

1




TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

合作、安全、發展 的勞動政策

樂說頭條

勞動部綜合規劃司



勞動者是國家發展的重要功臣，勞動力則是經濟發展的重要因素，面對經濟全球化以及國內外經社環境快速轉變的挑戰，如何藉由政府的協助，營造更公平合理的勞動環境，在追求經濟發展的同時，讓勞工能共享經濟發展的成果。勞動部秉持「以人為本」的精神，站在勞工的立場，推動利於國家整體社會經濟永續發展的勞動政策，而能提升勞動生活福祉。

壹、當前勞動情勢發展

根據統計 15 歲至 64 歲工作年齡的人口占總人口比率已於 101 年達最高峰 74.2% 開始下降，人數亦將於 105 年達 1,730 萬人開始遞減。台灣青年人因受教年數的增加，晚進入勞動市場，並且年輕人在學率很高，但勞參率很低，比如在 103 年 1-9 月平均，15-24 歲青年人勞參率僅 29.22%，較亞洲鄰近國家日本、新加坡等為低，至於 45-64 歲以上中高齡者則呈現較早退出勞動市場的現象，雖然我國勞動基準法已將強制退休年齡由 60 歲延長至 65 歲，但 102 年受僱員工平均退休年齡為 57.4 歲，明顯較早退離勞動市場，另我國女性勞參率雖已突破 50%，但因婚育等因素，勞動參與成長緩慢，且與歐美多數國家相較，婦女勞動參與率仍屬偏低。

因此，面臨這些勞動市場的結構轉型以及人力運用問題，勞動部將持續建構合宜勞動環境，提升青年、婦女及中高齡的勞參率，強化勞動者專業技術能力以提供穩定的勞動力人口，讓企業能找到所需人才，繼續維持競爭力，並能與政府協力建構一個具正向支持的工作環境，照顧勞工及其家庭，進而提升勞工對企業的向心力與生產效益，達到勞資一心共創雙贏的目標。

貳、施政重點及立法計畫

一、合作：強化勞資對話，促進合作關係

(一) 推動工會組織運作發展

「工會法」自修正公布施行以來，各界仍有不同意見，為使其更為周延，針對工會較為關切議題，包括工會組織類型、區域型工會組織之籌組門檻、強制入會、工會理事長任期、基層工會加入各級聯合組織及工會幹部會務假等議題，未來將本於保障工會自主精神進行研修，現階段除廣泛蒐集勞僱團體意見外，並已完成修正「工會法施行細則」法制作業程序，健全工會組織運作。另為提升工會能力，廣續辦理及補助各種工會幹部知能培訓，以強化工會與僱主協商對話能力。

(二) 強化社會對話機制

鑑於先進國家推動社會對話確能加強勞資合作，且透過勞資政三方對話所取得之共識，為政府擬定相關政策重要參考。從而為達到勞資雙方以良好溝通，取代彼此間之衝突關係，勞動部持續推動社會對話機制，已依據「102 年至 105 年推動社會對話機制實施計畫」，於 103 年協助有意願對話之勞資雙方進行全國性、產業別及區域性對話會議。104 年



亦將廣續就勞資政三方關切之議題推動對話機制，促進各方凝聚共識。

（三）營造勞資自主協商環境

為營造有利於勞僱雙方團體協商之法制環境，積極檢討「團體協約法」，針對誠信協商門檻限制等各項議題進行研修，以促進公、私部門集體勞動關係之發展，並確保勞僱雙方透過自主協商締結團體協約，以穩定勞資關係，創造勞資雙贏。另為落實協商權，廣續辦理團體協約法制宣導、集體協商人才培訓活動、勞資雙方簽訂團體協約表揚及入廠輔導簽訂團體協約方案等相關措施，以增進勞僱雙方對團體協商知能，進而提升簽訂團體協約之意願。

（四）提升勞資爭議解決效能

研修「勞資爭議處理法」，包括小額權利事項勞資爭議，得由爭議當事人之一方申請交付仲裁之機制、工會幹部被解僱並經裁決決定為不當勞動行為者，暫時回復身分等事項，以期完善勞工權利。另為落實有效解決勞資爭議，除協助企業自主建立企業內紛爭處理機制外，並強化爭議調解人及仲裁人專業訓練，提升整體爭議處理機制之效能。另為健全不當勞動行為裁決機制，研議強化裁決決定之拘束力，及加強與司法機關意見溝通，以縮減民事法院及行政法院對勞動部裁決決定見解之歧異。

二、安全：建構友善環境，維護身心健康

（一）保障派遣勞動權益

為保障派遣勞工就業安全與兼顧產業人力運用合理彈性空間，已於 103 年 2 月 12 日完成研訂「派遣勞工保護法」草案，送行政院審查中，目前除派遣總額上限條文保留外，其餘條文皆已審查完竣。由於勞僱團體針對派遣總額上限存有不同意見，勞動部將持續並積極與勞僱團體溝通，期取得立法共識。於完成立法前，為落實保障派遣勞工權益，已與行政院人事行政總處及行政院公共工程委員會組成工作小組，檢討公部門派遣勞工權益，並廣續辦理派遣專案檢查及相關宣導活動。

（二）推動縮減法定正常工時

鑑於工作與家庭生活平衡已成為重要國際勞動趨勢，積極研議推動縮減法定正常工時。103 年已密集與勞僱團體辦理座談會，就工時調整方向及相關配套措施進行溝通，並檢討「勞動基準法」工時相關規定。

（三）確保勞工退休金及資遣費權益

1. 研修勞動基準法退休、資遣保障規定

為加強勞工退休金及資遣費之保障，已於 102 年 12 月 19 日研提「勞動基準法」部分條文修正草案報請行政院審查，

提高勞工退休金及資遣費之債權受償順位；另增訂勞工退休準備金專戶，應於規定期限內足額提撥、未依法給付勞工退休金或資遣費課予刑責等規定，該草案刻正於行政院審查中。另並研議適度擴大墊償範圍納入新、舊制資遣費及舊制退休金之方案，以保障勞工權益。

2. 廣續推動勞工退休金自選投資方案

為鼓勵勞工積極參與勞退制度，引導勞工在稅賦優惠下及早進行退休儲蓄，增進勞工退休生活保障，規劃勞工退休金自選投資方案，前已邀集勞、僱團體、金融業者、財政部與金融監督管理委員會等共同研商，並研議強化審查自選投資標的、金融機構資格等規範，以保障勞工投資安全。

(四) 調整性別工作平等措施

為因應我國少子女化現象，鼓勵女性受僱者生育，強化母性保護，擬參考國際公約及各國規範，檢討勞工產假相關規定，及研議修正「性別工作平等法」放寬受僱者申請育嬰留職停薪之工作年資限制，以建構友善懷孕受僱者之工作職場。

(五) 健全職災勞工權益保障法制

1. 廣續推動職業災害勞工保護法修法

為加強照護職災勞工，持續推動「職業災害勞工保護法」修法工作，將職業

災害勞工重建工作納入法源；加強職業傷、病通報制度；擴大職業災害勞工保障；規範僱主參與職災勞工重建之責任及獎勵；擴大職災保護專款運用之範圍等。

2. 推動職業災害保險單獨立法

為提供職災勞工及其家屬之基本生活保障，推動職業災害保險單獨立法，擬具「勞工職業災害保險法」草案，於103年4月2日送行政院審議中，將配合該草案及相關配套法規之審議期程，廣續辦理法制作業，後續亦將積極與勞資各界與朝野黨團溝通協調，凝聚共識，俾儘速完成立法，保障職災勞工及其家屬之生活安全。

(六) 推動勞動安全與健康措施

1. 推動職業安全衛生法第二階段施行

「職業安全衛生法」部分條文將於104年1月1日第二階段施行，刻正積極展開包括機械、設備、器具及化學品源頭管理與高風險事業之定期製程安全評估監督機制等新增制度19種附屬法規之訂定，以期在施行前完成法制程序。

2. 擴大化學品管理跨部會合作機制

已建立國內流通之化學物質基本資料庫及跨部會資訊平臺基礎，結合各部會依權責建立之相關化學品管理資訊，建立資訊分享、互相勾稽之平臺，並將轉移行政院環境保護署，以擴大「化學



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

雲」之資訊應用功能，協助相關部會對於危害化學品之監督管理。

3. 建置勞工健康服務網絡

推動北、中、南及東區勞工健康服務中心暨網絡體系之建置，透過持續開發各類工具指引、廠場輔導、示範觀摩及相關補助措施，強化企業對職場工作環境與勞工健康服務之重視，促進勞動者身心健康。103 年度已推動北部地區勞工健康服務中心試辦計畫，未來將逐步建置各區之服務中心，使健康服務擴及所有勞工。

4. 輔導中小型傳統產業改善工作環境

為協助 3K 產業改善工作環境結合製程轉型升級，促進國人就業，已選定鑄造業試辦，參考產業轉型成功案例，訂定「3C 鑄造計畫」，將透過跨部會整合相關資源，推動輔導鑄造廠改善粉塵及噪音等安全衛生工作環境、協助成立鑄造業產業發展平臺、輔導製程轉型升級、培訓鑄造人力等措施，以提升國人就業意願。

5. 加強勞動條件檢查促進勞工身心健康

補助地方主管機關約用勞動條件檢查人員，提升勞動條件檢查能量，以營造友善勞動環境。



三、發展：加強人力運用，提升勞動品質

(一) 推動職能基準及職業訓練

1. 推動職能基準發展與應用

訂定職能基準發展與應用方案，跨部會推動建置職能基準；輔導民間單位發展職能導向訓練課程，辦理技能檢定與技能職類測驗能力認證；擴大訓練品質管理系統應用範圍，以提升訓練品質管理效能，推升訓練產業發展，厚植國家人力資本。

2. 強化勞工職能

(1) 提升在職勞工職場競爭力

加強拓展民間優質訓練單位，提供多元化實務導向訓練課程，保障勞工參訓品質，及透過輔導辦訓補助訓練費用等方式，激勵事業單位持續投資員工之能力與意願，促進員工專業知能與技能提升。

(2) 強化失業勞工就業技能

依據國家產業政策發展進程及各區域產業特性，適時調整或新增職前訓練課程

內容及職類，並視需要輔以職訓諮詢、職業訓練生活津貼，以及就業推介等措施，強化失業勞工就業技能，契合產業需求，促進就業。

(二) 促進青年就業

1. 成立跨部會促進青年就業平臺

為使青年人口能順利進入勞動市場，已整合經濟部、教育部等 11 個機關(單位)，提出跨部會促進青年就業策略及具體措施，除推動促進青年就業方案、辦理青年圓夢計畫 - 攜手飛 young 就業博覽會、協助職涯探索，強化青年就業服務、與教育部合作，辦理大專應屆畢業生就業狀況追蹤，以協助青年於學校與職場間之轉換，促進社會新鮮人就業等外，並廣續推動各項青年專案訓練計畫，針對青年不同階段之發展需求，提供務實致用之職業訓練，並擴大產學訓合作訓練資源，加強青年就業技能，培訓出理論與實務兼備及契合勞動市場需求之專業技術人力，促進青年就業。

2. 提供青年創業貸款及諮詢服務

配合行政院核定之「青年創業專案」，辦理「創業諮詢輔導服務計畫」及「微型創業鳳凰貸款」，提供青年創業輔導協助措施，包含創業諮詢輔導及適性分析，辦理創業研習課程，亦設有專業創業顧問提供諮詢輔導服務。

3. 推動社會企業行動方案

另考量青年對社會議題之關懷與使命，可運用社會企業之模式來實踐，配合行政院核定之「社會企業行動方案」持續倡議社會企業概念，辦理相關宣導活動、講座及論壇，邀請青年參與，以啟發青年創新思維投入社會企業，及建立社會企業網絡連結，運用社會企業諮詢輔導計畫，以積極協助創新創業。

(三) 提升婦女勞動參與率

1. 鼓勵企業推動工作生活平衡

積極鼓勵企業推動「工作與生活平衡」，使兩性兼顧工作與家庭照顧壓力，透過辦理宣導暨觀摩、建置網站平臺及編印服務推動手冊等，推廣理念與內涵，並透過專家入場輔導，協助企業規劃工作生活平衡措施，及提供企業入場輔導諮詢。另於 103 年 7 月 2 日公告發布「推動工作生活平衡補助計畫」，補助僱主辦理教育訓練、活動、設施及宣導，支持企業建構友善家庭職場。此外，推動企業辦理員工托兒服務，不限事業單位規模大小，每年提供托兒設施或措施經費補助，另辦理企業托兒宣導會及提供專家諮詢輔導服務等。另，為廣徵與推廣企業推動「工作生活平衡」創意措施，將定期辦理「工作生活平衡獎」，藉以帶動企業推動風氣。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

2. 補助一般失業及弱勢婦女訓練費用

以自辦、委辦或補助方式，結合民間訓練資源，辦理多元化職前訓練課程，一般失業婦女補助 80% 訓練費用，另具就業保險被保險人身分或弱勢對象身分（如獨力負擔家計者、中高齡者、原住民、外籍配偶及大陸地區配偶等）之失業婦女，則補助全額職前訓練費用；並提供職業訓練生活津貼，以協助特定對象失業者參加職業訓練，安心學習工作技能，降低其經濟負擔，排除參訓障礙並保障訓練期間基本生活。

（四）活化中高齡及高齡勞動力

1. 規劃辦理「延後退休制度可行性方案」研究

因應人口老化，並為吸引中高齡勞工持續留在職場及鼓勵僱主僱用中高齡勞工，規劃辦理「延後退休制度可行性方案」研究，以兼顧中高齡勞工退休權益及勞動力之運用。

2. 鼓勵企業營造友善中高齡及高齡職場

將「促進中高齡員工工作適應」納為員工協助方案教育訓練課程內涵，並邀請專家撰寫「企業維護中高齡員工身心健康」專文，提供企業作為推動參考。此外，為肯定企業重視中高齡員工身心福祉，將規劃「友善中高齡員工之身心

健康與安全」列為「工作生活平衡獎」選拔表揚指標之一，持續鼓勵企業營造友善中高齡者工作環境。

3. 開發就業機會

為排除中高齡者及高齡者就業障礙及消除僱主疑慮，協助中高齡及高齡者就業，公立就業服務機構依中高齡及高齡者之就業需求，提供個別化之就業諮詢、推介及媒合服務，並提供就業、職訓與創業等資訊，開發中高齡及高齡者就業機會，運用「就業保險促進就業實施辦法」僱用獎助措施及「職場學習及再適應計畫」，增加僱主僱用之誘因。

4. 提供職務再設計

為改善在職中高齡及高齡者勞工就業環境、減緩工作障礙，提供改善職場工作環境、改善工作設備或機具、提供就業輔具、改善工作條件及調整工作方法及流程等職務再設計項目，協助中高齡及高齡者勞工突破生理及心理上之限制，以提升工作效能及協助穩定就業。

5. 持續推動「銀髮人才就業資源中心」

推動發展適合 55 歲以上及高齡就業之服務模式，提供專屬求才、求職服務與就業、創業諮詢，以媒合高齡人才就業及廠商徵才為核心，並倡議銀髮人力

再運用觀念，未來將持續推動，讓銀髮族、企業及民間團體等，透過該中心推廣及行銷活動，建構資源交換之平臺。

（五）協助弱勢者就業

加強提供職業重建個案管理服務，適性提供身心障礙者一般性、支持性及庇護性就業服務；廣續加強推動就業融合計畫，提供特定對象及就業弱勢者個別化就業服務，適時運用相關就業促進工具，並透過職務再設計提供輔具、調整工作等方式，協助排除參訓及就業之障礙，以提升身心障礙者及特定對象勞動參與。

（六）確保跨國勞動力權益

1. 定期檢討外國人引進政策

為研擬妥善之跨國勞動力政策，透過勞資學政代表組成「跨國勞動力政策協商諮詢小組」，參考失業情勢、就業人數變化及國內經濟發展與人力需求，定期研商跨國勞動力相關政策。

2. 加強聘僱外籍勞工管理機制

透過每年辦理仲介評鑑及表揚等獎優汰劣機制，強化仲介管理，並持續推動入出國機場服務、1955 專線及加強宣導外勞權益等措施，落實外勞入國後之權益保障。

參、結語

我國勞動環境正面臨青年失業率偏高、勞動市場彈性化需求增加、國人赴海外就業盛行、少子女及高齡化趨勢日趨明顯等問題，為因應勞動環境之影響與挑戰，如何強化勞動力開發與運用，促進勞動力永續發展，並保障勞動權益、營造安全健康職場，及建構兼顧工作與生活的友善勞動環境等，皆為當前重要勞動施政議題。

目前正值景氣復甦，勞動部將更積極推動各項施政，並盼結合跨部會支持，落實各項職能提升機制、推動縮短工時、保障派遣勞工權益、確保勞動債權等措施，以促進勞動力永續發展，增進勞動生活福祉，進而提升勞工、企業及國家整體競爭力。📍





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



全球勞動力發展之 趨勢、挑戰與對策

國立中正大學勞工關係學系副教授 藍科正
國立中正大學勞工關係學系助理教授 吳啓新
勞動部勞動力發展署綜合規劃組視察 林志興

全球勞動力發展之趨勢

英國 2030 年會面對企業與經濟、資源與環境、法律與政治、社會與個人、技術與創新等構面的 13 個趨勢：經濟波動提高（源自全球化）、重心轉移至亞洲、微型企業增加、資源變稀少而生態惡化、政治行動範圍縮小（源自財政壓力，故勞動力發展資源減少）、人口結構變遷（特別是高齡化）、勞動力多元化（源自多元化移民）、家戶所得不確定性提高而不均度也提高、改善工作與生活平衡的需求提高、職場環境改變（源自 ICT 的發展、外包、全球化致僱主的彈性需求提高）、技術收斂和跨領域技能提高（如生技、資訊、認知科學）、數位化生產、巨量資料和處理技術需求增加（源自 ICT 的發展，如醫療照護、零售業的消費行為分析）等。¹

我國目前有「晚進早出」（勞動參與的年齡延後、退休年齡提前）、「高出低進」（白領人才外移、藍領人才移入）、

高齡化、少子化、新進基層人員低薪化、海外就業增加等現象。例如，我國勞動參與率自 2003 年起呈逐年緩步上升，2013 年為 58.4%，但仍低於日本 59.3%、香港 61.2%、韓國 61.5%、美國 63.2% 及新加坡 66.7%²；學者推估，2009 年時，國人赴中國工作的人數介於 60 萬至 110 萬人³；2011 年時，國人赴中國以外的海外地區工作（包括調職派駐、離職派駐、每次三個月以內的長期出差）的人數有 60 萬人⁴；根據國家發展委員會⁵的推估，2050 年我國老年人口將達 766 萬人，占總人口之 36.5%；若維持目前的人口自然成長趨勢，2022 年我國人口自然成長將出現零成長。

影響臺灣 2025 年圖像的十大重要趨勢包括：1. 中國發展持續移動全球經濟重心、2. 重視區域貿易與經濟合作、3. 網路社群改變互動模式與創造新服務商機、4. 高齡化社會需求與挑戰持續、5. 運用創新政策與開放系統發展提升競爭力、6. 行動通訊設備的多元化發展、7. 能源供給與

¹ 參 Stormer, Eckhard, Cornelius Patscha, Jessica Prendergast and Cornelia Daheim (2014). "The Future of Work: Jobs and Skills in 2030," Evidence Report 84, UK Commission for Employment and Skills。

² 參勞動部（2013）。國際勞動統計，臺北市。

³ 參辛炳隆、吳秀玲、李健鴻（2011）。因應貿易自由化兩岸勞動市場變遷之研究，行政院勞委會委託研究報告，臺北市。

⁴ 參劉黃麗娟、辛炳隆（2012），〈因應貿易自由化探討跨國勞動保障研究〉，行政院勞委會勞工安全衛生研究所委託研究報告，臺北市。

⁵ 國家發展委員會（2014）。中華民國人口推計（103 至 150 年），臺北市。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

需求均強調節能與再利用、8. 大量網路數據資料引導新型態服務、9. 先進國家持續再工業化、10. 南方國家經濟圈崛起等。⁶ 依此，全球勞動力發展趨勢的重要因素特色可歸納如下：

1. 區域經濟發展趨勢：例如，NAFTA、歐盟、東亞、東協、TPP 等的區域經濟發展。區域經濟發展是全球化的一環，全球化會導致經濟波動程度提高。
2. 企業經營趨勢：例如，技術收斂和跨領域技能需求提高；數位化生產更普遍；創新服務需求持續擴大；行職業會有消長；微型企業會增加。
3. 科技發展趨勢：例如，行動資訊、數位技術、機器人等的發展；網路購物、口袋購物興起；社群網路發展。
4. 能源供需有稀少化的趨勢：儘管近年因美國油頁岩的開發技術精進，造成石油價格下跌，但未來全球仍有能源供需不平衡的威脅；故先進國家多注重綠能產業的發展。
5. 巨量資料和處理技術需求增加：隨著雲端技術的發展，巨量資料庫建立的



可行性提高，而統計分析技術需求會增加。

6. 社會與個人：人口走向高齡化；勞動力多元化；職場環境改變（源自 ICT 的發展、全球化致僱主的彈性需求提高）；家戶所得不確定性提高而不均度也提高；改善工作與生活平衡的需求提高。這些轉變的適應挑戰難免出現反全球化訴求。⁷
7. 政治層面：例如，政府財政壓力增加，故來自政府的勞動力發展資源會減少；主政者的替換會轉變政策。

全球勞動力發展之挑戰

全球勞動力發展未來可能面臨的挑戰包括：

⁶ 參董正玫（2013）。前瞻大未來：2025 重要趨勢展望與議題，2025 臺灣前瞻產業研究成果發表會 ppt，2013 年 12 月 12-13 日經濟部技術處主辦，臺北市：福華國際文教會館。

⁷ 例如，我國「兩岸服務貿易協議」引發 2014 年 3 月「太陽花學運」的反彈，「自由經濟示範區」的研議也引起社會關注。

一、勞動力發展趨勢下的意涵

1. 勞動力跨國就業日漸成為常態，勞動力發展更需提高全球競爭力，否則將較難就業、工資將較低。
2. 跨領域技能需求提高，行職業會有消長，勞動力發展必須敏感地體察產業對跨領域技能的需求和行職業的消長變化。
3. 科技發展創造出許多新的就業機會，會促成職類別就業機會的消長，但資訊的過濾技巧和人際互動的技能變得日益重要、合作的必要性提高、勞工團結是挑戰（若可運用科技，則有發展的新機會），而勞動力本身也需持續創新服務。
4. 能源稀少化的趨勢，促進各國需更注重綠能產業的發展，



展，勞動力發展需在每一環節納入綠能的概念。

5. 巨量資料和處理技術需求增加，故維護、資安、統計、解讀分析等相關職位會增加。
6. 迫切需要改善的社會議題包括：多元化勞動力的發展、高齡化勞動力的發展、所得不確定性和不均度的改善（社會和職場兩極化會日益明顯）、讓全球化下的受害者危機變轉機、促進工作與生活的平衡（工作與生活將更難以區隔）等。
7. 由於來自政府的勞動力發展資源減少，故未來勞動力發展須善用民間活力，但政府要引導因應多元化的需求（如教育和訓練政策更整合、勞動供需平衡、兼顧彈性與安全），僱主的人力資源管理（含勞動力發展）要精進，教育和訓練的提供者要體察環境變遷的趨勢，勞動力本身的責任（如終身學習 / u-learning）也日益重要。

二、勞動力發展思維的轉移

面對迄今歷史的產業典範轉移，例如，從電腦主機、到個人電腦、到網路企

⁸ 參詹文男（2013）。2025 願景：台灣產業大未來，2025 臺灣前瞻產業研究成果發表會 ppt，2013 年 12 月 12-13 日經濟部技術處主辦，臺北市：福華國際文教會館。

⁹ 參 Singapore WDA (2011). The Measure of Competitiveness, WDA Annual Report 2011/12。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



業、到行動 / 雲端計算，製造模式從整廠、到 EMS / OEM / ODM、到垂直整合 / 水平分工併行模式⁸；人力資源典範從運用，轉移到發展。勞動力發展的哲學思維也需有所轉移。

新加坡人力部勞動力發展署 (WDA) 是以「具競爭力的勞動力 (competitive workforce)」為願景，要透過終身學習和不斷提升工作技能，來提高新加坡勞動力的就業力 (employability) 和競爭力 (competitiveness)⁹。新加坡勞動力發展的治理強調原創思維的能力、追求卓越企圖心、績效目標明確可衡量、實用主義至上 (有工作才有福利)、掌握發展脈絡、重視文化價值觀、提升視野與專業、前瞻思考的動態治理能力等。¹⁰

瑞士勞動力發展的思維強調創新競爭力、科學與數學普及教育、雙軌人才培育、提供科研經費、保持市場開放、國際網絡的鏈接、追求行動自由、多元民主俾政策穩定等。韓國勞動力發展的思維從

中央治理改為區域治理，以因應地方差異化；強調彈性生產，已運用知識工作者；推動區域整合與社會發展的夥伴關係；建立海外就業支援業務的產業人力公團，整合各政府部門的就業服務措施，擴展全球就業機會；建立專責單位，統合辦理或督導各項勞動力發展、分析業務；制訂「培養十萬名國際青年人才計畫」等。澳洲勞動力發展的思維包括：政府部門整合產業、科學研究、高等教育、技術研發、職能認證、創新、及中小企業需求，強調勞動力發展政策對經濟發展與創造就業的策略角色，策略性連結勞動市場的利害關係人，建立高品質、產業界認定的職能認證系統，規範勞動力發展服務提供者的智慧資訊系統及創新能力，整合勞動力分析與規劃及能力開發業務等。¹¹

三、因應和整合的問題

勞動力發展要鼓勵創新、創業家精神、社會融合等；因為各地勞動市場面對的問題不一，包括吸引人才、留住人才、

¹⁰ 參林志興 (2014)。103 年勞動力政策規劃與國際勞動力市場情式資訊參考，ppt，勞動部勞動力發展署委託研究期末報告，臺北市。

¹¹ 參林志興 (2014)，上引文。

整合移民、納容弱勢者進入訓練和就業、改善勞動力品質、提升當地企業的競爭力等，不宜侷限於就業媒合和基本技能的訓練，而需體察全球化的衝擊；其困難包括當地的教育和訓練能否快速因應企業需求、如何整合不同族群勞動力、如何整合中央與地方的政策等。¹²

英國 2030 年會被迫（工作）彈性，低階者的就業機會和就業安全會下降；政府主導的技能提升，俾提高勞動力就業力，日益必要；社會和職場兩極化會日益明顯；創新（ICT）的適應需求會提高。因此，該文指出，技術提升和擴張要面對（工作與生活將更難以區隔）、合作的必要性提高、勞工團結是挑戰（因為職場會是四個世代併存、零工時契約和其他彈性安排會是常態）、政府要引導因應多元化的需求（如教育和訓練政策更需整合、勞動供需平衡和兼顧彈性與安全更是挑戰）、僱主的人力資源管理（含勞動力發展）要精進、教育和訓練的提供者要體察環境變遷的趨勢、個人的責任要提高（如終身學習 / u-learning 更重要）等。¹³

我國勞動力發展之對策

從全球勞動力發展之趨勢與挑戰，提出我國勞動力未來發展對策之一些建議：

一、有關勞動力發展的勞動哲學思維

面對未來勞動力發展趨勢的挑戰，勞動力發展的哲學思維需涵括以下項目：從技術製造型轉為知識服務型，從解決失業問題轉為創造就業機會、提高工資，從中央治理主導轉為賦權、分工、區域運籌，從短期措施轉為兼顧中、長期發展，從人力供給導向轉為提升社會經濟，從重視失業率指標轉重視就業率、永續力、幸福力指標，從職訓轉為終身學習，從技術轉為兼顧技術、知識和社會創業精神，從技能檢定轉為兼顧技能檢定和職能基準，從就



¹² 參 Giguere, Sylvain, ed. (2008). More than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-based Economy, OECD。

¹³ 參 Stormer, Eckhard, Cornelius Patscha, Jessica Prendergast and Cornelia Daheim (2014), ibid.。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



業服務轉為兼顧勞動力規劃、開發、運用和提升；勞動力發展機制應具有協同參與、永續增長、賦權整合、共創價值、科技加速、企業需求、專業專家、終身學習、能力認證、誘因機制等特徵，以因應未來知識經濟、綠色經濟、數位經濟、創意經濟、社群經濟等走向，以及設計力、生態力、整合力、想像力、策展力等職能的勞動需求。¹⁴

二、「3A」作為

我國必須強化勞動力 / 勞工對勞動力發展的認知、態度與行動；也必須強化對中小企業、微型企業和社會企業僱主的人力資源管理協助，改善它們對勞動力發展的認知、態度與行動；認知、態度與行動可稱為「3A」（awareness, attitude, action）作為。

三、強化全球鍊結

臺外聯姻的包容性可以思考如何轉化為全球化的工作態度；海外打工意願可以如何轉化為海外留學、可以如何提高國人的企圖心；如何從兩岸交流中國化的趨勢提升為全球化；海外就業可以學韓國的 Korea Move，採取 Taiwan Move；主動獵才可以學新加坡，以有效吸引白領外勞。另外，可以從國人到海外就業，提升至建立海外人才培訓 / 教育中心，以及到海外建立培訓 / 教育中心。

四、巨量資料庫建立與分析

針對勞動部擁有的資訊來說，整合運用勞保、就保、農保、國保、勞工退休金、就服、職訓、技能檢定、外勞等的巨量資料庫，來分析勞動力發展趨勢，有其無可替代的價值，也具可行性。

五、組織

基於人力資源發展的概念，勞動力發展署的定位宜強調為「每一位國民的就業後盾」，不只要服務勞動力（就業者、轉業者和失業者），也要服務非勞動力，讓非勞動力轉成勞動力並順利就業。

¹⁴ 參林志興（2014），上引文。

在整合勞動部內與部外的資源方面，可仿效新加坡的勞動力政策發展之架構。我國的勞動力發展署或勞動部可成立專屬研究勞動市場統計與預測單位，或由目前的勞動及職業安全衛生研究所逐步擴充，分析臺灣的人力供需趨勢，並且提出臺灣勞動市場的未來走向的具體數據與可行性政策。應具體包含 1. 未來三年的就業與失業之預測；2. 各產業間的就業人數統計預測；3. 各縣市間的就業人數統計預測；4. 各產業預期就業人數之推估。根據以上資料，可提早掌握勞動市場的變動，針對勞動供給人數不足之新興產業制訂職訓課程；亦可仿照新加坡的措施，針對人力資源過剩的產業（或科系）進行新職能的開發與培訓；達成透過職訓來促進工作收入提高的效益。

再者，勞動部應與國發會、經濟部、教育部、內政部等機關加強協調合作，以便建立有關勞動力發展的跨部會之整合機制，俾發揮資源整合的綜效。中央與地方

政府之間，中央與區域運籌機關之間，也要適度賦權，俾得以獲得因地制宜的彈性空間。而各級政府應有效運用民間活力，鼓勵企業、僱主團體、勞工團體、學校、非政府組織的參與，共同研擬與執行前瞻性的勞動力發展之各項策略，也可減輕政府部門的人力負擔。

政府部門勞動力發展的人員應具有對（產業和勞動）市場與服務對象的敏感度、確認 / 分析 / 解決問題的能力、蒐集資訊的技巧、資訊分析的技巧、法令和政策執行能力、策略研擬、團隊合作、媒體 / 公關 / 行銷能力、績效評估、動態檢討、服務創新、積極主動態度、終身學習的態度、兼顧組織和個人職涯目標、外語能力、數位能力、人力資源管理諮詢輔導、紓壓技巧等職能。📍





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

青年與職場接軌

國立中正大學勞工關係學系教授兼系主任 馬財專



壹、現今青年失業與就業情勢及概況

全球化發展過程中，促發了各國漸趨嚴重的青年失業高漲，以及就業參與的遲緩，此已儼然成為全球普遍發展的共同趨向。目前各國嚴重青年的現象，如歐盟統計局（2014）年中統計資料持續指出，失業情況最嚴重的族群是廿五歲以下年輕人，失業率高達 22.2%，其中希臘青年的失業率高達 57.7%，西班牙也高達 54%，顯示全球化下青年就業情況持續未見改善。目前各國青年失業率皆然，多數國家已嚴重到超過成年人失業的三倍，從下表一更得以看出青年高度失業已然成為全球各個國家所必須積極面對的問題。

根據 ILO（2013）的估計指出，全球 2.02 億人的總失業人口中，有超過 7450 萬人是 25 歲以下的青年族群；其會員國

15 歲至 24 歲青年失業率為 16.0%，其中歐元區的青年失業率更高達 23.7%。也因而近幾年來世界各國在處理勞動失業議題時，都將青年就業問題列為政府施政的優先議題。國際勞工組織的資深顧問 O' Higgins（1997）認為，已開發國家中 15-24 歲青年的失業率是成年人的 2 倍，而開發中國家的青年失業率則是成年人的 1.5 倍，O' Higgins 強調，雖然青年失業在青年群體內部並不是平均分布的現象，何種青年次群體會面臨高失業的風險，往往會受到環境的影響而有所變動，但整體而言，青年明顯身處在比成年人更高風險的就業結構之中在全球各國皆是無庸置疑的現象。

近期的「經濟學人」（2013）的調查指出，全球化下青年的勞動失業情況日益嚴重，整體青年失業人數之巨，逐漸衍生出「失業世代」（generation jobless）

表 1

2012 年 15 歲~ 24 歲青年失業率之國際比較（單位：%；倍數）

國家別	中華民國	日本	韓國	澳洲	美國	加拿大
全體國民（%）	4.24	4.35	3.25	5.23	8.07	7.24
15-24 歲（%）	12.66	8.12	8.99	11.71	16.18	14.28
差距倍數（倍）	2.98	1.86	2.76	2.24	2.05	1.97



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

的話題。報告並指出，全球年輕人失業情況嚴重的主要肇因，一為西方國家職場工作機會未被創造與中高齡者延後退休效應，促使青年就業參與空間更為嚴峻。其二為各國在勞工市場功能不彰的效應下，缺乏提供工作機會補充至勞動市場的量能，致使諸多國家職場產生逐漸萎縮之疲態與現象。隨著各國青年勞動失業現象的加遽，多數福利國家皆認為解決青年失業問題的良方，便是持續經濟創發與成長與就業機會之創造。由此觀之，不管是在經濟創發成長或職場工作機會創造上，都是現階段臺灣所需努力的方向。

OECD(2012) 的調查研究指出，青年高失業率的主因為青年對就業市場不熟悉、就業準備不夠及產業結構與人力供給之間有落差等因素。而各國行政部門為補足學校與職場落差與不足之處，無不針對青年就業的弱勢特質與問題，陸續推出協助青年從校園接軌至職場為主軸之計畫方案。馬財專(2013) 指出從職場青年就業問題的歸納上，經常包括學用落差、對就業市場迷思、工作態度不夠積極、工作經驗不足、就業力薄弱等因素，進而影響到其職場參與之穩定性。

除就業參與困境之外，青年的低薪化現象亦成為伴隨而致的重大爭議與議題。



而結構化的低薪現象促使青年在職場中的就業穩定性面臨更為嚴格的挑戰。根據勞動部(2013) 調查資料指出，臺灣 15 到 29 歲青年勞工平均薪資僅 27425 元，較 7 年前首次調查時反而縮水 1931 元，減幅更高達 6.6%，創歷年調查新低。其中有近 64% 約 109 萬名青年月薪未達 3 萬元，使得「青貧族」比率劇增；更令人扼腕的是，7 年來的消費者物價漲幅卻高達 9%。低薪化的現象主要源自，青年就學比率偏高，故從事非典型工作如部分時間、臨時性或人力派遣工作者比率逐年增高。由於非典型勞動參與脈絡中，最嚴重的特質便是參與的不穩定性增加。若從青年在勞動市場的就業區隔來觀察，由於青年尚未承載負擔家計的責任，較容易因興趣不符或工作不滿產生自願離職的現象。

上述的因素都是促使青年的失業率偏高，然因青年雖易在職場失業，卻也較易重新就業，使得青年「高失業率、高就業率」成為在職場中相當特殊的現象。

在青年失業的特質分析上，從勞動力發展署（2013）的調查指出，青年失業的原因以非初次尋職者較多，25歲至29歲平均失業週數高於全體平均週數。失業週期延長，促使就業等待期徒長，與勞動市場的長期區隔，亦將直接影響就業穩定性。台灣青年世代在勞動市場中的就業不穩定，其實源自青年不僅需面臨非典化導引、高失業及重複失業之風險威脅外；青



年失業者淪為長期失業者之比率亦逐年攀升。然至今政府部門對於青年在職場邊陲化困境之輕忽與解讀，皆可能促使政府部門之政策方案與導入之資源產生嚴重錯置與流失，此將造成青年高失業率現象之延續。在國內，政府部門在近幾年來面對青年如何勞動市場產生無縫接軌，導入了相當多積極性勞動政策屬性之促進就業方案，不管是從僱主之「僱用獎助」亦或是從青年的「薪資補貼」政策方案，都直接或間接的對於青年與職場接軌承載著多元的影響關係。以下便從政府部門針對青年職場接軌的相關措施與方案進行說明與討論。

貳、青年如何與職場接軌

在青年失業率高漲的年代，其失業狀態在勞動職場參與之研究上，李易駿、古允文（2007）的研究便指出，西方先進國家自1980年代初開始出現青年失業議題，到了1990年代，隨著勞動去管制化及非典型化發展，就業與失業間的界線日益模糊，青年就業型式也趨多樣化；又因就業與就學間的界線亦同時變為模糊，在二者共同作用下，青年轉銜（youth transition）歷程乃因具有可回復性，而變為更多樣性與複雜化，上述現象促使青年延遲就業及找到穩定工



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



作之比例逐年下降。面對勞動市場對於不同勞動族群所引發的挑戰中，陳冠廷（2009）認為青年的失業重新讓我們必須更加正視：（一）應重視技職教育的發展，擴大投資技職教育；（二）提升正式教育過程中的就業力養成教育，並增加青年體驗職場的機會；（三）加強職業指導，培養正確的就業價值觀；（四）積極的消極勞動市場政策；（五）提供青年個人化的深度就業諮詢輔導服務，多關注弱勢青年；（六）建立職業訓練評估制度，完善規劃訓練課程以符合市場需求；（七）整合相關部會，制訂一套完整、長期性、針對性的青年就業促進方案。透過上述的目標，在就業安全體系輔助體系的運作之下，透過完善的體系運作得以逐步減緩青年失業率之高漲。

詹火生、林昭禎（2012）檢視了現行青年就業促進方案，從校園到職場，不論是在職、失業或創業各個歷程均有多樣化的協助，但較偏向供給面的介入，諸如傾向於以就業媒合、職場體驗措施解決問題，且欠缺初次尋職青年失業保險。使得年輕人在好工作難尋的情況下，改以職場液態族的形態調升所得及福利，要不就是到海外任職或是待在家中等機會。為避免現在青年成為尼特族與「失落的一代」，該文建議對於待業超過一年的青年，可仿國外初次尋職失業津貼的作法。針對未曾繳納就業保險費的年輕人，以平均失業給付金額減半，最長發給 6 個月的方式，並要求請領者必須接受就業媒合或職業訓練，讓原本是消極性的社會福利措施，轉變成為積極性的勞動措施與策略。基本上，透過工作福利（workfare）概念導入

所產生的思考向度，是以促使人們工作或接受訓練，以做為領用福利給付方案之前提要件。對於許多尋職者而言，「工作福利」意指要求福利領受者為領取福利給付而在政府所指定的職業中工作；然近來部分國家設計讓福利領受者能有較充分的選擇：包括可採取求職、上學，或參加求職課程等多種方式，以做為申領福利給付之回報。此彈性措施逐漸轉化成為許多社會福利行政人員較喜歡採用「福利就業」(welfare employment)。

此外，若從積極性勞動政策之促進就業方案之執行層面檢視青年就業，辛炳隆(2001, 2003)及李易駿(2005)之研究皆指出歐美國家的經驗來看，失業問題由來已久，也早有因應方式，例如採取失業保險藉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)。然而，隨著失業保險給付支出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」為中心的積極性勞動市場政策(active labor market policies 以下簡稱為 ALMPs)，並積極整合經濟政策、勞動政策、與福利政策。然而積極性勞動政策在各國被認為是解決弱勢勞動族群就業的重要策略與方法，但在各國的運用與執行過程亦產生了不同成效，也相對存在成效不彰的困境。國內近幾年為因應青年日益嚴重的失業問題，在勞動政策的推展上，除慣常性就業安全體系的運作之外，亦積極強化積極性勞動政策與方案之推展，歷來透過永續就業希望工程、擴大公共就業





服務計畫及尚在持續推動的多元就業開發方案等公共就業促進措施與方案；並持續透過增加公共職業訓練的容量來提升青年的人力資本。

上述公共計畫促進就業促進方案，突顯出建構有關青年的工作機會減少及青年的勞動薪資低落現象之配套方案與措施之重要性；此外，在勞動職場中，部分事業單位缺乏社會責任 (CSR)，不願意提供畢業新鮮人工作及訓練機會，亦突顯出必須強化青年的工作技能與核心職能之培育，藉以彌補學用落差間距之重要性。針對上述的青年就業，不管是從個人、學校及專業技能的諸多層面，多存在急需迅速跨越的過程，而此過程更有賴於政府部門是否有搭建良適的就業橋梁。近年來勞動部勞動力發展署針對事業單位及學校所提出的就業促進方案與計畫：（一）補助大專校院辦理就業學程計畫：針對畢業前 2 年在

校生，引進業界資源開設業界實務課程、辦理職場體驗及共通核心職能課程，彌補青年學用落差；（二）雙軌訓練旗艦計畫：結合學校學制與產業用人需求，辦理學科教育與工作崗位之雙軌訓練，培訓理論與實務兼備之專業技術人力；（三）產學訓合作訓練：由職訓中心提供技術養成訓練，結合學校學科教育與安排於日間至事業單位實習，強化青年專業技能；（四）青年就業旗艦計畫：師法德國，針對 15 歲至 29 歲缺乏工作經驗或專業技能之離校青年，以先用後訓模式提供實體專班及工作崗位訓練，提升事業單位僱用意願，增加青年就業機會。此外，針對以青年作為補助對象以職訓強化就業技能為主的計畫方案：（一）勞工在職進修計畫：目的在於激發在職勞工，包括青年之自主學習，鼓勵參加在職訓練，藉以提昇知識、技能與青年最為企業所詬病的工作態度，累進個人化之人力資本；（二）充電起飛



計畫：透過在職勞工及自營業者參訓之補助，強化勞工之自主學習，對於青年更為重要；（三）青年就業讚計畫：鼓勵未就業之青年強化技能及提升就業能力以促進就業，並提供未就業青年訓練學習自付額補助，協助其順利就業。上述的促進青年就業方案，透過不同的補助對象試圖提供與建構更為完整及穩健的青年就業參與途徑。然而這些計畫方案之推動，亦須持續關注青年就業族群與其他就業族群所存在的競合關係，以強化各族群之勞動力開發為重要之思考方向。

參、如何協助青年的職場轉銜

面對青年勞動就業與職場轉銜及接軌上的困境，從上述強化訓練以促進就業

與預防失業，及獲取實務職場經驗為主，藉以持續協助青年順利與職場接軌。本文立足於馬財專（2013）針對青年就業之建議下列幾點改進方向：

（一）儘速彌補青年學用落差的現象：

顯示青少年求職者擁有之技能與就業市場需求面之期待有所落差。因此減低供需雙方對就業能力認知的落差將更為重

要。為縮短學用落差，讓學生提前熟悉職場，各大學透過實習計畫與職場接軌，便是體認到大專青年在職場參與困境所提供的落差橋接。並在學校增進工作技能與共通核心職能，強化跨域職能轉換能力，以強化其尋職之就業選擇空間。

（二）強化與職場的橋接：

例如從澳洲對於青年的橋接計畫指出，青年明顯與職場當中的連結相當不足；因此，政府應提升職業與技術教育，並加強學校與企業之間的關係。如師法德國推動技職 / 學徒制之雙軌，強化雙軌旗艦計畫之執行與制度連結機制，提升青年與職場之間的橋接成效。有效協助青年積極參與職場體驗，增進就業媒合之工作機會。

（三）強化青年對職場的就業資訊之瞭解

在避免因工作內容之誤解所造成問題上，得以透過青年之職場體驗經驗，瞭解自我興趣及工作內容。並期待得以減低青年受到退休年齡延後的衝擊，迅速在職場中產生良善的就業轉銜過程。並透過微型創業之輔助協助有意創業之青年，建構青年創意及創業之行動輔助機制及平臺，實踐青年創業之夢想。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

(四) 減緩青年易落入非典型勞動參與：

避免青年落入薪資低落化，進而產生工作貧窮的現象；政府更應從宏觀視野逐步引導產業進行轉型，改變低薪化的結構困境。並應於轉型陣痛期間，透過積極產業結構調整之協助，改善供需落差來帶動薪資調整。

(五) 減少青年就業穩定性低及高度流動之現象：

以減少青年族群成為怯志勞動者及長期失業之困境。協助青年擺脫「22K」的流沙效應，在競爭職場中展現其個人的勞動價值。並且得以透過產業結構調整或地方產業之促進發展，促進青年的就業空間與機會。

(六) 重新調整國內高教政策，避免高學歷低就現象：

根據教育部（2014）資料顯示臺灣1993年到2013年20年間，大學間數從125所激增至161所，其所培育之大學、碩士及博士高教文憑的人數亦相對激增。上述激增的高教畢業生在初次尋職過程倍受磨難，更有投遞履歷百封，卻未受任何青睞的案例。因此尋職過程，除需注重專業化養成之外，更應注意教育內容是否

符合勞動市場之需求，以及未來勞動市場對相關類別是否得以創造出更多的工作機會。

(七) 建構青年返鄉：

從農委會建制之飄鳥計畫的開展過程，透過仿造德國針對青年的飄鳥運動，計畫希望讓各行各業不同領域的青年在共同參與下，透過鼓勵青年人走入農業及鄉村，重新創造青年的價值觀，同時創造鄉村產業人力，其中相當重要的精神是協助年輕人在鄉村及農業中找到新的工作契機。此外，例如勞動部10幾年來透過多元就業方案，不管是在社會型或經濟型的列管計畫中，都持續提供並加強青年在地紮根所提供的在地工作機會。面對農委會所提之農業外勞引入政策，宜應再重新思考其需求，避免因一時所需，而斬斷了青年未來返鄉就業之路。

全球各國的大學都是朝向菁英教育來進行制度設計，在我國多數青年既已進入到大學殿堂，不管是在一般綜合大學，或是在技職體系院校，因就業機會並未擴張，促使漸增的大學畢業生在初次尋職上倍受磨難，更有投遞履歷百封，卻未曾受到任何青睞的案例。其實在西方社會，例如英國和美國便有許多攻讀藝術學位的

學生，畢業後在職場仍然找不到工作，所以尋職重點，除了要注重專業化的養成之外，更需要注意教育內容是否得以符合勞動市場深化之需求。如「經濟學人」(2013)所指出的論點，政府的角色是應提升職業與技術教育，並加強學校與企業之間的關係。如德國推動的技職訓練與學徒制之雙軌，在我國被引用作為雙軌旗艦計畫之建制基礎，強化制度連結的關係，逐步銜接青年與職場之間的橋接。近來不管是在綜合或技職大學，皆成為良好的就業轉銜機制，也逐漸產生其計畫方案推動之成效。

最後，本文透過 Kieselbach & Traiser(2002) 對歐陸長期失業青年的研究指出，長期失業青年位處於市場彈性化的發展脈絡下，勞動市場所出現的新工作機會，往往多數是地下經濟 (submerged economy) 體制中低薪低保障的邊際性勞動工作，多非正職的勞動工作。因此，各國的長期失業青年若想維持其生活，往往必須面臨是否從事低薪低保障、但高風險工作的邊際化勞動選擇。而目前我國約有近 3 成的學生來自低收及中低收入戶之貧困家庭，學生就學過程必須仰賴就學貸款及打工來維繫其所需之費用。使其尚未步入職場，已然便背負許多債務，為儘速

取得工作機會及賺取薪資，亦對其就業選擇空間與時間產生了高度的擠壓效應。面對我國青年的勞參普遍存在著工作所得低落、環境不佳及缺乏保障等高風險；為規避上述風險，更應創造多元工作機會之選擇，藉以穩健青年職場參與的步伐，強化其就業力與厚植人力資本，這些將是青年穩定就業未來重要之思考與出路。☉





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



重塑技職尊榮

德明財經科技大學副教授 倪仁禧

技術人力是企業生產要素，也是促進國家現代化的主力。過去五十餘年來，臺灣在有限的天然資源下，仍能創造經濟、社會各方面輝煌成就，與人力素質的提升及運用，有極密切之關係。而技術職業教育正是培育技術人力的搖籃，其涵蓋職業學校、專科學校、技術學院及科技大學四個層次，形成一貫技職教育體系，與普通教育並立為教育制度的二大進路。



技職教育體系的建立

臺灣在 1950 年代，國內產業結構尚處於勞動密集的產業階段，技職教育發展著重於工、農職教育的改革與擴充，以招收國小畢業生之初職為主，充分供應基層勞動人力；1960 年代，鑒於國內產業結構逐漸轉向勞力密集之需要，為提高人力素質，配合國民義務教育實施，遂停辦初職，全力發展高職教育，並普遍興辦專科學校，培育中級實用專業管理與技術人才；1970 年代，又鑑於我國技術密集已轉型成功，正邁向資本密集之型態，為培育高級領導及管理規劃人才，及提供高職與專科畢業生再進修的機會，遂成立技術學院，至此建立技職教育一貫與完整體系。

我國技職教育在二十世紀後半段所謂的「臺灣經濟奇蹟」中扮演著人才養成的重要角色，其成就與貢獻有目共睹，然而，由於科技的進步、政治民主化、社會多元化的發展、經濟、產業及人力結構的改變、教育改革的推動，以及臺灣正式加入 WTO 世界貿易組織 等因素影響，我國技職教育正面臨著前所未有的衝擊，同時臺灣近二十年來新生兒出生人數的減少，更使技職教育面臨另一層新的挑戰，

隨著出生人口逐年遞減，2013 年起後期中等教育生源將銳減，2016 年起將影響至高等教育階段。學校在面臨少子女化問題之際，紛紛視招生為最重要之校務工作，在招生競爭壓力下，恐影響普通教育及技職教育之定位與發展，不僅普通教育有技職化現象，技職教育亦有學術化傾向。然而技職教育最大特色在於強調「務實致用」，應與普通教育重視學術研究有明顯區隔，面臨日益嚴重少子女化現象衝擊，技職教育應有穩定的定位發展，期使我國技職教育體系具有務實特色之人才培育功能。

技職校院的蓬勃發展

近十年來，技職教育為配合政府提升國家競爭力，績優專科學校改制技術學院，績優技術學院改名科技大學，造就了技職校院的蓬勃發展；至 2013 年底止，我國高等技職校院計有 91 所，包含 14 所專科學校、24 所技術學院及 53 所科技大學。可惜的是，此舉對產業所需技能及人力品質並無明顯提升，加上因學校普設，技職校院師資大多來自一般大學，未



具業界實務經驗，技職教育在落實實務教學的配套措施上顯有不足，課程重理論、產學連結不夠深化，高職學生以升學為導向，技職教育學術化，引發技職教育定位不明、學用落差的批評聲浪，技職教育應隨著國際趨勢及臺灣整體環境與社會需求變化，快速因應調整，再現臺灣技職教育榮景。

為重振技職榮景，拉近學用落差，教育部自 2010 年至 2012 年推動「技職教育再造方案」，積極導引技職校院在師資、課程、人才培育及產學研發等各項制度面，逐漸回歸技職教育強調務實致用之正軌，近年高等技職教育推動成果卓著，與勞動部勞動力發展署職業訓練相輔相成下，學生屢次於國際各項競賽上獲得亮眼成績與表現。

2009 年 9 月在加拿大卡爾加利舉行第 40 屆國際技能競賽，我國遴派 42 位選手參加 37 個職類競賽，計獲得 4 面金

牌、8 面銅牌及 17 個優勝獎，前 3 名總獎牌數名列參賽國第 4 名；2011 年 10 月在英國倫敦舉行第 41 屆國際技能競賽，我國遴派 43 位選手參加 38 個職類競賽，計獲得 1 面金牌、4 面銀牌、3 面銅牌及 15 個優勝獎，前 3 名總獎牌數名列參賽國第 8 名；2013 年 7 月在德國舉辦第 42 屆國際技能競賽，我國與來自美、日、英、法、德、韓等 52 個國家好手同臺競爭，不但勇奪 6 面金牌、4 面銀牌、8 面銅牌、13 面優勝，而且總獎牌數在團體組中排名世界第 3。

連續三屆的國際技能競賽獲得優異成果，吸引鄰近東南亞國家如越南、泰國、印尼及印度等國，亦規劃選派教師來臺灣從事技職領域的研究，顯現我國目前技職教育對於國家產業發展之助益極具國際優勢，因而隨著國際交流合作之推廣，我國技職教育需挹注更多資源，協助技職體系學校持續精進，擴大對產業發展之助益。



職業證照的法制化

另外為解決學習與實用的落差問題，政府推動建立「職能標準」，由於不同產業職能標準不同，且業界最清楚產業技術的變動，故由業界參與建立，如此才能建構完整且適合的職能標準。此外，政府也透過相關機制鼓勵企業界多採用證照，強調證照應著重效用化，雖有部分證照屬於強制要求，但部分必須由業界自行採認。如此，證照的效用既能提升又具有權威性，方能符合產業界期待，以及保障技職人才順利就業，透過立法方式，推動職業證照法制化，相關措施包括建立產、官、學、訓資訊連繫平臺，並有效的建立職業分類、就業需求、專業證照之關聯性；推動民間能力鑑定證明採認制度，將國內民間頒發之職業能力證明有效統合，以擴大職業證照之含括範圍，擴充國內各行職業持有職業證照人數，為落實證照法制化奠定其基礎；推動國際證照互相採認工作，有效提升我國證照效力，提升專業技術人力的社會地位與就業尊榮。

擁抱技職教育，創造無限可能

除此之外，努力的「改變社會對技職教育的觀點」，讓越來越多的學生與家

長，主動擁抱技職體系，因為技職是擁有「學力」和「學歷」的重要職涯選項，我們從最近英國高等教育調查公司 QS 公布 2014「全球大學學科前兩百大排行榜」，臺灣共 16 所大學科系進入前二百大，臺灣科技大學就有 7 個領域上榜，整體排名而言，居全國第六；又據《Cheers 最佳大學指南》2014 年「企業最愛大學生」調查結果，臺灣科技大學排名前五名。近年來國際競賽得獎的臺灣之光，有九成以上都是來自技職校院的學生；此外，屢次在國際發明展上臺灣代表團獲得多項金牌的捷報，絕大多數都是來自技職校院的成果。在實務動手作與產業連結上，技職體系備受社會肯定，技職教育提供學生在專業領域盡情發揮的舞臺，無論是考取證照、競賽獲獎，或是在職場上發光發熱，無論高職、專科、技術學院畢業生都具有立即就業的能力，這就是技職教育有別於普通教育之處，在於強調實務技能的傳承，及供應各級技術人力之需求，此為重振技職尊榮的先決條件。

其次，技職體系強調產學合作，注重學生的養成教育與業界之需求配合，藉由完整的產學合作機制，推動「最後一哩」、「雙軌訓練旗艦計畫」、「產學攜手合作」、「產學碩士專班」、「高職實用技能學程」、「高職建教合作班」等產



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

學人才培育專班，積極推動產業園區產學合作等多項計畫，鼓勵教師與業界配合，進行研發創新，達到教學實務致用與提高產業競爭力的雙贏效果。近期更推出典範科技大學計畫，全面推動產學合作及智財管理，並將研發成果導入教學，朝向以「產學人才培育、務實教學」為主的發展方向。

結語

近年來技職校院師生在各大國際競賽與發明展，摘金鍍銀，讓全世界看到我國技職教育綻放耀眼的光芒。技職校院學生有更多元發展空間與機會，實宜鼓勵更多學子適性發展，加入技職教育體系築夢踏實，為臺灣爭光。當大學教育普及，產生

「學歷通膨」現象時，技職教育「務實教學」的特色可創造學歷之外的有形價值，才是學生的優先選擇。培育進入職場就業或創業所需的能力，是技職教育的主要目標，而具公信力的證照及國家專技考試及格證書，是對技術與專業能力的肯定與證明，也是就業的有利甚至必要條件，其價值是很明顯的。技職體系建立教育、訓練、證照、就業結合的制度，習得實用的能力，於畢業時取得必要證照，具備職場發展的競爭力，成為企業歡迎的人才，畢業與就業無縫接軌，以「無論高職、專科、技術校院畢業生都具有立即就業能力」、「充分提供產發展所需優質技術人力」及「改變社會對技職教育的觀點」來重振技職尊榮！🙌





談兩岸的 技能檢定制

勞動部勞動力發展署技能檢定中心科長 林玉梅

在國家經濟成長過程中，技術人員的知識和技能扮演舉足輕重的地位，而技能檢定旨在提升從業人員技術水準，因此工業先進國家大多開辦技能檢定。我國為提升勞工技能水準，從民國 63 年積極推行技能檢定，落實職業證照制度，40 多年來為促進產業技術升級、提昇國家競爭力，奠定良好的基礎。

中國大陸於 1994 年頒佈「勞動法」第 69 條規定，國家確定職業分類，對規定職業制定職業技能標準，實施職業資格證書制度，由經過政府批准的考核鑒定機構，負責對勞動者實施技能考核鑒定。使得「中國大陸職業技能鑒定制度」從此獲得重視。隨著社會體制改革與經濟蓬勃發展，90 年代更進一步進入轉軌階段。

近年來隨著我國產業結構急遽改變，傳統產業外移，造成技術人才不足、失業人口普遍增加的現況，為提昇國家的技術人力素質，再創經濟的高峰，重塑技職尊榮，特撰文闡述現行兩岸技能檢定制現況，俾供技能檢定政策規劃之參考。



我國技能檢定制度的概述

「技能檢定」乃指由政府或政府所委託的單位，以公平、公正、公開的評鑑過程，依一定的檢定規範標準，使應檢者透過學科測試和術科現場實作技能測試，理論與實務並重，對應檢者所具有之專業知識和專業技能之水準加以比較，合於或超過此一規範標準而學術科測試合格者，授予對應程度之技術士證，以證明其專業技能，並依此作為個人就業、升遷及執業的依據。因此技能檢定並非把受測者彼此相互比較，而是和一定技能標準比較，故是一種效標參照評量 (criterion-Referenced Evaluation)，受測者彼此間並無排他性，當然也無及格率高低的問題。

世界各國技能檢定實施的方式可分為三種，第一種屬德國式，利用受訓結束時，對受訓者施予考試，通過者頒發技能證書；第二種屬澳洲式，採用學習歷程檔案，受訓者在受訓過程收集符合各職類歷程的工作能力證明，若職類內各項工作能力獲得證明，受訓者可向州申請技術士證；第三種為亞洲式，亞洲各國所辦理的技能檢定方式，由政府機構來辦理，我國與日本、韓國、中國大陸皆屬此種方式。

我國技能檢定的歷史發展與組織職掌

我國技術士技能檢定構想萌芽於民國42年，在考慮發展職類時，經和考試院

分工，考試院辦理與人民生活或與公共安全有關，且屬於專業技術者像律師、會計師、醫師等，暨「師級」的專門技術人員部分；至於勞委會則辦理屬於勞工的技能測驗。民國62年7月公布第一個「冷凍空調裝修」職類技能檢定規範，並於63年正式舉辦我國第一次技能檢定，迄今已逾40年。其法源依據為民國72年12月實施之職業訓練法第31條規定，為提高技能水準，建立證照制度，應由中央主管機關辦理技能檢定，前項技能檢定，必要時中央主管機關得委託或委辦有關機關〈構〉、團體辦理。並依據該法第33條法規授權，陸續訂定「技術士技能檢定及發證辦法」與「技術士技能檢定作業及試場規則」。

民國103年2月17日配合勞動部改制，技能檢定之中央主管機關為勞動部勞動力發展署，內部單位設職能標準與技能檢定組，負責職能標準、技能檢定、技能競賽與技能職類測驗能力認證之規劃、推動、督導及協調。業務職掌包括：

1. 技能檢定法規之訂定、修正及解釋。
2. 技能檢學科、術科收費標準之審定及支出規定。
3. 全國技能檢定計畫之訂定、公告及辦理。
4. 技術士證照效用之協調推動。
5. 其他技能檢定業務之推動、督導及協調。

勞動部勞動力發展署下設技能檢定中心負責技能檢定、技能競賽與認證業務之執行。業務掌理事項包括：

1. 技能檢定學科、術科題庫之建立。
2. 技能檢定監評人員資格甄審、訓練、考核及發證。
3. 技能檢定術科測試場地及機具設備之評鑑及發證。
4. 技能檢定之專案辦理及委託辦理。
5. 技術士證與證書之核發及管理。
6. 辦理技能檢定優良單位及人員之獎勵。
7. 技能職類測驗能力認證業務之執行。
8. 技能競賽業務之執行。
9. 其他技能檢定業務之辦理、稽核及考評等。

我國技能檢定分級與現況

依職業訓練法第 32 條及技術士技能檢定及發證辦法第 5 條規定，辦理技能檢定之職類，依其技能範圍及專精程度，分為甲、乙、丙三級；不宜分三級者，定為單一級。(一) 丙級 (Skill worker)：須具備該職類之基礎知識及基本作業能力，能獨立依規定完成工作。(二) 乙級 (Technician)：須具備該職類相關知識、精熟作業及有指導能力。(三) 甲級 (Technologist)：須具該職類相關知識、精熟作業、技能指導、計劃設計與創意能力 (胡瑕玉，1999)。另依技術士技能檢定及發證辦法第 10 條及第 47 條規定，同一職類級別之技能檢定學科測試成績與

術科測試成績均及格者，稱為檢定合格。技能檢定合格者由中央主管機關發給技術士證，並得應技能檢定合格者之申請，發給技術士證書。

我國技能檢定制度，從民國 62 年月制訂定第一種技能檢定規範「冷凍空調裝修技能檢定規範」，於 63 年開始辦理技能檢定，截至 103 年 10 月底止，已公告開發 215 種以上檢定職類，每年約開辦 130 個職類。檢定的職種隨著產業所需人才的變化，也不斷適時的調整修正，以因應國家產業需求變化。依技術士技能檢定及發證辦法第 12 條及第 15 到 17 條規定，技能檢定依其報檢對象，可分為非特定對象所辦理之全國性技能檢定 (含定期全國檢定及即測即評及發證檢定)，與為特定對象或目的所辦理之專案技能檢定 (包括政府機關設立之職業訓練機關 (構) 自行辦理受訓學員檢定、法務部所屬矯正機關附設職業訓練單位辦理收容人檢定、事業機構辦理在職員工檢定、國防部所屬機關 (構) 辦理國軍人員檢定、教育部辦理在校學生檢定等)。歷年報名技能檢定人數已從 94 年 50 幾萬人增加至 102 年 75 萬多人，詳如圖一。技能檢定報檢人次統計圖。顯示技能檢定經過多年的推廣，專業技能證照已在社會獲得普遍認同，故報名人數逐年增加，而學術科測試及格取得技術士證者亦逐年增加。

取得各級技術士證之技術士，其效



用依職業訓練法第 34 條規定：「進用技術性職位人員，取得乙級技術士證者，得比照專科學校畢業程度選用；取得甲級技術士證者，得比照大專校院以上畢業程度選用」，另同法第 35 條規定：「技術上與公共安全有關業別之事業機構，應僱用一定比率之技術士，其業別及比率由行政院定之」。另各部會之從業人員法規，部分亦以取得技術士證作為其從業人員資格，以上規定不但確定了技術士證的價值，也提高了技術人員的法定地位與保障。目前約有 66 種技能檢定職類具相關法規效用。截至 102 年底止，歷年核發之技術士證總數已逾 600 萬張，每年約核發近 40 萬張之技術士證，詳如圖二。開辦職類數發證圖。

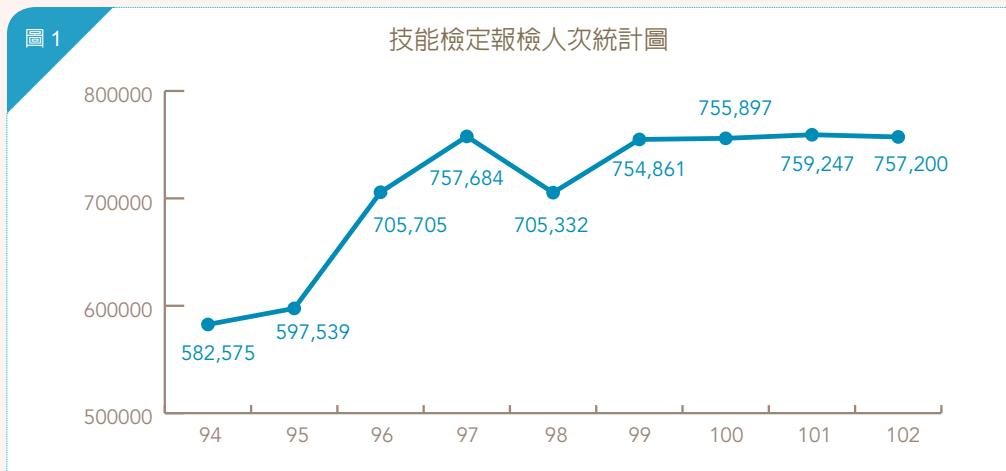
截至 102 年底止，綜整取得甲級技術士證者約佔技術士之 0.25%，取得乙級技術士證者佔 9.96%，取得丙級技術士證者佔 86.44%，單一級技術士證者約佔 3.35%。由技術士證照等級人數分

佈，可看出因部分職種辦理已屆成熟階段，故逐步增開辦甲、乙級別技能檢定，使甲級和乙級證照之合格人數已達相當比例。詳如圖三：63 年迄 102 年底止發證數 (按級別) 圖

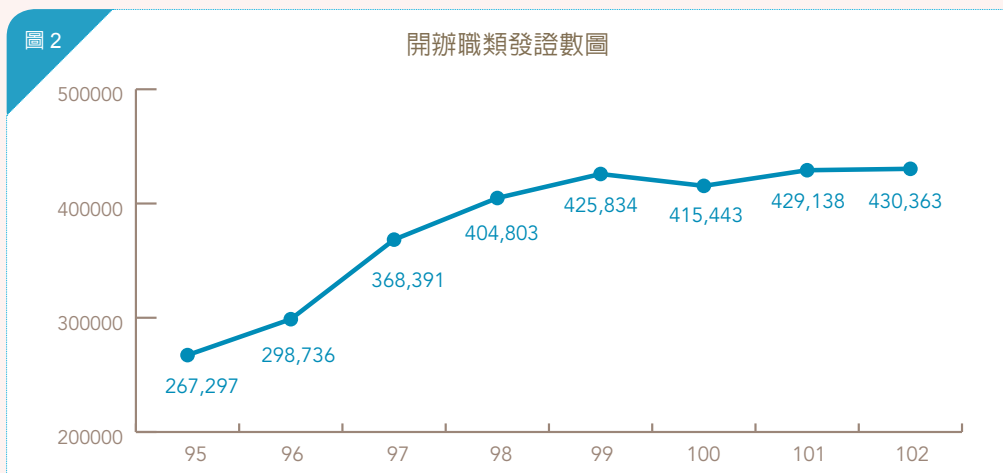
中國大陸職業技能鑒定與職業資格證書制度

職業技能鑒定的發展歷程與制度

中國大陸職業技能鑒定制度發展歷程，起源於 50 年代工人技術等級考核制度，歷經建立階段〈20 世紀 50-70 年代〉、恢復階段〈20 世紀 70-80 年代〉、調整階段〈20 世紀 80-90 年代〉與轉軌階段〈20 世紀 90 年代迄今〉等四個階段。1994 年中國大陸頒佈《勞動法》第 8 章第 69 條規定：「國家確定職業分類，對規定的職業制定職業技能標準，實行職業資格證書制度，由經過政府批准的考核鑒定機構，負責對勞動者實施職業技能考核鑒定。」中



資料來源：勞動部勞動力發展署技能檢定中心



資料來源：勞動部勞動力發展署技能檢定中心

國大陸《職業教育法》第 1 章第 8 條明確指出：「實施職業教育應當根據實際需要，同國家制定的職業分類和職業等級標準相適應，實行學歷文憑、培訓證書和職業資格證書制度。」這些法規確定了中國大陸推行職業資格證書制度和開展職業技能鑒定的法律依據，對於提高勞動者素質，促進勞動力市場的建設，以及深化其國有企業改革，促進經濟發展都具有重要意義。

中國大陸為適應市場經濟的發展，對市場經濟責任重大、關係公共利益的領域，推行執業准入制度，1994 年 2 月頒布「職業資格證書規定」，引進了職業資格考試的概念。1995 年 1 月中國大陸頒布了「職業資格證書制度暫行辦法」，對某些責任較大，社會通用性強，關係公共利益的專業技術工作實行准入控制。所謂就業准入是指根據中國大陸《勞動法》和《職業教育法》的有關規定，針對從事技術複雜、通用性廣、涉及到國家財產、人民生命安全和消費者利益的職業（工種）

的勞動者，必須經過培訓，並取得中國大陸證照（職業資格證書）後，方可就業上崗。實行就業准入的職業範圍由勞動和社會保障部確定（現今稱人力資源和社會保障部簡稱人社部）並向社會發佈。職業介紹機構要在顯著位置公告實行就業准入的職業範圍；各地印製的求職登記表中要有登記職業資格證書的欄目；用人單位招聘廣告欄中也應有相對應職業資格要求。職業介紹機構的工作人員在工作過程中，對國家規定實行就業准入的職業，應要求求職者出示職業資格證書並進行查驗，憑證推薦就業；用人單位要憑證招聘用工。

從事就業准入職業的新生勞動力，就業前必須經過一到三年的職業培訓，並取得職業資格證書；對招收未取得相應職業資格證書人員的用人單位，勞動監察機構應依法查處，並責令其改正；對從事個體工商經營的人員，要取得職業資格證書後，工商部門才辦理開業手續。故職業資格證書制度是中國大陸勞動就業的一種特



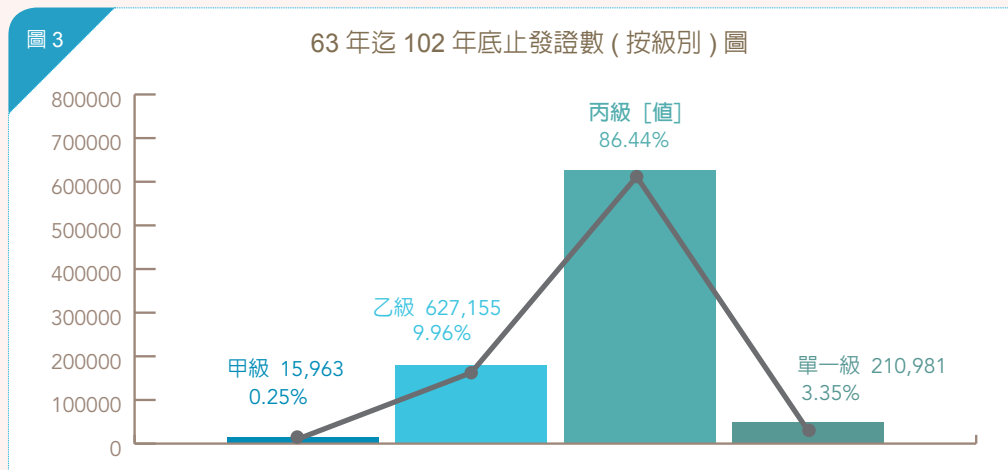
殊形式的國家證照考試制度，它是勞動者求職、任職、開業的資格證書，也是用人單位招聘、錄用勞動者的主要依據，同時也是境外就業、對外勞務合作人員辦理技能水平公證的國際證照。中國職業資格證書與職業勞動活動密切相聯，反映特定職業的實際工作標準和規範。

同時 1993 年 7 月，中國大陸頒布「職業技能鑑定規定」規定對勞工的技能水準或職業資格評定和管理辦法，職業技能鑑定是由「人社部」授權的考試考核機構，對申報人從事某種職業所應掌握的技術理論知識和實際操作能力，進行客觀的測量和評價。而勞工的職業資格證書等級分為五級：國家職業資格五級〈初級〉、國家職業資格四級〈中級〉、國家職業資格三級〈高級〉、國家職業資格二級〈技師〉和國家職業資格一級〈高級技師〉。

綜言之，中國大陸為適應市場經濟的

發展與國際慣例接軌，提高專技人員管理的市場化程度，90 年代中期建立了職業資格證書制度，確立了中國大陸專技考試制度，但與臺灣略有不同的是，其執業資格考試與我國考選部辦理之專門技術人員考試大體相當。惟我國考選部辦理之技師高考，在中國大陸屬於職業技能鑑定。有關中國大陸職業資格證書制度和我國制度比較詳如表一：中國大陸職業資格證書制度涵蓋範圍與我國制度差別

截至 2013 年底止，中國大陸已發展 3559 個職業〈工種〉的職業技能鑑定。自 1996 年中國大陸推行職業證照制度，其每年參加技能鑑定人數從 1996 年之 268 萬 5695 人次，逐漸增加至 2013 年達 1838 萬 5700 人次，獲得職業資格證書人次亦從 1996 年之 214 萬 6895 人次，增加至 2013 年的 1536 萬 6700 人次，發證率為 83.6%。而 2013 年各級發證人員之等級分布詳如附圖其中 5 級〈初級〉佔



44.03%，4級〈中級〉佔34.96%，3級〈高級〉佔17.76%，2級〈技師〉佔2.45%，1級〈高級技師〉佔0.81%。

中國大陸職業技能鑒定組織分工現況

近年中國大陸著力行政體制改革，行政機關亦隨之重組更迭。1998年「勞動部」改名為「勞動和社會保障部」（以下簡稱「勞動部」其職能與我國「勞動部」類似），職掌勞工的職業技能鑒定，包涵技師之考試類項。2008年3月，中國大陸將「人事部」與「勞動部」合併成立「人力資源和社會保障部」（以下簡稱「人社部」），將職業資格證書制度劃歸「人社部」統一職掌。2008年「人社部」成立後，職稱考試和職業資格考試的行政管理職能劃歸「人社部專業技術人員管理司」，考試實施工作由「人社部人事考試中心」負責，二者職掌與我國「考選部專技考試司」類似。職業技能鑒定的行政管理職能劃歸「人社部職業能力建設司」和「人社部職業技能鑒定中心」（又稱為「中國就



業培訓技術指導中心」)負責職業技能鑒定的實施，二者職掌與我國「勞動部勞動力發展署、勞動力發展署技能檢定中心」相似。詳如圖四：中國大陸職業技能鑒定組織體系圖

在職能分工上，中國大陸中央行政管理機構 -- 人力資源和社會保障部負責：

表 1

中國大陸職業資格證書制度涵蓋範圍與我國制度差別

	職業資格考試		職稱考試 (專業技術資格考試)	職業技能鑒定
	從業資格考試	執業資格考試		
中國大陸	○	○	○	○
我國		○ (考選部辦理專技人員考試)		○ (考選部辦理技師高考) (勞動部辦理技能檢定)

資料來源：陳栗，中國大陸專門職業及技術人員考試綜述



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

1. 綜合管理、統籌規劃〈大陸、省市、行業〉職業技能鑒定工作。制定〈大陸、省市、行業〉職業技能鑒定規劃與法規政策，組織實施和監督檢查〈大陸、省市、行業〉。
2. 組織制訂大陸地區〈行業〉職業分類和職業技能標準。
3. 批准行業鑒定指導機構、行業特有職業鑒定執業範圍、鑒定站。
4. 指導協調大陸地區〈省市、行業〉鑒定工作。
5. 核准大陸地區統一鑒定的職業。
6. 統一規定大陸地區職業資格證書、鑒定許可證，鑒定所〈站〉標牌。

地方人力資源社會保障部門負責：審批和管理所轄地方鑒定所〈站〉、核發職業資格證書與受託審查行業特有職業鑒定的建站，和核發行業特有職業資格證書。

中央技術指導機構 -- 人社部職業技能鑒定中心負責：

1. 執行大陸〈行業、地方〉職業技能鑒定計畫、政策、組織實施、指導協調職業技能鑒定工作、推行職業資格證書制度。
2. 參與擬訂大陸〈行業、地方〉職業分類、職業標準、制定技術規範和規章。
3. 組織建立大陸〈行業、地方〉試題題庫。
4. 承擔大陸〈行業、地方〉職業技能競賽、世界技能大賽的組織工作。
5. 組織心執業的職業資格示範性的大陸統一鑒定工作。
6. 地方〈行業〉考評員隊伍的認證與管理。
7. 大陸〈行業、地方〉職業技能鑒定的信息化建設。

圖四：中國大陸職業技能鑒定組織體系圖



資料來源：014 技職教育與測驗交流會會議實錄

8. 〈行業、地方〉職業資格證書的核發。

至於承接實施機構〈鑒定所〈通用工種〉〉、鑒定站〈行業特有工種〉負責：

1. 受理鑒定申請、資格審查和核發准考證。
2. 組織申報人員按規定的時間、地點和方式併行考試或考核。
3. 彙總鑒定成績、報鑒定指導中心。
4. 協助辦理並發放證書。

目前中國大陸計有 32 個省級地方職業技能鑒定〈指導〉中心，332 個地方級地方職業技能鑒定中心。52 個行業職業技能鑒定〈指導〉中心，19 家央企與 9865 家鑒定所〈站〉。

未來中國大陸之改革趨勢展望為：

1. 清理技能鑒定規範的職業範圍。
2. 有效發揮行業的獨特作用
3. 加強技能鑒定的規範管理。

4. 強化技能鑒定的技術服務。

結語

從中國大陸的職業資格證書與技能鑒定制度，由於其職業工種的發展，係確定其職業範圍，並對應其職業分類，故對某些責任較大，社會通用性強，關係公共利益的專業技術工作可實行准入控制，必須取得中國大陸證照（職業資格證書）後，方可持證上崗就業。而我國技能檢定制度的發展，部分職類係配合教育部升學加分或滿足個人自我專業技能提升，在重塑技職尊榮上，我國技能檢定制度的法規效用仍需積極推廣，使技術士證普遍成為事業機構用人優先之考慮條件，或做為事業機構調整待遇及晉升之依據。同時亟待各中央目的事業主管機關，逐步研議訂定相關證照制度法令規定，並協調各目的事業主管機關、同業工會、職業工會等，研議取得技術士證後之各種教育訓練與管理制度，以為證照制度實施的依據，俾使技能檢定制度的配合產業發展需求與變動，真正發揮提升勞工技能水準之功能。☺





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

勞動基金推動社會責任 投資現況與展望

勞動部勞動基金運用局國內投資組視察 吳英傑

資訊科技的進步加速了全球化的發展，企業在全球化的引領下日益壯大，不僅對全球經濟產生結構性的影響，亦直接、間接衍生出勞動人權、氣候變遷、環境污染及能源供需等問題，威脅全球存續與發展，迫使社會、政府組織及企業重新省思，企業不應只是單純以獲利為目的，亦應負起社會公民之責任，因而發展出企業社會責任之概念。

企業社會責任 (corporate social responsibility, 簡稱 CSR) 的定義，廣義而言，係指企業對社會做出符合道德的行為，特別是指企業在經營上須對所有的利害關係人 (stakeholders) 負責，而不只是對股東 (stockholders) 負責。根據世界企業永續發展協會 (World Business Council for Sustainability and Development, 簡稱 WBCSD) 的定義，所謂的企業社會責任係指：

「企業承諾持續遵守道德規範，為經濟發展做出貢獻，並且改善員工及其家庭、當地整體社區、社會的生活品質。」

在前述觀念的驅動下，近年來在國際金融投資的領域興起所謂永續經營與社會責任型投資 (Sustainable & Responsible Investment 或 Socially Responsible Investment, 簡稱 SRI) 的觀念，藉由投資過程中對於社會及環境的考量，除可因投資報酬受惠外，亦使社會、環境與經濟領域皆得受益。

社會責任型投資的觀念最早始於十九世紀初，當時美國衛理教派開創退休養老基金時，就排除煙草、酒類、武器的製造、經營或販賣或博奕等從事不道德業務的公司。而現今在歐美地區等已開發國家，企業對於永續發展理念的倡議與落實，帶動社會責任投資的發展一日千里。

國內外之相關規範與準則

關於企業社會責任之倡議、規範或準則不可勝數，包括就企業社會責任內容之規範及社會責任投資有關之規範及原則等，其多屬非強制而為自願性之規範。以下就較為人所提及者摘述如下：

一、聯合國全球盟約 (The UN Global Compact)

1999年1月31日，聯合國秘書長科菲·安南 (Kofi Anan) 在世界經濟論壇中首次提出全球盟約 (Global Compact)。此盟約主要是讓企業與聯合國機構、勞工和民間社會聯合起來，共同支持人權、勞工、環境和反貪腐的10項普遍原則，茲將其內容摘述如表1：

二、聯合國責任投資原則 (The Principles for Responsible Investment, 簡稱 PRI)

2005年聯合國邀請全球大型機構投資人參與制定並簽署責任投資原則，將環境、社會與公司治理 (environmental,

表 1：支持人權、勞工、環境和反貪腐的 10 項普遍原則

範圍	原則
人權	1. 在企業影響所及的範圍內，支持並尊重國際人權
	2. 企業應確保公司內不違反人權
勞工	3. 保障勞工集會結社之自由，並有效承認集體談判的權力
	4. 消弭所有型式之強迫性勞動
	5. 有效廢除童工
	6. 消弭僱用及職業上的歧視
環境	7. 支持對環境挑戰採取預防性措施
	8. 採取善盡更多的企業環境責任之做法
	9. 鼓勵研發及擴散環保化的科技
反貪腐	10. 企業應反對敲詐與賄賂等任何型態之貪腐

資料來源：經濟部投資業務處台灣企業社會責任網站、聯合國全球盟約網站

¹ 資料來源：經濟部投資業務處台灣企業社會責任網站與聯合國責任投資網站。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

social and corporate governance, 簡稱 ESG) 之永續議題整合到投資策略中，其中「ESG」由於涵蓋企業社會責任之主要面向，儼然已成為探討企業社會責任議題時所慣用之代名詞。參與簽署該原則之對象包括資產擁有者、投資管理者及專業服務提供者，該原則共計有六大項¹：

1. 將 ESG 議題納入投資分析及決策制定過程。
2. 積極所有權的行使，將 ESG 議題整合至所有權政策與實務。
3. 要求所投資之企業適當揭露 ESG。
4. 促進投資業界接受及執行 PRI 原則。
5. 建立合作機制強化 PRI 執行之效能。
6. 報告執行 PRI 之活動與進度。

三、有關國內企業之社會責任規範：

證交所與櫃買中心分別於 99 年 2 月及 99 年 9 月共同訂定上市上櫃公司企業社會責任實務守則及上市上櫃公司誠信經營守則，係為鼓勵上市上櫃公司參照訂定自身守則，該綱領考量面向如表 2：

表 2：上市上櫃公司企業社會責任實務守則及上市上櫃公司誠信經營守則

資料來源：臺灣證券交易所、財團法人櫃檯買賣中心

上市上櫃公司企業社會責任實務守則	上市上櫃公司誠信經營守則
<ol style="list-style-type: none"> 1. 落實推動公司治理 2. 發展永續環境 3. 維護社會公益 4. 加強企業社會責任資訊揭露 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公司應明示誠信經營之政策 2. 避免與具不誠信行為紀錄者進行交易 3. 禁止行賄及收賄、收受不正當利益 4. 董事、監察人及經理人等應遵循事項 5. 公司應定期舉辦教育訓練及宣導

資料來源：Bloomberg

國際社會責任投資之發展

近年來，社會責任投資之觀念在國內雖尚處萌芽階段，惟在國際上已日受重視，除國際指數公司已編製相關社會責任或永續等股價指數供投資人使用外，簽署聯合國責任投資原則機構家數與所管理資產規模，亦有長足之進展。

一、簽署聯合國責任投資原則機構日增

迄 2014 年 4 月，聯合國責任投資原則已有超過 1,260 個簽署機構，共管理超過 45 兆美金的資產（如圖 1）。

二、相關全球性股價指數：

國際上有關之企業社會責任指數較知名者如道瓊指數公司永續指數系列（Dow Jones Sustainability Index Family）及富時指數公司永續指數系列（FTSE4GOOD Index Series）等：

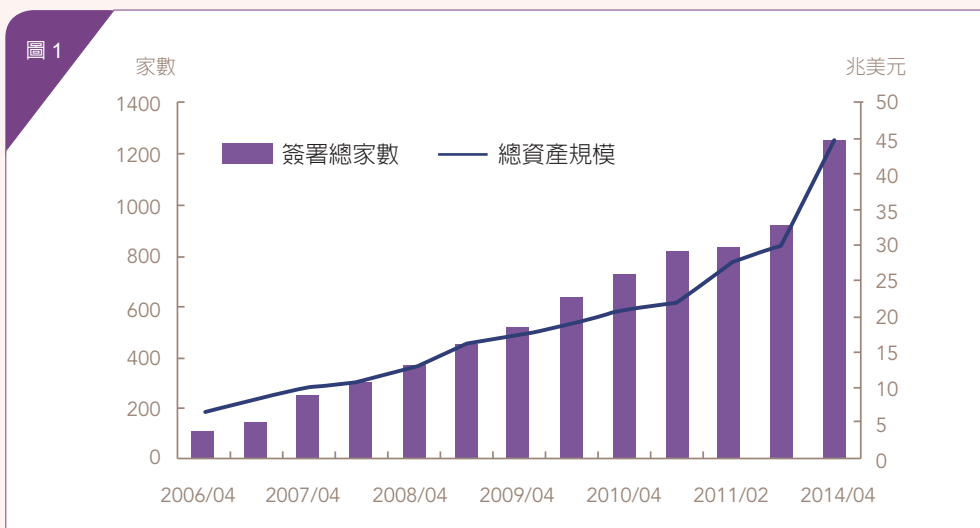
1. 道瓊永續指數系列 (Dow Jones Sustainability Index Family)：由道瓊指數編製公司與瑞士蘇黎世永續

資產管理公司 (SAM) 於 1999 年 9 月合作創立之全球第一個永續性指數系列，以經濟 (Economic)、環境 (Environment) 及社會 (Social) 三個面向為篩選成份股之標準，並就各項標準依據各產業之特殊性設計不同之權重。篩選標準包含公司治理、財務狀況、環境管理、績效、人權、供應鏈管理、風險管理及勞工實務。並另就各產業於經濟、環境及社會三

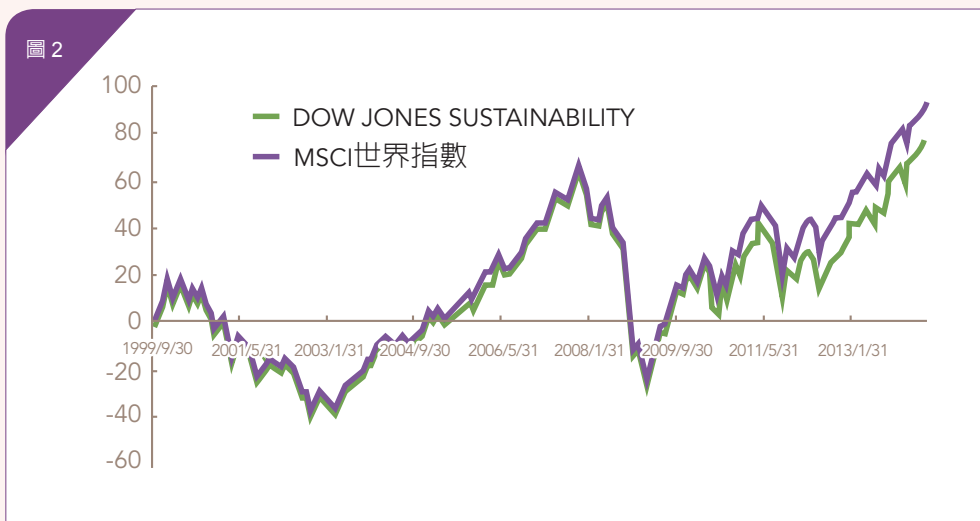
個面向之永續性發展趨勢設計不同標準。該指數自編製以來迄今，其績效表現略落後一般性指數 MSCI 世界指數 (如圖 2)。

2. 富時永續指數系列 (FTSE4GOOD Index Series) :

由富時指數公司於 2001 年 7 月開始編製，該指數編製目的係希望成為社會責任型投資商品的基礎，及追蹤社



資料來源：Principles for Responsible Investment, UN



資料來源：Bloomberg



資料來源：Bloomberg

會責任型投資商品績效之標竿指數，同時激勵並促使企業揭露更多攸關資訊。該指數係將從事煙草、武器、核能電廠及鈾礦開採等企業予以排除後，依據環境、社會及利害關係人與人權三項準則進行成分股篩選。該指數自編製以來迄今，其績效表現略優於一般性指數 MSCI 世界指數（如圖 3）。

理應納入考量。另勞動基金運用局前身勞工退休基金監理會於 97 年即參酌國際相關實務，訂定「社會責任投資策略」，於不影響基金收益之前提下，視國內社會責任投資發展狀況，逐步採行相關措施。此外，勞退、勞保及國保等基金均將社會責任投資納入投資政策書 (Investment Policy Statement) 中，作為基金投資基本原則。

勞動基金社會責任投資策略與行動

勞動基金係取之於社會，而基金之收益直接攸關勞工權益，故勞動基金運用局自前身勞工退休基金監理會起，即致力於社會責任投資，期於獲取穩健收益前提下，透過資本市場力量，導引企業致力於社會責任之履行，進而使整體社會受益，朝向互利共贏的境界邁進。

一、訂定投資規範與策略

勞動基金運用作業要點載明兼顧基金收益性下，投資標的之企業社會責任與倫

二、將社會責任投資導入委託經營

由於委託經營占勞動基金運用局經管基金相當大比例（103 年 10 月底勞動基金運用局經管基金國內權益證券自營與委外配置比例分別為 9%、16%），故要求國內代操業者於經營計畫建議書中敘明如何將社會責任投資理念納入選股，以作為遴選之重要考量。另於每季辦理委託經營績效檢討時，亦將各代操業者之社會責任投資執行情形納為檢討項目。於日常監控時，倘代操業者之投資標的疑有重大違背企業社會責任情形者，則要求其說明投資之適當性並追蹤後續處理情形。除確保代操業

者之投資哲學符合勞動基金運用局社會責任投資理念外，亦希望藉此將社會責任投資觀念，推廣至投信業者。

三、將社會責任投資落實於國內自營選股

國內自營於進行個股評估時，業將公司之社會責任表現納入考量，包括是否獲得相關評選獎項及是否編製企業社會責任報告書等。當公司發生重大社會責任負面事件，則由個股研究員與公司相關人員進行訪談，持續關注投資標的負面事件後續改善情形，並於必要時在不影響基金利益下進行調節。此外，公司發生大量解僱勞工保護法第 12 條規定之情事，於大量解僱勞工時，積欠勞工退休金、資遣費或工資，經勞動部函請相關單位將負責人限制出境者，基金自行投資部分即停止買入該公司所發行之證券。

四、發揮股東行動主義

股東參與 (Shareholder Engagement) 或股東行動主義係指以股東身份，透過對話、施加壓力、支持負責任的管理者或在股東大會行使股東權利，以督促公司對企業社會責任之履行。勞動基金運用局配合勞動部政策，自 100 年 11 月起，陸續以股東身分函請前 10 大未足額進用身心障礙者企業增加進用，迄今共發函台積電等 15 家上市櫃公司，該等企業於發函後進用身心障礙者總數約增加 533 人，增幅達 85%。其中包括台積電、友達及仁寶等指標企業，目前皆已足額進用身心障礙者，足為產業之表率。

五、積極投資於國內相關 CSR 績優企業

企業社會責任涵蓋多重構面，故須有一綜合性評選以作為投資參考，在國內尚無全面性之綜合評鑑前，於投資上係參考包括天下雜誌企業公民獎、遠見雜誌企業社會責任獎、證基會資訊揭露評鑑 A 以上、公司治理協會之公司治理制度評量認證、臺灣就業 99 指數成分股及證交所之企業社會責任報告書揭露優良獎等。迄 103 年 10 月底，勞動基金運用局經管基金投資於該等社會責任相關評選優良企業金額達 4,896 億，占國內股票部位比例 95%。

六、以臺灣就業 99 指數為委外指標

證交所於 99 年 12 月發布「臺灣就業 99 指數」，該指數由證交所與國際專業指數公司銳聯資產管理公司 (Research Affiliates) 合作編製，為全球首創將員工人數納入權重計算之指數。該指數係取上市公司近 5 年員工平均淨利為正數者並剔除排名最後 10% 後，再選取僱用員工人數最多之前 99 家公司為成分股，且員工人數越多的成分股在該指數中的權重越大，該指數具有鼓勵上市公司多僱用員工並善盡企業社會責任之綜效。勞退基金於 100 年國內委託經營即以該指數為投資指標，以鼓勵上市公司多僱用員工，有助於促進就業。目前該指數之委託代操金額約 333 億元，該指數自發佈以來績效領先大盤指數約 5% (如圖 4)，兼具創造收益與鼓勵企業多僱用員工。



七、以高薪 100 指數為委外指標

證交所於今（103）年 8 月公布與國際專業指數公司銳聯資產管理公司合作編製之「高薪 100 指數」，該指數係以企業獲利、員工薪酬與福利以及調薪幅度等為篩選條件，並據以計算指數權重。該指數在研議期間，證交所針對篩選條件及編製原則等，均與勞動基金運用局密切保持聯繫，以使該指數符合可投資性。由於該指數具有鼓勵企業加薪、獲利回饋員工之效果，與勞動部推動提升勞動所得之方向相符，且依證交所資料，該指數過去回測績效優於加權指數與台灣 50 指數（如圖 5），勞動基金爰以該指數作為委任指標，辦理 300 億元委外代操。

未來展望

社會責任投資之觀念在國內已逐漸萌芽，並逐漸受社會大眾所重視，包括證交所陸續推出相關指數，金管會亦將辦理公司治理評鑑並編製公司治理指數，未來勞動基金運用局仍將一本初衷，視

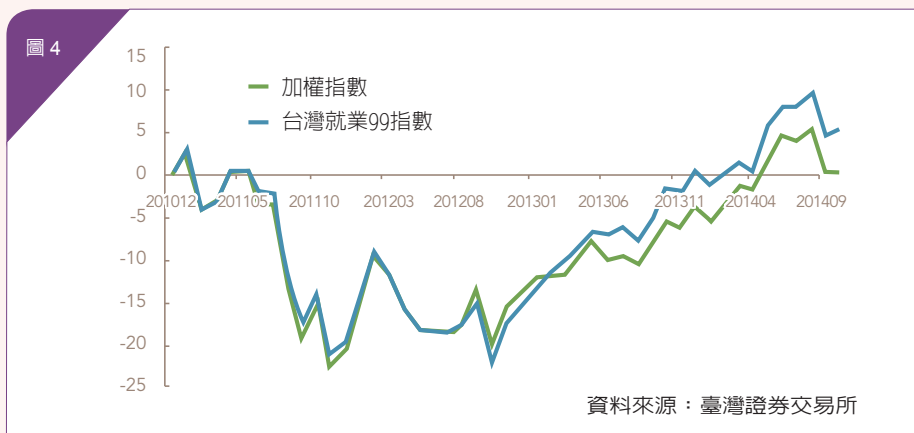
國內市場發展狀況廣續推動社會責任投資。

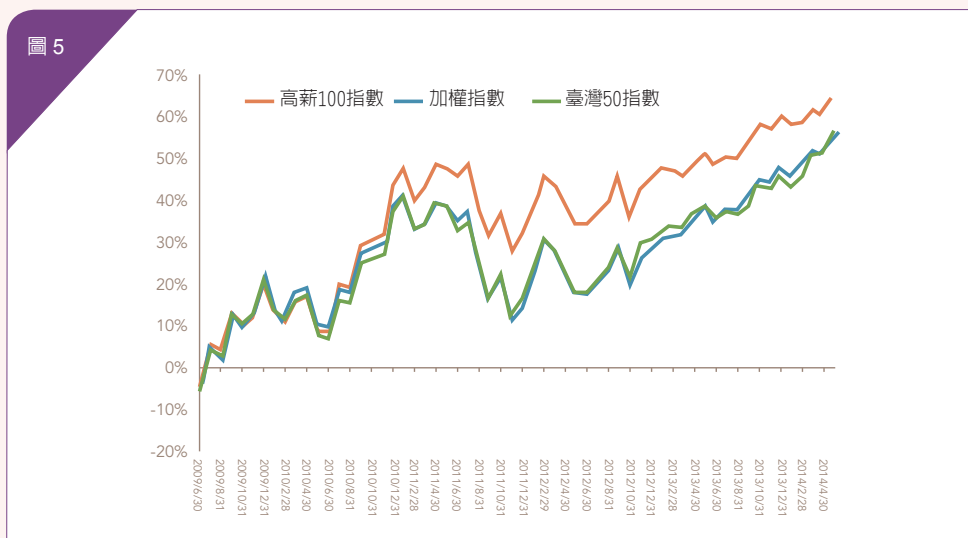
一、推動並協助 CSR 指數編製

CSR 涵蓋構面眾多且分屬不同專業領域，故由專業機構依 CSR 構面進行股價指數編製，可作為社會責任投資明確可行之標準，進而有利於社會責任投資之推展。新制勞退基金採用就業 99 指數以來，國內已陸續推出相關指數，並引起投資人及上市、櫃公司之關注，勞動基金運用局未來將擴大採用相關指數，以促進 CSR 指數之發展。指數是否具可投資性，攸關指數成功與否，勞動基金運用局累積豐富之國內外指數投資實際經驗，已分別對證交所、櫃買中心指數編製提供實務意見。未來仍將持續加強國內外指數公司交流，以協助國內相關指數編製。

二、參採金管會公司治理評鑑與指數：

金管會為有效提升我國公司治理水平，於民國 102 年發布「2013 強化





資料來源：臺灣證券交易所，回測期間為 2009/6 ~2014/5

我國公司治理藍圖」，其中將辦理公司治理評鑑列為 103 年的重點工作項目，以協助投資人及企業瞭解公司治理實施成效，進一步形塑企業主動改善公司治理的文化。第一屆評鑑結果預計於明年（104）年 4 月公布排名前 20% 之公司，並將於明年編製公司治理指數。由於公司治理為企業社會責任重要構面，勞動基金運用局未來將參採該評鑑或指數作為投資參考。

三、發揮對金融機構之影響力：

由於勞動基金運用局經管基金規模龐大，且與國內金融機構往來密切，因有較高議價能力而在利率或費率上取得優惠。為進一步發揮對金融機構之影響力進而協助保障勞工權益，未來勞動基金運用局對於持股較高之金融股，將積極參與其股東會，藉此發揮影響力，在不影響基金收益之前提下，協助保障勞工權益，並配合勞

動部就勞工議題與金融機構進行溝通，以共創雙贏局面。

結語

近年來國內陸續發生工安、環保、食安等重大事件，除強化相關法規訂定與執行之外在力量外，社會各界再度省思企業社會責任之重要性，因為唯有企業內部自省、強化其社會責任觀念，才是解決問題的根本之道。金管會日前亦表示，明年開始將強制食品工業、金融業、化學工業，以及實收資本額達到新台幣 100 億元以上的上市、櫃公司編製企業社會責任報告書，此將有助於企業自身及相關利害關係人檢視企業對於社會責任之履行，進而制定相關決策。勞動基金運用局經管龐大基金，為國內主要機構投資人之一，除創造基金收益外，期盼透過致力於社會責任投資，將此觀念導入國內資本市場，以引領企業善盡社會責任。



促進就業及增加所得之 企業社會責任 與租稅減免制度之利用

台北商業大學財政稅務系兼任講師 蔡孟彥

企業社會責任之內涵

雖然說企業乃是以營利為目的之組織體，無論是公司型態或是非公司型態之獨資或合夥者亦同。但就企業而言，營利之目的並非是企業活動目的之全部，畢竟企業之成長與茁壯亦須仰賴健全之市場，企業活動之基礎與社會密不可分，因此企業活動之目的不可能僅著眼於企業利潤之最大化以及股東之利益，身為社會一分子之企業仍有其所需盡之責任。企業不應該只是追求利益，只專注於本身獲利而無視其他之企業，將無法為現今社會所接納，企業就自身經濟活動對社會所造成之影響，亦需要負起責任，但此處所稱之社會責任並不以企業應提供品質優良之商品為限，我國最近所發生之食安問題，正是凸顯我國企業對於自身所應承擔社會責任之認識不足所致。除了需重視產品之品質與安全外，企業尚須考量到受其經濟活動所影響之社會各層面，例如企業之從業員工等，在企業有所獲利之情形下，企業主亦應了解到該利潤乃是來自於員工之協力與付出，因此，企業不得僅將該獲利視為經營者或股東所得享有，而忽視員工亦應屬夥伴關係，有獲利亦應與員工分享。一個維持高獲利高成長之企業，也應該將經營成果與員工分享，進一步凝聚員工對公司之向心力。

¹是以所謂的企業之社會責任 (CSR) 應理解成為達成社會之持續發展，不僅須靠行政機關、民間與非營利組織之力量，就算是企業也不能只考量到經濟因素，企業亦應該對社會與環境貢獻一份心力，除追求自身之永續發展外，亦應注重其對於社會所造成之影響與該盡之責任。

企業社會責任發展之外國經驗

不過，所謂的企業之社會責任並無固定之涵義，而是依論述者所處環境之不同而有不同面向之強調，其適足以反映該國之文化與區域價值觀。有強調僱用關係之國家，有強調法令遵守之國家，亦有強調環境保護與公益之國家。²以日本為例，日本對於企業之社會責任所著重之面向與歐美不同，其乃是自 1970 年代之後開始使用企業之社會責任之名詞，而其契機則是因為當時發生八幡製鐵政治獻金事件。這是因為該製鐵公司對於特定政黨為政治獻金之捐助，被股東以逾越權利能力（非章程所規定之事項）以及違反董事之忠實義務與善良管理人注意義務而提起代表訴訟，然而針對股東之提訴，最高法院則是認為對於政黨為政治獻金之捐贈，若客觀觀察其亦屬履行公司之社會責任時，則須考慮公司之規模、經營業績與受贈者之各種因素，於合理之範圍內，董事並未違反其對於公司之忠實義務。³雖然，該公司所為之捐贈行為是否已超出公司做為營利事業

所應從事行為之界限，但最高法院之多數意見則是認為，雖然一般人會認為該公司所從事者乃是對於公司無所益處之行為。不過，如果從公司得以順利經營之角度觀察，此舉對於公司並非無所意義存在，反倒是其亦可間接幫助公司達成順利經營之目的，但如果公司所為捐贈之行為已為其章程所允許者，則該等行為本即在公司之權利能力範圍內。⁴

由於日本之前對於企業之社會責任之重心置於企業之永續發展，所以多著眼於提升企業形象或強調企業對於社會之貢獻。不過，這些活動基本上是被理解為當企業有所獲利時方始為之的行為。但之後則是跟隨潮流關心所為之環境問題，認為企業必須在不破壞環境之前提下發展。現今多數的日本企每年都會做成企業社會責任（CSR）報告書・環境報告書，並公布於企業官網上說明該企業就環境維護方面所投入之努力。除此之外，企業之社會責任所關心之面向又擴張至勞動安全、勞動人權（例如，厚生勞動省亦發布『勞資關係促進研究會報告書』（目前最新版本為

¹ 法國經濟學者皮凱提認為我國在維持一定經濟成長之情形下，員工卻仍普遍領取低薪之現狀乃屬不可思議之現象，這意味著經營者似乎是將獲利給隱藏起來。參見，風傳媒，「專訪》被台灣低薪嚇一跳 皮凱提：GDP 跑哪去了？」，2014 年 11 月 18 日。資料來源：<http://www.stormmediagroup.com/opencms/news/detail/1ad816f9-6ee6-11e4-a4f5-ef2804cba5a1/?uuiid=1ad816f9-6ee6-11e4-a4f5-ef2804cba5a1>，瀏覽日期：2014 年 11 月 19 日。

² 例如，歐盟與美國對於企業社會責任則有不同之重點。前者強調「確保較多僱用與較強有力社會結合、達成經濟持續發展之可能，建立世界最強競爭力與知識經濟」區域之戰略目標，之所以有此一目標之確立，乃是因為歐盟擔心其加盟國間會因為財政之問題，而無法創造工作機會，但失業問題往往又是影響一國治安的最大隱憂，也會導致經濟停滯不前。而在美國，企業社會責任並非是由政府所推動，而是民間團體自發性思考下所形成之議題，其內容也隨著時間之不同而有所差異。1970 年代左右起因於反對參與越戰以及環境保護運動興起之背景，當時的企業社會責任比較像是對涉及越戰與破壞環境之企業所做之抗議，具有社會運動之色彩。但在 1990 年代之後則是與企業投資活動息息相關。關於歐盟部分可參考，荻原愛一，「企業の社会的責任（CSR）—背景と取り組み—」，調査と情報第 476 號，2005 年 3 月，頁 4 以下。美國部分可參考，邵慶平，「從權力到責任－蓋茲、尤努斯與公司社會責任之發展」，萬國法律第 164 號，2009 年 4 月，頁 3-4。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

2008 年所發布)⁵說明當時之勞資關係與為促進勞資關係所研擬之政策介紹..等)、對區域之僱用機會創造以及對於消費者之權益保護..等。最近,則是因為發生一連串之企業醜聞,所以企業之社會責任所關心之面向又集中於公司治理與法令遵守之議題,而其中由企業或經濟團體所主導之運動,包括經團連之「企業行動憲章」⁶、經濟同友會之「自我評價機制」⁷等,且在證券市場與信評機關之評價標準上,亦將企業之社會責任列入。⁸⁹

至於企業所提出之企業之社會責任報告書,並非是法定之義務,有些是來自於法律之訓示規定,希望企業能致力於企業之社會責任報告書之提出,但對於未提出者並未加以處罰,例如,「環境配慮促進法」即以期望而非強制之方式,建議企業提出環境報告書。而在經濟產業省之「企業之社會責任(CSR)懇談會中間報告書」中,亦寄望企業於追求永續發展之同時,亦可以對於社

會之健全發展有所助益,而其實踐除了遵守法律之規定以外,就與其企業有密切關係之產品、安全服務之確保、環保、勞動條件之改善、人權保障以及消費者權益之保護..等等面向,亦應加以注意。除此之外,由於近年來,日本社會各界對於企業之社會責任之關心程度升高,對於企業之社會責任亦寄予更高之期望。

除了希望企業善盡其社會責任外,政府亦相對應提出因應之鼓勵措施,以增加僱用機會與提高勞動者之薪資為例,日本政府即有如下之政策推行:

由於日本中小企業之僱用人數向來維持在 6-7 成之間,¹⁰2006 年僱用人數占全體企業僱用人數之 69%,到 2009 年則為 66%,¹¹而其產值,以製造業為例,中小企業之產值占全體製造業產值之 50% 左右。從以上之統計資料可知,中小企業在日本產業之重要性不言可喻。因此為提高中小

³ 相關說明,參見,道野真弘,「營利企業たる会社は,『非営利の』行為としての社会的責任を負担しうるか」,立命館法学 2005 年第 2・3 號,頁 501 以下。

⁴ 參見,阿多博文,「企業の社会的責任と会社法」,関西大学経済・政治研究所第 176 回産業セミナー,2007 年,頁 78-79。

⁵ 該報告書之作成,乃是有鑑於近年來於企業內長時間勞動與壓力之增加等因素,勞動方是否得以在此情形下持續性提供服務受到關注,因而強調企業此面向之社會責任乃成為主要潮流。此處所稱之企業社會責任,乃是希望於企業活動內亦會考量到社會公正與環境等因素,對於員工、投資人與當地社會等利害關係人負起責任並採取行動,同時亦應盡到企業之說明義務。參見,厚生勞動省網頁有關「CSR(企業の社会的責任)」之說明。資料來源:<http://www.mhlw.go.jp/bunya/roudouseisaku/csr.html>。瀏覽日期:2014 年 11 月 18 日。

⁶ 該憲章乃是基於如下之目的所做成:企業在肩負以公平競爭創造附加價值、促進僱用機會等有關經濟社會發展之義務時,亦應從事有助於社會各界之活動。參見,經團連網站:<http://www.keidanren.or.jp/policy/cgcb/charter2010.html>。瀏覽日期:2014 年 11 月 18 日。

我國關於促進就業與增加所得之企業社會責任進展

從我國目前的現狀來看，台灣的產業主力乃是建立於為數龐大的中小企業上，以 2012 年為例，中小企業之家數已達 1,279,784 家，其在產業結構中亦佔 97.63% 之高比例，產值為 11 兆 3818 億元，占全部企業產值之 30.23%，僱用人數則是占全國就業人口的 78.12%。¹⁵ 為促進我國中小企業事業主增僱員工之意願，立法院於 103 年 5 月 20 日三讀通過中小企業發展條例修正條文，其中第 36 條之 2 乃是關於增聘員工之租稅優惠，其內容如下：

(一) 為因應國際經濟情勢變化，促進國內中小企業投資意願及提升國內就業率，經濟景氣指數達一定情形下，新投資創立或增資擴展之中小企業達一定投資額，增僱一定人數之員工且提高該企業整體薪資給付總額時，得就

企業僱主增加僱用員工之意願，日本推出增加僱用員工即可以抵稅之措施，但適用對象為中小企業。即若中小企業增加 10% 以上或 2 人以上就業員工時，每增加一名員工即可以主張 40 萬日圓之稅額扣除，而此一制度目前暫定適用至 2015 年年底（個人事業主則是自 2015 年起適用至 2016 年年底）。於 2013 年間利用此一制度之中小企業增僱 54538 人，¹² 2012 年則是增僱 79279 人。¹³ 而有關於提高勞動者薪資之作法，日本法制亦有關於加薪減稅之設計。其乃是為使個人所得水準提升，企業於加薪時就所增加之部分，在稅法上給予 10% 稅額扣除（中小企業為 20%），適用到 2018 年。得主張此一稅制優惠之企業須滿足下列三要件：¹⁴

1. 薪資增加數額與基準事業年度（2012 年）之薪資比較增加 5% 以上（指加薪對象）。
2. 薪資等支出數額不低於前事業年度之數額（指全體薪資水準）。
3. 平均薪資數額不低於前事業年度平均數額。

⁷ 自我評價機制之建立即是希望在企業內可以建立難以產生弊端之組織，並讓此等組織得以在「品質・安全性」、「事故・紛爭處理」、「公平交易・貫徹競爭」以及「個人資料保護」等面向發揮功能。參見，經濟同友會，『日本企業のCSR：進捗と展望——自己評価レポート 2006』，2006 年 5 月，頁 2。

⁸ 參考，荻原愛一，「企業の社会的責任（CSR）—背景と取り組み—」，調査と情報第 476 號，2005 年 3 月，頁 1。

⁹ 我國證交所為因應國際間積極提倡企業社會責任之趨勢，並促使上市公司重視企業社會責任報告書之編製，亦曾委外評選企業社會責任揭露表現優良之上市公司。參見，台灣證券交易所網站：http://www.twse.com.tw/CSR/page_3_1.php。瀏覽日期：2014 年 11 月 18 日。

¹⁰ 日本中小企業廳調查資料，資料來源，中小企業網站：<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/chousa/chushoKigyousentai9wari.pdf>，瀏覽日期：2014 年 11 月 5 日。

¹¹ 日本中小企業廳，『2012 年中小企業白書』，2013 年，頁 160。資料來源，日本中小企業廳網站：http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/H24/PDF/Hakusyo_part3_chap2_web.pdf，瀏覽日期：2014 年 11 月 5 日。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

其每年增僱本國籍員工所支付薪資金額之百分之一百三十限度內，自其增僱當年度營利事業所得額中減除。

(二) 中小企業於本條適用期間，不符合前項要件，自不符合要件之年度起，依所得稅法規定計算其營利事業所得額及應納稅額。

(三) 第一項經濟景氣指數達一定情形、適用期間、投資額、增僱員工之對象及人數、企業整體薪資給付總額、核定機關、申請期限、申請程序及其他相關事項，由行政院定之。¹⁶

本條之增訂乃是為因應嚴峻之國際經濟情勢，增加投資、創造就業，立即加強經濟成長之動力並吸引外資來台，爰訂定本條文。如新投資創立或增資擴展中小企業達一定金額且增僱一定人數之本國籍之員工得享有稅抵減優惠。僱主可於「中小企業增僱員工薪資費用加成減除辦法」之施行後，

依據該法之規定申請增僱員工薪資費用之加成減除，除了可以增僱新進員工擴大經營規模，又善盡促進就業之社會責任外，亦可以主張中小企業發展條例第 36 條之 2 所規定之稅優惠，此制度應該視為有意增僱員工之中小企業所重視。

但在此一制度之適用上須注意增加僱用抵稅之配套，應注意適用此制度所僱用之人應與僱用者無一定之關係，以避免舞弊。再者，若所僱用之員工因為一定因素（例如：被僱者自願離職）而離職時，被僱者不應被視為條件不具備（參見，「中小企業增僱員工薪資費用加成減除辦法」草案第 5 條）。此外，並非有此一修正條文之制定，即代表企業得以任意僱用員工，於稅務稽徵實務中關於營業費用之認列經常出現有關：「費用支出真實性」之證明、「費用支出必要性」之證明與「費用支出合理性」之證明，依據行政法院之見解，前 2 種待證事實之舉證責任，應由納稅義務人負擔，但「費用合理性」待

¹² 參見，厚生勞動省，「平成 25 年度僱用促進計畫の達成狀況報告件数」，資料來源：<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/koyousokusinzeisei261031H25.pdf>。瀏覽日期：2014 年 11 月 5 日。

¹³ 參見，厚生勞動省，「平成 24 年度僱用促進計畫の達成狀況報告件数」，資料來源：http://www.mhlw.go.jp/bunya/roudouseisaku/dl/koyousokushinzei_03_leaf.pdf。瀏覽日期：2014 年 11 月 5 日。

¹⁴ 在此制度之適用上需注意以下 3 個重點：

- A. 此處受加薪者須為於日本國內提供勞務者（不包括董事，監察人與會計主管，以及與前述人士有關係者）。
- B. 前述薪資等支出數額指各事業年度所得金額計算上做為費用減除之部分。
- C. 另設有緩和加薪幅度之作法，只要第一年加薪幅度在 2% 以上，且滿足本文中 2. 薪資等支出數額不低於前事業年度之數額（指全體薪資水準）與 3. 平均薪資數額不低於前事業年度平均數額之要件者，亦可適用之。

證事實舉證責任之客觀配置，則無通案標準，往往由規範制定者衡量事務本質之資訊配置，透過實證法之規範結構予以規劃，任意增僱員工者其費用仍有可能遭到剔除。再者，就薪資給付之上限，亦應注意營利事業所得稅查核準則第 71 條第 3 點所規定：「合夥及獨資組織 其他職工之薪資，不論盈虧必須支付並以不超過規定之通常水準為限。其超過部分，應不予認定。上述薪資通常水準，由財政部各地區國稅局於會計年度開始二個月前調查擬訂，報請財政部核定之」。而依據目前財政部所頒布「核定一百零三年度營利事業借款利率最高標準及員工薪資通常水準」之規定，獨資或合夥事業之高級職員（副理、單位主管、秘書、工程師、技師等）月薪最高以新臺幣 82,000 元為限，一般職工以新臺幣 50,000 元為限，超過部分不予認定。這是中小企業於支付員工薪資時所需要注意之法制「陷阱」。

關於增聘員工之鼓勵，在其他國家（如前述所提及之日本）亦有同時採行對員工加薪亦可抵減稅額之作法，而在本次修正中小企業條例後，行政院又於 103 年 9 月提出中小企業發展條例第 36 條之

2 修正草案，於原規範中加入所謂的「加薪抵稅條款」。其修正目的乃是基於中小企業相對大企業而言，因其經營規模與特性，較無法享受政府相關租稅優惠措施，基於改善就業率與提高薪資水準同為當前社會關切課題，且現行條文第三十六條之二第一項所規範之促進企業增僱員工仍屬間接誘因，為鼓勵中小企業積極調高本國籍現職基層員工薪資水準，故而研擬「中小企業發展條例」第三十六條之二修正草案，增訂第二項，就中小企業提高基層員工薪資給付水準所增加之支出部分，亦列為租稅優惠範圍。其草案內容為：「中小企業於經濟景氣指數達一定情形下，調高基層員工之平均薪資給付水準時，得就每年非因法定基本工資調整而增加支付本國籍現職基層員工薪資金額之百分之一百三十限度內，自其增加薪資當年度營利事業所得額中減除。但因增僱員工所致增加之薪資給付金額已適用前項規定者，不得重複計入。」此一草案已於 10 月 6 日一讀通過，其後續之發展值得中小企業重視，也希望有意願擴大經營規模與願意與員工分享經營成果之企業，可以多加善用政府為照顧勞工所增設之租稅減免措施，有利企業也有益於勞工。☺

¹⁵ 參見，經濟部中小企業處，「2013 年中小企業白皮書」，2013 年 8 月，頁 2 部長序言。

¹⁶ 關於子法目前已有「中小企業增僱員工薪資費用加成減除辦法」之預告，其內容可參見行政院公報資訊網：http://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg020205/ch04/type3/gov31/num11/Eg.htm。瀏覽日期：2014 年 11 月 10 日。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



和作農社發起人 邱榮漢

多元就業方案與 NPO 團體合作 以活絡社區職場與創造 在地工作機會

和作農社發起人 邱榮漢

前言

自 2002 年起至今，勞動部推動多元就業開發方案（以下稱為方案）已然邁入第 13 年，其目的、任務與計畫內容等就不在此贅述，網路上已有汗牛充棟的闡述可供查閱，在方案推動的 13 年來補助方針因應環境時空不同而時有修正，但唯一不變的是計畫主軸，也就是「建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，透過促進地方發展，提升社會福祉之計畫，創造失業者在地就業機會」的目標方向，這樣的主軸可分為二個部分來談，一部分是：「政府計畫與 NPO 團隊如何形成夥伴關係」；另一部分則是：「在地性失業結構如何克服與轉化」。唯有這二部分同時成長、精進本方案所投入於社會的經費才能發揮到最大效益。

政府計畫與 NPO 團隊如何形成夥伴關係

當多元就業開發方案開始作為政府提升就業人口重要政策的那一刻起，它就是一個實質性的社會投資政策，出發點是良善的、關照的層面是多元的、編列足夠的支持經費、動用上千的公部門體系人員參與規劃執行，也許有人會提出許多執行後的瑕疵或個案來反駁這樣的說法，但筆者認為，再好的政策都有遇到困難與瓶頸的時候，不斷修正才能磨出成功的政策，

既然，經費與資源是中性的，那要往正向走或是往反向走皆始作於人（參與方案的各類人員，署、分署、輔導團、NPO 團體、進用人員...）。因此，要使方案活用於提案計畫、落實計畫內容、真正幫助就業人員重新回到職場並養成再就能力，其首要在於擁有重視團隊合作、互助信任的政府執行部門與 NPO 團體二方；我們以 Gidron, Kramer and Salamon (eds.), 1992, 理論中所區分之政府部門與非營利組織關係的四種關係模式（政府主導模式 (Government-Dominant Model)、非營利組織主導模式 (Third-Sector Dominant Model)、雙元模式 (Dual Model)、合作模式、) 做為基礎來對應多元就業方案政策與 NPO 團體時，其合作夥伴關係趨近於雙元模式與合作模式的綜合性關係，其具備雙元模式裡（魏大統，2002）「非營利組織與政府同時扮演經費提供及公共服務執行的角色，兩者相互獨立不





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

相限制且有各自的提供領域。在此種情形下，非營利組織與政府處於平行的競爭狀態，由福利消費者自行選擇向誰取得福利，但平行的競爭卻可達到相互互補的合作效果，兩者藉由不同領域的服務使大眾的每個需求面都獲得滿足。」及合作模式（魏大統，2002）「此模式在基本情形下，由政府提供經費，由非營利組織負責執行公共服務的提供，然而，相反的情形亦有之。重點在於兩者在公共服務流程中具有合作且緊密的關係。」由上述可知政府與 NPO 團隊之間良好的合作分工以達成社會目的的過程，決不是只限於在計畫契約中的擬定，雙方仍需時時溝通、相互檢討與陪伴方能完成政策使命，筆者曾多年參與計畫審查工作並在國內 NGO 與 NPO 任職經驗，許多單位常年重複性提案、累積申請經費多達上千萬卻無法達成績效者不在數少，在執行效率不佳的情形下反將問題指向方案本身也大有人在，如此一來，反使原本立意良善的計畫初衷變調，因此，提醒提案單位也需保有以下幾點思維，

一、不應以政府政策為主體；二、敵對性關係的形成將阻礙溝通管道；三、衡量組織執行計畫的承載能力；四、從政府協力的角度來尋求資源合作

活絡社區職場從開放的經營態度開始

社區的定義，係指一群人在同一塊土地上生活，有供給與需求的交換行為並進而產生相互依存穩定的社會、經濟、文化...等關係的構成方式。因環境條件差異形成不同的社區共生結構型態，這種有機系統具有不可取代性，大到城市鄉鎮，小到同一個地區所毗鄰的二個聚落皆有各自的政治、經濟、文化、管理功能與特性，從上述的釋義，不難看出活絡社區產業與職場在於豐富生活上的交換行為，當不同產業間的鏈結變多了，自然經濟、文化等層面也隨之增進，然而，現今許多社區因人口外移、傳統產業沒落...等逐漸衰弱，愈是衰弱，則人才、產業外流情形愈是嚴重，最後形成惡性循環，如何能留住人才與發展優質產業，從社區產業以往的內部供需關係轉而向外部引取資源的開放經營態度遂成關鍵。





多元就業方案前後在台灣各地方培植 4 千多個計畫，各單位在自己的社區（社群）場域裡與內部社區內部結構緊密扣合，其中不乏經營出色、且具有相當能量的單位，這些執行單位跳脫傳統封閉的經營型態，發揮在地特色並積極向社區以外的地區發動鏈結，運用外在力量推動在地產業，台灣智庫 2011,11 於《台灣在地經濟的理論與實踐》一文中分析到：「在地經濟可粗分為兩類，一是以當地需求為主要基礎，一是以當地的特色或特有資源為基礎。好好發展這類產業不只可以確保很多人的就業，也可形成一個基本的市場做為當地進一步發展的基礎。」以這樣的想法為根基向外發展良好的多元執行單位，如：桃園 - 木匠的家關懷協會，透過二手回收物品加以整理販售兼具環保與照顧弱勢的耐心，在今年（2014）年平均每月營收已超過七十萬餘元，足以自主運作；新竹 - 九讚頭文化協會（台灣水色靚布工作坊），一群青年的生活設計師來自不同地

方因熱愛內灣而齊聚一堂，為九讚頭當地失業婦女設計出在地情感的拼布作品，在網路熱銷也進軍誠品等通路；苗栗 - 苑裡沖積扇平原生態人文發展協會（鴨耕米），來自苑裡沖積扇平原的農村，營造自然共生的有機耕作環境，所生產的鴨耕米不但在連鎖有機通路上架，連協助耕作的鴨子也榮膺五星級餐廳的高等食材、高雄 - 紅毛港拼貼藝術更是台灣拼貼藝術界的傳奇產業 等，另外培力就業計畫裡也有二個備受注目的單位，南投 - 竹文化協會（小鎮文創）與台南 - 土溝村文化營造協會（土溝農村美術館），雖然培力就業方案與多元就業方案，計畫內容不同但屬性相同，這些單位深入在地社區結構與地方形成共生關係，且因採取開放的經營管理策略而得以將原本沒落的地方重新活化。依據上述經營績效優越的個案經驗觀察，筆者也大膽建議多元就業方案未來可望調整幾項計畫措施：



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

一、放寬中高齡優先任用限制，提高青年參與率

現今青年失業與中高齡失業問題一樣值得重視，遍觀各項產業的就業形態裡鮮少是中高年齡從業比例如此之高，雖然是成全了照顧中高齡及弱勢的美意，但另一方面卻也讓單位缺乏年輕新血的溢注，年青人能說、能唱、能寫、有勇氣與一股滿腔熱血，也許放寬中高齡任用限制，提高青年加入多元就業方案的比例，能帶來另一股正向力量。

二、開放區域內任用規範

如人力銀行般的全省開放徵才，放寬年齡限制之後的後續措施，沒有地域限制，這樣做的主要用意就是將對的人放在對的位置，如同好茶還需配得好器皿才能相得益彰，台灣不算大，優質有潛力的單位應該向全台徵才，找到相輔相成，才能長期留用的中堅人才。

三、鼓勵單位多元跨產業鏈結合作

多元就業方案的所涵蓋的產業類型種類眾多，包括：教育與學術研究、醫療、文化與休閒、工商團體和專業組織、社會服務、公民倡議議題、環保、國際事務、慈善、宗教和其他更多細項分類，本方案自從 2002 年至今已投入 152 億經費，申請 5814 案件，通過補助 4271 件就業計畫，以產業結盟的角度來看在產銷層面相

互連結足以成為一個龐大的供銷體系，許多資源在不需所費的互利情形下作用，即能產生倍增效果，例如：苗栗鴨耕米的相關產品能否提供給彰化喜樂小兒麻痺基金會作為水餃原料？苗栗視障協會的樂團有可能透過各地的多元單位協助舉辦一場全台義賣的巡迴演唱會嗎？或者是全國的就業服務站都能成為台東自然生態學會所推辦“蟹蟹你的愛”裡收集寄居蟹殼的回收站？以下還有很多可能性，讓全國有興趣回應想法的諸位填寫_____。

四、加入微型創業人力

提案單位以 NPO 組織為主的資格門檻能放寬至資深經理人欲創業的微型公司行號也能來申請必能創造更多就業的成功率，當然，以不違多元就業方案的本質精神為主，甚至能以弱勢人力為主的綜合型態，是經濟型與社會型精神合一的開放式類型。



目前多元就業方案仍帶著一層社會救助的意涵在執行，在未來，政府期待對 NPO 團體的補助計畫從助它轉成它助，如社會企業一般的成為永續性社會資產，那麼，英國政府對社會企業政策上開放的態度與精神值得我們參考，劉子琦（亞洲大學國際企業學系）就在《參與及納入－英國政府發展社會企業的政策觀察》文中提及：「英國的社會企業體制的完整來自逐步配速調整的制度設計。制定寬鬆的社會企業政策定義以吸引各界多方投入發展社會企業組織；鼓勵慈善企業以事業取向來營運社會事業；發揮行政改造；制定適合社會投資市場的制度結構，讓社會企業成為改變社會的創新動力。」

提升競爭力才能創造在地工作機會

近年來許多學者專家為使多元就業方案能愈做愈好，相繼提出分析、檢討與建言，同為參與多元就業方案多年的評審委員劉麗娟在《多元就業開發方案輔導機制之建構與探討》文中歸整多位學者論述提及：「許多研究顯示在執行過程中出現若干盲點與不足之處，例如大部分計畫不具發展遠景，且獲利能力低，工作人員很難獲得留用，同時也因計畫缺乏專業性，使培訓的工作技能並不符合市場需求。其次，由於計畫的專業特殊性、再加上訓練過程及其所培訓的工作技能未能符合市場



所需，因此也難輔導其重回就業市場，因此大多數計畫在就業促進的目標上，並未達到政策原初所預期之目標」，從上述歸結裡不難發現許多計畫執行困難的關鍵詞彙，如：計畫不具發展遠景、獲利能力低、人員難留用、缺乏專業性最後未能符合市場需求、重回就業市場困難...等，其背後所透露就是單位競爭力不足的問題，反觀一個有競爭力的單位應不致於有上述諸多問題，因此，唯有提升單位競爭力才能創造更多更穩定的在地工作機會，而提升競爭力 NPO 團體就必需有創造核心價值的能力，無論是經濟型或社會型單位面對市場競爭與未來發展，同樣需要發展出自我的特殊性存在價值，而多元就業方案可



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

視為來協助、補足 NPO 組織先天上某種創造核心能力的不足，促其擁有與眾不同內、外部資源的整合能力，NPO 組織需要運用這些資源構建自己的特有的能力體系(包括：人力資源運用、財務資源規畫、品牌文化創建、教育訓練強化 等)，以實現組織的發展優勢。有關如何建構核心能力等方法論，族繁不及備載。此段所要強調的是建構單位自身的核心價值提升競爭優勢才與創造在地工作機會互為因果關係，未來 NPO 或 NGO 團體勢必要兼顧到市場需求與非營利事業兩全的作法，以非營利組織的服務社會專業為出發，著重於經營管理才是策應未來的最佳準備。

多元就業方案引領各地形塑不同的就業契機

在全球在地化的思潮下，在地經濟已然成為主流，這也關係到生活在每個國家不同角落民衆的就業模式，台灣具有多元的文化及生活經驗政府應發揮領頭羊的功能，筆者相信，從中央到地方台灣積累 13 年的多元就業方案施政經驗，應有足夠能量提供更多”創造性就業資源”，各地方 NPO 組織都會知道自身使命與自身所在地方擁有的差異性，因而能創造出更具競爭力的計畫，也懂得保有主體性的審慎提案並將組織內、外所遇到的特殊問題化為特殊資源加以運用才能活化社區經濟創造更多在地就業機會。

國人追求失業率的迷思

為降低失業人口而起的國家政策每年耗費甚鉅，我們不免要問降低失業率真的如此重要嗎？失業率低到多少百分比才能顯示國家沒有太多的閒置人力資源？失業率與國家競爭力可否能成正比？提供一份取自維基百科的各國失業率的數字比較，在多數人所認知的先進國家裡，如：德國的失業率是 6.8%、英國 7.8%、瑞典 8.5%、愛爾蘭 13.9%；反觀，台灣多數人所認為的開發中國家，如：越南 2.9%、泰國 1.2%、全世界最幸福的國家不丹則在 4.0% 以上，這是自 2005~2010 年各國所提報的官方數據，而台灣在主計處 2014 年 9 月的統計資料，台灣失業率是 3.96%，筆者所要表達的是失業率在國人心中佔有如此大的重要性！是長期意識形態迫使，還是其他先進國家失業率應該都很低的假象所致？即然，失業率不等於生活幸福程度(不丹)也不等同於先進國家的高競爭力(德、英、瑞典)，那麼，我們是否可以重新換個角度來看失業率，其實失業並不可怕，可怕的是沒有想法的工作，在沒有興趣、找不到工作熱忱與缺乏學習內容的職務工作，假設，我們看的是適才適所的從業率呢？這個社會的就業形態會不會因此改變？讓每個有夢想的人，都能勇敢逐夢才是降低失業率政策背後的推動力吧。☺