

編號：(100)051.806

非典型就業之衡平機制－ 社會安全網之研究

行政院經濟建設委員會

民國 100 年 12 月

編號：(100)051.806

非典型就業之衡平機制－ 社會安全網之研究

計畫主持人：林大鈞副教授

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：財團法人開南大學

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

行政院經濟建設委員會

民國 100 年 12 月

摘要

由於全球企業快速變遷，產業及工作型態朝向多元化發展，勞動型態也從過去穩定及全時的傳統形式，逐漸轉換為多樣化的型態，例如：部分時間工作、定期契約工作、人力派遣工作、隨傳隨到工作、按日僱用工作等。這些非典型工作可提供事業單位「勞動彈性化」的需求。非典型工作者中，部分時間工作、定期契約工作、隨傳隨到工作、按日僱用工作等，均有明確勞資關係，按現行勞動基準法與勞工安全衛生法，均有明確規範。惟根據行政院主計處發布之「99年受僱員工動向調查統計結果綜合分析」，部分工時員工每人每月經常性薪資為全時員工的51.8%。若以99年12月工業及服務業受僱員工每人每月平均經常性薪資36,737元為標準，全時員工為整體平均之102.8%，部分工時員工為整體平均之53.3%。可見非典型工作者因工時不足，工作機會不穩定，導致其薪資所得偏低，工作生活品質大受影響。

尤其，非典型工作者中，近年來，人力派遣日益興盛，已成為企業人力資源的策略性工具且是相當具有發展潛力之服務業。但我國人力派遣相關法規尚未周全，迄今，僅由行政院勞工委員會以一紙行政命令將人力派遣業納入勞動基準法之適用範圍，在法律上，派遣勞工與要派事業單位間並無勞資關係，一旦派遣勞工發生職業災害，要派事業單位因不具雇主身分，難以課責其雇主責任，而派遣事業單位則主張派遣勞工是在要派事業單位管理人員指揮監督下從事工作，其危險性派遣事業單位無從得知，主張免責。兩者互相推拖之結果，使派遣勞工在勞動基準法或勞工安全衛生法上，處於較承攬契約工人不如之法律地位，糾紛事件時有所聞，有予明確規範之必要。

根據台北市勞工檢查處統計，職災勞工以未接受勞工安全衛生教育訓練的情況居多。勞工安全衛生法責成雇主應負施以勞工安全衛生教育訓練之責任，雇主尚且輕忽，若責成派遣事業單位雇主負責，雇主面對勞工可能到各行各業從事工作，其訓練課程必須五花八門無所不包，恐將力有未逮。幸而目前勞工檢查主管機關在類似案例中，均將直接使用及監督勞工之雇主或管理人員移送法辦，亦獲得法官在辦案上的認同，但因法無明確規範，難免同類案件產生截然不同的判決結果，仍有予以明確厘清法律關係及責任歸屬之必要。現行勞工安全衛生法要求雇主於僱用勞工時，應施行體格檢查；對在職勞工應施行定期健康檢查之規定，亦因非典型工作勞工之不穩定性而難以落實。

本研究擬參考其他主要先進工業國家，包括：英國、美國、日本、韓國與國際勞工組織（ILO）、經濟合作發展組織（OECD）、世界銀行（World Bank）及歐盟（EU）等追求勞動市場彈性與安全保障之規定與實務作法，以為我國健全與落實非典型工作者保護與相關社會安全網法制之借鏡。

關鍵詞：非典型工作、人力派遣、勞動彈性化、要派事業單位、派遣事業單位

Abstract

The fast changing of global business, leading to the plural development of industrial and work patterns. Traditional stable and full time work schedule also be varified into different patterns, such as : part time work ; fix-term contract work ; labour dispatched work ; work on call ; work by day, etc. These kinds of atypical jobs satisfy the employer' needs of labor force flexibility ° They have become strategic tools for business human resources management. Labour dispatch industry has become a promising service industry.

By now, we do not have labor dispatch law, the regulations for atypical employment are also incomplete. Although the Council for Labor Affairs already made an order to include the labor dispatch industry into the scope of Labor Standards Law. But, in legal status, dispatched workers and their managers in the work place are not employer and employee relations. If dispatched workers suffer the work accidents, their managers in the work place are not their employer, therefore, they can not ask the managers to take the burden of industrial accident liability. But, their real employer are not in the work place, they did not provide them dangerous work environment, therefore, they are usually deny the burden of industrial accident. It has become a dilemma and a hard issue of special kind of labor disputes. Labor dispatched workers are less protected by law than Contracted workers. We need a set of new laws to regulate these kinds of new labor relations.

In this study, we try to learn from the experience of U.K., U.S.A., Japan , South Korea ,ILO, OECD,World Bank and EU. We collect and analysis their present laws and regulations. Finally, we will propose a policy suggestions and the draft of related legislations.

Key words : Atypical work, labor dispatch, labor force flexibility, dispatched workers using enterprises, labor dispatched enterprises.

目 錄

摘要.....	I
Abstract.....	II
目錄.....	III
圖目錄.....	V
表目錄.....	VI
第一章 緒論.....	8
第一節 研究緣起.....	8
第二節 研究目的.....	10
第三節 研究方法.....	11
第四節 社會安全網之涵義與範圍.....	13
第二章 英國非典型就業市場狀況與社會安全網規範.....	22
第一節 非典型就業市場狀況.....	22
第二節 社會安全網制度與施行.....	29
第三章 美國非典型就業市場狀況與社會安全網規範.....	37
第一節 非典型就業市場狀況.....	37
第二節 社會安全網制度與施行.....	39
第四章 日本非典型就業市場狀況與社會安全網法律規範.....	50
第一節 非典型就業市場狀況.....	50
第二節 社會安全網制度與施行.....	57
第五章 韓國非典型就業市場狀況與社會安全網法律規範.....	68
第一節 非典型就業市場狀況.....	68
第二節 社會安全網制度與施行.....	75
第六章 國際勞工組織（ILO）對非典型就業與社會安全網之規範.....	91
第一節 對近期全球就業市場情勢之警訊.....	91
第二節 對非典型就業與社會安全網相關規範.....	93
第七章 歐洲聯盟（EU）對非典型就業與社會安全網之規範.....	102
第一節 成立緣起與理念.....	102
第二節 對非典型就業及社會安全網相關規範社會安全網制度與實施.....	105
第八章 經濟合作發展組織（OECD）對非典型就業與社會安全網之規範.....	119
第一節 非典型就業市場概況.....	119
第二節 社會安全網制度與實施.....	122

第九章 世界銀行（World Bank）對非典型就業與社會安全網之規範.....	138
第一節 非典型就業市場概況.....	138
第二節 社會安全網制度與實施.....	141
第十章 我國非典型就業市場及社會安全網現況檢討與案例分析.....	143
第一節 我國勞動市場面臨的新情勢.....	143
第二節 我國非典型就業市場狀況	145
第三節 我國非典型就業案例分析.....	153
第四節 我國非典型就業要派事業單位、派遣事業單位個案分析.....	156
第五節 我國企業追求勞動彈性化所面臨的法規環境及其國際比較.....	185
第六節 我國非典型就業社會安全網檢討.....	186
第七節 企業與勞工對於當前非典型就業的看法與期待之調查結果.....	201
第十一章 結論與建議.....	211
第一節 結論.....	211
第二節 建議.....	214
主要參考文獻.....	216
附錄一 專家、學者深度訪談.....	245
附錄二『非典型就業之平衡機制－如何建立完善社會安全網』專題論壇.....	274
附錄三 政府非典型就業標案實例.....	287

圖目錄

圖1.1 本研究主要架構圖.....	12
圖4.1 日本公共職業能力開發設施名稱之變遷.....	63
圖10.1 人力派遣樹.....	193
圖10.2 所得分配差距趨勢.....	190
圖10.3 平均家戶勞動報酬差距擴大.....	191

表目錄

表 1.1	國際組織對於社會安全網的定義.....	18
表 4.1	高齡勞工的再僱用制度和採用勤務體制的彈性化措施情形.....	55
表 4.2	日本公共職業能力開發設施之設置.....	61
表 4.3	日本相對的貧窮率之年次推移.....	65
表 4.4	相對的貧窮率之國際比較.....	65
表 7.1	Europe 2020 總覽.....	112
表 7.2	Europe 2020 結構.....	114
表 8.1	OECD 各國失業給付與失業前所得替代率，(2007 年).....	120
表 8.2	OECD 各國貧窮率與就業率之相關係數.....	126
表10.1	部份工業國之部份工時勞動者(part-time workers)就業人數的比率.....	146
表10.2	主要工業國家派遣勞動者佔受僱者的比率.....	146
表10.3	主要工業國家短期性受僱勞工佔僱用勞動的比率.....	147
表10.4	99、100年度公營價格標管理費用分析表.....	162
表10.5	公營部門99年度公營價格標管理費用明細表.....	163
表10.6	公營部門100年度公營價格標管理費用明細表.....	172
表10.7	2011年全球手機出貨量預估.....	181
表10.8	東亞各國法定勞動基準及勞動彈性與實際勞動基準及勞動彈性比較.....	185
表10.9	台灣貧富差距統計.....	192
表10.10	受僱者及就業者月收入級距（2010年）.....	192
表10.11	近10年社會救助各項措施之補助情形.....	193
表10.12	100年度低收入戶類別條件一覽表.....	196
表10.13	低收入戶家庭財產限額.....	198
表10.14	100年度低收入戶資格審核標準及新舊制比較.....	198
表10.15	中低收入戶資格審核標準.....	199
表10.16	受訪企業認為國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施所造成的正負面影響.....	202
表10.17	上述影響之中，受訪企業認為最重要的項目.....	203
表 10.18	要盡可能滿足三方當事人(用人單位、派遣公司、派遣勞工)之需要與利益，受訪企業認為.....	204
表10.19	您認為國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施已經造成哪些正負面影響？.....	205

表10.20 請從上題您勾選的影響中，列出您認為最重要的編號：	206
表 10.21 受訪派遣業者認為國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施所造成的影響...	208
表 10.22 請上面所列的影響中，受訪派遣業者認為最重要的項目：	209
表10.23 受訪派遣業者認為國內勞動派遣應由何種方式規範最能滿足三方當事人(用人單位、派遣公司、派遣勞工)之需要與利益.....	210

第一章 緒論

第一節 研究緣起

台灣自 1990 年代以後，失業率升高，勞工薪資所得失衡，開始面臨新的貧窮問題。此與西方社會所曾面對的舊的貧窮問題不同。自十八世紀工業革命以來，工廠工業代替家庭手工，機器生產代替人力，形成勞資兩種階級，所得不平等，貧窮成為廣大受僱勞工階級的普遍處境。當時，國家關注的貧窮對象局限於少數赤貧者，消極藉由傳統的濟貧制度救助。直到二次大戰後，西方社會進入福利國家的充分就業年代，國家藉由積極干預市場經濟來創造就業機會，使大量勞工階級脫離貧窮。至於因為失業而導致的貧窮者，只是小規模短暫性的循環性失業人口，可以藉由社會救助體制加以協助。因此，福利國家所關注保障的傳統貧窮對象是少數沒有就業能力的老弱殘疾等弱勢人口。此即所謂舊的貧窮問題。

西方福利國家至 1980 年代後發現，受到後工業化與全球化、科技化的影響，勞動市場出現結構性變化，充分就業不再，失業與不穩定就業者同時大量出現，需要社會救助者大量增加，為數眾多的個人與家庭處在貧窮的風險之中，形成新的貧窮問題。新貧問題的根源，在於勞動市場工作型態已從過去穩定全時為主的工作，轉變為高度不穩定且非典型的工作，再加上全球化下產業外移，導致低技術者被淘汰而成為長期失業者。當代勞動市場展現彈性又多元的面貌，即使是有工作者也感受隨時可能失業的風險。1990 年代後的台灣社會也開始面臨這樣的窘境。新的貧窮問題往往伴隨勞動市場變遷而衍生大量結構性失業以及不穩定就業問題，導致眾多勞工陷入慘遭社會排除的困境。台灣當前所面對的新貧問題係因全球化下產業外移，造成就業機會大量減少，引發嚴重的失業潮。以及隨著傳統製造業衰退外移，高科技業與服務業興起，台灣開始進入後工業化社會，低技術勞工面臨高失業風險，且因服務業工作機會多集中在都市地區，使得以農業為主的鄉村地區失業率相對偏高。尤其是勞動市場彈性化興起，勞工經常被迫面臨工作中斷的不穩定現象，就業安全保障不足，且往往處在艱苦的工作環境下工作，遭受意外風險的可能性很高。（李健鴻，2010）如何解決現代社會所面臨新的貧窮問題，在勞動市場非典型工作者日漸增多的不穩定就業情況下，有必要建立新的平衡機制，給予受到新的貧窮問題所困者，提供其健全可依靠的社會安全網。

由於全球企業快速變遷，產業及工作型態朝向多元化發展，勞動型態也從過去穩定及全時的傳統形式，逐漸轉換為多樣化的型態，例如：部分時間工作、定期契約工作、人力派遣工作、隨傳隨到工作、按日僱用工作等。這些非典型工作可提供事業單位「勞動彈性化」的需求。非典型工作者中，部分時間工作、定期契約工作、隨傳隨到工作、按日僱用工作等，均有明確勞資關係，按現行勞動基準法與勞工安全衛生法，均有明確規範。惟根據行政院

主計處發布之「99 年受僱員工動向調查統計結果綜合分析」，部分工時員工每人每月經常性薪資為全時員工的 51.8%。若以 99 年 12 月工業及服務業受僱員工每人每月平均經常性薪資 36,737 元為標準，全時員工為整體平均之 102.8%，部分工時員工為整體平均之 53.3%。可見非典型工作者因工時不足，工作機會不穩定，導致其薪資所得偏低，工作生活品質大受影響。

非典型工作者中，近年來，人力派遣日益興盛，已成為企業人力資源的策略性工具且是相當具有發展潛力之服務業。但我國人力派遣相關法規尚未周全，迄今，僅由行政院勞工委員會以一紙行政命令將人力派遣業納入勞動基準法之適用範圍，在法律上，派遣勞工與要派事業單位間並無勞資關係，一旦派遣勞工發生職業災害，要派事業單位因不具雇主身分，難以課責其雇主責任，而派遣事業單位則主張派遣勞工是在要派事業單位管理人員指揮監督下從事工作，其危險性派遣事業單位無從得知，主張免責。兩者互相推拖之結果，使派遣勞工在勞動基準法或勞工安全衛生法上，處於較承攬契約工人不如之法律地位，糾紛事件時有所聞，有予明確規範之必要。

尤其，自 1990 年起，我國在經濟全球化衝擊及產業結構轉型的雙重壓力下，產業逐漸外移，傳統產業中高齡勞工就業機會大幅減少，失業率升高，各業勞工薪資所得差距擴大，貧富差距日益嚴重。而後金融海嘯時期的貧富差距擴大危機，與 1990 至 2001 年之間發生的貧富差距擴大問題，最大的不同在於：現在台灣勞工不僅持續承受著高失業率危機，而且台灣勞動市場的就業型態已經更朝向「非典型化」傾斜，導致從事薪資偏低的部分工時、臨時性工作、派遣工作等非典型就業型態的人數愈來愈多。

隨著後金融海嘯時期的非典型就業人數快速增加，非典型就業對於勞動市場產生的影響已經日益明顯，其中，最值得關注的議題就是「工作貧窮化」，因為當非典型工作者轉變成「工作貧窮者」時，這些多數從事非典型工作的工作貧窮者已經逐漸構成台灣「新貧階級」的主要人口群。多數從事非典型工作的工作貧窮者，在薪資收入上受到極大的「彈性剝削」傷害。以部分工時工作者為例，行政院主計處歷年的受僱員工動向調查資料顯示，平均薪資已從 2001 年的 24,038 元，下降為 2008 年的 18,036 元，降幅達到 25%。再從派遣勞工來看，2005 年行政院勞工委員會職類別薪資調查，要派企業在使用十種職業類別的派遣勞工時，支付給派遣機構的每月平均費用，比同職業正職勞工的月平均薪資低，顯示派遣勞工在所得上遭受到嚴重的「彈性剝削」。（李健鴻，2010, 10, 31）如何給予非典型工作者健全社會安全網的保障，是一個值得關切與探究的課題。

第二節 研究目的

本研究旨在探討主要工業先進國家對於非典型僱用勞工如何進行衡平機制與社會安全網之建立供我國改革相關制度之參考。

近幾年來，企業面對經濟全球化，法規鬆綁（deregulation）與科技變遷，企業主傾向重新組織與調整其勞動力結構，大多數企業在面臨經濟壓力下，紛紛採取各項降低成本的措施，因而導致薪資與勞動條件之惡化。但亦有部分企業採行較高明的手段，設法提升員工的勞動生產力，採取勞動力與組織重整與創新之措施，投資在員工教育訓練及新科技之研發，並將所獲利潤回饋給員工。

為因應市場供需之快速變化，勞動力彈性化成為企業人力資源管理重要策略，非典型工作型態（包括人力派遣、部分工時、臨時性工作等類型）興起，為多數國家勞動市場變化的主要特徵之一。此種工作形態可提供企業人力資源彈性運用的空間，是企業控制用人成本、因應產業技術升級的重要方式，但相對可能影響勞工就業的穩定性，尤其企業若僅基於降低用人成本，而將傳統全時具福利、升遷與保障的工作，導向部分時間、臨時性或人力派遣等非典型就業的工作，將造成從業員工勞動條件低落，面臨工作時數不確定、每月薪資來源不穩定，甚至影響其勞保、健保等應有基本權益，這是企業所採較低劣的手段，應予輔導教正。西方主要工業先進國家面對新的貧窮問題比我國早了十年之久，其處理此一問題之經驗，值得我國參考。

第三節 研究方法

本研究採行研究方法如下：

一、文獻整理分析

本研究盡力蒐集研究主題相關國內外參考文獻，進行研析。

二、實地進行田野調查

本研究選定目前使用非典型就業勞工最多的事業單位，包括政府部門與民營事業單位，進行個案研究，針對本研究之內容需求，進行實地訪查，所得第一手資料呈現於研究報告。

三、Delfi 精英會談法

本研究邀請具專業知能與實際工作經驗之學者、專家進行精英會談，針對相關主題，說明案例，解答所有相關問題與疑惑並就研究結論初步構想，提出討論、就教。

四、比較研究法

本研究依所蒐集之相關資料，進行比較研析，針對各國國情，瞭解其法規規範與實務，並就各國規定之異同，深入分析，供我國相關立法之參據。

五、深度訪談

本研究選定政、勞、資、學者、專家等意見領袖，實施八場深度訪談，深入瞭解各方觀點，作為本研究重要參考。

本研究主要架構如下圖：

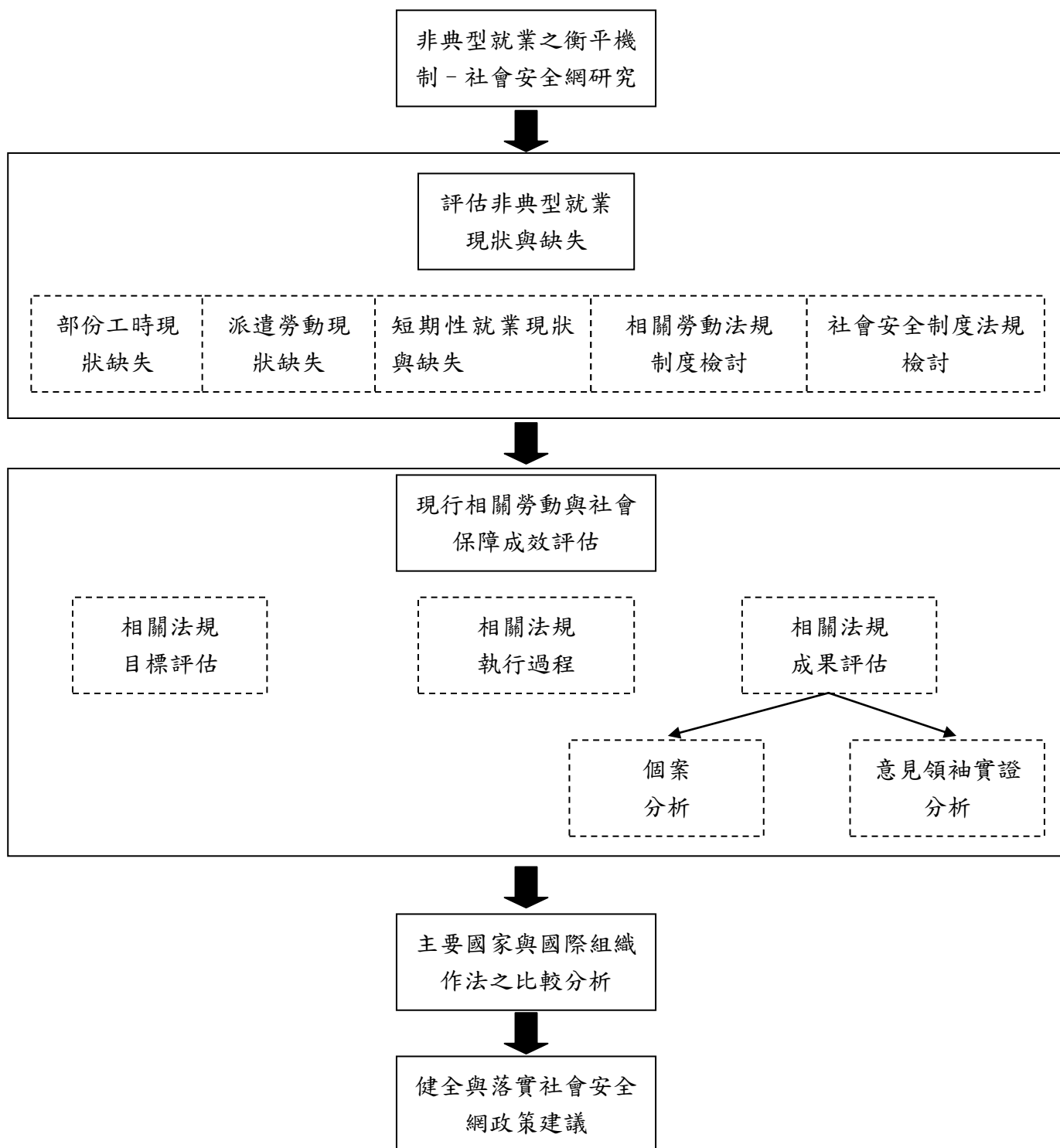


圖 1.1 本研究主要架構圖

第四節 社會安全網之涵義與範圍

社會安全網（Social Safety Nets）或稱社會經濟安全網（Socioeconomic Safety Nets），係指非繳費式的所得移轉方案旨在尋求防止貧窮或使弱勢族群脫離貧窮不致陷入貧困的深淵。社會安全網的各類救助方案可由公部門（如各級政府機關）提供或可由私部門（如非營利組織 NGOs，民營企業，慈善團體，或非正式的家戶所得移轉 informal household transfers）。完善的社會安全網，保障民眾享有健康、經濟及教育等基本生活需求，讓人民保有最低生活保障與尊嚴，促進社會安定、和諧，影響國民福祉甚鉅。非典型就業者雖非必然是經濟弱勢者，但除少數自願者外，多數受限於嚴酷的勞動市場情勢，不得不接受與其學經歷不相符、工時偏短、工資偏低之工作，成為近代新貧族的主要來源，有賴政府採行主動性勞動市場政策（Active Labour Market Policy）及所得移轉與保障對策（Income Policy），來保障其基本經濟生活。

社會安全網的主動性勞動市場政策及所得移轉與保障對策，包括下列各項：

- 一、現金移轉。
- 二、食物提供方案：包括：補充食品給付、食物卷、點卷或折價卷等。
- 三、實物給付：如學校用品或制服等。
- 四、附條件的現金移轉。
- 五、價格補貼：例如對食物、水電或公共運輸給予補貼。
- 六、公共工程或公共服務擴大就業。
- 七、費用減免：例如對健康醫療、就學及公用事業費用實施減免等。

一般而言，社會安全網所耗費之費用，約佔發展中國家國內生產總額 1-2%，雖然有時大為減少，有時又大為增加。過去十年來，社會安全網各領域專門知識與技術顯著增加，各類社會安全網相關方案亦大力推展，大多思慮周延並正確及有效執行，但亦有許多正面臨嚴重問題與挑戰。

社會安全網是廣泛減貧策略的一部分，其與其他減貧與風險管理政策、措施，如社會保險、全民健保、教育、財政補助措施、公用設施與道路使用特別補助條款等，相互配合實施。

社會安全網計畫或方案在國家發展政策中，可扮演下列四項角色：

- 一、社會安全網將所得再分配給最窮困及最弱勢的族群，對於減貧與消除貧富差距，可產生立即之影響。
- 二、社會安全網可促使家戶對於其家庭成員之未來，做有生產效益之投資；否則，他們可能失學、失去健康、失去所得，因而喪失發展機會。
- 三、社會安全網可協助家戶管理風險，至少可應對各種變故，避免受傷害；並可提供保險功

能，以增進其家庭成員之生活福祉。

四、社會安全網可幫助政府進行多種政策抉擇，以促進效率與成長。

社會安全網整體而言，應對於下列三種族群提供特別照顧：

一、長期貧困者

即使在景氣繁榮時期，這些家戶仍然處於貧困。他們很難獲取所得，亦無力對抗風險，遇有小幅所得縮減情形，就會對其生計造成重大影響。

二、近貧族

這個族群生活在貧窮線邊緣，一旦遇到整體經濟不景氣或其家庭遭遇變故，隨即墜入貧困。

三、特殊弱勢族群

即使在整體經濟穩定與繁榮之下，仍然無法促成這個族群自立自強。他們通常因身心障礙或因社會上有種族或其他歧視，或因發生各類衝突必須移居，或因藥物或酒精濫用，或有家庭暴力或犯罪行為等，造成其脆弱易受傷害。這些族群需給予特別協助方案，使其獲得適當生活水準。

社會安全網之有效實施有賴執行政序之周延與利害關係人之熱心參與。適當的所得移轉方案必須有效針對目標團體，設定條件，使真正需要者獲益，方案執行情形應經妥適評估、檢討。利害關係人應被賦予督導之責，以確保方案成功執行。各類方案均需針對當地狀況與需求，經常介入調整，因此，暢通的溝通管道與準確的資訊為成功執行的必要條件。

社會安全網通常所採措施

一、現金移轉

係指提供現金協助貧困者或其他面臨極可能將墜入貧困者，解決其生活困境。這類方案之主要目標是增進貧困者或弱勢家庭實質所得。為避免濫用，此類方案之設計與執行，近年來，已有顯著改善。主要檢討議題包括：目標族群設定方法，現金發放方式及制度設計等。現金移轉方式包括：

（一）以需求為基礎之協助方案

通常應經所得與財產狀況調查，此類調查或定期或不定期實施，其需求水準或採全體一致或按各家戶受益者之多寡或需求程度而異。

（二）家庭津貼

係指針對特定族群或經定期或不定期實施所得與財產狀況調查後，支助有特定年齡以下幼童家庭。給付方式除現金外，尚包括學童制服或日用品補助。

現金移轉之優點與限制：

(一) 優點

1. 提供受益者自由選擇購買所需用品。
2. 一旦行政制度建立，可降低作業成本。
3. 不致扭曲食品價格。
4. 可依家戶規模與需求程度設定不同給付水準。

(二) 缺點

1. 需強化資訊蒐集才能準確設定目標族群。
2. 現金給付無法防止家戶濫用或購買非生活必需品。
3. 一旦物價上漲，受益者之購買力受到減損，方案目標難以達成。

二、有條件的現金移轉

有條件的現金移轉方案受益的貧困家庭必需符合特定行為需求，例如：指定用於兒童健康照護與教育之所需。

因現金給付限定特別用途，經由適當的設計與執行，可獲良好成效，例如：增加食物之消費量或提升學童就學率等。

有條件的現金移轉優點與限制：

(一) 優點

1. 鼓勵人力資本投資。
2. 促使方案之執行者與受益者共同合作以換取政治與民意支持。
3. 增進健康、營養與教育投資，提昇社會協力作用。

(二) 缺點

1. 方案有效推行有賴中央與地方密切合作。
2. 條件的設定需有準確的資訊及因時制宜，不易達成。
3. 方案有效推行有賴良好衛生醫療與教育制度配合。
4. 本方案排除無規定年齡子女之家庭及無健康或學校設施之社區。

三、以食物為基礎之方案

以食物為基礎之社會安全網方案支助適當的食品消費以改善受益家庭之營養與健康。與其他社會安全網方案不同之處在於本方案直接提供食物或發給食物卷或折價卷以換取食物有類似現金之作用。

本方案實際作法如下：

(一) 補助用餐方案

直接提供食物給目標家庭或個人。食物在定點發送或進食。其目的在增進健康照護，如

產前、產後調養與改善嬰兒或學童健康。

（二）學校用餐方案

為鼓勵學童就學及增進其上課之注意力，提供學童在校用餐。用餐方式包括：早餐、午餐或晨間點心等。學校用餐方案通常配合實施衛生與營養教育、寄生蟲檢查，健康檢查、水質與衛生條件改善等。

（三）以工作換取食物方案

對於完成特定質量工作者提供食物作為交換條件。可防止貧困家庭因季節性失業、乾旱或其他變故而降低購買力。

（四）緊急食物分配方案

包括直接發給食物，對弱勢族群提供補充性進食，在危機或緊急情況發生時，提供具治療性之進食等。此種最後手段之方案可在危急情形下拯救生命，防止營養不良及發病。

（五）食物卷與折價卷

對於貧困者發給代替現金之紙卷在指定之零售點可用來購買食物。此項方案之內容受食物供應是否充裕及食物需求情形而定。有些方案限制家戶僅能購買特定食物，有些則允許購買任何食物。

本方案之優點與限制如下：

（一）優點

1. 可設定受益者得換取之食物限於基本生活需求而非奢侈品。
2. 受益者得換取之食物不受價格波動之影響。
3. 本方案有助增進學習與健康。
4. 補充進食方案可提供兒童及哺乳期產婦改善營養，增進嬰幼兒健康。

（二）缺點

1. 直接提供食物限制消費者自由選擇商品。
2. 為儲存與運送特定食品而大幅增加行政成本。
3. 特定食品之取得、運送與分配可能造成市場機能之扭曲。
4. 進食方案可能造成家戶減少在家內提供兒童食物。
5. 帶回家而非當場進食之食物無法確保受保障對象確實獲得食物供應。
6. 通常在都市居住人口易於受到照顧。
7. 食物卷易被偷竊或偽造。

四、各類補貼方案

補貼方案旨在確保消費者對於民生必需品有能力購買。使用補貼方法最主要的目的是降低作業成本，使受保障對象儘量獲益。補貼方案雖使用較少行政資源，但在確實保障貧困對

象方面，可能產生偏差。本方案主要實施方法如下：

（一）普遍性實施食品價格抑制

為防止食品價格過高，採行間接稅或生產者補貼等整體物價穩定方案，以降低食品價格。

（二）補貼不設目標的銷售

在公共銷售據點或指定的民間銷售點實施先到者優先服務（first come, first-served）。其銷售量以滿足消費者基本需求，防止家戶過量採購。

（三）能源與公用設施補貼

通常對於公共運輸或發電設施實施汽油或柴油價格補貼；對於照明或暖氣使用的煤油及烹飪用液化天然氣亦實施價格補貼；其所需成本或許高於對食物之補貼，但其補助對象正確性之選擇，其效率卻較對食物之補貼為低。

使用本方案之優點與限制如下：

（一）優點

1. 應補助對象被排除的可能性較低。
2. 較所得移轉方案簡便易行。
3. 修訂稅率或匯率即可實施簡便易行。
4. 較直接所得移轉方案易於獲得政治與民意支持。
5. 政治上較易處理。

（二）缺點

1. 不應受保障者易被錯誤納入。
2. 可能扭曲對生產者之激勵。
3. 物價穩定方案耗費甚鉅，因需大規模作業且預算難以控制。
4. 普遍性實施補貼後，很難實施改革或去除補貼。

五、公共服務擴大就業方案

公共服務擴大就業方案提供非技術勞工在艱困時期，暫時性勞力密集的工作機會。公共服務工作包括：道路建設與維護，公共空間與建築物維護，排水下水道工程，植樹造林，水土保持等。實施這些方案有雙重好處：一方面短期工作增加所得；另一方面，創造公共財，創新及改善公共基礎建設。

薪資水準之設計是一項重要的議題。通常薪資水準設定在市場上關於非技術勞工薪資水準之下，鼓勵失業之非技術勞工自行選擇是否受僱。跨國實證研究結果顯示，本方案如經妥善規劃，不僅確保公共工程品質，又可創造就業機會。本方案之優點與限制如下：

（一）優點

1. 對抗景氣循環的有效措施，可抑制因氣候異常或金融風暴產生之衝擊。
2. 使家戶得以度過艱困時期消費緊縮的難關。
3. 創造公共財並擴大就業機會。
4. 對於社區提供實質利益，例如：縮減通勤時間等。
5. 可幫助小規模私人承包商之興起。

（二）缺點

1. 較為花費的所得移轉方案。
2. 行政管理成本較高—方案設計與執行應加強，物料選擇與取得應妥適，整體工作應加強監督。
3. 對於其他公共工程難免產生排擠作用。

六、費用減免、獎助學金

以費用減免或獎助學金方式，提供貧窮族群有機會使用公共服務，例如：教育與醫療設施等。對於貧窮族群以費用減免方式，得到醫療照護，例如：產前檢查、免疫疾病及肺結核之預防與治療等。另為鼓勵學習，提升技能，以費用減免或獎助學金方式，提供貧窮族群學費補助、教育券、教科書、制服等。本方案亦可補助學校，以提升教育品質。

本方案之優點與限制如下：

（一）優點

1. 以費用減免方式，可對公共服務需求者與供給者同時實施，亦即對提供公共服務之機構及需要公共服務的貧窮族群，兩方面進行。
2. 以獎助學金方式，可提高就學率或降低輟學率。

（二）缺點

1. 行動程序繁瑣，需要由醫療機構或教育訓練機構直接介入管理。
2. 現有醫療機構或教育訓練機構健全與否，影響本方案實施成效。

總之，社會安全網與社會救助一致，均屬非付費式所得移轉計畫，使貧窮者與弱勢族群受益。相關國際組織對於社會安全網的定義如附表一。在美國，有若干學者、專家將社會安全網與社會福利一詞同義。在歐洲，多將社會安全網與社會救助同義，只限經資產調查的現金移轉計畫。以馬戲團裡的安全網為例，安全網專門保護從高處墜落的人；從社會政策看，安全網計畫幫助那些在經濟上跌落，使其不致沉淪，給予其基本所得，避免其淪為永久性貧窮。（Margaret Grosh, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, and Azedine Ouerghi, 2008）

表 1.1 國際組織對於社會安全網的定義

國際組織名稱	社會安全網的定義

亞洲開發銀行	社會安全網與社會救助同為推動計畫或方案，用以協助最弱勢的個人、家庭或社區，得到基本生活維持之濟助，以改善生活水準。（Howell, 2001）
英國國際發展部	社會安全網與社會救助同為非付費式所得移轉，根據其弱勢或貧窮情況，定其資格，以協助其脫離貧窮。（DFID, 2005）
國際勞工組織	社會安全網與社會救助同為以稅收支付給低所得者給付之制度。（ILO, 2000）
經濟合作發展組織	社會安全網與社會救助同為對於低所得個人或家庭，給予濟助，以協助其度過難關，減少社會排除，激勵謀職就業，促進自給自足。（Adema, 2006）
聯合國糧農組織	社會安全網是現金或實物移轉方案，旨在減少貧窮，確保基本生活福祉，基本營養或協助家戶管理風險。（FAO, 2003）
歐洲聯盟	1996 年歐盟統計局（Eurostat）出版 The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS) 編製手冊，將社會安全（Social Security）定義為：公私團體為減輕家庭或個人承受高齡、疾病、失業、身心障礙、家庭與小孩、住宅、遺族與其他等各類風險時之負擔，在無互惠或個別安排下，「提供全民享有健康及最低限度生活保障」之介入措施，對歐洲社會安全統計彙整系統提供一致性統計基準。

資料來源：Margaret Grosh, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, and Azedine Ouerghi, 2008, p.5。

我國政府社會安全統計係依照 ILO 標準，蒐集各種社會安全系統會計決算報告彙編而成，其社會安全給付及相關資金統計依下列範圍及條件彙編：（行政院主計處，2010）

- (一) 為減輕家庭或個人承受高齡、遺族、身心障礙、健康、家庭與小孩、生育、職業傷害、失業、住宅及其他等風險或負擔，在無互惠或個別安排下之介入措施。
- (二) 僅涵蓋政府規範或強制施行社會保障政策所需經費。
- (三) 由公部門、準官方部門或法律授權機關負責管理。
- (四) 不含私人企業自發性社會給付及慈濟、創世基金會等非營利團體之社會救助。

社會安全網是各國作為減少貧窮重要策略之一。有下列四種主要功能：

- 一、社會安全網將所得重新分配給最貧窮與最弱勢的族群，對於減少貧窮，紓緩所得不均，可發揮立即的效果。各國都認為對於貧窮與弱勢族群有給予適當濟助的必要，只是受限國家資源與財政能力，所能達成的濟助目標並不一致。
- 二、社會安全網可以協助貧窮與弱勢族群的家庭較佳投資於未來。社會安全網協助破產者恢復其信用，更進而使其就子女的未來及為所有成員之生活福祉，進行人力資本投資。
- 三、社會安全網幫助家庭管理風險：最起碼，社會安全網可幫助家庭面對艱難時刻，安然度過。使其家庭、產業與子女教育與營養，獲得適當維持。
- 四、社會安全網協助政府在效率與成長之間，取得平衡：建立一個具有永續性的適當社會救助制度，使社會財富重分配，使得各部門的服務更加能夠講求效率。例如，能源部門可依效率訂價；貿易部門可專注經濟成長，不必受限工作保障。短期社會安全網措施可補償那些受必要改革而遭不利影響者，否則，它們可能反對或阻擋此類改革。

社會安全網雖然頗具效用，但並非萬靈丹，仍需考量財政上的支付能力；行政上的可能性；以及各類措施可能引起的反效果。因此，完善社會安全網應與其他公共政策，包括：經濟與社會政策具有互補效果，經過適當設計，有效執行，並展現下列特性：

- 一、適當性：社會安全網所推動各項方案應與其他公共政策協調配合，符合社會需要並能配合環境資源。
- 二、充足性：社會安全網必需能夠涵括所有需要照顧者，包括：長期貧窮者或因實施改革措施而成為過渡時期的貧窮者。個別計畫應考量到所有需要救助的人口族群。
- 三、公平性：社會安全網對於所有受益人應予公平待遇。包括：
 - (一) 水平公平：對於同樣條件的個人或家庭，應提供同等給付。
 - (二) 垂直公平：對於愈貧窮者，給與愈多的給付。
- 四、成本效益考量：應有效掌握與運用資源，協助目標對象。應採行兩種方式：
 - (一) 應與整體計畫並同考量，避免片斷實施，顧及規模經濟。
 - (二) 以有限資源作最佳運用，達成預期效果，並注意各個社會安全網計畫間之資源分配與協調聯繫。

五、激勵效果：社會安全網可改變家戶的行為，導引至好或壞的方向。為確保獲得正面效果，應使受益者獲得最低限度的滿足。社會安全網計畫常將受益者個人與社區需求相聯結，例如：公共服務擴大就業方案對於家戶人力資本投資給予補助，並與財政、工作尋找、職業訓練或照顧服務等措施相聯結，協助提高家戶所得。

六、永續性：完善的社會安全網制度應具財政永續性，能與其他政府財政支出保持平衡。個別計畫應具財政與政策之持續性，避免間斷實施。

七、動力性：好的社會安全網制度應能長期推動實施並逐漸演進。隨著經濟成長與變遷，各項計畫資源之分配容有改變，但以能配合問題之解決及新標準之建立為佳。

總之，社會安全網之品質與執行政程序之細節，息息相關。因此，下列兩項因素至關重要：

（一）執行品質應予提升：良好意圖並不足夠，應發展實際可行的執行措施，使錢花在刀口上。

（二）行政制度值得投資：行政費用過猶不及，皆非妥適。為使行政制度有效執行，應進行必要投資，尤應慎選主動積極的經理人。（Margaret Grosh, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, and Azedine Ouerghi, 2008）

為對抗二次戰後以來全球經濟所面對最嚴重的金融與經濟危機，失業率高居不下之情況，自 2008 年下半年起，主要工業國家均加強社會安全網措施，特別在失業給付與社會救助方面，以提供因經濟情勢逆轉而失業者之基本所得維持。特別是部分時間工作者、臨時工及其他非典型工作者所佔勞動人口比例日增，這些人一旦經濟情勢逆轉，常最先遭解僱，卻常欠缺請領失業給付資格或給付水準偏低，必須加強保障，但制度設計應審慎，避免影響其尋職意願，造成失業期間延長。（OECD，2009）

第二章 英國非典型就業市場狀況與社會安全網規範

第一節 非典型就業市場狀況

英國近半世紀以來總體經濟表現欠佳，不僅消費者物價上漲過速，1975 年通貨膨脹率曾高達 24%，遠超過歐洲各國平均水準。至 1980 及 1990 年，亦曾分別高達 18%與 8%。但是，產出成長趨緩，造成就業市場寬鬆，失業率偏高。

迄至 1970 年代，英國就業市場被形容為僵固而缺乏彈性，不僅受限於工會的激進作為，高額失業給付造成失業者不急於覓職，就業市場缺乏動力。1980 年代，英國柴契爾政府曾採一系列改革措施，力謀改善就業市場的功能，推動就業市場相關法規，逐漸抑制工會的力量。至 1980 年底，英國就業部長坦言，此一系列改革措施，終於改變了英國的工業關係。但英國的總體經濟表現與就業市場的改善，似仍待加強。直到 1986 年，英國失業情況有所改善，長期失業人數減少了一百萬人。

英國就業市場結構自 1970 年代起，產生顯著變化，就業人口逐漸從製造業移轉至服務業，部分工時與自營作業者顯著增加。雖然歷經 1980 年代，柴契爾政府的努力改革與立法，效法美國的市場經濟制度，勞資團體協商力圖由行業別下放至企業別，但似未對產品市場與就業市場的彈性化有所助益。如果就業市場的彈性能夠加強，雇主可分時僱用員工，對於部分工時與女性員工的需求，將會大幅增加。

Gregg 與 Machin 分析英國勞工所得不均的原因，他們根據生產力調查、薪資調查與勞動力調查資料分析 1980 年代薪資分配的變化。他們發現在製造業中，體力工逐漸減少，非體力工逐漸增多，這是造成勞工所得不均的最主要原因。就業市場對於勞工資格條件的要求，也逐漸重視教育程度，產業中的技術提升，加深勞工所得惡化的現象。如同美國一般，這是科技進步所造成的副作用。

1980 年代，英國工會組織、勞動立法及最低工資制度產生重大改變，Gregg 與 Machin 認為此三項重大改變，增進薪資差異化，擴大英國勞工所得不均。1980 年代，英國工會的弱化，使得同為半技術工人，約有五分之一職類薪資差距擴大。最低工資制度有助低所得者維持基本生活保障。同酬法案有助於女性薪資之提升，而不減少女性之就業機會。工會組織率在 1979 年時，尚有 53%；至 1990 年時，只剩 40%。1984 至 1990 年間，事業單位承認工會組織，願與其進行團體協商者，由三分之二降至二分之一。此與柴契爾首相所展開的勞資關係與立法改革有關。團體協約所保障的勞工範圍，已由過去三十年來的 60%，縮減至現今，僅剩 47%。工會力量的削減，似未對就業之增長與失業率之降低，有所助益。總體經濟表現仍無起色。（Gregg and Machin,1992）

近年來，英國所採積極性勞動市場政策，似未對激勵失業者儘速投入職場，產生良好效

果。英國的勞動市場政策與美國、荷蘭及瑞典相較，頗不相同。美國是最接近自由市場經濟。在過去 30 年來，達成低通貨膨脹率與低失業率之目標，此與歐洲國家經驗，形成鮮明的對比。瑞典的統合主義色彩，一般公認是形成其經濟表現良好的主因。在過去 30 年來，也達成低通貨膨脹率與低失業率之目標。

過去 30 年來，女性勞動參與率之成長有幾項意涵，一為服務業部分時間工作機會增加，對於勞動力的彈性化與技能產生變化。更多的部分時間工作者，使雇主可分時僱用，降低失業的可能性；另一方面，就業趨勢由製造業以男性全時工作為主之型態，改變為服務業以女性部分時間工作為主，對於技能要求較低之型態。從此，工作不穩定性增加，失業的可能性提高。工時的彈性化雖意涵有較好的生產力表現，可增加國際競爭力，但因使用較低教育程度勞力，因而，產品品質未必提升。此外，女性勞動參與率提高之結果，家庭生計日漸仰賴雙薪工作，都市房屋自有率提高，勞工的區域流動減少。

許多因素影響到勞動參與的決定，例如，對於青少年而言，所面對的主要抉擇即為進入勞動市場或是繼續受教育。如果青少年失業率較高或教育所獲實質報酬提高，青少年很可能選擇繼續受教育。女性勞動參與率則受失業率狀況影響，如果尋找工作不易，可能降低其求職意願，但若發現家庭需要靠她額外收入補充，則將積極投入勞動市場。小家庭趨勢及部分時間工作機會增加是女性勞動參與率日漸提升的主要因素。男性勞動參與率則受到工作生涯期間縮短，退休年齡提早或受教育期間延長有關。提早退休可能因為實質薪資所得提高，因而，選擇休閒替代工作；受教育期間延長則與受教育所獲實質報酬提高及高等教育日益普及有關。過去 30 年來，主要工業國家女性勞動參與率日漸成長，男性勞動參與率日漸衰退。

女性勞動參與率提升係伴隨部分時間工作者增加所致。尤其是在英國與荷蘭。英國女性部分時間工作者約佔歐盟各國總額三分之一。許多公司均採僱用女性擔任部分時間工作者之策略，尤其是在服務業。此與成本考量有關。在英國，勞工工作時間在一定時數以下者，雇主得免為其繳納社會保險保費。部分時間工作者超時工作，雇主無需支付額外加班費。部分時間工作者之僱用與解僱之限制與成本，均相對較低。工作時間之彈性與管控較為便利。因此，部分時間工作者常被用來作為景氣下滑時的緩衝劑，對於像英國這樣一個經濟不穩定的國家，尤其重要。

在英國，女性從事部分時間工作多為自行選擇而非情勢所逼。例如，依 1987 年之調查資料，英國婦女從事部分時間工作係因無法找到全時工作者，僅為 32%。而在瑞典、德國及荷蘭均超過 50%。1990 年，德國女性在全體部分時間工作者中佔 90.5%，居歐盟第一位；英國高達 87%，佔第二位。在英國，有許多公司偏愛僱用女性從事部分時間工作，尤其是服務業，此乃基於節省勞動成本的考量，因為在英國，勞工工作時間未達一定數量者，雇主無需繳納其社會保險保費。而且，部分時間工作者超時工作，雇主亦無需支付加班費。對於部分

時間工作者僱用與解僱的成本亦較低。其工作時間之管控較具彈性，因此，部分時間工作者常被用來作為景氣循環之緩衝墊，這在經濟不穩定的英國，顯得特別重要。

許多歐洲國家雇主在面臨業務繁忙時，寧可要現職人員加班而不輕易增加僱用正職員工，以避免高額僱用與解僱成本，使用臨時工等非典型工作勞工亦不多見。1985 年時，英國僅有 5%受僱員工為非典型工作者，主要在零售業及其他服務業就業。這些非典型工作勞工絕大多數是年輕人。

1967 年至 1991 年間，英國服務業就業佔總就業比例增加 19 個百分點，工業則減少 19 個百分點。顯示社會愈富裕，民眾對服務的需求較對商品的需求增加。此亦顯示製造業部門勞動生產力成長更快，增加生產並不一定需增加人力。服務業部門女性就業佔很大比例，不僅女性勞動參與強勁成長，女性部分時間工作者亦大量增加。另一方面，青年在服務業部門就業比例日漸減少，使得青年勞動參與降低，青年失業情形增加。與其他國家相比，美國工業就業所佔比例最低，僅 25%。英國服務業就業所佔比例最高，1991 年達 70%，高於法國的 65%，義大利的 59%，德國的 57%。主要原因是英國農業就業比例低於法國與義大利，而英國的工業基地顯然不及德國。瑞典女性在服務業就業比例，1990 年達 60%為歐洲各國最高，而義大利最低，僅 41%。工業就業則以男性為主，女性約僅佔 25%；但服務業則為女性為主，英國、美國、瑞典女性在服務業就業比例，約為 84%。

許多國家成年女性勞動參與率提高常導致青年失業增加，因為成年女性常替代男性青年。英國女性勞動參與率高，而男性青年勞動參與率亦較高，或許是男性青年失業率高的原因之一。英國女性失業率在各年齡層均較男性為低，可能的原因是女性較男性易於成為‘怯志工作者’，在失業率較高時，女性常選擇暫時退出勞動市場。但雇主在面臨經濟不景氣時，常要求女性縮短工作時間或成為部分時間工作者，不會立即解僱或資遣。

長期失業意指失業期間超過 12 個月者，在 1980 年代，成為歐洲面臨的重要問題。長期失業者常佔全體失業者之一半以上。1993 年，英國有超過 100 萬長期失業者佔全體失業者之 34%。法國與義大利情形更為嚴重。瑞典與美國失業率較低，長期失業者所佔比例更低。瑞典在失業者訓練方面，最捨得花費。大多數國家為減少長期失業紛紛採取特別對策。例如英國在 1986 年採取「再出發」及「就業與創業諮詢服務」；法國在 1983 年採取「失業第十三個月就業評估服務」；荷蘭在 1988 年採取「再出發」就業面談服務。長期失業者經就業面談後，對於無法立即就業者，通常提供其職業訓練課程，或在公共服務部門提供其部分時間工作機會或由政府補助私營企業薪資與社會保險保費方式，提供長期失業者至少六個月工作機會。許多 OECD 國家為減少失業多在職業訓練機構提供訓練方案，但英國並不在職業訓練機構為失業者辦理職業訓練，而偏好補助雇主為失業者辦理工作崗位訓練。英國並自 1983 年起，設置創業補助計畫（Enterprise Allowance Scheme，簡稱 EAS），協助失業者

自行創業，因績效顯著，使英國成為工業先進國家中自營作業者所佔比例較高的國家。

關於勞工就業保護，英國大幅實施法規鬆綁，已撤除對於女工與青少年工的特別保護，解僱與資遣的規定亦大幅放寬，使得英國已成為歐洲國家中雇主要解僱勞工比較容易，花費較低的國家。自 1985 年起，英國勞工要連續為雇主工作滿 104 週，才有權提起雇主不公平解僱的勞資爭議案件，較原先需連續為雇主工作滿 52 週的規定大幅鬆綁。失業者請領失業保險給付與其原先工作所得之替代率，以瑞典最高，可達 39%；其次為荷蘭與法國，可達 37%；再次為德國的 36%；英國的 23%；而以義大利及美國最低，僅 10%。自 1986 年起，英國失業者參加「再出發」方案，必須每六個月參加「就業或創業諮詢面談」，對於儘速回到職場的要求較前迫切，並予施加壓力。（Ray Barrell, 1994）

1988 年，英國首相柴契爾（M. Thatcher）非常自豪的說：以前外國人提到我們就以「英國病」（British disease）相稱，如今他們提到我們就說，英國病治癒了，到英國看看他們是如何做到的（Gilmour, 1992）。因為在 1980 年代，西方國家一提到英國就說要引以為鑑，在政策與制度方面，不要干預自由市場機能。歷經柴契爾（M. Thatcher）與梅傑（Major）兩位首相積極改革，英國勞動市場已經改善，使企業家精神盡情發揮，尊重自由市場競爭機能。主要改革項目包括：修改勞資關係法限縮並弱化工會力量；鼓勵失業勞工自行創業，成為自營作業者；公營事業民營化；縮減失業保險給付；改革職業訓練；以稅法鼓勵企業自行建立退休年金制度；降低個人邊際稅率；消除工資委員會訂定最低工資功能等。這些改革措施已大幅降低勞動市場僵化，增進勞動流動，增加勞動與投資誘因。因而，生產力提升，失業率降低，生活品質改善，經濟成長率亦提高。但亦有學者批評，此一改革雖造就 1990 年代中期英國的經濟奇蹟，卻也加深貧富不均及減少全時間工作的就業機會（David G. Blanchflower and Richard B. Freeman, 1994）。

柴契爾政府採行措施協助個人，包括失業者，成為自營作業者，作為其努力創建企業家精神與文化的策略之一環。此項策略包括：低利貸款、諮詢服務、財稅激勵，如創業補助計畫、政府獎補助、訓練方案、稅捐減免、提高營業增值稅的起徵點，以及地方政府採行優惠措施鼓勵設廠（Smeaton, 1992）。此項鼓勵自營作業之創業策略，應屬成功。自營作業者佔全部勞動力的比例，在 1980 年代，英國的成長速度高於其他 OECD 國家（OECD, 1992）。根據英國就業部就業公報（Employment Gazette）之統計資料，1979 年，自營作業者佔全部勞動力的比例為 7.2%，至 1992 年已達 10.7%。但自營作業亦可能工作不穩定及低收入，淪為無法找到正職工作者暫時棲身之所。例如，在經濟嚴重不景氣期間，常見許多男人在街頭販賣蘋果。這樣的自營作業算成功嗎？令人存疑。有些自營作業者甚至淪為失業者或退出勞動力，這樣反而加深所得差距惡化的現象。我們可以肯定柴契爾政府對於削弱工會力量及增進失業者努力求職方面，著有貢獻。就業者之實質薪資有所成長，但未能使失業者受惠，反

而擴大勞動市場薪資與所得差距的現象。

柴契爾政府執政期間所採減少失業保險給付以激勵失業者努力求職的主要政策措施如下：

一、失業給付停止與投保薪資掛勾

1980 年修正社會安全法 (Social Security Act)，漸進廢止失業保險給付與投保薪資之掛勾。1981 年起，與投保薪資相關的補充失業保險給付 (earning related supplement, 簡稱 ERS) 由 15% 降至 10%。1982 年以後，完全廢除。英國成為歐盟各國第一個廢止失業保險給付與投保薪資掛勾之國家。

二、對於失業保險給付課稅

失業者除非找到工作開始就業，否則不得申請稅捐補貼。失業者所領失業保險給付及補充失業保險給付自 1982 年起開始課稅。

三、停止按物價指數自動調整失業保險給付

1980 年修正社會安全法停止每三年按物價指數自動調整失業保險給付的制度，容許主管機關可依職權自行調整至低於通貨膨脹率五個百分點。1980-1983 年間，失業保險給付均低於通貨膨脹率五個百分點。1986 年修正社會安全法更授權主管機關可依職權自行調整失業保險給付不受不得低於通貨膨脹率五個百分點之限制。

四、更嚴格的失業保險行政管理措施

失業評估局 (Unemployment Review Officers 簡稱 UROs) 負責審核請領失業給付者是否努力求職，原督導對象僅限領有補充失業保險給付者，自 1980 年起，擴及請領失業救濟津貼者，並配合將失業評估局之成員由 1978 年的 300 人，增加至 1981 年的 880 人。1983 年，英國就業部設立地區給付調查隊 (Regional Benefit Investigation teams)。英國衛生與社會福利部 (Department of Health and Social Security) 負責查核請領給付是否涉及詐欺的職員，由 1980 年的 2044 人，增加至 1986 年的 3674 人。

1984 年，開始在全國 59 個地區展開大規模查核請領給付是否涉及詐欺的案件。失業評估局的職員對於 18-25 歲請領失業給付者，一一詢問為何離開工作，社會安全政策檢查員 (Social Security Policy Inspectorate) 逐一詢問年輕失業者未參加失業保險及政府就業促進措施之原因。1986 年開始實施的再出發方案 (Restart programme) 對於請領失業給付亦有查核機制。對於每一個請領失業給付者均已問卷調查其努力求職情形。並施以再出發方案面談，每六個月面談一次，每一次面談均由比上次更資深的失業評估局職員擔任。自 1989 年起，凡拒絕失業評估局所提供之合理工作者，將喪失請領失業給付資格。即使失業評估局所提供之工作，其薪資低於失業者原先之工作，亦屬合理工作。

五、延長合於請領資格之加保期間

1986 年修正社會安全法將合格請領失業給付資格之加保期間由六週延長至十三週。此一規定適用於無正當理由之辭職，因犯錯而遭解僱，或拒絕接受合理工作或職業訓練。自 1988 年四月起，合格請領失業給付資格之加保期間更由十三週延長至二十六週。甚至授權主管機關可延長至 312 天。

六、繳納保險費之條件趨於嚴格

1988 年修正社會安全法將請領失業救助之資格條件趨向嚴格。其採計是否免納保之所得狀況，原先採計一年報稅紀錄延長為二年。最低一級應納保之所得標準亦酌予提高。

七、取消學生請領失業給付資格

自 1986 年起，全職學生被取消請領失業給付資格。

八、房貸利率扣減比例降低

自 1987 年起，房產所有人年齡在 60 歲以下者在請領失業給付期間房貸利率減免規定修正為僅在十六週可申請降低房貸利率 50%。

九、16 及 17 歲取消其請領失業給付資格

根據 1988 年修正社會安全法及 1988 年修正僱傭法（Employment Act），對於 18 歲以下輟學生的所得協助規定有所變革。只可申請社會救助，不得申請失業保險給付。社會救助需生活狀況艱困，例如：失能或單親家庭才會核給。社會安全法允許父母自其子女離開學校在一定期間內仍得繼續請領兒童津貼。僱傭法則規定失業者若拒絕接受職業訓練之安排，可能喪失或減少其原請領兒童津貼。而且，16 及 17 歲之未成年人被取消其請領失業給付資格。

十、輟學者失業給付請領權利被限縮

1980 年以前，輟學者一旦離開學校，即有權請領失業給付。自 1980 年起，需經等待期間。需自下學期開學之日起算。

十一、人頭稅與地方稅稅率

根據 1986 年修正社會安全法，住宅津貼（Housing Benefit）與個人所得相連結。當個人所得低於一定水準者，住宅津貼全額發給。當個人所得高於一定水準者，住宅津貼減額發給。其個人人頭稅與地方稅稅率亦按其個人所得狀況訂其減免標準。

十二、社會基金

自 1988 年 4 月起，社會基金取代補充性個人給付。舊制度下，根據個別特殊需求，給與額外給付。例如：購置傢俱及修繕費用均可給付。社會基金成立後，由基金主管官員裁量是否予以支助，且申請人對主管官員之裁量無權上訴，請求救濟。此類給付多屬貸款而非贈與，除非是生育津貼或喪葬津貼才不需返還。為返還借款，社會基金請領人自其每週之給付中核減 15%作為還款之用，並以分 18 個月還款為最長期限。家庭儲蓄超過 500 英鎊者，不

得申請分期還款。(Atkinson and Micklewright, 1989)

1997 年，Tony Blair 領導的「新工黨」，贏得大選，執政後，立即實施全國性最低工資制度，並積極促進就業，增加 100 萬個新工作機會。2002 年 4 月 1 日起，改革公立就業服務中心業務，將社會安全給付部門業務併入，成為「工作與年金部」(Department for Work and Pensions) 的執行單位。一般性求職與求才媒合業務委辦給民間私立人力仲介機構，而公立就業服務中心 (Jobcenter Plus) 專注於特殊就業弱勢族群 (high priority groups)，但其所提供電腦化自動媒合系統仍為英國求職與求才媒合最重要的工具。「新工黨」藉由實施「新政」(New Deal)，提供甚多積極性促進就業方案，幫助失業者尋求地方性就業機會並促進失能者就業。

2010 年，保守黨重新執政後，力圖以縮減各項社會福利給付，使失業者及暫時退出勞動力的隱藏性失業者重返就業，並嚴查失能給付資格。保守黨一向反對最低工資制度，認為有損工作機會，目前僅勉強同意維持新工黨所遺留的制度，但堅持恢復退休年金與退休前薪資掛鉤，並展延退休年齡至 66 歲。

第二節 社會安全網制度與施行

在英國，近年來勞工所得不均情形有擴大的趨勢，此與總體經濟及個體經濟因素均有關聯。自 1970 年代後期開始，勞工所得不均逐漸顯著，至 1980 年代，比起其他工業先進國家更有快速惡化之勢。主要原因包括：失業率升高，至 1986 年達到二次大戰後以來之最高點，失業率 11%，310 萬勞工失業。1987 至 1988 年間曾因經濟景氣回升而失業率下降，但至 1993 年，失業率又升高，失業人數再度達到 300 萬人。工會力量勢微，工會組織率由 1979 年的 58%，降至 1991 年的 38%。另因科技進步，使勞工學歷結構有所改變，男性勞工無學歷者自 1974 年的 52%，至 1988 年間，減少至 32%。男性勞工大學以上學歷者自 1974 年的 5%，至 1988 年，增加至 11%。1980 年代，產業結構起了很大變化，由製造業轉向服務業，非典型就業興起，部分工時工作者增多，且多數為女性。另定期契約工作與勞務外包及派遣工作亦增加。尤其是 1993 年的就業權利與工會改革法（Employment Rights and Trade Union Reform Bill）廢除了最低工資制度，更增添低所得勞工與一般勞工的薪資差距與貧窮問題。

與英國同屬自 1980 年代以來，勞工所得不均逐漸顯著的國家，包括：美國、澳大利亞與瑞典。其共同特徵是科技類勞工供給與需求增加，工會勢微或最低工資未能依勞工生活需求或按原先平均薪資比例調整。但英國在 1980 年代後期，經濟景氣回復，通貨膨脹率下降，勞工實質薪資所得大幅上升，失業率下降，勞工所得不均與貧窮問題便獲得顯著改善。（Paul Gregg and Stephen Machin, 1992）

英國勞資關係自 1980 年代以來，由於柴契爾政府實施打壓工會的政策，造成重大轉變。1991 年，受僱員工有 37% 為工會會員。工會會員人數曾由 1960 年的 9835 千人，工會組織率 41%，逐漸提升，至 1979 年達到巔峰，工會會員人數達 13289 千人，工會組織率 53%，但歷經柴契爾政府認定工會是造成英國經濟不振的元兇，打擊工會是治療「英國病」的重要手段後，工會會員人數至 1990 年降至 9947 千人，幾乎退回 1960 年的水準。即使近年來英國已由工黨長期執政，但工會勢微情況亦難有改善，主因在於：工會會員以正職員工為主，非典型勞工多不參加。工會會員以男性勞工為主，女性勞工多不參加。工會會員以製造業勞工為主，服務業勞工多不參加。由於產業與就業結構改變，不利工會吸收會員，工會趨向勢微。英國工會對於維護薪資公平，素有秉持「正義之劍」（sword of justice）的效果，自工會勢微之後，薪資不平等有趨於惡化之勢。（David Metcalf, 1994）

在英國，1980 年代所實施的青年訓練方案（Youth Training Scheme）是一項很成功的勞動市場政策，雇主獲得補貼用來訓練青年，受訓青年每週獲得生活津貼，雖然有人批評受訓青年成為雇主的廉價勞工，但有更多人讚許此一計畫使受訓青年獲得實用技能，亦使得英國青年失業率由 1982 年的 35%，降至 1989 年的 6.5%。（OECD Labour Force Statistics,

自 1990 年以來，英國已鬆綁法規的勞動市場，帶來較強的經濟成長，給許多人帶來新的經濟機會，吸引外來勞工移入，紓緩科技發展瓶頸，創造更多元化的社會，工作機會眾多，個人經濟問題容易謀求解決。但在可見的未來，英國勞動市場趨於衰退，工作機會減少，失業率升高，所得不穩定，社會緊張增加。(David Marsden, 2011) 隨著勞動市場逐漸國際化，至 2009 年，英國工作人口約有八分之一係出生於國外，此一比例，尚略低於 OECD 各國的平均，外籍勞工對於經濟發展及多元文化頗有貢獻，增加勞動供給，去除技術瓶頸。但已有許多英國人憂慮會排擠本國人的工作機會及壓低薪資。然而，外籍勞工通常從事本國勞工不願從事的工作，只有低技術本國勞工會面臨較高資歷外籍勞工的競爭。(Wadsworth, Jonathan, 2011)

全國性最低工資制度自 2009 年開始實施，最低工資由低薪委員會 (Low Pay Commission, 簡稱 LPC) 決定，他們以不傷害低薪勞工工作機會為主要考量，經實證研究，僅最低薪的 5% 受僱員工受到直接影響，但最低工資調整後會促使最低薪的 10% 受僱員工因雇主相互競爭僱用較高資歷勞工而拉高薪資。(Manning, Alan, 2011)

2008 年 10 月起，英國工作與年金部 (Department of Work and Pensions) 開始實施工作能力評估制度 (Work Capability Assessment) 對於因失能而申請所得救助者，需經專業醫師評估鑑定，本制度為人詬病之處在於僅由專業醫師評估鑑定是否核可退出勞動市場，卻未積極給與醫療協助，但至少因專業醫師嚴格把關使得工作年齡人口申請長期失能給付與救助者，過關機率趨緩。(Nickell, Stephen, 2011)

2009 年，英國財政部長宣布當年預算中編列給與年輕失業者保證就業計畫，該計畫被賦予「給與年輕失業者保證」及「支持英國年輕人」兩種名稱。依該計畫，對於 18-24 歲，已失業達六個月，正在請領尋職津貼 (Job Seeker' s Allowance, 簡稱 JSA) 者，給予至少六個月全職工作機會。此類全職工作機會有數種選擇機會，一為在就業成長的行職業部門，與雇主簽約，在保證就業之前提下，薦送該年輕人接受職業訓練後就業。第二種選擇係尋求未來工作基金 (Future Jobs Fund) 協助，由雇主或慈善團體提供該年輕人六個月部分時間工作。並由政府以最低工資標準支付其薪資。工作提供者無須支付薪資，但應負責培訓該年輕人使其有良好就業展望。第三種選擇係請雇主以正規學徒方式收留，費用由政府負擔。第四種選擇係擔任社區義工，薪資由政府負擔。此一措施，對於近年來英國所經歷二次戰後以來最嚴重的經濟不景氣所造成的失業問題頗有助益。因為現在失業的類型與以往不同，在過去雇主傾向請年長者優惠提前退休以便進用年輕又生產力高的勞工，現在雇主重視年長員工長期在企業任職所累積特殊知識與經驗，遇不景氣時傾向留下他們，而以短期勞動契約進用年輕勞工，遇不景氣時優先請其離職，以致近年來年輕人就學比例有大幅提升的現象。2007

年時，16-17 歲有 76%在學；18-24 歲有 28%在學。至 2009 年，16-17 歲有 82%在學；18-24 歲有 31%在學。（Paul Gregg, 2011）

經歷 1970 年代嚴重經濟不景氣與高失業率的震撼，大多數 OECD 國家均已採取短期擴大就業方案，特別是針對長期失業者與年輕失業族群所實施的公共服務擴大就業方案。此種短期性工作必需不影響正規勞動市場機制，因此，所提供的工作並非平常勞動市場或公部門所可提供。這些工作多以最低工資進用。一旦景氣恢復，就儘力協助此類工作人員獲得正職工作。近期已有若干研究結果顯示，此類公共服務擴大就業方案在協助其參與人員找尋未來工作機會方面，表現最差。因為這些方案短期內，雖暫時解決參與人員沒有工作問題，但亦使得他們延遲尋找其他合適工作，降低其正常就業的可能性，使得其未來就業率低，花更多的時間在享領失業給付或尋求失業救助。至 1990 年代中期，已有許多 OECD 會員國廢棄公共服務擴大就業方案，認為這些方案並無助於參與者尋求永久性工作機會。（Sianesi, 2002）因此，短期性就業方案面臨改革，方法如下：

壹、工作福利（Workfare）

第一波改革措施採兩種方式，以防止參與者降低尋職意願：一為減低短期性就業方案工作的舒適感，將其薪資降至最低工資水準之下，約為其失業給付加上少額津貼或改稱工作福利方案，例如英國的社區工作方案，將參與者工作時數設限，使其所領工資約較失業給付略高。並要求長期請領失業給付者均需參加社區工作方案或就業行動或計畫工作方案（Community Programme, Employment Action and Project Work）。

貳、工作蒐尋（Job Search）

積極協助失業者尋找工作並就其努力尋找工作的情形予以監控。另加強雇主與短期就業方案之求才媒合服務以執行由福利依賴者成為就業者之工作。

參、工作嘗試（Job Trials）

這是英國實施最成功的培養工作經驗方案，自 1993 年起實施。本方案鼓勵雇主試用失業者，試用期間三週。參加之失業者，持續享領失業給付並加給交通費及餐費補助。實施成效證明本方案可有效協助失業者找到工作，而且，政府花費少而效果佳。

肆、對年輕人的新政（New Deal for Young People）

1995 年，英國開始為失業年輕人實施新政，其動機在於許多年輕人經歷長期失業甚至產生放棄工作的怯志心態，這是人力資源的浪費與社會福利資源的耗費。新政的特點是提供四個月加強工作蒐尋，然後提供其四種選擇：推介給雇主僱用；協助其創業成為自營業者；推介接受教育訓練課程；推介前往慈善等非營利團體就業。新政適用於 18-24 歲已失業 6 個月或 25 歲以上已失業 18 個月，對於長期失業之年輕人脫離失業與貧窮頗有助益。（Dorsett and Smeaton, 2008）

伍、對中高齡者加強求職活動 (Intensive Activity Period, 簡稱 IAP)

自 2004 年起，對於 50 歲以上失業者，加強辦理求職活動，先在 14 個就業服務中心試辦，自 2006 年起，全國強制實施，迄今實施成效顯著，不僅中高齡者就業率約提高 5%，請領失業保險給付人數亦以同一比例降低。(Dorsett and Smeaton, 2008)

陸、中間勞動市場 (Intermediate Labour Markets 簡稱 ILMs)

為協助長期失業者去除就業障礙早日回到職場，乃結合地方特色產業提升計畫，鼓勵當地企業或非營利機構提供實際工作機會，雇主可獲 50 週不低於最低工資及因增僱所衍生之必要費用補貼。此項補貼的工作，每週工作 33 小時，以便這些短期臨時性工作者可利用週間時間尋找更合宜的工作。亦可請求雇主准予參加工作崗位外職業訓練，以增進其求職技能。地區就業服務中心針對這些個案予以協助求職並提供生涯諮詢服務。

柒、全球金融風暴後所得經驗教訓

2009 年源起於美國的全球金融風暴，帶給英國二次大戰後以來最嚴重的景氣衰退。幸好整體失業率之上升尚屬和緩，但是年輕人的失業率顯屬嚴峻，使工黨政府必須採取以下措施予以因應。首先，鼓勵持續就學，尤其是未滿 20 歲者。另提出一項保證就學方案，未來五年內將義務教育年齡提高到 18 歲。對於已離校之失業年輕人，政府鑒於以往提供短期工作機會，並使其參與短期職業訓練似未獲得協助其正規工作求職的良好效果，因為閉鎖效應 (lock-in effect)，失業年輕人有了短期工作及職業訓練機會，反而延緩求職活動。因而，這次工黨政府精心設計如下：

- 一、職業訓練係由雇主提供，雇主審慎進行求職者面談、試用、正式進用等完整人事任用程序。
- 二、針對人力短缺的職類進行長期職業訓練，此類訓練約為學徒訓練第三或第四級。
- 三、在民營企業工作或接受政府薪資補助的就業，均有詳細紀錄可尋，作為未來雇主重要僱用參考。
- 四、在政府部門或非營利慈善機構接受短期工作及職業訓練機會者，均由公立就業服務機構協助其求職，以增加成功機率。

近年來，勞動契約類型趨向多元化。自營作業者之比例，由 1980 年的 8%，提升至 2010 年的 13%。部分時間工作者由 1980 年的 14%，提升至 2010 年的 27%。此與女性勞動參與率大幅提升有關。工作場所中，部分時間工作者佔 50%以上者，由 1980 年的 13%，提升至 2010 年的 28%。定期契約勞工亦增加，工作場所中，使用不滿一年定期契約勞工者，由

1980 年的 20%，提升至 2010 年的 33%。使用派遣勞工之工作場所亦大幅增加。以上勞動契約類型趨向多元化的情形，在政府部門特別常見。勞動彈性化通常由雇主掌控。（Brown and Edwards, 2009）

根據英國學者調查研究，約有四分之一生活費用低於貧窮線的家庭，其家長正在失業。另有超過三分之一的案例，貧窮歸因於薪資所得偏低。因此，工作不穩定與所得偏低是英國個人或家庭感到窮乏的主因。英國社會安全網具有兩層架構，一為社會保險給付；另一為經所得狀況調查（means-test）後之社會救助。以英國失業率較高之 1985 年為例，三個失業者中，僅有一個獲得失業保險給付，另外二個必需倚賴失業救助。因為大多數案例，失業者已耗盡請領失業保險給付最長期限，最長一年，仍未能找到工作。在英國，社會安全制度與就業政策相互補充，構成社會安全網。所有國民皆加入社會保險，遇有疾病或失業時，可獲相關給付，維持基本生活水準，另有家庭津貼，以照顧子女；以及老年與失能年金等。對於經評估可以就業者，政府有責任提供工作機會，並以最低工資，保證其基本所得。已婚婦女有子女或高齡年長者需照顧者，以及其他經評估無法就業者，政府亦以社會救助制度，提供其最低所得保障，以消除貧窮問題。（A. B. Atkinson, 1989）

社會保險是現代所得維持政策的核心，絕大多數 OECD 國家社會保險是政府在社會安全的花費中，所佔經費比例最高的。社會保險是防止貧窮最基本的政策措施。但根據工作蒐尋理論，失業保險給付愈優厚，失業者求職愈不積極，失業期間愈延長。因此，有許多削減失業保險給付的呼聲。英國保守黨政府自 1979 年起，開始減少政府在所得維持方面的支出，經所得調查後的社會救助措施被公認為比較可以把錢花在刀口上。將社會保險外包給民間保險公司經營也被認為提供被保險人更多選擇，使給付更有效率的措施。1980 年代，英國政府基於財政考量，拒絕將失業保險給付按通貨膨脹指數調整提高，並將失業保險給付與投保薪資脫鉤，一律採平準費率給付。依子女人數加給的規定亦廢除。有積欠保費者，亦喪失請領失業保險給付之資格。甚至對於失業保險給付納入應稅所得。而在 1986 年 10 月以前，有欠繳保費紀錄者，仍可依其欠繳保費程度，請領失業保險給付 50%至 75%。至於對非典型就業者有利的部分，原規定僅全時間工作者可參加失業保險，自 1986 年起，學生打工亦可參加失業保險；一般勞工從事部分時間工作，自 1987 年起，亦可參加失業保險。

經資產調查（means-test）後之社會救助，對於失業者未具請領失業保險給付資格或所領失業保險給付金額過低者，提供所得維持的協助。但社會救助係計算全家收入狀況，若家庭所得達一定標準，亦無請領失業救助津貼之資格。每週工作時間達 24 小時以上者，不具申請所得補貼之社會救助資格。

自 1988 年 4 月起，所有失業者必須依再出發方案（Restart Scheme），每六個月接受就業能力與就業意願之面談與評估一次。

自 1971 年 8 月起，個別家庭經資產調查(means-test)後，其家庭所得未達政府所訂維持基本生活之最低水準者，可申請保證最低所得維持的家庭所得補充給付(family income supplementary benefit，簡稱 FIS)。單親家庭可申請含子女津貼的單親給付(one-parent benefit，簡稱 OPB)。自 1988 年起，家庭所得補充給付改名為受益家庭(family Credit)。家庭所得包括：夫妻全時或部分工時受僱薪資、從事自營作業所得、已領家庭津貼或其他給付、投資或出租收益、利息所得或其他收益。經評估其家庭所得未達政府所訂維持基本生活之最低水準者，除可請領補充給付外，尚享有免費領取醫師處方藥、免費牙齒護理、免費福利食物等。

英國自工黨 1997 年國會大選獲得壓倒性勝利重返執政後，於 1999 年 4 月起建立一全國性最低工資制度。起初規定 22 歲以上成人最低工資率為每小時 3.6 英鎊，18-21 歲或受訓學員最低工資率為每小時 3 英鎊。自 2010 年 10 月起，提高為每小時 5.8 英鎊。低工資委員會(Low Pay Commission，簡稱 LPC)負責向政府推薦最低工資率。自全國性最低工資制度建立以來，多數年度，英國經濟適逢穩健成長，就業量亦擴增。惟近年英國經濟面臨困境，全國性最低工資制度的影響效果受到各界關切。各方仍簽認全國性最低工資制度是工黨重返執政一項成功政績，不但受到一般民眾歡迎，甚至三大主要政黨均予支持。本制度實施十年來，經許多實證研究結果顯示低工資委員會所推薦的最低工資率，尚稱保守，以 1997 年為例，約為全時工作成年勞工平均工資的 45%，與當時主要工業國家的幅度介於法國的 57%至日本的 31%之間，英國約為各主要工業國家的中位數。低工資委員會在研提調整建議時係參考全國性最低工資制度建立前各業工資委員會(Wage Council)訂定各業最低工資之費率計算公式、OECD 各國最低工資率經購買力平價(purchasing power parity，簡稱 PPP)比較及有關各方所研提最低工資率之成本比較等(Metcalf, 1999)。究竟有多少受僱員工受益？根據低工資委員會 2009 年報告指出，2008 年 4 月，有 958,000 個成年工作職位其每小時最低工資率未達 5.52 英鎊者，應予提高，總計所有成年工作職位總數中約有 4%，薪資獲得提高。自 2008 年 10 月起，每小時最低工資率再調高為 5.73 英鎊，成年工作職位總數中約有 5.3%，薪資獲得提高。

至於全國性最低工資制度的就業影響效果，根據 Dickens et al (2009)一篇追蹤 2001 及 2009 年調高最低工資的經驗指出，沒有足夠證據顯示最低工資的調高有不利就業的影響。再探討調高最低工資對於低薪勞工的薪資結構影響，根據 Machen et al (2003)一篇郵寄問卷調查調高最低工資對於安養護機構員工薪資結構影響的著作中指出，全國性最低工資制度建立之初，約有三分之一員工薪資未達最低工資標準。當時並未引起安養護機構拒不遵循，但約有 30%員工薪資僅達最低工資標準。自從全國性最低工資制度建立之後，此一行業薪資結構產生重大改變，多數員工獲得調高薪資，安養護機構無疑是受到全國性最低工資

制度影響最大的行業。(Mark B. Stewart, 2011)

英國自 1984 年起，建立基本所得保證 (Basic Income Guarantee, 簡稱 BIG)，經資產調查後，並發給住房津貼 (housing benefit) 及兒童津貼 (child benefit)。對於低所得家庭，特別是有未成年子女者，可藉負所得稅獲得基本所得保障，但高所得者稅率則提升。每一個人的邊際稅率至少 40%。所得稅率分為四級，年收入 800 英鎊至 1999 英鎊，稅率 18%；2000 英鎊以上至 9199 英鎊，稅率 33%；9200 英鎊以上，稅率 48%；再高則按所得級距，採累進稅率，最高達 63%。每人每年可獲薪資扣抵 1,725 英鎊。兒童津貼與單親津貼，計入總所得，但子女人數三人以上，免予課稅。(Parker, 1984)

英國自 1998 年起，工黨政府實施新政 (New Deal)，作為積極性勞動市場政策重要方案，自 2009 年 10 月起，更名為彈性新政 (Flexible New Deal)，主要作法先提供 50 億英鎊推動公用事業民營化。2001 年，更花費 13 億英鎊推動職業訓練，補助雇主僱用失業者及補助失業者從事自願工作等，以減少失業。此一構想係參考瑞典經驗，由英國倫敦政經學院教授 Richard Layard 所提出。

新政對拒絕接受合理就業機會之失業保險給付受領人，得停止其請領給付權利。1999 年，另實工作家庭所得稅減免方案 (Working Families Tax Credit)，鼓勵低所得勞工持續工作或重返職場。因此，新政是一種將傳統社會福利朝向工作福利 (from Welfare to Workfare) 之改革。新政措施嘉惠失業年輕人 (18-24 歲)、成年人 (25 歲以上)、單親家庭有就學年齡子女者、失能者、中高齡者 (50 歲以上)。其中，年輕人的教育、訓練與尋職技巧最受關注。2009 年 10 月開始實施的彈性新政，主要在改進就業服務，激勵失業年輕人參加訓練與就業。但因成效不彰且花費昂貴，平均一個就業安置個案花費 31,000 英鎊，至 2010 年 10 月，終止實施。另由 2011 年由保守黨與自民黨組成的聯合政府推出單一工作方案 (Single Work Programme) 代替。單一工作方案旨在簡化工黨執政時代創造新工作機會方案之申請流程，採外包方式，由企業競標，並按實際創造就業機會之成果，給付報酬。

目前執政的保守黨與自民黨聯合政府以「大社會」(Big Society) 為其旗艦政策，其目標在賦予地方民眾與社區自主建立「大社會」，將主政權由政客還給人民。「大社會」的施政主軸，包括以下重點：

- 一、給予地方民眾與社區更大自主權。
- 二、鼓勵地方民眾主動自願參與社區活動。
- 三、行政權由中央下放給地方政府。
- 四、支持合作社、互助社、慈善機構與社會企業發展。
- 五、公開政府資訊，成為透明化政府。

自 2010 年保守黨贏得大選後，首相 David Cameron 積極推動此一政策，釋出 780 億英

鎊慈善基金及 25%政府公共服務契約，供地方民眾與社區推行「大社會」之用途。在野的工黨領袖 Ed Miliband 批評執政者以活絡市民社會為名，行縮減公共社會福利支出之實。此舉只會造成地方弱勢群體更加貪婪，紛爭不斷，而執政者只會以民營化與外包來撇清責任。（<http://www.unitetheunion.org>）

第三章 美國非典型就業市場狀況與社會安全網規範

第一節 非典型就業市場狀況

不像歐洲國家，美國對勞動者就業安全的保障立法，是很少的。政府對工作職場之勞動議題，衍伸並強化其係屬企業的行為，政府角色基本上是少干預的，因此，有關勞資之雇傭關係（employment relations）的內容，除交由集體交涉制度處理外，基本之對應就屬「普通法」之「任意雇用」（hire-at-will）原則，而任意雇用的同義詞就是「任意解雇」（fire-at-will）。面對經濟環境的變遷，導致勞動市場上之就業環境越來越不利於勞動者的就業安全，政府之雇主雇傭「自由」，仍為其勞動政策之指導方針。以貿易全球化出現企業外移之關廠潮，嚴重危害美國勞工的就業安全，政府的勞動行政作為，不是採限制企業外移來降低失業率，而是以補助失業勞工後再就業後之薪資差額的補貼。

1974 年美國制定「貿易調整協助方案」（Trade Adjustment Assistance Program），2009 年新修訂為《貿易與全球化法》（Trade and Globalization Act, TGA）為例。政府以擴大適用範圍：由製造業到服務業與公部門勞工；並由直接受到衝擊勞工擴大到間接受衝擊的勞工。原訂同一工廠只要有三名勞工受衝擊損害才可申請，放寬為不限同一工廠，只要同一產業之勞工三人以上即可申請。之前對受衝擊之失業勞工再就業時，薪資所得或工時低於原有 80%者，才可接受政府協助，放寬為 50 歲以上之失業勞工只要再就業，時薪低於原工作即可認定為協助對象，獲得薪資差額的 50%補助。此外，對非典型工作者之派遣就業勞工，即便勞工的就業環境更趨不穩定、更零碎化，國家的立法規範仍遵循「任意雇傭原則」，容許雇主依勞動力需求自由的僱（解）勞工，同時對於派遣勞動視為雇主臨時需要雇用的臨時性勞動力。不過美國法院對勞動派遣公司是有運用「共同雇主」（joint employers）的概念做判決，要求派遣機構與要派公司共同負起包括《全國勞工關係法》（the National Labor Relations Act），《公平勞動標準法》（Fair Labor Standards Act），《年齡歧視雇傭法》（Age Discrimination Employment Act）或是《平等給付法》（the Equal Pay Act）所關範之雇主責任。法院之「共同雇主」概念的判決，或許能讓企業在是否要運用派遣勞工時納入考慮因素。

對於美國社會保障法制所提供之各種社會福利保障項目，譬如年金、健康保險與失業保險等，傳統上是以穩定的、長期雇傭關係的勞動者為主。對應勞工就業穩定性日趨衰退的發展趨勢，由單一雇主基於其人力資源與社會福利政策的社會安全措施，實務上已逐漸偏離大部分美國勞工；而政府至今也無放棄雇主之「任意雇用」的基本教義，因此，大約在 1990 年代的中期以後，逐漸已有替代方案的呼籲，即要發展「多雇主的工會」（multiemployer unions）與可攜帶（portable）或是由公部門提供之年金制度與健康保險，來代替由單一雇主

基於人力資源所發展之社會福利制度。替代方案背後之指導原則，仍繼續著美國長期以來的傳統，以勞動者之集體交涉運作來保障勞動者之勞動安全。國家角色一直以來就被視為屬支援的(supportive)，而非為干預者(interventionist)。

非典型就業勞工在勞動市場上被歸類為低度運用之人力，一般認為其工時不足、所得偏低、學用不合等，如因低所得變為「貧窮族」，則需社會安全網加以協助脫貧。

自二次戰後以來，美國經濟經歷一段持續穩健成長，實質薪資成長及低失業率。經濟繁榮的果實由貧窮族、中產階級與富人共同分享。自 1940 年代後期至 1960 年代初期，「貧窮族」已大幅度減少。但仍有經濟與社會學家們認為，低教育程度勞工、少數民族及婦女，並沒有公平分享經濟繁榮成果。(Galbraith, 1959; Harrington, 1962; Lampman, 1959) 他們呼籲政府應採抗貧措施，作為經濟發展策略之一環。為回應大眾的關切，美國詹森總統(President Lyndon Johnson) 於 1964 年 1 月，宣佈向貧窮宣戰。他在當年向美國國會提交的總統經濟報告書第 15 頁中指出：我們無法亦無需等待經濟逐漸成長，使「貧窮族」自動脫離貧窮線。我們知道該做什麼，像美國這樣一個富裕的國家，有能力承擔此一責任。提升就業率，加速經濟成長，反歧視，改善勞動市場，擴大教育機會，改善健康，協調老年人與失能者，就是對抗貧窮最好的方法。政府採取行動，可以改進經濟表現、提升貧窮族群生產力，去除因歧視所造成經濟活動參與之障礙。

詹森總統對抗貧窮的努力目標並未實現，不僅 1960 年代，美國經濟表現不如預期，至 1970 年代中期，更陷入艱難。因為科技進步使用勞力大幅減少，全球化市場改變產品結構趨向輕、薄、短、小，最低工資無法配合通貨膨脹適時調整，工會力量勢微，團體協約所保障工人比例減少等。

自 1970 年代初期至 1990 年代初期，失業率升高，實質薪資成長緩慢，雇主所提供之健康保險與退休年金，不如從前。雖然 1980 年代後期至 1990 年代後期，經濟好轉，但經物價指數調整後之勞工薪資，2003 年仍不如 1973 年。

經過 40 年向貧窮宣戰，進展有限。僅老年貧窮族大幅減少。1970 年代中期，老年人的生活較其他族群，顯然較有安全感。此後，美國不再以對抗貧窮作為國家優先政策，而以需要照顧兒童的家庭為優先。1990 年代後期，英國發起重要對抗貧窮措施，在美國造成迴響。

第二節 社會安全網制度與施行

壹、對抗貧窮政策的範圍：經所得調查的方案

美國政府在社會福利方面的支出頗大，雖然佔 GDP 之比例尚不如其他福利國家。美國社會安全管理局於 2002 年指出：公共社會福利經費包括：現金給付、福利服務、行政費用等，包含社會保險及社會救助方案在內。自從向貧窮宣戰以後，社會福利經費支出大幅成長，佔 GDP 之比例，由 1965 年之 11%，成長至 1975 年之 18%。至 1995 年，更成長至 21%。若去除醫療衛生方面之花費，則其他社會福利經費支出，佔 GDP 之比例，由 1965 年之 10%，成長至 1975 年之 15%。至 1995 年，略降至 14.8%。

所得維持方案是市場經濟中對抗貧窮的主要策略，此類方案主要分為兩類：社會保險及社會救助方案。對於社會保險方面的花費遠超過社會救助方案之花費。以 2002 年為例，社會保險給付支出超過社會救助方案之花費五倍多（\$4530 億美元 vs. \$825 億美元）。社會保險之給付水準主要係按過去由勞資雙方共同繳納保險費之多寡等因素而定。社會保險種類包括：生、老、病、死等社會安全給付，失業保險，職業災害保險，退除役軍人保險等。被保險人無需證明其財務需求，即可獲得給付。社會保險對於去除貧窮，貢獻卓著。至於社會救助方案僅對於所得低於一定水準者，給予救助。這些方案包括：現金給付、食物券、學校營養午餐、醫療照護、獎助學金、就業與訓練、住宅及其他福利服務等。

目前最主要的現金給付方案包括：急需救助家庭緊急協助方案（Temporary Assistance to Needy Families, 簡稱 TANF），主要救助對象為有子女之家庭；補充安全所得方案（Supplemental Security Income program, 簡稱 SSI），主要救助對象為老年、失能者；薪資所得稅減免方案（Earned Income Tax Credit, 簡稱 EITC），主要救助對象為貧窮工作族群及近貧家庭有子女者。

自從向貧窮宣戰後，現金給付方案大幅成長，但自 1970 年代中期以後，已減緩。以 1978 年為例，現金給付僅為所有經所得調查方案各類給付之 29%，約與醫療給付支出相當。食物券支出，約佔 11%；就業與訓練方案支出，約佔 11%，其餘則為住宅、教育與其他福利服務支出。至 2002 年，醫療給付支出已佔所有經所得調查方案各類給付之 54%；現金給付支出降至 20%，就業與訓練方案支出，更降至 1.5%。（Burke, 2003）以經所得調查方案現金給付支出估計，向貧窮宣戰十年後，對於每一貧窮人口平均現金給付支出，由 1968 年的 \$681 美元，增加至 1976 年的 \$1067 美元，成長 57%。但十年後，至 1989 年，對於每一貧窮人口平均現金給付支出，卻降至 \$987 美元。但薪資所得稅減免方案（Earned Income Tax Credit, 簡稱 EITC）支出，卻在 1990 年代快速成長，對於每一貧窮人口平均支出，至 2002 年，增加至 \$1454 美元，成長 47%。四口家庭之貧窮線，在 2002 年為 \$18,392 美元。根據

Danziger 與 Plotnick (1986) 估計，在 1965 年，現金給付使 37% 貧窮人口脫離貧窮。至 1976 年，提高至 68%。但至 1983 年，卻降至 46%。至 1996 年，約為 44%。經所得調查之社會救助方案支出，在 1970 年代中期大幅成長的原因，係薪資所得稅減免方案（Earned Income Tax Credit, 簡稱 EITC），主要救助對象為貧窮工作族群及近貧家庭有子女者，大幅成長所致。至 1990 年代中期更成為貧窮工作族群及近貧家庭有子女者，對抗貧窮之政策核心。

貳、對抗貧窮政策實施四十年：福利改革以貧窮工作族群及近貧家庭有子女者為主軸

自 1970 年代中期起，經所得調查方案中以醫療給付支出成長最快，現金給付縮減。至 1980 年代初期，社會福利改革仍以如何減少對於福利之依賴為主，大眾不滿政府社會福利支出增加對脫貧成效卻不彰。至 1990 年代中期起，社會福利改革不再以提高不工作貧窮族群之所得，而改為提供工作機會給想工作卻找不到工作的族群為主。

參、向貧窮宣戰

向貧窮宣戰所提出的對抗貧窮策略提出當時，並不包含公共服務擴大就業計畫或對於不工作貧窮族群增加現金給付，除非補助對象是年長者或失能者。美國勞動部積極呼籲應實施鼓勵就業方案。但當時詹森總統的經濟顧問群非常有自信認為，自二次戰後以來穩健的經濟成長可長期持續，工作機會將不虞缺乏。他們強調應提高貧窮工作族群的薪資水準。詹森總統在 1964 年 3 月向國會提出制定「經濟機會法」（Economic Opportunity Act）的特別報告中指出：提高貧窮工作族群的薪資水準，社會福利經費支出反而可以減少。如果我們能夠提高一千萬貧窮工作族群的薪資，即使一年每位只增加一千美元，我們國民總生產即增加 140 億美元。我們尚可減少社會救助支出。

所以原始對抗貧窮策略的核心是提升勞動市場貧窮工作族群的生產力。有助提升就業能力的職業訓練方案特別被重視，特別是針對青少年，經由技職教育及工作崗位訓練，提升其技能水準。這些職業訓練方案的畢業生，均協助其尋找工作，並不再追蹤其就業情況，因為當時美國失業率達到歷史新低，即使是低技術工人也很容易找到工作。

在此時期，大眾並不關切福利依賴問題，因為需要救助而參加有子女家庭濟助方案（Aid to Families with Dependent Children, 簡稱 AFDC）者並不多，全美僅 4 百萬人。後來對抗貧窮策略放寬濟助標準後，至 1969 年，需濟助案例增加到 600 萬。美國總統乃啟動一系列福利改革計畫。

肆、家庭協助計畫與福利擴張

1969 年，尼克森總統提出家庭協助計畫（Family Assistance Plan, 簡稱 FAP）以取代有子女家庭濟助方案。其中，訂定全國福利給付最低標準，對於需濟助家庭，保證給予基本年度所得，但要求無未成年子女的家庭，必需找工作做。尼克森總統特別指出：接受濟助家庭的母親，如有未上學之子女，如決定在家照顧子女，不會受到減少福利給付的懲罰。我們不會要求有未上學子女的母親一定要工作。此一觀點與有子女家庭濟助方案的原始理念一致，1960 年代，美國傳統觀念仍認為母親應留在家裡照顧未上學之子女。

家庭協助計畫與其他負所得稅計畫（Negative Income Tax Plans）均主張應對雙親家庭擴大現金給付。先前的有子女家庭濟助方案僅提供單親家庭濟助。並設定全國福利給付最低標準，各州在不低於此一標準，得自行訂定福利給付水準，因此，各州標準不一。先前的有子女家庭濟助方案使受濟助家庭不願出來工作，因為有工作後，依薪資被扣減之福利給付比例甚高。新的改革措施旨在減少貧窮家庭，對於出來工作者，反而提高其福利給付水準，以提升其工作意願。甚至對於先前無資格請領福利給付之貧窮工作族群，亦放寬其請領福利給付之資格條件。

家庭協助計畫與其他負所得稅計畫均未能獲得國會參眾兩院表決通過。後來，在負所得稅計畫中加入了食物券計畫（Food Stamp Program）。1970 年代中期，全國性福利計畫中增加食物券發放計畫，按受濟助家庭之成員多寡，不計其居住期間長短，婚姻狀況與謀生方式。所得維持方案在 1960 年代後期及 1970 年代中期仍持續擴張。此後，更有新方案推出，例如：1975 年開始實施的所得稅抵減方案（Earned Income Tax Credit），補充安全所得方案（Supplemental Security Income），福利給付水準更為提高，請領福利給付之資格條件更為放寬。參加有子女家庭濟助方案的受益人數，由 600 萬人提高至 1100 萬人。食物券計畫受益人數，由 100 萬人提高至 1900 萬人。

由於請領現金及實物給付之人數大幅成長，已降低貧窮家庭的工作誘因，福利給付預算大幅增加，引起社會大眾及決策者的關切。抱怨對抗貧窮計畫鼓勵懶惰，應透過勞動市場政策提高其就業率與薪資所得。1970 年代初期，經濟景氣衰退，失業率提高，各界主張應提升弱勢族群之技能水準以增進其就業機會。

1971 年通過緊急就業法（Emergency Employment Act）將自 1930 年代大蕭條（Great Depression）以來所實施的公共就業服務計畫予以納入。由各級政府加強合作，對抗經濟不景氣。1973 年，訂定總合就業與訓練法（Comprehensive Employment and Training Act），大幅擴增就業與訓練經費。1976 年，修訂總合就業與訓練法，特別為弱勢族群，尤其是長期失業者及正接受社會救助者，實施公共服務擴大就業計畫。1978 年，約有 75 萬人參加公共服務擴大就業計畫。

伍、更佳工作與所得方案：擴大現金給付與工作機會

1977 年，卡特總統提出更佳工作與所得方案（Program for Better Jobs and Income, 簡稱 PBJI），經由負所得稅制，整合並擴大實施對於未工作及已工作之貧窮族群現金福利給付，擴大實施公共服務擴大就業計畫及加強職業訓練。更佳工作與所得方案在 1980 年，共創造了 140 萬個以最低工資計薪的公共服務擴大就業工作，共計花費 88 億美元經費。本方案是第一個由總統提出的福利改革計畫，對於未工作之貧窮族群要求以參加公共服務擴大就業工作為請領現金給付的前提條件。

更佳工作與所得方案持續實施，其重視應參加工作的精神，在 20 年後，於 1996 年所提出的福利改革計畫中，仍然延續。在所得稅抵減方案中，亦包括鼓勵參加工作的精神。1990 年代後期，英國首相布萊爾所推動對於參加工作的貧窮族群增加現金給付的政策，亦深受美國所實施更佳工作與所得方案之影響。

以先前尼克森總統所實施的家庭協助計畫為例，單親家庭有六歲以下幼兒之母親，若參加更佳工作與所得方案，仍然不需工作。但若擁有最年輕之子女已達七至十四歲，則該母親必須參加部分時間工作；擁有最年輕之子女已達十四歲之母親，則必須參加全時間之工作。對於無法找到工作的父母親，提供公共服務擴大就業工作是最終不得以的手段。參加更佳工作與所得方案，領取福利給付者，若從事低薪工作，仍可繼續領取福利給付。不論其家庭成員組成及居住期間長短。本方案已使許多家庭脫貧成功。但因本方案大幅增加聯邦政府社會福利經費支出，因而遭到國會否決。

更佳工作與所得方案亦設法增加雇主對於低技術勞工之需求。參加本方案的貧窮族群有些雖努力尋找工作，仍難在公私部門獲得工作機會。因此，提供其以最低工資計薪的公共服務擴大就業工作應為解決其非自願性失業問題的好方法。1996 年，美國柯林頓總統所提出的福利改革方案受到批評，主要原因是其忽略勞動市場的需求面，雖然規定對於未工作者，取消其領取福利給付之資格，但並未主動提供他們工作機會，造成不公。

更佳工作與所得方案是第一個對於拒不接受政府提供工作者，給予拒絕其福利給付申請之懲罰。例如：一個福利給付之受領人，無法自行找到一份部分時間工作，卻拒絕公共服務擴大就業計畫所提供的部分時間工作，則將被取消其在家庭福利給付中屬於其原可申領的一份。其子女仍可領取福利給付。自 1996 年福利改革法案通過後，聯邦政府更強制規定，家長若不遵應努力尋找工作之規定，全家的福利給付均將被取消。

陸、雷根總統大幅縮減社會福利預算，防止福利依賴

美國雷根總統上任後，大幅修改社會福利政策。他認為過去數十年來，美國社會福利擴張過速，降低福利給付案件，縮減社會福利預算，成為其對抗貧窮的首要目標。更加強了福

利給付請領人應先努力尋找工作之要求。

雷根政府反對家庭協助計畫及更佳工作與所得方案所支持有工作之貧窮父母同時領取工資與福利給付之規定。雷根政府認為對於工作的規定愈嚴格，愈能驅使貧窮族群更努力找工作。公共服務擴大就業計畫沒有必要，只會對民間勞動市場產生不當的干預。因此，廢除了總合就業與訓練法。自總合就業與訓練法被廢除後，美國再也沒有任何總統以公共服務擴大就業計畫來解決循環性或結構性失業問題。

1981 年，通過總合預算調諧法（Omnibus Budget Reconciliation Act），大幅調降社會福利經費預算達 14%，並取消自 1960 年代後期起持續實施的鼓勵領取福利給付者仍可工作規定。此項政策改變引起社會大眾不滿，因為貧窮工作族群難以再同時領取福利給付。領取福利給付者極高比例不再工作，這是有子女家庭濟助方案支持者最感憂慮的。自 1980 年代中期以後，福利改革計畫變成貧窮為個人責任為主軸。

柒、所得稅抵減方案：擴大對貧窮工作父母的現金給付

至 1980 年代中期，對於不工作的福利給付請領人，已難再請領現金給付。但對於有工作的貧窮或近貧族父母，則仍透過薪資所得稅減免方案增加發給現金給付。

在負所得稅制下，對於不工作的家庭，其福利給付設定上限。當薪資所得增加達一定程度者，福利給付亦開始按比例下降。但在薪資所得稅減免方案下，不工作的人得不到任何給付。薪資水準未達全年全時間（約一年 2000 小時）最低工資前，持續補貼其福利給付。若薪資水準持續上升，超越全年全時間（約一年 2000 小時）最低工資時起，福利給付之補貼開始遞減，直到薪資水準達貧窮線的兩倍，福利給付之補貼將終止。

所得稅抵減方案由國稅局（Internal Revenue Service）執行，可不背負社會觀感不佳的社會福利污名。當家庭申報其年度所得稅時，符合上述補貼規定，將會收到國稅局寄發的支票。國稅局對於一兩個小孩以上家庭，最高補貼金額，以當年幣值，1975 年為 \$400 美元，1986 年為 \$550 美元，1991 年為 \$953 美元，2003 年則為 \$4204 美元。

所得稅抵減方案歷經雷根總統、老布希及柯林頓總統的稅制改革，補貼金額迭有增加。受益的家庭數，亦由 1975 年的 500 萬，1986 年增至 750 萬，1988 年增至 1100 萬，至 2001 年更增至 1700 萬。

1975 年，單親家庭母親全時全年以最低工資工作，約可獲 10%其全年薪資之補貼；至 1990 年，其所獲補貼提高至其年薪的 15%。至 2003 年，經柯林頓政府放寬標準後，單親擁有兩個小孩家庭，母親全時全年以最低工資工作，可獲 40%其全年薪資之補貼。所得稅抵減方案之補貼係配合通貨膨脹與最低工資調整。2002 年，聯邦政府所支付補貼金額達 280 億美元，有 1700 萬家庭受益。相較之下，同一年度，聯邦與州政府所支付急需救助家庭緊急

協助方案的經費僅 130 億美元，受益家庭僅有 200 萬。

捌、家庭支援法：維持福利亦支援就業

1988 年訂頒實施家庭支援法（Family Support Act, 簡稱 FSA），反應兩大黨達成協議，擴大社會安全網，對於受益人的工作要求，更為強化。本法擴大實施有子女家庭濟助方案，由單親家庭擴展至雙親家庭。特設過渡基金供找到工作家庭維持兒童照顧及醫療照護費用。並要求各州政府應設立工作機會與基本技能訓練方案（Job Opportunities and Basic Skills Training Program, 簡稱 JOBS），協助更多福利依賴者找到工作。

兩大黨所代表的自由派與保守派對於此一由福利到工作的方案，執行細節歧見仍多，以致家庭支援法僅實施數年旋即告終。自由派認為，福利改革應使受益者有更多的機會接受訓練，培養工作經驗，協助他們由福利過渡到工作的過程中，找到好工作，獲得高工資。保守派則認為，應嚴格要求有工作，才能獲得政府進一步資助，其家庭所得是否提升，在所不問。他們認為，任何工作都是好工作，至少能夠獲取工作經驗，為未來獲致更高薪的工作而準備。

1990 年代初，福利改革議題爭論不休，對於如何要求應工作，為爭議問題之核心。最成功的工作機會與基本技能訓練方案之一是加州河濱鎮發展出一個「工作優先」策略。其理念是「任何一份工作都是好工作，要在勞動市場成功，先要加入，發展良好工作習性與技能，而非在教室死讀書」（Brown, 1997）。此一「工作優先」策略，減少政府所需投入教育、訓練或對福利依賴者擴大援助的資金，亦減少了薪資所得稅減免方案所需補貼的資金，只需將福利依賴者儘速投入工作，無需先訓練以便找到「好工作」。

工作機會與基本技能訓練方案提高了福利依賴者對於工作的期待，對於不願合作者，也給予懲罰。本方案降低單親母親可不工作之子女年齡規定。一旦其子女年齡達到 3 歲，單親母親就必需從事每周 20 小時以下的部分時間工作。其子女年齡達到 6 歲，單親母親就必需從事每周 40 小時以下的部分時間工作。單親母親為隨時準備投入工作，必須參與政府為其設計的就業準備計畫，才能享有政府持續提供子女照顧、交通以及其他工作相關費用。

工作機會與基本技能訓練方案使政府與福利受益者相互體認，彼此應負的責任。福利受益者應盡個人責任，儘量利用政府所負責提供的教育、訓練與工作機會。如果政府未能負責提供教育、訓練與工作機會，福利受益者將不會受到懲罰。幾年之內，福利受益者之責任逐漸被強化，而政府的責任卻逐漸被縮減。

玖、1996 年的福利改革：現金給付之停止

1980 年代末，1990 年代初，福利受益者人數由原先 110 萬人，增加至 140 萬人。雖與

經濟景氣衰退有關，但社會大眾公認工作機會與基本技能訓練方案是失敗的，家庭支援法也有瑕疵。1992 年，科林頓總統競選政見，即以福利改革作為其內政首要議題。1996 年，科林頓政府頒布個人責任與工作機會法（Personal Responsibility and Work Opportunity Act, 簡稱 PRWORA）。本法取代有子女家庭濟助方案及急需救助家庭緊急協助方案中的現金給付規定，這項規定是自 1930 年代社會安全法（Social Security Act）訂頒實施迄今。根據個人責任與工作機會法，各州自行決定誰有資格接受現金給付。本法大幅降低聯邦與州政府的社會福利支出。聯邦政府對於州政府的補助以 1994 年度補助額度為上限；州政府則可按 1994 年度社會福利支出，削減 25%。

每一州可自行選擇其改革模式，其中包含如何提供公共服務擴大就業工作。但大多數州均努力削減社會福利支出，而不熱衷提供工作機會。

新的改革重點在於，聯邦政府規定各州政府對於任一現金給付受領人一生中所受領現金給付最長不得逾 60 個月，各州得自訂短於 60 個月的規定。但聯邦政府准許各州，在請領福利給付全部案件總數 20% 以內範圍內，使用聯邦政府基金繼續給與現金給付逾 60 個月。對於工作的要求，新增許多例外規定。單親家庭沒有子女在 3 歲以下者，母親必須工作或參加工作有關的活動至少每周 30 小時，才有資格繼續請領現金給付。各州政府可自行規定有關其最小子女達到幾歲，母親必須工作或參加工作有關的活動。尼克森總統時代規定，最小子女在 6 歲以下，母親不必工作或參加工作有關的活動。有些州現在已降低到子女出生逾 13 周後，母親即必須工作或參加工作有關的活動。

拾、個人責任與工作機會法的經驗教訓

1996 年的福利改革，達成若干理想目標，例如：請領福利給付案件總數降至數十年來最低點，更多單親母親參加工作，兒童貧窮問題大幅減少，許多州政府使用先前以現金給付補助不工作者之資金，用於補助已參加工作但薪資太低，或對於貧窮工作族群補助其子女照顧或其他福利服務費用。有少部份福利給付受益人因嚴重的個人問題以致無法參加工作，仍受限新法規定，不能享領現金給付。即使 1990 年代後期經濟景氣好轉，失業率已降至 30 年來最低點，亦復如此。茲列舉個人責任與工作機會法幾項值得檢討的個案如下：

第一，要支援家庭，工作是唯一選擇，不能仰賴福利。如果不依規定工作或參加工作有關的活動，將受懲罰，喪失請領現金給付及食物券之資格。

第二，單親家庭之母親回到職場比例大增。1960 年代後期至 1980 年代後期，約 70%。至 2001 年，經濟景氣衰退前，已達 85%。

第三，因對於福利給付請領人之工作要求趨緊，貧窮家庭收入增加，貧窮族群有減少趨勢。尤其，自 1997 年各州實施兒童健康保險後，貧窮工作家庭子女之照顧更加周全。

第四，個人責任與工作機會法實施後，少數福利給付請領人因缺乏知識、技能與經驗或因身心健康問題或家庭暴力問題而無法工作。1996 年以後所實施的「工作優先」策略，只強調應儘速回到職場，而未考量這些弱勢族群的個別問題，缺乏關懷照顧。（Danziger and Seefeldt, 2002）

如果福利給付請領人已經努力尋找工作，但公立就業服務機構經相當期間仍無法提供適當工作機會就逕行取消其福利給付，並不合理。至少應提供其在社區服務的工作機會，以彌補其福利給付遭取消之缺憾。

低薪公共服務擴大就業工作是對抗貧窮與長期失業的好方法。但對於有個人問題無法工作者，仍需提供其擴大社會服務與過渡到工作的協助。

1996 年的福利改革取消現金給付，使未工作的貧窮家庭失去社會安全網之依靠，但若減少貧窮問題，仍需妥謀資金，完備相關配套措施。

拾壹、貧窮趨勢與對抗貧窮措施之效果

一、貧窮趨勢

美國所採對抗貧窮措施對於降低中高齡者之貧窮比例較其他年齡層明顯。根據 1959 年之人口普查資料，年長者貧窮比例約為 37%，遠高於 18-64 年齡層之貧窮比例 17%。至 1999 年，年長者貧窮比例降為 7%，而 18-64 年齡層之貧窮比例則為 9%。

1960 年代，因經濟成長快速，各年齡層之貧窮比例均顯著下降。但在 1969 年至 1999 年之間，兒童與成年族群貧窮比例沒有顯著下降，1969 年，成年人貧窮比例為 10%，至 1999 年，降至 9%。同時期，兒童貧窮比例則由 17%，降至 14%。（附圖一）1970 年代初期至 1990 年代初期，因經濟成長緩慢，低教育程度勞工實質薪資下降，有兒童家庭所領現金福利給付，經通貨膨脹指數平減後，反而下降；失業者領取失業給付之比例亦降低，實質最低工資亦下跌。

反觀年長者之貧窮比例，同時期，持續下降。前 20 年，可歸因於政府福利給付增加之效果。1965 年至 1973 年之間，國會七次通過全盤福利給付增加之法案。例如：1968 年，提高 13%，1969 年，提高 15%；1971 年，提高 10%；1972 年，提高 20%。（Derthick, 1979）此後，國會通過自 1975 年起，社會安全給付按通貨膨脹指數調整。

此外，1972 年，訂定補充社會安全方案（Supplemental Security Program, 簡稱, SSI），對於年長者，盲人及失能者，實施負所得稅或保證年所得。補充社會安全方案提供因工作時數不足而不具請領社會安全給付資格之年長者，一種無需事先繳納保費，亦無需經所得調查的現金福利給付。本方案亦提供因低薪致所領社會安全給付亦偏低者，補充社會安全給付。所有貧窮老人均可按月領取現金給付，但並不包括貧窮的小孩或成年人。

自 1970 年代初期至 1990 年代初期，勞工的薪資所得跟不上通貨膨脹。而社會安全給付係配合平均薪資、貧窮線及政府對非年長者之福利給付調整。例如：1960 年，年長已婚夫婦年度社會安全給付約為貧窮線的 80%。至 1970 年，社會安全給付調高至與貧窮線相當，至 1980 年甚至高於貧窮線 34%。（Smolensky, Danziger 與 Gottschalk, 1988）1964 年，一位單身男性退休老人之社會安全給付約為非主管生產工人平均年薪的 20%。至 1999 年，此一比例，提高至 45%。

根據統計，1975 年至 2003 年之間，老年家庭倚賴政府救助者，其所得約有 41%來自政府現金移轉，給付水準長期維持不變。同時期，單親家庭倚賴政府救助者，在 1975 年，約有 23%來自政府現金移轉，此後持續下降至 1985 年的 14%，1995 年的 12%，至 2003 年，則只剩 7%，其領取給付水準大幅降低。降低幅度最大的年度為 1975 年至 1985 年之間，及 1995 年至 2003 年之間。（附圖二）由此一趨勢看，顯見反貧窮措施政府現金移轉之有效性，對於老年人遠超過對於有兒童的家庭。

拾貳、反貧窮措施政府現金移轉之有效性

美國社會安全網對於老年人之保障遠比對於有兒童的家庭周全而有效。其他工業國家做法恰與美國相反。（Rainwater 與 Smeeding, 2004）因此，其他國家的兒童與老人貧窮率不會像美國有這樣大的差距。（附圖一）

過去數十年來，美國政府現金移轉的反貧窮效果，如附表一所示，1967 年與 1979 年比較，所述反貧窮措施並未包括非現金給付或所得稅抵減方案之現金補貼。顯示反貧窮措施政府現金移轉，對於 65 歲以上老人脫離貧窮，其效果遠勝於對於有兒童的家庭。

附表二比較 1979 年、1996 年及 2002 年，美國政府現金移轉對於 65 歲以上老人與對於 18 歲以下兒童的反貧窮效果，亦顯示反貧窮措施政府現金移轉，對於 65 歲以上老人脫離貧窮，其效果遠勝於對於兒童。

2008 年底，全球金融海嘯自美國紐約華爾街爆發，2009 年 1 月起，美國歐巴馬總統剛上任，經濟突然大幅萎縮，企業大量關場歇業，大量裁員，平均每月損失 741,000 個工作，很多人被迫接受非自願性部分工時工作。美國開始經歷 1930 年代經濟大蕭條以來，最嚴重的經濟衰退。美國人普遍所得下滑，貧窮族群增加。民主黨政府趕緊提出「美國復甦與再投資法」（the American Recovery and Reinvestment Act），大幅增加公共投資，並強化社會安全網。經第 111 屆國會通過，自當年九月開始實施後，勞動市場開始顯著改善。自 11 月起，非農業就業平均每月僅損失 11,000 個工作，且已有 160 萬個工作機會被創造或維持下來。有 200 億美元被用來支應食物券，每年協助 3500 萬人維持日常飲食。另協助貧窮家庭子女教育、衛生醫療、兒童照顧、緊急救濟等，並協助公私部門創設或維持工作機會。有

兩項方案被認為對於協助美國人脫貧最有幫助，一為「薪資所得稅減免」(Making Work Pay Credit)，對於年薪 95,000 美元以下者，薪資所得稅抵減 400 美元；夫妻年薪 190,000 美元以下者，薪資所得稅抵減 800 美元，使得 160 萬人，包括 50 萬名兒童脫貧。二為「提升補充營養協助方案 13.6%水準」，此一方案協助 110 萬人脫貧，包括 50 萬名兒童。(United States Congress House of Representatives, Committee on the Budget, 2010)

拾參、美國經驗對於其他國家之啟示

自尼克森總統開始，反貧窮措施由政府政策之首要，跌到很不受重視的公共政策議題。雖然美國政府仍然強調機會均等，但與大多數工業先進國家相較，美國社會安全網並非周全且有效。美國窮人比例亦高於大多數工業先進國家，但根據民意調查，美國人多數認為與其給窮人現金救濟，不如給他們工作機會。以工作為基礎的社會福利改革，近年來，已成為美國社會安全網的核心架構。低收入家庭中，尚有工作能力者，均應設法使其回到職場，使其家庭達到自給自足為目標。(Carolyn J. Heinrich and John Karl Scholz, 2009)

任何反貧窮措施必須有穩定的經濟成長環境相配合，否則無法成功。在全球化競爭激烈與科技變遷持續快速的年代，必須設法累積人力資本，提升勞工的就業技能。全球化與節省勞力的科技進步，對於各國均感受到樽節薪資成本的強大壓力。因此，生產力的提升才是提高實質薪資所得的好方法。長期而言，應致力於提高就學率及提升勞動力教育品質。維持經濟穩健成長，提升貧窮族群就業技能是對抗貧窮首要努力目標。因此，總體經濟與教育政策是成功減貧策略的必要組合。

美國 1960 年代的經驗與英國 1990 年代後期的經驗告訴我們，強而有力的政治領袖及願意投入必要資源是對抗貧窮的先決條件。美國的經驗顯示其長期致力為老年人減貧已經成功。英國則在協助貧困兒童脫貧方面績效卓著。但這兩個成功案例，政府均所費不貲。

美國人身處 2009 年全球金融海嘯的發源地，經歷這場經濟大衰退 (Great Recession) 後，美國人驚覺自 1939 年經濟大蕭條 (Great Depression) 後，由羅斯福總統 (Franklin D. Roosevelt) 所建立的社會安全網，竟然漏洞百出。低所得家庭必須自行面對經濟不安全，社會安全網所能提供的保障甚為有限。因為目前勞工的工作形態與 80 多年前大不相同，以前一個勞工在工作生涯中跟隨同一雇主可以高達 40 年，現在大約只有五年。以前絕大多數勞工是男性，現在已有約 50% 為女性，其中，包含單親家庭之家計主要負責人。而且，已有超過 25% 勞工是非典型工作者，難怪 80 多年前所建立的社會安全網漏洞百出。誠如歐洲改善生活與勞動條件基金會 (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) 研究指出：建立新的社會安全網應同時檢討現行勞動市

場狀況、社會安全制度、各項勞動法規等，既要有足夠的彈性，使企業保有高度競爭力，又要兼顧勞工之就業安全與所得保障。新的社會安全網不僅要使勞工度過經濟環境惡劣的難關，尚需兼顧其子女的照顧，失能或傷病的處理，甚至包括其終身學習與技能之發展。因此，美國勞動力投資法（Workforce Investment Act, 簡稱 WIA）必需重新檢討，不僅加強與企業需求之連結，而且應提供接受訓練者其生活與子女照顧需求。

低教育程度勞工的失業率，由 2007 年的 6.7%，跳升至 2009 年的 15.5%。尋職者平均約 6 個月才能找到一份工作。這麼高失業率的背後，尚隱藏著嚴重的低度就業問題。根據美國勞動統計局的資料，約有 900 萬勞工從事部分時間工作，他們其實很想找一份全時間工作，但找不到。自 2009 年全球金融海嘯開始以來，此種部分時間工作勞工增加了 400 萬人。（Shelley Waters Boots and Karin Martinson, 2009）

失業保險制度也與勞動市場現況及低薪勞工的需要脫節。失業者中約僅有 3 分之 1 可以請領失業給付，低薪失業勞工可以請領的比例更低。失業給付尚不及失業勞工失業前薪資的一半。雖然美國復甦與再投資法（American Recovery and Reinvestment Act, 簡稱 ARRA）有增加失業給付之規定，但有些州因財務狀況欠佳，拿不出配合款，因而不願實施。有七個州，為增加失業給付已向聯邦政府財政部借款超過 20 億美元。到 2009 年底，有 20 州必需向聯邦政府財政部借款支應。

下一世代的社會安全網政策必需將勞工與經改進及擴張的教育與訓練制度相連結。特別對於部分時間工作者，給予財務援助；對於低所得的個人，教導其考取證照。並且對於必需短期間暫時離開職場，以治療傷病；照顧需治療傷病或失能家屬；或需育嬰者，提供一項新的家庭保障保險給付。

第四章 日本非典型就業市場狀況與社會安全網 法律規範

第一節 非典型就業市場狀況

壹、前言

1950 年代之後，以大型企業為首的日本各企業紛紛採用了一套不同於歐美企業的獨特僱用體制，即「終身僱用制度」。勞工一旦就任，就會一直待在同一家公司，直到退休為止。日本勞動法制也依照判例法的規範，保障勞工的受僱權利，使其不會中途被解聘，能一直在同一企業就業。另外，「年功序列薪資制度」在企業採用終身僱用制度時也發揮了很大的功用。只要勞工在公司待得愈久，所能得到的地位和薪資就會愈高，所以換工作對勞工來說是非常不利的。日本企業因為採行終身僱用制度，基本上只招募剛從高中或大學畢業，不具有專業技能的應屆畢業生，因此，必須在企業內部進行各種訓練，培養員工各項技能。

近年，日本的勞動市場環境有著明顯的變化。尤其，自從泡沫經濟於 1990 年代瓦解後，日本企業就很難繼續維持終身僱用制度和年功序列薪資制度，由於人事費用的負擔變重，許多企業開始積極裁員，裁去薪資較高的中高齡員工。不僅如此，日本企業為了減輕人事費用的負擔，還導入了提高退休金的優退制度。企業主這種只顧自己利益的行為，是造成中高年齡層「窮忙族」的主要原因。

1990 年代過後，長期的經濟不景氣使企業的成長停滯，業務量縮水，無法再增加新員工。在勞動力人口的消長方面，長期性的人口遞減的「少子化」現象加上「戰後嬰兒潮」的大量引退與日本經濟景氣的復甦情況背道而馳，對現行的勞動市場的供需所造成的不良影響也逐漸在擴大中。然而，人口的低成長以及勞動人口的不平衡現象並非短期性的問題，當然也無法在短期間內求得解決問題的良策。為了維持日本社會的持續性的經濟發展，提升人力資源的工作能力以及活用高齡和女性人力一事，已成為當時的重要課題。

進入 21 世紀之後，日本的學界內也留意到新世紀的日本社會結構的變化和勞工流動性的擴大現象，有關現代的勞工雇用與管理問題的論著也紛紛出爐。從人口結構的失調所產生的勞力不足的問題，解決的方向除了改善企業內部的管理結構之外，就長期和宏觀的觀點以及定量性的指標看來，可以從女性、高齡和外籍勞工的角度延伸到非典型雇用的勞力骨幹化層面來探討解決之道。且近年來，平均薪資日益低落，非典型勞動者日增，在職就業人口所得差距擴大等問題，有待儘速建立完善社會安全網來因應。

一、就業形態的多樣化

日本在進入 90 年代之後，全國的人力資源市場所出現的一個最大的特徵在於典型勞工

的減少，取而代之的是部分工時勞動、定期契約工、派遣勞動、外包等非典型雇用¹的增加。形成所謂「就業形態的多樣化」現象。

事實上，早在 80 年代的初期，經由產業結構的調整和高度化，第三產業的就業人口需求的大量增加，當時的批發零售業、餐飲業、一般的服務業等，就已經普遍出現了雇用非典型雇用勞工的例子；而當時的製造業在泡沫經濟之前，沉浸於過去的「日本式經營」的成功餘韻，仍維持著以典型雇用勞工為主的雇用形態。直到過了 90 年代，由於長期的不景氣才促使日本企業經營者不得不在人事管理的意識形態也進行革新，業界之非典型雇用的比率才開始逐漸上升。進入 21 世紀之後，更由於國際性的經濟競爭的壓力下，以及國民就業意識的改變，日本企業也才開始逐漸轉移典型雇用形態，大量採用非典型雇用勞工的彈性措施。所以我們可以把最近的日本人力資源市場的變化，歸納於以下 4 點主要原因：

（一）國際市場的強烈競爭，為節省勞動成本，產業爭相將生產基地外移，成為多國籍企業。

（二）產業結構的高度化，產品傾向高附加價值化，但為維持工作機會，服務業成為就業市場主流，後工業社會興起，勞動條件有較以往劣化現象。

（三）人口、勞動力的減少與高齡年金社會的形成。（2005 年為日本人口減少元年）

（四）國民就業和經營者雇用意識形態的轉變，正職員工縮減，非典型就業勞工數量與職域增加，勞務外包盛行，勞動力傾向彈性化與多元化，薪資成長與福利受抑制。

過去日本企業為了因應勞力短缺現象所採取的措施有：積極從事自動化和省力化的投資、提高薪資、縮短工時、增設員工宿舍與充實福利制度等。可是，泡沫經濟後長期的不景氣之下，這些措施和制度的規模逐漸被縮減，其所能被發揮的效用也到了一定的極限。加上勞工的注意力已經從制度的種類和內容，轉移到制度的運用上，如果企業推動這些福利的績效或勞工實際所能坐享的成果並不理想的話，也將難獲勞工青睞。另一方面，從企業經營者的角度看來，為了減少這些人事之固定成本和提升競爭能力，也不得不考慮減少長期雇用的勞工，把目標轉移到接受外部的人力派遣和實施對部分的女性勞力和高齡勞工的再雇用措施，甚至非法或變相地引進外籍勞工來解決目前的勞力不足。

貳、非典型雇用者的勞力骨幹化

日本戰後的出生人數計有兩次高潮。第一次是在 1940 年代的後半（1949 年達到高峰 270 萬人），第二次是在 1973 年前後（209 萬人）。之後，不僅出生人數逐漸減少，1974 年以後的維持人口成長所需的生育率 2.1 人也逐年降低，至 1990 年降至 1.57，造成全國震驚（1.57 Shock）。根據日本厚生勞動省 2010 年的「厚生勞動白書」，日本出

¹ 有關非典型雇用的定義眾說紛紜，本文採用台灣大學柯志哲教授於接受勞委會委託專案研究計劃時（2003.7）所採取的定義為準。

生人數自 1970 年代後半起急遽低下，至 2010 年，全年出生人數僅為 107 萬人。平均一天出生人口，已由 1961 年的 4354 人，降至 2010 年的 2935 人；平均一天死亡人口，卻由 1961 年的 1906 人，提升至 2010 年的 3280 人。關於女性生育率低落的主要原因有：

- 一、現代的育兒費用龐大，孩子一多則不勝負擔。
- 二、婦女走出家庭進入社會工作，形成家庭與社會難以兩立。欲進入社會的婦女只好放棄或減少育兒的機會。
- 三、晚婚婦女增多，造成適產年齡期的短縮。
- 四、夫婦家庭觀的變化。除了同意婦女進出職場之外，並也開始重視工作生活。
- 五、住宅費用的昂貴，在一屋難求之下，也改變了多子多福的觀念。
- 六、女性升學意願和教育程度的提高以及男女之間對結婚意識的差異，例如：結婚後男性要求女性留守家務的看法已不為多數女性所接受等。這些也都是造成女性晚婚的主要原因之一。

從日本第一次出生人數的高潮迄今，已逾 70 個年頭，該時期出生的世代也就是在日本一般被稱為「團塊世代」的族群。近年來，這批創造 80 年代日本經濟奇蹟的生力軍陸續退出企業的第一線。日本社會估計約有 680 萬的就業人口的空檔出現，在少子化的情形下，新生的生力軍接濟不及，因此就只有仰賴女性勞工和銀髮族勞工、甚至也考慮引進外籍勞工來彌補這個大空檔。

另外，提升優秀的非典型雇用員工為正職員工的措施也開始逐漸在日本的企業中普遍化起來。這也就是我們一般所稱的非典型雇用者的企業勞力骨幹化。當企業規模發展到一定程度之後，大多數員工都希望有一個長期穩定的工作環境。最近，服飾零售業的 UNIQLO 公司為確保人才，每年不惜投入十多億日元來調整非典型雇用之員工為正職員工。諸如 UNIQLO 公司的做法，廣開非典型雇用員工轉變為正職員工的企業，目前也在陸續增加中。

又由於日本的部分工時勞動者有 69%，亦即將近七成左右是女性。所以，開拓和確保這些女性的人力資源並將之典型雇用化，提升為企業勞動力的新骨幹之外，並保障其應有的權益，也便成為日本企業和政府的重要課題。

一、女性勞力的開拓

在年功序列和終身雇用制觀念的延長下，過去日本的用人習慣上普遍認為人力資源的運用主要應以壯年期的勞工為主。雇用高齡勞工和女性對企業生產力有負面的影響。可是，勞動市場的壯年勞力隨著人口成長率的低落而逐年減少。加上女性和社會對女性的就業觀念的改變以及人口高齡化的趨勢，因此為了維持現有的人力資源，也將不得不對高齡勞工和女性的投入生產線一事予以重新評估。此外，隨著市場結構的變化和消費

觀念的轉變，女性由於進入社會後所得的增加，一躍而成為消費市場的一股消費主流。加上國民對健康的普遍重視，形成了「女性」和「健康」成為消費市場的兩個重要關鍵語。所以從企業的經營策略的觀點看來，利用女性職員來爭取女性消費者的市場策略也就變得十分重要了。

日本企業採用女性來擔任營業和企劃主管的人數也逐年在增加中，豐田汽車總部首度通過了女性經理人員（部長級）的任用案。高島屋百貨公司也起用一位女性的公關 I R 室的主管，並兼任執行董事職務。該公司的高崎店（群馬縣）也產生了第一位女性的店長。花王株式會社主管中女性所占的比例從 2003 年的 4.7%，2005 年則增加到 6%。並擴大「育兒休職」到男性員工，2005 年有 90% 以上的女性員工利用該制度來獲得充分的育兒休假。

因應勞力短缺的措施，特別是在日本大企業間將女性作為長期勞力的儲備軍的制度也紛紛出爐。朝日生命和麒麟啤酒等公司除了設定錄用女性經理人員的數量目標以外，並引進「轉勤免除（免調遣外地）」制度。TORAY 公司對於因為生育或撫養年幼子女而提前退休或辭職的女性員工開創了「再就業」的制度。再就業的登記期間由三年延長到十年，女性職工可以利用該制度在十年後重新作為正職員工回到原有的工作崗位。除此之外，因為進行家人的長期照護或因為配偶的異動而無法繼續上班的員工，也可以利用該制度在一定期間之後重返原單位就職。配合 2009 年 4 月的「改正男女雇用機會均等法」的實施，該公司並新成立保姆補助費和彈性上班制，以求改善產後的女性職工的工作環境。諸如 TORAY 公司推出的退職員工的復職制度也逐漸廣泛地擴及到三菱商事、三井物產等貿易公司與凸版印刷、東芝公司等製造業。另外一些女性離職率比較高的工業，也開始推動改善女性就業環境的措施和制定降低女性職工的離職率的目標。

「改正男女雇用機會均等法」實施之後，未來可見女性管理人員會逐漸增加。但目前先進國家之中，日本企業的股長級以上的女性比例也才達到 8.9%，和美國的 45.1% 仍有一大段距離。

根據日本勞動政策研究機構的發表指出，15 至 64 歲之間的女性人口占全勞工人口的比率如果能提升到其他先進國家，諸如美國的標準（約 70%）的話，則估計可以為日本的勞動市場多提供大約 400 多萬勞力，在景氣復甦中的勞力需求上不失為一甘霖。日本厚生勞動省在 2008 年發表的「工作婦女的實情」中也提及近年女性的勞動人口從 2004 年以來已有顯著的增加，2005 年女性就業人數為 2,229 萬人，較前年增加了 26 萬人。占全就業人數的女性比率也成長了 0.2%，為 41.3%。這些女性勞力以從事於批發和零售業為最多（約占全體女性就業人口之 22.3%），其次為從事醫療福利事業（同，18.3%）和製造業（同，14.7%）、其他的服務業（14.5%）。

近年女性就職率的升高，除了前述的大環境的改變以及企業的努力之外，根據日本總務省統計局的「就業結構基本調查」結果，女性勞力本身也有極高的繼續就職的意願（76.6%），特別是 45 歲以上的高齡婦女的意願更強（84.3%），和同年齡層的男性（86%）並沒有多大的差異。這些也都是造成最近女性勞力日益增長的主要原因。另根據日本厚生勞動省 2010 年的「厚生勞動白書」，近年來，女性勞動者有半數以上從事非典型就業。

二、中高齡勞工的再雇用

目前日本的人口結構傾向於倒金字塔型，步向長壽化社會的時代。生活環境的改善與醫療科技的進步延長了國民的壽命，「人生七十古來稀」已經不足以反應現實的社會情況；但由於家庭結構趨向於小家庭制，三代同堂、含飴弄孫等社會意識並不普遍存在於現代年輕人的家庭觀念內。所以高齡化社會的到來，也同時引發了不少的社會問題。

日本的年金制度在 1985 年進行了大改革，之後便確定了年金的支付年齡從 65 歲開始。但是，一般日本的企業的退休年齡大多訂在 60 歲。所以其間便有 5 年的空檔期。如何確保高齡勞工在這 5 年的就業機會也變成了政府的一個當前的緊急課題了。同時，健康的高齡人員仍能在社會上自營自立的話，事實上對國家和社會也是好事一樁。所以，雖然企業界仍有不少反對的聲浪；2005 年日本政府仍然讓國會通過「改正高年齡者雇用安定法」的修改立法案。而此次的改革要點主要有三點，2006 年 4 月 1 日以後，企業經營者有義務履行以下的義務：

- （一）提高退休年齡
- （二）引進繼續雇用制度
- （三）廢止不符規定的退休制度

中高齡勞工的再雇用問題可以從勞工本身和資方的條件等兩個方面來探討。就勞工本身而言，隨著年齡增高後對工作意願的影響和能力退化的問題（包含對技術革新和國際化的適應問題）是其考慮是否再工作的兩個關鍵點。

另外，再從雇主的角度來看，事實上，多項調查結果顯示，日本的企業不願意繼續雇用中高齡人員的最主要的障礙在於需要負擔高額的人事成本。其次的原因才是在於中高齡勞工本人接受新挑戰的意願和職位的不足等²。因此若能在雇用條件中取得平衡點，例如在 55 歲以後便停止年功序列的升等加薪，或在 60 歲以後的繼續雇用改採契約工制度等。這樣的話，在企業經營者之間的抵抗性就可以減輕許多。

配合 2006 年法令的施行，已經開始推動 60 歲以上的高齡勞工的再雇用制度和採用

²戒野淑子（2002.1）「中高年齡者の雇用問題と雇用機会確保・創出について」『日本労務学会誌』Vol.4, No.1

勤務體制的彈性化措施的上市公司的事例也不少（下表 4.1）。

附表 4.1 高齡勞工的再雇用制度和採用勤務體制的彈性化措施的上市公司事例

<延長或廢止退休制度>	
FANUC（株）	延長退休年齡至 65 歲。工作時間和薪資約與 59 歲時同水準。
（株）SATO	延長退休年齡至 65 歲。視工作績效給予高薪。
富士電機	引進 65 歲退休制。再雇用制度的確認年齡由 55 歲提升為 57 歲。
川崎重工業	從 2005 年 4 月開始階段性的提升退休年齡。2009 年 4 月時為 63 歲。
三井物產	2000 年開始引進 63 歲退休制度。
AEON（永旺）	延長退休年齡至 65 歲。3 月時有 9 成員工選擇再就業。
日本麥當勞	去年廢止 60 歲退休規定。
<勤務體制的彈性化>	
豐田汽車	針對 60 歲以上的再雇用者，實施每週上班 2、3 日制。
全日本空輸、東京電力	引進 65 歲再雇用制，實施每週上班 3-5 日制。

資料來源：日本經濟新聞朝刊頭版，2007.4.18。

今後對企業而言，除了須遵守法律對保障中高齡勞工的就職和繼續提供就業的機會以外，針對中高齡勞工進行組織內部職務的重新分配或創新、人事管理制度中的薪資和升遷規定的配合調整、對中高齡勞工的教育研修問題等，也都是今後所要去研究克服之處。

人口成長以及人口結構、就業形態的變化非像股票市場的起伏，甚而有暴起暴跌的現象；也不像突發性的能源危機，常令人不知所措。所以應較有充裕的時間去因應和研討對策。最近一連串的勞動法規的修訂也是反應出各個時期為因應人力資源市場和社會環境變化的政府的應對政策。

例如，1986 年 7 月 1 日日本政府成立有關勞動者派遣事業和派遣勞動者的相關法律的立法原意是希望成立「當企業出現一時性的勞力不足時，可以透過政府的管理機制，由派遣業的專業服務，來為企業提供短期性的各項專業人才」的一項制度與規定。擬藉此界定與維持「派遣工作者」與「派遣公司」、「受派遣公司」的三者之間的一個平衡關係。並規定派遣的行業限於高專業性的 10 多類，所以當初的人才派遣市場可以說是從一個被規制的非自由性的市場發展起來的。

前述的人口結構和人力資源市場的變化，為了符合時代的要求，和解決失業率、維護派遣工作者的權益等社會性問題，勞動者派遣法也不斷地被修正和鬆綁，諸如：原先

僅限於以小部分業種的派遣，至 1999 年，修訂改採負面表列，擴大到除了港灣運輸、建設、警備保安以外的一般的業種予以極大的政策放寬。2004 年 3 月起，製造業之派遣亦解禁。派遣業也在這樣的情況下，得以順利地發展業績，形成目前的產業規模。而且對勞資雙方之間而言，派遣也變成了一個新的工作形態。只是，企業若一味地為圖削減經費而引進派遣勞動的話，難免也會威脅到典型雇用的存在價值和工作機會。這也是目前台灣有關派遣勞動問題最被爭議的地方。

在厚生勞動省的調查報告中，派遣工作者的平均年收入為三百萬日元左右，約為正職員工年收入的 60%。諸如這類收入差距的現象，也普遍存在於一般的典型雇用與非典型雇用者之間。當兩者的主要工作內容重複性很大的時候，如果沒有適當的疏通管道（例如：非典型勞工轉為正職員工管道暢通或待遇的調整機制）的話，則也容易形成新的人事管理和社會問題。

近年來，包含前述的派遣者勞動法在內的主要的相關法令，例如：勞動基準法、男女雇用均等法、育兒介護休業法、Part-time 勞動指針、雇用對策法、職業安定法、高年齡者雇用安定法等的多次修正；以及次世代育成支援對策推進法、個別勞動紛爭解決促進法、勞動審判法、公司分割時勞動契約承繼法、個人情報保護法的新成立。主要也都是在配合非典型雇用的急速發展情況下，調整與保護非典型與典型雇用之間的權利與義務，並透過法律不斷的開放與限制以期順應現行的時代潮流和社會所需，繼而促進人力資源市場的活性化。另外，從這些地方也可以看出日本政府從各個角度在保護非典型勞工權益的努力，個別法令的制定背景以及實施後的成效等，也值得我們繼續予以觀察與留意。（盧聰明，2007）

第二節 社會安全網制度與施行

壹、前言

所謂社會安全網（safety net）係指建構起安心而穩定的勞動市場，以保障失業者及非典型就業者生活的社會制度。

非典型就業者與正職勞工相較，有下列三項課題，值得重視：

一、對於非典型就業者雇主予以解僱，或藉僱用期間屆滿而終止僱用，雇主在人力調整方面，手續較為簡便。

二、非典型就業者通常薪資水準較低。

三、非典型就業者通常不易獲得企業內職業訓練機會，職業能力提升不易。

根本解決之道，希望將非典型就業者逐漸轉為正職員工，減少非典型就業者人數。因此，對於非典型就業者主要社會安全網措施，主要項目包括：

一、協助轉為正職員工

（一）加強就業服務。

（二）各種助成金之支給。

二、均等待遇之推進

（一）各種助成金之支給。

（二）為確保非典型就業者之勞動條件而實施行政指導，讓企業周知並予啟發。

三、生涯發展之推進

推行「工作卡」制度

四、社會安全網之強化

（一）創設求職支援制度。

（二）職業訓練之加強。

（三）就業保險範圍之擴大。

貳、沿革

二次大戰後，日本發生大量失業者，且勞動市場一片混亂而形成社會問題。因此，亟待社會安全制度的建立。1947 年，日本制訂了有關勞動條件最基本規範的「勞動基準法」，以及謀求勞動力充足與職業安定的「職業安定法」，為謀失業者生活安定的「失業保險法」。依據「職業安定法」設立了「公共職業安定所」，綜理失業保險業務。因此，日本戰後公共職業安定所扮演起日本社會安全網的功能。

一、就業保險

到了 1975 年 4 月 1 日廢止「失業保險法」，取而代之實施「就業保險法」。

就業保險係以謀求預防失業、調整就業狀態與擴大就業機會，開發提升勞工能力、增進勞工福利為目的，實施失業給付與 2 大事業（「穩定就業事業」與「能力開發事業」）。

2007 年 4 月 10 日的「參議院厚生勞動委員會」所附決議有關就業保險法等部分修正法律案附帶決議就明記：期待「就業保險法」能充分發揮就業安全網的功能。

二、職業訓練

日本「就業保險法」第 63 條規定，將職業訓練設定為「能力開發事業」。日本勞動組合總連合會於 2008 年 12 月 3 日的「有關就業與能力開發機構之意見」就表明：扮演就業安全網重要功能的職業訓練（特別是離職者訓練）是中央政府的職責。此外，2007 年 12 月 24 日內閣決議的「獨立行政法人整理合理化計畫」，就將「職業能力開發設施之設置與業務運作」定為就業安全網。另為加強對於未能受到就業保險法保障之失業求職者，提供其職業訓練，並給予職業訓練期間之生活援助，特創設求職者支援制度，2011 年 5 月 13 日完成「對特定求職者實施職業訓練提供求職支援相關法律」，自同年 10 月 1 日起實施。

（一）職業訓練計畫實施機關之認定標準

由日本「中央職業能力開發協會」對職業訓練計畫實施機關之認定標準，包括下列各項：

- 1、實施機關：包括專修學校、各種學校、教育訓練、企業等民間教育訓練機關，大學、研究所、短期大學、職業訓練法人、社會福祉法人、特定非營利活動法人、事業主、經認定職業訓練設施、農林業團體、事業主團體等（以下稱「教育訓練機關」）
- 2、「教育訓練機關」必須經認定有能夠展開穩定的事業運作。（如申請認定以前，須具備 1 年以上的教育訓練實績）
- 3、具備有訓練事業所需的組織體制，負責人 1 人、營運管理承辦人 1 人以上。
- 4、實施教育訓練所需的教室、實習室、設備、備品等均須恆長具備，並維持可使用狀態。
- 5、受講習學員額編制，每班為 10~30 人。
- 6、擔任訓練指導的講師配置為：參加講習學員 15 人以內為講師 1 位；超過 15 人，須配置 2 位講師。
- 7、講師須具備有「職業訓練指導員」證照，被認定有能力從事教育訓練妥適指導者。

（二）職業訓練之課程內容

目前職業訓練課程內容，主要以具有成長性與就業前途的「長期照護」、福利、醫療、資訊通信等領域為主，是迎合區域需求的職業領域。參加講習者，學費全免，但有些情況是須自己負擔教材等部分費用。

(三) 2010 年的職業訓練課程，可分為 3 大類：

- 1、學習重新就業所需的資訊技術（文書製作、圖表製作、簡報製作等），約為期 3 個月的課程訓練。
- 2、醫療、長期照護、福利、資訊技術、電氣設備、農林水產業、其他等在地區上所需人才，從基礎到實務學到實際技能所需 3 個月至 1 年左右的訓練課程。
- 3、在社會教育、環境保護等社會事業領域就業，或為負起事業推手所需技能 3 個月至 1 年左右的課程。

(1) 實施此類課程機關之要件：具有法人資格之團體，不以營利、宗教、政治活動為目的，以從事社會教育、環境保護、人權維護、建構兩性共同參與的社會、兒童健全成長等高社會性的事業（相當於「特定非營利活動促進法」第 2 條附表所列特定非營利活動）。

(2) 集體居住型年輕人自立計畫（3~6 個月左右）：以 40 歲以下無業者為對象，透過集體居住型之團體生活，體驗生活訓練，取得技能資格，學到身為社會人、職業從事者所必須的基本能力，培養出勞動自售與意願。

(四) 基金訓練

1. 實施訓練之基金與法令依據：

是由日本「緊急人才育成、就業支援基金」所舉辦的職業訓練。以無法領取「就業保險者」為對象，是免費受訓的職業訓練。

此項訓練業務是依據「就業對策施行細則」（1966 年勞動省第 23 號）第 13 條第 2 款之規定，於 2010 年 4 月 1 日所擬定「2010 年度就業措施實施方針」，而推動的基金訓練。

2. 訓練之對象

以無法領取「就業保險者」為對象，例如過去因為學生身分而無法就業者、從事自由業或兼差者等無法加入「就業保險」者，領取就業保險給付已經期滿者。

3. 接受基金訓練者為下列身分之一者：

- (1) 在就業輔導站申請求職者。
- (2) 在就業輔導站接受生涯規劃諮詢輔導，而接受基金訓練安排者。
- (3) 具有接受基金訓練所需能力資格者。
- (4) 過去曾經接受過公共職業訓練者，訓練結業後經過 1 年以上，且 2009 年 6 月 8 日以後接受訓練結業的公共職業訓練期間與擬接受訓練的職業訓練期間合計未超過 24 個月者。

不過，領取就業保險津貼者，亦可以接受基金訓練，此時當然是無法享有像公共職業訓練那般的各種優惠措施。有時候是堅持以無法領取就業保險者為優先，或者無受訓者員額限制，只要有興趣，經所屬就業輔導站確認即可。

三、生活保障之給付制度與融資制度

無法領取就業保險津貼者，經就業輔導站的安排而接受基金訓練或公共職業訓練時，只要符合下列要件，即可申請訓練期間內的生活保障，支領「訓練生活支援給付金」（有被扶養者為每月 12 萬日圓，無被扶養者每月 5 萬日圓）。

- （一）未領取「就業保險」之求職者給付職業轉換給付金的促進就業津貼。（含無法領取訓練津貼或領取期間屆滿者）
- （二）本人為戶長，負責家庭生計者。（亦有依上年收入而定者）
- （三）且年收入在 200 萬日圓以下，不擁現居住以外的土地與建物、過去 3 年無以不正當行為領取中央政府給付金者。
- （四）每月受訓日（以該講習會首日為起算 1 個月期間），出席日不超過 80% 不得領取。如果受訓到課率低於 80%，則往後的給付、融資，一概不得辦理。（如果下個月起到課率超過 80% 以上，則可恢復領取給付與辦理融資）
- （五）且過去受過多項的基金訓練，且領取給付金與辦理融資，則最多合計經過 24 個月時，目前接受訓練講習中，仍然被停止領取給付與辦理融資。

四、失業者訓練

（一）失業者訓練之目的

失業者訓練，係為使求職者學到就業所需的知識與技能，以便容易重新就業，而由「公共職業能力開發設施」，依據「職業能力開發促進法」所推動的職業訓練，亦稱「求職者訓練」。在「職業能力開發促進中心」，亦稱之為「能力訓練」或「能力課程」。

（二）公共職業能力開發設施

所謂「公共職業能力開發設施」，係指中央、都道府縣、市町村為推動職業訓練所設置的設施。此設施共包括「職業能力開發後」、「職業能力開發短期大學校」、「職業能力開發大學校」、「職業能力開發促進中心」及「身障者職業能力開發學校」共 5 大類。此 5 類設施係「職業能力開發促進法」第 15 條之 6 所規定的訓練設施。

「公共職業能力開發設施」在 1992 年「職業能力開發促進法」修正之前，稱之為「公共職業訓練設施」。

（三）與「認定職業訓練」之關係

由「公共職業能力開發設施」所推動的職業訓練當中，將「普通職業訓練」或「高度職業訓練」稱之為「公共職業訓練」。（職業能力開發促進法第 20 條）相對地，由事業主所實施的職業訓練，合乎都道府縣知事所定基準而認定者，則稱之為「認定職業訓練」。（職業能力開發促進法第 24 條）

推動「認定職業訓練」的事業主所設置 4 種設施（職業能力開發校、職業能力開發短大學校、職業能力開發大學校、職業能力開發促進中心），雖不屬於公共職業能力開發設施，但「職業能力開發促進法」第 17 條的例外規定，被允許使用公共職業能力開發設施所使用的名稱。

（四）與「指導員訓練」之關係

「公共職業訓練」與「認定職業訓練」合稱之為「準則訓練」（職業能力開發促進法第 27 條），1978 年「職業訓練法」（即 1985 年以前的職業能力開發促進法的名稱），修正前稱之為「法定職業訓練」。

在「準則訓練」負責訓練者，稱之為「職業訓練指導員」，為培養「職業訓練指導員」之訓練及為提升職業訓練指導員素質之研習或再訓練，則稱之為「指導員訓練」。

1958 年所制定的「舊職業訓練法」就規定：將以推動「指導員訓練」為主的「中央職業訓練所」（從 1965 年的「職業訓練大學校」、1993 年稱「職業能力開發大學校」、1999 年改稱「職業能力開發綜合大學校」），納入公共職業訓練體系中。

1969 年所制定的「職業訓練法」，也將指導員訓練定位為法定職業訓練之一，職業訓練大學校也定位為公共職業訓練設施之一。但是，指導員訓練本來就具有異於對一般勞動者職業訓練的性格。因此，從 1978 年職業訓練法修正以後，就與職業訓練與公共職業訓練設施（現在的「公共職業能力開發設施」）體系有所區別，而被定於職業訓練指導員體系中。

（五）公共職業能力開發設施之設置（附表 4.2）

法 令	都道府 縣、市 町村立	都道府 縣立	中央、 都道府 縣立	依特別會計而設置者 (~1924 年度：失業保險福利設施、1925 年度 ~：就業保險能力開發事業)
制定「職業安定 法」(1947 年)	職業 輔導 所			
職業安全法修正 (1949 年)	公共 職業		身體障 礙者公	
準用失業保險	輔導		共職業	國立(都道府 綜

特別會計法（ 1953 年）/失業 保險法改正 （1955 年）		所					輔導所	縣營）	合 職 業 輔 導 所				
制定勞動福利事 業團法(1957 年)								勞動福利 事業團體	所				
舊職業訓練法 （1958 年）									綜 合 職 業 訓 練 所				
修正舊職業訓練 法（1961 年）		專修 職業 訓練					身體障 礙者職 業訓練 所						
修正舊職業訓練 法（1966 年）		學校											
制定職業訓練法 （1969 年）			高 等					國立（僱用促 進事業團體）	高 等 職 業 訓 練 學 校				
修正職業訓練 法（1974 年）	公 共 職 業 訓 練 設 施	專修 職業 訓練 學校	職 業 訓 練 學 校	技 能 開 發 中 心	職 業 訓 練 短 期 大 學 校		身體障 礙者職 業訓練 學校			技 能 開 發 中 心	職 業 訓 練 短 期 大 學 校		
修正職業訓練 法（1978 年）		職業訓 練學校						國立（僱用促 進事業團體）	※ 廢 止				
修正職業能力 開發促進法 （1987 年）							殘障者 職業訓 練學校						※本修正以後已 經不屬於「公共 職業訓練設施」
實施 1992 年修 正後「職業能力 開發促進法」 （1992 年）實施 （1993 年 4 月 1	公 共 職 業 能	職業能 力開發 學校	職 業 能 力 開	職 業 能 力 開			殘障者 職業能 力開發 學校			職 業 能 力 開	職 業 能 力 開 發 短 期 大 學		職業能力開發大 學校

日)	力 開 發 設 施		發 促 進 中 心	發 短 期 大 學 校				發 促 進 中 心	校		職業能力開發綜 合大學校	
實施修正後「職業能力開發促進法」(1999年)實施(1999年4月1日)												
實施「就業能力開發機構法」(1999年)實施(1999年10月1日)												
獨立行政法人「就業能力開發機構法」(2002年)實施(2004年3月1日)												
設施數		167	0	9	0	19		0	61	1	10	0

圖 4.1 日本公共職業能力開發設施名稱之變遷

註：日本「公共職業能力開發設施」，係依「職業訓練法及職業能力開發促進法」等而設立，其名稱隨著時代變化或功能調整而更改為不同的名稱。

參、非典型就業者僱用安定與待遇改善，使其擁有安心且有尊嚴的勞動環境

具體措施如下：

一、勞動者派遣制度之改進

勞動者派遣制度原為符合求職與求才雙方需求，確保企業彈性化人力需求，迅速獲得補足，使短期僱用理想得以實現的制度。但近年來，勞動者派遣花樣百出，日僱派遣盛行、偽裝承攬或從事禁止業務之違法派遣，層出不窮，有必要加強指導、監督。特別是自金融海嘯以來，日本勞動市場情勢惡化，要派機構與派遣機構間因中途解約事件層出不窮，引起社會問題。

日本政府決定採取對應措施，加強派遣勞工保護，使其獲得安心且有尊嚴的勞動環境。2009年10月，厚生勞動大臣主持勞動政策審議會時決定，自同年12月28日起，登錄型派遣、製造業務派遣及日僱派遣，原則禁止。鼓勵要派機構有新進員工需求時，優先將派遣勞

工進用為正職勞工。對於違法派遣從嚴取締，並力求派遣勞工之待遇獲得改善。厚生勞動省已據以研訂「勞動派遣法修正案」，已向 174 回國會提出，目前尚在審議中。

為確保派遣勞工之安全衛生，要派機構與派遣機構應攜手合作，共同改善安全衛生。2009 年修正要派機構與派遣機構申報派遣勞工死、傷、病報告書格式，自 2010 年 4 月起實施。派遣機構常忽略申報派遣勞工死、傷、病報告書，遇有派遣勞工發生勞動災害時，主管機關均特別給予指導與提醒。

二、部分時間工作勞工均衡待遇之確保並儘早成為正職勞工

近年來，部分時間工作勞工逐年增加，2009 年已達 1431 萬人，佔受僱員工總數的 26.9 %。對於部分時間工作勞工，日本政府從未給予任何補助業務，其在職場中所佔比例與貢獻度日增，而其待遇與正職員工相比，並不合理，應確保其獲得公正，符合其勞動貢獻的待遇。並應提供其能夠更有效發揮其能力的勞動環境。為此，日本政府訂定「短時間勞動者雇用管理改善等相關法律」（平成 5 年（1993 年）法律第 76 號），授權主管機關可與事業主洽商、提供支援或給予行政指導或提供補助金，以確保部分時間工作勞工獲得均衡待遇，獲得教育訓練及健康檢查並成為正職員工的機會。為使部分時間工作勞工儘可能成為正職員工，並積極參與育兒、長期照護等活動，平成 22 年（2010 年）6 月厚生勞動省特別召開「工作與生活調和推進官民高峰會議」，決定「工作與生活調和推進行動方針」，希望到 2020 年，有 29% 企業可導入此一制度。

三、定期勞動契約政策方向檢討

日本定期勞動契約勞工 1985 年時有 447 萬人，至 2009 年時，已達 751 萬人，佔受僱員工總數的 13.8%。為改善定期勞動契約勞工的雇用管理，厚生勞動省已訂定定期勞動契約勞工雇用管理指導方針，提供事業主參考實施。並對於中小企業事業主願意將定期勞動契約勞工轉成正職員工或對全時間工作的定期勞動契約勞工願意提供與正職員工同等待遇者，可申請主管機關給與教育訓練制度補助金及其他必要之協助。

自 2009 年 2 月起，厚生勞動省並組成「定期勞動契約研究會」，針對定期勞動契約勞工之就業安定、確保公正待遇等政策方向進行檢討，並提請勞動政策審議會通過後，由厚生勞動省作為施政參考。（日本厚生勞動省，2010 年版，厚生勞動白書）

四、促進勞資協商，和諧勞資關係

2009 年，日本全國工會會員數達 1007 萬 8 千人，較 2008 年的 1006 萬 5 千人增加，工會組織率，亦由 2008 年的 18.1%，上升至 2009 年的 18.5%。工會會員中，部分工時勞工人數，2009 年達 70 萬人，較 2008 年的 61 萬 6 千人增加。部分工時勞工工會組織率，亦由 2008 年的 5.0%，上升至 2009 年的 5.3%。非典型勞工參加工會組織比率雖不高，但仍獲得日本全國總工會—日本勞動組合總連合會全力支援，在其 2009 年 12 月 3 日決定的「2010

年春季生活鬥爭方針」中，特別指出「包含非典型勞工在內的所有勞工，其薪資、工作時間等勞動條件，均應努力改善，尤應防止薪資遭壓低。」。（日本厚生勞動省，2010 年版，厚生勞動白書）

五、全國最低生活費標準之建構

（一）日本國相對的貧困率（係指低於全國平均所得 50% 以下，亦即貧窮線以下家庭）

日本厚生勞動省為重視貧困問題，2009 年 10 月初次公布相對的貧困率。公布內容係 2007 年相對的貧困率資料，全國平均 15.7%，其中，有子女的家庭達全國平均 14.2%。工作年齡人口有子女的家庭，相對的貧困率為 12.2%。其中，單親有子女家庭相對的貧困率為 54.3%，雙親有子女的家庭，相對的貧困率為 10.2%。全國平均相對的貧困率有上昇傾向；單親有子女家庭相對的貧困率之昇高，特別顯著。

表 4.3 相對的貧困率之年次推移

（單位：%）

調查年（調查對象年）	貧困率	有子女的家庭貧困率
1998（1997）	14.6	13.4
2001（2000）	15.3	14.5
2004（2003）	14.9	13.7
2007（2006）	15.7	14.2

現役家庭（家長為 18 歲以上 65 歲未滿）有子女者其家庭成員的相對貧困率

調查年 （調查對象年）	單親有子女家庭	現役家庭（家長為 18 歲以上 65 歲未 滿）有子女者之家庭	雙親或有二個以上成 年人共同生活之有子 女家庭
1998（1997）	63.1	12.2	10.8
2001（2000）	58.2	13.1	11.5
2004（2003）	58.7	12.5	10.5
2007（2006）	54.3	12.2	10.2

資料來源：厚生勞動省大臣官房統計情報部根據「國民生活基礎調查」資料整理。

註：「所得」係指調查對象年 1 年間（1 月～12 月）之所得。調查對象年係（）內年度。

表 4.4 相對的貧困率之國際比較

國家	相對的貧困率	有子女家庭的 貧困率	現役家庭（家長為 18 歲以上 65 歲未滿）有子女者之 家庭其成員相對貧困率		
			合計	單親有子女之	雙親或有二個以上成

							家庭		年人共同生活之有子女家庭	
	比例	順位	比例	順位	比例	順位	比例	順位	比例	順位
丹麥	5.3	1	2.7	1	2.2	1	6.8	1	2.0	1
瑞典	5.3	1	4.0	2	3.6	2	7.9	2	2.8	4
捷克	5.8	3	10.3	13	7.7	9	32.0	15	5.5	7
奧地利	6.6	4	6.2	5	5.5	5	21.2	8	4.5	5
挪威	6.8	5	4.6	4	3.7	3	13.3	3	2.1	2
法國	7.1	6	7.6	6	6.9	7	19.3	7	5.8	8
匈牙利	7.1	6	8.7	8	7.7	9	25.2	11	6.8	13
冰島	7.1	6	8.3	7	7.3	8	17.9	5	6.2	10
芬蘭	7.3	9	4.2	3	3.8	4	13.7	4	2.7	3
荷蘭	7.7	10	11.5	15	9.3	14	39.0	20	6.3	11
盧森堡	8.1	11	12.4	17	11.0	17	41.2	24	9.7	20
斯洛伐克	8.1	11	10.9	14	10.0	15	33.5	18	9.2	17
英國	8.3	13	10.1	11	8.9	11	23.7	9	6.1	9
瑞士	8.7	14	9.4	9	5.8	6	18.5	6	4.9	6
比利時	8.8	15	10.0	10	9.0	12	25.1	10	7.3	14
紐西蘭	10.8	16	15.0	20	12.5	19	39.1	21	9.4	19
德國	11.0	17	16.3	23	13.2	22	41.5	25	8.6	16
義大利	11.4	18	15.5	22	14.3	25	25.6	12	14.0	27
加拿大	12.0	19	15.1	21	12.6	21	44.7	27	9.3	18
澳大利亞	12.4	20	11.8	16	10.1	16	38.3	19	6.5	12
希臘	12.6	21	13.2	18	12.1	18	26.5	13	11.7	23
葡萄牙	12.9	22	16.6	25	14.0	24	33.4	17	13.3	24

西班牙	14.1	23	17.3	26	14.7	26	40.5	23	13.9	26
韓國	14.6	24	10.2	12	9.2	13	26.7	14	8.1	15
波蘭	14.6	24	21.5	28	19.2	28	43.5	26	18.4	28
愛爾蘭	14.8	26	16.3	23	13.9	23	47.0	28	10.1	21
日本	14.9	27	13.7	19	12.5	19	58.7	30	10.5	22
美國	17.1	28	20.6	27	17.6	27	47.5	29	13.6	25
土耳其	17.5	29	24.6	30	20.3	30	39.4	22	20.0	320
墨西哥	18.4	30	22.2	29	19.5	29	32.6	16	18.7	29
OECD 平均	10.6		12.4		10.6		30.8		5.4	

資料來源：OECD「Growing Unequal? Income Distribution and Poverty」

日本政府根據憲法第 25 條第 1 項「所有國民均享有健康及文化的最低限度生活之權利」，而訂定全國最低限度生活基準。厚生勞動省於 2009 年 12 月，將全國最低限度生活基準作為社會保障制度的出發點。並召開「全國最低限度生活基準研究會」10 次，於 2010 年 6 月針對全國最低限度生活基準與指標之研究，提出期中報告。就所得、資產等經濟的指標；人際關係、社會參與等社會的指標以及其他種種生活需求併同考量，訂定最低生活費、生活扶助基準、最低保障年金、最低工資、社會保險費各方負擔比例，就業服務與就業促進措施之強化等生活保護制度、住宅津貼，追求經濟成長過程中，貧困與所得差距問題之導正及社會服務與各類給付之充實等。（厚生勞動省編著，2010 年版，厚生勞動白書）

第五章 韓國非典型就業市場狀況與社會安全網規範

第一節 非典型就業市場狀況

1960 年代以來，韓國經濟成長快速，其後 40 年，年平均 GDP 成長率達到 9%，就業市場上新創許多工作機會，（Charles Harvie, Hyun-Hoon Lee, Junggun Oh, 2004）但自 1997 年亞洲金融危機發生後，經濟成長嘎然中止，並迫使韓國政府尋求國際貨幣基金（IMF）之救援。1999 年初，失業率由 2.5% 驟升至 8.5%，勞動力參與率亦驟降，逾 100 萬韓國人頓時陷入貧窮困境，逼使政府儘速進行總體經濟與結構改革以扭轉頹勢。韓國勞動市場最顯著的趨勢是為配合企業勞動彈性化之需求，非典型就業機會快速成長³。2001 年，非典型就業勞工占受僱勞工總數的 17%，至 2006 年，已達 29%。在 OECD 國家中，此一增長速度算是最快的，非典型就業勞工占受僱勞工總數的比例，僅次於西班牙的 33%，其中，女性所占比例超過男性，韓國女性勞工如因結婚或生育而退出勞動市場者，如想返回，將很難再找到永久性的工作，而只能成為非典型就業勞工。與大多數 OECD 國家相較，韓國中高齡者所占比例偏高，此與中高齡者易受企業強迫退休有關⁴。教育程度較低及企業規模較小者，非典型就業勞工所占比例較高。韓國非典型就業勞工從事服務業所占比例最高，約為 OECD 國家平均的三倍。從事礦業、製造業與營造業所占比例，約為 OECD 國家平均的二倍。根據韓國勞動部統計，非典型就業勞工所從事之服務業，以躉售與零售業、旅館與餐飲業、金融、保險、不動產及商業服務業所占比例最高，約為 30%。而韓國所有民間就業人口中，約有 26% 從事躉售與零售業及旅館與餐飲業，在 OECD 國家中所占比例最高，而韓國服務業就業者所占比例，在 OECD 國家中，卻低於平均水準。此種產業結構之特性，是韓國非典型就業勞工為何所占比例較高，且集中於中小企業之主因。

在 OECD 國家中，非典型就業勞工多半集中於年輕、低教育程度、小型企業及低技術之服務業，（OECD，2002）韓國情況亦然，但年輕人少一些，而女性所占比例顯著較高，50 歲以上中高齡者，所占比例亦較高。調查報告顯示，「典型」與「非典型」就業勞工在薪資與福利方面，存在相當大的差距。非典型就業勞工之時薪，約僅為典型就業勞工之 71%，（詳見附表）此種薪資差距，較西班牙（47%）為低，但較法國（29%）、英國（26%）、德國（17%）為高。雖然如此，仍有越來越多的勞工迫於無奈，仍願接受此種非典型就業機

³ 韓國經濟快速自 1997/98 亞洲金融風暴中復甦，1999 及 2000 年 GDP 年成長率達 10%。2003 年，再度遭逢全球經濟景氣衰退，韓國政府召集政、勞、資三方協議，於 2004 年初，達成「創造就業社會協議」。至 2006 年，就業狀況已回復亞洲金融風暴前水準。

⁴ 根據 OECD 於 2001 年所作一項調查，韓國勞動力正快速老化，是 OECD 國家中最快速老化的社會。但其中大型企業最普遍強制退休年齡為 55 歲，平均退休年齡則為 57 歲。被強制退休勞工約有四分之三會成為自僱工作者；中高齡者如持續受僱，約有三分之二會轉成非典型就業勞工。

會。因為縱然「典型」與「非典型」就業勞工在薪資與福利方面，存在相當大的差距，但根據統計資料顯示，非典型就業勞工如果能在 300 人以上大型事業單位工作，其薪資仍較員工不及 300 人的中小型企業的典型就業勞工薪資高。足見在韓國，大型企業與中小型企业間之薪資差距，較「典型」與「非典型」就業勞工的薪資差距來得大。此外，有加入工會之非典型就業勞工，其薪資雖較有加入工會之典型就業勞工為低，但仍較未加入工會之典型就業勞工薪資高。由於工會與企業規模影響效果大，因此，非典型就業勞工如果在中小型企业任職，其薪資水準不及大型企業典型就業勞工的一半。非典型就業勞工未加入工會者，其薪資僅為有加入工會之典型就業勞工的 52%。但因非典型就業勞工甚少加入工會（約僅 5%），使得「典型」與「非典型」就業勞工在薪資與福利方面，擴大了差距。（Kang,2005）更有甚者，在韓國依年資敘薪制度仍然盛行，典型就業男性勞工，在 50 歲以前薪資持續上調；但非典型就業男性勞工，在 35 歲以後，薪資開始下降。至於典型就業女性勞工，在 35 歲以後，薪資開始下降，而非典型就業女性勞工，在不到 30 歲時，薪資已經開始下降了。因為年資因素在韓國薪資制度甚為重要，而女性勞工常因結婚或生育而離開勞動市場，使得「男性」與「女性」典型就業勞工在薪資與福利方面，擴大了差距。

Ahn（2004）進一步分析「典型」與「非典型」就業勞工薪資差距的成因，發現工作年資、職業技能水準、事業單位規模、性別、婚姻狀況、教育程度及年齡等，均為重要變數。計量分析結果顯示，81%係受上述變數之影響，但仍有 19%係單純因「非典型」就業而受到歧視或差別待遇。

在大多數 OECD 國家中，非典型就業勞工多半很難獲得薪資以外的福利給付，例如：有給休假、產假與育嬰留職停薪、失業給付與退休年金等。尤其是，部份國家員工福利給付非以立法規定，故非適用於全體勞工，而由雇主自行決定，非典型就業勞工權益常被忽視。部份國家雖明定非典型就業勞工與典型就業勞工同享員工福利給付，但實際上，仍在個別福利給付設置請領資格條件限制。（OECD，2002）在韓國，員工福利給付依法應一體適用於所有員工，但在請領資格條件上，常規定需有最低工作期間或工作時數之限制。主管機關已逐步檢討修正，予以取消。

在韓國，法定員工福利給付項目包括：失業給付、全民健康保險、公共年金、職業災害與疾病保險、資遣費、年度特別休假、有給產假及育嬰留職停薪等。社會保險所包括被保險人範圍已擴及各行各業，但每月工時少於 60 或 80 小時以下者或日僱勞工，工作期間少於一個月者，仍被排除於大多數保險項目外。自 2004 年，日僱勞工已受就業保險制度之保障。部分工時及日僱勞工已可透過地區職業工會會員身份，參加全民健康保險及公共年金保險。依據勞動基準法，勞工全年出勤日數達 80%以上者，在下一年度，始可享年度特別休假。自 2003 年起，另訂特別法規規定，工作期間未滿一年者，如每周工作時間逾 15 小時且未曾缺

勤者，每工作一個月可享一天特別休假。育嬰留職停薪期間可長達一年，但必須為同一雇主工作滿一年以上，才可享有。資遣費或退休金亦需為同一雇主工作滿一年以上，才可享有。產假則無最低工作年資或工作時數之限制。

法定員工福利給付近年來雖有放寬，但雇主不願遵守相關規定，使得許多非典型就業勞工仍難獲得法定員工福利。根據調查資料顯示，僅有不到 40%非典型就業勞工享有主要社會保險項目，小型企業願意遵守的比例甚低。根據韓國勞動部的資料，雖已有 77%勞工加入失業保險，但根據一項勞工福利調查資料顯示，實際約僅有 50%勞工得到失業保險保障，小型企業員工得到保障比率更低，官方統計與實際調查所得數據，顯有落差。

至於非法定員工福利給付「典型」與「非典型」就業勞工有更大差距，乃意料之中，非典型就業勞工甚少能夠享有下列非法定員工福利給付，包括：餐飲補助、子女教育補助、眷舍或房租津貼、托兒設施、員工置產計畫或人壽保險等。

非典型就業勞工亦缺乏參加職業訓練或其他增進人力資本投資之機會。因為雇主認為他們短期間即將離開，不必投入太多訓練，最多只願提供最基本的新進員工訓練，以測試其是否具有試用期滿，有成為典型就業勞工之可能性。至於仲介或派遣業者較願為其辦理訓練，使其具備多種專長以利迎合各類要派事業單位之需求。OECD 曾就 12 個歐洲國家訓練資料，比較「典型」與「非典型」就業勞工在接受職業訓練之機會方面，非典型就業勞工至少減少 6%的機會。（OECD，2002）韓國研究資料亦顯示，非典型就業勞工工作異動率較高，促使雇主不願為其進行人力資本投資，勞動愈彈性化，雇主人力資本投資之意願愈低。（Chung and Lee, 2004）與其他 OECD 國家相比，同樣是非典型就業的定期契約勞工，歐盟 15 個主要國家平均有 35%，有機會接受職業訓練；但韓國，則僅有 31%，有機會接受職業訓練。（Eurofound,2005）

壹、工作持久性與穩定度

就工作持久性與穩定度而言，韓國較 OECD 國家平均為低。即使是典型就業勞工，平均工作年資尚較美國少一年；比歐盟國家少四年；比日本，則少六年。（Martin et al.,2005）主要原因之一，韓國勞工工作年資最長的高峰年齡較其他 OECD 國家平均為低。但約與美國相當，即男性約在 49 歲達高峰，女性則在 34 歲達高峰。（OECD，2000 與 2004b）

至於「典型」與「非典型」就業勞工工作年資之差距如何？無論是韓國、歐盟或 OECD 國家，非典型就業勞工工作年資均很短。在韓國，非典型就業勞工有 62%現職工作年資未滿一年，僅有 18%，現職工作年資已滿三年。典型就業勞工則明顯工作年資較長，有 30%現職工作年資未滿一年，46%以上，現職工作年資已滿三年。與其他 OECD 國家相較，韓國非典型就業勞工工作年資稍短。但典型就業勞工工作年資卻短得多。與歐盟 15 個主要工業國相

比，差距更為明顯。

除了勞動供給與需求因素外，各國勞動法規有關定期勞動契約最長期限及另訂新約之次數限制，亦對非典型就業勞工平均工作年資有重大影響。2007 年以前，韓國勞動法對於定期勞動契約之更新，並無次數限制，自 2007 年 7 月起，則規定在同一雇主，定期勞動契約之期限，最長兩年。與歐洲高勞動保護國家—法國相較，法國規定定期勞動契約只能延長一次，最長期間不得逾 18 個月。在韓國，定期勞動契約勞工是非典型就業勞工中最主要組成份子，以 2005 年為例，約有 55% 為與雇主延長僱用期間而與其雇主另訂新約。韓國定期勞動契約勞工所占比例較高的原因，與這些勞工集中於躉售與零售業、餐飲與旅館業及其他小型事業單位有關。

貳、非典型工作是前往典型就業的踏腳石或是非典型就業勞工最終目的

根據韓國一項調查研究結果顯示，典型就業勞工平均工作滿四年後跳槽，仍有 90% 以上選擇典型就業；非典型就業勞工則有 44%，在一年內轉換工作成為典型就業勞工。但仍有約三分之一非典型就業勞工長期持續非典型就業。（Chun and Lee, 2004）

另一項有關非典型就業勞工職業移動的研究結果顯示，能否成為典型就業勞工與所受教育及年齡有關。年滿 40 歲之非典型就業勞工工作滿一年後，成為典型就業勞工的比例為 15%；滿二年後，為 21%；滿三年後，為 25%。未滿 40 歲之非典型就業勞工，其成為典型就業勞工的比例與國中以下的非技術工類似，可能性甚低；如為高中（職）畢業生，則可能性提高二倍。因此，就具有高中（職）以上學歷之年輕人而言，非典型工作是其前往典型就業的踏腳石；但就年長且學歷低的非典型就業勞工，非典型就業是其最終的歸宿。

參、非典型就業成長的主因

就理論上說，非典型就業成長的主因可由勞動市場供給面與需求面予以探討。就供給面而言，勞動力人口結構變遷，中高齡勞工日漸增加且女性勞動力參與率日漸提升，他們都偏好非典型工作。再由需求面看，企業人力資源管理策略已經轉變，企業需求勞動彈性化，面對激烈競爭與產品需求不確定的環境，為降低勞動成本，企業偏好非典型勞工。

近年來，韓國企業員工僱用與人力資源管理措施已經轉變，為增進勞動彈性化，喜愛進用非典型就業勞工，以對抗嚴格保護典型就業勞工的僵固法規。並從使用非典型勞工所節省的勞動成本中獲利。這是非典型就業大幅成長的主因。（Ahn, 2004; Hwang, 2003; Chun and Lee, 2004; and IMF, 2004）。特別是，大型企業面臨再造，紛紛縮小規模、裁減人力，平均裁員達 20%，並且改變現有員工的組成成分（Kim and Cheon, 2004）。若干研究顯示，韓國大

型企業工會活動太過激進是企業偏愛進用非典型勞工的主因（Park et al, 2006; IMF, 2004; OECD, 2005a）

肆、韓國勞動市場政策之制度背景因素

為何韓國勞動市場呈現雙元化現象？有兩大主要因素。一是對典型就業勞工勞動保護立法相對嚴格。另一方面，工資與勞資關係方面，進用非典型勞工相對有利。本節探討社會安全網與公立就業服務機構這兩項勞動市場與社會政策制度因素。當這兩項制度能夠妥善運作，可以緩和勞動市場雙元化所帶來的不利影響。

一、就業保護立法

就業保護立法是一套規範僱用與解僱的法規，其目的在確保工作穩定性，增進勞工福利，但亦應兼顧勞動市場不致太過於僵固而妨礙其競爭力表現。經濟學家強調，過於嚴苛的就業保護立法使得企業裁減員工成本提高並因此降低僱用新員工的意願。自 1980 年代中期以來，許多 OECD 國家，特別是就業保護立法過於嚴苛的國家，紛紛鬆綁勞動法規，以增進勞動市場彈性，降低失業率。但是，勞動法規之鬆綁，多半針對非典型就業勞工，至於典型就業勞工，甚少鬆綁。最普遍的改革方式是支持使用定期勞動契約，放鬆對於非典型工作之限制。此種作法更促使非典型就業勞工增加，並使其轉為典型就業勞工更加困難。此種現象在年輕及低技術族群，最為明顯。

人力資源管理策略為要對抗相當嚴格的典型就業勞工保護立法，乃採取擴大運用非典型就業勞工，藉以節省勞動成本，這是為何近年來非典型就業勞工大量增加的主因。

非典型就業對於勞動市場雖帶來增加就業機會，使勞工兼顧工作與家庭，或可兼差從事其他活動，或作為尋找一份永久性工作的跳板，並可促進企業僱用彈性化的好處，但副作用也不少，包括：就業與所得不安定；經常在短期性工作、失業與不參與經濟活動間游移；再者，非典型就業如持續擴大，將導致企業減少其人力資本投資，因而，擴大了薪資與所得差距。

韓國政府已採一連串相關措施，包括：禁止對非典型就業勞工有歧視或差別待遇及對其擴大提供社會安全網之保障等。這些措施，雖然片斷且不完整，但也發揮若干功效。部分改革措施，例如近期對非典型就業限縮性立法，遭致工會與企業界由正反兩面加以反對，使得修法過程緩慢。

持續進行就業保護立法之改革以達到「典型」與「非典型」就業勞工得到就業保障之平衡，這是消除勞動市場雙元化的重要手段。對於典型就業勞工過份嚴格保護的立法，應予鬆綁。藉以鼓勵企業願意多僱用典型就業勞工。對於非典型就業勞工則應加強保護，防止企業對其薪資與福利有所歧視或差別待遇。尤其對於資遣費的規定，必需為雇主工作一年以上

者，才有資格領取，已放寬至未滿一年仍有資格領取資遣費。進一步的措施，包括：鼓勵企業將其自訂勞工命令退休年齡提高至與公務人員命令退休年齡一致。非典型就業勞工享有同等在職訓練機會等。此外，公立就業服務機構加強為非典型就業勞工提供相關服務。

為防止非典型就業過度氾濫，韓國政府已要求所有事業單位應覈實申報其所有員工，包括：正職與非典型就業勞工的薪資與社會保險保費，社會保險機構並與稅捐稽徵機關共同核對事業單位所申報員工薪資與社會保險投保薪資資料，使違法僱用非典型就業勞工之雇主無所遁形。

1996 年，韓國獲准加入經濟合作發展組織（OECD），韓國政府允諾依國際公認勞動人權標準進行勞動法與工業關係改革。自 1998 年起，韓國進行就業保護立法主要改革措施，首先，鬆綁典型就業勞工之保護，准許企業基於管理上的緊急需求，即可資遣典型就業勞工。並放寬非典型就業勞工從事短期性派遣工作的規定。OECD 評估韓國就業保護立法狀況，認為其對於典型就業勞工之保護，與其他 OECD 國家相較，其嚴格程度屬於中上，約與奧地利、希臘、日本相當，而低於法國、瑞典與德國。其主要特色如下：

- 一、解僱員工程序要求較為嚴格，與員工代表先行諮商的期間規定較長。
- 二、要求雇主應先盡一切努力，避免裁員；非裁員不可時，亦應遵守選擇裁員對象之標準。
- 三、裁員時，雇主應提供較為優厚的資遣費或稱榮退金。

韓國對於非典型就業勞工所訂定的就業保護立法，其嚴格程度亦在 OECD 國家中，屬於中上。但不同類型的非典型就業勞工所受待遇並不一致。就定期契約勞工而言，勞動基準法的規定並不適用於僱用員工五人以下之事業單位。僱用員工超過五人之事業單位，僱用定期契約勞工的期間可達一年，且可不問理由，持續延長。在許多歐洲國家，定期勞動契約之延長，需符合法定事由。若不符規定，將被認定延長之勞動契約無效。韓國雇主持續延長定期勞動契約並無困難，因而，常有定期勞動契約勞工被長期持續僱用之現象。相較於寬鬆的定期勞動契約規定，對於派遣勞工的限制較嚴，只限 26 類職類可以使用，大多數 OECD 國家除少數職類外，派遣勞工的使用並無嚴格限制。韓國這樣的規定，造成定期勞動契約勞工大幅成長而派遣勞工人數成長有限。

由於韓國就業保護立法對於定期勞動契約規定較為寬鬆，對於正職員工及派遣員工則相對較為嚴格，使得企業偏好僱用短期定期勞動契約勞工。尤其，面臨金融風暴，為節約勞動成本，增進勞動力彈性化，更加偏愛僱用短期定期勞動契約勞工或使用勞務外包方式用人。韓國工資決定方式與勞資關係

韓國以大型企業居多，工會力量較為強大，在勞動市場內部與外部的區隔化中，扮演重要角色。就內部勞動市場而言，有工會保護下的勞工，使得企業如果勞工流動率高，其解僱勞工的成本及僱用與訓練新員工的成本均較高。（Lindbeck and Snower, 1994 and 2002）因

此，韓國工會力量使得內部勞動市場變得較為僵化，企業偏好從外部僱用勞工，以增進用人彈性。

韓國自 1987 年民主化運動後，在主要行職業造就了一股強而有力的工會運動。數年之內，有工會組織的企業數暴增三倍，企業工會藉由團結力量，有能力達成實質薪資成長。如此也造成勞資關係傾向對立，雖然近年來工會會員人數遞減，工會之間相互傾軋，但勞資對立的企業文化，迄未改變。（Lansbury and Wailes, 2005）韓國學者認為此種勞資對立的企業文化，增進勞動市場的雙元化。（Chun and Lee, 2004）因為雇主面對工會的激進與對立態勢，採取多進用非典型工作勞工，作為迴避工會的策略。

在韓國，大多數工會組織與團體協約是在企業層級，企業工會為增進會員之勞動條件，而非典型工作勞工通常並未加入工會，促使雇主願意多僱用非典型工作勞工。雖然韓國全國總工會，如 FKTU 及 KCTU，均鼓吹應限縮使用非典型工作勞工，並增進其勞動條件，但似未能對企業發揮影響力。因為大多數企業工會仍拒絕非典型工作勞工加入為會員，因而，企業層級的團體協約未能使非典型工作勞工分享，已有非典型工作勞工發起成立其專屬的工會或分會。根據韓國勞動部資料顯示，非典型工作勞工僅有 5% 加入工會；而典型工作勞工則有 17% 加入工會。與 OECD 國家相較，就工會組織密度言，韓國係倒數第二位；就團體協約覆蓋率言，韓國係倒數第一名。但韓國工會在大型企業仍具相當影響力。（OECD, 2004）此種情形造成勞動市場薪資因企業規模大小及典型或非典型工作勞工，而有顯著差異。尤其是非典型工作勞工所得享法定員工福利甚為有限更遑論非法定員工福利。此種勞動成本之差異，促使雇主更樂於使用非典型工作勞工，尤其是在無需在意員工的忠誠度及知識水準之企業，更是如此。（Hwang, 2003）

第二節 社會安全網制度與施行

壹、韓國社會安全網現況

韓國勞動市場雙元化造成典型與非典型工作勞工，所受待遇有顯著差異，社會安全網是否能提供弱勢族群適當援助，成為各方關切的課題。大多數 OECD 國家提供失業給付與社會救助津貼。失業給付係依社會保險制度，失業者需先參加失業保險，繳納一定期間的保費，才可請領失業給付。已請領失業給付達給付期間上限，仍未能尋獲工作機會者，有些國家另訂失業救助制度，以提供生活無着落者，基本生活水準，作為最終救援手段。多半需經資產調查，以瞭解其真正需求。

韓國社會安全網所提供失業者之所得保障涵括三個層次：就業保險制度（the Employment Insurance System），國家基本生活保障制度（the National Basic Livelihood Security System）及公共服務擴大就業方案（the public works programme）。（Kim and Cheon, 2004）在面臨亞洲金融危機時期，公共服務擴大就業方案有效使失業率從 1998/99 年的高峰，迅速下降。而屬於社會保險性質的就業保險制度，以及屬於社會救助性質的國家基本生活保障制度，更加強了對失業者的所得保障。但與各國相較，韓國社會安全網尚屬低度開發階段，因為勞工所受工作權保障，免受雇主裁員解僱之保障不足，尤其非典型工作勞工，所受待遇更值得令人關切。

失業勞工的就業安全與所得保障有互補的作用。在完善社會安全網之下，勞工深切感受到就業安全。因為典型與非典型工作勞工，所得領受的失業給付水準頗有差距，因此，各國調查研究結果均顯示，典型工作勞工較非典型工作勞工感受到就業安全。

貳、就業保險制度

韓國就業保險制度係由失業給付、就業補助方案及職業訓練所組成，自 1995 年起實施。原規定僅限 30 人以上事業單位實施，自 1998 年起，擴大適用至所有因亞洲金融危機而需大量解僱之事業單位。以後，逐步擴大適用至非典型工作勞工，自 1998 年起，三個月以下定期契約勞工納入適用範圍；同年起，每月工作逾 80 小時，或每週工作逾 18 小時勞工納入適用範圍；2004 年起，按日僱用勞工納入適用範圍。目前就業保險制度已將所有受僱工作勞工納入適用範圍。但每月工作未達 80 小時，或每週工作未達 18 小時勞工；或政府機關公務人員以及受私校教師退休年金法保障之教師，以及年滿 65 歲以上者，並未納入適用。

雖然韓國就業保險制度快速擴張，受到保障的受薪勞工仍然有限。1995 年時，僅 33% 受到保障；2005 年時，僅 81% 受到保障。且因適用範圍已擴展至小型事業單位及按日僱用勞工，就業保險制度之執行日益困難。依規定繳納保費人數在 5 人以上事業單位，約達 80%，但若包含四人以下事業單位，則僅 64%。失業者領取就業保險給付之人數，1999 年時，僅為

14%；至 2005 年時，達 27%。此一比率，在 OECD 國家中屬於較低者。歸咎其原因，除受薪勞工納入適用範圍之比例偏低外，自僱工作者在勞動力中所佔比例較高，且合格請領失業給付期間較短所致。

請領失業給付最長期間，依年齡及已繳保險費期間長短而定，約在 90 日至 240 日之間。2004 年時，平均約在 114 日。年滿 40 歲，工作滿 22 年之被保險勞工，最長請領失業給付期間為七個月，與 OECD 國家相較，捷克、義大利、英國、美國較韓國短；而其他多數歐洲國家，均較韓國長。

韓國失業給付的平均薪資替代率水準較 OECD 國家平均數為低。就業保險之被保險人在失業之日前 18 個月，至少應繳納保費滿 180 日。此與日本及大多數西歐國家相同，通常規定在失業之日前一至三年，至少應參加保險並繳納保費滿六個月。最低繳納保費期間，以加拿大最短，僅 630 小時，美國次之，為 20 週。（Grubb, 2005）且韓國就業保險制度對於自願離職部份，規定較為嚴格，自願離職者無權請領失業給付。許多 OECD 國家規定，被懲戒解僱者或自願離職者，其請領失業給付期間，停權二至四個月。（OECD, 2000）

與其他 OECD 國家相同，請領失業給付者應隨時可工作，且積極尋找工作。且應至少一週至四週之間，至少前往公立就業服務機構登記求職一次，但因求職活動不足，或因拒絕公立就業服務機構所提供就業或職業訓練機會而被拒絕失業給付者，所佔比率甚低。可見韓國就業保險制度之執行頗為寬鬆，此與承辦就業保險之職員不足，失業給付期間較短，長期失業者較少有關。此外，韓國就業保險制度設有提早再就業津貼，鼓勵失業者積極覓職。失業者如在失業給付請領期間屆滿之前，找到工作，且能維持至少六個月者，可獲尚未請領期間之失業給付 50%，作為獎勵。部份特殊職業，其獎勵額度，甚至高達尚未請領期間之失業給付 100%。

根據韓國勞動部統計，約有 70%失業給付請領人至請領期間屆滿時，尚未覓得新職。此與韓國公立就業服務機構就業安置率較低有關。失業給付請領人已覓得新職卻隱匿不報，亦為原因之一。

參、國家基本生活保障制度

國家基本生活保障制度是韓國最主要社會救助制度。本制度提供貧困者生活救助，連同醫療給付、教育與房租津貼，為全體公民最終社會安全網之保障。根據資產調查，所得低於最低生活費用者，有權請領基本生活保障救助。最低生活費標準，每年由衛生暨福利部計算並公布，生活救助與房租津貼係以現金補助其所得與最低生活費用之不足。具有工作能力者需先參與自助方案，以脫離貧窮及防止對社會救助制度過度依賴。自助方案通常由當地市政府執行，亦可採外包方式，委由公私立機構代為執行。（Lee, 2004；and Kim, 2005）自 2004

年起，韓國政府允許所得略高於最低生活費標準者，自願參與自助方案。

國家基本生活保障制度下，年齡在 18 至 64 歲之間，未因失能、懷孕或求學以致無法參與自助方案者，社工人員通常先評估其工作能力與意願，並為其量身定作一份自助方案，工作能力與意願係採積分制度，根據年齡、健康、教育、工作經歷、家庭背景等。積分較低者，應先在社區擔任自願工作；積分較高者，則被列為等待受僱者。

等待受僱者將被送交公立就業服務機構進行就業安置。就業諮商人員先與其深度訪談後，擬定個別行動方案。就業服務除就業安置外，尚包括：職業訓練及自助就業促進方案等。為使市政府與公立就業服務機構加強協調連繫，韓國特設「自助機構會報」，使市政府的社會福利行政與公立就業服務機構的就業服務網兩套電腦系統相連結。

國家基本生活保障制度已自 2002 年起實施，受救助者約佔總人口的 3%。其中，約僅有 6%被登記為失業者。足見大多數失業者既未受到就業保險制度，亦未受到國家基本生活保障制度之保障。他們只能仰賴其他家庭收入、資產、學生就學貸款或其他所得來源維生。

肆、公立就業服務機構與促進就業方案

為因應 1998 年亞洲金融危機所引發之失業率急遽上升，韓國勞動部設立一個新的全國性就業服務網，稱為「就業保障中心」，以替代先前效果不彰的公共就業服務。新設立的就業保障中心採「一站到位」的服務（one-stop service），即將 1. 就業媒合，2. 失業給付，3. 就業促進方案三種業務合而為一，以增進勞動市場政策之效果。除上述三種功能外，就業保障中心尚負責核發外國人之工作許可。

根據 OECD 對韓國就業服務之評估，韓國公共就業服務自 2005 年起已有實質改革，主要包括將人力銀行納入「就業保障中心」制度體系。

同時，市政府與地方政府持續透過工作資訊中心提供就業服務。勞動部決定與地方政府就業服務機構加強合作，提供經費補助，但並不予合併。因為勞動部認為地方政府對當地居民的特性較為瞭解，勞動部設在各地的「就業保障中心」可提供協助以補其就業服務專業人力之不足。勞動部與地方政府共享就業服務網相關資訊，使兩機構共享求才與求職相關訊息。

雖然近年來，韓國公共就業服務已有很大進步，但與許多 OECD 國家相較，仍有進一步改善空間。公共就業服務應掌握就業市場最重要之求職與求才訊息，但韓國公共就業服務偏重製造業與商業服務業，而根據 2005 年求才登記資料，僅有 50%職缺在製造業，另有 13%職缺在商業服務業。但在這兩個行業就業的人數，只佔全部勞動力 25%而已。在其他服務業擁有更多受僱勞工，因而，韓國公共就業服務在就業市場的佔有率仍屬有限。此外，在韓國公共就業服務登記之職缺約有四分之三屬於正職員工。而在其他服務業有五分之四的非典型就

業機會。但在製造業卻少於六分之一。公共就業服務在服務業的有限功能，亦顯示韓國公共就業服務在協助非典型就業勞工尋職方面，仍待加強。

與其他 OECD 國家相較，韓國公共就業服務人力顯然不足，將降低其可發揮之效果。2006 年，全國有 2800 名職員分布在 97 個「就業保障中心」，公共就業服務人力與全國勞動力之比例為 1 比 8000。公共就業服務人力與失業人數之比例則為 1 比 300。此與其他高所得之 OECD 國家相較，其比例分別為 1 比 1000 及 1 比 100，韓國公共就業服務人力顯然有改善空間。有充足的公共就業服務人力才能活化失業者，追蹤其尋職策略。韓國公共就業服務人力尚包括辦理失業給付及其他輔助措施者，僅有約不到一半職員從事職業諮商或就業安置等直接接觸失業者的工作。如此一來，韓國公共就業服務人力與失業者之比例約為 1 比 700—800。荷蘭為 1 比 65；德國則分 1 比 75（對青年）；1 比 150（對成年）。（Tergeist and Grubb, 2006）

同時，韓國在執行勞動市場政策所花費之公共經費佔 GDP 的百分比，在 OECD25 個國家中是最低的，不僅顯示韓國失業率較低，亦顯示韓國對於失業者之平均花費，無論是積極或消極勞動市場政策，均低於 OECD 國家平均水準。在韓國，積極勞動市場政策包括：職業訓練計畫、工資補貼方案以及公共服務擴大就業計畫等。上這些計畫或方案所受批評包括：政策目標不夠明確、失業者訓練中輟率偏高等。自 2000 年起，韓國實施一項新方案，名為「社會工作方案」，旨在創造非營利部門的工作機會。並明確設定工資補貼方案之受補助對象。韓國仍需強化積極勞動市場政策之效果，並與失業給付行政加強連繫，使失業者儘速獲得合宜的就業機會。

伍、因應勞動市場雙元化的政策

勞動市場雙元化已成為韓國政治辯論的主要議題之一。大眾關切的課題是社會不公平、工作無保障、歧視與所得分配兩極化等。然而，勞動市場雙元化不僅應注意其社會不公平問題，就經濟效率及其所衍生高勞工流動率及工作移轉率，對於人力資本形成及生產力均有不良影響。

近年來，韓國政府已採一系列政策措施以因應勞動市場雙元化問題，包括：訂定反歧視立法，修訂就業保護法規，及擴大社會安全網之保障範圍等。但是，這些措施仍屬片斷，並無完整配套措施。而且，若干改革措施遭遇工會及企業界強力反對。例如：抑制非典型短期性就業機會成長之立法等，已在立法機關遭到封殺。各方期待對於非典型工作者，持續改善其勞動條件及就業展望，並就勞動市場雙元化提出完整配套措施。

陸、就業保護法規應在典型與非典型工作者間取得平衡，應為非典型工作者修

訂就業保護法規

韓國經濟與社會發展委員會係一由政勞資三方代表組成之委員會，為一進行社會對話而設立之機構，自 2001 年起，即開始討論應如何為非典型工作者修訂就業保護法規，至 2004 年底，雖未達成共識，仍將一系列非典型工作者就業保護法規提交立法機關審議。在這些法案中，政府希望停止對於非典型工作者之歧視，防止廠商過度使用非典型工作者，並對定期勞動契約，嚴予規範。另一方面，希望使勞動市場有一定程度的彈性化，放寬對於短期派遣工作之限制。

這些法案遭受工會與雇主團體強烈反對。工會認為對於非典型工作者之使用過於寬鬆。他們希望貫徹「同工同酬」的原則，除非有正當事由，不得訂定定期勞動契約。此外，他們反對將非典型工作擴大至現行 26 種職業以外實施。相反的，雇主認為限縮定期勞動契約最長期間限制，將使勞動市場機制更為僵固，防礙就業機會創造。此外，將勞資爭議案件直接提交勞動關係委員會審議，將造成更為耗費與耗時的冗長訴訟程序。

韓國政府在 2004 年 11 月向立法機關提交兩項加強非典型工作者保障之法規草案，一為定期勞動契約與部分工時勞工保護法；另一為派遣勞工保護法。經過冗長辯論，終於在 2006 年三讀通過。主要改革內容包括：

- 一、雇主應於僱用定期勞動契約、部分工時勞工或於使用派遣勞工時，與其訂定書面勞動契約。
- 二、定期勞動契約原規定可達三年，修改為除非有正當事由，經主管機關核准，或所僱勞工係年滿 55 歲以上者，或特定專業職類勞工，否則以兩年為限。
- 三、部分工時勞工加班時數，每週限制 12 小時。
- 四、派遣勞工在要派事業單位連續工作已達 2 年者，應由要派事業單位僱用為不定期勞動契約勞工。允許派遣勞工工作之職類範圍予以擴大，由總統令定之。
- 五、不得對定期勞動契約勞工、部分工時勞工或派遣勞工有歧視或差別待遇。受害勞工得向韓國勞動關係委員會提出申訴，雇主對於無歧視或差別待遇，應負舉證責任。

以上法案已自 2007 年 7 月起實施，部分禁止歧視規定條文，視事業單位規模，自 2007 年至 2009 年逐步漸進實施。

柒、為典型工作者修訂之就業保護法規

為典型工作者修訂之就業保護法規係於 2003 年提出，2006 年獲得立法機關三讀通過。新法賦予雇主於解僱典型工作勞工時，較有彈性：

- 一、原規定應先於預定解僱之日 60 天前，先通知員工代表，30 天前，通知員工本人。新法縮短至 50 天。

二、原規定不當解僱最高可處以 5 年以下有期徒刑，改為僅課處罰金。

三、雇主對於被其非法解僱之勞工，得以金錢補償替代恢復原職。

以上新措施，旨在降低雇主解僱典型工作勞工之成本。並未增加雇主應支付之資遣費或退休金。也未要求雇主應盡力避免解僱，或於景氣回復時，優先進用先前被解僱之勞工。對於企業所採鼓勵提前退休之措施，亦不予干涉。對於縮短解僱預告期間，有助於加速處理不當或非法解僱之案件，對於勞資雙方都有好處。以上措施之目的，在使雇主更樂於僱用典型工作勞工，使非典型工作勞工之僱用，持續受到限縮。

捌、資遣費的改革

資遣費是一項重要的解僱成本，也是評估就業保護法是否嚴格的一項重要因素。在韓國，事業單位依據勞動基準法，必須對遭雇主解僱或自請辭職的勞工，其年資超過一年者，按其服務年資，每年至少給付一個月退休金。退休金係按勞工最後在職時之薪資連同紅利一起納入計算。1961 年時，僅僱用員工 30 人以上事業單位實施，至 1989 年，擴大至僱用員工 5 人以上事業單位即應實施。許多事業單位透過勞資團體協約，將勞工退休金標準，提高至每年一個月薪資以上。

上述規定的目的，希望鼓勵員工長期任職，提振員工對事業單位的忠誠與信任。但此一規定，變成鼓勵事業單位僱用短期勞動契約勞工，因為，勞工工作年資越短，雇主之解僱成本越輕，也沒有按年資敘薪的困擾。

資遣費制度的改革，在韓國經歷長期辯論，尤其，自 1988 年開始實施國民年金法及 1995 年，開始實施就業保險法後，各方爭論更為熱烈。政、勞、資三方長期進行社會對話，迄無定論。2004 年，政府研擬企業年金法，自 2005 年 12 月起生效實施，主要內容包括下列各項：

- 一、現行退休金制度經勞資雙方協商後，得移轉為企業年金。並得依據勞資雙方協議，訂為確定給付制（defined-benefits scheme）或確定提撥制（defined-contribution scheme）。
- 二、確定給付制下，給付額度應與資遣費相當。確定提撥制下，雇主每年繳納的保險費，應不低於員工總年度薪資的十二分之一。
- 三、員工轉換工作者，得自其個人退休金帳戶，累計其一次給付之離職金。

企業年金制度與個人退休金帳戶之設立，並無法定強制性，政府在稅法訂定稅捐減免措施，鼓勵企業自動設立。雇主在企業年金制度所繳保險費，一律以公司費用出帳。員工所領退休金亦可享免稅優惠。

就雇主觀點看，企業年金制度係將原先無法確知的解僱成本明確化。此可緩和雇主之解僱成本，不致使其不願長期僱用正職勞工。但此一新制度影響有限，因為，由資遣費轉換成

企業年金制度，並無法定強制性，迄今，自動成立企業年金制度之事業單位，為數不多。勞工年資低於一年，或僱用員工人數少於 5 人之事業單位，仍無法實施企業年金制度。雇主迄今仍認為僱用非典型工作勞工較為方便。

韓國政府深切瞭解就業保護立法必須改革，以因應勞動市場雙元化。為使典型與非典型工作勞工之就業保護獲得平衡，韓國必須繼續放鬆對於典型工作勞工之就業保護，並加強對於非典型工作勞工之就業保護。使企業年金制度擴大適用至小型企業，應為因應勞動市場雙元化一個有效措施。

玖、維持薪資彈性，縮小薪資差距

OECD 國家之政策目標在減小典型與非典型工作勞工之薪資差距，在相關法規中規定同工同酬，禁止歧視，並以最低工資，提供基本所得保障，另以團體協約確保非典型工作勞工得參與公平分享同樣的勞動條件。

拾、反歧視立法

2006 年，韓國通過非典型工作勞工保護法規，規定在同一事業單位工作之典型與非典型工作勞工，其工作相同者，其薪資與勞動條件亦應相同。此一規定，符合歐盟 1999 年 5 月所發布之 99/70/EC 指令。該指令有抑制會員國過度使用定期契約勞工，改善非典型工作勞工之工作生活品質及禁止歧視或差別待遇。

反歧視立法之目的在減少典型與非典型工作勞工間之薪資與福利差距。但因韓國企業普遍實施按年資敘薪制度，因此，反歧視立法之執行，相當困難。如何改變韓國企業之薪資制度，成為減少典型與非典型工作勞工間之薪資與福利差距的一項先決要件。

拾壹、薪資制度之現代化

1997 年的亞洲金融危機，使得韓國企業平均降低 10% 實質薪資，並感受到薪資必須彈性化。尤其，紅利與景氣循環息息相關。由於技術與績效，需要複雜的個別勞工生產力評估制度，目前韓國企業普遍根據年資敘薪，對於非典型工作勞工非常不利。

韓國企業按年資敘薪制度亦使得雇主不願僱用年長勞工與長期工作之正職勞工。韓國政府知道薪資制度必須改革，但私營企業可以採行之薪資決定方法，非常有限。政、勞、資三方正努力克服此一難題。根據 2004 年所通過之「創造工作社會契約」（Social Pact for Job Creation），工會、企業家與政府同意在韓國勞動研究機構（Korea Labour Institute）內設立「工資與工作研究中心」（Wage and Job Research Center），旨在促進韓國企業薪資制度現代化。此中心之經費，由政府支助，目前正發展多項根據技術與績效表現決定薪資之模型。

並透過企業諮商協助推動薪資制度改革。韓國政府並提供經費補助企業接受改革薪資制度有關之諮商服務。

拾貳、最低工資

最低工資亦為造成典型與非典型工作勞工間之薪資差距的因素之一。韓國最低工資制度自 1988 年開始實施，最低工資水準維持平穩，1990 年代後期，最低工資已由製造業平均工資的 30%，降至 22%。此後，每年維持 10%年平均成長率，至 2005 年，已達製造業平均工資的 28%。此一比例，在 OECD 國家屬於最低者。

2005 年，韓國進行最低工資制度改革，擴大其適用範圍至所有受薪階級，包括：試用期間在三個月以下勞工、18 歲以下青少年勞工及 6 個月以下短期勞動契約勞工亦應遵守全額最低工資規定。此一規定，對於減少非典型工作勞工之低薪情形，頗有助益。

拾參、增進非典型工作勞工之就業展望

在韓國，非典型工作勞工以女性、中高齡及低學歷者為主，這些人常陷入臨時性或低薪資的就業，甚至成為失業者或怯志工作者。因此，有必要採取政策措施來改善這些弱勢族群的就業前景，降低勞動市場的區隔。這些政策措施應包括：從供給面與需求面去除勞動市場之進入障礙以及實施各項訓練計畫，提升這些勞工之就業能力。

一、去除勞動市場進入障礙之措施

許多婦女在結婚時，被迫退離勞動市場；或於育嬰留職停薪後，難以回到勞動市場。因此，韓國女性生涯勞動參與類型比其他 OECD 國家更清楚顯示 M 型，她們有多數在不穩定或低薪工作中就業。韓國政府設定目標，提升女性就業率，由 2003 年的 52%，提高至 2008 年的 56%。目前韓國婦女勞動參與率仍是 OECD 國家中最低的。為達提升婦女勞動參與率之目標，韓國政府採取一系列促進對家庭生活友善的就業措施。

上述措施之一是延長有給產假，由 60 天延長至 90 天。為減輕雇主之產假負擔，就業保險法已將保險費提高，大型企業，產假中，前 60 天之薪資，由雇主負擔；後 30 天之薪資，由就業保險負擔。中小型企業，產假期間之薪資，全部由就業保險負擔。婦女申請失業補償，必須已參加就業保險滿 180 天，才有資格請領。韓國婦女可請育嬰留職停薪，最長一年。但有給產假期間，仍約僅其他 OECD 國家的一半，OECD 國家平均有給產假或有給照顧父母、兒女假為 26 週。（OECD，2006），2008 年起，韓國已實施有給照顧父母、兒女假。韓國政府也支持設置公、私立托兒所。雇主願意在工作場所設立並經營托兒設施者，得向勞動部申請經費補助。然而，兒童托育費用成本過高，仍為阻擋婦女就業的障礙，尤其是低薪婦女。韓國政府擬對於在中小型企業工作之低薪婦女，實施兒童托育費用補貼，以促進婦女

就業。

再者，關於中高齡勞工，有三項主要就業障礙。一為退休年金激勵其提早退休；二為雇主不喜歡進用中高齡勞工；三為中高齡勞工就業能力退化。在韓國，公共年金制度並無提早退休可以請領年金條款，因此，不致構成其就業障礙。但韓國雇主因企業普遍採行按年資敘薪制度，又有強制退休年齡規定。因而，雇主不喜歡進用中高齡勞工，形成年齡歧視現象。為緩和此一現象，韓國政府鼓勵設立薪資高峰制度，當勞工達到一定年資或年齡，經由勞資雙方協議，薪資不再上升，甚至開始下降，以換取雇主保證持續僱用到一定年紀。自 2006 年起，就業保險法對於同意加入此種協議之中高齡勞工，給予補助。另一方面，政府鼓勵企業提高強制退休年齡，對於已逾法定強制退休年齡之勞工仍持續僱用之雇主，提供獎助經費。並以完全廢除法定強制退休年齡為努力目標。

許多 OECD 國家，中高齡勞工因技術落伍及缺乏適當就業服務而降低就業能力。在韓國，中高齡勞工普遍學歷偏低是其降低就業能力之主因。2000 年，50—64 歲者，約有三分之二未完成中學學歷。此一比例，高於大多數 OECD 國家。此乃為何中高齡勞工多數在非典型就業，從事低薪工作。將中高齡勞工納入訓練或終身學習計畫，或為增進其就業前景的好方法。

二、對非典型就業勞工實施訓練方案

許多研究顯示，參與職業訓練與提升勞動生產力及提高薪資有正相關。（OECD，2004）亦有助於非典型就業勞工晉升為正職員工。（Eurofound,2005）因此，參與成人教育與訓練，可改善非典型就業勞工之就業展望。

在韓國，一如其他 OECD 國家，非典型就業勞工少有機會參與工作崗位有關訓練計畫。有些國家，如荷蘭、德國、法國等，均已立法禁止對非典型就業勞工在參與訓練計畫方面，有歧視或差別待遇。

在韓國，非典型就業勞工所能參加由雇主提供或由政府支助的訓練計畫均少。他們大多自行參與自選的訓練計畫。即使有雇主提供訓練計畫，非典型就業勞工通常只能參加工作崗位內職業訓練（on-the-job training）而非工作崗位外職業訓練（off-the-job training），顯見韓國雇主不願提供非典型就業勞工正規的職業訓練。依韓國現行制度，雇主提供勞工訓練計畫者，可向就業保險基金申請補助。雇主對於非典型就業勞工訓練計畫者，自 2004 年起，亦得申請補助。除補助訓練經費外，尚可申請補助雇主之薪資損失。

韓國政府另對非典型就業勞工個人自願參加職業訓練計畫者，給予補助。自 2008 年起，韓國勞動部發行「技能發展卡」，政府每年提供每位勞工 100 萬韓圓，作為參加職業訓練計畫經費補助。勞動部另成立任務編組，由工會、資方與相關專家組成，研商對於非典型就業勞工如何提供更有效訓練計畫，並設置參加職業訓練計畫期間生活費用貸款計畫。由於

非典型就業勞工工作異動率較高，因此，政府對於勞工個人之激勵優於對雇主之激勵。有效的職業生涯指導服務及高品質的訓練活動訊息提供服務，應為激勵訓練需求，媒介訓練提供者與需求者之有效手段。

拾肆、強化積極勞動市場政策與社會安全網

積極勞動市場政策在協助失業者強化其就業能力，儘速獲得就業，扮演重要角色。而失業給付能夠提供尋職者，尋職期間之所得維持。韓國在積極勞動市場政策之花費，低於大多數 OECD 國家。勞工行政人力不足，亦防礙其積極勞動市場政策之實施。為加強公立就業服務機構功能，提升勞資雙方之利用率，韓國政府自 2004 年起，積極進行公立就業服務機構改革，實施績效管理，開放私立就業服務機構之設立，並設立地區就業服務網絡，部份公立就業服務機構業務委託民間辦理。

丹麥所採行既彈性又安全（flexicurity）勞動市場政策，企業所受就業保護法規之束縛較輕，高福利給付與高積極勞動市場政策花費，引發韓國公共政策辯論。但一般認為，丹麥所推行之制度行之多年，並非全都順利。1980 至 1990 年代初期，丹麥失業率偏高，且其積極勞動市場政策花費逾韓國十倍。而且，丹麥制度非常仰賴透過社會對話，建立共識。韓國難以做到。因此，韓國勞動市場改革並未將丹麥模式作為仿倣對象。

一、公立就業服務機構改革與積極勞動市場政策

為提供量身訂作的就業服務，公立就業服務機構改革尋職者個人檔案與實施個人就業協助計畫。尋職者依初步面談結果、性向測驗及求職登記後所獲工作資訊，被分為三類。尋職者已完成工作準備，被歸為第一類。提供其工作資訊，供其獨立工作蒐尋。尋職者尚未具備足夠工作技能，或已失業逾二個月者，被歸為第二類。提供其工作訓練機會或參加增進尋職技能課程，再輔以就業安置服務。尋職者既缺乏工作技能及工作意願，又失業已逾六個月者，被歸為第三類。提供其加強的就業服務。除加強個別面談，長期失業者集體諮商，還提供工作訓練，教導其工作面談技巧。這些就業服務均列入個別就業協助計畫。同時，要求失業者再次造訪公立就業服務機構之頻率，依其個別需要與特性，由每兩週一次，調整為每一或四週不等。

改革目的之一是要建立受企業支援的團隊，以動員地方可用職缺。地區目標企業經過公立就業服務機構遴選出來，提供其有關員工徵選或綜合人力資源管理之資詢服務。某些地區，公立就業服務機構尚提供地區企業所需技術人員之訓練計畫。此外，地方整體就業服務網絡亦予建立，成員包括：當地公立就業服務機構、市政府、工商業團體、工會團體、教育與訓練機構及私立就業服務機構等。為了建立地方伙伴關係，公立就業服務機構開始協助市政府推動地區就業計畫，特別為正在接受市政府社會救助者，提供其就業服務。此外，自

2006 年起，勞動部開始實施就業服務業務外包先導計畫，針對失業之弱勢族群，由私立就業服務機構為其提供就業服務。並已建立一套就業服務業務外包計畫績效評鑑制度。

另一改革目的是要重建公立就業服務機構組織。增加其機構組織數量，至 2001 年，全國公立就業服務機構增加至 168 個，完成全國完整就業服務網絡建置。但因政府職員並未增加，為配合小政府之再造理念，公立就業服務機構進用大量短期契約就業諮詢人員。因此，各個公立就業服務機構平均員工人數反而下降。此種情況下，高工作負荷量降低了公立就業服務機構之效能，高員工流動率使得專業經驗無法累積。最近，勞動部開始正視此一問題，首先，將就業諮詢人員地位提升，擴增公立就業服務機構員額編制，優先將其納入。同時，勞動部關閉許多小型公立就業服務機構，至 2005 年，將數量縮小成 112 個。此外，績效管理制度逐步引進，公立就業服務機構重要工作幹部均需訂定績效契約，各機構相互競爭僱用。公立就業服務機構既已引進此種績效管理機制，並將部份業務委託民間機構辦理，現階段，應審慎思考如何有效評量績效，如何按績效給予酬賞，如此才能使績效管理成為公立就業服務機構驅動地區整體就業服務活動的力量。

為發展最佳改革作法，勞動部已於 2005 年在六個地區成立示範就業服務中心，增加其人員與經費。營運六個月後，這六個示範就業服務中心績效顯著。登記職缺人數成長兩倍，就業安置率由 18% 提升至 30%。顧客滿意度亦大增。從六個示範就業服務中心之營運績效顯示，其他公立就業服務機構仍有許多可成長之空間。但這六個示範就業服務中心是投入更多人員與經費所獲致，因此，公立就業服務機構要提高績效，必需加強投資。

公立就業服務機構改革方向正確，應引導非典型就業人員善加利用。80% 以上非典型就業人員在服務業工作，而公立就業服務機構登記之職缺約有一半來自製造業。顯然公立就業服務機構尚乏足夠職缺資訊，供非典型就業人員妥為利用。亦顯示，公立就業服務機構尚乏足夠工具可在監控與執行就業保險時，將失業者推介至服務業從事工作。此種情形，與服務業地下經濟盛行有關，欲加強公立就業服務機構功能，必須設法克服地下經濟就業問題。

二、建置更緊密的社會安全網並與活化

韓國領取失業給付者佔總失業人數比率，低於 30%。此種情形，無法確保失業者的所得安全。亦無法使失業者確實到公立就業服務機構登記求職。改善社會安全網，並使公立就業服務機構更加發揮效能，必須採行活化策略，欲請領失業給付，必須持續與公立就業服務機構保持連繫或參加其所推介的各項活動。

增加失業給付領取者佔總失業人數比率，有一項可行的方法，即是延長失業給付領取期間。目前韓國領取失業給付期間仍短。但公立就業服務機構若無法有效掌握可能的職缺，或因地下經濟橫行，因而，失業者是否就業，難以掌控。則延長失業給付領取期間，將造成公立就業服務機構無法承受的負擔。

在韓國，領取失業給付者佔總失業人數比率較低的原因之一是，自請辭職者無法請領失業給付。根據韓國國家統計局之統計，2004 年離職者中，有 66% 屬自請辭職；失業期間短於一年者中，約有一半，其所擁有之前一工作，係屬自願離職。（Hwang, 2005）此外，僅約有 40% 非自願離職之被保險人有資格請領失業給付。因為有人再度失業，但依規定，參加就業保險繳納保險費滿 6 至 12 個月者，才有資格請領失業給付兩個月。結果，離職之被保險人有資格請領失業給付者，僅有 14%。但若將自願離職者，亦得請領失業給付，會造成勞工流動率大增，尤其是勞動條件較差的中小企業將留不住員工。

在韓國，更為迫切的問題是如何促使勞資雙方遵行就業保險法。尤其在小型事業單位，不穩定的工作如非典型工作或地下經濟就業盛行，這些人就業保險機構難以掌握其就業狀況，即使參加就業保險，亦難以提供其所得保障。

韓國國民基本生活保障制度（the National Basic Livelihood Security System，簡稱 NBLSS）要求受領給付者，經評估具有工作能力並有工作意願，應參加自助方案（self support programmes）作為再次請領基本生活保障給付之條件。受領基本生活保障給付者，經評估具有低度工作能力與工作意願，將被要求參加就業維持方案（employment-maintenance programmes）；受領基本生活保障給付者，經評估具有較高工作能力與工作意願，將被要求參加進入勞動市場型（market-entry type），社會工作型（social-job type）及實習或創業計畫。大多數上述計畫或方案基本上屬於公部門的工作創造方案。只有少數受領基本生活保障給付者，被要求前往公立就業服務機構登記求職，有機會在民間部門就業。

根據韓國衛生暨福利部統計，每年僅有約 5% 或 6% 參與自助方案者，其所得增加超過貧窮線順利脫貧。顯示韓國國民基本生活保障制度審核機制嚴格，只有高度弱勢工作年齡人口有資格請領基本生活保障給付。亦顯示自助方案之工作績效尚有待改進。應輔以更有效的就業服務，並在國民基本生活保障制度下，對於找到工作者，給予增加激勵。目前，國民基本生活保障制度對於拒絕參加經指派之計畫或方案者，停止其受領基本生活保障給付三個月，公立就業服務機構或相關機構已被要求向市政府提報未遵守規定之受領基本生活保障給付者名單。

OECD 國家已廣泛推行以工作作為給付方案（in-work benefits programmes）以增進受領給付者回到職場之誘因。其主要理念是透過此方案，增進受領給付者之所得，使其體認有工作勝於沒有工作。因此，工作給付方案之參與者非達一定工作時數，否則無法請領給付，且其請領給付隨其工作時數而遞增，直到給付上限為止。若干實證研究顯示，經良好設計的工作給付方案，對於促進就業有正面影響。此一方案特別有助低薪勞工提高其家庭所得（OECD，2006）。韓國政府亦決定實施工作給付方案，但面臨主要問題是稅務機關缺乏完整薪資所得資料，全國約有四分之一人口，薪資所得資料無法掌握；絕大多數自營作業者之

所得資料亦無法掌握。此種情形，如不改善，將無法實施工作給付方案。

三、減少地下經濟就業狀況之政策

（一）韓國課稅與社會保險納保範圍

韓國自 1974 年起實施個人全球所得稅，並自 1977 年起，實施加值型營業稅 10%。但仍有許多財務上之所得未納入。自 1993 年起，實施真實姓名制度，凡財務交易與財產登記，不得假借他人名義以避稅。自 1996 年起，對於個人全球所得逾 4 千萬韓圓者，依法課稅。但因 1998 年遭逢亞洲金融危機而中止，自 2001 年起，已恢復實施。（Chun, 2002；Hong, 2002）韓國稅務當局自 2000 年起，已積極執法與查稅，防止關說、賄賂及逃漏稅。雖然頗有進展，但對於小型事業單位之課稅仍困難重重。

韓國有四大主要社會保險制度：職業災害保險，自 1964 年起實施；全民健康保險，自 1977 年起實施；國民年金保險，自 1988 年起實施；就業保險，自 1995 年起實施。正職員工之保險費由其雇主負擔。然而，直到 2006 年，雇主才被要求應申報支付按日僱用勞工之薪資表，作為費用抵稅。同時，仍有許多受薪勞工尚未申報所得稅。

但是，中小企業員工、非典型就業勞工以及自營作業者均已加入全民健康保險。（Park, 2003）1980 年代，許多地區健康保險基金業已建立，並開始整合職業別保險基金。但爭議不斷，因健康保險保費太低，形成職業別保險基金補貼健康保險基金的現象。

根據韓國勞動部統計，2005 年已有 810 萬員工加入就業保險；830 萬員工加入全民健康保險；800 萬員工加入國民年金保險。就業保險所能收到的費率偏低，因為許多員工係連同健康保險與國民年金保險的保費繳到地區社會保險基金。勞動部發現，要向小型事業單位徵收就業保險保費非常困難。因為迄至 2005 年，四人以下事業單位僅有 64%申報其員工薪資資料；五人以上事業單位僅有 81%申報其員工薪資資料。收繳保費困難的原因包括：小型事業單位設立或關閉非常頻繁，社會保險主管機關無從查察；小型事業單位員工進入或退出過於頻繁，雇主常遺漏向社會保險主管機關申報；小型事業單位未能妥善保存員工薪資資料。

（二）不同社會保險保費之合併徵收

不同社會保險保費之合併徵收可減少行政成本，提高保費徵收效率，擴大納保範圍。但最大的障礙是不同保險所計算的所得基礎並不一致。全民健康保險與國民年金保險係依所得稅法，按前一年度課稅所得徵收保費。就業保險卻按當年度依勞動法所定義的工資徵收保費。按所得稅法，某些所得可扣除，不作為計算保費之基礎，但依勞動法所定義的工資卻無扣除的規定。全民健康保險與國民年金保險於徵收保費時，可與稅捐稽徵機關合作交換資訊，而就業保險必需查察事業單位保管的薪資賬冊資料，非常困難。

韓國政府宣布自 2006 年起，合併徵收各類社會保險保費，並與稅捐稽徵機關分享薪資賬冊資訊。本計畫主要內容如下（Jang, 2007）：

1. 所有社會保險保費，依所得稅法規定應稅所得，作為保費計算基礎。
2. 個別社會保險保費，由主管機關按個人前一年所申報之應稅所得，通知繳費。
3. 雇主每月應向稅捐稽徵機關申報之員工薪資賬冊格式應予修正，以利社會保險主管機關依個人稅務號碼，即可認明其應稅所得。

此一計畫可解決個別社會保險保費單獨徵收可能所耗行政費用超過實收保費的不經濟問題，因各類社會保險保費聯合徵收，並共享稅務資訊，達簡政便民及確實徵收效果。目前 OECD 國家約有一半已採各類社會保險保費聯合徵收制度，若干國家原先個別社會保險保費單獨徵收，後來已改採聯合徵收，例如：愛爾蘭自 1981 年起；瑞典自 1975 年起；英國自 1999 年起；荷蘭自 1997 年起。（Jang,2007）

（三）查察雇主應稅利潤

為防止勞資串聯隱匿或低報員工薪資所得，稅捐稽徵機關加強查察雇主應稅營業所得與利潤，面對各類賬冊之透明化，使得雇主寧願僱用正職員工取代非典型就業勞工。

（四）自營作業之賬冊資訊

在韓國，有 500 萬自營作業者，根據稅捐稽徵機關 2004 年報稅資料，其中僅有 200 萬有僱用員工之雇主及 100 萬無僱用員工之個人根據陳報稅捐稽徵機關之賬冊資料報稅，其餘或因未達課稅標準而免稅或無賬冊資料而根據估計營業額報稅。韓國政府計畫逐漸擴增應採依賬冊資料報稅而減少依估計營業額報稅以減少自營作業者人數。另一種非典型僱用，或稱「假性自營作業」，即企業將工作外包給自營作業者。這些人如何得到勞動法及社會保險之保障？雖經長期辯論，迄今仍然無解。

（五）勞動檢查或社會保險機關之稽查

經由勞動檢查人員或社會保險機關派員赴企業現場進行稽查，可瞭解雇主是否確實申報員工薪資所得資料，由於採取各類社會保險保費聯合徵收，且與稅捐稽徵機關稅務資訊相互運用，一旦勞動檢查人員或社會保險機關派員赴企業現場進行稽查，發現有異，不僅通知追繳積欠保費及罰款，亦通知稅捐稽徵機關發現該企業未依規定制作賬冊及依法納稅之證據。

（六）就業保險主管機關得知企業未申報之工作

就業保險主管機關受理失業給付或失業救助之申請，根據申請人所檢附之受僱資料，一方面，可促使勞工避免從事低薪又未報稅或未參加社會保險之工作，又可得知雇主有多少職位空缺。

另一方面，有些正在領取失業給付之勞工，可能另行從事未報稅或未參加社會保險之工作，以增加收入。公立就業服務機構經常與當地雇主接觸，並與請領失業給付之勞工定期諮商，很容易發現或得知企業未申報之工作。就業保險主管機關為防止詐領失業給付，有義務主動瞭解企業未申報之工作。

（七）按日僱用及營造工程現場 E 卡制度

韓國全民健保及國民年金制度，准許按日僱用勞工在地區經由職業工會加保，而不必在雇主之事業單位加保。就業保險尚無地區加保制度，但按日僱用勞工已自 2004 年起，開始納入就業保險。至 2005 年底，已有 72 萬 2 千人參加本保險為被保險人。（Jang,2007）自 2007 年起，營造業以外之雇主，亦應強制申報所僱用之按日僱用勞工，使按日僱用勞工普遍受到社會保險保障。

營造業普遍流行層層轉包制度，最後的承包商多屬自營作業或極小型業主，不必報稅，亦不必為自己或員工繳交社會保險保費。韓國勞動部自 2004 年起，對於營造業按日僱用勞工發行 E 卡制度，每人一張 E 卡，隨時登錄其工作與薪資資訊。

拾伍、政策建議

韓國勞動市場自 1997 年亞洲金融危機以後，逐漸呈現兩極化。大型企業擁有產品市場優勢，正職勞工有強大工會談判力量作為後盾，保有優厚的薪資與福利。但即使大型企業亦儘量減少僱用正職員工，鼓勵正職員工提前榮退，增僱非典型工作勞工，或將業務外包以節省勞動成本，增加勞動彈性。針對勞動市場之兩極化所採對策，必須兼顧廠商之競爭力，維持創造工作機會之強勁實力與縮減兩極化之差別待遇。

勞動市場改革必須在就業保護法規、退休金與資遣費、禁止歧視法規、最低工資、社會安全網涵蓋範圍、社會保險制度推行、職業訓練計畫實施、薪資決定架構、勞資相互信任與建立共識等事項之改革著手。

近年來，韓國政府已積極進行勞動市場改革，並已實施「健全非典型就業五年計畫」，從 OECD 工作策略之觀點，尚有下列可改善之空間：

一、就業保護立法改革，使典型與非典型工作勞工權益取得平衡

（一）正職勞工就業保護規定持續鬆綁，使雇主樂於僱用正職勞工。並提供對於非典型工作勞工較佳保障，加速解僱爭議案件之處理程序。

（二）以稅法鼓勵企業將現行資遣費或退休金制度改為企業年金制度，使年資未達一年之員工亦有加入企業年金制度之可能，以減少典型與非典型工作勞工勞動成本之差距。

二、打擊對於典型與非典型工作勞工同工不同酬的不合理現象

（一）嚴格執行禁止歧視法規，防止典型與非典型工作勞工間工資、福利及其他勞動條件之差距。

（二）適度提高最低工資，以防薪資過低或隱匿不報現象。最低工資應能反應低薪勞工之真實生產力，並輔以濟貧措施，以合理所得分配。

三、改進按年資敘薪與限齡強制退休制度

(一) 鼓勵勞資雙方以對話建立共識，使薪資制度能真實反應勞工之績效與生產力，亦可防止雇主因中高齡勞工勞動成本過高而不予僱用。

(二) 鼓勵企業提高自訂勞工退休年齡，使其達到政府法定勞工退休年齡標準。

四、改善非典型工作勞工或弱勢勞工之就業展望

(一) 去除婦女在勞動市場之就業障礙，採行對勞工家庭友善的福利措施，例如：支持兒童照顧、保障部分時間工作勞工權益等。

(二) 推動非典型工作勞工與弱勢勞工有平等權利參與職業訓練。對於雇主為非典型工作勞工與弱勢勞工辦理職業訓練及個別勞工自行參加職業訓練者，給予經費補助。

五、加強就業服務並擴大社會安全網以增進非典型工作勞工與弱勢勞工就業與所得保障

(一) 持續改革公立就業服務機構，按其服務對象人數比例增加人力。擴大公立就業服務媒介就業之功能，協助非典型工作勞工與弱勢勞工就業。

(二) 採用個別追蹤、深度訪談及個別行動計畫，以協助失業給付請領人儘速就業，必要時，在失業給付請領方面採行激勵或懲罰措施。

(三) 與私立就業服務機構加強合作，儘可能將相關業務外包或委託辦理。

五、推動更多正職受薪工作

(一) 擴大各類社會保險納保範圍，以聯合徵收保費方式，確實執行。

(二) 激勵雇主覈實申報員工薪資，推動小型企業制作員工薪資賬冊，對於按日計酬勞工，亦應詳載薪資給付資訊。

(三) 所有勞工均應申報年度所得稅。並加強社會保險主管機關與稅捐稽徵機關間之協調連繫。

(四) 監控按日計酬勞工E卡制度實施成效，確實紀錄按日計酬勞工之薪資與工作狀況。

(五) 強化公立就業服務機構由失業給付請領程序中察覺雇主或失業者未申報之工作，以推動更多正職受薪工作。

第六章 國際勞工組織（ILO）對非典型就業與社會安全網之規範

第一節 對近期全球就業市場情勢之警訊

2008 年發生全球金融海嘯，重創全球經濟，各國國內需求大幅減少與信用市場緊縮，全球經濟景氣衰退幅度為二次世界大戰以來之最，連帶也使得各國失業率急遽上升。根據國際勞工組織估計，2010 年全球約有 2.1 億失業人口，自 2007 年以來，失業人口已增加 3 千萬人，創歷史新高，而且全球約有 80% 的人口缺乏任何社會保障。未來 10 年，全球需要提供超過 4.4 億個新的工作機會，以吸納新的勞動力，而且需要更多的就業機會來解決本次金融風暴所造成的失業問題。

國際勞工組織 2010 年 12 月出版的工作世界（World of Work）雜誌指出，目前各國的復甦並無法創造足夠的就業機會，而且也憂慮所創造的就業品質。觀察 68 個有資料的國家發現：

- 一、60% 以上國家的就業水準仍未恢復到全球金融風暴前的水準，其中 6 成為高所得國家。
- 二、就業水準已恢復至全球金融風暴前的國家中，近三分之二為新興與開發中國家，這些國家就業機會的增加多屬於部分工時的工作；甚至有些開發中國家的勞工之工作時數低於其所願意工作的時數，該等勞工成為非典型就業者。
- 三、先進國家 2010 年就業成長停滯，2015 年以前恐無法恢復至全球金融風暴發生前的就業水準。
- 四、新興與開發中國家的就業情況預期將呈 V 型復甦（V-shaped recovery），於 2010 年上半年回復至全球金融風暴發生前的水準，但其將面臨如何吸納既有過剩勞動力與新興勞動者的挑戰。
- 五、勞動市場青年與婦女受創最為嚴重，根據以往的經驗，青年失業率要降至經濟衰退前的水準，平均約需 11 年。

根據分析，各國政府最成功的促進就業作法為採取包容性（inclusive）策略，此外，避免推動不當的措施也非常重要，如果實施設計不良的勞動市場改革措施，將加重勞動市場衰退與社會不安。未來各國政府必須面臨的挑戰為：如何持續經濟成長與發展，以及創造足夠的優質就業機會。（經建會人力處，2011 年）

另國際勞工組織為因應 2009 年 4 月在倫敦舉行的 G-20 高峰會，要求調查評估各國面臨近期經濟危機而採行之相關促進就業措施。國際勞工組織完成「保護人民，促進就業：從因應危機到復甦與持續成長」報告，並提報 2009 年 9 月在美國匹茲堡舉行之 G-20 高峰會。該報告係調查 54 個國家，在 2008 年下半年至 2009 年上半年宣布或採行促進就業及社會安全之相關措施。調查結果顯示，各國採行措施包括下列 4 個面向：一、刺激勞動需求；二、協

助在職者、尋職者及失業者；三、擴大社會保障及糧食安全；四、實際社會對話及保障工作權。4 個面向包括 32 項措施，受調查國家採行措施以刺激勞動需求面向為主，其中又以提高基礎建設之財政支出（87.0%）、補貼中小企業及減稅（77.8%）、協助中小企業貸款（74.1%）等三項措施最多，其次為其他 3 個面向之相關措施，包括：增加訓練措施（63.0%）、因應危機之諮詢（59.3%）、增加現金移轉（53.7%）、新增或擴大促進特定對象之就業方案（51.9%）等。（經建會人力處，2010）

第二節 對非典型就業與社會安全網相關規範

國際勞工組織認為，全球化經濟的基本法則應植基於增進人權，提升生活品質，促進社會安全，增加個人、家庭與全世界各個社區的發展機會（ILO，2004）。

自 1919 年以來，國際勞工組織即致力於維護與發展國際勞動人權基準，促使全球人類均能獲得有尊嚴且具生產性的工作，勞動條件必須是有自由、平等、保障與尊重。在今日全球化的經濟，國際勞動人權基準更應是國際架構下的一個必要環節，以確保全球經濟成長，使得全人類均能受惠。

國際勞工組織所訂國際勞動基準，主要包括國際勞工公約與建議書，其所關心的主題涵括：工作、就業、社會安全、社會政策以及其他相關勞動人權議題。

壹、國際勞工組織憲章

前言

鑑於世界永久和平之建立必須植基於社會正義。

但目前世界各地勞動情勢仍存在廣大勞工面臨不公平、痛苦與被剝削的現象，造成不安，使世界和平與和諧正面臨極大危害，儘速改善此種情況已成為當務之急。例如，訂定工作時間規定，設定每天與每周最高工時，規範勞動供給，防止失業，提供適當生活工資，保護勞工防止因工作引起的疾病與傷害，保護童工、青少年工與女工，提供老年與傷病生活保障，對於外國移入勞工給予適當保護，承諾遵守同工同酬及自由結社原則，設立技術與職業教育並採其他相關措施。

任何國家若不提供勞工人道待遇，將造成其他國家追求改善勞動條件之障礙。

認同此一理念的國家為追求正義與人性以及保障世界永久和平，達成本憲章序言所揭櫫之目標，願意遵守國際勞工組織憲章之內容。

貳、關於國際勞工組織成立宗旨與目的之宣言

國際勞工大會一九四四年五月十日於美國費城召開第二十六屆大會，通過本宣言敘述國際勞工組織成立宗旨與目的，藉以激勵期會員國推動相關政策措施。

本次大會重申國際勞工組織立基於下列三項基本原則：

- 一、勞動非商品。
- 二、自由表達意見與自由結社是永續進步的必要條件。
- 三、任何一地的貧窮將構成其他地方追求繁榮的危害。
- 四、反匱乏之戰鬥須要每一個國家堅強有力的奮鬥。為追求共同的福祉，需要國際間共同努力，結合勞工代表、雇主代表與各國政府居於平等地位共同致力於推動自由討論與民主

決策。

國際勞工組織憲章已陳明歷史經驗顯示，永久和平只有立基於社會正義。國際勞工大會深信：

- 一、所有人類，無分種族、信仰、性別均有權在自由、尊嚴、經濟安全與機會平等條件下，追求其物質繁榮與精神發展。
- 二、上述條件之獲得只有將其列入各國與國際政策之中心目標才有可能。
- 三、所有各國與國際政策措施，尤其是經濟與財政方面，應以推動且不妨礙上述基本目標之達成為可接受之要件。
- 四、國際勞工組織之責任在檢視與思考所有國際財經政策措施是否有助上述基本目標之達成。
- 五、國際勞工組織為遂行其任務，應考量所有相關經濟與財政因素，在其各項決策中作出適當的決定。

國際勞工大會認為國際勞工組織在協助各國推動世界性方案時，應以下列目標之達成作為終極任務：

- 一、充分就業與提升生活水準。
- 二、促進勞工選擇滿意的職業，不僅最能發揮所長，對於共同福祉亦最有貢獻。
- 三、為達上述目標，應提供勞工適當訓練，並保障其擇業與遷徙之自由。
- 四、關於薪資福利、工時與其他勞動條件應確保所有受僱者得分享進步之成果，並確保其獲得最低薪資之保障。
- 五、有效承認團體協商權，推動勞資和諧增進生產效率，共同致力推動社會與經濟進步。
- 六、推展社會安全措施提供基本所得保障及綜合性醫療照護。
- 七、對於各職類勞工提供其生命健康之適當保護。
- 八、提供兒童福利與母性保護。
- 九、提供適當營養、住宅與休閒、文化設施。
- 十、保障平等受教育與就業機會。

深信充分與擴大利用世界性生產資源為達成本宣言所設定目標之必要手段，唯有各國與國際共同採取有效行動才能達成，包括：擴大生產與消費，避免嚴重經濟波動，推動落後地區經濟與社會進步，確保主要產品世界價格穩定，促進國際貿易量持續穩定成長。國際勞工大會訴求國際勞工組織與相關國際機構合作分擔責任，共同致力推動全人類健康、教育與福祉。

國際勞工大會確認本宣言所揭櫫之原則充分適用於所有人類，在適用之方法上，應考量各地區社會與經濟發展階段有別，應漸進實施。這是整個文明社會的共同責任。（林大

鈞a, 2010)

參、相關國際勞工公約與建議書

歷年來國際勞工組織所通過國際勞工公約與建議書，涉及非典型就業與社會安全網政策或規範者，經歸納整理如下：

一、有家庭責任勞工公約，一九八一年，（第一五六號公約）

國際組織勞工大會

經國際勞工局理事會之召集，於一九八一年六月三日在日內瓦舉行其第六十七屆會議，及特別提及有關國際勞工組織宗旨與目的之「費城宣言」，承認所有人類，不論其種族、宗教信仰、或性別如何，皆有權追求適合其自由與尊嚴、經濟安全，及平等機會之物質福祉與精神發展。

特別提及國際勞工組織於一九七五年通過之女工待遇與機會平等宣言與有關行動計畫之決議，藉以促進女工待遇與機會之平等，及特別提及以保證男女工待遇與機會平等為目的之國際勞工公約與建議書，即：一九五一年平等待遇公約與建議書、一九五八年歧視(工作與職業)公約與建議書、及一九七五年人力資源發展建議書之第八章，及回憶一九五八年歧視(工作與職業)公約並未明顯包括因家庭責任而造成之差別，並考慮在這一方面應有必需之補充標準，特別提及有關男女勞工待遇與機會平等之各種公約也已為聯合國及其他專業機構所通過，並回憶一九七九年聯合國消除有關女工各種歧視公約前言第十四段指出，各會員國已知「男女在家庭與社會中之傳統角色應有改變，藉以達成男女之間之完全平等」，及承認有家庭責任勞工之問題乃是涉及家庭與社會之廣泛問題，應為國家政策所考慮，及承認有必要創造有家庭責任之男女勞工待遇與機會平等，及此類勞工與其他勞工之待遇與機會平等，及考慮所有勞工遭遇之大多數問題都因有家庭責任之勞工而日趨嚴重，因而承認唯有採取滿足其特殊需要之措施，及改進一般勞工情況之措施，才能改善後者(有家庭責任之勞工)之情況，及經議決採納本屆會議議事日程第五項有關男女勞工—家庭責任之勞工—待遇與機會平等之各項建議。並議決此等建議應採取國際公約方式。

爰於一九八一年六月廿三日通過下列公約，得稱為一九八一年有家庭責任之勞工公約：（林大鈞 b, 2010）

二、有家庭責任勞工建議書，一九八一年，（第一六五號建議書）

國際勞工組織大會

經國際勞工局理事會之召集，於一九八一年六月三日在日內瓦舉行其六十七屆會議，及特別提及有關國際勞工組織宗旨與目的之「費城宣言」，承認所有人類，不論其種族、宗教信仰、或性別如何，皆有權「追求適合其自由與尊嚴、經濟安全、及平等機會之物質福祉與

精神發展」。

特別提及國際勞工組織於一九七五年通過之女工待遇與機會平等宣言與有關行動計畫之決議，藉以促進女工待遇與機會之平等，及特別提及以保證男女工待遇與機會平等為目的之國際勞工公約與建議書，即：一九五一年平等待遇公約與建議書、一九五八年歧視(工作與職業)公約與建議書、及一九七五年人力資源發展建議書之第八部份，及回憶一九五八年歧視(工作與職業)公約並未明顯包括因家庭責任而造成之差別，並考慮在這一方面應有必需之補充標準，及特別提及有關男女勞工待遇與機會平等之各種公約也已為聯合國及其他專業機構所通過，並回憶一九七九年聯合國消除有關女工各種歧視公約前言第十四段指出，各會員國已知「男女在家庭與社會中之傳統角色應有改變，藉以達成男女之間之完全平等」，及承認有家庭責任勞工之問題乃是涉及家庭與社會之廣泛問題，應為國家政策所考慮，及承認有必要創造有家庭責任之男女勞工待遇與機會平等，及此類勞工與其他勞工之待遇與機會平等，及考慮所有勞工遭遇之大多數問題都因有家庭責任之勞工而日趨嚴重，因而承認唯有採取滿足其特殊需要之措施，及改進一般勞工情況之措施，才能改善後者(有家庭責任之勞工)之情況，及經議決採納本屆會議議事日程第五項有關男女勞工——有家庭責任之勞工——待遇與機會平等之各項建議。

並議決此等建議應採取建議書方式。

爰於一九八一年六月廿三日通過下列建議書，得稱為一九八一年有家庭責任勞工建議書：(林大鈞 c, 2010)

三、就業政策公約，一九六四年，（第一百二十二號公約）

國際勞工組織大會，經國際勞工局理事會召集，於一九六四年六月十七日在日內瓦舉行其第四十八屆會議，考慮到費城宣言確認國際勞工組織在世界各國中促進獲得充分就業和提高生活水準的綱領的莊嚴義務，以及國際勞工組織憲章序言中規定防止失業和提供足夠維持生活的工資，並進一步考慮到，根據費城宣言的條款，國際勞工組織的責任是按照“全人類不分種族、信仰或性別都有權在自由和尊嚴、經濟保障和機會均等的條件下，謀求其物質福利和精神發展”的基本目標，審查和考慮經濟和財政政策對就業政策的影響，並考慮到世界人權宣言規定“每個人都有享受工作、自由選擇職業、公正和滿意的工作條件，以及得到保護免遭失業的權利”，並注意到現行的直接與就業政策有關的國際勞工公約和建議書的條款，特別是一九四八年職業介紹所公約和建議書，一九四九年職業指導建議書，一九六二年職業培訓建議書，以及一九五八年（就業與職業）歧視公約和建議書，並經確定這些提議應採取國際公約的形式，於一九六四年七月九日通過以下公約，引用時得稱之為一九六四年就業政策公約。

四、就業政策建議書，一九六四年，（第一百二十二號建議書）

國際勞工組織大會，經國際勞工局理事會召集，於一九六四年六月十七日在日內瓦舉行其第十八屆會議，並考慮到費城宣言確認國際勞工組織在世界各國中促進獲得充分就業和提高生活水準的綱領之莊嚴義務，以及國際勞工組織憲章序言中規定防止失業和提供足夠維持生活水準的工資，並進一步考慮到，根據費城宣言的條款，國際勞工組織有責任按照“全人類不分種族、信仰或性別都有權在自由和尊嚴、經濟保障和機會均等的條件下，謀求其物質福利和精神發展”的基本目標，審查和考慮經濟和財政政策對就業的影響，並注意到世界人權宣言規定“每個人都有享受工作、自由選擇職業、公正和滿意的工作條件，以及免遭失業的保護的權利”，並注意到現行的直接與就業政策有關的國際勞工公約和建議書的條款，特別是一九四八年職業介紹所公約和建議書，一九四九年職業指導建議書，一九六二年職業訓練建議書，以及一九五八年（就業和職業）歧視公約和建議書，並考慮到這些文件應置於以確保建立在充分的、生產性的和自由選擇的就業基礎上，以發展經濟為目的的國際綱領的更大範圍之內，並經確定這些提議應採取建議書的形式，於一九六四年七月九日通過以下建議書，引用時得稱之為一九六四年就業政策建議書。

五、就業政策建議書補充條款，一九八四年，（第一百六十九號建議書）

國際勞工組織大會

經國際勞工局理事會之召集，於一九八四年六月六日，在日內瓦舉行其第七十屆會議，及

特別提及一九六四年就業政策公約與建議書，及有關某類勞工之其他國際勞工協約，尤其是一九八一年負有家庭責任之勞工公約與建議書，一九四九年移民就業公約與建議書（已修正），一九七五年移民勞工（輔助條款）公約，及一九七五年移民勞工建議書之中所含之各種現有國際標準，及回想國際勞工組織因「費城宣言」所負責任，進而從基本目標之觀點，也即「所有人類，不論其種族、信仰、或性別如何，均有權利追求有關自由與尊嚴，及經濟安全與機會均等方面之物質福祉與精神發展」，檢討與思考財經政策和就業政策之關係，及回想聯合國大會在一九六六年通過之經濟、社會、及文化權利之國際公約已明文規定，人人都有「工作權，包括人人均有依靠自己自由選擇或接受之工作，賺取自己生活所需之權利」，亦規定應採取適當措施，逐漸實現及維護此一權利，及回想聯合國大會已在一九七九年通過本公約之規定，欲消除所有各種有關婦女之歧視，及承認從近年來世界經濟與低經濟成長率之間相互依賴關係來看，需要協調全國性及國際性之經濟、貨幣、及社會政策，藉以達到減低已開發與開發中國家之間的差異，及建立新國際經濟秩序、進而始能充份利用資源發展與創造工作機會，解決失業與就業不充份之問題，及特別提及大多數工業化與開發中國家之就業機會業已惡化，並相信有違人性與社會公義之機會

不均等，失業，及貧窮將引起社會的緊張，因而造成危及世界和平之情況，並阻礙工作權之行使，包括使人不能自由選擇其工作，不利之工作條件，及預防失業，及思考一九六四年就業政策公約與建議書應經由世界就業會議，所得分配與社會發展會議，及國際勞工分工三者置入其一九七六年通過之「行動原則與計劃宣言」中及一九七九年國際勞工會議通過之世界就業會議之追綜決議書中，經議決採納本屆會議議事日程第四項有關就業政策之各項建議，並議決此等建議應採建議書之方式、補充一九六四年就業政策公約與建議書之不足。

爰於一九八四年六月廿六日通過下列建議書，可稱之為一九八四年就業政策(補助條款)建議書。

六、失能者職業重建與就業公約，一九八三年，（第一百五十九號公約）

國際勞工組織大會，經國際勞工局理事會之召集，於一九八三年六月一日在日內瓦舉行其第六十九屆會議，及特別提及一九五五年職業重建(殘障者)建議案與一九七五年人力資源發展建議案中所含之現有國際標準，及特別提及自採納一九五五年職業重建(殘障者)建議案以來，有關重建需要之瞭解，重建服務之組織和範圍，及各會員國之法律與慣例對該建議案所列之問題，均已有重大之發展，及認為一九八一年已為聯合國大會宣稱為「國際殘障青年」，其主題為「完全參與及平等」，以及一項綜合之「殘障者世界行動計畫」，將提出有效措施，在國際上和各會員國內，實現殘障者在社會生活和發展中達到「完全參與及平等」之目標，及認為這些發展已促成採納所編及之新國際標準，尤其是需要保證各類殘障者在農村和都市社區中之工作與整合應有平等的機會和待遇，及經議決採納本屆會議議事日程第四項有關職業重建之各項建議，並議決此等建議應採取國際公約方式，爰於一九八三年六月二十日通過下列公約，可稱之為一九八三年職業重建與就業(失能者)公約。

七、失能者職業重建建議書，一九五五年，（第九十九號建議書）

國際勞工組織大會，經國際勞工局理事會召集，於一九五五年六月一日在日內瓦舉行其第三十八屆會議，並經決定採納本屆會議議程第四項有關失能者職業重建的某些提議，並經確定這些提議應採取建議書之形式，於一九五五年六月二十二日通過以下建議書，引用時得稱之為一九五五年失能者職業重建建議書。

鑒於失能者受到眾多不同問題的困擾，鑒於這些人的康復對於他們最大程度的恢復體力和思維能力，重新發揮其在社會、職業和經濟方面能夠發揮的作用，十分重要，鑒於為了滿足每個失能者的就業需要和更好的利用勞動力資源，必須將醫療、社會心理、教育、職業指導、職業培訓和工作安置等方面的服務以及工作能力的升級檢測融合於連續、協調的進程之

中，使失能者的工作能力得到提高和恢復。

八、第一七五號公約：部分時間工作公約、一九九四年

國際勞工組織之大會，經國際勞工局理事會之召集，於一九九四年六月七日在日內瓦舉行第八十一屆會議；鑒及一九五一年之「同工同酬公約」、一九五八年之「就業與職業之歧視公約」、一九八一年之「有家庭責任勞工公約」及「有家庭責任勞工建議書」等之規定均適用於部分時間工作者；鑒及一九八八年之「促進就業與失業保障公約」、一九八四年之「就業政策補充規定公約」及「就業政策補充規定建議書」等亦與部分時間工作者有關；認知自由選擇及有生產價值之就業對所有勞工之重要性，部分時間工作在經濟上之重要性、就業政策需要計及部分時間工作以便利增加就業機會、以及在就業、工作條件與社會安全等方面保障部分時間工作者之需要；經議決採納本屆會議議程第四項關於部分時間工作之若干建議，並決定此等建議應採取國際公約方式；爰於一九九四年六月二十四日通過下述公約。本公約得稱為「一九九四年部分時間工作公約」。

九、第一八二號建議書：部分時間工作建議書、一九九四年

國際勞工組織之大會，經國際勞工局理事會之召集，於一九九四年六月七日在日內瓦舉行第八十一屆會議；經議決採納本屆會議議程第四項關於部分時間工作之若干建議，並決定此等建議應採取建議書方式，補充一九九四年之「部分時間工作公約」；爰於一九九四年六月二十四日通過下述建議書。本建議書得稱為「一九九四年部分時間工作建議書」。

十、第一〇二號公約：社會安全最低標準、一九五二年

國際勞工組織大會，經國際勞工局理事會召集，於一九五二年六月四日在日內瓦舉行其第三十五屆會議，並經決定採納本屆會議議程第五項關於社會安全最低標準的某些提議，並經確定這些提議應採取國際公約的形式，於一九五二年六月二十八日通過以下公約，引用時得稱之為一九五二年社會安全最低標準公約。

十一、第六十七號建議書：關於收入保障、一九四四年

一九四四年國際勞工組織第二十六屆大會通過。

收入保障計畫對於由下列原因而喪失收入者如因無能力工作(包括老年)或因無能力獲得報酬之工作或因家長死亡應將其收入恢復至一合理水準以減輕匱乏並防止貧困。

收入保障應儘可能建立於強迫保險之基礎上庶被保險之人於履行規定條件後視其向保險機關繳納款額之情形而符享受法定意外遭遇之定率保險給付。

凡未經強制保險予以保險而需要救濟之人應由社會救濟，特別是孤苦無依之兒童與貧苦之失能者與孀婦應依規定給予合理定率的津貼。

切合需要之社會救濟對於其他貧困之人亦應同樣施與。

十二、第一三〇號公約：醫療照顧與疾病給付、一九六九年

國際勞工組織大會。

經國際勞工局理事會之召集，於一九六九年六月四日在日內瓦舉行其第五十三屆會議。

經議決採納本屆會議議事日程第五項有關修正一九二七年疾病保險(工業)公約及一九二七年疾病保險(農業)公約之各項建議。

並議決此等建議應採取國際公約方式。

爰於一九六九年六月廿五日通過本公約，可稱之為一九六九年醫療照顧與疾病給付公約。

十三、第一六八號公約：促進就業與失業保障公約、一九八八年

國際勞工組織大會，經國際勞工局理事會召集，於一九八八年六月一日在日內瓦舉行第七十五屆會議；強調工作與生產性就業在任何社會之重要性，此不僅因其為社區創造資源，且因其為勞工帶來收入及所賦予之社會角色，以及勞工從中所獲得之自尊感；憶及一九三四年之「失業津貼公約」及「失業津貼建議書」、一九三五年之「青年失業建議書」、一九四四年之「收入安全建議書」、一九五二年之「社會安全最低標準公約」、一九六四年之「就業政策公約」及「就業政策建議書」、一九七五年之「人力資源開發公約」及「人力資源開發建議書」、一九七八年之「勞工行政公約」及「勞工行政建議書」、一九八四年之「就業政策補充規定建議書」等有關就業與失業保障之國際標準；鑒及普遍之失業與不充分就業影響全世界處於所有開發階段之國家，尤其青年(其中頗多係初次尋求就業)之各種問題；鑒及自制定上述有關失業保障之各種國際標準以來，諸多會員國之法律與習慣業有重要之新發展，使修正現有標準(尤其一九三四年之「失業津貼公約」)及制定新國際標準俾經由一切途徑(包括社會安全)促進充分、有生產價值及自由選擇之就業成為必要；鑒及一九五二年「社會安全最低標準公約」中所規定失業給付之保障水準業已為大多數工業化國家之現行給付制度所超越，雖未如其他各種給付之已繼以較高之標準，但仍構成開發中國家建立失業補償制度之目標；認知導向穩定、持久無通貨膨脹的經濟成長並創造與促進所有方式經自由選擇之有生產價值之就業(包括小型企業、合作社、自營作業及地方性之就業計劃)之政策，即使將目前用於各種純屬協助性質之資源改用於促進就業(尤其職業指導、職業訓練與職業復健)，乃防止非自願失業不良影響之最佳保障；但非自願之失業依然存在，從而社會安全制度之應提供就業有助及對非自願失業者予以經濟支持甚為重要；經議決採納本屆會議議程第五項關

於促進就業與社會安全並旨在修正一九三四年「失業公約」之若干建議，並決定此等建議應採取國際公約方式；爰於一九八八年六月二十一日通過本公約。本公約得稱為「一九八八年促進就業與失業保障公約」。

十四、第一七六號建議書：促進就業與失業保障建議書、一九八八年

國際勞工組織之大會，經國際勞工局理事會之召集，於一九八八年六月一日在日內瓦舉行第七十五屆會議；

經議決採納本屆會議議程第五項關於促進就業與社會安全並旨在修正一九三四年「失業公約」之若干建議，並決定此等建議應採取建議書方式，補充一九八八年之「促進就業與失業保障公約」。；

爰於一九八八年六月二十一日通過本建議書。本建議書得稱為「一九八八年促進就業與失業保障建議書」。

第七章 歐洲聯盟（EU）對非典型就業與社會安全網之規範

第一節 成立緣起與理念

自 12 世紀以來，已有許多歐洲人將歐洲視為一群在地居民願意共享植基於基督教人文主義（Christian humanism）的生活方式，進而結合成一特殊政治經濟實體，推動城鄉貿易，促進地方經濟。歐洲人強調社會市場經濟與歐洲價值觀，例如：堅決反對死刑，重視社會正義。經歷兩次世界大戰均源起於歐洲，為避免國與國間相爭，並共同對抗來自美國、阿根廷與日本的競爭而進行泛歐洲的團結。此後，根據 1951 年的巴黎條約（Treaty of Paris），建立歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community），再根據 1957 年的羅馬條約（Treaties of Rome），建立歐洲經濟共同體（European Economic Community），1958 年的歐洲經濟共同體條約（EEC Treaty），建立四個中央級機構，包括：歐洲委員會（European Commission）、歐洲議會（European Parliament）、歐洲理事會（European Council）及歐洲法院（European Court of Justice），歐洲跨國界行政、立法、司法部門組織逐漸成形。

1986 年歐洲議會通過單一歐洲法（Single European Act），歐洲各國結盟更為緊密，1991 年，各會員國在馬斯垂克（Maastricht）簽署歐洲聯盟條約（The Treaty on European Union），正式成立歐洲聯盟，進一步進行歐洲各項事務的整合，包括歐元。此後，歐洲聯盟自 2007 年起，開放新會員國申請加入，計有賽浦露斯（Cyprus）、羅馬尼亞（Romania）、保加利亞（Bulgaria）、斯洛維尼亞（Slovenia）、立陶宛（Lithuania）、馬爾他（Malta）等國陸續加入後，歐洲聯盟會員國數已達 27 國。（http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_en.htm）

2000 年，歐洲聯盟通過「基本人權與自由憲章」（EU Charter of Fundamental Rights and Freedoms）。勞動與就業權益及社會安全網，均需符合本憲章精神訂定。憲章之下，歐洲聯盟議會（EU Parliament）循立法程序，制定對各會員國有拘束力的法規，包括：規章（Regulations）、指令（Directives）、決策（Decisions）及國際協議（international agreements）。另有其他軟性的法律，對會員國有建議權但無拘束力，包括：建議書（Recommendations）、意見書（Opinions）、決議案（resolutions）、宣言（declarations）、行動方案（action programmes）、計畫（plans）、歐洲聯盟委員會通報（communications by the Commission）、歐洲聯盟理事會會員國代表會議結論（conclusions of the representatives of the Member States meeting in Council）、指導原則（guidelines）、機構間協議（inter-institutional arrangements）等。上述文件雖無法律上拘束力，但實務上，仍發揮實際施行效果。（Damian Chalmers, Gareth

Davies and Giorgio Monti, 2010)

2010 年 3 月，歐洲聯盟通過「歐洲聯盟功能條約總合版本」(Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union)，旨在推動歐洲人民更緊密團結，促進經濟與社會進步，消除各類障礙與隔閡。持續增進歐洲人民生活與工作條件，平衡貿易並促進公平競爭，減少各地方發展差異，藉由共同商業政策，漸進廢除國際貿易限制，根據聯合國憲章，確保各國繁榮發展。全文 358 條，分為七篇，其中第三篇規定歐洲聯盟政策與內部行動，內涵第九章就業政策與第十章社會安全政策。第九章就業政策強調各國應在互助、互補與互相競爭中，追求高就業水準。歐洲聯盟理事會應諮詢歐洲聯盟議會簡單多數議決後，設立「就業委員會」(Employment Committee)，由各會員國各推派代表二人組成，負責協調各會員國之就業與勞動市場政策，掌握各會員國之就業情勢與就業政策，提供各會員國相關諮詢服務。第十章社會安全政策要求各會員國依據 1961 年通過的「歐洲社會憲章」(European Social Charter)及 1989 年通過的「歐洲共同體勞工基本社會權憲章」(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)，以促進就業、增進生活與工作條件，實施社會保障，促進勞資對話，發展人力資源，促成高度就業與避免社會排除。1991 年，歐洲聯盟訂頒「短時間雇用關係及派遣雇用關係之勞動者職場安全衛生改善與促進措施指令」，自 1993 年 1 月 1 日起實施。

2010 年，歐洲聯盟修正通過「歐洲聯盟基本權利憲章」(Charter of Fundamental Rights of the European Union)，旨在促進歐洲人民基於共同價值，緊密結盟，共享未來和平。全文七章，54 條。重點包括：第一條：尊重與保護人性尊嚴。第二條：人人享有生命權。任何人不得被處死刑。第五條：禁止奴隸及強迫勞動。第六條：人人得享自由與安全。第三十四條：歐洲聯盟承認與尊重人人有權請領社會安全給付與社會服務，以保障其生育、疾病、職業災害、老年、失業等權益。所有合法居住與遷徙於歐洲聯盟境內之人民，有權依據歐洲聯盟請領社會安全給付與其他社會權利。為對抗社會排除與貧窮，歐洲聯盟承認與尊重社會救助與住房協助，以確保缺乏足夠資源的人，仍可依法享有尊嚴的生活。

歐洲聯盟理事會 1997 年 12 月 15 日發布 97/81/EC 指令，關於歐洲產業與雇主總會 (the Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe, 簡稱 unice)，歐洲有公股參與之企業總聯合會 (the European Centre of Enterprises with Public Participation, 簡稱 CEEP) 與歐洲總工會 (the European Trade Union Confederation, 簡稱 ETUC) 所達成的部分時間工作勞工權益架構協議。其重要內容包括：歐洲社會憲章及歐洲共同體勞工社會基本權利憲章亦適用於定期契約、部分時間工作、臨時性及季節性勞工。應採措施促進就業強度之增長，特別是在更彈性的工作組織裡，應同時滿足受僱員工與企業競爭力之需求。歐洲聯盟委員會應徵詢歐洲共同體層級勞資雙方意見後，

採取具體行動兼顧彈性工時與工作保障之需求。各會員國應於 2000 年 1 月 20 日前，將本項指令規定明訂於其國內法，並採一切必要措施確保本指令之確實實施。

歐洲聯盟理事會 1999 年 6 月 28 日發布 99/70/EC 指令，關於歐洲產業與雇主總會（the Union of Industrial and Employer' s Confederations of Europe, 簡稱 unice），歐洲有公股參與之企業總聯合會（the European Centre of Enterprises with Public Participation, 簡稱 CEEP）與歐洲總工會（the European Trade Union Confederation, 簡稱 ETUC）所達成的定期契約勞工權益架構協議。其重要內容包括：歐洲社會憲章及歐洲共同體勞工社會基本權利憲章亦適用於定期契約、部分時間工作、臨時性及季節性勞工。應採措施促進就業強度之增長，特別是在更彈性的工作組織裡，應同時滿足受僱員工與企業競爭力之需求。歐洲聯盟委員會應徵詢歐洲共同體層級勞資雙方意見後，採取具體行動兼顧彈性工時與工作保障之需求。各會員國應於 2001 年 7 月 10 日前，將本項指令規定明訂於其國內法，並採一切必要措施確保本指令之確實實施。（Nigel Foster, 2010）

第二節 對非典型就業及社會安全網相關規範

壹、歐盟「EUROPE 2020 策略」中的就業政策

2010 年 3 月 3 日，歐盟執委會（European Commission）通過 2011-2020 年的 10 年發展策略，稱「EUROPE 2020 策略」。接著，歐洲議會（European Parliament）及歐盟理事會（European Council）針對該策略及綱領進行討論，於 2010 年 6 月 17 日經歐盟理事會正式通過（European Council, 2010/06/17）。這是繼 2000 年制定「里斯本策略」（Lisbon Strategy）後的第二個 10 年發展策略。

一、EUROPE 2020 策略制定的背景

1990 年代，歐洲面臨的是全球化、氣候變遷與人口老化帶來的結構性挑戰，經濟衰退使得這些問題更形嚴重。「里斯本策略」專注於因應這些挑戰，在會員國的合作改革之下，使經濟更環保與更創新，並以刺激成長以及創造更多與更好的工作為目標。

「里斯本策略」提供會員國五項改革方針：

1. 投資人力
2. 更多研發與創新
3. 更為動態的企業環境
4. 綠色經濟
5. 從經濟衰退中復甦

「里斯本策略」的多重目標與行動，再加上歐盟與會員國之間責任與任務分工不清，以致於在執行過程中逐漸進入一種極為複雜的結構，於是在 2005 年的期中檢討之後，重新啟動。為了提供對政策優先領域更深的知覺，重新啟動的策略聚焦在成長與工作，其中包含四項優先政策領域：研究與創新、投資人力／勞動市場現代化、釋放企業潛力（尤其是中小企業）、能源／氣候變遷。另一方面，以會員國與歐盟各機構之間的伙伴關係作為新治理架構之基礎（European Commission, 2010/02/02a: 2-3）。

根據歐盟執委會的評估，「里斯本策略」的執行達成某些成就，也出現一些缺點與未達成目標之處（European Commission, 2010/02/02a: 3-7）。主要成就如下：

1. 幫助歐盟所需要的改革建立廣泛共識；
2. 對人民與企業帶來具體的利益，例如：在全球金融危機前創造了 1,800 萬個工作機會、企業的環境少了許多官僚限制、消費者有更多的選擇；
3. 結構性改革使歐盟經濟更有彈性；
4. 政策學習與良好實施經驗的交換已經提升；
5. 指定用途的各種結構性基金（Structural Funds）已經促成在成長與工作方面相當

大的投資；

6. 歐盟與會員國之間的伙伴關係普遍呈現正面影響。

「里斯本策略」執行的缺點與未達成目標之處包括：

1. 預計就業率達到 70%，但是只從 2000 年的 62% 增加到 2008 年的 66%，金融危機之後又下降；
2. 研發投資預計達到 GDP 的 3%，但是只從 2000 年的 1.82% 增加到 2008 年的 1.90 %；
3. 儘管就業增加，但是沒有成功地幫助人民脫貧；
4. 整體執行改革的步調緩慢且不平均；
5. 歐盟層級與會員國政府之間的溝通是執行策略的致命傷。

從以上未達目標的情況來看，顯然是受到 2008 年全球金融危機的衝擊，而這次危機對歐洲各經濟體的影響既深且遠。2009 年，歐洲的 GDP 下降 4%，失業率接近 10%，公共財政破碎，赤字達到 GDP 的 7%，兩年之間債務水準增加 20%，過去 20 年財政強化的成果毀於一旦（European Commission, 2010/02/02a: 2）。

二、歐洲的問題與挑戰

歐盟執委會在研擬「EUROPE 2020 策略」時指出，一則要記取過去的經驗與教訓，二則要彌補全球金融風暴對歐洲造成的衝擊。歐盟會員國察覺的當前問題與挑戰如下（European Commission, 2010/03/03: 5-6）：

（一）經濟危機摧毀最近的進展

2008 年的全球金融風暴是 1930 年代以來從未遭遇過的經濟災難，歐盟過去 10 年在經濟成長與工作創造上持續努力的成果，一夜之間完全遭到摧毀。整個歐盟的 GDP 在 2009 年降低了 4%，工業生產跌落至 1990 年代的水準，有 2,300 萬人失業，占經濟活動人口的 10 %。這次的經濟危機不僅對數百萬歐洲人衝擊大，也顯露出歐洲經濟的弱點。

目前，廠商與家戶在貸款、消費與投資上都有困難，依然脆弱的金融系統阻礙了經濟復甦。歐洲的政府財政遭到嚴重影響，赤字占了 GDP 平均的 7%，債務水準超過 GDP 的 80%，2 年的危機毀掉了 20 年財務強化的成果。危機中，成長潛力已經折損了一半，由於不確定性、遲緩的需求與缺乏補助，使得許多投資計畫、人才與理念遭到廢置。

（二）歐洲結構性的弱點已經暴露

從經濟危機中脫困固然是眼前的挑戰，但是最大的挑戰則是如何回到危機前的情況；即使在危機之前，相對於全球其他地區，歐洲有許多領域發展得不夠快：

1. 歐洲的平均成長率較主要經濟伙伴低，大部份是因為過去 10 年生產力差距⁵已經擴大，差距形成的主要原因有：研發與創新低度投資、資訊科技利用不足、社會中有些部門不願從事創新、市場機會的障礙以及企業環境缺乏動能。
2. 歐洲的就業率比全球其他地區為低。20-64 歲公民的就業率⁶平均只有 69%，女性的就業率是 63%、男性是 76%；55-64 歲的高齡勞工只有 46% 就業，美國與日本則超過 62%，
3. 人口結構的老化正在加速，當嬰兒潮一代退休，歐盟經濟活動人口將從 2013/2014 年開始減少，超過 60 歲以上的人口將會比 2007 年前增加 2 倍，每年達到 200 萬人，工作人口減少而退休人口增多將會帶給福利制度更大的壓力。

（三）全球化挑戰加劇

當歐洲需要處理本身結構性弱點的同時，世界正快速前進，未來 10 年接近結束之際，情況將截然不同：

1. 歐洲各經濟體的連結將更加緊密，儘管歐洲因為是世界上最開放的經濟體之一而居有利地位，不過來自於已開發與新興經濟體的競爭將加劇，像印度與中國正大量投資在研究與科技，以提升產業的價值鏈並在全球經濟中躍進，這對歐盟經濟中某些部門維持其競爭力產生壓力。不過，每一種威脅都是機會，當這些國家發展起來，新市場將會對歐洲許多公司開放。
2. 全球金融仍需要修補，歐洲參與尋求全球性解決方法的工作，以建立有效率且永續的金融體系。
3. 氣候與資源的挑戰需要果斷行動。歐洲消費者與企業對石油的強大依賴與原料的無效率使用，顯露出價格變動時付出的昂貴代價，不僅威脅歐洲的經濟安定，也對氣候變遷有不利影響。當全球人口從 60 億增加到 90 億，自然資源的爭奪將加劇，也對環境增加壓力。歐盟在自己領土內執行議定的氣候與能源策略之同時，也必須持續與世界其他地區聯繫，尋求解決全球性氣候變遷問題的辦法。

三、EUROPE 2020 策略制定的過程

2009 年，歐盟執委會開始研擬「EUROPE 2020 策略」，於 11 月 24 日提出「未來

⁵ 生產力差距（productivity gap）是指一個人、團隊、組織或國家「能夠生產的」與「實際生產的」差距。當各項因素都以適當情況運作，生產力即達到最高水準，生產力差距就被填補或被極小化。

⁶ 就業率（employment rate）的計算方式為「有工作的勞動人口／達工作年齡的人口」，因此「20-64 歲公民的就業率」係「20-64 歲的就業者／20-64 歲人口」。

EU2020 策略公共諮詢文件」(Consultation on the Future “EU 2020” Strategy)⁷，然後透過全球網際網路徵求各界人士對該策略內容建言，諮詢活動至 2010 年 1 月 15 日止。

歐盟執委會於 2010 年 2 月 2 日公布諮詢結果，共收到來自各方超過 1,500 項建議與意見，其中包括：會員國、歐盟與國家組織、歐盟與國家層級的社會伙伴、地區與地方政府、商業與專業協會聯合會、個別公司、非政府組織、智庫、學術社群代表以及許多歐洲公民，甚至國際利害關係人如美國商會 (American Chamber of Commerce) 與日本商會 (Japan Business Council) 也提出建言 (European Commission, 2010/02/02b)。

歐盟理事會 (European Council) 於 2 月 11 日召開非正式會議，討論該策略之方向；3 月底，正式計畫由歐盟理事會通過。

歐盟執委會於 2010 年 4 月 27 日，進一步制定「整合性綱領」(Europe 2020 Integrated Guidelines)，提交歐盟理事會審議，作為各會員國制定國家執行目標與計畫的依據。歐洲議會 (European Parliament) 及歐盟理事會針對該策略及綱領進行討論，於 2010 年 6 月 17 日經歐盟理事會正式通過 (European Council, 2010/06/17)。

四、EUROPE 2020 策略的政策優先領域、首要目標與旗艦行動方案

(一) 政策優先領域

「EUROPE 2020 策略」中有三項政策優先領域 (European Commission, 2010/03/03: 8)：

1. 智慧型成長：發展以知識與創新為基礎的經濟。
2. 永續型成長：發展資源更有效利用、更環保與更具競爭力的經濟。
3. 包容型成長：培植一種能傳達經濟、社會與地區性融合的高就業經濟。

這三項優先領域是 EUROPE 2020 的核心且相互強化，提供二十一世紀歐洲社會市場經濟⁸的願景。

(二) 首要目標

為了指導 EUROPE 2020 的工作與進程，會員國需要同意邁向 2020 年的首要目標，並取得最大的共識，而且基於先前「里斯本策略」的目標過多以致影響執行，所以 EUROPE 2020 的首要目標在數目上應該限制。這些目標當然需要能代表智慧型、永續型、包容型成長的主題，同時必須要能測量、能反映出會員國的不同情況，並且為了比較的目的，應以非常可靠

⁷ 參見 European Commission (2009/11/24)。

⁸ 社會市場經濟 (social market economy) 最早是 1953 年德國基督教民主聯盟當選之後，總理艾德諾及其經濟部長厄哈德 (Ludwig Wilhelm Erhard) 所宣示的政策目標。新政府承諾在生產組合中做到私有制與國家最低限度介入，後來經過修正後的意涵是：在市場自主與國家介入之間取得平衡、在雇主追求利潤與工人有權要求尊嚴及福祉之間取得平衡，也就是兼顧生產效率與分配公平 (Hyman, 2001: 119)。

的資料作為基礎。以下五項首要目標即是各會員國所挑選（European Council, 2010/06/17: 11）：

1. 將 20-64 歲人口之就業率提升至 75%，其中包括透過青年人、年長勞工與低技術勞工更多的參與，以及合法移民更佳的融入。
2. 改善研發條件，尤其是提高公私部門投資於研發的經費，以合計達到占 GDP 3%的水準為目標；歐盟執委會將詳細訂定反映研發與創新強度的指標。
3. 將溫室氣體排放量較 1990 年的水準至少降低 20%；最終能源消費量中再生能源比例提高至 20%；能源效率以提高 20%為目標。歐盟從 2012 年以後階段全球與整體協議觀點，有條件地承諾會決定 2020 年將溫室氣體排放量較 1990 年的水準降低 30%，這項條件是，如果其他已開發國家承諾相等的排放量，以及開發中國家依照其責任與個別能力作適當的努力。
4. 改善教育水準，尤其是將輟學生比例降低至 10%以下，30-34 歲人口中完成高等或相當教育之比例至少提升至 40%。
5. 促進社會包容，尤其是透過減少貧窮，達到至少使 2,000 萬人擺脫貧窮與排除風險的目標。

以上這些目標是相互關連的，舉例來說，較佳的教育程度有助於就業力，而增加就業率則能減少貧窮；經濟中所有部門有更大研發與創新能量，再加上能源的有效率使用，將會改善競爭力與促進創造工作；投資於更清潔、低碳技術將有助於環境、對抗氣候變遷、開創新企業與就業機會。

必須一提的是，上述目標是代表性的而非所有目標。由於 27 個會員國具有差異性，而且未來差異會更大，所以這些目標不是「一體適用」，各會員國可以將 EUROPE 2020 策略剪裁，以適合個別的特殊狀況。

（三）旗艦行動方案

為了執行上述三項政策優先領域，達成為 2020 年設定之目標，「EUROPE 2020 策略」提出七項旗艦行動方案：「創新歐盟」（Innovation Union）、「青年進展」（Youth on the move）、「歐洲數位議程」（A Digital Agenda for Europe）、「資源有效利用的歐洲」（Resource efficient Europe）、「全球化時代的產業政策」（An industrial policy for the globalization era）、「新技能與工作議程」（An agenda for new skills and jobs）與「歐洲對抗貧窮綱領」（European Platform against poverty）。這七項旗艦行動方案是執行三項政策優先領域的指導方針，每一個方案均說明在歐盟與國家層級應分別進行的工作項目（European Commission, 2010/03/03: 9-18）。

1. 智慧型成長

智慧型成長意味著加強知識與創新，作為未來成長的趨動力。這需要改善教育品質、提升研究績效、促進知識與創新移轉至全歐盟、充分利用資訊與通訊科技，並且確保創新理念轉換成產品與服務以創造成長、高品質工作以及處理歐洲與全球的社會挑戰。不過，要想成功，必須結合創業精神、經費以及針對使用者需求和市場機會。

歐洲必須採取的行動包括：

- (1) 創新：歐洲的研發經費低於 2%，而美國是 2.6%、日本是 3.4%，主要是歐洲私部門投資太低，因此歐洲需要專注於研究經費的影響與組合，並改善私部門投資研發的條件。
- (2) 教育、訓練與終生學習：歐洲四分之一的中、小學生閱讀能力不佳、七分之一的青年太早離開教育訓練；大約 50% 學生達到中等水準，但不符合勞動市場的需求；25-34 歲有大學學歷的人低於三分之一，而美國有大學學歷的是 40%、日本則是 50%；根據「上海指標」(Shanghai index)，世界前 20 名大學中，歐洲只有 2 所。
- (3) 數位社會：全球資訊與通訊科技的市場需求高達 2 兆歐元，可是歐洲廠商只供給其中四分之一；歐洲的高速網際網路正在落後（包括鄉村地區在內），影響其創新的能力、知識的線上傳輸以及產品與服務的線上分配。

以上行動的相關方案包括：

旗艦行動方案 1：「創新歐盟」旗艦行動方案針對改善研究創新的基礎條件與經費取得，以強化創新鍊並大幅增加全歐盟的投資水準。

旗艦行動方案 2：「青年進展」旗艦行動方案針對提升教育體系的績效，並加強歐洲高等教育的國際吸引力。

旗艦行動方案 3：「歐洲數位議程」旗艦行動方案針對加速高速網際網路之全面建置，使家戶與企業享有數位單一市場的效益。

在此一政策優先領域下的行動將釋放歐洲的創新能量，改進教育產出以及教育制度的品質與成果，並且利用數位社會的經濟性與社會性效益。

2. 永續型成長

永續型成長意味著建構一個資源有效的、永續的、有競爭力的經濟；在發展包括綠能在內的新程序與技術之競爭中，發揮歐洲的領導地位；使用資訊通訊科技加速智慧電網 (Smart Grid) 的大量鋪設；使用歐盟規格的網絡加強企業競爭優勢，尤其是製造業與中小企業。這種途徑一方面幫助歐盟預防環境惡化、生物多元性喪失、資源的無效使用，另一方面幫助歐盟在低碳、資源受限的世界中繁榮，這也可以鞏固經濟、社會與地區的融合。

歐洲必須採取的行動包括：

- (1) 競爭力：面對外銷市場的強大壓力以及逐漸增加進口產品項目，必須透過更高的生產力改善相對於主要貿易伙伴的競爭力。歐盟首先轉移至綠色生產系統方案（Green Solution），不過，其優勢已受到來自於像中國、北美這些國家地區的挑戰，歐盟應該維持其在綠色科技市場中的領先地位，並將其作為一種手段，去確保整個經濟體資源效率、移除關鍵網絡基礎建設的瓶頸、促進產業競爭力。
- (2) 對抗氣候變遷：達成歐盟的氣候目標意味著下個 10 年比上個 10 年更快速地大幅降低排放量，以及充分利用像二氧化碳封存這樣的新科技潛力。
- (3) 清潔與有效率的能源：達成歐盟的能源目標將會在 2020 年前減少 600 億歐元的石油與天然氣進口，這不單是省錢，更是能源保障的必要手段。歐洲能源市場整合的進一步發展能為 GDP 額外增加 0.6-0.8%，單是達成歐盟使用 20% 再生能源的目標就有創造超過 60 萬個工作機會的潛力，如果再加上 20% 的能源效率，新工作機會將會超過 100 萬。

以上行動的相關方案包括：

旗艦行動方案 4：「資源有效利用的歐洲」旗艦行動方案透過經濟低碳化、增加再生能源使用、運輸部門現代化、提升能源效率等方式，促使歐洲經濟成長與能源使用脫勾。

旗艦行動方案 5：「全球化時代的產業政策」旗艦行動方案改善企業經營環境，尤其是針對中小企業，並且支持發展強固與永續以及有能力進行全球競爭之產業基礎。

在此一政策優先領域下的行動，要求以收益極大化與成本極小化的方式，執行降低排放量的承諾。

3. 包容型成長

包容型成長意味著透過高水準的就業賦權⁹人民、投資技能、對抗貧窮，以及使勞動市場、訓練與社會保護制度現代化，幫助人民預期與處理變遷，並建構一個融合的社會。這涉及確保所有人在整個生命週期都有機會，歐洲需要充分利用其勞工潛力，以面對人口老化與全球競爭的挑戰。此外，需要有促進性別平等的政策，以提高勞動參與，增加成長與社會融合的效果。

歐洲必須採取的行動包括：

- (1) 就業：由於人口結構改變，歐洲勞動力將會減少。目前，工作年齡人口中，僅有三分之二在就業，日本與美國則是 70%。女性與高齡勞工的就業率尤其低；年輕

⁹ 「賦權」（empowering）又可翻譯成「授能」，在此處應指：國家提供人民參與就業的機會，使人民獲得掌控自己本身相關事務的能力，以提昇個人生活品質。

人遭金融危機重創，失業率達到 21%。

(2) 技能：大約 8,000 萬人只有低程度或基本的技能，而終生學習只對教育程度較高者有利。截至 2020 年，需要高技術的工作會增加 1,600 萬，而低技術工作的需求將減少 1,200 萬。一個人想要有較長的工作生涯，將需要終生獲得與開發新技能。

(3) 對抗貧窮：在金融危機之前，8,000 萬人有失業風險，其中，1,900 萬是兒童。有 8% 的就業者所得在貧窮線以下，失業者更是嚴重。

以上行動的相關方案包括：

旗艦行動方案 6：以「新技能與工作議程」旗艦行動方案使勞動市場現代化，方法包括從提高勞動參與勞力供需更吻合的觀點，促進勞動力流動，並且開發適合生命週期每個階段的技能。

旗艦行動方案 7：以「歐洲對抗貧窮綱領」旗艦行動方案確保社會與地域融合，使成長與工作之效益普遍共享，也使經歷貧窮與社會排除的人能活得尊嚴並積極參與社會。

以上所述 EUROPE 2020 策略的政策優先領域、首要目標與旗艦行動方案之間的關係，可用表 7.1 表示。

首要目標		
— 將 20-64 歲人口之就業率提升至 75%。 — 提高公私部門投資於研發的經費，合計達到占 GDP 3% 的水準。 — 將溫室氣體排放量較 1990 年的水準至少降低 20%，若條件適合，則降低 30%；最終能源消費量中再生能源比例提高至 20%；能源效率提高 20%。 — 將輟學比例降低至 10% 以下，30-34 歲人口中完成高等或相當教育之比例至少提升至 40%。 — 至少使 2,000 萬人擺脫貧窮與排除的風險。		
智慧型成長	永續型成長	包容型成長
創新 以「創新歐盟」旗艦行動方案改善研究創新的基礎條件與經費取得，以強化創新鍊	氣候、能源與動力 以「資源有效利用的歐洲」旗艦行動方案透過經濟低碳化、增加再生能源使用、運	就業與技能 以「新技能與工作議程」旗艦行動方案使勞動市場現代化，方法包括從提高勞動參與勞力

並大幅增加全歐盟的投資水準。	輸部門現代化、提升能源效率等方式，促使歐洲經濟成長與能源使用脫勾。	供需更吻合的觀點，促進勞動力流動，並且開發適合生命週期每個階段的技能。
教育 以「青年進展」旗艦行動方案提升教育體系的績效並加強歐洲高等教育的國際吸引力。	競爭力 以「全球化時代的產業政策」旗艦行動方案改善企業經營環境，尤其是針對中小企業，並且支持發展強固與永續以及有能力進行全球競爭之產業基礎。	對抗貧窮 以「歐洲對抗貧窮綱領」旗艦行動方案確保社會與地域融合，使成長與工作之效益普遍共享、經歷貧窮與社會排除的人能活得尊嚴並積極參與社會。
數位社會 以「歐洲數位議程」旗艦行動方案加速高速網際網路之全面建置，使家戶與企業享有數位單一市場的效益。		

資料來源：European Commission (2010/03/03: 30)；European Council (2010/06/17: 11-12)。

五、EUROPE 2020 策略的架構

EUROPE 2020 策略的架構有兩根支柱：一根是主題途徑 (thematic approach)，由前面說明的政策優先領域、首要目標與旗艦行動方案結合而成；另一根是國家報告 (country reporting)，幫助各會員國制訂重回永續成長與政府財政的策略 (參見圖 2)。在歐盟層級，通過涵蓋優先領域與目標的「整合性綱領」 (integrated guidelines)，也會向各會員國提出針對國家的特定建議書 (country-specific recommendations)，如果有不當反應，歐盟將發出政策警告 (policy warnings) (European Commission, 2010/03/03: 4)。

歐盟在執行 EUROPE 2020 策略時，有各式各樣的政策工具可以使用，包括：「歐洲社會基金」 (European Social Fund)、「穩定與趨同方案意見書」 (Stability and Convergence Programme Opinions)、「一般經濟政策綱領」 (Broad Economic Policy Guidelines)、各種結構型基金 (structural funds)、鄉村發展基金 (rural development funds)、「研究發展架構方案」 (R&D Framework Programme)、「競爭力與創新架構方案」 (Competitiveness and Innovation Framework Programme; CIP)、「略性能源技術計畫」 (Strategic Energy Technology Plan; *SET Plan*) 等等。

整體制度性結構	整合性綱領建構歐盟政策優先領域的範圍，包括到 2020 年為止歐盟達成之首要目標以及轉置成的國家目標。		
傳達	國家報告 目的：協助會員國界定與執行退出策略，以恢復總體經濟穩定、確認國家瓶頸、使其經濟回到永續成長與公共財政。 途徑：在考量跨越會員國與政策領域的溢出效果之下，加強評估會員國面臨的總體經濟主要挑戰。 工具：會員國經由「穩定與趨同方案」（stability and convergence programmes）提出報告，接著，歐盟根據「穩定與趨同意見方案」（Stability and Convergence Programme Opinions）針對財政政策提出個別但綜合的建議書，並且根據「一般經濟政策綱領」提出總體經濟失衡與成長瓶頸建議書。	↔	主題式途徑 目的：傳達歐盟層級協議的首要目標以及歐盟和國家層級的具體行動。 途徑：組成監督與檢視朝向協議目標進展的各種部門執委會，扮演策略性角色。 工具：會員國經由「精簡國家改革方案」（streamlined national reform programmes）提出報告，其中包含成長瓶頸與朝向目標進展的資訊，接著，歐盟依據「一般經濟政策綱領」與「就業綱領」（Employment Guidelines），以建議書形式發布政策建議。

表 7.2 EUROPE 2020 結構

資料來源：European Commission (2010/03/03: 31)。

六、EUROPE 2020 策略的就業政策綱領

歐盟執委會於 2010 年 4 月 27 日向歐盟理事會提交一份「會員國經濟與就業政策整合性綱領」（Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States）建議，預計在 2010 年 6 月之歐盟理事會討論後正式通過。

有鑑於里斯本策略提出 24 項綱領，出現優先領域不夠明確以及連結性不夠強的缺點，這份整合性綱領共有 10 項，分成兩部分，第一部份有 6 項（1-6 項），係經濟政策綱領，

第二部份有 4 項（7-10 項），係就業政策綱領。以下說明就業政策綱領（European Commission, 2010/04/27: 21-23）。

（一）綱領 7：提高勞動市場參與並降低結構性失業

1. 落實彈性保障原則

會員國應將彈性保障（flexicurity）原則整合進各種勞動市場政策並實施之，在降低結構性失業的同時，從提高勞動參與以及對抗割裂與怠惰、性別不平等的角度，充分利用歐洲社會基金（European Social Fund）。加強彈性與保障的措施應該平衡且相互強化，因此會員國應該導入結合下列各項政策的整體性政策，以確保積極尋找工作的人進行專業轉換時，能有明確的權利與責任：

- （1）結合彈性且可靠的僱用契約；
- （2）積極的勞動市場政策；
- （3）有效的終生學習；
- （4）促進勞動力流動的政策；
- （5）適當的社會安全制度。

2. 解決勞動市場割裂問題

會員國應該加速社會對話並且解決勞動市場割裂的問題，必須採取的相關措施包括：

- （1）解決臨時與不穩定僱用、低度就業與未申報的工作等問題；
- （2）酬賞專業的流動；
- （3）對抗定期契約工與自營作業者的低工資情況，並且確保他們有適當的社會保障，以解決工作品質與僱用條件問題；
- （4）強化就業服務並對所有人開放，包括年輕人與受失業威脅的人，採取個人化的服務，鎖定最不容易接近勞動市場的人。

3. 增加競爭力與提高勞動參與

為了增加競爭力與提高勞動參與率（尤其是低技術者）並遵循「經濟政策綱領 2」¹⁰，會員國應該檢視賦稅制度與公共服務的能量，以提供必要服務。會員國應該採取提高勞動參與的政策包括：

- （1）促進年齡、性別平等與工資平等；
- （2）促進勞動市場接納年輕人、失能者、合法移民與其他脆弱族群；
- （3）提供勞工能力可負擔的家庭照顧並鼓勵工作組織創新，使勞工可兼顧工作與生活；

¹⁰ 經濟政策綱領 2：處理總體經濟的不平衡。

(4) 提高青年、高齡勞工與女性的就業率，特別是在科技領域留住高技術女性；

(5) 清除新鮮人進入勞動市場的障礙；

(6) 支持產業（包括綠色與照護業）中的自營作業與創造工作，並且促進社會創新。

(二) 綱領 8：開發技術性勞動力因應勞動市場需求，促進工作平等與終生學習。

1. 提供符合勞動市場需求的知識與技術

會員國應提供符合勞動市場當前與未來需求的知識與技術，促進生產力與就業力，基礎教育與職業訓練方面應採取的政策包括：

(1) 基礎教育與職業訓練需有高品質，藉由提供終生學習、第二次教育機會等有效的誘因，以確保每位成人有機會向上提升他們的技能；

(2) 開發承認能力取得的制度；

(3) 排除勞工職業與地區流動的障礙；

(4) 促進轉業能力與創造力的獲得；

(5) 特別支持低技術者與提升高齡勞工就業力；

(6) 加強高技術勞工（包括研究人員）的訓練、技術與經驗；

2. 改善訓練機會的取得

會員國應致力於改善訓練機會的取得，相關政策包括：

(1) 與社會伙伴和企業合作，增加訓練機會；

(2) 結合新工作職缺與機會的系統性資訊，以及促進創業精袖與技術需求的預測，來強化教育與生涯輔導；

(3) 透過政府、個人與雇主共同提供經費，投資人力資源發展、提升技能訓練與終生學習方案的參與；

(4) 與社會伙伴合作，幫助剛畢業者找到第一份工作，或提供進階教育訓練機會（包括學徒）的方案；

(5) 當年輕人失業時，應有快速介入的方案；

(6) 定期對提升技能績效的監督政策應協助找出需改進的領域，並提高教育訓練制度對勞動市場的回應性。

(三) 綱領 9：在所有層級改善教育訓練制度的績效並提升高等教育的參與

為了確保人人均可接受高品質的教育訓練並改善教育產出，會員國應有效投資教育訓練制度，尤其是提升歐盟人力的技術水準，使其滿足現代勞動市場快速變遷的需求。應採取的政策包括：

(1) 改革行動應涵蓋所有部門，也就是從幼兒教育、中小學教育到高等教育、職業教育與訓練，以及成人訓練；

- (2) 改革針對確保每個人在知識經濟中獲得成就自我的關鍵能力，也就是所謂的就業力；
- (3) 採取確保年輕人學習動力措施，而且老師要作典範；
- (4) 執行能夠使彈性學習路徑有效的國家認證架構，發展教育訓練領域與工作領域之間的伙伴關係，藉以改善教育訓練體系的開放性與適切性；
- (5) 教育專業應吸引更多人參與；
- (6) 高等教育應該對非傳統的學習者更開放，參與者應該更多；
- (7) 採取一切必要步驟以預防輟學，藉以減少未就業、未接受教育或訓練的年輕人數目。

(四) 綱領 10：促進社會包容與對抗貧窮

會員國應致力減少貧窮，充分利用歐洲社會基金，以促進社會經濟全面參與拓展就業機會為工作目標。應採取的政策包括：

- (1) 致力於確保機會平等，包括透過利用能夠負擔的、永續的、高品質的服務與公共服務（包括「經濟政策綱領 4」¹¹中的線上服務），尤其是健康照顧；
- (2) 有效執行反歧視措施；
- (3) 為了對抗社會排除、賦權人民與促進勞動市場參與，應強化社會保護制度、終生學習、積極包容等各項政策，以創造人民在不同生命階段的機會，並且免於他們有被排除的風險；
- (4) 社會保障與年金制度必須現代化，在維持財務上能負擔的前提下，提供所有人適當的所得支持與醫療照顧的機會，因而有助於社會融合；
- (5) 給付制度應該以過渡時期的所得保障與減少貧窮為重點，尤其是那些最容易被排除的族群，如：單親家庭、少數族群、失能者、兒童與青年、高齡男女、合法移民、無家可歸者；
- (6) 積極促進社會經濟與社會創新來支持最脆弱的族群。

七、EUROPE 2020 策略的分析

EUROPE 2020 是歐盟延續里斯本策略的未來 10 年發展策略，里斯本策略執行末期，遭遇全球金融危機，不僅侵蝕了原先累積的成果，甚至使里斯本策略想要處理的問題與挑戰更加嚴峻。因此，EUROPE 2020 針對復原金融危機的傷害，並開創永續的環境。

EUROPE 2020 策略首先界定當前歐洲遭遇的問題與挑戰，然後訂定三項政策優先領域以及在 2020 年前要達成的五項目標，再擬出七項具體行動方案作為政策優先領域執行方向的

¹¹ 經濟政策綱領 4：給予研發與創新最適度支持，強化知識三角（研究、發展與創新），釋放數位經濟的潛力。

依據，最後制定 10 項經濟政策與就業政策整合式綱領，作為會員國在考量本身個別狀況下，推動實際工作的指引。以下進一步加以分析：

1. 成長與工作是策略主軸

貫穿 EUROPE 2020 整個策略的主軸是「成長」與「工作」，策略文件中透露的訊息是：沒有成長就會遭到全球競爭環境吞噬、沒有工作就會讓人民流離失所。

2. 建構整個策略的基本思維是彈性保障

彈性保障不僅是歐盟制定政策的原則，甚至已經成為歐洲人亟欲樹立的價值。因此，「成長」絕非單純的「經濟成長」，「成長」被賦予三項定位「智慧」、「永續」、「包容」；而「工作」也超越單純的「就業」，而是讓所有達工作年齡的人，在人生的每一個階段都有適當的、高品質的工作，因為工作還關連著重要的社會安全給付。

3. 系統性思維

EUROPE 2020 策略不是線性思維，而是系統性思維。因此，三項政策優先領域相互關連、五項目標的達成彼此影響、經濟與就業政策 10 項整合式綱領相互參照。舉例來說，發展綠能經濟考慮到工作創造、就業政策考慮到社會融合。

4. 強調研究、發展與創新

EUROPE 2020 策略涉及「成長」的文本一再強調由「研究」、「發展」與「創新」構成的「知識三角」（knowledge triangle），似乎在昭告歐洲人，這是歐洲的命脈。

5. 就業政策強調教育訓練

在就業政策綱領的文本中一再強調教育訓練，可見教育訓練被視為解決失業問題關鍵。舉例來說，四項就業政策綱領的文本共 1,092 字，「教育」（education）一字出現 18 次、「訓練」（training）一字出現 14 次、「學習」（learning）一字出現 9 次。

第八章 經濟合作發展組織（OECD）對非典型就業與社會安全網之規範

第一節 非典型就業市場概況

壹、前言

根據 1960 年 12 月 14 日經濟合作發展組織創始會員國在巴黎所簽署的憲章，自 1961 年 9 月 30 日起生效。其第一條規定，經濟合作發展組織（OECD）應致力推動下列政策：

- 一、達成最高度永續經濟成長與就業促進，增進各會員國人民生活水準提升、維持財政穩定，並對世界經濟發展有所貢獻。
- 二、促進各會員國經濟持續擴張，並協助非會員國經濟成長。
- 三、增進世界各國多邊貿易擴張，並敦促各國遵循國際貿易規範，本平等互惠原則進行貿易。

經濟合作發展組織（OECD）創始會員國計有：奧地利、比利時、加拿大、丹麥、法國、德國、希臘、冰島、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國與美國。其後陸續加入的國家計有：日本（1964 年 4 月 28 日）、芬蘭（1969 年 1 月 28 日）、澳大利亞（1971 年 6 月 7 日）、紐西蘭（1973 年 5 月 29 日）、墨西哥（1994 年 5 月 18 日）、捷克（1995 年 12 月 21 日）、匈牙利（1996 年 5 月 7 日）、波蘭（1996 年 11 月 22 日）、韓國（1996 年 12 月 12 日）。根據經濟合作發展組織（OECD）憲章第 13 條，歐洲聯盟也參與經濟合作發展組織（OECD）的工作。

貳、經濟合作暨發展組織（OECD）因應工作危機的就業與社會政策

世界經濟自 2008 年下半年起經歷一場二次戰後以來最嚴重的景氣衰退，工作機會大幅縮減，各國第一要務是提供失業者及其他低度就業之非典型工作者所得與基本生活需求濟助。通常作法是將失業給付期間延長，並將非典型工作者納入請領失業給付範圍。但加強失業期間之求職查核，以防失業給付遭浮濫請領。另提供提前謀得新職獎助，並以社會救助作為最終協助的手段。

其次，各國紛紛採行主動勞動市場政策，增加尋職者再就業的工作機會。就業服務工作的加強，職業訓練機會的增加，對雇主實施僱用獎補助措施以及實施公共服務擴大就業等，使得就業弱勢者亦能獲得就業協助。另提供提早退休計畫及失能者津貼，以增加就業機會。但年金制度尚未健全或人口老化嚴重的國家，應謹慎採行提早退休計畫，以免社會負擔沉重。勞動市場政策措施，分為主動（積極協助失業者重返就業市場）與被動（提供所得維持等社會安全網計畫）兩大類，根據經濟合作暨發展組織（OECD）統計，2007 年平均，OECD 國家花在被動勞動市場政策措施方面的經費，約占各國 GDP 的 0.8%；但花在主動勞動市場政策措施方面的經費，約占各國 GDP 的 0.6 %。被動勞動市場政策措施方面的花費中，失業

給付，包括：放寬請領資格條件、延長給付期間、增加給付額度等，約占 85%；其餘則花在提早退休優惠、社會救助及其他實物給付等措施。平均每位失業者獲得 13,000 美元的濟助；主動勞動市場政策措施方面的經費，主要花在公共就業服務的加強以及對於長期失業者的僱用獎助措施、補貼雇主社會保險保費支出，激勵雇主用人意願與職業訓練等，平均每位失業者獲得 10,000 美元的濟助（OECD, 2009）。

在經濟景氣下滑情況下，大多數 OECD 國家擴大實施所得維持方案（income-support programmes）。各項社會安全網措施包括：對於失業者或低所得勞工提供現金給付、對於工作時間被大幅縮減者，提供減額失業給付或短期促進就業措施以及對於不具請領失業給付資格或已逾請領失業給付期間之失業者，提供社會救助等。

2008 年全球金融風暴所帶給各國的衝擊前所未見。OECD 雖曾在 2006 年出版「OECD 就業策略再評估」（the Reassessed OECD Jobs Strategy of 2006），內含對於就業政策之指導原則，但並未對各國面臨嚴重經濟景氣衰退時，就業與社會政策應如何因應，提供明確指導。

表 8.1 OECD 各國失業給付與失業前所得替代率，2007 年

單位：%

國家	失業第一年	失業第二年	失業第三年	失業第四年	失業第五年	五年平均
挪威	72	72	72	72	72	72
比利時	65	63	63	63	63	63
奧地利	61	58	58	58	58	59
丹麥	68	68	68	68	9	56
愛爾蘭	50	50	50	50	50	50
葡萄牙	79	79	56	24	3	48
德國	64	48	42	36	36	45
法國	67	64	31	31	31	45
芬蘭	60	58	33	33	33	43
澳大利亞	42	42	42	42	42	42
西班牙	69	65	25	25	13	39
紐西蘭	38	38	38	38	38	38
瑞典	66	63	41	8	8	37
冰島	57	54	54	8	8	36
英國	28	28	28	28	28	28
荷蘭	71	59	3	3	3	28

瑞士	80	40	0	0	0	24
盧森堡	87	8	8	8	8	24
加拿大	52	14	14	14	14	22
匈牙利	48	13	13	13	13	20
波蘭	42	16	8	8	8	16
捷克	33	11	11	11	11	15
日本	45	3	3	3	3	11
土耳其	46	0	0	0	0	9
斯洛伐克	32	3	3	3	3	9
希臘	33	5	1	1	1	8
義大利	37	0	0	0	0	7
韓國	31	0	0	0	0	6
美國	28	0	0	0	0	6
各國平均	52	40	25	13	9	28

資料來源：OECD Tax-benefit models (www.oecd.org/els/social/workincentives)

第二節 社會安全網制度與實施

壹、OECD 國家如何支持低薪勞工－保護勞工與保障其工作機會，何者為重？

面臨嚴重經濟景氣衰退時期，失業率提升，失業者增多受到各國關切。但部分時間工作者、派遣勞工、臨時工及其他低薪勞工，其處境亦值得關注。勞工為避免遭到解僱，常被迫折讓工資或縮短工時；失業者或新加入勞動市場者，為求獲得工作，也被迫接受較低薪資或較短工時的工作。OECD 各國採行幾種不同方案，提供低薪勞工所得維持，以降低所得差距或提供勞動市場供需雙方一些激勵誘因。例如：在需求面，提供激勵誘因以防止裁員或延緩解僱等；在供給面，提供提早就業獎助，激勵失業者早日再就業。

無論經濟景氣活絡或衰退，協助低薪勞工轉入較佳職位，應可避免「窮忙族」現象的發生。政府究應著重促進就業或應強調所得維持策略以均衡所得分配，視勞動市場狀況而定。當勞動需求強勁時，應強化低薪勞工的就業能力，協助其轉入較佳職位，脫離貧窮。（Immervoll and Pearson, 2009）

至於經濟景氣衰退時，由於非自願失業者增多，從供給面提供激勵就業誘因，成效有限。但提供低薪在職者所得維持給付，可以延緩雇主裁員解僱又可避免低薪在職者所得惡化。當產品需求減少，雇主面臨現金流量與銀行緊縮信用問題，雇主希望配合產量縮減，減少勞動成本，增進勞動生產力。提供低薪在職者所得維持給付，可彌補勞工因被迫減少工時所致的所得損失。這些人因而選擇在職，不願失業，不僅可減省失業給付，亦可刺激雇主以較減省的工資，激勵其勞動需求。簡言之，當勞動市場疲弱之際，政府應著重所得平衡的目標，藉由提供低薪在職者所得維持給付，可減緩創造工作機會的壓力，並使已就業者免於失業。

當失業人數增加，失業期間延長之際，如何使失業者重返就業，應為重要課題。除提供失業給付外，相關社會救助措施亦應配套實施，以緩和嚴重經濟景氣衰退所帶來的衝擊。由於眾多失去工作者必需提供協助以及再就業服務需求的龐大壓力，如果能夠減少或延緩失業，亦可減輕不少政府所面臨的壓力。何況抑制新失業者的增加，可降低社會安全網的所得支持與提升社會救助效能需求。

對於低薪在職者提供所得維持給付，其成效如何，仍受勞動市場整體狀況的限制，在經濟景氣衰退時，有些對於低薪在職者之支持措施，顯得特別重要，有些措施則成效有限。OECD 各國必需隨時因應調整相關政策措施，例如，經常檢討請領失業給付或社會救助之資格條件等，以利減輕經濟景氣衰退之衝擊，並有助加速經濟景氣回復。

協助低薪在職勞工的方案，有下列各種不同的形式：

一、對於非自願被縮減工時的勞工，提供部分失業給付：如同一般失業給付，仍有給付期間之限制，並要求領取給付者應參與求職或職業訓練等活動。若該勞工係因其雇主簽署不資遣

勞工之協議，而要求其勞工接受縮短工作時間之安排（short-time working schemes）或兩人一職等工作分享的安排（work-sharing arrangements），則係由其雇主請領工資補助款，據以發給該勞工工資。雇主亦可能被要求在勞工未工作的時間，提供勞工接受職業訓練的機會，通常政府另發給職業訓練補助金，以示激勵。此種方式，可使在職勞工持續工作，暫時不致失業。

二、實施工資保險：若原有工作已無法保持，則鼓勵另謀就業機會，如只能找到低薪工作，則補助其與原有工作間之薪資差距。其目的是促成失業者擴大求職領域，儘速再就業。此項工資保險尚包含使被保險人參加職業訓練補助。此項工資保險給付，亦有領取期限。例如：美國自 2002 年起實施，對於因產業結構轉型，勞工因技術落伍被迫接受低時薪之新工作者，可給與兩年薪資差距補助。

三、鼓勵暫時接受低薪工作津貼：例如：英國、美國、紐西蘭實施「薪資所得稅補貼」，比利時實施「就業津貼」，無論原先曾否工作，或原有工作薪資如何，失業者找到工作，在政府所訂低薪範圍內者，可請領低薪工作津貼。但因自願接受部分時間工作，以致低薪者，不得請領本津貼。

另對於家境艱困者，提供下列所得維持措施：

一、社會救助措施通常是最後手段，對於因所得不足以致家境陷於艱困者，提供最低所得保障措施。OECD 國家通常將貧窮線（poverty line）訂在國民平均所得的 40%，另除提供基本生活費用外，通常另提供租屋津貼與醫療照顧費用補助等。

二、接受福利後應更積極求職（welfare-to-work），OECD 國家為協助貧窮族群脫貧，根本之道，應採主動勞動市場政策與活化社會安全網，亦即應主動瞭解貧窮族就業困難的原因，增進其技能水準與就業準備，必要時，應增加社區服務等工作機會及增加雇主獎助僱用等，對於促進弱勢族群就業，確有助益。

三、公共服務擴大就業計畫是由政府自行創造就業機會，對於較難安置的求職者，有促進就業的作用，此種措施，實質上是政府提供 100%的僱用補助。經效益評估後，發現此類就業對於未來在私部門就業，並無幫助。（Card et al., 2009; Martin and Grubb, 2001）反而造成這些人對於政府部門清閒工作的依賴，不再積極尋找工作。

貳、工作是否為解決貧窮問題的最佳藥方

就業雖可減少使人陷於貧窮的風險，但仍無法解決所有貧窮問題。因此，評估勞動市場表現，不應僅以失業人數或失業率為準，工作中的貧窮族多寡，亦應列為重要指標。OECD 各國平均，居住在至少有一人在工作的家庭中的個人，仍有 7%處於貧窮狀況。工作中的貧窮族之所以貧窮，多半是勞動參與不足，例如：工作時間非常短的部分時間工作，或非常短

期的臨時工，或派遣工。非典型工作者如有子女需撫養者，其貧窮機率愈大。因此，為對抗工作中的貧窮問題，應採多種政策措施。社會移轉應扮演重要角色，針對最弱勢的家庭，提供社會救助，勢所難免。此種方法，在 OECD 各國平均而言，約可解決大半貧窮問題。各種社會移轉之中，獎勵工作津貼最為有效，如有最低工資制度保障，通常已可脫貧。但仍受就業期間長短，家庭成員多寡影響，仍應有相關配套措施。就業政策的目標，不僅要創造更多的工作機會，還要提供更好工作條件與品質的工作。而且，對於就業弱勢者，無法期待其獲得良好工作機會與生涯展望，應為這些人展開社會安全網。

OECD 各國，工作中的貧窮族所占比例，平均約有 10%。其中，以墨西哥、波蘭、土耳其與美國所占比例最高，超過工作年齡人口的 16%。而以北歐四國、奧地利、捷克與法國最低，低於 7%。在大多數 OECD 國家，15-64 歲人口所面臨貧窮的風險，高於失業。

工作確實是減少貧窮風險的重要因素，OECD 各國，家長失業與家長有工作相較，前者家庭貧窮機率是後者的兩倍。特別是在澳大利亞、加拿大、愛爾蘭、韓國與美國，有過半居住於失業家庭之個人，處於貧窮狀態。OECD 各國平均，則為 37%。

工作中的貧窮族在 OECD 各國日益顯著。就業雖可大幅降低貧窮風險，但仍有 7% 居住於至少有一人在工作的家庭中個人，處於貧窮狀態。工作中的貧窮族約占有工作年齡貧窮者的 60%。在希臘、愛爾蘭、日本、盧森堡、墨西哥、葡萄牙、與土耳其，甚至高達 80%。

絕大多數工作中的貧窮族係因低度就業所引起。在 21 個有統計資料的歐洲國家中，只有 20% 工作中的貧窮族係全職且全年工作；約有 70% 一年全職工作不到六個月。相較之下，居住的非貧窮家庭的個人，超過半數全年均有全職工作。

有小孩的家庭，即使全職工作，如薪資偏低，仍易陷於貧窮。雖父母均全職工作，如薪資均偏低，低於平均工資的 40%，則其可支配所得約僅中等收入家庭的 65%。如果僅有一位家人工作，且為低薪，成為貧窮家庭的比例更高。

減少工作年齡人口的貧窮問題，社會移轉扮演重要角色。經社會移轉後，約可將工作中的貧窮族由 12%，減少至 7%，減幅達 42%。亦可將失業之貧窮族由 84% 減少至 38%，減幅達 55%。整體而言，社會移轉可使工作年齡人口的貧窮率約減少一半。

低薪勞工一旦獲得全職工作，將感受所得的增加被提升的社會保險費率、所得稅及社會福利給付的縮減所侵蝕。一人工作的家庭，平均有效稅率約為薪資總額 70%-80%，視其家庭成員多寡而定。若兩夫婦均有全職工作，將會感受稅負沉重。適當的累進稅率，可使他們感覺全職工作絕對是達到經濟上自給自足的有效途徑。

獎助工作津貼是減少貧窮最有效的政策工具。以全家所得多寡作為資產調查的衡量標準比以個人所得多寡來衡量，更為有效。尤其在薪資所得分配差距較小的國家，採行獎助工作津貼對於激勵工作的效果有限且執行費用亦較高。

最低工資制度若配合獎助工作津貼可發揮互補效果，若單獨實施，對於減少工作中的貧窮族、效果有限。尤其是對於大多數從事非典型工作的貧窮族而言，更是如此。最低工資制度若配合獎助工作津貼實施，可顧及更低薪勞工的所得分配。最低工資不宜過高，否則可能產生減少就業機會的效果，使得低生產力的勞工，變成失去工作的貧窮族。降低低薪族群的薪資所得稅，有助改善此一缺失，但會使反貧窮政策之執行變成花費昂貴，且可能效果不大。因為工作中的貧窮族畢竟只是低薪勞工的一小部分。

過去 10 年來，OECD 各國貧窮人口大幅增加，根據 2008 年 OECD 勞動力統計，家庭成員中每十人約有一人，其可支配所得低於 OECD 各國平均所得的 50%。跨國比較，發現各國貧窮率有顯著差距。北歐四國、奧地利、捷克、法國、匈牙利、冰島與荷蘭，貧窮人口占總人口比例，不超過 8%，其中，以丹麥最低，不超過 5%；但貧窮率超過 14% 的國家，有愛爾蘭、日本、韓國、墨西哥、波蘭、西班牙、土耳其與美國，其中，以墨西哥最高，達到 18%。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/706860871770>）

再以工作年齡人口的貧窮率觀察，居住在家庭中的個人，其家長屬工作年齡人口而失業者所占比例達 10% 以上國家，約占 OECD 各國之半數。大多數國家，工作年齡人口貧窮風險高於失業。只有七個國家，工作年齡人口貧窮率低於失業率，其中：波蘭與斯洛伐克失業率特別高；捷克、丹麥、芬蘭、法國與瑞典，貧窮率相對較低。對照之下，貧窮率高於失業率達兩倍以上者，有加拿大、愛爾蘭、日本、墨西哥、紐西蘭與美國。

有些國家，如澳大利亞、希臘、葡萄牙、西班牙、韓國、愛爾蘭與日本，貧窮率相對較高，其居住於家庭中之個人，其家長達退休年齡而屬貧窮人口者，超過 20%，使得總體貧窮率顯著提升。相反的，退休年齡人口貧窮率相對較低的國家，其總體貧窮率通常低於 OECD 各國平均水準。

OECD 各國，家長屬工作年齡人口，其貧窮率與其家庭型態顯著相關。有子女的家庭比起無子女的家庭，情況較差。家庭成員無人工作者，顯然較家庭成員有一人以上工作者，情況較差。但貧窮卻可能在各類家庭型態中發生。夫妻皆有工作而無子女者，家境最佳，此類家庭的貧窮率，OECD 各國平均，僅 2.4%。有子女的家庭，其成員無人工作者，此類家庭的貧窮率，OECD 各國平均，高達 50%。有子女的家庭，其成員處於貧窮狀態者，OECD 各國平均達 10.5%；高出無子女的家庭，2 個百分點。但此兩種家庭的區別，在墨西哥、波蘭與美國，差距逾 10 個百分點。這些國家，有子女的家庭，其成員處於貧窮狀態者，較 OECD 各國平均高出 5 個百分點。相反的，有些國家，如韓國，整體貧窮率較低，有子女的家庭與無子女的家庭相較，貧窮問題並不顯著。例如：北歐四國，有子女的家庭，其成員處於貧窮狀態者，不超過 4%，其無子女的家庭，貧窮率則不超過 2%。

家庭成員有工作或是失業，其貧窮率差距較大。OECD 各國平均，家庭成員無人工作

者，約有 37% 家庭成員處於貧窮狀態。其較家庭成員有一人以上工作者，貧窮率高達 5 倍。事實上，所有國家失業家庭之貧窮風險較家庭成員有一人以上工作者，高出 2 倍以上。通常其貧窮率不低於 20%。失業家庭之成員處於貧窮狀態者，有 5 個國家，包括：澳大利亞、加拿大、愛爾蘭、韓國與美國，超過 50%。此類國家所受經濟景氣衰退，失業率高漲的衝擊將較其他國家為大。

各國失業人口所面臨貧窮風險均較其他族群為高。但跨國比較，各國工作年齡人口的貧窮率因各國整體勞動市場表現不同及各國所採對抗貧窮的策略是否成功而有差距。為便於比較，將各國工作年齡人口分為兩大類：一為居住於有一人以上工作之家庭；二、居住於無人工作之失業家庭。一般言之，勞動市場表現並非影響各國貧窮率的主要因素。以上兩種類別家庭才是影響各國貧窮率的關鍵因素。依 OECD 標準，一國工作年齡人口貧窮風險相對低（高），若其有一人以上工作之家庭與無人工作之失業家庭之貧窮率，與 OECD 各國平均數相當，其整體貧窮率將會高（低）。事實上，以上兩種家庭之貧窮率如與 OECD 各國平均數相當，則跨國相較，將會急遽降低其整體貧窮率（其標準差將由 4.7 降至 1.4）。反之，如果一國人口結構約與 OECD 各國平均數相當，則跨國相較，其工作年齡人口的整體貧窮率不致大幅改變（其整體貧窮率之標準差僅由 4.1 微升至 4.4）。

過去 10 年來，各國整體貧窮率之改變受不同家庭類型之貧窮率改變影響較大。工作年齡人口居住於有一人以上工作之家庭所占比例改變以致對其整體貧窮率有相對較強之影響者，僅有四個國家。澳大利亞、比利時與西班牙因就業率提高，使得其工作年齡人口的整體貧窮率下降；捷克則因就業率下降，以致其工作年齡人口的整體貧窮率提高。

顯然，這樣簡易的拆解分析並不能據以認為成功的就業政策無法成為對抗貧窮的有力工具。但是，我們可據以認知，工作年齡人口其家庭規模狀況，亦為影響其貧窮風險的重要因素之一。有趣的是，我們若將工作年齡人口的貧窮率與就業率間相關性進行評估，（詳見附表）發現，如果一國其工作年齡人口就業率高，則其貧窮率將降低。此一分析，足以證明良好勞動市場表現確有助於降低失業風險。但因彼此相關係數較小，因此，對抗貧窮不能全部依賴良好勞動市場表現。追求高就業率的政策，尚需補充完整社會安全網，使低薪勞工家庭獲得適當濟助。

表 8.2 貧窮率與就業率之相關係數

總體就業率				就業率依不同家戶類型區分			
基 本		變數		基本	變數		
		國家	國家與時間		家庭	家庭與國家	家庭、國家與時間
貧窮率 （經社會 移轉後）	-0.16	0.00	-0.26*	-0.34***	-0.16	-0.23***	-0.24***

*, **, ***統計上分別達 10%,5%,1%之顯著水準。

資料來源：OECD 所得分配問卷調查分析 (StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707381465767>)

觀察數 ^a	49	49	49	252	252	252	252

^a 就總數言，這些係數係為 21 國建立，包括：澳大利亞、比利時、加拿大、捷克、德國、丹麥、西班牙、芬蘭、法國、英國、希臘、匈牙利、義大利、日本、墨西哥、荷蘭、挪威、紐西蘭、葡萄牙、瑞典與美國。時間分三年，包括：1995;2000;及 2005。

就家庭因素言，這些相關係數係為上述國家建立，時間亦相同。家庭類型分為四種：

1. 單親家庭擁有子女。
2. 雙親家庭擁有子女。
3. 單親家庭無子女。
4. 雙親家庭無子女。

每一家庭類型其就業率之計算，係以達工作年齡之家長的就業狀況除以居住於同一家庭類型之人數。雙親家庭內只有一位勞工者，每位居住於同一家庭類型之個人，獲得權數 0.5。

勞動參與的強度如何，在各國均為決定其整體工作中之貧窮族比例的重要參考指標。假如所有工作者一年中至少有六個月從事全職全時間工作，則在 21 個歐洲國家，屬於工作中之貧窮族比例平均可減少 17%。假如所有工作者整年均從事全職全時間工作，則屬於工作中之貧窮族比例平均可減少 37%。假如所有居住在貧窮家庭裡的失業者，均能獲得整年全職全時間工作機會，則工作中之貧窮族比例，平均約可下降 67%。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707045762140>）

有趣的是，觀察工作中之貧窮族比例是否因為勞動參與的增加而減少，發現並無明顯關聯。因為各國在認定「工作中之貧窮族」，關於「工作中」之定義，究應達到何種勞動參與程度，與其所觀察該國工作中之貧窮族比例有顯著影響，但對於工作中之貧窮族比例進行國際比較，不致產生太大影響。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707306386158>，無論以家庭中，只要有一人工作，無論其一年中工作期間或時間長短；或至少一年中全時間工作至少三個月；或至少一年中全時間工作至少六個月；或至少一年中全時間工作至少十二個月，作為計算基礎，各國差異情形，變動幅度不大。）

總之，OECD 各國工作中之貧窮族比例之比較分析，得到兩項主要特徵：

一、各國就業政策之實施成效在縮減工作中之貧窮族比例，扮演關鍵角色：

（一）工作年齡人口若面臨失業，將較其他人口面臨失業，產生更高工作中之貧窮族比例。

（二）就業人口之家庭中，家長或夫妻一年中僅數個月有工作者，比起整年均有全職工作者，更易陷於貧窮。

二、就業政策也並非萬靈丹，各國在計算貧窮人口時，仍受其他因素影響：

（一）國際比較時，勞動市場表現似與工作年齡人口的貧窮族比例無明顯關係。

（二）工作中之貧窮族比例，跨國比較所顯示的差異，其工作中之貧窮族勞動參與強度

如何，只能提供部分因素，尚需考量其他因素。

肆、 工作中之貧窮族應如何救助

為對抗工作中的貧窮問題，OECD 各國最直接的作法是設立法定最低工資制度，訂定最低工資。如果一年中工作期間夠長，最低工資制度應可提供低收入家庭基本生活保障。至於失業給付或救助，亦可提供非自願性失業者基本所得保障，通常亦設有獎勵就業津貼，激勵其及早返回就業市場。更完整的做法是設計完備的全國性社會移轉制度，例如社會救助、負所得稅制等，均為有助紓解工作中的貧窮問題之對策。

伍、社會移轉：紓解工作中的貧窮問題之主要對策

工作中的貧窮問題不僅是弱勢族群個人面對，且與勞動參與強度及家庭結構與規模密切關聯。救貧政策欲達目標必須對症下藥，才能達到良好效果。事實上，淨社會移轉是由公共現金移轉與家戶所得稅制配合達成，這是所有 OECD 國家紓解工作年齡人口貧窮問題最主要的手段。

陸、淨社會移轉是觀察各國工作中的貧窮問題主要參考指標

淨社會移轉效果可由依可支配所得衡量之貧窮率比較得之。更精確地說，淨社會移轉前之貧窮率係指民眾所分享的市場所得（社會移轉前之已課稅所得），低於家戶可支配所得 50% 以下者。（OECD, 2008）因此，依家戶可支配所得所計算的貧窮率與依市場所得所計算的貧窮率，其差別在於前者可顯示淨社會移轉之規模及貧窮弱勢族群所得到的救助。此一差別，可量測出淨社會移轉對於紓解貧窮問題的初步效果，因為尚未考量這類社會移轉對於市場所得分配之可能影響。

依可得資料顯示，28 國平均，淨社會移轉約可降低工作年齡人口貧窮率達 50%。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707075848114>）但跨國比較發現顯著差異，在丹麥、法國與瑞典，有工作年齡人口為戶長的家庭，經社會移轉後，其貧窮率降低逾三分之二；而在加拿大、日本、韓國、墨西哥、西班牙與美國，其貧窮率降低不及三分之一。

平均而言，各項社會移轉約可降低失業者的貧窮率達半數，各國幅度在 84% 至 38% 之間。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707358232264>）比較而言，社會移轉對於至少有一人在工作的家庭仍有可觀的貢獻，但規模較小。經社會移轉後，工作中的貧窮率由 12% 降至 7%，各國約可減少 44% 工作中的貧窮族群。同樣地，在所有國家，社會移轉對於紓解一人工作家庭的貧窮問題，比對於所有成年人均有工作的家庭更有效果。平均而言，對於前者可降低工作中的貧窮率達 50%；對於後者，則不及 40%。（StatLink

<http://dx.doi.org/10.1787/707075848114>)

各項社會移轉對於各類人口族群降低貧窮風險的效果，各國有顯著差異：

一、有少數國家比較重視以社會移轉用來紓解有人工作家庭的貧窮問題，而非失業家庭。此類國家包括：澳大利亞、加拿大、愛爾蘭、美國、捷克及韓國。

二、有些國家如：匈牙利、挪威及西班牙，社會移轉用來紓解有人工作家庭的貧窮問題及失業家庭的貧窮問題，同等重要。

三、大多數的第三類國家，社會移轉主要用來紓解失業家庭的貧窮問題，較少用來紓解有人工作家庭的貧窮問題。此類國家包括：奧地利、比利時、法國、希臘、冰島、義大利、盧森堡、墨西哥、及葡萄牙。日本甚至因過於重視以社會移轉紓解失業家庭的貧窮問題，而使得有人工作家庭的貧窮率反而略為上升。

由於各國濟貧政策重點有別，各國社會移轉制度對於降低貧窮率的效果，亦有顯著差異。特別是對於失業家庭差異最大。（StatLink

<http://dx.doi.org/10.1787/707081640658>）事實上，由 OECD 各國對於社會移轉制度之設計，即可看出其對各類貧窮族群的重視程度。以各國社會移轉前後比較，發現其對於降低貧窮率的效果，各國標準差相對於各國平均數，社會移轉後比社會移轉前為大。而且，有些國家社會移轉後，其貧窮率高（或低）於 OECD 各國平均數，但相對於社會移轉前，該國的貧窮率高（或低）正好相反。至於大多數其他國家，其經社會移轉後之貧窮率與 OECD 各國經社會移轉後平均貧窮率之差距，取決於該國社會移轉之內涵，而不計較其社會移轉前之貧窮率。

柒、社會移轉、就業與工作中的貧窮族群間互動關係之再觀察

如前所述，社會移轉在減少失業者之窮困，扮演重要角色；對於降低工作中的貧窮率，亦發揮次要的功能。事實上，社會移轉與就業間的關係相當複雜。首先，失業給付或津貼若過於優厚，可能會減少失業者之就業誘因，其機制設計不可不慎。其次，社會移轉的功能不僅是維護或創造重返就業市場之誘因而已，其內涵應能補足低所得家庭之基本生活所需，因此，全時間工作應為去除貧窮的有效途徑。OECD 各國稅與給付模式，詳列 29 個會員國的稅與給付政策，其中不乏激勵低收入家庭努力重返就業市場自給自足的措施。

（www.oecd.org/els/social/workincentives）

淨社會移轉至有人在工作的低薪家庭之數額，可以顯示此類家庭如何在所得分配的底層，努力增進其生活水準。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707105676247>）

首先，淨社會移轉係針對最弱勢的家庭提高實質協助。在各國，最高額的淨社會移轉通常給與有小孩的家庭，只有一人從事每週 20 小時以下的部分時間工作。在有資料可循的 24

個 OECD 國家，平均而言，淨社會移轉提供這些弱勢家庭約 25% 的中等家庭所得，因脫離貧窮門檻的設定是中等家庭所得的 50%，因此，這些弱勢家庭要脫離貧窮門檻至少需要再努力提高一半的所得水準。但各國淨社會移轉仍有很大差距，24 個 OECD 國家中，約有三分之二，淨社會移轉可達中等家庭所得的 20% 以上。儘管如此，有兩個小孩的家庭，只有一人從事半個全職但低薪的工作，雖然淨社會移轉高於各國平均，但只有少數國家能夠脫離貧窮，這些國家包括：澳大利亞、德國、愛爾蘭、英國與日本。OECD 各國平均，半個全職的工作，只能帶給其家庭約 45% 中等家庭所得，仍要靠淨社會移轉才能脫貧。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707358677700>）

其次，淨社會移轉對於低薪者會隨其薪資水準的提高而快速遞減。例如：有兩個小孩的家庭，當其工作者由每週 20 小時，增加至每週 40 小時，則該家庭所獲得之淨社會移轉將由中等家庭所得的 25%，降至 10% 左右。各國均對於沒有小孩的家庭，當其工作者已有一人獲得一份全職工作；或有小孩的家庭，當其夫婦均獲得全職工作，其淨社會移轉將轉為負數。亦即這些家庭，所繳的稅將大於其可支領的給付，在有資料可循的 24 個 OECD 國家，約有半數，即使家庭中第二個工作者，僅獲得半個全職的工作，也是如此。

淨社會移轉既與家庭中薪資之成長有強烈的負相關，如果家庭中僅有一位全職但低薪的工作者，在多數國家仍未能使其家庭脫離貧窮。單親家庭的處境最為嚴酷，其全職薪資常被高估。只有四個國家，包括：澳大利亞、愛爾蘭、德國與英國，對於單親家庭的淨社會移轉達到可使其脫貧的程度。許多歐洲國家將貧窮門檻訂為中等家庭所得的 60%，有許多家庭之可支配所得低於此一水準。在有資料可循的 24 個 OECD 國家，有子女的家庭，夫妻同為全職工作的低薪勞工，其可支配所得約為中等家庭所得的 65%。此種家庭，若無子女，其可支配所得可達中等家庭所得的 80%，均可跨越貧窮。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707358677700>）

對於低薪資家庭而言，其工作所獲財務報酬並無法充分顯示其可支配所得水準，而其可支配所得才是真正決定其生活情況的要素。從工作所獲財務報酬尚應包括因其就業產生的額外所得，例如：所獲社會救助等社會移轉。OECD 國家低薪資就業各國平均有效稅率如下：

一、當家庭中只有一人從事半個全職或一份全職但低薪的工作，其從工作所獲財務報酬非常低。24 個 OECD 國家平均，此種家庭之薪資所得必需被減額的社會福利給付、社會保險保費及所得稅等所抵扣，抵扣總額達到其從工作所獲財務報酬的 70-80%，換言之，他們從事低薪工作對其家庭所增加之淨所得僅 20-30% 而已。

二、幾乎所有國家，如家庭中有第二個工作者，則其實質財務報酬將增加很多。當然其家庭規模如無小孩與有小孩的家庭，仍有顯著的差別。24 個 OECD 國家平均，當妻子從事半個全職工作，其從工作所獲財務報酬約有 50%，被所得稅或保險費所扣除。如妻子從事一份全職

工作，且有子女者，其從工作所獲財務報酬約有 45%，被所得稅或保險費所扣除；但如無子女則僅有 30%所扣除。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707117526031>）

總之，在 OECD 國家社會福利與稅制仍有許多需有待改革的空間以造福有子女的家庭。首先，生活費用估算係按中等收入家庭所得的百分比計算，對於從事一份全職但低薪的工作而有小孩的家庭，比起沒有小孩的家庭吃虧很多。其次，家庭中有兩個成年人，如妻子也獲得一份工作，與其原先所獲社會救助所得相較，有小孩的家庭，比起沒有小孩的家庭亦非常不利。此外，以上尚未計算子女照顧與教育費用，所以有小孩的家庭起沒有小孩的家庭生活困難得多。（OECD，2007）

以上社會福利與稅制若不改革，將至少造成以下兩種傷害：

一、就勞動市場參與而言，有子女家庭中的女性將缺乏從事工作的財務誘因。（Immervoll and Pearson, 2009）

二、長期而言，將造成貧者愈貧，富者愈富，貧富愈加懸殊。因為貧窮家庭子女得不到應有的照顧與受教育機會，未來就業更加困難。（OECD，2009）

捌、工作中貧窮族給付方案可成為對抗工作中貧窮問題的有效工具

當然，對於在職低薪勞工增加財務上救助，不免要減少對於失業勞工之給付水準。但是，對於那些無法找到工作的失業勞工若提供過於優厚的給付，可能更加減少其努力尋職的誘因，而無助於工作中貧窮族問題之緩解。因此，已有愈來愈多的 OECD 國家開始實施在職低薪勞工救助津貼（in-work benefits, 簡稱 IWBs）或對於遭遇特別艱困勞動市場情勢之個人，提供稅捐抵減措施。

玖、工作中貧窮族給付方案可以多種不同計畫方式實施

工作中貧窮族給付方案不僅提供努力尋職者增加財務誘因，對於已有工作之低薪者，亦提供救助。換言之，這些計畫對於低收入家庭正在努力藉由工作以達自給自足目標者，實施社會資源之再分配。各國所採政策措施因其重點或在強調財富重分配，或是對於努力尋職者之財務誘因，因而，有不同的制度設計。

在 2006 年，OECD 國家已有過半實施已就業為條件的現金移轉措施，這些國家包括：澳大利亞、比利時、加拿大、芬蘭、法國、德國、匈牙利、愛爾蘭、韓國、日本、荷蘭、斯洛伐克、瑞典、英國與美國。各國所採工作中貧窮族給付方案之設計重點，分為兩大類：

一、以受益人口類別看：工作中貧窮族給付方案之給付目標人口可分：個別低薪勞工或低收入家庭兩種。就前者言，所得之計算僅採計給付受領人本人。而後者，則是夫妻或全家所得合併估算。對於低收入家庭與低薪勞工的保障，兩者容有重疊，但受益人口仍有相當差距。

只有 6 個 OECD 國家，包括：加拿大、愛爾蘭、紐西蘭、斯洛伐克、英國與美國，因實施工作中貧窮族給付方案而針對其全家所得採取資產調查方式（means-tested）。另有許多國家，只有有小孩的家庭有資格請領此類給付，這些國家特別關心貧困兒童之福祉（Whiteford and Adema, 2007; OECD, 2008）。另有少數國家，包括：澳大利亞、比利時、韓國與日本。此類給付只限社會救助之受領人或失業保險給付之受領人找到工作，才有資格請領。比利時則另對於所有低薪勞工減免其應負擔之社會保險保費。

二、從給付之設計看：工作中貧窮族給付方案是否優厚，尚需整體考量其他財富重分配政策及社會福利制度，例如：最低工資、家庭津貼或住宅津貼等。因而，各國有相當差異。其次，薪資等級與工作中貧窮族給付數額間關聯性，不同方案有不同規定。大多數工作中貧窮族給付係與受領人薪資等級有關，但定期性給付會隨著受領人薪資之提高而逐漸遞減至達到上限而終止給付。其制度設計有兩項主要變數：（一）除受領人之薪資水準外，尚要求應滿足最低工作時數。例如：英國規定，受領人如為有小孩的家庭，至少應每周工作 16 小時以上；沒有小孩的家庭，至少應每周工作 30 小時以上。愛爾蘭規定受領人至少應每周工作 19 小時以上；紐西蘭規定，受領人如為有小孩的家庭，至少應每周工作 20 小時以上；沒有小孩的家庭，至少應每周工作 30 小時以上。在這些國家，工作中貧窮族給付之多寡依其薪資水準而定，其薪資愈低，給付金額則愈高。（二）工作中貧窮族給付如限定曾經請領失業給付者才能申請，則此項給付多設有給付期間限制，而不希望其倚賴此項給付作為其所得來源。例如：日本與韓國如失業者很快找到工作，仍可請領提早就業獎金，約與其尚未領完之失業給付相當。

低薪勞工可由工作中貧窮族給付方案中獲得多少給付呢？根據 OECD 16 個已實施工作中貧窮族給付方案中的 11 個有資料可循的國家，包括：紐西蘭、荷蘭、美國、英國、芬蘭、法國、比利時、愛爾蘭、韓國、斯洛伐克及日本。資料顯示各國參加對象限於有工作之低薪家庭成員勞工，其時薪在平均時薪 40% 以下，如依最低工資規定，而其規定超過平均工資 40% 者，則依最低工資規定。

在這 11 個國家，低收入家庭均可獲得持續性工作中貧窮族給付。大多數國家，開始針對低收入家庭發給工作中貧窮族給付時，通常該低收入家庭之所得水準均在貧窮線之下，例如：美國約在中等收入家庭平均所得的 6—20%，視該家庭子女人數而定。英國則為中等收入家庭平均所得的 48%。此外，給付數額各國標準最高約達貧窮線為止。只有法國與荷蘭可高達中等收入家庭平均所得的 60% 之上。

工作中貧窮族給付開始請領及請領給付之上限，取決於兩項因素：

一、明確訂定工作中貧窮族給付方案所欲保障的目標對象：例如：愛爾蘭、紐西蘭與英國等國明定除受領人之薪資水準外，尚要求應滿足最低工作時數。

二、對於未達請領工作中貧窮族給付條件之家庭，先支付其不以家庭成員有人工作為條件之社會救助。這也就是為何美國對於有小孩與無小孩家庭，其工作中貧窮族給付開始於其不同家庭收入水準差距頗大的原因。

另一種設定補助對象目標人口的方式是全面檢討全國家庭的所得差距，再根據工作中貧窮族給付方案的財政能力，決定其補助對象目標人口的多寡。在芬蘭、法國、荷蘭與斯洛伐克，工作中貧窮族給付在低收入家庭其所得水準達相當高程度，已遠超過中等家庭平均所得，才終止支付。相較之下，愛爾蘭、紐西蘭、英國與美國，工作中貧窮族給付在低收入家庭其所得水準達中等家庭平均所得 60—90%之間，即被終止，美國對於無小孩的家庭則更早終止。這四個國家工作中貧窮族給付數額亦較為優厚，在美國，約可領取中等家庭平均所得之 9%，愛爾蘭對於兩個子女以上的家庭，其給付更高達中等家庭平均所得之 25%。因為有工作中貧窮族給付，使得家庭所得普遍提高，對於低所得家庭脫貧頗有助益。同樣地，工作中貧窮族給付如規定曾領取失業保險給付者才可領取且領取給付期間有限制者，通常其給付金額亦較寬厚。例如：愛爾蘭對於兩個子女以上的家庭，其給付更高達中等家庭平均所得之 20%；韓國對於無子女的家庭，其給付高達中等家庭平均所得之 18%。至於芬蘭、法國、荷蘭與斯洛伐克，工作中貧窮族給付仍維持在中等家庭平均所得之 5%以下的低水準。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707122070363>）

總之，各國不同方式的工作中貧窮族給付方案，或採依個人所得衡量，或經資產調查的全家總收入衡量，均能有效幫助低所得家庭。但因受預算限制，其給付對象目標的設定應更為精準，使工作中的貧窮族得到實質助益。經資產調查的工作中貧窮族給付方案，其給付對象目標的設定較為精準，較容易將工作中貧窮族給付真正落實到低所得家庭。例如：美國所實施的薪資所得稅抵減（the Earned Income Tax Credit, 簡稱 EITC）以及愛爾蘭、紐西蘭與英國所實施的工作中貧窮族給付方案，均為成功範例。給付對象目標的設定更為嚴謹的設定，可將其工作時間或先前就業情況，與以限縮規定。但就所得重分配觀點，如果請領條件訂得失當，會排除許多最弱勢的族群無法受益，卻有一些中等收入家庭被賦予請領資格，這樣一來將反而破壞激勵工作的誘因。

拾、經妥善設計的工作中貧窮族給付方案可有效減貧，亦為最具成本效益的所得再分配工具

加強受益者之工作誘因應為工作中貧窮族給付方案主要目標之一，其能否有效實施所得再分配，使最弱勢工作中貧窮族家庭受惠，亦有賴其就業效果之顯現。雖然經資產調查的全家總收入衡量有利於所得重分配，卻可能傷害家庭其他可就業者之工作誘因。依個人所得衡量，則可避免此一反效果。但是，各類工作中貧窮族給付方案仍有可能使工作中的貧窮族不

願薪資調升太快，以免喪失請領給付資格，因而，勞動參與的強度與人力資本投資誘因，均受到不利影響。惟實證研究顯示，工作中貧窮族給付方案若能將福利所得與工作所得明確劃分，仍可發揮獎勵就業的效果。（Blundell et al., 2000；Blundell and Hoynes, 2004；Brewer et al., 2006；Ellwood, 2000；Eissa and Hoynes, 2004；Gregger, 2003；Hotz and Scholz, 2003；Keane and Moffitt, 1988；Meyer and Rosenbaum, 2001；Michalopoulos et al., 2005）即使是經資產調查的全家總收入衡量方式，對於促進就業的效果仍利大於弊。此類方案均有助於協助工作中之貧窮族脫貧。（Holt, 2006；Greenstein, 2005；Hoffman and Seidman, 2003；Ziliak, 2004）

而且，與其他所得再分配政策相較，實施工作中貧窮族給付方案的成本相對較低。有些人根據「每創造一個工作機會」的成本來評估工作中貧窮族給付方案，而認為其成本過高。但此種評估方法未能考量工作中貧窮族給付方案的所得再分配效果，應將其減少所得分配不均及協助工作中貧窮族脫貧的貢獻，一併考量，則其成為各類所得再分配措施中，最不傷害工作誘因及成本最低。（Immervoll et al., 2007）

拾壹、工作中貧窮族給付方案的實施成效仍需搭配其他全國性所得再分配政策

一項嚴謹規劃與良好設計的政策，不僅要達成有效的所得再分配，尚應對於低薪族群，增進其願意加強勞動參與之工作誘因。因此，對於總人口中薪資所得之分配，特別是對於低薪而需要政府介入協助之族群的精確掌握非常重要（Immervoll and Pearson, 2009）。假如所得差距並不大，則工作中貧窮族給付方案，無需龐大經費，可以有效實施。許多工作中貧窮族給付方案之受益人擔心該方案財務不足，政府必需增加稅收，使得其所得再度因繳稅而抵減。在一個所得分配顯著差距的社會，工作中貧窮族給付方案之財源很明確可由高所得族群增加繳稅支應。此種情形，工作中貧窮族給付方案可成為協助最弱勢家庭，進行資源重分配，最符合成本效益的工具。相較之下，有些國家所訂失業給付或基本工資水準過高，使得低薪族群的薪資所得分配受到壓縮，工作中貧窮族給付方案實施起來，變得花費昂貴又缺乏效率。

所以，工作中貧窮族給付方案能否有效實施，取決於一些關鍵問題，包括：稅制、市場薪資所得分配等，其他政策工具如最低工資及失業給付等，直接或間接設定了薪資下限，也會影響工作中貧窮族給付方案之實施。

比較研究德國、瑞典、英國與美國所實施的工作中貧窮族給付方案，發現此種工具較適合在英國與美國實施，而較不適合在德國與瑞典實施。工作中貧窮族給付方案使得高薪資所得者多繳稅，用來支助低薪勞工，在英國與美國等薪資差距較大，邊際稅率較低國家，產生促進勞動供給，降低失業及增進社會福利的良好效果。反之，在薪資所得分配被壓縮，勞動

市場採高額稅率的國家，如德國與瑞典，實工作中貧窮族給付方案不僅花費昂貴，促進勞動供給的效果非常有限，甚至可能產生負面效果。（Bassanini et al., 1999）

另比較研究實工作中貧窮族給付方案的 15 個歐洲國家，發現各國之成本與效益分析之後，有很大差距。移轉支付一歐元給低所得勞工，在英國，需向高所得勞工課稅約一歐元。在愛爾蘭則可低於一歐元。這兩個國家低薪族群的薪資所得分配有較寬廣幅度，換言之，實工作中貧窮族給付方案的結果，不會產生效率上損失。反之，在芬蘭與瑞典，低薪族群的薪資所得分配受到壓縮，移轉支付一歐元給低所得勞工，在芬蘭，需向高所得勞工課稅約 5 歐元；在瑞典，則需 4 歐元。（Immervoll et al., 2007）

在低薪族群的薪資所得分配相對幅度較窄的國家，其最低一等分的薪資分配與中等可支配所得（單親無子女家庭）之比率，相對較高，意即這些低所得家庭成員只需很低的薪資，就可達到可接受的最低生活水準。因而，這些國家實工作中貧窮族給付方案的需要性大幅降低。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707183878602>）

拾貳、單靠最低工資並不是對抗工作中貧窮的最佳工具，但可成為補充工作中貧窮族給付方案的好幫手

因為薪資是工作所得的最重要來源，最低工資常被視為對抗工作中貧窮的最重要政策工具。但因最低工資所能鎖定的低薪資族群不夠明確，因而其濟貧效果受到限制。有許多研究顯示，很大比例的工作中貧窮族群無法受惠於最低工資，因為他們所領時薪已高於最低工資規定。（Burkhauser and Sabia, 2008 關於美國最低工資之研究；Sutherland, 2001 關於英國最低工資之研究）低薪就業者與工作中貧窮族群常不一致。根據 21 個有資料可循的歐洲國家顯示，僅約有過半工作中貧窮族是居住在至少有一人從事低薪工作（按時計酬）的家庭裡。此一比例各國頗有差距，但均未超過目標人口的三分之二。（Neumark et al., 2004）

此外，最低工資是一種兩面刃的工具。設定較高的最低工資，雖可減少工作中貧窮族群人數，卻也增加了因失業而致貧窮的人數。雖然總體而言，尚乏足夠證據顯示最低工資有強烈的使人失業效果，但對於低生產力族群，例如青年勞工，確有可能造成失業。當評估最低工資對於工作中貧窮的影響效果時，應考量低薪年輕族群之處境（Neumark and Wascher, 2006; Immervoll and Pearson, 2009）。為此已有一些國家降低最低工資水準下雇主應負擔的社會保險保費，以避免雇主反而將低生產力族群予以解僱。從對抗工作中貧窮的觀點看，最低工資制度有其盲點，其所保障的對象有許多並非真正貧窮族群。工作中貧窮族僅占低薪勞工中一小部分，根據 21 個有資料可循的歐洲國家顯示，僅約有十分之一低薪勞工居住在貧窮家庭。（StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/707126047084>）

但與其他所得重分配政策相較，最低工資對於就業的負面效果，尚屬可控制範圍。只要

將最低工資設定在適當水準，其所產生反就業效果與低薪資勞工所得增加、工作意願提升相較，仍微不足道。經過公平與效率的得失權衡，發現最低工資制度雖可能產生反就業效果，但確實能夠增進工作中貧窮族群的福利（Lee and Saez, 2008）。最低工資可成為解決工作中貧窮問題的有效工具，特別是針對那些家中所有工作年齡成年人均有全時而低薪工作仍面臨的貧窮問題。因此，現在 OECD 所有有法定最低工資制度的國家均將最低工資設定標準提高，以解決上述家庭類型的貧窮問題。（Immervoll and Pearson, 2009）單親家庭問題則為顯著例外，足以顯示最低工資並非用來解決特殊家庭或特殊就業條件，如部分工時等問題。最低工資欲作為所得再分配的工具，有其不足之處。如設法將最低工資再提高，亦不恰當，因為將會傷害弱勢族群的就業機會。總之，最低工資可為典型就業的低薪勞工設立工資規範，但此一規範仍需其他特殊政策工具予以補充，才能解決特殊家庭或特殊就業條件，如部分工時等所帶來的貧窮問題。

因此，最低工資可與工作中貧窮族給付方案共同搭配，協同增效。如將最低工資設定在合理水準，即可增進工作中貧窮族給付方案的效果（Immervoll and Pearson, 2009）。最低工資可防止最底層薪資下滑，亦可防止雇主利用工作中貧窮族給付方案，而將薪資調低，藉機轉嫁政府承擔。（Leigh, 2003; Eissa and Nichols, 2005）如將最低工資與工作中貧窮族給付方案共同搭配實施，確實能夠達成低薪勞工所得再分配的效果。兩項政策工具目標一致，彼此共同搭配實施，因有最低工資可減省工作中貧窮族給付。如此，可降低實施工作中貧窮族給付方案所需費用及相關稅賦。有了最低工資可將照顧低薪勞工的責任較大部分落在雇主身上，部分轉嫁給消費者及其他員工，因而減輕政府辦理社會移轉的財務負擔。

拾參、結論

對抗貧窮政策需完成數項目標。首先應對於就業展望不佳的弱勢族群提供足夠社會安全網。對於失業者，在獲得穩定工作之前，可獲基本經濟生活滿足。對於雖有工作但低薪者，亦能獲得有尊嚴的生活條件，並不傷害其他低技術勞工的就業機會。

只有很少數的 OECD 國家可以在推行對抗貧窮政策時，同時完成上述數項目標。許多國家失業者的貧窮率很高。雖有全職就業，通常只有無小孩的家庭生活無虞；有小孩的家庭則仍感匱乏。有很多國家，有小孩的家庭即使夫妻均有全職工作，如皆低薪，其可支配所得未能達到中等家庭平均所得的 60%。在經濟景氣低迷不振時期，大多數 OECD 國家無法使弱勢族群脫貧。雖然夫妻均有工作，但工作時間面臨調降。其他類別的家庭，更經不起經濟景氣下滑對於就業之衝擊。許多國家工作中貧窮族人數居高不下，家庭中如僅有一位全職工作者但屬低薪階層，仍無法使其家庭脫貧。

單親家庭如低薪就業，情況更糟。許多國家全時工作與貧窮同時存在。只有 3 個國家，

包括：澳大利亞、愛爾蘭與英國，一個家庭若有人就業，可達經濟上自給自足。依 OECD 國家標準，這 3 個國家，失業保險給付或津貼相對寬厚，全時工作可獲足夠生活的所得，因為平均有效稅率並不高。愛爾蘭與英國，工作中貧窮族給付方案提供低收入家庭很大幫助，具有很強的所得再分配功能，是對抗貧窮的有效工具。在經濟景氣低迷不振時期，工作中貧窮族給付方案提供低薪資勞工補充性所得，當其面對工時縮減、工資降低時，可以度過難關。

第九章 世界銀行（World Bank）對非典型就業與社會安全網之規範

第一節 非典型就業市場概況

世界銀行關心全球經濟與社會發展，亦關切勞動市場健全與如何免於貧窮問題。其實以上四項主題，彼此密切相關，尤其勞動市場健全是免於貧窮問題的根基，勞動所得差距是社會貧富不均的根源。世界銀行在其發表的世界發展報告（World Bank, 1990）中曾指出：貧窮人最重要的資產是他們的勞動。造成貧富不均的主要原因是少數人以其勞動，獲致龐大資產，而多數人以其勞動，僅賺取微薄的薪資。勞動所得在所得移動方面，亦值得關切與研究。因為經濟福利常以家戶人均所得（household income per capita）或家戶人均消費（household consumption per capita）予以衡量。家戶人均所得之變動與其家庭成員勞動所得變遷息息相關。

各國勞動市場常由若干不同部門勞動人口所組成，彼此相互緊密連繫。多重部門勞動市場相關性研究可解釋下列現象，例如：為何生產力提升，薪資反而下降；一個部門經濟景氣繁榮，造成各個部門薪資均上昇；為何廠商不必提高薪資就能任意增僱勞工；為何都市就業機會創造愈多，卻造成都市失業愈加嚴重；為何解決都市失業問題，應由鄉村發展著手。雙元勞動市場的核心問題是勞動市場分為兩個部門，一為「正規」、「現代」、「工業」、「都市」；另一則為「非正規」、「傳統」、「農業」或「鄉村」。雙元勞動市場有助吾人分析經濟發展所帶來的若干問題。

正規勞動市場通常可受到最低工資、工會、公共部門薪資政策、多國籍企業以及勞動法規等制度性因素提供保障。分述如下：

一、最低工資：為確保勞工獲得適當生活水準，大多數工業國家均早已設立最低工資制度。（World Bank, 1995）但其執行成效，有顯著差異。有些國家如孟加拉、象牙海岸、及印度，最低工資制度具拘束力，且有效執行。有些國家如南韓，最低工資制度自 1988 年才開始引進，僅 2% 勞工受惠於最低工資。台灣最低工資制度雖已設立數十年，但甚少企業因違反最低工資而受罰。（Chang, 1989）

二、工會：通常各國政府政策鼓勵勞工成立工會，共同分享其勞動所帶來經濟成長之果實。工會活動除訴求提高工資外，尚希望吸引更多勞工加入工會以壯大勢力。有些國家的工會確能發揮爭取會員提高工資的效果，例如：牙買加達 150%；迦納 31%；南非 24%；馬來西亞 20%。（World Bank, 1995）但有些國家如南韓與台灣，工會力量積弱不振，對提高

會員工資的效果，最多 2 至 3% 而已。(Lin, 1989)

三、公共部門薪資政策：通常導致政府員工之薪資水準實質高於民營部門勞工。因而導致人人嚮往政府部門的工作機會。但在東亞地區，公共部門薪資力圖維持與民營部門具有競爭力。

四、多國籍企業：通常薪資水準高於市場行情。尤其是以出口導向的多國籍企業，其薪資水準與其他勞動條件，均較生產產品或勞務供內銷之廠商高。(ILO, 1998) 雖然以出口導向的多國籍企業，其薪資水準與其他勞動條件較高，有其效率工資之理由，但有許多是受當地政府的威逼利誘所致。(Eaton and Gersovitz, 1984)

五、勞動法規：有些國家嚴格規範勞工之僱用與解僱，強制雇主提供勞工法定福利給付。此類規定，約使巴拿馬企業提高勞動成本 90% (Spinanger, 1985)；使玻利維亞企業提高勞動成本 90-110% (Bravo, 1995)。印度與辛巴威的大型企業無法解僱勞工，使得企業經營績效偏低。(Fallon and Lucas, 1993)

上述制度性因素使正規部門薪資水準與其他勞動條件偏高的情況，造成勞動需求彈性偏低，失業率偏高。正規部門就業門檻高，無法擠入此一窄門者，只好進入非正規部門就業，否則面臨失業。因此，對於正規部門過度保護，可能惡化就業情勢，降低經濟效率，促成就業市場與經濟情勢走向非正規化與地下經濟猖獗，並非對抗貧窮問題的好方法。

非正規部門勞工多半嚮往正規部門就業，因為非正規部門薪資水準偏低、工作不穩定，易於淪為工作中的貧窮族群或是失業者。但亦有許多案例顯示，有些人志願選擇在非正規部門就業，其理由包括：可較在正規部門就業，獲得更多收入；雖收入低於正規部門就業，但工作時間可自由選擇、工作環境較佳、輕鬆愉快等。(Maloney, 2003) 足見非正規部門工作仍可分為較高技術層次與低技術層次兩種，前者，工作滿意度較高。(House, 1984)

根據整合的勞動市場模型，一個部門的經濟成長將使所有部門的勞工受益。例如：製造業部門因訂單增加，必需增僱勞工，並以提高薪資方式，自其他部門挖角優秀勞工。農業部門勞工因製造業部門薪資較高而轉入就業。仍留在農業部門勞工，雇主為防止製造業進一步挖角而自動提高薪資。所以，一國因出口增加，經濟成長，將使所有部門的勞工受益。受益對象包括各產業部門勞工、正職與非典型就業勞工，甚至原失業者，因就業機會增加，而獲得工作。

以台灣為例，在製造業出口為經濟成長引擎時代。1950 年代初期，失業率多在 4% 以

上，高於充分就業水準。此後，隨著經濟快速成長，失業率逐漸降至 4% 以下，製造業實質薪資水準逐年提高。至 1960 年代後期以後，失業率降至 1.5% 以下，已呈現嚴重勞力短缺，而製造業實質薪資水準曾驟然提升 81%。在 1980 年代後期至 1990 年代初期，失業率仍維持在 2% 以下，而實質薪資水準仍倍增，不僅製造業，整體勞動市場均受益。藉經濟成長以降低貧窮，表現在兩方面，一為實質薪資水準逐步提升；另一則為非正規部門勞工逐步進入正規部門就業。（Gary S. Fields, 2004）

第二節 社會安全網制度與實施

世界銀行提供財務與技術指導，協助開發中國家脫離貧窮。世界銀行認為貧窮人所以面臨貧困，主要係下列因素造成：

- 一、工作所得偏低。
- 二、社會過於貧窮，無法提供公民或居民足夠的產品或勞務。
- 三、貧窮人無法獲准遷徙至富有的國家。

因此，反貧窮措施主要重點應在於：

- 一、幫助他們成為勞工，無論是全職勞工、非典型就業者或是自營作業者，只要能夠以技術或勞力換取薪資，均有助於免除貧窮。
- 二、幫助公民或居民能夠獲得公共部門提供足夠的產品或勞務。
- 三、鼓勵人口自由移動，貧窮人也可獲准遷徙至富有的國家。

世界銀行已將全球減貧作為其面臨的挑戰。2010 年，已投入 469 億美元，在開發中國家進行 303 項援助計畫，主要項目包括：改善醫療衛生、發展教育訓練、加強基礎建設、促進經濟與貿易成長等。（<http://go.worldbank.org/3QT2P1GNH0>）

世界銀行並曾資助與出版一份研究報告，由費景漢、雷尼斯、郭婉容三位作者進行一項專案研究計畫，介紹台灣自 1952 至 1979 年追求經濟成長與社會公平，成功的案例（John C.H.Fei, Gustav Ranis, Shirley W.Y.Kuo, 1979）。世界銀行副總裁在本書序言中指出，台灣經驗值得重視，一般學者、專家認為經濟成長與社會公平是互相取代，無法兼顧，但這個國家在追求經濟快速成長的過程中，透過產業政策使原本過剩的人力資源獲得有效與充分運用，並藉以達成相當有成效的社會公平。台灣經驗證明追求經濟成長與達成社會公平，應可相輔相成，並行不悖。世界銀行希望藉由三位作者的實證分析與發現，供其他國家參考借鏡。

但近年來，在後工業化與全球化影響下，勞動市場結構產生變化，一方面產業紛紛往工資低廉的國家遷移，低技術工作者容易被淘汰，找不到工作，出現大規模、重發性、長期性且是屬於結構性的失業；另一方面，後工業化產業結構之下，工作型態由以往全時、穩定的工作，轉變為部分工時、不穩定的就業，或是有工作但薪資卻無法滿足生活所需的工作貧窮狀況，失業、部分工時或是低薪不穩定等新興就業型態衝擊著個人與家庭的經濟安全。因此，20 世紀末的貧窮，不同於以往，不只衝擊傳統上的弱者（如非技術工人或低教育程度的移民），就業結構調整使重工業技術工人以及事務性白領人員的經濟安全也受到威脅。

(Harrington, 1984, 引自Cheal, 1996) 然而，傳統福利制度的設計基本邏輯，乃立基於穩定就業型態。當後工業及全球化造成失業成為常態，不穩定就業的增加，原本設計來保障穩定全職工作者的福利制度不再適用，無法將失業或不穩定就業者納入保障範圍，出現新的貧窮問題。

韓國自遭逢亞洲金融危機以來，失業率長期居高不下，韓國政府採取主動積極的勞動市場政策，並實施公共服務擴大就業計畫，這種短期性非典型就業反成為解決大量失業問題的重要所得維持之社會安全措施。由於在短期內使韓國勞動市場成功納入正軌，世界銀行乃與韓國勞動研究機構合作，將其所推行公共服務擴大就業方案及積極主動勞動市場策略公諸於世 (Lee, Joohee, 2001; Lodemel, Ivar and Espen Dahl, 2001)。其詳細內容已在本研究報告第五章予以分析探討。

第十章 我國非典型就業市場及社會安全網 現況檢討與案例分析

第一節 我國勞動市場面臨的新情勢

自 1996 年起，臺灣經濟受到國內外經濟與非經濟因素影響，導致失業率開始從 2.60% 逐年攀升至 2002 年的 5.17%、2009 年的 5.85%，就業情勢惡化，失業相關問題已受到各方關注。在此之前，失業率非常低（通常在 2% 以下），經濟成長率非常高（長期平均接近 10%），被譽為臺灣經濟奇蹟。

近年來，為了改善失業，行政院各相關部會正積極透過持續促進民間投資，厚植產業利基，並努力推動促進就業措施，以達振興經濟穩定勞動供需之目標。而目前正值政府已經與中國簽訂 ECFA，更持續努力與亞太地區諸國加強經濟合作關係，產業轉型更加朝向國際化、自由化與科技化發展之際，勞動市場就業型態與勞資關係在未來將面臨重大調整，相關勞動市場與社會安全網制度亦有檢討修正配合之必要。

我國勞動市場近年來產生重大變化的原因，受全球化及區域經濟整合，企業對勞動彈性化之要求以及人口結構趨向少子高齡化、產業結構趨向高科技與資本密集化影響甚鉅，茲分述如下：

壹、全球化趨勢對勞動市場之影響

過去半個世紀，交通與資訊，特別是資訊與通信技術（Information and Communication Technology, ICT）之發展，促使運資通成本大降，速度提高，既往不能移動的生產資源（如資本、技術與勞動力）現在都可以快速低廉地在全球自由流通，以致造成全球經濟的自由化與國際化，形成供給面生產上的「國際分工」（IDOL）以及需求面行銷上的「國際分市」（IDOM）。使得所有國家的企業，都必須要在國際市場上參與激烈的競爭才能取得生存的機會。（林建山，2010）

自 1980 年代開始，台灣經濟發展便開始受到全球化影響，此期間，適逢中國經濟崛起，不僅帶動亞洲經濟繁榮，也挾其工資低廉之優勢，使台灣勞力密集之傳統產業難以招架，陸續「西進」或「南進」，將工廠逐漸外移至勞動成本較低的中國及東南亞地區，台灣產業也開始逐步轉型，然而失業率一直到 1990 年代中期之前，卻都一直維持在 2% 以下的低水平。雖然到了 1996 年，受到房地產景氣滑落與亞洲金融風暴等因素影響，使失業率突破 2% 的關卡，結束了長期以來的低失業率時代。不過此一階段失業率上升幅度仍屬平緩，一直到了 2001 年，失業率才驟然上升至 4.57%，使失業問題成為社會各界關切焦點。由於近十年來，失業率一直居高不下，且因教育結構與就業結構失衡，高等教育過度擴增，使得勞動

市場出現兩極化，一方面高科技及基層勞力短缺，另一方面，大專畢業之中級人力出現供過於求，形成高學歷高失業之現象。

貳、區域經濟整合對台灣勞動市場之影響

由於 WTO 杜哈回合談判進展緩慢，未來進程充滿不確定因素，近年來國際間簽署雙邊或區域自由貿易協定蔚為風潮。

依據 WTO 之統計，自 GATT 時代至 2009 年 10 月 1 日止，共有 266 個 RTA/FTA 生效實施，且近年來發展迅速，自 2000 年至 2008 年間，每年約有 11~24 個 RTA/FTA 生效實施，這 9 年生效的 RTA/FTA 共計有 148 個，已超過前述總數的 1/2。

近年來東亞成為全球最熱衷洽簽 RTA/FTA 之區域之一，至 2009 年 10 月 1 日止，共有 41 個 RTA/FTA 生效實施，如東協分別與中國、韓國、日本簽署之自由貿易協定已陸續生效實施，東協與澳紐、印度亦分別於 2009 年 2 月、8 月簽署自由貿易協定，於 2010 年生效。

截至 2010 年初，台灣僅與中美洲 5 國簽有雙邊 FTA，其僅占台灣全球出口總額之 0.187%，對於占出口總額達到 88.7%的美、歐與東亞國家，則尚無法簽訂任何雙邊 FTA。

近年來韓國、日本先後與多國或區域簽訂 FTA，這些舉措對台灣貿易發展已產生影響。以韓國為例，韓國與東協、韓國與新加坡、韓國與智利簽訂 FTA 後，皆顯示獲得可觀的貿易利益，並對台灣產生排擠效應。

參、企業要求勞動彈性化對台灣勞動市場之影響

近年來，企業面對經濟全球化，法規鬆綁（deregulation）與科技變遷，企業主傾向重新組織與調整其勞動力結構，大多數企業在面臨經濟壓力下，紛紛採取各項降低成本的措施，不僅形成僱用與就業形態的多樣化，也因而導致薪資與勞動條件之惡化。但亦有部分企業採行較高明的手段，設法提升員工的勞動生產力，採取勞動力與組織重整與創新之措施，投資在員工教育訓練及新科技之研發，並將所獲利潤回饋給員工。

第二節 我國非典型就業市場狀況

為因應外在經營環境高度變動與企業競爭壓力上升的趨勢，企業採行種種應變措施，其一即是彈性的人力資源管理策略。Atkinson(1984, 1987)以企業為因應市場變化與降低勞動成本，將組織所需勞動力區分為核心與邊陲，並在人力資源管理制度中尋求不同型態的彈性，包括職能彈性、數量彈性與薪資彈性。透過職能彈性規劃要求員工執行不同職務的工作、透過數量彈性安排使用暫時性（非典型）勞動人力，達成降低勞動成本。企業採非典型勞動人力僱用型態，如部份工時工、臨時工、派遣勞動、業務外包或是SOHO等，不同類型存在不同的人力彈性與勞動關係，對在傳統勞動保障法制產生混淆，其所衍生出來的勞動彈性化與社會安全網保障如何妥適搭配問題與配套措施，成為本研究之主要動機。

依相關研究報告顯示，我國高科技產業使用非典型勞動的現況，有八成以上廠商有使用一種或多種非典型勞動力。另企業在因應業務波動除以要求員工加班，並以增僱非典型勞工為主。企業使用非典型人力所考量原因與能配合業務或景氣變動所需的人力、為節省各項人事成本如薪資、福利、訓練成本、資遣費與退休金等有關。其中又以使用外包人力即派遣勞工的原因，偏重於成本考量；需要特殊專業人力時會考慮使用部份工時工；需要替代請假或留職停薪的正職員工會僱用定期契約工。（柯志哲, 2003）因此，非典型勞工普遍具有：工作不穩定、薪資與福利水準偏低、所受職業訓練或人力資本投入較為欠缺、易於受到歧視或差別待遇、工作生活品質較差與就業展望欠佳等問題。現代農業、工業與服務業生產未能確保所需勞動力投入的穩定性，企業以全時、長期的固定方式與勞動者簽訂勞動契約，然現今之後工業社會¹²，傳統的僱用型態已減少與變形。以美國為例，已有不少企業創造了一種「雙層的僱用制度」，即永久全職員工構成的核心幹部，加上周圍的兼職及臨時工人（Rifkin, 莊宗欽譯, 1996:238），同時為期能更有彈性與減少公司開支，有越來越多的工作被轉為兼職的。對美國就業者而言，面對逐漸增加的兼職工人與在尋找全職工作的人。依歐盟統計處（Eurostat）資料顯示，因企業減少全職僱用勞動力而導致兼職就業者增加。英國兼職工作者佔總就業人口的比例，從1983年的18 %左右，在1996年是23%，至2009年已達24%。2000年屬不定期勞動契約的全職就業人口，已下滑至40%。2009年歐盟國家以荷蘭的兼職就業比率最高，佔全部就業者的37%。挪威超過20%。西班牙是每 3個工人當中有一個是兼職。法國兼職就業從1983年的8%左右，到1996是15%。2001年韓國屬非典型就業比例佔總勞動力的55.7%（7.36百萬人），到2008年上升到8.58百萬人，總百分比是53.6%，雖稍微下降，但仍超過一半以上的就業者屬非典型就業。

壹、部份工時的就業

¹² 台灣服務業的就業人口比率自 1988 年開始超越工業的就業人口比率，此後邁入一個以服務為導向的後工業化社會。

自 1990 年以來，絕大多數工業國部份工時勞工的就業比率是上升的，整體而言，至少是十分之一以上。以 2009 年為例，美國為 14.1%，英國是 23.9%、德國為 21.9 %、瑞典為 14.6%、日本為 15.8%、荷蘭更是超過三分之一的就業人口，有 36.7%，丹麥為 18.9 %，我國則為 5.7%，比例尚低，詳如下表。

表 10.1 部份工業國之部份工時勞動者(part-time workers)就業人數的比率

國別	美國	英國	德國	瑞典	荷蘭	丹麥	日本	中華民國
1990	13.8	20.1	---	14.5	28.2	19.2	19.2	---
1995	14.1	22.3	14.2	15.1	29.0	16.8	20.1	---
1996	14.0	22.9	14.9	14.8	29.3	16.5	21.8	---
1997	13.6	22.9	15.8	14.2	29.1	17.1	23.3	---
1998	13.4	23.0	16.6	13.5	30.0	17.0	23.6	---
1999	13.3	22.9	17.1	14.5	30.4	15.3	24.1	---
2000	12.8	23.0	17.6	14.0	32.1	15.7	23.1	---
2001	12.8	22.7	18.3	13.9	33.0	---	24.9	6.9
2002	13.1	23.3	18.8	13.8	33.9	---	25.1	6.5
2003	13.2	23.7	19.6	14.1	34.6	---	26.0	6.4
2008	12.8	22.9	21.8	14.4	36.1	17.7	15.9	4.3
2009	14.1	23.9	21.9	14.6	36.7	18.9	15.8	5.7

資料來源：我國為行政院主計處「人力運用調查」，其餘為 OECD.Stat Extracts。

說明：依據 OECD 統計各國部分工時者為主要工作週工時未滿 30 小時；韓國按實際工時未滿 30 小時者；美國僅就受僱者統計；我國按 OECD 定義主要工作經常性週工時未滿 30 小時統計。

貳、派遣勞動的就業 (temp agency work)

在多數 OECD 國家的短期性僱用型態，包括訂有僱傭契約的派遣勞工，譬如由派遣公司或是職業介紹所為特定第三人代為僱用就業者（不包含派遣公司或職業介紹所自己僱用的員工）。參加 OECD 國家對派遣勞動者的調查方法有三種混合，包括對派遣公司做調查、勞動力調查以及民間研究機構做的調查。在下表為主要工業國家派遣勞動者人數的統計。其中，英國最高，我國最低。

表 10.2 主要工業國家派遣勞動者佔受僱者的比率

國別	美國	英國	德國	瑞典	荷蘭	法國	日本	中華民國
1990	---	---	---	---	---	---	---	---

1995	1.0	0.7	---	---	---	---	---	---
1996	---	0.9	---	---	---	---	---	---
1997	1.0	1.0	---	---	---	1.7	---	---
1998	---	1.1	---	---	---	2.1	---	---
1999	0.9	1.1	---	---	---	2.2	---	---
2000	1.8	3.8	0.8	1.0	2.3	2.6	0.8	---
2001	1.5	3.8	0.8	0.9	2.2	2.5	0.9	---
2002	1.4	3.8	0.7	0.9	2.1	2.4	1.0	---
2003	1.6	4.0	0.8	0.7	1.9	2.3	1.1	---
2005	1.9	4.3	1.0	---	2.2	2.4	1.6	---
2006	1.9	4.5	1.3	---	2.5	2.4	1.8	1.7
2007	2.0	4.8	1.6	---	2.8	2.5	2.1	---
2008	1.8	4.1	1.9	1.4	2.9	2.3	2.2	---
2009	---	---	---	---	---	---	---	0.9

資料來源：中華民國—2006 年為行政院主計處工商及服務業普查資料。2009 年為行政院主計處薪資及生產力統計資料。

其他—日本國際勞働比較(CIETT (2009) Agency Work Key Indicators)

說明：我國指受僱派遣勞工占總受僱者之比率，其他各國為派遣勞工就業者占總就業者之比率。

參、短期性受僱勞工

依歐洲統計局的統計，日本與美國短期僱用勞動者的比率是持續在增加中。日本除長期受僱以外之受僱勞工（臨時僱用及按日僱用）均屬短期性勞工。美國稱此類無法期待能有繼續性僱用的勞工，稱之為臨時性就業者。下表顯示主要工業國家短期就業勞工的成長趨勢。

表 10.3 主要工業國家短期性受僱勞工佔僱用勞動的比率

國別	美國	英國	德國	瑞典	荷蘭	韓國	日本	中華民國
1990	---	5.2	10.5	---	7.6	---	10.6	---
1995	4.9	7.0	10.4	12.5	10.9	---	10.6	---
1996	---	7.0	11.1	11.8	12.0	---	10.6	---
1997	4.4	7.4	11.7	12.1	11.4	---	11.0	---
1998	---	7.1	12.3	12.9	12.7	---	11.4	---
1999	4.3	6.8	13.1	13.9	12.0	---	11.9	---

2000	4.0	6.8	12.8	15.2	14.0	---	12.5	---
2001	4.0	6.7	12.4	14.8	14.3	---	12.8	---
2002	---	6.2	12.0	14.8	14.4	---	13.5	---
2003	---	5.9	12.2	14.7	14.5	32.0	13.8	---
2005	4.2	5.8	14.2	---	15.5	24.2	14.0	---
2006	---	5.8	14.5	---	16.6	23.6	14.0	---
2007	---	5.9	14.6	---	18.1	22.3	13.9	3.0
2008	---	5.4	14.7	16.1	18.2	20.4	13.6	3.3
2009	---	5.7	14.5	---	18.3	21.3	13.7	2.6

資料來源：中華民國—行政院主計處薪資與生產力統計年報。其他—OECD database。

說明：1. 短期性就業指與雇主訂立定期契約(口頭或書面)，我國指僱用期間不滿 6 個月之員工，其他為不滿 1 年。

根據調查，自從 2000 年之後，我國勞動市場內各種非典型工作者人數，均呈現明顯增加的發展趨勢。總就業人數從 2001 年的 9,383 千人，增至 2002 年的 9,454 千人，再增至 2003 年的 9,573 千人，2004 年再增為 9,786 千人，2005 年再增為 9,942 千人，2006 年再增為 10,111 千人，2007 年再增為 10,294 千人，2008 年再增為 10,403 千人，2009 年則減為 10,279 千人。從 2006 年到 2008 年總就業人數沒有明顯成長，在 2009 年甚至有減少趨勢，但是非典型就業人數卻是呈上升趨勢。

肆、部份工時就業統計

我國部份工時就業人數受經濟景氣影響有波動起伏，但大致呈上升趨勢，以 2001 到 2009 年為例，2001 年為 102,000 人；2002 年降至 54,000 人；2003 年再上升至 107,000 人；2004 年降至 94,000；2005 年再降至為 70,000 人；2006 年上升為 181,000 人；2007 年再上升至 252,327 人；2008 年再上升為 311,000 人，2009 年更上升至 368,000 人。2010 年再上升為 384,000 人。以 2010 年 5 月行政院主計處「人力運用調查」為例，我國部份工時就業人數有 384,000 人，其中受僱者人數是 337,000 人，如依 OECD 評比各國勞動力指標所採之經常性週時數未達一定時數為判定之主要國家之 35 小時為基準，我國部份工時就業勞工人數則有 446,000 人，其中 332,000 人是有一定雇主。

關於部份工時工作者之薪資收入，就其平均薪資而言，2001 年為 24,038 元；2002 年降至 54,000 元；2003 年上升為 20,736 元；2004 年降為 19,951 元；2005 年微升至 19970 元；2006 年再降至 14,417 元；2007 年再降至 10,802 元；2008 年上升為 18,036 元。另依

「低薪部分工時工作者佔就業者之比例」與「部分工時工作者平均薪資」二項指標來理解，不僅低薪部分工時工作者佔就業者之比例，近年來明顯增加，從 1.1%提高到 1.2%，而且 2001 年時部分工時工作者平均薪資尚有 2 萬 4 千元，但是至 2008 年時部分工時工作者平均薪資卻銳減為 1 萬 2 千 7 百元，已低於基本工資，顯見部分工時工作者的薪資所得下降情形之嚴重程度。（李健鴻，2008）

伍、勞動派遣就業統計

台灣從事派遣工作勞工人數依勞委會及主計處的調查統計，2004 年有 113,829 人，2005 年有 129,929 人，2006 年有 126,898 人，2008 年有 338,611 人，2009 年有 339,027 人。再依該會 2006 年 6 月 23 日公佈之《事業單位使用派遣勞工概況》，公營事業單位使用派遣勞工比率有 41.2%，民營事業單位為 7.3%。以行業分，金融保險使用派遣勞工達 28%，其次是水電燃氣業之 23.2%，醫療保健服務業有 23%。

依據行政院主計處工商及服務業普查統計，2006 年底有運用派遣人力的企業共 7,792 家，平均每月運用派遣人數 11 萬 5 千，占僱用員工 1.7%。若按行業別分，以製造業、營造業、批發零售業、金融及保險業運用派遣勞最多；若按僱用員工比率分，以礦業及土石採取業、資訊及通訊傳播業較高。2006 年底經營勞動派遣業務的企業計有 1,411 家，平均每月派遣人數達 12 萬 7 千人，單就支援服務業產業計有 965 家，每月派遣人數 10 萬餘人。（行政院主計處，2006）

總之，從 2009 年人力運用調查統計，從事部份工時、臨時性或人力派遣勞工較 2008 年增加，共計 68 萬 7 千人，占總就業者之 6.71%，可看出非典型就業之企業勞動需求趨勢，是持續增加趨勢。但因此類型之就業確實對傳統穩定僱用關係產生衝擊，不利於勞動就業權益保障。而且，非典型工作型態之受僱員工除近年在受僱人數比重明顯增加外，同時亦因薪資較集中於低薪級距，薪資平均數及中位數明顯偏低，致影響整體薪資分布範圍，使得受僱員工薪資在整體分散程度上略有擴大趨勢，顯示當前勞動市場多元化的僱傭關係已影響受僱員工之薪資水準。

陸、定期契約就業統計

雖行政院勞委會或主計處並未單獨對定期勞動契約做統計，但如依主計處所作失業原因分析，2003 年到 2005 年之平均失業人數 50 萬 3 千人、45 萬 4 千人、42 萬 8 千人，其中因季節性/臨時性工作結束導致失業者分別約為 4 萬人、5 萬人、5 萬人，約佔總失業人數之 8%、11%、12%。依勞委會統計處的調查，1996 年到 2000 年各年度平均失業人數為 24 萬 2 千人、25 萬 6 千人、25 萬 7 千人、28 萬 3 千人、29 萬 3 千人，並分別約佔總失業人數之

7.8%、8.5%、9.7%、9.1%、9.8%。自 2001 年至 2004 年之失業數據為 45 萬人、51 萬 5 千人、50 萬 3 千人、45 萬 4 千人，而其中因臨時性工作結束者分別為 5 萬 2 千人、4 萬 7 千人、5 萬人、4 萬 9 千人，約各占 11.6%、9.1%、9.9%、10.7%，故綜觀失業數據與原因，可推論季節性工作或臨時性之定期就業勞工的概況。

關於定期契約勞工的權益，以「95 至 97 年度大專畢業生至企業及教育基金會職場實習方案」為例。為因應自 2008 年下半年的全球金融風暴，與後續的全球不景氣，行政院於 2009 年 2 月核定的 4 年 5000 億元的「振興經濟擴大公共建設投資計畫」，教育部在此計畫當中以 292 億元的預算規模，舉辦了「培育優質人力促進就業方案」，其中有 11 項方案，人數、預算規模最大，引起最多爭議的就是「95 至 97 年度大專畢業生至企業及教育基金會職場實習方案」，俗稱「22K」方案。就在 2009 年經濟景氣低迷，就業市場薪資普遍下滑之際，教育部要求各大專校院負責媒合 95 至 97 年度大專畢業生仍失業者，至企業或教育基金會工作，由政府補貼勞工薪資，每人 2 萬 2 千元，以及 4 千餘元的勞健保費。總計有 35,100 個名額，總預算為 121 億元。

教育部推出本方案，原想解決大專畢業生的高失業率問題，但該方案卻對青年就業市場造成衝擊，主要影響如下：

一、拉低年輕族群薪資：許多企業原本就要僱用青年畢業生，如今政府要全額補助薪資，因此就依照「22K」的破盤價僱用，拉低整個初次就業者的薪資水準，甚至有部份企業假實習之名，資遣資深員工，僱用實習青年，造成青年的微薄薪資化。（莊雅涵，2009）而根據 1111 人力銀行調查指出，以一年有 23 萬新鮮人投入職場估算，約有 5 萬多名社會新鮮人沒有正職工作，而 2009 年學校畢業之新鮮人平均起薪為 24,358 元，比起 2008 年減少 1,368 元，更印證了大專畢業生職場實習方案，拉低新鮮人起薪。

二、排擠原有政府促進就業方案或工讀導航及職場實習方案：由於政府已經有辦理補助失業勞工到企業工作，每月補助 1.7 萬元的「立即上工」計畫，以及協助弱勢子女到企業暑假實習的「工讀導航」計畫，另青輔會實施大專畢業生職場實習方案，已有多多年，每月補助大專畢業生的待遇較教育部實施的方案偏低。本來執行這些計畫的企業，看到教育部實施的「22K」方案，條件更為優厚，就紛紛轉向改聘年輕的畢業生，造成原來要照顧中高齡失業者與弱勢家庭的計畫受到嚴重影響。

三、大學成為人力派遣公司：「22K」方案中的 3500 個企業實習名額，必須在極短的時間內執行完畢，因此，要求每個學校分配當年畢業生 4% 的名額，大學為達成目標，就必須去拜託企業到該校登記，然後媒合有意願的學生，形成教育部出錢、大學派工、企業僱用畢業生、畢業生領教育部薪資的特有「四角勞動派遣關係」（衛民，2009），若因此發生職災，違反勞基法等其他勞資爭議，大學將難置身事外，並可能對大學產生負面形象。由於大

學非專業的就業服務機構，實際執行時，竟然發生媒合大專畢業生到討債公司等不當企業的脫序現象。許多人力仲介公司也紛紛搶食大餅，當起大學的外包商，協助大學完成人力仲介的角色。

四、助長青年就業不穩定：由於「22K」方案是一年的定期契約，不是傳統穩定僱用的「不定期契約」，因此，期滿之後雇主不需給付資遣費，這種國家鼓勵雇主彈性化僱用的做法，助長企業主短期僱用或使用人力派遣的習慣，加劇「青年貧窮化」與就業的不穩定，嚴重侵蝕整體勞動市場的穩定。（張烽益，2010）

柒、勞動安全衛生問題

我國傳統勞動法令包括勞動基準法、勞工安全衛生法等，均係以雇主與勞工簽訂勞動契約，勞工在雇主之指揮監督下提供勞務為規範基礎，但非典型就業與之不同。如部份工時勞工可能因同一期間內有一個以上雇主，而模糊雇主對其應有之雇主法定責任，或是派遣勞動之存在要派公司、派遣公司與派遣勞工間之三方關係等，出現實際具指揮監督之要派公司，與派遣勞工間無直接之契約關係，而與勞工訂定勞動契約之派遣公司，實際上對勞工的勞動條件無決定權，因而衍生諸多的勞動安全衛生與雇主責任問題。

捌、部份工時勞工的就業權益

2007 年 5 月行政院主計處「人力運用調查」部份工時勞工表示如遭遇職業災害時，有獲得雇主的職災補償者僅占 29.1%，有向勞保局請領職災給付者 26.7%，有 41.9%的勞工是表示不知道。

玖、派遣勞工的就業權益

事業單位使用派遣主要原因不少在於樽節勞動成本，因此也使得派遣勞工在許多工作職場上未能獲得合法勞動權益保障。派遣勞工在就業權益可能受到嚴重侵害的情形，包括如就業歧視、性騷擾、勞工安全衛生法規之違反、在要派處發生職業災害等。依據勞委會 2009 年 5 月 18 日起以一個月時間，首次針對 88 家派遣業者進行專案勞動檢查，結果有 55 家被罰，不合法比率高達 62.5%。

拾、定期性勞動契約工的就業權益

定期性勞動契約於期限屆滿將自動結束，雇主無須有解僱之意思表示，因此，一般定期性勞動契約勞工，在勞動契約期限屆滿後所生之無工作、無薪水的風險，勞工只能自行承擔。勞動法制建構的歷史，對定期性勞動契約一向是視為例外的情形，但是隨彈性勞動發展

趨勢，勞動市場或多或少已迫使勞工接受定期性勞動契約的就業形態以避免失業，定期性勞動契約就業越趨普遍。

檢視定期性勞動就業者面臨的勞動問題，除平等對待原則外，在職業災害補償的權益上，需要釐清有依勞動基準法第 59 條之規定，包括：醫療費用、原領工資、殘障時之殘廢補償、死亡時之喪葬費與補償。其中較有疑慮者即勞工於醫療中不能工作若勞動契約已屆滿，勞動關係是否因而結束？勞工之原領工資？以及 40 個月終結補償之雇主？

第三節 我國非典型就業案例分析

本節擬以政府採購網公開招標之勞務採購案為例，評析非典型就業在政府採購制度上的缺失；另就部分政府機關執行中之個案及若干民營事業單位採用非典型就業之案例，進行非典型就業受僱員工深度訪談，以瞭解使用非典型就業的政府部門與民營事業單位，在執行非典型就業案件時，有何問題與缺失。

壹、非典型就業政府招標案例

（壹）教育部學產基金業務人力外包（標案資料詳如附錄三）

本案評析

本案採最低標方式，由出價最低之派遣廠商得標，雖招標規範中規定應按派遣員工服務年資，給予加薪、晉級，但本案勞僱關係僅存在於得標之派遣廠商與其派遣員工之間，上一年度得標之派遣廠商，如繼續參與投標，必需吸納所有派遣員工之年資成本。而本年擬參與競標之新派遣廠商，由於依法派遣員工年資重新起算，不必計算派遣員工之年資成本，非常容易低價搶標成功，這是為何派遣員工薪資與福利低下之主因。招標規範之法律位階，低於勞動基準法，低價搶標成功之派遣廠商得標後，要派廠商—教育部學產基金會將無法強迫其吸收其由其他派遣廠商僱用繼續留用之年資成本，否則得標廠商有權進用自己屬意之新派遣員工，原有派遣員工反而面臨失業。再就派遣勞工之工作項目看，均屬要派單位經常性業務項目，依勞動基準法規定，不得以短期勞動契約僱用，否則，派遣單位將遭地方勞工行政主管機關處罰。

（貳）台灣中油股份有限公司油品行銷事業部加油站加油（含複合商店、洗車場）勞務採購（標案資料詳如附錄三）

本案評析

本案仍採最低標方式，由出價最低之派遣廠商得標，而且最低標已低於底標，還要再議價三次，才能決標。薪資項目漏列積欠工資墊償基金，連同員工儲備訓練費用，均需由承攬廠商吸收，且需求員工人數在契約期間不斷擴增，超過原訂需求人數，仍要求承攬廠商提供人員，用人費用總額不變，強制承攬廠商吸收。再就派遣勞工之工作項目看，均屬要派單位經常性業務項目，依勞動基準法規定，不得以短期勞動契約僱用，否則，派遣單位將遭地方勞工行政主管機關處罰。

(參) 國防部軍備局 中科院100-101年派遣人力勞務案 (標案資料詳如附錄三)

本案評析

- (一) 依雙方於 99 年 12 月 30 日所簽訂之合約，本契約精神原應是乙方提供人才由甲方進用，甲方交付報酬予乙方，然而實際情形，卻是乙方提供人才，而甲方未付予報酬卻不斷要求罰款。
- (二) 甲方與乙方關係原本應是共存共榮、互利互助，然而不當之罰款規定，造成雙方以罰款關係為主的不正常現象，有違契約公平原則。
- (三) 甲方在人才資格甄選過程冗長，人才不耐久等，容易流失，致乙方屢遭甲方不當罰款。最終合格錄用者，80%以上均為現職人員，僅少數從外界招募，錄取率低，外界人才大部份均有陪考之怨言，此信息已在業界傳開，實有損甲方聲譽，乙方招募更加困難，造成乙方在履約期間，受甲方動輒罰款，其實，本案為複數決標，三家得標廠商合力所提供人力，已滿足甲方需求，三家得標廠商仍遭罰款。
- (四) 甲方在人才資格甄選過程的每一階段，皆有罰款規定。例如：乙方接獲甲方人才訂單，10 個工作天未能提供人員名冊資料，按不足員額，每一人罰 500 元；再 5 個工作天內補件，仍不足員額，每一人罰 1000 元；再按乙方所提供人員名冊進行資格審查，未通過者，每一人罰 500 元；再 10 個工作天內補件，仍不足員額，每一人罰 1000 元；再按乙方所提供人員名冊進行能力鑑測，未參加鑑測者，每一人罰 1000 元；完成資格甄選程序，未報到者，每一人罰 1500 元；經 3 次鑑測，仍不足員額，每一人罰 1500 元。顯有重複處罰，不符比例原則之嫌。
- (五) 依現行勞、健保及勞退金提撥，其投保薪資等級，金額皆高於實際薪資，但依雙方合約第三條付款辦法第一項計價方式，甲方支付乙方之勞、健保及勞退金提撥金額，均低於乙方實際支付之金額。且勞、健保及勞退金提撥等，甲方支付乙方費用係按派遣人員實際上工天數計算。此計算方式低於乙方依現行法規（勞保及勞退以 30 天減加保日期加一）之計算公式支付之金額；健保支付亦低於現行法規以當月轉入計費 30 天計算之金額，逼使得標廠商虧本經營。
- (六) 甲方人力需求資格、條件及鑑測內容常於下訂購單後更改。

案例一：

系發中心軍通計畫：專案管理師、科技專案管理師、科技專案作業員、行銷管理師、數位媒體設計專案管理師勞務採購訂單 1 月 31 日確認，2 月 18 日名單提送截止，2 月 21 日人員鑑測。2 月 11 日甲方另補通知專案人員、行銷人員鑑測科目及指定書籍。2 月 15 日甲方再補通知數位媒體人員鑑測科目。2 月 18 日甲方再補通知 TOEIC 及托福

要求分數及等級。甲方需求人才一再臨時變更鑑測項目，增加乙方招募人才困難。

案例二：

計品會法務室：支援人力勞務採購訂單 2 月 25 日確認，3 月 14 日名單提送截止，3 月 17 日人員鑑測。訂購單內容所載鑑測科目筆試為法律文件翻譯，且期間經乙方承辦人員去電用人單位再確認後，乙方開始招募符合資格之人員。鑑測當日之筆試項目卻有英文翻中文、法律文件翻中文、日文翻中文共以上三項可供選擇。本案甲方未曾告知乙方，鑑測科目有日文翻中文，鑑測當天科目為日文翻中文，錄取者就是應考日文翻中文者。此種作法經應試人員傳聞，造成乙方招募困難，招募不到合適人才，乙方被甲方罰款。

上列情形造成部份原已覓妥之人員資格條件不符合要求，另行補甄人才時間極為匆促。亦有部份合乎資格條件人員因準備時間不夠臨時放棄，而造成提報名單不足之現象。亦造成乙方承辦人員於辦理人員招募時，無所適從。

（肆）檔案管理局99年至101年事務性工作承攬服務採購案（標案資料詳如附錄三）

本案評析

本案履約過程中，逢勞保與健保費率提高，勞務承攬廠商（乙方）不得要求檔案管理局（甲方）調整相關保費。特別休假人員請假期間乙方需請人代班，但甲方不支薪。乙方如不派人代理，一天罰 2000 元。乙方派遣人員所從事之業務，均屬甲方之經常性業務，如乙方與派遣人員簽訂定期勞動契約，將遭地方勞工行政主管機關依違反勞動基準法給予處罰。

第四節 我國非典型就業要派事業單位、派遣事業單位個案分析

為瞭解非典型就業勞工在公部門與民營企業工作與生活狀況，本研究曾前往行政院青年輔導委員會與行政院經濟建設委員會訪談非典型就業勞工。茲將訪談所得摘要陳述如下：

壹、行政院青年輔導委員會

為因應專案性協助工作或事務性、重複性及機械性等行政服務工作需求，青輔會每年以勞務採購招標方式，由民間人力派遣得標廠商負責約 36 名行政助理與行政佐理人員之招募、僱用與派駐、訓練、績效管考、人員管理等工作。行政助理人員需具備大專以上畢業並依其學經歷及工作年資，每月薪資由 2.8 萬元至 3.5 萬元不等。行政佐理人員需高中（職）以上畢業，並具電腦基本能力，每月薪資固定為 18,818 元。

經於本（100）年 1 月 11 日前往該會第二處，與四位行政助理人員及一位行政佐理人員進行訪談，並進行問卷施測，發現：五位受訪者均對是否喜歡從事非典型工作表示非常不同意；對於是否喜歡非典型工作有機會經常變換不同的雇主與工作，亦表示非常不同意；對於是否喜歡非典型工作的工作時間安排，亦表示非常不同意；對於非典型工作的工資與正職員工沒有同工不同酬問題，亦表示非常不同意；對於非典型工作的福利是否與正職員工沒有太大差距，亦表示非常不同意；對於是否喜歡嘗試新雇主的領導風格，明確知道新雇主是誰，亦表示非常不同意；對於下次有機會是否仍願意從事非典型工作，亦表示非常不同意；對於每日工作量是否合理能接受，絕大多數均表同意；對於非典型工作的內涵是否有質感具吸引力，絕大多數不表同意；對於非典型工作是否有前途與遠景，可轉為正職，均表示非常不同意；對於是否喜歡派我來此工作之廠商與員工的服務態度，大多數均表同意；對於我從事非典型工作是不得已，因為正職工作難尋，絕大多數均表同意；至於受訪者的家庭環境以小康居多，但仍有少數屬於中低收入戶或低收入戶。問此項工作是否有成就感，有尊嚴與體面嗎？，絕大多數均表否定。問您會推薦朋友來應徵此項工作嗎？，絕大多數均表否定。

至於問及您希望政府為非典型工作者提供什麼社會安全網保障？獲致下列具參考性之答案：

一、非典型工作者在被派遣單位是相對最先被犧牲，政府在僱用非典型工作者時應保障其基本權利，至少保障非典工作者的基本勞動權利，避免被派遣單位和派遣公司認意利用變更契約的方式，剝削派遣員工權益。

二、政府是目前最大宗僱用派遣員工的單位，雖然公部門的非典工作者福利不能與公務人員相等，但至少政府單位應以身作則要求派遣廠商提供非典工作者相關人事福利規定，以確實保障其基本福利，不使被派遣者淪為二等公民。

三、非典型工作者大多出於非自願，許多非典型工作者為了求溫飽，任由公司剝削勞工基本權利，卻無法可管，許多工會代表認為立法是變相鼓勵企業僱用非典型工作者，但如果不

立法依舊無法減少企業任用非典型工作者，反而讓非典型工作者的工作權益無任何保障，那是否有立法之必要？

四、本身在公部門擔任非典型工作者，福利自然無法與公務人員相等，但建議公部門可要求雇用非典型工作者之廠商提出非典型工作者相關人事福利規定，以確實保障非典型工作者的各項福利。

五、期望政府能加倍重視非典型工作者的工作權益及職場技能，非典型工作者不一定全為弱勢族群，應與正職員工一視同仁，讓非典型工作者在職場上也能獲得成就感！

貳、行政院經濟建設委員會

經建會自 99 年度起，以政府勞務採購方式，由民間人力派遣廠商提供 19 名派遣文書處理人員，擔任打字列印、資料處理、收發及相關業務指派之工作。每人每月最低基本薪新台幣 21,000 元整。加班費按勞基法規定計算。

經於本（100）年 3 月 17 日前往經建會，與十四位派遣文書處理人員進行訪談，並進行問卷施測，發現：四位受訪者對是否喜歡從事非典型工作表示非常不同意；其餘十位則表示普通。對於是否喜歡非典型工作有機會經常變換不同的雇主與工作，有六位表示非常不同意，另有六位表示不同意，有二位表示普通；對於是否喜歡非典型工作的工作時間安排，有一位表示非常同意，有四位表示同意，有八位表示普通，有一位表示不同意；對於非典型工作的工資與正職員工沒有同工不同酬問題，有十位表示非常不同意，有一位表示不同意，有二位表示普通，有一位表示非常同意；對於從事非典型工作，雇主有依法為勞工投保勞保與健保，有五位表示非常同意，有八位表示同意，但有一位表示不同意；對於從事非典型工作，雇主有依法為勞工提撥退休金，有五位表示非常同意，有七位表示同意，但有二位表示不同意；對於是否喜歡嘗試新雇主的領導風格，明確知道新雇主是誰，有三位表示不同意，有六位表示普通，有四位表示同意；對於下次有機會是否仍願意從事非典型工作，有五位表示非常不同意，有一位表示不同意，有六位表示普通，有一位表示同意；對於每日工作量是否合理能接受，有二位表示非常同意，有十位表示同意，有一位表示普通，但有一位表示不同意；對於非典型工作的內涵是否有質感具吸引力，有五位表示非常不同意，有二位表示不同意，有六位表示普通，但有一位表示同意；對於非典型工作是否有前途與遠景，可轉為正職，有二位表示非常不同意，有五位表示不同意，但有三位表示同意，有四位表示非常同意；對於是否喜歡派我來此工作之廠商與員工的服務態度，有四位表示同意，有九位表示普通，但有一位表示不同意；對於我從事非典型工作是不得已，因為正職工作難尋，有四位表示非常同意，有五位表示同意，有四位表示普通，但有一位表示不同意；至於受訪者的家庭

環境有八位屬於小康，但仍有六位屬於中低收入戶。問此項工作是否有成就感，有尊嚴與體面嗎？，有九位表示否定，但仍有四位表示肯定。問您會推薦朋友來應徵此項工作嗎？有十位表示否定，但仍有四位表示肯定。

至於問及您希望政府為非典型工作者提供什麼社會安全網保障？獲致下列具參考性之答案：

- 一、派遣單位與要派單位均不承認派遣員工在同一單位之服務年資，應予改善。
- 二、派遣員工無法完整適用勞基法相關規定，即使予以適用，相關權益與福利也大幅縮水。
- 三、同工不同酬情況嚴重，許多非典型工作者的工作內容與正職員工相同，但薪資差距幅度甚大，以致工作情緒低落。
- 四、薪資長期沒有隨物價水準做適度的調整。
- 五、要派單位應訂定明確的工作範圍及內容，勿對派遣員工做出超越工作範圍的要求。
- 六、提供在職進修補助，以提升非典型工作者的就業能力。
- 七、希望非典型工作者有機會成為正職員工。

參、輔仁企管股份有限公司－派遣事業單位

輔仁企管公司創立於民國七十五年。迄今，已有 25 年歷史。創業初期，公司只有不到 20 萬資金，全部員工僅有陳總經理竹勝與助理共兩人。在創業過程中，陳總經理竹勝基於以往在厚生橡膠公司 20 餘年擔任人事主管的實務經驗與專業知識，從事企業管理顧問工作，到各企業去做經營理念輔導。

輔仁企管公司早期致力於人力資源管理輔導與專業書籍出版，創業初期，企業非常缺工，陳總經理發現當時大家沉迷於大家樂星期二開盤，電話都打不通。當時很多企業都需要外勞，輔仁公司獲得經濟部徵選合格優良顧問公司，每個輔導案有 50% 的政府輔導經費。直到勞委會就業服務法通過，准許設立私立就業服務機構才開始從事引進外勞，在輔導的過程中就掌握了創新，讓公司可以活下來。在創業過程中，陳總經理想，我可以幫助失業的外國人找工作，為什麼不能幫助失業的台灣人找工作？

民國八十年，隨著政府開放外籍勞工引進而增設外勞仲介業務。後來，亞洲金融風暴發生，我們的失業率高達 4.7%，陳總經理想，台灣人失業這麼多，應該為台灣人盡一點力量，所以我就開始開創了所謂的人力派遣。當時，輔仁公司有一個外勞客戶是新店的通用電子公司，輔仁公司曾選派 600 多個外勞為該公司服務。但是因為當時已產生許多外勞問題，所以只要台灣的報紙報導說外勞有問題，美國總公司馬上打電話來問：「總裁，我們工廠的外勞沒問題嗎？」。只要一有事情美國總公司就打電話來，只要網路上或報紙上有關的報導，美國總公司就打電話來。該公司台灣總裁不勝其擾，乾脆就不再用外勞，一口氣把 600 個外勞全部遣返。遣返的結果，產生問題了。沒有勞動彈性，訂單沒有辦法接了，原本本勞

有 2500 個，外勞 600 個，開始沒有辦法接訂單，開始裁員，一直減到剩下 500 人，他準備撤離台灣。一撤離的話，不是只有新店的工廠關閉，而其他的整個供應鏈都要斷掉，相關工廠也要關閉。

在這段期間，陳總經理提供他們思考是不是可以使用人力派遣？最後獲得國外總公司的准許，輔仁公司就幫他引進、推薦派遣勞工。因此，有這個得力的勞力應用彈性，人力派遣所提供人力應用的彈性，工廠便願意留下來。他是一個跨國公司，他不一定在台灣生產，他是全世界的工廠，為什麼一定要在台灣做？但是有派遣他就有辦法接單，有了派遣的彈性人力，工廠可以彈性運用接單，而且這種情況多是運用在外商與比較大的企業。需要短期人力，如三五天的短期人力。

派遣業發展的基礎條件，就是員工是塊狀的人力資源庫，如果沒有你的人力資源庫根本沒辦法做。比如說，如果我選定一個目標市場，區域內的員工必須能夠 30~40 分鐘通勤距離上下班，如果超過他就不會來。如果找太遠的來，流動率也大，必需儲備替代人選。

所以派遣業主要的貢獻就是，在就業市場當中，可以減少摩擦性失業，為什麼？因為你在這個區域裏面，你要所有的客戶都在這個區域，你的人力資源都要建立在此區域上面。在此情況之下，派遣的發展對解決失業問題有相當大的幫助。

因此，自民國九十年起，輔仁公司有感於本國勞工就業市場日趨彈性與多元化，即轉型為人力派遣公司，積極投入公、民營人才派遣市場，期望藉由專業人力派遣服務，提供各企業適職適性適才適所之人力資源服務，協助在地勞工順利加入職場，輔佐企業紓解人才孔缺燃眉之急。陳總經理常以一棵樹來說明企業使用人才派遣的好處。如附圖 9-1。

十多年來，總派遣人員數逾數萬人，其中不乏千大企業、外商公司或上市上櫃公司、政府部門等，例如：Motolora 通用先進系統股份有限公司、台灣松下電器股份有限公司、行政院勞工委員會職業訓練局北基宜花金馬區就業服務中心、中華電信北區分公司、內政部營建署、台灣中油公司、行政院青年輔導委員會、國防部軍備局中山科學院、國家檔案管理局、教育部、財政部台北關稅局、台北銀行等。輔仁企管公司主要營業項目包含外籍勞工引進及管理、人力派遣與高階獵才等。其中，派遣業務之營收佔公司總營收已達九成以上。

但是，現在派遣產生一個現象，現在政府有很多的外包，人數高達 100 多萬，政府可以算是最大的要派公司。政府有一部份的機構，例如勞委會職訓局的就業服務中心，做得很好，就是採取合理標，給派遣公司一定的管理利潤，不是選擇價格最低的，而是選擇照顧派遣員工的福利最好的廠商得標。

所以參與投標廠商必須要去做簡報，由評審委員來甄選，這也確保了派遣人員的福利。所以人力派遣所產生很多勞資爭議，職訓局的各就服中心，不會發生。但有很多不負責任的單位，例如勞保每年都調 0.5% 的勞保費率，但是這些單位就是不給，他說你現在標多少就

是多少，調整他不給。甚至於有一些單位非常惡劣。他標單上跟你說現在要的是 176 個人，就要提供 176 人的勞健保、勞退、職災意外險、雇主責任險。結果得標後卻跟你要 300 人，一下增加 100 多人，應該要給的都不給，這是國營事業單位的做法。你想，採購單位該給的費用你不給他，這些派遣公司不願賠錢，很多違法問題就產生了。

中油、中華電信都是這樣。大家都規規矩矩，勞保費上升了 0.5%，為什麼公營事業單位發包，不能按實際需要調整所需經費。為什麼政府勞務採購勞保金額一直下降，為什麼派遣員工薪水每年度都在下降，這就是當今許多勞工團體反對派遣的原因，從我開始做派遣，從亞洲金融風暴一直到現在已經十年了，我發現就是這種現象，政府以及一些國營事業帶頭。我說它剝削勞工過分一點，但是事實上在執行的過程中就產生這些問題了。

另外，陳總經理覺得既然要建立社會安全網，亦應建立專業派遣公司制度，派遣公司一定要懂得選才，如何選擇適合的人才去要派公司？若選到不好的人到要派公司，就容易產生糾紛。

勞委會打算在勞基法修正案增列有關派遣規定，對派遣公司都沒有資格限制，既沒有資本額限制，也沒有專業人員限制。陳總經理一直和勞委會反映這件事，但是他們都不聽，都不設限制。陳總經理就舉一個例子，宜蘭縣旺來派遣公司派遣員工去當強盜，做這項工作的是學生，派遣公司派人當強盜？派遣公司這個行業按照國際勞工組織第 181 號公約，私立就業服務機構應有私立就業服務機構的管理，那麼私立就業服務機構應該有資本額、保證金、也要專業人才資格限制。但是勞委會不能接受這個建議，雖然現在勞基法設立派遣專章，但是問題會一堆，為什麼？一個派遣公司一個人有一萬塊錢就可以做派遣，那發生薪水很低的、剝削員工，或者標到一個案件，不為勞工參加勞工保險，或要求派遣工去職業工會投保，那問題就產生了，為什麼呢？因為我增加了人你不給我，勞保每年提高 0.5% 費率，你都不給我，那怎麼辦呢？

所以我說要建立社會安全網，應該要從法去考慮，執行面也要求考慮。無論是國營單位，或是政府機關，如果承包廠商不照採購合約規定，就把他們列到黑名單去，以後他們就不能夠參加。勞委會所擬派遣法草案，真的太多問題。如果沒有健全的勞動派遣制度，那可以想像的，很多的企業因為缺乏勞動彈性，寧可外移。

勞委會所擬勞基法修正案增列有關勞動派遣法規定草案，有下列問題應予進一步商榷：

一、派遣公司不得與勞工訂立定期契約問題

派遣業本為短期勞工和短期工作之間有效率的媒合平台，可以大幅度減少因資訊不對稱導致摩擦性失業的問題。派遣業具有大量的短期勞工資料庫以及大量的合作客戶，可以縮短勞工的等待工作時間，增加要派企業短期產能的調度彈性。限制定期契約之訂立，無異限制

短期工尋求工作之機會，並進而使許多企業喪失作業之彈性，甚至導致失去競爭力而無法生存，反令更多勞工失去工作的機會。政府應正視派遣業針對短期勞工供需媒合的效益，並依據勞基法相關精神，訂定規範保障勞工之法定權益(勞保、健保、勞退等等)。

二、限制企業運用派遣人力不得超過公司員工的 3%、5%、20%的問題

勞動市場本應依循市場機制決定供需，無需限制派遣勞動之彈性，派遣之運用在製造業方面是以接單型生產或季節性生產類型佔大宗，企業雖然可以自行聘僱定期契約勞工，但是，在彈性及效益上遠不如運用派遣人力；還有在服務業方面，如金融證券業、銀行業、光電通訊業、清潔服務業、餐飲業甚至政府部門都大量利用派遣人力，總額限制幾乎等同宣告這些主要使用派遣的行業不得使用派遣，因企業運用派遣難度增加，僵化且少量的派遣勞力無助於其競爭力提升。

目前國內派遣勞工多屬非核心之基層、藍領勞工，工作的選擇本就缺乏彈性，一但限制派遣比例，因應臨時性、短期性、季節性、突發性等勞力需求時，由於企業本身尋求短期約聘契約人員時，將因資訊不對稱及人事人員無法立即處理短期之大量變動，除了拉長勞工平均就業等待時間、提高國內磨擦性失業，勞工整體收入亦不會因此而提升；同時，企業也喪失產能調度之彈性、固定成本增加，進而降低獲利。尤其中小企業將被形同禁止使用派遣人力，對中小企業不公平，同時也會導致外商或本國製造業廠商，無法大量接單生產或季節性生產而外移。

尤其，政府機關是國內使用派遣勞工的最大雇主。依行政院人事行政局統計，政府機關使用派遣人力超過 100 萬人，很多的單位遠超 20%的上限，甚至更多於正式編制的公務人員。為什麼，政府機關的派遣人員數可以超過該單位正職員工的上限，民營企業就不行？無異是只許州官放火不許百姓點燈。政府將勞動派遣改變名義為勞務委外，實施假委外真派遣，就可以不遵守法令，公然帶頭違法；如此一來，民營企業亦可依樣畫葫蘆，實施真雇用假派遣，造成天下大亂之局面。希望，勞委會在政府機關尚未解決勞務委外人數高過政府機關編制員額上限前，不要貿然通過勞基法修法。

三、政府及公營事業單位勞務委外案，應採用合理標，禁止價格標

政府部門運用派遣人力超過百萬人，而其勞務委外方式，大部分採行價格標，以參與投標廠商中承攬價格最低者得標；不論得標廠商是否依法報帳派遣員工的權利與福利、得標廠商的服務品質，一律以價格高低作為勞務委外的依據。這是種惡劣的手法，因政府壓低單價以壓榨派遣勞工，並將責任轉移給派遣公司。同時，政府單位對民眾的服務品質也隨之下降，甚至產生許多問題，最顯著的例子即是桃園國際機場。

交通部次長葉匡時先生即坦言，桃園國際機場頻出問題，癥結點之一就是發包制度。桃園機場人力嚴重不足，目前的編制只有 400 人，其中有 160 名消防隊員，正式的職員和技工僅 240 人；桃園機場的旅客人數增加了 10 倍，只能靠勞務外包填補人力缺口，其勞務外包之方式係採用最低標。不斷外包的結果，導致機場有 40 多個勞務外包案，更因大部分公務人員害怕承擔責任，所以機場勞務外包多採用「最低標」，一標三年，得標價格越來越低。而且得標的廠商會回聘前一家廠商的員工，薪資越壓越低，難怪在航廈廁所裡，還能看到 70 多歲的歐巴桑在清掃廁所，只因為薪資低！其後果即為桃園國際機場的重重問題，諸如牛肉麵太貴又難吃、手推車不堪使用、中控中心員工飲酒作樂、空橋斷裂、一航廈停車場封閉遭批、建築師抨擊片面變更設計，再到二航廈糞水四溢，桃園機場嚴重失控。種種事跡在在顯示，採行價格標正是導致服務品質不斷下降的主因。

以輔仁公司近二年來所參與競標的公營部門人力派遣標案為例，絕大多數標案仍採價格標，各廠商削價競爭的結果，許多案件得標廠商必須賠本經營，例如附表所示，每人每月管理費在 100 元以下者，均屬無利可圖，99 年竟高達 38.09%；100 年更高達 43.24%。此種案件如何指望履約期間得標廠商善待其員工。陳總經理已指示所屬今後對於價格標一律不參加投標。

表 10.4 99、100 年度公營價格標管理費用分析表

年度	每人每月管理費(單位:元)					合 計(件)
	0	1~100	101~300	301~500	501 以上	
99 年	12	4	19	5	2	42
99 年百分比	28.57%	9.52%	45.24%	11.90%	4.76%	
100 年	11	5	16	4	1	37
100 年百分比	29.73%	13.51%	43.24%	10.81%	2.70%	

管理費服務項目說明
1.人才招募

2.職場訓練
3.客服
4.保險投保作業
5.出勤/薪資計算
6.差旅費
7.事務費用
8.郵電費

表 10.5 公營部門 99 年度公營價格標管理費用明細表

編號	案號	案件名稱	預算金額	標案類別	得標廠商	得標價	管理費每人每月	決標比
1	A9900126	法務部行政執行署高雄行政執行處 99 年非涉及公權力行使勞務委外案--50 人	15,500,000	價格標	駿豪人力資源管理有限公司	14,660,400	29	94.58%
2	99A001	中國輸出入銀行 委託外包人力派員駐行處理各項業務--20 人	4,891,700	價格標	九鼎知識整合行銷有限公司	4,767,000	低於 0	97.45%
3	T1169900004	台灣電力股份有限公司台北北區營業處	3,100,000	價格標	陽明企業社	2,973,600	低於 0	95.92%

		99 年度勞務 類勤務性工作 -9 人						
4	T1049900020	台灣電力股份有限公司新竹 區營業處 新竹區處 99 年度電腦輸入 及資料處理工 作-25 人	9,200,000	價格標	正賀多工程 企業社	8,570,930	279	93.16%
5	HR099002	台灣糖業股份有限公司生物 科技事業部 現場作業員勞 務採購-48 人	12,346,404	價格標	隆程企業行	12,181,173	280	98.66%
6	990002	財政部 財政部委託外 包廠商派員到 部繕打文件採 購案	12,144,000	價格標	財團法人台 灣 地理資訊中 心	12,033,735	45	99.09%
7	99017	行政院原住民 族委員會 99 年行政助 理勞務採購案 -65 人	28,450,000	價格標	標案異動 重新公告	24,921,888 26,853,120	低於 0	
8	DHA9851003	台灣中油股份 有限公司(高 雄營業處) 99 年度一般 勞務承攬案	21,951,271	價格標	全榮	21,649,988	191.21	98.63%
9	99024	臺北市商業處 公司登記公文	4,598,400	價格標	今陽科技 (股)公司	4,137,600	基本薪 資	89.98%

		收文分類暨寄發、資料建檔掃描及登記表、檔卷整理等委外服務					17280 投保級數 17280 409/人/月	
10	09931069N07	台北自來水事業處 99 年客服中心值機人力派遣勞務	1,226,610	價格標	祥赫實業社	1,089,966	低於 0	88.86%
11	2/10	法務部行政執行署桃園執行處 99 年度非涉及公權力行使勞務委外案--38 人	11,680,000	價格標	鑫平企業	11,550,444	140	98.89%
12	AIR-990325	台灣中油股份有限公司油品行銷事業部台北營業處 航空助理加油服務員勞務工作--6 人	2,537,304	價格標	潔之方	2,356,000	16.75	92.85%
13	99-00A-B026	臺灣土地銀行 99 年度第六區域中心後台登打作業勞務服務委外--10 人	2,950,000	價格標	瑋喬實業	2,792,181	低於 0	94.65%

14	Lee990412	法務部 99 年度文書 業務委外案-- 5 人	2,409,053	價格標	錦耀營造	1,953,378	低於 0	81.08%
15	99S0419	行政院農業委 員會漁業署 99 年度事務 工作委外人力 派遣採購案-- 35 人	7,916,715	價格標	大新物業管 理 顧問有限公 司	7,367,368	低於 0	93.06%
16	DEF9942001	台灣中油股份 有限公司油品 行銷事業部桃 竹苗營業處 桃竹苗營業處 桃園零售中心 加油站加油勞 務--180 人	46,157,114	價格標	迦美有限公 司	45,950,000	139	99.55%
17	NV1990113	中華電信供應 科 管道發包工程 監造外勤作業 委外人力發包 案--2 人	不公告	價格標	佑袖公司	941,000	824	
18	099116000334	勞工保險局 國民年金業務 電話及櫃檯諮 詢服務委外作 業--24 人	18,380,000	價格標	亞懋國際	17,667,648	1,112	96.12%
19	9910511	行政院農業委 員會漁業署 99 年度魚塭	14,981,380	價格標	大新物業管 理 顧問有限公	14,786,701	303	98.70%

		查報員短期勞務外包人力採購案--76 人			司			
20	99-S02102	經濟部能源局 99 年度「委託廠商派駐本局服務(4 人)」採購案	2,700,000	價格標	宏橋企業社	2,087,080	未估教育訓練費/意外險 151.75	77.30%
21	99A03	行政院衛生署 中央健康保險局 菸品健康福利捐補助經濟弱勢者健保費相關作業人員--22 人	4,343,000	價格標	帝潔有限公司	3,899,070	未估代班/勞基法/教育訓練費用/意外險 390	89.78%
22	99TFDA-B-707	行政院衛生署 食品藥物管理局 (第二次公告) 「99 年度第 2 次臨時人力委託外包採購案」--47 人	15,951,389	價格標	流標	15,320,556	未估代班 200	96.05%
23	NLAC-S-099083	財團法人國家實驗研究院實驗動物中心 下半年度派遣技術及行政勞務外包人力案--10 人	4,023,060	價格標	信實公司	3,872,286		96.25%

24	99098	行政院原住民族委員會 99 年度委託 經濟及公共建設業務人力需求-5 人	3,500,000	價格標	臣興人力派遣企業社	3,152,680	287.22	90.08%
25	990701	法務部行政執行署臺北行政執行處 99 年度非涉及公權力行使勞務(含駕駛、舍監及清潔)委外採購案--50 人	17,300,000	價格標	服彥公司	15,644,275	未估勞基法/意外險 低於 0	90.43%
26	99A0902	台灣中油股份有限公司油品行銷事業部台北營業處 北區零售中心 加油站站務助理勞務--80 人	33,624,000	價格標	遠來開發	33,510,720	175.33	99.66%
27	99A0901	台灣中油股份有限公司油品行銷事業部台北營業處 南區零售中心 加油站站務助理勞務--70 人	27,752,640	價格標	錦鈺	27,651,840	170.48	99.64%
28	DEF9900006	台灣中油股份有限公司 辦公場所綜合	9,870,000	價格標	新發環保事業有限公司	9,142,359	未估清潔用具費、	92.63%

		勞務人員委外 --26 人					利潤管 理費低 於 0	
29	99RD-0002	國家衛生研究 院 99 年人力委 託外包 1 年-- 事務性 115 人 +司機 5 人	47,500,000	價格標	萬成	41,119,999	215 管理費 佔薪資 比 1.041%	86.57%
30	990003858	臺灣糖業股份 有限公司臺中 區處 99 年度短期 促進就業措施 勞務採購--12 人案	1,638,000	價格標	有限責任台 灣區機關勞 務勞動合作 社	1,580,706	63.10	96.50%
31	990001354	臺灣糖業股份 有限公司雲林 區處 台糖雲林區處 99 年度促進 就業措施勞務 工作勞務採購 --15 人	2,533,578	價格標	有限責任雲 林縣北港製 糖勞動合作 社	2,335,129	低於 0 管理費 佔薪資 比 0%	92.17%
32	0990014	臺灣糖業股份 有限公司嘉義 區處 台灣糖業公司 嘉義區處 99 年度促進就業 措施勞務工作 勞務採購--15	2,016,000	價格標	有限責任台 灣省嘉南製 糖勞動合作 社	1,953,620	190.57	96.91%

		人						
33	99-d3d067	中央存款保險股份有限公司派遣 6 個臨時人員從事 6 個月期之勞務工作服務--6 人	936,000	價格標	有限責任台北縣原住民機關勞務勞動合作社	770,400	201.67	82.31%
34	9963359	行政院客家委員會「99 年短期促進就業措施」人力委託外包勞務採購案--22 人	2,170,000	價格標	寶華股份有限公司	1,970,761	162	90.82%
35	99EZ072	交通部鐵路改建工程局派駐本局短期事務性及站務嚮導勞務委外服務--60 人	8,211,082	價格標	佶昕企業有限公司	7,380,480	低於 0	89.88%
36	990026	財政部臺灣省南區國稅局 99 年度第 2 批一般及促進就業臨時人力委託外包案--24 人	2,064,000	價格標	有限責任台中縣農作物試驗研究勞動合作社	2,043,840	118	99.02%
37	8800L990628	臺灣糖業股份有限公司畜殖事業部畜殖事業部	51,841,887	價格標	糖福育樂股份有限公司	50,489,490	426	97.39%

		99 年各項勞務工作(畜科廠、研發中心、會計組、採購組、產銷組等)--79 人						
38	C990061	台北市政府觀光傳播局 99 年度孔廟歷史城區觀光再生計畫專案辦公室專業人力派遣委託服務案--5 人	2,592,188	價格標	遠東人力	2,587,627	500	99.82%
39	DHB9920004	台灣中油股份有限公司油品行銷事業部基隆儲運處 基隆儲運處加油勞務作業--174 人	48,028,738	價格標	輔仁企管	45,119,887	274	93.94%
40	N99A0801	台灣中油股份有限公司油品行銷事業部台北營業處 零售中心北區各加油站加油等勞務工作--635 人	43,435,550	價格標	輔仁企管	43,388,240	總時數 *1.31 大約管理費 242	99.89%
41	S99A0802	台灣中油股份有限公司油品行銷事業部台	27,864,660	價格標	輔仁企管	27,844,770	總時數 *1.37 大約管	99.93%

		北營業處 零售中心南區 各加油站加油 等勞務工作-- 430 人					理費 253	
42	DEF9942004	台灣中油股份 有限公司油品 行銷事業部桃 竹苗營業處 桃竹苗營業處 新竹零售中心 加油站加油勞 務--140 人	48,867,458	價格標	輔仁企管	48,239,799	總時數 *1.805 大約管 理費 247	98.72%

表 10.6 公營部門 100 年度公營價格標管理費用明細表

編號	案號	單位	案件名稱	預算金額	標案類別	得標商	得標價	管理費 每人每月	決標比
1	1000118	檔案管理局	100 年度國家檔案描述 作業工作承攬採購案-- 17 人	9,300,000	價格標	輔仁	9,014,000	299.15	96.92%
2	100003	行政院原住民族委員會	100 年行政助理勞務採購案--63 人	31,016,068	價格標	東慧國際	28,920,024	低於 0	93.24%
3	6699	法務部行政執行署	100 年度非涉及公權力	8,900,000	價格	有限責任	8,076,610	29.86	90.75%

		士林行政 執行處	行使勞務委 外人力--31 人		標	台北 縣資 料處 理勞 動合 作社			
4	014000901Y	台灣電力 股份有限 公司	秘書處勤務 類勞務性工 作-89 人	63,884,688	價 格 標	裕潔 有限 公司	54,239,850	低於 0	84.90%
5	1000921	法務部行 政執行署 臺南行政 執行處	101 年度非 涉及公權力 行使勞務委 外勞務採購 案-33 人	10,234,000	價 格 標	達尹 企業 有限 公司	9,951,171	低於 0	97.24%
6	GF4-100110	台灣銀行 採購部	協助辦理資 料登錄及相 關作業處理 人力-75 人	26,685,000	價 格 標	大千 網際 股份 有限 公司	26,577,180	90	99.60%
7	1000190532	行政院勞 工委員會 職業訓練 中心	101 年度文 書暨出納部 分業務委外 處理計畫	18,287,936	價 格 標	得士 派	17,322,423	低於 0	94.72%
8	SO1002-04	交通部基 隆港務局	商港服務費 行政執行人 力外包案	1,300,000	價 格 標	和或 環保 工程	990,000	低於 0	76.15%
9	100D083-B	行政院農 業委員會 種苗改良 繁殖場(台 中)	101 年度勞 務外包	30,019,000	價 格 標	賀引	28,626,020	260	95.36%

10	100A04	行政院衛生署中央健保保險局	電話服務中心人力委外	9,521,795	價格標	永昇國際	9,424,741	100	98.98%
11	T014001002L	台灣電力股份有限公司	駕駛類勞務性工作-89人	7,178,244	價格標	力澂	6,468,000	320	90.11%
12	T014001001H	台灣電力股份有限公司	秘書處勤務類短期勞務性工作	2,293,470	價格標	力澂	2,133,600	235	93.03%
13	chyaw1001018	法務部行政執行署彰化執行處	102 年度非涉及公權力行使勞務委外勞務採購案	9,966,959	價格標	鴻吉管理顧問(股)	9,892,000	230	99.25%
14	S3600000043	台灣電力股份有限公司	協和發電廠短期勞務性人力外包	1,450,000	價格標	凱傑	1,343,462	100	92.65%
15	10001027-3	臺灣臺北地方法院	臺灣臺北地方法院辦理民刑事相關業務委外勞務案	6,630,000	價格標	錦躍	6,335,232	380	95.55%
16	1001027-1	臺灣臺北地方法院	臺灣臺北地方法院因應案件遽增業務委外勞務採購案	3,000,000	價格標	錦躍	2,886,000	195	96.20%

17	100005	法務部行政執行署台中執行處	法務部行政執行署台中執行處 101 年度非涉及公權力行使勞務委外勞務採購案	12,400,000	價格標	瑋僑	11,888,688	0	95.88%
18	1001004	國立台灣藝術教育館	101 年度派遣人員委外勞務採購案	6,754,765	價格標	國樹公司	6,649,000	230	98.43%
19	cyy1000203	法務部行政執行署嘉義執行處	101 年度非涉及公權力行使勞務委外勞務採購案	9,739,126	價格標	六六六	8,853,751	0	90.91%
20	sly1001001	法務部行政執行署士林執行處	101 年度非涉及公權力行使勞務委外勞務採購案	10,969,180	價格標	瑋僑	10,297,043	0	93.87%
21	1004905	經濟部國營事業委員會	辦理 101 年度文書處理及庶務人員委外案	2,400,000	價格標	有限責任台北縣資料處理勞動合作社	2,233,962	230	93.08%
22	NLAC-S-101001	財團法人國家實驗研究實驗	動物、總原、技術服務派遣人力	9,049,907	價格	亞懋	8,939,867	420	98.78%

		動物中心	案		標				
23	100-02	板橋車站辦公大樓管理小組	板橋車站辦公大樓管理小組 101 年度行政作業管理委託服務採購案	2,243,616	價格標	帝潔	2,089,956	635.00	93.15%
24	100C073-1	行政院農業委員會動植物防疫檢疫局	101 年度勞務外包承攬工作	10,895,975	價格標	聯海	10,747,271	145.00	98.64%
25	101-c3-002	中央存款保險股份有限公司	委外派遣 7 位勞工從事 1 年期勞動服務	2,268,000	價格標	茗婉	1,970,438	0	86.88%
26	B100016	經濟部水利署	101 年度台北辦公區行政事務及水源保育回饋業務委外人力 30 人	12,171,000	價格標	青薪	11,594,940	212.00	95.27%
27	A100008	經濟部水利署	101 年度台中辦公區行政事務委外人力	17,326,000	價格標	超潔有限公司	16,534,200	112.00	95.43%
28	1000214118	教育部	101 年度教育部總務司派遣人員勞務採購案	4,553,098	價格標	信亞	4,418,908	195.00	97.05%
29	1001115	財政部台北支付處	支付處理委外	4,159,563	價	神州電	4,093,080	155.00	98.40%

					格 標	腦			
30	IG100074	財政部關稅總局	行政庶務人力之勞務委託外包採購案	5,184,000	價 格 標	晟 立康	5,128,393	180.00	98.93%
31	101-S02101	經濟部能源局	101 年度「行政業務委外承攬(17 人)」	8,302,000	價 格 標	有限責任台北縣資料處理勞務合作社	7,530,275	-	90.70%
32	10028	台灣台中地方法院檢察署	本署 101 年度觀護佐理員 26 人勞務委外採購案	11,568,960	價 格 標	貫 身	11,324,607	278.00	97.89%
33	101-P01	經濟部水利屬南區水資源局	101 年曾文辦公室庶務工作人力需求勞務採購案	6,237,720	價 格 標	泰 源豐	6,016,312	194.00	96.45%
34	100057	經濟部水利署水利規劃試驗所	101 年度委外派遣人力採購案	28,681,670	價 格 標	怡興	27,718,452	165.00	96.64%
35	IC101001114-184	經濟部標準檢驗局	101 年度文書及庶務工作委外承攬業務	5,520,000	價 格 標	如 成企業	5,278,980	353.00	95.63%

36	T6530016001	台灣電力股份有限公司輸變電工程處	台電輸工處勞務性、業務性工作案	5,500,000	價格標	住商物業管理顧問	4,979,038	低於 0	90.53%
37	10011002P	行政院衛生署國民健康局	101 年度業務委外採購案	8,020,320	價格標	元璟國際科技	7,923,535	90.00	98.79%

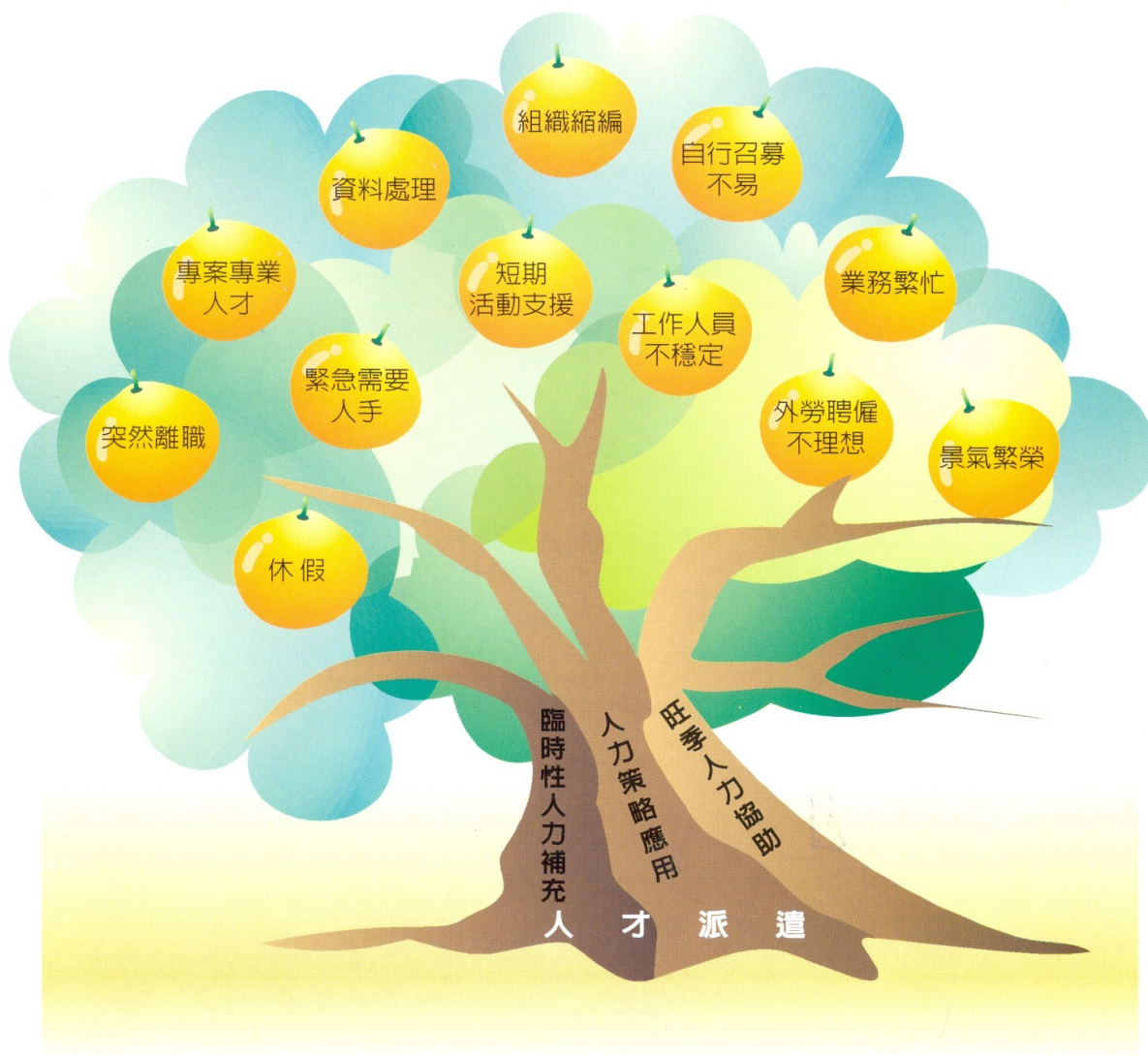
四、派遣事業單位，未具私立就業服務機構專業證照

派遣事業單位應規範限制，具有就業服務機構許可證及法定份數以上就業服務專業人員證書之單位方可為之。未規範派遣事業單位之資格，則良莠不齊的大小廠商參予投標，以致得標後勞資糾紛，或與要派單位的爭議層出不窮。

依政府法令規定，具有就業服務機構許可證之廠商，應具有法定人數之就業服務專業人員。所以該等機構承攬派遣案時，從人員招募、測試、晉用、管理、輔導等各項程序均由具有專業之就業服務人員予以執行，可確保派遣案之品質。具有就業服務機構許可證的廠商，依私立就業服務機構許可及管理辦法規定，均有繳交新台幣 100 萬至 300 萬不等之銀行保證金，作為民事責任之擔保，此項擔保可對派駐員工及要派單位產生實質保障。

派遣公司的設立，若是如勞委會所提出之草案般不加限制，將會產生宜蘭縣登記有案的旺來人力派遣公司，竟搖身一變成為強盜，負責人何金樹利用暑假大肆招攬單純青少年打工，卻指揮他們幹「打家劫舍」勾當；宜蘭高中一名指考成績三百五十四分、可上國立大學的蘇姓學生，應徵「打工」才一星期，竟淪為兩件強盜案的共犯。此一案例，正是未規定派遣事業單位應俱備私立就服機構許可證的後遺症。

派遣人力之時機與目的



派遣人力的優點

- 短期需要大量人力，派遣人力可補充短期人力缺口。
- 企業進行瘦身計劃容易施行。
- 無年度調薪、年終獎金，節省用人成本。
- 節省僱用成本及訓練成本。
- 合約期滿，即行離職，無須付資遣費，節省解僱成本。



肆、位數科技股份有限公司—要派事業單位

位速科技（Ways Technical Corp., Ltd.）成立於 2001 年，2006 年獲核准登錄為興櫃股票。致力於電化學之金屬化工程研究，專研於塑膠物件之表面美化技術，特別是手機、電腦、PDA 等塑膠機殼或按鍵之表面處理，包括電鍍、濺鍍、塗裝及印刷等製程。主要營業項目為塑膠日用品製造、表面處理及電子零組件製造等業務，因具有獨特自有的配方、優越的量產技術及全方位的產品廣度，使其濺鍍（Sputtering）、電鍍（Electroplating）、塗裝（Coating）、印刷（Printing）產品，廣受 IT 製造業者歡迎，隨著 IT 與資通產業快速發展，該公司業務蒸蒸日上，擴展迅速，前途不可限量。惟此一產業屬高耗能與高職業安全衛生風險產業，若不謹慎處理，將導致環保抗爭、勞資糾紛及高耗能導致能源費用居高不下，生產成本大幅上升而失去競爭力。

表面處理產業之主要應用技術包括：電鍍、濺鍍、塗裝及印刷等，並以塑膠基材之表面金屬化為主。由於塑膠具備有成型容易、重量輕、耐蝕性佳、耐藥性好、電絕緣性優良、價格低廉及可大量生產等金屬所缺乏之優點，但高溫所產生的變形、變質、收縮及抗衝擊、硬度、耐候性較金屬差，利用電鍍等方式可將塑膠表面披覆金屬，不但增加美觀，且補償塑膠之缺點，賦予金屬的性質，充分發揮塑膠及金屬的特性於一體。由於塑膠材料普遍應用於各種產品上，故表面金屬化之用途極為廣泛，可應用於行動電話及 PDA 外殼，筆記型電腦防電磁波干擾電鍍處理及外觀電鍍、行動電話按鍵及鋁板電鍍處理；其他非資訊產品應用，諸如汽車零組件、化妝品及食品包裝材料、家庭飾材、醫療器材、太陽能電池熱能板等，預估其未來市場潛力無窮。

由於表面處理產業可應用的範圍相當廣，目前位速科技係以消費性電子產品為發展重點，如傳統手機、智慧型手機之機殼、按鍵、藍芽耳機……等零組件皆為終端應用產品，以下僅就手機產業（包含智慧型手機與 PDA 話機）及手持式 GPS 等之產業現況與發展加以分析：

一、手機產業

根據市調機構 Gartner 的數據，2010 年第三季全球行動手機銷售量已達 4.17 億支，與 2009 年同期相較成長了 35%。Gartner 預估智慧型手機出貨量將在一年內（2010—2011）大幅度成長 54%至 4.13 億支，整體手機市場只會成長 15%。

2011 年全球手機產業在一些新興市場的需求依舊暢旺，未開發國家人民手機滲透率增加與智慧型手機高成長的支撐之下，雖然歐美需求疲弱，但依舊能夠保持微幅的成長，預估 2011 年全球手機出貨量將達 14.5 億支，但如果將 2010 年、2011 年當中扣除智慧型手機出貨量之後，其他手機出貨量其實是呈現停滯性零成長狀態。儘管歐美地區需求疲弱，但在新興市場需求暢旺，加上智慧型手機保持兩位數高成長率的支撐下，2010 年全球手機出貨量

達 13.29 億支，年成長率 11.7%。預估在「智慧型手機平價化」與「新興市場需求」兩大成長動能拉抬下，2011 年全球手機出貨量可望衝上 14.5 億支，產值成長至 1,682 億美元，其中 2011 年智慧型手機出貨量預估為 4 億支，年成長率高達 42.8%，滲透率也將成長至 27.59%。

附表 10.7 2011 年度全球手機出貨量預估 單位：百萬支

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
全球出貨量	784	1027	1151	1183	1190	1329	1450
全球出貨 YOY		31%	12%	3%	1%	12%	9%

資料來源：拓璞產業研究所

二、智慧型手機

2011 年全球智慧型手機出貨量成長幅度將達 33.8%，其中亞洲地區佔全球手機出貨量比重達 27.8%，將取代北美的 27%，成為全球智慧型手機出貨量最大的區域，而中國大陸 2011 年更可望賣出 1 億支以上的智慧型手機。隨著中國大陸與印度人民的所得拉高，以及當地 3G 網絡布建逐漸普及，將催生消費者對手機進一步的功能需求，拓璞預估，中國大陸與印度在內的新興市場將是下一個手機產業的重要戰場。

拓璞產業研究所認為，品牌大廠看準新興市場商機，除了持續創造成熟市場的高端智慧型手機高峰之外，並協同芯片廠，全力開發中低端智慧型手機產品，搶攻仍在使用功能型手機的潛在消費者，將手機戰線全面拉往智能戰場。拓璞預測，品牌大廠協同芯片廠在中低端智慧型手機的連手出擊，以及亞洲 4G 建設布建快速背景下，不僅可望推升新興市場對移動智能終端產品的需求，隨著全球智能手機市場大門敞開，軟體營收對於企業營運更將產出可觀的長期效益。

由於成熟市場的高端智慧型手機成長率逐漸趨緩，因此，從 2011 年下半年起，智慧型手機市場成長重心將從已開發國家轉向新興市場，並從高端智慧型手機移至中低端智慧型手機。由於 2011 年全球智慧型手機滲透率為 26%，美國和歐洲智慧型手機滲透率分別為 51% 和 34%，中國大陸為 30.64%。拓璞表示，價格將是拓展智慧型手機更多需求的關鍵要素，低價將驅動目前尚存在全球超過 60% 的功能型手機用戶更換成智慧型手機，因此，低端智慧型手機或是運營商的促銷策略，將能有效驅動從功能型邁向智慧型手機換機潮。

以中國大陸市場為例，來自中國移動、中國聯通、中國電信三大運營商提升終端補貼的強大力度，直接大幅推升了中國大陸智慧型手機銷售量。拓璞指出，2010 年中國大陸智慧型手

機銷售量達 8000 萬支，其中包括山寨智慧型手機約 1000 萬支，預估 2011 年智慧型手機銷售量將高達 1.1 億支，年成長率為 37.5%。由於 GPhone、OPhone、入門以及山寨智慧型手機的興盛，加上中國大陸消費市場結構正值轉變，此時智慧型手機平民化策略將是推動當地消費者轉向使用智慧型手機的重要敲門磚。而欲打開中國大陸等新興市場大門，移動寬頻網路的布建更能產生推波助瀾之效。

拓璞預估，2011 年全球移動寬頻市場涵蓋的行動用戶較 2009 年成長一倍，達 10 億戶，移動寬頻網路用戶的大幅躍升直接驅動電信業者將既有網路升級成 4GLTE 的計劃，以因應爆發性成長需求，其中又以亞洲市場的布建力度最為強勁。拓璞預測，亞洲地區將掀起新一波智慧型手機戰爭，而屆時在功能型手機市場站穩腳步的 Nokia，只要讓目前功能型手機的忠誠用戶轉移使用中低端智慧型手機，極有機會東山再起。另外，透過與 Microsoft 的攜手合作，亦有機會讓 Nokia 在商用市場開啟另一扇窗。

中低端智慧型手機在各國品牌大廠如 HTC、Samsung、Motorola 等計劃切入，以及 Android 開放平台的資源下，重量級芯片大廠如聯發科亦將在 2011 年年中推出中低端智慧型手機芯片解決方案，不僅逐漸和 Qualcomm 產品線相重疊，並積極收購無線通訊芯片廠以及觸控 IC 廠，布局中低端智慧型手機態度明顯；而國際大廠 ST Ericsson 亦在 2010 年 4 月展現出不同於以往企圖，從高端雙核心智慧型手機芯片平台到低端的智慧型手機芯片，皆可見其產品布局。拓璞推估，在品牌大廠和芯片業者的支持下，2011 年全球中低端智慧型手機出貨量將快速攀升至 4000 萬支，2012 年更可望大幅成長至 1.5 億支，佔智慧型手機總體比重達 30%。拓璞表示，一旦智慧型手機售價跌破 200 美元，即可望追隨之前 90 年代手機發展的脚步而大量普及，若售價接近 100 美元更是全面開啟新興市場之鑰。由於智慧型手機的研發難度勢必將擠壓到手機品牌廠現有的人力資源，因此手機品牌廠將較過去更依賴手機 ODM 廠的研發支持，加上中低端智慧型手機會壓縮原有高階產品的獲利空間，屆時台灣手機代工廠的成本控制優勢將被凸顯。拓璞預測，中低端智慧型手機市場門戶將洞開，除了可能對品牌大廠的布局產生影響外，台灣手機代工業者也須調整代工策略，強化技術層次加以因應，才能在手機的智能大戰分一杯羹。

三、GPS

全球衛星定位系統 (Global Positioning System) 原本是美國為了軍事用途所開發出來的設備，美國從 1978 年至 1993 年總共發射了 24 顆同步衛星，作為衛星定位的用途。在過去 GPS 主要是用於軍事、航空、航海、測量等專業領域，且由於設備昂貴因此並不普及。但因近年來隨著 GPS 晶片的技術不斷的發展，使得 GPS 晶片等核心零件，不但效能大幅提昇，且價格也不斷下降。另外再加上，89 年 5 月 1 日美國總統柯林頓宣佈停止 SA (Selective Availability) 干擾碼的發射後，使得民間用途的 GPS 產品其定位誤差由原本

的 100 公尺下降至 10 至 15 公尺。美國政府這項政策，不但讓 GPS 的產業快速的發展，更使得 GPS 可以逐漸走向一般民生生活的應用，並走入一般消費性市場。

此外，美國在 911 事件後，為了救難的需求，聯邦傳播通訊委員會（FCC）已經制定 E911 安全條款，規定兩年後所有新推出的手機都必須配備簡易的 GPS 功能，此舉不但奠定了 GPS 未來在生活中不可或缺的功能，更讓 GPS 產業有了具體發展的方向。

在歐洲，已進一步實施即時路況導航的服務，其中以德國發展最為先進，結合即時路況和 GPS 衛星定位的功能，車主不但可以更精準的選擇開車的路徑，避開塞車或事故的路段，大幅提昇 GPS 導航的功能和效果，預估這項功能將使 GPS 導航更具實用性，也將刺激並帶動 GPS 產品的市場需求。

在台灣 GPS 產業方面，由於台灣原本就是消費性電子產品的生產重鎮，近幾年來在 GPS 產品單價下降，以及資訊、通訊產品整合 GPS 比例提升等因素帶動下，台灣 GPS 產業呈現快速成長的景象。

位速科技目前之終端應用產品係以手持式裝置/手機產業為主。近幾年手機產品較明確的趨勢有二：一是因應電信業者推出 3G 服務，3G 手機將成為新風潮；二是伴隨 3G 服務，具有多媒體影音功能的手機需求也將快速成長。

位速科技主要係從事塑膠機殼或按鍵之表面處理，包括：電鍍、濺鍍、塗裝及印刷等製程。台灣原為電鍍王國，之前主要以 ABS（Acrylonitrile Butadiene Styrene）、丙烯晴、丁二烯、苯乙烯電鍍為主，然而傳統之 ABS 電鍍難以應用在 IT 結構的產品上，主因係工程塑膠金屬化技術有一定門檻（如藥水配方及對原料須具有一定的 Know-How），故傳統電鍍業者如欲進入塑膠電鍍有極高之困難度。

目前主要的塗裝工法有噴霧塗裝、靜電塗裝、電著塗裝及粉體塗裝，位速科技係採噴霧塗裝，因位速科技擁有（一）造漆、（二）調漆、（三）對設備（含冶具）的了解、調整設備的能力、（四）豐富的塗裝經驗，故可提供讓塑膠外殼具有鎂鋁合金高質感之特殊塗裝處理技術。

此外，真空濺鍍（Sputtering）為一新興鍍膜工法，其應用範圍極廣，除可應用於電子產品外觀鍍膜、導光板或導電玻璃鍍膜及 EMI Shielding（防電磁波干擾）鍍膜等電子 3C 產業外，對於醫療、國防、太陽能產業及高級消費性產品皆有一定之應用價值。目前，位速科技之真空濺鍍技術主要應用於電子產品之外觀鍍膜，與傳統電鍍處理相較，其顏色、色階變化較豐富，且因濺鍍會有化學性反應及複雜之參數設定之問題，故其技術層次更高，同時，位速科技更進一步實驗成功複合式靶材，未來將指定廠商客製化位速科技專屬運用之靶材。

位速科技提供電鍍、濺鍍、塗裝及印刷等製程，可視客戶需求作不同搭配，故已有能力

對所有有塑膠表面處理需求之客戶提供完整解決方案。

在研發技術來源方面，除自行研發外，位速科技並持續與相關學術研究機構合作共同開發，研發成果亦已申請專利，達成建立自有核心技術之目的，研發出更具市場接受度之新產品，但面對國內外同業之激烈競爭，處於此種高職業安全衛生風險與高耗能之產業，位速科技必須在改善勞工安全衛生及節能減碳方面，持續努力，以善盡企業社會責任。

為因應臨時或季節性人力需要，降低薪資與福利成本，正職員工難求及減少招募、薪資管理等行政管理事務等原因，位速科技自 2009 年起，引進 150 名人力派遣員工，從事生產、製造、倉管等業務，並以生產及機械操作員或作業員等職務進用。業已產生降低勞動成本及有助於招募到優秀的正職員工的正面效果。因為使用派遣工作者可較正職員工減少團體人壽保險、資遣費、職工福利金、年終獎金、三節獎金、婚、喪生育補助、特別休假、員工旅遊、在職訓練或進修補助等支出。並且擇優轉為正職員工。目前所使用的派遣工作者人數大約是僱用員工人數的 5%。

第五節 我國企業追求勞動彈性化所面臨的法規環境及其國際比較

近年來，隨著民主化進展與國際化情勢，一方面，企業有更加勞動彈性化的呼求；另一方面，新的勞動法制不斷興起，勞動人權受到重視，工會組織與集體勞動三權－團結權、協商權、爭議權，更獲確保，成為促使勞動市場更為僵化，勞動缺乏彈性的一股勢力。因為工會運動人士反對勞動派遣法制化，反而造成勞動派遣無法可管，對於像輔仁公司這樣的人才服務企業而言，更有業務拓展的空間，廠商基於擷節勞動成本與簡化人事行政業務，樂於與人才服務公司訂定人才供給合約，造成勞動法規愈嚴格，企業使用人才派遣愈興盛的現象。我國與東亞各國勞動基準法規及勞動彈性化程度比較，詳如附表 10.8。

表 10.8 東亞各國法定勞動基準及勞動彈性與實際執行勞動基準及勞動彈性比較

國家	法定勞動基準	實際勞動基準	法定勞動彈性	實際勞動彈性
中國	50.0	35.2	50.9	60.3
寮國	52.9	44.0	56.8	65.4
越南	77.1	51.6	44.8	56.8
柬埔寨	90.0	59.8	45.3	59.8
馬來西亞	55.0	42.9	58.2	62.7
新加坡	70.0	58.8	86.8	87.0
印尼	88.6	66.6	39.5	55.8
菲律賓	74.3	52.0	43.4	56.2
南韓	70.7	60.2	45.9	52.9
中華民國	68.6	62.2	34.9	44.7
泰國	62.9	49.4	58.1	63.9
東亞各國平均	69.1	53.0	51.3	60.5
世界各國平均	72.5	55.2	51.7	60.6

資料來源：Teri L. Caraway, Labor Standards and Labor Market Flexibility in East Asia. Studies in Comparative International Development (2010) 45: 225-249.

由表 10.7 可見，我國法定勞動基準雖較東亞各國平均略低，亦低於世界各國平均，但執法較為落實，因而，實際勞動基準高於東亞各國或世界各國平均。我國雇主解僱勞工成本最高，法定勞動彈性與實際勞動彈性均低於東亞各國或世界各國平均值。新加坡則是東亞各國勞動彈性最高的國家。由於我國雇主解僱勞工成本最高，因此，更樂於僱用非典型就業人力以規避較高的勞動基準規定與雇主責任，但並未能因此減輕使用勞動成本。

第六節 我國非典型就業社會安全網檢討

自 1990 年代以來，台灣勞動市場所以產生重大變化，係受新台幣升值、基層勞力短缺、勞動成本上漲、勞力產業外移、民間資金氾濫、股票、土地價格狂飆、投機風氣盛行等因素影響。且正值中國大陸實施改革開放，各省積極對台招商引資，以勞動成本及土地價格低廉的優勢，對台商產生很大吸引力。尤其，勞動基準法自 1984 年施行以來，為鼓勵企業永續僱用員工，對於雇主解僱員工有嚴格明文限制，另為避免員工輕易離職，規定請領退休金的資格條件，需在同一事業單位服務滿 25 年；或在同一事業單位服務滿 15 年以上，年滿 55 歲。其立法本旨原擬參考日本終身僱用制度之精神，卻造成成立已久的勞力密集產業，對台灣經濟發展著有貢獻，但面臨需再投入大筆資金，轉型升級，否則將不敵中國廉價勞力的威脅。這些勞力密集產業歷年來累積的龐大退休金債務，動輒已超越現有企業老舊資產，在海峽對岸招喚之下，已產生不乏「錢進大陸，債留台灣」的案例。

行政院勞工委員會乃於 2003 年訂頒施行「大量解僱勞工保護法」，嚴格規定企業關廠、歇業、併購、改組而大量解僱勞工之程序，並限期要求清償所積欠勞工退休金、資遣費或工資，否則禁止其負責人或代表人出國。被大量解僱的勞工可獲當地勞工行政主管機關就業諮商與轉職服務，但受益勞工以正職勞工為主，非典型就業勞工，尤其是派遣勞工甚少聽聞派遣業者依規定向當地主管機關報備大量解僱勞工相關事宜。事實上，每逢經濟不景氣或企業經營不順遂時，非典型就業者通常是最先被考慮裁減人力的對象。

另為解決現行勞動基準法不合理的退休金規定，因台灣以中小企業為主，佔 98%，平均壽命約 12 年，且勞工一生平均轉換工作約八次，需跟從同一雇主 25 年以上才可退休的規定，使絕大多數中小企業勞工領不到退休金。行政院勞工委員會乃於 2004 年訂頒，自 2005 年起施行「勞工退休金條例」，由雇主自勞工到職之日起，按月向勞工保險局提撥勞工薪資 6%，存入勞工個別退休金帳戶，並由政府提供不低於兩年定期存款利息，使勞工不受企業倒閉或轉換工作影響，均可確實領取退休金。由於此項勞工退休制度改革，使非典型就業勞工之退休金權益不受經常轉換雇主之影響，成為推動非典型就業的助力。

過去三十年來，台灣產業結構及生產形態加速改變，勞動市場重心逐漸由工業部門朝服務業部門發展，自 1988 年起，服務業的就業人口比率開始超越工業的就業人口比率；工業部門產業形態則由勞力密集產業轉變至資本、技術密集產業，業界對於人力需求之數量及品質產生變化，尤其自 1996 年以來，失業率不復維持過去的低水準，薪資年增率、缺工率則均呈下降，勞動市場人力供需產生相當大變化。這種轉變由 1990 年以來，紡織、成衣、皮革、木竹、家具及裝設品、紙製品、橡膠製品、塑膠製品及雜項製品等十項逐漸外移產業的受雇員工人數劇減逾五十萬人，而電力電子業等十二項仍持續成長產業，並未能及時吸收衰退部門所釋出的勞動人口，由此可顯示台灣目前產業結構已轉向高生產力，低勞力依賴的產

業型態，而勞動市場亦面臨勞動力結構之轉型。（劉天賜，苗坤齡，1999）

在產業結構轉型，勞力密集產業外移的勞動市場環境下，傳統勞力密集產業所釋出的中高齡者，其就業問題最難處理。政府在服務業中，選定觀光旅遊業與照顧服務產業，最適合中高齡者轉業。在觀光旅遊業方面，先要求所有公務員將年度特別休假鼓勵金，全部用於觀光旅遊相關用途，並鼓勵民宿事業發展，近年來由於來台旅客增加，住宿及餐飲業就業人數佔總就業人數之比率及就業人數皆有增加之趨勢，2006 年 6.58%（665 千人）、2007 年 6.68%（681 千人）、2008 年 6.60%（687 千人）、2009 年 6.74%（693 千人）、2010 年 6.95%（728 千人）。2010 年來台旅客人數達到 557 萬人次，較 2009 年 440 萬人次，2008 年 385 萬人次大幅增加，顯示觀光旅遊業的發展對於相關產業的就業，確有相當大的幫助。觀光旅遊業有淡季與旺季的顯著差別，業者對於適合勞動彈性化之非典型就業勞力需求非常殷切。

另為因應人口老化及各項福利需求日益增加，並藉由照顧服務產業之發展，擴大相關勞力需求，有效促進就業，爰推動「照顧服務產業發展方案」，建構完善的照顧服務體系，開發照顧服務人力，降低對外籍看護工的依賴。2005、2006、2007年就業人數分別增加2,058人、3,192人、3,271人，共計新增8,521人就業。本計畫已完成階段性任務，目前已由自2007年開始實施的「長期照護十年計畫」持續推動，以完備我國長期照顧體系與資源發展。近年來，來台工作外籍看護工人數仍有增無減，以致中高齡失業者以及非典型就業者工作機會減少，希望今後推動長期照護保險時，能以促進本國勞工之就業機會為優先。

對於其他中高齡失業者，為協助其就業與創業，並建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，透過民間團體研提具創意性、地方性及發展性之計畫，引導失業者參與民間團體工作，重建工作自信心，培養再就業能力，紓緩其生活壓力。由民間團體研提下列兩種計畫，由政府補助其用人費與管理費：

一、經濟型計畫：民間團體依據地方發展特性，辦理具有財政收入機制、產業發展前景之創意計畫，期在補助結束後，仍能持續經營，進而擴大僱用能力，提供失業者就業管道。

二、社會型計畫：民間團體所提計畫現階段無法發展為地方產業或帶來收入，但能改善生活環境、增進社會福祉，且具有促進就業之效益，如所從事的工作能有效提昇個人人力資本，由用人單位留用或轉介再就業等。

此類計畫就業人員多以最低工資核薪，社會型計畫僅屬短期生活救助性質，即使經濟型計畫，很多亦難賴以創業維生，經短期非典型就業後，仍回歸貧窮族群。

台灣的失業率自1996年起逐漸升高，2002年失業率再創新高，全年平均5%以上，失業問題成為台灣社會的最大難題。當時失業問題主要受到幾項因素的影響，包括受到國際景氣趨緩、國內投資衰退與產業結構調整之影響。2003年國內經濟景氣已有復甦現象，就業機會亦

呈增加，但失業率仍未改善。這是因為近年來製造業朝高附加價值發展，相較於過去以勞力密集產業為主的產業結構，所能提供的就業機會相對減少；再加上當時營造業景氣尚未復甦，服務業又因景氣復甦緩慢以致短期內無法吸納其他部門釋出之人力。特別是中高齡失業者再就業困難，政府乃參考韓國因應亞洲金融危機，實施「公共服務擴大就業計畫」之經驗，自2002年起，正式開始推動「公共服務擴大就業計畫」，由各級政府部門共提出120項創造就業機會計畫，辦理追加預算200億元，預計提供7萬5千個工作機會。立法院於2003年通過「公共服務擴大就業暫行條例」，施行1年。此項計畫施行後，對於創造就業機會，降低失業率，增進政府公共服務功能確有助益，惟此類計畫就業人員多以最低工資核薪，僅屬短期生活救助性質，可作為遭遇嚴重經濟不景氣時之應急措施，若主管機關間未緊密協調聯繫，可能發生重複補助；亦有參與計畫者並非真正失業者，而是從事農業之自營作業，利用農閒出來兼差的個案。

另為重振創業精神，協助中高齡、婦女及青年工作者創業，除對其提供職業訓練外，為加強其創業能力，開辦「微型企業創業貸款」與輔導，提撥專款供信用保證基金辦理保證業務，結合創業技能訓練及創業諮詢、輔導服務，擴大職能創業及微型企業創業。凡年滿45歲以上至65歲，申請創業貸款計畫時，正辦理公司登記或商業登記之微型企業。所創或所營微型企業登記設立未超過一年。每一借款人申請貸款總額度最高為新台幣100萬元，得分次申請。最長六年，含寬限期一年，寬限期屆滿後本息按月平均攤還。借款人負擔之貸款利率為年息3%固定利息。2009年，經濟部中小企業處更推動「創業領航計畫」，整合創業創新育成等16項子計畫，期透過北、中、南、東「中小企業創業創新服務中心」，建立區域服務通路，擴大在地服務能量，並以「精進育成發展環境」及「創新知識資訊平台」兩大主軸策略，貼近企業需求，建構中小企業創業育成平台，協助中小及微型企業度過2008年全球金融海嘯的衝擊。2009—2011年間，每年預估投入經費3.86億元，每年至少提供創業諮詢服務9,000人次，輔導1,200家企業，新增2,000個就業機會，帶動民間投資逾50億元。若能藉此計畫擴大並加強產學研合作，並落實中小企業榮譽指導員制度，更能使學校教師之學理運用於研究發展並與企業實務相結合，所教導畢業的學生更能合乎企業的勞動力需求。

此外，為協助高失業率年輕人的就業，針對企業認為學校所培養人才不能完全符合其需要。職業訓練方式以集中開班上課來進行專業養成，受訓與就業之間仍存在相當落差。因此，2003年底，由青輔會、經建會及勞委會共同提出「青年職場體驗計畫」，由政府按月補貼見習青年見習訓練津貼，由事業單位提供短期見習機會，作為畢業青年從學校到職場的轉銜機制，減少青年的摸索期間，養成其就業能力，並鼓勵事業單位強化人才培訓。此一作法，一方面鼓勵事業單位儲備所需人才，另一方面鼓勵青年「從做中學」（learning by doing），在職場體驗中學習成長，進而爭取正式就業機會。

另為提升就業及失業者之職業能力，以根本改善就業問題，經建會會同相關部會，共同研擬「職業能力再提升方案」，自2002年起實施。分為兩期，第一期為2002至2004年，第二期為2005至2007年，計畫的目的有二：一為因應產業結構轉型，提升知識與創新能力；二為配合生活品質產業發展，提升就業能力。

2008年，受到全球金融風暴擴散影響，全球經濟衰退，需求急速減少，各國就業市場受到波及，進而快速惡化。此波失業問題亦嚴重波及青年、高學歷者，尤其是過去明星產業中的研發、技術人力遭受前所未有的就業危機。青年、高學歷、研發或技術人力，係國家重要人力，在此經濟不景氣時期，政府宜實施相關措施，以維持該等人員的就業能力，甚至提升國家的人力資本，做好迎接下一波產業發展、經濟復甦的人力準備。教育部乃提出「培育優質人力促進就業計畫」自2009年起實施。本計畫係以近3年大專畢業生至企業、非營利事業組織及教育基金會等職場實習員、大專以上畢業生、從事行政及職涯輔導之專案管理人員及研究與研發性質之高科技產業失業人員為主要對象，就其不同性質與需求研擬相關促進就業措施，目標如下：

- 一、提供近3年大專畢業生至企業、非營利事業組織或基金會實習機會，以利其專長發揮，並取得業界經驗或協助非營利事業組織及教育基金會等推動業務。
- 二、提供近3年大專以上畢業生創業計畫，並輔導其成功進駐學校育成單位。
- 三、短期進用從事行政專案管理及職涯輔導教師，協助學校各項行政專案管理及學生生涯進路輔導。
- 四、短期進用專業人才到高中職學校協同教學，借重其實務經驗，協助實驗課程或實習課程教學之機會。
- 五、短期進用高科技產業人才到大專校院協同教學，分享產業研發之實務經驗。
- 六、短期進用專業人才至國立社教機構協助辦理館務，順利推動各項館務運作。另強化大專校院、縣市鄉鎮圖書館、各縣市政府教育局處、國中小、高中職服務人力，加強各級學校學生輔導及閱讀推廣等重點業務。
- 七、擴增學術研究人員，並建構博士後研究機制，以促成大專校院與高科技產業共同合作研發等措施，並儲備科技人力。
- 八、透過學研合作的研發模式，鼓勵企業結合國內大專院校共同研提研究計畫，組成研究團隊，發揮國內大專校院及學術研究機構之研發能量，共同進行產業關鍵技術之合作研究。
- 九、解決國中、小專長教師之不足，以偏遠及小校為優先考量，增置教師員額以提升教師教學專業化及學生學習成效。

本計畫計推動16項措施，結合教育部、經濟部、國科會、勞委會、農委會等5個部會，及國中小、高中職、大專校院、縣市政府、縣市鄉鎮圖書館、全國各企業、非營利事業組織及教育基金會等相關單位辦理，計提供69,156個就業、42,200個訓練進修機會及50至60個結合產學研共同進行產業關鍵技術之研究計畫。

由於上述計畫順利推動，加上兩岸經濟合作架構協議（ECFA）簽訂實施，台商參與大陸家電下鄉及大陸各省觀光客踴躍來台，使台灣經濟擺脫全球金融風暴陰霾，2011年5月失業率已降至4.27%，為自2008年12月以來最低水準。

由於失業率長期居高不下，且在知識經濟與高科技產業為發展主軸，低薪服務業為就業主流的勞動市場環境下，勞工薪資水準呈現M型化，整體社會所得差距有惡化現象。

根據經建會分析，全體國民所得分為五等分，最高與最低所得差距倍數，1980年曾低至4.17，1990年升至5.18，2001年再升至6.39達到高峰，2007年下降至5.98，2008年受國際金融風暴影響，回升至6.05。（詳見圖10.2）

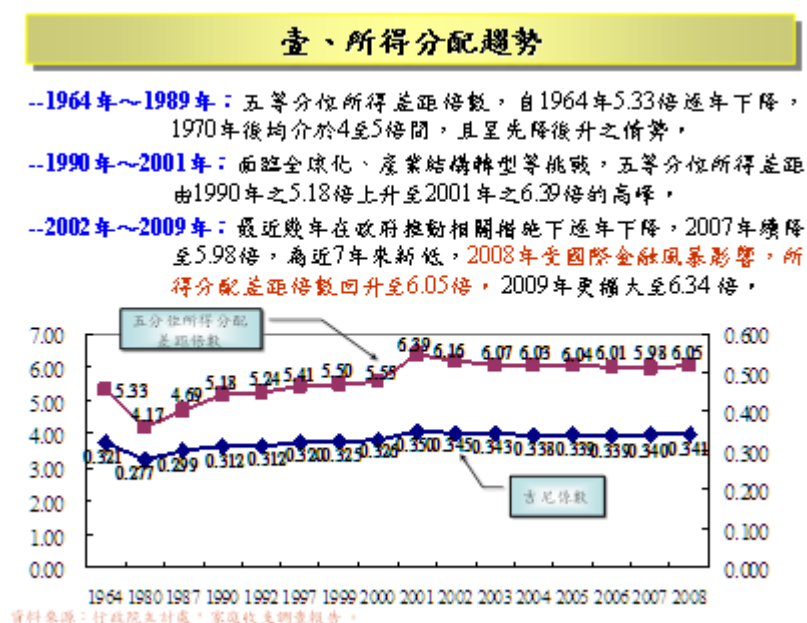


圖10.2 所得分配差距趨勢

台灣自1980年代後期邁向後工業社會，接續全球化、知識經濟發展趨勢下，在後工業化與全球化影響下，勞動市場結構產生變化，一方面產業紛紛往工資低廉的國家遷移，低技術工作者容易被淘汰，找不到工作，出現大規模、重發性、長期性且是屬於結構性的失業；另一方面，後工業化產業結構之下，工作型態由以往全時、穩定的工作，轉變為部分工時、不穩定的就業，或是有工作但薪資卻無法滿足生活所需的工作貧窮狀況，失業、部分工時或是低薪不穩定等新興就業型態衝擊著個人與家庭的經濟安全。弱勢群體職業能力難以因應產業

結構變遷以及「贏者圈」效應逐漸浮現。1994年以來，就平均家戶勞動報酬（含受僱人員報酬及產業主所得）而言，最高所得家庭上升幅度最多；最低及次低所得家庭勞動報酬，近年來未能改善。因此，最高與最低所得家庭勞動報酬差距倍數，逐年擴大。

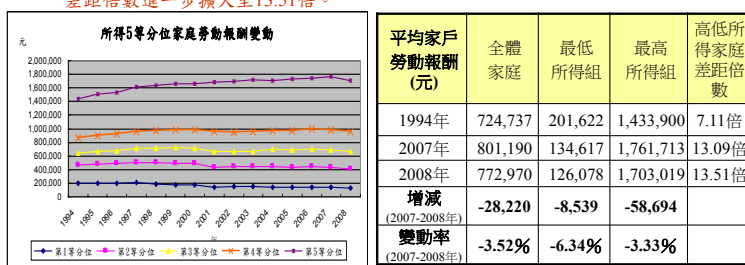
2008年受到金融風暴影響，所有所得家庭組勞動報酬均下降，其中最低所得組降幅最大，由134,617元下降至126,078元（變動率為-6.34%），最高所得組則由1,761,713元下降至1,703,019元（變動率為-3.33%），最高與最低所得家庭勞動報酬差距倍數進一步擴大至13.51倍。（詳見圖10.3）

另根據財政部財稅資料中心統計，將綜合所得稅申報戶分成二十等分，2009年最窮5%家庭平均年所得只有5.1萬元；最富有5%家庭平均年所得達382.2萬元，貧富差距飆升至近75倍，不僅續創歷史新高，更遠高於2008年的65倍。1998年所得最高與最低的5%，貧富差距僅32.74倍，2009年逼近75倍，貧富差距以驚人速度惡化，形成「一個台灣，兩個世界」。財政部說明，2009年因金融海嘯造成關廠、失業與減薪，對中低所得傷害大於高所得者，所得最低5%平均年所得由6.9萬元遽降至5.1萬元，減少26%；所得最高5%平均年所得則由450.7萬元降至382.2萬元，減少15%，由於低所得者減幅相對較大，所以貧富差距擴大。（詳見表10.9）

未來勞動保障議題將受到關注，可能修法之主要議題包括：勞動派遣、定期契約等。由於勞工界反對勞動派遣，但又無法阻止日益增多的非典型僱用問題及其衍生的亂象與無法可管的問題，因而，目前主管機關仍在訂定勞動派遣專法或在勞動基準法勞動契約章，增訂相關規範間游移不定。目前勞工權益保障以勞動基準法為主，但勞動基準法係由1929年的工廠法脫胎換骨而來，仍以製造業為量身制訂規範的對象，難以符合目前以服務業為勞動市場主流之趨勢，勢需大幅翻修。在各方爭議不斷之下，行政院勞工委員會為展現保護勞工之決心，決定先局部修正勞動基準法，加重罰則，甚至規定將違法雇主公告周知，以安撫民心。

二、產業與就業結構變遷—平均家戶勞動報酬差距擴大

- ◆ 台灣於1980年代後期邁向後工業社會，接續全球化、知識經濟發展趨勢下，弱勢群體職業能力難以因應產業結構變遷以及「贏者圈」效應等諸多問題逐漸浮現。
- ◆ 1994年以來，就平均家戶勞動報酬（含受僱人員報酬及產業主所得）而言，最高所得家庭上升幅度最多；最低及次低所得家庭勞動報酬，近年來未能改善。因此，最高與最低所得家庭勞動報酬差距倍數，逐年擴大。
- ◆ 2008年受到金融風暴影響，所有所得家庭組勞動報酬均下降，其中最低所得組降幅最大，由134,617元下降至126,078元（變動率為-6.34%），最高所得組則由1,761,713元下降至1,703,019元（變動率為-3.33%），最高與最低所得家庭勞動報酬差距倍數進一步擴大至13.51倍。



資料來源：行政院主計處，家庭收支調查報告。

圖10.3 平均家戶勞動報酬差距擴大

表10.9 台灣貧富差距統計

單位：倍

年度	按家庭收支五等分位差距		按綜合所得稅申報資料計算	
	政府移轉收支後	政府移轉收支前	十等分位差距	二十等分位差距
2006年	6.01	7.45	24.21	58.26
2007年	5.98	7.52	25.27	60.38
2008年	6.05	7.73	26.47	65.32
2009年	6.34	8.22	28.36	74.94

說明：貧富差距為最高所得組與最低所得組差距倍數

資料來源：行政院主計處、財政部財稅資料中心

2010年就業者月收入級距		
級距 (元)	受僱就業者 (萬人)	有酬就業者 (萬人)
未滿15,000	28.1	45.5
15,000~19,999	75.7	92.7
20,000~24,999	122.0	142.2
25,000~29,999	133.9	149.9
30,000~34,999	133.0	156.9
35,000~39,999	79.1	92.3
40,000~44,999	64.3	78.0
45,000~49,999	41.4	49.1
50,000~59,999	57.6	77.3
60,000~69,999	34.0	45.8
70,000以上	37.6	57.6
合計	806.6	987.3

說明：1.月收入為主要工作之經常性收入，不含獎金、紅利等非經常性收入。

2.有酬就業者含受僱者、自營作業者及雇主。

資料來源：行政院主計處

製表：記者鄭琪芳

表10.10 受僱者及就業者月收入級距（2010年）

非典型就業如部分工時、定期契約工、臨時工、勞動派遣等，多半屬於工時不足、工資偏低、學用不符等人力低度運用現象，這是勞動市場正職就業機會不足所造成的人力資源浪費現象，本應激勵投資意願，活絡勞動市場供需調節機能，增進勞動參與強度。但為何事業單位對非典型就業日益偏愛，根據人力資源服務業者的說法，以勞動派遣為例，說明如下：勞動派遣可作為企業業務旺季如景氣繁榮及業務繁忙時期之人力協助，亦為人力資源運用重要策略，因為：自行招募勞工不易、外勞聘僱不理想、工作狀況不穩定或組織可能縮編。當企業需臨時性人力補充，如：短期活動支援、短期資料處理、緊急需要人手、專案專業人力、員工突然離職、員工長期休假或留職停薪等，派遣人力可補充短期人力缺口。藉由勞動派遣使得企業進行瘦身計劃容易施行，無年度調薪、免年終獎金，節省用人成本，節省人員招募及訓練成本，而且，合約期滿即行離職，無須付資遣費，節省解僱成本。另有企業為鼓勵年長主管提前退休，以提攜後進，因而允諾該年長主管結清年資，再以派遣方式進用為顧問，藉以早日完成人事新陳代謝，暢通人事升遷管道，不失為良性人力資源管理策略。（詳見附圖10.1人力派遣樹，輔仁企管公司，2011）

非典型就業人口由於就業機會不穩定，工時不足，工資偏低，構成新貧階級之大宗。其家庭仍有可能成為高風險家庭。惟我國社會救助之辦理，多年以來，秉持濟助舊貧的觀念，是以「社會救助法」為基礎，以照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立為目的。雖秉持「主動關懷、尊重需求、協助自立」之原則，但所辦理的各項社會救助措施，仍以無法工作之貧病、孤苦無依或生活陷入急困者為限。

最近十年社會救助各項措施之補助情形列表如下：

附表 10.11 近十年社會救助各項措施之補助情形

單位：新台幣（千元）

年底別	家庭生活補助	就學生活補助	以工代賑	醫療補助	急難救助	災害救助
88 年	2,340,027	499,523	593,067	102,525	235,417	29,963,122
89 年	2,584,027	573,877	593,705	96,947	239,487	629,456
90 年	2,766,142	596,045	513,541	101,728	214,057	968,864
91 年	2,654,421	709,436	514,427	104,851	205,360	178,999
92 年	2,757,075	786,842	532,192	89,631	199,140	81,288
93 年	2,898,157	909,592	551,080	105,217	245,921	662,712

94 年	2,977,772	1,074,438	573,347	94,615	217,084	547,739
95 年	3,060,702	1,088,767	574,145	87,396	216,384	84,219
96 年	3,075,800	1,173,778	560,604	93,118	268,451	132,553
97 年	3,295,135	1,418,116	568,853	84,023	273,655	188,700
98 年	4,175,141	2,019,397	588,034	98,166	245,764	821,798
99 年	4,428,863	2,070,615	570,102	99,156	283,733	792,257

資料來源：內政統計月報

自本（2011）年 7 月 1 日起，社會救助法修正案正式實施，新「社會救助法」修正重點如下：

1. 檢討最低生活費訂定方式：

以當地區每人每月可支配所得中位數之 60% 定之，較舊法以平均消費支出 60% 為寬，可使更多的弱勢家庭得到照顧，又訂定年度變動未達 5% 以上，最低生活費不予調整，以維持其穩定性。

2. 增訂中低收入戶之規定，擴大弱勢照顧範圍：

將最低生活費 1.5 倍以下，未符合低收入戶資格之經濟弱勢家庭的保障予以法制化，並提供全民健康保險費、學雜費減免、特殊項目救助以及經濟發生重大變化時之短期生活扶助等補助。

3. 放寬家庭應計算人口範圍，有利於弱勢者通過審查：

將兄弟姐妹排除不列計；對於未設有戶籍之外籍配偶與大陸配偶，以及無監護權且未扶養單親家庭未成年子女之父或母也排除不予計算，使弱勢個案能獲得協助。

4. 強化工作收入之審定程序，並放寬認定：

明定已就業者之工作收入依序核算，有工作能力未就業者如參加政府主辦或委辦之全日制職業訓練，其失業或參加職訓期間得不計算工作收入。針對就業較弱勢人口且未能提供薪資證明及財稅資料者，中高齡及未成年人之所得核算為一般勞工或基本工資的 70%，身心障礙者核算為 55%，避免因高估其工作所得，致其喪失救助資格。增訂 55 歲以上經公立就業服務機構媒介工作 3 次以上未媒合成功，參加政府主辦或委辦全日制職業訓練期間，不計算工作收入。

5. 放寬家庭財產計算範圍，以反映真實狀況：

對於經直轄市、縣（市）主管機關認定下列土地，可排除於家庭財產之不動產計算範圍內，包括：未產生經濟效益之非都市土地之水利用地、嚴重地層下陷區之農牧用地及養殖用地、因天然災害致未產生經濟效益之農牧用地、養殖用地及林業用地，以及依法公告為污染整治場址。

6. 放寬工作能力之認定範圍：

25 歲以下就讀大學院校以上進修學校以外學校致不能工作、因照顧特定身心障礙或罹患特定病症之家屬致不能工作，以及懷胎期間經醫師診斷不宜工作者等情形排除計算，有利於審查通過。

7. 新增社會救助通報機制及救助專戶：

增訂教育人員、保育人員、社會工作人員、醫事人員、村（里）幹事、警察人員因執行業務知悉有需要救助者應通報直轄市、縣（市）主管機關處理，以提高社會救助之可近性。另依本法請領之現金給付或補助得開立專戶儲存，不得抵銷、扣押、供擔保或強制執行，以保障低收入戶及中低收入戶之基本生活費用不被扣抵，落實本法救助目的。

8. 強化低收入戶及中低收入戶工作福利誘因，鼓勵低收入戶積極自立脫離貧窮：

增訂直轄市、縣（市）主管機關對低收入戶及中低收入戶應提供就業輔導措施及授權條款，得將因就業而增加之收入，免計入家庭總收入，最長以 3 年為限，並得再延長 1 年，以鼓勵參與勞動市場，獲得穩定工作。對於參與脫貧措施之低收入戶因措施所增加之收入，得免計入家庭總收入計算，最長不得超過 3 年，並得再延長 1 年，以提供促進其自立發展的誘因機制。

9. 新增住宅補貼措施：

包括低收入戶可優先入住由政府興辦或獎勵民間興辦，用以出租予經濟或社會弱勢者居住之住宅；承租住宅租金費用；簡易修繕住宅費用；自購住宅貸款利息；自建住宅貸款利息；其他必要之住宅補貼，以照顧低收入戶得到適宜之居所及居住環境。

10. 強化遊民輔導機制：

增訂如發現有遊民不願接受安置者，地方政府應予以列冊並提供社會福利相關資訊。另增訂以直轄市、縣（市）為單位，並結合警政、衛政、社政、民政、法務及勞政機關（單位），建立遊民安置輔導體系，並定期召開遊民輔導聯繫會報，以強化遊民之安置及輔導功能。

11. 新增中低收入戶提供短期生活扶助：

於國內經濟情形發生重大變化時，中央主管機關得視實際需要，針對中低收入戶提供短期生活扶助，由政府積極介入提供中低收入戶家庭適時的協助，以有效預防其落入貧窮。

內政部指出，本次修法效益初步估計約可增加照顧低收入戶2萬1千戶（5萬4千人），較舊法11萬戶增加約19%，另外界定「中低收入戶」納入照顧，估計約18萬3千戶（53萬6千人），合計增加20萬4千戶、59萬人，未來將有31.2萬戶、85.2萬人納入社會救助體系獲得照顧。

附表 10.12 100 年度低收入戶類別條件一覽表

省市	類別及條件					100 年度最低生活費
臺灣省	第一款		第二款		第三款	10,244
	全家人口均無工作能力，且無收入及財產。		全家人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。		家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。	
臺北市	第 0 類	第 1 類	第 2 類	第 3 類	第 4 類	14,794
	全戶均無收入。	全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。	全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元。	全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。	全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 14,794 元。	
高雄市	第一類		第二類	第三類	第四類	11,146

	家庭應計算人口均無工作能力、且無收入、無一定財產、無收益，非靠救助無法生活者。	家庭應計算人口中，有工作能力者未超過全家總人數三分之一，而家庭總收入未超過全家最低生活費三分之二者。	家庭應計算人口中，有工作能力者未超過全家總人數三分之一，而家庭總收入未超過全家最低生活費者。	家庭總收入未超過全家最低生活費者。	
新北市	第一款	第二款	第三款	11,832	
	家庭應計算人口均無工作能力且無收入及財產。	家庭應計算人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家應計算人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。	家庭總收入平均分配全家應計算人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。		
臺中市	第一款	第二款	第三款	10,303	
	家庭人口均無工作能力，且無收入及財產。	家庭人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。	家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。		
臺南市	第一款	第二款	第三款	10,244	
	全家人口均無工作能力，且無收入及財產。	全家人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。	家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。		

	第一款	第二款	第三款	
福建省 (金門縣 及連江 縣)	全家人口均無工作能 力，且無收入及財 產。	全家人口有工作能力者 在總人口數三分之一以 下，且家庭總收入平均 分配全家人口，每人每 月在最低生活費三分之 二以下。	家庭總收入平均分配全 家人口，每人每月逾最 低生活費三分之二，且 在最低生活費以下。	8,798

資料來源：內政部社會司

附表 10.13 低收入戶家庭財產限額

(自 100 年 7 月 1 日起適用)

地方 政府	動產 (存款+投資)	不動產 (土地+房屋)
臺灣省	每人每年以 7 萬 5 千元為限	每戶以 300 萬元為限
臺北市	每人以 15 萬元為限	每戶以 550 萬元為限
高雄市	每戶 (4 口內) 每年以 30 萬元為 限，第 5 口起每增加 1 口得增加 7 萬 5 千元	每戶以 300 萬元為限
新北市	每人每年以 7 萬 5 千元為限	每戶以 325 萬元為限
臺中市	每人每年以 7 萬 5 千元為限	每戶以 300 萬元為限
臺南市	每人每年以 7 萬 5 千元為限	每戶以 300 萬元為限
金門縣 連江縣	每戶 (4 口內) 每年 40 萬元為限， 第 5 口起每增加 1 口得增加 10 萬元	每戶以 230 萬元為限

備註：(1) 最低生活費，每年度由中央及直轄市主管機關公告

(2) 土地以公告現值計算；房屋以評定標準價格計算

資料來源：內政部社會司

附表 10.14 100 年低收入戶資格審核標準及新舊制比較

(新制自 100 年 7 月 1 日起適用)

地區別	最低生活費 (舊制)	最低生活費 (新制)	動 產 限 額 (存款加投資等)	不動產限額 (每年)
台灣省	9,829 元	10,244 元	每人每年 7 萬 5 千元	300 萬元
台北市	14,794 元	14,794 元	每人每年 15 萬元	550 萬元
新北市	10,792 元	11,832 元	每人每年 7 萬 5 千元	325 萬元
台中市	9,945 元	10,303 元	每人每年 7 萬 5 千元	300 萬元
台南市	9,829 元	10,244 元	每人每年 7 萬 5 千元	300 萬元
高雄市	10,033 元	11,146 元	每戶(4口內)每年 30 萬元 第 5 口起每增加 1 口得增加 7 萬 5 千元	300 萬元
金門縣 連江縣	7,920 元	8,798 元	每戶(4口內)每年 40 萬元 第 5 口起每增加 1 口得增加 10 萬元	230 萬元

備註：1. 最低生活費參照當地區最近一年可支配所得中位數 60% 定之，上開數值係依行政院主計處 98 年家庭收支調查報告計算而得。

2. 低收入戶動產及不動產限額並未調整。

資料來源：內政部社會司

附表 10.15 中低收入戶資格審核標準

(自 100 年 7 月 1 日起適用)

地區別	平均所得 (每人每月)	動 產 限 額 (存款加投資等)	不動產限額 (每戶)
台灣省	低於 15,366 元	每人每年 11 萬 2,500 元	450 萬元
台北市	低於 18,755 元	每人每年 15 萬元	650 萬元
新北市	低於 17,748 元	每人每年 11 萬 2,500 元	488 萬元
台中市	低於 15,455 元	每人每年 11 萬 2,500 元	450 萬元
台南市	低於 15,366 元	每人每年 11 萬 2,500 元	450 萬元
高雄市	低於 16,719 元	每戶(4口內)每年 45 萬元， 第 5 口起每增加 1 口得增加 11 萬 2,500 元	450 萬元

金門縣 連江縣	低於 13,197 元	每戶（4 口內）每年 60 萬元， 第 5 口起每增加 1 口得增加 15 萬元	345 萬元

資料來源：內政部社會司

我國現行社會救助仍係以關懷待業者及無力自謀生活之貧困家庭為主。社會救助之辦理是以「社會救助法」為基礎，雖秉持「主動關懷、尊重需求、協助自立」之原則，辦理各項社會救助措施，使貧病、孤苦無依或生活陷入急困者獲得妥適的照顧並減緩所得差距擴大以安定生活。積極協助低收入或中低收入家庭累積人力資本與資產形成，以利其家庭及早脫貧。但對於從事非典型就業而薪資偏低的「新貧者」，除非其家庭所得在貧窮線以下，而落入「低收入戶」或「中低收入戶」的門檻，否則難以獲得濟助。

第七節 企業與勞工對於當前非典型就業的看法與期待之調查結果

壹、一般企業之看法與期待

根據辛炳隆教授所做問卷調查結果顯示，受訪企業認為國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施所造成的正負面影響。所佔比例較高的項目依序為「增加部份勞工(如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人)之就業機會」(41%)、「國內勞動條件與福利普遍下降」(38%)、「增加經營策略上的調整空間」(30%)、「許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工」(30%)、「許多事業單位濫用非典型勞動」(29%)、「節省部分招募、訓練等勞動成本」(27%)、「政府部門濫用非典型勞動」(26%)。其中，企業認為最為重要的影響為「增加部份勞工(如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人)之就業機會」(20%)以及「國內勞動條件與福利普遍下降」(16%)。(見附表 10.15 及附表 10.16)

在盡可能滿足三方當事人(用人單位、派遣公司、派遣勞工)之需要與利益，受訪企業認為應該採用的規範方式依序為：「修正勞動基準法，增列並強化規範勞動派遣之規定」(46%)、「制定勞動派遣專法」(32%)、「不需要制定任何法律，由三方當事人透過契約來約定彼此之權利義務即可」(21%)(見附表 10.17)。

附表 10.16 受訪企業認為國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施所造成的正負面影響(可複選)

單位：家(%)

	增加部份 勞工(如 二度就業 婦女、甫 從學校畢 業之年輕 人)之就 業機會	增加經營 策略上的 調整空間	節省部分 招募、訓 練等勞動 成本	縮短勞工 與企業間 的媒合時 間	滿足對短 期特定技 術或技術 後援的需 求	政府部門 濫用非典 型勞動	許多事業 單位濫用 非典型勞 動	許多原先 從事典型 勞動型態 之勞工被 迫成為從 事非典型 勞動型態 之勞工	國內勞動 條件與福 利普遍下 降	從事非典 型勞動型 態之勞工 普遍受到 剝削	其他
全體	164 (41.0)	121 (30.3)	108 (27.0)	83 (20.8)	89 (22.3)	104 (26.0)	117 (29.3)	121 (30.3)	153 (38.3)	106 (26.5)	4(1.0)
按是否有使用部分工時勞工											
使用部分工 時勞工	138 (42.2)	96 (29.4)	86 (26.3)	69 (21.1)	70 (21.4)	87 (26.6)	91 (27.8)	93 (28.4)	124 (37.9)	79 (24.2)	3(0.9)
沒有使用部 分工時勞工	26 (34.7)	25 (33.3)	22 (29.3)	14 (18.7)	19 (25.3)	17 (22.7)	26 (34.7)	28 (37.3)	29 (38.7)	27 (36.0)	1(1.3)
按是否有使用定期契約勞工											
使用定期契 約勞工	129 (39.2)	96 (29.2)	91 (27.7)	72 (21.9)	71 (21.6)	78 (23.7)	87 (26.4)	87 (26.4)	117 (35.6)	83 (25.2)	3(0.9)
沒有使用定 期契約勞工	35 (49.3)	25 (35.2)	17 (23.9)	11 (15.5)	18 (25.4)	26 (36.6)	30 (42.3)	34 (47.9)	36 (50.7)	23 (32.4)	1(1.4)
按是否有使用派遣勞工											
使用派遣勞 工	117 (38.7)	83 (27.5)	78 (25.8)	69 (22.8)	66 (21.9)	76 (25.2)	85 (28.1)	78 (25.8)	104 (34.4)	71 (23.5)	3(1.0)
沒有使用派遣 勞工	47 (48.0)	38 (38.8)	30 (30.6)	14 (14.3)	23 (23.5)	28 (28.6)	32 (32.7)	43 (43.9)	49 (50.0)	35 (35.7)	1(1.0)

資料來源：本研究整理

附表 10.17 上述影響之中，受訪企業認為最重要的項目：（單選）單位：家（%）

項目	增加部份 勞工(如 二度就業 婦女、甫 從學校畢 業之年輕 人)之就 業機會	增加經營 策略上的 調整空間	節省部 分招 募、訓 練等勞 動成本	縮短勞 工與企 業間的 媒合時 間	滿足對 短期特 定技術 或技術 後援的 需求	政府部門 濫用非典 型勞動	許多事業 單位濫用 非典型勞 動	許多原先 從事典型 勞動型態 之勞工被 迫成為從 事非典型 勞動型態 之勞工	國內勞動 條件與福 利普遍下 降	從事非典 型勞動型 態之勞工 普遍受到 剝削	其他	合計
全體	81 (20.3)	50 (12.5)	28(7)	24(6)	18 (4.5)	27 (6.8)	27 (6.8)	49 (12.3)	65 (16.3)	27 (6.8)	4(1)	400 (100)
按是否有使用部分工時勞工												
使用部分工時 勞工	70 (21.5)	40 (12.3)	23 (7.1)	22 (6.8)	13 (4.0)	23 (7.1)	22 (6.8)	34 (10.5)	54 (16.6)	21 (6.5)	3 (0.9)	325 (100)
沒有使用部分 工時勞工	11 (14.7)	10 (13.3)	5 (6.7)	2 (2.7)	5 (6.7)	4 (5.3)	5 (6.7)	15 (20.0)	11 (14.7)	6 (8.0)	1 (1.3)	75 (100)
按是否有使用定期契約勞工												
使用定期契約 勞工	66 (20.1)	40 (12.2)	25 (7.6)	24 (7.3)	17 (5.2)	22(6.7)	23(7.0)	36(10. 9)	50(15. 2)	23(7.0)	3(0.9)	329(10 0)
沒有使用定期 契約勞工	15 (21.1)	10 (14.1)	3 (4.2)	0 (0.0)	1 (1.4)	5 (7.0)	4 (5.6)	13 (18.3)	15 (21.1)	4 (5.6)	1 (1.4)	71 (100)
按是否有使用派遣勞工												
使用派遣勞工	59 (19.5)	39 (12.9)	21 (7.0)	23 (7.6)	12 (4.0)	23 (7.6)	23 (7.6)	32 (10.6)	46 (15.2)	21 (7.0)	3 (1.0)	302 (100)
沒有使用派遣 勞工	22 (22.5)	11 (11.2)	7 (7.1)	1 (1.0)	6 (6.1)	4 (4.1)	4 (4.1)	17 (17.4)	19 (19.4)	6 (6.1)	1 (1.2)	98 (100)

資料來源：本研究整理

在盡可能滿足三方當事人(用人單位、派遣公司、派遣勞工)之需要與利益，受訪企業認為應該採用的規範方式依序為：「修正勞動基準法，增列並強化規範勞動派遣之規定」(46%)、「制定勞動派遣專法」(32%)、「不需要制定任何法律，由三方當事人透過契約來約定彼此之權利義務即可」(21%)(見表 10.17)。

附表 10.18 要盡可能滿足三方當事人(用人單位、派遣公司、派遣勞工)之需要與利益，受訪企業認為應該採用的規範方式。

單位：家(%)

項目	不需要制定任何法律，由三方當事人透過契約來約定彼此之權利義務即可	修正勞動基準法，增列並強化規範勞動派遣之規定	制定勞動派遣專法	其他	合計
全體	85(21.3)	185(46.3)	129(32.3)	1(0.3)	400(100)
按是否有使用部分工時勞工					
使用部分工時勞工	77(23.7)	143(44.0)	104(32.0)	1(0.3)	325(100)
沒有使用部分工時勞工	8(10.7)	42(56.0)	25(33.3)	0(0.0)	75(100)
按是否有使用定期契約勞工					
使用定期契約勞工	69(21.0)	152(46.2)	107(32.5)	1(0.3)	329(100)
沒有使用定期契約勞工	16(22.5)	33(46.7)	22(31.0)	0(0.0)	71(100)
按是否有使用派遣勞工					
使用派遣勞工	65(21.5)	137(45.4)	99(32.8)	1(0.3)	302(100)
沒有使用派遣勞工	20(20.4)	48(49.0)	30(30.6)	0(0.0)	98(100)

資料來源：本研究整理

貳、非典型就業勞工之看法與期待

根據辛炳隆教授所做問卷調查結果顯示，非典型就業勞工對於國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施已經造成的正負面影響的看法。定期契約工作者對於已經造成的正負面影響，依序為：「許多事業單位濫用非典型勞動（58.3%）」、「國內勞動條件與福利普遍下降（57.8%）」以及「許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工（54.2%）」等（正面影響的勾選比例皆低於五成）。部分時間工作者對於已經造成的正負面影響，依序為：「從事非典型勞動型態之勞工普遍受到剝削（46.9%）」、「國內勞動條件與福利普遍下降（44.4%）」、「許多事業單位濫用非典型勞動（43.2%）」以及「增加部份勞工（如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人）之就業機會（43.2%）」。

而派遣工作者對於已經造成的影響，依序為：「從事非典型勞動型態之勞工普遍受到剝削（59.4%）」、「許多事業單位濫用非典型勞動（56.4%）」、「許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工（56.4%）」。（見附表 10.18）

附表 10.19 您認為國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施已經造成哪些正負面影響？（可複選）

單位：人（%*）

	全體	定期契約 工作者	部分時間 工作者	派遣工作者
增加部份勞工（如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人）之就業機會	220(44)	92(47.9)	105(43.2)	39(38.6)
增加經營策略上的調整空間	66(13.2)	33(17.2)	27(11.1)	13(12.9)
節省部分招募、訓練等勞動成本	158(31.6)	68(35.4)	70(28.8)	38(37.6)
縮短勞工與企業間的媒合時間	82(16.4)	32(16.7)	39(16)	19(18.8)
滿足對短期特定技術或技術後援的需求	108(21.6)	52(27.1)	49(20.2)	21(20.8)
政府部門濫用非典型勞動	181(36.2)	82(42.7)	73(30)	40(39.6)
許多事業單位濫用非典型勞動	253(50.6)	112(58.3)	105(43.2)	57(56.4)
許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工	235(47)	104(54.2)	97(39.9)	57(56.4)
國內勞動條件與福利普遍下降	253(50.6)	111(57.8)	108(44.4)	55(54.5)

從事非典型勞動型態之勞工普遍受到剝削	250(50)	97(50.5)	114(46.9)	60(59.4)
其他	10(2)	3(1.6)	5(2.1)	3(3)

資料來源：本研究整理

上述這種影響之中，受訪勞工認為最重要的影響項目，定期契約工作者認為「國內勞動條件與福利普遍下降（23.4%）」為最重要的影響；部分時間工作者認為「增加部份勞工（如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人）之就業機會（21%）」，而派遣工作者則認為是「從事非典型勞動型態之勞工普遍受到剝削（17.8%）」。（見附表 10.19）

附表 10.20 請從上題您勾選的影響中，列出您認為最重要的編號：（單選）

單位：人（%）

	全體	定期契約 工作者	部分時間 工作者	派遣工作 者
增加部份勞工（如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人）之就業機會	98(19.6)	39(20.3)	51(21.0)	13(12.8)
增加經營策略上的調整空間	13(2.6)	4(2.1)	9(3.7)	2(2.0)
節省部分招募、訓練等勞動成本	31(6.2)	10(5.2)	17(7.0)	10(10.0)
縮短勞工與企業間的媒合時間	10(2)	2(1.0)	5(2.1)	4(4.0)
滿足對短期特定技術或技術後援的需求	18(3.6)	6(3.1)	11(4.5)	2(2.0)
政府部門濫用非典型勞動	31(6.2)	13(6.8)	14(5.8)	5(5.0)
許多事業單位濫用非典型勞動	62(12.4)	26(13.5)	27(11.1)	15(14.9)

許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工	67(13.4)	35(18.2)	24(9.9)	13(12.9)
國內勞動條件與福利普遍下降	100(20)	45(23.4)	44(18.1)	17(16.9)
從事非典型勞動型態之勞工普遍受到剝削	64(12.8)	11(5.7)	38(15.6)	18(17.8)
其他	6(1.2)	1(0.5)	3(1.2)	2(2.0)
合計	500 (100)	192(100)	243(100)	101(100)

資料來源：本研究整理

參、派遣業者之看法與期待

根據辛炳隆教授所做問卷調查結果顯示，受訪派遣業者認為國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施所造成的影響。以全體樣本來看，受訪派遣企業認為政策、法令與措施所造成的影響包括：1.『增加部份勞工(如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人)之就業機會』，為63%；2.『國內勞動條件與福利普遍下降』，為55%，3.『許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工』，為55%。如果按經營派遣年數區分，經營派遣年數為5年(含)以內之受訪廠商，認為影響面大的為『國內勞動條件與福利普遍下降』，為64.3%以及『許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工』，為60.7%；而經營派遣年數為5年以上之受訪廠商則為『增加部份勞工(如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人)之就業機會』，為70.8%、『國內勞動條件與福利普遍下降』，為51.4%以及『滿足對短期特定技術或技術後援的需求』，為50%。如果按派遣員工人數區分，則派遣人數為49人(含)以下之企業以『國內勞動條件與福利普遍下降』，為68.2%、『許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工』，為61.4%；而則派遣人數為50人以上之企業則為『增加部份勞工(如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人)之就業機會』，為69.6%和『增加經營策略上的調整空間』，為51.8%。另外，上述的影響中，受訪派遣業者認為最重要的項目依序為：『增加部份勞工(如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人)之就業機會』(28%)、『從事非典型勞動型態之勞工普遍受到剝削』(16%)、『國內勞動條件與福利普遍下降』(12%)。(見附表10.20及附表10.21)

附表 10.21 受訪派遣業者認為國內現行有關非典型勞動之政策、法令與措施所造成的影響
(可複選)

單位：家(%)

	增加部份 勞工(如二 度就業婦 女、甫從 學校畢業 之年輕人) 之就業機 會	增加經營 策略上的 調整空間	節省部分 招募、訓 練等勞動 成本	縮短勞工 與企業間 的媒合時 間	滿足對短期 特定技術或 技術後援的 需求	政府部門 濫用非典 型勞動	許多事業 單位濫用 非典型勞 動	許多原先從 事典型勞動 型態之勞工 被迫成為從 事非典型勞 動型態之勞 工	國內勞動 條件與福 利普遍下 降	從事非典 型勞動型 態之勞工 普遍受到 剝削	其他
全體	63(63)	45(45)	45(45)	42(42)	47(47)	36(36)	33(33)	55(55)	55(55)	44(44)	3(3)
按經營派遣年數											
5 年 (含) 以內	12(42.9)	11(39.3)	12(42.9)	11(39.3)	11(39.3)	11(39.3)	10(35.7)	17(60.7)	18(64.3)	15(53.6)	1(3.6)
5 年 以上	51(70.8)	34(47.2)	33(45.8)	31(43.1)	36(50)	25(34.7)	23(31.9)	33(45.8)	37(51.4)	29(40.3)	2(2.8)
按派遣員工人數											
49 人 (含) 以下	24(54.5)	16(36.4)	19(43.2)	17(38.6)	21(47.7)	14(31.8)	17(38.6)	27(61.4)	30(68.2)	26(59.1)	0(0)
50 人 以 上	39(69.6)	29(51.8)	26(46.4)	25(44.6)	26(46.4)	22(39.3)	16(28.6)	23(41.1)	25(44.6)	18(32.1)	3(5.4)

資料來源：本研究整理

附表 10.22 上面所列的影響中，受訪派遣業者認為最重要的項目：（單選）

單位：家(%)

	增加部份勞工(如二度就業婦女、甫從學校畢業之年輕人)之就業機會	增加經營策略上的調整空間	節省部分招募、訓練等勞動成本	縮短勞工與企業間的媒合時間	滿足對短期特定技術或技術後援的需求	政府部門濫用非典型勞動	許多事業單位濫用非典型勞動	許多原先從事典型勞動型態之勞工被迫成為從事非典型勞動型態之勞工	國內勞動條件與福利普遍下降	從事非典型勞動型態之勞工普遍受到剝削	其他	合計
全體	28(28)	8(8)	5(5)	5(5)	4(4)	8(8)	3(3)	8(8)	12(12)	16(16)	3(3)	100(100)
按經營派遣年數												
5 年(含)以內	6(21.4)	3(10.7)	2(7.1)	2(7.1)	2(7.1)	1(3.6)	1(3.6)	3(10.7)	2(7.1)	5(17.9)	1(3.6)	28(100)
5 年以上	22(30.6)	5(6.9)	3(4.2)	3(4.2)	2(2.8)	7(9.7)	2(2.8)	5(6.9)	10(13.9)	11(15.3)	2(2.8)	72(100)
按派遣員工人數												
49 人(含)以下	13(29.6)	1(2.3)	3(6.8)	2(4.6)	1(2.3)	2(4.6)	3(6.8)	5(11.4)	4(9.1)	10(22.7)	0(0)	44(100)
50 人以上	15(26.8)	7(12.5)	2(3.6)	3(5.4)	3(5.4)	6(10.7)	0(0)	3(5.4)	8(14.3)	6(10.7)	3(5.4)	56(100)

資料來源：本研究整理

關於受訪派遣業者認為國內勞動派遣應由何種方式規範最能滿足三方當事人(用人單位、派遣公司、派遣勞工)之需要與利益。大致上來看，受訪企業認為能夠滿足三方需要的規範以『制定勞動派遣專法』佔最大的比例，約佔四成比例。而『修正勞動基準法，增列並強化規範勞動派遣之規定』以及『不需要制定任何法律，由三方當事人透過契約來約定彼此之權利義務即可』則有約三成的比例。（見附表 10.22）

附表 10.23 受訪派遣業者認為國內勞動派遣應由何種方式規範最能滿足三方當事人(用人單位、派遣公司、派遣勞工)之需要與利益

單位：家(%)

	不需要制定任何法律，由三方當事人透過契約來約定彼此之權利義務即可	修正勞動基準法，增列並強化規範勞動派遣之規定	制定勞動派遣專法	其他	合計
全體	28(28)	29(29)	40(40)	3(3)	100(100)
按經營派遣年數					
5 年(含)以內	8(28.6)	7(25)	11(39.3)	2(7.1)	28(100)
5 年以上	20(27.8)	22(30.6)	29(40.3)	1(1.4)	72(100)
按派遣員工人數					
49 人(含)以下	11(25)	14(31.8)	18(40.9)	1(2.3)	44(100)
50 人以上	17(30.4)	15(26.8)	22(39.3)	2(3.6)	56(100)

資料來源：本研究整理

第十一章 結論與建議

第一節 結論

我國曾為國際間追求經濟成長與社會公平的典範，但當時台灣地區正從農業社會走向工業，政府積極推動勞力密集產業，吸收農村過剩的勞力。單純以製造業出口作為經濟成長引擎，即可使 1950 年代初期，4% 以上的失業率，隨著經濟快速成長，製造業實質薪資水準逐年提高。至 1960 年代後期以後，失業率降至 1.5% 以下，呈現嚴重勞力短缺，而製造業實質薪資水準曾倍增，不僅製造業，整體勞動市場均受益。藉經濟成長以降低貧窮，表現在實質薪資水準逐步提升；另一則為非正規部門勞工逐步進入正規部門就業。

自 1980 年代後期，我國勞動市場產生重大變化，不僅在產業結構上，已由勞力密集產業，進展為資本與技術密集產業，也已由開發中國家晉升為已開發國家，整體經濟與社會環境受全球化及區域經濟整合，企業對勞動彈性化之要求提高以及人口結構趨向少子高齡化、產業結構趨向高科技與資本密集化影響甚鉅，在這種後工業化與全球化影響環境以及知識經濟發展趨勢下，勞動市場結構產生重大變化，一方面傳統勞力密集產業紛紛往工資低廉的國家遷移，低技術工作者容易被淘汰，找不到工作，出現大規模、重發性、長期性且是屬於結構性的失業；另一方面，工作型態由以往全時、穩定的工作，轉變為部分工時、不穩定的就業，或是有工作但薪資卻無法滿足生活所需的工作貧窮狀況，失業、部分工時或是低薪不穩定等新興就業型態衝擊著個人與家庭的經濟安全。因此，20 世紀末以來的貧窮問題，不同於以往，不只衝擊傳統上的弱者（如非技術工人或低教育程度的移民），就業結構調整使重工業技術工人以及事務性白領人員的經濟安全也受到威脅。然而，傳統社會福利制度的設計基本邏輯，乃立基於穩定就業型態。當後工業及全球化造成失業成為常態，不穩定就業的增加，原本設計來保障穩定全職工作者的福利制度不再適用，無法將失業或不穩定就業者納入保障範圍，出現新的貧窮問題。

現代社會，全體勞工必需面對全球整合勞動市場的競爭，任何國家所發生的經濟與金融風暴，或周邊國家的經濟與勞動市場狀況，均有可能影響我國內工資與就業水準。唯有加強全體勞工人力資本投資，增進其就業技能與知識，才能使其在全球化經濟的競爭環境中，獲得成功勝出的機會。因為全球化，廠商很容易自其他國家引進低薪資的低技術勞工，若遭政府以降低本國勞工失業為由，予以阻攔，廠商仍可為節約勞動成本而將整廠外移至工資低廉的國家或地區。因此，本國低技術勞工受全球化影響受傷害最重，他們必須努力謀求提升職業技能，否則只能在無法外移的低薪服務業中尋求就業機會。我國大專校院或職業訓練機構對於協助這些技術落伍勞工的繼續教育或進修學習方面，應扮演更為積極的角色。

我國科技產業或傳統產業尚待提升技術層次，以提高在全球市場的競爭力。因為許多企業在國際市場僅靠賺取代工微薄利潤，又要負起照顧勞工，力謀創造就業機會，減少失業的企業社會責任。在全球化企業經營環境下，使用非典型就業勞工是現代企業因應訂單不穩定及淡季與旺季普遍存在必需的勞動力供需管理策略。有些企業藉由勞資協商方式，鼓勵資深主管提前退休，結清退休年資，再以非典型就業方式，委外以顧問或其他職務僱用，促進企業人事加速新陳代謝，不失為勞資皆大歡喜的良好模式。尤其台灣產業發展面臨前有可敬對手，後有追兵的情況，若干高科技產業欠缺高階領導、管理與科技人才，目前政府已鬆綁國外人才進用法規，開放國科會補助企業延攬國外高級人才，短期來台指導，帶領研究團隊或協助解決高端企業所面臨的瓶頸問題，值得重視與鼓勵。但多數企業仍使用非典型就業者從事低技術、低薪資工作，甚至企圖規避勞動基準法規，而由合作社或非營利團體擔任派遣單位，將派遣勞工交由職業工會承保，以減輕雇主保險費負擔的不良案例，成為當今工作中的貧窮族主要來源。日本對於派遣勞動的法律規範日趨嚴格，准許使用派遣的行業與職業，由負面表列改為正面表列，甚至禁止製造業及營造業使用派遣工。非典型就業本為人力資源的低度運用，不宜過度寬濫，我國尚無法律規範，有浮濫使用現象。尤其政府機關，已有部分單位使用非典型人力超過其正職員工人數的現象，例如：行政院勞工委員會職業訓練局及其所屬就業服務機構。此乃行政院人事行政局嚴格執行公務人力精簡政策的結果。造成各級政府機關，臨時性公務人力種類繁多，待遇福利各異，甚至有同工不同酬的偏差現象。其實，先進國家對於公務人力已非絕對要求精簡（downsizing），而是當用則用，當省則省（rightsizing）。像行政院勞工委員會即將升格為勞動部，卻被要求依現有員額不變，這樣的升格，如何提升其服務品質與內容。難道要靠多增加非典型人力，像現在各地就業服務站第一線工作人員均非行政院勞工委員會職業訓練局現職人員，而是各地人力派遣機構的派駐人員，這些人本身工作不穩定，幾乎每年換老闆，如何期待其有好心情，好的資格條件，為失業求職者找到好工作。

我國近年來所得差距有擴大現象，根據行政院主計處本（100）年 8 月所發布「民國 99 年家庭收支調查報告」，依每戶可支配所得高低排序分為五組，前 20%家庭（最高所得組）平均所得為 178 萬 7 千元，後 20%家庭（最低所得組）平均所得為 28 萬 9 千元，五等分位的高低所得差距為 6.19 倍，這個差距雖低於 98 年的 6.34 倍，但落在貧窮線以下的家庭，過去一年來，持續升高至 11 萬多戶，比 97 年的 9 萬多戶高出不少。在低收入家庭持續升高下，所得差距怎麼會縮小？原因就在於政府透過累進稅及發放各類福利津貼以及實施多元就業方案等促進就業措施所進行的所得重分配。99 年政府採所得重分配之前的原始所得差距為 7.72 倍，仍是歷年第三高；但經政府透過財政收支加以重分配之後，降至 6.19 倍，政府所得重分配之作為讓所得差距縮小了 1.53 倍。所縮減的 1.53 倍逾九成來自社福支出的效果，賦稅效果不及一成，極不相稱。歷年來，政府的所得重分配著重於發放社福津貼，以討

好低收入者，另外又不斷地降稅以討好有錢人。政府的所得重分配手段本來是要匡正市場分配的失衡，卻反而造成財政失衡。

近年來，隨著民主化進展與國際化情勢，一方面，企業有更加勞動彈性化的呼求；另一方面，新的勞動法制不斷興起，勞動人權受到重視，工會組織與集體勞動三權－團結權、協商權、爭議權，更獲確保，成為促使勞動市場更為僵化，勞動缺乏彈性的一股勢力。因為工會運動人士反對勞動派遣法制化，反而造成勞動派遣無法可管，對於像輔仁公司這樣的人才服務企業而言，更有業務拓展的空間，廠商基於規避勞動法規之雇主責任與簡化人事行政業務，樂於與人才服務公司訂定人才供給合約，造成勞動法規愈嚴格，企業使用人才派遣愈興盛的現象。我國法定勞動基準雖較東亞各國平均略低，亦低於世界各國平均，但執法較為落實，因而，實際勞動基準高於東亞各國或世界各國平均。我國雇主解僱勞工成本最高，法定勞動彈性與實際勞動彈性均低於東亞各國或世界各國平均值。新加坡則是東亞各國勞動彈性最高的國家。由於我國雇主解僱勞工成本最高，因此，更樂於僱用非典型就業人力以規避較高的勞動基準規定與雇主責任，但並未能因此減輕使用勞動成本。為增進勞動彈性化，強化我國企業在國際市場的競爭力，我國勞動保護及勞動市場相關勞動法規與避免所得差距擴大，妥適所得重分配之稅制與社會安全網法制，均有進一步檢討修訂的必要。

第二節 建議

改善非典型就業問題首重改善我國的經濟與產業體質。我國產業最令人詬病與憂心之處，即未發展自有品牌，也沒有提升高附加價值，以及建構在供應鏈中不可或缺的關鍵地位，因此，在國際市場上，命運操之於人，無法操控外界的影響。只有提振產業發展，才能改善就業問題，促進所得成長與社會公平。

政府為改善勞動市場及非典型就業者生活狀況，應採行更為積極的勞動市場政策與社會福利措施，可行方式如下：

一、全面檢討勞動保護與勞動市場法規：近代勞動法原為因應二次戰後，經濟快速成長，充分就業環境下，為穩定傳統正規勞資關係而設規範，已難滿足數位革命，全球化生產，高薪資與低薪資國家激烈競爭時代需求。對於造成勞動市場僵固化，不利企業因應全球市場快速變化而需調整人力需求之規定，例如：勞工工時規定之排除對象過於狹隘、加班總工時上限偏低、申請延長工時的行政手續過於繁瑣、女性夜間工作限制不合理、變形工時不夠彈性、定期契約期限太短、外籍勞工僱用成本偏高、外籍專業人士來台工作限制過嚴、部分工時勞工時薪偏低、勞動派遣及仲介機構缺乏規範等，均應全面檢討。配合就業形態多樣化，個別勞資爭議增加之趨勢，「勞動契約法」有檢討修訂之必要。具體作法，建議應包括下列各點：

（一）加強非典型就業者的雇用安定與待遇改善

1. 定期勞動契約規範針對非典型就業勞動保障與企業彈性勞動需求全面重新檢討。
2. 部分時間工作者應確保其均等與均衡之待遇，並以鼓勵雇主將其轉為正職為努力目標。
3. 勞動派遣既無法杜絕與抗拒，仍應考量訂定專法，以符合各國勞動法發展趨勢。
4. 對於企業在保障非典型就業者均等與均衡之待遇，並將其轉為正職著有績效者，應酌予適當獎助措施。

（二）確保良質的勞動環境

1. 基本工資應持續定期調整向上，受影響之中小企業應與支援，但仍應確實遵守。
2. 政、勞、資定期協商各類勞動問題之機制，仍有加強之必要，聽取建言。
3. 對於勞資雙方加強政令宣導與勞工教育，培養正確觀念。
4. 各類勞工保險逐步擴大適用範圍，尤其目前非典型就業勞工頗多因在職業工會投保而無法獲得就業保險法保障，應謀求改善之道。

二、積極促進就業，避免非典型就業者的社會排除：非典型就業者移轉為正職員工仍然困難重重，而且，非典型就業者因教育訓練不足，導致其就業能力薄弱的風險提高，可能因此喪失以職業為基礎的社會保障而落入社會底層。我國已進入已開發國家，在全球化趨勢下，失業率不易降低，各類促進就業方案提供工作機會，維持固定所得來源是避免貧窮與社會排除的重要手段，仍應加強實施。政府與民間團體加強攜手合作，更能發揮促進就業效果。

三、強化非典型就業者人力資本投資：處在勞動力面對全球化競爭的時代，政、勞、資三方

均應加強人力資本投資，特別是非典型就業者，常需前往不同行、職業工作，所需就業技能多樣化，而常欠缺接受由雇主提供在職訓練的機會。受全球化影響最大的通常是本國低技術勞工，應使其具備必要的謀生技能，以避免與外籍勞工直接在職場競爭。目前政府以就業安定基金及就業保險基金協助失業者及在職勞工強化職業訓練，有助弱勢族群強化人力資本投資，但未有針對非典型就業者設立強化職業訓練專案，宜參考日本作法，由政府提供資源主動協助人力仲介業者為其非典型就業者強化職業技能。亦可協助大專校院提昇其繼續教育、回流教育與進修教育機能。並鼓勵企業建構員工職業生涯發展制度。

- 四、建立企業社會責任制度：推動 SA8000 及 ISO26000 企業社會責任準則，協助企業建立合宜薪資、福利與工作時間、休息、休假等各項勞動條件制度；積極防止歧視與不公平待遇，尊重員工結社自由與集體協商，由企業管理層面，確實遵守勞動法令規範。
- 五、靈活社會安全網法制：嚴密監控我國國民所得與就業狀況，適時根據國際與國內經濟景氣與失業率及失業期間變化狀況，調整失業給付期限與金額。近期我國社會救助制度已有調整提高，但應強化稅捐稽徵制度，避免接受社會救助者係活躍於地下經濟之假貧窮者，以及對於高所得者課稅不足的現象。各類退休金與社會保險財務狀況應更公開透明，及早因應潛藏債務危機。各類社會救助制度均應加強資產調查及排富。
- 六、廢除強制退休年齡：我國少子化及人口老化加速，而退休年金與國民年金較晚建立，應鼓勵年長尚有工作能力者從事非典型就業或創業，以減輕社會安全制度所受之衝擊。
- 七、改善政府勞務承攬或派遣人力採購制度：重新檢討公務人力員額配置，定期實施公務人力評鑑，機動調整機關員額，實施政府勞務承攬或派遣人力採購公開招標時，因涉及非典型勞工權益問題，不得使用最低價格決標，人事行政局應訂定公務機構非典型勞工權益保障法規，作為各級主管機關確保公務機構非典型勞工權益之依據，並將遵守勞動法規所衍生之成本，確實計入標案底價，以免得標者低價搶標，再以犧牲勞工權益，作為獲利手段。
- 八、健全國民皆保險、皆年金的基礎社會安全網保障：社會保險及國民年金制度應為全體國民生存權基本保障，逐步提高納保率，以提供國民基本生活保障，對於無力繳交保費者，應給予適當救助，切勿因此中斷納保，造成社會安全網的破口。勞工保險局應主動查核非典型就業者是否依法納保，尤其如雨後春筍般到處林立的營造業人力派遣個體戶，以落實全民社會安全網保障。就業保險法之適用範圍與給付資格條件逐步擴大，以強化其社會安全網保障功能。
- 九、強化求職者援助制度：對於短期勞動契約工作終了、就業保險給付領取期間、就業保險給付領取期間屆滿新工作尚無著落、每週工作時間未滿 20 小時、自營作者停止營業等未能符合就業保險給付領取資格者，應為其創設緊急求職援助制度，結合職業訓練、再就職、生活照顧等強化其社會安全網。

主要參考文獻

壹、中文參考書目

1999 〈因應政府組織再造與人力精簡政策：「派遣勞動」運用的探討〉，《公務人員月刊》第33期，台北：公保月刊社。

2001 〈部分時間工作型態發展及其影響的探討〉，收錄於《國家政策研究報告》，社會(研)091-028號中華民國2002年10月31日。台北：財團法人國家政策研究基金會。

2003 〈國際社會推動勞動人權的現況與討論：以多邊協定為對象〉，收錄於《人權立國系列研討會》，主辦單位：總統府人權諮詢小組。2003年5月1日。地點：總統府介壽堂。

行政院主計處

2010《社會指標統計年報》台北。

行政院勞工委員會

1996《中華民國八十四年台灣地區民營事業單位僱用中高齡勞工及派遣人力調查報告》。台北：行政院勞工委員會。

2005《中華民國台灣地區勞動統計月報》台北。

2002《非典型工作型態調查研究》，行政院勞工委員會委託研究報告。

行政院勞工委員會勞工保險局

2008《各國社會安全制度要覽》台北。

行政院經濟建設委員會

2000〈當前失業問題與對策〉台北：經建會。

行政院經濟建設委員會人力處

2001〈OECD 國家改革勞動市場機制解決失業之措施〉，

汪文政

1997〈台灣就業安全政策的形成與發展〉，國立成功大學經濟研究所碩士論文。

李右婷

2001〈日本人才派遣業發展之考察〉，《產業金融季刊》，台北：交通銀行調查研究室。

李易駿

2000〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉《台灣社會福利學刊》（電子期刊）第二期。http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW2_4.pdf

李雪俐

2009〈征服微薄就業時代〉《天下雜誌》雙週刊第416期2009年2月25日~2009年3月10日。

李庚霈

2004《就業安全理論與實務》。台北：揚智文化。

李誠

1996〈工時彈性化勞資都是贏家—再論勞基法的修正方向〉，《勞工行政》第104期（P23~26），行政院勞工委員會。

2001〈我國失業率上升不能避免〉《經濟前瞻》3月號。

2001〈知識經濟時代的勞工政策〉，高希鈞、李誠主編《知識經濟之路》，台北：天下遠見，頁265-291。

2005《從充分就業到優質就業》，台北：天下遠見。

李誠主編

2000《人力資源管理的十二堂課》。台北：天下文化。

李誠等編譯

2000《比較勞資關係》，台北：華泰文化事業公司。

李誠主編，劉克智等9人合著

2000《台灣的失業問題》，中壢：國立中央大學、台經中心出版。

李誠、辛丙隆、成之約

2000《勞動市場彈性化與非典型僱用》，台北：（計畫主辦單位行政院勞工委員會 CL89-08：計畫研究單位：國立中央大學。

2001《經濟國際化趨勢下我國勞工法制之改進》，台北：（計畫主辦單位行政院經濟建設委員會：計畫研究單位：財團法人台北市知識經濟與管理研究院教育基金會。

李誠主編

2002《知識經濟的迷思與省思》。台北：天下文化。

2003《誰偷走了我們的工作》台北：天下文化。

李誠等

2005《強化我國職訓體系之研究》。行政院經濟建設委員會。編號：(94) 022 810.

李碧涵

1994〈台灣地區後工業轉型之國家與社會〉，國立台灣大學《中山學術論叢》，第12期，頁245—282。

1996〈台灣企業經濟之結構調整與後工業轉型〉，國立台灣大學《中山學術論叢》，第14期，頁81—121。

2001〈知識境時代企業競爭優勢與勞動市場風險：國家競爭力的社會經濟分析〉，論文發表於《2001 知識經濟社會與國家發展》學術研討會，國立台灣大學國家發

展研究所主辦，教育部與經建會協辦，台北市：國立台灣大學校總區思亮管 學術會議中心，90 年 5 月 5 日。收錄於《2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會論文集》。

2001 〈全球化與勞動體制的新發展〉，論文發表於《生活／社會新視界：理論與實踐的對話》學術研討會，台灣社會學會 2001 年年會，台北市。

2002 〈勞動體制的發展：全球化的挑戰與改革〉，《社會政策與社會工作學 刊》，第六卷第一期，頁 185-219。

李碧涵、賴俊帆

2009 〈婦女就業與彈性工時〉，《台灣勞工季刊》第 17 期，行政院勞工委員會發行 P42~49。

李臨鳳

1988 〈我國退休老人再就業問題之研究〉。國立台灣大學社會學研究所碩士論文

李健鴻

2008 〈脫貧或長貧：「勞動所得租稅補貼制度」真的能幫助工作貧窮者脫貧？〉，台灣新社會智庫。

2010 〈台灣新貧階級的形成與因應對策〉，台灣新社會智庫。

辛柄隆

2001 〈從勞務社會價值看就業希望工程〉，《就業希望工程地社會經濟意義與生活價值論文集》。行政院勞工委員會職業訓練局、國立高雄大學應用經濟學系。

2009 〈現階段我國政府失業對策之評析〉收錄於「全球經濟危機下的勞動保護與勞資關係國際經驗的觀察與省思」學術研討會。主辦單位：中國文化大學勞動暨人力資源學系。時間：2009 年 5 月 23 日。地點：台北。

吳忠吉

2001 〈結構變遷與失業問題〉於「當代勞動市場與失業研討會」，舉辦時間 2001 年 5 月 5 日，主辦單位：孫運璿學術基金會、台灣的學經濟系；協辦單位：財團法人台大經濟研究所學術基金會。

吳惠林、鄭凱方

2001 〈台灣的中高齡失業與勞動法令〉於「當代勞動市場與失業研討會」，舉辦時間 2001 年 5 月 5 日，主辦單位：孫運璿學術基金會、台灣的學經濟系；協辦單位：財團法人台大經濟研究所學術基金會。

吳惠林、鄭凱方

2003 〈青少年維持的新煩惱：失業〉收錄於《誰偷走了我們的工作》李誠主編，149-172 頁，台北：天下文化。

吳惠林、鄭凱方、王素彎

2001 〈真實面對中高齡失業潮〉，《經濟前瞻》第 549 期，89-94 頁，台北。

周玟琪

2005 〈失業問題：台灣失業問題的趨勢、成因、影響與相關對策的評析〉，收錄於瞿海源、張苙雲主編《台灣的社會問題 2005》，台北：巨流出版。

周信旗

2003 〈人力資源彈性化任用管理之研究〉，國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。

林大鈞

2011 〈國際勞動人權基準〉，中華清和文教出版社。

林大鈞

2010 〈國際勞工公約〉，行政院勞工委員會。

林大鈞

2010 〈國際勞工建議書〉，行政院勞工委員會。

林佩瑤

2003 〈台灣地區青少年失業現況與變遷〉，國立中正大學勞工研究所碩士論文。

林政諭

〈日本勞動派遣現況〉，《台灣勞工》第 13 期。

林素貞

2001 〈企業使用非典型勞動的原因與影響之研究〉，私立中國文化大學勞工研究所碩士論文。

林富美，徐國淦

2001 〈知識經濟對勞動市場的影響〉，《國家政策論壇》

林更盛

2001 〈勞動法上勞動契約的特徵〉收錄於《退休金法制之研究》。台北：台灣勞動法學會學報第二期。

林佳和

2004 〈台灣非典型工會如何面對非典型勞工〉發表於「產業民主國際研討會—台灣與德國的經驗交流」，主辦單位：台灣勞動與社會政策研究協會 2004 年 2 月 18 日；地點：中國文化大學教育推廣部國際會議廳。

2004 〈台灣非典型工會如何面對非典型勞工〉，《勞動者雙月刊》第 131 期。

2008 〈德國勞動法制之最新發展趨勢〉收錄於「各國勞動法制之最新發展趨勢：

二〇〇〇—二〇〇七年」學術研討會。舉辦單位：行政院勞工委員會、台灣勞動法學會；日期：2008年5月25日。

林良榮

2009 〈日本金融危機下的勞動市場與就業對策〉收錄於「全球經濟危機下的勞動保護與勞資關係國際經驗的觀察與省思」學術研討會。2009年5月23日。地點：台北。

林秀如

2002 〈人力資源彈性運用對企業勞資關係之影響〉，國立政治大學勞工研究所碩士論文。

苦勞網

2000 〈縮短工時的利多與利空〉，苦勞評論：

http://61.222.52.195/information/review/2000_03_05_01.html。

苦勞報導，〈勞動彈性化：擴增就業 vs. 拉大所得差距〉，2005/07/12。

苦勞論壇 黃國治 〈彈性化不能救失業〉

<http://hk.groups.yahoo.com/group/pscleaner/message/5292005/07/27>

邱駿彥

1998 〈淺談勞動派遣法律問題〉，《萬國法律》，98，11~26。

2000 〈派遣勞動法制之研究—以日本勞工派遣法為例〉《台灣勞動法學會學報》第一期。台灣勞動法學會：台北。

2002 〈部份工時勞動法制之研究〉。委託研究單位：行政院勞工委員會。

柯志哲

2003 〈左右看勞動彈性化〉 <http://labor.ngo.org.tw/weekly/c230215.htm>

2003 《非典型工作型態之分析與探討計畫》。台北：行政院勞工委員會調查報告。

2005 〈失業，不只是經濟問題：評李誠主編，《誰偷走了我們的工作：一九九六年以來台灣的失業問題》〉，《台灣社會學刊》，第三十四期，頁259-270。

洪國平

2005 〈聘用人員聘用事項之整建〉，《公務人員月刊》第105期，台北：公保月刊社。

徐正光

1989 〈從異化到自主：台灣勞工運動的基本性格與趨勢〉，收錄於徐正光、宋文里合編《台灣新興社會運動》，頁103~125。台北：巨流圖書公司

孫友聯

〈全球化時代下的就業困境〉，《勞動者雜誌》第145期。

孫茄綾

2001 〈人力派遣的利基〉，《管理雜誌》，320期：頁76-79

高波、徐清軍

2006 《英國外包業務發展現況調查報告》2006-08-16 pp. 21-37

常凱

2004 《勞動權—當代中國勞動關係的法律調整研究》。北京：中國勞動社會保障出版社。

財團法人台灣經濟研究院

2006 〈如何促進我國勞工就業之研究〉。行政院經濟建設委員會委託研究：編號：(95)007.802。

許文玲

2000 〈人力派遣，誰蒙其利〉《就業情報》，268期，頁48~50

黃志隆

2005 〈就業保障與社會安全的制度重組—台灣的後工業社會困境與出路〉，嘉義國立中正大學社會福利研究所博士論文。

2008 〈就業安全的困境與制度重組的新方向探討：理論的探討與制度運作的檢視〉，「新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較」研討會。

陳正良

1994 〈派遣業勞工之僱用關係與勞動條件〉，《勞資關係月刊》12(12)6~15。

2000 〈歐洲社會福利發展的動向〉。收錄於《人力規劃研究報告》第十三輯，行政院經濟建設委員會人力規劃處。

莊雅涵

2009 〈企業實習逼青年入近貧〉，聯合報，2009.3.31。

郭振昌

1987 《就業安全研究》。台北：天龍圖書公司。

張世雄

1996 《社會福利的理念與社會安全制度》。台北：唐山出版社。

張志銘

1996 〈轉型期中勞動立法的調適之道（一）、（二）、（三）〉《勞工之友雜誌》。

張明貴

1983 《費邊社會主義思想》，台北：聯經出版事業公司。

張昌吉

1997 〈我國加入世界貿易組織後對勞資關係與勞動市場之影響及因應策略〉收錄於《WTO衝擊下的勞資關係與勞動政策國際學術研討會會議實錄》，行政院勞工委員會、國立政治大學勞工研究所。舉辦日期：民國八十六年十月二至三日；

地點：國立政治大學藝文中心國際會議廳。

張靜云

2004 〈台灣結構性失業及其成因分析〉，《台灣經濟金融月刊》第三十七卷第七期。

台灣銀行發行。

黃越欽

1994《勞動法論》。台北：政治大學勞工研究所。

黃程貫

1997《勞動法》。台北：空大用書。

2002《勞動法》，台北：國立空中大學。

黃國治

2005〈彈性化不能救失業〉！苦勞論壇

網址：<http://hk.groups.yahoo.com/group/pscleaner/message/529>

黃馨慧

2006 〈派遣勞動關係之勞資爭議問題〉發表於「非典型勞動關係的勞資爭議問題與解決學術研討會」。主辦單位：台灣法學會、台灣勞動法學會、銘傳大學法學院；時間：2006年10月25日；地點：銘傳大學大會議室。

勞動者雙月刊編輯部

2002 〈漢翔公司如何運用派遣人力〉，《勞動者雙月刊》，122，36~45。

郭捷主編

2008《勞動法與社會保障法》。北京：法律出版社。

曾梓峰

2000 〈區域均衡及活化偏遠地區—歐盟案例〉，《各國對均衡區域發展即活化偏遠地區之做法》。行政院經濟建設委員會。

曾敏傑、劉建良

2001〈中高齡勞動力退休經濟規劃與再就業意願〉，收錄於《東吳社會學報》，台北：東吳大學出版。

曾敏傑

2002《技術脫節勞工就業政策之探討》。台北：行政院經濟建設委員會。

2005〈我國結構性失業的現況〉，刊載於中央日報91年10月12日觀念世界。

焦興鎧

1996〈對部份時間工作者之法律保障—歐美國家之經驗〉，收錄於「部份時時間工作相關勞動法規修正與立法研討會」會議資料：行政院勞工委員會主辦。

2006《國際勞動基準之建構》。台北：新學林。

2008 〈國際勞動基準之最新發展趨勢：二〇〇〇—二〇〇七年〉收錄於「各國勞動法制之最新發展趨勢：二〇〇〇—二〇〇七年」學術研討會。舉辦單位：行政院勞工委員會、台灣勞動法學會；日期：2008年5月25日。

劉士豪

2006 〈派遣勞動關係的勞資爭議問題及解決—以派遣勞工的職業災害補償及賠償問題為例〉發表於「非典型勞動關係的勞資爭議問題與解決學術研討會」。主辦單位：台灣法學會、台灣勞動法學會、銘傳大學法學院；時間：2006年10月25日；地點：銘傳大學大會議室。

2006 〈勞動體制的發展：全球化的挑戰與改革〉發表於「勞動基本權學術研討會」，主辦單位：政大法學院勞動法與社會法研究中心、行政院勞工委員會、台灣勞動法學會、台灣法學會；時間：2004年10月14~15日。

詹火生

2000 〈當前失業問題與對策〉。國民黨智庫。

2007 〈從「就業安全」到「所得安全」：一些相關政策的省思〉財團法人國家政策研究基金會。

楊通軒

2000 〈論德國派遣勞動法制〉，《台灣勞動法學會學報》第一期。台灣勞動法學會：台北。

2001 〈論勞動法上之勞動者概念—最高法院89年度台上字第1301號民事判決評事〉收錄於《退休金法制之研究》。台北：台灣勞動法學會學報第二期。

2005 〈非典型僱用關係之探討—以勞動派遣為例〉，《國政研究報告》社會（研）094-008號，財團法人國家政策研究基金會。

楊倩蓉

2005 〈工作型態重組 人力派遣成顯學〉，《電子雜誌》30雜誌，第8期，台北：天下遠見出版股份有限公司。

葉秀珍、王德睦

2008 〈台灣非典型就業的發展趨勢以及決定因素之分析〉發表於「台灣的社會變遷1985~2005：台灣社會變遷調查計畫第十一次研討會」。主辦單位：中央研究院社會學研究所；日期：2008年3月28~29日。

趙文衡

2005 〈重新檢視製造業與服務業的定位與發展策略〉，《台經月刊》。

劉玉蘭

2001 〈我國失業率應能避免持續上升〉，《經濟前瞻》3月號。

劉鳳珍

2003 〈無就業的經濟成長時代來臨〉，《CHEERS 雜誌》第 034 期，台北：天下雜誌社。

聯合國社會發展研究所編著，蔡慶年、沈蒲娜譯

1997 《全球化背景下的社會問題》。北京：北京大學出版社。

潘玉瑛

2003 〈全球化下瑞典、英國與德國的彈性就業發展—制度面的探討〉，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。

鄭津津

2001 〈國際社會勞動派遣法制之比較分析—兼論我國勞動派遣法制之現況與未來發展〉，《萬國法律》第 138 期。台北。

鄭雅文

2004 《鞠躬盡瘁？如何看待工作壓力與過勞問題》，社大公衛教育案。

監察院財政及經濟委員會專案調查小組

2003 《國內相關失業問題及其因應對策檢討專案調查報告》，監察院財政及經濟委員會編印。

鄭錫鎔

2002 〈社會資本與政府再造〉，《國家研究報告》憲政(研)091-024 號，台北：財團法人國家政策研究基金會

網址：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-024.htm>

搜尋時間：94 年 12 月 7 日。

盧政春

2000 〈工作權保障與勞工福利建構〉，收錄於《東吳社會學報》，台北：東吳大學出版。

盧聰明

2007 〈日本人力資源管理之發展趨勢與課題—談日本雇用形態之變化與企業應對〉發表於 2007 年 5 月 4 日，開南大學「國際人資管理學術與實務國際研討會」。

蔡博全

2000 〈國內人力派遣業制度運作及人力資源管理實務之探討-以美國相關產業為對比〉，國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。

衛民

2009 〈當大學變成人力派遣公司〉，2009.4.22.，聯合報。

謝棋楠

2008 〈美國勞動法制之最新發展趨勢〉收錄於「各國勞動法制之最新發展趨勢：二

〇〇〇—二〇〇七年」學術研討會。舉辦單位：行政院勞工委員會、台灣勞動法學會；

日期：2008 年 5 月 25 日。

2009 〈金融風暴下布希政府延長失業保險給付措施之探討〉發表於「全球經濟危機下的勞動保護與勞資關係國際經驗的觀察與省思學術研討會」。主辦單位：中國文化大學勞動暨人力資源學系。時間：2009 年 5 月 23 日。地點：中國文化大學推廣教育部博愛校區

簡健忠

1999 〈台灣派遣勞工對派遣工作看法之研究〉，《勞資關係論叢》，9，99~124。

顏雅倫、蔡淑娟

2002 《知識經濟下之勞僱關係與企業競爭力》。台北：翰蘆出版有限公司。

藍科正

2002 《在地型勞工的就業促進：公益創投的可行性分析》。行政院經濟建設委員會。

Bauman Zygmunt 著，張君玫譯

2001 《全球化：對人類的深遠影響》，台北：群學出版有限公司。

Bennis Warren & Michael Mische 著，樵瑟譯

1998 《大趨勢—21 世紀的組織與重建》(The 21st Century Organization: Reinventing thought Reenginering)。台北：海鵠文化出版圖書有限公司。

Beck, Ulrich、孫治本譯

1999 《全球化危機：全球化的形成、風險與機會》，台北：臺灣商務印書局。

Bell, Daniel (丹尼爾.貝爾原)著；高鈺,王宏周,魏章玲譯

1989 《後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索》。台北：桂冠圖書。

Boxberger, Gerald and Harald Klimenta (格拉德•博克斯貝格 與 哈拉德•克里門塔)

2000 《全球化的十大謊言》，胡善君、許建東譯，北京：新華出版社。

Casserley, Dominic and and Gibb, Greg

1999 《亞洲銀行新世紀：迎接競爭與吞併的時代》。汪仲譯。台北：時報文化。

威廉•布里吉斯著、張美惠譯

1995 《新工作潮》，台北：時報文化。

Boxberger, Gerald and Harald Klimenta (格拉德•博克斯貝格 與 哈拉德•克里門塔)
(2000) 《全球化的十大謊言》，胡善君、許建東譯，北京：新華出版社。

Crick Bernard 著、蔡鵬倫、郝德倫譯

1992 《社會主義》(Socialism)。台北：桂冠圖書出版公司。

Drucker F. Peter (彼得.杜拉克)著 周文祥、慕心編譯

1998 《巨變時代的管理(Managing in A Time of Great Change)》。台北：中天。

Drucker F. Peter 著 劉真如譯

- 2002 《下一個社會》(Managing in The Next Society) 台北：商周出版社。
Englisch Gundula ， 旭玲譯
- 2002 《工作游牧族—新游牧時代的行動工作與生活》譯自： *Jobnomaden* 。台北：
商智文化。
- Ellwood, Wayne 著王柏鴻譯
- 2002 《全球化反思：粉碎假面經濟榮景》，台北：書林
- Hoffman D. Saul 著 崔偉·張志強譯
- 1991 《勞動力市場經濟學》台北：五南圖書公司。
- Hammer Michael & Champy James 著，楊幼蘭譯
- 1994 《改造企業：再生策略的藍本》(Reengineering the Corporation--A manifesto
for Business Revolution)。台北：牛頓。
- Hirst Paul & Thompson Grahame 著，朱道凱譯
- 2002 《全球化迷思》(Globalization in Question : The International Economy and
the Possibilities of Governance)。台北：群學出版有限公司。
- Hoffman D. Saul，崔偉·張志強譯
- 1991 《勞動力市場經濟學》(Labor Market Economics) 台北：五南出版。
- Jenks Chris 著 俞智敏、陳光達、王淑燕譯
- 1998 《文化》(Culture)。台北：巨流圖書公司。
- Keith Hartley 著 洪墩謨譯
- 1992 《經濟政策問題研究》，台北：五南圖書出版有限公司。
- LG 經濟研究院著、金炫辰譯
- 2005 《2010 年韓國大趨勢》，台北：麥田出版。
- Maccoby Michael 著，李瑞豐譯
- 2002 《二十一世紀工作觀》(Why work : leading the new generation)。台北：天下遠見
出版股份有限公司。
- Marx, Karl ， 郭大力 、王亞南譯
- 1986 《資本論》第三卷(Capital, Vol.III)。北京：北京人民出版社。
- 瑪克司·偉伯著；張漢裕譯
- 1996 《基督新教的倫理與資本主義的精神》。台北：協志工業叢書。一版9刷
- Naisbitt John (約翰·耐思比德) 著、潘祖銘譯
- 1990 《大趨勢》(Megatrend)，台北：志文出版社。
- Naisbitt John & Aburdence Patricia 著，尹萍譯
- 1990 《2000 年大趨勢》，台北：天下文化出版股份有限公司。

- Pate Carter & Platt, harlan 著，葛立書譯
2004 《鳳凰效應》(The PHOENIX EFFECT)。台北：臉譜出版社。
- Polanyi Karl , 黃樹民譯
2002 《聚變：當代政治、經濟的起源》。台北：遠流出版。
- Porter E. Micheal 李明軒、邱如美譯
1996 《國家競爭優勢》上、下冊。台北：天下出版
- Rifkin Jeremy 著，莊宗欽譯
1996 《工作終結者》，台北：太雅出版。
- Robbins P. Stephen 著，林財丁·林瑞發編譯
2003 《組織行為—第七版》，台中：滄海書局。
- Saul. D. Haffman 著 崔偉·張志強譯
1991 《勞動市場經濟學》台北：五南圖書出版有限公司
- Smith Adam 著 謝宗林、李華夏譯
2001 《國富論》(The Wealth of Nations)。台北：先覺出版股份有限公司。
- Strauss Ariseim & Corbin Juliet 著，徐宗國譯
1997 《質性研究概論》(*Basics of Qualitative Research : Grounded Thoery Procedures and Techiques*)，台北：巨流圖書公司。
- Sennett, Richard 著，黃雅玲譯
1999 《職場啟示錄—走出新資本主義的迷惘》(The Corrosion of Character)，台北：時報文化。
- Thurow C. Lester 著，齊思賢譯
2000 《知識經濟時代(*Building Wealth*)》，台北：時報出版社。
- Toffler Alvin (艾文·杜佛勒) 著、黃明堅譯
1988 《第三波》，台北：經濟日報社印行。
- Toffler Alvin 艾文·杜佛勒著、賴金男／林郁芳譯
1984 《大變動：預見未來與未來學的理论基礎》(Preview & Premises)台北：長河出版社。
- Toffler Alvin (艾文·杜佛勒) 著、蔡仲章譯
1984 《鉅變中的世界》台北：志文出版社。
- 楊瑩譯
1997 《未來社會安全制度的永恆不變性與變遷性》台北：勞工保險局。
- 竹內宏等著，李毓昭譯
2000 《IT 革命》。台中：星晨事業群。

林葵末夫著，何環源譯

1931 《勞工保護法》，上海：上海新世紀書局。

杜克拉等著，張玉文譯

2000 《知識管理》，台北：天下遠見。

賽斯·舒曼著，吳書榆譯

2001 《知識的戰爭—現代風起雲湧的另一種戰爭》，台北：聯經。

貳、英文參考書目

Adema, William. (2006). Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries. OECD Social Employment and Migration Working Papers No.38. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

Ahn, J., D.-B. Kim and S. K. Lee (2003), "Non-regular Workers and Policy Agenda in Korea", Korea Labor Institute.

Alex, H. (1995), Contingent employment, HR Executive Review, 3: pp.1-15.

Arrowsmith, J. (2006), Temporary Agency Work in an Enlarged European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Atkinson, A.B. and Micklewright, J.W. (1989) "Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979-1988", in Dilnot, A. and Walker, I. (eds.), The Economics of Social Security, Oxford University Press.

Atkinson, J. (1984) "Manpower strategies for flexible organizations", *Personnel Management*, August: 28-31.

Auer, Peter; Cazes, Sandrine (2000) "The resilience of the long-term employment relationship: Evidence from industrialised countries", in *International Labour Review* (Geneva), Vol.139, No.4, pp.379-408.

Ray Barrell (ed.) (1994) The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments, Cambridge University Press.

Bassanini, A., J. Rasmussen and S. Scarpetta (1999). "The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid", OECD Economics Department Working Papers No.224, OECD Publishing, Paris.

Bassanini, A. and R. Duval, (2006) Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions, OECD social, employment and migration working papers, no. 35, 9 Jun 2006.

Barbash Jack (1984) *The Elements of Industrial Relations*, Madison

Wisconsin :The University ,Winsconsin Press

Belous Richard B.(1989) " How human resource systems adjust to the shift toward contingent workers" , *Monthly Labour Review* ; Mar 1989;112.3 ;ABI/INFORM Global.

Belzer H. Michael (2000) " Deregulation and decentralization: the impact on employment relations" 發表於「二十一世紀勞動研究國際學術研討會」。舉辦時間：2000年10月12~13日；地點：文化大學曉風紀念館國際會議廳。舉辦單位：文化化大學勞工研究所。

Bernard H. Casey (2004)" The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10, No. 3, 329-352

Blair, Tony. (1999). "Beveridge Revisited : A Welfare State for the 21st Century." in R. Walker, ed. *Ending Child Poverty : Popular Welfare for the 21st Century ?* Bristol, UK :Policy Press : 7-18

Teri L. Caraway, Labor Standards and Labor Market Flexibility in East Asia.Studies in Comparative International Development (2010) 45 : 225-249.

David G. Blanchflower and Richard B. Freeman (1994) ," Did the Thatcher Reforms Change British Labour Market Performance ?" in *The UK Labour Market*, edited by Ray Barrell, pp. 51-92.

Blank, R. and M. Greenberg(2008), "Improving the Measurement of Poverty" , Discussion Paper No.2008-17, The Brookings Institution.

Blundell, R., A. Duncan, J. McCrae and C. Meghir (2000), "The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit" , *Fiscal Studies*, Vol.21, No.1, pp.75-104.

Blundell, R. and H. Hoynes(2004),"Has In-work Benefit Reform Helped the Labour Market ?" , in R. Blundell, D. Card and R. Freeman (eds.) ,*Seeking a Premier League Economy*, University of Chicago Press, Chicago.

Boarini, R. and M. Mira d' Ercole (2006),"Measures of Material Deprivation in OECD Countries OECD Social" , OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.37, OECD Publishing, Paries.

Bolle, Patrick. (2002)," The dynamics of change and the protection of workers " in *International Labour Review*, Vol. 141. No. 3 . International LabourOffice, Geneva.

Bolle, Patrick.(2001) , " The future of work , employment and social protection (the Annecy Symposium, January 2001)", in *International Labour Review*

- (Geneva), Vol.140, No,4, pp.453--474
- Bolle, Patrick.(1997) " Part-time work : Solution or trap ? " in *International Labour Review* (Geneva), Vol.136, No,4, pp.557—579
- Boots, Shelley Waters and Martinson, Karin. (2009) ,A Modern Safety Net-We need to update our social contract for the real lives of working families in a brutal economy. (http://www.prospect.org/cs/articles?article=a_modern_safety_net, 2011/1/23)
- Bravo,David (1995) “Cost of Labor Standards in Bolivia” Harvard University.
- Brewer, M., A. Duncan, A. Shephard and M.J. Suarez(2006),"Did Working Families' Tax Credit Work?The Impact of In-work Support on Labour Supply in Great Britain" , *Labour Economics*, Vol.13, pp.699-720.
- Brodsky, M. (1994) “Labor market flexibility: a changing international perspective,” *Monthly Labor Review*, Nov, vol. 117, no. 11. pp. 53-60.
- Brown, Amy. 1997. *Work First : How to implement an employment-focused approach to welfare reform*. New York : Manpower Demonstration Research Corporation.
- Burkhauser, R. and J. Sabia (2008) , “Good Intentions are not enough: Why Raising New York’ s Minimum Wage Continue to be a Poor Way to Help the Working Poor" ,Employment Policies Institute, Washington DC.
- Burton-Jones, Alan (1999) *Knowledge capitalism : business, work, and learning in the new economy* / Oxford [England] ; New York : Oxford University Press.
- Card, D.,J. Kluve and A. Weber (2009) , “Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis” IZA Discussion Paper, No.4002, Bonn.
- Carolyn J.Heinrich and John Karl Scholz, (2009) ,*Making the Work-based Safety Net Work Better*, Russell Sage Foundation.
- Carrell R. Michael & Heavrin Christina(1988) *Collective Bargaining and Labor Relations* , Ohio : Merrill Publishing Company .
- Cebulla, et al. (2005), *Welfare-to-work: New labor and the US experience*, Ashgate.
- Damian Chalmers, Gareth Davies and Giorgio Monti, (2010) *European Union Law*, Cambridge University Press.
- Chang, C.H. (1989) “ A Study on the Labor Market in Taiwan ” in Chung-Hwa Institution for Economic Research, Conference on Labor and Economic Development,Taipei.
- Chew Soon -Beng (2001) " Impact of Globalization on Industrial Relations in

Southeast Asian Economic Market " , *2001 Asian and Pacific Forum on Industrial relations --Globalization and the Transformation of Industrial Relations* . F-15 ~F31: Sponse : Council of Labor Affairs, Executive Yuan, R.O.C. ;Orgaizer : Assocoation of Industrial Relations R.O.C.

Chu, Ke-Young, and Sanjeev Gupta. (1998) "Economic Reforms, Social Safety Nets, and the Budget in Transition Economics " In Ke-Young Chu and Sanjeev Gupta,eds. *Social Safety Nets : Issues and Recent Experiences*, pp.63-93. Washington, DC : International Monetary Fund.

Chun,S.-H. (2002), " Economic Development and Tax Policy and Tax System in Korea" ,Korea Institute of Public Finance (www.kipf.re.kr) .

Chung,J.H. and B.H.Lee (2004), "Flexibility, Turnover and Training" ,Labor News, No.41, Issues Paper, Korea Labor Institute.

Danziger, Sandra K. and Kristin Seefeldt. (2000), "Ending Welfare through Work First : Manager and Client Views." *Families in Society*.81/6 : 593-604.

Danziger, Sandra and Kristin Seefeldt. (2002), "Barriers to Employment and the Hard to Serve." *Focus*. Madison, WI : Institute for Research on Poverty.

Danziger,Sheldon. (2001), *Welfare Reform Policy from Nixon to Clinton*, in D. Featherman and M. Vinovskis, eds. *Social Science and Policy Making*. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press : 137-164.

Danziger, Sheldon and Peter Gottschalk. (2004), "Diverging Fortunes : Trends in Poverty and Inequality, " *The American People, Census 2000*. Washington, DC : Population Reference Bureau.

Danziger, Sheldon and Robert Plotnick. (1986), "Antipoverty Policy : Effects on the Poor and the Nonpoor." in S. Danziger and D. Weinberg, eds. *Fighting Poverty : What Works and What Doesn' t*. Cambridge, MA : Harward University Press : 50-77.

Danziger, Sheldon and Daniel Weinberg. (1994), "The Historical Record : Trends in Family Income, Inequality, and Poverty. " in S. Danziger, G. Sandefur and D. Weinberg, eds. *Confronting Poverty : Prescriptions for Change*. Cambridge, MA : Harvard University Press : 18-50.

Danziger, Sheldon and Danziger, Sandra. (2005) "The U.S. Social Safety Net and Poverty: Lessons Learned and Promising Approaches", Presented at the Conference on " Poverty and Poverty Reduction Strategies: Mexican and International Experiences," Monterrey, Mexico.

David Grubb, Jae-Kap Lee, Peter Tergeist (2007) “Addressing Labour Market Duality in Korea” , OECD Social Employment and Migration Working Papers, No.61, OECD Publishing.

Derthick, Martha. (1979), Policy Making for Social Security. Washington, DC : Brookings Institution.

DFID (Department for International Development) (1999), Learning Opportunities for All : A Policy Framework for Education. London : DFID

Dorsett, Richard and Smeaton, Deborah (2008), *Mandating Intensive Activity Period for jobseekers aged 50+: final report of the quantitative evaluation*, Report to: Department for Work and Pensions Research Report 500

Dunlop T. John (1993), *Industrial Relations Systems*, the U.S. .Harvard Business School Press.

Eaton, Jonathan and Mark Gersovitz (1984) “ A Theory of Expropriation and Deviations from Perfect Capital Mobility” Economic Journal 94:16-40.

Eissa, N. and H. Hoynes (2004), “Taxes and the Labour Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit” , Journal of Public Economics, Vol.88, No.9-10, pp. 1931-1958.

Eissa, N. and A. Nichols (2005), “Tax-Transfer Policy and Labor Market Outcomes” , Paper prepared for 2005 AEA/NEA Joint Session, "Skills, Policy and Labor Market Outcomes across Demographic Groups".

Ellwood, D.T. (2000), “The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy on Work, Marriage, and Living Arrangements” , National Tax Journal, Vol.LIII, No.4, pp.1063-10105.

Estevez-Abe, M., Torben, I. and Soskice, D (2001) " Social Protection and Formation of Skills:A Reinterpretation of Welfare State." In Peter A.Hall and David Soskice (eds) *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford Univetsity Press.

European Commission (2004), “Labour Market Transitions and Advancement: Temporary Employment and Low-Pay in Europe”

European Commission. 2009/11/24. “Commission Working Document: Consultation on the Future "EU 2020" Strategy.” Brussels: European Commission.

European Commission. 2010/02/02a. “Commission Staff Working Document: Lisbon Strategy Evaluation Document.” Brussels: European Commission.

European Commission. 2010/02/02b. “Europe 2020 – Public Consultation: First Overview of Responses,” Commission Staff Working Document. Brussels: European Commission.

European Commission. 2010/03/03. “EUROPE 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.” Brussels: European Commission.

European Commission. 2010/04/27. “EUROPE 2020: Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States.” Brussels: European Commission.

European Council. 2010/06/17. “European Council 17 June 2010: Conclusion.”

Eurofound (2005), “Impact of Training on People’s Employability” , European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Eurostat (2007), “Statutory Minimum Wages in Euro Varied by One to Seventeen across the EU” , News Release 85/2007, 18 June (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) .

Fallon, Peter and Robert Lucas (1991) “The Impact of Changes in Job Security Regulations in India and Zimbabwe” World Bank Economic Review.

FAO (Food and Agriculture Organization) . (2002). The State of Food Insecurity in the World. Fourth edition. Rome : FAO.

Fei, John C.H., Gustav Ranis, and Shirley W.Y. Kuo (1979) Growth with Equity: The Taiwan Case. A World Bank Research Publication, Oxford University Press.

Fields, Gary., (2004) “A Guide to Multisector Labor Market Models” , Paper Prepared for the World Bank Labor Market Conference.

Foley. E. and A. LeFevre (2000) " Understand Generation X" , *Trial*, Vol.36. No .6. 58~62 .

Nigel Foster (2010) , Blackstone’s EU Treaties and Legislation 2010–2011, Oxford University Press.

Fremstad, S. (2008), “Measuring Poverty and Economic Inclusion: The Current Poverty Measure, the NAS Alternative, and the Case for a Truly New Approach” , Discussion Paper, Center for Economic and Policy Research.

Galbraith, John K. (1958), The Affluent Society. New York : New American Library.

Gilbert, N. (2002), *Transformation of the welfare State, The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.

Gilmour, I. (1992) , Dancing with Dogma, Simon and Schuster.

Paul Gregg and Stephen Machin (1992) , “ Unions, the demise of the closed shop and wage growth in the 1980s’ , Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 54 (1) , February, 53–72.

Grosben, Erica & Simon Potter (2003), Has Structural Change Contributed to a Lopsided Recovery ? *"Current Issues "*, No.8 Vol.9, FRB New York .

Margaret Grosh, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, and Azedine Ouerghi (2008) , The Design and Implementation of Effective Safety Nets for Protection and Promotion, The World Bank, 2008

Martin, J.P. and D. Grubb (2001) , "What Works and for Whom? A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies" , Swedish Economic Policy Review, Vol.8, No.2.

Grubb, D. (2005), "Trends in Unemployment Insurance, Related Benefits and Active Labour Market Policies in Europe" , in Jaeho Keum (ed.) , Employment Insurance and Public Employment Services in Selected Countries, Korea Labor Institute.

Gangl, M.(2004)" Welfare States and the Scar Effects of Unemployment: A Comparative Analysis of the United States and West Germany", *American Journal Sociology*, 109(6):1319-1364

Gramm L. Cynthia & Schnell F. John (2001) " The Use of Flexible Staffing Arrangement in Core Production Jobs " in *Industrial & Labor Relations Review* ; Ithaca;Vol.54.

Greenstein, R. (2005), "The Earned Income Tax Credit: Boosting Employment, Aiding the Working Poor" , Center on Budget and Policy Priorities, Washington.

Gregg, Paul (2011) , " Job Guarantees for the Unemployed: Evidence and Design" in *Labour Market Policy for the 21st Century*, edited by David Marsden.

Gregg, P. and Machin, S. (1992) , " Unions, the demise of the closed shop and wage growth in the 1980s' " , *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 54 (1) , February, 53-72.

Grogger, J. (2003), "The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-headed Families" , *Review of Economics and Statistics*, Vol.85, No. 2, pp.394-408.

David Grubb (1994) , " Direct and Indirect Effects of Active Labour Market Policies in OECD Countries" in *The UK Labour Market*, edited by Ray Barrell.

Harrington, Michael. (1962) *The Other America : Poverty in the United States*. New York : MacMillan.

Harvey David (1989) *The Condition of Postmodernity*, Cambridge, MA Blackwell

Hills, John and Jane Waldfogel. (2004), "A 'Third Way' in Welfare Reform ?

Evidence from the United Kingdom. ” *Journal of Policy Analysis and Management*, 23/4 : 765–788.

Charles Harvie, Hyun-Hoon Lee, Junggun Oh (2004) *The Korean Economy, Post-Crisis Policies, Issues and Prospects*, Edward Elgar Publishing Limited.

Hipple, S. (2001), “Contingent work in the late 1990s” , in *Monthly Labor Review*, Vol.124, No. 3, March.

Hoffman, S. and L. Seidman(2003), “Helping Working Families: The Earned Income Tax Credit” , W.E.Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Holt, S. (2006), “The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know” , Research Brief, The Brookings Institution.

Hotz, V. and J. Scholz (2003), “The Earned Income Tax Credit” , in R. Moffit (ed.) , *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, University of Chicago Press, Chicago.

Holton Robert J. (1998) *Globalization and the Nation-State* , London: Macmillan Press.

Hong, B.-G. (2002), “An Overview of Korean Taxation” , Korea Institute of Public Finance (www.kipf.re.kr) .

House, William J. (1984) “Nairobi’ s Informal Sector: Dynamic Entrepreneurs or Surplus Labor?” *Economic Development and Cultural Change* 32:277–302.

Houseman N. Susan (2001) " Why employers use flexible staffing arrangement : Evidence from an caes survey " in *Industrial & Labor Relations Review* ;Ithaca; Vol. 55, pp. 149--170.

Howell, Fiona (2001) "Social Assistance : Theoretical Background " in Isabel Ortiz, ed., *Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila : Asian Development Bank.

Hur, J. (2003), “Korean Severance Pay Reform: For Old Age Income Security or Coverage Expansion? ” , paper prepared for the International Workshop on Severance Pay Reform: Toward Unemployment Savings and Retirement Accounts, Luxemburg/Vienna, Nov. 7–8.

Hur, J.(2005), “Including Informal Sector Workers in Public Income Support” , Korea Labor Institute, e-Labor News, No.48, Issues Paper.

Hwang, D.S. (2004), “ The Effects of Unemployment Benefits and Compulsory Severance Pay on Labor Market Participation and Unemployment Spell in

Korea” ,Korea Labor Institute.

Hwang, D.S. (2005), “ Evaluation of Korea’ s Unemployment Benefits and the Challenges Ahead ” , in Jaeho Keum (ed.) , Employment Insurance and Public Employment Services in Selected Countries, Korea Labor Institute.

Hyman, Richard. 2001. *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class and Society*. London: Sage.

ILO (International Labour Office) . (2000) World Labour Report 2000 : Income Security and Social Protection in a Changing World. Geneva : ILO.

ILO. " Introduction : Labour Rights , Human Rights", in *International Labour Review*, Vol.137,no.2 (1998) P.128.

ILO (1998) Labour and Social Issues Relating to Export Processing Zones.

Immervoll, H. and M. Pearson (2009), “A Good Time for Making Work Pay ? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD ”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.81, OECD Publishing, Paris.

Immervoll, H.,H. Kleven, C.T.Kreiner and E. Saez (2007), “Welfare Reform in Europe: A microsimulation analysis” , Economic Journal, 117 (516) ,pp.1-44. Also available as OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.28, OECD Publishing, Paris.

Ishizuka, H. (2003), “Health Care Insurance System and Non-profit and Cooperation Sector in Korea” (www.inhcc.org/english/index.html) .

Jang,S. (2007), “The Unification of the Social Insurance Contribution Collection System in Korea” , OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.55 (www.oecd.org/els/workingpapers) .

Joachim Hirsch (1991) " Fordism and Post-fordism : the Present Social Crisis and Its Consequences ", From W. Bonefold & J. Holloway (eds) , *Post-Fordism and Social Form--A Marxist Debate on the Post--Fordist State*, London : the Macmillan Press, Ltd,. P.8 ~34 .

Jackson Michael P.(1992) *An Introduction to Industrial Relations* .London : Routledge .

Kalb Don 5 edited (2000) *The Ends of Globalization :Bringing Social Back In* , Maryland , the US : Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Kalleberg, Arne L (2000) "Nonstandard Employment Relations Part-Time , Temporary and Contract Work". *Annual Review of Sociology* 26 :341-365.

- Kaufman E. Bruce ed. (1997) *Government Regulation of the Employment Relationship* , Madison Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Keane, M. and R. Moffitt (1998) , “A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply” , *International Economic Review*, Vol.39, No.3, pp.553-589.
- Kim, S. and B.-Y. Cheon (2004), “Labor Market Flexibility and Social Safety Net in Korea” , paper presented at ADB-Korea Conference on dynamic and sustainable growth in Korea and Asia, May.
- Klikauer thomas (2001) “Globalization and Labour in the Asia Pacific Region ” in *Industrial & Labor Relations Review; Ithaca*; Vol.55, pp179--181.
- Shirley W. Y. Kuo, Gustav Ranis, and John C. H. Fei (1981) “The Taiwan Success Story: Rapid Growth with Improved Distribution in the Republic of China, 1952-1979” Westview Press, Inc.
- Ladd, Everett and Karlyn Bowman. (1998) *Attitudes Toward Economic Inequality*. Washing, D.C. : American Enterprise Institute.
- Lampman, Robert. (1959) *The Low-Income Population and Economic Growth*. U.S. Congress, Joint Economic Committee, Study Paper no.12. Washing, D.C. : GPO.
- Lampman, Robert. (1971) *Ends and Means of Reducing Income Poverty*. Chicago : Markham.
- Langhorne Richard (2001) *The Coming of Globalization : Its Evolution and Contemporary Consequences* , New York : N.Y. : Palgrave .
- Lee, D. and E. Saez(2008) , “Optimal Minimum Wage Policy in Competitive Labor Markets” , NBER Working Paper No.14320, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Lee, H. K. (2004), “ Welfare Reforms in Post-Crisis Korea: Dilemmas and Choices” , *Social Policy and Society*, Vol.3, No.3, pp.291-299, Cambridge University Press.
- Lee, Joohee (2001) , “Income Assistance and Employment Creation through Public Works in Korea” in Park, Funkoo et al., (eds.) , *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*. The World Bank and Korea Labor Institute.
- Lee Joseph S. (1996) " Emerging Issues in Employment " , *Democratization*, Giddens Anthony (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Policy Press.

- Leigh, A. (2003), " Who Benefits from the Earned Income Tax Credit ? Incidence Among Recipients, Coworkers and Firms ", Working Paper, Australian National University, School of Economics.
- Lin, C.C. (1989) "The Basic Labor Standards Law and Operation of Labor Market: Theory and Partial Empirical Results" Academia Sinica.
- Lodemel, Ivar and Espen Dahl (2001), "Public Works Programs in Korea: A Comparison to Active Labour Market Policies and Workfare in Europe and the US", in Park, Funkoo et al. (eds.), Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future. The World Bank and Korea Labor Institute.
- Lyon-Caen, Gerard (1996) " By way of conclusion : Labour Law and employment transitions" in *International Labour Review* (Geneva), Special Issue : Perspectives on the Nature and Future of Work". Vol.135, No, 6, pp897--702.
- Maloney, William F. (2003) "Informal Self-Employment: Poverty Trap or Decent Alternative" in Gary S. Fields and Guy Pfeffermann, eds., Pathways Out of Poverty. Boston:Kluwer.
- Manning, Alan (2011) " Minimum Wages and Wage Inequality" in Labour Market Policy for the 21st Century, edited by David Marsden.
- Marsden, David (2011) (ed.) Labour Market Policy for the 21st Century, London School of Economics.
- Martin, J., P. Tergeist and R. Torres (2005), "Reforming the Korean Labour Market and Social Safety Net: Key pending issues", in Harvie, C., H.-H. Lee and J. Oh (eds.), The Korean Economy. Post-Crisis Policies, Issues and Prospects, Edward Elgar, Cheltenham, pp.78-119.
- Mead, L. and C. Beem, (2005), *Welfare reform and political theory*, New York: Russell Sage Foundation.
- Melkas, Helina ; Anker, Richard (1997) "Occupational segregation by sex in Nordic countries: An empirical investigation " in *International Labour Review* (Geneva), Vol.136, No, 3, pp. 697--702.
- David Metcalf (1994) , "Transformation of British Industrial Relations? Institutions, Conduct and Outcomes 1980-1990" in The UK Labour Market, edited by Ray Barrell.
- Meyer, B. and D. Rosenbaum (2001), "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labour Supply of Single Mothers", Quarterly Journal of Economics, Vol.116, No.3.

Michalopoulos, C., P.K. Robins and D. Card(2005), "When Financial Work Incentives Pay for Themselves: Evidence from a Randomized Social Experiment for Welfare Recipients" , *Journal of Public Economics*, Vol.89, pp.5-29.

Millar, J. and K. Rowlingson, *Lone parents, employment and social policy - cross national comparisons*, The Policy Press.

Ministry of Labor (2006), Korean Answers to Questionnaire on Labour Market Duality in Korea, Seoul. Mimeo.

Munck Ronaldo and Waterman Peter (2000) " Labour Worldwide in the Era of Globalization : Alternative Union Models in the New World Order" , in *Industrial & Labor Relations Review*; Ithaca; Vo;. 53, pp536--537.

Mead, L. and C. Beem, (2005), *Welfare reform and political theory*, New York : Russell Sage Foundation.

Murray, Charles. (1984) *Losing Ground : American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.

Nester R. William (2000) "A Short History of American Industrial Policies" in *Industrial & Labor Relations' Review* ; Ithaca ; Vol. 53 , pp 347~348

Neumark, D. and W. Wascher(2006) "Minimum Wage And Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research" , NBER Working Paper No.12663, Cambridge, Mass.

Neumark, D., M. Schweitzer and W. Wascher(2006) "Minimum Wage Effects Throughout the Wage Distribution" , *Journal of Human Resources*, Vol. 39, No. 2, pp. 425-450.

Nickell, Stephen (2011) , " The European Unemployment Challenge" in *Labour Market Policy for the 21st Century*, edited by David Marsden.

Nixon, Richard M. (1969) *Welfare reform: A message from the President of the United States*. House Document No.91-146, Congressional Record, Vol.115, no.136, The House of Representatives, 91st Congress, First Session, H7239-7241.

Nolan Peter & Wood Stephen(2003) " Mapping the Future of Work" , *British Journal of Industrial Relations*. 41:2 pp.165--174.

OECD (1986) *Flexibility in the Labour Market: The Current Debate*, A Technical Report, Paris: OECD.

OECD (1992) , *Employment Outlook*, OECD.

OECD (1996), *The OECD job strategy: enhancing the effectiveness of active labor market policies*, Paris: OECD

OECD (1996), *The OECD job strategy: enhancing the effectiveness of active labor market policies*, Paris: OECD

OECD (2004), *Aging and Employment Policies: Korea*, OECD, Paris.

OECD (2004), *Benefits and Wages: OECD Indicators ; Benefits and Wages country chapters*, OECD, Paris (www.oecd.org/els/social/workincentives) .

OECD (2005), *From Employment to Work, Policy Brief*, June 2005, Paris: OECD.

OECD (2005), *Extending opportunities how active social policy can benefit us all*, Paris:

OECD (2007), *Benefits and Wages*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), *Growing Unequal ?*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2009), *OECD Employment Outlook: Tackling the jobs crisis*, Paris: OECD.

Oorschot van Wim (2001) "Flexicurity for Dutch Workers:trends, Policies and Outcomes ". Paper presented at the EU COST Action 13 meeting Ljubjana University. Slovenia . 8--10 June.

Park, C. (2003), "Workers' Welfare in Korea" , e-Labor News, No.30, Issues Paper, Korea Labor Institute.

Parker, H. (1984) , *Action on Welfare*, Social Affairs Unit.

Rainwater, Lee and Timothy Smeeding. (2004), *Poor Kids in a Rich Country: America' s Children in Comparative Perspective*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Sianesi, Barbara (2002), " An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s" , *The Review of Economics and Statistics*, February 2004, 86(1): 133 - 155.

Saunders, P. (2005) (ed.), *Welfare to work in practice: social security and participation in economic and social life*, Ashgate.

Spinanger4, Dean (1985) " The Labor Market in Panama: An Analysis of the Employment Impact of the Labor Code" Paper presented at the Seminar on Employment Policy in Latin Americaa, Panama.

Standing Guy(1986)*Labour Flexibility: Cause or Cure for Unemployment* , (Public Lecture Series) : Geneve: International Institute for Labout Studies.

Standing, Guy, (1997)*Globalization, Labour Flexibility and insecurity : The Era of Market Regulation* , Eurpoean Jounal of Industrial Relations . 3(1): 8-9 .

Smolensky, Eugene Sheldon Danziger and Peter Gottschalk. (1988) , "The Declining

Significance of Age in the United States: Trends in the Well-Being of Children and the Elderly Since 1939." in *The Vulnerable*, edited by J. Palmer, T. Smeeding and B. Torrey. Washington DC: Urban Institute Press:29-54.

Social Security Bulletin. (2002) " Social Welfare Expenditures. " Annual Statistical Supplement, 2002. Washington DC:USGPO.

Spoonley Paul (2004)" Is Non-Standard Work Becoming Standard ? Trends and Issues ", *New Zealand Journal of Employment Relations* ; Oct 2004; 29,3; ABI/ INFORM Global .

Stewart, M.B. (2011) " The National Minimum Wage after a Decade" , in *Labour Market Policy for the 21st Century*, edited by David Marsden.

Summers, L. (2008) , "The Future of Global Capitalism" , Keynote address to the Harvard Business School' s Centennial Global Business Summit, October 14.

Supiot Alain (2001) *Beyond Employment : Changes in Work and the Future of labour law in Europe* ; Oxford University Press .

Ransome Paul (1995) " Job Security and Social Stability" ; England : Avebury .

Rosow M. Jerome & Zager Robert (1984) , *Employment Security in a Free Economy* , U.S.A. : A Work in American Institute Policy Study.

Rubery Jill & Grinshaw Damian (2001) " ICTs and employment : The Problem of job quality ", *Internation Labour Review* , Vol.140 (2001) No.2.

Sutherland, H. (2001) "The National Minimum Wage and In-work Poverty" , Microsimulation Unit Discussion Paper No.MU0102, DAE Working Paper, Amalgamated Series No.0111.

Tergeist, P. and D. Grubb (2006) , "Activation Strategies and Performance of Employment Services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.42. (www.oecd.org/els/workingpapers) .

Tronti, L., F. Ceccato and E. Cimino (2004), "Measuring Atypical Jobs: Levels and Changes" , OECD Statistics Working Papers 2004/1, OECD, Paris.

U.S. Council of Economic Advisers. (1964) , *Economic Report of the President*. Washington, DC: USGPO.

U.S. House of Representatives, Committee on the Budget, (2010) "The Social Safety Net: Impact of the Recession and of the Recovery Act, Hearing before the Committee on the Budget, House of Representatives, One Hundred Eleventh Congress, First Session, Hearing held in Washington, DC, December 9, 2009. Serial No.111-18, U.S.

Government Printing Office, Washington:2010.

U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. (2004), Background Material and Data on Programs Within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means: Green Book. Washington, DC: GPO.

Vroman, W. and V. Brusentsev (2005), Unemployment Compensation throughout the world. A Comparative Analysis, Upjohn Institute, Kalamazoo, Michigan.

Wadsworth, Jonathan (2011), "Immigration and the UK Labour Market" in Labour Market Policy for the 21st Century, edited by David Marsden.

Wank Rolf (2000) " Atypical Employment Relationships" .發表於「二十一世紀勞動研究國際學術研討會」。舉辦時間：2000年10月12~13日；地點：文化大學曉風紀念館國際會議廳。舉辦單位：文化大學勞工研究所。

Whiteford, P. and W. Adema (2000), "What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.51. OECD Publishing, Paris.

William, Brown and Edwards, Paul (2009) Researching the changing workplace. Ch. 1 in Brown et al (2009).

World Bank (2004), "Republic of Korea: Four Decades of Equitable Growth" (<http://info.worldbank.org/etools/reducingpoverty/index.html>).

World Bank (1995) World Development Report 1995.

Zaglmayer, B., P. Schoukens and D. Picters (2005), "Cooperation Between Social Security and Tax Agencies in Europe", IBM Center for the Business of Government (www.businessofgovernment.org-publications), Washington, D.C.

Ziliak, J. (2004), "Filling the Poverty Gap, Then and Now", Working Paper No.2003-06, UK Center for Poverty Research, Lexington.

參、日文參考書目

桑原昌宏

1999 Japanese Industrial Relations, Labour Law and Government Measures After the Burst the Froth Economy : 1990-1996 & Afterward , 「台灣社會安全五十年 勞資關係的回顧與前瞻」國際學術研討會。

白井泰四郎著

1989 《勞使關係論》，改訂版，東京：日本勞動協會年。

水勇一郎 著

2001《勞動社會變容と再生—勞動法制的歴史と理論》，初版，東京：有斐閣。

日本勞動法學會編

1966《新勞動法講座（1）：勞動法的基本基礎理論》。東京：有斐閣。

竹中惠美子、久場嬉子

1994《勞動力女性化》，東京：有斐閣。

西谷敏

2000〈21世紀的勞動與法〉編輯於《21世紀勞動法的展望》，日本勞動法學會編集。東京：有斐閣。

朴容昇

2001〈雇用彈性化時代之人力資源管理〉收錄於《勞動領域之公平正義—雇用之彈性化、非正規勞動及非典型勞動之擴大》。「第七屆亞洲社會論壇」。

伊藤博義

1996《雇用形態多樣化の勞動法》。東京：信山社出版株式會社。

杉村芳美著

1990《脫近代勞動觀—人間勞動何か》，初版，東京：書房。

赤岡功・岸田民樹・中川多喜雄 著

1989《經營勞務》，初版，東京：有斐閣。

初岡昌一

1996〈國際勞工組織之三者主義(Tripatism)之原理及其機制—適用於亞洲之考察〉。發表於第四屆亞洲社會論壇。

松井保彥

1997〈日本的中小企業非正規雇用勞動者的組織化：網際網路組織化的挑戰—以全國一般勞動組合為例〉，發表於「國際勞使關係第12回世界會議」。

金榮珠

2001〈韓國非正規職之現況與展望〉收錄於《勞動領域之公平正義—雇用之彈性化、非正規勞動及非典型勞動之擴大》。「第七屆亞洲社會論壇」。

神代和欣

1985《技術革新與勞動問題》，日本：日本勞動協會。

高木郁朗

2005《勞動者福祉論—社會政策の原理と現代的課題》。東京：社團法人教育文化協會。

島田晴雄、太田清

1997《勞動市場改革》，東京：東洋經濟印刷。

逢見直人

2001〈日本部份工時之現況與工會之因應〉收錄於《勞動領域之公平正義——雇用之彈性化、非正規勞動及非典型勞動之擴大》。「第七屆亞洲社會論壇」。

鈴木宏昌

2000〈近年來日本勞動市場之變化：無基準的勞動市場〉收錄於《勞動領域之公平正義——雇用之彈性化、非正規勞動及非典型勞動之擴大》。「第七屆亞洲社會論壇」。

森五郎編

1989《勞務管理論》。東京：有斐閣。

塚田廣人編著，

2005《雇用構造の變化と政勞使の課題》，東京：成文堂。

菅谷章著

1988《勞使關係論的基本問題》，第三版，東京：法律文化社。

菅野和夫著

2002《新雇用社會の法》，初版，東京：有斐閣。

附錄一 專家、學者深度訪談

周教授雨田專家深度訪談問卷

訪談主題：勞動彈性化對勞動市場之影響－如何為非典型就業者建立完善社會安全網

訪談時間： 100 年 10 月 2 日 10 時（開始）

100 年 10 月 2 日 12 時（結束）

受訪專家： 周教授雨田

訪談人員： 林大鈞

訪談地點： 中央研究院經濟研究所

一、我國曾為世界各國追求經濟快速成長同時兼顧所得公平的典範。世界銀行並曾資助與出版一份研究報告，由費景漢、雷尼斯、郭婉容三位作者進行一項專案研究計畫，介紹台灣自 1952 至 1979 年追求經濟成長與社會公平，成功的案例（John C.H.Fei, Gustav Ranis, Shirley W.Y.Kuo, 1979）。世界銀行副總裁在本書序言中指出，台灣經驗值得重視，一般學者、專家認為經濟成長與社會公平是互相取代，無法兼顧，但這個國家在追求經濟快速成長的過程中，透過產業政策使原本過剩的人力資源獲得有效與充分運用，並藉以達成相當有成效的社會公平。台灣經驗證明追求經濟成長與達成社會公平，應可相輔相成，並行不悖。世界銀行希望藉由三位作者的實證分析與發現，供其他國家參考借鏡。請問我國近年來追求經濟成長與社會公平，為何如此艱難？原因何在？應採何種產業政策與財稅措施，使貧富差距縮小，並減少工作中的貧窮族群？

近年來台灣經濟雖仍持續成長，但並非所有人皆享受到經濟成長帶來所得的增加，企業高階主管的薪資快速提升，一般受薪階層的薪資所得卻長期停滯，約和十年前相當，造成社會上貧者愈貧而富者愈富的兩極化現象。依據行政院主計處的家庭收支調查，2000 年以前國內家庭所得最高 20%及最低 20%都維持在 5.5 倍左右，2009 年國內貧富差距 6.34 倍，若未計入社福及稅負等政府移轉收支，貧富差距達 8.22 倍。我國在追求經濟成長的同時卻難以顧及社會公平的主要原因之一為全球化產業競爭帶來貧富差距擴大的弊病。全球化使得企業主能將產業外移至最有利的地方生產以獲取暴利，高階管理及高科技人士則成為企業用高薪挖角的對象，這些人成為全球化經濟成長的既得利益者。然而，當勞力密集的產業外移至中國、越南等人力成本較低的國家，原本依賴其生活的低階勞工必然受到嚴重的衝擊。另一方面，全球化產業競爭的結果及自由貿易打破關稅保護主義，讓有競爭力的產業可以進入台灣

獲取更多的利益，勢必讓一些弱勢產業受到嚴重的傷害，間接造成更多的失業人口。再者，台商外移大陸也是造成貧富差距持續擴大的原因。台商在大陸開公司設廠，將大量的資本持續性外移，造成台灣產業空洞化，就業機會減少，原本以前只有高齡、低階勞工的失業問題，現在許多年輕、高學歷的青年在就業市場供需失衡的狀況下也找不到工作。失業人口的增加迫使許多人轉而向大陸求發展，長期下來，產業、人才的西進勢必影響國家的競爭力。

針對貧富差距問題，政府可以從推動稅制改革及調整產業政策著手。長期以來台灣稅制較偏重於課徵薪資所得或勞動所得，相對輕課財產所得與資本利得，事實上多數富人大部分所得都在資本利得，只須繳很少的稅，無形之中擴大稅制不公。所以如何擴大對高所得階層的課稅基礎，達到公平稅制，實為所得分配惡化的根本方法。至於台灣如何在全球化競爭的環境中提供本國勞工的工作機會則有賴產業結構的調整。過去以低工資、低成本換取經濟成長的產業，應該調整轉型，積極發展知識創新產業，以自創的關鍵知識提高我國在全球生產鏈中的地位，提升產業競爭力。另外，針對各地特有的資源，發展在地經濟創造就業，例如營造特有商店街、夜市和其他活動，以發展觀光。產業轉型的過程，勢必有許多勞工因為原本產業的萎縮及外移，成為失業人口或是非典型就業人口，此時政府的福利政策，包括失業補助、職業訓練方案，就成為避免這些人陷入貧窮，而能重返職場的重要輔助。經濟追求成長的同時，政府應可透過福利政策及公平稅制來促進所得重分配，避免貧富差距持續惡化，造成社會問題。

江教授豐富專家深度訪談問卷

訪談主題：勞動彈性化對勞動市場之影響－如何為非典型就業者建立完善社會安全網

訪談時間： 100 年 10 月 2 日 14 時（開始）

100 年 10 月 2 日 16 時（結束）

受訪專家： 江教授豐富

訪談人員： 林大鈞

訪談地點： 中央研究院經濟研究所

一、我國曾為世界各國追求經濟快速成長同時兼顧所得公平的典範。世界銀行並曾資助與出

版一份研究報告，由費景漢、雷尼斯、郭婉容三位作者進行一項專案研究計畫，介紹台灣自1952至1979年追求經濟成長與社會公平，成功的案例（John C.H.Fei, Gustav Ranis, Shirley W.Y.Kuo, 1979）。世界銀行副總裁在本書序言中指出，台灣經驗值得重視，一般學者、專家認為經濟成長與社會公平是互相取代，無法兼顧，但這個國家在追求經濟快速成長的過程中，透過產業政策使原本過剩的人力資源獲得有效與充分運用，並藉以達成相當有成效的社會公平。台灣經驗證明追求經濟成長與達成社會公平，應可相輔相成，並行不悖。世界銀行希望藉由三位作者的實證分析與發現，供其他國家參考借鏡。請問我國近年來追求經濟成長與社會公平，為何如此艱難？原因何在？應採何種產業與勞動政策，使貧富差距縮小，並減少工作中的貧窮族群？

非典型工作者的工資率並不一定比全職者來的差，但因其工時相對較少，才造成其薪資總所得遠不及於典型就業者；因此，這種因工時不足的低度就業問題，乃成為有關非典型就業的一項重要課題。

受到1990年代知識經濟與全球化的雙重衝擊下，多數已工業化國家的勞動市場都起了徹底的結構變化，其中主要特徵有二：一是失業率快速攀升、長期失業人口增加；另一是為增加人力的彈性管理與運用，以因應市場的瞬息萬變，以及為降低勞動成本以提升競爭力，企業紛紛採取「彈性勞動」(flexible labor)的需求策略，導致傳統不定期契約的典型就業機會日益減少，而臨時工、定期契約工、部分工時、派遣人力、季節工等非典型工作逐漸興起，並成為愈來愈多勞工進入職場的就業型態。

臺灣整體失業問題也在同期間開始明顯惡化，失業率由1993年的1.45%躍升至1996年的2.60%後，我國過去自1960年代末期起至1990年代初期止，長達近30年維持在2%水準以下的低失業率時代，¹已不復在。2001和2002年，臺灣失業率更分別衝高到4.57%和5.17%，不但創1960年代中期以來的新高，也是該期間首度衝破5%的高水準。這種對臺灣勞動市場夾擊式衝撞，乃臺灣自1968年達到充分就業以來，首次面臨跟以往不同的特殊狀況。有鑑於此，2003年6月18日行政院發布施行「公共服務擴大就業暫行條例」，使得該年雖受SARS影響，臺灣失業率仍微降至4.99%。此後數年，臺灣失業率持續下滑至2007年的3.91%。

同期間，臺灣失業人數由1993年的12.8萬人，增至1997年的25.6萬人，不到5年即增加了一倍；2000年增至29.3萬人；2001年更遽增近16.0萬人而達到45.0萬人；2002年的平均失業人口續增至51.1萬人，使得失業人口在不到10年間即成長了3倍，並首度衝破50萬人歷史大關。

2008年因受全球金融海嘯所伴隨的景氣衰退影響，歐美訂單巨幅下滑，臺灣的失業問題自該年下半年起又轉趨嚴峻，科技代工業首當其衝受到波及。首先，失業率由該年上半年每月3.87%的水準，上升至7和8兩月平均的4.10%水準；其後數月又單調遞增至

12月的5.03%,致臺灣失業率瞬間又回到5% 以上的水準,而全年平均失業率由前一年的3.91% 升至4.14%。同時,失業人數由該年上半年平均每月41.8 萬人,上升至7 和8 兩月平均的44.7 萬人;其後數月又持續遞增至12 月的54.9 萬人,致全年平均失業人數由前一年的41.9 萬人升至45.0 萬人。

2009 年7 與8 月,臺灣失業人數更分別飆至66.3 萬和67.2 萬人,致失業率再增至6.07% 與6.13%,雙雙創下近40 年來的新高。此後數月,臺灣失業人口雖止升回降,但該年全年平均失業人數仍上升到63.9萬人,比2008年的45 萬人增加近20 萬人;而全年平均失業率則達到5.85%,比2008 年的4.14% 約增加了1.7 個百分點。

在非典型僱用方面,臺灣至今尚無完整且期間較長的薪資與就業統計。不過,根據行政院主計處調查部分時間工作者的資料顯示,在2004 年5 月,非典型就業的部分工時受僱者人數只有9.4 萬人;至2006 年5 月,飆高近一倍達到18.1 萬人;2007 年,進一步增至高達18.7 萬,創歷年高。在2008年,因該年5 月主計處首度對從事部分時間、臨時性及人力派遣等非典型就業人口進行調查,按主計處所公布之「2008 年人力運用調查統計結果綜合分析」顯示,全臺勞動市場的受僱就業者人數總計1,041.3 萬人,其中從事這些就業型態的非典型工作者所占比率為6.24%,約有65萬人。2009年,因受金融海嘯風暴影響,國內非典型就業人數再創新高,這些非典型工作者人數持續飆高至68.7萬人,計年增3.7萬人。所以,在全球化趨勢下,廠商紛紛以委外、僱用臨時工等方式降低營運成本,由於僱用傳統正職員工的成本相對較高,非典型就業人口增加將成為國內的未來趨勢。

在非典型工作方面,ILO 指出,雖然1990 年代歐洲的動態機能(dynamism) 有極大部分來自民間服務業部門以及部分工時的工作,而且,部分工時者的成長有如雨後春筍般,而成為解決勞動市場問題的一重要方法,但是,這些工作中有極大部分實際上是呈「隱藏性低度就業」(disguised under-unemployment) 的狀態。例如,根據1993年的資料顯示,在這些工作裡,「非自願性部分工時者」(involuntary part-timer) 所占之份額,在美國高達31%,在澳洲、加拿大、法國、義大利及其他歐盟國家更高,約在32%-47% 之間。相反的,荷蘭僅有18% 的部分工時者屬非自願性,西班牙、日本、英國的份額則更低。我們須認知到非典型人力持續增長,且在非企業核心工作上有逐漸取代正職員工的趨勢,故在資源分配上,非典型人力不應被阻絕於外。這些資料顯示,部分工時工作的蔓延,可能隱藏著許多有待解決的失業,因為,畢竟絕大部分的部分工時者比較想要的還是擁有一份不但是「全時」(full time)、尤其是「全薪」(full wage) 的工作。

而這種現象,正已掀起一連串有關部分工時等非典型工作的管制問題,因為,至今大部分國家尚未對其所得水準、就業安全與保護等提供適足的制度規範,以保障其能在

「有尊嚴的工作條件」(dignified working condition) 下工作，並免於掉入「工作貧窮陷阱」(working poor trap)。不過，就愈來愈多的那些需要時間以尋求其他活動而不願被全時工作綁住的人來說，例如：在學青少年、需照護家庭的婦女、不想完全退休的高齡者，部分工時工作畢竟對他們具有相當大的吸引力。

綜上所述，勞工的人力資本投資、年齡、性別、所從事的行業等決定勞動供需的人口組成因素，乃決定失業率以及從事典型或非典型工作的重要變數。文獻顯示，在知識經濟與全球化下，臺灣的勞動市場與多數已工業化國家一樣，都面臨失業率和長期性失業人口快速增加、以及非典型就業人口急遽蔓延的雙重壓力。若不考慮其他職工福利(fringe benefits)而僅考慮工資給付，非典型工作的勞動條件並不一定比全職者來的差，但因其工時相對較少，致其薪資所得遠不及於典型就業者；因此，在非典型就業人口中，這種因工時不足所造成的低度就業問題，是造成其勞動所得偏低的主因之一。

李教授健鴻專家深度訪談問卷

訪談主題：勞動彈性化對勞動市場之影響－如何為非典型就業者建立完善社會安全網

訪談時間： 99 年 12 月 23 日 10 時（開始）

99 年 12 月 23 日 12 時（結束）

受訪專家： 李教授健鴻

訪談人員： 林大鈞

訪談地點： 中國文化大學

一、我國非典型就業應否配合勞動力需求彈性化而擴大發展？應採何種配套措施？以勞基法勞動契約章修正案取代研議中勞動派遣法草案是否足以因應勞資需求？

答：勞動市場彈性化雖然是全球化下的趨勢，但是應在保障非典型勞工之就業與工作安全的基礎上發展，仿效歐盟的彈性安全是思考選項，亦即在放寬對於非典型就業之管制時，必須先建立保障其就業安全與工作安全之制度，使彈性與安全二者之間形成平衡，這是目前先進國家之就業安全政策發展主流。此外，今年四月勞委會提出勞基法修正案討論版，其中包括派遣勞動專章與定期契約放寬之修正，但是如今已將派遣專章撤回，在此情況下，放寬定期契

約之修正也應一併撤回。

二、我國現有社會安全網涵蓋範圍與就業相關者如何？對於非典型就業者有何助益？應如何改進？

答：目前我國對於非典型就業者之保障仍十分不足。首先，我國之勞基法是以相應於西方國家二次大戰後所謂「福特主義」發展階段，建立於大量生產時代的「典型勞動型態」，直接作為我國勞基法的基本理念類型，因此除了第九條針對定期契約有所規定外，對於其它各類非典型就業者之勞動權益保障均十分不足。其次，再以 ILO 之促進就業與失業保護公約來看，在我國現行之就業保險法中，對於部份工時工作者、定期契約工作者等非典型就業者，以及各類新進尋職者，均尚未建立提供失業給付與相關之保護機制，實應儘速依公約要求訂立保護機制。

三、近年來政府部門大量進用非典型就業者，其招標、薪給、用人資格條件、工作質量、勞資關係等，應如何改進以增進非典型就業者權益？

答：目前引發最大爭議問題是政府各部門大量使用派遣勞動者，因此人事行政局已公布使用派遣勞動原則，但是卻引發政府部門準備將以承攬名義行派遣之實，形成假承攬、真派遣之規避問題。應禁止政府使用派遣勞動者，以韓國為例，即使韓國勞動市場中有高達 56%是非典型勞工，但是卻禁止政府使用派遣勞動者，原因就是韓國政府不願見到政府部門會與日本相同，採取假承攬真派遣之作法，損害政府法令之公信力，因此治本之道在於禁止政府使用派遣，以避免目前日益嚴重之假承攬問題，改以約聘僱方式進用外部人力。

四、非典型就業者應如何增進就業能力以擺脫「窮忙族」，沒有發展願景的工作生活？政府目前提供那些協助方案？

答：所謂「工作貧窮」的定義是指：從事有報酬工作，工作時間達到基本時數以上（通常以平均年度總工時的 50%衡量），但是其家戶總收入低於貧窮線的工作者。工作貧窮者是個人工作收入不足以負擔其家庭生計的工作者。

當工作貧窮者所屬的家戶總收入低於貧窮線時，代表其家戶成員的就業狀態有幾種可能，一是全部成員失業無收入、使家戶總收入低於貧窮線，二是部份成員失業無收入、而部份成員雖就業但是總收入低於貧窮線，三是家戶成員均未失業、但是工作收入均甚低、而使總收入低於貧窮線。第一種全部失業的情形顯然是最為弱勢，其家戶成員的生活已陷入困境，是必須獲得政府協助的優先對象；而在第二種與第三種情形中，其就業中的家戶成員總收入若要低於貧窮線，則其工作型態有二種可能，一種可能是就業中的全部家戶成員從事非典型工作，另一種可能是就業中的家戶成員從事非典型工作型態所佔比例較高，從事典型工作型態的比例應較低，因為一般而言，從事典型工作所能獲得的收入與保障均較非典型工作

為佳。

- 因應處理工作貧窮者問題，討論焦點可分為二部份，應同時從二個層面思考：
- 家庭層面：從「消極協助安貧」到「積極協助脫貧」
- 工作層面：從「合理基本工資」到「平等勞動待遇」
- 同時實施「安貧」、「脫貧」、「抗貧」、「勞動保護」四項配套對策：
- 1. 消極協助安貧：放寬貧窮線認定標準以擴大社會救助範圍
- 2. 積極協助脫貧：「財產形成」方案以積極協助貧窮家庭脫貧
- 3. 合理基本工資：提高基本工資至合理水準以提升抗貧能力
- 4. 平等勞動待遇：保障從事非典型工作之工作貧窮者勞動權益

五、現行非典型就業者相關就業促進與失業保障措施優缺點為何？有待改善與加強之處為何？

答：現行非典型就業者相關就業促進與失業保障措施十分有限。以部份工時工作為例，勞委會公布之僱用部份工時勞工參考手冊，未能依照 ILO 之部份工時公約規定，使工資與社會安全給付均可依照工時比例之原則，提供部份工時勞工獲得工資與各項社會安全給付。此外派遣勞動者之保護，也是只停留在「勞動派遣權益指導原則」的行政命令階段，原本勞基法修正案討論版，其中包括派遣勞動專章之修正，卻又將派遣專章撤回，形同退回到繼續目前接近無保護之狀態。因此，實應將 ILO 部份工時公約之比例原則，納入勞基法修正案；並依照歐盟之派遣勞動平等待遇指令，將平等待遇原則納入派遣勞動專章之修正中，但是對於使用派遣之人數比例放寬，形成彈性與安全二者之間的平衡。

六、本校學生暑假期間在公私部門職場工讀實習，亦為一種短期性非典型就業，但所獲報酬，有些僅獲中午一個便當；有些在保險公司，沒有任何底薪，除非媒合保險契約成功，按保額抽成作為報酬，其適法性如何？

答：前者之重點在於，應可在實習前訂立勞動契約，以適用勞委會所訂之僱用部份工時勞工參考手冊相關規定；後者勞委會已有解釋，保險公司與業務員之間具有勞動契約關係，而不是保險公司宣稱之承攬關係，因此需適用勞基法之相關規定。

七、政府部門有些勞務外包標案仍以最低價格決標，投標廠商低價搶標，造成幾乎無利潤，甚至廠商必須違法苛扣派遣員工薪資福利，才不致虧損，此種招標制度造成非典型就業者遭受剝削，可否建請此類標案，應一律改以合理標代替價格標？

答：重點在於應該先釐清政府採購法中，將勞務採購列入政府採購項目之合理性基礎是否充份，即在何種情況下政府才可進行勞務採購，再思考應將何種基本勞動權益之保障，列入勞

務採購之要求條款中，以及改以合理標代替價格標列入勞務採購之方式。

八、政府委辦失業者職業訓練，常見職業學生，報名所有類科，成為職場退休者之老人大學，與培訓失業者提升其就業能力之宗旨不合，如何因應？

答：職訓生活津貼制度之設計不良是導致出現上述問題之主因。台灣目前在各項制度間的旋轉門檻未能訂立合理之一致規範，例如就業保險法規定非自願性失業者在請領失業給付六個月期滿後，仍可繼續申請就業保險法之最長六個月職訓生活津貼，但必需連續領取，而依就業服務法制定的就業促進津貼辦法，卻規定非自願性失業者不論是否領過失業給付，均可申領職訓生活津貼，只要二年內最長不超過六個月即可，也就是可以分階段領完六個月，顯見就業保險法與就業促進津貼辦法出現明顯的規範落差。解決之道有二，一是將二者之規定修正為一致，降低不當之制度性誘因；二是加強不同訓練班之間的參訓者名冊比對查核，以減少重覆參訓問題。

九、現行多元就業方案分為「經濟型」與「社會型」兩種，前者旨在培訓失業者，提升其就業能力，達到就業或創業之目標，但勞委會審核標準卻偏重有否照顧弱勢族群，若招募失能者，無論歷年經營財務狀況是否虧損，均可被加分通過；營業項目著重社會公益事業，經營其他事業通過機率甚低，此舉模糊「經濟型」與「社會型」之界限，「經濟型」為何仍以照顧弱勢者為優先？

答：多元就業開發方案經濟型，可說是典型「外來擴散模式」下的產物，因為它是依循歐洲聯盟在 1997 年提出的「第三系統就業與區域發展」政策方案精神，計劃目的為藉由第三系統在地方的活力，以夥伴關係的方式，開創出未被公部門與私部門所滿足的社會需求，進而凝聚出社會力量，發展形成有助於社區發展與創造就業的新型產業，以因應全球化帶來的衝擊。秉持著相同的原則，台灣多元就業方案的經濟型，強調將「地區活化」、「創造就業」與「民間組織」予以結合，以創造新型態的就業機會。

歐盟的「第三系統、就業與地區發展」方案，自 1997~1999 年二年內，歐盟共協助了七個國家的 75 個地區，展開就業與地區發展方案，初期試辦結果證明第三系統組織確實能為地區經濟發展有正面效果，包括創造就業機會，減少地區就業機會的流失，使就業人口願意留在當地。而第三系統組織所創造的方案，主要強調符合地區真實需求（real need），但又無法由傳統公部門及市場經濟部門提供的社會服務性產業（例如鄰里與地方服務、社區福利服務）、可改善生活品質的服務性產業（例如環保生態工作），以及與藝文休相關的服務性工作（Campbell，1999）。整體而言，歐盟強調要想發展出成功的方案，必需具備至少三項條件：（Lloyd，1999）

1. 確保提供「品質型工作」（Quality jobs）與「品質型服務」（Quality

services)，如此才可持續經營，使失業者透過第三系統組織的訓練與鼓勵，具備良好的服務觀念與品質。

2. 鼓勵「創新」(Innovation)與「創造」(Creativity)，唯有不斷的創新、研發改造，才能使所提出的方案具有競爭力，開創出公、私部門未能提供滿足的服務成效。
3. 強化「行銷」(Marketing)與「推廣」(Promotion)，好的方案必需具備明確的行銷計畫，使方案的創新之處與優良服務品質，能夠廣為人知，吸引投入的各種相關資源。

上述是歐盟方案之基本要求原則性條件，也應是我國經濟型方案之遵循原則，不應只從經濟型之字面意義，自行解釋其內涵。

十、日本對非典型就業者提供那些就業安全網措施？

答：以派遣勞動者之保護來看，從日本實施勞動派遣法的經驗來看，日本自從 1986 年訂立勞動派遣法之後，一開始是採取「正面表列」的方式，目的是為了解決當時人力仲介業以承攬方式規避法律禁止規定；但是到 1999 年時，受到內閣新自由主義色彩之法規鬆綁政策之影響，勞動派遣改為「負面表列」方式，只剩下港灣運送業、建築業及其他由行政命令指定之醫療業與製造業等負面表列禁止的少數行業不可使用派遣勞動力；2003 年修法時再開放了製造業為派遣進用行業；2006 年時，日本內閣原本將再開放派遣進用行業，但是在社會問題層出不窮的輿論壓力下，再加上 2008 年金融風暴導致日本出現大量的失業派遣勞工，成為民怨沸騰的大選議題，因此不敢再開放。而在 2009 年政黨輪替後，新執政的民主黨已經完全改變過去持續開放的政策，並在 2010 年初已經公布禁止製造業使用派遣勞動力以及禁止登錄型派遣。

從近年來日本對於派遣進用行業揚棄負面表列方式的痛苦經驗中，可以得知：派遣進用行業的表列方式，並非只是單純的理念之爭，更不是一項可以輕易嘗試開放的事，因為開放一事易放難收，倘若只依照市場自由經濟理念或是單方面依照要派企業的勞動力市場需求，在勞基法派遣專章立法之初就做出「負面表列」的決定，大量開放將造成大量失業、貧富差距擴大等嚴重的社會問題，其後果將由全體社會來承擔，不可不慎。

彭教授雪玉專家深度訪談問卷

訪談主題：勞動彈性化對勞動市場之影響－如何為非典型就業者建立完善社會安全網

訪談時間： 99 年 12 月 23 日 18 時（開始）

99 年 12 月 23 日 20 時（結束）

受訪專家： 彭教授雪玉

訪談人員： 林大鈞

訪談地點： 中國文化大學

一、我國非典型就業應否配合勞動力需求彈性化而擴大發展？應採何種配套措施？以勞基法勞動契約章修正案取代研議中勞動派遣法草案是否足以因應勞資需求？

答：勞動者之就業型態的變動乃因於雇主之人力需求策略，因此有關我國非典型就業是否擴大趨勢之議題，基本上主導權在雇主，就國家立場並無需有配合擴大發展之思考。然對此就業趨勢，基於政府職能，確實是有必要正視之。如今之全球經濟發展的變動，已因金融資本之全球流動的情事，它已提供了雇主方便進行全球性經營策略的佈局，包括產品市場與勞動力市場。這種趨勢已讓傳統工業經濟時期企業普遍採取長期、固定的人力僱用，所要確保人力固定投入，失去其必要性。反而是企業為因應全球化經濟變動瞬息之特性，做彈性因應以維持其競爭優勢。當企業經營更需應產品之變動，而隨時做調整時，更多的企業之人力資源管理是採彈性的人力需求策略，「彈性」也就變成為企業是否能保有競爭優勢的重要關鍵因素。

簡而言之，企業因應經濟全球化趨勢，改變傳統之長期、固定的人力僱用型態（學界稱之為典型僱用），而今，企業人力資源管理之彈性策略，越來越多企業非以長期、固定之勞動契約來僱用所需的勞動力，勞動就業型態即呈現多樣化的趨勢（稱之為「非典型」就業），已成我國勞動者就業趨勢，尤其是年輕組群。此為國家之勞動政策，應有企業用人彈性策略變動因應的急迫性。

另者，有關《勞動基準法》與「勞動派遣法」草案議題，主要在處理非典型僱用之派遣勞動的勞動問題。目前派遣業已納入《勞動基準法》之適用行業，惟仍出現因派遣勞工與派遣機構、要派公司存在之三方關係的雇主責任的問題。個人自始的主張：以修訂或增訂《勞動基準法》條文，取代目前研議之「勞動派遣法」。理由有三：

1. 即為避免我國勞動保護立法之疊床架屋現象；

2. 目前有研議之「常僱型」或「登錄型」的派遣勞工，均屬企業人力僱用彈性策略之範疇，在自由市場經濟體制下國家之「勞動派遣」規範，均無法有實質性強制力量做限制；
3. 依德、日、韓經驗，政府制定「勞動派遣法」的結果，反成明示派遣勞動的市場化趨勢。

二、我國現有社會安全網涵蓋範圍與就業相關者如何？對於非典型就業者有何助益？應如何改進？

答：整體而言，我國目前勞動法制欠缺有非典型就業勞工之保障規範。以《勞動基準法》為例：該法之制定乃以《工廠法》為前身，該法制定於 1920 年代，係以發動機器之工廠為適用對象，所對應的工業社會之「福特主義」的生產模式，其建立的基礎是標準化與大量生產所需之固定人力的僱用策略。因此，當勞委會以行政命令直接擴大《勞動基準法》之適用行業而納入派遣產業後，並無法使《勞動基準法》適用「非典型」之派遣就業的勞工。再以我國現行之《就業保險法》為例，該法雖係制訂於 2002 年，但對屬部份工時工作者、定期契約工作者等非典型就業者，均未能有失業給付等相關保障機制。

三、近年來政府部門大量進用非典型就業者，其招標、薪給、用人資格條件、工作質量、勞資關係等，應如何改進以增進非典型就業者權益？

答：仍以第一題企業人力需求彈性化策略為基點，檢視近年來政府部門大量使用派遣勞動者，顯然政府機構實缺乏第二部門之人力資源彈性策略的起因與概念。政府大量使用派遣勞工因應政府行政職能，是基於業務需要？還是為搶救失業率？如果是前者，就該檢討該業務之長期性或臨時性，以為人力增補之行動方針；如果是後者，短期性派遣僱用，就是人力僱用策略。

如今，政府各部門競相以勞務外包，規避單位人事費預算，以承攬招標方式取得人力。因為該業務是長期存在，出現同一派遣勞工長期受僱，缺出現不同雇主（派遣公司）的轉掛不合理的勞動現象。因此，與其去檢討政府勞務外包之招標合約該如何訂定招標條件，個人的建議是應由政府應重新檢討自 1990 年代起就討論的議題—政府改造的實質性的意義與做法，而不是一面稱精簡政府人力、另一面大量進用派遣勞工，做業務預算與人事預算的遊戲。

四、非典型就業者應如何增進就業能力以擺脫「窮忙族」，沒有發展願景的工作生活？政府目前提供那些協助方案？

答：「窮忙族」通常泛指工作時間時數雖長，但總收入仍低，甚至有低於貧窮線的工作者，

有工作收入不足以負擔其家庭生計之困境。

非典型就業勞工因受僱之不確定性，包括：受僱期間、雇用條件等，造成其勞動所得安全受威脅。

非典型就業者之就業能力問題，往往與其無法如傳統之典型受雇勞工較能擁有之工作中學習(OJT)的機會，因此，如何提供此類型就業勞工之職業技能訓練的機會，是政府勞動政策需要思考的課題。目前，職訓局所提供之職業訓練課程，與《就業保險法》對非自願性失業勞工之職訓機制相連結佔主要，對非典型就業勞工而言，即便有工作卻又隨時會出現沒受僱的情事，即需在平時有累積工作技能的準備，故建議政府相關部門推動「學習護照」，並提供「職業訓練券」的勞動就業安全保障措施，以茲提供非典型就業勞工提升就業職能。

五、現行非典型就業者相關就業促進與失業保障措施優缺點為何？有待改善與加強之處為何？

答：對非典型就業勞工之社會保障制度，個人最在意的是目前的《就業保險法》第五條之被保險人之規定了。因該法第十一條提供之保險給付：失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼等，對就業不安定的非典型勞工，實屬非常需要之社會保障。然第五條之三：受僱於依法免辦登記且無核定課稅或依法免辦登記且無統一發票購票證之雇主或機構者，是不得參加的。面對企業規模兩極化趨勢一大者更大；小者趨小；或說政府推行之多元就業方案，實有更多細小組織能提供就業機會，例如個人工作室 或稱 one man company；或稱自營工作者等，就會被排除於外。這些自營就業勞工，經由職業工會參加勞保，確有因此條文而不能參加就業保險。故個人建議應擴大就業保險的範圍。另第五條還規定：受僱於二個以上雇主者，得擇一參加本保險。因保險給付額以投保薪資額為計算基準。以部分工時勞工為例，可能同時從事一個以上的部分工時工作，因是擇一投保，一旦有請領保險給付事由出現，無法全數顯示其真實所得。又有關派遣勞動就業之就業促進的保障，除盡速修訂解決派遣勞工與要派公司、派遣公司之三方勞雇關係的雇主責任問題外，個人對於政府部門大量使用派遣勞工卻利用「轉掛」方式，長期的僱用同一派遣勞工，辦理經常性業務的做法，極為反對。因此，非典型就業者的就業促進要能有些改善，希望政府部門認真檢討這項人力需求的僱用管道，「轉掛」的規避做法，對派遣勞工實非常的沒有就業安全的保障。

六、本校學生暑假期間在公私部門職場工讀實習，亦為一種短期性非典型就業，但所獲報酬，有些僅獲中午一個便當；有些在保險公司，沒有任何底薪，除非媒合保險契約成功，按保額抽成作為報酬，其適法性如何？

答：前提先釐清，學生暑假在公私部門是「工讀」？是「實習」？基本上，此二者是有其不同的目的性。前者「工讀」之目的，乃在學生利用假期工讀，除可賺取工資外，累積職場

經驗是其附帶的功能；後者「實習」與職場能提供職業技能為其重要之目標，因此二者之差異性，實有其不同職場保障的思考。

對於學生暑期「工讀」，學校應有對學生「工讀」之輔導，包括「工讀」職場所協定之勞動契約做把關，以確保學生在就業職場上與一般勞工應有之勞動權益受到保障；如學生係在學校要求下，從事暑期的「實習」，此係以技術學習為目標，學校對其「實習」契約之把關，應注意避免「企業以實習為名，行勞動剝削之實」。但二者均有職場勞工安全衛生之保障契約約定之必要性。

另有關保險公司以無底薪僱用，雖依勞委會之解釋，保險公司與業務員間係屬勞動契約關係，非屬承攬關係，但實務上保險員與保險公司間之關係，是多樣的，非以勞委會之一紙解釋能涵蓋的，故建議學校對暑期學生之「工讀」輔導，進行相關契約之審查，以確保學生之權益與勞動安全。

七、政府部門有些勞務外包標案仍以最低價格決標，投標廠商低價搶標，造成幾乎無利潤，甚至廠商必須違法苛扣派遣員工薪資福利，才不致虧損，此種招標制度造成非典型就業者遭受剝削，可否建請此類標案，應一律改以合理標代替價格標？

答：所謂契約招標之「最低標」、「合理標」，係為單位之支出成本的考量。政府部門以勞務外包方式取得人力，其實就是「物化」勞動者之最極致的做法，是否即以之為政府部門的用人策略，在前已提出應有政府改造工程之檢討。

至於該採「合理標或最低標」以為勞務外包之招標條件，重點在於政府採購法，是否該將勞務採購列入政府採購項目中之合理性。政府部門在何種用人需求下，才可進行以勞務外包取得人力，之後，再思考如何將現行應有勞動基本保障權益列入採購要求條款中，其最終結果當以「合理」之標單為決標，當無以「最低成本」為唯一之條件。

主計處最新報告指出，近三年國內非典型就業人數逐年上升，今年達七二．三萬人，來到歷史最高。主計處統計，國內十五至廿四歲勞動人口中，非典型就業者約占廿五％，居各年齡層之冠，有年輕化跡象。

(<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/101227/4/2jpn5.html> 搜尋時間 2010 年 12 月 27 日)

亦稱 1974 年《貿易調整法》(TAA))，2002 年制定《貿易調整改革法》(TAA Reform Act)，《貿易與全球化法》(Trade and Globalization Act, TGA)。

八、政府委辦失業者職業訓練，常見職業學生，報名所有類科，成為職場退休者之老人大學，與培訓失業者提升其就業能力之宗旨不合，如何因應？

答：法令條文之制訂後，實務上出現不良的制度性瑕疵，在所難免。現行出現職業學生的問題，應該不是只有出現在政府所委辦之職業訓練。此問題之討論可分二方面：一、法制面：需檢討《就業保險法》第十一條之失業給付與職業訓練津貼之關聯性。現行之規定有對非自願性失業者，在請領失業給付六個月期滿後，仍可繼續申請就業保險法之最長六個月職訓生活津貼。就業服務法之就業促進津貼實施辦法之適用對象之一：非自願性離職者所檢具之證明文件是原投保單位開具之非自願性離職證明書本影本（該文件是離職單位出具之二年內有效），無法有該勞工是否已領取失業給付之紀錄相勾稽。此解決乃在就業保險法與就業服務法規條文之勾稽為方向；另執行面之補救措施，個人建議應可朝建立「終身學習護照」制度，進行公、私立職業訓練機構之職業訓練記錄，建立二者整合登陸電腦連線的建制。

九、現行多元就業方案分為「經濟型」與「社會型」兩種，前者旨在培訓失業者，提升其就業能力，達到就業或創業之目標，但勞委會審核標準卻偏重有否照顧弱勢族群，若招募失能者，無論歷年經營財務狀況是否虧損，均可被加分通過；營業項目著重社會公益事業，經營其他事業通過機率甚低，此舉模糊「經濟型」與「社會型」之界限，「經濟型」為何仍以照顧弱勢者為優先？

答：依政府部門多元就業開發方案(2009)陳述補助對象與標準之書面文件，列有「經濟型計畫」與「社會型計畫」二種。同時將「經濟型計畫」之優先補助對象為非自願性失業者、中高齡失業者及辦理求職登記日前連續失業達三個月以上者；「社會型計畫」之優先補助對象則以弱勢族群、辦理求職登記滿五個月仍未就業者，及其他經勞委會訂之對象為限，並以辦理求職登記日前連續失業達三個月以上者。

分列之優先補助對象，除經濟型列非自願性失業者外，其餘仔細分析應該都屬目前台灣就業市場的弱勢族群為優先對象。換言之，政府部門在制訂這些規範時，似乎不清楚「經濟型」、「社會型」之實質意涵。「經濟型」就業開發計畫源與歐盟 1990 年代末期提出之「第三系統就業與區域發展」政策方案有關。其基本之概念為藉由第三系統，開創出未被第一部門(公部門)與第二部門(私部門)所滿足之社會需求，以夥伴關係凝聚出社會力量，發展形成有助於社區之發展與創造就業的新型產業。如是多元開發方案之「經濟型」，應該是要強調活化「在地性」產業，以創造出非屬第一、二部門的新型態就業機會為方向。藉由第三部產業創造在地性的就業機會，跳開傳統之第一公部門與第二私部門之新型產業，能成功之條件，是需要有創新的研發能力與在地的特殊性做支撐。因此，個人以為目前多元就業開發方案，雖分「經濟型」與「社會型」二種，但也只是文字上的分類而已，故在執行上仍以弱勢者就業補助對象。

十、美國對非典型就業者提供那些就業安全網措施？

答：不像歐洲國家，美國對勞動者就業安全的保障立法，是很少的。政府對工作職場之勞動議題，衍伸並強化其係屬企業的行為，政府角色基本上是少干預的，因此，有關勞資之雇傭關係（employment relations）的內容，除交由集體交涉制度處理外，基本之對應就屬「普通法」之「任意雇用」（hire-at-will）原則，而任意雇用的同義詞就是「任意解雇」（fire-at-will）。面對經濟環境的變遷，導致勞動市場上之就業環境越來越不利於勞動者的就業安全，政府之雇主雇傭「自由」，仍為其勞動政策之導方針。以貿易全球化出現企業外移之關廠潮，嚴重危害美國勞工的就業安全，政府的勞動行政作為，不是採限制企業外移來降低失業率，而是以補助失業勞工後再就業後之薪資差額的補貼。

1974 年美國制定「貿易調整協助方案」（Trade Adjustment Assistance Program），2009 年新修訂為《貿易與全球化法》（Trade and Globalization Act, TGA）為例。政府以擴大適用範圍：由製造業到服務業與公部門勞工；並由直接受到衝擊勞工擴大到間接受衝擊的勞工。原訂同一工廠只要有三名勞工受衝擊損害才可申請，放寬為不限同一工廠，只要同一產業之勞工三人以上即可申請。之前對受衝擊之失業勞工再就業時，薪資所得或工時低於原有 80% 者，才可接受政府協助，放寬為 50 歲以上之失業勞工只要再就業，時薪低於原工作即可認定為協助對象，獲得薪資差額的 50% 補助。此外，對非典型工作者之派遣就業勞工，即便勞工的就業環境更趨不穩定、更零碎化，國家的立法規範仍遵循「任意雇傭原則」，容許雇主依勞動力需求自由的僱（解）勞工，同時對於派遣勞動視為雇主臨時需要雇用的臨時性勞動力。不過美國法院對勞動派遣公司是有運用「共同雇主」（joint employers）的概念做判決，要求派遣機構與要派公司共同負起包括《全國勞工關係法》（the National Labor Relations Act），《公平勞動標準法》（Fair Labor Standards Act），《年齡歧視雇傭法》（Age Discrimination Employment Act）或是《平等給付法》（the Equal Pay Act）所關範之雇主責任。法院之「共同雇主」概念的判決，或許能讓企業在是否要運用派遣勞工時納入考慮因素。

對於美國社會保障法制所提供之各種社會福利保障項目，譬如年金、健康保險與失業保險等，傳統上是以穩定的、長期雇傭關係的勞動者為主。對應勞工就業穩定性日趨衰退的發展趨勢，由單一雇主基於其人力資源與社會福利政策的社會安全措施，實務上已逐漸偏離大部分美國勞工；而政府至今也無放棄雇主之「任意雇用」的基本教義，因此，大約在 1990 年代的中期以後，逐漸已有替代方案的呼籲，即要發展「多雇主的工會」（multiemployer unions）與可攜帶（portable）或是由公部門提供之年金制度與健康保險，來代替由單一雇主基於人力資源所發展之社會福利制度。替代方案背後之指導原則，仍繼續著美國長期以來的傳統，以勞動者之集體交涉運作來保障勞動者之勞動安全。國家角色一直以來就被視屬支援的（supportive），而非為干預者（interventionist）。

主計處最新報告指出，近三年國內非典型就業人數逐年上升，今年達七二．三萬人，來到歷

史最高。主計處統計，國內十五至廿四歲勞動人口中，非典型就業者約占廿五％，居各年齡層之冠，有年輕化跡象。

(<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/101227/4/2jpn5.html> 搜尋時間 2010 年 12 月 27 日)

亦稱 1974 年《貿易調整法》(TAA))，2002 年制定《貿易調整改革法》(TAA Reform Act)，《貿易與全球化法》(Trade and Globalization Act, TGA)。

徐副教授廣正專家深度訪談問卷

訪談主題：勞動彈性化對勞動市場之影響－如何為非典型就業者建立完善社會安全網

訪談時間：99 年 12 月 23 日 14 時（開始）

99 年 12 月 23 日 16 時（結束）

受訪專家：徐副教授廣正

訪談人員：林大鈞

訪談地點：中國文化大學勞工關係學系

一、我國非典型就業應否配合勞動力需求彈性化而擴大發展？應採何種配套措施？以勞基法勞動契約章修正案取代研議中勞動派遣法草案是否足以因應勞資需求？

答：

- （一）就業仍應以典型就業為主，因為典型就業具有就業穩定性，勞動條件亦可獲得保障。惟不可避免因景氣循環、企業短期人力需求或個人職涯規劃，仍可選擇非典型就業。但不宜擴大。
- （二）不分非典型就業或典型就業，所有勞工應一體保障，因此必須針對非典型就業立法予以保護。
- （三）勞動基準法係自工廠法脫胎而來，因此適用朝九晚五或固定班次之就業型態，現有條文，對於非典型就業之勞動條件保護，並不週延；所以採取勞動基準法勞動契約章修正案取代研議中之勞動派遣法草案，並不足以因應勞資雙方之需求。但我國立法速度緩慢，且企業以非典型就業補充勞動力不足狀況，十分普遍，若單獨立法恐緩不濟急，因此基於立法需要，短期應在勞動基準法另訂非典型就業一章，依據非典型就業

特性，擬定相關條文，長期則朝向勞動派遣單獨立法努力。

二、我國現有社會安全網涵蓋範圍與就業相關者如何？對於非典型就業者有何助益？應如何改進？

答：

- (一) 我國目前社會安全網涵蓋範圍，業已與先進國家相近，包括社會保險、社會救助及個人福利服務；但仍待開辦長期照護保險，與進一步改善財務，以提高對於勞工之經濟安全保障。
- (二) 非典型就業者因透過民間派遣業者就業，扣除業者所需利潤(未必為合理利潤)後，與相同工作內容與職務要求之典型就業者比較偏低，因此對於非典型就業者之保障不足。
- (三) 應先確定構建整體社會安全網所需成本，給予企業規劃中、長期營運成本時的概念，避免增加社會安全項目，臨時增加企業營運成本；或是對於企業中、長期發展缺乏導引政策，造成企業經營面臨困難，導致企業採取不合理之措施應對，影響勞工權益，尤其是採取非典型就業取代典型就業，以降低人事成本做為唯一之對應措施。

三、近年來政府部門大量進用非典型就業者，其招標、薪給、用人資格條件、工作質量、勞資關係等，應如何改進以增進非典型就業者權益？

答：

- (一) 政府部門引進非典型就業勞工，為依據人事行政局政策，規劃因應勞動力不足之短期措施，而不能做為長期之措施。
- (二) 政府部門執行公權力，因此進用之非典型就業者，僅能從事低階之公務輔助工作。隨政府組織改造，應重新規劃政府功能，並計算合理員額，透過國家考試逐年補充。
- (三) 政府部門進用之非典型就業者，主要之勞資問題為無法取得薪資及同工不同酬，因此可以分為兩部分處理：第一部分為確保政府部門引進之非典型就業勞工，可以取得約定之薪資；第二部分為政府部門，應對於非典型就業者，落實同工同酬之原則。

四、非典型就業者應如何增進就業能力以擺脫「窮忙族」，沒有發展願景的工作生活？政府目前提供那些協助方案？

答：

- (一) 非典型就業者應運用政府提供之各種職業訓練與補助，利用公餘時間進修，提高個人就業能力，避免發生技術性失業與增加可就業力。
- (二) 目前勞工委員會開辦三年五萬學習不斷產業人才投資方案、青年人才培訓深耕方案、協助事業單位人力資源提升計畫，行政院青年輔導委員會開辦青年職場體驗計畫，而教育部自 100 年開始，接手辦理產業碩士專班等訓練計畫，均可以提高個人就業能力，避免發生技術性失業與增加可就業力。

五、現行非典型就業者相關就業促進與失業保障措施優缺點為何？有待改善與加強之處為何？

答：

- (一) 依據憲法，國家有創造就業機會，提供國民行使擇業自由之權利。目前相關措施之優、缺點，其中優點為降低失業率，提供民眾短期就業之機會，維持民眾基本生活所需之經濟來源；但缺點為多屬政府部門就業機會，而無法開拓民間企業就業機會，而任由民間企業採用非典型就業措施，同時，在短期就業期間未能實施必要之轉業或在職訓練，以致期滿並未獲得足夠就業技能，以致重複失業，成為長期失業者。
- (二) 各項失業者就業促進措施，均應配合強制性職業訓練；對於長期失業者或堅強失業者，應配合社政單位，建立轉銜制度。

六、本校學生暑假期間在公私部門職場工讀實習，亦為一種短期性非典型就業，但所獲報酬，有些僅獲中午一個便當；有些在保險公司，沒有任何底薪，除非媒合保險契約成功，按保額抽成作為報酬，其適法性如何？

答：

- (一) 依據行政院勞工委員會規定，輪調式建教合作班學生在廠實習期間，具有受雇身分，應有所得並參加各種社會保障制度；但學校在學學生為強化學習效果，利用寒、暑假於企業見習，並不具備受雇身分，因此並無所得，亦不需要依據相關法令參加社會保障制度。
- (二) 保險公司受僱員工，是否與公司具有勞資關係，應視其就業性質決定。行政院勞工委員會目前亦無明確之規定，惟學生與保險公司之間如係受雇關係，則應予以酬勞；並由勞工行政機關與學校，共同維護其合法權益。

七、政府部門有些勞務外包標案仍以最低價格決標，投標廠商低價搶標，造成幾乎無利潤，甚至廠商必須違法苛扣派遣員工薪資福利，才不致虧損，此種招標制度造成非典型就業者遭受剝削，可否建請此類標案，應一律改以合理標代替價格標？

答：

- (一) 以合理標代替價格標，必須有合理標之計算基礎，包括不同工作之市場價格、附加之各種勞動與社會保障成本，惟目前並無此種計算成本。
- (二) 長期而言，以合理標代替價格標應是努力之目標，但就現狀而言，確保派遣員工之薪資、福利與安全衛生，為目前應由政府部門及投標廠商共同落實之工作。

八、政府委辦失業者職業訓練，常見職業學生，報名所有類科，成為職場退休者之老人大學，與培訓失業者提升其就業能力之宗旨不合，如何因應？

答：

- (一) 依據身分證字號，對於多次接受政府失業者職業訓練，卻長期失業未能就業者，納入

個案管理，長期追蹤考核，避免成為職業學生，浪費政府有限資源。

- (二) 慎選培訓類科，必須與社會需求結合；同時並針對受訓勞工，於培訓結束後，要求接受知識與技能之考驗，如屬技術士證照項目，應以取得丙級技術士證為目標，如一次未能錄取，應施以再培訓；如非屬技術士證照項目，則應比照職業學校或社會一般標準，施以知識與技能之考驗。

九、現行多元就業方案分為「經濟型」與「社會型」兩種，前者旨在培訓失業者，提升其就業能力，達到就業或創業之目標，但勞委會審核標準卻偏重有否照顧弱勢族群，若招募失能者，無論歷年經營財務狀況是否虧損，均可被加分通過；營業項目著重社會公益事業，經營其他事業通過機率甚低，此舉模糊「經濟型」與「社會型」之界限，「經濟型」為何仍以照顧弱勢者為優先？

答：

- (一) 目前多元就業方案之中的「經濟型」，多屬向行政院勞工委員會申請補充性勞動力，由於申請單位多為中小企業，並無完整之培訓計畫，也缺乏職業訓練之專業知識與人力，對於失業勞工無法培養就業技能，且社會公益事業通過機率甚高，影響實質欲培訓失業勞工之機會。
- (二) 由於行政院勞工委員會職業訓練局已有其他計畫，執行失業勞工之技能培養，建議直接將多元就業方案之「社會型」計畫，與政府部門創造就業機會之計畫合併，變更為針對就業困難、接近退休年齡之過渡計畫，將「經濟型」與其他就業促進計畫結合，擴大其實施規模。

十、我國對非典型就業者提供那些就業安全網措施？

答：

- (一) 長期雇用型派遣勞工因隸屬勞動派遣公司雇用，因此應可享有員工之待遇，惟因部分期間缺乏派遣契約之營業收入，因此無工作期間往往不能依法獲得保障。
- (二) 登錄型派遣勞工必須有派遣工作機會，始能獲得勞雇期間之法定保障。

曾副處長碧淵專家深度訪談問卷

訪談主題：勞動彈性化對勞動市場之影響－如何為非典型就業者建立完善社會安全網

訪談時間： 99 年 12 月 30 日 10 時（開始）

99 年 12 月 30 日 12 時（結束）

受訪專家： 曾副處長碧淵

訪談人員： 林大鈞

訪談地點： 行政院青輔會

一、我國非典型就業應否配合勞動力需求彈性化而擴大發展？應採何種配套措施？以勞基法勞動契約章修正案取代研議中勞動派遣法草案是否足以因應勞資需求？

答：

1. 勞動市場彈性化係為因應全球化競爭、生產成本降低、組織扁平化、勞動運用國際化等壓力下的一種勞動運用彈性化策略，短期內 仍有擴大發展趨勢，尤其是在服務業主導的經濟體。
2. 勞委會目前採取「勞基法勞動契約章修正案」取代「勞動派遣法草案」，僅能作原則性規範且多以「解釋令」來補足似非正辦，長遠之計仍應另立專法，並因應不同行職業的差異需求作周延性規範。
3. 非典型就業宜予認同、常態化、制度化與法制化，並盡速增修相關法規，以因應時代需求；同時應加強在學校與社會多作宣導，讓更多國民獲得充分資訊，俾利其具備正確觀念與認知，並瞭解合法合理的工作權益。

二、我國現有社會安全網涵蓋範圍與就業相關者如何？對於非典型就業者有何助益？應如何改進？

答：社會安全網涵蓋範圍，應加強就業服務就業諮詢工作、職業訓練應提供客製化(含受訓者及廠商)訓練及在職訓練、提供就業弱勢族群就業促進措施、加強學校職輔工作及青年工作權益保障與申訴管道，另目前係以「勞動派遣權益指導原則」來規範似無法周延，仍應朝專法規範目標。

三、近年來政府部門大量進用非典型就業者，其招標、薪給、用人資格條件、工作質量、勞

資關係等，應如何改進以增進非典型就業者權益？

答：

1. 政府雖委託人力派遣公司來管理進用的非典型就業員工，但政府仍具有主導性(因已有人選，儘召募新廠商來「管理」而已)。
2. 多數人力派遣公司原先承諾的各項福利最後未必兌現，且派遣人員的工作內容、績效考評、相關福利等，均應在相關合作契約或勞動契約上載明，以確保其應有權益。
3. 派遣人員與派遣公司的僱傭關係應更明確化。

四、非典型就業者應如何增進就業能力以擺脫「窮忙族」，沒有發展願景的工作生活？政府目前提供那些協助方案？

答：

1. 處在知識經濟時代，所有就業者應認知終身學習、不斷求知的重要性。
2. 非典型就業者應以人力派遣工作為跳板，隨時尋求並把握轉為正職機會的企圖心。
3. 無論用人單位或派遣公司，均應提供這類人員的進修訓練機會，並將此類訓練納入工作考評重點項目，甚至提供激勵誘因(含學費補助等措施)。
4. 學校應加強提供在校學生正確職場觀念、終身學習重要性、職場核心能力等有關職場必備知識的宣導，甚至納入正式課程來教育。
5. 根本之道在政府應改善投資環境，開創並輔導新興產業發展，以增加更多適合高學歷者的就業機會。

五、現行非典型就業者相關就業促進與失業保障措施優缺點為何？有待改善與加強之處為何？

答：

1. 短期措施變為長期化，造成受益者依賴心理，以及增加政府財政負擔。
2. 規範專法尚未完成，勞動契約內容規範不一，僱傭關係不明確，派遣公司常遊走法律邊緣，勞動權益無法獲得周延保障；權益申訴管導認知不足，承辦人力與熱誠不足，協調機制尚待加強。

六、本校學生暑假期間在公私部門職場工讀實習，亦為一種短期性非典型就業，但所獲報酬，有些僅獲中午一個便當；有些在保險公司，沒有任何底薪，除非媒合保險契約成功，按保額抽成作為報酬，其適法性如何？

答：

1. 落實基本工資，加強查緝工作及加重罰則。

2. 勞動契約內容規範應符合勞基法規範。

3. 應確立僱傭關係。

七、政府部門有些勞務外包標案仍以最低價格決標，投標廠商低價搶標，造成幾乎無利潤，甚至廠商必須違法苛扣派遣員工薪資福利，才不致虧損，此種招標制度造成非典型就業者遭受剝削，可否建請此類標案，應一律改以合理標代替價格標？

答：目前作法已改採最有利標方式招標，應可改善不合理現象。

八、政府委辦失業者職業訓練，常見職業學生，報名所有類科，成為職場退休者之老人大學，與培訓失業者提升其就業能力之宗旨不合，如何因應？

答：

1. 落實受訓學員資料建檔及查核工作。
2. 規範參加職訓資格條件及相關職類參加次數限制。
3. 職訓津貼發放及運用應作更審慎規劃及防弊工作。

九、現行多元就業方案分為「經濟型」與「社會型」兩種，前者旨在培訓失業者，提升其就業能力，達到就業或創業之目標，但勞委會審核標準卻偏重有否照顧弱勢族群，若招募失能者，無論歷年經營財務狀況是否虧損，均可被加分通過；營業項目著重社會公益事業，經營其他事業通過機率甚低，此舉模糊「經濟型」與「社會型」之界限，「經濟型」為何仍以照顧弱勢者為優先？

答：

1. 對 NPO 作分等及分類，並建立審核考評資料檔，以供相關部會審查參據。
2. 「經濟型」僱用者應朝年輕化，且以據有發展潛力者優先。
3. 政府組織調整後，「勞動部」應將更多資源投入青年就業工作。
4. 「經濟型」與「社會型」的目標應有區隔及明確劃分。
5. 申請企畫書審查、訪視、執行成效考評等工作應確實。

十、就您所知，先進國家對非典型就業者提供那些社會安全網措施，可供我國採擇實施？

答：

1. 失業保險的保障應有較彈性作法(在失業原因或投保期間等)，尤其是針對社會新鮮人(首次就業者)部分。
2. 針對就業弱勢者的短期就業促進措施應更積極，且應獎助企業僱用。
3. 法令應更周延規範，且其僱傭關係應更明確。

湯參事惠禎專家深度訪談問卷

訪談主題：勞動彈性化對勞動市場之影響－如何為非典型就業者建立完善社會安全網

訪談時間： 100 年 2 月 21 日 8 時（開始）
100 年 2 月 21 日 10 時（結束）

受訪專家： 湯參事惠禎

訪談人員： 林大鈞

訪談地點： 桃園縣政府

一、我國非典型就業應否配合勞動力需求彈性化而擴大發展？應採何種配套措施？以勞基法勞動契約章修正案取代研議中勞動派遣法草案是否足以因應勞資需求？

1、因經濟全球化及生產製造全球化，使得勞動力需求必須趨向彈性化，企

業才有競爭力，才能生存，否則依照傳統典型企業用人方式，自行招募、雇用、訓練到生產線上，需時過長，無法因應快速而短期的訂單。又由於通訊科技的發達，國際貿易透過網路電訊爭取訂單，比價之下，當然交貨期短、或費用較低、品質較優等條件，始有競爭市場。再加上工商服務業趨向多樣性、體貼性及全方位的服務，勞動力也在時間上、空間上有了彈性化需求，因此勞動派遣方式、部分工時、勞力外包、勞務採購等非典型用人方式繼續擴大發展。

2、由於一般勞工都希望能有一份安定的工作，工作的條件不要太差，薪水不要太低，尚能差強人意；如找到的工作屬派遣性質，也不能長期，需定期轉為正職，否則派遣的不安定性會衍生勞工悲苦的宿命及被壓榨的勞力。另在資方來說，要派公司能進用比例實難設限太多，一旦設限，即減少彈性用人的方便性。今在勞基法的勞動契約章所增訂派遣規定草案，勞資雙方均不滿意，勞方有疑慮、資方認彈性不足。勞動派遣的優點在於彈性用人，而不是以派遣人力來降低用人的成本為目的，反而應以減少招募、訓練人力的費用，能照顧到派遣勞工的權益及派遣公司的行政管理的費用與成本。日本勞動派遣法也行之有年，勞動派遣最令人垢病之處在於剝削派遣勞力的問題，仍無法避免。由此可見，究應以何形式制定的法規並非重點。

3、依本人淺見，派遣公司與勞工及要派公司三方在契約價格上仍需注意勞工的薪資收入及福利、保險，三方所簽署之契約應比照勞基法中建教生、技術生訓練契約須送地方勞工主管機關備查的規定，必要時應前往做勞動派遣檢查；地方勞工主管機關應將送備查的

企業公佈，以備各界查閱。另外透過市場機制，讓優良派遣公司更傾向無違反勞工法令、無勞資爭議、容易找到優秀人才、與要派公司配合度高等，而無需在費用上苛扣。

二、我國現有社會安全網涵蓋範圍與就業相關者如何？對於非典型就業者有何助益？應如何改進？

- 1、政府辦理的職業訓練、就業服務、創業輔導、失業補助、就業促進、勞工申訴、勞資爭議調解及勞動條件檢查等積極、消極的社會安全網絡。
- 2、對於非典型就業者而言仍在社會安全網中，只是非典型就業者往往迫於無奈，也許技術、學歷未到位，經驗尚不足，家庭經濟壓力、工作時間被壓縮等因素，暫時接受低門檻工作，加上資訊不足又認命，這些社會安全網提供的資源就很難協助到他們了。
- 3、可在法規制度上建立備查程序及未送備查將受處分的規定，以及地方勞工主管機關加強派遣勞動檢查或透過寄送勞保費單據時有一些勞工法令或就業服務措施提示，或最後只能透過地方自治系統來協助宣導了。

三、近年來政府部門大量進用非典型就業者，其中招標、薪給、用人資格條件、工作質量、勞資關係等，應如何改進以增進非典型就業者權益？

其實政府部門大量進用非典型就業者並不是真的在「彈性用人」上著眼，因為沒有時間緊迫的考量，完全不符勞動派遣之主旨，而是主計（會計）項目的侷限性所造成，以及長期對人事編制縮減觀念所造成的因應做法，反而變成民間競相模仿做為減少成本的模式。其實只要將會計項目用途定調在人事費用，即可減少公部門使用派遣勞力的現象。

政府部門徵人，大家都是趨之若鶩的，政府部門的業務少有突發性，大多為前一年度計畫爭取到經費，後一年度執行，除非像八八風災的緊急救災，一般都由高層人員任務編組，其餘緊急徵調機具人馬且平日均已有佈建。

目前所瞭解公部門以勞動派遣名義進用人力的程序，除了招募部份與得標廠商要求用人資格條件外，一般仍由公部門面試決定，現在薪給被要求規格化、指揮調度與一般同仁相同，只是「名義上雇主」掛在派遣公司，年資不在政府部門，如果難以管理時，還可以退還給派遣公司換人，這是派遣勞工較吃虧之處。公部門不應再運用勞動派遣人力，甚至需以法律禁絕，以免做企業界不好的示範。

四、非典型就業者應如何增進就業能力以擺脫「窮忙族」，沒有發展願景的工作生活？政府目前提供那些協助方案？

- 1、非典型就業者無法順利在理想職場上找到工作，以暫時屈就方式，難免薪資低、工作不安定。由於非典型就業者經常在找工作時，機運不佳，越找越沒信心，條件就越來越

低，只要馬上脫離失業一族即可。這種條件不高的工作，只要有勞健保、在基本工資之上尚可，更糟的是未達基本工資，無勞健保，發生事故，完全沒有補助的機會。一份工作無法養家，只好繼續找 Part Time 兼差，身兼數職、疲於奔命，累積的薪資往往不如一個正常就業的薪資福利，用長時間的工時及過勞的體力換取，毫無品質可言，真是「窮忙族」，尤其家中「食指耗繁」時，腳步無法停歇。政府目前雖有提供「三年五萬. 學習不斷」或職訓課程，他們看得到，用不到，因為他們已無「轉寰空間」，雖然到了年關，可用勞保年資申請小額貸款，但最多只是拿到應急過年用，甚至還發現捨不得一些勞健保自付額，犧牲參加勞健保的資格。他們在金融風暴期間，連零工機會都等不到呢！因此政府雖有提供加強職能的美意，也無法真正幫助他們！

- 2、政府可以成立協助窮忙族翻身的「專案計畫」，為他們量身打造擺脫窮忙的桎梏。他們不怕吃苦的精神是他們唯有的本錢，只要政府真心給一些協助，包括一些週轉金貸款、專案輔導或社會福利濟助一段時間，讓他們能緩一口氣，停一下腳步，來培養新的職能，再特別協助他們找到一份合適的工作，他們比較有機會翻身！

五、現行非典型就業者相關就業促進與失業保障措施優缺點為何？有待改善與加強之處為何？

- 1、對於一般失業者而言，在失業期間，因非自願性離職，當然有失業津貼的補助，可渡過失業期間的經濟難關，另在失業津貼請領期間，可以參加就服中心安排的就業促進的課程及訓練，如果在這期間找到工作，提早結束失業補助的期間，還可以請領就業促進津貼，但前提一定要加入勞保及就業保險，這些保障才不會落空，但是「非典型就業者」只要有工作、有收入，不敢(有時是不知)向雇主要求一定要加入勞健保，或深入了解福利或保障事項，有工作與沒工作之間多用「認份」來補填，太委屈了。非典型就業者大多數會變成極弱勢勞工，是因為他們的資訊接收有障礙，無法順利運用公部門提供的就業促進資源及失業保障的措施。
- 2、改善與加強的方法有 A. 政府就業服務部門一定要宣導，對於打工族或派遣工、臨時工等要如何獲得保障，及如何加入勞健保，政府勞工部門要提供諮詢服務及關於就業安全的資訊。B. 甚至可透過學校校園活動、講座、刊物大量宣導，畢業前半年應安排就業準備課程及就業安全制度。C. 地方勞工主管機關要加強勞動條件檢查，包含勞動派遣檢查等，如有違法，應嚴加處分。一般上軌道的企業佔大多數，只有少部份的企業較為投機，遊走在法律邊緣，針對常被勞工申訴的企業，地方勞工主管機關即需多予輔導及檢查了。

六、本校學生暑假期間在公私部門職場工讀實習，亦為一種短期性非典型就業，但所獲報酬，有些僅獲中午一個便當；有些在保險公司，沒有任何底薪，除非媒合保險契約成功，按

保額抽成作為報酬，其適法性如何？

學生暑期在公私部門職場工讀，如工讀亦需瞭解獲得報酬的多寡及計算方式，如實習則為學習實務課程，不會有報酬，因此學校平日即可教導學生如要工讀或正式找工作，都要練習與僱主說清楚、講明白，甚至可要求簽書面勞動契約，如果老闆不願意，寧可再找其他工作。另外學校可以建立工讀或實習的安全網，學生透過登錄網知悉工讀或實習的內容，如發現有不合理之處，需向學校求助或有疑惑時，學校可與勞工部門建立合作網，或將地方勞工主管機關提供的申訴電話告知學生；有關保險業抽成傭金並非定位為工作報酬，並不符勞動基準法的規範，應不屬於非典型就業。

七、政府部門有些勞務外包標案仍以最低價格決標，投標廠商低價搶標，造成幾乎無利潤，甚至廠商必須違法苛扣派遣員工薪資福利，才不致虧損，此種招標制度造成非典型就業者遭受剝削，可否建請此類標案，應一律改以合理標代替價格標？

政府部門的勞務外包標案，如屬行政作業上必須之人力，應回歸一般用人。目前政府部門除正式編制的公務人員外，尚有約聘雇人員、臨時人員、臨時工等人力可以運用，不必用到派遣人力，可以直接招募、面試、訓練、監督、管理及考評等，無需透過複雜的政府採購程序，又可省下派遣公司的行管費用及營收，轉為工作人員的薪資福利，無需由政府部門帶頭來糟蹋勞工的尊嚴，應由行政院徹底討論後，公部門嚴格禁止採用派遣人力；如果公部門可以毫無限制地採用派遣人力，卻又要限制民間勞動派遣，或視若無睹放任不管，都是不對的！公部門的勞務外包，應屬承攬性質，始採用政府採購標案，才有所謂最低標的問題。現在公部門的人力派遣在採購招標時，只好以下要求：

- 1、投標廠商應提出無違反勞工法令的證明，及以有優良實績當評定的標準。
- 2、並在採購契約簽訂時，如為派遣人力，是不得違反政府法令，並應於簽訂後函文當地政府勞工機關備查。如要防範廠商苛扣派遣員工薪資福利，以合理標代替價格標，仍無法免除對勞工的剝削，因為派遣公司還是要賺一手的。根本解決之道，應由行政院層級來禁止採用。

八、政府委辦失業者職業訓練，常見職業學生，報名所有類科，成為職場退休者之老人大學，與培訓失業者提升其就業能力之宗旨不合，如何因應？

由於失業者職訓無法禁止多大年齡的人不能來上課，只要認定是失業者，就有資格上課，這可從面試中瞭解上課的人之心態，是要再工作，還是準備退休解悶用，因每家經濟環境不同，尤其金融風暴這段期間，很多中高齡工作者被迫提早離開職場，而其家中經濟責任仍需這位支柱繼續努力工作，由於再回頭找原來熟悉的工作已不容易，即需再職訓想再殺出重圍，雖不一定能如願在職訓後如意找到職訓相關工作，這時往往就變成非典型就業者---

有就好！聽起來很難過！但是沒辦法，職場挺冷酷的！所以只好順著，免得不小心傷害到中高齡失業者！尤其現在有年齡就業歧視的處分，更須要為中高齡開展他的天空！

九、現行多元就業方案分為「經濟型」與「社會型」兩種，前者旨在培訓失業者，提升其就業能力，達到就業或創業之目標，但勞委會審核標準卻偏重有否照顧弱勢族群，若招募失能者，無論歷年經營財務狀況是否虧損，均可被加分通過；營業項目著重社會公益事業，經營其他事業通過機率甚低，此舉模糊「經濟型」與「社會型」之界限，「經濟型」為何仍以照顧弱勢者為優先？

- 1、一般有競爭力的失業者很快能找到合適的職場工作，在一般就業市場是難不倒他們的。
勞委會有一項重點工作，是要幫助弱勢族群或一些特定對象，希望他們也能有養活自己的一份工作，不論推出的是社會型或經濟型都一樣是在照顧弱勢；如果是經濟部或農委會推出的計畫就應以有發展性的為目標，人是否弱勢不是重點。
- 2、多元就業不論經濟型或社會型，原則上是讓弱勢族群有提升就業之能力，跟著團隊成員做事及學習，因為依照計畫會給一位管理人或經理人，即知多元就業原則上偏重能照顧弱勢族群，這種在一般職場較無競爭力，該計畫以能安排弱勢族群有能力勝任的工作為主，如果這種沒有經濟效益，起碼還要有公益效用。
- 3、如果計畫本身即有營收的項目及可能，勞委會將給予較多的經費來培養營業的實力，以便未來能自力更生，這是經濟型多元就業特別之處。

陳總經理竹勝專家深度訪談問卷

訪談主題：勞動彈性化對勞動市場之影響－如何為非典型就業者建立完善社會安全網---談政府對派遣的態度

訪談時間： 100 年 2 月 22 日 10 時（開始）

100 年 2 月 22 日 12 時（結束）

受訪專家： 陳總經理竹勝

訪談人員： 林大鈞

訪談地點： 輔仁企管公司

一、派遣公司不得與勞工訂立定期契約

派遣業本為短期勞工和短期工作之間有效率的媒合平台，可以大幅度減少因資訊不對稱導致摩擦性失業的問題。派遣業具有大量的短期勞工資料庫以及大量的合作客戶，可以縮短勞工的等待工作時間，增加要派企業短期產能的調度彈性。限制定期合約之訂立，無異限制短期工尋求工作之機會，並進而使許多企業喪失作業之彈性，甚至導致失去競爭力而無法生存，反令更多勞工失去工作的機會。政府應正視派遣業針對短期勞工供需媒合的效益，並依據勞基法相關精神，訂定規範保障勞工之法定權益(勞保、健保、勞退等等)受損。

二、限制企業運用派遣人力不得超過公司員工的 3%、5%、20%的問題

勞務市場本應依循市場機制決定供需，無需限制派遣勞動之彈性，派遣之運用在製造業方面是以接單型生產或季節性生產類型佔大宗，企業雖然可以自行聘僱定期契約勞工，但是，在彈性及效益上遠不如運用派遣人力；還有在服務業方面，如金融證券業、銀行業、光電通訊業、清潔服務業、餐飲業甚至政府部門都大量利用派遣人力，總額限制幾乎等同宣告這些主要使用派遣的行業不得使用派遣，因企業運用派遣難度增加，僵化且少量的派遣勞力無助於其競爭力提升。

目前國內派遣勞工多屬非核心之基層、藍領勞工，工作的選擇本就缺乏彈性，一但限制派遣比例，因應臨時性、短期性、季節性、突發性等勞力需求時，由於企業本身尋求短期約聘契約人員時，將因資訊不對稱及人事人員無法立即處理短期之大量變動，除了拉長勞工平均就業等待時間、提高國內磨擦性失業，勞工整體收入亦不會因此舉而提升；同時，企業也喪失產能調度之彈性、固定成本增加，進而降低獲利。尤其中小企業將被形同禁止使用派遣人力，對中小企業不公平，同時也會導致外商製造業廠商，大量接單型生產或季節性生產廠商外移。

尤其，政府機關是國內使用派遣勞工的最大雇主。依行政院人事行政局統計，政府機關使用派遣人力超過 100 萬人，很多的單位遠超 20%的上限，甚至更多於正式編制的公務人員。為什麼，政府機關的派遣人員數可以超過該單位正職員工的上限，民營企業就不行？無異是只許州官放火不許百姓點燈。政府將勞動派遣改變名義為勞務委外，實施假委外真派遣，就可以不遵守法令，公然帶頭違法；如此一來，民營企業亦可依樣畫葫蘆，實施真雇用假派遣，造成天下大亂之局面。希望，勞委會在政府機關尚未解決勞務委外人數高過政府機關編制員額上限前，不要貿然通過勞基法修法。

三、政府及公營事業單位勞務委外案，應採用合理標，禁止價格標

政府部門運用派遣人力超過百萬人，而其勞務委外方式，大部分採行價格標，以參與投標廠商中承攬價格最低者得標；不論得標廠商是否依法報帳派遣員工的權利與福利、得標廠商的服務品質，一律以價格高低作為勞務委外的依據。這是種惡劣的手法，因政府壓低單價

以壓榨派遣勞工，並將責任轉移給派遣公司。同時，政府單位對民眾的服務品質也隨之下降，甚至產生許多問題，最顯著的例子即是桃園國際機場。

交通部次長葉匡時先生即坦言，桃園國際機場頻出問題，癥結點之一就是發包制度。桃園機場人力嚴重不足，目前的編制只有 400 人，其中有 160 名消防隊員，正式的職員和技工僅 240 人；桃園機場的旅客人數增加了 10 倍，只能靠勞務外包填補人力缺口，其勞務外包之方式係採用最低標。不斷外包的結果，導致機場有 40 多個勞務外包案，更因大部分公務人員害怕承擔責任，所以機場勞務外包多採用「最低標」，一標三年，得標價格越來越低。而且得標的廠商會回聘前一家廠商的員工，薪資越壓越低，難怪在航廈廁所裡，還能看到 70 多歲的歐巴桑在清掃廁所，只因為薪資低！其後果即為桃園國際機場的重重問題，諸如牛肉麵太貴又難吃、手推車不堪使用、中控中心員工飲酒作樂、空橋斷裂、一航廈停車場封閉遭批、建築師抨擊片面變更設計，再到二航廈糞水四溢，桃園機場嚴重失控。種種事跡在在顯示，採行價格標正是導致服務品質不斷下降的主因。

四、派遣事業單位，未具私立就業服務機構專業證照

派遣事業單位應規範限制，具有就業服務機構許可證及法定份數以上就業服務專業人員證書之單位方可為之。未規範派遣事業單位之資格，則良莠不齊的大小廠商參予投標，以致得標後勞資糾紛，或與要派單位的爭議層出不窮。

依政府法令規定，具有就業服務機構許可證之廠商，應具有法定人數之就業服務專業人員。所以該等機構承攬派遣案時，從人員招募、測試、晉用、管理、輔導等各項程序均由具有專業之就業服務人員予以執行，可確保派遣案之品質。具有就業服務機構許可正的廠商，依私立就業服務機構許可及管理辦法規定，鈎有繳交新台幣 100 萬至 300 萬不等之銀行保證金，作為民事責任之擔保，此項擔保可對派駐員工及要派單位產生實質保障。

派遣公司的設立，若是如勞委會所提出之草案般不加限制，將會產生宜蘭縣登記有案的旺來人力派遣公司，竟搖身一變成為強盜，負責人何金樹利用暑假大肆招攬單純青少年打工，卻指揮他們幹「打家劫舍」勾當；宜蘭高中一名指考成績三百五十四分、可上國立大學的蘇姓學生，應徵「打工」才一星期，竟淪為兩件強盜案的共犯。此一案例，正是未規定派遣事業單位應俱備私立就服機構許可證的後遺症。

附錄二 『非典型就業之平衡機制-如何建立完善社會安全網』專題論壇

時間：九十九年十一月十七日（星期三）

地點：開南大學 顏文隆國際會議中心 338 桃園縣蘆竹鄉新興村開南路一號

主持人：開南大學國際企業學系 林大鈞 副教授

與談人：開南大學黃適卓副校長、勞保局桃園辦事處蔡耕國主任、成功扶輪社創社社長王董事長寶順、輔仁企管公司陳總經理竹勝、勞委會職訓局蕭宗慶博士、中華民國產業總工會謝秘書長創智

主持人 林大鈞副教授：

今天座談的主題是-非典型就業者日漸增多之下，我們要如何給與他們一個完善的社會安全網。剛剛各位聽到江丙坤董事長告訴我們，最近幾年來台灣產業與資金外移。外移的廠商帶走了資金，也帶走了技術人員，不僅高消費族群出去，把我們最穩定的工作也帶出去。那留在台灣的是比較高科技的產業，高科技的產業是需要投資的錢很多，但是能夠創造的就業機會很少，產品是輕薄短小，因此隨時要面對國際市場的變化，隨時要調整。現在台灣的勞動市場面臨兩種情況，一種是工作很穩定待遇很高，一種人是工作很不穩定待遇又偏低的。我們今天座談要討論的主題就是要如何關懷這些工作不穩定，所得偏低的非典型就業族群。非典型就業的問題，根據主計處的統計，台灣與其他先進國家相較，非典型就業人數比例還算少。我們在這問題還不是很嚴重的時候，來開始關懷這個問題。

我們請在座的專家，就此一議題，提供高見。

勞保局桃園辦事處--蔡耕國主任

勞工保險是社會安全網重要的一環，同時也是社會安全網的一個前衛。勞工保險局是一個執行勞工保險的單位。事實上勞工保險涵蓋典型與非典型的被保險人，並沒有去區分哪一類的被保險人是可以加保，哪一類的被保險人是不行加保。只要你有實際工作的話，都可以來參加勞工保險。勞工保險開辦至今已經有 60 年一甲子了，它包含有三個保障。第一個就是生老病死，不管是典型或非典型就業者，只要你有工作的話，參加勞工保險，都提供你生老病死的保障。另一個保障就是失業給付，被保險人如果加保一年以上，如果失業，可以透過就業服務中心及職訓局的媒介，尋找工作或推介參加職業訓練，如果仍找不到工作，就可以向勞工保險局申請失業給付。另外失業給付包含了提早就業獎助、中高齡 45 歲以上可申請九個月薪水的六成，對勞工是一個失業的保障。同時也提供健保免費、育嬰留職停薪的薪

水補助(6 成以上)，甚至於你有雙重身分(2 子女)可增加 50%的補助。所以勞工保險局在失業與勞工保險這方面，都秉持著一個社會安全網的制度在進行。

如果是典型或非典型就業人員，他們去工作遭遇到職災的話，勞工保險局的保法是怎樣？不分你的身分，只要你實際從事工作，你是被保險人的身分也好，或非保險人的身分也好。都可以獲得相當的補助。讓你的生活、經濟就不虞匱乏，甚至遭受斷糧的一種現象。

所以說勞工保險局負起一個社會安全網一個絕大的架構，就像張詹火生教授所講的，所有的家庭幾乎五口之家的話，裡面就有兩個人參加勞工保險。雖然目前已經高達 900 多萬的被保險人來加保。但是實際上，最近開辦的國民年金保險也是勞工保險局在承辦這個業務。還有勞退制度也是勞工保險局在承辦。

勞退制度依照勞動基準法的規定，被保險人一個月要由雇主提撥薪資百分之六，放在你的帳戶裡面，將來你轉換任何單位的話，都可以合併你的年資。甚至於你今天身分是在 A 工廠裡面工作，你所有年薪轉換到 B 工廠，你可以兩者加起來。不像舊制勞動基準法，從 A 轉換到 B，B 不承認 A 的年資，因此好像畫在空中的大餅一樣，無法使勞工獲得應有的退休權益。

尤其現在台灣企業的存活，大概只有平均 13 年的壽命。那麼你如何來成就被保險人的退休制度，幾乎不太可能，除了公營事業。甚至以前就得依勞動基準法規定，雇主為其所僱勞工提撥退休準備金從百分之二到百分之十五不等，多數公司行號係依最低的限度來提撥。仍有絕大多數事業單位連最低額度都不願意提撥，因此造成勞工缺乏退休生活保障。

勞工保險局在研究這個制度之後，把它規範由雇主連同勞保保費依勞工個人退休金帳戶來提撥，由勞保局保管、運用，並提供不低於二年期定期存款利率作為保證最低利率。

所以現在勞保局有規定，凡是屬於勞退的部分，就提撥百分之六作為一個中間的級數來強制提撥。甚至於你聘請一位勞工的話，就要替勞工來做提撥。甚至是勞工失業的話，也可以依照就業保險條例的規定，由勞保局提供失業勞工生活保障。

勞工保險局還是有需要改進之處，勞工保險局幫助勞工解決困難。最重要的，它是一個執行單位，要讓典型與非典型就業者，能在失業後馬上領得到給付，讓生活不虞匱乏，這就是勞工保險局的責任。各位可以經常在電視坊間或是新聞看到，被保險人申請給付有時高達一兩個月，勞保局都還沒有給付。這中間的因素當然不是因為勞保局的因素，也許是檢送醫院的證明等等相關的證明，不夠完備。未來可透過資訊媒體、電腦平台的結合，可以直接讀取健保局及其他相關單位的資料，來作為審核的依據。這是將來勞保局業務一個最大的突破點。

我們可以看得到，要讓所有的典型跟非典型的就業人員得到一層保障，那麼勞保局就要落實勞工保險的申報。無論是派遣人員也好，委外人員也好，都必須參加勞工保險。如果不參加勞工保險，要受到政府處罰，甚至給予連續罰。

所以第一點，是要保障就業弱勢者，讓他能夠持續參加勞工保險，讓他能實際地得到勞工保險的保障。再來還要提升各項補助審查的標準作業程序，尤其我們經常看到，被保險人薪資高的，他領的給付跟薪資低的領的給付，幾乎不會達到二點六倍，各位知道嗎？最低投保薪資依基本工資從 17280 元，提高到 17880 元，到達最高投保薪資 43900 元，最高與最低投保薪資之級數差距，只有到 2.6 倍而已。

絕大多數先進國家，勞工保險是採勞動市場實際薪資中間保障的社會保險制度，跟商業保險不太一樣。我常出去參加座談會，經常會碰到很多高薪者要求依照他實際的投保薪資來投保勞工保險，他的要求當然可以。但是目前德國也好，英國也好，它採取的社會保險制度是實際薪資中間的制度。因此我們台灣也是仿效這樣的型態，提供勞工基本生活保障。

各位想想看，如果勞工保險的費率是由勞、資、政府三方面來負擔保費，政府負擔百分之十，勞工只負擔百分之二十，剩下的部份是雇主負擔，高達百分之七十。如果是高科技的人員，他的薪水是 20 萬的話，他一個月投保 20 萬，相對老闆要替他多負擔 80% 的保險費。將來老闆也沒辦法回收，獲利者是高薪者身分。所以說兩者之間，台灣目前的保險狀況只能採取實際薪資中間的社會保險的原則來進行。

還有根據勞保局的實際訪查，有 11 萬人的薪資低報。平常勞工保險局要對被保險人做宣導，像我經常到貴校深耕計畫演講也好，或者是就業輔導也好，或各方面設攤，都是鼓勵勞工薪資要覈實申報。

如果發生給付(如老年給付或退休金)是以實報所得來給付。如果薪資少報的話，將來的給付也許是老年給付，是報基本薪資 17280 元，可能只有 7、80 萬元而已。如果你報 43900 元，可以領將近 200 萬元的退休金，相差是很大的。

所以還是鼓勵大家來覈實申報，作為執行的單位，要貫徹政府勞工政策的實施，勞保局也不例外。我們知道社會的變遷是永無止境的，以前工作雇主給付勞工固定薪水，現在利用派遣的形式，規避勞工保險的申報，現在政府也規定實際工作者，就必須參加勞工保險，所以勞工保險是大家共同維護的社會保障制度。

我們同時也要認清一件事實，國民年金的開辦就是輔佐勞工保險的不足，把 375-400 萬無工作的被保險人納進來。設計的薪資結構可能比較低，基本工資 17280 元，要物價指數超過 5% 才會調漲，如果沒有的話不會調漲。

像今年的經濟成長沒超過 15%，所以國民年金是 17280 元，他的所得替代率也比較低。勞工保險是 1.55 相當高，國民年金只有 1.3。相形之下我跟各位做一個報告，如果國民年金你投保 40 年，每個月按照年金的薪資分的話，你每個月每一年繳交的保險費大概八千多塊，你的獲利 40 年大概只有一萬多塊而已；勞保最高等級是 43900 元，將來還有機會躍升，年資可以長達 6-70 年，按照實際的投保狀況，來做為加減給付的一個計算基礎，那麼你領取的保險給付就相當可觀了。如果 43900 元投保 40 年，那麼可能每個月你領取的退休

金就高達兩萬五千元以上，因此社會上現在產生一種現象，很多人不願投保國民年金保險，轉到職業工會掛名投保勞工保險。

那這樣子好不好？當然我也不樂見，很多立法委員要求勞保局落實來查核，一定要讓勞工保險資金，讓被保險人該得的就得，不該得的不能以這些冒名的投保名義，來做給付的要求。所以說，勞工保險可說是目前台灣保險最大宗，也是保險的前鋒，需要大家共同來珍惜。

成功扶輪社---王董事長寶順

社會安全網要靠三個層面來照顧，政府能夠做的就像勞工局來幫我們宣導，企業界就是要配合，一定提撥 6%，那勞工個人也提供相對基金，來做社會安全的一個保障。

在就業時面對廣大的競爭者，如何建立自己的安全防護網，最重要的是投資自己。那投資項目大家是耳熟能詳，就學是一個重要方向，讀什麼學校什麼科系，這個都不重要，重要的是你碰到怎麼樣的老師？他會給你什麼樣的影響？那在我們投資自己以前，一定要有一個非常大的願景，那就在企業界常常講的，你有沒有創新思維？

我在這邊與各位分享一家公司，現在資訊很發達，在網路上大家都可以看到你要的資訊，但是他是不是一個很有用的資料？有沒有很詳細的數字？這就要靠你有沒辦法去體會他的例子。

這家公司出了一道題目考驗所有應徵者，給了一把鑰匙與一部車。題目為當你看到一位生病的老人、醫生與美女，但是只能載一個人，你會如何處理？最後徵選委員一致通過只圈選了一位應徵者，不管你先在老人發揮了你的愛心，或是先帶醫生，以後他會回饋你，好好照顧你。或是先載美女，以後找到一生的最愛。

結果這三個選項都不是企業所要的，企業要的就是你有沒有一個新思維，那個應徵成功就職的人是這樣回答：他把鑰匙給醫生帶老人去就醫，自己留下來陪美女找到他的真愛。

你想企業會找到這樣的人才，會有何種想法？不是因為他的技術好，不是因為學歷好，也不是因為他很有工作經驗，而是因為一種思維。這種思維在你投資的時候，要怎麼去建立？就是要十八般武藝樣樣精通，在學校裡就要參加各種活動，你沒有參加就沒有獲得。要參加社會上所辦的任何活動或公益，才有辦法提升自己的能見度。

大家在企業裡面要尋求的人，除了很有創意的人以外，他要的還是有沒有團隊精神，你單打獨鬥在這個社會也是沒有安全感，因為你無法肯定自己，你不願意分享。企業裡面一直在講團隊團隊，政府也在講團隊。他就是每個螺絲都能發揮它的功能，就有辦法產生倍數的成長與效益。

在就業市場，你要創造自己的安全，當然累積自己的能量，投資自己以外，你還要付諸行動。就是當你在每個階段，你一定要去累積你所有的能量，就是要創造自己的附加價值，

即是有被利用的價值。在就業市場裡面，如果沒有辦法讓需要的人看到你有被利用的價值，他不會錄用你，他不會升你的官，也不會調你的薪水，你只能夠變成在那邊自怨自艾。

所以我認為，要去建立最好的社會安全網，就是要提升自己肯定自己，加入團隊還要速度很快。有辦法結合這三者 information、 speed、 team 就如得到了加持。無論是初次就業、二次就業或者是再就業，甚至於創業，都有辦法得到許多的吸引力，就如同磁鐵一樣，不是你去求人家，而是大家自動靠過來，就像 APPLE 今日為何這麼成功？因為大家一談到行動電話，一談到網路便利性，方便資料的傳達，就會想到 APPLE，所以他就有市場佔有率。

在我們非典型就業的架構裡面，你創造了自己的價值以外，你一定要隨時有辦法來發揮它的附加價值，就是被利用的價值。

輔仁企管--陳總經理竹勝

剛剛王董事長提到企業需要的人才是要創新與團隊，我覺得有感而發。我舉一個例子，以我本人的創業過程為例，輔仁企管在 25 年前創業，公司只有不到 20 萬資金與我跟助理兩人。在創業過程中，我有專業知識--人力資源，所以我從事顧問工作，在各企業去做經營理念輔導。

創業初期是民國 70 年代，企業非常缺工，我發現當時大家沉迷於大家樂星期二開盤，電話都打不通。當時很多企業都需要外勞，輔仁公司很榮幸獲得經濟部徵選合格優良顧問公司，每個輔導案有 50% 的政府輔導經費。直到勞委會就業服務法通過，准許設立私立就業服務機構才開始從事引進外勞，在做的過程中就掌握了創新，讓公司可以活下來。我在創業過程中，我想我幫助外勞，我可以幫助失業的外國人找工作，我為什麼不能幫助失業的台灣人找工作？

在亞洲金融風暴發生的時候，我們的失業率高達 4.7 快要 5%，那我想台灣人失業這麼多，我應該為台灣人盡一點力量，所以我就開始開創了所謂的人力派遣。當時，我有一個外勞客戶在新店，我為他選了 600 多個外勞為他服務。但是因為當時已產生許多外勞問題，所以只要台灣的報紙報導說外勞有問題，美國總公司馬上打電話來問：「總裁，我們工廠的外勞沒問題嗎？」只要一有事情他就打電話來，只要網路上報紙上有關的報導，就打電話來。總裁不勝其擾，乾脆我就不要再用外勞，一口氣把 600 個外勞全部遣送。遣送的結果，產生問題了。沒有勞動彈性，訂單沒有辦法接了，原本本勞有 2500 個，外勞 600 個，開始沒有辦法接訂單，開始裁員，一直減到剩下 500 人，他準備撤離台灣。一撤離的話，不是只有新店的工廠關閉，而其他的整個供應鏈都要斷掉，相關工廠也要關閉。

那在這段期間，我就提供他們思考是不是可以使用人力派遣？最後獲得國外總公司的准許，我們就幫他引進、推薦派遣勞工。因此，有這個得力的勞力應用彈性，人力派遣所提供

人力應用的彈性，工廠便願意留下來。他是一個跨國公司，他不一定在台灣生產，他是全世界的工廠，為什麼一定要在台灣做？但是有派遣他就有辦法接單，有了派遣的彈性人力，工廠可以彈性運用接單，而且這種情況多是運用在外商與比較大的企業。需要短期人力，如三五天的短期人力。

派遣業發展的基礎條件，就是員工是塊狀的人力資源庫，如果沒有你的人力資源庫根本沒辦法做。比如說，如果我選定一個目標市場，區域內的員工必須能夠 30~40 分鐘通勤距離上下班，如果超過他就不會來。如果找太遠的來，流動率也大，必需儲備替代人選。

所以派遣業主要的貢獻就是，在就業市場當中，可以減少摩擦性失業，為什麼？因為你在這個區域裏面，你要所有的客戶都在這個區域，你的人力資源都要建立在此區域上面。在此情況之下，派遣的發展對解決失業問題有相當大的幫助。但是，現在派遣產生一個現象，現在政府有很多的外包，人數高達 100 多萬，政府可以算是最大的要派公司。但是政府有一部份的機構，如勞委會職訓局的就業服務中心，我覺得做得好，就是採取一種合理標，都給派遣公司一定的管理利潤，不是選擇價格最低的，而是選擇照顧派遣員工的福利最好的。

所以參與投標廠商必須要去做簡報，由評審委員來甄選，這也確保了派遣人員的福利。所以我相信很多勞資爭議，職訓局的各就服中心，不會發生。但也有很多不負責任的單位，例如勞保每年都調 0.5% 的勞保費率，但是這些單位就是不給，他說你現在標多少就是多少，調整他不給。甚至於有一些單位多惡劣你知道嗎？他標單上跟你說現在要的是 176 個人，就要提供 176 人的勞健保、勞退、職災意外險、雇主責任險。結果跟你要 300 人，一下增加 100 多人，應該要給的都不給，這是國營事業單位的做法。你想，採購單位該給的費用你不給他，這些派遣公司不願賠錢，很多違法問題就產生了。

中油、中華電信都是這樣，我想把這些資料提供給謝秘書長。大家都規規矩矩，勞保費上升了 0.5%，為什麼公營事業單位政府發包，不能按實際需要調整所需經費。為什麼政府勞務採購勞保金額一直下降，為什麼派遣員工薪水每年度都在下降，這就是當今許多勞工團體反對派遣的原因，從我開始做派遣，從亞洲金融風暴一直到現在已經十年了，我發現就是這種現象，政府以及一些國營事業帶頭。我說它剝削勞工過分一點，但是事實上在執行的過程中就產生這些問題了。

另外，我是覺得既然要要建立社會安全網，派遣公司應該有專業，一定要懂得選才，如何選擇適合的人才去要派公司？你選到不好的人到公司，你的客戶就會跑掉了。

但是我們的勞基法修正案有關派遣規定，對派遣公司都沒有資格限制，既沒有資本額限制，也沒有專業人員限制。我一直和勞委會反映這件事，但是他們都不聽，都沒有限制。我就跟他舉一個例子，後來發生的桃園旺來派遣公司派遣員工去當強盜，做這項工作的是學生，派遣公司派人當強盜？派遣公司這個行業按照國際勞工組織第 181 號公約，私立就業服務機構應有私立就業服務機構的管理，那麼私立就業服務機構應該有資本額、保證金、也要

專業人才資格限制。但是勞委會不能接受這個建議，雖然現在勞基法設立派遣專章，但是問題會一堆，為什麼？一個派遣公司一個人有一萬塊錢就可以做派遣，那發生薪水很低的、剝削員工，或者如剛才說的我標到一個案件，我就不為勞工參加勞工保險，或要求派遣工去職業工會投保，那問題就產生了，為什麼呢？因為我增加了人你不給我，勞保每年提高 0.5% 費率，你都不給我，那怎麼辦呢？

所以我說要建立社會安全網，應該要從法去考慮，執行面也要求考慮。無論是國營單位，或是政府機關，如果承包廠商不照採購合約規定，就把他們列到黑名單去，以後他們就不能夠參加。勞委會所擬派遣法草案，真的太多問題，我只是舉簡單的兩個例子。如果沒有健全的勞動派遣制度，那我可以想像的，很多的企業因為缺乏勞動彈性，寧可外移。

職訓局代表—蕭宗慶博士

其實我看到這題目，覺得蠻惶恐的，與大家分享一些經驗。其實派遣法在十年前我曾經草擬過，當承辦人。當時有提到派遣人力仲介的管理，並作專法，與大家分享派遣法的立法經過。因為從來沒有一種派遣法在勞委會那麼多單位主辦過，曾經在職訓局主辦過，曾經在勞動條件處主辦過，曾經在綜合規劃處主辦過，目前是在勞資關係處主辦。其實勞委會也一直在思考，目前政策構想是把它放在勞基法勞動契約專章訂定。

其實曾經一度想過是不是制定勞動派遣法的專法，其實草案大體上都有了，包括派遣機構的管理和要派機構的管理，三方面關係的擬定，其實那時候都有一定的架構出來，甚至會要求對於被派遣的勞工，派遣公司要給他參與職業訓練的保障，與薪資工資的保障，其實都有訂定在裡面。

目前反對派遣其實有一個很重大的原因，就是他的不穩定性，影響對職涯的發展。但相對於企業在用人方面的彈性，他有正反兩面衝突存在。其實最近會引起派遣的問題，主要是奇美電子，剛好在金融海嘯突然一個不穩定性的環境下，追根究底是一個不良的派遣公司所導發出來的。因為他突然訂單取消後，公司就通知派遣公司明天請不用派人來了，因為我不負擔薪水。

相對上，仲介公司或派遣公司，沒有辦法去承擔這麼多人的薪水成本，因為要適用勞基法要付資遣費，那麼一般來說如果是劣質的派遣公司或是一人的派遣公司，當然他可能就逃了，一定沒辦法負擔這麼龐大的金額。即使繳交了 500 萬的投資資本，也無法承擔此部分。當然目前勞動派遣法是在研擬中，我只是就我以往的承辦經驗做一些分享。

談到今天的非典，其實非典包含了許多部分，包含了部分工時、定期契約、電傳勞動或是現在大家關注的派遣勞工之部分。從勞動派遣來看，派遣應該要立法保障勞工權益，後續像是民間團體的參與，今天提的社會安全網所涵蓋的範圍是很廣的。按照主計處的定義分為四大類別：社會保險(勞工保險、就業保險)、年金(勞保退休年金制度化、勞退的年金化、國

民年金)、福利服務、社會救助。

按主計處的統計，他的項目有 326 項，如果像是非典的權益保障，應該是遵從相關的法規，去做一些規範與權益的保障，再搭配就業安全機制。就業安全機制與職訓局比較相關的如職業訓練。

如果是是非典就業，會有非典就業就是有供需事實的存在，部分工時可能有些人有需求學生上課要打工，有這樣的需求，雇主也評估需要此時段性工作，彼此都有這樣的需求。至於說權益要如何保障，當然要有基本工資與時薪的保障，然後有勞保的保障與勞退。就是建構在基本權益保障的規範之下。

勞委會曾經提出勞動派遣法草案，勞動派遣就日本的形態有兩種：登錄型和常僱型。登錄型像人力仲介，目前國內約 90~100%都是做登錄型的人力派遣，就是以人力仲介的方式經營。因為人力仲介公司或人力銀行，不可能雇用那麼多人，隨時做調配。除非說有達到一定的規模，但是一般的人力仲介公司，通常是接到 CASE 趕快去找人派出去，依勞基法的規定去雇用，僱了再派出去。

今天如果要派單位沒有了使用派遣的需求，明天就不用派人，他一定是要維持它的彈性，否則為什麼不用正職呢？因為他的成本也不是說很低，就是因為派遣的彈性，不希望為了年資累積或是相關的問題負擔額外的成本。所以勞委會曾經思考過，人力仲介公司要經常僱用派遣勞工，不要有登錄型的存在，後來的政策發展就是這樣，我也是後來參加座談會才了解，確實公部門是最大的要派機構。

政府部門方面，勞委會曾經頒布人力派遣的權益保障的行政命令，追根究底還是要在立法上做處理。行政院亦曾發布行政指導，就是行政院所屬機關雇用勞動派遣應用需知。要用勞動派遣應該要有詳細規範，99 年 8 月份才發布，內容包括：勞動權益的保障，年資要累計等。

以往年資的累計是在同一事業單位，比如說職訓局在就服中心同時用這個人，後來派遣公司又雇用這個人，他的年資就要累計，因為可能不同公司得標。他有做一些權益上或勞務採購契約的範本都有訂定。其實在公部門的部分，有一些機構會雇用人力派遣，就業服務單位，不得不用。因為申請失業給付的人那麼多，已經排到外面去了，在整個就業安全機制就業服務或職業訓練都需要相當的人力。但是在人事行政局給的員額無法承載，行政機關經過評估只好走委外之路，用人力派遣。

公部門是採合理標處理，而且會去監督，因為要驗收，會去看薪水是否合理。所以在勞工權益薪水面是比較受到保障的。勞動派遣今天如果你是從事非典，不管是部分工時或者你是一般定期契約或是從事派遣，它有它的優缺點。

其實剛剛董事長也有提到，應該自己個人應該好好去發展自己的實力才好。不管是同學或是在說做非典或我未來職涯不在非典，可以去利用政府資源如職業訓練的補助，即使今天

雇主有辦理接受政府補助的在職訓練，因為我們補助 40-70%，一年約 95 萬。如果今天我屬於這家公司的派遣，假如公司讓我參加。但是一般的職業訓練，都會給一般正職人員。但是有時候也會開放給一些非典的員工去使用。

另外有些就是員工的自主學習，就是所謂說雖然公司比較狹隘或是短視，不給你在職訓練，因為他可能覺得短期的雇用，我不一定要為你投資，因為我還要負擔 60-30%的訓練成本，或許他不會去考量。但是好的公司仍然會作這樣的投資。

但是員工的自主學習，假如我今天是在職 55-65 歲的年齡有投保勞保，為被派遣的勞工，我利用自主學習，可以申請訓練補助 3 年五萬元。就是說我在三年內可以有五萬元訓練補助，就能好好利用政府的資源來自我提升。自己的實力是最重要的，做更好的生涯規劃，因為派遣只是過渡的，如果能提升專業技能或者是轉為正職，這部分應當是有幫助的。

如果我現在是定期契約勞工，到時候跳槽找份正式的工作薪水可能會比較好。如果現在連非典都還沒進入或是失業者在找工作，可以利用政府公部門的職前訓練，或是訓用合一，我可以充分利用政府的一些資源找到工作。第二個，在職者要提升自己的技能。

至於社會安全的部分，其實所謂的非典和典型，據我所知，像是勞保並沒有區分非典和典型，都是一般型態的就業。

所以比較相關的有第一是勞動法規定權益的保障，第二是就業安全的保障，再來就是要如何從社會安全網獲得協助。當然社會安全網在某些人的定義，會把公共服務擴大就業、短期就業的促進等措施都放進去，這些都只是過渡做法。最後，才是從社會安全網去提供保障。

中華民國產業總工會--謝秘書長創智

非典型就業其實是一種勞動彈性化的產物，是誰的勞動彈性？依照工會的角度來看就是政府與資方的勞動彈性。如果這個勞動彈性事實上，是讓我們這些受僱的勞工，彈性的選擇我的職業、彈性的選擇我幾點要上班、幾點要下班，彈性的選擇我的工作內容，非常的自由。如果是這樣的話，是屬於高專業技術勞動者的一種理想狀態。

可是台灣大部分的勞動者，可能沒辦法做到這樣。雖然我們要求每個勞工要提升人力素質，可是大部分勞動者可能還很難說這麼自主化的找一個他想要的工作、決定他的工作時間。這種勞動彈性我看相關的文獻資料，還有包括業界提出的需求，大概就是希望政府解除在勞動法令上的束縛。甚至乾脆連民國 73 年制訂實施的勞動基準法都廢掉，基本工資也不要，外勞自由引進，然後自由去雇用與解僱員工，也不要資遣費。所以如果我以狹隘的工會角度去看勞動彈性化，其實我覺得講白了就是要降低台灣目前勞動法令對勞工目前的保障水平，來換取資方比較低成本的使用人力。

第二個，台灣是否要走向這條路，人力的彈性化，這就取決於公平與效益這兩個平衡點

要抓在哪裡。你要要求讓企業以成本去考量，當然因為彈性，降低越多的成本，讓企業更有競爭力，獲利更多，勞動使用效率高。可是公平性就會遭受到很大的危害。非典型勞動彈性，對於勞動者就是一個很大的危害。

非典型基本上講起來就業不穩定，工作今天有明天不一定有。他的勞動條件基本上比政府法定條件差，他很少接受職業訓練，尤其是派遣，所以職業災害的發生比例很高。正職的勞工可以累積很多退休金，社會保險與年資會不斷地累計，所以他退休的時候有老年的所得來支撐。

可是當一個非典型勞動者，依社會保險制度，包括勞保都是用年資來累計。當他年資是中斷的，他很難在退休的時候擁有一筆很好的退休金讓他去退休。從這樣看起來，其實勞動彈性對非典型就業者危害確實很大。

所以基本上我們工會到目前為止站在反對派遣的立場，但是我要坦白講，擋也擋不住，即使有反對的聲浪，到最後勞動派遣仍將成為常態。我也要很誠實的講，因為台灣的工會其實目前力量是不強大，所以我要接下來講這一點就是，難道我們的勞動市場真的不夠彈性嗎？如果今天換作是以國外的世界銀行或是相關的競爭力論壇，從死的法條的規範去檢視台灣的勞動市場是否僵化？我也承認台灣是高度透過政府法令政策，去決定勞資關係、勞動條件的一個國家。所以我們台灣是屬於政府規範型的勞動市場。就是由政府訂定個別的勞動法令，把勞工保險、勞動條件都規定好。

可是如果你光從法條去看，我覺得這樣來論定台灣的勞動市場是僵化的，我覺得不合理。第一，台灣的執法不像國外這麼徹底，勞動基準法的項目你看有多少是真的被徹底執行？所以法令看起來僵化，實務上很彈性。第二個，台灣的產業結構跟國外不一樣。台灣是以中小企業為主，我們有高達九成以上的企業主，他的雇用人數都在 30 人以下，甚至在 4 人以下。使得雇主毋需為勞工投保勞保。

台灣是以中小型的企業為主，這種很小型的企業主，有多少勞雇之間的關係是靠法律來決定？很難。包括民族性，台灣的勞工進入 4 人以下的公司，你敢去主張勞動基準法的保障嗎？或者你有實力去主張嗎？你的背後有強大的工會在支撐你行使勞資爭議或者工會去抗爭嗎？也很難。台灣工會的組織，我告訴各位，30 人以上的企業，有組織工會的一百家裡面只有 3.3 家。然後 30 人以下，根本沒有工會。

以國外去看勞動彈性，像是很多學者都會舉北歐，說它們做得多好多好。各位不要忽略，歐洲國家有強大的工會為後盾，他可以跟資方、政府做三方的社會對話，去協商他們的勞動彈性要怎麼做？社會安全要怎麼做？台灣做不到。所以台灣如果片面的政府退位，交由勞資去協商勞動條件，讓它高度彈性化。其實他不是權力的下放，而是片面由資方來決定所有勞動條件。

為何當時要訂定勞動基準法？過去我們講民法契約自由，勞資雙方去訂定契約，就可以

決定一切勞動條件。但為維護勞動人權，重視勞動者的基本人權，才會有公法-具有強制力的勞動基準法出現。由國家制定最低的勞動基準，在基準以上由勞資雙方自由協商，基準水平以下就是違法。台灣要把這條勞動基準界線拿掉嗎？我覺得不宜。我們工會到現在對派遣的態度，還是認為要完全禁止，但是老實說做不到。但有幾個重點要去掌握住。

第一，我們堅持勞動派遣是補充性原則，不能像外勞搞到最後是替代性，替代掉很多正職勞工。只有在特定的種類，特定的狀況底下，才能去使用這種派遣。第二，在對派遣業者的管理，不能這麼鬆散，現在經濟部開放派遣業可以登記設立派遣公司，而且沒有資本額的限制，應予修正，對業者實施嚴格管理。再來派遣最被詬病的就是雇主責任，派遣公司與要派公司為共同雇主，連帶責任一定要加強。

最後就是對於派遣勞工的團結權行使，應該讓他有更大的空間。可是現在看來，法令的設計讓派遣勞工很不容易組織工會。很難透過團結權行使，去爭取他的條件。現在大家在講勞動彈性的時候，都會講說：「沒關係，我們應讓雇主有勞動彈性。」。但勞動彈性化會使得很多勞工失業。我們就用社會安全，把它支撐住。但是問題，台灣的社會安全跟北歐國家是不一樣的。台灣有這麼多的社會安全制度在嗎？或者是空有其名，沒有實質的內涵？

其實在劉兆玄當院長遭受金融海嘯的時候，他對社會安全網，行政院有個小組，當時我有參與一些，我知道他設置了很多社會安全網。社會安全網大家有很多不同的定義，不過劉院長他定的社會安全網範圍很廣，包括：就學安全、就業安全、社會福利的安全、治安的安全、防治自殺的安全，他的面向是非常廣。台灣的政府有沒有錢去做這麼多？你去看歐洲國家，他們的失業給付不會像台灣只有六個月，他有很多社會福利能夠撐住這些失業的勞工，台灣做得到嗎？我覺得做不到。

第一個，我們的財政收入是有問題的，現在國庫舉債那麼多，每人都希望從這塊大餅挖一點過來這裡。我們當然也希望挖過來，改善就業安全與社會安全網保障。可是環保也想挖、國防也想挖、教育也想挖，挖到最後中華民國的那塊財政大餅不夠。不只是不夠，政府對我們資本家開了許多節稅、減稅的大門。資本利得也不扣稅，然後受薪階級 75%以上必需申報個人所得稅。在這種稅制不公、財政大餅沒有做大的情況下，你怎麼去依賴政府，要用政府預算去支撐社會安全網？如果支撐不了就要回到社會保險的問題。剛剛我們勞保局的長官也提到，我跟各位講，現在在勞保局的業務裡面，就業保險跟勞工保險，扮演了很重要的社會安全網的功效，幾乎也是靠這兩個的最多，還有國民年金也是由勞保局辦理。

可是這個制度有沒有問題？還是有很多問題。像就業保險，在座有有很多年輕的朋友，初次謀職的待業期間，是各類別不同年齡層失業週期最長的。畢業後找不到工作的周期，可能比中高齡還慘。可是你失業有沒有人可以幫助你？也沒有。因為就業保險對初次謀職者，並沒有失業給付。你最少要參加就業保險一年，大學生畢業出社會，很多人短期內就是找不到工作，也沒參加就業保險。所以根本領不到失業給付，你在家一年、兩年也領不到。那麼

對於初次謀職的年輕朋友，或者走出校園這些人要怎麼辦？這是一個很大的問題。

失業給付目前是六個月，最多中高齡跟身心障礙者，可以領到九個月。可是平均週期算下來，勞動彈性化底下，受傷最深的中高齡，平均失業周期都比這個還高，可是九個月失業給付領完以後要怎麼辦？你要靠政府預算挹注他，那錢從哪裡來？

勞工保險，不要以為現在所有的勞工都可以保險，現在明顯的排除四人以下的小公司行號，是不用強制保險。那台灣四人以下的公司又這麼多，所以台灣有一大群的勞工朋友，在法令上其實沒有強制雇主幫他投保。根本沒有勞工保險，生老病死保障對他們來說太遙遠。除非他自願加保，或者一大群人跑到職業工會去加保。所以怎麼樣才能把四人以下，這些沒有被社會保險的勞工保險納進來這些人，你就要把它納入，不納入就會有很大的缺塊。

其實勞保的老年給付跟就業保險一樣，都跟年資有關，尤其老年給付。當你中斷你的工作，你不是過去傳統的典型雇用，長時的受雇於一個老闆，然後全時全職的雇用的話。你是部分工時，你是派遣，你可能今天有工作，明天沒工作。不只你的所得是不固定的，你到最後累積的勞保年資就會比較少。勞保老年給付的部分，就不足以支撐你。所以我說，在社會安全體系裡面，就保和勞保還有一些問題需要去解決。

就保和勞保這兩個保險，有沒有財務問題？有。我們現在如果說，寄望勞保去撐住勞工生老病死保障，或是寄望就保去撐住失業者。剛剛勞保局長官說，沒有典型、非典型的差別，大家可以參加勞保。大家也希望勞保能擔負社會安全保障，可是各位去看看勞保有沒有虧損？有。起碼我的解讀是有虧損，只是這個問題不會現在發生，不會明年發生，尤其勞保年金化以後。所以我們在勞動彈性底下，要冀望一個社會安全網撐住的時候，就要去檢討我們台灣的財政，或者是用保費收入的這種社會保險制度真的撐得住嗎？我的判斷是撐不住。因為政府的收入越來越少，舉債越來越多，社會保險的財務設計也有問題。

所以我們現在只是很單純的說，一個國家、北歐國家或其他國家怎麼實施勞動彈性化。我們要思考，台灣沒有強大的工會組織，沒有集體勞資關係。北歐國家包括丹麥，是事先勞資雙方會先對話，才去確定他要怎麼做勞動彈性跟建構社會安全。可是，台灣都沒有這個條件，因為沒有足夠三方來協商與力量均衡勞資政關係，也沒有足夠的政府財政，也沒有足夠的財務健全的社會保險，來撐住這個社會安全網，所以這是有很大的疑慮。

我最後的建議，勞動彈性化問題是勢必要面對。工會目前當然堅持不宜彈性化，資方的要求是趕快彈性化。那我們一直建議政府說：你可以給資方更多的簡政便民，提供更好的廠商設廠投資的好條件。但是不要把腦筋動到已經很可憐的人力資本這一塊，人力資源恐怕也不是佔企業整體支出的絕大部分，應該是很少。所以我建議廠商，台灣的產業結構要轉型，不能夠繼續依賴低毛利的代工的紅海策略。我們應該善用人力資本，去賺取更多知識經濟的智慧財，採取藍海策略。否則永遠勞資關在台灣，去鬥那種微微薄薄的企業獲利，怎麼去拼出台灣的未來？

在社會安全網沒有穩固的財務結構跟設計以前，貿然的去推動勞動彈性化，對台灣勞工是一場災難。當更多人落入貧窮、不安定就業的時候，其實少數的資方就算獲利，這個社會是不和諧的、是動亂的，是相對的剝削，對整體來講，都不是好處。

附錄三 政府非典型就業標案實例

（壹）教育部學產基金業務人力外包

一、本採購預計金額：8,442,370 元。

二、本採購決標方式為：以投標總價最低於底價者。

三、契約價金之給付

（一）契約價金結算方式：按月計酬法。

每月價金按實際履約工作人員薪資（含自付勞、健保）+加班費、差旅費（核實支付）+廠商管理費。廠商管理費內容應含勞保費、健保費、勞退準備金、稅捐、勞工安全、休假、退休、資遣、撫退、利潤等。

（二）廠商派遣人員之每人每月工作酬金支給基準，得比照「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」及「行政院暨所屬各級機關約僱人員僱用辦法」之「聘用人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」及「約僱人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」，並依本部 97 年 3 月 17 日台人(一)字第 0970023465 號函規定認定報酬之薪資，並依據進用人員之學歷、工作年資，在「工作酬金支給標準表」所訂各級年資計薪範圍內核計薪資（含員工應負擔之全民健康保險費及勞工保險費）：

表 1 廠商派遣人員工作酬金支給標準表（每薪點 117.6 元）

學歷 年資	專科		學士		碩士	
	薪點	薪資	薪點	薪資	薪點	薪資
第 10 級			424	49,862	472	55,507
第 9 級			408	47,980	456	53,625
第 8 級			392	46,099	440	51,744
第 7 級			376	44,217	424	49,862
第 6 級		32,928	360	42,336	408	47,980
第 5 級		32,769	344	40,454	392	46,099
第 4 級		30,888	328	38,572	376	44,217
第 3 級		29,007	312	36,691	360	42,336
第 2 級		27,126	296	34,809	344	40,454
第 1 級		25,245	280	32,928	328	38,572

上項學歷大學及碩士係為一般派遣人員及學歷專科為支援性派遣人員，工作酬金薪資支給標準表係為進用人員起薪標準參考。

- 四、廠商派遣人員曾於機關任職之年資，經機關評估服務成績優良者，其年資得予採計；至其於民間企業任職年資，其工作性質經機關評估與會計、土地業務相關者，機關得酌予採計其服務年資計薪，但最高以 3 年為限。
- 五、廠商派遣人員於機關任職期間，當配合公務人員納入績效考核，分別填具平時、年終考核表，經機關依據「教育部學產基金派遣人員績效評核作業要點」年終績效評核表核定，成績優良且具發展潛能者，經考評後，酌予依薪點晉(級)薪，以激勵負責人員。
- 六、廠商派遣人員為配合機關業務需要，於正常工作時間外之作業以加班計算。加班以小時為計算單位，餘數不足 1 小時者，不予列計；每人每日加班數最多不得超過 4 小時，假日不得超過 8 小時，每月合計不得超過 20 小時，逾 20 小時部分應經專案簽准後，得以報支加班費或補休方式辦理。其加班費比照公務機關支給。
- 七、廠商派遣人員當年 12 月 1 日仍在職者，其年終工作獎金比照公務人員年終工作獎金發放方式加發 1.5 個月（惟加發月數如有變動亦隨之變動，以政府公佈為準），由機關支付。但派遣人員於機關任職未滿一年者，以其任職月數比例計算核實支給，不滿一個月者，以一個月計算。其受聘前當年在機關服務（無間斷）之年資，得在不重領、不兼領原則下合併支給。
- 八、因機關之業務需要派遣出差者，其差旅費用依行政院所訂國內出差旅費報支要點規定支給，由廠商開具發票向機關請款(另加營業稅)後轉發派遣人員。
- 九、因機關之業務需要派遣短程公出者，其短程公出費用比照機關人員費用發放標準支給，由廠商開具發票向機關請款(另加營業稅)後轉發派遣人員。
- 十、廠商派遣人員比照機關人員發放體育活動費用標準支給每人 600 元，由廠商開具發票向機關請款(另加營業稅)。
- 十一、廠商派遣人員因進用或離職致工作未滿一個月時，以實際工作（含例假日）日數計算費用，每日之價款以每人每月工作酬金除以 30 日計算。
- 十二、廠商派遣人員依據本契約第十一條規定報請之慰勞假、事假、病假，廠商不得以任何理由，於應支給薪資中扣減款項。
- 十三、廠商應為派遣人員投保全民健康保險、勞工保險及提撥退休基金（派遣人員得在其每月薪資百分之六範圍內，自願另行提繳退休金），依據相關法規計算繳納，並將相關投保繳費證明文件於每月向機關請領契約價金時檢送機關備查。
- 十四、廠商依據本條工作酬金支給標準表，所核計派遣人員之薪資，加計管理費（含利

潤)。

十五、廠商依據本條工作酬金支給標準支付派遣人員薪資、年終工作獎金、加班費、差旅費、交通費等，不得加扣服務費、管理費或其他名目之費用，並應於本辦公室每月契約款進帳後 2 個工作天內撥付派遣人員，不得延宕。派遣人員之相關勞健保支付證明文件，應於每月向機關請領契約價金時檢送機關備查；未檢送機關備查者，機關得不予支付契約價金直至廠商改善為止。廠商無正當理由扣發或延發派遣人員薪資情節嚴重者，機關得提前終止契約。

十六、工作人員進用及遞補程序

- (一) 機關於工作前提出人力需求予廠商，內容應包括工作說明、人員專長、所需人數、工作時間等資料。
- (二) 廠商於接獲機關人力需求後，應於 10 日內提出派遣人員名冊及簡歷回覆機關。
- (三) 廠商推薦之人員，經機關測試合格後通知廠商，廠商派遣人員應於機關要求之時間內，向機關負責人員報到，並應遵守機關有關之規定，接受機關之督導。
- (四) 廠商派至機關工作人員因辭職或其他因素無法繼續工作時，廠商應於派遣人員離職前 15 日告知機關，並應於辭職生效日起 10 日天內遞補人員，依前款之規定至機關工作。
- (五) 廠商派遣人員係廠商之員工，與機關無任何僱傭、委任或其他直接之法律關係。派遣人員之勞動、安全、衛生、職業安全、勞動災害、勞工保險等勞動基準法有關法令所訂之雇主責任概由廠商負責辦理。工作人員處理業務致受傷、死亡、殘廢、疾病及使機關或其第三者任何其他損害時，均由廠商自行負責處理及賠償，與機關無關，並於派遣人員進用時辦理團體保險。
- (六) 廠商不得派遣機關長官之配偶及三親等以內血親、姻親，擔任機關之派遣勞工。
- (七) 廠商不得派遣機關各級主管之配偶及三親等以內血親、姻親，擔任機關之派遣勞工。
- (八) 廠商派遣人員係廠商之員工，於人員進用時，雙方應訂定工作契約，以資遵循。

十七、工作人員應具備資格條件

- (一) 中華民國國民、身心健康，素行良好，年齡不限，並須公立或經政府立案之大學以上學校畢業。但派遣人員屬延續派遣人員者，不受年齡及學歷之限制，所稱延續派遣人員係指派駐本機關內之派遣人員，前一年度已派駐本機關且年資未中斷，不論前後年度派遣人員所屬廠商為相同或不同者，皆屬之。
- (二) 廠商派遣人員須為全職人員。
- (三) 須具有電腦操作能力、熟悉 WINDOW 微軟應用軟體，且中文打字速度每分鐘四十字以上。

- (四) 配合業務需要，應具備地政、財經、會計、法律、資訊（GIS）等 1 項以上專業知識。

十八、工作項目

(一) 學產土地管理

1. 學產土地之清查、使用狀況之檢查。
2. 學產土地之出租審查。
3. 學產租金或使用補償金開徵收取。
4. 土地使用權同意書之審核。
5. 財產賦稅、工程受益費之繳納。
6. 地籍登記、重測、重劃、合併等產籍管理。
7. 財產管理帳卡之建立、異動。
8. 處分—有償無償撥用、畸零地處分或專案處分。
9. 學產租金或使用補償金積欠催收。
10. 排除學產土地占用。
11. 辦理房屋稅、地價稅、水電費等繳納
12. 其他有關事項。

(二) 學產土地開發

1. 閒置土地標租作業。
2. 委託經營契約擬訂、簽訂。
3. 土地改良利用計畫契約之執行及督導。
4. 信託對象之選簽訂契約。
5. 專案研究案分析報告等。
6. 企劃業務。
7. 都市更新
8. 其他相關事項。

(三) 學產資訊管理

1. 產籍系統維護。
2. 各項報表開發彙整。
3. GIS 建置作業。
4. 其他相關事項。

(四) 學產業務企畫宣導

1. 低收入助學金。
2. 急難慰問金。

3. 學生工讀服務補助。
4. 學校社團補助。
5. 縮短中小學城鄉數位落差。
6. 補助民間團體輔導高關懷
7. 特殊專長補助
8. 家庭遭遇困境學生工讀助學措施
9. 預決算編列。
10. 業務宣導、募款。
11. 其他相關事項。

(五) 學產文書、檔案業務

1. 文書資料彙整。
2. 檔案整理。
3. 開征資料整理。

十九、 工作規則

- (一) 廠商所派遣人員，其上班時間應配合機關之上班時間，每日工作以 8 小時為原則。為應機關業務需要時，廠商所派遣人員亦應配合機關需求。
- (二) 廠商派遣之工作人員，應確實依機關管理人員之需求，辦理本契約第九條及本契約其他相關條款所列事項。

二十、 工作人員管理

- (一) 廠商派遣人力至機關工作，依指定工作時間、地點接受管理人員之管理與指揮；如有不聽從機關管理人員之管理與指揮，或對於所應履約之工作有不適任之情形時，機關認為需要更換時得停止其工作，廠商不得拒絕，廠商並應自收到機關通知之日起 10 日內，另派人員接替。
- (二) 廠商所派遣之人員應先經機關測試合格後方得派遣，遞補時亦同。
- (三) 廠商派赴機關之工作人員因故請假時得互為職務代理人，或由廠商派遣人員事先通知廠商另指派職務代理人代理之。
- (四) 廠商派赴機關之工作人員因辭職或其他因素無法繼續工作時，應於 1 個月前告知進用機關，除辦妥業務交接手續，並經機關同意始可離職。
- (五) 廠商指派之工作人員應對機關所提供之軟、硬體設備，負善良管理人注意責任。如因可歸責於廠商之因素，致發生軟、硬體設備毀損時，廠商應負賠償之責任。

二十一、 請假規則

- (一) 勞工因有事故必須親自處理者，得請事假，一年內合計不得超過十四日。事假期間不給工資。

(二) 勞工因普通傷害、疾病或生理原因必須治療或休養者，得在下列規定範圍內請普通傷病假，請假連續二日（含）以上須附繳醫療證明。普通傷病假一年內未超過三十日部分，工資折半發給，其領有勞工保險普通傷病給付未達工資半數者，由雇主補足之。

1. 未住院者，一年內合計不得超過三十日。
2. 住院者，二年內合計不得超過一年。
3. 未住院傷病假與住院傷病假二年內合計不得超過一年。

(三) 其領有勞工保險普通傷病給付未達工資半數者，由雇主補足之派遣人員在本部連續服務滿一定期間者，每年應依下列規定給予特別休假：

1. 滿一年者，第二年起，每年給七日。
2. 滿三年者，第四年起，每年給十日。
3. 滿五年者，第六年起，每年給十四日。
4. 滿十年者，第十一年起，每一年加給一日，加至三十日為止。

初任人員於 2 月以後到職者，得按當月至年終之在職月數比例於次年 1 月起給予特別休假。比例計算後未滿半日者，以半日計；超過半日未滿 1 日者，以 1 日計。第 3 年 1 月起依本條第一項計算方式給予特別休假。但提前離職者回歸法令計算

(四) 應休假年度未休假者，不得折抵發放不休假加班費或其他給與，且不得保留至次年度補休。

(五) 派遣人員報請慰勞假、事假、病假日數逾本條所定日數者，按日扣減服務費，每日之價款以每人每月服務費除以 30 日計算。

(六) 派遣人員公傷病假、家庭照顧假、生理假、婚假、分娩假、陪產假、喪假等各種假別，均依勞動基準法等相關法令辦理。

員工請假應於事前填寫請假單敘明請假理由及日數，並獲核准後，方可離開工作場所；但遇有急病或緊急事故，得委託他人代辦請假手續。辦理請假手續時，主管得要求員工提出有關證明文件，

請婚假、喪假、特別休假每次至少以半日計，普通傷病假、事假均以 1 小時計，累計 8 小時為 1 日。

未辦請假手續而未到班或擅離職守，或假期已滿仍未銷假，請缺勤時間以曠職論。

二十二、履約期限

(一) 自中華民國 100 年 2 月 1 日起至中華民國 100 年 12 月 31 日止計 11 個月必要時機關得逕行通知廠商延長契約有效期間，但最多以 1 個月為限。

(二) 契約如需辦理變更，其履約標的項目或數量有增減時，履約期限得由雙方視實際

需要議定增減之。

二十三、履約管理

表 2 學產管理科僱用人力外包人員需求資格及敘薪標準說明

100 年度

類別	業務項目	資格條件	薪點月薪	人員契僱期間	所需人力
人力派遣	1. 學產土地之清查、使用狀況之勘查。 2. 學產土地之出租審查。 3. 學產租金或使用補償金開徵收取。 4. 土地使用權同意書之審核。 5. 財產賦稅、工程受益費之繳納。 6. 地籍登記、重測、重劃等。 7. 處分—有(無)償撥用、畸零地處分或專案處分。 8. 其他相關事項。	大學或研究所地政相關學系所畢業	280~472 (32,928 至 55,507 元)	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	5
人力派遣	1. 低收入戶助學金申請。 2. 暑期工讀。 3. 學校教育儲蓄戶作業。 4. 志願服務。 5. 補助民間團體輔導高關懷。 6. 特殊專長補助。 7. 急難慰問金。 8. 其他相關事項。	大學相關學系畢業	280~472 (32,928 至 55,507 元)	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	2
人力派遣	1. 學產房地管理法務法規制訂及修訂(正)、法令與法務之研究、改進處理 2. 其他相關事項。	大學法律學系所畢業	280~472 (32,928 至 55,507 元)	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	1
人力派遣	1. 排除學產土地占用、學產租金或使用補償金積欠催收。 2. 其他相關事項。	大學法律學系畢業	280~472 (32,928 至 55,507 元)	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	1

人力派遣	1. 各項資訊系統開發、維護。 2. 財產管理帳卡之建立、異動。 3. 學產房地統計報表彙整。 4. 債權稽催。 5. 現金投資。 6. 經費管控。 7. 其他相關事項。	大學或研究所資訊相關學系畢業	280~424 (32,928 至 49,862 元)	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	1
人力派遣	1. 學產房地管理作業系統整合、維護管理、產籍異動、租金開徵作業。 2. 學產基金獎補助系統開發。 3. 其他相關事項。	大學或研究所資訊相關學系畢業	280~472 (32,928 至 55,507 元)	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	1
人力派遣	1. 閒置土地標租作業。 2. 委託經營契約擬訂、簽訂。 3. 土地改良利用計畫契約之執行及督導。 4. 信託對象之選簽訂契約。 5. 專案研究案分析報告等。 6. 企劃業務。 7. 其他相關事項。	大學或研究所相關學系畢業	280~472 (32,928 至 55,507 元)	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	1
人力派遣	1. 學產房地都市更新計畫、大型開發專案開發執行、學產土地參與市地重劃、區段徵收。 2. 其他相關事項。	大學或研究所相關學系畢業	280~472 (32,928 至 55,507 元)	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	1
支援性派遣人員	1. 辦理縮短城鄉數位落差。 2. 辦理學產房地房屋稅、地價稅、水電費等繳納。 3. 家庭遭遇困境學生工讀助學措施。 4. 其他相關事項。	專科畢業或大學相關學系畢業	25,245 元至 32,928 元	100 年 2 月 1 日至 100 年 12 月 31 日 (11 個月)	1
	合計				14

(貳) 台灣中油股份有限公司油品行銷事業部加油站加油(含複合商店、洗車場) 勞務採購

一、工作地點

按**中油**公司所指定加油站。

二、承攬商須預先儲訓符合資格之勞務工作人員，當**中油**公司所屬各營業（儲運）處任一加油站須派員補充時，承攬商須於接獲**中油**公司通知（Email 或電話或傳真或公文書等方式）後3日內派員至該指定加油站。

三、承攬商應遵守政府相關法令規定僱用勞務工作人員後始得執行本契約。承攬商所提供之勞務工作人員須經**中油**公司站長面試合格後，再經職前訓練合格者始具試用資格，並開始起算薪資，試用期間1個月，試用期間或期滿，經**中油**公司考核不合格者或不能適任者，承攬商應於3日內更換符合所定資格之勞務工作人員。勞務工作人員上工1個月內，承攬商須先造冊附身分證影本及相關證明文件送**中油**公司備查（含勞、健（加）保資料（加保日期為上工第1天）、勞工退休金提撥資料及經行政院勞工委員會勞工體格及健康檢查指定醫療機構提供1年內合格之體格檢查表等）。

四、計酬

（一）工作時數：每月上班總時數最低連續3個月平均不得低於96小時，最高以182小時為原則，每工作7天至少排休1天。

（二）勞務工作人員基本時薪資、服務獎金及承攬商管理費：

1. 基本時薪資：每小時以110元計薪。

2. 服務獎金：每小時6元。在**中油**公司所屬各營業處自營加油站連續工作滿半年以上，工作表現優良當月經站長考核達85分以上者，當月每小時加發6元服務獎金。

3. 承攬商管理費：（每人每小時管理費用×實際上班工作時數）+ 勞保費 + 就業保險費 + 健保費 + 退休準備金。（勞健保及退休準備金前3個月以最低投保金額計算投保金額，第4個月以後依前3個月平均薪資金額調整，管理人數依照實際發生狀況及工作說明書規定由本公司按實計算。）

五、加發及津貼

（一）大夜班津貼：承攬商派任在三班制加油站之大夜班之勞務工作人員（22：00~翌日7：00工作），上班日依當日上班時數加發每小時25元。

（二）勞務帶班助理站長加給（加油站無正工當班者）：

凡擔任勞務帶班助理站長者，上班日依當日上班時數加發每小時16元。（勞務工作人員執行勞務帶班助理站長者需檢附1. 有機溶劑作業主管證照2. 急救人員證照3. 丙種勞工安全衛生業務主管等三種證照方具資格（需勞委會或其授權合格代訓機構核發）。）

（三）農曆春節（除夕、初一、初二）、元旦、中秋節或遇颱風、天災因素等特殊情況加發：農曆春節（除夕、初一、初二）、元旦、中秋節或遇颱風、天災因素等特殊

情況，且經縣市政府宣佈停止上班，勞務工作人員出勤時，每人依當日上班時數每小時加發基本薪資時薪1倍。

(四) 以上各種加發及津貼，依照實際發生狀況及工作說明書規定由**中油**公司按實支付。

六、承攬商請款（工作人員薪資與管理費分開分月請款）：

(一) 勞務工作人員薪資：

1. 承攬商依各加油站之勞務工作人員個人出勤記錄表等相關表格計算上個月之工作時數及薪資明細，並於每月15日前先自行核付至勞務工作人員薪資帳戶，並檢附銀行或郵局轉帳單及明細表交由**中油**公司審核（含會計部門之審核無誤）後，再通知承攬商開立發票（發票上須註明契約名稱、字號、起迄日期及給付款項），**中油**公司須於承攬商開立發票後7日內（以承攬商發票日為基準）以電匯方式匯入承攬商指定之帳戶，匯費由承攬商負擔支付，除本項及承攬商管理費之外，**中油**公司對承攬商不再負擔任何費用。

2. 勞務工作人員每日上班，站長應檢查上、下班時間並計算工時，並確實在「驗收人」欄內簽名，作為承攬商向本公司請領勞務薪資及管理費之依據。

(二) 承攬商管理費：承攬商應先填列承攬商每月可請領上月管理費用明細表，並檢附相關憑證影本，若有提高勞保、健保或提撥勞工退休金，其超出部分應由承攬商自行負責，管理費由**中油**公司審核（含會計部門之審核無誤）後，再通知承攬商開立發票（發票上須註明契約名稱、字號、起迄日期及給付款項），**中油**公司於承攬商開立發票後7日內（以承攬商發票日為基準）以電匯方式匯入承攬商指定之帳戶，匯費由承攬商負擔支付，除本項及勞務工作人員薪資之外，**中油**公司對承攬商不再負擔任何費用。

(三) 本契約執行最後1個月，**中油**公司仍將核對上述資料無誤後，再退還承攬商履約保證金。

七、勞務工作人員因工作而發生意外傷害時，由承攬商負完全賠償責任，若本公司因而遭受任何損害或損失時，承攬商應負責賠償。

八、承攬商應督促其工作人員確實完成本公司所指定之勞務工作，若因其故意、過失行為造成本公司任何損失或損害時，承攬商及其工作人員應連帶負一切賠償責任。

九、責任及保險

(一) 僱主意外責任險：保險費用已涵蓋於發包總價內，廠商自行由管理費支出，不得要求加價。承攬商須於勞務工作人員上工 1 個月內（加保日期為上工第 1 日內）將投保資料（保險單正本及收據副本）送**中油**公司保存備查。**被保險人為**

台灣中油股份有限公司油品行銷事業部_____營業處及勞務承攬商，保險單須加批「未經台灣中油公司同意之保險契約變更、終止、解除無效」，另有關保險條件及內容等，則依契約規定辦理。

- (二) 已領勞保給付者需加職業災害險等費用：保險費用已涵蓋於發包總價內，廠商自行由管理費支出，不得要求加價。
- (三) 勞務工作人員之工作安全、僱用、健保、勞保、就業保險、退休金準備（勞退基金提撥 6%）、撫卹、薪資、休假、福利等事項，承攬商均應依勞工法令暨其他相關法令規定及本工作說明書相關規定條文辦理，概與中油公司無涉。勞務工作人員不得要求本公司給付任何費用。
- (四) 承攬商應遵照「勞動基準法」、「勞工安全衛生法」及其施行細則等相關法規，並為其工作人員辦理必要之訓練。勞務工作人員如發生保險、職業災害補償或因作業造成第三人事故責任糾紛等，概由承攬商負完全責任，與中油公司無涉，若中油公司因而遭受任何損害或損失時，承攬商應負賠償責任。
- (五) 承攬商及其工作人員除應遵守勞工安全衛生法令規定外，並應遵照中油公司所訂安全衛生手冊作業。
- (六) 加油站營業收入應按當日（班）3S 系統結帳，每日（班）營業款應按規定繳交代收銀行，如有短少，應由勞務工作人員（或承攬商帶班工作人員）負責賠償，並由承攬商負連帶賠償責任。
- (七) 勞務工作人員須按中油公司規定之『加油站油灌車卸收油作業程序』操作，如有卸錯油料或油槽滿溢所造成之損失，應由勞務工作人員負責賠償並由承攬商負連帶賠償責任。
- (八) 油料如有損耗，經查明原因，如有涉及勞務工作人員之責任且無中油公司認可之正當理由，應由勞務工作人員負責賠償並由承攬商負連帶賠償責任。
- (九) 中油公司加油站財產及設備交由勞務工作人員操作管理時，勞務工作人員應善盡保管維護之責任，不得擅自變更，並應隨時保持可用狀態，如因未按規定操作致設備毀壞、或油料損失、或造成公害時，承攬商應負完全賠償責任，如發生職業災害或損及第三人權益時，概由承攬商負責，與中油公司無涉。
- (十) 如遇颱風、天災等特殊情形，經當地縣市政府宣佈加油站所在地不上班時，中油公司若因業務需要，仍得通知承攬商（或勞務工作人員）派員出勤。

十、承攬商應配合中油公司之實際需要，採輪班作業方式安排工作人員出勤，工作時間不得違反政府相關法令，各項津貼均已併入工作人員薪資及契約管理費內，承攬商應自行調整輪派人力，與中油公司無涉。

十一、中油公司工作人員隨時發現不能適合加油站工作者或因態度惡劣、工作能力不足、怠忽工作或不依中油公司（或中油公司工作人員）指示者，中油公司（或中油公司工作人員）得要求承攬商及時更換適當工作人員，承攬商須按中油公司指示（通知）於3日內立即調換符合資格之適合工作人員。

十二、承攬商對所屬員工之一切行為應負全責，並約束所屬員工遵守秩序，嚴守規矩，不得滋生事端，收存違禁品及收容閒雜人等，如涉有刑事責任時，移送法辦，且中油公司（或中油公司工作人員）得要求承攬商及時更換適合工作人員，承攬商須按中油公司（或中油公司工作人員）指示(通知)於3日內立即調換符合資格之適合工作人員。

十三、罰則

（一）本公司（或本公司工作人員）得就勞務工作人員之勞務執行情形依「加油站勞務工作人員工作考核表」（如附件八），進行定期或不定期查核，考核表成績不及 70 分者，通知承攬商更換人員，並不得派駐本公司加油站服務。

（二）勞務工作人員因客訴（如服務不佳、影響業務及公司形象等），經本公司查證屬實者，且經所屬營業處（或零售中心）認定情節重大者（依客服中心客訴案件督導單位之懲處在申誡 1 次以上者為憑），本公司將以書面通知承攬商每次扣罰承攬商違約金新台幣 500 元整，（若連續 3 個月內同一人再發生客訴案件時，本公司得通知承攬商更換工作人員）。

（三）勞務工作人員未經報備擅離職守者，不得派駐本公司加油站服務，並按次扣罰承攬商違約金新台幣 1,000 元整。

（四）勞務工作人員應依本公司加油站之工作時間或排班表出勤，如有遲到、早退於 10 分鐘以上者，每次扣罰勞務工作人員新台幣 200 元整；遲到早退超過 20 分鐘以上者，每次扣罰新台幣 400 元整；超過 30 分鐘以上者，扣罰 1 日工資；因個人因素無法到班者承攬商應派人代班，未派人代班者每次扣罰承攬商新台幣 1,000 元。

（五）承攬商帶班助理站長應依規定營業時間開門營業，未依規定者，得要求承攬商予以解雇，且每次扣罰承攬商新台幣 2,000 元。

（六）承攬商違反本工作說明書第三條、第五條、第八條、第十一條、第十二條、第十七條第一、二、三、十項、第十九條、第二十條規定，每逾 1 日（次），扣罰承攬商新台幣 1,000 元整，得按日連續罰款至派員補充、更換及加保日以及改善為止。

（七）為保有本公司加油站勞務工作人員之服務水準，承攬商每月發給工作人

員之薪資應按第六條及第七條按實發放，承攬商如有短發薪資之情事（如違反第六、七條規定），第 1 次罰款新台幣 60,000 元，第 2 次罰款新台幣 100,000 元（於每月承攬商請領契約薪資費中扣除），達 3 次則以重大違約論，本公司得逕行終止本契約並沒收履約保證金，並按政府採購法規定辦理。

（八）承攬商違反本工作說明書第八條及第九條規定，未於每月 15 日前將薪資發放給勞務工作人員或匯入帳戶，經勞務工作人員檢舉並經查證屬實者，按日扣罰承攬商每人 1,000 元，且得連續處罰至改善為止。

（九）勞務工作人員執行勞務如違反統一發票使用辦法或其他相關法令規定，經稅捐單位或其他相關主管機關查獲者，承攬商除應配合本公司處理相關事宜外，並應賠償本公司所有損失。

（十）承攬商不得以變相方式，要求勞務工作人員另繳費用或扣款。承攬商違反本規定經查屬實者，按其要求變相繳交費用或扣款之 10 倍扣罰，作為懲罰性違約金，並自應付予承攬商之契約費用或履約保證金中扣抵。

表3

中油公司油品行銷事業部○○營業處加油站勞務工作人員資格條件一覽表

	加油服務員、複合商店營業員	洗車場及其他勞務人員
資格條件	國中以上畢業且具基本電腦常識及操作能力，年齡在 18 足歲以上、65 歲以下，無不良記錄，且具服務熱忱、操守良好者。	年齡在 18 足歲以上、65 歲以下，無不良記錄者。
	承攬商所提供之勞務工作人員，需身體健康足以勝任工作者，且須經行政院勞工委員會勞工體格及健康檢查指定醫療機構 1 年內體檢合格者。前項體檢費用按得標時員額人數計算由廠商負擔，遞補人員之體檢費用亦由廠商負擔。	

（參）國防部軍備局中科院100-101年派遣人力勞務案

一、工作內容及每月最低實領金額

詳細之工作內容及應領之每月最低實領金額(派遣勞工薪資)詳如附件一，乙方同意支付其派遣勞工於甲方授權代理人之薪資，不得低於本項附件一約定之最低實領金額(乙方派遣之勞工，以下簡稱乙方派遣勞工)。

二、人力需求及要求條件

以甲方授權代理人正式提出需求為準詳如附件一、附表八。於收獲甲方授權代理人提出之各別契約訂購單(附表八)後3日內確認簽署回覆(逾期未回覆者視同確認該訂購單需求)，並於回覆後10個工作天內提供參與本契約派遣勞工名冊、履歷表，內容包括姓名、出生年月日、身分證正反面影本、戶籍地址、性別、學歷、經歷及工作類別、薪資等相關資料，以利甲方授權代理人進行資格審查(每一工作職稱送審人員不得重覆，須檢附切結書)；前述人員復經用人單位依所需條件鑑測合格，查驗相關正本證明文件並簽署必要之切結書後始能派往甲方授權代理人工作。

三、付款辦法

(一) 計價方式

1. {【(派遣勞工薪資×倍數率1)+(派遣勞工薪資+延時工作費)×倍數率2】+延時工作費+差旅交通費+差旅住宿費}×1.05
2. 派遣勞工薪資詳如附件一薪資表。
3. 倍數率以選派派遣勞工一人計算基準如下：
 - (1) 派遣勞工薪資 100.00%固定
 - (2) 勞保(普通事故保險) 5.25%固定(投保金額*7.5%*70%=5.25%)
 - (3) 健保 5.2734%固定(投保金額*5.17%*60%*1.7=5.2734%)
 - (4) 職災 0.06%固定
 - (5) 工資墊償基金 0.025%固定
 - (6) 退休金 6.0%固定
- ※ (7) 管銷費 _____%(例如 3.213%、4.216%報價最高取至小數點第 2 位 3.21%、4.21%，小數點第 3 位以後數字採無條件捨去法)(管銷費：包含廠商之利潤、派遣勞工招募成本、一般安全衛生訓練成本、薪資代墊、履約保證金、派駐專職管理人員薪資(依派遣勞工比例每 100 人，需派駐專職管理人員一人，未滿 100 人以 100 人計；如派遣勞工人數未達 30(含)人，則不需派駐專職管理人員)、各項辦公設備等一切可能產生之成本在內)※『另甲方授權代理人同意依勞基法及相關法令規定核予乙方派遣勞工之法定假況如：婚假、喪假、產假、陪產假、特休假、公傷假、普通病假【30 日內價款折半】、公假【教、點召】），不扣契約價金。』
- (8) 倍數率 1：(第 1 項+第 3 項+第 7 項之總和百分比) _____%
- (9) 倍數率 2：(第 2+4+5+6 項之總和百分比) 11.335%
4. 甲方授權代理人依據契約訂定之金額支付乙方，有關乙方派遣勞工上下班交通費或其他費用等，概由乙方自行負責。
5. 甲方授權代理人實際支付金額，依派遣勞工實際工作薪資、延長工時(加班)、差旅費等薪給外給予等費用檢據按月核撥乙方。請領薪資、加班費、差旅費、管銷費等費用，經核定後加計營業稅，費用分析表如附表一。
6. 每月支付金額，除另有約定外，應扣除乙方派遣勞工未到工日數或時數之薪資。個員每日價金，以該員每月最低實領金額除以 30(不分大、小月)計算；個員每小時價金以該員每月最低實領金額除以 240(不分大、小月)計算。

7. 乙方應依全民健康保險投保金額分級表、勞工保險普通事故保險費及就業保險保險費合計之被保險人與投保單位分擔金額表，據實為乙方派遣勞工辦理投保。

(二) 付款方式

1. 乙方須於每月開始5個工作天內給付上個月薪資予派遣勞工。最後一個月薪資，應於該月月底給付予派遣勞工。
2. 甲方授權代理人於完成驗收合格後，應填具結算驗收證明書併相關文件，辦理結案作業，另於結案奉核後，應併乙方檢具之統一發票送會主計辦理結報付款。各期付款作業甲方授權代理人應於乙方檢具統一發票辦理請款後，於請款當月月底前一次支付上月款項（12月份應於次年度1月底前付清）。
3. 乙方派遣勞工應配合甲方授權代理人工作需要加班及國內差旅。乙方派遣勞工應填具加班及差旅申請單，經乙方派駐管理人核准後執行，必須在有單位正職人員督導下加班，若因任務需要在工作8小時外延長工作者，經用人單位主管核定及當事人同意，一日不得超過4小時，總加班時數每月不得超過46小時。
4. 因天災、事變或突發事件，派遣人員必須於正常工作時間以外工作者，本院得依實際需要延長前述所規定之工作時間，並於延長開始後廿四小時內，請外包廠商報當地縣市政府核備，事後補給派遣人員自工作終止後至再工作前至少十二小時之休息。
5. 派遣勞工加班得由甲方授權代理人依法核給加班費或採補休假方式(當日不扣個員每日價金)擇一為之，加班費計算方式為(該員每月單價除以240)×(加班時數)×(倍率)。各時段倍率分別為：星期一至星期五加班前2小時×1.33倍，後2小時×1.66倍；補休計算方式為2小時(含)以內者，每小時補休1小時30分，2小時(不含)以上4小時(含)以內者，每小時補休2小時。星期六、星期日及國定假日加班，不得超過12小時(前8小時×1倍，後2小時×1.33倍，再後2小時×1.66倍)。若星期六、星期日同時加班，至少1天須實施補休。

四、技能鑑測合格規定及標準

- (一) 乙方應於契約簽署(收到契約訂購單)後 10 個工作天內，提供符合契約訂購單各需求項目派遣勞工人數各 1.5 倍之人員(經計算未滿 1 人部份以 1 人計，如得標商為 2 家(含)以上，則每家得標商各自提供符合契約訂購單各需求項目派遣勞工人數各 1 倍之人員即可)名冊及學(經)歷或證照等所需之相關資料(男性應為役畢或免役證明)予甲方授權代理人進行資格審查及相關鑑測，若於期限內所提供各需求項目派遣勞工人數不足，[依罰則第十二條違約計罰](#)。不足人數應於接獲甲方授權代理人通知後 5 個工作天內補足，補正作業以 1 次為限(若經甲方授權代理人同意者，不在此限)，未補足者，[亦依罰則第十二條違約計罰](#)。甲方授權代理人於前述期限

屆滿後即進行資格審查作業，乙方提供不足之人數，均無需再補提送資料審查。

(二) 乙方對於其遴選之派遣勞工未通過甲方授權代理人資格審查者視同違約，依罰則第十二條違約計罰，並應於接獲甲方授權代理人通知後，10 個工作天內另行遴選合格之派遣勞工供甲方授權代理人審查，前述補正作業以 1 次為限(若經甲方授權代理人同意者，不在此限)；經補正作業後仍未補足者，亦依罰則第十二條違約計罰。甲方授權代理人於前述期限屆滿後即就審查合格人員進行鑑測作業。乙方派遣勞工同一人僅能提報該次訂購單之某一需求項目，如經資格審查發現同一人同時提報該次訂購單二個(含)以上需求項目之人選，或為該次訂購單不同廠商所提報之人選，則此人視為不合格人選，上述情形依罰則第十二條違約計罰，如非屬可歸責於廠商之原因者，不予違約計罰。

(三) 乙方提供之派遣勞工經甲方授權代理人資審合格並經通知參加鑑測但未參加鑑測者，依罰則第十二條違約計罰。

(四) 乙方(包括得標廠商為二家以上)提供派遣勞工經鑑測合格人員經甲方授權代理人依所有參加鑑測人員成績之總排序通知報到，未於期限內報到上班者視同違約，依罰則第十二條違約計罰。另甲方授權代理人得依前開鑑測作業合格成績之排序，依序通知遞補報到。

(五) 各需求項目倘鑑測無法錄取足額需求之派遣勞工乙方需於接獲甲方授權代理人通知後 10 個工作天內，再次提供各項缺額人數 1.5 倍之派遣勞工資料(如得標商為 2 家(含)以上，則每家得標商各自提供符合契約訂購單各需求項目缺項人數各 1 倍之人員即可)，俾供續行依約辦理資審及鑑測(前次鑑測不合格人員不得再參加原應徵項目之鑑測)。前開作業(資審暨鑑測)之舉行以 3 次為限。若 3 次仍未能獲致各需求項目之需求人數，不足額依罰則第十二條計罰。甲方授權代理人得辦理該訂購單不足額需求項目之部份解除或部份終止該次訂購單，或得續辦鑑測。(不足額部份仍依罰則第十二條計罰)

五、乙方派遣人員管理

乙方應使其人員遵守甲方授權代理人管理規定，包括但不限於本條下列各項及本契約其他條款規定：

(一) 工作週報

乙方派遣勞工必須按甲方授權代理人規定之格式撰寫「工作週報」，週報內容必須將個人工作項目、工作進度、現況、問題及意見等扼要敘述，並將工作週報交甲方授權代理人審核。

(二) 工作須知

1. 一般守則

乙方派遣勞工應切結遵守營區內一切交通管制及規定，違者按甲方授權代理人「防範車禍實施作業規定」懲處(速限每小時30公里，乘騎機車應戴安全帽)。

2. 請假規定：為降低乙方派遣勞工流動率及促使甲方授權代理人業務推動順遂，同意乙方除應按法令履行本契約外，並應按勞動基準法、兩性平等工作法、全民健康保險法等核給乙方派遣勞工法定假別【如婚假、喪假、產假、陪產假、特休假、公傷假、普通病假（30日內價款折半）、公假（教、點召）等】請假天(時)數，甲方授權代理人於支付貨款內不予扣除價金。

(1) 乙方派遣勞工請假，應於前 1 日填具外包公司人員請假報告單經乙方派駐管理人核准後向甲方授權代理人請假，並於請假日起 2 日內出具乙方之請假證明。逾時未出具證明者，該請假日以曠職論。

(2) 乙方派遣勞工請假，甲方授權代理人應依約扣除契約價款(屬法定假別者不予扣款)；連續請假天數若需超過 3 個工作天時，請假者需於前一週，以不影響甲方授權代理人任務執行前題，經乙方派駐管理人核准後向甲方授權代理人請假；如連續請假 5 個工作天(含)以上者，甲方授權代理人得視實際需要請求乙方派遣合格工作人員替補，以接替請假派遣勞工之工作。乙方如未派合格派遣勞工接替，概以違約計罰，且前述無人接替之請假天數應於契約價金內扣除，乙方派遣勞工年度個人累計請假超過 14 天者，經甲方授權代理人評估影響工作遂行，得要求乙方於 10 個工作天內更換派遣勞工，另派合格派遣勞工(經甲方授權代理人鑑測合格)繼續履約。如肇致缺員時，其工作天數應於支付價金內扣除，並加計違約罰款。

(3) 乙方派遣勞工若請病假，應提具就診證明或診斷書，經乙方派駐管理人核准後向甲方授權代理人請假。請假天(時)數甲方授權代理人依法於應支付契約價款內扣除(薪資 1/2)，病假時數不足 4 小時以 4 小時計。證明得於事後兩日補交，無檢附證明，視同事假處理。

(4) 乙方派遣勞工若請事假，應提具證明或理由，經乙方派駐管理人核准後向甲方授權代理人請假。請假天(時)數應於支付價金內扣除，事假時數不足 4 小時以 4 小時計。

(5) 實施延時加班補休者，補休時數不足 1 小時以 1 小時計，應於 6 個月內補休完畢，未於限期內補休完畢者，視同棄權。

3. 乙方必須派駐專職管理人員(依派遣勞工比例每 100 人，需派駐專職管理人員一人，未滿 100 人以 100 人計，如派遣勞工人數未達 30(含)人，則不需派駐專職管理人員)於甲方授權代理人廠區負責派遣勞工之督導、管理、考核及一般行政事務

等工作，派駐地點由甲方授權代理人指定並接受甲方授權代理人管理考核，如乙方所選派專職管理人員有不適任情形，甲方授權代理人得請求乙方另行派任。

六、罰則

(一)乙方若未依甲方授權代理人所定期限(10 工作天)且未事前徵得甲方授權代理人書面同意展延，致逾限提供派遣勞工名冊及履歷等相關資料予甲方授權代理人，每缺 1 人，其違約金額以 500 元計罰。前述不足人數未於接獲甲方授權代理人再通知後 5 個工作天內補足者，每缺 1 人，其違約金額以 1000 元計罰。甲方並得拒絕乙方補提名冊。

(二)乙方對於遴選之派遣勞工，未能通過甲方授權代理人資格審查者，其違約金額以資格審查不合格人數計罰，每人計罰 500 元，經通知後 10 個工作天補正仍未補正，或補正後資格審查不合格者，每人計罰 1,000 元。

(三)乙方提供派遣勞工經甲方授權代理人資審合格後但未參加鑑測者，其違約金額以所缺未到測人員，每人以 1,000 元計罰。

(四)乙方提供之派遣勞工經鑑測合格人員經甲方授權代理人通知報到，未於期限內報到上班者，其違約金額每人以 1,500 元計罰。

(五)乙方如有本條第一項第一~四款情形者(且依約定應補正而未補正)視為乙方未依約提供或滿足所需項目人力。

(六)甲方授權代理人舉行鑑測，若經 3 次鑑測未獲得各需求項目之需求人數，不足額部份，乙方應支付甲方違約金，以各該需求項目不足額人數，每人以 1,500 元計罰。

但如為並列得標商，則依各得標商提供合格人數之比例計罰。

如某一需求項目之需求人數為 10 人，有三家並列得標商(甲、乙、丙)經 3 次鑑測後分別提供 3 人、2 人及 1 人，經計算尚不足 4 人，總計罰金額為：1,500 元*4 人=6,000 元。則

甲得標商計罰金額為：

$$\frac{10-3}{(10-3)+(10-2)+(10-1)} * \underline{6,000} \text{ 元} = \underline{1,750} \text{ 元}$$

乙得標商計罰金額為：

$$\frac{10-2}{(10-3)+(10-2)+(10-1)} * \underline{6,000} \text{ 元} = \underline{2,000} \text{ 元}$$

丙得標商計罰金額為：

$$\frac{10-1}{(10-3)+(10-2)+(10-1)} * \underline{6,000} = \underline{2,250} \text{ 元}$$

(10-3)+(10-2)+(10-1)

(七) 契約履約期間，乙方因故須更換派遣勞工，未依限完成人員替補(或更換)或乙方派遣勞工無故曠職者，應支付甲方授權代理人違約金，其金額以「人天次」為計算單位，並按日連續計罰，依應到工作人員之每月最低實領金額之 5%計算。

(八) 契約履約期間，若乙方派遣勞工未能依甲方授權代理人要求加班及差旅，乙方應支付甲方授權代理人違約金，其金額以「人天次」為計算單位，並按日連續計算，每次以該派遣勞工每月最低實領金額之 5%計算。

(九) 乙方派遣勞工如經參加資安等相關講習訓練後，仍違反甲方授權代理人資訊安全、門禁、工安環保等規定，乙方應支付甲方授權代理人違約金，其金額以「人次」為計算單位，每次以該派遣勞工每月最低實領金額之 10%計算。

(十) 不能按期撥付薪資予派遣勞工時，每逾期 1 日，依契約訂購單計罰乙方該月總管銷費金額之 5%計算違約金。

(肆) 檔案管理局99年至101年事務性工作承攬服務採購案

一、 本案採購金額為：新臺幣 5,145,308 元。(本次採購案預算金額為新臺幣 1,513,326 元及保留後續 2 年(100 年及 101 年)擴充採購金額新臺幣 3,631,982 元；後續擴充如履約項目與原契約相同者，後續擴充之單價得比照原契約單價)

二、契約價金：

(一) 結算方式：採總包價法，契約價金計新臺幣____元整(含稅費)。但屬人力派遣薪資部分等有覈實支付之約定者，於不超過該項目之價金分配範圍內支付。

(二) 付款條件：

1. 乙方應於每月 5 日前結算上月派遣人員實際至甲方工作之出勤情形，如有惰勤(曠職、遲到、早退)或請假且乙方未派代理人時，依每人每月工資扣除乙方應提繳之勞工保險費及全民健保費後，除以 240 小時為單價小時基準，按請假、曠職、遲到、早退之時數扣除。請假、曠職、遲到及早退均以小時為單位，未滿一小時以一小時計。再檢附下列資料向甲方申請每月價金(勞、健保投保額、就業保險及職業災害保險投保額、工資墊償基金及勞工退休金之繳納、提撥等，均應符合法令規定)：1. 請款明細表(詳列匯款金融機構、帳號)。2. 統一發票或收據。3. 派遣人員上下班打卡或簽到退相關證明資料。4. 派遣人員上一個月具領其薪資等相關證明文件。5. 乙方上月依本契約繳納、提撥之勞保、健保、就業保險、職業災害保險、工資墊償基金及勞工退休金證明。

2. 前款資料經甲方驗收無誤，並扣除乙方應支付之損害賠償後，甲方應覈實支付乙方上月價金。

3. 乙方派遣人員之年終獎金，於請領 99 年 12 月獎金時一併依規定檢附在職年資及發給證明文件向甲方申請。

三、勞工權益保障：

- (一) 乙方對其派至甲方提供勞務之受僱勞工，應訂立書面勞動契約，並即將該契約影本送甲方備查。但乙方為合作社，派至甲方提供勞務之勞工為其社員者，不在此限。
- (二) 乙方對其派至甲方提供勞務之受僱勞工，應依法給付工資，依法投保勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞工退休金，並依規定繳納前述保險之保險費及提繳勞工退休金。
- (三) 乙方應於簽約後 15 日內，檢具派至甲方提供勞務之受僱勞工名冊（包括勞工姓名、出生年月日、身分證字號及住址）、勞工保險被保險人保險卡影本及切結書（具結已依法為其受僱勞工投保勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞工退休金，並依規定繳納前述保險之保險費及提繳勞工退休金）送甲方備查。
- (四) 甲方發現乙方未依法為其派至甲方提供勞務之受僱勞工，投保勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞工退休金者，應限期改正，其未改正者，通知目的事業主管機關依法處理。

非典型就業之衡平機制-社會安全網之研究/林大鈞

副教授計畫主持. —初版. —台北市：行政院經濟建設委員會，民 100

面：表，公分

編號：(100)051.806

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：財團法人開南大學

就業

542.77

非典型就業之衡平機制-社會安全網之研究

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：財團法人開南大學

出版機關：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 100 年 12 月

版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(100)051.806 (平裝)