

4

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

動態瞭望



高齡少子女化社會的

日本年金制度 改革

大葉大學人力資源暨公共關係學系助理教授 張秋蘭



壹、緒論

日本社會保險制度，一開始採職業別互助共濟的精神，各自獨立的保險系統，例如國民年金、厚生年金與共濟年金。但在高齡與少子化加劇發展下，各年金分立的制度陸續地整合成單一年金架構。如 1986 年 4 月 1 日國民年金、厚生年金與共濟年金「初次」取消分立制度，改成一柱（基礎年金）二階層（厚生年金與共濟年金並立）的公共年金制度。之後，隨著經濟不景氣與高齡少子化，日本社會年金貧窮的問題越來越嚴重，因而 2012 年底通過社會保障、稅制改革相關法律，確定 2015 年須「再次」進行一柱二階層整合改革，現行二階層不同財務系統的制度，將銜接在一起，建立所謂日式年金制度單一化的體制。事實上，日本年金單一化改革並非近年的議論，早在 20 年前就被討論，但當時被未被輿論所接受。因此年金單一化改革，可說是歷經數十年調整，才演變到

不得不採行的結果。這段期間影響日本年金變革之社會背景因素相當複雜，本文限於篇幅僅就高齡少子化因素，剖析其對日本年金制度改革的影響，其中亦會論述對私部門勞動階層的影響。

貳、日本現行公共年金制度

日本現行（2014 年）公共年金制度基本上為 1986 年所建立的一柱二階層的架構。第一階為基礎年金之國民年金。第二階為附加年金，包含民間受僱者加入的厚生年金，以及公務員與私校教師各自加入的共濟年金（圖 1）。為保留 1986 年前各年金分立的財政管理，一柱二階改革時將被保險人區分為三類，不但可以了解各類被保險人保費繳納情形，也可以清楚各號被保險人，因制度改革新須解決的諸項權益問題。基礎年金被保險對象中第一號被保險人，原隸屬 1960 年實施的國民年金保險適用對象。第二號被保險人，多數被保險人原隸屬

圖 1

日本公共年金制度

被保險人	第一號	第三號	第二號
第一階	基礎年金（國民年金、全民義務加入）		
第二階		厚生年金	共濟年金

資料來源：厚生勞動省



在 1942 年實施的厚生年金保險系統，與 1950～60 年代實施的私校教職員共濟組合以及國家與地方公務員共濟年金等。2012 年度共有 67,355,639 人加入，其中男性有 34,745,570 人，佔全體的 51.59%，女性有 32,610,069 人，佔全體的 48.41%（厚生勞動省，2014）。以下詳述圖 1 中各號被保險人的身分別屬性與被保險人數。

一、公共年金各號被保險人身分別屬性

（一）第一號被保險人

第一號被保險人為 20 歲以上未滿 60 歲之自營業者、農作、學生、無工作者、部份工時者。第一號被保險人向所屬的區公所申請加入，加入手續完成後會交付年金手冊。年金手冊內容會記錄就業、轉業、離職等事由，以及開始受領年金等紀錄。2012 年度第一號被保險人（含任意加入者）合計有 18,637,478 人，佔年金全體被保險人的 27.67%（厚生勞動省，2014）。

（二）第二號被保險人

被保險人為民間企業的就僱員工（加入厚生年金保險）、公務員與私校教職員（加入各自共濟年金）等由僱用的公司或組織申請加入，2012 年度共有 39,116,031 人，佔年金全體被保險人

的 58.07%。根據厚生勞動省統計，厚生年金保險加入者有四類，1. 被僱於私人企業、漁業等符合資格的事業單位且未滿 70 歲的員工為被保險人；2. 僱用員工經常人數在 5 人以上的事業單位或船舶業者以及法人組織強制納保；3. 僱用員工經常人數未滿 5 人個人營業所，以及員工人數達 5 人以上的服務業（部分的服務業）、農業、於業等個人營業所，雖非強制納保，但經全體員工過半數同意，雇主可以任意將員工加保；4. 短工時工作者其工作時數與日數已達一般工作者 3/4 水準者（厚生勞動省平成 25 年度年金制度のポイント，2013）。這些加入厚生年金保險人數，2012 年度共有 34,717,319 人，佔第二號被保險人人數的 88.75%。最後，國家公務員、地方公務員與私立學校教職員等公教人員加入共濟年金，2012 年度共有 4,398,712 人，佔第二號被保險人人數的 11.25%（厚生勞動省，2014）。

（三）第三號被保險人

第三號被保險人主要為第二號被保險人扶養之 20 歲以上 60 歲未滿的配偶，且該扶養的配偶年收入須未滿 130 萬日圓。與健康保險一樣第三號被保險人由配偶所屬的公司代為申請加保。2012 年度有 9,602,130 人，佔年金全體被保險人的 14.26%（厚生勞動省，2014）。

二、各號被保險人保費水準

(一) 第一號被保險人保費

第一號被保險人保費是採月繳固定額制。2013 年度月繳 15,040 日圓（每年度固定調漲 280 日圓，直至調高到每月 16,900 日圓為止）。學生身分者若個人所得低於一定標準以下者（以 2013 年度為例：該標準 = 118 萬日圓 + 扶養家族人數 x 38 萬日圓 + 社會保險費扣除額），在學期間暫緩繳費，10 年內可以補繳該繳的累計總月額。未滿 30 歲的青年家庭所得低於一定標準以下者（以 2013 年度為例：該標準 = (扶養家族人數 + 1) x 35 萬日圓 + 22 萬日圓），在學期間暫緩繳費，10 年內可以補繳該繳的累計總月額。

(二) 第二號被保險人保費

1. 厚生年金被保險人保費

第二號被保險人加入厚生年金保險者，保險費計算依每年度公布的標準薪資分級表，再乘上每年度調升的保險費率，最後由勞資各負責 50%，由雇主統一按月扣繳。標準薪資分級表原則上厚

生勞動省以每年 4 ~ 6 月間的薪資為基礎，決定下年度（9 月到隔年 8 月）的標準薪資月額。標準薪資分級表設有 30 級，目前最低一級為 98,000 日圓；最高一級為 62 萬日圓。2012 年 9 月到 2013 年 8 月間，保險費率為 16.766%（每年 9 月皆要調高 0.354%，至 2017 年 9 月以後，固定在 18.3%）。

2. 共濟年金被保險人保費

第二號被保險人加入共濟年金保險者，國家與地方公務員保險費率 16.216%，保費勞資各負責 50%。而私校教師保險費率 13.292%，保險費亦由勞資各負擔 50%。保險費計算依公式計算月平均薪資額，再乘上每年度調升的保險費率，最後由勞資各負責 50%。2003 年 4 月 1 日起，夏季津貼或年終津貼也列入計算基礎；2003 年 3 月 31 日前平均薪資月額的計算，則依 1986 年 4 月 1 日後加入共濟組合為組合員，或者 1986 年 3 月 31 日前已加入共濟組合為組合員，而有不同的計算平均薪資月額公式。



(三) 第三號被保險人保費

第三號保險人無須繳交保費，其保費負擔主要由第二號被保險人配偶所負擔的 50% 費用支出。

三、公共年金給付內容

基本上公共年金給付老年、失能以及遺族年金等三大類（表 1）。目前（2014 年）各階年金監管由不同的機關進行各種年金徵收與給付。日本年金機構主要管理基礎年金（國民年金）與厚生年金，給付給基礎年金第一～三號被保險人。共濟年金的給付則由國家公務員共濟年金連合會、地方公務員共濟年金連合會、私學共濟事業團給付給符合條件的基礎年金第二號被保險人。

根據厚生勞動省（2013）公佈的資料顯示，在 2012 年社會保障給付（年金、醫療、社會福利與其它）的項目中，年金給付總額占社會保障給付的比重為

49.1%，年金給付總額占國民所得總額的比重為 11.2%。整體社會保障給付占 GDP 為 22.8%。

參、高齡少子女化與日本年金制度調整

人口結構一直是影響一個國家公共年金穩健的重要因素，而高齡人口、出生率、平均壽命以及勞動力參與率，更是年金財務收入面穩定的關鍵因素。而日本社會超高齡化的現象，讓日本總務省統計局在國勢調查報告，推估年齡層別人數統計，必須特別將年齡層，新增加「85～89 歲」、「90～94 歲」、「95～99 歲」、「100 歲以上」等統計分類，顯見日本的老齡化社會，深深地影響到工作世代年金負擔與給付水準。是故，15 至 64 歲的勞動年齡人口與 65 歲以上高齡者人口兩股力量的增減，對日本公共年金收入與支出有重大的影響。也就是，勞動參與率下降，或

表 1

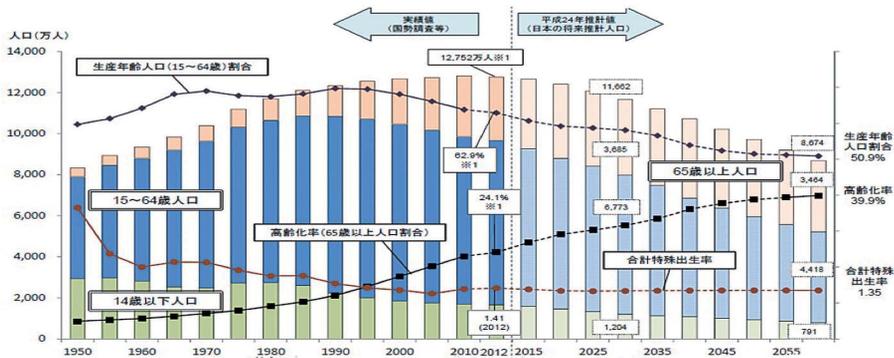
公共年金給付類型

	老年（退職）年金	失能年金	遺族年金
基礎年金	老年基礎年金	失能基礎年金	遺族基礎年金
厚生年金	老年厚生年金	失能厚生年金	遺族厚生年金
共濟年金	退職共濟年金	失能共濟年金	遺族共濟年金

資料來源：厚生勞動省

圖 2

日本預估出生率、高齡化率與勞動參與率變遷示意圖（1950～2060）



資料來源：厚生労働省（2014），日本の人口の推移，<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/07.pdf>

者高齡人口增加（圖 2），一柱二階的保險費徵收勢必調漲的同時，延緩老年年金給付開始年齡，才足以維持年金收支的基本平衡機制。所以勞動參與率、高齡化率與一柱二階公共年金調整，有著密切的動態調整關係。日本年金改革在順應高齡少子化的變遷過程中，應對的調整說明如后。

一、勞動參與率與 1986 年一柱二階年金改革

過去厚生年金、共濟年金與國民年金是依職業身分別各設立的制度，但是遇到就業結構與產業結構的變化，各年金財務基礎的安定性便發生動搖，無法長期穩定經營，導致參加者在保險給付與負擔上發生不公平的現象。日本在

1986 年以前就出現勞動力參與率下滑的現象，之後勞動參與率下降日益加劇（表 2），年金財務基礎的安定性受到威脅。

為何在 1986 年度要整合職業別分立的制度，納入同一體系內運作（一柱二階）？最主要的原因是國民年金制度（舊制）的制度設計有缺點。國民年金主要以 20 歲以上未滿 60 歲之自營業者、農作、學生、無工作者、部份工時者為對象，這些人多數為非勞動力，因而造成國民年金適用的對象未繳納保險費用現象達到 40%，另外年金給付水準也比厚生年金低很多，間接造成國民年金不受社會大眾的認同。另一個近因是因為在 1983～1984 年國民年金財政連續赤字，如不解決收支問題，1960 年代建立



表 2

1968 ~ 2013 年日本勞動力與年齡別勞動參與率統計

年	勞動力 (單位:10 萬人)	勞動力參與率 (%)												
		全體	15-19 歲	20-24 歲	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	65-69 歲	70歲 以上
1968	50.61	65.9	37.5	76.2	72.6	73.7	78.2	80.3	78.5	75.5	69.1	59.8	47.4	23.5
1969	50.98	65.5	34.3	75.3	71.7	73.2	77.8	80.5	78.2	75.5	69.0	59.6	47.1	22.8
1970	51.53	65.4	32.5	75.6	71.2	72.9	77.7	80.1	78.6	75.6	68.6	59.2	45.8	22.1
1971	51.86	65.0	31.2	75.4	70.4	71.9	76.8	79.9	78.4	75	69.6	58.6	45.2	20.5
1972	51.99	64.4	27.9	74.5	70.2	71.8	76.8	79.6	79.0	74.3	68.6	57.1	43.7	19.9
1973	52.89	64.7	26.7	73.6	71.0	72.5	77.3	80.3	79.5	75.2	69.4	57.8	44.6	20.5
1973	53.26	64.7	26.6	73.4	71.0	72.6	77.2	80.2	79.5	75.0	69.4	57.6	44.7	20.3
1974	53.10	63.7	23.9	71.8	70.3	71.5	76.5	79.4	79.6	74.5	68.3	57	43.3	19.5
1975	53.23	63.0	21.1	71.1	70.1	71.0	76.0	78.9	79.2	75.1	67.8	56.9	42.5	18.6
1976	53.78	63.0	19.1	70.7	71.1	71.2	76.2	79.0	78.9	76.1	67.9	56.5	42.2	17.6
1977	54.52	63.2	19.0	70.0	71.8	72.5	76.5	79.9	79.8	76.4	67.6	56.2	41.1	17.9
1978	55.32	63.4	19.1	70.0	71.5	72.8	77.5	80.3	80.3	76.8	68.6	56.4	40.8	17.8
1979	55.96	63.4	18.3	69.8	72.3	72.8	78.1	80.8	80.5	77.1	68.7	56.0	40.6	17.6
1980	56.5	63.3	17.9	69.8	72.7	73.0	77.9	80.8	80.5	77.4	68.9	55.9	40.9	17.4
1981	57.07	63.3	17.8	70.5	73.3	73.4	78.2	80.9	80.9	77.0	68.9	54.8	41.0	17.4
1982	57.74	63.3	17.6	70.5	73.7	73.7	78.8	81.5	81.4	77.3	69.5	54.6	39.5	17.5
1983	58.89	63.8	18.9	71.5	74.8	74.1	79.1	82.5	81.9	78.2	70.5	54.6	40.3	17.6
1984	59.27	63.4	18.3	71.7	75.3	73.9	78.8	82.8	82.0	78.1	70.0	53.5	39.5	17.3
1985	59.63	63.0	17.0	71.0	75.2	73.8	78.8	82.7	82.5	78.0	70.0	53.7	39.2	16.8
1986	60.20	62.8	17.6	72.1	75.4	73.5	79.3	82.9	82.3	78.4	69.7	53.8	37.9	16.4
1987	60.84	62.6	17.1	72.4	76.6	73.9	79.3	82.7	82.6	78.5	70.5	53.8	38.0	16.4
1988	61.66	62.6	16.8	72.3	77.3	74.3	79.5	82.8	83.2	79.6	70.7	53.8	38.1	16.5
1989	62.70	62.9	17.2	72.7	78.1	74.3	80.1	83.1	84.0	80.0	71.6	54.6	37.9	16.4
1990	63.84	63.3	18.0	73.4	79.0	74.8	80.2	83.6	84.3	80.7	72.7	55.5	39.3	16.5
1991	65.05	63.8	18.4	74.1	80.0	75.5	80.0	84.1	84.7	81.1	74.0	56.8	41.0	16.9
1992	65.78	64.0	18.5	75.1	80.4	75.7	80.4	84.3	85.0	82.2	74.2	57.2	41.4	16.6
1993	66.15	63.8	18.1	74.8	80.6	75.5	80.0	84.3	84.9	82.0	74.9	57.1	40.6	16.2
1994	66.45	63.6	17.8	74.5	81.0	75.7	80.1	83.9	84.5	82.1	74.8	56.6	40.1	16.4
1995	66.66	63.4	17.0	74.1	81.7	75.9	79.4	83.8	84.5	82	75.2	56.7	39.8	16.3
1996	67.11	63.5	17.4	74.3	82.6	76.5	79.5	83.9	84.6	82	75.9	56.2	39.2	16.2
1997	67.87	63.7	17.9	74.1	82.6	77.3	80.2	84.7	85	82.6	76.4	56.6	39.5	16.3
1998	67.93	63.3	18.0	73.8	82.8	77.0	80.4	84.2	85	82.4	76.4	56.9	39.0	16.2
1999	67.79	62.9	17.7	72.7	83.0	77.3	79.8	83.8	84.7	82.4	76.3	56.3	38.7	16.0

年	勞動力 (單位:10 萬人)	勞動力參率 (%)												
		全體	15-19 歲	20-24 歲	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	65-69 歲	70歲 以上
2000	67.66	62.4	17.5	72.8	83.2	77.7	79.8	83.7	84.7	82.3	76.1	55.5	37.5	15.5
2001	67.52	62.0	17.7	71.9	83.5	78.3	80.2	84.0	84.8	82.2	75.8	55.1	36.7	14.7
2002	66.89	61.2	17.3	70.8	83.4	78.8	79.7	84.0	84.8	82.0	75.6	54.8	35.5	14.0
2003	66.66	60.8	16.8	70.0	84.0	78.7	80.1	83.9	84.8	82.0	75.9	54.8	34.7	13.8
2004	66.42	60.4	16.3	68.8	84.3	79.3	79.7	83.8	84.9	82.0	76.3	54.7	34.4	13.6
2005	66.51	60.4	16.3	69.3	84.4	79.7	80.0	84.0	85.3	82.2	76.7	54.7	34.8	13.7
2006	66.64	60.4	16.5	69.5	85.1	79.9	80.3	84.3	85.4	83.1	76.5	55.1	35.7	13.5
2007	66.84	60.4	16.3	69.8	85.1	80.6	80.7	84.5	86.4	83.3	76.9	57.8	36.7	13.5
2008	66.74	60.2	16.2	69.3	85.3	81.0	81.0	84.2	86.1	83.7	77.0	59.8	37.4	13.3
2009	66.50	59.9	15.4	68.6	85.8	81.9	81.2	84.2	86	84.1	77.5	60.2	37.5	13.0
2010	66.32	59.6	15.2	68.3	85.7	82.3	81.6	84.2	86.3	84.3	77.9	60.5	37.7	13.0
2011	65.91	59.3	14.5	68.4	85.7	82.1	82.0	84.0	86.1	83.9	78.1	60.2	37.4	13.2
2012	65.55	59.1	14.7	68.0	85.8	82.4	82.2	84.1	86.0	84.2	78.3	60.5	38.2	13.3
2013	65.77	59.3	15.5	69.0	86.4	83.2	83.2	84.7	86.2	85.1	79.5	61.4	39.8	13.3

資料來源：本文作者節錄日本總務省統計局勞動力調查編製而成。

的國民年金制度將因財務大赤字而宣布倒閉。反觀，厚生保險年金與共濟年金，因保險費採從薪資所得自動預扣制、保費收入穩定。若將這二個系統與國民年金共同運作，可以擬補國民年金收支不平衡的情形，快速解決舊有的國民年金倒閉問題。因此，在 1986 年透過修法讓公共年金變成二階段的結構，且自基礎年金實施後，「整體」基礎年金被保險人未納保費的比例，占全部適用對象（國民 + 厚生 + 共濟）的比重直接下降到 5% 以下（金子幸嗣，2007；倉田聡，2009）。

但是，厚生年金加入第二階附加年金體制後，原本的被保險人年齡資格也一併修訂，如事業單位中僱用未滿 65 歲的員工皆被強制地加入保險體系，而年齡未滿老年基礎年金請領資格的受僱者，65 歲以後也可以任意加入厚生年金保險。另外，強制船員年金併入厚生年金，船舶公司被視為是事業單位。僱用一人以上的公司皆強制加入保險，三家舊國營企業（JR、NTT、JT）的共濟年金也加入厚生年金保險體系，農林共濟年金也繼之被納入厚生年金的體系等，壯大厚生年金保險加保範圍，增進財務面的收入。



另一方面，日本公務員共濟年金制度，原本分有國家公務員與地方公務員各自的共濟年金，而私立學校教職員亦有私校共濟事業。1985年的改革將公務員與私校教職員共濟年金，列為公共年金的附加年金。但因原共濟年金非由舊厚生省管轄，因此變成附加年金後，共濟年金財務收支管理也非厚生勞動大臣監督。共濟年金的給付原為退職共濟年金、失能共濟年金、依職災傷害等級給付之失能給付（日文：「障害一時金」）以及遺族共濟年金等四種，也須配合體制的改革，變成退職共濟年金、失能共濟年金與遺族共濟年金等三類。

二、嬰兒潮、退休潮與高齡勞動參與

根據日本人口動態統計，1971年至1974年是第二波嬰兒潮，當時每年有超過200萬人的新生兒產出，但是自1974年以後，出生總人數與出生率就開始持續下滑。日本政府甚至推估至2060年



日本高齡化率將達40%（圖2），亦即5個人中有2人是65歲以上的高齡者。高齡者勞動環境與健康狀況的改善，註定是未來勞動政策積極研議的重點。

而從表2得知，1974年起出生下降的現象，讓最後這一批團塊世代陸續進入勞動市場，創造1990年代初期勞參率回升到較高的水準，但是之後出生率下降與高齡化率急升的問題，讓全體勞動參與率自1993年起，持續降低。又厚生勞動省面對高齡化勞動的積極對策，早在1971年就制定高年齡者僱用安定法，雖當時日本尚未進入高齡化，也未積極推動退休人員繼續僱用的政策，但是60-64歲勞動參與率維持在高的水準。推估其原因可能是當時日本處於高度經濟成長期，勞動需求高，企業願意僱用高齡員工。

隨著時間的推演，1995年日本的人口結構，剛好發生出生率與高齡化率的轉折點（圖2），在這背景下1995年日本順勢制定高齡社會對策基本法，2001年制定高齡社會對策大綱，鼓勵企業繼續僱用高齡員工，但不具強制性。人口的老化與低出生率，使日本在2005年首度總人口數負成長（圖3）。為減緩年金財務的收支不平衡問題，厚生勞動省於2006年4月修定高齡者僱用安定法，規定企業必須對高齡者實施延長退休年

齡、或延長僱用、或廢止退休制度三者擇一的措施以確保高齡者的僱用。在此之時，2007年起，戰後嬰兒潮世代陸續屆齡60歲以上，團塊世代的退休潮，讓厚生勞動省不得不更積極，推動階段性退休年齡（從62歲、63歲、延長至64歲）（日本勞動研究機構，2011）；並自2013年4月1日後，將企業延長僱用定為65歲。從表2也可以發現，這些措施在2007～2013年間，的確讓60-64歲與65-69歲兩族群的高齡者勞動參與率持續上升，有助於吃緊的年金財務，稍能獲得紓緩。若厚生勞動省不積極提供延長僱用等獎勵補助，65-69歲的高齡勞動人口參與率（厚生年金可加保到70歲），應該會從40%快速下降，但是從表2可知1995-2013年間，65-69歲的高齡勞動人口參與率是15-19歲的二倍左右，高年齡者僱用安定法對成熟化的年金制度的助益不容忽視。

又為搭配企業延長僱用高齡者，日本政府在1994年與2000年，二度將年金請領開始年齡提高。1994年時老年年金給付開始年齡由55歲提高到60歲，到2000年又再由60歲提高到65歲，而到2013年以後所有申請年金給付的人從65歲開始給付全額年金。1994年第一次將給付年齡延長5歲年的改革案提出時，日本社會並沒有強烈的反對聲浪，主要因為當時上班族在60歲退休的人不

多。例如根據1992年當時勞動省的調查，有8成的人因為經濟收入的理由，60歲過後還是需要繼續工作，又未就業者中有一半的人也表示若有適當的工作願意出來工作（島田とみ子，1998）。雖然1994年起逐步調高開始給付年齡至65歲，但可以申請滿60歲提早給付或滿66歲後延後給付的請求。而2000年再度提高支領年齡，當時尚未遇到團塊世代退休潮，年金給付開始年齡延長並未發生強大的阻力。

在上述架構下，以老年厚生年金給付條件為例，給付資格年齡須達60歲，亦即滿60歲申請提早老年厚生年金給付，或者是滿66歲後延後給付的請求。另外鼓勵企業延長僱用高齡者，對60～64歲者仍就職者，依其薪資與年金給付額合計，介於28萬～46萬，或超過46萬日圓以上者，停止部分或全部給付。65歲以上者仍就職者，依其薪資與厚生年金報酬比率部分合計，未達46萬或超過46萬日圓以上者，停止部分或全部給付，但是繼續給付基礎年金（厚生勞動省，2013）。

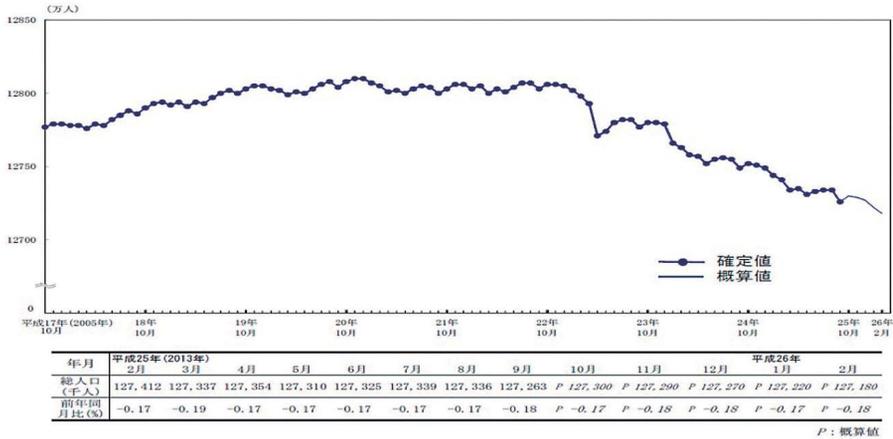
三、高齡少子女化與年金保費與給付調整的關係

2004年的年金改革是自1986年後第二波較大的改革。2005年日本總人口數首度遞減，2010年降幅加劇（圖3）。



圖 3

日本總人口負成長發展趨勢（2005～2014年2月）



資料來源：日本總務省統計局（2014），人口推計，平成 26 年 2 月報。

在這個背景下，年金改革更須以長期的觀點，對保險費與年金給付等水準進行必要改革。為達收支平衡 2004 年的年金改革主要放棄過去財政管理方法（財政投融資制），除改革公積金運作與管理模式外，在高齡少子化下，對於保險給付和負擔的關係改採「有限均衡方式」。

「有限均衡方式」主要作法是，第一、設定保險費調漲的上限（參見前述各號保險人保費調漲），同時提高國庫負擔基礎年金給付額比重（國庫負擔由 1/3 階段式調高到 1/2，2014 年後 1/2 的負擔比重常態化），在這二個相配合的機制下，再把年金給付水準原本採用物價水準自動調整制度，改成總體經濟自動調整制度，每隔五年確實重新核算次

期保險收支情況，以修定費率，至少五年內重新計算財政支付能力。如此運作推估 100 年後（2105 年時）年金財務收支會達到平衡（厚生勞動省年金局，2013）。其次，在 2000～2002 年三年間消費物價下降（三年累積物價下降有 1.7%），但是卻未反應年金給付額下降，多給付的年金負債於 2004 年 10 月修法，使用新的年金給付額，以反應被擱置未處理卻多支出的年金給付額。另 2004 年 10 月起，即使物價上漲，暫時不調高給付額，直到 1.7% 所形成的多付金額填平為止。

在「有限均衡方式」下，年金給付中定額部分與報酬比率部分，開始給付年齡階段性地提高，以減輕年輕世代的

表 3

老年厚生年金給付公式（2013 年為準）

① 60 ~ 64 歲申請給付者 年金額 = (1) + (2) + (3)

② 65 歲以上申請給付者 年金額 = (2) + (3)

(1) 為定額部分：(1,676 ~ 3,143 日圓) * (保險期間月數) * 0.978

(2) 為報酬比率部分：

【(平均標準報酬月額) x (10/1000 ~ 7.5/1000) x (2003 年 3 月為止累積投保月數) + (平均標準報酬月額) x (7.692/1000 ~ 5.769/1000) x (2003 年 4 月起累積投保月數)】 x 1.031 x 0.978

(3) 追加年金（符合條件時）

配偶 226,300 日圓；第一與第二子女 226,300 日圓；第三子女以後各別追加 75,400 日圓

負擔。以老年厚生年金給付為例，申請時點年齡屆齡 65 歲以下或以上，會有不同的給付公式（表 3）。

四、年金成熟度與年金一元化改革

1960 年代所建構的社會保險已無法符合日本高齡少子社會的安全需求，年金給付低收入者的存在，受到輿論的批評。另外現行附加年金保有職業身分別的特色，所以厚生年金與共濟年金在保險費率、給付水準都不相同外，隨著附加年金成熟度（年金給付請領權人數 / 被保險人數）逐年提高，職域別的附加年金也形成財務危機。以 2011 年為例，厚生年金的成熟度為 43%、國家公務員共濟年金的成熟度為 66.0%、地方公務員共濟年金的成熟度為 67.8%、私校共濟年金的成熟度為 24.5%、國民年金的成熟度為 42.9%。

數十年以來，對於附加年金是否要繼續採用職域別就存有不同的見解。贊成派者認為公共年金制度如果單一化，會有財政的穩定度、對生活方式的中立性，制度間的公平性，制度易懂性等好處。對應反覆轉職、辭掉工作自行創業或者關掉公司轉為受僱的上班族等多樣化的生涯方式的轉換者，單一化是必要的制度。另外，為使正式職員和非正式職員能均衡對待，不管受僱者選擇哪種僱傭形態，僱用保險和年金的適用規則，二者在結構上應需考量中立性。因此，從年金本來的功能是具有互助系統的觀點來看，僱用非正式員工比重高的產業企業和低的產業·企業之間，社會保險費負擔的差異，以及未繳保費或未加入年金等問題，可以用年金制度單一化的方式適切地解決。又，受僱者年金單一化的辯論中，贊成派認為單一化還能有「財



政單位單一化」（日文：財政單位の一元化）與「資訊單一化」（日文：情報の一元化）的好處。財政單位單一化是指目前公私部門受僱者報酬比率部分設計成單一的管理體系，調整給付水準與負擔。資訊單一化是指被保險人的資料與保險給付者的資料可以整合為一，如果保險期間換工作、住所等資料異動時，基於資訊整合系統可以對保險人的權益加以確認。

基於這些論點，2006年4月日本內閣會議議決「受僱者年金單一化基本方針」（日文：被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について）。自此，日本開始議論薪資水準相同者應負擔相同的保險費（2013年度厚生年金保險費率為16.766%、公務員共濟年金為16.216%、私校共濟年金為13.292%），在同樣適用的年金制度體系內，確保被保險人權益的公平性與健全年金。廢除職域間的區別（國會議員、公務員與其他特殊身份），參照民間企業的水準等等制度改革方向。2007年4月國會受理共濟年金保險費、給付水準，與厚生年金保險統一水準修正法案（日文：被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保險法等の一部を改正する法律案），之後不久，擴大部分工作時間者加入厚生年金保險的議論也興

起，2007年10月也一併提出在國會進行修法審查。

2012年8月10日在官僚主導的社會保障制度改革國民會議下，政黨協議通過社會保障、稅制改革。且為配合這個改革，厚生勞動省提出與年金相關的四個法律（年金機能強化法、受僱者年金一元化法、國民年金法部分條文修正法、年金生活者支援給付法），其中「年金機能強化法」與「受僱者年金一元化法」與社會保障、稅制改革一同由國會成立特別委員會審議，經民主黨、自民黨、公民黨三黨部分修正合意後，2012年8月22日公佈。為受僱者年金單一化有關厚生年金保險法部分修正法（日文：被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保險法等の一部を改正する法律）規定2015年10月起將共濟年金併入厚生年金，完成附加年金單一化的體制（地方公務員共濟組合連合會，2013）。自此，公務員共濟年金保險費率16.216%，以及私校共濟年金保險費率13.292%，須階段性調高，與厚生年金一樣階段性調高至18.3%為止。2015年第二次公共年金（附加年金）的整合，屆時形成被保險人3,900多萬的龐大系統，期待發揮經濟規模效應讓老後經濟收入維持安定。

肆、小結

從上述各節分析日本高齡少子化與公共年金制度改革間的關係。在高齡少子化的社會發展中，可以發現到公共年金若採用職域別、身分別的模式，在社會人口結構的高齡少子化的背景下，會因年金成熟度的問題導致各職域的保險系統發生財務危機，也容易發生受僱者間因身分不同享有不同的給付。例如進入 2000 年後，日本社會高齡化的發展已經演變成 3.6 位勞動人口扶養一位 65 歲以上老年人的世代（厚生勞動省年金局，2013），同時日本進入長期經濟不景氣，更讓年金財務收支不平衡。日本年金設計以工作世代所繳納的費用來支付退休世代的生活購買力所需的費用。但是要讓年金收入增加則需要工作世代勞動力參與率增加、薪資上升率持續增加以及出生率上升等因素加持，才能增加年金的收入。但是現在日本社會工作世代因上述三因素都呈負向成長，導致工作世代人口數漸漸萎縮（表 2），在此同時退休世代卻因為物價上漲、退休人口增加以及平均餘命的延長（圖 1），也使得年金的支出持續上升。

又根據日本國立社會保障人口問題研究所的推估，2030 年 65 歲以上人口會佔全體人數的 31.6%，平均 1.7 位勞動力要撫養 1 為 65 歲以上老年人，為維



持現有厚生年金保費收入能穩定又不調漲下，除讓年金開始給付年齡不斷調高外，勢必「高年齡者僱用安定法」也要持續修訂退休年齡，免得產生退休人員退休到能受領年金的期間有越多落差。如何讓勞動市場僱用更多的高齡人口，的確是解決年金財務的策略之一。

從日本的經驗，可以思考我國勞工保險體系等數十種社會保障制度，在高齡少子化發展過程中，應該確立年金制度的推動時程表外，也應該思考是否依舊採行分立的體系或者整合為一發揮經濟效益，確保老年經濟收入的安定。而根據主計總處人力資源調查報告，1993 年至 2012 年間 65 歲以上的年度平均勞動參與率大致為 9.83 ~ 7.27% 間，相較於日本，我國高齡人口勞參率極低。換言之，我國領取老年給付後的退休人口，普遍地完全退出勞動市場，因此誘使高齡者人力資源再運用的措施需要更積極的推動，才足以健全社會安全網。如何鼓勵企業對高齡人力資源再運用，日本模式足以借鏡。☺



國際勞工組織 2014 年

全球就業趨勢報告摘要

勞動部綜合規劃司科員 蔡宜倩



2013 年全球失業人口增加 500 萬人

全球經濟復甦失衡及經濟成長向下修正之趨勢，將對全球就業情勢產生衝擊。2013 年時全球有將近 2.02 億失業人口，相較於 2012 年增加了 500 萬人，顯示就業機會增加的速度並不足以呼應勞動力人口成長的事實。

全球失業現象在東亞及南亞區域大幅成長，與此同時代表有超過 45% 額外的人在尋求工作，其次為撒哈拉以南的非洲及歐洲區域。反之，拉丁美洲則增加約 5 萬名失業者，相當於 2013 年失業總人數的 1%。整體而言，自 2008 年起受金融海嘯影響的全球就業缺口，使全球原已為數眾多的失業人口持續擴大。2013 年時，全球就業缺口達到 6,200 萬，

其中包括 3,200 萬名新增求職者，2,300 萬名怯志工作者以及 700 萬名非勞動力及未參與勞動市場者。

以當前趨勢而言，2018 年時失業人口將增加 1,300 萬人

若當前的趨勢持續發展，全球失業情勢將更為惡化，至 2018 年時將有超過 2 億 1,500 萬名失業者。值此期間，每年將有約 4,000 萬個新增工作機會，但仍少於每年預期將進入勞動市場的 4,260 萬人。未來 5 年全球失業率將繼續維持攀高，並較金融危機前高出 0.5%。

整體而言，2013 年最高的失業率在北美 (12.2%) 及中東地區 (10.9%)，同時中歐、東南歐及獨立國協失業率則維持高水準 (8.2%)，土耳其及俄羅斯聯邦失業率則將增加，其他地區失業率大致維持 2012 年水準。

全球就業人口比例維持在 2013 年的 59.6%，與 2012 年大致相同，並較金融危機前的 60.7% 水準為低。男性就業對人口比例維持 72.2%，而女性為 47.1%，均與前一年相近。全球男性失業率從 2012 年 5.7% 小幅上升至 2013 年 5.8%，女性則維持 6.4%。2013 年就業人口比例和失業率指標顯示勞動市場中持續上升的失業率與工作年齡人口逐漸降低的成長率。

青年仍為受失業衝擊最深的族群

全球青年族群將繼續受到疲弱且分布不均的經濟復甦影響。據估計，2013 年約有 7,450 萬名 15 至 24 歲的失業青年，幾乎較 2012 年增加 100 萬人。2013 年全球青年失業率已達 13.1%，幾近成人失業率的三倍，且青年對成人的失業比率已達歷史新高。該比率在部份拉丁美洲、加勒比海區域、南歐、中東及北非地區均顯著偏高。

因越來越多青年人對就業前景感到挫折，持續退出勞動市場，2013 年全球青年勞動力參與率為 47.4%，較金融危機前低 2%。2014 年全球失業率預期攀升至 13.2%，預期亞洲地區及中東青年失業率上升，部分則為已開發國家及歐盟區域的下降所抵銷。

青年勞動市場展望在全球每個地區均惡化。全球青年失業率由 2007 年 11.6%、2012 年 12.9% 提升至 2013 年為 13.1%。其中中東區域有明顯攀升趨勢，該區域青年失業率為全球最高，2012 年為 26.6%，2013 年為 27.2%。中歐、東南歐（非歐盟國家）、獨立國協、東亞、東南亞、太平洋、北非均顯見青年失業率的實質成長。2007 至 2012 年期間，青年失業成長率最高的已



開發國家和歐盟，青年勞動力中的失業人口比例提升至 18.3%，預計 2014 年全球青年失業率可能達到 13.2%。

當前全球有四分之三國家均面臨青年人為尼特族（Not in Employment, Education or Training, NEET）的議題。自全球金融危機開始，部分國家出現尼特族（NEET）比率持續攀高的趨勢。在特定國家中約有四分之一的 15 歲至 29 歲青年為未就業、受教育或培訓的尼特族。由於尼特族（NEET）既未就業也未投入於技能發展，導致社會參與率較低，並較其就業或受教育中的同儕更不滿意社會現況，該現象成為為政者的重要關切議題。

已開發國家的長期失業率有攀升現象

因經濟復甦持續疲弱，平均失業期間大幅度增加，顯示就業創造的成效未

果。在許多已開發國家中，平均失業期間已較金融危機前增加一倍，例如歐元區遭遇金融危機的國家中，希臘及西班牙的平均失業期間均長達 8、9 個月。即使在已出現正面經濟復甦跡象的國家如美國，長期失業現象影響了超過 40% 的尋求工作者。儘管經濟活動已開始加速進行，長期失業現象仍不利於勞動市場復甦的進展，且長期失業現象對於政府財政構成相當的負擔，使政府必須提高稅額或縮減其他開銷，以免提高財政赤字。尤其，對於已長期失業且迅速失去工作技能者，長期失業將使其更難找到相似職位或技能水準的替代工作機會。

提前介入勞動參與率的進展

當前的勞動參與率未有進展，並維持於較金融危機前低 1% 的水準。因東南亞地區有為數眾多的女性離開勞動市場，使勞動參與率在該區域明顯衰減。同時，為提升個人於勞動市場的前景，

該區域青年因教育水準提升而延遲進入勞動市場的時間。另一方面，在已開發國家區域，因青年工作者未能在勞動市場找到工作機會，勞動參與率自然下降。其他如中東歐區域，則正在經歷勞動參與率的提升。在這些區域及其他未有健全社會安全體系的國家，以及遭受正式就業機會衰減的國家，當原本屬非勞動力人口回到勞動市場時，經常被迫接受非正式就業機會以彌補家戶收入的損失。

弱勢就業預期將達到整體就業的 48%

身為自僱者或家內工作者的弱勢業者將達到全球整體就業人口的 48%。弱勢業者通常較一般受僱者更為受限，無法進入社會安全體系或有收入保障。弱勢就業的人數於 2013 年時增加 1%，相當於金融危機前時期的 5 倍。

工作貧窮—全球有 8 億 3,900 萬名工作者每天僅以低於 2 美金生活

全球工作貧窮人數持續衰減，惟衰減速度較前 10 年更為緩慢。2013 年時，約有 3 億 7,500 萬工作者（佔整體受僱者 11.9%）每天僅以低於 1.25 美元生活，另有 8 億 3,900 萬人（佔整體受僱者 26.7%）每天僅以 2 美元或更低的金額生

活。與 21 世紀前葉相較，已是相當幅度的縮減，當時每天以低於 1.25 美元和 2 美元生活的人分別有超過 6 億人及 11 億人。然而縮減工作貧窮的進展仍然受到延宕。

非正式就業現象仍然相當普遍

非正式就業的現象仍然遍及在多數開發中國家，雖然區域間有相當變數。在東歐、獨立國協及少數已開發國家，非正式就業仍超過整體就業者 20%。然而在拉丁美洲及部分已有相當進展的國家，其非正式就業比率維持在 50% 以下，但在低收入的安地斯山脈及中美洲國家仍有 70% 或更高比例的非正式就業。南亞及東南亞的部分國家也有高達整體僱用的 90% 非正式就業。雖然縮減工作貧窮在這些區域有相當的進展，但欠缺正式的工作機會可能形成未來減少工作貧窮現象的障礙。

面對就業和社會差距需要友善就業的總體經濟政策

全球勞動市場的復甦受到總體需求不足的抑制。除了疲弱的民間消費，當前在許多已開發國家進行的財政緊縮，也形成對於快速擴張輸出成長的牽制力量。重新取得平衡的總體經濟政策和勞工收入的提升會明顯促進就業的榮景。在高收入的 G20 國家，總體經濟政策的



重新取得平衡，將使失業人口在 2020 年前減少 1.8%，相當於有 610 萬個新增的就業機會。

具調適性的貨幣政策對於整體需求提供有利的刺激因素。經評估現行貨幣政策的影響，若政策制定者在面臨金融危機當時未採取轉換貨幣政策的行動，失業率在大型已開發國家將較當前更高 1% 至 2%。當前趨勢顯示，具調適性的貨幣政策形成額外流動的提高，並流進資產市場而非實體經濟。該現象導致未來的股票和家庭費用的泡沫風險，極可能造成持續性就業復甦的負擔。

因為需求疲弱及對於未來需求和充足的流動性的不確定來源，大型企業傾向買回股份並增加股東配息支出，而非投資於實體經濟。評估顯示在特定國家僱用的不確定性，運用失業提高超過疲弱整體需求的壓力，即使經濟活動開始復甦仍能延續此效果，對於就業創造形成更大的制約。

更為關注勞動市場和社會政策

據統計全球約有 2,300 萬人因怯志而離開勞動市場，並成為長期失業者，積極勞動市場政策 (ALMP) 必須更為強力實施，以激發喪志失業者及技能不合者。當越來越多的潛在工作者成為怯志

工作者，並被排除於勞動力人口之外，其技能退化和荒廢的風險便日益增加。當前只有少數的公共支出用於積極勞動市場政策，即使在這方面擁有相當經驗的機構和實務的 OECD 國家中，2011 年時僅有平均低於 0.6% 的 GDP 用於執行相關措施。評估顯示當費用提高至 1.2%GDP，相當於積極勞動市場政策花費最高的國家時，將可在已開發國家和歐盟區域創造額外的 390 萬個工作機會。目前在積極勞動政策花費最少的區域，可能在改善其勞動市場的功能方面受益最多。

在新興經濟體中的衰退中，已開發經濟體顯示正面跡象

2013 年全球經濟成長率趨緩至 2.9%，是 2009 年起的最低成長率。新興國家的經濟成長明顯趨緩，而已開發國家則於 2013 年底恢復成長動能。負面風險仍掌握全球層次，全球總體需求疲弱，而整體經濟的不確定性仍高。

2014 年全球經濟可望見到溫和的復甦，主要由已開發國家經濟活動復甦所帶動，成長率約為 3.6%。新興及開發中國家疲弱的經濟成長反映出低總體需求，尤其是出口，全球財政不穩定與已開發國家的總體經濟政策環境。新興市場的資金流出，在美國較低的調節性貨

幣政策期望，顯示其對於揮發資產流動及外部政策發展的脆弱性。在迅速的追趕之後，部分大型新興及開發中國家面臨重大的瓶頸，尤其在基礎建設及人力資本方面，可能壓抑未來幾年的成長。

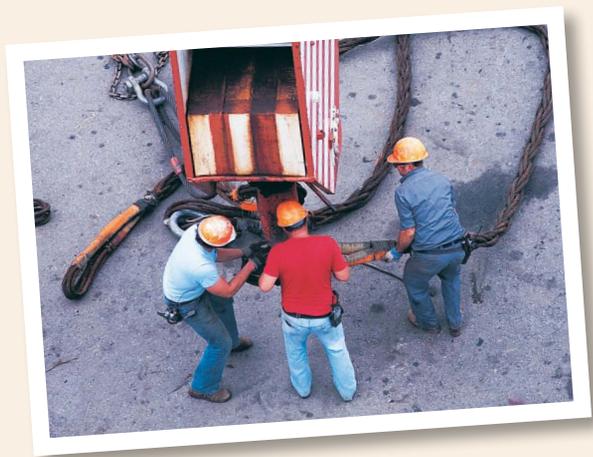
2013 年失業率已達高峰邊緣，並可能在未來幾年維持高峰

勞動市場受到較原有預期較慢的經濟復甦影響。多數區域就業成長率於 2013 年減緩，造成失業率更向上修正。除南亞及北非外其他地區，就業成長率均顯惡化。最嚴重的衰退發生於中歐、東南歐、獨立國協、拉丁美洲、加勒比海區域、東南亞及太平洋區域。因此，2013 年受金融危機影響的工作者提高為 6,200 萬人。依國際勞工組織預估，全球有 2,300 萬人正處於怯志工作者的情境。

失業情勢持續，2018 年全球落差預期提升到 8,100 萬人，其中包括 3,000 萬名可能不再重回勞動市場的怯志工作者。2012 年起全球勞動失業率維持 6%，國際勞工組織預期 2014 年全球勞動市場的小幅進展。以區域觀之，2013 年北非 (12.2%) 和中東 (10.9%) 失業率為最高，中歐東南歐和獨立國協為 8.2%，拉美加勒比海地區則為 6.6% 至 6.5%。

全球失業率自 2012 年起即維持於 6%，而全球失業人數於 2013 年預估已達 2 億 180 萬人，較 2012 年高出 4,900 萬。基於當前總體經濟的前景，國際勞工組織預期 2014 年全球勞動市場將有微幅進展。

萬一永續的經濟復甦無法實現，失業現象增加的向下趨勢將更為迅速。在此情景下，2014 年的全球經濟成長將為 2.8%，較 2013 年底 0.1 個百分點，並較基線低 0.8 個百分點。2014 年後，產出成長將較每年基線低 1 個百分點。基此假設，失業將增加，2018 年較當前 500 萬人新增失業者。2018 年失業率將達 6.2%。多數新增失業將發生在已開發國家及歐盟區域，至 2018 年將有近 300 萬名新增失業者。☹





「你的未來 即是我的未來」

淺談歐盟青年保證方案 (Youth Guarantee)

勞動部綜合規劃司視察 謝嘉文



壹、青年就業現況

一、失業情況持續嚴重

根據國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 公佈之「2014 年全球就業趨勢報告」(Global Employment Trends 2014: The risk of a jobless recovery)，2013 年估計約有 7,450 萬名失業青年 (15 至 24 歲)，較 2012 年增加 100 萬名青年失業者。2013 年全球青年失業率攀升至 13.1% (2012

年為 12.9%，2007 年為 11.6%)，幾近成年失業率的 3 倍之多，創下歷史新高。¹以地區而論，歐洲可謂青年失業最嚴重的地區之一，歐盟 28 國總體青年失業率達 23.3%，希臘與西班牙國內青年失業率更是突破 55%。

長期失業不僅對於接下來的就業有負面影響，更會對未來職涯產生「創傷效果 (scarring effects)」²。對於青年族群而言，成為失落一代似已無法避免。

1. 參見 ILO 2014 年全球就業趨勢報告 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf

表 1

2009-2013 年歐洲主要國家 15 至 24 歲青年失業率

(單位：%)

國家 / 年份	2009	2010	2011	2012	2013
歐盟 (28 國)	19.9	21.0	21.4	22.9	23.3
比利時	21.9	22.4	18.7	19.8	23.7
保加利亞	16.2	23.2	25.0	28.1	28.4
捷克	16.6	18.3	18.1	19.5	19.0
丹麥	11.8	14.0	14.2	14.1	13.1
德國	11.2	9.9	8.6	8.1	7.9
愛沙尼亞	27.4	32.9	22.4	20.9	18.7
愛爾蘭	24.0	27.6	29.1	30.4	26.8
希臘	25.8	32.9	44.4	55.3	58.3
西班牙	37.8	41.6	46.4	53.2	55.7
法國	23.2	22.9	22.1	23.9	23.9
克羅埃西亞	25.1	32.6	36.1	43.0	49.7
義大利	25.4	27.8	29.1	35.3	40.0
賽普勒斯	13.8	16.6	22.4	27.8	38.9
拉脫維亞	33.3	36.2	31.0	28.5	23.2
立陶宛	29.6	35.7	32.6	26.7	21.9
盧森堡	17.2	14.2	16.8	18.8	15.5
匈牙利	26.5	26.6	26.1	28.1	27.2
馬爾他	14.5	13.2	13.3	14.1	13.0
荷蘭	6.6	8.7	7.6	9.5	11.0
奧地利	10.0	8.8	8.3	8.7	9.2
波蘭	20.6	23.7	25.8	26.5	27.3
葡萄牙	20.0	22.4	30.1	37.7	37.7
羅馬尼亞	20.8	22.1	23.7	22.7	23.6
斯洛維尼亞	13.6	14.7	15.7	20.6	21.6
斯洛伐克	27.3	33.6	33.4	34.0	33.7
芬蘭	21.5	21.4	20.1	19.0	19.9
瑞典	25.0	24.8	22.8	23.6	23.5
英國	19.1	19.6	21.1	21.0	20.5
冰島	15.9	16.2	14.4	13.5	10.6
挪威	9.2	9.3	8.7	8.5	9.1
瑞士	8.5	7.9	7.7	8.4	8.5
土耳其	22.8	19.7	16.7	15.7	16.9

資料來源：歐盟統計局 (Eurostat) http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=yth_empl_090&mode=view&language=en (最後瀏覽日期：2013.06.15)



二、尼特族情況嚴重

尼特族（Not in Education, Employment, or Training, NEETs）係指未就業也未繼續求學或未參與職業訓練的族群。ILO 指出青年尼特族數量有持續向上攀升的現象。亦即青年成為尼特族的情況越來越嚴重，在某些國家 15 歲至 29 歲的青年有四分之一屬於尼特族。以歐盟 28 國尼特族比率來看，歐盟 15 歲至 29 歲青年成為尼特族的比率為 15.9% 族。² 歐盟尼特族比率最低的國家為荷蘭（7.1%）、盧森堡（7.2%）、丹麥（7.5%）、瑞典（7.9%），最高為希臘（28.9%）、義大利（26.0%）、保加利亞（25.7%）、西班牙（22.8%）、克羅埃西亞（20.9%）、賽普勒斯（20.4%），尼特族比率皆超過 20%。

三、就業多屬暫時性就業

根據歐盟研究機構「歐洲生活品質與勞動條件改善基金會」（Eurofound）2013 年 12 月 2 日發布之「歐洲青年就業與派遣勞動（Young people and temporary employment in Europe）」報告³指出，24 歲以下之青年失業率超過 23%。而這族群的青年就業有 42% 屬於臨時性的就業（temporary employment），為 25 歲至 64 歲年齡區間比率（10%）的 4 倍之多。雖然臨時性的就業或定期契約可被視為青年由學校進入職場的跳板，但也使青年們陷入不安定的就業中。

2. 參見 Eurofound <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/labourmarket/youth.htm>

3. 有關本篇報告，詳見 <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/771/en/1/EF13771EN.pdf>

表 2

2009-2013 年歐洲主要國家 15 至 29 歲青年尼特族比率

(單位:%)

國家 / 年份	2009	2010	2011	2012	2013
歐盟 (28 國)	14.8	15.2	15.4	15.8	15.9
比利時	12.8	13.0	13.8	14.4	14.9
保加利亞	20.8	23.6	24.7	24.7	25.7
捷克	12.7	12.9	12.1	12.9	12.8
丹麥	6.5	7.3	7.6	8.2	7.5
德國	11.4	10.8	9.7	9.3	8.7
愛沙尼亞	18.6	18.4	14.9	15.3	14.3
愛爾蘭	20.3	21.5	22.0	21.3	18.6
希臘	16.0	18.8	23.2	27.1	28.9
西班牙	20.4	20.4	21.1	22.6	22.8
法國	14.5	14.7	14.5	15.0	13.8
克羅埃西亞	13.3	16.8	18.0	18.8	20.9
義大利	20.5	22.1	22.7	23.9	26.0
賽普勒斯	11.5	12.9	14.8	17.3	20.4
拉脫維亞	20.4	20.6	19.1	17.2	15.6
立陶宛	15.0	17.0	14.7	13.9	13.7
盧森堡	7.5	6.1	6.6	7.6	7.2
匈牙利	17.6	17.5	17.7	18.8	18.8
馬爾他	12.5	12.1	12.0	11.9	11.1
荷蘭	5.3	5.7	5.5	6.2	7.1
奧地利	9.1	8.8	8.2	7.8	8.3
波蘭	14.0	14.8	15.2	15.7	16.2
葡萄牙	12.5	13.7	14.0	15.9	16.7
羅馬尼亞	15.7	18.4	19.1	19.1	19.6
斯洛維尼亞	9.3	9.4	9.4	11.8	12.9
斯洛伐克	17.3	19.0	18.7	18.8	19.0
芬蘭	11.3	10.5	10.0	10.4	10.9
瑞典	9.9	8.3	7.9	8.4	7.9
英國	14.4	14.6	15.5	15.4	14.7

資料來源：歐盟統計局 (Eurostat) http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_150&lang=en (最後瀏覽日期：2013.06.10)



貳、青年保證計畫

一、緣起

為了解決青年失業、降低尼特族的數量，政府與社會夥伴咸認有必要透過政策干預來防止發生，同時也必須採取合作的方式來處理歐盟青年所面臨的困境。部分方案已經上路，對於某些成員國而言也的確奏效，如 2010 年「青年動起來 (Youth on the move)」⁴、2012 年「青年就業套案 (Youth Employment Package, YEP)」⁵ 等。

2013 年 1 月，歐洲議會 (European Parliament) 決議採行青年保證計畫 (Youth Guarantee)。2013 年 4 月，歐盟部長發表了「建立青年保證計畫建議書 (Council recommendation on establishing a Youth Guarantee)」⁶，其目標係確保「25 歲以下的所有年輕人，在脫離正式教育或是失業的 4 個月內，都可得到優質的工作、延長教育、學徒或實習機會」。

2013 年 6 月 27 日歐盟各成員國領袖同意動用青年失業基金 (youth jobless

fund) 來執行 2014-2020 年的青年就業套案 (Youth Employment Package)。同年 9 月亦決議採行青年保證計畫來處理青年失業問題。青年保證計畫主要受歐盟社會基金 (European Social Fund, ESF)⁴ 挹注。不過對於那些國內尼特族數量攀高以及青年失業率居高不下 (高於 25%) 的國家，可得到青年就業倡議 (Youth Employment Initiative, YEI)⁵ 的額外援助。2014 至 2015 年，青年就業倡議將提供 60 億歐元的額外資金用來幫助執行青年保證計畫 (其中 30 億歐元來自歐盟處理青年就業的特別預算；另外 30 億歐元則來自 ESF)，這代表每一位 25 歲以下的失業青年或剛完成學業的青年將在 4 個月內獲得一份工作、當學徒或者訓練的機會。

外界希望青年保證計畫能達成歐盟 2020 年 (Europe 2020) 目標，亦即 20 至 64 歲人口的就業率達 75%、輟學比率低於 10%、幫助 2,000 萬人脫貧或者脫離社會排除困境。

截至 2014 年 1 月 15 日止，共有 17 個歐盟成員國遞交「青年保證執行計

4. 歐盟社會基金 (European Social Fund, ESF) 係歐盟為對付失業、促進就業所設立的基金。它通過資助 (funding) 的運作方式來實現職業訓練、再訓練，支持就業、增加就業機會的計畫。

5. 青年就業倡議 (YEI) 係一資助工具，用來支持青年保證方案的其中一部分 (尤指尼特族)；2014 年 6 月 3 日法國成為第一個提出 YEI 計畫被採行的國家，將從 YEI 及 ESF 中獲得 6.2 億歐元資助來幫助國內尼特族尋找工作。詳見 <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=8317>



畫 (Youth Guarantee Implementation Plans)」，包括比利時、保加利亞、克羅埃西亞、賽普勒斯、捷克、法國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、西班牙、瑞典等國。⁶

二、主要特徵

青年保證方案 (Youth Guarantee) 係指透過短期、長期的支持方案，使青年得以找到適性適才的工作，亦指公立就業服務 (PES) 在特定的時間需提供的義務。此類型的方案特別針對長期失業的高危險群或是消極投入勞動市場之業者。⁷

(一) 種類

1. 教育與訓練 (education and training)：包括一般教育、技能教育與職業訓練 (VET) 以及勞動市場訓練。
2. 就業服務與就業方案 (employment services and programmes)：包括就業規劃、尋職協助、就業補助。
3. 其他的積極勞動市場措施 (other active labour market measures)：包括公共工作、社區服務、創業方案。

(二) 組成要素⁸

1. 資金來源 (Funding)：在歐盟層級執行青年保證方案，歐盟社會基金 (ESF) 即扮演重要角色，至少有 100 億歐元資金來自 ESF。估計透過此投資將可使 200 萬名青年擺脫失業困境。然而，與歐盟處理失業問題所耗費的經費每年動輒超過 1,000 億歐元相比，這筆投資堪稱值得。
2. 執行時機 (Timing)：青年保證方案應儘早實施，對於失業 4 個月內的青

6. 參見歐盟執委會 (European Commission, EC) 新聞稿 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-13_en.htm

7. 歐盟青年保證計畫 http://www.projects.aegee.org/yue/files/youth_guarantee_for_europe_YFJ_2012.pdf；http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_209468.pdf

8. http://www.projects.aegee.org/yue/files/youth_guarantee_for_europe_YFJ_2012.pdf 頁 15；http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_209468.pdf



年們不僅需要提供工作、訓練以及在訓練機會。典型的措施大多介於 PES 登記失業後 1 至 6 個月間。

3. 適用年齡 (Age)：一般而言，青年保證方案應適用於所有 30 歲以下 (15 歲至 29 歲) 之青年。
4. 優先領域 (Priorities)：青年保證方案最優先應提供有品質、以教育導向或工作機會為主。亦即透過 PES 適當的安置使青年能找到工作或提供高品質的訓練以及工作諮詢。
5. 可行性 (Accessibility)：青年保證計畫必須提供給所有青年，且為了尋職品質，所有的措施皆不應帶有歧視色彩。任何教育或訓練機會都必須提供獎學金以支應必要支出或者應返還所花費的支出。必要時，應補助學生的住宿支出。此外，青年保證計畫應提供在職訓練，不論是職場見習 (work placement) 或實習 (internship)，都應給不低於國家基本工資的薪酬。
6. 社會夥伴關係 (Social Partnership)：社會夥伴包括雇主組織、工會、青年組織在內都應涉入青年保證方案設計與執行。尤其以青年組織最為重要，因為作為有能力協助青年以及提升青年就業力的組織，實應被青年保證方案所投資。



7. 參與時間上限 (Duration)：方案持續的時間不一。以瑞典為例，參與青年保證方案最長只能參加 15 個月。然而，參與期間也可重新計算，在丹麥，失業青年最多可參與長達 6 個月的方案，倘參加完方案後，仍失業，將可重新加入方案。
8. 給付報酬 (Compensation)：參與方案期間將獲得補償。以瑞典為例，具領有失業給付資格的青年，透過參與勞動市場措施，每天將可獲得約 27 歐元的額外津貼。另一方面，如果不具備領取失業給付資格，25 歲以下的青年如果有完成進修學業，每天將可獲得約 16 歐元的發展津貼 (development benefits)。倘為尚未順利完成學業或小於 20 歲之青年，將獲得每天約 6 歐元的發展津貼。

(三) 經費成本

根據 ILO 研究⁹指出，歐元區 (Eurozone) 執行青年保證方案的經費約 210 億歐元，僅佔歐元區政府總支出的 0.45%。方案本身的執行成本約計 168 億歐元，剩下近 43 億歐元係為確保

PES 能有效地執行青年保證計畫的必要支出，計畫支出成本甚高，惟所得到的回饋卻遠高於付出。¹⁰

ILO 估計青年保證計畫的引進將約佔 GDP 的 0.5% 至 1.5%，歐元區則預估 GDP 之 0.22%。歐盟執委會

表 3

歐元區執行青年保證計畫支出

(單位：百萬歐元)

國家	青年保證方案支出 (未含 公立就業服務支出)	公立就業服務支出	總支出
歐元區	16,821.9	4,264.2	21,086.11
比利時	372.1	94.3	466.47
德國	1395.0	353.6	1,748.63
愛沙尼亞	104.6	26.5	131.11
愛爾蘭	347.6	88.1	435.71
希臘	926.4	234.8	1,161.28
西班牙	5617.5	1424.0	7,041.49
法國	2860.0	725.0	3,585.01
義大利	3081.2	781.1	3,862.28
賽普勒斯	49.6	12.6	62.14
盧森堡	11.7	3.0	14.71
馬爾他	24.6	6.2	30.84
荷蘭	71.9	18.2	90.08
奧地利	184.2	46.7	230.90
葡萄牙	841.7	213.4	1,055.12
斯洛文尼亞	83.4	21.1	104.56
斯洛伐克	491.0	124.5	615.41
芬蘭	359.3	91.1	450.36

資料來源：國際勞工組織 ILO http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf (最後瀏覽日期：2013.06.10)

9. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf

10. 參見 Youth guarantees can boost Eurozone recovery
http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_185166/lang--en/index.htm



(European Commission, EC) 則認為這樣的支出遠低於失業所帶來的損失(失業損失約佔 GDP 之 1.22%)。根據歐洲生活品質與勞動條件改善基金會的評估,執行青年保證計畫花費甚鉅,但尼特族的耗費成本每年將花掉歐盟納稅者 1,530 億歐元。

參、施行典範：瑞典與芬蘭的例子¹¹

北歐國家為青年保證計畫的先驅,瑞典於 1984 年首先提出青年保證計畫,挪威(1993 年)、芬蘭(1996 年)、丹麥(1996 年)等國之後陸續跟進,都獲得不錯的成效。隨著 1990 年代的經濟衰退,北歐國家在施行青年保證計畫時遭遇許多困難,所以這些方案經過修正調整後重新上路。在 2007 年,瑞典提出

新的青年保證計畫;芬蘭的青年就業計畫於 2005 年提出,後於 2010 年修正,2013 年又推出一項新計畫。

一、瑞典：青年工作保證 (Youth Job Programme, En Jobbgaranti för ungdomar)¹²

(一) 資格

在瑞典,參與青年工作保證方案者,需為年齡介於 16-24 歲間之青年,並符合以下情形之一:

1. 在公共就業署 (Arbetsförmedlingen) 登記為求職者且失業至少 3 個月以上;
2. 兼職者或領取時薪者,且有領取失業保險基金 (arbetslöshetskassa) 給付資格;

11. 參見 <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/42/en/1/EF1242EN.pdf>

12. 瑞典青年工作保證請參見 http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.306228a513d6386d3d86fcc/1401114620667/uga_engelska.pdf

3. 已參加工作生涯方案導覽 (introduction to working life programme) ；
4. 已在公共就業署登記為求職者，曾經入獄或者假釋未滿一年；
5. 已參加過個人導覽計畫 (introduction activities) 。

(二) 流程

在失業 90 天後，青年將會進入一個 4 個月的計畫。首先須接受教育與職業的指導 (educational and vocational guidance)、求職指導 (job search activities with coaching)、之後有工作實習 (work experience)、進修與訓練 (education and training)、創業補助 (grants to business start-ups) 或就業力重建 (employability rehabilitation)。而 18 歲至 24 歲的青年最多可參與 15 個月。每個參與者花費成本最多為 6,000 歐元。

(三) 成效

參與青年保證方案的人數，由 2008 年的 1 萬人增加至 2010 年的 5 萬 3,000 人。對於參與方案的青年求職者而言，有 46% 的青年有了好的結果。早在經濟危機之前，瑞典的青年保證方案已被視為成功。根據 2008 年勞動市場政策評估

研究所 (IFAU) 所做的研究，參與方案的 24 歲青年較其他年長登記於 PES 的族群來得容易尋職。

二、芬蘭：青年保證 (Nuorten yhteiskuntatakuu)

(一) 資格

芬蘭青年保證方案鎖定 25 歲以下已完成學業但找不到工作或無法繼續進修的青年。然而，從 2013 年起，青年保證計畫將擴及到 30 歲以下的畢業生。

(二) 流程

失業的前 3 個月，青年將會獲得一份工作、教育、職業訓練或者改善就業前景措施的機會。公立就業服務 (public employment services, PES) 將分三步驟提供尋職支持：首先須於 PES 登記，接下來三個月，將會有深度的需求評估，在失業 3 個月之後，尋職的方案將會頻繁，也將結合積極勞動市場政策 (active labour market policies, ALMPs)，如工作實習、實習制、進修與職訓的援助、創業援助等。

芬蘭青年保證計畫之目標與瑞典青年保證計畫並無二致，皆以協助失業或無就業能力的青年重返職場為目標，此亦是公立就業服務機構的服務宗旨。芬蘭制度的特殊處在於它還包括個人發展



計畫（失業前三個月）。在此期間，有進行登記的青年將會獲得工作或者繼續進修或職業訓練的機會，或者其他改善就業情形的活化措施。

（三）計畫多樣性

芬蘭提出青年保證方案係為協助青年重返教育、接受訓練或者進入職場，透過發展青年服務措施來促進社會包容，更希望能藉由方案執行成效來找出方案待改進之處。值得一提的是，芬蘭的青年保證方案包括許多概念，如就業保證（guarantee of employment）、教育保證（educational guarantee）、年輕成人技能計畫（young adults' skills programme）、青年工作坊活動（youth workshop activities）、青年外展工作（outreach youth work）等元素都涵蓋其中¹³，簡述如下：



1. 教育保證（educational guarantee）：每位離開綜合中學之青年，將被保證繼續在後期中等教育學校（upper secondary）或職業學校進修之機會或者被保證成為學徒、進入工作坊、進行職業重建。
2. 年輕成人技能計畫（Young adults' skills programme）：在讀完綜合中學後未取得學位之 20-29 歲年輕成人，將被提供初級職業教育。
3. 青年外展工作（Youth outreach work）：協助 29 歲以下需要幫助之青年，促進渠等獨立以及取得教育或工作之機會。
4. 青年工作坊活動（Youth workshop activities）：提供工作指引與支持，量身訂定教育課程，協助青年在完成教育的同時還有工作經驗。

（四）成效

在 2011 年，登記於 PES 三個月後的青年失業者，獲得媒合成功的比率達 83.5%（2010 年成功率為 79.2%）。統計結果顯示芬蘭青年保證方案加速了青年失業者個人計畫的提出，最後降低了失業。

13. 關於芬蘭青年保證方案請參閱 http://www.nuorisotakuu.fi/files/34921/Final_report.pdf

綜上，縱使兩國方案不盡相同，但專門針對青年族群以及降低青年失業期間的目標倒是非常一致。執行這些方案，公共就業服務（PES）扮演極重要的角色。首先，在青年保證計劃下，PES 提供青年求職者個人化的需求評估、求職計畫。換言之，青年保證計畫提供工作或者進修機會（不論是學術或者技能）、或者其他活化措施。PES 著重於提供量身訂做的服務（tailored service）。然而，如何管理不同族群的青年的不同需求，不論是尋職或如何將適當的人媒合到合適工作都是執行方案的困難點所在。

肆、結語

青年失業往往被視為社會議題，有論者認為青年失業非為結構性問題，而為個別性問題，影響青年無法就業的因素多為缺乏就業力、恆毅、競爭力等，因此青年失業常被污名化為有個人或心理上的缺點。故針對青年失業的政策干預多假定就業市場與青年間的技能錯置（skills mismatch）。也因如此，目前促進青年就業的措施重點目標多以建立系統性訓練與學徒機制、減少青年從學校到職場的轉銜過程中面臨的障礙、投資人力資本為主，故青年保證方案仍有其參採之處。

表 4

瑞典與芬蘭青年保證計畫比較表

國家	芬蘭	瑞典
計畫名稱	青年保證 (Nuorten yhteiskuntatakuu)	青年的工作保證 (En Jobbgaranti för ungdomar)
對象	25 歲以下的失業青年（自 2013 年起，將涵蓋 30 歲以下的畢業生）。	在公共就業服務機構登記超過 3 個月的 16 歲至 24 歲失業青年。
目標	藉由改善尋職或繼續進修的機會，來降低成為尼特族的時間。	迅速地提供就業服務來幫助青年改善尋職與教育機會。
辦法	失業青年在前 3 個月將被登記為尋職者，公立就業服務（PES）有義務提供尋職者個人的發展計畫、需求評估、提供工作、學習場所（學術或職業）或其他可以活化其就業力的方案（訓練、指導、諮詢、工作補貼、創業援助）。	公立就業服務（PES）將分三步驟提供尋職支持：首先須於 PES 登記，接下來三個月 將會有深度的需求評估，在失業 3 個月之後，尋職的方案將會頻繁，也將結合積極勞動市場政策，如工作實習、實習制、進修與職訓的援助、創業援助等。

資料來源：Eurofound，詳見 <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/42/en/1/EF1242EN.pdf>

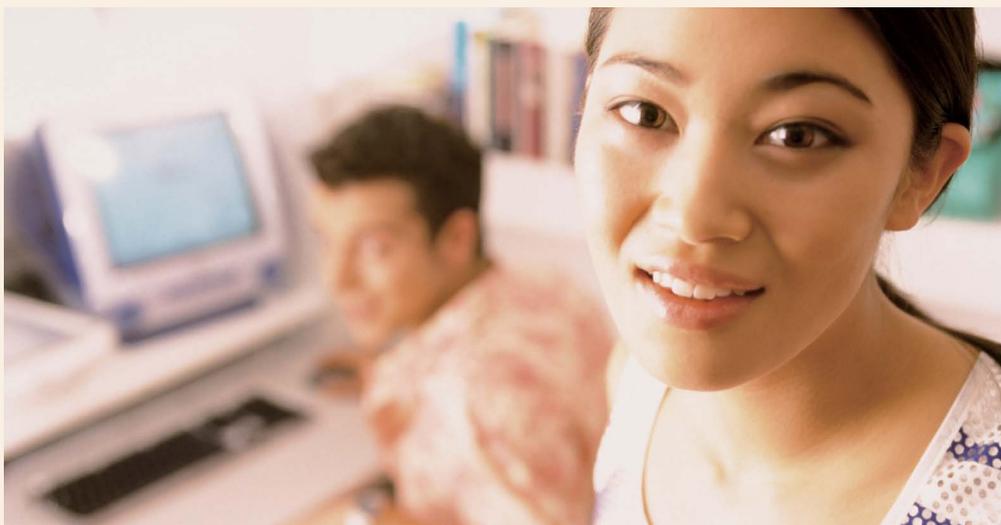


事實上，實施青年保證方案優點甚多，主要包括（1）強迫公立就業服務機構關注青年以及他們的特殊需求；（2）在青年放棄尋職前，提供即時的方案；（3）避免長期失業或疤痕效應；（4）對於已準備好工作的青年而言，方案成功率高等。

縱然如此，青年保證方案仍無法解決結構性問題，因為對於需要社會及健康服務協助的族群而言，青年保證方案

成效有限；且方案的成功與否與公共政策以及國內的勞動市場狀況有關；青年保證方案為短期藥方，長期並無法解決青年面臨的結構性問題；此外，執行方案的時間須及時，社會夥伴咸認等待期太長，公立就業服務機構應該在青年登記為失業後馬上提供服務。

基於各國勞動市場狀況不同，青年保證計畫爰無法複製。但無論如何，青年保證方案提供我們一個新的思考方向，亦即鞏固的教育與職業訓練制度的重要性。不僅如此，政府應提供即時性的政策介入，協助青年及特定族群；並應積極提供多元的職業訓練計畫以培養青年專業能力，累積其人力資本；甚至，應加強提供在學青年學用相符之實習機會，增加與企業用人需求之契合度，幫助青年適性就業。☉



日本安倍經濟學的 限定正式 職員制度

勞動部綜合規劃司專員 林政諭



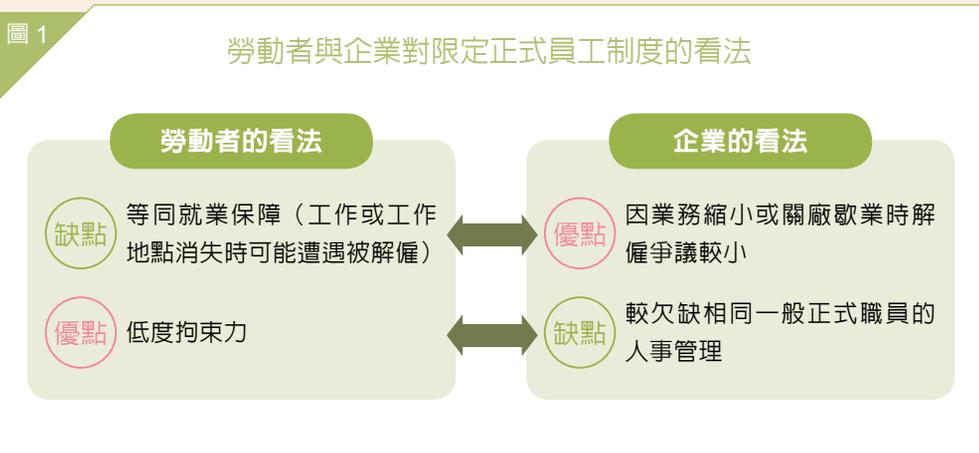


日本 2013 年度新語及流行語 50 句排行榜在 2013 年 12 月 2 日揭曉，日本某電視連續劇中扮男主角的台詞「倍返し (bagaeshi, 加倍奉還)」及「アベノミクス (abenomikusu、俗稱安倍經濟學)」均入選，此排行榜均收錄自由國民社 (1928 年成立) 出版的『2014 年現代用語的基礎知識』一書。安倍晉三再度組閣推動所謂的「安倍經濟學」，如雨後甘霖振奮經濟民心，安倍經濟學有三個重要政策，分別是貨幣寬鬆政策、財政刺激和結構性改革，此統稱之為安倍經濟學的「三支箭」，此「三支箭」在 2013 年獨領風騷，在新成立並由首相親自主持的產業競爭力委員會，被安倍統稱為「成長戰略」的經濟結構改革方案，也在歷次會議中浮出檯面。該改革方案草案的目標廣泛涉及工業生產、經濟特區、電網分離、基礎建設、文化創意產業以及健保體系，具體經濟總產值目標高達百兆日圓；在改革方案中，對於提升勞動者的薪資、穩定就業等方面，推出建構「限定正社員制度 (以下稱限定正式職員)」。

限定正式職員是指對於職種或工作地點、工作時間等在限定的前提下，如同一般的正職勞動者，與事業單位訂定



不定期契約者。日本事業單位有以經營為由，對於一般的正式職員進行解僱衍生的爭議，由於爭議判例的一再累積，導致事業單位的解僱行為被嚴格的限制，而無法任意解僱員工，另一方面默認長期僱用制度的精神，賦予企業擁有命令員工加班、人員異動或轉換工作地點等權力，正因如此，一般的正職員工被指派的工作或工作地點等是處於不確定的狀態，具有「無限定」的勞動屬性，如一張派令的「單身赴任」為最佳的寫照。事業單位在未取得限定正式職員勞動者的同意，不得逾越其約定的職種、工作地點、工作時間的範圍而逕行人事異動、變換工作、調職、加班等情事。相對地職種限定職員或工作地點限定職員，倘其職種或工作地點等緣由不復存在，則事業單位對於限定正式職員的解僱責任，從而較一般的正式職員在解僱事件應擔負責任較少，且能容易被有效



認定並無不當。勞動者對於限定正式職員的認知是，一為限定工作的內容或地點而具有就業保障的屬性的「等同就業保障」，另一為未經同意不得命渠等加班、變換工作地點、調職等的「低度拘束力」的兩種特性，而事業單位對限定正式職員是不得有任意命其加班、變動職務或工作地點等拘束及因業務縮減、關廠歇業等得解僱勞動者。

為兼顧育兒或照護或為專業人士等傾向職務內容、工作地點或時間帶的需求，該等類型勞動者人數預期不斷的增加，因而限定正職員制孕運而生。日本總務省的勞動力調查顯示在 2013 年 4-6 月「非正式職員」轉職為「正式職員」有意願者約 342 萬人，此資料說明了促進非正式職員的就業穩定是重要的課題。限定正式職員相較為從事定期契約期滿有不再續約風險的勞動者而言，就

業穩定性較高，而且事業單位因業務縮小或關廠歇業等得調整限定正式職員人數的做法，提供事業單位的聘僱限定正式職員的誘因，進而提供限定職員比非正式職員有更多的就業安定的機會。

厚生勞動省已研擬完成企業採行限定正式職員制度的指導原則，首為重要的薪資則以一般正式職員的 8 至 9 成新，該指導原則明列薪資待遇、與正式職員的互相轉換、人才培訓、職業能力評估、事業單位關廠歇業、職務廢止等因應措施內容。在台灣展店專賣服裝飾品的日





本知名廠商 UNIQLO 公司對於其日本國內據點（849 家）的部分工時工、工讀生合計約 3 萬人的 16,000 人改以地域限定職員僱用。究其原因在於營業盈虧的考量，UNIQLO 公司近年不斷擴大版圖至經濟持續成長的中國大陸或東南亞，但因在日本國內祭出折扣品的商戰，折扣商品項目不斷的攀高，導致 2013 年 8 月的決算公司營業利益呈現減少 5.4%，為強化具有魅力的據點需要一批優秀的人才，因而以地域限定方式，增加僱用即使非全時工作的限定正職員工，且因育兒或照護的緣故的部分工時工、工讀生等提供晉升為正職員工的管道，由該公司的新聞稿以「緊密結合地區勞動力的長期化，共創優質商家」為訴求可以感受結合地區勞動力的迫切性，且為安倍政策的背書。2007 年改為民營化的日本郵政股份有限公司也設置限定正職員工制度，以契約職員僱用。另厚生勞動省的統計，擁有正式職員 300 人以上的事業單位的 51.9%，實施限定正式職員

制度，此基在於降低變換工作地點頻度的前提下，希望有效紓解工作與家庭對立的情事而造成企業難以留住人才的現象，尤其是屬運輸業、福祉業、零售商等服務業，類此服務業等將限定正式職員制度為重要選項。

非正式職員常以每半年或 1 年為期與事業單位簽訂定期契約，倘契約中斷而陷於解僱導致失業而常處於就業不安定的狀態，然而限定正式職員制度為不定期契約的屬性，視為被長期僱用而被非正規勞動者寄予厚望，而且薪資為正式職員的 8 成薪以上，一但為限定正式職員則待遇的提升可期。然而，實務上，限定正式職員工的工作內容或職務並非明確，對於限定職員的解僱的有效性不無存疑，導致部分企業猶豫無法擴大僱用。又限定正式職員調整為正式員工的搭橋途徑也不完備，在實施限定正式職員制度的企業，女性或 35 歲以上、高中職學力者原則上較難調整為正式職員的勞工則較能出線晉升為正式職員，但倘以該公司全體的非正式員工而言，即使有限定正式職員制度，但促進非正式員工調為正式員工的效果並不明顯。另促進限定正式職員轉職的的就業環境仍薄弱，具有專業能力技術的勞動者的就業市場仍十分侷限，且對於勞工的專業或職業能力的評估亦屬起步階段。企業因經營問題導致保障失業勞工權益的就業

安全網往往是以一般勞工為對象，其失業時的所得保障、協助再就業、職業訓練等相關行政部門的支出比率屬於低國際水準。另部分人士擔心則因依契約訂定的工作內容或工作地點一旦消失，則限定正式職員比正式職員輕易的被解僱且薪資水準相當接近，事業單位固大方命其加班或要求更多業績，成為空有虛名的限定正式職員。日本的勞工組織「連合」亦指出限定正式職員制度將促使正式職員降格為限定正式職員。

限定正式職員制度是安倍內閣的重要試金石，因此在 2013 年 6 月的法規

改革會議僱用工作團隊建議，限定正式職員的定位與工作內容的明確化、建構勞資雙方共識的解僱規範、限定正式職員與一般正式員工待遇均衡的法規範。另一方面、推動限定職員制度更需要日本中央機關的大力協助，如在職中協助技能的養成、專業或技能可計量的職業能力評估體制、強化支援限定正式職員轉換職務的政策、對實施限定正式職員的企業獎勵津貼、企業辦理非正式職員的教育訓練津貼等；另一方面此制度的推動是否有改善派遣勞動就業條件的關連並無相關事例，或許有待觀察。☺

表 1

法規改革會議僱用工作團隊建議內容一覽表

建議項目	內容
1. 限定正式職員的定位與工作內容的明確化	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在工作規則、勞動契約中有關職務的定位與工作內容的明確規範。 2. 限定正式職員勞動條件變更時，須以書面明示。
2. 涉及限定正式職員解僱規則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 工作規則有關解僱事由，增列「因工作地點及從事工作消滅」。 2. 以現行解僱規定為前提，就職務或工作地點的消滅涉及限定正式職員的解僱條件，應先行分析判例，並透過勞資或司法等途徑的諮詢而形成解僱規範。另可藉由立法、解釋令明確規範。
3. 涉及限定正式職員的勞動條件內涵	<ol style="list-style-type: none"> 1. 禁止一般正式職員與限定正式職員間不合理的勞動條件，並檢討建構及法規範。 2. 推動一般正式職員與限定正式職員相互轉換制度的法規範。
4. 其他	<ol style="list-style-type: none"> 1. 同一企業所屬一般正式員工轉換為限定正式員工時，須再確認渠等的意願。 2. 蒐集通用限定正式職員成功案例，提供管理上應注意事項或範本。