

編號：(94)030.809

勞動市場彈性化研究

委託單位：行政院經濟建設委員會
受託單位：國立台灣大學

行政院經濟建設委員會

民國 94 年 12 月

編號：(94)030.809

勞動市場彈性化研究

計劃主持人：辛炳隆

研究人員：李健鴻

黃志隆

林佳和

郭振昌

研究助理：林玫玫

林雪湘

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：國立台灣大學

行政院經濟建設委員會

民國 94 年 12 月

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

摘要

本計畫主要研究目的瞭解美國、英國、荷蘭、法國與德國在推動勞動市場彈性化所採行的策略、具體措施與實施成效，並以這些國家經驗為借鏡，檢視我國勞動市場彈性化機制，以及政府相關政策措施之成效，進而研擬具體政策建議。茲就本計畫對這三項的研究結果摘要說明如下：

各國經驗與啟示

雖然上述各國勞動市場彈性化的歷程與方法有所差異，但也有若干共同之處。首先各國推動勞動市場彈性化的時機皆是在國家經濟發展受阻，失業率升高之際。此時不僅改革的目標明確，政策的正當性不易受到質疑，更重要的是來自勞工團體的阻力大幅降低。其次是各國原本都有全國性的勞資對話機制，可以讓勞資雙方就勞動市場彈性化形成共識。再者，各國在推動勞動市場彈性化時都會考量到對勞工權益的負面影響，包括就業風險提高、工作收入減少，以及社會排除等，而各國也大多以強化社會安全機制與實施積極性勞動市場政策作為因應對策。至於勞動市場彈性化的影響方面，由於美國、英國與荷蘭的政策推動時間較早，有關政策成效評析的實證研究較為豐富，其中較具共識的是這三個國家勞動市場彈性化確實有助於降低其失業率，而對產業競爭力與經濟發展的影響，則看法較為分歧。相較於這三個國家，法國與德國在勞動市場彈性化的起步較晚，其政策影響仍有待觀察。

綜觀各國實施經驗，本研究認為有下列值得我國參考之處：

- (1) 釐清勞動市場彈性化的目的，以導引相關法令措施之規劃。
- (2) 推動勞動市場彈性化，一定要強化社會安全機制，將可能出現的低薪工作者納入，並結合積極性勞動市場政策，以避免社會福利依賴。
- (3) 勞動市場彈性化應尋求勞資共識，不宜全然由行政部門主導。
- (4) 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。

我國勞動市場彈性化機制與政府回應之檢視

自 1980 年代後期起，隨著產業結構調整、勞基法的實施與勞工意識抬頭，我國勞動市場的彈性機制逐漸降低。根據對國內企業所做之相關問卷調查，原有

勞基法之工時、工資、定期契約與解雇保護之規範，皆會使企業經營產生困擾，其影響所及不僅國內產業競爭力下降，國內失業問題也隨之惡化。雖然政府近幾年來嘗試藉由修訂勞工法令，強化勞動市場彈性機制，但由於國內欠缺有效的勞資對話機制，勞資雙方一直無法就勞動市場應否彈性化，以及如何彈性化等議題達成共識，故截至目前為止，除了工時制度與退休金制度有所調整之外，其餘各項勞動市場彈性化措施都只停留在聽取意見與政策研究的階段。

政策建議

參考上述各國的變革經驗，以及檢視我國的情況之後，本研究認為未來政府在推動勞動市場彈性化時，應該遵守下列三項基本原則：

1. 勞動市場彈性化必須與強化社會安全機制、推動積極性勞動市場政策同時進行。
2. 勞動市場彈性化的目標是提升整體產業的經營效率與競爭優勢，而非降低個別廠商的勞動成本。
3. 勞動市場彈性化必須由勞資雙方共同決定。

根據上列基本，本研究提出下列具體政策建議：

1. 強化勞資對話機制，鼓勵雇主簽訂團體協約，落實勞基法有關勞資會議的規範。
2. 修改勞基法第三十一條，刪除每週正常工時不得超過 48 小時的限制。
3. 修改勞基法第三十二條與第四十九條，刪除延長工時與女性夜間工作必須經工會或勞資會議同意。
4. 基本工資應適用於本國勞工與外籍勞工。
5. 基本計算公式應回歸原本保障勞工基本生活之政策功能，而為能反映基本生活開銷的地區性差異，可考慮訂定地區別基本工資。

6. 為提高青少年人力資本投資，增加雇主雇用意願，建議仿效美國作法，降低青少年基本工資，但要求雇主補以與差額等值的職業訓練。
7. 修改勞基法第九條，包括刪除第一項『臨時性、短期性、季節性及特定性工作得為定期性契約；有繼續性工作應為不定期契約』，並增列『定期契約以不超過一年為限，超過者則須報請主管機關核備』。
8. 建立對失業者之分類架構，針對個別需求，提供再就業協助。
9. 改善公共就業之勞務設計與工作紀律，加強與一般職場的銜接，避免參與的勞工產生福利依賴。
10. 提高企業辦訓與勞工參訓意願，以活絡國內職訓市場，提高職訓品質。
11. 修改勞保條例相關規定，將職災給付的費率分立，並規定部分工時勞工按現制投保職災保險。至於其他給付方面，則允許從事部分工時的被保險人可以在二個（含）以上投保單位加保，且所繳保費可以合併計算。
12. 修改勞保條例相關規定，老年給付的投保年資與投保薪資皆按時計算。
13. 延長失業給付期限為一年，並要求領滿六個月以上者，一律必須參加就服中心安排之強化再就業能力計畫，始能繼續領取失業給付。

An Analysis of Labor Market Flexibility

Abstract

This study is aimed to review the experiences of labor market flexibility in the United States, Britain, Netherlands, France and Germany. Although there exists differences in related policies among these countries, three common features can be observed. First, the timing of policy reform was during economic recession and the unemployment rate was increasing in these countries. Second, both employers associations and unions participated in the policy reform deeply. Third, the labor market flexibility is accompanied by the enhancement of social security and the active labor market programs.

Based on the experiences of these countries, the study proposes the following policy recommendations:

- (1) To promote the dialog between enterprises and workers.
- (2) To abolish the restriction of maximum 48 normal working hours.
- (3) To allow individual workers extending their working hours and female workers working at night without the approval of unions or worker councils.
- (4) Foreign workers should not be exempted from the minimum wage regulation.
- (5) The minimum wage should be adjusted on the basic living expenses.
- (6) To reduce the minimum wages of youth workers and compensated by vocational training of equal value.
- (7) To abolish the restriction on using fixed-term contracts.

- (8) To establish the classification mechanism for unemployed workers.
- (9) To improve the work design and work discipline of public employment programs.
- (10) To promote enterprises and workers participating in vocational training.
- (11) Part-time workers should be covered by Labor Insurance.
- (12) Part-time workers' premium of Labor Insurance should be calculated on hourly wages.
- (13) To duration of unemployment benefits should be extended to one year, and all the beneficiary should accept the employability enhancement program arranged by public employment services.

目次

摘要.....	I
目次.....	VII
表次.....	IX
圖次.....	X
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究內容	2
第三節 研究方法	3
第四節 章節安排	3
第二章 勞動市場彈性的意涵與影響	5
第一節 勞動市場彈性的意涵	5
第二節 勞動市場彈性化對產業競爭力的影響	10
第三節 勞動市場彈性化對就業市場的影響	12
第三章 美國勞動市場彈性化發展經驗與啟示	25
第一節 變革背景與原因	25
第二節 變革之內容	31
第三節 變革之影響	36
第四節 對我國之啟示	40
第四章 英國勞動市場彈性化發展經驗與啟示	41
第一節 變革背景與原因	42
第二節 變革之內容	44
第三節 變革之影響	56
第四節 對我國之啟示	62
第五章 荷蘭勞動市場彈性化發展經驗與啟示	65
第一節 變革背景與原因	66

第二節 變革之內容	70
第三節 變革之影響	78
第四節 對我國的啟示	89
第六章 法國勞動市場彈性化發展經驗與啟示	93
第一節 變革背景與原因	94
第二節 變革之內容	104
第三節 變革之影響	115
第四節 對我國之啟示	118
第七章 德國勞動市場彈性化發展經驗與啟示	125
第一節 變革背景與原因	125
第二節 變革之內容	129
第三節 變革之影響	153
第四節 對我國之啟示	169
第八章 我國勞動市場彈性化機制與政府回應之檢視	173
第一節 我國勞動市場之彈性化機制	173
第二節 政府對勞動市場彈性化的回應	179
第九章 結論與建議	191
參考文獻	197
附錄一 座談會紀錄	209
附錄二 審查會議紀錄	235
附錄三 各國措施之彙整	255

表次

表 2-1	OECD國家就業保護程度與就業市場之相關分析	14
表 4-1	就業優先區協助對象.....	54
表 5-1	荷蘭彈性與安全法.....	77
表 5-2	彈性V.S安全的交換矩陣	81
表 6-1	2002 年OECD國家積極勞動市場政策支出佔GDP比例（%）	120
表 6-2	2002 年OECD國家之工作者就業平均年資與年資分布情形.....	120
表 8-1	各業廠商有採行變形工時的比例（%）	184
附表 1	各國工時規範之變革	257
附表 2	各國工資規範之變革	258
附表 3	各國定期契約規範之變革.....	259
附表 4	各國解雇保護規範之變革.....	260
附表 5	各國社會安全規範之變革.....	261

圖次

圖 2-1	彈性積累情況下的勞動市場結構	7
圖 2-2	就業保護規範強度與勞工進入失業狀態率之相關分析	15
圖 2-3	就業保護規範強度與勞工離開失業狀態率之相關分析	16
圖 2-4	就業保護規範強度與出現長期失業機率之相關分析	17
圖 2-5	就業保護規範強度與整體就業率之相關分析	18
圖 2-6	就業保護規範強度與整體失業率之相關分析	19
圖 2-7	就業保護規範強度與暫時性工作者所佔比例之相關分析	20
圖 2-8	就業保護規範強度與由定期契約至不定期契約轉換率之相關分析	21
圖 2-9	就業安全感與就業保護規範強度、失業給付水準之相關分析	22
圖 3-1	美國、德國、法國、荷蘭與英國勞動參與率之比較	37
圖 3-2	美國、德國、法國、荷蘭與英國失業率之比較	38
圖 3-3	美國歷年之GINI係數	38
圖 3-4	美國歷年高低所得相差倍數	39
圖 5-1	經濟全球化對福利國家的壓力點移轉順序	70

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

我國受限於天然資源不足，國內市場需求狹小，經濟發展必須高度依賴對外貿易，故參與全球化是必然選擇。配合全球化的態樣演變，我國早期主要是以進出口貿易參與全球經貿活動，跨國投資則較為罕見。當時依據國際分工之比較利益原則，我國極力發展出口導向之勞力密集產業，在進口方面則相對保守，頻頻以高關稅措施來扶持國內關鍵產業。此種貿易策略不僅締造台灣二位數的經濟成長率，並能長期維持所得分配的平均性。惟自 1980 年代中期起，隨著經濟快速成長，國內土地、勞動力等生產要素成本大幅上升，再加上中國大陸、東南亞與東歐國家挾其豐沛勞動力紛紛投入全球生產體系，使得我國傳統勞力密集產業逐漸喪失競爭優勢。此外，近幾年來全球化的態樣不再侷限於國際貿易，資金市場開放與資訊科技的發達使得跨國投資日益普遍，而其對我國的影響除了在吸引外資方面的競爭對手增加之外，政府也因此而放寬國內廠商對外投資的限制。這些客觀情勢改變促使我國不得不調整產業結構，傳統勞力密集產業陸續外移，取而代之的是資本與技術密集之資訊科技業。

有鑑於全球化競爭日益激烈，如何為企業塑造更有利的經營環境，以提高其競爭力，進而為國內勞工創造更多就業機會，便成為政府的施政主軸，而勞工法令的修改即其中重要一環。近幾年來，為提高勞動市場彈性化，讓人力資源配置與工資能更有效回應市場供需變化，政府已數次修改相關勞令，包括放寬外籍專業人士來台工作的限制與強化國內職訓體系。此外，由於現行勞動基準法規較缺乏彈性機制，就雇主的觀點而言，已經構成經營彈性的限制，特別在經濟低潮時期的現在，雇主對勞動條件彈性化之呼聲高漲，政府當局為解決高失業率下的困境，對於雇主的呼聲難以拒絕，因此，工時彈性化的措施、放寬女性勞工夜間工作之規範，以及勞工退休制度之改制等，遂成為政府用來因應經濟全球化的重要措施。表面上這些措施之受到重視是來自雇主團體之大力呼籲，實則也是政府面對全球化經濟之彈性需求，不得不回應的必然結果。而在改革過程當中，政府逐漸體認到強化勞資協商機制以遞補政府公權力抽離的重要性，因此，積極推動勞動三法的修法工作，希望未來能由團體協商的方式來決定勞動條件。另一方面，

為因應全球化所帶來的失業問題，政府除公告實施就業保險法之外，亦完成大量解僱勞工保護法的立法工作。

易言之，勞動市場彈性化是我國因應全球化不得不然的選擇，惟政府所推動各項改革措施是否足以兼顧我國產業競爭優勢與勞工權益，則仍有所爭議。一方面，國內工商團體代表持續藉由各種管道向政府高層強烈表達現行勞工法令，包括基本工資、定期契約、變形工時與外勞政策，仍然有進一步鬆綁的必要。另一方面，國內勞工團體與學者則強烈質疑勞工法令的鬆綁不僅無濟於提高產業競爭力，更會威脅到勞工權益（許甘霖，2000；黃玫玲，2001）。

面對勞動市場彈性化所引發的爭議，政府實有必要對此議題進行更深入的研究，而本計畫主要研究目的就是要以歐美先進國家為例，分別選取在勞動市場彈性化政策較為積極與較為保守的國家，比較其勞動市場運作結果及其對產業發展的影響，並以這些國家為借鏡，針對我國勞動市場彈性化發展方向，研提具體建議，作為我國研修勞動市場相關政策、法規之參考。一個國家勞工法制往往涵蓋許多構面，為求聚焦，本報告除了概要介紹各國整體勞工法制環境之外，將以工時、工資、勞動契約、社會保險等議題為主要研究範圍。

第二節 研究內容

針對上述研究目的，本計畫主要研究內容包括：

1. 分析國內近幾年來勞動市場彈性化的措施，並彙整國內勞資政學各界對勞動市場彈性化的看法與建議。
2. 分析英國、荷蘭、德國、法國、美國等國家在面對全球化競爭與產業結構調整時，在勞動市場相關政策方面所採行的因應措施，並檢討這些措施的執行成效。¹
3. 根據前二項研究結果，對我國勞動市場彈性化發展，提出具體建議。

¹ 選擇這些國家的原因主要是一般文獻視英國、美國與荷蘭為彈性化程度較高的國家，而德國與法國的彈性化程度較低，二者之間的比較將有助於瞭解勞動市場彈性化的影響。惟這些國家的經濟規模、勞資關係、社會文化等，和我國有所差異，故其經驗並不全然適用於我國。

第三節 研究方法

本計畫採用的研究方法如下：

1. 文獻回顧

針對本計畫所涵蓋之議題，蒐集國內外相關文獻，以作為本計畫研究之參考。

2. 次級資料分析

利用政府相關單位提供之統計資料，分析過去勞動市場彈性化措施對產業競爭力與勞工權益之影響。

3. 舉辦座談會

為能集思廣益，本計畫共召開二場座談會，就勞動市場彈性化相關議題，以及本計畫的結論與建議，聽取國內專家學者的意見。

第四節 章節安排

本報告為九章，除本章緒論之外，第二章概要說明勞動市場彈性化的意涵與影響；第三章至第七章依序分析美國、英國、荷蘭、德國與法國勞動市場彈性化的經驗；第八章將以這些國家的經驗為參考依據，檢討我國勞動市場彈性措施之適當性；第九章為結論與建議。本報告之美國、英國、荷蘭、德國與法國勞動市場彈性化的經驗，依序分別由辛炳隆、郭振昌、黃志隆、林佳和與李健鴻負責撰寫。

第二章 勞動市場彈性化的意涵與影響

本章主旨在由全球化的角度切入，探討勞動市場彈性化的意涵與影響，以做為評析各國經驗與檢視我國勞工法令的基礎。本章共分為三節，第一節分析全球化對就業市場的影響，並說明勞動市場彈性化在回應全球化競爭所展現的意涵；第二、三節分別探討勞動市場彈性化對產業競爭力與就業市場的影響。

第一節 勞動市場彈性化的意涵

勞動市場彈性化是因應全球化而形成的政策議題，而全球化係藉由不斷增加之國際貿易、跨國投資與勞動力跨國移動等經濟活動，使全球經濟逐漸融為一體的過程，其對就業市場的衝擊至少涵蓋兩個層面：勞動就業結構快速變化，政府對勞動市場的主導性降低。全球化的基本精神在於使各國基於比較利益原則，將生產要素集中生產在國際市場上具相對優勢的產品，如此雖可提高各國生產資源配置效率，增加經濟總利得，但其所引發的產業間結構調整與產業內技術進步將使勞動就業結構隨之改變（張靜云，2001）。

根據 Leamer(2000)、Feenstra(1998)的研究，在全球化過程中，開發中國家或第三世界國家常藉由外人直接投資(foreign direct investment, FDI)取得豐沃資金及先進技術，再挾其低廉勞動成本的競爭優勢，大幅削弱已開發國家或成長相對較快開發中國家（如：東亞四小龍）之勞力密集產業的利基，促使已開發國家與東亞四小龍之技術密集產業占產業結構的比重相對提高。由於技術密集產業對高技術勞動力的需求相對較殷，因此，在已開發國家或成長較快速開發中國家之勞動市場上，高技術勞動力的需求將上升，低技術勞動力需求則相對下降，勞動就業結構旋即改變。

另根據 Paul Krugman(2000)、Berman, Bound and Machin (1998)的研究顯示，近年來全球主要國家（包含大部分開發中國家與已開發國家）的國內產業（不論是勞力密集產業或技術密集產業），為擴大產品利基，紛紛選擇生產較高品質、功能精密產品，以與低勞動成本國家的低技術層次產品作一市場區隔，其生產技術皆明顯呈現人力運用偏向高技術層次（skilled biased technology change；或稱為 unskilled labor saving technology change）的技術進步型態。所謂人力運用偏向高技術層次，係指在技術升級過程中，產業因研發創新與精密機器

資本財操作管理上的需要，傾向多雇用高技術人力，造成高技術勞動力雇用比例相對提升的現象。因此，在勞動市場上，低技術勞動力的就業機會即相對縮減。

除了宏觀面的勞動就業結構改變之外，由於這一波的全球化與過去最大不同之處是強調國家解除管制和經濟自由化，²其結果是政府對市場主控權降低，以及市場的不確定性提高。面對全球化所帶來的競爭壓力與市場風險，企業必須去除傳統福特主義大規模生產與機械化管理的僵化現象，而改採彈性生產的模式；利如及時生產（just-in time）和外包制（outsourcing），以降低生產成本，而企業對人力資源管理也因此而明顯改變，包括減少核心勞工的雇用、增加僱用彈性工時、部分工時或臨時性派遣的勞工，導致整個勞動市場呈現如圖 2-1 所示的分割現象（李碧涵，2002）。

在政府對勞動市場的主導權方面，當全球化使得資本得以自由移動且跨國界，政府原本扮演在社會公平正義與財富累積間的平衡角色遭受侵蝕，因為任何政府都必須積極的吸引資本，累積資本，以便發展經濟，創造就業機會。易言之，資本自由移動的能力帶給企業與資本的擁有者更多選擇的機會，決定其資本投入的國家地區，相對的則是政府選擇機會之減少，因此，政府不得不在勞工政策上傾向傾聽資本擁有者的聲音，而其對勞動市場的主導權也隨之大幅降低。

面對上述勞動就業結構、勞動市場二元化與政府主導力量的式微，勞動市場彈性化成為各國不得不採行的因應措施，而其樣態可歸納為下列四種形式：³

一、雇用數量上的彈性：

為因應技術革新所帶來的大量就業變化，及因遣散所產生的大量失業問題，針對這些因技術被淘汰的失業者，採用非典型的雇用方式、臨時性及不定期契約工，就是使用臨時工、人力派遣、外包等等，讓雇主有更多雇用上的彈性，藉由調整雇用的數量，達成人力配置的靈活度。

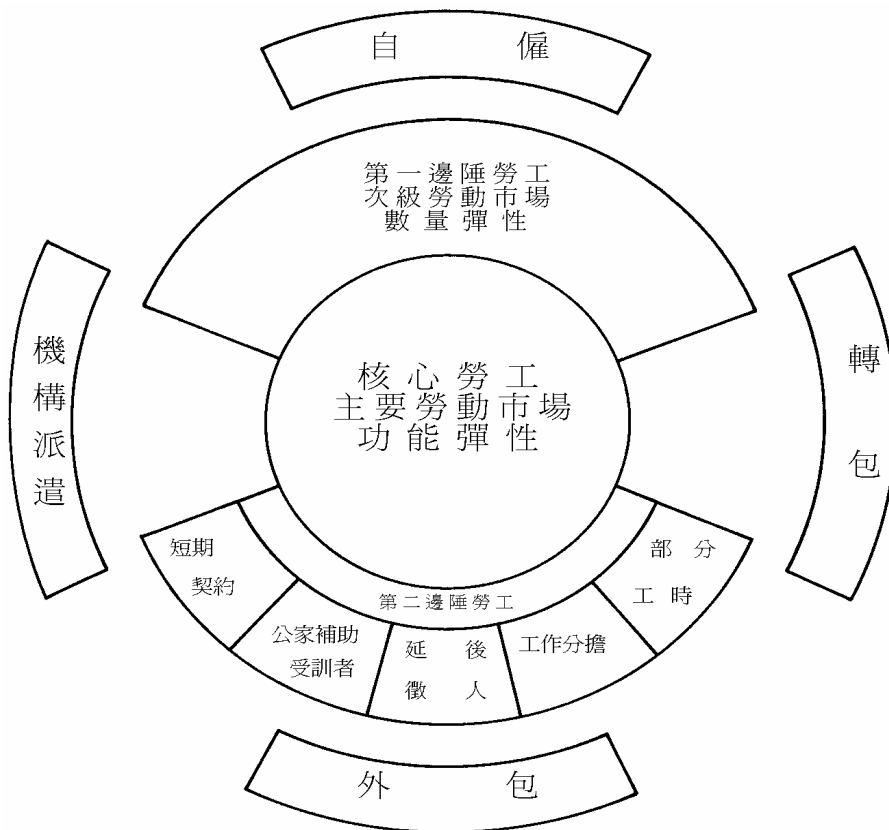
² 李碧涵（2002）認為這波全球化始自 1990 年代，它和先前的全球化不僅在質與量上皆有所差異，更重要的是，它具有相當新自由主義取向，故稱之為「新自由主義式的全球化」。

³ 另一種彈性化樣態是工作地點彈性化，亦即隨著資訊科技的發達，有些企業開始出現虛擬辦公室，員工工作地點不在侷限於固定的實體辦公室，而是分散各地，再以網路科技進行溝通。由於這種樣態在國內仍十分罕見，而且與本計畫研究目的關連性較低，故暫不列入研究範圍。

二、職能或功能性彈性：

雇主重新組織工作場所以適應新的技術，及重新利用公司的人力資源，搭配多元技術的職業訓練、流動機會，調動員工的工作內容和職位，也就是說增加既有職場的相互流動，或是鼓勵在同一個公司中的工作流動性。

圖 2-1 彈性積累情況下的勞動市場結構



資料來源：李碧涵，2002

三、工時上的彈性：

也就是因應季節性或有循環性的工作性質，使得工作時間有多樣化的趨勢，可能在一天、一季、一年間有所變化，如彈性工時、每週或是每年的工作時間安排。近幾年來彈性工時在西方各國發展快速，隨著科技之發展及產業快速調整，此種有別於傳統之彈性與部份工時的就業形式的出現，就是勞動市場彈性化趨勢所造成的現象。在美國 90 年代初，從事此彈性就業者已有 40%，在英國有 25% 的男性及 50% 的女性是屬於彈性工時就業者，西歐之彈性就業人數也已占就業總

數 30%以上，尤其是在許多傳統工作方式逐漸被淘汰，現代化設備與科技工具被廣泛地使用的今日，彈性工時人員的雇用讓企業覺得經濟實惠。

四、工資的彈性化：

增加工資協商體系的自由度，以因應改變中的勞動市場，或競爭的經濟情勢，也就是說工資水準的協商，不完全是集體協商或是法令的規範，而是增加工作者接受新工作的動機，將工資體系彈性化，包括提高或降低薪資的可能性，雇主可藉由薪資設計，達到成本控制。

綜觀歐美各國所採取的勞動市場彈性化措施，主要涵蓋三個層面：雇用保障、工時與工資的決定、社會保險。茲就這三個層面比較各國差異如下：

雇用保障

一般來說，大部分歐洲國家對聘用、解僱的限制，都比英、美、日本要嚴格許多。歐洲國家寧願用其他的彈性手段，如彈性工時、提早退休制度、為自願離職者提供誘因等等，來代替解雇的放鬆管制。至於歐洲國家之間也存有若干差異，例如歐陸國家較傾向提供法令保障，反對不公平及避免核心工作者發生失業的問題，以及由政府提供財務的所得維持政策，而英國、愛爾蘭與部分北歐國家（尤其是丹麥）則是將較大的財務支持放在促進工作的流動性上，大於對工作的保證，也就是積極性的勞動政策，多於工作的維護，也就是國家投入資源作職業訓練、媒合工作，甚至創造公部門或社會福利性質的大量工作。

儘管歐洲各國對於「個別解雇」的差異性大，但對於「大量解雇」的管制，則有很高的一致性。所有歐盟會員國都遵守統一的規定：裁員前必須與勞方代表協商，必須先知會有關政府單位，提出相關配套措施，並且必須付資遣費。美國與日本沒有針對解雇訂定的保障，日本只需三天前的預告，不過對於大量解雇定有限制，美國是以一般的法令加以規範，但不在公部門也不在於工會的規範，而是以雇用意願為基礎的法令保障受雇者。

在法國、德國、荷蘭、比利時與南歐諸國，對於定期契約工、部分工時者以及人力派遣的規範很嚴格。政府的規範包括：明定在何種情況下可使用定期契約或部分工時（大多限定在公部門或季節性工作中方可使用），契約最大期限，以及更新次數。但是，某些特別形式的定期契約，如針對第一次求職者或長期失業者的短期工作，則放鬆管制，甚至以政策鼓勵之。

工時與工資決定

在絕大部分的歐洲國家，有關工時以及勞動條件的規範，都是由集體協商來決定。在英國與丹麥，則是完全交由個別企業與個人之協商與簽定的契約來決定。最低工時的限制是以安全與健康為主要考量因素。比較倚重由法律來規範正常工時以及加班的國家，有瑞典、法國、西班牙、比利時、葡萄牙、希臘。歐陸與瑞典的法定規定主要是正常工時與限制超時工作，而實際的工作時間多是透過集體協商來決定，法國、西班牙、比利時、葡萄牙、希臘等有嚴密的工時法令規定，有時亦透過集體的協商來決定超時工作與加班費。然而，集體協商出來的實際工時，往往遠低於法定最大工時。

大部分國家，包括美國在內，都有一連串措施促進勞動力暫時向下調整，代替大量解僱造成的巨額社會成本。這些措施有：縮短工時、提早退休、殘障給付、暫時解僱、積極勞動市場策略。在義大利、比利時、德國、西班牙，都使用縮短工時、工作分享(job sharing)的計劃來調節結構性變遷所導致的冗員。在法國與比利時，國家以強制立法的手段規定縮短工時、工作分享的計畫，來增加就業；在德國與英國則是經由工會協商。南歐則是考量低所得的勞工來決定工時，以支持勞工的所得水準。英國與荷蘭是工時變異程度最高的國家，多樣化的工時是其勞動市場具較為彈性化之特色。然而，在管制嚴格的德國與法國，也有許多勞工一週工作超過 45 小時，可見對於工時的管制不如表面嚴格。

至於工資的決定，由於除了英國與愛爾蘭之外歐洲國家的工會化程度都相當高，工會扮演重要的工資決定角色，歐洲勞資談判決議具有廣泛的法律強制效力，各國政府也扮演協商媒介的角色。英國在工資協商體系方面、權力下放至個人與工會協商，政府與扮演極少量的協商角色。北歐國家以政府角色維持工資與就業的穩定。有法定基本工資的國家包括：法國、荷蘭、西班牙、葡萄牙、英國。

社會安全制度

1990 年代末期，許多歐洲國家都試圖降低優渥的社會福利，以免影響就業，但又必須顧慮到不影響人民基本所得水準之維持。做法有：(1) 減少社會福利對勞工的保護，如荷蘭；(2) 請領資格從嚴審查，如瑞典、荷蘭與西班牙現在要求失業者繳交較長時間的保費，才能領取失業給付；(3) 領取失業給付的期限縮短，同時要求參加職訓計畫。北歐國家以積極的勞動市場政策 (ALMP) 協助失業

勞工，以社區、社會部門、職業訓練和就業服務，提供給運用到失業給付的失業勞工；(4) 為了防止「貧窮陷阱」(找到工作反而造成福利資格喪失，又要繳稅款、保險費等等，因此失業者寧願繼續維持失業狀態)，國家加強幼兒照顧、低所得免稅，使用某些福利作為再就業的鼓勵，以增加就業的價值。鼓勵符合提早退休資格的老人從事兼職工作，如英國、愛爾蘭、比利時。

第二節 勞動市場彈性化對產業競爭力的影響

創新能力是決定產業競爭力的關鍵因素，而其是否受到勞動市場政策之影響是近幾年來備受關注的議題。OECD 秘書處即曾利用 OECD 幾個國家的產品市場以及勞動市場的管制水準差異，比較分析出這些差異對多要素生產力、研發投入以及企業創新意願等變數的影響 (OECD, 2002)。其結果顯示產品市場及勞動市場管制的鬆綁可以增加企業間的競爭，降低企業面對環境變動時的轉型成本，所以不但會有助於企業內部的生產力提升，而且也有助於引進新競爭者，使得體系中的資源配置效率提升。此外，由於大多數創新活動都需要配以組織與勞動力的調整，故過於嚴格的雇用與解雇規範將阻礙企業創新活動的成效，降低創新意願。惟上述 OECD 的研究發現各國有關雇用及解雇制度鬆綁，對於研發投入的激勵效果並不明確，必須視各國勞資關係與生產技術而定而定。

基本上，就業保護法令和勞資關係主要是透過對技術型勞工的供給和品質來影響創新能力。由於技術型勞工通常被視為是新科技的互補，倘若技術改變偏向技術型勞工，既有廠商需要轉換現有技術型勞工組合，以便能更有效率地進行創新活動。一家能夠成功執行創新活動的廠商會有兩種策略：訓練現有員工或解雇部分公司的員工而轉向其他公司挖角，雇用更有技術的勞工。嚴格的就業保護規範和具有良好協調機制的勞雇關係 (coordinated industrial relation) 通常會使廠商傾向借重內部勞工的重整，並且舉辦員工在職訓練。原因是在這種機制下，勞工流動不容易發生，雇主與勞工的緊密關係可以阻止員工被挖角，而廠商也可以獲得因特定性訓練 (specific training) 所產生之工薪資與勞動生產力之間價差的利益。相反地，寬鬆的就業保護規範和分權式的勞雇關係將提高勞工流動，而這會使得廠商不願舉辦在職訓練，並導致廠商從外部勞動市場中雇用所需的技術型勞工。

一般來說，在那些創新過程是由產品異質化，以及透過廠商進出和廣泛的勞

工異動的產業(如精密工具和軟體業),就業保障條款嚴重地妨礙研究發展活動。在那些較低科技產業中,產品的生命週期接近衰退時,就業保護條款也是嚴重地阻礙了創新活動,故上述寬鬆的就業保護規範和分權式的勞雇關係可能較適合其技術創新的樣態。相反地,在高科技產業中,若其創新過程是累積性且與員工的技術高度相關,則就業保護條款對研究發展幾乎沒有影響。在這些產業中,如飛機製造業和電子零件業,員工的技術與創新活動相互互補,由廠商讓現有員工技術升級比訓練新員工的成本低上許多。故嚴格的就業保護規範和具有良好協調機制的勞雇關係反而有助於提升這些產業的創新能力。因此,在評估就業保護規範對產業創新能力的影響時,必須考量各國的勞資關係與產業技術層次。

事實上,Bassanini 和 Ernst (2001) 的研究就發現,在法國、葡萄牙、和西班牙等國家,嚴格的就業保障條款和寬鬆的工會協調機制將會降低高科技產業的研究發展支出。相對地,德國、希臘、和義大利的較寬鬆就業保障條款對研究發展支出的衝擊就較小。又如 Bassanini 和 Ernst (2002) 的研究指出勞工的雇用和解雇限制對研究發展支出的衝擊取決於集體談判的協調程度。就業保護條款通常可以加強局內人的談判能力,並降低勞工異動(亦即,解雇員工與在勞動市場雇用新勞工的過程)。因此,他們預期就業保障條款將阻礙創新活動。然而,在創新過程中勞工異動的減少和創新活動完成後工資無法重新議定的情況下,這種負面衝擊的效果將會下降。

在經濟成長的過程中,多要素生產力的改善扮演極為重要的角色。上述 OECD 秘書處的研究指出,過去二十年來在大多數的國家裡,多要素生產力(MFP)的成長對企業部門所得平均成長率之貢獻占二分之一或三分之一。1990 年代,多要素生產力的成長顯著地影響各國的成長路徑。在澳洲、加拿大、愛爾蘭、紐西蘭和北歐的國家均經歷多要素生產力的加速成長,而法國、日本和西班牙則是經歷多要素生產力的衰退。

多要素生產力的成長基本上可以透過三種方式來加強:消除資源使用的鬆弛、採用更有效率的技術和增加創新的努力程度。而 OECD 國家的資料顯示,降低解雇和雇用成本可以促進多要素生產力成長。同時,降低雇用和解雇成本也可以使得無效率的國家的多要素生產力儘快地追趕上先進國家的多要素生產力。雖然勞動市場政策主要是確保社會福利最大,勞動市場管制的改變可以促進效率並

追趕上先進國家的技術水準。例如，過度嚴格的雇用和解雇法律會增加勞動力組織重整的成本。又如廠商無法將這些成本轉嫁到較低的工資，這種促進效率的淨報酬會降低。在這種情況下，解除就業勞動保護限制和勞動市場彈性化可以鼓勵勞動市場調整，趨向技術效率。

勞工異動也是經濟體系多要素生產力的重要決定因素之一。勞動市場的管制會提高新廠商進入的成本（如行政負擔）或限制進入（限制競爭者人數）。例如，最低工資法、集體談判的行政成本、和嚴格的勞工雇用和解雇法律都會提高新廠商的進入成本。OECD 國家的資料支持勞動市場彈性化和解除管制，可以降低新加入廠商的成本。相關研究並指出，有關管制對進入市場的影響對科技快速形成的產業，如通訊和資訊科技產業，特別影響重大。在這些產業裡，新加入廠商對經濟體系生產力成長的貢獻比其他產業更為重要，因此，勞動市場的管制若導致提高新廠商進入的成本或限制進入，將不利總和多要素生產力的成長。

第三節 勞動市場彈性化對就業市場的影響

長期以來，實施就業保護措施對就業市場表現的影響一直是備受爭論的議題。理論上，提高就業保護程度對勞工、雇主與整體經濟社會都有可能產生正反面兩面的效果。對勞工而言，就業保護的好處除可以降低已就業者被資遣的機率，減少經濟波動對其經濟安全的威脅之外，亦有助於累積人力資本，培養更具市場價值之工作技能；其壞處則是就業保護一方面會降低勞工離職意願，另一方面使企業在人員僱用上變得較為保守，兩相作用之下，將使失業者因工作機會減少而延長失業期間。此外，高度就業保護亦可能迫使雇主降低工資，以減少勞動成本的上升。

對企業而言，就業保護的好處是降低員工的流動，提高企業進行人力資本投資的意願與報酬，以及減少人員招募的成本；其壞處則是減少人力運用的彈性，使企業無法因應產品市場變化適度調整人力。對整體社會而言，就業保護的好處是維持經濟穩定，以及提高勞動品質，促進經濟發展；其壞處則是由於工作機會長期集中在部分勞工手中，造成所得分配惡化。此外，就業保護可能導致人力資源無法依經濟效率原則進行配置與規劃，形成人力資源的浪費。

截至目前為止，國外已累積不少有關實施就業保護措施對就業市場影響之實証文獻。由於這些文獻所獲致的結論不一，故很難由其判定提高就業保護程度是

否有助於改善就業市場的表現。緣此，OECD 秘書處曾將各 OECD 國家的各項就業保護措施按保護程度強弱分級，並將其與各國失業率及就業率進行相關分析。由於此項研究所用的資料較其他文獻完整，而且對各項就業保護措施的分級亦較嚴謹，故特別將其分析結果列於表 2-1。

在就業方面，以對定期契約的保護之影響效果較為顯著，惟除了 30-54 歲男性勞工之外，其餘勞工的就業率是隨保護程度的增加而下降。至於對個別解雇與集體解雇的保護程度與就業率的相關性則較不顯著，只有 30-54 歲男性勞工的就業率會隨著個別解雇保護程度的增加而下降。在失業率方面，則不論是對個別解雇、集體解雇或定期契約的保護程度，對各年齡層男性或女性勞工的失業率皆無顯著影響。

除相關分析外，OECD 秘書處亦曾利用多元迴歸模型對上述議題進行分析，其結果亦顯示各國失業率的高低主要是受到產出水準與失業給付水準的影響，與各種就業保護措施無關。

除失業率與就業率之外，該份報告亦發現就業保護愈強的國家，其境內自我雇用者（self-employed）佔就業者的比例愈高，顯示過度就業保護將使一個國家出現雙元勞動市場（dual labor market），真正受到保護的勞工不僅可以有較安定的就業環境，也可以有較佳的勞動條件，而未能受到保護的失業勞工則因無法進入正式部門工作，被迫轉入勞動條件較差的非正式部門成為自我雇用者。此外，該份報告亦證實就業保護愈強的國家，其境內勞動流動率愈低，失業者所經歷的失業期間愈長。

持續上述議題，OECD 秘書處於 2004 年又發表一份有關就業保護規範與勞動市場績效的研究報告。該份報告首先探討各國就業保護規範強度對勞工進入與離開失業狀態，以及對出現長期失業機率的影響。雖然相關分析的結果顯示就業保護規範強度只與勞工進入失業狀態的機率有顯著的負相關（見圖 2-2、2-3、2-4），但複迴歸分析結果顯示其對前二者有顯著的負向影響，對出現長期失業機率的影響則有顯著正向影響。在對勞動市場績效的影響方面，該研究發現就業保護規範強度與各國整體就業率呈現顯著負相關，而與整體失業率的相關性則不明顯（見圖 2-5、2-6）。此外，該研究迴歸分析發現，就業保護規範強度對女性與青年就業率的負向影響特別顯著。

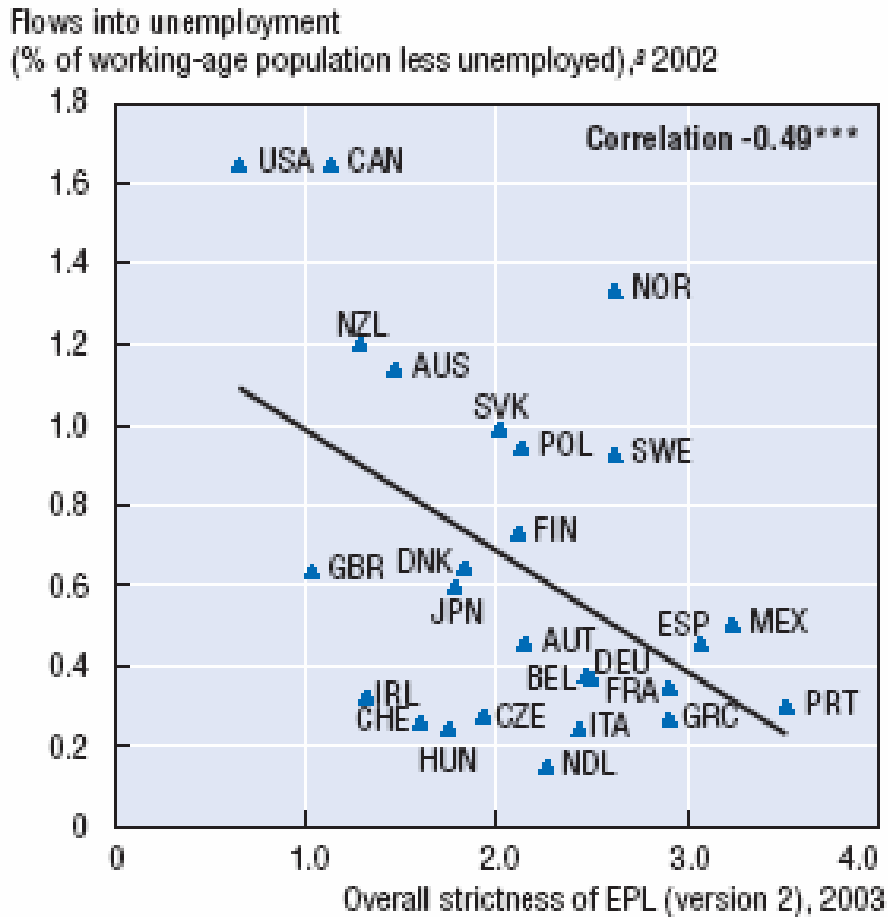
表 2-1 OECD 國家就業保護程度與就業市場之相關分析

	個別解雇保護		集體解雇保護	定期契約保護	
	1980 年代後期	1990 年代後期		1980 年代後期	1990 年代後期
就業率					
16-24 歲勞工	-0.35	-0.27	0.02	-0.40 [*]	-0.52 ^{***}
30-54 歲男性勞工	0.32	0.42 ^{**}	-0.18	0.43 [*]	0.31
30-54 歲女性勞工	-0.19	-0.14	0.09	-0.19	-0.52 ^{***}
20-29 歲勞工	-0.26	-0.15	-0.08	-0.42 [*]	-0.61 ^{***}
失業率					
16-24 歲勞工	0.16	-0.13	-0.02	0.09	0.14
30-54 歲男性勞工	-0.14	-0.37	-0.05	-0.31	-0.20
30-54 歲女性勞工	0.23	-0.07	0.10	0.16	0.16
20-29 歲勞工	0.21	-0.05	0.03	0.30	0.34

資料來源：OECD Employment Outlook, 1999

註：*、**及*** 分別代表通過 10%、5%及 1%的顯著測驗。

圖 2-2 就業保護規範強度與勞工進入失業狀態率之相關分析

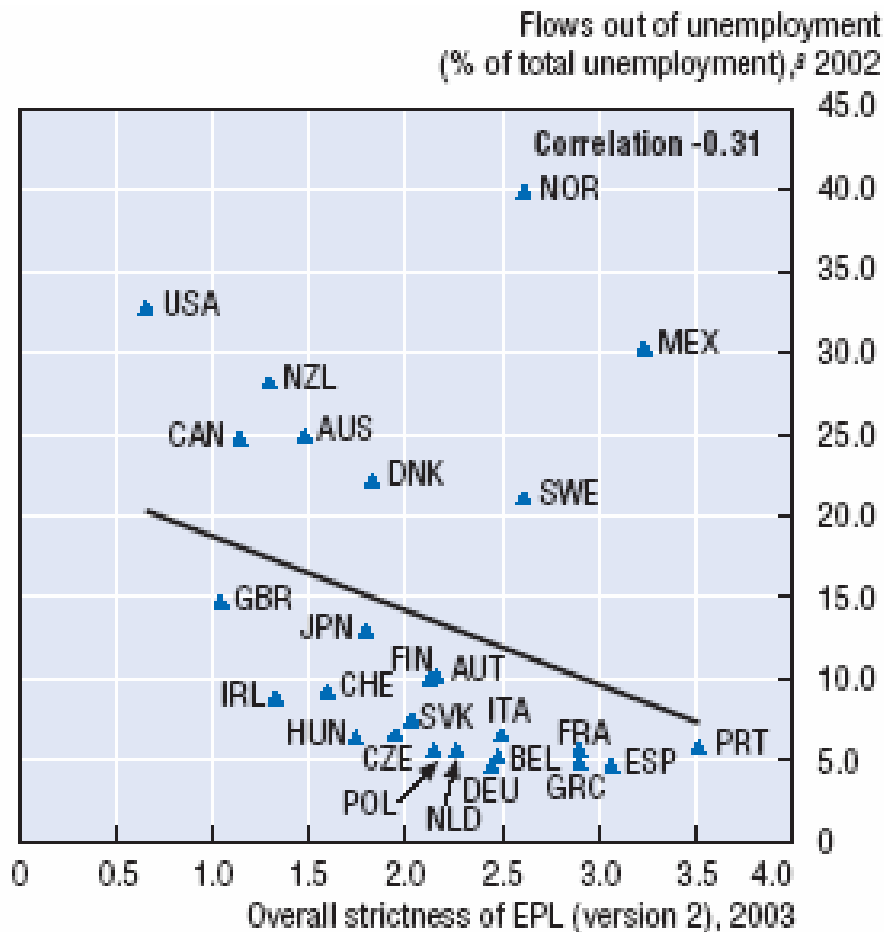


***, **, * means significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

a) The unemployment inflow rate is defined as persons unemployed for less than one month as a percentage of the source population (the working age population less the unemployed) and the outflow rate as the percentage of the unemployed moving to employment or out of the labor force in an average month.

資料來源：OECD Employment Outlook 2004

圖 2-3 就業保護規範強度與勞工離開失業狀態率之相關分析

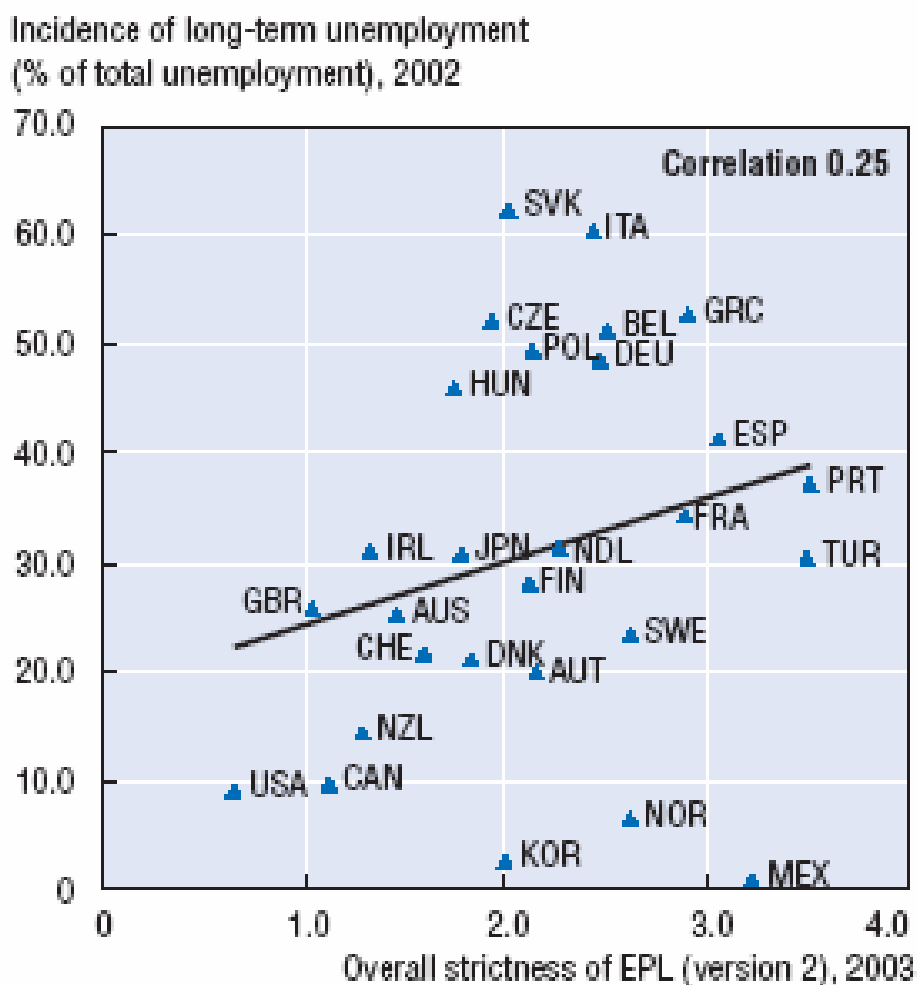


***, **, * means significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

- a) The unemployment inflow rate is defined as persons unemployed for less than one month as a percentage of the source population (the working age population less the unemployed) and the outflow rate as the percentage of the unemployed moving to employment or out of the labor force in an average month.

資料來源：OECD Employment Outlook 2004

圖 2-4 就業保護規範強度與出現長期失業機率之相關分析

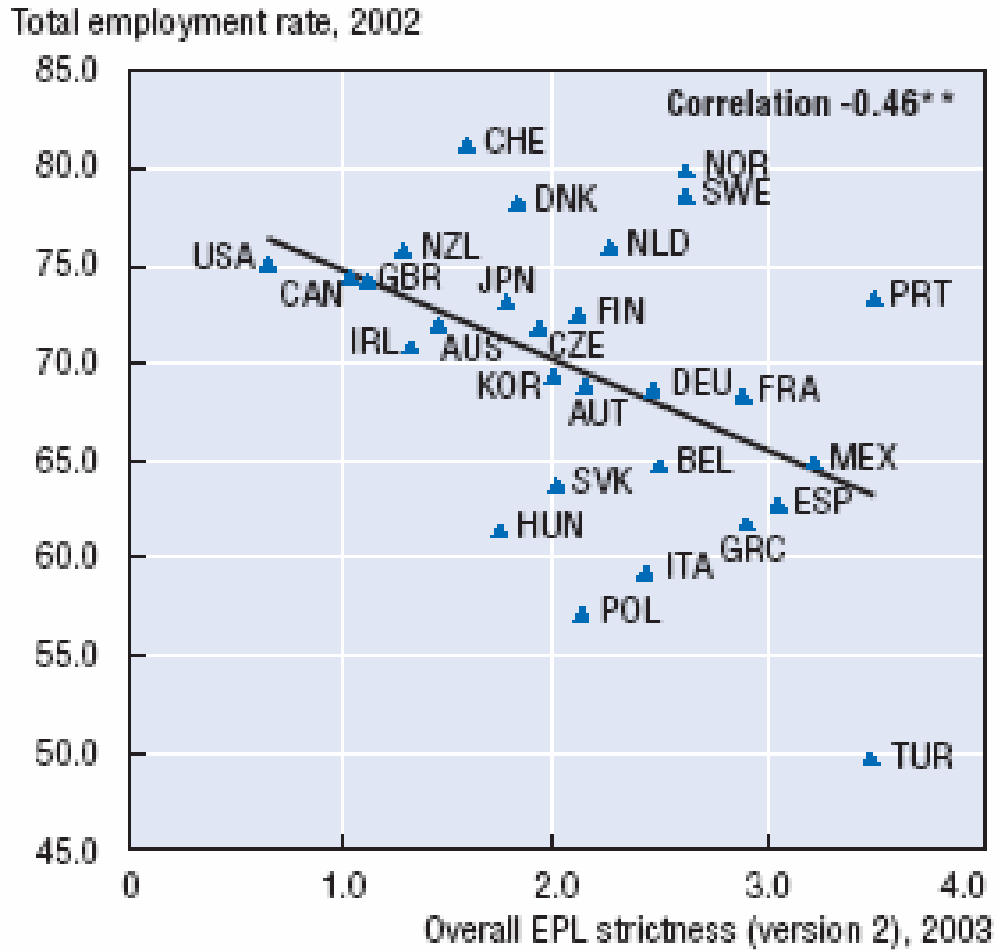


***, **, * means significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

- a) The unemployment inflow rate is defined as persons unemployed for less than one month as a percentage of the source population (the working age population less the unemployed) and the outflow rate as the percentage of the unemployed moving to employment or out of the labor force in an average month.

資料來源: OECD Employment Outlook 2004

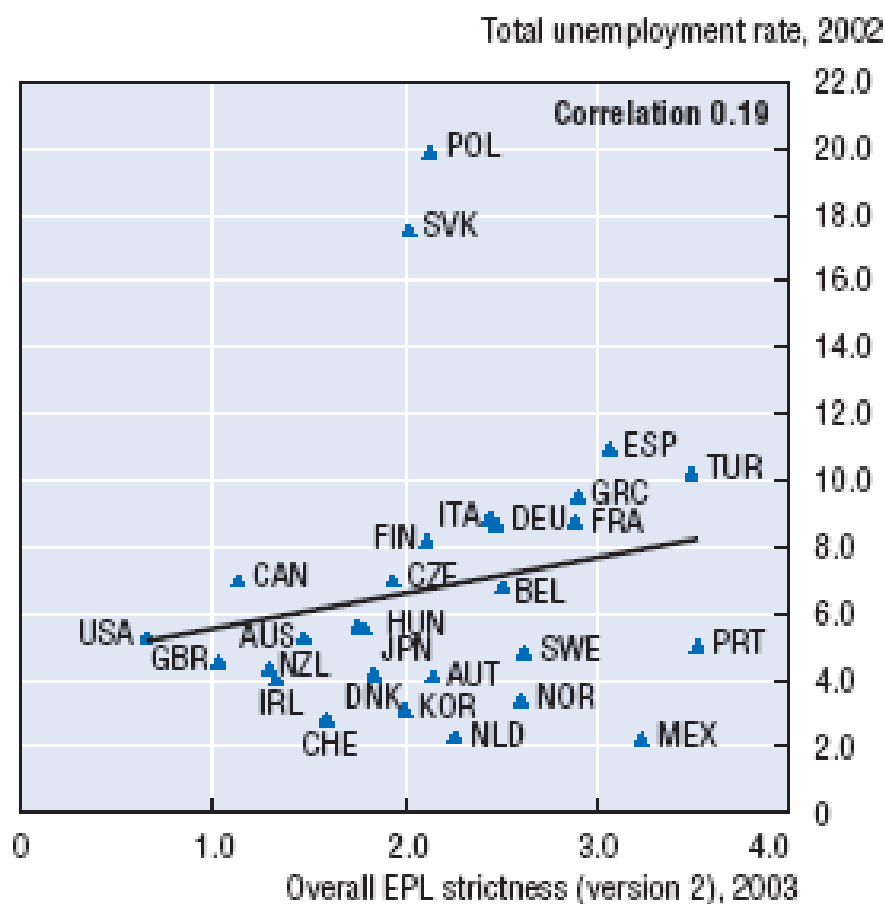
圖 2-5 就業保護規範強度與整體就業率之相關分析



***, **, * means significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

資料來源：OECD Employment Outlook 2004

圖 2-6 就業保護規範強度與整體失業率之相關分析



***, **, * means significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

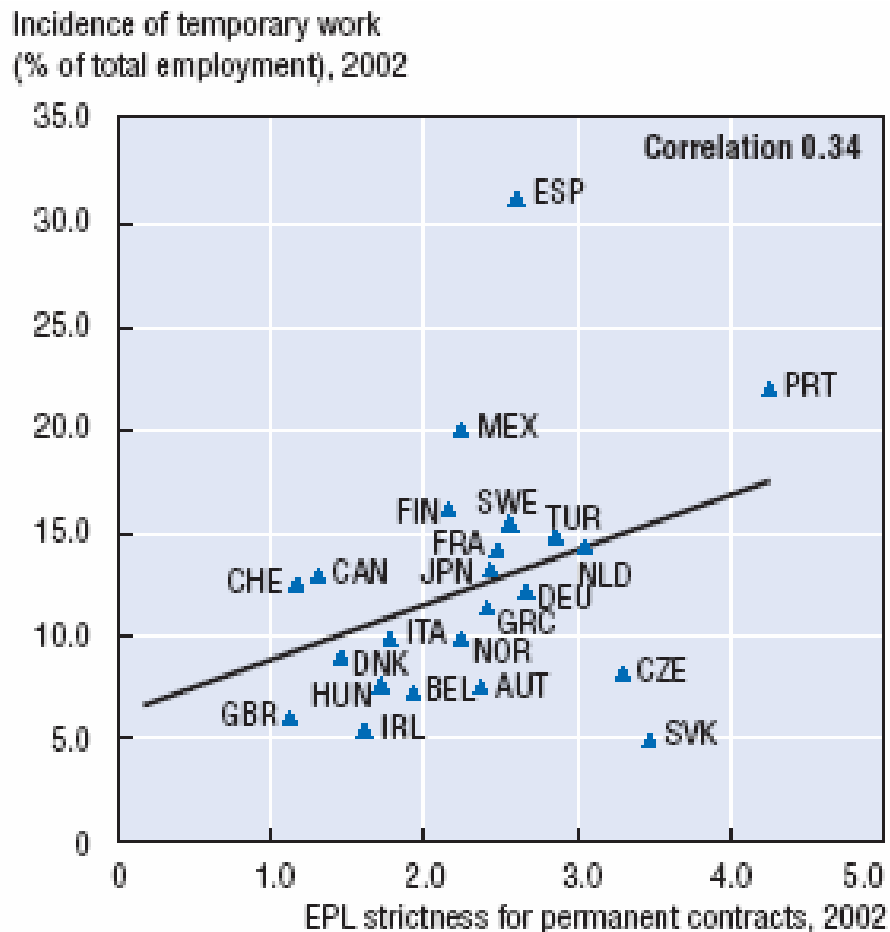
資料來源：OECD Employment Outlook 2004

相較於過去的研究，上述 2004 年 OECD 的研究增加二項重要議題，分別是探討就業保護規範強度對暫時性工作（temporary work）與就業安全感的影響。⁴ 如圖 2-7 與圖 2-8 所示，各國就業保護規範強度雖然與暫時性工作者所佔比例無顯著關係，但與由定期契約轉向不定期契約之機率有顯著的負相關，這隱含提高就業保護規範強度未必能減少暫時性工作的出現。在就業安全感方面，其與就業保護規範強度的相關性並不顯著，但與各國失業給付水準，以及平均對每位失業者所花費的積極性勞動市場政策支出呈正相關（見圖 2-9 與圖 2-10）。

⁴ 「就業安全感」係根據受訪者對「你是否會擔心失去工作的可能性？」此問題的回答情況，計算而得。擔心程度越高，就業安全感越低。

因此，該研究以丹麥為例，建議各國在進行勞動市場彈性化時，應該佐以積極性勞動市場政策與優渥的社會福利制度，以兼顧市場效率與勞工權益。

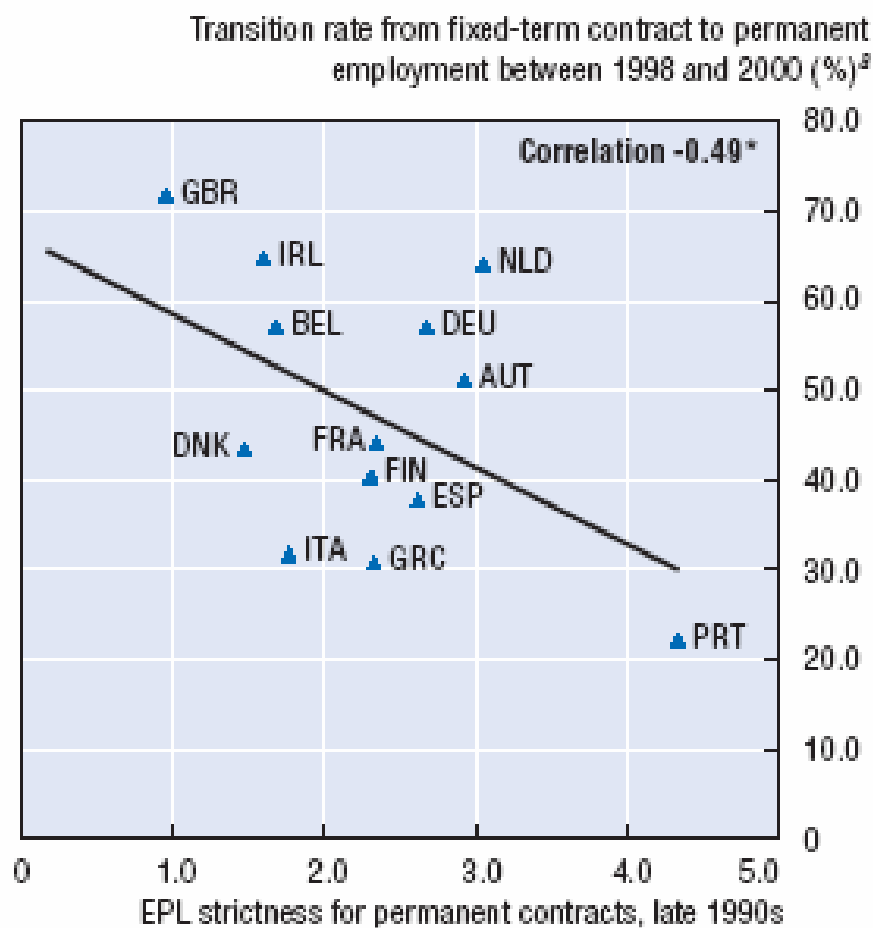
圖 2-7 就業保護規範強度與暫時性工作者所佔比例之相關分析



***, **, * means significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

資料來源：OECD Employment Outlook 2004

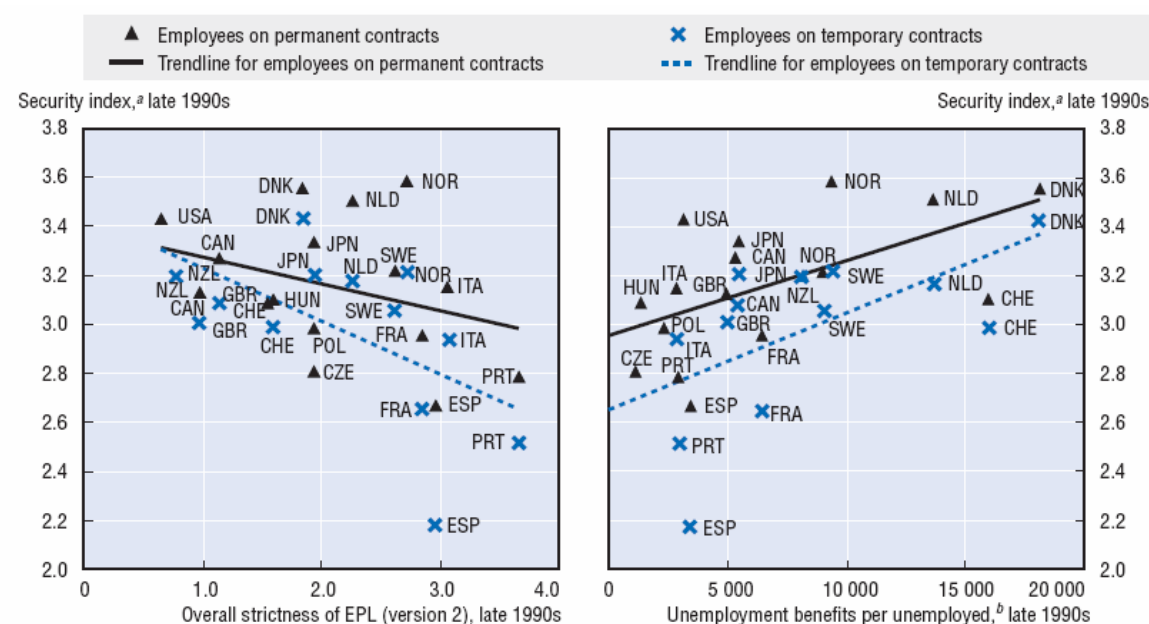
圖 2-8 就業保護規範強度與由定期契約至不定期契約轉換率之相關分析



a) Share of workers aged 25 to 64 years with a fixed term contract in 1998 who have a permanent in 2000.

資料來源：OECD Employment Outlook 2004

圖 2-9 就業安全感與就業保護規範強度、失業給付水準之相關分析



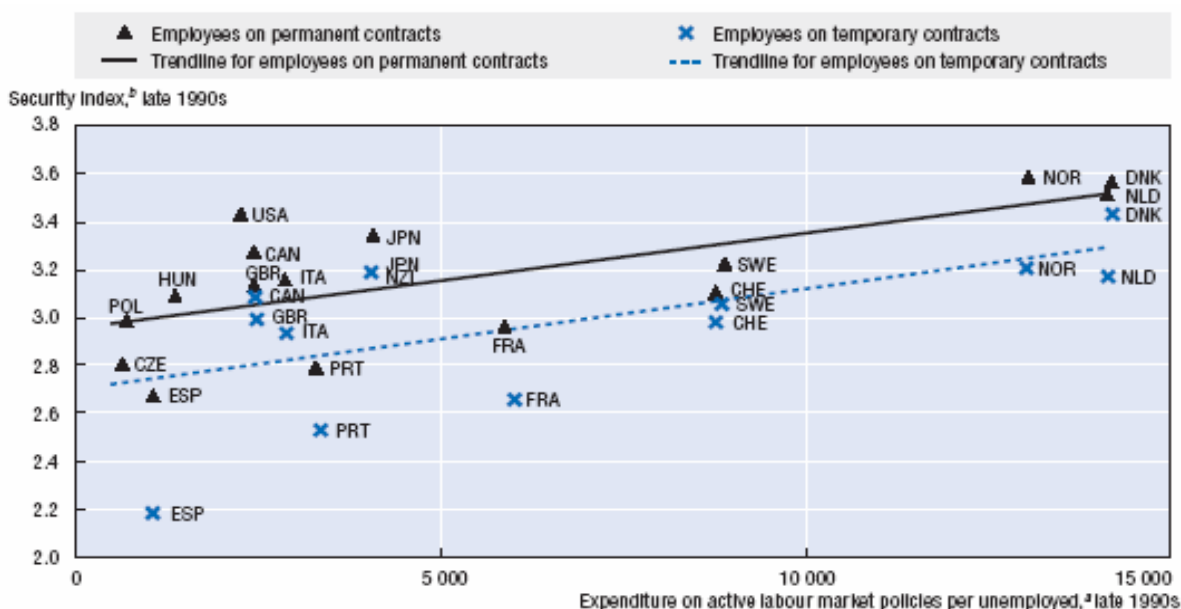
***, **, * means statistically significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

Note: Pearson correlation coefficient for the EPL is -0.35 for permanent contracts, -0.57^{**} for temporary contracts. For the unemployment benefits per unemployed, it is 0.58^{**} for permanent contracts and 0.59^{**} for temporary contracts.

a) Average answer, by country, to the following question from ISSP "Do you worry about the possibilities of losing your job?" – Scale from 1 (I worry a great deal) to 4 (I don't worry at all).

b) Expenditure on unemployment compensation divided by LFS unemployment.

Source: Data on security index taken from the International Social Survey Programme 1997 (ISSP); OECD database on Labour Market Programmes; OECD database on Labour Force Statistics.



***, **, * means statistically significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

Note: Pearson correlation coefficient is 0.69^{***} for permanent contracts, 0.58^{**} for temporary contracts.

a) Expenditure on active labour market policies divided by LFS unemployment.

b) Average answer, by country, to the following question from ISSP "Do you worry about the possibilities of losing your job?" – Scale from 1 (I worry a great deal) to 4 (I don't worry at all).

Source: Data on security index taken from the International Social Survey Programme 1997 (ISSP); OECD database on Labour Market Programmes; OECD database on Labour Force Statistics.

除上述 OECD 的研究外，Andersen（2000）跨國比較的實証研究發現，勞動市場彈性化的各項措施，包括社會安全支出、工資結構、勞動保障、失業給付、基本工資、集中化程度等相關政策與失業率的關連之效果，主要是降低青少年與低技術勞工失業率。Andersen（2000）指出勞動市場彈性化之所以對青少年與低技術勞工有顯著的效果，原因是雇主所負擔的社會支出，以及基本工資的規範，會妨礙這兩個就業的弱勢族群進入勞動力市場。其中以失業給付的期間是為較大影響的因素，這將導致低技術與青少年在失業與就業間流動，Andersen（2000）認為社會是以降低勞動保障的水準來提供給青少年及低技術者獲取工作的機會，相較於正在發展中的高技術、高附加價值產業的技術人才，對於低技術勞工的勞動保護是不利的，這可能形成社會高技術與低技術兩個階級，對社會團結將有所傷害。而勞動市場彈性化的主要策略是創造部分工時的工作機會，彈性化勞動契約、緊縮失業給付等等，可說是對低技術者的一種懲罰。

第三章 美國勞動市場彈性化發展經驗與啟示

長期以來，美國勞動市場彈性化程度一直被視為歐美國家之最，其可能原因包括勞動法令的規範較其他國家寬鬆，以及工會力量相對微弱。雖然勞動市場彈性化已被許多專家學者視為活絡美國經濟，降低失業率的重要因素，仍有不少學者對此因果關係提出強烈質疑。此外，也有學者質疑美國所得分配惡化是受到勞動市場彈性化的影響。面對此質疑，美國政府已經著手退動積極性勞動市場政策，以減輕勞動市場彈性化對勞工權益的負面衝擊。本章主旨就是要釐清美國勞動市場彈性化的發展經驗，以供我國研擬相關政策之參考。

第一節 變革背景與原因

討論美國有關勞動市場管制之法令，本文在分析上將粗分為個別法及集體法的兩個不同層次來加以探討。所謂的個別法層次，係指對於個別勞工與雇主間法律關係的管制，亦即在雙方當事人勞動契約的行使自由上，分析是否存在基於特定理由 - 例如保護勞動者 - 而限制雙方權利的勞動市場法令。所謂集體法層次，則主要觀察特別是集體性的勞工團結組織（工會），在與雇主或同樣的雇主團體進行重要的法律行為時，例如最為人所注意的集體協商或勞資爭議（罷工、鎖場），究竟法制上是否存在著某種程度的管制形式。由於本章必須處理「美國勞工法令及相關政策變革對於美國產業發展的影響」，是以在如此的雙軌結構下，吾人便必須先行理解美國勞動市場管制法令的基本特徵與內容。首先介紹個別法的部分。

與歐陸國家、乃至我國皆大相逕庭的是：美國基本上少有管制個別勞動契約當事人契約自由的法令，基於來自於英國法傳統的影響，美國在十九世紀後半，發展出學理上所謂的「僱用自由意志」(Employment-at-will)原則，換言之，雇主的僱用與解僱勞動者 (Hire & Fire)，基本上是自由而不受法律限制的，原則上委諸契約當事人的自由意志，法律不加干預。誠然，基於勞動者的安全衛生等人身利益，制度上某種程度的限制雇

主之使用勞動力權限、督促雇主之促進與積極維持等義務，此類的勞動市場管制法令的確是存在的，例如公平勞動基準法（Fair Labor Standards Act）對於工時與工資有所規範。然而，除此之外，對於根本性的勞動關係發生與消滅事由，依據美國法的傳統，基本上均屬於契約當事人的自由，應列於國家的干預權限之外，除了極少數的例外，諸如公共政策的考慮（勞工行使法律權利、遵守法律義務或拒絕違法行為）、默示性契約承諾的存在（雇主默示性承諾將繼續僱用）、亦或基於公平誠信的理念（雇主基於一般惡意或報復或故意規避給付等法律義務）等，可以例外的限制雇主的解僱權，進而構成美國法的所謂「不當解僱」。整體來說，本研究所本之核心問題意識：「勞動市場法令的變遷是否對於產業發展產生一定影響」，在美國之個別法層次來看，事實上是不存在的命題，因為 - 拋開由美國司法實務所發展之「不當解僱法理」不論 - ，個別法領域所呈現的，是由僱用自由意志原則所主宰的，而且數十年來的發展軌跡基本上沒有明顯的改變。

從另一角度來看，在集體法的領域中，問題及現狀便截然不同：基於美國特殊的歷史發展，與歐陸截然不同，美國對於勞資雙方集體性力量下的法律交往，特別是雙方的集體性協商，有著相當程度的法令規範存在，即使是本於「程序規則」（procedural rules）之性質，而非實體性之國家干預決定。也因此，在本研究的核心問題意識下，針對美國勞動市場法令的變遷過程觀察，重點亦應當然隨之放置於集體法、尤其是集體協商的領域中，方能符合美國的實質發展狀況。首先還是簡單介紹美國集體法的重要內容。

在一項針對 OECD 會員國所做的研究中，以「法律政策上是否允許團體協商效力擴張」，而將集體協商分為兩種類型：一是包容式（inclusive）的集體協商，另一則是排斥式（exclusive）的集體協商（Trexler, 1995: 271-295）。實施排斥式集體協商的國家主要以英語系國家，如美國，以及二次大戰後深受美國佔領軍影響的日本為主，其共同特徵是主要由單一雇

主與工會進行協商，且團體協約的效力僅及於其會員，而排除非會員或其他產業、部門、企業受雇者之適用。美國的制度是典型的由國家透過立法的方式，運用集體協商來維持產業和平與企業發展，並規範集體協商關係中的權利和義務。規範美國集體協商之權利義務關係的法律，主要來自於1935年的國家勞工關係法或稱為華格納法(National Labor Relations Act, or the Wagner Act)、1947年的勞資關係法或稱塔虎托哈特萊法(Labor Relations Act, or the Taft-Hartley Act)、1959年的勞資關係報告暨公開法或稱藍卓格里芬法(Labor-Management Reporting and Disclosure Act, or the Landrum-Griffin Act)。在相應的行政組織方面，依據國家勞工關係法所設立的國家勞工關係局(National Labor Relation Board, NLRB)，則是依法負責執行這些法案的政府機關。

觀察1935年國家勞工關係法之內容，吾人可發現，關於集體協商之程序、事項與效力，該法有著下列相當重要的決定(Harry C. Katz & Thomas A. Kochan, 2003:55-58)：首先，在政策意涵上，對於集體協商、勞動者組織工會以及受雇者代表之選舉，採取鼓勵與支持之態度，例如在法案的第7條，便明文保障勞工組織工會、選舉協商代表的權利，同時為了因應美國所特有的複數工會現實，賦予國家勞工關係局得以決定適當的協商單位、專屬協商代表之行政權限(第9條參照)；此外，國家勞工關係法最為重要的，是明文規範所謂的不當勞動行為(Unfair labor practices)(第8條)，禁止勞資雙方去干預他方所享有之第7條的權利，同時可以採取諸如發布終止命令，命令回覆勞工職務、返還積欠工資等處分，同時享有相當程度之行政調查權，如人民拒絕相關之配合義務，甚至可能會因藐視法庭而遭起訴(第11-12條)。基於法案對於集體協商的整體保障，法條中亦未限制勞方罷工權的行使；此一現象亦被解釋為是從反面正式承認勞工的罷工權。

在美國，從事集體協商大致上有六大步驟，換言之，此六大步驟是為啟動集體協商制度的主要程序。第一步是劃定選區，即是所謂的「適當協

商單位」(appropriate bargaining unit)，第二步是獲得選區內僱用之勞工的連署，第三步是由工會提出選舉申請，第四步是決定當選之協商代表工會，第五步是使之取得專屬協商代表權，成為協商單位內勞工唯一且排他之協商代理人，最後才是正式展開集體協商的程序。如此看來，美國集體協商的法律政策，很明顯的，主要是針對企業廠場內基於歷史傳統所存在的複數工會系統，為了處理「何者應為適格之協商代表工會」問題，減少企業繁多而趨於混亂之協商所可能引發之弊病，以及 - 相當重要的 - ，基於昔日雇主常惡意的拒絕與適當之工會組織進行協商，以不正當的手段打壓工會，產生不當勞動行為的違法狀態，因而設計此套繁複的程序，以企圖促進集體協商的有利進行。當然，必須承認的是，既使法律規範明確，集體協商承認程序的運作，仍未令人滿意，此恐為美國勞工關係法整體問題的一環，因為法律無法有效的遏阻雇主刻意違反法律，使該法難以達到促成集體協商的原始政策目的。

進一步觀察美國集體法制的主要內容，吾人可看到：美國集體協商關係建立的首要步驟，毋寧是雇主對獲得多數支持之工會的承認，一旦雇主和工會建立協商關係，協商當事人間與其個別關係人間(如被工會所代表的勞工)之權利義務，便開始啟動，然而，在複數工會的系統現實下，如何圓滿的解釋「工會亦代表非屬其會員的其他勞工」、「其他非該工會會員之勞工亦周全的賦予其委任權」之法釋義學上的重要問題，美國法的制度特色，便是透過如前述的諸多法令，建立起所謂的專屬協商代表原則與公平代表原則，以試圖從法制面上回答如此之疑慮；換言之，這兩套原則將是理解美國集體法的重要關鍵與核心，既使之後談到法制的變遷，也無疑的必須將焦點放置於此。專屬協商代表原則，乃係連接協商單位內所有個別勞動者與雇主間權利義務之規範，換言之，將工會這一方的「代表權限單一化」，當然相對的，在專屬協商代表權的制度下，對於個別勞動者與雇主協商或交涉之自由，將難免有所限制。為避免工會濫用專屬協商代表權，美國勞工法遂課以專屬協商工會公平的代表每位勞動者之義務，使每位勞動者均有被公平的代表之權利，此所謂之「公平代表原則」，便是試圖從個別勞工的角度出發，使其享有「被該專屬協商代表工會公平的代表並維護其利益」的正當權利，而與

前者之專屬協商代表原則，互為一體之兩面，圓滿的解決理論上的重大問題。不論如何，在這兩套原則的結構性作用下，美國勞動市場管制法令，便是以「促進有效的集體協商」為其核心，針對美國特有的複數工會系統，以及因而得以滋生的不當勞動行為，設計在保護勞工利益代表組織之運作的前提下（矯正不當勞動行為），以法律嚴格控制的程序規則，確立專屬協商代表的產生與進行協商之程序（例如誠信協商義務與提供資料義務），換句話說，同樣堅守著美國法傳統之重視正當法律程序（due process of law），在維持國家不為實質介入干預的前提下，以程序監督者的角色，在嚴謹的法律管制形式中，努力促進國家主觀上所期待之勞資集體協商；此應為理解美國勞動市場法制的最重要關鍵。

告別 1947-1966 的黃金年代之後，美國開始步入了所謂的經濟危機與景氣循環的階段，特別是三次的重大低迷（1974-75、1981-82、1990-91），在其中，企業的平均獲利率大幅下降，平均失業率則相對的大幅提升，企業的投資行為停滯不前。在經濟學的一般分析上，普遍認為此經濟發展遲緩與衰退，主要有下列數項原因：國際競爭激烈，生產力落後，生產單位成本高漲，整理起來，在當代的經濟學概念中，不啻有下列五項「元兇」：過高的工資，扶助與支援勞動者的社會福利計畫，企業稅負過高，社會與環境保護所造成之過高成本，以及太高的利率。在這些基本條件與詮釋的選擇下，美國隨著雷根總統的上台，遂開啟所謂新自由主義（Neoliberalism）的供給導向經濟政策時代。

進一步來看，美國主流經濟學基於六十年代末期的通貨膨脹、石油危機、國家預算赤字、企業投資減少、國際競爭力銳減、官僚體系的肥大化、戰後嬰兒潮成年後引發之人口結構變遷、國際資本分工暨競爭市場的改變、國際原料市場因政治局勢而產生之動盪不安等現象，開始全盤對於國家介入經濟過程產生質疑，進而主張「市場思考的復興」提倡將市場力量從國家的羈絆中解放出來，以刺激當時消退中的經濟成長與就業，壓低成本，節約資源，促進生產之產品與程序的升級，鼓勵成立企業，提供國民更物美價廉的商品。在理論的建構上，在規範的經濟理論之層次上，最知名的即為經濟學者 Horst Claus Recktenwald 所提出之所謂「國家失靈」理論：國家不再能滿足國民對於公共財之需求，主要原因出在國家官僚體系

的調控能力問題：無成本效益概念，缺乏獲益控制，預算之不可預估性，工會之成本效果等（Recktenwald 1978）。美國經濟學界特別針對國內之煤礦與鋼鐵工業、商品零售業、電信事業、陸上交通運輸市場、國民照護經濟、全民健康醫療保險、國民退休年金保險、股票交易市場、民用航空事業、內河航行運輸、郵政事業、現代基因科技、自營專門職業、自由業、金融與不動產投資、房屋租賃市場等領域，在一共通之所謂整體經濟之效率的批判基礎上，透過各部門的實證分析，提出昔日基於市場失靈所進行之本於公益之政治動機所為之國家干預介入，已經形成新的「國家失靈」的看法，而幾乎一致的朝「國家應廢除管制、回歸市場自由交換資訊之決定機制」的結論（Aschinger 1985）。

在上述變革脈絡下，經濟學者主張，應進行三種形式的去管制措施：（1）將過去由國家以高權地位所掌控的領域加以「自由化」；（2）簡化法律及行政規範，不論是廢除或重新擬定之；（3）重新規劃新的立法方式，必須朝符合經濟需求之方向建構之（Molitor 1996）。

自此，經濟學開始清楚轉向供給導向的經濟政策主張，亦即重點在於廢除對經濟活動及投資的障礙，激勵更多的生產（社會商品市場的供給面），開放生產過程與產品升級的空間，鼓勵市場上的勇於冒險，主要採取的手段如平衡國家預算赤字，促進資本的形成，獎勵更多的投資，更多的自我資本積累，也就是說，將整體經濟政策之重心，擺在個體經濟面、亦即促進個別企業之獲利上。其基本思維是：國民經濟的資源的最有效運用，應留讓市場上的供給者決定，因為只有它才能合理而正確的預估未來市場上的需求量，是以國家的重心，應在於建立一長期導向的經濟政策，目標即是創造有力而質得信賴的框架條件，以改善個體經濟的投資條件（Behrens 2000）。也就是說，在此經濟政策思維的制約下，國家應進行改造或拆解，國家的重要任務，不在於過去過度的干預與介入經濟行為的過程，甚至自己成為經濟主體（國營事業），而應在於創造基本的框架條件與行為規則，促進開放市場的形成，然後留任經濟主體進行得以發揮功

能的競爭。供給導向之經濟政策在勞動相關領域中所主張的措施，主要如：貫徹所謂生產力導向的工資政策，工資成長率應低於勞動生產力成長率，使工資不再產生財富重分配的效果（所謂的「分配中立學說」）（Friedrich & Wiedemeyer 1998）⁵，企業租稅應予減免，團體協約、社會福利及環境保護相關的管制法律及形式，應予廢除或至少相當程度的削弱，以整體上使企業之獲利生產增加，即能增加投資，創造就業，而國家亦應相對放棄公共就業促進的措施等。

第二節 變革之內容

在新自由主義供給導向經濟政策的主導下，對於以集體協商、集體勞資關係為主的美國勞動市場管制形式，便產生了如下的具體影響（Figueroa 1996）：

- （1）限制勞工的同盟自由：由於美國政府的清楚轉向，使企業界逐漸相信，採取敵視工會的所謂不當勞動行為，將付出的政治與經濟代價將極少，因此在新自由主義經濟的時代中，企業界之敵視工會行為不斷增加；據觀察，只要在工會選舉期間，企業界便大幅聘僱專門針對工會的律師與專家，根據保守估計，一年全美國花費於敵視工會的總經費，約達六億美金之譜。美國勞工的同盟自由受著極大的影響，在 1950 年代，每逢工會選舉，約僅有 700 分之一的勞工會遭雇主報復性的解僱，到了 1990 年前後，根據美國勞工部的統計，則變為每 50 名勞工中就有一名遭惡意解僱。
- （2）限制勞工的罷工權：基於同樣的環境與條件之變遷，在美國的集體勞資爭議領域中，呈現一相當值得注意的現象，也就是勞方進行經濟罷工時，雇主的大量僱用替代人力。⁶由於勞方進行罷工時，必須考量可能面臨的失業後果，遂使得雷根主政後的美國，勞方所從事之罷工抗爭大幅減少。

⁵ Friedrich/Wiedemeyer, Arbeitslosigkeit, S. 197f.。在數學公式上的呈現，供給導向之經濟政策眼中理想的工資率，應為「從屬勞動之收入÷國民平均收入或名目社會公共財貨」，套至生產力的計算，則工資率應為「真實工資率÷勞動生產力」，其中，勞動生產力為「生產之商品總量÷所從事之工作時數」，而真實工資率則為「名目工資率÷物價指數」。在本文的脈絡中，一個相當核心的關鍵，是供給導向經濟政策所一貫主張之「工資的分配中立性」（Verteilungsneutralität des Lohns）：只有工資被壓制在勞動生產力指數之下，企業主方得進行有獲利之生產活動，進行投資，則失業問題不會發生。

⁶ 美國罷工分為二種，一為不當勞動行為的罷工，是不能使用替代人力，另一為經濟罷工，而此類是可以使用替代人力。

- (3) 團體協約的彈性化：在勞資雙方所締結之團體協約中，勞方呈現出越來越多的讓步，例如中高齡勞工、部分工時與季節臨時工之保障均減少，個別勞雇間所締結之鬆動團體協約之約定急速增加，雙軌的薪資系統事實上被宣告瓦解：工資結構大幅度改變，越來越多的比例維繫於企業的獲利狀況，工資與生產風險逐漸由企業轉嫁予勞工承擔，勞方已被迫放棄薪資為名目上之隨物價指數波動的調整。
- (4) 勞動組織的重組與生產技術的變革：越來越多的企業選擇投資予工會影響力小的產業部門，新的所謂合理化、自動化的生產方式，新的生產組織方式（如所謂精瘦生產 lean production、just-in-time、快速反應、品管圈）誕生，勞動力的負荷急劇上升。

總的來看，新自由主義時代的美國勞動市場管制之變遷是：集體勞動法的發展逐步限縮了工會的行動空間，例如專屬協商代表制度的遭惡意操作、排除主管職雇員的適用團體協約、罷工與同情性罷工的行使受限、容許工會以外的其他勞工利益代表組織的進駐、乃至於廢除或削弱中高齡勞動者的權利保障等（Figueroa 1996）。

除上述集體關係的改變之外，美國在工時、基本工資、就業保護與勞動派遣方面也一直維持高度彈性。⁷在工時方面，其公平勞動基準法（Fair Labor Standards Act）除了規定每週正常工時為 40 小時，以及要求超過正常工時必須工資加成之外，並未規範加班時數的上限，另對變形工時亦未有所限制。至於工資部分，雖然美國有實施基本工資制度，但各州可視當地情況選擇是當的金額。此外，考量到訓練生、身障者的生產力較低，各州對這二類族群皆另訂較低的基本工資。

美國最低工資制度肇始於 1938 年的公平勞動基準法，規定每小時 0.25 美元。在 1981 年至 1990 年間皆未調整最低工資，最近一次調整的最低工資，是於 1997 年調整為 5.15 美元，佔 2000 年製造業勞工平均工資的 35.8%。未滿 20 歲的勞工，在同一雇主工作的前連續 90 天的工作日中，其最低工資為 4.25 美元。在勞工規定的某些情況下全職學生、在學的初學者、學徒或殘障勞工，其最低工

⁷ 以下部分內容參考自李誠等（2001）

資低於成年勞工的最低工資。另外，工作中可另收小費的勞工，其最低工資為 2.13 美元。除聯邦政府訂定的最低工資 5.15 美元，各州也有可能訂定各該州的最低工資，大部分與聯邦的標準相同，約有 7 州未訂定，4 州低於聯邦標準，9 州高於聯邦標準。

為避免基本工資所帶來的負面衝擊，美國在 1970 年代曾經很認真地考慮使用負所得稅 (Negative income tax) 來代替最低工資，失業保險與其他社會福利方案。此種負所得稅在芝加哥，紐澤西，洛杉磯等數大城市進行實驗以後效果不佳，因而作罷。在公元 2001 年，美國聯邦儲備銀行的理事長 Alan Greenspan 又在國會利用其經濟界的聲望，呼籲美國政府廢除最低工資法。現任的小布希總統則曾希望將現有的最低工資法改變成彈性最低工資法。換言之，聯邦政府仍然可以根據其 1938 年的公平勞動基準法，訂定最低工資，但是各州政府可以自己選擇在什麼時候執行此最低工資，以配合他們各州實際的經濟情況。惟受到過內勞工團體的壓力，這些改革構想迄今仍未實現。

在歷次 OECD 秘書處所作的國際比較中，美國在就業保護的規範強度一直居於 OECD 國家之末。其相關法令不僅未要求雇主再解雇員工時必須支付資遣費，對於解雇之法定程序，包括預告期，亦未有任何規範。惟當解雇人數超過 50 人以上時，就必須預先告知勞工代表與主管機關。此外，美國並未規範定期契約的使用條件與最長期限。

在勞動派遣的使用方面，美國並未直接立法予以規範。除了在職災補償責任、最低工資、安全衛生、就業歧視與團結協商權上稍有著墨外，對於派遣勞工在醫療保險、養老金以及其他福利上則無實質的規定。

由於派遣勞工是由派遣機構直接僱用，因此在絕大多數情形下，派遣機構皆須負擔雇主責任。而使用派遣勞工的要派機構，由於美國法律有所謂的「共同雇主」(joint employer) 的概念，因此，要派機構有時也必須共同負擔雇主責任。要派機構是否構成「共同雇主」則須視個別法律規範而定，一般而言，用以決定要派機構是否需負擔「共同雇主」責任的主要判定標準是「要派機構對派遣勞工行使監督管理權的程度」。

在職業災害補償的問題上，派遣機構對派遣勞工所受到的職業災害需負擔

「主要雇主責任」(primary responsibility)。但如果派遣機構沒有為派遣勞工購買職業災害保險，因而無法補償派遣勞工所受的損害，要派機構即須負擔「次要雇主責任」(secondary responsibility)。因此，在職災補償一事上，要派機構在派遣機構無法負擔雇主責任時，即須承擔職災補償責任。然而，在實務上。派遣機構與要派機構在簽訂要派契約時，雙方大多會在契約中約定由何者負擔購買職災保險與給付職災補償的責任。而在最低工資保障的問題上，要派機構與派遣機構皆有遵守「最低工資法」(minimum wage laws)規定的義務。

根據「職業安全與健康法」(the Occupational Safety and Health Act)的規定，要派機構與派遣機構皆被視為「共同雇主」。因此，若派遣勞工的工作條件與工作環境有不安全之處時，要派機構與派遣機構皆會受罰。同樣地，在就業歧視相關法律的規範下，要派機構與派遣機構必須共同負擔雇主責任。當派遣勞工在要派機構服勞務而受到主管性騷擾時，該派遣勞工除可向該主管提出告訴外，尚可向要派機構與派遣機構提起損害賠償之訴。

在派遣勞工的組織與團結協商權方面，美國「全國勞工關係法」(the NLRA)有詳細的規定。當派遣勞工因參與工會相關活動而在工作場所受到歧視待遇時，不管行為者是要派機構或是派遣機構，兩者原則上皆須負責。派遣勞工不得加入要派機構的工會，只能加入派遣機構的工會，但要派機構有義務與代表派遣勞工的工會進行協商。因此，當要派機構欲終止其與派遣機構之間的要派契約時，要派機構須先通知代表派遣勞工的工會並與之協商。

由於目前美國對「派遣勞動」並沒有專法加以規範，派遣勞工因而只能透過派遣契約或團體協約的訂定來獲得有關醫療保險、有給休假、有給特別休假、與有給病假等福利。理論上，派遣勞工雖可參加派遣機構的工會，但若派遣機構的勞工並無代表工會，派遣勞工即無法透過團體協約的訂定享有上述的福利。因此，目前在美國，學界與勞工界已經有訂定專法的呼籲及主張。或許在可預見的將來，美國也步會上其他國家的後塵，以訂定法律的方式來規範「派遣勞動」。

為提高人力資源的彈性調配，並且降低勞動市場性化對勞工的負面影響，美國近幾年來積極強化其勞動力發展體系及提升終身學習。一九九八年八月簽署的勞動力投資法(Workforce Investment Act, WIA)代表15年來美國職訓體系重要的變革。勞動力投資法案提供一個獨特的全國勞動力準備及就業體系的架構。

這項改革導因於美國經濟強勁的發展，以及創新和技術對經濟的影響日漸增加。高技能工作成長的速度為其他工作種類的三倍。許多雇主發現不易招募和是的員工從事高技能、高薪或新進的工作。在此同時，數以百萬計低技能或技能過時的勞工受困於低薪、無前景的工作。少數族裔青年的失業率雖已下降，但是比例仍然偏高。相對於教育程度較高的勞工而言，高中畢業勞工的工資呈現減少的狀況。

勞動力投資法能建立一個勞動力發展體系，讓所有試圖提升職涯發展的勞工都能獲得學習的機會，同時讓所有求職者包括低收入者、青少年、尋求非傳統訓練的個人、失業勞工等都能獲得高品質的資訊及服務。此項計畫由雇主、勞工組織、教育訓練機構及社區團體共同推動完成。

勞動力投資法取代現行職業訓練夥伴法（Job Training Partnership Act，JTPA）。自一九八三年以來，職業訓練夥伴法為經濟上弱勢的勞工、失業勞工及其他在就業上面臨重大障礙者提供職訓的服務。然而，其缺點為選擇有限、資訊不足、計畫組織不良及不夠可靠。勞動力投資法將過去聯邦法令中關於職訓及就業服務成功的部分加以整合，進而提出以下的方向與目標：

- (1) 建立個人訓練帳戶（Individual Training Accounts，ITAs）：由勞工自行管理，讓勞工有更多自我選擇的空間。
- (2) 擴大運用核心就業服務的管道，例如技能檢定、職涯諮商、勞動市場資訊、求職協助（過去只提供失業勞工）。
- (3) 提供地方更大規劃的彈性。
- (4) 設立一次辦中心，整合就業服務與訓練。
- (5) 賦予各州、地方政府及訓練機構責任。

聯邦在此一勞動力發展體系中扮演領導者及協助者的角色，聯邦政府工作的重心在策略性計畫和知識發展，以及提供各州技術協助和資訊系統的基礎。經費由勞工部分配至各州，各州再依法分給地方政府。勞動力投資法允許經費支用在三個方面：成年人、非自願失業者及青年。用於非自願失業勞工經費的百分之二十，勞工部長保留做為全國緊急補助款（National Emergency Grants）、失業勞工協助及技術支援之用，全國性計畫如「就業工作團」（Jobs Corps）則由其它的經費支應。

第三節 變革之影響

勞動市場彈性化一直被認為是造成美國就業市場表現優於大多數歐洲國家的關鍵因素。宋玉華與江浩（2002）的歸納分析指出，美國勞動市場的高度彈性首先體現在靈活的工時制度。根據美國勞工統計局的統計，1997 年，全美大約有 2500 多萬工人（占全體全職工人的 27.6%）適用彈性工時與變形工時。臨時幫助服務業（Temporary Help Service Industry）的迅速發展則是美國勞動市場彈性化的另一具體表徵。自 1972 年以來，從事這類工作的工作人口每年以超過 11% 的速度增長，其占美國總勞動人口的比例從 1972 年的不及 0.3% 增加到 2004 年的 4%。

美國勞動市場的彈性化也反映在高素質移民的大量進入。美國是目前世界上最大的移民接納國之一。根據美國經濟政策研究所的統計，移民在美國勞動人口份額中的比重從 1979 年的 7% 增加到 1998 年的 10%，2005 年則可望達到 15%。移民對美國勞動市場的發展有二大意義，其一是提高了美國勞動市場的開放性，使之與外部勞動市場聯繫更加緊密；其二是它為美國政府從數量和結構上調整勞動市場供求態勢提供了一柄利刃。

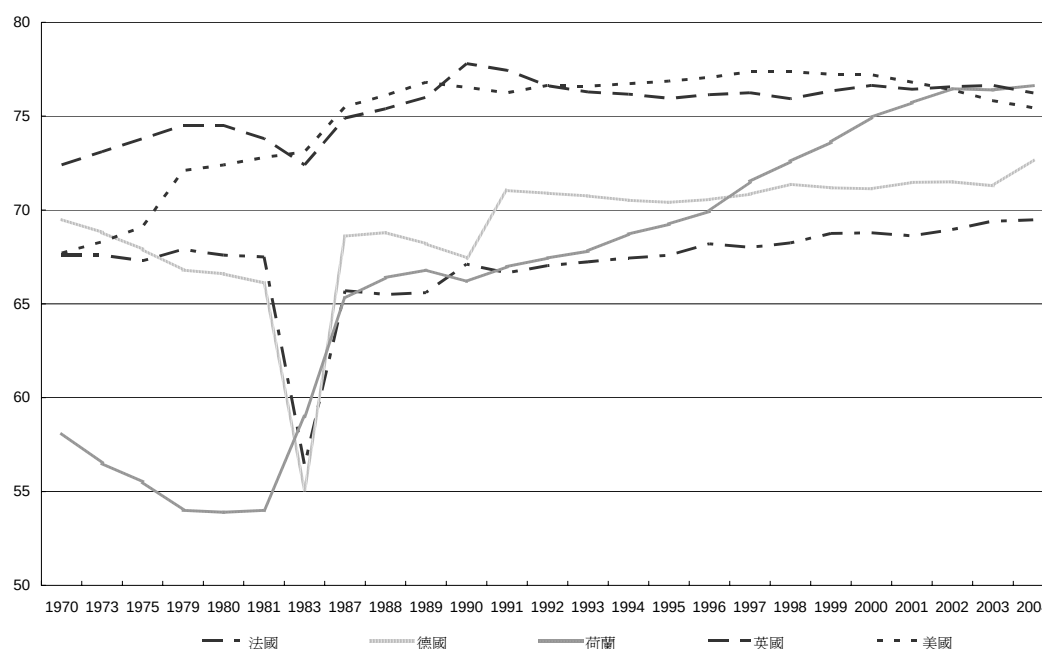
宋玉華與江浩（2002）也進一步指出人力資本交易成本顯著降低、勞動市場的競爭性顯著增強與年輕一代就業觀念的改變，都是造成美國勞市場流動性增強，彈性化程度提高的重要因素，而其對美國經濟發展至少有下列貢獻：

- （一）有利於促進人力資源的充分利用
- （二）有利於緩解特定行業的勞工短缺問題
- （三）有利於保證勞動市場的活利和效率
- （四）有利於促進經濟轉型
- （五）有利於保持宏觀經濟的穩定性

由圖 3-1 與圖 3-2 所列勞動參與率與失業率的比較可以看出，勞動市場彈性化較高的美國、英國與荷蘭的表現確實優於彈性化程度較低的德國與法國。然而，圖 3-3 所列之 GINI 係數與圖 3-4 所列之高低所得相差倍數，在最近幾年皆呈上升趨勢，顯示美國的所得分配確實在惡化中。雖然這是否如部分學者所言是肇因於勞動市場彈性化仍有待進一步的釐清，但根據美國勞工統計局的調查研

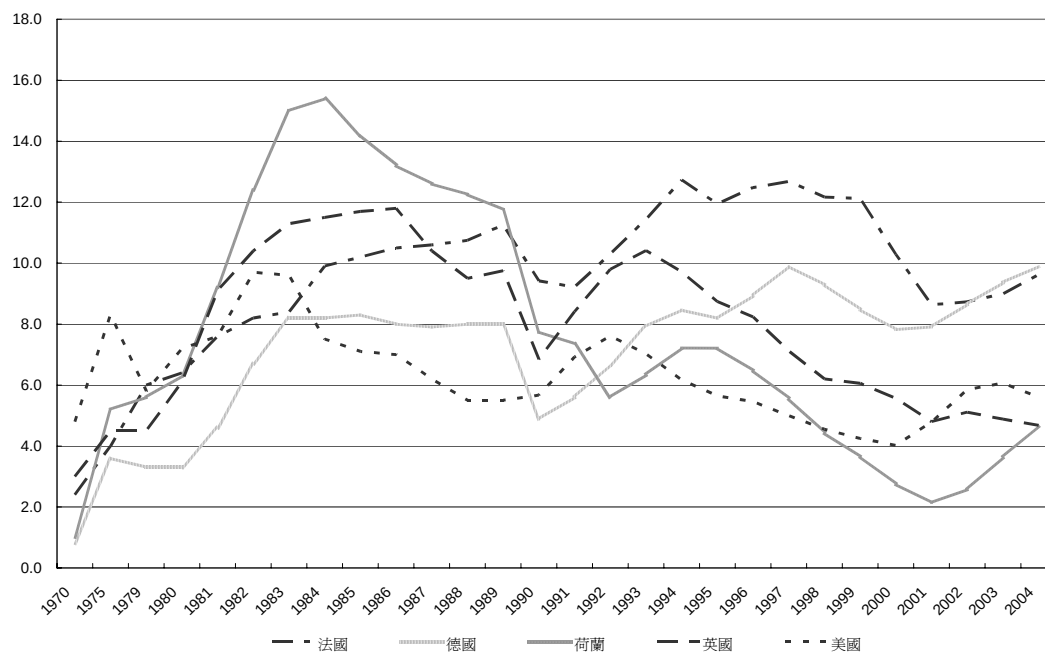
究，從事臨時工作者的每小時工資率比正式員工低 21.8%，其中藍領更低達 29.4%，惟在控制了年齡、種族、性別、教育程度、都市區域等變數的影響之後，二者的差距明顯縮小，但正式員工的薪資仍高於臨時員工。另有學者認為自 1997 年起美國聯邦政府所訂定的基本工資已經多年未調漲，一直是每小時 5.15 美元，其占美國私部門生產工人平均工資率的比率，已由 1981 年的 45% 下降至 2003 年的 34%，而這可能是造成美國勞動所得高低差距擴大的重要因素之一（Lee, 1999）。

圖 3-1 美國、德國、法國、荷蘭與英國勞動參與率之比較



資料來源：本研究

圖 3-2 美國、德國、法國、荷蘭與英國失業率之比較



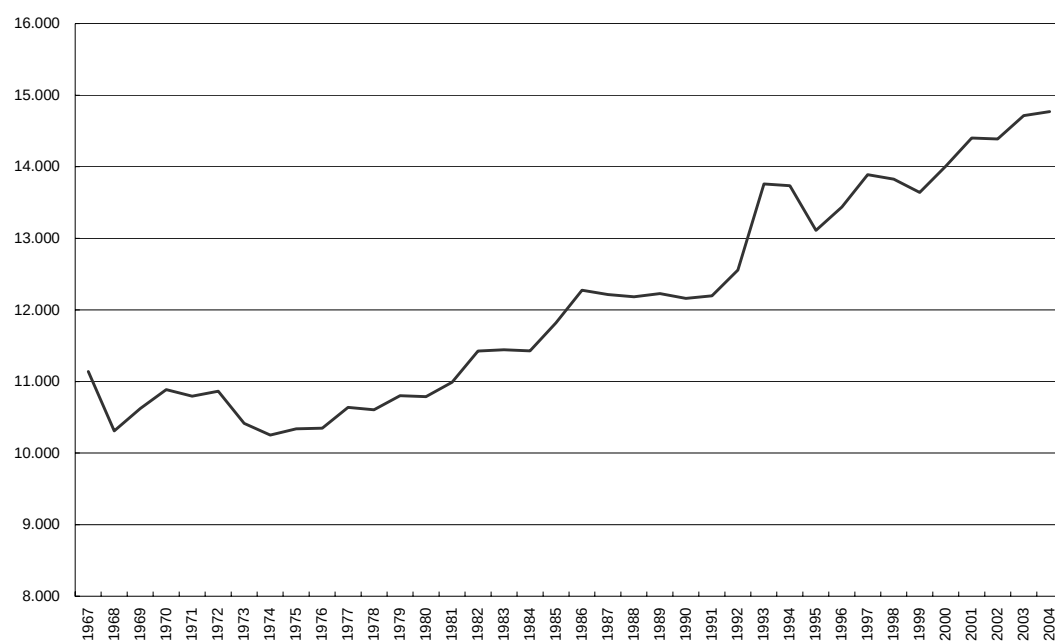
資料來源：本研究

圖 3-3 美國歷年之 GINI 係數



資料來源：本研究

圖 3-4 美國歷年高低所得相差倍數



資料來源：本研究

第四節 對我國之啟示

長期以來，美國勞動市場的彈性化程度一直被視為歐美之最，而由前面的分析可知，美國勞工法令對於工時、工資、個別勞動契約原本就甚少規範，而是交由勞資自行協商，故其推動彈性化的策略主要是修改有關集體勞資關係的法令切入，以降低工會力量，限縮團體協約的效力。相對於其他歐美國家，美國在預防勞動市場彈性化對勞工權益負面影響方面的因應措施較少，主要是藉由教育訓練來提升其可雇用能力。雖然勞動市場彈性化不僅有助於美國經濟的轉型與發展，而且對降低失業率與提高勞動參與率皆有助益，惟大量低薪的工作卻使美國出現「工作貧窮」(working poor)的現象。由於這些低薪工作者既無法憑藉自己的工作收入來維持基本生活，也不具受領社會福利的身份，而形成社會安全網的缺口。有鑑於此，未來我國如要持續推動勞動市場彈性化，一定要強化社會安全機制，將可能出現的低薪工作者納入，並結合積極性勞動市場政策，以避免社會福利依賴。

第四章 英國勞動市場彈性化發展經驗與啟示

自 1980 年代以來，為因應國內外社經情勢改變，英國勞工法令曾歷經兩次重大變革，一次是保守黨柴契爾夫人於 1979 年執政後，有鑑於當時英國產業競爭力衰退，失業率居高不下，遂以壓縮工會發展空間、促進勞動市場彈性化、以及提高失業者工作誘因為目標，對相關勞工法規與措施進行大規模的鬆綁改革。另一次是工黨布萊爾於 1997 年執政後所推行的新中間路線，其中，在勞工法令方面雖仍延續以往勞動市場彈性化政策，但考量到英國低技術勞工所得隨勞動市場彈性化而相對偏低，將原本於 1993 年遭保守黨政府廢除的基本工資制度重新恢復，並且以提昇工作技能做為促進就業的政策主軸，將大筆預算用於教育與職業訓練的改革。此外，為防止失業問題特別集中於少數族群，布萊爾政府亦積極推動「新協定計畫」(The New Deal)，以解決這些族群的長期失業問題。(辛炳隆，2001b)

英國近三年(2002-2004)年平均失業率由 5.1% 降至 4.7%，而 OECD 平均失業率則約維持在 6.9%，另歐洲聯盟則由 7.6% 上漲到 8.1% (OECD, 2005b)，英國的勞動市場發展經驗，最近在國內一直得到社會的關注與討論，其原因是否真的與勞動市場彈性化有關，也一直有不同的看法：如淡大財金系教授林蒼祥即曾舉英國為例，英國能在八年內將失業率由一〇.五% 降為四.七%，原因就在於工會讓步，於是政府得以降低勞動成本、鬆綁法規並加強技能訓練。英國的失業率甚至降到 3.9% 的最低水準，值得我們學習。解釋英國失業率改善原因很多，但明顯與勞動市場法規的鬆綁及彈性化有密切的關係(城國斌，2001)；另吳榮義(2002)亦稱：從歐盟的經驗可知，勞動法規的鬆綁與勞動生產力之提高有密切相關，政府如果過度依賴勞動法令來保護勞工不但不能達到實質效果，而且更可能使企業喪失競爭力。實際上，政府可以做的是強化教育訓練，建立終身學習的環境，使勞工無論在職或失業均有機會受到更好的訓練，以提高勞工技能；同時，建構完整的社會安全網，使失業勞工能夠得到社會的救助，以確保失業者的生活保障。但黃國治(2005)則引用部分學者與 OECD 的研究認為：歐美主流經濟學文獻中關於最低工資對就業的影響的研究，要屬美國學者 Card and Krueger (1995) 最為詳盡，得出的結果也最引人注目，已經成為這一主題的經典。最低工資的提昇對於就業的影響，不是趨近於零，就是增加了就業。Brodsky (1994)

本人的態度明顯是傾向勞動市場彈性化政策的，但是他仍不得不在文中承認，關於僱用與解僱的法定程序的就業保障措施，「幾乎沒有證據支持就業保障影響了均衡就業水平，或是證明勞動市場可以因削弱這類計畫而改善」，相反，倒是有研究表明這些措施對勞動市場的調整沒有影響。OECD 堪稱是歐美推動勞動市場彈性化政策最積極的國際機構，但就連這樣一個機構，在自己的年度研究報告中也承認，就業保障對整體失業的高低並無影響。OECD（1999）為了解決關於工作保障措施對於失業究竟有無影響的問題，進行了堪稱是歷來對此問題最廣泛詳細的跨國研究，但結論卻是：就業保障法令的嚴格程度對整體的失業率高低沒有影響。

本文即在於分析英國勞動市場政策的發展經驗，並嘗試說明其可能成功的因素，及值得國內參考者。

第一節 變革背景與原因

從 20 世紀 70 年代中期開始，英國勞動關係的運作環境發生了深刻的變化，受社會經濟狀況、黨派間政治鬥爭的影響非常大。二十世紀五十年代，英國的經濟主要以勞動密集型為主，就業較為充分，勞資糾紛的規模和範圍較小，政府希望勞動力市場有更大的自主性，對勞資關係採取了放任的態度，由雇傭雙方自主協商解決。七十年代，工黨執政期間，工會的力量得到了發展，數量不斷增加、規模不斷壯大。由於經濟狀況惡化，企業罷工逐漸增多，勞資關係日趨緊張，全國性的、行業性的集體談判經常發生。從八十年代以柴契爾為首的保守黨執政後，在罷工、集體談判、工會權利、個人就業權利等方面頒佈了一系列的法律，極大地削弱了工會的權利，致使工會會員減少了一半，罷工以及大規模的集體談判大大減少。九十年代，工黨重新執政後，對限制工會的一系列法律進行了適當的調整，並更多地增加了個人權利方面的規範，強調勞資關係的雙贏。（劉學民等，2003）

英國的勞動關係雖然比較和諧穩定，但隨著經濟的發展也面臨著一些新的問題。目前影響英國勞動關係的主要因素有以下幾方面：

一、勞動力市場的發展和變化對勞動關係帶來很大的影響

英國傳統製造業的從業人員總數持續減少，與此同時服務業的從業人數大大

增加。隨著服務業的擴展，性別結構發生顯著變化，越來越多的女性進入勞動力市場，現在已接近整個勞動力總數的一半。由於女性大量進入勞動力市場，以及越來越多的男性加入半日制工作，非全日制工作得到了極大的發展，對企業的勞動管理帶來很大的影響。同時，就業方面另一次的變化是外包業務越來越多，如清潔工作、保安人員，目前資訊服務和人力資源服務也在趨向外包。

二、新經濟的發展對傳統的勞動關係模式帶來挑戰

英國工作場所的結構發生了很大變化，手工業和體力勞動工作在整個就業所占的比例下降，在許多領域中無需技能或半技能的工作已經消失，高技能、白領工作增加，利用資訊科技在家辦公的人數大幅度增長。借助資訊和通訊技術的迅速發展，中小型企业迅猛發展，勞工不超過 50 人的企業占了所有企業的 99%，占非正規部門就業的 44%。網路公司火爆發展與驟然崩潰並存。工作場所的變化對勞動關係的調整提出了新的要求。

三、加入歐盟對英國勞動關係產生了巨大影響

從勞工的個人權利到集體權利，所有的領域都受到了影響。在過去的 5 到 10 年中，英國頒佈和修訂了許多有關雇傭的新法令，並且在以後一段時間內歐盟的影響不會減弱。歐盟將要提出的“資訊和諮詢”方面的新政策，對英國的集體勞資談判和勞工權利將產生重要影響。同時歐盟宣導的集體談判對英國以個人勞動契約為主的勞動關係帶來很大挑戰。

四、勞工和雇主之間溝通方式的變化影響到勞動關係的調整

隨著各種保護勞工個人權利法律的不斷實施，以及在一些新經濟領域中終身雇傭的傳統不復存在，勞工的企業忠誠度也在減弱等，使勞資關係變得非常複雜化。雇主現在大多採用與勞工直接商議和交流的方式，集體談判的比例下降。傳統的行業和全國性的勞資談判大部分為地方性的企業談判所代替，特別是在私營企業。許多公司和工會正在發展一種合作性的企業一級的集體談判形式，以適應 21 世紀勞動關係調整的現狀。

五、公共部門的改革對勞動關係也產生一定的影響

近年來英國公共開支相對減少，公共部門規模縮小（除健康和社會保險部門外），並且將進一步持續下去。許多服務功能和其他功能逐漸改為私營企業提供，

大量工作人員進入私營企業。這些變化對勞動關係產生的影響非常大。同時，一些國有企業改制為私營企業也引發了許多問題，如目前進行的地鐵公司改制引發了員工的數次罷工。（劉學民等，2003）

六、立法禁止年齡歧視

從 1970 年開始，英國對於性別、種族歧視等方面已陸續立法禁止，惟因考量年齡歧視之問題較複雜，尚須相關制度的配合，因此年齡歧視是最後立法禁止的部分。英國目前已有禁止年齡歧視的立法草案（The Employment Equality (Age) Regulations），並將於 2006 年 10 月執行實施。

此外，英國對於立法禁止年齡歧視之作為，乃源於 2000 年，歐盟建立就業服務平等條例，此指導原則要求歐盟會員國應立法禁止有關於性別、種族、宗教、身心障礙、年齡等方面的歧視。（UKDWP, 2005a）

第二節 變革之內容

英國勞動市場政策改革的重點為：採取主動的措施協助有傾向會長期失業的人，並且改革被動的福利制度，以提供有能力工作者，有工作的機會和誘因。詳如下：

一、勞資關係

在 1980 年代以前，英國的勞資關係與團體協商主要是奠基在「自願主義」（voluntarism），亦即極力降低政府和法律的干預，而由勞工以集體力量來與雇主團體直接議定勞動條件。雖然如此，在自願主義體制下，團體協約是由勞雇雙方自願簽訂，而非法律強制之事物。此外，雇主對工會的承認是自願的，沒有一般性的行政或司法途徑可供工會取得承認。這些特徵與當時歐陸國家所流行的「統合主義」（Corporatism）有明顯區別。由於「自願主義」的運作必須以勞雇雙方勢力均衡為前提，因此，強而有力的工會便成為「自願主義」之必然產物。在 1970 年代末期，英國加入工會的勞勞工數高達 1340 萬人，工會密度超過五成，與 OECD 國家相比，雖屬中等，但已是英國歷史高峰。

工會勢力強大並且對工資與其他勞動條件的要求愈來愈高，導致英國產品勞動成本過高，進而缺乏競爭力，是柴契爾夫人修法打壓工會所持之主要理由。據研究，當時英國工會會員平均薪資約比非工會會員高 10%，但生產力並無明顯差

異。此外，在 1960 至 68 年，1968 至 73 年，以及 1973 至 79 年等三個時期，英國平均每位受雇者之實質國內生產毛額分別增加 2.7%，3.2%與 1.3%，而 EC 國家則平均分別增加 4.6%，4.3%與 2.4%，顯示英國勞動生產力確實不如 EC 國家。

為削弱工會勢力，壓縮其發展空間，柴契爾夫人自 1979 年執政以後幾乎每二年就修改英國的就業法案(Employment Act)，以漸進的方式來打壓工會。其中，對工會發展較具殺傷力的當屬限制工會發動集體抗爭的能力，將「工會工廠」(union shop)界定為非法，以及干涉工會內部管理。在限制集體抗爭方面，過去工會在進行集體抗爭所需行政程序極為簡單，而且對於不支持抗爭行動的會員可予以制裁，但 1984 年所修訂的就業法案規定任何集體抗爭行動必須先經有關勞工秘密投票通過才可以進行。爾後，梅爾接任首相之後，更於 1993 年進一步修法要求此類投票必須全數採通信方式進行，而且工會對不支持抗爭行動的會員之制裁亦被禁止。

為提高工會組織率，強化其集體議價能力，英國在 1982 年以前是允許「工會工廠」存在。所謂「工會工廠」係指勞工在進該廠工作前或工作後不久就必須加入工會，在 1970 年代，由於偏愛「工會工廠」制度的體力勞工數日益增加，而且當時很多雇主也因此種制度有助於穩定勞雇關係而予以支持，故「工會工廠」擴展迅速，而這也正是造成英國工會密度大幅攀升的重要因素。然而，1982 年修訂的就業法案嚴格限制「工會工廠」解僱非工會勞工，而 1990 年修訂的就業法案則全面禁止「工會工廠」的存在。

在干涉工會內部管理方面，1984 年修訂的產業工會法案(Trade Union Act)規定工會會員必須以秘密投票的方式直接選舉工會執行委員會委員和全國性的工會幹部，以及決定工會政治基金的管理，不可間接透過代表選舉。此外，1998 年修訂的就業法案則賦予勞工有權利可採取法律行動來對抗他們的工會，例如工會如不經投票逕行罷工，則會員可以向法庭提出控告。

除上述三項修法重點之外，柴契爾夫人對工會的打壓尚包括以限制罷工的範圍和罷工糾案人數，而使罷工流於形式；以法律平等為由，取消工會免責權，要求工會對非法罷工所造成的損害需負賠償責任；以及廢除工資委員會(Wage Councils)，取消勞資雙方協調工資的管道等，而這些措施亦有助於削弱工會的勢力。

在政府連番打壓下，英國工會會員數與工會密度皆已明顯下降。在 1979 至 1996 年間，英國加入工會的勞工數由 11.7 百萬人減少至 7.2 百萬人，而工會密度則由 50.0% 下降至 31.3%。雖然有些學者嘗試將此下降趨勢視為總體經濟環境的變動，如失業率的高低，或者是勞動力組成的改變，但皆無法獲得實証分析的支持。此外，儘管 1997 年就任首相的布萊爾是來自工黨，傳統上應對工會採取較友善的態度，但其在就任時已承諾不會改變原先保守黨政府對勞資關係所建立的法律架構，故近幾年來英國工會的規模與影響力並無回升的現象。

除了會員人數與工會密度的下降之外，工會勢力的衰退也反映在集體協商所涵蓋勞工數占總就業人數的比例(以下簡稱集體協商率)。在 1980 年，英國集體協商率雖不及大多數歐陸國家，但仍高達七成，但到了 1990 年，則陡降為 47%，其降幅居表中所列各國之冠。集體協商率的下降表示有愈來愈多勞工的薪資不再是由集體力量決定，這是否意味著英國工資對勞動市場供需變動的敏感度亦隨之增，則有待進一步釐清。伴隨集體協商率的下降，集體協商的結構亦有明顯改變。首先是協商的主體逐漸由多雇主 (multiple-employer) 轉向單一雇主 (single-employer) 協商，因此，即使經由集體協商所議定的工資亦大多數只是用於單一廠商，多雇主協商所占不及四分之一。其次是集體協商的項目逐漸縮小，而且由雇主單方面決定的勞動條件規範有日益增多的趨勢。(辛炳隆，2001b)

英國的集體談判分為兩個層次，一是行業間的談判，主要在行業協會和工會之間進行，而全國性的產業聯合會和工會聯合會不直接參與談判。二是企業級的談判。在過去十五年之前，行業談判占了主導地位，而最近十年的趨勢是行業談判逐漸轉移到企業談判，舊的全國性談判方式很少應用，越來越多的是把糾紛解決在低層次。1989 年以前全國性的談判在行業協會和行業工會之間進行，主要談判內容是最低工資的支付、如何計算加班工資、工時和休假待遇等。保守黨執政時期提出了 8 個法規限制工會的力量，1989 年以後，由於行業工會提出工作時間從 39 小時縮短到 37 小時，但不影響其工資水準。雇主協會經過艱苦的談判後，決定不參與繼續談判。此後全國性的談判非常少，集體談判主要在企業內部進行，並且採取集體談判的方式也發生了很大變化。公司可以自主決定工資和工作條件，不受全國性談判的限制；每個公司根據自己的文化和背景來決定談判的方式，沒有固定的談判模式；企業與工會談判的數量也減少了，有時把企業內的

幾個工會放在一起談，甚至有些企業不承認公司裏的工會，直接與勞工談。

集體談判模式的變化有多方面的原因。在保守黨制定的限制法律沒有提出前，工會的力量非常強大，經常罷工，但由於法律嚴格的限定，工會的力量減弱，相應的降低了談判的力量。1979 年工會參與率為 57%、工會組建率為 90%，2003 年下降為 26%和 52%。另外，立法的主導作用非常大，《個人就業權利法》的頒佈，給了勞資雙方一定的工作標準，集體談判獲取權益的空間較少；勞動力市場的變化也影響到集體談判的方式，以前罷工存在於採煤和鋼鐵業，現在這種行業減少了，並且在高科技企業中很難組織工會；婦女更多地參與勞動力市場，而婦女參加工會的比例較低。並且，在英國集體談判爭議沒有法律規定要求必須去解決，一般通過自願的方式解決占主導，也可以自願請 ACAS 解決。

工黨執政後修改了部分限制工會的法律，並且於 1999 年頒佈了《勞動關係法案》，對集體談判的規則進行了規範，在一定程度上有利於集體談判的開展。政府頒佈《勞動關係法案》的目的是在工作場所達到一種公平，在勞工和雇主需求方面達到一種均衡。《勞動關係法案》主要內容有兩點：一是最重要的是承認工會，《勞動關係法案》頒佈之前企業對工會的認可是自願的，而現在規定了工會可以向政府提出申請的權利，並進行註冊。二是對參加罷工的員工提供額外的保護，員工參加合法的罷工，在 8 周之內雇主是不能解雇的，8 周之後也只能採取合理的方式解決糾紛。2000 年 7 月《勞動關係法案》實施，2002 年 7 月宣佈修改，多方面徵求意見，2003 年 5 月公佈徵求意見的結果。雇主方對《勞動關係法案》的修改主要有兩方面：一是對工會認可；二是對罷工的勞工如何合法地解雇。工會方對《勞動關係法案》的修改意見主要是：明確勞工參加工會的途徑和管道，建議把養老金也作為談判的內容等。目前負責集體談判工作的貿易與產業部（DTI）正在根據收集的意見對《勞動關係法案》進行修改。《勞動關係法案》的制定和修改有利於工會組織的進一步發展，工會方對此比較滿意。（劉學民等，2003）

英國 2004 年就業關係法（The Employment Relations Act 2004）更增加保障受雇者採取正式、法律組織的產業行動之解雇，延長「保障期」（protected period）從 8 周至 12 周；當雇主與工會承擔採取合理的程序步驟解決產業爭議（industrial disputes）時，界定更為緊密的行動；採取簡化產業行動投票及

其通知的措施；並增加保護受雇勞工遭解僱，或因為召集或出席陪審服務而離開工作崗位而受其他傷害。(UKDTI, 2004)

二、勞動市場彈性化

由於在自願主義體制下，多數勞動條件皆由勞資協商，政府很少直接立法干預，因此，在勞動市場彈性化方面主要是藉由上述削弱工會力量的修法來進行，柴契爾夫人所領導的保守黨政府為促進勞動市場彈性化而修改勞工法令的情況，並不常見，主要是廢除基本工資與放寬資遣的限制。英國雖自 1907 年起就實施基本工資，惟其目的是要彌補自願性集體協商之不足，而非建立全面性的法令體制，因此，其適用產業僅包括農業、成衣製造、零售、美髮、餐旅等較無法有效進行集體協商的產業，而其實施方式則是由勞資政三方代表所組成之各產業部門的工資委員會來釐訂自己的基本工資水準。此種局部適用的特性與其他國家所實施全面性法定最低工資體系有極大差異。

雖然基本工資涵蓋勞勞工數占總就業人數的比例不高，而其金額占全國平均工資的比率只有 40%，是所有歐洲國家中最低者，但保守黨政府仍以基本工資偏高，且會造成工資向下調整僵固性，不利勞動市場彈性化為理由，先於 1986 年廢除青少年適用基本工資的規定，並且限制所有工資委員會僅能訂定單一的每小時基本工資率和單一的加班費率，再於 1993 年廢除所有工資委員會，而基本工資制度也隨之不復存在。

基本工資是國際勞工組織極為重視的公約，其對保障勞工基本權益有極重要的象徵意義，因此，工黨於 1997 年再度執政以後，便把恢復基本工資列為重要政策目標，並於 1999 年頒佈了全國性最低工資法，不僅將基本工資的訂定法制化，更擴大其適用，惟 16 至 17 歲青少年則不列入適用對象，而 18 至 21 歲的青年雖適用基本工資，惟其金額是一般成人最低工資的 83%。此外，英國最低工資法對工資的定義尚包括各類獎金，以作為激勵員工工作的誘因。現行英國基本工資是採時薪制，亦即不工作的時候不計薪，而其金額是每小時 3.6 英鎊。

在放寬資遣規定方面，英國原本規定勞工在一企業服務滿六個月之後，若遇雇主不當解雇則向產業法庭 (Industrial Tribunal) 提出申訴。柴契爾夫人執政以後認為要使雇主增加僱用人數，就必須先降低解雇成本，因此，在 1985 年修法將原有服務年資限制由六個月延長為二年。另根據 OECD 的評分，自 1985

至 1993 年間，英國在就業保護立法(employment protection legislation，簡稱 EPL) 的嚴格程度大約為 7 分，而德國為 15 分，法國 14 分，義大利 21 分，奧地利 16 分，瑞典 13 分，挪威 11 分，丹麥 5 分，芬蘭 10 分，顯示當時英國勞動市場彈性化程度高於大多數歐洲國家（辛炳隆，2001b）。另在資遣諮詢與通報（Redundancy Consultation & Notification）的規範上，重點包括：

- 集體資遣的情況為一廠商在 90 日內資遣 20 人以上員工。
- 保障員工及其代表的權利。
- 保障不公平解僱與其他不利對待，如選舉候選人與工會代表的地位與活動。（UKDTI, 2005c）

另外全國最低薪資法令影響的評估（National Minimum Wage Regulation Impact Assessment（NMW RIA）報告認為：

- 2005 年 10 月成人 NMW 從時薪 4.85 英鎊增加到 5.05 英鎊；18 至 21 歲青年則由時薪 4.10 英鎊增加到 4.25 鎊；
- 2006 年 10 月成人 NMW 從時薪 4.05 英鎊增加到 5.35 英鎊；18 至 21 歲青年則由時薪 4.25 英鎊增加到 4.45 鎊；

惟因大部分工作場所僱用員工不是在該種 NMW 範圍內，因此大部分企業認為對其勞動成本無大變化；但有助於婦女，少數民族、身心障礙者與部分時間工作者。（UKDTI, 2005a）

至於工時規範上，力主彈性工作與工作—生活平衡（Flexible Working & Work—Life Balance），主張：

- 每周平均工作 48 小時，並依勞工意願選擇增加；
- 夜班者獲免費健康檢查權利；
- 每日休息 11 小時的權利；
- 每周休息 1 日的權利；
- 工作時間超過 6 小時，可有工作中休息的權利；
- 每年有給休假 4 周的權利。（UKDTI, 2005b）

另英國工作型態多樣化：包括全日工作、半日工作、部分時間工作、晚上工

作、假日工作、學習中工作、當地工作、國外工作；工作型態可多樣化選擇（可以個人需求、家庭個別狀況）搭配（人性化考量），如：

- 工作
- 工作 + 訓練
- 志願工作
- 志願工作 + 訓練
- 工作 + 訓練 + 參加考證照

而混合工作(Combine work)則由於勞動市場提供多樣化工作機會，個人可視個別需求每週作 1－2 樣工作，或 2－3 樣工作。視自身經濟需求去設計。如 案例 Comfort Inn 即以 16 小時工作 + 餐廳打工 16 小時。

此外，英國工時鬆綁（16 小時以上稱為全時工時），工時鬆綁可產生大量工作機會，有可能整個勞動市場增加 2 倍 3 倍工作機會。例如原本 1 人 1 週 40 小時工作，分為 16 小時 1 人 + 16 小時 1 人 + 8 小時 1 人為 3 人工作；另如假設每一家公司都鬆綁工時 1 個人進用 2－3 人，全國將增加 2－3 倍工作機會。另引用彈性工時，大量已婚女性可依自己個別狀況，投入適當工時於就業市場；青少年亦可一邊受訓，同時作部分時間工作。於是女性勞動參與率高達 72%，而男性為 76%。英國在工時鬆綁與工時彈性化，大刀闊斧作改革，三年以來，勞參率，以 30-49 歲年齡層第一，50 歲以上年齡層高居第二，年年成長。（阮月敏，2005）

三、失業給付

失業給付金額過於優渥，給付條件過於寬鬆是造成英國失業勞工再就業意願相對偏低的重要因素。有鑒於此，柴契爾夫人所領導的保守黨政府遂以降低給付金額與提高給付門檻，做為改革的目標。在降低給付金額方面，1980 年修訂的社會安全法案廢除了與薪資相關的補充給付(earnings related supplement, 簡稱 ERS)，此項給付原本是用來補充失業保險給付之不足，在廢除之後，英國失業給付的所得替代率降之 40% 以下，在歐陸國家中僅比義大利的 20% 高。

為保障失業勞工生活福祉不會因通貨膨脹而縮水，自 1975 年起，英國失業給付每年會隨消費者物價指數或薪資增長幅度調整，但 1980 年社會安全法案將

此指數調整機制暫停三年，而 1986 年社會安全法案則將其完全取消，改由政府行政裁量權來決定失業給付。此外，自 1982 年起，開始對失業給付課稅，若失業者在就業後則可申請退稅。

在提高給付門檻方面，原有規定對於因行為不檢而遭解雇失業者、自願離職失業者、以及無適當理由而拒絕推介就業或參加職業訓練之失業者，都只罰以縮減給付期限六週，亦即失業後六週不可領取失業給付。1986 年社會安全法案將處罰期間延長至十三週，而自 1986 年起則延長至二十六週，甚至可以完全取消給付資格。其次，1998 年社會安全法案亦規定勞工在失業前二年每年實際繳交或累積採記的保險費，必須達當年度每週投保薪資下限為基礎所計算之保險費的五十倍以上，才有請領失業保險給付的資格，而過去只要求勞工在失業前一年必須如此。

除了降低給付金額與提高給付門檻之外，要求失業者必須領取失業給付，必須要職的規定流於形式並未具體落實，導致，失業給付遭到濫用的情況十分普遍。為改善此問題，英國政府自 1980 年起陸續投入大量人力，增加對領取失業給付者的失業原因，以及是否有積極尋職的檢查，一旦發現勞工是自願性失業或未積極尋職，則立即依上述規定暫停給付，另自 1995 年起英國政府將失業給付改為尋職津貼(Job Seeker' Allowance, 簡稱 JSA) 除了藉此凸顯對失業者的給付是為了使其再就業的積極意義外，在實質內容上則是提高各公立就業服務機構對失業者尋職的介入，包括要求失業者必須接受各公立就業服務機構所安排的尋職諮商與尋職指導。（辛炳隆，2001b）

四、新協定計畫

布萊爾於 1997 年執政以後，除了延續上述政策改革的方向之外，更將促進長期失業者的在就業列為重要施政目標，而其具體做為是實施「新協定計畫」(The New Deal)，針對失業達六個月以上之長期失業者，要求其必須與公立就業服務機構簽訂個人尋職計畫同意書，否則就不可領取尋職津貼。根據此同意書，這些失業者必須接受一連串密集的就業諮商與推介就業。而為了提供個人化的就業服務，並確保服務內容的持續性，每位失業者都會有一位就業諮商師來負責整個尋職計畫的擬定與執行。

有鑑於因勞工缺乏新工作技能所導致的結構性失業問題嚴重，以及原有教育

體系的品質與數量皆無法滿足知識經濟時代的需要，布萊爾政府遂以創造一個新的學習年代（Learning Age）為政策目標，積極改善英國教育與職能學習。在改善教育體系方面，布萊爾政府一方面提高教育經費，一方面要求所有學校每年必須訂定學生表現的目標，並定期公佈執行成效，以及引進新的「全國性成就記錄制度」，以幫助學生規劃、管理自己的學習活動。此外，為加強教育與就業的連結，要教育主管機關必須增加 14 到 17 歲青少年與工作有關的學習範圍與品質，並重視職涯服務。

在職能學習方面，主要措施包括設置「產業大學」，使廠商與個人更容易學習；設置「個人學習帳戶」（individual learning account），鼓勵民眾為學習儲蓄，並提撥 150 英鎊，做為共同提撥之用。截至 2000 年，已有七萬五千餘人選擇產業大學所提供的各種課程，而已開立個人學習帳戶的勞工則多達七十五萬人，由此可見這兩項措施的受歡迎程度。此外，為提供其他社會伙伴對職能學習的參與，布萊爾政府也積極爭取與企業界、工會的合作，以支持、發展工作職場所需技能。另為改善小型企業的經營表現，除補助小型企業員工參加職業訓練，更將企業經營目標與受勞工工的訓練發展緊密結合。（辛炳隆，2001b）

五、就業行動計畫

近幾年來，由於經濟復甦導致勞動需求增加，英國就業人數明顯上升，失業人數下降。在 2000 年英國失業率已降至 5.5%。雖然如此，英國政府仍持續採行各項措施，以進一步解決失業問題。基本上，英國針對失業問題所採行的因應策略可歸納為四類：改善可就業能力、發展企業家能力、提高勞動市場調整彈性、落實機會平等政策。茲就其內容分述如下：

（一）改善可就業能力—係指藉由教育、訓練、勞動流動與其他協助，使勞工在其工作生涯中能隨時找到適合他自己的工作。其所牽涉範圍包括處理青年、長期失業者與長期脫離勞動市場者（Social Exclusion）的就業問題；協助剛畢業的學生能順利就業；改善工作技能，並確保勞工所擁有的工作技能符合現代、持續變化的勞動市場之所需；以及去除對勞動移動的障礙。

（二）發展企業家能力—在確保經濟健全發展上自我僱用（self-employment）與中小企業扮演重要角色，他們不僅增加市場的競爭性，以免被大型

企業所操控，而且也是工作機會的主要提供者，尤其是對負有照顧家庭責任而無法成為全時工作者的婦女而言，更是如此。由於英國的非工資成本是全歐聯中第二低，其勞動契約法令的限制較少，以及許多彈性的工作型態可免受不必要限制，使得中小企業在英國迅速擴張。在此環境下，發展企業家能力以促進就業機會，或鼓勵失業者創業而為自我僱用者，便成為解決失業問題的另一值得努力的方向。

(三) 提高勞動市場調整彈性—英國有一動態的，且富彈性的勞動市場，以及多樣化的工作形態。在英國，從事每週 35 至 40 小時標準工作形態的受雇者只占三分之一，低於歐聯的百分之六十。高度彈性化的勞動市場不僅促進英國的經濟發展，也提供更多、更公平的就業機會，尤以身負照顧家庭責任的婦女受益最大。

(四) 落實機會平等政策—為能提供婦女、單親父母、身心障礙者、少數民族與中高齡勞工特別的協助，以確保就業機會的平等。(UKDWP, 2001；辛炳隆，2001a)

Peck (2001) 對英國工作福利國家的分析指出，布萊爾的新工黨積極提倡工作福利取向、權利與責任哲學 (workfarist, rights-and-responsibilities philosophy)，代表著新工黨是與柴契爾夫人以降的保守黨完全決裂的；其大力改革福利國家的方法完全異於保守黨的小心、零碎且漸進的方法。一九九〇年代後期，布萊爾的新工黨對工作福利國家的提倡，較接近美國的工作福利國家取向，而遠離於歐洲其他福利國家的改革方向。Peck 認為英國勞動市場特性是競爭性彈性 (competitive flexibilities)，指勞動市場的選擇性地解除管制，建立更個人化的就業關係，並且使勞動力暴露於尖銳的競爭壓力下。(李碧涵，2005)

六、就業優先區

英國國內有些地區有大量的長期失業者，在 13 個就業優先區中，承包者已被指派提供新的方法來協助有資格的人們找到工作，且持續工作。這個方案的重點是：

- 公私部門為夥伴。
- 創新的服務提供。
- 超過 51,000 人找到工作。

—44%的參與者找到工作。

—將運作到 2009 年。

—服務對象包括：領求職津貼者、單親、及領年金者。

(一) 就業優先區協助之對象：

參加者必須住在就業優先區域內，且來自五個團體之一（如表 4-1）。

表 4-1 就業優先區協助對象

	對象	條件	備註
強制參加 (已領求職津貼)	25 歲及以上之領求職津貼者	其正獲得求職津貼。 且最近的 21 個月中，已領求職津貼 18 個月。	將由 Jobcentre Plus 轉介。
	18-24 歲之領求職津貼者	1. 其之前已完成 New Deal 提供之青年服務。 2. 且已持續獲得求職津貼至少 6 個月(中間中斷不超過 28 天)。	將由 Jobcentre Plus 轉介。
	因特殊狀況早期進入本方案之領求職津貼者	某些人因特殊之經濟狀況使得難以獲得工作，如其已正獲得求職津貼，則可提早進入就業優先區，但是其一旦進入就業優先區，就必須持續參加。 這些特殊狀況包括： 身心障礙。 需要閱讀、寫作或數字運算的協助。 母語非英語。 沒有同居人且至少需照顧一名年幼子女的單親。 子女被地方當局照顧者。 有犯罪紀錄。 有吸毒及藥物濫用問題。 已經參加第二階段行動計畫。 難民。 經英國移民單位特別同意短期居留者。	提早進入就業優先區者，不能自由選擇承包者，係隨機分派。
志願參加	單親	一週內超過 16 小時以上沒有工作。 且沒有獲得求職津貼。	志願參加者不會影響日後的給付資格。 對於已獲得求職津貼的單親，就應強制參加本方案。 在倫敦就業優先區內所有的承包者均提供就業優先區服務，單親者可自由選擇他們想去工作的就業優先區。 在倫敦以外的地區，則每個就業優先區只有一個承包者提供單親服務。或是單親可透過 New Deal 來獲得協助。
	領年金給付者	一週內超過 16 小時以上沒有工作。	不會影響日後的給付資格。 在複合提供者的就業優先區內，領年金給付者可自由選擇他們想去工作的承包者。

（二）就業優先區運作方式：

1. 對於未獲求職津貼的單親：

- （1）每位參與者皆由就業優先區承包者指派個人專屬的指導者。
- （2）承包者將提供每位參與者個人量身訂做的計畫與活動。
- （3）對於未獲求職津貼且志願參加的單親，給付與資格條件都不會因此改變。

2. 對於領取求職津貼者：

- （1）每位參與者皆由就業優先區承包者指派個人專屬的指導者。
- （2）每位參與者透過下列 3 階段，與其指導者一起工作：

第一階段：

- ①每人將依指導者所訂之「行動計畫」工作。這將依其需求訂定，且協助處理任何求職遭遇的困難。將持續 4 週。
- ②「行動計畫」將包括詳細的求職計畫，並協助一些像是交通、訓練或是工作或面試時的穿著。這項服務也含括自僱者。
- ③如果訓練與特定工作直接相關的話，承包者一般也會考量只提供訓練服務，訓練服務可持續到方案結束為止。

第二階段：本階段是以「行動計畫」為基礎，且可持續 26 週。參與者依照「行動計畫」進行，且密集執行求職行動。

第三階段：本階段開始於參與者開始工作以後，持續 13 週的期間，協助參與者穩定工作。

被強制參加就業優先區但在第二階段結束時沒有找到工作者，將回到其工作中心申請給付，但他們也可以志願參加就業優先區 22 週。

3. 給付與資格：當第一階段時，參與者必須持續參與，以從其 Jobcentre Plus 中獲得給付與資格；當第二階段時，參與者必須自承包者處領取參與的報酬。可以保證的是，參與者可持續獲得其他已經有資格的給付，例如房屋津貼。

4. 約束力：被強制參加的人必須依約定赴約並實現「行動計畫」內所列的行動。如果沒有這麼做的話，執行就業優先區的承包者可告知

Jobcentre Plus，而這個人就必須回到其 Jobcentre Plus 辦公室。決策者將決定此人的求職津貼應被減少或停止一段期間。

5. 抱怨處理：大多數的抱怨在參與者與指導者之間就會被解決，如果無法解決的話，承包者的當地管理團隊會處理，如果仍無法解決，參與者可以向就業優先區團隊，工作與年金部等單位聯繫；如果答案還是不滿意，則可以洽他們的計畫經理。

（三）就業優先區承包者

所有求職者可從公部門及私部門獲得專家意見，承包者申請此工作，並能獨立自主地選擇。新的契約已被授與運作就業優先區直到 2009 年。

現行之契約有 2 種：

單一提供者：就業優先區從 2003 年 10 月 27 日開始，在這些就業優先區內，有一個承包者被選擇提供就業優先區服務。

複合提供者：就業優先區從 2004 年 4 月 26 日開始，在這些區域內，超過一個承包者提供就業優先區服務。為確保每個承包者能公平分攤工作，求職者將被隨機分配至每個承包者。複合提供者的安排，可測試提供者間是否存有競爭關係，亦即當在同一勞動市場中處理相同的案主群時，將產生更佳表現。

（四）實施成果

在 2000 年 4 月到 2005 年 5 月約五年期間，超過 13 萬 6 千人開始參加就業優先區。在 2005 年 5 月結束前，就業優先區已協助將近 5 萬 1 千人進到職場。

儘管參與者在區域內的時間最長為 52 週，仍不能用上述的數字來表示經由就業優先區找不到工作的比例。這是因為 13 萬 6 千人中有人依然參與至期滿。

（UKDWP, 2005b）

第三節 變革之影響

Deakin & Read (2000) 在研究英國就業法與社會安全制度改革對經濟的影響後結論認為：英國勞動法令鬆綁與其最近的就業成長之間並無因果關係，因為就業成長大部分為女性，但就業保障法令的弱化，至少可增加雇主僱用多數大批的新女性求職者，這似乎是可信的。此外，英國勞動市場更彈性，但也付出較大

不平等的代價，因為：

- 失業集中於少數 20% 家戶人口，並無有給就業；
- 青年與長期失業者雖較其他歐洲聯盟國家比率低，但實際擺盪於失業與低所得、非正規與短期工作之間；
- 從事屬低所得行職業者，較無向上流動機會；
- 女性 1990 年代有給就業率明顯增加，但也很少是因勞動法制變動的結果。

因此結論為：英國就業率的成長，並未解決社會排除（social exclusion）的問題。

Hillmert (2002) 也同樣認為—過去 20 年英國就業增加，因彈性勞動市場，實助益於女性，尤其部分工時的增加，而男性就業機會反而減少，就業的成長乃緊密結合經濟發展，亦即彈性的策略僅是部分成功，除了減少立法保護外，也須結合職涯轉換的援助（concrete transition assistance），以提供就業橋樑。

Golsch (2004) 也認為：英國男性似乎較女性背負更大的彈性成本。其原因必須考慮英國流動體制中，彈性工作、生涯成熟度（career maturity）及個人資源因素上的性別特殊差異，即不只彈性工作安排影響男性與女性生涯的差異，生涯成熟與個人資源對男性與女性亦有各種不同的意涵。經推論相關的研究發現為：

- 勞動市場不安全（labor market insecurity）保障影響職業安定性（job stability）。彈性就業引進高度的不安全於工作生涯中，個人生涯成熟度成獨立變數。無論其就業經驗與年齡，彈性工作大致受失業衝擊，並面對較高職業向下流動的風險，亦即愈少就業經驗與愈多不安全經驗，個人愈有可能進入「低所得—無所得」惡性循環中（low pay-no pay cycle）。
- 勞動市場不安全誘發男性進入「彈性就業—失業—彈性就業」循環中，可能因此而開始了不穩定職業生涯；對女性而言，彈性可能有潛在不同意義—生涯成熟度不決定女性就業到失業的轉變，但顯示失業的中生涯女性再進入勞動市場的預測值；另外，男性生涯不穩定，形塑女性就業決定，並因資產調查給付制度缺乏工作誘因，使女性較少獲致高報酬就業。

彈性因而增加女性勞動市場附著、職業持續，並因而更為穩定的生涯，但也意謂彈性工作較常受雇於較低部門的勞動市場，其安排更適合女性工作取向及其家庭生活，明顯地使女性擺盪於「彈性就業、從事家務、彈性就業」之間。總之，勞動市場不安全成長情況，可視為青年男性與中年女性特殊的進退兩難困境。

一個人資源也顯示性別差異性。關於失業風險上，過多職業以男性為主，尤其是青年男性，較可能進入永久性全職工作，男性生涯變動也是如此；女性方面，差異較不明顯，個人資源只是女性生涯流動的事項而已。吾人可推論，低教育資格的男性青年在不確定職業中工作，顯示較高程度的職業不安全。

—最後於職業滿意的主觀程度上（The subjective degree of job satisfaction），臨時性員工一般較不滿意於當前的工作，過去勞動市場不安全經驗與高失業，降低了職業滿意的程度，故勞動市場不安全可能引致個人生活的不確定性，影響個人勞動市場生涯與社會生活的認知與期待。

Ebell & Haefke（2004）的研究結論則認為：對於近 20 年來美國與歐陸勞動市場發展績效差異說明：本文的主要貢獻是多重的一對失業率產品市場競爭效果上，協商機制（bargaining regime）的選擇是決定性的一集體協商要堅實，而個別協商要相當溫和—內生地依賴產品市場競爭的程度，當產品市場競爭力低，則集體協商穩定，當產品市場競爭高程度，則個別協商產生穩定機制，這也允許我們連結產品市場競爭與集體協商覆蓋率，過去 20 年美、英集體協商範圍與工會化的強勢傾向，為雷根／柴契爾 80 年代初期產品市場改革的直接結果；最後，我們發現，從美國低的規制個別協商經濟到歐盟高的規制集體協商經濟，導致均衡失業率從 5.5% 實質增加到 8.3%。

Bertola 等人（2000）的研究認為：就業保障立法（Employment Protection Legislation, EPL）嚴格程度並無法簡單地計算相關指標與排序，需要進一步研究發現可信、可取得理論與實證複雜因素，提供作為政策更堅實的基礎，例如就業保障嚴格與失業保險適用範圍建議，失業保險適用擴大，不見得意指給付期間延長，能減輕消除保障的壓力。

Auer & Azes (2000) 認為：英國工作保有期較短，臨時性工作較具彈性，但不安定，故彈性 (flexibility) 與安定 (stability) 成為勞動市場追求的目標，核心安定 (core stabilities) 非由單一廠商，公共行政及其他雇主來提供，而須經濟、政治與社會制度、規則、政策等網絡促其持續發展。

Reich (2002) 認為：勞動市場彈性 (labour market flexibility) 如意指雇主有權利隨意解僱勞工，並依其所願的薪資，其結果可能降低失業，但薪資也會偏低並形成長期的職業不安定 (chronic job insecurity)。最好的狀況是允許勞工容易移動新與較好的工作，須有終生教育與訓練，良好的交通設施，良好的保險計畫能包含移地的成本。

OECD 於 2004 年就業展望 (Employment Outlook) 一書中探討「就業保障法規與勞動市場績效 (Employment Protection Legislation (EPL) and Labour Market Performance) 的結論也認為：EPL 對總體失業的影響是模糊的，勞動市場安全宜包括就業穩定、失業後儘速再就業，及參與勞動市場者的所得保障，而 EPL 僅有助於就業穩定，提供失業者最低所得保障，減少失業風險，但也延長了失業期間，亦即 EPL 只是綜合策略可能內容之一而已，尚須包括設計良好的失業保險給付、有效積極勞動市場政策與再就業服務等。、

此外，削弱工會的力量是近二十年來英國在勞動法規方面的主要改革，而其目的是要降低勞動成本，提升產業競爭力，而此項改革的合理化基礎在於：工會的存在會使廠商勞動成本增加。根據傳統經濟理論，工會介入會破壞市場機能，造成工資上升，就業人數減少，失業人數增加，而現有的實証研究雖支持工會部門的工資是高於非工會部門，但也指出工會對提升勞動生產力有正面助益。由於勞動成本是工資除以勞動生產力，因此，工會對勞動成本各有正負二面的影響，故上述改革合理化基礎仍有待商榷。根據 Stewart(1981) 與 Blanchflower(1991) 的研究，在削弱工會力量的改革措施實施之後，工會部門與非工會部門之間的工資差異依舊存在，顯示這些措施並未如預期的達成其政策目標。

除降低勞動成本之外，削弱工會之另一目的是促進勞動市場彈性化。如前一節所言，為達成此目的，英國政府還需廢除基本工資與放寬資遣規定。一般而言，工資對失業率變動的敏感度是衡量勞動市場彈性化的重要指標。所謂敏感度係指失業率增減所引發工資變動的幅度。就彈性化程度很高的勞動市場而言，當失業

率上升時，表示勞動供給彈性相對增加，此時經由市場機能的運作，工資會向下調整，而失業率則會因工資降低所引發勞動市場需求而下降。相反的，若勞動市場彈性化程度很低，則即使失業率上升，勞動供給相對增加，市場機能仍無法運作，而工資亦很難向下調整。利用此項敏感度指標，Blanchflower and Freeman (1994) 曾評估英國勞動市場彈性化程度是否因上述改革而提高，其實証結果發現在 1973 至 1980 年，當英國失業率上升一個百分點時，工資率會下降 0.09 個百分點；而在 1981 年至 1990 年時，對於相同幅度之失業率上升，則工資會下降 0.16 個百分點。由於後者下降幅度較大，故 Blanchflower and Freeman 認為上述改革措施對提升英國勞動市場彈性化確實有所助益。

伴隨勞動市場彈性化程度的增加，英國社會也為此付出所得分配惡化的代價。根據 Bazen (2000 年) 對美國、英國、德國、法國、義大利、荷蘭、比利時與丹麥等國的比較分析，英國勞動所得的不均度僅次於美國。此外，英國的失業人口與失業地區有愈來愈集中的趨勢。工資過低不僅會影響勞工工作意願，也會使低所得家庭的兒童因未能受到完善教育，未來進入勞動市場之後可能因此而失業。為了避免落入此種低工資-無工資的惡性循環，並且提高失業勞工再就業的誘因，布萊爾遂於 1999 年恢復基本工資。雖然目前尚無充分證據顯示此項措施確實能改善英國勞動所得分配不均的問題，但至少以英國失業率近幾年持續下降的情況來看，此項措施並不如一般經濟學家所預期的會使失業問題惡化。事實上，自恢復基本工資以後，英國政府已連續三年對其效果進行評估，迄今並未發現對整體經濟或勞動市場發展有不利影響。

英國政府之所以要降低失業給付金額的理由是認為給付金額過高，將使失業者的尋職意願降低，或者是在尋職過程中因期望工資過高而無法有合適的工作機會。此種看法雖有其理論根據，但未必與現有實証研究結果相符。根據 Atkinson and Micklewright (1991) 的分析，減少失業給付金額雖可縮短勞工失業期間，但其效果有限，大約當失業給付金額減少 1% 時，失業期間會縮短 0.06% 至 0.6 %。另根據 Schmift and Wadsworth (1993) 的研究，減少失業給付金額對提高失業者的尋職意願的效果十分有限。另一方面，根據英國官方自己評估，以及部分專家學者的研究，提高給付門檻以及提供密集式的個人化就業諮商輔導確實有助於失業者之再就業。例如，英國工作與年金部 (Department for Work and

Pensions)所公布的統計數據即顯示，已有七萬二千餘位年滿 25 歲以上之長期失業者透過「新協定計畫」而再就業，另有三十萬五千餘位青少年透過此項計畫而就業。此外，自 1997 年至 2000 年，英國申請津貼的人數由一百五十萬餘人減少為一百零七萬人，減少幅度高達 32%，而這也是提高給付門檻的具體成效(見表四)。(辛炳隆，2001b)

Boxberger and Klimenta (2000) 則指出，相對於德國的失業統計，美國與英國的失業統計口徑都較狹窄，對實際失業情況的掩蓋程度比德國高得多，如作進一步的研究，經常被稱讚的「就業奇蹟」就所剩無幾了。Boxberger and Klimenta 指出，美國 1996 年有 730 萬人登記失業，失業率為 5.3%，但失業統計中並沒有包括至少 600 萬雖能夠並願意工作，但已經放棄尋找工作的人。此外，450 萬被迫從事計時工作的人也沒有包括在統計中。這樣，美國就業人口中的 14% 就已經就業不足，而且在就業不足的人中還應包括 1010 萬靠臨時工作協議就業的人以及 830 萬沒有足夠業務的自謀職業者，這就使得美國的失業和就業不足率達到 28%。而英國的情況更糟，因為英國迄今為止已對統計法進行了 32 次的改動，大大掩蓋了失業的實際情況，「如果沒有這些純形式上的法律改動，今天英國的失業人將是 400 萬，相應的失業率是 14%，失業率將比德國 (12.6%) 還高」。(黃國治，2005)

英國工作與年金部經濟顧問 Nicola Gilpin (2005) 即認為：英國勞動市場成功的四大堅實基礎為：

- 一、穩定的總體經濟：實質國內生產毛額保持成長；
- 二、工時與工作型態彈性化和多樣化；
- 三、工作有所得 (making work pay)：藉著改革所得稅與國民保險納費，並引進全國最低薪資 (National Minimum Wage, NMW) 與賦稅減免，讓低所得者有工作誘因，避免渠等掉入失業與貧窮陷阱。

四、積極勞動市場政策：包括

(一) 於加成就業中心 (Jobcentre Plus) 對 18-65 歲所有失業和其他福利申請者，透過自助服務或面對面諮詢，結合福利申請和尋職者津貼(失業給付) 和積極勞動市場干預的單一窗口，提供訓練有素的諮商人員，基於個別需求的服務，包括強制性工作焦點面談，並讓失業者嚐試不同的工作，維持繼續與勞動市

場接觸，俾可隨時返回勞動市場。

(二) 新協定計畫 (New Deal) - 強調權利與義務對等，1997 年政府的社會福利到工作的核心計畫，針對中長期失業者，特別是 18-24 歲青年(失業 6 個月以上)、領尋職者津貼 18 個月以上的 50 歲以上高齡者、包含單親父母、傷殘者、需要個人特別支持的人回到工作。其執行績效為：18-24 歲青年於一年後全部再就業，而 90% 的 25-49 歲與 50 歲以上年齡者也於一年後再就業。(Gilpin, 2005)

第四節 對我國之啟示

一、強化就業安全體系

根據現行的就業保險法，失業者拒絕推介就業或參加職業訓練的正當理由，將較現在嚴格，而且失業者若無正當理由拒絕推介就業或參加職業訓練，將被取消領取給付的資格。此外，未來失業者在領取失業給付期滿以前就業，可以領取提早再就業津貼，其金額是勞工尚未領滿之失業給付的六成。由於這些改革一方面增加失業者尋職意願，以積極的尋(求)職者津貼 (Jobseeker' s Allowance, JSA)，取代消極的失業保險與失業救助：一九九六年十月七日嶄新的 JSA 制度規劃鼓勵失業者積極求職就業，全部申請人須簽署求職者協議書 (Jobseeker' s Agreement)，作為開始申請給付的基本條件。協議書載明積極求職者所需採取的步驟，及說明可協助求職者之各種可用服務(郭振昌，2003)。並一方面則是提高領取給付的門檻，二者皆與英國對失業保險的改革為尋(求)職者津貼方向一致，故以英國經驗來看，未來就業保險法實施以後將有助於抑制國內失業問題的持續惡化。惟英國的改革之所以能夠成功是因為配合密集式的個人化就業諮商與輔導，而目前國內就服機構的人力與專業性皆嚴重不足，很難像英國一般提供類似的服務。雖然經發會已將增加就業服務人力列入共識，並且要求就服機構應提供尋職者就業諮詢、諮商專業化服務，但是否能就此解決現有問題，則仍有待觀察。(辛炳隆，2001b) 而英國開展個管追蹤服務式的職業輔導，特別重視對各種勞動力尤其是失業人員的職業輔導。其職業輔導主要包括兩大系統。一是教育部門的職業輔導系統。根據《教育法》的規定，學校負有對其學生進行職業輔導的責任。對初中以上的在校生均開設職業輔導課，開發使用各種不同類型的職業輔導教材。二是工作與年金部下屬的職業輔導系統。目前，工作與年金部下屬的就業服務中心承擔著向求職人員尤其是失業人員提供職業輔導的

職能。對於來申領求職津貼或者求職的人員，就業服務中心會指定專門的職業輔導人員，向其提供就業選擇、職業生涯發展、經驗興趣能力測定以及如何符合勞動力市場需求等方面的服務，並根據具體情況向其提出接受培訓的建議。這種職業輔導除了服務內容廣泛外，還有一個顯著的特點，即是一種個管追蹤服務，由同一名職業輔導人員向同一名求職者提供職業輔導，根據求職進展不斷調整職業選擇、技能培訓等方面的建議，直到求職者找到工作為止。領取求職津貼者在一定期間內如果沒有工作（沒有找到工作或沒有努力去尋找工作），必須與職業輔導人員溝通，職業輔導人員也會經常（一般每週二、三次）與求職者溝通，對於在一定期間後不努力尋找工作或者不願工作的人員，職業輔導人員可以建議取消求職者本人的求職津貼。

二、重視就業者之僱用穩定

英國高度重視對已就業人員崗位的穩定。從政府促進就業的目標來看，既包括創造工作崗位幫助失業人員就業，也包括幫助已就業人員保住就業崗位。從其政府部門及研究機構反復提到的理念來看，都強調企業應該承擔社會責任，不能單純追求利潤最大化。從政府的行為來看，為幫助已就業人員保住就業崗位，採取了很多措施：一是立法禁止不公平解雇，要求企業大規模解勞工工必須與員工集體協商一致；二是用經濟手段鼓勵企業長期僱用員工，如對於雇主僱用失業身心障礙者達 6 周以上者，政府給予雇主每週 75 鎊工資補貼；三是其學習與技能委員會資助提供的職業培訓中，有一部分是針對已就業人員的在職培訓，以避免在職人員因技能不能適應企業生產經營的變化而失業。（于法鳴等，2003）

三、行政體制重整與相關政府部門通力合作

隨著日本於二〇〇一年一月六日將厚生省與勞動省合併為厚生勞動省之後，英國首相亦於同年六月八日宣布 12 個部會的改組，其中原主管社會福利事務的社會安全部與主管勞動事務的教育與就業部，分別改組為工作與年金部（Department for Work and Pensions, DWP）和教育與技能部（Department for Education and Skills, DfES）：前者負責工作與福利給付相關服務的現代化，重整的目的在於更精確地著重政府施政的優先順序及為民眾提供更好的公共服務。另加成就業中心（Jobcentre Plus）為對工作年齡人口提供服務的新機構，結合就業服務局所屬的就業中心，以及給付局的部分業務，以提供工作年齡人口

整合性的服務包括從事求職求才服務（含觸摸式電腦 touch screen ‘Job point’ computer terminals 提供全國性職缺資訊）與提供各種福利給付，並由個別諮商人員為失業勞工面談與討論再就業行動計畫。

此外，工作與年金部（DWP）、貿易與產業部（DTI）、教育與技能部（DfES）等各政府部門之間也建立了協調的相互配合的工作機制，使促進就業的各項措施得以更好地落實。這表明，促進和推動就業首先是政府的責任，政府通過制定政策、法律，各職能部門協調配合，形成聯動機制，才能使促進就業的各項措施得到落實。英國近來的失業率大幅降低，雖然許多社會學家仍在爭議數字背後的意義，不過，英國的積極勞動市場政策則運用「整合各項方案」的概念作為運作主軸，頗具成效。但我國的「整合型方案」如何一步一步的開始呢？因為，所謂的整合常意味著更為彈性的、個人的方案，對於行政體系來說是一大挑戰，然而，社會安全、勞動政策的瓶頸也在於過於一視同仁的法規。法國的社會安全之父 Laroque 也認為應該讓社會安全制度盡量符合個別的需要。這樣的思考另有一種防止部分人民利用僵化法規走漏洞的正面作用。（劉大和，2004）

總之，英國勞動市場政策的成功特色在於強調失業勞工自身責任，雇主的配合參與，政府政策的整合理念（包含經濟、財稅、教育、勞動市場及社會福利政策）、就業機構則提供個別化、深度化的諮商與服務，以及行政體制的整合等。勞動市場與勞動法規彈性化只是可能因素之一而已，綜合性與整合性的政策才更值得國內省思與參考。

第五章 荷蘭勞動市場彈性化發展經驗與啟示

西方福利國家在一九七〇年代後，紛紛遭遇失業率不斷擴張和福利給付持續上升的社會經濟危機。各國為有效控制日益惡化的社會問題，紛紛就二次戰後所形成的相關制度進行重要的社會改革。正當各國在就業機會創造與社會安全體系維持上難以兩全之際，小國荷蘭則在國家、政黨、與有組織的勞方—資方社會夥伴的相互協商安排下，逐步地擺脫「荷蘭病」的糾纏，開創了所謂的「荷蘭奇蹟」。透過勞動市場政策與社會安全體系的改革，荷蘭適度地擴大保障範圍來吸納部分工時就業人口，以降低失業與（工作但仍）貧窮的社會排除風險。

荷蘭在勞動市場彈性化政策所獲得的成就，為近來各國在面對失業率不斷上升的問題時，開啟了另一條可資參考，甚至是政策學習的途徑。然而荷蘭勞動市場彈性化的具體內涵為何？它是在什麼樣的歷史背景、制度變遷，甚至是社會結構轉變過程中開展的？作為政策學習的對象，我們能從荷蘭奇蹟的社會改革經驗中學到什麼？我們以為，採取對個案的歷史制度進行深度分析，將有助於我們進一步瞭解荷蘭勞動市場彈性化過程的具體面貌。除此之外，我們亦將就荷蘭在一九九〇年代末期，在各種政策理念影響與政策改革的學習過程中摸索出來的彈性安全（flexicurity）理念作出闡釋。藉由荷蘭社會改革過程的歷史制度分析與彈性安全理念的探討，我們試圖對荷蘭勞動市場彈性化過程與意涵作出更深入的理解，以免流於字面的認識。而荷蘭以彈性安全理念為主的政策取向，對於台灣當前勞動市場政策的改革能有什麼啟發？則是本章最後所要關注的焦點。

以下我們將分別就荷蘭社會改革的歷史背景、改革步驟、改革成效的爭議，以及彈性安全理念的政策意涵作出更進一步的闡釋。首先在第二節，我們將說明第二次世界大戰後，建立在凱因斯主義和統合主義的典範底下，所構成的充分就業承諾和福利國家基本架構，並藉此說明荷蘭病的根源。在第三節，我們討論一九八〇年代初到一九九〇年代末，荷蘭曾進行的相關改革策略與成效，並分析其成就背後所隱藏的問題。在第四節，我們將針對彈性安全理念作出分析。藉由理念影響與政策學習過程的探討，以理解彈性安全是如何在荷蘭的社會改革過程中摸索而來？最後則是第五節的政策啟示與反思，探討荷蘭勞動市場彈性化的經驗對台灣當前當前勞動市場政策改革的未來，以及可能的政策啟發。

第一節 變革背景與原因

一、凱因斯主義、福利國家的建構和統合主義的歷史關係

二次世界大戰後，西方國家在凱因斯主義學說的影響下，就充分就業的理想作出重大的政治承諾。凱因斯主義者認為，資本市場和勞動市場中存在著不穩定性，必須依靠政府對市場的介入，方能改變供給與需求之間可能存在的不平衡關係。市場的不景氣與失業現象屬於有效需求不足的問題，透過政府在資本市場的借貸和公共建設上的投入，將有助於經濟景氣的維持和就業機會的創造，從而減低失業率的產生。

歐陸福利國家受到上述理念的影響，試圖在充分就業，以及以社會保險原則為主之社會安全體系間建立相關性。在充分就業承諾被履行的條件下所產生的經濟成長，將成為社會保險（福利）支出的重要財源；另一方面，藉由政府在總體經濟調控上總體需求的適時增加與減少，失業問題得以舒緩，則社會保障的目標得以達成。對歐陸國家而言，充分就業的目標除了透過政府的調控（如支出）外，政府還可以藉由與勞、資社會夥伴間的統合主義式集體協商，透過薪資與非薪資勞動成本自我抑制的配合，使廠商的獲利與投資意願得以被確保，來交換勞方在就業保障和機會得以被持續維持。整體說來，政府社會支出的適時擴張，以及政府監督下社會夥伴在薪資與非薪資勞動成本抑制的共識，是二次大戰後歐陸福利國家經濟繁榮的重要條件。

二、荷蘭充分就業的承諾與社會安全體系的建構

在二次世界大戰之前，荷蘭的社會安全體系並不完整，主要是以有限的集體性與社會連帶的勞工保險為基礎。受到一九三〇年代經濟大蕭條與一九四〇年代二次世界大戰經驗的影響，荷蘭公民普遍接受政府應適當介入但尊重經濟事務的理念。基於上述歷史經驗，以下的三個理念得到確信：首先是在國家干預下的集體協商形式，確保了薪資水準符合經濟效率與社會公平；其次則是政府被認為有必要維持充分就業的承諾；最後則是社會安全體系的建構，以確保人們免於資源匱乏（Keizer, 2001:4）。

在上述的理念下，二次世界大戰後的荷蘭社會安全體系有了大幅的擴張和建構。根據一九四五年 van Rijn 委員會所規劃的社會安全體系，荷蘭國家引進了

一系列具有高度集體性與社會連帶的社會保險計畫，並從既有勞工保險的基礎上作出擴張。至於薪資成本的控制，則出現在一九五〇年代中期之後。這時各個利益黨派，就國家總體經濟調控目標、與統合主義之薪資政策和社會安全組織形式，達成共識（van der Veen & Trommel, 1999: 290），並於一九五七年建立了普涵性的、以及稅收為基礎之法定退休年金計畫（van Oorschot, 1998: 2）。到了一九六〇年代，基督教民主黨籍（CDA）的社會事務部長 Veldkamp 更強化了既有的失能保險法案。該法案提出每個公民應具有自我實現與機會平等的權利，並強調社會風險的社會特性與公民間的相互責任。就在一九五〇年代與一九六〇年代的擴張下，荷蘭的社會安全計畫同時具有高度的水平與垂直社會連帶的特性（Becker, 2000: 222; van Oorschot, 1998: 3）。

到了一九七〇年代晚期，也就是社會改革前夕，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。相對的，對象包括所有公民的全民保險，則涵括了老年（AOW）、遺屬（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，同時也和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: 4）。

三、全球經濟變化下的荷蘭病

一九七〇年代和一九八〇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，二次大戰後以美國為首所建立之半固定匯率體系的瓦解，象徵著由美國承擔起全球經濟成長發動機時代的終結。當美國不再願意擔負起各國匯率緊盯美元所要付出的出口衰退和經濟情況日趨惡化，意味著各國匯率進入全球性無政府狀態。國際匯

率的不穩定，則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。一九八〇年代以英、美為首國家，為因應上述全球性經濟危機，紛紛以市場至上為主的嶄新自由主義意識形態掛帥，主張由國家強力主導來進行資本市場和勞動市場的去管制政策，並進行社會福利給付的緊縮與削減。到了一九九〇年代，全球經濟景氣雖有好轉的跡象，但各國此時所面臨的是進入高度整合的國際經濟環境，及其所造成的市場高度競爭與資本高度流動。在市場高度整合與趨同的環境下，國家的經濟治理能力再次遭受到嚴厲的挑戰。

一九七〇年代時，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: 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，在一九八〇年代，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。來到了歐盟統一的一九九〇年代，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: 70-71）。

小國荷蘭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。但一九六〇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，與一九七〇年代末期「荷蘭病」⁸的出現（Scharpf, 2000: 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

8 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, nl.）。

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。這種曾經是凱恩斯主義所要診治的經濟和福利問題，現在卻無法有效的回應了。

四、福利國家回應全球化的動態過程與荷蘭病的診治

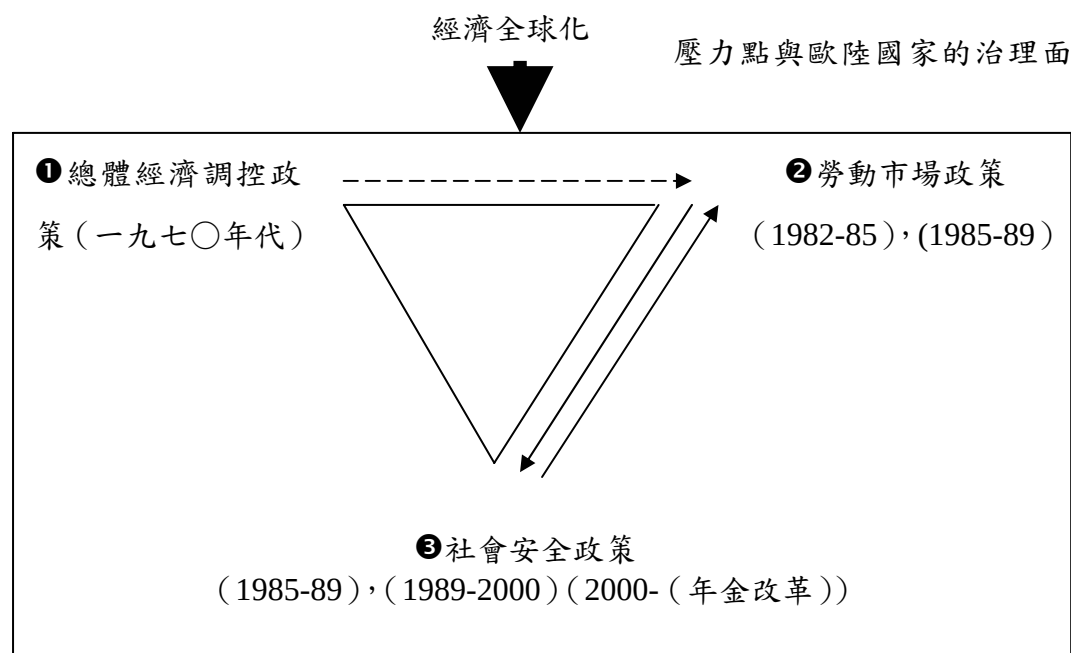
荷蘭在一九八〇年代全球經濟不景氣的籠罩下，開始了一連串的總體經濟調控、以及勞動市場、社會安全體系和相關政策的變動，這樣的變動是在全球化對國家治理能力的限縮下進行的。Daly (2001) 在分析經濟全球化對福利國家的影響時，試圖提出了較為動態觀點，解釋福利國家的改革路徑。

Daly 認為全球化對福利國家的影響，是間接而非直接的。其中的關鍵，在於全球化對福利國家形成的壓力點 (pressure point) 所在為何，會隨著國家治理的效能而動態地轉變。經濟全球化對福利國家的影響，最先多會反映在涉及物價穩定和財政能力的總體經濟調控面向上。這時國家多半會透過總體經濟相關手段來減少失業，並維持福利國家既存的給付結構。以英美為主的福利國家，所重視的即是該手段的使用。藉由總體經濟調控能力的行使，以維持最低程度的福利給付和充分就業的承諾；而歐陸的福利國家還可藉由統合主義的集體協商形式，壓低薪資與非薪資成本，以達成福利給付總支出的限縮。

如果國家總體經濟調控能力在全球化的影響下無法持續時，壓力點將轉往勞動市場中工作總量的調整。藉由勞動市場的去管制與工作機會擴大的可能，減少失業率的持續攀升；在此同時，福利支出的總量與人數必須加以調控，以維持福利國家的基本開支（如圖 1 虛線所示）。總體經濟調控與勞動市場政策的調整，是福利國家視為先行處理的政策面向。若上述的手段在失業率的減緩上仍未能產生具體效果時，則全球化的壓力點將會轉到社會安全政策的重組，以利勞動市場的進一步彈性化。手段包括福利支出的財務刪減、申請者法定權利內容的彈性化調整、以及在社會連帶性面向上變得更加的個人取向。（如圖 5-1 實線所示）。

荷蘭的社會改革即是在總體經濟調控能力愈來愈無法應付的情形下，自一九八二年起開始展開了勞動市場政策（1982-85；1985-1989；1989-）與社會安全政策（1985-1989；1989-2000；2000-）的改革。以下我們將簡述這段歷史，以及相關的重要改革階段與結果。

圖 5-1 經濟全球化對福利國家的壓力點移轉順序



資料來源：修改自 Daly (2001:84)

第二節 變革之內容

在全球經濟變化的影響下，荷蘭政府、政黨與社會夥伴面對日益升高的失業率，以及福利依賴人口的增加，逐步採行系列相關的因應策略。一般說來，我們可以從勞動市場彈性化的過程中，依序辨識出三個關鍵性的策略：一九八二年的薪資凍結共識、一九八六年開始勞動市場去管制化與福利緊縮、以及一九九〇年代積極勞動市場政策、社會安全體系的變革與彈性安全共識。

一、薪資凍結策略的採用

荷蘭薪資凍結策略的歷史性由來，必須追溯到二次世界大戰甫結束時期。當時國家與社會夥伴，就「先經濟發展，後分配平等」的政策目標達成共識。⁹在勞動薪資成本的有效抑制下，資本投資邊際效率的提升與投資量的增加，促使就

9 一九五六年，由荷蘭勞資政三方代表所組成的社會經濟委員會，就以下的政策主張作出宣示：荷蘭國家的首要總體經濟目標為「充分就業及穩定的國家收支平衡」、其次為「適當的投資水準以促進國民個人所得的穩定成長」以及「公平的國民所得分配」與「合理的價格穩定」。

業機會得以成長。除此之外，配合馬歇爾計畫的協助，擴大公共投資，藉以達成充分就業的目標。

然而隨著經濟復甦，高技術勞工漸漸對過低的工資感到不滿，紛紛出走至鄰國，以尋求較高工資的工作機會；而企業在勞力短缺的情形下，則必須以高於法定薪資的價格留住高技術勞工。在勞資雙方對薪資浮動的強烈要求下，一九六〇年代初期，荷蘭政府開始去除中央薪資管制，將薪資交由勞資雙方自行議定。這導致荷蘭的工資自一九六〇年代起大幅上揚，直逼鄰近國家（如比利時與西德）的水準，進而對荷蘭經濟與出口貿易造成負面影響。隨後石油危機的出現，對工資水準高居不下的荷蘭構成重大打擊，失業率在一九七〇年代持續升高。面對勞動市場在高技術勞動力需求的增加，以及勞動成本日益上升的問題，荷蘭的社會夥伴一開始是藉由失能年金和提早退休以領取退休金（即退出勞動市場）的方式，將舊有勞動力的汰換成本，轉嫁到由社會夥伴所共管的社會安全體系中。然而隨著失業率的居高不下，到了一九八〇年代初期時，這樣的方式即因福利國家財政危機而無以為繼（藍於琛，2004：37-77）。

隨著福利給付支出的不斷擴張，以及薪資持續不斷上漲造成的生產成本提高，荷蘭的福利財政與失業問題日益嚴重（Hemerijck & Schludi, 2000:157-158; Hemerijck, Unger & Visser, 2000: 211-214）。這時，荷蘭政府首先以控制薪資成長的政策來因應。在第一任基民黨Lubbers保守政府所宣示之三軌策略¹⁰壓力下，荷蘭的中央工會與雇主聯合組織於一九八二年十一月廿二日共同宣佈，就若干重要的勞動條件達成共識，並簽訂了瓦森納協定（Accord of Wassenaar; Wassenaar akkoord）（Hemerijck, Unger & Visser 2000:215）。這是在政府的壓力下，身為社會夥伴的勞資雙方再次「自主」協議的結果。Visser與Hemerijck解釋，當以製造業出口為主之工業生產發展到一定的水平時，為了強化廠商的競爭能力、增加勞工的就業機會，以及減低國家在社會福利給付上的負擔，可以透過雇主與勞工之間在薪資上的抑制，換取工作時數的削減，以達成創造更多工作機會之可能（Visser & Hemerijck, 1997:16）。

10 三軌策略（three-track strategy）指的是：第一，透過增加企業獲利能力、降低薪資成本、工業重建及較少的管制達成經濟復甦；第二，公共金融的重組與財政鞏固；以及第三，無關成本（cost-neutral）之工作分享（job sharing）藉以緩和失業問題（Hemerijck, Unger & Visser, 2000: 215）。

二、勞動市場的去管制化與福利給付緊縮策略

然而世界經濟自一九八五年以後逐漸復甦，荷蘭的失業率亦緩慢下降，但長期失業的狀況並未有明顯的改變。此時，荷蘭政府意識到長期失業現象的存在，實與失業者 and 雇主間的行為有著密切關係（van Oorschot, 2000: 3-5, Becker, 2001:28）。僅透過瓦森納協定的薪資控制策略，來刺激廠商的投資意願和促進勞動力供需協調，其效用並不明顯。主因之一是廠商仍在既有的福利計畫中支付了相當的成本，以及長期失業者對既有福利計畫所產生的依賴。簡單的說，長期失業者的存在，不僅僅是經濟不景氣的問題而已，尚包括在慷慨的福利給付下，失業者的理性選擇與潛在怠惰的問題。經濟體系的變動更加倍了制度惰性的難題。隨著就業市場由製造業帶動的工業生產，轉向服務業大量出現之「後工業社會」的結構性改變，部分工時工作的興起，成了雇主減少勞動成本的可能方案。同時在經濟景氣逐漸復甦但仍不顯著的一九八〇年代後期，資本家雖與勞方達成薪資凍結的共識，但既存的高薪資水準在面對來自海外廠商的激烈競爭下，勞動生產力的提升成了廠商較佳的選擇。這種作法加速了高薪者與生產力不佳者的失業率，並使得社會安全支出大幅增加，失業與失能給付部份首當其衝（Hemerijck, Unger & Visser, 1999: 218）。

自一九八〇年代後期開始，荷蘭政府、政黨與社會夥伴開始面對新的結構性壓力，制度性調整社會安全給付與勞動市場政策成為迫切的問題。一九七〇年代以來的長期經濟不景氣，先為嶄新自由主義意識形態的論述與政策方向，奠定了堅實的言論基礎。在全球嶄新自由主義意識形態氛圍下，基民黨第二任 Lubbers 政府對於荷蘭病的解釋和診斷，保守地轉向對福利支出擴大與不當給付的指控。遵循這一邏輯的要求，答案即是採取勞動市場的去管制與福利給付支出的削減措施。

首先，在勞動市場去管制策略上，是擴大採用部分工時的工作型態。在荷蘭，法律規定僱主在解雇勞工時需有正當理由；短期性工作型態的雇用，則只有在廠商因不可抗懼之結構性因素，並導致商業活動的停滯性發展時方能加以運用（Gorter, 2000: 186）。這樣的限制使得荷蘭的僱主在勞動力的運用上面臨了相當多的限制，並阻礙了廠商進一步投資的意願。

在一九八二年的瓦森納協定中，雇主和勞工試圖以工時的刪減交換薪資的抑制。同時也協議了各種工作分享的可能，包括提早退休和部份工時的雇用，試圖增加就業機會。但 Visser 稍後指出這一共識，特別是工時的刪減，在執行時有所偏離，反因此產生了部份工時工作型態的興起，且非意圖地成為日後荷蘭就業機會成長的基礎（Visser, 2002: 29-32）。

原本瓦森納協定中，工會與雇主曾就工時刪減事項達成共識，同意藉由每年工時的削減以增加工作機會。但當工時由一九八三年每週四十小時，下降到一九八五年的三十八小時後，雇主即不願再繼續降低工時，且工會對此亦存著不一致的意見。自此之後，工時的下降即難以達成，取而代之的是部分工時就業機會的大幅成長。這是在社會夥伴互動關係中，雇主與工會各自尋求回應經濟情勢變動的後果。對雇主而言，部分工時工作所需的勞動成本較低；另一方面，荷蘭社會在經濟蕭條的衝擊下，產生了女性對於工作機會要求的大幅增加。這些都使得部分工時的工作形態，逐漸為荷蘭社會所接受，進而成為一種常態現象。

另一方面，在福利支出削減方面，一九八七年的社會改革主要集中在失業給付與失能給付上。荷蘭的失業給付主要由失業保險法（WW）及失業提供法（WWV）所構成，其中原本失業保險法提供最長六個月之薪資相關給付；如若失業期間繼續延長，則失業提供法之薪資相關給付最長二年（van der Veen & Trommel, 1999: 303）。請領失業保險給付的資格，原來的規定是在失業前的五十二週中，最少需工作一百三十天（van Oorschot, 1996: 9）。在一九八七年改革時，上述兩個法令被加以合併，並引進更嚴格的工作年資要求，以作為評估法定權利之取得與給付期限的標準。新法規定失業前的五十二週中，至少必須要工作二十六週，且薪資相關之給付只得領取半年。半年過後若持續未有工作，則薪資相關給付改成為期一年的非資產調查、70%最低薪資水準的單一費率給付；若仍繼續處於失業狀態，則必須改申請資產調查形式之失業勞工社會救助給付（van Oorschot, 1996: 9）。

在失能給付方面，勞工保險類別中的失能保險法案（WAO）規定，若於生病一年後仍有健康問題，則勞工可在部分工時或全職工時的基礎上，領取失能給付（van der Veen & Trommel, 1999: 300）。一九八七年失能給付也隨著失業給付成為改革的對象。其中的重大變革，是將失能勞工之薪資相關給付，由全額薪資

改為部分薪資，以求縮減福利支出。

三、積極勞動市場政策、社會安全體系的變革與彈性安全理念的實踐

一九九〇年代初，荷蘭失業率雖有下滑的趨勢，但不論是在失業、疾病、失能或社會救助類別上，其登記在案的人數仍居高不下(Visser & Hemerijck, 1997: 129, 圖 20)。與戰後黃金年代相較，一九九〇年代福利計畫依賴人數的居高不下，促使政府將改革目標置於社會福利計畫上的結構改變。這包括行政管理和輸送體系的重整，以及給付資格與內容的重大調整。行政管理和輸送體系的重整，不僅進行了社會行政部門的改造與國家主導性的確立，也讓社會夥伴的關係至此變得更加去中央化，徹底衝擊了原有的統合主義治理架構。

荷蘭國家的社會福利行政，從一開始就涉及了雇主與受雇者組織在社會保險計畫上的執行。除了社會救助外，其社會保險計畫逐步的發展成一個以責任共享為基礎的混合體系。一九五二年所成立之「社會保險委員會」(Social Insurance Council, 簡稱 SVR) 是由雇主、工會及政黨代表所組成，屬於中央控制與行政層級；在日常管理計畫的層次上，則是由雇主與工會代表所組成之工業保險局所管理；而國家保險計畫則是由政府與社會夥伴所運作之「社會保險公團」(Social Insurance Bank, 簡稱 SVB) 來執行。簡單的說，其社會行政的管理體系是配合統合主義的架構發展而來，形成一勞資雙方共管的行政體系 (van der Veen & Trommel, 1999: 305-306; Keizer, 2001: 13-14)。

一九九四年開始，社會保險委員會被取代，工業保險局被裁撤，雇主與勞工在社會行政上的控制權也蕩然無存。行政機關改由與社會保險國家機構所訂約之市場組織所組成。也就是將行政業務外包給私人組織來執行，以期提升社會保險的行政效率與成本的有效控管。社會行政體系重組的結果，將過去社會夥伴在社會行政執行上過於強大的力量加以限制，整個社會安全體系因而能在國家行政官僚的監督下管理；另一方面，亦藉由在執行上外包給私人機構而確立了市場機制的引進，以求社會福利資源更有效率的管理與利用。

在社會夥伴方面，工會的力量於一九八八年至一九九一年的經濟復甦期間再度回升，勞動市場重新活絡。但一九九二年後全球經濟再度陷入微幅衰退，雇主與工會就薪資凍結和工時削減爭議再起。在政府的壓力下，社會夥伴再次簽訂一九九四年的「新路線」(New Course) 協定。協定的內容包括了雇主組織更加的

去中央化與彈性化、工會獲得中央雇主組織承諾放棄其對抗工時削減、地方性工會得以涉入協商的承諾，以及同意藉由部分工時工作的創造解決失業問題。

讓我們再詳察給付資格與內容上的重大調整事項。這一時期勞動市場制度與福利計畫改革的內容，都趨向社會活化¹¹的積極政策與配套措施。一九九二年失業給付的再度改革，針對何謂「適當的工作」作出界定，讓失業者不再能自由地拒絕低於其原有資格之工作。接著在社會救助改革方面，一九九六年嚴格地限制了原有社會救助法（ABW）與失業勞工社會救助法（RWW）所規定的：當不符合其他給付的領取資格或無工作年資時，得以領取最低給付的最低需要保障（van der Veen & Trommel, 1999: 299-300, 303）。修正的社會救助法規要求申請人現在必須遞交有關收入、資產與生活狀態之相關證明，給付基準不僅被調降，也不再是有固定水準的，並交由地方行政機關改以個人狀況斟酌補助。又申請者除了有義務與行政規則中的調查程序配合，也增加了領取給付者在工作尋找和訓練計畫上的參與責任，及不積極參與工作尋找者的懲處規定（van der Veen & Trommel, 1999: 304-305）。

一九九八年求職者就業法案（The Jobseeker's Employment Act，簡稱 JEA）擴大原有「工作福利」為一種「積極福利」（activity fare）。該法案合併一九九二年工作福利導向的青年就業法案（Youth Employment Act，簡稱 YEA），與針對中高齡長期失業者之非強制性訓練與就業計畫，並將訴求重點轉向廿三歲及以上長期失業的青年人。在整合中高齡失業與青年失業者的計畫下，該法案的內容由補助性工作的創造、訓練等社會活化方案所構成，每個 JEA 計畫的參與者都必須先接受地方政府與就業機構的評估，以決定其是否適合找尋工作或是應該再接受訓練。該計畫也限制社會救助給付的發放期限在六個月內，超過六個月以上的社會救助給付，惟有在繼續參與訓練或社會活化的安置時方能領取。而不參與該計畫或因不當理由被該計畫剔除者，將收回一個月的給付權利作為懲處（Spies & Berkel, 2001: 105-132）。

相對於給付資格限制的嚴格化，在鼓勵就業方面則是有關部分工時工作就業保障擴大的改革。在配合部分工時就業的社會政策改革方面，首先是在第一任與

11 社會活化（Social activation）是指政府藉由職業訓練與工作機會的創造等相關活動，試圖改進青年與長期失業者的工作技能，並提供更多的就業機會，使其得以儘速重返勞動市場。

第二任Lubbers政府時期（1982-1989），部分工時工作者可以在繳交一定比例的社會保險費，來換取失能、老人年金及失業給付的延伸等法定權利。這不僅消除了過去對已婚婦女取得法定權利的傳統歧視與障礙，且縮小了全職和部分工時工作者間的勞動與社會安全保障差異。一九九〇年的稅收改革，先行減低家計承擔者的基本免稅額，並針對社會安全捐加以整合，以及隨後逐步減少家戶所得的合併計算稅額部分，讓家戶中第二個收入者增加工作工時的稅制阻礙，因此降低。更重要的是，荷蘭既有年金體系中最基礎之國民年金被個體化了，使得每個人皆可領取基本的國民年金（約占平均收入的40%~50%），也不會因為工作性質的不同而有所差別。在職業年金的部分，原有最低工時的限制，在一九九〇年之年金與儲蓄法案中被禁止。¹²原本規定受雇者之工時少於全職勞工之1/3時，不得被包括在最低薪資保障的範圍，則在一九九三年被廢除。隨之而來是部分工時工作者亦必須符合法定最低薪資的規定（Visser, 2002:32-34）。此外，1995年工會與雇主簽定臨時勞工的集體協定中規定，在服務達24個月後，就能符合持續就業與年金保險的權利。

最後階段則是彈性安全的中央協定與立法。先前荷蘭政府在有關勞動市場與社會安全體系的各項改革措施，可說是在未經整合與詳加規畫的過程中，逐步進行與透過政策學習而來，且逐漸在兩者之間產生相互影響的效果。到了Wim Kok總理所率領的紫色聯盟執政時期，同屬工黨的社會事務與就業部部長Ad Melkert於一九九五年末與社會夥伴共同簽署「彈性與安全備忘錄」（The memorandum of Flexibility and Security; Nota Flexibiliteit en Zekerheid）。其中決定就勞動市場的彈性化作出更大幅度的改革，以打破荷蘭在既有勞動市場規範中，對於解雇標準存在已久的嚴格限制，此為勞動市場更進一步彈性化的宣示。¹³在該

12 荷蘭年金制度被稱為三柱體系（three-pillars）。第一支柱是公共老人年金（AOW），凡荷蘭公民皆可領取，其保費來源是稅收，並以隨收隨付（pay-as-you-go）作為財務處理的方式。第二支柱的職業年金屬於完全繳費制，約有50%的公共年金領取者參與該計畫。在法令上雇主並未有義務替受雇者投保職業年金，但在工會與雇主組織間的集體協定下，將近98%的受雇者參與該計畫。第三支柱是以私人部門為基礎，經由商業購買的養老金保險所提供。總地來說，第一與第二支柱乃是荷蘭年金體系的主要核心，約為個人平均所得替代的80%以上，而第三支柱僅占10%左右（Riel, Hemerijck, and Visser, 2002）。

13 荷蘭在一九四五年勞動關係法（Labour Relations Act; Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen）中，針對解雇程序採取雙元體系的規範：任何雇主若欲解僱勞工，只能在「嚴重原因」所列範圍內，作出撤銷就業契約的請求；此外，雇主必須向其所在地之地方就業服務指導員提出申請。在獲得地方就業辦公室批准後，若雇主或受雇者對該決議不服，可

備忘錄的影響下，一九九六年雇主與受雇者代表完成與該備忘錄同名的「彈性安全中央協定」(Wilthgen, 1998: 14)，此舉為翻修荷蘭舊有解雇保障規定鋪路。此外，一九九六年亦解除了勞工每週工作時數的限制，允許雇主與勞工組織透過集體協商或是共同決定方式來決定每週工時的長度，以試圖增強工時的彈性化(Gorter, 2000: 191)。

一九九九年「彈性安全法案」正式通過實施，該法案針對固定就業契約之解除限制加以放寬，以交換對於部分工時勞工在權利保障上的增進(Green-Pedersen, Kersbergen & Hemerijck, 2001: 316-318)。這當中的詳細內容如表 5-1：

表 5-1 荷蘭彈性與安全法

荷蘭彈性與安全法內容	
彈性	安全
- 定期就業契約管制的調整：在連續簽定三次勞工定期契約或是勞工定期契約總長超過三年以上者，將認定為不定期勞動契約（原本規定定期契約的使用只能延長一次）。 - 臨時工作派遣就業型態的最長期限規定（原本為六個月）被加以廢除。 - 解僱預警由原本的一個月與四個月延長至六個月 - 公共就業服務業之解僱通知過程被縮短，且基於經濟或財務的考量，在解僱程序上，為了使就業給付的申請更加具體，受僱者不再被要求填寫拒絕通知給地方公共就業服務指導員。	- 強化非典型就業勞工的法律地位；並使就業契約的存在更加容易被確認。 - 隨傳隨到之勞工每次最低三小時支薪的法定權利 - 隨傳隨到之勞工，在無工作期間內之薪資未支付的風險管制：該期間最長為六個月 - 臨時工作派遣性質之勞工契約被認定為一般就業契約，只有在起始的廿六週期間，仲介者與仲介勞工有開啟與終止就業關係的自由。 - 特別解僱保障以保護參與工會活動的受僱者 - 解僱個案在較低層級的法院時：不論判決是否終止勞雇契約關係，其必須加以核對，例如：在受僱者因病離職的個案中，僱主必須提出針對受僱者再整合的計畫，使法院判決得以對受僱者之復職可能有所評估。
說明：主要側重面向為外部彈性（勞動契約多樣性）的強化	說明：主要側重面向為工作安全（僱主解雇的限制）與就業安全（就業機會的保有）的強化

資料來源：修改自 Wilthagen and Tros (2004: 175)

向法院提出上訴。這種嚴苛的規定，使得荷蘭的雇主在解僱程序上，面臨昂貴的時間與金錢成本。後來部分工時工作型態的出現，可說是在該法的影響下所造成的結果(Wilthagen, 1998: 9; Gorter, 2000: 186-187)。

第三節 變革之影響

有關荷蘭奇蹟的論述，最主要是建立在社會改革和財政保守主義相互結合的同時，尚能創造工作機會與維持既有的社會安全體系。高度的就業成長與既有社會安全體系慷慨給付的成功縮減，成了主要關注的焦點。然而在論述奇蹟的同時，亦有學者提出不同的看法。這些看法將有助於我們更進一步理解荷蘭社會改革的結果。

就工作機會的成長面來看，荷蘭社會的工作成長存有三個主要問題：首先是勞動參與的成長，主要來自於女性在部分工時工作上的增加。這一方面源自於與經濟景氣不佳下，男性家計承擔者模式經濟風險的提高，一方面又因為國家欠缺適當的托育政策下，女性必須為工作與家庭兩頭兼顧而陷入兩難。其次，在勞動市場相對勞動總量（labor volume）的擴張和就業率的成長方面，呈現不相稱的現象。荷蘭相對勞動總量從一九八三年的 46.5%，上升到一九九〇年的 52% 和 1996 年的 54%；而就業率則更大幅地成長為 52%、61.7% 和 66%。平均年工作總時數的成長面與就業成長面，亦有相似的不相稱狀況。若以一九七〇年為基期計算，荷蘭人的年工作時數在一九八五年時曾下跌了 9%，一九九四年時回到一九七〇年相同的水準，一直到一九九九年時方成長了 9.8%。在某種程度上，這說明荷蘭就業成長，事實上是藉由固定工時機會的減少，來創造更多的部分工時工作機會。第三，相當高比例的中高齡（55-64 歲）人口被列為退休者（荷蘭人在該年齡層的就業率只有 34.1%），而這些數據並未被列入失業率的計算。（Becker, 2001: 19-25; van Oorschot, 2000:11, 2004: 22）。

除了就業機會成長的迷思外，福利結構重組的成效亦需作更進一步的釐清。論者以為荷蘭的福利結構重組與積極勞動市場政策的採行，有效地抑制了失業者對福利的依賴，解決了「無需工作之福利」（welfare without work）的陷阱。但事實上，相當多不再找尋工作的失業者，仍繼續領取失業給付或接受社會救助。雖然官方登記的失業者大幅減少，被列為長期失業的人數亦有所下降，但這當中仍有相當多的隱藏失業者難以估計。這種低於 3% 之充分就業目標的達成，是在嚴格限制官方失業者登記的條件下產生的（荷蘭官方對失業人數的計算，指的是已在勞動部登記、每週工作少於十二小時、且有工作能力的人口，符合這三

個條件才被稱為失業者)(van Oorschot, 1998, 2004: 22-23)。且荷蘭經濟活動人口中被列為失能者的比例仍然相當的高(Becker, 2001:19-25)。從這些數據來看，荷蘭的就業與福利給付，事實上維持在一個相當微妙的平衡關係上，隨時都有可能因為遭受經濟上的危機而面臨崩解的可能。

第三是家戶收入差異的擴大問題。在部分工時工作形態的出現下，由於部分工時工作多半只具有略高或驅近於法定最低薪資的收入，這使得以男性為固定工時工作形態、女性為部分工時工作形態之「一又二分之一」的家戶收入模式，漸漸成了荷蘭家戶收入的主要模式(Visser, 2002)。在長期的失業狀態仍持續，且若干消費與服務產業因部分工時工作的提供而變得更便宜的狀態下，藉著降低法定最低薪資標準來擴大工時薪資的差異，確實可以帶來失業率的下降。在部分工時工作收入成為家戶收入一部分的同時，亦加大了每個人平均收入的差異。一種美式以不平等帶動就業成長的機制，投射成荷蘭就業成長奇蹟背後的一大塊陰影(Becker, 2001:34-35)。

最後，還有對於泡沫經濟的質疑問題。在探討一九九〇年代荷蘭的經濟狀況時，學者們也將焦點集中在荷蘭的「泡沫經濟」現象。透過與其他國家在同一時期的經濟指標比較，荷蘭顯得特別突出。這樣亮麗表現的另一個解釋，在於房地產價格上揚所創造的財富影響。Becker 論證這是一種以借貸為基礎來刺激消費的成長。在低廉的借貸利率成本下，荷蘭家戶創造了經濟成長的空間，而這樣的成長在總體經濟的角度上，正好彌補了所有家戶在薪資抑制上的損失。然而問題卻在於難以評估這種「質借式凱因斯主義」對於勞動市場的擴大所能夠產生的效果(Becker, 2001:35-39)。也就是說，經濟成長和就業機會的擴張並未有明顯的相關性，而高經濟成長並非來自於生產事業，反倒像是因低利借貸所創造出來的結果。如果以這種觀點來看待荷蘭的就業成長，還進一步印證了在就業總量未擴大的情形下，大多數的工作都是透過部分工時工作的形態出現。若我們將這種類似「失業型經濟成長」的現象和福利緊縮的趨勢合併來看，則經濟景氣只是藉由鼓勵民間借貸與消費來加以帶動。

以上我們簡單地說明了荷蘭社會改革的關鍵階段，主要的過程與結果，以及帶了幾點批判性的成果評估。其中，荷蘭社會改革過程中最引人注目的，即是在一九八〇年代初期開始，在各種理念的影響下，於政策學習與調整的過程中逐步

摸索而獲得的彈性安全政策改革理念。在邁入二十一世紀的今天，彈性安全理念不僅已成為歐盟就業策略（European Employment Strategy）的關鍵性目標，更成為歐洲社會模式（European Social model）當前的主要挑戰（Wilthagen & Tros, 2004: 167）。究竟彈性安全理念的具體內涵為何？荷蘭的彈性安全理念，與該國勞動市場和社會安全政策改革的歷史脈絡，有什麼樣的關連？而彈性安全理念，應如何自荷蘭社會改革的歷史脈絡中抽離，成為可資他國學習的對象？

彈性安全理念的意涵與具體的改革面向

依照荷蘭 Tilburg 大學的彈性安全研究計畫主持者 Ton Wilthagen 的研究，彈性安全理念是一種政策策略的嘗試。它一方面企圖增加在勞動市場之中，包括工作組織與勞資關係在內的彈性；另一方面亦試圖增加身處勞動市場內外，較為弱勢之團體的就業安全與社會安全（Wilthagen, 1998: 4）。就荷蘭本身的歷史社會脈絡而言，彈性安全政策包括了三個主要的特徵：首先，它具有延遲的特性。即是在既有的勞動市場和社會安全制度，對經濟發展與競爭可能造成傷害的情形下，逐步進行調整的策略。其次，它是透過社會夥伴，或是個體僱主與受僱者之間不同層次的協商來加以達成。最後，較為弱勢的團體指的是一種相對性而非絕對性的分類方式（Wilthagen, 1998: 5）。

Wilthagen, Tros 與 van Lieshout（2003）在最近的一篇研究報告中，將彈性安全作了更詳細地闡述。他們認為彈性安全主要涵括兩個面向：第一個面向是指彈性的程度，它包括了外部數量彈性（external-numerical flexibility）、內部數量彈性（internal-numerical flexibility）、功能彈性（functional flexibility），以及薪資彈性（wage flexibility）等四個主要的形式。。而另一個面向則是指安全的程度，它包括了工作安全（job security）、就業安全（employment security）、收入安全（income security）與結合性安全（combination security）等四個主要的形式。

首先從彈性面向來看，外部數量彈性指的是僱主在雇用與解雇時的彈性。內部數量彈性則是指工作時間安排、加班或是部分工時工作型態使用的彈性。功能彈性則是指受僱者的多功能運用或是工作組織的彈性調整。至於薪資彈性，則是指以績效為基礎的薪資給予方式。至於在安全面向部分，工作安全指的是特定僱主在特定工作機會聘任上的確定性。就業安全是指保有就業機會的確定性。收入

安全則是當支薪工作終止之際所能獲得的收入保障。至於結合性安全，則是指支薪工作能夠和其他社會責任與義務彼此間相互結合的確定性¹⁴。

以上所列舉的彈性面向與安全面向，在運用於勞動市場和社會安全政策與制度的國家治理時，是以一種相互交換（trade-off）的方式來呈現。研究彈性安全理念的學者們認為，彈性和安全面向交錯而成的矩陣，可以用以作為勞動市場與社會安全政策和制度進行調整的一項分析工具（如表 5-2）。當我們已相當程度地強調安全面向的可能項目時，與其相對應的勞動市場彈性項目可以作出若干地放寬。反之，若勞動市場已有相當程度的彈性化運作時，則在安全面向應作出相對應的強化，以保護勞動市場彈性工作者的各項安全。

表 5-2 彈性 V.S 安全的交換矩陣

安全 彈性	工作安全	就業安全	收入安全	結合性安全
外部數量彈性				
內部數量彈性				
功能彈性				
薪資彈性				

資料來源：Wilthagen & van Velzen (2004: 4)

自一九七〇年代以來，在全球性經濟危機、後工業結構轉型，以及經濟全球化的衝擊下，二次戰後形成的福利國家正面臨就業機會的不斷流失和福利給付居高不下的結構性危機。而彈性安全即是荷蘭自一九八〇年代以來長期社會改革過程所獲致的具體改革方案。然而誠如彈性安全學者所強調的，上述的彈性安全政策理念和策略是一經驗性的分析工具，它是荷蘭的國家與社會夥伴長期互動而來的政策運作和調整方式。究竟荷蘭的國家與社會夥伴是在什麼樣的歷史脈絡中學習到彈性安全的政策理念與相關策略？我們以為彈性安全理念，應從荷蘭的社會改革歷史中，長達近二十年的政策學習過程來理解會較為妥適。我們的目的是釐

14結合性安全意指隨著勞動市場就業形式的多樣化，人們是否能在勞動市場工作之餘的時間，亦得以兼顧其他不屬於勞動市場的各項活動。特別是傳統以家庭範圍為主的各種照顧活動，能和勞動市場工作機會獲得與薪資賺取的同時，獲得一定程度的平衡。

清荷蘭在不同時期的勞動市場與社會安全政策和制度的結構性問題，以及各種社會改革理念是如何修正荷蘭既有勞動市場和社會安全的政策與制度？藉由不同時期社會改革理念的區辨，以及勞動市場和社會安全政策調整過程中的自我社會學習的描述，將有助我們在借用彈性安全理念時，能注意到本國既有的勞動市場與社會安全政策與制度的結構性脈絡。進一步地，這將有助於界定我們台灣未來欲落實彈性安全理念的基本方向。

彈性安全理念形成的歷史脈絡與政策學習過程的探討

（一）統合主義架構下的薪資凍結策略與政策學習

荷蘭二次戰後充分就業目標的維繫，除了依靠政府在財政支出上的調控外，另一個重要的工具即是勞資雙方統合主義式的集體協商。統合主義將充分就業的目標，奠基在對薪資成長的控制上。藉由工會在勞動成本上的有效抑制，以交換資本家投資意願的提振，並進一步創造就業機會。它把達成充分就業的條件，建立在勞工對薪資成本自主抑制，以及資本家在工作機會上的創造，進而形成一種政治交換。

惟統合主義的薪資抑制自一九六〇年代起漸漸失去效力後，必須配合政府運用凱因斯主義在財政和貨幣政策上的強力干預，方能達成充分就業的目標。有趣的是，隨著凱因斯主義的充分就業效果愈來愈低落，荷蘭不得不在一九八〇年代初期，再度採用統合主義的薪資凍結策略。一九八二年著名的瓦森納協定，即被視為是荷蘭企圖採用統合主義形式，來挽救失業現象的日益惡化和社會福利支居高不下的問題。

然而統合主義的治理方式在一九八〇年初期的復興與一九九〇年代的彈性化調整，並未能徹底解決荷蘭在經濟全球化環境和後工業轉型過程中面臨的困境。荷蘭由國家強力促成之勞資談判，事實上不僅改變了統合主義既有形式中的勞資對等交換關係（瓦森納協定是在國家公權力介入的層級陰影下所簽定的），更在日後逐漸地改變了勞資雙方的中央化組織結構。統合主義形式不僅逐漸變的有名無實，更因一九八〇年代經濟不景氣的持續和資方「投資罷工」能力的展現，逐漸失去原有刺激經濟成長和帶動就業機會增加的功能。在嶄新自由主義影響力的擴大下，荷蘭保守政府逐步進行調整，修正既有的勞動市場和社會安全政策。

（二）嶄新自由主義理念影響下的勞動市場去管制、社會安全給付的緊縮與政策

學習

荷蘭在一九八〇年代中期後，在嶄新自由主義意識形態所驅動的「全球市場競爭」氛圍影響之下，迫使國家權力進一步地重新佈署。以供給面經濟學為主的嶄新自由主義意識形態，無形中擴大了國家在行政權力上，對既有工業關係進行直接干預的合法性與密集度。國家權力的展現不只是在薪資抑制協定的促成，更將改革目標轉向市場經濟誘因結構的強化和福利給付反誘因結構障礙的消除。

van der Veen 與 Trommel (1999)進一步分析認為，三個相互關連的因素影響了荷蘭社會安全體系誘因的重構：首先是荷蘭傳統疾病、失業、老年等社會風險吸收的社會安全體系，因失業率上升而造成給付規模的擴大，進而被稱之為荷蘭病；其次則是瓦森納協定下，傳統統合主義固定形式的鬆動，進而促成的改革動機；最後才是社會安全體系結構上的改變。這三者間的相互關連性，除說明荷蘭的管理式自由化政策的啟動，也解釋全球性經濟危機對凱因斯主義國家總體經濟調控能力的挑戰，以及在社會安全體系上日益沈重的負擔和壓力。

嶄新自由主義對歐陸充分就業模式的衝擊，反映在勞動市場的去管制與社會福利給付的緊縮政策。由於充分就業已無法再透過總體經濟調控和統合主義薪資協商的配合加以達成，廠商的投資意願不斷的下滑，進而導致失業率居高不下；社會福利給付的支出則因失業率的不斷升高，而負擔日益加重。除了抑制薪資，荷蘭改革進一步採取的策略，是以勞動市場的去管制和社會福利給付的緊縮來因應。前者主要反映在工作形式的改變，諸如透過法定工作時間的縮短，以創造更多的就業機會，以及利用部分工時工作形態的採用，以減低廠商固定的勞動成本。後者是儘可能減少社會福利給付的金額與項目，甚或加以刪除，以應付日益增加的支出 (van der Veen & Trommel, 1999)。

然而自一九八〇年代末期，荷蘭的社會改革朝向所謂的管理式自由化方向發展之際，所謂的怠惰性危機緩緩地浮現 (Visser & Hemerijck, 1997: 136-140)。以薪資凍結、勞動市場去管制，和福利給付緊縮為主的管理式自由化社會改革政策，雖暫時抑制了福利支出的不斷成長，但隨之而來的卻是長期失業現象的產生。在傳統以男性為主的家計承擔者模式下，當時荷蘭保守政府的勞動市場政策，除了採取去管制措施外，仍是消極地鼓勵老年人提早退出和阻止女性投入勞動市場。然而稅賦和社會安全捐仍不斷上升，雇主的薪資成本仍然居高不下之

際，雇主不得不就低生產力之勞工（多以工業部門和服務業部門之勞力密集勞工為主）作出解僱的決定，以求降低勞動成本。只要一有短暫性的經濟衰退，失業不僅未能得到有效的控制，反而造成更多新的未受僱、低技術，且長期怠惰之福利依賴階級。Esping-Andersen (1996) 稱之為「無需工作的福利」。值得注意的是，荷蘭這種福利依賴在性質上與英美國家不甚相同。英美的福利依賴主要的成因來自於失業者的道德問題，它和失業者在工作倫理的欠缺有關。反觀荷蘭的福利依賴現象，則是來自於福利制度下的慷慨給付，以及長期失業者的理性計算下所導致的結果 (Engbersen, Schuyt, Timmer and Waarden, 1993)。就在管理式自由化政策面臨技窮之際，新的社會改革政策方向亦逐漸地在摸索中成形。

（三）第三條路理念影響下的勞動市場彈性化、社會安全體系的重組與政策學習

嶄新自由主義的觀點解釋一九八〇年代後期意識形態的變化，並說明了管理式自由化政策如何地影響荷蘭社會安全和勞動市場政策的調整。但一九八九年到一九九四年的積極勞動市場政策和福利結構的重整，甚至是一九九六年的彈性安全中央協定等相關社會改革政策，卻意味著荷蘭社會改革過程中的另一次修正，以及政策上的自我學習。

自一九八〇年代以來，在嶄新自由主義意識形態的籠罩下，右派基督教民主黨主導的 Lubbers 政府提出「拒絕荒謬的政策」(No nonsense policy) 的口號，先後從事薪資凍結、勞動市場去管制，以及相關社會安全支出的凍結與給付緊縮。這樣的政策方向雖遭到了來自左派工黨 (PvdA)「公平分享」(fair sharing) 政策的攻擊，但 Lubbers 政府技巧性地透過家戶中低收入者特別給付政策的提出，迴避了左派的質疑。之後，為了能重新取得執政的權力與內閣席位，Kok 領導的工黨開始作出了務實地向市場讓步的中間靠攏修正。一九八九年第三任基民黨 Lubbers 政府在選擇執政夥伴時，工黨在經濟景氣復甦環境下，提出部分地恢復（遭凍結）薪資和福利給付之連動機制，以作為入閣的政治條件 (Visser & Hemerijck, 1997: 140; Green-Pedersen, 2001a, 2001b)。在聯合政府的形式下，荷蘭社會改革的方向，自一九九〇年代起逐漸融入工黨的修正立場，進而形成荷蘭模式的第三條路。

除了政治權力的消長外，另一個則是政策上的學習與自我調整。一九九〇年代工黨選擇了務實地適應市場機制，然而在用「鼓勵工作的誘因」和「獎賞工作

努力的成果」來修正和更新其社會民主的路線外，亦不曾放棄對全民生活保障和社會整合的工作。除了一九八九年入閣的薪資連動政策回復要求外，工黨尚與保守之基民黨 Lubber 政府合作，持續推動社會安全體系的管理式自由化改革，以及和第三條路有密切關聯之積極勞動市場政策。後者一面延續了過去勞動市場去管制和更進一步的彈性化，同時則啟動了強化責任意識的工作福利政策主張。這突顯了管理式自由化政策的不足，以及後來荷蘭第三條路政策推動的獨特性。

第三任 Lubbers 政府在一九九四年國會改選中失去政權，而 Kok 領導的工黨亦在國會席次上有所減少。但工黨仍以最大黨與其他小黨（包括了自由黨（VVD）與民主六六黨（D66））在國會形成多數，組成紫色執政聯盟，進而延續社會改革的計畫。非常值得注意的是，紫色執政的荷蘭政府在一九九六年與勞資雙方所簽訂之彈性安全中央協定，奠定了積極勞動市場政策與彈性工作者社會安全保障強化之基本原則和方向。

值得注意的是，荷蘭第三條路的主要策略不僅是要創造更多工作機會，同時還意識到只有從勞動市場的去管制來強化廠商的投資意願，實際上仍是不夠的。對於荷蘭傳統社會和經濟政策的消極性格，「福利先於工作」所帶來的怠惰性危機，讓社會改革有了要求改善勞動市場低參與率的共識。職業訓練的能力養成和工作福利（workfare）的責任要求，現在成為積極活化勞動市場的主要政策。福利給付與廣義的工作參與（如職訓）的制度性連結和整合，一面致力於消除怠惰性的制度根源，一面也要求國家承擔起對弱勢勞工所應負的保障責任。個人勞動參與責任和相互扶持義務的社群主義（communitarianism）理念，已遠超出管理式自由化所重視的誘因結構和嚇阻手段安排。以彈性安全（flexicurity）理念為主的第三條路，也不只是國家運用對勞動者社會保障的強化作條件，換取工會接受勞動市場更為彈性的交換策略。相較下，荷蘭更有別於只強調個人市場競爭適應的英美模式。

（四）彈性安全理念的形成與荷蘭政策學習過程的反省

西歐小國荷蘭在歷經近廿年的調整後，終於在溫和經濟成長的前題下，再度達成充分就業與社會安全的理想。在荷蘭的奇蹟經驗獲得成功的同時，歐陸國家與歐盟亦提出彈性安全的改革策略，試圖從政策改革的方向學習荷蘭的成功經驗。究竟荷蘭在一九九〇年代中期過後所提出之彈性安全（flexicurity）政策

理念與實踐，應如何從政策學習的角度來加以理解，方能有較為適當的認識？

荷蘭自一九八〇年代起的勞動市場政策與社會安全體系改革策略，抱持著相當務實的立場。就勞動市場政策而言，在全球性經濟不景氣、產業與就業結構轉變，以及歐洲整合持續進行的影響下，荷蘭對失業問題無法再採取凱因斯主義為主的充分就業模式。這時工時削減和薪資凍結、勞動市場的去管制，以及積極勞動市場政策的採行，成了荷蘭政府的政策選項。而在同一時期，因失業率不斷攀升，以及長期失業現象的出現，使得荷蘭政府亦不得不採取削減福利支出和社會安全體系重組的措施。

這種漸近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。人人有工作的理想，不再是依賴全職就業機會的成長，取而代之的是以工作分享的方式，創造更多的部分工時工作機會。在鼓勵女性投入部分工時工作機會的政策下，原本以單一男性全職工作為主的家戶經濟型態，逐漸在女性投入職場的同時，轉變為一又二分之一養家者模式。它除了在一定的程度上保障了家戶的穩定性外，更重要的是讓人們有更多的閒暇時間參與就業以外的活動。這種工時削減與就業機會分享的政策，為改變以充分就業為主的工作社會，開啟了新的道路。

除了以部分工時工作型態為主的勞動市場改革策略外，荷蘭尚搭配其既有社會安全體系的重組。以收入安全保障為主的社會安全體系，原本是以男性全職養家者作為主要的保障對象。而隨著部分工時工作型態的建立，社會安全體系亦逐步擴大其保障對象至部分工時工作者。這種全民性基本收入保障制度的改革，原本是以福利給付的緊縮作為主要目標。但隨著部分工時工作者佔勞動者的比例逐漸增加，以及企業勞動市場彈性的需求不斷上升，勞工團體亦逐漸要求增加對部分工時工作者的福利保障。這使得社會安全的需求在這時亦被同時的兼顧。

荷蘭社會改革是一漫長的過程，期間長達廿年之久。而其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，從一九八一年「瓦森納協定」的薪資凍結與工時削減，到一九九三年「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，再到一九九六年的「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、政三方社會夥伴的高度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。

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。雖然這些收入安全制度對部分工時工作者的保障仍有改進的空間，但其彈性安全理念的改革方向仍有值得肯定之處。除此之外，針對青年長期失業者所採取的積極勞動市場政策，則是結合失業給付誘因和相關職業訓練措施，試圖將福利和工作有效的結合。基本收入保障的制度改革，一方面有效化解制度的危機，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，它包括了先前我們在表 1 所提到的各種可能的組合。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。

上述的分析間接反映出荷蘭近年勞動市場彈性化和社會安全保障落實上所曾出現的問題。van Oorschot 批判地指出荷蘭改革過程所側重的是「彈性」，而非「安全」的實踐。雖然在部分工時工作型態出現與法制化的同時，亦賦予彈性就業勞工在社會安全法定權利上的享有，但彈性勞工在社會保障上，一直存在著如何認定的爭議。由於勞動契約的存續，必須以工作時數的多寡來加以認定，這對若干從事家務勞動，或是隸屬自營作業而無一定雇主的彈性勞工而言，形成相當大的困難；此外，若干社會公民權的享有，如失業保險與疾病給付等，亦因為彈性勞工在工作記錄取得上的困難與高成本問題，而使得這些保障所形成的社會安全網出現漏洞（van Oorshot, 2004）。

反觀在勞動法方面，荷蘭政府對有關彈性就業勞工的勞動法制，卻是不斷的推陳出新。最明顯的例證，即是一九九九年政府落實彈性安全備忘錄而制訂的彈

性安全法案。該法案雖宣稱要同時加強彈性與安全，但在實際內容上，卻將重點置於各種彈性工作契約的確認，以及相關最低工作條件的規範（van Oorshot, 2004: 20-22），這些都使得彈性安全的理念在落實上出現了明顯落差。

簡單的說，荷蘭是藉由勞動市場內部數量彈性和外部數量彈性的放寬，來強化就業機會的創造。然而新型態就業機會的出現，亦導致了既有收入安全體系維繫上的漏洞，從而成了未來必須改革的重點。進一步延申來說，歐陸國家一向被認為在勞動市場有著過度僵化的現象，如何放寬不同面向的勞動市場彈性，並強化與之可能相對應的安全面向，將是歐陸國家要面對的課題。

荷蘭實踐彈性安全理念的過程，進一步地應從荷蘭病的勞動市場與社會安全的歷史制度結構起源來加以理解。一九八〇年代初期的荷蘭病，一方面是導因於全球性經濟危機所造成的經濟不景氣；他方面則是廠商投資意願低落，使得就業機會創造不足所導致。而既有的勞動市場與社會安全制度，又因為無法因應後工業轉型的社會結構快速變遷，使得失業問題持續惡化，並大幅增加了社會安全體系的財政負擔。

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。藉由限制廠商勞動力雇用的選擇空間，使得政府在財政與貨幣政策上的調控，能夠產生刺激經濟景氣並創造充分就業機會的效果，並使社會安全體系的獲得充足的財源。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（Engbersen, Schuyt, Timmer, & van Waarden, 1993）。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，彈性安全理念可說是荷蘭為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。

作為一種政策理念，若要能為他國所學習，則必須先釐清該國既有經濟發展

的動力來源，以及其與勞動市場和社會安全制度的關連性。每個國家在經濟上的制度發展，源自不同的歷史脈絡、政治經濟環境，以及社會文化。這些要素對一國的制度發展，會形成一既定的路徑依賴（path-dependence）而難以為他國所仿效。然而這並不意味著我們無法學習他國的改革經驗，藉由理念與學習對象歷史社會脈絡的分離，並重新置於本國的脈絡中，我們將可得出更為具體的政策改革意涵與方向。

第四節 對我國的啟示

荷蘭勞動市場彈性化的過程與經驗，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？自一九七〇年代放棄「反共復國」的目標後，台灣即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。就制度面而言，在總體經濟發展策略的有效引導下，國家藉由勞動市場提供充足的就業機會。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。就政策面而言，財政、貨幣與相關產業政策發展方向的調整則成了國家主要的政策工具，其藉由機動性調整來達成充分就業的目標。綜合學者們的研究，過去在經濟上高度成長的台灣，其在勞動市場與社會安全政策的發展具有以下特性：除了重視經濟成長甚於福利分配外，更偏好家庭在福利提供所扮演的角色。而福利支出長期偏低，且偏重在和政權維護有關的公教人員，以及和政權合法性有關的勞工身上。

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。一九八〇年代以後，台灣工業發展進入高峰，並逐漸在一九九〇年代進入後工業轉型時期。然而隨著經濟結構的轉變，過去快速工業化發展時期的高度經濟成長和相對均富的成就正在消失，並具體的反映在二〇〇〇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。就前者而言，國家對經濟環境與勞動市場試圖採取控制和去管制策略，以求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。就後者而言，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，但受到經濟全球化論述的影響，卻逐漸偏向個人責任與英美工作福利為主的策略。

總的來說，台灣以高度經濟成長為主要目標的充分就業政策與社會安全制度，在一九八〇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（full employment）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。

將台灣與荷蘭的經驗相對照，我們發現有幾個問題可以提出。首先是在台灣的經驗中，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欲下，效果愈來愈不顯著。反觀荷蘭則可在總體經濟調控的手段外，藉由既有的勞資談判機制與架構，成功地在勞動市場彈性（對雇主有利）與社會安全強化（對勞工有利）找到雙方雖不滿意，但尚能接受的平衡點。

第二則是部分工時工作型態的問題。隨著失業問題在台灣愈來愈嚴重，許多產官學界的代表性人物曾提出勞動市場鬆綁與彈性的主張。然而在欠缺社會安全制度與相關政策的工具下，這種勞動市場的去管制策略，將使得勞動力市場進一步的被兩極化與階層化。部分工時工作型態在荷蘭的運用，是以社會安全制度作為勞動市場彈性的主要緩衝，它使荷蘭部分工時工作能被婦女和剛自學校畢業的社會新鮮人所接受，並使其與傳統工作之間的差異性能降到最低。台灣在失業率上升，且職業類別社會保險與老人年金等相關的社會安全制度未臻完善之際，若貿然鼓勵企業採用部分工時工作型態，以作為解釋失業問題的權宜手段時，將使個體化的勞工處於不受管制，且是以勞動力的買方為主的勞動市場中。

從荷蘭的經驗裡，我們除了看到了在全球化過程中，福利緊縮不是解決失業問題惟一的選擇外，更重要的是社會安全制度在荷蘭經驗中為失業人口所創造的緩衝機制，甚至是重回勞動市場的可能性。當全球化對資本市場造成高度流動與

其無疆域性進一步的被強化時，勞動市場的安排與社會安全制度的設計，成了國家協助處於弱勢勞動者的可能。台灣是否能在一味的強調競爭與市場法則的全球資本主義浪潮中，找尋另一種可能性，是我們應努力思考的重點。

第六章 法國勞動市場彈性化發展經驗與啟示

自 1990 年代中期至廿一世紀初，勞動市場產生了明顯的結構性變化，即隨著市場經濟全球化的發展，跨國性企業基於全球布局運籌的需求，人力運用日趨自由彈性，使得勞動市場彈性化與全球化的現象及相關問題浮現。M. Castells 便指出，勞動市場朝向彈性化及全球化發展，所產生的最大問題在於勞動市場的「雙元化」現象 (dualization)，亦即勞動市場中有愈來愈多從事非典型工作、邊緣性工作的勞動者出現，與典型工作、核心工作之勞動者，在社會安全保障機制以及勞動權益的提供享有上，均有明顯的差距，導致勞動市場雙元化結構之形成，非典型工作及邊緣性工作的勞動者，相對難以受到社會安全制度之保障，再加上其工作性質的高流動性與高度失業之不確定性，使其成為被勞動市場「潛在排除」的一大群人，而這種新發展也對積極性勞動市場政策形成莫大的挑戰 (M. Castells, 2000)。

歐洲國家自從 1990 年代之後，也面臨到勞動市場彈性化的問題，因而相繼出現修改勞動政策措施或法令規定的發展現象，以因應勞動市場變遷與經濟發展的壓力。雖然各國所採取的措施作法有所不同，改造勞動市場的側重面向也各有差異，但是基本上，仍然可以歸納出三項歐洲國家共同的勞動市場政策措施改變傾向 (M. S. Lodovici, 2000)：

首先是典型雇用契約型態與暫時性雇用型態的自由化，透過「集體協商」或「修改勞動法令」(如西班牙、法國、德國、義大利)二種方式進行，特別是部份工時工作型態的自由化，對於新工作機會的創造，具有明顯的貢獻，據統計 1990 年代歐洲國家，男性新增工作機會中有高達 71% 是部份工時工作、女性新增工作機會中有 85% 是部份工時工作；其次是工資決定機制的「去中央化」，除了南歐的義大利、葡萄牙、希臘，以及愛爾蘭、挪威等國之外，多數國家均改變傳統的中央集體協商模式，朝向「去中央化」的工資決定機制發展，使得工資協商更為彈性化，有利於雇主因應經濟快速變遷；第三是工時彈性化的發展，由於部份工時工作的興盛，以及集體協商權力機制的去中央化，使得針對各項工作條件(包括工時在內)進行的集體協商逐漸彈性化，雇主得以掌握更大的工時決定權。在工時彈性化的發展趨勢下，據統計 1990-1995 年，歐洲國家全時工作者

的平均工時延長、但是平均工作周數卻相對因為部份工時工作者增加而減少，顯示工時彈性化實際上已對於工作者造成工作時間壓力變大的影響。

本章將以法國勞動市場政策措施彈性化變革之發展經驗，作為介紹與分析對象，分別說明 1981-1990 年代初期法國勞動市場彈性化變革的背景與原因、1993-2004 年彈性化變革之主要目標與內容、以及變革之影響成效評估，以作為台灣在思考改變勞動政策措施，因應勞動市場彈性化發展趨勢與問題時之參考。

第一節 變革背景與原因

一般而言，法國在 1990 年代之前，並不被認為是勞動市場彈性化的國家，法國政府所採取的勞動市場政策措施，也並未引進明顯的彈性化措施。雖然在 1990 年之前，法國的失業問題已頗為嚴重，甚至成為大選的重要議題之一，但是在 1980 年代長期執政的法國社會黨政府，仍然未將勞動市場彈性化變革措施，視為是因應失業問題的解決方案之一。從法國的勞動市場發展軌跡，可以看出法國的勞動市場在 1990 年前的發展趨勢，雖然 1986 年法國右派政府短期執政時，曾經有減少解雇管制的規定，以及引進非典型僱用契約等勞動市場彈性化的新措施，在保障全時典型工作者既有權益的前提下，推動「非典型僱用契約去管制化」（特別是部份工時工作與臨時性工作），但是在 1988 年社會黨再度執政後又回復原狀，可見勞動市場彈性化，在 1990 年以前並非法國的主要發展特徵。

整體而言，1980-1990 年代初期的法國勞動市場彈性化發展，可以說乃是在「雇主彈性化需求」與「持續管制立法」二者之間擺盪的過程，但是擺盪變動的時期不長，法國勞動市場的主要管制措施與方向，多數依然維持未曾改變，只有引進部份的勞動市場彈性化的新措施，因此可以說，在 1980-1990 年代初期法國勞動市場並不是朝向去管制化方向、反而是朝向再管制化的趨勢發展，特別是表現在 1982 年強化集體協商機制的全國性多產業協商上。缺乏明顯的彈性化變革措施，導致法國經濟體在 1980-1990 年代初期，難以創造足夠的工作機會，同時失業率也始終居高不下。可以從以下三個面向分別說明。

一、短暫的「解雇與僱用管制彈性化」

在解雇與僱用管制彈性化方面，1980 年代中期時，雇主組織的持續壓力要求，在 1984 年由主要的雇主組織——全國產業雇主聯盟（CNPF）發起，企圖在就

業保護法中引進更為彈性雇用措施的多產業協商，雖然宣告失敗，但是卻促使 1986 年法國右派政府上台後，開始積極實施減少集體解雇管制規定的新措施，使雇主可以基於經濟需要，不需要事先經過政府同意，即可採取集體解雇措施，並發展暫時性工作、部份工時工作的雇用契約，這種解雇與雇用彈性的制度性變革，造成勞動市場明顯的影響。

依照法國公立就業服務署的統計，從 1985 年到 1986 年，法國遭到解雇的人數增加了 17%，同時在解雇的典型工作者人數愈來愈多之際，相對的暫時性工作機會，則是持續增加中（Maurau，1993）。此外，暫時性工作、部份工時工作的雇用契約，使企業雇主能夠雇用暫時性工作者以二年為期限，從事一般正常性工作，根據統計，從 1986 年到 1992 年非典型工作機會增加了 20%，顯示雇用彈性化措施的影響效果十分明顯。

但是由於大量解雇典型工作者，引起社會輿論反對意見與工會團體的反彈聲浪，因此從 1989-1993 年，在法國社會黨政府重新執政後，即展開新的管制措施——五年「社會計劃」（Social Plan），主要內容是重新要求雇主即使基於經濟需要，仍需要事先經過政府同意，否則不能採取集體解雇措施。1992 年 6 月的第 24 號法案，更進一步增加了工作者在面臨經濟性集體解雇時，可以獲得事前預告的程序性權利，使工作者能夠提早確定解雇的衝擊與面臨的風險；並且進一步強化五年社會計劃的內涵，規定更為詳細的解雇程序，雇主必需遵守，否則不得解雇。

二、集體協商機制的「多元化」

傳統上，法國的集體協商集中發生於產業層級，與其他鄰近的歐洲國家發生於全國與廠場層級有所不同，因為原本法國偏好採行的制度是產業層級的雇主組織與工會協商的模式。多產業協商與廠場層級協商（Multiple negotiation），直到 1971 年的「集體協商法修正案」實施後，才獲得加強。

1982 年，社會黨的密特朗政府上台後，再次依照勞工部長歐羅克斯所提出的「勞工權利報告」（Auroux Report），修正集體協商法，企圖在「政府介入」與「集體協商」二者之間取得新的平衡，作為改造「社會與國家」關係的策略基礎，強化多產業協商與廠場層級協商，建構形成包括多產業協商、產業協商與廠場層級協商的「多元化的集體協商體制」。

歐羅克斯報告在廠場協商層次，以提供員工具有「企業內公民權」為目標，

規定凡是擁有工會分支機構的企業，雇主每年均有義務與工會針對工時與薪資進行協商，擴大工會取得資訊的權利，並可以在協商過程中由專家協助；此外，並規定國家層級的多產業協商，全國性雇主組織與工會組織必需每年開會一次商議基本工資、且必需每五年開會一次討論工作分類之修訂（Goetschy&Jobert，2000）。該份報告，在往後十年對於法國的集體協商機制產生實質的影響，1988年全國產業雇主聯盟（CNPF）與法國民主工會（CFDT）進行多產業協商，針對國家的技術變革方向達成協定，1989年雙方再度簽署有關工時的協定，儘管其它工會組織反對，但是在社會黨政府支持下，協定仍然順利產生。

三、工資決定機制的「去中央化」（De-centralization）

傳統上法國的工資決定制度，與歐洲其他多數國家均有所不同，就是工會在工資協商中的角色不足。因此在1980年代中期，法國右派政府執政後，以前述「勞工權利報告」為基礎，開始進行工資決定機制變革的主要目標，就是增加雇主與工會在集體協商過程中的角色與力量，最重要的力量就是引進企業層級的集體協商機制，以工會與雇主雙方直接進行工資協商，此即集體協商的「去中央化」（De-centralization）政策。此種新機制產生的影響是：經由企業層級的協商機制所簽定的團體協約數，明顯增加；相對的經產業層級協商簽定的團體協約數，則是明顯減少；而全國性的多產業協商，則只針對基本工資水準，每年進行討論協議。

進一步分析時，則可以發現：在工會組織成形的企業中，雖然雇主必需依法與工會進行直接的工資集體協商，但是倘若工會人數不足或是工會的組織化力量還不健全時，則雇主對工資決定的主導力量將相對強大，成為「低度管制領域」；而在無工會成形的眾多中小企業中，由於無法進行工資集體協商，因此將成為「未管制領域」，只有依賴產業層級集體協商簽定的團體協約來間接涵蓋，但是其涵蓋的落實程度，在各中小企業的差異頗大。

因此可以說：法國在1980年代，工資決定機制的發展趨勢，實際上的發展內涵應該是「個別化」（Individualization）的決定模式，也就是雇主主要是依據個別工作者的工作表現，來決定工作者的工資報酬給付，不同工作者的薪資將因工作表現而有所差異，導致工資決定機制的彈性化傾向日益增強，雇主基於經營的彈性化需求，在決定工資過程中具有明顯的主導力量（M.A.Malo &

L. Toharia, 2000)。根據統計，法國在 1980 年代，有高達 80%的工作者增加薪資是以個別化方式決定，特別是在員工人數低於 200 人的中小企業中，雇主的決定權十分明顯；此外，中小企業雇主對員工的加薪幅度大小，也常常受到外在經濟景氣波動的影響而改變，在景氣好時，加薪可能性較大，相對在經濟景氣較差時，則加薪可能性則較小。

在進入 1990 年代後，法國的失業率即不斷持續上升，使得在 1993-2004 年的十餘年間，法國勞動市場發展所顯現的主要特徵是：高度結構性失業 (Highly structural unemployment)。雖然在此期間，勞動人口從 1975 年的二千一百八十萬增加至 2001 年的二千六百萬，但是失業情勢始終維持在高失業率的狀態，其中的高峰期是在 1996 年的 12.5%，進入二十一世紀後，2002 年的失業率雖然降為 9.3%，但是 2003 年又上升至 9.9%，因而基本上法國的失業率之高，仍然在歐洲國家中名列前茅，因此可以說法國已經從循環性失業進入結構性失業狀態，而必須加以對抗解決。

除了失業率居高不下之外，就業機會創造的不足，也是法國勞動市場發展上結構性失業的嚴重問題。2002 年雖然創造出 130,000 個新工作機會，但是 2003 年下降為只有 66,000 個新工作機會，下降的主要原因是薪酬就業者與政府補助薪資工作者均減少，市場部門的就業機會減少 36,000 個，非市場部門則是減少 63,000 個。

此外，還有幾項輔助性的勞動市場發展特徵指標，可以看出法國已進入結構性失業時期。首先，在 1990 年代，法國的平均失業週期從 1990 年的 13.9 個月，升高為 1996 年的 16 個月，顯示出失業者的尋職困難度增加；其次，青年可勞動人口明顯減少，因為有越來越多的年輕人在學校求學，接受更高等的教育水準，就業年齡大幅延後，致使勞動力供給出現不足，勞動參與率下降；第三，為提升勞動參與率，政府鼓勵婦女進入勞動市場，使婦女勞參率明顯上升，從 1975 年的 55.7% 上升到 2001 年的 78.7%，其中在 25-49 歲有 57% 的婦女勞動人口是全職工作者，22% 是部份工時工作者。第四，雖然婦女勞參率上升，但是與男性比較起來，失業者中有 51.6% 為女性，婦女失業率仍然高於男性失業率，在 1992 年是 12.84% (婦女)、8.32% (男性)，至 1996 年時則成為 14.33% (婦女)、10.59%；第五，25 歲以下青年失業率在 1994 年為 29.5%，2004 年雖然略為下

降至 28%，但是仍然遠高於 26-49 歲中壯年失業率 11%，其中女性青年失業率 30.5%，高於男性青年失業率 25%。第六，失業超過一年一上的長期失業者佔總失業者之比例，從 1994 年的 37.7%，上升為 2004 年的 41%，顯示長期失業者尋職愈加困難。

除了高度結構性失業之外，1990 年代法國勞動市場發展的第二項主要特徵是彈性化，這可以從部份工時工作者佔總勞動人口之比例看出，在 1995 年法國有 11%的勞動人口是臨時工作者、16%是部份工時作者，到 2002 年，仍然有高達 16.2%的勞動人口是部份工時工作者，其中，男性工作者的 5.1%，女性工作者的 9.1%是部份工時者。此外，法國從 1990 年開始，自營工作者(self-employed workers)明顯增加，此一勞動市場發展趨勢，引發了二項爭議性問題：一是自營工作者是否是「假性自雇者」(false self-employed)？因為在法國，這些自營工作者，實際上大多數是接受外包工作的非典型工作者，並非真正的自營工作者；第二則是勞動法令應該如何回應勞動市場彈性的問題，具體而言包括：如何將外包工作者、部份工時工作者納入法律體系保障？為達到積極促進就業之目標，應如何立法協助這些非典型工作者就業？因此，從 1991 年起，法國政府開始進行相關的立法工作，介入外包勞動關係中，對抗非法僱用就業現象與問題，納入法律管理體系。

歸納起來，在前述法國勞動市場變遷趨勢下，法國政府採取的勞動市場政策措施，隨之進行彈性化變革，而變革的主要結構性原因，則可以分為經濟、政治、法律等三個層面分別加以說明 (Marie-Ange, 2005)：

一、經濟層面之原因

從 1990 年代初期起，在全球化經濟的衝擊下，法國與其他已開發國家均面臨相似的處境：即「企業出走」與「社會解組」的雙重危機。別從 1995 年起，在企業紛紛關廠外移的經濟壓力下，結構性失業成為廣泛的社會性問題，大量的失業者成為社會的負擔，法國政府對於勞動法令，不得不進行調整，以回應社會要求對抗失業的呼聲，而調整的主軸目標則在於：對抗因為失業所導致的「社會排除」(social exclusion)現象與問題，並且將失業者重新整合納入勞動市場中，成為「社會納入」(social inclusion)的成員。

進入二十一世紀後，法國的經濟情勢更形惡化，2001-2003 年連續三年經濟

下挫發展，經濟成長率在 2002 年是 1.2%、至 2003 年時下降為 0.5%，2004 則為 0.8%；企業投資的情形也十分不佳，2003 年是 -1.5%，呈現負成長現象，資金外流嚴重，企業投資的信心低弱；消費支出的成長率在 2003 年也只有 1.7%。各項主要經濟發展指標，都顯示法國日益下挫的經濟發展情勢，日趨嚴重的經濟危機，迫使法國政府必需強化進行局部勞動市場彈性化改造的動力。

二、政治層面之原因

長久以來，在法國政治領域中，左、右兩股政治勢力，針對勞動與就業法令政策的爭議，始終持續上演進行，同時在不同社會支持力量辯論的激盪影響作用下，政治因素已經成為影響勞動法令變動的主因之一。在法國憲法獨特設計的雙首長體制下，當「左右共治」的政治體制形成時，往往出現政治紛亂的情勢，影響勞動政策與法令的穩定性，例如 1993 年右派聯合政府贏得國會大選，巴勒德總理實施急進的「五年雇用計劃」，但社會黨的密特朗總統仍在位，引發左派與工會的激烈反對。

此外，隨著政黨的輪替執政，新的執政黨上台之後，往往會依照自身政黨的意識型態與社會支持基礎，重新檢視原有勞動法令的實施問題，並且加以修改，例如從 1988 年至 1993 年，社會黨執政，推動「縮短工時」與「裁減冗員」兩大主要議題，成為政治焦點，同時也是選舉中的政策辯論主軸，引發工會、企業及輿論的廣泛關注，影響法國政治的發展走向。在 1993-1995 年右派執政時則暫緩推動，但是 1997 年左派的社會黨再度執政，仍然是以「縮短工時至每周 35 小時」為主要政見，作為優先執行的政策措施，使法國成為已開發國家中，工時最短的國家。最短工時的實施，原先是以擴大工作機會的分享，但結果卻反而導致企業出走的長期經濟危機更加惡化，促使 2002 年右派保守聯盟的席哈克上台執政後，必需加速進行經濟改造與勞動市場彈性化措施。

三、法律層面之原因

法國在 1990 年代之後十餘年的勞動法令體系，受到歐洲「共同體法律」(Community law) 及其後歐盟法律體系的影響，正逐步改變其在社會發展中的方向與角色。歐洲「共同體法律」與「歐洲聯盟法律」體系的建構，促使法國必需加速融入歐洲整體的社會政策脈絡之中，並且有效地使法國政府瞭解到一項事實：必須持續調整法國的勞動法令，朝向安全與健康工作的方向發展，才能與歐

洲聯盟其他國家同步發展，並且繼續維持法國在歐洲的領導地位。

最為明顯的例子，就是從 1997 年著手修訂、並於 2001 年通過實施的婦女夜間工作法，因為原有的相關法令，違反了 1991 年歐洲共同體所訂定的「史托克」（stoeckel）兩性工作平等原則。在歐洲共同體法律與歐盟法律體系的影響壓力下，法國政府乃逐步修改原有的勞動法令。自 2001 年起，法國政府一改先前緩慢的步調，開始加速進行調整，促使法國的勞動法令體系，能夠朝向「解除管制」（deregulate）與更加「彈性化」的方向修正，特別是在工時、雇用型態與積極性就業促進政策等領域的調整。

四、文化層面之因素

與其他歐洲國家相較時，法國的服務業部門，除了文化觀光產業較為興盛之外，其他多數的服務業，由於受到法國民族的文化優越感觀念影響下，法國人民的服務觀念與服務品質明顯不佳，可謂仍處於低度發展的階段，導致服務業創造就業機會的動能明顯不足，未能使法國在面臨長期高失業率問題時，為促進就業提供貢獻，這是法國特殊的文化特徵因素，影響經濟結構發展的問題。

深入探究時，可以發現文化優越感使得法國人在生活文化觀念上，多數普遍重視與喜歡有更多的休閒時間，但是同時又普遍對既有工作時間的現狀不滿，正是在此種特殊民族文化的社會基礎上，促使社會黨在 1997 年時，為符合其政治意識型態，敢於提出縮短每周工時為 35 小時的爭議性政策，並且在 2000 年實施。根據經合組織（OECD）在 2001 年對 25 個已開發國家的調查：只有挪威和荷蘭的年平均工作時間，低於法國的 1431 小時，而德國是 1446 小時，英國 1673 小時，美國是 1792 小時，韓國 2390 小時，顯示法國年平均工時之低。儘管根據歐洲聯盟統計局的資料，法國工人的生產效率其實居於世界前列，高於英、德、美、日等許多已開發國家，但是「工作時間短」卻已成為外界對於法國人的普遍觀感印象。

1990 年代初期，法國的失業率不斷持續上升，加上就業機會創造的不足，導致法國勞動市場發展上出現結構性失業的嚴重問題，但是當時社會黨政府卻未能有效因應解決，使得 1993 年右派聯合政府得以贏得法國的國會大選。巴勒德總理上任後，面對經濟危機惡化情勢與失業問題日益嚴重，一改之前社會黨密特朗總統的政策，開始實施「五年雇用計劃」，並推動進行社會安全體系改革，使

法國的勞動市場進入變革改造時期，明顯轉而朝向「彈性化」方向發展。

法國的勞動市場變革改造模式，與義大利、西班牙等國類似，可歸類為「大陸模式國家」(Continental Countries)，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、愛爾蘭等國為主)有所不同。至於法國的主要變革政策，乃是在保障全時典型工作者既有權益的前提下，以推動「非典型雇用契約去管制化」(特別是部份工時工作與臨時性工作的自由化)、「降低社會安全支出負擔」二大方向，作為主要發展特徵(M. S. Lodovici, 2000)，而具體實施之政策目標，包括「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，可謂兼顧平衡考量「雇主彈性化需求」(即降低雇用成本、提升員工彈性能力)與「員工工作需求」(即創造就業機會、提高就業率)二方面的需求，分別說明如下。

1993 年 12 月通過施行的「五年僱用法」，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，以及發展暫時性工作、部份工時工作的彈性雇用契約，創造新型態的就業機會。1990 年代中期之後，雇用契約在法國的改變方向，主要可以分為二面向：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。從 1993 年開始，法國政府已經了解到下列事實：在要求雇主依照雇用契約進行勞動保護的同時，雇主為提升員工的競爭力，也必須對員工施以訓練、彈性工時與彈化管理，因此為配合這項事實，雇用契約就有必要進行相應的改變，並且賦予雇主相對的彈性化權力。

自 90 年代起，企業已瞭解到必須持續使員工持續接受訓練，學習新技術，方能提升員工的彈性能力與工作競爭力，並對抗失業。在此，「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訓練給予員工，此即雇主促進員工適應環境之義務，稱之為雇主的「適應義務」(Adaptation Obligation)。因此，在 1993 年後，藉由訓練計劃以提升員工彈性因應環境變遷之能力，已成為政府在制定企業政策時的核心理念之一，同時也是企業與工會均十分關注的議題，往往會由雇主與工廠委員會(Work Council)的代表進行協調商議，決定訓練計畫的目標與內容。

除了藉由「雇用契約彈性化」，解除政府法令對於創造就業機會方面造成的

障礙之外，「五年僱用法」還有一項具體的政策目標為：「降低雇主之社會安全成本、鼓勵創造持續性工作機會」，也就是為了避免企業因為負擔過重的社會安全支出，而影響到企業對於經營上的投資與競爭力，或者避免過重的負擔轉變成為企業在運用勞動力上的懲罰，從 1990 年代初期起，法國政府就開始檢討思考社會安全財務負擔制度的改革方案，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，並且也才有能力僱用更多的勞動者，達到創造持續性工作的目標（Georges Dorion，1992）。

不同於上述右派保守聯盟政府在 1993 年推動的勞動市場彈性化政策理念，1997 年法國的左派社會黨政府再次上台執政後，則是在持續實施「降低社會安全支出負擔」的同時，再次提出降低工時議題，使得法國成為歐洲國家中，率先全面推動以「降低工時、工作分享」模式，作為達成「擴大就業率、創造就業機會」政策目標的國家。因此在整個 1990 年代，法國政府雖然是均以「創造就業機會」、「提高就業率」，做為主要的勞動市場彈性化政策目標，但是卻出現前後期不同主軸的政策措施方式與內容，形成「僱用彈性化」vs.「縮短工時」的分歧性發展局面。

事實上，法國左派社會黨在 1980 年代二次上台執政時，長期以來均推動「降低工時、工作分享」此一模式，但是均為局部性措施，未全面落實執行，直到 1997 年時才擴大全面推動，促使法國國會於 1999 年 12 月 16 日通過新的工時法，並於 2000 年 2 月 1 日開始實施，該法案規定員工超過二十人的公司必須實施員工一週 35 小時工時，以「縮短工時至每周 35 小時」，作為優先執行的政策措施。因為社會黨在基本的勞動市場彈性化政策理念上，乃是將「降低工時」此種「企業內部彈性化」方式（降低工時、工作分享），視為是取代「企業外部彈性化」（解僱、裁員、非典型雇用）的替代方案（M. A. Malo & L. Toharia，2000）。

「每週 35 工時」的實施，原先是企圖擴大工作機會的分享，以創造就業機會，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上台執政後，再次回復 1993-1997 年的彈性化方向，加速進行經濟改造與勞動市場彈性化措施。

首先是積極推動將近三年、並且終於在 2005 年 3 月推動通過的工時改革法，規定標準工時在形式上仍維持每週 35 小時，但允許私人企業雇主與員工協商彈

性增加每週工作時數，但最多不得超過 13 小時，每週工時可以增加至 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。法國總統希拉克的右派政府表示，此法旨在恢復法國的工作倫理，讓民眾有“工作愈多賺愈多”的權利與觀念，但此項改革方案並不適用於廣大公營事業員工。

法國希拉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，也不被企業認定為有助於改善經濟危機的勞動市場彈性化措施，全國雇主聯盟 CNPF 的主席，甚至因為此一政策的實施，憤而辭職以表不滿，可見企業雇主團體之反彈激烈程度（Goetschy & Jobert, 2000）。事實上，35 工時法案通過後，法國舉國譁然，不僅資方表達抗議，就連勞工也不領情，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 年法國規定每週 35 個工作時數以來，產官業界即持保守的態度，認為法定的工作時數，對一國長遠的經貿發展有害無益，反對派甚至譴責這是造成經濟癱瘓的元兇；從實施三年來的客觀情勢來看，法國面臨了和德國一樣的經濟蕭條，政府赤字超過歐盟 3% 的警戒線，官方估計，整體經濟環境即使到 2006 年仍將呈現負成長的趨勢。法國國會委員會的一份報告指出：35 小時工作制使法國經濟每年損失 130 億美元，以至人們對於每週 35 小時工作制的實際效用產生了懷疑。

第三是社會黨政府將每週工時由 39 減少為 35 小時，其原有的理念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，法國的失業率仍在大約百分之十左右，超過歐盟的 9%。同時政府的一項民意調查指出，有 67% 的受調查者認為，“35 小時工作制”對降低失業率效果不佳；一些人還認為，這項措施“懲罰”了法國企業，並迫使他們把工廠和生意移向國外，使法國就業機會更加減少。主導縮減工時的社會黨籍前勞工部長奧布瑞承認表示，這項工時變革使法國倒退四十年，讓上班族增加工作時間，薪資卻縮水。

除了將每周 35 工時之規定放寬之外，右派保守聯盟政府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「社會整合計劃」(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 年就業政策綱領計劃報告」中，將 2005 年的法國整體就業政策目標訂為：整體就業率需達到 65% (較 2002 年增加 2%)、婦女就業率則達到 59.7% (較 2002 年增加 3%)、55-64 歲中高齡者就業率需達到 39.7% (較 2002 年增加 5%)。(EU, 2004)

第二節 變革之內容

依照上述勞動市場變革之政策目標，法國政府在 1993 年至 2005 年，持續推動各項相關具體的勞動市場彈性化變革措施內容，以下分為「工時彈性化」、「僱用契約彈性化」、「培養員工彈性化能力」、「提升弱勢者適應能力」、「積極勞動市場政策」等五方面分別說明如下。

一、工時彈性化

工時決定機制，這是法國勞動市場中最為明顯的彈性化表現特徵，特別是在 1993 年實施的「五年雇用法」措施中，提供雇主相當彈性化的工時執行方式，使雇主能夠有決定工時的主要權力，法律只設定了十分基本的限制規定，主要的規定包括有：引進集體協商機制至工時決定過程中，形成工時的「新調整形態」(New modulation type)，工時調整的彈性期間延長為一年，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在工時決定方面的彈性權力，使得雇主對於工時的彈性調整範圍擴大。

雖然在 1995 年，為了對抗嚴重的失業問題，企圖加強部份工時工作與臨時性工作的自由化，以創造就業機會，法國政府首次召開進行勞、資、政三方協商，討論有關工時新協定一事，但是在 1995 年通過的一項三方協定中仍然明文指出：協商應以開放的態度，促使雇主參與協商，顯示工時彈性化的政策方向並未改變。雖然此項重大改變，招致草根工會組織的批評與反對，但工時集體協商彈性化的方向依然持續進行。1997 年法國左派社會黨執政，推動以「降低工時、

工作分享」模式，將「降低工時」視為是擴大就業與創造就業機會的方案，也是藉由協商方式進行。在 2003 年 4 月通過的法案，便正式認可集體協商與團體協約的法律效力，使得三方協商更為有效執行與強化。

工時彈性化措施產生的影響，根據調查，在 1994 年時，有全部就業者的 3%（相當於失業者的 30%）、68 萬名工作者，其實際工作超出工時規定；而由於經濟景氣不佳，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。

二、「僱用契約」(employment contract) 彈性化

僱用契約彈性化的發展，始於保守黨的巴勒德 (Balladur) 政府，在 1993 年 12 月通過施行的「五年僱用法」，使雇主可以基於經濟需要，採取集體解雇與發展暫時性工作、部份工時工作的僱用契約，目標為解除政府在創造就業機會方面的障礙，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；「五年僱用法」經過二年多的實施後，法國政府進一步在 1996 年 6 月公布的「羅白法案」(de Robien law)，其中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各方面，有更明確的規定 (Goetschy & Jobert, 2000)。

這種解雇與僱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%，顯示僱用彈性化措施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，非競爭性因素的僱用契約內容，進行廣泛檢討與鬆綁規定，但是如此一來，企業員工與工會組織，則相對會依據原有的僱用契約及勞動法令，為保障自身的權益而進行反抗，致使僱用契約明顯成為僱主與員工、工會之間相互抗衡的角力場。

三、培養員工「彈性化能力」

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劃。「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，認定雇主必需執行「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僱用契約中的一部份，因此從 1992 年起，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 1 月的第 19 號法案中，成為「員工訓練機制」(RTT) 的一環，並且也納入 2002 年 1 月第 17 號的「社會現代化」法案(Social Modernization Act)，形成法國政府對抗失業與保障工作的政策之一，以下分別說明之。

(一) 促進適應義務

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。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，為了擴大提昇員工彈性能力，2000 年 1 月第 19 號法案規定，在工作時間內，企業均需進行提昇員工談性能力的相關措施。2003 年 9 月的第 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。

(二) 再安置義務

從 1992 年起，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，可以有下列四種：

1. 雇主在幫員工尋找到有效的新工作前，不得解雇，並且有義務暫時僱用該名員工，依照此一判例規定，再次強化確認雇主的再安置義務，並成為檢視雇主執行再安置義務的嚴格標準。
2. 雇主必需在企業內不同部門、以及企業集團內執行再安置義務，因為 1995 年法院判例要求雇主必需評估員工在企業內或集團內交換的可能性與員工能力的交換方式。
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程序繼續進行。

「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。

四、提升「適應能力」(Increasing Adaptability)

為因應經濟變遷情勢，提昇企業與受雇者對經濟變遷的適應能力，創造動態性的勞動市場、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，提昇企業在創業階段時的管理能力與經濟視野，藉以創造工作機會，具體的措施如下：

(一) 降低社會安全成本、鼓勵創造持續性工作機會

自 1993 年夏季起，法國開始正式實施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，至今為止，可概分為三個階段：

1993-1998：「五年僱用法」，減少雇主對低薪資工作者的社會安全支出。

1998-2002：進一步減少企業雇主對定期契約之短期工時者的社會安全支出。

2003-2005：2003 年 7 月起，開始減少雇主對中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。自 2005 年 7 月起，所有企業均可適用減少社會安全支出，減少支出幅度相當於最低薪資收入的 26%。

(二) 促進重返工作、減少貧窮工作者

提供低技能者重返工作 (return to work) 的誘因，以減少貧窮並增加收入，具體措施包括為提供薪資收入所得稅優惠：從 2001 年開始實施，每年提供給 800 萬個低技能工作者家庭，每戶每年優惠金額 250 歐元，每年總計 24 億。在 2000 年以前，只針對無兒童撫養之個人在重返部分工時工作，約只有每小時 0.2 歐元的收入。2001 年起，則擴大適用對象為撫養兒童的低技能工作者，2003 年進一步修正擴大適用對象：部份工時工作者，每年收入超過最低薪資 10% 以上者（約 104 歐元）即可適用。2004 年再修正規定：縮短重返工作與接受優惠之間的時間落差，2003 年時落差為 1 年 9 個月。2004 年時間縮短 1 年以上，只需 6 個月即可享有優惠。

（三）最低薪資收入制度

最低薪資收入制度，始於 1981 年 1 月施行的家庭最低薪資收入條例，是一種差額補助制度，只要是個人或是家庭收入不超過每年七月公布的「每小時就業最低平均薪資收入」(SMIC) 的 1345 倍，補助即可核定。政府可以透過對 SMIC 的調整來影響薪資水準，例如 1997 年 SMIC 就調升了 4%，是當年通貨膨脹率的 2 倍。自 2003 年 7 月起，依照 2003 年 7 月第 17 號法案新規定，為因應每週 35 小時工時的新制度，導致部份雇主停止調升薪資，因此回復為單一最低工資制，即允許企業每年變動最低工資，這項新規定使得 2003 年的 SMIC 上升了 5.3%，2004 年也上升 5.84%。SMIC 制度的改變實施內涵，擴大涵蓋了法國 9-10% 的勞動人口，使較低收入的非技性勞動者，能夠得到基本的薪資保障。

此外，依照 2003 年 11 月第 18 號法案的規定，「最低薪資收入整合契約」計劃的實施 (minimum-earned-income integration contract)，乃是針對已接受「最低薪資收入」超過二年以上之個人，施以 6 個月的「僱用契約」(employment contract)，此項新契約計劃因為政府提供雇主給付，不但降低了雇主的雇用勞動成本，同時也提高了低薪資收入者再就業的機會，因為對於低收入工作者也提供所得稅優惠，並且結合重返工作計劃，提供工作機會。工作機會的形式可以是固定的工作，也可以是每週低於 20 小時的部份工時工作，最低收入之水準為每月 662 歐元。

五、積極勞動市場政策之內容

法國政府實施積極性勞動市場政策措施，引發法國社會討論的問題重點在於：政府在勞動市場中的角色應該如何調整？政府與勞動市場之間應維持何種關係？亦即政府介入勞動市場的程度為何？以及應採取何種適當的措施介入？在法國政府局部減少對於勞動市場的管制後的同時，又該如何採行積極性勞動市場政策措施？

法國政府依照「歐盟就業政策綱領」，擬訂實施的「2005 年就業政策綱領計劃報告」，綱領計劃中擬訂的具體實施措施內容如下：

（一）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相類似，包括失業保險與失業救助二部份，基本上，法國政府運用失業保險制度，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，失業保險協定每三年更新一次，新舊協定交接之際，失業者人數增加最為明顯，因此需要藉由協商，達成新的社會共識，以及形成新的社會平衡情勢。具體而言，法國鼓勵失業者發展彈性能力的措施，包括下列數項（OECD，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商服務、就業訓練、推介媒合服務等尋職協助與再就業方案，以積極的方案促進失業者能夠再整合納入社會體系內。
2. 上述各項積極勞動市場政策措施與失業保險給付之間，呈現相互密切關聯的義務關係，具體而言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所能夠產生的重要性就愈大，而能夠產生降低失業率的成效也愈明顯，特別是對於協助長期失業者而言效益更為重要，若是缺乏積極勞動市場政策措施，則失業保險給付的效益將會減少。
3. 提供尋職者重返勞動市場工作的財務誘因，同樣有其重要性，特別是提供尋職者再就業津貼有其正面效益，必需加強提供最有需要的中低收入戶家庭尋職者、部份工時工作者再就業津貼以強化其重返工作的動力。
4. 發展一系列正確辨認長期失業風險者的機制，以對抗並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。

（二）協助尋職者就業服務計劃

2004 年 1 月，法國政府提出一份有關「公共就業服務現代化」(Modernising the public employment service) 的「馬林博報告」(Marimbert Report)，報告中除要求政府應開辦 300 個新地方就業服務中心，以因應失業問題、加強服務尋職者外，並要求各種就業服務相關機構，包括中央的國家就業署、國家訓練署、產業與商業部、區域性及地方性就業服務機構、社會夥伴等，應定期舉行工作會議，持續進行不同部門之間的社會夥伴協商對話，以建立更為緊密的夥伴關係 (closer partnership)。

此外，為了提供積極性且預防性措施協助尋職者，特別是自 2001 年 6 月開始持續執行的「個人再出發行動計劃」(Personalised Action Plan for a New Start，簡稱為 PAP 計劃)，針對尋職者至就服中心登記後初次諮詢結果，不論尋職者是否領取失業給付，均提供尋職者接受尋職就業服務或訓練課程之協助服

務，以避免尋職者淪為長期失業者，根據統計，至 2003 年為止，已經有多達 703 萬名尋職者接受 PAP 計劃之協助，其中有超過 500 萬人是首次登記者，協助 23 萬 6 千名尋職者接受訓練諮詢，並安置 6 萬 4 千名尋職者進行訓練課程，成為具有合格認證者，而訓練課程是由政府補助「成人職業訓練協會」(The Association For Adult Vocational Training) 執行。至於 2004 年的目標與執行情形，則與 2003 年接近。

(三) 青年就業整合政策方案

2004 年，法國共有 43 萬 6 千 9 百名 25 歲以下的青年失業者，佔全部失業者高達 18%，其中有高達 6 萬 7 千 5 百名是非技能者 (unskilled)。因此法國府為加強協助邊緣化弱勢青年就業，擬定各項青年就業方案，在三年之內提供青年尋職者 80 萬個工作機會，以達到青年就業的政策目標，具體而言包括下列措施：

1. 「青年在企業」(Young people in Enterprise) 方案

補助企業雇用青年失業者在市場部門執行各種形式的協定，包括「就業協定」(employment contract，依照就業諮商推介青年失業者至適合之企業工作)、「學徒訓練契約」(apprenticeship contract)、「專業化訓練契約」(professional contract)、「資格認證契約」(qualification contract)，其中「學徒訓練契約」(針對非技能性青年失業者實施訓練)、「專業化訓練契約」(針對低技能性青年失業者實施訓練)，乃是將「工作/訓練」加以聯結的「青年就業新架構」，目標是整合訓練與就業服務資源，提供青年失業者完整的協助；此外，還補助民間非營利性質的協會團體在非市場部門執行「就業團結契約」(employment solidarity contract)。

2. 「青年個人化加強協助」(Individual Enhanced assistance) 方案

全國共有 8 千名就業諮商人員，在三年之內針對 80 萬名青年失業者，提供個人化的就業諮商，平均每位就業諮商人員需協助 800 位，依照個別情形，擬定適合不同青年失業者的「個人就業生涯計劃」，如參與就業訓練、推介就業服務，並需考量其健康、交通、住宅等就業需求，提供相關的協助。

3. 「青年學徒訓練」(Apprenticeship training) 方案

政策目標為至 2009 年時，增加 40%學徒訓練人數。方案措施為：針對非技能性青年失業者實施學徒訓練，為提高學徒之地位，加強青年接受學徒訓練的意願，提供參訓青年在居住與交通的補助，以及發放國家學徒訓練卡，建立正式識別系統，提高學徒訓練的社會公信度；而辦理學徒訓練之企業則可享有租稅優惠，以提高企業之辦理意願。

(四) 促進中高齡者參與勞動市場

傳統上，「提早退出勞動市場」乃是法國長期的中高齡就業政策理念但是在高齡化社會的結構性變遷影響下，「促進就業」與「終身學習」已成為新的政策原則。自 2003 年起，法國政府企圖藉由年金改革計劃，促使 50 歲以上者，在大幅縮減提早退休規模與選擇的情況下，能夠持續參與勞動市場就業，並且加強其工作技能訓練，具體措施包括下列三項：

1. 縮減「提早退休」規模

依照中央政府通過執行的「預算法案」(Budget Act)，為達成降低政府人事支出的整體目標，必需以漸進的方式，逐漸減少提早退休的名額，因此已從 2003 年的 1 萬名，減少為 2004 年的 7 千名，未來三年內也將持續執行此種漸進式縮減名額方案。

2. 「年金改革」計劃

2003 年 8 月通過施行的第 21 號法案，對於鼓勵 50 歲以上中高齡者持續再就業，乃邁出一大步的關鍵性計劃，主要的政策目標是想提高 50 歲以上中高齡者的勞動參與率，使其繼續留在勞動市場中工作，具體措施包括下列三項：

(1) 延長領取年金之投保年資條件，將全體被保人之投保年資與期望餘命二者加以聯結，計算得到二者間的相關係數，再據此計算個別被保人的領取年金之投保年資條件，使得期望餘命愈長者，其年資條件可能便愈長。

(2) 排除原本 60-65 歲退休者即可以領取全額退休金的彈性退休年齡適用規定，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。

- (3) 建立漸進式退休架構：投保年資滿 33 年以上、但未滿 65 歲者，可以自由選擇延後退休年齡，持續工作愈久才退休者，愈可以領取全額退休金。

3. 擴大就業空間

在「2004-2008 年齡與工作計劃」中，法國政府為擴大 50 歲以上中高齡者在勞動市場的就業空間，企圖藉由「經濟啟動計劃」(Economic Initiative Act)，配合加強其工作技能訓練，提高中高齡失業者的就業能力鼓勵企業雇用中高齡失業者就業，提高企業雇用意願。

(五) 長期失業者就業整合政策方案

有鑒於長期失業者（指長期遭排除在勞動市場外達 1 年以上者）再就業時面臨特別的困難，因此必需提供加強協助，法國政府建構長期失業者的「通路途徑」(Gate-Approach)，以協助其重返勞動市場，具體措施包括下列項：

1. 「長期失業者個人加強協助」(Individual Enhanced assistance) 方案
就業諮商人員針對長期失業者，提供個人化的就業諮商，依照個別情形，擬定適合不同長期失業者的就業生涯計劃，如參與訓練就業、推介服務，並需考量其健康、交通、住宅等需求，提供相關的協助。

2. 「經濟行動整合」(Integration through Economic Activity) 方案

由法國政府成立的「整合基金」(Department Integration Fund) 提供補助，將企業與民間協會團體整合納入，雇用長期失業者，藉由「再技能化」(re-skilling) 與「再整合化」(re-integrating) 的方式，強化長期失業者的就業能力與尋職能力，建構形成長期失業者的就業整合體系，包括 965 間「專業整合公司」(professional integration company)、235 間「暫時就業整合公司」(temporary employment integration company)、980 所「中介性就業協會」(intermediary employment association)、1600 處「整合性工作據點」(integration work sites)，共計雇用 28 萬名長期失業者，其中有 36% 已經失業長達 2 年以上，20% 為符合最低收入標準者 (SMIC) 接受家庭補助者 (有 75% 安排在 1600 處「整合性工作據點」工作)、

7%領取特別團結津貼 (specific solidarity allowance)、7%領取一般性的社會福利給付。

(六) 促進婦女就業與對抗歧視

有鑒於法國的婦女就業率，在 2003 年只有 57.2%，雖然比 2002 年上升 1.2%，但是卻仍然遠低於男性的就業率 12.2%，同時，婦女失業者中有高達 20.7%失業 2 年以上，更有 40.2%失業超過 1 年，合計有 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，規劃未來三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，具體措施如下：

1. 提升婦女勞動參與率

公立就業服務機構需以推介 10 萬名婦女就業，作為工作計劃目標，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之外，加強考量婦女在工作過程中，所面臨的交通與安全防範問題，以確保婦女在工作中的安定與便利，提高婦女就業的意願。

2. 提高婦女訓練參與率

為提升婦女的就業能力，需加強婦女訓練參與率，有鑒於婦女參訓率在 2003 年為 37.6%，較 2002 年下降，因此依照擬定實施的五年訓練計劃，預定將在 2006 年將婦女參訓率提高至 40.2%。

3. 平衡婦女的工作需要與家庭照顧責任

依照 2003 年 10 月第 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，提供婦女在照顧撫養幼童所需的基本支出，使能夠成為社會安全體系的一環。此外，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，能夠享有稅賦優惠優惠標準，最高可達支出成本的 60%。

4. 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劃，期望提供婦女能夠持續就業，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，涵蓋實施的工作範圍包括私人營利性部門、

公立部門與民間服務性部門。

(七) 人力資本投資，促進終身學習

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，必需以政府的政策性計劃，加強人力資本投資、促進終身學習，才能夠使法國更具有競爭力。主要政策目標主要為「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」，具體的實施措施如下：

1. 學習基本技能

根據 2003 年的調查顯示：法國 18-65 歲的成年人中，只有 10%-14% 可以有效執行工作所需的基本技能，特別是基本的語文使用能力方面，最為明顯不足，因此必需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 1 月第 17 號法案，通過實施「經驗效益計劃」(validation of experience programme)，法國政府提撥 1 千 2 百萬歐元進行此項計劃，將確保訓練效益視為參訓者的個人權利，因此政府必需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，具體目標與措施如下：

(1) 建立「國家訓練認證」制度 (National Register of Vocational Certification)，提供各種訓練認證的標準形式，確認參訓者的訓練成果，並能獲得社會的信任。

(2) 建構「公共訓練資訊與指引網絡」(public information and guidance network)，設置 22 處區域性的跨部會「經驗效益單位」，以及 400 處諮詢性據點，提供參訓者各種公共訓練資訊與諮詢指引服務。統計顯示：在 2003 年共有 29,000 名接受諮詢指引服務，其中有 58% 是女性。

(3) 勞工就業部必需針對參與政府補助訓練計劃的尋職者或工作者，在

經驗效益計劃與制度的規範基礎上，進行訓練認證，以確認訓練計劃的成效。在 2003 年共有 22,000 名的民眾接受服務「經驗效益計劃」，其中有 60% 是受雇者。

- (4) 教育部必需發展「學校教育經驗效益架構網絡」，提供中小企業、手工藝產業的受雇者與幹部，在技術變遷過程中，進行高等教育學習資格與學分授予。統計顯示：在 2003 年共有 14,374 名的民眾參與「學校教育經驗效益計劃」，其中有 7,000 名獲得完整的學歷資格授予，5,400 名獲得部份資格授予。

第三節 變革之影響

綜合前述法國勞動市場措施之發展演變與特徵，本節以下將從「法國本身的歷史演變角度」與「跨國比較的角度」，分別評析說明法國勞動市場措施彈性化變革的影響情形。

一、「有限度的彈性化」策略 (limited flexibility)

從法國本身的歷史演變角度來看時，總結法國在 1990-2004 年勞動措施與法令變遷之發展過程，有三項特點值得提出，第一是雖然受到彈性化概念的發展趨勢影響，但是法國政府對於勞動關係領域的介入權力，依然扮演十分關鍵而重要的角色，因為法國政府將「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、僱用契約彈性化、降低社會安全支出、工時彈性化等，因此可以說法國政府採取的其實乃是「有限度的彈性化」發展策略 (limited flexibility)，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，法院系統介入勞資關係、工會、企業管理等相關事務與勞資爭議處理的程度，愈來愈深入，影響力也愈來愈重要，例如：最高法院主張地方法院的責任，應深入瞭解與解雇冗員有關的「社會計劃」，並給予雇主在合法解雇前繼續延聘的責任，在此法院採取的是「逐漸深化介入」的策略，以回應社會普遍要求依法保障工作權益的呼聲。法院系統的介入，使得「僱用契約彈性化」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「僱用彈性化」措施時，相對受到社會要求「安全工作」的牽制，導致

僱用彈性化明顯成為僱主與員工、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需在「就業促進」與「安全工作」二個層面，扮演「公民企業」(Civic Enterprise)的積極性社會角色，而不僅僅是私人營利性組織，並需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，並且建構安全的工作環境，降低工作意外，換言之雇主需相對增加勞動成本支出。因此綜合評估時，依照 OECD 的統計，可以發現：實際上法國的單位勞動成本，從 1999-2004 年僅微幅下降（以 1999 年作為基準值 100 時，則 2004 年只有略為下降至 97），顯見「降低社會安全支出與雇用成本」措施，對於企業的助益成效有限。

二、「就業保護」vs.「就業不安全」

再從跨國比較的角度來看法國的勞動市場彈性化發展，可以藉由 OECD 組織的研究報告，來瞭解法國在國際中的相對發展位置。在 1998 年時，OECD 曾針對各會員國在 1996-1997 年的勞動市場表現情形，衡量比較 15 個會員國在「勞動市場彈性化程度」與「就業安全程度」二者之間的關聯性，進而瞭解各國的勞動市場彈性化發展模式與情形，乃以「就業保護立法嚴格程度與工資決定管制程度」（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」（代表勞動市場之流動安全程度，以每 1%失業率的勞動市場政策支出比例表示）二項主要因素作為衡量依據，其中法國的就業保護立法嚴格程度為 12 分（最高分為希臘的 18 分），在 OECD 的 15 個國家中，與德國、葡萄牙同樣名列第 4 名；而每 1%失業率的勞動市場政策支出比例（最高為荷蘭的 0.88），法國為 0.25，高於英國的 0.2、美國的 0.1，在 OECD 的 15 個國家中名列則是第 8 名。

2004 年時，OECD 組織擴大比較範圍至 26 國，針對各會員國在 2003 年的勞動市場表現情形，再次以「就業保護立法嚴格程度」（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」（改以勞動市場政策支出佔法國 GDP 之比例）二項主要因素作為分類依據，其中，法國的就業保護立法嚴格程度為 21 分（最高分為 26 分）；在 OECD 的 26 個國家中名列第 6 名；法國的勞動市場政策支出佔法國 GDP 之比例為 1.3%，遠高於英國的 0.38%、美國的 0.15%，在 OECD 的 26 個國家中名列第 8 名。

比較法國從 1997 年至 2003 年的勞動市場表現情形，可以發現：基本上 6 年之間法國的就業保護立法嚴格程度、勞動市場政策支出比例，在各國中的相對列名位置相近（就業保護立法嚴格程度從第 4 名略降為第 6 名、勞動市場政策支出比例均維持第 8 名），顯示出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，這點與前述「有限度的彈性化」策略一致。

Peter Auer 進一步運用上述比較資料，進行類型化比較研究，得到四種勞動市場就業類型，分別是「高就業保護、高勞動市場政策支出」（以法國、德國為代表國家，可稱之為「就業保護」型國家）、「低就業保護、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、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、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。

調查結果顯示：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（Peter Auer, ILO, 2005）。可見法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，但是法國的「平均就業年資、就業安全感受程度」卻都表現不佳，可以說法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，與丹麥同樣是高勞動市場政策支出，卻可以有效獲得工作者的高就業安全感受，相較而言，有著明顯不同的發展模式，可以說法國勞動市場措施出現「就業保護」vs.「就業不安全」的矛盾現象。

若是從企業角度來分析時，依照 OECD 的統計，比較德國、法國、西班牙、義大利等同樣屬於「高就業保護、高勞動市場政策支出」類型的四國，在 1999 至 2004 年的單位勞動成本變動情形，可以發現實際上法國的單位勞動成本，從 1999 至 2004 年，僅微幅下降 3 分，成效有限（以各國 1999 年單位勞動成本作為基準值 100 分時，則 2004 年只有略為下降至 97 分），相對德國則下降 10 分，而西班牙與義大利則上升至 115 分（OECD, 2005）。可知法國在四國中，較西班

牙與義大利的降幅大，但是比德國的降幅低，顯見法國的「降低社會安全支出與雇用成本」措施，對於企業的助益成效，在四國中位處於中等位置。

三、「保障流動不足的低就業安全」

整體而言，儘管法國右派席哈克政府自 2002 年開始推動各項勞動市場政策措施，但是法國 2004 年失業率仍高達 9.8%，較 2003 年又上升了 0.5%，基本上失業率之高仍然在歐洲國家中名列前茅，因此可以說法國仍然維持在結構性失業狀態，並未有明顯的改變。除了失業率居高不下之外，就業機會創造的不足，也是法國勞動市場發展上結構性失業的嚴重問題。2002 年雖然創造出 130,000 個新工作機會，但是 2003 年下降為只有 66,000 個新工作機會，下降的主要原因是薪酬就業者與政府補助薪資工作者均減少，市場部門的就業機會減少 36,000 個，非市場部門則是減少 63,000 個；至 2004 年時，市場部門雖然增加 60,000 個薪酬工作機會，但由於政府投入積極勞動市場政策支出相對略為減少，使得非市場部門工作機會未見增長，因此整體就業機會反而減少 15,000 個。

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，「不影響在職工作者就業權益」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，而出現「就業保護」vs.「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)，則法國此一「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)。

第四節 對我國之啟示

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「就業安全感受下降」；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，必需強化與重視的政策思惟。

進一步藉由 OECD 組織提出的評估指標，從跨國比較的角度，評估台灣的積極勞動市場政策與勞動市場彈性化整體發展情形，可以瞭解台灣在國際中的相對發展位置與情形，以及台灣實施「勞動市場彈性化措施」與「積極勞動市場政策支出」二者之間的關聯情形。2004 年 OECD 組織以「就業保護立法嚴格程度」（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」（改以勞動市場政策支出佔法國 GDP 之比例）二項主要因素作為分類依據，從表 6-1 可以得知，台灣的 ALMP 經費支出佔 GDP 比例，在 2002 年時只有 0.05%，遠低於 OECD 所有先進國家（法國 1.3%、德國 1.2%、丹麥 1.58%、英國 0.38%、日本 0.28%、美國 0.15%、韓國 0.28%），也低於韓國的 0.28%，顯示台灣有必要提高 ALMP 的經費支出佔 GDP 比例。其次，台灣的積極勞動市場政策經費支出中，分布情形也不甚均衡，職訓經費佔積極勞動市場政策的比例高達 60%，遠高於 OECD 的多數國家，導致就業服務與其它積極勞動市場政策項目的經費支出比例相對偏低，影響對於就業促進的效果與發展。

此外，台灣的勞動法令體系，立法之初由於受到德國與日本等大陸法系國家的歷史影響，對於勞動市場的管制程度較高，形成以管制為主的勞動法律體系，但是因應勞動市場變化而修正的幅度與速度卻相對較為緩慢，最為明顯的例子，就是勞動三法已歷經十年以上的立法院修法程序遲遲未能修正，使得台灣的就業保護立法嚴格程度，與德國日本等國接近。

依據國際勞工組織 ILO 的分類方式（Peter Auer，ILO，2005），台灣的勞動市場就業情形，由於就業保護立法程度嚴格、勞動市場政策支出偏低，因此屬於「高就業保護、低勞動市場政策支出」類型；而在就業平均年資方面，依照主計處的調查結果顯示：2003 年時，台灣的工作者在同一工作場所的平均就業年資只有 6.13 年，較 2002 年的 6.38 年減少 0.25 年，從表 6-2 可以得知，台灣的工作者平均年資在 OECD 國家中最低，顯示台灣的工作者就業穩定性低；其中年資超過 5 年的工作者有 38.91%，低於多數的 OECD 國家，年資低於 1 年的工作者卻有 16.35%，年資介於 1 至 5 年的工作者則有 44.75%。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。

表 6-1 2002 年 OECD 國家積極勞動市場政策支出佔 GDP 比例 (%)

項 目	職訓佔該國積極勞動市場政策支出之比例	職業訓練佔該國 GDP 之比例	積極勞動市場政策支出佔該國 GDP 之比例
澳 洲	20.0	0.09	0.45
奧 地 利	43.4	0.228	0.53
比 利 時	20.3	0.256	1.28
加 拿 大	39.5	0.169	0.43
丹 麥	60.8	0.948	1.58
芬 蘭	46.5	0.469	1.01
法 國	51.5	0.663	1.30
德 國	35.0	0.42	1.20
日 本	10.7	0.028	0.28
韓 國	35.7	0.099	0.28
荷 蘭	29.3	0.5	1.74
紐 西 蘭	51.9	0.275	0.54
挪 威	7.0	0.06	0.86
葡 萄 牙	60.7	0.366	0.61
西 班 牙	31.8	0.27	0.85
瑞 典	22.0	0.31	1.41
瑞 士	25.9	0.139	0.54
英 國	42.1	0.159	0.38
美 國	46.7	0.07	0.15
台 灣	60.5	0.03	0.05

資料來源：OECD (2004)，台灣資料是由本研究自行整理。

表 6-2 2002 年 OECD 國家之工作者就業平均年資與年資分布情形

項 目	工作者就業平均年資 (年)	年資一年以下之工作者比例 (%)	年資十年以上之工作者比例 (%)
希 臘	13.6	6.6	53.2
義大利	12.1	11.1	49.9
比利時	11.8	13.3	47.3
葡萄牙	11.8	12.9	44.0
瑞 典	10.2	12.4	42.2
法 國	11.1	16.4	44.0
德 國	10.8	15.2	40.8
芬 蘭	10.2	21.7	40.8
西班牙	10.0	20.5	38.5
丹 麥	8.5	21.5	30.9
荷 蘭	10.0	21.6	35.9
英 國	8.0	19.9	32.7
愛爾蘭	10.0	19.7	34.4
台 灣	6.13	16.35	38.91 (五年以上年資)

資料來源：Auer (2005)，台灣資料是由本研究自行整理。

可見台灣的勞動市場就業情形，雖屬於「高就業保護、低勞動市場政策支出」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」vs.「就業不安全」的矛盾現象。

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。

台灣的產業競爭特色，長期以來均是以中小企業的彈性化網絡具備快速應變能力，作為主要的核心競爭力來源，此種特殊的彈性生產方式正與後福特主義生產方式相符。後福特主義式的生產方式是以大型企業也需要與多數中小企業作垂直整合的後福特主義生產方式，其特點有三，第一，以外包的方式聯結整個生產流程；第二，企業規模小，工會萎縮；第三，工作零碎、去技術化。在解決失業問題的情況下，為創造就業機會，呼應於後福特主義生產方式的盛行，企業雇主多會力求開放彈性勞動為交換條件，因為彈性勞動可以讓勞工可以更自由地調配工作時間與工作地點，對於雇主來說，可以按照產業的特性及需求，有利於企業雇主進行其對勞動力成本的控制。因此，從生產方式的觀點來看，台灣應在既有的彈性生產方式利基上，進一步發展可相配合的彈性勞動型態，但前提是政府應完整規劃，將「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。

而從法國建構實施的完整積極勞動市場政策體系經驗中，可以反思台灣在積極勞動市場政策方面，能夠借鏡改進的方向：

一、建立就業服務「事前分類架構」

台灣目前實施就業服務之主要辨別方式，仍然是以「簡易諮詢表」及「幹部判斷法」為主，形成所謂「事後簡易分類架構」，因而仍未引用輪廓分析法，建立「事前分類架構」。如此造成的主要問題是：難以針對造成失業者成為長期失業風險的影響因素進行深入瞭解與分析，便已直接逕行決定提供失業者就業服務的措施，如此將可能造成服務措施的失誤或是不足，進而延誤失業者的尋職期間，甚至於影響整體的就業媒合率與就業率成效，形成就業服務的結構性誤差與資源浪費。

二、重視「長期失業者」就業促進

正因為台灣長期以來未能建立就業服務的事前分類架構，而所謂「事後簡易分類架構」，僅是依據就業服務法第二十四條之規定，將失業者簡易區分為「一般失業者」與「特定對象失業者」，而特定對象失業者包括法定之「原住民、生活扶助戶、負擔家計婦女、身心障礙者、中高齡失業者」、以及非法定之「更生保護者、外籍與大陸配偶、退伍軍人、青年失業者、關廠歇業非志願性失業者」等，導致台灣未能像多數先進國家，以失業週期作為就業服務的首要標準，再輔以各類特定對象弱勢族群作為次要標準，終致忽略了先進國家均十分重視的「長期失業者就業服務」，使得就業服務對象的優先順序錯置，因為在特定對象中很可能存在一部份的失業周期較短者，其就業問題較「長期失業者」與「長期失業之特定對象」不嚴重，但是就業服務中心卻以特定對象業者為優先服務對象。

三、加強「個人化就業諮商能力」

現代化的公共就業服務系統應在事前就業服務分類架構的基礎上，以資訊化與科技化的方式，大量快速處理一般失業者的推介媒合，如此方能使多數具有專業能力的就業服務人員投入就業諮商工作，針對「長期失業者」與「長期失業之特定對象」等真正弱勢對象，進行適合其不同需求的個人化就業諮商，擬定其個人化的就業行動計劃，促進就業尋職。台灣目前雖然有施行「個案管理勞務計劃」與「就業促進研習計劃」，但是卻是立基於事後簡易分類模式上，個案管理對象為必就是真正弱勢的「長期失業者」與「長期失業之特定對象」，導致就業服務

個案管理人員的服務個案量龐大，而且服務成效受限，難以發揮就業服務的諮商能力。

第七章 德國勞動市場彈性化發展經驗與啟示

德國有關勞動市場彈性化的討論，至少自七十年代伊始，即與勞動市場法制措施之「去管制」(Deregulierung, deregulation) 密不可分，或者更精確一點的說：在基於某些特殊之緣由，特別是失業問題的激發惡化、企業競爭力的衰退、國際貿易市場的結構變遷等，所產生之有關重新思索國家角色，乃至於檢討傳統「凱因斯主義」、「需求導向之經濟政策」脈絡下，基於勞動者保護所建構之勞動市場管制 (Regulierung des Arbeitsmarktes) 的理論與實踐過程中，「勞動市場的彈性化」(Flexibilisierung des Arbeitsmarktes) 無疑都是其次要類型。也就是說，探討德國法制上原先對於勞動市場的管制，是否應加某種程度的鬆動，特別是在供給導向之經濟政策思維上的「改革」，至少在德國的慣用語彙中，是放在「勞動市場去管制」之議題下來加以理解的。是以在接下來的論述中，我們援引德國學術文獻，大都是在「去管制」之脈絡下來探討勞動市場彈性化的相關問題，爰先予說明。

第一節 變革背景與原因

自七十年代開始，德國經濟學界便受美國經濟學發展的影響¹⁵，開始轉變原先對於管制的論述，如同觀察者所說的：由於美國主流經濟學基於六十年代末期的通貨膨脹、石油危機、國家預算赤字、企業投資減少、國際競爭力銳減、官僚體系的肥大化、戰後嬰兒潮成年後引發之人口結構變遷、國際資本分工暨競爭市場的改變、國際原料市場因政治局勢而產生之動盪不安等現象¹⁶，開始全盤對於國家介入經濟過程產生質疑，進而主張「市場思考的復興」(Renaissance des marktlichen Denkens) – Rudi Kurz語¹⁷ –，提倡從市場力量從國家的羈絆中解放出來，以刺激當時消退中的經濟成長與就業，壓低成本，節約資源，促進生

15 幾乎所有討論去管制之德國經濟學者，均承認德國去管制無論理論或實務，均相當程度的來自美國的「移植」；etwa Aschinger, WiSt 1985, 549; Giersch in:dersl.(Hrsg.), Deregulierungspotentiale in der BR, S. 1f.; Sanmann, Regulierung und Deregulierung, S. 47。

16 組織理論學者 Flecker 等人，特別強調此等因素對於去管制的催生作用；dersl./Schienstock (Hrsg.), Flexibilisierung, Deregulierung und Globalisierung, S. 1ff.。

17 Kurz, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, S. 41.

產之產品與程序的升級，鼓勵成立企業，提供國民更物美價廉的商品¹⁸。是以，同樣受此問題困擾的德國同僚，遂大量的繼受美國之理論闡釋與經驗分析，只是將之略為依德國的特有情況加以調整而已。例如，相較於美國的理解，德國學者運用慣常之較為抽象的思維模式，將管制定義為：國家高權在某些特定的經濟領域中，以進入市場之資格限制、價格控制、品質與條件的硬性規定等方式，直接的限制市場上行動者之營業及契約自由而謂，而不似美國之擅於將焦點擺在前兩者之手段方式上，而少有關於市場供給者營業自由方面的抽象論述¹⁹。

在主流經濟學的論述上，一個非常值得注意的轉折是：國家對於經濟過程與市場的管制，變成一傾向中的「惡」²⁰ – 甚至是威權國家的餘毒或本於社會主義獨裁國家的相同思考²¹ – ，因此需要較多的「論述與證成」，必須去正當化，而「去管制」變為無須進一步的論證，因為它意味著市場機制的重新復甦與運作；例如，經濟學者Jörg Kruse特別從秩序政策之經濟理解的觀點出發，強調此所謂「去管制之潛能」(Deregulierungspotential) 方是秩序理論中所應著重的焦點，因此核心應在於發展一套「判斷管制需求的標準」，而非檢驗「為何去管制的理由」，這是經濟學理論發展一個相當重要的轉向指標²²。

不論如何，受到美國經濟學界的影響，德國在七十年代中期開始也興起一波主張去管制的理論與實證研究風潮。在理論的建構上，在規範的經濟理論之層次上，最知名的即為經濟學者Horst Claus Recktenwald所提出之所謂「國家失靈」(Staatsversagen) 理論：國家不再能滿足國民對於公共財之需求，主要原因出在國家官僚體系的調控能力問題：無成本效益概念，缺乏獲益控制，預算之不

18 此典型之去管制說法，參見 Boss/Schatz in: Boss, u. a., Deregulierung in Deutschland, S. 1。

19 Nienhaus, Politische Ökonomie der Deregulierung, S. 103, 105.

20 例如德國聯邦政府去管制委員會經濟學者們的說法：只要不是所有領域與部分，都能夠合理化管制，都存在著一「經濟以外特別的、上位的公共利益」，而且該管制可以很明顯的正當化其成本，那麼就應認該管制為不適當；dazu Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb, Ziffer 33ff., dazu siehe auch Müller/Seifert, WSI-Mitteilungen, 1991, 490f.。

21 Z. B. Grosseckler, Deregulierung aus ökonomischer Sicht, S. 36.

22 Kruse, Ordnungspolitische Grundlagen der Deregulierung, S. 12f.；類似見解亦見 Kurz, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, S. 46f.；Boss, u. a., Deregulierung in Deutschland, S. 385。例如，Kurz 便舉出，一個新的管制，只有在「與其具有類似意涵之其管制同時廢除的條件下」，才能例外的加以容許，換言之，只有透過「等同於去管制的再管制」 – 此點相當重要，這是國家去管制實務的真正面貌 – ，方是經濟學者所樂見的。

可預估性，工會之成本效果等²³。綜觀八十年代的論述高峰期－事實上一直延伸至九十年代初期－，德國經濟學界延續美國同僚的進路，特別針對德國國內之煤礦與鋼鐵工業、商品零售業、電信事業、陸上交通運輸市場、國民照護經濟、全民健康醫療保險、國民退休年金保險、股票交易市場、民用航空事業、內河航行運輸、郵政事業、現代基因科技、自營專門職業、自由業、金融與不動產投資、房屋租賃市場等領域，在一共通之所謂整體經濟之效率的批判基礎上，透過各部門的實證分析，提出昔日基於市場失靈所進行之本於公益之政治動機所為之國家干預介入，已經形成新的「國家失靈」的看法，而幾乎一致的朝「國家應廢除管制、回歸市場自由交換資訊之決定機制」的結論²⁴。

在如此之脈絡下，經濟學者主張，應進行三種形式的去管制措施：(1) 將過去由國家以高權地位所掌控的領域加以「自由化」²⁵；(2) 簡化法律及行政規範，不論是廢除或重新擬定之；(3) 重新規劃新的立法方式，必須朝符合經濟需求之方向建構之²⁶。在如此之明確走向下，如同Volker Nienhaus所說的，在這些主流的經濟學論述中，去管制，不論對於公眾、納稅人或消費者來說，都毫無例外的只有「純益」(Netto-Vorteile) 可言，所有的論述結構幾乎都像同一模子般的順流而下，「只要去管制，就能改善經濟的供給條件、提升效率、提高國際競爭力」，呈現理論與實證難得一見的合致²⁷。必須再度強調的是，美國與德國主流經濟學界有關去管制的論述，相當巧合的，大都是從個別產業部門領域的實例出發，亦即描述個別事項上的負面發展，進而直接跳至「國家經濟政策之干預介入

23 Recktenwald, Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor, S. 155ff.

24 例如 Soltwedel(Hrsg.), Zur staatlichen Marktregulierung; dersl., Deregulierungspotentiale; Binnen- bruck u.a., Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe; Thiemeyer(Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik, S. 177; Kaufer u.a., Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe; Boss u.a., Deregulierung in Deutschland, S. 1, 385ff.; Hamm, Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe; Möschel, Deregulierung in Telekommunikationsmärkten; Sanmann, Regulierung und Deregulierung, S. 48f.。在美國，七十年代末期開始的去管制對象，主要為民用航空、長途電信、金融與股票市場、能源、陸路與電路運輸等；關於美國之發展請參見 Aschinger, WiSt 1985, 549。

25 Apolte/Kessler, Regulierung und Deregulierung, S. 7.

26 Molitor, Deregulierung in Europa, S. 7; Büchtemann/Neumann, Mehr Arbeit durch weniger Recht? S. 32f.

27 Nienhaus, Politische Ökonomie der Deregulierung, S. 115。Nienhaus 所批評之去管制的典型說法，可見 Kurz, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, S. 41; Molitor, Deregulierung in Europa, S. 8, 59。

失效」、「唯一解答便是國家廢除原有的管制方式」的結論，雖然其經驗上的分析經常受到批評，不過顯而易見的是，這一類「只點出現實中的缺陷，進而承諾一無法驗證的大秩序（Große Ordnung） - v. Hayek語²⁸」的說法，的確難以在這個層次上抓出其結構性的弱點。

當然，經濟學理論對於國家管制的轉向，有其基本的脈絡可循，除了相當重要的新自由主義之理論思維的出現外，整體的理論及實踐，從凱因斯主義的需求政策，走向供給政策（angebotsorientierte Politik）²⁹，乃一關鍵的框架脈絡。基本的出發點，是承繼美國經濟學的標準談法：個人的幸福，整體而言，會帶來整體社會的幸福，因此最重要的，應在於如何保障個人的自由，讓昔日基於個人之利益對立與距離，所造成之公共性的強制、規範與官僚的需求，重新加以檢討，這應是整個經濟的秩序政策（wirtschaftliche Ordnungspolitik）的重心。二次大戰後凱因斯學派的需求導向的經濟政策，特別是走到七十年代的高峰期，透過其承諾帶給社會富足的手段：所得重分配、更多的國家介入干預、刺激需求，結果均使得它的重要目標：充分就業、貨幣穩定、外貿平衡、不斷的經濟成長，一一落空。需求政策的施行結果，沒有創造更多的需求，只是帶來整體經濟發展的失衡，更多的國家，但同時更少的個人自由與幸福。自此，經濟學開始清楚轉向供給導向的經濟政策主張，亦即重點在於廢除對經濟活動及投資的障礙，激勵更多的生產（社會商品市場的供給面），開放生產過程與產品升級的空間，鼓勵市場上的勇於冒險，主要採取的手段如平衡國家預算赤字，促進資本的形成，獎勵更多的投資，更多的自我資本積累³⁰，也就是說，將整體經濟政策之重心，擺在個體經濟面、亦即促進個別企業之獲利上³¹。其基本思維是：國民經濟的資源的最有效運用，應留讓市場上的供給者決定，因為只有它才能合理而正確的預估未來市場上的需求量，是以國家的重心，應在於建立一長期導向的經濟政策，目標即是創造有力而質得信賴的框架條件，以改善個體經濟的投資條件³²。也就是說，在此經濟政策思維的制約下，國家應進行改造或拆解（Umbau oder Abbau vom

28 v. Hayek, ORDO 1(1948), S. 25.

29 Kronberger Kreis, Mehr Markt schafft Wohlstand, S. 14f.

30 Kronberger Kreis, Mehr Markt schafft Wohlstand, S. 15f..

31 Hickel, GMH 1998, 180.

32 Behrens, Makroökonomie Wirtschaftspolitik, S. 431f.

Staat)，國家的重要任務，不在於過去過度的干預與介入經濟行為的過程，甚至自己成為經濟主體（國營事業），而應在於創造基本的框架條件與行為規則，促進開放市場的形成，然後留任經濟主體進行得以發揮功能的競爭³³。供給導向之經濟政策在勞動相關領域中所主張的措施，主要如：貫徹所謂生產力導向的工資政策，工資成長率應低於勞動生產力成長率，使工資不再產生財富重分配的效果（所謂的「分配中立學說」）³⁴，企業租稅應予減免，團體協約、社會福利及環境保護相關的管制法律及形式，應予廢除或至少相當程度的削弱，以整體上使企業之獲利生產增加，即能增加投資，創造就業，而國家亦應相對放棄公共就業促進的措施等³⁵。

第二節 變革之內容

由於在七十年代末期、八十年代初期，整個經濟學從需求轉向供給導向的理論進路後，德國聯邦政府開始準備一連串的去管制措施，其理論的準備工作，事實上則由政府所召集的數個由重量級經濟學者所組成之專家委員會提供，在其每年度作成之鑑定報告中，提出相關的建議，然後由聯邦政府依據各當時的情勢而選擇時點加以修法實踐。限於篇幅，本文在此將省略有關政府專家委員會的諸多建議，僅就「聯邦政府政策推動」與「立法機關立法行為」的兩大部分，分別介紹之。

一、德國聯邦政府的去管制政策

同樣的，與經濟學理論的轉折相同，德國聯邦政府的經濟政策之轉向，也必須等到七十年代的經濟危機發生之後。六十年代末期的第一次石油危機，帶來的雖然是二次大戰以降經濟起飛與奇蹟的首次挫折，但並未真正的衝擊整個經濟體制，特別是失業問題的威脅尚未確實的浮現。但約莫從 1975 年始，「經濟危機」成為國家所面對的急迫問題。就整體與勞動相關的環境與條件而言，當時的經濟

33 Kronberger Kreis, Mehr Markt schafft Wohlstand, S. 15.

34 Friedrich/Wiedemeyer, Arbeitslosigkeit, S. 197f.。在數學公式上的呈現，供給導向之經濟政策眼中理想的工資率，應為「從屬勞動之收入÷國民平均收入或名目社會公共財貨」，套至生產力的計算，則工資率應為「真實工資率÷勞動生產力」，其中，勞動生產力為「生產之商品總量÷所從事之工作時數」，而真實工資率則為「名目工資率÷物價指數」。在本文的脈絡中，一個相當核心的關鍵，是供給導向經濟政策所一貫主張之「工資的分配中立性」（Verteilungsneutralität des Lohns）：只有工資被壓制在勞動生產力指數之下，企業主方得進行有獲利之生產活動，進行投資，則失業問題不會發生。

35 Hickel, GMH 1998, 180.

危機之最主要呈現，套用經濟學上的術語來說，係指生產性資本的平均利用程度下降，換言之，企業生產力的成長率下降（並非負成長），但同時，資本花費於每一勞動力上的資本投入，其平均成長率卻是穩定成長的，此現象與當時正處重大的經濟轉型期有關，事實上，更重要的可能是一項整體性的條件變化：企業正進行著生產技術的革新，一個所謂的生產質的程序（qualitativer Prozeß der Produktion），生產組織及技術處於革命性的變革，相對的，勞動市場亦同樣受到衝擊：企業勞動力的合理化措施，對勞動力的彈性需求，在在均使得勞動市場的結構面臨彈性的挑戰，因為生產已經去中心化、彈性化，勞動力的運用自然隨之影響，勞動力勞動給付與評價的個別化傾向 - 相對於過去的極體勞動力的綜合評價 -，都是使勞動市場質變的重要原因³⁶。

社會民主黨（SPD）大選失敗，右派的基民黨（CDU）為首之聯合執政於1982年上台，正式宣告一所謂基督教-自由主義勞動市場政策（christlich-liberale Arbeitsmarktpolitik）時代的來臨³⁷。右派聯合政府接受當時之新古典、新自由主義之經濟政策思維，強調勞動關係調整之必要，換言之，一切必須以壓低勞動成本為目標，也就是經濟學者Klaus-Bernhard Roy所稱之「政治的選擇性解釋模式」：德國政府一方面消極被動，另一方面卻同時積極主動，亦即本於「選擇性的政治操作」，環繞在「國家對於勞動市場之干預、國家所為之促進就業的措施，均是妨害市場自主力量」的論述主軸上。執政黨的主要思維，在其政黨內部的討論文件中，可清楚的看到：例如在基民黨1984年的所謂《斯圖加特提綱》（Stuttgarter Leitsätze）中，即強調必須重新建構勞動市場，取而代之的是攻擊性的工時、勞動市場及勞動法政策，亦即必須將工時彈性化，同時 - 在本論文的脈絡中尤其重要的 -，必須檢討有害於就業的勞動法保護內容；基民黨政府的首任經濟部長Graf Lamdorff，於1982年9月14日提出所謂的《Lamdorff文件》，其中宣示，要推行一「克服經濟不振及對抗失業的新政策思維」，就勞動領域而言，其重點就是廢除妨害就業或教育職業訓練的勞動法保護規範³⁸，其他主張之相應措施為：勞動保護不得再為企業製造負擔，企業的工時彈性化不應再

36 Hoffmann, Von der Vollbeschäftigungspolitik zur Politik der Deregulierung, S. 356ff.

37 Webber, Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? S. 78.

38 Engelen-Kefer, FS Karl Kehrman, S. 19ff.; Lambsdorff 此政策宣示下的第一個工作，便是修正變更青少年勞工保護法（JugendArbSG）。

有任何限制，解僱保護法應重新檢討，至少不能再擴張，發展工作分享模式，放棄德國內國法之向歐洲法趨近的強化行動，重新檢討勞動促進法、育嬰假、病假繼續支付工資、身心障礙勞動者保護法等³⁹。同為執政聯盟成員的自由民主黨（FDP），亦在其 1984 年的《自由主義宣言》（Liberales Manifest）中，認為勞動市場結構必須加以改革，應代之以個人化的組織形式（即以個人取代工會的協商議價），全盤回到昔日個別法領域中的契約自由原則⁴⁰。在這兩項指導性的政黨方針下，聯邦政府開始提出一連串有關勞動市場去管制的主張，雖然 – 基於某些特殊的原因 –，並非所有的去管制措施均無誤的具體實現。這些建議包括：重整聯邦勞動署的預算，減少社會福利給付；減少企業有關退休金與健康醫療保險的負擔額；全盤彈性化與自由化勞動市場，例如弱化解僱保護、廢除或至少修正企業變更時之社會計畫義務、減少企業於勞工病假時之繼續支付工資義務、減少勞方共同決定的空間及事項、降低工資成本及工資附隨成本、建立提前退休規範、企業年金制度應朝減輕企業負擔之方向改革、放寬部分工時工作、廢除或至少鬆動有關身心障礙及青少年勞工的保護，甚至包括要求外籍勞工返回其母國等⁴¹。

由此基民黨時代聯邦政府的去管制主張，乃至於其所本之理論基礎，吾人皆可清楚的觀察到，在整個意識形態上，如同 Jürgen Hoffmann 所說的，主要旨在貫徹一沒有其他替代選擇的市場經濟，同時意圖塑造新的社會關係模式，亦即所謂的個人化模式：每個人僅依其實際的能力及貢獻，分享社會的財富，一方面排除政府官僚體系基於社會福利制度所為之「監護」，另一方面也排拒個人受龐大之社會組織（工會）的壓抑；聯邦政府之意圖，事實上不在於穩固既有的資本與勞動之社會財產關係狀態，而是透過政治不同的干預介入 – Hoffmann 認此即為「去管制的政策路線」 –，釋放所謂個人的行為能量，令其從事個人的資本主義

39 Vgl. Zachert, KJ 1984, 188f.；內容上極為類似的，尚有 1983 年 7 月 13 日由執政黨聯盟國會黨團召集人 H. George 所提出之「George 文件」，目標針對過高的工資成本、有礙於僱用行為的解僱保護法律等。

40 Kastendiek, Konservative Wende und industrielle Beziehungen, S. 188.

41 相關聯邦政府的主張，請參見 Hoffmann, Von der Vollbeschäftigungspolitik zur Politik der Deregulierung, S. 358ff.; Kastendiek, Konservative Wende und industrielle Beziehungen, S. 187; Webber, Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? S. 78f.。對聯邦政府 1982 年起之勞動關係去管制政策之批評，可見 Engelen-Kefer, FS Karl Kehrman, S. 19ff.。

式競爭，換言之，「為經濟之目的，全盤調整政治的結構」。聯邦政府藉由去管制的政策，標榜的其實就是社會的個人化，反對一切集體形式的生活及組織形式⁴²，相當程度的符合新自由主義所突顯的價值變遷，而其相關勞動市場去管制的主張，則相當呼應經濟學理論在八十年代的供給導向之經濟政策，均可無疑的確定。

柯爾總理主政長達 16 年的右派政權，在 1998 年大選中落敗，由社會民主黨勝選，其是否繼續依循原先聯邦政府的去管制政策，亦或代表著傳統凱因斯主義路線、需求導向經濟政策的重新崛起，備受關注。大選甫落幕的同年 11 月，獲勝之社會民主黨主席 Oskar Lafontaine 便領銜提出所謂的《修正社會保險暨保障勞工權利包裹立法草案》，其立法理由清楚的指出：「1996 年 9 月 25 日施行之勞動法上之僱用促進法，其中所含限制勞動關係終止時之勞工保護... 標榜將有利於僱用新的勞動力。顯然的，這項目標並沒有達成」，此草案於 1999 年 1 月 1 日正式成為有效之法律內容，大幅度的將勞動法 - 特別是解僱保護法 - 的保護水準回復至 1996 年就業促進法之前的狀態⁴³，換言之，勞動關係去管制的政策，呈現了 1982 年以來首度的停滯與翻轉：左派社會民主政府採取截然不同的勞動市場政策路線。然而，德國勞動市場狀況並未好轉，失業問題持續惡化，原社會民主黨主席、黨內左翼的領袖 Lafontaine，在社會及反對黨的壓力下，於財政部長任內去職，出身黨內右翼的總理 Gerhard Schröder 身兼黨主席，遂開啟了社會民主黨傳統思維與路線轉向的開始。1999 年 6 月 8 日，德國總理 Schröder 與英國首相 Tony Blair，聯合在倫敦發表所謂的《Schröder/Blair 文件 - 歐洲與社會民主黨人向前邁進之路》（Schröder/Blair-Papier - Der Weg nach vorne für Europa und Sozialdemokraten），其中提出許多今日吾人稱之為「新中間」、「新第三條路」之新社會民主政治綱領，例如：政治應補充與改善市場的調控機能，但卻不是阻礙它；國家應該勇敢的進行挑戰，而不只是企圖控制；我們希望建立一個肯定成本的企業家，就像肯定成功的藝術家與足球員之社會；商品市場與開放貿易上的競爭，是促成經濟與生產力成長的核心關鍵；歐盟應繼續作為世界貿

42 Kastendiek, *Konservative Wende und industrielle Beziehungen*, S. 187.

43 例如：適用解僱保護法的最低人數門檻，從 10 人再回復至 1996 年以前的 5 人；廢除經營事由解僱之社會選擇標準的三項具體化指標，重新回到抽象的「社會觀點」，同時對於所謂「不可或缺之核心勞動力保障」的條文，亦即保留雇主僱用該等勞工之特權，不列入社會選擇的考量範圍之設計，加上較為嚴格之要件限制（合法相當的企業需求）等。Vgl. Adomeit, *Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht*, S. 30。

易自由化的決定性力量；現代經濟政策的任務在於，提高勞動者的純工資收入，但亦同時降低企業主的勞動成本；我們應使個人更輕易的成立企業，對於新成立的中小企業，國家應減輕其所受公行政上的負荷，亦即減少管制的強度，降低勞動附隨成本的負擔；租稅與社會給付體系的目的應在於使人們得以有工作；勞動市場中需要一低工資的部門，使資格能力較差者能同樣的享有工作機會⁴⁴。觀察此「新中間」的許多想法與主張，似可見與去管制之標準內涵無分軒輊，傳統社會民主黨人標榜「社會正義」的典範已難復見，或許，社會民主黨主政下的德國聯邦政府，亦同樣走上新自由主義的政治道路。

2001 年，德國總理任命前福斯汽車董事會人事主管 Peter Hartz 博士，結合多名專家學者，共同組成所謂的「勞動市場上之現代勞務委員會」，即一般俗稱之「Hartz 委員會」，負責研擬出三年內減少二分之一失業人口的方案，總理 Schröder 並公開承諾，將「逐條逐項的落實 Hartz 委員會的所有建議」。2002 年 8 月 16 日，委員會公佈最終定案的報告書，並提出 13 項所謂的「模組」(13 Module)，作為解決失業問題的建議選擇⁴⁵。Hartz 委員會的建議，雖多為勞動市場的積極措施與改革，並涉及社會法之問題（例如最知名的第 6 模組：結合失業救助與社會救助之「第二類失業給付」(Arbeitslosengeld II)），而未直接牽涉勞動關係的管制內容，但其同樣本於新自由主義思維與供給導向經濟政策下的同一脈絡，則極其明確。

在 Hartz 委員會的大動作後，德國總理於 2003 年 3 月 14 日，在聯邦議會又發表所謂的政府宣言，亦即知名的所謂「議程 2010 - 升級與成長」(Agenda 2010 - Innovation und Wachstum)，強調以促進「經濟與勞動的雙贏」，為此政治行動方案的核心目標。關於勞動市場的去管制方面，「議程 2010」提出許多的建議，例如解僱保護的「使之更易於掌握之改革」，企業經營事由解僱之資遣費制度的引入，明確化社會選擇之標準，企業不可或缺之勞動力應排除在考慮選擇範圍外，定期契約締結的進一步放寬，團體協約「宜多考慮開放予廠場當事人

44 關於 Schröder/Blair 文件之內容，參見 <http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html>（檢閱日期：2005 年 5 月 8 日）。相關之討論亦見 Adomeit, Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht, S. 40f.。

45 Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 2002, S. 67ff.

作不同約定的權限」，否則政府將採取相當措施「調整之」，失業給付之進一步縮減等⁴⁶。吾人可清楚看出，連任後的德國社會民主黨政府，已某個程度的擺脫過去之社會民主傳統，漸漸走向與昔日右派政權類似的新自由主義、去管制政策的路線；在此《議程 2010 - 升級與成長》宣布後，德國國會極進行密切的立法準備，最後在 2003 年的 12 月 19 日完成立法程序，通過四項所謂的 Hartz 包裹立法，其中與勞動關係最有相關者，即為所謂的「Hartz 第 4 法」(Hartz IV)：《勞動市場改革與失業救助暨社會救助合併法》，該法自 2004 年 1 月 1 日起施行，成為目前德國相關勞動法規範的去管制基礎。至此，回顧八十年代以來的官方政策發展，「勞動關係的去管制」似乎已成為不論是左或右派政府的共約數，當然，這不僅是單純新古典或新保守經濟或政治、社會意識形態的影響結果，後述 2.5. 以下的所謂「新自由主義的全球化」恐怕亦是結構性的主因，是否 - 既使在不同的政治理論與實踐傳統與路線下 - ，去管制仍為無法避免或難以抵擋的唯一選擇？德國的實際政治發展，至少提供吾人一條可以參考的軌跡⁴⁷。

二、歷年主要的去管制法制發展

在 1982 年的右派執政聯盟取得政權後，德國聯邦政府，開始進行一連串的勞動市場去管制準備工作，理論的思考與去管制政策的研擬，已如前述。然而，現實政治的實踐 - 亦即到「法律化」的落實階段 - ，則不盡然完全相同，正如第 1 章 (§ 1) 所論述的那般 (1.4.2.1.)，勞動關係去管制所促成之形式或實質意義勞動法的變革，相當程度必須取決於各該當時之社會權力關係狀態；如同 Wolfgang Däubler 所言，由於德國工會制度性力量的強大，社會反抗聲音的湧現，乃至於德國法院裁判實務的堅守法律規範精神與意旨，相較於美國或西歐諸國，德國顯然是去管制步調上較為緩慢而保守之國家⁴⁸。細數八十年代初期以來，

46 Agenda 2010 - Innovation und Wachstum。關於此議程 2010 之相關內容，請參見德國聯邦政府官方網站：<http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/-,9757/Agenda-2010.htm> (檢閱日期：2005 年 5 月 8 日)。

47 2003 年 6 月，德國在野的自由民主黨與基民黨/基督社會聯盟，分別提出法律草案 - 前者為所謂的《廠場就業聯合保障法草案》，後者則為《勞動法改革法草案》，希望進一步在法制上「改革勞動法」，特別是針對鬆動或某個程度的廢除團體協約之強制效力，以個別企業或勞動契約當事人得以更自主的作不同內容之約定，雖然並未立法通過，但仍值注意；相關內容請參見 BT-Drucksache 15/1225; BT-Drucksache 15/1182; Raab, ZfA 2004, 378f.。

48 Däubler, Das Arbeitsrecht 1, Rdnr. 61, 61a.。

德國勞動法制在去管制脈絡下的實踐活動，大致有下列幾項重要的法制變動⁴⁹。

(一) 1985 年就業促進法以前的微調修正：青少年勞工保護法

右派執政之聯邦政府早期最重要的去管制法律化實踐，自然是 1985 年 5 月 1 日施行的所謂「就業促進法」(Beschäftigungsförderungsgesetz)，這是執政聯盟上台後三年一個重要的大幅度針對原先的勞動保護法制進行去管制，亦為至 20 世紀末為止，堪稱德國最重要的去管制發展。然而在 1985 年之前，也就是右派政府上台的最初三年，基於去管制的基本政策思維，聯邦政府還是有一些較小幅度的、針對個別勞動法領域的去管制措施，雖然相較而言比較片斷。不論如何，如同 Ulrich Mückenberger 對此早期階段去管制的評價，聯邦政府依據去管制的政治經濟論述，在彈性化的訴求下，意圖破壞勞動法原先的規範結構，包括透過勞動契約法、勞動保護法與社會法所建立之勞動者生存保障的實體標準，以及透過集體勞動法所形塑之集體紛爭解決程序機制的雙元體系，卻是極其明顯的⁵⁰。這是理解去管制對於勞動法體系所意圖造成之衝擊上，特別重要的一點。

1985 年就業促進法以前，雖然聯邦政府嘗試貫徹其去管制之政策，然而基於某些理由，在此之前僅在 1984 年 10 月 15 日通過「青少年勞工保護法」(Jugendarbeitsschutzgesetz) 的修正⁵¹，作為其勞動市場去管制的第一步。該法主要的修正內容包括：限制青少年假日工作的禁令放寬(第 5 條第 4 項)，職業學校就學期間禁止僱用的禁令鬆動(第 9 條第 1 項第 2 款)，原先禁止青少年勞工於早晨六點以前工作的夜間勞動禁止，現調整至 6 點，特定情形甚至到 5 點或 4 點(如麵包烘培)(第 14 條第 1-3 項)，青少年夜間工作可達 23 點(第 14 條第 2 項第 2 款)，卡車修護或餐廳餐飲業亦得在週六與週日僱用青少年工作(第 16 條第 2 項第 11 款、第 17 條第 2 項第 8 款)，經向主管機關申請彈性化許可者，即可為上述之特別行為(第 8 條第 2a 項)，延長青少年勞工輪班之時間範圍(第

49 必須強調的是，20 餘年來德國所制定通過的「可歸納入勞動關係去管制」脈絡下的立法，恐怕無以數計，單以德國議會(BT)第 14 會期為例(1999-2003)，與去管制相關的勞動法制改革就超過 70 項，是以顯然不可能逐一列舉所有去管制的法制。因此在接下來的討論中，本文僅列出具有某種結構性意義的「階段性」或「里程碑」立法，至於其後與其相關聯或相延續的法律發展 - 例如 2000 年 12 月 21 日施行之部分工時定期契約法，即以 1985 年就業促進法、1994 年工時法為基礎 - ，就因之省略，尚請注意。

50 Mückenberger, KJ 1985, 255; Wlotzke, DB 1985, 757.

51 BGBI. I/1984, S. 1277.

12 條)，許多在舊法只有在「為達職業教育訓練目的」之前提下，方可允許例外適用的規定，新法皆可直接適用，毋庸再遵守該職業教育之目的（例如第 9 條第 1 項第 2 句第 2 款）；此外，如經主管機關之許可，前述所有例外或彈性化規定，均可適用至農業、動物養育業、建築業、櫥窗裝飾業、麵包烘培業、修理修護業、餐廳餐飲業等（第 12、14、16、17 條）。除了鬆動原有實體層次的青少年勞工保護之外，新法更有相關於集體法層次的著墨，最為重要的是，只要經由團體協約或團體協約所授權之廠場協定的特別約定，本法有關工時之長短與範圍，均可排除適用之（第 21a 條第 1 項）。在勞動法釋義學上更引人注意的是，既使已經透過團體協約而排除法律的規定拘束，又再度鉗入一般集體勞動法中的有利原則，而復准許得再以對勞工較為不利之其他團體協約（如企業團體協約）、廠場協定或個別勞動契約，取代該團體協約而適用之（第 21a 條第 2 項）。最後，新法保留行政機關得事後以法規命令再進行進一步彈性化的權限，而得排除法律中之強行規定。

青少年勞工保護法的修正，不僅將舊法時代的保護水準拉低，同時更為重要的是，它大幅度開放「勞資雙方當事人」與「行政機關」兩者對於法律強行規定的支配權，這是一個相當值得注意的現象：在法律的規範效力面向上，本法相當程度的顛覆傳統法釋義學體系的基本設計，原先「法律-團體協約-廠場協定-個別勞動契約」的金字塔形結構，搭配邏輯上必然與法律上唯一容許例外之「授權、拘束、開放、有利勞動者偏離例外」等之設計，被本法所強調之「青少年勞工暨產業經濟部門的彈性化需求」，很大幅度的改寫與牴觸，法律強行規定不但可以違反，極度的放寬當事人約定排除的權限，甚至是規範結構中越下層者，越容易擺脫理論中上層拘束權源的框架限制，而且不論是否真的有利於勞動者。在青少年勞工保護法中所呈現之「法定的團體協約開放條款」、「有利原則的改寫」、「行政機關基於便宜性、措施性考量的偏離法律權限」，將去管制的政策主張加上極其細膩的法律技術外衣，堪稱後來德國勞動關係去管制的濫觴，特別是從法律發展的層次上來觀察。

（二）勞動法去管制的里程碑：1985 年就業促進法

經過三年的醞釀，聯邦政府終於在 1985 年通過施行所謂的就業促進法⁵²，不似青少年勞工保護法的針對特定之少數勞工族群，而是全面的挑戰與動搖作為當代勞動法與社會法核心基礎的「典型勞動關係」，因此引起極大的注意與觀察⁵³。該法之立法目的清楚的說明，必須排除某些企業運用整體僱用關係的「法律上障礙」，以促使進一步的企業僱用體系與工時結構的彈性化⁵⁴。由此可看出，該法的具體指涉在於「勞動關係之形成」與「工作時間結構之形成」的雙重彈性化 – 不論方式是廢除或鬆動原先的法律限制 – ，以有利於企業整體勞動力的靈活支配，而法律的政治宣傳目的則為「解決失業問題」，這在七十年代末期開始籠罩德國的失業浪潮中，顯然是極具政治正當性的立法行為。

立法形式上作為包裹立法、施行期限僅有五年的就業促進法（但同法在 1990 年延長適用至 1995 年），包含許多修正或變更其他原有勞動法規範之條文，舉其瑩瑩大者，約有下列幾項⁵⁵：

1. 定期契約之放寬：對於原有勞動法管制之定期契約的限制，包括締結與期限兩者之實質理由要件，本法在第 1 條第 1 項中，大幅度的加以放寬：對於新僱用的勞工，得允許至一年六個月的定期，僱用 21 人以下勞工之新成立小型企業，得締結長達兩年的定期契約，兩者皆無須受原有實質理由之限制，只要雙方當事人合意，雇主即毋庸任何的理由及論證，得以訂定非不定期勞動關係之契約⁵⁶。
2. 派遣勞動關係之延長：本法第 8 條規定，派遣公司派遣前往要派公司提供勞務的情形，勞工得在同一要派公司最多至六個月，而取代原先派遣勞動法（Arbeitnehmerüberlassungsgesetz）第 11 條以下之三個月規定⁵⁷。

52 BGBI. I/1985, 710.

53 關於去管制對於典型勞動關係的衝擊，其勞動法學上之討論，請參閱後述 4.4.1.。

54 Wahsner, Das Arbeitsrecht und Sozialrecht ist in Gefahr, S. 22.; Löwisch, BB 1985, 1200f.; Mückenberger, KJ 1985, 258; Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 208ff.

55 BGBI. I/1985, 710; dazu auch Mückenberger, KJ 1985, 259ff.; Bobke, Flexibilisierungsstrategien und Arbeitsrecht, S. 116ff.

56 依 Mückenberger 之見，就業促進法放寬定期契約，而且是無須任何實質事由的選擇性手段，應係法律上塑造邊緣與核心勞工，區分劃定「無勞動關係存續保障之特殊勞工族群」的惡劣示範；dazu dersl., KJ 1985, 259。類似見解亦參見 Wlotzke, DB 1985, 758。

57 派遣勞動法有關勞工至要派公司服勞務之最高期間限制，在 1986 年經本法提高為六個月之後，1997 年 3 月 24 日通過施行之「勞動促進法法案」之包裹立法中，再將之提升至 12 個月

3. 鼓勵採取部分工時勞動型態：對於原先法律上所禁止之「隨傳隨到工作」

－ 因為其將企業之經營及組織風險轉嫁給勞動者承擔 －，本法第 1 條第 5 項首度加以合法化，既使缺乏當事人間的約定，只要由雇主單方只定其部分工時的範圍，換言之，只要雇主指定的是隨傳隨到的部分工時型態，即為適法⁵⁸。同條項亦規範所謂的工作分享（Job-Sharing），特別是容許勞工與雇主事先約定一體適用的「工作分享代理義務」條款。一般而言，作為工作分享之複數勞方當事人，雖有彼此代理之義務，但理論上應僅限於「當滿足某一發生應代理情形之要件」下，方得為之，惟本法同條項第 2 款進一步規定，只要基於企業之急迫需求 － 當然，須由雇主單方指定 －，便強制工作分享之另一勞方夥伴必須履行其工作分享義務，相當程度亦擴大勞動者工時負荷的不可確定性及雇主的指示權。本法第 3、4、5、6 條的第 2 款，均針對病假繼續支付工資法（Lohnfortzahlungsgesetz）第 10 條加以修正，只要雇主僱用以替代病假中員工之短期工作勞工，每週工時在 10 小時以下，每月工時在 45 小時以下者，該等短期勞工人數將不列入適用特定勞動法令的最低人數門檻計算，例如適用解僱保護法之最低 5 人門檻；依據實證研究，如此將使相當數量的小型企業，只要僱用不定期勞工 5 人，而同時兼有許多短期工作之勞動者，則亦無解僱保護法之適用，在量的方面影響相當可觀⁵⁹。

4. 就業促進法第 2 條亦針對企業組織法中的社會計畫義務：在企業變更主要造成勞工實質之不利影響時，雇主依企業組織法即有與員工代表會商定社會計畫的義務，以補償涉及勞工之損失。在本法的新規定下，首先，企業成立後最初四年內，完全免除社會計畫的義務，再者，如企業變更主要涉及解僱勞工者，則必須達遠超過當時法院所肯定之勞工數目者，方得適用

（BGBI. I/1997, 594），其所依循之去管制邏輯是相同的。

58 這項規定引起相當多的批評，因為原先聯邦勞動法院的一貫見解是：勞資雙方當事人如約定，關於部分工時之工時範圍由雇主單方指定者，該約定無效，因屬於不當之擴張雇主指示權，而且應視為客觀上規避強制的工時保護法律；例如 Urteil des BAG vom 12.12.1984 = DB 1985, 1240ff.; dazu auch Bobke, Flexibilisierungsstrategien und Arbeitsrecht, S. 117。

59 亦有學者從女性勞動者之就業歧視角度出發，因為在實務上，短期工作者多為女性，而且發生此情形之小型企業，原本其不定期勞動力性質上亦多為女性，因此完全排除在解僱保護法的適用範圍之外，使許多女性勞動者受不利之影響；dazu Mückenberger, KJ 1985, 260。

社會計畫之規定。

就業促進法在德國勞動法的歷史中具有舉足輕重的地位，因為它不僅是勞動關係去管制的重大進展，亦是 - 如同Klaus Adomeit所說的，德國勞動法發展史上首次的「方向翻轉」：過去只有勞動者或其代表組織權利之擴張，這顯然是首次的「倒退」，也是立法者第一次以法律動作表示「勞動法之社會保護原則，與就業促進可能處於對立關係」的理念，不論在理論或實踐上，勞動法都被賦予一個「改革與嶄新的面貌」：社會保護必須建立在它所需要的基本條件之上 - 經濟，因為「沒有勞動者（因為失業），就沒有勞動法可言」⁶⁰。1985 年就業促進法的許多規定，也同樣變為爾後勞動法修正的基礎及出發點，最明顯的例子為定期契約，該法的規定已成為 2000 年 12 月 21 日施行之《部分工時與定期契約法》（Teilzeit- und Befristungsgesetz）的藍本⁶¹，其他有關工作分享、隨傳隨到或隨勞動力需要而調整之工時（KAPOVAZ）⁶²之規定，亦同樣以相同或修正的模式規範進此新法中，亦見 1985 年法在德國勞動法發展上的里程碑意涵，這也是為何該法大致是近二十年來最為學界所重視之勞動法的原因。

（三）90 年代以前的數項微幅修正：大學定期契約法、勞動促進法、身心障礙勞工法、海上船舶註冊法

1985 年就業促進法制定施行前後到 90 年代以前，德國國會尚通過數項特別針對特定族群勞動者之勞動法的修正案，基本上均依循著去管制之邏輯繼續邁進。首先是所謂的大學定期契約法（Hochschulzeitvertragsgesetz）⁶³，該法主要是針對現行的大學基準法（Hochschulrahmengesetz）第 57a 條以下，提出替代之包裹立法。大學定期契約法的特殊性在於，它透過法律強制規定的手段，由國家以高權地位直接介入干預勞資當事人的協約自治，雖然，有關之資方當事人

60 Adomeit, Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht, S. 25.

61 BGBI. I./2000, 1966。該法所立法實現之內容，完全係在於勞動關係去管制之脈絡下，也就是 Dagmar Schiek 所稱的「對於非典型勞動的新管制模式」，也就是本文所提出的去管制之理解模式；dazu vgl. Schiek, KJ 2002, insb. 26ff.。

62 所謂的隨勞動力需要而調整之工時（Kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit, KAPOVAZ），係指勞資雙方約定，雇主視各該狀況對於勞動力的實際需求，隨時召喚勞動者提供勞務，概念中之 Kapazität 乃是指「勞動力的需求量」，這也便是 1985 年就業促進法中所稱的隨傳隨到工作，但理論上而言，兩者似略有不同。相關的討論請參見 Däubler, Das Arbeitsrecht 2, Rdnr. 1959ff.。

63 BGBI. I./1985, 1065.

即為國家本身。依據聯邦雇員團體協約（BAT）的規定，大學中所僱用之定期勞動關係的學術研究人員，如其期限逾五年（所有公部門僱用之定期勞動力皆同），則直接視為不定期關係，換言之，超過五年的定期契約約定無效。聯邦政府在與德國教育學術工會、公共運輸交通工會等協商中，因見修正原團體協約條款之機會渺茫，突然中斷協商，逕行運用多數在國會中通過此包裹立法，直接以高權方式使協約條款因牴觸強行法而無效。這是德國歷史上首次，迄今為止亦是絕無僅有之「國家處於團體協約當事人與高權地位主體之隨機交換運用」的事例，相當程度混淆了國家角色應有的分際，在學界引發不少的批評⁶⁴。本法將大學及公立學術研究結構的學術研究人員，規定其定期契約關係為一般常態，一方面維繫該學術研究的「升級潛力」，另一方面則有助於後進學術人才的培育。本法改變原先「不定期為常態、定期為例外」的勞動關係標準形式，規定某些要件下的定期無須任何實質理由的拘束，例如第一次定期、博士後特殊能力與經驗之研究活動的定期、大學助理以公務員關係所從事之勞務提供等；其他的定期關係既使須有實質理由，亦較原先鬆動，影響更為深遠的是，期滿後接續締結的定期契約，即便每一定期契約期間逾五年，仍屬合法⁶⁵。就勞動法釋義學的面向上來看，本法採取了偏離團體協約拘束關係的最激烈解決模式，亦即直接以法律貫徹國家的高權地位，規定所有異於本法的勞動法條文一概無效（第 57a 條第 2 句），既使有利於勞動者（有利原則的精神）亦不得容許不同的個別約定，同時廢除原大學基準法第 57a 條的規定，禁止當事人事後以團體協約的方式修正本法的強制規定。無疑的，在「以法律干預協約自治」、「針對社會管制方式進行去管制」的面向上，大學定期契約法具有相當重要的意涵。

在集體勞動法、特別是勞資爭議法上相當重要的，則是勞動促進法（Arbeitsförderungsgesetz）第 116 條的問題，該歷經十餘年的激烈爭論 – 不論是勞資雙方或學術界 – ，在德國國會於 1986 年 5 月 15 日通過施行之「維護聯邦勞動署於勞資爭議中之中立性法」的包裹立法⁶⁶，正式修改勞動促進法第 116 條

64 Vgl. Mückenberger, KJ 1985, 262.

65 Mückenberger 並指出，依據本法，在德國即可能發生 25 歲的博士後研究人員，連續三個接續的定期契約各五年，總計 15 年之後，乃為定期勞動力，而無法享有不定期契約關係所擁之許多勞動權益上的保障；dersl., KJ 1985, 262。

66 BGBI. I/1986, 740.

之後，至少在法制上得到一暫時的蓋棺論定。在 1969 年 6 月 25 日施行的舊勞動促進法中⁶⁷，第 116 條規定，雖然失業給付不得介入勞資爭議（第 1 項）－基於國家中立性的理由－，因此如勞工參與一內國的勞資爭議而失業者，不得請求失業給付，直至勞資爭議結束止（第 2 項），最受爭議的當然是第 3 項的規定：如勞工因一其本人並未參加的內國勞資爭議而失業，例如該等勞工受僱之企業廠場因上下游之廠場罷工而無法進行生產，則原則上得以請領失業給付，除非該勞資爭議以變更當事勞工之勞動條件為目的，或失業給付將影響該勞資爭議（兩例外要件）。雖然非參加勞資爭議之勞工得請領失業給付之要件，藉由聯邦政府所頒布之法規命令再加以進一步的限制⁶⁸，但舊勞動促進法第 116 條第 3 項的規定，在勞動法學界及企業界都引起了激烈的辯論，因為在實務的發展上，工會的確在罷工策略的設計上，似有利用此一空間以增強對企業之施壓的情況，因其他非涉及勞資爭議之企業廠場，雖然被迫停止勞工之勞務提供，但勞工得藉由失業給付而緩和工資風險的壓力，是以在罷工的整體策略上容易促成勞動者陣營的團結，特別是通常罷工與非罷工之企業均屬於同一產業部門，例如上下游產業結構之關聯，因此造成資方較大的壓力。右派執政聯盟上台後，在去管制與供給導向的經濟政策主導下，勞動促進法第 116 條第 3 項遂變為眾矢之的，最後促成 1986 年的修正。

1986 年的包裹立法第 1 條中，明列勞動促進法第 116 條第 1 項應修正為：「失業給付不得介入勞資爭議。下列情形不視為介入勞資爭議：給與勞工失業給付，該勞工受僱於一非隸屬所欲締結團體協約之物的適用範圍內之廠場者」；而第 116 條第 3 項則應修正為：「勞工因一其本人並未參加的內國勞資爭議而失業，如勞工所受僱之廠場有下列情形之一者，勞工喪失失業給付請求權，至勞資爭議結束止：（1）廠場隸屬於所欲締結團體協約之物及地之適用範圍內者，或（2）廠場非隸屬於所欲締結團體協約之地，但隸屬於物之適用範圍內，而在廠場所隸屬之

67 BGBI. I/1969, 582.

68 此即 1973 年 3 月 22 日所頒布之知名的所謂《中立命令（Neutralitäts-Anordnung）》，其中又進一步規定非參加勞資爭議勞工不得請領失業給付的情況，例如勞工本人雖未參加，但其同一廠場第三人勞工參加系爭勞資爭議者，該未參加勞工仍失去失業給付請求權（第 2 條）；vgl. ANBA S. 365 = Ossenbühl/Richardi, Neutralität im Arbeitskampf, S. 249。

地的適用範圍中，已提出在方式及程度上近似該勞資爭議之主要請求者」⁶⁹。吾人可以明顯的看出，問題的關鍵在於所謂的「兩例外要件」：舊法限於請領失業給付之勞工與該勞資爭議間有相當的直接關聯時－例如團體協約目的相同或影響勞資爭議之對等－，但新法則一定程度的擴張，雖然無相當的直接關聯－特別是只要協約訴求之勞動或經濟條件「在方式及程度上近似」－，則未參與勞資爭議之勞工的失業給付請求權便喪失。許多研究均發現，在新的第 116 條第 3 項頒布施行後，德國工會確實在罷工的運用策略上，遭逢相當的挫折，而被批評為國家於勞資爭議秩序領域中，最為重大的一項去管制行為⁷⁰。值得一提的是，該修正經工會與國會議員提出憲法訴願與規範審查之聲請，歷經近十年的審議，聯邦憲法法院於 1995 年 7 月 4 日判決合憲，結束了此問題又延長十年的激烈爭論⁷¹。

另一引起注意的去管制發展，是 1986 年 8 月 26 日施行、完全取代 1953 年舊法之所謂「身心障礙者勞動、職業與社會整合保護法」，亦即一般所稱之「身心障礙勞工法」(Schwerbehindertengesetz)⁷²，此並非如前述其他法律一般之包裹立法，而是一大幅度修正舊法後的全新立法。在聯邦參議院的激烈反對下⁷³，聯邦議會仍然通過本法，以「提高雇主僱用身心障礙勞工或學徒的財務上誘因，減低舊法規定中強制僱用比例制度之缺失，同時降低僱用該等勞動力的成本，去除僱用之障礙」(聯邦政府立法理由第 15 頁以下⁷⁴)。本法之重要規定包括：提高對雇主僱用身心障礙者之補貼，從 100 提升至 150 馬克，其中二分之一由身心障

69 BGBI. I/1986, 740 = Ossenbühl/Richardi, Neutralität im Arbeitskampf, S. 260f.

70 典型的代表可參見德國社會民主黨 (SPD) 聯邦議會黨團的主要看法：聯邦政府的修正草案方是侵害了聯邦勞動署在勞資爭議的中立性，它產生對於所有當事人的法律不安定性，危害社會和諧，造成個別勞動者及地方自治團體的負擔，同時，它亦有違憲之嫌；siehe BT-Drucksache 10/4989。贊成新法，認為並無違憲之嫌－反而舊法方有牴觸國家中立義務之問題者，學說上之見解請參見 Seiter, Staatsneutralität im Arbeitskampf; Ossenbühl/Richardi, Neutralität im Arbeitskampf, passim。

71 Urteil des BVerfG vom 4.7.1995 = AuR 1996, 33。相關討論請參見 Heilmann/Menke, AuR 1996, 11ff.

72 BGBI. I/1986, 1421.

73 最有名的是 Hessen 邦社會部長 Clauss 在聯邦眾議院中的發言：「身心障礙勞工法既不是能有效從職業上整合身心障礙者的有效手段，也不會有新的身心障礙者被僱用的效果出現，事實上，本法只是結構上的惡化原先之保障，將舊法許多被認為適當的保護規定廢除而已，透過本法，建立身心障礙者機會平等的要求，將毫無疑問的落失」；zitiert nach Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 988。

74 BT-Drucksache. 10/3138.

礙補貼基金(Ausgleichsfond)，另二分之一則由聯邦勞動署加以分攤(第8條)；學徒勞動力將不再列入身心障礙者僱用最低比例的計算之內(第7條)，換言之，間接的降低最低僱用比例；縮減身心障礙勞工額外的特別休假日，由6日降為5日，相關的復建或治療時間亦應一併計入此特別休假計算(第44條)，以「提高雇主僱用身心障礙者的誘因」(立法理由第26頁)；每週工時在20小時以下之部分工時身心障礙勞工，得列入最低僱用比例人數之計算，聯邦勞動署並應編列預算，提高對此部分工時勞工的雇主補貼⁷⁵。雖然舊法時代有關解僱保護的兩大機制：「最低僱用比例」與「解僱須經身心障礙照護局同意」，新法繼續維持，但新法中援引解僱保護法的類似規定，將此保障範圍限縮於「僱用已逾六個月以上之勞動關係」(第12條以下)，同時，年滿58歲之身心障礙勞工，如依法得請求資遣費、補償或社會計畫給付，而在「雇主解僱意圖之表示到達與契約終止效力開始之期間內，勞工無反對之意思表示」的前提下，該等勞工之解僱亦無須官署的同意(第17條第1項第3款)。針對如前述相同之法律干預協約自治的類似問題，本法中所無直接明文，但卻在立法理由中針對試用期間的規定事項，顯現立法者欲排除團體協約當事人自行約定的空間：依舊法第17條第3項第1句以下的規定，以試用為目的而僱用身心障礙勞工者，最長不得逾六個月，試用期滿並應報請主管機關同意，由於團體協約中經常規定身心障礙者較短之試用期間，以改變不定期契約關係而繼續僱用，是以新法中強制「六個月後之勞動關係方得適用本法保護」之條文，已間接禁止團體協約既使是有利於身心障礙者之條款約定，無疑相當程度的限縮當事人的自主形成空間。2000年9月29日，德國立法者再度通過所謂的《對抗身心障礙者失業法》⁷⁶，將本法的去管制內容再往前一步推進，例如將最低僱用比例由6%降為5%、將排除本法適用之小型企業範圍擴大等，將早期為人所稱道之德國身心障礙勞動保護制度，修改為漸符合去管制標準邏輯之面貌。

同時期另一較受忽視的去管制發展，是1989年3月23日施行之《海上船舶

75 Mückenberger 即指出，此將間接鼓勵雇主將現有的身心障礙勞工改為部分工時之型態而僱用，一方面無礙於最低僱用比例人數的計算，另一方面，又享有政府部分較高之工資成本補貼，變為雙重獲益；Mückenberger, KJ 1985, 264。

76 BGBI. I/2000, 1394.

註冊法» (Seeschiffahrtsregistergesetz)⁷⁷，雖然針對海上船舶註冊的相關問題，但其中卻包含有法律與團體協約相互關係之標準去管制進路的問題。在立法理由中，聯邦政府清楚的提到，為改善德國商船的國際競爭力，避免「德國商船改掛其他國籍之趨勢 (Ausflaggingstrend) 繼續惡化」，因此在本法第 21 條第 4 項，設計一勞動法上的特別規定，如德國商船僱用非德國籍的船員，得可排除其適用相關之團體協約，以「降低商船經營成本」，即使是該等外國船員適用所謂的「第三世界國家條件」(Dritt-Welt-Bedingungen)，亦為法所容許。本條項規定在學術上雖非極受注意 – 少見的例外大概是 Wolfgang Däubler，氏主張該規定違反歐洲共同體公約所禁止的工資傾銷，違反德國基本法第 3 條的平等原則、第 9 條第 3 項的協約自治、第 12 條第 1 項的職業自由、第 27 條的單一德國商船艦隊促進原則等之規定⁷⁸ –，但卻在通過施行的數年後，因德國交通運輸工會所提起之憲法訴訟而得到關注⁷⁹。聯邦憲法法院認為，本法之相關規定並未牴觸平等原則與職業自由之保障規定，但卻違反第 9 條第 3 項的協約自治，因為「工會的協商力量將遭弱化，本條文構成附帶的壓力，使工會必須在某些方面屈服，以避免雇主因本條之利益，轉而僱用外國船員」，是以「本條所構成對於協約自治的影響無憲法上之正當性，造成對於工會之不可期待的影響」⁸⁰。但有趣的是，在結論上，聯邦憲法法院卻認為，基於立法者的形成特權與選擇自由，雖然該條文規定有牴觸憲法之嫌，然而並不違憲。法院認為，此時立法者面臨兩難，「如果毫不含糊的維繫德國基本權的保障標準，可能卻將使商船航行運輸的現實完全脫離德國法律的適用範圍之外，或者是另一種選項：為了保有德國的商船利益，容忍對於基本權標準的減損」，而由於「立法者之目的，在於促使德國商船公司繼續使其船舶懸掛德國國旗」，因此立法者擁有決定的自由，選擇第二種「犧牲基本權保障」的選項，即非違憲⁸¹。這個判決相當重要，它是憲法法院首次針對勞動關係去管制之議題，運用去管制所欲達成之經濟目的（社會國原則的範疇之

77 BGBI. I/1989, 550.。本法的前身是聯邦政府 1988 年 4 月 20 日所提出之「促進德國商船於國際海上運輸秩序之海上船舶註冊施行法草案」，一般稱之「國際海上船舶註冊法草案」，亦即俗稱的「第二船籍註冊法」，相關討論請參見 Däubler, Das zweite Schiffsregister。

78 Däubler, Das zweite Schiffsregister, S. 59ff. (Zusammenfassung)。

79 Urteil des BVerfG vom 10.1.1995 = JZ 1995, 507ff.

80 JZ 1995, 509.

81 JZ 1995, 508f.

一)，認為優先於基本權的個別保障之上，而「立法者之形成自由」則在此扮演工具性銜接的角色，顯然，這在本文的脈絡中相當重要。

（四）重新建構廠場共同決定的 1988 年企業組織法修正

從前述許多勞動關係去管制的法制發展，吾人可以看到，在集體勞動關係的領域中，「削弱團體協約的強制效力，有時不論是否對當是勞工有利，均容許作不同於團體協約之約定」、或「建立雙向強制的法律內容，排除協約當事人的自治形成權限」，是為其主要的出現面貌，換言之，「削弱協約自治」成為去管制在法制實踐上之重心，而在此趨勢下，廠場層次的共同決定或甚至勞動契約之個別形成，相對於法源次序之上的團體協約，反而擁有其重要性。是以，在廠場的員工代表會層次，便極少有去管制的動作出現，當然，造成企業合理化人事結構時所須負擔之社會計畫義務，一向亦為去管制的指涉重點，大致是極少見的例外。比較特殊的，是聯邦政府在一連串的準備動作之後，於 1988 年所作之修正企業組織法，亦即 1988 年 12 月 20 日通過、1989 年 1 月 1 日起施行之所謂《修正企業組織法、管理職雇員代表委員會暨礦鋼鐵業工同決定保障法》之包裹立法，即俗稱之《管理職雇員代表會法》（Sprecherausschußgesetz）⁸²。本法的核心目的在於所謂的「員工代表會中少數的保護」，不論是居於少數地位的青少年學徒、身心障礙者、屬於廠場中非所代表最大工會之其他工會會員者，本法都賦予其員工代表會代表之特定名額保障，最為特殊的，則為所謂管理職雇員之代表委員會（Sprecherausschuß für leitende Angestellten），也就是說，特別針對人數極少的管理職員工，法律設計一完全獨立於一般員工代表會以外的利益代表組織，意在由其主張與貫徹本身不同於其他非管理職員工之勞動利益，雖然工會及企業界均表示，難以理解為何要創設此組織之絕對必要性，因為這不但有礙於廠場內員工一致的利益代表機制，有分裂員工團結之嫌疑，而且就廠場內集體勞動關係的形成而言，也徒生資方不必要的困擾⁸³。其實，這項標榜所謂少數族群勞工特別保障之法律，乃屬於勞動關係去管制之一環，因為從執政聯盟國會黨團在

82 BGBI. I/1988, 2312.

83 關於勞資雙方對於本法之批評，請見 Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 433, 517; Schwegler, Schumann in: Apitzsch/Klebe/Schumann(Hrsg.), BetrVG 90, S. 30ff., 42ff.。一般討論參見 Kaiser/ Heither/Engels/Schmidt, Betriebsverfassungsgesetz, S. 64(Rdnr. 27)。

立法之前的討論及提案中，均可見對於員工代表會是否過於干預企業管理權之批評，是以在原先草擬者的想像及意圖中，對於管理職雇員的設計獨立之代表機制，目的即在於限縮員工代表會對於企業管理事務可能的介入程度，是以本法相關規定雖難以與一般去管制政策之標準目的思維相扣合－非創造就業、非增強雇主之指揮監督管理權限－，但其某種程度削弱勞動者集體性力量的意圖，卻是與去管制之標準邏輯不謀而合。

（五）工時制度的大翻修：1994 年工時法

關於勞動者之工作時間問題，德國戰後尚繼續沿用於納粹時代所制定之工時法（AZO, 1934/1938），其陳舊落伍、充斥納粹領袖原則之餘毒，早為人所批評，在戰後的德國勞動生活之中，該工時法事實上並不具重要性，換言之，作為勞動領域主軸的工時秩序，主要是依據勞資雙方所締結之團體協約，亦即本文所稱之社會管制：縮短工時、日/週最高工時限制、女性勞工夜間工作之禁止、週末工作之原則禁止等，形成當代勞動關係工時體系的主要面貌。在去管制的政策路線推動下，聯邦政府早在 1984 年 8 月便提出新的工時法草案（Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes）⁸⁴，但其拒絕將法律所定工時形式貼近團體協約之內容，強調基於兩性平等而廢除原先對女性勞動者工時的較佳保障（例如禁止夜間工作、加班時間之限制），乃至全面彈性的基本主張，遭到工會陣營的極力反對⁸⁵，在學界也引發一定程度的反對聲音⁸⁶，是以並未立法成功，而必須等到 1994 年 6 月 6 日通過施行的《工時法》（Arbeitszeitgesetz）⁸⁷－主要是透過名為《工作時間法法案》（Arbeitszeitrechtsgesetz）、內容涵括其他相關工時法令（如商店關門法）的包裹立法，而畢其功於一役。

觀察 1994 年工時法的主要內容，以與工時制度之去管制發展為限，大致有

84 BR-Drucksache 401/84, BT-Drucksache 10/2706.

85 例如 Engelen-Kefer 便批評，此工時法草案完全忽略團體協約上縮短工時的發展方向，並且未兼顧勞動者身心健康利益與勞動市場上的促進；siehe diesl., FS Albert Gnade, S. 404f.。

86 例如 Däubler, KJ 1985, 362ff.。Däubler 在此篇論文中，首次使用去管制之概念來描述聯邦政府之工時法草案，並認為此草案內容一但落實，將造成大量非典型勞動關係的出現，論文中亦同時討論工會因失業問題之惡化，所產生之難以對抗勞動法去管制壓力之問題；siehe dersl., ebenda, insb. 364, 376f.; dersl., GMH 1986, 677。事實上，在整個法制形成的過程中，各政黨均提出內容迥異的草案，最後通過之法律，則是以聯邦政府所提出之「工時法律統一與彈性化法草案」為藍本，其內容詳見 BT-Drucksache 12/5888。

87 BGBI. I/1996, 1170.

下列幾項：首先，每日最高工時為 8 小時（法定每日工時），但得延長為 10 小時，只要在六個月的期間內平均符合法定每日工時（第 3 條第 1 句），由於週六亦經明定為正常工作日 - 相較於團體協約實務上之不同發展 - ，是以在新法中便存在著「一週工作 60 小時」的極端可能性⁸⁸，而且該法定均衡期間（Ausgleichszeitraum）在「最多 60 日、每日工作 10 小時」之前提下，亦得透過團體協約加以廢除（第 7 條第 1 項）。工作中之休息時間，廢除舊法區別男女性勞工的特別規定（女性享有之時間較長）（第 4 條）；在聯邦憲法法院宣告原禁止女性夜間工作之舊法規定違憲之後⁸⁹，新法進一步廢除此女性夜間工作之禁止（第 6 條）。在週日暨國定休假日工作部份，新法取代原有營業法（GewO）的規定，雖然繼續維持工作之禁止原則，但卻在第 10 條相當程度的放寬其例外規定，特別是該條的第 15、16 款：營業監督主管機關得基於化學、生物、科技或物理上之必要事由，例外許可週日暨國定假日的工作不予中斷。學說上的批評以為，在當代資本密集的生產型態中，基於企業投資的數額龐大及企業運轉時間的技術上、經濟上得以全年無休，主管機關將極易依第 15 或 16 款之規定，使甚至是德國基本法第 140 條所規定之週日工作之禁止原則，全然犧牲於純粹的經濟利益考量，而非如憲法解釋上所例外允許的「基於社會公益之必要性」，因此不但有違憲之嫌，同時亦為整套新的工時法中，展現去管制邏輯，只要為了達到「維護公益、特別是保障或創造就業」的目的（立法理由 I. 2. c），甚至得以違背憲法基本原則，容許行政機關以「便宜性考量」、「授權、命令、許可」等經授權而鬆動勞動保護的最佳適例⁹⁰。

88 依 Ende 的說法，此顯然抵觸歐洲共同體 1993 年第 104 號工時形成指令第 1a 條的規定，該規定將工時限於每週最高 48 小時，均衡期間為四個月；相關討論請見 dersl., AuR 1997, 137f.。

89 Urteil des BVerfG vom 21.1.1992 = DB 1992, 377；由去管制之觀點探討夜間工作禁止之廢除，特別是批判一種「廢除保護以表彰平等」之意識形態者，可見 Schiek, Nacharbeitsverbot für Arbeiterinnen, S. 34ff.。從前述聯邦憲法法院的判決理由中，亦可看到如此之突兀之處，法院說道：「基於實證研究上的結果顯示，勞動關係中的夜間工作，因為其經過科學研究證明之有害人體健康，如果法律任意的放寬准許，而未規定任何協助補救之措施，則如此之法律將抵觸基本法第 2 條第 2 項第 1 句的客觀內容」，換言之，夜間工作的本質既然有害人體健康，則判決結果卻是為兩性平等而廢除原先單獨對女性的保障，Kittner 便指出憲法法院論證上的這一項矛盾；Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 265。

90 Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 262。Mückenberger 亦批評工時法中之充斥「主管機關之例外權限」；dersl., KJ 1985, 266。當然，勞動法學上對於工時法之討論非常熱烈，支持與反對之立場亦不相同，比較肯定者如 Azinger, BABI 6/1994, 8；Eckert, DStR 1995, 339；Neumann/Biebl, Arbeitszeitgesetz, S. 65f.；Roggendorff, Arbeitszeitgesetz, Rdnr.

（六）就業促進法的再度前進：1996 年新就業促進法

1985 年就業促進法依其五年期限，施行至 1990 年為止，在聯邦政府認為並未有效改善失業問題的情況下，又再度延長五年至 1995 年，至此，各方便開始角逐，各自表述，提出己方所認為有助於解決失業問題的法律草案，例如工會方面的「為勞動就業結盟」（Bündnis für Arbeit），聯邦政府的「投資與就業行動計畫」、「更多經濟成長與勞動就業計畫」，執政聯盟國會黨團之「促進成長與就業勞動法法案草案」，最後終於在 1996 年 10 月 1 日通過施行所謂的《勞動法上之就業促進法》（Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz）之包裹立法⁹¹，亦即 1985 年版在九十年代的另一次翻新前進，同時它的先驅一般，全面的、而非特別針對某一特定勞動者族群或議題的（如工時），建立勞動關係去管制的法律基礎。

本法在一般的印象中，最為人所注意的，是修正病假繼續支付工資法的規定，將病假六週內所得請領之病假津貼，由 100%降低為 80%，引起社會各界譁然，勞工聚集十萬人至聯邦政府所在地抗爭，最後卻以企業界主動承諾「將不遵守法律規定，繼續支付 100%之病假津貼」而收場。然此主要涉及社會法之部分並非本文所觀察之重點，事實上，1996 年新就業促進法之重點在於進一步的鬆動解僱保護制度⁹²。依該法規定，解僱保護法之適用最低門檻調整為 10 人以上之廠場（原先為 5 人），部分工時勞工則設計一套複雜的計算方式，以決定是否與如何計算入該最低門檻人數之中（第 23 條第 1 項第 3 句）；企業經營事由解僱所應考量之社會標準 - 現改稱為「社會基本資料」（soziale Grunddaten）-，現縮為勞工之廠場年資、年齡與扶養義務，但最為特別的是引入所謂之「不可或缺之核心勞動力保障」條文，亦即現行解僱保護法第 1 條第 3 項第 4 句的規定：「第 1 句所稱之社會選擇，不適用於基於知識、能力、貢獻，或基於維繫廠場一均衡的人事結構之目的，廠場有相當之利益應繼續僱用之勞工」；再者，本法進一步

41 zu § 13; Janicki, Aktuelle arbeits- zeitrechtliche Probleme, S. 90f.; Loritz, Möglichkeiten und Grenzen der Sonntagsarbeit, S. 178f., 184。較為批評工時法之去管制傾向者，可見 Benda, Probleme der industriellen Sonntagsarbeit, 55f.;

91 BGBI. I/1996, 1476。有關本法之前述制定經過及各政治陣營的角力過程，請見 Lorenz, DB 1996, 1973ff.; Adomeit, Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht, S. 26。

92 類似的觀察可見 Mückenberger, KJ 1996, 345ff.; Bader, NZA 1996, 1125ff.。

限制法院審查解僱是否符合社會選擇原則的權限，僅得限於「明顯的重大瑕疵」（第 4 條），而團體協約或廠場協定亦得自行訂定應予考量之社會標準及其順序。在定期契約方面，統一規定最高定期契約期限為兩年，兩年期限內之三次延長為合法，逾 60 歲之勞工則無最高定期期限限制，而主張定期契約之約定無效的勞工，必須限於三週內向勞動法院起訴，否則將喪失其異議權，此條文亦經後來之部分工時與定期契約法納入（該法第 17 條）。本法並修正聯邦休假法(BUrlG)的相關規定，一方面延長所謂的等待期為六個月（僱用期滿六個月的勞工方得適用之），另一方面在計算休假工資之基礎時，排除加班工資的列入。如同 1985 年的舊就業促進法，新法同樣受到許多質疑與批評，特別是針對聯邦政府所標榜之所謂創造就業的效果：由於施行屆滿 10 年的舊就業促進法，不論政府部門或學術研究，均提不出事實上的確有正面之就業效果發生的結論，因此 1996 年法所宣傳之立法目的：「使經濟發展更為活潑快速，使額外的勞動力需求能夠催生，使勞動附隨成本能夠降低，因此將勞動法作有利於就業的彈性化」，是否真如聯邦政府與立法者所預期一般的實現，恐怕仍有極大的爭議⁹³。

（七）社會民主黨政府的轉折：2003 年 Hartz 第 4 法

1998 年社會民主黨勝選執政後，如同前面所描述，曾通過《修正社會保險暨保障勞工權利包裹立法》（1998 年 11 月），幾乎全數將柯爾政府的 1996 年就業促進法所含之去管制措施廢除，回復之前的規範狀態。當然，隨著之後情勢的轉變，政策發展的方向似又走回去管制的邏輯路線。2003 年 12 月 19 日，德國國會依據聯邦政府《議程 2010 - 升級與成長》行動的推使，通過四項落實 Hartz 委員會建議的包裹立法，如前所述，其中「Hartz 第 4 法」（Hartz IV）：《勞動市場改革與失業救助暨社會救助合併法》，包含許多有關勞動市場去管制之規定，除有關社會法之部分外（所對的第二類失業給付），以下簡列有關勞動法部分之規範⁹⁴。

93 Vgl. Mückenberger, KJ 1996, 344, 351。其他類似的批評或看法，例如聯邦勞動署認為「放寬定期契約恐怕很難創造就業」，聯邦勞動法院院長 Thomas Dieterich 認為「社會選擇的新規定恐怕有違憲之嫌，繼續支付工資的請求權限縮有侵害協約自制之嫌」，Hanau 認為「提高解僱保護之適用人數門檻，恐怕不是促進就業，而是促進裁員」，既使連德國雇主協會（BDA）亦直言「不准勞資當事人約定排除的雙向強行條文，侵害人民之協約自治基本權」；zitiert nach Mückenberger, KJ 1996, 352ff.。

94 BT-Drucksache 15/1516, 15/1728, 15/1749, 15/1994, 15/2259; Adomeit, Die Agenda 2010

1. 企業經營事由解僱之社會選擇標準，回復類似 1996 年的規範狀況，僅限於勞工之年資、年齡、扶養義務，但加上考慮勞工之家庭狀況及身心障礙勞工之障礙類型。
2. 「不可或缺之核心勞動力保障」重新恢復：企業解僱勞工雖須受社會選擇標準之拘束，但如「基於知識、能力、貢獻，或基於維繫廠場一均衡的人事結構之目的，特別是廠場有相當之利益者」，則可例外的不適用社會選擇標準，亦即排除在比較之列，而得由雇主單方決定繼續僱用。同時，社會選擇標準如何適用，得由團體協約或廠場協定加以進一步的規定，例如運用所謂的計點制，而法院只有在該社會選擇之適用有顯然之重大瑕疵時，方得否定其合法性。此項限縮勞動法院的審查範圍與權限，是本法相當重要的一點：為了避免企業大量裁員之利益補償計畫（Interessenausgleich），遭受雙重的審查負荷，因為其形成已經員工代表會參與，是以如完全重複勞動法院的實體審查程序，恐有不妥，因此本法規定：只要勞工之姓名明列於利益補償計畫之中，法院就必須推定「該勞工勞動關係之終止為廠場上所必須」，進而毋庸審查其解僱合法與否。
3. 現行解僱保護法中雖規定特定要件下之資遣費給付義務，例如：雇主之終止契約雖無效，但勞動關係的繼續對勞工是不可期待的，則法院得判決一定金額之資遣費而判決勞動關係亦隨之消滅（第 9 條），但此畢竟屬於法律體系中較為例外之情形，實務之情況正好相反：解僱保護訴訟經常有「實為資遣費訴訟」之譏，學說上亦曾有「給付資遣費，雇主即得依企業經營事由終止勞動契約」的建議。本法並未完全採取如此激進的設計，僅規定雇主於終止契約之意思表示的同時，同時告知勞工（i）解僱係基於急迫之企業需求，以及（ii）勞工於三週之起訴除斥期間屆滿後，即得請求資遣費之給付，其計算方式為：在同一企業繼續工作满一年者，即給予 0.5 個月之工資為資遣費。

und das Arbeitsrecht, S. 58ff.; Willemsen/Annuß, NJW 2004, 177ff.; Stein, KJ 2003, 402ff.。相關內容亦見德國聯邦政府官方網站資訊：<http://www.bundesregierung.de/artikel-,413.493936/Arbeitsmarkt-wird-reformiert.htm>（檢閱日期：2005 年 5 月 8 日）。

4. 現行解僱保護法第 4 條規定三週之提起解僱保護訴訟的除斥期間，是以只要期間屆滿而未起訴，除非具有其他「解僱應為無效」之事由（例如第 6 條），否則雇主之終止契約行為視為自始合法有效，該其他事由例如：未經員工代表會聽證、營業移轉禁止之列的解僱、違反誠實信用之解僱、牴觸歧視禁止或懲戒禁止之解僱。然新法中將此列其他例外事由之可能性，均予一概排除，換言之，只要三週期間內未起訴，不論是否具備其他無效之事由，該終止行為即視為自始合法有效。
5. 本法規定，解僱保護法之適用範圍將回復 1996 年時之 10 人，不過法律文字上較為複雜的描述：「廠場或公行政事業單位，不含完全以職業訓練目的所僱用之人，其通常僱用之勞工為 10 人或以下者，第一章之規定不適用其勞動關係始自 2003 年 12 月 31 日之後的勞工，但第 4 至第 7 條、第 13 條第 1 項第 1 及第 2 句不在此限。該勞工亦不列入第 2 句所稱通常所僱用之勞工 10 人數之計算」。換言之，只有本法施行後方成立勞動關係之勞工，其廠場經常僱用人數達 10 人以上者，方有新法規定之適用，而未影響舊法時代業已享有解僱保護利益之勞工⁹⁵。
6. 新法規定，企業成立四年之內，得締結同樣最長期限為四年之定期契約，毋須具備實質事由，連鎖的定期契約亦同。

當然，此所謂的「Hartz 第 4 法」同時包含許多社會法上之規定 - 例如失業者尋求工作機會之可期待性、失業救助與社會救助之整合等⁹⁶ - ，但無甚疑問的是：減輕國家的負擔，將勞動市場上的管制形式加以彈性化與去管制，則是相同的脈絡⁹⁷，除前述 20 餘年來德國的相關法制發展，吾人可看到去管制理論與實踐的相互關聯，雖然德國的去管制發展相較於其他歐美國家，其步調上應屬較為緩慢與「保守」，但是，其去管制的政策貫穿基礎卻是不容忽視的，或許基於各該時點的政治經濟社會結構，也就是本文一再強調的「社會權力關係之變動狀態」，各國所進行之去管制的形式與實質，有所不同而已。

95 如 Adomeit 所言，此解僱保護法適用之最低人數門檻，一直是不同政黨辯論力爭的焦點，如基民黨/基社聯盟甚至提案希望提升至 20 人，是以最後通過的條文顯為一相當奇特的妥協結果；dazu Adomeit, Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht, S. 63f.。

96 詳見 Adomeit, Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht, S. 65ff.

97 相同的觀察亦見 Blanke, KJ 2003, 7f.。

(八) 2005 年 5 月後的新發展

2005 年 5 月 6 月以降，德國社會民主黨執政之聯邦政府，主要便以前述之 Hartz 法案為核心，進一步推動有關社會安全體系之彈性化的改革，其中雖有在野黨所提出之較大幅度的改革解僱保護法制之提議，為獲取之共識程度極低，並未真正的落實。2005 年 10 月德國大選，在左右兩派總得票率幾近僵持不下的困局中，由右派基民黨的黨主席 Merkel 女士出任總理，形成歷史上難得一見的聯合大執政 (Große Koalition)。基本上來說，之前雖是社會民主黨執政，然其推行之勞動市場改革措施與政策思維，已與新自由主義無分軒輊，是以在政權更迭之後，此政策路線基本上並無太大的轉變；基於政權穩定性的考量，Merkel 政府亦未宣布比較大幅度的、衝擊程度可能較深的勞動市場改革，而是仍以「社會安全體系」為中心，繼續社會民主黨時代的 Hartz 路線。綜合來說，其主要的政策內容約有下列幾項：

1. 繼續 Hartz 改革路線的所謂「現代勞動市場服務」(Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) 的政策主張，亦即強調社會安全體系之改革、勞動者個人自營事業的獎勵與扶助等，核心價值為「支持與要求」(Fördern und Fordern)，其內涵極為類似美國之 Workfare；
2. 進一步改革勞動促進法制內容，例如以引介至教育體系、職業訓練或就業工作，以取代失業給付之單純的替代性給與，不論是失業給付或失業救助；
3. 修正德國社會法典第三篇 (SGB III)，減少給付，增加引導至就業的誘因，以提高失業者就業之機會，在此，聯邦勞動署 (Bundesagentur für Arbeit) 必須扮演重要的任務角色；
3. 新政府的核心勞動政策是：建立所有失業者統一的基本保障，目的在於保障其基本生活需求之餘，以使其真正就業勞動為目標，同時排除現行體系中失業救助與社會救助的功能混淆與累贅。

從這些分析中可看出，在這幾個月的德國現實勞動政策發展中，事實上並無嶄新的發展，而是繼續維持在原社會民主黨政府的路線之上，而其焦點則在於社會安全體系之範圍，特別是有關失業給付、失業救助與社會救助的多方整合與簡化過程上。至於德國工會陣營，近半年來的注意焦點，無疑的在於許多大企業廠場的關閉與外移，而以直接之「企業鬥爭」為當前最重要的工作，因此雖基本上

對於此「社會拆解」(Sozialabbau)表示不滿與反對，惟並未提出太具體的主張或建議。

第三節 變革之影響

以上所述及有關經濟學界對於去管制的論述，不論是針對普遍層次或勞動市場中的國家管制，從現實政治的發展角度來看，無疑的均是對七十、八十年代的經濟政策之理論與實務，造成巨大的轉折與影響。哈佛大學教授、美國管制行政之父James Landis在其1938年的名著《行政過程》(The Administrative Process)中對於管制時代來臨的劃時代宣示：「我們需要國家中的第四權，一個所謂「行政的手臂」，它們都是獨立的管制官署，是「準立法」、「準行政」，而且還是「準司法」，任務在於保障法律的貫徹與執行」⁹⁸，一個宣布市場失靈，國家全面介入干預人民的生活領域、特別是經濟行為過程的時代，從1930年代崛起，歷經二次大戰結束後的猛進⁹⁹，到六十年代的高峰之後，「國家為社會與人民福祉的介入與干預」，突然轉眼淪為一切問題與災難的原因。國家退出、去除管制，成為七十年代以來歐美資本主義國家最主要的經濟政策主軸。當然，也並非所有的經濟學者，均同意主流學界：所謂新古典(Neoklassik, Neoklassismus)或新自由主義學派的理論論述，特別是觀察以其為基礎所推行之政治實踐，更可看出其理論與落實的缺陷。以下本文將區分幾個部分，探討另類經濟學(Alternative Wirtschaftswissenschaft)對於去管制的看法與批評。

一、勞動市場均衡理論的錯誤

從主流經濟學的討論可以看出，堅持所謂的「普遍的均衡理論」(Allgemeine Gleichgewichtstheorie, AGT)，是其勞動市場理論的核心基礎：勞動市場上由價格(工資)決定的供給與需求，只要價格透過市場決定的機制失靈 - 例如工會經由團體協約政策所製造之卡特爾效果 - ，則工資數額超過勞動力的邊際價值，勞動市場的均衡便無法達成，勞動力的供給者找不到需求者，失業問題自然

98 Yergin/Stanislaw, Staat oder Markt, S. 70f.

99 例如 Abendroth 評價德國基本法的形成，就認為在戰後的時空背景下，不論任何左右派的政治陣營，或許針對「如何改革原先的生產工具所有權的關係，改造國家站在經濟指揮控制高位(Kommandohöhen)，經濟計畫的方法與程度」，還存在著爭議，然而對於「國家應藉由公權力改變社會秩序的必要性」，卻是完全一致的，顯然，這是一個國家管制享有最高程度之正當性與公信力的時代；dazu Abendroth, Das Grundgesetz, S. 64。

誕生。這個所謂「市場是完美的挑選機制」的典型說法¹⁰⁰，許多經濟學家卻同時指出，基本上無法用來詮釋勞動市場的真實運行。Jan Priewe、Elmar Altvater等學者均強調，觀察不同市場間的相互制約與影響之層級結構，勞動市場相當程度的仰賴其他市場－特別是商品市場及金融市場－，而無法靠自己內部的市場機制來運作，是極為清楚的：商品與金融市場的任何波動，勞動市場均立即展現牽連的效果－不論失業裁員或創造就業－，反之，獨立於商品或金融市場的運行以外，單憑勞動市場中的工資率機制來作「健全」的調整，無異天方夜譚¹⁰¹。從另一角度來看，將個別勞動者的透過市場機制之個別議價行為，便等同於或必然連接至整體的充分就業，亦即相當引起批評的「以個體經濟的建構市場均衡，直接導至總體經濟的充分就業」之論證方式，放諸實證的檢驗，事實上是不存在的：為何個體經濟的層次上，即便個人的行為與決定是「理性的」，就必然會導致總體經濟層次上，所有社會資源－包括勞動與生產工具資料－的相同均勢，主流經濟學的討論始終流於假設，停留在單純的理論建構¹⁰²。相對的，由於主流的新古典經濟學者亦知如此理論之基本缺陷，換言之，某個程度必須承認反對者所說的「體系的不穩定，個體經濟與總體經濟理性的衝突，壟斷與失業，毋寧都是資本主義體制的必然現象」，其實是正確的，是以甚至有「某個程度的失業是必然，而且健康的」(Winfried Vogt)的說法¹⁰³。

新古典經濟學派的勞動市場理論，一個相當明顯的特徵是：它相當程度的偏

100 Siehe Altvater, *Vergebliche Befreiungsversuche aus den Fallstricken der neoklassischen Theorie*, S. 37.

101 Altvater, *Vergebliche Befreiungsversuche aus den Fallstricken der neoklassischen Theorie*, S. 32f.; Priewe, *Zur Kritik neoklassischer Arbeitsmarkttheorien*, S. 27; ebenfalls siehe auch Hickel, *Lassen sich Verursachung und Überwindung der Massenarbeitslosigkeit innerhalb der Neoklassik mit Vogt-Ausstattung erklären?* S. 52f.; 此外，特別從金融市場的面向，討論其對於勞動市場的牽連影響作用，請見 Schmidt, *WSI-Mitteilungen* 1996, 705。

102 Altvater, *Vergebliche Befreiungsversuche aus den Fallstricken der neoklassischen Theorie*, S. 32f.; Priewe, *Zur Kritik neoklassischer Arbeitsmarkttheorien*, S. 27.

103 Kritik siehe Altvater, *Vergebliche Befreiungsversuche aus den Fallstricken der neoklassischen Theorie*, S. 36f.; Hickel, *Lassen sich Verursachung und Überwindung der Massenarbeitslosigkeit innerhalb der Neoklassik mit Vogt-Ausstattung erklären?* S. 52f.; 在這兩篇論文中，作者均清楚的指出德國勞動經濟學者 Vogt 理論的矛盾，所謂的「Vogt 之新古典僵硬主義」(neoklassischer Rigorismus)：一方面堅持自己的解釋模型，另一方面又自限於資本主義的發展現實，彼此在論證上互相分析貫穿，看不出有比較嚴謹的「理論-實踐」的分析對照關係。關於「失業之必要性」在新自由主義及新保守主義主張之批評，亦見 Saage, *Arbeiterbewegung, Faschismus und Neokon-servatismus*, S. 244ff.; Habermas, *Die Normalität einer Berliner Republik*, S. 186.

離社會現實，過於抽象而化約，將勞動市場上的一切變動與行動者之決定行為，一律理解為工資率的操作結果，進而忽略許多公認存在的影響變數，例如勞動品質與工作位置品質的差異，勞動契約的不充分性（非一般雙務契約的充分協商），雇主的單方決定給付內容之權利，勞動者的編入企業生產組織之中（所謂勞工人格之從屬性）等。更嚴重的是，它立基於一套Eberhard Dorndorf所批評之所謂「壓迫性的思考方式」：勞動者為了工資率低於勞動痛苦與休閒之替代率的邊際價值之故，可能會決定不提供勞動力，換言之：自願失業；社會現實顯然並非如此¹⁰⁴。真實的狀態毋寧是：為了維持自己及家庭成員的生計，乃至於個人尊嚴、認同、社會與文化生活 – 套用社會學的術語：維持本人與家人的社會再生產 –，勞動者必須在勞動市場上找尋其勞動力的需求者，而不會計算其工資率的交互關係，進而決定是否提出供給要約。換言之，如果沒有相當的國家或社會管制形式的存在，十九世紀的飢餓工資依然可能透過純粹市場機制的運作而重現，如果完全依照新古典經濟學派理想的話。在此，吾人可以看到勞動關係去管制一個相當嚴重的忽略：事實上，許多學者均同意，國家在勞動市場上所建立之制度，中長期而言，已相當程度的產生穩定生產力與提升經濟效率的效果，特別是從國家總體經濟的角度來看¹⁰⁵，特別是透過勞僱雙方的團體，大幅度的改善企業與跨企業之分配效率，而這顯然是沒有類似勞動市場管制制度的國家所無法看到的¹⁰⁶。

從技術發展與資本密集的角度，亦可看出去管制主張之經濟理論的缺陷：經濟學上的研究已清楚顯示，基於技術進步為基礎之產業資本密集的發展，所謂不同生產要素間的相互關係，原則上是處於一相對穩固或僵化的程度，也就是說，迫於市場競爭壓力而必須採取之「技術發展與資本密集」的選擇，事實上為一脫離工資率的獨立過程，只要工資成本佔整體生產要素成本的比例越低 – 顯然，在資本密集的現階段產業型態中正是如此 –，勞動與資本財的相互替代性越低，市場上的產品需求越趨相對穩定，則產業部門對於勞動力之需求亦將同樣僵

104 Dorndorf, KritV 1992, 417ff, 420f.

105 Buttler 便認為原先國家對於工資結構的管制，已產生如生產力成長、適應與配合結構性變遷、解決勞動者之社會問題等正面效果，相反的，針對此的去管制措施，反而使得這些正面效果消失殆盡；siehe dersl., Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, S. 31。

106 Keller/Seifert, WSI 1997, 526.

化而無彈性，並不會產生如新古典學派所期待的那般「市場作為均衡機制的彈性調整功能」¹⁰⁷。

二、失業的形成原因

相較於新古典學派的使用普遍均衡理論來詮釋失業的成因，既然有違現實，那麼真正的失業緣由應為何呢？一個反對新古典經濟理論的德國經濟學家團體 - 另類經濟政策研究社 (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik)，提出了一些解釋。依其說法，失業的主要原因，應包括下列幾項¹⁰⁸：

- (一) 平均的經濟及生產力之成長，超越社會生產 (Sozialprodukt) 的成長，造成勞動市場上所需求的勞動量減少。亦有經濟學者將之稱為所謂「分配所導致的勞動力需求問題」，亦即需求的減弱：生產潛能的提升，無法帶來與勞動力需求的均衡，因此對於商品、服務與勞動力的需求同時減少¹⁰⁹；
- (二) 社會人口成長，婦女的勞動參與率提高，亦造成勞動力供給者的增加；
- (三) 短期的經濟景氣因素 (所謂的經濟停滯過程 wirtschaftliche Stagnationsprozess¹¹⁰) 或長期的結構變遷；
- (四) 合理化及自動化的發展，使企業原有僱用的勞動力需求減少，而針對此科技發展的變遷，所應進行之緩和其社會影響的政策，並未由政府部門順利的推行，所謂的「原地踏步政策」(Weiter-So-Politik)¹¹¹；
- (五) 錯誤的供給導向之經濟政策¹¹²，國際競爭的激化，引起相當程度之政治、

107 Priewe, Zur Kritik neoklassischer Arbeitsmarkttheorien, S. 27.

108 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 1997, S. 76f.。類似見解亦見 Wahsner/ Steinbrück, Das Arbeitsrechtliche Programm der Wende, S. 18。

109 此即為所謂的資本過度積累；相同見解請見 Bischoff, Restauration oder Modernisierung? S. 44; Zinn, Jenseits der Markt-Mythen, S. 18, 66ff., 72.

110 Zinn 亦特別提及此亦為失業的重要原因；dersl., Jenseits der Markt-Mythen, S. 18f.。

111 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 1997, S. 14；美國著名的經濟及社會自由作家 Jeremy Rifkin 以為，工業社會發展至今，在自動化、合理化等技術及勞動組織的升級革命下，依循資本及市場經濟體制獲益的絕對不二邏輯，失業已經是無可抵擋的趨勢：從農業技術革命以來的歷史進程來看，人類社會總是走向一「越來越不需要勞動力」的生產體系，其結果，便是所謂現代化之受益者及失敗者的區隔出現。大多數勞動人口的命運，取決於汲汲追求經濟利益的企業以及它在世界生產體系中的優敗分工地位，被吸納進這個世界性的連鎖體制者，是有保障的新興貴族，其他被排拒出去的大多數人口，則是只能乞討於國家社會安全體系的邊緣者及失敗者；dazu siehe Rifkin, Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, S. 47ff., 127ff.。

112 dazu auch Bischoff, Restauration oder Modernisierung? S. 57ff.

社會及生態的損害，亦使失業問題因國際資本分工體制的變遷 - 所謂世界市場競爭關係的激化¹¹³ - 而更形惡化。

事實上，既使毋庸跳至另類經濟學的分析角度，在一般勞動經濟學的論述中，亦從未如此化約而片面的理解失業形成之原因¹¹⁴。依德國勞動經濟學的普遍說法，失業的可能形成原因，必須區分數項不同的問題脈絡去探尋，例如：(1) 經濟景氣引發之需求減弱的失業，不論是消費財、投資、國家或外國市場需求的減弱；(2) 因所謂供給條件不佳所引發之經濟負成長性質的失業，資本支出、能源支出、匯率波動、國家不當干預或工資過高所導致之成本要素；(3) 所謂結構性的失業，例如勞動力供給或勞動參與率因人口成長而生之變動，科技及生產組織的升級與變革，各不同就業部門（如服務業、資訊溝通科技業）的結構性變動，地域因素引發之失業，以及 - 在後面本文將進一步處理的 - 經濟全球化產生之結構性失業等¹¹⁵。如果相應於這些不同的失業樣態與形成原因，則不論在學理的探討或實際就業政策的研擬上，亦都必須相對的區分不同之脈絡與領域，思索如何解決失業之問題，例如常見的國家預算與貨幣政策之改變，減少勞動力之供給（提前退休、職業訓練之銜接、教育政策之改變），改善勞動力品質，工作時間政策之調整（縮短工時、彈性工時），國家開創第二就業市場之措施，其他特別針對不同產業部門與地區之就業政策，或亦包括主流經濟學所強調的：減少工資成本等¹¹⁶。不論如何，失業或解決失業，既從未屬於單一面向或因果關聯之問題，則單純試圖透過勞動市場之去管制措施，以減輕企業之勞動成本負擔為單一而核心之手段，不但理論上顯有錯誤，亦難符合實踐行動上之面貌。

從社會學的實證調查結果來看，許多去管制所主張之「對於問題族群勞工的社會保護管制，是造成其失業的主因」之說法，同樣難以印證：例如德國的青少

113 Paqué in: Klodt u. a., Standort Deutschland, S. 204f.

114 Floren 就簡略而清楚的指出：基於失業的多面向與複雜的成因，任何所謂「正確」的就業政策，都必須從「肯定不同的失業原因」出發，承認事實上沒有一簡單的全盤解決方法；dersl., Wirtschaftspolitik, S. 280。類似的看法亦可見 Keller/Seifert, WSI 1997, 528f.; Buttler, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, S. 37。既使連強烈主張勞動市場應去管制的知名經濟學者 Soltwedel，事實上亦承認失業原因的多樣性，特別是服務業社會的結構變遷，以及企業內部生產組織的變革；siehe Soltwedel, Dynamik der Märkte, S. 21f.。

115 statt vieler siehe Friedrich/Wiedemeyer, Arbeitslosigkeit, S. 79ff.; Franz, Der Arbeitsmarkt, S. 104ff.

116 Friedrich/Wiedemeyer, Arbeitslosigkeit, S. 179ff.

年勞工保護，僅適用至 18 歲，而勞動統計上所顯示之最為嚴重的青少年失業問題，卻發生在超過 20 歲的青年族群，女性勞工的就業風險，社會學上的研究均一致顯示，多半產生於甫結束求學之開始，換言之，早在去管制所主張之婦女懷孕或育嬰假階段之前，至於中高齡勞工，勞動市場上確有難以就業的現象，但問題的主因卻非其解僱保護的存在，恐怕原因在於得以僱用之期間可能過短，對於企業應進行之人力資本投資（招募與訓練成本）來說，相對而言並不有利，更為顯著的觀察是：就該特殊族群的求職者而言，其經僱用後所將形成的年資期間，恐怕就構不上解僱保護之最低門檻¹¹⁷。是以，均可無疑的看出，去管制所建立之基本論述邏輯與結構「管制-失業-去管制-就業」，原則上是不夠嚴謹的。

進一步來看，除了我們將在後述新自由主義的全球化論述中討論之全球化框架以外，其他多數失業形成之原因，事實上多屬於內國生產秩序中的問題態樣，當然，這些問題伴隨著「經濟全球化」的作為整體框架條件，而變得更複雜與關係緊密。不論如何，失業問題顯然不是新古典學派所說的「勞動市場之工資決定機制失衡」的結果，應得加以確定¹¹⁸。經濟學家 Jens Oliver Lorz 亦提到，外國資本在決定是否投資德國時，所評估之所謂生產據點之品質中（Standortqualität），工資從來就不是主要的變數，而毋寧是勞動的品質，不論是勞動者的教育程度、工作時間、勞動紀律、勞動滿足、生產過程的管制方式等¹¹⁹。更不用說，在以工會為主角的德國工資決定機制中，亦有學者認為，事實上為德國國際競爭優勢的一部分，因為工會本身帶有保障其會員工作權的責任，針對整體經濟的不利狀況，其實會以工資克制（Lohnzurückhaltung）作為回應，而整套所謂工會卡特爾的體制，無疑的亦帶來社會緊張關係的降低、企業與產業部門移動障礙的消除等之正面效果¹²⁰。總而言之，以工會的工資政策作為失業主要原因的說法，事實上是沒有根據的。

117 Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele, Sozialpolitik und soziale Lage, Bd. 1, S. 337f.

118 Keller/Seifert 便以德國二次大戰後的工資發展與失業問題之關聯為研究對象，認為一方面，德國的工資結構並未如新古典經濟學派所指控的「過度僵硬」，另一方面，以勞動市場之管制措施作為失業之原因，亦顯然不符實情，過度跨大勞動法制在企業僱用行為上的影響力；diesl., WSI 1997, 526。而公法學者 Ekkehart Stein，甚至認為企業合理化與生產自動化，方是造成失業的主要原因，亦見此問題理解之分歧；dersl., FS Helmut Ridder, S. 169。

119 Lorz in: Klodt u.a., Standort Deutschland, S. 7f.

120 Bosch, Beschäftigungspolitische Ansätze in der BRD und ihre kritische Würdigung, S. 295f.

某些學者亦從供給導向之經濟政策的實踐結果，反過來推論其理論假設之錯誤。Heiner Ganßmann便指出，以德國為例，1982年政府推行新古典學派的經濟政策以來，重視供給面，相當的改善供給條件，結果便沒有讓提高之獲利收益轉變為創造勞動力需求的投資¹²¹。即便比較「個體經濟」的來看，許多實踐所出現之工資的分隔區別、去中心化發展，或甚至透過個別契約約定而低於團體協約工資的實現，如Helmut Neumann所言，都沒有帶來創造就業的效果¹²²。吾人所面對，即是Friedrich/Wiedemeyer所稱的所謂「無就業的成長」(jobless growth)：經濟學上所假設之「創造就業門檻」(Beschäftigungsschwelle)，只要內國國民生產毛額的成長率超過一定的指數，就會產生創造額外就業之效果，從八十年代中期以來，證明是沒有實際說服力的，隨著經濟全球化的影響，科技與勞動生產組織的變革與進步，吾人所實際面對的情況是：學理上假設的「創造就業門檻」必須越來越高，因為經濟雖然成長，卻不會帶來就業勞動一併成長的效果，反而是失業率隨之水漲船高¹²³。

三、失業作為意識形態及施壓手段

許多觀察均同樣的顯示，既使供給導向的經濟政策，以及以其為基礎的勞動市場去管制措施，並未帶來積極的創造就業效果，但「失業」顯然對該政策思維在政治實踐的過程中，扮演了相當的催促作用。正如德國另類經濟研究社所說的，「失業問題」基本上已成為政府、企業及雇主團體所運用的意識形態工具，以壓制一般的受薪者對於物質安全、乾淨的環境、社會正義等之訴求。即便利用標準的「失業論證法」：工資成本過高，企業的稅負過高，社會保護過多，國家干預過多，進而採取壓抑工資成長、減少企業稅負、將勞動法之社會保護規範去除、降低社會安全體系支出、減少國家官僚體系的介入等之措施，既使理論上的說理及論證不足，而實踐所產生之創造就業效果又極不顯著，只是製造更多的社會不平等，此「失業論證法」依據樂此不疲，繼續發揮其左右政治走向的功能¹²⁴。

121 Ganßmann, Soziale Sicherheit als Standortproblem, S. 22ff.

122 Neumann, Wirtschaftsdienst 1991, 249.

123 Friedrich/Wiedemeyer, Arbeitslosigkeit, S. 221f.

124 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 1997, S. 10, 13f., 72f.。

其他類似看法的經濟學者如 Buttler, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, S. 37, 49; dersl., Regulierung und Deregulierung in der Beschäftigungskrise, S. 82; Buschmann/Ulber, Flexibilisierung, S. 34; Hickel, Blätter

Karl Georg Zinn及Claus Koch均認為，供給導向的經濟及就業政策，亦即去管制為核心的政策路線，無疑是一「霸權的計畫」(Hegemonialprojekt)，為了在政治上貫徹其主張，刻意將當代政治經濟問題的原因及效果彼此混淆，成為意識形態上的操作「失業、去管制以解決失業」之錯誤邏輯¹²⁵。政治經濟學者Narr/Schubert亦同樣指出，當代經濟學已陷入其所謂複雜模型的泥淖之中，不斷的否認「去管制與民營化並未改變結構性問題，只是創造更多的社會負面效果」之現實，淪為一種所謂的「實用的抽象」(angewandte Abstraktion)，僅在意自己科學式的抽象模型，而不考慮現實狀況、社會前提要件及人道方面的負面影響¹²⁶。「一種意識形態的作用」、「否認其理論付諸實現的錯誤」、「粗暴的排除其他經濟政策的思維」、「重點不在於現實發展的檢驗、而在於作為政策主張的理論基礎堅持」、「類似宗教式的擁護市場定律」、「堅持經濟學作為唯一符合真理的社會科學」，遂成為許多學者眼中的當代經濟學面貌，特別是有關供給政策與去管制的議題之上¹²⁷。

新古典經濟學家Winfried Vogt所說的，資本主義體制及供給導向的經濟政策中，一定範圍的失業反而是健康而正面的，漸漸成為勞動經濟學的一種基本出發點；由此角度出發，Heiner Ganßmann認為，政府及企業界找到了最好的意識工具，一方面壓制所謂將導致通貨膨脹的提高工資要求，另一方面主張社會福利國體制是主要的肇因，因此必須改造社會國，減少政府的社會性支出，換言之，亦同樣減少企業分擔的社會性支出¹²⁸。這整套事實上是一完整的理論工具，即使其中存有相當的矛盾 – Ganßmann特別指出，甚至許多主流的經濟學家都不認為

für deutsche und internationale Politik 1991, 712f., 716。

125 Zinn, *Jenseits der Markt-Mythen*, S. 53, 61; Koch, *Merkur* 1993, 932。類似的見解亦參 Oppolzer/ Wegener/Zachert, *Flexibilisierung und Beschäftigungsförderungsgesetz*, S. 8f.。

126 Narr/Schubert, *Weltökonomie*, S. 161, 266.

127 Misik, *Mythos Weltmarkt*, S. 87ff.; Narr/Schubert, *Weltökonomie*, S. 161; Feyer, *JZ* 1986, 820; dersl., *JZ* 1988, 223f.; Krätke, *Antonio Gramsci Beiträge zu einer kritischen Ökonomie*, S. 91ff.; Hickel, *GMH* 1989, 89f.; 特別在勞動市場去管制的效用方面，學者亦提出主流經濟學所扮演的意識形態捍衛者角色；statt vieler nur Hickel, *Standort – Wahn und Euro-Angst*, S. 123f.; Saul, *Der Markt frißt seine Kinder*, S. 9f., 168; Zinn, *Ideologie als materielle Macht*, S. 38f.。

128 Ganßmann, *Soziale Sicherheit als Standortproblem*, S. 26ff.

其具有說服力¹²⁹，仍繼續在公眾意見市場中發酵，成為人人琅琅上口的「通俗理論」。企業界將去管制作為戰略而加以運用，在許多的勞動議題上均顯而易見¹³⁰，如果不能在整個基礎理論上挑戰其說理論證，則極容易在個別的勞動議題上失去方向，無法進行應有的辨正，這正是「失業-去管制」作為意識形態工具的一項明證與警訊。

四、個別變革議題的具體評估

首先，必須強調的是，許多經濟學家都認為，至少就「去管制與失業問題之解決」的主軸上來說，以被廣為批評的德國勞動保護法制之去管制經驗來看，並無顯著的創造就業、改變企業主僱用行為之效果出現¹³¹，經濟學者Klaus-Bernhard Roy甚至認為，去管制措施至多只是發揮「現有就業勞動的重分配」之效用而已，例如提前退休或老年部分工時之規定¹³²。針對德國具去管制政策里程碑意義的1985年就業促進法的許多研究，均同樣顯示，聯邦政府依循去管制理論所建議的諸多措施，不論是定期契約的開放、派遣勞動的放寬、工時的彈性化、工作分享、解僱保護之鬆動、社會計畫義務之減弱等，不論在就業相關

129 例如以新古典、新自由主義經濟學派著稱的德國經濟研究所(DIW)，亦曾表明「德國龐大的社會支出並非企業競爭力的不利因素」之少有看法；siehe DIW, Hat Westdeutschland ein Standort- problem? DIW-Wochendienst 1995/38。社會學者Ulrich Menzel在討論經濟全球化與社會福利國之相互關係時，亦認西方國家的社會福利體制，反而是全球化的發展基礎，而非全球化發展的障礙，新自由主義者的說法顯然與事實不符；vgl. dersl., Globalisierung versus Fragmentierung, passim。

130 例如應開放派遣勞動，以刺激產業發展，創造就業；關於其相同的批評請見Voswinkel/Bade, ZRSoz 1993, 313f.

131 z.B. Keller/Seifert, WSI-Mitteilungen 1997, 527ff.; Hickel, Deregulierung der Arbeitsmärkte, S. 87; Franz, Beschäftigungsprobleme auf Grund von Flexibilitäten, S. 303ff.; Buttler, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, S. 30f.; Büchtemann, Deregulierung des Arbeitsmarktes, S. 238ff.; Küchle, WSI-Mitteilungen 1990, 4ff.; Hickel, GMH 1989, 87f.; dersl., GMH 1996, 372, 376; Bobke-v. Camen, WSI-Mitteilungen 1991, 325; Seifert, WSI-Mitteilungen 1985, 287f.; Wahsner/Steinbrück, Das Arbeitsrechtliche Programm der Wende, S. 18; Bömer, Grundposition der Alternativen Wirtschaftspolitik, S. 57; Schudlich, Die Abkehr vom Normalarbeitstag, S. 94f.; Hanau, ZRP 1996, 350。從國際上各國採取之去管制的就業效果加以比較，提出相同結論者，請見Matzner, Beschäftigung und Ordnungspolitik, S. 126f.。歐盟國家的相同問題，亦經專家鑑定為「比較歐盟各國，顯示勞動市場上的管制、經濟競爭力與就業勞動狀態，並無直接的關聯」；dazu Molitor-Bericht: Kommission der EG, Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Brüssel 21.6.1995=Kom(95).288 endg./2, S. 103f.。有趣的是，強烈主張應去管制的經濟學家Boss等，雖承認勞動市場去管制並未帶來明顯的創造就業效果，但卻主張「對整體經濟仍是正面的」；dazu siehe Boss u.a., Deregulierung in Deutschland, S. 388。

132 Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 207f.

的量與質的方面，都產生了負面的效果：在質的方面，勞動者的工作壓力增加，勞動力的運用更為密集，工會所爭取之社會保障與權利漸被掏空，不受勞動法與社會法所保障之非典型勞動關係增加，核心與邊緣勞工的區隔化，乃至於勞動者利益代表組織的弱化等，均是明顯可觀察到的現象。在量的方面，經過勞動力相關統計的證實，整體就業勞動容量並未擴張，反而因同時之科技與生產組織之合理化發展，勞動力的需求越來越少，企業經濟性裁員之情況越來越顯著¹³³。連帶的，學者亦提到，去管制也將發生對於「法律規範」的衝擊：勞動法的發展出現一極其明顯的趨勢，由於透過去管制，將原先法律上所不允許的空間擴大，也就是將之納入合法性之範疇，結果造成一惡性循環：只要當前為貫徹企業單方利益而規避法律的行為，總是到後來變為主張去管制的建議基礎，長久以降，法律的適用性將無從維繫，這也便是學理上所稱之「勞動法的腐蝕」(Erosion des Arbeitsrechts)或典型勞動關係、勞工地位的腐蝕¹³⁴。

或許應該將問題的焦點視野擺回起點：勞動法規範是否確有創造或破壞就業之效果？經濟學者Günther Schmid發現兩者事實上均無¹³⁵，勞動經濟學家Wolfgang Franz便認為，勞動法學者Bernd Rütters所警示之「製造不符合市場彈性需求狀態之勞動法，是當代勞動市場上不幸發展（失業）的原因之一」，甚至將勞動法歸類為「使德國經濟疲軟不振的元兇之一」，在科學上其實找不到因果相當的證據，至少就「去除或改變勞動法的規範水準，便得以刺激雇主僱用新勞動力的市場行為」這一點來說，現實上完全沒有依據¹³⁶。Franz研究勞動市場

133 Vgl. Wahsner/Steinbrück, Das Arbeitsrechtliche Programm der Wende, S. 25ff.; ähnlich auch Bobke, Flexibilisierungsstrategien und Arbeitsrecht, 123; Boss u. a., Deregulierung in Deutschland, S. 341ff.; Franz, ZfA 1994, 448; Hagemeyer, Betriebliche Bedürfnisse zur Anpassung, S. 157ff.; Mückenberger, KJ 1996, 344, 351; Oppolzer/Wegener/Zachert, Flexibilisierung und Beschäftigungsförderungsgesetz, S. 10f.; Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 208ff.; Schiek, Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen, S. 115ff.。相反的見解, statt vieler siehe Richardi, JA 1986, 298。

134 Wahsner/Steinbrück, Das Arbeitsrechtliche Programm der Wende, S. 27f.; dazu auch Wahsner, Das Arbeitsrecht und Sozialrecht ist in Gefahr, S. 23, 26.

135 Schmid, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Recht? S. 147ff.; ebenfalls auch Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 213f.。不過, Schmid同時強調,並非勞動法本質上就不具備如此之功能,而是德國當代的形式不具備而已;以瑞典之部分工時制度為例, Schmid指出,只要充分改善部分工時的法律條件,賦予勞動者規範上之請求權,則事實上可以產生刺激就業的效果。

136 Franz, ZfA 1994, 440.

上之「結構性障礙」後發現，無論是法律或法院判決所形成之勞動法規範，的確有可能造成對雇主心理層次上的牽動，而影響其僱用行為的積極或消極，但基本上來看，其影響是極其微薄的，因為事實上有其他更顯著的變數在左右雇主之行為，再者，許多經濟學者所批評之如「解僱保護影響企業員工間的和平」、「解僱保護有礙生產力」、「團體協約的卡特爾效果會使工資不斷上揚」、「勞動法有害於企業的彈性化因應市場變化」等，基本上都未符合現實的發展狀況，解僱保護不但與生產力無違，甚至有許多得以提升生產力的研究調查出現，同時，面對企業的市場情勢變化時，德國的勞動法與勞方陣營都表現相當程度的彈性，並未有經濟理論上所假設的一般¹³⁷。Franz更以解僱保護為例，說明即便有個案上相當引人批評的保護案例出現，但總體上來看，解僱保護僅發揮「防止雇主恣意之解僱行為」的效力，並未產生僵硬雇主勞動力運用的不良效果，就去管制措施而言，至少可以確定的是：解僱保護制度並非結構性失業的原因之一，鬆動解僱保護、乃至於一般勞動保護規範的去管制，並未創造任何有意義的就業效果¹³⁸。

其次，就個別議題的討論上來看，一般經濟學界對於勞動關係去管制的主要討論對象，無疑便是解僱保護的問題。主流經濟學界的主張是：基於整體經濟效率與社會政策目標的彼此對立，是以必須建立一套以效率為導向的勞動關係存續保障制度，最理想之狀態便是學習美國的僱用自由原則（Hire & Fire），使雇主得以輕易的僱用所需之勞動力，且能在沒有或極少成本的條件下解僱不再需要的勞動力。這一種本於「解僱保護制度帶來不必要的管制，僵化企業勞動力的彈性運用，惡化失業問題」的標準談法，經濟學者Helmut Neumann、Christian Büchtemann、Ulrich Walwei等人便認為，解僱保護有其優點，因為它適當的緩衝減低了企業將新的勞動力，也同樣包括遭解僱之勞動者重新就新工作的編入整合之成本（Wiedereingliederungskosten），而且在人力資源的運用上，將勞動者繼續長期的僱用，將創造該企業生產所特有的人力資本，同時，德國解僱保護制度亦未完全禁止雇主勞動力的調整（例如企業經營事由的解僱手段），是以長

137 Franz, ZfA 1994, 443ff.

138 Franz, ZfA 1994, 449ff., 458f.。然而，相較於一般的解僱保護，對於特別的問題族群勞工之解僱保護，Franz則同意主流經濟學者的看法（例如Wolfgang Stützel的名言：好的社會保護意圖、糟糕的社會災難後果），認為對其特殊的解僱保護，已相當程度的嚇阻雇主僱用該等勞動者，對其就業利益產生相當不利的影響；dazu siehe ebenda, S. 453f.。

期看來，解僱保護機制無疑是有效率的，它發揮了限制勞動力波動調整所生的可能損害與成本¹³⁹。

Ulrich Walwei便進一步指出，既使從經濟學的分析角度來看，解僱保護制度都是有效率的，因為它會產生工作位置支配可能性的重分配，使勞動市場上原本機會較差的勞動力亦得享有較佳的分配機會，再者，解僱保護制度亦會促進勞動契約當事人間的合作，同時，不容否認的是，雇主對於長期穩定的僱傭關係而言，亦有其利益存在，至對於總體經濟的發展來說，阻止僱用狀態任意波動，穩定相當程度的就業水準，顯然都是符合總體利益的。相對的，如將解僱保護進一步的去其管制形式，將會使平均的勞動力及失業者，均同樣的處於不變，不致產生去管制理論所企圖的活潑勞動力及創造新的就業之效果¹⁴⁰。其他類似的研究，Emmerich/Walwei/Zika針對病假繼續支付工資、解僱保護之鬆動、提高建築業僱用勞動力之企業營業稅扣減額等去管制措施，所作出之結論顯示：這些去管制僅帶來企業成本的降低，並無產生其所宣傳的創造額外就業之效果¹⁴¹。Buttler/Walwei則針對問題族群勞工，特別是身心障礙勞工進行研究，也得不出去管制會改變企業主僱用行為的結論，反而會對現有工作的問題族群勞工，發生僱用關係不穩定的效果¹⁴²。

另一常見的另類經濟學對於勞動市場去管制的研究，則是有關定期契約限制的鬆動：德國立法及司法實務，一向認為如無實質理由，勞動契約當事人不得簽

139 Neumann, WSI-Mitteilungen 1990, 401ff.; Büchtemann, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1990; Walwei, WSI-Mitteilungen 1990, 397f.; dersl., Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1996; Buttler, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, S. 41, 44; dersl., Regulierung und Deregulierung in der Beschäftigungskrise, S. 78; Matzner, Beschäftigung und Ordnungspolitik, S. 121.

140 Walwei, WSI-Mitteilungen 1990, 397f.。類似的看法亦可見 v. Stebut，他主張所謂「社會存續保障之市場相容性」：在一社會的市場經濟體制下，「市場自由」結合「社會利益均衡」，方是此體系運作的基本前提條件，因此不應加以割裂，視為決然的對立；dersl., Der soziale Schutz als Regelungsproblem, S. 312f.

141 Emmerich/Walwei/Zika, WSI-Mitteilungen 1997, 568.

142 Buttler/Walwei., Lösung der Strukturprobleme des Arbeitsmarktes durch Deregulierung des Arbeitsrechts? S. 243f.。相反的見解可見 Sanmann, Regulierung und Deregulierung, S. 79ff.；然而，事實上，Sanmann 僅是指出身心障礙勞工之解僱保護，形同「強制僱用與解僱禁止」，是以為典型的勞動市場之管制，因此認有礙於市場機制的運行，但並未進一步提出去管制所可能產生之正面效果。

訂定期契約，否則將有規避解僱保護之嫌¹⁴³；而本於勞動力的彈性運用需求，德國企業主及經濟學家，長久以來即不斷呼籲應放寬對於定期契約的限制。在如此去管制的脈絡下，Harald Bielski的研究顯示，政府立法放寬對於締結定期契約的管制，意圖使雇主更輕易的僱用新的勞動力，同時使特別是問題族群的勞工，能有更佳的勞動市場機會，因為雇主將因定期契約的放寬而提出更多的勞動力需求，經過實證調查證明，這兩項勞動市場的目標均無法達成，雖然許多人所擔憂的「原本不定期契約關係，將因定期契約的鬆動而變形為定期契約」，亦同樣未發生¹⁴⁴。同樣是針對定期契約去管制的研究，Buttler/Walwei的研究就相對的認為，雖然放寬定期契約，的確沒有產生額外僱用失業者的效果，但不定期契約勞工因而變為定期，同時期限屆滿便不再更新契約的失業風險，不但升高，而且事實上是存在的¹⁴⁵，而另一份由Büchtemann/Höland所得出之結論，亦極為相近¹⁴⁶。截至目前為止對於定期契約放寬最完整的研究，其研究者Linne/Voswinkel

143 限制定期契約的簽訂，一向是德國司法實務界的悠久傳統：例如聯邦勞動法院在 1954 年的一則判決中，即針對勞僱雙方所簽訂的定期契約之約定，進行所謂衡平性的控制（BAG 1, 128 = NJW 1955, 78），特別引人注意的原因是，在 1951 年 8 月所施行的解僱保護法（KSchG）中，並未對定期勞動契約作有規定，換句話說，定期契約並非法所明文禁止。法院以為，雖然法無禁止，但是過去德國帝國法院所認定之「以不定期僱用為目的而故意締結連鎖的定期契約，如雇主有規避法律保護勞工免受任意解僱的主觀意圖，則此連鎖契約無效」的看法，並非即行放棄，因為根據德國基本法所標榜的社會法治國原則，憲法透過立法者的立法行為，意圖實現對於勞工的勞動關係之「存續保障」（Bestandsschutz），因此雇主若有規避此解僱保護的意圖，或是違反對於勞工的照顧義務，則即使是得勞工同意簽訂的定期契約，仍應無效，而直接擬制為不定期契約。當然，必須強調的是，勞動法院認為定期契約必須具備實質理由的見解，已因 2001 年 1 月 1 日所施行之《部分工時與定期契約法》而失其拘束力；參見 Stahlhacke/Preis/Vossen, Kündigung und Kündigungsschutz im Arbeitsverhältnis, RdNr. 60。

144 Bielski, WSI-Mitteilungen 1997, 534ff., 537。Oppolzer/ Wegener/Zachert, Flexibilisierung und Beschäftigungsförderungsgesetz, S. 11; Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 216。值得一提的是，Roy 認為確有將不定期改為定期契約的情事發生。Büchtemann 則針對 1984-85 年有關定期契約勞工的人數發展進行分析，認為此與定期契約之去管制無甚關聯，而毋寧是勞動力的過度供給、社會經濟的結構變遷、生產需求的改變、產品銷售策略的因素等，此相當重要，因為進一步表明勞動市場上基於社會保護之管制，基本上與企業僱用行為無結構性重大關聯之結果；dazu siehe dersl., Deregulierung des Arbeitsmarktes, S. 238ff.。Boss 等雖認為定期契約的放寬帶來了創造額外就業的效果，同時主張只要「經濟復甦」，雇主便會將定期契約勞工改為不定期僱用，但卻在研究中同時指出，他等所謂「正面的去管制就業效果」，均是發生在季節性工作、第一級農林漁牧業部門等，一般勞動統計上所稱「勞動性質偏向定期性」、「就業人口佔全體勞動市場極邊緣比例」之領域，亦証定期契約之去管制並未帶來真正積極的就業效果；dazu siehe Boss, u. a., Deregulierung in Deutschland, S. 344f.。

145 Buttler/Walwei, Lösung der Strukturprobleme des Arbeitsmarktes durch Deregulierung des Arbeitsrechts? S. 243ff.

146 Büchtemann/Höland, Befristete Arbeitsverträge nach dem BeSchFG 1985, S. 316ff.

亦認為，原本定期契約的法律管制去除後，不但沒有創造原先期待的就業效果，而且使僱用體系相對的不穩定，預測中之「符合企業短期人才需求」的優點亦未出現，即便少數的情況可資肯定，但所直接間接對於勞動者所生之不利影響，例如就業生涯的波動與中斷、面對企業彈性化措施的負面成本，卻是極其明顯的，許多受訪企業亦表示，運用定期契約機制的結果，中長期而言對企業經營不見得有益，因為員工的企業與社會行為大幅改變。在本文的脈絡中尤其重要的是，Linne/Voswinkel發現，企業中產生一種所謂的「勞動內部的去管制效果」（Deregulierungswirkung innerhalb der Arbeit）：規範勞動關係的法律規範，漸漸被視為喪失其拘束效力，遭認定「既將成為下一波去管制的對象」，而使法規範之適用效力越形困難，而傾向個別勞動者與企業主進行個別的約定與形成，以取代現有形式或非形式之勞動法規範¹⁴⁷。

由此可見，單以解僱保護及定期契約為例，去管制之主張，在理論的假設及推衍上不但值得存疑，其實際所產生之勞動市場上的積極效果，在科學上亦是得不到證明的，反而因原有基於憲法社會國原則所建立之社會保護制度，被去管制的行動所相當程度之刪減，而產生額外的社會保障退卻問題，例如勞動關係的變質為不穩定，進而產生學理上的所謂「秩序政策成本」（ordnungspolitische Kosten）的問題：企業生產力停滯，勞動力激勵與忠誠的減弱等¹⁴⁸；當然，如此是否有違社會國原則的規範作用，是一法學理論上必須探討的問題，但這裡的討論至少清晰可見：就立法者自由形成之社會國委託而言，勞動關係去管制 - 至少就其所欲實現之解決失業、創造就業的目標而言 -，是一無法實現的、應加以事後修正改善的立法行為。在此就業效果的面向外，許多研究勞動關係去管制的學者亦發現，去管制所產生之「非社會」的後果，恐怕亦不容忽視。例如勞動社會學者Wolfgang Lecher便指出，勞動法上的去管制發展，基本上帶來了以下四項影響：（1）企業內勞動條件的區隔化；（2）相當規模之僱用關係彈性的低度就業，使得該等勞動者的勞動條件與僱用穩定遭受極大的衝擊與威脅；（3）勞動者越來越遭「個人化」，難以完整規劃自我的就業生涯；（4）相對的，企業在世

147 Linne/Voswinkel, Vielleicht ist ja noch alles offen, S. 311ff.

148 Buttler 即特別強調此點；dersl., Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, S. 30f.。

界市場上的競爭力，並未因此而提升，反而受困於許多不可測之因素及所謂經營戰略上的無能¹⁴⁹。

研究企業內勞資關係變動的Christian Hagemeyer亦同時指出，從德國勞動關係去管制的經驗來看，企業雖然表面上歡迎此「降低成本的優點」，但相當時期後均發現去管制對於企業內勞資關係的不利影響，特別是透過諸如定期契約、派遣勞動、工時彈性化、隨勞動力需要而調整之工時（KAPOVAZ）等措施，產生了結構上不容忽視的「邊緣勞工」，他們對企業理念及文化、乃至於員工間的團結均無認同，中長期來看，對於企業中的勞資和諧有著相當負面的影響，勞資爭議增多，是以有許多德國企業均表示不願採取去管制所帶來的某些勞動關係形式，因為「人事政策上的理性決定」¹⁵⁰。值得注意的是，許多學者均點出此「典型勞動關係腐蝕」的嚴重現象，非典型勞動關係的急速增加，核心與邊緣勞動者的分裂與去整合，新的社會不平等與社會衝突，這些均是勞動關係去管制所帶來之嚴重後果¹⁵¹。

以勞動關係的存續保障或協約自治為例，它等事實上扮演一定程度的社會整合功能，催生社會共識與穩固的繼續發展基礎，即便單純從經濟效率的角度來看，昔日經濟學所稱之「降低交易成本」、「降低骯髒競爭之發生」、「有助於勞動激勵與產業升級」、「整體而言有利於經濟的國際競爭力」的管制正當性，其實亦繼續存在著¹⁵²。Egon Matzner亦指出，主張勞動關係去管制者，過於強調管制形

149 Lecher, Soziale Welt 38(1987), 165; ähnlich auch Schudlich, Die Abkehr vom Normalarbeitstag, S. 90f.

150 Hagemeyer, Betriebliche Bedürfnisse zur Anpassung, S. 163ff.; dazu auch Oppolzer/Wegener/Zachert, Flexibilisierung und Beschäftigungsförderungsgesetz, S. 13; Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 213ff.。相對的，Hagemeyer 就比較肯定部份工時的勞動型態，但亦認為，只有在勞動者真正的部分工時意願，同時其所享有之社會保障亦無虞的前提下，才會發生其正面效果；dazu ebenda, S. 169。Hagemeyer 這份研究參酌許多德國企業界的受訪結果，相當值得參考。

151 Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 51ff., 77ff.

152 Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 213ff.; Müller/Seifert, WSI-Mitteilungen 1991, 491f.; Hickel, GMH 1989, 87, 94f.; dersl., GMH 1996, 713f.; Farthmann, ZRP 1987, 226 f.; Fischer, BB 1994, 278。Matzner 特別以解僱保護為例，認為主流經濟學事實上誤解了 Coase 定理，因為依 Coase 的說法，提高交易成本、但同時減少交易的管制形式 - 例如解僱保護，不但是可能的，甚至經濟上亦得認為有效率，股票市場及國際金融市場就是最好的例子，相對的，壓低交易成本亦非必須然導向個人與整體社會的富裕，因此 Matzner 認為，既使依照 Coase 定理之理論學說，仍須具體分析管制之效果，而非從理論層次上作片面的推衍；dazu siehe Matzner, Beschäftigung und Ordnungspolitik, S. 121ff.。德國聯邦政府之去管制委員會，在批判勞動市場僵硬之餘，事

式之「限制個人行為」的面向，而忽略管制亦可能「支撐個人行為與自由」的功能，例如經濟學上的所謂「比較的制度利益」(komparative institutionelle Vorteile)：專門技術勞動者的職業訓練便是絕佳的例子，如果單純以「價格」(工資額的高低)衡量勞動力的供給條件，則顯然不能達到提高生產力之目的，對企業經營及競爭力是未必有利的¹⁵³。另一明顯的例子是勞工的共同決定：既是新自由主義的法律經濟分析理論(詳後述 2.5.1.5.2.)或德國的企業陣營，亦均認勞工共同決定 - 顯然，這是勞動關係管制的一種形式 - 可能無害於企業的競爭力。以法律經濟分析的財產權理論來說，其基本觀點認為：財產權與控制權是不相同的，是可以、而且應該區分的，在此基礎上，共同決定應是理論上可以接受的經濟事實。然而，透過法律所建立的強制共同決定，比較可能無法帶來所謂的「柏雷托最適境界」(Pareto-Optimalität)：社會經濟與福利的極大化，理由在於，所有參與者既有各不相同的目的功能，則單單擴大其中一股力量的參與或介入程度(例如勞工的共同決定)，則理論上無法帶來效率的提升。但假使是自願實施共同決定 - 此即為社會管制的一種形式 - ，則組織效率可能出現¹⁵⁴。Wolfgang Streeck亦從所謂「高品質產品」的特性以論證共同決定之必要性的嘗試。Streeck認為，如一產業型態是以高品質的產品(品質競爭)，而非單純價格競爭的標準產品為主，則特定人力資本的投資便相對重要，無法透過市場的一般保護機制來維護之，在此，勞工對於其特定人力資本的影響權利，便極為重要，而共同決定無異其重要的實踐方式¹⁵⁵。Alfred Oppolzer亦指出，德國企業界經常表示「共同決定有助於德國經濟發展與國際競爭力」，可見單純從理論層次欲印證共同決定制度係有害經濟效率之管制形式，在實踐經驗中恐怕亦說不通

¹⁵⁶。

實上亦承認「團體協約有助於減少勞動契約形成與監督之成本」，是亦同以交易成本理論作為基礎； dazu Deregulierungskommission, Marköffnung und Wettbewerb, Ziffer 34ff.; dazu siehe auch Müller/Seifert, WSI-Mitteilungen, 1991, 491f.。

¹⁵³ Matzner, Beschäftigung und Ordnungspolitik, S. 124f.

¹⁵⁴ Junkes/Sadowski in: Frick/Kluge/Streeck(Hrsg.), Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung, S. 56ff.

¹⁵⁵ Streeck in: Frick/Kluge/Streeck(Hrsg.), Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung, S. 63.

¹⁵⁶ Oppolzer, AuR 1998, 46; Engelen-Kefer, AuR 1996, 329f.; dersl., Weiterentwicklung

就「社會和諧與整合功能」的角度來看，學者經常強調，在沒有任何經得起考驗的實證經驗證明之情況下，率爾持續的去管制，單獨偏向企業之利益，將政治一律擺在經濟彈性的需求之後，對於社會和平恐怕有極其不利的影響¹⁵⁷。假使說，去管制與彈性化並非一必然或甚至普遍的走向與趨勢，實證經驗上復得不到創造就業或符合勞動者個人需求之效果，而僅是一種追求企業更大獲益的策略運用，淪為純粹意識形態之作用¹⁵⁸，此吾人應更精確的掌握去管制之理論脈絡，試圖尋找出其法律規範性上的本質缺陷。

第四節 對我國之啟示

觀察德國勞動市場的彈性化變革發展過程，以其變革背景與原因、變革目標、變革內容與變革影響等四項作為主軸，我們可以發現下列的一些特徵：

- (一) 就變革背景與原因來說，1970 年代末期以降的經濟危機，以及搭配當時崛起之新自由主義經濟理論與政治實踐的雙重影響，戰後凱因斯主義之需求導向的經濟政策遭逐漸揚棄，一個供給導向的路線漸次佔據主流地位，無論在理論或實踐。當然，當時所出現之二次大戰後最嚴重的經濟危機，挑戰經濟景氣循環的谷底，國家復甦經濟體系的調控能力面臨急遽的危機，這些都無疑是催生其經濟政策路線轉向的重要結構性原因。然而，到

und Reform, 119f.。以德國企業共同決定 (Unternehmensmitbestimmung) 制度為例，監事會共同決定所產生的經濟上影響，長久以來，至少在經濟學或企業管理學的討論中，一直難以蓋棺論定。1998 年，由大力支持經濟與企業管理研究著稱的 Bertelsmann 基金會與 Hans-Böckler 基金會，共同邀集德國勞資及勞動經濟研究領域著名的學者專家三方，共同組成一所謂的「共同決定委員會」(Kommission Mitbestimmung)，進行長為期的對於「德國共同決定制度的未來」議題的討論。在其所提出的報告中認為，實施共同決定制度的德國企業之競爭力，只能在與其他相關之制度及傳統的整體關聯考察下，才能窺其一二，無法單以共同決定為單一要素來評斷。既使如此，許多批判共同決定的學者專家及企業主也都承認，雖然很難準確的以數據證明，然而共同決定制度能夠促成企業內勞資雙方建設性的和平、合作，有利於彼此共識的形成，卻是無庸置疑的；dazu Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung, Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen, S. 80ff.。委員會成員之一的 Werner Abelshauser 教授，針對德國共同決定制度發展史的研究鑑定報告，亦證明勞工共同決定制度，同時兼具穩定及彈性調整的特性與能力，而廣為企業界所肯定；dazu vgl. dersl., Vom wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung, passim。

157 Roy, Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, S. 217; Küchle, WSI-Mitteilungen 1990, 5; Oppolzer, AuR 1998, 46.; Markmann, Deregulierung schafft keine Arbeitsplätze, S. 153。Markmann 稱之為「去管制與轉變管制所帶來之心理、社會與政治之損害」。

158 特別以此觀點觀察彈性化者，例如 Pollert, Anna: Flexibilität – eine fixe Idee? S. 16ff.。

了 1980 年代中期、乃至 90 年代，「失業問題的解決」逐漸成為德國社會與政治的核心議題，雖然產業的國際競爭力依然甚囂塵上，但漸次被失業問題驅趕至較後的順序。當然，除了傳統所謂第二勞動市場、積極勞動市場的國家政策外，失業問題之解決仍須相當程度的仰賴「產業的僱用勞動力」之行為，是以在許多觀察者的眼中，「失業問題之解決」與「產業競爭力之提升」是邏輯上絕對密切關聯的目標，兩者遂被巧妙的結合起來。

(二) 就政策目標而言，無疑的，至少以德國聯邦政府的形式上主張來看，焦點均在「失業問題之解決」上，而非直接的、首要的策重「產業勞動成本的降低」或是「產業國際競爭力的提升」，甚至在相當的期間內，後者甚至被完全的忽略，直至 90 年代初期全球化成為普遍的意識問題之後，德國人所說的「國際競爭力」(internationale Wettbewerbsfähigkeit) 方才成為重要的政策推動基礎。

(三) 以變革內容的具體項目來看，不論是針對定期契約、派遣勞動、部分工時、大量解僱之社會計畫義務、勞動促進措施、身心障礙法制、外籍船員團體協約拘束問題、員工代表會次級組織、工時、解僱保護適用門檻、社會安全給付與適用體系等，大致可以看到：在「目標指涉」上，無論聯邦政府或立法機關，均無疑的將焦點集中於「失業問題的解決」之上，雖然其處理之對象與範圍卻均為「企業主原有支配權限制之鬆動」，特別是在勞動關係之締結、形成與消滅的三個面向，其適例如定期契約、工時形成與解僱義務。

(四) 最後談到變革之影響，如果焦點擺在「失業問題是否得到相當程度的解決或緩和」，或是「彈性化措施是否確實創造新的就業或減緩原來應有的解僱行為」，則答案無疑是負面的：依德國經驗來看，勞動市場彈性化的措施，並未帶來原所期待的創造就業、減緩失業的效果，反而正如學理上所擔憂的，帶來勞動關係的不穩定，進而製造某些德國人所謂的「非社會」(asozial, unsozial) 影響：職業與家庭生活的失序、個人勞動與休閒時間分隔的模糊、勞動力運用的密度與強度極增等。德國勞動市場彈性化的發展，幾乎均證實了之前反對去管制化政策路線之學者的預測：未有積極效果，帶來負面影響。

究竟從德國勞動市場彈性化的經驗，可以給台灣如何之啟示呢？綜合來看，可能有下列幾項：

德國勞動市場彈性化的目標主軸維繫於「失業問題的解決」，某個程度上來說，這樣的主軸是有其意義的；如果焦點是「降低企業的成本」，則無疑任何的彈性化措施都可能經直接的正當化，然而，德國經驗顯示，焦點及主軸並不在此，因為那將只是「企業主片面利益的貫徹」，勢將難以得到社會的普遍支持。

（一）基於德國長久的、分布於不同層次的社會對話與統合主義的結構性經驗，即便推行勞動市場的彈性化措施，亦基本上處於一相對保守而穩定的狀態，其中，勞動者以工會或員工代表會為其利益代表組織的參與及介入，發揮了相當程度的監督與煞車角色。衡諸台灣的集體勞動現實，似乎難以期待台灣亦能發揮相同的牽制作用，因此，台灣在實施勞動市場的彈性化措施方面，應更加慎重。

（二）就一基本的法律環境與條件來說，台灣是非常「德國式」的：無論整體法規範體系、人民的法律感情與認知、法院關於法律的具體適用邏輯、解釋方法與釋義學體系（System der Dogmatik），乃至於整體社會有關勞動生活領域中的具體形貌，都與德國有著極高程度的類似度。就此而言，如此的法律環境與條件要去推行「彈性化」，無疑就存在著先天的、結構性的障礙，因為那代表著前述許多核心要素與特徵的改寫與推翻，勞工團體的排拒將使得其效果大打折扣，鬆動不定期僱用之定期契約便是其適例。

（三）此外尚有一德國與台灣的先天差異：法學上所謂的「規範與現實之落差」問題。粗略的來說，台灣與德國的法規範制度體系，大致上均屬相當的「僵硬」，然而，與實際勞動生活的差距比較，德國顯然較小 - 勞動者集體性參與佔有相當重要的影響角色 - ，而台灣顯然極高，換言之，台灣實際的勞動生活已儼然相當「彈性」，法規範的保護體系僅扮演極低程度的保護作用。現如將台灣的勞動法制再往前鬆動彈性，則恐發生所謂的「決堤效果」，僅存的法律保護功能可能將進一步受到破壞。

（四）最後，從德國具體措施的彈性化影響看來，如果台灣真要推行勞動市場的彈性化，則某些措施將經驗上 - 其實理論上亦同 - 無法達成創造就業或減緩失業的效果，定期契約或身心障礙勞工之去除保護均是其例。某些

措施將產生不可期待的不穩定勞動關係之負面影響，必須多所保留。某些措施 - 特別是在工作時間的領域 - 或許可能對勞資雙方都有利，但務必假借勞動者集體形成的參與機制，否則最後同樣將淪為企業主單方利益的貫徹，帶來的只是片面而結構上不重要的成本比例的降低，無關乎真正的國際競爭力提升或產業之升級。

(五) 另外順帶一提的是：德國有關經濟政策之理論建構與思維，亦值得台灣學界的相當參酌。單純的市場操作與成本要素的考量，事實上就新自由主義者所宣稱之國際競爭而言，其理論上即難一貫，更無法通過現實發展的檢驗，此亦足為台灣知識論者所戒。

第八章 我國勞動市場彈性化機制與政府回應之檢視

隨著國內產業外移的情況日益嚴重，失業率不斷向上攀升，許多專家學者紛紛質疑國內勞動市場調整機能已不如過去，而政府近幾年來也嘗試修改勞工法令，提高勞動市場的彈性化程度。本章主旨即檢視我國勞動市場之彈性化機制，以及政府近幾年來對此議題的回應。

第一節 我國勞動市場之彈性化機制

在 1980 年代中期以前，許多國內外學者認為極具彈性的勞動市場機制是促進台灣經濟快速發展，長期維持低失業率的關鍵因素（張清溪、吳崇慶，1983；吳惠林，1984；Fields and Wan，1989）。究其原因，主要是國內工會力量不強，又無相關法令干涉勞動市場的運作。然而，隨著產業結構調整、勞基法的實施與勞工意識抬頭，我國勞動市場的彈性機制逐漸受到質疑。

辛炳隆（2000）曾利用 1979 至 1996 年的季資料進行分析，發現雇用人數對數值變動量之變異數所佔比例在勞基法施行之後減少，而工時數之變異數所佔比例則是增加，顯示雇主愈來愈傾向工時調整，而非雇用人數之調整。由於此結果與 OECD 國家的情況類似，該文擔心這是否意味我國勞動市場之調整彈性，將如 OECD 國家一樣逐年減弱。此外，該文也指出農業部門就業調節功能的減弱，以及工資向下僵固程度的提高，可能是造成 1990 年代後期國內失業問題開始惡化的部份原因。

除上述研究之外，劉克智（2000）與薛琦（2003）也認為實施勞基法確實降低國內勞動市場彈性化機制。其中，劉文認為過去國內勞動市場接近於自由競爭的情況，使中小企業極具競爭力，不僅有助於經濟奇蹟，更創造眾多就業機會。勞基法實施之後，制度性決定工資的力量逐漸增強，而課以雇主的法定責任日益增加，導致國內中小企業在勞動市場的競爭優勢衰退。薛文則是以主要 OECD 國家與鄰近的日本、韓國的經驗為比較基礎，指出台灣勞動市場因政府不斷介入，而慢慢失去彈性與效率，造成台灣勞動市場的結構調整跟不上產業調整的步伐，進而助長國內結構性失業的嚴重性。¹⁵⁹

159 上述二篇文章對此的論述皆僅止於理論邏輯的分析，並未提出嚴謹的實證分析。

近幾年來，國內勞工法令對企業經營的影響日益受到重視。李誠、辛炳隆、成之約（2001）曾以個案深度訪談與問卷調查的方式，對此議題進行研究。該研究個案深度訪談的對象是以美國運通公司、摩托羅拉（Motorola）公司、好市多公司（Costco）、華邦電子公司、台灣應用材料公司與台灣史谷脫（Scott）公司等跨國型企業的人事主管，就工資、工時、解雇預告、資遣費、定期契約、僱用外籍勞工、以及工會與團體協商等項目進行訪談。

綜合對上述六家公司的訪談，該研究發現我國勞工法制較不利企業經營者主要是在工時、定期契約、外籍勞工的僱用與退休金制度、等方面，茲就這些方面的主要缺失列舉說明如下：

1. 工時規定之排除對象過於狹隘

一般國家法定工時規範皆僅適用於非專業的工廠工人，專業的白領勞工大都不適用，而台灣勞基法之工時規定則採一體適用原則，而現行工時規定並不符合一般白領勞工實際作業，故容易造成白領勞工計算加班工時的困擾。雖然雇主可依勞基法第八十四條之一申請排除適用工時規定，惟該條文字意不清，主要是由主管機關行政裁量權決定，而主管機關基於保護勞工的立場，對於申請案往往是從嚴認定，導致國內可以免除法定工時規範的受雇員工人數所占比例相對偏低。

2. 加班總工時上限偏低

目前國內男性每月加班總工時不得超過 46 小時，女工不得超過 24 小時，而當企業進入旺季，訂單大幅增加時，此上限根本不敷使用。反觀鄰近的新加坡，則不分男工或女工，每月加班總工時上限皆為 72 小時。

3. 申請延長工時的行政程序過於繁雜

依現行規定，企業若要延長工時必須事先獲得工會或勞工同意，並報請當地主管機關核備。若是遇到天災、事變或突發事件而無法事先獲得工會同

意，亦應在開始延長工時後 24 小時內通知工會或報請當地主管機關核備。如此不僅行政程序繁雜，而且法令上並未說明主管機關應在收件後多少時間內完成核備工作，容易發生因核備時程太慢而影響企業延長工時的時效性。

4. 女性夜間工作限制不合理

現行勞基法對女性夜間工作是採原則禁止，例外核准的態度，企業若要女性夜間工作除了必須有勞基法所列舉的例外情形外，尚須提供女工宿舍或備有交通工具接送，這些限制不僅造成企業人力調度的困擾（尤其是女性員工比例較高的服務業），也間接形成女性勞工就業與職務升遷的障礙。此外，大多數貿易對手國皆未對女性夜間工作有如此嚴格的限制，故這些限制對我國服務業的國際競爭力極為不利。

5. 變形工時不夠彈性

變形工時是企業增加工時運用彈性的重要工具，相較於歐美先進國家與鄰近的韓國、日本，我國變形工時顯然不夠彈性，而隨著正常工時由每週 48 小時縮減為每二週 84 小時，現行變形工時彈性不足的問題更加嚴重，甚至連原本尚可運作的四班二輪制也被迫必須採行延長工時，不僅增加企業加班費的支出，而且若員工不願加班，將直接影響生產線的運轉。

6. 定期契約期限太短

依勞基法規定，雇主若要與員工簽訂定期契約，除了工作內容本身必須是臨時性之外，其契約期限通常最長不得超過六個月。此規定對於業務性質屬專案計畫的企業極為不利，雖然企業可以藉由業務外包或使用派遣勞動來避開此項規定，但由於外包或派遣的勞務品質較難控制，故容易使產品或服務品質下降。此外，有些工作涉及商業機密根本無法外包或使用派遣勞動。另一方面，此項規定也使企業無法利用定期契約的方式來重新僱用退休員工或其他中高齡勞工。

7. 資遣費成本過高

大多數國家皆無法定資遣費，而我國不僅有法定資遣費，而且金額偏高。此外，有些國家允許雇主可以將資遣費由其提撥之退休準備金中抵扣，但我國並無此項機制，更造成資遣費成本相對偏高。

8. 外勞僱用成本偏高

由於勞基法並未排除在台外籍勞工，故雇主支付給外勞的薪資不得低於基本工資，使得我國外勞僱用成本遠高於鄰近的香港與新加坡，如此不僅影響我國產業競爭力，也使仲介業可以向外勞收取高額仲介費而成為暴利行業。為避免仲介業的剝削，勞委會有意改採由雇主直接引進的方式，但國內業者大都不願也不知如何引進、管理外勞，故此項措施未必能夠實施。

9. 外籍專業人士來台工作限制過嚴

面對科技人力短缺，各國紛紛增加誘因來爭取外籍專業人士。反觀我國不僅對外籍專業人士來台工作的資格、期限都有嚴格限制，甚至連大陸人士來台參加企業內部會議亦困難重重。此外，我國駐外使館對於是否受理外籍人士申請來台工作的行政裁量權過大，導致有些人明明符合法定專業人士的資格卻無法申請來台工作。另受限於我國移民法，外籍人士來台工作再久也無法取得居留權，嚴重影響其來台工作意願。這些限制不僅有損我國產業競爭力，而且也阻礙台灣發展成為區域中心。

10. 退休金請領資格限制過嚴

現行退休金制度要求員工必須工作滿 25 年才能請領退休金，使得有些員工為避免退休金損失而放棄更適合的工作機會，如此不僅扭曲員工職涯規劃，也造成企業人力不易新陳代謝。此外，現行退休金規定使得一般企業正常的資遣行動容易被誤解為規避退休金，進而造成勞資衝突。

11. 雇主退休金提撥率太高

依勞委會的規劃，未來退休金制度將改為個人帳戶制，而雇主提撥率下

限將訂為 6%。此項改制雖可解決現行年資限制過嚴的問題，但以目前雇主連 2%的提撥率都無法遵守的情況來看，6%顯然偏高。

在問卷調查部分，上述研究是以國內 1000 大企業為母體進行抽樣調查，而就全體 204 家受訪廠商而言，在前三項優先亟需檢討的勞工法制方面，皆以「延長工時制度」、「變形工時制度」與「退休制度」所占比例居前三位；在第四優先方面，比例居前三位者依序分別是「退休制度」、「失業保險制度」與「外籍勞工政策」；在第五優先方面，則以「勞資爭議處理法」、「退休制度」與「失業保險制度」所占比比較高。

若按行業別來分，則除了第四優先之外，製造業、金融服務業與非金融服務業的受訪廠商對前五優先亟需改進的勞工法制之看法並無明顯差異。在第一優先方面，皆以選擇「延長工時制度」、「變形工時制度」與「退休金制度」為優先檢討者最為普遍，而除這三項之外，製造業廠商選擇「最低工資制度」的比例亦較其他項目高。

基本上，上述問卷調查結果與前面所提之深度訪談結果頗為類似，亦即就提升產業競爭力而言，包括延長工時與變形工時在內的工時制度、退休制度、基本工資制度、休假制度、外籍勞工政策、以及包括定期契約、資遣解雇在內的就業保護政策是國內現行勞工法制最亟需檢討改進者。

藉由定期契約工、部份工時、派遣勞動等非典型雇用型態，彈性運用勞動力是企業因應全球化的主要策略之一，也是勞動市場彈性化的一項重要表徵。根據李誠、辛炳隆、成之約（2000）的研究，國內有近六成廠商已面臨必須提高人力運用彈性的壓力，而其所採行的因應措施主要是「內部職務調整」、「工時調整」與「外包」，以非典型僱用方式來增加人力運用彈性的廠商數目則相對較少。另根據行政院主計處與勞委會公布的次級資料，過去我國非典型僱用人數占總就業人數的比例遠低於大多數OECD國家，並呈現下降趨勢。究其原因主要是國內尚未經歷長期經濟不景氣，而且勞動市場彈性調整機制十分健全，故雇主對非典型僱用的需求不高，而勞工在可選擇全職正式工作情況之下，對於非典型僱用的接受程度也比較低。此外，勞工法令定期契約的規範過於嚴格，以及僱用部分工時勞工所需負擔的法定附帶給付成本過重，也是造成國內雇主僱用意願不高，非典型

僱用無法在我國發展受阻的另一關鍵因素。¹⁶⁰

根據辛炳隆與吳秀玲（2003）對國內 163 家廠商所做的調查，有超過五成受訪廠商表示現行勞工法令會降低其僱用部分工時勞工的意願，其中，尤以外資企業持此種看法的比例最高。究其原因，主要是依據現行勞基法規定，即使僱用部分工時勞工仍須提供帶薪休假，而且資遣時亦需支付資遣費。此外，僱用部分工時勞工仍須提撥退休準備金，以及勞健保費未能依工時比例計算也都會降低廠商僱用意願的重要因素。

在定期契約工方面，上述辛炳隆與吳秀玲對國內 163 家廠商所做的調查結果顯示，有 95 家表示現行勞基法對定期契約的規範會造成公司在人力運用上的困擾，所佔比例高達 58.28%。若按行業別區分，資訊電子工業與化學工業表示會造成困擾的比例高於民生工業與金屬機械工業；若按資本來源區分，外資企業表示會造成困擾的比例遠高於國人投資與中外投資企業；若按企業規模區分，大型企業表示會造成困擾的比例遠高於中小企業。

該研究進一步探討現行勞基法對定期契約的規範對受訪公司在人力運用上所造成的困擾為何。其中，認為所造成的困擾為契約期限太短或新舊契約相隔時間的限制過嚴之廠商比例較高（分別為 60%與 58.95%）；而認為所造成的困擾為使用定期契約的資格限制過嚴或仍須提供退休準備金之廠商比例較低（分別為 49.47%與 37.89%）。若按行業別區分，資訊電子工業廠商認為新舊契約相隔時間的限制過嚴為困擾源的比例最高；民生工業廠商認為契約期限太短是其困擾源的比例最高，但只略高於困擾源為新舊契約相隔時間的限制過嚴；金屬機械工業與化學工業之廠商其困擾源比例最高的皆是契約期限太短。若資本來源區分，國人投資企業認為契約期限太短與新舊契約相隔時間的限制過嚴是其困擾源之比例最高，且兩者相當；外資企業認為契約期限太短、使用定期契約的資格限制過嚴與新舊契約相隔時間的限制過嚴是其主要之困擾源，且三者之比例相當。中外合資企業則以契約期限太短為其困擾源的比例最高。若按企業規模區分，不論大型企業或中小企業皆以契約期限太短與新舊契約相隔時間的限制過嚴為其困擾源之比例最高。

160 雖然勞動派遣在國內的發展也相對緩慢，但由於國內目前並無專法規範派遣勞動，故未納入本節之研究範圍。

至於勞基法有關資遣規範是否造成國內企業在人力運用上的困擾，則在該研究所調查的 163 家廠商中，認為會造成困擾者有 104 家，其所占比例高達 63.8 %。若按行業區分，認為會造成困擾之比例則電子資訊工業遠高於民生工業、金屬機械工業與化學工業。按資本來源區分，國人投資與中外合資企業中認為會造成困擾的比例較高，而外資企業中則認為不會造成困擾之比例相當。若按企業規模區分，認為會造成困擾的比例中小企業高於大型企業。

該研究也進一步分析勞基法之資遣規範對企業產生困擾的種類。其中，最常見的困擾是「容易產生勞資爭議」，回答會有此困擾的受訪廠商約占七成；第二種常見的困擾是「必須支付資遣費，增加勞動成本」，有 60.57% 受訪廠商表示會有此困擾；而表示「可以資遣的門檻過高」與「必須進行資遣預告」會造成困擾的受訪廠商則分別占 42.31% 與 38.46%。若按行業別區分，除民生工業之外，其餘各行業皆以「容易產生勞資爭議」為最常見的困擾；若按企業規模區分，大型企業最常見的困擾是「容易產生勞資爭議」，而中小型企業則還有「必須支付資遣費，增加勞動成本」的困擾。

第二節 政府對勞動市場彈性化的回應¹⁶¹

如同其他國家一樣，勞動市場彈性化也是我國政府在因應全球化衝擊時的政策選項之一，但截至目前為止，除了工時制度與退休金制度有所調整之外，其餘各項勞動市場彈性化措施都只停留在尋求共識階段。究其原因，主要是我國勞資雙方的對話機制不若上述各國健全，勞資雙方很難對此議題形成共識，再加上我國的失業率雖然明顯上升，但仍較大多數國家低，導致我國勞工團體對勞動市場彈性化政策的接受度也較上述各國低。

為加強勞資對話機制，勞基法除規定事業單位必須舉辦勞資會議之外，也要求許多勞動條件之調整必須經勞資會議同意。雖然如此，國內大多數企業並未依規定召開勞資會議。根據勞委會的統計，去（2005）年底國內只有 10068 家事業單位有舉辦勞資會議，其中公營 2150 家，民營 7918 家。除企業內部之勞資會議外，我國在有關勞動議題之相關政府決策機制中，也已經建立政勞資三方對話機制之架構雛型，例如，行政院勞委會組織中包含委員會組織、職業訓練、勞工保

¹⁶¹ 本節部分內容參考自李誠、辛炳隆、成之約（2001）

險、勞動條件、退休金之管理、就業安定基金、工資墊償基金，健保監理等制度皆有政勞資三方之參與。雖然如此，由於這些機制基本上是立法所建立，缺乏勞資雙方自願性參與的理念。同時，在這些三方參與決策的過程中，在制度上的設計仍然是以政府主管機關為主導以及作最後的決策，因此，這些制度雖然有架構，卻並未有真正之諮商對話，更遑論勞資雙方之實質參與的功能。

根據潘世偉（2001）的研究，國內無法建立有效之勞資對話機制的主要原因是我國勞資雙方互信程度不夠，以及勞資團體自治能力不足。由於我國勞資團體長期受到國家扶助與介入指導，以及法令之侷限，包含強制入會之規定，使得勞資雙方組織並非是自願性之組成，其影響則是勞資雙方團體成員對其組織之參與是被動的，組織對其成員並無約束力，因此縱使組織領導者之間達成彼此間的共識，也很容易受到組織內成員之挑戰，甚至影響對話之結果，也就是組織最後終究難有落實共識的能力。

該研究也指出勞資雙方缺乏互信的基礎主要的原因之一是，在我國迄今團體協商制度仍然未能落實。雖然團體協商與勞資諮商對話本質上並不相同，前者著重利益分配，後者則重視如何合作解決問題，但是，尊重勞資團體之結社自由與組織權和團體協商權，是建立勞資對話的基礎，唯有透過團體協商制度之運作，勞資彼此間才能夠真正將對方視為社會關係中之夥伴，而非傳統僱用關係中之從屬角色。特別是團體協商制度其實是建立勞資雙方間互信之重要工具，經由長期且重複的協商過程，得以逐漸培養勞資間的信任感以及共同解決問題之能力。

近幾年來，我國在工時制度的主要變革是放寬變形工時與女性夜間工作的限制。根據現行勞基法第三十條規定，雇主在獲得工會或勞資會議同意的情況下，可以實施四週或八週變形工時，惟若是四週變形工時則每天正常工時的總時數不得超過十小時，八週變形工時每天正常工時的總時數不得超過八小時，另不論是四週或八週變形工時，每週正常工時皆不得超過四十八小時。另根據勞基法第三十二條，女性每個月延長工時的上限已與男性同為四十六小時；勞基法第四十

九條則規定只要雇主能依該條提供必要之安全防範措施，女性可以在夜間工作。惟不論是延長工時或女性夜間工作，雇主皆須事先徵得工會或勞資會議同意。另為簡化行政程序，未來延長工時毋須報主管機關核備，而女性夜間工作亦毋須經主管機關核准。

雖然截至目前為止，國內尚無針對上述工時變革的影響進行評估，但從勞委會的統計數據可以看出近三年來，國內製造業廠商實施變形工時的比例有在增加（見表 8-1），顯見國內有些確實需要更彈性的工時安排。然而，此種放寬方式與其他國家只限制每日總工時上限與平均每週正常工時上限，但不限制每週正常工時數的作法有明顯差異，故充其量只是消除去年縮減正常工時的不利影響，離業界所期待的工時彈性化仍有段距離。事實上，既然原條文已經將工會獲勞資會議同意列為實施變形工時的先決條件，則政府似乎毋須再以法律條文加以規範，否則不僅限縮企業對工時安排的自主性，也限制工會或勞方代表以工時彈性為籌碼來交換其他權益的空間。

退休金制度的改革是政府近幾年來在推動勞動市場彈性化方面的另一重要成果。如前一節所言，由於設計不當，原有勞基法退休金制度不僅未能實惠退休勞工，更常引發勞資爭議，阻礙人力資源有效配置與企業經營彈性。有鑒於此，政府遂於 2004 年通過勞工退休金條例，並於去（2005）年七月一日起開始實施。該條例所規範的勞退新制是以個人帳戶制為主軸，並搭配延壽年金保險，避免退休勞工因長壽而無年金可領的窘境。此外，勞退新制也允許二百人以上企業得經半數以上員工同意之後，以商業保險年金取代個人帳戶，而不論是商業保險年金或個人帳戶，雇主負擔皆不得低於薪資 6%。

根據辛炳隆與周濟（2005）的研究，勞退金改制可能會使企業勞動成本上升。雖然勞委會的推算結果顯示企業因勞退新制所增加的成本十分有限，但對於長期處於不景氣的傳統產業，些微成本增加皆可能導致嚴重的生存危機，尤其是中小企業。除勞動成本之外，勞退金改制對企業人力資源管理、勞資關係與投資意願也皆略有影響，而且認為有負面影響的受訪廠商比例皆高於認為有正面影響的比例。其中，其中差距較大者是提供職業訓練與投資意願。在接受該研究問卷調查的廠商中，提供員工職業訓練意願會因改制減少者佔 20.5%，而會增加者只佔 3.2%；認為投資意願會減少者佔 36.6%，更遠高於會上升者的 1.4%。由於職

業訓練與投資都是影響企業長期競爭力的關鍵因素，故政府對此必須及早有所因應。

針對勞退金改制可能產生的影響，該研究發現國內多數企業認為需要 1~3 年的時間來因應，而其最可能採行的因應措施是「降低未來調薪幅度」與「調整薪酬結構，以減少薪資部分所佔比例」，而「加強對員工績效考核」與「勞務外包」也是未來可能常見的因應措施。至於政府應提供企業哪些協助措施，則多數受訪廠商建議政府應多「辦理法令宣導說明會」、「協助企業精算退休金的提撥比例」與「簡化企業提撥申報相關之行政作業」。此外，有些參與本研究座談會的業界代表也高度希望政府在新制開始實施時能以勸導取代處罰，使企業能有更多時間來調適，而這也是許多受訪廠商的共同看法。

為降低勞退改制對企業的負面衝擊，政府已決定提供融資協助。惟該研究發現雖然多數廠商會因為改制而面臨資金調度困難，但有意申辦融資的比例很低。究其原因，主要是擔心利息負擔太重，亦即認為自己欠缺擔保品而無法申貸成功。有鑑於此，該研究建議政府若要讓這項措施能發揮最大效益，應設法排除確實需要資金週轉企業之申貸障礙。

在對就業市場的影響方面，雖然勞退新制會增加部分勞工的離職意願，但其參訓意願不降反升。由於國內許多企業表示在實施新制後會減少提供員工訓練，因此，未來是否會出現職業訓練供不應求的問題，頗值得注意。此外，對實施新制對增加非典型勞動的普及效果似乎不大，不僅企業以此為因應措施的比例不高，勞工對非典型僱用的接受度不增反減。至於勞退金改制能否促進中高齡勞工就業，其結果也可能不盡理想，雖然許多選擇新制的勞工表示會因此而延長退休年齡，而且「中高齡勞工僱用成本相對降低」也被部分企業視為勞退新制的有利影響，但多數不會因此而增加中高齡勞工僱用意願。

由於上述研究是在勞工退休金條例通過不到半年內進行，許多廠商與勞工對於新制內容並不十分瞭解，再加上當時部分配套措施與規定仍未定案，使得受訪廠商與勞工只能根據自己所認知的資訊填答問卷。此外，該研究對廠商的問卷調查中，有些題目涉及員工未來對新舊制的選擇，並非受訪者可以事先瞭解。這些客觀現制都可能影響該研究問卷調查的準確性。另一方面，由於該研究所分析的

問卷調查樣本與母體之間有極大差異，該研究問卷調查結果只是反映受訪廠商與勞工對勞退金改制的看法，不宜做一般性的推論。

相較於上述工時與退休金制度的變革，政府在工資、定期契約與解雇保護方面的因應則遭遇較大阻力。在工資方面，現有法律只規範基本工資部分。為保障勞工所賺取的工資足以支應基本生活所需，並且避免勞工因議價能力較弱而被雇主剝削，現行勞基法第二十一條明文規定勞雇雙方所議定的工資不得低於基本工資，至於基本工資的金額則授權行政部門決定。為此，中央主管機關(勞委會)特別訂定基本工資審議辦法，聘請勞、資、政、學各界代表組組成基本工資審議委員會，負責基本工資的審議。由於該委員會的職權僅止於審議，並無主動提案調整基本工資的權利，故基本工資的釐訂是由行政部門所掌控。

在工資方面，現有法律只規範基本工資部分。為保障勞工所賺取的工資足以支應基本生活所需，並且避免勞工因議價能力較弱而被雇主剝削，現行勞基法第二十一條明文規定勞雇雙方所議定的工資不得低於基本工資，至於基本工資的金額則授權行政部門決定。為此，中央主管機關(勞委會)特別訂定基本工資審議辦法，聘請勞、資、政、學各界代表組組成基本工資審議委員會，負責基本工資的審議。由於該委員會的職權僅止於審議，並無主動提案調整基本工資的權利，故基本工資的釐訂是由行政部門所掌控。

雖然基本工資審議辦法第四條規定，審議委員會在審議基本工資時應參考國家經濟發展狀況、躉售物價指數、消費者物價指數、國民所得與平均每人所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工資、以及家庭收支調查統計等因素，惟此項規定並未說明這些因素與基本工資的關係，故勞資雙方常因基本工資應否調整與調整幅度而起爭議。為化解紛爭，並將基本工資的調整制度化，勞委會遂重新訂定基本工資調整公式，以物價變動率加上勞動生產力變動率的二分之一，做為調整依據。依此公式，除非物價與勞動生產力維持不變，否則基本工資應每年調整，但自 1997 年至今，台灣的基本工資一直未曾調整。對此，國內學者曾進行研究指出我國基本工資對邊際勞工保障程度之成長速度，已自 1988 年起落後

表 8-1 各業廠商有採行變形工時的比例（％）

行業別	民國 91 年	民國 92 年	民國 93 年
礦業及土石採取業	5.39	7.09	6.14
製造業	5.54	5.94	6.90
水電燃氣業	—	3.64	2.04
營造業	5.62	5.80	6.29
批發零售及餐飲業	6.99	—	—
批發及零售業	—	4.57	3.53
住宿及餐飲業	—	6.02	7.77
運輸倉儲及通信業	7.02	5.03	7.03
金融保險及不動產業	5.36	—	—
金融、保險業	—	0.27	0.69
不動產及租賃業	—	8.85	6.49
工商服務業	4.84	—	—
專業、科學及技術服務業	—	3.11	3.48
社會服務及個人服務業	6.28	—	—
醫療保健服務業	—	9.99	7.24
文化、運動及休閒服務業	—	8.09	9.72
其他服務業	—	3.34	2.79

於台北市與台灣省之最低生活費用對低收入戶的保障程度（曾敏傑、楊家裕，2004）。

台灣現行基本工資為每月 15840 元，約占製造業平均薪資的百分之 40%至 50%，若與歐美國家相比，此比率尚屬中等。根據行政院主計處人力運用調查資料，目前薪資受雇者中約有百分之三的每月工作所得是低於基本工資。另依中華經濟研究院的研究，台灣企業對基本工資的遵循率不及七成。雖然如此，歷年勞委會所公布的勞動檢查報告卻甚少看到違反基本工資的案例，顯示每月所得低於基本工資之勞工大都受僱於小型企業。

雖然如此，國內企業對於廢除基本工資的主張卻不曾間斷，近年來許多工商大老更向政府建言如果不能廢除基本工資，則應將外勞薪資與基本工資拖勾，以降低外勞的薪資。李高朝（2000）也曾對現行基本工資制度的進行檢討之後，建議取消基本工資制度，外勞薪資則由市場決定，而針對國內邊際勞工的配套措施包括：

1. 取消基本工資制度後，對於依賴基本工資的我國邊際勞工，則回歸到社會安全系統，由社會安全體系協助該等勞工，政府反而更可以確實照顧邊際及弱勢勞工。而非迫使僱用該等勞工之雇主，在經濟不景氣時，無力負擔其工資時，只得解僱該等勞工，造成該等勞工更大之傷害。
2. 現行依附基本工資的各項規定，如事業單位未依法定額度僱用殘障勞工須繳交之社會福利費用、勞保及全民健保最低投保金額等，可改依前一年每人每月消費支出為基準。

基本上，基本工資的存廢除了專業邏輯的考量之外，更必須考慮其政治可行性。當國際勞工組織已將基本工資列入國際公約而希望各國皆應遵循，而國內勞工團體更將其視為捍衛勞工權益的圖騰之情況下，廢除基本工資勢必引來極大的政治風暴，因此除非有十分確切的證據指出基本工資的實施確實嚴重損及國內經濟發展與勞動市場的運作，否則沒有一位政府領導者敢做此決定。另就專業邏輯來看，如果廢除基本工資，或將外勞薪資與基本工資脫勾，則在國內企業對外勞需求大於供給的情況下，外勞的薪資可能不減反增。因此，本文認為基本工資不宜廢除，也不宜與勞薪資脫勾。惟由於當初基本工資的立法宗旨是保障勞工基本生活，故未來基本工資的計算公式宜回歸立法宗旨，改以低所得者的日常生活所

需費用為準。

在定期契約方面，依勞基法第九條，只有臨時性、短期性、季節性及特定性等非繼續性工作得訂定定期契約，其餘則應訂定不定期契約。另根據勞動基準法施行細則第六條的規定，臨時性與短期性工作的契約期限不得超過六個月，季節性工作不得超過九個月，特定性工作不得超過一年，如超過一年則必須報請主管機關核備。在續約方面，勞動基準法第九條規定相連二個定期契約之間斷期間必須超過三十日，否則所續之約將視為不定期契約。此外，該條文亦規定若定期契約屆滿後，勞工繼續工作而雇主不即表示反對意思者，亦視為不定期契約。另為避免勞工的工作年資因定期契約的轉換而損失，勞動基準法第十條規定定期契約屆滿後三個月內訂定新約者，勞工前後工作年資應合併計算。

除上述規定之外，有鑑於國內大量解雇勞工的事件頻傳，而這些遭解雇後的勞工不僅有失業之虞，而且也常發生領不到工資與資遣費的情形，雖然現行勞基法規定雇主在解雇勞工應有預告期，但顯然這項規定並未落實。因此，民 90 年經發會決議要求政府應制定「大量解雇勞工保護法」，而政府已依此決議完成立法並於民 92 年 2 月公告實施。此法的立法精神之一在於事業單位在進行大量解雇之前，除了必須依規定進行預告之外，也義務有與工會就解雇計畫書內容進行協商。解雇計畫書內容必須於大量解雇之六十天前提出，其內容包括解雇理由、解雇部門、解雇日期、解雇人數、解雇對象之選定標準、以及資遣費計算方式及輔導轉業方案等。若事業單位不遵守「預告」與「協商」的義務，行政機關可據此處以新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並且可以連續處罰至其改善為止。而且上述六十天的計算是採累計概念，亦即從資遣第一位勞工就開始計算，故其對企業的衝擊甚鉅。

「大量解雇勞工保護法」另一特色是對事業單位於大量解雇勞工時，積欠勞工退休金、資遣費或工資事態嚴重者，政府得函請入出國管理機關禁止其董事長及實際負責人出國。再者為保護被大量解雇勞工就業權益，該法亦規定事業單位大量解雇勞工後再僱用工作性質相近之勞工時，除法令另有規定外，應優先僱用經其大量解雇之勞工。

雖然就保障勞工就業安全而言，政府確實有必要對於定期契約與資遣加以規範，以維持長而穩定的雇用關係，惟所規範的內容與程度必須適當，否則容易產

生不利勞工權益與整體經濟發展的效果。尤其是隨著女性勞動力與中高齡勞動力數量的增加，國內勞工對臨時性工作需求增加，如果由於法令限制導致臨時性工作機會減少，而使部分勞工無法就業，則這些勞工豈不成為政府法令的受害者。

規避勞動基準法所增加的勞動成本是雇主以定期契約取代不定期契約的主要動機，亦是政府所以要規範定期契約的重要理由。然而，目前雇主以此方法所能規避之資遣費與退休金，其規定都已因工退休金條例的實施而大幅修改。在新的制度下雇主必須按月提撥退休準備金至勞工個人帳戶，其負擔不會因勞工退休前離職而有明顯差異。既無差異，雇主以定期契約取代不定期契約的誘因自然降低。至於雇主目前所負擔的資遣費也會隨著勞工保險失業給付的開辦，與勞工退休金條例的實施而大幅降低，故雇主因規避資遣費而濫用定期契約的情況亦可獲得改善。

在制定大量解雇勞工保護法方面，其立法用意雖值得肯定，惟其立法目的是否合理，以及實施之後能否達成立法目的，皆有待商榷。首先，要求事業單位必須預告的目的是想利用預告期間整合政府、事業單位與勞工本身的資源，使即將遭解雇的勞工能迅速找到工作，包括公立就服機構能在預告期間推介勞工至其他企業就業，或提供必要的就業諮商。以目前各公立就服機構人力普遍不足，以及其所掌握的就業機會十分有限的情況來看，即使事業單位依法進行預告，公立就服機構也未必能在就業方面提供有效的協助。

至於要求事業單位必須與工會協商的目的則是希望藉此必面不必要的解雇。在所謂「不必要」解雇的定義無法釐清之情況下，此項規定即可能成為工會牽絆企業進行合理解雇的工具。雖然傳統觀念將解雇視為危及勞工就業機會的行為，但英國與其他歐美先進國家的經驗卻告訴我們保護勞工就業權益的最佳手段不是將其強留在岌岌可危的工作崗位，而是協助他轉至更具發展潛力的工作，基於這樣的信念，大多數 OECD 國家（包括英國在內）近幾年來都已逐漸放寬資遣限制，而在此之際，我國若想藉由制定大量解雇勞工保護法來限制雇主進行解雇，似乎有違世界潮流。

事實上，根據上述辛炳隆與吳秀玲的調查結果，有超過四成受訪廠商表示大量解雇勞工保護對其人力運用會產生困擾，而其原因以「解雇時效性遭到延遲」最為普遍，占全部受訪廠商的 73.24%，其次是「降低企業對解雇的主導性」與

「降低企業用人的自主性」，皆占 61.97%，而認為會「導致企業經營機密外洩」的比例較低，只占 23.94%。

應否訂定專法規範派遣勞動，是政府近幾年來面臨勞動市場彈性的另一向重要政策抉擇。雖然相較於歐美國家與鄰近的日本，我國廠商使用派遣勞動的情況不普遍，但由本章第二節所列調查結果顯示愈來愈多廠商以此種方法來規避部分勞動法定成本，如退休金、資遣費等。有鑑於此，為了保護接受勞工的權益，並且避免正職員工的就業機會派遣勞工所替代，包括廖婉汝、陳根德委員在內的部分立法委員遂提出勞動派遣法草案，而行政院勞委會也曾對應研擬提出自己的版本，後因遭到勞工團體的強烈反對，而暫緩立法工作。

根據上述辛炳隆與吳秀玲的研究，大多數廠商認為現行勞工法令對派遣勞動的規範確實有模糊不清之處。雖然如此，這並不表示政府就有必要訂定專法來加以規範。事實上，該研究發現受訪廠商不清楚的地方大都是要派公司與派遣公司之間的責任歸屬問題，包括派遣勞工發生職災時應由誰負責賠償責任？派遣勞工的勞健保費由誰負擔？資遣派遣勞工時應由誰支付資遣費？派遣勞工的退休準備金應由誰提撥？而這些問題除了職災補償之外，皆可依據現行勞基法處理。因為就勞動契約而言，派遣勞工的雇主是派遣機構的負責人，而勞動派遣也已被納入勞基法，故派遣勞工的勞健保費退休準備金與資遣費應由派遣機構支付，當無疑義。至於派遣機構是否要將這些成本轉嫁給要派公司則屬二者之間的私法契約關係，政府實無必要以公法規範之。在職災補償方面，若政府認為現行勞基法的規定有所不足，則可仿照勞務承攬的處理方式，在勞基法中註明派遣勞工的職災補償責任應由派遣機構與要派公司共同承擔。

綜言之，隨著勞動派遣業納入勞基法之後，只要政府嚴格要求勞動派遣業者必須遵守勞基法相關規定，則派遣勞工所受到的法律保障應無異於一般受僱勞工。在此情況下，政府實無必要在定專法來規範派遣勞動，尤其不應以不必要的法律干預來抑制勞動派遣在我國的正常發展。

除了上述勞動法令的檢討之外，本研究認為政府如果要持續推動勞動市場彈性化，則應參考其他國家的作法，先強化勞資對話機制、推動積極性勞動市場政策、以及強化社會安全機制。其中，在強化勞資對話機制方面，潘世偉（2001）

建議在勞資諮商合作之初期，以資訊交換的對話過程是比較容易被雙方所接受的，在此基礎上正勞資三方得以認識參與的成員，交換彼此之見解與交換資訊，並且逐漸建立對諮商對話機制之信心與彼此間之信任感。至於諮商層級方面，能夠從基層逐漸建立到產業或全國性層級當然是理想狀態，但是也並非不能直接從全國性層級建立諮商對話之機制，尤其以我國在經濟條件上之競爭，如何建立合理化之勞動條件已成當務之急時，假如政勞資三方達成共識，同時組織對其成員具有約束力時，未嘗不可嘗試直接建立全國性之諮商機制。長期而言，建立以產業為層級的諮商對話機制或許更能建立勞資雙方在經濟環境快速變遷中的因應能力。

在積極性勞動市場政策方面，國內近幾年來不僅在職業訓練投入不少資源，而且藉由法令制度與作業流程的調整，在有效結合失業給付、就業服務與職業訓練方面也有所進展，再加上各種公共就業措施的推動，我國的積極性勞動市場政策已略見雛形。惟從過去幾年的實施經驗來看，仍有若干值得改進之處，其中以建立對失業者之分類機制最為迫切。隨著失業人口屬性愈趨多元，其所適合的就業措施也愈來愈不相同，因此，政府應儘速建立分類機制，將失業者分流，以針對個別需要，提供就業協助。此外，由於公共就業的工作負荷與對工作紀律大多較一般職場的工作低，導致有些進用者只想留在公共就業方案，而不願進入一般職場工作，進而迫使政府不得不持續推出類似方案。再者，儘管政府相繼採行許多因應措施，我國職業訓練仍面臨企業辦訓與勞工參訓意願皆不高的問題。

在強化社會安全機制方面，他國經驗顯示，勞動市場彈性化之後，非典型勞動人口會逐漸增加，由於這類勞工大多相對弱勢，因此，當務之急是設法將其納入我國現有社會安全機制。

第九章 結論與建議

本計畫主要研究目的共有三項，其一是瞭解美國、英國、荷蘭、法國與德國在推動勞動市場彈性化所採行的策略、具體措施與實施成效；其二是以這些國家經驗為借鏡，檢視我國勞動市場彈性化機制，以及政府相關政策措施之成效；其三是就如何行塑兼顧彈性與安全的勞動市場，研擬具體政策建議。茲就本計畫對這三項的研究結果摘要說明如下：

各國經驗與啟示

雖然上述各國勞動市場彈性化的歷程與方法有所差異，但也有若干共同之處。首先各國推動勞動市場彈性化的時機皆是在國家經濟發展受阻，失業率升高之際。此時不僅改革的目標明確，政策的正當性不易受到質疑，更重要的是來自勞工團體的阻力大幅降低。其次是各國原本都有全國性的勞資對話機制，可以讓勞資雙方就勞動市場彈性化形成共識。再者，各國在推動勞動市場彈性化時都會考量到對勞工權益的負面影響，包括就業風險提高、工作收入減少，以及社會排除等，而各國也大多以強化社會安全機制與實施積極性勞動市場政策作為因應對策。至於勞動市場彈性化的影響方面，由於美國、英國與荷蘭的政策推動時間較早，有關政策成效評析的實證研究較為豐富，其中較具共識的是這三個國家勞動市場彈性化確實有助於降低其失業率，而對產業競爭力與經濟發展的影響，則看法較為分歧。相較於這三個國家，法國與德國在勞動市場彈性化的起步較晚，其政策影響仍有待觀察。

在具體措施方面，限於篇幅，本研究分析主題僅限於工時、工資、勞動契約、解雇保護與社會安全等項目。附表 1 至附表 5 所列是上述五個國家在這些項目的規範變革，以及變革所造成的影響。在工時方面，工時彈性化幾乎是各國共同的改革目標，具體措施包括縮短正常工時與延長變形工時，另德國的改革措施還包括允許女性可以夜間工作。雖然這些措施相當程度的提高女性的勞動參與率（如英國），以及增加雇主的雇用彈性（如荷蘭），但在增加雇用人數方面的影響則不明確。

在工資方面，各國變革的內涵差異較大。其中，英國與法國是提高基本工資保障，荷蘭與德國是透過勞資協商來降低工資，而美國則是維持原有基本工資制

度，並無多大變革。由於英國在變革當時所面對的問題是許多失業者因工作的薪資太低而無工作意願，故提高基本工資除了可以增加弱勢勞工的生活保障之外，亦有助於提高其工作意願。至於荷蘭與德國降低工資所造成的影響並不相同，前者因企業投資增加而創造較多工作機會，後者則只產生降低企業工資成本的效果，但無助於企業競爭力與創造僱用失業者之效果。

在定期契約方面，除英國因未蒐集到相關資料而不知其變革方向之外，其餘各國皆是放寬定期契約的限制，所造成的影響則是非典型雇用型態的興起與常態化，例如法國從 1986 年到 1996 年非典型工作機會就增加了 35%。由於女性較男性偏愛這種工作型態，故其勞動參與率也因此而增加。

在解雇保護方面，美國、英國與法國是加強管制，其中，美國為了因應 NAFTA 的衝擊而於 1988 年訂定「關廠法」，其目的是避免美國勞工因美墨之間的貿易自由化而遭受關廠歇業的威脅，然而到現在也經過了十幾年，該法在預告、救濟各方面皆未發揮應有之功效。另一方面，法國原本就要求雇主在解雇員工時必須負起在安置的義務，而為了因應定期契約鬆綁對勞工所造成的負面影響，法國政府依照 1995 年 5 月的法院判例對此項義務做了更明確的界定。至於荷蘭與德國的變革方向則是放寬管制，其中，荷蘭是放寬僱主可以藉由失能登記作為解雇的替代選項，而德國則是提高適用解雇保護法之企業僱用人數門檻。

在社會安全方面，各國變革內容的差異性極大。其中，美國除了實施勞動力投資法之外，其原有失業保險制度並無多大改變。英國則是推動工作有所得 (making work pay)，希望藉著改革所得稅與國民保險納費，並引進全國最低薪資與賦稅減免，讓低所得者有工作誘因，避免渠等掉入失業與貧窮陷阱。荷蘭一方面限縮失能與失業與疾病給付給付額度至受雇者薪資的 82.6% 以下，另一方面配合積極勞動市場政策，引進領取福利的誘因和懲罰政策，並增加對部分工時工作者的社會安全保障。法國則是減少企業社會安全支出，希望藉此降低企業雇主的雇用成本，創造穩定工作機會。德國則是提高保費、降低給付、縮短給付期間、提高請領失業給付之門檻、提供雇主代為投保全民健康保險之門檻、建立「支持與要求」的雙重路線、建立 Workfare 的政策路線。

綜觀各國實施經驗，本研究認為有下列值得我國參考之處：

- (1) 釐清勞動市場彈性化的目的，以導引相關法令措施之規劃。

由上述國家的經驗來看，勞動市場彈性的目標主軸應維繫於「失業問題的解決」。如果焦點是「降低企業的成本」，則其結果可能只是維護企業主片面利益，如此勢將難以得到社會的普遍支持。

- (2) 推動勞動市場彈性化，一定要強化社會安全機制，將可能出現的低薪工作者納入，並結合積極性勞動市場政策，以避免社會福利依賴。

美國的經驗顯示，雖然勞動市場彈性化不僅有助於經濟的轉型與發展，而且對降低失業率與提高勞動參與率皆有助益，惟大量低薪的工作卻可能出現「工作貧窮」(working poor)的現象。由於這些低薪工作者既無法憑藉自己的工作收入來維持基本生活，也不具受領社會福利的身份，而形成社會安全網的缺口。此外，從法國的歷史經驗，可以看出「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「就業安全感受下降」；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。

- (3) 勞動市場彈性化應尋求勞資共識，不宜全然由行政部門主導。

從荷蘭的經驗裡，我們除了看到了當全球化對資本市場造成高度流動與其無疆域性進一步的被強化時，荷蘭可在總體經濟調控的手段外，藉由既有的勞資談判機制與架構，成功地在勞動市場彈性（對雇主有利）與社會安全強化（對勞工有利）找到雙方雖不滿意，但尚能接受的平衡點。此外，德國的經驗也顯示勞動者以工會或員工代表會為其利益代表組織的參與及介入，對勞動市場彈性化發揮了相當程度的監督角色。

- (4) 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。

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。

我國勞動市場彈性化機制與政府回應之檢視

自 1980 年代後期起，隨著產業結構調整、勞基法的實施與勞工意識抬頭，我國勞動市場的彈性機制逐漸降低。根據對國內企業所做之相關問卷調查，原有勞基法之工時、工資、定期契約與解雇保護之規範，皆會使企業經營產生困擾，其影響所及不僅國內產業競爭力下降，國內失業問題也隨之惡化。雖然政府近幾年來嘗試藉由修訂勞工法令，強化勞動市場彈性機制，但由於國內欠缺有效的勞資對話機制，勞資雙方一直無法就勞動市場應否彈性化，以及如何彈性化等議題達成共識，故截至目前為止，除了工時制度與退休金制度有所調整之外，其餘各項勞動市場彈性化措施都只停留在聽取意見與政策研究的階段。

在工時方面，雖然政府已經延長變形工時的期間，但每週正常工時仍不得超過四十八小時。由於雇主在實施變形工時之前必須先徵得工會或勞資會議同意，而且實施後每天總工時仍不得超過十二小時，每週仍須至少休息一天，故勞工的健康與權益皆有所保障，在此情況下，實無必要規定每週正常工時以四十八小時為限。此外，雖然政府已經放寬延長工時與女性夜間工作的規定，但要求雇主必須經工會或勞資會議同意方能實施。不同於實施變形工時是調整全部員工的生產作息時間，延長工時或女性夜間工作大都只涉及部分員工，因此，只要當事人同意即可，若硬性規定必須由工會或勞資會議同意，則目前即使勞工想加班亦無法如願的情況仍無法避免。

在退休金制度方面，主要變革是將勞基法的確定給付制改為確定提撥之個人帳戶制。雖然藉此排除勞動力流動之不必要障礙，提高人力資源之配置效率與勞動市場之彈性機制，是此次修法的主要目的之一，惟其能否順利達成則仍待觀察。

在工資方面，雖然部分業主代表與專家學者要求廢除基本工資，但由於此項制度常被國際社會做為判定義國政府是否有保障勞工基本權益的指標，而國內勞工團體更將其視為勞工運動的圖騰。另一方面，為降低國內業者之外勞雇用成本，勞委會已公告雇主可將外勞的食宿費記入基本工資。在此情況下，除非現行工資已明顯危害整體經濟發展或民眾福祉，否則不宜將其貿然廢除。然而，為落

實基本工資的政策目標，可考慮以保障勞工基本生活為計算基準。

相較於其他項目，政府在定期契約與解雇保護的鬆綁，顯得十分保守。事實上，隨著生產技術與商業模式的改變，臨時性、短期性、季節性及特定性工作類型越來越難區分，而且本報告所介紹的國家也都未就何種情況可以簽訂定期契約有所限制，因此，現有勞基法對定期契約的限制就顯得過而不當。另一方面，雖然本研究認為定期契約的期限應由勞資雙方自行決定，但為了避免衝擊過大而遭致勞工團體反對，故宜以漸進式改革為佳。另一方面，有鑑於國內資遣失業勞工人數增加，以及企業使用派遣勞動的情況日益普遍，政府除已經公告實施「大量解雇勞工保護法」，也考慮訂定專法來規範派遣勞動，而這都可能礙國內勞動市場的調整機制。

政策建議

參考上述各國的變革經驗，以及檢視我國的情況之後，本研究認為未來政府在推動勞動市場彈性化時，應該遵守下列三項基本原則：

1. 勞動市場彈性化必須與強化社會安全機制、推動積極性勞動市場政策同時進行。
2. 勞動市場彈性化的目標是提升整體產業的經營效率與競爭優勢，而非降低個別廠商的勞動成本。
3. 勞動市場彈性化必須由勞資雙方共同決定。

根據上列基本，本研究提出下列具體政策建議：

1. 強化勞資對話機制，鼓勵雇主簽訂團體協約，落實勞基法有關勞資會議的規範。
2. 修改勞基法第三十一條，刪除每週正常工時不得超過 48 小時的限制。
3. 修改勞基法第三十二條與第四十九條，刪除延長工時與女性夜間工作必須經

工會或勞資會議同意。

4. 基本工資應適用於本國勞工與外籍勞工。
5. 基本計算公式應回歸原本保障勞工基本生活之政策功能，而為能反映基本生活開銷的地區性差異，可考慮訂定地區別基本工資。
6. 為提高青少年人力資本投資，增加雇主雇用意願，建議仿效美國作法，降低青少年基本工資，但要求雇主補以與差額等值的職業訓練。
7. 修改勞基法第九條，包括刪除第一項『臨時性、短期性、季節性及特定性工作得為定期性契約；有繼續性工作應為不定期契約』，並增列『定期契約以不超過一年為限，超過者則須報請主管機關核備』。
8. 建立對失業者之分類架構，針對個別需求，提供再就業協助。
9. 改善公共就業之勞務設計與工作紀律，加強與一般職場的銜接，避免參與的勞工產生福利依賴。
10. 提高企業辦訓與勞工參訓意願，以活絡國內職訓市場，提高職訓品質。
11. 修改勞保條例相關規定，將職災給付的費率分立，並規定部分工時勞工按現制投保職災保險。至於其他給付方面，則允許從事部分工時的被保險人可以在二個（含）以上投保單位加保，且所繳保費可以合併計算。
12. 修改勞保條例相關規定，老年給付的投保年資與投保薪資皆按時計算。
13. 延長失業給付期限為一年，並要求領滿六個月以上者，一律必須參加就服中心安排之強化再就業能力計畫，始能繼續領取失業給付。

參考文獻

- Auer, Peter and Cazes, Sandrine (2000), “The resilience of the long-term employment relationship: Evidence from the industrialized countries” , *International Labour Review* , 139(4):379-408.
- Baccaro, L. (2003). What is alive and what is dead in the theory of corporatism. *British Journal of Industrial Relations*, 41, 3: 683-706.
- Becker, U. (2000). Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective. *Journal of European Social Policy*, 10, 3: 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: 19-43.
- Bertola, Giuseppe, Boeri, Tito and Cazes, Sandrine (2000), “Employment protection in industrialized countries: The case for new indicators” , *International Labour Review* , 139(1): 57-72.
- Caporaso, J., & Levine, D. P. (1992). *Theories of political economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Clayton, R., & Pontusson, J. (1998). Welfare-state retrenchment revisited: Entitlement cuts, public sector restructuring, and inequalitarian trends in advanced capitalist Societies. *World Politics*, 51: 67-98.
- Cox, R. H. (1998). From safety net to trampoline: Labor market activation in the Netherlands and Denmark. *Governance*, 11, 4: 397-414.
- Cox, R. H. (1999). Liberalising trends in welfare reform: inside the Dutch miracle. *Policy & Politics*, 28, 1: 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: 463-98.

Daly, M. (2001). Globalization and the Bismarckian welfare states. In R. Sykes, B. Palier, & P. Prior (Eds.), Globalization and European welfare states: Challenges and change (pp. 79-102). New York: Palgrave.

Deakin, Simon and Reed, Hannah (2000), "River Crossing or Cold Bath? Deregulation and Employment in Britain in the 1980s and 1990s", in Esping-Andersen, Gøsta; Regini, Marino ed. (2000), Why deregulate labour markets, Oxford : Oxford University Press, pp:115-147.

Delsen, L., & Jong, E. d. (Eds.) (1998). The German and Dutch economies: Who follows whom? Heidelberg, Germany: Physica-Verlag.

Diamond, P. (2001). Social security reform with a focus on the Netherlands. De Economist, 149, 1.

Ebell, Monique and Haefke, Christian (2004), "The Missing Link: Product Market Regulation, Collective Bargaining and the European Unemployment Puzzle.",

Engbersen, G., Schuyt, K., Timmer, J., & van Waarden, F. (1993). Cultures of unemployment: A comparative look a long-term unemployment and urban poverty. Oxford, UK: Westview Press.

Esping-Andersen, G. (1985). Politics against markets: the social democratic road to power. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (Ed.). (1996). Welfare states in transition. London: SAGE.

Esping-Andersen, G., & Regini, M. (Eds.) (2000). Why deregulate labour markets? Oxford, UK: Oxford University Press.

EU, 2004, National Action Plan For Employment in France °

Ferrera, M., Hemerijck, A., & Rhodes, M. (2001). The future of the European "social model" in the global economy. Journal of Comparative Policy

- Analysis: Research and Practice, 3: 163-190.
- Fields, Gary S. and Henry Wan, Jr. 1989. "Wage - Setting Institutions and Economic Growth," World Development, September.
- Fredman, S. (2004). Women at work: The broken promise of flexicurity. Industrial Law Journal, 33, 4: 299-319.
- Georges Dorion, 1992, 社會安全制度, 遠流出版社。
- Giddens, A. (2002). Where now for new labour? Oxford, UK: Polity Press.
- Goetschy & Jobert, 2000, 比較勞資關係, 華泰書局。
- Golsch, Katrin, The Process of Globalization and Women's Careers in Britain,
- Goodin, R. E. (2001). Work and welfare: Towards a Post-productivist welfare regime. British Journal of Political Science, 31: 13-39.
- Gorter, C. (2000). The Dutch miracle? In G. Esping-Andersen & M. Regini (Eds.), Why deregulate labour market (pp. 178-203). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Goudswaard, K., Halberstadt, V., & Kar, H. V. D. (1992). Dutch social policy in the 1980s: A changing role of the public sector. Atlantic Economic Journal, 20, 2: 21-29.
- Green-Pedersen, C. (2001a). The puzzle of Dutch welfare state retrenchment: The importance of Dutch politics. West European Politics, 24, 3: 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: 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 (pp. 128–148). London: Palgrave.
- 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: 307–325.
- 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* (pp. 52–86). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hall, P., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, UK: Oxford University press.
- Hassel, A. (2003). The politics of social pacts. *British Journal of Industrial Relations*, 41, 4: 707–726.
- Haverland, M. (2001). Another Dutch miracle? Explaining Dutch and German pension trajectories. *Journal of European Social Policy*, 11, 4: 308–323.
- Hemerijck, A. (2002). The self-transformation of the European social model (s). In G. Esping-Anderson, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles (Eds.), *Why we need a new welfare state?* (pp. 173–213). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hemerijck, A., & Manow, P. (2001). The experience of negotiated reforms in the Dutch and German welfare states. In B. Ebbinghaus & P. Manow (Eds.), *Comparing welfare capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA* (pp. 217–238). London: Routledge.
- Hemerijck, A., & Schludi, M. (2000). Sequences of policy failures and effective policy reponses. In F. W. Scharpf, & V. A. Schmidt (Eds.),

- Welfare and work in the open economy (Vol. I, pp. 125-228). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hemerijck, A., Unger, B., & Visser, J. (2000). How small countries negotiate change twenty-five years of policy adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium. In F. W. Scharpf, & V. A. Schmidt (Eds.), *Welfare and work in the open economy* (Vol. II, pp. 175-263). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hillmert, Steffen , “Deregulation of the Labor Market and Chances of Employment in Great Britain’ ’ , Kapteyn, A., & Vos, K. D. (1998). Social security and labor-force participation in the Netherlands. *The American Economic Review*, 88, 2, 164-167.
- Keizer, P. (2001). Social security and welfare in the Netherlands before and after 2000. Retrieved January 14, 2004, from <http://www.fdewb.unimaas.nl/algec/staff/framespages/keizer/soc2000.doc>
- Keman, H. (2003). Explaining miracles: Third ways and work and welfare. *West European Politics*, 26, 2: 115-135.
- Klammer, U. (2004). Flexicurity in a life-course perspective. *Transfer*, 2004, 2: 282-299.
- Kloosterman, R. C. (1994). Three worlds of welfare capitalism? The welfare state and the Post-industrial trajectory in the Netherlands after 1980. *West European Politics*, 17, 4: 166-189.
- M. A. Malo & L. Toharia, 2000, 「France: The Deregulation that Never Existed」, Why Deregulate Labor Market, OXFORD Press。
- M. Castells, 2000, 網絡社會的崛起, 唐山出版社。
- M. S. Lodovici, 2000, 「The Dynamics of Labor Market Reform in European Countries」, Why Deregulate Labor Market, OXFORD Press.

- Marie-Ange, 2005, 「Changes in France labor market between 1992 and 2003」, EU.
- Merkel, W. (2001). The third ways of social democracy. In A. Giddens (Ed.), The global third way debate (pp. 50-73). Oxford, UK: Polity Press.
- Mullard, M., & Spicker, P. (1998). Social Policy in a Changing Society. New York: Routledge.
- OECD(2004), OECD Employment Outlook, Paris:OECD.
- OECD(2005a), OECD Employment Outlook, Paris:OECD.
- OECD(2005b), OECD Standardised Unemployment Rates (SURs) - Updated: October 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/13/18595359.pdf>.
- OECD, 1998, Employment Outlook.
- OECD, 2004, Employment Outlook.
- OECD, 2005, Employment Outlook.
- Offe, C. (1987). Democracy against the welfare state?: Structural foundations of neoconservative political opportunities. Political theory, 15: 501-537.
- Offe, C. (1996). Modernity and the state: East, west. Cambridge, UK: The MIT Press.
- Offe, C., & Heinze, R. G. (1992). Beyond employment. Cambridge, UK: Polity Press.
- Peter Auer, 2005, Protected Mobility For Employment and Decent Work : Labor Market security in a globalised world, ILO.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. World Politics, 48: 143-179.
- Reich, Robert B. (2002), “The challenge of decent work” , International Labour Review 141(1/2): 115-122.

- Rhodes, M. (1998). Globalization, labour markets and welfare states: A future of “competitive corporatism” ? In M. Rhodes & Y. Meny (Eds.), *The future of European welfare: A new Social contract* (pp. 178–203). London: Macmillan Press.
- Rhodes, M. (2001). The political economy of social pacts: ‘Competitive Corporatism’ and European welfare reform. In P. Pierson (Eds.), *The new politics of the welfare state* (pp. 165–196). Oxford: Oxford University Press.
- Riel, B. v., Hemerijck, A., & Visser, J. (2002). Is there a Dutch way to pension reform? Retrieved December 4, 2003, from University of Oxford, Oxford Institute of Ageing Web site: <http://www.ageing.ox.ac.uk/publications/papers/2-VanRiel.pdf>
- 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, pp. 19–124). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *Review of Politics*, 36: 36–131.
- Schmitter, P. C. (1989). Corporatism is dead! Long live corporatism! *Government and Opposition*, 24: 54–72.
- Soskice, D., Hancke, B., Trumbull, G., & Wren, A. (1998). Wage bargaining, labour markets and macroeconomic performance in Germany and the Netherlands. In L. Delsen & E. d. Jong (Eds.), *The German and Dutch economies: Who follows whom?* (pp. 39–51). Heidelberg, Germany: Physica-Verlag.
- 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 (pp. 105-132). Bristol, UK: The Policy Press.
- Spithoven, A. H. G. M. (2002). The third way: the Dutch experience. *Economy and Society*, 31, 3: 333-368.
- Swank, D. (1998). Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*, 46, 4: 671-692.
- Terpstra, J. (2002). Cooperation between social security and employment services: Evaluation of a reform strategy in the Netherlands. *International Social Security Association*, 55: 39-55.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social policy: An introduction*. New York: Pantheon Books.
- U. K. Department for Work and Pensions (2001) , UK Employment Action Plan 2001.
- U. K. Department for Work and Pensions (2005a) , Age discrimination legislation.
- U. K. Department for Work and Pensions (2005b) , Employment Zone .
- U. K. Department of Trade and Industry (2004) , The Employment Relations Act 2004.
- U. K. Department of Trade and Industry (2005a) , National Minimum Wage Regulation Impact Assessment (NMW RIA) .
- U. K. Department of Trade and Industry (2005b) , Flexible Working & Work –Life Balance.
- U. K. Department of Trade and Industry (2005c) , Redundancy Consultation & Notification.
- van der Veen, R., & 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*, 12, 3: 289–310.
- van Oorschot, W. (1998). The reconstruction of the Dutch social security system: 1980–2000. Retrieved April 10, 2004, from Aalborg University, Centre for Comparative Welfare Studies' Web site: <http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/1998-3-ThereconstructionoftheDutchsocialsecuritysystem1980-2000.pdf>
- van Oorschot, W. (2000). Labour 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. Retrieved November 3, 2003, from <http://greywww.kub.nl:2080/greyfiles/worc/2000/doc/4.pdf>
- van Oorschot, W. (2004). Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in the Netherlands, 1980–2000. *International Journal of Social Welfare*, 13: 15–27.
- 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*, 36, 2: 269 – 292.
- Visser, J. (2002). The first part-time economy in the world: A model to be followed? *Journal of European Social Policy*, 12, 1: 23–42.
- Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam, Dutch: Amsterdam University Press.
- Wilensky, H. L., & Lebeaux, C. N. (1958). *Industrial society and social welfare*, New York: The Free Press.

Wilthagen, T. (1998). Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform. Retrieved July 7, 2004, from <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers>

Wilthagen, T., & Tros, F. (2003). Towards “flexicurity” : Balancing flexibility and security in EU member states. Retrieved September 25, 2005, from http://www.fu-berlin.de/iira2003/papers/track_2/Workshop_2_4_Tros.pdf

Wilthagen, T., & Tros, F. (2004). The concept of “flexicurity” : A new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer*, 2004, 2: 166-186.

Wilthagen, T., & van Velzen, M. (2004). The road towards adaptability, flexibility and security. Retrieved September 25, 2005, from http://www.peerreview-employment.org/pdf/thematic%20review%2004/The%20road%20towards%20wilthagen_en.pdf

于法鳴等（2004），「勞動保障部促進就業立法考察團赴英國考察報告」，北京：勞動保障部。

成之約等（2003），「勞動政策與勞工行政」，台北：空中大學。

戎鵬丞（2003），「拚經濟救失業鬆綁勞動法規」，2003.01.15 中央日報。

吳忠吉（2003），「營造靈活的勞動市場」，國家政策論壇夏季號 92 年 4 月

吳 榮 義 （ 2002 ） ， 「 因 應 失 業 對 策 」 ，
<http://notes.tier.org.tw/TIER/ftv.nsf/0/04eb01369349998248256b440002430c?OpenDocument>

吳惠林，1984，『台灣工資結構與經濟發展之關係』，經濟叢書(5)，中華經濟研究院。

- 辛炳隆（2000），「由勞動市場調整機能探討當前失業率上升之原因」，『台灣的失業問題』，台灣經濟發展研究中心。
- 辛炳隆（2001a），「英荷韓政府因應失業問題之作法評析」，
<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ms/9006/1-2.htm>
- 辛炳隆（2001b），「英國實施勞動法規鬆綁之經驗與影響」，
<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ms/9009/102.htm>
- 辛炳隆、吳秀玲（2003），『有利於產業發展之勞工政策之研究』，經濟部工業局委託研究。
- 辛炳隆、周濟（2005），『勞退金改制對產業、就業市場與總體經濟影響之研究』，行政院經建會委託研究。
- 李誠、辛炳隆與成之約（2002），「經濟國際化趨勢下我國勞工法制之改進」，經建會計畫案。
- 李碧涵（2002），「勞動體制的發展：全球化下的挑戰與改革」，社會政策與社會工作學刊，6，1：185-219。
- 李碧涵（2005），「福利國家向右走：工作福利國家的創新性改革」，台灣社會福利學會2005年年會暨「社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制」國際學術研討會。
- 李任初（1992），「新自由主義—宏觀經濟的蛻變」，台北：臺灣商務。
- 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」，臺灣社會學刊，31：189-241。
- 宋玉華、江浩（2002），「美國新經濟與勞動市場演化」，浙江大學學報，第32卷第2期。
- 張清溪、吳崇慶，1983，「由製造業工資變動看台灣勞動市場的競爭性」，『台灣工業發展會議論文集』，中研院經濟所。
- 郭振昌（2003），「英國、韓國就業促進措施之啟發」，空大學訊，第309期，頁65-76。

- 黃國治(2005)，「彈性化不能救失業！」，苦勞論壇，2005/07/27，
http://www.wretch.cc/blog/Jichu&article_id=2080507
- 詹火生(2001)，「經濟不景氣中勞工面臨的困境與紓解問題的對策」，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-R-090-007.htm>
- 劉大和(2004)，「對台灣積極勞動市場政策的幾點建議」，
<http://enews.url.com.tw/archiveRead.asp?scheid=30897>
- 劉克智(2000)，「台灣勞動市場的轉變與失業問題」，『台灣的失業問題』，
台灣經濟發展研究中心。
- 劉學民等(2003)，「英國勞動關係調整考察報告」，北京：勞動保障部。
- 吉登斯(2000)。「第三條道路：社會民主主義的復興」(鄭戈譯)。北京：北京大學出版社。
- 周育仁(1993)。「政治與經濟之關係：台灣經驗與其理論意涵」。台北：五南。
- 張世雄(2001)。「社會救助、新貧窮問題與多層次—多面向分析」，社區發展季刊，95：55-71。
- 張世雄(2002)。「穿過福利的哲學和意識型態的迷宮：理解費茲派崔克的福利理論」，社會政策與社會工作學刊，6，2：269-281。
- 藍於琛(2004)。「荷蘭與德國統合主義式改革的政治經濟分析—1945-2002」，台北：國立政治大學政治學研究所博士論文。
- 羅益強、史仕培與陳雅慧(2002)，「借鏡荷蘭」，台北：天下雜誌。
- 潘世偉(2001)，「建立我國正勞資三方諮商合作機制雛議」，國政研究報告。
- 潘世偉、成之約與林佳和(2003)，「勞工問題與勞工法」，台北：華視出版公司。
- 許甘霖(2000)，「放任與壓制之外—政治化薪資形構初探」，台灣社會研究季刊，第38期，第1-58頁。
- 黃玫玲(2001)，「勞動法令鬆綁未必能減緩失業率」，銀行員工會聯合會訊。
- 薛琦(2003)，「該鬆綁的勞動市場」，『誰偷走了我們的工作』，天下文化。

附錄一 座談會紀錄

「勞動市場彈性化」座談會記錄（一）

時 間：民國 94 年 11 月 25 日（星期五）上午 09:30

地 點：台北市寶慶路 3 號。經建會 B138 會議室

主辦單位：經濟建設委員會

協辦單位：國立臺灣大學

主 持 人：臺灣大學國家發展研究所辛炳隆教授

記 錄：邱臻廷

提 綱：

（1）現行勞工法令對產業競爭力的與勞工權益有何意涵？

（2）有哪一些勞工法令需要進一步鬆綁？

（3）勞動市場彈性的先決條件有哪些？

與 會 者：

經濟日報

馬凱教授

政治大學勞工所

劉梅君教授

行政院勞委會

賀端蕃顧問

盧天麟委員辦公室

張烽益主任

惠氏藥廠人資處

薛光揚處長

昆盈企業人資處

王瑞琪經理

經濟建設委員會

高月霞、許曉旻、張恆裕、

鄭佳菁、賀麗娟、申康

座談會摘要

一、主持人致詞

辛炳隆教授

1. 從 OECD 的一些報告來看，一個國家的失業率…等，多和其勞動市場的彈性有關係，這是我們做此研究的第一個理由。第二個理由是，很多企業界透過管道反映，很多勞動法令的規範確實造成企業經營上的困難。所以今日請各位來提供一些意見，而我們是希望大家提供給我們的意見分為三個層面：第一個是由國際化、全球化的趨勢來看，一個國家的勞動市場彈性化，和企業經營會有什麼樣的關係？因為在我們的研究過程當中，有聽過不一樣的說法，一種說法是會有影響，另一種是關係不太大。第二個層面是，我們會鎖定一些特定的規範，例如勞基法裡面的工時、工資、定期契約、就業保護（資遣），像是就業保護的規範是否會造成企業人力運用的限制。最後一個層面是，社會保險的層面，因為很多企業反應，未來的部份工時應該會越來越普遍，現在勞健保及勞退的負擔，針對部份工時這一方面來講算是加重的，所以想聽聽各位的意見。至於工時，業界比較注意的是變形工時這一部份；工資方面，談得比較多的是基本工資、帶薪休假這一部份；定期契約方面，勞資雙方不是協調好就能簽。除了這些之外，針對勞工法令各位有什麼意見也歡迎提出來。
2. 此外，OECD 的研究報告指出，勞動市場彈性化不一定是好的，所以當我們在做勞動市場彈性化的時候，是不是要有什麼樣的條件配合？像是社會安全機制的搭配。另外，勞動市場彈性化一定不是單方面地由經濟部來做，還要透過勞資雙方的協商才能去推動。

二、專家與談

薛光揚處長

1. 從外商的角度來看國內的法令，若是和國外的法令比較，我覺得還算 ok 的。但我一直覺得，法令應該是立法從寬執法從嚴，不過我國的法令卻往往是立法從嚴執法從寬，因為我國沒有那麼多人力去做稽核和管理；但是法令本身有些地方我覺得有點僵化，所謂的僵化並不是指標準的設立是否太高，而是指執行上會產生困難。例如，退休基金的提撥；退休基金的提撥有一個表、健保有一個表、勞保有一個表，這三個表基本上是不同的等級的，看起來好

像都是由勞保局來統一管理，但是在執行的實務面上有很大的問題，因為三張表用三種不同的標準去提撥，若公司的員工很多，每一個員工都要一個一個去計算，而且雖然勞健保的標準很清楚，但退休基金有一個很重要的問題就是，將來每一個員工去稽核自己的帳戶時，裡面的每一分前都會跟公司計較，這個時候會產生一個很大的問題，即在勞動市場裡面，我們在做員工的管理和運用的時候，若假設員工遍佈在全省，員工在離開的時候，公司可能不一定當天就能馬上處理，因為地方上的主管還有回報、慰留…等，這些作業會拖得很長，所以當員工離開的時候，會產生很多管理上的成本。

2. 公平性的問題。員工常常會看，為什麼公務人員和勞工之間會有差異，而且在優於公務員的部份員工會忽視掉，但比公務員不好的地方，員工會去計較；而公司也會覺得，若是把和公務員不同的地方改為和公務員相同，公司會多出這一部份的成本，如此一來，雇主會在別的地方去調整其成本，但有時候就會產生一些爭議。在這裡我要說的是，公務員適用的是公務人員服務法，勞工適用的是勞動基準法，在法令上不平等的地方，雇主會產生的管理上的困擾，而勞工也因此會產生爭議。我想，政府應該建立很多誘因給企業、員工，讓他們知道有什麼方向可以去走。當然企業自己有很多方式去因應環境，所以法令本身不會造成很大的問題，但法令的基礎，如同公平性的問題一樣，不能有差異。此外，政府似乎可以任意更改勞動條件，但企業卻不行，但政府更改的勞動條件常常是很不公平的，這就會讓企業有所質疑。
3. 以我看到的現象來說，大部份的雇主都是對員工不錯的，只要是有能力，在解雇員工時會想到就業安置的問題，只不過壞的問題會比較容易被突顯出來。此外，現在的就業彈性造成了就業者和雇主的工作關係更多元化，我常常碰到一些現象，像是有些員工寧願在家工作，但以勞動基準法的觀點來看，這到底算不算雇用？所以雇主也因此要負擔相對的成本。在此我認為，法令應該是要建立一個最低的基準，而且是在公平的環境下建立的基準才對。

以上我就先提出這些問題，因為我覺得法令面所產生的問題大部份都是在管理上所產生的困擾，這方面的困擾是多於成本面上所產生的困擾的。像主席也提到定期契約的部份、或是資遣、解雇的部份的法令，在實務上確實是產生了很多問題。

王瑞琪經理

1. 我們公司是本土企業，約在十年前就把工廠移到大陸，但我們一直都把製程管理這一段留在臺灣，不過在這一兩年，所謂的營運管理一條鞭的時候，我們的製程管理這個功能慢慢地就被分掉了；還有研發方面，本來也都是留在臺灣，但在近三年也慢慢移到大陸去了；這樣的情況是基於什麼樣的考量呢？其實都是基於老闆自己的考量，而不是從管理者的角度來考量；可是對於像我們人資部門來說，我們一定都是從管理的角度來考量的，就像薛處長說的，不是從成本的角度來想，所以我覺得人資的角度和企業主的角度是不一樣的，因為管理者會去想，管理的問題是否會造成公司更多的負荷。當初為何管理的部份不外移，就是因為法令造成的管理成本很大；例如淡旺季需要的員工不一樣多，旺季所使用的員工到了淡季就不知道要怎麼處理，若是按臺灣的法令就是要付資遣費、或是讓員工留下來公司繼續付薪水，而大陸有外包或是下包的廠商，整體來看成本會下降，但這會衍生出其他成本，像是臺灣的幹部也會被派到大陸，但臺灣的幹部就受限於臺灣的法律，這其中就會產生管理上的成本。
2. 另外，以資遣來講，公司會資遣一個員工，通常都是因為這個員工對公司的貢獻度很低，能力也不夠，才會想要資遣這個員工，但臺灣的法令，以資遣來說，有很多模糊的條款，造成員工和主管對法規有其主觀的認定，雙方認定的標準不一定一樣，就造成很多問題。所以若是法令規範可以更清楚，像是什麼叫做“不足以勝任”？定義為何？就可以解決很多問題。總之，若是我們的法令可以規範得更清楚，不管是對企業主、或是對員工來講，都是會比較好的。還有，政府在制定法令時，多是從員工的角度來看，可是也要考慮到企業的角度。
3. 還有工時的問題。員工會要求加班費，但以主管的角度來說，當一個主管的部門上報的加班費很多，就會被企業主質疑，主管就要承受壓力。
4. 我想從自己所工作過的公司談三個例子。一是有關於定期契約；若一個員工很有能力，但受到定期契約的約束，弄得公司很麻煩的話，那企業寧可不要，不要的結果就是要各部門主管自己想辦法，就實務上來講，會希望用外勞的方式來解決問題。二是資遣費的問題；企業要資遣員工多是因為整個經濟環

境導致企業必須以資遣員工的方式才能繼續營運，被資遣的員工當然是對企業來說能力不佳的員工，雇主也寧願多給一點錢去解雇這樣的員工。最後是彈性工時的問題；近兩年這個問題在我們公司已經不存在了，我們公司是定早上九點半以前上班，一天滿八個小時就夠了，但是很多同仁（例如研發的同仁），因為很多業務都在歐美的關係，半夜才是他們真正的工作時間，所以我們老闆不會硬性規定這些同仁的上班時間；所以我認為彈性工時的問題其實不太大，除非是老闆不願意體諒員工。總而言之，法令很有很多地方會讓員工或雇主覺得這是對他們不公平的地方，這也讓人資部門要想出很多解套的方式來避開很多問題，其實我認為這對政府想要刺激經濟發展來說，並不是一件好事。

劉梅君教授

1. 勞動彈性化是為了要降低成本還是要讓管理更有彈性？如果是為了要降低生產成本，那麼我們就必須去思考，降低生產成本和臺灣的產業競爭力的提升真的有關聯嗎？甚至我們也常看到降低生產成本常對產業的升級造成很大的妨礙。其實我們看臺灣真正有競爭力的產業，其主要並不是在降低生產成本這一面，而是在管理面上有優勢。但對於在臺灣本來就沒有什麼競爭力的企業而言，他們向來就非常具有彈性，就像大家所說的，臺灣是立法從嚴執法從寬，所以對於臺灣比較沒有競爭力的產業來說，他們具有很大的彈性，所以在這樣的情況之下，再去談所謂的法令和生產成本間的問題，我是覺得沒有太大的意義，所以若將來我們的法令要去修改，看起來就不應該走降低生產成本這一條路，而是應該往管理的提升這一方面。而管理經營上的彈性要怎麼做？除了剛剛處長和經理提到的，在法令的執行上要有些改進之外，還可以像西方國家一樣，它們的彈性化是由勞資雙方去協調的。例如在工時上，不同的產業因應不同的國際競爭的時候，勞資雙方可以去談這樣的產業應該適用什麼樣的工時制度，以便取得國際的競爭力？所以對於管理經營上的彈性，我們都很期待臺灣的資方，特別是本來就具有競爭力的這些產業，應該要能容許企業內部工會的團結。因為我一直都覺得臺灣的團體協商不發達其實是蠻可惜的，因為協商是很重要的，資方的想法可以透過和工會的協商，由工會同意後來推動會比資方單方面強制推動來得容易。

2. 有時候資方會認為，員工無法體諒公司的立場，薪資只能上調不能下調，但我是覺得因為企業主從來都不會把公司的財務報表清楚得讓員工知道，所以才會讓員工無法體諒公司的立場。
3. 關於西歐國家是否因為保護太多導致失業率高的問題，我個人是認為，我們不能因為其失業率高而去回溯是因為保護太多了，這樣的失業率可能是因為其他國家（如中國大陸）對外資企業在環保標準…等方面不設法，所以才衝擊到某些國家原本穩定的體系，所以這不能說是因為保護太多，應該說是因為，在全球化的時代，被其他國家所影響。

賀端蕃顧問

之前有談到臺灣是立法從嚴執法從寬，這是因為臺灣的執法是交由縣市政府去處理，而勞資爭議的處理是涉及到勞工法令是否可以落實，但因臺灣各縣市政府執行的標準不一，又縣市政府執行的能量是非常低的，所以我個人認為這就造成法令落實的標準不一樣，不過這就是臺灣的真實情況。至於彈性化這一方面，我認為西方有西方的脈絡，像是經理提到的工會，但因臺灣的工會體質和西方不同，所以若要將臺灣的工會調整成像西方那樣，可能要花很多時間。但我還是覺得，整個勞動市場彈性化的發展，應該朝著以勞工需求本身為出發。另外有關社會福利彈性化這一方面，也有很多現實面，但我認為只要能徹底落實法令，就應該可以解決很多問題！

張烽益主任

1. 我們今日談的問題一定是得從國際競爭力來談，也就是，不是只有臺灣，而是西方先進國家也都在講彈性化的問題，所以我們就要去思考，為何他們也在談這個問題？這是因為他們認為彈性化是可以增加他們的競爭力的一個方式，而我們臺灣要提升競爭力是否也要採取彈性化的方式？若不採彈性化的方式，是否有別的方法可以增加我們的國際競爭力？但因為臺灣不是一個封閉的經濟，所以若有了改變，不一定能達到預期的結果，所以和國外採用同樣的方法不一定能達到想要的結果，但若是不改變，就只會停在原地。我是贊成要去檢討我們的法令。有些法令對資方太嚴，有些法令對勞方太嚴，這些當然都要改。另外還有一些其他的東西，歸根究底就是說，對於勞工的生存來講，若是因為法令的改變而受到影響，那麼有沒有別的方式來幫助勞工，

讓他們生存不會受到影響？例如，要放寬解雇條件，但是解雇一定會造成勞工的痛苦，若如果有其他的社會福利、就業福利方面的協助，就能降低勞工的痛苦。在國外有勞資協商，但也多會有政治的決策願意去支持；不過我們知道臺灣想要勞資協商，可能還要再等很久，因為我們的法令有很多奇怪的地方，勞資協商的結果不一定會被政府承認，所以存在很多問題，很多時候緊急的議題交給勞資協商會來不及，這時候就需要政府提出能足夠說服人的一個交換的模式出來，讓勞資雙方都願意退一點，也就是政府部門應該要有強大的遊說能力，而這個遊說能力建立在要有好的提案出來。

2. 回到解雇的問題，我們說要去提升競爭力，但這競爭力指的不是能把勞工輕易得解雇就是有競爭力，而是要去瞭解臺灣勞工的生產能力和其他國家的勞工來比是在哪裡？在我看來，國家競爭力落實下來就是勞工的競爭力，所以要想辦法去提升勞工的競爭力，企業要去投資對勞工的訓練；也就是所謂的交換條件，由政府去鬆綁一些對企業的規定，但企業要將得到的利益投資在勞工身上去增加勞工的能力。

馬凱教授

1. 今日的議題要找出讓大家都滿意的方式是很難的，但至少要找出讓大家都同意的方向和目標，而我們很清楚的是，這個目標就是要共同讓臺灣更具競爭力；如果把這個當作前提，我們就可以去決定，每種不同身份的人，各自要付出多少。但我們可能必須要先思考的是，勞動市場今天出現要求彈性化的這個議題，這個議題是怎麼出現的？因為事實上，每個市場應該都是彈性化的，而且越是自由開放的市場彈性越大，所以當我們碰到一個勞動市場需要有彈性的這個問題的時候，只有一個部份必須要去思考的，那就是：有什麼力量的靠近讓這個市場僵化？有就是，這個議題是在討論，政府的公權力跑到勞動市場裡面來，讓這個市場失去彈性的這個事情到底應不應該發生？所以我們要去思考，這個市場為什麼會有政府跑進來？跑進來的目的何在？政府憑著什麼樣的理由來干預市場的運作？然後我們就要去問，政府跑進來是增加了亦或減少了市場的效益？帶來了更大的公平或是讓公平性降低？如果帶來的是負效益，那麼就要去除這個干預；如果降低了公平性，那麼就要想辦法增加公平性。我們做以上的思考才會得到比較好的結論。

2. 此外，我們還有一個問題要去面對，那就是：在一個市場裡有很多的勞工，可是，我們卻常從一個企業的角度去思考問題，也就是，我們常想要怎麼規範一個企業，這樣它的勞工才會得到什麼樣的好處？或者是，勞工要從一個企業裡面得到多大的保障，這樣這個勞工才能夠覺得滿意？但是，我們不應該討論各別企業的問題，我們是要去討論整個市場的問題。例如大家都在談要怎麼去規範企業的資遣，才能保障勞工的就業權？但一個勞工的就業不應該是一個企業的責任，這應該是全體企業共同的責任。所以當一個企業將一個勞工資遣，但整體企業裡面有很多空間可以去容納這個勞工的就業權的話，那就沒有對這個勞工造成傷害。也就是如果能把整個市場看成一個整體，來保障勞工的就業。因為若去規定廠商不准解雇、不准怎麼樣的話，事實上這可能會破壞整個勞動市場，使整個市場的活力降低，然後整個市場的就業需求反而會降低，失業率升高；這也就是今日我們看到西歐各國的現象，尤其是像德國，失業率高達 12%，這不是因為它對勞工保障得不夠，而是保障得太多了，其將每個企業都綁住，不准解雇，一個勞工的就業就由一個企業來負責解決，因而使得整個經濟的活力消失。我覺得如果我們不能夠把企業的責任、社會的責任、市場的責任、和國家的責任切得非常清楚的話，勞動法規到最後一定是一舉多輸。至於討論到切割的時候，我覺得我們首先要把某些不應該加在勞動市場上的一些責任移除；像是就業，不應該是加給雇主跟勞工的責任，因為就業的安全是國家的責任。另外，也有討論過如果讓市場的法令彈性化，會不會影響到產業升級的問題？我覺得這是另一個不應該交給勞動市場的事情，因為這是國家的事情。在切割責任的時候，我們要去思考的問題就是，今天整個勞動市場、雇傭關係、生產方式都在進行很大的解放，而整個法規是以很傳統的方式建立起來的，也就是法規已經和現狀脫離，所以法規也應該要有所改變。
3. 另外，廠商應該有什麼樣的責任？我覺得廠商的責任應該是要努力讓工廠可以繼續營運、努力保存工作機會、努力讓工作環境舒適、努力讓其薪資結構更具吸引力。所以像員工的進步不應該是廠商的責任，因為員工的技術進步是經濟財，員工會因為自己的進步而獲利，所以自己應該要付出代價。所以若一個企業不做職業訓練，我們應該要認為，這個企業從員工的技術進步上

獲得利益，但它不值得為此做投資，因為員工應該自己投資自己，且從國家的立場來看，勞工具有生產力，國家就具競爭力，所以國家應該投資。

4. 國家的責任為何？除了幫助提升勞工的生產力、競爭力之外，國家的責任是：讓整個勞動市場更加靈活，使得我們國家的勞動市場在國際上更具競爭力、吸引力。還有，當市場的某些性能不健全時，例如資訊不健全、勞工流動不夠順暢時，國家應該提供資訊，來幫助勞工更快進入下一個工作，使得整個市場的效能變高。此外，國家也應該給勞工最基本的保障，像是規定工作時間、休假時間、工作場所安全條件、雇主責任…等。
5. 「產業升級」這四個字，通常政府所講的是：整個國家之重化工業所占的比例升高、資本密集度升高、技術密集度升高，以這四樣做為指標來看產業升級，而這些東西，和企業提升效益這方面並不是放在同一個層次，企業提升效益的目的是要讓企業能夠獲利、能夠成長。但臺灣許多的產業升級是因為很多中小企業外移，政府所做的產業升級從來沒有成功過，而今日我們說要產業升級，是因為政府的種種不作為、或是消極的作為，把臺灣基層的產業打垮，所以這是政府的罪過。總之，政府對市場個干預要考慮到整個社會的淨效益，若政府的干預對整個社會的淨效益很大，否則政府是不應該干預的；所以不能一發生問題，政府就干預。

三、主持人結語

我們辦的座談會大概就到這裡，而我們這個計畫的團隊是認為，勞工法令確實要有一些鬆綁，另外還要配合社會安全機制的建立才可。我們的想法是：如果能夠不傷及勞工權益而又能提升企業的競爭力的勞工的法令才可以鬆綁；而最不應該鬆綁的是，那些最不能提升企業競爭力及勞工權益的法令。以這樣的前提出發，我們會鎖定幾個東西，就是希望定期契約的規定能夠鬆綁，因為目前定期契約的規定創造了另一個利益團體，就是勞動派遣的問題，很多勞動派遣的產生是企業為了要歸避一些東西，所以如果能將定期契約鬆綁，可以減低企業去依賴、濫用勞動派遣的需求，這樣對勞工也比較好。當然，我們在談很多勞工法令的鬆綁時，一定要配合社會安全機制的建立。我們整個計畫大概是這個樣子，很感謝大家今日的參與！

「勞動市場彈性化」座談會記錄(二)

記錄：林孟萱

會議時間：94 年 12 月 22 日上午 9:30~12:00

會議地點：臺大國發所 202 會議室（臺北市羅斯福路四段一號）

主持人：臺大國家發展研究所辛教授炳隆

出席人員：

台灣大學經濟系	吳忠吉 教授
中央研究院經濟所	江豐富 教授
文化大學勞工系	陳正良 教授
銘傳大學法律系	劉士豪 教授
全國工業總會	郭永雄 顧問
勞工陣線	孫友聯 秘書長
經建會人力規劃處	許曉旻 科員

座談會主旨：

- （一）如何強化勞動市場彈性化與社會安全機制之連結
- （二）對現行法令中有關工時規範之檢討與建議
- （三）對現行法令中有關工資規範之檢討與建議
- （四）對現行法令中有關勞動契約規範之檢討與建議
- （五）對現行法令中有關解雇保護規範之檢討與建議

會議摘要：

辛炳隆：今日的座談會主要是要談勞動市場彈性化，我想勞動市場彈性化對大家來說已經也不是一個陌生的名詞了，有鑑於最近幾年台灣失業率的問

題嚴重，雖然這兩年有比較緩和，可是與過去相比水準還是偏高。再者，由於國內最近正在對勞工法令進行修法，有些企業向政府單位反應部份勞工法令的實行，的確會造成企業經營的困難，而若從 OECD 的研究我們可以發現失業率的高低和勞工法令是有相關的，基於上述兩個原因，經建會特委託本研究團隊對台灣勞動市場彈性化議題做一深入研究，我們研究團隊對於勞動市場彈性化已有一些政策主張（見附件），希望今天大家能針對我們的政策主張提供一些意見和方向作為參考。

郭永雄：基本上我個人是贊同您所提的政策主張，不過我還有幾點補充。

1. 針對具體主張中第一點主張刪除勞基法第三十條每週正常工時不超過 48 小時的限制，如果直接刪除此項，將會回歸到第一項每兩週工時不得超過 80 小時，如果沒有特別規定就會回到第一項，如此則更為不利。
2. 基本原則中的第點三點：勞動市場彈性化必須由勞資雙方共同決定。可以適用於勞基法三十條第二項、第四項，三十條之一、三十條與四十九條等的規定，我想有工會者則透過工會，沒有工會者則透過勞資會議同意這是合理的，但是對於一些小型企業若要召開勞資會議是有困難的，建議是否可以更為彈性，若無工會且無勞資會議的情況時，只要經過當事人同意即可。另外，在第三十條第三項變形工時只適用於特定行業的規定且經中央主管機關認定，我想這是不合理的。
3. 建議是否可考慮一年期的變形工時，且一週不得超過 40 個小時。如果從業者的角度來看是好的，且對勞工也可能是有利的。現在國人工作態度已經有所轉變，勞工也許會不願意加班，且若能擴大實施彈性工時，我想對家庭照護也是有幫助的。
4. 第二十四條延長工作時間的工資及加班費給付，建議如為監視性工作一類之工作（例如；警衛），應不受此條規範，工資方面只要工資加總後並沒有低於基本工資就沒有問題。加班費的部份的規定也不見得符合實際，因此建議在加班費的給付也可以改用事後給予勞工補假來取代，尤其每個人對工作的偏好不同，目前國內除非是外勞，否則一般勞工大部是不願加班的，或許透過這樣的一個設計，能更符合勞工的喜好以及滿足家庭照護的需求。因此針對第二十四條建議加班費除了給付金錢的方式以外，雇主得以給予休假來取代。
5. 又勞動基準法施行細則第二十四條第三款：特別休假因年度終結或終止契約而未休者，其應休未休之日數，雇主應發給工資。也建議此項再加上「或給予補休」，讓勞工在時間的運用上更具彈性。

辛炳隆：請問郭顧問您是否同意這樣的論述「勞工也有決定其是否要領加班費

或休假的權力」？因為目前勞基法這部份規定的決定權是在雇主，雖然雇主需要先經工會或勞資會議的同意，但主動決定權還是在雇主，因此法令上是否應也應賦予勞工同等的權力呢？

郭永雄：特別休假是勞基法賦予勞工的權益，是為體諒勞工工作辛苦而訂定，若勞工只是為領工資而不休假，應休而不休，反倒用工資補償，則失去特別休假之本意。

陳正良：加班費是否得以補假休息取代，事實上在勞委會早有行政命令解釋了，只是在母法上並沒有納入，變成產生矛盾的現象，但以休假取代加班費已為實務上的事實，同時也被行政主管機關所採納了，所以這個部份是要在母法上做修補的動作。

至於剛才辛教授您提到到底領加班費或休假的決定權到底在哪方的問題，若從經營管理的角度來看，工作予否、人力的調度上，嚴格來說權力還是在雇主的一方，否則不需要人手時全都來上班，需要人手時都休假去了。像這樣一類的議題最好的情況還是經由協商決定而非法令強制規定，因為要納入考量的事實面因素繁多，不易或無法統一。然而若由工會代言，則牽涉到勞工個人權力的喪失的問題，反觀目前的國際趨勢是勞工個人權益的逐漸伸張，集體權是在削弱的情況，這是因為現今工作性質種類趨於多樣化，且勞動者已有相當大的辨視、主張其權力的能力，所以不盡然就需要由工會代為發聲來爭取群體之權益。因此我個人是認為由工會來代言也未必是一好的，也因此會免不了被批評由於勞資關係的不平衡會使得勞工屈於弱勢。

就勞動市場彈性化的議題可以有很多種解讀方式，在勞動市場彈性化後，勞動者的權力是會提升的，但是也有人認為是萎縮的，我想兩種情形都可能發生，端看實際情況而定。實際上，在經濟景氣不好時，勞動者的選擇權不可能會大，反之在經濟景氣好時，勞動者的選擇權一定大。我認為勞動市場要彈性化的用意基本上是在允許有個案的產生且視個別情況而決定如何做，因此若由工會代言不見得能合乎勞動市場彈性化的精髓。至於剛才郭顧問提出的年工時的部份，基本上應該是可行的，因為它只是把組合區間拉大而已，其中的基準也未必單對某一方（勞

方或資方)有利或不利，關鍵是既然實施年工時必須先經由勞資協商決定，因此我們只要有一些基本條款就好了，例如像是 12 小時的上限，或是維持平均每週 40 小時的基準等，至於工作期間的訂定則視產業、市場狀況而定，而事實上政府也沒有辦法完全控管。所以我覺得不管是三個月一期還是半年一期都是可以考慮的。

孫友聯：關於基本原則的第一點：勞動市場彈性化必須與強化社會安全機制、推動積極性勞動市場政策同時進行。我倒認為是在健全社會安全體系而非強化，因為這牽涉倒優先順序的問題，會有些差異性。

在討論工時的問題之前，首先必須去思考到底彈性化的目的或用意何在？我也同意基本原則的第三點：勞動市場彈性化必須由勞資雙方決定，像工時的問題，我們不能因為目前勞資會議和集體協商機制的健全而因噎廢食。事實上近年來勞資會議件數劇增，主要的原因是因為上市上櫃公司必須把勞資會議的會議記錄作為必要文件，雖然這其中可能涉及一些問題或作假，但是我們不能因此而否決掉勞資協商的功能。若從工時的角度出發，集體的團體協約的效力是也會擴及個別勞工的，因此我認為團體協約和勞資會議的決議這中間不存在衝突。

關於刪除三十條 48 小時的規定的部份，刪除後若無特別規定是會回到原本未修法的 42 小時上限，因此如果拿掉的話會不會產生負面影響必須要在斟酌。

至於具體主張的第二點，我還是要呼應到基本原則的第三點，勞資共同決定的部份應該是要強化，而非下放。我不認為刪除 32 條和 49 條後對勞工的權益更有保障，因此我認為還是要從彈性化的目的及用意出發才有意義。倘若彈性化的目的就如同基本原則第二點所提到的是為了提升整體產業的經營效率予競爭優勢，其所採取的模式是類似於歐洲模式，如工作分享，認為勞工在工作 8 小時後工作效率會遞減，因此將工時釋放出來已提升經營效率，然而若依循此模式，在創造就業的同時也會創造部份工時，這部份就牽涉到了我們到底要用怎樣的角度的來看待勞動市場彈性化的目標，若僅只是刪除這兩條規定，我覺得並沒有增加提升產業的經營效率，反而是造成勞工工作福利的損失。

辛炳隆：在您所接觸的案子中，是否有勞工有意願加班但工會禁止的案例呢？

孫友聯：事實上是有的，不過這牽涉到的是勞工集體的權益。我想未來在成熟後很多法令上的規定都能以勞資協商來取代，我想這是一個正確的方向，但是目前我還是認為需要有工會的保護。

陳正良：工作權最終尊重的還是個人權益而非集體權益，所以是否可以允許有兩種情況：若經由工會或勞資會議的同意者適用集體權，但倘若集體權遭否定但個別勞工同意時，則是用於個人權，此時個別勞工可以與雇主自行議定。如此一來，勞工即可在不失去工會的保護傘下而同時保有其個人權益。

劉士豪：目前我國團體協約法的規定，團體協約保障勞工的部份勞工不可以拋棄。之所以會這樣規定是因為考慮到當勞工否決掉勞體協約或勞資會議的約定時，表面上好像是保障了個人的權益，實際上卻瓦解掉整個集體的力量，因為雇主可以採取各個擊破的方式，這時若要再談勞工權益的保障就變得是不可能了，若因為勞工短期的利益而造成勞工長期弱勢的話，我不認為這樣的保障是足夠的。因此我認為有關工時的部份還是要經過工會或勞資協商同意。

郭永雄：目前工會法正在修訂，自由組織工會的方向是已經確立的，當然我們可以預期未來是以產業工會為主，目前國內是以職業工會為主，不過我想彈性化後經過工會同意的可能會愈來愈少，漸漸轉為勞資會議協商。然而對小型企業來說根本無開成勞資會議，因此建議是否能在無勞資會議的情況下，只要經過勞工當事人或勞工半數以上的同意即可。

陳正良：回應剛才劉教授提到的集體權的確保。基本上集體權是一個工具而非目的，所以個別勞動者的勞動權不應因為集體權此一工具而損害到其個人權的行使。而且強化勞工的福祉、集體交涉等等的機制，是不能以損害到勞工的基本前為前提的。所以目前工會法修法規定強制入會，勞工為當然會員，若該工會為少數人意志的工會，當協商時工會會將個人權益作為與資方協商的抗衡工具，由於勞工為當然會員，勢必有些權益會被犧牲掉。基本上，由工會代表簽訂團體協約的大前提是必須讓勞工自由入會，若為強制入會則一定會損害到勞工個人權益，這是不合理的。

江豐富：近十年來，台灣相當流行勞動市場彈性化的字眼，不過我認為這是有迷思。美國在 1990 年代初期曾做過實證研究，文中認為歐洲因為保護勞工造成勞動市場僵硬化，反觀美國因為沒有過多的限制，因此失業率較歐洲低，然而這個研究的實證是有計量上因果問題的，或許美國若沒有實施一連串的新經濟政策以及 IT 產業的興起，失業率的情況會比歐洲還要嚴重。

若從經濟的角度來看，之所以會談到勞動市場彈性化，隱含著目前勞動市場是受到扭曲的，過去台灣勞動市場失靈原因可能來自於勞方過於弱勢，因此才訂定勞基法，但因當時勞基法訂法標準甚嚴且不夠務實，導致勞動市場僵硬化，反而變成另外一種扭曲的形態。事實上根據我的實證研究發現台灣勞基法的執行範圍和執行的嚴易度，執行得愈嚴的話反而會造成失業率的愈高。原因可能是出在勞基法矯枉過正，但並不代表我們不需要勞基法，而是要著眼在如何將勞基法調整過來。勞動市場彈性化的目的並非在降低勞動成本，我想也並非是要提升經營效率，最主要是在做勞動市場搓和的工作，以期能夠讓生產順利進行。所以我認為還是必須先將勞動市場彈性化的定義先釐清，而且彈性化也不見得就是萬靈丹。

我想彈性工時的議題必須是針對產業來談。譬如許多傳統產業他的生產是有季節性的，若允許一年期的變形工時，或許真能合乎實務上的需求，但若為服務業，一年期的變形工時就顯得不是用了。又剛才郭顧問提到的監視性工作，也許只要兩週變形工時就足夠。當然我們不能要求勞基法去細分各行業所適用之變形工時期間，各個產業它的生產週期長短和產量是不同的，因此這部份還是交由勞資雙方去協調會比較好。我想在這樣的情況之下，要去區分臨時性、短期性、季節性即特定性工作為定期性契約是不大可能的，例如若該工作是實施一年期變形工時且為季節性的工作，那到底為不定期契約還是定期契約呢？也正由於現今工作性質的多樣化，我想未來定期契約和不定期契約的界定是會愈來愈困難，界限會愈來愈模糊。

我國雇用外勞給付工資 15840 元相對於新加坡或其他國家是非常高的，

造成國內企業雇用外勞成本相對偏高，但是好處是降低外勞對我國勞工的替代率，因此並沒有絕對的好或壞。

辛炳隆：我補充一點，新加坡雖然給付外勞工資較低，但它要求就業安定費相當的高，台灣雖然給付外勞薪資高，但就業安定費並不高。我認為一個可行的做法是將基本工資與外勞薪資脫鉤，但要大幅提高外勞的就業安定費，優點是可以降低廠商雇用的成本，再者可以將原本被外勞仲介所抽取的經濟租透過機制回餽給外勞。不過依照目前國內的狀況我並不建議現在就脫鉤。不知各位對基本工資的看法如何？

陳正良：我個人是不贊成基本工資與外勞薪資脫鉤。我認為產生問題的關鍵是在於：第一，我國目前所訂定的基本工資是否是真正的基本工資？第二，外籍勞工若不以基本工資雇用的話，一定會產生替代效果，這個問題只要提高就業安定費就可以解決。我認為只要上述兩個關鍵原則抓住，根本不需要用到像拍賣的方法。

江豐富：若用拍賣的方法決定外勞的價格是會受到國際抨擊的，實際上並不可行。但若改用調高就業安定費的方式，給付給外勞薪資總共依舊是 15840 元，雖然外勞領得的工資減少，但並不損傷我國國際形象。

吳忠吉：兩點建議。第一點，建議將基本工資回歸到保障勞工基本生活的政策，基本工資本為一所得政策。第二點，建議勞資協商可以排除勞基法基本工資之規定，不管最終條件高低，只要經協商且雙方合意，則可排除勞基法的基本工資規範。當初在訂定基本工資時，一開始就訂得過高了，導致沒有協商的空間，所以我認為要讓市場彈性化、靈活化，最根本之到還是由勞資協商決議。

陳正良：剛才吳教授建議團體協約勞資協商之工資不受基本工資約束。當勞資雙方可以自行議定基本工資的話，那政府何必去規範它呢？若從這個角度來解釋就合理了。但是基本工資協商絕對不是企業工會所能確立的，所以若是以產業別以上層級的工會來協商，形成其產業別的規範，我認為這是可以被接受的，至於事業單位間的協商當然就不能抵觸上層的規範。目前勞動法最大的問題是政府因為無法根據各個產業的不同而制定，只能一視同仁來替代，因此就產生很多問題。

孫友聯：我也同意吳教授和陳教授的看法，基本工資本來是一個所得政策，雖然基本工資的調整有一個計算的公式，但是若透過勞資協商應該會更貼近應有的水準。另外，我是反對外勞薪資和基本工資脫鉤的，事實上國內目前外勞已經過度使用了，而且國內的外勞政策是很有問題的，一但脫鉤後可能會加劇外勞的替代效果。

辛炳隆：事實上若要基本工資回歸到保障勞工的基本生活，一定會碰到何謂基本生活的問題，除考慮食、衣、住、行外，是否還要納入育、樂呢？子女的教育問題又該如何呢？

郭永雄：依據勞基法的規定，煩在國內工作的勞工就適用勞基法，若將外勞薪資和基本薪資脫鉤，就變成政府自己違反法令，恐怕也會被國際社會安上種族歧視的罪名，因此並不可行。事實上外勞問題就是國外仲介公司的問題，起因於國內基本工資過高仲介公司有利可圖，因此官商勾結，無所不用其極。欲解決外勞問題首要之務就是阻絕外國辦事處的介入，之前曾建議當局：

1. 依據勞動基準法的勞動契約的規範，將是否提供膳宿應在勞動契約規定，且不允許外力介入，膳宿可以透過公式轉換成工資，並將膳宿併在薪資給付項下，則可解決一部份仲介的問題。（此點已在日前為當局採納）
2. 目前基本工資過高，但已為既得利益很難向下調降，因此我們可已根據善教授的研究建議若基本工資佔製造業平均工資的百分之三十五以上就不調整，此外還要考慮到國家惡性通膨的問題。

劉士豪：關於基本工資的問題，剛才吳教授和陳教授建議透過勞資協商來達成，可是勞動條件由協商來達成，譬如透過工會，若我們瓦解了基本的保障，可是整個工會還未成長的情況之下，以及協商機制未產生時，若過早鬆綁基本工資，要形成各個產業的基本工資是有困難的。

郭永雄：由於目前對工資的範圍爭議很大，建議在工資的定義中將施行細則的第十條加入到母法裡。

辛炳隆：各位對於定期性契約是否還有意見呢？

劉士豪：若未來要將定期性契約鬆綁，建議一定要有配套的措施，例如更完整的

失業給付、更完善的就業市場服務，否則一但失業，則所有風險都將由該名勞工一人概括承受。

孫友聯：勞基法以不定期契約為原則考量的基本原則必須維持，這樣一來對勞工才會比較有保障，否則我覺得對勞工來講絕對是傷害的。主要的原因還是因為解雇保護的連帶性、特休假和福利等問題，勞退金的部份勞退新制改成可攜式帳戶後已獲解決。

陳正良：其實現代社會經常雇用實屬少數。至於勞動彈性化是否為一迷思，我個人是認為不是迷思，為了要達到彈性化的目的，勞基法就必須回到市場實際事實，以現實的情況來作一些必要的規範，不在是像過去國家主義所有規定一體適用，目前的做法是只要遇以現況不合之情事，都轉換成金錢補償，這是不正常的。事實上我認為終生雇用對勞動者是不利的，因為勞動者在競爭環境之下會不斷的自我突破，尋求更好可能的未來，現在連政府都不採行終生雇用制了，因此若私部門的勞資關係還要堅持終身雇用是不合邏輯的。尤其轉換成金錢給付在經濟景氣好的時候可能就不會有問題，一但景氣不好，若勞工要求老闆給付加班費、特別休假等，說不定老闆就關門不做了，反而造成失業的問題。因此我不認為堅持不定契約的原則考量就能對勞工有所保障。

辛炳隆：的確目前終身雇用是愈來愈維持了，事實上很多勞動派遣、外包產生問題就是要規避定期契約的規範，倘若將定期契約鬆綁自然就解決這些問題了，也如同剛才劉教授提到的解雇保護問題，在勞動契約鬆綁同時也必須要搭配社會安全機制。不過基本上我認為用工作性質來區分定期和不定期本身是有問題的。

江豐富：我想各位其實可以不用那麼嚴肅，即使法令一開始施行下去時有出現問題，但後續就會形成一股改革的力量來箝制先前的扭曲。事實上這也並非單純是定期契約和非定期契約的問題，它除了勞基法，還牽涉到勞保的問題。

孫友聯：不過縱使是未來雇主使用勞動派遣，也都要經過工會的同意，我覺得這點是要納入整個體系的。另外，在具體建議的六點，我要強調的是勞保不等同於勞退的方式，勞保是一個社會保險，但是勞退是一個儲蓄的功

能，所以勞退的投保薪資可以是最低五千最高五萬，但是由於目前勞保還是屬於綜合性保險的狀況下，修改勞保條例相關規定，允許被保險人可以在二個（含）以上投保單位加保，且所繳保費可以累計，我覺得這樣可能會有一些問題。至於如果是只要適用於部份工時，有沒有其他準用的方式，我想這部份也可以再做思考。

郭永雄：定期契約的問題，現在勞退新制實行後變得比較好解決，過去因為有退休準備金問題，若為定期契約期滿終止也無退休金，但現在勞退新制統一將 6%存到退休金帳戶所以不會有影響。定期契約和不定期契約在資遣勞工時最大的差異是，不定期契約若要資遣勞工需要符合法定條件來終止，但定期契約不需期滿則可終止。又本來定期契約是屬於勞動契約的問題，政府不應但過干涉，定期契約在民法中是否有保障的，雇主若在期滿前終止契約是要付損害賠償的，可是到了勞基本定期契約的規定允許解除定其契約且無須給付任何代價，產生了民法上與勞基法的矛盾與不一致。其實勞動契約定期、不定期只要勞資雙方合意即可，政府不必要介入過深，不過提出來是希望利用勞動市場彈性的時機，看看使否能將鬆綁範圍擴大。

建議勞基法第八十四條之一 經中央主管機關核定公告之監督、管理人員或責任制專業人員、監視性或間歇性之工作或其他性質特殊之工作，得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條規定之限制，且其約定應以書面為之且不得損及勞工之健康及福祉。建議是否在加班費的部份，也不受第 24 條、25 條的限制，以及不受第 45 條每工作四個小時就必須要休息的規定，因為其工作時間可以自由調配，例如像是有些工作性質是採責任制，根本不用打卡，也不可能會有加班費的問題，所以我認為應該沒有必要去限制，第 35 條也是相同。

工作規則經事業單位訂定後報由主管機關核備並公告後，是否可以做修改？又若工作規則的變更並無經過勞工同意，而內容對勞工不利又該如何處理？關於這點目前的法令並沒有去規範，為必免爭議，因此我建議

在七十條增列一項：前項工作規則經修正變更者，自報主管機關核備並公告揭示後，始發生效力。

辛炳隆：針對具體主張的第六、第七及第八點，不知各位還有沒有什麼意見呢？

郭永雄：具體主張中第七點建議修改勞保條例相關規定，勞保年資與投保薪資皆按時計算，我想一個法令都修改是需要相當攏長的時間，目前勞保最高投保薪資是四萬兩千元，我建議用行政措施就可以了，參照勞退提撥退休金的薪資分級表，從一千五百元起跳，透過調降投保薪資分級表就可以不經修法解決了。對於雇主來說，目前就算該名勞工薪資不到一萬五千八百四十元，也必須比照一萬五千八百四十元幫勞工投保，尤其若為臨時工，該名工人若同時在A、B、C三家公司工作，這樣一來三家公司核計的勞保保費是相當高的，因此若投保薪資下降，依其在該單位之薪資作為投保薪資，最後在將勞保單的加總起來就可以了，甚至還可以直接換算將來如果發生事故，可以獲得勞保給付的金額。而且將來勞保局會推出電子卡片，應該可以減輕行政上的複雜度。

陳正良：剛才郭顧問有提到工作規則訂定的問題，不過基本上我是不同意「工作規則經修正變更者，自報主管機關核備並公告揭示後，始發生效力。」這樣的一個論述。事實上目前的工作規則以非真正的工作規則，工作規則應是一種賦予雇主的特權來訂定執行工作的相關規範，但是現行的工作規則已類似像團體協約，所以如果雇主單方變更，並報請中央主管機關審核，但實務上中央主管機關根本無從核起，因此還是必須先經過勞資協商且勞工同意後，中央主管機關才有辦法審核。因此我想工作規則問題的癥結是在於，目前工作規則在本質上其實是一個團體協約，因此最終還是需要勞工同意始能生效，因為按照勞基法第十四條雇主單方面變更就是違反勞動契約，所以並不能強迫勞工接受。

關於臨時工的部份，我也同意剛才郭顧問所提的意見。因為勞保本身是屬於社會保險，而社會保險本身就是一種成本，尤其是在基層的工作者用很多的臨時工，若都用最低薪資等級投保，相對而言臨時供的成本就比一般勞工還要貴。舉例來說，當雇用兩個臨時工的成本比用一個全職工作者的成本還高的話，雇主會寧願用全職工作者，所以當我們考慮到

社會保險裡的費率規範的時候，就必須要從雇主的成本角度去看，若結果是讓雇主雇用臨時工的成本比雇用全職工作者的成本還貴的話，這其中隱含著政府不打算讓臨時工找到工作。所以勞保真正要調整的不只是累計的部份，最主要的是投保的標準應該要按實際給薪標準來計算。

關於具體建議第八點延長失業給付期限為一年與否，我想這是考慮到目前國內中長期失業者平均失業期間超過六個月以上，但我認為一年是否妥當這還要在斟酌。目前國內失業給付是以就業的有無來作衡量，但一個長期失業的勞工，當政府要給予他協助時，若還是以就業有無來作為有無社會保障的衡量基礎的話，我認為是不合理的，因為該名勞工本身就已經是長期失業者了。失業給付的發放是就短暫的就業中斷期間給予津貼以維持基本生活，但當一個勞工長期失業時，本質上就已經不是就業中斷期的概念了，是變成他個人工作能力的一種失能的狀態，因此應該改成鼓勵就業的津貼。若社會給予其保障，就業服務是得以繼續延伸，但若要給他所得的保護，就應該從他的生活基本收入的多寡有無的角度去衡量，而非以有無就業來衡量。

江豐富：我想那一個部份應該稱之為救濟金，因為長期失業的人重回勞動市場的很少，既然是救濟金的話，就應該就要和失業給付有所區分且金額要低於失業給付。

陳正良：中長期失業者有很多特質，是無法單單透過再就業計畫就可以重回勞動市場的，這中間的因素包含了勞工他本身的能力以及意圖，而這些我們是很難去離析的。所以若從失業給付的角度出發，基於一個就業中斷的協助的立場，當他超過某一個期間的標準後，譬如半年或是一年，我們就不該是用一個就業者思維來考量。事實上很多勞工失業並不急著就業，說不定他根本就不想就業。

江豐富：我想具體主張第八點的部份應該只是針對短期失業的部份，並沒有對針對長期失業。

陳正良：這中間就牽涉到了到底短期失業和長期失業是怎樣去衡量的。

辛炳隆：這也是問題的所在。過去我們認為失業者在半年找到工作的比例應該很高，但實際上比例是很低的，我個人是認為一年以內都算是短期。我很

同意陳教授您的論點，當一個勞工長期失業，這時我們社會救助的標準應是以勞工個人的所得面來考量。

陳正良：真正中長期的失業，我認為決定的並不是市場因素，他們之所以會失業正是因為他們沒有跟上市場的脚步。

辛炳隆：由於目前國內很少去研究了解中長期失業者的特質，所以我們完全不了解他們的工作倫理和職場觀念是什麼，因此也建議勞委會能對針對此進行基礎研究。最後要感謝各位提供諸多寶貴的意見，謝謝大家今天熱烈的參與，謝謝。

附錄二 審查會議紀錄

「勞動市場彈性化研究」期中報告審查會議記錄

時 間：中華民國 94 年 11 月 10 日

地 點：經建會 513 會議室

主 持 人：陳處長世瑋

紀 錄：林孜孜

出席人員：

中央大學人力資源管理研究所

李教授誠

台灣大學國家發展研究所

李教授碧涵

辛副教授炳隆

政治大學法學院

黃院長程貫

中央研究院歐美研究所

焦研究員興鎧

文化大學勞動學研究所

林助理教授佳和

經濟部工業局

黃科長郁瑩

行政院經建會

劉參事玉蘭

行政院經建會人力規劃處

一、主席致詞

二、審查意見與回應

李教授誠

我建議有些部分可以再思考一下。首先是在理論架構方面有提到為何樣彈性化？，在 P12 部分有 4 點，我想建議再補充兩點：第一點：地點的彈性化，因為現在是 ICT 的產生，所以有很多 virtual office 的出現；第二點：工作型態的彈性化，雇主希望可以在不需要特定人的時候，變成派遣。這兩點列上去會比較完整。其次是雇主與員工所要求的工作彈性化是不同的。例如員工對工作彈性化的要求是希望要去上課時可以不要上班。所以可以去看法令在彈性化的時候有沒有不只照顧雇主的彈性也照顧到員工的彈性，在兩者之間的衝突作個平衡，才能使人力運用達到最好的狀況。這就是為什麼台灣討論到彈性化的部分時，公會就

跳出來抗議，因為台灣的立法都只考慮雇主對工作彈性的要求，沒有考慮員工對彈性的需要。這個部分再加一下，對後面評估勞工法令時會更完整一點。

就辛老師所負責的美國部分，我的建議是：大家都說美國的勞動市場是最彈性的，但美國也有最低工資的規範，我國也有最低工資規範，英國也有最低工資規範，歐洲也有最低工資規範，世界上有最低工資規範的國家多的是。但為什麼美國的最低工資是不出問題的。所以提到美國的勞動法令時，一定要知道裡面法令的運作。例如 fair labor standard act 管兩樣東西，一個是 maximum work hours，另一個是 minimum wage。那為什麼 minimum wage 沒有製造大量年輕人與殘障者的失業問題？原因是相同的法令制度下，美國的最低工資規範是彈性的，例如有 sub-minimum wage 的規定，年輕人所適用的基本工資可以是普通基本工資的 75~85%，殘障人士則是 75%，這樣就不會影響到殘障邊緣性人的就業機會。

英國是最早有最低基本工資的規範。為何英國可以不出任何問題？因為英國有很多很多行業性、地區性的基本工資委員會，所以彈性的不得了。後來廢除了，但 90 年代工黨上來之後，又再訂了。我當時以為這樣會很慘，會導致失業問題，但 Minimum wage 並沒有影響失業問題。不過剛剛辛老師的報告看法認為英國基本工資規範的設立是有出問題的，但我認為這裡有我們可以學習的地方。在美國部分我剛剛忘了提到，美國最近有一個 living wage 的規定，按當地的生存條件來訂基本工資。英國與美國這幾個部分我認為可以對我國基本工資的調整與制訂有很多的幫助。

荷蘭部分我要特別提醒的有兩點（1）就業人口中 40% 為 part-time，為假象的充分就業，若以 full-time 來算，則失業率很高。（2）荷蘭將年紀大的算為退休人口，所以荷蘭的失業率很低。提到荷蘭的例子，我也想提丹麥的例子一起討論，這兩個國家通常一起被提到，被稱為北歐模式。在辛老師一開始的簡報也提到這份報告最後要走北歐的 flexicurity mode。但就我自己的意見是台灣不可以學習北歐模式。因為荷蘭與丹麥有獨特的背景。就剛剛 flexicurity mode 的 triangle，一個勞動市場，一個是社會安全、一個是積極勞動市場政策。荷蘭與丹麥能夠做到的原因是他們皆為社會福利很好的國家，也有成功的勞資政三邊協商機制，可以讓工會瞭解現實狀況，並可透過協商減少一些 security，但

增加更多的訓練。例如荷蘭的工會就警覺到如果一直要求 security，是無法改善勞動市場，所以工會就主動同意下降工資。但台灣的社會福利不好，也沒有強烈的工會，可以參與工資的決定，所以就我個人意見是台灣無法套用此模式。

德國的內容中有一些是討論彈性化到底好不好，這個部分我建議可以放在第一章的理論論述中。除了這個之外，我認為德國的法律制度不僵硬，因為有 works council。works council 使得德國法律僵硬的部分有彈性，建議林老師可以在報告中提 works council 所扮演的功能，也許是台灣可以學習的。還有，去年德國的勞工法令有很大的變革，我想知道背景資料與實施的原因，也許也可以給我們一個很好的學習功課。

法國與美國的民族性不同。對美國人來說失業為自己的事。但對法國來說是政府的責任，政府是有義務照顧勞工。所以我認為討論時，應該將文化因素帶入。法國的案例最可以給台灣的功課為：過去法國政府硬把工時訂到每週 35 個小時，目的是要將就業機會分攤出來，但今年已廢除這個制度。所以可以給台灣的教訓為：政府不要干擾。我認為在這次報告中可以點出法國政府最近的改革的理由與目的。

最近有很多的討論是比較英、美、歐洲、德、加拿大的法律系統。英美法為習慣法，德國為大陸法。習慣法是訂立基本的法律後再按照當地情況去解釋。但大陸法則是訂很多硬梆梆的法條，所以會出問題。所以有一種解釋：勞動標準高或低不是問題，問題根源為法律系統。因為歐洲有好幾個小國的勞動標準都訂得很高，但都沒出問題，例如：愛爾蘭、奧地利。最近有一個被討論的文化因素為：凡有大男人主義的國家、天主教國家與阿拉伯國家，法律的保護性就強。總而言之，我的建議是可以將法、國家制度與文化因素做連結帶入研究中。

李教授碧涵

報告中認為英國與美國為成功的例子，德國與法國為失敗的例子。但就我的觀點來看，英美未必成功，德國與法國未必不成功。因為英國雖然在勞動市場改革之後，失業率下降了，但從所得分配的角度來看，英美卻是分配不均持續惡化。所以我認為英美的改革未必成功。德國與法國的勞動市場開放不像英、美與荷蘭那麼大幅度的彈性，但是德國的彈性是為了企業技術的提升而做的彈性就業，而

且彈性就業的工作是非常高薪，不像英美是低薪的工作，且對很多企業技術的提升有很大的幫助，所以就此面向來看，德國的改革未必失敗。德國的失敗應該就在於彈性就業的幅度不像英美那麼大。

在報告中沒有提到北歐的例子。而北歐的彈性就業與英美及歐陸的彈性就業有很不一樣的形式，是人性化的且希望提高婦女就業，非低薪的工作，是由政府補助企業或個人薪資，所以不會造成低薪現象。所以報告可以提北歐的例子，同時比較英美、歐陸與北歐不同制度安排的差異。

因為這是期中報告，所以看不到各國例子對台灣的啟示。但我很肯定報告方向是彈性勞動市場的改革必須與福利國家改革結合在一起。所以在討論台灣勞動市場改革時，是必須要有相關的社會政策與國家政策來配合，包括教育訓練，社會福利與失業津貼。這是整體性的問題。

報告中有提到全球化對勞動市場改革有很大的影響，但 P9 中所提的全球化問題只提到全球化是全球經濟生產比較利益來決定生產等等。但談到彈性勞動市場這一波改革是從 1980 年代開始，與之前的全球化有很大的差異。在我個人的研究中我稱 1980 年代的全球化為新自由主義時的全球化。因為強調的是開放市場與國家的解除管制。這個特色就與之前的全球化就有很大的差異。所以我建議報告中全球化的部分可以強調這一點，因為解除國家管制對勞動市場彈性化有很大的影響。

焦研究員興鎧

我想提出對於美國高度彈性化，犧牲 job security 的情況下，到底該怎麼走？首先我們看規範，就是剛剛李誠老師提到的公平勞動基準法，有提到關於工時與工資的部分。在集體勞資關係中，工時、工資與其他的工作條件是團體協約制度中重要的一環。我們可以從美國的集體勞資關係來看，從 1935 年所建構的勞工關係法，一直到 1947 年與 1959 年的修正。在這一波全球化、自由化與彈性化的需求下，集體勞資關係用團體協商的機制來維持勞資關係，已經衰微，而且衰微的速度非常快。如果以歐美國家來講，工會組成率（將公部門剔除來說）可能不到 10%，最近好像已經跌到 8%，是很可怕的數字。從這裡反而可以看出一個反的趨勢，變成用國家的制訂法來取代、補足協商制度的不足。尤其是 1988 年

關廠法的制訂，更是跌破大家的眼鏡，因為是用國家的公權力直接介入到美國勞工法的一個支柱。而從 1988 年到現在也經過了十幾年，我們再來看這個法的預告、救濟與全部，發現這個法並沒有發揮任何功效。這個法的制訂本來以為可以在 NAFTA 形成中對勞工做到基本的保護，但也沒有發揮功效。

如果仔細再來看高度彈性化後必需存在的非典型勞動者（派遣、臨時工、契約工），其佔整體美國勞動者的比例不高，但是在增加中。這些勞動者可以說是弱勢中的弱勢，沒有辦法形成一股重大的政治力量，所以參與團體協約的可能性很低，無法在國會中推動立法。過去有組織性的勞工團體在與民主黨有很深的關係下在國會中試圖將國家勞工關係法中不利勞工的因素做改革，都是失敗的。總而言之，我認為美國部分可以提供參考的除了剛剛李誠老師提到的工時制訂法，就是所謂的 fair labor standard act 可以適用外，其他沒有什麼可以適用的。我也呼應剛剛各位提到的，我們對國內的需求到底有哪些項目，可以跟報告中的歐美國家經驗有些呼應，建議將此部分寫在對台灣的啟示。我也很佩服大家的努力，但各章內容與格式仍十分分歧。如果這些小地方可以補足的話，我認為是很稱職的期中報告。

黃院長程貫

我就幾個形式上的問題提一下。看到報告中那麼多國家的介紹，很豐富，我有很多的學習，但同時也有些疑問。為什麼沒有討論到亞洲國家，例如日本，是有些訝異。但也許這是一開始委託時就決定好了，所以我也不便多說什麼。隱隱約約感覺到辛老師安排的國家論述次序是有特定意義的，但又沒有看得很清楚，所以想說可以給讀者一些清楚的指示。另外，就像剛剛焦老師所提的，報告為集體創作，所以有集體創作的問題存在，例如格式上的不統一、論述的內容與次序不統一。可能麻煩辛老師在整合時統一下，可能會比較好。那我最期待的部分是對我國的啟示，但也因為這是期中報告，所以沒有產生太多成果。就各國經驗對我國的幫助似乎牽涉到各作者對各國經驗成敗的蓋棺論定，但各家說法也不一樣。所以不知道這些東西選擇上是該如何進行？那我們國家到底需要怎麼樣範圍的彈性化？除了報告中的 4 種，李誠老師又建議了 2 種。那台灣到底需要多大範圍的彈性化呢？或怎樣的範圍下彈性化？那這部分該如何決定？我很期待辛老師也許可以在報告中給我們答案。等到答案出來後，我們再來談哪些法令要如何

鬆綁，才會有可能。就德國部分，剛剛李誠老師所提到的員工代表與德國勞工法改革我也很有興趣，相信林老師有辦法可以處理好這兩個問題。最近德國的新發展與公會提的新訴求，我認為也可以提一下，我相信可以會使報告更完整。

黃科長郁瑩

今天是來學習的。就以一個未來報告使用者的角度來提出一點需求。誠如剛剛黃老師所提到，一開始的疑問就是為什麼會選擇這幾個國家？或許這是一開始委託計畫經過一些評論來做的決定，但在報告中需要交代一下國家選擇的理由。將來不管是任何勞工法令的修正都有可能面臨勞工團體的反彈壓力，所以這一塊應該要先做國際比較。報告中所提的國家，都是先進國家，跟我國的經濟實力有蠻大的差距，那以這些國家的例子來跟勞工團體作解釋時，是很難說服他們的。是不是要在報告的一開始列出幾個主要國家做簡要的比較，尤其是與我國彼此競爭的國家。就簡要的比較這些國家的重要勞工法規，用表列的方式，讓大家可以一目了然的瞭解各國勞動法令的趨勢與規範，再來去篩選我們要比較的國家。或許跟我們經濟實力相當的國家中也有勞工法令是相當彈性化的，也許在相同的制度下，別的國家沒有出問題，那為何我們要修法？如果這部分沒有的話，那我們會很難為政策作辯護。

劉參事玉蘭

其他老師之前所提到要補充的部分，我也覺得能補充的話會使報告更好，尤其是各國實行政策之後所造成的影響。同樣的我也對國家的選擇有疑問。為什麼當初不挑跟我國競爭最厲害的日本與韓國？所以我想有沒有可能再補充這兩個國家。或是不用那麼詳細，就用剛剛黃科長所建議的方式，將重要的勞動法規補充一下就好。

報告的第二章提到說勞動市場彈性化對產業競爭力的影響是正面的，但對就業市場的影響有正面也有反面，所以不清楚。我認為這部分可以再深入一點探討，例如環境的不同。以法國來說，在僵硬的制度下法國可以撐的下去，但是台灣在僵硬的制度下撐的下去嗎？因為法國靠凡爾賽宮即可吸引很多的觀光客，但是台灣的條件不同。所以我認為這種情況可以放進去探討。對台灣來說，彈性化對產業競爭力的重要性遠比對英、法與其他國家更重要。就像報告中有提到 OECD 的報告認為失業率與產出水準有關係，要是沒有產業競爭力產出水準就等於零。

所以我認為報告中就業市場的部分應該要討論到這一點。

我建議工作型態的彈性也許可以放在雇用的彈性。福利與退休制度的彈性報告中沒有提到，也許可以跟薪酬制度的彈性放在一起，因為與我們退休制度改革有很大的關係。此外，我希望第八章可以提到焦教授所建議的方向，並且將各國的重要法規做各比較，可以看的出來我們哪些地方要改善。還有沒有可能檢視一下過去幾年所努力的彈性化政策例如退休制度、工時彈性化等的實施結果對就業市場的影響。另報告提供了很多與彈性化無關的地方例如勞動彈性化的各式的因應措施，那麼多的內容可能會模糊焦點。報告重點還是應該擺在彈性劃上面。

賀專員麗娟

回應剛剛老師們與黃科長提到的國家選擇問題。我們選擇這些國家的原因是這份計畫案是由行政院委託經建會辦理。一開始就指定要挑歐美國家成功與失敗的例子作比較，以提供台灣做參考。

李教授誠

就研究勞動的學者來看，這樣的國家安排是正確的。因為是依照法律彈性來定順序。英國是彈性化最高的，荷蘭居中間，德法是最僵硬。南歐的法條雖比德法僵硬，但無比較的意義。所以這篇報告的國家次序安排是完美的。我認為報告沒有將日韓擺入，也是對的安排。日本的勞工法是抄美國的，所以討論日本的法律沒有意義可直接討論美國，但文化的差異點是可以點出來討論。韓國勞工法雖然近期有很大的變革，但研究比較少，所以要取得文獻會很困難。就我現在的研究來看，韓國跟我國有很大的差異，韓國為大企業，台灣為中小企業，所以韓國的經驗不能適用於台灣。

曾副處長文清

李應元主委近期才說英國的勞動安全衛生做的比日本還好，所以大家對英國很好奇，而報告中對英國卻持不同的看法，我認為這部分還可以做進一步評估。報告中英國的結論是失業勞工要自行負責、雇主要配合、政府要整合、就業機構要做更生活化與個人化的服務，特別是在政府整合方面提到教育、經濟、勞動市場、社會福利、與財稅。經濟與勞動市場是可以瞭解，但財稅部分就不是很清楚，那是不是可以在報告中再針對財稅部分做深入說明。在啟示的部分，大多是引述別的學者看法，我希望可以有本研究團隊自己的看法。針對第八章有很多的期

待，希望在可供國內參考的部分作可能性的分析，若法條不適用於台灣，那就不需花太多時間研究。因為我們的長官最關心的是國外法規移植到國內執行的可行性，這部分就希望研究團隊可以在第八章深入討論一下。

林組長志美

第一個建議是從一個讀者的角度來說，我們希望說各國的章節安排可以有一個模式，重點有一樣的順序，這樣就可以協助讀者看完後有一個比較的藍圖。第二個建議是各國經驗對台灣的啟示可以在每一個國家後都寫，或是集合在第八章中一起比較。建議可以思考一下哪個安排比較好。

張專門委員恆裕

各國經驗對我國的啟示並不是每一個國家的論述中都有提到，也建議可以在第八章一起講述各國的啟示。除此之外，報告中的篇幅比例似乎各國比重不一、講述重點與層次也不一。還有荷蘭部分的 P100 到 P101 中加了一個台灣發展型國家體制的論述，這部分似乎岔出了主題，也許可以不要。P66 的英國例子用了較舊的例子與資料，講的時點需要更新。

賀專員麗娟

P11 李院長有建議增加兩種彈性。那我也提供一下我的想法，看辛老師覺得可行不可行。我們提的彈性除了工時與工資的彈性，還有地點與工作流動的彈性，其實這個可以放在雇主的彈性。那不知道勞動力移動的彈性是不是可以放在進來討論。還有特定對象的限制問題，例如我們的身心障礙還有原住民對自由貿易港區的限制，這些都是我們想討論的。還有我們在看其他國家的法規時，是不是可以去看法規適用的範圍。例如韓國的勞動基準法只適用於 4 人以上，4 人以下則沒有。可是台灣常常拿別國的法條全面適用在台灣。

文獻參考我有三個部分希望能瞭解。第一個部分是資本流動與勞動市場彈性的關係。我要提到的原因是呼應剛剛劉參事提到的，法國法律可以很不彈性，但台灣不行，因為法國外部拉力很強，資本流動率很容易。因此不曉得有沒有這方面的文獻參考。第二個部分是利率值的高低與勞動市場的彈性程度有沒有關係，想知道有沒有這方面的文獻可參考，我提到的原因是最近有討論到愛爾蘭的例子，愛爾蘭的人力素質很高，勞動條件非常好，吸引很多的資本流入，不知道有沒有這方面的文獻可深入去瞭解愛爾蘭的狀況。第三個部分政府提供的就業安全

與勞動市場彈性的關係，也就是說政府提供的就業安全越高，是否企業可提供的彈性也就越高。當然因為經費很少、時間很短，所以希望老師點到就好或是下次有新的報告再說。

陳處長世瑋

就剛剛提到的問題我做兩個回應。第一個部份是愛爾蘭的進步被稱為翡翠革命，最大的原因是人才回流，也帶回很多的資金，會裡很多同事也正在研究進步的原因。就一個法律人的觀點，彈性化我們通常都稱為去管制化或法治鬆綁，表示現行法制太死板了，需要改變。法制鬆綁之後不代表就放者不管，是會再修正，就如同中央銀行的貨幣政策一樣。第二個部分是韓國，有同事現在在 UC Berkely 唸書，有一門課為韓國經濟發展，我建議他若內容是討論過去韓國的經濟發展則沒有必要，但若談的是韓國的 institutional innovation，則非常值得去上，因為近期韓國的發展真的已經趕上台灣。

我們比較關心的是有很多東西在國外可以用，但移植到國內會不會產生排斥？就是回應李誠老師所說的文化的差異很大，國外社會福利很好，但我國的社會福利還沒有發展到如此的健全。最後大家關心的是格式不一樣，有些是寫團體協約，有些是寫集體協約；有些是年份是阿拉伯數字、有些是國字。所以希望期末報告可以修改一下。

辛副教授炳隆

我想針對大家比較關心的議題來談。第一個是第八章的內容。我們的構想是先針對政府已經採取的政策作評估，但實際上這部分的資料收集是比較困難的，但我們會提到。第二個部分是國外經驗移植的可能性。這也是我們的目標，會持續的跟研究團隊做討論，朝可行性分析來做。第三個部分是對我國的啟示，我們可能會放在每一個國家的後面，也有可能放在第八章做總結。總而言之，我要說的是大家給的意見真的很棒，給我很大的學習。剛剛提到的一些問題我現在可以做些回應。第一個部分剛剛副處長有提到為何要加入財稅，在勞動市場彈性的改革中需要搭配社會福利的強化，社會福利的強化就需要錢，就牽涉到我們的稅制，要由賺錢的人拿一點錢轉移給因彈性化受害的人，因此英國的章節才會提到財稅。劉參事提到報告有些失焦，但這牽涉到大家對勞動市場彈性的概念。若認為只牽涉到法規的鬆綁，那當然都應該只談法規的問題。但勞動市場彈性化絕

對不只是法規的鬆綁，還包括人民的流動，這就會牽扯到就業服務與職業訓練。所以很多國家提到勞動市場彈性化一定會提到積極勞動市場政策。剛剛大家還有提到各國經驗可否納進，可能的作法是在討論台灣問題時 refer 到其他國家，但沒有辦法在各國論述中多列一章討論。剛剛麗娟提到的就業安全制度的高低與資本流動的關係，在過去 OECD 的報告有做研究，結論是就業安全保護越高，資本流動越低。在政策看法的部分，我們研究團隊不一定會有百分之百的共識。

林助理教授佳和

我針對兩個部分來談。第一個剛剛李院長提到的 works council，我會把他寫進去。在評論德國勞動市場彈性化時，works council 的彈性化是有很大的爭議性，因此我沒有在期中報告寫出。但我會在期末報告中處理這個問題。第二個部分是談到這幾年德國新的發展，政府政策的發展我寫在 P124~P126，法律的發展我是寫到去年底，在 P143~P146。最近德國大選右派黨魁當選新的總理，已經提出了第一個解雇保護法的修正案，這個我會在期末報告中加進去，不過可能都是網路資料。剛剛各位有提到各國論述重點不一致，我就大膽的代替其他老師發言，因為每一位老師的專業背景不同，每一個國家的改革重點也不同，所以當然每個國家呈現出來的內容層次不同，所以要請各位多包涵。我的結論部分是跟辛老師的意見不同，但辛老師尊重我，讓我可以呈現我自己的想法。

「勞動市場彈性化研究」期末報告審查會議記錄

時 間：中華民國 94 年 12 月 29 日 15 時

地 點：經建會 B138 會議室

主 持 人：陳處長世瑋

記 錄：林孟萱、邱臻廷

出席人員及單位：

中央大學人力資源管理研究所	李教授誠
台灣大學國家發展研究所	李教授碧涵
	辛副教授炳隆
中央研究院歐美研究所	焦研究員興鎧
經濟部工業局	翁科員靜婷
行政院經建會人力規劃處	

一、主席致詞

二、審查意見與回應

李教授誠

1. 報告書中部份專有名詞並不一致，且用德文表示的部份是否能統一用英文呈現，避免語文上的障礙所導致的解讀錯誤。
2. 事實上到目前為止的研究並沒有強烈的證據指出勞基法會影響國內的勞動市場，至多是工時的部份影響較為明顯，其他像解雇、人才的招募的限制似乎並沒有很明確的影響，Alan Greenspan 認為由於美國的雇主能夠自由的解雇員工，使得美國的企業主願意冒險去開設新的公司，連帶地國內沒有競爭力的公司則會被淘汰，而該員工也能流到新的公司，雖然感覺上員工很容易會被解雇，看似沒有保障，但事實上正因為國內不斷有新的

企業來創造新的工作機會，所以能維持美國勞動市場的平衡狀態，反觀德國、法國對解雇限制非常嚴格，所以雇主就不敢冒險去雇用新的員工，因為請神容易送神難，導致他們的企業喪失了競爭力。就我個人的看法國內勞基法並沒有強烈禁止解雇員工，雖然也有大量解雇勞工法，但雇主若要解雇員工還是可以的。所以如果您認為勞基法內的工時、定期契約等會影響國內的勞動市場，又勞基法對雇主的影響為何？

3. 建議經建會在此報告完成後召開一場座談會，邀請一些法律領域學者包括勞工法、商事法、競爭法專家等一起參與討論，因為我想歐美法體系和大陸法體系的法律學者的看法是有些不同的，希望藉由座談會來激盪思考，我想在今天 21 世紀單獨談勞工法令是沒有意義的。
4. 我國勞動市場的政策，從來都沒有一個基本原則，故在檢討彈性化上，我覺得我們要知道，什麼叫做彈性？我們需要什麼樣的彈性？報告中有提出三種模式，其中一個是美國的全盤性模式，政府完全不干預，也就是全面彈性化，讓勞資雙方自行去協商，但這樣的彈性卻造成所得分配的惡化，引起社會的不安。另一個是德法的高保障，失業是政府的責任，政府保護勞工，這也造成失業率很高。還有英荷的模式，是政府、勞方、資方的三方對話。但這三個模式在我國都行不通，像工會在臺灣起不了作用，以前我提過，希望經建會在其資訊委員會裡面加一個可代表工會的單位，但都沒有加，而現在也不知道要由誰代表工會。總之，上述三個模式都行不通，故是否應提出我國可以走的模式。
5. 結論中的第三個基本原則提到：「勞動市場彈性化必須由勞資雙方共同決定」，但在我們工會體制不健全的情況下，是否可行？還有修改勞基法的工時如完全沒限制時是否會有失靈的現象，且因為不同的產業有其不同的需求，所以是否應依不同產業提出不同工時的規範？。
6. 我國基本工資多年未變，我認為訂多少非重點，而是本外勞的基本工資要如何脫勾才是重點。
7. 建議延長失業給付到一年這個部份；歐洲在做彈性化的時候是縮短的，所以這樣的建議是跟國際的趨勢相反的，能否解釋一下。

8. 第 49 頁中，將 closed shop 譯為「工會工廠」，不過「工會工廠」應該是 union shop，closed shop 應譯為「工會鎖廠」。

焦研究員興鎧

1. 報告書已就上次期中審查時所提美國部份不足的部分做補充，但仍有一些地方要作些修正或補充的地方。在報告書中第 36 頁到 37 頁敘述美國的罷工受到很多的限制，期中有提到替代人力的觀念以及雷根時期的做法，但是我想這用這樣的敘述方式很容易讓讀者產生誤解，因為美國的罷工分為兩種，一為不當勞動行為的罷工，是不能使用替代人力的，另一為經濟罷工，而此類是可以使用替代人力的。研究團隊在報告書中所指的應該是經濟性罷工，但由於未明確指明，會讓讀者誤以為美國在罷工下是把就業安全的保障給完全剝奪掉了，因此在敘述上可能還要再作一些修正。
2. 「併購」亦為彈性化的一部份，美國在企業併購後尤其是存續工時責任的問題上規範是相當寬鬆的，我認為這也是某種程度的彈性化，所以也是可以納入報告內容的；另外，在團體協商的部份也有提到，團體協商並沒把外包、轉包甚至遷廠等列為列為強制性協商的議題，在這樣的情況下，其實就是雇主的權力的伸張，我個人認為這也是彈性化的一種。在美國團體協商式一個比較新的發展趨勢，研究團隊也用了很大的篇幅去討論，過去工會談判是絕對不可以讓步的，否則工會會失去它的會員，不過由於協商的觀念日益受到重視，使得工會及雇主都有讓步的可能，所以我想也可考慮從讓步性式的談判的角度來敘述。
3. 在談到各國對我國啟示的部份，建議是置於報告的最後用表加以呈現，讓讀者可以一目了然。另外，此次報告書中的結論和建議的部份分野似乎不是非常清楚，我覺得這部份還欠缺文字的整理，因此可以將工資、工時等等勞基法應修改事項及具體的建議分別列舉出來會比較清楚。
4. 建議可以參考歐盟在 2004 年出版的《*Employment Report*》中有針對非典型雇用、定期契約工作者、彈性化及其影響的部份都有做完整的敘述，我想用國際資料它的基準比較一致，可能會比各國直接比較來的客觀。

5. 研究團隊主張要讓女性勞動參與率增加，我個人是覺得此點還要再斟酌。因為目前國內女性勞動參與率增加的部份，絕大都還是屬於非典型雇用，因此若要做這樣的建議，我個人是覺得和聯合國性別主流化的方向背道而馳。

陳處長世瑋

1. 關於彈性的範圍，我想是很難去界定的，所以像剛才焦研究員提到的可能併購也是彈性化的一種，但此議題是否要納入本計畫研究範圍，研究團隊可以自行考量，不過核心的議題像是工時、工資等是一定要去抓住的。
2. 誠如剛才焦研究員提到的，整個報告書的結論、建議、甚至是實施政策的風險若能在最後用表格的方式呈現，會增加報告的可閱讀性。
3. 187 頁中倒數第二行提到，「此次經發會決議……」，能否補充說明這是指哪一次經發會？
4. 李老師提到，彈性的範圍很廣，我認為確實是有必要再召開一個研討會。還有李老師也提到臺灣應走哪種模式的問題，我想我們可以去思考臺灣能做到的是什麼，然後再去找出一個臺灣適合的模式。

李教授碧涵

1. 我想勞動市場彈性的議題最終還是著眼於彈性化對企業或產業的競爭力，從這樣的角度來思考的話，到底勞動市場彈性化對台灣的高科技業是否不利？又若要維持創新是否要一定要留住員工呢？彈性化對創新的影響為何？我想上述的問題都是我們應該要去思考且為此研究希望可以回答到的重點。
2. 我認為彈性的政策仍然須與社會安全制度結合，且在彈性的同時必須要有相關的配套措施，例如像辛教授提到延長失業給付的期限，或是可以學習英國再就業的措施等等都是我們可以參考的方向。
3. 另外，部分工時工作者的勞保問題，研究團隊的建議是允許被保險人可以在二個（含）以上投保單位加保，且所繳保費可以累計，並在勞保年資與投保薪資的部份皆按時計算。我想這是十分重要的，部份工時的勞工是非

常需要勞保的，不僅只是職業災害保險的部份，如能使雇主負擔較少的保費，雇主也會比較願意雇用臨時工，而勞工也能獲得保障。

4. 報告書中第 27 頁、85 頁的表是空白的，113、123、124 和 201 頁的地方都重複引用 OECD 報告的資料，可是在後面參考文獻的地方並沒有列出且沒有引清楚是出版的年份。另外第 205 頁中文參考文獻的部份必須依作者姓名排序，還請研究團隊還要再校正。

曾副處長文清

1. 報告書的格式還是必須依照經建會研究寫作要點的格式來編排，請研究團隊回去後調整。另外，由於此研究的內容相當的豐富，我想在一開始的摘要是不可免的。
2. 第八章第 177 頁各國經驗彙整有些部份其實在結論與建議中也有提到，建議這部份是不需要重複的。
3. 第 194 頁的地方，雖然此研究是針對勞動市場彈性化，但就如同剛才李教授提到的，在勞動市場彈性化的同時，希望也可以兼顧社會安全保障，因此可否再針對強化社會安全機制與積極勞動市場政策的部份提出具體可行的建議供參考，以期報告更加完整。

賀專員麗娟

1. 格式的部份必須要再做調整。
2. 在各國經驗的文末有對我國的啟示，而在第八章的地方最後的地方又另有一個對我國的啟示，建議是一併至於報告前處或最後。
3. 第 112 頁英國對我國的啟示中有提到英國將雇用穩定優於失業或再就業協助，希望能針對此點再詳加說明。
4. 第 193 頁德國經驗的部份提到「換言之，台灣實施勞動市場彈性化可能帶來的負面影響可能會大於德國」，聽起來相當的聳動，不過我猜測這段的意思是說如果台灣實施彈性化卻沒有經過充分的溝通及完善的社會規劃，其對社會造成的負面影響可能更甚於德國，因此這部份可能還要請研

究團隊再寫解釋清楚，否則現在很流行斷章取義，怕說被人大作文章。另外還有像下面關於社會行動者的一段敘述，文字上有點語意不清，也請再做解釋。

5. 第 194 頁第三小點後面沒有句點，不清楚這一句話是未結束還要做補充，還是漏了標號。
6. 第 195 頁關於計算基本公司的公式，文中是提到要回歸到保障勞工的基本生活，但台灣地方是非常小的，要去訂定地區別的基本工資我想是非常困難的，雖然我們都能理解這句話的邏輯，不過在現實面上還是要考量到是否可行。我是建議可以納入身分別當作一個考量的因素，譬如年輕的族群在薪水上少拿五千元，但雇主相對要補助其等值訓練。
7. 具體建議關於定期契約的部份，辛教授是建議以一年為限，不過是否可參考歐美國家的做法允許續約一次或兩次。
8. 第八章 117 頁中提到：美國無太大的工資變革，我在想，是不是聯邦規定的基本工資多年未調整，這也算是一項變革？
9. 第 183 頁中提到：「美國在 1988 年訂定關廠法，其目的是避免美國勞工因美墨之間的貿易自由化而遭受關廠歇業的威脅，然而到現在也經過了十幾年，該法在預告、救濟各方面皆發揮應有之功效。」其證據為何？
10. 在第 184 頁中提到：除了工時制度有所調整之外，其餘各項勞動市場彈性化措施都只停留在尋求共識階段。在此我想請教的是，勞退新制是否算一種彈性？
11. 第 186 頁中提到：經建會有關基本工資部分。此內容是撰稿者刊登於經濟前瞻的文章，我想應該註明撰稿作者，因為這個部份的內容並未經過經建會開會同意，還有也應該說明年度。

翁科員靜婷

1. 就結論和建議的部份提供一點意見。在 194 頁中，有三項基本原則，然後根據三項基本原則提出建議，我認為三項基本原則與八項建議要指出其關連性，也就是基於哪一項原則提出哪一項建議，然後說明。
2. 對我國啟示部分希望能以表格的方式歸納整理，這樣也較易使讀者閱讀。

辛教授炳隆

很感謝各位所提出的寶貴意見。格式問題會依審查委員意見修正，至於各位與會者對報告內容所提各項實質建議，我們會儘量採納，包括更明確點出我國勞工法制的問題、把個別政策建議與基本原則之連結做更清楚的交代、增加社會安全機制及積極性勞動市場政策的建議等。此外，英國經驗部分前後不一致的情形將會再補充及修改。

附錄三 各國措施之彙整

附表 1 各國工時規範之變革

	原有規範	新的規範	變革影響
美國	僅規範每週正常工時與加班之工資加成	無變革	—
英國	(無資料)	1. 工時規範上，力主彈性工作與工作—生活平衡主張 2. 英國工時鬆綁，16 小時以上稱為全時工時。 3. 引用彈性工時，大量已婚女性可依自己個別狀況，投入適當工時於就業市場；青少年亦可一邊受訓，同時作部分時間工作。	提高勞動力參與率與降低失業率，例如女性勞動參與率高達 72%，而男性為 76%。
荷蘭	工時管制	得經集體協商或廠場層次之共同決定，不受工時管制之限制	增加雇主的雇用的彈性
法國	法國國會於 1999 年 12 月 16 日通過新的工時法，並於 2000 年 2 月 1 日開始實施，該法規定員工超過二十人的企業必須實施員工每週 35 小時工時。	2005 年 3 月通過工時改革法，規定允許私人企業雇主與員工協商彈性增加每週工作時數，每週工時可以增加至 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。	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，部分雇主採取薪資停滯的策略，造成員工的實際收入下降，導致對於工時政策的不滿。今年的新制度因時間尚短，難以完整評估其影響。
德國	每日最高工時 8 小時、女性夜間工作禁止、週日工作禁止	每日工時得延長 2 小時，以 6 個月為均衡期間（變形工時）、廢除女性夜間工作禁止、週日暨國定假日經許可得工作	變形工時、週末暨週日工作大量增加，但並未因而顯著的多僱用失業之勞動力

附表 2 各國工資規範之變革

	原有規範	新的規範	變革影響
美國	僅規範基本工資，且青少年與身障者可以用較低的基本工資	無變革	—
英國	(無資料)	2005 年 10 月成人基本工資 從時薪 4.85 英鎊增加到 5.05 英鎊；18 至 21 歲青年則由時薪 4.10 英鎊增加到 4.25 鎊； 2006 年 10 月成人基本工資從時薪 4.05 英鎊增加到 5.35 英鎊；18 至 21 歲青年則由時薪 4.25 英鎊增加到 4.45 鎊；	因大部分工作場所僱用員工不是在該種 NMW 範圍內，因此大部分企業認為對其勞動成本無大變化；但有助於婦女，少數民族、身心障礙者與部分時間工作者。
荷蘭	雇主與工會的定期協商	一九八二年的瓦森納協定：國家壓力下的薪資凍結	促進廠商的投資意願，以企圖創造更多的就業機會
法國	1981 年 1 月施行的家庭最低薪資收入條例，是一種差額補助制度，只要是個人或是家庭收入不超過每年七月公布的「每小時就業最低平均薪資收入」(SMIC) 的 1345 倍，補助即可核定。	依照 2003 年 7 月第 17 號法案新規定，為因應每週 35 小時工時的新制度，導致部份雇主停止調升薪資，因此回復為單一最低工資制，即允許企業每年變動最低工資。	新規定使得 2003 年的 SMIC 上升了 5.3%，2004 年也上升 5.84%。SMIC 制度的改變實施內涵，擴大涵蓋了法國 9-10% 的勞動人口，使較低收入的非技性勞動者，能夠得到基本的薪資保障。
德國	以工資團體協約規範勞工之工資數額	推行所謂的「新團體協約工資政策」與「貼近企業的團體協約工資政策」，鬆動並容許僱用新進職場者之個別約定較低的入門工資，某個程度容許企業內共同決定的約定較低工資	產生降低企業工資成本的效果，但無助於企業競爭力與創造僱用失業者之效果

附表 3 各國定期契約規範之變革

	原有規範	新的規範	變革影響
美國	除個別團體協約另有規範之外，政府法令並無規範	無變革	—
英國	(無資料)	(無資料)	(無資料)
荷蘭	彈性工作契約(臨時工作)的管制	定期契約的採用，以及期限和次數的延長	部分工時工作型態的興起和常態化，以及女性勞動參與的大幅提升
法國	1993 年「五年僱用法」使雇主可以基於經濟需要，採取集體解雇與發展暫時性的定期契約工作、部份工時工作的雇用契約，目標為解除政府在創造就業機會方面的障礙，鼓勵企業實施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。	1996 年 6 月公布的「羅白法案」(de Robien law)，其中對於工時的縮減與彈性化、非典型工作機會的創造、縮減雇主在員工集體同意工時的財務誘因等各方面，有更明確的規定。2002 年，法國政府持續針對上述各項非競爭性因素的雇用契約內容，進行廣泛檢討與鬆綁規定。	從 1986 年到 1996 年非典型工作機會增加了 35%，顯示雇用彈性化措施的影響效果十分明顯。相對的，企業員工與工會組織，則依據原有的雇用契約及勞動法令，為保障自身的權益而進行反抗，致使雇用契約明顯成為僱主與員工、工會之間相互抗衡的角力場。
德國	依司法裁判長期形成，締結定期契約與所定期限，均須具備「實質理由」	1. 將實質理由明文列舉 2. 2 年內定期契約無須實質理由 3. 企業成立 4 年內得締結定期契約，無須實質理由 4. 58 歲以上勞工得自由締結定期契約	1. 雇主並未以定期契約之方式結構上有意義的僱用失業者 2. 新步入職場的定期契約關係增加，但無統計上特殊的顯著比例或影響

附表 4 各國解雇保護規範之變革

	原有規範	新的規範	變革影響
美國	除個別團體協約另有規範之外，政府法令並無規範	訂定「關廠法」	無影響
英國	(無資料)	1. 增加保障受雇者採取正式、法律組織的產業行動之解雇，延長「保障期」(protected period) 從 8 週至 12 週 2. 當雇主與工會承擔採取合理的程序步驟解決產業爭議 (industrial disputes) 時，界定更為緊密的行動； 3. 採取簡化產業行動投票及其通知的措施； 4. 增加保護受雇勞工遭解雇，或因為召集或出席陪審服務而離開工作崗位而受其他傷害。	對勞工更有保障，可提高工作意願。
荷蘭	雇主若欲解雇勞工，只能在「嚴重原因」所列範圍內，向地方就業辦公室服務指導員作出撤銷就業契約的請求，若雇主或受雇者對該決議不服，可向法院提出上訴。	雇主藉由失能登記作為解雇的替代選項。	失能年金給付的負擔加重，以及社會安全體系的結構性重組。
法國	1992 年起，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」，不得任意解雇。	依照 1995 年 5 月的法院判例，企業執行再安置義務的方式，可以有下列四種： 雇主在幫員工尋找到有效的新工作前，不得解雇； 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；員工可以選擇接受或不接受雇主提供的工作； 雇主必需在企業內不同部門、以及企業集團內執行再安置義務。	「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，不論是員工接受或拒絕雇主提供新工作的原因均很廣泛。
德國	企業經營事由的解雇必須具有社會相當性及企業的急迫需求，解雇須經員工代表會聽證，大量解雇必須與員工代表會簽訂社會計畫，同時遵守相當期限前之通報與協商義務	1. 提高適用解雇保護法之企業僱用人數門檻 2. 企業經營事由解雇之社會相當性，明文列舉年資、年齡、扶養義務與身心障礙作為「社會選擇」的依據	對企業之彈性運用勞動力之利益幾無任何影響，因原本之「彈性解雇」即相當的存在

附表 5 各國社會安全規範之變革

	原有規範	新的規範	變革影響
美國	失業保險	無變革	—
英國	(無資料)	工作有所得 (making work pay)：藉著改革所得稅與國民保險納費，並引進全國最低薪資 (National Minimum Wage, NMW) 與賦稅減免，讓低所得者有工作誘因，避免渠等掉入失業與貧窮陷阱。	增加促進就業
荷蘭	慷慨之失能與失業與疾病給付，並與薪資調整進行連動	1. 一度為保守執政聯盟取消連動機制，後雖為工黨所恢復，但限縮給付額度至受雇者薪資的 82.6% 以下 2. 失能與失業給付削減的同時，配合積極勞動市場政策，引進領取福利的誘因和懲罰政策 3. 增加對部分工時工作者的社會安全保障	部分工時工作者社會公民權利的賦予，進而強化勞工從事部分工時工作的意願。
法國	1993 年減少雇主對低薪資工作者的社會安全支出。1998-2002 年：進一步減少企業雇主對短期工時者的社會安全支出。	2003 年 7 月起，開始減少雇主對中低薪資者的社會安全支出。自 2005 年 7 月起，所有企業均可適用減少社會安全支出，減少支出幅度相當於最低薪資收入的 26%。	降低企業雇主的雇用成本，創造穩定工作機會。
德國	強制規定有關失業保險、職業災害保險、全民健康保險、照護保險之保險義務、保費與給付數額	提高保費、降低給付、縮短給付期間、提高請領失業給付之門檻、提供雇主代為投保全民健康保險之門檻、建立「支持與要求」的雙重路線、建立 Workfare 的政策路線	產生降低企業工資成本的效果，但無助於企業競爭力與創造僱用失業者之效果，限於經濟困境之勞動者或失業者數目增加

勞動市場彈性化研究/辛炳隆計畫主持—初版. —台

北市：行政院經濟建設委員會，民 94

面：表，公分

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：國立台灣大學

1.就業

542.7

題名：勞動市場彈性化研究

計畫主持人：辛炳隆

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：國立台灣大學

出版機關：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 94 年 12 月

版次：第 1 版 刷次：第 1 刷

工本費：150 元

平裝

工本費：150 元

平裝