

# 加拿大因應「北美自由貿易協定」勞動調整政策之初探：兼論對我國之政策意涵\*

成之約\*\*

## 摘 要

許多工業先進國家在因應自由貿易及產業結構變遷的衝擊時，為減少勞動市場的負面影響，多採取勞動調整政策以為因應，加拿大也不例外。本文主要是以加拿大的勞動調整政策做為探討的對象，希望在瞭解加拿大及一般工業先進國家勞動調整政策的方向與內涵後，能將研究所得提供我國做為參考。因為，他山之石可以攻錯，加拿大等國的經驗或可提供我國為因應世界貿易組織衝擊時政策制定的參考。

關鍵詞：自由貿易、勞動調整、加拿大、北美自由貿易協定

\* 本文的完成必須感謝加拿大政府在研究過程中的經費協助，特於此致謝。

\*\* 作者為國立政治大學勞工研究所教授；國立空中大學公共行政學系「勞動政策與勞工行政」學科委員兼召集人。

# **A Preliminary Study on Canadian Labor Adjustment Policies toward the NAFTA's Impact and Their Implications to the R.O.C.\***

Chih-Yu Cheng\*\*

## **Abstract**

In coping with the impacts of trade liberalization and other economic structure changes, many industrialized countries would design and implement labor adjustment policies as responses, Canada is not exceptional. Therefore, the essay is focusing on the discussion of Canadian labor adjustment policies, in particular their direction and content. After the discussion, the essay would discuss what the R.O.C. would learn from Canadian experience. On the whole, the essay is divided into five sections, explaining the background of the essay, the reasons behind the Canadian participation in the NAFTA, the direction and content of Canadian labor adjustment policies, and Canadian experience that the R.O.C. could learn, respectively. Finally, the author makes suggestions to the decision makers of the R.O.C.

Key Words: Free Trade, Labor Adjustment, Canada, NAFTA

---

\* The author wants to thank the Canadian government for its financial support in the completion of this essay.

\*\* Ph.D., Professor of Graduate Institute for Labor Research, National Chengchi University.

# 加拿大因應「北美自由貿易協定」勞動調整政策之初探：兼論對我國之政策意涵

## 壹、前言

「北美自由貿易協定」於一九九二年簽訂，由加拿大、美國和墨西哥所組成的世界最大的經濟集團於焉成立。雖然，「北美自由貿易區」的成立意味著關稅與非關稅貿易障礙的消除、市場規模的擴大與消費人口數量的增加，但是，由於參與「北美自由貿易區」的經濟體，在國民所得及薪資水準等項度上都呈現不平衡的狀況，就業替代的疑慮因而一直存在。尤其對於加拿大及美國的工會領袖而言，墨西哥僅及美、加兩國六分之一的工資水準意味著產業外移和工作機會流失的夢魘在短期內不會消逝。【註 1】事實上，美、加兩國會領袖的疑慮並非是毫無根據的。因為，根據國際經濟理論，儘管自由貿易可以增加商品產出和國民所得，卻也同時會造成所得的重分配，與進口商品處於競爭地位的生產者及勞工在短期內都有可能成為自由貿易的受損害者。【註 2】有鑒於此，如何在貿易自由化的發展過程中化解產業及勞工所可能面對的負面衝擊一直是各國政府重視的議題，加拿大政府也自無例外。

一般而言，因應貿易自由化衝擊的調整策略可大致區分為產業及勞動市場兩類。然而，為配合研究主題，以及考量到臺灣正面臨加入世界貿易組織、關稅調降和貿易自由化壓力，而完整勞動調整政策欠缺的情況下，本文將以加拿大勞動調整政策做為探討的重點。

總體而論，本文大致上區分為五節，除第一節為前言外，其餘各節將分別探討加拿大加入「北美自由貿易區」的原因、對「北美自由貿易協定」衝擊的爭論和加拿大的勞動調整政策。最後，再就加拿大的勞動調整政策對我國的意涵加以申述，並進而提出政策建議。

## 貳、加拿大加入「北美自由貿易區」的原因

加拿大對於北美貿易自由化的倡議始自第二次世界大戰之後。由於一九八六年羅馬條約 (The Treaty of Rome) 的簽訂，於一九五七年由加、美兩國民間人士所組成的「加美委員會」(Canadian-American Committee) 開始重視歐洲經濟整合對於加拿大和美國的影響。由於參加「加美委員會」的加拿大民間人士多與歐洲有著密切的商務往來關係，對於歐洲共同體的出現倍感威脅，再加上對於擴大國外市場需求的殷切，如何暢通進入美國市場的管道成為關切的課題。【註 3】

持平而論，在一九八九年「美加自由貿易協定」簽訂以前，與美國建構所謂的雙邊自由貿易關係 (bilateral free trade relationship) 一直是一個永不止息的議題 (The issue that will not die)。而雙邊自由貿易關係的建構之所以一直未曾獲致結果，原因在於加拿大朝野各界對自由貿易所可能產生的結果爭論不休，無法取得共識。【註 4】

一九八九年「美加自由貿易協定」的簽訂，為長期以來加拿大國內對於是否與美國建立更密切經濟關係的爭議劃上一個休止符，也意味著「自由貿易可以帶來更大福祉」信念的支持者的勝利。事實上，「美加自由貿易協定」簽訂之後，美國對加拿大的直接投資從一九八七年的五百七十八億美元上升到一九九一年（「北美自由貿易協定」簽訂的前一年）的六百八十五億美元，增加率為百分之十八；而加拿大對美國的直接投資在同時間也呈現增加的趨勢，從一九八七年的二百四十七億美元上升到三百億美元。【註 5】同時，在「美加自由貿易協定」簽訂之後，加拿大對美國的貿易確實產生盈餘，許多根據「美加自由貿易協定」而必須開放的產業的出口數額也確實表現甚佳。【註 6】因此，顯然地，「自由貿易意味著更多出口」的事實印證在加拿大與美國自由貿易的關係之間。

除了自由貿易所產生的正面結果之外，加拿大願意加入「北美自由貿易協定」的理由還包括：維護「美加自由貿易協定」的利益、確保美國市場管道的暢通和避免造成投資環境與條件的惡化。因此，在「北美自由貿易協定」協商過程中，基於經濟利益的考量，加拿大有著以下的目標：

- 第一、確保墨西哥投資環境的進一步開放；
- 第二、維護加拿大在美國與墨西哥投資的利益與安全；

第三、改進「美加自由貿易協定」部份條款，以避免美國保護主義行動出現的可能；

第四、避免美國藉自由貿易為名進一步掠奪加拿大的市場，尤其是在文化及社會服務等產業的開放。【註 7】

儘管「北美自由貿易協定」於一九九二年正式簽訂，將加拿大、美國和墨西哥三個經濟體共同置於一個貿易規範架構中。然而，進一步探討加拿大、美國和墨西哥三者之間的關係，加拿大之所以加入「北美自由貿易區」或多或少係出於無奈。因為，對加拿大而言，墨西哥只是鄰居的鄰居（Neighbour's Neighbour），無論是在經濟上或政治上，加拿大與墨西哥的關係都遠不如美國來的密切。加拿大與墨西哥雙方的關係是在一九八〇年代末期才顯的比較熱絡，在此之前，雙方對於彼此的瞭解是相當的匱乏。【註 8】對於加拿大而言，與墨西哥協商的目的只是在維護與美國既有的經濟利益外設法自三方關係中獲得新的利益而已。【註 9】對此，可自上述加拿大協商的目標略知一二。

總體而論，美國是加拿大與墨西哥重要的貿易夥伴，加拿大與墨西哥分居美國貿易夥伴的第一與第三位。但是，對於加拿大而言，墨西哥占加拿大對外貿易的比重卻遠不如美國來的重，【註 10】再加上美、墨之間長期以來在國防、文化、經濟與地緣政治的密切關係，「北美自由貿易協定」應該是以美國利益為主軸下的產物，加拿大為維護既有的經濟利益而不得不參與「北美自由貿易協定」的協商與簽訂。

## 參、加拿大的勞動調整政策

如前所述，自由貿易會導致所得的重新分配。因此，即使「北美自由貿易協定」改善加拿大進入墨西哥市場的條件，維繫加拿大與美國固有的經濟關係，自由貿易所得重新分配的結果勢必不利於某些特定群體，尤其是屬於低工資與低技術的勞動者。【註 11】由於加拿大、美國和墨西哥之間經濟發展的不均衡，再加上墨西哥勞工的平均報酬率——工資與福利的總和——僅及美、加勞工的六分之一，自由貿易的結果勢必導致產業及就業機會的重新分配，許多美、加低技術的就業機會會向墨西哥移轉，進而威脅到美、加國內勞工的就業機會。【註 12】

事實上，自由貿易與經濟整合的結果，不僅使低技術就業機會自己開發國家流

失，許多所謂高技術的就業機會也面臨流失的可能。長期以來，許多人都囿於一項觀念，即「低工資國家只能從事勞力密集的生產工作，高科技生產所需要的技能與基礎設施唯有存在於工業化經濟體中」【註 13】，因而認為高科技產業是無法立足於低工資國家的。

然而，結果並非如所預期的。墨西哥的工資依舊低廉，平均約為每小時兩美元，但是生產過程越趨複雜性。根據研究，一九八〇年代，交通運輸和電子業是墨西哥成長最快的產業，反而傳統的紡織業成長最慢。電子零組件、交通運輸設備和電動機具三個產業成為雇用工人最多的產業。換言之，高科技生產與低工資的結合對於美、加勞工工資的成長及甚至工作機會都形成一種威脅，而「北美自由貿易協定」對這樣的趨勢正構成一種加速催化的作用。【註 14】

毫無疑問地，由於「北美自由貿易協定」實施的結果會導致產業的重新配置，就業機會的喪失似乎成為高工資國家必須面臨的問題。雖然，在自由貿易的影響下，工作機會被替代的勞工有可能在其它蓬勃發展的產業找到工作機會，但是，被替代勞工的再就業問題是否能在無需任何協助的情況下就能自行解決呢？倘若答案不是肯定的，那麼勞動調整政策就有存在的必要了。【註 15】

無疑地，由於資訊不完整與不對稱、人力資本投資的溢出效果 (Externalities in the accumulation of human capital) 和勞動力過剩等導致勞動市場失敗 (Market Failure) 因素的存在，政府介入市場以協助被替代勞工在蓬勃發展產業尋找工作機會因而有其必要。【註 16】換言之，由於在貿易自由化與產業結構調整的趨勢下，

- (一) 就業市場供需失衡的情形不可避免；
- (二) 勞動市場調整的限制：不論失業者是否能在原來工作的產業找到工作機會，或必須到其他產業找到工作機會，受限於資訊或技術等因素，市場無法發揮完全自動的調整功能；
- (三) 避免非技術化 (Deskilling) 問題的產生；對喪失工作機會的勞工而言，若不提供積極的協助措施，那麼他們就有可能成為低工資、低技術的就業者，人力資本因而形成浪費；【註 17】

政府有必要釐訂、規劃與執行適當的勞動調整政策。

若以所謂的光譜分析來排列勞動調整政策，勞動調整政策大致上可以以下圖來加以呈現：

留任原職 (Stay)

直接薪資補貼 (Direct wage subsidies)

產出補貼 (Output subsidies)

企業內訓練補貼 (In-house training subsidies)

工時縮減補貼 (Short-time work)

受雇者購入企業 (Employee buy-outs)

失業補助 (Unemployment compensation)

其它特別補助 (Enhanced compensation)

就業資訊與輔導服務 (Information and placement services)

關廠法規 (Plant closing laws)

訓練協助 (Training assistance)

搬遷協助 (Mobility assistance)

提早退休 (Early retirement)

新職薪資補貼 (wage subsidies for new private sector jobs)

公部門就業 (Public sector employment)

離開原職 (Exit)

圖：勞動調整政策光譜排列

資料來源：Trebilcock, Michael, et. al. 1990. Trade and Transition. (New York: Routledge). p. 123.

勞動調整政策的設計有兩個目的，一為鼓勵留任原職，二為協助離開原職獲得新的工作機會。一般而言，直接薪資補貼、產出補貼、企業內訓練補貼、工時縮減補貼和受雇者購入企業等數項稱之為工作保留措施，係一種消極性措施或暫時性措施，目的係為對抗就業市場循環性波動所導致的失業現象。失業及其他特別補助的目的可以是鼓勵留任原職，也可以是協助離開原職，因而係一種中性措施。至於就業資訊與輔導服務、關廠法規、訓練協助、搬遷協助、提早退休、新職薪資補貼和公部門就業等數項則是一種積極性措施或永久性措施，目的是在協助勞工離開原職

獲得新的工作機會。【註 18】根據各項勞動調整政策在光譜上排列的次序可知，越接近留任原職（Stay）的政策則越消極或越暫時性，相反地，越接近離開原職（Exit）的政策則越積極或永久性。

雖然，就加拿大而言，前述的各項政策並未全部的予以採用，但是，以下簡單的敘述對於我國政策的釐訂仍然具有參考的價值：

### 一、直接薪資補貼：

日本採用政府補貼的方式以因應勞動需求減少的問題。一九七五年的就業保險法（Employment Insurance Law）及一九七七年的就業穩定服務（Employment Stabilization Service）都採用政府直接薪資補貼的措施，補貼金額高達薪資的三分之二。倘若政府不採取這種作法，據估計，一九七〇年代日本的失業率將比公佈數字高出一倍。英國暫時性就業補貼（Temporary Employment Subsidy）措施對勞工提供多達十八個月的薪資補貼，補貼金額為工資的 20%，補貼對象為紡織、成衣和製鞋業的勞工。然而這項措施為歐洲共同體國家視為「失業的輸出」，認為違反歐市條約。瑞典則對紡織、成衣、紙漿和造紙業的中高齡勞工提供薪資補貼。

### 二、產出補貼

瑞典政府補助地方政府購買高失業率地區的產品，但是，若時間過長，可能形成生產過剩。此外，加拿大、英國、德國政府也都對面臨衰退的企業或產業採取援助計畫。但是，這種援助計畫通常是短暫的，而且對於員工的訓練與搬遷並無具體助益。

### 三、企業內訓練補貼

瑞典於一九七四年實施就業維護與訓練補貼（Employment Maintenance and Training Subsidy）計畫，鼓勵企業於經濟不景氣時期提供員工訓練。一九七〇年代，約百分之五的瑞典工人使用這項補貼計畫。一九七八年，日本「指定衰退產業失業者暫時性措施法」也補助企業訓練費用。此外，根據該法，政府對集團內企業間的員工調動與安置也提供補助，以避免裁員問題的發生。



#### 四、工時縮減補貼

工時縮減補貼是針對工時縮減所得損失的一種補貼，可以協助雇主留任員工和減少解僱與重新聘僱員工的成本。德國、法國、日本和英國都採取工時縮減補貼以達到穩定就業的目的。根據估計，一九八二年德國接受工時縮減補貼的員工人數多達六十萬人，占就業人口的 2.5%。自一九七九年四月到一九八四年十月，英國用在工時縮減補貼的費用高達八億英鎊。

#### 五、受雇者購入企業

政府協助受雇員工購入企業會採取以下方法：資金貸款的提供、稅賦減免及協助進行可行性評估等。根據估計，在一九八三年以前數年內，美國估計有六十家的企業或工廠由員工購入，以避免倒閉。在歐洲，員工合作企業或工廠則更是十分普遍。

#### 六、就業資訊與輔導服務

多數 OECD 國家都有單一的就業服務機構，負責就業資訊蒐集、提供與就業輔導，同時與失業保險及訓練工作緊密結合。勞動市場資訊與訓練的成敗關係密切。因為，任何技能訓練成功的首要之務是要先掌握技能的需求狀況，才能使受完訓練者順利就業。此外，就業服務的提供最宜透過三方架構（Tripartite structure）來運作。例如，加拿大產業調整服務（Canadian Industrial Adjustment Service）即為一例。產業調整服務委員會在企業資遣之前及之後協助勞工尋找工作機會，透過與企業勞資委員會及社區代表的合作協助被資遣員工就業。據估計，在一九七一年到一九八一年間，透過該服務而被協助就業的被資遣員工的就業率達 66%。除了產業調整服務外，透過就業中心（Employment Centers）求職或求才的加拿大勞工或雇主媒合成功比例不高。

#### 七、關廠法規

關廠法規通常包括強制預告和資遣費的規定。預告係調整方案成功重要的一環。研究顯示，六到十二個月的預告期對於調整過程有著正面的影響。至於強制性資遣費的規定則有可能使企業對勞工採取矇騙手段，並且對於員工尋找工作機會產生負面影響。

## 八、訓練協助

訓練計畫包括機構訓練或產業及職廠訓練。在一九八五年以前，加拿大的訓練計畫重心是以機構訓練為主，一九八五年的加拿大工作策略（Canada Jobs Strategy）則改以職廠訓練為重心。一九八九年加拿大勞動力發展策略除延續以職廠訓練為重心的訓練外，進一步將失業保險與訓練及再就業措施加以整合。日本、德國也都採取類似的作法與措施。

## 九、新職薪資補貼（私部門就業機會創造）

日本為鼓勵企業僱用被資遣勞工，提供勞工 10%年薪的補貼。德國於一九七五年設立工作機會創造基金，對企業新進員工提供補貼。【註 19】

一項經常為工業先進國家所採用的勞動調整政策就是失業補助制度，透過金錢的補助，失業勞工可以在失業期間獲得基本生活的維持。失業補助是社會安全網的一環，不論失業的原因為何，勞工在失業期間都可以獲得基本的金錢補助。失業補助經費的來源、給付的條件與額度多寡不一，但是由勞資雙方共同負擔和與職訓計畫相互結合，應該是多數國家失業補助制度的共同特徵。【註 20】

雖然，許多工業先進國家都有失業補助制度，但是，用在失業補助制度的經費比例各國不同。根據估計，各個工業先進國家用在勞動調整政策（含失業補助）的經費占國內生產毛額（GDP）的 0.95%到 3.07%；其中，由於各國勞動調整政策的政策方向的不同，用在失業補助的比例也因而有所差異。（請見表一）例如，在一九八七年，加拿大勞動調整政策所使用的經費占國內生產毛額的 2.24%，其中用在就業促進計畫的經費卻僅占 25%，其餘 75%都用在失業補助用途上。其他將超過 70%的勞動調整計畫經費用於失業補助的國家還包括美國、日本、法國和澳大利亞等，可見各國都相當重視失業補助制度的功能與角色。【註 21】究其因，失業補助制度的中性特質應該是工業先進國家普遍採用的重要原因。雖然，失業補助制度只是提供失業期間基本生活的保障，但是，也可以扮演技能發展和再就業的重要誘因。

表一：工業先進國家勞動調整經費占國內生產毛額比重及其運用狀況：1987

國 家	占 GDP 比重 (%)	勞動調整經費運用及分配比重 (%)	
		就業促進措施	所得扶助措施
法 國	3.07	24	76
瑞 典	2.66	70	30
英 國	2.57	35	65
西 德	2.34	42	58
加 拿 大	2.24	25	75
澳大利亞	1.53	21	79
美 國	0.83	29	71
日 本	0.59	29	71

資料來源：Trebilcock, Michael. et.al. 1990. Trade and Transition. (New York: Routledge). pp.131-132.

加拿大除了提供失業勞工一般性的失業補助外，還針對特定對象提供一些特別的失業補助。例如，於一九六五至一九七六年實施的變遷協助給付計畫 (Transitional Assistance Benefits Programme) 對遭受加拿大—美國汽車協定 (Canada-US Auto Pact) 衝擊的汽車製造業的勞工提供補充性現金給付；於一九七一至一九八二年實施的調整協助給付計畫 (Adjustment Assistance Benefits Programme) 提供紡織、成衣、製鞋與皮革業年齡在五十五歲以上的勞工提早退休給付；於一九八二年實施的勞動調整給付計畫 (Labour Adjustment Benefits Programme) 則是針對中高齡勞工提供額外或提早退休給付。勞動調整給付計畫是產業與勞動調整計畫 (Industrial and Labour Adjustment Programme) 的一部份，後者對特定地區的失業勞工提供訓練協助、搬遷津貼、薪資補貼和工作機會創造等一連串的協助計畫。【註 22】

雖然，失業補助制度有助於減少工作機會替代成本和工作機會的搜尋，但是，失業補助制度對於再就業動機、勞動力流動和工作穩定性也會產生衝擊。根據研究，在加拿大未實施失業保險制度改革前，加拿大的失業保險制度對於勞動市場調整機

制反而有著負面的影響。這些負面影響包括：第一、延長失業時間；第二、導致暫時性解僱時間的增加；第三、使得高失業與低工資地區充斥著暫時性及不穩定的工作機會；和第四、給付太過慷慨，以致加拿大勞工呈現出重複性不穩定就業特徵。對此，加拿大政府已經就提高給付資格條件、降低給付金額、減少給付時間和取消地區給付差異等向度進行修正，以改善失業保險制度以往的缺失。【註 23】

除了失業補助制度外，自一九六〇年代開始，加拿大開始重視人力訓練與再訓練計畫。由於發現機構訓練 (Institutional Training) 對於提昇就業率與工資水準的成效不及於在職訓練 (On-the-job Training) 者，因此，加拿大人力訓練與再訓練計畫是以補助在職訓練為重心。尤其是自一九八五年工作策略 (Canadian Jobs Strategy) 實施以來，加拿大人力訓練與再訓練計畫都是以在職訓練為重心。【註 24】

## 肆、對我國的政策意涵

針對加拿大主要的勞動調整政策加以敘述之後，一項引人興趣的議題是：加拿大的經驗有哪些能提供我國參考的？具體而言，以下三點是加拿大經驗可供參酌之處：

- 一、勞、資、政三方共同參與就業服務工作的推動；
- 二、失業補助應與就業服務和職業訓練二者相互結合，但是如何避免失業保險制度負面的衝擊應予以重視；
- 三、機構訓練與在職訓練的優劣得失應予以進一步釐清及討論。

當然，無可否認地，加拿大的經驗不是唯一的，工業先進國家勞動調整政策實施的成效都應該引以為戒。然而，對我國而言，由於加拿大自從與美國合組自由貿易區以來就必須面臨貿易自由化的衝擊和挑戰，加拿大因應的經驗顯然值得重視。

眾所週知，我國也正面臨貿易自由化對勞動市場所產生的衝擊。在我國加入世界貿易組織之後，關稅調降或撤除都對勞動市場造成顯著的衝擊。根據經濟模擬研究【註 25】，自表二及表三結果顯示，在短期間和農業部門關稅調降 36%及製造部門調降 38%幅度的情況下，不論是在固定匯率制度或浮動匯率制度下，加入世界貿易組織對我國勞動市場所造成的衝擊程度大約相同。估計將會造成我國五萬人左右的失業，而其中以農業及礦業這兩個臺灣不具競爭比較性利益的初級產業所受

的影響最大。農業在固定匯率制度下的短期性失業達到 32,525 人，佔總農業勞動力的 3.24%。而在浮動匯率制度下，農業部門的短期性失業有 33,982 人，佔農業就業人口的 3.38%。對礦業而言，在固定匯率制度下的短期失業有 4,742 人，佔其就業人口的 8.41%；而浮動匯率下的短期失業有 4,347 人，佔其就業人口的 7.71%。

長期衝擊與短期衝擊則略有不同。一般而言，長期的衝擊較短期的衝擊為小，這是因為經濟體在長期的狀況下比較容易自我調整來降低所受衝擊的程度。這樣的現象可以由表三的結果觀察到。表三的結果顯示，農業部門及礦業部門的失業情況在長期要比短期和緩一些。此外，在長期下，如果轉業可以完全成功的話，由萎縮產業所釋放出的勞動力可望由蓬勃發展的產業完全吸收。依據表三的結果顯示，失業人口大部份將由高度出口製造業所吸收。在固定匯率制度的情況，高度出口製造業出現出口擴張而創造出 52,031 個工作機會。而在浮動匯率下，該產業亦將增加 33,473 個就業機會。

表二 雙邊關稅調降對我國產業就業人口數之影響

單位：人

	固定匯率制度		浮動匯率制度	
	短期	長期	短期	長期
農業部門	-32,525	-29,165	-33,982	-26,766
礦業部門	-4,742	-3,751	-4,347	-3,943
高度出口製造業	0	52,031	0	33,473
高度進口製造業	-1,957	-746	-1,131	-1,552
進口競爭製造業	0	-942	0	117
低度貿易製造業	0	3,135	0	4,123
貿易服務業	0	8,606	0	3,902
非貿易服務業	-9,890	-11,956	-12,280	-9,355
失業人口總數	-49,114	0	-51,741	0

資料來源：成之約等，民八十四年，加入關稅暨貿易總協對我國勞資關係影響之研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 45。

表三 雙邊關稅調降對我國產業就業人口影響的百分率

	固定匯率制度		浮動匯率制度	
	短期	長期	短期	長期
農業部門	-3.24%	-2.90%	-3.38%	-2.66%
礦業部門	-8.41%	-6.65%	-7.71%	-6.99%
高度出口製造業	0	2.70%	0	1.73%
高度進口製造業	-0.86%	-0.33%	-1.50%	-0.69%
進口競爭製造業	0	-0.35%	0	0.04%
低度貿易製造業	0	0.77%	0	1.01%
貿易服務業	0	-0.23%	0	0.10%
非貿易服務業	-2.16%	-2.61%	-2.68%	-2.04%

資料來源：同表二，頁 45。

表四及表五是針對關稅完全取消的狀況來進行推估的結果，顯示勞動市場所受到的衝擊在程度上顯然比表二及表三的推估還顯著。表四及表五中的數據顯示，不論在那種匯率制度下，短期的衝擊型態頗為類似，我國的總失業人口達到十四萬人以上。其中，仍然是以農業及礦業這兩個初級產業所受到的負面影響最大。在固定匯率制度下，農業的短期失業達到 96,470 人，佔其總就業人口的 9.60%；礦業的短期失業有 12,589 人，佔礦業就業人口的比例高達 22.33%。在浮動匯率的情況，農業部門的短期失業有 98,892 人，佔該產業就業人口的 9.84%；礦業的短期失業為 11,932 人，佔其就業人口的 21.16%。

同樣地，在長期的情況下，高度出口製造業部門將吸收其它萎縮產業所釋放出的大部分勞動力。在固定匯率下，高度出口製造業於我國加入世界貿易組織後將出現高度成長而創出 204,985 個工作機會；而在浮動匯率下，則創造出 91,647 個就業機會。此外，在長期會出現較高度成長的是低度貿易製造業，貿易服務業在浮動匯率制度下亦出現緩和成長。

表四 關稅撤消對我國產業就業人口數之影響

單位：人

	固定匯率制度		浮動匯率制度	
	短期	長期	短期	長期
農業部門	-96,470	-92,801	-98,892	-78,067
礦業部門	-12,589	-9,968	-11,932	-10,749
高度出口製造業	0	204,985	0	91,647
高度進口製造業	-3,815	1,203	-2,274	-3,414
進口競爭製造業	0	-8,145	0	-592
低度貿易製造業	0	6,818	0	13,293
貿易服務業	0	-61,527	0	13,207
非貿易服務業	-28,324	-40,565	-32,965	-25,324
失業人口總數	-141,198	0	-146,064	0

資料來源：同表二，頁 47。

表五 關稅撤消對我國產業就業人口影響的百分率

	固定匯率制度		浮動匯率制度	
	短期	長期	短期	長期
農業部門	-9.60%	-9.23%	-9.84%	-7.77%
礦業部門	-22.33%	-17.68%	-21.16%	-19.06%
高度出口製造業	0	10.62%	0	4.75%
高度進口製造業	-1.68%	0.53%	-1.00%	-1.51%
進口競爭製造業	0	-3.01%	0	-0.22%
低度貿易製造業	0	1.67%	0	3.26%
貿易服務業	0	-1.61%	0	0.35%
非貿易服務業	-6.19%	-8.86%	-7.20%	-5.53%

資料來源：同表二，頁 47。

綜合以上的分析可知，我國在加入世界貿易組織之後，關稅調降或撤除會對勞動市場造成顯著的衝擊。農業及礦業是受到負面衝擊最大的兩個產業，而高度出口製造業則呈現較高的成長。然而，由於資訊短缺和資訊交易成本太高，勞動市場普遍存在著供需失衡的現象。【註 26】因此，政府政策考量的重點之一顯然應該是擬定適當的勞動調整政策，以降低勞動市場衝擊和強化產業結構調整過程中勞動者權益的保障。

除了職業訓練與就業服務之外，現階段我國勞動市場調整政策的內容大致上包括以下幾項：

- 第一、加強宣導與落實資遣通報制度；
- 第二、擴增公共及企業訓練體系，擴大辦理進修訓練、第二專長訓練和轉業訓練；
- 第三、開辦以訓代賑，輔導被資遣失業者參加公共訓練及自行參訓；
- 第四、擴大辦理被資遣失業者以工代賑；
- 第五、建立轉業輔導網，專款補助各縣市聘用專人建立轉業輔導網，有效進行失業者求職及建立求才媒合作業；
- 第六、獎勵雇用被資遣員工、殘障者及原住民；
- 第七、補助搬遷津貼及求職津貼；
- 第八、輔導原住民、殘障者、中高齡者及二度就業婦女等特定對象就業。

【註 27】

持平而論，較諸工業先進國家，我國勞動調整政策的規劃已相當完整，涵蓋範圍也相當廣泛。惟美中不足之處，是我國勞動調整政策多屬於臨時性措施，而非制度性機制。此外，雖然我國已經針對失業者提供「以訓代賑」或「以工代賑」的失業補助，以及搬遷和求職等特別津貼補助，但是這些措施也都不若失業保險般屬於制度性機制。因此，我國實有必要，積極透過立法方式將各項勞動調整政策予以法制化。【註 28】當然，在規劃失業保險制度過程中，應該深入瞭解工業先進國家如加拿大等失業保險實施的優劣得失，以做為規劃的參考。

此外，就業服務就是為勞動力供需雙方提供媒合，促進各地區勞動力調配的一項工作。基於就業市場中供需無法配合的假設，就業服務透過人力安置(relocation)和資訊的提供，達到協助減少失業的目標。一般而言，就業服務因為需要時間規劃和執行與經費預算的限制，在工作推動的效能難免會受到影響。儘



管如此，就業服務不僅是達成國家人力發展政策目標的手段之一，更是促進經濟成長與社會和諧的重要方法。於是乎，世界各國對於就業服務莫不給與極高的重視，並將就業服務與失業保險和職業訓練工作加以結合，構成健全的就業安全體系。

各先進國家對於就業服務政策與制度的規劃莫不投注相當大的努力。例如，許多西歐國家都建構完整與穩定的制度架構來解決就業與訓練問題。一般而言，這樣的制度架構包括以下的環節：

- 第一、單一的就業服務機構；
- 第二、完整的服務網絡；
- 第三、勞資雙方的參與制訂與執行就業服務政策與訓練；和
- 第四、大量經費的挹注，以延聘適當的專業人員。【註 29】

反之，我國現行就業服務工作的推動明顯有著以下的缺失：

- 一、就業服務行政體系係採分散制，不僅中央層級就業服務事權不一，中央與地方之間也不相互隸屬，中央就業服務機構並不直接指揮省市各地方就業服務機構。負責就業服務工作推動的機構，在中央層級就包括行政院勞工委員會職業訓練局、行政院退除役官兵輔導委員會和行政院青年輔導委員會。彼此之間在就業服務工作的推動上，難免就會形成事權不統一、多頭馬車和資源浪費的可能缺失。
- 二、就業服務機構效率不彰。歷年來不論是有效求職就業率或有效求才利用率都顯著不高，就業服務機構的功能顯然並未充份發揮。而追究其中原因，似乎與就業服務機構的不專一與層級太低有關，以致於無法積極從事媒介和資訊提供等工作的推動。
- 三、勞資雙方參與就業服務政策與措施的制訂與執行的空間不足。

另外，根據勞動基準法與就業服務法，「解僱預告」與「通報」都是我國就業安全制度中重要的一環。然而，由於預告與通報時間都過於太短，積極勞動調整政策是否具有充足的介入空間，值得商榷。結果，就業服務工作和勞動調整政策的效率與效能無法充份發揮。但是，要是將預告與通報的時間延長，又可能產生其他的後遺症，如銀行緊縮銀根、員工工作士氣受到影響等。顯而易見地，預告與通報所涉及的不是單純時間長短的問題，還涉及到勞資關係制度與金融政策等問題。

最後，值得探討的是貿易自由化與勞動基準維護相互之間的互動議題。事實上，自由貿易和勞動基準維護之間存在著相互衝突的可能情況。因為，根據比較利益法

則，在自由貿易情況下，已開發國家多少都會面臨開發中國家低工資或低成本商品的競爭。然而，相對於已開發國家而言，開發中國家普遍不具備勞動保護政策或法規。因此，假設勞動成本是重要的競爭因素，開發中國家的和已開發國家的企業顯然已經面臨不公平競爭的勞動環境。這也是為什麼許多已開發國家會主張世界貿易組織應採行「藍色三〇一」等勞動條款或考慮採用反社會傾銷、違反社會補助、違反一般條款或受害條款以為保護的原因。由於在短、中期自由貿易有可能對勞動基準維護形成一種挑戰，因此，經常會發生的一種困境是就業機會的喪失或勞動基準保護的削弱（已開發國家為因應開發中國家的競爭，而考慮降低或解除勞動基準；否則，可能會導致企業競爭力甚至就業機會的喪失）。因此，倘若自由貿易所導致商品價格下降的好處無法勝過勞動基準削弱和就業機會喪失的壞處時，自由貿易顯然只是一個海市蜃樓。相反地，倘若自由貿易所導致商品價格下降的好處確實能勝過勞動基準削弱和就業機會喪失的壞處時，如何保障勞動者的工作權益與就業機會則是勞、資、政三方責無旁貸的工作。【註 30】

## 伍、結論與建議

目前我國的平均國民所得已超過 10,500 美元，若以每年經濟實質成長率 6% 至 7% 維持不變的狀況計算，在公元 2000 年之時，我國的平均國民所得將達到 17,000 美元；而我國目前的外匯存底已超過 900 億美元，在短短幾年內將超過 1,000 億美元。我國目前雄厚的經濟實力，再加上未來高度發展的可能性，使得歐美各主要國家以開始將我國列為已開發國家。未來在加入世界貿易組織之後，我國將依照已開發國家的模式，被進一步要求開放市場及降低關稅。這種消除貿易障礙，朝向全面自由化貿易的做法，將對國內產業、總體經濟與勞動市場產生相當顯著的衝擊。

對受到負面衝擊的產業的就業者而言，可能由於產業的萎縮而面臨失業或轉業問題，在所有的產業中，以農、漁、牧業之問題最為嚴重。在目前超過一百萬之農、漁、牧業的就業人口中，預估將因該產業競爭力逐漸喪失而釋放出大量勞力，這些勞動人口在短期將面臨失業。在中、長期，因為產業結構重新調整，高度發展的產業可望吸收萎縮產業所釋出的勞動力。但是轉業的前提在於轉業及勞動力再教育的成功，否則，產業結構調整仍可能造成結構性失業的問題。因此，整體而言，對於需要轉業的勞工，政府必須提供必要的輔導，相關的教育、職業和轉業訓練也就變

得十分重要。輔導技能不足的勞工順利轉業雖然是必要的，但是囿於財力、物力和就業市場供需的限制，勞工轉業絕對不會毫無困難的，所以還是會有失業的問題，政府對於真正無法轉業的勞工則必須實施補貼或救濟性政策。否則，在缺乏政府適當介入的情況下，因為自由貿易而導致的失業現象會引發更嚴重的人力資源損耗（Erosion）或去技術化（Deskilling）的問題。因為，當自由貿易或其他結構性變遷而導致勞工失業時，在再訓練協助缺乏的情況下，失業勞工所能獲得的工作機會在技術需求與薪資水準等方面通常要比原先工作來的低。結果，會造成勞動能力長期低度運用、人力資源嚴重的損耗現象。因此，對於失業勞工必須提供積極性的調整措施如再訓練協助等，才能確保人力資源的有效運用。【註 31】

總而言之，人力資源在產業行業間的移轉係屬平常，但是當移轉時勞工還必須憂慮生活與生計的無法維持，則顯然是一件不正常的現象。雖然，對於福利國家的發展尚屬於見仁見智、眾說紛紜，但是對處於轉業或失業的勞工給予必要的經濟上的協助，則不容置疑。儘管中華民國台灣地區已經實施失業補助金制度，且行之有年，但是面對國際化與自由化的衝擊，制度的規劃仍應從長遠和前瞻的角度著眼。換言之，失業保險制度的法制化仍應該是規劃與執行的方向。

綜合言之，為因應貿易自由化與產業結構的變遷，在有關勞動調整政策的規劃與執行上，應注意以下的方向：

- 第一、為顧及貿易自由化與勞動基準維護的可能困境，應儘快檢討現行的勞動法規，修正僵化及缺乏彈性的勞動基準，以確保投資環境的吸引力；
- 第二、檢討就業服務法與勞動基準法有關通報與預告的規定，以提供積極性勞動調整政策效率與效能發揮的空間與時間。
- 第三、有鑒於在職訓練對於第二專長與就業能力提昇的助益，職業訓練政策方向應加強廠商提供在職訓練的誘因或降低廠商提供在職訓練的成本及風險。
- 第四、公營事業原本扮演的是就業安全瓣的角色，然而，在公營事業民營化的既定政策下，公營事業無法再扮演類似的角色。而且，由於公營事業的民營化，勞動市場勢必會面臨更嚴重的供需失衡情況。因此，民營化公營事業員工的安置問題，不應僅僅著眼於「現金補償」部份，更應該強調「就業訓練、輔導與安置」的重要性。
- 第五、失業保險的中立性質不僅對於失業者基本生活需要的維持具有重要的意

義，對於積極性調整政策功能的發揮也扮演重要角色。因此，失業保險制度應及早推動與實施。

第六、專責的就業服務機構應及早成立，以解決中央與地方事權不一和就業服務效率不彰的問題。

第七、應參考其它國家經驗，制訂勞動調整立法，將各種消極性與積極性的調整政策予以法制化，以隨時因應任何的經濟結構調整與變遷的衝擊。

## 【註 釋】

- 1、Rudolph, Barbara. 1992. "Megamarket." Time. August 10. p.43.
- 2、Carbaugh, Robert J. 1992. International Economics. 4th ed. (Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.) p.65.
- 3、Lea, Sperry. 1987. "A History Perspective." in Stern, Robert M. et.al. ed. Perspectives on A U.S.-Canadian Free Trade Agreement. (Ottawa, Ontario: The Institute for Research on Public Policy.) pp.12-14.
- 4、同註 3，pp.28-29。
- 5、陸航、許樹新編，1993，北美自由貿易協定業務手冊，（北京：中國經濟出版社），頁 45。
- 6、Nymark, Alan & Verdun, Emmy. 1994. "Canadian Investment and NAFTA." in Rugman, Alan M. ed. Foreign Investment and NAFTA. (Columbia, SC: Univ. of South Carolina Press.) pp.130-131.
- 7、同註 6，p.131。
- 8、Haces, Maria Teresa Gutierrez. 1995. "Canada-Mexico: The Neighbour's Neighbour." in Randall, Stephen & Konrad, Kerman W. ed. NAFTA in Transition. (Calgary, Alberta: Univ. of Calgary Press.) p.57.
- 9、同註 8，p.58。
- 10、同註 8，p.61。
- 11、同註 6，P.140。
- 12、同註 5，頁 46-47。
- 13、Shaiken, Harley. 1994. "The New International Division of Labor and Its Impact on

- Unions: A Case Study of High-Tech Mexican Export Production." in Belanger, Jacques et.al. ed. *Workplace Industrial Relations and the Global Challenge*. (Ithaca, NY: ILR Press.) pp.225-226.
- 14、同註 13，頁 236。
- 15、再就業的可能情況有幾種，一為在原先工作的產業中找到工作機會，二為在不同產業中找到工作機會。不論是何種可能，勞動調整政策或措施都是不可或缺的。
- 16、Trebilcock, Michael. et.al. 1990. *Trade and Transition*. (New York:Routledge). p.120.
- 17、Howse, Robert.1993. "The Case for linking A Right to Adjustment with the NAFTA." in Lemco Jonathan.et.al.ed. *Tie Beyond Trade: Labor & Environment Issues Under the NAFTA*. (Toronto: Howarth & Smith Typesetting & Printing Ltd.) pp.80-86.
- 18、同註 16，pp.124-153。
- 19、同註 16，pp.124-160。
- 20、同註 16，p.131。
- 21、同註 16，pp.131-132。其他國家如瑞典、德國用在失業補助制度經費的比例則分別為百分之三十與百分之五十六。
- 22、同註 16，pp.133-134。
- 23、同註 16，pp.134-135。
- 24、Wannacott, Ronald. 1987. *Canadian and U.S. Adjustment Policies in a Bilateral Trade Agreement*. Published by Canadian-American Committee. pp.35-36.
- 25、成之約等，民八十四年，加入關稅暨貿易總協對我國勞資關係影響之研究，行政院勞工委員會委託研究。
- 26、Grahl, John. & Teague, Paul. 1992. "Integration Theory and European Labour Markets." *British Journal of Industrial Relations*. 30(4):515.
- 27、黃惇勝，民八十六年，「就業服務現況與展望」，論文發表於行政院勞工委員會職業訓練局主辦八十六年度落實就業服務工作宣導會，頁 4。
- 28、請同時參考郭振昌，民八十三年，「加入關貿總協與就業安全政策規劃」，就業與訓練，十一月，頁 22-25。
- 29、同註 16，p.143。
- 30、Dilts,David A.et.al.1994."Labor Standards & North American Free Trade:Economic

Dynamics or Dilemmas?"Labor Law Journal. July. pp.445-448.

- 31、Howse, Robert. 1993. "The Case for Linking a Right to Adjustment with the NAFTA." in Lemco, Jonathan & Robson, William B.P. ed. Tie beyond Trade: Labor & Environment Issues under the NAFTA. (Toronto, Ontario: Howarth & Smith Typesetting & Printing Ltd.) p.86.