

編號：(96)038.803

勞動市場彈性與安全之研究

行政院經濟建設委員會

民國 96 年 7 月

編號：(96)038.803

勞動市場彈性與安全之研究

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託機關：財團法人台北市知識經濟與管理研究院

教育基金會

計畫主持人：李誠

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 96 年 7 月

摘要

過去 20 年，美國的經濟與勞動市場的表現遠比歐大陸國家為亮麗。兩地的差別引起學者及國際機構的研究興趣。經研究，學者把美國的成功歸功於他們的彈性勞動市場，歐大陸的失敗歸咎於他們僵化的勞動市場。隨後，各國競相追求勞動市場的鬆綁，但是美國經驗又顯示彈性勞動市場的推行會引起所得分配惡化、員工就業的不穩等負面效果。而歐大陸的德、法等是以社會福利立國，要他們的人民放棄優渥的社會福利與穩定的就業去採用彈性勞動市場是不可能的。於是丹麥首先以訓練為主的積極勞動市場政策、優渥的社會福利與勞動市場彈性三個支柱的勞動市場政策來降低失業率與加速經濟成長，成績斐然。此種成功的「彈性兼安全勞動市場政策」被歐盟與其他國際組織極力推薦。我國是否也該推行此種政策，如何推動？這是本研究的目的。本研究除探討英、美、德、法、丹、荷、日、韓的彈性兼安全勞動市場政策的經驗對台灣勞動市場的啟示，並建立一套衡量台灣勞動市場彈性的指標，根據這些資料與分析，本研究歸納出下列的結論：

- 一. 勞動市場的彈性兼安全是各國勞動市場政策共同追求的目標，我國也不應例外。
- 二. 各國依他們國家的法律、社會、文化等的背景採取不同的手段與途徑來達成他們彈性兼安全的目標，我國亦應該如此，根據我國獨有的情況，擬定適合我國的彈性兼安全政策。
- 三. 勞動市場彈性化是各國達成高經濟成長與高就業的手段之一，但尚需有效的總體經濟政策才能達成其預期的效果。
- 四. 以法令標準來衡量一國的勞動市場彈性與安全會有誤導的效果，因為各國法令涵蓋範圍、執法程度與其他制度相配合的程度的不同，因此會產生法令與實際情況鉅大的落差。我們應以多項不同的指標來衡量一國勞動市場的彈性與安全，以免「瞎子摸象」。
- 五. 英、美是以經濟手段來達成勞動市場的彈性與安全。在安全與保障的法令本身亦力求其彈性化，以免影響勞動市場的彈性。
- 六. 德、法是以法令手段來達成勞動市場的局部彈性化，與正規員工的高度安全保障，此種政策不能解決高失業低成長問題。
- 七. 丹麥與荷蘭是以彈性兼安全政策聞名全球，這只限於法定標準而已，在勞動市場運作上，因為有強大工會的影響，實際上是低彈性、高保障國家；但是由於二國社會有高度的互信，勞、資、政三方透過良好的社會對話與團體協商，提供了高成長與高就業所需要的勞動市場彈性，因而在全球景氣的有利環境下，他們有高成長、高就業的成績。
- 八. 根據本研究所建立的台灣勞動市場彈性指標，我國勞動市場彈性在過去

25 年一直在提升中，而且 6 個指標中，除工資彈性以外，其他彈性指標的變動主要都是受經濟因素的影響，制度性的因素對台灣勞動市場彈性的影響不大。

- 九. 我國與日、韓的法律、文化、社會背景都很相近，三國的勞工法令標準都被國際認為是高保障、低彈性國家，但是在「上有政策，下有對策」的運作下，三國的勞動市場實際上都保留有相當程度的彈性，然而在社會安全保障上則相當低落。近日，三國的政府都在努力向彈性兼安全立法方向修法。韓國在 2000 年加入 OECD 後，更受 OECD 所成立的特別觀察小組的監督，在彈性兼安全立法上有重大的改革，他們的經驗值得我國政策擬訂者的密切注意。

本研究對政府的建議是：

- 一. 明確宣示我國的勞動市場政策是以彈性兼安全為原則與發展的方向。
- 二. 政府應正視我國勞工法令標準與勞動市場實際運作的重大落差，應從速予以校正。
- 三. 我國應對部份工時，定期契約，臨時工等非典型工作的規範鬆綁，但在同時，亦應提升他們適當程度的就業與所得安全的保障。
- 四. 修改基本工資調整辦法以減低基本工資對工資彈性的負面影響，強化就業輔導機構的效率，以減低就業保險對工資彈性的負面影響。
- 五. 繼續對某些特定產業工時的規範鬆綁，以提升他們的工時彈性及年輕人，婦女與高齡人口的勞參率與就業率。
- 六. 強化就業輔導機構的效率，以提升經濟全球化時代員工在不同行業、職業與地區間移動的彈性，減低摩擦性失業與結構性失業的人數。
- 七. 正規教育長期以來扮演提升我國勞動市場彈性與安全一個非常重要的角色，但近年來此角色的重要性有下降的跡象，這表示我國的教育制度出了問題，政府應予以全面檢討並予以校正。
- 八. 政府在擬定就業與所得安全法令的同時，要考慮到這法令本身的彈性化，以減低他們對勞動市場彈性的負面衝擊。其他國家的經驗顯示，並非所有彈性與安全的政策是互相衝突，互相抵消的，其實有很多時候他們是互補的。

關鍵詞：彈性勞動市場，彈性兼安全，台灣勞動市場，就業安全，所得安全

Abstract

It is a widely held view that labor market flexibility enhances economic and employment growth. Thus during the last twenty years or so there has been a worldwide advance in labor market flexibility. However, the experiences of the Western industrialized countries also show that labor market flexibility has a negative impact on employment stability and income distribution. Since employment and income stability are a part of basic human rights, international organizations such as the EU, OECD, and ILO each urge governments worldwide to promote a labor market policy that can maintain a balance between labor market flexibility and security. Denmark and the Netherlands adopted such an approach in the 1990s and early 2000s and have been very successful both in terms of economic and employment growth. The Danish and the Dutch models are now referred to as the “Flexicurity” model by the international community.

Should Taiwan adopt such a “Flexicurity” labor market policy? This study attempts to review the experiences of the labor market flexibility and security policies of the US, the UK, Denmark, the Netherlands, Germany, France, Korea and Japan. A set of indicators has been adopted by this study to compare the degree of labor market flexibility and security of the eight countries mentioned above. A different set of indicators has been constructed in this study to measure the trends in labor market flexibility in Taiwan between 1980 and 2005.

After comparing the labor market flexibility and security of these eight countries, it was found that, by using legal standards, the labor markets in the US and UK are classified as being high in flexibility and low in security, those in Germany and France, Japan and Korea are low in flexibility and high in security, those in Denmark and the Netherlands are high both in flexibility and security. Taiwan is in a similar situation to Korea.

Nevertheless, surveys conducted by the Fraser Institute and Freeman from Harvard University show different results. For example, the survey conducted by Freeman showed that in Taiwan wages and benefits and working conditions are mainly determined by labor market factors and less by institutional factors. Labor market flexibility indicators developed by Lee, Huang and Cheng in this study also show that labor market flexibility in Taiwan has been rising consistently throughout the last 25 years; furthermore, its fluctuations have been influenced by economic factors and not by institutional factors. However two of our six labor market flexibility sub-indicators developed in this study have exhibited a declining trend in recent years. These are the indicators of wage flexibility and mobility flexibility that include industrial, occupational and geographical mobility.

Eight recommendations have been included in this report for the government to consider in increasing the labor market flexibility and employment as well as income security in Taiwan.

Key words: labor market flexibility, employment protection, employment security, Flexicurity, Taiwan labor market

目 錄

摘要	I
ABSTRACT.....	III
目 錄	V
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究內容.....	3
第三節 研究方法.....	5
第二章 彈性兼安全勞動市場政策的理論基礎與分析架構	7
第一節 彈性兼安全勞動市場政策理論的背景.....	7
第二節 彈性兼安全模式的理論基礎與分析架構.....	12
第三節 勞動市場彈性與社會和諧理論.....	17
第四節 本章小結.....	22
第三章 勞動市場彈性與安全的衡量	23
第一節 勞動市場彈性指標的發展.....	23
第二節 Botero 的彈性與安全指標.....	26
第三節 以經濟自由度為標準的指標.....	32
第四節 以經濟安全與保障為標準的指標.....	34
第五節 本章小結.....	36
第四章 英、美自由主義國家彈性與安全勞動市場的發展	37
第一節 彈性勞動市場與英、美二國的高經濟成長與高就業成長.....	37
第二節 美式的勞動市場彈性與安全.....	40
第三節 英式勞動市場的彈性與安全.....	45
第四節 本章小結：英美經驗對台灣勞動市場政策的啟示.....	52
第五章 高保障，低彈性：從彈安政策觀點分析德、法勞動市場政策	53
第一節 德國勞動市場的改革與彈性兼安全制度的發展.....	53
第二節 法國的勞動市場政策：「有限度的內部與外部彈性化」策略.....	60
第三節 本章小結：德法經驗對台灣勞動市場政策的啟示.....	69
第六章 彈性兼保障：荷蘭與丹麥勞動市場彈性兼安全的現況	73
第一節 荷蘭與丹麥的彈性安全策略背景.....	73
第二節 荷蘭與丹麥的社會改革過程回顧.....	79
第三節 荷蘭與丹麥彈性安全策略的檢討與政策意涵.....	88
第四節 本章小結.....	92
第七章 走出低彈性與低保障：日本勞動市場彈性兼安全的發展	95
第一節 前言.....	95
第二節 市場彈性化與工作型態的多元化.....	98
第三節 勞動市場彈性化以後的新問題.....	112

第四節	本章小結：政策的涵義.....	118
第八章	走出低彈性與低保障：韓國勞動市場彈性與安全的發展	122
第一節	韓國的彈安政策.....	122
第二節	韓國勞動市場的規範與彈性的國際比較.....	125
第三節	韓國勞動市場彈性和勞動市場雙元性.....	129
第四節	韓國政府保護非典型雇用人員的措施.....	134
第五節	韓國勞動市場的社會安全網.....	137
第六節	本章小結.....	141
第九章	台灣勞動市場彈性衡量指標制度之建立	143
第一節	勞動市場彈性指標衡量制度的理論基礎與指標的建立.....	143
第二節	台灣勞動市場彈性指標的建立.....	149
第三節	台灣勞動市場彈性指標趨勢的分析.....	152
第四節	本章小結.....	164
第十章	結論、啟示與建議	169
第一節	結論與啟示.....	169
第二節	建議.....	176
參考資料		186
附錄一：就業人口永續就業能力的保障：我國職業訓練體系之檢視		197
附錄二：彈性指標建構細節		215
附錄三：勞動市場彈性與安全國際研討會議程		219
附錄四：勞動市場彈性與安全國際研討會議紀錄		221
附錄五：期中審查會議紀錄		242
附錄六：期末審查會議紀錄及意見回覆		247

圖目錄

圖 2-1 世界主要國家失業率的比較：1960-2005.....	8
圖 2-2 世界主要國家的就業與工作年齡人口比：1960-2005.....	8
圖 2-3 世界主要國家的勞參率：1960-2005.....	9
圖 2-4 世界各國的勞動市場彈性兼安全模式的分類.....	15
圖 3-1 世界各國的勞動市場模式的分類-按社會安全與勞動法令分.....	29
圖 3-2 世界各國的勞動市場模式的分類-按工作安全與勞動法令分.....	29
圖 7-1 經濟成長和失業趨勢.....	99
圖 7-2 受雇人員分類（2005 平均值）.....	104
圖 7-3 勞工每週工作時數趨勢.....	104
圖 7-4 部份工時工（每週工作不足 35 小時者）的人數和比例趨勢.....	105
圖 7-5 非典型雇用人員（部份工時工和其他類型）的趨勢.....	106
圖 7-6 尼特族增長的趨勢.....	114
圖 7-7 勞工對於終身雇用的態度.....	116
圖 7-8 雇主對終身雇用的態度.....	116
圖 7-9 出生人數和總生育率趨勢.....	117
圖 9-1 台灣勞動市場彈性指標趨勢圖（ <i>LHC_LMF_1</i> ）：1980~2005 V1~V5,V8~V13）.....	150
圖 9-2 台灣長期勞動市場彈性指標趨勢圖（ <i>LHC_LMF_1</i> ）：1982~2003 每 5 年移動平均.....	150
圖 9-3 台灣勞動市場彈性指標趨勢圖（ <i>LHC_LMF_2</i> ）：1999~2005（V1~V13）	151
圖 9-4 企業內部量的彈性：1980 -2005 年.....	154
圖 9-5 企業外部量的彈性：1980-2005 年.....	155
圖 9-6 功能性彈性(V6)：1980-2005 年.....	157
圖 9-7 工資彈性：1980-2005 年.....	158
圖 9-8 勞動移動的彈性：1980-2005 年.....	162
圖 9-9 企業吸取新生產知識與技術的彈性.....	163
圖 10-1 2003 年中華民國、韓國、日本女性勞動力參與率-按年齡分.....	178

表目錄

表 2-1	美國與歐陸國家勞動市場彈性指標.....	9
表 2-2	1990 年代 OECD 主要國家勞動市場彈性化政策的推行.....	11
表 2-3	英、丹、瑞、德雇主遣散員工的困難度指數.....	13
表 2-4	失業給付率：1998.....	14
表 2-5	彈性兼安全模式的分析矩陣.....	14
表 3-1	OECD 各主要國家勞動市場彈性指標.....	25
表 3-2	歐美及亞洲主要國家勞工法令對雇用關係規範指標.....	26
表 3-3	歐美及亞洲主要國家勞工法令對勞資關係規範的指標.....	27
表 3-4	歐美及亞洲主要國家對社會福利規範的指標.....	28
表 3-5	菲沙勞動市場自由度排名.....	32
表 3-6	ILO 經濟安全指標.....	35
表 4-1	大城市的最低工資法.....	42
表 4-2	美國各級政府所訂定的最低工資, 2005 年.....	42
表 4-3	勞動所得津貼辦法：2006.....	43
表 4-4	最低工資佔全國平均工資與中位工資的百分比.....	47
表 5-1	德國在「彈性」與「安全」二面向的勞動市場政策焦點及政策方向....	59
表 5-2	法國在「彈性」與「安全」二面向的勞動市場政策焦點及政策方向....	67
表 5-3	德、法二國的就業保護規範與安全給付保障評比.....	68
表 5-4	台灣在「彈性」與「安全」二面向的政策焦點及政策方向.....	71
表 6-1	荷蘭與丹麥在勞動市場政策上的影響面與社會安全政策的對應面.....	87
表 7-1	日本所得分配不均和社會安全分配效果.....	100
表 7-2	基尼係數的國際比較--先進國家所得分配的基尼係數.....	101
表 7-3	正規勞工和非典型雇用人員的分布.....	108
表 7-4	勞工相關法令的重大改革計畫（2006 年 12 月暫定）.....	119
表 8-1	OECD 國家就業保護指標*.....	126
表 8-2	勞動市場管制和國際競爭力.....	127
表 8-3	遭遇金融危機國家的勞動市場彈性比較.....	128
表 8-4	各就業型態的工資和工時趨勢.....	130
表 8-5	韓國各就業型態的社會保險參與率.....	131
表 8-6	現代汽車使用非典型雇用人員的爭議.....	133
表 8-7	韓國受失業保險計畫保障的勞工.....	138
表 8-8	韓國領取失業補助金者.....	138
表 9-1	台灣勞動市場彈性種類及其衡量指標.....	145
表 9-2	勞動市場彈性指標衡量變數與資料來源說明.....	148
表 9-3	勞動市場彈性指標衡量變數原始數據（1980-2005）.....	165
表 9-3（續）	勞動市場彈性指標衡量變數原始數據（1980-2005）.....	166

表 9-4 勞動市場彈性指標衡量變數標準化後的數據 (1980-2005)	167
表 9-4 (續) 勞動市場彈性指標衡量變數標準化後的數據 (1980-2005)	168
表 10-1 主要國家臨時工佔全體受雇人口的比例, 2003	170
表 10-2 勞基法准許的變形工時	182
表 10-3 目前工時制下企業主是否能合理安排工作時間	182

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

在 1960 到 1980 年期間美國的失業率一直是高於歐洲各國。但是自 1983 年以後，美國的情況開始有很大的改善。相反地，西歐與北歐國家的失業率不斷地上升，而西班牙與義大利等南歐國家的失業率更高達二位數字。於是大西洋兩岸的學者開始熱烈地討論什麼因素造成美國與歐洲國家經濟發展與失業率有如此巨大的差別。雖然各學者有不同的論點，但大致上他們有一共識，即美國長期以來一直是推行小政府與自由主義，政府對產品與勞動市場的運作很少予以干擾。因此，雇主在用人上有相當程度的彈性，小政府也使美國政府提供的社會福利標準不高。員工需要努力照顧自己，所以平常會自己注意提升本身生產知識與技術，失業時更是如此。又因為社會福利保障不高，所以員工的工作意願相當高，他們不能靠政府。此種高彈性、低保障的勞動市場與高適應能力的勞動人口，使美國的企業主發現，在他們本身競爭力下降時，可以毫不遲疑地關閉舊有企業，遣散現有員工，把資源移轉到競爭力高的行業，聘請新員工，生產競爭力較高的產品。低保障的政策使員工在離職後透過各種不同方法提升本身的生產技術，尋找新工作，適應新環境。正因為企業能不斷地提升他們的競爭力，使美國的產品在國際市場上所向無敵，為國內創造了不少工作的機會，使美國的失業率成為西方各工業化國家中最低的一國。

相反地，西歐與北歐的社會福利國，長期以來對員工的工作權不但有高度的保障，員工被遣散時也會受優厚社會福利的照顧，在「請神容易送神難」的情況下，企業不敢隨便雇用新人，也無法很迅速地由低競爭力的行業轉移到高競爭力的行業，而優厚的社會福利也減低了人民的工作意願，在此種高保障與高福利政策的影響下，西歐與北歐的企業競爭力低，員工的工作意願也不高，形成了低經濟成長率，高結構性失業的現象。為此，在 1990 年中期以來不少西歐的國家也試行鬆綁他們的勞動市場規範，削減社會福利，激勵人民進入勞動市場，從事生產性的工作，強化歐洲國家的競爭力。

高彈性勞動市場固然會帶來很多工作機會，但是工作的本身日趨不穩定，而一國之內所得分配也愈來愈惡化。工作不穩定，所得分配惡化會造成社會的不

公，因而引來社會的不安定。因此，在 1990 年代初期北歐的丹麥與荷蘭首先推動勞動市場彈性兼員工就業安全的「彈性兼安全」(Flexibility and Security) 的彈性與安全政策 (Flexisecurity)，推行以來效果相當良好，因此國際機構都呼籲其他國家推行此種彈性兼安全的政策。

亞洲國家的四小龍在過去雖然長期以來一直維持高成長率與低失業率，是歐美國家所羨慕的，但是自 1990 年代後期以來，四小龍與日本的經濟成長率都開始下降，而失業率則不斷地上升，台灣的情況更糟。在 2002 年台灣不但經濟達到負成長，而失業率更打破過去的紀錄，超過 5%。亞洲國家在過去受儒家思想的影響，重視家庭而不重視社會福利，因為年長者由子女照顧，任何人接受社會救助被認為是可恥的。在大家庭的制度下，家中如有人失業，其他家屬有義務照顧他。但在亞洲四小龍進入高度工業化與城市化以後，過去依賴的大家庭制度開始消失，小家庭制代而興起。比如一家之主如果失業，全家便有斷炊的可能，近年來台灣常有失業人士自己或攜子女甚至全家自殺的悲劇。亞洲國家的政府於是開始從事勞動市場的鬆綁，並引進歐洲的彈性與安全的勞動市場政策。但是亞洲國家與歐美國家有不同的文化與社會背景，是否適合引進歐洲式的彈性兼安全政策是需要謹慎思考的。本研究的主要目的在探討歐美國家彈性與安全政策的經驗對我國勞動市場政策的啟示。換言之，本研究的主要目的在探討美、英、德、法、荷、丹等歐美國家推行彈性與安全政策的情況，並試行建構測量我國勞動市場彈性與就業安全的衡量指標，最後提出建議以作為政府修正勞工法令時的參考。

第二節 研究內容

一、研究目的

本研究的主要目的在探討我國是否應推行彈性兼安全的勞動市場政策？各國的彈性兼安全勞動市場政策有不同的彈性與安全的組合，比如美國是強調高彈性與低安全的組合，德、法則強調高安全與低彈性的組合，丹麥與荷蘭強調二者兼顧，但各自兼顧的方式又不同。丹麥強調正規員工彈性的增加，安全保障的減低，但以社會福利，職業訓練來補償員工因市場彈性化所引來的就業與所得的不安全與不穩定，荷蘭則強調維持正規員工的安全與穩定的保障，但允許非典型工作的發展，特別是部份工時制度的發展來提供雇主所需要的勞動市場彈性，我國該有何種型式的彈性與就業安全的組合？這是本文研究的主要目的。

但是在討論我國該有何種勞動市場彈性與安全之前，我們亦必須有一個客觀的指標來衡量我國勞動市場彈性化與就業，所得安全的程度。國際上在衡量各國的彈性與安全的程度時，都是以法定標準來衡量，法定標準的衡量是國際比較時惟一可行的方法，但此方法並不準確，因各國法律適用範圍不同，執法的嚴謹度亦不同，因而使二國有完全相同的法定標準，對兩國勞動市場實際操作的影響不同。因此，本研究的目的之二是在建立一套適合我國國情的指標，試行衡量我國勞動市場實試的彈性與安全及其在歷年間變化的情況。本研究的目的之三是在根據上列二發現向政府提出為使台灣的彈性與安全達成某一程度的組合時，政府對現行法令及其他社福制度該有何種修改。

簡言之，本研究的主要目的：

1. 從各國推動彈性兼安全的經驗中，探討我國勞動市場彈性兼安全的組合。
2. 建構測量我國勞動市場彈性兼安全的衡量指標，衡量我國歷年來勞動市場彈性兼安全變化的情況。
3. 提出我國為達成某種彈性兼安全目標時，政府在彈性與就業安全上應有何種措施？

二、研究內容

本研究報告的內容包括世界各主要國家彈性兼安全政策推行經驗的探討，我國勞動市場彈性兼安全的現況，以及政策的建議。換言之，本研究報告的章節安排如下：

第一章 緒論

第二章 彈性兼安全勞動市場政策的理論基礎與分析架構

第三章 勞動市場彈性與安全的衡量

第四章 英、美自由主義國家彈性與安全勞動市場的發展

第五章 高保障、低彈性：從彈安政策觀點分析德、法勞動市場政策

第六章 彈性兼保障：荷蘭與丹麥勞動市場彈性兼安全的現況

第七章 走出低彈性與低保障：日本勞動市場彈性兼安全的發展

第八章 走出低彈性與低保障：韓國勞動市場彈性兼安全的發展

第九章 台灣勞動市場彈性衡量指標制度的建立

第十章 結論、啟示與建議

參考書目

附錄

第三節 研究方法

一、文獻回顧

(一) 針對本計畫研究議題，蒐集與研讀國內、外勞動市場彈性與安全的文獻，檢討各國有關勞動市場彈性化兼安全的做法與效果。

(二) 檢討國際上有關勞動市場彈性指標的種類與優劣點，以作為擬訂我國勞動市場彈性指標的借鏡。

二、次級資料的整理

根據上述討論，蒐集國內資料，擬訂適合我國國情的勞動市場彈性指標，追蹤我國勞動市場彈性變動的情況。

三、國外論文的邀請

韓國（本研究中依 OECD 稱呼韓國是指南韓）與日本對台灣彈性勞動市場政策的擬訂應有很大的啟示作用，因為此二國同屬大陸法系，也同受儒家思想的影響，他們在勞動市場彈性的推行有那些政策？推行時有何種困難？我國有何可以借鏡之處？但是日、韓兩國的文獻，大多以本國文字為主，日本尤其明顯。在研究上如單靠英文的文獻只能得知表面的情況，無法得知實際推行的效果。因此，本研究將委託日本學者與韓國學者撰寫論文，述說他們國家在過去 10 年中推行了那些彈性勞動市場與就業安全保障的政策，成效如何？以供我國勞動市場政策修改時的參考。

四、座談會的召開

一個公共政策的擬訂，是無法靠量化的研究結果來推行，它必須要靠利益相關的人士作多方面的辯論、溝通，折衝而得出的結果。因此，在本研究計畫進行至三分之二的進度時，邀請勞、資、政、學四方專家座談，由座談的方式取得各界對本研究計畫發現的意見，根據這些意見形成本計畫的建議，以供政府作政策擬訂時的參考。

五、勞動市場彈性兼安全衡量指標的建立

要比較各國勞動市場彈性與安全的程度，我們必須先建立一個衡量勞動市場彈性與安全的指標。在有了指標與得知英、美、德、法、丹、荷、日、韓勞動市場的彈性以後，我們才能探討各國為何有此種彈性與安全制度，在 1990 年代採取了那些政策去改變他們勞動市場彈性與安全。

第二章 彈性兼安全勞動市場政策的理論基礎與分析架構

本章的主要目的在說明彈性兼安全勞動市場政策理論的來源，理論的基礎及其分析方法，並以此作為本研究分析架構。

第一節 彈性兼安全勞動市場政策理論的背景

20 世紀後期，英、美與歐大陸乃至國際機構如世界銀行，OECD 的學者與官員有一些非常熱烈的辯論，他們所辯論的主題是為什麼在 1980 年中期以來美國經濟表現優良，失業率節節下降，在 2000 年甚至比日本還要低，但是歐大陸國家在 1980 年中期以前勞動市場的表現都比美國好，但是此後特別是在 1990 年代以來，雖然他們使用與美國幾乎完全相同的總體經濟政策，但失業率卻是居高不下，勞動參與率下降，經濟成長率亦不如美國。

學者們在比較美國與歐大陸的情況後，認為問題不在總體經濟政策，而是在勞動市場及其相關連的制度。這些學者指出，歐大陸國家在勞動市場及其相關的制度上有三項因素，使他們的勞動市場僵化，企業沒有競爭力，因而失業率居高不下，經濟成長低落。這三項因素是：①員工就業保障過高，雇主無法遣散過剩員工，低生產員工，因而資源無法很快速地由競爭力低落的行業或企業或地區移轉到高競爭力的行業，企業或地區。②失業保險給付過優，給付時期過長。優厚的失業保險福利，使員工喪失工作意願，他們寧願在家領取優厚的失業給付而不願意參與勞動市場工作，以及工作的努力程度。③工會的過份強大。強大的工會可以透過團體協商，團體契約限制雇主遣散員工的權利，提升雇主遣散員工的成本，僵化雇主用人與調動員工的權利，僵化雇主對薪資擬訂的彈性。

相反地，美國篤信小政府主義，政府對雇主雇用，遣散員工的權利完全沒有干擾，只要雇主不是因為種族，宗教，性別等的歧視，他們對員工的雇用與遣散有絕對自由的權利。美國的失業保險福利亦遠不如歐大陸國家，他們可領取失業給付最長只有 26 週，而歐大陸國家則可以長達數年之久。美國的工會會員自 1970 年以來一直在下降，2006 年工會會員佔民間機構雇用員工的比例只有 8%。在沒有制度性因素的干擾下，美國勞動市場有充份的彈性得以充份發揮市場功能，因而失業率低，就業率高。如圖 2-1 所示，美國的失業率在 1984 年以前比歐大陸各國高，但是自 1984 年以後情況相反，而圖 2-2 則顯示美國自 1980 年以後就業

人口佔工作年齡人口的比例不斷地上升，而歐大陸國家則在下降。圖 2-3 顯示自 1980 年以後美國的勞參率比歐大陸國家高。表 2-1 顯示美國工會的影響力遠不如歐大陸國家，政府部門雇用人數亦比歐大陸國家少，但開設新公司的速度遠比歐大陸國家快。

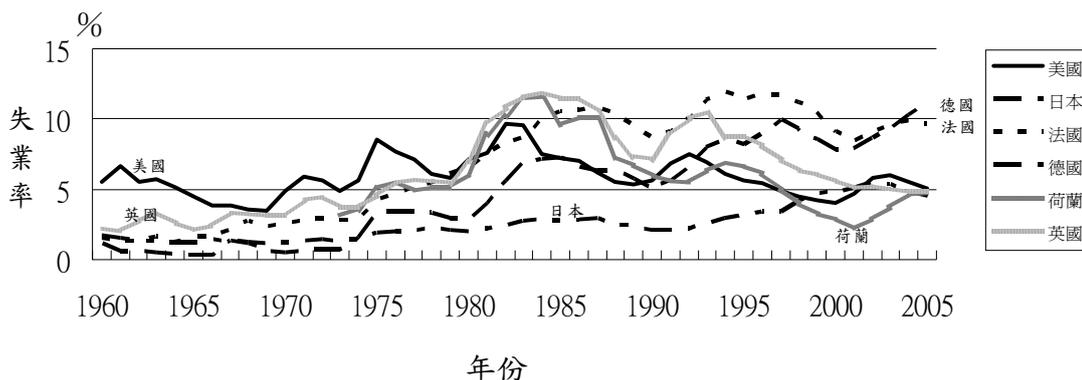


圖 2-1 世界主要國家失業率的比較：1960-2005

資料來源：OECD

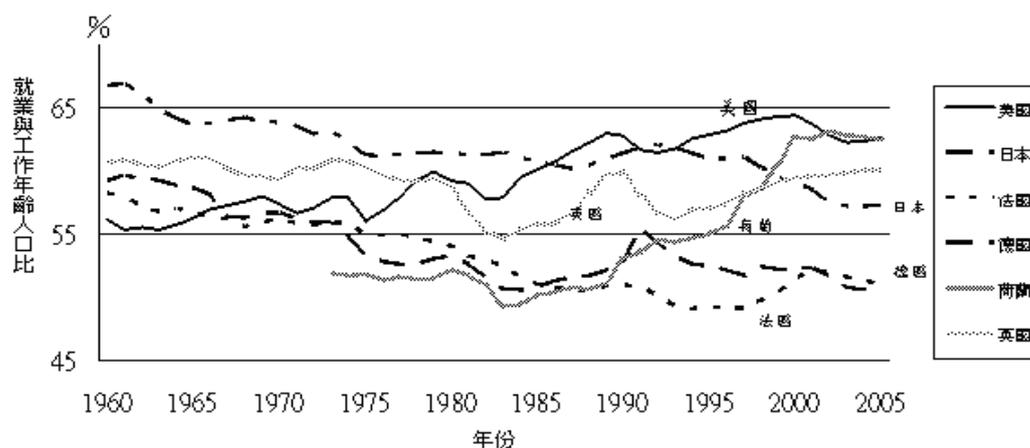


圖 2-2 世界主要國家的就業與工作年齡人口比：1960-2005

資料來源：OECD

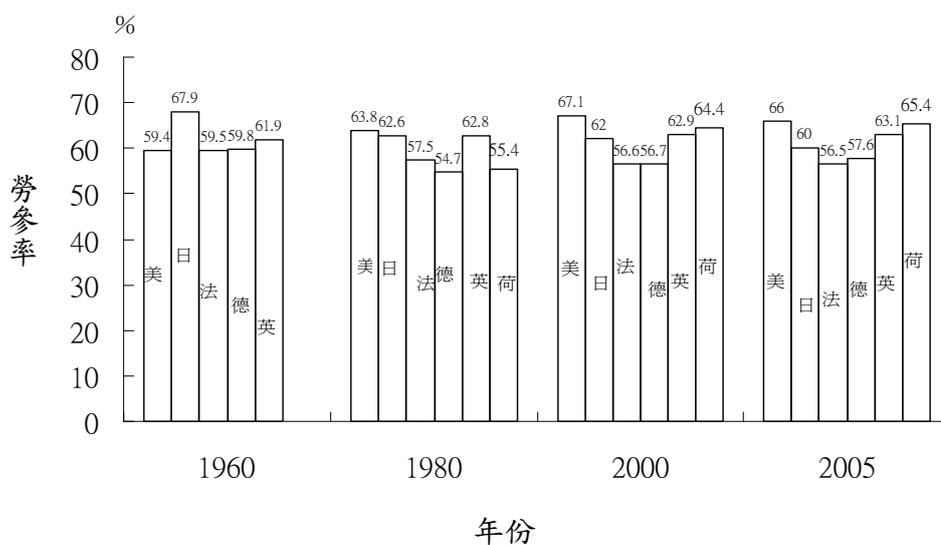


圖 2-3 世界主要國家的勞參率：1960-2005

資料來源：OECD

表 2-1 美國與歐陸國家勞動市場彈性指標

	美國	歐陸
1.團體協商包含員工比例	13%	77%
2.勞工法令規範指數	0.7	2.3
3.開設一間新公司所需要的日數	7 日	64 日
4.政府部門佔 GDP 比例	32%	48%

資料來源：Freeman, 2006.

此種因果關係後來又被許多學者與國際組織的實證研究加以確認。比如 OECD 即在其 1994 年二冊「工作之研究」(Jobs Study)清楚指出此種關係。Nickell, Nunziata 與 Ochel (2005) 將各學者的實證研究歸納而作成結論：「歐大陸國家失業率變動的情況可以用這些因素來解釋 (P.1)，OECD 更根據這些研究結果提出 10 項建議，要求歐大陸國家的政府鬆綁他們的勞工法令，削減失業給付金額與給付期間，提供員工職訓機會，勞動市場資訊與就業輔導的積極性勞動市場政策。

根據這些國際機構的建議，歐大陸國家在 1990 年代也從事了很多勞動市場彈性的政策，如表 2-2 所示，這些鬆綁政策包括遣散員工規範的放鬆，增加對失業給付領取限制，工資協議的下放，最低工資相對比例的下降，提供員工職訓的機會等。

但是各國在推行勞動市場彈性化之後，他們發現彈性化勞動市場雖然有提升就業率，降低失業率的效果，但此政策有其副作用，即一國所得分配的惡化。現有實證研究發現，勞動市場彈性愈高的國家，所得分配差別愈大，如美國是各國勞動市場彈性最高的國家，但是他們所得分配差距亦最大 (Freeman 2007)。勞動市場彈性化又為員工帶來就業不穩定，因為不但員工遭受失業的機率增加，而且新增加的工作大多屬臨時性、部份工時、契約工等非典型態的工作。這些工作不但工作不穩定，通常亦缺乏失業保險，醫療保險，退休金等所得的保障，於是有學者喊出「彈性兼就業與所得安全」的口號與政策，其最主要的理由是就業與所得的安全是基本人權的問題，因此政府必須予以保障。

彈性兼安全的政策最早是在 1990 年代由丹麥與荷蘭推行，二者都非常成功，於是有荷蘭學者提出彈性兼安全的理論，而歐盟近日亦響應，呼籲各歐盟國家共同推行此種政策。本章第二節便是對彈性兼安全政策理論的介紹。

表 2-2 1990 年代 OECD 主要國家勞動市場彈性化政策的推行

國家	勞動市場彈性政策
英國	<ul style="list-style-type: none"> ①推行國營事業民營化 ②推行工資協議工作的下放 ③減低對企業遣散員工的限制 ④提高失業保險給付的門檻 ⑤提供長期失業員工的職訓機會
法國	<ul style="list-style-type: none"> ①團體協商工作的下放 ②減低對企業遣散員工的限制 ③提升長期失業者的職訓機會 ④縮減每週工時
德國	<ul style="list-style-type: none"> ①減低對企業遣散員工的限制 ②推行獎勵提早退休的方案 ③提高失業保險給付領取的門檻 ④縮短每週工時
荷蘭	<ul style="list-style-type: none"> ①縮短每週工時 ②工資協商的下放 ③降低最低工資與平均工資的相對比例，以提升工資彈性 ④設立協助員工取得短期就業的方案

資料來源：OECD，1990

第二節 彈性兼安全模式的理論基礎與分析架構

彈性兼安全政策是丹麥與荷蘭在 1990 年間從很務實地在處理他們國家的失業與社會福利問題時，所慢慢演變出來的一套新的勞動市場運作模式。此模式在其形成的初期並沒有什麼理論根據，真正的理論是在 1990 年代後期以荷蘭學者衛赫根（Wilthagen）為首的一群學者所提出的。根據衛赫根所述，彈性兼安全模式是一種勞動市場的策略，其目的在追求勞動市場彈性與安全的平衡，使雇主對彈性的需求、員工對就業安全需求得以兼顧（Wilthagen 2002 2003 2004）。

衛赫根在其 1998 年「彈性兼安全：勞動市場改革的新思維」一文中提出彈性兼安全政策的四種勞動市場彈性與就業安全。

一、勞動市場彈性

- (一) 外部數量彈性：這是指雇主在雇用不同類型的員工，如臨時工、契約工、部份工時工等非典型員工的自由度與遣散員工的難易度與速度。
- (二) 內部數量彈性：是指雇主對工時、加班工時及其他種類工時的安排及加班費的決定等彈性。
- (三) 功能的彈性：是指員工是否具有多種技術可以從事多種不同的工作，雇主對員工的輪調以及組織結構改革的彈性。
- (四) 工資成本的彈性：是指雇主採用固定薪資制度以外不同的薪資制度，如浮動薪資、績效基礎薪資制度、分紅配股等不同的薪資制度，以減低生產成本。

二、就業安全

- (一) 工作安全（Job Security）：指員工對他們在某一企業內工作的保障。
- (二) 就業與就業能力的安全（Employment/ Employability Security）：指員工在離開一個工作後能很快地找到另一份工作的保障。根據彈性兼安全政策並不保障個人終身就業，但是保障個人生產技術與生產知識的不落伍，保障個人永續就業的能力，以便個人在失去一個工作以後，很快便尋找到另外一份工作，適應新的環境。

(三) 所得安全：是指員工在失業時，可以取得某程度所得的補助與生活的保障，如失業給付，失業救助或更長期的社會救助。

(四) 綜合安全：指上列三項安全的組合與平衡，以便員工在面對經濟結構重大的改變時，其基本生活不受影響。實際上，此指數所指的是職場與家庭生活的職家平衡，以及職場與其他社會生活的平衡。

衛赫根曾說，彈性兼安全模式最簡單地說，就是要具有英國勞動市場的彈性與瑞典員工的就業安全。事實上，丹麥模式確實如此。如表 2-3 的數字顯示，丹麥與英國的雇用與遣散員工的不方便性困難指數都很低，只有 1.0，而瑞典與德國都很高，達 3.0 與 3.5。其他的指數亦然，整體雇用與遣散員工困難度的綜合指數，丹麥是 1.5 與英國的 1.1，兩國很接近，而瑞典與德國高達在 2.9 與 2.7。

表 2-3 英、丹、瑞、德雇主遣散員工的困難度指數

	丹麥	瑞典	德國	英國
1.雇用與辭退的不方便性	1.0	3.0	3.5	1.0
2.辭退員工的困難度	1.5	4.0	3.3	1.3
3.遣散告知與遣散費的規範	1.9	1.6	1.3	1.1
4.雇用與辭退難度綜合指標	1.5	2.9	2.7	1.1

資料來源：OECD, 2004

OECD 總部曾在 1997 年對全體委員國的員工作了一次就業安全度抽樣調查，其結果發現 OECD 會員國的員工中，有 70%認為他們目前的工作非常不穩定，但只有 44%丹麥的員工有同感（OECD 1997）。假如從所得安全來衡量丹麥與英國員工的安全度，丹麥的員工與瑞典員工有同樣的所得安全，比如表 2-4 的數字顯示，當失業者的失業前薪資只有一國平均薪資的 75%或以下時，他可以領取達失業前 80%的失業給付，瑞典的員工亦然，而英國的員工只有薪資 26%的失業給付；相反地，當失業者在失業前的薪資高達一國平均薪資 200%或以上時，丹麥的員工只可以取得失業前薪資 37%的失業給付，瑞典是 41%，而英國是 10%。

衛赫根進一步指出，此 4 種彈性與安全可以製成表 2-5 的彈性與安全矩陣，此矩陣可提供一國推動彈性兼安全勞動市場政策擬訂時的分析工具。比如芬蘭便曾使用此矩陣來分析他們的現有勞動法令與市場制度，以及走向彈性兼安全模式

時應修改的方向。

表 2-4 失業給付率：1998

失業前週薪為平均薪資的百分比	丹麥	德國	瑞典	荷蘭	英國
75%及以下	80	59	80	71	26
100%	63	58	70	71	20
150%	46	58	52	68.5	14
175%	41	55	46	60	12
200%及以上	37	49	41	54	10

資料來源：Hausen, 2000

表 2-5 彈性兼安全模式的分析矩陣

安全 彈性	工作安全	就業安全	所得安全	綜合安全
外部數量的彈性				
內部數量的彈性				
功能的彈性				
勞動成本與工資的彈性				

資料來源：Wilthagen, 2004, P. 4.

再者，我們也可以根據彈性與安全兩個構面把世界各國的勞動市場模式加以分類，如圖 2-4。

我們可以從圖 2-4 得知，英、美自由主義的勞動市場模式是低保障、高彈性、低失業率、高所得差距；德、法是高保護主義的社會福利國，他們高就業安全、低勞動市場彈性、高失業率、低所得分配差距，但經濟成長率低，國庫面臨破產；荷蘭與丹麥的彈性兼安全模式則提供了某程度的就業安全與市場彈性，低失業率、低所得分配差距；南歐的西班牙是採用低彈性，低安全與低福利最不理想的模式，他們的法令雖然對員工的遣散規範很嚴，以致雇主缺乏管理彈性，但員工也沒有就業保障，因為此制度把員工分成圈外人與圈內人的員工，在法律保障範圍內，享受高保障、高薪資、高福利，是特權；而未被法令保護或被解雇的員工則成為無就業保障，無所得保障的圈外人，南歐的模式是世界上最糟的勞動市場

模式。韓國在近年來試圖訂定很多社會福利法案，也向市場鬆綁的方向發展，但如朴英凡（Young-Bum Park）教授所指，因為工會的強力反對，他們目前仍然無法跳出低彈性與低安全的陷阱（Park, 本報告第七章）。

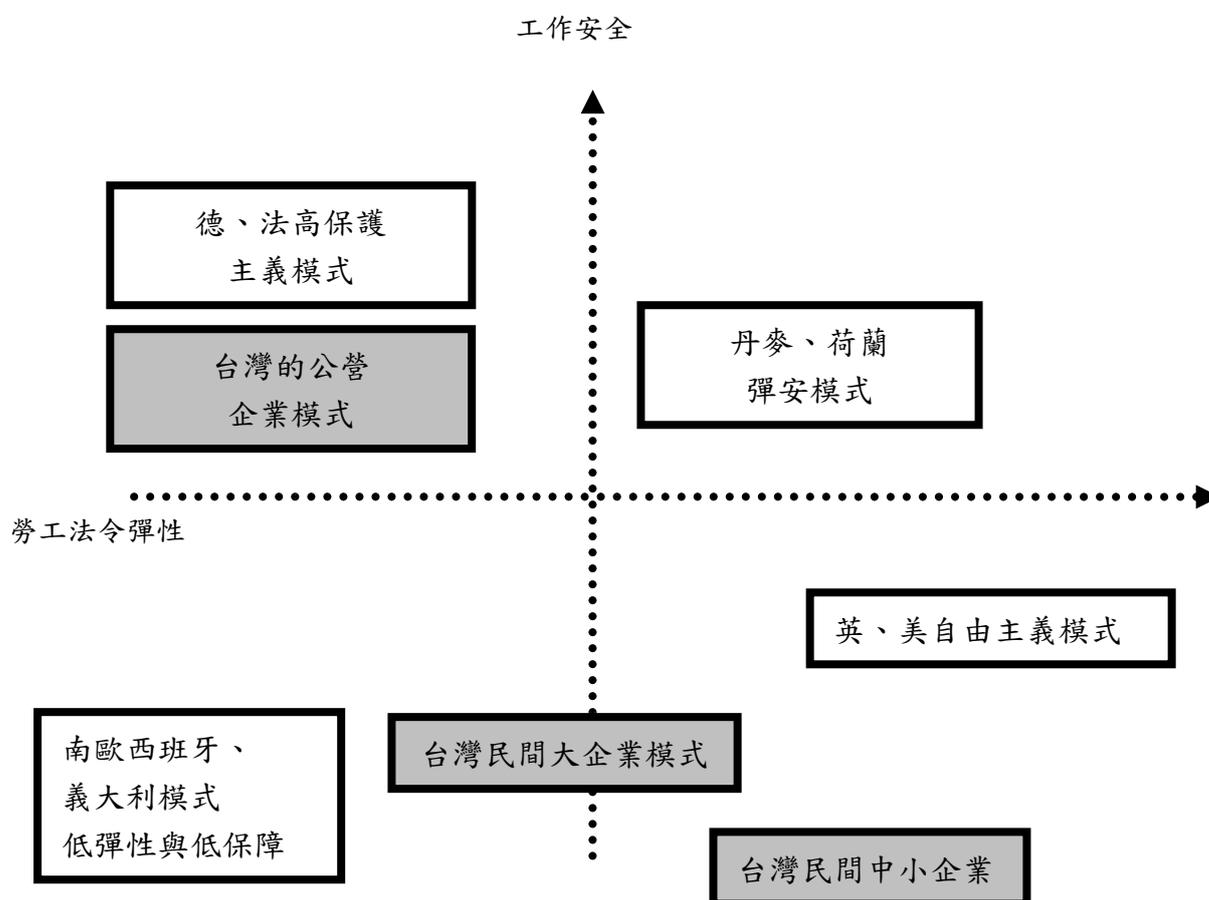


圖 2-4 世界各國的勞動市場彈性兼安全模式的分類

資料來源：Wilthagen, 2004，台灣部份是本研究加入

在彈性兼安全政策的分析上，我國的勞動市場大概可以分成三類，對公營事業他們有近乎絕對性的就業安全，但管理沒有彈性，對大型企業而言，他們受到現有高勞動標準的勞工法令的規範，管理缺乏彈性，但員工的工作則有某程度的保障，員工的所得安全、就業安全、乃至綜合安全不算高。對中小企業而言，他們雖然也被勞基法等勞工法令所規範，但在「上有政策、下有對策」的情況下，

雇主保有相當程度的彈性，員工的工作、就業、所得與綜合安全度很低。但真正的情況須待最後一章再加以說明。

其實彈性兼安全政策最大的缺點是沒有一個理論基礎，彈性勞動市場政策有其經濟學理論的基礎。根據經濟學理論，只有在自由競爭的市場裡，社會資源才能充分運用，效率才能最大化。雖然自由競爭與充分彈性的勞動市場會為社會帶來所得分配不均的現象，但是經濟學者認為此問題可由「煙囪效用」來解決。因為只要經濟景氣，煙囪底層的火燃夠熱，熱氣會隨煙囪上升，煙囪上方的熱氣帶動下端的冷空氣一起向上衝。換言之，只要經濟景氣，富人雖然先受益，但全體人民的生活也都會隨而水漲船高。

「就業與所得安全」也有其理論基礎，它是來自俾斯麥的社會福利理論。根據此學派，就業安全在短期內可能會造成無效率的現象，但是就長期而言，它是有利於創新社會的建立，因此就長期而言，強調就業安全是對經濟發展、人力資源開發、乃至社會發展有利的。

彈性兼安全政策並沒有一個清楚的理論基礎，衛赫根的研究小組也深受此困擾，於是又把彈性兼安全政策修改成彈性兼社會和諧政策（Flexicurity and Social Cohesion）（Walthegean and Houwerzijl 2005）。換言之，政府在推動勞動市場彈性與政策時，要想到維繫社會的和諧，沒有了社會和諧，經濟發展會受阻礙。

第三節 勞動市場彈性與社會和諧理論

主張彈性兼安全政策的學者與官員幾乎在每一個場合都會強調勞動市場彈性化與員工就業安全及所得安全是互補的，不是衝突的，但是在人民的眼中，所有的彈性兼安全政策都是以他們部份的福利來交換市場的彈性，因而歐洲高福利國家的人民大多反對彈性兼安全政策的推行。為降低人民對彈性兼安全政策的恐懼與抗拒，歐盟委員會在 2005 年舉行了一場學者與官員的高階論壇，在此會議中衛赫根又提出了一篇「協調勞動市場彈性與社會和諧的方法與工具」的論文，其目的在提醒歐盟最高當局在推行彈性勞動市場政策時應強調社會和諧的維護、公平與正義的維護 (Wilthegan and Houwerzjl 2005)。

文中衛赫根指出當政府推行彈性勞動市場政策時，必須要先問下列問題：

一、在追求市場彈性過程中，是否會對社會公平與社會和諧的推動有助，如果沒有至少要做到無害。而所謂社會公平與和諧是指：

- (一) 公平：即推動勞動市場彈性政策時，應是全體人民受益，不可以某些族群受益，而另外一些族群受害。
- (二) 尊重：在追求勞動市場彈性化的過程中，必須要尊重社會各階層，不能使某些族群成為次等公民。
- (三) 參與：在討論是否及如何推動勞動市場彈性化時，必須要所有人民都有機會參與此種討論，共同擬訂目標與推行過程，人民有知道推行彈性勞動市場政策後果的權利。
- (四) 自主：在追求勞動市場彈性化過程中，受負面影響的人民應給予教育訓練與職業生涯規劃的協助，使受負面影響的人士知道這只是一個過渡的時期，不久他便會恢復穩定性的工作。比如一個員工因市場彈性化與失去工作時，銀行不得因而認定他沒有固定收入，收回其房子，使其居住產生問題。

二、社會原有價值在彈性化過程中應如何保存下來，不會成為新制度的犧牲品。

三、在推行彈性勞動市場的各種策略時，需保證不會傷害到社會和諧。

根據這三大問題，衛赫根擬訂下列行動計畫的目標與指標，此套目標與指標可分成三類，1.市場彈性化、2.就業的提升、3.個人尊嚴的維護與所得的提升。

1.市場彈性化

目標：尋求在追求勞動市場彈性化的時候，有無其他可以替代的方案。

2.就業的提升

2.1 就業的情況

a) 目標：就業機會的均等與就業的穩定

b) 衡量指標：

- 勞參率與在職訓練的機會
- 失業的情況：長期性失業率、失業率、沒有工作人口的家庭數、重複失業的比率
- 就業穩定
 - 工作外包的比例
 - 定期合約工佔不定期工的比例
 - 臨時工佔全體就業人口的比例
 - 派遣工佔全體就業人口的比例
 - 支領社會福利救助的人數
 - 被遣散的人數
 - 非自願性部份工時工作的人數
 - 無勞健保的員工的比例
 - 非典型勞動市場員工佔全體就業人口的比例
 - 工作輪調人數佔全體就業人口的比例
- 自營作業人數
 - 自營作業者佔全體就業人口的比例

■ 自營作業者增加率

2.2 就業的優質化

a) 目標：優質工作的保障

b) 衡量指標：

- 嚴重工業災害率
- 職業病比率
- 領取最低工資人口的比例
- 員工對工作的滿意度
- 工作的多樣性
- 工作量
- 學非所用者佔全體就業人口的比例

2.3 某些族群尋找工作特別困難的情況

衡量指標：

- 年輕人與成年人失業比率
- 單親婦女失業比率
- 無在職訓練員工佔全體員工的比例
- 50歲以上人口失業比例
- 殘障人口失業比例
- 托兒設備普及度

2.4 勞動供需平衡的情況

- 企業併購時所流失的工作機會數
- 廠商外移時所流失的工作機會數

- 生產過程改變所引起流失的工作機會數
- 外包所引起流失的工作機會數
- 民營化過程中所引起流失的工作機會數
- GDP 與就業關係的趨勢
- 自營作業人口比例的變化
- 勞動短缺率

3.個人尊嚴的維護與所得的提升

a) 目標：保障個人在勞動市場的尊嚴

b) 衡量指標：

- 性騷擾與心理騷擾佔全體就業人口的比例
- 因工作壓力而請病假的人數
- 勞工法律爭議的件數

3.1 對員工工作貢獻的確認與肯定

衡量指標：

- 被強迫退休的人數
- 非典型工作佔全體工作人口的比例
- 積欠工資的人數
- 全職但薪資在貧窮線以下的人數與佔全體就業人口的比例
- 低薪工作者佔全體就業人口的比例

3.2 失業情況的認知與救助

衡量指標：

- 失業給付額與所得替代率

- 可領失業給付期間的長短

3.3 對失業人士職業訓練的提供

衡量指標：

- 失業人士有訓練機會佔全體失業人士的比例
- 失業人士受訓後的就業安置率
- 50 歲以上失業人口受訓者佔 50 歲以上全體失業人口的比例
- 職業訓練人數
- 使受訓者重回職場的方法

由以上我們得知，衛赫根的彈性兼安全政策並無理論基礎，他基本上仍然承認市場彈性的重要性，只是提醒政府在推行彈性時應力求社會和諧的維護。

第四節 本章小結

本章主要指出在經濟全球化的時代，各國企業競爭激烈，各國經濟情況變化亦很大，因此雇主需要更大的管理彈性與市場彈性。美國的經驗指出，他們的就業與經濟成長績效比歐大陸佳，主要是他們具有彈性極高的勞動市場。所謂勞動市場彈性是指雇主雇用不同類型員工，遣散員工，擬訂工資等的彈性，但是彈性勞動市場有一負作用，即員工工作的不穩定與所得分配的惡化與所得的不確定性的增加。就業穩定與所得穩定既然是基本人權，是每一個公民都希望具有的權利，因此歐洲學者提出了彈性兼安全的理論，呼籲政府在推行彈性勞動市場政策時不可忽略就業與所得安全，但就業與所得安全要達到那一程度則由各國社會、文化、及勞動市場制度性因素而決定。

第三章 勞動市場彈性與安全的衡量

本章的目的在建立一個衡量勞動市場彈性與安全的指標，以便比較各國勞動市場彈性與安全的程度。在有了指標與得知英、美、德、法、丹、荷、日、韓勞動市場的彈性以後，我們在各國的章節中探討論他們彈性與安全制度的來源，各國政府在 1990 年代採取了那些政策，使他們勞動市場彈性與安全有那些新發展。

第一節 勞動市場彈性指標的發展

在 1980 年代後期與 1990 年代美國的失業率從 8、9% 的高失業率不斷地下降，到 2000 年是 4%，比一向以低失業率聞名的日本更低。相反地，歐陸國家本來的失業率是比美國低，但是在 1984 年以後不斷地上升，不但超越美國而且居高不下，一直停留在 8、9% 之間，有些國家的失業率更高達二位數。各國學者與官員開始探討造成美國勞動市場優異表現，歐陸國家勞動市場一敗塗地的原因。一般人士認為高度彈性的勞動市場是美國近年來低失業率的主因，高度保障與高度僵化的歐陸勞動市場是他們失業率居高不下的主因，為了要證明勞動市場彈性與就業失業率有因果關係，學者們開始建立一套衡量勞動市場彈性的指標，以便比較各國勞動市場的彈性化程度與他們國家失業率的相關。在各學者中最早提出一套衡量勞動市場彈性指標的是 Emerson (1988)，但是他的指標非常簡單，所以學者很少引用他的指標，真正建立日後眾多衡量勞動市場彈性指標制度的是 Lazear 1990 的「Job Security Provisions and Employment」(Lazear 1990)。在此文中他第一次提出什麼是勞動市場彈性及其衡量的方法。文中他採用了一個狹義的定義，即勞動市場彈性是指勞工法令對雇主解雇員工的各種限制，如要求雇主在解雇前必須向員工預告解雇日期，在預告多長的日期後才可解雇員工。解雇時應否支付資遣費，資遣費的多寡等。Lazear 根據 20 個國家 1956-1984 年勞工法令對這些項目的規範，作出一套衡量的指標，再根據這些指標的高低檢視勞動市場高低與該國失業率高低的關係。他的結論是，勞工法令對雇主在雇用員工的限制越嚴，該國的失業率會越高、就業率與勞參率越低。

Lazear 的文章受到很多人的批評，包括理論基礎不清，結論與當時社會政策背道而馳，與其他研究發現相悖等 (Nickell 1982)。但是在經過一段時間以後，

學者們對 Lazear 資料處理與研究架構的批評越來越少 (Addison and Grosso 1996; Addison et al 2000)。

其後 Grubb and Wells (1993) 根據 Lazear 的理論架構建立了一套更為廣泛與完整的指標，這套指標包括三大範圍：

①法令對雇主解雇個別員工時的規範，如解雇通知的要求、資遣費的支付與否及其金額的大小等。

②法令對雇主聘用不同類型員工的規範，如聘用臨時工、短期工、非典型員工的雇用權與條件，此類員工最長雇用的期限等。

③法令對雇主安排工時上的規範，如每日、每週、每月或每年工時的上限、加班工時的上限、加班費與例假的規範等。

Grubb and Wells 使用歐盟 11 國的資料建立一套指標，這些指標也是以 0-6 排列規範的嚴謹性，0 是規範最少，6 是規範最嚴。

OECD 根據 Grubb and Wells 的指標架構擬定了他們 1994、1999 與 2003 年各國勞動市場彈性指標，在各年中以 2004 年「就業展望」(Employment Outlook) 中所公佈的 2003 年的指標最為完整，因為在 2004 年的報告中 OECD 修正了前面的版本，把指標做得更完整。簡單地說，OECD 2004 年的報告把勞動市場彈性指標分成三大類：

①勞工法令對正規員工就業的保障，其中包括雇主解雇員工的不方便程度，解雇員工的困難度，法令對不當解雇的規範，試用期的長短的規範，雇用 20 年而遭受不當解雇時，雇主所應支付補償金額的多寡，可復職的期限等。

②勞工法令對臨時工的保障：包括在何種情況下，雇主可雇用定期工，定期工可續約的次數，定期工最長雇用期等。

③勞工法令對集體或大規模解雇的保障：包括集體解雇的定義，解雇預告的要求，通知後需經多久才能開始解雇，其他對雇主的要求等。

最後根據此三項目再經加權制訂總保障指數，表 3-1 是 2004 年「就業展望」報告中所刊載各主要國家的保障指數 (即彈性指數，表中的指數越高表示彈性越低，保障越高)。

表 3-1 OECD 各主要國家勞動市場彈性指標

國家	正規員工的保障			定期契約工的保障			集體解雇的保障		總指數		
	1980 後期	1990 後期	2003	1980 後期	1990 後期	2003	1990	2003	1980	1990	2003
美	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	2.9	2.9	0.2	0.2	0.2
英	0.9	0.9	1.1	0.3	0.3	0.4	2.9	2.9	0.6	0.6	0.7
德	2.6	2.6	2.7	3.8	2.3	1.8	3.5	3.8	3.2	2.5	2.2
法	2.3	2.3	2.5	3.1	3.6	3.6	2.1	2.1	2.7	3.0	3.0
丹麥	1.5	1.5	1.5	3.1	1.4	1.4	3.9	3.9	2.3	1.4	1.4
荷蘭	3.1	3.1	3.1	2.4	1.2	1.2	3.0	3.0	2.7	2.1	2.1
日本	2.4	2.4	2.4	1.8	1.6	1.3	1.5	1.5	2.0	2.0	1.8
韓國	--	2.4	2.4	--	1.7	1.7	1.9	1.9	--	2.0	2.0

資料來源：OCED, Employment Outlook, 2004 Ch. 2。

第二節 Botero 的彈性與安全指標

Botero 與他的同儕在 2003 年製造了一套比 OECD 更完整，包含國家更多的勞動市場彈性與安全指標 (Botero et al 2004)。此套指標有三大類：

- (1) 規範員工雇用關係的法令，包括法令對雇主雇用不同類型員工的規範，解雇員工的規範。
- (2) 規範勞資關係的法令，因為影響勞動市場彈性的不限於勞工法令，工會的團體協商，團體協約亦可以限制雇主的行為，影響勞動市場的彈性，這些規範包括團體協商進行的規範、團體協約的進行、工會的組成、員工自由參與工會的規範、勞資糾紛處理的規範、罷工權行使的規範等。

表 3-2 歐美及亞洲主要國家勞工法令對雇用關係規範指標

國家	雇用關係規範總指標	對雇主使用不同類型員工規範的子指標	對雇主雇用員工時、工作條件規範的子指標	對員工工作保障規範的子指標
美國	0.92	0.56	0.29	0.08
英國	1.02	0.56	0.26	0.20
德國	1.57	0.72	0.35	0.50
法國	1.59	0.74	0.54	0.31
丹麥	1.29	0.56	0.27	0.12
荷蘭	1.68	0.56	0.76	0.37
日本	1.42	0.59	0.64	0.19
中華民國	1.75	0.87	0.54	0.34
新加坡	0.85	0.56	0.19	0.11
香港	0.76	0.56	0.19	0.01
韓國	1.36	0.35	0.75	0.26
馬來西亞	0.87	0.56	0.22	0.09
中國大陸	1.62	0.56	0.65	0.47
印度	1.30	0.48	0.63	0.19
泰國	1.78	0.74	0.62	0.43
菲律賓	1.61	0.39	0.65	0.57

資料來源：Botero, Djankov & Porta, 2004

(3) 社會安全與社會福利的規範，勞動市場的彈性不但受勞動需求面的影響，也受供給面的影響，如社會福利優渥，員工可能選擇失業，領取社會救濟也不願意工作，如此不但影響到一國的勞動供給，員工的工作態度也影響到雇主設定工資，工作條件的彈性，因此 Botero 把此因素也包括在他們的指標中，此指標同時也可以衡量員工就業與所得的安全。表 3-2 至表 3-4 是世界主要國家勞動市場彈性與安全指標。

表 3-3 歐美及亞洲主要國家勞工法令對勞資關係規範的指標

國家	勞資關係 總指標	團體協商規範 子指標	員工參與決策 規範子指標	勞資糾紛處理 規範子指標
美國	0.36	0.11	0.00	0.25
英國	0.25	0.00	0.00	0.25
德國	1.76	0.78	0.50	0.48
法國	2.13	0.78	0.75	0.60
丹麥	1.03	0.33	0.50	0.20
荷蘭	0.22	0.22	0.58	0.47
日本	1.53	1.00	0.00	0.53
中華民國	1.10	0.33	0.42	0.35
新加坡	0.64	0.11	0.00	0.53
香港	1.04	0.44	0.00	0.60
韓國	1.69	0.81	0.25	0.50
馬來西亞	0.42	0.00	0.00	0.42
中國大陸	1.40	0.00	1.00	0.40
泰國	0.98	0.67	0.00	0.32
菲律賓	2.04	0.89	0.50	0.65

資料來源：Botero, Djankov & Porta, 2004

表 3-4 歐美及亞洲主要國家對社會福利規範的指標

國家	社會福利總指標	失業給付子指標	醫療子指標	老年給付子指標
美國	1.9	0.66	0.67	0.57
英國	2.06	0.78	0.68	0.61
德國	2.00	0.78	0.53	0.69
法國	2.29	0.82	0.65	0.83
丹麥	2.70	0.90	0.99	0.82
荷蘭	1.83	0.68	0.68	0.48
日本	1.97	0.82	0.54	0.61
中華民國	2.09	0.67	0.75	0.67
新加坡	1.36	0.00	0.80	0.56
香港	2.44	0.72	0.91	0.81
韓國	2.03	0.72	0.72	0.60
馬來西亞	0.57	0.00	0.00	0.57
中國大陸	2.24	0.75	0.00	0.56
泰國	1.41	0.00	0.79	0.62
菲律賓	1.49	0.00	0.87	0.62

資料來源：Botero et al, 2004

從以上 3 個表我們可以得知，Botero et al 的指標制度最為完整，他們把影響勞動市場彈性的因素不再限於雇主解雇員工的彈性，而是擴展到雇主使用不同類型員工的彈性，工會與其他員工團體影響雇主用人的彈性，勞動供給影響雇主用人與訂定工資，工作條件等的彈性都包括在他們的指標制度中。

但以上所有的指標都有同一個缺點，即他只把勞工法令中的規範指標化。但是勞工法令的規範可以影響一國勞動市場的彈性，也可以不影響一國勞動市場的彈性，這些規範影響的有無與影響的大小，會受法令適用範圍的大小與執法的嚴謹度、罰則之大小、以及法令與其他制度性因素的互動而決定。換言之，現有的指標只能告訴我們影響一國勞動市場彈性的潛在因素，而非實際的因素。

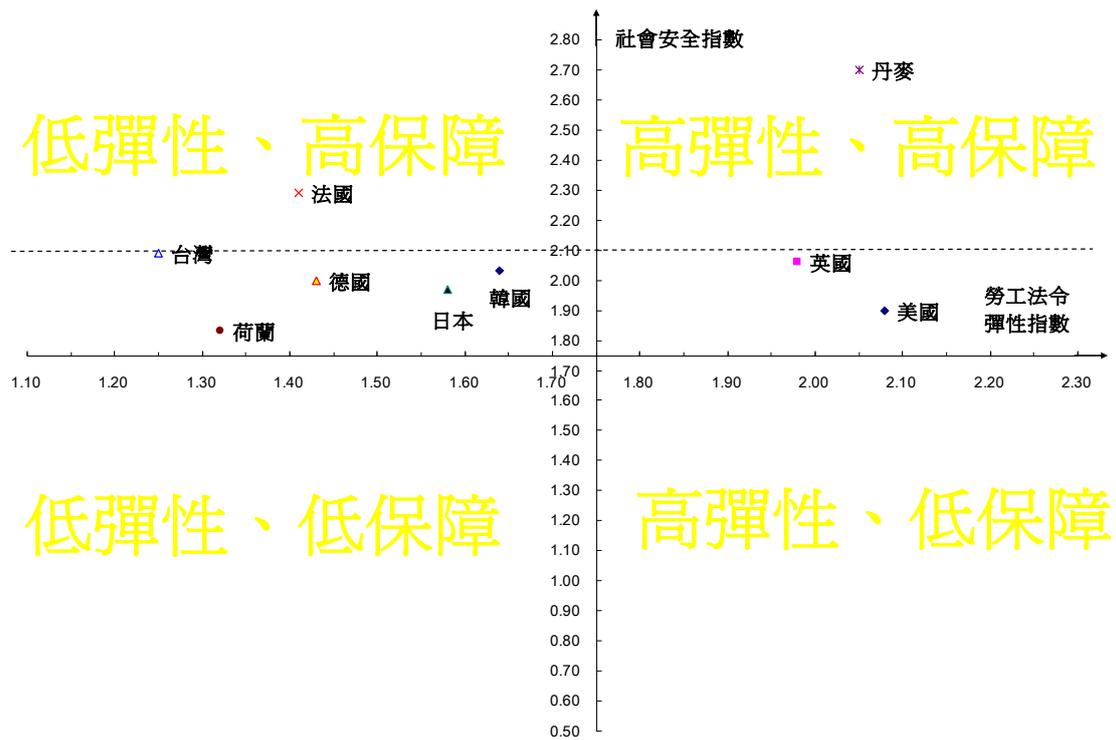


圖 3-1 世界各國的勞動市場模式的分類-按社會安全與勞動法令分

註：雇用法令包括雇主雇用不同類型員工，工作條件，就業安全。社會安全包括勞保，年老、殘障.....健保，失業保險，失業給付額

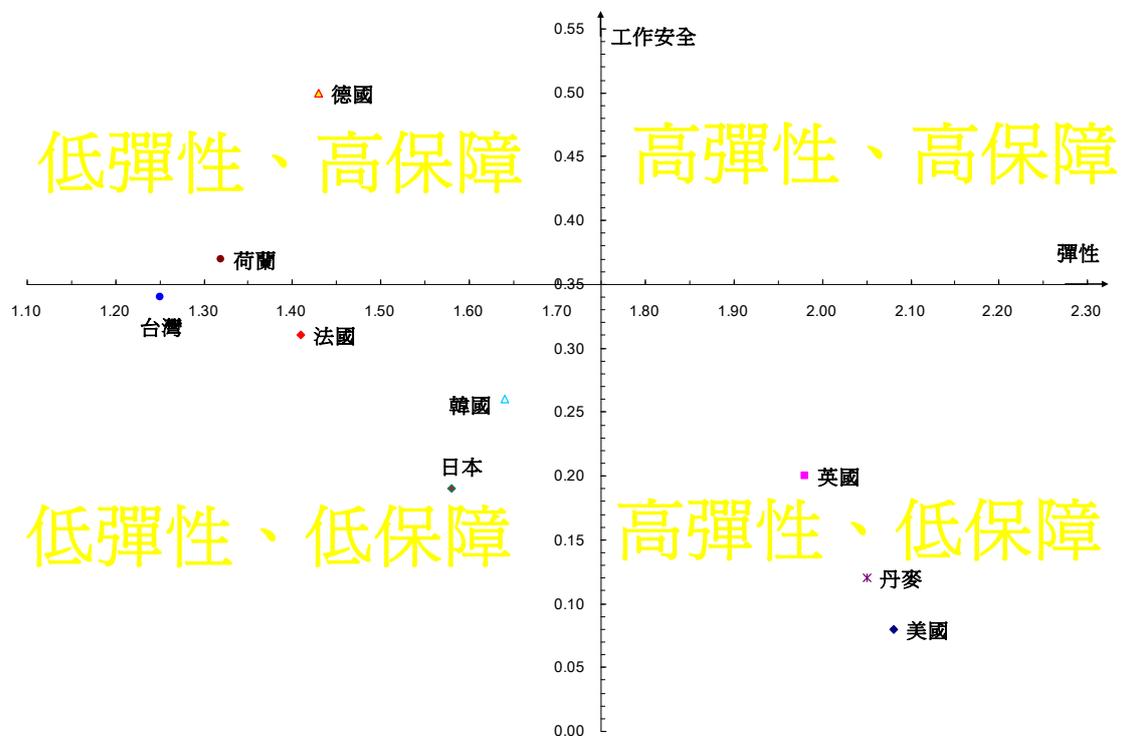


圖 3-2 世界各國的勞動市場模式的分類-按工作安全與勞動法令分

衛赫根曾在其 2004 論文中把英、美、丹、荷、德、法與西義等國的勞動市場，按他們的彈性與安全分成 4 類（見圖 2-4）。英、美屬高彈性、低保障、低安全的勞動市場模式。丹麥與荷蘭的勞動市場彈性雖不如英、美，但是他們對員工的就業與所得安全保障比英、美高，所以屬彈性兼安全的勞動市場模式。德、法屬社會福利國，法令對員工就業與所得保障佳，但雇主的勞動市場彈性低，因此屬低彈性、高保障的勞動市場模式。西班牙與義大利的南歐國家雖然法令規範很嚴，雇主的勞動市場彈性低，但社會福利不佳，屬低彈性與低安全的勞動市場模式。如果我們把台灣的勞動市場納入圖中，則台灣的企業可分成三類，公營事業的人事規範很嚴，主管毫無彈性可言，但法令對員工的工作保障、員工福利、退休福利都有非常高度的保障，因此公營事業屬低彈性、高安全保障型，而民營企業受勞基法及其他法令之規範，勞動市場彈性差，但員工福利與就業保障、失業保障都不如公營企業，屬低彈性、低安全保障型，而中小型企業，他們雖然同受勞基法的規範，但是守法程度低，政府亦無法經常檢查他們守法的程度，他們員工的福利差、就業與所得安全都差，因此屬高彈性、低安全保障型。

圖 3-1 是衛赫根的印象分類，並不是根據客觀的數據所作的分類。如果我們以 Botero 的指標來作分類，並且以 Botero 勞工法令中勞雇關係指標的中位數（1.75）與社會安全指標的中位數（1.75）為原點，則我們可以發現，英、美、丹麥都屬於高彈性與高保障型的勞動市場，只是丹麥的社會安全度比英美高。在另一方面，法、德、日、荷、韓與中華民國同屬低彈性高保障的勞動市場，我國之所以被歸納成高社會安全勞動市場，健保制度的健全應是一個因素。

圖 3-1 與一般人的印象不同，因為在國際上英、美給一般人的印象是高彈性、低保障國家，在圖 3-1 中被歸類成高彈性、高保障國家。如果我們把橫座標調整一下，不以 1.75 為原點，而以英國的 2.1 為分界點（如圖 3-1 之虛線），則英、美符合大家的期望，屬高彈性、低保障型的勞動市場；我國與德、日、荷、韓等變成低彈性、低保障型國家，只有法國屬低彈性、高保障型的國家。

如果我們改用工作安全為縱座標，即以法律對員工現有工作的保障（見圖 3-2），則英、美、丹麥屬高彈性與低保障國家，我國與法、韓、日屬低彈性、低保障國家；德國與荷蘭屬高彈性與高保障的國家。圖 3-2 顯示近年來除德國與荷蘭以外，大多數國家不再保障工作安全，亦即不再保障終身雇用，改而保障就業

安全。

此處列出圖 2-4，圖 3-1 與圖 3-2 有下列數個目的：

- (1) 印象與實際情況（圖 2-4 與圖 3-1、圖 3-2）有很大的差別，因此我們需要有一套客觀的衡量指標來幫助我們分析各國以及本國勞動市場彈性與安全的程度。
- (2) 在擬定客觀指標時，我們必須要對彈性與安全的定義分辨得很清楚，定義稍有差別，彈性與安全的程度便有很大的差別（如圖 3-1 與圖 3-2 的差別）。圖 3-2 也讓我們很清楚地知道，在今日終身就業的時代已過去，各國都不重視工作安全，但重視就業安全。圖 3-1 與 3-2 也指出，當我們在比較各國勞動市場彈性與安全的時候，不可以只用一套指標，因為指標的項目與組成略有改變時，其所呈現的結果會很不相同，會使人發生「瞎子摸象」的錯誤。因此我們以下再進一步引用幾套其他指標來探討上列 8 個國家與台灣的勞動市場彈性與安全。

第三節 以經濟自由度為標準的指標

加拿大著名的菲沙研究院 (Fraser Institute) 每年都會公布全球 100 多個國家經濟自由度的調查結果與排名。自 2001 年起他們加入了一項勞動市場自由度的指標。此指標共有 6 個項目，包括市場對一國就業、薪資與工作條件的影響，市場的影響力愈大，制度性因素影響力愈少，指標的排序愈高，因此排名第 1 的勞動市場最自由，排名 100 的勞動市場中制度性因素的影響最大。根據菲沙研究院在 2005 年所發佈的報告，本研究的 6 個西方國家與亞洲四小龍的勞動市場自由度排名如表 3-5。

表 3-5 菲沙勞動市場自由度排名

國家	菲沙勞動市場自由度排名, 2003 年	Freeman 全球勞動市場自由度 排名
美國	10	6
英國	19	13
荷蘭	52	29
丹麥	71	26
法國	58	26
德國	101	23
日本	28	17
中華民國	61	7
韓國	81	10

資料來源：Fraser institute, 2005 全球勞動市場調查；Freeman and Chor, 2005.

由表 3-5 我們得知，亞洲地區的香港是長期以來一直被全球公認經濟自由度最高的地區，他們的勞動市場亦然，其自由度在全球排名第 5，遠超過英、美，但英、美排名仍然是第 10 與 19，相當不錯。日本的排名也不低，第 28 名；荷蘭、法國與新加坡在中間，各佔 52、58 與 42 名；德國最低，第 70 名；丹麥是被認為推行彈性兼安全政策的模範，但是他們勞動市場的自由度不高，工會的干擾大，以致他們的排名在 72 名；中華民國與韓國的勞動市場自由度都不高，第 61 名與 81 名。

在表 3-5 中我們加入哈佛大學 Freeman 教授 2002 年所做的全球勞動市場調

查，因為該問卷不是採抽樣調查而是發函給全球各國學者與工會代表，讓他們上網回答哈佛大學勞動市場運作的問卷。台灣回答的人數並不多，但我們從回收的問卷中看到一個非常不一樣的結果，即從法律標準與雇主觀點（Fraser 指標），台灣的勞動市場是很僵硬，很不自由，市場功能低，保護性極強，但是在勞工學者與工會幹部的心目中，台灣的勞動市場是非常自由的，如表 3-5 所示排名全球第 7，僅次於美國，是亞洲各國中勞動市場最自由的地區。

為什麼從法律與雇主的觀點，以及學者與工會幹部二組人士對台灣勞動市場彈性的認知有如此大的差別？這是有趣但也是很矛盾的問題。

第四節 以經濟安全與保障為標準的指標

以上的指標有其不精確處，其原因是彈性與安全有時是互相抵消的。因此國際勞工局在 2004 年製訂了一套經濟安全指標，很可惜的是 ILO 指標中沒有我國的數字，無法把台灣與其他國家比較。

ILO 把經濟安全分成 7 種不同的安全保障，即

- (1) 勞動市場安全：此指標是指一國有無充分就業的方案，或提供人民就業機會的方案。
- (2) 就業安全：此指標是指一國有無保障員工不受雇主歧視，與對雇主雇用及遣散員工的行為有無規範。
- (3) 工作安全：此指標是指一國對員工職涯發展有無某程度的保障。
- (4) 工作環境安全：此指標是指一國有無職業安全與衛生的法令與方案，以保障人民免於工業災害與職業病之影響，此外工時的規範，婦女晚間工作的規範也屬工作環境的安全與保障。
- (5) 生產技術再生的安全：政府有無提供員工職業訓練的機會，終身學習的機會，使其具有永續就業的能力。
- (6) 所得安全：政府有無最低工資法、社會安全、退休金制度等保障人民的所得與生活。
- (7) 代表發言的安全：政府有無法令與政策保障員工表達他們的意見、參與企業政策擬定的權利，如組織工會，團體協商或其他類型的員工代表機制。

ILO 又把每一個指標分成三個項目：投入、過程，與產出三個指標。投入是指政府有無該類安全保障的法令；過程是指政府有無實際執行那些方案的行動或政策；產出是指其實際的效果。以下是本研究 6 個國家的安全指標與排名。

表 3-6 ILO 經濟安全指標

國家	勞動市場安全指標	就業安全指標	工作安全指標	技術再生安全指標	工作環境安全指標	代表發言安全指標	所得安全指標	經濟安全指標
美國	0.793 (16)	0.575 (30)	0.669 (22)	0.775 (12)	0.656 (29)	0.517 (41)	0.739 (23)	0.612 (25)
英國	0.909 (5)	0.603 (23)	0.779 (8)	0.780 (10)	0.726 (21)	0.685 (17)	0.772 (17)	0.736 (15)
荷蘭	0.895 (7)	0.767 (6)	0.852 (4)	0.791 (9)	0.892 (6)	0.743 (10)	0.931 (2)	0.865 (5)
丹麥	0.879 (8)	0.839 (4)	0.771 (9)	0.850 (4)	0.902 (5)	0.941 (2)	0.898 (5)	0.910 (4)
德國	0.808 (14)	0.723 (12)	0.710 (16)	0.822 (5)	0.866 (8)	0.744 (9)	0.811 (12)	0.793 (9)
法國	0.779 (18)	0.884 (3)	0.745 (13)	0.799 (8)	0.847 (11)	0.667 (19)	0.923 (3)	0.829 (7)
日本	0.823 (13)	0.591 (26)	0.693 (17)	0.704 (20)	0.866 (9)	0.626 (22)	0.810 (14)	0.718 (18)
韓國	0.754 (21)	0.503 (42)	0.465 (64)	0.632 (46)	0.559 (47)	0.562 (33)	0.666 (31)	0.545 (32)

資料來源：ILO, 2004.

註：括弧內是排名

由表 3-6 我們可以再次看到所謂安全的內容很多，各國所強調安全的內容不同。一般而言，大家都認為英、美的市場彈性高、安全低，但表 3-6 的數字顯示，美國在勞動市場安全上的指標是相當高的，只是在就業安全與員工代表發言的安全指標上很低。英國亦然，在充分就業的項目上，他們名列前茅（第 5 名），工作安全排名也很高，但其他方面的安全低；荷蘭與丹麥在各項安全上的排名都很高，比以社會福利與就業安全著名的德、法二國都高；日本各項安全都很平均，屬中等安全；韓國則各項安全指標都很差，屬低度安全國。

第五節 本章小結

本章在建立一個衡量勞動市場彈性安全的指標，以便比較各主要國家勞動市場彈性與安全的程度。本章使用法令規章的標準來衡量各國法令對員工雇用關係的規範，對勞資關係的規範，與對社會安全及社會福利的規範。從這三套指標中我們得知，丹麥是高彈性、高保障國家；英、美屬高彈性、低保障國家；法國屬低彈性、高保障國家；德、荷、日、韓與我國介於低彈性，低保障與低彈性、高保障之邊緣。根據這些分類我們可以在以下的章節中探討這 8 個國家的政府在過去 10 數年是如何協助他們的國民去追求勞動市場的彈性兼安全？他們的政策效果如何？對我國有何啟示？

第四章 英、美自由主義國家彈性與安全勞動市場的發展

本章的目的在說明英、美國家的高彈性勞動市場政策給他們帶來了高度的經濟成長與就業，但是也為他們帶來了高度的所得差距與工作的不穩定，因此二國政府都必須要處理此問題。本章要指出的是，在就業與所得安全上，二國都強調以工作福利 (workfare) 代替社會福利 (welfare)，二國政府認為社會福利會影響人民工作意願，減低人民參與勞動市場工作的意願，轉而依賴政府，依賴社會福利，造成國庫的沉重負擔，影響一國資源有利的分配，因而經濟的成長。

第一節 彈性勞動市場與英、美二國的高經濟成長與高就業成長

美國的失業率在 1984 年以前都一直不如歐陸各國，但是在 1980 年中期各國經濟開始進入全球化的時代時，美國的失業率開始從 8 至 9% 的高水準節節下降，到 2000 年更低於日本的失業率，其後雖然在 2005 年上升到 5%，但仍然比德法等歐陸大國的失業率的 8-10% 低 (見圖 2-1)。如果以就業人口佔全體工作年齡人口的比例 (E/P) 來衡量各國就業的深度，則此 E/P 比是以美國最高，德、法最低；若以各國勞參率來衡量各國人力運用情況，美國自 1984 年以後是全球勞參率最高的國家 (見第二章之圖 2-2 與圖 2-3)。英國的失業率雖然在 1980 年代很高，但是自 1990 年代中期以來不斷地下降，2005 年下降到與美國相接近的水準，而 E/P 比一直超過歐陸國家 (荷蘭除外)，勞參率也是歐洲各國中最高的。一國。

為什麼英、美的勞動市場在近年來有如此優異的表現？各國的學者與國際機構在一連串的研究後，發現勞動市場彈性是主要原因，英、美政府長期以來深信新古典學派或自由學派的理論。他們認為市場功能無形的手可使各種資源作最有效的運用。正如前聯邦儲備銀行的理事長葛林斯班，2000 年在美國國會作證時指出，美國的勞工法令對雇主聘用員工、工作條件的決定與員工的解雇都很少干預，最高法院對雇主「自由任用」(Employment at Will) 的理念也非常認同，於是美國的雇主非常有彈性，當他們發現自己的企業已失去或將失去競爭力時，便可以很快地處置他們的資產，遣散他們的員工，將現有資源很快地轉移到其他有高競爭力的產業或地區。相反地，歐陸國家是建基在社會福利國的基礎上，因此他們的勞工法令對員工工作保障很嚴，雇主很不容易遣散他們的員工，即使遣

散，其費用也很高，在此種請神容易送神難的情況下，歐洲的雇主很難從一個低競爭力的產業轉移到另一個高競爭力的產業。此外美國的工會不強，2005 年只有 8% 民營企業的員工是工會會員，同樣地，近年來英國的工會也很快速地喪失了他們原有的影響力；相反地，歐洲國家工會組織率都非常高，北歐國家更高達 90% 以上。強大的工會透過團體契約的擬訂，限制了雇主的管理權與管理彈性，如表 2-1 所示，美國的團體協約只涵蓋 13% 的員工，而歐洲國家則達 77% 以上，美國勞工法令對員工關係的規範指數只有 0.7，而歐陸是 2.3，美國的雇主可以在 7 日之內開設一間新公司（見第二章表 2-1），但歐陸國家的手續繁瑣，需要 64 日才能開設一間新公司。英國的勞工法令自 1990 年代以來有大幅度的鬆綁。

第三章的各項指標均顯示英、美是全球各國中勞動市場最具彈性的國家。如表 3-2 的數字所示，美國與英國的勞工法令對雇主使用不同類型員工的規範很低，他們指標值都只有 0.56，相反地，德、法則很高，0.72 與 0.74。英、美的指標，不但比歐洲各國低，也比大多數亞洲國家低。法令對工作條件的規範也是美國、英國比歐洲國家低，荷蘭最高，德、法其次。對員工工作穩定度的規範，英、美比德、法、日低很多。

除勞工法令外，工會的團體協約也是影響勞動市場彈性的一個重要因素，表 3-3 顯示，英、美勞工法令無論是對團體協商的規範，員工參與決策或勞資糾紛處理的規範，都是世界各國中最低的國家，德、法則是最嚴格的國家。

從表 3-1 到表 3-4 的數字我們可以得知，美國的勞動市場是全球最有彈性的，英國其次，而高彈性給這些國家帶來了高經濟成長與高就業，高勞動參與。OECD 與國際貨幣基金於是建議歐大陸國家與失業率高的開發中國家仿效美國，放鬆法令對用人與工作條件規範，促進一國勞動市場的自由化。他們又進一步呼籲歐陸的社會福利國家降低他們的福利給付額與給付期間，以激勵人民進入勞動市場工作，減少他們對政府的依賴。1994 年 OECD 更在他們最著名的「工作之研究」(Jobs Study) 報告中，大力推薦美式勞動市場，並提出 10 大建議，希望 OECD 會員國與其他開發中國家的政府去推動這些政策，提升一國勞動市場的彈性，紓解國內的高失業問題，加速國內的經濟成長率，提升人民生活水準。此 10 大建議是：

① 強化國內的總體經濟政策

- ②強化國內的技術創新與新興技術傳播的機制
- ③修訂勞工法令，提升工時彈性
- ④培植國內人民的企業精神，締造有利於企業經營的環境
- ⑤修訂勞工法令，提升國內工資與福利的彈性
- ⑥修訂勞工法令，提升國內勞動市場運作的彈性
- ⑦強化國內積極性勞動市場的政策
- ⑧提升國內勞動人口的技術層次與職能水準
- ⑨修訂失業保險與社會福利制度，以減少人民對社會福利的依賴，強化失業保險與社會福利中鼓勵受益者重返勞動市場意願的條款
- ⑩提升產品市場的競爭性

以上 10 項建議，有 5 項是與提升勞動市場彈性有關，因此各國學者與政府官員把 OECD 1994 年的報告解釋為，高保障、低彈性的歐陸勞動市場是他們國家失業率居高不下的原因，其解決之法是勞工法令的鬆綁，勞動市場的彈性化（OECD 1999）。

國際貨幣基金（IMF）在 2003 年世界經濟展望（World Economic Outlook）中估計，如果歐陸國家能把勞動市場彈性提升到美國現有的水準，他們的總生產量可以增加 5%，失業率可以下降 3 個百分點（IMF 2003, Ch. 4）。而一些著名的國際金融機構也認為法令與工會是潤滑劑中的沙粒，有礙於機器的順利運作。IMF 對阿根廷及韓國亞洲金融風暴時所提出救援條件也都是勞動市場彈性化、工會影響力的削弱、最低工資率調升頻率與幅度的減緩，以免影響低技術、低教育員工的就業機會。換言之，OECD 深信就業才是員工安全最佳的保障。

第二節 美式的勞動市場彈性與安全

如第三章各項勞動市場彈性與安全指標指出，美國的勞動市場是以高彈性低安全為特色，但是此種結論低估美國社會福利與安全，其原因是：

1.美國是聯邦制，聯邦政府對外交，交通的功能大，內政事務則聯邦政府很少干擾，大多由州政府與地方政府處理，美國東部的麻州與紐約州，中部的明州與威州，西部的加州，社會福利都辦得很好。麻州的社會福利更是世界聞名，但是這些社會福利法令與制度都不列入聯邦政府的法令與制度內，所以當國際比較以全國中央政府的法令為評比標準時，美國便有很多社會福利沒有在安全指標中顯示出來。

2.每一國家所強調的社會福利就業與所得安全的面向不同，當國際評比用平均數來表達時，容易忽略到真正的內容，這是西諺所說的「所有的魔鬼都在細節上」。比如表 3-4 顯示美國的社會福利總指標是 1.9，與德國（2.0），荷蘭（1.83），日本（1.97）相接近，並不是如一般人所認為的歐陸國家遠比美國佳。在社會福利的分類子指標中，美國的醫療健保子指標（包括工業與職業災害的賠償與醫療補助，傷病期間所得保障等）是 0.67，比德國的 0.53，法國的 0.65，日本的 0.54 高；在老年社會的子指標上，美國是 0.57，比荷蘭的 0.48 高，與日本的 0.61 接近（請見表 3-4）。就 ILO 的安全指標而言，美國勞動市場安全指數與德、法接近（見表 3-6）。

3.美國雇主的管理彈性較少受他們勞工法令的衝擊，主要是美國強調法令本身的彈性化。

4.美國社會福利與安全強調一個原則，以「工作福利」（Workfare）代替「社會福利」（Welfare）。換言之，美國政府的社會福利原則是「天助自助者」，一個健康而失業的人士必須要工作才能領取社會福利與救濟，不願意工作就沒有社會福利與社會救濟。

5.美式的就業安全與所得安全是強調個人永續就業能力的維持，因此他們強調職訓與就業服務，勞動市場資訊的提供，而不著重個人的救濟。

以下我們就美國勞工法令的彈性化，強調「工作福利」代替「社會福利」與

人民永續工作能力的維持三方面加以介紹。

一、勞工法令的彈性化：最低工資的彈性化與生活工資大城市最低工資的興起

為免除「工作貧窮者」(Working Poor)，美國自 1939 年以來便訂有聯邦與州的最低工資法，國會與州議會在每隔一段時間按實際需要調整最低工資率。但是自 1990 年代經濟全球化以來，全國統一的最低工資可能會影響市場的彈性，而 1994 年 OECD 的 Jobs Study 亦建議美國減少最低工資調整次數與幅度，因此近 10 年來，聯邦政府的最低工資率一直維持在每小時 5.15 美元(約新台幣 170 元)，直到 2007 年修法才把每小時最低工資在 2007 年 7 月提升到 5.85 美元，2008 年 7 月到 6.55 美元，2009 年 7 月提升到 7.25 美元。為保障貧窮工作人口的生活但又不影響勞動市場彈性，美國在近年來推行了各地區的生活工資法，大都會最低工資法，使最低工資與當地生活程度相接，並推行勞動所得津貼等法，以工作福利代替社會福利。

生活工資法

美國在 1990 年代在各州及一些大城市發展出一系列的生活工資法，目前全國共有 130 個州與大城市有生活工資法。此種法令是規定，凡是與政府機構有商業來往的企業都必須支付他們員工至少相當於當地的基本生活水準的薪資，這些薪資都是高於聯邦最低工資(表 4-2)。但因為這些生活工資是按各地生活水準而訂，所以非常有彈性，沒有把一個尺寸的鞋子給所有的人穿，發揮了既能保障低技術、低教育水準員工的基本生活，又不致影響他們的工作機會雙贏的功能。

大城市最低工資法

自 2000 年起有一些大城市發起了一波大都會最低工資法的熱潮，這些最低工資法規定，凡是與市政府有來往的企業必須要支付城市最低工資。如表 4-2 的數字所示，各大城市最低工資差距很大，從舊金山的 8.62 美元(約台幣 285 元)到中部小城 Eau Claire 的 5.65 美元(約新台幣 187 元)，充分顯示出美國最低工資法制度的彈性化。根據近年來的一些初步的研究，因為這些大城市最低工資法的彈性化，大致上沒有產生就業的負面效果，相反地有提升貧窮地區人民消費能力的乘數效果，振興了當地的經濟，根據 Sonn 初步估計此種乘數效果約在 1.5 至 2.0 之間(Sonn 2005)。

表 4-1 大城市的最低工資法

城市	訂立年份	最低工資	目前的狀況
華盛頓特區	1993	\$6 ⁶⁰	有效
紐奧良	2002	\$6 ¹⁵	被州議會否決
聖大非 (Santa Fe)	2003	\$8 ⁵⁰	2004 年勝訴以後有效
舊金山	2003	\$8.62	2004 年起有效
麥迪生	2004	\$5.70	
密爾瓦基市	2005	\$5.70	2005 年 5 月起有效
La Crosse Wi	2005	\$5.70	2005 年 10 月起有效
Eau Claire Wi	2005	\$5.65	被州議會否決

資料來源：Sonn, 2005

表 4-2 美國各級政府所訂定的最低工資, 2005 年

	聯邦政府	州政府生活工資	城市最低工資	城市生活工資
適用範圍	全國	17 州	3 个城市	120 个城市與鄉鎮的當地最低生活工資
時薪率	5.15	最高 7.35 最低 6.15 平均 6.75	8.62 舊金山 8.50 Santa Fe 6.60 華盛頓特區	9.00-11.00, 部份法令包括健保醫療費用
適用企業	全體	與政府有合同的企業	與政府有合同的企業	與政府有合同的企業
受影響員工	1 億	州內 5-15% 的員工	市內 5-15% 的員工	數百到數千人

資料來源：Sonn, 2005

二、以「工作福利」代替「社會福利」：勞動所得津貼 (Earned Income Tax Credit, E.I.T.C)

為鼓勵人民進入勞動市場，減少他們對社會福利、失業給付的依賴，1986 年美國政府修正了 1975 年的勞動所得津貼辦法，但沒有認真去執行，直到 2000 年美國政府才認真推行此法，因而在 2004 年美國有 2100 萬低所得家庭受益，其總津貼金額達 340 億美元，有 500 萬家庭因為此法而脫離貧窮的生活。

此辦法的運作分成三階段，當員工的勞動所得在低於某一程度時，政府不但不扣稅，相反地，會以累進的方式來津貼員工的所得，即勞動所得愈多，政府的津貼也愈多，在津貼額到某一水準後進入第二階段，此時勞動所得雖然增加，但津貼額固定，第三階段是勞動所得超過某一水準時，勞動所得的津貼額，開始遞減，最後在所得到某一水準時，停止津貼。以 2006 年最新的規定為例，一個有夫妻二人與小孩的家庭，員工的年勞動所得在 0-11,340 美元時，政府按員工勞動所得的 40% 給予津貼。換言之，假如某甲的勞動所得是 9,000 美元時，政府再津貼他 3,600 美元，他的總所得是 13,600 美元；勞動所得在 11,340 美元時政府再津貼 4,536 美元。但是當某甲的勞動所得在 11,340 與 14,810 美元之間，他所能得到政府的津貼額是固定在 4,536 美元。勞動所得在 14,810 與 36,348 美元時，政府的津貼額是按 $[\$ 4,536 - 21.06\% \times (\text{勞動所得} - \$ 14,810)]$ 方程式減低津貼。當員工的年勞動所得在 36,348 美元或以上時，政府津貼停止，相反地，他開始付所得稅（見表 4-3）。此種稅法使低所得者得知重返職場是對他們有利的，因為如此他們不但可以取得勞動所得，還有政府的津貼。如果他們不工作則只有低微的社會福利救助，甚至連社會福利救助的資格都會喪失。美國的實證研究顯示，此法對鼓勵低所得人士進入勞動市場非常有效，因此目前英國、加拿大、荷蘭、芬蘭、紐西蘭、法國等國都推行此種稅法，達成鼓勵領取社會救助之人士積極重返職場，達成減少福利支出提升勞動供給的雙贏目標。

表 4-3 勞動所得津貼辦法： 2006

勞動所得 (%)	階段	政府津貼額 (2 個小孩)
\$ 0~11,340	津貼額提升階段	40%×勞動所得
\$ 11,340~\$ 14,810	津貼額固定階段	\$ 4,536
\$ 14,810~\$ 36,348	津貼額減少階段	$\$ 4,536 - 21.06\% \times (y - 14,810)$

資料來源：整理自美國財政部，EITC 2006 版

三、個人永續就業能力的維護:以就業作為最佳就業安全與所得安全的保障

為保障個人的生產技術與生產知識不至於落伍，而被淘汰，美國在 1998 年通過了勞動力投資法 (Workforce Investment Act)。

在此法案中，政府整合中央與地方的職業訓練設施與補助金額，設立單一窗

口，使有需要職業訓練或就業輔導的員工或失業的人士，可以到就業輔導機構的單一窗口取得全套的需求，如失業給付的申請、職能評估、生涯規劃諮商、職業訓練補助、訓練機會的安排與就業輔導等。此法又特別設立年輕人的就業輔導方案，對 14-21 歲輟學的青年，特別是來自低所得家庭的青年，提供正規學校教育、職業訓練、職涯規劃與就業輔導等全套與密集式的輔導，務使他們能克服進入勞動市場的各種障礙，順利地就業。對受失業威脅的員工，此法亦有特別的方案來協助他們取得最新技術而不致淪為結構性失業者(詳見李誠，辛炳隆 2003)。

第三節 英式勞動市場的彈性與安全

由第三章各項勞動市場彈性與安全指標我們可以得知，英國與美國一樣，他們的勞動市場被評為是全球最具彈性的市場，無論在內部，外部，功能與工資成本彈性他們都很高。如表 3-2 所示，英國法令對雇用關係規範的指標是 1.02，與美國相接近，比德國的 1.57，法國的 1.59，丹麥的 1.29，荷蘭的 1.68，日本的 1.42 都低。在外部勞動市場彈性，即不同類型員工的雇用彈性上，英國的指數是 0.56，與美國同，比德法的 0.72，0.74 低，與丹麥，荷蘭的 0.56 相同。就內部勞動市場彈性（工時的調整，員工的調動）而言，英國的指數是 0.26，比美國的 0.29 還要低，比德、法的 0.35 與 0.54 低，也比丹麥、荷蘭的 0.27 與 0.76 低。

在工資彈性而言，如以團體協商的規範來衡量，英國的工資彈性也相當高，如表 3-3 所示他們對團體協商規範的子指標是 0.00，遠比德、法，丹、荷等國家低。但是在就業與所得安全上，英國的保障在表面上是屬低保障國家，但就社會福利指數而言，他們的保障並不如一般人所想像的低。如表 3-4 的數字所示，英國的社會福利總指標是 2.06，與德國的 2.00 相似，比荷蘭的 1.83，日本的 1.97，美國的 1.9 高。就失業給付的子指標而言，英國的指數是 0.78，與德國相同，比荷蘭的 0.68，美國的 0.66 高。醫療健保指數亦然，英國是 0.68，比德國的 0.53，法國的 0.65 日本的 0.54 高，因此英國的社會福利與就業保障並如一般人想像的低，而且在 2000 年以後，英國強力推動工作福利來代替社會福利，雖然他們的效果沒有美國好。

一、全國最低工資法的通過

英國保守黨在 1993 年取消全國各地與各行業的最低工資委員會，使英國的工資徹底地彈性化，此措施雖然為英國的產品帶來了較低的成本，對外貿易上亦比西歐國家有利，因而經濟得以加速成長。但此政策也帶來了所得分配的惡化，於是在 1998 年，工黨的布萊爾上任以後，兌現其競選諾言，推動全國最低工資法，於是全國有統一的最低工資率。此最低工資率不但每年都調整，而且調整的幅度是大於消費者物價指數及英國全國平均薪資上漲的程度，比如在 1999 年英國最低工資法通過時，他們的最低工資率是每小時 3.60 英鎊（約新台幣 237 元），到 2006 年此工資率是每小時 5.35 英鎊（約新台幣 352 元），在 2007 年 11 月會

調升到 5.52 英鎊（約新台幣 363 元）。而在 1999 到 2006 年間，英國的物價只上漲了 22.1%，平均薪資上升 32.6%，最低工資卻上升了 35.0%（Low Pay Commission 2007）。以致英國最低工資在 1990 年早期是 OECD 國家中最低的國家之一，但近年來已提升為 OECD 國家中最高的國家之一，目前世界上只有澳大利亞、比利時、法國、愛爾蘭與荷蘭的最低工資率比英國高（TUC 2006, p6）。按理此種調升頻率高，調漲幅度大的最低工資會影響到雇主調薪的彈性，因而導致低技術與低教育水準勞工的失業。但是在英國並沒有發生此種現象（Blundill, Card and Freeman 2000; Blank 1994）。相反地，弱勢族群如婦女、青年人等均受益於最低工資法，因為他們的所得都有相當迅速地提升。

為什麼英國的最低工資法不會發生負面效果，其主要原因有五：

（一）英國的最低工資率佔全國平均工資的比例不高，如表 4-4 所示，在 1999 年最低工資法第一次通過時，他們的最低工資只佔全國平均工資的 36.7%，或中位薪資的 47.6%。雖然最低工資每年都在調整，且調整幅度也不少，但是全國工資上升的程度也相當快，所以即使在最低工資推行 8 年，並且在每年都調整的情況下，在 2006 年英國最低工資佔全國平均工資也只不過 38.6%，佔中位薪資 51.1%，此種穩定的比例使低薪資者感覺他們在不斷地分享經濟成長的成果，但另一方面雇主的勞動成本的負擔卻沒有多大的變動。

但是這並不表示英國的最低工資永遠不會產生就業的負面效果。事實上，2007 年最低工資委員會的報告即指出，雖然在過去最低工資率的調整都沒有產生就業的負面效果，但是在 2006 年最低工資率上調，使低工資行業的就業成長率減緩中，最低工資委員會認為他們對未來最低工資率的調整要格外小心（Low Pay Commission 2007）。

（二）成年人開發工資率是針對 22 歲以上的員工，如果他們是從事一份新的工作而雇主對他們提供至少有 26 日以上是由政府認可的職業訓練，雇主可以給予他們 6 個月年輕人的最低薪資。此種薪資除了鼓勵雇主為新進人員提供職業訓練、開發他們的人力資源，亦協助雇主減低他們的訓練費用。但是此成年人開發工資辦法在 2006 年遭取消，其原因是他們與成年最低工資所差有限，很少雇主使用此種辦法。

(三) 最低工資法中尚有學徒最低工資率，即 19 歲以上的員工如參加訂有正式合同的學徒訓練，或參加政府部門所舉辦的職業訓練班，雇主免受最低工資法的規範。他們可以給予這些學徒任何他們認為適當的工資，但此種免最低工資的雇用期只有 12 個月。12 個月以後必須給予最低工資，12 個月的上限是因為防止雇主使用此名目來剝削員工，而沒有提供真正的訓練。

表 4-4 最低工資佔全國平均工資與中位工資的百分比

年份	最低工資率 (英鎊/每小時)	最低工資 佔全國平均工資的%	最低工資 佔全國中位工資的%
1999	3.60 英鎊 (237)	36.7%	47.6%
2000	3.60 英鎊 (237)	35.3%	46.2%
2001	3.70 英鎊 (243)	34.2%	45.2%
2002	4.10 英鎊 (270)	36.0%	48.1%
2003	4.20 英鎊 (276)	35.7%	47.5%
2004	4.50 英鎊 (296)	36.7%	48.5%
2005	4.85 英鎊 (319)	38.6%	51.1%
2006	5.05 英鎊 (332)	38.6%	51.1%

資料來源：Low Pay Commission, UK, 2007

註：() 內為折合新台幣金額

(四) 膳宿費用的扣除：雇主如對員工提供膳宿，他們可以把這些費用從員工的最低工資中扣除，但扣除額有上限，此上限隨最低工資率之調升而調整。

(五) 預告未來最低工資率：最低工資委員會每 2 年預告未來 2 年的最低工資調整度。如此雇主有充分的時間去從事因應的工作，減輕最低工資上調所帶來的衝擊。但是今年在公佈 2007 年 11 月最低工資率的調整率以後，委員會沒有公佈 2008 年的最低工資，其原因是 2006 年最低工資率的調整對低工資行業帶來了一些負面的衝擊，雖然此種衝擊不是很大，但是委員會認為往後他們需要更小心，更謹慎去觀察最低工資與其他工資、物價及總體經濟的關係，再決定最低工資的調幅，以免最低工資的調整帶來負面影響。

二、工作福利之強調，社會福利之削減：各種新政 (New Deal) 之推動

1998 年自工黨布萊爾首相上台以來，他推動了 6 項的新政，包括年輕人新政、長期失業人士新政、單親新政、失業夥伴新政、殘障人士新政、高齡新政。這些新政的目的主要是提供各種誘因與補助，使過去依賴社會救濟，社會福利的人士可以取得一技之長，進而取得一份長期又穩定的工作。如此不但可以減少社會負擔，也確實地保障這些弱勢族群與勞動市場邊緣人物的所得與就業安全，並且為英國帶來高度的人力資源運用，提升他們的競爭力。英國勞工部長 Tessa Jowell 曾在牛津大學的演講中指出，新政是結合了美國式與歐洲式勞動市場的優點，我們確實地做到了既有美國勞動市場的高彈性，也兼顧到歐洲勞動市場中的所得與就業安全。此新政的有效性可以從英國就業人口佔工作年齡人口的比率高達 74.7%，而歐洲國家平均只有 62%，以及英國青少年、高齡人口、殘障人士的高勞參率而得知，她認為英國的彈性兼安全勞動市場的做法是歐陸國家可以學習的榜樣(Jobcenter Plus 2006)。

1. **年輕人新政 (New Deal for Young People, NDYP)**：在所有新政中，年輕人新政被認為是最重要也是最受注目的一個方案，因為他是一個強制性的方案，也是各種新政方案中預算最多的一個方案（每年預算高達 31 億英鎊）。根據此方案，凡是領取失業津貼的 18-21 歲青年如在 6 個月或更長的期間內沒有尋找到工作，強制參加年輕人新政，否則中止失業津貼。年輕人新政共分三個階段，第一個階段是政府對參與者給予 4 個月的密集諮商與就業輔導，通常 60%的參與者在此階段找到工作。如在第一階段結束後參與者仍未獲得工作，他必須在下列四種途徑擇一而行。

①補助性就業：政府安排此青年人到企業工作，並給雇主每週 60 英鎊的補助。

②全時教育與訓練：對生產知識與學習能力有嚴重不足的青年，政府安排他們進入為期 1 年的全時教育與職業訓練，在此期間政府提供生活津貼，負擔所有的訓練費用。

③安排至志工部門工作，使其有機會累積經驗與學習生產技術。通常這些工作都是與零售或服務業有關。

④安排至工廠等機構，學習體力工、藍領工的技術與經驗。

以上①③與④的雇主必須每週提供至少一日的在職訓練課程，以便參與者在一年後可以取得一正規的職業證照，政府補助每人 750 英鎊（約台幣 4920 元）的訓練費用。

第三階段則是政府就業輔導機構繼續輔導完成上列各學習途徑而未取得工作的年輕人。

現有資料顯示，第一類補助性就業的途徑是協助青年人脫離失業最有效的方法，而全時教育與訓練的效率最低（Dorsett 2006）。此種發現說明如果年輕人缺乏正規教育，則日後無論何種補救方法都很難有效地使他們脫離長期失業的境界。

總的來說，年輕人新政是一個相當有效的方案，因為在 1998-2000 年之間政府預計由此方案協助 25 萬年輕人脫離失業津貼，實際上，在 2001 年 11 月已有 33 萬 9 千人因為年輕人新政而脫離失業津貼，其中有 24 萬 4 千人是經由補助性就業方案而脫離失業津貼，並在補助性就業結束後找到正規工作；另有 30% 雖不知去向，但現有研究指出他們有半數是取得工作，只有少部分年輕人新政參與者不斷重複地失業，需要政府繼續的輔導。但亦有研究指出，年輕人新政方案在近年來有漸漸失效的現象，因為英國 18-24 歲青年不在學校，也不在工作的非勞動力口不斷地增加，因此呼籲政府強化他們的就業輔導功能。他們指出，應在學生離校前政府便給予就業輔導，使他們在暑期畢業前已安排好工作，新政不應在失業後 6 個月才插手，相反地應在他們失業的第一天便開始執行。當年輕人在參與年輕人新政後仍然沒有找到正規工作，而政府再給予就業輔導時，應協助他們進入新創立的工作機會，而不是像目前的狀況，繼續幫助他們尋找與過去相同的工作（Field 2007）。

2. **長期失業者新政：**此方案是針對 25 歲及以上、而失業期間達 2 年或以上的長期性失業人士。此方案是自願性，參與此方案的失業人士政府會給予密集性的、個別性的諮商與就業輔導。之後，他們可以選擇進入補助性工作或基本教育與職業訓練課程。在 2001 年起參與此方案的資歷已放寬到 18 個月而非 2 年的失業期，以期能協助更多長期失業人士重返職場。
3. **單親新政：**為協助單親媽媽脫離社會福利救濟而進入職場，此方案規定凡

領取低所得救助達 6 個月或以上，而家中小孩在 5 歲 3 個月以上者，可申請加入單親新政方案。政府的就業輔導機構對參與者會給予個別性的密集諮商與就業輔導，以及他們在工作時的各種協助。

4. **失業夥伴的新政**：有工作夥伴失業並在尋找工作時，他的夥伴可以推薦失業者參與此方案以取得密集的諮商與就業輔導。
5. **殘障人士新政 (New Deal for Disabled People)**：此方案的主要目標是協助因肢體殘障、無工作能力而在領取殘障救助的人士脫離社福救助，再次進入勞動市場，從事有意義的工作。此方案在 1998-2001 年成立之初，由 24 個不同的創意方案提供領取殘障救助人士透過醫療及就業輔導再次進入職場工作，而且屬試驗性的方案，其運作方法是由就業機構主動尋找領取殘障津貼的人士，給予適當的醫療指導及就業輔導職業訓練，使他們重返職場，政府對就業機構每個就業成功的案子給與一筆費用。在 2003 年政府修改此方案成「到工作之路」(Pathways to Work) 方案，此後就業顧問公司每協助一殘障人士就業可領取 300 英鎊 (約台幣 19710 元) 的補助費用。
6. **50 歲及以上高齡人士新政**：英國在推行勞動市場彈性政策後，很多雇主使用優退及其他方法解雇高齡員工，以致很多 50 歲以上人士在退休後，無所事事，對社會是一大損失。在 1979 年 50 歲以上就業人口佔同年齡人口的比例是 84%，到 1993 年下降到 64%。雖然其後經濟好轉，此比例略有上升，但仍然有三分之一 50 歲以上人口不在勞動市場工作。為善用這些有經驗的高齡人力資源，政府在 2000 年設立此 50 歲高齡人口新政，使任何 50 歲及以上領取與工作有關各種津貼的人士可參加此方案以便重整職場。此方案的運作方法是當 50 歲以上人士參加此方案後，政府第一步提供個人的就業輔導、與諮商服務，並領取每週 60 英鎊 (約台幣 3942 元) 免稅就業津貼 (部分工時工作是每週 40 英鎊)，此津貼是直接給予員工而非雇主，最長可領取一年。如此當他們工作時，除了雇主所給的工資外，尚有政府每週 60 英鎊的補助，以致員工願意接受較低薪的工作。為協助高齡就業者取得新技術，他們又可領取 750 英鎊 (約台幣 49270 元) 的訓練補助。高齡人士在領取就業津貼期間，可參與任何他們想參加的訓練班，以提升他們的生產技術。在 2002 年以前，此種訓練費用必須在第一年使用，但自 2002

年4月以後，改為2年期，總訓練費用也提升到1500英鎊（約台幣98540元）。此方案對鼓勵高齡人口重返職場的功能相當大。因為就業津貼使他們可以接受薪資比退休前低的工作。在工作一年後，雖然薪資津貼停止，但是他們已因經驗累積技術的提升，雇主給予較高的工資，也有不少人利用此筆就業津貼購買所需生產工具自行開業。但現有資料顯示，此計畫對過去領取高薪人士重返職場的激勵作用不大。

第四節 本章小結：英美經驗對台灣勞動市場政策的啟示

從英、美高彈性勞動市場政策以及他們的高就業成就，我們可以得知高彈性勞動市場是達成高就業的必備條件，這也是為什麼歐洲國家的人民在百般不願意放棄優渥的社會福利時，仍然同意放棄部份社會福利與就業安全來換取部份市場彈性。但是，英、美彈性勞動市場政策的經驗顯示，彈性政策有其缺點，即貧富差距的擴大，低所得、低技術員工可能淪為工作貧窮者（Working Poor），員工的風險也高，隨時可能被雇主遣散，因而成為重複性失業者。但是這些市場功能的失靈是可以透過賦稅政策或其他勞動市場政策予以校正的，比如英、美政府所推行勞動所得津貼辦法便是促使低教育員工重返職場的有效工具，此成功的經驗是我國可以借鏡的。我國的基本工資法與很多其他不相干的事務掛鉤（如勞保、外勞薪資、就業安定費...等），政府經常想把基本工資法與這些不相關的事務脫鉤，如果我國以勞動所得稅津貼辦法代替基本工資法，則不但可以鼓勵一些本國人士低薪資人士重返職場，提升本國勞動供給、減少台灣對外勞的依賴，而外勞不是本國的「工作貧窮者」，不受勞動所得津貼法的保護，因此外勞薪資與基本工資脫鉤。政府也可以考慮推行各縣市的生活工資法，使最低工資的規範多元化與彈性化，同時也使外勞及其他事務與基本工資脫鉤。

美國勞動力投資法中單一窗口的做法、職業訓練與就業輔導機制的強化，保障人民永續就業能力的做法，也是我國在強化職業訓練與就業輔導服務機制時可以借鏡的。簡言之，彈性勞動市場是促使一國的企業能在國際市場中競爭的必備條件，但彈性勞動市場有其若干負面效果，政府需有適當的政策去排除這些負面的效果。英、美經驗告訴我們，彈性政策與安全保障並非誓不兩立，不可並存，英、美的經驗顯示，透過法令本身的彈性化，可達成彈性兼安全的效果。

熊彼得曾說，汽車有了煞車，速度不再是一個爭論的問題，我們可借用熊彼得的話，勞動市場有了安全的保障，彈性再也不是一個爭論的議題。但是 21 世紀勞動市場安全的保障，不是像過去只保障已就業、高薪與高人力資本的利益既得者，而是要保障那些無法照顧自己、沒有就業能力人士的安全。英美勞動市場政策給我們最大的啟示是，經濟學者 21 世紀的挑戰是如何把經濟學原理延伸到保護那些無法自保的社會邊緣人士，並鼓勵他們積極地進入職場，成為對社會有貢獻的一份子。

第五章 高保障，低彈性：從彈安政策觀點分析德、法勞動市場政策¹

從第三章勞動市場彈性與安全的指標我們得知，德、法二國屬高就業安全與所得安全保障，但市場彈性低的國家。本章的主要目的在說明德、法兩國如何在彈性與安全之間，企圖找得一個彈性兼安全（Flexicurity）的平衡點。其實德國勞動市場也並不是全然沒有彈性，他們的外部彈性可能很低，但內部彈性相當高，因為他們的雇主在經濟不景氣時所調整的是員工的工時而非員工的遣散。對法國而言，他們在文化社會背景下不可能對勞動市場作大型彈性的改革。本章在介紹他們小規模彈性的政策。

第一節 德國勞動市場的改革與彈性兼安全制度的發展

自 1990 年代至 21 世紀初，隨著市場經濟全球化的發展，使得勞動市場產生了明顯的結構性變化，勞動市場彈性的現象及相關問題日益明顯，特別是勞動市場彈性化所帶來的社會風險問題。為了因應勞動市場彈性化產生的社會風險問題，荷蘭與丹麥在 1990 年代中期之後，逐漸發展形成的「彈性安全」模式（Flexicurity Model），目前已經受到歐盟與 OECD 多數國家的重視，並已在 2002 年正式成為歐盟的就業政策綱領之一，雖然各國的實施方式程度不同，但是「彈性安全」強調「勞動市場彈性化」與「社會安全保障」之間相互平衡的策略性理念，已成為各國面對勞動市場快速變遷時，在「彈性化」與「管制」的二難之外，另一種新的思惟選擇途徑。

一、「彈性安全」觀點：勞動市場彈性與社會安全之間相互平衡

依照 Wilthagen（2002）所提出的定義，彈性安全（Flexicurity）意指一方面企圖增加勞動市場中工作組織與勞資關係的彈性程度，另一方面也企圖增進勞動市場內外弱勢團體的安全需求，求取彈性（Flexibility）與安全（Security）二者之間的新平衡，形成彈性安全的政策新方向，並避免出現 R. Muffels（2006）所指稱的「不彈性」（Inflexibility，企業彈性用人方式受法令限制，導致就業市場的流出率高於流進率）、以及「不安全」（Insecurity，工作者面臨轉業、失業、職場就業的不安全威脅）的「双重束縛」（Double Bind）現象。具體而言，彈性安

¹ 本章由文化大學勞工所李建鴻教授所撰寫。

全模式的構成要素有三項：企業可以擁有適當程度的彈性化運用人力資源方式；員工應在就業期間與就業結束後獲得基本的社會安全保障；提升員工就業能力，對促進企業彈性能力與員工適應變遷有所助益。在此定義下，Wilthagen and Martijn Velzen (2004) 進一步提出「彈性安全聯結」分析架構 (Flexibility-Security Nexus)，「彈性」面向共包括四種形式項目：「外部數量彈性」(External-Numerical Flexibility) 是指雇主在雇用與解雇時的彈性、「內部數量彈性」(Internal-Numerical Flexibility) 是指在工作時間安排與加班或部份工時工作型態使用上的彈性、「功能彈性」(Functional Flexibility) 意指多功能運用員工或是工作組織調整的彈性、「薪資彈性」(Flexible Wage) 則是指以績效為基礎的彈性給付薪酬方式；社會安全面向也可以分為四種形式項目：「工作安全」(Job Security) 意指特定雇主聘用特定工作機會的確定性、「就業安全」(Employment Security) 是指工作者保有就業機會的確定性、「所得安全」(Income Security) 指的是當支薪工作停止時所能夠獲得的收入保障、「聯結安全」(Combination Security) 則是指支薪工作能與其他社會責任與義務之間相互聯結的確定性(有關此理論請參看本研究第二章)。

若是以彈性為縱軸、以安全為橫軸時，將會形成「彈性安全聯結」分析架構，所能夠展現的政策分析參照作用是基於「彈性-安全相互平衡」的政策原則，當一個國家已經相當程度強調安全軸線的項目時，則與其相對應的彈性化項目便可以作出一些放寬；相對的，若是勞動市場實際上已經有相當程度的彈性化運作時，則可以考慮在安全軸線的項目上，做出相對應的強化。為了具體落實分析「彈性-安全相互平衡」的政策原則，Wilthagen、Tros 和 Lieshout (2003) 等人進一步將「彈性安全聯結」分析架構，與政府的勞動市場政策進行交叉分析，並且納入「政策焦點」以及「政策方向」二個政策分析項目，形成「彈性安全與勞動市場政策發展」的分析架構，藉以從彈性安全觀點，具體分析勞動市場政策。其中，「政策焦點」意指在過去幾年內政府已經推行的主要政策項目，而「政策方向」則是指當前政府相對最重要的政策提案新方向。

本章擬從「彈性安全」觀點切入，以德國、法國的勞動市場政策發展為分析對象，並藉由 Wilthagen 等人提出的「彈性安全與勞動市場政策發展」分析架構，先針對 1990 年代中期至 2005 年的 10 年間，德國、法國的勞動市場政策發展特徵情形進行評析，以及二國對台灣勞動市場政策的啟示，進而再反省思考台灣的勞動市場政策發展現況與問題。

二、德國的勞動市場政策：「管制下的內部彈性化」發展方式

德國的勞動市場模式與法國、義大利、西班牙等國類似，均可歸類為「大陸模式國家」(Continental Countries)，其主要特徵在於強調藉由「統合主義的集體協商方式」來保障勞工權益，因而與北歐模式國家（以丹麥、瑞典等國為主）、自由模式國家（以英國、美國等國為主）有所不同 (Lodovici 2000)。但是自 1990 年代中期以來，主張德國勞動市場必須解除管制程度與提升勞動市場的彈性化程度，才能有效因應全球化的衝擊，並且處理高失業問題的批判性意見，卻已經日趨高漲，在此同時，卻仍然有另外一種不可忽略的聲音持續存在，就是強調德國必須保障工作者的薪資安全與工作安全，以維護社會安全穩定。在德國社會中，這些對於解除勞動市場管制有所疑慮者，其反對的主要原因在於擔心已經建置成形、運作經年的德國社會保障體制與標準，會出現鬆動、甚至於會消失的景象，如此將可能動搖整體德國社會的發展基礎，造成更多的社會問題 (Keller and Seifert 2004, P.1)。

正是在這種眾聲喧譁的爭論情況下，使得德國政府所採取的勞動市場政策主軸，至目前為止的基本態度仍然是以維持社會安全保障體制為基礎的前提下，思考在「純粹彈性化」(Pure Flexibilization) 之外的其它政策選擇途徑，而參酌荷蘭與丹麥在 1990 年代中期後發展形成的彈性安全模式部份概念，就成為德國政府的新思考選項，但是由於德國政府只是參酌部份適合於德國社會情勢的彈性安全模式觀念，因此整體而言，儘管德國政府曾經有意朝外部數量彈性的政策方向放寬管制，但是實際上卻未能順利推展，因為德國社會尚未能形成這方面的共識，使得德國勞動市場政策仍然是處於所謂「安全優於彈性」(Security above Flexibility) 的狀態 (Wilthagen, Tros and Lieshout 2003, P.12)。

從彈性安全的觀點來觀察自 1990 年代中期以來的德國勞動市場政策時，可以發現德國勞動市場與政策最為明顯的發展特徵是在「安全優於彈性」的原則下，強化勞動市場內部彈性為主的發展路線軌跡，以取代勞動市場外部彈性策略，避免對社會安全體制造成直接衝擊，可稱之為「管制下的內部彈性」發展方式 (Fuchs & Schettkat 2000)。德國這種強化內部彈性為主的發展模式，基本的政策原則就是不直接涉及勞動契約解除與否的問題，而是從處理改變勞動方式與流程來著手，在此原則下，德國強化內部彈性為主的發展模式，可以從加強內部工

時彈性、促進內部功能彈性、保障內部數量彈性之非典型就業等三方面分析，以下分別加以說明之（Keller and Seifert 2004）。

三、加強內部數量彈性：彈性調整工時

首先，在加強內部數量彈性方面，從 1990 年代初期起，德國的勞資雙方代表，就已經開始透過集體協議的方式，擴充在企業層次的內部彈性範圍，特別是在使用不同的工時型態問題上，朝向可以依照勞動市場變化情勢而調整工時的方向轉化發展，以達到就業保障的目標，並避免企業因為超時工作導致的高勞動成本支出，或是因為招募多餘勞工所需耗費的成本。具體的案例，最早出現在 1993 年福斯汽車公司著名的集體協議模式，勞資雙方訂立協議條文，同意針對工時與裁員問題進行協商，最後達成「勞工可以調減工時、但是資方不裁員」的共識，在此內部數量彈性與外部數量彈性二者之間，形成了替代性關係，德國勞資雙方以內部數量彈性方式為主的策略，成為其實施特徵。

至 1995 年時，德國金屬產業的勞資代表雙方再次達成集體協議，在就業保障目標的前提下，以整個產業的勞資集體行動模式，也就是著名的「為就業而攜手」(Alliances for Jobs) 行動方案，形成了「三年不加薪、但也不裁員」的共識，使得薪資彈性與外部數量彈性二者之間，也形成了替代性交換關係，到 1998 年時再次繼續實施第二次的集體協議行動方案。2001 年有鑑於德國有所謂「產業城市」(即特定企業及其關聯企業對於一城市具有經濟與就業的重大影響力)，因此德國政府在社會要求下，乃將「為就業而攜手」的行動方案，進一步擴充到以特定「城市地區」為實施範圍，使其實施範圍與對象擴大，符合實際的社會需要，而「為就業而攜手」行動方案，也因此進入新的階段。

根據統計，德國採取「調整工時」內部數量策略的企業家數，佔全體德國企業的比例高達 84%，相對比較而言，歐盟國家採取調整工時方式的企業，佔全體歐盟企業的比例，平均則只有 70% (Bellmann 1996)，相差有 14% 之多，由此可見德國企業樂於採取「內部工時彈性」策略的普遍程度。德國政府認為，企業採取加強「內部工時彈性」的優點包括：可藉以度過經濟景氣循環或是季節性不景氣期間之勞動供需不平衡問題，以及避免因為採取外部數量彈性的裁員動作所需付出的裁員成本，並且可以維持既有工作團隊的生產力。

四、促進內部功能彈性：提升員工就業能力與適應能力

在「促進內部功能彈性」方面，藉由終身學習的理念，可以成為加強企業員工提升就業能力與適應能力的有效策略，促進企業的內部功能彈性。在「為就業而攜手」的行動方案中，德國聯邦政府進一步結合工會組織、就業者協會共同提出長期的職業訓練模式，鼓勵員工參與訓練。在該行動方案中，乃是以「增加員工個人的學習時間」做為基本的出發點，也就是必須提供員工個人最低水準的參與職訓時間，以降低就業不穩定的風險，提高員工在勞動市場中對新工作內容的適應力與就業能力。在此基礎上，進而經由集體協議方式，建構形成企業組織層次的學習網絡，最後成為整體產業的學習模式，例如目前化工產業即已形成產業性的學習模式。

五、保障「內部數量彈性」之非典型工作者就業

在「保障內部數量彈性之非典型就業」方面，可以從部份工時工作、邊陲性部份工時工作、定期契約工作等各種工作型態分別來瞭解。德國的部份工時工作者，佔全部勞動力的 25%，在歐盟國家中位居第 3 高，可見部份工時工作在德國的常用情形。基本上，部份工時工作是一種內部數量彈性策略，從工作者角度來看，這可以是進入勞動市場的橋樑管道，但同時也可能造成工作者在收入上的陷阱，特別是對於非志願性部份工時工而言，更可能形成陷阱。至於邊陲性部份工時工作，則是指每週工時在 15 小時以下，收入低於 325 歐元（約新台幣 14,507 元）的工作型態，同樣是屬於內部數量彈性的策略型態。

至於德國的定期契約工作者，至 2001 年時已經佔全部勞動者高達 10% 的比例，由於人數呈現持續增加的趨勢擴大，因此德國政府自 1980 年代中期之後，從 1986 年的「就業促進法」到 1997 年的「勞動促進法」，已經數度調整放寬定期契約工作的法定時間上限，目前的法定上限則已放寬為 24 個月，但 2003 年的「哈赤第四法」(Hartz) 特別規定新企業成立 4 年內則可以訂立最長 4 年的定期契約。定期契約工作雖然實際上具有試用性質的橋樑作用，但是當定期契約工作的時間變長時，必會出現定期契約工作者的年金資格適用問題之爭議。

此外，派遣工乃是一種外部數量彈性的策略型態，對要派企業雖然具有初步的人力篩選作用，同時對派遣工也具有橋樑作用，但是在德國卻只佔全部勞動力

的 1%，相較於部份工時工與定期契約工等內部數量彈性型態的人數，明顯偏低。派遣工的工作時間規定，德國在 2000 年之前歷經二次變革，最後一次變革是在 1997 年通過的「勞動促進法」第八條，德國政府已將派遣工在同一要派企業的工作時間放寬為 12 個月，取代原本 1986 年「就業勞動法」的 6 個月規定以及 1985 年「派遣勞動法」的 3 個月規定（林佳和 2005）。儘管在 2000 年以前，德國政府朝向放寬方向發展，但是在 2000 年之後，由於要派企業不必負擔社會安全支出成本或是就業風險，與社會安全保障體制與運作規定有所不符，引發社會議論，因而即使在 2001 年之後，派遣工的人數成長有明顯增加的情形，實際上仍然不受到德國政府的政策性鼓勵。

六、強化社會安全保障範圍：導入彈性給付資格

有鑑於上述各種非典型工作者持續增加，但未被納入社會安全保障範圍內，使得德國的社會安全保障涵蓋率在 10 年之內（1993-2003 年）已經從 85% 下降到 80%，衍生成為「社會排除」（Social Exclusion）範圍日益擴大的社會問題，面對此一新的社會發展趨勢，德國政府的政策因應之道，則是強化就業安全與所得安全的保障範圍，也就是在原有的社會安全基礎給付體系導入「彈性資格」概念，以適應勞動市場的變遷，發展形成「社會安全基礎給付的彈性資格制度」，消極性政策目標是使更多的非典型工作者與失業者，至少能夠享有 5 年的社會安全基礎給付彈性資格期，而積極性目標則是藉由強化個別工作者暫時離開勞動市場後，能夠獲得「再就業機會」的正面效果，並且補強原有社會安全體系的功能與保障涵蓋範圍。

2003 年底通過的「哈赤第四法」，強調社會安全體系的改革，確立以工作福利做為核心價值，同時強化支持與要求，也就是「所得安全」與「工作安全」必須同時推動進行。因此一方面加強建立對所有失業者的基本保障，促使失業者在獲得基本生活保障之時，必須促進其就業，參與職業訓練或就業推介，取代傳統的失業給付；同時另一方面又排除失業就助與社會救助的混淆，簡化整合失業給付失業救助與社會救助之間的重複給付問題。以邊陲性部份工時工作者為例，德國的邊陲性部份工時工作者在 1990 年代明顯增加，因此德國政府在 1999 年時立法通過，加強對於陲性部份工時工作者的「所得保障」，賦予每週 325 歐元（約新台幣 14,507 元）收入以下的邊陲性部份工時工作者，享有社會安全保障。2003

年，德國政府推動實施著名的「哈赤計畫」時，則是採取工作福利（Workfare）模式，同時強化對於邊陲性部份工時工的所得安全與工作安全，進一步則將適用標準放寬至每週收入在 400 歐元（約新台幣 17,855 元）以下者，要求雇主必須支付 25% 的社會安全費用，其中包括 12% 的健康保險費、11% 的年金保險費、2% 的稅賦費用。

整體而言，1993-2004 年的德國勞動市場政策發展，在強化勞動市場內部彈性為主的發展路線軌跡下，呈現出一種「管制下的彈性」（Regulated Flexibility）發展型態，也就是在德國政府主導下，推動特定形式的彈性政策項目，再強化相對的社會安全保障（Fuchs and Schettkat 2000）。在這種發展型態下，1991-2003 年的 13 年間，德國的典型工作者佔全體勞動者的比例，已從 71% 下降到 62%，顯見內部彈性為主的政策，仍然產生了相當的影響作用（Tangian 2004）。綜合上述之分析，謹將德國的「彈性-安全」政策實施情形，以 Wilthagen, Tros and Lieshout（2003）等人提出的「彈性安全與勞動市場政策」分析架構，加以整理表列如下。

表 5-1 德國在「彈性」與「安全」二面向的勞動市場政策焦點及政策方向

「彈性」-----→ ←-----「安全」

彈性形式	政策焦點	政策方向	政策方向	政策焦點	安全形式
外部數量彈性				+	工作安全
內部數量彈性	+	+	+		就業安全
功能彈性	+			+	所得安全
薪資彈性		+			聯結安全

資料來源：Wilthagen, Tros and Lieshout, 2003, P. 14

第二節 法國的勞動市場政策：「有限度的內部與外部彈性化」策略

從彈性安全的觀點來看法國勞動市場政策發展演變，則與德國「管制下的內部彈性」為主的發展模式明顯不同，因為法國自 1993 年之後的主要變革方向，乃是在保障全時典型工作者既有權益的前提下，推動非典型雇用契約去管制化與降低雇主社會安全支出成本二大政策方向，作為主要發展特徵 (Lodovici 2000)。而具體之政策目標包括彈性化雇用、創造就業機會、提高就業率、降低雇用成本與提升員工彈性能力等，其中同時有內部與外部彈性政策，但卻又只是局部性的政策變革，因此可稱之為是「有限度的內部與外部彈性」發展模式，目的是兼顧平衡考量雇主彈性化需求與員工工作需求 (Marie-Ange 2005)，以下分別從彈性與安全二面向，說明法國的勞動市場政策發展。在彈性面向，法國過去已實施的勞動市場政策焦點項目包括工時彈性化、雇用契約彈性化、培養員工彈性化能力；而當前相對最重要推動中的勞動市場政策方向則為加強人力資本投資、降低雇主的社會安全成本，以下分別說明之。

一、內部數量彈性策略：工時彈性化

工時決定機制，這是法國勞動市場中最为明顯的彈性化表現特徵，展現出法國內部數量彈性的策略發展型態。保守黨的巴勒德 (Balladur) 政府在 1993 年實施的「五年雇用法」中，提供雇主相當彈性化的工時執行方式，使雇主能有決定工時的主要權力，主要的規定包括有：引進集體協商機制至工時決定過程中，使工時調整的彈性期間延長為 1 年，法律只規定每週工時最多 39 小時的上限規定，但是相同工作則可以超時彈性工作至每週最多 48 小時，或是在 12 週內超時工作每週 46 小時、每天最多 10 小時，每年總工時最多 130 小時上限，上述規定大幅增加雇主對於工時的彈性權力與彈性調整範圍。而為了對抗嚴重的失業問題，法國政府同時還企圖加強部份工時工與臨時工的自由化，以創造就業機會，1995 年首次召開進行勞、資、政三方協商，討論有關工時新協定一事，使工時集體協商彈性化的政策持續進行。根據調查，工時彈性化措施產生的影響，在 1994 年時，有多達 14 萬個工作機會是暫時性工作，這是 1993 年的 2 倍之多；此外，在 1997 年時，部份工時工作者佔全部就業者的 16.6%，相較於 1985 年的 11%、1991 年的 12%，呈現明顯增加的趨勢。

1997年法國左派社會黨執政，推動「降低工時、工作分享」的新政策模式，實施每週35小時工時制，企圖擴大創造就業機會，但結果卻反而導致企業出走的經濟危機更加惡化。因此2002年右派保守聯盟的席哈克總統執政後，再次回復工時彈性化方向，歷經3年推動，終於在2005年3月通過工時改革法，規定標準工時在形式上仍維持每週35小時，但允許雇主與員工協商彈性增加每週工時，最多不得超過48小時，每週工時可以增加到48小時，這是歐洲聯盟的上限。該法並鼓勵雇主對每週工作超過35小時員工，給予額外薪資補償，但此項改革方案並不適用於廣大公營事業員工。席哈克政府推動通過工時改革法，將每周35工時之規定放寬的主要理由，分析起來包括有下列三項：首先是每周35工時之規定並未能得到多數企業的認同，也不被企業認定是有助於改善經濟危機的勞動市場彈性化措施（Goetschy and Jobert 2000）。其實不僅資方表達抗議，連勞工也不領情，並發動大規模的罷工，影響所及使得全國活動效率減少一半以上。其次是自從2000年實施每週35小時以來，產官業界均持保守的態度，認為對長遠的經貿發展有害無益，從實施3年的客觀情勢來看，法國面臨了和德國一樣的經濟衰退，政府赤字超過歐盟3%的警戒線，官方評估，整體經濟環境到2006年仍將呈現負成長的趨勢。第三是社會黨政府將每週工時減少為35小時，其原有的目標是公司可以雇用更多員工作為彌補，因而降低失業率，但是這項目標顯然並未達成，法國的失業率仍在10%左右，超過歐盟的9%。

二、外部數量彈性策略：集體解雇與雇用契約彈性化

法國在雇用契約彈性化方面的發展，展現出法國在推動工時彈性化與非典型工作型態合法化等內部數量彈性策略之外，也同時施行外部數量彈性的策略型態。在1993年通過施行的「五年雇用法」，與工時彈性化同步實施了「雇用契約」彈性化的新政策，其首要政策目標為：解除政府法令對於創造就業機會方面造成的障礙，使雇主可以基於經濟需要，採取集體解雇的外部數量彈性策略，以及採取內部數量彈性策略來發展定期契約工作、部份工時工作的彈性雇用契約，創造新型態的就業機會。主要內容包括：鼓勵依照工時分攤工作及減薪、簡化公司員工的陳情手續及降低成本、勞動市場的輔導與監視等措施。

1990年代中期之後，雇用契約在法國開始出現改變，一方面對雇主而言，雇用契約已日益成為彈性化的工具，但是同時另一方面卻是員工進行合法抗爭的

手段。因此「五年雇用法」經過 2 年的實施後，法國政府進一步在 1996 年公布「羅白法案」(de Robien Law)，企圖建立勞資雙方的合法互動模式，對於工時的縮減與彈性化、就業機會的創造、縮減雇主在員工集體同意工時的財務誘因等，均有更明確的規定 (Goetschy and Jobert 2000)。這種解雇與雇用契約彈性化的制度性變革，造成勞動市場明顯的影響，根據統計，從 1986 年到 1996 年非典型工作機會增加了 35%，顯示雇用彈性化政策的影響效果十分明顯。因此在 2002 年，法國政府持續針對可能造成經濟發展中，非競爭性因素的雇用契約內容與勞動法令，進行廣泛檢討與鬆綁規定。

三、功能彈性策略：培養員工「彈性化能力」

自 1990 年代起，法國的企業已瞭解到必須持續使員工接受訓練，學習新技術，方能提升員工的彈性能力與工作競爭力。提升員工彈性能力意指員工能夠經由訓練過程，持續獲得與工作相關的知識與技能，而雇主則有義務提供員工訓練，此即雇主促進員工適應環境的適應義 (Adaptation Obligation)。這種藉由訓練計畫以提升員工彈性因應環境變遷之能力，加強發展勞動市場的功能彈性策略，已成為法國政府在制定企業政策時的核心理念之一，同時會由雇主與工廠委員會 (Works Council) 代表進行協議，決定訓練計畫的目標與內容。1991 年 7 月通過的「企業/員工」聯合投資協定準則，正是為鼓勵及發展員工彈性能力的一項重要計畫。「訓練」，在此已成為雇主的義務與責任，同時也是員工的權利。1992 年 2 月，高等法院作成了具體判例，認定雇主必須執行提升員工適應能力與再安置義務這二項義務，並要求將這二項義務納入成為雇用契約中的一部份，倘若雇主未曾試圖協助員工提升適應變遷之能力，則依照法院判例的規定，雇主將喪失解雇之權利。高等法院的具體判例，進而在 2000 年第 19 號法案中，成為「員工訓練機制」(RTT) 的一環，並且也納入 2002 年第 17 號的「社會現代化」法案 (Social Modernization Act)，成為法國政府對抗失業與保障工作的政策之一。

由於雇主提供適應義務時，涉及到影響因素頗多，包括企業之經濟需求、技術變遷程度、國際競爭力、訓練計畫之實施方式與成本等，因此在 1990 年代，只有 500 人以上企業才需負起適應義務，小企業則不需適用。但是至 2000 年時，為了擴大提升員工彈性能力，2000 年第 19 號法案規定，在工作時間內，企業均需進行提升員工彈性能力的相關措施。2003 年第 20 號法案，進一步將工作時間

內的訓練、工作時間外的訓練，均列為企業提供員工的適應義務，使員工與雇主均將此視為責任。

四、降低雇主的社會安全支出成本

從 1990 年代初期起，法國政府就開始因為法國政府體認到減輕企業的社會支出負擔，相對才能使企業降低勞動成本，並且也才有能力雇用更多的勞動者，達到創造持續性工作的目標。從 1993 年夏季起，法國正式實施「五年雇用法」，以減少雇主之社會安全支出的新規定，而考量到社會安全制度在法國社會已經根深蒂固，任何變動都會影響牽連甚廣，因此採取分階段實施的方式，可概分為四個階段：①1993-1998：五年雇用法，減少雇主對低薪資工作者的社會安全支出。②1998-2002：進一步減少企業雇主對於雇用定期契約之短期工時者的社會安全支出。③2003-2005：2003 年 7 月起，開始減少雇主對於低薪資者的社會安全支出，以創造穩定工作機會，降低雇用成本。④從 2005 年 7 月起，為提升企業與受雇者對經濟變遷的適應能力，降低雇主勞動成本，以鼓勵雇主能夠持續雇用員工；同時鼓勵失業者創立微型企業，提升創業階段時的管理能力與經濟視野，藉以創造工作機會，法國政府再度放寬規定為：所有企業均可適用減少社會安全支出，減少支出幅度高達相當於最低薪資收入標準的 26%，使得降低雇主的社會安全成本，成為當前法國政府相對最重視推動實施的勞動市場彈性化政策方向。

五、加強人力資本投資：促進終身學習

法國政府為維持工作者技能，並發展新專長，使工作者能夠避免職業生涯中斷，並獲取工作所需專業能力與資源，因此展開「加強人力資本投資、促進終身學習--2003-2008 五年計畫」中，主要政策目標為「發展多樣性的終身學習接近管道」，以及「提升對於教育系統與職業訓練系統的投資」，使「強化功能彈性」成為法國政府當前的重要政策方向，具體的實施措施包括：①加強提升公共學習的訓練環境與訓練品質，包括強化建構電子化語文學習資訊網路、鼓勵企業建構內部學習語文空間、偏遠地區增加提供學習語文資源管道，使民眾能夠經由多樣性的終身學習接近管道，取得工作所需的基本能力。②確保訓練效益，2003 年第 17 號法案，通過實施「經驗效益計畫」(Validation of Experience Programme)，法國政府提撥 1 千 200 百萬歐元(約新台幣 5 億 3 千 5 百 6 拾 4 萬 2 千 3 百 7 拾元)進行此項計畫，將確保訓練效益視為參訓者的個人權利，因此政府必須提供

有效的訓練學習環境與制度，使個人能獲得具有效益的訓練經驗。

在安全面向，過去 10 年來，法國政府已經推動的勞動市場政策焦點項目是工作安全；而當前法國政府相對最重要的勞動市場政策推動方向，就是強化「就業安全」與「聯結安全」。有鑒於長期的高失業率，已嚴重破壞法國社會的整合，導致社會差距與矛盾加深，因此為吸引更多人重返勞動市場，強化社會整合，法國政府乃在 2004 年實施「社會整合計畫」(Social Cohesion Plan)，提出「十年創造一百萬新工作機會」之具體政策目標，以提高勞動參與率，創造就業機會，並降低失業率。具體而言，法國政府依照「歐盟就業政策綱領」，擬訂實施的「2005 年就業政策綱領計畫」中，綱領計畫中擬訂的具體實施措施內容，以下分別說明之。

六、工作安全：雇主的再安置義務

「再安置義務」協助員工在面對經濟變遷時，可以形成新的心態，適應轉換工作時所需要的應變能力，但是其對法國勞資關係的衝擊難以評估，因為實務上，不論是接受或拒絕的原因均很廣泛。從 1992 年起，高等法院作成了具體判例，認定雇主必須執行提升員工適應能力與再安置義務這二項義務，雇主在解雇員工時，必須考量並確認該名員工確實已缺乏專業技能與能力，才可以行使。雇主的再安置義務發生於下列二種情況：當企業醫生宣告員工身體能力不再適合執行工作、並且在企業公告將裁員時之前夕，則雇主有義務執行「再安置義務」。依照 1995 年 5 月的法院判例，企業執行再安置義務的方式可以有四種：① 雇主在幫員工尋找到有效的新工作前，不得解雇，並且有義務暫時雇用該名員工。② 雇主必須評估員工在企業內不同部門、以及企業集團內執行再安置義務。③ 雇主須儘可能提供員工適合的有用工作，而非員工難以執行的工作。④ 員工可以選擇接受或不接受雇主提供的工作，如果員工選擇接受，則雇主應協助員工適應新工作，但如果員工選擇拒絕，且未提出拒絕理由，則雇主可以再次公告裁員。

七、就業安全：鼓勵失業者發展彈性能力

法國的失業者社會安全制度，與其他多數歐洲國家類似，包括失業保險與失業救助二部份，做為管理集體失業風險的社會安全機制，並且鼓勵失業者發展彈性能力與就業能力，而鼓勵失業者發展彈性能力的措施，包括下列數項（EU

2005)：①加強提供適合失業者個人化的有效支持措施，例如更為密集有效的就業諮詢、就業訓練、媒合服務等方案，以積極的方案促進失業者能夠再整合納入社會體系內。②各項積極勞動市場政策措施與失業保險給付之間，彼此相互密切關聯，就是失業給付的期間愈長與給付程度愈好，則實施積極勞動市場政策措施能夠產生降低失業率的成效就愈大。③提供尋職者重返勞動市場工作的財務誘因，必須加強提供最有需要的中低收入戶尋職者、部份工時工作者再就業津貼以強化其重返工作的動力。④發展正確辨認長期失業風險者的機制，以處理各種不同類型的失業問題，包括失業者可能面對的社會與心理問題。⑤協助特定對象就業，針對 25 歲以下的青年失業者、長期失業者提出就業整合政策方案，方案有：將企業與民間協會團體整合納入，雇用長期失業者與青年失業者、增加就業諮詢人員提供青年與長期失業者個人化的加強協助。⑥藉由年金改革計畫，使 50 歲以上中高齡者參與勞動市場，2003 年通過施行的第 21 號法案規定，延長領取年金之投保年資條件，使得期望餘命愈長者，其年資條件便愈長，排除原本 60-65 歲退休者即可領取全額退休金的彈性退休年齡規定，將法定退休年齡限定在 65 歲，促使 60-65 歲中高齡者能夠繼續留在勞動市場中工作。此外，並實施逐漸減少提早退休的名額，從 2003 年的 1 萬名，減少為 2004 年的 7 千名，未來 3 年內也將持續執行此種漸進式縮減名額方案。

八、發展「聯結安全」：平衡婦女就業與家庭照顧責任

有鑒於法國的婦女就業率，在 2003 年只有 57.2%，遠比男性的就業率低 12.2%，同時，婦女失業者中有高達 60.9%是長期失業者，可見婦女失業問題的嚴重性。因此在 2004 年 8 月，法國兩性平等就業部向內閣提出平等就業報告，規劃未來 3 年內的兩性就業行動原則與方案，政策目標主要是以提升婦女勞動參與率以及降低婦女就業地位差距二項大方向，發展勞動市場聯結性安全的新策略型態，具體措施包括：①提升婦女勞動參與率與訓練參與率，公立就業服務機構需以推介 10 萬名婦女就業，做為工作計畫目標，特別是針對缺乏工作技能的婦女，更需在提供公共工作機會或穩定工作，提高婦女就業的意願，並預定在 2006 年將婦女參訓率提高至 40.2%。②平衡婦女的工作需要與家庭照顧責任，依照 2003 年第 18 號法案規定，需提供婦女在重返工作時所需的財務支持協助，特別是幼童照顧津貼，而依照 2004 年預算法案的規定，應給予婦女因工作而影響其在懷孕、生產、照顧嬰幼兒、教育幼童的支出成本，能夠享有稅賦優惠標準，最

高可達支出成本的 60%。③降低婦女就業地位差距，藉由在 2005 年展開的對抗就業歧視計畫，期望降低婦女與男性在工作職場中的不平等差距，實施項目包括薪資福利、升遷、工時、職場安全等各層面。

九、有限度彈性化與安全義務的妥協

綜合前述法國在 1993-2004 年勞動市場政策之發展演變，可以將法國勞動市場政策變革的情形，歸納為三項特徵。第一，有限度的彈性化策略，法國政府將彈性化概念，只限定運用在某些特定領域，進行局部性的變革，而非全面性的變革，例如：集體協商工資制度去中心化、雇用契約彈性化、降低社會安全支出、工時彈性化等，可以說法國政府採取的乃是「有限度的彈性化」策略，以確保中央政府對勞動市場發展方向與內容的掌控權力（Marie-Ange 2005）。第二，法院系統的介入，使得「雇用契約彈性化」措施的效益相對降低，企業決定解雇員工的權力明顯受到限制，可以說法國政府在推動勞動市場的「雇用彈性化」措施時，相對受到社會要求「安全工作」的牽制，導致雇用彈性化明顯成為雇主與員工、工會之間相互抗衡的角力場。第三，在政府降低社會安全支出與雇用成本的同時，企業也相對被政府與社會要求必須在就業促進與安全工作二個層面，負起一定的社會責任，包括對員工施予再安置義務與適應義務，提供更多工作機會給失業者，以雇用更多工作者。

在政府「有限度彈性化」策略的基本思惟主導下，加上受到法院、工會力量與在野政黨的牽制，「不影響正職工作者就業權益」成為政策制定的前提，致使勞動市場彈性化措施的效益有限。此外，由於積極勞動市場政策支出相對減少，使得勞動市場政策的積極性就業促進功能降低，未能有效達到促進實質就業安全的政策目標，失業者再就業不易成為實際的難題，2004 年失業率仍高達 9.8%，2003 年創造的就業機會下降為只有 66,000 個新工作機會，因而出現「就業保護」與「就業不安全」的矛盾現象。如果說丹麥、荷蘭等「彈性安全型國家」的最大特色，是 Peter Auer 所稱的「保障流動下的就業安全」（Security of Protected Mobility），則法國此種「就業保護」型國家，則可以說是「保障流動不足的低就業安全」（Under-Security of Unprotected Mobility）。綜合上述之分析，將法國的「彈性-安全」政策發展實施情形，加以整理如下（表 5-2）。

表 5-2 法國在「彈性」與「安全」二面向的勞動市場政策焦點及政策方向

「彈性」 ←-----→ ←-----「安全」

彈性形式	政策焦點	政策方向	政策方向	政策焦點	安全形式
外部數量彈性	+			+	工作安全
內部數量彈性	+		+		就業安全
功能彈性		+			所得安全
薪資彈性			+		聯結安全

資料來源：作者自行整理

十、高保障、低彈性：德、法二國勞動市場政策之國際比較類型分析

從跨國比較的角度來看德國、法國的勞動市場彈性化發展，可以藉由 OECD 組織的研究報告，來瞭解德國、法國在國際的相對發展位置。2004 年時，OECD 組織比較 26 會員國在 2003 年的勞動市場表現情形，以「就業保護規範強度」(Strictness of Employment Protection Legislation，簡稱為 EPL，代表勞動市場之管制/彈性化程度)與「勞動市場政策支出費用程度」(勞動市場政策支出佔 GDP 之比例，簡稱為 ALMP)二項主要因素作為分類依據。其中，德國的就業保護規範強度為 25 分(最高分為 26 分)，在 OECD 的 26 個國家中名列第 2 名，法國的就業保護規範強度為 21 分，在 OECD 的 26 個國家中名列第 6 名，顯見二國均屬於高度就業保護規範強度的國家；法國的勞動市場政策支出佔法國 GDP 之比例為 1.3%，在 OECD 的 26 個國家中名列第 8 名；德國的勞動市場政策支出佔德國 GDP 之比例為 1.2%，在 OECD 的 26 個國家中名列第 10 名。再將德國、法國從 1997 年至 2003 年的勞動市場表現情形可以發現：基本上在 7 年之間，德國的就業保護規範強度均維持第 2 名、勞動市場政策支出比例均維持第 10 名，在各國中的相對列名位置相近，而法國的就業保護規範強度從第 4 名略降為第 6 名、勞動市場政策支出比例均維持第 8 名，在各國中的相對列名位置相近，顯示出德國、法國的勞動市場彈性化改變程度相對各國而言，其實仍屬有限。

Peter Auer 進一步運用上述比較資料進行類型化比較研究，得到 4 種勞動市場就業類型，分別是「高就業保護規範、高勞動市場政策支出」(就是高保障低彈性，以德國、法國為代表國家，可稱之為就業保護型國家)、「低就業保護規範、高勞動市場政策支出」(以丹麥、荷蘭為代表國家，可稱之為彈性安全型國家)、「高就業保護規範、低勞動市場政策支出」(以日本、義大利為代表國家)、「低

就業保護規範、低勞動市場政策支出」(以美國、英國為代表國家，可稱之為彈性自由型國家)，各種類型國家，再輔以平均就業年資(代表工作者的就業穩定程度)、就業安全感受程度(代表工作者對工作品質與工作前景的滿意程度)二項因素，來解釋各國實質的「就業安全」發展程度與內涵。依照 2001 年的調查結果顯示：德國的工作者平均就業年資只有 10.5 年，年資超過 10 年的工作者也只有 39.7%，年資低於 1 年的工作者卻有 14.8%，德國工作者的就業安全感受程度也只有 14 分，在 OECD 評比的 26 個國家中名列第 14 名；法國的工作者平均就業年資只有 11.1 年，年資超過 10 年的工作者也只有 44%，年資低於 1 年的工作者卻有 16.4%；此外，法國工作者的就業安全感受程度也只有 16 分，在 OECD 評比的 26 個國家中名列第 16 名 (Auer and Cazes 2003, P.25)。可見德、法二國的勞動市場雖然是屬於「高就業保護、高勞動市場政策支出」類型，但是二國的平均就業年資和就業安全感受程度卻都表現不佳，可以說二國相對屬於較高的勞動市場政策支出，並未有效得到促進實質就業安全的政策目標，可以說德、法二國勞動市場政策，出現「就業保護」與「就業不安全」的矛盾現象。

Tangian (2004) 運用 OECD 的歷年資料，將 16 個會員國從 1990-2003 年的就業保護規範強度 (EPL) 與安全給付保障範圍 (S) 分數，二者加以綜合平均後，得到新的整體評比分數 $[(EPL+S)/2]$ ，分數愈高表示就業保護規範與安全保障程度愈大，相對其勞動市場的彈性程度較低，德國與法國的評比資料整理如 (表 5-3)，由表 5-3 可以得知德、法二國在 14 年間的變化情形並不明顯，排名也均維持在 16 國中的前段，顯見德、法二國的就業保護與安全保障程度，在 16 國中名列前茅。

表 5-3 德、法二國的就業保護規範與安全給付保障評比

	1990 年評分	2003 年評分	評分變化情形	2003 年之排名
德國	58.3	57.1	-1.2	5
法國	53.5	55.3	+1.8	7

資料來源：Tangian, 2004:42

第三節 本章小結：德法經驗對台灣勞動市場政策的啟示

從法國的歷史經驗可以得到的勞動市場政策省思重點是，有限度勞動市場措施彈性化與減少勞動市場政策支出，不但無法降低失業率，還可能造成就業安全感下降；而從德國的發展經驗，則可以瞭解管制下的內部彈性發展方式，由於以保障典型工作者權益為政策優先考量重點，勞動市場彈性化程度有限，將使得非典型工作者權益保障受到限制，勞動市場流動受阻；相對而言，勞動市場彈性化措施與積極勞動市場政策支出二者應該是同時配套思考與實施的，而不是彼此分割獨立的，唯有如此，才能達成有效的就業促進與就業安全目標。這是台灣在思考推動進行勞動市場措施彈性化時，必須強化與重視的政策思惟。

從法國實施縮短工時政策的歷史經驗反思，可以得到的啟發是：一項勞動政策的實施，由於涉及勞、資、政等多方利益因素的交互考量，不但使得原定政策目標（降低失業率）可能受到影響，同時還可能產生其他意料之外的負面後果，因而一項勞動彈性化政策的實施與否，應以審慎嚴謹的事前評估分析為基礎。35小時工作制的初衷是為了提高就業機會，但縮短工時並未能使雇主雇用更多員工，並有明顯跡象顯示，部分雇主為了達到收支平衡，停止給員工加薪。因為在假設生產力不變的情形下，工時降低而實質工資卻不變的情況下，雇主的利潤必定會降低，所以雇主會採取薪資停滯的策略，如此一來將造成員工的實際收入與消費能力下降，導致對於工時政策的不滿。其中對於低收入的女性和單身媽媽們的生活影響最大，因為低報酬的女性通常需要加班工作來多賺些錢。因此我們可以看到，國家在面對勞資雙方均不滿升高的情形下，處理工時降低法案，最後將會按照雇主的需求來修正配套方案，以避免經濟體系迅速衰退與政權喪失。

一、台灣勞動市場政策發展之分析

如同其它國家，勞動市場彈性化乃是台灣政府因應全球化衝擊的勞動市場政策選擇之一，但是從彈性安全觀點來分析 2000-2006 年台灣的勞動市場政策時，將會出現更為寬廣的觀照視野。依照彈性安全與政策發展的分析架構，可以分為二個面向進行探討，以下分別說明之。

在彈性面向，過去 6 年來，台灣主要實施的勞動市場政策焦點項目是進行工時變革，放寬勞基法中「變形工時」的限制，以及實施「大量解雇勞工保護法」，

而相對最重要的勞動市場政策提案新方向則有「訂立派遣勞工保護法」、「推動部份工時工做法制化」、「放寬定期契約期限」。當前台灣相對最重要的彈性面向勞動市場政策提案新方向，則可以分為外部數量彈性與內部數量彈性二方面來看。在外部數量彈性方面，主要是訂立派遣勞工保護法，派遣工作乃是一種外部數量彈性的策略型態，對於要派企業具有初步的人力篩選作用，更能彈性運用企業外部的人力資源。此外，在內部數量彈性方面，政府正在規劃推動的政策方向，則包括推動部份工時工做法制化，放寬特別性定期契約工作期限至 3 年，其主要政策目標，乃是企圖藉此鼓勵企業能夠開發釋放更多的工作機會，對於中高齡者與二度就業婦女的再就業產生助益。

而在安全面向，台灣在過去 6 年來，已經實施的主要勞動市場政策焦點項目是訂立就業保險法、訂立勞工退休金條例，而為配合就業保險法的實施，各項積極性勞動市場政策也持續進行修正施行，包括三合一就業服務模式、多元就業開發方案、擴大公共就業方案、雇用獎助津貼方案、各類特定對象的就業職訓計畫等，均可視為是整體就業安全政策的一部份；而最重要的勞動市場政策提案新方向則有發展長期照顧體系、強化生育給付與育嬰照顧。

整體而言，台灣在過去 6 年的勞動市場政策發展軌跡，所呈現的乃是安全優於彈性的發展型態，可說是對於過去 50 年來「經濟發展優先」的一種歷史性政策調整。但是必須特別提出來的是：由於實際上的勞動市場彈性化發展情形，已經日益興盛，民間企業要求政府修正勞動市場政策朝彈性化方向發展的壓力，也日趨強大，使得當前政府的整體政策正朝向彈性的方向傾斜邁進，包括訂立派遣勞工保護法、推動部份工時工做法制化、放寬定期契約期限等，均可以視為是一種對於過去 6 年來「安全優於彈性」政策型態的反方向發展力量反映，值得注意。謹將上述討論所得，整理如表 5-4 所列，以清楚瞭解台灣在 2000-2006 年的彈性-安全發展情形。

二、低彈性、低保障：台灣勞動市場的國際比較類型分析

再從跨國比較的角度來看台灣的勞動市場彈性化發展，可以藉由 OECD 組織的研究指標，以台灣實施勞動市場彈性化措施與極勞動市場政策支出二者的情形來瞭解台灣在國際中的相對發展位置。依照 OECD 的 EPL 計算方式與加權比例，針對台灣的勞基法與大量解雇保護法相關法令規定進行計分，結果發現：台

出現此種低就業年資的情形，應該與台灣之產業結構以中小企業與微型企業佔大多數有關，由於中小企業的平均年資只有 11 年，使得工作者難以長期在同一企業持續工作。

由上述分析，可見台灣的勞動市場就業情形，雖然屬於相對的「高就業保護規範、低勞動市場政策支出」（即低彈性低保障）類型，但台灣的平均就業年資卻表現不佳，可以說台灣屬於較低的勞動市場政策支出，同時也未有效得到促進實質就業安全的政策目標，勞動市場措施出現「就業保護」與「就業不安全」的矛盾現象。

第六章 彈性兼保障：荷蘭與丹麥勞動市場彈性兼安全的現況²

丹麥與荷蘭被各國公認為推行彈性兼安全勞動市場政策（Flexicurity）最成功的國家，但二國推行彈性兼安全政策的背景，做法與內容均有相當大的差別。本章的目的即在介紹二國推行勞動市場彈性兼安全政策的背景，實際運用情形與相關制度的改革。

第一節 荷蘭與丹麥的彈性安全策略背景

台灣自 1980 年代以來的經濟自由化與產業結構升級策略，雖然成功的從勞力密集為主的工業製造業，過渡至以技術密集的工業和服務業為主的產業結構，但亦隨之引發新的社會問題。1990 年代末期以來失業率的上升和貧富差距的擴大，使得相關的社會改革議題逐漸集中至既有的勞動市場政策，希望能藉由勞動市場更進一步的彈性化來解決日益惡化的結構性失業問題。這種從供給面經濟學而來的假設認為，勞動市場的彈性化將有助於廠商投資意願的提振，並進一步增加就業機會，使得失業問題得到控制。

我國行政院經濟建設委員會在 2005 年 9 月 14 日（我國 93 年所得分配變動分析與因應之就業對策）（行政院經濟建設委員會 2005）的簡報中，提出了黃金三角的總體施政思維—包括了經濟發展，社會公義與環境人文。其試圖能使經濟持續發展，國民所得與社會總體財富能不斷擴增，並支撐社會福利與優質生活的需要。其中改善所得分配的施政重點，即是將重點放在促進就業之上。而促進就業的主要手段之一，則是以彈性安全策略（Flexicurity Strategy）作為主要的重心。事實上，行政院經建會提出的彈性安全策略，是歐盟在勞動市場政策與社會安全制度改革的新近發展。近來在歐洲各地，不論是個體勞工，亦或是廠商、工業部門、各國政府，甚至是歐盟本身，正面臨著雙重期待：一方面希望勞動市場、就業型態與工作組織能更加彈性；而在此同時，亦希望能提供受雇者，特別是那些屬於高風險的受雇者團體足夠的社會安全保障。

這種勞動市場彈性化與社會安全制度強化間的相互連結（Flexibility-Security Nexus），不斷地在歐盟的相關會議與官方文件中被提出討論。2000 年時，西班牙

² 本章由義守大學公共政策與管理學系黃志隆教授所撰寫。

牙里斯本的歐盟會議將彈性與安全視為主要目標。其試圖在提高歐洲國家全球競爭力並達成經濟成長的同時，不僅能創造出更多更好的就業機會，亦能兼顧較高程度之社會團結。「歐盟條約」(The European Treaty)的第125條至127條，則規定歐盟有義務提升勞工對勞動市場的適應性，以達成高層次的就業目標。「2001年歐洲就業指導原則」(The 2001 European Employment Guideline)指出了彈性(勞動市場)和安全(社會安全制度)的目標在提高勞工的適應性，希望藉由社會夥伴的協商，適當調整工作組織。「2003年歐洲就業指導原則」(The 2003 European Employment Guideline)，進一步將彈性和安全之間的平衡，看作是關鍵性的目標。到了2005年時，新修訂的「2005年歐盟就業指導原則」(The 2005 European Employment Guideline)強調了提升勞動市場彈性和就業安全的相互結合，並減少勞動市場的分割。其試圖藉由提供彈性與安全之間的權利平衡，以支援廠商的競爭力、提高工作品質與生產力，並幫助廠商與勞工適應經濟的快速變遷。簡言之，勞動市場彈性化與社會安全制度的強化，已成了歐盟未來努力的主要政策目標。

值得注意的是，彈性安全策略的具體操作方式尚在發展階段。歐盟各國目前嘗試所獲得的成果並不甚一致，著重的面向也不甚相同(Wilthagen and van Velzen 2004, P.9, Figure 3)。然而歐盟成員國中的荷蘭與丹麥，卻早自1980年代起即開始進行彈性安全策略的相關政策調整。兩國不僅成功的降低了長期以來居高不下的失業率，更幫助長期失業者得以重返勞動市場，控制了社會給付成本居高不下的問題。

本章擬就歐盟成員國的兩個成員國—荷蘭與丹麥，來探討彈性安全策略的實際運作情形與相關制度改革，並試圖搜尋其對台灣當前勞動市場改革的啟示。首先在第二節簡介彈性安全的基本概念、以及荷蘭與丹麥的彈性安全策略改革背景。第三節針對兩國自1980年代以來的社會改革過程作一簡單的歷史回顧。第四節則就彈性安全策略的成果與政策意涵進行探討。最後一節探討荷蘭與丹麥彈性安全策略的制度改革過程對我國勞動市場改革的啟示。

一、福利國家的特性

在二次世界大戰之前，荷蘭的社會安全體系主要是以集體性與社會連帶的勞工保險為基礎，在福利國家的分類上較為傾向歐陸模式(Continental Model)。其

福利國家主要建立於以下的三大理念：首先是藉由國家干預下的集體協商形式，來確保薪資水準符合經濟效率與社會公平；其次則是政府對充分就業承諾的維繫；最後是社會安全體系的建立確保人們免於資源匱乏的風險(Keizer 2001, P.4)。

在上述的理念下，荷蘭於二次世界大戰後，就社會安全體系作出大幅的擴張和建構。到了 1970 年代晚期，荷蘭社會安全的體系主要包括勞工保險、全民保險和社會救助三項計畫。勞工保險涵蓋了失業 (WW/WWV)、失能 (WAO) 與疾病 (ZW) 給付。這些計畫屬於強制性、保費繳納與非資產調查的形式，但僅限於受雇者。而對象涵括所有公民的全民保險，則包括了老年 (AOW)、遺囑 (AWW)、兒童 (AKW) 和一般失能 (AAW) 的給付，並以強制、保費繳納，以及非資產調查的形式開辦。作為最後一道社會安全網的社會救助，則是針對所有的公民，由一般稅收支付而非保費繳納，因而帶有資產調查的形式。這包括了失業勞工社會救助法 (RWW) 及社會救助法 (ABW)。

上述這些非薪資的相關給付，同時也 and 法定最低薪資水準間，有著相互連動關係存在。隨著薪資在統合主義機制中的調升或抑制，將連帶調整相關給付的額度，目的則在於確保受益者可分享經濟成長的成果，並保障其免於通貨膨脹所帶來之給付金額貶值的危險 (van Oorschot 1998, P. 4)。由於荷蘭的福利國家構成是以保費繳交之社會保險形式和工作表現作為主要原則，故在福利國家的分類中被歸為歐陸模式。

另一個小國丹麥，則在福利國家的屬性中被歸為北歐模式 (Nordic Model)。其通常有著較為普涵性的社會權利、公共權力在社會保險和服務提供上擔負著較大的責任、收入分配與性別平等目標的維繫，以及充分就業目標的達成。除此之外，其女性就業參與率一向維持在相當高的水準。根據統計，丹麥的女性勞動參與率一直維持在 70% 以上 (van Oorschot and Abrahamson 2003, P. 290)。

丹麥在二次戰後的經濟，是以農業和中小企業為主的產業結構。基於社會民主主義的傳統，伴隨著戰後經濟景氣的快速復甦和資本市場借貸的蓬勃發展，許多既有的社會安全制度得以在 1950 年代後快速擴張。到 1975 年為止，丹麥有 95% 的 65 歲以上老年人享有基礎老人年金制度的保障。此外，尚有勞動市場補充年金 (ATP)、職業年金，以及個體化的老人年金。除了老年經濟安全的保障外，丹麥尚於 1970 年代發展了老年照顧與兒童托育照顧制度。後者不僅提供日

間兒童照顧場所，更提供有關教育上的服務，以及相關的現金給付。

除了有關老年、兒童照顧與相關社會安全制度的發展外，丹麥亦建立了慷慨之失業保險制度與社會救助制度，以協助屆齡工作人口在遭遇失業期間的收入補償問題 (Madsen 2004)。大多數的就業人口都參加了失業保險計畫，其領取的給付額度約佔失業前 90% 的收入。不屬於失業保險基金成員的失業者，則領取資產調查式的社會救助現金給付。上述兩者最重要的差異，在於資產調查制度的有無，以及社會救助制度對個別家庭經濟狀況的參考。

二、彈性安全的改革背景

1970 年代和 1980 年代初期出現的全球性經濟危機，與凱因斯主義的挫敗有密切關連。這其中又以布雷頓森林體系 (Bretton Woods System) 的瓦解與兩次石油危機的先後出現，對全球經濟造成的影響最為深遠。就前者言，由於國際匯率的不穩定，連帶地造成二次戰後高度經濟成長時期的終結而進入不確定的年代。就後者言，兩次石油危機的先後發生，各國生產成本大幅提高，進而使得戰後經濟成長速度更為減緩。

1970 年代時，西歐國家以歐洲匯兌協定回應布雷頓森林體系的崩毀，暫時避免參與國的通貨過度波動，並抑制德國馬克的過度升值。而獨立之德國聯邦銀行，即在財政緊縮與通貨再膨脹政策之間擺動，以維持德國馬克的穩定性。藉由此一規則的設計，參與協定的歐洲各國貨幣政策，必須跟隨德國聯邦銀行的貨幣緊縮途徑；進而使其通貨所反映的幣值與經濟狀況保有密切的關連性，藉以防止停滯性通貨膨脹的產生 (Scharpf 2000, PP. 31-33)。由於各國實際上受限於歐洲匯兌協定，無法採取大幅度的貨幣與財政總體經濟政策；在石油價格上揚下，使得美元流往石油輸出國組織，無法快速循環而回到先進國家成為有效需求。因此，在 1980 年代，歐陸各國充分就業目標的達成除了透過有限總體經濟調控外，尚需藉由其他的策略來加以配合，特別是薪資凍結。來到了歐盟統一的 1990 年代，透過馬斯垂克條約對歐洲各國在財政上的嚴格要求，使得歐盟國家既有運用財政手段去處理失業問題的能力再度受到限縮 (Scharpf 2000: PP.70-71)。

小國荷蘭與丹麥一向屬於高度外貿出口導向的國家。二次戰後初期，荷蘭在保持幣值相對穩定的強勢貨幣政策上，政府藉著國家對勞資雙方在薪資集體協議

上的批准權力，控制法定薪資的溫和成長，進而維持出口競爭力。但 1960 年代再度引入薪資的集體協商制度時，由於政府在社會夥伴薪資協商制度中的角色不夠明確和立場不夠堅定，以及工會對激進工業關係民主化的需求，進而導致了薪資控制政策的失敗，與 1970 年代末期「荷蘭病」³ 的出現（Scharpf 2000, PP.50-51）。也就是說，在薪資無法控制而上揚的同時，由於勞動成本的上升造成資本投資意願的大幅下滑，進而導致工作機會的流失；由於失業領取社會福利給付的人數上升，又造成荷蘭社會安全體系的沉重負擔。

丹麥則是面對與荷蘭相類似的處境。自二次世界大戰結束後，受限於國內農業和中小企業為主的產業結構仍處於開發中的階段，而無法提供足夠的收益，丹麥遂以赤字預算和借貸作為國內總體經濟發展的主要政策工具（Benner and Bundgaard 2000）。換言之，以需求面為主的公共支出刺激政策，被丹麥政府視為二次戰後主要的經濟發展策略之一。

在公共支出為主的需求面政策影響下，丹麥製產品在國際上的價格競爭力並未被國際市場所看好。雖然如此，丹麥政府在當時並未就可能會對產品價格影響的政策進行調控。從勞動市場的相關政策來觀察，丹麥一方面在薪資結構與勞動市場上採取國家與社會夥伴相互合作的制度結構；但另一方面，丹麥並未對勞動市場有著過多的管制（Benner & Bundgaard 2000；Kjaer and Pedresen 2001）。國家對薪資等勞動條件的決定，除了最低基準的保障外，基本上採取放任的態度，由勞方和資方所形成之中央化工業關係體系自行協商。然而，丹麥的工業關係體系在其特殊的產業結構的影響下，涵蓋率並不高。因而這種中央化的統合主義體制並未能有效地控制薪資的成長。換言之，其勞動市場政策一方面有著統合主義的架構，另一方面卻有著自由主義的放任精神。

即使丹麥對勞動市場採取自由主義的放任態度，但對社會安全制度保障的建構卻是不遺餘力。丹麥在二次戰後以需求面刺激為主的總體經濟管理策略，配合消極的勞動市場政策和普涵性社會安全制度的運作，在 1970 年代之前創造了穩定的經濟成長與充分就業。然而隨著經濟全球化的影響，原本的需求面政策所創造的充分就業政策逐漸無以為繼。在既有的強勢貨幣政策下，丹麥以提高利率來吸引資金。然而在投資不足的情形下，反而造成失業率不斷上升。此外，工會對

³ 1990 年 9 月 4 日，Lubbers 總理在 Nijmegen 大學 1990-91 學年度開幕演說中宣稱「荷蘭是病了」（the Netherlands is sick）（Visser & Hemerijck, 1997: 151, n1.）。

薪資成長未能有效控制的結果，而使失業率雪上加霜（Benner, Bundgaard and Torben 2000）。為瞭解決日益升高的失業問題與居高不下的財政赤字，荷蘭與丹麥自 1980 年代起開始一連串的改革措施，試圖強化經濟體質，並改善失業率 and 社會安全給付居高不下的財政問題。

第二節 荷蘭與丹麥的社會改革過程回顧⁴

一、荷蘭的彈性安全改革主要內涵

荷蘭的彈性安全策略改革過程，事實上是自 1980 年代以來逐漸修正而來的社會改革成果。對荷蘭而言，充分就業目標是在勞動市場的高度管制下，藉由薪資抑制對勞動成本的控制，和凱因斯主義在財政與貨幣政策上的強力干預方能達成（黃志隆與張世雄 2005:448）。而二次戰後的凱因斯—貝佛里奇國家管制體制，在經濟全球化的影響下，自 1970 年代以來即逐漸失靈，取而代之的是以勞動市場供給面為主的策略。而勞動市場的去管制成了荷蘭自 1980 年代主要改革的重心。

最初，荷蘭政府是以薪資凍結作為主要的手段，試圖在既有的統合主義架構下達成充分就業目標。但與其相互搭配之工時刪減策略，在未能持續的情形下，反而促成雇主對部分工時工作型態的採用（Visser 2002: 29-32）。這使得荷蘭以內部數字彈性為主的策略，出現了明顯的偏離。它一方面是來自雇主降低雇用成本的意圖，另一方面則是後工業轉型與經濟不景氣下，女性對於工作機會要求提高的產物。

然而部分工時工作機會的出現，雖吸引了大量女性就業，但在解決失業問題上卻未能產生立即的效果。受到勞動市場雙元化的影響，部分工時工作並未能吸引失業者積極投入，反而是女性勞動者的大量參與。除此之外，失業者持續長期倚賴荷蘭失業與失能年金的給付，而產生怯志工作者的現象；雇主則是利用社會安全制度的漏洞，汰換產業結構變遷過程之中無法適應市場競爭的勞工，以減低勞動成本。故荷蘭政府自 1990 年代起，一方面致力於勞動市場更進一步的去管制，另一方面則是改革社會安全制度，試圖改善 1980 年代以來的勞動市場改革所引發的一連串社會問題。

荷蘭的彈性安全策略，一方面是將焦點鎖定在勞動市場的更加彈性化，另一方面則是社會安全制度的重新調整。近來，更從全職工作到部分工時工作的演變，發展出相應而來的生命歷程儲蓄計畫：

⁴ 荷蘭的社會改革過程部分資料整理，整理自黃志隆與張世雄（2005）。

（一）勞動市場的彈性化策略

荷蘭的勞動市場彈性化策略，最初是以有限度的勞動市場去管制作為主要手段。1980年代的薪資凍結和部分工時工作型態的採用，由於未能真正的解決雇主在勞動成本負擔上居高不下的問題，故在1990年代，如何擴大勞動市場的彈性，成了荷蘭政府政策改革的重心之一。原本以內部數量彈性為主的部分工時工作型態的採用，在1995年時被更進一步地擴大。首先是部分工時工作型態的擴大使用。1994年的「新路線」協議中，荷蘭政府與社會夥伴達成協議，擬藉由部分工時工作型態的創造來解決失業問題。這使得部分工時工作型態逐漸在荷蘭的勞動市場中被常態化。原本以內部數量彈性為主的部分工時工作就業型態，不再只是雇主回應政策結構的手段，而正式地被視為是荷蘭政府解決失業問題的政策方針。

配合部分工時工作的常態化，荷蘭政府亦於1996年的「彈性安全中央協定」裡，針對解雇程序作出大幅度的翻修。原本在1945年的勞動關係法中，其解雇是採取雙元體系的規範：首先，雇主解雇勞工只能就「嚴重原因」之正面表列範圍內作成，並向地方就業服務指導員提出申請，獲得批准後，始能解雇勞工。若雇主或受雇主不服該決議，皆得向法院提出上訴之申請。這種嚴苛的解雇程序，無形中增加了雇主的勞動成本負擔。而1996年的彈性安全中央協定，則將此一嚴苛限制加以放寬。此外，荷蘭更針對雇主在定期勞動契約的使用、勞動契約終止的警示期間和相關程序作出限制⁵。換言之，原本以內部數量彈性為主的勞動市場彈性化策略，進一步延伸至外部數量彈性的面向。

（二）社會安全制度的結構性重組

荷蘭勞動市場的彈性化，主要是藉由部分工時工作型態來解決失業率居高不下的問題。然而1980年代時期的初步摸索，卻發現了部分工時工作在解決失業問題上的不足。這一方面導因於雙元化勞動市場結構，另一方面則是既有的社會安全制度的缺陷。

首先是勞動市場雙元化結構及其衍生而來的問題。由於部分工時工作型態和

⁵ 在彈性安全法案中，有關勞動市場的彈性化具體措施為：①定期契約：在三次連續契約或當連續契約的總長度為3年以上時，受雇者被賦予固定工作之勞動契約。②警示期間：從6個月減至1個月，最多為4個月。③終止勞動契約：公共就業服務之解雇警示程序被縮短，且受雇者不再被要求填寫給報告書給地區指導員。

傳統全職工作型態的差異，使得部分工時工作者往往無法享有如傳統全職工作者一般的社會安全制度保障。這使得部分工時工作者成了次級勞動市場結構的一部分。而女性勞動者在參與部分工時工作的同時，往往面臨勞動市場就業和家務勞動選擇的兩難。因此自 1990 年起，荷蘭政府逐步賦予部分工時工作者社會安全保障的權利。除了允許部分工作者可以在繳交一定比例的社會保險費後，取得失能、老人年金及失業給付的法定權利外，更將國民基礎年金予以個體化，以減少部分工時工作在勞動市場被邊緣化的風險。另外，亦減少家戶合併計稅之部分，降低家戶中第二個工作者在工時增加上的阻礙。至於職業年金法定權利之最低工時限制與最低薪資保障，則分別在 1990 年與 1993 年被加以廢止和確立。

而社會安全制度缺陷，則是伴隨著制度設計不當所引發而來的社會問題。長期失業者對於慷慨之社會救助、失業和失能年金的依賴，使得荷蘭政府不得不就既有的社會安全制度缺漏進行改革。1992 年，針對失業給付規定失業者不再能自由拒絕低於其原有資格之工作。1996 年，則針對社會救助法與失業勞工社會救助法的資產調查手續作出嚴格規範，並調降其給付水準。1998 年，荷蘭政府更引進積極勞動市場政策，強化長期失業之青少年必須參與補助性工作的創造，以及職業訓練等活化方案，否則不得領取社會救助給付。最後在彈性安全法案中，荷蘭政府更針對勞動市場彈性的工作安全作出強化。這主要包括了在彈性勞動契約中的最低工作時數、最低工作薪資，以及暫時性代理工作型態的確認。

總的來說，荷蘭在社會安全的結構性重組，是配合內部彈性與外部彈性放寬的同時，強化職位安全（Job Security）與所得安全（Income Security）。就前者而言，以部分工時工作為主的工作分攤（Job Sharing）策略，在社會安全制度所賦予的相關法定權利得以被確保之際，其職位安全得以被確保。就後者而言，失業者在失業期間的收入保障，荷蘭政府一方面予以適度精簡，另一方面則從人力資源投資的觀點，藉由積極勞動市場政策來協助失業者得以儘速重返勞動市場。

（三）生命歷程儲蓄計畫的發展

近來荷蘭在彈性安全策略執行的脈絡下，開始思考更進一步的社會改革方案。對荷蘭而言，長達近 20 年的社會改革過程促成了新經濟體的出現——一種混合了全職就業和部分工時工作型態的資本主義經濟運作模式。在該模式的背後，以過渡性勞動市場（Labor Market Transition）為主的運作理念使得人們開始面對

生命循環調整的必要性 (Schmid 2002; van der Meer and Leijnse 2005)。在荷蘭的社會政策改革討論脈絡中，標準化就業與職業模式的快速解組，不僅來自於勞動市場彈性化政策，事實上更是來自於社會差異的擴大。它包括了終身婚姻制度的去穩定，以及為了生活而工作的既有模式部分地脫離常軌，並為過渡階段與不同工作形式之結合所取代。

為了強化個人在過渡性勞動市場中的選擇，並兼顧個人對家庭照顧的需求，新的社會安全體系改革討論正逐漸成形。荷蘭在以社會保險改革為主的討論裡，集中於如何在生命中快速流動的時間裡，引進去除壓力的手段。它不僅要能減少人們在養育幼兒時的時間與金錢壓力，並維持人力資本在生命中各個階段的升級與補充需要，同時促使老年人有著較現行制度規範為佳的勞動市場使用機會 (van der Meer and Leijnse 2005, P. 13)。荷蘭政府一方面試圖縮減既有的早期退休權利（失能年金的給付），另一方面則提出不同於「隨收隨付」(pay-as-you-go) 財務之「儲蓄個人所得」(save-as-you-earn) 個人帳戶計畫。

簡單的說，這種以個人儲蓄為主的帳戶，是以個體生命發展與一般範疇之照顧任務為主要標的。其目的在使個人於停止勞動市場就業或從事部分工時工作的同時，得以不中斷其原始的就業關係，並提供部分或全部的收入損失。藉由人們於平時就業階段儲蓄部分收入的同時，抵銷未來暫時退出勞動市場或是從事部分工時工作的收入損失。其和過去隨收隨付制之職業年金制度的不同，不只在於該儲蓄計畫是以個人為主要的責任承擔者（隨收隨付制則是以世代之間的財務負擔為準則），更重要的是該計畫允許人們得以在就業歷程中因個人人生規畫的差異，滿足受雇者的各種期待（過去的老人年金體制，則只允許人們在一定的工作記錄積累或是一定的年紀後才得以退出勞動市場）。

荷蘭的生命歷程儲蓄計畫 (Life-Course Saving Scheme) 涉及了兩個關鍵性的制度設計：第一是其既有退休年金制度的三柱體系 (Three Pillar System)，第二則是隨收隨付體系如何過渡至一完全的個人繳費計畫 (van der Meer and Leijnse 2005, P.15)。就前者而言，它將焦點鎖定在第二層職業年金制度的改變上，試圖藉由和勞動市場就業表現最為相關的退休制度進行改革，以因應就業歷程去穩定化的各種可能選擇。就後者而言，制度和制度之間的轉換如何進行？特別是涉及不同世代之間的制度適用者如何能夠接受社會改革的結果？這些都成

了荷蘭在 2002 年後的重要討論議題。

以個人帳戶為主的年金改革計畫，有著重要的政策意涵。首先，它是荷蘭為了因應正在興起之部分工時工作經濟體（Visser 2002）所出現的社會改革重心。在男性家計承擔者模式的解組過程中，荷蘭女性教育程度的提高，以及家戶經濟的不穩定，都成了她們進入勞動市場的原因之一。然而面對服務業就業成長的停滯，荷蘭以工作分享為主的部分工時工作機會的創造，成瞭解決失業問題的重要策略。但以女性為主的部分工時工作型態參與，卻突顯了荷蘭女性在工作—生活平衡上的兩難。荷蘭生命歷程儲蓄計畫的改革，反映出新的就業型態與社會安全的調整策略。藉由個人帳戶計畫而允許人們在勞動市場的反覆進出，它不僅滿足了國家對新型態〔以後生產主義（Post-Productivism）為主，甚至浮現中的後工作（Post-Work）理念〕充分就業目標的追求（Fritzpatrick 2004; Goodin 2001; Offe and Heinze 1992; 1996），亦藉由個人生命歷程時間的重新分配，使人們（不論男女）得以在工作—生活的平衡上，出現了有別於過去的男性家計承擔者模式。

荷蘭的生命歷程儲蓄計畫，在彈性安全策略上，是直接反映在結合性安全措施。它反映了人們對於家務勞動和勞動市場就業之間的時間安排，應如何地被個人所自由選擇。這一方面反映了正在解組的標準化生命歷程，另一方面亦回應了當前個體化之社會安全需求。

二、丹麥的彈性安全改革策略

一般說來，所有的丹麥公民都享有社會救助之保障以對抗收入的損失；而失業保險則是在失業的個案中，作為緩和收入損失的額外手段（Bogedan 2005; van Oorschot and Abrahamson 2003）。丹麥的失業保險，不僅參與的條件相當低（受雇者只需 18 個月的職業訓練即可，自營作業者與年青人在就業期間亦得以成為失業保險的成員），且給付額度亦相當的慷慨（在改革前，可達所得替代率的 90%）。此外，其財務來源更混合了被保險人保費、雇主保費，以及國家稅收的保證。換言之，丹麥社會安全體系中和勞動市場參與有關的收入保障部分，有著高度的普涵特性。在高度的收入安全以保障個人在勞動市場積極參與的同時，丹麥的勞動市場擁有高度的外部彈性，即雇主在解雇的管制上擁有高度自由。然而隨著丹麥失業率的日益增長，政府必須思考新的改革措施，以避免陷入福利國家危機。

(一) 供給面政策的採用與福利緊縮策略

1970 年代的石油危機和固定匯率制的瓦解，使得丹麥原本的充分就業政策受到挑戰。即使在 1970 年代末期，社會民主黨希望藉由工作提供計畫 (Job Offer Scheme) 來補助私人雇主的薪資，藉以達成整合長期失業者進入勞動市場的目標 (van Oorschot and Abrahamson 2003)。但 1980 年代初期，由於公部門工作的提供為臨時性的，而私部門的就業機會又不足，失業率又再度攀升。在這種情況的影響下，丹麥開始緊縮社會福利，並將既有的需求政策面轉往供給面來進行調整，以試圖扭轉持續惡化的經濟體質 (Scharpf 2000; Kjaer and Pedersen 2001)。

社會自由黨和進步黨為主的保守聯合政府上台後，將重點置於對社會安全給付的縮減。首先是在 1982 年時放棄私部門的薪資指標，並在 1983 年時凍結公部門薪資，試圖紓緩薪資上漲對廠商生產成本所造成的負擔。丹麥政府亦縮減了提前退休計畫，並凍結了大多數的社會給付約 2.5 年的時間。此外，保守政府更於 1983 年時採取出口導向的工業政策，以強化丹麥廠商的出口競爭力，並促進產業升級。1985 年起，政府針對工作提供計畫進行縮減。除了限縮參與次數至兩次外，並提供附隨 2 年法定權利給付之教育選擇可能，但參與該計畫之長期失業人口並不多。換言之，其在改善失業的能力上是有限的。

到了 1980 年代末期，丹麥政府進一步將政策改革延伸到薪資與賦稅上。首先在薪資成長的抑制上，丹麥勞資雙方社會夥伴於 1987 年通過了「1987 年的意圖宣言」，丹麥工會保證薪資增加低於丹麥主要貿易夥伴的層級。該協定被認為具有「中央式的去中央化」特色。而國家性質的協商則在滿足架構協定的前題下，得以允許最大的彈性⁶。這種中央層級之去中央化的統合主義模式，使得 LO (the Confederation of Danish Trade Unions；丹麥工會聯合會) 與 DA (the Danish Employers' Confederation；丹麥雇主聯合會) 不再直接參與協商過程，取而代之的是工業部門層次之薪資協定，由檯面下的地方組織來加以達成。此外，保守政府並在稅制上改革，除了在 1987 年引進雙重所得稅制，試圖消除企業在資本與

⁶ LO 與 DA 的協商架構中有四個薪資體系：基本支薪 (standard pay)、最低薪資 (minimum wage)、最低支薪 (minimum pay)，以及非固定之支薪率 (no fixed pay rate)。其中，基本支薪與最低薪資交由中央協商，最低支薪則由地方協商。此一薪資協商結構自 1980 年代以後逐漸變得更去中央化。1989 年時，基本支薪協定約涵蓋 34% 的受雇者，到了 2004 年時，則只剩下約 16%。而 1990 年代初期，最低薪資和最低支薪約涵蓋 75% 的受雇者，但該數字近來持續下降。相反的，由地方協商之非固定支薪的部分，則由 1991 年的 4% 上升到 2004 年的 22% (Andersen and Mailand, 2005: 16; Björklund, 2000: 159)。

所得稅負擔之差異，同時增加稅收。而「新勞動市場捐」(AMBI)的開徵，一方面降低了出口廠商在職業年金提撥上的負擔，另一方面則減少了進口廠商的賦稅，間接提高了私部門的投資意願。

除了在總體經濟管理上引進供給面政策外，丹麥保守政府在勞動市場政策上主要是以強化就業人口的流動作為主要的手段。其致力於就業人口自勞動市場中退出，並給予收入安全的保障，這主要是以提早退休計畫 (Early Retirement Scheme) 為主要的策略。然而隨著計畫參與比例的不斷提升，該政策對丹麥的財政負擔愈來愈趨沈重，進而構成了 1990 年代改革的重點之一。

總的來說，自 1980 年代到 1990 年代初期保守政府執政期間，丹麥政府開始了一連串總體經濟的調整。這些政策的採用，意味著丹麥政府正逐漸受到嶄新自由主義的影響，而從需求面轉往供給面政策。它們試圖在傳統政策工具逐漸失靈的同時，透過廠商投資意願的提振、外國資本的吸引，一方面強化經濟體質，另一方面則改善失業率居高不下的情形 (Cox 1998)。值得注意的是，丹麥保守政府在這段期間內的社會給付削減和凍結措施，不斷遭受到來自社會民主黨與工會的反對。這使得在保守政府執行期間，失業保險給付的緊縮未能付諸實行 (Green-Pedersen 2001b)。

(二) 積極勞動市場政策的引進和社會安全制度的再調整

當丹麥的社會民主黨聯合政府於 1990 年代初期再度取得政權時，面對長期失業現象成為常態，如何有效降低失業率，就成了執政的社會民主黨必須面對的課題。自 1993 年起，社會民主黨政府開始引進新的社會改革方案。這些改革方案，主要是將重點置於積極勞動市場政策的引進與社會安全制度的調整。

社會民主黨政府首先自 1994 年起開始了一連串離職計畫的實驗，試圖增加勞動市場的流動以解決長期失業問題。其主要包括了三項：分別是教育休假 (Educational Leave)、托育休假 (Child Care Leave)，以及安息休假 (Sabbatical Leave) 計畫。教育休假是確保失業保險之被保險勞工可以參與至少 1 星期，至多 1 年的休假，進而參與若干被認可的教育訓練。其允許 25 歲以上，5 年之中有 3 年就業記錄者參與，同時獲得等同於失業給付額度之收入。托育休假是既有雙親休假計畫 (Parental Leave Scheme) 的延伸。該計畫允許父母在兒童成長至 8 歲時得以退出勞動市場照顧兒童，其最少 13 週，最多為 1 年，期間長短必須

獲得雇主的同意。至於安息休假則是在工會的要求下，允許 25 歲以上的就業人口得以暫時離職。其規定雇主在採行該計畫時，有義務雇用失業者來取代暫時休假者，而休假者則可獲得離職前 80% 的薪資至多為 1 年(Bogedan 2005, PP.16-18)。

然而休假計畫並未能完全因應經濟全球化的挑戰，反而造成長期失業問題日益嚴重。休假與提早退休計畫的高參與率，並未完全產生勞動市場高替代率的成果。由於休假計畫允許勞工在原公司中保有原職位，且雇主受限於法律規定而難以解雇勞工，這使得雇主不僅不願雇用新人，反而利用休假計畫削減支薪成本(休假勞工只需支付半薪)(Cox 1998)。換言之，休假計畫的採用不僅不能解決失業問題，反而加重了失業保險與社會救助的財務負擔。故其中的托育休假計畫於 1994 年時為失業給付額度的 70%，1997 年時則刪減為 60%。2001 年時，更限定為當家中兒童大於 1 歲時，只能休假 8 到 13 週。至於安息休假，則於 1999 年時停辦。而既有的提早退休計畫被加以縮減，其參與年齡由 60 歲提高到 62 歲。此外，參與提早退休計畫應繳交 25 年的保費。至於退休的法定年齡則從 67 歲降為 65 歲，使得大多數的退休人口能依靠老人年金而非提早退休計畫的給付。

在試圖增加勞動市場流動的同時，配合積極勞動市場政策的採用，丹麥社會民主黨政府亦於社會安全制度作出若干的改革。自 1995 年起，丹麥逐步將失業給付的領取期間由 7 年縮短至 5 年，並在 1997 年時將給付領取所需之工作期間由 26 週延長至 52 週。25 歲以下而非就學之青年則被賦予 6 個月的一般層級之給付，超過 6 個月後則必須接受教育或是附隨著 50% 失業給付的工作提供 (Green-Pedersen, van Kersbergen and Hemerijck 2001, P.315; van Oorschot and Abrahamson 2003, P. 294)。1998 年時，失業給付再被削減為 4 年，並限制領取資格為有參與就業訓練活化計畫的公民。

除了失業保險給付相關的制度外，丹麥政府亦於 1991 年起針對失業救助制度作出改革。首先針對 18 與 19 歲的青年失業者，要求在領取失業救助的同時必須參與強制性的活化活動。1992 年時，強制性活動之參與團體擴大至 18 至 24 歲的範圍。1997 年至 1998 年時，修正的社會救助法要求 24 歲以上的社會救助給付領取者，亦有參與活化法案的義務。這些措施，使得失業保險與社會救助之間逐漸被整合，形成一套針對失業者的單一體系 (van Oorschot and Abrahamson 2003, P. 294)。

2002 年後，保守政府再度上台，並引進了「更多人工作」(More People at Work) 之勞動市場改革計畫。在這當中，除了和個人有關之積極勞動市場計畫，被整併為引導、訓練與教育、企業對積極勞動市場政策的引進，以及薪資補助等三大類之外，並試圖整併丹麥既有的雙軌制失業給付體系，同時削減社會安全的給付額度〔包括了針對兩個成人與有小孩的給付額度削減至 270 歐元(約新台幣 12,052 元)一個月，限制 25 歲以下獨居者的領取資格，對難民與移民者之給付額度刪減至低於社會救助的 40%，以及刪減社會救助給付半年以上的給付期限〕(Madsen, 2004, P.196; Lind and Møller 2006, PP. 12-13)。

表 6-1 荷蘭與丹麥在勞動市場政策上的影響面與社會安全政策的對應面

	彈 性		安 全	
	→		←	
	勞動市場彈性	對工作型態的影響	社會政策的對應策略	社會安全政策
荷蘭彈性 安全的政 策焦點	外部數量彈性 內部數量彈性	部分工時工作型態 大量出現、女性勞 動參與之提升	擴大既有的社會安全 保障範圍至部分工時 工作者、強化既有的 收入保障制度	就業安全 所得安全
丹麥彈性 安全的政 策焦點	外部數量彈性 功能彈性	全職工作流動性增 加	失業保險與失業救助 制度的改革與整併、 離職給付的擴張與修 正	工作安全 所得安全 結合性安全

資料來源：修改自 Wilthagen, Tros and van Lieshout, 2003: Figure 3 and Figure 6

第三節 荷蘭與丹麥彈性安全策略的檢討與政策意涵

一、荷蘭與丹麥彈性安全策略的檢討

西歐小國荷蘭與丹麥在經過長期調整後，再度達成充分就業與社會安全的理想。然而在充分就業理想達成的背後，仍有許多不同於傳統認知的圖像。以荷蘭而言，其失業率雖在 1990 年代末期降至 3%；但在勞動市場去管制與後工業轉型的影響下，擔任工業部門中全職工作的男性與服務業部門中部分工時工作的女性，成了荷蘭就業參與的主要結構（van Oorschot and Abrahamson 2003; Visser 2002）。第二，在低失業率數字的背後，有相當多不再找尋工作的失業人口被列為失能或早期退休人口（Becker 2001）。第三，部分工時工作型態的低收入工作，使得個人間的收入差異有逐漸擴大的現象。

相類似的問題亦出現在丹麥的社會改革成果中。資料顯示，丹麥領取社會救助的比例自 1998 年以來雖有下降的趨勢，但大多數仍是被提早退休計畫所吸收。此外，積極勞動市場政策在減少失業的效果上亦不明顯。高達近 28% 的失業保險給付領受者仍有就業困難的問題。即使是社會救助的領受者亦有高達近 40% 的人，不是持續接受社會救助，就是參與積極勞動市場政策的活化計畫（van Oorschot and Abrahamson 2003）。第三，活化政策與社會給付削減手段的持續，減低了勞動市場中的邊緣團體的生活水準，亦導致丹麥不平等現象的擴大。官方統計顯示，不論是基尼係數或是稅後與社會移轉的淨收入，都顯示了在 2000 年代時，有著較 1990 年代更為不平等的現象（Lind and Moller 2006）。換言之，失業率雖獲得控制，但大多仍是藉由早期退休或是活化計畫來加以吸納，其對就業問題的改善效果尚待未來更進一步的評估。

二、荷蘭與丹麥彈性安全策略的政策意涵

在荷蘭與丹麥經驗獲得一定成果的同時，這兩小國在 1990 年代中期過後所提出之彈性安全（Flexicurity）政策理念與實踐，具有什麼樣的政策意涵存在？

荷蘭自 1980 年代起的勞動市場政策與社會安全體系改革策略，有著相當務實的立場。改革的重要成功關鍵，在於妥協和共識的形成，與相關政策的成功推行。以就業機會保障而言，1981 年「瓦森納協定」的薪資凍結與工時削減、1993

年「新路線：1994 集體協商討論事項」的工會去中央化與勞動市場彈性化，以及 1996 年的「彈性安全中央協約」之定期勞動契約管制的放寬與部分工時工作權利的保障，上述重要社會協約（Social Pacts）的作成，都是在取得勞、資、政三方社會夥伴的共識下付諸實行的成果。它藉由民主協商的手段，來達成勞資雙贏的可能，並使國家得以順利完成社會改革的目標，達成另一種充分就業理想。

這種漸進式改革與調整策略有著以下的政策意涵：首先，勞動市場和社會安全體系改革相互搭配的政策，逐漸放棄過去以高度經濟成長為主的充分就業目標。原本以單一男性全職工作為主的家戶經濟型態，逐漸在女性投入去管制之勞動市場的同時，轉變為一又二分之一養家者模式。這種工時削減與就業機會分享的政策，使得傳統以全職工作型態為主的工作社會正在發生改變。

而除了在就業機會保障上的務實改革策略外，在社會安全維繫的部分，荷蘭則採取既有收入安全制度的改革和有效管理的策略，努力維持全民性基本收入安全保障制度。除了針對長期失能和失業給付制度進行改革，以縮減開支外，並擴大國民年金和職業年金保障範圍至部分工時工作者。以基本收入保障為主的制度改革，一方面有效化解社會安全制度的危機，另一方面則是使得貧富差距不致因為後工業轉型而日益擴大。

上述荷蘭的社會改革過程，可以進一步結合彈性安全的政策理念來作檢視。所謂的彈性安全，指的是勞動市場的彈性化與社會安全制度的強化。而在邁向彈性安全的調整過程中，荷蘭將調整的重心置於勞動市場的數量彈性（涵括內部與外部）和就業安全之間所能達成的平衡效果。換言之，它側重的是雇用、解雇、工作時間安排、加班或是部分工時工作型態使用的彈性，以及確保就業機會的安全性。

荷蘭實踐彈性安全理念的過程，還可以從勞動市場與社會安全的歷史制度結構起源來加以理解。過去勞動市場在內部數量與外部數量的管制，可說是凱因斯主義經濟體系下，為了維持資本積累過程的持續進行所採取的措施。隨著經濟全球化與後工業轉型的持續，失業問題不僅變成了長期現象，甚至成為一種文化。既有的管制措施不僅無法創造資本積累的效果，反而成為雇主與勞工組織利用的制度性工具，加重了國家與社會的負擔。

因此，彈性安全理念是荷蘭因應經濟全球化與後工業轉型過程中，為了該國

僵化了的勞動市場與不合時宜的社會安全制度，重新尋求一種新的結合方式的政策改革策略。藉由勞動市場內部與外部彈性的放寬，廠商的投資意願得以增加，就業機會亦得以用新的方式持續創造。而社會安全體系的調整，一方面是要消除長期失業現象，更重要的則是創造一套符合後工業結構的社會安全體系，以保障在資本積累過程中，屬於弱勢者的廣大勞工的安全。

與荷蘭相比較，丹麥在彈性安全策略的使用上則不甚相同。首先，丹麥在勞動市場並未有高度的立法管制，在尊重勞資雙方自主協商意願的結構下，反而有著去管制的勞動市場傳統（Björklund 2000; Green-Pedersen, van Kersbergen and Hemerijck 2001, P. 319）。換言之，丹麥的彈性安全策略，是在相對自由化的勞動市場傳統中進行⁷。這種在歐洲國家相對而言較低的職位安全，除了以勞資之間的對話作為補償手段外，另外則是依靠社會安全體系所給予的收入保障作為緩衝（Andersen and Mailand 2005）。

在充分就業的黃金年代裡，廠商即習慣性的運用暫時性的解雇手段來調整需求上的短期變動（Björklund 1999, P.157）。其一向擁有相當高的工作轉換率--所謂的外部數量彈性策略的使用。在制度改革路徑依賴的影響下，丹麥選擇以減少勞工在同一工作職位上的穩定性--即強化工作安全（Work Security），減少職位安全（Job Security），以增加廠商創造就業機會的可能。在此同時，透過積極勞動市場政策的引進，增加所得安全（Income Security）與結合性安全（Combination Security），以克服人們在工作交替期間的不穩定（Wilthagen, Tros and van Lieshout 2003, P.11）。

隨著丹麥勞動市場自由化政策的路徑延續，1990 年代後的丹麥彈性安全策略，主要是著重於和強化收入能力有關的教育和訓練離職計畫、給予收入支持的照顧休假計畫，以及在收入水準的維繫中，失業保險與失業救助制度的逐漸整合。換言之，在勞動市場的外部數量彈性已趨於緊繃之際，社會安全制度的調整成了丹麥社會改革的重點所在。對丹麥而言，失業率的上升與長期失業的現象，必須在經濟景氣復甦期間被加以調整，以免社會安全相關制度的財政負擔無法負荷。失業保險與失業救助的給付期間和額度的刪減，配合積極勞動市場政策中的

⁷ OECD 在 2003 年針對解雇程序、解雇難度，以及解雇通知期限等項目，將丹麥與瑞典、德國與英國相比，發現丹麥的勞動市場管制略高於英國，遠較於德國和瑞典低（Andersen & Mailand, 2005）。

活化措施，不僅改變了失業者社會公民權性質（責任與權利的並重），亦試圖增加失業者在勞動市場中的就業能力。

而丹麥在休假計畫的運用，進一步的將勞動市場相關的各類活動與勞動市場的就業活動作了有效的整合。值得注意的是，丹麥政府在休假計畫的使用上有著高度的選擇性。和生產活動有關的勞動市場外活動，其重要性仍遠高於非生產活動。這是荷蘭彈性安全策略與丹麥彈性安全最大的不同。對荷蘭而言，彈性安全是建立在部分工時工作的大量採用，它開啟了人們在工作時間外其他活動參與可能；但丹麥的彈性安全，仍是以全職工作的勞動市場參與作為主要核心。也就是說，荷蘭的彈性安全賦予人們在工作與生活的型態上較多的選擇，而丹麥的彈性安全則相對而言是有限的。

第四節 本章小結

荷蘭與丹麥在彈性安全策略上的過程與經驗，能夠對當前台灣的勞動市場與社會安全改革有什麼樣的啟發？以下我們將試著就台灣目前的現況作探討，並試圖從荷蘭與丹麥的彈性安全策略，提出對台灣勞動市場政策的建議。

自 1970 年代台灣積極投入經濟建設與發展，並快速地從農業社會轉型為工業社會。在這樣的策略模式中（李易駿與古允文 2003），其社會公民權是以勞動市場中的工作人口為主，從而在有關福利理念上形成了有限的社會公民地位。國家握有相對自主性，並將絕大多數資源投入境內的生產性活動，試圖引導到具高附加價值的產業發展。

簡單的說，台灣早期以勞力密集為主的產業發展策略，是在總體經濟發展策略的有效引導下，藉由勞動市場提供充足的就業機會。而台灣的勞動市場，一向保有高度的彈性。雖然威權統治時代的末期，台灣通過了勞動基準法（1984 年），並在形式上對勞動市場產生了一定的管制，但對台灣以外包制為主的彈性生產網絡，在實際運作上的影響卻是有限的（黃長玲 2003）。藉由這種高度彈性的外包生產制度，台灣創造了以中小企業結構為主的生產體制，並在勞動市場中提供了充分就業機會。

至於社會安全制度，則是以就業人口作為主要保障對象之職業類別社會保險為主，並有著相當濃厚之社會控制本質（傅立葉 1994）。台灣以就業人口為主的社會保險制度，基本上並非以所得重分配的功能為主，而是要求公民盡可能的依賴勞動市場的就業活動和薪資。學者分析，在民主化與自由化之前的台灣，其以職業類別社會保險為主的去商品化程度相當的低。而這亦與台灣勞工政治權力和地位的低落有著密切的關係。

然而這種建立在發展型國家基礎上的經濟奇蹟，正因失業率上升和福利支出不斷擴張而逐漸褪色。1980 年代以後，台灣工業發展進入高峰，並逐漸在 1990 年代進入後工業轉型時期。然而隨著經濟結構的轉變，過去快速工業化時期的高度經濟成長和相對的均富正在消失中，並反映在 2000 年代初期失業率的攀升和貧富差距的逐漸擴大。究其歷史發展軌跡，它和國家長期以來，以經濟成長目標為主的經濟發展（消極勞動市場政策）和社會政策脫離不了關係。

1990 年代以來的市場去管制策略，試圖降低廠商的生產成本，並創造更多的就業機會。然而隨著經濟全球化影響的日益加劇，以服務業為主的就業機會的成長正逐漸減緩，而工業就業機會則大幅流失，使得結構性失業現象日益惡化。而以社會控制目的為主的社會安全體系，雖在自由化和民主化過程中日益擴張，但受到經濟全球化的影響，卻逐漸偏向個人責任與英美工作福利為主的策略。

以 2003 年才正式實施的就業保險法為例，台灣的失業保險給付期間仍然偏短（為期 6 個月，若能在失業給付領取期限期滿就業，並連續就業達 3 個月期間，尚可領取未領完之失業給付金額之 50%，以作為提早就業獎助金），且給付額度偏低（最高投保薪資級距為 4 萬 2 千元，依照給付標準的 60% 來計算，至多領取 2 萬 5 千 2 百元）（石決 2003）。而自 2001 年起陸續開辦的永續就業工程、多元就業開發方案，和公共服務擴大就業計畫，試圖從公共就業的手段解決失業問題。但在缺少適當的制度性配套下，其低給付與短期間的就業，不但未能真正解決失業問題，反而造成這種政策參與者不斷被邊緣化的現象。

總的來說，台灣以高度經濟成長作為主要目標的充分就業政策與社會安全制度，在 1980 年代初期並未產生太大的變化。在經濟發展優先的目標下，國家仍試圖藉由總體經濟調控達成充分就業的理想狀態。社會安全體系雖在自由化過程中不斷的擴大保障的範圍，但保障範圍仍以全職工作者為主，且給付期限與額度仍維持在相當低的水準。然而失業和貧富差距擴大所引發的危機卻未因此而受到控制，反而正逐漸在惡化中。

荷蘭與丹麥的彈性安全策略，可以對台灣過去重勞動市場彈性、輕社會安全制度建構的政策途徑，產生不同思考的可能。首先在勞動市場彈性的同時，我們必須思考對個人可能造成的風險。不論是荷蘭以部分工時工作型態為主的勞動市場去管制，或是丹麥相對自由化的勞動市場政策的延續，都會對就業活動的不穩定造成影響。因此，如何在相關的社會安全制度上作出因應，成了未來台灣勞動市場政策改革的重點。而荷蘭和丹麥對失業者或暫時退出勞動市場者的基本收入制度保障，可供作為勞動市場改革的參考。

其次則是勞資之間的對話機制與協商問題。荷蘭與丹麥都有著社會統合主義的傳統。兩國在推動彈性安全策略的過程中，勞資雙方都進行了長期的溝通。在台灣的經驗中，我們歷來重經濟發展，而輕勞資談判機制和社會安全體系的完整

建構。這使得台灣在面對自由化的過程中，政府只能以總體經濟調控作為主要的手段。但隨著對外開放的程度日益升高，這種總體調控只能每況愈下，效果愈來愈不顯著。而荷蘭和丹麥在社會改革的過程中藉由勞資協商，進而尋求共識的解決方法，使得政策工具得以有不同的使用方式。對台灣而言，建立溝通協商機制，以達成勞資雙方在勞動市場政策和社會安全制度上的改革共識，將是未來彈性安全策略成功的關鍵。

第三則是國家公權力角色與制度的重要性。兩國在推動彈性安全策略的同時，國家皆扮演了重要的政策管理者。經濟全球化對於兩國造成的結構性失業問題，迫使各國不得不採取嶄新自由主義的去管制措施來加以因應。然而在路徑依賴和社會民主主義傳統的堅持下，兩國皆能進行有限度的制度改革。荷蘭與丹麥的彈性安全策略，即是在兩國在和新自由主義對話過程中所摸索出來的改革道路。換言之，彈性安全策略是融合了新自由主義與各個國家既有制度所產生的獨特產物。而如何從台灣既有的制度中，尋找可能的彈性安全策略，是未來勞動市場政策必須思考的重點。

最後則是彈性化對個人在生命歷程就業活動形態的改變所引發的問題。荷蘭與丹麥的彈性安全策略，對就業形態有著不同的衝擊。不論是荷蘭的部分工時工作型態，或是丹麥全職工作的高度輪替性，都和過去我們常久以來習慣的典型就業模式有相當大的差異。換言之，彈性化的不同方式，將引發個體化生命歷程的改變。而什麼樣的生命歷程路徑，是我們在未來台灣的勞動市場彈性化所希望選擇的，則有賴於更進一步共識的形成。

第七章 走出低彈性與低保障：日本勞動市場彈性兼安全的發展⁸

由圖 3-2 我們可以得知日本屬低彈性與低保障型的勞動市場，但近年來國際化與經濟不景氣的關係，使日本也在追求勞動市場的彈性化與安全化。本章的目的即在探討他們近年來在市場彈性化與安全化推動的情況。

第一節 前言

日本近來克服了許多在 1990 年代初期以來，資產泡沫化，阻礙經濟成長的結構性問題，以致近日能保持由國內需求帶動的經濟擴張。比如從 2002 年 2 月到 2003 年 12 月，長達 59 個月的擴張期是戰後最長的紀錄。然而，此路途走得艱辛與問題重重。雖然強勁的經濟成長預計可以持續到 2007 年，但是如果想要維持更長期的擴張，日本就必須面對幾項問題。

本章將檢視 1990 年代以來勞動市場發生的重大變化，特別是勞動市場的彈性增加和伴隨而來的就業保障降低，這些現象在日本國內已引起廣泛爭議。本章將檢討這些變化及其所造成的結果，以及這些結果所透露出政策上的改進空間。

日本體制是低社會保障和高就業保障的典型，長期雇用一直和日本勞動市場緊密相連。因為企業和政府部門提供就業保障，使日本的就業體制並不需要包括全面性的社會保障制度。然而，這項在戰後年代建立已久的就業體制，正在經歷劇烈的變化。

在經濟復甦過程中，日本的所得不均和工作年齡人口的相對貧窮程度，已經超越 OECD 國家的平均水準（OECD 2006）。造成這項趨勢的成因之一是勞動市場的雙元化，包括工資比典型（正規）勞工低很多的非典型（非正規）勞工比例的上升。（除非另有說明，本文交替使用「典型」（typical）和「正規」（regular）兩個名詞）

在人口老化的趨勢下，社會支出占國內生產毛額的比重持續上升，但仍然在 OECD 國家平均水準之下，而且流入低收入家庭的比重很低。因此，和其他 OECD 國家相比，日本社會支出對於所得不均和貧窮問題的解決只有很小的影響。

⁸本章由日本獨協大學 Yasuo Kuwahara（桑原靖夫）教授以英文撰寫，再翻譯成中文稿。

社會支出增加的程度是受到財政限制，因此扭轉所得不均和貧窮增長的趨勢需要大幅改革，以降低勞動市場的雙元化，並使社會支出更多流向低收入家庭，特別是單親家庭。

很少人感受到日本的經濟正處在破紀錄的持續成長中。例如，包括在私人企業就業的男性和女性在內，2005 年的平均年薪資是 437 萬日圓（約台幣 117 萬 6 千元），這一個數字比前一年度低了 0.5%（厚生勞動省 2005）。根據日本國稅廳的調查，薪資已經連續 8 年呈現負成長。

針對近年來出現的缺乏安全感和所得差距擴大現象，本章將檢視兩個可能的原因：勞動市場的彈性增加和公平問題。

一、彈性增加和非典型雇用人員

1990 年代中以來的動盪年代，就業市場的彈性增加是因為非典型雇用人員大量增加，這些人只持有臨時契約。過去 10 年中，他們占就業總人口的比例，由 1980 年的 10.0%，上升到 2005 年的 24%（厚生勞動省 2005）。

除了提高雇用彈性外，非典型雇用人員也相對低廉；占非典型雇用人員四分之三的部份工時工作者，每小時平均工資只有正規勞工的 50%到 60%。在以公司訓練為重的日本，日增的雙元性正在年輕人之間製造擁有短期就業經驗和低人力資本的人群。有人批評說，工作貧窮者（Working Poor）的新族群正在形成中。

在另一個極端，出現了一群善於利用資訊科技和金融管理，大多為年輕企業家和經理的人群。由於收入高和生活奢華，他們常被稱為「新貴」。

二、公平問題和對未來的憂慮

勞動市場的改變也產生了一個重要問題，就是公平問題，因為正規勞工和非典型雇用人員生產力的差距遠小於二者的薪資差距。依據厚生勞動省的調查，2005 年時，正規勞工的平均月工資大約為 32 萬日圓（約台幣 8 萬 6 千元），非典型雇用人員的平均月工資大約為 19 萬日圓（約台幣 5 萬 1 千元），是前者的 60%。在不改變身分的情況下，正規勞工和非典型雇用人員終身所得差距將更大。這兩個勞動市場之間缺乏流動，使比例不低的勞工被困在低工資的類別，難以脫身，更加重公平性的憂慮。過去 10 年的經濟衰退中，許多雇主為了降低勞

工成本和提高勞工流動性，增加雇用非典型雇用人員。

這些改變使得過去 10 年勞動市場的彈性大幅提升。然而，他們也造成勞動市場的雙元化，這是日本尚未認真討論過的問題。社會對於生活奢華的「新貴」存在矛盾心理，並警覺到年輕一代中日益增加的「貧窮工作者」。換言之，工作穩定而且待遇好的人和沒有穩定工作者之間的所得差距已經拉大。即使經濟在復甦中，對未來的不確定感卻在增加，這種矛盾感受很複雜，短期內難以減輕。

勞動市場的這些改變，在日本社會引起一連串關於雙元化成因和未來政策走向的爭議。本章以下將檢視這些爭論的重點及其在政策上的涵義。

第二節 市場彈性化與工作型態的多元化

進入 21 世紀，對於日本所得差距是否加大有不同看法。起初，政府主張所得差距只是名義上的，因為吉尼係數⁹（Gini Coefficient）的增加只是人口老化的結果。

一般說來，在日本社會，老年（通常指 65 歲以上）人群的所得和資產差異本來就大。政府解釋說，人口老化自然會增加有產和無產者之間名義上的差距。這種說法並非不正確。然而，政府的解釋未能止息社會對於差距擴大的爭議。差距擴大所引起的焦慮感四方擴散，遍及整個社會。「差距擴大的社會」因而成為流行名詞。

此外，支持和反對所得差距的言論都大量增加。有趣的是，2006 年在日本的經濟復甦中，辯論卻更加活躍。雖然 1970 年代中期第一次石油危機後，經濟成長率下降成為趨勢，但是日本已經恢復了經濟活力。從 2003 年開始，失業率逐漸下降。然而，民意調查顯示，大部分的人並未感受到繁榮時期的曙光。

⁹吉尼係數是衡量分配不均指標。它是介於 0 到 1 的比率：分子是羅倫斯曲線(Lorenz curve)和完全均等直線所包含之面積；分母是完全均等直線以下的面積。吉尼係數是由義大利統計學家科拉多·吉尼（Corrado Gini）制定，1912 年發表。

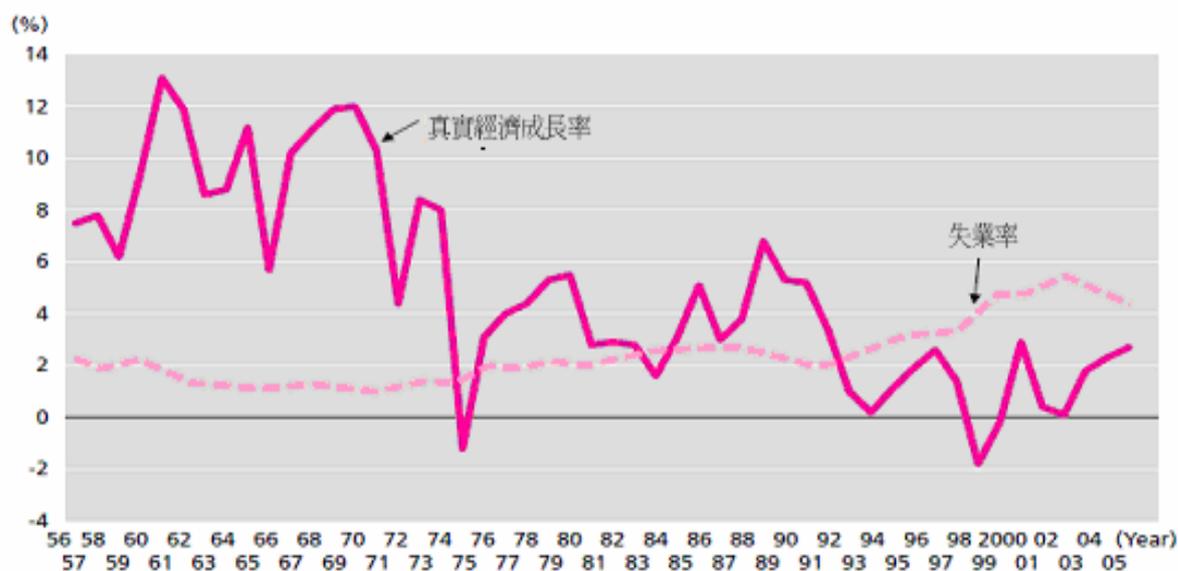


圖 7-1 經濟成長和失業趨勢

資料來源：National Accounts Economic and Social Research Institute, Cabinet Office; Labor Force Survey, Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications

附註：包括 1980 年和之前的真實經濟成長率，1990 基期調整國民所得 (68SNA) 自 1981 到 1989 年，1995 基期調整國民所得 (93SNA)，1995 年之後，2000 基期調整國民所得 (93SNA，連鎖方式)。

過去，經濟成長一向被視為能夠改善眾人生活。直到 1990 年代初泡沫時期終止前，這可能都是事實。現在則不然。有一些經濟學家和政客認為，經濟成長應有其他的功能；使人們高興和樂觀。

在這個氣氛下，某些研究透露出差距擴大的社會已經成形的警訊。最近一項研究 (Tatibanaki and Urakawa 2006) 顯示，過去 20 年來，所得差距已經擴大。雖然有許多方法可以衡量所得和資產的分配，但是檢視所得分配的吉尼係數變化趨勢是最可靠的，因為有可供比較的數據。

1990 年，再分配之後的所得分配吉尼係數是 0.3643。2002 年變為 0.3812。這是很大的增幅。其他相關係數也支持這種論點。特別是，他們顯示所得再分配政策的效果和極限。

表 7-1 日本所得分配不均和社會安全分配效果

所得分配不均和社會安全重分配效果							
	原始所得	重分配後所得		稅後重分配後所得 (原始所得稅)		社會安全重分配後所得	
	所得重分配 前不均 等程度 (基尼係數)	所得重分配 後不均 等程度 (基尼係數)	改進率 (A-B)/A (%)	基尼係數 (C)	改進率 (A-C)/A (%)	基尼係數	改進率 (A-D)/A (%)
1990	0.4334	0.3643	15.9	0.4207	2.9	0.3791	12.5
1993	0.4394	0.3645	17.0	0.4255	3.2	0.3812	13.2
1996	0.4412	0.3606	18.3	0.4338	1.7	0.3721	15.7
1999	0.4720	0.3814	19.2	0.4660	1.3	0.3912	17.1
2002	0.4983	0.3812	23.6	0.4991	0.8	0.3917	21.4

資料來源：Study Report on Income Redistribution, Counsellor for Policy Evaluation, 2002, Office of the Director-General of Policy Planning and Evaluation, Ministry of Health, Labour and Welfare.

附註：1999 年之前福利只包括醫療，2002 年包括醫療，長期照顧和托兒。

該說法另一項值得注意之點是，日本所得分配的基尼係數在先進國家的平均值之上。據 OECD (2004) 資料顯示，1990 年代後半期，在所得分配比較上，日本在先進國家中排名很高。第二次世界大戰後的許多年，日本一直是少有的平等國家。第二次世界大戰摧毀了戰前大多數祖產，還包括特殊利益團體的關係網路。落伍的設備被新科技取代，使日本在世界市場上具有競爭力，支撐日本在 1960 和 1970 年代的經濟成長 (Olson 1971)。然而，在 1990 年代，經濟泡沫破碎後，這個畫面起了重大變化。

如果勞動市場中的非典型雇用人員增加就代表勞動市場彈性的增加，那麼彈性可是大幅增加了。1990 年代，日本經歷兩次經濟不景氣，分別是 1991-94 年和 1997-99 年，從那時候開始，日本勞動市場的彈性加速增長。這一段低成長時期被稱為日本戰後經濟中「失落的十年」。泡沫破碎後，日本經濟長期不振，其間，失業率上升。2002 年經濟復甦過程中，就業型態開始趨於多元化。公司在重組過程中引入各種型態的非典型雇用，以避免勞工成本增加。

表 7-2 吉尼係數的國際比較--先進國家所得分配的吉尼係數

國家（1990 年代後半期）	吉尼係數
丹麥	0.225
瑞典	0.243
荷蘭	0.251
澳洲	0.252
芬蘭	0.261
挪威	0.261
瑞士	0.267
比利時	0.272
法國	0.273
德國	0.277
加拿大	0.301
西班牙	0.303
愛爾蘭	0.304
澳洲	0.305
日本	0.314
英國	0.326
紐西蘭	0.337
美國	0.337
義大利	0.347
葡萄牙	0.356
OECD 總計（24 個國家）	0.309

資料來源：OECD, 2004, *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*.

一、國際比較的困難

進一步說明勞動市場彈性近年來的改變之前，最好先解釋，相對於西方社會的其他模式，正規和非典型雇用在日本的意義。為簡化比較，日本將和盎格魯撒克遜國家相比，意即英國和美國，並和歐陸國家相比，例如，法國和德國。

在盎格魯撒克遜模式中，雇用契約依據自願契約原則（自願就業）。就業保障程度低，因此勞動力流動性高。正規雇用的福利包括醫療保險、退休金、和帶薪假。因為雇用契約是個別訂立，通常就業不會受到集體談判的保障。

德法模式有強力的就業保障，有立法和集體勞工協議的支持，勞動力流動性

低。在某些歐洲國家，醫療保險和退休金是社會安全體系的一部分，不算正規雇用的特色。還有，正規員工的工作條件（薪資、工作小時、就業安全）由集體談判來決定。

在日本，強力的就業保障受法律支持，並且是社會慣例。因此，正規雇用通常透過集體談判，特別是在大型無工會的公司。日本正規雇用最顯著的特色是內部晉升系統，正規員工踏出校門就被網羅，透過公司在職訓練發展事業。

不用說，以上敘述是過度簡化的現實，但是對我們的目的而言已經足夠。從上面敘述可以看見，以就業保障、勞工流動性、福利、或集體談判的角色而言，正規雇用在已開發國家中並非一模一樣。因此，我們可以推論，非典型雇用也有相當差異。

二、終身雇用制度消失

各國的正規雇用在表面和內容上都存在相當差異。在以大型企業為主的日本，換工作的人少，大多數員工長期在同一家公司工作。這些公司的雇用制度被稱為終身雇用制度。

終身雇用制度，是指公司每年在固定時間招收特定人數的新畢業生，雇用契約上沒有載明固定的雇用期間，員工自從畢業進入公司到退休為止，都受雇於同一家企業或關係企業，只要沒有不尋常的狀況發生，例如管理的危機或是員工本身的重大過失。

在長期穩定的雇用風氣中，員工經由內部訓練、輪調，和外放到關係企業來培養技能。人事制度的升遷和加薪以年資為依據，直到退休為止。長期不換工作，在同一家公司接受訓練的員工，累積工作技能和對公司的瞭解。這種人員培訓制度的優點，在必須不斷累積產品開發和改良經驗的製造業尤其顯著。

三、就業結構的改變

讓我們深入細節。來看一看勞動市場受雇人口的結構。典型（正規）就業在日本的定義是「契約期間沒有限制的全時工作」，凡是不符合以上定義的就是非典型就業。

2005 年，各種就業形式的勞工，包括自雇者在內，平均為 6,343 萬人（不

包括在不可歸類行業工作者)，其中 5,407 萬人 (85.2%) 為受雇員工，928 萬人 (14.3%) 為自營作業者。

在受雇員工中，3,774 萬 (59.5%) 是包括高階主管在內的正規人員，1,633 萬 (25.7%) 是非典型雇用人員。在非典型勞工中，部份工時工和臨時工 (多為學生兼職) 占多數，接下來是派遣工，定期契約工／承攬工 (Entrusted Employee) 和其他。

在受雇員工中，正規人員占總數 69.8%，非典型雇用人員人員占 30.2%。非典型雇用中，部份工時工人數最多，有 780 萬人。其次是臨時工 (學生兼職)，340 萬人，定期契約工／承攬工 278 萬人，派遣工 106 萬人。

近來勞動市場的多元化不僅影響到「雇用」，也使得「受雇」和「自雇」的分際變得模糊。含有在家工作和自由工作等自雇特色的雇用型態，不應該因為不完全符合雇用定義而被排除在進一步探討範圍之外。位於兩者交界的實例是獨立包商 (Independent Contractor)。個人依據自己的專長和顧客簽訂契約，從事特定工作。這種新興工作型態正快速增加中。

為方便國際比較，非典型雇用可以分為部份工時工、派遣工 (Agency Work)、定期雇用工 (臨時雇用、零工、契約工)、其他類型工作 [隨傳隨到工作 (On-Call Work)、和電傳工作 (Tele-Work) 等等]。

四、正規和非典型雇用的趨勢

依據這樣的分類，我們可以觀察雇用類型的長期趨勢。在過去 10 年日本的雇用型態有很大的變化。非典型雇用人員和部分工時工沒有統一的定義，但國際上大都以每週工作不足 35 小時者為部分工時工，這也是日本總務省的定義。按照這個定義，自從 1990 年代初以來，部分工時工有明顯增加的趨勢。另一方面，每週工作超過 60 小時的變化相對穩定，間接支持勞動市場中彈性工作型態增加的说法。

自從 1990 年代初以來，部份工時工人數大幅增加，自 1990 年的 722 萬人，到 2005 年的 1,266 萬人。所有受雇人員中，部份工時工的比例從 1990 年的 15.2%，增加為 2005 年的 24.0%。

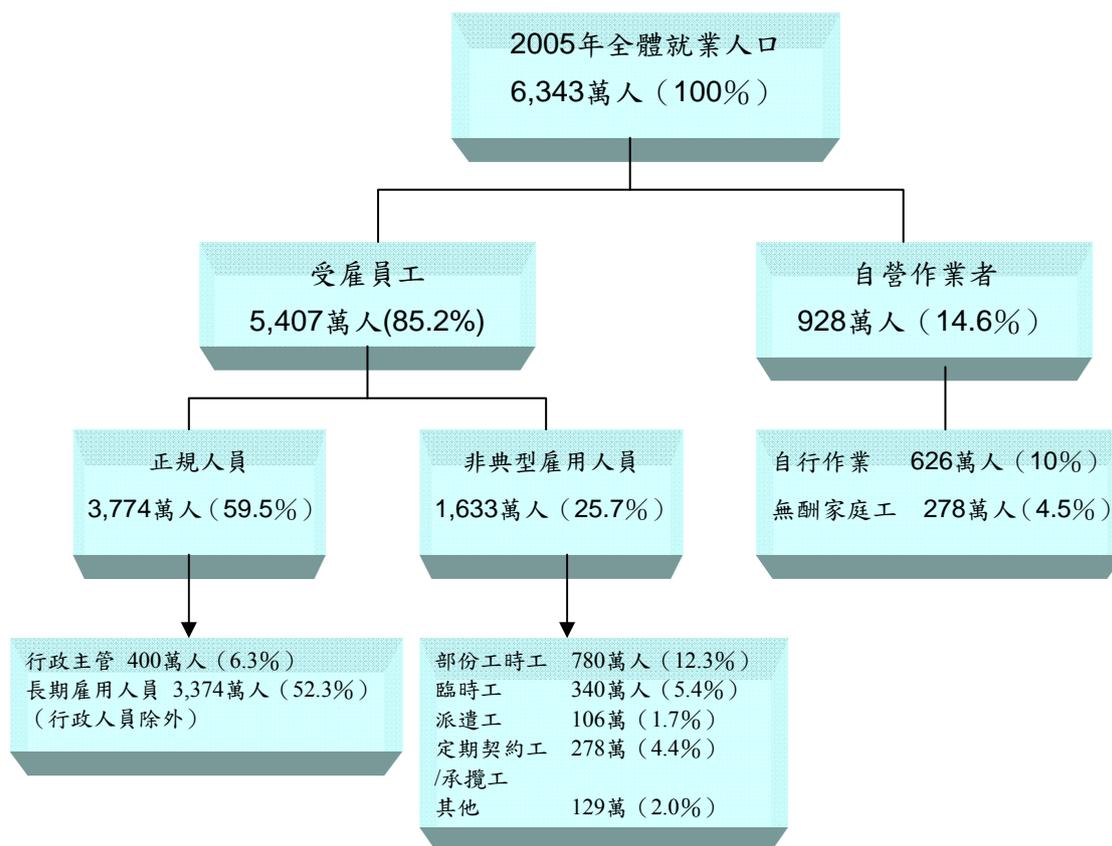
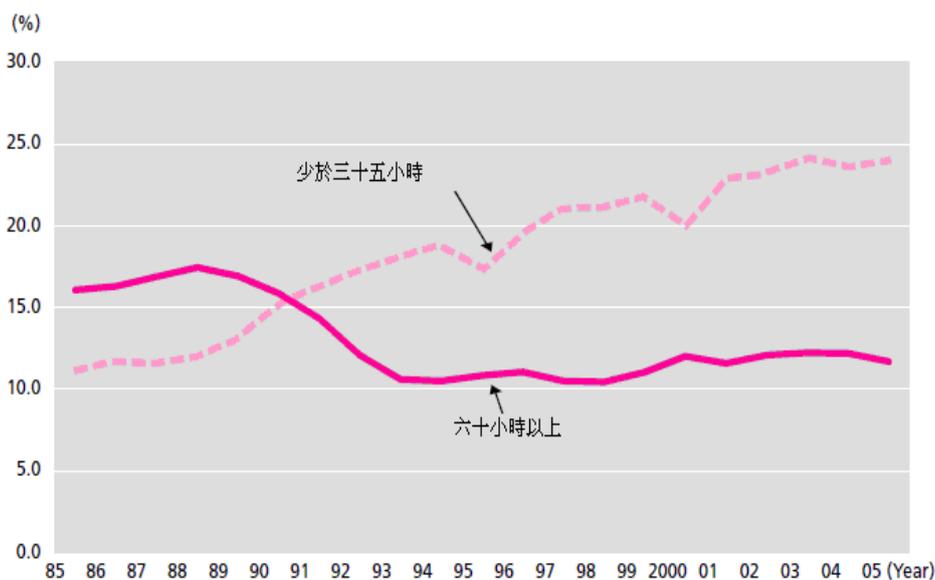


圖 7-2 受雇人員分類 (2005 平均值)

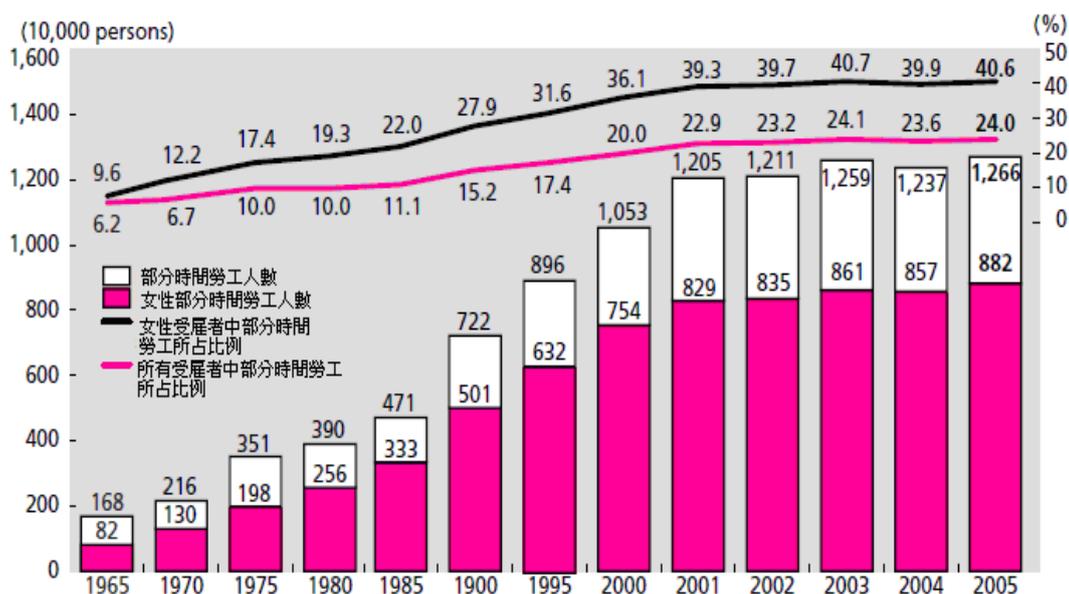
資料來源：Labour Force Survey (Detail Tabulation), Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications

附註：不在括弧內的數字是以一萬為單位的人數，在括弧內的數字是占總數的百分比



Source: Labour Force Survey, Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications

圖 7-3 勞工每週工作時數趨勢



Source: Labour Force Survey, Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications

圖 7-4 部份工時工（每週工作不足 35 小時者）的人數和比例趨勢

附註：未包括請假員工。

部份工時工中，女性占 69.7%

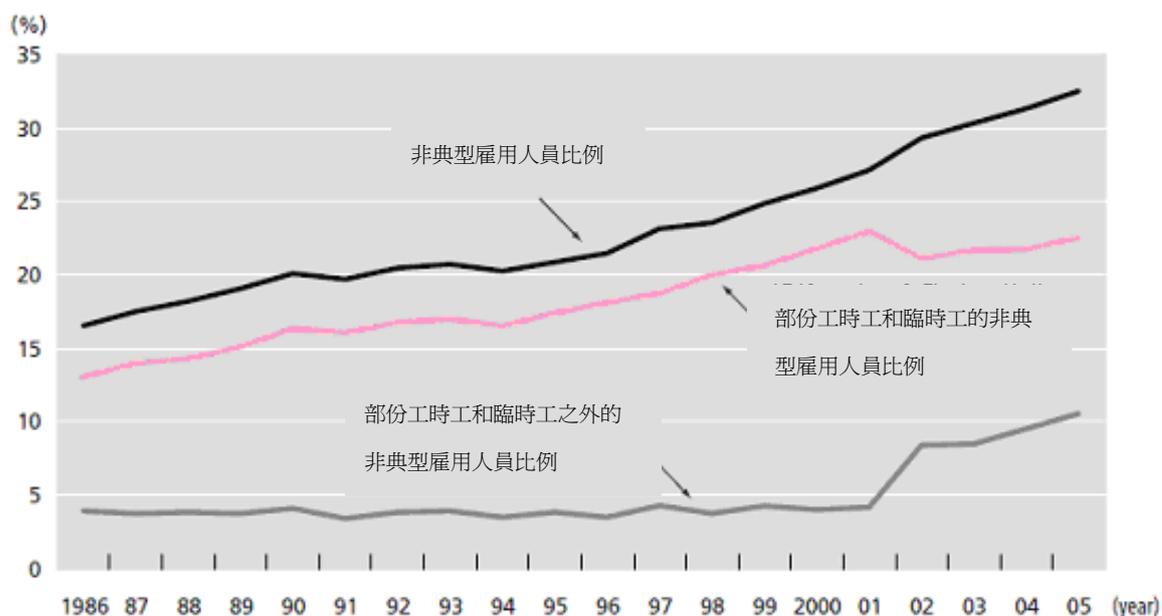
女性受雇者中，部份工時工占 40.6%

所有受雇者中，部份工時工占 24.0%

仔細看，會發現受雇情況顯著的變化。雖然過去 20 年，1985 至 1995 和 1995 至 2005 年，就業人數增加，然而後面 10 年的人數增加，主要是來自於非典型雇用的增加。

這段期間中，非典型雇用人員的增加，主要來自部分工時工和臨時工之外的非典型雇用人員比例上升，尤其是派遣工。依據 1986 年制定的勞動派遣法（Manpower Dispatching Business Act），派遣工的定義是「與派遣業者存在契約關係的勞工，在被派往的公司被委任以特定職責」。2003 年修訂的版本中，取消了禁止派遣工從事製造相關工作的規定，派遣期間的限制也從 1 年改為 3 年。

雖然派遣工只佔非典型雇用人員的一小部分，但如果看近來 3 年的數字，我們會發現它的成長超過一倍。



Sources: Special Survey of Labour Force Survey (February survey) (1986-2001) and Labour Force Survey (Detailed Tabulation) (2002-2005), Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications

圖 7-5 非典型雇用人員（部份工時工和其他類型）的趨勢

附註：1.) 比例包括董事之外的員工

2.) 2002 年部份工時工減少的原因，是因為「特別勞動力調查（詳細列表）」問卷的問題與前一年度「特別勞動力調查」的問題不同，因此在 2001 年回答是部份工時工的人，2002 年可能回答是契約勞工或承攬工。

細看部份工時工的性別比例，在 2000 年，女性部份工時工占有所有女性勞工的 40.6%（1980 年為 19.3%），男性占 12.3%（1990 年為 5.2%）。部份工時工使得女性勞工占優勢的情況更顯著。以產業數字來看，在 2005 年，最高比例的 43% 是出現在批發和零售業，製造業占 18.7%。

包括部份工時工在內的非典型雇用人員大幅增加，幾乎占有所有勞工的 34.6%，這個增幅主要是因為女性為主的部份工時工和臨時工比例提高。最近也有以男性為主的擴張，在契約工和承攬工類別，而非在部份工時工和臨時工。非典型雇用人員的增加，暴露出他們與正規勞工薪資差距擴大的問題，也讓人們關心如何能建立同工同酬的原則。

我們要看一看部份工時工的工作狀況，因為他們是非典型雇用人員中最大的團體，是日本正在進行的勞工政策改革的焦點。

大多數部份工時工是家庭主婦，但是他們在產業的分布並不平均，大量集中

在服務業。再細看這個領域內，餐廳和酒吧，飯店和旅社占大多數，其次是批發和零售業，醫療保健福利，教育和輔助學習（小型私立補習學校），還有，小型和中型公司最普遍。

表 7-3 正規勞工和非典型雇用人員的分布

	總計	正規 勞工	非典型雇用人員				
			小計	臨時工	部分工時工	派遣工	其他
產業總數	(100.0) 100.0	72.5	27.5 【100.0】	1.8 【6.7】	20.3 【73.9】	1.1 【3.9】	0.7 【2.5】
礦業	(0.1) 100.0	90.6	9.4	0.3	5.5	0.1	1.3
建築業	(10.0) 100.0	84.1	15.9	4.9	4.6	0.7	2.1
製造業	(24.8) 100.0	81.3	18.7	0.4	14.4	1.0	0.7
水電、 煤氣	(0.5) 100.0	90.8	9.2	0.1	2.5	1.0	0.7
交通、 通訊	(7.6) 100.0	82.0	18.0	0.9	9.7	1.9	0.3
批發和 零售業餐 飲業	(28.1) 100.0	57.0	43.0	3.3	36.1	0.6	0.6
金融保險	(4.3) 100.0	83.3	16.7	0.3	7.8	4.3	0.2
房地產	(0.9) 100.0	74.8	25.2	1.4	12.0	1.1	1.2
服務業	(23.8) 100.0	71.4	28.6	1.0	20.7	1.0	0.7
機構類型							
辦公室	(31.6) 100.0	82.2	17.8	1.6	9.3	1.5	0.6
工廠	(26.6) 100.0	78.0	22.0	0.9	17.2	0.9	0.6
研究中心	(0.8) 100.0	89.1	10.9	0.0	5.3	3.1	0.2
行銷	(13.0) 100.0	78.2	21.8	4.4	11.1	1.0	0.5
商店	(15.7) 100.0	38.9	61.1	2.6	55.5	0.6	0.9
其他	(12.3) 100.0	71.7	28.3	0.8	21.2	0.7	1.0

	總計	正規 勞工	非典型雇用人員				
			小計	臨時工	部分工時工	派遣工	其他
公司規模							
1,000 人 及以上	(27.2) 100.0	74.9	25.1	0.4	18.5	2.0	0.5
500-999	(7.8) 100.0	75.7	24.3	0.9	18.2	1.1	0.4
300-499	(8.4) 100.0	69.1	30.9	6.7	16.7	1.1	0.6
100-299	(15.3) 100.0	73.4	26.6	0.7	19.8	0.9	0.5
50-99	(11.3) 100.0	69.8	30.2	2.2	22.8	0.7	1.4
30-49	(6.7) 100.0	74.6	25.4	1.8	19.7	0.5	0.6
5-29	(23.4) 100.0	70.2	29.8	2.6	23.6	0.4	0.9
性別							
男性	(60.8) 100.0	85.1	14.9	1.8	7.8	0.6	0.8
女性	(39.2) 100.0	53.0	47.0	2.0	39.6	1.8	0.6

資料來源: Survey of the Diversification of Employment Status, Ministry of Labour, 1999

附註: 1.) [] 內數字是比例, 假定 (包括的產業) “非典型雇用人員” 為 100。

2.) () 內數字是各產業, 企業類型, 性別, 企業規模的比例。

3.) “其他” 包括暫時調職, 契約和註冊勞工。

由年齡和性別的角度來分析非典型雇用人員的增加趨勢, 到 2005 年為止的 20 年間, 我們發現, 每一個年齡層的非典型雇用人員比例都在上升。特別顯著的是在女性, 還有年輕人和老年人。

五、派遣工的興起

在針對勞動市場雙元性擴大的爭議中, 除部份工時工外, 在非典型雇用人員中以派遣工特別受到注意。全球化浪潮之下, 各行各業的公司都希望利用派遣工來作為外包手段。

派遣工被 1986 年勞動派遣法定義為, 「與派遣業者存在契約關係的勞工, 在

被派往的公司被委任以特定職責。」起初，派遣工只容許擔任 26 種需要高度專門技能的職務。然而，1999 年法令修改後，派遣工可以從事任何工作，除了碼頭裝卸搬運、建築、保全、醫療保健相關工作和製造業之外。2003 年法令再度修改，取消了禁止派遣工從事製造相關工作的規定，和派遣期間的限制（從 1 年改為 3 年）。

依據厚生勞動省發布的「臨時就業仲介報導」，1986 年有 14 萬 4 千名派遣工，2002 年增加到 213 萬。許多工作場所宣稱，啟用派遣工最主要的原因是「需要有經驗和技術的勞工」，「需要能從事專門技能的工作」，但也有人回答「需要控制薪資之外的勞工成本」，「因應業務情況的改變，需要調整雇用作業」。有一些工作場所似乎急欲利用派遣工的經驗和專長，但同時派遣工也被當作次要人力。

過去 20 年，包括服務和製造的所有行業在內，非典型雇用都在上升。公司增加雇用非典型雇用人員，來取代正規勞工，以縮減勞工成本。在人力資源管理上，現在的企業愈來愈重視成本。

六、人力資源管理的轉變

非典型雇用人員人數增加已經是明確的事實，尤其是部份工時工和派遣工。企業未來政策是要同時採用正規與非典型雇用人員，以提升專業技術並降低用人成本。還有一點值得注意，就是擔任非典型雇用人員的年輕人增加了許多。公司增加雇用非典型雇用人員的最大原因是降低勞工成本，其他原因包括雇用有技術、能快速上場的勞工—他們不像剛畢業學生需要訓練，以及減輕正規勞工的工作負荷。

雇用非典型雇用人員的公司，需要透過改進工作環境，提供更多社會福利，教育和訓練機會，以提升其雇用管理系統。要求公司改進工作環境的社會壓力日益強大。許多輿論要求全面修改勞動法和勞動市場政策。教育和勞動市場領域的改革是 2007 年最重大的政治事件。

在競爭日趨激烈的經濟中，公司調整各項業務以便能採用外部勞動力。這是 1990 年代以來，人力資源管理的一個重要發展。在所有可用策略中，將與員工相關的業務交由一個公司來處理的人力資源外包快速取得優勢。其實，外包就是

委託另一家公司或仲介來處理部分或所有人事業務。從自行處理人事業務到包給外部公司處理，公司的用人策略已有顯著轉變。

外包是近年來成長快速的企業策略，不僅限於較小型的公司，全球各類型的公司都將外包視為重要的策略手段。採用外包的重要原因之一是降低生產成本，特別是勞工成本，因此也推動了非典型雇用的擴張。

第三節 勞動市場彈性化以後的新問題

一、失業青年的出現

非典型雇用的增加和所得不均帶來就業面的一些新問題，亦即日本出現了一個雙元市場，其中之一是以青年為主的短工作經驗與低人力資本的進入，因而以企業為在職訓練日益重要。日益增加的雙元性勞動市場正在年輕人之間製造擁有短期就業經驗和低人力資本的人群。

此處尚有一個重要的公平性問題，即正規勞工和非典型雇用人員生產力的差距遠小於他們二者間薪資差距。這兩個勞動市場之間缺乏流動，使不少的勞工被困在低工資的工作，難以脫身。

高比例的非典型雇用人員是年輕人。2005年，15-24歲組的失業率是10%，大約是全國平均數的兩倍（厚生勞動省 2006, R17）。年輕人失業率上升，反映過去10年的經濟不景氣中，公司對新畢業生的聘雇減少。到2006年底，由於經濟成長率提升，新畢業學生的就業情況逐漸改善。

二、自由打工族和尼特族的出現

進入21世紀，年輕勞工又出現新問題，就是年輕人的「自由打工族」(Freeter)和「尼特族」(NEET)，他們特別不容易找到工作。

「自由打工族」是指從事非正規勞動的日本年輕人，這是他們為自己創造的名詞。在統計上，「自由打工族」是指從學校畢業後，通常從事非正規勞動，或尋找非正規工作的人。1990年代中期以來，日本的「自由打工族」人數大增，估計過去20年中增長4倍，在2000年大約有200萬人（厚生勞動省 2006）。

「自由打工族」最早出現在1980年代末。那時年輕人享有「泡沫經濟」帶來的豐沛勞動機會。然而，「自由打工族」人數顯著增加卻發生在「泡沫」破裂後。從1990年代初到2003年中的長期經濟不景氣中，許多年輕人被拒於正規就業之外，選擇成為「自由打工族」。

將「自由打工族」純粹視為經濟不景氣的犧牲者，未免過於簡化。仔細檢視「自由打工族」增加的社會因素，包括總體和個體兩方面，發現日本社會體制間

的差異直接和此現象有關 (Honda 2005 and 2006)。

許多「自由打工族」拒絕「公司人」的生活，後者是日本主流社會的負面象徵。由此看來，「自由打工族」可以視為未來社會的前兆。然而，他們目前的生活和未來展望皆傾向黯淡，很難達到社會和經濟的獨立。

雖然導致「自由打工族」增加的因素很多，勞動市場中值得注意的因素有：正規勞工的市場縮小，非典型雇用人員市場擴大，自由業的「特殊」勞動市場增加。

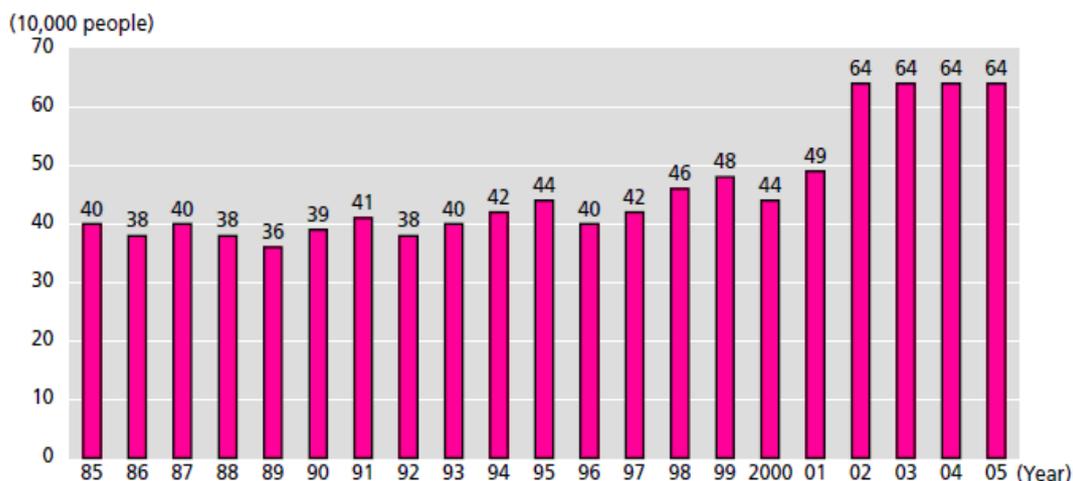
自從 1990 年代初，雇主對於年輕正規勞工的需求大減。最重要的是，給年輕人的「好」工作不見了。即使在目前嚴峻的勞動市場，不在意勞動狀況和工作內容的人仍然可以找到工作。

現實中，因為年輕正規勞工面對的工作狀況惡化，許多年輕人對於能找到的正規工作裹足不前。自從 1990 年代初，20、30 歲的正規勞工工作時間增加，工作量也增加，但是薪資和福利卻下降。大公司內的職位變少，年輕人能找到的工作多半是在小型和不穩定的公司中。

因此，年輕人傾向避免這些私人企業的「壞」工作，尋求政府部門的工作，但那些工作也減少了。爭奪「好」工作的競爭激烈，敗下陣來的人變成「自由打工族」。因此，正規勞動市場規模縮小對於「自由打工族」現象有推波助瀾的作用。

伴隨勞動市場中「自由打工族」的增加，年輕世代也出現了尼特族。尼特族的英文是不升學、不就業、不接受職業訓練 (Not in Education, Employment, or Training) 的縮寫。尼特族的名詞最早出現在英國內政部的一篇報告 (Bridging the Gap)，這個不熟悉的名詞已經在日本社會裡廣泛擴散。

尼特族人數歷年的變化雖然沒有可靠的統計數字，據估計在 2002 年是 64 萬人，直到 2005 年，這個數字都維持不變。近來就業市場好轉，尼特族人數有下降的趨勢，但依然很多。



Source: Labour Force Survey, Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications

圖 7-6 尼特族增長的趨勢

附註：15 到 34 歲非勞工人群，以及「其他」類（不從事家務，也未就學）。

三、所得分配的惡化

戰後的日本曾經被視為平等國家。然而，如同所得分配的吉尼係數趨勢所顯示，所得不均在 1990 年代中逐漸擴大，薪資也有類似趨勢。

儘管經濟復甦，和企業獲利相比，薪資提升相對落後。公司力求改善財務情況，對於削減勞工成本態度堅定。

薪資制度一項顯著的改變是，公司業績反映在紅利而非調高薪資上，更多採用以業績為依據的薪資制度，較不重視年資。

Shinozaki (2006) 在「日本的薪資不均：1997-2005」中探討普遍的薪資差異，強調薪資差距的擴大。他的研究讓我們瞭解，雖然 OECD 2006 年關於日本薪資差異的文章引人注目，OECD 採用的統計數字只是在這方面可用資料的一小部分。Shinozaki 的主要發現有：①以正規員工每月底薪計算的薪資不均，由 1990 年代中到 2000 年代，逐漸擴大。以年齡層數據來看，作者發現，35 歲以後和 50 歲出頭的男性勞工，從 1990 年代中期起，薪資差異就有減緩的可能性。②以全年收入計算的薪資不均，在所有類別的勞工，自 1980 年代到 2000 年代，都呈現

增長傾向。作者發現，在男性勞工中，非典型雇用人員的增加大大影響薪資差異的增長。自 1990 年代後半期，影響效果似乎最為顯著。在女性勞工中，正規和非典型雇用人員的薪資差距，擴大了整體的不均。在 2000 年代，正規勞工之間以及非典型雇用人員之間的薪資差距擴大，對於整體的薪資不均有重大影響。（Shinozaki 2006, P. 20）。

四、對終身雇用的態度轉變

以大型企業為中心的日本公司中，很少有人換工作，高比例的員工長期在同一家公司工作。這些公司的長期雇用制度被稱為終身雇用制度。長期雇用也存在於部分較小型的公司。

受到 1990 年以來長期不景氣的影響，員工老化而造成的勞工成本上升，變成管理上的大問題。還有，隨著不能適應資訊科技（IT）等新科技的員工人數增加，最近也出現改革用人制度的議論，認為終身雇用和以年資敘薪等的用人制度應該加以檢討。陸續有公司對以年資敘薪的制度進行改革，但是對終身雇用制度做重大修正，改採流動雇用的公司並不很多。然而，愈來愈多公司傾向限制適用終身雇用的正規員工的名額，增加雇用非典型雇用人員，例如部份工時工，調整非典型雇用人員的雇用相對簡單。

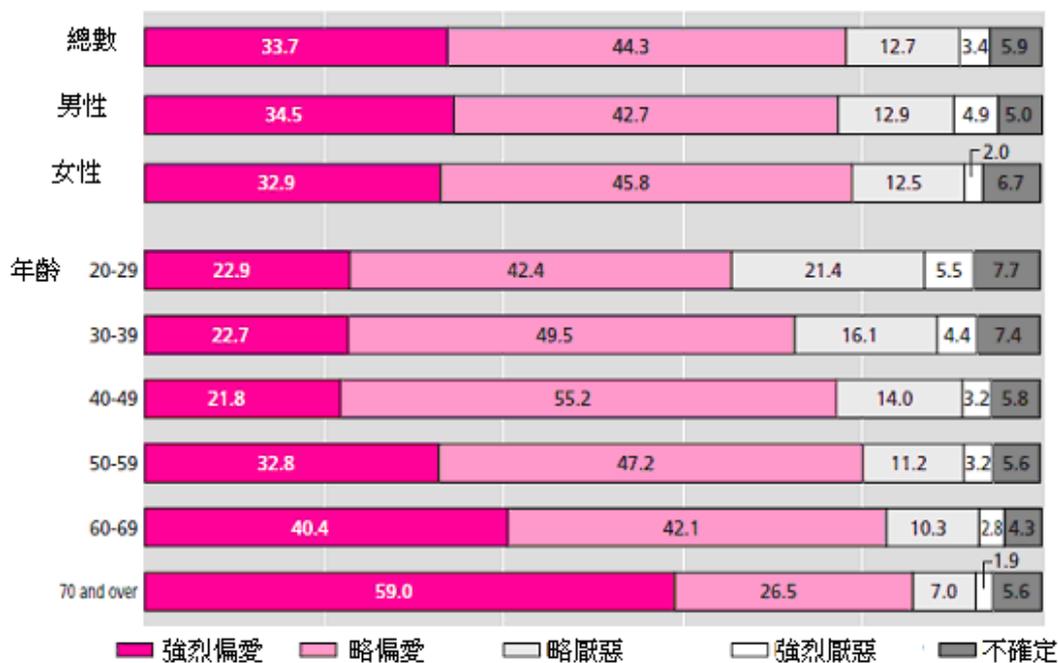
然而，事情不盡然直線進行。勞工對於終身雇用的態度也不一致。大多數勞工強烈偏愛或略偏愛終身雇用。雖然青年勞工中也有許多人偏愛終身雇用，然而老年勞工對終身雇用更有感情。在勞動市場快速變化中，人們的態度在終身雇用和非標準（流動）雇用之間擺盪。

即使在雇主間，約 36%的人回答他們基本會維持終身雇用，約 40%的人回答終身雇用制度的部分調整在所難免。

既然多數員工和許多雇主仍然認為終身雇用是重要的制度，保持正規和非正規雇用的適度平衡就十分重要。自從 1995 年以來，人們對於日本勞動市場非典型雇用人員日益增加的焦慮激起了反對不穩定雇用快速增加的聲浪。

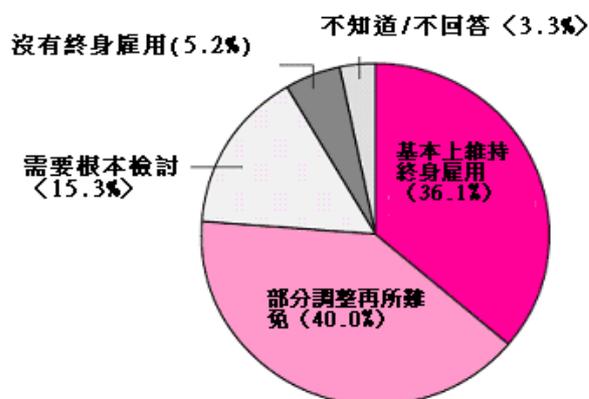
儘管有政府政策的壓力，由非典型雇用轉向正規雇用並不容易。近來，由非典型雇用轉向正規雇用的比例緩慢上升，然而轉入正規雇用的比例下滑。

在日本勞動市場變動的背景下，有一點必須指出來，就是人口和出生率的快速下降。自從 1975 年以來，出生人數和總生育率都持續下降，沒有任何恢復跡象。這些改變會透過減少勞動力和影響社會安全計畫，對日本社會的未來產生重大衝擊。



Source: 4th Survey on Working Life (2004), The Japan Institute for Labour Policy and Training

圖 7-7 勞工對於終身雇用的態度

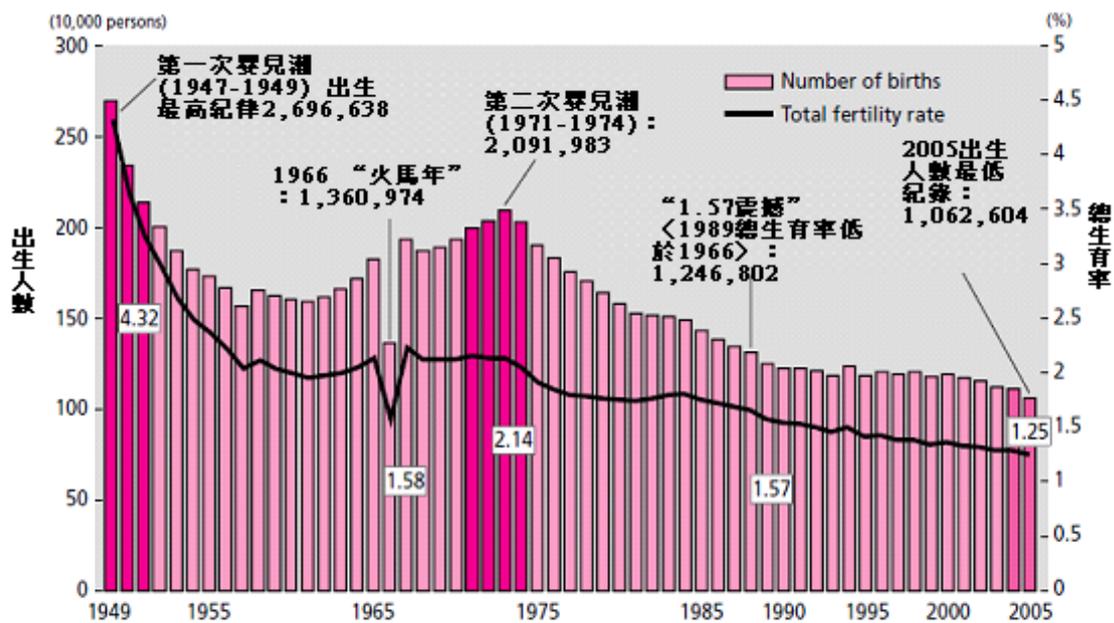


Source: Survey on Corporate Human Resource Strategies and Workers' Attitude Towards Work, (Company Survey) (2003), The Japan Institute of Labour

圖 7-8 雇主對終身雇用的態度

儘管採取了各種手段來因應出生率下降，目前依然成效不彰。雖然日間托兒的人數增加，但是仍然有人在等候名單上。此外重新檢討人們工作方式的努力也不夠，例如，根深蒂固把工作場所和工作時間列為優先考量的傾向。

除了已經採行的手段之外，「促進下一代發展法案」（Act for Promote Measures to Support the Development of the Next Generation）自 2005 年 4 月完全生效。還有為促進平衡工作和育兒的努力，修改育兒和家庭照護假的法案在 2004 年 12 月通過，2005 年 4 月生效。該法案包括擴大適用育兒和家庭照護假的員工，延長育兒假期間，放鬆多次家庭照護假的限制，設立護理假制度。日本經濟面對的許多障礙中，如何能在人口下降中建立持久動態的經濟社會是一個重大課題。



Source: Vital Statistics, Ministry of Health, Labour and Welfare

圖 7-9 出生人數和總生育率趨勢

附註：1.) 總生育率是 15-49 歲育齡婦女的生育率，假設可以代表該年齡層婦女一生的預期生育數。
2.) “火馬” (Hinoeuma) 是東方十二宮之一。迷信認為在此宮誕生的女子會產生惡魔，許多人避免在這一年生育。

第四節 本章小結：政策的涵義

日本勞動市場正處在激烈轉變中。雖然日本經濟已經走出谷底，迫切需要的解決社會差距擴大的方案卻遲遲不見實行。換言之，日本必須對抗雙元性侵蝕平等社會形象的威脅。

直到 1990 年代初，日本勞動市場都被認為能夠提供高度就業安全。以就業調整的數字而言，這種穩定是以高度內部彈性來換取，加上較小型公司勞工的高流動。相對於一般勞動市場外部彈性大的形象，日本的勞工流動率低。然而，日本的邊緣勞工（Marginal Worker）（通常是女性）並沒有享受到和核心勞工一樣的就業條件。

對於（邊緣勞工和失業者）的局外人而言，勞動市場外部保護薄弱。儘管部分邊緣勞工也享有穩定就業（終身職傳統的延伸），失業者（特別是長期失業者）卻只有薄弱的保護。對於為數不少的勞動力（未和勞動市場緊密相連者），就業和勞動市場的保護都低。

表 7-4 勞工相關法令的重大改革計畫（2006 年 12 月暫定）

待改革法律	目的	改革重點
勞動契約法（新法）	明確表達勞動契約規則 提出書面契約 以辦公室規範更改工作條件	只要有合理原因，雇主可以更改工作條件
勞動標準法（修改）	白領免除條款（暫緩） 免除某些行政人員工作的限制	提高長時間工作的加班費 目前 25%加班費提高為 50%
部份工時工法（改良）	禁止對「準部份工時工」歧視	禁止對與正規勞工相同條件下對部份工時工歧視
最低薪資法（修改）	考慮生活保障和最低薪資的平衡	遏止工作窮人的增加
就業保險法（修改）	降低勞工和管理者保險費率負擔	保險費率降為 1.2%
就業政策法（修改）	為「自由打工族」和尼特族找工作	改進青年招聘，例如鼓勵雇用「年紀較大」三十餘歲的自由打工族
福利保險法（修改）	擴大福利養老金範圍以包括部份工時工	督促每週工作二十小時以上的部份工時工參加養老金計畫

資料來源：本研究整理

附註：上列許多改革計畫將由日本本會期國會決定

就業保護法和勞動市場政策等公共政策，對日本勞動市場的影響相對小。工作保障大多由公司提供，依據的是社會習俗而非法律，眾多累積案例支持這個體制。

日本勞動市場的這些特色正在轉變，朝向更多彈性和較少保障。自從 1990 年代後半期，尤其是經濟低迷期，正規勞工人數減少，各種型態的非典型雇用人員增加。1990 年代漫長的經濟不景氣中，日本公司普遍裁員。大公司中正規員工的穩定職務受到威脅，逐漸被不穩定，而且經常是短期的勞工所取代，例如部份工時工、派遣工、臨時工、外勞等。

這些結構性問題的主要來源之一就是勞動市場法令提供的抑制因素。為擴大福利，在最佳用意下，日本制訂了眾多保護勞工規定。但是政策制定者在過程中，未能確保勞動市場中不同的參與者員工（失業者、雇主、工會、和從政者）都能以社會整體利益為依歸。

扭轉雙元性擴大的趨勢需要全面性的做法。從政策面下手，自從 1996 年以來就有各種勞動法修改的提議，其中許多提議還在議會討論中，其中包括：

1. 引進新勞動契約法：在雇主比員工強勢的情況下，經常導致不良的工作條件，特別是中小企業與非典型雇用人員發生。新法令是，雇主必須向員工出示書面勞動契約，以預防可能發生的糾紛。這項規定將成為一項新法令，建立在雇主和員工個別契約的概念上。只要有合理原因，雇主可以更改工作規則，因而更改工作條件。合理原因包括向員工解說改變所在，改變對員工不利之處，改變的必要，與工會協商等。工作規則被視為雇主和員工之間的勞動契約。

2. 修改勞動標準法：目前國會在討論的重大事項是引進白領免除條款（White-Collar Exemptions）和增加長時間工作的加班費。白領免除條款在日本的意思是，免除特定勞工，即管理和行政人員，也包括在工時保護範圍之內，此法案受工會和其他人士的反對而暫緩。

3. 修改部份工時工法：為改善部份工時工不良的工作條件，政府將引進禁止對正規勞工和部份工時工實行差別待遇法案。然而，目前只針對工作內容和工作小時皆和正規勞工很接近的「準部份工時工」。

4. 修改最低薪資法：現存制度有許多缺點：比如一個缺乏適用全日本勞動市場的單一最低工資。目前最低工資被劃分為地區（東京和其他共 46 個地區）和產業〔2006 年加權平均數為每小時 673 日圓（約台幣 180 元）〕，製造了沒有必要性的複雜。此外目前的薪資比先進國家低。這些缺失應該儘速修正。新制度應該簡單化，透明化。提升最低工資是可以提升最低層勞工的生活。目前的修法還需要調整最低生活和最低工資的關係，目前情況是前者比後者更重要。

5. 修改就業保險法：由於經濟復甦，就業保險的財務狀況已大幅改善。政府打算將雇主和員工平均負擔的費率，由目前的 1.6% 降為 1.2%。

6. 修改就業政策法：放寬招聘和雇用的年齡限制，為青年就業提供各種協助，都是日本政府「再度挑戰」政策的一部分。方案之一是協助 30 歲和 40 歲左右的「自由打工族」就業。

7. 修改福利保險法：部份工時工的未來缺乏保障，為改善這種狀況，政府計畫把他們納入養老金計畫。這也是「再度挑戰」政策的一部分。

此外這項方案也包括縮小各地區經濟差距的做法，以及改革教育制度以適應全球的變化。就業改進方面，各地區差距很大，主因是提供經濟復甦動力的成長產業（資訊科技相關產業，汽車，電力機械等）集中於某些區域，公共工程日益縮減和分布不均。

在追求勞動市場改革時，很重要的是要建立一個平台，確保勞工在教育，聘雇，工作和訓練上能機會均等。由其他國家的發展經驗看來，特別是斯堪地那維亞國家（Scandinavian），效率和平等是可以共存的。

如果日本要保持團結，避免進一步雙元化，在企業提供的就業保障減少之際，需要導入良好的勞動市場政策。政府和社會夥伴必須誠懇討論，尋找就業保障和勞動市場政策的最佳組合以因應日本面對的改變。改革的時間有限，所需要的努力巨大。面對動盪的未來，新而艱苦的挑戰才剛開始。

第八章 走出低彈性與低保障：韓國勞動市場彈性與安全的發展¹⁰

如圖 3-2 所示，韓國在全球各國中屬低彈性與低保障型的勞動市場，就表示 3-2 的勞動市場彈性指數而言，他們的雇用關係規範總指標達 1.36，僅低於台灣（1.75），遠高於香港的 0.76 與新加坡的 0.85，與歐洲低彈性的德法相比他們的彈性是較佳的，因為德、法的指數是 1.57 與 1.59。就 ILO 的經濟安全指標而言，他們是 30 到 40 餘名，勞動市場安全較佳，但仍然是 21 名。雖然韓國勞動市場的彈性與就業及所得安全保障都很低，但是他們在 1997 年亞洲金融風暴時，被世界銀行強力要求勞動市場彈性化作為援助他們紓困的重要條件之一，最近他們又加入了 OECD，此組織成立特別的觀察小組，以觀察他們在勞動市場的法令上有無與國際接軌，2007 年 OECD 滿意韓國修法的進度，於是撤銷對他們的觀察小組。換言之，韓國的經驗是我國勞動市場政策擬訂者可以借鏡的。

第一節 韓國的彈安政策

許多年來，在有關勞動問題方面，韓國一直為是否以修改勞動法來作為提升韓國勞動市場功能的手段而辯論，特別是擴大工會權力和增進勞動市場彈性方面的勞動法，韓國也曾經做過多次改革勞動法的努力。1997 年 3 月終於通過一系列新的勞動法令。其中最具爭議性的是 1997 年勞動法修正案，因為它規定要允許集體解雇必須要基於經濟的因素才可。然而，就在該修正案生效之前，韓國發生了嚴重的金融危機，韓國政府決定向國際貨幣基金（IMF）提出紓困要求，而國際貨幣基金提供紓困基金的同時，要求韓國進一步提升勞動市場的彈性，韓國政府配合其要求修改了他們的勞動法。

1997 年 12 月金融危機開始時，韓國還沒有為高失業率做好準備。失業保險方案在 1995 年才提出，涵蓋範圍有限。隨著失業率上升，政府不斷擴大失業保險的範圍，提高給付金額。在主要社會保險計畫中，失業保險是最晚被提出的一項，但卻是第一項涵蓋所有機構，不論其規模大小的方案。

1990 年代中期，韓國加入 OECD，使韓國進入全球化世界中。本章要檢視在那一段時間中，韓國脫離低彈性和低保障的勞動市場的經驗，和在這些努力上

¹⁰本章由漢城大學 Young-Bum Park（朴英凡）教授以英文撰寫，再翻譯成中文稿。

或多或少的挫敗。

一、增加勞動市場彈性的勞動法修正案

在大多數國家中，政府以立法提供就業保障。就業保障法令雇用和解雇的規範如事前必須與勞工代表諮商，解雇最短通知期限的規範，不公平解雇和資遣費等使雇主的雇用和解雇勞工的自由受到限制，而法庭對於臨時雇用契約，部份工時工的雇用與解雇的解釋也限制了雇主的管理彈性。這些嚴格的規範會使雇主規避這些嚴格規定而採用其他的替代方式，如改用定期工而不雇用正規工。

1997 年，為增進勞動市場彈性，法規做了重大改變，韓國修改工會管理法以適應國際標準。第一，在新法令下，公司可以因為經濟情況改變，業績不良，新科技，以及公司改組而解雇員工。公司在 2 年內要新招員工時，要優先考慮先前被解雇的員工。法令還規定，公司要大批解雇員工時，必須得到勞工委員會的認可。這些不受工會歡迎的法令¹¹自 1999 年開始推行。

第二，由於激進的工會和高漲的勞工成本，有一種新的雇用方式產生，就是雇主不直接雇用員工，而是透過臨時人力仲介雇用員工。這一些員工被稱為派遣工。隨著保護派遣工法案的制定，這種雇用方式成為合法的政策。

第三，1987 年之前，勞工額外工作 2 小時，有時不能獲得加班費，只要他們每日工作小時不超過 8 小時，一週工時在當時的標準工作時間 48 小時內。這種所謂的彈性工時制度被再度引入。管理階層可以視生產需求採用 2 週彈性工作形式，每一週工作時間上限為 48 小時。如果管理階層和勞工都同意，也可以採用 4 週彈性工作形式，每 1 週工作時間上限延長為 56 小時。然而，如果因為引進彈性工時制度而導致薪資下降，公司必須來補償損失的薪資。

當國際貨幣基金決定向韓國提供資金以協助度過危機時，韓國政府和國際貨幣基金一致認可，必須採取進一步行動來增加勞動市場彈性。1998 年 2 月，韓國三邊委員會（Tripartite Commission）同意，在絕對無法避免情況下或是在購併時，公司可以裁員。1997 年修正版中，購併並不是集體解雇的合法理由。另外，

¹¹ 1996 年政府片面修改勞動法之後，兩個全國工會發起總罷工。罷工的頭幾天有 20 萬 0 至 30 萬勞工參加。政府在壓力下屈服，重新和國會中的少數黨協商。1997 年 3 月，政黨取得妥協，一系列法令終於通過。集體解雇的執行日期向後延，法令生效日期由 1997 年 3 月改為 1999 年 3 月。

在新協議中，集體解雇的施行時間（自 1998 年 4 月開始）比原先計畫提早了 1 年。

在 2003 年，4 週彈性工作形式延長為 3 個月，每週標準工作時間由 44 小時降為 40 小時。

在討論保護非典型雇用人員的方法時，發現派遣工制度需要由正面表列改為負面表列，以增加派遣工的採用。然而，在 2006 年，保護非典型雇用人員法案終於通過時（請見下節說明），正面表列的派遣工維持不變。只有 26 個表列的行業可以採用派遣工。

第二節 韓國勞動市場的規範與彈性的國際比較

OECD (2004) 就以下三方面評估政府的就業保護法規：解雇個別正規勞工的管制，臨時性雇用契約的管制，集體解雇的管制，韓國的嚴格程度分別居於第 17，第 21，及第 26 (表 8-1)。

這代表解雇個別正規勞工的管制比一般的 OECD 國家稍微寬鬆，採用臨時雇用型態和集體解雇上的管制比其他 OECD 國家少得多。

所有因素加起來，在 28 個 OECD 國家中，韓國的嚴格程度位居第 17，但是只考慮個別解雇和臨時雇用型態，韓國居第 13 位。

然而，管理階層對於勞動市場缺乏彈性的感受較嚴重。依據「世界競爭力年鑑」(IMD 2005)，韓國主管認為勞動市場管制妨礙業務。韓國的競爭力在 60 個國家中排名第 44。香港，新加坡，台灣分居第 1，第 2，及第 18 位。在這項 IMD 指數中，韓國在 28 個 OECD 國家中居於第 25 名。「全球競爭力年鑑」也顯示韓國勞動市場並不那麼具有彈性 (World Economic Forum 2005)。在韓國，勞動法規對於雇用和解雇的妨礙高於平均值。韓國的競爭力在 104 個國家中排名第 73；香港，新加坡，台灣分居第 1、第 4、及第 13 位。

表 8-1 OECD 國家就業保護指標*

	解雇個別 正規勞工 (A)	臨時雇用 型態 (B)	集體解雇 (C)	綜合指數 I (A+B)	綜合指數 II (A+B+C)
年份	2003	2003	2003	2003	2003
奧地利	2.4	1.5	3.3	1.9	2.2
比利時	1.7	2.6	4.1	2.2	2.5
法國	2.5	3.6	2.1	3.0	2.9
德國	2.7	1.8	3.8	2.2	2.5
愛爾蘭	1.6	0.6	2.4	1.1	1.3
荷蘭	3.1	1.2	3.0	2.1	2.3
瑞士	1.2	1.1	3.9	1.1	1.6
英國	1.1	0.4	2.9	0.7	1.1
希臘	2.4	3.3	3.3	2.8	2.9
義大利	1.8	2.1	4.9	1.9	2.4
葡萄牙	4.3	2.8	3.6	3.5	3.5
西班牙	2.6	3.5	3.1	3.1	3.1
土耳其	2.6	4.9	2.4	3.7	3.5
丹麥	1.5	1.4	3.9	1.4	1.8
芬蘭	2.2	1.9	2.6	2.0	2.1
挪威	2.3	2.9	2.9	2.6	2.6
瑞典	2.9	1.6	4.5	2.2	2.6
捷克	3.3	0.5	2.1	1.9	1.9
匈牙利	1.9	1.1	2.9	1.5	1.7
波蘭	2.2	1.3	4.1	1.7	2.1
斯洛伐克	3.5	0.4	2.5	1.9	2.0
加拿大	1.3	0.3	2.9	0.8	1.1
墨西哥	2.3	4.0	3.8	3.1	3.2
美國	0.2	0.3	2.9	0.2	0.7
澳大利亞	1.5	0.9	2.9	1.2	1.5
日本	2.4	1.3	1.5	1.8	1.8
韓國	2.4	1.7	1.9	2.0	2.0
紐西蘭	1.7	1.3	0.4	1.5	1.3

*：指標越高表示規範越嚴

資料來源：OECD,2004

表 8-2 勞動市場管制和國際競爭力

	勞動法規不妨礙業務 (IMD 指數) (勞動市場彈性指標，指數愈高愈有彈性)		法規不妨礙雇用和解雇 (勞動市場彈性指標愈高表示愈不僵化)	
	2005		2004-2005	
	排名 (總共 60 個國家)	得分(總分 10)： 非常好：10 非常差：1	排名 (總共 104 個國家，排 名愈小愈有彈性)	得分(總分 7) 非常不妨礙=7 非常妨礙=1
香港	1	8.39	1	5.9
新加坡	2	8.19	4	5.6
泰國	6	6.90	23	4.3
美國	8	6.55	6	5.3
中國大陸	9	6.53	31	4.1
馬來西亞	12	6.29	18	4.5
日本	16	5.78	75	3.2
台灣	18	5.46	13	4.7
愛爾蘭	24	4.96	71	3.3
荷蘭	37	3.68	82	2.9
墨西哥	39	3.60	64	3.5
印度	40	3.56	98	2.3
韓國	44	3.28	73	3.3
巴西	52	2.69	56	3.6
德國	57	2.30	102	2.2

資料來源：IMD, 2005; World Economic Forum, 2005

另一方面，1997 年金融危機的經驗顯示，韓國勞動市場的彈性比 OECD 指數所顯示的要高得多（表 8-1），因為在金融危機發生後，韓國的約失業率上升了 2 倍多，OECD 國家的失業率只有上升 20% 到 30%。另一方面，經濟復甦時韓國的就業也下降得最快，就業增加比其他國家快。韓國的薪資調整也很迅速。1996 年，金融危機發生前，真實工資增加 6.7%，1998 年下降 9.3%（危機發生後的 1 年）。其他國家只有泰國的真實工資大幅下降，馬來西亞降幅小。英國的真實工資在危機後甚至增加了 4%，加拿大的真實工資也持續上升，日本的工資下降有限，簡言之，韓國的勞動市場實際上沒有 IMD 與 WEF 所指那麼僵化。

表 8-3 遭遇金融危機國家的勞動市場彈性比較

單位：%

		韓國	馬來西亞	泰國	加拿大	日本	英國
	金融危機開始的年份	1997			1990	1997	1990
失業	第一年變化率	161.5	53.8	136.4	28.4	20.6	23.9
	第一和第二年之間變化率	-7.4			8.7	14.6	14.8
就業	第一年變化率	-5.3	-2.7	-2.8	-1.9	-0.7	-3.3
	第一和第二年之間變化率	1.4			-0.8	-0.8	-2.2
真實工資變化率	年度-1	6.7	2.1	2.3	0.5	1.6	2.3
	年度 0	2.4	3.3	1.4	-0.6	0.4	0.1
	年度 1	-9.3	-1.1	-7.4	-0.4	-2.0	4.2
	年度 2	11.1			1.9	-0.9	3.6

註：年度-1 是危機發生的前 1 年；年度 0 是危機發生的 1 年；年度 1 是危機發生後的第 1 年；
年度 2 是危機發生後的第 2 年

第三節 韓國勞動市場彈性化和勞動市場雙元性

關於就業保障，韓國勞動市場存在著雙元性。僅 5 人或 5 人以上公司的員工全面適用勞動標準法（Labor Standards Act），其他公司的員工被排除在勞動標準法條款的適用之外。只有 5 人或 5 人以上公司的正規員工才受到良好保護。

大公司的員工受到較多保護。較大的公司多有工會組織（擁有 500 人或以上的公司，四分之三有工會）。在有工會的地方，解雇就像在高度保護的歐洲國家，例如荷蘭、西班牙、葡萄牙，一樣困難（Park 2000）。許多團體協約中包括讓工會參與懲戒委員會的條款，在某些工會強勢的公司裡，沒有工會同意就無法解雇。

如同以上的討論，世界銀行（Doing Business in 2004），在定期雇用的彈性方面，韓國在 28 個會員國中位居第 8，非典型雇用（包括部份工時和定期雇用）的彈性方面，在 29 個被觀察國家中，韓國是彈性第 2 高的國家。

非典型雇用人員的就業上存在某些問題：他們在工作環境和福利上受到不利待遇；缺乏社會安全保障；還有非法作業。

2005 年 8 月，根據國家統計局的「經濟活動人口輔助調查報告」，正規工作的受薪人每小時工資為 9,263 韓幣（約台幣 332 元），非正規工作為 6,526 韓幣（約台幣 234 元）。和去年的增加率相比，正規勞工每小時工資增加率高於所有受薪者的平均數 5.8%，非典型雇用人員增加率低，只有 1.3%。在 2005 年 8 月，非典型雇用人員每小時工資是正規勞工每小時工資的 70.5%，顯示這兩個群體的差距在拉大，因為前一年比值是 73.5%。在 2005 年 8 月，正規勞工每週工作時數為 49.2 小時，比非典型雇用人員的 44.5 多了 4.7 小時。

以企業的規模而言，大型企業的正規勞工每小時工資最高，為 14,046 韓元（約新台幣 503 元），中小型企業的正規勞工其次，再其次是中小型企業的非典型雇用人員。中小型企業非典型雇用人員每小時工資，只有大型企業正規勞工的 42.9%。

2005 年 8 月，以性別而論，男性正規勞工每小時工資最高，為 10,850 韓幣（約新台幣 389 元），男性非典型雇用人員其次，女性正規勞工和女性非典型雇用人員再其次。女性非典型人員的時薪只有男性正規勞工的 52.2%。

表 8-4 各就業型態的工資和工時趨勢

單位：韓元/小時，小時/週，%

		2002 年 8 月	2003 年 8 月	2004 年 8 月	2005 年 8 月
每小時 工資	所有受雇者	6,572 【235】 (-)	7,386 【264】 (12.4)	7,900 【283】 (7.0)	8,260 【296】 (4.6)
	正規	6,942 【249】 (-)	8,139 【291】 (17.2)	8,756 【314】 (7.6)	9,263 【332】 (5.8)
	非典型	5,589 【200】 (-)	5,824 【209】 (4.2)	6,440 【231】 (10.6)	6,526 【234】 (1.3)
每週正常 工作時數 (小時)	所有受雇者	49.3 (-)	48.5 (-1.6)	47.8 (-1.4)	47.5 (-0.7)
	正規	51.1 (-)	50.2 (-1.4)	49.7 (-1.2)	49.2 (-0.9)
	非典型	44.9 (-)	45.0 (0.1)	44.7 (-0.6)	44.5 (-0.4)

資料來源：National Statistical Office, original material from *Supplementary Survey of the Economically Active Population*, for each year.

註：【】為換算新台幣後工資，1 韓元約為 0.0358 新台幣；() 代表逐年的波動。

有社會保險的非正規員工不到正規員工的一半（表 8-5）。在 2005 年 8 月，參與國家退休金計畫的正規勞工為 75.7%，非典型雇用人員只有 36.6%，甚至不到正規勞工數字的一半。參加健康保險的比率，正規勞工為 75.9%，非典型雇用人員為 37.7%，相差也很大。至於就業保險的參與率，兩類勞工的差距比其他保險要小，正規勞工為 63.8%，非典型雇用人員為 34.5%，然而，超過半數的非典型雇用人員沒有就業保險的保障。以年度論，非典型雇用人員參與各種社會保險的比率，直到 2004 年都呈現上升，2005 年開始下降。

韓國勞動市場的雙元性在近年來更深化。在金融危機之後，許多公司的做法是增加使用非典型雇用人員（包括定期契約工、部份工時工、和派遣工），特別是契約勞工。反映這項改變，非典型雇用人員人數快速上升。非典型雇用人員人數由 2001 年 8 月的 35 萬 4 千人，到 2003 年 8 月的 46 萬 1 千人，到 2005 年 8 月的 54 萬 8 千人。其占總勞動力的比例也由 2001 年 8 月的 26.8%，上升到 2005 年 8 月的 36.6%。特別是定期契約的數目大幅上揚，由 2001 年的 187 萬人，到 2005 年的 362 萬人（OECD 國家中最大的增幅）。還有，契約工的平均服務期間也從 2001 年的 15 個月，增加到 2003 年的 22 個月，2005 年則增加至 25.8 個月。

依據韓國勞動研究院資料指出，2005年8月非典型雇用人員和正規勞工每小時工資的比值是70.5%，顯示這兩個群體的差距稍微拉大，因為前一年比值是73.5%。特別是中小型企業非典型雇用人員薪資，只有大型企業正規勞工的42.9%。

表 8-5 韓國各就業型態的社會保險參與率

單位：千人，%

		2002年8月	2003年8月	2004年8月	2005年8月
國家 退休金	所有受雇者	7,392 (52.7)	8,163 (57.7)	8,683 (59.5)	9,191 (61.4)
	正規	6,405 (62.9)	6,757 (70.8)	6,659 (72.5)	7,184 (75.7)
	非典型	987 (25.7)	1,405 (30.5)	2,024 (37.5)	2,008 (36.6)
健康保險	所有受雇者	7,785 (55.5)	8,422 (59.5)	8,945 (61.3)	9,264 (61.9)
	正規	6,681 (65.6)	6,919 (72.5)	6,782 (73.8)	7,196 (75.9)
	非典型	1,105 (28.8)	1,504 (32.6)	2,163 (40.1)	2,068 (37.7)
就業保險	所有受雇者	6,730 (48.0)	7,048 (49.8)	7,601 (52.1)	7,943 (53.1)
	正規	5,722 (56.2)	5,701 (59.7)	5,655 (61.5)	6,050 (63.8)
	典型	1,007 (26.2)	1,347 (29.2)	1,946 (36.1)	1,893 (34.5)

資料來源：National Statistical Office, original material from *Supplementary Survey of the Economically Active Population*, for each year.

註：() 代表各就業型態的參與率。

OECD 和國際貨幣基金對於韓國勞動市場的這種現象都甚為關切，呼籲韓國政府針對情況採取行動。

韓國最大汽車公司，現代汽車公司（以下簡稱 HMC）的案例很能解釋這問題的本質。面對金融危機後市場需求迅速恢復，現代汽車擴大採用轉包商，而非招募新的正規勞工。這些勞工占 HMC 所有生產工的比例，由 16.9%（管理階層和工會同意的比例）劇增為 30% 以上。所有生產單位和生產支援部門（主要處理零件），除維修和品管需要高技術勞工外，在這一段期間都大量增加契約工。生產線上的契約工增加，在其他廠商一樣普遍，雖然契約工的比例不盡相同。

HMC 增加契約工有幾項原因：第一，契約工比正規勞工便宜許多，以同樣年資而論，契約工的工資只有正規勞工的三分之二。第二，對企業主管而言，雇用契約工在調派和裁員方面都較有彈性，不像正規勞工，調派工作和裁員都受到

工會嚴格的限制。在 HMC，在同一個工廠內部調動都必須得到員工本人的同意。第三，契約工較不願意參與工會。就算他們能組成工會，公司也沒有法律上的義務與這些契約工進行集體談判，而且可以把有工會的轉包商換成沒有工會的轉包商。第四，契約工被視為備用資源。他們通常擔任正規勞工不願意做的艱苦和骯髒的工作 (Lee & Frenkel 2004)。契約勞工通常經由在工作地點的溝通被派任到危險或艱難的工作。而且，在經濟困難時可以輕易解雇。經過金融危機時期大規模裁員的經歷，現代汽車工會（以下簡稱 HMWU）和 HMC 的正規勞工體認到非典型雇用人員的必要。70%的正規勞工相信，非典型雇用人員是必須的，65%的正規勞工擔心管制非典型雇用人員會妨害他們的就業安全 (Woolsan Maeil Simun 2005.3.31)。這是 HMWU 在 1998 年接受非典型雇用人員占所有勞動力 16.9% 的原因。

當非典型雇用人員不利的就業情況成為廣為人知的社會問題時，HMWU 向公司施壓，要求改善非典型雇用人員的經濟及工作情況。從 2000 年開始，HMWU 在談判中要求提高契約勞工工資，改善他們的福利及工作狀況。2002 年 9 月，工會和 HMC 管理當局達成協議，新招募的正規勞工 40% 必須來自現有的契約工。

汽車廠廣泛採用契約工，受到勞工部的挑戰和契約勞工日益增加的抵抗。2004 年 9 月，勞工部指控 HMC 採用契約勞工違反保護法 (Act of the Protection)。勞工部的指控也適用於其他韓國車廠，包括起亞汽車 (Kia Motors)，和通用大宇 (GM Daewoo)。受到此項指控的影響，大多數汽車廠（現代、起亞和通用大宇）的契約勞工籌組自己的工會，要求將目前擔任政府認定為非法派遣工作的契約勞工轉變為正規勞工，如表 8-6 所示。HMC 不理會勞工部的指控和契約工工會的要求，堅持法院推翻了勞工部的指控。事實上，檢察官辦公室認為，勞工部對於企業非法使用契約工的大多數指控（超過 90%）是沒有根據的。然而，相關團體關於生產線上使用契約工的爭議還會持續下去。

表 8-6 現代汽車使用非典型雇用人員的爭議

<p>現代汽車非典型雇用人員的相關爭議</p>	<ul style="list-style-type: none"> •現代汽車工會和相關工會控訴現代汽車公司及其 127 家轉包商違反保護派遣工法案 (Protection of Dispatched Workers Act)。 •宣稱轉包商在三個工廠的 9,122 名勞工違反該法案。 •勞工部認為工會的說法恰當，把案子送給檢察官辦公室。
<p>支持工會說法的論點</p>	<ul style="list-style-type: none"> •轉包商勞工和 HMC 勞工在相同生產線一起工作，甚至互相換班，轉包商勞工的績效考評也由 HMC 主管來做。 •當 HMC 勞工因為工作意外受傷，缺席，休假，或拒絕假日工作，轉包商勞工被召喚來做 HMC 勞工的工作。 •轉包商無權自行決定工作小時，假日和加班。他們必須諮詢 HMC。 •當轉包商被更換時，由 HMC 決定前一個轉包商的勞工中誰能留下來。 •HMC 決定工廠中轉包商勞工的人數，認可轉包商的管理人員最高可占生產勞工的 7%並支付其工資，無論生產勞工的工作績效如何。
<p>管理階層對於工廠採用轉包商勞工的論點</p>	<ul style="list-style-type: none"> •此事無關於保護派遣工法案。 •勞工部的決定未能反映汽車工業的生產特質。 •HMC 的勞工和管理階層對於工廠外包比例有協議，管理階層遵守該協議。 •工廠的轉包商有權管理他們勞工的人事作業。 •缺乏用人彈性導致大量使用非典型雇用人員。 •和 HMC 的其他轉包商相比，在工廠的轉包商勞工的工資和工作情況良好。

第四節 韓國政府保護非典型雇用人員的措施

針對非典型雇用人員的就業歧視，限制過度使用非典型雇用人員，並回應社會對於非典型雇用人員問題的關切，政府在國會中提出保護他們的法案。然而，包括韓國民主勞總（KCTU）在內的某些工會反對提議的法案，要求給予非典型雇用人員比法案內容更多的保護，因此法案的討論持續進行了2年，立法受阻多時。某些工會堅持，只有在特殊情況下才允許用非典型雇用人員，並且應該對於臨時工作仲介的範圍加以規範。

2006年11月30日，非典型雇用人員的法案終於在國會通過，自2007年7月開始生效。儘管民主勞動黨（Democratic Labor Party）激烈的反對，國會以壓倒性投票贊成非典型雇用人員法案，預告勞動市場巨大的改變，最早在2007年開始。當民主勞動黨成員占據國會司法委員會會議室以阻撓法案通過時，在執政的開放國民黨（Uri Party）和主要反對黨大國家黨（Grand National Party）的要求下，在一個全體出席的會議中，國會議長動用權威將3項法案付諸表決。除生效日由「2007年1月1日」改為「2007年7月1日」外，其他都和環境和勞動委員會通過的法案相同。

在新法案下，定期契約工被公司雇用超過2年，將視為具有「不定期契約」，表示該法案開啟一條途徑，讓非典型雇用人員具有正規工作的地位。

對於派遣工，如果受雇超過2年，他們也適用「雇用義務」，也就是其雇主要透過單獨的契約雇用這名服務已久的派遣工。派遣工在沒有允許情況下受雇超過2年將適用「雇用義務」，如果發現非法派遣，「雇用義務」將立即適用。如果雇主違反法令，他將要支付不超過3000萬韓元（約新台幣107萬4300元）的罰款。

為保護非典型雇用人員的權利和利益，法案禁止公司對非典型雇用人員和正規勞工之間「不合理的差別待遇」。如果應非典型雇用人員的請求，某案被勞工關係委員會判定為不合理的差別待遇，雇主必須遵從委員會的救濟命令，否則雇主將支付最高1億韓元（約新台幣358萬1千元）的罰款。如果對請求救濟的非典型雇用人員採取報復行動，雇主的懲罰包括最高2年的監禁或不超過1,000萬韓元（約新台幣35萬8千1百元）的罰款。

顧慮到一體適用對中小企業可能造成的負擔，300 人或以上公司及公家單位由 2007 年 7 月開始適用，100 到 299 人的公司由 2008 年 7 月開始適用，100 人以下公司由 2009 年 7 月開始適用。

新法預期能幫助解決工作場合的差別待遇，也會提供使用定期契約的合理參照標準，有助減少定期契約工工作無保障情形。

由於該法律以嚴格限制公司對於勞動力的管理來保護非典型雇用人員，未來將會給企業帶來相當的壓力。法律並未禁止對非典型雇用人員的差別待遇。新法之下，雇主可以對非典型雇用人員的工作情況，包括報酬、給予差別待遇，只要他有很好的理由，舉證責任在於雇主。

定期契約最長的期限為 1 年，但是重新續約次數沒有限制。實務上，許多雇主更新 1 年或更短的定期契約以躲避解雇法令。法院對定期契約的重複更新有某些限制。然而，很少員工在相關案件中贏得訴訟，並且少有明確的標準可供參考。新法令之下，定期契約員工的服務期間最長為 2 年，如果服務期間超過 2 年，視為該員工具有不定期契約。

先前法律只限制超過法定工時的超時工作（一週最多可加班 12 小時，每小時加班費為正常時薪再加 50%）。然而，這裡有一個問題，許多部份工時工的加班時數過多。新法對加班時數加以限制（一週最多 12 小時），即使總工作時數仍然短於每週標準工時，而且部份工時工可以拒絕加班，如果他們認為雇主的加班要求不合理。

預期該法令的執行將會遭遇許多困難，因為韓國民主勞總強烈反對非典型雇用人員法案，稱「該法是惡法，很可能製造大量非典型工作，因為它沒有包括嚴格措施以防止雇主苛待非典型雇用人員。」

公家單位的非典型雇用人員也將受到更多保護；政府在 2006 年 8 月宣布，最遲在 2007 年初，計畫將 5 萬 4 千名全職員工的職位給目前公家單位的 31 萬 2000 名臨時人員。根據勞工部在 2006 年 3 月到 7 月對公家單位非典型雇用人員的現況調查顯示，非典型雇用人員人數為 31 萬 2 千名，佔政府所有雇用人員 155 萬 4000 名的 20.1%。以政府和公家機構來分，中央行政機構的短期契約工佔總員工的 11.1%，接下來是地方政府的 18.8%、教育機構的 21.3%、公營事業和相

關機構的 26.3%。和 2003 年相比，非典型雇用人員增加了 1.3%。調查還發現，大部分非典型工作類型是定期的 70%，另外，契約工(19.4%)、部分工時工(8.8%)和派遣工(1.4%)佔小部分。

給予 5 萬 4 千個部份工時工全職員工職位，對於低工資和工作無保障的政府和公家機構短期契約工將大有助益。完整的措施包括逐漸給予全職員工職位，消除工作情況的差別待遇，例如低工資，並加強對於非法使用非典型雇用人員的監視。

政府也引進措施保護特殊就業型態的勞工，包括保險推銷員、高爾夫球僮、家教、預拌水泥車司機。這些勞工宣稱他們應當被視為勞工，但是在現存法律下很難將他們視為勞工。

自從 2003 年政府就和韓國三邊委員會討論，試圖解決特殊就業型態勞工的問題，但未能在勞工和管理階層之間達成協議。勞工界主張特殊就業型態勞工應當被視為勞工，但是管理階層強烈反對這個主張。因此討論毫無進展。權衡這種情況，政府決定這一次要帶頭先解決緊急事項。

在 2006 年 9 月，政府公布「特殊就業型態勞工保護措施」，包括產業意外賠償保險。特殊就業型態勞工也加入產業意外賠償保險，並有資金補助職業技能發展計畫，包括小型自雇者訓練計畫。此外任何生意人利用他在交易上的優勢要求不公平待遇，將會被罰款，或是依據公平交易法，契約規範法，保險業法遭到糾正。

該措施把不公平交易行為加以分類，使得公平交易法的適用變得明確，並提供勞力供應的標準契約格式，事先防範不公平契約。保險推銷員的不公平行為也被分類列出，包括未提供書面契約和無理取消協議。此外替預拌水泥車引入公平作業期間和以距離為基礎的運輸制度，對於貨車卡車，則為超載車輛設立榮譽監督系統，使預拌水泥車和貨卡車司機兼車主的工作情況也得以改進。該措施還包括在主要高速公路、碼頭、和國道沿路設立 25 個卡車司機專用休息站。

同時，依據勞工相關法案的保護措施，像延伸勞工定義和勞工界提議的保障 3 項基本勞動權，沒有包括在此次宣布的措施中，因為勞工和管理階層間的歧見依然很大。

第五節 韓國勞動市場的社會安全網

韓國在 1995 年引進失業保險方案 (Unemployment Insurance Scheme, UIS)¹²。開始實施之時，只有雇員在 30 人或以上事業的勞工有資格領取失業補助¹³。

隨著更多勞工因為金融危機而失業，1998 年 1 月政府首先擴大 UIS 的涵蓋範圍到 10 人或以上事業。1998 年 7 月，範圍再擴大到 5 人或以上事業，然後在 1998 年 10 月擴大到所有機構¹⁴。

1998 年 12 月 31 日，40 萬個機構的 526 萬 8 千名勞工受到 UIS 的保障。被保障勞工占有支薪員工的 42.8%，因為韓國 UIS 不包括日薪工作者和 (或) 某些未向勞工部登記的小企業¹⁵。但是，領取失業給付的人數不及 10%。在金融危機最嚴重的 1999 年，只有 7.6% 的失業者領取失業補助 (表 8-7)。

儘管日薪工作者納入保險，並且企業加入比例提升，領取補助金者占失業人口的比例依然只有 20% 左右。這個數字比工業國家的 30% 到 40% 低很多。首先，雖然加入 UIS 勞工人數增加，但是占受雇勞工的比僅略高於 50%。和其他國家相比，獲得補助金的標準很嚴格。最後，補助金的領取時間也較短。

此外，UIS 只支付過去薪資的小部分。失業補助是過去薪資的 50%，但是有上限。因此，在 2004 年，僅為過去薪資的 28%。這個數字也比工業國家低很多。例如，美國的失業給付大約為過去薪資的 45%。

¹² 失業保險計畫是就業保險制度 (Employment Insurance System) 的三個部分之一。然而，其他兩個部分 (就業技能發展計畫和穩定就業計畫) 只是現有計畫 (職業訓練計畫和就業輔導服務) 的加強。

¹³ 建築案件另有以案件成本為基礎的標準。

¹⁴ 隨著 UIS 涵蓋範圍的擴大，除正規勞工之外，臨時工和部份工時工也有資格投保。日薪工作者那時被排除在外。

¹⁵ UIS 也保障未在勞工部註冊企業的勞工。這些員工失去工作後向勞工部申請，只要資格符合，就可以得到就業補助。

表 8-7 韓國受失業保險計畫保障的勞工

單位：千人，%

年度	失業人口： A	失業受雇 人口：B	失業的正規勞 工及契約期間 超過一個月的 臨時工：C	受失業保險 計畫保障的 勞工：D	D/A	D/B	D/C
1995	19,825	12,899	11,097	4,204	21.2	32.6	37.9
1996	19,141	13,200	11,406	4,322	22.6	32.7	37.9
1997	19,381	13,404	11,518	4,280	22.1	31.9	37.2
1998	18,180	12,296	10,576	5,268	29.0	42.8	49.8
1999	18,426	12,663	10,390	6,054	32.9	47.8	58.3
2000	19,192	13,360	11,003	6,747	35.2	50.5	61.3
2001	19,502	13,659	11,440	6,909	35.4	50.6	60.4
2002	19,965	14,181	11,748	7,171	35.9	50.6	61.0
2003	19,997	14,402	12,273	7,203	36.0	50.0	58.7
2004	20,300	14,894	12,707	7,577	37.3	50.9	59.6

資料來源：Ministry of Labor

註：A 是年齡在 65 歲或以下的人口。

表 8-8 韓國領取失業補助金者

單位：人，%

年度	領取失 業補助 金人數	領取失業補助金者是下列失業者的百分比			
		所有失 業人口	失業在 1 年以下者	失業在 1 年以下 的受雇者	失業在一年以下的正規勞 工及契約期間超過一個月的 臨時工
1998	113,397	7.6	9.4	11.2	16.9
1999	142,577	10.4	13.4	15.8	27.4
2000	74,049	8.1	10.3	12.2	20.0
2001	112,611	13.3	17.0	20.0	30.9
2002	104,554	14.8	18.8	22.2	33.4
2003	122,666	15.8	20.8	23.8	33.7
2004	174,219	21.4	27.6	31.2	46.6

資料來源：Ministry of Labor

金融危機發生後，政府提高公共協助方案的預算，為新進失業者引進臨時公共協助方案。1997年，公共協助方案預算是11億2千1百萬韓元（約新台幣4千零10萬3千元），有141萬4千人受益。1998年，預算增加為1兆6千億韓元（約新台幣572億9千6百零9萬8千元），117萬5千個家庭接受某種形式的公共協助，31萬1千個家庭接受臨時公共協助¹⁶。政府也提供冬季生活費給自助保護方案受益人。1999年，政府撥出2.386兆韓元（約新台幣854億428萬6千元）預算給公共協助方案，使173萬人受益。2000年，引進國家基本生計保障法之下一種新形式的非貢獻性現金補助方案。2003年，有138萬名貧困民眾，占總人口2.9%，接受此計畫的資助。據估計，還有177萬人需要公共救助，另有8萬6千人是此計畫的潛在受益者。然而，在對領取現金補助的失業者的資產和工作測試到達合理水準之前，該計畫的涵蓋範圍不容易擴大（(Y. Park 2001)）。還有，小機構的雇用方式和大規模的現金經濟也是阻礙公共協助計畫範圍擴大的因素。

社會安全網的脆弱及其後果，充分反映在現代汽車公司（HMC）的就業安全問題上。

1998年夏季，HMC經歷一次嚴重的爭議，可作為其他公司執行大規模裁員計畫造成的全國性抗爭的代表。現代汽車工會（HMWU）舉行為期36天的罷工，公司的反應則是關廠。爭議引來政府非正式仲裁團隊介入，因為擔心HMC的長期抗爭會嚴重影響已經困難的經濟。雖然漫長的爭議對管理階層和工會造成嚴重傷害，政府介入對公司的傷害更大。公司被迫放棄藉著裁員趕走許多工會活躍分子的裁員計畫，轉而依靠提前退休、無薪假、和減少轉包人力。1998年HMC透過各種方法裁減超過1萬2千名員工，例如裁員（277名）、無薪假（1,968名）、提前退休（6,451名）、正常退休（1,420名）、和減少轉包人力（1,722名）（Lee 2003）。

因為國內汽車市場需求在1999年下半年迅速回升（2000年韓國政府正式宣布金融危機解除），2000年初，無薪假員工和被裁員工被召回。

¹⁶ 韓國健康與福利部(Korea Institute of Health and Social Affairs)估計，1998年有100,200名失業人口受益於公共協助計畫。見「失業情況及福利需求調查結果報告」(Results Report of Survey on Unemployment Conditions and Welfare Needs) 193頁。

在經濟復甦背景下，HMWU 重新取得組織的權力，把關注重點放在就業保障上。在 2000 年團體協約中，HMWU 取得管理階層對於就業保障的全面保證。協約中列出就業保證三原則：事前資訊分享，工會—管理階層共同決策，以及完全就業保障，還禁止裁員和提前退休。2003 年 HMWU 和管理階層的團體協約中包括契約用語（條款）提供更強力的就業保障，主要是反映勞工對於公司國外投資日增的憂慮。根據該協約，所有生產工人（工會成員）保證就業到 58 歲退休年齡，而且公司無論其國外廠生產量如何，必須維持國內工廠最低產量 180 萬輛¹⁷。

有趣的是，儘管 HMWU 取得各種就業保證，勞工依然對工作安全感到憂慮。一項 KMWF 調查（2005a）指出，83.9%的現代生產勞工仍然對就業有些許不安全感。2005 年的另一項工作場所調查顯示類似結果，74%的現代勞工感受到就業無保障的威脅（Park 2006）¹⁸，許多因素可以解釋這種現象，包括 1997-1998 年的裁員經歷（Lee and Park 2006）。

¹⁷這個數字是 2003 年現代國內工廠的生產量。

¹⁸據 Park（2006），在 HMWU1998 年調查中，只有 1.6%的工會成員憂慮工作無保障。這和最近的調查結果呈鮮明對比。

第六節 本章小結

韓國勞動市場存在雙元性，隨著金融危機和其後續經驗，雙元性更加深化。1997年，為增進勞動市場彈性，法規做了重大改變，韓國修改工會管理法規以符合國際標準。最具有爭議的是為經濟理由的集體裁員。由於勞工界的強烈抗拒，此條款的生效日延後2年。

1997年11月，在最具爭議性的1997勞動法修正案生效之前，韓國遭遇了嚴重的金融危機。韓國政府必須額外准許在絕對無可避免的情況或是在購併時的集體裁員，並且在1998年4月開始執行，比原先預定時間提前1年。

然而，管理階層在工作現場推行勞動市場彈性措施卻遇到困難，特別是在工會勢力強大的大公司，因為被裁勞工很難在惡化的就業市場中找到新工作。在沒有工會的地方和小公司中，推行過程較順利。因此，短期的結果是使大公司和小公司工作情況兩極化的情形更為嚴重。

最近幾年，韓國勞動市場雙元性更加深化。在金融危機之後，許多公司的做法是增加使用非典型雇用人員（包括定期契約工、部份工時工、和派遣工），特別是契約工。反映這項改變，非典型雇用人員人數快速上升。在工作情況和福利上，非典型雇用人員受到不利待遇與非法作業，缺乏社會安全網。

因此，韓國勞動市場的特色是，大公司的正規勞工少有彈性，但是其他勞工很有彈性。

然而，受強大工會保護的大企業勞工並沒有安全感。和工業國家相比，就算對正規勞工而言，社會安全網的涵蓋也有限。經過金融危機的經驗，他們清楚明白，工會的保護力量無法勝過全球化的市場力量。

為反映社會對於非典型雇用人員問題的關切，國會通過一系列保護非典型雇用人員的法案。這些法律的改變對於韓國勞動市場的影響有正與負面的影響。修改的新法令給予非典型雇用人員足夠的保護，有助減輕社會兩極化。但是，這些改變可能增加雇主的勞動成本，使他們可能必須尋找新方法來管理勞工。

未來韓國雇主的一項急務就是如何限制正規勞工的薪資上調。此外，他們必須改變工作結構以工作績效和職責為基礎，並且明確劃分正規勞工和非典型雇用

人員的工作。

總結來說，自 1990 年代中期，韓國經由修法提供更強大社會安全網以促進勞動市場彈性的實驗，或多或少是失敗的。大公司勞工受強大工會保護，即使有充足理由也難解雇。雇主增加雇用非典型雇用人員，而不招聘新的正規勞工。這導致韓國勞動市場兩極化更嚴重，促使政府採取行動保護非典型雇用人員。然而，政府保護非典型雇用人員的措施是否能達到目的，仍有待觀察。

第九章 台灣勞動市場彈性衡量指標制度之建立¹⁹

本章的主要目的是在建立一套衡量台灣勞動市場彈性指標制度。按理我們應建立一套衡量彈性與安全的指標，但是國外的經驗顯示，單是要建立一套彈性的指標時便需要一個龐大的小組與多領域的組員，要建立一套衡量市場安全的指標則更為複雜，目前只有國際勞工局（ILO）建有安全的指標。本研究因經費、時間與人力的限制，只集中在彈性指標的建立，安全指標的建立則留待另一計劃。

在建立彈性指標制度時，本研究不依循國際慣例，從法令規章的基礎去衡量我國的勞動市場彈性，因為一國勞動市場的彈性並不完全是受法令規章的影響，法令的影響可能只涉及部份行業，區域或職業，法令的執法亦有嚴謹度的不同，特別在台灣常有「上有政策，下有對策」的現象。特別是對一些小型企業而言，法令可能是鞭長莫及。再者勞動市場的彈性可來自企業的組織結構，管理方法，也可來自企業與政府的一些非規範性的措施，如職業訓練計劃。彈性也可來自個人的教育的提升以及在地區與行業間的移動。換言之，本研究所建立的指標，是在衡量台灣勞動市場彈性在各種因素，包括法令因素影響下的實際效果（outcome），而不是單一法令的潛在影響。

第一節 勞動市場彈性指標衡量制度的理論基礎與指標的建立

在建立勞動市場彈性衡量指標時，國際的慣例都是從勞工法令規章的角度著手，此種指標的好處是比較客觀，也是從事數十國家的勞動市場彈性比較時惟一可行的方法。其原因是各國的勞工統計數字搜集方法不同，定義不同，於是比較法令規章是惟一可行的方法。但是此方法有一很大的缺點，即各國法令的適用範圍不一，執法嚴謹度不一，因此法令的規範與實際效果可能有一大距離，也就是說投入與產出的差距。此外一國勞動市場的彈性並非完全受法令規章與工會等制度性因素的影響，彈性可以來自政府的規範，工會團體協約的規範，但是也可以來自雇主的用人政策，企業的組織結構，個人的教育程度與家庭背景。此外，政府的教育政策，職訓政策，房地產政策，所得稅政策等在表面看來都與勞動市場彈性無關，但實際上這些政策都會影響到個人工作意願及他們在地區，行業，職業間移動的能力與意願，因此都是影響一國勞動市場彈性的重要因素。對台灣而

¹⁹ 本章由中央大學人資所李誠教授，經濟系黃麗璇教授、鄭保志教授共同撰寫

言，我國的經濟結構 97%是中小企業，而台灣國民的守法精神也不如德、日或其他西方工業化國家，因此用法令規章來衡量台灣勞動市場的彈性會與實際情況有差距，會比其他國家大，這是為什麼當 Botero 等在以法令規章衡量我國的勞動市場彈性時，我國屬高保障，低彈性國家，加拿大菲沙研究院 (Fraser Institute) 從雇主的觀念來衡量我國勞動市場的自由度時，我國在國際的排序非常低，非常不自由，政府干擾太多；但是哈佛大學 Freeman 以學者與工會幹部為調查對象時，我國勞動市場的自由度卻僅次於美國，是全球第 7 名最自由的勞動市場 (Freeman 2007)。在本研究中第八章 Park 教授也指出韓國的勞動市場也沒有 IMD 與 WEF 所指那樣的僵化，因為在 1997 年亞洲金融風暴時，韓國無論是在失業率、工資率的下降度都比其他國家快，在復甦時就業率與工資的上升度也比其他國家大與快。

換言之，為了更正確地衡量我國勞動市場的彈性，本研究不從勞工法令，也不從衛赫根的 4 種彈性去衡量台灣的勞動市場彈性，而是從經濟的基本面的勞動供需的變化去衡量勞動市場的彈性。

勞動市場彈性可分成勞動需求面的彈性與供給面的彈性，需求面的彈性可再分為企業內部量的彈性，此彈性主要是在衡量企業在面對經濟變化時，是否可以迅速地、低成本地調整其內部雇用的狀態，如工時的增加與減少的彈性。第二為外部量的彈性，此彈性主要是在衡量企業面對經濟狀況變動時，法令等各種外在條件是否允許他們迅速地、低成本地調整員工使用的數量與雇用員工的型態，如減少固定員工的雇用，增加定期契約工或派遣工的雇用。第三為企業內部功能性的彈性，此彈性指在經濟環境變化時，雇主能否迅速調動員工從事不同技術，生產不同產品的工作。第四為工資彈性，此彈性主要是指當經濟環境改變時，雇主能否自由地向上或下調整員工的薪資。在供給面彈性而言，此指標可以分作勞動移動彈性，即員工可以從不具競爭或低薪的地區或行業迅速地遷移到有工作機會與有競爭力的地區，行業或職業。第六項技能投入的彈性是指員工取得各種新技術、新知識的機會，以便他們的生產技術永遠是與市場需求吻合，而不至於淪為結構性失業人口。換言之，本研究勞動市場的彈性衡量指標的理論架論如表 9-1。

依照以上的說明，第一個面向--內部量的彈性方面，我們參考台灣可供利用的資料後將衡量變數設定為 3，分別是「部份工時者無意增加工時佔全體員工的

比例」(V1)、「不想換工作且不想增加額外工作佔全體員工的比例」(V2)，與「加班工時佔正常工時的比值」(V3)。依據 Monastiriotis (2003) 所闡述的概念，前兩個變數代表已受雇勞工對於目前工時的滿意程度。若滿意度越高，代表勞動市場所受到的限制較小，讓各種可能的雇用方式均得以實現，此時雇主可以調動工時之彈性較大。第三個變數 V3 加班工時所佔的比重，基本上是用來衡量市場上非典型雇用型態 (Non-Standard Employment) 的存在狀況。此外如輪班制勞工 (三或四班) 的比例，或者需於週末工作 (Weekend-Work) 的比例，都可用以估計此一面向的勞動彈性，但台灣沒有此種資料，我們只能採取加班工時的比例作為衡量台灣勞動市場非典型雇用狀態之指標。詳細的變數定義、資料來源與資料期間請參考表 9-3。

表 9-1 台灣勞動市場彈性種類及其衡量指標

勞動市場彈性類別	中分類彈性	基本指標
勞動需求面彈性	1.內部量的彈性	1.工時
		2.非經常性工時
	2.外部量的彈性	1.家庭工作者
		2.部分工時者
	3.內部功能性彈性	1.企業內部調職
	4.工資的彈性	1.替代率
2.最低薪資		
3.工資彈性		
勞動供給面的彈性	5.勞動移動的彈性	1.行業間的移動
		2.職業間的移動
		3.員工異動性
	6.新技術與新知識取得的彈性	1.監督專技人員之比例

第二個面向--外部量的彈性方面，本研究以 2 個變數衡量此面向的彈性高低：「1- (無酬家屬工作者佔全體就業者之比例)」(V4)，以及「受雇者每週工時低於 40 小時之比例」(V5)。此一面向原本的用意，在於衡量廠商於現有內部雇用之外，能夠向勞動市場尋求支援的外部雇用情況，換言之，家庭工作者 (Home-Working，如 SOHO 族) 或派遣工的比重，概念上都是衡量外部彈性的重要變數，但是台灣沒有這些資料，我們將採取反向操作，以「無酬家屬工作者」所佔比重加以衡量。由於無酬家屬工作通常是指無法進入正常工作 (包括廠商的外部雇用型態) 下的一種選擇，當無酬家屬工作者佔所有就業者的比重愈高時，

表示勞動市場愈缺乏彈性；反之代表勞動市場彈性愈大。因此，我們以「 $1 - (\text{無酬家屬工作者佔全體就業者之比例})$ 」來衡量這方面的勞動彈性。此外 V5 為部分工時受雇者佔全體受雇者的比重，依據目前台灣標準工時的規定（2000 年之後為 2 週 84 小時），我們將部分工時定義為每週平均工時低於 40 小時者。此定義高於國外文獻的每週 35 小時，乃為因應台灣勞動法律規定所作之調整。

第三個面向--功能性的彈性。如前所述，功能性彈性越高表示雇主所雇用的勞工技能較為多元化，參考台灣資料後，本研究採用「留任原工作但更換職業者佔所有更換職業者」(V6)的比例估計之。此變數的資料來源為行政院主計處「人力運用調查報告」的串連資料，因為串連資料可以讓研究者確認觀察樣本是否於調查期間留任於原受雇單位，並進而判斷其是否更換了職業種類（以中分類職業種類是否不同作為判斷）。

第四個面向--工資的彈性方面，本章將以 3 個變數衡量廠商對於工資調整的自由度。此 3 個變數分別為：「 $1 - [\text{平均每人}(\text{資遣費} + \text{失業保險費}) / \text{失業者失業前平均月薪資}]$ 」(V7)、「 $1 - (\text{基本薪資} / \text{製造業平均薪資})$ 」(V8)，以及「工資成長率方程式的斜率估計值」(V9)。V7 與 V8 二變數欲擷取勞動成本中與失業有關的給付彈性 (Unemployment Flexibility)，包括勞工失業後法律規定可以領取的薪資之替代率 (Replacement Rate) 以及最低工資 (Minimum Wage) 的規定。V9 變數在於瞭解雇主面對較高的失業率時，於工資方面可以調整變動的程度。由於 V7 與 V9 二變數在資料衡量上牽涉的問題較多，故詳述如下。

首先，關於 V7 薪資替代率方面，台灣自 1999 年開始實施失業保險制度，而成為少數同時實施失業保險以及資遣費制度的國家，故當民眾非自願性失業後可同時領取失業保險費以及資遣費。本研究依據行政院主計處「受雇員工動向調查報告」中各業廠商平均支付每人非薪資報酬情形當中之資遣費金額，獲得資遣費的數據。而在失業保險費方面，91 年 12 月以前可由勞工保險條例及勞工保險失業給付實施辦法規定之失業給付獲得統計資料，92 年以後則可由就業保險法規定之失業給付統計獲得這方面的數據。不過，由於台灣資料缺乏失業者失業前平均薪資之數據，故於 V7 薪資替代率的計算上分母的失業前平均薪資資料乃經由下列步驟估算而得。首先，我們迴歸受雇勞工的（實質）薪資方程式，接著將各個失業者的解釋變數數值代入前述迴歸結果，以獲得每位失業者薪資的配適

值。然後計算所有失業者薪資配適值的平均數作為失業者失業前薪資的估計值。因此，本研究薪資替代率定義為：替代率 = (失業給付 + 資遣費) / 步驟 3 所獲得的失業者薪資配適值之平均數。

關於 V9 雇主面對較高失業率時可以調整的工資彈性方面，我們則參考 Monastiriotis (2003) 的概念，估計台灣的菲力普曲線方程式。薪資成長率為被解釋變數，失業率以及通貨膨脹率的落後項作為解釋變數，以獲得失業率對薪資成長率的斜率估計值，並以之作為衡量工資彈性的變數。詳細的估算過程可分為三個階段。第一階段，以 1978 至 2005 年的相關數據估計菲力普曲線方程式，獲得一個失業率的工資彈性，並定義上述菲力普曲線的工資彈性係數為 $WFLEX_{1978-2005}$ 。第二階段，省略樣本中的單一期觀察值 (第 t 期) 並重新估算菲力普曲線迴歸式，並將新的工資彈性係數定義為 $WFLEX_t$ 。重複此方法，可獲得各年度的 $WFLEX_t$ ，其中 $t = 1978, 1979, \dots, 2005$ 。第三階段，將第 t 年的工資彈性定義為 $1 - [(WFLEX_{1978-2005} - WFLEX_t) / WFLEX_{1978-2005}]$ 。由此所獲得的數據代表的意義為：若計算出的第 t 年工資彈性為 0.95，表示與 1978 年至 2005 年整體樣本之平均值相較，第 t 年的工資彈性低了 5%。故此測量方法所獲得的數值乃為一相對數據 (相較整體平均值)，而非絕對之數據。

第五個面向關於勞動移動彈性方面的衡量變數，包括「換行業者佔全體換工作者之比例」(V10)、「換職業者佔全體換工作者之比例」(V11) 與「1- (不滿意者工作年資/滿意者工作年資)」(V12)。前兩個變數在於估計勞工於各行業與各職業間轉換工作的狀況；第三個變數的加入則在於衡量勞工轉換工作的難易程度，若不滿意目前工作者其年資相對於目前工作滿意者而言偏高，表示不滿意卻又無法順利轉換工作的現象較為嚴重，隱含著其轉換工作能量較低的事實，亦即勞動市場的彈性較低。

最後一個衡量勞動市場彈性的面向為新技術與新知識取得之彈性，此乃在於衡量勞工訓練的彈性。若勞工訓練較多進而擁有較高的素質，則當經濟體系遇到任何衝擊時，勞動市場可以做成的調整幅度較大。於此面向中，我們採用「監督專技人員之比例」(V13) 衡量之。所謂監督專技人員，即職業類別為【民意代表、行政主管、企業主管、經理人員】、【專業人員】、【技術員及助理專業人員】等三類者屬之，以此類人員佔全體受雇者之比例，即為本項指標。

有關本研究勞動市場彈性指標之架構，以及 6 個子指標的衡量變數與資料來源說明請參考表 9-2。

表 9-2 勞動市場彈性指標衡量變數與資料來源說明

彈性	基本指標	變數	資料來源
企業內部量的彈性	工時	V1. 部份工時者無意增加工時佔全體員工的比例 V2. 不想換工作且不想增加額外工作佔全體就業人口的比例	人力運用調查資料 (MUS), 1980-2005
	非經常性工時	V3. 加班工時/正常工時	
企業外部量的彈性	家庭工作者	V4. 1 - (無酬家屬工作者/全體就業人口)	MUS, 1980-2005
	部分工時者	V5. 受雇者每週工時低於 40 小時佔全體就業人口的比例	MUS, 1980-2005
功能性的彈性	在原受雇單位更換職業	V6. 留任原工作但更換職業者/全體更換職業者	MUS, 串連跨年資料, 1993-2005
工資的彈性	替代率	V7. 1 - [平均每人 (資遣費+失業給付)/失業者失業前平均薪資]	1. 資遣費資料來源為「主計處受雇員工動向調查報告」; 2. 失業保險資料來源為「勞工保險統計年報」; 3. 失業者失業前的平均薪資乃由「人力運用調查報告」計算獲得。1999-2005
	最低薪資	V8. 1 - (基本工資 / 製造業平均薪資)	最低薪資資料來源為「社會指標統計年報」; CPI=2000, 資料來源為「物價統計月報」
	工資彈性	V9. 估計工資成長率方程式	參考 Monastiriotis (2003) 估計 Phillips Curve, 1980-2005
勞動移動的彈性	行業間的移動	V10. 換行業者佔全體換工作者之比例	MUS, 1980-2005
	職業間的移動	V11. 換職業者佔全體換工作者之比例	MUS, 1980-2005
	員工異動性	V12. 1 - (不滿意者工作年資/滿意者工作年資)	MUS, 1980-2005
企業最新生產知識與技術取得的彈性	監督專技人員之比例	V13. 職業類別為【民意代表、行政主管、企業主管、經理人員】、【專業人員】、【技術員及助理專業人員】等三類者佔全體受雇者之比例	MUS, 1980-2005

第二節 台灣勞動市場彈性指標的建立

本節依據前一節所列之變數群，分別以整體資料以及區分各性別之資料來計算彈性指標。

在討論之前，有必要先就本研究所採用的實證資料稍作說明。前一節所列變數，大多使用行政院主計處的「人力運用調查」資料，由於 1979 年以前的部份問項與 1980 年以後的有所出入，為求一致起見，本章捨去 1978-1979 兩年的資料不用。此外，變數 V6 需要用到跨年的串連資料，但由於行職業的編碼方式歷經數次的變動，每一次的變動多少會造成前後年比對行職業是否相同的困難，故本研究在此一變數的建構上乃從 1994 年開始。所有變數的建構細節在此略去，有興趣的讀者可向作者索取。

表 9-3 為各變數整體資料之原始數值，由表中當可發現各變數的衡量單位不盡相同，為解決此一問題，我們將各變數以「減去其平均值再除上其標準差」的方式來進行標準化。以變數 V1 為例，該變數自 1980 至 2005 年之原始數值平均數為 0.27，標準差為 0.09，各年數值減去 0.27 之後再除以 0.09，即可得出表 9-4 相對應之標準化後的數值。透過此方法，各變數均為無單位之變數。接著，我們將所有轉換過的變數（除去 V6 與 V7），以算數平均的方式計算勞動市場彈性指數，稱之為「LHC 勞動市場彈性指標 1」(*LHC_LMF_1*)，並繪圖於圖 9-1（數據彙整於表 9-4）。另外，由於近年來台灣勞動市場的男性與女性變動相當快速多樣而不一，故本研究亦分別利用兩性相關變數資料，建立各性別勞動市場指標²⁰。圖 9-1 的為兩性各自 *LHC_LMF-1* 之趨勢圖，詳細的趨勢分析請參見下一節。

由圖 9-1 的趨勢圖不難發現勞動彈性指標於過去 25 年間變動幅度頗大，以總體指標為例，其上下浮動的數據在 (-0.81~0.68) 之間，最高數值與最低數值相差達到 1.49 之多。究其原因應與資料的短期特性息息相關，故我們接著計算每 5 年的移動平均值並繪製於圖 9-2 中，作為觀察較長期的整體、男性與女性勞動市場彈性趨勢變化的依據，詳細的趨勢說明亦列於下一小節。

另外，值得一提的是，表 9-2 勞動彈性架構 13 個變數當中有 2 個變數（V6 與 V7），V6 在原工作單位轉換職業及 V7 薪資替代率的觀察期間比其他變數短，

²⁰ 兩性相關數據請洽作者。

其中，V6 於 1994 年開始出現觀察值，V7 始於 1999 年。為此，本研究於 1999 年開始將此 2 變數加入，也以簡單平均的方式計算獲得另一個勞動市場彈性指標，並稱之為「LHC 勞動市場彈性指標 2」(LHC_LMF_2)，並將此資料繪成趨勢圖如圖 9-3。

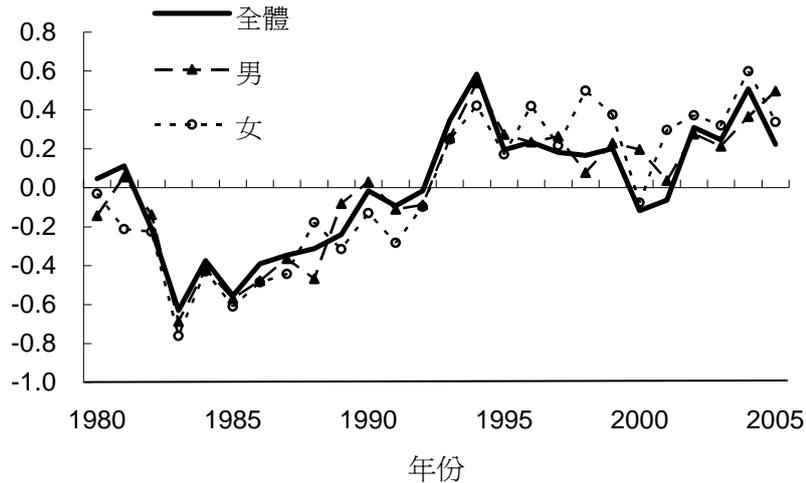


圖 9-1 台灣勞動市場彈性指標趨勢圖 (LHC_LMF_1) : 1980~2005
V1~V5,V8~V13)

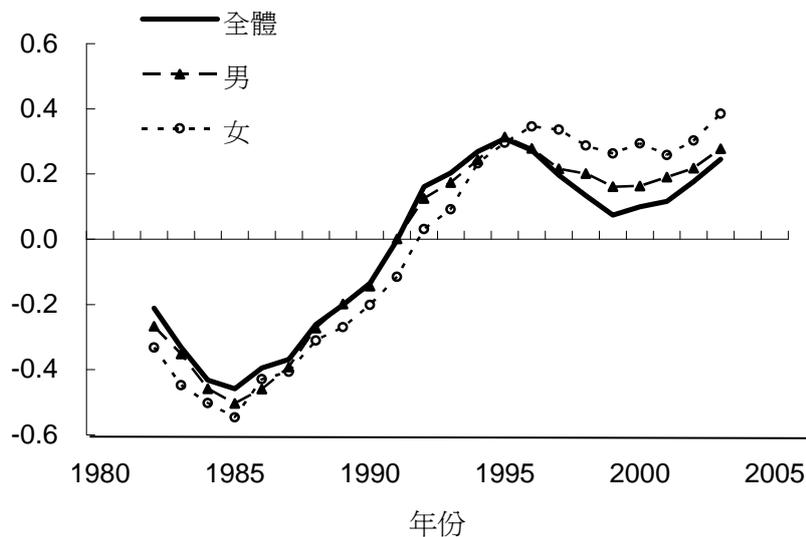


圖 9-2 台灣長期勞動市場彈性指標趨勢圖 (LHC_LMF_1) : 1982~2003 每
5 年移動平均

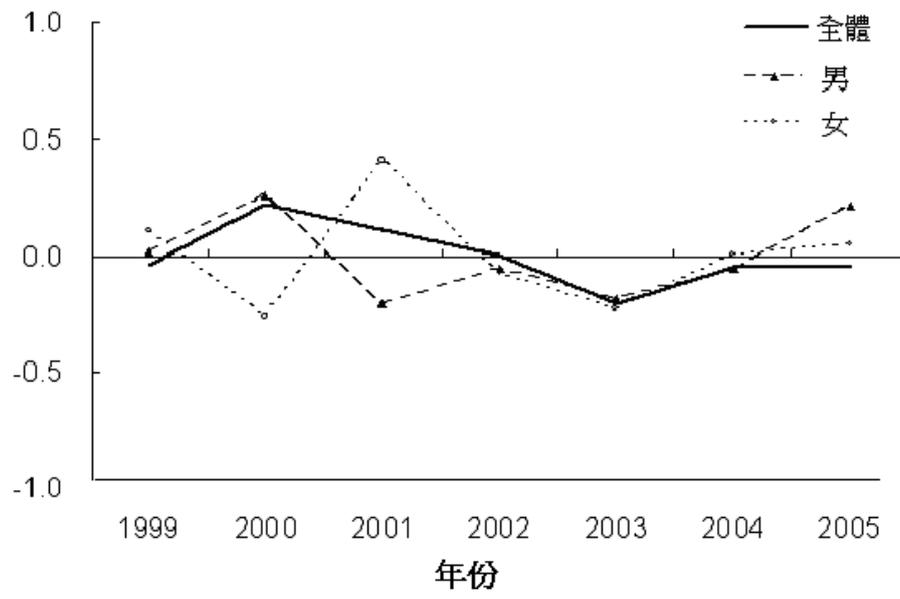


圖 9-3 台灣勞動市場彈性指標趨勢圖 (*LHC_LMF_2*) : 1999~2005 (V1~V13)

第三節 台灣勞動市場彈性指標趨勢的分析

一、總指標的趨勢與分析

圖 9-1 是包括各變數 (V6、V7 工資指標除外) 所得的台灣勞動市場彈性總指標，而圖 9-2 則是用 5 年移動平均去除短期波動所得的勞動市場彈性長期趨勢圖。由圖 9-1 與 9-2 我們可以取得下列的結論：

(1) 台灣勞動市場彈性在過去 25 年是在不斷地提升中。

(2) 台灣勞動市場彈性的變動可以分成四個時期。第一個時期是 1980-1985 年，勞動市場彈性下降時期；第二個時期是 1986-1994 年，勞動市場彈性持續上升時期，而 1994 年是歷史上勞動市場彈性最高的一年；第三個時期是 1995-2000 年，勞動市場彈性下降時期，但其彈性仍比 1992 年以前任何一年都高；第四個時期是 2001-2005 年，勞動市場彈性上升時期，在去除短期波動後，圖 9-2 顯示與圖 9-1 的結論相同。

(3) 圖 9-3 是加入工資的變數以後的趨勢圖，其所顯示的是與圖 9-1 與 9-2 的趨勢有若干差別，即自 1999 年以後台灣勞動市場彈性是在下降，而不是如圖 9-1、9-2 所顯示的在 2001 年以後有上升的趨勢。為何有此差別？其主要原因是各項彈性的加權問題。在本研究中並沒有對 6 個不同的彈性項目分配不同的權數，其主要原因是因為權數的分配不但很複雜，而且主觀成分也很重，因此經多方討論以後，決定在本研究中對各項不同的彈性不作不同權數的分配。但是圖 9-3 的趨勢是值得我們注意，工資彈性的下降影響到 2001-2005 年間因法令之修改，因教育之普及所帶來勞動市場彈性上升的程度（詳見下面各個別指標的分析）。

(4) 從圖 9-1、9-2 彈性總指標的長期趨勢與短期波動的情況，我們可以得知台灣勞動市場彈性的變動主要是受經濟因素的影響。在經濟景氣時，勞動市場彈性增加，不景氣時彈性下降，因此在 1980 年初期，我國受二次能源危機的影響，勞動市場的彈性下降，但是在 1986-1994 年間經濟成長持續維持高水準，（在此期間年平均成長率達 8.01%），而 1980-1985 年間只有 6.85%，在 1995-1999 年間平均經濟成長率下跌到 5.96%，因此勞動市場彈性下降。2000-2005 年經濟成長率下降到 3.8%，但勞動市場彈性不但沒有下降，反而是上升，其主要原因是

受教育管制的鬆綁，大量大專院校的成立，人民教育水準大幅提升，同時政府又在大力推動職業訓練計畫，勞基法工時規範的鬆綁等的影響超過經濟衰退的影響，提升了台灣的勞動市場彈性（有關於這些的影響，請參閱各分類指標的分析）。

(5) 從圖 9-2 中我們得知每一次彈性的波動，其最低點都比上次彈性的最低點高，顯示隨著經濟發展，台灣經濟結構與產業結構的改善，台灣經濟的自由化，人民教育水準的快速提升，政府對職訓的重視與就業輔導機制的改善，民間勞動市場中介機構的興起，如 104 人力銀行、1111 人力銀行、獵人頭公司等企業，管理與人力資源管理層次的提升，使台灣勞動市場的彈性持續地在上升。雇主、學者等對台灣勞動市場彈性不足的批評與怨言，不是因為台灣勞動市場彈性在下降、在退步、在僵化，而是因為在經濟全球化的時代，產業結構、生產技術、國際市場的變化的腳步都愈來愈快，雇主與人民愈來愈需要愈多的彈性，而勞動市場彈性提升的速度未趕上人民與雇主的需求所致。

二、個別勞動市場彈性指標的趨勢與分析

(一) 企業內部量的彈性

本研究以 V1、V2 與 V3 三個指標來衡量企業內部對員工雇用量的彈性，最主要是工時調動的彈性。V1 是部分工時者無意增加工時佔全體就業人口的比例，此比例愈高時表示經濟性部分工時就業人口愈少，人力運用愈充分，市場彈性愈高。由圖 9-4 我們可以得知，V1 的波動主要是受經濟波動的影響，在 1980 年初期，我國受二次能源危機的影響，經濟成長率下降，失業率上升，V1 指數下跌，1980 年後期到 1994 年經濟旺盛，經濟成長率高，V1 亦上升，此後經濟成長率下降，V1 指數亦下降，在近 2 年失業率下降 V1 又開始上升，V1 並沒有受到非經濟因素的影響。

V2 是不想更換工作，也不想增加本職位以外的兼差工作者佔全體就業人口的比例。當 V2 指數愈高時表示勞動市場彈性愈佳，以致人力可以得到充分的運用。由圖 9-4 我們得知，在過去 25 年此指數不斷地在上升，這表示台灣並沒有制度性的因素在阻礙人力的運用，就業人口對他們現有的工作覺得相當滿意，要從兼差而取得更多工資的員工愈來愈少。由圖 9-4 我們得知，V2 隨經濟長期發

展一直在改善中。

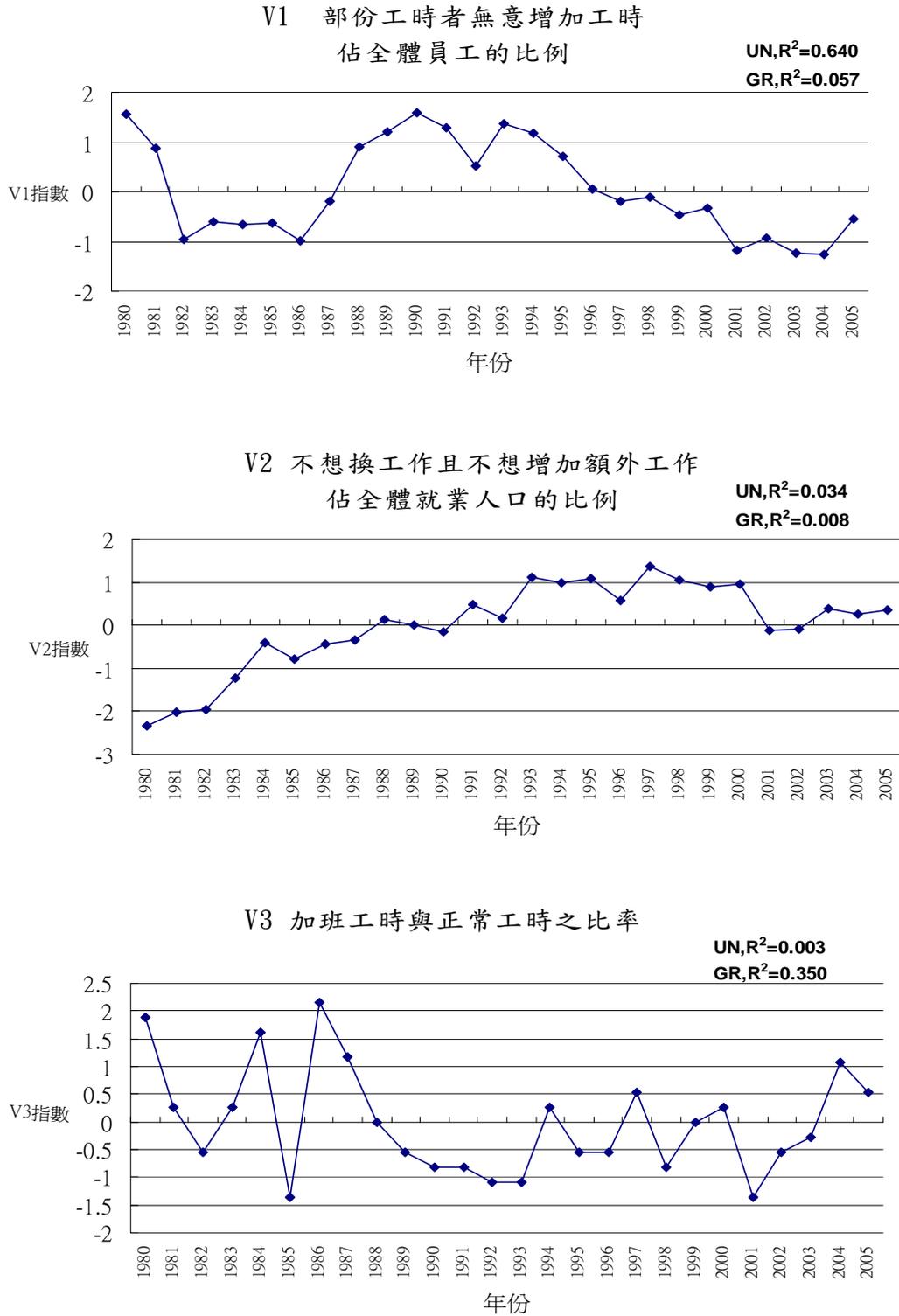


圖 9-4 企業內部量的彈性：1980 -2005 年

註：圖中 UN 是失業率，GR 是經濟成長率， R^2 是失業率或經濟成長率與彈性指標的相關係數

V3 是加班工時佔正常工時的比率，此指數的波動也是受經濟因素的影響為主，當經濟愈景氣時，此比例愈低，因為雇主需要非典型雇用的人數愈少，經濟愈不景氣時，雇主愈需要以非典型雇用來減低勞動成本，因此在 1980 年初期 V3 的指數高，但自 1980 年後期、1990 年代直到 2002 年，此指標低，但相當穩定，在 2002 年以後經濟不景氣時，此指標又再上升。

但圖 9-4 也顯示 V3 與經濟波動有一時間的差距，經濟波動領先，V3 的波動後隨。總的來說，台灣內部量的彈性在過去 25 年，除 1980 年初期、2000 年以後經濟情況有較大的波動以外，一直是相當穩定地作緩和的上升。

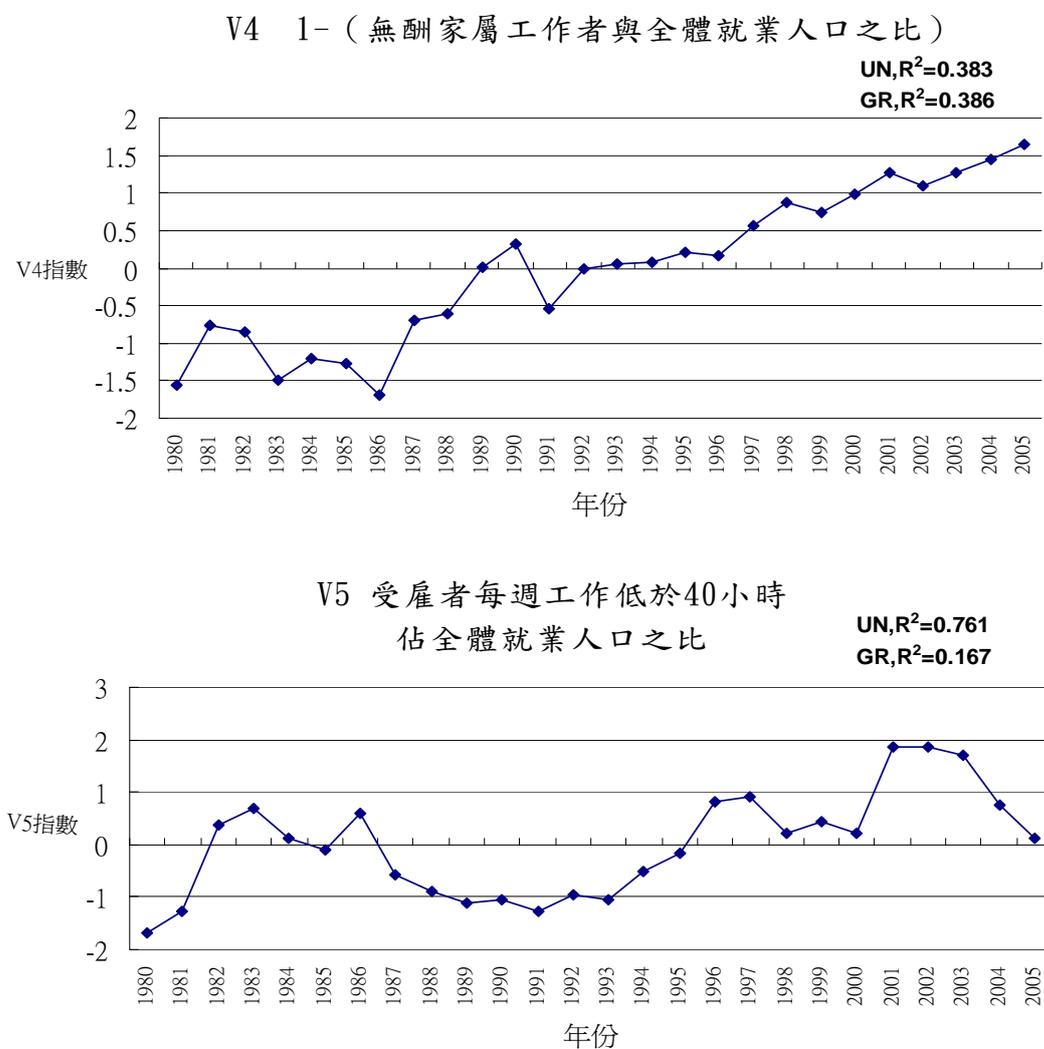


圖 9-5 企業外部量的彈性：1980-2005 年

（二）企業外部量的彈性

本研究是以 V4 與 V5 二指標來衡量此彈性。V4 是「1-（無酬家屬佔全體就業人口的比例）」，當制度性與其他因素影響人民在勞動市場流動愈大，或工作機會愈不足時，無酬家屬佔全體就業人口的比例愈大，因此當 1 減去此比例時，V4 指數會愈小。換言之，V4 的指數愈高表示市場中制度性因素的影響愈小，勞動市場彈性愈大。圖 9-5 顯示 V4 指標在過去 25 年不斷地在上升中。換言之，我國人力的運用愈來愈充分，人力運用並沒有受到制度性因素的影響。

V5 是受雇者每週工時低於 40 小時佔全體就業人口的比例，當此指數愈高時也表示勞動市場彈性愈高，市場受制度性因素的影響愈低，人力愈能充分運用。圖 9-5 顯示此指標的變動主要受經濟波動的影響，在 1980 年代初期經濟不景氣時，V5 上升，1980 年代後期到 1994 年經濟成長快速時，此指標下降，此後經濟成長減緩，甚至到 2000 年代經濟很不景氣時，此指標大幅上升，V5 指標的變動沒有受制度性因素的影響。

（三）功能性彈性

此彈性是以 V6 指標來衡量，V6 是指留任原企業工作但曾更換職業佔全體更換職業者的比例，此比例愈高表示企業在內部調動員工的彈性愈高，企業可以在內部調動員工從事不同的工作，而不需要找外部人員來從事不同性質的工作。從圖 9-6 V6 指標變動的情況，我們得知自 1994 年有資料以來，此指標一直在下降中。此現象是可以理解的，因為在 1994 年以後我國的產業結構在不斷地提升中，製造業由勞力密集產業轉向於技術與資本密集產業，各勞工的專業程度提升，專業性的提升使雇主要把員工從一個職位調到另一職位的機率減少。再者，1994 年以後勞力密集的製造業在快速地向海外移動，他們所釋放出的勞力必須要轉向服務業與建築業，因此員工在原單位調動的比例下降。從 V6 與失業率變動高相關（0.812），我們可以得知他的變動基本上是受經濟因素的影響。

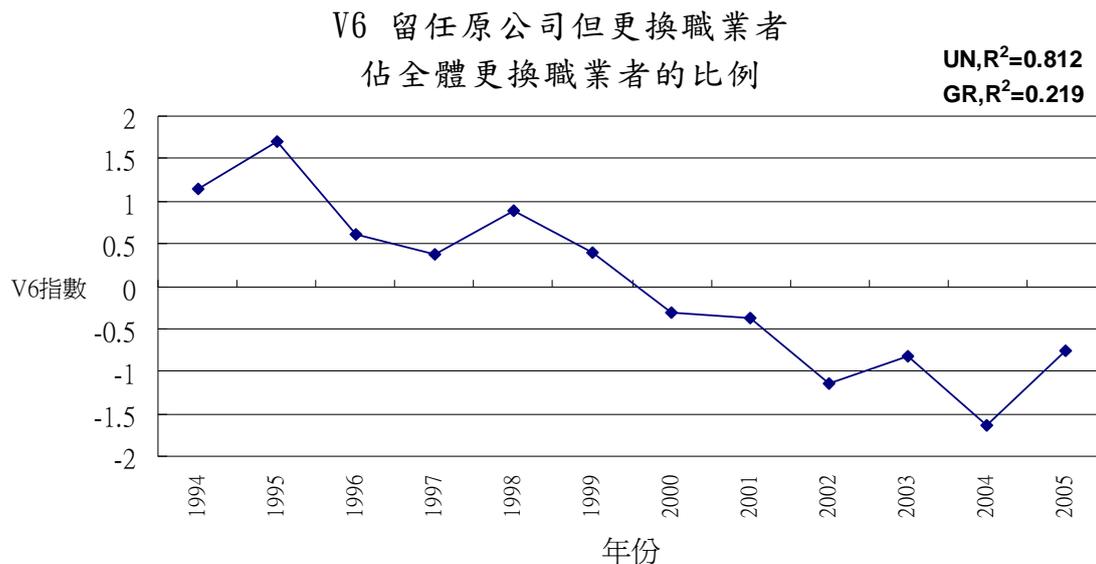


圖 9-6 功能性彈性(V6)：1980-2005 年

(四) 工資彈性

此彈性是由 V7、V8 與 V9 三項指標來衡量。V7 是「1- (失業人口平均每人對資遣費與失業保險費的領取金額與失業者失業前平均薪資的比例)」。當此比例越高時表示失業者的保留薪資愈高，因而工資彈性愈少，因此 V7 是以 1 減去此比例以顯示工資彈性。由圖 9-7 我們得知在 1999 年以後才有此資料，而自 1999 年以來 V7 一直在下降中。其原因應是失業給付的改善與就業保險的推動。

V8 是「1- (基本工資佔製造業平均工資的比例)」。基本工資佔製造業平均工資的比例愈高，代表員工保留工資愈高，因此雇主的工資彈性愈小。V8 是以 1 減去此比例來顯示雇主的工資彈性。由圖 9-7 我們得知，此指標在 1982 年以前很高，但是在 1983、1984、1985 年有大幅度的下降，其後平穩，但是在 1997 年以後有快速上升的趨勢，這是 80 年代初期，基本工資有大幅度的調整，而自 1997 年以後 10 年中基本工資都沒有再調整的關係。

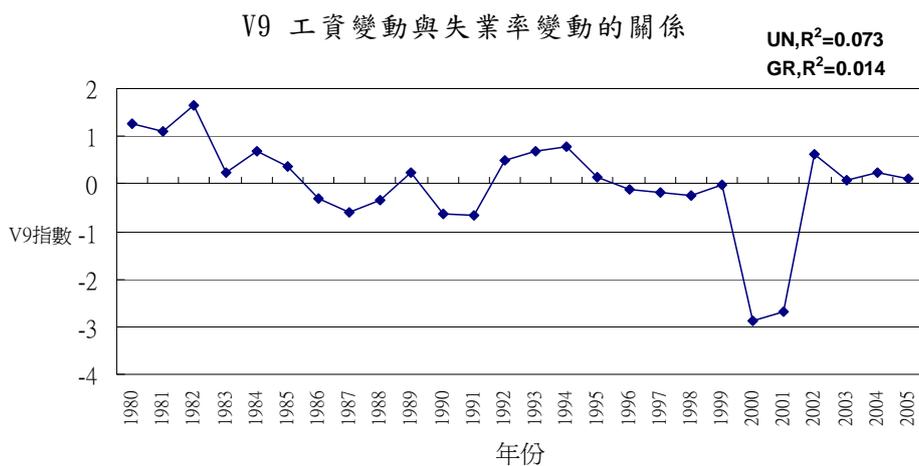
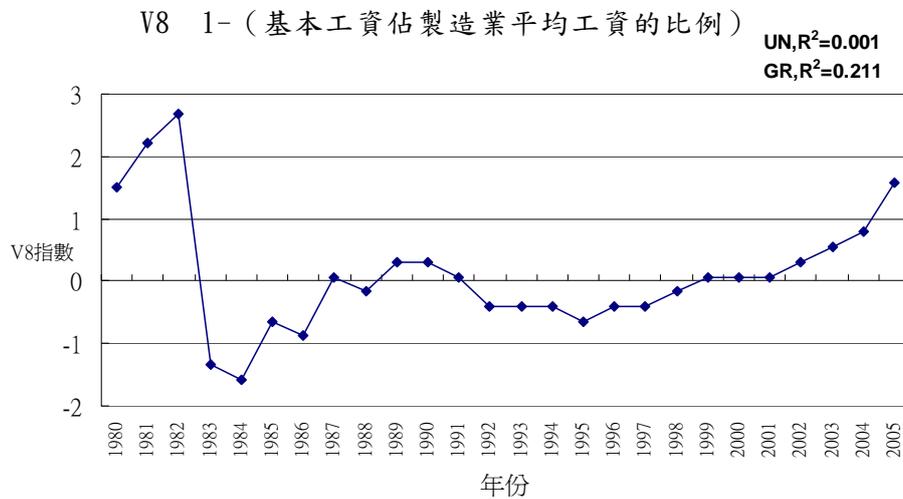
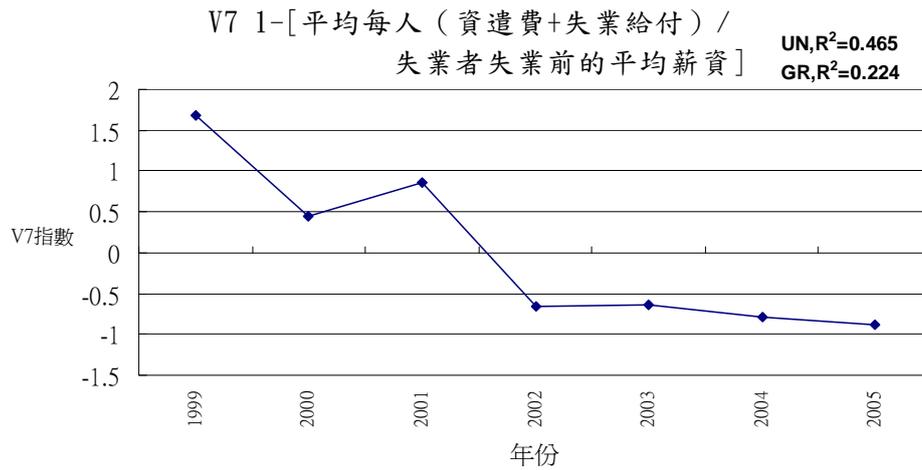


圖 9-7 工資彈性：1980-2005 年

V9 是工資變動與失業率變動及通貨膨脹的關係，圖 9-7 顯示工資與失業率的關係長期以來一直相當穩定，只有 2000-2001 年經濟極大景氣時，工資彈性有大幅度地下降，表示工資沒有隨著經濟的非常不景氣而大幅下降，台灣工資的下調有若干膠著性。V9 也顯示，台灣工資的下降有其膠著性，雇主對大幅度薪資下降是有顧忌的。

總的來說，以上三個指標告訴我們，在工資的彈性上，制度性的因素如基本工資與失業給付，就業保險法的通過與推行對此彈性有重要的影響，只是在 1997-2005 年之間基本工資率沒有調升，因而有助於工資彈性的上升，失業給付與就業保險法的推行使我國成為世界上很少資遣費與失業給付同時推行的國家，因而影響所得替代率的上升，工資彈性的下降。在基本工資與就業保險兩者的影響抵銷後，工資彈性仍然是在下降，可見失業給付與就業保險的影響力相當大。然而 2007 年基本工資有 11% 大幅度的提升，在基本工資與就業保險雙重的影響下，未來工資彈性的下降是必然的事。

(五) 勞動移動的彈性

勞動移動的彈性是以 V10 來衡量員工在行業間的移動，V11 衡量員工在職業間的移動，V12 是員工在企業間的異動。由圖 9-8 我們可以得知，台灣員工在行業間的移動一直在下降中，此彈性的下降是可以理解的，因為在過去工業化過程中有大量的就業人口由農林漁牧業轉入工業部門，由非正規的服務業部門投入工業部門，而工業部門又是以製造業為主，製造業以勞力密集工業為主，所使用技術層次不高，因此員工很容易在不同製造業間移動，但是在 1980 年代中期以來，台灣的製造業開始轉入技術與資本密集為主的工業，到 1990 年代高科技產業的發展使各行業所使用的技術，專業程度區隔化，行業間的勞動移動自然不像農業時代或勞力密集業時代那麼方便。此彈性的下降也指出政府需要強化職業訓練與就業輔導以提升員工在不同行業間移動的能力。

至於 V11 職業間的移動與 V12 員工移動的波動幅度相當大，如圖 9-8 所示 V11 與 V12 的移動方向不同。V11 是在 1980 年代大幅下降，1990 年代初期很高，1997 年以後下降，此種波動與勞動市場景氣相關不是很高（與失業率的相關 R^2 是 0.205。與經濟成長率變動的相關 R^2 是 0.001）。相反地，V12 在 1980 年間有若干波動但沒有快速下降的趨勢，只是在 1990-1995 年間有大幅的上升，1990

年後期與 2000 年代初期有大幅下降的情況。V12 與失業率及經濟成長率變化的相關都很小（與失業率的相關 $R^2=0.126$ ，與經濟成長率變動的相關 $R^2=0.089$ ）。

何種因素造成 V11 與 V12 彈性指數的波動與下降？就 V11 而言，職業間勞動移動的長期下降趨勢是可以理解的，因為在近 20 年來，我國經濟愈來愈專業化。在過去農業與勞力密集產業為主的時代，雇主對員工技術需求不是很高，員工在不同職業間移動比較容易，但是在我國進入技術與資本密集產業為主的經濟以後，特別是在服務業走向以知識密集服務業為主的時代，各職業間知識與技術的差別愈來愈大，於是員工在職業間的移動下降。此種彈性的下降也指明就業輔導，職業訓練功能之強化在提升 V11 彈性時的重要性。

V12 勞動異動彈性的下降，按理應與經濟波動有密切相關，V12 的波動不但沒有與經濟波動有密切關係，並且在 1990 年初期到 2002 年有長時期的下降，而 2002 年以後又上升是什麼原因？江豐富、劉克智與林季平教授認為這與勞基法的通過，執行與外勞的引進有關（Jiang and Liu 2007; Lin 2007）。但是當我們觀察圖 9-8 V12 的變動時，它並沒有因 1984 年勞基法之通過，或 1987 年勞委會之成立而又下降的趨勢，雖然在 1992-1999 年間，當我們大量引進外勞時，V12 指標在直接下降，但外勞的引進在 2002 年以後並沒有減少，反而是增加，我們又如何解釋 2002 年以後 V12 的變化呢？顯然影響勞動異動的因素很多，我們尚需要更深入的探討才能得知影響 V12 波動或下降的因素。

（六）企業吸取新生產知識與技能的彈性

本研究原本是以員工的教育程度來衡量此彈性，國際上的研究亦是如此，但是國內有一特殊情況，即近年來大專院校開放，大專畢業生有非常快速的成長，大專院校數由 1998 年的 84 所增加到 2006 年的 147 所，大學畢業生在同期間由 85,802 人成長到 219,919 人，而研究所的擴充更是驚人，其畢業生在同時間由 15,482 人上升到 48,350 人，因此在人數暴增而品質未跟著提升的情況下，教育程度不是一個準確的指標，主計處同仁建議用監督與專技人員佔全體就業人口的比例為指數。如以此指標來衡量台灣員工吸取新生產知識與技能的彈性，此彈性在過去 25 年來一直有快速的成長，但在 1998 年以後，有停止繼續上升，並且有下降的趨勢（見圖 9-9），這是否說明了近年來大專院校的快速擴充並沒有符合企業的需求，因此大專畢業人數雖然大增，企業卻在喊缺人，是否近年來不當的教

育制度使他無法像 1980 年代那樣提升勞動市場的彈性？另外我們沒有把職業訓練等非正規教育的人數納入此指標，接受職訓教育的員工其生產知識與技術應亦有提升，彈性亦應有增加，此點在未來修改勞動市場彈性指標時需考慮的問題。

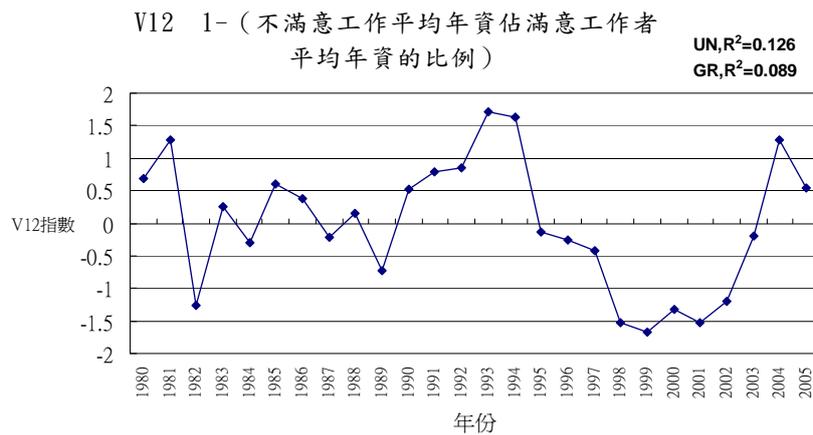
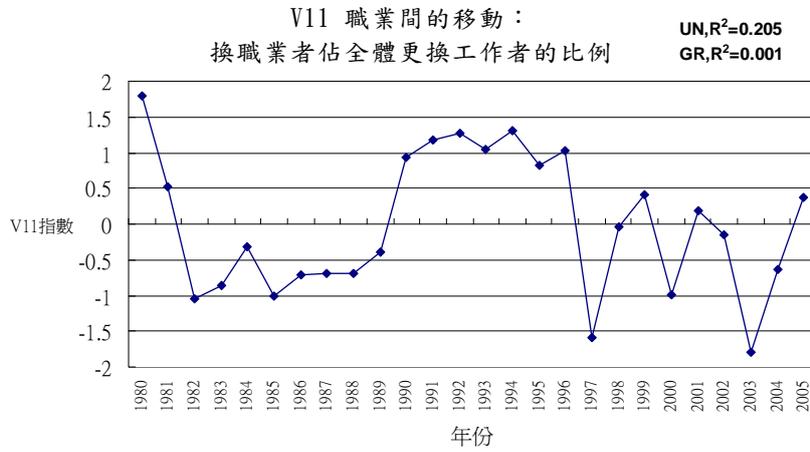
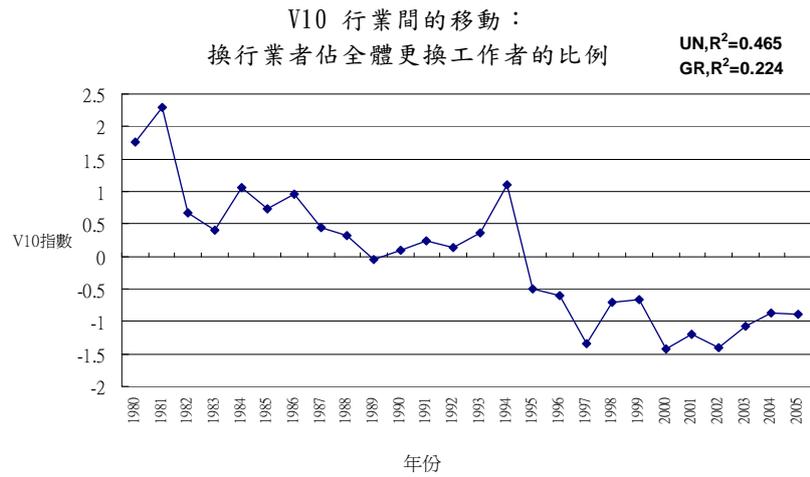


圖 9-8 勞動移動的彈性：1980-2005 年

V13 監督專技人員佔全體就業人口的比例

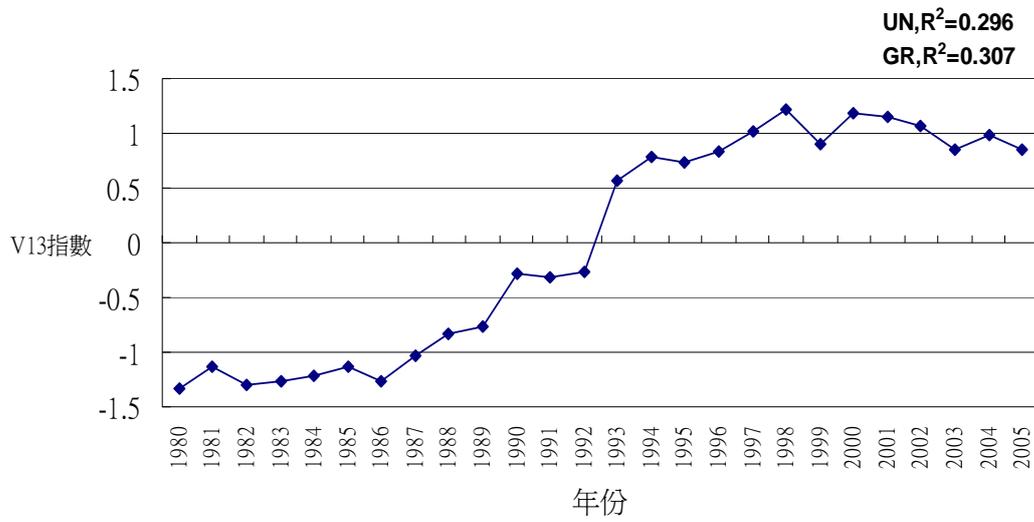


圖 9-9 企業吸取新生產知識與技術的彈性

第四節 本章小結

本章從勞動市場實際運作亦即供需的面向，而非法令規章的面向來衡量台灣勞動市場彈性。其結果是：

(1) 台灣勞動市場彈性在過去 25 年間在持續地提升，人民對台灣勞動市場彈性不足的抱怨，只是因為提升的速度未趕上人民因經濟全球化對彈性增加的要求，而非台灣勞動市場彈性在下降中。

(2) 本研究所設計的 6 個彈性指標中，有些彈性上升，有些彈性下降，但他們的波動絕大多與經濟波動有關，受制度因素影響最大的是工資彈性，此指標在近年來有明顯下降的跡象。造成工資彈性下降的主要原因是失業給付與就業保險制度的推行與基本工資的調整。在過去 10 年基本工資沒有調整，因而基本工資的不變有緩和失業給付改善對工資彈性所帶來的負面衝擊。但在 2007 年基本工資大幅調升後，基本工資與就業保險二因素雙雙影響下，台灣工資彈性一定會持續下降，影響台灣廠商的競爭力。本研究也發現，台灣工資的下降受文化、社會因素的影響有其膠著性，在經濟很不景氣時，台灣的雇主沒有像韓國的雇主或英、美的雇主那樣毫無顧忌地大幅降低薪資，減低成本。

(3) 在 6 個彈性指標的變動中，除工資彈性以外，我們沒有看到勞工法令對勞動市場彈性的干擾，雖然有學者指稱勞動移動彈性的下降是受勞基法與外勞引進的影響，但需要做進一步的探討才能確定。

(4) 本研究所建立的指標並沒有衡量到台灣勞動市場的全部彈性，比如非典型員工的雇用，因為有些我們需要的統計數字並不存在，這是以後要從調查中加以補強的地方。

(5) 國際上習慣使用勞工法令規章來衡量我國勞動市場彈性，其結果是我國屬高保障、低彈性國家，其彈性之低有甚於法、德，對我國吸引外資的工作非常不利。此種現象不只限於台灣，韓國亦有同樣的情況。但無論如何，政府應以勞動市場實際運作的彈性及其變化來擬訂說帖，說明我國勞動市場不但不如勞工法令的表現那樣僵化，並且在歷年不斷地提升中。政府亦應修正法令陳義過高，不切實際的條文，以校正目前高就業規範，低就業安全的矛盾現象。

表 9-3 勞動市場彈性指標衡量變數原始數據 (1980-2005)

彈性 基本指標	內部量的彈性			外部量的彈性		功能性的彈性
	V1. 滿意工時~1	V2. 滿意工時~1	V3. 非經常性工時	V4. 家庭工作者	V5. 部分工時者	V6. 在原受雇單位 更換職業
Mean	0.27	0.88	0.05	0.91	0.04	0.69
Std.	0.09	0.02	0.00	0.01	0.01	0.04
1980	0.41	0.82	0.06	0.89	0.01	NA
1981	0.35	0.83	0.06	0.90	0.02	NA
1982	0.19	0.83	0.05	0.90	0.04	NA
1983	0.13	0.85	0.06	0.89	0.04	NA
1984	0.22	0.87	0.06	0.90	0.04	NA
1985	0.22	0.86	0.05	0.90	0.03	NA
1986	0.19	0.87	0.06	0.89	0.04	NA
1987	0.26	0.87	0.06	0.90	0.03	NA
1988	0.35	0.88	0.05	0.91	0.02	NA
1989	0.38	0.88	0.05	0.91	0.02	NA
1990	0.42	0.87	0.05	0.92	0.02	NA
1991	0.39	0.89	0.05	0.91	0.02	NA
1992	0.32	0.88	0.05	0.91	0.02	NA
1993	0.40	0.91	0.05	0.91	0.02	NA
1994	0.38	0.90	0.06	0.91	0.03	0.73
1995	0.34	0.90	0.05	0.92	0.03	0.75
1996	0.28	0.89	0.05	0.92	0.05	0.71
1997	0.26	0.91	0.06	0.92	0.05	0.70
1998	0.26	0.90	0.05	0.92	0.04	0.72
1999	0.23	0.90	0.05	0.92	0.04	0.70
2000	0.24	0.90	0.06	0.93	0.04	0.67
2001	0.17	0.88	0.05	0.93	0.06	0.67
2002	0.19	0.88	0.05	0.93	0.06	0.64
2003	0.16	0.89	0.05	0.93	0.06	0.66
2004	0.16	0.88	0.06	0.93	0.05	0.63
2005	0.22	0.89	0.06	0.93	0.04	0.66

表 9-3 (續) 勞動市場彈性指標衡量變數原始數據 (1980-2005)

彈性	工資的彈性			勞動移動的彈性			最新生產知識與技術取得的彈性
基本指標	V7. 替代率*	V8. 最低薪資	V9. 工資彈性	V10. 行業間的移動	V11. 職業間的流動	V12. 員工異動性	V13. 監督專技人員之比例
Mean	0.46	0.59	1.01	0.57	0.41	0.34	0.19
Std.	0.07	0.04	0.05	0.03	0.06	0.04	0.10
1980	NA	0.65	1.07	0.62	0.39	0.37	0.06
1981	NA	0.68	1.06	0.64	0.37	0.39	0.08
1982	NA	0.70	1.09	0.59	0.34	0.29	0.06
1983	NA	0.53	1.02	0.58	0.34	0.35	0.07
1984	NA	0.52	1.04	0.60	0.35	0.33	0.07
1985	NA	0.56	1.02	0.59	0.34	0.37	0.08
1986	NA	0.55	0.99	0.60	0.34	0.36	0.07
1987	NA	0.59	0.98	0.58	0.34	0.33	0.09
1988	NA	0.58	0.99	0.58	0.34	0.35	0.11
1989	NA	0.60	1.02	0.57	0.35	0.31	0.12
1990	NA	0.60	0.97	0.57	0.37	0.36	0.17
1991	NA	0.59	0.97	0.58	0.38	0.37	0.16
1992	NA	0.57	1.03	0.57	0.38	0.38	0.17
1993	NA	0.57	1.04	0.58	0.48	0.41	0.25
1994	NA	0.57	1.05	0.60	0.48	0.40	0.27
1995	NA	0.56	1.01	0.55	0.48	0.34	0.27
1996	NA	0.57	1.00	0.55	0.48	0.33	0.28
1997	NA	0.57	1.00	0.53	0.44	0.33	0.29
1998	NA	0.58	0.99	0.55	0.46	0.28	0.31
1999	0.58	0.59	1.00	0.55	0.47	0.28	0.28
2000	0.49	0.59	0.86	0.53	0.45	0.29	0.31
2001	0.52	0.59	0.87	0.53	0.47	0.28	0.31
2002	0.42	0.60	1.04	0.53	0.46	0.30	0.30
2003	0.42	0.61	1.01	0.54	0.44	0.33	0.28
2004	0.41	0.62	1.02	0.54	0.45	0.39	0.29
2005	0.40	0.52	1.01	0.54	0.47	0.36	0.28

表 9-4 勞動市場彈性指標衡量變數標準化後的數據 (1980-2005)

彈性 基本指標	內部量的彈性			外部量的彈性		功能性的彈性
	V1. 滿意工時~1	V2. 滿意工時~1	V3. 非經常性工時	V4. 家庭工作者	V5. 部分工時者	V6. 在原受雇單位 更換職業
Mean	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Std.	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1980	1.57	-2.34	1.88	-1.55	-1.67	NA
1981	0.87	-2.03	0.26	-0.77	-1.28	NA
1982	-0.97	-1.95	-0.55	-0.86	0.36	NA
1983	-1.59	-1.22	0.26	-1.50	0.68	NA
1984	-0.65	-0.40	1.61	-1.21	0.13	NA
1985	-0.62	-0.78	-1.36	-1.28	-0.11	NA
1986	-0.98	-0.44	2.15	-1.68	0.60	NA
1987	-0.19	-0.34	1.61	-0.70	-0.58	NA
1988	0.90	0.13	-0.01	-0.61	-0.89	NA
1989	1.21	0.02	-0.55	0.02	-1.12	NA
1990	1.58	-0.14	-0.82	0.33	-1.05	NA
1991	1.28	0.48	-0.82	-0.54	-1.28	NA
1992	0.51	0.16	-1.09	-0.02	-0.97	NA
1993	1.38	1.12	-1.09	0.05	-1.05	NA
1994	1.18	1.00	0.26	0.07	-0.50	1.14
1995	0.71	1.07	-0.55	0.22	-0.18	1.67
1996	0.05	0.58	-0.55	0.16	0.83	0.60
1997	-0.19	1.38	0.53	0.56	0.91	0.37
1998	-0.12	1.04	-0.82	0.88	0.21	0.88
1999	-0.46	0.89	-0.01	0.74	0.44	0.39
2000	-0.34	0.94	0.26	0.98	0.21	-0.31
2001	-1.17	-0.12	-1.36	1.27	1.85	-0.37
2002	-0.93	-0.08	-0.55	1.09	1.85	-1.15
2003	-1.22	0.38	-0.28	1.26	1.70	-0.82
2004	-1.26	0.27	1.07	1.44	0.76	-1.64
2005	-0.56	0.36	0.53	1.65	0.13	-0.77

表 9-4 (續) 勞動市場彈性指標衡量變數標準化後的數據 (1980-2005)

彈性	工資的彈性			勞動移動的彈性			最新生產知識與技術取得的彈性
	基本指標	V7. 替代率*	V8. 最低薪資	V9. 工資彈性	V10. 行業間的移動	V11. 職業間的流動	
Mean	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Std.	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1980	NA	1.50	1.26	1.77	1.80	0.68	-1.33
1981	NA	2.21	1.10	2.30	0.53	1.28	-1.14
1982	NA	2.69	1.66	0.76	-1.05	-1.26	-1.30
1983	NA	-1.35	0.23	0.41	-0.86	0.26	-1.26
1984	NA	-1.59	0.69	1.06	-0.31	-0.29	-1.22
1985	NA	-0.64	0.36	0.73	-1.00	0.61	-1.13
1986	NA	-0.88	-0.32	0.95	-0.71	0.37	-1.26
1987	NA	0.07	-0.59	0.45	-0.70	-0.22	-1.04
1988	NA	-0.16	-0.34	0.33	-0.69	0.16	-0.83
1989	NA	0.31	0.24	-0.05	-0.39	-0.72	-0.76
1990	NA	0.31	-0.63	0.09	0.93	0.52	-0.28
1991	NA	0.07	-0.65	0.25	1.18	0.79	-0.32
1992	NA	-0.40	0.50	0.14	1.28	0.86	-0.26
1993	NA	-0.40	0.69	0.37	1.04	1.72	0.57
1994	NA	-0.40	0.77	1.11	1.31	1.63	0.78
1995	NA	-0.64	0.13	-0.49	0.82	-0.13	0.74
1996	NA	-0.40	-0.11	-0.60	1.02	-0.25	0.84
1997	NA	-0.40	-0.18	-1.35	-1.58	-0.42	1.01
1998	NA	-0.16	-0.24	-0.71	-0.04	-1.52	1.21
1999	1.68	0.07	-0.03	-0.66	0.42	-1.67	0.90
2000	0.44	0.07	-2.89	-1.42	-0.99	-1.32	1.18
2001	0.85	0.07	-2.67	-1.19	0.19	-1.52	1.15
2002	-0.66	0.31	0.61	-1.41	-0.15	-1.19	1.06
2003	-0.64	0.55	0.07	-1.07	-1.80	-0.20	0.85
2004	-0.79	0.79	0.23	-0.87	-0.63	1.29	0.98
2005	-0.88	-1.59	0.11	-0.89	0.38	0.54	0.85

第十章 結論、啟示與建議

第一節 結論與啟示

本研究是以英、美、德、法、丹、荷蘭與日、韓為主要研究對象，其中英、美是代表高彈性、低安全的國家；德、法是代表低彈性、高安全的國家；丹、荷是代表彈性兼安全的國家；而日、韓則是代表與我國同樣受儒家思想影響、同樣是大陸法系統、而經濟發展階段也相接近的亞洲國家。這二個國家都在嘗試走出現階段法定低彈性高保障，但實際上是低保障的勞動市場，而邁向彈性兼安全的勞動市場。本研究也建立了一衡量台灣勞動市場彈性的指標，檢示我國勞動市場彈性，回顧各國的經驗與我國的情況，我們可以得到下列的結論與啟示。

一、**勞動市場彈性兼安全是各國共同追求的目標。**勞動市場彈性化與安全是本研究 8 個國家，也是世界上大多數國家所共同追求的目標。因為市場彈性化是雇主與員工因應瞬息萬變經濟全球化時代所必須的條件，而就業安全與所得安全是基本人權。為快速經濟發展，改善人民生活，保障人民基本人權，每一個國家的政府都必須以勞動市場彈性與安全的兼顧作為他們施政的目標，我國也不應例外。

二、**各國以不同的手段與途徑來達成勞動市場彈性兼安全的目標。**各國因為法律、政治、社會與文化背景的不同，在追求市場彈性化與安全的時候，都有不同的做法，並以不同的手段與途徑來達成彈性兼安全的目的。比如美國、英國強調以市場的力量，經濟的手段來達成市場彈性化與就業安全，所得安全的目的。他們的做法是對雇主的雇用與遣散員工權利儘量不干擾，只有在性別、宗教、種族，年齡歧視的情況下，政府才加以干擾。在就業安全與所得安全上，儘量不用社會福利救濟的方法，而是以人力資本提升，保障個人永續就業能力。也就是說，職業訓練與就業服務的強化來保障員工永遠有最及時的就業能力，以及他們在不同產業，職業與地區間的移動，以就業來保障個人的所得安全。在社會福利上，他們強調「工作福利」(workfare) 代替「社會福利」(welfare)，也就是對有工作能力但不願意工作的人士給予最低的救濟，甚至沒有社會救濟，對願意工作的，給他們所有的幫助與救濟。「不工作就沒有福利」(No Work No Welfare) 是他們勞動市場政策最高指導原則。因此英、美有全球最高的勞參率與就業率。

德、法透過法律與工會團體協商的手段，來達成勞動市場的有限度彈性與員工的就業與所得最大的安全保障。因此德、法的法令儘量給予企業內部彈性，但對雇主的雇用與遣散嚴加管制，不強調外部彈性。在功能彈性上，德、法比英、美佳，因為員工就業穩定，雇主比較願意在員工身上做各種訓練的投資。在外部彈性上，德、法是以非典型員工的雇用來補償雇主所需要的外部彈性與工資彈性，因此二國臨時工佔總就業人數比例高達 12.2%與 12.6%；與日本、荷蘭二個非正規員工雇用與遣散規範很嚴的國家同為 8 個國家中臨時工比例最高的國家（見表 10-1），但是德、法二國非典型雇用的福利與就業安全保障均不佳。

表 10-1 主要國家臨時工佔全體受雇人口的比例，2003

單位：%

國家	臨時工佔全體受雇人口的比例
美國（2001）	4.0
英國	5.8
法國	12.6
日本	13.8
荷蘭	14.6
丹麥	9.6
德國	12.2
韓國（2007）	21.8
OECD 國家 平均 12.2% (2003)	

資料來源：Chung, 2005, 韓國 http://www.koilaf.org/KFeng/engPublication/bbs_read_dis.php?board_no=97

丹麥是以法令鬆綁與社會對話，團體協商，外部彈性，積極性勞動市場與較優的社會福利來達成他們的彈性兼安全的目標。

荷蘭則是以社會對話與團體協商的手段來達成外部彈性與工資彈性。荷蘭對正規雇用員工的保障並沒有鬆綁，但對非典型雇用，特別是部份工時員工的雇用大量鬆綁，以非正規雇用員工來提供雇主所需要的勞動市場彈性，也以法律的手段對非典型雇用的員工的就業與所得給予相當的保障。但是此政策所帶來的負效果是：既然非典型員工的社會福利相當好，大家對全職工作的意願減低，從事部

份工時或其他非典型工作的意願增加，對失業率的下降有其貢獻，但對企業的生產力以及員工對企業的承諾與忠誠度有不利的影響。

日本一向強調內部彈性，不強調外部彈性，他們是靠社會文化所形成的終身雇用制度來保障 20-55 歲正規員工的就業與所得安全，但是對非典型雇用員工沒有法定的就業與所得安全的保障。近年來在經濟全球化的衝擊下，他們的終身雇用制度開始瓦解，非典型雇用人數大增（見表 10-1），形成優質劣質二極化的 M 型社會。於是政府近年來希望透過修法的手段來保障非典型雇用員工的就業與所得安全，但很多這些法律才在 2006 年底通過，有些尚在國會討論中。

韓國因為 1997 年亞洲金融風暴及 2000 年加入 OECD 的關係，被國際機構如世界銀行與 OECD 強力要求修改工業關係、勞工法令、社會安全制度。OECD 甚至成立特別觀察小組監督與指導韓國從事勞工法令，工業關係與社會安全制度的改革，以達成彈性兼安全的境界。2007 年 1 月，OECD 的觀察小組宣佈韓國在這三方面的改革進度滿意，撤銷此觀察小組。換言之，韓國在國際機構的督導下完成了勞動市場彈性化與就業所得安全的改革，他們特殊的經驗是值得我國注意的。

三、勞動市場彈性化只是各國達成高經濟成長與高就業的手段之一，有效的總體經濟政策是達成高成長高就業最關鍵的因素。世界上沒有任何一個國家是只靠勞動市場彈性化而達成高經濟成長、低失業率的。紐西蘭是一個最佳的例子，他們在 1990 年代接受了世界銀行的建議，把勞動市場徹底地彈性化，但是他們沒有像丹麥、荷蘭、英、美、愛爾蘭、奧地利等國家一樣地以有總體經濟政策與彈性化勞動市場的搭配，來達成高經濟成長與低失業率。

相同地，丹麥與荷蘭失業率能大幅度地下降，勞動市場彈性化固然是一原因，但是 1990 年代全球經濟的景氣，以及兩國正確的總體經濟政策的推行，也是一個重大的原因（Bredgarrd, Larsen and Madsen 2005）。Auer 與 Cazes 在探討歐洲的丹麥、荷蘭、愛爾蘭、奧地利等 4 小國經濟發展成功的原因時，也特別指出勞動市場改革是一個重要原因，但不可忽略他們正確的總體經濟政策的功勞（Auer and Cazes 2003）。

國內有部份人士認為我國在過去過份強調以經濟的手段來達成充份就業，而忽略社會安全的標準，但是從 8 個國家的經驗我們可以得知，正確的總體經濟

政策仍然是達成高經濟成長、高就業率、高勞參率一個主要的工具。彈性勞動市場政策是扮演一個搭配的角色，它使一國能在適時適所的時候提供最適當的人才，助長經濟成長的速度。彈性勞動市場政策有如室內的通風器，室內的熱度是來自火爐而不是通風器，通風器只是使室內的熱度更均勻，火爐的效果更佳而已。

四、法令的標準無法正確地衡量一國勞動市場的彈性與安全。在國際上大家都把英、美歸類為高彈性、低保障國家；德、法屬高保障、低彈性國家；丹麥屬彈性兼保障國家；南歐的義大利，西班牙等屬低彈性、低保障國家。但這只是大家的印象上認知而已。如果我們用客觀法律條文的標準來衡量，則英、美、丹麥都是高彈性、高保障國家；德、法、日、荷、韓、中華民國都屬於低彈性、高保障國家（見本報告圖 3-1），如果一定要把英、美歸類成高彈性、低保障國家（見圖 3-1 的虛線），則德、荷、日、韓、中華民國都會變成低彈性、低保障國家。

但是如果我們不以勞工法令為衡量標準，而是以企業家對各國勞動市場自由度的經驗為標準，則各國勞動市場的自由度的排序，基本上與法令標準的排序沒有很大的差別。丹麥是一例外，因為他們在法令的標準上很有彈性，屬高彈性國家，但是在企業主的眼光中他們是第 72 名，相當落後，還不如法國、日本、台灣的市場自由。另一個比較特別的國家是日本，在企業主的眼光中他們勞動市場自由度相當高（全球第 28 名），比法律標準的排名高很多（見本報告頁 52 表 3-5）。

如果我們以 Freeman 對全球勞工，社會科學的學者與工會幹部的調查結果，則英、美仍然是自由度很高的國家，日本的排名略有提升。最值得注意的是我國與韓國，因為這二個國家如以法令為衡量標準時，排名很低，屬低彈性、高保障國家，但是學者與工會幹部都認為這二個國家的勞動市場具高度自由，僅次於美國，高於英國、丹麥（見本報告表 3-5）。此調查結果，使人懷疑我國與韓國的勞工法令是裝飾品，對勞動市場的運作沒有什麼真正的影響，至少對中小企業沒有什麼真正的影響（簡錦漢 2007）。

再看勞動市場安全，根據 ILO 所製的勞動市場安全指標，英國的勞動市場安全指標是全球第 5 名，遠高於以社會安全，而以社會福利著名的德國是 14 名，法國是 18 名，與美國的第 16 名相接近（見本報告表 3-6）。

簡言之，我們在探討各國勞動市場彈性與安全時，不宜以勞工法令的標準為惟一的衡量標準，甚至完全不應該用法令標準作為衡量的標準。因為法令與勞動

市場實際操作，以及人民的感受是不同的。其原因是各國法令規範的範圍不同而有重大的落差。在探討一國勞動市場彈性與安全時應從其實際運作的情況來評估。

五、英、美是以經濟手段而非法令規範來達成勞動市場就業與所得安全。英、美二國勞動市場彈性很高，他們勞動市場的安全與保障亦不低（見本報告表3-6）。美國是以勞工法令本身的彈性化與人力資本提升，就業輔導的強化與工作福利的強調來達成其目的，這是我國可學習的地方。英國在柴契爾夫人時代透過法令的修改，工會的弱化，國營事業的民營化，達成其勞動市場的彈性化。就業安全與所得安全是工黨上台後所推行的新政而達成。英國青年人的「新政」普受各國注意與稱讚，是我國在推行勞動市場彈性兼安全政策時所值得借鏡與學習的。

六、德、法的局部彈性化與高保障政策不能解決高失業問題。德、法二國政府很清楚彈性勞動市場在經濟全球化時代的重要性，但是由於他們長年都處於社會福利國的狀態，要國人學習英、美自由主義的勞動市場不但有困難，而且可能動搖他們長年以來所建立穩定社會的基礎。因此二國政府都採取安全優於彈性的原則，在不衝擊社會安全體制下進行「局部彈性」，特別是內部市場的彈性化。對正規員工的雇用與遣散的保障完全不予以鬆綁，但對非典型雇用予以鬆綁，以提供雇主所需要的勞動市場彈性。

德、法二國勞動市場彈性化給我們的教訓是部份市場的彈性化，即對正規員工的高保障，對非典型雇用員工的鬆綁，並不會為一國帶來高就業。但是德國赫茲改革中對公營就業輔導機構的改革，市場機制的導入，提升其效率，是我國在推行勞動市場彈性兼安全政策時可以學習的功課。德、法的經驗給我們帶來的另外一個啟示是，一國不能以動搖國本的手段來達成某一目的，有時以較高失業的成本來換取社會的穩定是值得的。

七、丹麥與荷蘭二國是以彈性兼安全勞動市場政策聞名於世，但是實際上他們是低彈性、高保障的國家，只是勞、資、政、全社會高度的互信，使他們能透過社會對話，團體協約的機制達成經濟發展與降低失業率所要的勞動市場彈性，而全球經濟的景氣亦扮演了一個重要的推波助瀾的角色。丹麥的法令是高度彈性化（見圖3-1與圖3-2），但是從勞動市場實際的運作的角度而言，無論是雇主（見

菲沙指數，表 3-5) 或學者與工會幹部 (Freeman 指數，表 3-5)，都認為他不是一個高彈性的勞動市場。因為就雇主的觀點，丹麥勞動市場的自由度排名 71 名，還不如法國的勞動市場，而員工給他們的排名也與法國相同，只略優於德國。究其原因，雖然丹麥的法律很具彈性，但是他們強大的工會，限制了雇主的勞動市場彈性。真正使他們勞動市場具有彈性的，是他們社會高度的互信，健全的社會對話與勞資協商制度。丹麥最值得我們學習的，是他們的積極勞動市場政策與社會對話制度。

荷蘭勞動市場的彈性無論從法律的觀點與實際運作的觀點 (菲沙與 Freeman 指數) 都與高保障的德、法沒有什麼差別，但是在社會安全上，荷蘭的排名很高 (見圖 3-4 與表 3-6)。荷蘭之所以被稱為彈性兼安全，不是因為他們在正規員工的規範上有彈性，而是他們對部份工時工的高度彈性。他們是以部份工時工來提供雇主所需要的勞動市場外部彈性。荷蘭經驗值得我們學習的地方是，他們對部份工時工作者的就業安全與所得安全保障甚佳，以致政府可以使用部份工時的手段來解決他們的失業問題，而部份工時的保障，使他們沒有很明顯的正規與非正規，優質與劣質工作二極化的現象。

八、我國與日、韓在法令上是高保障、低彈性國家，但是除外商與大型企業以外，實際上對大多數的企業與員工而言是高彈性、低保障國家。日、韓二國與我國的法律、文化、社會、政治背景都相近，在勞工法令上，日、韓與我國同樣被認為是高保障、低彈性的國家 (見圖 3-1，圖 3-2)，但是在勞動市場的運作上，除日本的勞動市場被雇主與學者及工會幹部認為彈性度尚可之外 (見表 3-5)，而我國與韓國的勞動市場被雇主認為勞動市場自由度低 (第 61 與 81 名)，但被學者與工會幹部認為是高自由度的國家，我國僅次於美國，排名全球第 7，遠高於英、法、德、荷、丹，也比日本高；韓國也不差，排名第 10。換言之，日、韓 (特別是韓國) 與我國面對同樣的矛盾現象；在國際上被認為是高保障、低彈性的國家，大企業與外商企業的主管也認為是如此，但是在國內本國學者與工會幹部則認為我國與韓國實際上是低保障、高彈性的國家。造成此種矛盾的現象可能是我國與韓國在擬訂勞動基準法時都想「超日趕德」，訂定了高不可攀的勞動標準，但是在執法時，二國的政府發現如果認真執法，企業無法生存，於是網開一面，以致法令與實際情況有一大落差。韓國在 2000 年加入 OECD 後，OECD 要求修法，以便他們的勞工法令、工業關係能符合先進國

家的標準，他們在這方面的經驗以及他們有無在修法後脫離過去法令與實際情況有巨大落差的情況，是非常值得我國注意的。

第二節 建議

在檢討我國勞動市場彈性指標的長期趨勢與各國推動勞動市場彈性兼安全政策的經驗以後，我們對政府在推動彈性與安全政策時有下列的建議：

一、我國勞動市場已在向彈性與安全的方向發展，但沒有清楚的政令，政府應將此目標明白地向國民宣示，並加速此方向的發展。

我國近年來在工時規範的鬆綁、新個人帳戶退休金制度的建立，以及目前正在擬定中的部份工時法案，定期契約法案，派遣員工的法案等都表示出政府在朝向彈性兼安全方向發展，只是政府沒有一個很清楚的政策性的宣示。政府應向人民正式宣告彈性兼安全是我國勞動市場發展的方向與目標，以便企業主明瞭為什麼政府要推動一些就業安全與所得安全的政策，社會人士明瞭為什麼政府要推動勞動市場彈性政策，也明瞭正在擬訂的法令的目的。明確的政策有助於人民的瞭解與政策的推動。

二、我國的勞工法令標準與勞動市場實際運作落差大，以致在國際上影響到對台投資意願；國內人民則認為政府無能，執法不力，使人民缺乏就業與所得安全的保障，這是一個內外雙輸的局面，政府宜從速校正。

根據法定標準，我國被國際歸類為高保障、低彈性國家。從學者與工會幹部的調查，國內人士認為我國勞動市場彈性高，保障低。本研究所建立的6項彈性指標也指出，國內勞動市場的彈性除少數幾項彈性（如工資彈性）以外，大多不受勞工法令或其他制度性因素的干擾。勞工法令與實際運作情況有鉅大落差，因而造成國際形象的不佳，外資怯步。政府應成立跨部會小組，檢討我國勞工立法，把陳義過高，不切實際，無法執行的條文修正，以便法令能更務實。在修訂法令後，政府應強化法令的執行，使法令與實際情況符合，使人民覺得看得到的也吃得到，而不是目前的看得到吃不到，以致造成外人與本國人民都埋怨，政府裡外不是人的雙輸局面。

三、正規雇用規範應予以鬆綁。

法、德、荷的經驗顯示，他們的政府選擇維護「正規雇用」的就業與所得安

全的保障，而對非正規雇用如臨時工、定期契約工與派遣工規範的鬆綁，以提供雇主所需要的勞動市場彈性。日、韓在過去沒有對正規雇用規範鬆綁，也沒有開放非正規雇用員工的彈性雇用，但是他們二國的雇主卻自動雇用大批非正規雇用員工，因應他們勞動市場彈性的需求。無論是德、法或日、韓的發展，其結果都是正規與非正規雇用員工的工作條件，所得報酬的巨大差異，並形成圈內人（受法令保障）與圈外人（沒有法令保障的非正規雇用員工）的雙元勞動市場，一個不公平的 M 型社會。因此我國修法時要記取德、法、日、韓的教訓，要對正規雇用規範鬆綁，但同時提升非典型雇用員工的保障，使正規與非正規雇用員工共同享受彈性市場所帶來經濟成長的好處，也共同負擔因彈性市場與經濟成長所產生的成本，建造一個公平的社會。針對此點本研究建議政府在修法時作下列的鬆綁。

1. 部份工時規範的鬆綁。

勞基法目前對部份工時工作者與全時工作者的福利規範沒有區分，以致部份工時工無論其工時多寡都享有與全時工同樣的勞、健保及其他福利，影響雇主雇用部份工時工的意願，也影響婦女、年輕人與高齡人口從事部份工時工作的就業機會。

有關部分工時的規範，政府應予以放寬。換言之，部分工時工可按其工時長短比例，領取不同的法定福利，如較低的勞健保、退休金、資遣費等，以提供雇主雇用部分工時工的意願，提升年輕人、婦女與高齡人口的工作機會，善用台灣人力資源。

特別是我國 45-59 歲的中年婦女勞參率遠比鄰近的韓國與日本低（見圖 10-1），高齡男性的勞參率亦比其他國家低，我國應在勞基法中區分部分工時工與全時工的規範，降低企業雇用部分工時工的成本，提升婦女與男性中高齡人口的勞參率。部份工時的鬆綁亦可提升高齡員工從事漸進式的退休而不是從全職工作到全部退休，建造全時工作到全部退休的橋樑，如此不但能使高齡人力運用加強，對高齡人口的健康，社會成本的下降亦有幫助。

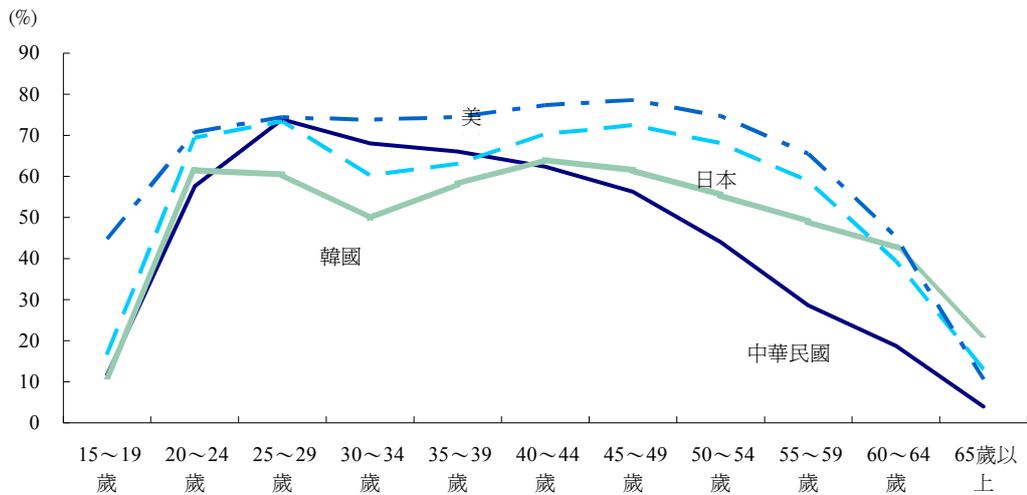


圖 10-1 2003 年中華民國、韓國、日本女性勞動力參與率-按年齡分

資料來源：主計處人力運用調查

2. 定期工與不定期工雇用規範的鬆綁。

我國勞基法第 9 條規定，勞動契約分定期契約與不定期契約，凡是臨時工、短期工、季節性與特定性工作為定期契約工，有繼續性工作者不應屬定期工，比如有下列情況者應視為不定期契約：勞工繼續工作而雇主不即表示反對者，雖經另訂新約，惟其繼續工作期間超過 90 天者，前者契約間斷未超過 30 天。此種嚴格的規範是在保障正規員工，防止雇主使用長期性的臨時工與契約工來代替不定期契約的正規員工，以減低雇主的勞動成本。其實此種嚴格的規範不但不合乎現代潮流，亦影響失業員工，初入勞動市場與無工作經驗的年輕人透過臨時工或契約工、派遣工取得工作經驗，探討最適宜工作的機會。換言之，臨時工、契約工與派遣員工在 21 世紀高度彈性化，高度專業化的時代是無工作經驗年輕人在學校與正規工作間的一座橋樑，也是今日國際上所強調的彈性職業生涯（Flexicareer）中的重要的一環。

現有研究指出，臨時工、契約工與派遣工不但是年輕人彈性職業生涯中一個重要的橋樑，也是失業人士，婦女重回勞動市場，高齡勞動者轉業的一座重要的橋樑（Herrichet, et. al. 2005）。因此各國對臨時工、契約工、派遣工的規範都有

鬆綁的趨勢。比如韓國在 2006 年 11 月通過 2007 年 7 月 1 日開始生效的非典型雇員人員法，規定定期契約工在雇用 2 年以後才被視為不定期契約工。當然在對非典型雇用鬆綁的同時，法令亦應保障定期與不定期契約工間不得有不合理的差別待遇。韓國的法令規定如政府主管單位判定雇主有不合理的差別待遇時，雇主可被罰最高一億元韓幣（即 358 萬 1 千元新台幣）。法令的推行也要顧及他們對能力較差的中小企業的影響，因此韓國新訂的法令規定，300 人以上的企業有效期是 2007 年 7 月 1 日，100-299 人企業的有效期限是 2008 年 7 月 1 日，100 人以下企業的有效期限是 2009 年 7 月 1 日。

四、減低基本工資對工資彈性的負面影響。

從第九章的分析，我們得知基本工資的調整對工資彈性有負面的影響。但是基本工資的目的在保障員工最低的所得，防止工作貧窮者的產生，是一個所得安全政策，對社會安全有正面的效果，因此我們不應刪減或廢除此制度。但是我們可以從下列的方法來減低基本工資對雇主工資彈性的負面衝擊。

1. 基本工資規範的彈性化。

在美國，英國及很多國家，他們的基本工資是按不同種類的員工設立不同工資率，如美國對年輕人或殘障人士，學徒設立比成年人較低的工資。英國的最低工資法規定 16-17 歲青年人的最低工資是成年人最低工資的 62%，18-21 歲的青年人的最低工資是成年人最低工資的 83%。英國對轉業成年人有所謂成年人開發的最低工資，以協助成年人順利由一個沒落的部門轉入一個新興的部門。其辦法是當一個成年人取得一份新工作，而雇主同意提供他 6 個月以上政府認可的職業訓練時，雇主可以支付他 83% 成年人最低工資達 6 個月之久，以減低雇主的訓練成本。其他國家（如日本）對不同的行業有不同的薪資。我國不是很大，產業的差別也不是很大，因此在過去勞委會的基本工資委員會經多次討論，最後均認為我國沒有按地區訂定不同基本工資的需要。但政府可考慮按台北市、高雄市與台灣其他地區三大區域訂定不同水準的基本工資；對不同年齡，如 16-19 歲，20-24 歲，55 歲以上訂定少年、青年與成年人不同的基本工資，以鼓勵企業雇用沒有工作經驗的年輕人與高齡人口，同時亦增加雇主工資彈性。

2. 基本工資調整的穩定化、確定化。

目前基本工資的調整，時間與幅度，政治考量多於經濟考量。不定期、不定幅度的調整對雇主的工資彈性，造成不確定性的衝擊。如果政府能把基本工資的調整過程公式化，把政治因素去除，使雇主可以根據調整公式自行計算出調整時期與調整的幅度，以便未雨綢繆，減低基本工資對其成本不確定性的衝擊，並提升雇主的工資彈性。比如政府可以考慮把基本工資的水準訂定在全國平均薪資的45%或50%，或全國薪資中位數的50%，如此雇主由主計處每年定期公佈的全國平均工資或工資中位數，自動計算出基本工資調整的幅度。再者，我國工會影響力不大，平均薪資調整大多由勞動市場之力量來決定，此種基本工資調整的公式化可使基本工資也受市場的影響作相對的調整，提升了雇主的工資彈性。英、美及歐洲國家不採用既定公式來調整最低工資，其最主要原因是因為在過去他們國家的工會影響力大，他們怕當一國發生通貨膨脹時，最低工資的自動調整會帶來工會對薪資的調整，因而引來火上加油的通貨膨脹，我國的工會不強，沒有此種顧慮。

五、減低就業保險對工資彈性的負面影響。

就業保險是我國在2003年就業保險法通過以後，保障員工失業時的所得的一項安全政策。在本研究的8個國家中，英、法、德、荷、丹在過去10年對他們的失業保險都有相當大的改革，以提升他們雇主的工資彈性。這些改革通常是失業給付額的減少，給付期間的減短，以及雇主與員工對就業保險率的負擔的減少來提升雇主的工資彈性（見第七章）。韓國是一例外，因為1997年亞洲金融風暴期間，他們的失業率暴升，因此就業保險適用範圍與給付及給付時期均作大幅度地擴充。

歐美國家對失業保險給付的金額與期間予以刪減主要是他們國家在過去失業保險福利過於優渥，失業者可取得失業前50-85%的淨薪資，所得領取期間又可以長達數年，如此優渥的福利使人民保留薪資極高，他們寧可失業也不要工作。如OECD對19個國家所做的研究指出，當失業給付提升10%時，失業率會增加1%，其影響之大可以想像。

但是就台灣的情況而言，我國失業給付只達失業前工資的60%，而且有上限，不算很高，而最高領取期間也只有6個月，更重要的是在所有失業人士中，實際領取得失業給付的只有3%（2004年失業人數33萬7千人，實際領取失業

給付者 1 萬人，2005 年失業人數 32 萬 1 千人，失業給付領取者 1 萬人) (Shih 2007)。換言之，我國的就業保險只有不足，沒有過優的情況。但是在就業輔導的績效上，我國就業輔導機構成績太低落，在所有領取失業給付的失業人士中只有 3% 是經過政府就業輔導的安置再就業 (Shih 2007)。換言之，要減少就業保險對工資彈性的負面影響，不是從減少失業給付或給付期間著手，而是從強化就業輔導的機能與服務著手，至於如何強化，詳見建議七。

六、工時規範的鬆綁。

世界各國在經濟全球化時代都對他們的工時規範做了相當程度的彈性化，我國也不例外，在 2000 年修改勞基法，不但縮短法定每週工時 (見表 10-2)，並且准許二週、四週與八週的變形工時。本研究在勞動市場內部彈性指標的建立時，沒有把此部分工時的彈性納入，主要是缺乏所需時間數列資料。但從勞委會對企業所做的調查結果我們可以得知，有高達 81.4% 的企業認為目前勞基法的工時規範使他們可以對工時作合理的安排，只有 18.6% 認為法令的規範使他們對工時無法作合理的安排。換言之，絕大多數的企業不認為現行工時規範阻礙了他們的經營。但是在細看不同的產業時，我們發現勞基法的工時規範對不同的產業有不同的影響。勞基法工時規範對礦業及土石採取業、營造業、住宿餐飲業與其他服務業 (見表 10-3) 都有相當不利的影響，因為現行工時規範使這些企業有近三分之一的雇主無法合理安排工時。因此，政府需對特定產業作再進一步研擬工時鬆綁，以提升他們工時的彈性。

另外，值得在此處一提的是，在知識經濟時代，人民對彈性工時的需求很高，其一是知識經濟時代知識與生產技術變化很快，因此員工需要更多的時間去從事進修，彈性工時使他們可以把時間化零為整，以便從事有深度的進修，如數星期或數個月的進修。其二是今日白領與知識工作者不是使用體力勞動，但是在高競爭、高壓力的工作環境下，他們一天的工作非常疲倦，也易發生憂鬱症。因此雇主主要給予他們更多的彈性時間，以使他們能恢復精神與解除壓力。其三是愈來愈大比例的已婚婦女在職場工作，因此夫婦均需要更多的彈性工時，以便他們能平衡職場與家庭的生活。因此政府擬修訂工時法規，讓員工有更多的彈性工時，有關此方面的修法，丹麥的多種休假時間 (見本報告第六章) 與美國的補償性工時法案 (見本報告第三章) 都是可以考慮的方向。

表 10-2 勞基法准許的變形工時

項目	兩週變形工時	四週變形工時	八週變形工時
決定機構	雇主與工會協商 或經勞資會議之 同意	雇主與工會協商 或經勞資會議之 同意	雇主與工會協商 或經勞資會議之 同意
變形期間	二週	四週	八週
每日最高工作 時數	10 小時	10 小時	8 小時
每週最高工作 時數	48 小時	70 小時	48 小時
適用行業	一般行業	限農林漁牧及中 央主管機構指定 之行業	製造業及勞委會 指定適用勞基法 3D 條文的行業

資料來源：本研究整理

表 10-3 目前工時制下企業主是否能合理安排工作時間

單位：%

行業別	統計	可合理安排	無法合理安排
統計	100	81.41	18.59
工業部門	100	81.39	18.61
礦業及土石採取業	100	65.10	34.90
製造業	100	83.33	16.67
水電煤氣	100	95.92	4.08
營造業	100	75.39	24.61
服務業部門	100	81.43	18.57
批發零售	100	82.72	17.28
住宿及餐飲業	100	69.23	30.77
運輸、倉儲、通訊	100	83.59	16.41
金融、保險	100	98.17	1.83
不動產及租賃業	100	79.70	20.30
專業及科技	100	90.22	9.78
醫療保健服務	100	90.75	9.25
文化、運動、休閒服務	100	74.37	25.63
其他服務業	100	65.83	34.17

資料來源：勞委會，勞工生活及就業狀況調查，2004

七、強化就業輔導服務，以提升員工在行業、職業與地區間移動的彈性。

從第九章我們得知，我國員工在企業內部(V6)、行業間(V2)、職業間(V8)、企業間(V9)的移動，在長期間都有下降的趨勢。此種移動彈性的下降是與我國經濟結構提升，專業化程度的增加，經濟發展有必然的關係。但是在一個高度競爭的經濟全球化時代，產業與職業的變動性都很大，很多產業與職業在數年後便消失了，因此員工在產業、職業與地區間移動的彈性不但要予以維持，並需予以提升。提升這些彈性有二個重要的工具：一個是職訓，另一個是就業輔導機構的服務。在我們回顧的8個國家中，沒有一個國家不是在強化他們的就業輔導服務，以提升員工移動彈性減低他們成為結構性失業的機率，我國亦需在此方面加強。美國的勞動力投資法對就業輔導機構的改造，以及英國、德國、丹麥、韓國的經驗都是我們可以學習的。在此特別提出德國赫茲改革(Harz Reform)對公營就業輔導機構的改造，以供政策擬訂者的參考。

1. 準市場機制的成立。在公部門很難建立一個如民間部門的市場機制，因為公部門的經營目標不在營利，有很多服務也無法以價格來表達其價值，但為了提升公部門的行政效率，赫茲改革引進了「準市場」的功能。他們設計了很多服務券如就業券，訓練券，使就業服務機構的一些服務可以外包給民間專業機構，以提升就業服務的效率。

2. 外包制度的建立。為使就業輔導機構的服務得以市場化，赫茲改革鼓勵政府就業輔導機構外包部份他們的工作到民間輔導機構，比如2003年以後，德國就業輔導的每一個地區性服務中心，都會設立一個個人服務單位(Personal Service Agent, PSA), PSA 實際上是失業員工的臨時服務站，就業輔導機構把顧客推薦到這些PSA，然後由他們聯絡民間職業介紹公司安置失業人士就業。安置成功時，仲介公司可憑就業券向政府領取服務費，如安置失敗，則沒有服務費的支付。PSA 通常會對就業輔導機構推薦來的失業人士先作一資歷的評估，判定此失業者具有哪些技術，適合哪一類的工作，該安置到那一類的企業，那一類的職位。如有需要PSA會先給予訓練，以便此失業者得以順利地安置就業。

3. 目標的選定。為了要提升就業輔導機構的效率，赫茲的改革要求就業輔導機構把服務的對象分類，然後給予個別化的服務。比如他們先把求職者分類，對就業安置有70%把握的失業人士選出，再推薦給PSA，然後要求PSA對這些

失業人士必須有 70 % 以上的安置率。對難以安置的求職者則分析他們缺乏的技術，然後給予相對的訓練，訓練完畢分發到公共服務計劃，使他們盡快就業，培養他們工作的習慣與良好的工作態度，再等待適當的機會把他們安置到正規工作，減低他們再失業的機會。

4.為鼓勵企業雇用難以安置的失業人士，赫茲改革推動重回職場的就業津貼。其辦法是企業如雇用年長或殘障難以安置就業的員工時，企業可以申請高達其薪資 50% 的就業津貼，以減輕企業的雇用成本。此種就業津貼通常只有 6 至 24 個月。為防止替代效果的產生，凡是企業曾遣散正常員工而雇用此類年長或殘障員工者，不得申請就業津貼。雇用年長（55 歲及以上）員工，雇主亦可免繳失業保險金。

5.為鼓勵低薪低技術失業人士早日脫離失業及社會福利救助，重回職場，赫茲改革創立三個「使工作有價值化」(Make Work Pay) 的方案，他們是①年齡在 50 歲以上的失業人士，如新職的薪資低於原職的薪資時，他可以向政府申請二職位差額 50% 的補助，其補助期間為 6-24 個月。②低薪迷你工作 (Mini Jobs)，當失業者所尋找工作其月薪在 400 歐元以下者，可免繳社會福利稅。③中低薪工作 (Midi Jobs)，失業者所尋找工作月薪在 400-800 歐元者，享有減免社會福利稅的權利，減免額以遞減的方式，從 400 歐元所得不需繳付任何社會福利稅到 800 歐元，零減免。

八、吸收新知識彈性的提升。

從第九章我們得知，教育在提升我國勞動市場中扮演一個非常重要的角色。Gary Fields 長期以來一直認為台灣的普及教育不但提升勞動力的品質，也提升了台灣勞動市場的彈性，因為他認為在 70 與 80 年代，快速發展的教育使技術工在經濟不景氣時，退居非技術性勞工，當景氣或新產業興起時，這些非技術工因為有好的教育基礎，很快又恢復他們技術工的身份，因此台灣在此時代沒有技術工短缺的現象 (Fields 2007)。但是 V13 指標顯示，在近 2 年此指標在下降，這對我國是一警訊，我國的教育制度出了嚴重的問題，以致他們不但沒有繼續扮演提升勞動市場彈性的功能與保障人民永續就業的功能，反而在下降。我國的整體教育制度，職業教育制度需作一個通盤的檢討。

九、政府在提升勞動市場彈性的同時，必須要注意非典型員工就業安全與所得安全的適度提升。荷蘭的經驗告訴我們，過份的保障會使正規員工的工作意願與工作承諾與投入度減低；不足保障會造成優質與劣質工作二極化，M 型社會的出現，什麼是適度的保障，日本與韓國最近修法的經驗以及他們的處理方法，是我們可以借鏡的。

十、在政府考慮提升員工就業與安全的保障時，不應只以保障為考慮的惟一標準，政府尚需考慮這些保護法令本身的彈性化，以取得既保障又彈性的雙贏局面。有關此點，美、英最低工資與其他立法方面的做法是值得我國政府學習的地方。

參考資料

中文部份

中華民國職業訓練研究發展中心，(2004)，*英國 IIP 計畫研究及我國人才培訓機構認證評鑑制度之規劃研究報告*，行政院勞委會職訓局委託研究。

石泐 (2003)。(從失業保險到就業保險：我國就業保險政策之評估)，《理論與政策》，17，2: 33-36。

行政院經濟建設委員會 (2005)，*我國 93 年所得分配變動分析與因應之就業對策*，台北：行政院經建會簡報 (網址：<http://www.cepd.gov.tw/upload/MANP/Welfare/income%20distribution%20and%20employment%20policy%20940914@655389.4260108133@.ppt>)。

吳忠吉，(2003)，*促進就業及減緩失業之產業政策研究與分析*，工業局委託計畫，台灣經濟研究院出版。

李易駿與古允文 (2003)。(另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探)，《台灣社會學刊》，31: 189-241。

李健鴻，(2006)，*超越「不平衡的双重束縛關係」：台灣勞動市場的「彈性」與「安全」國際比較分析*，台灣勞動學研討會。

李誠、辛炳隆，(2003)，*因應知識經濟時代強化人力資本角色之研究分析*，經建會委託研究報告。

李誠、辛炳隆，(2005)，*強化我國職訓體系之研究*，經建會委託研究報告。

辛炳隆，(2003)，*有利於產業發展之勞工政策*，中華經濟研究院出版。

辛炳隆，(2005)，*勞工法令及相關政策變革對我國產業的影響與因應*，中華經濟研究院。

辛炳隆，(2005)，*勞動市場彈性化研究*，經建會委託計畫，台灣大學國發所出版。

辛炳隆、李健鴻，(2006)，*強化我國企業參與人才培訓之研究*，經建會委託研究報告。

周丁安、賴國斌，(2001)，「能力本位訓練實施計畫之檢討與展望」，*就業與訓練*，第 19 卷，第 5 期。

林佳和，(2005)，德國勞動市場彈性化發展經驗與啟示，收錄於經建會「勞動市場彈性化研究」報告。

黃志隆與張世雄（2005），〈就業成長的達成與社會安全的維繫－荷蘭社會改革的理論爭議和政策意涵〉，《歐美研究》，35, 2: 405-458。

黃長玲（2003），〈重新管制的政治：全球化與民主化下的台灣勞工運動〉，收錄於張茂桂、鄭永年主編，《兩岸社會運動分析》（頁 69-94），台北：新自然主義公司。

謝杏慧，(2005)，「論職業訓練機構推動訓練品質管理的可行之道」，就業安全，第四卷，第一期。

藍於琛（2004）。《荷蘭與德國統合主義式改革的政治經濟分析》，台北：國立政治大學政治學研究所博士論文。

龔明鑫，(2006)，*如何促進我國勞工就業之研究*，行政院經建會委託，台灣經濟研究院出版。

英文部份

- Acemoglu, D., (2002), "Technical Change, Inequality, and the Labor Market,"
Journal of Economic Literature, XL, March, PP.7-72
- Addison, J. T. and J. L. Grosso, (1996), "Job Security Provisions and Employment
Revised Estimates ", *Industrial Relations*, October, pp. 585-603
- Addison, J. T. and P. Teixeira, (2003), "The Economics of Employment Protection"
Journal of Labor Research, Vol. 24, No. 1, PP.85-129
- Addison, J. T., P. Teixeira, and J. L. Grosso (2000) "The Effects of Dismissal
Protection Employment: More on a Vexed Theme", *Southern Economic Journal*,
July, PP. 105-22.
- Andersen, S & Mailand, M., (2005), "The Danish Flexicurity Model: The Role of the
Collective Bargaining System",
<http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/externalpapers/flexicurityska05print.pdf>
- Atkinson J. and Meager, N., (1986), "Changing Working Patterns: How Companies
Achieve Flexibility to Meet New Needs", Institute of Manpower Studies,
National Economic Development Office, UK.
- Atkinson, J. et al., (2003), *New Deal 50 Plus: Sustainability of Employment*,
Department for Work and Pensions, the Institute for Employment Studies, UK
- Auer, P., (2000), *Employment Revival in Europe: Labor Market Success in Austria,
Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva, ILO
- Auer, P., (2005), "Protected Mobility for Employment and Decent Work: Labor
Market Security in a Globalized World", ILO Employment Strategy Papers. No.
2005-1
- Auer, P., and Cazes, S., (2003), *Employment Stability in an Age of Flexibility:
Evidence from Industrialized Countries*, International Labor Office, Geneva
- Bartel, A. and N. Sicherman, (1999), "Technological Change and Wages: An
Inter-industry Analysis," *Journal of Political Economy*, 107 (2), PP. 285-325
- Becker, U., (2000), "Welfare State Development and Employment in the Netherlands:
in Comparative Perspective", *Journal of European Social Policy*, Vol. 10, No. ,
PP. 219-239
- Becker, U., (2001), "A 'Dutch Model': Employment Growth by Corporatist
Consensus and Wage Restraint: A Critical Account of an Idyllic View", *New
Political Economy*, 6, 1: PP. 19-43
- Bellmann, L., et. al., (1996), "Flexibilitat von Betrieben in Deutschland Ergebnisse
des IAB-Betriebspanels 1993-1995", Nurnberg
- Benner, M., and Bundgaard, V.,(2000), "Sweden and Demark: Defending the Welfare

- State”, in F. Scharpf and V. A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. II, Oxford University Press, PP. 399-466
- Berman, E., J. Bound, and S. Machin, (1998), “Implications of Skill-biased Technological Change: International Evidence,” *Quarterly Journal of Economics*, 113 (4), PP. 1245-1279
- Björklund, A., (2000), “Going Different Ways: Labor Market Policy in Denmark and Sweden”, in G. Esping-Andersen and M. Regini (eds.), *Why Deregulate Labor Market*, Oxford University Press, PP.148-180
- Bogedan, C., (2005), “Activation and Flexicurity in Denmark”, Paper presented at the ESPAnet Conference 2005, “Making Social Policy in the Post-industrial Age”, September 22-24, 2005
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta., F. Lopez-de-Silanes, A. Shliefer, (2003), “The Regulation of Labor Market,” NBER working paper 9756
- Bredgarrd, T., Larsen, F. and Madesen, P., (2005),. “The Flexible Danish Labor Market-a Review”, Research Papers 2005: 01, Centre for Labor Market Research, Aalborg University
- Card, D. and T. Lemieux, (2001), “Can Falling Supply Explain the Rising Return to College For Younger Men? A Cohort-Based Analysis,” *The Quarterly Journal of Economics*, PP. 705-746
- Cazes, S. and A. Nesporova, (2003), “Labor Market in Transition-Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe,” *ILO Working paper*
- Chung, H., (2005), “Different Paths towards Flexibility: Deregulated Employment Protection or Temporary Employment,” paper presented at the ESPAnet Conference, September 22-24, 2005
- Coats, D., (2006), “Who is Afraid of Labor Market Flexibility”, The Work Foundation, UK
- Comptroller and Auditor General, (2002), *The New Deal for Young People*, House of Commons, London
- Cox, R. H., (1998), “From Safety Net to Trampoline: Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark”, *Governance*, 11, 4, PP. 397-414
- Cox, R. H., (1999), “Liberalizing Trends in Welfare Reform: Inside the Dutch Miracle”, *Policy & Politics*, 28, 1: PP.19-32
- Cox, R. H., (2001), “The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany”, *World Politics*, 53: PP. 463-98
- Daly, M., (2001), “Globalization and the Bismarckian Welfare States”, in R. Sykes, B. Palier and P. Prior (Eds.) *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, New York: Palgrave, PP.79-102

- Dorsett, R., 2006, “The New Deal for Young People: Effect on the Labor Market Status of Young Men” *Labor Economics*, Vol. 13, pp. 405-422
- DTI, (2007), *National Minimum Wage*, Department of Trade and Industry, UK
- Emerson, M., (1988), “Regulation or Deregulation of Labor Market-policy Regions for the Recruitment and Dismissal of Employees in Industrial Nationals”, *European Economic Review*, April, pp. 775-817,
- Esping-Andersen, G. and Regini, M.,(2000), *Why Deregulate Labor Markets?* Oxford University Press
- EU, (2004), *National Action Plan for Employment in France*, European Union
- Fabiani, S. and D. Rodriguezpalenzuela, (2001), “Model-Based Indicators of Labor Market Rigidity,” *ECB Working Paper No. 57*
- Field, F., (2007), “New deal or No Deal”, *Guardian*, May 14, Department for Work and Pensions, 2006,
- Fitzpatrick, T., (2004), “Social Policy and Time”, *Time and Society*, Vol. 13, No. 2/3, PP.197-219
- Freeman, R.B., (2007), “Labor Market Institutions around the World”, *NBER Working paper 13242*
- Freeman, R.B., and et.al, (eds.), (2007), *What Workers Says: Employee Voice in the Anglo-American Workplace*, Ithaca, Cornell University Press
- Fuchs, S., and Sshettkat, R., (2000), “Germany: A Regulated Flexibility”, in Gosta Esping-Enderson and Marino Regini (eds.), *Why Deregulate Labor Market*, Oxford University Press
- Gasskov, V., (2000), *Managing Vocational Training Systems: A handbook for senior Administrators*, ILO, Geneva.
- Goodin, R.E., (2001), “Work and Welfare: Towards a Post-protectionist Welfare Regime”, *British Journal of Political Science*, 31: PP. 13-39
- Gorter, C., (2000), “The Dutch Miracle”, in G. Esping-Andersen & M. Regini (eds.) , *Why Deregulate Labor Market*, Oxford University Press, PP.178-203
- Goetschy, J., and Jobert, A., (2000), “Industrial Relations in France”(法國的勞資關係，出自李誠等編譯「比較勞資關係」一書，華泰書局)
- Green-Pedersen, C., (2001a), “The Puzzle of Dutch Welfare State Retrenchment: The Importance of Dutch Politics”, *West European Politics*, 24, 3 PP.135-150
- Green-Pedersen, C., (2001b), “Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus, “, *Comparative Political Studies*, 34 (9) , PP.963-985
- Green-Pedersen, C., (2004), “Globalization and the Welfare State: What to make of the Dutch and Danish “Miracles”” in B. Södersten (eds.) , *Globalization*

- and the Welfare State*, Palgrave, UK, PP128-148
- Green-Pedersen, C., van Kersbergen, K. & Hemerijck, A., (2001),
 “Neo-Liberalism, the ‘Third Way’ or What: Recent Social Democratic
 Welfare Policies in Denmark and the Netherlands”, *Journal of European
 Public Policy*, 8, 2: PP. 307-325
- Grubb, D. and W. Wells, (1993), ”Employment Regulation and Pattern of Work in
 E.C. Countries ” *OECD Economic Studies*, Winter, pp.70-80
- Hall, P., (2001), “Organized Market Economies and Unemployment: Is it Finally
 Time to Accept Liberal Orthodoxy”, in N. Bermeo (eds.), *Unemployment in
 the New Europe*, Cambridge University Press, PP. 52-86
- Hart, Robert & Kawasaki, Seiichi (1999) . *Work and Pay in Japan*. Cambridge:
 Cambridge University Press
- Hassel, A., (2003), “The Politics of Social Pacts”, *British Journal of Industrial
 Relations*, 41, 4: PP. 707-726
- Hausen, H., (2000), *Elements of Social Security*, Danish National Institute of
 Social Research
- Haverland, M., (2001), “Another Dutch miracle: Explaining Dutch and German
 Pension Trajectories”, *Journal of European Social Policy*, 11, 4: PP.308-323
- Hemerijck, A., Unger, B., and Visser, J., (2000), “How Small Countries Negotiate
 Change Twenty-five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands,
 and Belgium”, in F. Scharpf, and V. A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in
 the Open Economy*, Vol. II, Oxford University Press, PP. 175-263
- Honda, Y., (2005), *‘Freeters’: Young Atypical Workers in Japan*, Tokyo: JILPT
- Howell, D. R., D. Baker, A. Gbyer, and J. Schmitt, (2006) , “An Protection
 Labor market Institutions Really at the Root of Unemployment? A Critical
 Perspective on the Statistical Evidence”
- ILO, (2005), “Guide to Understanding the KILM,” *Key Indicators of the Labour
 Market*, ILO
- ILO, (2004), *Economic Security for a Better World*, International Labour Office
- Jobcentre Plus, (2006), *Annual Report and Accounts 2005-2006*, Presented to the
 House of Commons
- Kaj, A. S., and Mailand, M., (2005), “The Danish Flexicurity Model: The Role of
 the Collective Bargaining System”
<http://faos.sociology.ku.dk/dokum/flexicurityska05.pdf>
- Keizer, P., (2001), “Social security and welfare in the Netherlands before and
 after 2000”,
<http://www.fdewb.unimaas.nl/algec/staff/framespages/keizer/soc2000.doc>
- Keller, B., and H. Seifert, (2004), “Flexicurity--the German Trajectory”, WSI

- Working Paper (Transfer) , No.2., Berlin,Hans Bockler Foundation
- Keman, H., (2003), “Explaining Miracles: Third Ways and Work and Welfare”,
West European Politics, 26, 2: PP. 115-135
- Kjaer, P. and Pedersen, O., (2001), Translating Liberalization: Neo-Liberalism in the Danish Negotiated Economy”, in J. Campbell and O. Pedersen (eds.) ,
The Rise of Neo-Liberalism and Institutional Analysis , Princeton University Press, PP.219-248
- Klammer, U., (2004), “Flexicurity in a Life-course Perspective”, *Transfer*, 10, 2: PP. 282-299.
- Klau, F., and A. Mittelstadt, (1986), “Labor Market Flexibility,” *OECD Economic Studies*, 6
- Kosei-rodosho, (Ministry of Health, Labor and Welfare), (2006) , *Rodokeizai hakusho* (White paper on labor economy) . National Printing Office
- Lazear, E., (1990), “Job Security Provisions and Employment”, *Quarterly Journal of Economics*, No. 105, PP. 699-726
- Lee, J. S. (2007) “Labor Market Flexibility and Employment: An Overview,” in Joseph S. Lee ed. *Labor Market and Economic Development in Taiwan*, Edward Elgar Publishing Company, London, PP. 3-35
- Lin, J. P., (2007), “Involuntary Job Turnover in Taiwan”, in J. Lee ed., *The Labor Market and Economic Development of Taiwan*, Edward Elgar Publishing, UK, PP. 211-240
- Lind, J., (2004), “Labor Market Policy in Denmark - A European Success Story”, in J. H. Lind Knudsen and H. Jørgensen (eds.), *Labor and Employment Regulation in Europe*, P.I.E Peter-Lang, Brussels, PP . 307-228,
- Lind, J.and Møller, I., (2006), Activation for What Purpose? Lessons from Denmark”, *The International Journal of Sociology and Social policy*, 26, 1/2, PP. 5-16.
- Lodovici, M.S., (2000), “The Dynamics of Labor Market Reform in European Countries”, in Gosta Esping-Enderson and Marino Regini (eds), *Why Deregulate Labor Market*, Oxford University Press.
- Low Pay Commission, (2007), *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report, 2007*, UK, March.
- Madsen, P.K., (2006), “Flexicurity: A New perspective on Labor Markets and Welfare States in Europe”, paper presented at the International Conference on Innovating Labor Market Policies”, Nov.30- December 1, 2006, Amsterdam.
- Madsen, P.K., (2005), “The Danish Road to Flexicurity: Where are we and How Did We Get There”, in T. Bredgaard and F. Larsen (eds.), *Employment Policy from*

- Different Angles*, Aalborg: CARMA.
- Madsen, Per K., (2004), "The Danish Model of 'Flexicurity': Experiences and Lessons", *Transfer, European Review off Labor and Research*, Vol. 10, No. 2, PP. 187-207.
- Madsen, P.K., (2003), "'Flexicurity" Through Labor Market Policies and Institutions in Denmark", in P. Auer & S. Cazes (eds.): *Employment stability in an age of flexibility, Evidence from industrialized countries*, International Labor Office, Geneva, PP. 59-105.
- Malo, M., Toharia, L., (2000), "France: The Deregulation that Never Existed", in Gosta Esping-Enderson and Marino Regini (eds), *Why Deregulate Labor Market*, Oxford University Press
- Marie-Ange, (2005), "Changes in France Labor Market between 1992 and 2003", EU
- Merkel, W. (2001). "The Third Way of Social Democracy", in A. Giddens, (Eds.), *The Global Third Way Debate*, Polity Press, PP. 50-73
- Ministry of Health, Labor and Welfare, (2003), *Survey of the Diversification of Employment Status*, London UK
- Monastiriotis, V.(2003) "A Panel of Regional Indicators of Labor Market Flexibility: the UK, 1979-1998," Royal Holloway University of *London*, Discussion Paper Series
- Muffels, R., T. Wilthagen, N. van den Heuvel, (2002), "Labor Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexibility-Security Nexus in Transitional Labor Markets", Discussion paper, Tilburg University.
- Muffels, R., (2006) "Job Mobility and Employment Patterns across European Welfare States. Is there a Trade-off ? or a Double Bind ? Between Flexibility and Security", Institute for Labor Studies, Netherlands: Tilburg University.
- Muffels, R., (2006), "Balancing Flexibility and Security in European Welfare Regimes," paper presented at the ILP Conference on Transitional Labor Markets and Flexicurity, November 25, 2006, Amsterdam
- Nickell, S. J., (1982), "The Determinants of Equilibrium Unemployment in British", *Economic Journal*, September, PP.555-575
- Nickell, S.J.,(1997), "Unemployment and Labor Market Prediction: Europe vs. North America", *Journal of Perspective*, Vol. 11 No.3. PP.55-74
- NTT, (2006), *Tagenka suru nouryoku to nihon shakai*, (Diversifying Abilities and Japanese Society), NTT Publications
- OECD, (1990), *Employment Outlook*, Paris
- OECD, (1997), *Employment Outlook*, Paris
- OECD, (1998), *Employment Outlook*, Paris
- OECD, (1999), *Employment Outlook*, Paris

- OECD, (2004) *Employment Outlook*, Paris
- OECD, (2004), “Employment Protection: The Costs and Benefits of Greater Job Security”, *OECD Observer Policy Brief*, Paris.
- OECD, (2004), *Trends in Income Distribution and Poverty in OECD Countries over the second half of the 1990s*. Paris.
- OECD, (2005), *Employment Outlook*, Paris
- OECD, (2006), *Employment Outlook*, Paris
- OECD, (2006), *Economic Survey of Japan 2006*, Paris
- OECD (2007), *Employment Outlook*, Paris
- Offe, C. and Heinze, R., (1996),. “Beyond Labor Market: Reflections on a New Definition of “Domestic” Welfare Production”, in C. Offe (Ed.), *Modernity and the State: East, West*, The MIT Press, pp. 121-146..
- Offe, C., & Heinze, R. G.,(1992),. *Beyond Employment*. Cambridge University Press, UK
- Ohtake, F., (2005), *Inequality in Japan*,. Nihon Keizai Shimbunsha.
- Olson, M., (1971), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press.
- Ota, K., (2006), Non-regular Employees and Income Inequality, *Nihon rodo kenkyu zasshi*. Vol.48, December.
- Pobus, (2006), *Social Framework for Long-term Social Impact Evaluation of an Employment Strategy, Flexicurity*, Ministry of Labor, Finland
- Sauber, J.W., (2006), “US Labor Market: Not for Export”, paper presented at the 2nd UNI World Congress,
- Scharpf, F. W., (2000), “Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities”, in F. W. Scharpf and V. A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. I, Oxford University Press, PP. 19-24..
- Schmid, G., (2002), “Toward a Theory of Transitional Labor Markets”, In G. Schmid and B. Gazier (eds.) *The dynamics of Full Employment*, Edward Elgar, PP. 151-159
- Schmitt, J., and J. Wadworth, (2002), “Is the OECD Jobs Strategy Behind and British Employment and Unemployment Success in the 1990s” CEPA, Working Paper 2002-06. Center for Economic Policy Analysis, New School For Social Research, N.Y
- Shih, Y., (2007), Employment Insurance and Unemployment in Taiwan”, in Joseph S. Lee ed., *The Labor Market and Economic Development of Taiwan*, Edward Elgar Publishing PP. 267-299
- Shinozaki, Takehisa (2006) . ‘Wage inequality in Japan, 1979-2005,’ *Japan Labor Review*, vol.3, no.4, autumn
- Sonn, P., (2005), ”Citywide Minimum Wage Laws —A New Policy Tool for Local

- Governments”, *Economic Policy Brief*, June, pp.1-8
- Spies, H. & Berkel, R. V., (2001), Workfare in the Netherlands-young unemployed people and the Jobseeker’s Employment Act”, in I. Lødemel & H. Trickey (Eds.) , ‘*An Offer you can’t refuse’: Workfare in international perspective*, UK: The Policy Press, PP. 105-132
- Spithoven, A. H. G. M. (2002) The third way: the Dutch experience. *Economy and Society*, 31, 3: 333-368
- Tangian, A. S., (2004), “Liberal and Trade-unionist Concepts of Flexibility: Modeling in Application to 16 European Countries”, WSI
- Tatibanaki, T., (2006), *Kakusa-shakai* (Gap-widening society), Iwanami Shoten
- Tatibanaki T. & Urakawa K. (2006) Nippon no hinkon kenkyu (A study of poverty in Japan), Tokyo: Tokyo University Press
- Tella, R. and R. MacCulloch, (2005), “The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data,” *European Economic Review*, No. 49, PP. 1225-1259
- TUC, 2006, *Low Pay Commission Review 2006*, The TUC Evidence, Trade Union Congress
- van der Meer, M. & Leijnse, F., (2005) , “Life-course Schemes and Social Policy reform in the Netherlands. *TLM.NET Working Paper No. 2005-19*.
- van der Meer, M. and Trommel, W., (1999) , “Managed liberalization of the Dutch welfare State: A Review and Analysis of the Reform of the Dutch Social Security System, 1985-1998”. *Governance*, Vol.12, No. 3: PP.289-310
- van Oorschoot, W and Abrahamson, P., (2003) , “The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States”, *Social policy and Administration*, Vol.37, No.3, PP. 288-304
- van Oorschoot, W., (1998) , “The Reconstruction of the Dutch Social Security System: 1980-2000”, <http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/1998-3-ThereconstructionoftheDutchsocialsecuritysystem1980-2000.pdf>
- van Oorschoot, W., (2000), “Labor Market Participation in the Netherlands: A critical Review of Policies and Outcomes”, paper Presented at “The Activating Welfare States: New Ways of Fighting Poverty and Social Exclusion in Europe.” Sweden: Lund University. <http://greywww.kub.nl:2080/greyfiles/worc/2000/doc/4.pdf>
- van Oorschoot, W. (2004) Balancing work and welfare: Activation and Flexicurity Policies in the Netherlands, 1980-2000”, *International Journal of Social Welfare*, No. 13: PP. 15-27
- Visser, J., and Hemerijck, A., (1997), *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam, Dutch: Amsterdam University Press

- Visser, J., (2002), “The First Part-time Economy in the World: A model to be followed?” *Journal of European Social Policy*, Vol.12, No. 1, PP. 23–42.
- Visser, J. (1998), “Two Cheers for Corporatism, One for the Market Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands”, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 36, No.2: PP.269–292
- Wadsworth, J., (2006), “Does Flexibility Explain the UK Strong Employment Performance?”, Center for Economic Performance at the London School of Economics and Royal Holloway College, University of London, Work Foundation Briefing Sept. 21, 2006
- Wilthagen, T., (1998) “Flexicurity: A New Paradigm for Labor Market Policy Reform”, WZB, Flexicurity Research Paper, FXPaper. No. 1
- Wilthagen, T., (2002) , “The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulating employment and Labor markets”, OSA/Institute for Labor Studies, Netherlands: Tilburg University, Flexicurity research Paper FXP 2003-2.
- Wilthagen, T., (2004), “Balancing Flexibility and Security in European Markets”, paper presented at the Conference on Recent Developments in European Industrial Relations, Dutch Socio-Economic Council, The Hague, October 7-8, 2004
- Wilthagen, T., and M. Houwerzijl, (2005), “Reconciling Labor Market Flexibility and Social Cohesion: A Methodological Tool Proposed by the Council of Europe”, paper presented at the Forum 2005 Reconciling Labor Market Flexibility with Social Cohesion, November 17-18, 2005, Tilburg University.
- Wilthagen, T., Tros, F. & van Lieshout, H., (2003) , “Towards Flexicurity: Balancing Flexibility and Security in EU Member States” paper presented at the International Industrial Relations Association 13th World Congress, September 2003, Berlin.
- Wilthagen, T. and Tros, F., (2004) , “The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labor Markets”, *Transfer: European Review of Labor and Research*, 10(2), PP.166-187
- Wilthagen, T., & Velzen, M. van, (2004) “The Road towards Adaptability, Flexibility, and Security”, OSA/Institute for Labor Studies, Netherlands: Tilburg University.

附錄一：就業人口永續就業能力的保障：我國職業訓練體系之檢視²¹

一、前言

在知識經濟時代，產業結構轉變迅速，生產技術日新月異，勞工因工作技能不足而面臨失業的風險增加。尤其當各國為因應全球化競爭，而紛紛修改勞工法制，降低解雇資遣的限制，以增加勞動市場彈性化之際，勞工就業安全所受的威脅更大。在 1980 年代，有些歐美國家就因產業結構大幅度改變而發生嚴重的失業問題，其失業率甚至高達二位數字。為此，這些歐美國家，特別是北歐的國家，便在傳統的失業保險、失業補助等消極性的勞動市場政策之外，開始採取了積極性的勞動市場政策，亦即藉由職業訓練、就業津貼與職業諮詢等工具，積極地輔助失業員工早日回到工作的崗位。在 1994 年的 OECD 國家就業高峰會議更呼籲各國政府應大力推動積極性勞動市場政策，以提升一國勞動素質、解決一國的結構性失業問題（OECD 1999）。

積極性勞動市場政策內涵很廣，其中以職業訓練最有助於解決結構性失業問題。因此，儘管各國所採行的政策工具組合不同，但皆將職業訓練列為其積極性勞動市場政策之重要一環。如附錄表 1-1 所列，丹麥、芬蘭、愛爾蘭、德國、法國等 OECD 國家對職業訓練之公共支出佔 GDP 比例已是各項積極性勞動市場政策之冠。除投入財務資源外，有些 OECD 國家也透過社會對話機制，鼓勵企業或工商團體重視並提供員工教育訓練。

反觀我國，過去由於企業規模大多屬中小型，員工流動率高，企業辦訓意願低，而政府部門也因社會需求不高，故在職業訓練方面所投入的資源相對有限。然而，自 2000 年起，國內失業問題日益惡化，因工作技能不足之結構性失業人數大幅增加，政府遂積極推動各項職業訓練的政策措施，包括公立職訓機構轉型、擴大委外訓練的規模與內涵、以及發展國內職業訓練產業等，並分別於 2002 至 2004 年與 2005 至 2007 年，推動二期「職業能力再提升方案」。其中，第一期投入經費 88.6 億元，訓練 142.4 萬人次，而第二期的預算金額為 119.3 億元。

²¹ 本文由台灣大學國發所辛炳隆教授所撰寫

附錄表 1-1:2004 年 OECD 國家勞動市場計畫公共支出佔其國內生產毛額百分比
例

計畫 分類 國家	公共就 業服務 與管理 (1)	訓練 (2)	就業 誘因 (3)	身障者 整合 (4)	直接 雇用 (5)	創業 誘因 (6)	退出工 作之所 得維持 與補助 (7)	提前 退休 (8)	總和
澳大利亞	0.19	0.04	0.01	0.05	0.09	0.01	0.64	-	1.03
奧地利	0.17	0.28	0.06	0.05	0.04	-	1.10	0.30	2.00
比利時	0.23	0.20	0.15	0.11	0.46	-	1.97	0.43	3.56
加拿大	0.17	0.12	-	0.02	0.01	0.01	0.69	-	1.04
捷克	0.12	0.02	0.05	0.03	0.03	0.01	0.26	-	0.52
丹麥	0.32	0.54	0.46	0.52	-	-	1.94	0.72	4.49
芬蘭	0.20	0.41	0.18	0.10	0.09	0.01	1.58	0.48	3.04
法國	0.25	0.31	0.10	0.09	0.23	-	1.64	0.08	2.69
德國	0.29	0.36	0.09	0.15	0.13	0.13	2.27	0.04	3.46
希臘	..	0.03	0.04	0.03	-	0.06	0.45	-	..
匈牙利	0.10	0.05	0.09	0.01	0.05	0.01	0.37	0.01	0.69
愛爾蘭	0.12	0.18	0.07	0.04	0.20	-	0.83	0.06	1.51
義大利	0.04	0.23	0.25	0.01	0.01	0.05	0.66	0.10	1.35
日本	0.21	0.04	0.02	0.01	-	-	0.46	-	0.73
韓國	0.03	0.06	0.01	0.03	0.01	0.01	0.19	-	0.34
盧森堡	0.04	0.12	0.10	0.05	0.03	-	0.47	0.22	1.02
墨西哥	-	0.01	-	-	0.01	0.01	-	-	0.03
荷蘭	0.32	0.36	0.03	0.56	0.18	-	2.23	-	3.67
紐西蘭	0.12	0.18	0.03	0.06	0.01	0.02	0.54	-	0.96
挪威	0.13	0.09	0.03	0.54	-	-	0.86	-	1.65
波蘭	..	0.03	0.06	0.03	0.06	0.01	0.40	0.39	..
葡萄牙	0.15	0.29	0.17	0.05	0.04	-	1.11	0.20	2.02
斯洛伐克	..	0.01	0.01	-	0.04	0.02	0.31	0.01	..
西班牙	0.08	0.16	0.26	0.07	0.11	0.04	1.47	0.03	2.22
瑞典	0.24	0.35	0.19	0.43	-	0.03	1.32	-	2.56
瑞士	0.13	0.30	0.08	0.25	-	0.01	1.03	-	1.81
英國	0.36	0.13	-	0.02	-	-	0.29	-	0.81
美國	0.04	0.05	-	0.03	0.01	-	0.37	-	0.53

資料來源：OECD Employment Outlook, 2006 註:1 至 6 項屬主動型計畫，7、8 項屬被動型計畫

近年來，雖然失業率下降，政府對職業訓練的重視程度並未減少，但政策對象不再侷限於失業者，協助企業辦理員工教育訓練也成為重要政策項目。除了持續原有租稅減免與費用補助機制外，政府在開發職能標準與提升職訓品質方面也多所著力。此外，在行政院最近發佈之 2015 年經濟發展願景之產業人力套案中，也將「發展重點產業職能培訓」與「擴大產業專班培育計畫」列入重要子計畫，希望能進一步結合產、學、研的專業與資源，為企業培育其所需人才²²。前者在 2007 至 2009 年預計投入經費 54.87 億元，後者預計投入 18.72 億元。

由上述政府所推動之各項方案與投入經費，可以看出其對職業訓練的重視。惟職業訓練的受益對象明確，而且對參與的企業與勞工而言，它是一種具經濟利益之投資行為。在這種情況下，政府的補助不僅有違使用者付費的原則，也可能會扭曲投資決策，造成資源浪費。再者，國外經驗顯示若無適當的職訓體系配合執行，政府投入職訓資源不僅無法減少勞工的失業風險，反而會使受益者集中在強勢的企業與勞工，對所得分配有不利的影響。因此，本章主旨就是要釐清政府在職業訓練應扮演的角色，以及檢討國內現行之職訓體系。雖然職訓體系涵蓋層面很廣，本文限於篇幅，將聚焦於政府部門與職訓有關之組織架構、財務機制、職訓計畫的規劃與執行、以及社會夥伴關係等層面。

二、政府在職業訓練應有之角色

長期以來，政府相關單位一直將職業訓練視為政府不可推卸的責任，除研擬相關政策措施之外，更設置公立職訓機構，直接提供職訓課程。此外，政府也藉由租稅抵減與費用補助等方式，鼓勵企業辦理員工教育訓練，以及勞工個人參加職業訓練。尤有甚者，為減輕弱勢勞工參訓期間的生活壓力，政府還提供職業訓練生活津貼。反觀國內企業與勞工在這方面所扮演的角色就相對被動，不僅投入資源不多，對相關政策之參與亦嫌不足。究其原因之一是過去國內經濟落後，大多數企業與勞工財務負擔能力不足，又無管道可以融通資金，再加上產業結構的影響，許多技能的獲取未必須要透過正式的職業訓練，亦即職訓的效益相對不明顯，在這種情況下，政府不得不負擔大部分職訓支出。此外，國內大多數企業屬中小型，員工流動率高，企業自行辦訓意願低；再者，過去政府相關單位為提供

²² 除這二項之外，產業人力套案涵蓋的子計畫還有：「建立供需調查整合機制」、「啟動產業人力扎根計畫」、「活化高等教育學制彈性」、「重新建構技職教育體系」、「積極提升教育之國際化」、「加值產學（研）合作連結創新」與「競逐延攬國際專業人才」等。

經建計畫所需人力，對於學校教育與職業訓練等人力供給，一直是透過人力規劃方式加以掌控，而這些也都是造成政府承擔過多財務責任的可能因素。

在 1990 年代以前，國內產業結構以勞力密集為主，而市場需求變化速度較慢，所需工作技能較為單純，也較易掌握。因此，上述由政府主導人才培訓的分工機制確實為經濟發展提供適時、適量的人力。然而，自 1990 年代起，產業結構愈趨多元，市場需求也因全球化而變得不穩定，導致企業所需人力越來越不易掌握，而政府的規劃也沒有辦法完全貼近業者實際的需求。再者，隨著生產技術提升，專業技能日益受到重視，使得職訓效益愈趨明顯。此外，經濟的長期發展也提高企業與勞工的支付能力，不僅許多中大型企業已經有能力自行提供員工教育訓練，有能力自行參訓的勞工也越來越多。

在這種情況下，上述分工機制的適當性逐漸受到質疑。例如有些專家學者便認為應該提高企業在人才培訓的主導性與責任，而政府的角色應調整為協助企業辦訓，包括協助企業瞭解未來產業發展方向、協助企業排除辦訓障礙、以及建構有效平台使企業能彼此分享職訓相關資訊等。至於辦訓內容與方式，則可由企業或相關團體自己來決定。另有專家學者認為，企業是人才培訓主要受益者，理應承擔大部分責任，故除了共通性高，而極具外部效益的教育訓練外，其餘的費用皆應由企業自行負擔。依此原則，未來政府應減少對大企業人才培訓的補貼，而將資源用於人才培訓之基礎建設，以及協助無力辦訓的中小企業²³。

雖然從改善整體勞動素質，厚植國家產業競爭力的角度來看，政府對於職業訓練的投資是有其必要性，而且相較於大部分 OECD 國家，我國政府對職業訓練支出金額佔 GDP 的比例仍相對偏低，但從人力資本的角度來看，職業訓練是一種投資，其收益是由企業與勞工獨享或共享，其費用理應由企業與勞工負擔。因此，除非下列 4 種情況發生，否則政府不宜承擔過多財務責任：

1. 透過就業市場人員流動或資訊流通，勞工經由職業訓練所獲得的知能與技能會外溢至其他廠商的勞工
2. 企業與民眾無能力支付職訓費用，而金融市場又欠缺適當的融通管道
3. 職業訓練效益的不確定性過高，必須進行社會風險分攤

²³ 見辛炳隆、李健鴻，2006，「強化我國企業參與人才培訓之研究」，附錄三「座談會記錄」。

4. 企業與勞工資訊不足，無法預知未來產業所需職能

根據上列原則，政府未來在職業訓練優先補助對象應限縮為無工作收入之非在職者，以及員工流動率高且本身支付能力較差之中小企業。此外，為配合未來重點產業發展所辦理的前瞻性訓練，由於訓練效益的不確定性高，一般企業與勞工也可能因資訊不足而無法瞭解其重要性，故也可納入政府優先補助的範圍。至於一般中大型企業所辦理的訓練，以及政府針對在職專業勞工所提供的訓練，則應儘量由企業與勞工自行負擔。

有鑑於企業在人才培訓方面應承擔更多責任，以及國內企業辦訓比例偏低，有些專家學者與勞工團體遂主張將現行職業訓練法中有關職訓金的規定予以落實，亦即要求企業每年必須按薪資總額提撥一定比例辦理員工教育訓練。理論上，強徵職訓金所要解決的問題是企業有能力，卻無意願辦訓。由國內現有各項調查可以看出目前國內有能力辦訓的大型企業都體認到員工教育訓練的重要性而自行辦訓，毋須政府強制。至於辦訓比率較低之中小企業，其問題絕非單純的意願問題，還有辦訓能力的問題。政府若無配套措施提升其辦訓能力，強徵職訓金依然無法提高其辦訓比率。此外，從民國 70 年代初期曾實施職訓金條例的經驗來看，除非企業真正願意辦訓，否則課徵職訓金仍將流於形式，所增加的只是一些虛假的帳面作業。因此，本文並不贊成政府強制企業辦訓或強徵職訓金。

三、政府部門職業訓練相關之組織架構

我國職業訓練組織架構在政策規劃方面屬分散型的中央集權制，亦即主要政策與措施是由中央政府決定，惟在中央政府層級並無單一權責部會，而是由各部會依其需要自行訂定執行各項職訓方案。雖然依據職業訓練法，勞委會是職業訓練的主管機關，但實質上並無任何統合管控的權力。在這種情況下，部會之間的整合只能靠行政院核定之各種與人力資源相關的方案，例如過去的「職業能力提升方案」、「科技人力培訓及運用方案」，以及目前的「產業人力套案」等，而其所能達到的效果也僅止於事後的管考，事前統合規劃的功能仍有待加強。

由於欠缺明確的整合機制，不僅常出現各部會在辦理訓練時各行其事，導致訓練資源無法有效配置，即使同一部會的不同司局，也彼此不知道對方辦了哪些訓練。這種事權不統一，分工又不明確的組織設計容易造成政府相關單位推動職

訓業務的困擾。更嚴重的是，規劃國家整體職訓政策所必須參考的基本資料，例如全體訓練經費、訓練類別與區域分布、以及訓練人次等，也因各部會無統一的資料傳輸系統而未能定期產生。

除了部會之間的職業訓練計畫缺乏整合外，職業訓練與教育無法有效銜接也是現行組織架構的一大缺點。隨著產業結構愈來愈技術化與知識化，許多技能養成必須靠教育體系配合，因此在職勞工的回流教育與提供在校學生職業訓練是必然趨勢。近幾年來，教育部與相關部會已就這議題有所回應，包括推動「最後一哩」(Last Mile)計畫、彈性調整學程以配合產業需求、與勞委會合辦就業學程計畫，以及與經濟部合辦碩士級產業人才回流教育等，雖然如此，仍有不少企業領袖與專家學者認為現行教育體系（尤其是技職體系）在提升職能方面還要再加強²⁴。

為協調相關部會研商人才引進與培訓事項，行政院目前已設置「人才引進及培訓會報」，由經建會主委擔任召集人，其委員除了相關部會首長之外，還包括產、學、研代表，惟由其設置要點所列任務可以看出，該會報的功能側重政策方向的整合，至於各部會應如何規劃訓練課程、如何執行訓練計畫，以及如何評估訓練成效等實務面議題，則甚少在該會報進行討論以取得共識。此外，該會報關心的議題大多與專業科技人力有關，較少觸及其他人力的培訓。

在職業訓練的政策執行方面，有些部會因本身設有職訓機構，故也肩負政策執行的工作，例如勞委會職訓局、內政部、退輔會等。雖然如此，由於這些公設職訓機構的訓練容量不足以滿足社會需求，因此，有些執行工作是直接委託民間單位辦理，或是補助縣市政府委外辦理。至於未設有職訓機構的中央部會，其所規劃的職業訓練則是全部委外辦理。在這種架構下，除了北高兩直轄市因本身設有職訓中心，對其轄區職業訓練有較高的主導性之外，其餘各縣市大多只能配合中央部會的要求。據瞭解，有些部會透過補助縣市政府委外辦理職業訓練，而部會之間對參訓者的補助標準不一，對於承訓單位的行政作業與訓練績效等方面的要求也有所不同。例如對於未在职者的訓練，職訓局會要求承訓單位必須負責就業媒合，而其結訓後 3 個月內的就業率必須高於 50%，但農委會就無類似的要

²⁴ 例如遠雄企業趙藤雄董事長過去在接受職訓局的專訪時，便強調人才的培育必須靠教育體系，而非職訓體系，而當今高等教育的內涵與業界的的需求有很大的差距。又如行政院科技顧問組徐瑛瑛主任與職訓研發中心桂正權主任在「2006-2010 國家職訓中程策略規劃專案」討論會中皆強調教育部與勞委會職訓局功能整合的重要性。

求。這種部會之間的不一致性往往會造成縣市政府在辦理委外作業時很大困擾。

如何就職業訓練整合相關部門之功能，是許多國家近幾年來共同面對的問題。根據 Gasskov (2000) 的歸納分析，各國採行的策略主要有：

1. 將所有技職教育與職業訓練活動交由同一政府部門辦理。
2. 將全國的技職教育與職業訓練之監督功能指定給單一機構，而此機構必須保證並且控管所有政府部門資助之各項計畫的品質與單位成本。
3. 建構全國性的職訓市場，讓隸屬不同政府部門職訓提供者在該市場中彼此競爭，再利用競爭結果引導部門之間的分工。

對應於上述三項策略，我國不僅各政府部門自行辦理相關職業訓練活動，亦無單一機構可以負責監督這些活動。更嚴重的是我國職訓市場的競爭機制還不足以反映不同部門在辦理職業訓練之相對優劣勢，進而發揮分工整合的效能。雖然有些專家學者與民間團體認為事權統一有助於職訓政策的規劃與執行，故建議回歸職業訓練法的規定，大幅調整各部會的職掌，將所有職業訓練業務交由勞委會主管辦理，然而，目前各部會所辦理的訓練涉及不同專業領域，其中有許多領域並非勞委會職訓局所熟悉，再加上勞委會職訓局既有人力已達飽和，恐怕難以承接各部會現有職訓業務。因此，現階段較務實的做法是先就應否將所有職訓業務交由單一權責單位辦理，尋求社會共識。若能取得共識，再利用未來政府組織再造的機會，將所要成立的「勞動及人力資源部」明確定位為總管全面職業訓練的機關，並依此設計其內部組織與職掌，以及依業務需要增加其員額。

在完成組織調整與事權統一之前，現階段政府可以先進行作業流程的一致化，以及資訊的整合。過去各部會在辦理職業訓練時並無一致的作業流程，不僅造成承訓單位與參訓民眾的困擾，而且有些單位因流程草率而影響訓練成效。因此，經建會在推動第一期職業能力提升方案時，便提出一份通則供各單位辦理職業訓練的參考。其內容包括釐清職業訓練的目標、規劃所需課程、確立參訓對象、評估辦訓模式、進行績效評估以及決定財務規劃。雖然政府相關單位已經逐漸接受這份通則所強調的理念，但在實際做法上仍有些單位未能依據這個通則進行。其中以成效評估的落差最大。因此，未來仍應持續致力於整合各單位的作業流程。

在資訊整合方面，由於目前職訓局已經積極建置「職業訓練業務資訊管理系

統」，因此，未來可以考慮仿效目前國科會要求所有委託研究執行機構必須填寫 GRB 表並上傳的做法，要求所有職業訓練班的承訓單位必須將相關資料上傳至職訓局的系統。

四、政府部門辦理職業訓練之財務機制

職訓體系的財務機制可分為收入與支出兩部分。在收入面部分，目前大部分政府單位辦理職業訓練所需經費是編列公務預算支應，只有勞委會、農委會等少數單位是以特定基金支應。由於各部會的財源無法相互流通，造成有錢的部會即使已經盡量辦理訓練，仍剩有許多經費，而沒錢的單位則無法辦理應該辦的訓練，造成資源配置不當。

不論是公務預算或特定基金，皆須通過立法院預算審核之後才能動支。近幾年來，受到立法院預算審核時程延宕影響，許多訓練班次的開訓時間被迫延後，造成許多班別都集中在同一時間，這不僅影響行政作業，也不便於民眾的參訓。此外，由於預算編列在先，開班授課在後，有些單位往往為了擔心預算執行不力，而隨意更改訓練計畫內容，以及放寬參訓對象限制，以增加訓練班次與人次。如此盲目衝量的做法不僅扭曲原先訓練計畫欲達成的目標，也浪費政府的經費。

財源不固定是以公務預算支應職業訓練經費的一大缺失。由於職訓經費非法定支出，有些部會受限於本身預算規模過小，或主政者並未體認到職業訓練的重要性，故當職訓經費與其他預算產生排擠時，往往是優先刪減職訓經費。再加上歷年立法院對職訓經費的核刪標準不一，更增加職訓經費的不確定性。有鑑於此，勞委會在訂定就業保險法時便特別規定每年得從保費收入提撥 10% 辦理被保險人的職業訓練²⁵。此項規定雖可為職業訓練挹注固定財源，但由於該項經費必須經過勞保監理委員會審查，而該委員會是為了監理勞保業務而設置，其成員對於職業訓練業務大多不瞭解，故在審查預算時不免會出現外行領導內行的情況。再者，該項經費僅能用於被保險人，但有許多需要政府補助的參訓者並不具被保險人身份，而且許多訓練班次的學員同時有被保險人與非被保險人，這些都會造成經費執行的困擾。

除了政府的財源之外，有些單位也會向參訓學員收取費用。由於欠缺同一標

²⁵ 日前勞委會已經修法將該比例上限由現行 10%，提高為 15%。

準，各單位的收費標準不同，而且對於何種學員應該給予補助也有很大差異。有些單位是以學員是否為弱勢族群為標準，有些則以訓練職類為考量的基準。這種標準不一的現象有損社會公平，也會影響參訓對象的選擇，因此，未來應設法求其一致。

在支出面部分，對於委外訓練的經費補助項目與標準是現行機制亟需改進之處。一個完整的職訓計畫作業流程至少應該涵蓋人力需求推估、職訓課程規劃、職訓課程實施、職訓成效評估等四項步驟，而目前政府補助項目大多限於課程實施，其他項目則不補助。在這種情況下，許多執行單位為了節省成本，便在需求推估、課程規劃或成效評估等方面敷衍了事，嚴重影響訓練品質與成效。

在經費補助標準方面，現行制度是採固定價格方式辦理，亦即將各種職訓課程按照訓練職類予以規格化，只要是同一規格的補助標準相同，並未考量當地職業訓練的供需條件，以及參訓對象的差異性。這種過於強調一致性的補助標準已漸無法滿足訓練產業化與多元模式訓練核價之需要，因此，勞委會職訓局已在94年度規劃委外或補助辦理職業訓練作業原則中，導入符合市場機能之核價法則與運作機制，將計價模式區分為下列四種²⁶：

1 固定價格標準：

- (1) 已有明確規格、價格之「標準訓練組合產品」，依其規格、價格，進行購買。
- (2) 明訂不同類別訓練服務產品經費給付項目與額度，各領域類別訓練產品，依統一計價標準核算費用。
- (3) 補助型訓練計畫，依各該性質，訂定通案補助標準。

2 指定項目型報價：明訂報價費用項目，廠商自行提報價格，進行比（減）價。

3 開放型報價：廠商自行提報費用項目與價格，進行比（減）價。

4 指定價格之訓練提案：由廠商於公告之價格內，提案競標。

26 由於此計價模式尚未大規模正式實施，其效果仍有待觀察。

五、職業訓練計畫的規劃與執行

一般來說，職業訓練計畫的作業流程至少包含訓練計畫的規劃、執行與成效評估，而目前國內較需改進之處在於職訓計畫的規劃與成效評估。在規劃部分，其主要工作項目有決定訓練職類與容量（含訓練班次與每班人數）、規劃課程內容與時數、以及選擇參訓對象等。在訓練職類與訓練容量方面，各部會目前的做法可分為「由上而下」與「由下而上」兩種。前者是由中央部會預先規劃好需要訓練的職類與容量，再由承訓單位根據這些需要設計課程。後者則是由承訓單位預先擬好訓練職類與容量，再報請中央部會核定。由於勞動投入是引伸需求，各部會或承訓單位在規劃訓練職類與容量時應確切掌握就業市場的需求。雖然多數政府單位在進行規劃時，都會考慮就業市場的需求，但大多只是參考少數業界人士或結訓學員的意見回饋，只有經濟部工業局、勞委會職訓局等少數單位會以較嚴謹的總體計量模型或問卷調查來推估需求。另根據經建會對「第一期職業能力再提升方案」各政府執行單位所做的問卷調查結果，仍有些單位在規劃時並未考量市場需求，而全然以預算多寡作為規劃職業訓練的基準。此外，配合政府政策也是許多單位用來規劃訓練計畫的主要依據。

透過問卷直接詢問企業未來所需人才，理應是規劃職業訓練之最佳參考依據。然而，國內大多數廠商填答問卷的意願不高，而且填答者未必是企業內部真正的用人單位主管，導致問卷調查結果的代表性與正確性皆令人存疑。再者，我國產業的外貿依存度高，市場需求隨著全球化日益不穩定，連帶的也使其人力需求的預估變得十分困難。事實上，有些廠商是在臨時接到國外訂單時才來決定自己的人力需求出來的。由於人力培訓需要時間，若問卷所調查到的人力短缺大多來自非預期的訂單增加，則即使政府依據調查結果來規劃職業訓練，供需之間還是會因時間落差而無法配合。例如過去全球 TFT-LCD 產業景氣熱絡，國內廠商不斷向政府抱怨國內人才短缺，致使相關單位根據人力需求調查結果而規劃上萬人次的訓練課程，後來卻因景氣急速反轉，國外訂單減少而出現許多訓練班次因招生不足而停開，以及結訓學員就業困難的現象。

為解決上述人力需求不易掌握的問題，在行政院核定之產業人力套案中，特別將「建立供需調查整合機制」列為第一項子計畫，除繼續辦理並強化各項人力供需調查外，未來也將由「人才引進及培訓會報」擔任各類人才供需調查整合平

台。雖然該子計畫並未詳述未來要整合的內容與方式，在此很難評估其可能發揮的效果，但由此可以看出政府已經意識到這個問題的重要性。惟目前人力需求推估的問題不止於跨部會的整合，更重要的是如何提高推估結果的準確性。如前面所言，由於我國經濟開放程度高，大多數企業所面臨的市場需求並不穩定，故很難預估未來人力需求，再加上問卷填答者未必是企業內部之用人單位，其所填答的資料可信度可能不高。因此，本文建議除問卷調查外，政府相關單位也應善加利用各種公民營的求才求職資料庫，來推估未來各類人力之估需變化。相較於問卷調查，這些資料庫所提供的是實際求才與求職者的資訊，其可信度比較高。另一方面，從員工教育訓練的角度來看，所需推估的期間不必很長，近幾年來的歷史資料應足供推估者之參考。

此外，過去所做的人力供需推估結果大多只供政府相關單位規劃職訓課程之參考，甚少對外公開。如此，不僅無法蒐集企業界的意見回饋，更無法將推估技術移轉給民間企業。因此，如何將推估方法與推估結果分享給企業界，以提高其對人力需求的掌控，也是政府相關單位未來應努力的方向。

除了需求人數不易掌握之外，欠缺職能相關資訊也是目前各單位進行問卷調查的共通問題。隨著產業結構變遷，同一職類所涵蓋的職業能力越來越多樣化，因此，如果問卷調查的目的是要引導職業訓練的規劃，則不僅要知道未來企業所需各類人才的數量，更重要的是這些人才需要具備什麼樣的職業能力。然而，目前各單位的調查都只是列出行政院主計處所訂行職業分類，再請受訪企業就這些行職業填答未來所需人數。由於國內並未就所有行職業建立完整的職能標準，再加上主計處的行職業分類與業界在實務上的分類有很大的落差，這種調查結果對於規劃職業訓練的幫助實在有限。

在課程設計方面，目前政府相關單位的做法大多是由承訓單位自行規劃，而除了少數新興課程之外，多數課程只要是同一職類，則訓練內容與時數都十分一致。雖然這有助於經費計算標準的一致性，但有些單位反映即使是相同課程，如果參訓者學習能力高低不同，所需訓練時數必然有所差異，故建議對訓練時數宜彈性處理。至於新興課程的教材，有些單位表示是由他們自行開發或補助民間單位開發，開發完成後再移給承訓單位使用。

針對訓練課程的研發，職訓局曾於 83 年至 86 年委託中華民國職訓研發中心

辦理「推動職業訓練採用能力本位訓練方式施訓實施計畫」²⁷。所謂能力本位訓練課程發展是選擇就業市場中最需要的工作進行工作分析，其作業方式是邀請各行職業企業單位中優秀的現場作業人員與管理者參與，以腦力激盪方式分析該行職業目前的工作內容與未來工作趨勢，並據此建立其所需要的能力目錄，接下來則是根據能力目錄編製訓練教材。

能力本位訓練課程強調個別化學習，而其客戶導向的組合設計，可以滿足就業市場多樣化的特質及促進就業的機動性需求，所以美、日、德、英、澳等先進國家皆已採用這種模式，而我國最近亟欲推動的職能標準也與這種模式類似。雖然根據職訓局的成效評估，該項實施計畫值得持續並擴大規模進行，但後來因為缺乏經費而中止。該計畫實施期間共完成 100 個職類的工作分析、職能目錄與教材編製。目前職訓局所轄各職訓中心對於部分傳統產業之專技人員訓練，就是以這些教材為規範標準。由於久未隨著生產技術進步而更新，這些教材逐漸無法滿足實際需要。

除上述職訓局所轄職訓中心自辦課程之外，近幾年來由工業局與職訓局委外辦理之工業人才培訓計畫、新興產業科技人才培訓計畫以及資訊軟體人才培訓計畫在課程設計方面也有較嚴謹的操作機制，包括利用問卷進行人力供需調查、就人力短缺的職類建立職能標準、設置課程規劃委員會等。至於其他委辦職業訓練的課程大都由承訓單位自行提案，雖然多數委託單位也設有審查機制，但由於訓練班次多，有些職類超越審查委員的專業範圍，因此，整個課程的信效度皆令人懷疑。事實上，由於國內承接政府委外訓練的單位大多沒有專人負責訓練研發工作，許多訓練課程是由授課老師自行設計，欠缺持續性與系統性的規劃。

有鑑於國內在職訓課程研發設計之嚴重不足，勞委會近幾年來開始實施職訓中心職訓課程規劃委辦計畫，希望從當前推動公共訓練的核心職類課程與委外辦理課程，調查分析求職者各相關職類所需核心能力，以重新規劃公共訓練各職類的核心課程及訓練時數，再將不同核心課程整合為公共訓練的職業學群。由於每項職類所需職業能力非常複雜，政府的力量很難涵蓋全部課程研發設計工作，因此，職訓局將各職類所需職能區分為「一般核心能力」、「專業核心能力」與「專業進階能力」，其個別對應的課程則稱為「一般核心課程」、「專業核心課程」與

²⁷ 有關該計畫的說明與檢討可參閱周丁安、賴國斌（2001）

「專業進階課程」，並結合企業、學校與研究單位的力量，積極研發建立職能標準。例如台南職訓中心就曾於 2004 年委託台灣師範大學完成電子、電機、機械、營建與餐飲服務等五項核心職類的規劃工作，確認這些職類所需之「一般核心能力」與「專業核心能力」，以及相對於各能力所規劃之「一般核心課程」與「專業核心課程」。

除了職訓局外，工業局、中小企業處、工研院產業學院等單位近幾年來在職能標準與職能地圖的建置也十分積極。例如工業局為指引通訊人才完整的學習路徑，提供個人化專屬的學習旅程碑，已經將射頻電路及通訊軟體二大技術領域之職能地圖完整建構查詢系統，進而描繪出個人化專屬的發展藍圖。

在參訓對象的選擇方面，為提高訓練成效，讓有限的訓練資源做最有效的運用，不論是政府直接辦理或委外辦理的訓練，都應該考量參訓對象的學習能力與參訓動機。此外，為使學員能在結訓後順利就業，對於未在職的參訓對象理應進行適性測驗，以瞭解其未來是否適合從事該類工作。然而，目前大多數政府單位對參訓對象都只有身分、學歷、年齡等資格限制，對於學習能力、參訓動機、以及與職業的適合度則甚少考量。究其原因除了國內普遍欠缺對參訓者的專業評量能力之外，另一個可能原因是許多訓練採專班委外辦理，其預算與訓練人數雖然在開班之前就已經設定，但承訓機構實際所能核銷的金額是決定於實際參訓人數，因此承訓機構為求達到預算額度，對參訓對象的選擇往往流於形式，頂多只有簡易的就業諮詢。

至於包括職訓局所轄各職訓中心在內所直接辦理的訓練，對參訓對象的選擇較為重視，尤其近幾年來為了配合就業保險法的實施，各職訓中心皆有派員至就服中心提供職業訓練諮詢服務，協助參訓者瞭解何種課程最適合自己。雖然如此，許多民眾仍將參加訓練視為自己的權利，有些甚至是為了領取職業訓練生活津貼而報名參訓，他們往往不聽從就服中心或職訓中心的建議。為了避免引發爭執，有些就服中心與職訓中心的工作人員也只好尊重參訓者的選擇，導致專業評量結果不具約束力。

在成效評估部分，過去各部會為確保目標達成率，皆以預算總額除以單價方式所求得之訓練容量為預期績效目標，而這種目標設定方式完全無法呈現職業訓練是為了促進就業與提升職業能力的政策意涵。近幾年來，雖然有些部會已經嘗

試以職訓成果為預期績效目標，但在執行上仍有些需要突破之處。首先是績效指標的選擇。目前各部會對於未就業勞工的訓練大多以結訓後的就業率或通過技能檢定為衡量指標，如此雖然符合職訓的政策意涵，但各單位對於參訓對象並未嚴格控管，經費補助也未考量參訓對象的差異性，造成有些訓練機構刻意排除學習能力較低的弱勢勞工，或者選擇訓練價值低，但容易就業的職類來開班。至於在職勞工的訓練部分方面，目前各單位尚未研發出一套客觀的績效衡量指標。雖然由 Donald Kirkpatrick 所提出的「反應-學習-行為-結果」評估模式已廣為國內外人力資源管理界所認可，但由於其評估流程較為繁複，故未被各單位所援用。目前多數單位只能以學員的滿意度為指標，少數單位還會加上雇主滿意度的指標。

除了績效指標不明確之外，未能落實績效評核工作，也是當前一項重大缺失。目前大多數單位的績效評核是以接受委託的職訓機構自評為主，包括結訓學員的就業狀況也是由這些訓練機構自行填報，而除了勞委會職訓局與退輔會等少數單位會利用勞保投保檔勾稽查核或電話抽檢複查之外，大多數單位對這些職訓機構所填報資料並未嚴格的再次確認，有些單位甚至未要求這些訓練機構填報有關訓練績效的資料。

績效評核的目的是要改善未來的職訓績效，而要發揮這項功能，各單位一方面必須將績效評核結果對外公開，以供企業、勞工與其他政府單位未來選擇職訓機構之參考；另一方面，也應分析影響績效的原因，以做為未來修正相關規定與作業流程之參考。很遺憾的，目前除了勞委會職訓局開始將民間各職訓機構的績效評核結果公布於網站外，其餘各單位在這方面仍未見具體作為。為了避免績效不彰的職訓機構長期享有政府補助，有些專家學者建議修改政府採購法，不准過去績效不彰的機構參與各政府單位委外辦理職業訓練的招標，而在修法之前則應將投標機構過去的訓練績效提供給評選委員參考。

讓參與職訓計畫相關單位與機構對預期績效形成共識，是落實目標管理的必要工作之一。緣此，目前有些部會在推動職訓計畫時，將預期績效設定的方式從原有「由上而下」轉為「由下而上」，但因整體計畫的政策目標不夠明確，又欠缺有效的溝通，故下位者常是機械式的將原本已經排定的訓練容量向上提報，並未針對該計畫的目標而適當調整。

六、社會夥伴關係

在過去政治菁英掛帥時代，政府相關單位完全主導職業訓練的規劃與實施，企業與勞工只能被動接受。在這種主從關係下，協助企業辦理員工教育訓練便成為必然的政策選擇，而政府過去在這方面主要是藉由租稅抵減與費用補助來降低企業的財務負擔，希望藉此提高其辦訓意願。根據勞委會於民國 89 年所做的調查，在國內員工人數 500 人以上有辦訓的民營企業中，有 15.36% 獲得政府費用，而獲得租稅抵減的比例更高達 55.80%，反觀員工人數 29 人以下有辦訓的民營企業獲得費用補助與租稅抵稅的比例則分別只有 1.94% 與 8.77%。由於企業規模愈大，愈有能力支付訓練費用，而且投資人才培訓的效益也愈大，因此，上述調查結果充分反映政府對企業訓練的補助與租稅減免有違社會公平原則。究其原因，除了中小企業辦訓意願較低之外，也可能是中小企業較不易獲得政府相關資訊，以及較無人力辦理申請補助所需之行政作業。尤其依現行規定，要申請費補助的企業必須繳交訓練計畫書，而這對一般不甚瞭解教育訓練的中小企業來說，無疑是一大障礙。因此，如何協助中小企業撰寫訓練計畫書，排除其申請障礙，進而提高其獲得租稅抵減與費用補助的比例，也是政府相關單位未來要努力的目標。

除了受益對象不符社會正義的問題外，政府所提供之租稅抵減與費用補助能否有效解決國內企業辦訓比例偏低的問題，也備受各界關注。根據辛炳隆與李健鴻（2006）的研究，這二項措施確實有其政策效果，但由於企業不辦訓的原因並不全然是費用太高，更重要的是企業主不重視教育訓練。因此，為使企業主體認到教育訓練的重要性，該研究建議政府相關單位應建立機制，將教育訓練與企業經營發展做更緊密的結合，包括引導企業技術升級（包含開發新產品與新的生產技術），或瞭解未來產業之發展趨勢，進而使其有進行教育訓練，以提升員工人力素質的動機。而具體做法之一是將經濟部的科專計畫與勞委會職訓局的中小企業人力提升計畫搭配。

自 1990 年代開始，許多先進國家紛紛將「顧客導向」的觀念列入政府改造的重要原則，而受到此股風潮與國內公民意識抬頭的影響，政府相關單位逐漸將企業與勞工視為職業訓練的顧客，不僅在規劃時必須先瞭解其需求，執行時尚須考量其對職訓課程的滿意度。雖然相較於過去的官僚主義，這種關係可使政府的協助更貼近企業與勞工的需要，但國內許多企業與勞工仍然沒有真正參與政策的

規劃與執行。由於欠缺參與，便不會將職業訓練的成敗視為自己的責任，不僅對職業訓練需求調查的反應冷淡，當他們對政府所提供的職業訓練不滿意時，唯一能做的就是拒絕接受該項服務，而不會主動協助政府找出問題，並共同解決。

有鑑於將企業與勞工單純視為職業訓練需求者所衍生的問題，近幾年來，許多 OECD 國家已經將原本的「顧客關係」轉為「夥伴關係」，亦即由勞、資、政三方共同參與職業訓練的規劃與執行，並且共同承擔成敗責任。由於企業較政府更能掌握自己在競爭時所需要的技術與技能，由其共同參與職訓課程的設計，將可縮小供需之間的落差。另一方面，勞工的參與除可反映其對職業訓練的偏好，進而提高參訓意願之外，更重要的是培養勞工針對自己的需求，自行規劃訓練計畫的能力。

OECD 國家的經驗顯示要形塑健全的社會夥伴關係，政府必須先致力於提高勞資雙方對職業訓練的參與熱誠，並建構制度化參與的機制。目前有些單位已經嘗試以座談會的方式，邀請企業與勞工代表就職業訓練業務交換意見，但離制度化參與機制的雛形仍有一大段距離。根據辛炳隆與李健鴻（2006）對國內 489 家企業所做的問卷調查，國內多數企業因不知有這類活動而無法參加，而曾參加的企業大多認為參加這類座談會對於政府與企業之間的溝通有所助益。此外，大多數受訪企業表示未來有機會將願意參加這類活動。有此可見，政府相關單位未來應就職業訓練建立更廣泛的社會對話機制，並廣為宣傳，以擴大勞資雙方參與的機會。

據瞭解，勞委會職訓局早已經決定當所轄各職訓中心轉型為職業訓練的區域運籌中心時，將在各中心成立類似諮詢委員會的組織，由當地企業界與勞工界代表，以及縣市政府共同就當地職業訓練需求，以及該中心的運作提供諮詢意見。後來由於各職訓中心組織調整的時程延後，此項構想也因此尚未實踐，目前只有部分職訓中心以專案計畫方式與當地產學界進行合作。

除了企業與勞工之外，民間職訓機構也是各政府單位可以借助的社會夥伴。長期以來，政府與民間訓練機構之間一直維持著單純勞務委外的關係，只重彼此權利義務的規範，而欠缺共同參與的機制。近年來有些政府單位已經體認到社會夥伴關係的重要性，而嘗試提高民間職訓機構的參與層次，包括諮詢他們對職業訓練政策的意見，可是效果不彰。例如作者曾參加一次由職訓中心召開，而以民

間職訓機構為對象的座談會，會中大多數與會者都只是抱怨政府的補助單價太低或績效管考過嚴，甚至有些與會者認為他們只需根據計畫提供訓練，至於這些人未來能否就業，是職訓局就業服務中心的責任。甚少有人針對如何以社會夥伴的身份協助政府提高職訓績效的議題，提出具體建議。

私立與公立職訓機構之間應該如何分工也是建構良好夥伴關係應該注意的另一項重要課題。相對於早期國內職業訓練以政府自辦為主，私立職訓機構只是在補充公立機構之不足。近幾年來，為提高職訓績效，擴大民間參與，公立職訓機構的定位逐漸由供給者轉為購買規劃者與成效評估者，許多職訓課程改由私立機構提供，其無法提供者才由公立職訓機構辦理。雖然這種新的分工設計剛實施不久，其成效仍有待評估，但根據李誠與辛炳隆（2003）的研究，國內大部分民間職訓機構的訓練成效未必優於公立職訓機構，而其原因主要是國內職訓市場尚未健全，大部分民間職訓機構長期接受政府委託辦理訓練，而政府過去又未對這些機構的績效進行評估，再加上設立職訓機構必須獲得主管機關許可，導致國內職訓市場缺乏競爭機制，自然無法淘汰績效不彰的民間職訓機構。再者，民間職訓機構基於利潤考量，大多選擇投資成本低，而且市場需求較大的職類，而投資成本高，或市場需求較小的職類則仍須由公立職訓機構辦理。

有鑑於鄰近國家新加坡的職業訓練產業發展蓬勃，以及國內許多企業是以外訓方式來辦理員工教育訓練，政府遂將包含訓練服務業在內的人才培訓服務業列入 12 大新興服務業，並希望藉由法令鬆綁、租稅減免與引進外資企業等方式，大力推動此項產業的發展。惟截至目前為止仍無具體成效，究其原因，可能是隨著產業科技化，訓練服務業所需資本投入越來越多，而國內市場需求規模不大，並且穩定度低，不僅國內企業不敢貿然投資，國外訓練機構來台設置分支機構的意願也不高。事實上，新加坡當初在發展此項產業時也面臨相同問題，而其解決方式是由政府出資協助成立非官方的訓練機構，或與外資合作成立。此種做法頗值得我國參考。

近年來，為協助企業強化人力資源管理機制，提高職業訓練的效益，政府相關單位在這方面的具體作為除了透過委外契約，要求承接政府委訓計畫的民間訓練機構每年必須接受評鑑之外，也曾嘗試引進英國 IIP 制度與 ISO 10015 認證制

度²⁸。後來，因客觀環境無法配合，遂將這二項制度結合，並修改成更適合我國之「訓練品質計分卡實施計畫」。此項計畫主要是透過對訓練計畫的研擬、課程設計、計畫執行、計畫查核與成果評估等五個步驟的層層把關，來確保訓練品質。由於該計畫今年開始實施，尚難看出其成效，惟有些接受本計畫深度訪談的專家指出，雖然相較於 ISO 10015 制度，此計畫在操作上已經簡易許多，但對大多數中小企業而言，加入此計畫所需填寫的書面資料非常繁雜，所涉及之專業性很高，恐非其所能負荷。因此，政府相關單位宜成立輔導小組，協助有意加入此計畫之中小企業，釐清教育訓練對其企業經營的意涵，並按上述各步驟重新審視自己的訓練計畫，以完成必要的申請工作。

七、結語

本文主要是探討政府在職業訓練應扮演的角色，並且從組織體制、財務機制、職訓計畫的規劃與執行、以及社會夥伴關係等角度來檢視國內現有職訓體系。為解決國內失業問題，並且培植未來產業發展所需優質人力，政府已經積極強化國內職訓體系，除了增加經費之外，在制度設計與實務運作方面也多有改進。雖然如此，我們發現仍有若干不盡周延之處，包括：政府各部門之間欠缺有效整合機制、未能確實掌握職場人力需求、訓練職類與課程無法配合產業結構適時調整、未能慎選參訓對象、政府負擔過多財務責任、對企業與勞工的補助未能契合社會公平、欠缺穩定職訓財源、在職者職訓效益評估指標仍待建立、職訓效益評估欠缺政策回饋機制、勞資雙方對職訓政策的參與不足、職訓市場機制不夠健全，以及委外辦訓的政策目標未能落實等。針對這些問題，政府相關單位宜儘速加以解決，以達成政府推動職業訓練的政策目標，而本文也嘗試提出若干具體政策建議，供政府決策之參考。

展望未來，知識經濟仍將主導我國產業發展，而全球化的競爭壓力依然存在。因此，如何強化我國職訓體系，以兼顧勞動市場彈性與勞工就業安全，將是國內勞、資、政學必須共同面對與解決的重大課題。

28 有關 IIP 制度與 ISO 10015 認證制度內容及其對我國職業訓練之意涵，請參閱職訓研發中心（2004）與謝杏慧（2005）。

附錄二：彈性指標建構細節

本研究第九章所使用的資料，包括「人力運用調查」(以下簡稱 MUS) 原始磁帶資料、「薪資與生產力統計月報」、「受雇員工調查報告」、「勞工保險統計年報」、「受雇員工薪資調查與生產力統計年報」等。

在 MUS 中，考慮到幾個重要問項的一致性，故以 1980-2005 作為本研究分析的期間。我們依據問項「上週你主要在做什麼事？」及「上週你不去工作的主要原因是什麼？」將所有受訪者分為下列 13 種類別：

1. 從事某種工作
2. 利用課餘或假期工作
3. 家事餘暇從事工作
4. 有工作而未做 (扣除以下 6 與 7)
5. 無工作在找工作 或 已找工作在等待結果
6. 有工作而未做 + 已定於短期內開始工作而無報酬
7. 有工作而未做 + 等待恢復工作 + 上週無工作報酬者
8. 想工作而未去找工作
9. 求學及準備升學
10. 料理家務
11. 衰老及殘障
12. 現役軍人、監管及失蹤人口
13. 其他

凡是類別 1 至 4 者，即本研究第九章所謂「有工作」之受雇者或就業者（受雇者指從業身份為「受私人雇用」者。所謂就業者，指不論從業身份為何，現正就業中，但有可能因故而上週未做工作者）。本研究第九章利用 MUS 原始資料

所計算每一個彈性指標，均按資料中所提供的權數進行加權計算。

V1. 部分工時者「無意」增加工時之比例

在問項「你是否希望增加工作時數？」(回答者均為工時低於 40 小時者)中，凡是有回答的樣本，即為本文所定義之部分工時者，其中，回答「希望」者，即定義為「想增加工時者」，相對地，回答「不希望」者，即定義為「無意」增加工時者，依此即可計算其比例。

V2. 不想換工作且不想增加額外工作者之比例

在「你現在想不想換另一個工作或增加額外的工作？」問項中，剔除答案為 0 者之後，回答「想換另一個工作」的定義為「想換工作者」，回答「想增加額外工作」的定義為「想增加額外工作者」，因此，凡是回答「都不想」者，即定義為「滿意現在工作者」，計算其比例即為本項指標。

V4. 非「無酬家屬工作者」佔所有就業者之比例

依據問項「你主要工作的身分是什麼？」來計算「無酬家屬工作者佔所有就業者的比例」，再用 1 減去此一比例，即得本項指標。

V5. 受雇者每週工時低於 40 小時之比例

問項「上週你工作幾小時」的回答中，工時未達 40 小時之受雇者佔所有受雇者之比例。

V6. 留任原工作但更換職業者佔所有更換職業者之比例

利用 MUS 樣本輪替性質，串連前後 2 年重複調查的樣本（約佔單年樣本數之一半），這些串連樣本便同時具有前後 2 年的回答。凡是在後一年的「你在民國 XX 年間共換了幾次工作？」(XX 為調查年的前一年度)問項中回答「沒有換」，並且在後一年「你在目前的主要工作場所工作多久了？」問項中回答 5 個月以上者，即本研究第九章所定義之「留任原工作者」。

接著透過核對前後兩年的「職業」項，由於職業細項間的變動在勞動彈性的分析上並不那麼重要，本研究第九章將各種職業分類為九大類別，包括 1.【民意代表、行政主管、企業主管、經理人員】、2.【專業人員】、3.【技術員及助理專

業人員】、4.【事務工作人員】、5.【服務工作人員及售貨員】、6.【農林漁牧人員】、7.【技術工及有關工作人員】、8.【機械設備操作工及組裝工】、9.【非技術工及體力工】等，凡是前後兩年間的職業大類有相異者，即定義為「更換職業者」。

在所有更換職業者中，留任原工作者所佔的比例即為本項指標。

V10. 換行業者佔所有換工作者之比例 + V11. 換職業者佔所有換工作者之比例

在人力運用調查訪問表中，凡是就「你在民國 XX 年間共換了幾次工作」一題回答『一次以上』者，在本研究第九章中即視為『曾經更換過工作』者，並利用續問「你上次工作的工作場所和你擔任的職務」的回答，與人力資源訪問表中之「你的工作場所」及「你在工作場所內的職務」兩項回答進行核對，即可算出更換『行業』或『職業』者佔所有『曾經更換過工作』者之比例。

由於行業或職業的更換與否涉及兩個問項的比對，在不同的分類標準下，自然會產生不同的比對結果，為使同一指標在跨期分析中具有意義，行業或職業的分類標準必須在整個分析期間一致才行。然而在本研究第九章的分析期間（1980-2005），行業或職業分類系統都經歷過 5 次的修訂，其修訂幅度大小不一，變動最大的應屬 1992 年那一次。

就行業部份而言，一方面早期的分類較為粗略（特別是在服務業的部份），另一方面，由於人力運用調查資料僅提供二碼之中類標準，使得 1992 前與 1993 後的行業在對照時常出現一對多或多對一的情形，很不容易求得一致性的分類。本研究利用主計處所提供歷次之修定分類對照表，在 1980-2005 的完整期間，將行業分類為 45 中類，並將這 45 中類進一步分為【農林漁牧】、【礦及土石採集】、【傳產製造】、【石化製造】、【金屬製造】、【電機電子製造】、【水電燃氣】、【營造】、【批發零售及運輸倉儲通訊】、【各類服務】及【公共行政】等 11 大類。如果以 1993-2005 為研究期間，則可將前述 45 中類行業分類增加為 70 中類，並將【各類服務】進一步區分為【金融保險不動產及租賃】、【專業科學及技術】、【其他服務】等三大類。

在職業的分類標準部份，1992 年前歷年的分類方式是一致的，1993 年後的也具一致性，但兩套標準的基本概念則有相當程度的差異，其一對多或多對一的情況比行業分類更為複雜，想要尋求兩套標準共同的一致性分類幾乎是不可能的

事。此時，唯有將兩段期間分開處理一途。1980-1992 共分為 7 大類，包括【專門性、技術性及有關人員】、【行政及主管人員】、【監督及佐理人員】、【買賣工作人員】、【服務工作人員】、【農林漁牧及狩獵工作人員】、【生產及有關工人、運輸設備操作工、體力工】等，而 1993-2005 則分為 9 大類，包括【民意代表、行政主管、企業主管、經理人員】、【專業人員】、【技術員及助理專業人員】、【事務工作人員】、【服務工作人員及售貨員】、【農林漁牧人員】、【技術工及有關工作人員】、【機械設備操作工及組裝工】、【非技術工及體力工】等。

行業或職業的更換與否，取決於分類的粗細程度，分類愈細，則更換的比例愈高。本研究第九章作者利用在各種分類方式下所計算出來的結果進行比較，發現數值上確實有高低之別，但各種分類標準的變動則相當一致。由於本研究第 8 章在指標處理上會經過「標準化」的程序，加上細類變動所代表的經濟意義不及大類間的轉變，故在行業方面，為求一致性起見，以 11 大類為分類標準。至於職業方面，則是 1980-1992 與 1993-2005 兩段期間各自以大類進行分析後，再將標準化後的結果予以整併。

V12.1 減去「不滿意工作者之平均年資」佔「滿意工作者之平均年資」的比例

利用「你在目前的工作場所工作有多久了？」問項的回答，可以計算出受訪者的「現職年資」，此外，「不想換工作也不想增加額外工作者」則視為滿意現在工作者，否則則視為不滿意者。將兩種類型受雇者的平均年資相除後，再用 1 減去此一比值，即得本項指標。

V13. 監督專技人員之比例

所謂監督專技人員，即職業類別為【民意代表、行政主管、企業主管、經理人員】、【專業人員】、【技術員及助理專業人員】等三類者屬之，以此類人員佔所有受雇者之比例，即為本項指標。前面的說明中提過，在職業分類標準在 1992 年之前與之後的兩套標準其基本概念完全不同，兩套標準間一對多或多對一的情況相當複雜，但若只是區分是否為「監督專技人員」，大體說來就容易得多。

附錄三：勞動市場彈性與安全國際研討會議程

勞動市場彈性與安全國際研討會

日期：2007年3月2日（星期五）

地點：行政院經建會6樓617會議室（台北市寶慶路3號）

主辦單位：財團法人知識經濟與管理研究院

協辦單位：行政院經建會

勞資關係協進會

- 09：00-09：15** **報到**
- 09：15-09：30** **經建會何美玥主委致詞**
高希均教授致詞
- 09：30-10：30** **第一場 西方國家彈安政策的推動及其對我國勞動市場政策的啟示**
主席：高希均教授（財團法人知識經濟與管理研究院董事長）
- 09：30-09：50 1. 高彈性，低保障：英、美國家的彈性勞動市場政策及其對我國
勞動市場政策的啟示
李誠教授（中央大學人資所）
- 09：50-10：10 2. 高保障，低彈性：德、法國家的勞動市場政策及其對我國勞動
市場政策的啟示
李健鴻教授（文化大學勞工所）
- 10：10-10：30 3. 彈性兼保障：丹麥、荷蘭國家的勞動市場政策及其對我國勞動
市場政策的啟示
黃志隆教授（義守大學公共政策與管理學系）
- 10：30-10：40** **休息**
- 10：40-12：00** **綜合座談（I）**
主席：于宗先院士（中央研究院）
與談人：
企業代表：林秉彬理事長（中華民國中小企業協會）
工會代表：張緒中理事長（中華電信工會）
官方代表：李來希處長（勞委會綜合規劃處）
學界代表：焦興鎧教授（中央研究院歐美研究所）

12：00-13：00

午餐

13：00-14：40

第二場 亞洲國家彈安政策的推動及其對我國勞動市場政策的啟示

主席：張清溪教授（台灣大學經濟所）

13：00-13：40

1. 走出低彈性與低保障：韓國的經驗及其對我國勞動市場政策的啟示

撰寫人：朴英凡教授（南韓漢城大學）

報告&評述人：吳惠林教授（中華經濟研究院）

13：40-14：20

2. 走出低彈性與低保障：日本的經驗及其對我國勞動市場政策的啟示

撰寫人：桑原靖夫教授（日本獨協大學）

報告&評述人：江豐富教授（中央研究院經濟所）

14：20-14：40

3. 彈性兼保障：我國員工訓練政策的檢討

報告人：辛炳隆教授（台灣大學國發所）

14：40-14：50

休息

14：50-16：30

綜合座談（II）

主席：李誠教授（中央大學人資所）

與談人：盧天麟立法委員（立法院）

侯彩鳳立法委員（立法院）

蔡宏明副秘書長（工業總會）

劉玉蘭參事（經建會）

林三貴副局長（行政院勞工委員會職業訓練局）

16：30

散會

附錄四：勞動市場彈性與安全國際研討會議紀錄

第一場：綜合座談會

■ 時間：2007年3月2日 AM 10:40-12:00

■ 地點：行政院經建會6樓617會議室

■ 主席：于宗先院士（中央研究院）

■ 與談人：企業代表- 林秉彬理事長（中華民國中小企業協會）

工會代表- 張緒中理事長（中華電信工會）

官方代表- 李來希處長（勞委會綜合規劃處）

學界代表- 焦興鐸教授（中央研究院歐美研究所）

■ 與談內容：

于主席：今天這場綜合座談會，集合了許多領域的專家，包括早上三篇論文的教授，當然我們也邀請了企業、工會、官方、與學界的代表來參與與談會，現在我們來歡迎中華中小企業協會理事長，他本身對勞工是有所研究的，我們歡迎他～

● **林秉彬理事長：**

針對早上三位發表人的論文內容，把勞動市場彈性與安全區分為三大區域：高彈性、低保障的英、美；高保障、低彈性的德、法；與彈性與保障兼具的丹麥、荷蘭，台灣正處於模糊地帶。此對於資方而言，所代表的意義在於：

1. 資方與勞方是命運共同體：企業有應盡的社會責任來保障勞工，勞工也是企業生產力的主要來源，因此，雇主有義務提供較好的勞動環境給員工。但相對地企業也需面臨外在強烈的競爭環境，處在全球化的風潮中，企業需要努力去克服經營上的困難。因此，企業首要的目標就是先求生存，才能保障員工的生活。
2. 政府對於資方與勞方兩樣情：政府對於資方的約束越多，對於勞方的保護越多，然而政府過度保護員工是會有代價，此代價就是企業主負擔員工福利的成本。如果企業有能力負擔，才能達到雙贏，如果不能的話，就像一頭牛要被剝很多層皮，最後將會影響到企業的生存。

3. 10年前後，勞資關係大改變：10年前的勞資關係較為緊張，十年後的今日勞資關係較為緩和，因為大家體認到一個道理，即勞資雙方的關係可謂唇齒相依！但現階段對於雇主來說，他面臨的兩大問題，第一個就是經濟面，雇主需要努力自行賺錢之外，第二個就是政策面，政府在擬定政策時沒有考慮到資方的角度，法令與政策的改變令資方感到困擾。
4. 中小企業與大型企業之間的不平衡：台灣的中小企業無法享受到股市籌資的好處，但卻必須擔負員工福利政策的責任，因此，資源分配不均的問題，將對中小企業的發展有負面的影響。
5. 對於勞動市場的彈性與安全，台灣的定位有迷思：針對李誠教授所提及的台灣勞動市場事實上是高保障的，但卻是低落實的國家，縱使政府有許多良好美意，總是在執行面缺乏落實，因此，許多勞動法令與政策往往不得勞、資、官方的滿意。台灣應該好好思索自己的定位，像高保障、低彈性的市場對於國家的失業率是提升的，而高彈性、低保障的市場對於國家的失業率是可減少的，但勞工畢竟是弱勢的一方，如果一味追求高彈性，勢必會犧牲掉員工的生活保障，因此，我們是不是可以從中啟示得出一個適合台灣勞動市場的體制，兼具雙方的要求，既彈性又保障的市場。

于主席：我們謝謝林理事長，我們可以知道勞工與雇主是一體兩面的，也是相互依存的，尤其是企業面對外在競爭壓力之下，中小企業的生存空間似乎比大企業來困難，往往只有大企業受到政府的保護，這種現象是存在的。接下來是中華電信工會的張理事長，我們歡迎他～

● **張緒中理事長：**

我本身具有多重身份，為中華電信工會的資方、中華電信的董事、現在講話的身份是中華電信的理事長，標準的勞方、回到工作體制是最基層的公務員，所以我相信一個人在社會上的角色是多元的，因此，我們在思考的角度也應該是多角度的。以下是我的想法：

1. 經濟市場應該是由一隻看不見的手去主導，也就是尊重市場，在台灣絕對不是政府的政策就能主導一切的。
2. 然而公司治理是好的，若對於經營企業的人來說，在歐洲叫做企業家、

在美國叫做資本家，在台灣叫做商人，所謂商人無祖國，哪裡有錢賺就往哪裡走，我覺得這個形容相當貼切。

3. 尤其一個人在講話時，首先自我定位是相當重要，因為定位不對，講話就難免會有偏頗。針對今早所發表的內容中，自己的感觸很深，在台灣團體法令當中，理事長只能做兩件事情，實在很少，況且理事長的任期相當短暫，只有 6 年的時間，無論對國際或是國內工會意見領袖代表而言，或許台灣更應該要考慮以長期培養出具有國際觀的意見領袖才行。
4. 台灣經濟發展至今，仍有許多不足的地方，包括社會的動盪、政黨的紛爭、經濟低迷等現況是很無奈！但是，經建會更須負擔起國家經濟發展的重責。在政黨一黨獨大的時候，很多事情都是有效率，但是不夠民主，但像我們如此民主的國家，做事效率卻不彰，領導人做事也不乾淨，尤其是專業人士對於國家政府所提供的建議，也很少受到重視是一樣的道理，只有一些不專業的人才會常常在電視上曝光，談論自己的想法。
5. 在今天的研討會當中，我可以看到不同面向、不同政治結構下的勞動法規，而且不能單純從經濟角度來看。就像報告中提到法國就是因為右派、左派政黨的輪替，竟然能把公營變成民營，台灣有沒有這個本錢？但是我們能學習法國嗎？如果從行政管理中的生態管理來說，我們應該利用國內優質的人力資源、優質的勞動政策去挑戰既有的權力人。既有的法律是可以操作空間的，所以今天全亞洲只有中華民國實施了德國兩百年來的產業民主，可是從產業民主的公司治理來看，台灣的中信金、台新金以操作財務槓桿方法獲取不義的利益，誰造成的？因此，我們在政治體制上、民主的素養與其他國家均不相同，勞動法治自然也會不一樣。
6. 台灣的勞動法令大概是全世界最好的，不管是職工福利金 2/3 的推派委員，中華電信八百多億的退休金該放哪裡全由委員決定，對於那些沒有經驗的委員來說，是很可怕的一件事，如果體制沒有很健全，政府就會有操弄的空間，如此一來，台灣的民主是不可能生根的！
7. 下一步應該要將勞方與資方有建設性的對話，很多智慧性的對話，首先真誠的價值必須先確定，架構也需要清楚，台灣的工會應該要向其他國外工會一樣擁有博士學位的研究員在裡面作研究，也需要政府給予資源去運作，如果工會只是政黨的操作工具的話，我們不用太期待有智慧型

的對話。台灣如果沒有獨立思考的員工、沒有獨立運作的工會，不可能有真正獨立、有尊嚴的國家。當然今天所談論的一切也需要在有價值的基礎下努力落實才行！

8. 我們必須把人民的信任給找回來，今天的經建會專業能力是受到肯定，但是缺乏批判性的精神，尤其面對現在政黨的輪替，在政策實施過程中，常常會迷失自己的專業。

于主席：我們很謝謝張理事長的談話，在他的談話當中很強調國內的政治決定一切，而不是經濟決定一切的情況，也談論到工會需要更專業性地運作才行，我們非常謝謝他提供的看法，接下來是官方的代表，李來希先生～

● **李來希處長：**

就勞動市場彈性與就業安全的問題，早上三位教授均提出很好的建議與分析，不過若能針對台灣在過去各個階段勞動市場的轉變，在政治統合情況下，勞動政策是如何？或是現在的政治體制下，勞動政策又是如何？都可以用簡單的分析去做個整理，也可以做成論文到國外發表，讓其他國外學者討論台灣勞動市場的狀況。以下是我的看法：

1. 勞動市場的彈性與安全，究竟是為誰彈性？為誰安全？各類的內外部彈性都是資方的角度去談論，此彈性最後造成就業情況的不穩定、偏低！今天這個主題在國外有相當多的理論與實證研究，但坦白說不一定適用於台灣，勞動彈性是很重要，沒錯！但不是最優先的問題。
2. 尤其在我過去從事勞動行政那麼多年，在規劃了那麼多法令，接受那麼多批評指教與建議，其實我不是在談論彈性或安全，而是在從事補破網的動作。
3. 台灣創造了許多全世界獨一無二的勞動法令，例如基本工資的問題，我從來都沒有說過基本工資要調到兩萬二？而這個錯誤訊息的誤傳，會影響政府行政人員的運作與徒增壓力，對勞工朋友造成過度的期待，對我們資方有過度的壓力。因此，整個問題出在基本工資身上，全世界有哪一個國家的最低工資是以月計算，只有台灣！最低工資是以時為基礎的，有時就有日、有週、有月，我們的勞基法就有日工時、週工時，但是沒有月工時，而我們有週工時，為何會沒有週的基本工資？我們台灣

創造了每月最低工資法則，再以每個月 30 天、每天八小時去換算一天的工資。然後再把勞保、健保與外勞薪資掛勾在基本工資上，所以這 10 年來，為什麼我們不敢調基本工資，因為它所賦予社會責任重大。

4. 所以我們今天來談論勞動市場的彈性與安全，倒不如來談論勞動法令的健全，民國 89 年政黨輪替，工時縮短，從每週 48 小時變成兩週 84 小時，全世界有哪一個國家週工時用兩個月去計算？我們創造許多新的東西，很多破洞，因此需要行政人員去補破網。
5. 比如 2000 年，由於工時縮短，資方開始反彈，因此我與經建會的劉處長提出工時彈性化與變時工時的法案，到第二年立法院通過，我們才主導。而工時彈性為什麼會彈性？是因為前面把工時給縮短，我們不得不彈性工時以因應資方的需求。因此這樣子補破網的彈性，我們到底要不要？
6. 再來勞退新制的推動，也是因為雇用彈性化，員工不可能工作 25 年才退休，因此我們的勞退新制就必須彈性化，彈性化員工的退休生活就有了保障，因此從雇用的彈性到退休所得的彈性就有所連結了，而這個勞退新制也是前面縮短工時的補破網動作！
7. 我們今天所談論的勞動市場彈性與安全，基本上，我國的勞動政策是一團亂，主政者沒有整體性的勞動政策規劃的思維，而這思維形成哪裡政策，哪些法治去執行？然後讓選民來檢驗，進行政黨輪替。
8. 由政府來主導勞動政策的規劃，向人民說明清楚原意與做法，由人民來決定，之後再由政府來執行。現在我們的勞動法治大多都是補破網的結果。因此，我們需要先把台灣的勞動法令給正常化，再來談論彈性與安全的價值。

于主席：我們謝謝李處長，李處長在這邊一直強調不健全的勞動市場，只會是一直補破網的情況，尤其是基本工資的修訂所引發的後續問題，而他們所做的一切補救措施，卻是不討好勞資雙方的需求，所以這個工作是很難做的。接下來是學界代表焦興鏊老師，他是中研院歐美研究所的學者，我們歡迎他～

● **焦興鏊教授：**

今早所發表的三篇論文，三位先進均有提到未來台灣該何去何從的問題？去

年九月到巴黎去看世界第十八屆勞動法學會年會的時候，有三個主題，第一個是傳統的勞資關係，第二個為彈性化與非典型雇用問題，最後一個為就業安全的議題，可見此問題是全世界所重視的一種趨勢。我們從這三篇論文當中作個連串動作，有以下幾個想法：

1. 職業訓練的重要性，而我們台灣對於職訓是否投入很大的努力呢？目前台灣正在修正的職訓法幾乎是達不到委員的要求，對於組織運作與加強職訓沒有具體說明，可見台灣比起其他國家沒有投入很多心血在裡面。
2. 其他國家一再強調『社會對話』的重要性，而台灣最近亦處於勞動三法的修訂時期，在此情況之下，我們還在提倡工會、協商、爭議權的問題，時間有點太晚了，況且勞資雙方信任感不足，是無法達成有效的社會對話機制，但是，此勞動三法對於台灣『社會對話』機制是有幫助的。
3. 社會安全體系的重新建構問題，台灣社會安全體系的建構大多是超短線，儘管我們有勞退制度，但仍嫌不足。
4. 非典型勞動雇用的法治建構問題，在這方面台灣需要努力的空間是很大的，像勞動派遣法草擬過程中，就可以知道社會對話的機制不足之處。雖然非典型雇用人員在國內所佔比例不高，但對於此方面投入的程度也是不足的。
5. 至於今天比較正面的看法，是婦女勞動率開發的問題，在制訂兩性平等工做法至今已五年了，對於婦女勞動參與率確實有程度的提升，目前已提升 48% 左右，尤其是以非典型雇用比率變多趨勢。我們相對於日本與韓國來說，雇用女性為非典型雇用員工確實較少，讓婦女作 part-time 工作的確不多。當然在目前歐盟與美國市場上，越來越重視家庭與工作平衡的價值，因此，讓婦女從事 part-time 的工作去提升家庭的價值，或許是一項不錯的就業政策。
6. 人力資本投資的問題，在此三篇論文中沒有提到移民政策的問題，我們提到這幾個國家其實移民輸入的國家，他們比較可以招到比較優質的人力資源，而台灣的移民政策卻是背道而馳，我們歧視國外移民，其實我們現在每七個人就會有一個是新移民，如果我們還是不重視它，不讓他們快速融入我們的就業市場，對於我們人力資本也是一種負擔！

以下是提問時間～

提問人一：伴隨著現在的思維改變，今天所談論的主題是很有趣的，尤其是李處長所提到的誰的彈性？誰的安全？是社會的、企業的、還是個人的彈性？所以我們在談論勞動市場彈性的時候，是政策選擇的時候。

第一個所要討論的問題是，政策選擇的價值是什麼？我要一個活潑彈性的市場，還是一個穩定保障的市場，我們必須要先定位清楚，依據不同定位，擬定不同的策略，所以今天很可惜的是，我們沒有弄清楚我們的價值定位到底是什麼？

至於今天三篇論文是以地區方式去區分三種勞動市場彈性與安全的種類，像是英、美與德、法國家，亦呈現不同的勞動市場樣態與總體經濟績效的表現，這中間需要取得，台灣才可以找到自己所想要的定位。目前我正在作一項計畫 DDM (國家人力資本開發體系計畫)，台灣在全世界做 DDM 是位居第六個執行的國家，所以台灣很先進的。

雖然焦教授從事補破網的工作，但是創新更為重要，這些需要人力資本最深層的素質，因此人力資本的投資與更新是誰的責任？勞資雙方的對話也很重要，另外一個問題，就是先談論生存，再談論照顧，還是先談論照顧，再談論生存呢？因此到底是福利國家的思維還是競爭利國家的思維呢？今天談論的焦點比較偏向競爭性國家思維，且需先有生存才會有照顧的能力。

提問人二：今天的研討會有出現一些問題，第一個是制度偏好的問題；第二個是要福利卻沒有競爭力，這句話我是不同意的，所有福利作得很好的國家，其競爭力是很強的。

再來，台灣是一個低彈性、低保障的國家，其實這世界應該也有高彈性、高保障的國家，這事實上是一個互用自由權的問題。事實上也有很多低彈性、高保障的國家，把保障放在職業保險裡面，讓雇主有充分的人事決定權。因此高彈性與高保障不一定是相斥的關係！

在台灣的低彈性與低保障現象，法令不健全的情況之下，有時候補破網的情況，會越補越大洞。請問這世界有哪一個國家的勞退儲蓄金有國家單一儲蓄呢？這是一個集權的現象，這個措施會讓台灣走向死亡

的道路。

提問人三：今天大家所討論的重點都是不同型態的彈性與保障的勞動市場，但是很可惜的一點是，裡面的文章並沒有提到三種不同類型的國家他們的具體行為或是方案。剛剛焦教授有提到社會對話的機制，那我們台灣是否可能有這樣子的機制呢？透過這樣的社會對話方式去擬定適合台灣的彈性與保障呢？

對於彈性與保障的先後順序，我本身不認同這樣子的講法！至於政策方向的擬定，在台灣一向都不是台灣的人民、學者或資方決定，而是政府的決定，台灣沒有所謂的社會對話機制，去表達我們的想法。像丹麥的總工會就直接可以掌管全國失業救濟金，因此總工會已形成國家安全制度的一環，他們的總工會不單單只是協助員工提升薪資水準，也包括員工失業後的補救措施，當然，國家職業教育訓練也是總工會去參與，提出建議。

提問人四：我認為台灣的勞動市場彈性與安全不單單只是低彈性、低保障，而是依據公營與民營方式去分，公部門是低彈性、高保障的，私部門是高彈性、低保障的，這樣子的情況形成衝突點，尤其是政府想把公部門轉變成高彈性、低保障一點，而私部門亦開始轉變成高保障、低彈性一點時，就會形成矛盾點。

總結～

李誠教授：今天所談論的主題都是國外的勞動市場彈性與安全政策，對於台灣的勞動市場並沒有多所著墨，因為這些建議會在期末報告中提出。今天研討會的目的就是透過我們這幾個人的研究論文提出各國勞動政策發展的方向，藉此讓與會人士相互交流、討論，提出想法。謝謝大家的參與並提出寶貴的意見。

第二場：綜合座談會

■ 時間：2007年3月2日 PM 14:50-16:30

■ 地點：行政院經建會6樓617會議室

■ 主席：李誠教授（中央大學人資所）

■ 與談人：盧天麟立法委員（立法院）→臨時請假

侯彩鳳立法委員（立法院）→臨時請假

蔡宏明副秘書長（工業總會）

劉玉蘭參事（經建會）

林三貴副局長（行政院勞工委員會職業訓練局）

■ 與談內容：

李主席：今天研討會的主要目的，希望透過研究結果給予經建會在擬定政策時一個重要的參考資訊。而今天立法院有甲級動員，所以盧立委與侯立委臨時不能出席，目前只剩下三位與談人，分別為工業總會蔡宏明副秘書長、經建會參事劉玉蘭與勞委會職訓局林三貴副局長，來參與今天下午的座談會。

● **劉玉蘭參事：**我們回到今天所探討的主題，記得李誠教授在期中報告所提出四種勞動市場模式，即依據彈性高低與保障的高低畫出四個主要象限，當然最好的情況下是高彈性與高保障，而最不好的模式就是低彈性與低保障。每個國家都已經有既定的市場模式，至於台灣則視情況而定，以下是我的看法：

1. 我認為台灣是屬於低保障、高彈性的勞動市場，尤其是黑市的市場是最有彈性可言，每一個國家均有所謂的黑市。至於我們在擬定政策時，若有意提高保障勞工時，對於資方來說就會產生不彈性的現象，有時候會促使一些條件比較不好的人跑到完全沒有保障的黑市去，因此，制訂策略時應該兼具彈性與保障才是最好的方法。
2. 在過去已經修訂的法令中，最好的例子就是勞退。以舊的勞退制度來說，在公營企業的員工可以享受高保障，但是公營企業卻缺乏彈性；在民營企業的員工卻沒有高保障的勞退，但是民營企業的彈性卻可以很高；至於大多數中小企業的員工是低保障，甚至是零保障，因此資方的彈性更大。所以勞退新制的產生，促使公營與民營企業的員工享受到同樣的保障，亦有彈性可言，這就是一個非常好的修法例子。

3. 我國過去大多數的勞動法規都是以固定就業、固定工時的勞動型態去擬定，但是現在企業的雇用方式已經越來越多變，包括勞動時間的縮短、轉換工作的次數變多、甚至是新興行業出現，導致日夜工作時間顛倒，所以，過去法規已經不能適用現在多元的雇用型態。勞退新制就是適應此市場趨勢的例子。
4. 以日本的例子來說，過去的終身雇用制已經沒有了，即使是現在的年輕人也很難在單一企業下工作到屆滿退休的年齡。甚至日本社會就業情況出現兩個極端現象，年紀大的員工仍然偏愛終身雇用制，年輕人則偏好轉換工作方式，以取得更有彈性的工作時間或具有挑戰性的工作特性。因此，我們應該重新如何塑造我們的人民可以不用擔心自己被解雇的風險，強化自己的能力，就可以在短時間內再次找到工作的機會，這樣子就是一種彈性化的展現。至於保障方面，我們應該讓人民在工作當中自然就享有保障的權利，不管他身處任何企業都是一樣的。
5. 另外，日本的部分工時，女性佔就業市場的 40%，而此現象有它的環境背景與文化影響，日本女性大多抱持傳統想法，未婚或未生小孩前都會工作，至於結婚後則會有一短時間退出勞動市場，等到孩子長大後，才又進入勞動市場工作。至於台灣女性則不會因為婚姻關係而中斷自己的職涯發展，但是不可否認的是會減少工作上的投入，但是大多數仍然不會離開職場。因此，日本女性於中斷職場後再進入職場時，大多會選擇比較好進入的市場的工作，也就是部分工時的性質居多。
6. 日本婦女的勞參率與台灣數據相差不多，但相對於韓國婦女來說我國的勞參率確實較低。而我國婦女在部分工時的比例上亦相當少，此或許與我們的環境背景與文化有關，或是與勞動法規相關也說不定，因為台灣法規大多以全時勞工去設計，反而沒照顧到部分工時的勞工。包括部分工時的時間計算問題一月薪制（除以 30 天、又除以 8 小時的方式），而部分工時勞工若使用『月薪制』去計算是不適切，尤其在無形中就會損失假日的工時薪資，因此雇主就佔了便宜。總言之，部分工時法規擬定確實很重要，此對於提升婦女勞參率是有幫助。

● **林三貴副局長：**剛剛辛教授所提到的職業訓練文章很有建設，我想順延這條繩子往上爬，以下是我的一些看法：

1. 今天所提到的彈性與保障問題，我想先釐清一個重要的問題，什麼樣子的東西叫做保障？哪些東西需要保障？若從不同角度去看，例如，工作保障，就是免於讓勞工失去工作的保障；另一種是就業安全，也就是說當勞工失業時，政府可以提供一些職業訓練或補助幫助勞工等保障。那麼我們從辛教授所提到保障來看，其實第三個所要提到保障就是『就業能力保障』。因此，我們需要先搞清楚將焦點放在哪一種保障呢？當然我建議是著重在第三個就業能力保障的議題上，此與職訓局所做的工作就有直接的關係。
2. 職業局所需要做的工作就是讓我們的勞工在面臨多變的就業市場中，培訓他們可以快速累積知識能力，並且可以攜帶著走，如此一來才可以讓員工在職場上游刃有餘。剛剛辛教授有提到幾點需要注意到：
 - (1) 無論是資方或是勞方都需要給予他們動機，讓他們願意投入心力在人力資本上。
 - (2) 考慮到財務的部分，該如何處理？
 - (3) 訓練的提供者，訓練的規劃者與提供者不一定是同一單位，像勞委會職訓中心就扮演兩種角色，它可能是某地區訓練規劃者也是提供者，它不是唯一的提供訓練者。當然，規劃的部分是可以集中作業，但是提供訓練者就不一定要限定人選，我們有很多策略聯盟是可以選擇的，但是也要兼顧到訓練品質的重要。
3. 若以台灣的勞動力來說，過去十年間，非勞動力的成長比例大於勞動力，所以勞動力的人口其實目前是呈現趨緩的速度。今日所發表的非勞動力只要有就業意願就可以減低台灣的失業率，亦或者無條件地限制外籍勞動者進入國內就業市場，否則我國人民就業的情況將受到挑戰。因此，對於非勞動力的開發與運用就非常重要！此情況及涉及到非典型勞動運用的部分。
4. 非典型勞動雇用的部分，我們會使用很多法規去規範它，但是由於他們分別包括很多種類的勞動雇用方式，因此很難用固定定義去規範他們，才會把他們全部歸類於非典型勞動雇用，此為統合的稱呼。此非典型勞動雇用方式對於台灣就業是提供了另一種就業型態的選擇，對於國家發

展是有正面幫助的。

5. 台灣的勞動法也慢慢會朝此非典型勞動雇用去做修改，基本上，國內的勞動法不能算是不足，只能說內容還不明確。尤其是派遣工的法規可能還未清楚說明保障，此為需要再努力的方向。

● **蔡明宏副秘書長：**若以企業界來看，我僅能提出一些粗淺的看法：

1. 今天台灣的勞動市場是缺乏彈性的！尤其對於台灣企業來說，彈性代表的是什麼？基本上，在此我把勞動市場的彈性定義為企業取得人力資源上的靈活度，以及面對勞動法規規範下，他所能控制或是調整的程度來看。換句話說，依據勞基法，勞工的工時、休假、與公司政策決定等方面都是缺乏彈性的。
2. 更進一步地說，在此全球化時代之下，企業想要運用各地的人力資源，包括引進國外的勞工，無論是基層勞工或是專業的白領勞工等，事實上企業也是被勞動法規所規範，而缺乏彈性。因此，基本上，所謂彈性的思考，不單在於勞動條件來看，更在於人力資源是否能充分地運用，此更為重要！
3. 至於說保障的部分，對於企業來說，保障又是什麼？根據林副局長所說的就業能力保障部分，此對於企業來說，若提升員工在就業能力保障程度的話，其實是一種雙贏的效益！
4. 另外，在勞動的就業安全上，包括我們的勞基法、大量解雇法...等，也對企業給予員工的保障方面，有相當重的責任。因此，在某種程度上，保障對於企業是一種效益，卻也一種成本。但在成本與效益之間，不同企業有不同的措施與做法，比如大企業即可以提供員工保障的同時，亦可維持彈性，但是中小企業可能就沒有如此應變能力，因而降低彈性。所以，在我們思考就業的彈性與保障的同時，也需要考慮到不同企業規模是否能承擔相同的成本。
5. 假設我們要開始推動高彈性與高保障的勞動市場機制時，勢必會遇到很多政治上的考量，包括今天政府正積極推動的勞動三法，對於企業來說，是一個低彈性的表現。因此，這樣子的思維是否能符合到企業真正的需求？

6. 基於法治上的保障需求，在工會法方面，對於勞工參與工會的規定，採取強制性的規範，此有違憲法給予人民締結社團的自由，但是我們的立法院卻可以在一位立法委員的堅持之下，就修改法律的內容或字句，例如工會理事長的休假問題，這類的現象都是缺乏彈性的。因此建議政府應該讓員工有自由權參與工會的活動，而工會理事長的休假則可由勞資雙方協商擬定較好呢？
7. 當然，我們必須要兼具高彈性與高保障的就業市場，因此，有以下重點：
 - (1) 法律必須明確化，若以勞動市場的需求來看，日韓兩國正趨向非典型勞動雇用型態邁進，同時具有較明確的法律規範，此現象對於企業在面臨多變的經營市場上較具備彈性的功能。例如，手機市場的產品生命週期不到半年，往後的科技產業若進行3C整合技術時，勢必會縮短產品週期，推出更多元化的產品，需要更多元的研發人才及團隊，此表示企業將不再需要固定的員工作特定的事情，即使專業研發人才難保有一天也會走向非典型勞動雇用的方式。
 - (2) 若以商業的循環，商業的經營領域來看，批發零售商使用到非典型勞動雇用的比例是比較多的。因此，無論是高科技業亦或是批發零售、服務業將來使用非典型勞動雇用的比例會越來越高。
 - (3) 韓國的定期契約最長可以到一年，而台灣則是半年，如果我們能放寬條件，將有助於企業主雇用高齡人口與剛畢業學生的就業比例，對於國內就業市場也是有益的。
 - (4) 目前對於派遣公司、要派公司與勞動者之間的權責關係，需要用更明確的法令規範去作說明，建構健全的勞動基準法則，彼此才有規則可遵循。
 - (5) 注意團體的利益平衡，例如團體協商法，我們要求協商是有共識的，一旦雇主認為對方的要求不合理時，提出抗議卻也無法得到合理的處置，這中間缺乏了協商與解決衝突的機制。例如，罷工事件，業主無法取得因活動事件損失的補償。這就是一種勞資失衡的情況。

8. 一個有彈性的勞動市場機制，需要勞資雙方對於彼此所處的情境有清楚地瞭解，就像韓國就有雙方委員會，他可貴的地方在於勞資雙方擁有彼此的資訊，在共識下才會做出決策的行為。未來，台灣真得有必要建立類似勞資雙方的社會對話機制，才是建立彈性化勞動市場的重要基石。

綜合討論～

- **吳惠林教授**：今天所探討的主題大多只是談論自己的想法，或是依據研究結果所陳述的一種現象而已，因此很容易陷入一種空談的情況！倘若我們站在經濟學家的角度去看，社會的運作原本就是分工合作才會達到最大的效益，即使大家都有不同的想法，我們依然需要彼此溝通，朝著彼此共識的方向前進，而不是朝向衝突與滅亡的路徑去走，因此，無論是勞資關係或是人與人之間的相處，彼此都應該持有多一些的包容，這社會才會和諧、進步。

- **辛炳隆教授**：我對於今天的議題想提出一些請教：

第一個是台灣或許不適用丹麥、荷蘭模式，因為他們是高福利保障的國家，他們本身的做法就與我們有所差異。而我們台灣卻沒有那麼好的社會福利機制，恰巧我們可以利用這一點，在建構社會福利的過程中去測試修正勞動法令的鬆綁，或許是一個不錯的選擇！當然政府目前也透過修改勞退新制、健保給付...等方式去間接鬆綁勞基法的一些規範，這是我目前所觀察到的現象，剛好與丹麥、荷蘭國家做法相反。

第二個是台灣的社會對話機制問題，就我過去所參與勞委會合作計畫的經驗中，資方代表參與率越來越低，發表意見的意願也逐年下降，這樣子的現象迫使政府所擬定的政策往往是不符合雙方所期待的條件，當然資方參與社會對話的意願逐年降低的因素可能很多，但是這絕對不是一個好的現象。丹麥、荷蘭的勞動政策所擬定的基礎建立於良好的社會對話機制，不知道台灣是否可以做到？

- **江豐富教授**：早期對於勞動法令的擬定方向，資方總是扮演很重要的輔助角色，也給了很多很好的建議，甚至提出保障員工的具體做法，但是現在情況慢慢轉變了，如果我們單純聽從資方或是勞方的意見，這樣子的政策最後一定是無法獲得最好的平衡，因此，我很同意吳老師剛剛所提到的觀點，有各自想法很好，但須如何達到均衡點卻是我們要思考的地方。當然，現在的台

灣情況已經有失衡情況出現了，事實上人類都是製造麻煩的來源，對於越嚴重的問題，所提出解決方案，也是越解越複雜，越搞越麻煩！很多事情矯枉過正都是不好，尤其擬定政策時更需要注意這個問題！

- **林副局長：**今天下午所談到的彈性與安全兩方面，從它們的定義、高低程度...等，很多時候大多數人都是以主觀判斷去認定，這個員工好不好用、能不能解雇、可不可調薪...等問題，都是雇主的主觀判定，倘若今天員工符合雇主的生產期望，雇主將會盡力將他們留在企業內，那時候還會有人覺得彈性重要嗎？

職訓局所能作的就是提高勞工的就業能力，讓雇主覺得員工很好用，如此一來即可消滅目前低彈性市場所帶來的不便之處。至於今天辛教授在發表中所提出問題，政府浪費資源、無法集中火力做好國家職業訓練的規劃計畫，勞委會將會針對這些問題在審慎評估，提出新的提案計畫，看看是否可以修法，改善現存的問題。

- **蔡副秘書長：**辛教授所提到的問題，在此我也提出幾個看法。事實上，早在六七年前，工總曾經有提出勞、資、官三方的社會對話機制。由於推行此方案是需要經費的，因此我們向各單位申請補助，結果勞委會竟然沒有提供經費，後來勉強舉辦了一次社會對話的會議，之後就沒再辦理了，當然資方的消極參與表現，也是停辦之一的原因。

那資方為何近年來態度轉為消極呢？主要的原因：

- (1) 產業所關注的論壇觀點改變了，以往像是產業政策走向、勞資關係、促產條例修正...等議題，他們對於這些議題似乎漸漸失去興趣，出席意願降低，也不太想發表意見。反之，若是大陸三 G 發展、大陸勞動法規...等議題，來參與的人數就非常多。基本上，是一個結構性問題。
- (2) 目前的情況下，政府很少採納資方的建議，最後的政策擬定都是政治選舉支票、政治承諾居多，自然而然，業者的聲音就被稀釋了，導致資方參與政策討論的意願下降。在社會對話機制方面，資方並不是沒做過努力，只是還沒建立好社會對話的機制。政府必須讓資方瞭解勞動環境的變化對它們所造成的衝擊，保持資訊

流通，建立適當的社會對話機制，讓我國的勞動法規都能透過社會對話機制，以取得共識後再擬定方向，如此一來就適切了！

李主席：今天的會議到此為止，謝謝大家的建議與參與～

第二場次 亞洲國家彈安政策的推動及其對我國勞動市場政策的啟示

- 時間：2007年3月2日 PM 13:00-13:30
- 地點：行政院經建會6樓617會議室
- 題目：走出低彈性與低保障：南韓的經驗
- 撰寫人：朴英凡 教授
- 報告與評述人：吳惠林教授（中華經濟研究院）
- 評述內容：

以下是我對朴教授一文的想法與建議：

1. 這裡所謂的低保障就是法律規範的少，保障的範圍就少，反之亦然，因此保障似乎可以從法令規章去看出端倪，但是勞動市場的彈性問題就不單單只是法律問題，因此我對於兩者名詞把它們放在一起討論是覺得不搭調的！
2. 高低保障的程度是一種價值判斷，在我看來的保障其實是一種效益，比如，員工的工作會不會被資遣、薪資會不會往上調整、工作機會多不多，這就是一種保障的概念。法令所規範的保障範圍是不是等同於實際的保障呢？我個人並不認同法令的保障就是實際的保障。
3. 這篇文章大多是論述韓國勞動市場與法令演進的歷史過程，儘管沒有很詳細的寫出細節，但是我們大概可以得知韓國勞動市場的發展輪廓，但是文章中只是做資料整理的成分居多，並沒有多加以分析，因此也無法給台灣勞動政策帶來多大的啟示，這是很可惜的部分！

倘若有經過分析之後，這篇文章會更有主題性，也可以讓人更清楚地瞭解到，究竟高、低彈性與保障能帶給國家勞動市場什麼樣的正負面影響？或是需透過什麼樣的具體做法，才可以大大提升效益呢？

4. 當然，文章中給我一個感想就是縱使政府的那一隻有形的黑手想干預勞動市場，但最終是抵不過那隻無形的手，也就是那千人之手，可見市場的力量之大！所以，政府在規劃國家的勞動政策時，應該要仔細觀察國內勞動市場的發展趨勢之後，再做打算會較為恰當一些，而非任性妄為地自我擬定政策。
5. 最後，不知道是不是文章筆誤或是翻譯上的問題，作者把OECD等條件

列舉出來時，在韓國針對解雇正規勞工的管制方面，排名第 10 名，但正確數據應該是 17 名，此外，臨時用的契約管制為 12 名，但事實上應該是 21 名。還有一個地方，作者在比較金融風暴期間市場彈性時，有一些數據資料沒放在文章中，可能還需要作者再補上到內容上，會讓人更容易捉到重點。

以上是我對於此份報告的看法與建議，謝謝大家～

第二場次 亞洲國家彈安政策的推動及其對我國勞動市場政策的啟示

■ 時間：2007年3月2日 PM 13:30-14:00

■ 地點：行政院經建會6樓617會議室

■ 題目：走出低彈性與低保障：日本的經驗

■ 撰寫人：桑原靖夫 教授

■ 報告與評述人：江豐富教授（中央經濟研究院）

■ 評述內容：

我個人對此篇文章的想法如下：

1. 首先，我們先談起勞動市場雙元化的部分，作者把雇用非典型勞動契約員工的增加趨勢，視為一種勞動市場邁向彈性的象徵，這是客觀的想法嗎？一般來說，一個勞動市場有沒有彈性化，除了端看雇用型態之外，還有其他方面或指標可以當作參考的基準。
2. 如果把雇用非典型勞動當作是勞動市場彈性化與否的指標，則未免把勞動市場過於簡單化分析。因此，我們先要知道國家社會對於勞動市場走向彈性的價值觀是什麼？他們的實際看法又是如何？這是要事先釐清的問題！
3. 當勞動市場走向彈性化過程中，我們也需要得知雇主與勞工對於勞動市場彈性的瞭解程度是多少？他們彼此之間關心的議題是什麼？整個社會對於勞動彈性的價值判斷有時候往往不可能趨於一致性，或許對於那些在全球化風潮經營之下的大企業，認同勞動彈性的趨勢，但對於勞工來說或許不一定持相同的看法；日本的勞工到目前為止還是很眷戀終身雇用制，但此制度的慣用是否對於社會有所幫助，大家的看法也是不相同。因此，尋求出一個雙方均最適的勞動模式才是符合彼此期待的最好方法。
4. 當勞動市場邁向彈性的模式時，整個國家、社會的政策方向與法律制訂的條文是否也跟隨著改變呢？這是促進勞動市場彈性化速度相當重要的一環。
5. 在這個資訊系統的時代下，現在很多企業都已經採取E化經營模式，我們藉機可以觀察到資訊科技是如何影響企業採取勞動彈性的過程。例如ERP系統的建置，促使企業在整體運作上變得更有效率、更為精確，甚至改變主管與部屬之間的關係，提升員工直接參與企業流程的積極度，因而會改變組織架構與人力運用的狀態。

因此，並非只單純看到雇用非典型勞動員工人數增加就視為一種彈性化象徵，像剛剛提到資訊科技使用的程度或許也會改變勞動市場的狀態。故我們需要從不同的角度去檢視此彈性化與否的問題。

6. 在法律制訂上，作者把非典型勞動雇用人員分為許多類型的勞工，這些非典型雇用的人員與雇主之間的關係就是要用什麼來界定呢？並不是所有非典型雇用人員都有清楚的法律條文去提供一些保障內容，像是承包商的退休金問題...，這或許是過去製造業時代的產物，但面臨現今勞動市場的改變，這退休金問題甚至會模糊化，致使保障程度降低都有可能。因此，法律規範完整性是國家首要的重點改革方向！
7. 在投影片的第七頁，有一段落提到人力資源外包（outsourcing of human resource）的情況，事實上人力資源活動外包是從招募功能開始，並非只有人力外包的情況，關於這一點文章並沒有仔細談論到，所以我也不是很確定他的意思。
8. 很多國外文獻均有提到，像美國企業慢慢會將一些活動外包出去，此將造成內部組織對於人力需求減少的情況，導致國家勞工的失業率提升。這類國外文獻均有詳細地談論到企業外包之後所造成的情況，但是本文章卻沒有提到日本在人力外包之後，對於國內勞動市場的影響是什麼，只是簡單提到外包的主題而已，因此，有必要再補充一些關於此方面的內容會更好！
9. 文中指出，日本年輕族群的失業情況越來越嚴重，或許是人力資本累積程度不高，現在越來越多年輕人花許多時間作兼職與打臨時工的工作，當社會提供越多非典型勞動雇用的職務時，就很難持續累積勞工的人力資本，尤其人力資本不足之下，失業率的情況就勢必會加劇！這是一個惡性循環的過程。
10. 作者有提出一個建議就是恢復到終身雇用制度，但是我們知道此制度是早期日本在製造業時代下的產物，因為企業雇主需要保留工作資歷深、經驗豐富的員工，以提升學習曲線，降低製造成本為考量點，但是現在已經進入資訊高科技產業與時代中，企業對於這項需求或許已經沒有以往那麼強烈，如果恢復到終身雇用制度的話，對於企業是好的嗎？可行的程度有多少？這是需要再去評估的。
11. 在內文中，作者他所提出的解決方案，或許在短時間內可以解決低保障的問

題，但就長期而言，這些建議可能會導致日本勞動市場走向更低保障的情況。我想扣除第 2 項的建議之外，其他的方案是有可能對勞動市場造成一種扭曲現象，因此，作者提出這些政策的可行性如何，我們都需要在討論才行。尤其是第三點的建議，同時要提升最低工資，又要提升就業安全，應該是不可能的事。

今天的報告就此為止，謝謝大家～

附錄五：期中審查會議紀錄

95年度「勞動市場彈性與安全之研究」

委託研究期中報告審查會議紀錄

壹、時間：95年12月28日 上午09：30

貳、地點：經建會B138會議室

參、主席：陳處長世璋 記錄：張淑嘉

肆、出席人員：李委員碧涵、洪委員瑞清、張委員清溪、財團法人知識經濟與管理研究院李誠院長、劉委員玉蘭、曾委員文清、林委員至美、經濟部翁靜婷、行政院勞工委員會盛惠煜、人力處規劃組高月霞、運用組申康、鄭佳菁、賀麗娟、許曉旻、培訓組張恒裕、社會組謝佳宜、財團法人知識經濟與管理研究院張淑嘉

伍、主席報告：(略)

陸、期中報告(略)

柒、審查意見：

李委員碧涵(書面審查)：

1. 這個研究計劃首先檢視英美自由主義國家、德法高保護主義國家、丹麥荷蘭高社會福利主義國家、以及日韓星等幾組國家的彈安政策發展方向，並進而探討台灣勞工法令應該要如何鬆綁，也將建立台灣勞動彈性化衡量的指標。整個研究計劃相當具有完整性，也是當前台灣勞動市場研究方面很具有時代意義的研究。
2. 下面僅就已完成的期中報告部份提出幾點建議：
3. 期中報告的第6-7頁指出台灣在1984年以前，政府對勞動市場是採不干擾的政策。1984年以前，政府無法執行舊勞工法令，台灣勞工運動不強，加上以中小企業為主，使得台灣的勞動市場功能可以充份發揮。不過，值得一提的是，這段期間是台灣的威權統治時期，在戒嚴法以及工會法的規範之下，台灣勞工不准罷工和示威遊行，無集會、結社和團體協商權，勞工的工會組織也是由黨政與資方所控制的。
4. 另外，報告的第6-7頁指出1984年通過的勞基法，以及2000年以後政府通過很多勞動法令，是造成近年來高失業率的主要原因。針對這點，個人

建議應進一步探討這些新勞動法令的內容與新修正的方向，以及檢視這些法令的修正是因應資方或勞方的需求而做的修正，才能精準地判斷這些新法令與高失業率的關係，以及是否台灣過高的勞動標準也是高失業率的原因之一。

5. 2000年是世界首次經歷全球經濟同步不景氣，失業率升高為世界各國普遍的現象，2000年後台灣與日本都經歷了歷史新高的失業率。而且台灣在大陸的強大吸磁效果之下，產業持續外移，加上本土創造就業機會有限，使得失業率仍高。
6. 報告的第34頁引用Anderson, 2000的文獻，但參考書目中並沒有列出。
7. 當然最期待的是，這份研究報告將建立台灣勞動彈性化衡量指標的部份，以及檢視在國際上台灣是否有過高的勞動標準。

洪委員瑞清

1. 有關本計劃第一章談及失業惡化與勞動市場僵化的關係，建議失業惡化的篇幅不宜太多。
2. 圖1-7至圖1-15各圖所要強調的內涵意義，希望可以用文字加以說明。
3. BR勞動指標的計算方法在報告中沒有說明，希望可以補充敘述。
4. PP.18、PP.23、PP.29 的書寫格式請修正。
5. 有關期初報告中的簡報PP.22 “勞動市場彈性的指標”是否可以在研究報告中再加以說明描述。

張委員清溪

1. 歐洲之「彈安」政策中彈性是實質，安全是名目，因為在現實面上，不能不顧到安全的既得利益者。
2. 台灣的現狀用三段時間來觀察，情況好像非常不好，但若按年去看，則近二年情況已有好轉，因此不必太擔心，台灣情況沒有那麼壞。
3. 國際比較：表面上的比較常有誤導，因為內涵不同，執行也不同，但本研究要建立指標勢必要比較，因此，不是不能比較，而是不能只做表面的比較，要深入的比較。
4. 台灣公營事業應該是非常有安全而無彈性，因此可放在圖2-1左上方。
5. 外勞與基本工資脫勾：目前台灣的外勞工時依其母國，工資依台灣，但適當應是工時依台灣，工資依母國，否則，表面上提高待遇只是給仲介者帶來利益。

劉委員玉蘭

1. 本報告資料豐富，研究內容符合委託單位之要求，但最重要的內容為第七章及第八章，期待期末報告有精彩的報告。
2. 文中對勞動市場變動似太強調勞動法規之影響，但最大的影響仍是競爭力相對的高低，勞動法規對競爭力是有影響，但不是全部。
3. PP.18 研究內容以目次表示，宜再調整。
4. PP.22 座談會的議程建議作為附錄
5. PP.2 第三段“到1991-1995年漸漸惡化到17.4週”，其實是下降，並非惡化，應修正。
6. PP.14 勞基法自1998年才適用到服務業，因此勞基法的真正影響應自1998年開始。

經濟部

1. 希望委託單位在基本工資與外勞工資的關係可以給我們一些建議。
2. PP.28 表2-1 困難度指數的標準請說明，否則難以判定何者是高，何者是低。

勞委會

1. PP.5 第二段勞動市場功能的不彰，造成台灣多年失業率居高不下，同意，但請指出解決方案。
2. PP.6 以Fields and Botero 兩人訂定之標準來判定國內之勞動標準似嫌不妥。
3. PP.8“經建會長期以來一直希望能修正此規範，以增加雇主雇用部份工時工的意願”，此部分其實可用承攬或委任契約來達成
4. PP.10第一段台灣加班費的部份，我國標準與其他國家相比較尚可，並沒有過份的高。
5. PP.14 國際勞工法令標準：法律條文難以比較，是否可以說明正確的比較方法。
6. PP.15圖1-6 勞動標準指標中的“帶薪假期”，應加以說明包括那些。
7. PP.17 對職業安全的說法不太一致，請確認。另，小結部份，請說明是那些勞工法令條文標準太高。
8. PP.27 第二段“衛赫根在其1998年「彈安：勞動市場改革的新思維」一文中提出”.....應是2004年2月，非1998年。

9. PP.33 最後一段“荷蘭的彈安模式是建立在部分工時規範的鬆綁.....”，此部份有誤，請參照原文頁175，係僱傭契約之問題（Contract of Employment）。
10. PP.38 美國最低工資部份，數月前曾開會討論，但被參院否決，可加補足。
11. PP.45 第4點建議“修法把工時規範從每週工時改為每年工時”，目前已有年彈性工時。

曾委員文清

1. 在研究目的部份，有關衡量指標的部份是如何衡量與計算，請稍加說明。
2. 在第一章的部份，大多使用區間資料來比較，是否改用年資料作比較較易看出變化。

運用組林至美

1. 有關OECD指標的部份只有呈現結果，但沒有看到實質內容與過程，但剛才計劃主持人在口頭報告中有加以描述，所以希望在報告中補上文字說明。
2. 第一章說明失業率或目前種種現狀，似乎太過灰暗，近二年許多現況已有改善，是否可以把第一章所有圖表的資料延伸到2005年，如此可以看出近二、三年的轉折（如PP.3 圖1-4的就業成長率，如加上近一、二年則可看出有改善。）
3. PP.4 表1-1職業結構的改變是否可改採“百分比”來表示。
4. 有關3月的研討會請儘早規劃，進行。

培訓組 張恒裕

1. PP.16 圖1-18的引用上有些許問題，如果以美國勞工局的資料來看，經濟部的資料較為粗糙。

運用組 賀麗娟

1. 研討會部份令人好奇的是，為什麼第一節西方國家彈安政策的與談人有業界代表、官方代表及工會代表，而第二節的亞洲國家彈安政策的與談人僅有學界代表？

社會組 謝佳宜

1. 近年來台灣人口有高齡化的趨勢，如何因應大環境的勞動人口縮減，並有良好的社會福利，退休制度等，以和勞動市場作互動，希望本計劃可

以提出一些建議。

2. 有關本研究的“安全”部份，是否會提及退休制度。

捌、主席結論：

一、研討會時間，請與主委協調避開主委到立院備詢時間。

二、期待本報告第七章衡量指標的部分，指標出來時再邀請今日出席的各位委員等一同來檢示我們的指標，並回顧我們過去的所作的一些方針等提出建議。

三、有關格式、規格等，請委託單位配合本會的相關規定處理，另文章內容請符合「結論要緊扣分析」、「建議要根據法則」、「具體可行」等原則。

玖、散會。

附錄六：期末審查會議紀錄及意見回覆

壹、時 間：96年07月2日 上午09：30

貳、地 點：經建會B138會議室

參、主 席：陳處長世瑋

記錄：張淑嘉

肆、出席人員：李委員碧涵、洪委員瑞清、財團法人知識經濟與管理研究院李誠院長、劉委員玉蘭、林委員至美、行政院勞工委員會勞動條件處王素琴、人力處規劃組高月霞、運用組賀麗娟、許曉旻、曾毓珊、培訓組張瑞娥、張恒裕、社會組周毓文、財團法人知識經濟與管理研究院張淑嘉

伍、主席報告：(略)

陸、期末報告 (略)

柒、審查意見：

意見	意見回覆
<p>李委員碧涵</p> <p>1. 這個研究計畫的期末報告，大家最期待的是第八章「台灣勞動市場彈性衡量指標制度的建立」，以及使用此項指標檢視台灣勞動市場的彈性化狀況。第八章花了大部分的篇幅在討論此項指標的建構和分析台灣勞動市場彈性化趨勢，是一項嶄新的研究。不過，此章研究結論指出，台灣勞動市場彈性化的變化不多，甚至有些時期還出現彈性降低的狀況，因此我們更期待這份報告能夠提出如何改善台灣勞動市場彈性化的方法或相關政策，以便使台灣能夠符合國際上勞動市場彈性化的趨勢。這些彈性化的改革，可能與勞動法、高等教育、產業經濟政策與發展息息相關。另外，在第八章中只討論台灣勞動市場的彈性，卻忽略了就業安全與所得安全方面的討論，但是這份報告卻一再強調彈性與</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 有關彈性化的改善做法已在第十章補上。 ● 有關就業安全與所得安全方面討論不足問題已在第二章與第八章補上。

安全共同存在的必要性。這個部分，也許作者在未來的第十章結論與建議中將會有所討論。

2. 在參考資料方面，有很多前面文章中引述的參考資料，在後面的文獻中找不到，例如，第六頁第二行 OECD, 1994 並未列出書目；第十頁 Wilthagen，2002 也缺乏書目；第二十九頁 OECD, 1999 也無書目；第四十八頁，第五行 Susanne Fuchs & Ronald Schettkat, 2000 和第九行 Berndt Keller & Hartmut Seifert, 2004 也缺書目；第五十一頁最後一行 Susanne Fuchs & Ronald Schettkat，2000 也同樣缺之書目。此外，第八十三頁表五之一，左邊箭頭上方應該加上「彈性」，右邊箭頭上方應該加上「安全」。
 - 參考資料在參考書目中未列的已補上。
3. 第九十四頁「貧窮工作者」應譯作「工作貧窮者」較為適合。
 - Working Poor 應譯作工作貧窮者，已改正，謝謝。
4. 第一百二十六頁的資料看起來很容易讓人混淆，希望在報告中可以稍加解釋一下得分的高低到底是代表什麼。例如美國的狀況，其勞動法規不妨礙業務的總分 6.55 是屬較高的，但這份報告中寫著分數較高是代表「非常好」，其實較正確的說法應該是：像美國分數高代表勞動法規不妨礙業務。又例如第二項指數，「法規妨礙僱用與解雇」，得分高代表法規不妨礙僱用與解雇；但研究報告中，卻將得分高寫著「非常差」的用語；像美國這項得分是 5.3，得分算很高，正確的說法應該是：美國的勞動法規不妨礙僱用和解雇。有個小錯誤是德國在勞動法規不妨礙業務的指數應是「2.3」，而不是「2,3」。德國在以上的兩個指數都很低，表示與美國的狀況是完全相反的。
 - P.126 頁的資料，混淆部分已重新定義。
5. 個人也建議，各章的一開始要有一小段來說
 - 各章開始有一小段說明

明此章的內容與重點。

6. 台灣的勞動市場就業是屬於低彈性低保障類型。但很弔詭的是，這份報告的中文摘要只建議台灣勞動市場應盡量彈性化，至於安全政策則應建基在人力資本理論上，政府應普及教育、強化就業輔導與職業訓練，而且報告摘要最後又建議，法令與社福保障是無法因應全球化與知識經濟時代之需。但是荷蘭與丹麥的彈性安全策略與實踐卻是建立在彈性兼安全保障之上，尤其丹麥是依靠社會安全體系給予收入的安全保障，荷蘭也創造新的社會安全體系以保障部分工時或弱勢勞工的安全。因此這份報告應再進一步討論台灣如何走向彈性且具保障的勞動市場，加上建議勞基法必須修改之實際內容。

本章內容與重點，已補上。

- 討論台灣如何走向彈性兼保障的勞動市場，已在第十章補上。但必須強調的是本研究主持人並不主張我國應走向歐式的彈性兼安全，因為歐陸國家傳統上社會福利國，他們是由福利國轉彈性。因此他們在走向彈性市場時放棄部分社會福利所發展出來的勞動市場政策。我國目前沒有優厚的社會福利制度，此時亦不該向社會福利國方向發展，應該向「工作福利」方向發展，即除無工作能力的人士外，其他人士一概無工作無福利的工作福利（workfare）制度。

洪委員瑞清（書面審查）

本期末研究報告，資料相當豐富，極具參考價值。

1. 本研究之目的 1.為建構測量我國勞動市場的彈性與就業及所得安全的衡量指標，應為全篇報告之重心與精華，於第八章台灣勞動市場彈性衡量指標制度之建立，有精辟之論述。惟引 OECD2004 報告對勞動市場彈性指標分三大類，以勞工法令對正規員工、臨時工及集體大規模解雇之保障，OECD 以身份對象之保障，為衡量指標之項目，個人認為並不妥適。另參見表 8-5，所提台灣勞動市場彈性種類及其衡量指標，其列出之項目，如

- 本研究所建立的彈性指標就是要脫離傳統的用法令規章標準來衡量勞動市場的彈性，本研究特別從勞動市場的運作情況去衡量台灣勞動市場的彈性。有關勞基法，基本工資法等有無影響台灣勞動市場彈性，已在工

工時彈性、工資彈性、勞工移動彈性，似難涵蓋現有勞動法制所建立之各項規範，有待更深入細緻與完整之分析，如勞動基準、勞資關係、勞動福利、勞動安全與衛生、保險與退休、勞動教育與訓練等規範，其所設之各個標準，均影響台灣勞動市場之彈性與安全，如有可能予以分別提出評估衡量，本篇報告將近完美。

2. 就研究目的 2. 比較與分析我國鄰近國家或經濟發展相當之國家，近年來勞動市場彈性與安全之改革狀況比較分析而言，報告內容於歐美國家多有著墨，鄰近國家則有日韓，個人期待這些國家之分析內容，如能包括並以頁 13 彈安矩陣與芬蘭彈安政策之模式或頁 18-21 之衡量指標有系統呈現，將有助更進一步瞭解其現狀與做法。

3. 就研究目的 3. 提出有關勞動市場彈性化與就業及所得穩定化政策及法規修改的意見而言，有關政策與法規修正之意見，似應再補入。

4. 職業訓練與就業服務制度下，固有其勞動市

資彈性一節中說明。

● OECD 指標是否適用於台灣？OECD 指標在國際上有廣泛的應用，是否適用於台灣？讀者可自行判斷。如各國的失業率，有各國的定義，在國際比較上有其困難，如美國學者曾把日本失業率重新按美國定義計算，其結果是二國失業率相差有限，但各國學者並未因此放棄使用政府公布的失業率作國際比較。

● 表 8-5 沒有納入一些與勞基法、勞資關係....等指標，其主要原因是我們所建立的指標是不希望以法定標準為基礎，而是以勞動市場上的實際影響為基礎，如此可以免去執法與使用範圍不同的問題。

● 已補入

● 職訓一章的原意是說明

<p>場彈安指標可資探討，惟本研究報告單獨於第九章，對我國職業訓練體係之檢視，意義為何？其內容亦僅見政府角色、組織體制、財務機制、規劃與執行、夥伴關係等，未有相關衡量指標分析。</p> <p>5. 結論七，論及一國法源會影響一國勞動市場之彈性高低，大陸法系與海洋法系其成文與不成文，其彈性與嚴謹，固然值得論述，然而各項規範指標之高低，其所代表之意義，應是一個國家經濟政策與勞動政策（經濟價值與社會價值）之折衝具體表現。</p> <p>6. 總結論各項意見均相當中肯，如能提出我近期應調整之勞動政策與法規，以及所建構之衡量指標雛型，貢獻更大。</p> <p>7. 座談會與研討會之舉辦，其結論對本報告或有助益；如能否以 professional working group 之方式進行，對建構我國勞動市場彈安指標之工作，貢獻更多。</p>	<p>我國在勞動市場就業彈性的一個重要措施，如認為該章內容與本研究內容不甚符合，可改轉至附錄。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 同意 ● 已在結論中補上。 ● 研討會已結束，無法回頭補充，其日、韓作者因經費之限制，並沒有實際來台灣加以討論。
<p>勞工委員會勞動條件處</p> <p>1. 有關委託研究報告所提指標的內涵，是否涵蓋我國的情況？如頁210（一）外部彈性的調整與改善，提及派遣勞工實際運用的問題，外國學者所列的指標是否符合國內所需，有其委適性的問題。</p> <p>2. 部份工時工與全時工在勞動條件的保障上，我國指標較低，是否有可能是雇主不太願意提供？因為和業者在許多座談會與會議中得知，雇主其實不太在意二者之權利的差異，比較關心的是投保薪資部份，因此，是否一定要在勞基法中將部份工時與全時工二者做法令區隔，本會持保留態度。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ● 報告中已回答。 ● 可作為未來的探討題目

劉玉蘭參事

1. 由本篇報告可看出台灣勞動市場彈性化不夠，但台灣真的是不夠彈性化嗎？從與各國的比較來看，我國的法令幾乎無彈性可言。我國過去法令的執行較為模糊，現在的則較為透明化，因此顯得較為嚴格，我想經建會的同仁應進一步檢示我國的勞工法令有那些部分可以再放，以免影響外來投資。
2. 從此份報告中可看出那些法令彈性不夠，但亦不可忽略到安全這一層面。
3. 我國的勞參率低，是否與彈性有關？
4. 勞工法規的改革需要大家共同來努力，如經建會與勞委會二單位，外界的觀點多認為經建會代方資方，勞委會代表勞方，二者的著眼點不相同，但其實目的都是相同的，所以兩單位應多多溝通，共同推動法規的改革。
5. 頁169-170 中文中未加說明標準化的過程，可否稍加解釋說明。

- 安全部分討論不足，已補上。
- 我國勞參率低是否與勞動市場彈性有關，從英美與德法國家勞參率與勞動市場彈性的比較，兩者應有關係，這也是歐盟在歷次就業高峰會議中均要求各國提升勞動市場彈性，以使各國的就業率能達到工作年齡人口的60%。
- 已補上。

陳處長世璋

1. 我國的法規與實際制度不一致，會造成外來投資的混淆。
2. 簡報中的圖2“世界各國的勞動市場模式的分類-按社會安全與勞動法令分”與圖3“世界各國的勞動市場模式的分類-按工作安全與勞動法令分”，究竟我們該保障的是什麼？是就業

- 同意，已在最後一章中提出建議。
- 我國應保障就業安全或工作安全？答案是就業安全。因為終身雇用制早已消失，政府無從保障工

<p>安全或工作安全？</p>	<p>作安全，政府要保障的是人民永續就業的能力。</p>
<p>林組長至美</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 頁220中的第三節“總結論”可否變更為第三節“總結與建議”。 2. 頁220“三、..... 在追求勞動市場彈性化的同時，需擬定一些就業安全與所得安全的政策.....“，經建會這幾年一直都在這方面的研究，但不知道努力成果是否有符合所需，不足之處在那裡？或是已到達的層面在那裡...，希望主持人可以給我們一些方向，告知我們在研究彈性化的過程中，那些是已完成的？那些是需要再加強的。 3. 頁220 “五，正規勞工的鬆綁”部份，文中最後一段描述似乎少一段話，煩請再作確認。而且某些雇主不受法令或規避法令，文中建議法令鬆綁是否會影響中高齡勞工的就業機會呢？ 4. 在所得安全部份，希望主持人可以給我們一些建議，告知在政策上我們還有那些方向是可努力的？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 已更正。 ● 政策的評估、各政策的評估本是本研究的範圍。 ● 已更正。 ● 已補上。
<p>高組長月霞</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本報告的內容十分豐富，內容中有非常多國外的經驗，希望除了經建會的同仁閱讀之外，也可以提供給其他相關機構參考（如勞委會），以便吸取國外各國經驗，作為擬定政策等的參考。 2. 本報告中，主持人提及是以新古典經濟為基礎，但又提及Wilthangen本身沒有理論基礎，有些遺憾。其實我覺得不用去擔心是否有理論基礎，因為理論只是一個分析的工具，只要我們瞭解其中所要表達的理念及想法即可。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 同意。

<p>3. 本研究報告提及很多指標，如Wilthangen的許多指標，但必須注意的，很多指標因為國情不同，呈現出來的結果意義不見得相同，我們不應只著眼於比較，應該是利用此指標來幫助我們瞭解台灣大約在那一個層次，在那個基準面，而非全盤性的作比較而已。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 同意，在最後版中已向此方向努力。
<p>社會安全組周毓文</p> <p>1. 本文總結的第4點有關社會福利政策與社會安全部份，希望主持人可以針對安全制度部份再多所著墨。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 社會安全不是本研究內容，就業安全與所得安全才是彈性兼安全勞動市場政策的主题。
<p>人力運用組賀麗娟</p> <p>1. 本報告搜集之資料相當豐富，可否在結論部份中列出台灣指標缺少那一部份，或是有哪些資料是目前找不到，以致無法與其他國家比較，作為建議政府機關未來建立相關資料之方向。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 已補列。
<p>人力處培訓組 張瑞娥</p> <p>1. 有關頁III 所提就業安全部份，在職能證照的建立部份，由國外報告顯示，職能證照建立會有二大缺點，一是壟斷勞動供給，二是培訓成本的增加，因此是否會造成圈內人與圈外人的對立？</p> <p>2. 在職業訓練教育化部份，目前的職訓規劃是否有辦法可以因應未來終身職能的需求</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 所提二問題，本研究主持人在另文「職訓的迷思與省思」中曾提及，因此不在本研究報告中重複。
<p>張恒裕</p> <p>1. 本研究提供達8國之國際比較，參考文獻及整理引述豐富，頗值我國推動相關勞動市場政策參考及後續研究。</p> <p>2. 本研究之主題為勞動市場彈性與安全，然期末報告第9章為「台灣就業人口永續就業能力的保障：我國職業訓練體系之檢視」與前面2-8章議題明顯不同，經檢視第1章緒論第1,2節研</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 職訓一章主要是在說明我國就業安全政策其中最重要的一個部份及其問題，各評審人一致認為

究目的及內容之說明，未提及加入本章之理由；又，本案之期中報告亦未提及後續將加入本章之計畫或構想，第9章之必要性似應予再加說明。

3. 第2章有關彈安的理论與分析架構部分，在彈性部分，分析的議題提及數量(內部及外部)、功能以及工資成本等彈性；在安全部分，分析的議題提及工作保障、再就業能力、所得保障及綜合性議題等安全，除後續第3-7各國彈安分析，卻沒有以上述共同的議題逐項討論，因此，檢視英、美、德、法、荷、丹、日、韓國等資料，對各國彈安措施有一些瞭解，但因議題不同(例如p36-42英國部分討論的2大主題是最低工資與新政)，仍難瞭解跨國的彈安內涵差異，若能以共通議題及國別作交叉列表說明，應可為更有效比較。

4. 第10章p.201及表10-1提及歐美非典型就業比例從6-30%差異頗大，所引文獻為學者研究，而非官方數字，其統計定義為何似應予釐清；國內目前亦尚無此一官方統計，相對我國情況如何？本研究指出，我國勞動標準比日、韓乃至於德、法高(詳p.III)，又，國內尚無派遣法但派遣已存在，美國亦無派遣法，但日本則有，各國法制不一，歐美部分國家非典型就業比例高，是好是壞？此一統計對我國參考性或政策意涵為何？如果是法規再鬆綁，要訂派遣法嗎？是否可以作相關政策建議？

5. 文字應再檢視，例如：

p1第1行「經濟率成長大幅下降」應為「經濟成長率大幅下降」，第3行「濟成長率加速，」應為「濟成長率加速上升，」。

p39「New Deal for Young People, NYDP」應為「...NDYP」。

p61「stricness of employment ..」應為「strictness of employment...」。

p144註19「經濟濟」應為「經濟系」。

與本研究主題不甚符合，故將此章移到附錄，僅供參考。

● 已把英、美一章重新安排，又8個國家彈性安全政策的比較不是本研究重點，各國的政策對我國勞動市場的啟示才是重點。

● 已在結論一章加入此議題

● 同意，謝謝

捌、散會。

勞動市場彈性與安全之研究/李誠計畫主持.—初
版.—台北市：行政院經濟建設委員會，民 96
面：表，公分
編號：(96)038.803
委託單位：行政院經濟建設委員會
受託機關：財團法人台北市知識經濟與管理研
究院教育基金會

1.勞工
556.03

題名：勞動市場彈性與安全之研究

計畫主持人：李誠

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託機關：財團法人台北市知識經濟與管理研究院教育基金會

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 96 年 7 月

版次：初版

刷次：第 1 刷

編號：(96)038.803