編號 (99) 029.802

人力規劃研究報告

第14輯

行政院經濟建設委員會
人力規劃處　　編著

中華民國99年10月

編號：（99）029.802
GPN：1009902665
ISBN：978-986-02-4417-5

人力規劃研究報告

第 14 輯

本書係彙編研究者個人觀點，不代表本會意見

行政院經濟建設委員會

人力規劃處　　編著

中華民國 99 年 10 月

編　者　序

人力規劃處主要業務在因應國內外經濟與社會發展趨勢，辦理與國家整體人力資源發展有關重要政策與計畫之研析、規劃、審議、協調、及推動等事項。因此，本處向來積極鼓勵同仁針對人口、人力預測、教育、培訓、運用、促進就業、社會福利及安全等議題從事專題研究，藉由對相關人力議題之深入探討，使同仁更能掌握問題的核心與影響層面，規劃相關政策與計畫能更具整體性、周延性及前瞻性。

本輯為「人力規劃研究報告」第 14 輯，涵蓋之研究議題共 11 篇。在人口規劃方面，包括：影響我國人口變動因素之探討、人口結構對勞參率之影響，以及女性勞參率與生育率之關聯等 3 篇。在人力運用方面，包括：參加多元就業開發方案對勞動市場影響之分析、促進就業政策對原住民就業之評估，以及就業風險與社會安全制度之挑戰等 3 篇。另有 5 篇係針對人力培訓與社會安全制度方面之探討，包括：對創意經濟人才培育策略、高齡化社會家庭照顧支持體系、建構長照需求規劃制度與策略、育嬰留職停薪政策成效，以及公部門退休制度改革等專題。所收錄的內容均為同仁近年來利用公忙之餘，對相關重要議題進行深入研究的成果。

本輯的出版，除展現同仁認真研究的成果外，亦期望能藉由與關心此領域議題之各界人士分享，帶動產、官、學、研對人力資源領域更深入之探討與迴響，達到拋磚引玉之效，進而使日後政府部門對相關政策的規劃與執行更妥適與周延。

本刊物的發行特別要感謝本會長官與各界多年來對本處的鼓勵與支持，以及本處編輯委員群的悉心審閱，惟各篇內容難免有疏漏之處，尚祈各方學者專家與社會賢達不吝指正，使人力資源相關領域之研究日趨蓬勃與遠瞻。

人力規劃處處長　陳 世 璋 謹序

中華民國 99 年 10 月

目　錄

・影響人口結構變動因素之分析　樓玉梅、趙偉慈、范瑟珍　1

・人口結構轉變對勞動力參與率影響分析　王玲、樓玉梅、范瑟珍、趙偉慈　17

・女性勞動力參與率與生育率之關聯性分析　樓玉梅　45

・育嬰留職停薪政策執行成效之評估－以勞工、
公教保險申請留職停薪人員為例　王明聖　65

・多元就業開發方案參加者勞動市場參與分析　許雲翔　79

・促進就業政策對原住民後續就業表現之評估
—以多元就業開發方案為例　許曉旻　99

・就業新風險與社會安全制度之挑戰－台灣經驗初探　曹毓珊　123

・創意經濟人才培育扎根策略　蔡玫君　149

・高齡化社會家庭照顧者支持體系之探討　謝佳宜　165

・因應長期照護需求規劃我國志願服務制度與環境
建構策略之研究　林青璇　177

・從各國公部門退休制度改革趨勢來看我國公務人員
退休制度之改革　王明聖　201

影響人口結構變動因素之分析

樓玉梅、趙偉慈、范瑟珍*

壹、緒論	肆、預期壽命延長
貳、結婚年齡延後及意願低落	伍、淨遷徙人數增加
參、生育年齡延後及意願降低	陸、結論與建議

壹、緒論

人口是國家構成基本要素之一，人口組成之結構及態樣，將會影響國家整體發展及經社資源之運用方式，因此，觀測人口結構變動趨勢，及時研判可能衍生之問題，適時調整攸關國家發展之各項政策及制度，以維持國家穩定及競爭力，是政府應重視之課題。

人口數量之多寡及人口結構之變化不外乎受到出生、死亡及遷徙人口之影響。近年來，由於時代潮流變化及生理因素使得婦女生育行為改變，全球化使得移動人口增加，再加上人口壽命之延長極限，皆讓人口結構變動更為複雜，但另一方面而言，亦更顯重要。

故此，本文將藉由時間序列人口統計資料，針對婚姻、生育、預期壽命及國際遷徙等因素，探討各項因素之發展趨勢及對人口之影響，並進一步與其他國家比較，期能作為研擬人口相關政策之參考。

貳、結婚年齡延後及意願低落

目前我國的生育規範或傳統普遍觀念仍存有婚姻內生育的正當性，所以大部分婦女的的生命歷程安排，仍多以先結婚再生育為主。惟由於婦女教育程度提昇，投入就業市場機會增加，使得晚婚、不婚，甚至離婚等事件較過去普遍。在探討生育行為前，本文首先探討婚姻行為之變化。

一、婦女婚姻現況及兩性有偶率

觀察表 1 近年來婦女初婚現況及有偶率可知，臺灣地區婦女 80 年初婚年齡為 26.0 歲，雖於 86 年一度快速延後至 28.1 歲，但自 90 年降至 26.4 歲後，近 10 年延後至 96 年的 28.1 歲，15 至 39 歲婦女初婚人數除 91 年略增

---

*樓玉梅、趙偉慈、范瑟珍為本處專員

加外，則從 80 年的 15 萬人降至 96 年的 11.2 萬人；若進一步分析 15 至 39 歲婦女有偶率，各年齡組有偶率自 80 年以來皆呈下降趨勢，15 至 24 歲年齡組更因教育擴張急速下降，由此發展趨勢可知，教育快速擴張、婦女經濟獨立及社會價值觀念的改變，預期未來婦女初婚年齡將繼續延後、人數及有偶率亦呈下降趨勢，若此現象持續發展，恐導致婦女有效生育期間將更為縮短，嚴重影響生育率之提升。

表 1　臺灣地區婦女初婚年齡、初婚人數及有偶率

年 別	婦女平均初婚年齡(歲)	15-39歲婦女初婚人數(千人)	婦女有偶率 (%)				
			15-19歲	20-24歲	25-29歲	30-34歲	35-39歲
80	26.0	150	2.4	24.5	65.1	82.8	86.1
86	28.1	146	2.1	19.1	56.0	77.7	82.6
90	26.4	146	1.5	13.9	47.0	72.0	79.1
91	26.9	149	1.3	12.5	44.1	70.3	78.0
92	27.3	146	1.1	11.3	41.5	68.5	76.8
93	26.9	111	0.9	10.0	38.3	66.5	75.5
94	27.4	123	0.7	8.3	34.5	63.4	73.3
95	27.8	122	0.6	8.0	33.4	62.2	72.6
96	28.1	112	0.5	7.4	31.4	60.2	71.2

說明：本表數據為按發生日期統計。
資料來源：內政部，「中華民國人口統計年刊」，各年。

由表 2 進一步觀察國際間兩性有偶率資料可知，表列各國男性有偶率以日本 61.8%最高，瑞典 42.6%最低，臺灣男性雖較北歐國家挪威、瑞典為高且與歐美各國相當。然若與亞洲國家日、韓整體皆超過 60%有偶率相比則為低，若進一步觀察 5 歲年齡組可知，臺灣各年齡組有偶率皆低於南韓，尤其是 30 至 34 歲及 35 至 39 歲年齡組差距 20%以上；另在 34 歲以下及 65 歲以上年齡組低於日本，特別是 25 至 29 歲年齡組低於 7%差距較大。女性有偶率亦以南韓 60%最高，瑞典 41.3%最低，臺灣女性有偶率亦高於北歐國家且與歐美相當，然相較於日、韓則為低，除 65 歲以上年齡組高於日、韓外，其餘年齡組有偶率皆較為低，臺灣與日本各年齡組差距雖小，但若與南韓相較，25 至 39 歲年齡組差距皆達 20%以上。

表 2　主要國家 15 歲以上兩性有偶率

單位：%

年齡別	臺灣[1] (2007)	南韓 (2000)	日本[2] (2005)	美國 (2000)	英國 (2001)	加拿大 (2001)	法國 (1999)	荷蘭 (2002)	挪威 (2001)	瑞典 (2003)
男　性										
總計	54.0	61.3	61.8	54.7[3]	55.3	53.2	53.3	54.9	49.3	42.6
15～19 歲	0.1	0.3	0.3	0.9[4]	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
20～24 歲	2.4	2.4	6.2	13.8	4.5	4.8	2.2	3.4	3.3	2.2
25～29 歲	17.0	28.5	27.4	40.4	24.3	26.7	19.3	19.6	17.6	11.1
30～34 歲	47.3	70.6	50.6	57.2	49.0	49.5	45.7	45.1	38.9	28.7
35～39 歲	66.8	86.5	65.1	65.9	62.0	59.8	58.9	61.7	52.4	40.9
40～44 歲	74.5	90.5	72.4		68.6	65.5	67.1	68.9	60.8	47.5
45～49 歲	78.6	92.0	76.7	71.9	72.4	69.7	72.7	73.2	66.5	52.8
50～54 歲	81.8	92.7	78.9		75.6	73.3	76.9	77.0	71.1	58.0
55～59 歲	84.6	93.1	82.3	75.9	77.7	75.9	79.8	80.3	74.3	62.6
60～64 歲	86.1	92.8	85.6	77.4	78.4	78.1	80.6	80.9	75.5	66.5
65 歲以上	77.0	85.4	83.4	71.1	70.4	74.5	76.0	75.1	70.1	65.1
女　性										
總計	52.8	60.0	57.6	51.9[3]	51.5	50.8	48.8	52.9	47.5	41.3
15～19 歲	0.5	0.7	0.8	2.7[4]	1.2	0.7	0.5	0.7	0.4	0.5
20～24 歲	7.4	10.7	10.4	24.3	10.9	10.9	6.6	10.6	8.6	6.4
25～29 歲	31.4	59.2	38.2	52.0	36.0	39.5	32.1	34.9	29.9	20.2
30～34 歲	60.2	86.9	62.8	64.9	56.8	58.7	54.5	58.1	50.8	39.4
35～39 歲	71.2	90.7	73.8	68.9	65.9	65.1	63.8	68.7	59.9	47.9
40～44 歲	74.6	88.9	78.7		70.3	67.8	68.8	72.4	65.4	52.8
45～49 歲	75.6	86.1	81.5	68.5	72.8	69.2	71.0	74.3	69.0	56.7
50～54 歲	75.3	81.5	81.8		74.7	70.1	72.5	75.6	71.2	60.2
55～59 歲	73.5	74.2	80.1	66.5	74.1	69.6	72.5	75.5	71.1	62.4
60～64 歲	70.8	64.2	77.0	63.1	69.7	67.9	69.8	71.4	68.3	62.2
65 歲以上	48.7	31.3	47.9	37.8	40.1	43.0	41.9	41.5	39.1	39.9

註：1.係以96年中15歲以上5歲年齡組有偶人數，除以該組年中人口數計算而得。
2.係指15歲以上，包含資料不詳者；有偶率包含結婚及分居者。
3.係指16歲以上。
4.係指16～19歲年齡組。

資料來源：1.聯合國，「人口年報（UN, Demographic Yearbook）」。
2.日本總務省統計局，「國勢調查報告」。
3.內政部，「中華民國人口統計年刊」，各年。

二、結（離）婚對數及結（離）婚率

觀察圖 1 近年來臺灣地區結婚及離婚對數，91 年前結婚對數每年約維持在 16.5 萬對數以上，93 年當年驟降至 12.9 萬對之後雖又上升，然每年約為

維持在 13 至 14 萬對左右；離婚對數則從 80 年 2.8 萬對攀升至 90 年 5.6 萬對，自 91 年起，每年約維持在 6 萬對以上，96 年雖降至 5.8 萬對，就觀察期間看來，由於個人主義持續盛行、女性經濟獨立自主等因素影響下，國人結婚對數減少及離婚對數增加將是未來社會發展的常態趨勢，進而造成少子化情勢持續擴大。因此鼓勵婚育，營造友善家庭環境，提升生活品質，政府應思考如何提升適婚年齡青年結婚意願，學習如何在婚姻制度裏相互包容和支持，藉以發展可長可久的婚姻及家庭關係。

圖 1　臺灣地區結婚及離婚趨勢

資料來源：內政部，「中華民國人口統計年刊」，各年。

進一步觀察國際間離婚率及結婚率，表 3 所列各國以越南結婚率 12.1%最高，保加利亞 3.9%最低，離婚率則以俄羅斯 4.42%最高，越南 0.5%最低；其中越南是表列國家中結婚率最高，同時也是離婚率最低的國家。以臺灣 5.8%結婚率及 2.55%離婚率與表列國家相較，皆低於北歐丹麥，美洲地區的美國、波多黎各，亞洲地區的越南、南韓，東歐俄羅斯等；整體而言，高結婚率的國家通常伴隨著高離婚率，臺灣在表列國家中，離婚率和結婚率都算排序前段的國家，若與鄰近國家相比，日本和新加坡的結婚率與臺灣相近，離婚率卻較臺灣為低。

表 3　主要國家結婚率及離婚率

單位：‰

國　別	年別	結婚率	離婚率	國　別	年別	結婚率	離婚率
越　南	2002	12.1	0.50	捷　克	2004	5.0	3.24
伊　朗	2004	8.9	0.94	波　蘭	2004	5.0	1.48
美　國	2005	7.5	3.60	西班牙	2004	5.0[3]	0.75
丹　麥[1]	2004	7.0	2.92	挪　威	2004	4.9	2.41
俄羅斯	2004	6.8	4.42	德　國	2004	4.8	2.59
中　國	2004	6.7	1.28	瑞　典	2004	4.8	2.24
波多黎各	2003	6.5	3.67	加拿大	2002	4.7[3]	2.24
南　韓	2004	6.5	2.90	奧地利	2004	4.7	2.40
羅馬尼亞	2003	6.2	1.52	葡萄牙	2004	4.7	2.22
以色列	2002	6.0	1.67	希　臘	2004	4.6[4]	0.87
臺　灣[2]	2007	5.8	2.55	古　巴	2004	4.5	3.17
日　本	2006	5.8	2.04	荷　蘭	2004	4.5	1.91
墨西哥	2003	5.6	0.62	法　國	2004	4.3[3]	2.09
芬　蘭	2004	5.6	2.53	匈牙利	2004	4.3	2.44
澳　洲	2003	5.4	2.67	義大利	2004	4.3[3]	0.73
瑞　士	2004	5.3	2.43	比利時	2004	4.2[3]	3.02
新加坡	2004	5.2	0.78	烏拉圭	2004	4.0	4.33
冰　島	2003	5.1	1.84	保加利亞	2003	3.9	1.53
英　國	2003	5.1	2.80				

說明：本表以結婚率自高而低排列。

註：1.不包含法羅群島（Faeroe Islands）及格陵蘭島（Greenland）。

2.2007年粗結婚率及粗離婚率資料。

3.2003年資料。

4.2001年資料。

資料來源：1.聯合國，「人口年報（UN, Demographic Yearbook）」。

2.美國衛生及人權服務部，「全國生命統計報告（U.S. Department of Health and Human Services, National Vital Statistics Report）」。

3.日本厚生勞動省統計處，「人口動態統計」。

4.內政部，「中華民國人口統計年刊」，各年。

參、生育年齡延後及意願降低

影響人口數量最基本之因素就是出生數。早期我國因人口成長太快（50~70 年代，人口增加率超過 17‰），故政府於 53 年推行家庭計畫，提出「一個孩子不嫌少，兩個孩子恰恰好」之口號後，人口自然增加率明顯下降。然而，近年來由於生育年齡延後及生育意願降低，使得人口高齡化速度加快，雖然政府於 81 年已將人口政策方向由「緩和人口成長」轉為「維持人口合理成長」，並提出相關鼓勵生育政策，但生育率仍持續下降。

由於粗出生率（出生數除以年中人口）會受人口年齡結構的影響，育齡年齡人口所占比率愈低，其數值將愈低，故無法真正反映人口成長之變動因素，因此一般通常以總生育率來衡量一國生育水準。

一、總生育率及育齡婦女生育率

觀察表 4 近年來婦女總生育率可知，自 80 年的 1.720 人上升至 86 年的 1.765 人後開始下降，90 年後則皆低於 1.4 人，近 3 年總生育率僅維持在 1.1 人左右；由於高等教育繼續擴張，社會價值觀念改變，遲婚、晚育已是社會發展常態，臺灣儼然已成為一胎化國家。此外，由於初婚年齡延後，96 年 15 至 29 歲年齡組育齡婦女每千人生育數，皆較 10 年前減少一半以上，30 至 34 歲年齡組生育率則在 86 年達到高峰後下降，95 年後則開始緩慢上升，後續生育率是否為上升趨勢仍需長時間觀察，35 至 44 歲年齡組育齡婦女生育率則變動不大，由觀察期資料可知，臺灣地區育齡婦女年齡明顯已是延後趨勢。

表 4　臺灣地區總生育率及育齡婦女生育率

年別	總生育率 (人)	年齡別生育率 (人)					
		15-19 歲	20-24 歲	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲
80	1.720	0.017	0.092	0.149	0.068	0.016	0.002
86	1.765	0.015	0.080	0.146	0.087	0.022	0.003
90	1.395	0.013	0.061	0.106	0.075	0.021	0.003
91	1.335	0.013	0.057	0.101	0.073	0.020	0.003
92	1.230	0.011	0.052	0.092	0.068	0.020	0.003
93	1.180	0.010	0.049	0.086	0.068	0.020	0.003
94	1.110	0.008	0.044	0.079	0.067	0.021	0.003
95	1.115	0.007	0.041	0.078	0.071	0.023	0.003
96	1.110	0.006	0.037	0.076	0.074	0.024	0.003

說明：本表數據為按發生日期統計。
資料來源：內政部，「中華民國人口統計年刊」，各年。

進一步觀察圖 2 鄰近亞洲國家與臺灣地區總生育率發展趨勢，我國於 1970 年總生育率僅低於南韓，同時期日本生育率則為最低；惟幾年來我國與南韓生育率下降速度高於其他各國，2006 年，我國總生育率已降為 1.12 人，僅高於香港而較低於其他國家，總生育率的快速下降實為未來人口發展之警訊。

圖 2　臺灣與鄰近國家總生育率趨勢

資料來源：1.內政部網站「內政國際指標」資料。
2.香港特別行政區政府統計處資料。

二、初胎生育年齡、生育胎次及嬰兒性比例

觀察臺灣育齡婦女第一胎平均生育年齡，由 80 年的 25.5 歲上升至 96 年的 28.5 歲，約較 15 年前延後 3 歲，10 年前延後 2 歲，將造成婦女生育期間的縮短。進一步觀察出生嬰兒胎次可知，15 年來生育一胎者比例由 80 年的 42.2%提高到 96 年的 52.8%，意味超過半數正值養兒育女時期的夫妻僅願意生養獨生子女，生育第二胎者變動較少，多維持在 36%至 38%之間，生育三胎以上者比例則從 21.3%下降至 10.7%。由於現階段願意生第二胎以上者意願降低，未來總生育率將呈逐年遞減趨勢。

出生嬰兒性比例不平衡，將影響未來人口中女性人數，因此出生嬰兒性比例亦是人口發展中重要指標。觀察臺灣近年來該項比例可知，若以女嬰為計算基礎，臺灣近年來出生嬰兒性比例維持在 110 左右，男嬰個數平均約多女嬰一成，變動不大，臺灣出生嬰兒性比例可視為隨機的結果。近年來社會生育行為雖朝一胎化趨勢發展，然因社會價值改變，另民法第 1059 條已於 96 年 5 月 23 日修正為「父母於子女出生登記前，應以書面約定子女從父姓或母姓...」，男性人口不再是法定傳宗接代唯一代表，故此項指標未來可長期觀察有無明顯變化。

若與人口老化速度快速的日本相較，日本第一胎平均生育年齡 1997 年以前為 29 歲，2000 年後降至 28 歲，近年雖變動不大，然年齡仍逐年呈些微延後。若就出生嬰兒胎次比例來看，日本僅生育一胎的比例在 2006 年雖達 49%，然仍未過半，第二胎比例則與臺灣相當，維持在 36 至 38%之間；值得注意是第三胎以上者，日本比例雖逐年下降，然近年來皆維持在 14%上

下，平均高於臺灣 3%。進一步觀察出生嬰兒性比例，日本雖為重男輕女國家（如天皇需由男性為繼承者），然嬰兒性比例皆維持在 105，男嬰出生數約多女嬰 5%左右，比臺灣更趨近相等。

表 5　臺灣及日本第一胎生育年齡、生育胎次及嬰兒性比例

年別	第一胎平均生育年齡 (歲)		出生嬰兒之胎次 (%)						出生嬰兒性比例(女嬰=100)	
			第一胎者		第二胎者		第三胎以上者			
	臺灣	日本	臺灣	日本	臺灣	日本	臺灣	日本	臺灣	日本
80	25.5	29.0	42.2	43.5[1]	36.5	37.6[1]	21.3	18.9[1]	110.3	105.7
86	26.3	29.6	43.3	47.8[2]	37.1	36.1[2]	19.6	16.1[2]	109.1	105.2
90	26.7	28.0	49.8	49.0	35.3	36.6	14.9	14.4	108.7	105.5
91	26.9	28.1	50.2	49.5	36.7	36.5	13.1	14.0	109.8	105.7
92	27.2	28.3	51.3	48.7	36.6	37.3	12.1	14.0	110.1	105.5
93	27.4	28.5	52.4	48.4	36.2	37.6	11.4	14.0	110.6	105.2
94	27.7	28.6	51.2	48.2	37.4	37.6	11.4	14.2	109.0	105.3
95	28.1	28.7	52.7	49.0	36.2	37.4	11.1	14.6	109.7	105.3
96	28.5	-	52.8	-	36.5	-	10.7	-	109.6	-

說明：臺灣數據為按發生日期統計。
註：1.1990年資料。
　　2.1995年資料。
資料來源：1.內政部，「中華民國人口統計年刊」，各年。
　　2.日本國立社會保障暨人口問題研究所，2008。

三、社會面因素

除了相關統計數據顯示臺灣婦女之生育年齡延後及生育意願降低，此外，世代觀念及社會價值觀之改變亦會影響婦女生育行為，且產生的影響層面為長期性的。

(一)子女價值式微

隨著社會進步及國民教育水準提高，國人已逐漸擺脫多子多福及養兒防老之觀念，以往單靠男子賺錢養家之傳統生活型態，亦已改變為夫妻二人共同賺錢養家之型態。因此，就業婦女期望於婚後仍能繼續工作之比例增加，相對的，養育子女之機會成本亦因之提高，故對國民之生育意願有相當大的影響。再加以傳統社會規範式微，離婚事件預期將逐年增加，墮胎行為也將更為普遍，此等均將影響生育率之持續下降。

(二)婦女教育提昇，就業機會增加

隨著婦女教育水準的提高，使更多的婦女從事高薪且具挑戰性之專業工作，女性之經濟生活更趨獨立，強調個人發展之色彩亦將更形濃厚，使傳統

作為社會教育重心之家庭制度，因而喪失其穩定及持續價值。此外，臺灣地區已由工農社會逐漸轉型為工商社會，隨著新興服務業及部分工時工作機會逐漸擴充，適合婦女的就業的機會亦隨之增加，女性勞動力參與率提升，愈來愈多的婦女獲得就業機會。婦女就業比例提高，可導致小家庭制度之盛行，對生活水準需求提升，因此，晚婚、延後第一胎及降低生育子女數之傾向必然蔚為潮流。

(三)人口膨脹與環境惡化

臺灣地區 96 年人口密度為每平方公里 635 人，較 86 年每平方公里增加 33 人。如此人口密度，使得部分民眾擔心未來將會有更多就學、就業及資源利用之競爭，且更表示未來將會帶來更嚴重之環境污染及沈重之社會壓力。因此，社會大眾基於維持良好生活品質之立場，對人口膨脹及都市化所造成的環境污染，憂慮自將加重。

肆、預期壽命延長

另一項影響人口變動因素為死亡人數，惟由於粗死亡率與粗出生率相同，會受人口年齡結構的影響，老年人口所占比率愈高，自然使得總死亡人數上漲，粗死亡率也就隨著人口高齡化而節節上漲，因此本文以死亡機率及出生時平均餘命（預期壽命）來分析人口之變動影響。

一、死亡機率

觀察圖 3 近 20 年兩性 0 歲及 65 歲死亡機率可知，兩性 0 歲死亡機率皆維持在 0.01 以下，其中男性死亡機率雖高於女性，但差異不大；兩性 65 歲死亡機率則介於 0.01 至 0.025 之間，除 82 年男性死亡機率上升外，兩性死亡機率皆為下降趨勢，其中女性約在 0.01 至 0.0175 範圍變動，男性則維持在 0.02 至 0.025 間，其中男性歷年死亡機率約高於女性 0.01。經由上述分析可知，由於醫療技術進步及社會環境改善，高齡人口死亡機率逐年下降，也因此使得臺灣地區預期壽命逐年增加。

圖 3　兩性 0 歲及 65 歲死亡機率趨勢

資料來源：內政部，「中華民國臺灣地區簡易生命表」，各年。

二、預期壽命

觀察 80 年後臺灣地區兩性平均餘命，如表 6 所示，受死亡機率影響，國人兩性壽命皆朝長壽化發展，男性 96 年 0 歲平均餘命（即預期壽命）為 75.1 歲，較 10 年前約延長 2 歲，女性 96 年 0 歲平均餘命則為 81.9 歲，較 10 年前延長 3.3 歲，較男性約延長 1.3 歲，兩性 60 歲、70 歲及 80 歲平均餘命皆是延後趨勢，顯示國人預期壽命逐年增加。

進一步觀察世界主要國家預期壽命（即 0 歲平均餘命），如表 7 所示，瑞士、澳洲、瑞典及日本並列男性最長壽的前四個國家，年齡皆為 79 歲，女性長壽國則由日本 86 歲掄冠，與位居第二的瑞士、澳洲、法國、義大利及西班牙的 84 歲尚差 2 歲。各國間兩性壽命差異最大為俄羅斯，相差 13 歲；最小為中國，相差 3 歲。臺灣兩性預期壽命差距則為 7 歲，於表列各國中差距屬較多者。若以性別個別觀察，男性預期壽命為第 18 名，女性則為 17 名，由主要國家預期壽命資料觀察，人口高齡化發展已成未來國際趨勢。

表 6　臺灣地區兩性 0 歲及 60 歲以上 10 歲年齡組別之平均餘命

年別	男性平均餘命 (年)				女性平均餘命 (年)			
	0 歲	60 歲	70 歲	80 歲	0 歲	60 歲	70 歲	80 歲
80	71.83	18.36	11.49	6.41	77.14	20.79	13.10	7.29
86	72.97	19.49	12.82	7.63	78.61	22.11	14.29	8.19
90	74.07	20.09	13.37	8.14	79.92	23.15	15.21	8.84
91	74.58	20.37	13.58	8.30	80.24	23.33	15.35	8.95
92	74.77	20.47	13.65	8.33	80.33	23.38	15.40	8.98
93	74.68	20.52	13.64	8.35	80.75	23.78	15.74	9.19
94	74.50	20.42	13.59	8.27	80.80	23.84	15.73	9.17
95	74.86	20.89	13.97	8.63	81.41	24.38	16.28	9.73
96	75.09	-	-	-	81.90	-	-	-

說明：95 年修正生命表編算方法，並追溯修正至 85 年。
資料來源：內政部，「中華民國人口統計年刊」，各年。

表 7　主要國家 2005 年兩性預期壽命

單位：歲

國別	男性	女性	國別	男性	女性
瑞士	79	84	荷蘭	77	81
澳洲	79	84	芬蘭	76	82
瑞典	79	83	德國	76	82
日本	79	86	臺灣*	75	82
義大利	78	84	南韓	75	82
加拿大	78	83	葡萄牙	75	81
以色列	78	82	美國	75	80
新加坡	78	82	古巴	75	79
西班牙	77	84	墨西哥	72	77
法國	77	84	波蘭	71	79
希臘	77	82	中國	71	74
挪威	77	82	匈牙利	69	77
奧地利	77	82	保加利亞	69	76
英國	77	81	俄羅斯	59	72

說明：本表以男性預期壽命自高而低排列。
註：*臺灣資料為2007年。
資料來源：1.內政部，「中華民國人口統計年刊」，96年。
2.日本國立社會保障暨人口問題研究所，2008。

伍、淨遷徙人數增加

由於人類與生俱來的移動性，無論是為家庭、工作、社會、經濟或政治等理由，人口遷徙一直在歷史上不斷地上演。影響跨國間人口遷徙的推拉因素複雜，然而近年在全球化的推波助瀾下，使愈來愈多的人基於各種理由離鄉背景，國際移民人數持續快速成長，尤其是在開發國家意識到少子化及高齡化，勞動人口將出現短缺問題時，國際移民相關政策議題，已然成為全球注目的焦點，惟各國基於不同國情，所面臨移民問題各異。由於我國尚非開放移民國家，人口遷徙態樣穩定，但近年來婚姻移民日增，使過去對我國人口數量上原本可被忽略的遷徙因素，但現在其重要性則不容忽視。

一、國際人口遷徙發展

(一) 20 世紀前半期兩次人口大量移入

依據民國前 6 年日據時代首次戶口調查，臺灣總人口約 304 萬人，1940 年成長約 1 倍達 587 萬人，其中日本人約 30 萬人（占總人口 5.32%），為 20 世紀前半期第一波移入臺灣的人口，惟在二次世界大戰日本戰敗後，來台日人即大批返日。

臺灣光復後，37 年總人口約 680 萬人，39 年增為 755 萬人，估計其中約 30 萬人為政府遷台的軍隊、政府官員及家眷等，為 20 世紀前半期第二波移入臺灣的人口。嗣後將近 40 年的時間，臺灣人口遷移一直呈現穩定狀態，而決定臺灣人口數量及結構的因素，主要是出生及死亡。

(二) 20 世紀後半期人口移動便捷頻繁

20 世紀後半期影響臺灣人口國際遷移的因素，不管是移出或移入人口，其遷移動機都是在為自身的福祉尋找更多的經濟機會，移出者多半屬商業、技術、投資或為子女教育而移民。因為經濟發展的需要，臺灣經濟性非以長期居留為目的的移入人口增加，如外籍勞工及白領工作者等；近 10 年則在我國相較於東南亞和大陸的經濟發展優勢及社會需求下，跨國及兩岸婚姻增加，使非經濟性且以長期居留為目的婚姻移民日增，並逐漸對我國人口結構發展造成深遠影響，也成為人口及移民政策需要關切及持續處理的議題。

二、異國聯姻趨勢

如表 8 及圖 4 所示，跨國及兩岸婚姻因我國經濟優勢及社會需求，加上仲介的興起，於 92 年達高峰，占總結婚登記對數 31.86%，即每 3.1 對結婚登記者即有 1 對屬之。其中兩岸婚姻則於 92 年達高峰約 3 萬 5 千對，惟非屬真實婚姻情形嚴重，於政府 93 年實施面談制度防杜假結婚後，即遽減為 1

萬對左右，94 至 96 年則維持在 1 萬 4 千對左右；跨國婚姻於 89 年達到高峰 2 萬 1 千對，至 93 年均維持在 2 萬對左右，於外館加強面談制度後，94 年後呈下降趨勢，96 年已不到 1 萬對。外籍與大陸配偶數量自 76 年起迄 96 年底止累計約 39 萬 9 千人，其中外籍配偶約 13 萬 6 千人，大陸與港澳配偶約 26 萬 2 千人。

表 8　異國聯姻統計

年別	結婚對數						
	總登計數(對)	與本國籍者(對)	與非本國籍者				
			對數 (對)			所占比例(%)	較上年增減對數 (對)
			合計	大陸港澳籍	其他外國籍		
87	145,976	123,071	22,905	12,451	10,454	15.69	-
88	173,209	140,946	32,263	17,589	14,674	18.63	9,358
89	181,642	136,676	44,966	23,628	21,338	24.76	12,703
90	170,515	124,313	46,202	26,797	19,405	27.10	1,236
91	172,655	123,642	49,013	28,906	20,107	28.39	2,811
92	171,483	116,849	54,634	34,991	19,643	31.86	5,621
93	131,453	100,143	31,310	10,972	20,338	23.82	-23,324
94	141,140	112,713	28,427	14,619	13,808	20.14	- 2,883
95	142,669	118,739	23,930	14,406	9,524	16.77	- 4,497
96	135,041	110,341	24,700	15,146	9,554	18.29	770

資料來源：內政部統計處網站（http://www.moi.gov.tw），「內政統計月報」。

圖 4　結婚對數及國籍結構趨勢

資料來源：內政部統計處網站（http://www.moi.gov.tw），「內政統計月報」。

三、新移民之子趨勢

如表 9 及圖 5 所示，新生嬰兒其生母為外國及陸港澳籍者於 91 年達 3 萬人高峰後逐年下降，至 96 年已降為 2 萬人，所占比例於 92 年達 13.37% 最高，即約每 7.5 名新生兒中有 1 名為其第二代，至 96 年轉為約每 10 名有 1 名為其第二代，隨著聯外婚姻遞減而趨緩；且自 95 年新生兒其生母為本國籍者增加，與外國及陸港澳籍者呈消長趨勢，其中外國籍者呈減勢，陸港澳籍者在近 3 年均維持在 1 萬名左右。

表 9　嬰兒出生數按生母國籍分

年別	嬰兒出生數						嬰兒出生數較上年變動			
	合計 (人)	本國籍生母 (人)	大陸港澳及外國籍生母				人數 (人)		增減率 (%)	
			人數 (人)			占比例 (%)				
			合計	陸港澳	外國		本國籍	外國籍	本國籍	外國籍
87	271,450	257,546	13,904	-	-	5.12	-	-	-	-
88	283,661	266,505	17,156	-	-	6.05	8,959	3,252	3.48	23.39
89	305,312	282,073	23,239	-	-	7.61	15,568	6,083	5.84	35.46
90	260,354	232,608	27,746	-	-	10.66	-49,465	4,507	-17.54	19.39
91	247,530	216,697	30,833	-	-	12.46	-15,911	3,087	-6.84	11.13
92	227,070	196,722	30,348	-	-	13.37	-19,975	-485	-9.22	-1.57
93	216,419	187,753	28,666	11,206	17,460	13.25	-8,969	-1,682	-4.56	-5.54
94	205,854	179,345	26,509	10,022	16,487	12.88	-8,408	-2,157	-4.48	-7.52
95	204,459	180,556	23,903	10,423	13,480	11.69	1,211	-2,606	0.68	-9.83
96	204,414	183,509	20,905	10,117	10,788	10.23	2,953	-2,998	1.64	-12.54

資料來源：內政部統計處網站（http://www.moi.gov.tw），「內政統計月報」。

圖 5　嬰兒出生數及其生母國籍結構趨勢

資料來源：內政部統計處網站(http://www.moi.gov.tw)，內政統計月報。

四、國際比較

觀察近 10 年來臺灣、南韓及日本聯外婚姻情形可發現，臺灣聯外婚姻在 2003 年不論對數及所占國內總結婚對數比均為最高達近 5 萬 5 千對（31.86%），2004 年聯外婚姻對數在政府積極防杜假結婚後開始下降為約 3 萬 1 千對(23.82%)，低於日本的近 4 萬對(5.48%)及南韓 3 萬 5 千對(11.4%)，但所占總結婚對數比仍為三國之冠；日本聯外婚姻對數及比例均呈穩定小幅成長趨勢；南韓則是在 2003 年開始無論在對數及占國內總婚姻對數比均大幅攀升，至 2005 年已較我國多約 1 萬 5 千對。(詳表 10 及圖 6)

表 10　臺灣、日本及南韓近 10 年聯外婚姻變動趨勢

年別	臺灣結婚對數			日本結婚對數			南韓結婚對數		
	總計	聯外婚姻		總計	聯外婚姻		總計	聯外婚姻	
		對數	占%		對數	占%		對數	占%
1998	145,976	22,905	15.69	784,595	29,636	3.78	375,616	12,188	3.24
1999	173,209	32,263	18.63	762,028	31,900	4.19	362,673	10,570	2.91
2000	181,642	44,966	24.76	798,138	36,263	4.54	334,030	12,319	3.69
2001	170,515	46,202	27.10	799,999	39,727	4.97	320,063	15,234	4.76
2002	172,655	49,013	28.39	757,331	35,879	4.74	306,573	15,913	5.19
2003	171,483	54,634	31.86	740,191	36,039	4.87	304,932	25,658	8.41
2004	131,453	31,310	23.82	720,417	39,511	5.48	310,944	35,447	11.40
2005	141,140	28,427	20.14	714,265	41,481	5.81	317,066	43,121	13.60
2006	142,669	23,930	16.77	730,971	44,701	6.12	-	-	-
2007	135,041	24,700	18.29	719,822	40,272	5.59	-	-	-

資料來源：1.內政部統計處網站（http://www.moi.gov.tw），「內政統計月報」。
2.日本厚生勞動省網站（http://www.mhlw.go.jp），「人口動態調查」。
3.Dong-Hoon Seol，「Women Marriage Immigrants in Korea:Immigration Process and Adaptation」，「亞太研究論壇」，第 33 期。

圖6　臺灣、日本及南韓近10年聯外婚姻變動趨勢圖

資料來源：同表10。

陸、結論與建議

綜上所述，由於婚育意願低落、婚育年齡延後、預期壽命延長，及遷徙人數增加之影響，我國人口成長已漸趨緩，未來人口結構是否會急劇變動造成失衡，主要仍繫於生育率的變動幅度。惟如現在不積極鼓勵婚育，生育率有可能降得更低，將更難以維持穩定的人口結構；如能增加婚育政策誘因，鼓勵適齡結婚提升有偶率，則生育率緩步回升並維持穩定仍可期望，故有必要擬定有效的生育誘因政策。

為鼓勵國人婚育，降低年輕世代對未來的不確定感，建議從社會面倡導兩性平權、親情互動的價值觀；從經濟及稅制面改善生、養育環境；從教育面培養尊重生命的價值觀；從宣導面勾勒健全家庭及美滿幸福人生的願景，以緩和人口結構失衡情形。

另一方面，由於人口高齡化趨勢已不可避免，完善老年經濟安全保障，推動高齡者相關服務及產業發展，及營造友善高齡者生活環境亦是政府未來規劃之重點。

此外，配合國家經濟、教育、科技及文化發展需要，適時彈性引進國家所需各類專業人才及基層人力，並建立便捷國際工作者跨國移動機制，營造合宜友善延攬人才環境，以因應未來工作年齡人口減少所造成之衝擊。

人口結構轉變對勞動力參與率影響分析

王玲、樓玉梅、范瑟珍、趙偉慈*

壹、緒論　肆、勞動力參與率之人口轉變情境模擬
貳、人口結構轉變與勞動人口之關聯　伍、勞動力參與率之迴歸分析與估測能力
參、勞動力參與率變動之人口因素分解　陸、結論與建議

壹、緒論

我國勞參率自76年達高峰60.93%後，持續下降至90年57.23%，因景氣復甦及政府推動各項促進就業措施使就業機會增加等因素，勞參率又逐年緩慢爬升至95年為57.92%。影響勞參率變動的因素可分為三類，一是人口組成的結構，若人口組成以青壯年為主，則總勞參率較高；反之，若人口組成多以幼齡或高齡人口為主，則總勞參率較低。第二個影響因素是總體經濟環境，當經濟情勢樂觀，在企業需要大量僱人之下，個人參與勞動意願也會提高；反之，在景氣不佳時，求職相對不易之下，勞動意願則會偏低。第三是其他制度面或社會面等因素，如教育制度、照護支援體系、退休制度及社會價值觀等，這些因素係以不同方式來影響不同年齡層、不同性別及不同族群的勞參率變化，進而影響勞動力的數量。

根據內政部統計調查，台灣地區總生育率[1]已由70年之2.5人，至95年減少為1.1人，同期間，人口成長率亦從18.6‰下滑至4.4‰。如果低生育率情形持續下去，根據行政院經濟建設委員會（95年）之人口推計結果，我國人口將於10年內出現負成長，因此，人口結構高齡化將是不可避免之趨勢，而對於工作年齡人口或勞動力，勢必也將隨著出現負成長或高齡化之現象，因此本研究將針對人口結構之轉變，對勞參率之影響進行研究。

貳、人口結構轉變與勞動人口之關聯

一、扶養比

扶養比（dependency ratio）又稱為依賴指數，係指每百個工作年齡人口

*王玲為本處專門委員(目前已退休)，樓玉梅、范瑟珍、趙偉慈為本處專員

[1] 總生育率係指平均每位婦女一生中所生育之子女數，此數字是假設一批同期出生的婦女按照某一年的的分年齡組生育率渡過整個育齡期(15 至 49 歲)，並且在期間無一死亡(即都能活到育齡期結束)，所計算之平均生育嬰兒數。

（15 至 64 歲人口）所需負擔依賴人口（即 14 歲以下幼年人口及 65 歲以上老年人口）之比率，可分為扶幼比及扶老比。比率越高，代表具有生產力的人之負擔較重，比率越低，代表具有生產力的人之負擔較輕。

由圖 1 及表 1 可知，由於少子女化及高齡化的結果，扶幼比愈來愈小，而扶老比則愈來愈大，整體而言，每百個工作年齡人口所需負擔之總依賴人口，由 70 年的 56 人，95 年減少為 39 人，但依據人口中推估，115 年將會再增加為 47 人，而 140 年更將增為 81 人，相當於目前的一倍之多。

圖 1　台灣地區人口扶養比

資料來源：1. 內政部，「中華民國臺閩地區人口統計」，95年。
2. 行政院經濟建設委員會，「中華民國臺灣95年至140年人口推計」，95年。

由於 15 至 64 歲人口並非皆處於勞動力之情況，尤其是 15 至 20 歲尚處於就學階段，而 65 歲以上也並非全部就不從事生產工作，因此，表 1 另外列出經濟扶養比[2]（economic dependency ratio），即每一經濟活動人口（勞動力）所需扶養之人口數（包含勞動者本人）。我國經濟扶養比多年來均呈逐年遞減趨勢，95 年為 2.2 人，代表每一勞動者，包含自己在內，約需負擔 2 個人的生活經濟。若比照扶養比之變動趨勢，將來每一勞動者要擔負的人數應該也會上升，但是否會成為目前的一倍之多，仍必須視勞參率之變動而定。

由表 1 之扶養比或經濟扶養比，雖無法看出兩者與勞參率的直接關聯，但若希望未來經濟扶養負擔減弱，或不至於成為目前的一倍之多，則勞動力人數必需要增加，而依人口中推估，我國約於 107 年後人口即將負成長，因此，勞參率將成為勞動力增加之關鍵。

[2] 經濟扶養比又稱為經濟依賴度，本文係以每個經濟活動人口（即勞動力）所當人口數為定義，亦有以每個就業人口所當人口數，或每個經濟活動人口所當非經濟活動人口數作為定義者。

表 1　台灣地區人口扶養比與勞動力參與率

年別	扶養比 (%)			經濟扶養比[3]（人）	勞動力參與率（%）
	合計	扶幼比[1]	扶老比[2]		
70	56.3	49.4	6.9	2.7	57.82
80	48.9	39.2	9.7	2.4	59.11
90	42.1	29.6	12.5	2.3	57.23
95	39.1	25.2	13.9	2.2	57.92
115	46.8	16.5	30.3	-	-
140	81.2	14.2	67.0	-	-

註：1. 扶幼比=14歲以下幼年人口/15-64歲青壯年人口×100%。
2. 扶老比=65歲以上老年人口/15-64歲青壯年人口×100%。
3. 經濟扶養比=總人口/勞動力。

資料來源：1. 內政部，「中華民國臺閩地區人口統計」，95年。
2. 行政院經濟建設委員會，「中華民國臺灣95年至140年人口推計」，95年。
3. 行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，95年。

二、經濟活動人口（勞動力）金字塔

經濟活動人口係指有勞動能力並有參加或要求參加社會經濟活動的人口，也就是一般所說的勞動力。若將勞動力亦依性別與年齡組成反映在人口金字塔中，由圖 2 可知，我國於 70 年時人口金字塔屬年輕型，勞動力亦為底寬頂尖的年輕型，勞動人口主力集中在 25 至 34 歲的男性及 20 至 24 歲的女性，該年男、女性勞參率分為 76.78%及 38.76%，總勞參率為 57.82%。95 年時，總人口雖增加，但人口結構已轉變為成年型，勞動力結構亦轉為形似燈籠的成年型，勞動人口主力不再是 25 至 34 歲之青壯年，而向上延申為 25 至 49 歲之青、中壯年，該年男、女性勞參率分為 67.35%及 48.68%，總勞參率為勞參率 57.92%。雖我國並無未來 50 年勞動人口之推計，但由前面對未來人口結構的趨勢分析，勞動人口的高齡化應是不可避免的趨勢。

圖2　台灣地區經濟活動人口金字塔

資料來源：1.內政部，「中華民國臺閩地區人口統計」，95年。
2. 行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，95年。

三、15 歲以上民間人口及勞動力年齡變化

由於人口結構高齡化之轉變，勞動人口亦隨之趨於高齡化。但在就業市場中，由於高齡者就業機會有限，高齡者之勞動力參率一般亦比青壯年低，目前我國 55 歲以上年齡組之勞參率皆小於 50%，也就是說 55 歲以上之人口，僅有一半以下的人有參與勞動之意願。

圖 3 顯示我國 15 歲以上民間人口之年齡中位數由 70 年 32.3 歲，95 年增加為 40.5 歲；勞動力亦由 70 年 32.1 歲，95 年增加為 38.3 歲，也就是說我國工作年齡人口之年紀將愈來愈高，若勞動力年齡於每 5 年增長 1 歲，則 10 年後，我國勞動者的中間份子將超過 40 歲，此勢必將影響整體勞動參與意願與勞動生產力。

此外，圖 3 亦顯示勞動力之高齡化程度不若民間人口快速，此是由於民間人口與勞動力間的差異為非勞動力，由於高齡者參與勞動意願不高而退出勞動市場成為非勞動力，故勞動力年齡中位數較民間人口低，且兩者間差距愈來愈大，這也顯示如果高齡人口之就業機會未加以開發，高齡人口勞動參與意願的低落，勢必將影響整體勞參率提升之空間。

圖3　台灣地區15歲以上民間人口及勞動力年齡中位數

資料來源：行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，95年。

四、影響年齡別勞動力參與率之因素

(一)青少年（15 至 24 歲）

由圖 4 可知，我國 15 至 19 歲男性勞參率從 70 年 38.5%，下降至 95 年 10.0%，降幅 18.5 個百分點；同期間，女性降幅更大，由 41.3%下降為 9.6%，降幅 31.7 個百分點。20 至 24 歲年齡組，男性勞參率亦同為下降趨勢，70 至 95 年下降 27.8 個百分點；女性勞參率則由原上升趨勢，至 76 年後轉為下降趨勢，70 至 95 年長期來看，仍下降 2.3 個百分點。

圖 4　我國青少年勞動力參與率

資料來源：行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，歷年。

整體而言，我國 15 至 24 歲青少年勞參率呈長期下降趨勢，尤以 75 至 80 年下降幅度最大，之後雖降幅已逐漸縮小，惟近 5 年降幅有再增加趨勢，尤其男性下降幅度頗大，使此年齡層勞參率由過去男高於女，轉為女高於男，值得注意。一般而言，影響青少年參與勞動之主要因素如下：

1. 就學率提升：青少年未參與勞動之原因調查中，「求學及準備升學」一直是最主要之因。由於低學歷者的工作機會大多屬於薪資較低的體力勞工，且目前我國大學升學率已提高許多，故一般青少年若找不到合適工作，則會以繼續升學為主要考量，以求獲得較佳工作機會。表 2 顯示未參與勞動之青少年中，因「求學及準備升學」而未進入勞動市場者之比例由 76 年 83.4%，95 年升為 94.4%，增加 11 個百分點。若僅觀察女性，此比例更是由 75.1%升為 93.5%，上升 18.4 個百分點。
2. 家庭財富增加：我國每人國民所得已由 70 年約 13 萬元[3]，95 年增加為 45 萬元，表示一般家庭平均財富較以往增加，因此降低學齡青少年必須出來就業的誘因。
3. 低技術女性排擠：低技術女性為改善家計而進入勞動市場，也會排擠本可由無經驗的青少年擔任的工作，因此間接影響青少年勞參率。
4. 世代價值觀念改變：依據 Aaronson 等人（2006 年）研究指出，美國 16 至 24 歲青少年因為「現在不想工作」而遲不進入勞動市場的因素由 1994 年 80%，2000 年升為 86%，2005 年則達到 90%，此或許為造成美國青少年勞參率下降的主要因素。我國非勞動力未參與勞動原因之調查中，並沒有「現在不想工作」之選項，但由表 2 中，「想工作而未找工作」所占比

[3] 此處 70 及 95 年平均每人國民所得資料，係皆按 90 年價格計算，即已扣除物價變動因素，70 年為 132,595 元，95 年為 451,102 元。

例由 76 年 2.5%，95 年降為 1.3%，顯示此原因似乎並非是我國青少年勞參率下降之原因。

表 2　15-24 歲青少年未參與勞動之原因百分比－按性別分

年別	計	想工作而未找工作	求學及準備升學	料理家務	高齡及身心障礙	其他
合　計（%）						
76	100.0	2.5	83.4	11.0	1.2	2.0
80	100.0	1.7	87.7	8.1	0.9	1.6
85	100.0	1.8	89.5	5.8	1.0	2.0
90	100.0	1.9	91.1	4.0	0.9	2.1
95	100.0	1.3	94.4	1.7	0.7	1.8
男　性（%）						
76	100.0	2.7	93.0	0.0	1.5	2.9
80	100.0	1.9	94.5	0.0	1.1	2.4
85	100.0	1.9	93.8	0.1	1.3	3.1
90	100.0	2.0	93.5	0.0	1.2	3.3
95	100.0	1.3	95.2	0.0	0.7	2.7
女　性（%）						
76	100.0	2.4	75.1	20.5	0.9	1.2
80	100.0	1.6	81.7	15.1	0.7	1.0
85	100.0	1.8	85.7	10.9	0.8	1.0
90	100.0	1.8	88.7	7.8	0.7	1.0
95	100.0	1.4	93.5	3.5	0.7	0.9

資料來源：整理自行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，歷年。

(二)青壯年（25 至 49 歲）

由圖 5 可知，我國 25 至 49 歲青壯年男性勞參率長期而言，略呈下降趨勢，70 至 95 年約下降 4.5 個百分點。反之，25 至 49 歲青壯年女性勞參率則於同期間穩定成長，尤其是 25 至 39 歲之青年勞參率上升 33.7 個百分點，而 40 至 49 歲壯年亦上升 22.3 個百分點。整體而言，我國 25 至 49 歲青壯年兩性勞參率成長正負相抵，但女性升幅較男性降幅大，故總勞參率仍由 70 年 69.6%，95 年上升為 81.5%，約上升 11.8 個百分點。

表 3 為 25 至 49 歲青壯年未參與勞動之原因。76 至 95 年間，「求學及準備升學」因素所占比率上升 4.5 個百分點，與青少年相比（表 2）升幅較緩，而「想工作而未找工作」因素所占比率反而增加 5.1 個百分點，由此可知，前述所謂世代價值觀念改變之因素，在我國或許是顯現於青壯年組而非青少年組。由圖 5 可知，兩性青壯年勞參率趨勢相異，故若將以上兩因素進一步觀察性別差異發現，女性未參與勞動原因中「求學及準備升學」比重之升幅較男性大，男性「求學及準備升學」之比重反而減少；而「想工作而未找工作」則以男性升幅較大，這或許是男性青壯年參與率下降之主要因素之一。

圖5　我國青壯年勞動力參與率

資料來源：整理自行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，歷年。

表 3　25-49 歲青壯年未參與勞動之原因百分比－按性別分

年別	計	想工作而未找工作	求學及準備升學	料理家務	高齡及身心障礙	其他
合　計（%）						
76	100.0	2.4	2.7	89.6	2.5	2.6
80	100.0	2.0	3.1	89.5	2.4	2.8
85	100.0	2.7	2.2	80.2	3.5	11.3
90	100.0	6.2	4.6	78.8	4.7	5.6
95	100.0	7.5	7.2	70.7	6.1	8.5
男　性（%）						
76	100.0	18.4	28.9	0.9	25.4	26.3
80	100.0	18.0	30.1	0.0	23.3	27.1
85	100.0	12.2	9.1	1.7	14.7	62.2
90	100.0	29.5	19.3	0.7	21.4	29.1
95	100.0	23.4	23.1	1.8	22.5	29.5
女　性（%）						
76	100.0	1.2	0.7	96.3	0.8	0.9
80	100.0	0.8	1.0	96.5	0.7	0.8
85	100.0	0.9	0.9	95.6	1.3	1.3
90	100.0	2.1	2.1	92.4	1.8	1.5
95	100.0	3.8	3.5	87.0	2.2	3.5

資料來源：整理自行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，歷年。

男性除了可能受世代價值觀念改變，「想工作而未找工作」未參與勞動原因之比重增加外，以下因素亦會影響青壯年之參與勞動意願：

1. 男性低技術工作者實質薪資下降、女性相對薪資上升：對男性勞參率而言，依據 Aaronson 等人（2006 年）之研究，美國 1970 至 1980 年代低技術工作者之實質薪資下降，可解釋低技術男性勞參率下降之原因，惟 1990 年代後，薪資已停止下降，但勞參率卻仍疲軟，因此 1990 年代後另有其他因素左右男性勞參率走勢。對女性勞參率而言，工資高低則是決定女性

勞參率的重要因素之一。

我國女性相對薪資普遍上升，受僱員工女性每人每月平均薪資占男性之比例，70 至 95 年工業部門由 65.8%上升為 79.2%，服務業部門上升幅度更大，由 62.4%上升為 85.0%，主要係因女性由低技術工作轉換到更具專業職業別，及社會對兩性差別待遇改善的結果，也由於經濟機會更普遍，使家庭的勞動供給由男性轉向兩性。

2. 女性教育程度提高：如前面所提到，25 至 49 歲為一人勞動生命中的黃金時期，亦即是勞動參與最旺盛之時期，當女性接受高中和大學程度教育比例提高後，因高教育程度者所得較高，勞參率就會與男性愈相近。
3. 婚育對女性勞參率之影響：小孩及社會福利是影響女性勞參率的重要因素。一般而言，婚育會使正值婚育年齡的 30、40 歲女性勞參率下降，但另一方面，當社會態度和制度已經適合職業婦女兼顧養育工作時，不同世代的婦女勞參率就會有不同的表現。表 3 中，女性青壯年未參勞動原因以「料理家務」人數最多，惟所占比率已由 76 年之 96.3%，95 年降為 87.0%，此為近年來女性勞參率上升的主要原因之一。圖 6 為 Morgan（2003）所作研究，指出於 1960 年，OECD 22 個國家的婦女勞動力參與率與總生育率呈負相關，兩者相關係數為-0.605，然而於 1990 年，兩者相關係數則轉負為正，為 0.459。

圖 6　OECD 國家總生育率與婦女勞動力參與率之相關性

註：1970年及1980年的趨勢與1960年相同。

資料來源：轉引自Morgan, S. P. (2003)，”Is Low Fertility a Twenty-first Century Demographic Crisis”，*Demography*。

如圖 7 所示，我國有偶婦女勞參率歷年來皆低於單身婦女，惟因單身婦

女中，求學者日漸增加等因素，而有偶婦女中，無論有無子女，長期均呈上升趨勢，故單身與有偶婦女勞參率之差距已有縮小，惟 95 年有偶婦女勞參率尚低於單身者 7.6 個百分點。雖然子女均在 6 歲以下的婦女勞參率已由 70 年 26.4%，95 年上升為 57.9%，上升 18.9 個百分點，且於 86 年高於有偶婦女平均勞參率，惟若與尚無子女的有偶婦女勞參率相比，近 3 年仍低於約 13 至 16 個百分點。若比較有 6-17 歲子女的婦女，與尚無子女的有偶婦女勞參率，兩者差距較小，約為 6 至 8 個百分點，惟此差距卻又較 20 年前大。由此可知，幼年子女仍是影響婦女勞參率的重要因素之一。

圖 7　婦女勞動力參與率－按婚姻狀況及子女年齡別

資料來源：行政院主計處，「人力運用調查報告」，歷年5月。

(三)中高齡（50 歲及以上）

觀察圖 8 中高齡勞動力，70 至 95 年間，男性 50 至 64 歲與 65 歲及以上年齡組勞參率皆呈下降趨勢，兩年齡組在此 25 年間分別下降 9.4 及 4.0 個百分點；同期間，女性雖呈上升趨勢，惟上升幅度不大，兩年齡組分別上升 10.7 及 2.1 個百分點。整體而言，我國 50 歲以上中高齡兩性勞參率成長亦呈正負相抵情形，惟女性升幅較男性降幅小，故總勞參率仍由 70 年 42.5%，下降至 91 年 32.8%後，又回升為 95 年 34.9%，在這 25 年間，總勞參率約下降 7.6 個百分點。

圖 8　我國中高齡勞動力參與率

資料來源：整理自行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，歷年。

表 4 為 50 歲及以上中高齡未參與勞動之原因。76 至 95 年間，「高齡及身心障礙」因素所占比率上升 6.7 個百分點，為中高齡者退出勞動市場的主要因素，其中，女性未參與勞動之原因中「高齡及身心障礙」所占比重的升幅又較男性大。一般而言，影響中高齡參與勞動之主要因素如下：

1. 財務需求及健康程度：教育成就較高、收入較好的世代，或健康程度較差者，當其累積足夠財富，則可能會選擇提早退休，故其勞參率會比較低。此外，社會福利計畫和個人退休金收益亦會影響退休財務，由於工作者並不會完全依賴社會福利作為其退休資金，再加上預期壽命延長，若體力可以承受工作勞力，部分中高齡者可能會選擇繼續工作數年，以減少退休期間所需要籌措的資金。
2. 低教育程度者提早退離勞動市場：近幾年新興科技產業崛起，我國傳統產業式微，再加上企業外移，低教育程度與低技術人力需求降低，使得中高齡者就業機會逐漸減少。由於中高齡勞動力不易再接受教育或訓練，提升新技術能力，因此面對產業結構轉變下，亦可能選擇提早退休，此為中高齡勞參率難以提升之因素之一。

值得注意的是，由於我國人口正邁向高齡社會，中高齡人口所占比例亦將大幅提高，因此中高齡者之勞動參與意願高低，對未來總勞參率將有明顯貢獻，積極開發中高齡人口勞參率亦將成為未來提升總勞參率的重要助力。

表 4　50 歲以上中高齡未參與勞動之原因

年別	計	想工作而未找工作	求學及準備升學	料理家務	高齡及身心障礙	其他
合　計（%）						
76	100.0	1.3	0.0	39.0	46.8	12.9
80	100.0	0.7	0.0	38.8	49.4	11.2
85	100.0	0.6	0.0	34.4	55.4	9.6
90	100.0	1.2	0.0	33.8	54.5	10.5
95	100.0	1.1	0.0	32.0	53.5	13.5
男　性（%）						
76	100.0	2.7	0.0	1.7	64.8	30.7
80	100.0	1.6	0.0	1.5	70.2	26.7
85	100.0	1.4	0.0	0.7	76.1	21.9
90	100.0	2.8	0.0	0.6	73.0	23.8
95	100.0	2.2	0.0	0.5	69.1	28.1
女　性（%）						
76	100.0	0.3	0.0	63.3	35.1	1.5
80	100.0	0.0	0.0	63.5	35.4	0.9
85	100.0	0.1	0.0	58.1	40.9	1.0
90	100.0	0.2	0.0	57.0	41.6	1.1
95	100.0	0.3	0.0	52.9	43.0	3.8

資料來源：整理自行政院主計處，「人力資源調查統計年報」，歷年。

(四)歸納因素

綜上所述，除了人口年齡結構因素外，教育程度、婚姻狀況、生育養育子女狀況、及其他社經因素皆會影響勞參率之變動，此處將前述所提因素作一綜整，俾利本文之後進行時間數列及估測能力分析。

1. 教育程度：對青少年而言，無論男女，受教育會使其延後進入勞動市場，讓青少年勞參率下降。但是一旦完成教育後，於青壯年時期進入勞動市場，由於勞動生產力較高，工作機會提高，且教育程度高，可獲取的職業地位也高，其薪資也隨著提高，另一方面，其不工作之機會成本亦較高，故教育程度的提升將對勞參率有正面效果。此對女性青壯年而言影響較大，教育程度提升減少性別在職業及薪資上所呈現的差異，兩性青壯年勞參率差距將因此逐漸縮小。
2. 婚姻及養育子女因素：由於婚後，女性除了工作上的任務外，更增加了照料家庭的責任，一旦有了小孩，更對婦女參與經濟活動具有牽制力，若家庭經濟因素許可，將使女性考慮退出職場。最近幾年女性勞參率的上升，或許魏瀅珊（91 年）指出，即使因經濟成長、家庭需求改變、生育率降低，婚姻和生育子女仍會讓婦女花較多的心思在家庭，減少對工作的付出，故目前婚姻及養育子女對女性勞參率仍為一重要之負面影響因素，然此因素對男性勞工而言，則影響不大。所以，近年來結婚率呈下降趨勢，亦使得女性勞參率得以呈上升趨勢。

3. 經濟因素：家庭財富增加或社會安全補助措施會降低家中青少年或婦女出來就業、或家中高齡者提早退休之誘因，為照顧弱勢族群提升其生活水準，政府持續推展多項社會保險、救助及福利服務，這些支出可能對勞動參與產生反誘因，尤其是中高齡或單親家庭者，故對勞參率應為負面影響因素。反之，薪資對勞動參與是一個正向誘因，尤其對女性而言，若不是家中經濟主要來源，低薪並不會使女性想參與勞動。另一方面，經濟成長能帶動產業發展，增加勞動需求，一旦就業機會增加，將吸引更多潛在勞動者加入勞動市場，因此，一般而言前一期的經濟成長狀況，亦將影響本期的勞動參與意願。
4. 產業結構因素：近幾年我國服務業已逐漸取代工業所扮演吸納勞工的角色，尤其服務業的工作環境與型態相對而言較適合女性或中高齡者，故發展服務業應可為女性及中高齡者帶來許多就業機會，對勞參率有正面影響。

參、勞動力參與率變動之因素分解

由於勞參率之大小主要係由 15 歲以上民間人口數與其勞動參與意願兩種因素所決定，為明瞭勞參率變動之因素係受人口數量之變動，抑受勞動參與意願之變動所影響，本文參考過去文獻所使用之因素分解公式，將勞參率變動分解為人口結構變動效果、勞參率變動效果以及兩者之交叉相乘效果。

由過去文獻中發現兩種因素分解法，第一種公式於 Aaronson 等人（2006）與 Fallick 及 Pingle（2007b）使用，惟前者並未用性別分組。公式為：

$$R_t - \overline{R} = \sum_j \left[\left(R_{t,j} - \overline{R}_j\right) \times \overline{S}_j + \left(\overline{R}_j - \overline{R}\right) \times S_{t,j} + \left(R_{t,j} - \overline{R}_j\right) \times \left(S_{t,j} - \overline{S}_j\right) \right] \text{.....} (1)$$

其中，R_t　：t 年勞參率，t=1950, 1951,…, 2000

$\overline{R}$　：1950-2000 年平均總勞參率

$R_{t,j}$　：t 年第 j 組勞參率，j 為依性別及年齡分組，j=1, 2,…, 12

$\overline{R}_j$　：1950-2000 年第 j 組平均勞參率

$\overline{S}_j$　：1950-2000 年第 j 組民間人口占總民間人口平均比率

$S_{t,j}$　：t 年第 j 組民間人口占總民間人口比率

式(1)等號左邊為 t 年勞參率與平均勞參率水準之變動，右邊第一項為勞參率變動效果，第二項為人口結構變動效果，第三項為兩者交叉相乘效果。

此公式特別之處在於將特定 t 年勞參率，與數年平均勞參率水準作比較，惟式(1)等號右邊第二項 $\sum_j (\overline{R}_j - \overline{R}) \times S_{t,j}$，雖被稱之為人口結構變動效果，但其正負號卻由各年齡層勞參率與平均勞參率之差異 $\left(\overline{R}_j - \overline{R}\right)$ 決定，由於我國

男性各年齡層勞參率大多高於該年齡層兩性平均勞參率，女性則相反，故若用此公式分解所得到之結果，男性人口結構因素恆為正，女性人口結構因素則恆為負，使得兩性人口結構之正負影響因素難以解釋，故本文將採用第二種公式。

第二種因素分解公式係由吳惠林（73 年）使用，國內大部分研究亦以此公式為主，惟分析之勞參率變動期間不同，且人口結構分組亦不盡相同。本文參考其分解公式，分析重點為：

1.我國勞參率於 70 至 95 年間，曾提升至 76 年達高峰 69.93%後，逐漸下降至 90 年 57.23%，再回升於 95 年為 57.92%。為分解 76、90、95 年勞參率上下變動之因素，本文除了觀察每一年之勞參率變動效果之趨勢外，另將針對 70-76 年、76-90 年及 90-95 年三期間勞參率之變動，分解其變動因素。

2. 由圖 4、圖 5 及圖 8 及其分析，本文將人口結構依男、女性，及少年（15 至 19 歲）、青年（20 至 24 歲）、青壯年（25 至 49 歲）、中年（50 至 64 歲）、高齡（65 歲）分組，共計分 10 組。

因此，本文使用之因素分解公式為：

$$R_{t2}-R_{t1}=\sum_{j}\left(R_{t2,j}-R_{t1,j}\right)\cdot S_{t1,j}+\left(S_{t2,j}-S_{t1,j}\right)\cdot R_{t1,j}+\left(R_{t2,j}-R_{t1,j}\right)\cdot\left(S_{t2,j}-S_{t1,j}\right)\ ....(2)$$

其中，$R_{t2}-R_{t1}$ ：總勞參率由 $t1$ 年到 $t2$ 年之變動量

$R_{t2,j}-R_{t1,j}$ ：第 j 組勞參率由 $t1$ 年到 $t2$ 年之變動量，j=1,2,…,10

$S_{t2,j}-S_{t1,j}$ ：第 j 組人口結構比由 $t1$ 年到 $t2$ 年之之變動量

與式(1)相同，式(2)右邊亦可分解為三種效果。右式第一項為勞參率變動效果，即在維持各組人口結構比重不變下，觀察勞動參與意願之變動；第二項為人口結構變動效果，即在維持各組勞動參與意願不變下，觀察人口結構比重之變動效果；第三項為上述兩者之交叉相乘效果。

觀察 70-76 年、76-90 年及 90-95 年三期間勞參率變動之因素分解結果，由表 5 可知，勞參率由 70 年增加到 76 年，增幅為 3.11 個百分點，主要是 25 至 49 歲青壯年在其勞動黃金時期中，勞參率及人口結構比重同時增加之結果。尤其是 25 至 49 歲女性，對此時期的總勞參率增加貢獻最大，而此時期 25 至 49 歲男性之人口結構效果雖較女性大，惟其勞動意願降低，故削弱其對總勞參率之貢獻。

76 年後，勞參率一路下滑至 90 年，降幅為 3.70 個百分點，主要是此時期人口結構效果為負，再加上青少年因就學年限延長，及中高齡者因產業變遷快速，不易取得產業所需新技能，導致無論男女，青少年及中高齡勞參率

變動皆為負向效果，此時期雖 25 至 49 歲女性人口比重及勞參率仍有提升，惟效果不若其他年齡及男性之降低，故總勞參率呈負向變動。

表 5　勞動力參與率變動之因素分解

單位：百分點

組別	70-76 年變動因素			76-90 年變動因素			90-95 年變動因素		
	合計	勞參率	人口結構	合計	勞參率	人口結構	合計	勞參率	人口結構
兩性合計	**3.11**	**2.83**	**0.19**	**-3.70**	**-2.90**	**-0.85**	**0.69**	**0.98**	**-0.31**
15-19 歲	-2.28	-1.19	-1.13	-2.94	-2.29	-0.70	-0.59	-0.38	-0.22
20-24 歲	-0.27	0.48	-0.74	-2.33	-1.16	-1.18	-1.14	-0.53	-0.62
25-49 歲	5.40	3.23	2.13	2.71	1.34	1.36	0.30	1.54	-1.23
50-64 歲	-0.01	0.19	-0.21	-1.14	-0.47	-0.65	2.02	0.30	1.71
65 歲以上	0.26	0.13	0.13	0.00	-0.32	0.33	0.10	0.05	0.06
男性	**-0.78**	**-1.24**	**0.44**	**-3.63**	**-3.21**	**-0.43**	**-0.74**	**-0.78**	**0.03**
15-19 歲	-1.09	-0.57	-0.54	-1.37	-1.06	-0.34	-0.31	-0.21	-0.11
20-24 歲	-0.37	-0.17	-0.20	-0.86	-0.68	-0.18	-0.52	-0.36	-0.17
25-49 歲	1.19	-0.18	1.37	-0.06	-0.80	0.73	-1.07	-0.20	-0.87
50-64 歲	-0.69	-0.37	-0.32	-1.29	-0.38	-0.90	1.12	-0.03	1.15
65 歲以上	0.18	0.05	0.12	-0.04	-0.30	0.26	0.04	0.02	0.02
女性	**3.87**	**4.07**	**-0.25**	**-0.07**	**0.32**	**-0.42**	**1.44**	**1.76**	**-0.34**
15-19 歲	-1.19	-0.63	-0.59	-1.57	-1.23	-0.36	-0.27	-0.17	-0.11
20-24 歲	0.09	0.66	-0.55	-1.47	-0.48	-1.00	-0.61	-0.17	-0.45
25-49 歲	4.21	3.41	0.76	2.77	2.14	0.63	1.37	1.74	-0.37
50-64 歲	0.68	0.56	0.11	0.16	-0.09	0.25	0.90	0.33	0.55
65 歲以上	0.08	0.07	0.01	0.04	-0.02	0.06	0.06	0.03	0.03

說明：交叉相乘效果所占比率甚微，故省略未列。
資料來源：本研究。

勞參率降至 90 年最低點後，又回升為目前（95 年）58.24%，5 年來升幅為 0.69 個百分點，主要仍是 25 至 49 歲女性之勞動參與意願提升之影響最大。值得注意的是，由於我國失業率於 90 年突然跳升為 4.57%（以往皆維持於 3%以下），91 年又續升為 5.17%，因此政府自 91 年起陸續辦理各項促進就業措施，其中也包括許多針對中高齡者之各項就業機會開發，一方面給予中高齡者誘因繼續留在勞動市場工作，另一方面也吸引更多中高齡者進入勞動市場，90 至 95 年間，中高齡者（50 歲以上）之勞參率效果已轉負為正，配合中高齡人口比重增加之結果，對總勞參率的提升亦有微量貢獻。

另一點值得注意的是，由於人口高齡化之轉變，人口結構因素由 90 年以前僅於青少年或中年人口所占比重有下降之勢，但於 90 至 95 年期間，甚至連勞動黃金年齡（25 至 49 歲）人口比重亦有下降，此負向效果削弱了此年齡組的勞參率正向效果，使得此年齡組對總勞參率的正向貢獻愈來愈小，讓總勞參率無法像 70 至 76 年間般大幅上揚，這也是為何總勞參率難以提升之原因之一。

肆、勞動力參與率之人口轉變情境模擬

由於 95 年勞參率係自 87 年來之最高水準，為明瞭我國人口高齡化的結果對勞動力的影響程度，本文假設 70 至 140 年各年齡別勞動參與意願皆維持 95 年水準之下，配合過去實際及未來推估之人口結構，模擬總勞參率之表現，進而觀察其變化趨勢。

本文重點在人口結構對勞參率之影響，惟由於勞參率係指勞動力占 15 歲以上民間人口的比例，而民間人口與人口數並非完全相等，尚需扣除監管人口及現役軍人等非民間人口數，為了避免在模擬未來勞參率時，需將總人口結構轉化為民間人口結構所引起額外的推估及誤差，本文在模擬勞參率時，先將勞參率調整為勞動力占 15 歲以上人口（含非民間人口）之比率，以排除非民間人口之變動因素。

由圖 9 可知，若以 95 年各年齡的勞動參與水準，搭配 70 至 95 年實際人口年齡結構，模擬過去總勞參率之結果，由於我國女性教育程度提高，社會風氣趨使男女平等外出工作，以及勞動市場上女性工作機會增加等因素，女性勞動參與意願逐年提升，調整後之女性勞參率 95 年較 70 年增加 9.9 個百分點[4]，因此若以 95 年女性勞參率水準模擬過去情形，70 年模擬結果將較實際情形高 10.7 個百分點。反之，男性則由於青少年求學時間延長；產業結構轉變快速可能使青壯年退出勞動市場，考慮繼續升學或等待習得一技之長後再進入勞動市場；而中高齡者則因不易求得新技術而提早退離勞動市場等因素，調整後男性勞參率 95 年較 70 年下降 4.8 個百分點，因此若以 95 年男性勞參率水準模擬過去情形，70 年模擬結果將較實際情形低 8.8 個百分點。由於勞參率男降女增的趨勢，故以目前勞參率模擬過去情形，兩性差異互補之下，總勞參率模擬結果與實際差異不大。

另外，根據經建會對未來人口的中推估結果，不論男、女性及總勞參率，在年齡別勞參率維持 95 年水準之下，未來總勞參率將逐年遞減，主要原因為人口結構高齡化，導致勞參率較低的高齡層所占的人口比例增加，而一般勞動參與意願較高的青年所占的人口比例漸減，使得總勞參率因此下降。換言之，依此模擬結果，在人口結構持續高齡化下，即使目前各年齡組之勞動參與意願不變，預計 10 年後（即 105 年）總勞參率仍將下降 3.0 個百分點，其中，女性下降之幅度大於男性。亦即若 10 年後我國 15 歲以上民間人口約 2 千萬人[5]，則勞動力將減少 60 萬人，此對未來勞動市場人力供給將有重大

[4] 本文用調整後勞參率（勞動力／15 歲以上人口（含非民間人口））之比率分析，女性實際勞參率 95 年亦較 70 年增加 9.9 個百分點。

[5] 我國 95 年 15 歲以上民間人口為 1,816.6 萬人，且每年約增加 18 至 20 萬人左右。

影響。

圖9　以95年年齡別勞動參與意願模擬人口結構轉變下之勞參率

說明：為了避免由總人口轉變為民間人口所引起之其他變數，本圖之勞動力參與率係指勞動力占15歲以上人口(含非民間人口）之比率，故與實際值有差異。

資料來源：本研究。

伍、勞動力參與率之迴歸分析與估測能力

一、迴歸模型建立

由前面分析可知，除了人口結構因素外，影響勞參率之主要因素尚包括教育程度、婚姻及養育子女因素、經濟因素及產業結構因素，為了將重點放在分析勞參率變動受人口結構因素的影響，且若相關的自變數過多可能會產生共線性問題，因此，本文前述所探討的所有相關變項，並以相關係數分析與逐步迴歸分析法（Stepwise Regression）篩選適當的變數來作為控制變項。

由表 6 各影響因素與勞參率之相關係數顯示，各項因素均與勞參率顯著相關，其中，又以產業結構因素與勞參率之相關性最大，教育因素次之，而婚姻及養育子女因素相關性最弱。惟若將所有變數一起放入迴歸模型中，由於自變數間會彼此相互影響其對勞參率的解釋能力，故本文仍以逐步迴歸分析決定納入迴歸模型之變數。比較值得注意的是，有關教育程度及實質薪資變數，與勞參率相關性較強的皆為女性之變數，顯示女性仍是影響總勞參率的主要關鍵，相關策略仍應以開發女性勞動力為主。

表 6　各項因素與勞動力參與率之相關係數表

因素類別	變　　數	Pearson 相關係數	顯著水準
教育因素	民間人口專科以上比率	-0.701	***
	男性民間人口專科以上比率	-0.694	***
	女性民間人口專科以上比率	-0.707	***
	民間人口大學以上比率	-0.671	***
	男性民間人口大學以上比率	-0.669	***
	女性民間人口大學以上比率	-0.674	***
婚姻因素	婦女初婚年齡	-0.363	*
養育子女因素	育齡婦女一般生育率	0.466	**
	總生育率	0.369	*
經濟因素	前 1 年的經濟成長率	0.641	***
	取對數後兩性平均實質薪資	-0.512	***
	取對數後男性平均實質薪資	-0.487	**
	取對數後女性平均實質薪資	-0.550	***
產業結構因素	GDP 中服務業比率	-0.750	***
	就業中服務業比率	-0.704	***

註：1. ***、**、*分別代表在顯著水準1%、5%與10%下，相關係數顯著異於0。
2.粗體字表示各類因素中相關係數最大或最顯著者。

本文採採步迴歸分析後，最後設定迴歸函數為：

$$R_t = a_0 + a_1 R_{t-1} + a_2 MAR_t + a_3 FR_t + a_4 ECO_t + a_5 IND_t + a_6 DEM_{t,j} + \varepsilon \text{ .....(3)}$$

其中，　R_t　：t 年總勞參率

MAR_t　：t 年婦女初婚年齡

FR_t　：t 年育齡婦女一般生育率

ECO_t　：取對數值後的 t 年女性實質薪資

IND_t　：t 年服務業 GDP 所占比重

$DEM_{t,j}$　：t 年民間人口結構變數

各項自變數說明如下：

1. 自我相關變數（ R_{t-1}）：由於勞參率是一時間序列資料，且基本上，後 1 期勞動參與意願與前 1 期是有趨勢相關的，因此本文加入前一期勞參率作為自變數之一。
2. 婚姻因素（ MAR_t）：由於婚姻年齡延後，代表女性受家庭因素影響的期間亦將縮短，故本文以婦女初婚年齡來代表影響勞參率之婚姻因素。
3. 生育因素（ FR_t）：由於生育對婦女參與經濟活動具有牽制力，故本文以育齡婦女一般生育率代表影響勞參率之生育因素。另外，總生育率因代表所有女性終其一生所生子女推算數，會將婦女生育結果分散平均到所有女性，故以相關係數強弱及逐步迴歸挑選結果，皆以育齡婦女一般生育率較佳。

4. 經濟因素（ECO_t）：本文考慮前 1 年的經濟成長率，及兩性、男、女平均實質薪資取對數後的變數，最後雖前 1 年的經濟成長率與勞參率之相關性較強，惟以逐步迴歸法，最後篩選出取對數後的女性平均實質薪資代表影響勞參率之經濟因素。
5. 產業結構因素（IND_t）：因我國目前就業市場重心已由工業轉向服務業發展，對於女性及中高齡勞動者而言，服務業的工作環境與型態相對較適合，因此服務業的發展對女性及中高齡參與勞動將是正向誘因。另外，由於我國行業標準分類於 91 年及 96 年作修正，影響其時間序列資料之一致性，並也由逐步迴歸法的結果，最後本文以國內生產毛額（GDP）中服務業所占比重，作為影響勞參率之產業結構因素，而不以就業中服務業所占比重。
6. 人口結構因素（$DEM_{t,j}$）：為了討論不同年齡人口結構對勞參率的影響，本文將 15 歲以上民間人口結構分五階段：少年（15 至 19 歲）、青年（20 至 24 歲）、青壯年（25 至 49 歲）、中年（50 至 64 歲）、高齡（65 歲），並以不同的迴歸模型分別分析男女結構（j=2）、五階段結構（j=5）、男女性五階段結構（j=10）、及扶養比（j=1）、扶幼比（j=1）、扶老比（j=1）等計 6 個迴歸式，人口變數說明如表 7 所示。其中，前 3 個迴歸式中，人口結構百分比之總合必為 100%，故必須在那組變數中，去掉其中之一個變數。考慮女性對勞參率影響力較男性大，青少年及中高齡對勞參率的影響亦較青壯年大，故本文去掉男性或中間年齡組之變數。

有關教育因素之相關變數，或許由於求學期間延長，及畢業後生產力提升，對勞參率的影響相互抵消之故，故與其他變數一起納入模型中並不顯著，因此本文未將之納入模型中。

另外，由圖 2 及其分析可知，我國女性勞參率似已不再顯現因婚姻或生育而有二度就業之現象，因此本文將藉由迴歸分析模型，觀察有婚姻變項之迴歸模型與沒有此變項之模型之差異。

表 7　迴歸模型之人口結構變數說明表

迴歸式編號	名稱	說　　明
1	*DEMF*	總 15 歲以上民間人口中，女性所占比率（%）
	~~*DEMM*~~	總 15 歲以上民間人口中，男性所占比率（%）
2	*DEMT 1*	總 15 歲以上民間人口中，15 至 19 歲所占比率（%）
	DEMT 2	總 15 歲以上民間人口中，20 至 24 歲所占比率（%）
	~~*DEMT 3*~~	總 15 歲以上民間人口中，25 至 49 歲所占比率（%）
	DEMT 4	總 15 歲以上民間人口中，50 至 64 歲所占比率（%）
	DEMT 5	總 15 歲以上民間人口中，65 歲以上所占比率（%）
3	*DEMF 1*	總 15 歲以上民間人口中，女性 15 至 19 歲所占比率（%）
	DEMF 2	總 15 歲以上民間人口中，女性 20 至 24 歲所占比率（%）
	DEMF 3	總 15 歲以上民間人口中，女性 25 至 49 歲所占比率（%）
	DEMF 4	總 15 歲以上民間人口中，女性 50 至 64 歲所占比率（%）
	DEMF 5	總 15 歲以上民間人口中，女性 65 歲以上所占比率（%）
	DEMM 1	總 15 歲以上民間人口中，男性 15 至 19 歲所占比率（%）
	DEMM 2	總 15 歲以上民間人口中，男性 20 至 24 歲所占比率（%）
	~~*DEMM 3*~~	總 15 歲以上民間人口中，男性 25 至 49 歲所占比率（%）
	DEMM 4	總 15 歲以上民間人口中，男性 50 至 64 歲所占比率（%）
	DEMM 5	總 15 歲以上民間人口中，男性 65 歲以上所占比率（%）
4	*DEM 1*	扶養比，即 0 至 14 歲與 65 歲以上人口占 15 至 64 歲人口比例（%）
5	*DEM 2*	扶幼比，即 0 至 14 歲占 15 至 64 歲人口比例（%）
6	*DEM 3*	扶老比，即 65 歲以上人口占 15 至 64 歲人口比例（%）

註：由於各模型中，人口結構比加總為1，因此不能同時加入同一模型中，故刪除線代表該變項不予納入迴歸模型。

二、人口結構與勞參率之迴歸結果

本文利用我國 70 至 95 年資料，進行迴歸分析。在進行式(3)之迴歸模型分析前，本文先僅以控制變數值（不含人口結構因素），得到迴歸方程式如式(4)。

$$R_t = \underset{(7.23)}{42.35} + \underset{(1.60)}{0.21}\,R_{t-1} + \underset{(2.28)}{0.18}\,MAR_t - \underset{(-5.07)}{0.05}\,FR_t + \underset{(1.71)}{1.69}\,ECO_t - \underset{(-4.97)}{0.25}\,IND_t \quad \text{.....(4)}$$

式(4)中，括弧內代表 t 值，顯示除了前一期的勞參率與經濟因素（取對數後的女性平均實質薪資）外，餘變數皆在顯著水準為 5%以下其係數不為 0。若將前一期的勞參率移除，則得到迴歸方程式如式(5)。

$$R_t = \underset{(8.97)}{47.05} + \underset{(2.30)}{0.19}\,MAR_t - \underset{(-5.09)}{0.05}\,FR_t + \underset{(4.41)}{2.90}\,ECO_t - \underset{(-14.83)}{0.33}\,IND_t \quad \text{.....(5)}$$

式(5)中，所有變數皆在顯著水準為 5%以下其係數不為 0。本文雖曾試著把前一期勞參率變數從迴歸式移除，惟移除後，其對下一節在探討的估測

表現時，將會使誤差多出約 0.9 個百分點，故本文仍將它留下。

式(4)及式(5)中，各變數迴歸係數之符號一致，且除了產業結構因素（GDP 中服務業所占比重）外，其他變數皆與預期相符；包括自我相關變數（前 1 期勞參率）影響為正，係由於前 1 期勞參率愈高，代表本期勞參率可能亦會受相同影響也會愈高，因此係數符號為正；婚姻因素（女性初婚年齡）影響為正，係因女性愈晚婚，代表其受家庭因素影響的期間將縮短，故符號為負；生育因素（育齡婦女一般生育率）影響為負，係因婦女生育子女數愈多，愈需照顧家庭而無法兼顧工作，故勞動參與意願降低；經濟因素（女性平均實質薪資）影響為正，係因女性薪資愈高，愈能吸引女性加入勞動市場，故符號為正。

產業結構因素的係數符號為負，與預期服務業的工作性質可吸引更多婦女或高齡者，增加他們的勞動參與意願相反，這或許代表我國服務業中，部分工時工作尚在起步階段，尚未有足夠誘因讓女性或中高齡者參與勞力，反之，由於服務業為求便利化服務，多以自動化或電腦化取代部分人力，因此反而因服務業的發展，取代了勞力密集的工業部門發展，讓許多由工業部門釋出的中高齡勞動力減少工作機會，勞動參與意願反而降低，因此係數為負。

本文納入人口結構因素後，得到結果如表 8 及表 9 所示，兩個實證結果顯示的符號大致一致，但未考慮婚姻因素的迴歸結果，具顯著水準的變數較多，或許是少了一個變數，使勞參率的變異能讓其他變數解釋的部分更明顯。其中，控制變項雖不儘然在每個迴歸式中皆顯著，但其符號顯現皆與式(4)與式(5)相同。

在人口結構的影響效果方面，實證結果顯示女性人口比例增加，對勞參率有正面效果，這是因為女性勞參率是上升趨勢，男性則是下降趨勢，故女性人口比例增加，相對而言，男性人口比例則減少，因此對總勞參率有正向效果，惟其效果並不顯著。

實證結果亦顯示兩性不同年齡層之比重對勞參率則具有不同的影響力。對女性而言，20 至 24 歲青年時期受婚育影響，及 50 至 64 歲中年時期受高齡影響，人口比重愈多，勞參率愈低；但在 15 至 19 歲少年時期、25 至 49 歲青壯年時期，及 65 歲高齡時期，人口比重愈多，勞參率則愈高。對男性而言，15 至 19 歲少年時期受求學影響，人口愈多，勞參率愈低；而在 20 至 24 歲青年時期，及 50 至 64 歲中年時期，人口比重愈多，勞參率則愈高。值得注意的是，表 8 及表 9 中，男性 65 歲以上人口比重對勞參率的影響並不顯著。

表 8　人口結構與勞參率之迴歸結果－考慮婚姻因素

應變數：勞參率 R							
自變數		迴歸式 1	迴歸式 2	迴歸式 3	迴歸式 4	迴歸式 5	迴歸式 6
常數項		2.52 (0.05)	81.72 (1.75)	-82.64 (-0.79)	54.98 (5.11)***	51.23 (5.75)***	41.24 (6.80)***
自我相關因素 R_{-1}		0.19 (1.33)	0.15 (0.90)	-0.02 (-0.09)	0.15 (1.12)	0.17 (1.21)	0.20 (1.49)
婚姻因素 *MAR*		0.19 (2.34)**	0.13 (0.98)	0.02 (0.12)	0.16 (1.93)*	0.14 (1.64)	0.13 (1.22)
生育因素 *FR*		-0.04 (-2.53)**	-0.04 (-1.24)	-0.03 (-1.21)	-0.02 (-1.14)	-0.02 (-1.12)	-0.03 (-1.65)
經濟因素 *ECO*		2.49 (1.73)*	-0.49 (-0.15)	5.74 (1.45)	2.08 (2.07)*	2.11 (2.07)*	2.02 (1.88)*
產業結構因素 *IND*		-0.29 (-4.11)***	-0.26 (-2.45)**	-0.33 (-3.59)***	-0.34 (-4.21)***	-0.35 (-3.96)***	-0.32 (-3.27)***
人口結構因素	*DEMF*	0.70 (0.77)					
	DEMT 1		-0.35 (-0.72)				
	DEMT 2		-0.40 (-1.00)				
	DEMT 4		-0.16 (-0.57)				
	DEMT 5		-0.09 (-0.17)				
	DEMF 1			6.50 (3.06)**			
	DEMF 2			-5.05 (-2.71)**			
	DEMF 3			3.04 (1.64)			
	DEMF 4			-7.54 (-1.78)			
	DEMF 5			4.52 (3.15)***			
	DEMM 1			-4.23 (-2.32)**			
	DEMM 2			5.56 (4.09)***			
	DEMM 4			7.12 (1.95)*			
	DEMM 5			-0.30 (-0.07)			
	DEM 1				-0.18 (-1.38)		
	DEM 2					-0.13 (-1.30)	
	DEM 3						0.31 (0.81)
$adj\ \overline{R}^2$		0.937	0.928	0.971	0.941	0.941	0.937
DW		2.105	2.057	2.544	2.161	2.166	2.106

註：1.括弧內為 t 值。

2. ***、**、*分別代表在顯著水準1%、5%與10%下，係數估計值顯著異於0。

3.人口變數說明詳見表7。

表 9　人口結構與勞參率之迴歸結果－未考慮婚姻因素

應變數：勞參率 R							
自變數		迴歸式 1	迴歸式 2	迴歸式 3	迴歸式 4	迴歸式 5	迴歸式 6
常數項		14.82 (0.26)	92.54 (2.04)*	-86.74 (-0.91)	56.42 (4.93)***	53.22 (5.79)***	38.72 (6.71)***
自我相關因素 R_{-1}		0.22 (1.41)	0.11 (0.69)	-0.03 (-0.19)	0.15 (1.02)	0.15 (1.09)	0.20 (1.46)
生育因素 *FR*		-0.04 (-2.22)**	-0.03 (-0.95)	-0.03 (-1.77)	-0.01 (-0.53)	-0.01 (-0.44)	-0.02 (-1.12)
經濟因素 *ECO*		2.86 (1.82)*	-0.70 (-0.22)	5.68 (1.51)	2.76 (2.75)**	2.76 (2.81)**	2.61 (2.70)**
產業結構因素 *IND*		-0.28 (-3.53)***	-0.30 (-3.15)***	-0.33 (-4.35)***	-0.37 (-4.37)***	-0.39 (-4.52)***	-0.39 (-4.62)***
人口結構因素	*DEMF*	0.42 (0.42)					
	DEMT 1		-0.41 (-0.87)				
	DEMT 2		-0.58 (-1.59)				
	DEMT 4		-0.19 (-0.67)				
	DEMT 5		0.10 (0.19)				
	DEMF 1			6.48 (3.19)***			
	DEMF 2			-5.02 (-2.84)**			
	DEMF 3			3.15 (2.05)*			
	DEMF 4			-7.68 (-1.97)*			
	DEMF 5			4.47 (3.41)***			
	DEMM 1			-4.14 (-2.59)**			
	DEMM 2			5.59 (4.41)***			
	DEMM 4			7.38 (2.63)**			
	DEMM 5			0.10 (0.04)			
	DEM 1				-0.24 (-1.79)*		
	DEM 2					-0.19 (-2.01)*	
	DEM 3						0.61 (2.04)*
$adj\ \overline{R}^2$		0.923	0.928	0.973	0.933	0.936	0.936
DW		1.759	2.023	2.573	1.915	2.026	2.095

註：1.括弧內為 t 值。

2. ***、**、*分別代表在顯著水準1%、5%與10%下，係數估計值顯著異於0。

3.人口變數說明詳見表6。

此外，扶養比或扶幼比愈大，對勞參率為負面影響，但扶老比愈大，對

勞參率則有正面影響，或許是因為現在高齡者可自理生活者漸多，且老人安養中心設立增加，有工作者有更大的工作意願，以支付父母之生活費用，而幼兒子女雖也有安親班照料，惟幼兒不會自行打理生活起居，為能放心照料家務，部分婦女仍需放棄工作，退出勞動市場。

三、人口結構對勞動力參與率之估測能力

根據上述的迴歸模型實證結果，並不是每個人口結構變數皆對勞參率變異有顯著的解釋能力。為了探討人口結構的變化，是否有助於解釋總勞參率的變化，本文以均方根誤差（Root Mean Square Error，RMSE）及均方根誤差百分比（Percentage Root Mean Square Error，RMSE %）作為估測績效指標。兩者之計算公式如下：

$$RMSE = \sqrt{\frac{1}{n}\sum\left(\hat{R}_t - R_t\right)^2} \quad \text{.....(6)}$$

$$RMSE\,\% = 100 \times \sqrt{\frac{1}{n}\sum\left(\frac{\hat{R}_t - R_t}{R_t}\right)^2} \quad \text{.....(7)}$$

其中，n 為預測期數，$\hat{R}_t$ 代表第 t 期之預測值，R_t 則代表第 t 期之實際值。

本文在前面建立迴歸模型時，係以 70 至 95 年資料（計 26 年）分析各變數之正負影響符號及顯著性。此處，為分析此模型對未來勞參率之估測能力，本文取前 13 年（70 至 82 年）資料建立迴歸模型，並以其所建立之模型估測後 13 年（83 至 95 年）資料，然後利用式(6)及(7) RMSE 及 RMSE%之公式，計算此 13 年一期的樣本外估計誤差（out of sample error）。

表 10 列出各模型之樣本外估測能力，顯示未考慮婚姻因素之模型，估測能力皆優於有考慮婚姻因素之模型，所以婚姻因素對目前女性參與勞動之意願，似乎影響力不大。另外，沒有考慮人口結構變數之模型，其樣本外估測能力亦明顯比有考慮者佳，其他有考慮人口結構變數的模型中，則以僅考慮扶養比因素者最佳，而考量五階段人口結構變數，估測表現最差。這或許代表，勞參率的變動大部分仍是由外在因素所解釋，而人口數量由於每年依其出生率及死亡率的大小而漸進變化，或許需 10 年以上長期的人口結構變化，才足以看出其對勞參率的影響。

表 10　迴歸模型之一期樣本外估測表現

迴歸模型類別	考慮婚姻因素		未考慮婚姻因素	
	RMSE	*RMSE* %	*RMSE*	*RMSE* %
0. 不放人口結構變數	0.688	0.012	0.659	0.011
1. 放入人口性別結構　　DEMF	1.184	0.021	1.157	0.020
2. 放入五階段人口結構（不分性別） DEMT1、DEMT2、DEMT4、DEMT5	70.712	1.225	36.322	0.629
3. 放入兩性五階段人口結構 DEMF1、DEMF2、DEMF3、DEMF4、DEMF5、DEMM1、DEMM2、DEMM4、DEMM5	16.608	0.288	6.656	0.115
4. 放入扶養比　　DEM1	0.934	0.016	1.057	0.018
5. 放入扶幼比　　DEM2	1.129	0.020	1.144	0.020
6. 放入扶老比　　DEM3	1.346	0.023	1.187	0.021

註：各變數定義詳見表6。

陸、結論與建議

一、結論

(一)人口變動與成長趨勢

就人口數量而言，我國未來人口成長速度將逐年趨緩，估計至 108 年起人口轉為負成長，人口數將逐年下降。

就人口結構而言，由於少子化及人口壽命延長，我國已於 82 年邁入 WHO 所定義的人口高齡化國家之列，估計將於 107 年轉變為高齡社會國家，與其他國家比較，此轉變速度（估計約 24 年）較歐美先進國家快，未來，由高齡社會轉變為超高齡社會之時程更將縮短為 9 年，我國準備因應高齡化影響的時間將更少。

95 年我國每一個勞動者約需扶養（包含自己）2.2 人，由於少子女化趨勢，目前此指標雖呈遞減趨勢，惟由於勞動力亦呈高齡化趨勢，若希望未來經濟扶養負擔能持續減弱，則勞動參率意願之提升將是重要關鍵。

由勞動力年齡中位數增長速度來看，10 年後我國勞動力中間份子將超過 40 歲，此勢必將影響整體勞動參與意願與勞動生產力。

(二)勞動力參與率之變動

近 15 年，我國勞參率變動呈男降女增之趨勢，兩性勞參率的差距有逐

漸縮小之趨勢。由於近 5 年女性勞參率上升之影響大過男性勞參率之下降，故總勞參率得以止降回升。

與其他國家比較，我國勞參率無論男女均相對偏低，尤其是女性勞參率差距更大，顯示女性勞動力仍有極大的開發與運用空間。若比較各國年齡別勞參率，顯示我國勞動者有太晚就業、太早退休之現象。

由各出生世代者之勞參率趨勢而知，男性後繼世代勞參率各年齡組均較前一世代同年齡時期低，尤其是青少年及中高齡組下降幅度更為明顯。另由於社會風氣改變，女性各世代勞參率模式變化極大，除了後繼世代代勞參率各年齡組均較前一世代同年齡時期高之外，女性勞動參與意願受結婚、生育及照料家庭之影響有延後之趨勢，惟是否已不受婚育影響仍有待未來長期資料觀察。

(三)人口結構對勞動力參與率之影響

若將勞參率變動分解為人口結構變動效果及勞參率變動效果，我國 70 至 76 年的上升趨勢，主要是青壯年女性的勞動參與意願與增加、所占人口比重也增加之故；76 至 90 年之下降趨勢，主要是青少年之勞動參與意願降幅過大，再加上其人口比重亦同時減少，使得其對總勞參率之負向貢獻超過青壯年女性之正向貢獻；90 至 95 年的上升趨勢，主要是中年組的勞動參與意願與增加、所占人口比重也增加之故，表示近幾年政府的促進就業相關措施，應有助於其勞動參與意願之提升，而此時期青壯年女性之貢獻則因人口結構因素為負，故貢獻不若 70 年代大，顯示人口結構對總勞參率有極大的影響。

藉由勞參率之情境模擬，假設各年齡別勞動參與意願皆維持 95 年水準（自 87 年來之最高水準），在未來人口結構高齡化的推估轉變之下，預計 10 年後（即 105 年）總勞參率將下降 3.0 個百分點，也就是說，若 10 年後我國 15 歲民間人口約 2 千萬人，則勞動力將減少 60 萬人，此對未來勞動市場之人力供給，將有重大影響。。

依迴歸模型及估測能力分析，除了人口結構及性別因素外，婚姻因素（女性初婚年齡）、生育因素（育齡婦女一般生育率）、經濟因素（女性實質薪資）、及產業結構因素（GDP 中服務業所占比重）亦是影響勞參率的主要因素。其中，以產業結構因素對勞參率的變動影響最顯著，惟其符號為負，表示因服務業的自動化取代了部分人力，使得由原本勞力密集的工業釋出的勞動力工作機會減少，勞動參與意願反而降低。另外，人口結構對勞參率的估測能力表現不若其他因素大，或許是因為人口結構每年的變動過小，與其他因素相比，較不足以解釋勞參率之變動。

二、建議

由於我國女性與中高齡者勞參率向來偏低，相較於其他勞動供給來源，女性與中高齡者勞動力更具成長空間，且潛力不容小覷。對於我國未來人口結構轉變可能帶來對勞動力減少的衝擊及未來將面臨的挑戰，本文提出政策建議如下：

(一)重新評估退休年齡及退休津貼制度，激發中高齡者就業動機

由於醫療科技進步，大多數 60 至 64 歲的前高齡者身體機能與活動能力依然良好，因此過早退出職場並不利人力資本的累積，建議應檢討退休年齡及退休津貼制度，健全終身學習制度，以強化「資深人力資本」，並協助退休人力創造工作第二春，以爭取資深就業者，維持高齡人口的經濟活力。

(二)促進兩性薪資平等，提升婦女人力運用

隨著我國人口逐漸高齡化，而未來退休年齡是否能夠下降仍存有不確定性的情況下，除了持續加強人力培訓以提升勞動生產力，同時亦應思考如何創造可兼顧家庭與職場的制度，使有工作能力者均能進入職場。在策略上亦應持續強化適合女性的職場條件，減輕家庭婦女就業者公、私兩難的負擔，以提高女性勞參率來增加勞動力。

(三)推廣部分工時及彈性工時等非典型工作，增加女性及高齡者工作機會

女性一直以來受傳統照顧家庭觀念之影響，勞動參與意願較不易提高。由於部分工時工作機會可滿足婦女兼顧家庭與就業兩方面之需求，故由表 11 可知，各國部分工時占就業者比率大多以女性較男性高，且男、女之間存在明顯差距。惟我國女性部分工時比率僅 4%，低於表列其他國家，且在所有部分工時者中，女性僅占 47%，與已開發國家約七成以上是女性的趨勢差異甚大。

目前，我國因為勞基法對部分工時並沒有任何明確定義，以致部分工時者能否享有勞保、在休假、給薪方面亦無法依相關法令予以規範，因此，根據調查，我國從事部分工時的受僱者以青少年、中高齡勞工與低度教育程度勞工為主，婦女投入部分工時者不若其他國家多。

表 11　主要國家部分工時概況

項目	2005 年女性勞動力參與率(%)	2002 年部分工時占就業者比率(%)		2002 年部分工時者女性比率(%)
		女性	男性	
台灣	48.3	4.4	3.6	47
南韓	50.1	10.5	5.3	58
日本	48.4	40.2	13.7	67
美國	59.3	17.1	6.9	68
加拿大	59.3	27.7	10.9	69
英國	55.9	39.7	8.8	79
德國	50.5	35.2	5.5	84
荷蘭	56.3	59.9	15.0	75

註：1. 我國為2006年5月資料。
2. 部分工時之定義國際間多以每週工時35小時以下稱之，我國部分工時係指每週工時在40小時以下之有職業且在工作者。

資料來源：1. United Nations, The World's Women 2005。
2. 行政院主計處，「人力運用調查報告」，95年。

如能有效開發部分工時工作機會，使原無勞動意願之婦女，投入部分工時工作，假設能使女性就業中部分工時比例由目前 4%，提高至介於日本與韓國水準之間，約 20%，估計我國女性勞參率約可達 57.4%[6]，較目前高 9.1 個百分點，而總勞參率則約可增加 4.6 個百分點。

(四)規劃更具彈性的移民政策，吸引我國所需專業移民

新加坡政府在獎勵生育政策失效後，轉而放寬移民政策，希望吸收大量海外移民，以減緩及阻止人口下滑趨勢對勞動力的影響。聯合國亦曾提出評估報告，對於面臨少子女化、人口老化及勞動力減少的問題，提出相關策略，其中之一即是增加短期工作移民。台灣已是開放的經濟體，國際商務和兩岸經貿活動所帶來的人力流動頻仍，人流管理制度化及具彈性化的移民策略，將有助提供國內外人才在全球化下無國界的自由便捷移動，吸引所需人才，並可從各類具技術的勞動力移動中汲取其「經濟動能」。

[6] 依據主計處「人力運用調查報告」，95 年 5 月女性就業者 4,265 千人，其中每週工時未滿 40 小時者計 187 千人，占 4.4%，若能吸引原無勞動意願之婦女約 833 千人參與部分工時工作，則此比例將提升為 20%；而女性勞參率則由原 48.3%（勞動力 4,419 千人、15 歲以上民間人口 9,157 千人），因勞動力增加為 5,252 千人，而上升成為 57.4%。

參考文獻

1. 行政院經濟建設委員會（2006），中華民國臺灣95年至140年人口推計，行政院經濟建設委員會，95年7月。
2. 黃芳玫、陳唯真、黃芳雅（2006），「台灣男性勞動市場參與之研究－人口、市場機會及參與行為」，**台灣經濟預測與政策**，第37卷第1期，第1-48頁。
3. 鍾俊文（2004），「人口結構轉變之趨勢與對策」，新世紀第二期國家建設計畫研擬－專題研究系列III，行政院經濟建設委員會。
4. Aaronson, S., Fallick, B., Figura, A., Pingle, J., and Wascher, W. (2006), "The Recent Decline in Labor Force Participation and Its Implications for Potential Labor Supply," *Brookings Papers on Economic Activity*, (1):69-134.
5. Barnett, R. (2007), "Trend Labour Supply in Canada: Implications of Demographic Shifts and the Increasing Labour Force Attachment of Women," *Bank of Canada Review*, p.5-18.
6. Dawkins, P., Lim G. and Summers P. M. (2004), "The Impacts of Population Ageing on Labour Force Participation," Research Report to the Department of Treasury and Finance, August.
7. Dugan B. and Robidoux B. (1999), "Demographic Shifts and Labour Force Participation Rates in Canada," *Canadian Business Economics*, p.42-56.
8. Fallick, B. and Pingle, J. (2007a), "The Effect of Population Aging on Aggregate Labor Supply in the U.S.," May.
9. ― (2007b), "A Cohort-Based Model of Labor Force Participation," Divisions of Research and Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board, Washington, D.C., September.
10. Russell, H. and Fahey, T. (2004), "Ageing and Labour Market Participation", The Equality Authority.

女性勞動力參與率與生育率之關聯性分析

樓玉梅*

壹、緒論	肆、婦女生育率
貳、資料來源與研究方法	伍、相關性分析
參、女性勞動力參與率	陸、結論與建議

壹、緒論

Morgan（2003）指出，OECD 22 個國家的女性勞動力參與率（以下簡稱勞參率）與生育率之關係，如圖 1 所示，1960 年時呈負相關，兩者相關係數為-0.605；然而於 1990 年，兩者相關係數已轉負為正，為 0.459，也就是說，總生育率愈高之國家，由於需有更大的家庭經濟支出，故女性勞參率也就愈高。然而，Kögel（2002）及 Engelhardt 與 Prskawetz（2002）則指出兩者間之關係並沒有真正改變正負符號，而由於某些測量不到之個別國家因素（country-specific factors），以及不同國家負相關程度間之異質性（country-heterogeneity）因素，導致其在不同時間下相關性符號改變。

圖1　OECD國家女性勞動力參與率與總生育率之相關性

註：1970年及1980年的趨勢與1960年相同。

資料來源：Morgan, S. P. (2003)，”Is Low Fertility a Twenty-first Century Demographic Crisis”。

*樓玉梅為本處專員

我國近幾年來，女性隨著教育程度的提高，對於發展個人職業生涯的需求也更加強烈，再加上社會愈來愈能接受女性外出工作，以及產業的發展由工業轉為服務業，提供更多適於女性從事之工作機會，因此，女性勞動力參與率（以下簡稱勞參率）逐年上升。然而，若與表 1 中所列國家相比，我國女性勞動力仍有很大之發展空間。

表 1　主要國家歷年女性勞動力參與率

年別	中華民國	韓國	新加坡[1]	香港	日本	美國[2]
1998	45.60	47.1	51.3	48.5	50.1	59.8
1999	46.03	47.6	52.7	49.2	49.6	60.0
2000	46.02	48.6	55.5	49.9	49.3	60.2
2001	46.10	49.2	54.3	50.8	49.2	60.1
2002	46.59	49.7	53.4	51.9	48.5	59.6
2003	47.14	48.9	53.9	51.7	48.3	59.5
2004	47.71	49.8	54.2	51.9	48.3	59.2
2005	48.12	50.1	56.6	51.8	48.4	59.3
2006	48.68	50.3	54.3	52.6	48.5	59.4
2007	49.40	50.2	54.3	53.1	48.5	59.3
2008	49.67	50.0	-	53.1	48.4	59.5

註：1. 新加坡勞動力參與率資料為定居居民勞動力參與率。
2. 美國勞動力參與率係按16歲以上民間人口數計算。
資料來源：勞委會網站，「國際勞動統計」。

探究女性未參與勞動之原因，由表 2 可知，25 至 49 歲女性未參與勞動原因以「料理家務」人數最多，雖所占比率已由 76 年之 96.3%，降為 97 年之 85.6%，惟與男性同類原因之比率相比，仍有明顯差距。另表 3 顯示有工作能力之女性非勞動力不願意就業的原因，亦以「需要照顧家人」占 41.55%為最高，且其中又以有配偶或同居者且其中有未滿 6 歲子女者居多。此外，由圖 2 可知子女均在 6 歲以下的女性勞參率雖為上升趨勢，惟若與尚無子女的有偶女性相比，仍有約 6 個百分點之差距；而有 6-17 歲子女的婦女與尚無子女的有偶女性相比，兩者差距亦有擴大趨勢。綜上分析，有無子女應仍是影響女性勞參率的重要因素之一。

表 2　兩性 25 至 49 歲之非勞動力未參與勞動的原因

年別	計	想工作而未找工作	求學及準備升學	料理家務	高齡及身心障礙	其他
男　性（%）						
76	100.0	18.4	28.9	0.9	25.4	26.3
80	100.0	18.0	30.1	0.0	23.3	27.1
85	100.0	12.2	9.1	1.7	14.7	62.2
90	100.0	29.5	19.3	0.7	21.4	29.1
95	100.0	23.4	23.1	1.8	22.5	29.5
96	100.0	22.7	23.6	1.5	18.4	33.5
97	100.0	20.1	23.6	2.0	17.8	36.5
女　性（%）						
76	100.0	1.2	0.7	96.3	0.8	0.9
80	100.0	0.8	1.0	96.5	0.7	0.8
85	100.0	0.9	0.9	95.6	1.3	1.3
90	100.0	2.1	2.1	92.4	1.8	1.5
95	100.0	3.8	3.5	87.0	2.2	3.5
96	100.0	3.5	4.3	85.5	2.2	4.3
97	100.0	3.2	4.1	85.6	2.3	4.7

資料來源：行政院主計處網站，「人力資源調查」。

表 3　女性有工作能力之非勞動力無就業意願的原因

中華民國 97 年 5 月　　單位：%

項 目 別	總 計	結婚或分娩	家庭經濟尚可，不需外出工作	需要照顧家人	健康不良或傷病	求學及準備升學	其他
總　　計	100.00	0.73	23.02	41.55	4.48	29.68	0.53
未婚	100.00	0.11	3.43	1.91	2.28	91.06	1.21
有配偶或同居	100.00	1.17	30.80	63.96	3.80	0.07	0.19
子女均在 6 歲以上	100.00	0.03	34.71	60.81	4.28	-	0.16
有未滿 6 歲子女	**100.00**	**4.79**	**6.52**	**87.66**	**0.58**	**0.18**	**0.28**
尚無子女	100.00	15.72	37.08	39.14	5.80	1.43	0.83
離婚、分居或喪偶	100.00	-	44.68	36.90	18.21	-	0.21

資料來源：行政院主計處，「人力運用調查報告」，97年。

圖 2　女性婚姻狀況及子女年齡別勞動力參與率

資料來源：行政院主計處，「人力運用調查報告」，歷年。

另一方面，台灣地區在世代變遷與教育普及效果發酵後，不僅生育觀念發生轉變，由於婦女積極投身勞動市場，亦使得生育率持續下降。我國總生育率於 97 年續降為 1.1 人，並列為全世界超低生育率之國家之一，僅高於香港、澳門之 1.0 人[1]。一般所認為使生育率下降的原因，除了婦女晚婚、遲育之因素外，女性勞動力參與率之提升，亦被認為是主要原因之一。

因此，對於我國而言，生育子女既被認為是阻礙女性勞參率上升之因素之一，同時，婦女參與勞動卻亦被認為是阻礙提升生育率之因素之一，在我國女性勞參率及總生育率皆低於其他國家之際，兩者間之關聯性則成為一重要之議題，是否兩者間為正相關，導致我國女性勞參率及總生育率皆低於其他國家？或者是持續女性勞參率為成長趨勢，而生育率卻為下降趨勢之負相關？亦或是如 OECD 國家般，由於父母參與有酬勞動市場，有助於家庭及兒童長期發展，故可由負相關轉為正相關？

本研究擬藉由時間序列、地區及年齡別資料，利用皮爾森相關（Pearson Correction）係數進行分析，主要目的在探討女性勞參率與生育率之關聯，俾藉此提出適當之決策方向供政策參考。

[1] 依據美國人口研究機構「人口資料局」（Population Reference Bureau，簡稱 PRB）所發布之「2008 World Population Data Sheet」。

貳、資料來源與研究方法

我國女性勞參率資料來源為主計處人力資源調查，生育率資料來源則為內政部戶政統計，因人力資源調查範圍僅包含台灣地區之戶籍人口，為求本研究分析對象之一致性，本研究所利用之內政部戶政統計資料亦僅包含台灣地區之人口統計，而非包含金門、連江縣之台閩地區統計。

為分析女性勞參率與生育率兩變數，本研究收集 76 至 97 年之兩變數地區別資料，以及 67 至 97 年之兩變數年齡別資料，其中，生育率變數又包括一般生育率、育齡婦女年齡別生育率及總生育率。

此外，內政部公布之 45 至 49 歲婦女生育率雖為 0‰，但實際上年齡組婦女每年仍約生育 100 名左右之新生兒，因此本研究依據年齡別生育率之定義，自行計算得出該年齡組生育率小數點以下之數據，俾利分析年齡別生育率與勞參率之相關分析。

參、女性勞動力參與率

一、女性勞動力參與率最高峰延後，且由雙高峰型態轉為單高峰型態

圖 3 為 67、77、87 與 97 年女性年齡別勞參率之型態。大致而言，25 至 59 歲女性因教育程度提高、社會價值觀念轉變、及女性工作機會增加等因素，勞參率有明顯增加之變動趨勢，25 歲以下女性則因就學比率提高（15 至 19 歲）及就學期間延長（20 至 24 歲），故參與勞動情形下降。

此外，由圖 4 可知我國女性年齡別勞參率過去呈雙高峰型，自 87 年起則轉為單高峰型態。也就是說，於 87 年以前原女性勞參率第一高峰出現於 20 至 24 歲年齡組，此係因女性在畢業後結婚前參與就業市場活動之比率較大；而第二高峰大致出現於 35 至 39 歲年齡組，主要是因部分 25 至 34 歲女性在婚後養育兒女及料理家務退出勞動力，俟兒女長大後有部分會再投入就業市場，故由圖 3 可知第二高峰較第一高峰略低，惟因 87 年以後，原第一高峰 20 至 24 歲組，因受教育期間延長之影響，故勞參率逐年下降，而 25 至 29 歲組又受婚育行為延後之影響，則逐漸成為第一高峰，其後各年齡組勞參率即逐漸下降，不再上升產生第二高峰。

再者，女性勞參率於第一高峰之後下降之幅度有縮小之趨勢，顯示育齡婦女因結婚生育退出勞動市場的情形減少，而俟兒女長大後再投入的二度就業情形亦漸減少，婚育對女性勞動參與意願的影響已不如前幾世代。

圖3　67、77、87與97年女性年齡別勞動力參與率

資料來源：行政院主計處網站，「人力資源調查」。

圖 4　67 至 97 年女性勞動力參與率高峰出現之年齡層

註：圖中「1」代表勞動力參與率第一高峰，「2」代表第二高峰。

資料來源：本研究依據行政院主計處網站「人力資源調查」資料整理而得。

二、後繼世代女性勞動力參與率較前世代提升

前述勞參率係指不同出生世代女性之年齡別勞參率，圖 5 則顯示同一世代出生之女性，其勞動參與意願隨年齡變化之型態。由於資料期間之限制，圖中僅可看出 40 及 50 年代出生之女性勞參率型態為雙高峰型，惟由該圖可發現，後一世代明顯超越前一世代於同年齡時的勞參率，顯示當社會對兩性差別待遇的態度和制度得到改善，有助於職業婦女兼顧家庭，加上教育及經

濟機會更為普遍，因此，女性勞動參與意願一代高於一代。

另值得注意的是，30 年代出生之女性在 55 歲後的勞參率，反較 20 年世代微降，似有提早退出勞動市場的傾向，後繼世代是否會有相同情形仍有待觀察。

圖 5　10 至 70 年代出生女性年齡別勞動力參與率

註：圖中10至40年代出生之女性於年輕時期之資料不可考；而50至70年代出生之女性則於目前尚未達中高齡，故後期資料於圖中無法顯示；同樣地，80年代以後出生之女性，目前約介於15至20歲之年齡層，亦無法於本圖中顯示。

資料來源：同圖4。

肆、婦女生育率

一、育齡婦女生育高峰期為 25 至 29 歲，且有延後趨勢

由圖 6 可知，育齡婦女（15 至 49 歲）生育率之變動趨勢與勞參率變動趨勢相反，除 30 歲及以上之婦女外，30 歲以下育齡婦女生育率明顯呈下降趨勢；而且由於生育步調延後，87 年之 30 至 34 歲、35 至 39 歲及 40 至 44 歲三個年齡層之婦女生育率皆較 77 年增加，97 年則再延後至僅 35 至 39 歲及 40 至 44 歲二個年齡層之婦女生育率有增加現象。

此外，在 97 年以前，婦女之生育率高峰期與 87 及 97 年之勞參率相同，皆為 25 至 29 歲，惟於 97 年，由於 30 至 34 歲婦女之生育率略微超過 25 至 29 歲，故 30 至 34 歲年齡組成為婦女生育率高峰期。

圖 6　67、77、87 與 97 年育齡婦女年齡別生育率

資料來源：內政部，「人口統計年刊」，歷年。

另由圖 7 主要年齡層之婦女生育率長期趨勢可知，大致而言，30 歲以下年齡層為下降趨勢，30 至 34 歲及 35 至 39 歲年齡層之婦女生育率則於 76 年左右以後有上升趨勢，惟其上升幅度不若 30 歲以下之下降幅度，這也是我國生育率持續下降之主要原因，因為婦女生育高峰期延後，而其高峰卻不如以往之水準。此外，約於 85 年左右，30 至 34 歲年齡組成為第二主要生育群，而於 97 年則成為第一主要生育群。

圖 7　67 至 97 年 15-39 歲婦女生育率

資料來源：同圖6。

二、後繼世代婦女生育水準較前世代下降

若假定一世代的育齡婦女，依照「目前」的年齡別生育水準，在無死亡的情況下，渡過其生育年齡期間所可能有的出生子女數，即為總生育率（total fertility rate，簡稱 TFR）之定義。總生育率為國際比較時最常採用之人口出生統計指標，代表一個婦女一生中所生育之平均子女數，且一般認為總生育 2.1 人係人口長期維持不變之人口替代水準（replacement level）[2]，我國總生育率於 73 年起低於人口替代水準，爾後，並都維持於替代水準以下，97 年更降為 1.1 人，並列為全世界生育率最低之國家之一，僅高於香港、澳門之 1.0 人[3]。

惟由表 4 可知，由於生育數量（quantum）減少及生育步調（tempo）延後之影響，育齡婦女於每一年齡階段之生育水準，並不會依照「目前」之水準，如前述之分析，30 歲以下年齡層為下降趨勢，30 至 34 歲及 35 至 39 歲年齡層之婦女生育率則於 76 年左右以後有上升趨勢。因此，75 年總生育率雖降為 1.675 人，代表該年一個婦女一生中所生育之平均子女數約僅 1.7 人，低於人口替代水準，惟若以該年主要生育年齡組（25 至 29 歲）之婦女而言，其為 46 至 50 年出生之婦女，育齡（15 至 49 歲）時期自 65 年開始至 95 年結束，故其一生所生育之子女數應為 2.23 人，高於總生育率 1.675 人，亦尚未低於人口替代水準，此計算世代婦女之出生育稱為完成生育率（Completed Cohort Fertility Rate，簡稱 CFR 或 CCFR）。惟無論是總生育率或完成生育率，長期觀之皆為遞減之趨勢，且若依據完成生育率之指標，我國亦約於 80 年左右低於人口替代水準，人口結構將朝高齡化發展。

圖 8 觀察不同世代婦女之年齡別生育率，與圖 6 相同的是，30 歲以前後繼世代婦女之生育水準較前世代下降；而與圖 6 差別較大的是生育高峰期，由世代來看，20、30 年代出生之婦女，生育高峰期為 25 至 29 歲；40 年代出生之婦女生育高峰期反而提前到 20 至 24 歲；爾後 50 及 60 年代出生之婦女生育高峰又延後為 25 至 29 歲，顯示不同世代因育齡時期之社會文化對生育之態度不同，故生育模式亦有極大轉變。

---

[2] 替代水準是指一個世代之人口完全由同一數目的下一世代所替代，即可維持長期穩定之人口結構，亦即每年每一婦女所生子女數，恰好遞補上一代之人數。理論上應是每對夫婦生 2 個小孩，而且性別比例要均衡，即可達成百分之百的替代率，但實際上，因為嬰兒夭折或未成長到可生育年齡即死亡，所以一般大多以每位婦女生育 2.1 個小孩作為人口替代水準。

[3] 依據美國人口研究機構「人口資料局」（Population Reference Bureau，簡稱 PRB）所發布之「2008 World Population Data Sheet」。

表 4　臺灣地區育齡婦女累積生育子女數統計

年別	總生育率(人)	年齡組生育數[1](人) 15-19歲	20-24歲	25-29歲	30-34歲	35-39歲	40-44歲	45-49歲	完成生育率(人)	母親出生年別	育齡期開始→完成年別
50	5.585	0.225	1.240	1.710	1.225	0.780	0.355	0.050			
55	4.815	0.200	1.370	1.630	0.940	0.455	0.190	0.030			
60	3.705	0.180	1.120	1.385	0.670	0.255	0.080	0.015			
65	3.075	**0.191**	1.067	1.205	0.438	0.140	0.038	0.006			
70	2.455	0.157	**0.879**	0.986	0.344	0.072	0.017	0.003			
75	**1.675**	**0.089**	**0.563**	**0.703**	**0.259**	**0.057**	**0.009**	**0.001**			
80	1.720	0.085	0.461	0.745	**0.342**	0.078	0.011	0.001	3.50	31-35	50→80
85	1.760	0.085	0.415	0.726	0.423	**0.104**	0.013	0.001	2.94	36-40	55→85
90	1.395	0.067	0.307	0.531	0.375	0.106	**0.014**	0.001	2.58	41-45	60→90
95	1.115	0.033	0.206	0.389	0.354	0.114	0.015	**0.001**	**2.23**	46-50	65→95
100	-	-	-	-	-	-	-	**0.001**[2]	2.01[2]	51-55	70→100

註：1. 每5歲年齡組生育數係以每5歲年齡組之生育率乘以5而得。
2. 假設51至55年出生之婦女於100年時（45至49歲），生育水準維持95年45至49歲婦女之0.001人，因此估計該時期出生婦女之完成生育率約為2.01人。

資料來源：本文由內政部「人口統計年刊」資料計算而得。

圖 8　10 至 70 年代出生育齡婦女年齡別生育率

註：如圖5。

資料來源：同表4。

伍、相關性分析

一、整體長期觀之，女性勞動力參與率與總生育率為負相關

一般而言，生育會使正值育齡年齡之女性勞參率下降，圖 9 為總生育率與女性勞參率之長期變動趨勢，為使兩變數所分析之女性年齡群一致，圖中女性勞參率為育齡婦女勞參率。

圖 9　歷年育齡婦女勞動力參與率與總生育率

註：育齡婦女係指15至49歲之女性。
資料來源：1. 行政院主計處網站，「人力資源調查」。
2. 內政部，「人口統計年刊」，歷年。

長期而言，育齡婦女勞參率逐年增加，於 75 年超過 50%，97 年並增加為 62.3%；而總生育率則有相反趨勢，73 年總生育率開始低於 2.1 人，爾後，維持於 1.75 人左右約 10 年，近年又大急速下降至 97 年為 1.1 人。由圖 9 觀之，兩者於 70 至 75 年間呈明顯負相關，育齡婦女勞參率上升、總生育率卻下降；而 77 至 86 年間，兩變數變動不大；90 年以後，育齡婦女勞參率又顯著上升、總生育率顯著續降，兩變數又呈明顯負相關。

若將資料分成圖中所標示之三階段（67 至 77 年、77 至 87 年、90 至 97 年），三個時期之相關係數皆呈負相關，分別為-0.95、-0.41 與-0.95，造成此差異之原因可能與當時之經濟情勢及社會風氣等因素有關。

二、以縣市別長期觀之，女性勞動力參與率愈高之地區其總生育率亦愈高，惟其正相關程度較以往減弱

若觀察 76 及 97 年之台灣地區 23 個縣市[4]之橫斷面資料，由圖 10 可知，76 年 23 個縣市之總生育率與女性勞參率呈正相關，相關係數為 0.5；97 年 23 個縣市之總生育率與女性勞參率之散佈圖（scatter plot）較為集中，使得兩者之相關性亦較 76 年低，相關係數為 0.3。

圖 10　76 年及 97 年 23 縣市總生育率與女性勞動力參與率之相關性

說明：圖中「○」代表2個直轄市、「◇」代表5個市、「◆」代表18個縣（不含金門、連江縣），計23個縣市。

資料來源：同圖9。

此外，76 年以雲林縣之總生育率及女性勞參率表現最佳，而北、高二市之總生育率及女性勞參率皆列於其他縣市之末。97 年表現最佳之縣市為新竹市，惟其總生育率及女性勞參率之表現皆較 76 年弱；北、高二市之女性勞參率已提升不少，惟總生育率亦隨之下降；台南市之女性勞參率雖列於各縣市之首，惟其總生育率卻列居於末。值得注意的是，除 97 年之新竹市以外，「城市」婦女之總生育率皆較「縣」為低，除了城市婦女外出工作及對傳統養兒育女之觀念改變較大之外，新竹市政府之鼓勵生育補助措施似乎對該市之總生育率產生極大的影響[5]。

觀察 76 至 97 年各縣市之總生育率及女性勞參率相關係數，圖 11 及表 5

---

[4] 我國行政區劃分為 5 市、18 縣及 2 個直轄市，本研究分析不含金門、連江縣，共計 23 縣市。

[5] 目前發放婦女生育津貼的縣市中，以新竹市生育第 1 胎 15,000 元、第 2 胎 20,000 元、第 3 胎以上 25,000 元（雙胞胎 50,000 元、3 胞胎以上補助 100,000 元），補助最優惠。

顯示 76 至 86 年兩者間為正相關，也就是說，總生育率愈高的地區，女性勞參率也愈高，惟其正向相關性隨著社會發展之影響愈來愈低，87 至 93 年及 95 年皆呈負相關，96、97 年才又轉呈正相關。

圖11　76至97年23縣市總生育率與女性勞動力參與率之相關係數

資料來源：同圖9。

三、大部分地區之總生育率與女性勞動力參與率為負相關，且以台北縣與高雄縣負相關最強

由於各地區對女性就業或結婚生子之社會觀念或有不同，因此若觀察各地區之時間序列資料可知（表 5 或圖 12），除苗栗、雲林、嘉義、台南及花蓮縣之總生育率及女性勞參率相關係數為正之外，其餘縣市皆為負相關。其中，又以雲林縣之正相關最大，為 0.51；而台北縣及高雄市則為負相關性最大的地區，且相關程度高達-0.92，顯示此兩地區之女性生育與參與勞動市場似乎存在有相當地替代關係。

四、15 至 19 歲婦女之生育率與勞動力參與率為明顯正相關，25 至 29 歲及 45 至 49 歲婦女為明顯負相關

觀察歷年各年齡層之婦女生育率及勞參率相關係數，由於單一年齡層之時間序列資料可能會受到婦女出生世代不同，生育與勞動參與之行為模式亦不同之影響，故本研究將所有時間序列資料（67 至 97 年）再分三階段分別分析。另由於圖 9 顯示女性勞參率與總生育率於 77 至 87 年之變動較平緩，故三階段分別為 66 至 77 年、77 至 87 年及 90 至 97 年三階段。長期而言，不論是總生育率與女性勞參率，或是一般生育率與女性勞參率之相關係數，皆為負相關。

表 5　育齡女性勞動力參與率與生育率之相關係數

橫斷面 (n=23 縣市)		76-97 年時間序列 (n=22 年)		勞參率/育齡婦女生育率* 時間序列相關係數		
年別	勞參率/總生育率相關係數	地區別	勞參率/總生育率相關係數	年齡別	67-97 年 (n=31 年)	67-77 年 (n=11 年)
76	0.50	台北市	-0.53	總計 A*	-0.96	-0.95
77	0.28	基隆市	-0.58	總計 B*	-0.96	-0.97
78	0.22	新竹市	-0.28	**15-19 歲**	**0.92**	**0.97**
79	0.31	**台北縣**	**-0.92**	20-24 歲	0.12	-0.99
80	0.33	宜蘭縣	-0.38	**25-29 歲**	**-0.95**	**-0.92**
81	0.36	桃園縣	-0.85	30-34 歲	0.32	-0.88
82	0.29	新竹縣	-0.51	35-39 歲	0.67	-0.78
83	0.23	台中市	-0.88	40-44 歲	-0.36	-0.92
84	0.18	苗栗縣	0.16	**45-49 歲**	**-0.84**	**-0.88**
85	0.19	台中縣	-0.89			
86	0.02	彰化縣	-0.74			
87	-0.01	南投縣	-0.68	年齡別	77-87 年 (n=11 年)	90-97 年 (n=8 年)
88	-0.02	**雲林縣**	**0.51**			
89	-0.13	**高雄市**	**-0.92**	總計 A*	-0.17	-0.95
90	-0.09	嘉義市	-0.28	總計 B*	-0.42	-0.94
91	-0.15	台南市	-0.65	**15-19 歲**	**0.35**	**0.94**
92	-0.21	嘉義縣	0.34	20-24 歲	0.91	0.97
93	-0.06	台南縣	0.16	**25-29 歲**	**-0.73**	**-0.97**
94	0.02	高雄縣	-0.59	30-34 歲	0.78	0.03
95	-0.05	屏東縣	-0.15	35-39 歲	0.93	0.85
96	0.19	澎湖縣	-0.04	40-44 歲	0.90	0.86
97	0.30	台東縣	-0.15	**45-49 歲**	**-0.03**	**-0.54**
		花蓮縣	0.23			

註：*由於總生育率是年齡別育齡婦女之生育率加總乘以5而得，故表中「總計A」代表勞參率與總生育率之相關係數；「總計B」代表一般生育率（當年所有出生活產數與所有年中育齡婦女數之比率）與總生育率之相關係數；其他年齡別則代表年齡別生育率與總生育率之相關係數。

資料來源：同圖9。

如表 5 或圖 13 所示，整體而言，15 至 19 歲婦女之生育率與勞動力參與率為明顯正相關，25 至 29 歲及 45 至 49 歲婦女為明顯負相關。比較特別的是 25 至 29 歲年齡組，此年齡組既為生育率高峰期，亦為勞參率高峰期，但兩者卻呈負相關，故若要婦女提升勞參率，將影響該年齡組之生育率，除了生育年齡之延後之外，參與勞動工作應也是生育高峰期轉變為 30 至 34 歲年齡組之原因之一。

圖12　地區別總生育率與女性勞動力參與率之相關性

資料來源：同圖9。

其次，第一階段（67 至 77 年）除 15 至 19 歲為正相關之外，其餘各年齡層皆為負相關，而第二階段（77 至 87 年）及第三階段（90 至 97 年）有所轉變，除 25 至 29 歲及 45 至 49 歲還維持為負相關之外，其餘各年齡層皆為正相關。表示由於社會觀念之改變及婦女工作機會之增加等因素，過去生育與勞動參與之替代關係已漸漸轉弱，惟由於整體而言，各年齡層之生育率皆有下降趨勢，而女性勞參率為上升趨勢，因此，全體相關係數仍為負相關。

圖13 年齡別總生育率與女性勞動力參與率之相關性

資料來源：同圖9。

陸、結論與建議

一、主要研究發現

(一)女性勞參率與生育率之年齡高峰皆有延後之趨勢，目前勞參率高峰為 25 至 29 歲，生育率高峰則於 97 年時，延後為 30 至 34 歲組，惟其與 25 至 29 歲組之差距不大，今（98）年是否為 30 至 34 歲組仍有待觀察。

(二)女性年齡別勞參率型態由過去雙高峰轉為單高峰型態，且於第一高峰之後之降幅有縮小之趨勢，顯示育齡婦女因結婚生育退出勞動市場的情形減少，而俟兒女長大後再投入的二度就業情形亦漸減少，婚育對女性勞動參與意願的影響已不如前幾世代。

(三)不同世代因育齡時期之社會文化對工作及養育子女之態度不同，故不同世代之女性勞參率與生育率模式亦有變化。簡而言之，後繼世代女性之勞參率較前世代提升，但生育水準卻較前世代下降。

(四)若以整體不分地區及年齡之長期資料觀之，女性勞動力參與率與總生育率為負相關，惟分析期間之不同，由於當時之經濟情勢及社會風氣不同，故負相關之程度也有所不同。

(五)若以縣市別橫斷面資料長期觀之，女性勞動力參與率愈高之地區其總生育率亦愈高，惟其正相關程度較 70 年代末及 80 年代初之程度減弱。單就 97 年資料而言，新竹市因優厚之鼓勵生育補助措施及女性工作機會多，故於全台灣地區 23 個縣市當中，為女性勞參率與總生育率表現皆列居首位之地區。另值得注意的是，其他地區中，「城市」婦女之總生育率皆較「縣」為低，為維持我國人口之穩定成長，提供兼顧工作與家庭生活的連續性公共支持將是未來政府主要的政策之一。

(六)由各縣市之時間序列資料分析，除苗栗、雲林、嘉義、台南及花蓮縣之外，大部分地區之總生育率與女性勞動力參與率呈現負相關，且以台北縣與高雄縣負相關最強，達-0.92。

(七)由各年齡組之時間序列資料分析，15 至 19 歲婦女之生育率與勞動力參與率為明顯正相關，25 至 29 歲及 45 至 49 歲婦女則為明顯負相關。

二、政策方向建議

由許多相關文獻發現，倡導母職就業政策的國家，往往享有較高的生育

率及勞參率（如瑞典、丹麥），而未主動鼓勵女性就業且未提供相關政策協助的國家，生育率及勞參率表現皆較差（如義大利、西班牙）。生育率下降並非是女性不想生育，對已婚且想養育小孩之婦女而言，由於生養孩子負擔過重及事業與家庭難以兼顧下，就會減少生孩子數。如果減輕女性生養孩子的負擔與責任，丈夫、工作環境或社會文化都能發揮支持力量，生育率就可能反轉上揚。

由於生育對女性而言，常常意味著要放棄事業。如果一國的生養子女成本過高，將會有越來越多婦女選擇放棄他們的生育目標來完成事業。反之，如果一個國家能夠在制度上提供婦女育嬰假等等保障，生育對婦女而言只是短暫性離開職場，並不會損及整個生涯的發展，且丈夫、工作環境或社會文化都能發揮支持力量，婦女自然比較樂於生育，生育率就可能反轉上揚。

因此，女性勞參率與總生育率間除了互相抵銷之關係外，應該還存有一個間接因素，那就是工作與家庭生活間之平衡度。如圖 14 所示，在未主動鼓勵女性就業且未提供相關政策協助的國家中，婦女在工作與家庭生活間之平衡度小，因此對於喜愛家庭生活之女性而言，其影響參與勞動的意願就弱，另一方面，對於必須工作之女性而言，其影響生育之意願也弱，因此生育率及勞參率表現皆較差（如義大利、西班牙）。反之，在倡導母職就業政策的國家中，婦女在工作與家庭生活間之平衡度大，這會影響女性更願意加入勞動市場，另一方面也更有生育意願，因此往往享有較高的生育率及勞參率（如瑞典、丹麥）。因此，目前政府相關之政策應致力協助父母調和工作與家庭生活。

圖 14　影響女性勞動力參與率與總生育率相關性之間接因素

資料來源：山口一男（2005年），「女性の労働力参加と出生率の真の関係について：OECD諸国の分析」。

為讓婦女在家庭生活與工作間取得平衡，各先進國家近年陸續推展所謂的「友善家庭措施」（Family Friendly Policies），以因應面臨少子女化及提升女性

勞參率之雙重挑戰。主要之政策方向可分為以下三項：

(一)營造友善家庭之職場環境，改善產假及育嬰留職停薪措施

即使政府實施良善公共政策，但工作場所不具友善家庭環境將使公共政策效果大打折扣。友善家庭的工作環境措施，包括部分工時、彈性工作地點、短期家庭照顧假等。為利國民能兼顧家庭和職場，降低產業婦女生育及就業障礙，我國已於 91 年通過「兩性工作平等法」，提供育嬰假、家庭照顧假等法規基礎，並於 97 年將名稱修正為「性別工作平等法」，進一步擴大育嬰留職停薪之適用對象，不但有助於兒童發展，亦有利於父母就業率提升。另於今（98）年 4 月修正通過「就業保險法」，納入勞工育嬰留職停薪津貼補助，6 月通過「公教人員保險法部分條文修正案」，將公教人員育嬰留職津貼納入公保的範圍。此外，目前政府刻正研議修訂「勞工保險條例」及「全國公教員工待遇支給要點」，調整生育補助各增 3 個月；並推動彈性工時制度與普及化托育措施並重，以及建立友善家庭職場環境的企業文化，俾提供國民更為友善的職場環境。

(二)建構完整及連貫性的兒童教育與照顧服務體系，並落實整合托兒、學前教育及學齡兒童課後服務

教育部與內政部目前正聯合研擬「兒童教育及照顧法」草案，整合學前幼兒托教，包括居家式照顧服務、托嬰服務及小學生的課後教保服務等，期能建立完整及連貫的兒童教育與照顧體系，提供或確保負擔得起、高品質的兒童照顧及課後照顧服務，以周全家庭照顧需求。惟目前因內容所涉事務龐雜，仍待凝聚各界共識。

此外，為健全家庭兒童照顧體系，未來亦將持續增加「社區保母系統」之服務能量與可得性，並建立居家托育管理與托育費用部分負擔制度。

(三)建構平等普及之育兒制度，並降低家庭負擔成本

為減輕家庭托育負擔，政府逐年擴大辦理幼兒托教補助措施，包括 89 年開辦幼兒教育券，93 年辦理離島幼童托教補助，94 年擴及原住民幼兒，96 年再擴及弱勢經濟幼兒等，以滿 5 足歲幼兒為補助對象。另自 92 年辦理中低收入家庭滿 3 足歲幼兒托教補助，97 年再增辦 2 歲以下兒童托育費用補助等，並規劃自 100 學年開始提供全國 5 歲幼兒免學費教育。其他友善幼托相關措施，尚包括特殊境遇婦女兒童托育津貼、社區自治幼兒園、企業托兒服務、國小學童課後照顧及社區保母系統之建立等。

此外，目前內政部也刻正研議實施兒童津貼之可行性及對育有 3 名以上子女之家庭，補貼購屋貸款利息的可能性，以對育兒家庭提供經濟上之支援。

三、研究限制與未來研究方向

本研究主要目的在利用橫斷面及時間序列資料進行相關分析，俾探討女性勞參率與生育率之關聯。惟在研究分析中，仍有部分是本研究未及探討之處，列出如下以供未來研究者參考。

(一)分析資料之限制

由於資料與研究時間之限制，本研究利用主計處、內政部網站及其出版之統計年刊，收集相關數據，故資料期間或許不夠完整，造成縣市別之時間序列相關分析與年齡別之時間序列相關係數所分析之資料時間長度不同。

此外，在年齡別之第三階段相關分析中僅利用 8 年之期間進行相關分析，主要是避免因婦女出生世代不同，同一年齡層之生育與勞動參與行為模式會改變之影響，故將資料切割。由於皮爾森相關係數主要是利用兩變數之變動量及變動方向，衡量兩者間之相關性，故應該不會影響其結果之分析。又由於女性 45 至 49 歲生育率極低，故其歷年之變動量相對較小，或許會影響該年齡組相關係數之判定。

再者，本研究分別採用橫斷面及時間序列資料進行相關分析，若未來能得到追蹤資料（panel data）來進行相關研究，俾可同時於橫斷面資料中觀察長期延續資料，或可控制橫斷面個體間存在的異質性（heterogeneity）問題。

(二)皮爾森相關係數之意涵

本研究採用皮爾森相關係數所得之結果，僅為相關程度之大小與相關之正負符號，並無法說明女性勞參率與生育率間之因果關係。

(三)影響女性勞參率與生育率之其他因素

本研究僅分析女性勞參率與生育率兩變數之相關係數，雖已將地區及年齡之影響因子去除，進行不同縣市及不同年齡層之相關係數，惟皮爾森相關係數僅能說明兩變數間之線性相關，除了地區及年齡外，應該還有許多因子會共同影響女性勞參率與生育率，例如：婚姻與經濟景氣之波動等，未來研究者亦可加入考慮。

(四)多變量分析

若欲探究女性「工作」與「家庭」之取捨與平衡關係，本研究僅以女性勞參率代表「工作」變數，而以生育率（總生育率、一般生育率及育齡婦女年齡別生育率）代表「家庭」之變數，未來研究者尚可加入採用就業率、工作時數及結婚率等變數，進行「工作」與「家庭」兩群組變數間之多變量相關分析。

參考文獻

1. 山口一男（2005），「女性の労働力参加と出生率の真の関係について：OECD諸国の分析」，RIETI Discussion Paper Series 05-J -036。
2. Engelhardt, Henriette and Alexia Prskawetz (2002), “On the Changing Correlation between Fertility and Female Employment over Space and Time,” MPIDR Working Paper.
3. Kögel, Tomas (2002), “Did the Association Between Fertility and Female Employment Within OECD Countries Really Change its Sign?” MPIDR Working Paper WP 2001/034, Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research.
4. Morgan, S. P. (2003), ”Is Low Fertility a Twenty-first Century Demographic Crisis”, Demography。

育嬰留職停薪政策執行成效之評估
—以勞工、公教保險申請留職停薪人員為例

王明聖*

壹、提供育嬰假之思考脈絡
貳、世界各國親職假概況及其啟示
參、台灣女性勞動參與情形、申請育嬰假之現況及執行成效初探
肆、申請育嬰假者之成本效益初探
伍、現行政策規劃方向與未來具體建議

壹、提供育嬰假之思考脈絡

一、生育行為係私人行為（責任）或社會行為（責任）

往昔生育行為始終被視為個人行為（私領域）的堅定信念，已隨著生育率的大幅降低，形成少子女化、高齡社會等現象出現，引起國家政策的介入形成公領域論辯的焦點。

二、婦女就業與生育的關係

從圖 1 中可發現，台灣 15 歲至 64 歲已婚女性中，曾經在婚後離職者計 286 萬 7 千人，離職率為 54.72%，在這些婚後離職之女性中，因結婚而離職之比例為 28.73%，因生育而離職比例為 15.49%；與歷年資料相較，離職率呈逐年升高之趨勢。

圖 1 臺灣歷年已婚婦女離職情況

資料來源：行政院主計處。
圖表繪製：財團法人婦女權益促進發展基金會。
備註：離職率為 15-64 歲已婚女性曾離職者人數占已婚女性總人數比率。

*王明聖為本處專員(目前已離職赴國外進修)

三、提供育嬰親職假的目的

(一)促進兩性工作平等

提供育嬰親職假的目的，除了調和女性工作與家庭子女照顧衝突間之調和，以穩定婦女就業，維持婦女之勞動參與率以維持家庭之雙薪收入，並在育嬰期間促進對於兒童身心健全發展之照顧以降低死亡率，最終促進兩性在勞動市場中的性別平等。

(二)促進生育率 pro-natalist strategy

從各國育嬰親職假的發展歷史分析，育嬰親職假不僅是勞動條件的改善，而多半具有社會政策的意義，尤其是作為人口政策的一環，透過育嬰親職假來遏止出生率的下降。一方面是因為有越來越多的職業婦女，在小孩出生後往往面臨到工作與照顧小孩間的衝突，可能馬上面臨需辭掉工作的問題，為了保持工作暫時不生、延緩出生或減少出生數來減少對工作的衝擊，另一方面是響應國際婦女運動，推動兩性平權成為一股改革的力量。（林振賢，1997）

(三)提升女性經濟安全及就業安全保障

增強女性勞動市場經濟安全和提供女性更多的就業機會之間，在某種程度上存在相互抵銷的效果。雖然親職假沒有預設性別立場，然由於低薪資替代率和性別角色的文化態度，促使女性成為親職假方案的主要使用者。而雇主也因為性別的偏見，在員工招募和訓練上，對於女性的僱用也會特別小心，以減少可能的經營成本。其的確會影響雇主晉升、訓練和高技術位置人選的僱用決定。

(四)社會責任

心理學家常強調雙親與小孩間的依附，可能會影響對未來家庭和小孩個人的福祉及信賴。許多研究也指出母親在小孩出生第 1 年是在家的，其親密關係往往促成小孩往後較高的認知發展。其對於社會整體健康和整合是有幫助的，親職假可視為是投資下一代及未來「社會資本」的政策。

(五)Doing Gender－性別角色的再塑

雖然目前親職假並無特定性別取向的設計，但由於雙元勞動市場、性別薪資區隔等因素影響，女性往往是主要承擔兒童照顧責任的人。儘管如此，尤其是針對男性強迫性、不可移轉的親職假，目的在於型塑一個照顧責任平等分工的社會，透過男性對於小孩照顧的更多涉入，讓下一代的小孩能夠在日常生活中角色學習上，可以學習到非傳統男、女性別區隔的角色扮演，慢慢改變既有的工作、家庭角色分工，長期以達到性別平等的終期目標。如瑞典與挪威對於親職假的設計即是給予父親一定額度的親職假，且是不可以移轉給母親的。瑞典甚至在 1971 年改變個人稅制（individual taxation），1979

年改變家庭法以明顯強調配偶皆須分擔薪資工作、家務工作及兒童照顧的責任。

(六)促進生產力

無庸置疑的，處於工作與家庭責任之間的緊張關係往往對工作表現會有些微的影響，因為長時間的工作壓力和家庭責任往往導致員工壓力、低生產力及常缺席，長期而言要較提供有薪或無薪親職假，更損害到雇主的利益。引進親職假的福利制度可以增加員工對於公司的向心力，並間接增加生產力。然這方面在實證資料上，的確難以估算，其主要的好處仍是對於兒童的培育及未來社會的貢獻。

四、提供育嬰親職假的邏輯

Padavic and Reskin(2002)認為女性因應兒童照顧與工作衝突可能產生的三種解決方法：1.個人解決問題，2.雇主資助方案，3.政府協助方案（轉引自陳惠銛，2004），而在各種實務運作背後，皆有不同運行的邏輯（Wilkinson and Briscoe,1995）。

(一)個人責任：負擔在父母自身上

視兒童為私有財，所以親職假的成本全部由父母來承擔。

(二)雇主責任：視為部分的職業福利

兒童視為未來的受僱者，所以現行的雇主負擔部分親職假的成本是合理。

(三)社會集體責任：所有的納稅人承擔

視兒童為公共財，所以將兒童適當地養成具有一般性利益。

貳、世界各國親職假概況及其啟示

一、各國親職假之概況

強調平等主義的北歐國家往往是透過提供公共兒童照顧來解決勞動短缺的問題，一方面解除了外出就業家庭照顧小孩的責任，另一方面也創造進入公部門之就業機會，當然由於雙元勞動市場薪資上的差距，往往是女性進入上述公部門的就業市場。相對於北歐國家，南歐國家對於兒童或老年人的照顧往往傾向透過非正式家庭網絡而非公共提供服務，這牽涉到各國文化、經濟因素和對於女性勞動參與率的不同態度。可以發現的是北歐國家對於親職假計畫是中性的，強調兩性都可以參加。而歐陸和南歐國家的親職假方案設計是傾向由母親來請，較少關切親職假對於女性勞動市場之影響效果。

二、親職假方案之啟示

(一)親職假之期間

可以發現親職假的期間若能低於 12 個月，對於個人重回職場的成本係最小。然卻可能仍無法滿足有小孩家庭需要較長期間的需求，所以最好的方式是由夫妻分別來請親職假，可將請親職假的期間拉長到 2 年左右。然而卻因為性別薪資歧視的問題，而由女性來請親職假。

(二)工作回復之保障

當父母申請親職假，對於工作回復之保障，以減輕其對勞動市場的脫節是非常重要的。許多父母在考量申請親職假後，可能會造成工作之喪失而不敢申請。

(三)縮減工時之權利

結合兼職工作形式的親職假在瑞典和挪威已經擴展成「時間帳戶」（time-account）的形式，結合親職假、工作和給付，提供父母彈性的資源以使符合其家庭的個別需求。

(四)雙親間的分配

雖然親職假名義上是父母皆可申請，然實質上往往成為產假的延伸，因為親職假對雙親在照顧責任分擔上的影響仍是有限。這是因為性別刻板印象的文化影響仍是非常顯著，且工作薪資的給付上仍存在著性別差距，使大多數家庭無法承受當父親申請親職假時所造成的家庭所得損失。所以親職假雖然沒有預設的性別立場，但由於其他客觀的條件仍迫使傳統性別角色的繼續延伸。

(五)給付和基金來源

對於申請親職假給付及如薪資替代率、工作回復之保證及繼續兼職工作的權利等相關資格，各國都有一定之條件限制。如在荷蘭受僱者必須持續繳交 1 年以上之薪資稅才能申請。在紐西蘭，受僱者必須一週工作 10 個小時、持續 12 個月以上，且必須在同一個雇主底下工作才能享有工作回復之保障。在法國，受僱者在申請親職假前必須工作至少 1 年，但雇主僱用人數低於 10 人以下者可以拒絕員工申請親職假。而在瑞典、挪威、芬蘭及丹麥，針對那些先前失業之勞工雖無法申請補償之替代薪資，但是仍是可以申請均一給付之最低生活津貼。

參、台灣女性勞動參與情形、申請育嬰假之現況及執行成效初探

一、女性勞動參與及生育情形

(一)婦女勞動參與率

自民國 69 年以來長期趨勢觀察，女性勞動力的增加主要是來自已婚婦女勞動力的大幅成長：有偶婦女的勞動參與率由 1970 年的 27.4%增為 1995 年的 42.6%。有學齡前子女的婦女就業率更逐年提升，由 1980 年的 29%增至 1994 年的 46%，表示一種不因婚姻中斷或縮短中斷期的就業型態已逐漸普遍。對女性婚育離職的研究亦指出女性在結婚生育後及子女學齡前持續工作的比例近年來明顯提高。（行政院主計處，1997；簡文吟、薛承泰，1996；呂玉瑕、伊慶春，2005）

(二)初婚年齡

隨著教育程度的提高，兩性年齡皆有延後的趨勢，自民國 69 年至 95 年，男性由 27 歲延後至 30.7 歲，女性由 22.2 歲延後至 27.6 歲。而女性結婚年齡延後 5 歲，相對地也會影響到生育小孩的平均年齡、育齡時間的縮短，及壓擠生小孩的數量。

(三)生第一胎小孩年齡及出生率

生第一胎平均年齡自 64 年至 95 年由 22.9 歲延後至 28.1 歲，而生育率由 27.65‰降到 11.15‰,自民國 73 年總生育率 2.05 人就低於 2.1 的人口替代率。長期下來，台灣因為人口少子女化，即將面對人口零成長甚至負成長的問題。

二、職業婦女面對工作與家庭之間衝突調和與政府的相關措施

隨著女性教育程度與勞動參與率的提升，職業婦女若選擇生育，往往面臨著工作與家庭兩者之間的兩難選擇，在大部分的情況下，女性的家務勞動並未因為就業而減少，所以職業婦女往往是身心兩頭燒，兼顧工作與家庭而忙得不可開交。

三、兩性工作平等法中育嬰假的申請情形

根據主計處統計，民國 90 年出生的小孩，平均每月托育費用為 2 萬 500 元；另據勞委會調查，91 年實施「兩性工作平等法」後至 94 年 6 月，共約有 12,199 人申請育嬰留職停薪，平均每一位申請育嬰留職停薪的女員工，申請期間為 10.64 個月；依此數據，從 91 年 3 月到 94 年年底全部托育費用約為 26 億 6,083 萬元，平均一年節省總托育費用約 6.6 億元。

肆、申請育嬰假者之成本效益初探

除了從社會政策立法制度面來考量，也要思考到申請育嬰留職停薪者之成本效益，才能反饋（feedback）所制訂政策之好壞。

一、育嬰假成本效益之初步分析架構

生育小孩的行為，許多經濟學者是以理性選擇的觀點來進行分析，而申請育嬰留職停薪也可以從家庭理性選擇的觀點切入。

(一) 申請育嬰假之成本

1. 申請者直接成本：因為留職停薪期間所喪失的每月所得、當年年終及考績獎金等收入。
2. 申請者間接成本：父母因請育嬰假耗去時間而喪失工作經驗累積而獲得另一份有利的工作、可能升遷、加薪（減少收入），甚至喪失工作的機會，又稱為機會成本，其中無法算出的部分希望可以透過影子價格計算（一種間接的貨幣支出）。
3. 非申請者（雇主）之成本：由於係無給之育嬰假，所以非參與者之成本等同於申請者雇主之成本--尋找合適替代人選之再招募、臨時人員的訓練、生產的可能損失。

(二) 申請育嬰假之效益

1. 申請者直接效益：兒童健康之促進，減少嬰兒之死亡率（餵母奶增加抵抗力）、認知能力之發展（依附及發展程度）；母親減少工作與照顧間衝突所產生的沮喪、促進母親的身體健康。
2. 申請者間接效益：參與者家庭關係之增強、家庭關係、文化價值的傳遞。
3. 非申請者（雇主）之效益：增強復職後對企業之向心力及促進生產。社會效益：成為未來勞動就業市場的生力軍（增加未來消費、國家稅收），減少人口高齡化所造成的政府財政負擔及經濟低度成長。

(三) 申請者與未申請者之間的成本效益比較

表 1 申請育嬰留職停薪的成本（效益）分析架構－以勞工個人計

單位：元

對象 / 分析項目	未申請者			申請者		
	參與者	非參與者	社會整體	參與者	非參與者	社會整體
1.成本（C）	***0***	***0***	***0***	***6,205,308***	***-6,205,308***	***0***
(1)可計算成本	**0**	**0**	**0**	**539,592**	**-539,592**	**0**
個人相關所得損失	0	0	0	539,592	0	539,592
雇主僱人額外成本	0	0	0	0	-539,592	-539,592
(2)不可計算成本	**0**	**0**	**0**	**5,665,716**	**-5,665,716**	**0**
升遷延後	0	0	0	+	-	0
復職後工作更換	0	0	0	+	-	0
工作喪失	0	0	0	5,665,716	-5,665,716	0
2.效益（B）	***-225,500、9-***	***225,500***	***9-***	***225,500、9+***	***-225,500***	***9+***
(1)可計算效益	**-225,500**	**225,500**	**0**	**225,500**	**-225,500**	**0**
兒童減少看病次數	--	-	0	++	+	3+
原本請保母之費用	-225,500a	225,500	0	225,500	-225,500	0
降低嬰兒死亡率	-2.6%	-	-2.6%、-	2.6%	++	2.6%、2+
提升生育率	-4.9%	-	-4.9%、-	4.9%	+++++	4.9%、 5+
(2)不可計算效益	**9-**	**0**	**9-**	**9+**	**0**	**9+**
母親福利（身心健康、經濟獨立）	--	0	--	++	0	++
兒童福利(健全發展)	----	0	----	++++	0	++++
促進男性參與家庭生活	-	0	-	+	0	+
促進家庭關係(親子關係)	-	0	-	+	0	+
對企業向心力	-	0	-	+	0	+
淨效益（B-C）	***-225,500、9-***	***225,500***	***9-***	***9+ -5,979,808***	***-5,979,808***	***9+***

備註：參與者的估算皆以勞工申請者之相關數據作為估算基礎。

a.主計處調查支付褓母之費用每月為 20,500 元，調查平均申請育嬰留職停薪時間為 11（10.64）個月，所以總費用為 225,500 元。

b.勞工平均投保薪資為 33,725 元，然依勞委會 94 年勞動統計年報，平均投保薪資為經常性薪資的 75%，所以勞工平均薪資應為 44,966 元（=33,725/0.75），留職停薪 11 個月，每月所得損失為 494,626 元（＝44,966*11)，年終獎金估算為 1 個月，所得相關損失為 539,592 元。

c.假設雇主僱用替代人力及訓練支出，就等同於原先僱用之成本。

d.依據內政部戶政司臺閩地區歷年結婚年齡中位數來看，94 年新娘初婚年齡為 27.6 歲，假設生第一胎通常為 2 年之內，故平均生第一胎年齡約為 29 歲，假設僅生一胎，並自生完後因留職停薪而中斷就業，若依勞保女性平均給付年齡為 50 歲來看，其中斷年資為 21 年，其可能從事兼職工作，所以折半來計算得到工作喪失所得為 5,665,716(=44,966*12 個月*21 年/2)。

在申請育嬰留職停薪的類別中，申請者所需要負擔的成本為 620 萬元，淨效益為 9+（目前無法量化之效益）和-597 萬元，也就是除了享受到子女的認知發展及母親的焦慮程度減少外，實際上其留職停薪期間扣除省下褓母費用的機會成本損失是 597 萬元。社會整體的淨效益為 9+（目前無法量化之效

益）和 597 萬元，其中的 597 萬元皆是由申請者來吸收承擔。

在未申請育嬰留職停薪的類別中，未申請者所需要負擔的成本為 0 元，淨效益為聘請褓母的費用 22 萬元、小孩認知發展能力等福利的降低及母親福利的降低（9-：目前無法量化之效益），也就是除了享受到避免所得中斷及未來職業喪失的風險外，實際上其未申請留職停薪期間除了未省下褓母費用，而是延長或喪失生第 2 個小孩、小孩母親福利降低的機會成本損失。社會整體的淨效益為 9-（目前無法量化之效益）。

若從社會整體淨效益來比較，提供育嬰留職停薪的淨效益是大於未提供育嬰留職停薪政策的淨效益，合計為 18+減去 597 萬元，目前由於缺乏實證資料估算 18+的經濟效益（但相信絕對是大於 597 萬元多倍），而目前這 597 萬元是由申請育嬰留職停薪者之家庭吸收，而未申請者往往就會延後生育年齡及減少生育率，造成母子（女）健康上的高風險及國家人口逐漸走向零及負成長的趨勢。

(四) 勞工與公教申請者之成本比較

從表 2 中可得知，若育嬰假沒有規定工作回復之保障，則相對公教人員而言，申請育嬰假等同於無法回復工作，其申請期間所得損失再加上之後的就業中斷，其與公教人員之間的損失差距高達 557 萬元（=614-57），對於一個家庭而下一代子女可分配的資源而言，其相對機會成本代價相當地高。是以，在現行兩性工作平等法規有關育嬰假規定並未有回復工作的保障設計前，符合資格之勞工除非是在規模較大、福利較健全的公司下，才比較敢申請育嬰假，否則申請者永遠會少於軍公教人員，形成職業別間的不公平現象。

表 2 育嬰假之勞工、公教申請者之成本效益差異比較分析

單位：元

對象 分析項目	勞工 參與者	公教 參與者
可計算成本（C）	*-6,144,154*	*-573,324*
個人相關所得損失	-478,438a	-573,324b
工作喪失	-5,665,716c	0

備註：

a、勞工平均投保薪資為 33,725 元，然依勞委會 94 年勞動統計年報，平均投保薪資為經常性薪資的 75%，所以勞工平均薪資應為 44,966 元（=33,725/0.75），目前調查平均申請月數為 10.64 個月。

b、公務人員平均投保月俸為 25,800 元，推算其月薪為 47,777 元(=25,800/0.54)，假設平均申請月數為 12 個月。

c、依據內政部戶政司臺閩地區歷年結婚年齡中位數來看，94 年新娘初婚年齡為 27.6 歲，

生第一胎通常為 2 年之內，故平均生第一胎年齡約為 29 歲，假設僅生一胎，並自生完後因留職停薪而中斷就業，若依勞保女性平均給付年齡為 50 歲來看，其中斷年資為 21 年，其可能從事兼職工作，所以折半來計算得到喪失工作所得為 5,665,716(=44,966*12 個月*21 年/2)。

二、小結

2004 年台灣女性勞動力 427 萬人，約占 15 歲以上女性人口 47.7%，除分別低於亞洲鄰近國家約 1 到 7 個百分點外，更與美國勞參率差距約 12 個百分點，顯示我國女性勞動參與率仍有進步提升的空間。

然許多人仍認為育嬰留職停薪是件耗費成本且無效益的措施，本文即希望透過育嬰假之成本效益分析，來關注在不只是在金錢上的經濟效益，希望呈現出其非金錢估算的效益效果，也希望透過留職給薪的育嬰假成本效益分析以作為未來政策制訂之評估依據。

少子女化與高齡化問題的嚴重性目前雖已引起各方關注，然台灣更要關切的是其進程速度比其他先進國家都要來得快速，所以應提出的策略更不能緩不濟急。提供育嬰留職停薪並非「財政」的問題，而是「政治」的問題。由於老年人口日益增多，相對於沒有投票權的小孩，執政或在野黨的立法委員皆會自動增加老人福利來贏得選票，從近年敬老津貼的通過、老農津貼的 3 次調漲[1]可以得證。也就是現代的老人將會榨乾下一代的年輕人與小孩，目前代間不平等也成為歐美、日本國家的爭論議題，台灣也不例外。

伍、現行政策規劃方向與未來具體建議

一、現行政策規劃方向

行政院經濟建設委員會於 94 年 11 月間曾邀請銓敘部、國防部、勞委會、教育部及內政部等相關部會，針對「育嬰留職停薪津貼」以社會保險給付或津貼給付分別進行利弊分析，並請各部會研擬具體建議。並請內政部分析「育兒津貼」，以中低收入戶為對象發放津貼之利弊，並以給付 6 個月，每個月以基本工資的 50%等估計平均每年所需經費。後經歷次協商，並修正如後述。

(一)兩性工作平等法

行政院於 96 年 4 月 11 日以院臺勞字第 0960084293 號函將「兩性工作平等法」第 16 條、第 40 條修正草案送入立法院，立法院目前預計 96 年 11 月 5 日將進行審議。現行第 16 條修法主要目的在於針對受僱於僱用 30 人以下雇主之受僱者，若經雇主同意，也可以享有相同之權利，其實施日期（修正

[1]原每月發給 3,000 元，調升至每月發給 4,000 元，至 95 年 1 月 1 日調升為每月 5,000 元，立法院於 7 月 27 日加開第 6 屆臨時會議決議回溯至 96 年 7 月 1 日調升為每月 6,000 元。

第 40 條）擬由法律另定之。

(二)就業保險法

勞委會目前規劃可申請之前提為：「被保險人之保險年資合計滿 1 年，子女滿 3 歲前，依兩性工作平等法之規定，經投保單位給與育嬰留職停薪假者，得請領育嬰留職停薪津貼」。其中請親職假期間 6 個月內，按平均投月保薪資投保薪資 40%給與「育嬰留職停薪津貼」；其餘 10%，待回復工作後，於被保險人育嬰留職停薪假期滿 2 年內回復工作滿 6 個月後，按其育嬰留職停薪期間領取津貼之日數計算，一次發給。

(三)勞工保險條例

「勞工保險條例」第 32 條原規定提供分娩費 30 日、生育補助費 30 日，皆按被保險人平均月投保薪資一次給與。在健保法通過後，第 76-1 條規定：「本條例第二條、第三十一條、第三十二條及第三十九條至第五十二條有關生育給付分娩費及普通事故保險醫療給付部分，於全民健康保險施行後，停止適用」將分娩費予以凍結。而於勞委會將「勞工保險條例」部分修正草案送入立法院，而民進黨籍立委黃淑英提出修正生育給付將原給付 1 個月提高為 3 個月，經 96 年 6 月 14 日立法院協商通過，準備進行 2、3 讀之程序。其立法目的係考量由於職場上存在懷孕歧視，長期以來一直嚴重阻礙女性就業。

二、未來政策具體建議

我國現行制度規劃設計，勞工部分即是希望透過就業保險的方式來辦理，軍公教部分則仍未規劃。透過社會保險危險、保費分攤及世代互助的方式，來建立家庭友善的工作方案及政策。而有效的育嬰留職假政策應視公司規模大小提供多元化、不同的補助策略或選擇，才能精緻落實到不同規模大小的公司。或者針對不同職業類別的申請者，應給予多元化的協助措施，才能真正落實協助不同職業類別的家庭勞工兼顧家庭與工作。相關具體建議策略如下：

(一)減少工時、彈性上班或彈性休假之設計

1. 減少工時

申請者可以縮減每天工作的時間為 6 至 7 小時，縮減之工時當然不給薪。

2. 彈性上下班

若仍選擇維持正常工作時間 8 小時，也可以將彈性上班的時間延長。

3. 彈性休假

針對有小孩的家庭員工，不論其職業類別為軍公教人員或是勞工，皆可以透過補休或休假，計算單位以 0.5 小時計，來因應每日因為接受小孩或需照顧小孩的突發狀況，也較符合上班與家庭時間之彈性運用。

(二)工作回復保障

從勞委會歷年來育嬰留職停薪申請者的職業類別及申請人數來看，可以發現公教人員相對於勞工在申請育嬰留職假所占比例較高，其最大的原因即在於公教人員之育嬰留職停薪獲得法制上之保障，其具有回復工作之權利，且現行公務體系之員工人數規模較大，並可透過職務代理或另聘約聘僱人員來解決替代之人力。

針對私部門部分之勞工，政策要如何兼顧雇主之經營成本考量及勞工權益之保障，在相關政策規劃上恐需彈性化配套措施。大規模之企業人事制度較為健全，在工作保障上較為充足。然中小企業在人事調配上較缺乏調整之空間，可能受僱之勞工無法請太長之育嬰留職假，而需透過完善的托嬰、幼托服務來解決這樣的問題。

(三)所得中斷之適度補償

現行「就業保險法」部分條文修正草案中，針對育嬰留職假之設計係以整體被保險人平均月投保薪資計算，而非以個人平均月投保薪資，現行以平均月投保薪資計算僅對個人月投保薪資較低申請者有利，但對個人月投保薪資較高的申請者不利。若被保險人因育嬰留職事故造成所得中斷的觀點來看，現行的設計缺乏適度所得維持的概念，建議未來可朝向建立適度所得損失補償的方向設計。

(四)其他相關措施之建議

1. 軍公教子女教育補助應延伸至小學以下之托嬰、托兒固定費用之補助。
2. 提供平價、公共化、安全及可近性高的托嬰、托兒服務。
3. 托嬰、托兒補助應可列入每年度教育學費扣除額 25,000 元之額度之內。

參考文獻

1、伊慶春、簡文吟（2000），「已婚婦女的持續就業：家庭制度與勞動市場的妥協」，**台灣社會學**，第1期，第149-182頁。

2、行政院勞工委員會（2007），「兩性工作平等法」部分條文修正草案立法說明。

3、行政院勞工委員會（2007），「就業保險法」部分條文修正草案立法說明。

4、林佳慧（2001），「美國、德國與瑞典的親職假政策研究:從福利國家制度面來探討」，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

5、林宜輝（1998），「家庭政策支持育兒婦女就業制度之探討—兼論台灣相關制度之改革」，**社區發展季刊**，第84期，第95-111頁。

6、林振賢（1997），「談母性保護與產假問題」，勞工問題，中國勞工，第10-15頁。

7、唐文慧、楊佳羚（2006），「瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧的價值」，**政大勞動學報**，第19期，第75-117頁。

8、莫藜藜、王行（1995），「已婚男性的家庭價值觀及其對家庭的需求之探究:兼論家庭政策之規劃」，臺北市:行政院國家科學委員會。

9、陳惠銛（2004），「女性工作者對親職假之需求與兒童照顧因應方式之調查研究」，靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文。

10、楊靜利、李大正（2007），「台灣婚姻機會成本之變遷」，2007年5月26日社會福利學會「建立永續發展的家庭、人口、健康、社區與勞動保障體系」學術研討會發表文章。

11、劉一龍、陳寬政、楊靜利（2003），「鼓勵生育與所得稅免稅額調整」，**台灣社會福利學刊**，第4期，第53-77頁。

12、劉梅君（1997），「兩性工作平等法」與「母性保護」之關聯－淺談「育嬰假」、「家庭照顧假」等「促進工作平等」措施的立法理由，**律師雜誌**，第242期，第34-41頁。

13、蔡宏政（2004），「導論—現階段我國人口組成變遷與相關政策之思考」，**台灣智庫通訊**，第13期，第4-6頁。

14、謝秀容、王麗容（1995），「台灣婦女的家庭價值觀、需求及其對策之研究」，臺北市:行政院國家科學委員會。

15、鍾俊文（2004），「面對人口老化與少子化，我國政府的因應政策」，**台灣智庫通訊**，第13期，第8頁。

16、Blau, Francine D.; Grossberg, Adam J. (1992), “Maternal Labor Supply and Children’s Cognitive Development,” *Review of Economics & Statistics*, 74(3), p.474-481.

17、Charles L.(2003), “Maternal Labor Supply and Children’s Cognitive Development”

18、Chatterji, Pinka and Markowitz, Sara. (2005), “Does the Length of Maternity Leave Affect Maternal Health?” 72(1), p.16-41.

19、D’Addio, A.C. and D’Ercole M.M. (2005), “Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies,” OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

20、Meyers and Gornick (2005), “Policies for Reconciling Parenthood and Employment: Drawing Lessons form Europe,” *Challenge*, vol.48, no.5, p.39-61.

21、Morgan, S. P. and Rosalind, B.K. (2001), “Why Have Children in the 21st Century? Biological Predispositions Social Coercion, Rational Choice,” *European Journal of Population* 17(1), p.3-20.

22、Tanaka, Sakiko (2005), “Parental Leave and Child Health Across OECD Countries,” *Economic Journal* 115, p.7-28.

23、Wilkinson, H. and Bricoe, I. (1996), “Parent leave: The Price of Family Values?” http://www.demos.co.uk/openaccess.

多元就業開發方案參加者勞動市場參與分析

許雲翔*

壹、緒論
貳、我國促進就業措施之理念
參、我國促進就業措施之內容
肆、多元就業開發方案之成效
伍、結論與建議

壹、緒論

一、研究動機與目的

自2001年美國科技業泡沫化以後，我國失業率持續上揚，直到2002年達到5.2%的最高點，致使各界無不對於政府投入改善失業問題寄予深厚的期望。在歐美國家的發展歷程中，亦曾面臨大規模失業問題；而在總體經濟措施改善效果有限之下，亦會採取適當的政策回應措施，以期望於短時間內改善失業問題的困境[1]。此外，韓國於1997年亞洲金融風暴之後，亦採取連續2年6期的大規模公共服務擴大就業方案，間接促使其失業率由1998年的6.8%下降至2002年的3.1%[2]。有鑑於此，我國政府部門除透過擴大內需等經濟方案刺激景氣外，亦採取一系列的促進就業措施，例如「永續就業工程計畫」、「多元就業開發方案」、「公共服務擴大就業計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」、「公共就業方案」、「青年職場體驗計畫」、「職業能力再提升方案」、「微型企業創業貸款」等等，試圖於短時間之內改善失業問題。在過去數年間，失業率亦順利由2002年的高點5.2%，降至2007年的3.9%，雖主要拜經濟環境改善，市場就業機會增加之賜，前述促進就業措施所扮演之社會安全閥的功能亦不容忽視。

時至今日，全球經濟又再次遭逢美國金融體系崩解所帶來的危機，是否以創造短期政府部門就業機會的方式，救助失業者，支持其家庭生計，再次成為因應手段選項之一。本文將針對我國近年來促進就業措施之理念進行探討；其次，介紹重要促進就業措施內容；最後，從多元就業開發方案切入，檢視促進就業措施之成效。希望能藉由對過去政策績效的瞭解，提供未來政策擬定參考。

---

*許雲翔為本處科員（目前已離職赴國外進修）

[1] Lødemel, Ivar and Espen Dahl (2001), “Public Works Programs in Korea: A comparison to active labour market policies and workfare in Europe and the US”, in Park, Funkoo et al. (eds.), *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*. The World Bank and Korea Labor Institute.

[2] Lee, Joohee (2001) “Income Assistance and Employment Creation through Public Works in Korea,” in Park, Funkoo et al.(eds.), *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*. The World Bank and Korea Labor Institute.

二、研究範圍與方法

我國近年來實施的幾項重要促進就業措施，大都有個別的評估研究，以觀察該措施之成效。這些研究多以抽樣調查方式進行，訪問方案參與者對於方案的滿意度以及其再就業情形等等，做為評估方案成效之依據。然而，抽樣調查之樣本情形仍與母體有若干差距；而受訪者對其處於就業或待業狀況的主觀認定，也較缺乏一致性的比較基礎。因此，本文試圖以次級資料–方案資料與勞保投保資料，分析所有方案參與者之再就業及薪資變動情形，並觀察不同類屬之方案參與者是否在薪資變動上有顯著差異。本文擬分析方案執行較久、資料類目較完整的「多元就業開發方案」，以檢視促進就業措施之效果。

貳、我國促進就業措施之理念

隨著風險社會（Risk Society）的形成，學者Lødemel and Dahl指出失業與貧窮問題有「臨時化」（temporalization）與「民主化」（democratization）的現象[3]。前者指問題由長期持續性轉變為短期而反覆出現的；而後者指這些困境不再只是少數社會底層的人會面臨到，許多中產階級也可能會經歷到。因此，過去10年OECD國家便強調政府對於勞動市場的介入，應逐漸由「被動」（passive）轉為「主動」（active），強調自助、社會整合的精神，而協助對象亦應由失業保險的被保險人擴大至整合身心障礙者、社會救助領受者進入勞動市場。具體落實上述理念的政策工具，則被涵括在積極性勞動市場政策（Active Labor Market Policies，以下簡稱為ALMP）之下。

由歐美國家的經驗來看，失業問題由來已久，也早有因應方式，例如採取失業保險以因應工業化社會可能面臨的失業問題；此外，亦採用失業救助、提早退休津貼等措施來維持失業者的所得；這些措施通常被視為消極性勞動市場政策（Passive Labor Market Policies）[4]。然而，隨著失業保險給付的增加與福利依賴現象的出現，以「所得維持」為中心的消極性勞動市場政策，逐漸轉移為以「促進就業」為中心的ALMP，並積極整合經濟政策、勞動政策與福利政策[5]。

不同於歐美國家的經驗，我國失業率自1996年才逐漸升高，而失業保險更遲至1999年才正式開辦（英國於1920年便已實施失業保險），故我國ALMP的實施與歐美國家為解決失業人口之福利依賴問題不盡相同。換言之，消極性勞動市場措施（如失業保險給付、失業救助、提早退休津貼）在台灣幾乎未曾完全

[3] 同註 1, p.197-8。

[4] 李易駿 (2005)「公共服務擴大就業計畫的反思與概念性對話」，社會發展研究學刊，第六期，頁 3-38。

[5] OECD (2001), *OECD Employment Outlook 2001*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

經歷過。而面對大規模的失業問題，我國幾乎是直接採納ALMP類型的措施，雖可避免重蹈西方國家之覆轍，但於引述西方ALMP論述時，卻缺乏相關的本土理念或經驗的支持。因此，本文參酌相關文獻，認為建構我國ALMP的基本論述，可環繞於以下幾個重點：

一、強化社會投資

如同積極性社會福利政策所強調，國家藉由投資或獎勵協助，促成照顧服務體系的建立和相關產業的發展。其結果是增加就業的機會，使從前私領域化的照顧工作成為有酬的經濟生產活動，進而創造國民所得，並因此增加政府的稅收。此外，由於個人與家庭生活照顧需求獲得滿足，可因而降低其對現金所得的依賴與需求程度，政府因此可以減少對於年金、津貼等現金給付的福利支出規模，進一步減輕政府的財政負擔[6]。ALMP亦強調在工作內容的規劃與執行上，應重視勞工個人人力資本與社會資本的累積，及與未來整體經濟發展的結合。此外，這些工作應能改善社會基礎建設，以對未來經濟發展，提供有力的客觀環境[7]。

二、避免社會排除

Schmid（2006）認為在勞動市場全球化與彈性化發展下，政府應該特別重視工作者面臨的三種社會性風險（social risks），即「長期失業者與特定對象失業者被排除於勞動市場外的風險」、「非典型工作者移轉為典型工作者困難的風險」、「在職工作者因教育訓練不足導致就業能力薄弱的風險」[8]。近年來，對於「弱勢」（the disadvantaged）的看法，已由「貧窮」轉變為「社會排除」，亦即由單一財務面向的弱勢，轉變為多面向的弱勢，例如所得、教育、健康、住宅等等。而工作的缺乏，不僅減少固定所得，亦可能喪失以職業為基礎的社會保障，因此，更易落入社會底層（under class），而不易融入於社會生活[9]。故以促進就業為中心的ALMP，應有助於避免失業者的社會排除。

三、強調權利與義務對等

儘管ALMP為許多國家所採納，但不同意識型態之國家對於ALMP的論述也不太相同。例如瑞典等北歐國家向來強調「充分就業」（full employment）為福利國家的要件之一，「工作」為人民的基本權利。而英美等以社會給付為主

---

[6] 傅立葉 (2002) 「積極性社會福利政策的內涵－思索台灣福利政策下階段的發展方向」， 台灣智庫通訊，第四期，頁 5-7。

[7] 辛炳隆 (2003) 「積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗」，就業安全，頁 9-15。

[8] 李健鴻 (2006) 「全球化與公共就業服務新通路的趨勢與展望」，就業安全，頁 60-67。

[9] Room, Graham J. (1999), “Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization”, *International Journal of Social Welfare*, 8(3): 166-175

的國家，則認為「福利」為人民的基本權利；但隨著社會給付支出逐漸上升，便開始強調權利與義務的對等；而ALMP亦為此思潮下的產物。例如為減少福利依賴，而由所得維持政策改為積極性勞動市場政策，一方面推動促進就業措施，一方面提高領取失業給付的門檻[10]。另亦有學者指出，設計失當的社會福利制度，往往造成有工作能力的人卻依賴福利，不但扭曲了國家福利資源的分配，也會損害人民的鬥志。因此，在英國新工黨的黨章上特別指出：「我們享有的權利反映著我們要負擔的責任」，主張對於需要幫助者，應給予幫助；對於有能力工作者，則應該協助其工作[11]。基本上，權利與責任對等的概念仍有爭議，有學者認為ALMP雖有助於就業，但卻降低民眾取得福利的資格，而賦予其社會公民權更多的義務[12]。

四、整合經濟政策、勞動政策與福利政策

許多學者指出，單獨使用ALMP無法解決失業問題，必須就各方案之間進行整合，或就領域與領域之間進行整合。ALMP方案可分為公共工作、公共就業服務、就業資金補助、就業訓練、小企業發展等數項，雖然各個國家在實施這些積極性勞動市場政策方案時的方式及重點不同，導致成效有所差異；但是共同的趨勢，則是將各項方案加以整合，以各種不同層次的方案同時施行，使之達到效果加乘的作用[13]。除了不同措施之間相互搭配之外，ALMP與失業給付、失業救助或其他社會救助等消極性措施之間也應有所整合，惟各國的整合方式與程度並不相同[14]。最終，ALMP的成效也與其整體經濟環境與制度設計良窳有關[15]。

參、我國促進就業措施之內容

自1960年代起，除了受到二次能源危機引發全球經濟不景氣的影響外，我國的失業率大多維持在3%以下；直到1995年下半年，由於產業結構與勞動力結構未能契合，我國失業問題開始惡化。2000年以後，經濟不景氣更使國內失業率一路攀升，屢次超過5%。為能有效抑制失業率上升，改善失業問題，政

---

[10] 同註 7。

[11] 周玟琪 (2002)「全球化與積極性社會福利政策 - 歐洲國家的創新作法與台灣的政策選擇」，台灣智庫通訊，第四期，頁 11-13。

[12] Orschot, Wim and Peter Abrahamson (2003), “The Dutch and Danish Miracles Revisited: A critical discussion of activation policies in two small welfare states”, *Social Policy and Administration*, 37(3), pp.288-304.

[13] 同註 8。

[14] 林昭吟、徐美、辛炳隆、劉宜君 (2007) 「我國促進就業措施對就業的影響分析研究」，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。

[15] Campbell, Mike (2000), “Labour Market Exclusion and Inclusion” in Percy-Smith, Janie (ed.), *Policy Responses* to *Social Exclusion.* Buckingham: Open University Press.

府採行多項促進就業的措施，包括在行政院成立「永續促進就業小組」。該小組依據設立宗旨，在短期促進就業措施方面，研擬及推動行政院於2000年12月核定之「政府部門創造就業機會方案」，希望透過加速推動公共建設、創造地區就業機會等方式，在1年內開拓4萬4千個就業機會，提供11萬人次之培訓機會，同時媒合10萬人之就業；復於2001年3月15日「行政院財經小組會談」中，針對當前就業情勢，提報「加強短期就業促進措施」；並於2001年5月31日奉院核定實施「緊急僱用措施」，提供7,306個臨時工作機會，以期振興經濟景氣、加強部會合作及帶動地方就業風潮等[16]。

另外，該小組也推動「中長期永續促進就業方案」，此方案的目標包括：(1)因應國際經濟情勢與國內產業調整，培養企業需要與具備國際競爭能力之人才；(2)發展提升國人生活品質之新興產業，創造國人就業機會，吸收閒置勞動力；(3)提升傳統產業競爭力，排除投資障礙，活絡市場機能，永續勞工就業；(4)增加政府公共支出彈性，興辦國家建設，增加國人就業機會；(5)順應我國加入 WTO，協助農業轉型，加強各項農民安置就業政策；(6)針對原住民生活特質，促進原住民教育水準與就業技能，開創原鄉發展之就業機會；(7)提供專長補充訓練及轉業訓練，加強媒合工作機會，強化對弱勢族群及無法就業者之就業促進；(8)鬆綁勞動法制、活絡勞動市場機能，消除不合理用人障礙，加強政府組織與非營利性組織等第三部門的配合，激勵開創相關就業機會[17]。

此方案實施期間為2002年至2005年，而在這方案實施之前，行政院勞委會已針對失業問題採取若干因應措施，包括推動「永續就業工程計畫」以及訂定「就業保險法」等。其中，「永續就業工程計畫」是參考歐盟國家的經驗，藉由薪資補貼與專業諮詢服務，結合政府與第三部門的資源，發展在地產業，活絡地方經濟，進而創造當地民眾的就業機會。此計畫始於2001年，並自2002年起改名為「多元就業開發方案」並實施至今。其間曾開放民間企業申請，之後為了避免與其他對企業薪資補助之促進就業措施重疊，而又將其排除。

以內容來看，政府近年來所推動的促進就業措施可概略分為三大類。第一大類措施是創造就業機會。其內容除了延續過去藉由刺激產業發展來增加勞動需求外，跟過去較不一樣的作法是政府透過對用人費用的補助，更直接的創造就業機會；其中規模較大者如上述的「永續就業工程計畫」、「多元就業開發方案」，以及「公共服務擴大就業計畫」（以下簡稱公服計畫）。公服計畫自2002年12月開始運作，其原本設計僅涵蓋政府單位，亦即由政府直接僱用失業勞工，後因民意機關堅持，也將中小企業納入，亦即由政府提供薪資補貼，鼓勵中小企業僱用失業勞工；為求區隔，中小企業部分另命名為「中小企業人力協

[16] 行政院經濟建設委員會 (2002)，「中長期永續促進就業方案」。
[17] 同註 16。

助執行計畫」。自2003年1月至2004年6月止，公服計畫與中小企業人力協助計畫共提供失業勞工82,021個就業機會；而根據經建會的估計，這使2003年國內失業率下降0.23個百分點。另為避免公服計畫實施至2004年底結束後，再度造成弱勢勞工失業，政府又在2004年下半年推動公服計畫後續配套措施；截至2004年12月止，這些措施共提供43,548人就業機會[18]。繼公服計畫後，勞委會又在2005年推出「公共就業方案」，仍然是由政府單位直接僱用失業勞工。

第二大類措施是提升職業能力。其內容包括增加政府對職業訓練的經費投入，強化職業訓練的成效，以及提高企業辦理訓練與勞工參加訓練的意願。其中，規模較大、且較受矚目的措施為「職業能力再提升方案」。此方案自2002年起實施，已於2004年完成第一期計畫，後又實施第二期計畫。該方案的目的有二，其一是因應產業結構轉型，提升知識與創新能力；其二是配合生活品質產業發展，提升就業能力。根據經建會的統計，該方案於2002-2004年，3年實際培訓支出計88億6,350萬元，約占預估經費103億5,713萬元的86%。另外，3年累計培訓達142萬3,914人次。至於第二期計畫的目標包括：2005年至2007年期間培訓經費平均每年至少成長10%；2007年企業辦理員工職業訓練比例達18%；2007年勞工參加職業訓練比例達26%；配合未來產業發展需求，2005-2007年建立職能標準及證照制度計31類[19]。

在強化職訓成效方面，雖無大規模的具體措施，但政府相關單位對於自己辦理或委託民間辦理之職業訓練，只要是訓練對象以失業者為主，皆要求結訓後的就業率必須超過一定門檻。此外，政府相關單位近年來也積極推動職能標準，希望藉此引導職訓內容的提升。再者，為協助企業強化人力資源管理機制，提高職業訓練的效益，勞委會職訓局亦積極籌劃引進英國Investment in People（簡稱IIP）制度。另一方面，為發展國內職訓產業，使其能與國際接軌，並確保其職訓品質，勞委會職訓局也研議引進國際通用的ISO10015認證制度[20]。

訓練樣態的多樣化也是政府為強化職訓成效的另一重要策略，而「青年職場體驗計畫」是其中的一項重要措施。此計畫是為了彌補青年朋友對於職場認知不足，以及協助他們提升個人工作競爭力，特別藉由補助見習津貼的方式，鼓勵企業提供18-29歲高中（職）以上畢業的青年朋友見習職場環境的機會。此計畫第一階段自2003年10月至2004年8月止，有114家事業單位提供3,918個見習名額。第二階段自2004年4月至2004年12月止，有149家事業單位提供4,222個見習名額[21]。

---

[18] 行政院經濟建設委員會 (2005) 「公共服務擴大就業計畫辦理情形彙編」。
[19] 行政院經濟建設委員會 (2005) 「職業能力再提升方案第二期計畫－民國 94-96 年」。
[20] 李誠、辛炳隆 (2005) 「強化我國職訓體系之研究」，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
[21] 成之約、廖文志 (2006) 「青年職場體驗計畫效益評估」，行政院青年輔導委員會委託專題研究。

第三大類措施是強化就業服務的功能。我國「就業保險法」於2002年公告，並自2003年起實施。在此之前，失業給付係規範於「勞工保險條例」之下。政府之所以要將其單獨立法，除了要擴大適用對象外，更重要的是將失業給付、就業服務與職業訓練，三者合一的制度設計法制化。亦即該法授權公立就業服務機構，於必要時可以要求申請失業給付勞工，參加就業諮詢或職業訓練；若申請者無正當理由拒絕，則其請領資格會被取消。配合「就業保險法」的實施，國內公立就業服務機構的作業流程也大幅改革，除了引進個案管理機制外，也提供失業者就業諮詢與職訓諮詢的服務。此外，為避免失業給付淪為抑制失業者再就業誘因之外，政府也修訂「就業服務法」，允許縣市政府也可以設置就業服務機構，以使就業服務能更加貼近地方的需求。

肆、多元就業開發方案之成效

本文之次級資料分析共使用來自 3 處的資料，逐筆勾稽完成：職訓局多元就業開發方案參與者檔、申請計畫單位檔[22]及勞保局勞保資料檔[23]。再將勞保局勾稽後資料與職訓局所提供的申請單位資料逐一合併後，共取得 3,382 筆方案參與者加退保紀錄，再手動剔除許多計畫開始後加保日期為 Null 值[24]及重複的資料後，尚餘 2,778 筆，並逐一與申請計畫單位檔勾稽。資料期間自第一位參與者於 2004 年 4 月 16 日投入計畫起，至最後一位參與者於 2007 年 6 月 1 日投入計畫止，橫跨 3 個年度。欄位部分，勞保局勞保資料檔包含計畫開始日前後的退保與加保資料（含日期、薪資、行業別、地區別），以及計畫結束後的退保與加保資料（含日期、薪資、行業別、地區別）；另附上申請計畫單位檔，則包含計畫成本、計畫實施地點、計畫人數及計畫團體等。以下則分就方案參與者屬性、勞保薪資變動情形、再就業狀況與比較其他就業計畫之方式等進行分析。

一、參與者屬性

根據表 1，在 2,778 位方案參與者中，男性占 32.04%，女性占 67.96%，顯示方案參與者以女性居多。年齡方面，以 46-55 歲占最多數（49.65%），其次是 36-45 歲（21.41%），35 歲以下與 56 歲以上亦分占 15.83%與 13.10%，此顯示方案參與者以中高齡者居多，符合政策目標需求。學歷部分，以高中職合計占最多數（45.23%），其次是國中（19.65%），再其次是國小（16.76%），此亦

[22] 在申請計畫單位方面，總共有 1,586 個單位申請多元就業計畫，實際有 282 個單位通過，並僱用一位以上的失業者。

[23] 本文所使用之次級資料，主要來自於 2007 年「我國促進就業措施對就業的影響分析研究」，詳細資料蒐集過程以及資料欄位內容，可參考原始研究報告。

[24] 多元就業計畫須強制加入勞保，因而不可能有不加保的狀況，故可以計畫開始日期與參與者於此一日期後的第一次加保日期相互比對，若有不符者，即非計畫參與者。

顯示方案參與者的學歷偏低，屬於競爭力較弱的勞動人口。居住地部分，以中南部縣市居多，例如台南縣占 13.84%，南投縣占 7.27%；然而台北市與台北縣之參與者亦分占 6.46%與 6.06%。

值得注意的是，此方案參與者過去多有參加公共服務擴大就業計畫經驗（80.99%），來自一般勞動市場上的失業者比例反而較低。其中若是具原住民身份者，則較一般身份者過去更有可能參與過公共服務擴大就業計畫。

二、薪資變動情形

以薪資變動情形來看（如表 2），計畫前與計畫後之投保薪資差距為 88.15 元，屬於微幅上升；但若考慮計畫時之投保薪資，則可發現計畫時投保薪資高於計畫前投保薪資約為 872 元，而計畫後投保薪資又低於計畫時投保薪資 722 元，可見多元就業開發方案所提供的薪資待遇不差。另若以性別、年齡及學歷觀察計畫前後薪資變動情形，則 3 者在統計上均無顯著差異（如表 3）。不過，就平均數來看，男性的薪資變動上升約 408 元，女性則略微下降 36.19 元；年齡方面，35 歲以下與 56 歲以上者之薪資呈現上揚，但 36-45 歲及 46-55 歲者則呈現微幅下降（如圖 1）；學歷方面，大學及以上參與者於參加計畫後，平均薪資成長最多，其次為專科參與者，而高中職參與者參加計畫後投保薪資反而比參加計畫前減少（如圖 2）。

表 1　多元就業開發方案參與者屬性分布

		次數	百分比			次數	百分比
性別	**Total**	**2,778**	**100.00**	**居住地**	**Total**	**2,739**	**100.00**
	男	890	32.04		台北縣	166	6.06
	女	1,888	67.96		宜蘭縣	100	3.65
年齡	**Total**	**2,564**	**100.00**		桃園縣	76	2.77
	35 歲以下	406	15.83		新竹縣	147	5.37
	36-45 歲	549	21.41		苗栗縣	119	4.34
	46-55 歲	1,273	49.65		台中縣	119	4.34
	56 歲以上	336	13.10		彰化縣	188	6.86
學歷	**Total**	**2,768**	**100.00**		南投縣	199	7.27
	國小	464	16.76		雲林縣	109	3.98
	國中	544	19.65		嘉義縣	104	3.80
	高中	351	12.68		台南縣	379	13.84
	高職	901	32.55		高雄縣	70	2.56
	專科	292	10.55		屏東縣	179	6.54
	大學	190	6.86		台東縣	172	6.28
	碩士	12	0.43		花蓮縣	131	4.78
	其他	14	0.51		澎湖縣	2	0.07
身份	**Total**	**2,778**	**100.00**		基隆市	16	0.58
	曾參與公服	2,250	80.99		新竹市	27	0.99
	原住民	573	(25.47)		台中市	92	3.36
	非原住民	1,677	(74.53)		嘉義市	33	1.20
	未曾參與公服	528	19.01		台南市	64	2.34
	原住民	97	(18.37)		台北市	177	6.46
	非原住民	431	(81.63)		高雄市	50	1.83
是否為原住民	**Total**	**2,778**	**100.00**		金門縣	20	0.73
	原住民	670	24.12				
	非原住民	2,108	75.88				

資料來源：作者自製。

然而在考慮參與者縣市別後，差異更為明顯。如同前面幾項指標，參與者在計畫開始後，其平均投保薪資多較前一個工作為高；在計畫結束後投保薪資亦呈現下降趨勢（如圖 1）。但將縣市別概分為「都會及鄰近地區」（台中市、台北市、台北縣、桃園縣、高雄市、基隆市及新竹市）及「偏遠縣市」（台東縣、台南市、台南縣、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣、南投縣、屏東縣、 苗栗縣、高雄縣、雲林縣、新竹縣、嘉義市、嘉義縣、彰化縣、澎湖縣）後，除金門縣、台東縣、宜蘭縣、花蓮縣等 4 縣市，計畫位於中南部等農業縣市者，參與者的平均投保薪資減幅遠較都會區為大。其中，嘉義縣參與者的減幅最大，接近 20,000 元；雲林縣次之，接近 10,000 元。此顯示相較於都會及鄰近地區，偏遠地區的參與者在計畫結束後，不是再就業的薪資遠低於多元所提供的工作機會

，就是無法就業。

表 2　不同屬性參與者參加計畫前後薪資變動情形

		個數	平均數	標準差	統計值	顯著度
性別	**Total**	**1,525**	**88.15**	**6,584.13**		
	男	426	408.92	7,399.60	t=1.099	0.27
	女	1,099	-36.19	6,238.66		
年齡	**Total**	**1,396**	**129.41**	**6,562.89**		
	35 歲以下	218	794.22	6,302.61		
	36-45 歲	323	-83.22	6,580.63	F=1.041	0.37
	46-55 歲	710	-22.93	6,630.58		
	56 歲以上	145	349.45	6,569.85		
學歷	**Total**	**1,514**	**79.24**	**6,586.38**		
	國小	183	238.63	5,513.04		
	國中	275	371.56	6,029.66		
	高中職	749	-304.75	6,028.16	F=1.546	0.19
	專科	176	407.84	8,368.29		
	大學及以上	131	996.95	8,960.15		

資料來源：作者自製。

年齡分佈　1: 17 – 26; 2: 27 – 36; 3: 37 – 46; 4: 47 – 56; 5: 57~

圖 1　勞保投保薪資變動按參與者年齡

表 3　方案參與者離開計畫原因與後續就業情形

		次數	百分比
離開計畫原因	**Total**	**3,102**	**100.00**
n=2,521	契約期滿	1,370	44.17
	交通不便	592	19.08
	家庭因素或其他重大變故	582	18.76
	無法負擔家計	52	1.68
	無法適應工作環境	160	5.16
	志趣不合	62	2.00
	另有高就	249	8.03
	自行創業	35	1.13
計畫後尋職天數		**天數**	**百分比**
n=1,668	平均數	112	
	中位數	62	
	眾數	0	
	標準差	131	
	最小值	0	
	最大值	817	
	10 天以內		21.4
	11-30 天		12.9
	31-60 天		15.0
薪資變動情形		**平均數**	**標準差**
n1=1,525	計畫時之投保薪資-計畫前之投保薪資	872.54	5,291.43
n2=1,571	計畫後之投保薪資-計畫時之投保薪資	-722.66	4,970.45
n3=1,525	計畫後之投保薪資-計畫前之投保薪資	88.15	6,584.13

資料來源：作者自製。

學歷分佈　1: 國小; 2: 國中; 3: 高中; 4: 高職; 5: 專科; 6: 大學; 7: 碩士; 8: 其他; 9: NULL

圖 2　勞保投保薪資變動按參與者學歷

1: 台中市; 2: 台中縣; 3: 台北市; 4: 台北縣; 5: 台東縣; 6: 台南市; 7: 台南縣; 8: 宜蘭縣; 9: 花蓮縣; 10: 金門縣
11: 南投縣; 12: 屏東縣; 13: 苗栗縣; 14: 桃園縣; 15: 高雄市; 16: 高雄縣; 17: 基隆市; 18: 雲林縣; 19: 新竹市; 20: 新竹縣
21: 嘉義市; 22: 嘉義縣; 23: 彰化縣; 24: 澎湖縣; 25: NULL

圖 3　勞保投保薪資變動按計畫縣市

三、再就業狀況

若要進一步瞭解上述各縣市參與者再就業投保薪資差異的原因，有必要對其再就業的狀況進行瞭解。

先就離開計畫原因來看，根據表 3，在 2,521 位有登錄離開計畫原因者，以「契約期滿」占最多數（44.17%）。而其他中途離開計畫者的原因（可複選），則以交通不便與家庭因素占最多數，分占 19.08%與 18.76%；而另有高就與自行創業者亦共計占 9.16%；此外，無法適應工作環境與志趣不合者亦分占 5.16%與 2%。

若以「計畫結束後再投保」視為「計畫結束後再就業」，則共有 1,668 筆資料，約占此樣本的 60.04%。然而由於方案參與者離開計畫時間不同，於資料截止日期前的尋職期間長短不一，故無法完全代表此方案的於特定時間內的再就業率。但是，若以方案參與者於計畫結束後之尋職天數來看（註：計畫結束後退保日期與再加保日期之間距），平均數為 112 天（約 3.7 個月），中位數為 62 天（約 2 個月），眾數為 0 天。若將尋職天數分為 10 天以內、11 至 30 天、31 至 60 天，則有再投保紀錄之方案參與者的尋職天數在 10 天以內者占 21.4%，11-30 天者占 12.9%，31-60 天者占 15.0%。多數參與者於計畫結束後 10 天即有再投保紀錄，然而，參與者尋職天數的變異很大，標準差高達 131 天；有些參與者直接被留用，而亦有人在 2 年之後才有再投保

紀錄。

再從再就業的業別來看，若將「計畫結束後再投保業別」和「計畫開始後投保業別」一致，視為參與者被計畫留用，則計畫結束後再就業的類型可分為「多元計畫留用」、「一般市場就業」及「不再就業」。根據表 4，其中以一般市場就業者為多（41.94%），不再就業次之（39.96%），多元計畫留用再次之（18.11%）。如從身份別來觀察，曾參與公服者在多元計畫結束後，不再就業的可能性略高。

表 4　方案參與者再就業情形

		次數	百分比
再就業之身分別	**Total**	**2,778**	**100.00**
n=2,778	多元計畫留用	503	18.11
	曾參與公服	398	(79.13)
	未曾參與公服	105	(20.87)
	一般市場就業	1,165	41.94
	曾參與公服	917	(78.71)
	未曾參與公服	248	(21.29)
	不再就業	1,110	39.96
	曾參與公服	935	(84.23)
	未曾參與公服	175	(15.77)
再就業之地點別	**Total**	**1,668**	**100.00**
n=1,668	多元計畫留用	503	18.11
	同一地點	459	(91.25)
	不同地點	44	(8.75)
	一般市場就業	1,165	41.94
	同一地點	268	(23.00)
	不同地點	897	(77.00)

資料來源：作者自製。

若對各縣市進行細部觀察，參與者再就業選擇留用於多元計畫中佔全部參與者比例較高者，發生在金門縣、台東縣、宜蘭縣、花蓮縣等地（如圖 4A），這些是屬於前述投保薪資於結束後，降幅不大的偏遠縣市；而參與者於計畫結束後即告不再就業的比例較高者，則發生在前述投保薪資降幅較大的偏遠縣市（如圖 4B）；至於都會及鄰近地區的縣市，如台中市、台北市、台北縣、桃園縣、高雄市、基隆市及新竹市，則明顯的是再就業選擇一般市場就業比例較高的縣市（如圖 4C）。

A 留用者佔全部參與者比例（從高至低）

B 不再就業者佔全部參與者比例（從高至低）

C 一般市場就業佔全部參與者比例（從高至低）

圖 4　多元參與者再就業型態按鄉鎮別

再就業的地點別亦是一個有趣的觀察點。根據表 4，選擇留用在多元計畫中者，多數在同一地點就業（91.25%），而選擇一般市場就業者，則多數在不同地點就業（77.00%）。圖 5 亦可看出此一現象，各縣市參與者凡能留用於多元計畫，多在同一地點就業，少數移往其他地點；而參與者於計畫結束後，選擇一般市場就業者，則多選擇移往其他地方尋職，此可能與參與計畫之處，市場就業機會選擇較少有關。

A 留用者於同一地點比例（從高至低）　B 一般就業者於同一地點比例（從高至低）

圖 5　多元參與者再就業於同一地點比例按鄉鎮別

四、其他計畫類型再檢驗

若是全面的與其他相近的就業計畫之參與者，於計畫結束後投保薪資的變動比較，則可更清楚多元計畫的成效及定位。計畫開始後，參與者投保薪資增幅最大者為「青年職場體驗計畫」,「公共服務擴大就業計畫」次之；而計畫結束後，減幅最大的為「青年職場體驗計畫」,「多元就業開發方案」次之,「公共服務擴大就業計畫」再次之。較為特殊的是「中小企業人力協助計畫」，參與者投保薪資在計畫前後幾無增減，應與參與者於計畫結束後，多持續於同一業主下工作有關。

計畫類型　1: 公共服務擴大就業計畫; 2: 中小企業人力協助計畫; 3: 青年職場體驗計畫; 4: 多元就業開發方案

圖 6　參與者再就業投保薪資變動按計畫別

伍、結論與建議

隨著全球化趨勢與產業結構改變，我國亦逐漸面對低經濟成長率與高失業率的困境，失業及其衍生的經濟與社會問題不容忽視，而對抗失業也應是政府與民間須共同努力的目標。然而，對抗失業所採取的政策工具，例如積極性勞動市場政策，應有更清楚的論述；而各項促進就業措施，也應適當規劃並確實執行。

近年來，我國已執行不少促進就業措施，並多已委託專家學者進行相關成效評估。透過對過去參與者的長期追蹤，可以瞭解未來在相關就業計畫設計上，需做如何的調整。本研究以不同資料與方法，「就多元就業開發方案」參與者之再就業與薪資變動進行分析，結果發現「多元就業開發方案」參與者於計畫結束後之再就業比例不低；而其薪資亦較參與計畫前略為提升，顯示促進就業措施有其一定效果。然而，本文亦發現無論是參與計畫前或參與計畫後之薪資均較參與計畫時的薪資偏低，故此方案給付較高現象是否會造成參與者心理落差或福利依賴，值得進一步關注。綜合整個研究過程，可歸納出下列結論與建議。

一、結論

(一)「多元就業開發方案」參與者以中高齡、低學歷為主，符合政策目標，然大部分的參與者亦均曾有參加「公共服務擴大就業計畫」之經驗。

此方案參與者過去多有參加「公共服務擴大就業計畫」經驗（80.99%），來自一般勞動市場上的失業者比例反而較低。若是再將其他類似計畫列入考慮，如「中小企業人力協助計畫」、「臨時就業計畫」（因風災及 921 等自然災害而推出）等，則曾參加人數不僅於此。

即便是在計畫結束後，留用的 503 人中，具有參加「公共服務擴大就業計畫」經驗者的比例仍高達 79.13%，這顯示方案參與者中有相當高比例，過去數年（從 2004 年公服計畫開始至調查的 2007 年間）都在政府就業計畫間流動。這可能與該方案的資訊傳播，僅及於特定少數有參與類似政府就業計畫者，或特定族群有關。因而該計畫的就業機會僅能在少數人間流動，所宣稱吸納市場失業者，緩衝失業對一般家庭衝擊的效果，實際上應極為有限。因而如何遴選參與者，將資源分配給真正需要的人，將是此計畫後續最大課題。

(二)低教育程度、高年齡的參與者加入計畫後投保薪資雖有些微提升，但在離開計畫後，投保薪資下降程度亦較深，或不再就業。

方案參與者多數學歷偏低、年齡偏高，屬於競爭力較弱的勞動人口，而「多元就業開發方案」所提供之工作，又與市場工作有一段距離。可以預期的是，這些參與者在計畫結束後不是因就業能力減弱而薪資下降，即是無法再就業，致使薪資水準反降的比參與計畫前還低。

(三)偏遠縣市參與者加入計畫後投保薪資雖有提升，但在離開計畫後，投保薪資下降程度遠高於都會地區的參與者，或不再就業。

方案參與者以中南部縣市居多，例如台南縣占 13.84%，南投縣占 7.27%，而其在計畫結束後的薪資水準，與前述低教育程度、高年齡參與者有著同樣的問題。即便有例外，如宜蘭、花蓮及台東地區的參與者，也是因多數參與者於計畫結束後被多元計畫留用，讓薪資維持一定水準。

(四)多數參與者（21.40%）於計畫結束後 10 天即能找到下一份工作機會，其中以一般市場就業者為多（41.94%），不再就業次之（39.96%），多元計畫留用再次之（18.11%）。

參與者再就業選擇留用於多元計畫中佔全部參與者比例較高者，發生在金門縣、台東縣、宜蘭縣、花蓮縣等地，這些是屬於前述投保薪資於結束後，降幅不大的偏遠縣市；而參與者於計畫結束後即告不再就業的比例較高者，則發生在前述投保薪資降幅較大的偏遠縣市；至於都會及鄰近地區的縣市，

如台中市、台北市、台北縣、桃園縣、高雄市、基隆市及新竹市，則明顯的是再就業選擇一般市場就業比例較高的縣市，這些縣市的參與者，在計畫結束後的薪資降幅也不大。如從身份別來觀察，曾參與公服者在多元計畫結束後，不再就業的可能性略高。

(五)再就業選擇留用在多元計畫中者，多數在同一地點就業（91.25%），而選擇一般市場就業者，則多數在不同地點就業（77.00%）。

「多元就業方案」所提供之就業機會，以中南部縣市居多。而參與者於計畫結束後，能被留用者多為原單位再次遴用，以過去有參與公服計畫經驗者比例較高（79.13%）；其他一般市場就業者，則多選擇移往其他地方尋職，此可能與參與計畫之處，市場就業機會選擇較少有關。

(六)在與其他就業計畫相較下，「多元就業開發方案」的參與者薪資在計畫前後波動程度較「青年職場體驗計畫」為低，較「公共服務擴大就業計畫」為高，然上述三者均不若「中小企業人力協助計畫」參與者的穩定。

「中小企業人力協助計畫」主要係透過對企業主薪資補助，鼓勵進用失業者，而根據勞委會統計，參與者於計畫結束後，被雇主留用的比例高達 7 成，這可能部分解釋了其計畫前後薪資水準穩定的原因。顯見政府間接的補助僱用方案，從長遠來看，仍是優於政府直接的就業計畫。

二、建議

(一)計畫地點應以都會，或鄰近都會地區等市場就業機會較多之處為主

「多元就業開發方案」著重地方縣市就業機會提供，促進第三部門產業發展的用心固然值得嘉許，但明顯的，市場就業機會仍是存在都會地區；有市場就業機會存在，才能在參與者離開計畫後，支持其個人及家庭生計。而從前述結論亦可看出，在參與者於計畫結束後，選擇一般市場就業者多需橫跨不同縣市才能就職這個現象，突顯了該方案在設計上的問題：過於集中在地方就業機會提供。

因而該計畫所面臨的另一課題是，行政部門願意以多長的時間、投入多少資源在缺乏市場就業機會之處，而在投入資源，卻發現這些地方，如雲嘉南等傳統農業縣市的參與者多數不再就業後，又能承受多少批評。建議方案在設計上仍應配合市場及參與者實際需要，將資源優先分配給都會或鄰近都會地區，如台北縣市、高雄市等地的計畫。

(二)計畫參與者資格上，應以過去未曾參與政府就業計畫者為主

各國在執行就業計畫時多有著福利依賴問題，我國亦有這樣的困境。在面臨經濟環境急遽緊縮的狀況下，政府直接提供失業者公部門就業機會，維持其家庭生計及生活水準雖是不得不然的選擇，卻也有著諸多後遺症。如本

研究所發現，多數的「多元就業開發方案」參與者來自「公共服務擴大就業計畫」，而於方案結束後仍持續被留用，長時間停留在政府就業計畫內的問題。建議方案在資格上，應首先進用過去未曾參與政府就業計畫的失業者；至於有福利依賴傾向的人員，應試圖將其轉介給社福機構。

(三)在方案設計上，應考量參與者就業能力及生產力維持問題

理想上，就業計畫在短期間內能發揮支持勞動者薪資所得水準的功能。但若是離開計畫時的薪資落差太大時，不是在主觀上，容易令參與者衍生福利依賴的期待，就是在客觀上，在參與計畫的這段期間內，折損參與者的生產力。因而若仍須將中高齡失業者設為標的族群（target group），方案設計上需要格外注意，不是增加參與者訓練機會，就是協同其他機關或計畫，如內政部的長期照顧十年計畫，擴充社會服務業等類別的就業機會。

同時，在考慮其他計畫下，如職業訓練計畫，資源配置又該如何整合與搭配，亦是主管機關需留意的問題。首先應避免方案間資源的排擠；其次，具有關聯性的不同方案，例如經濟型多元就業方案與個人工作坊之創業協助，亦可考慮相互連結，而非獨立運作。

(四)建立各方案間參與者之長期追蹤資料庫，以利評估和政策導引

我國近年來雖以執行多項促進就業措施，但在資料的彙整上相當貧乏，以致難以進行方案間成效的比較。本研究在連結職訓局方案參與者資料檔及勞保局勾稽資料檔上，算是同類型跨方案比較的初次嘗試，至此始能瞭解參與者參加方案前後勞動參與情形的變化。日後若欲進行有效評估，並回饋至決策過程，完善的基礎資料建置是有必要的。

參考文獻

1. 行政院經濟建設委員會 (2007)，「我國促進就業措施對就業的影響分析研究」，行政院經濟建設委員會委託研究。
2. 周玟琪 (2002)，「全球化與積極性社會福利政策－歐洲國家的創新作法與台灣的政策選擇」，**台灣智庫通訊**，第4期，第11-13頁。
3. 李易駿 (2005)，「公共服務擴大就業計畫的反思與概念性對話」，**社會發展研究學刊**，第6期，第3-38頁。
4. 傅立葉 (2002)，「積極性社會福利政策的內涵－思索台灣福利政策下階段的發展方向」，**台灣智庫通訊**，第4期，第5-7頁。
5. 辛炳隆 (2003)，「積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗」，**就業安全**，第9-15頁。
6. 李健鴻 (2006)，「全球化與公共就業服務新通路的趨勢與展望」，**就業安全**，第60-67頁。
7. Lødemel, Ivar and Espen Dahl (2001), “Public Works Programs in Korea: A Comparison to Active Labour Market Policies and Workfare in Europe and the US”, in Park, Funkoo et al. (eds.), Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future. The World Bank and Korea Labor Institute.
8. Lee, Joohee (2001), “Income Assistance and Employment Creation through Public Works in Korea,” in Park, Funkoo et al.(eds.), Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future. The World Bank and Korea Labor Institute.
9. OECD (2001), OECD Employment Outlook 2001, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
10. Room, Graham J. (1999), “Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization”, *International Journal of Social Welfare*, 8(3), p.166-175
11. Orschot, Wim and Peter Abrahamson (2003), “The Dutch and Danish Miracles Revisited: A critical discussion of activation policies in two small welfare states”, *Social Policy and Administration*, 37(3), p.288-304.

促進就業政策對原住民後續就業表現之評估
—以多元就業開發方案為例

許曉旻*

壹、原住民與非原住民之就業狀況比較
貳、「多元就業開發方案」之背景說明
參、身分別、提案單位及工作地點對於「多元就業開發方案」參與者就業表現之影響
肆、研究方法
伍、實證結果與分析
陸、結論與建議

壹、原住民與非原住民之就業狀況比較

為觀察兩群體在歷年勞動力參與率及失業率之差異，表 1 中原住民的勞動力參與率及失業率均為不含現役軍人之數據，從表中可發現，近 6 年來，原住民勞動力參與率皆在 62%以上，高於全體民眾的勞動力參與率。在失業率方面，自 2004 年起，由於從事有報酬工作之原住民就業者明顯增加，尋職或正在等待工作之原住民失業者顯著減少，致原住民失業率逐年下降，且呈現相對平穩的趨勢。究其原因，一方面係因政府陸續推動各項公共就業政策，包括：「多元就業開發方案」、「公共服務擴大就業計畫」、「部落在地就業計畫」、「促進原住民就業方案」及「部落社區產業發展計畫」等措施，增加原住民就業及訓練機會；另一方面則因自 2001 年 5 月起政府停止重大工程申請引進外籍勞工，以及在景氣穩定成長下，國內房地產市場持續回溫，從事營造業之原住民就業者比例亦明顯增加。然而，原住民與全體民眾失業率之差距雖然已逐年縮小，但是至 2007 年原住民失業率（4.62%）仍然比全體民眾失業率（3.83%）為高。

*許曉旻為本處科員

表 1　原住民與全體民眾勞動力參與率及失業率之比較

單位：%

年別	原住民		全體民眾	
	勞動力參與率	失業率	勞動力參與率	失業率
2002(5)	62.07	8.99	57.31	5.02
2003(5)	63.09	10.33	57.13	4.98
2004(5)	63.94	6.15	57.59	4.41
2005(12)	64.25	4.27	57.85	3.86
2006(12)	64.47	4.36	58.16	3.81
2007(12)	62.69	4.62	58.20	3.83

註：括弧內數字表示該年之月份。

資料來源：1.原住民資料係來自行政院原住民族委員會，2007年原住民就業狀況調查與政策研究，2008年。

2.全體民眾的資料係來自行政院主計處，人力資源調查統計，2002年至2007年。其樣本為涵蓋原住民與非原住民之全體人口。

在行業方面，由表 2 得知，原住民所從事行業以營造業、農林漁牧業、製造業及非公共行政服務業為主，其中公共行政業因 2005 年以後，現役軍人不再視為就業者（2002 年至 2004 年現役軍人占就業者之比率約為 7%），致 2005 年起該行業占就業者之比率較往年明顯減少；全體民眾所從事行業則以製造業、批發及零售業、非公共行政服務業為主。由於近年來我國產業結構調整，不論原住民與全體民眾，從事農林漁牧業的比率均隨著時間下降，從事服務業的比率則均隨著時間上升，但相較與全體民眾之行業分布，2007 年原住民從事農林漁牧業、營造業及公共行政業之比率仍然偏高，而從事製造業、批發零售業及金融保險及不動產業之比率則偏低。

此一情況亦反映在職業分布上，從表 3 可看出，原住民就業者在「技術工、非技術工及體力工」與「農林漁牧工作人員」等藍領工作之比率均明顯高於全體民眾，而從事白領工作之比率，如：「技術員及助理專業員」、「專業人員」、「主管及經理人員」則明顯低於全體民眾。

表 2　原住民與全體民眾行業分布之比較

單位：%

年　別	2002(5)	2003(5)	2004(5)	2005(12)	2006(12)	2007(12)
原住民						
總　計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
農林漁牧業	20.84	16.85	17.90	15.20	15.70	16.10
礦業及土石採取業	1.10	0.97	1.10	0.90	0.60	0.70
製造業	14.73	15.55	15.30	15.40	15.70	15.60
水電燃氣業	0.09	1.29	1.00	0.80	1.30	1.50
營造業	13.16	10.22	12.60	18.50	18.30	17.10
批發及零售業	5.15	2.01	8.90	5.50	6.10	4.50
住宿及餐飲業	4.64	4.73	4.80	6.40	6.80	6.10
運輸、倉儲及通信業	5.81	6.07	5.80	5.90	6.20	6.20
金融、保險及不動產業	0.79	0.03	1.30	0.90	0.80	1.10
公共行政業	12.66	14.57	13.20	6.40	5.70	5.30
非公共行政服務業	20.12	26.81	22.80	24.00	21.10	25.80
全體民眾						
總　計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
農林漁牧業	7.50	7.30	6.64	5.66	5.31	5.22
礦業及土石採取業	0.10	0.09	0.08	0.07	0.06	0.06
製造業	27.21	27.14	27.36	27.49	27.60	27.78
水電燃氣業	0.91	0.92	0.96	0.88	0.90	0.93
營造業	7.74	7.32	7.44	8.18	8.29	8.17
批發及零售業	18.01	17.80	17.79	17.22	17.24	17.10
住宿及餐飲業	6.17	6.09	6.12	6.34	6.62	6.60
運輸、倉儲及通信業	6.15	6.19	6.20	6.26	6.15	5.89
金融、保險及不動產業	4.43	4.46	4.56	4.79	4.64	4.58
公共行政業	3.30	3.60	3.72	3.39	3.21	3.21
非公共行政服務業	18.49	19.09	19.14	19.73	19.98	20.46

註：1.括弧內數字表示該年之月份。

2.非公共行政服務業包含：專業、科學技術服務業、支援服務業、教育服務業、醫療保健及社會工作服務業、藝術、娛樂及休閒服務業及其他服務業（如：洗衣業、家事服務業、美髮業）等。

資料來源：1. 2002-2006年原住民資料係整理自于若蓉、辛炳隆（2008）；2007年則為原民會「2007年原住民就業狀況調查與政策研究」。

2.全體民眾的資料為行政院主計處2002年至2007年「人力資源調查統計」。其樣本為涵蓋原住民與非原住民之全體人口。

表 3　原住民與全體民眾職業分布之比較

單位：%

年　別	2002(5)	2003(5)	2004(5)	2005(12)	2006(12)	2007(12)
原住民						
總　計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
民意代表、行政主管、企業主管及經理人員	0.94	2.68	1.46	1.40	1.10	2.30
專業人員	4.43	3.73	3.54	5.60	5.10	5.50
技術員及助理專業員	6.26	9.96	9.47	5.50	6.00	5.10
事務工作員	4.65	4.28	4.06	4.80	5.30	5.10
服務工作人員及售貨員	17.29	17.59	16.86	19.00	18.30	18.30
農林漁牧工作人員	19.87	16.85	16.13	12.70	13.10	15.00
技術工、非技術工及體力工	46.55	44.91	48.49	51.50	51.10	53.20
全體民眾						
總　計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
民意代表、行政主管、企業主管及經理人員	4.50	4.47	4.57	4.43	4.46	4.47
專業人員	6.81	7.03	7.30	8.16	8.23	8.61
技術員及助理專業員	17.36	17.72	17.92	18.90	19.40	20.03
事務工作員	11.22	11.10	11.34	11.36	11.17	10.92
服務工作人員及售貨員	18.99	17.07	18.91	18.71	18.97	18.80
農林漁牧工作人員	7.40	7.18	6.51	5.52	5.19	5.07
技術工、非技術工及體力工	33.73	33.44	33.44	32.93	32.57	32.11

註：括弧內數字表示該年之月份。

資料來源：同表2。

由於台灣相較於其他國家，就業者從事部分時間（每週工時低於 35 小時）工作之比率較低，原住民與全體民眾之就業者約有 90%以上為全日工作者，故僅就全職就業者之每週工作時數進行比較。從表 4 得知，原住民與全體民眾之每週工作時數分布皆以 40-49 小時為主，惟原住民之每週工作時數超過 50 小時之長工時比率，顯著高於全體民眾，其中長工時之行業主要為批發及零售業、運輸倉儲及通信業與住宿及餐飲業。然而，原住民卻沒有因為較長的工作時數，使得其月平均收入有顯著的增加，從表 5 可看出，原住民就業者之月平均收入集中在 3 萬元以下，其中無經常性收入之比率歷年來都在 20%以上，致其月平均收入明顯較全體民眾為低，且不及全體民眾之一半；而全體民眾之月平均收入則以 2 萬元至 4 萬元居多，其高所得者之比率亦較原住民就業者為高。

表 4　原住民與全體民眾全職就業者之每週工作時數分布比較

單位：%

年　別	2002	2003	2004	2005	2006	2007
原住民						
總　計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
39小時以下	6.99	6.57	4.55	9.12	6.62	15.77
40 - 49小時	65.40	67.61	68.82	67.18	46.18	39.61
50 - 59小時	16.13	17.19	15.53	16.55	28.73	25.91
60小時及以上	15.86	19.41	14.09	19.38	18.48	18.26
全體民眾						
總　計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
39小時以下	6.53	6.32	5.57	4.55	3.96	7.75
40 - 49小時	73.65	74.94	73.91	74.38	79.62	71.58
50 - 59小時	10.38	9.66	11.05	12.23	10.14	12.55
60小時及以上	7.87	7.59	8.22	7.85	6.27	7.64

註：2006-2007年原住民就業狀況調查中，將工時劃分改為35小時以下、35-44小時、45-54小時、55小時以上。

資料來源：2002-2006年係整理自于若蓉、辛炳隆（2008）；2007年則為原民會「2007年原住民就業狀況調查與政策研究」及主計處「2007年人力運用調查報告」，其中全體民眾係指涵蓋原住民與非原住民之全體人口。

表 5　原住民與全體民眾每月平均收入分布之比較

單位：%

年　別	2002	2003	2004	2005	2006	2007
原住民						
總　計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
無經常性收入	34.75	30.20	27.50	23.29	24.10	26.76
未滿1萬元	14.93	6.74	14.21	15.26	16.30	16.04
1萬~未滿2萬元	16.13	17.19	15.53	16.55	17.80	16.02
2萬~未滿3萬元	15.86	19.41	14.09	19.38	19.20	18.87
3萬~未滿4萬元	9.36	12.82	8.79	10.28	10.90	10.85
4萬~未滿5萬元	4.53	6.65	3.69	4.49	4.20	4.53
5萬~未滿6萬元	2.59	4.19	2.02	2.36	2.40	2.38
6萬~未滿7萬元	0.83	1.42	0.87	0.89	1.00	1.12
7萬元以上	0.83	1.38	1.08	1.00	1.10	1.09
全體民眾						
總　計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
未滿1.5萬元	6.22	3.46	5.40	2.46	2.52	2.04
1.5萬~未滿2萬元	10.38	11.64	9.92	9.23	8.67	8.41
2萬~未滿3萬元	28.55	32.43	29.63	32.13	31.57	32.15
3萬~未滿4萬元	24.76	24.67	24.70	27.14	28.42	27.84
4萬~未滿5萬元	12.83	13.10	13.27	13.85	13.08	14.18
5萬~未滿6萬元	8.17	7.31	7.76	7.53	7.07	7.43
6萬~未滿7萬元	9.09	7.39	9.31	7.65	3.74	3.96
7萬元以上	-	-	-	-	4.12	4.00

資料來源：同表4。

綜觀上述各項就業指標之比較後可發現，近 6 年來，在政府持續推動各項促進就業與原住民就業保障相關措施下，已有效地改善原住民的高失業率問題，惟其與全體民眾相較，原住民在勞動市場上仍為相對弱勢之族群，其勞動條件及所得與全體民眾間還是存在著差異，例如：在行職業分布上，兩者間依舊有職業隔離的現象，全體民眾以從事白領工作為主，原住民則多從事藍領工作，且由於原住民多從事藍領工作，使其平均工作時數明顯高於全體民眾，但是每月平均收入卻偏低，可能因為其工作及收入較不穩定，致其無經常性收入之比率仍然很高。因此，從近年來原住民與全體民眾間在勞動市場上之就業表現差異可得知，「失業」與「就業不穩定」仍是原住民在勞動市場上的主要問題。

對於影響原住民就業問題之因素，大致上可從供給與需求這二方面來分析原住民之就業困境（陳芬苓，2007）。在供給方面，主要是指原住民的人力資本條件，即原住民本身的個人特質，所謂的「特質」可分為二種，一種是無法改變的屬性，例如：性別、年齡、種族等；另一種則是可以顯示個人工作能力的訊息，例如：教育程度、專業技能、特有的文化習性（例如：原住民的飲酒習慣、群居生活、集體工作）等（邱效詩，2005）。至於在需求方面，係指就業市場的結構性因素，包括：雇主對原住民之態度（例如：因偏見、統計性歧視[1]而給予差別待遇或降低僱用意願）、協助原住民就業之相關政策與法令、引進外籍勞工的排擠效應，以及經濟景氣與結構上的變化等（莊昆祐，2003；許紜儒，2004）。不過，就探討影響原住民就業因素之相關研究包括：謝高橋（1993）、謝高橋與陳信木（1997）、巫銘昌與黃燕萍（1998）、曾筱甯（2002）、李庚霈（2006）等，都認為主流社會對原住民先入為主的偏見、統計性歧視或是社會學所稱的「刻板印象」，似乎才是影響原住民在勞動市場上謀職、升遷或報酬的最主要因素。

根據原民會「2007 年原住民就業狀況調查」顯示，與全體民眾相較，原住民之教育程度集中在高中職，大專以上教育程度者之比例偏低。而依據人力資本理論，受僱者的人力資本存量（尤其是教育與工作經驗）將直接影響其所獲得之報酬。黃坤祥（2001）認為，由於原住民教育與職業技能的缺乏，使得其競爭力較弱，專業知識不足，面對社會型態與工業社會的衝擊時，因原有技能不符合勞動市場之需求，致原住民只能從事低階、低收入、臨時性及非技術性的勞力型工作（陳芬苓，2007）。由此可知，影響原住民與全體民眾在勞動市場上之就業表現差異，包括：就業機會的獲得、薪資的差異等，

[1]「統計性歧視」係指雇主累積過去的聘僱經驗，經由計算評估員工相關工作表現後，所形成一種對於員工的經驗性認知與觀感，而後根據這些以往「統計性」的結論與經驗，對目前和未來潛在的特定族群員工予以差別待遇（莊昆祐，2003；引自 Schmid，1984：279）。

除了因原住民的教育程度或專業技能偏低，致其人力資本不足外，原住民因其身分受到雇主在聘僱上的歧視，也是影響就業表現差異的主要因素。在勞動供給與需求二因素相互影響下，使得原住民處於次級勞動市場，陷入弱勢地位與貧窮的惡性循環中，形成原住民在經社困境的社會排除（social exclusion）[2]現象。

為減緩原住民因失業或就業不穩定所造成之社會排除，近來年政府陸續制訂各種促進原住民就業措施，並於 2005 年將這些措施彙整增修為「促進原住民就業方案」，其中「多元就業開發方案」不僅提供原住民失業者參與勞動市場的機會，並積極推動原鄉產業發展，以增加在地就業機會。因此，本研究擬透過「多元就業開發方案」之參與者就業表現，探討原住民身分是否仍會影響其參與該方案後之再就業及薪資，而原住民團體或原鄉地區對於該方案之原住民參與者的再就業表現是否會有影響，亦是本研究之重點。

貳、「多元就業開發方案」之背景說明

一、「多元就業開發方案」之源起

自 1980 年代以來，積極性勞動市場政策（Active Labor Market Policies，以下簡稱 ALMP）已逐漸成為歐美已開發國家解決失業問題的政策主軸，其政策意涵係強調政府積極介入勞動市場，藉由創造就業機會、提供職業訓練與就業服務等政策工具，以協助失業者重回勞動市場，活化勞動市場運作效率。且由於該政策對象主要是針對勞動市場上的長期失業者、弱勢族群等，ALMP 亦被視為兼具社會福利與經濟發展效益的政策工具（辛炳隆，2003；施淑惠，2008）。我國自 1996 年以來，受到國內產業結構調整與美國網路泡沫化的影響，失業率開始持續上升，至 2002 年達到 5.2%的高峰。近年來政府為改善失業問題，除透過擴大內需等經濟方案刺激景氣外，亦依循大多數 OECD 國家所採行的 ALMP，推動一系列相關措施，其中在創造就業機會方面以行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）於 2002 年推動的「多元就業開發方案」較受到矚目。（辛炳隆，2003）

勞委會所推動的「多元就業開發方案」係為解決失業問題，參考歐盟於 1997 至 1998 年間推動「第三部門[3]就業計畫」的經驗，並結合 1999 年推動「921 大地震—以工代賑」及 2000 年辦理「災區重建大軍就業方案」

[2]「社會排除」係指在優勢團體的社會性運作與活動中，弱勢族群在社會性制度及社會性互動中，漸漸地邊緣化、甚至被隔絕。（李易駿，2006:13）

[3]依歐盟執委會定義，所謂「第三部門」係泛指不歸屬於公私部門，由區域或地方發起並主導的組織，它們以合作社、協會、基金會等組織模式運作，並擁有「回應與提供公私部門無法滿足之需求，進而產生勞務工作」的特色，兼具社會服務與在地就業創造的雙重社經發展目的。（李安妮，2008:5）

的台灣本土經驗，同時亦檢討 2001 年推動「永續就業工程計畫」的相關作法，整合中央各部會資源，結合地方政府及民間團體，透過補助具創意性、地方性及發展性之經濟型或社會型計畫，培養失業者再就業能力，並創造在地就業環境與工作機會的就業促進政策（施淑惠、王淑津，2008：13）。本研究依據該方案之計畫內容與執行方式，發現有以下 3 點特色包括：

(一) 依據失業者不同屬性，包括：性別、年齡、族群、失業期長短等進行篩選後推介至用人單位，其中經濟型計畫為優先推介，社會型計畫為限制推介，因此該方案之參與者大多為勞動市場中缺乏競爭力的弱勢失業者。

(二) 對於進用原住民或身心障礙者之相關計畫，給予民間團體留用其人力較大的彈性，有利於原住民或身心障礙者之再就業。值得注意的是，由於「多元就業開發方案」於 2003 至 2007 年係以推動區域發展為其政策主軸，而其區域大抵為非都會區之原鄉地區，因此在 2004 至 2006 年度之方案中，勞委會特別規劃保留 1,000 個名額，優先通過促進原住民就業之申請案，更有助於原住民身分者獲得工作機會。

(三) 因以扶植民間團體為其政策主軸，給予民間團體在用人及經費上較多彈性，並鼓勵民間團體創造具有在地特色之產業，帶動地方產業發展。

二、「多元就業開發方案」之辦理情形

從表 6 觀察「多元就業開發方案」歷年之辦理情形發現，2003 至 2004 年由於提案單位僅限於民間團體，創造就業人數僅 3 千至 5 千多人，2005 年開始開放政府部門申請社會型計畫後，除 2007 年因政府部門預算遭凍結外，社會型計畫之核定金額與進用人次，皆有大幅度的成長，每年協助失業者人數達 8 千人以上；雖然在計畫數、金額、進用人次上，經濟型計畫都較社會型計畫為少，卻略有逐年增加的趨勢，顯示該方案在拓展民間團體與政府部門合作協助弱勢失業者上，已有明顯成長（施淑惠、王淑津，2008）。然而，對於「多元就業開發方案」參與者之後續就業及薪資之影響，尚需從參與者之身分別、提案團體及工作地點作進一步探討。

表 6　「多元就業開發方案」2003 至 2008 年度辦理情形

年度	計畫類型	核定計畫數	核定金額（億元）	進用人次
2003	社會型	378	4.86	2,758
	經濟型	224	6.13	2,665
	小計	**602**	**10.99**	**5,423**
2004	社會型	168	3.30	1,998
	經濟型	137	3.17	1,865
	小計	**305**	**6.47**	**3,863**
2005	社會型	328	11.19	9,502
	經濟型	190	4.43	2,429
	小計	**518**	**15.62**	**11,931**
2006	社會型	235	11.89	11,053
	經濟型	178	3.96	2,337
	小計	**413**	**15.85**	**13,390**
2007	社會型	274	4.00	2,843
	經濟型	213	3.38	2,456
	小計	**487**	**7.38**	**5,299**
2008	社會型	401	11.23	8,333
	經濟型	285	4.95	2,678
	小計	**686**	**16.18**	**11,011**
合　計		**3,011**	**72.49**	**50,917**

資料來源：修改自施淑惠、王淑津（2008）。

參、身分別、提案單位及工作地點對於「多元就業開發方案」參與者就業表現之影響

一、身分別對於「多元就業開發方案」參與者就業表現之影響

一般來說，在勞動市場中相同的生產力下，勞工應獲得相同的待遇，如因個別勞工所屬群體的人口特徵而給予不同的待遇，則為勞動市場上的就業歧視，包括因性別、種族等個人屬性，影響其薪資水準與行職業分布，即所謂的薪資歧視及職業歧視（或稱職業隔離）等（Ronald and Robert, 2006）。由於「多元就業開發方案」在適用對象上具有篩選機制，使得其進用對象多屬於勞動市場之弱勢族群，進而使該方案成為我國近年來增進弱勢者勞動參與之重要政策工具。尤其對於受族群身分而成為就業市場上弱勢族群的原住民而言，該方案不僅在政策規劃上給予名額保障，亦在篩選機制上優先通過促進原住民就業計畫之提案，其目的便是期望藉由該方案的協助，提供原住民較多的工作機會，提升其就業能力，使其在離開該方案後，再度就業時能

與非原住民[4]一樣依其就業能力獲得工作機會與無差別的工作待遇，不因其族群身分而有所不同。

有關「多元就業開發方案」進用人員後續就業情形之評估，曾敏傑（2006）及李安妮（2008）曾分別針對 2003 及 2004 年該方案參與者進行資料庫勾稽及問卷分析。曾敏傑（2006）的研究結果指出，非身心障礙者、年齡愈低之進用人員，再就業的機率較高，而性別、是否為原住民、受教年數這 3 個變項，對於是否再就業無顯著影響；而李安妮（2008）研究結果則發現，性別、年齡、學歷、使用電腦能力、參與計畫類型等，對於進用人員之再就業與穩定就業 3 個月以上皆有顯著影響，其中女性、參與方案時年齡較低、學歷較高、會使用電腦者、參與經濟型計畫之進用人員，在方案結束後之再就業與穩定就業 3 個月以上的機率顯著較高。至於再就業薪資增加效果方面，曾敏傑（2006）研究發現，性別、是否為身心障礙者、受教年數等個人特質變項對再就業之薪資變動有顯著影響，而是否為原住民則無顯著影響。因此，從上述研究結果得知，「多元就業開發方案」參與者之性別、年齡、教育程度、身心障礙者等因素對於其再就業、就業穩定及再就業薪資均有顯著影響，但原住民身分並不會影響其就業表現。

然而，李安妮（2008）以問卷調查及深度訪談發現，受訪者參與「多元就業開發方案」後，不同身分別參與者之職業能力均有提升，但卻不保證其能夠再就業。以原住民為例，其職業能力有提升的比例高於其他身分別者，但再就業率卻顯著低於其他身分別；她認為此一結果可能係因原住民原本就較缺乏職業能力，因此有較大的提升空間，但其再就業與否依舊受到原有就業困境的限制。即第壹章提及就業市場上對原住民個人工作能力（包括：教育程度較低、專業技能較弱與特殊文化習慣等）的偏見或刻板印象。是故，原住民身分可能仍是影響「多元就業開發方案」參與者就業表現之負面因素，而上述實證研究結果顯示原住民身分非影響其就業表現之因素，或許係因「多元就業開發方案」參與者之性別、年齡、教育程度等人力資本條件，對於不同身分別之參與者就業表現均有影響，致原住民身分對「多元就業開發方案」參與者之就業表現的影響不甚明確。本研究為釐清原住民身分對「多元就業開發方案」參與者之就業表現是否仍具有負向影響，將在控制性別、年齡、教育程度、身心障礙者身分等相關因素下，驗證原住民身分對「多元就業開發方案」參與者之就業表現有負向影響。

[4]此處非原住民係指參與「多元就業開發方案」之不具原住民身分者之其他參與者，包括：一般失業者及其他弱勢失業者（例如：負擔家計婦女、年滿 40 至 65 歲之中高齡者、身心障礙者及更生保護人等）。

二、提案單位對於「多元就業開發方案」參與者就業表現之影響

依據勞委會職訓局「2008 年度多元就業開發方案作業手冊」，該方案之提案單位包含地方政府與第三部門之民間團體，以 2008 年度之核定計畫數為例，地方政府與第三部門分別占 31.7%及 68.2%，顯示該方案在提供弱勢族群就業機會的前提下，係以創造政府部門與民間團體促進就業之合作夥伴關係為其政策核心，而民間團體更是牽動計畫推動的成敗。雖然民間團體在促進地方發展的同時，亦有助於增加在地就業機會，惟若當原住民受僱於該方案中原住民團體時，對其後續就業表現是否較其受僱於非原住民團體有利，值得再進一步深入探討。

在分析原住民就業問題時，曾提到原住民特有的文化習性也是影響其就業困境的原因之一，其中原住民的「集體行動意識」文化是工商業社會普遍對原住民工作態度的負面刻板印象。當原住民依附在團體內，原住民個人較有安全感，也因而使得行政院原住民族委員會在「原住民工作權保障法」中針對集體工作習性，規範政府應輔導原住民設立原住民合作社，以開發工作機會。然而，「集體行動意識」體現於職場上則利弊互見，就正面而言，此種工作習性容易藉由「呼朋引伴」的機制，招募整批員工，對於營造業或承包工程的雇主來說，能立即解決其人力需求。但從反面來看，當員工產生怠工、離職行為時，雇主需面對的不是個案，而是全體員工的集體行為，例如：豐年祭時原住民會集體返鄉，一般公司行號的雇主對於這種職場的一致性行為，易感到人事與經營管理上的困擾而降低對原住民之僱用意願。因此，假若在原住民團體的僱用環境下，由於原住民團體的負責人與同事多為原住民，對於這種「集體行動意識」的族群性應該會比非原住民雇主或同事理解並給予包容，較不會將其視為負面的工作態度，影響原住民個人的就業表現。（林穎寬、林季平，2002；曾素娟，2003）

不過，Park（1926）認為在族群互動的過程中，不同族群間的陌生或敵意可以隨著接觸與溝通逐漸淡化，進而拉進彼此的距離。但是不同層次的「接觸」有不同的效應，如屬於集體層次，僅是表面上的接觸，未必能促進個人間的瞭解，有時反而會加深彼此的刻板印象；如屬於個人層次的接觸，則較有可能發展為私人的友善關係，進而減輕原有的刻板印象（傅仰止，1984）。亦即就參與「多元就業開發方案」的原住民而言，身處於原住民團體之工作環境下，會提高其安全感與認同度，而身處於非原住民團體之工作環境下，則有機會減輕非原住民團體對原住民之刻板印象。

在針對計畫提案單位對該方案參與者之就業表現影響的相關研究中，李安妮（2008）在探討該方案進用人員職業能力提升情形暨後續就業狀況時，

透過問卷調查及深度訪談發現，以原住民參與者為例，由於用人單位主要係執行觀光產業或原住民傳統手藝的計畫，在訓練或安排工作時，會特別融入原住民族的文化特性，例如：布農族的文化習慣為夫妻、家人共同工作，穩定性相對較高，但此與勞委會「一戶一人」的規定不符，使得用人單位會盡量增加經費，自行僱用進用人員的其他家人；而泰雅族多為個別居住，家戶間相隔較遠，故參與計畫時，用人單位較強調人際關係與互動技巧的培養，希望可以訓練進用人員未來皆可獨立作業，而這些訓練均有助於原住民參與者離開計畫之後再度就業。何家豪（2002）則從族群、性別、階級與原住民之就業問題關係，對曾參與「多元就業開發方案」的台北市原住民清潔勞動合作社進行個案分析。研究結果發現，台北市原住民清潔勞動合作社的負責人以「照顧族人」自許來經營，對於合作社內原住民的工作狀況，會透過熟悉的族語、原住民思維來溝通，以了解他們的內心壓力及困擾，讓彼此的距離、需求更貼近。不過，合作社的原住民受訪者認為參與原住民勞動合作社時，其勞動條件不會有明顯改善，但是基於「族群認同[5]」，對於原住民勞動合作社所提供的工作有較高的認同及安全感，並會期望自己努力工作使所屬的原住民團體能永續經營。

綜上所述，在「多元就業開發方案」下，當用人單位為原住民團體時，除了能提供原住民具支持性的環境，在自己人管理自己人的同理心下，使管理者與同事對於原住民之表現較能以包容及尊重的態度，並發展適合原住民的人力資源規劃之外；當原住民受僱於這樣的工作環境中，在「族群認同」及「互助合作」的精神下，對於該份工作會有較高的認同及安全感，並對於用人單位有較高的向心力，不僅有助於提升其就業能力，更會使原住民願意留在原住民團體中努力工作，進而提高原住民的就業穩定。所以本研究將驗證參加原住民團體所提的方案可以使原住民參與者的就業表現相對提高，故其與非原住民參與者就業表現的差異程度也會比非原住民團體所提方案小。

三、工作地點對於「多元就業開發方案」參與者就業表現之影響

從「多元就業開發方案」之背景說明得知，除了扶植民間團體外，推動區域發展、創造在地就業機會亦是該方案之政策目標，兩者係相輔相成，透過民間團體的計畫運作下，帶動地方產業發展，創造在地就業機會，尤其這種社會經濟的運作在人煙稀少與鄉村地區的發展範圍大，且公共活動、社會經濟與地區性商業的互賴與互動非常頻繁，在這些地區發展團體工作的結果

[5] Jeffrey Weeks 認為所謂的「認同」是有關於隸屬自己與一些人有何共同之處，以及關於自己和他人有何區別之處。從最基本來看，「認同」就是給自己一種個人的所在感。這種個人的所在感表現在族群上，就是個人對於某個族群團體的歸屬感，以及對於族群身分所產生的想法、知覺、感情與行為，即可稱為「族群認同」。（蔡春蘭，2005）

會創造出地區認同感（施淑惠，2008）。所以該方案執行計畫之工作地點與提案單位一樣，均可能會影響到參與者之就業表現。據此，為探討原鄉地區之工作地點對於「多元就業開發方案」之原住民參與者的就業表現是否有影響，本研究將該方案之工作地點，區分為原鄉地區與非原鄉地區，並從前述可知，提案單位與工作地點間互有關連，在研究中亦將一併探討當受僱在不同的團體與不同地區時，原住民參與者的就業表現與非原住民間是否有差異。

根據林穎寬（2002）、江孝文（2004）、章英華等人（2008）對於原鄉地區經濟發展與原住民就業之研究，原鄉地區的就業機會是影響原住民遷徙至非原鄉地區的主要原因，並試著以推拉理論來說明原住民人口遷徙的現象。過去由於原鄉地區的農業相對式微與就業機會的缺乏，成為原鄉人口外移之推力，加上非原鄉之都會地區因工商業發達、勞動力需求大與較佳的生活條件之拉力，促使原住民勞動力由原鄉地區移動到非原鄉地區，尋求就業機會與改善生活狀況。

不過，這些在非原鄉地區謀生的原住民，受限於教育程度與個人專長，大多從事非技術性及勞力方面的工作，且在非原鄉地區的競爭環境下，亦難進入核心領域，獲得較高的報酬。所以在非原鄉地區的原住民雖然有較多的就業機會，但離開原鄉到非原鄉地區後，也面臨到一般移民常有的文化衝擊[6]，以及雇主對原住民存在的負面刻板印象，皆使得原住民感到在非原鄉地區不易謀生（傅仰止，2000）。再加上，近年來受到我國產業結構調整與外籍勞工引進的部分影響下，使移居至非原鄉地區的原住民更明顯感受到在就業市場與社經地位上均較非原住民相對弱勢，遂有回流原鄉部落的趨勢。根據內政部戶政司 2009 年 2 月 13 日公布之「2009 年第 7 週內政統計通報－2008 年底原住民人口概況」，2008 年底台閩地區原住民人口數有 49 萬 4,107 人，其中約有 58.46%原住民人口在原鄉地區，而在山地鄉之原住民人口更超過三分之一。

章英華等人（2008）研究中進一步指出，台灣原住民較非原住民有較高的流動性，可能係緣自於原住民有較高的社會排除，以及其社會網絡較難與主流社會網絡鑲嵌所致。為回應原住民族返回原鄉的趨勢，與減緩原住民因社會排除所產生的高流動性，政府自 1997 年起開始朝向結合原住民族就業政策與原鄉在地產業發展的政策規劃，尤其在文建會「社區總體營造計畫」與勞委會「多元就業開發方案」的推動下，逐漸使原鄉部落有建立社區一體感的資源與如何重建地方文化產業的動力。（陳芬苓，2008）

[6]文化衝擊又稱文化震驚（culture shock），係指一個人或一個組織身處不同國家的文化或不一樣的環境中，所感受的一種困惑、焦慮的狀況，但未必會產生嚴重後果。

盧政春（2003）認為台灣的原鄉地區雖然多處於偏遠地區，但大部分地方都擁有豐富珍貴的自然及文化資源，只要能以原住民為主體，在發展原鄉經濟上，立基於農漁業及天然資源，並以觀光與文化產業作為原鄉在地產業之核心，透過原住民團體或勞動合作社凝聚原鄉部落之共識，帶動當地原住民積極參與，便能促成原鄉產業的發展。由於原鄉係孕育原住民文化之母體，且近三分之二的原住民人口生活在原鄉地區，原鄉在地產業若能適當的發展，除了可強化原鄉自僱性勞動經營體之生存基礎，亦會有多方面大量開拓他僱性就業機會之可能，而使大多數原住民能夠在地就業、在地服務、在地發展、在地老化，不致於因工作緣故必須遠離熟悉的生活與成長環境、家園、族人，過著離鄉背井、顛沛流離或備受歧視的外地生活。

從加拿大、澳洲促進原住民地區經濟發展的經驗中，亦發現當地政府大多係依據原住民或少數族群之居住地資源及其文化傳統，制訂整合性及策略性的措施，結合當地社區或原住民合作社，創造在地就業機會。例如：加拿大政府一方面推動以社區為基礎的原住民人力資源發展策略，另一方面結合原住民自治區及保留區的自然資源，成立原住民合作社，成功地為原住民提供工作與訓練的機會。澳洲自 1976 年開始推動的社區發展就業方案（Community Development Employment Projects, CDEP），提供補助金給澳洲原住民社區或團體改善社區的經濟、設備，使社區有能力追求自我經營管理；目前澳洲的 274 個社區，共有 3 萬名左右的參加者，CDEP 已成為澳洲原住民就業之主要來源，而且由於這些參與者必須放棄失業給付之資格，CDEP 不僅提供原住民就業機會，更協助原住民自立，減少對社會福利的依賴。（許紜儒，2004）

由於澳洲政府於 2008 年評估 CDEP 時，認知到原鄉地區與非原鄉地區的需求並不相同，協助原住民就業措施必須因地制宜，才能有效運用政府資源促使原住民永續就業。因此，澳洲政府對非原鄉與原鄉地區的原住民，將採取不同的協助方式，其中由於非原鄉地區之經濟情況是能提供較多的就業機會，並使原住民較能夠接觸及使用到就業服務的地區，因此，澳洲政府將停止 CDEP 的運作，改為專注於對澳洲原住民全面的就業支援，也就是協助他們透過普遍就業服務（Universal Employment Services，簡稱 UES）與原住民就業計畫（Indigenous Employment Programmes，簡稱 IEP），獲得工作機會與永續就業。至於經濟活動與就業機會有限的原鄉地區，為使這些地區的原住民組織或團體能維持運作，以協助社區生活與傳遞相關服務，CDEP 將以新的方式來實施，包括：1.建立原住民的個人專業技能，並提供職場的工作經驗，使其有能力去迎合下一個的工作機會。2.建全社區與原住民團體的能量，使其有能力提供如 UES 或 IEP 的就業服務。（OECD，2009）

從上述國內外研究結果發現，為協助原住民就業，政府致力於推動地區性的發展方案，希望能增加原住民在原鄉地區的就業機會，尤其澳洲所推動的 CDEP 與「多元就業開發方案」性質相近，皆是透過補助民間團體，促進區域發展。據此，本研究將透過「多元就業開發方案」之資料，驗證參加原鄉地區的方案可以使原住民參與者的就業表現相對提高，故其與非原住民參與者就業表現的差異程度也會比非原鄉地區的方案小。並加以驗證參加原住民團體在原鄉地區所提的方案可以使原住民參與者的就業表現最佳，故其與非原住民參與者就業表現的差異程度也會最小。

肆、研究方法

一、研究架構

本研究以該方案參與者是否具原住民身分作為本研究之自變數，將該方案之非原住民參與者作為研究之對照組，並建立該方案參與者在計畫前後之再就業、就業穩定與再就業的薪資變動量等三項依變數，據以衡量研究對象之就業表現。至於該方案參與者之基本屬性包括：性別、年齡、教育程度、身心障礙者等個人特性，則作為研究本研究之控制變數。

此外，該方案能創造在地就業之關鍵因素，其一是富有自然資源或特殊文化的工作環境，其二是能有效地在當地執行計畫的民間團體；因此，對於原住民而言，在原鄉地區工作，或受僱於原住民團體，都可能基於在人親土親的環境下，影響該方案之原住民參與者的就業表現。有鑒於此，本研究將該方案之計畫提案單位與工作地點，作為研究之二項干擾變數，據以驗證該方案參與者受僱於原住民團體與非原住民團體，以及在原鄉地區與非原鄉地區工作，對於該方案參與者之再就業表現是否具有干擾效果。

二、資料來源

本研究之資料來源係來自行政院經濟建設委員會於 2007 年委託林昭吟、徐美、辛炳隆、劉宜君辦理「我國促進就業措施對就業的影響分析研究」時，搜集並建構的「促進就業方案參與者抽樣檔」。本研究主要採用該抽樣檔中「多元就業開發方案」的資料，其資料係由勞委會職訓局就業輔導組提供，在 2005 年 4 月至 2006 年 8 月間，該方案參與者之資料包括：參與者之性別、年齡、教育程度、身分別、居住縣市、參與計畫前的就業狀況、參與計畫時間及動機、離開計畫時間及原因等欄位，共計 3,381 筆參與者資料。另為瞭解參與者在該方案結束後之再就業情形，該資料檔並透過勞工保險局，協助勾稽參與者之投保資料，包括：計畫開始日前的最近一次退保資料，

以及計畫開始日後的第一次加保資料、第一次退保日期、第二次加保資料、第二次退保日期等欄位。由於參加該方案需強制加入勞保，若該方案計畫開始日後第一次加保日期為遺漏值，即非該方案之參與者，則自 3,381 筆參與者資料中刪除該筆資料，最後勾稽到的有效樣本數為 2,778 份。

本研究將依據上述資料檔進行敘述統計，以瞭解「多元就業開發方案」參與者之分布情形；並以迴歸模型探討「多元就業開發方案」對原住民與非原住民就業表現之比較，以驗證前述之研究架構。

伍、實證結果與分析

一、「多元就業開發方案」參與者之基本屬性

就全體樣本觀察，從表 7 得知，參與者以女性占 68%居多，年齡則以 45 歲以上之中高齡參與者為多數，占 61.1%，主要係因「多元就業開發方案」在推介進用人員時會依據失業者的性別、年齡、族群、失業期長短等進行篩選，並以弱勢族群為優先推介對象，致其參與者以女性、中高齡者居多，此亦符合該方案之目的係為協助其參與勞動市場。在教育程度方面，以高中職程度者占 45.5%最多，國中及以下程度者占 36.6%居次，顯示參與者的平均學歷不高，如從人力資本理論來看，其人力資本偏低，在勞動市場上之競爭力較弱。至於居住的區域，除東部及離島地區較少外，參與者平均分佈在北、中、南部地區，且以南部地區人數最多。此外，就特殊身分而言，身心障礙之參與者僅占 10.3%，較有原住民身分者（占 24.2%）少。

如以原住民與非原住民之基本屬性再作進一步比較，在性別上，雖然兩者皆呈現女多於男，惟男性原住民占該群體之比例相對較高；而原住民參與者之年齡以 25-44 歲中壯年者占 12.5%居多，可能係因原住民身分即具備優先推介的條件，年齡反而非主要影響因素。在教育程度分布上，大專以上教育程度者之原住民比例偏低，僅占 8.0%，高學歷參與者主要為非原住民，此一結果亦呼應第二章之分析，相較於非原住民，高教育程度之原住民相對偏低。值得注意的是，因 55 個原住民鄉鎮市中，東部地區（花蓮縣及台東縣）即占 50%之原住民人口，致該區域之參與者以原住民為主。至於同時具備身心障礙與原住民之身分者雖僅占 4.8%，但這兩項身分都可能會影響參與者之就業表現，而過去研究中甚少討論此一情況，爰此，在迴歸分析中，將會同時納入考量，以釐清原住民身分是否為其就業表現之影響因素。

表 7 「多元就業開發方案」參與者之基本屬性

變數名稱	全體樣本		原住民		非原住民	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
性別	**2,778**	**100.0**	**672**	**100.0**	**2,106**	**100.0**
女	1,888	68.0	400	59.5	1,488	70.7
男	890	32.0	272	40.5	618	29.3
年齡	**2,778**	**100.0**	**672**	**100.0**	**2,106**	**100.0**
15-24 歲	127	4.6	75	11.2	52	2.5
25-44 歲	954	34.3	346	51.5	608	28.9
45 歲以上	1,697	61.1	251	37.4	1,446	68.7
教育程度	**2,754**	**100.0**	**665**	**100.0**	**2,089**	**100.0**
國小	464	16.8	187	28.1	277	13.3
國中	544	19.8	178	26.8	366	17.5
高中職	1,252	45.5	247	37.1	1,005	48.1
專科	292	10.6	32	4.8	260	12.4
大學	190	6.9	21	3.2	169	8.1
碩士	12	0.4	0	0.0	12	0.4
居住地	**2,739**	**100.0**	**668**	**100.0**	**2,071**	**100.0**
北部地區	827	30.2	213	31.9	614	29.6
中部地區	708	25.8	139	20.8	569	27.5
南部地區	878	32.1	114	17.1	764	36.9
東部及離島地區	326	11.9	202	30.2	124	6.0
特殊身分	**2,778**	**100.0**	**672**	**100.0**	**2,106**	**100.0**
非身心障礙者	2,493	89.7	640	95.2	1,853	88.0
身心障礙者	285	10.3	32	4.8	253	12.0

資料來源：本研究整理。

二、實證結果

為進一步比較「多元就業開發方案」對原住民與非原住民之就業表現影響，本研究運用「多元就業開發方案」抽樣資料檔，從就業表現的 3 個衡量指標進行探討，分別為「有無在 6 個月內再就業」、「6 個月內再就業者有無穩定就業 3 個月以上」，以及「再就業的薪資變動量」。其中由於再就業與就業穩定為二分變項，本研究採用邏輯斯迴歸模型，以最大概似法進行參數估計，而再就業薪資變動量則以多元迴歸模型進行分析。

經實證結果顯示，原住民身分的確對其再就業率與就業穩定度有負向影響，此與曾敏傑（2006）之研究結果不一致，而與李安妮（2008）之研究結果部分相符，表示參與如「多元就業開發方案」之公共就業政策，雖然使得原住民獲得參與勞動市場之短期就業機會，但其原住民身分依舊不利於後續尋職與穩定就業，「失業」與「就業不穩定」仍是他們的就業困境。然而，

實證結果亦顯示，能夠順利再就業之原住民，其再就業後薪資增幅反而較非原住民為高，究其原因，可能是就業市場上對原住民存有的就業歧視，雖不利於原住民再就業，惟能順利再就業之原住民，其個人能力相對於非原住民之弱勢者，則更具備職場競爭力。

其次，從研究結果也發現，曾在該方案時受僱於原住民團體，反而不利於原住民之再就業率與就業穩定度，而曾受非原住民團體僱用，原住民與非原住民之就業表現則無顯著差異。此與何家豪（2002）、李安妮（2008）的研究結果不一致，本研究認為其原因可能由於原住民參與者已經習慣於和族人工作的環境中，當其未被原住民團體留用，而又找不到類似的工作環境時，其再就業之意願較低，而即使有再就業，可能會因受僱於非原住民團體之一般公司行號，不易適應該工作環境而提高其離職意願。反之，如 Park（1926）所言，少數在非原住民團體工作的原住民，在與非原住民頻繁地互動接觸中，減輕非原住民團體的雇主或同事對原住民原先之負面刻板印象，原住民身分對其就業表現反而非影響因素。最後，實證結果發現，參與該方案時工作地點是否在原鄉地區，並不影響原住民身分與其就業表現之關係，其研究結果較不符合本研究之預期，也與盧政春（2003）之看法不一致。

陸、結論與建議

經由實證分析結果，茲綜整以下研究結論：

一、近來年政府陸續制訂各種促進原住民就業措施，其中「多元就業開發方案」的確有助於增加弱勢失業者之勞動參與，尤其當經濟情勢正值景氣不佳所導致之非循環性失業時，為避免弱勢者所得中斷或因而退離勞動市場，此等公共就業措施實有其必要性。惟該方案對原住民之再就業與就業穩定之助益有限，原住民在就業市場上仍會因其身分而影響雇主的僱用意願，導致原住民在後續尋職較不如非原住民順利，在職場上的工作穩定性亦低於非原住民。因此，如何提升雇主的僱用意願並強化原住民個人能力，仍是政府後續要努力的方向。

二、第三部門之民間團體在「多元就業開發方案」中，固然可直接提供在地就業機會，並提升社會融合，但對於參與者之再就業協助可能還需要再加強。就整體而言，曾在該方案時受僱於原住民團體，反而不利於原住民之再就業率與就業穩定度，而在非原住民團體的僱用下，原住民與非原住民之就業表現則是無差異的。顯示當原住民處於原住民團體之工作環境下，雖然會提高其安全感與認同感，但由於原住民團體之營運與存續可能不及非原住民團體，而無助於原住民之再就業與就業穩定。因

此，雖然現行政策強調依原住民群體工作習性，鼓勵成立原住民團體之立意良善，但群體工作習性為早期原住民之文化特性，時至今日，多數原住民可能已無此習性，所以與其鼓勵原住民自組團體，倒不如協助原住民使其有能力在就業市場上與非原住民一同競爭。

三、透過「多元就業開發方案」確實帶給原鄉地區開創地方特色產業之一線生機，也使得回流原鄉的原住民能獲得在地就業的機會，惟對於其再就業表現而言，工作區域並非影響因素，原住民不會因為該方案在原鄉地區而更順利地再就業或有較佳的薪資待遇。究其原因，就業機會來自於有產值、有市場性的產業，若地方產業無法存續，就沒有永續就業的可能。因此，計畫補助的重點不是在原鄉或非原鄉地區，而是原住民如何藉由相關計畫的補助，培育產業所需的專業人才，包括：資訊、餐飲及行銷專才，並積極地開創商機，才能創造地方的永續就業機會。

最後，本研究提出以下 4 點政策建議，供各界參考：

(一)除了以政策或法規的方式直接提供原住民就業機會外，根本之道在於積極培養原住民專業知能，強化個人職場能力，亦即應從正規教育或職業訓練，提升原住民人力資本，增加他們的再就業機會與薪資成長的空間。雖然目前原民會等相關部會已在教育方面，加強培育原住民高級人才與獎勵原住民專門人才，並輔導原住民參加職業訓練，惟從歷年原住民就業狀況調查發現，有高達 8 成之原住民失業者未參與訓練，而有約半數的原住民參訓者沒有從事相關工作。因此，未來對於原住民職業能力之培訓措施，應在訓用合一的前提下，先調查哪些產業有缺工的需求，所需技能為何，再提出訓練課程，同時評估原住民是否有意願或能力接受訓練課程，因為有些原住民基於生活壓力與交通狀況的考量下，便無法配合受訓。

(二)以消極的方式要求部分機關依比例進用，不如採取積極的方式獎勵或補助僱用原住民達一定比例之所有機關團體，同時也應儘速建立原住民人力資料庫，主動提供有關原住民人才之資料，讓有求才需求之雇主能隨時至該資料庫尋覓適合之原住民人力，而非僅作為推介原住民給需要定額進用機關之資料庫。

(三)近年來政府針對原鄉地區之經濟及就業方面已執行相當多的計畫，但相關計畫的資料彙整與後續的效益評估，包括：受補助部落的經濟自主能力、對原鄉地區經濟產值的貢獻、提供當地原住民就業機會等，都較為缺乏。若日後能建立相關計畫的參與者資料檔，進行成效評估，將有助於作為是否繼續辦理相關計畫之依據。

(四)就原住民族的經濟及就業發展而言，應與國家的經濟政策發展一致，因

為有產值的產業方有創造就業機會的可能。目前我國政府於 2010 年開始推動之六大新興產業中，觀光、精緻農業及文化創意產業或可成為原鄉地區的發展方向，但並非所有的部落都適合，因此在投入資源前，應先個別評估原鄉部落之現有資源、人力、過去接受補助等狀況，並視各部落的實際需求與承載能力，確立部落的發展利基後，再決定是否給予補助與補助方式。至於無發展利基的原鄉部落，仍應儘速整合各機關之建設資源投入經費，以完善其公共設施，包括：部落聯外道路的修繕、原鄉地區自來水的供水改善等維生設施，將有助於拉近原住民與非原住民的生活水準差距，亦可使原住民在非原鄉地區求學或工作後，能縮短返鄉參加節慶活動的通勤時間，而不致影響原住民至非原鄉地區求學、參加職業訓練與就業的意願。

參考文獻

一、書籍期刊

1. 行政院主計處，人力資源調查統計，2002年至2007年。
2. 行政院原住民族委員會（2008），2007年原住民就業狀況調查與政策研究。
3. 行政院原住民族委員會（2008），原住民族法規彙編。
4. 辛炳隆（2003），「積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗」，**就業安全**，第2卷第1期，第9-15頁。
5. 李安妮（2008），「多元就業開發方案進用人員職業能力提升情形暨後續就業狀況調查計畫」，行政院勞工委員會委託研究計畫。
6. 李易駿（2006），「社會排除：流行或挑戰」，**社會政策與社會工作學刊**，第10卷第1期，第1-47頁。
7. 李庚霈（2006），「促進原住民就業相關措施之檢視與芻議」，**就業安全**，第5卷第2期，第26-33頁。
8. 巫銘昌、黃燕萍（1998），「企業界主管對於原住民就業問題態度研究」，**原住民教育季刊**，第11期，第1-27頁。
9. 林昭吟、徐美、辛炳隆、劉宜君（2007），「我國促進就業措施對就業的影響分析研究」，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
10. 林穎寬、林季平（2002），「嘉義原住民勞工人力資源配置的城鄉差異及歸因」，台灣社會學會2002年年會「重訪東亞：全球、區域、國家、公民研討會」。
11. 施淑惠、王淑津（2008），『「多元就業開發方案」之執行與成效』，**政府審計季刊**，第29卷第1期，第13-23頁。
12. 陳芬苓（2006），「原住民學生職業輔導教育-由桃竹苗地區原住民就業現況與困境研究談起」，台灣原住民族教育新思維專輯論文，台北，行政院原住民族委員會。
13. _____（2008），「原住民經濟困境與地方文化產業發展之可能以桃竹苗地區為例」，**國家與社會**，第4期，第1-42頁。
14. 章英華、林季平、劉千嘉（2008），「臺灣原住民的遷移與社會經濟地位之變遷」，臺灣原住民社會變遷與政策評估研究計畫-成果發表會論文集，中央研究院民族學研究所主辦。

15. 傅仰止（1984），台灣原住民困境的歸因解釋：比較漢人觀點與原住民觀點，**中央研究院民族學研究所集刊**，第77期，第35-87頁。

16. _____（2000），都市原住民的生活適應，**原住民文化與教育通訊**，第6期，第7-9頁。

17. 曾敏傑（2006），「多元就業開發方案」進用人員後續就業情形評估計畫，行政院勞工委員會職業訓練局。

18. 謝高橋、陳信木（1997），「加強原住民謀生技能提升職業層次專案報告」，台灣省政府經濟建設及研究考核委員會委託研究報告。

19. 盧政春（2003），「原住民就業政策宜以綜合性多元原鄉在地產業發展為基礎」，www.scu.edu.tw/hr/indigenous/papers/lucc.pdf。

20. Organization for Economic Co-operation and Development (2009), "Jobs for Youth/Des employs pour les jeunes," Australia, OECD, Paris.

21. Ronald, G. E., Robert, S. S. (2006), "Modern Labor Economics: Theory and Public Policy," Ninth Edition. Pearson Education, Inc.

二、博碩士論文

1. 江孝文（2004），「新經濟條件下臺灣原住民族就業困境與政府因應政策之分析」，中正大學社會福利系碩士論文。

2. 何家豪（2002），「族群、性別、階級交織出都市原住民的就業困境-以有限責任台北市原住民清潔勞動合作社為例」，中正大學勞工研究所碩士論文。

3. 林穎寬（2002），「嘉義地區原住民就業狀況及其歸因」，中正大學勞工研究所碩士論文。

4. 邱效詩（2005），「人力資本增加與資質篩選對台灣的大學畢業生平均起薪影響之差異」，東吳大學經濟學系碩士論文。

5. 莊昆祐（2003），「臺灣原住民之就業歧視」，臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

6. 許紜儒（2004），「台灣地區原住民族就業促進問題之研究」，中國文化大學勞動學研究所碩士論文。

7. 曾筱甯（2002），「我國原住民族就業機會保障體制之研究」，東吳大學社會學系碩士論文。

8. 施淑惠（2008），『「多元就業開發方案」之政治經濟分析』，臺灣大學政治學系碩

士論文。

9. 蔡春蘭（2005），「都市原住民後代的族群認同-以12位都市原住民後代為例」，東華大學族群關係與文化研究所碩士論文。

三、網站資料

1. 內政部全球資訊網，2009年第7週內政統計通報（2008年底原住民人口概況），2009年2月20日。http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=2084。
2. 行政院主計處，薪資與生產力統計月報，2009年6月30日。http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=17160&ctNode=526。
3. 行政院原住民族委員會，法規查詢，2008年12月10日。http://www.apc.gov.tw/main/laws/law_detail.jsp?lm_num=127。
4. 行政院勞工委員會職業訓練局，「多元就業開發方案作業手冊」，2008年10月。http://www.evta.gov.tw/topicsite/list.asp?mfunc_id=77&site_id=2。
5. 全國法規資料庫入口網站，2009年6月22日。http://law.moj.gov.tw/。

就業新風險與社會安全制度之挑戰
—台灣經驗初探

曹毓珊*

壹、前言
貳、就業新風險的挑戰—戰後福利國家社會安全制度失靈與新貧出現
參、研究方法及資料來源
肆、台灣第三次失業潮特性及社會安全制度的回應
伍、結論與建議

壹、前言

「等我們發現時，天已經塌下來了！」這是 2008 年 12 月《時代》（Time）雜誌，選出當年十大新聞事件第一名的標題，貼切反映了全球普羅大眾的心聲。在台灣，2008 年 5 月 20 日馬英九總統當選政見「633」[1]，言猶在耳，誰也沒料到幾個月後美國華爾街引發的金融海嘯、失業潮襲捲全球，徹底挑戰了執政團隊的願景。

台灣深陷此波失業風潮中，依主計處「人力資源調查統計」，2009 年 8 月失業率攀升至 6.13%之高峰，失業人數為 67.2 萬人，波及 141 萬人。此外，依勞委會統計，2008 年 12 月 200 人以上事業單位有 17.8%採行無薪休假，受影響勞工人數約 20.2 萬人（勞委會，2009）。這些種種數據顯示，勞工及其家庭刻正籠罩在無薪假、失業的困境或威脅，亦將面對相繼而來的經濟衝擊。

這個時刻，我們更加體認到曾引以為傲的充分就業已不復返，現行社會安全制度之有效性亦受到嚴重挑戰。中央政府急忙因應層出不窮的社會問題，地方政府更在現行制度外，自行推動各項失業救濟措施，如台北縣發放失業救濟金、桃園縣推動失業慰問金及啟動安家實物銀行救急等；另一方面，傳統民間慈善救濟的重要性再度突顯，成為部分民眾唯一的依賴，如人安、創世試辦『冬令防飢食堂』協助弱勢民眾維生（今日新聞，2009 年 1 月 4 日），慈濟基金會 2008 年全台冬令發放較高達 1.5 萬戶經濟弱勢的家庭，較前年增加了 4 成（中廣新聞，2009 年 1 月 4 日）等。上述現象顯示在現今就業風險下，台灣社會安全體制似乎失靈了，再也無法承接失業者經濟安全之重。

Esping-Andersen（2002）指出後工業社會就業型態轉變所造成的新風險，

---

*曹毓珊為本處專員

[1]馬英九總統當選政見「633」，係指達到經濟成長率 6%以上、失業率 3%以下、及平均國民所得 3 萬美元目標。

改變了社會風險結構，也造成了戰後社會安全制度的失靈。在台灣，以 2008 年 9 月為啟端的失業潮，就業風險本質呈現什麼樣的樣貌？在此波就業風險中，勞工經濟安全是否獲得保障，現有的社會安全制度是否發揮作用？這是本文所關心的二個議題，期透過政府相關次級資料來檢視此次失業潮所帶來的影響及現行社會安全制度的適切性。

貳、就業新風險的挑戰－戰後福利國家社會安全制度失靈與新貧出現

「工作」與「貧窮」，這二個看似對立的概念，長期以來卻有著錯綜複雜的關聯。19 世紀以前，西方社會由農業轉型至工業，貧窮是受僱工人階級的普遍處境，濟貧法主要關注僅限於赤貧；20 世紀中期，戰後福利國家充分就業黃金年代，有工作幾乎就能脫離貧窮，福利國家主要保障沒有工作能力的弱勢人口，對於工作階級，貧窮似乎成了絕響；然而，自 1970 年代末期及 1980 年代，在經濟後工業化與全球化下，出現了「新貧」（new poverty）威脅。

一、充分就業、傳統貧窮與戰後社會安全制度

資本主義及工業化的影響，工作薪資成為主要收入來源。戰後凱因斯福利國家假設政府為因應資本主義體系之成長與衰退循環，可透過積極干預市場來創造充分就業，沒有失業的問題，也不會產生貧窮相關議題。因此，在戰後工業社會中，傳統貧窮僅限於少數較無工作能力的弱勢人口，包括老人、身心障礙等人口，由於工作能力較弱，沒有工作亦無收入來源，因而落入貧窮的風險當中。

傳統貧窮強調集中於老弱殘疾等弱勢人口，因失業導致的貧窮往往僅限於小規模、非常態、短暫性且是屬於循環性的失業，這類的人口只占很少的比例，可透過社會安全網最底層的社會救助來保障，亦或透過失業保險提供暫時性的經濟支持。英、美兩國，乃至於西方資本主義高度發達的國家，在「福利國家黃金年代」裡，透過充分就業及對於弱勢協助，解決了貧窮的問題。（Esping-Andersen, 1996, 引自吳佩瑩，2005）

二、就業新風險、新貧與戰後社會安全制度的失靈

1970 年代以前，福利國家機制運作良好，貧窮問題被宣稱已獲得解決。然

而，1970 年代末及 1980 年代，歐美福利國家面臨家庭新風險[2]、就業新風險，以及社會安全制度失靈三者交互影響產生的「新貧」威脅（Room, 1990），其中又以就業新風險為社會風險結構改變的主要原因（Esping-Andersen, 1999, 2002）。本文主要分析亦關注於就業新風險，及其對於社會安全制度的挑戰。

在後工業化與全球化影響下，勞動市場結構產生變化，一方面產業紛紛往工資低廉的國家遷移，低技術工作者容易被淘汰，找不到工作，出現大規模、重發性、長期性且是屬於結構性的失業；另一方面，後工業化產業結構之下，工作型態由以往全時、穩定的工作，轉變為部分工時、不穩定的就業，或是有工作但薪資卻無法滿足生活所需的工作貧窮狀況，失業、部分工時或是低薪不穩定等新興就業型態衝擊著個人與家庭的經濟安全。因此，20 世紀末的貧窮，不同於以往，不只衝擊傳統上的弱者（如非技術工人或低教育程度的移民），就業結構調整使重工業技術工人以及事務性白領人員的經濟安全也受到威脅。（Harrington, 1984，引自 Cheal, 1996）

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

參、研究方法及資料來源

本文採用量化次級資料分析，資料來源包括行政院主計處「人力資源調查統計」及行政院勞工委員會勞工保險局「就業保險」等相關既有統計資料，一方面，以失業潮發生前 1 年為第 1 期（2007 年 9 月至 2008 年 8 月）、失業潮發生期間為第 2 期(2008 年 9 月至 2009 年 8 月)，比較第三次失業潮發生前後(第 1 期及第 2 期）失業者之特性，試圖勾勒第三次失業潮的特性；另一方面，由於勞工失業的經濟安全保障主要來自於失業給付，因此本文社會安全制度相關分析以失業給付為研究對象。

肆、台灣第三次失業潮特性及社會安全制度的回應

一、第三次失業潮特性

台灣自1978年以來至2008年以前，共發生了2次失業潮，分別發生在1982至

[2]家庭新風險與家庭結構不穩定及女性進入勞動市場有關。然而，其本身並非社會風險，而是所伴隨而來的後果創造了新社會問題，而無法透過戰後福利國家既有制度處理。（Bonoli, 2005, 2006, 2007；Esping-Andersen, 1999）

1986年，以及1996年至2003年（江豐富，2001；曾敏傑，2001；龔明鑫等，2006）。第三次失業潮以2008年9月為啟端，源於美國次級房貨風波所導致全球金融危機與失業潮，至今已1年，本文透過比較第三次失業潮發生前後失業者之特性，試圖勾勒第三次失業潮失業風險的樣貌。

(一)整體失業情形

整體而言，在國際金融風暴影響下，勞動參與率下降，失業率及失業人數都呈現明顯的上升，第三次失業潮期間平均失業率 5.41%，較前期增加 1.49 個百分點；第 2 期失業人數達 58.9 萬，較前期增加 16.5 萬人，增加幅度為 38.9%。（如表 1）

表 1 第 1 期及第 2 期平均勞參率、失業率及失業人數

	勞參率 （%）		失業率 （%）		失業人數 （千人）		
	勞參率	增減百分點	失業率	增減百分點	失業人數	增減	增減幅度%
第 1 期	58.27	-0.29	3.92	1.49	424	165	38.9
第 2 期	57.99		5.41		589		

資源來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

(二)失業原因

由於第三次失業潮導因於國際金融風暴所引發之經濟緊縮，因此「工作場所業務緊縮或歇業」為最主要的失業原因，重要性遠大於其他失業原因，失業人數為 29.07 萬人，較前期增加 121.9%；其次為「季節性或臨時性工作結束」，失業人數為 5.3 萬人，較前期增加 29.5%。另一個失業主因為「初次尋職」，1 年以來亦有相當的增加，較前期增加 1.14 萬人，增幅為 12.9%。相反地，「對原有工作不滿意」及「其他原因」等自願性失業人數下降，較前期下降 10.2%及 13.6%。（如表 2）

由各失業原因所占比率來看，「工作場所業務緊縮或歇業」失業之比率亦大幅上升 18.4 個百分點，達 49.3%，其他各項失業原因之重要性均下降。

表 2 第 1 期及第 2 期失業原因人數及比率

失業原因	初次尋職者	工作場所歇業或業務緊縮	季節性或臨時性工作結束	對原有工作不滿意	其他原因[註]
失業人數（千人）					
第 1 期	88.6	131.0	40.9	138.3	24.5
第 2 期	100.0	290.7	53.0	124.1	21.2
增減	11.4	159.7	12.1	-14.2	-3.3
增減幅度%	12.9	**121.9**	**29.5**	-10.2	-13.6
失業原因比率（%）					
第 1 期	20.9	30.9	9.7	32.7	1.2
第 2 期	17.0	49.3	9.0	21.1	0.7
增減百分點	-3.9	**18.4**	-0.7	-11.6	-0.4

其他原因：包括女性結婚或生育、退休、家務太忙、其他。

資源來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

(三)年齡別

由表 3 及圖 1 可知第三次失業潮前後各年齡組勞參率及失業率變化。首先，初次尋職或工作經驗淺薄青年工作者（24 歲以下）原本即為低勞動參與、高失業風險群體，當經濟及勞動市場變動時，此群體失業風險上升程度仍是遠高於其他各年齡組，15-19 歲組及 20-24 歲組失業率分別上升 3.27 個百分點及 2.63 個百分點。此外，有部分青年亦選擇透過求學、依賴家庭協助等方式退出或不進入勞動市場以避免失業衝擊，尤其是 20-24 歲青年工作者，勞參率下降 2.4 個百分點。

年齡組的另一端－中高齡工作者部分，在長期就業機會不佳下，部分中高齡工作者已提早退出勞動市場，原本勞參率就偏低。在本次失業潮中，50 歲以上中高齡工作者勞動參與又微幅下降，且既存中高齡就業人口失業風險更一步深化，相較於前期上升 0.70-1.52 個百分點，以 50-54 歲組受到影響最大。

25-44 歲主要工作年齡階段，長期以來勞動參與率最高（均高於 80%），失業風險亦較低，屬於核心穩定就業的群體。本次失業潮中，40-44 歲組仍為最核心就業人口，所受波及最少，其餘主要工作年齡者失業風險亦有明顯深化之趨勢，失業率較前期上升 1.52-2.12 個百分點。然而，部分失業可能源自於失業潮誘發更多勞動參與、更積極求職，主要工作年齡群體勞參率多呈正向成長。值得注意的是，在失業潮期間，25-29 歲及 45-49 歲核心就業邊緣人口勞動參與積極程

度最高，勞參率均上升 0.9 個百分點。

表 3 第 1 期及第 2 期各年齡組勞參率及失業率

年齡	青年工作者		主要年齡工作者				中高齡工作者			
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45 -49	50-54	55-59	60-64
勞參率（%）										
第 1 期	9.9	52.4	84.7	84.6	83.6	81.5	75.8	65.8	50.5	32.1
第 2 期	9.0	49.9	85.6	85.1	84.2	81.3	76.7	65.5	50.0	31.7
增減百分點	**-0.8**	**-2.4**	**0.9**	0.5	0.5	-0.2	**0.9**	-0.3	-0.4	-0.3
失業率（%）										
第 1 期	10.68	11.38	5.96	3.78	2.71	2.59	2.63	2.30	2.02	1.16
第 2 期	13.94	14.01	8.07	5.30	4.25	3.66	3.88	3.83	3.26	1.86
增減百分點	**3.27**	**2.63**	**2.12**	**1.52**	**1.54**	1.07	1.25	**1.52**	1.24	0.70

資源來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

圖 1 第 1 期及第 2 期各年齡組勞參與及失業率之增減

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

(四)教育程度

本次失業潮期間，國中小學以下工作者受到影響最大，勞參率降幅及失業率增幅均最大，下降 1.17 個百分點，失業率為 5.34%，較前期增加 1.93 個百分點；高中職面臨相似的處境，但影響程度較低。另一方面，大專及以上組，失業潮期間相較於前期勞動參與率及失業率同時增加。綜言之，第三次失業潮勞動市場波

動中，對於國中小以下教育程度之勞工最不利；大專及以上所受影響幅度最小，並有較積極勞動參與。

表 4 第 1 期及第 2 期各教育程度組勞參率及失業率

年齡	全體	國中小學以下	高中（職）	大專及以上
勞參率（%）				
第 1 期	58.27	43.18	63.78	67.98
第 2 期	57.99	42.01	62.95	68.30
增減百分點	-0.29	**-1.17**	**-0.83**	0.32
失業率（%）				
第 1 期	3.92	3.42	4.15	4.03
第 2 期	5.41	5.34	5.74	5.18
增減百分點	1.49	**1.93**	**1.59**	1.15

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

圖 2 第 1 期及第 2 期各教育程度組勞參與及失業率之增減

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

(五)行業別

若以三級產業別來看，工業部門受到第三次失業潮波及最深，平均失業率為 5.93%，較前期上升 2.41 個百分點，失業人數為 23.5 萬人，較前期增加 9.5 萬人，增幅達 67.96%。其中以「營造業」受影響最大，「製造業」則次之。

服務業部門失業情形較為緩和，第三次失業潮至今平均失業率為 3.92%，較

前期上升 0.88 個百分點，失業人數為 24.64 萬人，則較前期增加 5.75 萬人，增幅為 30.44%。若細看服務業部門各行業，以「不動產業」、「支援服務業」及「資訊及通訊傳播業」失業率及失業人數增加幅度較大；此外，「金融及保險業」、「專業、科學及技術服務業」原屬穩定就業人口，失業人數低，受到此次失業潮影響，失業人數增加幅度亦達 48.28%、33.33%。

綜言之，比較第 1 期及第 2 期各行業勞工之失業率，顯示第三次失業潮勞動市場波動中，對於工業部門之影響大於服務業部門，其中對於「製造業」、「營造業」、「不動產業」、「支援服務業」以及「資訊及通訊傳播業」之勞工最不利、失業風險深化。

表 5 第 1 期及第 2 期各行業組失業率及失業人數

	農林漁牧業	工業						服務業		
		小計	礦業及土石採取業	製造業	電力及燃氣供應業	用水供應及污染整治	營造業	小計	批發及零售業	運輸及倉儲業
失業率（%）										
第 1 期	1.15	3.52	12.21	3.17	2.17	2.66	4.80	3.05	2.98	2.86
第 2 期	1.38	5.93	11.84	5.19	1.66	3.97	8.71	3.92	4.06	3.63
增減百分點	0.23	**2.41**	-0.37	**2.03**	-0.51	1.31	**3.91**	0.88	1.08	0.77
失業人數（千人）										
第 1 期	6.3	139.9	0.8	94.2	0.5	1.9	42.8	188.9	54.3	12.3
第 2 期	7.6	235.0	0.8	154.2	0.5	3.0	76.8	246.4	73.8	15.3
增減	1.3	95.1	0.0	60.0	0.0	1.1	34.0	57.5	19.6	3.0
增減幅度%	21.33	**67.96**	4.17	**63.72**	0.00	**56.52**	**79.38**	30.44	36.10	24.49

表 5 第 1 期及第 2 期各行業組失業率及失業人數（續）

	服務業										
	住宿及餐飲業	資訊及通訊傳播業	金融及保險業	不動產業	專業、科學及技術服務業	支援服務業	公共行政、國防、強制性社會安全	教育服務業	醫療保健及社會工作服務業	藝術、娛樂及休閒服務業	其他服務業
失業率(%)											
第 1 期	4.73	3.67	2.33	4.46	2.90	4.60	2.06	2.04	1.81	6.19	2.65
第 2 期	5.55	5.20	3.39	8.70	3.81	7.09	1.92	2.17	1.89	7.61	3.47
增減百分點	**0.82**	**1.53**	**1.06**	**4.25**	**0.91**	**2.48**	**-0.15**	**0.14**	**0.07**	**1.42**	**0.82**
失業人數(千人)											
第 1 期	34.1	7.7	9.7	3.3	9.5	10.7	7.1	12.6	6.5	6.4	14.3
第 2 期	40.2	11.3	14.3	6.4	12.7	17.7	7.4	13.7	7.1	8.1	19.0
增減	6.1	3.7	4.7	3.2	3.2	7.0	0.3	1.1	0.6	1.7	4.7
增減幅度%	17.85	**47.83**	**48.28**	**97.44**	**33.33**	**65.63**	4.71	8.61	8.97	25.97	32.56

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

圖 3 第 1 期及第 2 期各行業工作者失業率

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製圖。

(六)職業別

以各職業別組來看，台灣失業人口職業集中於「生產有關工人、機械設備操作工及體力工人」低階勞動力人口，受到本次失業潮之影響亦最大，失業率和失業人數上升幅度居於各職業別之冠，失業率較前期增加 2.56 個百分點，失業人數增加 8.7 萬人，增幅達 61.5%。

「技術員及助理專業人員」及「事務工作人員」技術性與庶務性中級勞力所受影響次之；再而，「民代、企業主管及經理人員」高階人力、「服務及售貨人員」服務業低階勞力亦受到部分影響，其中前者原屬低失業率職業，在此波失業潮，失業人口增加幅度達 80%。至於「專業人員」、「農林漁牧工作人員」，所受影響則最小。

表 6 第 1 期及第 2 期各職業組失業率及失業人數

	總計	高階勞力		中階勞力		低階勞力		
		民代、企業主管及經理人員	專業人員	技術員及助理專業人員	事務工作人員	服務人員及售貨人員	農林漁牧工作人員	生產有關工人、機械設備操作工及體力工人
失業率（%）								
第 1 期	3.13	0.99	1.47	2.60	3.56	3.50	1.11	4.09
第 2 期	4.53	1.81	1.73	3.76	4.64	4.44	1.27	6.65
增減百分點	**1.41**	**0.82**	**0.26**	**1.16**	**1.07**	**0.95**	**0.16**	**2.56**
失業人數（千人）								
第 1 期	335.0	4.6	13.5	56.3	41.8	70.4	5.9	141.4
第 2 期	489.0	8.3	16.2	84.6	54.8	89.2	6.7	228.4
增減	154.0	3.7	2.7	28.3	13.0	18.8	0.8	87.0
增減幅度%	46.0	**80.0**	19.8	**50.4**	**31.1**	26.6	12.7	**61.5**

註：生產有關工人、機械設備操作工及體力工。係包含技術工及有關工作人員、機械設備操作工及組裝工、非技術工及體力。

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

圖 4 第 1 期及第 2 期各職業組失業率

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

二、社會安全制度的回應與不足－以失業給付為例

在台灣，長期以來經濟快速成長、充分就業，有工作能力者幾乎與貧窮絕緣，工作人口者靠著參與勞動市場自食其力。然而，1996 年後，成長趨緩、失業攀高逐漸成為台灣的新面貌，企業關廠歇業，失業議題引發關注，勞工經濟安全保障重要性浮上台面，也促使政府於 1999 年 1 月 1 日實施「勞工保險失業給付實施辦法」，又於 2003 年 1 月 1 日以單獨立法方式訂定「就業保險法」。

現行失業者所面對社會安全制度，主要包括就業保險、社會救助及急難救助等三大部分，就業保險為勞工失業期間經濟生活第一道、也是最重要的保障，亦為其主要立法目的。「就業保險法」對於勞工失業期間提供給付項目，包括「失業給付」、「提早就業獎助津貼」、「職業訓練生活津貼」及「失業者及其眷屬全民健保保費補助」四項[3]，其中又以「失業給付」為失業者失業期間最主要的基本生活保障，本文將聚焦在「失業給付」[4]進行相關討論。（給付資格及標準，如表 7；各項給付初次請領人數，如表 8）

[3] 98 年 5 月 13 日修正之「就業保險法」，增訂「育嬰留職停薪津貼」給付項目，惟其與失業無關，本文不列入討論範圍。

[4] 本次修訂同時放寬失業給付發放標準，惟修訂當時失業潮已發生超過 8 個月，部分失業者已逾失業給付給付期間，另除中高齡和身心障礙者外，其餘失業給付延長認定標準等相關規定，尚待中央主管機關擬訂，未真正實施，故本次失業潮失業者多未因此次修訂而受惠。

表 7 就業保險法相關給付項目

項目		給付資格	給付標準
失業或訓練期間基本生活保障（擇一請領）	失業給付	非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 3 年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起 14 日內仍無法推介就業或安排職業訓練	1.按月給付離職前 6 個月平均月投保薪資 60%，最長發給 6 個月。 2.年滿 45 歲或身心障礙者，最長發給 9 個月（98.5.13 新增訂）。 3.中央主管機於經濟不景氣致大量失業或其他緊急情事時，得延長失業給付期間最長至 9 個月，必要時得再延長，但不得超過 12 個月（98.5.13 新增訂）。 4.有受其扶養之眷屬者，每一人按月給付離職前 6 個月平均月投保薪資加計 10%之給付或津貼，最多計至 20%（98.5.13 新增訂）。
	職業訓練津貼	非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經其安排參加全日制職業訓練	1.按月給付離職前 6 個月平均月投保薪資 60%，最長發給 6 個月。 2.有受其扶養之眷屬者，每一人按月給付離職前 6 個月平均月投保薪資加計 10%之給付或津貼，最多計至 20%（98.5.13 新增訂）。
失業者及其眷屬全民健保保費補助		領取失業給付或職業訓練津貼者	失業者及其加保眷屬之自付部分保險費用
提早就業獎助津貼		符合失業給付請領條件，於請領期限屆滿前受僱工作，並參加本保險 3 個月以上。	一次發給尚未請領失業給付金額之 50%

資料來源：「就業保險法」，本文整理。

表 8 「就業保險法」實施以來各項給付之初次請領人數

	失業給付	提早就業獎助津貼	職業訓練生活津貼	全民健保保險費補助
2003 年	64,537	5,793	4,270	40,650
2004 年	46,154	12,496	3,953	50,791
2005 年	57,487	17,200	4,293	60,204
2006 年	63,494	20,934	4,003	71,100
2007 年	68,563	25,137	4,800	71,886
2008 年	106,495	26,912	5,107	78,838
2009 年(1-8 月)	171,051	28,270	9,711	214,041
總計	577,781	136,742	36,137	587,510

註：僅包括本人部分，2007 年起針對眷屬部分進一步放寬提供補助。

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局業務統計。本文製表。

(一)給付對象

1. 給付對象之涵蓋範圍

有多少的失業勞工獲得失業給付的安全網保障？2008 年 9 月至 2009 年 8 月每月平均失業人數為 58.9 萬人，其中每月平均有 82,103 人領有失業給付，僅占失業人數的 13.94%，每月平均仍有 50 萬以上的失業人數不在失業給付協助範圍。此外，在失業給付最長 6 個月的限制下，可以預期失業潮期間愈長，將會有愈多失業者被排除在失業給付之範圍以外。（如表 9）

表 9 「就業保險法」實施以來失業給付請領者佔失業人數比率

	失業給付請領(人)	失業人數(千人)	領取失業給付占總失業人數之比率（%）
2008/9	27,770	464	5.98
10	35,268	476	7.41
11	32,518	507	6.41
12	63,251	549	11.52
2009/ 1	55,152	578	9.54
2	116,570	624	18.68
3	123,859	630	19.66
4	111,400	625	17.82
5	88,618	633	14.00
6	129,884	647	20.07
7	113,651	663	17.14
8	87,290	672	12.99
平均	**82,103**	**589**	**13.94**

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局業務統計。本文製表。

2. 失業給付保障了誰？又無法保障誰？

失業給付保障涵蓋率整體偏低，那些群體是最不易受到保障？以下就各年齡別及行業別進行分析。

(1) 年齡別

以 2008 年[5]失業給付統計資料來看，若以各年齡組分析，年齡層頭尾二端 30 歲以下及 55 歲以上者，最不易受到失業給付之保障，其中 30 歲以下由於為職場新鮮人，往往無法參加就業保險或保險年資未達 1 年，使年輕失業者未受到失業給付之保障；55-60 歲失業者領取失業給付之比率亦偏低，僅有 6.40%，其中原因可能為已由勞保退保或是長期失業，而前者亦可能為在就業市場變動下，使其不得不選擇提早退休。值得關注的是，主要工作年齡之失業者，未曾領取失業給付比率亦近 90%，這群失業者身擔家計重任，在工作所得中斷後，大多數仍未受到失業給付之保障，將嚴重危害家庭的經濟安全。

表 10　2008 年各年齡失業者領取失業給付情形

	2008 年失業給付請領數(人次)	平均每月失業給付領取數(人)	失業人數(千人)	失業給付領取占失業人數比率(%)
15－19 歲	1,156	96	18	**0.54**
20－24 歲	17,631	1,469	93	**1.59**
25－29 歲	64,353	5,363	105	**5.10**
30－34 歲	69,710	5,809	61	9.54
35－39 歲	60,349	5,029	45	11.13
40－44 歲	58,210	4,851	40	12.18
45－49 歲	52,195	4,350	40	11.01
50－54 歲	34,302	2,859	29	9.77
55－60 歲	12,284	1,024	16	**6.40**
總計	370,190	30,849	446	6.91

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局業務統計。本文製表。

(2) 行業別

若以各行業別分析，第三次失業潮期間最不易受到失業給付保障之行業，依

[5]勞保局公布之既有統計資料中，僅年報載有失業給付請領之年齡統計，故本文僅就最新公布之 2008 年資料進行分析。依前段分析可知，本次失業潮期間（2009 年 9 月起），由於許多失業者初落入失業，各年齡層給付涵蓋比率會較 2008 年高。

序為「水電燃氣業」、「農林漁牧業」、「住宿及餐飲業」、「營造業」、「礦業及土石採取業」、「公共行政業」、「不動產及租賃業」、「教育服務業」及「運輸、倉儲及通信業」，都高達 9 成以上失業者未獲失業給付保障。相反地，「專業、科學及技術服務業」為失業給付保障涵蓋率最高之行業，約有 42.38%獲得失業給付保障。

表 11 第三次失業潮期間各行業失業者領取失業給付情形(2008.9-2009.8)

	每月平均失業給付請領數(人)	每月平均失業人數(千人)	領取失業給付占總失業人數之比率（%）
農、林、漁、牧業	124	8	**1.63**
礦業及土石採取業	36	1	**4.37**
製造業	38,989	154	25.29
水電燃氣業	13	4	**0.38**
營造業	3,118	77	**4.06**
批發及零售業	19,356	74	26.22
住宿及餐飲業	1,290	40	**3.21**
運輸、倉儲及通信業	2,153	27	**8.10**
金融及保險業	2,673	14	18.65
不動產及租賃業	1,251	24	**5.19**
專業、科學及技術服務業	5,368	13	42.38
教育服務業	1,055	14	**7.72**
醫療保健及社會福利服務業	787	7	11.10
文化、運動及休閒服務業	1,452	8	17.96
其他服務業	4,079	19	21.47
公共行政業	359	7	**4.84**
總　　計	82,103	489	16.79

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局業務統計。本文製表。

3. 小結－極少數失業者獲得失業給付的保障

失業給付儘管只是失業者暫時性經濟支持，但仍是失業者第一道經濟安全網，以維持基本生活水準，並避免其落入貧窮。然而，台灣失業給付保障涵蓋比率非常低。第三次失業潮期間（2008 年 9 月至 2009 年 8 月）平均失業給付涵蓋率為 13.94%，失業潮發生之初，失業給付涵蓋率較高，可以預期隨著失業潮時間增加，會有愈來愈高比例之失業者掉出失業給付保障範圍。歸結上述分析，非失業給付保障群體之主要特性為：

(1) 年輕失業者及初次尋職者（約占失業人數 20%）

失業給付資格之一為，非自願離職退保前 3 年為就業保險年資需合計滿 1 年以上。第 3 次失業潮期間，10 萬名初次尋職者均非失業給付保障對象，占總失業人數的 16.98%，其中 90%以上集中於 30 歲以下剛入社會的年輕工作者。

(2) 長期失業者（約占失業人數 40%）

失業給付保障期間以 6 個月為原則，因而無法有效因應長期失業風險。如表 4-12，25-60 歲間的長期失業占失業人數比率都將近 40%，其中 40-44 歲長期失業風險最高，當中原因可能為核心工作人口，失業率平均較低，一旦失業，可能意謂著受到勞動市場結構性排除，因而較難以重返工作，抑或在身負家庭生計重擔下，亦無法像 55 歲以上中高齡失業者輕言退出勞動市場，而需與長期失業抗爭。

台灣經歷產業結構轉型，部分失業者處於長期結構性失業，無法找到工作；此外，第 3 次失業潮至今亦滿 1 年，長期失業人數（失業 27 週數以上[6]）達 21.4 萬人，占總失業人數之 36.28%，並集中於 25-29 歲、30-34 歲及 20-24 歲失業人口。

[6]失業給付期間為 6 個月，因此本文將失業達 27 週以上，定義為「長期失業者」。

表 12 第三次失業潮期間各年齡組長期失業之情形（2008.9-2009.8）

	平均總失業人數(千人)	1-26 週人數(千人)	長期失業（27 週以上）		
			27 週以上失業人數(千人)	各年齡組長期失業之比率(%)	各年齡組占總長期失業人數比率(%)
15-24 歲	124	88	37	29.49	17.16
15-19 歲	20	15	5	23.85	2.22
20-24 歲	105	72	32	30.78	**15.05**
25-44 歲	337	208	129	38.30	60.45
25-29 歲	133	83	50	**37.94**	**23.56**
30-34 歲	85	52	33	**38.67**	**15.44**
35-39 歲	64	41	23	**36.33**	10.88
40-44 歲	55	33	22	**40.48**	10.45
45-64 歲	127	79	48	37.84	22.50
45-49 歲	56	35	21	**38.30**	**10.02**
50-54 歲	43	27	16	**37.67**	7.57
55-60 歲	23	14	9	**39.21**	4.25
60-64 歲	5	3	1	26.67	0.62
總　計	589	375	214	36.28	100.00

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計。本文製表。

(3) 非初次尋職者，但亦非「就業保險法」保障對象

「就業保險法」主要保障對象為受僱者，台灣失業者為受僱者比率 90%以上，惟並非所有行業受僱者均同等地受到「就業保險法」之保障，整體就業者的納保率約 50%。(如表 13)

細究各行業就業者投保就業保險人數比率，顯示仍有部分行業之就業者低度納保於就業保險，依序包括「農林漁牧業（1.7%）」、「住宿及餐飲業（23.6%）」、「不動產及租賃業（27.4%）」、「營造業（28.3%）」、「水電燃氣業（28.7%）」及「運輸、倉儲及通信業（38.0%）」。當中可能原因，包括「受僱於依法免辦登記且無核定課稅或依法免辦登記且無統一發票購票證之雇主或機構(「就業保險法」第 5 條第 3 項規定)」，如住宿或餐飲業；或為非典型、臨時性就業，如營造業、住宿或餐飲業、不動產或租賃業等；或為雇主或自營作業者，如農林漁牧業。此外，值得一提，「專業、科學及技術服務業」，就業人口之納保率達 100%。

表 13　2007 年[註1]各行業參加就業保險之比率

行　　業	就保納保率	行　　業	就保納保率
農林漁牧業	**1.7**	專業、科學及技術服務[註1]	101.9
製造業	70.1	醫療保健及社會福利服務業	82.0
營造業	**28.3**	不動產及租賃業	**27.4**
礦業及土石採取業	62.3	文化、運動及休閒服務業	84.8
水電燃氣業	**28.7**	公共行政業[註2]	35.1
批發及零售業	69.7	教育服務業[註2]	23.0
住宿及餐飲業	**23.6**	其他服務業	51.7
金融及保險業	80.8	合計[註2]	53.5
運輸、倉儲及通信業	**38.0**		

行業就業保險納保率＝該行業參加就業保險人數/就業人數＊100%

註 1：由於就業保險人數、就業人數分別來自不同統計資料，且前著為年底人數、後者為各月平均，稍有誤差。此外，為避免各行業投保比率受到失業潮之影響，故以 2007 年資料來說明。

註 2：公共行政業、教育服務業就業者多為政府受僱者，都參加就業保險比率偏低。

資料來源：就業保險人數，來自行政院勞工委員會勞工保險局業務統計；就業人數，來自行政院主計處人力資源調查統計。本文製表。

(二)失業給付額度

1. 給付水準

依「就業保險法」第 16 條，失業給付額度以失業前 6 個月平均投保薪資的 60%為原則，就業保險投保薪資介於最低 17,280 元至最高 43,900 元之間，因此每月失業給付應介於 10,368 元至 26,340 元。2009 年 1-8 月平均每件給付水準為 18,227 元。

表 14 「就業保險法」實施以來失業給付相關統計

年	初定認定人數	件數	給付金額	平均每人請領月數	平均每件請領金額
2003	64,537	325,340	5,458,734,264	5.04	16,779
2004	46,154	212,097	3,680,157,590	4.60	17,351
2005	57,487	250,600	4,406,323,808	4.36	17,583
2006	63,494	276,811	4,957,930,167	4.36	17,911
2007	68,563	298,859	5,353,019,405	4.36	17,912
2008	106,495	370,190	6,645,870,726	3.48	17,953
2009 (1-8 月)	171,051	826,424	15,063,580,933	4.83	18,227

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局業務統計。本文製表。

2. 給付水準之差異

(1) 年齡別

以 2008 年資料[7]來看， 30 歲以上失業給付領取者，由於工作較為穩定、資歷較長，平均薪資較高，隨著年齡失業給付額度愈高，大致介於 1.8 萬至 2 萬元間，各年齡組間的差異不太；然而，30 歲以下失業者之失業給付額度，則隨著年齡下降，且有較大幅度落差，15-19 歲青年失業者平均每月失業給付僅為 12,158 元。

圖 5　2008 年各年齡組平均每人每月失業給付金額

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局業務統計。本文製表。

(2) 行業別

第三次失業潮期間各行業平均失業給付金額，介於最高「金融保險業」的 23,229 元及最低「醫療保健及社會福利業」的 14,950 元之間，次高 3 項行業為「文化、運動及休閒服務業」、「水電燃氣業」及「運輸、倉儲及通信業」；次低行業依序為「其他服務業」、「住宿餐飲業」及「不動產及租賃業」。

[7] 同註 6。

圖 6 第三次失業潮期間各行業平均每件失業給付金額

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局業務統計。本文製表。

3. 小結－失業給付尚需搭配其他社會安全制度，以維持失業者及其家庭基本生活保障

失業給付計算立基於最後薪資水準，冀能反映個人先前的經濟收入，以免失業期間喪失既有財務資格（financial standing）（Schutte，1995）。在新貧現象中，其一特徵即為壞帳及逾期放款的增加，新貧階段過去仍擁有固定工作及薪資，在失業後，即需立即面臨房屋、車子等未償完的貸款壓力（Room，1990）。台灣現行的平均失業給付水準不及 2 萬元，是難以維持失業者先前經濟水準。

此外，若就基本生活維持部分，除 20 歲以下青年工作者給付水準偏低外，現行失業給付平均水準高於社會救助之最低生活費 14,558 元（以台北市為例），亦高於基本工資 17,280 元。因此，整體而言，失業勞工在失業給付請領期間尚可獲得「個人」基本生活保障；然而，對於低薪工作者或家庭支出龐大者，失業給付仍無法確保其「家庭」最低生活保障，仍有賴於其他社會安全制度之支持。

伍、結論與建議

本文透過主計處「人力資源調查統計」及勞保局「就業保險業務統計」既有次級統計資料，檢視台灣第三次失業潮失業風險特性，並進一步分析現行失業給付制度對於回應失業風險的適切性。

一、第三次失業潮之失業者特性

本文透過比較第三次失業潮前後失業統計，說明此波失業潮失業者的特性為：

(一) 整體而言，勞參率下降幅度不大，失業率及失業人數則呈現明顯的上升，失業潮至今平均失業率 5.41％，已達歷史之新高，並較前期增加 1.49 個百分點，增加幅度僅次於 2001 年。

(二) 以「工作場所業務緊縮或歇業」為最主要的失業原因，其次為「季節性或臨時性工作結束」及「初次尋職」；相反地，「對原有工作不滿意」及「其他原因」等自願失業人數則逐漸下降。

(三) 在年齡別方面，在此波失業潮，初次找工作或工作經驗淺薄青年工作者雖已有部分青年會選擇退出勞動市場以避免失業衝擊，但此群體失業風險上升程度仍是最大；中高齡工作者，失業潮期間勞動參與較前期微幅下降，失業率上升。此外，主要工作年齡工作者中，40-44 歲組仍為最核心就業人口，所受波及最少，其餘主要工作年齡者失業風險亦有明顯深化之趨勢，但部分失業可能源自於失業潮誘發更多勞動參與、更積極求職，尤其是處於核心就業邊緣的 25-29 歲及 45-49 歲組之工作者。

(四) 在教育程度方面，國中小學以下失業者受到影響最大，勞參率降幅及失業率增幅均最大；高中職面臨相似的處境，但影響程度較低。另一方面，大專及以上組失業潮期間勞動參與率及失業率同時增加，所受影響程度最低。

(五) 在行業別方面，整體而言，第三次失業潮勞動市場波動對於工業部門工作者之影響大於服務業部門工作者，其中製造業、營造業、不動產業等首當其衝受到影響。當中原因，可能為我國製造業依賴國際經濟甚深，再加上長期全球競爭壓力，自受到全球經濟景縮較大的波及；營造業、不動產業等則是景氣波動密切相關之行業。此外，由於本次失業潮起因於美國金融體系之崩解，亦使得

長期以來原屬低失業風險的「金融及保險業」，失業率及失業人數有明顯的成長。

(六) 在職業別方面，以「生產有關工人、機械設備操作工及體力工人」低階勞動力受到影響最大，其次是「技術員及助理專業人員」及「事務工作人員」技術性與庶務性中級勞力；至於「專業人員」、「農林漁牧工作人員」則所受影響最小。值得注意的是，「服務及售貨人員」服務業低階勞力受到的影響遠小於製造業低階勞力，可能由於相關服務業較屬內需市場，受到國際景氣波及較緩，或政府相關經濟刺激方案較有助於維持內需市場等，均有待進一步評估。

綜言之，第三次失業潮期間，原高失業風險群體，如低技術工作者（如國小以下教育程度之勞工；生產有關工人、機械設備操作工及體力工人；營造業等臨時性工作）、缺乏工作經驗及實務技術的年輕人、中高齡工作者等處於勞動市場的最不利地位，最易受到景氣波動而被甩出就業之行列。其次，第三次失業潮源於金融風暴而引發的全球景氣衰退，使製造業及特定行業就業者（如金融保險業、營造業、不動產業等），失業風險明顯上升；最後，此次失業潮使失業風險擴及原本核心工作者（如 30-39 歲、民代、企業主管及經理人員等），惟專業人員及 40-44 年齡組所受影響較少，為最核心的工作者。

二、社會安全制度之回應與不足

本文關心的第二個議題是，在失業風潮下，現有的社會安全制度是否發揮作用，有效保障勞工經濟安全？本文以失業保險給付為主要分析焦點，以失業給付既有統計資料檢視失業給付保障範圍及給付水準，主要發現為：

(一) 台灣失業給付保障涵蓋率非常小，第三次失業潮期間平均失業給付涵蓋率僅為 13.94%，換句話說，平均有 8 成 5 以上失業者未進入失業給付保護網，不具失業給付請領資格，其中主要群體為「青年失業者及初次尋職者」、「長期失業者」及「季節性、臨時工等非典型或自僱工作失業者」。

(二) 失業給付目標之一，原期望能維持失業者失業前既有的經濟水準，但以台灣現行的失業給付水準不及 2 萬元，實難以維持失業者先前的經濟水準。此外，若就基本生活維持部分，除 20 歲以下青年工作者給付水準偏低外，現行失業給付平均水準高於社會救助之最低生活費、基本工資，失業勞工在失業給付請領期間尚可獲得「個人」基本生活保障。然而，對於低薪工作者或家庭支出龐

大者，在沉重生活費用（子女教育費、房租/房貸）下，失業給付仍無法確保其「家庭」最低生活保障，仍有賴於其他社會安全制度之支持。

為何失業給付最被需求時，卻不能達成主要功能，無法保障失業者，維持其最低生活水準？Schutte（1995）指出以德國的經驗指出，因為失業給付基本的基本要素，乃建立於戰後經濟榮景之時，如今高失業風險時代，已不再能發揮效果。台灣似乎已面臨相似問題，就業保險立基於充分就業與穩定就業的假設，因而排除了青年失業者、初次尋職者、非典型工作失業者，僅提供短暫性、摩擦性失業的協助，而忽略了長期失業者之增加與需求。

三、現有社會安全體系能使我們安然渡過第三次失業潮嗎？

依本文初步分析結果，我們似乎沒有樂觀的理由。本次失業潮，至今受影響最深的是 30 歲以下年輕工作者、製造業生產有關工人、機械設備操作工及體力工人、營造業、不動產業等非典型失業者等，都極可能被排除在失業給付的保障範圍。此外，台灣自 1996 年開始逐步進入高失業率時代，部分失業者經歷長期結構性失業，第三次失業潮至今亦逾 1 年，長期失業人數（失業 27 週數以上）達 21.4 萬人，占總失業人數之 36.28%，都無法獲得失業給付的協助。目前失業潮尚未明顯趨緩，長期失業者將會愈來愈多，他/她們個人及家庭之經濟安全將面臨愈來愈大的考驗。

為因應長期失業的問題，98 年 5 月 13 月修正公布之「就業保險法」增訂延長失業給付之相關規定，試圖紓解長期失業經濟不安全的困境。首先，明訂延長年滿 45 歲或身心障礙者失業給付期間至 9 個月；另針對其他失業者，授權中央主管機關在經濟不景氣致大量失業或其他緊急情事時，得延長失業給付期間。由本文分析顯示，第三次失業潮期間，主要工作年齡失業者占長期失業比率達 60.45%，並集中於 25-29 歲、30-34 歲及 20-24 歲失業人口，非中高齡及身障者之延長失業給付相關辦法仍在勞委會研議階段，失業潮發生至今已逾 1 年，此次修法勢必難以對於此波長期失業者提供經濟安全之保障。

失業給付若已網不住大多數失業者，其他的社會安全制度呢？最後一道安全網（社會救助）是否能牢固接住他/她們？現行失業保險體系與社會救助體系之間尚無法接軌，失業者在領取完 6 個月失業給付後，或即便未領取失業給付、無任何收入，因社會救助工作所得之設算，也不一定有資格可以獲得社會救助的協

助，而使其個人及家庭受到經濟不安全的威脅。依王永慈（2004）針對前 2 次失業潮失業家庭經濟生活進行實證研究指出，失業家庭及戶長失業家庭較多位於最貧窮的 20％家庭，但這些因失業而貧窮的家庭，有 9 成以上並未進入現行低收入戶社會救助系統。（現行失業勞工社會安全體系，如圖 7）

當市場及國家福利體系失靈後，家庭似乎成了失業者唯一的避風港，依行政院主計處 2008 年「人力運用調查報告」顯示，失業者維持生活費來源主要為「由家庭支持」及「靠原有儲蓄」，占 51.38％及 47.56％，「靠失業給付或其他政府失業輔助津貼」僅僅為 0.55％。然而，此波失業潮，已不僅僅衝擊既有的高失業風險群體，失業風險已擴及主要核心工作人口，穩定就業逐漸遠離，也影響了這群主要家計者維護家庭經濟安全的能力。此外，家庭解組的擴大，可預期家庭經濟支持能力將愈來愈弱化，難以再緩和經濟與勞動市場的衝擊。

失業者經濟安全保障體系的不完整，不但無法保障其基本生活水準，亦使政府對於這些失業群體完全失去掌握，無法提供任何的入門服務（gateway service），更遑論後續更深入的協助。失業經濟安全體系的建立，可謂整個就業服務體系的根基，牽動著後續積極促進措施及服務輸送的設計，而三者關係緊密，需相互配搭與整合。因而，本文建議應考量擴張失業經濟安全保障體系，透過失業保險及社會救助的整合銜接，擴大納入失業人口、開啟就業及福利協助的機會。

在後工業與全球化影響下，就業風險衝擊快而猛，影響程度愈大愈巨烈、愈來愈廣布，如何因應就業新風險特性，整備台灣社會安全制度，以保障失業者及其家庭之經濟安全，是刻不容緩的議題，亦是要嚴肅面對的挑戰。

圖 7 現行失業勞工社會安全體系

參考文獻

1. 王永慈（2004），「台灣家庭的經濟生活分析－以台灣兩次失業潮為例」，**社會政策與社會工作學刊**，第8期第2卷，第159-192頁。
2. 江豐富（2001），「中高齡基層勞工之失業問題與因應對策」，**自由中國的工業**，第91期第7卷，第41-81頁。
3. 行政院主計處（2008），「人力運用調查報告」，中華民國人力資源調查統計，http://www.dgbas.gov.tw/。
4. 行政院勞工委員會（2009），「員工規模200人以上事業單位採行無薪休假概況」新聞稿，http://www.cla.gov.tw。
5. 吳佩瑩（2005），「新貧問題與社會救助政策的改革」，中正大學社會福利研究所碩士論文。
6. 曾敏傑（2001），「中高齡勞工失業現況與變遷：1982與1996年失業潮之比較」，**臺灣社會學刊**，第25期，第243-279頁。
7. 龔明鑫、滕人傑（2006），「如何促進我國勞工就業之研究」，行政院經濟建設委員會委託研究。
8. Cheal, D. (1996), ”New poverty: Families in Postmodern Society,” Westport, Conn. : Greenwood Press.
9. Esping-Andersen (1999), “Social Foundations of Postindustrial Economies,” Oxford University Press.
10. Room, G. (1990), “New Poverty’in the European Community,” New York: St. Martin’s Press.
11. Schutte, W. (1995), “Unemployment, the Threat of Poverty, and Social Security in Germany,” in Old and New Poverty, edited by Klaus Funken and Penny Cooper. London : Rivers Oram Press.

創意經濟人才培育扎根策略

蔡玫君*

壹、創意經濟內涵
貳、我國創意經濟發展情況
參、我國創意經濟發展能量
肆、創意經濟人才培育政策與措施
伍、我國創意經濟人才發展面臨之問題與展望

壹、創意經濟內涵

聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，UNESCO）定義創意產業為：「結合創意生產和商品化等方式，運用本質爲無形的文化內涵，這些內容基本上受著作權保障，形式可以是物質的商品或非物質的服務」。在產業架構中，最主要區分為四大層級：1.功能性創作：包括創意服務業，比如廣告、R&D、建築、各類設計。2.媒體：新媒體，諸如軟體、遊戲與數內容產品、影音產品，諸如電影、廣播、電視等；出版與刊印媒體，如書籍、報紙等。3.藝術：諸如視覺藝術與表演藝術。4.文化資產：文化場所、傳統文化內容（如藝術、工藝等）。

我國「文化創意產業」源自創意或文化積累，透過智慧財產的形成與運用，具有創造財富與就業機會潛力，並促進整體生活環境提升的行業，文化創意產業（Cultural & Creative Industries）包括：視覺藝術、音樂與表演藝術、文化展演設施、工藝、電影、廣播電視、出版、廣告、設計、數位休閒娛樂、設計品牌時尚、建築設計、創意生活等共 13 項產業。

貳、我國創意經濟發展情況

一、產業結構變化情況

我國 1987 年以前，服務業的成長率一直穩定的維持在 8%至 10%之間，製造業成長率高於服務業，在此期間，服務業與製造業是成長的雙引擎。1987 年以後，製造業的成長率開始大幅下滑，服務業也呈現先升後降的情形。到 2003 年，服務業與製造業同時面臨成長減緩，須進行

*蔡玫君為本處科員

升級轉型。(詳表 1)

二、服務業就業情況

我國服務業比重日益增加，2008 年整體服務業產值占 GDP 比重已達 73.2%，就業人數占總就業人數亦達 58%，顯示服務業在台灣經濟體上已具重要地位。另外，近 10 年來，在服務業中，不論是金融、保險、專業科學及技術服務、文化運動及休閒、或是醫療保健等，成長率皆呈現衰退的情形。在所有服務業細產業中，近 5 年平均成長最高的是教育服務業，其次為其他服務業，再其次為郵政快遞及電信業。(詳表 2)

三、2002-2007 年文化創意產業營業額統計表

2007 年文化創意產業(不包括設計品牌時尚產業)總營業額約為 6,329 億元，較 2006 年的營業額成長 7.97%。其中廣播電視產業、廣告產業之營業額所占比例最高，各占總體營業額約 2 成。從成長率來看，2006 年至 2007 營業額的成長幅度最高為設計產業(38.42%)，其次為廣播電視產業(29.04%)及音樂與表演藝術產業(22.62%)。2007 年整體的營業額較 2002 年成長 45.42%。(詳表 3)

表 1 我國產業結構變化（1981-2007）

單位：%

結構	生產結構			就業結構		
年度	農業	工業	服務業	農業	工業	服務業
1981	7.1	42.9	50.0	18.8	42.4	38.8
1986	5.4	44.8	49.8	17.0	41.6	41.4
1991	3.7	38.0	58.3	13.0	39.9	47.1
1996	3.1	32.4	64.5	10.1	37.5	52.4
2001	1.9	27.6	70.5	7.5	36.0	56.5
2002	1.8	28.2	70.0	7.5	35.2	57.3
2003	1.7	27.9	70.4	7.3	34.8	57.9
2004	1.6	27.6	70.8	6.6	35.2	58.2
2005	1.6	26.8	71.6	5.9	36.4	57.7
2006	1.6	26.8	71.6	5.5	36.6	57.9
2007	1.4	27.5	71.1	5.3	36.8	57.9

註：1.生產結構為國民所得資料中國內生產各業產值雙面平減表（93SNA）之生產毛額（當期價格）計算，就業結構為就業人口數。

2.2007 年生產結構資料為初估值。

資料來源：行政院主計處。

表 2 我國服務業就業概況

單位：%

年別	農業	工業	服務業													
			小計	批發及零售業	運輸及倉儲業	住宿及餐飲業	資訊及通訊傳播業	金融及保險業	不動產業	專業、科學及技術服務業	支援服務業	公共行政及國防；強制性社會安全	教育服務業	醫療保健及社會工作服務業	藝術、娛樂及休閒服務業	其他服務業
2001	7.5	36.6	55.9	17.9	4.5	5.7	2.0	4.0	0.4	2.2	1.6	2.2	5.2	2.9	1.0	5.3
2002	7.5	35.9	56.7	17.9	4.3	6.1	2.0	4.0	0.4	2.3	1.7	2.3	5.2	3.0	1.1	5.3
2003	7.3	35.5	57.2	17.7	4.3	6.2	2.0	4.0	0.5	2.3	1.9	2.3	5.4	31.0	1.2	5.2
2004	6.6	35.9	57.5	17.6	4.3	6.2	2.0	4.0	0.6	2.4	1.9	2.4	5.5	3.1	1.2	5.2
2005	5.9	36.4	57.7	17.4	4.1	6.4	2.0	4.1	0.6	2.6	2.0	3.4	5.6	3.3	1.2	5.2
2006	5.5	36.6	57.9	17.4	4.1	6.6	2.1	4.0	0.7	2.6	2.0	3.3	5.6	3.3	1.1	5.2
2007	5.3	36.8	57.9	17.3	4.0	6.6	2.0	3.9	0.7	2.9	2.1	3.2	5.7	3.3	1.0	5.1
2008	5.1	36.8	58.0	17.0	4.0	6.6	2.0	4.0	0.7	3.1	2.2	3.3	5.8	3.4	0.9	5.1

資料來源：同表1。

表 3 2002-2007 年文化創意產業營業額統計表

單位：新臺幣千元；%

產業名稱	2002	2003	2004	2005	2006	2007
視覺藝術產業	4,969,428	5,500,031 （10.68%）	5,281,089 （-3.89%）	5,287,954 （0.13%）	4,817,745 (-8.89%)	4,851,841 （0.71%）
音樂與表演藝術產業	4,556,772	3,988,699 （-12.47%）	5,608,674 （40.61%）	6,616,260 （17.96%）	6,700,779 (1.28%)	8,218,430 （22.65%）
工藝產業	58,115,280	63,535,574 （9.33%）	66,780,112 （5.11%）	67,468,353 （1.03%）	67,537,566 (0.10%)	71,734,582 （6.21%）
文化展演設施產業	894,834	756,810 （-15.42%）	2,069,086 （173.40%）	2,696,308 （30.31%）	2,031,408 (-24.66%)	1,892,515 （-6.84%）
電影產業	14,184,503	12,408,469 （-12.25%）	13,122,719 （5.76%）	13,078,510 （-0.34%）	14,050,863 (7.43%)	13,828,939 （-1.58%）
廣播電視產業	88,295,432	96,664,999 （9.48%）	97,044,745 （0.39%）	100,931,894 （4.01%）	101,339,363 (0.40%)	130,772,462 （29.04%）
出版產業	61,688,700	66,813,666 （8.31%）	72,916,451 （9.13%）	71,583,504 （-1.83%）	65,551,874 (-8.43%)	68,160,631 （3.98%）
建築設計產業	57,517,525	65,621,034 （14.09%）	73,720,545 （12.34%）	81,237,538 （10.20%）	82,883,103 (2.03%)	83,393,710 （0.62%）
廣告產業	107,235,681	122,657,074 （14.38%）	140,404,031 （14.47%）	141,125,342 （0.51%）	141,612,222 (0.34%)	130,393,221 （-7.92%）
設計產業	22,030,460	36,310,240 （64.82%）	48,236,087 （32.84%）	50,257,096 （4.19%）	55,694,472 (10.82%)	77,091,247 （38.42%）
數位休閒娛樂產業	15,770,980	18,799,493 （19.20%）	19,975,013 （6.25%）	21,764,800 （8.96%）	24,808,838 (13.99%)	19,701,971 （-20.58%）
設計品牌時尚產業	--	--	--	--	--	--
創意生活產業	--	10,104,000	11,391,000 （12.74%）	19,019,690 （66.97%）	19,209,124 (1.00%)	22,900,000 (19.21%)
合計	435,259,595	503,160,089 （15.60%）	556,549,552 （10.61%）	581,067,249 （4.41%）	586,237,356 (0.89%)	632,939,549 （7.97%）

註：〝--〞表示無法取得數據資料。

資料來源：經濟部工業局，文化創意產業年報，2008。

四、2002-2007 年文化創意產業家數統計表

2007 年國內整體文化創意產業家數約為 50,667 家，較 2006 年減少 1.94%。其中，以創意生活產業（21.05%）、音樂與表演藝術產業（15.83%）及文化展演設施產業（7.28%）之家數較 2006 年成長最多。2007 年文化創意產業家數較 2002 年成長 13.32%。

2007 年文化創意產業每家平均之營業額約為 1,249 萬元，較 2006 年之平均營業額（1,135 萬元）增加約 10%，顯示國內文化創意產業之家數雖然減少，但營業額仍呈現持續成長趨勢。(詳表 4)

五、2002-2007 年文化創意產業就業人數統計表

2007 年臺灣文化創意產業就業人口（不包括視覺藝術產業、音樂與表演藝術產業、工藝產業、文化展演設施產業）為 211,550 人，較 2006 年成長約 1.81%；其中以創意生活產業（17.61％）和廣告產業（6.48%）的就業人數所占比例最高。

2002 至 2007 年，文化創意產業就業人口逐年穩定成長，總成長率為 30.24％；各產業的就業人數有不同幅度的上升，其中以設計產業的成長率最高，達 93.42％，其次為建築設計產業，達 88.27％。(詳表 5)

六、文化創意產業之國際比較

我國文化創意產業 2007 年產值，占總體 GDP 的 2.65%，就業人口比重為 2.06%。各國文化創意產值占 GDP 的比重，調整後數據以美國版權產業的產值所占 GDP 比重最高，占 6.56%。美國因以版權概念定義產業，所囊括的範疇較為廣泛，2005 年的就業人口也較其他國家為高，約為 4.03%。英國、香港創意產業產值則約占兩國 GDP 的 4%，但相較於香港 2005 年就業人口比例 3.9%，英國創意產業就業人口所占比重卻僅有 2.5%，可能原因為英國在創意產業就業人口的統計上，未納入部分設計產業（僅計算時尚產業）與工藝產業人口，故就業人口比重可能低估。(詳表 6)

表 4　2002-2007 年文化創意產業家數統計表

單位：家；%

產業名稱	2002	2003	2004	2005	2006	2007
視覺藝術產業	3,201	3,255 (1.69%)	3,121 (-4.12%)	3,086 (-1.12%)	2,972 (-3.69%)	2,888 (-2.83%)
音樂與表演藝術產業	614	738 (20.20%)	872 (18.16%)	1,019 (16.86%)	1,169 (14.72%)	1,354 (15.83%)
工藝產業	10,540	10,614 (0.70%)	10,676 (0.58%)	10,892 (2.02%)	10,714 (-1.63%)	10,437 (-2.59%)
文化展演設施產業	179	205 (14.53%)	240 (17.07%)	273 (13.75%)	316 (15.75%)	339 (7.28%)
電影產業	703	696 (-1.00%)	659 (-5.23%)	648 (-1.67%)	620 (-4.32%)	602 (-2.90%)
廣播電視產業	1,742	1,789 (2.70%)	1,762 (-1.51%)	1,746 (-0.91%)	1,702 (-2.52%)	1,609 (-5.46%)
出版產業	3,001	3,190 (6.30%)	3,386 (6.14%)	3,581 (5.76%)	3,637 (1.56%)	3,707 (1.92%)
建築設計產業	6,865	7,548 (9.95%)	8,294 (9.88%)	8,249 (-0.54%)	7,969 (-3.39%)	7,699 (-3.39%)
廣告產業	10,169	10,587 (4.11%)	11,175 (5.55%)	11,766 (5.29%)	12,221 (3.87%)	12,303 (0.67%)
設計產業	1,624	1,826 (12.44%)	1,925 (5.42%)	2,096 (8.88%)	2,239 (6.82%)	2,362 (5.49%)
數位休閒娛樂產業	6,075	7,576 (24.71%)	7,948 (4.91%)	8,315 (4.62%)	8,013 (-3.63%)	7,252 (-9.50%)
設計品牌時尚產業	--	--	--	--	--	--
創意生活產業	--	28	53 (89.29%)	74 (39.62%)	95 (28.38%)	115 (21.05%)
合計	44,713	48,052 (7.47%)	50,111 (4.28%)	51,742 (3.25%)	51,667 (-0.14%)	50,667 (-1.94%)

資料來源：同表3。

表 5　2002-2007 年文化創意產業就業人數統計表

單位：人；%

產業名稱	2002	2003	2004	2005	2006	2007
視覺藝術產業	—	—	—	—	—	—
音樂與表演藝術產業	—	—	—	—	—	—
工藝產業	—	—	—	—	—	—
文化展演設施產業	—	—	—	—	—	—
電影產業	4,706	4,815 (2.32%)	5,867 (21.85%)	4,694 (-19.99%)	4,112 (-12.40%)	37,976
廣播電視產業	31,375	30,498 (-2.80%)	31,834 (4.38%)	30,669 (-3.66%)	32,464 (5.85%)	
出版產業	40,462	40,009 (-1.12%)	39,005 (-2.51%)	40,554 (3.97%)	44,431 (9.56%)	45,207 (1.75%)
建築設計產業	7,684	11,185 (45.56%)	13,520 (20.88%)	14,246 (5.37%)	15,005 (5.33%)	14,467 (-3.59%)
廣告產業	41,850	40,192 (-3.96%)	42,162 (4.90%)	46,158 (9.48%)	49,259 (6.72%)	52,447 (6.48%)
設計產業	12,500	13,506 (8.05%)	17,159 (27.05%)	19,939 (16.2%)	23,184 (16.27%)	24,178 (4.29%)
數位休閒娛樂產業	23,859	27,238 (14.16%)	32,622 (19.77%)	34,128 (4.62%)	32,889 (-3.63%)	29,700 (-9.70%)
設計品牌時尚產業	—	—	—	—	—	—
創意生活產業	—	1,915	3,589 (87.42%)	5,296 (47.56%)	6,441 (21.62%)	7,575 (17.61%)
合計	162,436	169,358 (4.26%)	185,758 (9.68%)	195,684 (5.34%)	207,785 (6.18%)	211,550 (1.81%)

資料來源：同表3。

表 6　文化創意產業之國際比較

國家	產值占 GDP 比率	就業人口比率
臺灣　（2007）年	2.65%（3.18%）	2.06%（2.06%）
香港　（2005）年	4%（4%）	4.89%（3.9%）
中國　（2006）年	2.45%（2.45%）	1.48%（1.48%）
英國　（2006）年	6.4%（3.7%）	3.65%（2.5%） （2007 年數據）
紐西蘭（2001）年	3.1%（1.69%）	3.6%（2.34%）
澳洲　（2002）年	3.3%（2.93%）	3.8%（3.8%）
美國　（2005）年	11.12%（6.56%）	8.49%（4.03）
韓國　（2006）年	3.52%（3.52%）	1.89%（1.89%）

資料來源：同表3。

參、我國創意經濟發展能量

一、高等教育畢業生結構國際比較

我國「大學及以上」高等教育畢業生修讀「工程製造營造」比率(26.87%)，除與南韓(26.0%)相當外，明顯高於 OECD 國家(11.9%)；修讀「教育人文藝術」比率(15.84%)，亦明顯低於 OECD 國家(24.9%)。顯示我國高等教育人才培育方向，與近年重視兩兆雙星等科技產業之發展趨勢一致。此外，有關高等教育學生占總人口比率部分，以 2007 年為例，我國(5.79%)僅低於南韓(6.65%)，與美國(5.89%)、澳洲(5.22%)、紐西蘭(5.87%)相當，明顯高於其他主要國家，顯示我國在高等教育人力培育具備數量上的優勢。(詳表 7、表 8)

二、研究發展經費結構

以 2006 年為例，我國研究發展經費占國內生產毛額比率(2.58%)，除低於日本、韓國外，與美國、德國相當，高於中國大陸、新加坡、加拿大、英國、法國、西班牙、荷蘭等主要國家；在研究發展經費結構方面，相對而言，我國在高等教育之研究發展經費所占比率偏低(詳表 9、表 10)。另，依據周信佑(2009)之研究，我國服務業研發經費占 GDP 比重不及 0.2%，遠低於製造業的 7%；2006 年國內服務業研發占企業總研發比例僅 7.5%，亦遠低於 OECD 國家 2 成以上的比例；2009 年政府科技預算投入服務業僅占科技計畫總預算 4.7%，顯示我國整體研究發展經費與各主要國家相當，惟偏重製造業，對服務業研發創新活動的投入明顯缺乏。

表 7　2006 年高等教育畢業生結構國際比較─按學科及教育級別分

單位：%

		醫藥衛生	農業生物科學體育	數學統計電算	教育人文藝術	社經商業法律服務	工程製造營造	未分類
中華民國								
2005 年(94 學年)	大學及以上	**9.11**	**6.81**	**7.73**	**15.64**	**33.54**	**27.17**	**0.01**
	專科	**23.40**	**1.42**	**11.12**	**9.14**	**28.54**	**26.37**	**0.00**
2006 年(95 學年)	大學及以上	**9.52**	**7.09**	**7.62**	**15.60**	**33.02**	**27.14**	**0.01**
	專科	**27.09**	**1.30**	**11.18**	**9.49**	**27.23**	**23.71**	**0.00**
2007 年(96 學年)	大學及以上	**9.57**	**7.48**	**7.50**	**15.84**	**32.72**	**26.87**	**0.01**
	專科	**28.00**	**1.55**	**11.46**	**9.35**	**28.56**	**21.09**	**0.00**
OECD 國家								
日　　本	大學	6.8	7.9	x(2)	23.2	38.1	19.7	4.4
	專科	22.7	0.6	x(2)	20.7	34.5	15.7	5.8
南　　韓	大學	8.5	7.5	5.2	26.1	26.7	26.0	n
	專科	13.5	1.4	3.3	26.8	24.8	30.2	n
美　　國	大學	9.8	6.2	3.9	28.6	45.3	6.2	n
	專科	33.5	2.2	7.5	3.6	40.9	12.4	n
加　拿　大[1]	大學	10.7	6.6	4.5	26.7	39.0	8.2	4.3
	專科	…	…	…	…	…	…	…
英　　國	大學	12.4	8.5	6.8	27.4	34.7	8.8	1.4
	專科	39.3	8.9	6.7	20.3	18.4	5.2	1.2
法　　國[1]	大學	8.8	8.8	5.9	19.1	44.8	12.6	n
	專科	21.6	3.3	4.7	3.9	47.2	19.3	n
德　　國	大學	10.1	8.9	7.8	31.0	29.5	12.6	0.2
	專科	51.1	2.8	0.4	8.9	19.2	16.2	1.5
澳 大 利 亞	大學	13.3	6.2	8.2	22.3	42.8	7.2	n
	專科	13.4	3.1	7.7	11.6	52.2	11.6	0.4
OECD 國家平均	**大學**	**13.3**	**6.9**	**5.2**	**24.9**	**37.1**	**11.9**	**0.6**
	專科	**15.2**	**2.3**	**5.0**	**23.8**	**39.2**	**13.3**	**1.2**

註：資料為2005年。

資料來源：經濟合作發展組織，各國教育概觀，2008 (Education at a Glance, OECD Indicators 2008)。

表 8　主要國家高等教育學生占總人口比率

	2006 年				2007 年				2008 年			
	高教學生人數	女性	年中人口數	百分比	高教學生人數	女性	年中人口數	百分比	高教學生人數	女性	年中人口數	百分比
中華民國	1313993	641555	22814636	5.76	1326029	646014	22901897	5.79	1337455	654341	22994262	5.82
中國大陸	23360535	10993885	1313973713	1.78	25346279	12138650	1321851888	1.92	...	...	1330044605	…
日本	4084861	1865180	127515169	3.20	4032625	1839049	127433494	3.16	...	...	127288419	…
南韓	3204036	1201303	48123561	6.66	3208591	1218367	48250148	6.65	...	...	48379392	…
泰國	2338572	1193569	64631595	3.62	2503572	1363866	65068149	3.85	2422205	1308575	65493298	3.70
新加坡	2483988	1353088	92266941	2.69	...	...	94157465	…	...	...	96061683	…
菲律賓	...	...	4492150	…	183627	89074	4553009	4.03	...	...	4608167	…
馬來西亞	749165	408027	24399224	3.07	...	...	24835243	…	...	...	25274133	…
越南	...	...	84402966	…	1587609	783390	85262356	1.86	...	...	86116559	…
印尼	3657429	...	231820243	1.58	3755187	1859367	234693997	1.60	...	...	237512355	…
印度	12852684	5129372	1111713910	1.16	...	...	1129866154	…	...	...	1147995898	…
美國	17487475	10031550	298442420	5.86	17758870	10184055	301279593	5.89	...	...	304228257	…
英國	2336111	1339174	60609153	3.85	2362815	1352422	60776238	3.89	...	...	60943912	…
法國	2201201	1217193	63292515	3.48	2179505	1205255	63681742	3.42	...	...	64057790	…
德國	...	...	82422299	…	...	...	82400996	…	...	...	82369548	…
義大利	2029023	1155491	58133509	3.49	2033642	1163970	58147733	3.50	...	...	58145321	…
西班牙	1789254	963679	40397842	4.43	1777498	960352	40448191	4.39	...	...	40491051	…
荷蘭	579622	296387	16491461	3.51	590121	303643	16570613	3.56	...	...	16645313	…
奧地利	253139	136240	8192880	3.09	260975	140125	8199783	3.18	...	...	8205533	…
瑞士	204999	96239	7523934	2.72	213112	101409	7554661	2.82	...	...	7581520	…
比利時	394427	215784	10379067	3.80	393687	216315	10392226	3.79	...	...	10403951	…
澳大利亞	1040153	570726	20489472	5.08	1083715	596702	20749625	5.22	...	...	21007310	…
紐西蘭	237783	140313	4089964	5.81	242651	142345	4132341	5.87	...	...	4173460	…

說明：1.各國之年中人口數除我國外，均採美國人口普查局之人口統計資料。

2.我國2006年係指95學年度(2006-2007年)；各年年中人口數係指各該年6月底人口數。

資料來源：教育部，教育統計指標之國際比較(2009年版)。

表 9　研究發展經費占國內生產毛額比率

	研發經費 (百萬美元購買力平價)			研發經費 占 GDP 比率(%)			研發經費(不含國防) 占 GDP 比率(%)		
	2005 年	2006 年	2007 年	2005 年	2006 年	2007 年	2005 年	2006 年	2007 年
中華民國	**14528.0**	**16552.9**	**18117.2**	**2.45**	**2.58**	**2.62**	**2.37**		**2.56**
中國大陸	71063.4	86758.2		1.33	1.42				
日　本	128694.6	138782.1		3.32	3.39		3.29		
南　韓	30618.3	35885.8		2.98	3.23		2.91[g]		
新加坡	4248.4	4782.5		2.30	2.31				
美　國	324464.5[p]	343747.5[p]		2.62[p]	2.62[p]				
加拿大	22823.0	23306.0[p]	23838.9[p]	2.01	1.94[p]	1.89[p]			
英　國	33413.4	35590.8		1.76	1.78		1.54		
法　國	39593.9	41436.3[p]		2.13	2.11[p]				
德　國	62448.4	66688.6[p]		2.48	2.53[p]		2.45		
義大利	17827.0	…		1.09			1.09		
西班牙	13283.9	15595.7		1.12	1.20				
荷　蘭	9843.2[e,p]	9959.0[e,p]		1.74[e,p]	1.67[e,p]				
澳大利亞 紐西蘭	1189.3			1.16					

附註：g.不含人文社會研究發展經費。e.估計值。p.暫定值。

資料來源：教育部，教育統計指標之國際比較(2009年版)。

表 10　研究發展經費結構─按執行部門別分

	年　別	企業部門	政府部門	高等教育部門	非營利私部門
中華民國					
	2004	**64.7**	**23.2**	**11.5**	**0.6**
	2005	**67.0**	**21.0**	**11.4**	**0.5**
	2006	**67.5**	**19.9**	**12.2**	**0.4**
中國大陸	2006	71.1	19.7	9.2	
日　本	2006	77.2	8.3	12.7	1.9
南　韓[1]	2006	77.3	11.6	10.0	1.2
新加坡	2006	65.7	10.4	23.9	
美　國[2,3]	2006	70.3	11.1	14.3	4.3
加拿大[2]	2006	54.7	9.3	35.5	0.4
英　國	2006	61.7	10.0	26.1	2.2
法　國[2]	2006	63.3	17.3	18.2	1.3
德　國[2,4]	2006	69.9	13.8	16.3	
義大利	2005	50.4	17.3	30.2	2.1
西班牙	2006	55.5	16.7	27.6	0.2
荷　蘭	2006	57.6	14.1		
澳大利亞	2004	54.1	16.0	26.8	3.1
紐西蘭	2005	41.8	25.7	32.5	…

附註：1.南韓資料不含人文社會研發經費。

2.德國、美國、法國、加拿大資料為暫定值。

3.美國政府部門只包含聯邦政府，企業、高等教育部門、非營利私部門不包含資本支出。

4.德國政府部門包含其他項目，非營利私部門包含在其他項目。

資料來源：教育部，教育統計指標之國際比較(2009年版)。

三、國人文化活動參與情形

依據文建會對國內近年藝文展演活動統計顯示，文化參與有向台北都會集中的現象。以 2008 年為例，活動個數與出席人次依序為台北市、台北縣、台中市、高雄市；另外，自 2004-2008 年，活動個數成長 105.27％，出席人次僅成長 43.34％，顯示活動辦理數之成長多於參與人數，加強民眾的參與度，宜列為未來的推展重點。(詳表 11)

此外，依據遠見雜誌 2009 年進行國內創意城市調查，分為文化藝術、人才、科技、經濟和社會等五大面向，評量國內 23 個縣市的創意資源，並以文化藝術面向所占權重最重，調查結果顯示，國內的創意能量高度集中在大台北地區，前 5 名依序為台北市、台北縣、桃園縣、台中市、高雄市，同樣顯示創意城市有向大都會集中之現象。

表 11 藝文展演活動統計

縣市別	97 年		93 年		92 年		91 年		90 年	
	活動個數	出席人次	活動個數	出席人次	活動個數	出席人次	活動個數	出席人次	活動個數	出席人次
總計	50,705	137,351	24702	95819	20651	82455	21489	76543	18375	79624
臺北市	5,590	27,437	4329	12522	3598	12279	4013	24122	3800	31834
高雄市	4,249	11,736	2077	13405	1338	9140	1226	11308	1043	6859
臺灣省	40,507	98,051	17869	69247	15397	60957	15933	41014	13281	40812
臺北縣	5,302	15,052	1386	13247	1143	13110	1545	6436	1269	7077
宜蘭縣	2,849	5,055	1761	4880	1538	4761	1232	6458	731	8976
桃園縣	3,834	10,404	1719	4077	1540	3970	1001	3929	932	1514
新竹縣	1,235	2,805	390	720	227	799	434	1636	305	1100
苗栗縣	1,338	3,277	329	4556	269	4542	351	1181	265	1004
臺中縣	1,565	8,640	702	1758	595	1163	751	1876	835	3498
彰化縣	1,765	2,857	559	2253	548	1088	648	1147	765	812
南投縣	1,804	4,982	1166	2780	1081	2283	1086	1769	1033	1449
雲林縣	898	1,046	565	975	365	981	385	935	358	993
嘉義縣	680	802	543	793	373	362	486	593	234	134
臺南縣	2,328	11,073	482	3385	364	2776	526	1132	414	1646
高雄縣	1,269	1,960	649	2727	626	5721	454	1579	289	779
屏東縣	750	1,138	580	589	388	913	517	661	319	457
臺東縣	941	1,398	515	574	382	569	346	507	416	919
花蓮縣	1,001	1,304	414	251	436	822	533	559	186	932
澎湖縣	397	290	201	120	146	72	216	175	173	97
基隆市	905	1,352	464	1493	243	923	256	665	220	800
新竹市	2,868	2,805	1827	1092	1642	1009	1216	1900	1108	2210
臺中市	4,409	14,166	1262	18328	1259	12170	1375	3900	1089	3825
嘉義市	1,025	1,605	665	1203	548	689	721	814	589	682
臺南市	3,344	6,040	1690	3446	1684	2233	1854	3162	1751	1908
福建省	359	127	427	645	318	79	317	98	251	120
連江縣	111	58	144	35	105	24	111	25	70	19
金門縣	248	69	283	610	213	55	206	73	181	101

資料來源：整理自文建會，藝文展演活動統計[1]，2009。

四、我國競爭力國際評比

英國經濟學人智庫（Economist Intelligence Unit，EIU）2009 年 4 月公布「全球創新競爭力評比報告」指出，受全球金融海嘯影響，未來 5 年(2009-2013 年)全球創新投入成長將趨緩，創新績效平均成長僅 2%，低於前次預測 2007-2011 年平均 6%的增幅。日本、瑞士及芬蘭分居全球創新力前 3 名，我國高居第 6，亞洲國家中以日本及我國表現最為耀眼[2](詳表 12)。此外，EIU 並強調，各國創新投入的利用效率不盡相同，比較一國創新績效與創新投入全球排名的差距，可

[1]文建會(2009)，藝文展演活動統計。http://event.cca.gov.tw/artsquery/static_raw.htm
[2]行政院經濟建設委員會，2009 年 5 月 19 日，「未來五年台灣創新競爭力全球第 6 位新聞稿」。

了解該國之創新效率。我國創新績效排名高於創新投入排名，反映創新效率表現優異，僅次於日本[3]。

世界銀行發布的「2008 年全球知識經濟指數（Knowledge Economy Index, KEI）」評比，我國資訊基礎設施指標評分高於美國、英國、德國及韓國；在創新系統指標項目評分優於日本、韓國、香港；經濟激勵機制指標評分優於日本、韓國，惟仍低於多數工業先進國家（芬蘭、英國、美國）；人力資本指標評分是中分類得分相對較低的項目，也是與先進國家差距較大的指標，排名第 27 位，突顯台灣隨著產業結構快速轉型，新經濟所需的知識工作者及創意人才仍呈相對不足[4]。(詳表 13)

表 12　EIU 對 2009-2013 年主要國家創新力評比

國家或地區	創新績效(創新產出)		創新驅動力(創新投入)		創新效率*[創新產出高於創新投入之排名差距]
	評比指數	全球排名	評比指數	全球排名	
日　本	10.00	1	9.20	11	+10
瑞　士	9.70	2	9.57	4	+2
芬　蘭	9.53	3	9.63	1	-2
德　國	9.49	4	9.56	5	+1
美　國	9.44	5	9.47	6	+1
台　灣	**9.44**	**6**	**9.05**	**14**	**+8**
瑞　典	9.42	7	9.60	3	-4
以色列	9.20	8	9.23	9	+1
荷　蘭	9.16	9	9.27	8	-1
丹　麥	9.06	10	9.61	2	-8
南　韓	9.05	11	8.81	17	+6
新加坡	8.75	16	8.76	18	+2
香　港	8.46	22	8.19	22	--
中　國	5.98	46	6.30	41	-5

註：1.評比指數滿分為10分。

2.創新效率係指在創新產出排名高於創新投入條件下，兩者的排名差距愈大，表示創新效率愈高。

資料來源：EIU (2009), A new ranking of the world's most innovative countries, April.

[3]行政院經濟建設委員會，2009 年 5 月 17 日，「未來 5 年台灣創新競爭力全球第 6 位新聞稿」。
[4]行政院經濟建設委員會，2008 年 10 月 28 日，「台灣知識經濟評比亞洲居冠新聞稿」。

表 13　2008 台灣與主要國家 KEI 指數

國家	排名	KEI 指數	1 經濟誘因機制	2 創新系統	3 教育與人力資源	4 資訊基礎設施
丹麥	1	9.58	9.66	9.57	9.79	9.32
瑞典	2	9.56	9.18	9.79	9.44	9.83
芬蘭	3	9.37	9.47	9.66	9.77	8.59
荷蘭	4	9.3	9.18	9.47	9.21	9.32
挪威	5	9.29	9.25	9.06	9.59	9.24
加拿大	6	9.14	9.42	9.43	9.24	8.47
瑞士	7	9.13	9.5	9.89	7.76	9.36
美國	8	9.1	9.16	9.45	8.79	9.02
澳洲	9	9.09	8.66	8.71	9.66	9.32
德國	10	9.01	8.99	9.00	9.17	8.86
英國	11	8.92	9.28	9.18	8.24	9.01
愛爾蘭	14	8.9	9.23	9.04	9.09	8.23
台灣	17	8.67	8.35	9.24	8.03	9.07
日本	19	8.53	7.71	9.15	8.7	8.55
法國	20	8.47	7.82	8.61	9.08	8.39
新加坡	21	8.41	9.71	9.56	5.16	9.19
香港	26	8.18	9.6	8.63	5.23	9.27
韓國	31	7.67	5.57	8.47	7.89	8.74
中國	77	4.36	4.01	5.1	4.06	4.28

資料來源：世界銀行，全球知識經濟指數競爭力報告，2008。

肆、創意經濟人才培育政策與措施

一、文化創意產業發展計畫

我國 2002 年提出「創意臺灣」(Creative Taiwan)作為未來國家發展的目標，將文化創意產業發展計畫列入「挑戰 2008 國家重點發展計畫」，將產業區分為視覺藝術、設計、廣告等 13 個產業範疇；此外亦列出五大重點工作，包括：成立文化創意產業推動組織，培育藝術、設計及創意人才、整備創意產業發展的環境，促進創意設計重點產業發展，以及促進文化產業發展等。又為開拓創意領域，結合人文與經濟，發展具國際水準之文化創意產業，將文化創意列為 2004 年「服務業發展綱領及行動方案」12 項服務業之一。

2009 年 5 月 14 日行政院院會又通過「創意臺灣－文化創意產業發展方案」，以「環境整備」及「旗艦計畫」作為二大主軸，由經濟部、新聞局及文建會負責推動相關專案計畫，以「產業研發及輔導計畫」、「多元資金挹注計畫」、「人才培育及媒合機制計畫」、「市場流通及開拓計畫」、「產業集聚效應計畫」等 5 項子計畫，以及 6 項文創產業旗艦計畫，作為執行策略，推升台灣成為亞太文創產業匯流中心。其中，有關文創核心資源的人才培訓部分，將分別由新聞局、經濟部、文建會等機關，

就影視、流行音樂、設計、數位內容、藝術等各個領域，進行相關專業人才之培育及扶植；另外，也規劃培養文創中介人才、推動文創經紀機制，讓扮演「觸媒」角色的中介者來協助文化人及創意人與產業接軌。

二、創意經濟人才推估

因高等教育的需求快速擴增，大學教育普及化，加上產業結構改變及產業外移等因素影響，屢有「高學歷高失業」供需失衡之情況發生，為有效掌握及運用創意產業相關人力資源，改善日趨嚴峻的人力供需失衡，俾利進行教育體系、職業訓練、海外人力引進、創業輔導等規劃及培育，政府各相關機關 2003 年後進行相關產業人才供需調查研究，包括：經濟部每年辦理「六大重點產業人才供需調查」、「產專碩士班人才供需調查」；勞委會進行「人力需求調查」，以及教育部每年進行的「畢業生流向調查」；經建會也於 2009 年委託辦理「建置人力市場供需監控機制與決策資源系統計畫」，以提供動態、即時性的人力市場供需資訊，均期透過人力供需調查，供政府、業界及在校學生及時調整相關規劃及決策[5]。

三、我國創意經濟人才培育措施

—就教育因素看

我國於 2002 年公布「創造力教育白皮書」，以創造力教育作為教育改革重點，打造台灣成為「創造力國度」，其中包含六大行動方案：創意學子、創意教師、創意校園、創意生活、創意學養、創意智庫，使創意教育在各級校園中深厚扎根，為創造力教育的推動奠基良好的基礎。2006 年起，創造力教育展開第二期四年計畫，關注於將過去在大學執行「創造力的發想與實踐」課程等「點」的計畫，串連成「線」，以學院為單位，藉由校園中之教學、行政、空間、研究之跨領域整合，型塑一具有創意之學院、學程的學習環境，做為示範性的高等教育創意學院，將創造力全面擴散。

—就培訓因素看

我國政府相關單位因應業務推動需要，進行相關人才培訓工作，透過辦理各類人才培訓課程，為產業各界提供所需人才之管道。有關創意產業人才人力供需量與質之落差，除了以教育部策略聯盟教學資源中心為基礎，持續開設藝術與設計相關科系畢業生職前訓練課程外，亦結合文建會、經濟部、新聞局之資源，針對相關設計、廣告、視覺藝術、工

[5]行政院經濟建設委員會，2008 年 3 月 17 日，「人力市場供需監控機制之規劃新聞稿」。

藝、電影、廣播電視等不同產業，規劃不同的課程內容。

—就人才交流、延攬因素看

為促進產學研之間人力資源流通運用，政府透過鬆綁相關人事法規，促進大學與業界優秀人才流通，使在專業領域中具有特殊專業造詣或成就者，可從事教學工作；學術領域之學者專家，亦可提供業界研發成果。此外，為將國際社會在創意產業的關鍵技術、知識及經驗引進台灣，亦透過國際人才進修、交流及延攬等措施，來提高創意產業人才素質與發展市場產值，2009 年 5 月公告實施「吸引全球優秀外籍人才來台方案」，即透過核發「就業 PASS」、「學術及商務旅行卡」、「永久居留卡（梅花卡）」的三卡措施，提供外籍優秀人才來台簽證及通關之便利及禮遇，以吸引外國優秀人才來台，提升我國競爭力。

伍、我國創意經濟人才發展面臨之問題與展望

—就基礎人力因素看

當前世界各國普遍重視創意產業的發展，我國在華人地區音樂、廣播、電視、電影、視覺藝術等文化創意產業具有深厚根基，並擁有高度彈性及具創業精神的中小企業等，均有利於發展創意產業；此外，在文化創意產業政策主導下，近年創意經濟環境之整備亦大幅提升，包括文化園區、創意空間、藝術村、藝術特區計畫等硬體空間，以及藝文展演活動推廣發展規劃。惟創意產業與製造業大量生產模式不同，空間並非發展的決定因素，仍須藉由社會意識、文化扎根等面向，提升整體人力素質。

—就專業領域因素看

依據世界銀行「2008 年全球知識經濟指數評比」，我國全球排名第 17 位，居亞洲之冠。惟其中人力資本指標評分 8.03，是中分類得分相對較低的項目，也是與先進國家差距較大的指標，排名第 27 位，突顯我國隨著產業結構快速轉型，新經濟所需的知識工作者及創意人才仍呈相對不足。

此外，我國在 IT 製造業技術上具備深厚的基礎，擁有高素質的工程師，各界有目共睹；惟人才過度集中於高科技產業、製造業。綜此，創新人力、人力結構及人力國際化等均為未來應強化之處。

創意產業為我國具發展利基之產業，未來宜依據產業政策規劃，並配合產業的變化快速，整合企業資訊，發展前瞻性的人力培育規劃，針對創意產業的人力供需問題進行長期性、系統性的研究，作為調整人力

政策的參考依據。除此之外，仍可強化之項目包括：

一、強化創意產業人力培育：創意產業亟需跨領域人才，未來宜加強蒐集業者對所需專長技術課程建議，規劃各類第二專長培訓課程，建立專業能力指標，提供業者適當人才，並鼓勵各專業領域學生，修習跨領域學位，提升多元的專業能力，增強就業能力；此外，透過提高企業加強員工在職訓練的誘因，輔導創意產業企業主從事員工訓練，或與職業訓練機構進行合作，由企業訓練符合其所需要的人才，以因應瞬息萬變的市場需求。

二、改善我國勞動市場，檢討我國的外勞政策：依據世界經濟論壇(WEF)「2008 全球競爭力報告」，我國的弱勢項目主要為：金融市場不夠成熟、勞動市場彈性不足、體制有待提升等三方面[6]。在改善勞動市場彈性方面，為解決聘僱員工的僵固性，未來應就我國勞動法令中的相關規範，例如定期契約、工時安排、部分工時等進行檢討，研議適合我國經濟與勞動市場的「勞動市場彈性與安全政策」，促使勞動法規更具彈性，吸引投資，創造更多就業機會，同時提供安全措施，保障勞工在行業、職業及地區間移動的就業安全。另外，面對跨國性高階人才的流動規模與複雜度日益增加，多數國家採取營造健全的環境和鼓勵流動人才流動策略，吸引高技能人才，我國除須持續改善並健全國內勞動市場，提供吸引人才的就業機會外，亦應檢討我國的外勞政策，著重延攬高階人才，俾使引進人才能兼顧國家發展及勞動者權益。

三、縮短城鄉創意資源差距：創意產業發展的主要關鍵在於創意階級、文化生態及文化資本等要素，均凸顯人力素質的重要，惟目前國內創意資源存在明顯的城鄉差距，未來宜朝提升普遍民眾文化素養，發展有利於創意的社會、文化與地理氛圍，朝發展能夠培育及吸引創意人才之社會結構方向努力。

[6]行政院經濟建設委員會，2008 年 10 月 9 日，「2008 年我國全球競爭力排名世界第 17、亞洲第 5 新聞稿」。

高齡化社會家庭照顧者支持體系之探討

謝佳宜*

壹、前言
貳、家庭照顧者支持體系之現況與問題
參、主要先進國家家庭照顧支持體系之經驗
肆、家庭照顧者支持體系可行對策與政策建議
伍、結語

壹、前言

為因應高齡化社會日益增加的長照需求，許多先進國家已經不遺餘力地推動長期照顧制度，充實各項照顧服務資源。然在建構長期照顧制度之際，擔負大部分失能者照顧之家庭照顧者需求經常容易被忽視，往往被發現時多已發生問題，媒體即常披露如「一名長期照顧中風妻子的老翁先把妻子勒斃再上吊自殺...」之類的不幸消息，顯示長期負擔失能者照顧責任的家庭照顧者所面臨的壓力，一旦其所承受之壓力無法獲得分擔或支持，很容易陷入困境甚或走上絕路。由此可知，家庭照顧者需要獲得一定的協助，以維持其照顧能量與解決照顧上所面臨的困難，以便失能者能繼續於熟悉的家庭或社區中接受親友的照顧。

由於醫療科技進步與生育率的下降，許多國家均面臨程度不一的人口老化問題，可預期未來各國醫療與長期照顧之財務負擔亦將因而大幅成長。OECD 曾於 2006 年對會員國進行醫療與長期照顧之財務負擔推估，該研究考量人口與非人口因素，人口因素中包含死亡相關成本與人口健康狀況等，而非人口因素涵蓋所得、科技與物價等；另在長期照顧方面，則尚考量勞動力參與率的增加、非正式照顧的減少與薪資膨脹等因素。該研究推估結果發現，平均各會員國政府在醫療與長期照顧之支出占 GDP 的比率，將從 2005 年的 6.7%提升至 2050 年的 12.8%，成長幅度相當大。(Martins and Maisonneuve，2007)

為減輕可預見的照顧負擔，歐美先進國家除致力於建立完善之長期照顧制度外，亦從落實在地老化之理念，進一步去思考如何提供家庭必要的支持，以便失能的老人得以繼續留在家中或社區，接受親友之照顧。由於家庭仍是最為基本而重要的照顧體系，近年來美國、歐盟等國均提出對家庭照顧者支持性方案，以減輕家庭之負擔，提高家庭照顧能力，除更能符合失能老人之需求外，還可進一步適度減少政府相關支出。

---

*謝佳宜為本處專門委員

本研究即針對家庭照顧者支持體系進行探討，透過文獻蒐集與資料整理，除討論家庭照顧者支持體系之現況與問題外，亦探究主要先進國家家庭照顧支持體系之經驗，最後並提出家庭照顧者支持體系可行對策與政策建議。

貳、家庭照顧者支持體系之現況與問題

一、家庭照顧者定義

長期照顧服務是一種勞力密集的行業，主要是由人直接面對面提供服務，由其服務的屬性、技能、證照有無及其工作領域的不同，可以區分為專業人力、半專業人力與非專業人力。專業人力係指直接提供專業服務的專業人員，包括醫師、護理人員、社會工作師、個案管理師、物理治療師、職能治療師、語言治療師、營養師、藥事人員等(Stone, 2000)。半專業人員則包括護佐(certified nursing assistant)、居家健康照護助理(homehealth aides)與居家服務員或照顧服務員(home care, personal care workers)等。非專業人力又可稱為非正式照顧者(informal carers)，主要係指家庭的照顧者，包括家人、親戚、朋友等。(Stone, 2000)

根據歐盟旗下一大型國際研究計畫 EUROFAMRE 之定義，家庭照顧(Family Care)係指：「由家庭成員在住家或是入住式的照顧機構，提供 65 歲每週至少需要 4 小時的失能者照顧服務或是財務支持」，通常所謂家庭照顧，多半係指包括家人、親戚或朋友所提供之無償照顧服務，即相對於受僱於自願部門、非營利、營利組織之有酬照顧者 (waged carers)，其為接受派遣機構指派工作的獨立型照顧者與由被照顧者或其家人、朋友所僱用的個別助理型照顧者，而家庭照顧者則為無酬照顧者(non-waged carers)。

至於家庭照顧者之工作內容，依據需要照顧者之失能狀況不同，家庭照顧者之工作內容也有所不同，一般而言，家庭照顧之工作內容大致可分為日常生活活動的照顧（包括進食、穿脫衣服、洗澡、上廁所等）及工具性生活活動的照顧（包括使用電話、準備食物、簡單家務等）。（蕭金菊，1995，引自曹毓珊，2002）

通常擔任家庭照顧者為主要為配偶、成年子女與其配偶，而絕大多數的照顧者是女性。根據統計，在美國，2004 年約 3,400 萬成年人提供 50 歲以上失能者照顧服務，佔所有成年人口的 16%，其中女性佔了 64%，多數家庭照顧者是處於中年，只有八分之一是 65 歲以上。而成年子女的家庭照顧者，多數為女兒，特別是未婚的女兒，提供失能長輩照顧服務。女兒與媳婦約佔所有失能老人照顧者的 36%，兒子與女婿則只有 16%，

整體而言，超過一半的照顧者為子女與其配偶。(Johnson ,2007)

至於台灣，根據吳怡真(2001)針對台北市所做之研究，家庭照顧者約有 7 成為女性，平均年齡為 57 歲，有近 4 成的照顧者為 65 歲以上老人、四分之三的照顧者目前並無就業(吳怡真，2001)。而謝聖哲（2004）研究顯示，失能老人的人口社經特質將影響其照顧安排，當其年齡愈高或喪偶，由配偶轉為子女媳婿照顧的機率愈高。男性功能障礙老人多由其女性配偶提供照顧，女性功能障礙老人則多由子女媳婿照顧。住在都市化程度較高地區者，由子女媳婿照顧的機率明顯較高。再者，家庭照顧者的特質亦會影響照顧的提供。女性照顧者遠較男性為多，子女數量愈少，愈可能由配偶提供照顧，但是子女數量的多寡對於是否由子女媳婿提供照顧的影響則不明顯。此外，在有子娶女未嫁的家庭照顧資源較高之情況下，較可能由子女媳婿和家庭提供照顧。（謝聖哲，2004）

二、家庭照顧者之處境與需求

(一)家庭失能者之處境

不管是台灣或是在其他歐美先進國家，多數的失能者是由家庭擔負照顧責任，包括財務與實質的勞務照顧負擔，其考量因素除了親情的聯繫外，主要還是由於正式照顧服務資源不足或是過於昂貴。然而，長期擔負失能者之照顧工作，家庭照顧者承擔了相當的負擔與壓力，針對以內政部「建構長期照護體系先導計畫」之社區實驗對象所做之評估調查結果顯示，僅有 1%之家庭照顧者完全沒有照顧負荷，有 24%顯示具很高的負荷。(沈若儀，2003)

家庭照顧者所面臨的問題主要有財務、身體、情緒及精神等方面的負擔。在財務負擔方面，許多無償照顧者必須在照顧責任與其工作跟家庭間取得平衡，甚至必須放棄有酬工作，如家庭尚有需扶養之年幼子女，若夫妻一方因家庭照顧需求而放棄有酬工作，其財務負擔通常會相當沈重。

此外，照顧工作有時也會對照顧者造成情緒與心理負擔。許多照顧者呈現高度的憂鬱症狀與心理健康問題。當受照顧者功能狀況惡化時，照顧者的憂鬱程度會加重。另一方面，照顧工作也會影響家庭照顧者之身體健康，照顧者更有可能罹患嚴重的疾病，也因為照顧工作佔據絕大多數時間，因此不容易建立預防性的健康行為。

(二)家庭照顧者之需求

依據吳怡真(2001)之研究，家庭照顧者需求最高的三項服務分別為：需要交通接送老人服務（42.4%）、需要醫師往診探視老人（38.7%）、需要喘息服務（35.6%）等；而進一步以功能障礙老人之健康特質、照顧者之社會人口、健康特質、照顧者負荷，以及照顧者獲得之照護支持作為照

顧者對各類支持性服務需求等因素加以分析，有以下發現（吳怡真，2001）：

1. 老人身體功能障礙愈嚴重、照顧者身體負荷程度高者，有較高的居家醫療服務需求。
2. 照顧者需同時兼顧工作與照顧老人、照顧者身體負荷程度高，以及照護支持程度較低者，有較多的社會服務需求。
3. 老人身體功能障礙程度愈嚴重、照顧者籍貫為外省人、照顧者家庭平均月收入較高、照顧者身體負荷與家庭關係負荷程度高者，易對個人照顧服務有所需求。
4. 老人認知功能障礙程度為重度、照顧者年齡較輕、教育程度較高、時間限制程度高者，有較多的社區式服務需求。

此外，在國外與國內其他文獻均提到家庭照顧者所面臨之財務壓力，且隨著人口老化與家庭結構轉變，家庭之照顧負擔將會日益沈重，政府須積極提供相關支持性方案，以避免家庭照顧體系瓦解，加重社會與國家之負擔。Johnson(2007)即指出，如果把 2005 年美國所有家屬所提供的無酬照顧服務，以護佐時薪來計酬，其市值可達 1,027 億美元，而同年該國在長期照顧之支出約為 2,066 億美元，換言之，如果把家庭提供的照顧服務轉為政府來負擔，政府所需經費將增加 50%。（Johnson，2007）

三、我國家庭照顧支持體系之現況與遭遇問題

(一)我國家庭照顧支持體系之現況

1. 法規--「老人福利法」

第 11 條規定：「老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施」，其特別照顧津貼即為提供全職家庭照顧者之津貼。

第 12 條進一步規範領取津貼之資格：「中低收入老人未接受收容安置者，得申請發給生活津貼。前項領有生活津貼，且其失能程度經評估為重度以上，實際由家人照顧者，照顧者得向直轄市、縣（市）主管機關申請發給特別照顧津貼」

第 18 條則可視為建立家庭照顧支持體系之法源依據：

「為提高家庭照顧老人之意願及能力，提升老人在社區生活之自主性，直轄市、縣(市)主管機關應自行或結合民間資源提供下列社區式服務：

(1) 保健服務。

(2) 醫護服務。

(3) 復健服務。

(4) 輔具服務。
(5) 心理諮商服務。
(6) 日間照顧服務。
(7) 餐飲服務。
(8) 家庭托顧服務。
(9) 教育服務。
(10) 法律服務。
(11) 交通服務。
(12) 退休準備服務。
(13) 休閒服務。
(14) 資訊提供及轉介服務。
(15) 其他相關之社區式服務。」

2. 方案與措施

(1) 加強老人安養服務方案（2005～2007）

I. 辦理喘息服務，臨時或短期照顧等勞務性支援措施。

II. 辦理家庭照顧者訓練研習與成立支持團體，提昇其照顧能力，並給予必要之支持、輔導及協助。

(2) 我國長期照顧十年計畫（2007～2016）

此計畫所列之規劃原則中訂有「支持家庭照顧責任」，即透過照顧服務及喘息服務方案，支持家庭照顧持續照顧能量，並增進照顧者之生活品質。喘息服務其內容如下：

I.輕度及中度失能老人的照顧者可獲得喘息服務 14 天。

II.重度失能老人的照顧者可獲得喘息服務 21 天。

III.機構及居家喘息兩型式服務可混合搭配使用。

(3) 中低收入老人特別照顧津貼

符合條件者，每月發給照顧者津貼 5,000 元，但不得重複申請居家服務、中低收入老人重病住院看護補助及政府提供之其他照顧服務補助。

(二)我國家庭照顧支持體系之問題

1. 對家庭照顧者之各項服務措施散見各計畫與方案，欠缺統整性方案，以建構完善之家庭照顧支持體系。
2. 欠缺增進家庭照顧者之專業技能訓練方案，由於家庭照顧者多屬非專業照顧人力，欠缺相關照顧技能，影響其照顧意願，是以必須強化相關之教育訓練，以提高家庭照顧者之照顧能力。
3. 目前的服務項目多偏重在居家服務與喘息服務，惟對於家庭照顧者可

能面臨之身心壓力與負擔欠缺適當的措施予以協助。

4. 對於照顧失能者而對家庭所造成之經濟負擔，目前除了中低收入老人特別照顧津貼，並無任何對家庭照顧者之相關經濟安全保障措施，家庭照顧者之經濟負擔相當沈重。

參、主要先進國家家庭照顧支持體系之經驗

一、美國

美國之家庭照顧支持體系主要有三項方案(Johnson, 2007)：

(一)家庭和醫療假法案(Family and Medical Leave Act, FMLA)

1993 年通過，提供受僱者 12 週的無酬照顧假，以在 1 年內照顧家人健康問題，照顧對象包括子女、配偶與父母。但由於本法僅適用於 50 人以上之公司，且受僱者至少必須工作 1 年以上才得申請，故大約只有 47%之私部門受僱者適用本法。

(二)國家家庭照顧者支持方案(National Family Caregiver Support Program)

提供家庭照顧者五種服務：資訊、救助、諮商和訓練、喘息及補充性服務、居家修繕、輔具、服務資訊提供、協助使用服務，但 1 年預算僅有 1 億多美元，家庭照顧者受益十分有限。

(三)醫療補助—家庭與社區服務(Medicaid Home and Community-based Services)

提供適用醫療補助之低收入戶家庭相關之居家與社區服務，協助家庭照顧者減輕照顧負擔。

二、英國

英國對於家庭照顧者之支持不遺餘力，其主要的措施包括以下幾項：

(一)照顧者津貼(Carer’s Allowance Invalid Care Allowance)

針對障礙者的 16 歲以上照顧者，其關係包括親戚、鄰居及朋友；被照顧者必須是符合照顧津貼(Attandance Allowance)者、障礙津貼及持續照顧津貼之受益者；照顧時間每週 35 小時以上，照顧者符合國家年金(State pension)者，且非為一週要上 21 小時的學生。此需資產調查，每週收入不可超出 79 英鎊以上者(182 加幣)。每週給付 44 英鎊；當被照顧者住院或使用喘息服務，此津貼可持續達 12 週；當被照顧者死亡，可持續達 8 週。

(二)照顧者酬金(Carer Premium)

針對符合使用照顧者津貼者，非獨立給付方案，而是每週額外增加25英鎊，包括所得支持、求職津貼、地方稅減免等。

(三)年金保護(Pension Protection)

針對未就業或低所得的照顧者；若非照顧者津貼領受者，即可以得到「家庭責任保護方案」(Home Responsibilities Protection Program)的年金保護。

(四)照顧者第二年金(State Second Pension for Carers)

針對未就業或低所得照顧者，且符合「家庭責任保護」年金或未達請領國民年金年齡者及符合照顧者津貼者。

(五)照顧者地方稅減免(Council Tax Discount for Carer)

同住之被照顧者符合照顧津貼或障礙者生活津貼且非為照顧者的配偶或 18 歲以下的小孩，在家照顧一週照顧達 35 小時以上者即可獲得地方稅減免之優惠。

三、歐盟其他國家

歐盟曾於 2005 年補助一項名為「歐洲家庭照顧者之支持措施」(Services for Supporting Family Carers of Elderly People in Europe, EUROFAMCARE)之跨國研究，該報告整理目前歐盟各會員國之家庭照顧者支持性方案，可歸納下列幾項：

(一)服務支持

有些國家提供家庭照顧者與老年人更多創新的服務、更多短期且具有彈性的喘息服務、成立中長期喘息服務中心，強化日托服務、居家服務（居家護理與家事服務）、特殊到宅服務（如牙科治療、診斷服務、復健等）；另有些國家協助解決健康照顧問題（包括急診、住院與精神治療等），並針對罹患失智症者提供更多服務，包括特別的機構照顧；亦有些國家開發鄉村地區之照顧服務資源，並提供住家修繕以改善家庭照顧環境。

(二)財務支持

有些國家給予家庭照顧者必要的財務支持，包括承認照顧期間的社會保險年資或提供家庭照顧者津貼；有些國家鼓勵企業贊助或捐助以提供家庭照顧者支持性服務；另法國正研議仿效奧地利、荷蘭、德國與日本，實施長期照顧保險制度。

(三)其他支持

有些國家發展彈性工作如部分工時工作，使家庭照顧者可以兼顧工作與家庭。另有些國家發展家庭照顧者支持性團體，提供家庭照顧者必要的資訊與相關支持性服務，如諮商、健康維護等。亦有些國家強化對

家庭照顧者之訓練，增進其照顧技能與信心，並開發志工資源，分擔家庭照顧者之照顧責任。

肆、家庭照顧者支持體系可行對策與政策建議

雖然目前已有長照十年計畫作為發展整體長期照顧服務體系之藍圖，然卻欠缺一統合性的家庭照顧支持體系方案，如美國之「國家家庭照顧者支持方案」，實難以凸顯家庭照顧在長照體系之價值與重要性。誠如劉明浩（2004）所指出，國內的照顧政策向來不把家庭照顧視為公共照顧的一環，總認為家庭有能力也應該負起責任照顧傷病的家庭成員。當社會一方面讚揚家庭照顧者們不離不棄的美德，另一方面卻又盡其苛刻地漠視他們付出的時間、勞心勞力。（劉明浩，2004）

本研究綜合前述對國內現況之分析與國外經驗之探討，試擬「家庭照顧支持體系發展方案」，提出相關可行對策，以提供相關部會於政策規劃之參考。茲分為 SWOT 分析、發展願景與目標、發展策略與具體措施等三部分加以論述。

一、建立家庭照顧支持體系之 SWOT 分析

為建立家庭照顧支持體系，必須充分掌握此一體系之相關條件，為分析其中利弊得失，可借用 SWOT 分析來加以釐清。SWOT 分析屬於企業管理理論中的策略性規劃，包含了 Strengths、Weaknesses、Opportunities、以及 Threats，意即：優勢、劣勢、機會與威脅。應用於產業分析主要在考量企業內部條件的優勢和劣勢，是否有利於在產業內競爭；機會和威脅是針對企業外部環境進行探索，探討產業未來情勢之演變。此一思維模式可幫助分析者針對此四個面向加以考量、分析利弊得失，找出確切之問題所在，並設計對策加以因應。（摘自工業技術研究院國際合作知識網，http://www.ipc.itri.org.tw/content/menu-sql.asp?pid=73）

本研究對於建立家庭照顧支持體系進行 SWOT 分析如下：

建立家庭照顧支持體系之 SWOT 分析

優勢 Strength	機會 Opportunities
1.家庭照顧乃為人類高度親情連帶與關懷倫理的行為,由熟悉的親友提供失能者充滿愛與關懷的照顧，最符合失能者之需求。 2. 建構家庭照顧支持體系符合在地老化之精神,且多數失能者多傾向留在熟悉的自家或社區接受照顧。	1.強化與提升家庭照顧能力,延緩失能者接受正式照顧之時程,可有效減輕政府相關支出。 2.透過有效的支持體系,增進家庭照顧者之自主性與生活品質,亦可大幅提高失能照顧品質。
劣勢 Weaknesses	威脅 Threats
1.家庭照顧者多屬非專業照顧人力，欠缺相關照顧技能，影響其照顧意願。 2. 長期擔負失能者照顧工作，對照顧者之身體、心理與精神均造成相當大之壓力,影響照顧者之身心健康。	1.在少子化與家庭結構變遷下,家庭所能擔負的照顧能力日益薄弱。 2.由於擔負家庭照顧工作,照顧者無法外出就業，家庭減少相關收入，增加家庭經濟負擔。

二、發展願景與目標

(一)建立完善之家庭照顧支持體系，滿足家庭照顧者之各項需求。

(二)強化家庭照顧者之能力，維繫家庭照顧之力量，增進家庭照顧者與失能者之福祉與生活品質。

(三)充實各項居家式及社區式照顧服務資源，落實在地老化之精神。

三、發展策略與具體措施

(一)提供家庭照顧者適當之經濟安全保障

1.對於社區尚未有適當服務以滿足家庭長期照顧需求之地區，應適度檢討放寬發放家庭照顧者津貼之條件，以維護家庭照顧者尊嚴。(主辦機關：內政部)

2.研議將以社會保險辦理之「育嬰留職停薪津貼」擴大為「家庭留職停薪津貼」，適用對象從照顧年幼子女擴大至照顧失能家屬。(主辦機關：勞委會、國防部、銓敘部)

3.研議因照顧失能家屬而辦理留職停薪者，得繼續參加原有之社會保險，其留職停薪期間之年資併入老年給付計算中。(主辦機關：勞委會、國防部、銓敘部)

4.研議發展彈性工作如部分工時工作，以利有照顧責任之受僱者可以兼顧

工作與家庭。(主管機關：勞委會)

(二)提供多元之照顧服務資源，減輕家庭照顧者之照顧負擔

1. 成立中長期喘息服務中心，提供普及化、彈性化的居家式、機構式喘息服務，提供家庭照顧者多樣的選擇，以有效減輕照顧負擔。(主辦機關：內政部、衛生署)
2. 充實多元化照顧服務資源，除居家服務與居家護理外，並提供居家復健、交通接送、營養餐飲服務等項服務，提供家庭照顧者視其照顧需求彈性選擇之機會。(主辦機關：內政部、衛生署、交通部)
3. 成立照護志工人力銀行，媒合同有失能者照顧責任之家庭，提供彼此家庭照顧者溫暖訪視、暫時看顧、陪同就醫與家務處理等相關服務，減輕個別家庭照顧者之負擔。(主辦機關：內政部、勞委會)

(三)強化家庭照顧者教育訓練及支持團體，提高照顧者之照顧能力與精神支持

1. 提供家庭照顧者定期接受照護專業技能訓練之機會，並於受訓期間提供托老服務，以利家庭照顧者參與。(主辦機關：內政部、勞委會)
2. 政府應結合民間資源，成立社區化之家庭照顧者支持團體，定期辦理聚會、聯誼、健康講座，提供家庭照顧者必要的資訊與相關支持性服務，鼓勵家庭照顧者適度抒解壓力，以提高生活品質。(主辦機關：內政部、衛生蜀、勞委會)
3. 成立家庭照顧者諮詢專線，提供家庭照顧者定期接受諮商與相關心理輔導，以維護身心健康。(主辦機關：內政部、衛生署)

伍、結語

為因應高齡化社會日益增加的長照需求，許多先進國家已經不遺餘力地推動長期照顧制度，充實各項照顧服務資源。由歐美國家經驗觀之，政府除建立長期照顧制度外，亦體認到家庭仍是最為基本而重要的照顧體系，必須重視與建立家庭照顧支持體系，不僅可以滿足所有照顧者的需求，亦某種程度可以減少政府相關的支出。為建立家庭照顧者支持體系，除開發各項照顧資源，減輕家庭照顧者之負擔，亦須結合民間資源與力量，協助發展與強化家庭照顧者支持團體，使處於弱勢的家庭照顧者能更容易獲得相關的支持與協助，才能真正照顧到家庭照顧者之需求。

台灣目前面臨人口快速老化問題，未來長期照顧之負擔將會日益增

加。政府雖已於 96 年 4 月通過「我國長期照顧十年計畫」，作為發展我國長照制度之藍圖，重視對家庭照顧者之支持，規劃加強推動多項居家式與社區式服務，此外目前亦實施中低收入老人特別照顧津貼，確實能有效減輕家庭照顧者之負擔，提高家庭之照顧能力。惟對於家庭照顧者之服務散見多項方案，實難據以建立完善之家庭照顧支持體系，本研究綜合歐美先進國家之經驗，針對本國之實際需求，試擬「家庭照顧支持體系發展方案」，提出相關可行對策，提供政策規劃參考，包括提供家庭照顧者適當之經濟安全保障、提供多元之照顧服務資源以減輕家庭照顧者之照顧負擔、強化家庭照顧者教育訓練及支持團體等三大具體策略及相關措施，其目標即在於希望能建立完善之家庭照顧支持體系，強化家庭照顧者之能力，滿足家庭照顧者之各項需求，增進家庭照顧者與失能者之福祉與生活品質。

參考文獻

1. 吳怡真(2001)，「家庭照顧者之支持性服務需求」，台灣大學衛生政策與管理研究所碩士論文。
2. 沈若儀(2003)，「居家服務使用與家庭照顧者負荷之關係探討」，台灣大學衛生政策與管理研究所碩士論文。
3. 曹毓珊(2002)，「老人家庭照顧者雇用外籍家庭監護工對照顧關係影響之研究」，台灣大學社會學研究所碩士論文。
4. 饒嘉博(2004)，「家庭照顧者就業的影響因子—以嘉義市長期照顧實驗介入為例」，中正大學勞工研究所碩士論文。
5. 謝聖哲(2004)，「1990年代台灣失能障礙老人的家庭照顧之影響因素及其變遷」，中正大學社會福利研究所博士論文。
6. 劉明浩(2004)，「家庭照顧者津貼理想與實踐難題之探討」，中正大學社會福利研究所碩士論文。
7. 陳惠姿等(2005)，「我國長期照顧資源開發規劃研究」，我國長期照顧制度規劃研究委辦案第二標，內政部委託規劃報告。
8. 吳淑瓊(2003)，全國長期照護需要評估第三年計畫，行政院衛生署92年委託研究計畫，2003。
9. Martins J.O. and Maisonneuve C. (2007), “The Drivers of Public Expenditure on Health and Long-term Care: An Intergrated Approach,” OECD
10. Mestheneos E. and Triantafillou J. (2002), “Supporting Family Carers of Older People in Europe-the Pan-European Background,” EUROFAMCARE. http://www.uke.uni-hamburg.de/eurofamcare/
11. Johnson R. (2007), ”The Burden for Caring the Frail Parents. A Statement for Joint Economic Committee,” United States Congress.
12. Stone RI. and Wiener JM. (2001), ”Who Will Care for Us? Addressing the Long-Term Care Workforce Crisis,” The Urban Institute and the American of Homes and Services for the Aging. http://www.urban.org/url.cfm?ID=310304

因應長期照護需求規劃我國志願服務制度與環境建構策略之研究

林青璇*

壹、志願服務之概念與內涵
貳、我國志願服務發展脈絡與現況
參、先進國家志願服務政策與措施探討及比較分析
肆、我國長期照護服務輸送體系內志願人力資源運用之現況與問題
伍、結論與建議

壹、志願服務之概念與內涵

一、志願服務的定義

依據聯合國的定義，志願服務是一種不接受財務報酬的服務，一種出自於自由意志的服務及一種對他人有利益的服務。另依據「志願服務法」第 3 條，志願服務是民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。近年來，對於志願服務的定義更著重「公民意識」的強調，志願服務提供了民主社會中民眾參與社會活動的機會，民眾可藉由參與社會事務，促進個人自我成長，亦可提升社會生活品質。志願服務強調的是一種直接參與的管道，透過助人自助的過程，有助於凝聚共同群體意識，並從中體認與學習尊重的民主素養。（陳政智，2006）

二、志願服務的理論與模式

志願服務的興起和發展，學者研究發現，有幾個不同理論可以提供解釋（張英陣，2003）：

(一)「異質性和排擠理論」：認為志願服務是因為市場與政府無法滿足社會公共需求，所以由志願服務來補足社會福利的不足。因此，政府提供愈多社會福利，保障更多社會安全，志願服務就會相對減少。

(二)「互賴理論」：認為志願服務是提供公共服務的一環，但因為志願服務和第三部門的資源和力量有限，所以需要與政府合作介入，才能提高服務

*林青璇為本處科員

的效能，政府和第三部門的關係是相輔相成的。

(三)「資源動員論」:根據社會運動的資源動員理論而來，認為社會運動的成功，不僅是政府的支持，亦在於社會的動員和參與響應，所以政府居於支持和輔導角色，第三部門動員能力愈大，參加的民眾和資源就會愈多。

(四)「社會起源論」:工業革命中產階級興起後，市場機制和政府部門本身，發生利益衝突和關係緊張，第三部門的興起，可以平衡社會的關係。所以第三部門和政府的關係是互補。

綜上不同理論分析，志願服務屬於公共服務的一環，由第三部門發起，其功能在於填補政府與市場不足處，透過動員社會資源平衡社會關係，與政府部門維持互補或相輔相成的關係。

而個別國家志願服務發展的樣貌，因歷史、社會或文化經濟等獨特脈絡因素影響而異。單槍匹馬的推動服務，固然可以，但若缺乏統整，各自行事而造成福利資源的零散薄弱，不但廣度不足，精度及深度亦難完備。有鑑於此，許多先進國家都透過立法或頒訂政策來落實志願服務的推動，透過組織增強匯聚的效果，強化人力資源運用之成效。(張英陣，2003)

貳、我國志願服務發展脈絡與現況

一、發展背景

我國在各項為民服務的領域已大量運用志願工作來提供協助，早期，政府未投資太多於社會福利，非營利組織的發展，也因政治環境因素受到許多限制，起步較慢，相對的也影響民眾參與志願服務的風氣(張英陣，2003)。除了歷史和政治發展因素之影響外，國內的社會發展沒有類似歐美社會「公民」或「社區」概念，志願服務之推動基礎早期仍以愛心為主(曾華源，2001)。但隨政治及社會環境變遷，台灣志願服務的內涵逐漸擴大，從慈善愛心擴大到社會責任，從犧牲奉獻擴大到知能成長，從民間自主擴大到政府參與，從無組織的擴大到有組織的，從熱心利他擴大到品質責任，從完全付出擴大到權利義務，從國內服務擴大到國際交流。(張英陣，2005)

根據蔡漢賢（2004）的分類，我國志願服務的發展可分為萌芽期、醞釀期、規劃期及完成期四個階段，除與自身社會與政治脈絡相關外，亦受先進國家發展經驗及趨勢之影響，透過行政措施與法令之訂定，逐步規劃明確的政策方向與做法，朝制度化邁進。

二、志願服務推展現況

在法制面，「志願服務法」於民國 90 年 1 月 20 日奉 總統頒布施行至今

已逾 8 年，中央各目的事業主管機關依「志願服務法」訂定相關子法及書表格式，如：特殊訓練課程、「志願服務獎勵辦法」等，另由內政部統一訂定「志願服務證及服務紀錄冊管理辦法」、志工基礎教育訓練課程、志工倫理守則、「志工服務績效認證及志願服務績效證明書發給作業規定」、「志工申請志願服務榮譽卡作業規定」、「志願服務獎勵辦法」、「內政業務志願服務獎勵辦法」、社會福利類志工特殊教育訓練課程、「役男申請服替代役辦法」等 9 種志願服務子法及書表格式，據以推動相關工作。「志願服務法」除對志願服務之本質有明確定義外，亦明文規定志工運用單位的各項職責，另包括志工之權利義務以及促進志願服務之相關措施亦明載於該法中（陳武雄，2005）。另一方面，配合內政部祥和計畫於全國推動，讓志工的團隊模式有了法源依據，非營利組織所屬志工團隊成為志工個人貢獻心力的重要管道，也是國家資源投入志工支持系統的合作夥伴。

在服務推展面，自 90 年迄今，國內志願服務工作日漸蓬勃發展，截至 96 年 12 月底，已有 49 萬餘人投入志願服務工作領域。總服務人次達 8,927 萬 4,347 人次，服務時數達 4,318 萬 4,433 小時。其中，從事社會福利服務工作之志願服務團隊，截至 96 年 12 月底計有 1,880 隊，志工人數達 10 萬 8,745 人，分別投入身心障礙福利服務、老人福利服務、婦女福利服務、兒童及青少年福利服務、諮商服務、家庭福利服務、社區福利服務等社會服務工作，成員遍及家庭主婦、大專青年學生、勞工朋友、公教人員、退休人員及其他專門技術人員。96 年服務時數達 1,169 萬 1,062 小時，平均每人每週服務 2.06 小時，相當於提供 5,620 人之專職人力，對於提昇社會福利服務品質，頗有助益[1]。

於此同時，為使各縣市團隊間及志工組織間的聯繫更益強化，地方資源更加整合，志願服務效能更加提升，內政部輔導各縣市成立志願服務協會，各地志工團隊及組織有了一個整合的主體，進行聯繫協調的工作，也讓「志願服務法」的施行在各地區有較整齊的步伐。志願服務協會或推廣中心的成立帶出了國內志工網絡（Network）的概念，各縣市志願服務協會有了志工中心的雛形及期待，形成政府與社區，社區與志工間的中介機制。

目前各縣市志願服務協會、公設民營或委辦之志願服務中心在地方所建立的服務功能大致歸類包括：資訊公開與整合；志願服務人才開拓與培訓；志工人力資源管理；志願服務運用單位輔導；志願服務相關諮詢服務；志願服務理念宣導與獎勵表揚及研發及推展創新服務方案等。

上述功能在各縣市志願服務協會的服務項目上互有所見，並非完整具備

[1]資料來源：內政部志願服務資訊網 http://vol.moi.gov.tw/vol/index.jsp

或完全依循，有些組織會按地方需求有所取捨或創新，以符合社區與志工人力資源連結的最大效益。

參、先進國家志願服務政策與措施探討及比較分析

志願工作發展除法制化之建立外，團隊或機構組織間的協調、合作與整合以建立服務網絡，妥善分配與運用資源亦是制度建立與強化過程中應關注之議題，以下謹就「法制或政策」以及「組織及方案」兩大面向描繪各國志願服務之樣貌。

一、美國

(一)法制或政策

美國志願服務的精神源於利他精神，這樣的傳統流傳至今，已使服務社區與國家這樣的精神成為美國文化的重要特徵，特別在 911 恐怖攻擊事件後，美國總統布希大力提倡志願服務，設置了「美國自由志願軍」（USA Freedom Corps）計畫，由總統直接統轄，期待藉由志願服務以提高美國民眾向心力。以下簡略介紹美國近年來志願服務體制的變遷與相關法案（張英陣，2003）：

1. 全國與社區服務組織（Corporation for National and Community Service）：在 2002 年之前，全美的志願服務由「全國與社區服務組織」負責統籌規劃，該組織是一個獨立的聯邦組織，其所統籌的各項志願服務與社區服務方案，主要根源於 1973 年「志願服務法案」（Domestic Volunteer Service Act）與 1990 年「全國與社區服務法案」（National and Community Service Act）。「全國與社區服務組織」亦需補助各地非營利組織執行相關方案，其統籌的計畫目前主要有三大項：

(1) 美國志願服務軍（AmeriCorps Grants）：計畫成立於 1993 年，是全國性的服務體系，全美各地也設立分會辦公室，統籌全美數百個志願服務方案。該計畫設有網站提供教育、公共安全及環境方面的志願服務機會。主要工作項目包括：補助各地非營利組織辦理志願服務經費，與宗教性或社區組織進行方案合作，以解決美國貧窮問題。參與此計畫的所有志願服務者可得到基本生活費用，有些並提供住屋服務。

(2) 長者志願服務軍（Senior Corps）：該計畫旨在滿足各社區老年人的需求，主要包括「寄養祖父母方案」（Foster Grandparent Program）、「老人陪伴服務方案」（Senior Companion Program）以及「退休老人志工方案」

（Retired and Senior Volunteer Program）等三項方案。「退休老人志工方案」主要媒介有意願參與志願服務的老人在當地社區服務，同時提供網路查詢志願服務機會；「老人陪伴服務方案」是透過老年志工提供居家照顧予有此需求的民眾；「寄養祖父母方案」則是透過老人志工來輔導如遭受虐待、疏忽的兒童或身體障礙等特殊需求的兒童及青少年。

(3) 服務與學習（Learn and Serve America）：本計畫於 1990 年設立，主要補助學校、社區機構的服務學習方案。旨在透過參與服務的過程，讓學生學習與發展技能，同時增加學生的公民教育與學業能力。

2. 美國自由志願軍（USA Freedom Corps）：美國在遭逢 911 恐怖攻擊事件後，布希總統為團結民心，保障國土安全，乃透過志願服務以提倡服務精神與公民義務。2002 年 1 月於白宮設置「美國自由志願軍」計畫，由總統直接管轄，號召美國民眾投身志願服務，希望達到每位美國公民終身的志願服務時數達 4,000 小時或 2 年的目標。該計畫包含三大項子計畫：

(1) 成立「公民志願軍」（Citizen Corps）計畫，美國民眾可參與保障國土安全工作，例如參與恐怖分子資訊交流偵測與防禦系統。

(2) 承接原有的志願服務方案，將原有「全國與社區服務組織」以及其下的「美國志願服務軍」與「長者志願服務軍計畫」納入管轄並予以擴大。預計招募 25,000 名美國志願服務軍，100,000 名長者志願服務軍，從事各項志願服務工作。

(3) 成立「和平工作團」（Peace Corps），其工作重點有：青少年工作、公園與開放空間（parks and open spaces）、健康社區（healthy communities）以及家園安全（homeland security）。

3. 除了上述兩個主要的志願服務體制外，美國志願服務相關法案分述如下：

(1)「志願服務法案」（Domestic Volunteer Service Act）：於 1973 年制定，並針對社會環境等之變遷加以配合修正，其間在 1976、1979、1983、1986、1989、1999 年逐年加以修正以順應時代之需要，這是美國最早通過的志願服務相關法案，法案主要特色為：宣示美國的志願服務政策，設立前述的「全國與社區服務組織」，統籌處理各項志願服務計畫，對志願服務者招募、甄選、派置與福利補助等事項予以明文、標準化的規定。

(2)「志工保護法案」（Volunteer Protection Act）：於 1997 年美國總統柯林頓任內通過，旨在保障參與志願服務的志願服務者的權益，以及規範在非

營利組織及政府機關內發生的志願服務行為，藉此鼓勵民眾參與志願服務，減少民眾因志願服務而涉入法律訴訟的擔心與疑慮。

(3)「志工組織安全法案」(Volunteer Organization Safety Act)：此法最主要的重點在於獲得志願服務者的指紋資料前，暫時授權給聯邦調查局進行姓名調查，尤其是在兒童、老人、身心障礙機構的志願服務者。

(4)「公民服務法案」(Citizen Service Act)：此法經美國國會於 2002 年通過，增修「志願服務法案」與 「全國與社區服務信託法案」之內容，並調整「全國與社區服務組織」的功能，規劃其 5 年內需發展的計畫。

(二) 組織及方案

1. 國家志工中心－「光明基金會」：美國「光明基金會」所發展的志工中心國家網絡(The Volunteer Center National Network)，是先進國家國家志工中心操作中具有最健全的制度與施行模式。該基金會於 1991 年合併「國家志工中心」後正式成為提供全國各地方志工中心資源的組織，早期根據「志工中心發展計畫」提供各地成立志工中心的經費，以加強各地志工中心的工作能力，研發設立社區聯絡網的模式，推廣地方的志願服務。「光明基金會」透過地方志工中心的設立與執行，有效協助社區解決嚴重的社會問題，也以此激勵每年上百萬人次投入志願服務的工作，「光明基金會」願景為動員人力資源，以最具創意的方式解決社區問題，以此理念在美國境內成功建立了一個擁有 350 地方志工中心的龐大網絡，為維繫網絡的有效運作，其工作重點為：

(1) 建置地方志工中心聯繫網及資料庫。

(2) 提供成立志工中心的諮詢及技術指導。

(3) 提供企業、非營利組織、學校、政府及特殊族群發展志工團隊所需之管理訓練及方案規劃諮詢。

(4) 分享組織資源，如付費網路服務、圖書檢索、獎助金申請等。

(5) 採取整合式的志工招募計畫。

(6) 建立整合性的志工表揚活動。

(7) 推動志願服務整體媒體宣導計畫。

(8) 成為企業、非營利組織、社區、學校、政府、宗教團體等跨領域族群交流與行動的連結平台。

(9) 參與政策與議題倡導的發起。

(10)教育決策者及各領域領袖對志願服務的認知。

(11)發展志工管理的研究與評估認證技術。

(12)舉辦全國性志工指標性會議。

(13)發展全國社區可依循之方案或計畫。

透過以上的工作，提供地方志工中心推動志願服務所需的有形或無形資源，由於層層網絡的密切聯繫，讓國家在經費預算的提供及政策制定上能站在社區的觀點來思考，也由於需求與供應能維持在同一脈絡上，讓「光明基金會」成功地扮演美國國家志願服務的推廣者及連結者，「光明基金會」共有約 100 名的工作人員進行服務，以聯邦政府的補助款為主要來源，約佔每年歲收的 50%。（黃淑芬，2006）

2. 美國志工團：在美國之全國與社區服務財團法人支援下，美國之志工服務方案（Volunteers in Service to America）提供全國性之志工服務，該方案已存在超過 40 年之歷史，專門協助地方社區之貧困民眾，計有 6,000 個會員分佈在全國數百個非營利之社會機關與公立機關服務，從事掃除文盲，改進衛生保健服務、創立小企業、增進貧民住宅機會、教導貧困社區居民使用現代化電腦網路尋找工作及進修。所從事之志工範圍包括了地方社區之社會經濟問題、環境改善、為地方社區促進經濟發展、提供教育機會、從事衛生保健服務、辦理慈善活動、倡言公共政策、連結現代化資訊體系，以及其他社會服務工作等。

3. 資深公民團（Senior Corps）與「退休老人志工方案」（The Retired and Senior Volunteer Program）：在美國全國與社區服務財團法人支持下，資深公民團經營一個全國性網路方案，連結超過 50 萬志工來提供個人服務以滿足擴大社區之各種需要。其所經營之三大方案為－「退休老人志工方案」（R.S.V.P.）、「義祖父母志工」（Foster Grand Parents）以及「老伴方案」（Senior Companions）。退休老人志工方案（R.S.V.P.）係為資深公民團旗下的方案之一，是一個全國性的服務網絡，提供機會給予年長美國人應用其一生經驗以滿足社區生活需要，他們分佈在全國許多種類之非營利組織、公共機關以及宗教信仰社團，其服務活動包括：輔導不良少年、組織守望相助方案、協助衛生單位測驗社區之水質不受污染、對於新移民提供英語教學服務、對於社區之弱小企業提供管理技術，並提供緊急社會服務。在 2001 年會計年度，大約提供 480,000 志工，給予大約 65,000

個地方組織與機構。聯邦政府編列預算給予志工安全保險、交通津貼以及機關管理費用。(李宗派，2005)

二、加拿大

(一)法制或政策

2001 年加拿大政府頒布一套「志願工作法」來詮釋他們的志工使命與支持志願服務，政府提供一種適當環境與機會使社會組織與他們的志工，可以彼此討論如何從事有效之志願服務。

(二)組織或方案

加拿大志工服務中心（Volunteer Center）－全加拿大有兩百多個大型之志工服務中心分佈在全國各大城市，提供志工管理訓練與諮詢，提升志願意識與促進志願服務力量，鼓勵人們從事志工服務，提供資訊，提供機會給予志工並且表揚與頒獎給志工。志工中心之業務包括協調全國非營利組織或社團培養及發展社區之志工主義，其中心會員涵蓋了志工、志工組織或志工服務之機關組織，橫跨非營利性與公共領域之人類服務、社會服務、保健服務、教育服務、藝術與娛樂，以及自然生態保護等不同行業別以補政府公共服務之不足，政府為其主要經費來源的提供者，其主要任務與活動包括：

1. 倡導志願主義與志工精神：提供志願主義之消息與志願服務之機會，舉辦表彰、表揚優秀志工之活動。
2. 地方社區有效運用志工服務能力之建構：透過志工方案之管理諮商、志工訓練，以及志工資源之介紹，使地方志工增加服務能力。志工中心幫助志願服務領域之組織及有關之社團與志工個人從事招募、管理與如何留用志工之講習訓練。
3. 在志工議題上提供領導方向：提供領導與代言，尤其是有關全國之志願主義與志工方案，志工中心經常擔任社區志願運動之召集人，擔任社會運動催化劑之角色。志工中心之業務運作係透過地方參與、協調各種社團、組織、政府、學校與社區領袖，來辨識社區之各種需要，動員志工之參與興趣。
4. 連結人民從事志願服務機會：透過招募及轉介志工到社區機構，志工中心提供人民許多各種不同機會為社區服務，包括了對特殊人口或少數民族之服務，為人類服務機構提供志工招募及轉介，並訓練志工經營管理志工之直接服務。志工中心擔任「服務訊息交換所」之角色，仲介志工與社區機構連結在一起，甚至鼓勵新來移民參與志工服務。(李宗派，

2005）

加拿大志工中心提供設立志工中心所需的技術與諮詢而成為志工中心的共主，最主要是以經費、知識及方案的支持作為與地方志工中心連結的基礎。志工加拿大提供一個以社區服務為主的地方志工網絡與國家志工政策連結的中介角色，透過計畫提供縝密設計的志工方案給社區組織，並給予經費支持進行方案執行，這些組織透過良好的志工方案得以吸引志工加入。政府經費的支持佔 94%的比例。（黃淑芬，2006）

三、澳洲

(一)法制或政策

澳洲並無「志願服務法」，一切志願服務均依據志願服務計畫或服務方案實施。澳洲自中央聯邦、省（州）到地方社區性的，分級設立志工中心，強調「高度自主、低度管理」，重視個別需求，鼓勵資源結盟，是澳洲推行志願服務的政策特色。澳洲政府簡化補助經費申請與核銷程序與表單，鼓勵地方組織結盟互助、資源共享，培養人民公民意識及社區歸屬感。（台北縣志願服務協會，2008）

(二)組織或方案

國家志工中心－「志工澳洲」：是代表政府對外溝通協調之平台，充分扮演政府與民間推動志願服務連結的角色，並代表民間組織向政府爭取預算。「志工澳洲」為澳洲志願服務最高的國家級組織，由政府編列預算委請具有公信力的民間志願服務團體經營，其發展模式秉持其前身澳洲志願服務委員會（Australian Council for Volunteering）的角色，主要是在呈現志工多元的觀點與需求，促使志願服務行動成為澳洲持續性的一種社會、文化及經濟價值。1997 年澳洲志願服務委員會更名為「志工澳洲」，並獲得聯邦政府的資金補助，然而當時只限制是只有州立志工中心(state volunteer centers)可以成為會員，此舉也正式開啟志工澳洲正式與社區組織連線的新局，而能在全澳洲落實國家志工中心網絡經營的脈絡。「志工澳洲」的職責彈性且廣泛，由上層政策倡導遊說、志工管理訓練諮詢、國際交流到基礎直接投入社區志工方案皆有。「志工澳洲」與地方志工網絡及社區組織維繫最大優勢在於提供先進的志工管理與訓練技術，藉由志工培訓專業機構－國家志工技能中心（National Volunteer Skills Center）為各地志工組織培訓優秀志工管理人才，除此之外也為志工組織專業從業人員提供研究智庫，讓連結的志工組織及志工中心獲得全面志工管理能量提升的支持系統。經費來源部分以政府經費支持比例占 87%。（黃淑芬，2006）

「志工澳洲」的服務項目包括（台北縣志願服務協會，2008）：

1. 公佈國家志願服務發展現況與政策。
2. 建立非營利組織建構志工團隊的國家標準。
3. 建置志工媒合網站。
4. 志工人才培訓與訓練：建立志工培訓專業機構－國家志工技能中心，除對該單位施以必要之訓練外，並支援其他志工中心及民間組織辦理各項訓練，以期各單位所遴用之各類志工均能致力提升服務品質；另也為各地志工組織培訓優秀志工管理人才。
5. 發展企業志工計畫：提供企業各項關於企業志工計畫的諮詢服務，提供非營利組織各項建議，增進非營利組織招募企業志工的能力以及創新各項企業志工方案。
6. 推展失業者參與有給職志願服務。
7. 與志工專家學者建立志願服務研究機制。
8. 推廣國家志工週及國際志工日，辦理志工表揚活動。
9. 舉辦志工論壇，讓志工或志工組織發表意見及經驗交流。
10. 發展募款管理機制，建立志工信託募款及經費贊助志工方案。
11. 發行志願服務期刊；建立志願服務圖書館網絡系統。
12. 建置統一的媒體窗口。

四、日本

(一)法制或政策

日本在 1945 年敗戰不久就已有「志願服務」活動與使用「志願服務」的名詞出現，尤其屬於青年層的「志願服務」活動之登場而打開了日本志願服務之始。到了 1962 年設立「慈善銀行」（即為支助社會福利慈善事業的銀行）及主管志願服務對機關的成立時，才使志願服務真正普及到全國各地。到了 1990 年，因長壽社會的到來，健康而想參加志願服務的老人越來越多，尤其以志願服務作為其生涯的老人日益增加，因此須訂「志願服務振興法」，真正建立了志願服務制度，這也是促進日本志願服務活動興盛之因。

有鑑於近年來社會福利、國際互助合作、社區營造等各種領域中，以志工活動為首之社會團體所作之社會貢獻活動日形重要。政府與民間已體會到非營利組織與民間之志願社團對整個國家發展有莫大貢獻與影響力。有鑑於此，日本於 1998 年制訂「特定非營利活動促進法」，以積極支持民間志願服務，同年 12 月 1 日起施行。該法總則中即明白指出，日本所指稱的非營利組織（或稱志願服務組織）是指從事特定非營利活動的法人團體，以及人民

出於志願性質而進行社會貢獻活動的團體，同時，這些團體必須以增進社會公益為目的。而這個法律也是目前日本判定哪些團體為非營利組織，可以招募、進用志願服務者的重要依據（張英陣，2003）。在此法制化環境下，志工活動對日本未來確立更具活力，更安定之社會，發揮極重要功能，該法建立了使用志工之環境，以促進自主自律之民間公益部門與政府行政部門以及民間營利部門同步發展，並仿效美國以簡便、迅速之程序，賦予市民資格，以促進特定非營利活動之健全發展，各級政府也依此法以支援志願服務政策為契機大力推動志願服務事業。（江亮演，2001；李宗派，2005）

(二) 組織或方案（江亮演，2001；李宗派，2005）：

1. 志工組織

日本的「社會福祉法人社會福祉協議會」（National Council of Social Welfare）是日本最早開始促進志願團體發展的一個介於政府與民間組織間的組織，也是推動、整合全國性志願服務工作最積極的組織。該會自西元 1951 年起便開始推動志願服務的活動，也積極的促成志願服務中心的建立。目前全國從都、道、府、縣以及特別指定都市，90%以上的市區町村都設有志願服務中心。透過這樣的志願服務中心，使得全國性的志願服務網絡得以蓬勃發展。「全國社會福祉協議會」下設「全國志願服務活動振興中心」，經由此中心的運作來促進全國的志願服務活動。

近年來，日本之志願主義精神大幅提升，表現在非營利組織之國內與國際活動上，非政府機構與志願服務社團超過數千個之多，從傳統衛生醫療、老人保健、教育訓練、宗教服務、社區發展、生態保護到國際援助等方案種類繁多。根據經濟規劃局 1996 年估計，日本有 8 萬 5 千多個非營利組織，在全國提供志願服務，由照顧老人到環境保護。非營利組織機構之最終目標為促進全國之社會福利服務，大約有 41%之非營利性志願服務係著重在社會福利服務之老人照顧，這些機構活動以在宅服務居多，包括：個人與社區之老人服務，提供個人之洗澡服務、餐食服務，尤其是殘疾臥床之老人或單身獨居之老人，另有編排盲用點字書報，提供聽障老人手語服務等。另有志工社團提供交通服務、居家服務，以及陪同老人到市場購買日常用品與醫療檢查等服務。

2. 重要方案

人力時間銀行制度[2]：該制度在日本運作已有 35 年的歷史，面對人口老化加速、平均壽命延長，家庭規模縮小、女性勞動參與率提高及家庭角色定義改變的趨勢，隨社會變遷，人們對於傳統家庭成員及社區可提供的照顧功

[2] 摘錄自財團法人台北市北投文化基金會　網站http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/news/

能逐漸失去信任，因而更加願意投入人力時間銀行。人力時間銀行扮演補充長期照護保險制度不足的角色，鼓勵老人扮演照顧者。

推行此制度頗具規模的組織為日本活力生活俱樂部（Nippon Active Life Club，簡稱 NALC），是一個老年人為了自己的生活意義和健康，從事無償的互助社會與志願服務的非營利組織，以保持自立、終身工作，其所推動的「時間預託制度」已具規模並在日本逐步推廣。以「自立・奉獻・互助」為模式，運用會員的經驗、技能、能力，來為社會貢獻力量，14 年來，已經在日本設立了 130 個活動據點，會員數高達 26,500 人，最具特色是會員平均年齡高達 65 歲，夫妻檔約 70％。

該組織以博愛互助交流為主、用會員相互扶持的志工精神制度，以有場所可以使用時為原則限制。制度內容與特色如下：

(1) 運作原則

❶以本身的經歷、特殊技能作互相交流，展開到宅看護支援的志工服務。對需要服務的會員，提出需要的服務，對於提出這個服務的志工，可用這個時間為點數存在NALC組織的人力時間銀行紀錄檔案中，當自己也需要被幫忙時，範圍在配偶、雙親、子女（限平日不接受照護，就無法正常生活子女為主），可以從在NALC組織的人力時間預付點數保管紀錄點數中扣除，來接受志工服務，並活用這個制度。此外，「人力時間銀行制度」並不只是針對高層年齡者才可使用，因突發事件急須幫忙時（如餵貓、狗飼料、散步、看家、花草的澆水、鋤草、聽人家的問題並幫忙解決等）亦可申請服務，以加強同組織內互助的精神。

❷志工活動全數以時間為單位做等價的評價，將時間化為點數，對志工進行對價。志工的提供活動時間以一小時為單位，每一小時給予一點人力時間預付點數。

(2) 志工主要的服務內容：包括：家庭內外的工作援助與精神支援、家事援助、日常生活照顧及喘息照顧（respite care）等。

(3) 服務流程：打算接受志工服務的會員需透過「志工利用申請書」，至活動據點申請服務。當活動據點得知有志工利用申請時，協調者將進行利用者（被提供者）以及提供者之間的協調，同時委託提供者進行志工服務。

(4) 利用者的費用負擔：保有人力時間預付點數的利用者，可藉由使用相當於利用時間的點數（付出）而利用志工服務。而沒有人力時間預付點數

的利用者雖然是以從事某些志工服務提供而使用人力時間預付點數，並接受志工服務的利用，但是當沒有點數而接受志工服務的場合時，需與協調者充分洽談，即可接受志工服務的提供。另外，當有活動據點營運費用的壓力時，可能會對活動據點內有意願的會員進行營運費用的捐贈，前述的志工服務利用者將視為「拜託捐贈」的有意願會員的對象。至於交通費等實際費用，由利用者負擔。而志工除了交通費以外不可接受任何報酬。

(5) 時數利用方式多元：為了促進地區經濟的繁華，也可利用人力時間銀行制度。活動範圍以企業、商店街、自營業者等開會決定後，利用人力時間銀行制度而進行購買美容、理髮、食品等用品或服務，或者是進行泡溫泉、三溫暖、按摩、健康體育運動等活動時，皆可以用人力時間銀行制度換算成點數來做折扣。這個項目所使用的點數皆視為企業、商店街、自營業者捐贈給 NALC 組織的點數。

就有限資料顯示，先進國家志願服務內涵多元化，志願工作者服務領域廣泛，日本人力時間銀行是運用志工人力於老人照顧服務最具特色之制度。分析美國、加拿大、澳洲及日本先進國家志願服務政策與相關措施或方案計畫，雖因歷史傳統及國情不同而有相異之發展，但仍可歸納出幾項政策推動之共同方向：

一、致力於中央與地方志願服務之有效整合，透過國家級及區域性志工組織之成立，建立全國性志願服務網絡，由國家志工中心或全國性志工組織以經費、方案、知識與技術之支持作為志工網絡連結的基礎，並以政府補助為主要經費來源。

二、致力於多元與創新服務方案之推動，如強化企業與社區間的連結互動，發展企業志工計畫；因應高齡化社會，運用健康老人資源提供志工服務等。

肆、我國長期照護服務輸送體系內志願人力資源運用之現況與問題

一、志願服務於長期照護服務輸送體系之必要性

志願服務除了是一種社會奉獻與貢獻，亦是民眾與社會建立連結、參與與整合的重要機制，亦有助於提升其退休生活適應與生活滿意。志願服務作為一種社會參與、生產性活動，在國外的經驗中已被證實有助於提升個人主

觀的生活福祉（subjective well-being）（Morrow-Howell et al 2003 ; Baker et al 2005，引自周玟琪，2008）；適量的有酬勞動與志願服務，對於健康促進與降低死亡有獨立與顯著的影響關係。（Luoh and Herzog 2002，引自周玟琪，2008）

臺灣地區刻正面臨人口結構快速高齡化，家庭照顧功能逐漸式微，以及需照顧之失能人口增加，照顧成本大幅成長之趨勢。而長期照護實需跨領域、多元化專業、半專業、非專業人員合作，共同提供整合性的服務，其在人力資源方面具一顯著特性，即需仰賴大量的非正式照顧人員（informal caregivers）以補充正式照顧體系之不足，而志願服務人力其為其中重要角色之一。

志願人力之妥善運用除可滿足失能者長期照護之需求外，亦可回饋至參與志願服務者本身，達到健康促進與社會融合之效，對於建構完善及友善的老人長期照護體系實有其必要性。

二、志願人力資源運用現況與問題

(一) 國家政策與方案

國內志工參與長期照護服務的辦理方式包括：各級地方政府主動招募、由各級政府以契約方式委託法人辦理、或由民間團體或基金會主動辦理等，服務內容涵蓋機構式照顧、居家服務以及社區式照顧。陳惠姿（2009）依據 2008 年底各縣市衛生局、社會局（處）提供資料整理我國在 2008 年長照相關體系之人力概況，其中，志工人力計有 42,207 人，分佈狀況為：機構式 3,606 人；社區式 37,946 人；居家式 655 人。可見大多數的志工人力資源集中於社區式照顧體系內。此與我國近年推行「加強老人安養服務方案」中訂定「強化志工參與」策略，配合社區照顧關懷據點之設立，推廣「在地人提供在地服務」理念，以達服務貼近民眾生活，並有效開發老人人力資源之目標有關。

為解決人口老化所衍生之問題暨加強對老人福利之重視，行政院於 87 年 5 月 7 日核定「加強老人安養服務方案」，首期實施期程至 90 年 6 月 30 止，實施期滿後，因應社會變遷，進行檢討與修正，於 91 年 6 月至 93 年 12 月 31 日止、94 年 1 月至 96 年 12 月 31 日止，賡續推動第二、三期方案，至 96 年底該方案辦理期程屆滿。安養方案以資源開發、鼓勵民間投入及強化志工參與為主要策略。於資源開發部分，除進行現有機構之資源盤點，並同步輔導地方政府依現有資源配置狀況進行未來服務發展規劃，以達服務整體性及區域資源平衡發展。於鼓勵民間投入部分，透過扶植民間團體設置社區照顧關懷據點，以健康促進之方式，提供在地的初級預防性照顧服務，並依需求

連結各級政府所推動之社區照顧、機構照顧及居家服務等各項照顧服務措施，進而與長期照顧服務接軌，以達服務連續性。於強化志工參與部分，則配合社區照顧關懷據點之設立，推廣「在地人提供在地服務」，同時鼓勵健康老人參與志願服務，以達服務貼近民眾生活並有效開發老人人力資源之目標。

前揭「社區照顧關懷據點計畫」自 94 年起積極推動，透過扶植民間團體設置社區照顧關懷據點，運用非營利部門在地的豐沛資源，以建立普及化的照顧服務網絡，將服務輸送落實到鄉鎮及村里為目標，由當地民眾擔任志工，提供老人關懷訪視、電話問安、諮詢及轉介服務、餐飲服務、辦理健康促進活動等初級預防照顧服務，進而開發老人人力資源，促使社區內的健康老人參與據點服務提供。

政府部門在據點服務推動上除挹注經費外，另提供據點服務的輔導與協助。包括：1.經費補助：補助開辦費、業務費、志工保險費、志工誤餐費、志工交通費及志工或社區人力培訓費用，另外為了讓地方政府可以適時協助與輔導民間團體設置關懷據點，內政部補助地方政府督導費用，以遴聘專人或委託團體協助各關懷據點之行政事務、服務輸送、人力培訓、方案規劃、推動與評估等事宜；2.據點服務的輔導與協助：透過輔導機制的落實，協助關懷據點穩定成長，強化人才培育，增進縱向與橫向的聯繫，並即時處理關懷據點的相關問題，使各據點在設置後，仍可獲得持續性的輔導與協助。（內政部，2006，社區照顧關懷據點實務操作手冊）

截至 98 年 10 月 20 日止，全國社區照顧關懷據點計有 1,593 個，志工人數有 42,958 人[3]，民間組織是主要的服務提供者，包括立案之社會團體（含社區發展協會）；財團法人社會福利、宗教組織、文教基金會捐助章程中明訂辦理社會福利事項者；其他社區團體如社區宗教組織、農漁會、文史團體等非營利組織。

目前非營利組織主要係依「志願服務法」及祥和計畫，運用志工投入老人及身心障礙者等照顧服務工作。內政部及地方政府除補助志工相關經費外，並定期舉辦志工表揚活動，鼓勵民眾積極投入志願服務工作，建構落實社區照顧與服務之基礎。另亦有申請政府經費補助辦理（如經營社區照顧關懷據點）、運用組織資源自行規劃辦理等模式結合志工人力提供長期照護服務。

「友善關懷老人服務方案」執行策略二「強化初級預防照顧服務，加強

[3]資料來源：內政部社區照顧關懷據點便民入口網站：http://sowf.moi.gov.tw/care/index.asp（檢索日期：98/10/20）

轉介連結其他服務體系功能」之工作項目之一為「強化社區照顧支持體系，發展社區初級預防照顧服務，提供失能的高危險群預防照顧措施」。據此將持續補助推動社區照顧關懷據點，為臺灣目前長照服務輸送體系運用志工人力之重要政策方向。故關懷據點的運作績效將反映志願服務制度推展之成效。依據內政部統計資料，全國據點數、參與志工數及受益人次逐年增加，顯見制度已有初步成果，然經趙善如（2007）等研究發現，受限於承辦民間團體之經驗與人力不足，目前關懷服務據點在組織化及制度化志工人力上較為薄弱，另志工來源多元化亦顯不足，直接影響了據點服務品質及運作績效，故強化志工人力之團隊化及組織化，開發多元人力管道，以及加強管理機制等是未來必須努力之方向。

(二) 民間資源發展情形

目前非營利組織主要係依「志願服務法」及祥和計畫，運用志工投入老人及身心障礙者等照顧服務工作。內政部及地方政府除補助志工相關經費外，並定期舉辦志工表揚活動，鼓勵民眾積極投入志願服務工作，建構落實社區照顧與服務之基礎。另亦有申請政府經費補助辦理（如經營社區照顧關懷據點）、運用組織資源自行規劃辦理等模式結合志工人力提供長期照護服務。

以下擇發展較具規模之組織服務推動現況及遭遇之問題加以說明：

1. 弘道老人福利基金會（中華民國弘道志工協會）[4]

(1) 推動「志工人力時間銀行」：弘道老人福利基金會於 1995 年推動志工站，參考國外推動經驗，2004 年起更名為「志工人力時間銀行」，係為存、提時間的銀行。主要是以鄉鎮為單位，在全國各地設置志工站，服務在宅老人。

基金會為了擴大服務的範圍及人力，於 1996 年完成「全國志工連線計畫」之後，設定「五年推動計畫」，目標為設置 160 個志工站，完全訓練志工 12,000 名，服務 6,000 名老人，每週至少服務 10,000 人次，計 20,000 小時，並成立推動委員會，協助計畫推行，1997 年成立 20 個志工站，服務 338 個家庭。2004 年及 2005 年的志工站為 77 站。

(2) 在地志工站：透過社會局、村里長、民眾、醫院、社會福利團體等通報轉介需照顧個案，另亦主動發掘個案。志工站和在地老人服務團體以協

[4] 資料來源：弘道老人福利基金會網站 http://www.hondao.org.tw/about.htm；莊馥慈（2009）客家地區志工人力資源發展之研究－以老人服務為例。

議合作方式成立「不老協力站」，共同推展志願服務，由志工到宅免費提供長者關懷訪視、陪談、家務清潔、購物、寫信、陪診、散步、物資援助和電話問安等在宅服務，過程中並由專業社工提供站務發展協助及服務支持。

(3) 社區照顧懷據點：於地區志工站成立照顧關懷據點，據點除對長者提供關懷訪視外，更提供老人餐食、健康促進活動、電話問安等多元服務。另在志工站推行時間貨幣，增加人與人之間互助的機會。

基金會在志工計畫推動過程中，因環境及社會經濟等因素影響，志工站設立未如預期計畫發展，目前在制度重新設計上朝下列原則進行，包括：1.著重於在地社區志願組織的培育，健全其組織運作；2.接納社區志願組織型態的多元性，發展非制式性的社區志願組織；3.發展互助服務型的志願照顧人力，而非以單純慈善服務型的志願照顧人力；4.制度單純化；5.人力時間銀行的建立非加重家庭照顧的負擔，亦非取代其他的社區照顧服務。

2. 財團法人台北市北投文化基金會[5]

北投文化基金會成立於 2000 年，從社區出發，以期許自身成為一個公共的社區平台，以社區總體營造精神及策略面對多元議題，提供社區挑戰與發展的可能，也累積具體成果，歷年推動重點及未來發展方向從社區總體營造、公共議題倡導、環境永續發展、健康福祉促進、終身教育學習、社區產業經營等面向，並提供獨居老人溫馨服務、建構全人關懷，期望打造宜居宜遊宜學的健康好所在。目前致力於運用社區志工人力推動長期照護服務之計畫如下：

(1) 北投社區健康關懷服務合作計畫（社區健康長青支持網絡）：以整合社區資源、建構地方互助網絡為目的，結合鄰近社區資源（包括社區發展協會、里辦公室及社區醫療群等），合作推動「關懷長者、溫馨送餐」活動，由社區組織志工親自準備餐點，配送營養健康的午餐給社區長者。志工配合送餐時段訪視，除了能滿足他們身體上維持健康的需求外，志工的噓寒問暖也讓他們心理能獲的慰藉，讓老人與社會接觸，獲得情緒的支持。針對長者社會、健康需求及狀況，協助尋求社會福利、醫療照護資源，安排適當關懷轉介服務，讓長輩們達到身心靈健康。並安排定期實施的健檢及營養評估，為長者們的健康把關，達到社區互助與關懷之目

[5] 資料下載及摘錄自財團法人台北市北投文化基金會網站 http://www.ptcf.org.tw

的。同時，指導接受送餐服務的長者，健康養生之常識，讓長輩們更懂得如何保養自己。以全方位、人性化的需求導向，提供適切的福利、健康促進服務，以老吾老以及人之老的心懷，落實老有所終理想。

(2) 人力時間銀行：嘗試以社區營造及社區自主參與為基本精神，聯結現有社區照顧關懷點、醫院、社區醫療群醫師、社區大學、社區團體、宗教團體、學校、志願服務、社會福利機構等跨領域的在地資源，建構區域整合的「社區健康福祉網絡」，提供在地的初級預防照護服務，建置老人連續性之長期照顧服務。以推行時間貨幣志工服務方案為模式，讓志工儲存的服務時間，在有需要的時候可以提領，或者讓遠地的長輩交換得到照顧服務，發揮更大合作串連，提升志願服務的自助互助合作。目前更致力於成立「台灣時間銀行聯盟」，建立跨機構合作平台，鼓勵臺灣相關公益團體積極參與，發揮更大的志願服務網絡串連。

綜觀兩個組織服務發展狀況可知，志願服務的運作模式係由有專業背景之基金會或專業團體結合社區內的里鄰系統或社區組織共同推動照顧服務，使專業與社區資源加以整合，建構社區化照護服務網絡。至於志願人力運用方面，參採日本或香港等國家所推行之「時間提存」概念，以擴大資源可及範圍，似已成為可積極推動之模式。

(三) 我國志願服務參與狀況

行政院主計處曾於 1999 年社會變遷暨社會參與調查提出有關志願服務的報告（行政院主計處，2000）。結果發現，如以 1999 年曾參與志願服務的比率進行比較，1999 年的比率為 13.3%，高於 1994 年的 7.6%與 1988 年的 5.1%，但低於日本的 25.3%（1996）、加拿大的 31.4%（1997）與美國的 55.5%（1998），在所有的年齡層分佈中，以 45-54 歲的年參與率最高，為 18.9%，55-64 歲的志願服務年參與率 16.2%，65 歲以上的年參與率為 10.3%，而就業者年參與率為 14.9%，亦高於未就業者的 10.9%。

另周玟琪（2008）根據 2007 年全國性面訪問卷調查結果分析，整體而言，我國 45 歲以上民眾有擔任志工的比率為 14.5%，其中 45-54 歲與 55-64 歲兩組年齡層參與志工的比率大致接近 19%，而 65 歲以上民眾志願服務參與的比率相對比較低，約為 10.8%。此分佈趨勢，與行政院主計處 1999 年的調查結果相近（行政院主計處，2000），顯示 8 年間並未有顯著的變化。性別的差異亦不顯著。其次，我國民眾所參與的志工服務，主要類型仍為宗教團體，高達一半（49.7%），其次為環保團體（14.2%）、政府機關（11.3%）、社福機構（9.9%）、其他（9.6%）、醫療機構（5.8%）。顯示宗教團體以外的志

工服務類型有待繼續發掘。另外，隨著人口老化，社福機構與醫療機構在志工人力活用方面似乎仍有開發空間。再者，調查結果發現我國 45 歲以上民眾從事志願服務的主要原因基於利他、助人考量者比例占 40.9%，對個人有助益的比例約有 50.4%，故從利己又利他的方向進行倡導，應該是比較有效的提升志工參與方向，而沒有多餘時間則是阻礙參與志工服務之主要因素。

伍、結論與建議

從先進國家推動志願服務的經驗可歸結出以下幾點值得我國制度規劃參考之處：

一、國際發展趨勢

(一) 公民社會、社會參與理念的強調：志願服務已從傳統的「服務供給」角色轉向更強調公民參與社會之「公民社會」理念。

(二) 高齡社會來臨與有待開發的志工人力資源：如何利用退休而健康之老人從事志願服務，以及運用志工來從事老人照顧，都是各國政府以及志願組織努力研究的議題。

二、推動志願服務的機制

從先進國家志願服務推動經驗發現，一個整合的機制是有必要的，在美國、加拿大、澳洲有全國性的中介組織及區域性和地方性的志願服務組織，在日本則有社會福祉協議會，不論是政府或民間的組織都強調資訊與資源的整合。

三、政府與民間部門的關係

在建立制度與推動服務上，政府從早期「規範者」的防弊角色轉變為「經費支援」與「協調者」的激勵與支持角色，透過簡化行政程序、減少干預、研擬獎勵措施等方式促進民間部門投入志願服務工作。

而反觀我國志願服務發展現況，本研究針對未來制度與環境建構提出下列策略建議：

(一) 制度面

1. 建構及強化志願服務中介組織

培植地方性、區域性及全國性志願服務中介組織，以整合政府與民間資源，賦予組織包括資源開發與轉介、人才培訓、諮詢服務與技術指導、組織網絡建構及品質管理研究與評估技術之研發等功能。其運作模式建議如下：

(1) 籌設：政府部門扮演規劃者、規範者、組織者、經費補助者等協助支持角色，專案補助或委託非營利團體經營。組織建議採會員制，廣納地方志願服務組織、社團及鄰里組織為會員，以開拓社區志工組織網絡。

(2) 經費部分：開辦費用政府單位全數補助，業務與人事費用可採方案補助或購買式方式，由地方政府或中央補助方式進行籌措。

(3) 人力部分：由政府補助專職人事費用，以穩定行政人力推動組織業務。

2. 隨區域特性規劃與發展社區志願服務網絡

目前持續推動的「社區照顧關懷據點」以落實社區化初級預防照護服務為目標，政府部門已給予經費補助及專業輔導，未來建議強化專業技術資源挹注並透過評鑑及獎勵方式鼓勵民間團體發展符合區域特性之創新性服務，由社政部門結合有專業背景之基金會或專業團體共同協助社區內的志願服務團體（可能是里鄰系統或社區組織）推動照護服務工作，包括協助志願服務團體了解社區需求、建立志工組織以及督導體系，並且連結社區資源使得服務提供能運用社區的既有資源，特別是可思考將里鄰系統納入服務體系，在制度設計上賦予里長權限並給予資源挹注，以促使服務推動更為順暢。而在志願服務團體能自行運作後，政府及專業團體可以退居幕後維持提供專業諮詢或評鑑的角色，以不斷培育志願服務組織朝互助結盟方向發展，逐步建構貼近在地長者長期照護需求之服務模式。

3. 開發多元人力

依實證研究顯示，我國民眾參與志願服務的比例相較於其他先進國家仍偏低，隨著人口老化，社福機構與醫療機構在志工人力活用方面仍有開發空間，另一方面，中高齡與高齡者志工人力之開拓業已是國際所關注之議題，未來應加強老人長期照護服務相關人力培育與運用，招募學生、社區人士、企業員工等加入老人志願服務工作團隊，接受完善的長期照護課程培訓；另可以目前於各鄉鎮市區積極推動建立之「樂齡學習資源中心」為據點，開發老年志工資源，鼓勵健康長者參與投入志願服務工作。

而在開發人力資源的誘因設計上，可思考「異業結合」模式，參採類同日本 NALC 組織運用志願服務時數於購買特定企業、商家等提供之商品或服務時享有折扣優惠之方式，以提高民眾投入志工之意願，建立長期而穩定之志工人力來源。

4. 結合民間資源推廣人力時間銀行制度

時間銀行在臺灣推動已有一段時日，但常僅止於時數的儲存，於服務人力及範圍開拓上未見成效。由目前推行此制度之團體經驗可知，要落實時間銀行的發展，需以互助為核心，並融合社區意識，方能發揮時間銀行的實質

意義。有鑑於國內團體推行此一制度已累積一定程度資源及經驗，建議政府部門可著力於社區志願組織的培育，整合社政及衛政資源，以經費補助方式鼓勵團體發展實驗性方案，逐步累積應用於長期照護服務之成功經驗，確立政府與民間單位適切角色分工模式，讓制度之發展趨於成熟。

(二)環境面－倡導公民參與及健康老化概念

志願服務作為社會參與型態之一，有助於健康促進（health promotion）。根據日本的實證資料顯示，參與不同類型的社會活動，可節省醫療及長期照顧費用。聯合國亦主張從自主、參與、照顧、自我實現與尊嚴來處理高齡社會的相關議題。而有學者提出「生產老化」概念，則主張高齡者不應只是被視為社會的依賴者，中高齡與高齡者對於社會仍有許多可貢獻的角色，且不只包括有酬的勞動，無酬的志願服務，亦是其中一項重要面向。政府於志願服務宣導工作上，應強調透過服務參與，除可直接對於國家經濟發展有所貢獻，亦可間接減少國家的相關健康與福利支出，俾利提高民間團體及民眾投入意願。

參考文獻

1. 江亮演(2001),「日本志願服務的現狀與特色」,**社區發展季刊**,第93期,第236-244頁。
2. 李宗派（2005),「各國志願服務推展現況與趨勢」,發表於中華救助總會：激發參與意願推展全民志工。主辦單位：中華救助總會。台北：國立台北大學國際會議廳。
3. 陳政智（2006),「高雄市志願服務人口倍增推展策略之研究」,高雄市政府社會局委託調查研究報告。
4. 陳惠姿（2009),「長期照護保險法制服務提供及服務人力之評估」,行政院經濟建設委員會委託研究報告。
5. 陳武雄（2005),『從「祥和計畫」談臺灣志願服務的發展』,**社區發展季刊**，第109期，第182-187頁。
6. 莊馥慈（2009),「客家地區志工人力資源發展之研究－以老人服務為例」,國立中央大學客家政治經濟研究所碩士論文。
7. 周麗華（2002),「從認養獨居老人看台北市社區內志願服務團體之發展模式」,世新大學社會發展研究所碩士論文。
8. 周玟琪（2008),「從成功、活力與生產的老化觀點初探我國志願服務社會參與現況與影響因素」,行政院國家科學委員會高齡社會整合型研究計畫成果報告。
9. 黃淑芬(2006),「志工網絡發展模式之研究」,**非營利組織學刊** 創刊號,第87-102頁。
10. 張英陣（2003),「世界各主要國家志願服務推展現況與策略之研究」,內政部委託研究報告。
11. 張英陣（2006),「志願服務的發展趨勢」,**研習論壇月刊**，第63期，第1-8頁。
12. 曾華源（2001),「對我國擴大參與志願服務途徑與設置志工中心的建議」,**社區發展季刊**，第93期，第59-75頁。
13. 蔡漢賢（2004),「志願服務十二講」,台北:中華社會行政學會。
14. 趙善如等（2007),「社區照顧關懷據點經營管理績效評估研究－以高雄市為例」,**社區發展季刊**，第117期，第186-217頁。
15. 台北縣志願服務協會（2008),「澳洲觀摩考察志願服務業務報告紀要」,內政部出國報告。

16. 內政部（2006），「社區照顧關懷據點實務操作手冊」，台北：內政部。

17. 行政院主計處（2000），「88年社會變遷暨社會參與調查：志願服務報告」，台北：行政院主計處。

18. 內政部志願服務資訊網，http://vol.moi.gov.tw/vol/index.jsp。

19. 內政部社區照顧關懷據點便民入口網站，http://sowf.moi.gov.tw/care/index.asp。

20. 弘道老人福利基金會，http://www.hondao.org.tw/about.htm。

21. 財團法人台北市北投文化基金會，http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/news。

從各國公部門退休制度改革趨勢來看我國公務人員退休制度之改革

王明聖*

壹、前言
貳、各國公部門年金計畫之主要設計
參、各國公部門年金改革之主要策略
肆、我國公務人員退休制度之現行問題分析
伍、目前銓敘部送入立法院之「公務人員退休法」修正草案版本
陸、結論與建議

壹、前言

公務員恩給制（Beamtenversorgung）常獨立於法定年金保險，而另成一特別公營老年保障體系，其歷史甚至比法定年金保險更早。現代公務員體系最早起源於 1794 年普魯士的法律中便已見雛形，1805 年巴伐利亞邦的首要剛領更進一步發展，1873 年的帝國公務員法正式確立了公務員的法律地位。當時的公務員即為終身職，國家有義務保障其生活，可說是最早被國家照顧到的社會職業團體。在這樣的歷史背景沿革下，國家機關自然十分重視公務員的忠誠和貢獻，並以優渥的恩給制度作為回饋籠絡的手段，形成國家藉其公僕之間緊密的家長式照顧，這點一直到今日仍然沒有太大的差異。如德國社會福利體制中的制度分支：恩給/保險的對比（優渥的公務員恩給制相對於一般勞工職員的保險制）仍舊是其鮮明的特色。儘管近年來已有明顯的改革，公務員恩給制的條件仍然較其他年金保險的給付優渥。（呂建德，2004）

另從年金的發展趨勢來看，軍職人員往往是最早接受國家年金保障的人口群，特別是為了照顧因公傷殘的軍人及其遺屬所給予的相關給付。早在 17 世紀的西班牙及英國政府就已經提供年金給退伍軍人。眾多國家對公部門退休年金制度的設計上，也往往提供較為優渥之年金設計。一方面除為了確保公部門受僱者的工作獨立性，並吸引更多優秀的人才進入及留任公職；另一方面更是為了確保國家機器之正常運行。所以，不論是在 OECD 國家（如歐、美、日等國）或發展中國家（如巴西、土耳其、墨西哥），公部門退休制度之設計大多較優於私部門受僱者年金制度之設計。

然而正因為多數國家公部門人員退休制度傾向強調高所得替代率，財務上

*王明聖為本處專員（目前已離職赴國外進修）

大多為隨收隨付制（pay-as-you-go）之設計，相對於國民年金或私部門工作者適用之職業年金，是國家年金制度中給付較為優渥的設計--符合請領退休給付的年齡較低、年金給付所得替代率較高，因人口結構之高齡化影響，長期將造成政府財政上的負擔。加上，公部門退休制度相對於私部門受僱者的保障人數及涵蓋人數相對較少，其年金成本相對較高。在人口結構逐步邁入高齡化之趨勢下，眾多國家皆在思考其所可能衍生對社會各方面衝擊之解決途徑，「年金財務改革」已成為近年主要先進國家討論的重要議題。其中莫過於隨收隨付年金系統因請領年金給付者眾、繳費者寡，所形成長期財務可支持性的長期財政負擔問題。因此，當公部門退休制度逐漸邁入成熟階段，領取年金給付的退休人數相對於繳交年金保費之人數增加時，對財務之健全運作已產生不利之影響，爰迫使各國紛紛提出改革措施，值得我國參考及借鏡。

本研究主要係根據世界銀行(World Bank)2006 年 3 月提出「世界各國公部門年金計畫」（Civil-service Pension Schemes Around the World）之研究報告分析進行討論，希望透過檢視各國公部門退休制度設計、給付資格及替代率等各面向之主要改革趨勢，並探討我國公務人員退休制度之現行問題，以提供未來公務人員退休制度改革之省思及建議。

貳、各國公部門年金計畫之主要設計

一、制度安排：分立制或整合制

由於各國年金制度安排的複雜設計，在制度的分類狀態上往往難以精確分析。但大致上公務人員年金制度的設計，往往可分為整合式或分立式[1]的制度設計，其中東歐及中亞普遍皆是整合式的設計，而拉丁美洲國家也接近一半的國家是採用整合的方案。而南亞與以英語為通用語言的非洲國家，因曾經是英國殖民地的關係，大多是屬於分立制。這些皆意味著各國公部門年金設計存在著歷史差異，且因地域不同而有差別之設計。

OECD 國家中，公務人員除了被國民年金所涵蓋外，其仍有自身的退休所得安排之設計。如加拿大、愛爾蘭和西班牙，也有額外的確定給付年金的設計。而美國，上一層仍有類似 Thrift Savings Plan 確定提撥的設計。而在這些許多國家中，許多私部門的工作者，往往有類似公部門人員計畫設計上一層自願性的設計。而澳洲及英國，公部門人員受到部分強制性年金制度（mandatory pension arrangements）所涵蓋，而這樣的設計也涵蓋私部門工作者。

[1] 整合制係指僅單一計畫，分立制係指公務人員年金系統下仍有國民年金。

二、領取資格條件：領取給付年齡及服務年資之限制

公部門年金制度在領取給付資格設計上，往往結合給付年齡及服務年資的雙重限制，而服務年資的設限往往對於公、私部門間人力資源運用的彈性、流動性和公平性上有顯著的影響。

從表 1 得知部分國家在請領給付年齡上也存在著性別間的差異。而公部門男性平均常態領取給付之年齡為 58.6 歲，然在 OECD 高所得國家中的常態領取年金給付年齡多為 60 或 65 歲，目前係非洲及東亞的部分國家的常態領取年金給付年齡為 55 歲，因而拉低了常態平均領取給付之年齡。

巴西於 1998 年引進請領年金年齡之限制，然墨西哥目前仍維持男性服務年資 30 年、女性服務年資 28 年即可在任何一個年齡申請給付。伊朗也是如此，男性服務年資 30 年、女性服務年資 20 年，不論年齡老少即可請領年金給付。早期年金制度的設計請領資格僅設限在服務年資的長短，但現在往往搭配著退休年齡作為年金請領資格之底限。如其中有三分之二以上的國家服務年資需要超過 21 年，且某些國家也設定進入公部門的最大年齡門檻之上限。

表 1　2004 年公部門年金計畫與一般年金計畫退休年齡與服務年資標準

	公部門年金計畫			一般年金計畫		
	年齡		服務年資	年齡		服務年資
	基本	常態		基本	常態	
OECD 高所得的國家						
澳大利亞		55-60		55	65	
奧地利		60		56.5/61.5	60/65	
比利時		60		60	65	
加拿大	55	65	25	60	65	
丹麥	60	67			67	
芬蘭	60	63/67		60	65	
法國		60		56	60	
德國	62/63	65		63	65	
希臘		60		57	65	
冰島	60	65			67	
愛爾蘭				65	66	
日本		65	25	55	65	
盧森保	57				65	
荷蘭	61	65		60	65	
挪威	62	67		62	67	
葡萄牙		60	36	55	65	
西班牙		60	30	60	65	
瑞典	60	65		61	65	
瑞士	60	62		63	64/65	
英國	50	60			65	
美國				62	67	
拉丁美洲						
巴西		55/60				

	公部門年金計畫			一般年金計畫		
	年齡		服務年資	年齡		服務年資
	基本	常態		基本	常態	
墨西哥		55	15	60	65	
巴拉圭	50	60	30		60	25
非洲						
布基那法索國	53	60			55	15
蒲隆地		55/60			55	15
喀麥隆					60	15
維德角		60			60/65	3
伊索皮亞		55	10		No scheme	
肯亞	50	55	10		55	
馬拉威		55	20		No scheme	
模里西斯		60	15		60	
奈及利亞	50	60	10			
賽內加爾		60			60	
多哥		55	15			
辛巴威	50	55	10		55	
中亞/北非						
伊朗	None	60	20/30-0	None	60/55	20/30-10
黎巴嫩		60	25		No scheme	
摩洛哥	None	60	21/15-0		60	15
突尼西亞	50	60	15	50	60	30-10
加納	None	60	20-15		No scheme	
葉門	None	55/60	30-15	None	55/60	30/25-15
南亞						
不丹		60			No scheme	
尼泊爾	50	58	20		No scheme	
印度		60			58	
馬爾地夫		None			No scheme	
巴基斯坦		60				
斯里蘭卡		60			55	
東亞/太平洋						
中國	50/55	55/60	30		55/60	20
印尼	50	56	20			
韓國		60			65	
馬來西亞	50	55	10			
菲律賓	60	65	15			
泰國		50	10		55	15

註：年金給付年齡或服務年資上，若呈現男女之間的差異，其年齡呈現方式為女/男。
資料來源：整理自 Civil-service Pension Schemes Around the World, May 2006。

三、每年年資給付率及所得替代率

多數公部門年金計畫都屬於確定給付類型，從表 2 中可得知，公部門年金計畫之全額年金的所得替代率多在 50%到 100%之間，平均所得替代率約在 75%左右。在歐盟國家中，公部門年金計畫許多面向與私部門受僱者年金計畫相似。如瑞典、芬蘭、奧地利及法國，提供給私部門受僱者的職業年金提供與公部門年金相同或相似的替代率。其中加拿大、英國與德國，公部門年金與私部門受僱者年金之間替代率差異較大。若以德國一個工作 40 年的

工作者為例，私部門工作者平均薪資替代率約為 46%，相對於公部門年金計畫替代率 75%要來得低。像西班牙與瑞士，其公部門年金計畫較提供給私部門工作者強制式的年金給付要佳。在其他國家，某些私部門雇主也會提供職業年金計畫，促使其所得替代率接近公部門的年金計畫。

表 2 公部門年金計畫與一般年金計畫年給付率(accrual rates)與全額年金之最高年金替代率

國家	公部門年金（每 1 年資給付率）	最高替代率	一般年金計畫（替代率）
OECD 國家			
澳洲	1.65-3.4	66-88	52
奧地利	2	80	80
比利時	1.667	75	60
加拿大	2	90	56
芬蘭	1.5	60	60
法國	2	75	71
德國	1.875	75	46
希臘	1.714	69	
冰島	1.9	76	73
義大利	-	80	66
盧森保	1.667	83	71
挪威	2.2	66	53
葡萄牙	2	80	
西班牙	-	95	88
瑞典	0.33/2.17	73	76
瑞士	-	65	58
英國	1.25	67	37

註：瑞典每年年資給付率隨薪資水準調整。
資料來源：Civil-service Pension Schemes Around the World, 2006。

四、給付水準之調整（indexation）

OECD 國家中公部門年金制度給付水準調整之設計，往往較主要的私部門受僱者年金計畫要為優渥。許多私部門受僱者年金調整之設計，幾乎總是依據物價來調整。長期而言，根據公務人員之薪資調整，往往其給付水準會較物價調整來得要高[2]。

[2]美國年金的所得替代率設計具有累退之特性，亦即低薪工作者相同年資者在領取退休給付之所得替代率較高薪工作者之所得替代率要高。而在調整給付水準方式和為建立個人社會安全退休帳戶的”The Pozen Plan”，即針對 2012 年可以領取給付的 30%職業平均工作者，其年薪平均低於美金 25,000 元，其給付水準是隨著「薪資成長率」調整；而那些每年平均職業所得高於薪資稅上限美金 113,000 元的工作者，其給付水準是隨著「消費者物價指數」調整（CPI）；介於美金 25,000~113,000 元的工作者，其給付水準是結合「薪資」和「物價指數」特定比例調整（Becker, 2007:107）。

表 3　公部門退休計畫年金給付之調整程序

物價 （Prices）	公務人員薪資 (Civil service earnings)	整體經濟薪資 (Economy-wide earnings)	結合前述條件 (Combination)
澳洲	奧地利	挪威	比利時
加拿大	法國		丹麥
愛爾蘭	德國		芬蘭
義大利	巴西		希臘
西班牙	墨西哥		盧森保
瑞典	土耳其		荷蘭
瑞士			葡萄牙
英國			

資料來源：作者自行整理。

五、財務的方式與來源

公部門年金制度與私部門受僱者年金制度往往在財務制度類型的設計上有所不同，一般而言，公部門計畫的財務設計往往是純粹的隨收隨付制度，少於四分之一的計畫是需要儲存準備金（reserves）。相對之下，超過一半以上的私部門受僱者年金計畫是需要特地的儲存準備金，特別是東歐及拉丁美洲的國家。在東歐，雖然針對不同類別之工作者有不同之規定，但私部門受僱者年金計畫已涵蓋公部門人員。

由於公部門的雇主就是政府，在繳交保費的分攤上，將近四分之一不需要儲存準備金，公部門年金計畫是不須繳費（non-contributory），完全由政府（身為雇主）來承擔所有年金的費用，這些國家往往是在加勒比海地區前英國殖民、次撒哈拉區的非洲及南亞的國家。

即使年金支出的財源是來自保費的繳交，但工作者是透過薪資特定比例繳交保費所呈現，最後仍是來自於政府所編列的預算。由於往往缺乏給付與繳費的連動性，而減少了財務上的透明性及形成改革上的困難--特別是在公部門計畫和私部門受僱者年金計畫間之整合。

大多數國家之公部門年退休制度（年金計畫）因為財務設計大多偏向隨收隨付（pay-as-you-go）的設計，所以在面對人口高齡化的趨勢下，各國政府每年平均花在公部門退休制度計畫的補助逐年提高。平均而言，OECD 各國公部門退休制度花費之支出占 GDP 的比重約為 2%（圖 1），惟各國之間亦存在極大的差異性，如奧地利、比利時及法國等國家公部門年金計畫支出占 GDP 之比重高達 3.5%，但日本、西班牙及愛爾蘭等國家公部門年金計畫支出占 GDP 的比重約為 1%。

圖 1　OECD 高所得國家之公部門年金預算（占 GDP 之百分比）

資料來源：Civil-service Pension Schemes Around the World, May 2006。

圖 2　非 OECD 國家之公部門年金預算（占 GDP 之百分比）

資料來源：同圖 1。

至於非 OECD 各國公部門退休制度的支出占 GDP 的比重約為 1.33%(圖

2)，低於 OECD 國家各國公部門退休制度之平均支出，其中巴西的比重高達 4.5%，伊朗、尼泊爾、菲律賓等國家的比重不到 0.8%。然由於 OECD 各國的平均稅賦占 GDP 的比重將近 37%，而開發中國家政府的財源較為有限，所以較佳的指標是觀察各國公部門退休制度支出占政府總歲出的比例。因此，進一步就公部門退休制度支出占政府總歲出的比重來看，OECD 國家平均值為 5%（圖 3），而非 OECD 國家約為 6.8%（圖 4），顯示非 OECD 國家政府總歲出支出花在公部門退休制度之比重較 OECD 國家為高。

圖 3　OECD 高所得國家之公部門年金預算（占政府總歲出之百分比）
資料來源：同圖 1。

從表 4 中可以發現，公部門人員的成長速度並未跟上 1990 年代人口的成長速度，不論是在發展中和 OECD 國家，中央政府公部門人數占總人口比例呈現遞減現象，其中 OECD 國家將近減少了三分之一，而發展中國家減少了約 45%。可以預期的是，由於許多國家的公部門年金制度較私部門受僱者年金制度早開辦，所以符合請領資格的人較多，且其請領取給付資格定得較為寬鬆，且所得替代率較高，所以容易形成公部門人員較早退休領取年金，之後又因政府限縮公務人員能力，形成後繼繳費者少、領年金者眾之現象，再加上公部門退休人員之平均餘命通常又較領取私部門受僱者年金之平均餘命要長，故未來年金財務之支出因快速增加而更加沈重。

圖 4　非 OECD 國家之公部門年金預算（占政府總歲出之百分比）

資料來源：同圖 1。

表 4　1980 及 1990 年代中央政府就業人數（占總人數比例）

	1980 年代早期	1990 年代早期
非洲	1.8	1.1
亞洲	2.6	1.1
拉丁美洲	2.4	1.5
所有發展中國家	2.2	1.2
OECD 國家	2.9	1.9

資料來源：轉引自 Palacios and Whitehouse (2006:28)。

表 5　特定國家公部門和私部門受僱者年金之潛藏債務

		潛藏年金債務（占 GDP%）A		現行花費（占 GDP%）B		涵蓋率（占勞動力%）C		潛藏債務/涵蓋率 D＝A/C	
		公部門	私部門	公部門	私部門	公部門	私部門	公部門	私部門
巴西	1998	92	284	1.7	6.2	2	27	46.0	10.5
伊朗	2001	38	64	0.5	0.7	8	32	4.1	2.0
韓國	1995	7	33	0.2	0.3	1	23	7.0	1.4
菲律賓	1997	17	90	0.2	0.8	3	40	5.7	2.3
土耳其	1997	75	71	1.7	2.5	5	25	15.0	2.8

資料來源：Holzmannn et al. (2004); Robalino (2006)；轉引自 Palacios and Whitehouse (2006:36)。

從上表 5 可以得知，巴西私部門年金潛藏債務是公部門年金潛藏債務的 3 倍，而韓國、菲律賓私部門年金潛藏債務是公部門年金潛藏債務的 5 倍以上。然若進一步再配合年金制度所涵蓋的人口比例來看，伊朗和菲律賓平均

每位公部門人員年金潛藏債務是私部門受僱者年金潛藏債務的 2 倍，巴西、韓國分別為 4～5 倍。

參、各國公部門年金改革之主要策略

表 6　近期 OECD 國家公部門年金計畫改革之策略

改革	國家
延後退休年齡	芬蘭、瑞典
對於提早退休的限制	德國、義大利、瑞典
年金給付縮減或增加服務年資	奧地利、法國、德國、希臘、芬蘭、葡萄牙
改變調整物價給付機制	義大利、瑞典
將公部門年金整合至一般國家年金計畫之中	奧地利、希臘、西班牙
提高繳費費率	奧地利、芬蘭、希臘、義大利、荷蘭、葡萄牙、瑞典
引進部分準備金的設計	比利時、丹麥、芬蘭、義大利、瑞典

資料來源：Palacios and Whitehouse (2006:37)。

由於隨著退休給付人口數及平均餘命的增加及繳費人口的減少，因原公部門退休制度給付替代率較高，其給付成本將逐年提升，給付和繳費結構若沒有任何的改變，對未來的年金財務運作將產生嚴重的衝擊（Turner，2007）。因此各國紛紛針對原設計之制度進行調整與改革，以減緩年金財務之危機。多數的 OECD 國家採取的改革措施（表 6）包括：

1. 延後退休年齡，如芬蘭與瑞典等或者增加提早退休的限制，如瑞典、義大利、德國等，以增加繳費之年限；
2. 縮減原本較佳的年金給付或增加服務年資的請領限制，如法國、德國、芬蘭等，以相對減少請領年金之人數；
3. 提高保費與費率，如芬蘭、奧地利、義大利、芬蘭等，以平衡財務；
4. 改變調整物價給付調整機制，如瑞典、義大利等，避免代間之權利義務不對等現象；
5. 引進部分提存準備之設計如瑞典、比利時、丹麥等，以減緩原有隨收隨付計畫未來可能造成對政府財務上負擔的壓力。

一、請領給付之年齡

拉長繳保險費之年資及相對縮短領取年金給付之年數，對年金給付財務壓力減緩上是呈現明顯正向的影響。

二、降低給付之所得替代率

透過降低所得替代率以減少年金給付支出，以減輕保險財務負擔，包括降低給付標準、減少給付項目及限制給付條件等措施。其中降低每年年資的給付率最為重要，因為其會影響每位領取年金者領取給付之所得替代率。若每年年金的給付替代率並未考量年輕世代的繳費人數、不同世代的平均餘命及當時的整體經濟發展狀況，則公部門高退休給付水準將是建立在下一代公部門工作者的沈重繳費負擔上，甚至其潛藏債務將因政府作為雇主並負最後的保證責任而將財政負債轉移到其他的人民身上。

三、最後給付計算期間之拉長

公部門年金制度往往係以最後在職或最佳幾年的薪資作為給付的計算標準，所以相對於私部門若以整個工作生涯的平均薪資作為最後給付的計算標準，再加上每年年資的給付替代率，其年金給付成本的確交為沈重。如在美國的聯邦公務員退休制度（Federal Employees Retirement System, FERS），其退休金計算公式是以連續最高 3 年平均薪資來計算；而加拿大是以連續最高 5 年薪資平均數計算；德國是以退休前最後 3 年薪資所得平均數計算；韓國是以最後 3 年平均月薪來計算（銓敘部，2005：38-41）。故除了降低每年年資的所得替代率外，另一個調整方式就是拉長最後給付計算期間為整個工作生涯的平均薪資作為給付計算，除了可以公平地反應所盡義務及所享權利間的對等關係，亦可減少對於勞動市場工作年資長短的干擾。

四、給付隨物價而非隨薪資調漲

公部門退休給付水準調整機制，往往是隨著現行公部門工作者的薪資調整，而私部門年金給付水準是隨著物價來調整，這也是公部門給付優於私部門年金給付之主要差異之一。然隨著領年金者多、繳保費者寡之現象產生，一方面要避免退休後所得替代率過高而影響到現行工作者的工作士氣，甚至引起提早退休的現象；另一方面要減輕隨收隨付的財務負擔，退休給付水準隨著物價調整較能降低給付之財務支出，以解決年金財務之壓力。

五、引進新成員或增加成員之保費

一般而言在私部門年金制度設計上，若提升保費費率，可能會間接產生提高勞動成本的扭曲效果（distortionary effects），但是整體而言，其整體財政的赤字將是減少的。公部門退休年金計畫類似如此，提高保費意味著因政府身為雇主所應負擔的金額將會增加（預算），但長期而言，因公部門人員相對也攤提繳交部分保費，要比未反映實質費率所形成累積潛藏債務後，最後由政府編

列預算一次處理所節省的財務要有效率。當然，若公部門薪資是透過協商且未適當反映整體經濟發展（市場決定），則增加保費費率對於節省公部門年金計畫財務之效果較為有限。

六、促進公、私部門人員的流動性

一般而言，公部門的年金系統在請領年金資格上，需要較長的服務年資，故往往會懲罰流動性較強的工作者。若其在獲得年金給付權之前就離開公部門體系，可能因為年金設計請求權是不可攜帶或予以保留，則會喪失一切年金權利。從表 7 及表 8 可以發現，像芬蘭、瑞典、荷蘭其在年金設計上對於年資設限上比較寬鬆，一方面是因為私部門職業年金計畫之給付替代與公部門年金計畫之給付替代率差異不大，另一面也是因為制度上設計年金請求權是可以移轉的，這樣的設計可以促進公、私部門間人才之流動。否則像德國、維德角較為僵固式的年金權設計，公部門的工作者當年齡越大，其離開原公部門年金系統的成本也就越大，因為其會完全喪失其既有累計的年金請求權。當然，在某些國家，公部門年金系統也並非是造成公、私部門間缺乏流動性的主要原因，像在其他國家，公部門仍存在禁止招募 30 歲以上的工作者，或公部門往往維持終生就業的文化等其他的因素，而影響了公、私部門間的人才流動或工作轉換。

表 7　特定國家公部門年金計畫服務期間規定

所需服務年資	OECD 國家	非 OECD 國家
0/	加拿大	伊朗
少於 1 年	芬蘭、荷蘭、瑞典、瑞士、英國	摩洛哥
5 年	比利時、德國、愛爾蘭、義大利	
10 年		維德角、香港
15 年	奧地利、法國、葡萄牙、西班牙	巴林、摩里西斯、賽內加爾、突尼西亞、菲律賓、葉門約旦河西岸/Gaza、印度
20 年		吉布地
25 年		黎巴嫩

註：印度針對超過 10 以後之年資給予部分年金，摩里西斯針對 10 年以上的年資一次給予一年薪資。賽內加爾 15 年以後的年資給予部分年金、30 年以上年資給予全額年金。香港給予服務年資少於 10 年離開公部門者，給予一次退休金（short service gratuity）。

資料來源：Palacios and Whitehouse (2006:44)。

為了促進人才之流動，除了可以縮短最低年資（年限）的要求，亦可針對早期離開公部門之工作者，存有保留年金請求權之設計。或者拉長計算退休給付的職業平均薪資期間，以消除因工作流動而造成之成本。當然，也可以引進「確定提撥制」之計畫，形成可攜式的年金制度，以減少相關的阻礙。

表 8　可攜帶和年金權的保留

方式	國家	細節
可完全移轉	芬蘭 瑞典 荷蘭	工作者轉移到私部門強制性（或准強制性）具有類似給付之職業年金計畫
完全保留	法國	工作者每年年資給付權（accrued right）是隨著離職和退休給付之間薪給調整
部分保留	英國	工作者每年年資給付率是隨著離職和退休之間的價格線調整
轉移但沒有保留	香港 摩里西斯	工作者之每年年資給付權以名目式方式凍結
喪失權利	德國 維德角	工作者喪失公部門年金權，但是獲得私部門年金計畫權利

資料來源：Palacios and Whitehouse (2006:45)。

七、與其他體系之關係：維持雙元或走向整合

(一) 朝向整合的理由

針對公部門人員額外設立的年金計畫，若造成較大的財政負擔或可能造成勞動市場的扭曲，那其存在的理由為何？這個問題已在許多國家，已形成公部門年金制度必須朝向改革的重要壓力來源。而在毋須繳費（類似恩給制）的南亞國家，公部門年金計畫之財務成本因隱藏在政府財政預算之中，其問題往往更加嚴重。

若再加上行政管理成本的考量，往往分立制的年金制度在紀錄保存、蒐集或給付過程中，較無法發揮規模經濟的效用，其管理行政成本較大。為了避免公、私部門雙元系統本身可能造成國內不同職業類別之國民享有不同替代率之給付水準，朝向整合制設計的年金體系較能達成較高的給付水準或較低的繳費費率的改革目的。

(二) 整合的困難性

公、私部門的保險項目和給付條件—如每年年資替代率、年金給付年齡和給付水準調整程序（indexation）往往存在明顯的差異。且公部門年金給付設計上往往較為優渥，因此可能產生公部門不同世代間的不平等，較年輕的世代較老年的世代因整合至與私部門相同的年金系統而享有較不優渥的給付水準。然而，私部門年金系統本身也往往針對不同工作類別而提供不同給付水準。因此，針對繳費（費率較高）較多的公部門工作者，可以設計較高的年資替代率也是可行的方式。

另一個朝向整合障礙的問題就是各國公、私部門年金本身存在的潛藏債務問題，由於各國年金制度若受到政治因素干擾而無法反應精算的實質費率，則在各年金制度整合前的主要障礙將是各制度間原有潛藏債務的問題，故在制度

整合的轉移過程必需要循序漸進的。因為制度間快速的整合需要較大的財政資源，且可能遭遇受公部門人員壓力團體所影響在政治上產生的抵抗改革聲浪。

(三) 整合的案例

表 9　公部門年金計畫之整合

國家	年	系統改革	轉移
阿根廷	1994	是	新進入者；對其他的選擇
波利維雅	1997	是	所有工作者
維德角	2006	否	新進入者
智利	1981	是	新進者可以有其他的選擇
多明尼加	2003	是	新進者可以有其他的選擇
薩爾瓦多	1998	是	新進者可以有其他的選擇
迦納	1972	否	僅新進入者
香港	2001	是	僅新進入者
約旦	1995	否	僅新進入者
秘魯	1994	是	僅新進入者有其他的選擇
土耳其	2006（計畫）	否	所有人；按比例給付
美國	1984	否	僅針對新進入者
辛巴威	2000	否	僅針對新進入者

資料來源：Palacios and Whitehouse (2006: 61)。

國家在整合公、私部門年金系統上（表 9），往往可分為 2 種類型：第 1 類為包涵大多數的拉丁美洲國家（墨西哥例外）和香港，牽涉到整個系統的改革。公部門退休體系放入包含所有部門的一個全新系統中，其制度設計特色往往是強迫性、民營的及確定提撥準備金的個人帳戶制；第 2 類包含約旦、迦納和美國，將公部門員工整合私部門年金系統，僅是私部門年金計畫中參數上的改變設計，但沒有系統上的完全變革。嚴格來說，制度的整合是較少發生的，因為幾乎一半以上的國家已經有整合的年金系統，且是僅一次的改革。而如香港，在於 2001 年引進強迫性基金，新進入職場者需要強制加入，而政府則會提供另外的誘因來吸引人才進入公部門，而新進入工作者也不會因提早離開公部門，而產生類似以最後工作薪資作為確定給付制所產生年金請求權喪失之現象。

雙元的年金制度設計除了造成制度間給付水準間較大的差異外，其也可能產生勞動市場的扭曲，制度的整合有利於促進人力資源之流動。然制度的改革主要仍是要依據各國的特殊歷史、條件，尤其是財務狀況。政府往往因為新進工作者進入整合的年金制度，原有給付較為優渥的公部門退休年金制度往往需要編列額外的預算金費，來補足舊有確定給付制度無未來繳費者的缺口。為了制度間的平等、行政管理成本/效率及勞動市場的彈性，走向單一、整合的年金計畫可作為長期推動的目標。因此政策上若選擇走向整合的年金制度，長期間仍將必需忍受著潛藏年金債務的些微減少和新制度的行政成本增加，兩者之間的相互抵銷效果。

肆、我國公務人員退休制度之現行問題分析

一、公務人員退休制度設計之歷史脈絡

台灣社會安全制度的發展也類似德國，國家有效地應用儒家文化和孫中山先生的政治意識型態的混合體（某些程度強烈地受到俾斯麥政治理論所影響）來發展強烈強調家庭和國家角色更甚於社區或合作部門之角色的混合福利想法（Goodman, Roger and Ito Peng，1997：195）。早期在威權政治體制下，政府為了降低人事成本，並建立軍人和國家間的「恩庇-侍從關係」，往往透過低薪和恩給制福利制度的搭配組合，以維繫軍人的忠誠度和效忠情操（韓敬富，2004：65）。在 60 年代初期，作為國家機器的執行者軍公教人員的工作薪資並不高，的確是透過政府各種方式的補助或提供實物來獲得生活的保障。然隨著台灣的經濟起飛，成為亞洲四小龍之後，隨著軍公教與勞工保險及退休制度設計的差異，逐漸造成了身份上的差異與福利階層化的現象。

由於台灣長期以來處於動員戡亂的戒嚴時期，在一直都是由國民黨並執政的政治環境下，後來雖經過政治快速變遷過程變成現代民主時期，整體國家的發展政策上，中央政府，特別中央官僚均偏重在以經貿為發展的核心，國家被視為是調合工業政策和經濟發展的重要關鍵。因為在傳統上有高度中央集權的官僚體制，在 1950 年代初期，以勞動人口、軍公教人員為開辦社會保險的受益群體，其背後往往具有社會控制及強烈的政治穩定目的（Goodman, Roger and Ito Peng，1997：196；吳明儒、張菁芬，1999）。由此可見，社會保險的創立有時並非為了公平正義的理念，而是作為維持內部社會秩序和國家安定的功能而存在，而早期台灣的社會保險的建置即是在這樣的目的下產生。

我國公務人員退休制度之正式獨力建置始於民國 32 年「公務人員退休法」與「公務人員撫卹法」之施行，當時係採行各級政府編列預算支付退撫經費之「恩給制」；至 84 年 7 月 1 日始改採政府與公務人員共同撥繳費用建立基金支付退撫經費之「共同提撥制」；教育人員、政務人員及軍職人員亦先後於 85 年 2 月 1 日、85 年 5 月 1 日及 86 年 1 月 1 日實施「共同提撥制」（以下簡稱新制）（銓敘部，2005），而政務人員於後又改為儲金提撥制。

二、公務人員退休制度之雙層設計

現行制度設計為兩層設計：第 1 層為公保一次養老給付；第 2 層為可領取月退休金之退休撫卹制度。

(一)「公教人員保險法」

1. 優惠存款利息之法源依據

溯源 18% 優惠存款利息的法源依據，原來只是一只行政命令。當時係依立

法院法制委員會於民國 48 年 7 月 15 日審議「公務人員退休法」草案時，基於公務人員支領一次退休金係以其最後在職之月俸額，及本人實務代金為基數內涵，造成退休實質所得偏低，為照顧退休人員生活，遂決議由銓敘部邀請相關機關研商，並經過考試院於民國 49 年 1 月修正「公務人員退休法施行細則」，增列第 31 條（現為 32 條）規定：「依公務人員退休法之公務人員支領一次退休金得辦理優惠存款。」。銓敘部乃會同財政部於民國 49 年 11 月 2 日會銜訂定發布「公務人員退休金優惠存款辦法」。

民國 53 年 6 月 1 日由國防部會同財政部會銜訂定發布「陸海空退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」；民國 54 年 2 月 22 日，由教育部會同財政部會銜發布「學校教職員退休金優惠存款辦法」。民國 64 年 4 月 24 日依行政院台六四人政肆字第 079006 號函，政務官比照公務人員，民國 78 年 2 月 25 日，依內政部邀集有關機關會商獲致之結論，第一屆中央資深民代比照政務官。

2. 現行大環境下之 18%優惠存款不合理

由以上觀之，優惠存款因攸關人民權利義務事項，是否符合法律保留原則，在法律上仍有許多爭議。姑且不論台灣特殊的政治環境所形塑的恩給制（獨厚軍公教）社會福利制度，若從現實面來看，也存在太多不合理。首先我們來看優惠利率與一年期定存利率的沿革，從民國 49 年起，定存利率為 14.2％，逐年下降至 56 年的 8.1％，然後歷史上出現利率高峰期有兩次，一為 63 年的 15％和 70 年的 14.5％，71 年後，利息就從未超過 10％，更逐年下降至今年的 2％以下。49 年的優存辦法利率僅規定為台銀一年期利息加 50％，誰知道民國 68 年該辦法被改為不得低於 14.25％，民國 73 年更將 14.25％調高至 18％。時至今日，利息差額達 15％左右。

雖然 84 年以後的公務人員年資，已不再享有優存利息補貼，唯當今中央及地方政府每年 566 億元的利息補貼，往後還會繼續攀升，15 年後才會達到最補貼高峰。反觀中央政府社會福利設算給各縣市的經費為 126 億元（北、高兩市除外），公益彩券獲配縣市政府金額約為 150 億元，再加上各縣市政府微薄的自籌款，卻是要照顧從兒童到老殘的所有民眾。如果計算每人所能分配到的資源，真可謂天壤之別。

對於早期收入不如一般社會期待，或是退休金微薄不足以保障老年經濟安全的軍公教退休人員來講，優存或許是必要的制度設計。然以目前大部份公教人員依退休法選擇月退的情況下，公教人員保險法的一次給付退休金，仍享有 18％優惠存款，明顯不合理。軍公教人員退休經濟安全保障，不但加重中央及地方政府財政負擔，也造成社會福利資源分配不公現象，這項過期的退撫制度有必要重新檢討。應回歸到檢討合理的所得替代率，進行全盤檢討。

雖然政府聲稱貿然取消優惠利率可能違背「信賴保護原則」，引發公務人員的反彈，但是以現在的時空環境來看，軍公教退休人員優惠存款却比一般民眾存款利率高出 9 倍之多，因此，不應再維持 18%優惠存款之規定。

3. 18%優存設計「非期間制」之不公平設計

若公務人員之薪給為單一薪給，其給付往往較一般行政機關要高 1 至 2 萬元者，則不適用 18%之優惠存款，如現行之捷運局、勞保局及經費來源係中美基金之相關行政單位退休之公務人員皆不適用 18%優惠存款。但若能調離原單一薪給之單位而調到為可以優存之一般行政機關，則之前所待的機關雖為單一薪資之機關（如從捷運局調到台北市政府交通局），只要最後在職機關為一般行政機關，則全部公務人員年資皆可以優存。也就是雖其大半公務年資係領高薪之公務人員年資，但因最後調到一般行政機關，則全數公務人員年資皆可領取 18%優惠存款之怪現象。

4. 相對於勞工經濟安全保障之不公平

早期軍公教人員因領的薪資少，所以政府需出面提供福利保障，但隨著時代變遷，這項缺乏法源依據的規定，對目前退休只能領取一次約 115 萬退休金的 800 萬勞工來說，將會產生相對不公平現象。然本項優惠措施僅 84 年 6 月以前之退休年資適用，未來將隨時間的經過自然消失。

5. 小結

根據監察院 91 年出版的「我國社會福利制度總體簡調查報告」，現行軍公教退撫制度設計有退休金、養老給付、現金補償給與、優惠存款等措施，由於長期以來獨厚軍公教人員福利的結果，已造成軍公教退撫制度的不合理問題。依 89 年度的統計，全國社會福利預算支出，其中就有 50%的支出僅為照顧軍公教特定族群--約為 10 萬人左右，而其中最不合理的制度即優惠存款的設計。

軍公教人員 18%優存利率是當年國民黨政權來台時所制定，因為對當時拋家棄子來台的 100 萬名軍公教人員而言，且當時公務人員之薪資較低，具特殊時代的意義。然而隨著時間轉移，目前軍公教人員享有較高待遇和高保障，相對於保障較差的其他社會公民是極其不公的。這項行之多年的優惠措施，除了從法制面來看，也要考慮社會公平與合理性，畢竟公務人員也是公民，必須將 18%優惠存款納入退休替代率中來整體思考。

(二)公務人員退休制度

1. 舊制

公務人員之退休制度可分為舊制及新制，係以 84 年 7 月 1 日為分界點，以前為舊制，屬於政府恩給制，毋須繳交任何保險費用，係由政府編列預算，也就是由全民之稅收來承擔。後為節省政府財政資源，建立權利義務對等之社會

保險原則，後建立公務人員退撫新制。

2. 新制

由於領取一次退休金較無法達到老年退休後之經濟安全保障，故以下的論述主要以領取月退休金之相關論述為主。有關領取給付年齡及服務年資之領取資格條件限制如下：

(1) 自願退休

「公務人員退休法」第 4 條規定：「公務人員有左列情形之一者，應准其自願退休：一、任職五年以上年滿六十歲者。二、任職二十五年者」針對像警察、護士等擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，得由銓敘部酌予減低，但仍不得低於五十歲。

(2) 強制退休

「公務人員退休法」第 5 條規定：「公務人員任職每五年以上，有左列情形之一者，應命令退休：一、年滿六十五歲者。二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者」如同自願退休，針對像警察、護士等擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，得由銓敘部酌予減低，但仍不得低於五十五歲。若達上述所規定之年齡，仍堪任職務而自願繼續服務者，服務機關得報請銓敘部延長之，但最多為 5 年。

從表 10 可以明顯發現退撫新、舊制之明顯差異在於繳費之義務不同，且可計算年資由最高年限 30 年拉長為 35 年，而舊制年資為保障年資較短之公務人員退休經濟安全，所以設計前 15 年之年給付率為 5%，第 16 年起為 1%，而新制則每年給付率皆為本俸之 4%。然也由於新制的公務人員第 1 層不再適用 18% 優惠存款，所以將年給付率最高提高至本俸的 140%。

表 10　退休法新、舊制度之簡單比較

項目	分野	一次退休金可否優存	最高年限	月退最高給付率占本俸之%	特色	1 年年資為本俸之給付率%	繳費費率（自付比率）
退休法舊制	84.06.30 以前	可	30 年	90%	恩給制	前 15 年-每年 5% 第 16-30 年-每年 1%	0 （0%）
退休法新制	84.07.01 以後	否	35 年	140%	權利、義務對等	每年本俸*2*2%	12% （35%）

備註：繳費費率 92 年-8.8%，93 年-9.8%，94 年-10.8%，95 年調高至 12%。
資料來源：作者自行整理。

從表 11 及圖 5 可以簡單看出，現行台灣社會安全體系之設計，在 93 年 1 月 1 日未改制前之政務人員之退休所得替代保障最高，而老師由於可以延長任職年資，可計算退休年資較軍人、公務人員要多 5 年，所以平均所得替代率也較軍人、公務人員要高。勞工部分除公營事業之勞工替代率稍高外，一般之勞工所得替代率則因為勞保及依勞基法雇主提撥之舊制退休金皆為一次給付，所

以加總之所得替代率皆較低，而許多勞工往往因為轉換工作或受僱企業壽命較短，往往拿不到第 2 層雇主依勞基法提撥之退休金。

表 11　現行各種身份老年所得保障維持體系

保障層 / 身份類別	第一層保障	第二層保障		第三層保障	備註：依工作身份種類整體替代率程度
勞工	勞保(一次給付)	勞基法（一次給付）		個人儲蓄	低
私立學校老師	公保(一次給付)	私立學校退撫制度（一次給付）			↓
公務人員	公保(一次給付)	退撫舊制	84.06.30 以前	儲金制之研議	
		退撫新制	84.07.01 以後		
軍人	公保(一次給付)	退撫舊制	85.12.31 以前	個人儲蓄	
		退撫新制	86.01.01 以後		
公立學校老師	公保(一次給付)	退撫舊制	85.01.31 以前	個人儲蓄	
		退撫新制	85.02.01 以後		
政務人員	公保(一次給付)	退撫舊制	85.04.30 以前	個人儲蓄	
		退撫制度	85.05.01～92.12.31		
		離職儲金制（一次給付）93.01.01 以後			高

註：舊制公保一次養老給付可享有 18%優惠存款。
資料來源：作者自行整理。

圖 5　各類人員老年所得替代制度簡圖

註：國民年金預計將於 97 年 10 月 1 日實施。

一般而言，公務人員的退休年資若超過 30 年以上者，其加上公保一次退休金及其舊制公保 18%優惠存款，其退休所得替代率往往高於 90%以上。為增進退休給付之合理性，銓敘部退撫司業已邀請國防部、教育部及行政院人事行政局等相關主管機關共同組成專案小組，並研提「公務人員退休所得合理化改革方案」，限定退休所得上限百分比：政務官及簡任十二職等以上高階文官支領月退休(職)金者，任職年資 25 者，上限為 75%，其後每增加 1 年，增加 0.5%，最高 35 年，上限為 80%；其餘之領月退休金者，任職年資 25 者，上限為 85%，其後每增加 1 年，增加 1%，最高 35 年，上限為 95%，以限縮公教保一次養老給付存放 18%優惠存款之額度為對策，軍公教人員皆已於 95 年 2 月 16 日開始實施。

(1) 歷年參加退撫基金人員退休(職、伍)平均俸額及平均年齡

由圖 6 中可發現，軍職人員由於有許多短期之志願役軍士官，所以其平均

退休年齡皆在 29 至 30 歲之間。而教師之平均退休年齡也較公務人員為低，從圖 6 中可以發現教師平均退休年齡自民國 85 年 56.64 歲，逐步下降至民國 95 年 53.87 歲。而公務人員自民國民國 85 年 61.14 歲，逐步下降至民國 95 年 55.21 歲。從公教人員之退休趨勢可以發現，由於現行公務人員退休制度有 55 歲加發 5 個基數的設計，所以 55 歲退休之人數所占比例也較高，其次為 50 歲年齡層退休人數占第 2，若以 95 年公務人員退休年齡層之統計（不含一次退休金），退休件數 6,907 件中，55 歲退休者為 1,839 件，50 歲退休者為 1,495 件，分別占退休比例為 27%及 22%。也就是這兩個年齡層退休人數占總退休件數之 5 成，這也是為什麼公務人員 95 年平均退休年齡為 55.21 歲之原因。而教師因涉及許多國中小教室其退休年齡也更年輕化，所以教師之平均退休年齡比公務人員少 1.5 歲。

圖 6　歷年參加退撫基金人員退休（職、伍）平均年齡

資料來源： 95 年公務人員退休撫卹基金統計年報。

從圖 7 中可以發現，退撫基金自 84 年 7 月 1 日開辦以來，每年參加退撫基金人員退休(職、伍)平均俸額及平均年齡略有些微變動，除政務及軍職人員外，公教人員之平均俸額略呈持續上升之趨勢，且平均年齡亦逐年遞減中，足以顯示退休人員之年齡已漸趨年輕化。至於軍職人員部分，則因其支領退伍金之年齡普遍偏低，志願役人員依其官階退休年齡不等，且一般志願役最短為 3 年就可除役（不過只能領一次退休金），依一般推算年齡約 22 歲即可辦理退伍，且於支領退休俸之年齡亦無限制下，故歷年軍職人員退伍之平均俸額及平均年齡

均為其餘身分別人員中最低者。

圖 7　歷年參加退撫基金人員退休（職、伍）平均俸額

資料來源： 95 年公務人員退休撫卹基金統計年報。

(2) 被保險者/年金領取者之相對人數

從公務人員退休撫卹基金之年金扶養比由 2001 年 10 位保險者共同負擔 1 位年金給付者，降至 2005 年 4.5 位保險者須負擔 1 位年金給付者，未來將隨著領月退休金人數的增加，年金之領取年金者/繳費之相對扶養比仍會持續降低。從表 12 及表 13 可以發現，各類人員占退休人員的比率，除了公務人員目前的比率較屬於正常外，然政務人員、教育及軍職人員之繳費與領取年金相對人數比，較公務人員更差，其教職、軍職人員之退休制度改革更是迫在眉睫，而政務人員由於 93 年 1 月 1 日改制，現行仍領取政務人員退休年金給付之費用最後恐由政府負最後保證責任。

表 12　政務人員及軍公教人員退撫繳費及領取退休給付相對人數

95	政務人員	公務人員	教育人員	軍職人員
參加人數	313	282,097	201,187	107,604
領取給付人數	1,031	247,724	279,226	114,709
領取給付/繳費	3.29	0.88	1.39	1.07

註：領取給付人數係累加 85 年度至 95 年度包含領取月退休金（退休俸）月撫慰金（退休俸半數）、因公傷病退休（職）金、贍養金、贍養金半數及年撫卹金等項目之人數，由於年報中沒有提供最新之總領取給付人數，所以數字上可能會因領取期間領取給付者逝世而有高估的現象。

資料來源：95 年公務人員退休撫卹基金統計年報，表 48 歷年定期退撫給與之發放人數及金額累算。

表 13　政務人員及軍公教人員歷年退休人數

身份	政務人員				軍人			教育人員				公務人員			
種類 年度	一次	月	兼領	小計	退伍金	終生俸	小計	一次	月	兼領	小計	一次	月	兼領	小計
85	-	8	-	8	-	-	-	53	68	23	144	951	1,410	358	2,719
86	7	13	18	38	5,982	673	6,655	929	1,572	679	3,180	1,495	2,238	580	4,313
87	4	5	2	11	9,555	1,825	11,380	1,041	2,126	806	3,973	1,158	1,787	534	3,479
88	9	13	7	29	9,444	2,453	11,897	1,200	3,572	1,019	5,791	1,079	2,301	499	3,879
88 下半及 89	30	49	2	81	13,533	4,769	18,302	1,807	7,037	1,967	10,811	1,572	4,600	1,074	7,246
90	11	10	1	22	7,563	2,242	9,805	1,256	5,921	1,255	8,432	1,269	5,119	703	7,091
91	9	22	2	33	8,096	1,957	10,053	1,067	7,274	1,146	9,487	859	4,964	623	6,446
92	8	6	2	16	8,391	2,044	10,435	712	7,440	737	8,889	583	6,215	524	7,322
93	21	9	3	33	11,438	2,706	14,144	1,229	8,672	1,030	10,931	486	6,336	432	7,254
94	18	21	3	42	11,238	3,668	14,906	468	6,254	548	7,270	441	7,194	348	7,983
95	5	5	3	13	8,704	3,737	12,441	323	4,743	355	5,423	437	6,632	275	7,344
總計	78	126	34	238	62,564	15,963	78,527	8,065	35,010	7,632	50,707	8,966	28,634	4,895	42,495

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，http://www.fund.gov.tw/stayear/95/表 6.htm , http://www.fund.gov.tw/stayear/95/表 7.htm, http://www.fund.gov.tw/stayear/95/表 8.htm, http://www.fund.gov.tw/stayear/95/表 9.htm。

可以預見在退撫基金財務上，政務人員是最差，軍職人員次差，教職人員稍佳，公務人員較好，但隨著少子化，工作人口逐漸減少，退休年齡仍偏低的話，制度未隨之修正改革，則現今繳交保費之現職人員於未來退休給付會碰到財務上的困境，可能會面臨到領不到錢的問題。如現在「公務人員退休法」之提撥率已提升到 12%的法定上限，現行銓敘部送入立法院之修正草案中，準備提高提撥上限至 15%。然若僅從開源面改革仍將不夠，也必須透過節流面的制度改革--後退休年齡、降低所得替代率、改變最後給付之公式計算及改變隨在職人員待遇調整等機制，才能達到減少財務之負擔及落實公平正義原則。

(3) 小結

雖然「公務人員退休法」規定滿 25 年即可申請自願退休，但同法第 6 條規

定，年齡未滿 50 具有工作能力而自願退休者，或年滿 65 歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。但本法修正公布前已核定延長服務有案者，不在此限。此即意謂，必須符合繳費年資滿 25 年且年滿 50 歲者之資格者始得領取月退休金之資格。這樣的規定隨著我國人口高齡化的趨勢，65 歲以上人口數占總人口數已超過 10%，相對領取給付之規定較為寬鬆。而與世界潮流鼓勵中高齡人口繼續就業及給付年齡若延後有增額年金設計之趨勢相違背。當然，現行「公務人員退休法」設定延長服務者不得擇領月退，係希望透過人事之新陳代謝，以促使組織人力適時更替考量。然在高齡化、少子女化之趨勢下，這樣的設計應配合延後退休之制度一併檢討，如取消延長服務者不得擇領月退休金之規定。

以西元 2004 年而言，相對於世界各國對於公部門人員公部門男性平均常態領取給付之年齡為 58.6 歲，我國平均領取給付之統計資料並未區分男女，整體公務人員平均領取給付之年齡為 57.24 歲、教育人員平均領取給付之年齡為 54.54 歲，相對而言平均領取給付之年齡相對較低。而 OECD 高所得國家中的常態領取年金給付年齡多為 60 或 65 歲，僅非洲及東亞的部分國家的常態領取年金給付年齡為 55 歲，也就是我國常態領取年金給付年齡與部分非洲及東亞國家接近。

(三)公務人員退休制度現行之問題

1. 新制度舊思維

「公務人員退休法」第 16 條之一之第 5 項與第 6 項的補償金之設計，其著眼點即是針對舊制未滿 15 年及新舊制總年資合計未滿 26 年者，予以補償的設計。其思維方式仍是未跳脫出恩給制的想法，該二項法條之背後隱含由於舊制人員跨越新制，由國家恩給制過渡到共同提撥制，前 15 年年資每年為本俸的 5%，然因轉變為新制而變成了本俸的 4%（本俸*2*2%），相對減少了本俸的 1%，因退休給付之減少而給予之補償設計，然其仍忽略了其舊制年資之公保養老給付一次金仍得享有 18%之優惠存款，應併同考量。

2. 舊制畸零月數併計至新制造成不公平之現象

在軍公教退休撫卹新、舊制轉替的過程中，由於舊制的畸零月數在計算月退休金時是不列入考量，然因為牽涉到新、舊轉替過渡，若不採計，可能會形成具舊制畸零數年資的公務人員在享有同樣新、舊制整年年資[3]計算時，舊制年資的減損，所以現行制度規定舊制的畸零月數可以併計到新制，且未滿 1 個月者以 1 個月計算，未滿半年者以半年計，超過 6 個月者以 1 年計。然實務上卻會造成總工

[3]某甲舊制 15 年 3 個月、新制 10 年，某乙舊制 15 年、新制 10 年，若因為新舊制過渡交替，忽略舊制畸零月數，則甲、乙支領月退休金的所得替代率將會是一樣，也就是某甲多出 3 個月的舊制畸零月數不會計算至退休年資。

作年資較短者，其月退休給付率卻因為舊制畸零月數併計至新制，反較年資較長者，享有同樣的退休給付率，這與鼓勵工作年資越久者，所領取的月退休金替代率越高的定律不相符。

從表 14 中可以得知，某乙工作年資超過 26 年，由於退休年資取捨必須受總年資 35 年之上限限制，故核定其退休給付率為本俸的 125%；然某甲總年資僅 33 年 11 個月，卻因舊制年資可以併計至新制，反形成其退休給付率為本俸的 127%，較工資年資較長的某乙退休給付率還高，形成不公平之怪現象。

表 14　實例

	實際舊制年資	採計舊制年資	新制年資	實際採計新制年資	舊制給付率	新制給付率	合計
甲	23 年 11 個月	23 年	10 年	10 年 11 個月	83%	44%	127%
乙	26 年	25 年	10 年	10 年	85%	40%	125%

資料來源：作者自行整理。

3. 新、舊制過渡期間退休者給付率較完全新制者給付率較高之怪現象

若退休年資全是舊制者，最高年資採計上限為 30 年，可支領月退休金為本俸的 90%；若領取一次退休金則為本俸再乘以 61 個基數，並享有一次退休金之優惠存款，而公保的年資皆可優惠存款；若全屬新制者，最高採計年資上限為 35 年，可支領月退休金為本俸的 140%（本俸*2*2%*繳費年資）；若領取一次退休金為本俸乘以 2 再乘以 1.5%，等於本俸乘以 105 個基數。然新制年資不論在公保或是一次退休金皆無法優惠存款。

然從表 15 可得知，過渡期間民國 85 年至民國 119 年具有舊、新制年資之公務人員符合退休條件，其月退休之所得給付率因舊、新制設計不同而產生所得替代偏高的現象，其中 100 年至 118 年退休者總給付率皆高於完全以新制計算的 140%。此係舊制設計前 15 年之服務年資，每年給予本俸 5%之月退休金，高於新制每年 4%的給付率所致。

4. 代間權利義務不對等之現象

以 104 年退休之公務人員為例，其僅繳交新制 20 年（舊制 15 年不用繳交）之退撫基金，可享領高達 155%本俸（＝舊制 75%+新制 80%），其月退休金比往後退休需繳交全新制 35 年退撫基金者所能享領的本俸給付率本俸之 140%達 15 個百分點，在職期間基金繳得少，退休後月退領得多，形成代間之權利義務不對等現象。而民國 100 年至 118 年，同樣服務年資為 35 年，新制年資越長者，其盡所繳保費之義務越多，然而領取退休給付權利卻較少之代間不公平的現象。

表 15　民國 93 至 119 年退休公務人員可支領月退休金占本俸百分比

單位：%

	總服務年資	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	23	22
	全舊制計	90	90	90	90	90	90	89	88	87	86	85	84	83	82
	全新制計	140	136	132	128	124	120	116	112	108	104	100	96	92	88
新制 10 年	民國 94 年	125	124	123	122	121	120	119	118	117	116	115	110	105	100
11	95	128	127	126	125	124	123	122	121	120	119	114	109	104	99
12	96	131	130	129	128	127	126	125	124	123	118	113	108	103	98
13	97	134	133	132	131	130	129	128	127	122	117	112	107	102	97
14	98	137	136	135	134	133	132	131	126	121	116	111	106	101	96
新制 15 年	民國 99 年	140	139	138	137	136	135	130	125	120	115	110	105	100	95
16	100	**143**	**142**	**141**	140	139	134	129	124	119	114	109	104	99	94
17	101	**146**	**145**	**144**	**143**	138	133	128	123	118	113	108	103	98	93
18	102	**149**	**148**	**147**	**142**	137	132	127	122	117	112	107	102	97	92
19	103	**152**	**151**	**146**	**141**	136	131	126	121	116	111	106	101	96	91
20	104	**155**	**150**	**145**	**140**	135	130	125	120	115	110	105	100	95	90
21	105	**154**	**149**	**144**	139	134	129	124	119	114	109	104	99	94	89
22	106	**153**	**148**	**143**	138	133	128	123	118	113	108	103	98	93	88
23	107	**152**	**147**	**142**	137	132	127	122	117	112	107	102	97	92	87
24	108	**151**	**146**	**141**	136	131	126	121	116	111	106	101	96	91	86
25	109	**150**	**145**	140	135	130	125	120	115	110	105	100	95	90	85
26	110	**149**	**144**	139	134	129	124	119	114	109	104	99	94	89	84
27	111	**148**	**143**	138	133	128	123	118	113	108	103	98	93	88	83
28	112	**147**	**142**	137	132	127	122	117	112	107	102	97	92	87	82
29	113	**146**	**141**	136	131	126	121	116	111	106	101	96	91	86	81
30	114	**145**	140	135	130	125	120	115	110	105	100	95	90	85	80
31	115	**144**	139	134	129	124	119	114	109	104	99	94	89	84	79
32	116	**143**	138	133	128	123	118	113	108	103	98	93	88	83	78
33	117	**142**	137	132	127	122	117	112	107	102	97	92	87	82	77
34	118	**141**	136	131	126	121	116	111	106	101	96	91	86	81	76
35	119	140	135	130	125	120	115	110	105	100	95	90	85	80	75

資料來源：作者自行整理。

5. 退休後再任問題

加保及退休年齡的設計，往往作為管制勞動人口進出入就業市場的制度設計，其不但牽涉到就業機會的釋出，甚至也牽涉到整體資源分配公平性的問題。勞工往往因為所得替代制度保障不足，而遲遲無法真正退出勞動市場。而軍公教人員，規定退休年齡相對較低，且不論是第一層的保險養老給付及第二層的退休給付，政府皆負最後保障責任，且占整體社會福利預算極大比例(舊制年資部分)。

軍公教退休人員有少部分退休再任的情形出現，可以發現再任的情形比較常發生在軍人、教師及高階的公務人員：這是因為軍人的退休年齡較低，只要服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，依服現役年資，按月給與退休

俸終身，故軍人除役後往往 40 幾歲，正值壯年，並經過就業輔導、軍人轉任公務人員特考或是行政院國軍退除役官兵退休撫卹委員會等周邊民營化企業，甚至到民營企業任高階管理階級，其優惠存款也不須停，甚至其領有一次退伍金，再任公務人員一定年資之後仍可領取月退休俸，領取因軍人除役的退休俸及另一份私人的薪水。

而公立學校的老師退休之後，可以到私立學校上課，這種現象最常出現在公立大專院校的老師及高國中退休教師，尤其是在學術界頗具聲望的公立大學的老師，往往被網羅至私立學校任教領取另一份高薪，並繼續領月退休金，過著雙薪的生活。而高階公務人員透過人脈或是之前的所學專長，轉任民營企業或是政府出資低於 50%的財團法人任職，也不須要停止月退休金或是一次退休金的優惠存款。上述現象造成退休人員退而不休，不但可以獲得所得替代的保障資源，並且享有另一份薪資的待遇，更進而排擠既有的就業機會。

6. 年金給付計算方式及給付水準之調整（indexation）

美國聯邦公務員退休制度（Federal Employees Retirement System, FERS）退休金計算公式係以連續最高 3 年平均薪資計算；而加拿大公部門服務人員年金法（The Public Service Superannuation Act）退休金計算公式係以連續最高 5 年薪資平均數計算；德國公務人員退休適用公務員恩給法之規定，退休金之計算方式係以退休前最後 3 年薪資所得平均數計算；韓國之公務人員退休年金係以最後 3 年平均月薪作為計算標準。（銓敘部，2005；Martin,2003/2004）

我國現行公務人員退休給付計算基準，即是以最後在職之本俸作為計算基準，日後給付的水準也是隨著現職公務人員之俸給調整計算。退休金之給付並未完全扣合反應其整個公務生涯繳交保費紀錄。相對於歐美先進國家，似乎公部門退休年金之最後年金給付取短暫幾年（或最高幾年）的平均值計算方式，皆較私部門以整體工作生涯投保平均薪資計算年金給付要為優渥，這似乎將成為下階段年金改革之目標。

7. 財務支出比重較高

根據行政院主計處 2006 年 3 月公布之統計資料，我國 2005 年公教人員退撫相關支出占當年度 GDP 的比重為 1.17%，低於 OECD 各國平均的 2%及非 OECD 國家平均的 1.33%。另就我國公部門退休制度支出占政府總歲出的比重來看，2005 年為 8.3%，超過 OECD 各國平均的 5%，也超過非 OECD 各國平均的 6.8%（圖 1 及圖 2）。若考量相對於其他社會福利支出所涵蓋的人口數，我國退撫制度之成本相對較高，可見對現行退撫制度的改革需求極為迫切。

伍、目前銓敘部送入立法院之「公務人員退休法」修正草案版本

為增進我國軍公教人員退休給付之合理性，銓敘部退撫司於 2005 年起業已邀請國防部、教育部及行政院人事行政局等相關主管機關共同組成專案小組，並研提「公務人員退休所得合理化改革方案」，限定退休所得上限百分比，以限縮公保一次養老給付存放 18%優惠存款之額度為對策，並自 2006 年 2 月 16 日起開始實施。至於我國目前公務人員退休制度的改革，銓敘部也於 2006 年 2 月 16 日將「公務人員退休法修正草案」函送立法院審議，修正主要方向為增列彈性退休條件、自願退休人員之月退休金起支年齡延後，並搭配實施展期年金，將自願退休人員之月退休金起支年齡規定以 60 歲為原則，並參採年資與年齡並重之精神，退撫基金提撥費率上限提高為 15%[4]；另參採國外制度設計，月撫慰金增列年齡限制（55 歲）及婚姻關係存續之條件限制，俾落實月撫慰金照護老年遺族之精神。

現行修法主要方向在於：

一、增列彈性退休條件

為配合政府改造，提升國家競爭力，除維持現行自願退休條件外，另增列公務人員配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依法令辦理精簡而辦理退休時，符合「任職滿 20 年以上」、「任職滿 10 年以上，年滿 50 歲」及「任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年」等彈性退休條件者，亦得准自願退休。但因彈性退休與自願退休究屬有別，在退休給與方面爰有不同規範。

將原規定於「公務人員任用法」第 29 條有關資遣之規定納入本法，並增列資遣案件之辦理程序規定。另增列公務人員配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依相關法令精簡而辦理退休、資遣人員得加發俸給總額慰助金之規定。

二、自願退休人員之月退休金起支年齡延後並搭配實施展期年金

依據現行規定，公務人員任職滿 25 年自願退休者，以年滿 50 歲為支領月退休金之年齡條件。由於國人平均壽命逐漸延長，50 歲之月退休金起支年齡無法因應高齡化之社會結構發展趨勢，與世界其他國家退休制度相較亦屬偏低，爰將上開年齡條件予以延後，另參酌先進國家以年資搭配年齡設計，另就任職年資較高者訂定不同之月退休金起支年齡；另引進展期年金與減額年金之設計，亦即公務人員任職滿 25 年以上符合自願退休條件，但年齡未達月退休金起支年齡者，仍得辦理退休，但須至屆滿規定年齡再開始領取月退休金；或得選擇提前領取，但領取額度應按提前年數依固定比例減額發給。

[4] 退撫費率由 84 年（7 月以後）8%，調至 92 年為 8.8%、93 年 9.8%、94 年 10.8%及 95 年以後之 12%。

對於自願退休人員之月退休金起支年齡規定以 60 歲為原則，並參採年資與年齡並重之精神，對於任職年資較長（30 年以上）者，另訂較低之起支年齡（55 歲）；另配合增加展期與減額月退休金之規定。對於本法修正施行前已在職公務人員，另訂保障及過渡規定， 亦即修正條文施行前任職年資已滿 25 年以上且年滿 50 歲符合現行自願退休領取月退休金條件者，仍得按原規定於退休時領取月退休金，不受修正條文之限制；至於未符上開規定之現職人員，在修正條文施行第 1 年至第 10 年間依任職滿 25 年以上條件自願退休者，除應年滿 50 歲以外，其年資與年齡合計數應符合表 16 所規定各年度適用之指標數，始得領取月退休金，以達漸進延後年齡之效果。

表 16　公務人員退休法第 11 條第 5 項附表－自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表

適用期間	指標數
中華民國九十六年一月一日至九十六年十二月三十一日	七十五
中華民國九十七年一月一日至九十七年十二月三十一日	七十六
中華民國九十八年一月一日至九十八年十二月三十一日	七十七
中華民國九十九年一月一日至九十九年十二月三十一日	七十八
中華民國一百年一月一日至一百年十二月三十一日	七十九
中華民國一百零一年一月一日至一百零一年十二月三十一日	八十
中華民國一百零二年一月一日至一百零二年十二月三十一日	八十一
中華民國一百零三年一月一日至一百零三年十二月三十一日	八十二
中華民國一百零四年一月一日至一百零四年十二月三十一日	八十三
中華民國一百零五年一月一日至一百零五年十二月三十一日	八十四

三、增進退休給付之合理性

(一)刪除舊制畸零月數可併計至新制之規定

為健全退休制度，應維持合理之給付，經就現行給付規定審慎檢討，本次修正草案爰就未滿 1 年畸零月數應以「月」為標準計給退休金及將原退撫新制實施前舊制年資未滿 1 年畸零月數併入新制計算退休金之規定刪除。

(二)退休給付替代率不得超過現職人員待遇之一定百分比

退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付依規定辦理優惠儲存之支（兼）領月退休金人員，其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比，在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應減少其養老給付得辦理優惠儲存之金額。前項退休所得、現職待遇之內涵及百分比，應參照現職公務人員待遇相關規定、俸級高低及服務年資定之。前項退休所得、現職待遇之內涵、百分比及第一項優惠儲存適用對象、辦理條件、期限、利率、金額

及其他相關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。

然此項規定退休人員退休給付不得超過現職人員一定百分比，立意甚佳。然授權由考試院會同行政院以辦法定之，此牽涉到公務人員退休給付之重大權益，透過授權由行政機關由辦法定之，可能會違反法律之明確性及法律保留原則。

四、檢討修正不合時宜之規定

(一)退休金種類簡化

現行退休金給與種類僅保留「一次退休金」、「月退休金」及「兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金」等三種。

(二)刪除 55 歲加發 5 個基數之規定

公務人員退撫新制實施後，基於主、客觀環境之變遷，部分法規經執行後始呈現問題，爰予檢討修正。刪除 55 歲自願退休加發 5 個基數一次退休金之規定，並對修正條文施行前任職已滿 25 年以上，且年滿 55 歲者另訂保障措施。

五、調高退撫基金提撥費率之上限為 15%

為落實退撫基金收支平衡原則，並按照精算結果確實釐訂基金提撥率，爰將退撫基金提撥費率上限提高為 15%。

六、增進公私部門人才之交流

為增進公私部門人才交流機會，減少公務人員中途離職造成年資損失之情形，爰參酌國外年資保留機制設計，規定繳納基金費用滿 5 年以上非因案免職或撤職而離職者，得至遲於年滿 65 歲之日起 1 年內向基金管理機關提出發還基金費用本息之申請，不受離職後 5 年請領時效之限制。

七、將涉及權利義務重要事項提升於「公務人員退休法」規範

依「中央法規標準法」第 5 條第 2 款規定，關於人民之權利、義務者，應以法律定之。復依司法院大法官解釋意旨，涉及公務人員之重大權利義務事項，應以法律規範；爰將現行法施行細則部分涉及公務人員權利義務事項提升至本法規定。

現行法規有關請領退休金、撫慰金、離職退費、資遣給與等請求權時效規定均為 5 年，但散見於本法及施行細則或函釋規定中，爰予提升至本法規定。

八、對於退休再任者之限制

其中對於支領或兼領月退休金人員退休後再任有給公職應停發月退休金之規定，除將現行施行細則有關再任工作報酬未達規定標準而不須停發月退休金之但書規定刪除外，另增列退休人員再任由政府捐助經費達法院設立登記財產總額 50%以上財團法人職務應停止領受月退休金之規定。

九、增加撫慰金領受對象之條件限制

據公務人員退休撫卹基金會統計 84 年 7 月 1 日退撫新制實施後，支領月撫

慰金之遺族以配偶為多數，約占 95%左右之比例。由於現行規定對於配偶領取月撫慰金並未有年齡條件限制，造成部分退休人員及其配偶領取月退休金與月撫慰金年限長達數 10 年之不合理情形，爰配合自願退休人員月退休金起支年齡之延後，對於具有工作能力之配偶擇領月撫慰金者，亦增列年齡限制；另參採國外制度設計，增列婚姻關係存續之條件限制，俾落實月撫慰金照護老年遺族之精神。

因為退休人員支領月退休金與其遺族支領月撫慰金之年限若合計過高，將違反退撫基金繳費義務與給付權利對等原則，進而影響基金支付能力，以致必須調整繳費費率挹注或由政府補助之不合理情形。經參考世界其他國家對於配偶支領遺族給付之規定，多對婚姻關係存續期間有所規範，例如韓國規定配偶領取年金之條件，以任職當時有婚姻關係者為限。法國規定遺孀或遺夫領取年金之條件為夫妻關係存續已達 2 年以上，爰增列婚姻關係存續條件規定。另外，依據公務人員退休撫卹基金統計年報顯示，90 至 92 年度亡故退休公務人員配偶申領月撫慰金之平均年齡均在 57 歲以上；且為因應公務人員自願退休月退休金起支年齡原則上延後至 60 歲或 55 歲，而撫慰金係自月領休金衍生而來，其領取條件不宜較月退休金領取條件更為寬鬆，爰將配偶支領月撫慰金之年齡條件規定為 55 歲。

且為因應社會環境變遷，一般家庭結構以小家庭為主，爰將撫慰金請領遺族範圍修正為配偶、子女及父母等核心家庭成員。又因配偶與退休人員關係最為密切，爰明定配偶應領撫慰金額度為二分之一，但為尊重退休人員意願，如退休人員生前預立遺囑，在法定遺族範圍內指定領受人時，從其遺囑。如退休人員生前未立有遺囑，且遺族選擇撫慰金種類無法協調時，配偶得就其選擇之撫慰金種類領取二分之一。

十、相關規定明確化

將「機關於何種情況下不受理退休案之申請」、「公務人員退休後於何種情況下喪失或停止領受退休金權利」；以及「遺族於何種情況下喪失或停止領受撫慰金」等情形分別規定。

陸、結論與建議

上述我國公務人員退休制度之改革方向，大體上尚符合世界各國公部門年金計畫之改革趨勢，另教育部及國防部也刻正研擬修正軍教人員退撫制度之草案。此外，根據各國公部門退休制度之改革經驗，拉長以整體公職生涯年資之平均薪資來作為最後年金給付之計算基準，以建立健全的財務收支機制，可作為我國未來長期改革之參考，以避免「上一代優渥年金給付權利」建構在「下

一代沈重年金保費義務」之代間不公平現象。

由於各地方縣市政府須負擔公教人員舊制之退撫支出，礙於每年預算之編列額度，故限定每年退休之人數。其退休人員往往須於退修前 1 年即須提出申請，並按年資或年齡排序，在某種程度已部分壓縮欲申請退休之人數，而中央機關之申請退休人員較無此方面之顧慮。

一、結論

根據世界銀行 Chand 和 Jaeger(1996)研究指出，年金制度改革基本上可分為溫和漸進式的改革取向（parametric or gradual reform approach）或系統轉換、革命式的改革取向（systemic or radical reform approach）（轉引自蕭麗卿，1997）。許多先進歐美國家是採取溫和漸進式的改革主張，針對現有隨收隨付制度進行提高保費費率、逐步延後給付年齡、縮緊給付條件、改變給付公式計算及降低所得替代率等多元微調措施，上述措施的確可以大幅降低年金支出；而中南美洲國家如智利則採取系統轉換、革命式的改革取向，將原有的隨收隨付確定給付制度轉換成確定提撥個人帳戶制，因為原有的保險制度因新加入勞動者適用新的提撥制度缺乏財源，故需要政府編列大筆的經費加以因應，而智利的年金改革主要是受到世界銀行倡導的理念所影響，也是基於該國的經濟考量。

對於公部門年金計畫之改革策略，必須兼顧年金和薪資之間的關係。若改革措施僅增加延後領取老年給付年齡，然可能仍因維持較高的所得替代率而抵銷其節省年金財務的效果。故也必須透過公部門就業市場的僱用政策及進出控管，維持一定之退休/工作人口比率以控制長期年金財務之收支平衡。

雙元年金制度的設計往往因公部門給付替代率較私部門給付替代率要為優渥，導致同一個國家中存在著不同部門工作者之不公平現象和勞動市場的僵固性。沒有任何明顯的理由可以解釋為何同一個國家的受僱工作者，可以存在著不同保障程度的退休系統。而各制度間缺乏可攜帶（portability）式的設計，阻止了人力資源流動及減少了勞動市場的效率。勞動乃社會安全之源頭。此一行動準則強調，老年保障為社會安全措施之一環，不得任其榨乾源頭，因此保費不得隨意調高。

二、政策建議

(一)避免世代間不公平之現象

代間契約除了強調世代間的連結，也必須注意以「世代互助」以落實「世代正義」。此一行動準則強調，年金負擔應適當地分置於年輕與年長者，任何一代

不得占另一代的便宜。費率之提升、拉長年金給付計算公式、對於繳費年資及領取給付年資、年齡之控管之間參數的設定都是相互牽動的，若僅一味以階梯式方式提升其繳費費率，而未適度地檢討隨著每世代退休人員平均餘命，適度地延後領取退休給付的年齡，則會明顯形成未來世代提撥金額增加、退休給付卻未增加並延後退休，上一世代提撥金額較少、退休給付替代率較高且可提前退休之世代間不公平之現象，尤有甚者，可能造成未來參加基金人員對制度失去信心，擔心退休後領不到給付之現象。

退撫基金之帳務也要透明公開，並讓所有公務人員都能瞭解目前之基金運作情形，在未來問題改革和政策規劃方向時，才能真正說服參與的公務人員支持「公務人員退休法」之改革。

(二)撫慰金發放，配偶子女應增加限制條款

針對未成年子女給與至成年為止，建議條文須明確定義，較無實務執行上之爭議，建議子女除應符合未成年、無謀生能力或 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過其每月所領取之月撫慰金，皆可領取。而針對收養子女之關係認定，建議養子女須有收養關係 6 個月以上。

(三)逐步修正退休年金之計算基礎

月退休金給付之計算往往以最後在職月薪計算，無法真正反應整體工作生涯時所繳付保費義務之貢獻度，相對於領年金權利之對等關係。而此部分即是造成繳費提撥率需不斷提高以因應退撫基金提撥不足（未來潛藏債務）之原因。

未來政策修法上可以考量逐步拉長計算最後退休金給付月薪之期間，建議可從 5 年逐步調升為 35 年（可計算退休年資之上限），一方面減少公務人員之反彈及因制度改革之提前退休潮；另一方面也可降低所得替代，減輕退撫基金之財務負擔。論貢獻度酬賞原則，以真正落實公平正義原則

(四)避免新舊制過渡期間給付率過高之現象

「針對具有新、舊制年資之公務人員，其舊制服務年資改為每年給與本俸之 3%，惟修訂時，不得溯及既往，也就是已退人員之既有退休給付權益不予減損」，如此的確可以降低過渡期間同樣具有相同年資的退休人員，因具有部分舊制年資而產生過高（超過新制本俸 140%）給付率的現象及解決權利義務不對等之情形，可作為未來「公務人員退休法」修正時之參考。

(五)退休再任—減少政府資源的多重浪費

對於退休再任之公務人員，合計其退休給付及再任薪資總數，應以其退休給付為最高上限，若所賺取薪資超過月退休金給付金額，則可以暫緩撥付月退休金；若薪資低於月退休給付金額，則不足部分由月退休金補足其差額。以避免退休之公務人員轉任私立學校老師或私人企業顧問時，可同時享有薪資及社會安全

之雙重保護，一方面排擠到就業市場的就業機會；另一方面也促成個人享有政府補助之雙重資源。

實務上往往公立學校退休之教師，轉任私立學校教師繼續享有雙重之保障；而退休之高階將官往往轉任政府捐助私人企業擔任高階顧問，同樣皆發生享有雙重保障之問題，相對於一般勞工，其享有之權益及社會安全保障存在著極大之落差。

(六)18%優惠存款優存機關之規定應採期間制

18%優存設計的歷史背景係針對早期公務人員平時所發薪給較低，在退休時給與較為優渥之補償措施，以鼓勵其久任公職。若其所待之機關為單一薪給之機關，由於薪資結構不同於一般行政機關，薪資較為優渥，所以不適用 18%之優惠存款。然 18%優惠存款目前規定，只看最後在職機關為一般行政機關，則其公保舊制年資皆可以優存，即使其最後調職至一般行政機關僅 1 日或 1 個月，之前領取單一薪給的公保舊制年資皆可以算入優存年資中，產生不公平之怪現象。正確的計算方式，應依其在一般行政機關及單一薪給機關之在職期間按比例來計算，以計算其可優存之金額，較符合公平正義原則。

(七)可攜帶式設計或年資請求權之期待保障

由於現行公、私部門之退休制度迥異，勞工第 2 層為確定提撥（DC）的可攜式個人帳戶制（新制），公務人員第 2 層確定給付（DB）的月退休金制，若為因應國家整體政策人才交流之需要，又要兼顧不因職業類別之流動而造成制度間轉換年資之損失，必須建立各體系間之年資保留設計或可攜式年金設計之建構。

教育部目前已增修「學校教職員退休條例」修正草案第 16 條條文及配合「教育人員任用條例」修正草案第 34 條：「學校與營利事業間就科學技術研究成果訂有技術移轉合約，學校得於不影響教師教學工作之情況下，依合約指派未兼行政職務之專任教師至該營利事業兼職」，爰第 6 項明定教師配合參與產學合作研發及技術移轉，經學校依規定同意借調之年資，於回任教職後得補繳退撫基金費用併計退休。教育部已於 96 年 8 月 30 日將該草案送行政院審議。軍職人員、公務人員退休制度也應有保留年資之設計，有就是其成就最後退休年齡條件時，各種年資皆可以算入退休總年資計算，然退休金之給付則是依各自年資向保險人結算。

目前「公教人員保險」及「勞工保險條例」皆已有年資保留之設計，在成就退休條件時，可依各自勞工保險及軍公教保險年資請領一次退休金給付。而現行勞工第 2 層為新制優點為個人可攜式退休金帳戶，可以攜帶著走，然缺點則是缺乏代間互助及所得重分配之精神，且替代率可能會因基金操作之表現而有起伏之變化，或因平均餘命過長而可能替代率不足的現象。而公務人員退休制度之月退

休金設計其所得替代尚足，然必須退休仍符合公務人員之資格才得以請領，也就是若因轉換跑道而離開公務人員退休體系，則可能僅得領回所繳之保費，卻喪失年金請求之權利，現行制度的設計過於僵化，不利於人才之公、私之間流動及退休後經濟安全之保障。未來應朝向年資保留之設計，也就是某甲進入私校年資為 10 年，後轉入公部門就職 20 年，隨後又轉入私部門任職 10 年，則共計 40 年之保險年資，依現行相關社會保險制度設計，則在第 1 層保障中可以領取 10 年之勞保一次給付、公保 30 年之養老給付，然第 2 層現制除非其在公部門退休後轉任，否則其會喪失公部門之保險年資。若未來有年資保留、年金期待保障之設計，則其可領取私校教職 10 年一次金、公務人員 10 年年資所計算之月退休金及 10 年之個人退休金帳戶之老年安全保障，只要給與上限 40 年，也就是總年資加計不超過 40 年即可，如此便能促進公、私部門間人才流動及老年經濟安全保障之雙重目的。

參考文獻

1.吳明儒、張菁芬（1999），「私有化或多元主義？--台灣與英國年金制度改革的比較分析」，**社會政策與社會工作學刊**，第3卷，第2期，第37-100頁。

2.呂建德（2004），「德國公務人員退休撫卹制度」，美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編，銓敘部（2004），第108-139頁。

3.監察院（2002），「我國社會福利制度總體簡調查報告」。

4.銓敘部（2003），「公教保險養老給付改採年金制之研究」，專案研究報告，下載網址 http://www.mocs.gov.tw/index.htm

5.銓敘部（2004），「公務人員退休制度部分改採儲金制之研究」，專案研究報告，下載網址http://www.mocs.gov.tw/index.htm

6.銓敘部（2005），「公務人員退休新制實施十年之成效檢討」，專案研究報告，下載網址 http://www.mocs.gov.tw/index.htm

7.蕭麗卿（1997），「社會福利支出與政府財政策略，八十七年度加強培訓經建規劃人才進修報告。

8.韓敬富（2004），「軍人所得定位與軍隊福利：中華民國、美國、中共之比較分析」，**社會政策與社會工作學刊**，第8卷第1期，第51-84頁。

9.Becker, Fred W. (2007), “Reactions to Social security retirement reform proposals in the United States,” *International Social Security Review*, Vol. 60 No.1.

10. Goodman, Roger and Ito Peng (1997), “The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building,” In G. Esping-Andersen(ed.), Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, London: Sage Pub., p.192-224

11. Martin, Patricia P. (2003/2004), ”Comparing Replacement Rates Under Private and Federal Retirement Systems,” *Social Security Bulletin*, Vol. 65, No. 1.

12. Palacios, Robert and Whitehouse, Edward (2006), “Civil-service Pension Schemes Around the World,” The World Bank, SP Discussion Paper NO.0602.

13. Turner, John (2007), “Social Security Pensionable Ages in OECD Countries:1949-2035,” *International Social Security Review*, Vol.60 No.1.

人力規劃研究報告

第 14 輯

發 行 者： 行政院經濟建設委員會 人力規劃處

總 編 輯：陳世璋

副總編輯：林至美

編輯委員：黃舜卿　賀麗娟　齊清華　周毓文

執行編輯：廖貴燕

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

人力規劃研究報告 第14輯
行政院經濟建設委員會人力規劃處編著
初版 --台北市：經建會，民國99年
ISBN：978-986-02-4417-5（平裝）
人力資源
542.71

人力規劃研究報告 第14輯
編 著 者：行政院經濟建設委員會人力規劃處
出版機關：行政院經濟建設委員會人力規劃處
地　　址：台北市寶慶路3號　電話：(02)2316-5300
網　　址：http://www.cepd.gov.tw
政府出版品銷售地址電話：
1.三民書局：100台北市重慶南路一段61號
TEL:886-2-23617511　FAX：886-2-23613355
http://www.sanmin.com.tw/
2.台中五楠文化廣場：台中市北屯區軍福7路600號
TEL:886-4-22210237　FAX:886-4-22210238
http://www.wunanbooks.com.tw
3.國家書店松江門市：104台北市松江路209號1樓
TEL:02-25180207　FAX：02-25180778
國家網路書店：http://www.govbooks.com.tw
GPN：1009902665
ISBN：978-986-02-4417-5
編號：(99)029.802
定價：新台幣300元
中華民國99年10月初版　第1刷