

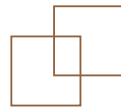


大陸勞工保險制度的現況、問題與發展

世新大學社會發展研究所教授 黃德北

改革開放以來，大陸的經濟體制出現劇烈的轉型，市場經濟取代計劃經濟，公有制企業的比重也日益下降，私營企業、外資與個體經濟的份量則不斷攀升。面對社會主義經濟體制的轉型，原有的社會保障體系也必須隨之出現變革，處於此一轉型過程中的大陸勞工，他們的保障體制也出現極大的變化，由原來的單位保障制改為社會保險制。

由於過去30餘年的改革開放特質，是採取高度分權的改革模式，因此大陸的勞工保障體制也出現高度的地方差異，加上原有的城鄉二元體制使得進城打工的農民工無法享受城市居民的福利與保障，企業甚至與地方政府勾結，不幫農民工投保，以致大陸的勞工保險一直存在覆蓋率低與參保率低的問題。不過，隨著制度的發展，許多舊問題已經消逝，但新問題又隨之出現，顯然大陸勞工保障制度還是處於變動的狀態。目前兩岸交流日益密切，有上百萬的台灣人在大陸投資、工作與居住，甚至有許多人在大陸企業工作，因此有必要了解大陸勞工保險制度的特質，本文即企圖分析晚近大陸所建立起來的勞工保障制度的特質、目前所面臨的問題及未來可能的發展。



從單位保障到社會保險

中國共產黨在 1949 年成立新政權不久，即開始建立一套以社會保險為基礎的勞工保障制度，1951 年制定的《勞動保險條例》規定，企業每月按職工工資總額的 3% 提撥為勞動保險基金，費用全部由企業負擔，保險基金中 70% 交基層工會用於單位內的保險費用支出，另外 30% 的基金上繳上級工會用於統籌調劑，當基層企業留用的基金不足支付時，可要求上級工會調劑解決。至於勞工保險保障的範圍則涵蓋退休養老、工傷、醫療與生育等內容。從社會保障的理論與發展歷史經驗來看，3% 的保費實際上是不能負擔前述的優渥保障。不過，由於大陸當時還是一個年輕的勞動社會，因此企業尚不需面臨職工退休養老的問題，社會保險並未真正遭遇給付不足的問題，但保險給付不足一直是一個潛在的問題。

1966 年文革爆發，中華全國總工會遭到衝擊解體，加以退休給付問題逐漸浮現，因此文革期間，大陸官方決定勞工的保障由原先的社會保險改為單位保障制，職工的退休養老、醫療與工傷保障，都由企業負責，企業也不需再繳交 3% 的保險費。1978 年鄧小平取得領導權初期，為了爭取勞工的支持，開始大幅提高職工的各項社會福利與保障，以致單位提供給員工的保障日益增加，幾乎實現從搖籃到墳墓的保障，卻也出現嚴重的「企業辦社會（福利）」現象。此舉不但使得企業的成本增加，尤其對於成立已經多年的老國營企業特別不利，因為這些企業必須將大批資金用於支付大量退休工人的退休金與社會福利，根本無力再進行企業的設備更新與擴大再生產。

1986 年針對於國企進行大幅變革，新進工人採用勞動合同制，不再享有鐵飯碗的保障。對於新進工人，開始試行以社會保險方式解決職工未來的退休養老保障。因此勞工的保障再度從原來的單位保障制轉軌到社會保險制。

進入 1990 年代，國企改革的步驟日益加速，非公有企業的比重也在攀升，建立一套全新勞工保障體制的需求愈顯迫切，到 1993 年第 14 屆 3 中全會終於將社會保障制度改革的議題提上議程，並逐漸確立以「社會統籌與個人帳戶相結合」的模式為新的社會保障體制的原則。

新自由主義 vs. 社會主義

社會統籌與個人帳戶相結合是一種雙層的保障模式，這也與國際勞工組織及世界銀行近年來倡





議的多層次（多支柱）保障模式的理念相契合。社會統籌是接近現收現付的方式，並具有一定的所得重分配的功能，是歐洲福利國家偏好的保障模式；個人帳戶則是採基金積累方式，也不具有所得重分配功能，是新自由主義意識型態大力主張的社會保障模式。

大陸在建立新的勞動保障制度時，正是新自由主義意識形態取得全球領導霸權的時候，世界各國社會福利制度都受到一定程度的影響，自然大陸也無法自外於此，新的勞動保障制度中處處可見個人帳戶制的實施以及國家角色的缺位，正是新自由主義留下的痕跡。

不過，由於大陸曾是一個社會主義社會，因此原有的社會主義體制與價值也仍然影響著新制度的建立，這可以反映在新的保障體制要求企業負擔較高的保險費額比例，並且建立起獨特的住房公積金制度，以減輕勞工的負擔。因此，純粹從制度面來看，大陸的社會保障制度具有非常高的保障水平，接近歐陸福利國家的模式，而與東亞國家的福利模式有相當程度的差異。但是，鄧小平推動改革開放政策所遺留下來許多弊病，如高度地方分權的社經決策模式、以官員招商引資的表現作為升遷的標準、盲目相信發展是硬道理的發展觀等，使得大陸在落實新的社會保障制度時也面臨重重困難與障礙，影響勞工勞動權益的保障。

五保一金

1990 年代以來逐漸發展出「五保一金」的保障模式做為保障勞工勞動權益的主要支柱。所謂的「五保」是指：退休養老保險、工傷保險、醫療保險、失業保險、生育保險等五項保險制度；「一金」是指住房公積金制度。「五保」類似台灣勞工保險給付的內容，「一金」則是大陸官方為解決 1998 年取消社會主義福利分房後所發展出來的特殊保障制度。

「五保一金」的保障內容，包括：

- (1) 退休養老保險：大陸的退休養老保險是社會統籌與個人帳戶相結合最典型的模式。退休養老保險的保費是由勞工與企業共同繳納，勞工繳費比例為工資的 8%，企業繳費比例為 20%。保障主要分為兩層，第一層是採取社會統籌的保障，一個勞工退休後每月可以領取該城市平均勞工工資的 30%；第二層則採取個人帳戶制，勞工每月所繳的 8% 存於個人帳戶中，退休後領取。
- (2) 工傷保險：勞工在工作中或特殊狀況下，遭受意外災害或患職業病導致暫時



或永久喪失勞動能力或死亡時，勞工或其家屬可以透過工傷保險得到一定的物質幫助。由於大陸政府認為保障勞工職業安全是雇主的責任，因此工傷保險規定：工傷保險保費完全由雇主負擔，勞工個人不須繳納。工傷保險費率採浮動費率，視行業而有所差別，保費在企業全體職工工資的 0.4%-1.4% 之間。

- (3) 醫療保險：醫療保險也是採取社會統籌與個人帳戶相結合的保障模式，勞工繳費比例為工資的 2%，企業比例為 8%-12%（各地規定不一）。其中企業繳納的部分保費用於社會統籌，主要用來支付重病住院及大病診療；企業繳納的部分保費（約佔企業繳費的 30%）及勞工個人繳納的保費劃入個人帳戶，用來支付醫療費用，個人帳戶內的資金可以移轉與繼承。
- (4) 失業保險：大陸的失業保險是採基金制，基金財務來源主要是由勞工、企業的繳費及政府的財政補貼，勞工繳費比例為工資的 1%，企業比例為 2%。失業保險金領取的最長時間為 24 個月。
- (5) 生育保險：生育保險所提供的保障包括生育津貼、產假以及醫療服務。勞工個人不須繳納生育保險費，保費全部由企業負擔，企業依職工全體平均工資的 0.6%-0.8.5% 比例按月繳納（各地規定不一）。
- (6) 住房公積金：住房公積金是由勞工與單位共同繳納的公積金，勞工繳納的公積金比例不得低於職工上一年度月平均工資的 5%，企業繳費不得低於勞工繳納比例。全部基金都屬於勞工個人帳戶所有，但勞工動用個人帳戶內的基金只限於買房、房屋修繕、補貼房租等情況。住房公積金並在勞工離退休、喪失勞動條件與出國定居等情況時將基金返還勞工。





現制面臨的問題

從前面的分析我們可以發現，大陸勞工保險體制採取非常高比例的保費費率，且主要是由雇主來負擔，理論上可以使得勞工得到較好的保障。不過，由於企業要負擔非常高的保險費用，使得部分企業會設法規避企業責任。尤其改革開放以來，大陸的社會經濟政策是採取高度放權讓利的分權模式，因此許多企業會設法與地方政府官商勾結，規避企業應負擔的責任。影響所及，造成勞工保險參保率與覆蓋率太低，許多勞工並未納入到保障範圍，也就是勞工與勞動保險之間是所謂的「看得到、吃不到」。這種情形在 2008 年勞動合同法實施後有相當程度的改善，因為勞動合同法對於勞工保障有更嚴格的規範，對於不遵守勞動法令的企業也有明確的處罰規定。

此外，目前大陸的社會保障體制是採取高度分權的模式運作，以省或地級市為單位統籌運作，存在著明顯的地方差異以及不利勞工移動的問題。

所謂不利勞工移動是指保險基金無法隨勞工離職而攜帶提走。以退休養老保險為例，勞工如果要進行跨省移動，雖然能夠將個人帳戶內的保費提走，但社會統籌的基金（企業繳納的保費）卻不可攜帶，這樣的規定對於勞工的流動非常不利。尤其對於處於不斷流動狀態的農民工更是特別不利，因此農民工會考慮是否要參加勞工保險，雇主也藉此慫恿農民工不要參加保險。

地方分權導致的地方差異也有許多不利的影響，它會導致整合不易的問題。由於地區的保障差異，使得上級政府如果想要整合所屬下級政府的社會保障制度，將會面臨究竟是要以保障水平高或低的地區為標準進行整合？亦即究竟是要降低高保障地區的保障水平，以求得地區整體的合一；還是要不顧經濟現實，強迫保障低的地區提高保障水平？



社保基金管理是另一個嚴重的問題，這是實施個人帳戶制國家都要面臨的問題。由於大陸目前採取的是個人帳戶與社會統籌相結合的制度，個人帳戶制就勢必會累積龐大的基金，基金如何使用與管理就成為一個嚴重的問題。尤其大陸目前的社會保障制度是實施地方分權模式，因此基金也是採取由地方政府管理的方式。大陸的地方政治存在許多問題，透明度與監督都不足，極易出現基金濫用的問題。2006年上海市委書記陳良宇下台受審，其中固然有政治鬥爭因素在內，但陳良宇被指控的原因之一就是支使手下挪用上海市社保基金衍生出許多弊案。目前中央政府對於地方政府掌握的社保基金收支都不清楚，更遑論中央政府想要進行監管或建立跨省之間社保基金整合的可能性。

最後，醫療制度所存在的弊病是最困擾勞工的問題，改革開放以來，大陸的醫療資源集中大城市，醫療機構高度市場化，許多公立醫院必須自負盈虧，以致運作起來與私營企業無異。此外，醫療保險中個人負擔比重太高，保險互助共濟的色彩下降，生病竟已成為許多勞動者不可承受之重。官方不得不在2009年4月提出新的醫改方案，預計在5年內編列數千億人民幣用於醫改上，解決醫療方面的問題。

結語

1990年代後期大陸初步提出勞工保障制度的架構時，許多人都對此一體制能否持續抱持悲觀態度，但晚近隨著經濟的發展與生產力的提高，使得大陸的某些勞工保障問題，如社會統籌基金不足、個人帳戶不能做實等，已經得到解決；有些問題如企業參加社會養老保險的參保率太低以及醫療保險覆蓋率太低等，也正在快速改善中。顯見一套進步的制度架構一旦建立起來，終將在日後會發揮作用，對勞工保障產生實質效果。

不過，經濟發展雖然使得許多舊的勞工保障問題得到解決，卻也因為人們所得的提高而有新的要求與更高的保障需求出現，目前大陸民衆對於醫療問題的普遍不滿，使得醫改成為當前最迫切的議題。此外，有些問題涉及大陸整體社經制度的變革，使得改革困難重重，例如農民工的保障仍然存在各種問題，許多企業根本不幫農民工投保，即使投保，也因為大陸的城鄉二元體制，使農民工不一定能得到各項社會保險的保障，如大多數的農民工都無法享受失業保險的保障；許多農民工也不能參加醫療保險；如果進行跨省的工作流動，退休養老保險權益也會受到影響。目前中共當局已經在保護農民工權益上採取更多積極措施，希望能改變這一困境，但由於城鄉二元體制與戶籍制度的變革牽涉太廣，改革無法立即落實，農民工保障也就還有很漫長的路要走。☹



參加「國際勞動力專業人員協會 IAWP 第 97 屆年會」及訪問美國貿易調適協助 (TAA) 方案紀要

行政院勞工委員會職業訓練局副局長 郭振昌

IAWP



與美國勞動部貿易調適協助辦公室同仁合影。



今（2010）年 6 月 26 日至 7 月 5 日奉派赴美國出席「國際勞動力專業人員協會（International Association of Workforce Professionals, IAWP）第 97 屆年會暨順道參訪美國勞動部推動貿易調適協助方案（Trade Adjustment Assistance Program, TAA），謹臚陳如次：

參加「國際勞動力專業人員協會 IAWP 第 97 屆年會」

一、緣起及經過

「國際勞動力專業人員協會」（International Association of Workforce Professionals, IAWP）原名「美國公共就業服務協會」（American Association of Public Employment Services），是一個創立於 1913 年的美國國內民間組織。1952 年改為「國際就業安全從業員協會」（International Association of Personnel in Employment Security, IAPES）；2003 年改為現名。會員超過 13,000 人，皆係就業安全領域的工作者，有的在民間單位工作，但大部分為美國政府機關的官員。其成立的宗旨在於增進全體會員的成長與發展；為所有從事就業服務、職業訓練及失業保險等相關人員提供服務；支援各級主管人員與相關機關之業務推展；並為從事就業安全相關業務之人員提供服務。

該會中華民國分會於民國 54 年成立（現稱「國際就業安全協會中華民國總會」），是該會的第 18 區會（district）。

第 97 屆年會及國際教育研討會（International Educational Conference）於 2010 年 6 月 26 日至 30 日在美國南卡羅來納州格林維爾市（Greenville, South Carolina）Hyatt Regency Greenville 舉行。中華民國代表團成員包括：行政院勞工委員會職業訓練局副局長郭振昌及勞委會駐美莊秘書美娟等 2 人參加。

本（97）屆 IAWP 年會約有來自美、日、拉脫維亞、立陶宛及我國等代表約 300 人與會。筆者除參與大會所有議程，並於國際論壇中介紹我國就業安全重要措施與促進就業方案外，且在會議期間與美勞動部負責就業與職業訓練之助理部長 Jane Oate 就促進就業、職業訓練及貿易調適等進行意見交換。Oate 助理部長歡迎筆者遠道來訪，並表示美國貿易調適協助方案行之多年，為一項頗為成功之政策。另大會為強化國際交流，特別安排參訪當地重要汽車製造商 IBM 之汽車生產流程，及南卡最大之勞動力發展單一窗口服務中心（Workforce One Stop Center）。



年會標章，會議主題為“合作與創新”。

二、會議內容重點概述

(一) 年會開幕式

本屆年會於6月27日下午1點舉行開幕式，由大會主席——來自美國勞動部就業與訓練總署（U.S. Department of Labor/ Employment and Training Administration）負責規劃失業保險業務的現任IAWP理事長Daniel L. Hays先生主持，並請當地美國勞動部就業與訓練總署第三分署長（Regional Administrator）Helen Parker女士致詞。

整個開幕典禮活動內容尚包括下列程序：

1. 美國各州州旗，由各州代表高舉進場。
2. 外國代表團，包括中華民國、日本、立陶宛及拉托維亞等，高舉各國國旗進場；我國由行政院勞工委員會職業訓練局副局長郭振昌代表舉中華民國國旗進場，並高喊「Welcome to visit Taiwan, Republic of China；Taiwan will touch your heart」獲得全場熱烈的歡迎掌聲。

(二) 國際文化之夜

6月27日下午5:00~7:00舉行國際文化之夜，我國與日本、立陶宛、拉脫維亞代表及代表韓國與哥倫比亞之IAWP會員，辦理國際文化展演（Cultural Event）活動，播出我文建會提供之世紀展演、虎年燈籠製作，及與日本合作利用書法展示我書法文化，深獲好評。

(三) 美國失業保險75週年專題報告與討論

6月28、29日均有美國失業保險75週年的專題報告與討論，其重點摘要如下：

失業保險計畫45-89號及30-40號說明函配合2007年國會議員McDermott的失業保險擴充法案，為2009年美國復甦與再投資法（The American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA）的先驅者。該法案的目的為刺激經濟，涵蓋如擴大福利，增加每週25美元額外津貼，提供特定行政管理費用5億美元和70億美元作為失業保險現代化的資金。特定行政管理費用於擴大執行，提供失業保險給付領取者再就業服務，福利、稅收與申訴制度的現代化改革，並向失業保險給付申領者宣導，致使他們的意識改變。現代化獎勵金可用於支付福利、失業保險或就業服務行政管理（如由州議會撥款），以減少或避免加稅。各州獲得獎勵金須符合資格，如果州政府提供上1年4個完整季度的基期福利申請，可獲得1/3的額度；州政府



筆者於開幕式中持中華民國國旗進場，並呼籲：“Welcome to visit Taiwan, Republic of China : Taiwan will touch your heart”。



如符合下列 4 項資格中的 2 項，即可獲得剩餘的 2/3 額度：

1. 支付某些部分工時（每週工作 20 小時）勞工；
2. 允許因家庭因素（家庭暴力、家庭成員疾病、陪伴配偶）致離職者；
3. 訓練期間延長為 26 週；
4. 提供 15 美元眷屬津貼等。

另有人研議將“失業保險（Unemployment Insurance）”修正為“再就業保險（Reemployment Insurance）”，俾使其更具積極勞動市場政策意義。

（四）國際論壇

6 月 28 日上午出席國際論壇。本次國際論壇主題為：經濟刺激計畫的效用與經驗（Economic stimulus packages : Do they work ? What was your country' s experience ?）。計有來自我國、日本、拉脫維亞、立陶宛及美國等代表分別報告。本次由筆者代表發表我國振興經濟就業促進政策與措施之績效與經驗（Economic Revitalization Policy – Employment Promotion Measures and Experiences in Taiwan, R.O.C.），深獲 IAWP 理事長、國際發展組召集人及日本等之好評，稱許報告架構與內容在 5 個報告國家中最完整。

（五）頒獎午餐會

6 月 28 日中午，大會舉行頒獎午餐會，由美國勞動部負責就業與職業訓練之助理部長 Jane Oate 致歡迎詞揭開序幕，會中表揚在過去一年中熱心推動會務卓有績效人員。大會頒獎項目包括：招募會員、國際發展、傑出客服、退休服務、失業保險服務、本屆退休人員、法規、通訊、專業實踐和教育等。我國莊秘書美娟亦獲大會頒獎表彰推動國際發展之個人獎「Individual Ealton Nelson Award」。

（六）IAWP 主席早餐會

6 月 30 日早晨 7 時 30 分，由 IAWP 主席 Daniel L. Hays 先生邀請國際代表團及大會重要幹部參加早餐會，會中主席先向遠道而來的國際代表團隊表示歡迎，並致贈紀念品；駐美秘書莊美娟以優雅的外交禮儀，致詞感謝大會的邀請及協助安排相關行程等，並表示願與該會共同致力於會務的推動及相互交流。筆者並致贈 IAWP 主席 Daniel L. Hays 及 IAWP 國際發展組召集人 Verna Wade 紀念品，謝謝渠等的支持與協助。



筆者於國際論壇中發表我國振興經濟就業促進政策與措施之績效與經驗。

訪問美國貿易調適協助（TAA）方案

筆者於出席 IAWP 年會後，特轉往華府就美國在「貿易調整協助方案」之推動，與勞動部執行官員 Del-Min Amy Chen（Certifying Officer）、Sharon Leu（Program Analyst）、Melissa Smith（Public Liaison）等進行意見交換。勞動部官員除詳細簡介美貿易調整協助方案之法源、措施內容、受理與准駁流程外，對於我方要求是否可提供個案參考時則表示，貿易調整協助方案個案均未對外公開資訊，惟若有必要，未來可再安排會晤進行個案討論，或亦可參考該部網上之公開資訊。茲摘要訪問重點如次：

一、方案內容

美國實施「貿易調適協助方案」（Trade Adjustment Assistance Program, TAA）主要目的，在協助因受到國際貿易競爭影響致失業的勞工，目前由勞動部就業與訓練署所屬貿易調適協助辦公室（Office of Trade Adjustment Assistance, OTAA）主管，負責辦理相關申請、調查與判定業務，聯邦失業給付支出帳戶（Federal Unemployment Benefit Account, FUBA）為主要經費來源。以下為「貿易調適協助方案」之內容概要。

（一）適用對象

1. 因商品、服務進口增加而失業，或工作受到威脅之勞工。
2. 因雇主生產外移或自外國進口商品、服務而失業，或工作受到威脅之勞工。
3. 因公部門自外國進口商品、服務而失業，或工作受到威脅之勞工。
4. 雇主因顧客有相同情形致結束營運而失業，或工作受到威脅之勞工。
5. 雇主經國際貿易委員會（the International Trade Commission, ITC）認定為貿易受害者而失業，或工作受到威脅之勞工。

（二）方案目標

1. 鼓勵合乎 TAA 對象勞工儘速再就業。
2. 提供再就業勞工必要的訓練與所得支持。
3. 提供再就業勞工新舊工作薪資差額補助。



(三) 發展簡史

1. 依 1974 年《貿易法》(the Trade Act of 1974) 在勞動部建立「貿易調適協助方案」(Trade Adjustment Assistance Program)。
2. 2002 年大幅修正。
3. 2009 年 2 月 17 日美國 Obama 總統簽署《2009 年美國復甦與再投資法案》(American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA)。
4. 2009 年 5 月 18 日實施《2009 年貿易與全球化貿易調適協助法》(Trade and Globalization Adjustment Assistance Act of 2009, TGA)。

(四) 貿易調適協助申請過程

如何申請貿易調適協助方案 Trade Adjustment Assistance Program (TAA)

申請過程概要——依 2009 年《貿易和全球化調適協助法》(the Trade and Globalization Adjustment Assistance Act of 2009) 修正案有兩個分明階段：

1. 要獲得 TAA 再就業服務和給付，每小組工作者必須首先向美國勞動部申請，證明因為對外貿易受不利地影響的工作者，如果符合將發給必要的合格證明。
2. 取得證明的每名工作者可以單獨地透過他們的地方單一窗口生涯中心 (local One-Stop Career Centers) 確定服務和給付。

誰可以提出申請——申請也許由一個小組 3 名或多名工作者提出，由公司或政府機構官員由單一窗口生涯中心的工作人員或夥伴 (包括各州就業保障代辦處和被資遣的工作者服務單位) 或由工會或其他工作者代表申請。

TAA 合格要件

在接受 TAA 申請以後，勞動部貿易調適協助辦公室 (OTAA) 調查員會蒐集並且分析事實，確定是否符合資格要件。這些要件摘要如下：

1. 工作者的公司生產產品或提供服務或工作者的雇主是提供服務的政府機構；並且
2. 勞工必須至少在申請的日期之前的 12 個月被解僱了或有解僱的威脅 (50 人以下公司至少有 3 名工作者或 50 人以上公司至少 5%)；並且
3. 至少下列要件之一：
 - (1) 增加進口之產品與服務對類似產品與服務之銷售或生產造成實際減少，或產



- 品與服務與勞工之公司做直接競爭並造成其勞工解僱或有解僱威脅者；或
- (2) 增加進口之類似產品與服務或做直接競爭之產品與服務係由勞工之公司生產或提供之產品與服務，並造成其銷售或生產有實際減少，並對其造成勞工解僱或有解僱威脅者；或
 - (3) 增加進口之產品與服務對類似產品與服務之銷售或生產造成實際減少，或產品與服務與勞工之公司之主要零配件產品之供應商，做直接競爭並造成其勞工解僱或有解僱威脅者；或
 - (4) 產品與服務之生產與提供移往美國境外，並造成其勞工解僱或有解僱威脅者；或
 - (5) 以 TAA 認證公司之供應商或下游廠商身分，因為商業損失造成其產品與服務之銷售或生產實際減少，並造成其勞工解僱或有解僱威脅者；或
 - (6) 公部門向外國採購服務，並對該公部門造成其勞工解僱或有解僱威脅者。

工作者如確定由國際貿易委員會 (the International Trade Commission, ITC) 認定為因外貿造成對公司的僱用傷害，就不需再作上述三個標準的認定。

關於 OTAA 申請的決定

OTAA 將在 40 天內對申請尋求做最後的決定。如果合格要件符合了 OTAA 將發給「關於工作者調適協助申請的合格證明」。「工作者調適協助」包括 TAA 對合格的工作者可利用的各自的服務和給付。其合格期通常為 3 年，包括申請前的 1 年與申請後的 2 年，每份證明均會標示指定始終日。

如果合格要件沒有符合，OTAA 將發給工作者關於否決的「申請工作者調適協助」。被否認 TAA 的證明的工作者可以：1) 申請行政再考慮 (administrative reconsideration)；2) 申訴；並且 / 或者 3) 也可透過地方單一窗口生涯中心或被資遣工作者服務中心，申請其他符合勞動力投資法 (the Workforce Investment Act) 的再就業服務。

由 OTAA 證明的工作者，如果他們有解僱威脅也許單獨地透過他們的地方單一窗口生涯中心，申請再就業和個案管理業務和解僱前訓練；或者，如果他們已經被解僱了，工作者也許可得到各自的再就業服務和給付，包括將幫助他們獲得適職的訓練和收入保證，或者變得重新僱用並且符合其他要求的更老 (50 歲以上) 的工作者的薪資補助。(見後述的 RTAA)



如何申訴？

行政再考慮 (Administrative Reconsideration) —— 貿易調適協助申請的決定，每日聯邦公報 (the Federal Register) 均會公告。被否認證明的工作者可申請從 OTAA 的行政再考慮。要求再考慮必須：1) 書面提出；2) 包括 TAA 調查編號；3) 簽字；並且 4) 描述申請時所包括的小組工作者。申請必須也援引為什麼工作者認為否認錯誤的根據事實、事實的解釋或者法律。必須於聯邦公報出版物公告後 30 天內用郵寄或電傳方式向 OTAA 提出再考慮申請。

司法審查 (Judicial Review) —— 被否認證明的工作者也可於最初的否認或行政再考慮否認的聯邦公報公告後 60 天在內，向位於紐約的美國國際貿易法院 (U.S Court of International Trade) 個案管理監督員 (the Case Management Supervisor) 尋求司法審查。

(五) 給付內容

1. 職業訓練 (Job Training Assistance)

勞工可參與經認可的全時或部分工時的職業技能訓練，包括課堂上課、在職訓練、雇主需求特別訂製訓練 (Customized Training)、及識字或英文第二外語的基本或補救教育 (Remedial Education) 訓練。但全時訓練才可申請貿易再調適津貼 (Trade Readjustment Allowances, TRA)。有失業威脅經證明的勞工亦可參與訓練，以預防失業。

2. 貿易再調適津貼 (Trade Readjustment Allowances, TRA)，即所得支持 (Income Support)。

勞工參加經認可之全時職業訓練期間，若已領完其規定的失業保險給付與延長失業給付，可再領取 130 週的貿易再調適津貼；如勞工也參加識字或英文第二外語的基本或補救教育 (Remedial Education) 訓練，則貿易再調適津貼總計每人最高可領至 156 週。

3. 搬遷津貼 (Relocation Allowances)

支付成功轉換至其它地區就業勞工合理搬遷安置費用 100% 之津貼，支付標準為其平均週薪的 3 倍，或不超過 1,500 美元上限的搬遷津貼。

4. 尋職津貼 (Job Search Allowances)

支付失業勞工前往居住地區以外尋職 100% 費用，或最高不超過 1,500 美元上限的尋職津貼。

5. 健康保險稅負減免 (Health Coverage Tax Credit, HCTC)



符合申請 TAA 協助條件之失業勞工，每人可獲得最高 80% 的健康保險稅負減免額。(註：本項業務由個人退休帳戶 Individual Retirement Arrangement，IRA 管理)

6. 再就業貿易調適協助 (Reemployment Trade Adjustment Assistance, RTAA) 薪資補助 (Wage Subsidy)

- 適用 50 歲或以上年齡之勞工。
- 不需經不同適用單位認定。
- 勞工可參加 TAA 相關訓練。
- 除每週工作 20 小時以上並登記接受 TAA 訓練勞工外，需有全職工作 (每週 35 小時以上)，但並未設定再就業最後期限。
- 僅適用再就業薪資低於 5.5 萬年薪之勞工。
- 補助再就業薪資差額 50%，最高給付 1.2 萬美元，並以 2 年為限。
- 參與方案者適用健康保險稅負減免。

7. 個案管理、核心與密集服務 (case management, core and intensive services)，包括：

(1) 即時協助 (Rapid Response Assistance)

失業勞工所在地之州政府的資遣員工服務站 (Dislocated Worker Unit)，可提供該勞工各項有關服務資訊。

(2) 再就業服務 (Reemployment Services)

各地單一窗口生涯中心 (One-Stop Career Centers) 提供失業勞工諮商、尋職技巧、生涯發展等再就業相關協助。

二、2010 年貿易調適協助方案的經費內容

(一) 訓練 575 百萬美元。

(二) 搬遷與尋職津貼 5.9 百萬美元。

(三) 行政費用 87.1 百萬美元。

(四) 個案管理 18.2 百萬美元。

(五) 貿易再調適津貼 1,067 百萬美元。

(六) 再就業貿易調適協助薪資補助 65 百萬美元。

(七) 全部貿易調適協助方案相關經費計 1,818 百萬美元。

三、2009 年貿易調適協助方案辦理情形

依據美國勞動部 2009 年 12 月發布有關「貿易調適協助方案」統計資料，可歸



納出下列幾項事實：

美國勞動部 2009 年度共有 4,549 件新申請案，估計包含勞工 201,053 人。判決 2,478 件，其中認可 1,845 件（41%），未符認可 452 件（10%），並結束 834 件（9%），估計受益勞工為 120,199 名（約占申請者 60%）。平均每案 67 天結案，高於法律規定的 40 天期限，主因新法擴大適用範圍，新增措施亦較複雜。（新法實施前平均每案 36 天結案）。

美國 2009 年度共有 58,190 名勞工，依據 TAA 方案接受職業訓練，占全部受益人 48.41%；21,021 名勞工領取貿易再調適津貼，占全部受益人 17.49%，較以往減少許多，主因 2009 年延長了失業給付期間。在所有參與貿易協助調適方案職業訓練勞工中，有 74% 勞工接受一般職業訓練，20% 勞工接受補救教育，3% 勞工接受特別訂製訓練，3% 的勞工接受在職訓練，總平均受訓期間為 59 週。接受完成協助方案後，有 72% 勞工於 3 個月內重新進入就業市場，其中 90% 於 6 個月後仍繼續就業。再就業勞工中，平均薪資所得為前工作薪資的 77%。申領尋職津貼與搬遷津貼者僅分別為 617 人與 683 人；申領 RTAA 薪資補助者 6,827 人（占全部受益人 32.48%）。

美國勞動部 2009 年度適用貿易調適協助方案最多勞工人數的前五大行業，依序分別為：製造業（184,813 名）、專技、科學及技術服務（6,764 人）、行政支援、廢料管理及補救服務（3,001 人）、交通倉儲業（2,061 名）及資訊業（1,042 名）等 5 大類。

心得與建議

- 一、本次 IAWP 年會參與人員約 300 人，美國之外尚有我國、日本、立陶宛及拉托維亞，雖國際性已較以往不足（筆者於 15 年前參加在加拿大蒙特婁 Montreal 舉行的第 82 屆 IAPES 年會時，有十來個國家），但美國勞動部就業與訓練署署長 Jane Oats 親自與會，該署與各州政府相關官員亦參與，我國代表可持國旗進場，並用中華民國（Republic of China）國號，是個難得的國際會議場所，宜正視持續參與。如無法每年派員，至少宜隔年派員。
- 二、本次筆者發表我國振興經濟就業促進政策與措施之績效與經驗，深獲 IAWP 理事長、國際組召集人及日本等國之好評，稱讚報告架構與內容在 5 個報告國家中最完整。往後類似會議仍宜指派有英文簡報能力同仁與會，並宜持續培養科長級以上同仁英文簡報能力。



- 三、本次會議正逢美國失業保險 75 週年，依 2009 年美國復甦與再投資法 (ARRA)，失業保險作現代化改革，投資 70 億美元，特別著重部分時間（每週工作 20 小時）勞工、特殊境遇家庭（家暴、病殘、因照顧家人致離職者等）、領完失業給付仍繼續失業的鼓勵參與高需求職業之訓練給付延長至 26 週，以及眷屬津貼每人每週 15 美元等。我國宜評估對長期失業者鼓勵參訓的可能性。
- 四、美國貿易調適協助方案 (TAA) 由 3 人以上受損勞工向勞動部 (DOL) 提出申請，經認定後個別勞工的給付與服務再交由各州的勞動力或單一窗口生涯中心處理。美國在 2009 年 TGAAA 之後有實施工作同仁 3 天的講習會。我國申審資格標準與作業流程宜儘早規劃，工作同仁亦宜儘早訓練。
- 五、美國勞動部就業與訓練署有一單獨 OTAA 部門，約 60 幾位工作人員專案處理 TAA 計畫，最近一年處理 4 千 5 百多件，約 20 萬 1 千名勞工申請，實際通過受惠約為 12 萬餘人，並規定於 40 天內調查完畢，惟去年申請量多，並增加許多新規定較複雜，故平均到 67 天才調查驗證完。在職訓局是否宜設置專案辦公室處理此專案，宜儘早評估。
- 六、美國 TAA 申訴制度概分行政再考量 (administrative consideration) 於處分後 30 日內向勞動部提出，另司法審查 (judicial review) 則於聯邦處分後 60 日內向國際貿易法庭 (US Court of International Trade, USCIT) 提出。國內以既有行政訴願 / 訟程序之外，是否有必要建立專案申訴制度，或可與經濟部協調。
- 七、美國對中高齡的外貿衝擊救濟在 TGAAA 之前有 ATAA (Alternative Trade Adjustment Assistance)，之後則有 RTAA，對 50 歲以上中高齡者再就業後依薪資差額可以薪資保險補助替代參訓，約有 1/3 選擇此種方式。我國估計受損會以中高齡者為主，故似無必要對於受損的中高齡者另立制度。惟是否參照我國就業保險失業給付給予延長之規定或可再評估。
- 八、美國今 (2010) 年在 TGAAA 下的總經費為 18 億 1 仟 8 佰萬美元，其中貿易再調適津貼 (TRA) 58.69%、訓練 31.63%、行政管理 4.79%，薪資保險補助 3.58%、個案管理 (含核心與密集就服) 1%、求職與搬遷津貼 0.32%，顯示大部分集中在津貼與訓練。國內初期階段以訓練為主，津貼支付宜更審慎。另美國訓練以 2 年者居多，更有部分長到 3 年者，訓練後再就業率約 7 成。國內如配合貿易自由化產業結構轉型，似有必要拉長訓練時間。
- 九、美國貿易調適協助方案中的貿易再調適津貼與參加全時訓練結合，較具積極意義，可減少道德風險，我國似可研議將薪資補助與全時訓練結合，以減少一般所擔心的道德風險問題。☺