

臺灣積極勞動市場政策做爲社會投資 策略之檢視——人力資本觀點

陳盈方

壹、福利國家的危機與轉型

隨著經濟全球化和自由化的衝擊，加上民主化的趨勢，這些轉變讓福利國家在實施和制訂政策時，有更多行動者在其中競逐，使得國家不再能夠隨心所欲地按照本身的意志來調控國家政策。另外，全球化也使得企業的移動能力增加，伴隨而來的是國際貿易和跨國企業全球生產的快速成長，這樣的結果，也使得國家在做總體經濟調控上面臨重重的困難（呂建德，2001）。因此，在2000年代之後，福利國家在社會政策的發展上，福利限縮（retrenchment）和維持成本（cost-containment）已成為各國在福利改革時，最重要的方針之一（Bonoli and Natali, 2012）。然而，持續增加的不平等已在社會階級裡製造新的分裂。因而，關於政府福利角色的論述，正朝一個新的方向轉移，新的論述在促進福利供給的更多

樣化、弱化政府干預的角色，並在福利的緊縮與將福利的目標放在支持經濟的競爭方面，有更多的強調（Taylor-Gooby, 2001）。

勞動市場政策在這波福利改革下，主要面臨兩個問題。第一，製造業的下滑將導致更高的失業率，或轉往低薪且不穩定的非典型工作。其次，不穩定就業已普遍擴及至各經濟部門，甚至擴及至專業和管理性質之工作（Kalleberg, 2009）。這些壓力使得過去透過消極性（passive）勞動市場政策為主的方案，如失業給付、提早退休以及工作分享等政策，已不再能有效解決失業的危機。此外，勞動市場的彈性化、部分工時勞動、不穩定就業型態等，將威脅福利體系的給付水準，並使得社會移轉所得漸趨減少，增加老年人口群的失業和貧窮危機（Ebbinghaus, 2001）。因而，許多國家必須在就業與福利支出間找出新的解決之道。當然，面對勞動市場

變遷所引發的多元型態就業模式，強調「社會納入 (social inclusion)」的就業政策，亦是近來許多國家的政策取向，最典型的做法即是結合短期訓練、積極政策 (activation policies) 及工作福利 (van Berkel and Moller, 2002)。

就臺灣的面向而言。臺灣的勞動市場改革主要是在失業率攀升時進行。2000年以前，臺灣面臨兩波嚴重的失業問題，分別是1982至1986年(註1)和1996至2000年(註2)，失業率首度超越2%以上。2000年之後，2001至2002年與2008至2009年分別受到網路泡沫化和美國次級房貸風暴影響，失業率更攀升至5%以上(主計處，2020)。為因應1996年之後的結構性失業問題，臺灣在1999年之後才開始進行失業給付與積極勞動市場政策 (ALMP, Active Labor Market Policy) 的改革，2000年之後更以積極勞動市場政策作為主要勞動市場改革之依據(李易駿，2005；李健鴻，2006；辛炳隆，2003；傅從喜，2006)。2008年後金融危機期間，臺灣也針對嚴重的失業問題提出一連串勞動市場改革政策。然而，在研究臺灣勞動市場政策改革的文獻中，多數聚焦於個別ALMP方案的評估，如方案對失業者的再就業或社會排除效果；或分析整體勞動體制在就業彈性與保障的效果等(李健鴻，2007a；2007b)。目前的研究缺乏從社會投資的角度，探討ALMP作為一個積極促進的社

會政策，其是否達到促進人力資本投資的效果。

貳、西方國家的積極勞動市場改革策略

福利國家在面對全球化、自由化與財政限縮的壓力下，不同福利體制的國家 (Esping-Andersen, 1990)，面對這些壓力的因應策略也不盡相同。對於勞動市場的社會投資方針、為滿足新需求所做的調適、成本抑制、將國家的資源導向有助提升經濟競爭力的政策和對私部門的支持等議題，在每個國家都很重要。然而，在不同國家脈絡中，對於上述議題的詮釋，也因著其制度配置的不同而產生差異性。以下即檢視三種不同福利體制在積極勞動市場面向的社會投資改革策略。

一、社會民主體制

社會民主國家的積極勞動市場政策改革主要以促進積極就業和降低失業率為目標。因此，社會民主國家除了降低福利給付外，亦開始強調「工作福利」。例如在失業給付中納入職業訓練的要求、福利服務亦逐漸呈現多元化和私有化的趨勢。它強調以工作、再訓練及提升技能等方式，取替消極性的福利給付。因而，在90年代後的改革，特別是丹麥和瑞典，改革的策略主要是以「彈性化」著稱，不僅增加勞

動市場的去管制化，更在積極勞動市場方案中納入權利和義務的要求，以及縮短福利給付等措施。目的在增加雇主僱用的意願，並減緩失業者對福利的依賴。瑞典的失業保險，在2001年修正了請領給付的上限，2007年右派政府上任後，更限縮了請領條件，且強制案主須參與職業訓練，將失業保險視為就業轉銜的機制。同樣地，社會救助領取者，地方政府亦有權要求他們參與職業訓練或其它強化技能的方案。這項規範主要是針對25歲以下的年輕失業者，但超齡者亦可參加訓練。同時，在前述所得支持方案中皆納入就業支持、諮詢和懲罰條款（Kvist et al., 2008; Kohler, 2008）。

另一方面，丹麥模式被經濟合作暨發展組織（OECD）和歐盟（EU）視為是社會投資改革的典範，它著重的策略主要為積極勞動市場政策。丹麥的改革策略在1978年即已展開，但其黃金年代應是在1993年之後，特別是1994年的勞動市場改革，頒布了「權利與義務」的原則。這意指案主在領取消極給付一段時間後，不僅有權利參與積極勞動市場方案，更有義務參與特定的方案。丹麥的積極促進係結合美國的工作福利（workfare）和瑞典的積極勞動市場政策，但它不同於美國的是，不僅重視案主的道德風險，更強調提升品質以促進社會融入。19和20世紀，丹麥的改革目的係為促進社會融入和凝聚，

因而，減輕貧窮和縮小社會不平等即成為政府介入的主要目標。然而，在1990年代後，來自於全球化和人口老化的壓力，迫使丹麥必須讓勞動市場更彈性化，以及更多的勞動供給。因此，此時期的改革方針著重在彈性化（flexibility）和有效性（availability），以避免勞動供給的缺乏和勞動市場失靈。為提升勞動供給，丹麥新的福利改革方案主要集中於年金保險與失業保險的改革。前者的重點在於提高職業年金部分的比例（註3），這部分是以完全基金的確定提撥制為主，因而具有對抗人口老化的優點。就失業保險的改革而言，在所得替代率不變的情況下，最高領取年限逐漸限縮。並在1996年之後，強調案主的權利和義務，且須強制參加ALMP，其目的都是在於提高領取者重返勞動市場的動機。此外，為避免勞工透過提早退休、身障年金、疾病給付等方式退出勞動市場，故ALMP的標的人口群逐漸擴張（Kvist et al., 2008）。

基本上，社會民主國家在社會投資改革過程中仍維持著其對高社會支出、基於公民資格權利之普及式福利供給的承諾。但在既有方案中更朝向採取嚴格以工作為基礎（work-based）的福利體系、推動更周詳的積極就業促進措施、針對邊緣人口擴大適用資產調查等措施，以做為因應諸多壓力下的策略（Taylor-Gooby, 2001; Stephens, 1996）。

二、保守型福利體制

以歐陸國家為主要代表的組合主義社會保險體系，對勞動市場內的工作者，提供良好的保障。但對那些未能穩定就業的勞動者，則缺乏保障。因而，在面對全球化和失業率等諸多壓力時，保守型體制往往採取提早退休的方式做為主要策略。這也解釋了為什麼這些國家普遍存在高勞動成本問題、就業缺乏彈性，以及年輕人長期失業等問題。這在義大利和法國最具代表，其勞動供給大量減少，雇主不願僱用新人，僅在工時上做調整，這樣一來，將更阻礙女性的就業（Esping-Andersen, 1996）。

在保守型福利國家的改革中，最成功的例子應屬荷蘭。Rhodes（1998）指出歐洲改革勞動市場和重構福利國家正找尋一個新的組合主義，以調適市場壓力並保留社會保障和社會連結。Rhodes認為未來工業關係的形塑是立基於他們過去和現在的制度結構。而荷蘭的改革，即是在這樣的脈絡下進行改革。荷蘭政府對於社會安全體系的改革可以區分為兩個階段。第一階段的重點是給付條件的凍結或縮小，也就是採取所謂的「價格管制策略」（price policy）；第二階段則是給付人數的減少，即所謂的「人數政策」（volume policy）。在失業保險方面，主要是給付資格的限制與所得替代率的縮減，後者則

是從替代率的80%降低為70%。但是，荷蘭的改革成果卻不是以擴大所得不平等為代價，這與勞動市場改革有很大的關係（呂建德，2003）。主要透過勞動市場彈性化以及ALMP策略，並積極開發部分工時部門來因應。

透過降低工時與工時彈性化來創造就業機會，使雇主可以彈性地聘用全時或部分工時工作者，增加了僱用的機會。另一方面，由於採取同工同酬，工會不必擔心雇主會利用部分工時者的低薪而排斥了全時工作者的工作機會。為了鼓勵低技術勞工的工作意願，又在租稅制度上採取類似負所得稅的方法補貼低薪勞工的所得，這個方法也兼具因減緩薪資差距過大而擴大了社會不平等的優點。1998年國會所通過的「彈性與安全法案」，承認臨時工或部分工時工作者也擁有加入一般工會並與雇主協商談判其工作條件的資格。但是，這個保障邊緣勞工的條款乃是以對於核心工作者解僱條件的鬆綁做為交換雇主支持的條件。這些政策使得荷蘭的勞動市場中部分與彈性工時大幅增加，增加了低技術勞工與婦女的就業機會（呂建德，2003）。在Hirst與Thompson（2000）的分析中，荷蘭福利與勞動改革成功的原因可以歸納為兩個方面：一是荷蘭政府部門擁有足以打破利益團體間協商僵局的由上而下干預體系；但另一方面，這個干預卻又不致於大過到會摧毀在各政策領域

中透過勞資雙方共同協商的社會自主治理機制。

三、自由的福利體制

自由的福利體制在創造工作機會方面的成效，是建構在持續深化的社會兩極化之上。在美國模式中，基本的假設是市場機制優先於社會安全網。這也意味著當市場衰落，福利制度隨之刪減。因而自由福利體制的特徵即是日益加劇的不平等和貧困，特別是這些國家缺乏薪資限制，使得工作貧窮現象更為嚴重（Esping-Andersen, 1996）。90年代後，英國福利政策的主要議題，是經濟全球化對英國產業競爭力的重要性，以及人口老化對年金支出的財政危機。在這兩個領域，英國已進行了某些實質的改革。包含失業給付之刪減、訓練福利、工作福利、以及透過低工資之補貼來增強工作動機等勞動市場社會投資策略，而且大部分的政府年金給付也已經轉移到個人基金式的私有化方案中。這個特質使得英國體系相較於其他體系而言，其自由主義特質更顯突出，不過，英國的兩大政黨對國民健康服務的承諾依然維持不變（Taylor-Gooby, 2001; Pierson, 1996）。

參、臺灣的積極勞動市場政策

根據OECD研究報告對消極和積極勞動市場政策的定義，消極勞動市場政策

可歸類為失業給付和提早退休制度（early retirement）；積極勞動市場政策則包含五大面向，即公共就業服務（public employment service）（註4）、職業訓練（training）（註5）、青年方案（youth measures）（註6）、就業補助（subsidized employment）（註7）、身障者就業方案（measures for the disabled）（註8）等（Martin, 2000）。

臺灣在1999年制訂的「勞工保險失業給付實施辦法」，僅具有消極性的失業給付功能（註9），並未提供非自願性失業者積極的就業促進協助（李健鴻，2010）。在積極勞動市場政策方面，2000年之前的就業協助措施係被動地提供就業媒合服務、有限的就業促進津貼與就業訓練為主，創業協助與公共就業均是在特殊緊急狀況發生時才採取。職業訓練與就業服務體系，也存在著體系分散的情形，宣示性意義較強。如1982年頒行的「職業訓練法」，雖已針對職業訓練的等級加以分類，但仍以行政規範及管理目的為主；1992年通過的「就業服務法」中，雖對政府提供弱勢就業者就業服務之規範有所著墨，但宣示性的意義較強。換言之，2000年以前的就業服務體制係屬「中央統籌」體制，中央政府不僅統籌主導就業服務政策的制定，而且還負責維持就業服務輸送通路體系，以提供直接服務的任務，同時兼具「政策制定者」與「服務提供者」的雙重角色，形成典型的「中央集權式公共

就業服務體制」。職業訓練與就業服務亦非強制性的公共服務，以就業媒合功能為主，且職業訓練諮詢服務的機制尚未建立，因而職業訓練與就業服務以被動功能居多（李健鴻，2008b；2009；2010）。此外，在就業補助方面，當時的勞委會（現為勞動部）於1997年針對企業關廠而失業之勞工，制定「關廠歇業失業勞工輔導就業獎助」（註10），並於1998年制定「僱用獎助津貼作業須知」，1999年增列補助僱主僱用關廠歇業失業勞工及其他依法被資遣之失業勞工（註11）（曾敏傑，2009）。

2001年，臺灣面臨了網路經濟泡沫化所帶來的失業潮，因而修正了「勞工保險失業給付辦法」（註12），並在2002至2003年立法通過實施「就業保險法」（註13），將職業訓練和就業服務進行資源整合，成為「三合一服務」模式，並在新法中增列「提早就業津貼」（註14）和「職業訓練生活津貼」（註15）等項目，以激發失業者的求職行為，並提升其職業技能（呂建德，2003）。因而，在2000年之後，臺灣在就業服務和職業訓練體系的改革上，逐步將失業給付、就業服務與職業訓練制度整合為「三合一」就業服務模式，以「單一窗口」提供求職者獲得積極的服務，並強調請領者不能只消極領取失業給付，亦應接受就業推介與職業訓練諮詢（李易駿，2005；李健鴻，2008a）。在就業服

務的福利輸送上，2002年起中央政府所屬各區之職業訓練中心和就業服務中心開始轉型為區域性的運籌管理中心，負責協調整合所轄區域內各種民間組織與地方政府的資源。就業服務透過聯合性的單一服務窗口，使不同的機構與計畫，可以維持在一套整合性的架構中。職訓中心僅保留核心職類，餘則擴大補助地方政府、民間團體委外辦理訓練。再者，在地方性分權化方面，落實〈就業服務法〉中縣市政府具有主導地方就業服務事項的權責，形成「中心一站一據點」的「三階層式」公共就業服務體系。然而，地方政府只具有「資訊權」與「諮詢權」的角色，無法參與就業政策與資源分配。另外，還導入了外包契約主義至就業服務部門中，特別是涉及專門化服務項目改採契約外包方式（註16）（李健鴻，2006a；2008a；2009）。

在就業創造方面，第一階段係為因應1999年921地震所引發的經濟與就業壓力，以「以工代賑」為主，具有高度救災性質。2000年開始第二階段的方案，逐漸浮現公共僱用和工作津貼的概念。到了2001年則有「永續就業希望工程」，標的人口群更擴及因網路經濟泡沫後所導致的失業弱勢勞工。2002年「多元就業開發方案」政策目標從消極的濟貧轉向結合社區中較不具移動能力的勞動力，以達成在地就業之目標。到了2003年政府更擴大公共

僱用計畫，追加預算推行「公共服務擴大就業計畫」，強調與專長訓練和就業服務相配合，以提高案主的就業能力，早日重回一般勞動市場（傅從喜，2006；呂建德2003；李易駿，2005）。之後，「多元就業開發方案」的公共就業模式，由民間團體或地方政府依產業特色，提出經濟型或社會型計畫，由政府補助執行計畫單位之用人津貼等。其中，2008至2009年實施的「公部門短期就業專案」即是多元就業開發方案之一環，屬於社會型計畫，由地方政府釋出公部門短期就業機會（行政院勞工委員會，2009）。

2000年之後臺灣實施薪資補貼的方式，可分為兩類，第一類是依照「就業服務法」訂立的「就業促進津貼實施辦法」，主要適用對象為非自願性失業、長期失業者，與特定對象失業者等。第二類是依照「就業保險法」訂立的「雇主僱用失業勞工獎助辦法」，自2003年1月起實施，適用對象為非自願性離職者和特定對象者（李健鴻2006a；2006b）。2008年修正「雇主僱用失業勞工獎助辦法」之薪資補貼制度，但該法於2010年5月3日廢止，並同時發布「就業保險促進就業實施辦法」。新法增訂了「僱用安定措施」之章節，此新制並非常態性之補貼政策（註17），目的為避免雇主因經濟不景氣致虧損或業務緊縮而裁減員工，並於縮短工時期間給予薪資補貼（註18）。

肆、臺灣積極勞動市場政策做為社會投資策略的再檢視

針對臺灣在積極勞動市場的社會投資策略上，實務面的執行狀況可從下面幾點分析。首先，就供給面而言，觀察歐洲國家的積極勞動市場政策發展，可發現在執行層次上，歐洲國家仍著重在「就業諮詢」的面向上，對於提升人力資本的層次較難有所作為（Bonoli, 2012）。在臺灣的經驗中亦同，就業諮詢、媒合和職業訓練政府亦投入了大量資源，從表1近5年公立就業服務機構所提供的就業服務量，每年光是新增加的求職人次之服務量，多介於70-74萬人次之間即可見一斑，更遑論公立就業服務機構尚有辦理推介就業、求才登記等服務，林林總總的就業服務量次加總是非常龐大的。在職業訓練方面，從表2的各類職業訓練之統計，中央政府近5年的開訓能量，多維持在30-98萬人之間（註19），這些能量僅計算中央政府（勞動部）轄下的資源，尚不包括地方政府自辦和委外的職業訓練，以及其他政府部會所提供的訓練資源之能量。由此可見，臺灣投入職業訓練的資源亦非常龐大。然而，在現有投入的職訓能量下，每遇缺工或因應景氣緊縮時，政客仍舊以「開辦職業訓練」作為解決問題的手段，如2008年金融危機時，政府因應無薪假所推出的「充電加值計畫」（自由時報，2009）。但誠如

表 1 就業服務使用情形

單位：人次				
年度	求職人數 (新登記)	求才人數 (新登記)	求職推介就業人數 (有效)	求才僱用人數 (有效)
104年	717,413	1,435,213	421,282	847,128
105年	727,816	1,311,799	510,924	868,915
106年	740,408	1,305,048	548,400	875,441
107年	689,509	1,220,035	467,485	828,430
108年	702,856	1,188,381	468,772	789,095

資料來源：勞動部勞動統計。

表 2 勞動部所轄職業訓練使用情形

開訓人數							
單位：人數							
年度	總計	自辦訓練	委託訓練	補助職前 訓練	補助在職 訓練	青年職業 訓練	身心障礙 者職訓
104	984,255	16,510	17,843	21,537	885,669	40,986	1,710
105	893,870	17,171	15,230	19,987	807,400	32,575	1,507
106	314,067	16,542	21,606	22,730	221,644	29,957	1,588
107	305,012	15,054	19,819	21,379	218,691	28,428	1,641
108	338,764	14,942	19,625	21,521	249,649	31,453	1,574

資料來源：勞動部勞動統計。

Bonoli (2012) 所認為的，職業訓練不是投入很多就有效益，如果職訓等社會投資的投入無法因應產業的需求，投入再多都是枉然。

其次，目前臺灣人力資本的投入存在一個很根本的問題，即是目前很多缺工的產業，其問題不在於技術層次的艱難，而在於這些工作機會的勞動條件普遍低劣，

例如長期照顧產業的照顧服務員、螺絲產業等職缺。即便投入了大量訓練資源，也培訓出了相關的技術人力，但礙於勞動條件不佳的因素，許多受訓完成的學員仍望之卻步。即便投入該等產業的學員，也常因勞動條件低劣的問題，再次退出勞動市場，導致社會投資的浪費。且部分產業缺工，並非源於技能缺乏，而是勞動條件的

問題，部分職缺根本無須投入訓練成本，而是須優先改善勞動條件。因此，投入人力資本的訓練，若無法投入在優質職缺上，將可能造成更大資源的浪費。然而，創造優質的工作機會是最難的，這點在國外的經驗亦同（Kellaberg, 2009; Bonoli, 2012）。倘要改善勞動條件不佳的問題，如何協助整體國家產業轉型和配置，是另一個需要思考的議題。

第三，在福利服務輸送的面向上，從表2職業訓練提供的類型，可發現現行職業訓練以大量補助私部門或委託民間單位來辦訓，政府主要功能則為契約管理和審查執行狀況等行政業務。之所以委由民間單位來做為主要提供者的因素之一，在於開辦職業訓練需要龐大的空間、設備、軟體設施和師資等，且必須因應多元的職訓類別而有不同的素材。然而，以公部門有限的資源和空間，無法大量滿足多元的需求。因而，福利多元主義、公私協力等模式即成為政府在推動職業訓練的主要方式之一。但就實務面而言，私部門在辦訓能力上，同樣面臨場地與設備等限制，且私部門更須考量成本效益，使得須使用高機具設備、大型空間場域等高成本之職訓類型，較少私部門有能力承擔。能開辦的類別多以容易入門的技能居多。此外，私部門有能力辦理職訓的單位有集中化的趨勢，並不如想像中的多元。這樣的情形，將導致開辦的職業訓練類別無法確實因應

產業發展的趨勢，也使得政府在選擇委託單位的能力受限。且委託單位的辦訓能力參差不齊，同樣影響服務提供的品質。當然，公私協力的服務提供模式，在政府人力、物力等有限資源能力下，公私協力、福利多元主義未來仍會是福利服務的主要提供方式之一，未來更應要思考政府角色在提供社會投資策略上的定位，勢必要有更積極的介入和統籌功能，例如思考如何培力績優單位做為長期提供訓練的合作單位、協助有潛力的單位，提供新式的技能等。

第四，就人力資本投資的需求面而言，分析國際社會調查（ISSP, The International Social Survey Programme）2005年和2015年「工作導向（Work Orientation）」的資料庫，發現臺灣「過去一年曾接受訓練以提升技能」者當中，若以技術的可攜性（portability）和專殊性（specificity）程度這兩個標準，並依照ISCO-88的職業別將技術類型分為高一般技術（high-general）（註20）、低一般技術（low-general）（註21）、專殊技術（specific）（註22）等3種類型（Estévez-Abe et al., 2001; Iversen, 2005; Seeleib-Kaiser & Fleckenstein, 2009; Fleckenstein & Seeleib-Kaiser 2011）。可發現2005年在過去一年有接受訓練之受訪者，以高一般技術者居多（63.5%）。進一步針對受訪者的學歷做交叉分析，以高中

表 3 交叉分析表

	過去一年是否接受訓練以提升技能			
	2005年		2015年	
	有	無	有	無
高一般技術	63.50%	29.13%	55.86%	20.87%
低一般技術	27.25%	37.83%	32.43%	46.64%
專殊技術	9.25%	33.04%	11.71%	32.49%
總計	100%	100%	100%	100%
初等教育以下	6.25%	30.43%	3.97%	26.90%
高中職	50.75%	54.61%	36.20%	45.66%
大學以上	43.00%	14.96%	59.82%	27.43%
總計	100%	100%	100%	100%
中下階級	12.03%	20.07%	19.56%	33.27%
中產階級	52.88%	61.62%	63.33%	56.96%
中上階級	35.09%	18.31%	17.11%	9.76%
總計	100%	100%	100%	100%

資料來源：分析自ISSP 2005、2015原始資料。

職（50.75%）和大學以上者（43%）有接受訓練居大宗。再針對自評位階的變項做分析，以「自評為中產階級者」（52.88%）過去一年有接受訓練者最多。到了2015年，該趨勢仍不變，且有更集中於該等人口群的現象（表3）。顯示，有使用訓練資源者，多以高技術、高學歷、自評為中產階級者為主，反而低技術、低學歷、自評為中下階級者等真正需要提升技能者，無法進到資源體系中。使得訓練資源的分配，無法均等分配給真正需要提升技能和弱勢者。

伍、結論：思考人力資本的社會投資策略新方向

如同歐洲國家的經驗，臺灣投入在人力資本的社會投資亦不少，但同樣面臨投入成本和效益的兩難，筆者試著提出未來臺灣在積極勞動市場政策的社會投資策略上，可以思考的方向。首先，就投入訓練的執行面而言，Kellaberg（2009）指出，在勞動市場充滿不確定性和不穩定性的當代社會中，國家在選擇勞動市場人力資本配置上，將出現兩種選擇，一種是高端人

力投資 (high road)，另一種是低端人力投資 (low road)。Friedman (2017) 亦指出，在AI智慧快速發展的年代，勢必影響既有的勞動力需求。有些工作可能會消失，但相對地，亦會創造出新的就業機會。因而，Friedman指出，未來人力資本的需求，可能朝向2個面向發展，第一是高端技術人力，另一種則是基礎的技術人力，這也是未來國內投入社會投資時，可以思考的方向。在高端技術人力方面，可以思考與現行的高等教育連結。大專院校等研究單位擁有較多新創的能量，諸多新的知識經濟和前瞻技術，在高等教育體系內，能有較豐富的資源。因而，針對需要高端技術人才的產業，可以思考與高等教育體系連結，透過在職進修的階段性課程，一方面維持產業不斷升級的能量，另一方面也讓高端技術人力能不斷更新技術能量。同時，在少子化的危機中，也為現行高等教育體系，尋求另一種永續經營的可能性。

針對基礎的技術人力，這部分也是多數勞動力可以投入的。可以思考運用現行既有的職業訓練體系，做為訓練基礎技術人力的機制。這部分可以投入產業界較普遍通用的技術訓練，並與技術證照做搭配。未來可以思考依照不同的產業別，擬定不同產業別的基礎技術指標，針對這些指標有系統地投入訓練能量。這部分的訓練期程可以中短程為主，目的是取得基礎

技能和取得證照或認證，以降低勞動力進入技術工作的門檻，並能快速進入勞動市場就業。在獲取技能和就業後，可再透過在職訓練，持續進化專業技能，讓短期快速獲得的技術，能持續進化，提升人力資本。這部分建構在現行體系下，只是重新調整與規劃，並更緊密結合產業發展，讓人力資本投資更符合產業需求，也讓執行層次上的可行性更高。

其次，就國家競爭力而言，不論是歐洲國家的經驗或者臺灣的經驗，欲創造「好的就業機會」實難有成效 (Bonoli, 2012)。在臺灣，政府在人力資本的投入做了不少，教育經費占GDP的比率，近4年大約是5.1%，已高於南韓 (4.1%) 和日本 (2.9%) (OECD, 2016)。政府在職業訓練的支出，多以中央政府的各項訓練計畫為主。但這並無法完整呈現臺灣投入在職業訓練的資源。其他相當多的職訓資源無法在中央政府的訓練支出上呈現，諸如地方政府所辦理的自辦職訓、在職訓練、職業安全衛生方面的訓練等，族繁不及備載，只是資源相當分散，沒有整合。然而，倘若投入這麼多教育和訓練資源，但卻無法有效連結需求端和供給端，或者需求端無法釋出優質的工作機會，那麼投入再多的訓練資源也是枉然。目前國內勞動市場較大的問題是，能釋出優質的工作機會並不多，這與臺灣過去的產業發展多建構在代工與低價競爭的

特性有關。倘希望投入的教育和訓練資源能有效益，未來在思考職業訓練的社會投資策略上，必須與產業發展做結合，而政府在推動產業發展上，必須建構在國內產業發展的比較利益之上，找出適合臺灣的競爭性產業，以及促進產業轉型，讓產業端、需求端、訓練端能有效連結。而該部分需要更多跨部門合作（如產、經部門）才能完成。

最後，在落實人力資本的社會投資策略時，應同時思考彈性安全的面向。隨著全球經濟快速變動，使得勞動市場必須不斷快速轉換，伴隨而來的，雇主需透過更彈性的勞動力配置，以因應快速變動的市場。勞動條件和勞動保障降低亦是常見的現象。因此，在生產和技術不斷快速變動、推陳出新的情況下，勞工所需的技能

也需不斷更新，才能因應勞動市場的需求。然而，企業為求彈性，亦需擁有調控人力的彈性，才能在競爭的全球市場中生存。使得勞工的勞動條件和就業保障面臨勞動卻不安全的危機。因此，未來勞動彈性化的情形勢必越來越深化，勞工所面臨的就業風險亦將更嚴峻。人力資本的社會投資策略，也必須思考納入彈性安全的配套措施，以因應更多勞動市場彈性化的需求。這也是目前社會投資政策上，較少被討論的。

（本文作者為國立中正大學社會福利研究所博士）

關鍵詞：社會投資、積極勞動市場政策、人力資本、福利國家轉型、職業訓練

註釋

註1：失業率介於2.14%至2.91%之間，年平均失業人數則介於15萬與22萬人之間。

註2：失業率介於2.60%至2.99%之間，年平均失業人數則介於24萬與29萬人之間。

註3：丹麥的年金是由兩個部分構成，一是基礎年金的部分，由政府稅收支應；二是職業年金的部分，由雇主與員工各依三分之二與三分之一的比例共同貢獻保費支應。

註4：包括就業諮詢、協尋和求職的個案管理等。

註5：針對失業者 and 就業者的職業訓練。

註6：針對年輕失業者 and 應屆畢業生的訓練和就業方案。

註7：包括雇主的僱用補助、公部門就業（public work）、對失業者再就業的補償等。

註8：針對身障者的職業訓練方案或庇護性就業方案等。

註9：向公立就服機構辦理求職登記後14日，給予3至8個月不等的失業給付。

註10：於再就業連續工作滿六個月後，給予獎助金六萬元。

- 註11：補助雇主僱用每名每月5,000元，最長12個月。
- 註12：包括縮短等待期、放寬給付標準以及將給付水準提高至投保薪資之60%。
- 註13：該法取代原有的「勞工保險失業給付辦法」。
- 註14：「就業保險法」第11條第1項第2款規定「符合失業給付請領條件，於失業給付請領期間屆滿前受僱工作，並參加本保險3個月以上。」
- 註15：「就業保險法」第11條第1項第3款規定「被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練」。
- 註16：例如將就業促進研習活動、就業諮商、服務人力供應等外包給民營供應機構處理。
- 註17：須在領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人數之比例，連續3個月未達2.2%才啟用，實施期間最長為一年。
- 註18：金額為縮減工時前三個月平均月投保薪資及約定縮減工時後月投保薪資差額之50%發給。
- 註19：106年之後，因在職訓練中的企業人力資源提升計畫和小型企業人力提升計畫的計算單位，由人次改為人數，使得整體訓練能量之統計數字大幅下降。然而，若維持原本計算單位，則整體統計數據與105年之前差異不大。
- 註20：包括民意代表、主管及經理人員；專業工作者；技術員及助理專業人員。
- 註21：事務人員；服務及銷售人員；基礎性職業工作者。
- 註22：技藝有關工作人員、機械設備操作人員及電腦程式工作者。

參考文獻

- Esping-Adersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. 古允文譯 (1999)。《福利資本主義的三個世界》。臺北：巨流。
- Friedman, T. L. (2016). *Thank You for Being Late: An Optimist's Guide to Thriving in the Age of Accelerations*. New York: Farrar, Straus and Giroux. 廖月娟譯 (2017)。《謝謝你遲到了：一個樂觀主義者在加速時代的繁榮指引》。臺北：天下。
- Taylor-Gooby, P. eds.(2001). *Welfare States under Pressure*. London: Sage. 劉育廷等譯 (2006)。《壓力下的福利國家》。臺北：松慧。
- 主計處 (2020)。《108年人力資源調查統計年報》。臺北：行政院主計處。
- 自由時報 (2009)。〈勞委會充電加值計畫今上路〉，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/276754>。2020/2/18作者讀取。
- 呂建德 (2001)。〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，《臺灣社會學刊》2。頁263-313。

- 呂建德 (2003)。〈全球化與福利改革的政治經濟學：以荷蘭與丹麥為例的分析〉，《社會政策與社會工作學刊》7 (2)。頁121-170。
- 李易駿 (2005)。〈「公共服務擴大就業計畫」的反思與概念性對話〉，《社會發展研究學刊》6。頁3-38。
- 李健鴻 (2006)。〈僱用獎助方案的診斷與分析〉，《就業安全》5 (2)。頁34-39。
- 李健鴻 (2007a)。〈臺灣勞動市場的「彈性」與「安全」：國際比較分析〉，《國家與社會》2。頁215-259。
- 李健鴻 (2007b)。〈臺灣勞動立法之政策改革：彈性安全觀點的分析〉，《政大勞動學報》21。頁91-127。
- 辛炳隆 (2003)。〈積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗〉，《就業安全》2 (1)。頁9-15。
- 教育部 (2019)。《教育統計》。臺北：教育部。
- 傅從喜 (2006)。〈我國公共服務擴大就業計畫之再就業效果評析〉，《社會政策與社會工作學刊》10 (1)。頁115-149。
- 勞動部 (2020)。勞動統計查詢網，https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx。2020/2/15作者讀取。
- Bonoli, G. and Natali, D. (2012). *The Politics of the New Welfare State*. Princeton: Princeton University Press; Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. (2012). Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship. In N. Morel, B. Palier, & J. Palme eds.. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. pp. 181-204. Bristol: Policy Press.
- Ebbinghaus, B. & Manow, P. (2001). *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1996). After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In Esping-Andersen, G. eds.. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. pp.1-31. London: Sage.
- Estévez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In P. A. Hall & D. Soskice eds.. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. pp. 145-183. Oxford: Oxford University Press.
- Fleckenstein, T. and Seeleib-Kaiser, M. (2011). Business, skills and the welfare state: the political economy of employment-oriented family policies in Britain and Germany. *Journal of European Social Policy*, 21(2), 136-149.
- Hirst, P & G. Thompson (2000). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*(2ed). Cambridge: Polity.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kalleberg, A. L. (2009). Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition, *American Sociological Review*, 74(1), 1-22.
- Kohler, P. A., Thoren, K. H. & Ulmestig, R. (2008). Activation Policies in Sweden: “Something Old, Something New, Something Borrowed and Something Blue. In Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. eds.. *Bringing the jobless into work: Experiences with activation schemes in Europe and the US*. pp. 257-296. Berlin Heidelberg: Springer Verlag Press.
- Kvist, J., Pedersen, L. & Kohler, P. A. (2008). Making all Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies. In Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. eds.. *Bringing the jobless into work: Experiences with activation schemes in Europe and the US*. pp. 221-256. Berlin Heidelberg: Springer Verlag Press.
- OECD (2016). Public spending on education. Revised <https://data.oecd.org/eduresource/public-spending-on-education.htm>.2020/2/1
- Pierson, P. (1996) The New Politics of the Welfare State, *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Rhodes, M. (1998) Globalization, Labor Markets and Welfare States. In: M. Rhodes and Y. Meny eds.. *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* pp. 178-203. London/ New York: Macmillian/ St. Martin Press.
- Seeleib-Kaiser, M. & Fleckenstein, T. (2009). The Political Economy of Occupational Family Policies: Comparing Workplaces in Britain and Germany. *British Journal of Industrial Relations*, 47(4), 741-764.
- Stephens, J. D. (1996). The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects. In Esping-Andersen, G. eds.. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. pp.32-65. London: Sage.
- The International Social Survey Programme 2005 Work Orientation
- van Berkel, R. & Moller, I. H. (2002). The concept of activation. In van Berkel, R. & Moller, I. H. eds.. *Active social policies in the EU*. pp. 45-71. Great Britain: The Policy Press.