

# 國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文

指導教授：洪美蘭 博士

俄羅斯的失業問題暨就業安全制度之發展與效用(1991-2009 年)

A study of Russian unemployment problems, and the development  
and effects of employment security system (from 1991 to 2009)



研究生：尤俊雄 撰

中華民國一百年

## 謝辭

歷經幾次寒暑歲月，本人終於把論文完成了。我想能夠順利的完稿，要感謝的人、事、物太多了，首先感謝政大俄羅斯研究所所提供的豐富資源與諸位老師的細心教導，其中特別感謝我的指導教授洪美蘭博士對我的栽培，並總是適時的提供良好建議，真的非常感謝；接著，我要感謝家人的支持，讓我可以專心在論文寫作上；另外，我想感謝學校給我機會赴俄羅斯人民友誼大學進修一年，讓我可以增廣見聞與提升語言能力。

寫完這份論文後，我也深深覺得自己還有許多不足的地方，故未來我將繼續保持謙卑的學習態度，希望能有更多的進步空間，以期許自己不負學校、老師與家人的培育。最後，我還是要再一次感謝大家的照顧。

尤俊雄 2011年5月於政治大學



## 摘要

蘇聯解體後，俄羅斯從計畫經濟走向市場導向經濟體，傳統上保障俄國公民完全就業的情況不在，經濟轉型造成大量失業人口。為防止失業帶來經濟社會的負面效應，政府通過俄羅斯聯邦居民就業法，並建立俄羅斯聯邦國家就業基金，逐步建立起就業安全制度。本文為深入了解俄國失業情況與就業安全制度，將探討俄國主要失業類型與因素，以及就業安全之發展與其對緩和失業的效用。其次，俄國一九九〇年代的經濟轉型衰退與千禧年後穩定成長形成強烈對比，這直接影響失業、社會狀態、政府勞動市場政策、就業安全活動資金來源與執行效率。因此，內文對於此兩階段亦進行比較。研究發現，俄羅斯失業率與投資、消費有高度反向關係，也就是說轉型時期投資與消費皆明顯不足，連帶失業率上升。勞動市場政策則以維持與創造工作機會為目標，但實際上，國家就業基金作為就業安全活動的後盾，其資金較為缺乏，且多集中在失業給付，在創造與維持工作機會等就業積極政策方面並未能有良好成果。然 2001 年起撤銷國家就業基金，就業安全活動改由預算撥款後，資金來源較為穩定，至 2008-2009 年金融危機時期俄政府尚能投入額外預算以緩和失業。此外，千禧年後，投資與消費穩定增長，失業率下降，勞動市場政策除了延續就業促進的概念外，尚注重地區平衡發展、招募外國勞動力、培養專業幹部等多元議題。故整體而言，成功被勞動安置、參與職業訓練(職業教育)，以及接受失業救助的人數比例皆比轉型初期來得高，此表示俄羅斯經濟恢復成長後失業率下降外，就業安全活動成效也逐漸提高。

關鍵字：俄羅斯、失業問題、就業安全制度、就業安全效用

## Abstract

Since the collapse of the Soviet Union in 1991, Russia had changed economic system from a planned economy to a market-oriented economy. Russia didn't guarantee full-employment anymore like the period of Soviet Union. Economic transformation caused the massive unemployed population. In order to prevent unemployment to bring negative economic and social effects, Russian government made the Employment Act of the Russian Federation and built the National Employment Fund of Russian Federation. To understand deeply the Russian unemployment and employment security, this article will explore the types, the main factors of unemployment, development and effects of employment security. Second, it forms the striking contrast between economic decline in the 1990's and stable growth after 2000. It directly impacts on unemployment, social status, labor market policies, source of funding and execution efficiency. Therefore, this report has two stages for this comparison. The research found that the Russian unemployment rate and the investment, the consumption have the negative relations. That is, investment and consumption during the transformation period were obviously insufficient, which resulted in high unemployment rate. The labor market policy's goals were to maintain and create job opportunities, but in fact the National Employment Fund which supported employment security activities was the lack of funds, and most of the funds focused on unemployment benefits, therefore activities in creating and maintaining jobs couldn't get good results. However, the National Employment Fund in 2001 was withdrawn, employment security activities were financed from the budget. The source of fund has become quite stable. In the recent financial crisis, the Russian government even could put into the extra budget to alleviate the unemployment pressure. In addition, after 2000, the unemployment rate has dropped because of steady growth in investment and consumption. Not only did the government continue to the concept of employment promotion, but it paid attention to balanced regional development, the recruitment of foreign labor and training of professional managers. In conclusion, after the economic recovery in Russia, the unemployment problems have gradually improved.

Key words: Russia; unemployment problems; employment security system; the effects of employment security system

## 目錄

<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究動機、目的與研究範圍.....	1
第二節 研究架構與研究流程.....	3
第三節 理論文獻回顧與其應用說明.....	4
<b>第二章 市場導向轉型、失業與就業安全制度之源起.....</b>	<b>18</b>
第一節 經濟轉型發展與失業問題.....	18
第二節 國家就業政策.....	20
第三節 現行就業服務、職業訓練與社會救助.....	25
第四節 小結.....	34
<b>第三章 1991-2000 年失業高峰期及其就業安全制度.....</b>	<b>36</b>
第一節 轉型震盪下的失業問題.....	36
第二節 失業類型與因素分析.....	43
第三節 失業與就業安全政策.....	53
第四節 小結.....	60
<b>第四章 2001-2009 年失業改善與就業安全制度之效用.....</b>	<b>62</b>
第一節 經濟穩定成長下的就業增長與就業結構.....	62
第二節 失業近況及其類型.....	68
第三節 就業安全政策的調整與其執行.....	76

第四節 小結.....	85
-------------	----

第五章 結論.....	87
-------------	----

參考文獻.....	91
-----------	----

## 表目錄

表 1-1：各學派闡釋失業主要變數與失業率之相應關係	9
表 2-1：1992-2000 年俄羅斯勞動力人數統計	19
表 2-2：俄羅斯聯邦就業基金收入來源	21
表 2-3：俄羅斯聯邦引進統一社會稅前後差異對照	23
表 3-1：1993-1996 年俄羅斯影子經濟占國內生產毛額的比例	37
表 3-2：俄國與中東歐國家國內生產毛額、失業比例與實質工資指數的比較	38
表 3-3：1995-2000 年擁有工資拖欠問題的企業與組織數目統計	39
表 3-4：1990-2000 年雇主對勞動力的花費統計	39
表 3-5：1992-2000 年俄羅斯主要經濟部門就業人員人數	40
表 3-6：1992-2000 年俄羅斯失業居民的年齡結構	41
表 3-7：1992-2001 年俄羅斯就業居民的年齡結構	41
表 3-8：1995-2000 年俄羅斯勞動力結構分布	42
表 3-9：1995-2001 年企業勞工處在行政休假與工作未滿正常工時的數目	43
表 3-10：1992-2000 年俄羅斯地區與部門結構性失業統計	44
表 3-11：1990-2000 年俄羅斯居民在工業與各經濟部門就業比例	46
表 3-12：俄羅斯經濟各部門衰退或成長比例	46
表 3-13：失業者尋找工作持續的時間結構	47
表 3-14：1990-2002 年俄羅斯國內生產毛額、通膨、工資給付與失業率統計	48
表 3-15：1990-2000 俄羅斯主要國內生產毛額與投資金額統計	50
表 3-16：1991-2000 年俄羅斯人口成長與失業率	51
表 3-17：俄羅斯失業水平與暫時停止解雇的期限規定	52
表 3-18：失業水平超過 11% 的停止解雇期限	52
表 3-19：四大獨立預算保險基金開支占國內生產毛額的比例	53
表 3-20：Employment Fund Expenditure in 1995 and 1997	55
表 3-21：1992-2000 年俄羅斯就業居民教育水平結構	55
表 3-22：1992-2000 年國家就業服務機關勞動安置統計	57
表 3-23：1992-1998 年國家就業局失業給付特定指標統計	58
表 3-24：1993-1998 年俄羅斯登記失業者在就業機關的進出比例	59
表 3-25：1992-1998 年俄羅斯已註冊失業者尋找工作持續時間統計	59

表 4-1:2000-2007 年俄羅斯就業率與失業率統計	63
表 4-2:2004-2009 年俄羅斯各經濟部門就業人員人數	64
表 4-3:2001-2009 年俄羅斯建築活動金額統計	65
表 4-4:2007-2020 年俄羅斯主要經濟部門附加價值結構預測	67
表 4-5:2001-2008 年工作未滿工時與被迫放行政假的勞工人數統計	68
表 4-6:2004 年俄羅斯缺乏管理幹部的企業與組織抽查	69
表 4-7:2002-2007 年失業者尋找工作持續的時間結構	70
表 4-8:2008 年失業者找尋工作的持續時間比例分佈	71
表 4-9:2009 年失業者找尋工作的持續時間比例分佈	71
表 4-10:2000-2009 年俄羅斯經濟指標	72
表 4-11:2000-2009 年俄羅斯支出面國內生產毛額結構	74
表 4-12:2001-2007 年俄羅斯人口成長與失業率統計	75
表 4-13:1995-2005 年在俄國實行勞動工作的外國勞工人數	75
表 4-14:2002-2009 年失業救助金與特定失業指標統計	78
表 4-15:2003-2009 年俄羅斯就業安全與聯邦預算運用分配	79
表 4-16:2003-2005 年就業服務機關特定統計數據	80
表 4-17:2008-2009 年失業公民參與職業教育的人數與結構	82
表 5-1:1991-2000 年與 2001-2009 年俄羅斯失業情況綜合分析	87
表 5-2:1991-2000 年與 2001-2009 年的就業安全活動相關資訊	88
表 5-3:1991-2000 年與 2001-2009 年的勞動安置、職業教育與失業給付比較	90

## 圖目錄

圖 1-1：研究架構與流程圖	3
圖 2-1:俄羅斯就業服務主要部門變化圖	21
圖 3-1:九〇年代俄羅斯失業率變化圖	36
圖 3-2:2000 年俄羅斯聯邦地區失業水平分布圖	45
圖 4-1:2000-2007 年俄羅斯小企業家數變化圖	62
圖 4-2:工業產值與工業部門就業人數比例變化圖	65
圖 4-3:2009-2020 年俄羅斯失業率與註冊失業者平均失業月數預測	67
圖 4-4:2008 年失業在俄羅斯聯邦分布情況	70
圖 4-5:俄羅斯名目工資、實質工資與勞動生產率成長圖	73
圖 4-6:2008-2009 年詢問勞動安置相關問題與登記失業人數	81
圖 4-7:2008-2009 年參與社會性工作的公民數目	82
圖 4-8:2008-2009 年援助建立自營業人數占登記失業者的比例	83
圖 4-9:2008-2009 年參與就業博覽會人數	83

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機、目的與研究範圍

在蘇聯共產體制解體後，俄羅斯與其他東歐國家一樣，不得不進行一連串的經濟制度改革。蘇聯未解體前，政府控制了財產權、資源配置權以及經濟福利分配也都由政府安排規劃，在勞動市場部分，由國家提供每位公民工作的保障，這即是蘇聯式的完全就業<sup>1</sup>。

隨著計劃經濟制度的崩解，俄羅斯聯邦開始走向市場導向經濟(market oriented economy)，採取薩克斯(Jeffrey D. Sachs)所建議的震撼療法(Shock therapy)，但這套震撼療法實行的過程中，科奈爾指出過程中會有「變革蕭條」(transformational recession)現象產生。這也是薩克斯本人提及的一道「淚的山谷」(valley of tears)<sup>2</sup>。也就是說，改革必須付出相當的社會成本，尤其在經濟改革中帶來的負面效應諸如：通貨膨脹、失業率提高、外債與赤字等現象。而其中，筆者認為失業帶來的衝擊對人民的影響是最直接的，特別是對那些生活在接近貧窮線的一般大眾，失業意味失去勞動所得和生活保障，也容易擴大貧富差距。

Oleksiy Ivaschenko 跨國分析亦證實，失業率與不均指數間存在著相關性，即失業率每增加 1 個百分點(percentage point)，吉尼系數將提高 0.33 個百分點。俄國在一九九九年以前，經歷衰退期間，失業率攀升與吉尼係數的不均狀態亦確實出現同向變動發展趨勢。<sup>3</sup>儘管失業帶來諸多負面影響，但是俄羅斯在轉型國家當中，失業情況具有自己的特色。

1990 年代轉型初期，俄羅斯國內外專家學者以及主政者幾乎一致認為，向市場轉型意味著把勞動力推向市場，其必然結果是失業迅速增加，失業人數有可能高達 3000 萬人，不過，失業將導致工資下降，受勞動力成本的激勵，新建企業將大量出現，從而很快吸收就業人員，降低失業率，這將是一個很快的過程。但事實證明，這些預測都錯了，失業的確出現了，失業率也上升了，但是企業紛紛大批解雇工人的現象並沒有普遍發生。世界銀行(World Bank, WB)和國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)調查也認為，俄羅斯轉型期間，經濟成長下降和就業下降之間不存在相關關係。這個現在被一些研究者稱作「沒有大規模失業的結構重整」。<sup>4</sup>

然即使未出現高達 3000 萬人的大規模失業，在轉型時期根據俄羅斯國家統計局的數據，在 1998 年高達 890 萬人失業，失業率達到 13.2%。<sup>5</sup>為了因應經濟

<sup>1</sup>這裡所指的完全就業並非是市場經濟體系下的充分就業，因為充分就業仍有摩擦性與結構性失業存在的狀況。而蘇聯時期，仍是由國家保障每位公民的就業，因此在蘇聯當時並無失業的概念。

<sup>2</sup>洪美蘭，經濟激進轉型策略-中東歐之經驗與啟示，台北：翰蘆出版社，2002 年，頁 55-56。

<sup>3</sup>洪美蘭，經濟均衡發展策略-歐洲轉型國家之案例與啟示，台北：翰蘆出版社，2008 年，頁 262-264。

<sup>4</sup>路愛國，從勞動力就業看俄羅斯體制轉型，俄羅斯中亞東歐研究，北京：東歐中亞研究雜誌社，第 4 期，2009 年，頁 51。

<sup>5</sup>A.Е Суринов, *Уровень жизни населения России:1992-2002гг. (The standard of living in Russia in*



制度的變革造成失業情況的加劇，俄羅斯政府早在 1991 年 4 月 19 日制定俄羅斯聯邦居民就業法(О занятости населения в Российской Федерации)<sup>6</sup>，並且根據該法律創立俄羅斯聯邦國家就業基金 (Государственный фонд занятости РФ)，為實行促進就業的相關計畫提供資金。<sup>7</sup>

因此，本文探討俄國失業與就業安全制度時，將研究時間範圍界定為從 1991 年俄國正式啟動經濟轉型起至最近 2009 年金融危機為止。一方面是因為俄國經歷兩次金融危機，即 1997-1998 年與 2008-2009 年，藉此可以了解兩次危機的差異，另一方面，2009 年底金融危機已進入尾聲，雖然 2010 年經濟慢慢恢復成長，但關於失業變化走向與因素尚不明確，故本文研究範圍只到 2009 年危機結束的階段。

由於一般經濟體失業成因眾多，本來就很難單靠就業安全制度解決失業難題，但不可否認的是，完善的就業安全制度對於調控勞動市場、促進就業與失業保障有正面效果。雖然俄羅斯建立國家就業基金，並通過相關立法緩和失業與促進就業，但其究竟能有多少成效？因此，本文研究目的在於探討俄羅斯失業的成因與類型，以及就業安全制度的發展與效用。



---

1992- 2002), Москва: Информация Издательский Центр, 2003, p. 71.

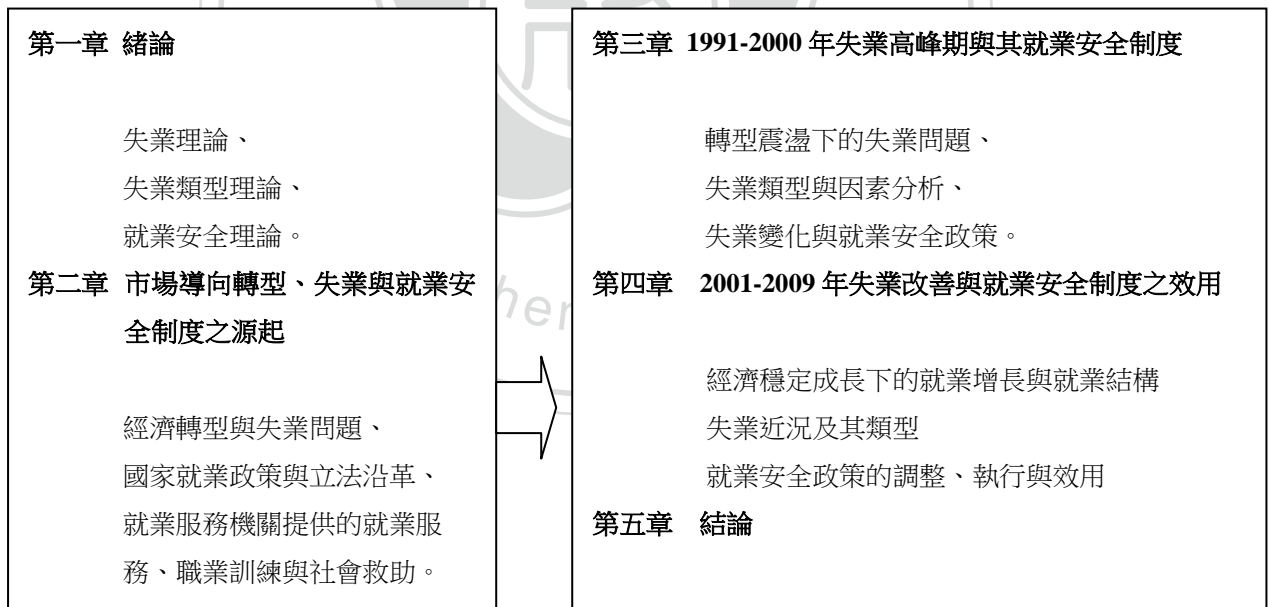
<sup>6</sup>Федеральная служба по труду и занятости, «О занятости населения в Российской Федерации» (Employment law in Russian Federation), at <http://www.trudvsem.ru/Legislation/default.aspx>, extracted on Oct 18, 2010.

<sup>7</sup>Словари и энциклопедии на Академике, «Государственный фонд занятости» (State Employment Fund), at [http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin\\_enc/12622](http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/12622), extracted on Oct 18, 2010.

## 第二節 研究架構與研究流程

本文在研究架構方面，主要分成兩階段，第一個階段為俄羅斯聯邦國家就業基金時期，即 1991-2000 年；第二個階段為聯邦就業基金被廢除後，即 2001-2009 年。會如此劃分乃基於制度上的變革。國家就業基金原本為獨立於國家預算的基金，負責提供就業相關計畫制定與執行的資金。然而在其被廢除之後，其職權轉移至隸屬於俄羅斯衛生與社會發展部底下的俄羅斯聯邦勞動與就業局。俄羅斯聯邦勞動與就業局負責對勞動與就業進行控制與監督，並提供促進就業、保護失業和勞動移民、調控集體勞動需求等國家服務<sup>8</sup>。其次，在研究流程的部分主要分為五章(參閱下圖 1-1)，緒論主要回顧介紹失業理論、失業類型理論與就業安全理論，以便從中搜尋出可應用於討論俄國個案的理論基礎。接著先介紹俄羅斯勞動市場政策、就業安全負責部門與國家就業基金，以便了解從轉型時期至今就業安全制度發展的歷史軌跡，之後再針對就業服務機關現行的就業服務、職業訓練(職業教育)<sup>9</sup>與社會救助(Социальная поддержка)<sup>10</sup>作詳細介紹。第三章與第四章則針對 1991-2000 年、2001-2009 年兩個不同的階段，探討其勞動市場狀況、失業類型、勞動市場政策內容與影響就業服務機關成效的因素等等，最後結論部分比較兩個不同時期影響失業的各方面因素與就業安全制度實行成效。

圖 1-1：研究架構與流程圖



<sup>8</sup>Федеральная служба по труду и занятости, «Положение о роструде» (Regulation on Labor Agency), at <http://www.rostrud.ru/structure/2175/st1/>, extracted on Oct 28, 2010.

<sup>9</sup>俄國的職業訓練分成職業培訓、技術提升與重新培訓，須在就業機關的職業教育機關、補充教育機關或學校中心進行，但也能在與就業機關訂有合約的學校機構進行教育或訓練，唯其官方資料的說明上，職業教育與職業訓練等字詞交替使用，並未明顯區別差異，詳情請參閱本文頁 32。

<sup>10</sup>依俄國官網的分類，社會救助(Социальная поддержка)包含失業救助(內容詳參本論文第 26-27 頁)。一般社會救助範圍更廣，如醫療救助、生活救助、住房救助、教育救助等等，但這裡的社會救助是依其字義原意所譯，而本文主要內容只討論失業救助與就業服務機關所提供的種種援助。

### 第三節 理論文獻回顧與其應用說明

#### 一、相關理論回顧整理

本研究將運用失業和就業安全等相關理論作為分析的立論基礎。故有必要先將失業理論、失業類型與就業安全概念及失業保險理論等先做一番回顧與整理，藉此瞭解與找尋適用於分析俄國失業問題及作為就業安全制度的理論依據。

#### (一)、失業理論：

##### 1.西方失業理論綜述

##### (1) 古典學派的自願失業理論

古典學派是指 20 世紀 30 年代凱因斯主義經濟學(Keynesian economics)誕生前的西方經濟學。其特點是：堅持薩伊(Jean-Baptiste Say)「供給創造需求」的信條。勞動供給取決於實際工資，它與實際工資成同向變動。當勞動市場的實際工資過高時，勞動供給多，需求少，因而存在失業。如果勞動市場的工資水平具有充分彈性，那麼勞動量的供給大於需求時，實際工資下跌，誘使需求量增加供給量減少，直到供給量等於需求量，失業就會慢慢消除，勞動市場處於充分就業狀態。根據古典學派的觀點，過高的實質工資導致了失業，而較高的實質工資又源自於較高的貨幣政策。那麼，要消除失業，在工人願意接受降低工資以及不因價格水平上升而要求提高工資的前提下，較低的工資和寬鬆的貨幣政策是用來消除貨幣工資過高的有效辦法。<sup>11</sup>

俄國在轉型時期，藉由調整勞動工資適時的緩和失業增長的速度，甚至是在 2008-2009 金融危機時期，也採取這樣的做法，足以見得勞動工資的彈性對於俄羅斯勞動市場的重要性。<sup>12</sup>故本文將採用古典學派的理論，探討平均勞動工資變化與失業的關聯，比如，平均工資降低時是否能降低失業、平均工資提高時是否會讓失業率提高等等。

##### (2) 凱因斯主義的非自願性失業理論

根據凱因斯(John M. Keynes)「就業、利息與貨幣通論」一書所提及的非自願性失業，其中心思想在於引發失業的原因仍是「有效需求不足」所導致。更進

<sup>11</sup>參閱：程連升，中國失業政策研究(1950~2000)，北京：社會科學文獻出版社，2002 年，頁 12-14。

<sup>12</sup> Е.Я. Варшавская, «Российский рынок труда в условиях экономического кризиса: трансформация модели гибкости?» (Russian labor market in economic crisis: transformation of flexibility model ?), *Известия ИГЭА*, No.4, Иркутск:Байкальский государственный университет экономики и права, 2009, p. 141.

一步的說明，有效需求指的便是「消費不足」與「投資不足」。<sup>13</sup>有效需求是決定社會總就業量的關鍵性因素，能否達到充分就業，取決於有效需求的大小。失業不是因為工人不願意接受其現行工資水平而自願失業，而是因為在資本主義市場經濟條件下，就業量的多少取決於企業對勞動的雇傭量，企業對勞動的雇傭量又取決於市場對於企業產品需求的大小。因而要實現充分就業，就必須大力刺激需求，即進行需求管理，擴大政府職能，對經濟進行干預。凱因斯主張政府干預和調解經濟的中心內容是，採取各種措施，增加全社會的貨幣總支出，擴大全社會對消費與生產的需求，以實現充分就業。<sup>14</sup>

俄羅斯在轉型時期經濟快速衰退，但 2000 年以後經濟快速的復甦與成長，面對截然不同的兩個階段，對於投資與消費產生連帶影響，因此，由「有效需求」的概念，可以觀察到投資與消費的變化對俄羅斯失業造成的影響。

### (3) 新古典學派的失業理論<sup>15</sup>

新古典綜合派從標準的凱因斯理論出發，同時又吸收眾多其他經濟學家的思想，形成了當代西方經濟學的主要理論，在西方國家造成了巨大而廣泛的影響，因而被稱為「後凱因斯主流經濟學」。其對凱因斯失業理論的發揚光大，主要體現在對菲利普曲線的發展和對資本主義社會失業與通貨膨脹的併發症分析上。

英國經濟學家希克斯(John Richard Hicks)指出：國民經濟部門發展具有不平衡性，有一些是處於增長中的新興部門，有一些是屬於停滯或衰退的部門。不同部門增長速度不同，勞動生產率也有差異，因此工資率也應該高低之別。但在實踐中，每當新興部門工資增加時，由於工會強調「公平」原則，致使衰退部門的工資也會攀比上升。這種情況反過來影響到停滯或衰退部門的選擇，資本家為了擺脫勞動生產率低速增長而工資高速增加的情況，就被迫採取應對措施：一方面加強技術設備的更新，以減少工人的使用量，提高勞動生產率，另一方面則縮小生產規模甚至關閉工廠，從而使工人失去生產崗位，增加失業人數。

就俄羅斯的情況來說，並未形成強而有力的工會影響工資上漲，不同經濟部門雖然工資水平有高低之別，但如轉型時期平均工資仍處於下降趨勢，各部門普遍受到影響而降低工資，自然不會產生因衰退部門工資提高導致失業的情況。即使經濟成長後，在缺乏工會的影響下，各部門工資的上漲並不一定會依照公平原則，更有可能的發展是新興部門工資提高，而衰退部門工資減少或持平，因此本文不考慮部門間薪資差異的連動關係作為失業的可能原因。

然而 1958 年英國經濟學家菲利普斯(A.W. Philips)，通過考察英國有關失業率和名目薪資增長率的統計資料以後，得出失業和工資增長率之間存在此消彼漲

<sup>13</sup>凱因斯(John Maynard Keynes)著，徐毓譯，就業、利息與貨幣通論，商務印書館，1987 年，頁 19-20。

<sup>14</sup>參閱：程連升，前揭書，頁 14-17。

<sup>15</sup>參閱：程連升，前揭書，頁 17-19。

的交替關係，也就是著名的菲律普曲線(Phillips curve)。60年代初，薩謬爾森(Paul Samuelson)和索羅(Robert Merton Solow)把失業率與通貨膨脹掛勾，改進後的菲利浦曲線表明，在失業率和通貨膨脹之間存在著交替關係。對俄羅斯而言，通貨膨脹與失業都是經濟轉型不可避免的後果，若俄羅斯的通貨膨脹與失業存在緊密的交替關係，那麼政策上將面臨兩難的選擇，如選擇降低通貨膨脹，將間接導致失業升高，而選擇降低失業，則可能加劇通膨。雖然通膨並非直接導致失業的原因，卻有可能影響政策的實行，因此通膨與失業率之間是否存在聯繫變得相當重要，也是本文探討的重點之一。

#### (4) 人口失業論

人口是勞動力的供給者與商品需求者，它對就業有直接影響。人口失業論者認為，人口是勞動力供給的來源，人口增長無節制的情況總會超過物質生產的增長，因而，隨著人口的增長勢必出現過剩人口，帶來諸如失業、貧困等問題。馬爾薩斯在分析 19 世紀後期歐洲大量存在的工人失業和貧困狀況時指出：失業的原因在於工人人口增殖過多，人口增長過快。<sup>16</sup>

俄羅斯從 90 年代開始，總人口不斷的減少，勞動力人數隨之下降，若照人口失業論的相對觀點，勞動力短缺應會增加勞動市場對勞力的需求，進而降低失業。因此，筆者將由人口變化、勞動力的增減的角度，分析人口對於俄羅斯失業的影響。

#### (5) 高工資失業論<sup>17</sup>

高工資失業論者認為，由於制度性或非制度性因素影響，工人工資往往高於勞動力市場的工資水平，這種高工資提高了企業使用勞動力的成本，從而降低了對勞動力的雇傭需求，使一部分的人無法就業，處在失業狀態。說明高工資存在的因素，有以下幾種解釋：①工會壟斷論者認為，工人借助於工會得到的過高工資是造成工人失業的原因，例如英國經濟學家庇古(Arthur Cecil Pigou)。②內部與外部人理論：該理論由林德柏克(Assar Lindbeck)和斯塔諾(Dennis Snower)兩位經濟學家於 20 世紀 80 年代提出，他們把已就業的工人稱為內部人，把失業者稱為外部人，並認為工會代表內部人的利益，而不考慮外部人的利益。內部-外部人理論是解釋勞動者在勞動市場不能開展平等競爭的問題，即說明當勞動力市場存在失業時，企業為什麼不能用降低工資的辦法來解雇更多工人這一現象。根據他們的解釋，一方面工會代表內部人要求要求雇主提高工資，而不顧失業者的就業要求；另一方面，雇主解雇內部人需要支付成本(賠償費、安置費等)，而雇用外部人又需要花費成本(徵選費、培訓費等)，才能使得外部人與內部人一樣

<sup>16</sup>參閱：程連升，前揭書，頁 19-21。

<sup>17</sup>參閱：程連升，前揭書，頁 21-23。

熟悉生產過程。③效率工資理論：效率工資理論的基本原則是 20 世紀 70 年代提出來的，到了 80 年代它逐漸發展成失業理論。效率工資理論主要解釋在不擴大工資規模的條件下，廠商為什麼不採取降低平均工資以減少失業增加利潤的原因，對此有幾種解釋。其一，低工資容易引發工人怠工行為，高工資增加了工人的失業成本，能夠激勵他們努力工作。其二，低工資容易造成勞動力更替，不利於累積勞動者的經驗和技能；而效率工資能減少雇員的跳槽，有利於累積工作經驗和提高效率。其三，低工資不利於吸引優秀員工，而且還會降低單位員工的平均素質，效率工資則相反。其四，低工資會降低員工對雇主的向心力，而效率工資則可減少員工與雇主的對抗，降低工會作用。

工會壟斷論、內部人與外部人理論與效率工資理論等等導致高工資的看法，不為本文所採用，因為俄羅斯從轉型時期以來，平均薪資長期偏低，也並未存在強大有力的工會。

## 2.發展經濟學(Development Economics)的失業理論

### (1) 路易斯的勞動力轉移理論<sup>18</sup>

1954 年，路易斯(W. A. Lewis)發表了一篇著名的論文，名為「無限勞動供給下的經濟發展」，無限的勞動供給是指現代工業部門在一個固定工資水準上能夠得到它所需要的任何數量的勞動力。也就是工業部門的勞動供給有完全的彈性。路易斯認為，在人口眾多的開發中國家，傳統的農業部門沒有資本投入，土地也十分有限，由於人口成長迅速，勞動力十分豐富。根據邊際產量遞減原理，農業勞動力的邊際產量必然很低，而農業勞動者的所得水準一般只能夠維持自己和家庭最低限度的生活水準。路易斯指出，正是這種生存所得決定了現代工業部門的工資界線。工業的工資水準不可能低於這個界限，但也不會比這個界限高很多，否則流入城市的勞動力就會超過工業部門的就業創造能力，這也會使得工資下降。

路易斯估計城市工業部門的工資水準大約高於農出生存所得百分之三十，這使得農村勞動力流入城市尋找工作機會。由於開發中國家一般都是農業國，農業部門在整個經濟中比重很大，存在極為豐富的勞動力。因此，只要現代工業部門擴大生產規模，它就可以按現行不變工資水準雇到所需的勞動力。但是，一旦農村以低生產力為特徵的剩餘勞動全部轉移到工業部門就業，農業生產力由於勞動減少而提高，農民所得也相對增加。農民所得增長必然要求工業部門提高工資，否則農業勞動力不會流入城市工作。

<sup>18</sup>譚崇台主編，發展經濟學，台北市：五南，2004 年，頁 300-301。轉引自 W. A. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supply of Labor", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, Oxford:Blackwell Publishing, 1954, pp. 139-191.

## (2) 費景漢-拉尼斯轉移理論<sup>19</sup>

美國發展經濟學家古斯塔夫-拉尼斯(Gustav Ranis)和美籍華人發展經濟學家費景漢(J. H. Fei)在 1961 年首次合作發表了一篇重要的論文指出了一個二元經濟發展模型，被稱為費景漢-拉尼斯(Ranis-Fei model)模型，此模型把路易斯的理論更深入的探討其不足的部分。在其模型當中，農業剩餘對工業部門擴張和勞動力轉移具有決定性意義，因為它影響工業部門的工資水準，從而影響工業部門的擴張速度和勞動力轉移速度。

## (3) 托達羅(M. Todaro)模型<sup>20</sup>

托達羅的模型，在假定上與路易斯、費景漢-拉尼斯模型剛好相反，托達羅假定農業沒有剩餘勞動力，而城市則存在大量失業的情況。在托達羅模型中，由於開發中國家城市失業的存在，托達羅認為，一個農業勞動者是否遷入城市不僅決定於城鄉實質所得差異，而且還決定於城市就業率或失業率。這正是托達羅模型不同於傳統人口流動模型的差別所在。托達羅強調就業機率的概念，他斷言，在開發中國家的城市失業規模大且不斷上升的情況下，如果不引進就業機率這個變數，想要解釋持續的、加速的人口流動現象，簡直是不可能的。

從上述回顧發展經濟學的失業理論發現，無論是路易斯的勞動力轉移理論、費景漢-拉尼斯轉移理論或托達羅模型，其理論本質上偏重於探討勞動力流動與區域間失業變化的過程，而沒有針對這樣的移動是否會造成總體失業變化做進一步討論。由於筆者在分析俄國失業成因與變化時，皆從總體的角度來評估討論，故發展經濟學的失業理論與本文研究方向不符。

## 3.傳統馬克斯失業理論<sup>21</sup>

### (1) 馬克思主義經典作家的失業理論

馬克斯認為，失業即相對過剩人口是資本主義積累的產物，造成失業的根本原因是生產資料的資本主義私有制。生產資料資本主義私有制造成生產者和生產資料的分離，才會出現生產者在創造先進技術裝備的同時，自己卻成了過剩人口，成了失業者。因為，隨著資本積累的增長和資本有機構成的提高，必然出現

<sup>19</sup>C.H. Fei and G. Ranis, "A Theory of Economic Development", *American Economic Review*, Pittsburgh: American Economic Association, 1961, pp. 533-565.轉引自譚崇台主編，前揭書，頁 307-322。

<sup>20</sup>譚崇台主編，前揭書，頁 335-336。

<sup>21</sup>參閱：程連升，前揭書，頁 28-33。

兩種對立的趨勢：一方面是資本對勞動力的需求相對減少；另一方面是勞動力的供給絕對增加，這兩種趨勢作用的後果就造成了相對過剩人口。<sup>22</sup>因此失業是資本主義制度的產物。要消滅失業現象，就必須要推翻資本主義制度。

## (2) 共產主義國家的就業理論

在共產主義建設的實踐中，蘇聯學術界對社會主義的就業理論進行了逐步闡述，其內容主要體現在以下三個方面。第一，社會主義國家不存在失業問題。在社會主義制度下，共同佔有生產資料使得勞動具有普遍性和義務性兩大重要特徵：勞動的普遍性是指蘇聯公民都有勞動的權利，勞動就業是實現公民勞動權的具體體現；勞動的義務性是指每個有勞動能力的人都有參加社會勞動的義務。第二，普遍就業和充分就業。其中包括從事公有經濟事業、個體副業與家務勞動。第三，技術進步促進社會就業。蘇聯經濟界指出：科學技術的進步和勞動生產率的提高不僅不會對勞動者造成失業的危險，相反還會促進社會進一步充分地利用勞動力資源。<sup>23</sup>

在蘇聯解體後，主張消滅失業需要推翻資本主義制度的馬克斯理論已不適用於討論經濟制度轉變後的俄羅斯，俄國拋棄傳統的共產主義思維，並朝著市場導向經濟體邁進，而一般市場經濟是存在失業情況，所以對於主張社會主義國家不存在失業問題之共產主義就業理論就不在本論文中討論。

簡言之，由上述的失業理論回顧中發現，由於俄羅斯經濟轉型本質上是從計畫經濟轉變成市場導向經濟體，俄羅斯政府接受西方學者建議，採用新古典主義模式，透過震撼療法達到轉型目的。<sup>24</sup>因此，本文採用西方失業理論(參閱下表 1-1 所示)做為分析俄國失業因素的理論基礎。

表 1-1：各學派闡釋失業主要變數與失業率之相應關係

學派	變數	變數與失業程度高
古典學派	薪資	實質工資高，勞動供給大於需求，失業率高
新自由	有效需求	有效需求不足，失業率高
新古典	通貨膨脹	通貨膨脹高，失業率低
人口失業論	人口多寡	人口成長超過實際生產速度，失業率高

資料來源：

1. 程連升，中國失業政策研究(1950~2000)，北京：社會科學文獻出版社，2002

<sup>22</sup>馬克思，馬克思恩格斯全集，人民出版社，1972年，頁692。轉引自程連升，前揭書，頁29。

<sup>23</sup>參閱：程連升，前揭書，頁30-32。

<sup>24</sup>吳玉山，金融風暴衝擊下的經濟轉型－俄羅斯的例子，政治科學論叢，台北：台灣大學政治學系，第10期，1999年，頁281。



年，頁 12-23。

2. 作者自行整理。

## (二)、失業類型

一般的分類中較常通用的是依求職求才間的關係，即以「工作」(職位)的觀點，而將失業分成三類：摩擦性失業、結構性失業與循環性失業。<sup>25</sup>但是傳統上，失業的類型依 Rejda. George E.教授的分法可劃分成五種類型：循環性失業(cyclical unemployment)、技術性失業(technological unemployment)、結構性失業(structural unemployment)、摩擦性失業(frictional unemployment)與季節性失業(seasonal unemployment)。<sup>26</sup>綜合各家之說，簡述說明失業類型如下：

### 1.循環性失業

循環性失業是因為經濟景氣循環的衰退或蕭條所引起的失業。一般情形下，當經濟景氣循環處於上升局面時，由於需求增加，就業率會上升，反之失業率上升。因此，循環性失業又可稱為「需求不足失業」(deficient-demand unemployment)，其原因在於總需求(aggregate demand)不足，亦即在整個經濟體系中的總支出(total spending)不足，致使無法提供足夠的工作機會因而造成失業問題。

### 2.結構性失業

所謂結構性失業是指當一國之經濟結構轉變時，勞動市場的需求與供給間產生失衡現象。當一國之經濟結構重心由第一級產業轉向第二級產業時，第一級產業的勞動力需求減少，而第二級產業的勞動力需求增加，原屬於第一級產業之勞動人口，將面臨轉業困難。此種結構失衡現象有時也會因為工作機會與勞工所處之地理位置不同而發生，主要起因於區域間的經濟發展不均衡。

結構性失業的特徵就是失業者缺乏「移動性」，包括不同經濟部門間的移動與不同地區間的移動，因此，解決的辦法在於增加勞動力的移動能力，例如：教育、在職訓練的加強，以減少技術上不能配合求才需要的失業者，或用平衡區域間的產業發展、建立區域間求才求職的訊息連線、或給予求職者的遷徙方便等等，以消除地域性的失業。

### 3.技術性失業

<sup>25</sup>曾妙慧，社會安全與社會保險，華泰文化出版社，2002年，頁119。

<sup>26</sup>See: George E. Rejda, *Social Insurance and Economic Security*, N.J.: Prentice Hall, 1994, pp. 342-345.

技術性失業是因為生產技術、管理方式有了創新或改變，或者採取了自動化，因而產生大量裁員，造成大量失業。技術性失業實近似結構性失業，其所不同的，只是結構性失業是起因於產品喪失市場，而技術性失業情況中，原產品仍然存在。若使結構性失業範疇加廣，仍可包含技術性失業在內。<sup>27</sup>

#### 4. 摩擦性失業

指在現有市場條件下，可以找到工作而尚未找到工作者；主要的特點便是這些人是處在「新舊工作交替之間」(between jobs)。當然這其中也包括的初次就業者。他們或許最終是可以找到工作，但是因缺乏充分資源與資訊因而尚未找到。

#### 5. 季節性失業

季節性失業是由於顧客、氣候、習慣與風格等因素影響，因而造成企業活動與市場的供需波動變化，即稱為季節性的失業。

除上述 5 種失業類型外，學理上亦常提及隱藏性失業，此種失業從表面上觀之，似無失業存在，即就實體而言，未發生失業現象。然由於一個國家人力資源未能充分開發利用，勞工從事某種工作並且有收入，但因工資差距或所得差距，有強烈地希求改換職業的意願，或者並不願完全轉換職業，以副業、兼職等或希求追加就業者就是隱藏性失業。<sup>28</sup>

### (三)、俄國失業類型綜觀與後續應用說明

俄羅斯從計畫經濟轉型為市場導向經濟制度後，各種失業類型相繼出現在勞動市場。首先轉型初期，先顯現出來的是隱藏性失業問題，隱藏性失業就如經濟學家 Д. Маркович(D. Markovic)所定義：勞動者在其勞動過程中，勞動力未被完全運用。<sup>29</sup> А. В. Кашепов(A. V. Kashenov)教授在 1998 年俄國發生金融危機前預言，除了公開性失業外，短期間，大量的隱藏性失業將在生產平衡與開始成長時，逐漸表現出來。<sup>30</sup>

其次，俄羅斯在生產衰退後，影響勞動市場的因素之一是結構性問題，特別

<sup>27</sup>參閱：黃茂夫、張朝金，失業保險與就業服務實務，五南出版社，1999 年，頁 47。

<sup>28</sup>詹火生、彭台林、郭振昌、陳聰憲，職業訓練與就業服務，國立空中大學，1998 年，頁 38。

<sup>29</sup>Д. Маркович, *Социология труда (Labour sociology)*, Москва:Прогресс, 1988, p. 363.

<sup>30</sup>See: И.Ф. Рековская, «Рынок труда в России: некоторые особенности занятости в разных секторах экономики и различных регионах страны» (Labor market in Russia: some features in different sectors of economic and regions), *Социальные и гуманитарные науки серия II*, Москва:Институт научной информации по общественным наукам, 1995, p. 125.

是在就業結構重建導致負面的影響。此外，俄羅斯的結構性問題是多層次的關係，不同部門、地區、教育水平等等因素影響，容易產生結構性的失業問題。<sup>31</sup>美國經濟學家詹姆斯·托賓(James Tobin)認為，勞動市場不是統一整體，而是可按行業、工種、技術等級、居住地等因素劃分很多局部市場，這些因素往往造成技術性失業和結構性失業，出現「失業」與「空缺」並存的格局。而俄羅斯地廣人稀，加上蘇聯時期經濟發展強調重工業發展等等因素，都有加劇結構性失業的可能。

與其他大部分國家一樣，俄羅斯勞動市場運作過程中，產生摩擦性失業，這種現象常出現在年輕人身上。<sup>32</sup>由俄羅斯國家統計局的統計數據顯現出，失業者平均找尋工作所持續的時間逐年增長，不只擴大摩擦性失業的可能，更有一大部分的人淪為長期失業族群。

在季節性失業的部分，從最近幾年的資料發現季節因素影響就業狀況是非常規律的，即夏季就業率高、冬季就業率低。<sup>33</sup>俄羅斯季節性工作主要分類是煤礦業、林木業、漁業、製糖業、蔬果加工業與肉類加工業等等。

最後，關於俄羅斯循環性失業部分。循環性失業是由於景氣循環造成總需求的不足，因而形成失業。從 19 世紀開始，各種對於經濟週期的觀察與解釋就不斷出現，通常分為長波、中長波、中波和短波四種。這些週期都是經濟學家在觀察歷史上美、英、法、德等國的長期經濟活動之後所發現的規則性經濟波動。造成經濟週期的原因，米契爾(Wesley C. Mitchell)認為是單位勞動成本相對於產品價格所發生的變化影響到利潤的上下波動；熊彼得(Joseph A. Schumpeter)提出了「創新週期」的理論，認為新的生產技術帶來擴張，而技術的飽和利潤率的下跌則造成衰退；凱因斯認為資本邊際效率的變動帶來了經濟的周期性波動；佛利德曼(Milton Friedman)以為經濟波動的主導因素是貨幣數量；薩謬爾森(Paul A. Samuelson)則將經濟波動視為加速投資和乘數效用結合所造成的。<sup>34</sup>

俄羅斯從轉型開始到金融危機(1992-1998)這段時期，國內生產不振，經濟長期衰退，其轉型開始到穩定成長期(1999-2007)所花費的時間遠多過於東歐其他後共轉型國家，如：波蘭、匈牙利與捷克。而造成這樣的經濟衰落，很難只歸咎於景氣循環，尚有其他更重要的因素。<sup>35</sup>但不可否認的是，資本主義經濟體會產生

<sup>31</sup>See: А. Г. Коровкин, И.Б. Королев и А.В. Полежаев, «Макроэкономические проблемы сферы занятости и рынка труда в России и некоторые направления их решения» (Macroeconomic employment and labor market's problems in Russia and some directions of solving), *Ж. Концепции*, No.2, Москва: Центра экономико-математический институт РАН, 2003, p. 4.

<sup>32</sup>А. В. Шуваев, «Теоретические основы безработицы» (Theory of unemployment), *Экономические науки*, No.2, Ставрополь: Северо-Кавказский государственный технический университет, 2000, p. 119.

<sup>33</sup>Всемирный банк, «Доклад об экономике России»(Russian economic report), *Всемирный банк в России*, No.20, 2009, p. 7.

<sup>34</sup>關於各種經濟波動的理論，參閱吳玉山，中國大陸派系鬥爭與經濟循環互動之研究，國科會專題研究報告，1996 年。陳寶森、鄭偉民、薛敬孝、蔡述理著，美國經濟週期研究，北京：商務印書館，1993 年。

<sup>35</sup>關於俄羅斯轉型期間經濟衰落的因素探討，參閱吳玉山，俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經

周期性的景氣波動，只是轉型期間，俄羅斯這個市場導向的經濟體仍處在建構過程中，在這個期間，景氣循環使得經濟衰落或產生失業的觀點仍有很大的討論空間。但若單由總需求不足來界定，那麼整個經濟衰退時期與兩次金融危機(1997-1998年、2008-2009年)的失業規模，其部分應能視為循環性失業所導致。

由以上敘述得知，俄羅斯從共產主義走向自由市場後，勞動市場上開始存在各類型的失業，本文都將一一探討，但由於本文是長期失業觀察，所以不討論季節性失業的問題。此外，雖然循環性失業存在於俄國勞動市場，但景氣循環影響失業的標準與比例難以定義，故在內文中也不將特別強調。

#### (四)、就業安全制度的涵義與理論

##### 1. 就業安全的涵義

就業安全(Employment security)的真正意義是使國民在就業方面得到充分的保障，而不再有失業的恐懼或危險；換言之，凡是一個具有工作能力和工作意願的國民，如果生存在已建立好就業安全制度的國家內，便可以免除失業的恐懼或危險。例如目前英、美、德、日本等國家，早已建立良好的就業安全制度，均有完善的就業安全政策及立法，根據其立法，建立統一的就業安全行政機構，認真推行就業安全相關業務，其主要包括**就業服務(Employment service)**、**職業訓練(Vocational training)**、**失業保險(Unemployment insurance)**等三大重要環節，形成一連串相互關聯，密切結合而循環運用的工作。

就業服務係指薦舉人力填補職缺，及提供適當就業機會推介尋找工作者就業，以平衡勞動供需，因應經濟發展人力需求，並藉以促進社會安定等服務措施。就業服務常因其角色定位的差異，而有不同的服務內容。美國心理學家 J.O.Criter 認為，公共就業服務僅扮演「倉儲」(clearing house)角色，平時儲存人力及職缺，要利用時才取出媒合；經濟學家 L.P.Adams 也認為就業服務僅提供求職人與求才雇主自由選擇的一種勞動交易服務過程。<sup>36</sup>

職業訓練有其特定的涵義與範圍。根據國際勞工組織(ILO)第一一七號關於職業訓練建議書的說法，職業訓練係指：「對管理階層及領班人員以下的任何人在任何經濟活動行業的就業或升遷訓練」。又根據國際勞工局 CIRF 資料索引的名詞彙編中的說法，職業訓練係指：「在某一經濟活動的行業內，為了就業的需要，傳授所需的技能與知識的訓練」。<sup>37</sup>

失業保險是一種在職的社會保險制度，目的在保障在職勞工遭遇非自願性失業導致所得損失或中斷時，藉強制保險方式提供一定期間的最低所得保障，以安定其生活，為現代各國政府救濟失業勞工及解決失業對策的有效具體措施之一。

---

濟學的分析，五南出版社，2000年。

<sup>36</sup>參閱：黃茂夫、張朝金，前揭書，頁326。

<sup>37</sup>陳國鈞，社會政策與社會立法，台北：三民出版社，1984年，頁345-361。

<sup>38</sup>然而，依據美國社會安全總署出版的「各國安全制度要覽」一書，世界各國之失業保護制度可分成以下六種型態<sup>39</sup>：

- (1) 強制性失業保險制：受雇者無選擇自由，皆強制參加失業保險制度，以保險方式分擔的風險。
- (2) 政府補助之自願性失業保險制：自願性失業保險制度下，政府為了提高加保人數，使風險更為分散，可能採取補助部分保費的方式，或以稅收支出措施，從所得稅中扣除保費的方式加以補助。此類型的優點是仍維持市場經濟的基本特性，由企業與勞工自由選擇是否參加失業保險。但因非強制性，如參加人數較少，即使政府補助，保費負擔也可能較高。
- (3) 失業救助制：此為對勞動者於失業期間所給予失業給付的一種形式，仍屬於非納費制(no-contributory)的社會福利措施，受救助者無需事先繳費，僅於失業發生時，透過資產調查(means test)由國家財政撥給失業津貼的救助制度。此一制度的缺點在於缺乏風險共同分擔的精神，且救助經費受政府預算限制。
- (4) 失業保險與失業救助並行制：採行失業保險與失業救助雙軌並行的國家，主要是因為失業保險受到財務限制，使失業者無法充分維持其原來工作時期的生活水準，故再以失業救助加以補足。
- (5) 離職公積金制：離職公積金制是一種強制儲蓄的方式，一旦失業即可動用賴以維持生計，此制度完全是靠失業者自助。公積金制的施行會受物價波動的影響，若通貨膨脹率過大，即無法達成維持失業期間基本生活的功能。
- (6) 資遣費制：資遣是指當雇主因歇業或轉讓、虧損或業務緊縮、或因業務性質變更而有減少勞工之必要時、或勞工對於所擔任的工作卻不能勝任時，雇主終止勞動契約，要求勞工不必再到職工作。此情形下，雇主為補償勞工失去工作後之損失，發給金錢補償，此即為資遣費。

#### (五)、就業安全理論應用說明

俄羅斯的就業安全制度是依據俄羅斯聯邦居民就業法 «О занятости населения в Российской Федерации» 所架構成型。<sup>40</sup>所以本文將深入了解俄羅斯聯邦居民就業法的實際內容，例如：就業服務、職業訓練(職業教育)與失業保險等等。

<sup>38</sup>參閱：黃茂夫、張朝金，前揭書，頁 282。

<sup>39</sup>United State Social Security Administration, *Social security programs throughout the world*, Washington, D.C.: Social Security Administration, 2002. 轉引自林苑婷，我國就業保險制度之研究，國立政治大學勞工研究所，2003 年，頁 9-10。

<sup>40</sup>Федеральная служба по труду и занятости, «О занятости населения в Российской Федерации» (Employment law in Russian Federation), at <http://www.trudvsem.ru/Legislation/default.aspx>, extracted on Oct 18, 2010.

對於失業保險類型的部份，俄羅斯經歷了制度上的改變，其關鍵時期是俄羅斯聯邦國家就業基金 «Государственный фонд занятости РФ»於 2001 年 1 月 1 日正式被廢除。俄羅斯國家就業基金隸屬於國家獨立預算外的基金，負責國家就業政策的制定與執行，並為其提供資金。從 2001 年 1 月 1 日起，因為實行「統一社會稅」(Единый социальный налог)，因而取消國家居民就業基金。統一社會稅是聯邦稅的一種，融合四大國家獨立預算基金中的三個國家獨立預算的社會保險基金的保費，其中包括：退休基金(Пенсионный фонд РФ)、社會保險基金(Фонд социального страхования РФ)與強制醫療保險基金(Федеральный фонд обязательного медицинского страхования)。原本同屬於獨立預算的國家就業基金，其功能由俄羅斯聯邦勞動與就業局(Федеральная служба по труду и занятости РФ)所取代。<sup>41</sup>

若依照美國社會安全總署對失業保護制度的分類，俄羅斯轉型時期，其失業保險具有強制性失業保險制、失業救助制與資遣費制的特色。其中強制性失業保險雖有規定員工繳納，但政府未明定比率、等級，最後實質上員工並未繳納，保險資金主要由雇主與政府承擔(詳參下文表 2-2)，且自從 2001 年國家就業基金取消以後，整個就業活動支出皆來自於預算撥款，失業保護制度也轉變成社會救助中的失業救助，與資遣費制，但是其失業救助的支出系統包含兩個階段，第一階段為失業給付，給付到期後，才進行物質救助。其兩階段給付方式與國家就業基金時期並無差異，即先施行失業給付，期滿後，在給與物質救助。故本文在解釋上，國家就業基金時期的失業給付視為強制性失業保險制度的給付，而物質救助的部分為失業救助；取消國家就業基金之後，不論是失業給付或物質援助的部分皆歸在失業救助的範圍，為避免讀者混淆，先行說明。

資遣費制雖然轉型時期就存在於俄羅斯的失業保護制度中，但本文所提及的就業安全制度著重於以就業服務機關所提供的就業服務、職業訓練與失業保險為主，而與就業服務機關相關的失業保護制度，以失業保險與失業救助為主，故資遣費制不將納入就業安全討論範圍。

## 二、重要文獻回顧

研究俄羅斯經濟轉型、失業與就業問題等之文獻相當多，其中，較全面性與深入探討的文獻簡述如下：

Simon Clarke 所發表 *Structural Adjustment without Mass Unemployment? Lessons from Russia* 研究中，主要探討俄羅斯經濟轉型的結構改革所帶來之影響，為何並未出現大規模失業，其中主要原因是國家軟預算補助企業與企業福利，形成勞動力積累於企業，但這樣的勞動力積累對於就業結構的重整形形成障

<sup>41</sup> Википедия, «Государственный внебюджетный фонд» (State non-budget fund), at <http://ru.wikipedia.org/>, extracted on Oct 14, 2010.

礙，並且造成生產無效率。<sup>42</sup>

針對俄國轉型初期失業未顯著增長的現象，Tatyana Chetvernina 在其所發表 *Russian Unemployment in the mid-1990s: Features and Problems* 一文中也討論到。此書除了指出經濟轉型初期俄國勞動市場出現低水平的失業註冊率外，尚探討包括如：大量的隱藏性失業；薪資拖欠；不同地區間失業率差別大；長期失業率擴大；失業救助金問題等。<sup>43</sup>該書完整地分析俄國轉型初期之失業特色。

Guy Standing 所著 *Russian Unemployment and Enterprise Restructuring* 一書中，更進一步解釋了低失業註冊水平是由於勞動力積累於舊的企業，並且漸漸轉移至新興私人企業；其次是為了規避剩餘工資所得稅(excess wage bill)<sup>44</sup>，企業因而膨脹就業數字。<sup>45</sup>也因為當時解雇勞工，需付出三個月的解雇費用，因而很多雇主並未替被解雇者進行失業的登記，藉此規避解雇費用的給付。<sup>46</sup>

Донцова Т А(Dancova T. A.)發表的俄羅斯經濟主要的就業趨勢(Основные тенденции сферы занятости в российской экономике)中指出 1992-1998 年投資與名目薪資下降，實為失業原因之一，而 1999 年以後，經濟逐漸復甦，投資與名目薪資逐漸增加，就業情況開始好轉。<sup>47</sup>

刁秀華的俄羅斯轉軌時期的就業問題中，指出俄羅斯存在結構性、隱藏性、摩擦性與長期性失業類型，並且說明大中型企業的就業人員是俄羅斯就業的主力軍，那裡集中了絕大多數的正式就業。自經濟轉型以來，大中型企業的就業人數一直呈現下降趨勢，相對來講，俄羅斯小企業中的就業人數基本處於穩定狀態，一直占全俄就業人數的 10% 左右。她認為在就業問題中，應支持中小企業的發展。<sup>48</sup>黃永鵬在俄羅斯失業保障制度－基本框架及其制約性因素一文中，對於俄羅斯就業安全制度有概括性的陳述，其中包括失業救助金的發放條件與期限、國家就業基金的資金運用、失業救助金補助狀況等等有詳細的描述，其中也陳述九零年代失業救助金補助額度少導致效果不佳。<sup>49</sup>

<sup>42</sup>See: Simon Clarke, 1998: *Structural Adjustment without Mass Unemployment? Lessons from Russia*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 17-37.

<sup>43</sup>See: Tatyana Chetvernina, "Russian Unemployment in the mid-1990s: Features and Problems", in Simon Clarke ed., 1998: *Structural Adjustment without Mass Unemployment? Lessons from Russia*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 216-219.

<sup>44</sup>在 1994 年時規定一家公司的平均薪資若超過法定最低工資的四倍，那將被徵收百分之三十五的剩餘工資稅，因此若就業人數多可降低平均薪資水平。

<sup>45</sup>See: Guy Standing, *Reviving dead souls: Russian Unemployment and Enterprise Restructuring*, St. Martin's Press, 1996, pp. 15-16.

<sup>46</sup>Ibid., p. 21.

<sup>47</sup>See: Донцова А., «Основные тенденция сферы занятости в российской экономике» (Important employment trends in the Russian economy), *Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия Экономика*, No.5, Ставрополь: Северо-Кавказский государственный технический университет, 2007, pp. 1-3.

<sup>48</sup>參閱：刁秀華，俄羅斯轉軌時期的就業問題，俄羅斯中亞東歐市場，遼寧：東北財經大學經濟與社會發展研究院，第 4 期，2007 年，頁 19-20。

<sup>49</sup>參閱：黃永鵬，俄羅斯失業保障制度－基本框架及其制約性因素，滄桑法制專題，福建：閩江學院政治學與社會學系，2004 年，頁 48-49。

從上述文獻回顧得知，目前對於俄國經濟轉型、失業與就業保障制度等問題探討之文獻，多分別就單一問題進行分析，且或多著眼於解析轉型的某個時期，特別多是著重於轉型初期之研究。因此，本論文將分別對俄羅斯失業問題與就業安全制度的發展作一個長期性的觀察研究。在失業問題部份，依據理論探討失業類型與因素。就業安全部份，主要著眼於國家就業基金的發展與功能，以及國家就業基金被廢除前後的制度變化。在效用部份，評估主要是以就業服務機關所公布的資料與一些調查報告作為依據。





## 第二章 市場導向轉型、失業與就業安全制度之源起

### 第一節 經濟轉型發展與失業問題

蘇聯統制經濟發展至一九八〇年代末，呈現成長停滯和缺乏效率，經濟結構扭曲，民生相關的輕工業缺乏，使得蘇聯在解體的同時，其成員國紛紛走向經濟轉型道路，包括蘇聯最重要的主體之一——俄羅斯在內。俄羅斯透過自由化、穩定化與私有化進行市場導向經濟轉型，卻帶來通貨膨脹、生產萎縮與失業等。

俄國的經濟轉型從 1992 年實行自由化、穩定化與第一階段私有化(即職工私有化和全民憑證私有化)開始。自由化是指物價自由化、貿易自由化與匯率自由化等。然而，在價格自由化後，因過去蘇聯時期長期以來政府分配不足所累積下來的隱性需求龐大，且在企業私有化尚未順利完成，國內市場大多仍屬於國營企業獨占的完全賣方市場下，物價自由化後生產供不應求，便引發高通貨膨脹，<sup>1</sup>通膨使得實質所得下降，影響民生基本消費。此時，政府往往面臨選擇寬鬆貨幣政策來刺激生產，或者採取緊縮政策抑止通膨上升，若採用寬鬆貨幣勢必會造成通膨與預算赤字再次上升，相對地若使用緊縮政策，將使生產萎縮，稅收也跟著減少，陷入政策的兩難。但採行震撼療法作為經濟轉型策略的俄羅斯，實施穩定化的方式便是選擇緊縮財政與貨幣政策，以通膨下降為主要目標。為了因應轉型初期生產不足，則須同時進行經濟開放政策，即貿易自由化，藉由進口來彌補國內的供需缺口，而這終非長久之策，治本之法仍須加速及有效地進行私有化，促使市場競爭達成提升生產效率，國內生產恢復成長之目的。

然而，俄國進行第一階段私有化後，轉移所有權至私人，但受到國會的內部壓力，儘管施政大方向是緊縮財政，卻斷斷續續採取軟預算貼補企業，<sup>2</sup>如此一來，企業雖不至於倒閉，卻降低企業革新的動機，也致使企業無法自負盈虧。其次，職工私有化缺失之影響，即企業內部者透過第二選項私有化法，以比最初公開市場價格更優惠的折扣價優先獲得 51% 的企業股份。然企業內部經理人又比員工占有優勢取得股份，演變最後實質上由原本的經理人購買大部分股份，而既有經理人掌握經營權意味著提昇企業效率化經營的可能性降低。至 1994 年第二階段私有化(即抵押拍賣與競爭拍賣)以形成戰略性經營者為目標時，過程又不夠透明，政府以低於市值的價錢售給戰略性企業家，形成與政府關係密切的「金融寡頭」，這使得市場缺乏公平性、企業效率低落，並缺乏汰換老舊設備的外部資本投入。凡此種種問題皆使得俄國私有化後的企業無法明顯地提高生產效率，延遲生產恢復之速度。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 參閱：洪美蘭，經濟激進轉型策略——中東歐之經濟與啟示，台北：翰蘆出版社，2002 年，頁 24-25。

<sup>2</sup> 詳參：吳玉山，俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析，台北：五南出版社，2000 年，頁 208-209。

<sup>3</sup> 參閱：洪美蘭，經濟均衡發展策略——歐洲轉型國家之案例與啟示，台北：翰蘆出版社，2008，頁 250-257。

生產若要成長，須嚴格執行硬預算，使企業效率化，而體質不佳的企業讓它倒閉，重新分配市場資源。故儘管俄政府雖某些時期向國會議步，實行軟預算補助，但由於大部分時候仍採行緊縮財政，在執行硬預算過程中，無競爭力企業倒閉將直接造成失業，或企業雖未倒閉，但缺乏資金進行投資，難以創造新的就業機會，以及為減少營運成本勢必會裁減無效率的員工，或降低員工工資以求生存，員工工資調降又進一步影響消費市場活絡程度，如此循環帶來失業逐漸上升的局面，而失業代表失去直接所得，除了失業者將失去生活保障外，更容易加深貧窮問題。

因此，俄羅斯轉型期間改變居民社會生活，如廣泛分布的貧窮階層、從國家援助與社會福利分配系統轉換至社會保險體系等等，這都改變以往解決社會問題的方式，並且對俄國人民而言，產生「失業」的新概念。<sup>4</sup>

下表 2-1 的數據是俄羅斯國家統計局根據國際勞工組織(ILO)的計算方式所公布的官方資料，1992 年的勞動力人數是 7490 萬人，但是 1998 年銳減到只剩下 6730 萬人。相對的，失業者人數，從 1992 年的 390 萬人，一路攀升到 1998 年的高峰 890 萬人。1998 年以後，經濟情況好轉，就業率提高，失業也相對降低。1992-1998 年就業人數從 7110 萬下降至 5840 萬人，這是經濟轉型震盪下導致生產衰退，相應而生的結果。<sup>5</sup>

表 2-1：1992-2000 年俄羅斯勞動力人數統計

單位：百萬人

年份	1992 年	1995 年	1998 年	2000 年
勞動力人數	74.9	70.9	67.3	71.5
就業人數	71.0	64.1	58.4	64.5
占全部勞動力(%)	94.8	90.5	86.8	90.2
失業者人數	3.9	6.7	8.9	7.0
占全部勞動力(%)	5.2	9.5	13.2	9.8

說明：1992、1995、1998 年數據計算至該年 10 月底，2000 年則為 11 月底。資料皆取自居民就業難題之調查報告。

資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2004 (Russia in Figures 2004)*, Москва：Госкомстат России (Goskomsat), Table 6.1, 2004, pp. 77-78.

<sup>4</sup>Н. Тихонова, «Безработица в России: масштабы, причины, борьба с ней» (Unemployment in Russia: the score, causes and solutions), *Социальные и гуманитарные науки*, No.3, Москва:Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2000, pp. 121-122.

<sup>5</sup>А.Б. Кашепов, С.С. Сулакшин and А.С. Малчинов, *Рынок труда: проблемы и решения (Labor Market: Problems and Solutions)*, Москва: научный эксперт, 2008, p. 22.

## 第二節 國家就業政策

在轉型的九零年代初期，當時總理 E. T. Гайдар(E. T. Gaidar)所制定的主要任務是對抗通膨，在這種思維下，首要政治經濟目標在於恢復預算平衡與降低通膨。但是根據菲律普定律，降低通膨將不可避免導致失業升高。在這種矛盾的關係中，政府應對失業，產生了「促進居民就業」概念(Содействие занятости населения)，且由聯邦居民就業局掌管居民勞動安置(Трудоустройство)<sup>6</sup>、職業定位(профессиональная ориентация)<sup>7</sup>、重新培訓、社會救助(包括失業救助金的給付)等相關問題。接著制定「俄羅斯聯邦居民就業法」、聯邦促進居民就業總計畫、俄羅斯聯邦勞動法草案，這些都對於失業者有很大的助益。在這樣的管理模式下形成了「積極就業政策」(Активная политика занятости)，如 Ф.Т. Прокопов(F. T. Prokopov)所言，積極就業政策是鼓勵經濟發展，每位公民積極對抗貧窮與消除對國家補貼的依賴。<sup>8</sup>

九〇年代初期，根據俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國(Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика)部長會議於1991年制定「國家居民就業局臨時總則與國家就業基金臨時總則」，即是在創立俄羅斯聯邦就業局的同時，又建立起國家就業基金。1992年6月14日俄羅斯聯邦勞動部(Министерство труда Российской Федерации)正式建立，底下劃分為俄羅斯聯邦就業局(Федеральная служба занятости России)與俄羅斯聯邦移民局(Федеральная миграционная служба России)，接著，1993年由俄羅斯聯邦最高蘇維埃制定「俄羅斯聯邦國家居民就業基金總則」，此時，俄羅斯聯邦國家居民就業基金的地位才正式確立，屬於國家獨立基金，負責國家就業政策的制定與執行，並為其提供資金。1996年8月14日在廢除俄羅斯勞動部、俄羅斯聯邦居民社會保護部(Министерство социальной защиты населения РФ)的基礎下，職權移轉至新建立的俄羅斯聯邦勞動與社會發展部(Министерство труда и социального развития РФ)；2004年3月9日，廢除俄羅斯聯邦勞動與社會發展部，其職權轉移至新建立的俄羅斯保健衛生暨社會發展部(Министерство здравоохранения и социального развития РФ)。<sup>9</sup>這些部門的改革，大多是把負責不同功能的部門結合起來，形成新的部門(詳細流程請參閱下圖 2-1)。

聯邦就業局直接對促進居民就業計畫負責，主要任務是執行援助小型企業，對有創造工作機會的企業進行補助。這些計畫的資金通常都來自於國家居民就業基金(Государственный Фонд Занятости Населения)，但是在2001年，撤銷國家

<sup>6</sup>勞動安置(俄文)實即就業安置，但本論文忠於原文譯為勞動安置。

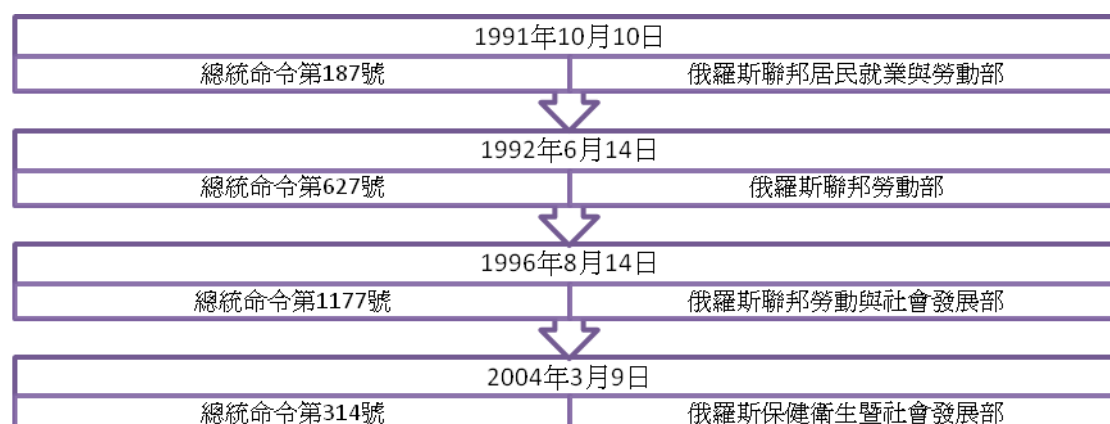
<sup>7</sup>即透過諮商、測驗或診斷等方式，幫助居民挑選最適合的職業。

<sup>8</sup>See: Ф.Т. Прокопов, *Безработица и эффективность государственной политики на рынке труда в переходной экономике России (Unemployment and the efficiency of public policies on the labor market in transition economy of Russia)*, Москва: ТЕИС, 1999, p. 96.

<sup>9</sup>Википедия, «Список министров труда России» (List of Russian Ministers of Labour), at <http://ru.wikipedia.org/>, extracted on Dec 14, 2010.

就業基金後，類似的就業促進計畫實際上都停止執行。

圖 2-1：俄羅斯就業服務主要部門變化圖



基金收入來源有四個方面：一是雇主或企業依法按員工每月工資的 2% 的比例上繳，但在 1996 年以後改成 1.5%。<sup>10</sup>二是員工依工資繳納，但是繳納的費率並未制定，所以實質上員工並無繳納。三是聯邦政府的財政專項撥款。四是中央聯邦和地方政府的勞動就業培訓教育撥款。<sup>11</sup> 但是由俄羅斯聯邦就業基金收入來源，可以發現資金來源主要是企業雇主繳納的保險費用(參閱下表 2-2)。

表 2-2：俄羅斯聯邦就業基金收入來源

單位：百萬盧布

基金來源	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
雇主繳納的保險費用	8817.0	7858.0	11984.6	15041.9
企業逾期未付的欠款	—	294.8	650.0	969.0
其他款項	410	457.2	483.0	620.0
前一年剩餘的款項	306.2	333.0	359.1	346.0
總金額	9533.2	8943.0	13476.7	16876.9

說明：「—」表資料缺乏。

資料來源：

1. Консультант Плюс-надёжная правовая поддержка, «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1997 год» (On the budget of the State Employment Fund of the Russian Federation for 1997), <http://nalog.consultant.ru/doc15220>, extracted on Oct 14, 2010.

<sup>10</sup>Ногина О.А., «Правовое регулирование тарифов страховых платежей в государственные внебюджетные фонды: комментарий действующего законодательства от 18 сентября 1996 г.» (Legal regulation of tariffs of insurance payments to non-budgetary funds), at [http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1122752#\\_ftn9](http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1122752#_ftn9), extracted on Oct 14, 2010.

<sup>11</sup>Законодательство РФ, «Статья 22. Государственный фонд занятости населения Российской Федерации» (Article 22. state employment fund of the Russian Federation), [http://www.zonazakona.ru/law/zakon\\_rf/art/94640/](http://www.zonazakona.ru/law/zakon_rf/art/94640/), extracted on Oct 14, 2010.

2. Предпринимательское прова, «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1998 год» (On the budget of the State Employment Fund of the Russian Federation for 1998), [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_6770.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_6770.html), extracted on Oct 14, 2010.
3. Предпринимательское прова, «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1999 год» (On the budget of the State Employment Fund of the Russian Federation for 1999), [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_6769.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_6769.html), extracted on Oct 14, 2010.
4. Кодекс, «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 2000 год» (On the budget of the State Employment Fund of the Russian Federation for 2000), <http://www.kodeks-luks.ru/ciws/site?tid=0&nd=901751210&prevDoc=901780133&mark=15N7O73000002J0IDCIU4001P9N201Q7Q9E25V6BN803MTJTI2B4FQGF>, extracted on Oct 14, 2010.
5. 作者整理彙整。

俄羅斯聯邦就業基金的運用計有以下範圍：失業公民的職業定位、職業培訓、重新職業培訓，其中包括培訓期間獎金給付；組織社會性工作；失業金給付；接受就業局安排，自願遷移至其他地區工作或學習的失業者生活物質補助；對失業者家庭成員提供物質或其他救助；因失業金給付期限到期，因而喪失領取失業金給付資格的失業者給予物質救助；失業者在未被勞動安置的期間，提供失業金給付；保持與創造新的工作機會給特別需要社會保護的公民；對勞動市場進行分析，制定平衡勞動資源就業計畫；建立勞動市場資訊系統；對居民的就業問題上，進行資訊諮詢服務；組織就業問題的科學研究活動；在國際間進行就業難題的合作項目，包括針對俄國公民在海外進行的勞動活動等等。<sup>12</sup>

2000年8月通過第118號聯邦法「關於俄羅斯聯邦稅務法典第二部份的引進與一些稅務法令的改變」(О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении и изменений в некоторые законодательные акты Российской федерации о налогах)，配合該法的規定，從2001年1月1日起俄羅斯聯邦就業基金正式廢除，並且引進統一社會稅。但是統一社會稅並沒有規定俄羅斯聯邦就業基金的扣款提成，因此促進就業政策的資金來源改由聯邦算供給(參閱下表 2-3)。根據俄羅斯聯邦勞動與社會發展部副部長 Марина Москвина 表示，國家就業基金取消後，原本用於促進就業計畫與失業救助資金的來源也產生改變，以前主要是靠每個月雇主從勞工工資中提領1.5%上繳的方式，而如今則轉變成由聯邦預算與地方預算共同負擔的形式，即是取消雇主每月上繳的方式，改由政府預算負擔。<sup>13</sup>

以俄羅斯聯邦財政部與俄羅斯聯邦稅務局的觀點而言，引進統一社會稅改善

<sup>12</sup>А.Б. Кашепов, С.С. Сулакшин and А.С. Малчинов, op. cit., pp. 222-223.

<sup>13</sup>Оксана Карпова, «Государственный фонд занятости закрывается» (The State Employment Fund closes), *Время МН*, No.173, Москва, 2000.

了稅收與保險金繳納系統，以前企業常常會延遲就業基金的保險費繳納，如今對企業讓步，削減企業負擔，也提高就業局資金運用的整體性。話雖如此，就業局對就業促進計畫也因此產生縮減，如維持與創造就業機會計畫、小企業與自營業的援助計畫與援助青年計畫等等。<sup>14</sup>

表 2-3：俄羅斯聯邦引進統一社會稅前後差異對照

	統一社會稅引進前	統一社會稅引進後	
稅制類型	累進稅	遞減稅	
繳納費用總比例	個人收入 5-39.5%	個人收入 2-36.5%	
稅收基礎	個人年收入	個人年收入	
稅收比例		100000 盧布以下	35.6%
		100000-300000 盧布	20%
		300001-600000 盧布	10%
		600000 盧布以上	2.0%
社會保險基金數目	4 個	3 個	
稅收分配於各個社會保險基金的比例	退休基金 29%	退休基金	28%
	強制醫療保險基金 3.6%	強制醫療保險基金	3.6%
	國家就業基金 1.5%	無	無
	社會保險基金 5.4%	社會保險基金	4.0%

資料來源：Susanne Nies and Gesa Walcher, “The unified social tax and its impact on social policy in Putin’s Russia”, *Working papers of the Research Centre for Eastern European*, No. 34, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 2002, p. 24.

換言之，統一社會稅是把稅賦系統重新中央化，藉由鼓勵企業與影子經濟進行合法註冊，擴大了稅收，聯邦財政系的收支變得透明化。<sup>15</sup>不過，俄國政府在 2010 年 1 月 1 日起又以社會保險費取代統一社會稅，即退休基金 26%、社會保險 2.9%、強制醫療保險 5.1%。<sup>16</sup>

對於工作機會的擴充與援助，原則上政府層級並無制定目標。直至 1996 年起由俄羅斯聯邦勞動部制訂「1996-2000 年創造與維持工作機會之配套措施」(Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996-2000 годы)，其主要任務為：在各部門與地區間發展幹部潛力，維持與創造工作機會；調整勞動市場，提高本國勞動力的競爭力；形成有效率的居民就業結

<sup>14</sup>See: А.Б. Кашепов, С.С. Сулакшин and А.С. Малчинов, op. cit., p. 224.

<sup>15</sup>Susanne Nies and Gesa Walcher, Susanne Nies and Gesa Walcher, op. cit., p. 24.

<sup>16</sup>Российская газета, «Пенсионная страховка» (Pension insurance), at <http://www.rg.ru/2008/12/17/jukov.html>, extracted on Jan 15, 2011.

構；發展勞動力在不同部門與地區間的移動能力；防止未完全就業與大量失業增長；發展社會性工作系統等等。具體的實行劃分為兩個階段的就業促進計畫，分別是「1996-1997年聯邦就業促進計畫」(О федеральной целевой программе содействия занятости населения на 1996-1997 годы)與「1998-2000年聯邦就業促進計畫」(О федеральной целевой программе содействия занятости на 1998-2000 годы)。<sup>17</sup>

但是實際上掌握財政來源的俄羅斯聯邦財政部與經濟部，並不負責這些計畫的執行，而是由缺乏財政資源的俄羅斯聯邦勞動部負責裁定與執行。因為計畫缺乏資金作為後盾，所以實際上該計畫並沒有對就業情況帶來特別的改變。1999年就業開始成長，失業開始降低，但這與政府總體經濟政策有關，特別是盧布的貶值，以及能源在國際市場上有利的變化，使得進出口相對關係發生改變。

2000年制定新的聯邦促進就業計畫，即「2003-2005年勞動市場運作概念」(Концепция действий на рынке труда на 2003-2005 годы)。但該計畫屬於聯邦政府計畫運作，其資金來自於相當有限的預算。其計畫內容主要是藉由完善居民就業的立法，促進部門創造工作機會，並援助創造工作機會的小型企業；提高勞動力在勞動市場的素質與競爭力，保障各部門專業人員的供應率；在各部門間完善社會合作制度(Социальное партнёрство)<sup>18</sup>，以期促進就業；完善招募與使用外國勞動力的相關立法；提高就業服務機關的效率，更新資訊硬體的設備等等。

2007年俄羅斯衛生保健暨社會發展部擬定「2007-2010年勞動市場運作概念」(Концепция действий на рынке труда на 2007-2010 годы)。其內容有：完善居民就業的勞動立法；監測與預測勞動市場的運作；職業教育與勞動力需求的平衡；提高勞動力在地區間的移動能力；提高工作機會等等。<sup>19</sup>但直至2008年才通過「2008-2010年勞動市場運作概念」(Концепция действий на рынке труда на 2008-2010 годы)，確定勞動市場運作的方向。

<sup>17</sup>О.В. Кузьмен, «Создание службы занятости в России» (Creation of employment services in Russia), at <http://referatcollection.ru/52495.html>, extracted on Dec 15, 2010.

<sup>18</sup>社會合作制度是勞工、雇主與政府機關三方的互動系統，旨在協調三方相關的勞動利益問題。

<sup>19</sup>В. Позин, «Информация о работе Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» (information on the work of the Russian Tripartite Committees for regulating socio-labor relations), *Социальная политика и социальное партнёрство*, No.4, Москва:Панорама, 2007, pp. 17-19.

### 第三節 現行的社會救助、職業訓練與就業服務

就業安全政策是施政方向的確立，就業相關機關則是負責執行的單位，但這一切的進行須建立在法律基礎上面，依照俄羅斯聯邦勞動與就業局的現行官方資料上，對於勞工各方面權利與義務的重要法源整理如下<sup>20</sup>：

1. 1991.04.19-俄羅斯聯邦居民就業法。
2. 1993.02.05-在大量解雇情況下，促進就業與組織工作總則。
3. 1993.12.12-俄羅斯聯邦憲法之章 37。
4. 1995.11.24-俄羅斯聯邦對殘障人士的社會保護。
5. 1996.09.27-俄羅斯聯邦居民的職業定位與心理建設規則
6. 1996.12.21-保障孤兒的社會援助補充條例。
7. 1997.04.22-公民失業的註冊登記程序。
8. 1997.07.14-組織社會性工作之總則。
9. 2000.01.13-關於組織失業公民的職業培訓、提升技術與重新培訓的規則。
10. 2001.12.30-俄羅斯聯邦勞動法。
11. 2002.07.25-外國公民在俄羅斯的法律地位。
12. 2003.08.12-為失業救助金與獎學金額度，界定平均薪資計算程序。
13. 2005.07.29-促進居民就業的經濟援助措施之程序。
14. 2006.07.03-關於促進勞雇雙方找尋適合工作與人才的國家服務之行政程序。
15. 2006.11.30-實行失業公民社會給付之行政程序。
16. 2006.12.22-招募外國勞工與其配額之程序。
17. 2007.01.11-關於幫助失業者組織職業定位之行政程序。
18. 2007.01.22-俄羅斯聯邦對於聯邦主體的財政補助之規則。
19. 2007.01.22-俄羅斯聯邦對於聯邦主體的財政補助之總額之界定。
20. 2007.06.07-實行受薪社會性工作之行政程序。
21. 2007.06.13-俄羅斯聯邦主體提供勞動市場資訊的行政程序。
22. 2007.07.02-關於失業者因工作或學習關係，至其他地區所需物質經濟援助。
23. 2008.03.17-俄羅斯聯邦提供勞動市場資訊的行政程序。
24. 2008.12.31-俄羅斯聯邦對於聯邦主體的財政補助以實行補充法規。

其中有關失業公民社會救助之法源，即上述的 1、3、7、8、12、15、20；有關職業培訓、重新培訓與技術提升即上述的 1、5、7、9、14、17、21、23。根據上述的法源，以及俄羅斯衛生保健和社會發展部 (Министерство здравоохранения и социального развития РФ) 於 2008 年 3 月 17 日發布的第 125 號命令：在符合行政程序下，由俄羅斯中央勞動機關 (Роструд) 全權負責國家服務

<sup>20</sup>Робота в России, «Нормативно-правовые акты в сфере занятости» (Normative-legal acts in employment), at <http://www.trudvsem.ru/Legislation/default.aspx>, extracted on Oct 22, 2010.



的提供。關於居民就業與失業保護相關的法律，大多會納進俄羅斯聯邦居民就業法，如「公民失業的註冊登記程序」、「組織社會性工作之總則」等等。對於外國勞工在俄國工作相關權利也相當注重，制定了「外國公民在俄羅斯的法律地位」、「招募外國勞工與其配額之程序」等等。此外，在 2001 年底通過「俄羅斯聯邦勞動法」，對於勞雇關係、勞動合約、勞工保護、工時問題、勞動工資與解雇問題等等都有詳細規定，是很完整就業保護的立法。

簡言之，凡俄羅斯國家公民及其代表、外國公民及其代表、無國籍者及其代表、法人公司及其代表、獨立企業主及其代表，都能享有國家服務。這些服務包括提供勞動市場訊息、居民就業與失業保護的法律與保障資訊。這些資訊服務分述如下<sup>21</sup>：(1)社會經濟發展重要趨勢，比較與分析俄羅斯聯邦主體的勞動市場。(2)總失業水平、登記註冊的失業水平與俄羅斯勞動市場緊張程度。(3)招募勞動力，並考慮他們的專業知識與重新培訓的水平，導引他們在已註冊的勞動市場上進行生產。(4)發展企業、農業經濟與自營業。(5) 促進重新分配區域與部門間的勞動力，包括可能在勞動安置時提供住所。(6)提供外國勞動者工作機會。(7)進行居民就業層面基準法律的調控。(8)保障工作種類與勞動特性的選擇自由。(9) 保障國家免費服務，促進適合工作的找尋與勞動安置。(10)保障失業公民的社會救助。(11)對於失業公民施行積極就業政策，包括免費獲得職業定位、心理建設、職業培訓、重新培訓、提升技術與接收訊息。(12)在就業服務機關進行職業教育的失業者可以免費做身體健康檢查。(13)因學習或工作關係，需遷移至其他地區時，保障經濟援助程序與物質上的花費。(14)對於特殊範疇的居民有補充的保障。(15)就業相關的外國公民法。

從俄羅斯中央勞動機關所提供的國家服務來看，主要部份包含資訊提供、就業促進與勞動安置、外國勞工的就業，以及失業公民的社會救助與職業訓練相關的服務等等。其中現行的社會救助與職業訓練的相關規定如下：

### 一、失業公民社會救助的種類<sup>22</sup>

1. 失業金給付，包括失業者尚未被勞動安置的期間。
2. 職訓獎金給付，包括在就業服務機關辦理職業培訓、技術提昇、重新培訓，與尚未被勞動安置的期間。
3. 提供物質援助。
4. 參與受薪的社會工作。

<sup>21</sup>Федеральная служба по труду и занятости, «Государственная услуга по информированию о положении на рынке труда» (The public service about information on the labor market), at <http://www.trudvsem.ru/Information/Default.aspx>, extracted on Oct 22, 2010.

<sup>22</sup>Робота в России, «Виды гарантий социальной поддержки безработных граждан» (Kinds of guarantees of social support for unemployed citizens), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.

## 二、失業救助的資格與金額<sup>23</sup>

由俄羅斯居民就業法第 33 章中規定：失業救助金給予在 12 個月內因任何理由被解雇的公民，在成為失業者之前擁有受薪工作不低於 26 週的全天時與全週時，或者未滿全天時與全週時，但是加起來有超過 26 週，且被承認的失業者。此類失業者，第一階段的給付為期十二個月：前 3 個月是最後工作位置的最後 3 個月平均薪水的百分之七十五；接著 4 個月是百分之六十；最後 5 個月是百分之四十五，但是任何金額都不得超過失業救助金的最高金額與最低金額，如果要增加金額則依地區係數；第二階段的給付為期十二個月，按照失業救助金的最低金額，如果要增加金額則依照地區係數。失業救助金的最低最高金額每年由俄羅斯聯邦政府確定。以 2008 年為例：最低失業救助金額為 781 盧布，最高失業救助金額為 3124 盧布。

對於第一次找工作者(初入勞動市場者)、努力回復勞動活動的人(休息超過一年以上者)、因破壞勞動紀律或其他違法的過錯行為，因而被解雇者、在失業前的十二個月內被解雇者且在這段期間擁有受薪工作低於 26 週者。提供給此類失業者的失業救助金為兩階段：第一階段為期六個月，金額為最低失業救助金，如要增加金額則依地區係數。第二階段為期六個月，金額為最低失業救助金，如要增加金額則依地區係數。

對於自願性失業者(不包括因搬遷、因疾病導致工作困難、因要照顧第一級殘疾人或生病的家庭成員、因雇主違反集體勞動合約、因特殊狀況來臨：戰爭、天災人禍、失事與流行病等等。)、女性被解雇者(並且擁有未滿 14 歲的小孩)，提供給此類失業者的失業救助金分為兩階段：第一階段為期六個月，金額為 1.5 倍的最低失業救助金，如要增加金額則依地區係數。第二階段為期六個月，金額為最低失業救助金，如要增加則依地區係數。

## 三、失業救助金給付期間<sup>24</sup>

一般失業者的第一階段失業給付期間，在期限 18 個月內，總給付月數不得超過 12 個月。但以下類別失業者，則是期限 12 個月內，總給付月數不得超過 6 個月：

1. 初次就業者(之前未曾工作)；
2. 努力回復勞動活動的人(休息超過一年以上者)；
3. 自願性失業者(不包括因搬遷自願失業者、因疾病導致工作困難、因要照顧第一群組殘疾人或生病的家庭成員、因雇主違反集體勞動合約、因特殊狀況來

<sup>23</sup>Робота в России, «Размеры пособия по безработице» (The dimensions of the unemployment benefit), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.

<sup>24</sup>Робота в России, «Периоды выплаты пособие по безработице» (Periods of unemployment benefits), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.

臨：戰爭、天災人禍、失事與流行病等等。) 、女性被解雇者(並且擁有未滿 14 歲的小孩)；

4. 因破壞勞動紀律或其他違法的過錯行為，因而被解雇者；
5. 在失業前的十二個月內被解雇者且在這段期間擁有付薪工作低於 26 週者；
6. 接受就業服務機關職業教育，但因過錯行為而被除名者。

作為失業救助金的給付條件，失業者須在指定的時間，按月前往就業服務機關報到，一個月最多兩次。若未被勞動安置的失業公民已領取完第一階段的失業救助金，在符合程序的狀況下，一般失業者有權利領取第二階段的失業救助金，失業救助金的總給付期(第一階段加上第二階段)，在期限 36 個月內，不得領取超過 24 個月；對於上述 1-6 類別的公民，在期限 18 個月內，不得領取超過 12 個月。年紀若已經達到老年勞動退休者(含提前老年退休者)，退休金的領取者有權實行老年勞動退休金。

簡言之，所有失業給付皆分為兩階段，但上述 1-6 類別的公民，其規定期限、領取給付月數與給付金額多寡等條件皆比一般失業者來得嚴苛，一方面是因為其未達作為一般失業者的資格，另一方面藉由較少的補助，激勵其工作動機。

#### 四、停止、暫停失業就助金的給付，甚至降低它的金額<sup>25</sup>

下列情況，失業救助金停止給付，同時停止作為失業者的身分：

1. 公民在符合規定的法律基礎下，已經開始就業；
2. 透過就業服務機關辦理職業培訓、提高技術或重新培訓，且領有獎學金給付；
3. 沒有正當理由，長期不向就業服務機關報到者(超過 1 個月)；
4. 失業者遷移到其他地方；
5. 嘗試透過欺騙方式領取失業救助金；
6. 領取失業救助金者，被判刑而失去人身自由；
7. 符合規定的退休金指派，或者老年勞動退休金指派，其中包括提前老年勞動退休金指派(部分老年勞動退休金)，或者在國家退休保障下，服務期滿或老年退休金指派；
8. 拒絕就業服務機關的仲介；
9. 失業者死亡。

下列情況，失業救助金暫停停止給付，最長達三個月：

<sup>25</sup>Робота в России, «Прекращение, приостановка выплаты пособия по безработице, а также снижение его размера» (Termination, suspension of payment of unemployment benefits, as well as reducing its size), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.aspx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.

1. 在失業期間，拒絕兩種版本的適任工作；
2. 失業滿三個月，且拒絕參與受薪的社會性工作，或拒絕就業服務機關安排職業教育的失業者，包括：初次就業者(之前未曾工作)且未擁有專業者；努力回復勞動活動的人(休息超過一年以上者)；自願性失業者(不包括因搬遷自願失業者、因疾病導致工作困難、因要照顧第一群組殘疾人或生病的家庭成員、因雇主違反集體勞動合約、因特殊狀況來臨：戰爭、天災人禍、失事與流行病等等。)、女性被解雇者(並且擁有未滿 14 歲的小孩)；因破壞勞動記律或其他違法的過錯行為，因而被解雇者。
3. 失業者在就業局進行再註冊時，因使用酒精、麻醉劑與其他方式，而呈現酒醉狀態者。
4. 在最後工作位置上，因破壞勞動紀律與其他違法過錯行為而被解雇者，甚至是在就業服務機關進行職業教育時，因過錯行為被除名者。
5. 無正當理由破壞就業局再註冊作為失業者身分的規定者，失業救助金從最後一次再註冊的算起，而下一次停止發放。
6. 公民自願停止在就業服務機關的職業教育者，在停止失業救助金給付的期間，一併算入失業救助金給付的總給付期內。

下列情況，失業救助金不予給付：

1. 因懷孕或生產的休假；
  2. 因夜間或函授職業教育的關係，失業者需從居住地移動到該機關；
  3. 失業者因軍事徵召，需要履行國家義務；
- 以上 3 種狀況不算進失業救助金的總給付期，且延長期限。

下列情況，最多能一個月減少 25% 的失業救助金額：

1. 就業服務機關安排失業者與雇主進行勞動安置的會談，從安排會談的那天算起的三天內，失業者無正當理由缺席。
2. 無正當理由拒絕出席就業服務機關安排的工作或教育。

就業服務機關會給予必要的通知書來知會關於失業救助金的停止給付、暫停支付，或者降低失業救助金額的決定。

## 五、辦理職業培訓、提升技術與重新培訓時，各類公民的培訓獎金給付條件<sup>26</sup>

<sup>26</sup>Робота в России, «Выплата стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости» (Scholarships in the period of training, refresher training in the direction of employment services), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.

根據俄羅斯聯邦的立法制訂培訓獎金，其發放給參與職業培訓、重新培訓與技術提升的下列公民：

1. 自願性失業者(因搬遷自願失業者、因疾病導致工作困難、因要照顧第一級殘疾人或生病的家庭成員、因雇主違反集體勞動合約、因特殊狀況來臨：戰爭、天災人禍、失事與流行病等等。)；女性被解雇者(並且擁有 14 歲以下的小孩)；因破壞勞動記律或其他違法的過錯行為，因而被解雇者；在 12 個月內因任何理由被解雇的公民，在成為失業者之前擁有受薪工作不低於 26 週的全天時與全週時，或者未滿全天時與全週時，但是加起來有超過 26 週，且被承認的失業者。此類失業者的給付為最後工作位置的最後 3 個月平均薪水的百分之七十五；但是任何金額都不得超過失業救助金的最高金額與最低金額，如果要增加金額則依地區係數。以上自願性失業的理由都納入勞動手冊中。
2. 初次就業者(之前未曾工作)且未擁有專業者；努力回復勞動活動的人(休息超過一年以上者)；自願性失業者；因破壞勞動記律或其他違法的過錯行為，因而被解雇；在參與職業教育前的 12 個月內，擁有受薪工作低於 26 週。此類別培訓獎金由國家為教育機關制定，但不低於為此類別所規定的失業救助金。而居住在北方邊區的居民及其同等地位的邊區，則領取最低失業救助金，如要增加金額，則依地區係數增加。
3. 因為職業傷害導致失去執行前一工作的能力，則給予其最後工作位置的最後三個月平均薪資百分之百，但是不能超過最高失業救助金額與最低失業救助金額，若要擴大金額，則依地區係數。
4. 遭受核子污染且經程序成為註冊失業者的公民，其職訓的獎金依程序提高。

在就業服務機關辦理職業培訓、重新培訓與技術提升的公民，其獎學金是從他們正式課程學習的第一天起開始給付。因企業倒閉或裁員而失業的公民，其在辦理職業培訓、重新培訓與技術提升時，仍有領取平均資遣費，則待資遣費給付滿期後才開始給付獎學金。若在培訓期間，學員不按時出席，則獎學金一個月最多可以刪減其金額的百分之二十五。在必要的情況下，就業服務機關能提供車費，讓需要的失業者能往返學習機關，甚至能提供生活費給必須到其他地區進行學習的失業者。

## 六、物質援助<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Работа в России, «Оказание материальной помощи» (Material assistance), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.

失業公民的失業給付已經到期、公民在進行職業培訓、重新培訓與技能提升時，就業服務機關能夠提供物質上的援助。物質援助的實施能分成階段性(按月)或者一次性的金錢給付。主要物質援助方式則有：金錢給付與收據核銷。此外，物質救援必須符合下列條件；(1)家庭成員的平均所得低於兩倍法定最低勞動薪資者，且家庭中有失業者；(2)失業公民已經結束失業救助金的領取；(3)第一階段的註冊失業者(十二個月)，能提供物質援助給其家庭成員，但不包括臨時未勞動安置時期與在醫院療養者；(4)登記成為失業者的第一階段結束，並準備開始受薪工作，其中包括臨時性的工作。

## 七、參與社會性工作的機會<sup>28</sup>

註冊登記的失業公民以找尋適任工作為目標，當適任工作缺乏時，提供他們受薪的社會性工作的機會。公民有權利選擇參與或不參與社會性工作，辦理參與社會性工作時，會考慮到公民的健康狀態、年齡、職業與其他個人特質。有意參與社會性工作的公民則需簽訂暫時性合約。公民參與社會性工作的勞動給付則依照法律規定。參與社會性工作的公民，如：未擁有專業者；在一年之內，因為破壞勞動紀律或其他違法行為，因而被解雇一次以上；依法停止個人企業活動者；努力回復勞動活動的人(休息超過一年以上者)；甚至是在職業培訓期間，因過錯行為被除名者；拒絕提升(恢復)專業，在第一階段給付結束後，獲得協作性職業或開始重新培訓者；在就業服務機關登記超過十八個月，甚至是三年以上未工作者；季節性工作結束，求助於就業服務機關者等等。以上類別，在參與社會性工作時，同時保留領取失業救助金的資格。

社會性工作的具體內容如下：(1)建造與保養汽車道路，鋪設水管、瓦斯、排水等等管線。(2)進行農業的土地改良與灌溉系統，林木業等等。(3)採購、加工、保存農業產品。(4)住房建造、恢復歷史建築項目與生態保護區。(5)交通服務與通訊工作。(6)開辦住宅與公共事業，居民的日常生活服務。(7)綠化城市、發展森林公園、休閒旅遊區。(8)高齡者、殘障者與病人的照護。(9)在休假期間照顧小孩的休閒，進行療養地的服務。(10)再生原料的收集與加工。(11)進行社會文化指派的工作，如人口調查、運動競賽與嘉年華會等等。

參與社會工作的時間，也算進勞動工齡與保險工齡。其計算是為了確定勞動退休的權利。

## 八、職業培訓、重新培訓、提升技術<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Работа в России, «Возможность участия в общественных работах» (The opportunity to participate in public works), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.

<sup>29</sup> Работа в России, «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» (Training, retraining and professional development), at

符合下列條件者，即能透過就業服務機關進行職業培訓、重新培訓與技術提升：

1. 未擁有職業(專業)者。
2. 因公民缺乏必要的專業技能，因而找尋工作產生困難者。
3. 因符合專業技能的工作機會缺乏，使公民必須改變專業技能或工作種類者。
4. 喪失前一個專業技能的公民

失業公民的職業培訓、重新培訓與技能提升等等，需在就業服務機關的職業教育機關、補充教育機關與學習中心進行；也能在與就業服務機關訂有合約的學習機構進行教育或訓練。對於這些權利享有者的優先順序為：殘障失業者、失業滿六個月者、軍隊退役者、軍隊服役者的配偶、基礎教育畢業生、第一次就業者、未擁有專業者。

失業公民與未就業公民的職業教育需盡可能符合勞動市場的需求，以便提高找到受薪工作的機會。職業教育透過雇主與就業服務機關簽訂契約下，由雇主具體提供勞動機會。在組織職業教育時，就業服務機關應考慮到他們的教育水平、工作經驗、身體健康狀態、職業與專業的選擇，以便符合市場需求。職業教育持續的時間按照計畫一般不超過 6 個月，但在特殊情況下，可以延伸到 12 個月。在受訓期滿之後，由教育機關給予證書。

職業教育的目標應包含下列項目：(1)職業培訓應以快速掌握工作的技能為目標。(2)職業重新培訓是以掌握新技能為目標。(3)勞工的職業教育與學習第二份專長，是為增加工作機會。(4)提升技術是以更新學識與技能，促進職業技術成長與提高競爭力為目標。(5)專業人員的重新培訓是為了擁有新的學識、能力與技能。透過教育計畫學習單一學科，並藉由理論與實際的運用，用新方式處理工作任務。(6)專業人員的實習是為了實踐理論與技能，以便履行工作責任。

失業公民不能在就業服務機關辦理第二次中等或高等職業教育。失業公民的職業教育可以選擇日間部或夜間部、個人班或團體班。課程則包括理論、生產實習等等。經正常程序辦理職業教育的失業公民有權利免費醫療服務、醫療檢查、免費教育與獎學金給付。此權利也包括暫時未被勞動安置的失業者。

## 九、辦理職業定位<sup>30</sup>

1. 職業資訊：引導不同類別的居民認識當前生產活動的種類、勞動市場狀況、專業幹部的需求、職業的內容與發展前景、提升職業技術的可能。
2. 職業諮商：在選擇職業上提供幫助，並考慮社會需求、個人的心理狀態的特

---

<http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=168>, extracted on Oct 22, 2010.

<sup>30</sup>Робота в России, «Организация профессиональной ориентации» (Organization of professional orientation), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=168>, extracted on Oct 22, 2010.

點。

3. 職業挑選：藉由心理診斷、身心診斷與醫學診斷的結果來挑選職業。
4. 職業淘汰：考慮具體職業條件(工作地、職位)來確認適合的職業。

主要職業定位的方式：

資訊提供：提供個人、團體、大眾性、仲介的資訊，與直接的資訊(演講與訪談)；對於心理與健康提供意見；心理、身心與醫學診斷；其他符合教學原理的方式。居民就業中心、地區失業公民職業定位中心提供免費職業定位服務，包括：對於前往就業服務處的居民提供職業培訓、重新培訓與勞動安置等資訊；為失業公民提供諮詢，並考慮他們的社會經濟狀態，必要時使用各種診斷方式。保障最低限度心理與職業定位服務，這即是提供職業資訊、進行諮詢以便對職業做出選擇。

居民就業中心提供職業定位服務，其目標仍在幫忙挑選職業、勞動安置與職業教育等活動。居民就業中心提供的國家服務的情況如下：(1)公民未擁有職業與專業。(2)公民對於挑選職業類型與勞動的特性存在著困難。(3)因為缺乏必要的職業技術，因而對於挑選適合的工作產生困難者。(4)因為符合勞工技能的工作機會缺乏，致使勞工需改變職業或專業者。(5)公民喪失前一份職業或專業的履行能力。為了能夠獲得國家所提供的服務，以下都是必備文件：(1)申請表及在居民就業服務機關建議下，進行職業定位，以便進行勞動安置與職業教育。(2)俄羅斯聯邦公民護照。(3)若為外國居民，則需提出符合聯邦法律或國際條約的文件證明。(4)外國公民提出符合聯邦法律或國際條約的文件證明，則以無本國公民身分得以暫時居住與停留。(5)茲以證明公民擁有技術、專業與職業之文件。(6)對於初次進入勞動市場者，則準備教育學歷證明。(7)對於殘障人士，則實行恢復個人勞動力計畫。

## 十、免費的健康檢查<sup>31</sup>

在就業服務機關辦理職業教育的失業者有權利享有免費的健康檢查，享有者包括：俄羅斯聯邦的公民、外國公民與無國籍者。符合俄羅斯聯邦社會發展與勞動部、俄羅斯聯邦的教育部「關於失業者與未就業公民辦理職業培訓、重新培訓與提升技術」的規定中，保證進行職業教育的公民享有免費的醫療服務與健康檢查。在失業者與公民已確定欲進行職業教育的職業與專業時，便能在國家的醫療預防機關進行免費的健康檢查，並由醫生核發健康狀態的證明文件。

---

<sup>31</sup>Робота в России, «Гарантия бесплатного медицинского освидетельствования при направлении органами службы занятости на профессиональное обучение» (The guarantee of free medical examinations at the direction of the employment service agencies for vocational training), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=176>, extracted on Oct 22, 2010.



#### 第四節 小結

經濟轉型是俄羅斯選擇的道路，但是在生產乏力的情況下，價格自由化引發通膨上升，雖啟動貿易自由化，藉進口彌平生產缺口，但對國內生產幫助不大，生產恢復有賴於私有化，把國有產權與經營權移轉至私人手上，但在移轉所有權過程中，因職工私有化之故，大多轉移至經理人手上，管理層面無法汰舊換新，加上軟預算的影響，企業生產效率一直無法提升。因此，實行緊縮財政與貨幣是一定要執行的政策，一方面可以抑止通膨，另一方面則能迫使企業效率化，但該政策會直接降低消費市場的活絡度與無效率企業倒閉，即使未倒閉也難以進行投資，更新設備等動作，這些都可能造成失業上升。由 1992-2000 年的勞動力統計中，便能發現其失業率的確是維持上升狀態，這也是震撼療法所須付出的代價。

俄羅斯政府為了面對 90 年代起的市場導向經濟轉型所產生之失業問題，訂定幾個主要勞動市場政策，分別是「1996-2000 年創造與維持工作機會之配套措施」、「2003-2005 年勞動市場運作概念」、「2008-2010 年勞動市場運作概念」，這些勞動市場政策皆因應當時經濟狀況、失業與就業情況以及勞動市場的需求。對於執行就業安全的部門亦不斷進行整合，從俄羅斯聯邦勞動部、俄羅斯聯邦勞動與社會發展部至俄羅斯保健衛生暨社會發展部，實際上是融合不同功能的舊部門結合成新部門。在這些部門底下仍有專門的機關負責就業安全相關業務，在 90 年代是俄羅斯聯邦就業局與國家就業基金，2004 年以後則是俄羅斯聯邦勞動與就業局。執行就業安全活動所需的資金來源，90 年代主要是依靠國家就業基金中雇主所繳納的保險費，但 2001 年起，廢除國家就業基金之後，主要來源變成聯邦預算提撥與一部分地方預算的編列。

換言之，自俄羅斯聯邦成立後，各類關於勞工的權利與責任的法規相繼出爐，較重要的法規，如俄羅斯聯邦居民就業法、俄羅斯聯邦勞動法。有關就業安全的社會救助、職業訓練以及其它相關內容，大多規定在俄羅斯聯邦居民就業法中，目前掌握就業安全相關活動的主要機關為隸屬於俄羅斯衛生保健和社會發展部底下的俄羅斯聯邦勞動與就業局，其所提供的服務涵蓋資訊提供、就業促進與勞動安置、外國勞工的就業，以及失業公民的社會救助與職業訓練等等。

其中社會救助的部分，種類分成失業金給付、職訓獎金給付、物質援助、參與社會性工作等等，對於失業金給付的資格、金額予給付期限也都詳細的規定與分類；職業教育的部分，在符合規定條件下，即未擁有職業(專業)者、因公民缺乏必要的專業技能，因而找尋工作產生困難者、因符合專業技能的工作機會缺乏，使公民必須改變專業技能或工作種類者、喪失前一個專業技能的公民等等，即能參加職業培訓、重新培訓與技能提升的職業教育，參加職業教育的失業者皆有資格進行免費的健康檢查與職業定位等服務。

若註冊成為一個正式的失業者，即能按類別接受失業金給付，或者選擇進行職業教育，並且領取獎金給付，亦或參與付薪的社會性工作，並同時領取失業金給付，若失業金給付期滿，則能領取物質援助。這裡的社會性工作類似以工代賑，

並且在俄羅斯的分類上是屬於社會救助的一種。

就業服務的部分，筆者認為由現行提供的國家服務當中，就業服務不應只界定在薦舉人力填補職缺，及提供適當就業機會推介尋找工作者就業，而應包含資訊提供、就業促進與勞動安置等等，比如：社會經濟發展重要趨勢，比較與分析俄羅斯聯邦主體的勞動市場；總失業水平、登記註冊的失業水平與俄羅斯勞動市場緊張程度；考慮勞動者的專業知識與重新培訓的水平，導引他們在已註冊的勞動市場上進行生產；發展企業、農業經濟與自營業；促進重新分配區域與部門間的勞動力；保障國家免費服務，促進適合工作的找尋與勞動安置等等，唯其並未如職業訓練與社會救助有詳細的規定。

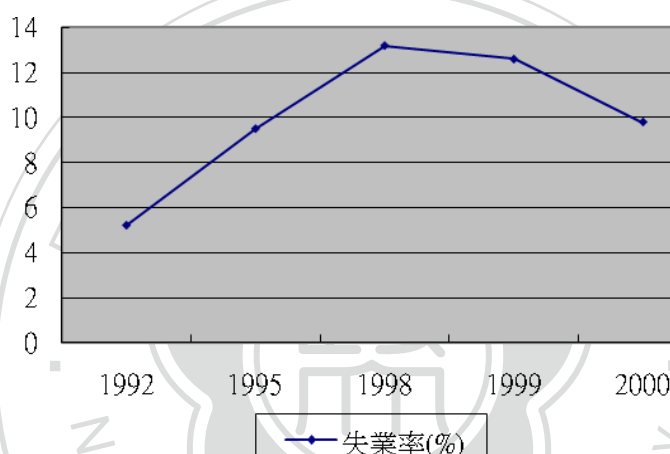


### 第三章 1991-2000 年失業高峰期及其就業安全制度

#### 第一節 轉型震盪下的失業問題

俄羅斯透過自由化、穩定化與私有化進行經濟轉型時，雖然未出現世界銀行(WB)所預測的大規模失業，但對俄國而言，整個轉型時期的失業是不斷緩慢上升的局面，九〇年代末更是進入失業高峰期的狀態(參閱下圖 3-1)，根據國家統計局的資料，至 1998 年失業率已升至 13.2%，失業人口達 890 萬人。

圖 3-1：九〇年代俄羅斯失業率變化圖



資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2004 (Russia in Figures 2004)*, Москва: Госкомстат России (Goskomsat), Table 6.3, 2004, pp. 78-80.

1992-1996 年，轉型中的俄國勞動市場逐漸成型，當時大量勞動力的供給多來自於未就業的居民，但勞動市場對於勞動力的需求非常低落，這使得就業服務機關對於失業者勞動安置變得困難，失業者平均失業的時間呈現增長。在這樣的情況下，影子經濟在勞動市場呈現蓬勃發展。影子經濟的就業是不經註冊的活動，也不繳交稅賦，它包括非正式部門<sup>1</sup>與非法的活動。實際上，很難去統計這些非正式就業，因為勞工常常擁有合法的工作與影子經濟收入。根據全俄社會意見調查中心(Всероссийский центр изучения общественного мнения, ВЦИОМ)的調查，約有 25-30%的俄國人希望能擁有額外的收入(大多來自於影子經濟)，特別是很多超過五十歲與低教育水平的公民被迫依靠影子經濟的收入來維持生活水平。<sup>2</sup>由 1993-1996 年俄羅斯影子經濟佔國內生產毛額的比例來看，其規模也不

<sup>1</sup>非正式部門雖然未經登記，也不繳稅，但其所提供的是正常的商品與服務，也不被法律禁止，與非法經濟活動是有所區別。

<sup>2</sup>С.Л. Ивановский, «Развитие рынка труда и демографических процессов» (Development of

斷擴大。

依照俄國學者 Тихонова Н(Tikhonov N)估計，轉型時期非經正式登記，只透過口頭約定或者短期契約的臨時性工作非常普遍，以 1996 年而言，約有 600 萬人。非正式經濟部門的就業比例約佔正式部門的 20-25%。<sup>3</sup>

表 3-1：1993-1996 年俄羅斯影子經濟佔國內生產毛額的比例

單位：百分比

年份	1993	1994	1995	1996
俄羅斯內政部	27	39	45	46
俄羅斯統計局	9-10		20	23

資料來源：Л.Я. Косалс, «Теневая экономика как особенность российского капитализма» (Shadow economy as a feature of Russian capitalism), *Вопросы экономики*, No. 10, Москва: Некоммерческое партнерство, 1998, p. 59.轉引自謝君宜, 俄羅斯影子經濟與貪污之研究, 國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文, 2008 年, 頁 40。

為了因應俄羅斯勞動市場快速的變遷，所導致大量失業的負面效果，雇主們藉由調整實質勞工薪資與縮減工時延緩就業人數下降。對資方而言，若是在艱困時期，實質工資下降時進行勞工解雇，那麼在艱困時期過後，實質工資上升時就很難在擴大勞工聘用。因此，藉由調整勞工工資或縮減工時，能使得大部分勞工維持就業，對於勞方而言，這也比被解雇來的好。<sup>4</sup>

根據世界銀行的研究，也得到類似的結論，俄國的雇主們傾向不解雇員工，反而說服他們縮短工作時間，或者維持工作但是沒有長期穩定給付工資。<sup>5</sup>而員工沒有放棄他們的工作是基於三個理由：第一，他們冀望經濟情況改善，並且能收到工資；第二，領取失業救助金的條件嚴苛，且金額低；第三，他們可以一邊做著正職的工作，一邊從事非正式部門的工作。<sup>6</sup>

一般而言，對於經濟轉型國家來說，對於失業處理的方式有兩種：第一種是直接解雇生產無效率的人員，快速體現勞動市場的合理配置，並且能較快恢復生產水準，但這勢必導致失業率快速上升；第二種是降低工資的方式以求保留較多的就業人員，但使得危機時間延長，且影響生產效率。對於中東歐國家 (страны Центральной и Восточной Европы) 大多選擇第一種方式，因為這些國家的勞工揚棄平均主義(уровнировка)且不願降低工資；對於俄羅斯來說，轉型初期上殘留

labor market and demographic processes), *Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Серия: Инновации в образовании*, No.1, Нижний Новгород: Нижегородского университета им. Лобачевского, 2006, pp. 301-303.

<sup>3</sup>Н. Тихонова, op. cit., p. 122.

<sup>4</sup>See: Е.Я. Варшавская, op. cit., p. 141.

<sup>5</sup>Н Lehmann, "Active labor Market Policies in the OECD and in the selected transition economies", *Policy research working paper 1502*, 1995, World Bank, p. 47.

<sup>6</sup>See: Marek Cora, Grzegorz Kula, Magdalena Rokicka, Oleksandr Rohozynsky and Anna Ruzik, *Social security, labour market and restructuring: current situation and expected outcomes of reforms*, Warsaw: Center for social and economic research, 2009, p. 36.

著家長式(патерналистский порядок)<sup>7</sup>和平均主義的觀念，尚未準備好向市場條件過渡，於是選擇降低工資來換取較低的失業速度，這反映了社會各階層的利益。<sup>8</sup>如下表 3-2，俄國以較低的實資工資指數換取相對較低的失業情況，但是國內生產卻是一蹶不振；相較於波蘭是以較高的失業換取較好的實質工資指數與國內生產毛額指數。

表 3-2：俄國與中東歐國家國內生產毛額、失業比例與實質工資指數的比較

國家	國內生產毛額 GDP (1989 年= 100%)	失業人數佔勞動力人數 的比例(%)	實質工資指數 (1989 年= 100%)
<b>適度失業+大幅度降低工資的國家</b>			
俄國	57(1998)	11-12(1998)	43(1998)
羅馬尼亞	79 (1992)	10-11(1994)	55(1993)
<b>較高的失業+適度降低工資的國家</b>			
波蘭	83 (1991)	16-17(1993)	80(1993)
匈牙利	85 (1993)	12-13(1992)	80(1995)
斯洛伐克	78 (1993)	15(1993)	67(1991)
<b>較低的失業+適度降低工資的國家</b>			
捷克	80(1993)	6(1991)	72(1991)
<b>大量的失業+大幅度降低工資的國家</b>			
保加利亞	67(1996)	17(1996)	35(1996)

說明：國內生產毛額與實質工資指數皆以 1989 年為基期。

資料來源：Л.А. Гордон и Э.В. Клопов, *Социальные эффекты и структура безработицы в России (Social effects and the structure of unemployment in Russia)*, Экономическая социология, Москва: Институт мировой экономики и международных отношений, 2000, p. 26.

1996-1997 年，原本用壓低工資取代大量失業的方式，此時轉變成大量的工資拖欠與工資未付，這導致很嚴重社會與經濟後果，根據經濟部估計企業中未被解雇的潛在失業者高達 1200-1300 萬人。<sup>9</sup>由下表 3-3 可觀察到工資拖欠的企業與組織數目在 1995 年後，便快速累積成長，從 1995 年 3 萬 1 千家升至 1999 年 13 萬 2 千 3 百家，僅短短五年之間數量成長超過 4 倍。

<sup>7</sup> 家長式意指政府與人民的關係像一個大家庭，政府如同家長角色照顧人民，從人民的出生到死亡皆能見到政府的保護。

<sup>8</sup> See: Л.А. Гордон, *Социальные эффекты и структура безработицы в России (Social effects and the structure of unemployment in Russia)*, Экономическая социология, Москва: Институт мировой экономики и международных отношений, 2000, p. 26.

<sup>9</sup> Ibid., p.27.

表 3-3：1995-2000 年有工資拖欠問題的企業與組織數目統計

單位：千家

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000
拖欠工資的企業與組織	31.0	71.6	103.5	70.3	132.3	82.1

資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), *Труд и занятости 2001 (Labor and employment 2001)*, Москва: Госкомстат России, 2001, Table 10.36, p. 395,.

從國家的角度來看，雇主所以能夠降低工資，反映國家對勞動契約的控制力減弱，這導致雇主常拒絕與勞工簽訂正式勞動契約，又因為缺乏有力的工會，使得勞工並未擁有與雇主談判的籌碼，使得雇主能運用降低工資、工資拖欠等方式度過危機，企業也不至於倒閉，國家監督機關也不干涉這些事情，因為這已經成為普遍的現象。<sup>10</sup>

傳統上，在蘇聯時期企業普遍提供一系列的福利，包括帶薪休假、補充假期、休息活動室、病假福利、醫療服務、房租補貼、幼稚園補貼、獎金、利潤分享、貸款、退休援助、補加退休金、技能培訓、食堂補貼或餐補、發放帶補貼的消費品、交通費補貼等等。在激進私有化下的企業轉至並沒有徹底消除蘇聯時期建立的工廠福利制度。到 1996 年，儘管經濟困難出現實際工資下降和工資拖欠，但是大多數工廠仍在提供這些福利，不過福利的水平呈現下降趨勢。一些研究認為，在激進轉型期間，即使工資被拖欠、工時被削減或者被迫不帶薪休假，大量企業員工仍然選擇留在崗位上，一方面是寄望經濟好轉，另一方面，是由於企業福利對他們很有吸引力。<sup>11</sup>由下表 3-4 就能清楚了解，除了勞動工資外，雇主尚須花費在保障住房、社會保障、職業教育與其他開支等等，但隨著時間，除社會保障外，福利皆漸漸降低。

表 3-4：1990-2000 年雇主對勞動力的花費統計

單位：百分比

年份	勞動工資	保障住房	社會保障	職業教育	其它開支
1995	54.2	5.8	26.8	0.3	12.9
1998	59.8	3.1	30.4	0.3	6.4
2000	63.9	1.0	29.9	0.3	4.9

資料來源：А.Е. Суринов, *Уровень жизни населения России: 1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 81.

從各經濟部門的就業人數來看，從 1992 年至 2000 年，全部就業人數減少了

<sup>10</sup>See: Б.Н. Гафаров, *Эконометрическое исследование связи безработицы и инфляции в России в рамках трехфакторной модели с адаптивными ожиданиями (Econometric study of the relationship of unemployment and inflation in Russia in the framework of three-factor model with adaptive expectations)*, Москва: Издательский дом, 2010, pp. 6-7.

<sup>11</sup>參閱：路愛國，前揭文，頁 53。

774 萬 4 千人(參閱下表 3-5)，其中衰退最嚴重的部門是工業部門，減少了 679 萬 9 千人、農業部門 173 萬 1 千人、建築業 288 萬 5 千人。在就業結構轉變過程當中，第一級產業與第二級產業的就業人數下降，但相對地，第三級產業就業人數卻有增長的趨勢，如批發零售貿易增加 374 萬 2 千人、住房與日常服務 32 萬 9 千人。不過整體而言，服務業就業人口的增長是無法彌補農業與工業損失的就業人口，結果就是導致失業率升高。

表 3-5：1992-2000 年俄羅斯主要經濟部門就業人員人數

單位：千人

年份	1992	1995	1998	1999	2000
全部就業人數	72071	66409	63812	63963	64327
工業	21324	17161	14162	14297	14543
農業	10101	9744	8724	8495	8370
林業	235	259	239	243	239
建築業	7887	6208	5094	5083	5002
交通	4770	4375	4013	4060	4139
通訊	862	875	839	859	872
批發零售貿易	5679	6676	9312	9320	9421
住房與日常服務	2988	2979	3405	3361	3317
衛生保健與社會保障	4227	4443	4458	4496	4503
教育	6413	6179	5919	5935	5817
文化與藝術	1108	1136	1116	1129	1144
科學與科學服務	2307	1688	1302	1209	1201
會計、信用與保險	494	820	736	744	742
管理	1362	1893	2777	2858	2925
其它部門	2314	1973	1716	1874	2038

資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2004 (Russia in Figures 2004)*, Москва：Госкомстат России (Goskomsat), Table 6.3, 2004, pp. 81-82.

從失業居民的年齡結構來看，未滿 20 歲的失業群組，1992 年 16.8% 對比 2000 年的 7%(參閱下表 3-6)，年輕群組的失業降低是中高等學校學生數目增長的結果。<sup>12</sup> 占失業者的年齡結構最大比例的群組是 30-49 歲的中年失業，其從 1992 年 36.4% 上升至 2000 年的 50%。若把 20-29 歲的青年群組失業加總，也能發現其青年失業平均約占 30% 左右。另一方面，失業居民平均年齡有上升的趨勢，這有一大部份原因應是受中年失業加劇所影響，故綜合來看，其最嚴重的問題是中年失業，其次是青年失業問題。

<sup>12</sup>See: А.Е. Суринов, op. cit., p. 77.

表 3-6：1992-2000 年俄羅斯失業居民的年齡結構

單位：百分比

	1992	1995	1998	1999	2000
<b>全部</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
未滿 20 歲	16.8	11.1	7.9	7.0	7.0
20-24 歲	19.0	18.3	18.3	16.3	17.3
25-29 歲	12.7	14.1	13.3	13.3	13.4
30-49 歲	36.4	47.5	50.7	50.4	50.0
50-54 歲	5.8	3.5	5.4	5.4	6.1
55-59 歲	4.6	3.9	3.1	3.1	3.4
60-72 歲	4.6	1.6	1.8	1.8	2.7
平均年齡	32.7	33.2	34.4	35.4	35.1

資料來源：А.Е. Суринов, *Уровень жизни населения России; 1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, pp. 77.

若對照居民就業的年齡結構，1992-2000 年占居民就業的年齡結構最大比例是 30-49 歲群組(參閱下表 3-7)，即就業大軍超過一半的比例是仰賴中年人就業。20-29 歲的青年群組加總平均約占 22% 左右。值得一提的是，就業居民平均年齡比失業居民的平均年齡高了 4.3 年，這應該青年就業比例不足，與 50 歲以上的就業比失業比例來得高所造成的。

表 3-7：1992-2001 年俄羅斯就業居民的年齡結構

單位：百分比

	1992	1995	1998	2000	2001
<b>全部</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
未滿 20 歲	3.6	2.9	1.4	1.8	2.1
20-24 歲	9.6	10.6	9.4	9.5	9.6
25-29 歲	12.0	11.5	12.3	12.2	12.5
30-49 歲	<b>53.7</b>	<b>59.4</b>	<b>60.5</b>	<b>57.4</b>	<b>56.7</b>
50-54 歲	10.6	6.0	8.6	10.2	11.1
55-59 歲	6.3	6.7	4.9	4.3	3.8
60-72 歲	4.2	3.0	2.8	4.6	4.2
平均年齡	38.3	38.2	38.8	39.2	39.1

資料來源：А.Е. Суринов, *Уровень жизни населения России; 1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, pp. 74.



由 1995-2001 年居民雇用結構中，首先能發現不工作的學生比例整體有上升的趨勢(參閱下表 3-8)，這也是為什麼不管是在居民就業年齡或居民失業年齡結構中，24 歲以前的學生組群比例都有下降的原因。1995-1998 年的雇用勞動者與非雇用勞動者比例降低，對比失業者與不工作學生比例升高，互見消長。在 1998 年金融危機過後，雇用勞動者與非雇用勞動者的比例才漸次恢復到危機前的水平。

表 3-8：1995-2000 年俄羅斯勞動力結構分布

單位：百分比

	1995 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
<b>15-72 歲勞動力</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
具有雇用關係的勞動者	54.7	52.3	50.6	51.6	53.0
不具有雇用關係的勞動者	5.7	4.2	4.6	5.6	5.4
失業者	6.1	7.4	8.1	8.3	6.3
不工作的學生	7.9	8.8	9.8	9.4	10.3
不工作的退休者、服役期 滿、殘障者	20.5	21.1	20.6	18.8	18.7
其他不工作者	5.1	6.2	6.3	6.3	6.2

資料來源：А.Е. Суринов, *Уровень жизни населения России; 1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 71.

## 第二節 失業類型與因素分析

### 一、1991-2000 失業類型

俄羅斯學者對於隱藏性失業有三種定義：第一種是如蘇聯時代的勞工，其勞動生產力落後已開發國家的勞動生產率，當時部分生產無效率的勞工應被解雇，而未被解雇；第二種是未登記的非就業人口，即透過失業登記與就業難題的調查報告，政府可以擬定降低失業的計畫，但實際上部分失業者根本未進行登記，在俄國很多失業者在未進行登記的狀態下，同時又從事影子經濟活動(非正式部門)；第三種是低度就業的型態，即在經濟危機時期，企業透過降低生產保留勞動力，這些勞動力則被降低工時或被迫處於行政休假，俄國經濟轉型時期常常出現。<sup>13</sup>

由表 3-9 顯示出，1995-2001 俄羅斯勞動市場具有隱藏性失業的情況，這屬於第三種類型的隱藏性失業，即透過行政方式使得勞工縮短工作時數或者施行行政假的方式。<sup>14</sup> 90 年代上半期，許多俄羅斯人表面上有工作，但是實際上這些工作都是非全時的。為了降低失業率，很多企業都縮短員工工時或者讓他們處於休假狀態。<sup>15</sup> 1998 年俄羅斯金融危機，使得工資縮減、工時縮減與放行政假的勞工數目大增，在 1998 與 1999 形成高峰，這也使得隱藏性失業加劇。<sup>16</sup>

表 3-9：1995-2001 年企業勞工處在行政休假與工作未滿正常工時的數目

	1995	1998	1999	2000	2001
透過行政方式使得工作未滿正常工時的勞工數目，單位：(萬人)	205.1	430.6	272.8	149.9	107.8
佔全部有登記勞工中的比例，單位(%)	4.1	10.1	6.5	3.6	2.6
過去曾經因行政方式而休假的勞工數目，單位：(萬人)	240.1	474.2	332.5	217.5	193.6
佔全部有登記勞工中的比例，單位(%)	4.8	11.1	7.9	5.2	4.7

說明：各年計算到當年年底。

資料來源：А.Е. Суринов, *Уровень жизни населения России; 1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 76.

此外，隱性失業水平在不同地區間情況也各不相同。如 1994 年在馬加丹州(Магаданская область)最多無薪假持續 60 天，而在卡累利阿共和國(Республика Карелия)最低無薪假是 9 天；在 1995 年最多無薪假在印古什共和國(Республика Ингушетия)有 25 天，而最少無薪假在阿爾漢哥爾州(Архангельская область)是 5

<sup>13</sup>See: А.Б. Кашепов, С.С. Сулакшин and А.С. Малчинов, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>14</sup>А.Е. Суринов, *op. cit.*, p. 75.

<sup>15</sup>刁秀華，前揭文，頁 19-20。

<sup>16</sup>А.Е. Суринов, *op. cit.*, p. 76.

天。因為生產總量下降使得無薪假或者未滿工時的工作持續下去，許多勞工更因企業延遲發放工資，迫使勞工必須找尋兼職的工作或者就離開企業。最多自願性失業的產業出現在建築業、交通科學與科技服務等等。<sup>17</sup>

俄羅斯勞動市場，除了存在大量隱藏性失業之外，同時結構性失業的問題亦相當嚴重，最明顯表現在不同經濟部門與不同地區之間的結構性失業。

依照結構性失業統計(參閱下表 3-10)，部門結構性失業最嚴重的時期出現在 1992-1994 年，約占總失業的 30%，之後呈現下降趨勢，而地區結構性失業在 1996 年以後超越部門結構性失業的比例，占總失業的 29.1%，至 2000 年都尚有 27.3%。因為地區性失業與部門性失業是同時存在，彼此並非完全重覆，所以實際上的結構性失業可能來得更高。<sup>18</sup>

表 3-10：1992-2000 年俄羅斯地區與部門結構性失業統計

指標		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
地區	千人	707	916	1084	1434	2121	2037	2563	2560	2088
	佔總失業水平(%)	17.8	20.3	19.1	21.9	29.1	25.0	26.4	28.8	27.3
部門	千人	1206	1392	1720	1716	1793	1660	2047	2303	1928
	佔總失業水平(%)	31.0	30.9	30.2	26.2	24.6	20.4	21.0	25.9	25.2

資料來源：А. Г. Коровкин, И.Б. Королев и А.В. Полежаев, «Макроэкономические проблемы сферы занятости и рынка труда в России и некоторые направления их решения» (Macroeconomic employment and labor market's problems in Russia and some directions of solving), *Ж. Концепции*, No. 2, Москва: Центра экономико-математический институт РАН, 2003, p. 10.

蘇聯時期實行中央計畫經濟與專業分工，這對很多轉型時期地區勞動市場產生不良影響，特別是那些發展輕工業與機械製造(主要是軍事工業綜合體)，因為轉型時期軍事綜合發展策略定位不明與缺乏資金援助。在這樣的條件之下，很難在保有較高技術的專業人員時，又兼顧到其他非擁有專業技術的員工。<sup>19</sup>這些被解雇的員工大多是屬於簡單操作員，其可替換性高，而專業技術較高的員工雖未被解雇，但亦被迫停薪休假或部分停薪，這也是許多企業為了保持將來工作能力。<sup>20</sup>因此，以軍工綜合體生產為主的地區生產毛額下降幅度是最高的，且影響就業最深。當時也因為行政手續複雜、缺乏去其他地區進行勞動安置的資訊、住房市場尚未發展、基礎交通網不完善與更換住所需要高的花費等等理由，使得勞動力在地區間的移動性降低。這些地區包括達吉斯坦共和國(Республика Дагестан)、印古什共和國(Республика Ингушетия)、北奧賽梯(Северная

<sup>17</sup>А. Ткаченко, «Занятость и безработица, экономический обзор, труд и рынок» (Employment and unemployment, economic survey, labor and market), *Экономика жизни*, No.1, Москва, 1996.

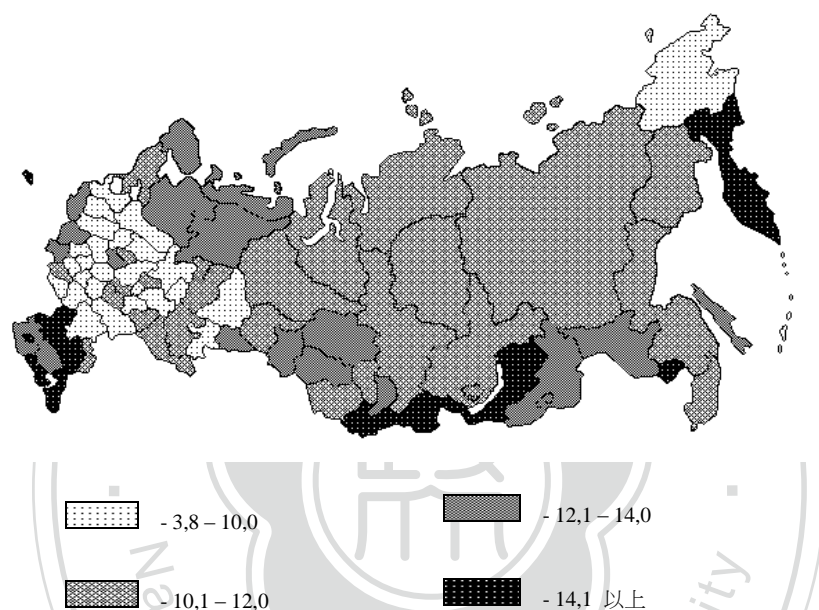
<sup>18</sup>See: А. Г. Коровкин, И.Б. Королев и А.В. Полежаев, op. cit., p. 11.

<sup>19</sup>Ibid., p. 10.

<sup>20</sup>See: С.Л. Иваньковский, op. cit., pp. 303-304.

Осетия)、摩爾曼斯克州(Мурманская область)、伊萬諾沃州(Ивановская область)、普斯科夫州(Псковская область)、阿爾泰共和國(Республика Алтай)、圖瓦共和國(Республика Тува)、布里亞特共和國(Республика Бурятия)、阿穆爾州(Амурская область)、薩哈林州(Сахалинская область)、猶太自治州(Еврейская автономная область)等等。<sup>21</sup>由 2000 年俄羅斯聯邦地區失業水平分布圖來看，也能清楚的發現地區之間失業水平不均衡的分布，特別是在一些邊區，其失業水平更是高達 14.1% 以上。

圖 3-2：2000 年俄羅斯聯邦地區失業水平分布圖



資料來源：Госкомстат России (Goskomstat), *Труд и занятость 2001 (Labor and employment 2001)*, Москва: Госкомстат России, Picture 5.3, 2001, p. 163.

部門結構性失業，與部門興衰及居民在各部門就業結構快速變化有關。由下表 3-12 可以看出各經濟部門衰退或成長的情況，其中衰退部門中以工業、建築業、科技與服務跌幅最大；而成長的部門以貿易與食品、金融與保險、管理與其他部門漲幅最大。但是即使如此，從 2001 來看，經濟部門結構的排名依序是工業、貿易與食品、農林業、教育與文化藝術為主。這也代表著，即使工業與農林業這段時間正走向衰弱，但在經濟部門當中仍佔有一定重要比例。成長部門中，只有貿易與食品部門是升幅高，同時佔的比例也比農林業來的重要。由下表 3-11 可以看出居民就業比例邁向衰退的部門有工業、建築業與科技服務；成長的部門則有農林業、貿易與食品、住房夜與日常服務、健保與社會保障、教育與文化藝術、金融與保險、管理與其他部門。

<sup>21</sup>See: Р.И. Капелюшников, «Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации» (Russian labor market: adaptation without restructuring), *Проблемы прогнозирования*, No.5, Москва: Российская академия наук Институт народнохозяйственного прогнозирования, 2000, p. 81.

表 3-11：1990-2000 年俄羅斯居民在工業與各經濟部門就業比例

單位：百分比

年份	1990 年	1992 年	1995 年	1998 年	2000 年	增減
全部就業比例	100	100	100	100	100	
工業	30.3	29.6	25.8	22.2	22.6	-
農林業	13.2	14.3	15.1	14.1	13.4	-
建築業	12.0	11.0	9.3	8.0	7.8	-
科技與服務	3.7	3.2	2.5	2.0	1.9	-
交通與通訊	7.8	7.8	7.9	7.6	7.8	-
貿易與食品	7.8	7.9	10.1	14.6	14.6	+
住房業與日常服務	4.3	4.1	4.5	5.3	5.3	+
健保與社會保障	5.6	5.9	6.7	7.0	7.0	+
教育與文化藝術	9.6	10.4	11.0	11.0	10.9	+
金融與保險	0.5	0.7	1.2	1.1	1.2	+
管理與其他部門	5.2	5.1	5.9	7.1	7.6	+

說明：「-」表無增也無減。

資料來源：A.E. Суринов, *Уровень жизни населения России:1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 73.

表 3-12：俄羅斯經濟各部門衰退或成長比例

單位：百分比

各部門項目	1998 年	2001 年
工業	73	75
農林業	106	101
建築業	66	65
科技與服務	54	51
交通與通訊	95	100
貿易與食品	187	187
住房業與日常服務	123	123
健保與社會保障	125	125
教育與文化藝術	114	113
金融與保險	220	240
管理與其他部門	136	146

說明：

1. 以 1990 年為基期，比例計算至小數點第一位四捨五入。

資料來源：

1. A.E. Суринов, *Уровень жизни населения России:1992-2002гг. (The standard of*

*living in Russia in 1992- 2002*), Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 73.

2. 作者自行整理。

經濟結構改變對於失業率影響的探討上，Lilien(1982)曾利用 Lucac-Prescott 的經濟模型推演出失業率與部門轉移之間的關係，得到所謂部門轉移假說 (sectoral shift hypothesis)，其主要論點為，當產業所需的技術改變，或是勞工與工作所需技術不匹配，而使勞工在產業部門間進行重分配，當產業吸收勞動力速度較勞工重分配的速度緩慢時，即會產生失業。Lilien 的實證結果顯示，跨部門間勞動需求的轉移對不同部門間的失業具有顯著的影響，顯示產業結構變動對於失業率具有顯的影響效果。<sup>22</sup>在轉型時期，俄羅斯居民在不同部門間的就業比例轉換極為快速，最明顯的即是工業部門就業人數幾乎少了三分之一，居民就業很多都轉向第三產業的服務部門。這也是因為工業的衰退，使得資金重新分配至非生產性的貿易部門，至於工業本身則重新定位在生產平價與低技術的產品，就業結構的改變，弱化工業、建築業的幹部潛力，但是在金融保險、管理與其他部門的就業人數卻逐漸增長。<sup>23</sup>

表 3-13：失業者尋找工作持續的時間結構

單位：百分比

尋找工作的持續時間	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
低於 1 個月	26.8	17.5	11.9	10.4	7.4	7.8	6.1
1-3 個月	29.6	19.3	16.7	14.8	10.3	15.9	16.0
3-6 個月	19.6	28.7	29.9	26.3	26.8	15.8	15.9
6-9 個月	7.6	8.6	10.3	10.0	12.3	10.7	10.3
9-12 個月	5.3	7.7	8.3	8.9	10.7	11.7	10.8
超過 1 年	11.1	18.2	23.0	29.6	32.5	38.1	40.9
全部平均的月數	4.4	5.7	6.6	7.4	8.2	8.8	9.1

資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), Статистический бюллетень No. 3 (Statistical bulletin No. 3), Москва: Госкомстат России, 1999, p. 71.

由於轉型時期持續的生產衰退與失業增長，使得失業者找尋工作時間延長，增加摩擦性失業的可能。由上表 3-13 顯示失業者平均找尋工作的月數由 1992 年的 4.4 個月上升至 1998 年的 9.1 個月，其中尋找工作超過一年的長期失業者更是從 1992 年 11.1% 上升至 1998 年的 40.9%。

## 二、失業因素

<sup>22</sup>參閱：黃仁德、鐘建屏，台灣產業結構變動與失業率關係之探討，法制論叢，台北：行政院經濟建設委員會，第 41 期，2008 年，頁 73-74。

<sup>23</sup>Наталья Кутепова, «Специфика российского рынка труда» (Specifics of the Russian labor market), *Человек и труд*, No.5, 2003, at [http://www.chelt.ru/2003/5-03/kutepova\\_5-03.html](http://www.chelt.ru/2003/5-03/kutepova_5-03.html), extracted on November 15, 2010.

在界定俄國失業因素中，工資一直扮演重要的角色，誠如薩克斯曾經提起，工資水平越高，失業率越高，若俄國走向提高工資水平的道路，無疑是走向悲劇的道路。<sup>24</sup>依古典理論學派理論，因應節節升高的失業率，俄國從 1991-1999 年工資不斷下降，但是仍然無法抑制失業率的增長，直至 1999 年只剩 197 盧，除了低工資外，尚存在工資拖欠問題，這說明利用工資的調整難以改善失業的狀況，不過至少低工資是延緩這一階段失業的速度。

表 3-14：1990-2002 年俄羅斯國內生產毛額、通膨、工資給付與失業率統計

年份	國內生產毛額 (單位：十億盧布)	工資給付 (盧布)	通貨膨脹 (年變動率)	失業率 (%)
1990	644.2	-	-	-
1991	612.2	548	-	0.1
1992	523.3	369	1526.0	0.8
1993	477.7	370	875.0	5.7
1994	417.1	341	311.4	7.5
1995	400.1	246	197.7	8.9
1996	386.4	278	47.8	9.9
1997	389.8	291	14.7	10.7
1998	370.7	235	27.6	12.1
1999	390.8	197	86.1	12.4
2000	429.8	238	20.8	10.7
2001	451.3	289	21.6	9.1
2002	470.7	320	15.7	8.0

說明：

1. 「-」表資料缺乏。
2. GDP 是以 1990 年為基期、薪資給付是以 1991 年為基期。

資料來源：

1. Госкомстат России (Goskomsat), *Российский Статистический Ежегодник 2003 (Statistical Yearbook of Russia 2003)*, p. 32; *Россия в цифрах 2002 (Russia in figures 2002)*, p. 109, Москва : Госкомстат России (Goskomsat).
2. 失業率 : International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, at <http://www.imfstatistics.org/imf/>, extracted on January 22, 2008.
3. 通貨膨脹 : EBRD, *Economic statistics & forecasts, Selected economic indicators*, at <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>, extracted on October 10, 2007.

俄羅斯經濟轉型初期如以 1992 年為例，(參閱上表 3-14)該年通貨膨脹率高達 1526.0%，此時失業率也是九零年代最低，只占了 0.8%，直到 1997 年通貨膨脹降至 14.7%，而失業率也升至 10.7%。而 1998、1999 年的金融危機時期則是通貨膨脹率與失業率雙雙升高的情況。

綜觀 90 年代，除了 1997 年外，通貨膨脹水平皆很高，造成通膨的因素繁多，

<sup>24</sup>Донцова А., op. cit., p. 2.

也是後共經濟轉型國家共同的特徵。首先就價格自由化而言，對於剛開始進行經濟轉型之共產主義國家來說，由於其經濟體尚處於封閉性經濟之狀態，主要生產資源掌控於少數企業中，也就成現出不完全競爭市場之局面，生產者易將成本轉嫁消費者，或甚至會為了一己之利而提高物價，形成所謂成本推動型通貨膨脹(cost-push inflation)；加以共產國家長期以來就存在著民生供應不足之現象，因為短缺抑制住引發需求之欲望，以受壓抑之總體需求來粉飾供給之短缺，形成受抑制的隱性通膨(suppressed inflation)。因此，經濟社會中早就醞釀需求拉動的通貨膨脹(demand-pull inflation)。一次性的價格自由化之後，隱性通膨顯現出來，很容易引發惡性通膨(galloping inflation)。惡性通膨易使人民對貨幣普遍失去信心，間接促成一波預期心理的通貨膨脹(expectation inflation)。長期的物價上漲，消費者預期心理已產生，更在無形中助長通貨膨脹。<sup>25</sup>

若依照新古典學派對於通貨膨脹率與失業率在正常情況下呈反向變動來看，1992-1997年的確符合新古典學派的理論，即通貨膨脹與失業率存在此消彼長的關係。但一般認為，此時俄國勞動市場的特點不符合菲律普定律，因為其仍在轉型過度時期，面對生產衰退，西方勞動市場調和勞動力供需平衡反映在失業率上，而俄國卻是靠降低工資的方式，若依照其生產衰退的幅度，其失業人數應該再往上攀升。<sup>26</sup>而這段時間通膨呈現降低的趨勢，最主要原因應該是為了符合國際貨幣基金會新古典主義的要求，保持外匯和資本市場的開放，同時採取緊縮的貨幣和財政政策所導致。<sup>27</sup>所以1992-1997年符合菲律普定律最主要的原因應是緊縮的貨幣與財政政策導致通膨降低，而該政策使得體質不良且長期依賴政府補貼的企業倒閉或減少從業人員，因而造成失業率上升，但失業率上升的情況與生產衰退程度不相稱。

此外，當時經濟狀況每況愈下，葉爾欽政府為了想繼續執政，尚得回應社會的需求，維持一定水平的財政開支，並盡量保障就業。由於國際與國內社會的要求存在矛盾性，葉爾欽政府必須靠借貸來滿足雙方的要求，而大量外債最後成為經濟的致命傷，使得亞洲金融風暴在1998年帶給俄羅斯的經濟熔解。而經濟熔解的後果便是在1997-1999年帶來了通貨膨脹與失業率雙雙升高的局面。

若從新自由主義學派來分析失業因素，則著眼於有效需求與失業的關聯。有效需求更進一步的說明是消費與投資。由下表3-15可知，1992-1999年主要民間消費佔國內生產毛額的比例是有升高，但考慮到國內生產毛額的資金規模便能發現從1990年6442億一直下降至1998年3707億盧布，在經濟負成長的情況之下，縱然民間需求占支出面比例增加，卻也很難帶動真正的有效需求增長，同時投資1992-1998年亦是呈現一路下滑的情況，此外俄國本身大量資本外流，也導致投資於本國的可能性降低。<sup>28</sup>在消費與投資皆不足的情況之下，失業上升成為必然的結果。

<sup>25</sup>參閱：洪美蘭，前揭書，頁24-25。

<sup>26</sup>See: Б.Н. Гафаров, *op. cit.*, pp. 4-8.

<sup>27</sup>參閱：吳玉山，前揭文，頁281。

<sup>28</sup>А.Б. Кашепов, С.С. Сулакшин and А.С. Малчинов, *op. cit.*, p. 32.



此時，若政府能夠利用擴張性的財政支出的方式來帶動成長，則失業狀態將會有所趨緩，但此時俄羅斯政府財政處於匱乏的狀態，尚須跟國內外銀行進行借貸或者發行債券，此時更遑論能利用財政支出的方式才消弭失業的狀況。除了財政政策，尚有貨幣政策，依照凱因斯理論，此時若採用寬鬆貨幣政策能促進就業的情況與增加投資比例，但是考慮到當時狀況，為了符合國際貨幣基金的要求，實不可能在採用會造成更嚴重通膨狀況的寬鬆貨幣政策。在這樣的情況下，新自由凱因斯學派救失業的理論在俄羅斯經濟轉型的九零年代可以說英雄無用武之地。

表 3-15：1990-2000 俄羅斯主要國內生產毛額與投資金額統計

年份	國內生產毛額 (單位：十億盧布)	民間消費佔 GDP 支出面的比例	政府消費佔 GDP 支出面的比例	投資金額 (百萬盧布)
1990	644.2	-	-	249.1
1991	612.2	41.4	16.9	211.2
1992	523.3	33.7	14.3	127.0
1993	477.7	40.9	17.9	111.8
1994	417.1	44.1	22.5	85.0
1995	400.1	49.3	19.5	76.5
1996	386.4	48.8	20.2	62.7
1997	389.8	50.0	21.3	59.6
1998	370.7	54.6	18.7	52.4
1999	390.8	52.4	14.6	55.0
2000	429.8	45.5	14.7	64.6

說明：

1. 國內生產毛額是以 1990 年為基期、投資是以 1990 年為基期。

資料來源：

1. 國內生產毛額與投資金額：Госкомстат России (Goskomsat), *Российский Статистический Ежегодник 2003 (Statistical Yearbook of Russia 2009)*, p. 32; *Россия в цифрах 2002 (Russia in figures 2002)*, p. 109, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).
2. 民間消費與政府消費占國內生產毛額的比例：Госкомстат России (Goskomstat), *Российский Статистический Ежегодник 1999 (Statistical Yearbook of Russia 1999)*, Table 11.31, p. 260; *Российский Статистический Ежегодник 2000 (Statistical Yearbook of Russia 2000)*, Table 12.21, p. 298; *Российский Статистический Ежегодник 2006 (Statistical Yearbook of Russia 2006)*, Table 11.17, p. 319, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).

若依照人口失業論分析失業因素，則由下表 3-16 可以發現 1992-2000 年總人口與總勞動力大致呈現雙雙下降的趨勢，而失業率卻是呈現上升，這跟人口失業論者的假設人口成長越快速，則失業率提升的機會變越高，剛好相反。本來，

人口數量的急劇下降應該會帶來勞動力資源的短缺和社會對於勞動力需求的恐慌，在俄羅斯卻是人口下降與失業率上升同時並行，究其原因，最主要是兩者都發生在俄羅斯經濟轉型的背景下，經濟衰退在某種關聯性上引起了人口數量下降，同時帶動失業率快速上升。<sup>29</sup>換言之，總人口下降的確導致 1992-1998 年總勞動力人口的減少，不過勞動力人口減少並未使得社會對勞動力的需求提高，最好證明便是就業人數隨著總勞動力一起減少。此外，尚有一個有趣的現象，即 1999-2000 年總人口仍持續減少的情況下，1999 年的勞動力比 1998 年增長了 490 萬，同時就業人口也多了 470 萬人。這顯示 1992-1998 年存在大量退出勞動市場的潛在勞動力，在 1999 年以後生產與投資恢復成長後，這些潛在勞動力重新回到勞動市場上工作。總之，總人口減少與大量退出勞動市場的潛在勞動力是總勞動力減少的主因，而總勞動力與就業人口的減少反映經濟衰退與工作機會不足，但總人口的減少與失業率的上升本身並無直接關聯。

表 3-16：1991-2000 年俄羅斯人口成長與失業率

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
總人口(百萬)	148.2	148.5	148.5	148.3	148.4	148.2	148.0	147.8	147.5	146.8
總勞動力(百萬)	-	74.9	72.9	70.5	70.9	69.6	68.0	67.3	72.2	71.5
就業人口(百萬)	-	71.1	68.6	64.8	64.1	62.9	60.0	58.4	63.1	64.5
失業率(年平均)	0.1	0.8	5.7	7.5	8.9	9.9	10.7	12.1	12.4	10.7

說明：

1. 「-」表資料缺乏。
2. 總人口、總勞動力與就業人口數的計算皆四捨五入至小數點後第一位。

資料來源：

1. 總人口：Госкомстат России (Goskomstat), *Демографический ежегодник России 2008 (Demographic Yearbook of Russia 2008)*, Table 1.3, p. 24, Москва: Госкомстат России (Goskomstat).
2. 失業率：International Monetary Fund, IMF Country Report, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09246.pdf>, extracted on August 2009.
3. 總勞動力：Госкомстат России (Goskomstat), *Российский статистический ежегодник 2001 (Statistical Yearbook of Russia 2001)*, Table 6.1, p. 77, Москва: Госкомстат России (Goskomstat).

<sup>29</sup>參閱：林孟濤，俄羅斯當前人口與就業問題解析，福建廣播電視大學學報，福建：廣播電視大學，第 2 期，2006 年，頁 22。

### 第三節 失業與就業安全政策

相較於中東歐與前蘇聯加盟共和國，俄羅斯的失業率雖以較緩慢的速度上升。造成這樣的情況因素很多，如前面章節提起，俄羅斯以較低的工資與未滿工時工作的方式，留住大部分人的就業。事實上，此一部份與其立法有關。根據 1993 年 2 月 5 日俄羅斯聯邦政府部長會議第 99 號命令「大量解雇條件下，組織就業促進」<sup>30</sup>(Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения)規定：雇主在可能出現大量解雇<sup>31</sup>時，須提前三個月通知國家就業局與相應的工會機關，並且須提前兩個月告知就業局關於即將被解雇的每一位工作者的情況。透過就業局與工會的建議，人民代表蘇維埃可以暫停雇主解雇員工的決定，最多到六個月。具體停止的期限依據地區失業水平來制定，有以下的範圍：

表 3-17：俄羅斯失業水平與暫時停止解雇的期限規定

失業水平(%)	可以停止解雇的期限(月)
3-5	1
5-7	2
7-9	3
9-11	4
11~(以上)	6

資料來源：Федеральная служба по труду и занятости, «Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения» (On the organization of work to promote employment in the mass release), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.aspx?id=216>, extract at Oct 11, 2010.

假如地區失業水平超過 11%，可停止勞工解雇的期限可以採用以下一個標準：

表 3-18：失業水平超過 11% 的停止解雇期限

勞工解雇人數	停止解雇的期限(月)
50 人以上	8
200 人以上	10
500 人以上	12

<sup>30</sup>Федеральная служба по труду и занятости, «Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения» (On the organization of work to promote employment in the mass release), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.aspx?id=216>, extract at Oct 10, 2010.

<sup>31</sup>大量解雇的標準：任何合法企業的倒閉，其員工數在 15 人以上；企業人員進行縮減：30 天內超過 50 人、60 天內超過 200 人和 90 天內超過 500 人被解雇。

資料來源：Федеральная служба по труду и занятости, «Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения» (On the organization of work to promote employment in the mass release), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=216>, extract at Oct 11, 2010.

1993年12月12日，俄羅斯聯邦憲法第三十七章<sup>32</sup>，對於俄國勞動下了明確的定義：勞動是自由的，每個人都有權力自由地挑選職業或活動類型；禁止強制勞動；每個人都有權力要求勞動是符合安全與衛生需求，獎勵不帶歧視的勞動，及不低於聯邦法律規定的最低勞動薪資，甚至失業保護；個人或者集體的勞動糾紛由聯邦法律所允許之方式來解決，這也包括罷工權；每個人擁有放假權，根據勞動契約，聯邦法律保障勞工工作時間、假日、節日與給薪的年假。該法保障俄國公民勞動的基本權利。

但是透過立法保障俄國公民勞動基本權與藉由「大量解雇下，組織就業促進」，仍然無法阻止失業率的上升。根據俄羅斯聯邦勞動部長 Геннадий Меликьян(Gennady Melikyan)敘述，在1995年，最令人民最擔心的問題，第一是犯罪問題，第二不是通膨也不是低薪資，而是喪失工作。然而1995年政府施行財政穩定化，即緊縮財政政策，使得失業問題更加不可避免。就業基金原本占國內生產毛額的比例就不高(參閱下表 3-19)，1995年以後支出比例更是逐漸降低。根據當時經濟學院的分析，緊縮財政政策使得勞動市場呈現兩種趨勢，其一是更多工作者被解雇，其二是出現一群沒人雇用的失業者。<sup>33</sup>

表 3-19：四大獨立預算保險基金開支佔國內生產毛額的比例

單位：百分比

年份	1992	1995	1998	1999	2000
退休基金	4.8	5.8	6.1	5.7	4.7
社會保險基金	0.8	1.1	1.1	0.9	1.0
就業基金	0.06	0.4	0.3	0.3	0.2
強制醫療保險基金	-	0.03	0.05	0.04	0.04

資料來源：А.Е. Суринов, *Уровень жизни населения России: 1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 17.

一般而言，就業基金的使用分成四大部分：第一，失業給付、物質援助(失業救助)與提早退休者的退休金支付，這屬於消極政策；第二，提供符合就業法的職業訓練與社會性工作，這屬於積極性政策；第三，發展與保持就業服務的功能，其中包括固定投資與廣告等等；第四，用來保持或創造工作機會的財政支援或購

<sup>32</sup>Федеральная служба по труду и занятости, «Конституция Российской Федерации Статья 37» (The Constitution of the Russian Federation, Article 37), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=211>, extract at Oct 13, 2010.

<sup>33</sup>See: Ирина Савватеева, «Финансовая стабилизация: на что надеется, чего опасаться» (Financial stability), *Известия*, Москва: Известия, 1995.

買金融證券保值，其未被明文規定於就業法內文，但仍屬於積極政策。以 1995 年前 9 個月就業基金使用狀況：消極政策 34.1%(其中失業救助金 29.2%)、符合就業法的積極性政策 8.5%、維持就業服務功能 21%、未規定於就業法中的積極政策 24.4%。在這些項目當中，保持與創造工作機會所花成本較大且較無效率，以弗拉基米爾地區(Vladimir oblast)為例，首先須檢視企業計畫是否能在一定時間內為失業者保留或創造就業機會，然後才提供低於銀行利息的財政支援，但企業常未照規定為失業者保留或創造就業機會，反而將財政支援挪用，如用來償還利息較高的銀行債務，若就業機關發現企業違規，則需透過法院追討財政支援的款項，但通常只追回部分財政支援的款項。此外，財政支援用在創造或保留工作機會被認為是不恰當的，因為就業服務的本質並不是提升經濟成長與解決經濟危機，而是在經濟危機下提供國家服務給需要的公民。據估計，超過 30% 的就業基金被使用在非就業服務基本的項目上。<sup>34</sup>

Тихонова Н(Tikhonov H.)也認為轉型時期就業政策的執行機關缺乏效率，原因是缺乏完整的社會政策概念，其次是資金不足與貪污問題。聯邦就業局最主要的任務包括援助能創造就業機會的企業、失業者的轉職培訓與失業給付。聯邦就業局下設有國家就業基金，但其需對國家就業政策的配套措施負責，故保險金的使用重點不在於失業公民的失業給付，而是用在支援聯邦就業局的就業促進計畫。但是聯邦就業局並沒有妥善支配這些保險金，使得求助於就業機關的失業者人數下降，轉職教育的成果不佳，如 1997 年只有 19 萬 2 千人(占全部登記失業者的 4.2%)接受轉職教育，最後只有 16 萬 2 千人被安排工作，很多失業者的轉職教育未能符合勞動市場的需求。<sup>35</sup>

為了改善失業狀況與創造更多就業機會，1996 年根據總統第 768 號命令制定「1996-2000 年創造與維持工作機會之配套措施」(Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996-2000 годы)，緊接著制定「1996-1997 年聯邦就業促進計畫」(О федеральной целевой программе содействия занятости населения на 1996-1997 годы)與「1998-2000 年聯邦就業促進計畫」(О федеральной целевой программе содействия занятости на 1998-2000 годы)。雖然從接連制定就業促進計畫，目標在於維持與創造就業機會、職業訓練等積極性就業政策，但比較 1995 與 1997 年基金運用情形(參閱下表 3-20)，可發現積極性政策的資金使用從 1995 年 37.9%降至 1997 年 19.7%；消極性政策則是從 1995 年 35.7%上升至 63.7%。<sup>36</sup>消極性政策支出增多應是失業情況加劇所導致，但能夠直接改善失業職業教育、財政支援小企業與組織社會性工作的資金被縮減，使得就業促進計畫更難發揮效果，減弱改善失業的力道。

<sup>34</sup>See: Tatyana Chetvernina, op. cit., pp. 219-226.

<sup>35</sup>See: Н. Тихонова, op. cit., p. 125.

<sup>36</sup>Irina Denisova, "Social policy in Russia: Employment Fund", *Russian economic trends*, vol. 8, World Bank, 1999, p. 6.

表 3-20 : Employment Fund Expenditure in 1995 and 1997

Types of expenditure	1995		1997	
	% of total expenditure	% of CDP	% of total expenditure	% of CDP
total	100	100	100	100
Active policy	37.9	0.15	19.7	0.07
Passive policy: financial support of registered unemployed	35.7	0.14	63.7	0.24
Investment	6.3	0.03	1.2	0.03
Administration costs	14.0	0.06	15.4	0.06

資料來源 :Ministry of Labour and Social Development, 轉引自 Irina Denisova, "Social policy in Russia: Employment Fund", *Russian economic trends*, vol. 8, World Bank, 1999, p. 6.

表 3-21 : 1992-2000 年俄羅斯就業居民教育水平結構

單位：百分比

年份	1992 年	1995 年	1998 年	2000 年
全部	100	100	100	100
高等教育	16.1	18.4	20.7	21.6
次高等教育	1.7	1.5	1.9	4.5
中等教育	31.6	33.3	33.5	28.5
次中等教育	32.9	33.2	32.8	34.5
基礎教育	14.5	11.9	9.3	8.7
未受教育	3.2	1.7	1.9	2.0

資料來源:A.E. Суринов, *Уровень жизни населения России:1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 74.

俄羅斯政府開始執行聯邦 1996-1997 年促進就業計畫時，聯邦就業局當時估計勞動市場約有 1000 萬隱性失業人口，他們通常被迫處於行休假或者處在失業邊緣。而該計畫估計可以把 1997 年的失業水平維持在 4.3%，俄羅斯聯邦政府將運用資金創造新的工作機會與輔導建立新企業，架構一系列學習課程，或者更精確的講是免費的自我學習課程，根據聯邦就業局估計當時因為技術水平不足成為失業者之比例是其他因素的 2.5 倍。<sup>37</sup>事實上，該計畫執行不久後便碰上金融危機爆發，受總體因素影響，並沒有達到預期效果，不過此時凸顯出俄國勞動市場

<sup>37</sup>Газета Сегодня, «Программа Правительство одобрило план борьбы с безработицей Требуется улучшить качество рабочей силы и рабочей среды»(The program of the government approved a plan to combat unemployment is required to improve the quality of the workforce and working environment), No.47, Москва:Семь дней,1996.

對專業人員與管理幹部的需求提高，及低技術水平失業者的問題。由就業居民教育水平結構也能得知勞動市場發展的趨勢，比如高等職業教育與次高等職業教育所占就業的比例不斷上升，基礎教育與未受教育的比例卻不斷下降(參閱上表 3-21)。

與此同時，在總體政策與就業促進計畫中，鼓勵小企業發展一直是俄羅斯舒緩就業問題的方式之一。1995 年 6 月通過了「俄羅斯聯邦政府關於支持小企業基本法規」，確定了小型企的法律地位，12 月又通過「簡化小企業稅收、財務、統計和報告程序決議」，盡量以最少的法律與行政程序的干涉，換取小企業發展的契機。1996 年政府批准「1996-1997 年俄羅斯聯邦支持小企業計畫」，明文規定要擴大對小型企業的投入，但該計畫也受限於財政預算不足，使得成果有限。<sup>38</sup>由 1996 年 84 萬 1 千 7 百家上升至 2000 年 87 萬 9 千 3 百家，就業人口達 659 萬 6 千 8 百人，約占總就業人口的十分之一。<sup>39</sup>

接著開始執行「1998-2000 年聯邦就業促進計畫」，此一階段對勞動市場的政策計有：吸引外國與本國投資創造工作機會，持續鼓勵發展有前景的小企業，其中包括鼓勵公民利用儲蓄或因私有化獲得的資金進行投資；建立勞動市場預測系統與考慮雇主需求，藉由職業教育提高失業者的競爭力，由 69 個就業局教育中心與超過 3000 個高等學校合作進行失業者的職業教育，並且擴大職業類別，如 1995 年是 450 職業類別可供學習、1996 年 850 個職業類別、1997 年 970 個職業類別；對於結構重整的部門，如軍事工業、輕工業與煤礦工業，盡可能保留其幹部潛力，並對從這些部門被解雇的勞工提供國家援助。<sup>40</sup>

俄羅斯政府基於「就業促進」的政策概念下，透過聯邦就業局提供一系列的服務，如勞動安置、轉職培訓、社會救助等等，並且援助失業者創立小型企業，補貼資金給創造工作機會的中大型企業，但是在數百萬工作機會消失的轉型背景下，聯邦就業局能創造與保留的工作機會是相當有限。<sup>41</sup>

由國家就業服務機關的統計發現，登記成為失業者的人數 1992-1996 年快速成長，在 1996 年達到高峰(參閱下表 3-22)。但是 1998 年以後，登記失業人數呈現些微下降，這是由於 1997 年 3 月 6 日「俄羅斯聯邦居民就業法的改變與補充條例」(О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации - О занятости население в Российской Федерации)對失業金給付資格的期限規定改變，由原本規定的失業前的 12 個月內需擁有受薪工作滿十二週，改變為 12 個月內需擁有受薪工作不低於 26 週。這顯示失業金給付越來越困難，也導致削弱公

<sup>38</sup>汪寧，俄羅斯小企業改革的得與失，俄羅斯研究，上海：俄羅斯研究中心，第 3 期，2001 年，頁 53-54。

<sup>39</sup> Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2001 (Russia in figures 2001)*, Table 13.3, 13.4, 2001, pp. 161-162, Москва : Госкомстат России (Goskomsat).

<sup>40</sup>Российская газета, «Официальные материалы: Федеральная целевая программа содействия занятости населения Российской Федерации на 1998-2000» (Official Publication: federal program promoting employment in the Russian Federation in 1998-2000.), *Российская газета*, No.167, 1998.

<sup>41</sup>А.Б. Кашепов, С.С. Сулакшин and А.С. Малчинов, op. cit., p. 192.

民與失業者求助於國家就業服務機關的動機。<sup>42</sup>此外，詢問勞動安置相關問題人數與真正被就業服務機關勞動安置的人數比例，從 1992 年 29.7% 上升至 2000 年的 64.7%，而人數從 72 萬 4 千 7 百人增加至 319 萬 9 千 4 百人。被勞動安置的人當中，最大部分是工作過但目前未就業者，其次是第一次找工作的人。這也顯示居民透過就業機關找尋工作，仍有一定的成效。

表 3-22：1992-2000 年國家就業服務機關勞動安置統計

	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>詢問勞動安置相關問題人數(千人)</b>	<b>2437.6</b>	<b>5122.4</b>	<b>5279.8</b>	<b>4599.0</b>	<b>4739.1</b>	<b>4299.6</b>	<b>4745.9</b>
其中第一次找工作者(千人)	-	619.2	1351.2	1300.9	683.7	693.5	893.1
其中工作過但目前未就業者(千人)	-	3318.0	-	-	3152.5	2578.3	2867.9
<b>成功被勞動安置的人數(千人)</b>	<b>724.7</b>	<b>2217.9</b>	<b>2290.3</b>	<b>2406.0</b>	<b>2397.8</b>	<b>2821.1</b>	<b>3199.4</b>
其中第一次找工作者(千人)	661.5	194.5	863.5	889.1	243.9	332.4	380.0
其中工作過但目前未就業者(千人)	-	1167.9	-	-	1358.8	1558.1	1480.2
<b>成功勞動安置比例(%)</b>	<b>29.7</b>	<b>43.3</b>	<b>43.3</b>	<b>52.3</b>	<b>50.6</b>	<b>65.6</b>	<b>64.7</b>
登記成為失業者者(千人)	577.7	2327.0	2506	1999	1929.0	1263	1037
<b>實際領取失業給付人數(千人)</b>	<b>371</b>	<b>-</b>	<b>2265</b>	<b>1771</b>	<b>1756</b>	<b>1090</b>	<b>910</b>

資料來源：

1. А.Е. Суринов, *Социальное положение и уровень жизни населения России (Social situation and living standards of the Russian population)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2001, p. 68,90.
2. А.Е. Суринов, *Уровень жизни населения России:1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 79.

然而，對於總失業人數與登記失業人數存在很大的落差，有必要審視此一階段的失業保險與失業救助系統，特別是在失業給付的資格部分，並與其他中東歐轉型國家進行對比：

1. 失業給付幾乎提供給全部未擁有工作的失業者類別，包括自願性失業、因破壞紀律遭解雇者、第一次尋找工作者、努力恢復勞動能力者。
2. 登記成為正式失業者的時間，能保有此身份最長為 18 個月。
3. 失業給付期限為 12 個月(但是拒絕勞動安置兩次以上者，可中止失業給付達三個月)，這個資格要求為在 1 年內擁有受薪工作不低於 26 周，假使符合資格，則失業給付金額在前三個月規定為，最後工作位置的最後三個月之平均薪資的百分之七十五，中間四個月為百分之六十，最後五個月為百分之四十五。這個金額不能低於最低工資，但也不能超過各地區規定的最低生活標準金額。

<sup>42</sup>See: Б.Д. Бреев, «Занятость населения в России: современность и перспективы» (Employment in Russia: the present age and prospects), *Экономическая наука современной России*, No.4, Москва: Институт экономики РАН, 2001, pp. 64-65.



4. 除了給予失業者基本的失業給付之外，對於失業者的家屬也進行補助，對於每個家庭成員給予一半最低工資的金額。
5. 在領取失業給付到期之後，提供物質救援六個月，其金額也是最低工資的標準。

大部分經濟轉型國家在經改初期的失業救助系統都顯得慷慨，如高失業給付金額、長時間給付、註冊失業要求寬鬆等等，但這樣的方式在後來漸成為財政負擔，於是他們開始限制註冊條件、降低失業給付金額與領取期限、規劃不同的領取類別等。在中東歐國家，登記失業領取救助金的比例約占全部登記失業者的 15-46%；而這比例在俄羅斯高達 80-90%，即只要是登記失業者，幾乎都能領到失業給付。<sup>43</sup>

表 3-23：1992-1998 年國家就業局失業給付特定指標統計

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
平均救助金給付額度(每千盧布)	-	-	41	98	170	269	332
救助金佔平均勞動工資的比例	-	-	18.5	20.7	21.5	27.9	30.5
登記失業者領取救助金的比例	64	66	85	83	90	89	91
登記領取最低救助金的比例	-	-	-	49	48	46	48

說明：「-」表資料缺乏。

資料來源：Государственная служба занятости (State Employment Service), *Основные показатели деятельности органов государственной службы занятости 1993-1998 (Important indicators of the state employment service 1993-1998)*, Москва: Государственная служба занятости, 1999.

在其他後共國家，自願性失業者、破壞勞動紀律遭解雇者、恢復勞動活動者，通常已經喪失領取救助金資格，或者被拖延數個月後才被給付。雖然俄國當時並無如此的限制，但即使領取資格較其它後共轉型國家寬鬆與登記失業者能領取失業給付的比例高，實際上願意進行失業登記的比例還是落後於大部份中東歐國家，這被歸咎於失業給付與失業救助的額度較低，失業給付約占平均勞動工資的 10-30%，失業救助的額度則就更少，如 1995 年約 20.7%、1998 年是 30.5%(參閱上表 3-23)。而中東歐國家失業給付的額度約占平均勞動工資的 20-40%；其次是通貨膨脹降低失業給付與救助的價值，且接近半數的登記失業者只領取到最低失業給付，甚至會有拖延給付的情況。<sup>44</sup>

由下表 3-24 得知，正式登記成為失業者的比例最高是集中在 1993-1994 年，因為當時已成為正式失業者人數相對較低，之後的比例大概都維持在 10% 左右；取消正式失業者資格的比例維持在 10-13%，但是其中接近半數是因為找到工作而撤銷失業者身份。與大部份轉型國家比較，其取消正式失業者資格的比例約

<sup>43</sup>See: Р.И. Капелюшников, op. cit., p. 84.; T. Boeri, M.C. Burda. and J. Kollo, *Mediating the transition: labour markets in Central and Eastern Europe*, N.Y.: Centre for Economic Policy Research, 1998.

<sup>44</sup>See: Р.И. Капелюшников, op. cit., p. 85.

5-10%，其中只有約 2-5%是因獲取工作而離開就業服務機關。這也能夠說明，透過俄國就業機關勞動安置的效率比中東歐國家表現稍好一些，但其中不包括捷克，因其撤消失業者身分的比例達到 20-25%，且幾乎全部都能被勞動安置。<sup>45</sup>

表 3-24：1993-1998 年俄羅斯登記失業者在就業機關進出的比例

單位：百分比

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998
正式登記成為失業者的比例	16.6	17.5	13.8	10.8	8.5	12.0
取消正式失業者資格的比例	13.4	11.9	10.8	11.0	10.1	12.4
因就業而取消失業者資格的比例	6.1	5.1	4.4	4.4	4.7	5.4

說明：比例計算方式是取每月登記或取消登記的失業者數目，除以當月月初登記失業者的人數。

資料來源：Государственная служба занятости (State Employment Service), *Основные показатели деятельности органов государственной службы занятости 1993-1998 (Important indicators of the state employment service 1993-1998)*, Москва: Государственная служба занятости, 1999.

全部失業者尋找工作持續的時間從 1992 年的 4.4 個月上升至 1998 年的 9.1 個月(參閱表 3-13)，但是對於已經登記為正式的失業者則是 1992 年 2.7 個月、1998 年 6.6 個月(參閱表 3-25)。這直接說明就業服務機具有縮短失業者尋找工作時間的功能。話雖如此，但是不論是靠自己或是使用國家就業服務機關找尋工作，在此階段，尋找工作所持續的時間到 1997 年都是升高的局面。

表 3-25：1992-1998 年俄羅斯已註冊失業者尋找工作持續時間統計

單位：百分比

年份	1992	1993	1994	1994	1996	1997	1998
低於 1 個月	34.6	15.1	12.9	10.6	9.9	9.7	10.9
1-4 個月	44.9	36.0	35.4	32.8	28.7	27.8	32.9
4-8 個月	16.6	23.1	26.2	24.6	23.0	21.3	21.5
8-12 個月	3.7	16.8	16.5	18.0	20.2	18.2	15.8
超過 1 年	0.3	9.0	9.0	14.0	18.2	23.0	18.9
全部平均月數	2.7	5.4	5.5	6.2	6.9	7.3	6.6

資料來源：Государственная служба занятости (State Employment Service), *Сведения о составе граждан, обратившихся в органы службы занятости за январь-декабрь 1992-1998 (Employment service agencies statistics 1992-1998)*, Москва: Государственная служба занятости, 1999.

<sup>45</sup>Ibid., p.76.

#### 第四節 小結

俄羅斯 1991-2000 年轉型時期「失業」相關特點反映在幾各方面：第一，工資與失業之間的抉擇，很明顯的俄國勞工、雇主與勞工三方面都選擇降低工資的道路，以緩和失業上升的速度，避免掉因大量失業所造成的社會經濟的負面後果。第二，勞動市場上充滿影子經濟形式的就業，這是對勞動力需求低落與居民希望能擁有多餘收入來源的結果。第三，農業部門、建築部門與工業部門等等就業人數的減少，而服務業相關部門就業人數雖然成長，卻無法完全彌補勞動力與總就業人數的下降，形成相當的失業情況。第四，從失業居民的年齡結構中發現，中年失業與青年失業佔有相當的比例。

由失業因素分析可以得知，造成轉型時期大量失業情況，最主要原因是國內生產毛額與投資快速下降所導致，即國內生產毛額、投資與失業率的變化呈現此消彼長的態勢。此時，勞動市場對於工資政策顯得非常彈性化，因此並未有因工資太高導致失業增加的現象，反而是工資不斷往下降，延緩失業的速度，但也並未阻止失業率上升。失業率與通貨膨脹的關係，1992-1997 年呈現此消彼長的關係，這是由於政府緊縮政策所造成，而緊縮政策也是當時唯一的選擇，因為轉型一開始便出現高通膨的現象，若在採用寬鬆政策，必定會更加劇通膨，而採取緊縮政策卻又造成生產下降，導致失業擴大。1998-1999 年金融危機全面爆發，使得俄國金融市場重創，盧布貶值等等，造成通貨膨脹與失業率雙雙上升的局面，也因此，金融危機時期，通貨膨脹與失業率並不存在替代關係。再者，人口失業論，即一般而言總人口的增長超過生產速度就可能造成失業，在俄國也不適用，因為俄國總人口逐漸減少的同時失業率卻上升，因此，生產緩慢與不足才是俄羅斯失業最主要的原因。

在失業表現方式上，首先是俄國轉型初期勞動市場上普遍出現的隱藏性失業，這裡指的隱藏性失業是根據俄國學者之分類，即非自願部分時間工作者、無效率的工作者與未註冊的失業者同時又從事影子經濟活動者。非自願部分時間工作者與無效率的工作者應仍屬於就業者中的低度就業者，而未經註冊且從事影子經濟的失業者則仍屬於失業者範圍。其次是結構性失業問題，除了經濟轉型期間產業結構變化快速造成部門結構性失業，蘇聯時期專業分工、軍事工業分布與勞動力在地區間移動能力不高也導致地區性結構失業，致使問題日趨嚴重。最後，由於失業問題與經濟狀況長期未見改善，除了增加摩擦性失業的機會，更有一大部分失業者失業超過一年，淪為長期性失業者。一般來說，職業訓練與就業服務轉介工作的功能，能改善結構性與摩擦性失業，但面對經濟轉型時期艱困的失業情況，就業安全制度對於失業的改善效果是有限的，其中隱藏性失業表現為部分或不完全失業的情況，因而就業安全制度也較無法透過就業服務、職業訓練與失業保險直接保障隱藏性失業者，所以俄羅斯形成大量從事影子經濟的人口。

俄國在 1993 年制定「大量解雇條件下，組織就業促進」雖成功地緩和大量失業的可能性，但失業率仍然一路上升至 1999 年，顯見此政策只有治標效果。

其次，治本政策-就業基金的積極政策，即直接增進就業的職業教育，其所能運用的資金比例很低，如 1995 年占就業基金總支出的 9.3%，1997 年更降至 6.3%，而 1997 年參與職業教育的人數只占全部登記失業人數的 4.2%。

在「就業促進」概念下，維持與創造工作機會是就業服務機關的重要目標，但其仍存在一些問題。第一，就業基金與聯邦就業局定位的問題，一般而言，就業安全制度包含就業服務、職業訓練與失業保險三大環節，而工作機會的創造與維持需要支出較多成本，應屬於財政部或經濟部門的責任，或需由這些機關充分配合。但從其就業促進的計畫內容來看，維持與創造工作機會卻是主要目的。第二，維持與創造工作機會既然是聯邦就業局的重要任務，但其能運用就業基金的資金比例也逐漸降低，資金縮減難免影響改善失業的成效。第三，財政支援用來促進企業維持或創造工作機會，難以監控企業是否能善用資金。同樣是「就業促進」，總體政策支持小企業的發展相對較有成效，1996-2000 年小企業家數成長超過 3 萬家，唯其亦缺乏強力的財政預算做為後盾，否則應有更大成長空間。但是不管是維持與創造工作機會與支持小企業發展，其所能創造的數十萬的工作機會，在數百萬失業人口的背景下，很難對失業情況有明顯的改善作用。

從消極政策來看，失業給付與失業救助的金額過低、通貨膨脹降低貨幣價值、註冊失業條件改變等因素，導致願意進行正式失業登記的人數與實際失業人數出現相當差距。但不管登記與否，平均找尋工作月數大至上都是從 1992 年一路上升至 1997 年，只是說願意進行失業者正式登記的人，平均找尋工作月數比未登記的失業者來得短。另一方面，隨著失業人數增加，就業基金依通貨膨脹與最低工資標準調高失業給付金，使得消極政策的支出金額的比例不斷升高，造成就業基金的負擔，也削弱積極政策的資金運用情況。

不過，從數據來看，詢問勞動安置相關問題的人數有正面的成長，透過就業機關進行勞動安置占詢問人數的比例也從 1992 年 29.7% 上升至 1999 年 65.5%，這顯示其就業服務功能仍有一定效用，是俄國就業機關表現較好的部分。

依據就業安全效用評估的角度，就業基金主要資源是投入在失業給付的部份，領取給付人數最多出現在 1996 年 226 萬 5 千人，但 1996 年後領取人數不斷減少，至 2000 年只餘 91 萬，1996 年失業登記率達 37%，但至 2000 年僅剩約 15%，這說明就業基金對失業給付的支出已產生困難；參加職業訓練人數，1997 年有 19 萬 2 千人，其中成功恢復就業者是 16 萬 2 千人，此人數占總失業者或已註冊失業者比例都是相當低；透過就業服務機關成功被勞動安置人數最少出現在 1992 年，約莫 72 萬 4 千人，最多是在 2000 年，約莫 319 萬 9 千人，勞動安置的表現較為良好。

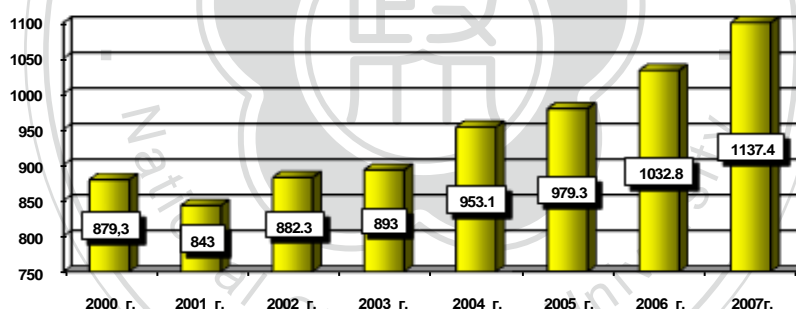
## 第四章 2001-2009 年失業改善與就業安全制度之效用

### 第一節 經濟穩定成長下的就業增長與就業結構

經歷了九零年代轉型衰退期後，國內生產毛額在 1998 年以後便開始正向成長，同時失業率也慢慢降低。俄羅斯恢復經濟成長的因素很多，但一般普遍認為是國際能源市場的高油價推動了俄羅斯經濟增長，這種增長帶有能源性質，由國內生產毛額結構分析經濟成長來源，從 1999 年起貿易餘額占國內生產毛額比重顯然增長，成為經濟成長的重要推手，若由貿易產品結構可以發現礦物性產品(包括石油、天然氣)為最主要的出口項目，其次是金屬及金屬產品。<sup>1</sup>

除了倚靠天然性資源出口帶動經濟成長外，延續從 1995 年起推動的支持小企業發展政策，卡斯亞諾夫(Михаил Касьянов)提出「停止對企業主施壓」的要求，藉由立法來創造經濟自由環境，並降低繁雜的行政手續。<sup>2</sup>在這樣的作法下，創造新的就業機會，以解決部分失業問題，這成果反應在小企業數目的成長上。小企業<sup>3</sup>家數從 2001 年 84 萬 3 千家上升至 2007 年 113 萬 7 千 4 百家。

圖 4-1：2000-2007 年俄羅斯小企業家數變化圖



說明：單位為每一千家。

資料來源：Министерство экономического развития РФ, «Доклад о состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации и мерах по его развитию в 2008 году» (Report on the status and development of small and medium enterprises in the Russian Federation in 2008, at <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallbusiness/doc300000005>, on Nov 15, 2010.

<sup>1</sup>洪美蘭，前揭書，頁 281-284。

<sup>2</sup>See: Елена Короп, «Правительство подошло к безработице концептуально» (Government conceptually response to the unemployment), *Известия*, No. 70, Москва: Известия, 2002, p. 5.

<sup>3</sup> 2008 年以後，根據聯邦法 209 號「關於發展俄羅斯中小企業」中，重新定義小企業的範圍：主要分為微型企業，人數不超過 15 人；小企業，人數不超過 100 人；中型企業，人數不超過 250 人。

由於經濟情勢好轉，從國家統計局的資料(參閱下表 4-1)來看，也能發現失業率從 2000 年的 9.8% 一路降到 2007 年的 5.7%。失業改善也反映在就業人數的增長，從表 4-2 可以發現，2004-2008 年全部就業人數從 6640 萬上升至 6847 萬人，唯 2009 年金融危機爆發，又降至 6699 萬人。雖然失業情況改善，但俄羅斯卻出現結構性問題，這起因於 1990-1998 年工業部門快速衰退，在工業部門的就業人口從占全部就業人口 30.3% 下降至 22.2%，導致技術密集的相關產業也跟著衰退；其次，在整整十年的轉型期間，許多企業實質上已經停止內部勞工培訓與技術提升，老舊的機器設備與間歇性的停產都讓勞工與幹部技術無法得到提升，當經濟恢復成長時，許多部門開始現代化，需要更多新技術水平與有素質的專業勞工時，就會出現無法配合的情況。<sup>4</sup>

表 4-1：2000-2007 年俄羅斯就業率與失業率統計

單位：百分比

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
總就業率	90.2	91.1	91.5	92.2	92.1	92.9	93.3	94.3
總失業率	9.8	8.9	8.5	7.8	7.9	7.1	6.7	5.7
登記失業率	—	—	2.1	2.3	2.6	2.5	2.3	2.1

資料來源：

1. А. Е. Суринов, *Социальное положение и уровень жизни населения России: 2008гг.* ( *Social situation and living standards in Russia in 2008*, Москва: Информационно-издательский центр, 2008 p. 75.
2. А.Е Суринов, *Уровень жизни населения России: 1992-2002гг.* ( *The standard of living in Russia in 1992- 2002*), Москва: Информационно-издательский центр, 2003, p. 71.

此外，俄羅斯的經濟活動發展表現出以小型現代部門或大型礦產能源等專業生產為主，其他部門為次的二元經濟模式，此種二元性本身不是一個政策變數，反之它是受到自然資源稟賦、技術、產業政策影響的結果。<sup>5</sup>這種情況影響到就業結構，高附加價值的能源部門與衰退的工業部門之就業呈現兩極，從 1992-2000 年，石油加工業的就業增加了 1.5 倍；天然氣部門就業增加 2 倍。同時，機械製造部門與冶金加工部門的就業減少了 1.8 倍，輕工業部門就業減少 2.2 倍。從九零年代開始俄羅斯勞動市場結構性問題便一直都是難題之一，為此必須進行結構性改革，但是九零年代轉型時期，政經皆不穩定，難以發揮成效，結構改革便一直延宕。直至九零年代末，因國際能源價格良好，俄羅斯也以此開始穩定與快速成長，對於結構性問題才有所行動。<sup>6</sup>

<sup>4</sup>See: Система дополнительного профессионального образования, «Концепция действий на рынке труда на 2003-2005» (The concept of action in the labor market in 2003-2005), at <http://www.dpo-edu.ru/Documents/Gov/rasp568-r.htm>, extracted on Oct 15, 2010.

<sup>5</sup>參閱：洪美蘭，前揭書，頁 286。

<sup>6</sup>See: Е. Садовая, М. Хохлова, «Политика занятости и адаптационный потенциал рынка труда в России» (Employment policy and adaptive capacity of labor market in Russia), *мировая экономика и*

然而俄羅斯所進行的經濟結構改革卻加深了失業問題。迫使俄羅斯企業界與西方的生產者一起控制內外部市場、更新技術、改善勞動情況、改變管理人員的策略等等。總體來說，企業界要求勞動力，不再是人員數量，而是人員品質。<sup>7</sup>

表 4-2：2004-2009 年俄羅斯各經濟部門就業人員人數

單位：千人

	2004	2005	2007	2008	2009	2009(%)*
全部	66407	66792	68019	68474	66995	100
農、林、獵	7420	7381	6925	6675	6394	86.0
魚業相關	123	138	145	142	137	111.3
地下資源的開掘	1093	1051	1040	1044	993	90.8
加工生產	11729	11506	11368	11191	10475	89.3
電能、天然氣與水資源	1908	1912	1909	1884	1886	98.8
建築業	4694	4916	5274	5474	5320	113.3
馬達與日常用品的修理	10847	11088	11713	12020	11867	109.4
餐廳與旅館	1196	1163	1260	1274	1236	103.3
交通與通訊	5331	5369	5450	5451	5326	99.9
財務會計活動	834	858	1046	965	967	115.9
不動產買賣與租賃業務	4852	4879	5004	5146	5135	105.8
管理、軍安、社會保障	3441	3458	3618	3727	3826	111.1
教育	6135	6039	6016	5980	5938	96.7
保健與社會服務	4492	4548	4644	4666	4696	104.5
其他	2311	2460	2573	2621	2613	113.0

說明：\*此欄為[2009 年/2004 年]之變化率。

資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2006 (Russia in figures 2006)*, Table 6.3, p. 84; *Россия в цифрах 2007 (Russia in figures 2007)*, Table 6.3, p.92; *Россия в цифрах 2009 (Russia in figures 2009)*, Table 6.3, p.95; *Россия в цифрах 2010 (Russia in figures 2010)*, Table 6.3, p. 94, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).

俄國經濟恢復成長後，也帶動建築業的發展，故在所有部門當中，就業人數多又成長快的部門有建築業、馬達與日常用品的修理；相對地，就業人數多但逐漸衰退的部門有農、林、獵與加工生產。由每年度的建築活動總金額可發現年年增長的趨勢(參閱下表 4-3)，2008 年的總金額是 2001 年的 6.4 倍。若是以用途而言，2008 年建築數目 224634 個，其中 92.9% 為住房需求、2.4% 商業用途、1.3% 工業用途。<sup>8</sup>另一方面，就業人數衰退比例最大是農、林、獵，其中農業缺乏技

международные отношения, No. 10, Москва: Академиздатцентр Наука РАН, 2009, pp. 81-93.

<sup>7</sup>Елена Короп, op. cit., p. 5.

<sup>8</sup>Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2010 (Russia in Figures 2010)*, Table 17.3, p.

術更新，除了導致從業人員減少外，俄羅斯也因此得從國外增加農產品的進口。<sup>9</sup> 由俄羅斯主要貿易產品結構中，也能發現進口產品中，食品及農業原料的進口一直是占進口結構中的第二位，僅次於機器設備及運輸工具。<sup>10</sup>事實上，普欽任內時，對農業政策是在市場經濟下發展農工綜合體，由過去的小農經營轉為大農業，優先發展具有出口潛力的部門，在十年內依靠國內生產滿足國內需求，但是時至今日，農業部門的生產並無明顯增長。<sup>11</sup>

表 4-3：2001-2009 年俄羅斯建築活動金額統計

單位：十億盧布；百分比

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
總金額	703.8	831.0	1042.7	1313.6	1754.4	2350.8	3293.3	4528.1	3869.1
增長比例	110.4	102.9	112.8	110.1	113.2	118.1	118.2	112.8	84.0

說明：增長比例取前一年為基期。

資料來源：

1. Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2010 (Russia in Figures 2010)*, Table 17.1, p. 269, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).
2. 作者自行彙整。

事實上，俄羅斯就業結構的變化越來越接近已開發的經濟體，當第二部門產業逐漸收縮時，第三產業部門的比例卻增加，這意味許多勞動力朝向服務業發展。不過這跟西方國家的服務業結構是有區別的，因為俄羅斯的服務業有一大部分是社會服務部門，而西方國家則是商業服務型態。<sup>12</sup>雖然第二部門的工業就業人數持續下降，但自從 1998 年金融危機過後，其工業產值卻是逐年上升(參閱下圖 4-2)。



270-271, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).

<sup>9</sup>Е. Садовая, М. Хохлова, op. cit., pp. 81-93.

<sup>10</sup>洪美蘭，前揭書，頁 283。

<sup>11</sup>關雪凌、宮豔華，俄羅斯產業結構的調整、問題與影響，復旦學報，上海：復旦大學，第 2 期，2010 年，頁 118-119。

<sup>12</sup>Ye Gaidar, V. Mau, etc., “Russian economy in 2006. Trend and perspectives (issue 28)”, pp. 446., at <http://www.iet.ru/ru/Russian-economy-in-2006-trends-and-perspectives-issue-28.html>, extracted on Nov 10, 2010.



說明：以 1995 年為基期。

資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), *Промышленность России 2008 (Industry in Russia 2008)*, Table 1.3, p. 191, Москва : Госкомстат России (Goskomsat).

然而，2008 年秋季至 2009 年底，國際金融危機再現與國際市場能源價格暴跌重創俄羅斯，迫使俄國必須重新面對經濟結構的不合理與經濟上依賴能源出口。普欽曾表示：這種狀況將導致俄羅斯不斷依賴商品和技術的進口，成為世界經濟原料附庸國之角色，從而在將來落後於世界主導的經濟體，這將使俄羅斯被擠出世界領導人的行列。<sup>13</sup>受到危機波及，根據 IMF 資料顯示，2008 年國內實質生產毛額成長趨緩，由 2007 年的 8.1% 降至 2008 年的 5.6%；失業率方面則由 2007 年的 6.1% 升至 2008 年的 6.4%，<sup>14</sup>據俄羅斯統計局的資料，失業人數從 2007 年 424 萬 6 千人、2008 年 528 萬 9 千人上升至 2009 年的 616 萬 2 千人。<sup>15</sup>

為此，普欽在 2008 年初提出「俄羅斯 2020 年發展策略」，即從依賴能源的經濟發展過度至創新道路，而這又跟人力資源的投資相關，未來俄國發展與教育、人民健康密不可分。在過去，俄羅斯專家學者數量占全球第三位，國家大量支出在科研活動，但俄國仍無法居世界科技領先地位，這是因為科技發展、教育機關、企業與國家間的互動性不強，以及私人企業在研發上投資不足所導致。創新道路是善用自然資源，加強能源、農業經濟與交通發展，並且發展具有全球競爭力的高科技部門，如航空業與造船業。其次，俄國過去二分之一的男性人均壽命不足 60 歲，而這對於人口與勞動力的發展形成障礙，故須藉由改善醫療衛生與住房建設提高人民生活水平，希望在 2020 年延長人均壽命達 75 歲。<sup>16</sup>根據「俄羅斯聯邦 2020 年長期社會經濟發展概念」(The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020)的估計，創新部門的附加價值將由 2007 年 10.9% 升至 2020 年 17%，而石油部門將從 2007 年 18.7% 降至 2020 年 12.7%，即創新部門的附加價值將取代石油部門(參閱下表 4-4)。然而，這只是俄國政府對於未來的預測，將來創新部門的發展所產生的利益能否如俄政府預料一樣，則還有待觀察。

<sup>13</sup>參閱：普欽，普欽文集，中國社會科學出版社，2008 年，頁 676-677。

<sup>14</sup>International Monetary Fund, “Russian Federation: 2010 article IV consultation-staff report; and public information notice on executive board discussion”, *IMF Country Report*, No. 10/246, 2010, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10246.pdf>, extracted on Nov 24, 2010.

<sup>15</sup>Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2010 (Russia in figures 2010)*, Table 6.1, p. 91, Москва : Госкомстат России (Goskomsat).

<sup>16</sup>Путин В.В., «О стратегии развития России до 2020 года. Выступление на расширенном заседании Государственного совета.» (On the development strategy of Russia until 2020. Speech at an enlarged meeting of the Council of State.), at <http://www.regnum.ru/news/954426.html>, extracted on Nov 24, 2010.

表 4-4：2007-2020 年俄羅斯主要經濟部門附加價值結構預測

單位：百分比

年份	2007	2010	2015	2020
總附加價值	100	100	100	100
創新部門	10.9	11.1	13	17
石油部門	18.7	16.6	13.7	12.7
原料部門	7.7	7.3	7	6.9
交通	5.2	4.9	4.4	4.1
批發與零售部門	16.2	17.1	17.2	17
其他	41.3	43	44.6	42.3

說明：

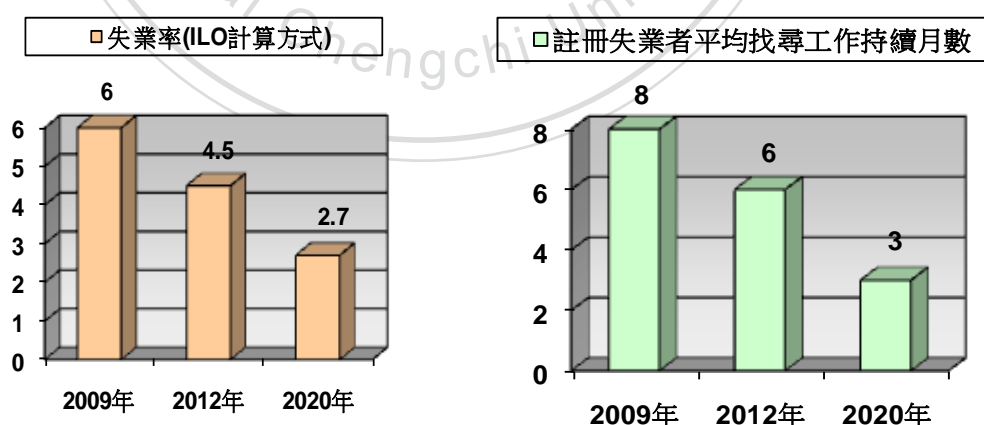
1. 附加價值的計價以 2007 年的價格為基期。

資料來源：

1. Информация для всех, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020), at <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>, extracted on Nov 24, 2010.

「俄羅斯聯邦 2020 年長期社會經濟發展概念」尚提及創新道路下勞動市場將會對就業結構產生改變，沒有效率的工作機會將會縮減，勞工將在各經濟部門中重新分配，擴充服務部門，發展創新相關活動，將促進有效率工作機會的創造。根據俄羅斯經濟發展部估計，該計畫將在 2020 年有效降低失業率 2.7% 與註冊失業者平均找尋工作持續的月數 3 個月(參閱下圖 4-3)。

圖 4-3：2009-2020 年俄羅斯失業率與註冊失業者平均失業月數預測



資料來源：Э.С. Набинлина, «Материалы к концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020г.» ( The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020), Министерство экономического развития РФ, at <http://www.economy.gov.ru>, extract on Nov 15, 2010.

## 第二節 失業近況及其類型

在經濟恢復穩定成長後，原本在經濟轉型時期常出現的第三種隱藏性失業(即被降低工時或被迫處於行政休假的低度就業型態)獲得改善。由下表 4-5 得知工作未滿工時的勞工，其數量由 2001 年 107 萬 8 千人降至 2007 年 20 萬 3 千人；被迫放行政假的勞工數量則由 2001 年 193 萬 6 千人降至 2007 年 39 萬 7 千人。直至 2008 年受金融危機影響，隱藏性失業人數又開始快速攀升，根據俄羅斯衛生發展部的報告表示，從 2009 年 5 月至 2010 年 3 月隱藏性失業約 160 萬人。<sup>17</sup> 比起 1998 年金融危機動輒 400-500 萬人被迫縮減工時與放行政假，2008-2009 年隱藏性失業的情況相對是較為溫和的。

表 4-5：2001-2008 年工作未滿工時與被迫放行政假的勞工人數統計

單位：千人

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
工作未滿工時的勞工	1078	1213	783	534	462	342	203	699
被迫放行政假的勞工	1936	1891	1315	1062	846	567	397	944

資料來源：

1. Госкомстат России (Goskomsat), *Российский Статистический Ежегодник 2009 (Statistical Yearbook of Russia 2009)*, Table 5.25, p. 166, Москва : Госкомстат России, 2009.

在 2000 年以後，儘管失業人數下降，但是仍然存在非常嚴重的結構性失業，根據生意人報指出俄羅斯的失業者無法滿足俄羅斯勞動力經濟的要求。年輕人無法彌補國內技術熟練的勞動力短缺。而那些工資低，不要求技術的工作對年輕人 不具吸引力，通常都是由移民來完成。薪資低，則缺乏就業意願；薪資高，則無相應之技術。<sup>18</sup>

從 2003 開始，許多俄國勞動市場的陳年舊題接連浮現，因缺乏培訓、勞動移動力不足的關係，即使有勞動空缺，也無人才可以填補。根據俄國國家統計局資料，在工業部門就業人數超過一千萬，但其中專業幹部的缺乏超過兩百萬人，類似情況也出現在國防工業綜合體。<sup>19</sup>

其實，根據俄羅斯經濟社會政策學院(Институт экономики и социальной политики, ИНЭСП)對於 2004 年進行的勞動市場、就業與失業的抽樣調查，便發現勞動力素質不符合雇主的要求。由下表 4-6 反映出，俄羅斯勞動市場對於高級專業人才的需求呈現供需失衡的狀態，如工業、建築業、交通、一般食品貿易、日常服務等等部門。在俄羅斯經濟提升的前提下，保障熟悉業務幹部的供應率變的非常迫切。不符合需求的勞動力成為難題，這樣不成比例的結構使得勞動市場

<sup>17</sup> Дария Николаева, «Скрытая безработица пошла на снижение» (Hidden unemployment had become less), *Kommersant. Daily*, No. 54, 2010, Москва, p. 4.

<sup>18</sup> 俄新網，俄媒體摘編，2006 年 6 月，[http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi\\_baokan/20060626/41480363.html](http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_baokan/20060626/41480363.html)，2009 年 9 月登入。

<sup>19</sup> С.Л. Ивановский, op. cit., pp. 303-304.

的效率降低。在符合需求的前提下，提升總勞動力數量，尤其在重要的經濟部門（主要的生產部門）沒有找到符合專業技術水平的工作者，成為重要議題。為了解決符合勞動力供需間的素質問題，應對於專業技術水平與職業群組有落差的結構建立系統化的評定。在這個評定的基礎上，建立相應的專業教育與勞動力學習的藍圖。<sup>20</sup>

表 4-6：2004 年俄羅斯缺乏管理幹部的企業與組織抽查

單位：百分比

部門名稱	總缺乏程度	一般性缺乏	極度缺乏
工業	71	35.4	35.6
建築業	65.4	35.3	30.1
交通	61.3	30.0	31.3
通訊	48.5	33.3	15.2
一般食品貿易	61.1	31.7	29.4
日常服務	61.9	32.7	29.2
金融保險	50.0	32.7	17.3
其他部門	59.7	32.3	27.4

資料來源：Институт экономики и социальной политики (ИНЭСП), «Анализ обеспеченности квалифицированными кадрами предприятий и организаций по отраслям экономики и регионами Российской Федерации» (Analysis of security qualified staff of enterprises and organizations by sectors and regions of the Russian Federation), at [http://www.inesp.ru/download/Monitoring\\_2004\\_Part\\_8.pdf](http://www.inesp.ru/download/Monitoring_2004_Part_8.pdf), extracted on Dec 1, 2010.

除了部門結構性失業外，地區的勞動市場問題也並未改善，地區勞動市場的配置與其低流動性加深勞動力資源短缺問題。現在勞動力的分配有以下幾個趨勢：主要勞動力供需集中在聯邦中央地區；西伯利亞與遠東地區出現大量人口外流，其中大多屬於適齡勞動人口；2007年在達吉斯坦共和國(Республика Дагестан) 印古什共和國(Республика Ингушетия) 與韃靼斯坦共和國(Чеченская Республика) 約20-50%勞動居民未擁有工作，在這些共和國失業者超過60%屬於長期性失業。這些共和國的失業情況呈現停滯狀態，但同時國家另外一些地區又呈現勞動力不足的情況。<sup>21</sup>在2008-2009年這些問題變得更加尖銳化。根據估計在金融危機時期，結構性失業並未消失，相反地，結構性失業的所佔的部分持續擴大。<sup>22</sup>由2008年失業在俄羅斯聯邦分布情況來看，就能觀察到地區結構性失業問

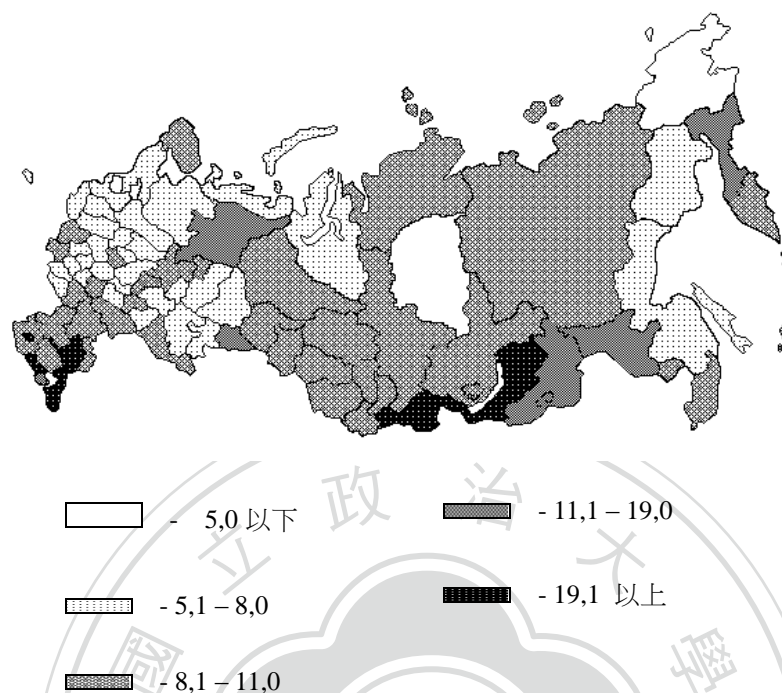
<sup>20</sup> See: Институт экономики и социальной политики (ИНЭСП), «Анализ обеспеченности квалифицированными кадрами предприятий и организаций по отраслям экономики и регионами Российской Федерации» (Analysis of security qualified staff of enterprises and organizations by sectors and regions of the Russian Federation), at [http://www.inesp.ru/download/Monitoring\\_2004\\_Part\\_8.pdf](http://www.inesp.ru/download/Monitoring_2004_Part_8.pdf), extracted on Dec 1, 2010.

<sup>21</sup> Рынок труда и рынок образовательных услуг. Регионы России, «Концепция действий на рынке труда на 2008-2010 годы» (The concept of action in the labor market in 2008-2010), at [http://www.labourmarket.ru/i\\_conf/conf5/conception.php](http://www.labourmarket.ru/i_conf/conf5/conception.php), extracted on August 8, 2010.

<sup>22</sup> А. Г. Коровкин и И. Н. Долгова, «Дихотомия безработица-дефицит на российском рынке труда» (Dichotomy of unemployment and deficit in the Russian labor market), Доклад по материалам РЭЖ, Москва: Российская академия наук институт народнохозяйственного прогнозирования, 2009, pp. 1-4.

題仍未有明顯的改善(參閱下圖4-4)。

圖 4-4：2008 年失業在俄羅斯聯邦分布情況



資料來源：Госкомстат России (Goskomstat), *Труд и занятость 2009 (Labor and employment 2009)*, Picture 1.48, p. 110, Москва: Госкомстат России, 2009.

儘管失業人數在 2000 年逐漸下降，但勞動市場的失業者延續 2000 年以前的一些特點，即失業者找尋工作持續時間仍然以超過 1 年為主，這類失業者容易淪為長期性失業(參閱下表 4-7)；其次是全部平均月數仍維持在 8 個月以上，並未見改善。

表 4-7：2002-2007 年失業者尋找工作持續的時間結構

單位：百分比

尋找工作的持續時間	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3 個月內	26.8	30.0	28.6	28.4	25.5	30.2
3-6 個月	15.2	14.9	16.0	15.4	14.4	14.4
6-12 個月	19.1	19.4	17.1	20.0	19.8	16.4
超過 1 年	38.8	35.7	38.4	36.2	40.2	38.9
全部平均的月數	8.6	8.2	8.5	8.4	8.9	8.4

資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), *Социальное положение и уровень жизни населения России: 2008гг. (Social situation and living standards in Russia in 2008)*, Table 3.15, p. 166, Москва: Госкомстат России (Goskomsat), 2008.

由 2008 年失業者找尋工作的持續時間比例分佈來看，3 個月內的比例有些微增長，超過 1 年的比例些微下降，平均找工作的月數也持續下降，但 2008 年失業人數卻是上升的趨勢(參閱下表 4-8)。

表 4-8：2008 年失業者找尋工作的持續時間比例分佈

單位：百分比

	二月	五月	八月	十月
<b>全部</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1 個月內	10.0	15.6	12.9	14.0
1-3 個月	17.2	17.8	21.9	20.8
3-6 個月	15.7	14.4	14.1	15.6
6-9 個月	10.3	7.2	7.7	7.6
9-12 個月	10.1	9.3	8.3	8.8
超過 1 年	36.7	35.7	35.1	33.3
平均找工作的月數	8.4	8.0	7.9	7.7

資料來源：

Госкомстат России (Goskomsat), «Занятость и безработица» (Employment and unemployment), at [http://www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-2.htm), extracted on Aug 5, 2010.

到了 2009 年金融危機最嚴重的前半年，可以發現二月與五月平均找尋工作時間分別是 6.8 與 6.7 個月。與前幾年相較(參閱表 4-9)，皆未曾出現平均找尋工作時間如此快速，此外，超過 1 年的比例在八月之前皆低於 30%。綜合 2008-2009 年來看，如此正面的數字並非意謂平均找工作的月數與長期性失業改善了，而是金融危機這段時間，短時間內快速攀升的失業人數沖淡失業超過 1 年與平均找工作的月數比例，增加了 6 個月內失業者找尋工作持續時間的比例。在金融危機末期 9-12 月，失業率開始下降之後，6 個月內失業者找尋工作持續時間的比例也快速降低，而超過 1 年與平均找工作月數比例則又開始增長。

表 4-9：2009 年失業者找尋工作的持續時間比例分佈

單位：百分比

	二月	五月	八月	九月	十月	十一月	十二月
<b>全部</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1 個月內	13.8	16.0	12.3	10.0	9.9	9.3	10.0
1-3 個月	23.5	22.3	22.9	21.4	20.5	19.5	19.4
3-6 個月	21.7	22.0	18.3	18.6	18.5	19.7	17.8
6-9 個月	7.7	7.0	9.1	10.0	9.3	10.4	10.2
9-12 個月	6.1	6.3	9.1	9.6	10.0	9.1	9.8
超過 1 年	27.1	26.4	28.3	30.4	31.8	32.0	32.9
平均找工作的月數	6.8	6.7	7.2	7.6	7.8	7.9	8.0

資料來源：

Госкомстат России (Goskomsat), «Занятость и безработица» (Employment and unemployment), at [http://www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-2.htm),

extracted on Aug 5, 2010.

表 4-10：2000-2009 年俄羅斯經濟指標

年度	實質國內生產毛額 (年變動率)	失業率 (年平均)	通貨膨脹 (年變動率)	名目工資(盧 布/月)	實質工資增 長率(%)
2000	10.0	10.7	20.8	2223	121
2001	5.1	9.1	21.6	3240.4	120
2002	4.7	8.0	16.0	4360.3	116
2003	7.4	8.3	13.6	5498	111
2004	7.1	8.1	11.0	6740	111
2005	6.4	7.6	12.5	8555	113
2006	7.4	7.2	9.8	10634	113
2007	8.1	6.1	9.1	13593	117
2008	5.6	6.4	14.1	17290	111
2009	-7.9	8.4	11.7	18795	97

資料來源：

1. 實質國內生產毛額、通貨膨脹：EBRD, Economic statistics & forecasts, Macroeconomic performance, at <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/>,
2. 失業率：International Monetary Fund, IMF Country Report, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09246.pdf>, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10246.pdf>, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?sy=2008&ey=2010&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=922&s=LUR&grp=0&a=&pr.x=70&pr.y=11>, extracted on Aug 5, 2010.
3. 名目工資、實質工資年增率：Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2010 (Russia in figures 2010)*, Table 7.1, pp. 112-113; *Россия в цифрах 2009 (Russia in figures 2009)*, Table 7.1, pp. 112-113; *Россия в цифрах 2008 (Russia in figures 2008)*, Table 7.1, pp. 115-116; *Россия в цифрах 2007 (Russia in figures 2007)*, Table 7.1, pp. 111-112, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).

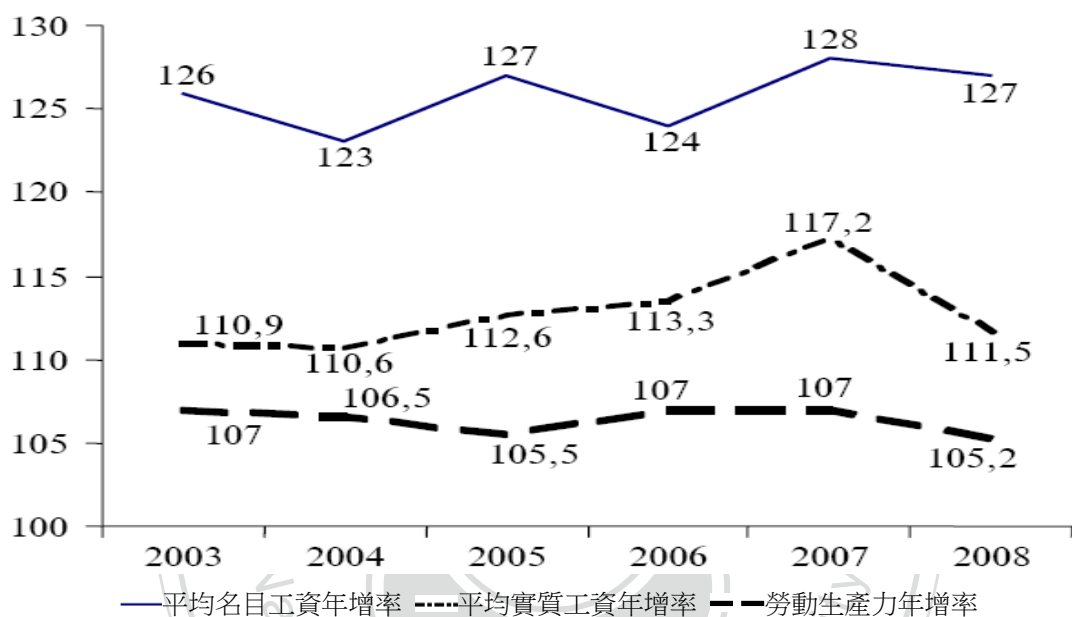
對比 2000 年以前，俄羅斯的生產衰退、高失業率、高通膨與低工資，甚至是拖欠工資的情況，在 2000 年以後都相對地改善。首先談論到是「工資」在俄國勞動市場的角色。按照古典學派的看法，勞動力供給取決於實際工資，而據官方資料與 Р.И. Капелюшников 的計算，1991-2000 年俄羅斯實質工資下降 60%，這種較彈性工資給付成為勞動市場的重要特點，亦發揮延緩失業的功能。<sup>23</sup>之後，經濟開始正向成長，名目勞動工資、實質工資增長率皆往上攀升，而失業率卻是下降的情況。筆者認為，此一階段的實質工資增長對於勞動力的需求仍具有一定彈性，而非如古典學派所言，工資增長使得失業上升。從名目工資來看，俄國勞動力工資直至金融危機前都處於較低的水準，如 2001 年 3240.4 盧布，2007 年 13593 盧布(參閱表 4-10)。俄國勞工教育程度比起世界其他國家來得高，但勞動力價格卻相對較低，這也是其具有投資吸引力的原因之一，工資的上升代表俄國勞動力是有相當的競爭力。<sup>24</sup>最後幾年平均名目工資約在 400-600 美元中間，

<sup>23</sup>See: Капелюшников Р.И., «Российская модель рынка труда» (The Russian model of labor market), at <http://www.ecsocman.edu.ru/data/052/680/1219/014.KAPELYUSHNIKOV.pdf>, extracted on Aug 5, 2010.

<sup>24</sup>See: Петер Герендаши, «Человеческий капитал как конкурентное преимущество России на международных рынках» (Human capital as competitive advantage of Russia in international

這一水平，與發達國家比，是很低的，但與發展中國家比，它算是比較高。因此，俄羅斯勞動力價格並不符合實際，更精確的說，應該是：非專業勞動力價格並不低廉，但專業技術人員的工資一般來說是偏低。<sup>25</sup>另一方面，根據世界銀行的調查，俄國勞動生產力比工資水平的成長低了兩倍，即生產力提升緩慢，但工資成長速度快，而這種情況不只容易造成通貨膨脹，也降低競爭力，是未來發展的隱憂(參閱下圖 4-5)。造成勞動生產力成長緩慢的原因主要是機器設備更新與生產技術現代化不足所造成。<sup>26</sup>

圖 4-5：俄羅斯名目工資、實質工資與勞動生產率成長圖



資料來源：Климова Н.В.，«Кризис в системе оплаты и производительности труда российских предприятий» (The crisis in the system of pay and productivity of Russian enterprises), Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму, No. 3, Краснодарский край: Институт маркетинга и социально-информационных технологий, 2010, p.158.

依新古典學派對於通貨膨脹率與失業率在正常情況下呈反向變動來看，此階段亦不符合這樣的規則，因為此時失業率與通貨膨脹大致上是雙雙降低的情況。這是因經濟情況好轉使得失業率降低，而通貨膨脹受到工資成本上升影響，致使其通貨膨脹儘管呈現降低趨勢，但都維持在兩位數的通膨。在國際金融危機爆發前後，2007-2009 年則呈現失業率與通貨膨脹雙雙升高的情形，亦不符合菲律普

markets), at [http://www.iet.ru/files/text/other/13\\_geren.pdf](http://www.iet.ru/files/text/other/13_geren.pdf), extracted on Aug 6, 2010.

<sup>25</sup>參閱：中國國際貿易促進委員會經濟信息部，俄羅斯吸引外資和對外投資政策，2007 年 7 月，<http://aaa.ccpit.org/Category7/Asset/2007/Jul/25/onlineeditimages/file71185329565005.pdf>，2010 年 11 月 28 號登入。

<sup>26</sup>See: Климова Н.В.，«Кризис в системе оплаты и производительности труда российских предприятий» (The crisis in the system of pay and productivity of Russian enterprises), Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму, No. 3, Краснодарский край: Институт маркетинга и социально-информационных технологий, 2010, p. 157.



定律。

表 4-11：2000-2009 年俄羅斯支出面國內生產毛額結構

單位：即期價格；%

項目 年份	最終消費支出			資本 形成毛額	貿易 餘額	經濟 成長	國內生產毛額 (十億盧布)	投資 (十億 盧布)
	民間	政府	其他					
2000	45.5	14.7	1.1	18.6	20.1	100	7306	1165.2
2001	49.6	14.3	1.2	22.0	12.9	100	8944	1504.7
2002	50.0	18.0	1.2	20.0	10.8	100	10831	1762.4
2003	49.2	17.8	1.2	20.6	11.2	100	13243	2186.4
2004	49.3	16.9	0.8	20.9	12.1	100	17048	2865.0
2005	49.0	16.7	0.6	20.1	13.6	100	21265	3611.1
2006	48.2	17.4	0.5	21.2	12.7	100	26903	4730.0
2007	48.8	17.5	0.5	24.4	8.8	100	33258	6716.2
2008	48.0	17.2	0.5	25.2	9.1	100	41445	8781.6
2009	53.7	20.0	0.5	18.5	7.3	100	39064	7930.3

說明：「-」表資料缺乏。

資料來源：

1. 最終消費支出、資本形成毛額、貿易餘額：Госкомстат России (Goskomsat), *Российский Статистический Ежегодник 2000 (Statistical Yearbook of Russia 2000)*, Table 12.31, p. 298; *Российский Статистический Ежегодник 2006 (Statistical Yearbook of Russia 2006)*, Table 11.17, p.319; *Российский Статистический Ежегодник 2009 (Statistical Yearbook of Russia 2009)*, Table 11.17, p. 321, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).
2. 國內生產毛額、投資：Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2010 (Russia in figures 2010)*, Table 1.1, p. 31, p. 462; *Россия в цифрах 2009 (Russia in figures 2009)*, Table 1.1, p. 31; *Россия в цифрах 2007*, Table 1.1, p. 32; p. 402, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).
3. Госкомстат России (Goskomsat), *Национальные счета России (National accounts of Russia)*, Москва：Госкомстат России (Goskomsat), 2010, p. 178-180.

若依照新自由主義學派的觀點，著眼點於需求不足，從 2000-2008 年俄國國民生產毛額支出面觀察到，國民生產毛額與投資皆呈正成長發展(參閱上表 4-11)。此階段經濟發展穩定，並未出現需求不足的問題，因此失業率呈現逐年下降的態勢。唯 2009 年金融危機時期國內生產毛額出現負成長，投資金額下降，而失業率也在這兩年快速上升，故有效需求的下降確實是金融危機時期導致失業的重要原因之一。

若是以人口消長觀察失業率的變化關聯性，2001-2007 年階段的俄國可以得到較符合直觀印象的結果。即此時總人口數目不斷下降，而失業率也呈現下降的同向變化(參閱下表 4-12)。但對俄羅斯而言，人口的減少與其失業降低是否存在關聯性是值得存疑，因為其人口數目下降是從轉型時期延續至 2009 年，在 90 年代人口減少，並未使得就業改善與降低失業，雖然 2001-2007 年人口減少與失業率下降同時，但至 2008-2009 年時，人口仍持續減少，失業率卻是升高的情況。

表 4-12：2001-2007 年俄羅斯人口成長與失業率統計

項目/年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006
總人口(百萬)	146.3	145.6	144.9	144.1	143.5	142.8
總勞動力人數(百萬)	71.4	72.4	72.8	72.9	73.8	74.2
失業率	9.1	8.0	8.3	8.1	7.6	7.2
年份	2007	2008	2009			
總人口(百萬)	142.2	142.0	141.9			
總勞動力人數(百萬)	75.1	75.9	75.5			
失業率	6.1	6.4	8.4			

資料來源：

1. 總人口：Госкомстат России (Goskomsat), *Труд и занятости 2009 (Labor and employment 2009)*, Table 1.1, p. 30; Госкомстат России, демографический ежегодник России 2008 (*Demographic Yearbook of Russia 2009*), Table 1.3, p. 24, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).
2. 失業率：International Monetary Fund, IMF Country Report, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09246.pdf>, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10246.pdf>, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?sy=2008&ey=2010&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=922&s=LUR&grp=0&a=&pr.x=70&pr.y=11>, extracted on Aug 5, 2010.
2. 總勞動力人數：Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2010 (Russia in figures 2010)*, Table 6.1, p. 91; *Россия в цифрах 2006*, Table 6.1, p. 82, Москва：Госкомстат России (Goskomsat).

比起人口減少與失業的關係，俄羅斯政府更關心人口減少將使得適齡勞動力減少導致勞動力短缺問題，特別是具有專業的勞動力。儘管 2001-2009 年總勞動力人數不斷微幅成長，但其一部分應與在俄國從事勞動工作的外國勞工數增多有關，從 2000-2009 年外國勞工數目增長超過 10 倍(參閱下表 4-13)。但是使用外國勞工有正負面的效果，正面是能調節那些缺乏勞動力的地區，使其經濟能有所發展，負面是容易帶來社會問題，對於本國人民勞動力的提升也無幫助。

表 4-13：1995-2005 年在俄國實行勞動工作的外國勞工人數

單位：千人

年份	1995	2000	2005	2008	2009
全部外勞人數	281	213	703	2426	2224

資料來源：Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2010 (Russia in figures 2010)*, Table 6.7, p. 101, Москва：Госкомстат России (Goskomsat), 2010.

### 第三節 就業安全政策的調整與其執行

#### 一、就業安全政策的主體概念

千禧年後隨著國內生產恢復與投資增加，促使工作機會增加，因而降低了失業率。故此時就業政策與 1990 年代也有所不同，轉型時期的就業政策是以創造與維持工作機會為主的「就業促進」概念，但 2000 年以後，除了就業促進外，勞動市場的運作概念包含得更廣泛。但也因為失業降低，使得當局對於勞動市場的運作規劃速度顯得緩慢。

直到 2003 年制定了「2003-2005 年勞動市場運作概念」(Концепция действий на рынке труда на 2003-2005 годы)，即在 2003-2005 年俄羅斯經濟結構、勞動市場與就業層面不做根本性改變的前提下，進行結構改革，其中包括工業結構改革，現代化中高等教育系統。完善居民就業的立法層面：保障失業公民與較無競爭力的弱勢，發展基礎與補充教育；界定聯邦行政機關、聯邦主體行政機關、地方自治區的職權，並確定提供促進就業的資金來源；援助小企業創造工作機會。提高勞動力素質與公民的競爭力，保障經濟部門所需的專業人員供應；預測不同經濟部門與地區對於勞動力與專業人員的需求，並結合職業教育系統以平衡勞動市場供需關係；發展地區的勞動市場；完善勞動移民的立法等等。<sup>27</sup>

在 2008 年又制定了「2008-2010 年勞動市場運作概念」(Концепция действий на рынке труда на 2008-2010 годы)，主要是為提高有效的居民就業，建立適合的法律、經濟與制度條件。重點方向為：完善就業促進的立法，包括界定聯邦機關、主體國家機關與地方自治機關的職權，保障殘障者、女性與擁有幼兒者的失業公民之勞動安置；完善勞動市場監測系統；平衡職業教育與勞動需求；發展地區勞動市場，提高地區的移動力。調控遠東地區與西伯利亞的勞動市場，從其它主體國家或國外招募專業技術勞動力；發展幹部潛力，進行投資與創新計畫，活絡部門經濟，創造新的工作機會；優化招募外國勞動力；提高工作環境品質等。<sup>28</sup>

從這些勞動市場運作概念來看，是延續「就業促進」的精神，唯 2000 年之後，對於缺乏專業人員，或者雖有專業人員但與勞動市場需求不符的部分更加要求，而這部分需從經濟結構、教育制度進行長期的調整，同時加強對勞動市場的監測，以掌握不同部門與地區對於勞動力與專業人員的需求。對於缺乏勞動力的遠東地區與西伯利亞，則藉由提高地區間勞動力的移動性與吸引外國勞動力來補足，這些運作概念都有助於減少摩擦性與結構性失業問題。另外，在隱藏性失業部分也隨著統一社會稅徵收，鼓勵許多影子經濟體進行正式合法的登記，且隨著

<sup>27</sup> Агентство консультаций и деловой информации, «Концепция действий на рынке труда на 2003-2005 годы» (The concept of action in the labor market in 2003-2005), at <http://www.akdi.ru/econom/program/trud.htm>, extracted on Dec 11, 2010.

<sup>28</sup> Рынок труда и рынок образовательных услуг. Регионы России, «Концепция действий на рынке труда на 2008-2010 годы» (The concept of action in the labor market in 2008-2010), at [http://www.labourmarket.ru/i\\_conf/conf5/conception.php](http://www.labourmarket.ru/i_conf/conf5/conception.php), extracted on Dec 11, 2010.

經濟好轉，使得未滿工時與被迫放行政假的人數也都逐漸下降。

## 二、就業安全政策的執行情況

2001 年之後，對於就業服務機關而言，最大的改變即是國家就業基金的撤銷，所有就業服務機關的資金來源改由聯邦預算與地方預算共同承擔；最大問題則是界定聯邦行政機關、聯邦主體行政機關、地方自治區的就業促進職權。

儘管在 2004 年結合俄羅斯衛生保健部(Министерство здравоохранения)與俄羅斯勞動與社會發展部(Министерство труда и социального развития)，創立融合兩者的俄羅斯衛生保健與社會發展部(Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации)，並且下設俄羅斯聯邦勞動與就業局(Федеральная служба по труду и занятости)，負責就業安全相關事務，但實際上 2003-2005 年有關就業安全等相關業務的資金預算仍編列在俄羅斯勞動與社會發展部，而 2004 年通過第 122 號聯邦法，採行「福利貨幣化」政策後，大多俄羅斯聯邦主體國家開始縮減就業促進計畫的開支，他們認為俄羅斯聯邦勞動與就業局的地方管理機關應負起這些業務與計畫的執行。因此，這段時間預算編列與機關的權責並不清楚，故界定聯邦行政機關、聯邦主體行政機關、地方自治區的職權，並確定提供促進就業的資金來源，一直都是勞動市場運作概念的重點之一。

2005 年底通過第 199 號聯邦法，原本屬於聯邦就業局執行的就業促進計畫之職權開始下放至聯邦主體國家的行政機關，聯邦主體國家開始負責執行相關的就業促進計畫，其移轉的職權有：幫助居民找適合的工作與幫助雇主挑選必要的員工；保持俄羅斯聯邦內勞動市場的資訊流通；組織就業及職訓博覽會；在職業挑選、勞動安置與職業訓練上，對公民進行職業指引；幫忙失業公民心理建設，職業準備，提高技術與重新培訓；對於已認定的註冊失業者，提供社會給付(失業救助金)；組織帶薪的社會工作；對於年紀在 14-18 歲的未成年公民(在課堂外的時間，給予打工實習機會)、找工作有困難的失業者、年紀在 18-20 歲的初中等學校畢業生與第一次找工作者，提供他們臨時勞動安置；幫助失業者適應勞動市場；幫助失業者的自營活動；幫助想在鄉村工作的公民遷居；給雇主訂出關於招募或使用外國勞動力，符合國家立法的俄羅斯聯邦外國公民的法定地位。

2005 年 7 月 29 日，根據俄羅斯聯邦衛生保健暨社會發展部第 485 號命令「關於促進居民就業與失業公民的社會援助之資金提供程序總則」(Положение о порядке финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан)規定，俄羅斯聯邦勞動就業局是聯邦預算最主要的支配者，地區機關則同時是聯邦預算接受者與支配者。<sup>29</sup>從 2006

---

<sup>29</sup> Работа в России, «Положение о порядке финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан» (Rule on the funding of activities to promote employment and social support for unemployed), at

年起，對於促進居民就業與失業公民的社會援助的聯邦預算已直接撥給俄羅斯聯邦勞動就業局進行相關活動的資金支配。

從一些失業統計資料(參閱下表 4-14)可看出一些趨勢，首先是失業人數在 2002-2007 年減少約 190 萬人；其次是失業登記率快速上升，尤其是 2004 年以後突破 30%的界線，這與第 122 號聯邦法的實行有關，即「福利貨幣化」<sup>30</sup>政策，配合該法制定最低與最高失業救助金，並且每年由聯邦政府公布。在 2005 年前，最低失業救助金只有 100 盧布，2005 年開始最低失業救助金有 720 盧布、最高失業救助金更達到 2880 盧布；最後是失業補助率依然維持 80%以上的水平，即失業登記者大多都能領到失業救助金。失業救助金額的提高與高失業補助率在某種程度上，都加強失業者進行註冊登記的動機。

表 4-14：2002-2009 年失業救助金與特定失業指標統計

單位：千人

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
總失業人數	6155	5683	5775	5208	4999	4246	5289	6162
失業登記人數	1500	1639	1920	1830	1742	1553	1522	2147
失業登記率(%)	24.3	28	33.2	35.1	34.8	36.6	28.8	34.8
失業補助人數	1293	1305	1624	1570	1522	1305	1253	1872
失業補助率(%)	86.2	79.6	84.6	85.8	87.4	84	82.3	87.2
最低失業救助金 (月/盧布)	100	100	100	720	720	720	781	850
最高失業救助金 (月/盧布)	-	-	-	2880	2880	2880	3124	4900

說明：

1. 「-」表無此資料。
2. 失業登記率是失業登記人數占總失業人數的比例；失業補助率是失業補助人數占失業登記人數的比例。

資料來源：

1. Суринов А.Е, *Социальное положение и уровень жизни населения России: 2008гг.* ( *Social situation and living standards in Russia in 2008*, Москва:информационно-издательский центр, 2008, pp. 75,182.
2. Госкомстат России (Goskomstat), *Российский статистический ежегодник 2010* (Statistical Yearbook of Russia 2010), Table. 5.1, p. 131, Москва: Госкомстат России (Goskomstat).
3. Работа в России, «Размеры пособия по безработице» (The dimensions of the unemployment benefit), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.
4. Работа в России, « О размерах минимальной и максимальной велич

<http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=226>, extrcted on Dec 9, 2010.

<sup>30</sup>福利貨幣化即改變了長久以來的社會福利給付方式，過去有實物給付、貨幣給付或其他形式，而福利貨幣化則盡量統一以貨幣現金給付。

пособия по безработице на 2009 год» (About the size of the minimum and maximum value of unemployment benefits in 2009), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=222>, extracted on Dec 13, 2010.

5. 作者自行計算。

聯邦預算的支配面來觀察，資金運用主要仍是在消極政策，即失業公民的失業救助與獎金給付，但可以發現在 2003-2007 年其消極政策的預算分配金額不斷提高，而積極政策，以失業公民的職業教育、組織社會性工作、14-18 歲未成年者的勞動安置、特別需要社會保護群組的勞動安置所支配到的預算較多，但比起消極政策的預算，則有非常大的差距。因此，若從聯邦預算運用情形來講，此一階段主要以消極政策的失業者保護為主，此將難發揮降低失業的效率

表 4-15：2003-2006 年俄羅斯就業安全與聯邦預算運用分配

單位：億盧布

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
失業救助金與培訓獎金給付	148.26	178.14	199.36	219.34	221.29	215.56	520.18
14-18 歲的未成年勞動安置	5.7	5.7	6.156	6.156	6.9	8.8	10.0
18-20 歲初等、中等教育畢業生的臨時勞動安置	-	0.84	0.9	0.9	1.06	1.06	1.31
特別需要社會保護群組的勞動安置	2.05	2.05	2.21	2.21	2.24	2.53	3.16
組織就業博覽會	0.53	0.54	0.57	0.57	0.7	0.99	1.15
組織社會性工作	4.17	4.17	4.5	4.5	5.78	6.98	11.41
援助建立自營業	0.3	0.3	0.3	0.3	0.29	0.37	1.28
失業公民的職業教育	10.8	10.8	11.66	11.66	12.6	15.8	35.68
職業定位	0.55	0.55	0.59	0.59	0.68	1.12	1.34
技術提升與重新培訓	0.735	1.06	1.08	6.13	-	-	-
幫助公民異地就業的遷移補助	-	-	0.048	0.148	0.04	0.03	0.03

說明：「-」表無此資料。

資料來源：

1. Министерство финансов Российской Федерации (Ministry of Finance of the Russian Federation), федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год» (Federal Budget in 2003); федеральный закон «О федеральном бюджете на 2004 год» (Federal Budget in 2004); федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год» (Federal Budget in 2005); федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» (Federal Budget in 2006), at [http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/index.php?pg4=2](http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/index.php?pg4=2), extracted on Dec 9, 2010.
2. Федеральная служба по труду и занятости, «Отчет о расходовании и учете средств предоставляемых в виде субвенций» (Report on the expenditure and accounting of funds provided in the form of subventions), at <http://old.rostrud.info/activities/finek/subvenz/>, extracted on Dec 9, 2010.
3. 作者自行整理。

另外，各類就業安全活動的預算分配具有一定的比例，最主要的預算開支仍是失業救助金與獎金給付，且有逐年升高的趨勢，但總體而言，各類就業安全活動的預算逐年微幅成長，這根源於經濟成長後，政府在財政上能給予較多的支持。為因應 2009 年金融危機爆發所引起的大量失業，再次提高失業救助金的最低與最高金額，分別是 850 盧布與 4900 盧布。<sup>31</sup>此外，2008 年 12 月 31 日又增加「2009 年降低俄羅斯聯邦主體勞動市場緊張程度，實行額外規定的經濟援助預算」(О предоставлении субсидий из Федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации)，共提撥 437 億 2330 萬盧布用來加強面臨大量解雇威脅的勞工職業教育；以讓失業公民擁有工作經驗為目的，組織社會性工作與臨時的勞動安置；促進發展小企業與自營業等等。<sup>32</sup>故 2009 年，不論是在失業救助金與獎金給付、失業公民的職業教育、組織社會性工作、援助建立自營業，以及各類的勞動安置上所提撥的預算都遠超過 2003-2008 年預算撥款。

### 三、就業安全政策成效

2003-2005 年詢問勞動安置相關問題的人數皆在 600 萬以上(參閱下表 4-16)，而其中被勞動安置的人數也都在 400 萬以上，成功被勞動安置的人當中，最大一部分是第一次就職者，其次是希望在課餘時間工作的學生。<sup>33</sup>參加社會性工作的人數約保持在 60 萬以上，而參加職業教育的人數隨著失業率降低，從 2003 年的 40 萬 6 千人降至 2005 年 35 萬 4 千人。

表 4-16：2003-2005 年就業服務機關特定統計數據

單位：千人

年份	2003	2004	2005
詢問勞動安置相關問題人數	6034	6604	6438
其中被勞動安置的人數	4027	4154	4076
參加社會性工作人數	625	652	-
參加職業教育人數	406	404	354

<sup>31</sup>Работа в России, «О размерах минимальной и максимальной величины пособия по безработице на 2009 год» (About the size of the minimum and maximum value of unemployment benefits in 2009), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=222>, extracted on Dec 13, 2010.

<sup>32</sup>參閱：Работа в России, «О предоставлении субсидий из Федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» (For grants from the federal budget of the Russian Federation on the implementation of additional measures aimed at reducing tensions on the labor market of the Russian Federation), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=232>, extracted on Dec 13, 2010.

<sup>33</sup>А. Е.Суринов, *Социальное положение и уровень жизни населения России: 2008гг.* ( *Social situation and living standards in Russia in 2008*), Москва:информационно-издательский центр, 2008, p. 90.

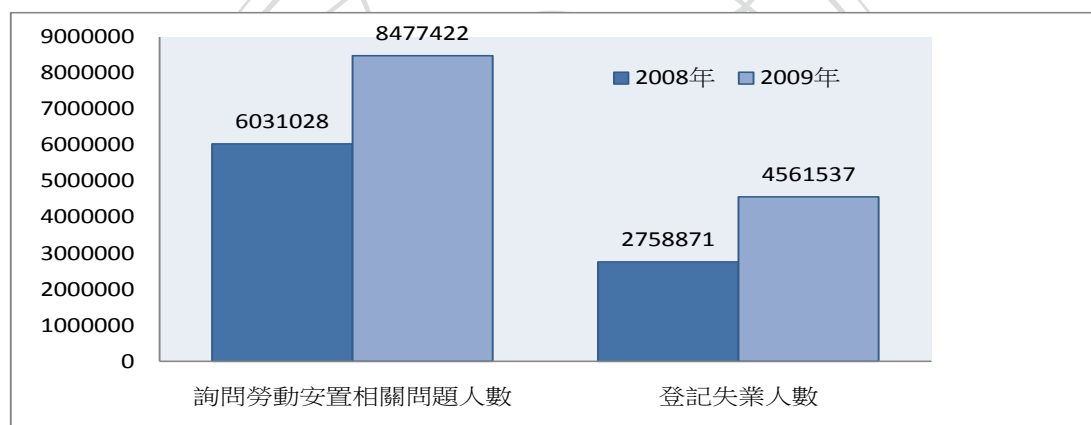
說明：「-」表資料缺乏。

資料來源：

1. А.Е. Суринов, *Социальное положение и уровень жизни населения России: 2008гг.* ( *Social situation and living standards in Russia in 2008*), Москва: информационно-издательский центр, 2008, pp. 75, 90.
2. А.Б. Кашепов, С.С. Сулакшин and А.С. Малчинов, *Рынок труда: проблемы и решения* ( *Labor Market: Problems and Solutions*), Москва: научный эксперт, 2008, pp. 94-95.

接著再來觀察 2008-2009 年，以詢問勞動安置相關問題與登記失業人數來看，2008、2009 年詢問勞動安置相關問題人數分別是 603 萬、847 萬人左右(參閱下圖 4-6)，事實上，在 2003-2008 年詢問勞動安置相關問題人數大約都維持在 600 萬以上，而 2009 年危機時期增長了 244 萬人使用這項服務。此外，隨著失業救助金的提高，2009 年登記失業人數也比 2008 年提高約 180 萬人。

圖 4-6：2008-2009 年詢問勞動安置相關問題與登記失業人數



資料來源：Федеральная служба по труду и занятости, «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения за январь-декабрь 2009» (Information about the provision of public services in promoting employment for January-December 2009), at <http://old.rostrud.info/activities/statistika/>, extracted on Dec 9, 2010.

從參加職業教育的人數觀察，2008、2009 年是 27 萬、45 萬人左右，約占登記失業人數的 10% 上下(見下表 4-17)。比起九零年代，如 1997 年只能提供約 16 萬人進行職業教育，約占登記失業者人數的 4% 左右，顯示俄國的就業安全制度逐漸在其經濟社會中發展成熟。事實上，在 2003-2005 年時參加職業訓練人數約在 35-40 萬上下，主要是因為失業率下降，所以參加職業教育人數至 2008 年已降至 27 萬人，而為因應金融危機所造成的大量失業，2009 年投入在職業教育的預算約 36 億，是 2008 年的兩倍多，依靠這些預算，2009 年職業教育人數比起 2008 年成長 65%。從參與職業教育的失業者結構發現，超過一半人是 16-29 歲的年輕人，依性別來看，女性比例超過一半。



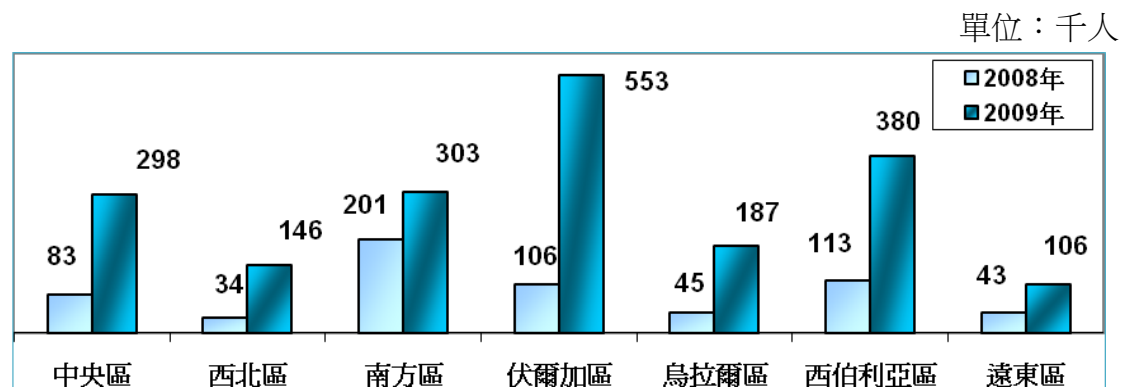
表 4-17：2008-2009 年失業公民參與職業教育的人數與結構

各類公民	參加職業教育人數		2009 /2008 %
	2008 年	2009 年	
失業者參與職業教育的人數	274 689	452 729	165
其中包括：			
殘障人士	10 388	12 373	119
第一次就職者	88 163	105 877	120
第一次就職，且未有專業者	56 202	61 484	109
軍事機關的被解雇者	3 149	9 140	290
超過一年以上未工作， 但努力恢復勞動者	56 445	90 708	161
女性	175 858	250 632	143
16-29 歲的青年	162 228	256 881	158
農村的居民	87 185	142 456	163

資料來源：Федеральная служба по труду и занятости, «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения за январь-декабрь 2009» (Information about the provision of public services in promoting employment for January-December 2009), at <http://old.rostrud.info/activities/statistika/>, extracted on Dec 9, 2010.

從 2008-2009 年參與社會性工作的公民數目來看(見下圖 4-7)，2008 年是 62 萬 5 千人、2009 年成長到 197 萬 3 千人。以俄羅斯聯邦七大區來看，參與社會性工作最多的是出現在伏爾加地區、西伯利亞地區與南方區。社會性工作一直都是政府積極就業的政策之一，特別是在危機時期。2009 年額外預算補助的重點項目也包括社會性工作，約有 11 億盧布左右的資金得以運用，而 2003-2008 年只有約 4-7 億盧布。

圖 4-7：2008-2009 年參與社會性工作的公民數目



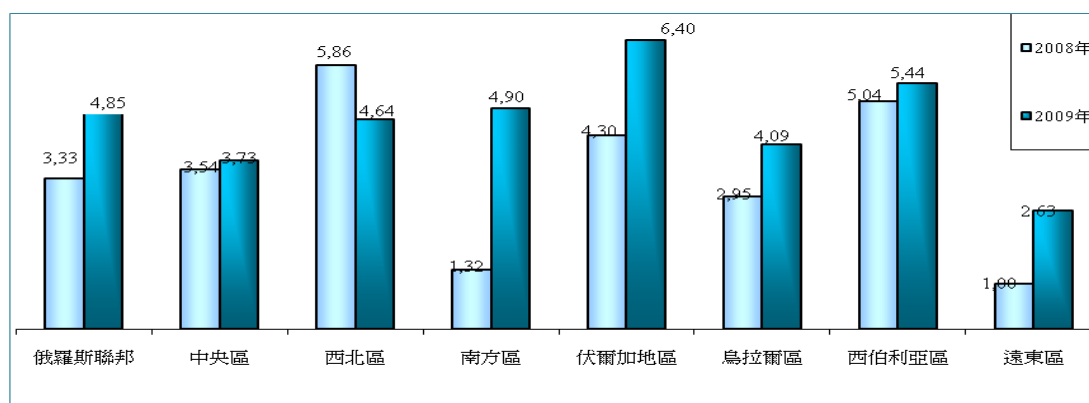
資料來源：Федеральная служба по труду и занятости, «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости

населения за январь-декабрь 2009» (Information about the provision of public services in promoting employment for January-December 2009), at <http://old.rostrud.info/activities/statistika/>, extracted on Dec 9, 2010.

援助建立自營業的人數占登記失業者的比例，也從2008年3.33%上升至2009年4.85%。(見下圖4-8)其中2009年援助建立自營業人數，最多出現在伏爾加地區61178人，其次是西伯利亞區42256人，這兩個地區也是參與社會性工作人數最多的區域。

圖4-8：2008-2009年援助建立自營業人數占登記失業者的比例

單位：百分比

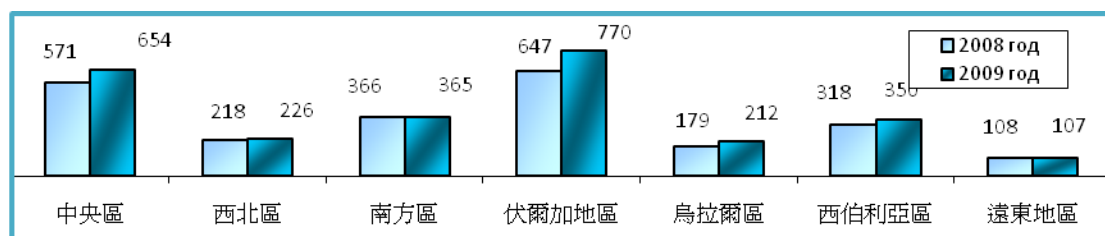


資料來源：Федеральная служба по труду и занятости, «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения за январь-декабрь 2009» (Information about the provision of public services in promoting employment for January-December 2009), at <http://old.rostrud.info/activities/statistika/>, extracted on Dec 9, 2010.

2009年共舉行22460場就業博覽會，比2008年多2.4%，參與就業博覽會的人數達268萬4千人，比2008年240萬7千人多了11.5%(見下圖4-9)。在伏爾加地區與中央區參與就業博覽會的人數較多。

圖4-9：2008-2009年參與就業博覽會人數

單位：千人



資料來源：Федеральная служба по труду и занятости, «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения за январь-декабрь 2009» (Information about the provision of public

services in promoting employment for January-December 2009), at <http://old.rostrud.info/activities/statistika/>, extracted on Dec 9, 2010.



#### 第四節 小結

俄羅斯在 1998 年以後，受惠於國際能源價格上升與其本身貿易增長帶動經濟成長，加上政府的支持小企業政策，使得小企業數目快速增長，這些因素都使得 2000 年以後的就業情勢好轉，就業人口數目跟著往上攀升。

雖然就業情況改善，但其經濟結構問題仍然存在，比如說：經濟活動以小型現代部門或大型礦產能源等專業生產為主，其他部門為次的二元經濟模式；在產業結構上，工業部門經歷轉型時期的衰退後，大量工業部門就業人口減少，經濟恢復成長後，即使工業部門產值增加，但該部門就業人口仍然持續下降，且出現缺乏專業人才的情況。工業部門中又以地下資源的開掘、加工生產、電能、天然氣與水資源為主，這些項目又與礦產能源等等重要出口產品息息相關，2008-2009 年國際金融危機導致外貿條件惡化、出口減少，加深這些部門的就業負面影響。同樣就業人口減少也出現在第一級產業的農、林、獵部門，2004-2009 年減少超過 100 萬的就業人口。就業情勢的增長大多來自第三產業部門，如財務會計活動、管理、軍事安全、社會保障、馬達與日常用品的修理、餐廳與旅館、社會服務等等，這些都是就業持續成長的部門，在 2008-2009 年金融危機時，也是就業人數減少相對較少的部分。

如此說來，第一級產業長期而言仍是難以在就業人數上有所成長，甚至會繼續衰退下去；而第三級產業則是穩定成長中，就業人口主要都集中在第三級產業；第二級產業則是最不穩定，容易受到外在經濟環境情勢變化，進而影響到就業狀況。比如：主要出口產品與能源礦物、金屬及金屬製品、機器設備及運輸工具等等都於工業部門相關，其中能源礦物產品畢竟是不可再生資源，總有一天仍會耗盡。故為了長期發展，俄國擬定俄羅斯 2020 年發展策略，並走向創新道路，希望能改善經濟依賴能源出口與產業結構問題，但其效果仍需看後續的發展而定。

由分析得知，2001 年以後經濟恢復成長，促使國民生產毛額與投資雙雙增長，是失業率得以快速下降的主要原因。隨著經濟好轉，使得平均名目工資與實質薪資快速上揚，並且工資的上漲並未引起失業率的上升，這是因為俄羅斯受轉型時期經濟衰退的影響，平均工資處在相對較低的水平，因此經濟轉好之後，工資上漲才反映勞動力的實質價值。在 2001 年以後，失業率與通貨膨脹的關係呈現雙雙下降的趨勢，這是生產恢復以後，一方面湧現工作機會使得失業率下降，一方面生產成長使得物價穩定，畢竟相對於經濟轉型衰退時期生產一直無法振興，供應市場的需求，產生需求拉動型通膨。但是勞動生產率成長的速度一直低於工資成長率，使得通膨下降速度緩慢，除了 2006、2007 年之外，其它年份通膨大致維持在兩位數以上。總人口方面仍然持續減少，但失業率的降低應與總人口減少關聯性不高，因為總人口減少是從 1991 年延續至 2009 年，但這段時間卻歷經 1991-1999 年失業率上升、2000-2007 年失業率下降、2008-2009 年失業率上升等三個階段，而這三個階段失業率的升降卻是反映經濟好壞的不同三個時期，

因此，人口減少與失業率並無特別關係，它反而影響勞動力成長，因為人口再持續減少下去，勢必會造成勞動力短缺問題，目前俄羅斯藉由引進外國勞工，使總勞動人數仍然呈現微幅成長，但最重要的應是須提高本國勞動力的數量，才能真正解決未來可能出現勞動力短缺的問題。

失業下降以後，俄羅斯隱藏性失業情況也大大改善，即非自願部分時間工作者的數量大大減少，甚至是 2008-2009 年金融危機時期的隱藏性失業上升情況也比九零年代來得輕微。但是在結構性失業與長期性失業部分卻未見改善，特別是結構性失業部分，出現部門缺乏專業幹部，但卻無相對應勞動力可以填補，即勞動力不符合勞動市場需求；在不同地區間，有些失業情況呈現停滯狀態，但同時另外一些地區又呈現勞動力不足的情況，勞動力在地區間的移動能力顯然仍非常低落。這樣的結構性落差成為最主要的失業型態，特別是勞動力不符合市場需求，因此提高勞動力素質等等人力資源相關的部分變得相當重要。最後是長期性失業的情況，即使經濟成長與失業率降低，長期性失業占全部失業者的比例仍然是最高的。

在歷經痛苦的經濟轉型衰退期以後，俄羅斯經濟穩健成長，失業情況改善。就業政策上，也不特別強調維持與創造工作機會，反而是更多方面的改善勞動市場，建立適宜的法律、經濟與制度條件。此一時期，也是負責就業安全相關機關的整合期，因為就業基金的取消，與俄羅斯衛生保健部和俄羅斯勞動與社會發展部的結合，形成融合兩者的俄羅斯衛生保健與社會發展部，使得就業安全的職權界定出現過度期，最後由隸屬於俄羅斯衛生保健與社會發展部的俄羅斯聯邦勞動與就業局負責就業安全活動的支配，2005 年更把權力下放至俄羅斯聯邦主體的地區機關。

就業基金取消以後，主要就業安全活動之資金來自於聯邦預算的撥款，從預算金額與分配上，可以看出預算額度每年都有微幅成長，2009 年危機時期更是提撥大量補充預算來支持就業安全相關活動，但是最主要的預算支出仍是消極性政策的失業救助金與培訓獎金給付，其次是失業公民的職業教育、組織社會性工作等等，直到 2009 年預算分配在失業公民的職業教育、組織社會性工作的部分才明顯提高。由 2008、2009 年的官方統計資料，可以看出預算多寡影響就業安全活動的成效，這反映在詢問勞動安置相關問題與登記失業人數、進行職業教育的人數、參與社會性工作的人數等等。

就業安全效用的評估上，2001-2009 年不論是在失業登記率、領取失業救助人數、參與職業訓練人數，或透過就服機關成功勞動安置的人數等皆有正面的成長。其中登記失業人數最高出現在 2004 年 192 萬人，其中約 162 萬人領取失業救助，2004 年失業登記率達 33.2%，至 2009 年為 34.8%；參與職業訓練的人數 2003-2005 年平均約 40 萬人，2009 年達約 45 萬人；勞動安置的部份，2002 年約 387 萬人成功進行勞動安置，至 2009 年金融危機時期約 472 萬人。

## 第五章 結論

首先，觀察俄羅斯 1991-2009 年失業情況後發現，總體經濟情況對失業率的變化有決定性影響，更具體的說，即是國內生產毛額與投資狀況。不論是在經濟衰退的轉型期或經濟成長期，國內生產毛額與投資的變化幾乎都與失業率呈現此消彼長的關係。反觀其它可能影響失業的因素，如工資、總人口、通貨膨脹情況與失業的關聯性就無如此規律。比如工資部分，轉型時期平均工資是降低，但失業率卻是惡化，有異於古典學派的自願性失業理論之說，而經濟恢復成長後，工資雖然提高，但又不至於會影響到失業情況，工資上漲只是體現俄國勞動力真實的價格；總人口方面從 1991-2009 年皆是年年下降的趨勢，但失業率的變化卻是隨著總體經濟改變，總人口的減少影響的是勞動力可能短缺的問題，雖然 90 年代總勞動力人口隨總人口減少而下降，但並未有勞動力短缺問題，因為並無大量的工作機會，甚至一大部份的人須暫時退出勞動市場，經濟恢復成長之後，勞動力短缺的問題，一部分由外國勞動移民補充；通膨與失業率之間的關係，只有 1992-1997 年出現符合菲律普定律的反向關係，之後便呈現正向關係，即金融危機時期通膨與失業率雙雙升高，經濟成長時則雙雙降低，因此菲律普定律不適用觀察俄國長期的失業變化。

在失業類型部分，1991-2009 年一直都存在結構性失業問題，包括部門性與地區性結構失業。1991-2000 年工業、農業的就業人口大量減少，只有服務業就業人口增加，部份人因部門就業結構快速轉換導致失業，2001-2009 年也出現勞動力不符合勞動市場需求之狀況。因蘇聯時期地區專業分工的關係，以及勞動力缺乏移動能力之故，形成各地區失業水平分布不均，存在著部門性與地區性結構失業問題。除了結構性失業外，長期性失業也是俄國失業現象的一大特點，從 1991-2009 年長期性失業佔全部失業者的比例一直是最高，這表示有一大部分失業者，並未隨著經濟好轉而脫離失業行列。相較之下，在 1991-2000 年以降低工時與工資、指派行政假等隱藏性失業，在經濟好轉後，隱藏性失業便跟著改善了。總結，1991-2000 年、2001-2009 年的失業情況、因素、表現方式與社會狀態整理如下：

表 5-1：1991-2000 年與 2001-2009 年俄羅斯失業情況綜合分析

	1991-2000 年	2001-2009 年
失業情況	受到經濟轉型影響，失業率一路升高至 1999 年的 12.4%，2000 年以後開始降低。	經濟逐漸恢復成長，使得失業情況好轉，失業率從 2001 年 9.1% 降至 2008 年的 6.4%，2009 年受到金融風暴的影響，上升至 8.4%。

失業因素	主要是因為生產衰退與投資不足所引起。1992-1997 年失業與通貨膨脹具有此消彼長的關係，通膨降低部分與緊縮政策相關，而緊縮政策又是導致生產衰退的原因之一。	2001-2007 年總體經濟表現良好，包括國內生產毛額提高、投資增加、通貨膨脹下降等等，唯 2009 年受金融危機波及，國內生產毛額首次出現衰退，投資也跟著下降，導致 2009 年出現大量失業。
失業主要表現方式	降低工時或指派行政假的隱藏性失業；產業結構改變或地區間勞動力缺乏移動能力的結構性失業；長期性失業。	2001 年以後降低工時與指派行政假的隱藏性失業現象減少，唯 2009 年金融危機時期，又再度提高，但影響程度較上一階段輕微；勞動力供給與雇主需求不符、地區間勞動力缺乏移動能力的結構性失業；長期性失業者比例仍然高居不下。
社會狀態	為阻止失業擴大，工資大幅調降，部分勞工與失業者為了獲得多餘的收入，從事影子經濟活動。另外，政府對於小企業活動的鼓勵，小企業數目出現微幅增長。	經濟恢復成長，工資上漲，居民收入提高，並且在政府持續支持下，小企業數目出現大幅度成長。

其次，從就業安全層面觀察，雖然 1991-2009 年就業安全負責的機關歷經多次改變，但就業安全主要活動本質上大同小異，主要以職業教育、失業給付與失業救助、資訊提供與勞動安置為主。1991-2000 年、2001-2009 年這兩階段最大的差別在於就業安全活動資金來源與勞動市場政策方向不同(參閱下表 5-2)。

表 5-2：1991-2000 年與 2001-2009 年的就業安全活動相關資訊

	1991-2000 年	2001-2009 年
就業安全負責機關	1992 年起，俄羅斯聯邦勞動部； 1996-2005 年，俄羅斯聯邦勞動與社會發展部、聯邦就業局、國家就業基金(2001 年起撤銷)。	2004 年起至今 俄羅斯衛生保健與社會發展部、 俄羅斯聯邦勞動與就業局、 俄羅斯聯邦主體地區機關。
資金主要來源	雇主每月按勞工 工資的 1.5% 上繳	聯邦預算與地方預算撥款
勞動市場主要政策	1996-2000 年創造與維持工作機會之配套措施」、「1996-1997 年聯邦就業促進計畫」、「1998-2000 年聯邦就業促進計畫」。	「2003-2005 年勞動市場運作概念」、「2008-2010 年勞動市場運作概念」。

就業安全 主要活動	失業給付與培訓獎金給付；失業給付期滿的失業者給予物質救助；對失業者家庭成員提供物質或其他救助；組織社會性工作；異地就業或學習的補助；失業公民的職業定位與職業教育；財政支援能維持或創造工作機會的企業；特別需要社會保護公民的勞動安置；對勞動市場進行分析，制定平衡勞動資源就業計畫；建立勞動市場資訊系統；對居民就業問題提供資訊諮詢服務；組織就業問題的科學研究活動；在國際間進行就業難題的合作項目，包括針對俄國公民在海外進行的勞動活動。	社會救助，包括失業救助金與培訓獎金給付、物質救助與社會性工作的提供；失業公民職業教育與職業定位；提供勞動市場訊息；舉辦就業與學習博覽會；未成年者的臨時勞動安置(14-18 歲)；18-20 歲初等、中等教育畢業生的臨時勞動安置；特別需要社會保護的失業公民之臨時勞動安置；失業公民處在勞動市場上的社會適應；援助與促進自營業者；幫助公民異地就業的遷移補助。
--------------	--	--

1991-2000 年就業安全相關活動依賴國家就業基金的資金，主要來自於雇主繳納的保費；勞動市場政策也因失業嚴重，所以維持與創造工作機會、就業促進成為主要勞動市場政策，具體作法，不外乎是財政援助能創造或保留工作機會的企業與加強職業教育等等，但是在資金分配上，使用於失業給付與失業救助等消極性政策的比例不斷提高，影響到職業教育、社會性工作與財政援助企業等積極性政策的實行。加上國家就業基金所能運用的資金本身就相當有限，受到資金不足的影響，使得就業促進效果受限。

2001-2009 年因為廢除國家就業基金，就業安全活動的資金轉由聯邦預算與地方預算撥款；勞動市場政策方面，除了延續「就業促進」的精神，更加專注於缺乏專業人員，或者雖有專業人員但與勞動市場需求不符的部分，並加強監測勞動市場，以掌握不同部門與地區對於勞動力與專業人員之需求；在缺乏勞動力的遠東地區與西伯利亞，則藉由提高地區間勞動力的移動性與吸引外國勞動力，以平衡這些地區對勞動力之需求。在資金分配上，雖然以社會救助為主要部份，但俄羅斯政府在社會救助上的撥款金額幾乎年年提高，甚至在金融危機時期更能撥出約 437 億的額外經濟援助預算，這顯示出經濟恢復成長後，俄羅斯政府就在就業安全活動上能提供較為穩定的財政預算支持。比較 1991-2000 年與 2001-2009 年(表 5-3)兩階段的就業安全活動，不論是透過就業服務的勞動安置、職業教育與社會給付上，因經濟復甦、失業降低與穩定財政支持之故，2001-2009 年的就業安全效用皆比轉型時期來得好。

但即使 2001-2009 年就業安全效用表現較轉型時期佳，但其效用仍然是有限的，最明顯的是 2008-2009 年金融危機時期，失業率快速飆升，雖然俄政府投入較多的資金在就業安全項目上，但是主要仍花費在失業救助部分，而 2009 年失業率仍高達 8.4%，因此失業率的變化主要仍是受總體經濟環境影響。



表 5-3：1991-2000 年與 2001-2009 年的勞動安置、職業教育與失業給付部分比較

	1991-2000 年	2001-2009 年
透過就業服務機關成功進行勞動安置	1992 年約 74 萬人，至 2000 年約 320 萬人，勞動安置者中，比例最高的群組是擁有工作經驗，但目前未就業者，其次是初次就職者。	2002 年約 387 萬人，至 2009 年約 472 萬人，勞動安置者中，比例最高的群組是初次就職者，其次是希望在課餘時間工作的學生。
成功參與職業教育人數	1997 年僅約 19 萬人，其中約 16 萬人在培訓後，順利就業。	2003-2005 年平均約 40 萬人，2009 年達約 45 萬人。
實際領取失業給付人數	失業給付金額低，登記失業人數最高出現在 1996 年約 251 萬人，其中約有 227 萬人領取失業給付。1996 年失業登記率達 37%，但至 2000 年僅剩約 15%。	2004 年以前失業救助金額仍低，2005-2009 年金額大幅提高，登記失業人數最高出現在 2004 年 192 萬人，其中約 162 萬人領取失業救助，2004 年失業登記率達 33.2%，至 2009 年為 34.8%。

對照兩個時期就業安全效用的數據，可知 1991-2000 年經濟危機時期，政府透過就業服務機關能提供的勞動安置、職業教育與失業給付的幫助是有限的，特別是失業人數至 1999 年以前皆是攀升趨勢；反之，2001-2009 年仰賴經濟恢復成長，失業人數自然下降，此時，財政方面亦較有寬裕支持就業安全活動，所以不論是成功勞動安置人數、參與職業教育人數與領取失業給付比例皆有大幅成長。總體而言，俄羅斯就業安全制度正在不斷的進步當中，但就業安全活動需要穩定的國家財政作為支持，才能適當的發揮效果，如 2008-2009 年危機時期便投入許多資金，對於延緩失業擴散產生一定的效果。總之，為了國家長期穩定發展與防止不可預測的危機，持續完善就業安全制度仍是俄政府未來重要任務之一。

## 參考文獻

### 中文書籍與研究報告：

1. 吳玉山，中國大陸派系鬥爭與經濟循環互動之研究，國科會專題研究報告，1996年。
2. 吳玉山，俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析，台北：五南出版社，2000年。
3. 柯木興，社會保險，台北：中國社會保險學會，2007年。
4. 洪美蘭，經濟激進轉型策略-中東歐之經驗與啟示，台北：翰蘆出版社，2002年。
5. 洪美蘭，經濟均衡發展策略-歐洲轉型國家之案例與啟示，台北：翰蘆出版社，2008年。
6. 陳國鈞，社會政策與社會立法，台北：三民出版社，1984年。
7. 陳寶森、鄭偉民、薛敬孝、蔡述理著，美國經濟週期研究，北京：商務印書館，1993年。
8. 馬克思，馬克思恩格斯全集，人民出版社，第23卷，1972年。
9. 黃茂夫、張朝金，失業保險與就業服務實務，台北：五南出版社，1999年。
10. 程連升，中國失業政策研究(1950~2000)，北京：社會科學文獻出版社，2002年。
11. 普欽，普欽文集，中國社會科學出版社，2008年。
12. 曾妙慧，社會安全與社會保險，華泰文化出版社，2002年。
13. 凱因斯(John Maynard Keynes)，徐毓譯，就業、利息與貨幣通論，商務印書館，1987年。
14. 詹火生、彭台林、郭振昌、陳聰憲，職業訓練與就業服務，國立空中大學，1998年。
15. 譚崇台主編，發展經濟學，台北：五南出版社，2004年。

### 中文期刊論文：

1. 刁秀華，俄羅斯轉軌時期的就業問題，俄羅斯中亞東歐市場，遼寧：東北財經大學經濟與社會發展研究院，第4期，2007年。
2. 吳玉山，金融風暴衝擊下的經濟轉型－俄羅斯的例子，政治科學論叢，台北：台灣大學政治學系，第10期，1999年。
3. 汪寧，俄羅斯小企業改革的得與失，俄羅斯研究，上海：俄羅斯研究中心，第3期，2001年。
4. 林孟濤，俄羅斯當前人口與就業問題解析，福建廣播電視大學學報，福建：廣播大學，第2期，2006年。
5. 徐坡嶺、韓爽，梅普組合下俄羅斯經濟增長與政策趨勢分析，俄羅斯研究，上海：俄羅斯研究中心，第3期，2008年。
6. 黃永鵬，俄羅斯失業保障制度－基本框架及其制約性因素，滄桑法制專題，福建：閩江學院政治學與社會學系，2004年。
7. 黃仁德、鍾建屏，台灣產業結構變動與失業率關係之探討，法制論叢，台北：行政院經濟建設委員會，第41期，2008年。
8. 路愛國，從勞動力就業看俄羅斯體制轉型，俄羅斯中亞東歐研究，北京：東歐中亞研究雜

誌社，第4期，2009年。

9. 謝君宜，俄羅斯影子經濟與貪污之研究，國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文，2008年。
10. 關雪凌、宮豔華，俄羅斯產業結構的調整、問題與影響，復旦學報，上海：復旦大學，第2期，2010年。

#### 英文書籍：

1. Boeri, T., Burda, M.C. and Kollo, J., *Mediating the transition: labour markets in Central and Eastern Europe*, N.Y.: Centre for Economic Policy Research, 1998.
2. Chetvernina, Tatyana, *Russian Unemployment in the mid-1990s: Features and Problems*, in Clarke, Simon ed., *1998: Structural Adjustment without Mass Unemployment? Lessons from Russia*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
3. Clarke, Simon, *1998: Structural Adjustment without Mass Unemployment? Lessons from Russia*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
4. Cora, Marek, Kula, Grzegorz, Rokicka, Magdalena, Rohozynsky, Oleksandr and Ruzik, Anna, *Social security, labour market and restructuring: current situation and expected outcomes of reforms*, Warsaw: Center for social and economic research, 2009.
5. Rejda, G.E., *Social Insurance and Economic Security*, N.J.: Prentice Hall, 1994.
6. Schultz, T.W., *Transforming Traditional Agriculture*, Yale: Yale University Press, 1964.
7. Standing, Guy, *Reviving dead souls: Russian Unemployment and Enterprise Restructuring*, St. Martin's Press, 1996.
8. United State Social Security Administration, *Social security programs throughout the world*, Washington, D.C.: Social Security Administration, 2002.

#### 英文期刊：

1. Denisova, I, "Social policy in Russia: Employment Fund", *Russian economic trends*, vol. 8, World Bank, 1999.
2. Fei, C.H., Ranis, G., "A Theory of Economic Development", *American Economic Review*, Pittsburgh: American Economic Association, 1961.
3. International Monetary Fund (IMF), "Russian Federation: 2010 article IV consultation-staff report; and public information notice on executive board discussion", *IMF Country Report*, No. 10/246, 2010.
4. Lehmann, H, "Active labor Market Policies in the OECD and in the selected transition economies", *Policy research working paper 1502*, World Bank, 1995.
5. Lewis, W. A., "Economic Development with Unlimited Supply of Labor", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, Oxford: Blackwell Publishing, 1954.
6. Nies, S. and Walcher, G., "The unified social tax and its impact on social policy in Putin's Russia", *Working papers of the Research Centre for Eastern European*, No. 34, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 2002.

#### 俄文書籍：

1. Гафаров, Б.Н., *Эконометрическое исследование связи безработицы и инфляции в России в рамках трехфакторной модели с адаптивными ожиданиями (Econometric study of the relationship of unemployment and inflation in Russia in the framework of three-factor model with adaptive expectations)*, Москва: Издательский дом, 2010.
2. Гордон, Л.А. и Клопов, Э.В., *Социальные эффекты и структура безработицы в России*

- (*Social effects and the structure of unemployment in Russia*), Экономическая социология, Москва: Институт мировой экономики и международных отношений, 2000.
3. Госкомстат России (Goskomsat), *Труд и занятости 2001 (Labor and employment 2001)*, Москва: Госкомстат России, 2001.
  4. Госкомстат России (Goskomstat), *Труд и занятость 2009 (Labor and employment 2009)*, Москва: Госкомстат России, 2009.
  5. Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2001 (Russia in figures 2001)*, Москва: Госкомстат России, 2001.
  6. Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2002 (Russia in figures 2002)*, Москва: Госкомстат России, 2002.
  7. Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2004 (Russia in Figures 2004)*, Москва: Госкомстат России, 2004.
  8. Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2006 (Russia in Figures 2006)*, Москва: Госкомстат России, 2006.
  9. Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2007 (Russia in Figures 2007)*, Москва: Госкомстат России, 2007.
  10. Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2009 (Russia in Figures 2009)*, Москва: Госкомстат России, 2009.
  11. Госкомстат России (Goskomsat), *Россия в цифрах 2010 (Russia in Figures 2010)*, Москва: Госкомстат России, 2010.
  12. Госкомстат России (Goskomsat), *Статистический бюллетень No. 3 (Statistical bulletin No .3)*, Москва: Госкомстат России, 1999.
  13. Госкомстат России (Goskomstat), *Российский Статистический Ежегодник 1999 (Statistical Yearbook of Russia 1999)*, Москва: Госкомстат России, 1999.
  14. Госкомстат России (Goskomstat), *Российский Статистический Ежегодник 2000 (Statistical Yearbook of Russia 2000)*, Москва: Госкомстат России, 2000.
  15. Госкомстат России (Goskomstat), *Российский статистический ежегодник 2001 (Statistical Yearbook of Russia 2001)*, Москва: Госкомстат России, 2001.
  16. Госкомстат России (Goskomsat), *Российский Статистический Ежегодник 2003 (Statistical Yearbook of Russia 2003)*, Москва: Госкомстат России, 2003.
  17. Госкомстат России (Goskomstat), *Российский Статистический Ежегодник 2006 (Statistical Yearbook of Russia 2006)*, Москва: Госкомстат России, 2006.
  18. Госкомстат России (Goskomstat), *Российский статистический ежегодник 2010 (Statistical Yearbook of Russia 2010)*, Москва: Госкомстат России, 2010.
  19. Госкомстат России (Goskomstat), *Демографический ежегодник России 2008 (Demographic Yearbook of Russia 2008)*, Москва: Госкомстат России, 2008.
  20. Госкомстат России (Goskomstat), *Демографический ежегодник России 2009 (Demographic Yearbook of Russia 2009)*, Москва: Госкомстат России, 2009.
  21. Госкомстат России (Goskomsat), *Промышленность России 2008 (Industry in Russia 2008)*, Москва: Госкомстат России, 2008.
  22. Госкомстат России (Goskomsat), *Национальные счета России (National accounts of Russia)*, Москва: Госкомстат России (Goskomsat), 2010.
  23. Государственная служба занятости (State Employment Service), *Основные показатели деятельности органов государственной службы занятости 1993-1998 (Important indicators of the state employment service 1993-1998)*, Москва: Государственная служба занятости, 1999.
  24. Государственная служба занятости (State Employment Service), *Сведения о составе граждан, обратившихся в органы службы занятости за январь-декабрь 1992-1998 (Employment service agencies statistics 1992-1998)*, Москва: Государственная служба занятости, 1999.
  25. Кашепов, А.Б., Сулакшин, С.С., Малчинов, А.С., *Рынок труда: проблемы и решения (Labor Market: Problems and Solutions)*, Москва: научный эксперт, 2008.
  26. Маркович, Д., *Социология труда (Labour sociology)*, Москва: Прогресс, 1988.
  27. Прокопов, Ф.Т., *Безработица и эффективность государственной политики на рынке труда в переходной экономике России (Unemployment and the efficiency of public policies on the labor market in transition economy of Russia)*, Москва: ТЕИС, 1999.
  28. Суринов, А.Е., *Уровень жизни населения России: 1992-2002гг. (The standard of living in Russia in 1992- 2002)*, Москва: Информация Издательский Центр, 2003.
  29. Суринов, А.Е., *Социальное положение и уровень жизни населения России: 2008гг. ( Social situation and living standards in Russia in 2008)*, Москва: Информация Издательский Центр.,

2008.

俄文期刊與報紙

1. Донцова, А., «Основные тенденции сферы занятости в российской экономике» (Important employment trends in the Russian economy), *Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия Экономика*, No. 5, Ставрополь: Северо-Кавказский государственный технический университет, 2007.
2. Бреев, Б.Д., «Занятость населения в России: современность и перспективы» (Employment in Russia: the present age and prospects), *Экономическая наука современной России*, No. 4, Москва: Институт экономики РАН, 2001.
3. Варшавская, Е.Я., «Российский рынок труда в условиях экономического кризиса: трансформация модели гибкости?» (Russian labor market in economic crisis: transformation of flexibility model ?), *Известия ИГЭА*, No. 4, Иркутск: Байкальский государственный университет экономики и права, 2009.
4. Всемирный банк, «Доклад об экономике России» (Russian economic report), *Всемирный банк в России*, No. 20, 2009.
5. Газета Сегодня, «Программа Правительство одобрило план борьбы с безработицей. Требуется улучшить качество рабочей силы и рабочей среды» (The program of the government approved a plan to combat unemployment is required to improve the quality of the workforce and working environment), No.47, Москва: Семь дней, 1996.
6. Ивановский, С.Л., «Развитие рынка труда и демографических процессов» (Development of labor market and demographic processes), *Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Серия: Инновации в образовании*, No. 1, Нижний Новгород: Нижегородского университета им. Лобачевского, 2006.
7. Николаева, Д., «Скрытая безработица пошла на снижение» (Hidden unemployment had become less), *Kommersant. Daily*, No. 54, 2010.
8. Наталья, К., «Кризис в системе оплаты и производительности труда российских предприятий» (The crisis in the system of pay and productivity of Russian enterprises), Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму, No. 3, Краснодарский край: Институт маркетинга и социально-информационных технологий, 2010.
9. Карпова, О., «Государственный фонд занятости закрывается» (The State Employment Fund closes), *Время МН*, No. 173, Москва, 2000.
10. Капелюшников, Р.И., «Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации» (Russian labor market: adaptation without restructuring), *Проблемы прогнозирования*, No. 5, Москва: Российская академия наук Институт народнохозяйственного прогнозирования, 2000.
11. Коровкин, А.Г., Королев, И.Б. и Полежаев, А.В., «Макроэкономические проблемы сферы занятости и рынка труда в России и некоторые направления их решения» (Macroeconomic employment and labor market's problems in Russia and some directions of solving), *Ж. Концепции*, No. 2, Москва: Центра экономико-математический институт РАН, 2003.
12. Коровкин, А.Г., Долгова, И.Н., «Дихотомия безработица-дефицит на российском рынке труда» (Dichotomy of unemployment and deficit in the Russian labor market), *Доклад по материалам РЭК*, Москва: Российская академия наук институт народнохозяйственного прогнозирования, 2009..
13. Короп, Е., «Правительство подошло к безработице концептуально» (Government conceptually response to the unemployment), *Известия*, No. 70, Москва: Известия, 2002.
14. Короп, Е., «Кабинет министров труда. Правительство подошло к безработице концептуально» (Government conceptually response to the unemployment), *Известия*, No. 70, Москва: Известия, 2002.
15. Косалс, Л.Я., «Теневая экономика как особенность российского капитализма» (Shadow economy as a feature of Russian capitalism), *Вопросы экономики*, No. 10, Москва: Некоммерческое партнерство, 1998.
16. Кузнецова, Л., «Безработица становится главной проблемой» (Unemployment is becoming a major problem), *Известия*, Москва, 1995.
17. Кутепова, Н., «Специфика российского рынка труда» (Specifics of the Russian labor market), *Человек и труд*, No. 5, 2003.
18. Понизов, В., «Информация о работе Российской трёхсторонней комиссии по регулированию

- социально-трудовых отношений» (information on the work of the Russian Tripartite Committees for regulating socio-labor relations), *Социальная политика и социальное партнёрство*, No. 4, Москва:Панорама, 2007.
19. Рековская, И.Ф., «Рынок труда в России: некоторые особенности занятости в разных секторах экономики и различных регионах страны» (Labor market in Russia: some features in different sectors of economic and regions) , *Социальные и гуманитарные науки серия II*, Москва:Институт научной информации по общественным наукам, 1995.
  20. Российская газета, «Официальные материалы: Федеральная целевая программа содействия занятости населения Российской Федерации на 1998-2000» (Official Publication: federal program promoting employment in the Russian Federation in 1998-2000.), *Российская газета* ,No.167, 1998.
  21. Савватеева, И., «Финансовая стабилизация: на что надеется, чего опасаться» (Financial stability), *Известия*, Москва, 1995.
  22. Садовая, Е. и Хохлова, М., «Политика занятости и адаптационный потенциал рынка труда в России» (Employment policy and adaptive capacity of labor market in Russia), *мировая экономика и международные отношения*, No. 10, Москва: Академиздатцентр Наука РАН,2009.
  23. Тихонова, Н., «Безработица в России: масштабы, причины, борьба с ней» (Unemployment in Russia: the scope, causes and solutions), *Социальные и гуманитарные науки*, No. 3, Москва:Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2000.
  24. Ткаченко, А., «Занятость и безработица, экономический обзор, труд и рынок» (Employment and unemployment, economic survey, labor and market), *Экономика жизни*, No. 1, Москва, 1996.
  25. Шуваев, А.В., «Теоретические основы безработицы» (Theory of unemployment), *Экономические науки*, No. 2, Ставрополь:Северо-Кавкзский государственный технический университет, 2000.

#### 網路資料:

1. 中國國際貿易促進委員會經濟信息部，俄羅斯吸引外資和對外投資政策，2007年7月，<http://aaa.ccpit.org/Category7/Asset/2007/Jul/25/onlineeditimages/file71185329565005.pdf>，2010年11月28號登入。
2. 俄新網，俄媒體摘編，2006年6月，[http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi\\_baokan/20060626/41480363.html](http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_baokan/20060626/41480363.html)，2009年9月登入。
3. 經濟部研究發展委員會，「國內外經濟情勢分析報告」，<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/eco/9801eco.pdf>，2009年1月登入。
4. EBRD, Economic statistics & forecasts, Macroeconomic performance, at <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/>.
5. Gaidar, Ye. \ Mau, V., etc., "Russian economy in 2006. Trend and perspectives (issue 28)", at <http://www.iet.ru/ru/Russian-economy-in-2006-trends-and-perspectives-issue-28.html> , extracted on Nov 10, 2010.
6. International Monetary Fund, IMF Country Report, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09246.pdf>, extracted on Aug 5, 2009.
7. Агентство консультаций и деловой информации, «Концепция действий на рынке труда на 2003-2005 годы» (The concept of action in the labor market in 2003-2005), at <http://www.akdi.ru/econom/program/trud.htm>, extracted on Dec 11, 2010.
8. Википедия, «Государственный внебюджетный фонд» (State non-budget fund), <http://ru.wikipedia.org/>, extracted on Oct 14, 2010.
9. Википедия, «Список министров труда России» (List of Ministers of Labour of Russia), at <http://ru.wikipedia.org/>, extracted on Dec 14, 2010.
10. Википедия, «Государственный внебюджетный фонд» (National non-budget fund), at <http://ru.wikipedia.org/>, extracted on Oct. 14, 2010.
11. В.В. Путин, «О стратегии развития России до 2020 года. Выступление на расширенном заседании Государственного совета.» (On the development strategy of Russia until 2020. Speech at an enlarged meeting of the Council of State.), at <http://www.regnum.ru/news/954426.html>, extracted on Nov 24, 2010.

12. Герендаши, П. , «Человеческий капитал как конкурентное преимущество России на международных рынках» (Human capital as competitive advantage of Russia in international markets), at [http://www.iet.ru/files/text/other/13\\_geren.pdf](http://www.iet.ru/files/text/other/13_geren.pdf), extracted on Aug 5, 2010.
13. Институт экономики и социальной политики (ИНЭСП) , «Анализ обеспеченности квалифицированными кадрами предприятий и организаций по отраслям экономики и регионами Российской Федерации» (Analysis of security qualified staff of enterprises and organizations by sectors and regions of the Russian Federation), at [http://www.inesp.ru/download/Monitoring\\_2004\\_Part\\_8.pdf](http://www.inesp.ru/download/Monitoring_2004_Part_8.pdf), extracted on Dec 1, 2010.
14. Институт экономики и социальной политики, «Рынок труда, занятости и безработица» (Labor market, employment and unemployment), at [http://www.inesp.ru/download/files/Monitoring\\_2004\\_Part\\_5.pdf](http://www.inesp.ru/download/files/Monitoring_2004_Part_5.pdf), extracted on Dec 9, 2010.
15. Информация для всех, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020), at <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>, extracted on Nov 24, 2010.
16. Капелюшников, Р.И., «Российская модель рынка труда» (The Russian model of labor market), at <http://www.ecsocman.edu.ru/data/052/680/1219/014.KAPELYUSHNIKOV.pdf>, extracted on Aug 5, 2010.
17. Климова, Н.В. , «Кризис в системе оплаты и производительности труда российских предприятий» (The crisis in the system of pay and productivity of Russian enterprises), *Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму*, No. 3, 2010.
18. Кодекс, «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 2000 год» (On the budget of the State Employment Fund of the Russian Federation for 2000), <http://www.kodeks-luks.ru/ciws/site?tid=0&nd=901751210&prevDoc=901780133&mark=15N7O73000002J0IDCIU4001P9N201Q7Q9E25V6BN803MTJT12B4FQGF>, extracted on Oct 14, 2010.
19. КонсультантПлюс-надёжная правовая поддержка, «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1997 год» (On the budget of the State Employment Fund of the Russian Federation for 1997), <http://nalog.consultant.ru/doc15220>, extracted on Oct 14, 2010.
20. Кузьмен, О.В., «Создание службы занятости в России»(Creation of employment services in Russia), at <http://referatcollection.ru/52495.html>, extracted on Dec 15, 2010.
21. Министерство финансы Российской Федерации(Ministry of Finance of the Russian Federation), федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год» (Federal Budget in 2003); федеральный закон «О федеральном бюджете на 2004 год» (Federal Budget in 2004); федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год» (Federal Budget in 2005); федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» (Federal Budget in 2006), at [http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/index.php?pg4=2](http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/index.php?pg4=2), extracted on Dec 9, 2010.
22. Министерство экономического развития РФ, «Доклад о состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации и мерах по его развитию в 2008 году» (Report on the status and development of small and medium enterprises in the Russian Federation in 2008, at <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallbusiness/doc300000005>, on Nov 15, 2010.
23. Предпринимательское прова, «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1998 год» (On the budget of the State Employment Fund of the Russian Federation for 1998),[http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_6770.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_6770.html), extracted on Oct 14, 2010.
24. Предпринимательское прова, «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1999 год» (On the budget of the State Employment Fund of the Russian Federation for 1999), [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_6769.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_6769.html), extracted on Oct 14, 2010.
25. Работа в России, «Нормативно-правовые акты в сфере занятости» (Normative-legal acts in employment), at <http://www.trudvsem.ru/Legislation/default.aspx>, extracted on Oct 22, 2010.
26. Работа в России, «О предоставлении субсидий из Федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» (For grants from the federal budget of the Russian Federation on the

- implementation of additional measures aimed at reducing tensions on the labor market of the Russian Federation), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=232>, extracted on Dec 13, 2010.
27. Работа в России, «Виды гарантий социальной поддержки безработных граждан» (Kinds of guarantees of social support for unemployed citizens) , at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.
  28. Работа в России, «Размеры пособия по безработице» (The dimensions of the unemployment benefit) , at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.
  29. Работа в России, «Периоды выплаты пособие по безработице» (Periods of unemployment benefits), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.
  30. Работа в России, «Прекращение, приостановка выплаты пособия по безработице, а также снижение его размера» (Termination, suspension of payment of unemployment benefits, as well as reducing its size) , at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.
  31. Работа в России, «Выплата стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости» (Scholarships in the period of training, refresher training in the direction of employment services) , at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.
  32. Работа в России, «Оказание материальной помощи»(Material assistance) , at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.
  33. Работа в России, «Возможность участия в общественных работах» (The opportunity to participate in public works) , at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=171>, extracted on Oct 22, 2010.
  34. Работа в России, «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» (Training, retraining and professional development), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=168>, extracted on Oct 22, 2010.
  35. Работа в России, «Организация профессиональной ориентации» (Organization of professional orientation) , at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=168>, extracted on Oct 22, 2010.
  36. Работа в России, «Гарантия бесплатного медицинского освидетельствования при направлении органами службы занятости на профессиональное обучение» (The guarantee of free medical examinations at the direction of the direction of the employment service agencies for vocational training), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=176>, extracted on Oct 22, 2010.
  37. Работа в России, « О размерах минимальной и максимальной величины пособия по безработице на 2009 год» (About the size of the minimum and maximum value of unemployment benefits in 2009), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=222>, extracted on Dec 13, 2010.
  38. Работа в России, «Положение о порядке финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан» (Rule on the funding of activities to promote employment and social support for unemployed), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=226>, extracted on Dec 9, 2010.
  39. Российская газета, «Пенсионная страховка» (Pension insurance), at <http://www.rg.ru/2008/12/17/jukov.html>, extracted on Jan 15, 2011.
  40. Рынок труда и рынок образовательных услуг. Регионы России, «Концепция действий на рынке труда на 2008-2010 годы» (The concept of action in the labor market in 2008-2010), at [http://www.labourmarket.ru/i\\_conf/conf5/conception.php](http://www.labourmarket.ru/i_conf/conf5/conception.php), extracted on August 8, 2010.
  41. Система дополнительного профессионального образования, «Концепция действий на рынке труда на 2003-2005» (The concept of action in the labor market in 2003-2005), at <http://www.dpo-edu.ru/Documents/Gov/rasp568-r.htm>, extracted on November 15, 2010.
  42. Словари и энциклопедии на Академике, «Государственный фонд занятости» (State Employment Fund), at [http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin\\_enc/12622](http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/12622), extracted on Oct. 18, 2010.
  43. Федеральная служба по труду и занятости, «О занятости населения в Российской Федерации» (Employment law in Russian Federation), at <http://www.trudvsem.ru/Legislation/default.aspx>, extracted on Oct. 18, 2010.
  44. Федеральная служба по труду и занятости, «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения за январь-декабрь 2009» (Information



- about the provision of public services in promoting employment for January-December 2009), at [http:// old.rostrud.info/activities/statistika/](http://old.rostrud.info/activities/statistika/), extracted on Dec 9, 2010.
45. Федеральная служба по труду и занятости, «Положение о роструде» (Regulation on Labor Agency), at <http://www.rostrud.ru/structure/2175/st1/> , extracted on Oct 28, 2010.
  46. Федеральная служба по труду и занятости , «Государственная услуга по информированию о положении на рынке труда»(The public service about information on the labor market), at <http://www.trudvsem.ru/Information/Default.aspx>, extracted on Oct 22, 2010.
  47. Федеральная служба по труду и занятости, «Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения» (On the organization of work to promote employment in the mass release), <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=216>, extract at Nov 10, 2010.
  48. Федеральная служба по труду и занятости, «Конституция Российской Федерации Статья 37» (The Constitution of the Russian Federation, Article 37), at <http://www.trudvsem.ru/Documents/document.ashx?id=211>, extract at Nov 10, 2010.
  49. Федеральная служба по труду и занятости, «Отчет о расходовании и учете средств предоставляемых в виде субвенций» (Report on the expenditure and accounting of funds provided in the form of subventions), at <http://old.rostrud.info/activities/finek/subvenz/>, extracted on Dec 9, 2010.

