

# 邁向繁榮公義永續的美麗台灣

從投資台灣、創造就業機會、充裕勞動力供應、縮短貧富差距的勞動政策談起

吳宏翔

## 壹、前言

「台灣經濟永續發展會議」於今年7月27日、28日全體代表大會中圓滿落幕，共獲得516項共同意見，將作為各項施政的指導綱領。

陳總統對台灣經濟永續發展會議提出四個檢驗指標即：「是否增加投資台灣」、「是否創造就業機會」、「是否拉近城鄉距離」、「是否縮短貧富差距」。也就是在經濟發展的同時，每一位國民都有權要求政府提供相同水準的公共服務，不因為生活在不同的地區而有所不同；每一個人都能夠享受進步的果實，而不是讓愈來愈多的人被排除在贏者圈之外。蘇院長在其施政理念中所強調的「關懷弱勢」的意義也與此相通；也與執政黨所追求的理想之一「落實社會公平正義」相互呼應。

陳總統指出經續會所獲致的共識一定要有宏觀的視野與歷史的深度，必須著眼於台灣未來的發展，為台灣的永續經營積極地尋找利基的所在。據此，行政院為回應當前人民迫切需求，推估社會經濟發展趨勢，整合經續會各項決議，擬定國家經濟發展長程計畫之第一階段三年衝刺計畫（2007年至2009年），定位為「大溫暖」、「大投資」，共推出「金融市場」、「產業人力」、「公共建設」、「產業發展」及「社

會福利」等五大套案，其中產業人力套案、產業發展套案及社會福利套案涉及勞委會業務，本文乃闡述針對各相關套案勞委會所提出的施政計畫內容。

## 貳、台灣社會發展趨勢

台灣當前社會受到全球化、人口老化、少子女化等的影響，出現貧富差距拉大、國際移民增加、婦女生育率下降、人口老化速度加快等新的社會現象，影響層面包括就業、教育、人力資本、扶養照顧、社會參與、經濟發展等面向。

全球化對台灣社會的影響最直接的是外籍勞工的增加與跨國婚姻的活絡。國內從1992年立法正式引進外籍勞工，截至今年8月底止計有外籍勞工33萬6462人。外勞的引進解決了國內缺工的問題，但也衍生就業排擠、外勞逃跑、勞動剝削等問題。全球化也造成貧富差距的擴大及失業率提高現象。根據主計處公布資料顯示，2005年全國家戶所得之最低所得家戶組可支配所得為29萬7694元，與最高家戶所得組179萬6884元間的差距為6.04倍，稍高於2004年之6.03倍。我國貧富差距雖不如鄰近的韓國、新加坡、中國、美國嚴重，但比起日本及歐洲工業

先進國家則相對嚴重。貧富差距擴大往往是造成社會不安的主因。至於國人失業情形，自1996年失業率突破2%以來，一路攀升至2002年5.17%的高峰，其後逐漸漸低，至今年1-8月平均失業率已降為3.84%，比大部分工業先進國家低。然而原住民、青年失業率仍偏高，值得社會關注。

就人口老化言，2005年國內老人人口占總人口的9.7%，預估到2014年，隨著二次戰後嬰兒潮世代人口進入老人期，老人人口比將從11.6%，快速爬升到2025年的20%出頭。扶老比也會從2005年的7.5比1，上升到2020年的4.26比1，再升高到2031年的2.65比1。青壯人口的老人扶養負擔明顯加重，老人的經濟安全、社會參與有待未雨籌繆。

就少子女化言，我國的婦女總生育率於1981年是1.72人，此一生育率一直維持到1990年代中，1996年甚至微升到1.8人，之後急速下滑到2001年的1.4人，到了2005年僅有1.115人，比大部分工業先進國家還低。低生育率將加速高齡社會的來臨，也影響勞動力的供給。

### 參、推動投資台灣、創造就業機會、充裕勞動力供應、縮短貧富差距的勞動政策相關計畫

勞委會依據「台灣經濟永續發展會議」之共識，針對2015年經濟發展願景之三年衝刺計畫各相關套案，為打造繁榮、永續、公義的美麗台灣，刻正積極推動以下配合措施，包括：推動發放育嬰留職停薪津貼制度、將勞基法產假薪資納入勞保生育給付並調高生育給付為3個月；因應人口結構老化與少子女化的現象，配

合推動國民年金制度，規劃勞工保險給付年金化；為縮小貧富差距，推動促進弱勢者就業計畫；為掌握人力供需狀況，辦理短期及中長期供需預測統計調查；辦理重點產業職能培訓，推動「產學訓人才投資方案」及「人力創新選拔計畫」；為協助大專應屆畢業生順利就業推動「就業學程（最後一哩）計畫」；為充裕勞動力供應，輔導傳統產業改善工作環境，以提高本國勞工就業意願；全面檢討外勞政策，推動「33長轉政策」，茲分述各項計畫如下：

#### 一、發放育嬰留職停薪津貼

我國因為缺乏有給親職假及友善的職場家庭政策，致婦女勞動參與率遲遲無法突破50%，又因為婦女因生、育子女而提前離開就業市場者為數不少，以致於我國女性勞參率未能如鄰近的韓、日等國呈現「二度就業」之上升趨勢。不利的女性職場條件，對我國生育率的下滑及女性勞參率的提升均有不利的影響。有鑑於此，勞委會特積極著手修正「就業保險法」及「兩性工作平等法」，將育嬰留職停薪津貼納入就業保險給付項目，並擴及僱用三十人以下企業之勞工及軍、公、教員工，期盼有助於營造有利的生育環境及促進婦女就業。



## 二、產假薪資納入勞保給付項目

近年來，台灣生育率屢創新低，如何提供各類鼓勵措施，以提高婦女生育率，為政府相關機關審慎面對之議題。而在勞動法令對於女性勞工生育保障方面，分別為勞工保險條例第32條規定之生育給付1個月、勞動基準法第50條規定之雇主發給產假薪資2個月及兩性工作平等法第11條規定之勞動契約不得約定受僱者結婚、懷孕應離職或解僱等。但實務上仍有不少雇主拒絕給付產假薪資或藉故解僱勞工等情事，致女性勞工生產權益未能獲得適當的保障。針對以上議題，台灣經濟永續發展會議做成結論略以：「為能鼓勵勞工生育及促進婦女就業，婦女產假期間薪資納入勞保給付，政府並應協助雇主解決產假替代人力問題。」以期達到：

(一) 將產假薪資納入勞保給付，使女性勞工生產權益能獲適當保障。(二) 以社會保險辦理育嬰留職停薪津貼，提供家庭支持，使能投入就業市場，促進經濟繁榮之目的。

據此，勞委會特別著手修正相關法律，在產假薪資納入勞保給付部分，研議修正「勞工保險條例」，將生育給付由1個月提高為3個月，且2個月生育給付並得抵充雇主應發給產假期間之工資，若有不足部分，雇主仍應補足。

## 三、勞工保險老年給付年金化

綜觀我國社會保險制度，雖已包含軍、公、教、勞、農保，但25歲至64歲之國民中，約有353萬人未享有老年經濟安全保障，占該年齡層人口28%，亟需將之納入老年年金保險體系保障範圍，以保障其老年或遭逢無法預期事故後之生活。為強化老人安養，經續會決議推動國民年金制度計畫。為此，勞委會正著手修正

「勞工保險條例」，將強制加保年齡提高至65歲，並推動勞工保險年金制，延後老年年金請領年齡。

## 四、為縮小貧富差距，推動促進弱勢者就業計畫

政府基於營造關懷公義社會，協助具就業能力且陷入困境急需救助或長期經濟弱勢者，藉由扶助救助、輔導就業、培養技能等措施，使弱勢就業族群能自立更生並脫離貧困生活。為此，勞委會職業訓練局特針對符合就業服務法第24條規定之特定對象（包括負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中具有工作能力者及其他經中央主管機關認為有必要者）積極推動以下措施：

### (一) 提供多元職業訓練，強化工作技能

- 1、由勞委會職訓局所屬各區職訓中心依據區域產業發展及就業市場需求，規劃辦理多元模式、類別之職業訓練課程，結合公私部門資源，運用自有設施、委外或補助方式設置訓練單位，提供弱勢對象參訓，參加訓練期間另補助訓練相關費用。另外，大陸地區及外籍配偶如符合特定身分者，亦可申請補助相關訓練費用。
- 2、透過三合一諮詢輔導推介弱勢對象參加適性訓練。

### (二) 辦理特定對象失業者參訓期間職業訓練生活津貼補助

- 1、由勞委會職訓局所屬6所公立職訓機構依據「就業促進津貼實施辦法」受理轄區內申請案及資格審核、彙總申請及轉撥經費。



- 2、特定對象之失業者，經公立就業服務機構就業諮詢並推介參訓，或經政府機關主辦或委託辦理之職業訓練單位甄選錄訓，其所參訓性質為各類全日制職業訓練，得發給每月基本工資百分之六十之職業訓練生活津貼；兩年內合併領取六個月，身心障礙者最長以一年為限。

### （三）推動多元就業開發方案

結合民間團體與政府部門，透過具創意性、地方性及發展性之計畫，如文化保存、工藝推廣、照顧服務或環境保護等，改善地方之整體居住環境及生活條件，促成在地產業發展，帶動其他工作機會，以引導失業者參與計畫工作，重建工作自信心，培養再就業能力，並創造就業機會。

### （四）辦理僱用獎助及各項就業促進津貼

運用僱用獎助津貼，鼓勵雇主僱用公立就業服務機構轉介之失業期間連續達六個月以上者，或失業期間連續達三個月以上之特定對象，以增加失業者就業機會。另透過求職交通補助金、臨時工作津貼、創業貸款利息補貼及就業推介媒合津貼，確保及安定其失業期間基本生活，協助並激勵其再就業。

### （五）弱勢者職業訓練與就業服務

為提升身心障礙者就業能力，增加雇主僱用意願，以促進身心障礙者就業，特辦理：

- 1、提供身心障礙者多元化職業訓練、一般性、支持性、庇護性及居家就業服務，提升身心障礙者就業能力，協助其適性就業。

- 2、提供身心障礙者職務再設計、雇主僱用身心障礙者初期補助，鼓勵雇主進用身心障礙者，增加就業機會。

### （六）辦理原住民就業服務

辦理「運用社工輔導人員促進原住民就業計畫」，配置社工輔導員積極開拓轄區工作機會與提供個案服務。補助與輔導原住民勞動合作社運作，以協助充實營運設備，輔導提升勞務承攬能力，進而促進原住民就業機會。

### （七）辦理中高齡者就業服務

各公立就業服務中心針對40歲以上長期失業者進行家訪，協助瞭解其就業需求並宣導就業服務資源，並按其需求提供就業促進研習活動及安心成長團體。另結合民間資源推動「中高齡者就業促進計畫」，針對中高齡者提供個別化就業輔導諮詢、短期職場見習機會與津貼及追蹤輔導，以助其重返職場。

### （八）青少年職業訓練與就業服務

- 1、辦理青少年職能綜合培訓計畫：針對18歲至24歲高中職程度有工作意願之失業或待業青少年施予職能開發，採單元式階段訓練，包括通識課程、電腦訓練、就業技能訓練、工作體驗見習階段，並透過有系統的個案管理服務，協助學員成為有準備的勞動力。
- 2、辦理弱勢青少年就業服務：委託民間團體廣續辦理「飛Young計畫」，針對14-19歲高中（職）以下（不含高中職畢業者）學業成就較低且無升學意願之弱勢青少年，協助探索自我職業興趣與能力、建立正確職業價值觀、確立未來職涯方向，進而達到促進及穩

定就業之目的。另針對15-24歲高中（職）以下不繼續升學並具就業意願之未在學且未就業青少年，委託團體辦理青少年就業研習課程，以協助青少年了解職場就業環境與趨勢。

#### （九）推動台德菁英計畫

與教育部合作，結合高職、二專、二技等技職校院教育訓練及事業單位資源，運用德國雙軌制模式，以事業單位之工作崗位訓練為主，學校之學科教育為輔，輔導參訓學員提早進入事業單位接受實務訓練。

#### （十）推動婦女就業服務

結合民間團體推動「協助婦女再就業計畫」，配置社工輔導員針對二度就業婦女及弱勢婦女（如家暴、特殊境遇婦女、負擔家計婦女、大陸及外籍配偶等）個別化、專業化之就業服務。另各區公立就服中心辦理「家庭暴力及性侵害個案就業協助計畫」及「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」，加強與各轄區相關資源之連結，由個案管理員提供就業諮詢、辦理就業促進研習專班、轉介職業訓練等。

#### （十一）辦理經濟弱勢戶及更生受保護人就業服務

- 1、各區就業服務中心推動「經濟弱勢戶就業促進計畫」，宣導各項就業促進活動，並結合勞政、社政、衛政等資源，以親訪、電訪方式，提供各項就業服務，協助經濟弱勢戶就業。
- 2、各區就服中心廣續推動「扶助您再出發-協助更生受保護人就業活動」計畫，協助更生受保護人建立職業

觀念與職場接軌之就業準備與適應，及辦理雇主座談會、出獄前就業適應團體等相關活動。

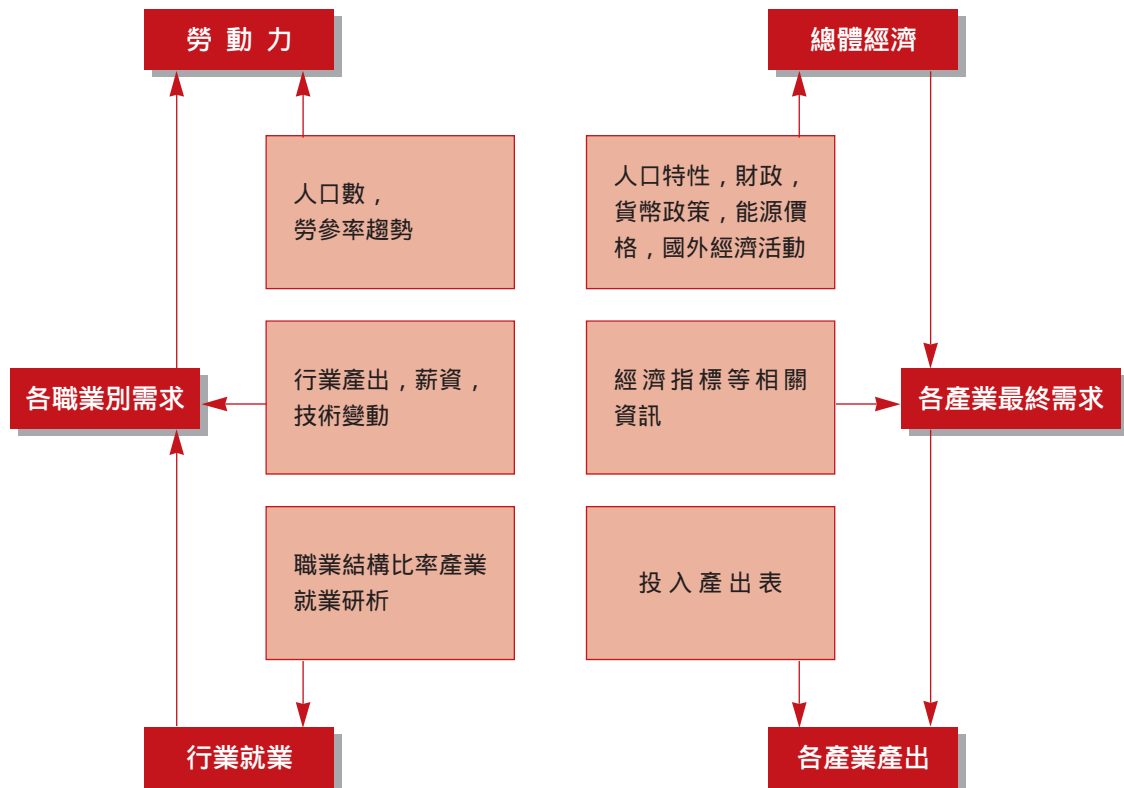
本計畫三年所需經費約44億元，預計每年針對弱勢就業族群約可培訓2萬6千餘人，輔導3萬人就業，補助9700人領取受訓期間生活津貼或就業促進津貼。三年共計訓練7萬8900人，協助7萬9500人就業，補助2萬4600人領取受訓期間生活津貼或促進就業津貼。

### 五、進行短期及中長期供需預測統計調查計畫

為了建立總體經濟發展之勞動市場人力需求模型，分析我國未來各產業發展變動趨勢及配合國家經濟發展需要，預測未來各產業、各職業類別就業需求數，提供相關人力資源規劃及運用政策之參考。勞委會正進行各行業職類別就業人口預測及發行就業指南。

各行業職類別就業人口預測係參酌美國勞工統計局 (Bureau of Labor Statistics ; BLS) 未來人力需求推計模型，由總體計量模型推計國內產業發展情勢，佐以投入產出關聯分析，推計未來各行業產出，以決定各行、職業就業需求人力，另結合人口及勞動參與率推計未來人力供給發展趨勢。推計模型以2005年為推計基準年，預期提供2015年之各行、職業別人力需求數。預測之行、職業分類標準主要依據行政院主計處90年「行業標準分類」以及勞委會辦理之「職類別薪資調查報告」職業分類。就行業別而言，主要分為工業、服務業二大部門，按大行業分有礦業及土石採取業等13個，依中行業分則有能源礦業等64個產業；就職業別分類而言，主要分為主管及監督人員等7大職業類別，依細類職業分則有企業主管及經理人員等

## 就業人口估測過程



共257種，以達成提供各行、職業未來就業人力需求之總計畫目標。

至於發行就業指南係為了建構我國行、職業就業指南，未來將陸續增列就業預測統計，提供以下用途：

- (一) 各級學生選擇就讀科系及生涯規劃之參考。
- (二) 提供顧問師及老師輔導諮商參考用。
- (三) 教育及訓練機構在科系設置、課程規劃、訓練管道安排之參考。
- (四) 尋(轉)職者、即將重返職場(包括二度就業、退伍、出獄)者選擇職業之參考。
- (五) 政府機構政策規劃或檢討施政效果之參據。
- (六) 提供學者及研究機構在學術研究及分析之

參考。

「行業就業指南」與「職業就業指南」擬於2008年完成，預計可達成以下目標：

- (一) 完整性：行業分類依照行政院主計處之行業標準分類前二碼為編撰對象；職業之選擇以職業標準之前四碼為分類標準，再按照勞動市場通用之職類細分，目前計有76個行業及257個職類。
- (二) 科學性：蒐集各行業及各職類最新一年統計資料佐以說明，俟就業預測模型建構完成後隨即將相關結果納於「前景與展望」。
- (三) 專業性：編撰完成後，延聘專家詳細審查。
- (四) 便利性：提供網路查詢。

(五) 多元性：製作多媒體之CD及電子書。

(六) 即時性：數據及內容每二年更新一次。

### 六、辦理重點產業職能培訓計畫，推動「產學訓人才投資方案」、「人力創新選拔計畫」

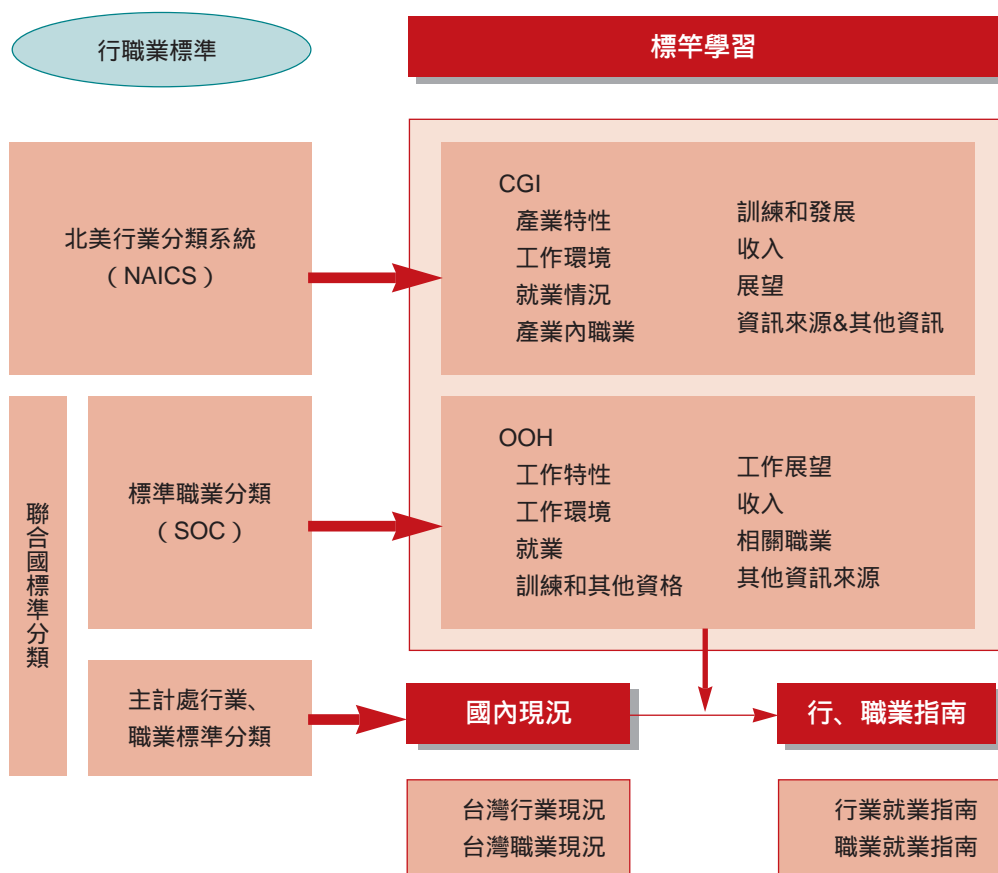
人力資本、企業活力、組織創新及資訊科技，是經濟發展及競爭力的關鍵因素。為此，勞委會特別推出「產學訓人才投資方案」，結合國內各大專校院、優質訓練單位辦理實務導向之學習課程，提供每位在職勞工3年3萬元額度之補助，激發勞工進行自主學習，以全面提升勞動力素質。本方案預計每年核定200個訓練單位，每年訓練3萬5千人次，三年合計訓練10萬5千人次。

至於「人力創新選拔計畫」係為鼓勵具有人力資源創新之企業、人才培訓產業、人資人員及專家學者，經由選拔、表彰活動等過程，鼓勵在人力創新具有優良實績者，並藉標竿效應、分享擴散，型塑投資人才培育之環境，提升企業績效，從而強化國家競爭力。每年預計設置17個獎項，包含◎M業團體獎3個、事業單位7個、創新經理人3個、力行標竿3個、特殊貢獻獎1個。

### 七、協助大專應屆畢業生順利就業，推動「就業學程（最後一哩）計畫」

在全球化經濟下，我國產業面臨調整、轉型發展的階段。近年來，國內為因應產業人力需

計畫之架構





求，廣設大專校院。然而，大專畢業生所<sup>6</sup>搯妨C少年年齡組失業率遠高於其它年齡組，達到10.5%（95年1至8月平均）。為改善青少年就業問題，勞委會職訓局特別推動「就業學程（最後一哩）計畫」，由各技專校院在學生畢業前開設，協助應屆畢業生順利與職場接軌，此項計畫之內容預計向上延伸至大三課程即予實施。

本計畫之目標係輔導大專校院針對就業所需職能設計產學合作之整合性課程，提高大專校院畢業生就業率。其重點是透過引進產業界資源、職涯相關通識教育之教導及職場體驗等方式，組織、發展就業導向之整合性課程，供學生參與學習。經由協助輔導學校強化產學合作機能，進而提升大專校院學生就業能力。本項計畫三年預計投入7億1500萬元，培訓4萬7250人。

#### 八、為充裕勞動力供應，推動輔導企業改善工作環境，提高本國勞工就業意願計畫

國內傳統產業如印染整理、橡膠、合成樹脂、鑄造、鍛造及熱處理等，因製程或作業性質特殊，工作環境多存在高溫、高噪音及高污染等危害因素，國人工作意願低，不願屈就該辛苦之工作。導致該產業長期處於缺工狀態而影響生產線運作，雇主不得不尋求管道僱用外籍勞工填補人力短缺，甚至被迫將產業外移或關廠歇業，間接影響國內勞工就業權益。此外，根據歷年勞保職業災害給付統計分析，該傳統中小事業之職業災害致殘率明顯高於一般行業。有待加強輔導該產業改善工作環境，減低職業災害傷殘率，進而促進本國勞工就業。

為此，勞委會僱用專案檢查員150人執行辛苦產業安全衛生檢查指導，並與經濟部工業局

合作籌組工作環境改善輔導團，鎖定現有辛苦製程產業廠場及重大公共工程個案，就安全設施（如衝剪、鑄造、鍛造及熱處理機具等）及噪音、高溫、有害物等環境暴露危害進行現場診斷諮詢，提出工作環境改善建議書，並遴選部分廠家協助進行工程改善技術輔導，並且實施追蹤複查，以改善廠場不安全之工作環境，三年預計投入經費2億1千萬元。本項計畫預計可達到以下目標：

- （一）促進本國勞工就業意願，減少對外籍勞工之需求，同時避免辛苦產業廠場在人力不足情況下關廠歇業，連帶影響本國勞工工作機會。
- （二）減少勞保給付等直接及間接損失：經評估該辛苦工作環境獲得改善後，可減少勞工因職災死亡及殘廢千人率20%，至少可節省經濟損失約18億元，其家庭或勞工亦可倖免失去親人或因工作傷殘所造成身心上的痛苦與經濟上的損失，同時也大幅減少社會成本支出。

#### 九、建立跨部會協商平台，全面檢討外勞政策

為掃除國內投資障礙，積極發展國內長期照顧體系，勞委會全面檢討現行外勞政策，未來將以「33長轉政策」為外勞政策調整基調，以促進高科技產業優先僱用本勞，協助傳統產業具特定製程(3K)及夜班(3班)補充所需外籍勞動力，並結合內政、衛政等相關部會拓展長期照顧服務資源，逐步降低外籍看護工引進需求，藉建立外勞動態管理機制，調控外勞名額，轉供產業分配及建立與經濟部、經建會、工業總會等之協商平台，定期會商，依各產業缺工率、國人失業率、整體產業發展狀況及產業關



聯性情形，通盤檢討外勞引進範圍及數量，以利產業根留台灣，永續發展，並進而保障本國勞工就業權益，本項計畫三年預計投入經費4億1千萬元。本計畫具體作法如下：


- (一) 建立外勞引進動態管理機制：建立以失業率為外勞政策調整之參考指標，並衡酌當期勞動就業市場情勢、產業發展缺工情形及勞資對話意見等，適時檢討引進外勞之鬆緊程度；並依引進目的之不同，分流管理社福類外勞與產業類外勞人數。
- (二) 檢討外勞開放行業類別：檢討高科技(非傳統)產業重大投資案引進外勞必要性，積極運用職業訓練及就業服務體系推介媒合本勞，補足所需人力。階段性移轉傳統產業重大投資案廠商，整併納入特定製程及夜班產業引進外勞申請管道，並輔導改善勞動條件及環境。
- (三) 聘僱期限及核配比例：考量現行移民政策及對國人就業之影響，外勞聘僱期限仍維持現行在台工作期間累計不得超過6年之規定；另外勞核配比例係經會商相關勞資團體取得共識所訂，應維持現行比例，但配合就業政策，促進特定對象之本勞就業，對於僱用原住民、身心障礙者及中高齡者每1名可加權採計3名本勞人數計算，據以核發聘僱外勞許可。
- (四) 定額開放特定製程及夜班產業引進外勞：將搭配輔導廠商改善製程環境措施，規劃以限制重新招募收回之外勞配額，定額開放特定製程及夜班產業引進外勞。

#### (五) 建立跨部會協商平台：

1. 政策協商平台：每3個月由勞委會與經濟部副首長以上層級共同召集，協調聯繫檢討外勞引進政策，並以協調共識調整政策方向；另不定期就臨時重大議題進行研商。
2. 業務推動平台：每個月由職訓局及工業局副首長以上層級，就執行特定製程及夜班產業廠商申請資格認定爭議。

依2007至2009年間收回產業外勞名額，重新分配特定製程及夜班產業廠商申請引進約5萬名外勞名額估算，預估可增加7萬5千名本勞就業，同時可穩定既有僱用77萬本勞之就業。

## 肆、結語

當前台灣面臨經濟全球化、人口老化及少子女化之影響，勞動市場及勞動力結構均產生變化，在此大環境劇烈變動趨勢下，需規劃具有前瞻性的勞動政策，惟有推動符合投資台灣、創造就業機會、充裕勞動力供應、縮短貧富差距的勞動政策，才能建立繁榮、進步、富足的社會。勞委會配合台灣經濟永續發展會議之共識及行政院2015年經濟發展三年衝刺計畫所提出的上述計畫，當有助於當前國家經濟發展的需要，以迎接全球化競爭挑戰，並早日實現繁榮、公義、永續的美麗台灣的境地。 

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長)

# 延後勞工請領退休金年齡之芻議

賴彥亨

## 壹、前言

依據1994年世界銀行有關「避免老年危機」的研究報告，世界各國為解決勞工老年經濟安全的作法，大致上採三個層次並存方式，第一層是由政府主辦之公共年金，解決國民老年生活問題，目前多採社會保險制。我國的勞工保險條例老年給付即與此第一層性質相當接近。

第二層大多係由企業自願辦理之企業退休金制度，由政府提供企業稅賦優惠之協助；我國採取以立法強制企業給付退休金責任，包括舊制之勞動基準法退休金制度、新制之勞工退休金條例，則屬特例，其他國家並無類似我國自請退休及強制退休之規定。勞動基準法及勞工退休金條例之勞工退休制度具有雙重功能，一為安定勞動者退休後之生活，一為企業新陳代謝，退休要件與退休金給付標準則是本制度的兩大內涵。

至於第三層之自願性商業保險儲蓄制度，則係強調個人責任，建議透過個人儲蓄或自願參加商業保險之方式，來提升個人退休生活之保障。我國推動勞工退休金制度改制之際，即已參採此一鼓勵個人儲蓄之精神，規定勞工得在「不低每月工資於百分之六」範圍內自願提繳退

休金，並以稅賦優惠的方式提升勞工參加之意願，鼓勵勞工個人儲蓄以增加日後之退休生活保障。

本文之分析焦點為企業退休金制度之退休年齡規定，至於公共年金之規定，事涉勞工保險條例之修法，與基金財務及就業政策有關，並非本文之重點。

## 貳、我國企業退休金制度

我國之企業退休金制度，包括勞動基準法之退休金制度(舊制)、勞工退休金條例之退休金制



度(新制)；其中舊制又分成自請退休與強制退休兩種退休類型。分析如下：

#### (一) 自請退休規定

我國勞動基準法第53條規定：「勞工有左列情形之一者，得自請退休：一、工作十五年以上年滿五十五歲者。二、工作二十五年以上者。」，查該條文之立法說明，係參照「台灣省工廠工人退休規則」第5條及「公務人員退休法」第4條，為確保我國憲法賦予人民之工作權，賦予工人應有拒絕留任之權而制定。另，勞動基準法所定自請退休要件，具有保障勞工獲取退休金，以保障老年生活之目的，且其權利之發動與否，係在勞工。

#### (二) 強制退休規定

我國勞動基準法第54條規定：「勞工非有左列情形之一者，雇主不得強制其退休：一、年滿60歲者。二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。」，查該條文之立法說明，係為兼顧憲法有關勞工工作權之保障及事業單位人事之新陳代謝，爰有強制退休之限制。勞動基準法所定強制退休要件(年滿60歲時)，並非限制勞工工作年齡，其原意係保障勞工工作權，勞工非年滿60歲，雇主不得任意終止勞動契約；勞工年滿60歲，亦非應即退休，且其權利之發動與否，係在雇主。

#### (三) 新制之退休年齡規定

勞工退休金條例第24條規定：「勞工年滿六十歲，工作年資滿十五年以上者，得請領月退休金。但工作年資未滿十五年者，應請領一次退休金」上開規定之請領退休金要件為「勞工

年滿60歲」，其與勞工退休年齡並無必然之相關。該條例施行後，如勞工「年滿60歲」或「開始請領退休金」後仍有受僱工作獲致工資之事實，則雇主仍須依法為其提繳退休金。透過退休金與所得連動之設計，工作與退休金之累積均不受年齡限制，具有「鼓勵勞工續留勞動市場，以工作累積退休金」之積極意涵，新制有關請領退休金之年齡規定，並不具強制退休之效果。

#### (四) 新制實施後舊制退休規定之效力問題

1. 勞退新制實施後自請退休規定之效力問題：勞退新制請領退休金要件為「勞工年滿60歲」，與勞工在同一事業單位之工作年資無涉，如勞工「年滿60歲」或「開始請領退休金」後仍有受僱工作獲致工資之事實，則雇主仍須依法為其提繳退休金。由於新制為確定提撥制，對於完全適用新制之勞工而言，雇主只須按月提撥退休金，並無須於勞工另符合勞動基準法所定自請退休要件時再給付一筆退休金，故自請退休之規定對於完全適用新制之勞工並無實質效果，僅作為終止勞動契約事由之用。又，舊制自請退休規定對於適用舊制之勞工或保留舊制年資之勞工而言，關係其舊制年資其退休金之取得與否，影響層面大。依相關統計，我國事業單位平均存活年限約13.5年，勞工受僱同一事業單位之平均工作年資約6.3年，依舊制規定並不易領取退休金，90至94年期間勞工自勞工退休準備金專戶領取退休金之平均人數



為23,626人，在已不易領取之情況下，似不宜輕易延長或廢除自請退休規定，故本文之重點以討論勞動基準法之強制退休規定為重點。

2. 勞退新制實施後強制退休規定之效力問題：94年7月1日勞工退休金條例開辦新制，依該條例規定，該條例施行前已適用勞動基準法之勞工，於該條例施行後仍服務於同一事業單位者，得選擇繼續適用勞動基準法之退休金規定。但勞工於該條例施行後，離職後再受僱者，應適用該條例之退休金制度。依94年5月27日勞動4字第0940028403號函釋<sup>1</sup>及95年3月15日勞動4字第0950008016號函釋<sup>2</sup>，勞退條例實施後選擇適用勞退條例之勞工及勞退條例實施後新受僱之勞工，雇主於勞工年滿60歲後，仍得強制勞工退休。即勞動基準法強制退休規定對於選擇適用勞退新制之勞工，仍具有規範效力。故有針對強制退休規定詳細分析之必要。

### 參、我國強制退休規定之特色

#### 一、強制退休年齡非謂勞工應即退出勞動市場：

檢視我國之新、舊退休金制度有關退休年齡之規定，可以發現共同點：勞退新、舊制現均未有「勞工符合若干條件即須強制離開勞動市場」之規定。勞動基準法係規定勞動條件之最低標準，如勞雇雙方約定優於該法者，自屬可行。查勞動基準法第53、54條，僅係分別規定「勞工得自請退休」與「雇主得強制勞工退休」之要件，但該法並未規定「勞工應即退休之年齡」；亦即，勞工可視其體能狀態與雇主需求而繼續工作；惟雇主如欲主動終止勞動契約，而遇有60歲以上之勞工，應以退休方式辦理而非資遣，兼顧維護企業新陳代謝及保障勞工工作權之功能。如強制退休年齡提高至65歲，則恐對已期待60歲時，由雇主強制退休而得領取退休金之勞工影響甚鉅。

#### 二、強制退休規定與就業歧視之關聯

勞動市場的年齡歧視，是一個由來已久的問題，而屆齡退休亦涉及是否有就業歧視問題。美國於1967年制定「職場年齡歧視法」排除年齡歧視，在該法規範下，以到達一定年齡為理由之強制退休規定尚不被容許，<sup>3</sup>故我國勞動基準法之強制退休規定，是否有存在之必要，亦值斟酌。

1 查依勞委會94年5月27日勞動4字第0940028403號函釋規定：「一、依勞工退休金條例第11條第2項及第12條第1項，勞工適用本條例前之保留工作年資及適用本條例後之工作年資，應分別依勞基法及本條例計給資遣費或退休金，故適用本條例勞工如符合勞基法第54條第1項強制退休要件，雇主仍得強制勞工退休。」

2 查依勞委會95年3月15日勞動4字第0950008016號函：「勞工退休金條例之適用對象為適用勞動基準法之勞工，該條例第1條第2項規定：「勞工退休金事項，優先適用本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。」查該條例僅規範勞工退休金提繳及請領事項，優先適用該條例，故勞動基準法第54條有關強制退休要件之規定，於勞工退休金條例施行後，仍屬有效，雇主仍得依該法第54條第1項規定強制勞工退休；惟勞工適用該條例之工作年資之「退休金給付事項」，優先適用該條例，不再適用勞動基準法之退休金給付規定，故雇主依勞動基準法第54條規定強制勞工退休，不生依該法第55條規定給付勞工退休金及抵充之問題。」

3 參閱林煥柏，職場年齡歧視之研究，政大勞工研究所碩士論文，P61，民94。

## 肆、各國企業退休金制度有關退休年齡之規範

### 一、各國退休年齡規範：

各國企業退休金制度有關退休年齡規定比較

國家	制度
美國	勞工法規中查無強制退休規定。 美國於1967年制定「職場年齡歧視法」，排除年齡歧視，禁止以到達一定年齡為強制退休理由。
德國	勞工法規中查無強制退休規定。
英國	勞工法規中查無強制退休規定。 雇主得要求勞工退休時，但不得因性別之因素而有所差別待遇，一般而言，年滿65歲或符合公司規定的退休年齡，雇主是可以命令勞工退休。
日本	勞工法規查無強制退休規定。 日本1971年制訂「高齡勞工僱用保護法」，規定企業得自訂退休年齡，並應儘可能地將最早之退休年齡訂為60歲。 於2004年，通過「高齡者等就業安定相關法律之部分修正案」，其中規定「退休年齡提高至65歲以及導入繼續僱用制度」。
瑞士	勞工法規中查無強制退休規定。 瑞士職業年金制度(企業退休金制度)請領年齡為男65歲；女62歲。(與我國新制類似)
新加坡	勞工法規中查無強制退休規定。 請領公積金之年齡為55歲。(與我國新制類似)
香港	勞工法規中查無強制退休規定。 年滿40歲以上者有權享受「長期服務金」。

### 二、各國比較分析


查各國勞工法令並無法定強制退休之規定，亦即無「強制退休年齡之規定」，頂多係規定企業資遣勞工時，應按其年資，給予補償，故我

國法定強制退休規定係屬特例。

第二層之企業退休金制度，各國之法規並未強制規定事業單位應支付退休勞工退休金(瑞士、香港、新加坡雖亦有類似我國勞退新制之制度，惟亦無強制退休年齡規定)，故亦無法定強制退休之規定。我國勞退新、舊制則係課個別雇主之給付或提繳責任，與第一層之公共年金不同，結構上有重大差異，我國強制退休年齡，延後至65歲，涉及舊制勞工退休金之設計原理及勞工領取不易之情勢，面對之情勢不一。

### 伍、結論

我國有關退休年齡之規定，勞動基準法僅規定「勞工得自請退休」與「雇主得強制勞工退休」之要件，但未規定「勞工應即退休之年齡」；另勞工退休金條例已明定請領退休金應年滿60歲方能請領，其係規定「得請領退休金之年齡」而非「退休年齡」。

鑑於勞動基準法規定自請退休要件為工作15年以上年滿55歲或工作25年以上年齡不限，無法因應人口老化趨勢，勞工退休金條例已明定請領退休金應年滿60歲方能請領。審酌經社情勢之必要，有關「是否應將勞動基準法及勞工退休金條例規定之退休或請領年齡修正提高」議題，除涉及人口老化、增加勞工參與、就業歧視及勞工退休金期待權等各種優缺點之整體考量，仍需各界踴躍提供意見，以供政策擬定參考之用。 

(本文作者 行政院勞工委員會科員)

# 運用國內勞動力推動照顧服務產業之探討

李庚霽

## 壹、前言

依據聯合國所訂標準，當一個地區65歲以上人口所佔比例超過7%時，便稱為「高齡化社會」。臺灣地區依據內政部的統計資料顯示，1993年底即已達此水準，且因婦女生育率下降，醫學進步與人類平均壽命延長等因素，致使高齡化現象有逐年增加之趨勢，以2000年底世界人口普查局的公布數字顯示，臺灣地區65歲以上人口已佔總人口數8.4%，2005年則快速成長至9.7%，而這些老人人口中，依據內政部1997年11月發布「老人生活與福利供需狀況」之統計資料顯示有56%罹患慢性疾病，其中每10位老人就有1位需要他人照顧，而且其生病就醫的頻率也相當高，在3個月內平均每人就醫5次，每20人就有1人曾住院，且平均達半個月之久。因此，臺灣地區之老人照顧的社會政策與老人家庭服務措施是到了不容忽視的重要時刻了。

同樣的與老人照顧問題有迫切性需求的身心障礙者之照顧問題，亦在現代社會變遷中突顯出來。依據內政部2006年第2季統計資料身心障礙者有953,214人，而身心障礙者收容機構有248所，可收容20,063人，實際收容16,328人；另服

務人次為128,672人次，由此亦凸顯出身心障礙者迫切性照顧需求問題的刻不容緩。如此一來其他相關特定對象之照顧需求問題自不必多置喙了。所以，如何建立健全國內照護體系，有效的運用國內勞動力推動照顧服務產業，提供合理與滿足照顧需求應有之人力，以解決國內照顧人力需求之缺口，減少對外籍監護工等人力的依賴，實是政府與人民應面對的當務之亟。

## 貳、當前臺灣勞動力運用概況

### 一、近期整體性就業市場概況

依據行政院主計處95.9.23.所發布之「臺灣地區人力資源調查」統計結果顯示，95年1-8月平均勞動力人口為1,048萬1千人，較94年平均增加11萬人；而失業人數為43萬4千人，較7月增加6千人，較去(94)年8月減少2萬人；失業率為4.09%，較7月上升0.04百分點，較去(94)年8月降低0.27百分點，係近6年來同月最低水準；與世界主要國家(地區)最新失業率比較，高於新加坡2.9%與韓國3.5%，低於德國10.5%，法國8.9%，加拿大6.5%，日本4.1%與香港4.8%。而失業人口中又以「非初次尋職者」



中之「對原有工作不滿意」最多佔14萬人(42.07%)，「工作場所歇業或業務緊縮」次之，佔11萬6千人(35.01%)。因此，從臺灣地區失業者狀況觀之，與過去幾年均以「工作場所歇業或業務緊縮」為首之失業人數不同，顯示出渠等人員有可能對現有工作環境與勞動條件的不滿意，此一訊息是值得當局者與吾輩注意及深思其緣故的。

另經由上述調查資料顯示，近年來失業人數與失業者之失業平均週數呈現逐年增加趨勢，其中尤以青少年族群與中高齡失業者、國中以下與高中職教育程度及農業從業人口所釋放出來之人口為最。因此，個體與政府如了解上述各項國內就業市場現況及趨勢，當有助於當事人及政府有關機關，能針對時勢與趨勢及當事人需求導向擬定對策，以保障就業者與失業者之權益，達到確保及穩定就業之目標。

## 二、國內就業結構概況及需求趨勢

依據行政院主計處之人力資源調查統計近三年多來(92年至95年8月)之資料顯示，臺灣地區之職業結構已出現兩極化趨勢，即已從藍領階級，漸漸走向白領階級，及農林漁牧工作人員漸減之職業結構趨勢。換句話說，臺灣地區由於產業結構的變遷、資訊科技化、國際化與工作價值觀變遷之趨勢下，連帶的改變了臺灣地區就業者之職業結構生態，這是值得即將進入就業市場者，或已進入就業市場之現職工作者，或失業者，轉職者，及政府單位注意的趨勢。另進一步從就業者按職業別「第一類民意代表、行政主管、企業主管及經理人員」、「第二類專業人員」、「第三類技術員及助理專業人

員」、「第四類事務工作人員」、「第五類服務工作人員及售貨員」、「第六類農林漁牧工作人員」、「第七類生產有關工人、機械設備操作工及體力工」等七類觀之，其相互間之比較顯示，除一直居首位的「第七類生產有關工人、機械設備操作工及體力工」外，值得注意的是與照顧服務產業相關之「第五類服務工作人員及售貨員」就業者，近三年多來平均卻大約在1817千人至1919千人左右，佔19.05%，居第二位。如果以行政院主計處95年8月之「失業前行業」調查中，「醫療保健及社會福利服務業」與「其他服務業」離職者有5.59%，與另一「缺工人數與缺工率」調查之「醫療保健服務業」與「其他服務業」缺工人數為10,192人(4.55%)，兩相比較結果顯示，臺灣地區近年來之照顧服務業從業人員之進離就業市場流動率是很高的；質言之，臺灣地區照顧服務業現有之工作環境與勞動條件是明顯的不友善與不利的，對從業人員的職業生涯發展產生不利與不穩定的狀態，方會造成前述此行業的高流動率情況，進而衍生了目前在臺之「外籍看護工」與



「外籍家庭幫傭」有151,747人，是前述調查國內缺工人數的14.89倍，凸顯了國內照顧服務體系的不健全與人力供給的嚴重不足，及社政體系與勞政體系無法及時有效的因應與補足此一嚴重闕漏之處。

總之，現代勞工在面對失業或轉職流動情形，將比過去頻繁，而政府如何透過週延完整的政策與制度之設計，以達到預防失業、穩定僱用與穩定就業，及失業者就業促進暨減少對「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」依賴之目標，將是一項無法避免與嚴肅的課題及挑戰。

### 參、當前臺灣推動「健全照顧服務體系」與「獎助雇主僱用本國籍照顧服務員」相關工作概況

#### 一、當前臺灣地區推動「健全照顧服務體系」相關工作概況

當前臺灣推動「健全照顧服務體系」相關工作之緣起，主要是為因應國內人口老化及各項福利需求日益增加，並藉由照顧服務產業之發展，擴大相關勞力需求，有效促進就業，由行政院經建會主導召集衛生署、內政部、退輔會、農委會及勞委會等相關部會各依職掌分工合作推動，研定「照顧服務產業發展方案」(後修正為「照顧服務福利及產業發展方案」)，藉由結合民間力量的投入參與，共同發展照顧服務支持體系，並奉行政院91年1月17日核定，納入「挑戰2008：國家發展重點計畫」之一而開始實施，做為未來六年(至96年12月31日止)發展照顧服務產業之指導方針。截至95年6月止將近5年半執行情形成果如下：

- (一) 整合社政與衛政照顧服務資源，成立25個直轄市縣市「長期照顧管理中心」，並由內政部完成「照顧服務管理資訊系統」，建立照顧服務資源與人力資料庫及通報系統，提供線上使用，建構個案管理服務業務等系統，落實照顧服務管理機制。
- (二) 推展偏遠地區居家護理服務業務，及進行盤點檢討各縣市老人福利機構式照顧服務資源發展狀況，以充實多元照顧服務支持體系，全面提升照顧服務品質。內政部執行「失能老人及身心障礙者使用居家服務補助計畫」，秉持「消費者導向、在地深化」之理念，以居家及社區式照顧為推動主軸，除低收入戶原即享有居家照顧之補助外，內政部並於91年7月開始，針對非中低收入失能者提供居家服務補助，除可滿足民眾之長期照顧需求外，亦希望減少外籍看護工之引進，有效擴展國人就業機會，累計服務1萬7,234人，服務107萬6,495人次，服務總時數186萬9,738小時，民眾自費使用比例為17.67%，較94年同期成長2.08個百分點。另擴大投標廠商資格，有3家合作社承辦各地方政府居家服務業務。而退輔會各榮民服務處協助轉介居家服務6,286人次，並運用縣市志工人力提供12,930人次居家服務。
- (三) 函頒「安養機構提升社工及護理照顧品質輔導作業指導要點」，建立品質稽核監測制度，落實政府管理者角色，納入社區總體營造精神，推動社區式照顧服務，總計有4,596人及28,295人次受益。

(四) 強化照顧服務人力培訓與認證制度暨工作保障，促進照顧服務專業化，共有3,633人結訓，及開發社區志願服務人力3,000名志工投入照顧服務體系相關工作。另勞委會辦理94年辦理照顧服務員職類丙級檢定3,312人及格，及內政部輔導民間團體成立34個照顧服務勞動合作社，約有1,800名社員投入照顧服務，建立照顧服務人力管理機制。

(五) 適度調整外籍看護工之引進政策與審核機制：自95年1月起正式實施「外籍看護工審核機制與國內照顧服務體系接軌方案」，由縣市「長期照顧管理中心」推介本國照顧服務員就業，及加強查核外籍看護工違法使用情形，95年1-5月總計查察2萬3,145件，查獲涉嫌違法外籍看護工共958件，占所有查察件數4.1%。

(六) 開發個別化輔具及無障礙空間之使用與發展，及補助14個單位辦理「到宅評估輔助器具服務及復健訓練計畫」，計有513人受益。

(七) 充實與調整相關法令、措施與規範，促進福利及產業平衡發展，包括檢討修正「老人福利機構設立標準」及「老人福利機構設許可辦法」，及開放現有閒置空間與校舍，以ROT、OT方式委外經營，做為從事照顧服務相關業務之場地。

(八) 加強各種媒體管道宣傳宣導工作，推廣照顧服務資源網絡，以增加民眾對長期照顧

之認知，及對國內現有長期照顧資源之瞭解與運用。

## 二、當前臺灣地區推動「獎助雇主僱用本國籍照顧服務員」相關工作概況

勞委會為配合行政院推動照顧服務產業，並鼓勵雇主聘僱本國籍照顧服務員，減少僱用外籍看護工，以創造失業勞工再就業機會，爰訂定「外籍看護工申審機制與國內照顧服務體系接軌方案新制」及「雇主僱用本國籍照顧服務員補助辦法」，並自95年1月1日開始實施。

(一) 有關「外籍看護工申審機制與國內照顧服務體系接軌方案新制」主要內容如下：

1. 外籍看護工在我國照顧體系中，係定位於「補充性」原則，在國內長期照顧資源及人力不足的情況下，適度引進外籍看護工，以解決國內老弱殘疾人士之基本照顧需求問題，客觀上有其必要性。基於「政府一體，職能分工」的原則下，推動外籍看護工之申請與流程逐步納入國內照顧服務體系。
2. 新制之推行，在考量到舊制家庭外籍看護工申請標準，主要以特定病症及巴氏量表為評估標準，無法充分反映有照顧需求者之現況，由單一醫師開具證明客觀性不足，易生偽造診斷證明書等弊端，新制規定被看護者如有照顧之需求，需經醫院成立之醫療團隊，由2位以上之醫事人員進行綜合評估，認定是否屬24小時照顧需求，而巴氏量表評分



之分數，僅供做為判別之參考。另基於促進本國居家照顧服務員就業機會及回歸國內照顧體系之考量，新制規定雇主需先經長期照顧管理中心進行本國照顧服務員推介，每位雇主推介作業次數至少2次，每次以推介3人為原則。後續雇主如有正當事由無法僱用長期照顧管理中心所推介之人員者，方得向勞委會申請外籍看護工。

3. 鑑於目前國內長期照顧體系尚未將相關人力資料完整建檔，供應仍有不足，增列對於同一被看護者屬植物人，或經醫療專業診斷巴氏量表評為零分，且於6個月內病情無法改善者，得增聘外籍看護工1名。
4. 家庭看護工調派規定：家庭外籍看護工調派至醫療院所，雇主得免經勞委會許



可，逕調派所聘僱之外籍工作者，至醫療院所之急性一般病床及特殊病床之急診觀察病床照料看護者。但僅限照顧該

被看護者從事「短期性」之看護工作，不得照顧該被看護者以外之其他病人。

- (二)「雇主僱用本國籍照顧服務員補助辦法」之主要內容如表一：

該辦法自95年1月1日開始實施至9月30日止之執行績效為，經由長期照顧管理中心推介且確認僱用人數有88人，全部申請（含再次）補助人數有48人，核發人數有39人，核發金額新臺幣112萬元。由此一數據與前述之缺工數10,192人及目前在臺之「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」有151,747人相比較顯示，可據以推估如果臺灣地區的照顧服務體系健全的話，可以全面充裕提供所需之照顧服務人力，不再需要依賴「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」外來人力的補充，則臺灣地區目前所需的「本國籍照顧服務員」人數至少為161,939人，亦即可創造出161,939個工作職缺等待補實。而以前述經建會推動實施之「照顧服務福利及產業發展方案」5年半以來所培訓與掌握之照顧服務人力（假設人力來源彼此未重覆）9,066人如果全部都可投入就業提供服務，則尚須有152,873個就業機會須補實。如此一來如果均能藉由失業人口投入予以全部補實的話，則失業人數可能降至281,127人，那臺灣地區的失業率就有可能降至如88年之2.9%左右，果能如此，則臺灣地區所新創的失業率奇蹟，將可與英、韓等國並駕齊驅了。這或許是值得吾輩深思的另類創意政策思考努力方向。

表一、依「雇主僱用本國籍照顧服務員補助辦法」請領補助應配合事項表

配合辦理事項	規定內容
1.適用之雇主對象	符合外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準之雇主。
2.本國籍照顧服務員	係指具有中華民國國籍，受過照顧服務員專業訓練並取得結訓證明，或領有丙級技術士證照者。
3.辦理求才登記	雇主聘僱照顧服務員，應先向當地之縣(市)政府（長期照顧管理中心）辦理求才登記，推介受過照顧服務員專業訓練並取得結訓證明，或領有丙級技術士證照者之照顧服務員。
4.安排應徵面試	安排與長期照顧管理中心推介並開立推介證明之照顧服務員面試時間及地點。
5.推介就業七日內應回覆義務	雇主及受推介之照顧服務員，應於七日內將推介就業與否回覆卡檢送原推介就業之長期照顧管理中心。未於七日內回覆者，依規定不予核發給補助金。
6.請領條件	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 聘僱由各直轄市或縣(市)政府推介，並開立推介證明之照顧服務員。</li> <li>2. 聘僱照顧服務員每二週工作時數達八十四小時，聘僱期間連續達一個月以上。</li> <li>3. 依勞動契約以金融機構轉帳方式發給工資。</li> </ol>
7.申請補助金	<p>雇主應於聘僱照顧服務員每滿三個月之次日起九十日內，檢附下列文件，向實際勞務提供所在地之當地公立就業服務機構申請發給補助金：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 申請書。</li> <li>2. 聘僱名冊、領據、印領清冊及薪資轉帳金融帳戶影本。</li> <li>3. 照顧服務員之身分證影本。</li> <li>4. 勞動契約影本。</li> <li>5. 各直轄市或縣(市)政府開立之推介證明。</li> <li>6. 郵局或金融機構之存摺。</li> <li>7. 申請人印章。</li> </ol>
8.接受查核義務	為查核申請補助金之雇主聘僱照顧服務員工作情況、薪資發放及離職原因等，雇主不得規避、妨礙或拒絕推介單位或公立就業服務機構查核之情事。
9.給付標準及期限	以每一被看護者發給雇主每月新臺幣一萬元，合計最長以十二個月為限。
10.不實申領之撤銷或廢止補助	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 雇主有本辦法第6條各款情事之一，經公立就業服務機構撤銷或廢止補助時，補助金應繳回者，公立就業服務機構應以書面通知限期繳回，逾期仍未繳回者，依法移送強制執行。</li> <li>2. 以詐欺或其他不正當行為領取補助金或為虛偽之證明、報告、陳述者，除應依民法請求損害賠償外，其涉及刑責者，移送司法機關辦理。</li> </ol>
11.列入個人所得申報	本補助金依所得稅法規定，係屬個人所得，應申報綜合所得稅。

## 肆、結論與建議

### 一、結論

經由前述資料與推估及參考相關理論暨文獻可知，目前我國照顧服務福利及產業發展所面臨的重要困境問題與迷思如下：

- (一) 所需照顧服務人力究竟是有多少人？為何無法由國內勞動力及失業者補充？
- (二) 國內所培訓之照顧服務人力無法趕上所需人數？
- (三) 國內所培訓之照顧服務人力為何流動率高？無法長期投入此一產業？
- (四) 勞委會公告的國內照顧服務員薪資真的反應市場行情薪資？
- (五) 雇主為何想盡辦法偏愛長期依賴「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」？
- (六) 「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」申請審核指標不論寬鬆或嚴格均無法滿足民眾依賴心理？其總量管制底限為何？
- (七) 「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」之薪資真的比國內照顧服務員便宜？
- (八) 國內的照顧服務體系何時方能健全，及滿足照顧服務人力需求足夠的量？
- (九) 現有的國內照顧服務體系之規劃、管理、評估與執行之職權，及經費來源散於各相關單位，如何有效統整與協調及管控？
- (十) 現有的國內照顧服務體系所提供的服務僅在生理層面，尚無法及於身心靈統整層面？工作方法適當？
- (十一) 法令與計畫方案多且繁複，甚至因不同時空與決策者而有不同的決策，形成人

力、經費及資源的浪費？

### 二、建議

茲就前述面臨的重要困境問題與迷思提出建議如下：

- (一) 如果依據前述之缺工數10,192人及目前在臺之「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」有151,747人與經由長期照顧管理中心推介且確認僱用人數有88人等3項數據相加，據以推估如果全部多由國內照顧服務員擔任，則所需照顧服務人力至少需162,027個照顧服務人力，亦即可由此推估至少會增加162,027個就業機會，進而突顯出如何平衡此一產業之國內勞動供給議題的重要性。
- (二) 積極宣導國人建立「行行出狀元」等正確的職業觀念與工作態度，及建構「國內照顧服務人力供需管理與調節平臺」，以掌握適才適所的「國內照顧服務求職求才人力媒合資料庫」，提供渠等人員「全時工作」、「部分工時工作」與「彈性工時工作」態樣的職業生涯規劃與發展指南，及規劃「彈性隨進隨出」之照顧服務人力培訓制度，以有效運用國內勞動力及失業者投入照顧服務產業，補足所需之人力，減少其流動率，促使渠等能夠長期投入此一產業。
- (三) 勞委會需積極主動研究評估所公告的國內照顧服務員招募進用薪資新臺幣3萬至3萬5千元的規定，已無法反應市場行情的薪

資約5至6萬元行情，如此無法產生此一行業之吸引力。

(四) 除了應積極編製推動「獎助雇主僱用國內照顧服務員」與外籍看護工比較所具有之優勢說帖與運用指南外，更應思考獎助金額額度與期限是否已足以反應出此一政策之優勢，且對促進國內勞動力有效運用與降低失業率，及健全照顧服務福利體系暨產業發展有強大之助益？如此方能破除雇主為何想盡辦法偏愛長期依賴引進「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」之迷思？

(五) 如果國內雇主確有「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」之強烈需求，則應明確宣示其在國內之總量管制上限，及適用對象應鎖定限制為「失能老人與重度或多重障礙之身心障礙者」等生活無法自理者，並研究隨時調整申請審核指標與薪資標準，且積極監測評估出具醫療證明書醫院之合理性與合法性，及查察引進外籍看護工之聘僱雇主所提供的勞動環境與條件實際情形與受照顧者身心狀況，以減少民眾不合理心態與非法僱用的依賴心理。

(六) 近中程目標是明確精算扣除前述需依賴「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」的總量人數後，主管機關應積極研究評估規劃建立健全國內的生理層面照顧服務體系的福利資源提供數與充足的人力供給時程，進行有效的資源與經費統整暨協調，及執行力之管控、評估與執行，方能及時提供

所需照顧服務人力需求的足夠能量。

(七) 檢討評估「外籍看護工申審機制與國內照顧服務體系接軌方案」未能達成預定成效之原因，及因就業媒合工作量負荷過大，影響縣市「長照中心」之正常運作，如何調整。

(八) 遠程目標是期望藉由對照顧服務最適工作方法與模式的研究暨建立，促使國內照顧服務體系能夠全面性的提供受照顧者與家屬身心靈3個層面之人性化全人服務理想終極目標。

(九) 及時研修不適時法令與統整所有照顧服務福利體系暨產業發展計畫方案，使其單純化且具延續性的永久經營管理，不會因不同時空與決策者而有不同的決策，避免人力、經費及資源的浪費？

(十) 公布合理適切的評鑑指標，做為定期辦理「護理之家」及「居家護理所」全國評鑑工作依據，依結果獎優汰劣，及輔導獎助民間參與投資設立，並辦理優質業者經營管理與工作方法之示範觀摩研討會，以引導業者自我全面品質管理，及落實政府監督業者服務品質之目標。

(十一) 積極檢討推動「醫院照顧服務員管理要點」與「建立醫院全責照顧制度」，以達到有效落實醫院全責照顧模式，提升醫院照顧服務員人員運用與管理之效率，減少居家式、社區化與機構式等不



同的多元化照顧服務制度間，其服務人員之勞動條件與服務品質產生明顯或嚴重落差，影響受照顧者與家屬之權益。

(十二) 因應農村、原住民鄉、偏遠地區等地區民眾之照顧需求，發展多元服務資源與服務方式之在地化照顧模式，充實在地照顧服務資源，減少城鄉間照顧服務資源之落差，落實其配置之適切性目標。

(十三) 研發精細的多功能輔具與維持生命體能量之營養補充保健品，以減少需由他人代勞之人力需求。

(十四) 加強家庭倫理與責任之宣導，及研定喘息制度，使家庭成員能順利愉悅的承接部份時段的照顧陪伴責任以盡人倫，並促進國內完整照顧服務體制的儘早實現。

總之，依據日本2006年出版的「高齡社會白皮書」指出，日本截至2005年10月止，65歲以上高齡者達2,560萬人，佔總人口20.04%，已邁向超高齡社會，帶來了看護、醫療、保險、年金等需求問題；而臺灣地區依據內政部長期照顧制度規劃小組估算，95年需要長期照顧人數將近66萬人，與筆者前述粗估人力需求161,939人相較，超出4倍左右，再依據王榮璋所言，歐美國家老人人口從10%擴增到20%，約需40-60年，而臺灣地區預估只要20年就可到達，足證臺灣地區已是全世界步入高齡化社會老化速度

最快的國家了；另依據彭婉如基金會執行長王慧珠表示，所培訓出來的照顧服務人力，幾乎都被同樣工作卻較高薪的醫院囊括一空，則需聘僱於家中照顧服務之職缺一直為外勞看護工



所取代之情況可由此窺出端倪。因此，面對此一情況如能依據前述之問題與建議，逐一釐清確認排除障礙，建構完善的整體性照顧服務體系與逐年減少外籍看護工引進聘僱名額，及增加僱用國內照顧服務員之獎助額度或建立減免稅制等多面向政策思考，則相信必能有效的運用國內勞動力投入照顧服務工作行列，解決所需人力缺口，重塑照顧服務福利及產業的新發展方向與構面。❁

(本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局專門委員)

# 回應「外勞跑本勞哭—外勞政策何去何從」乙文

蘇裕國<sup>1</sup> 莊國良<sup>2</sup> 蔡玉鳳<sup>3</sup> 鍾銘源<sup>4</sup>

## 壹、政府開放外勞引進之原則

政府開放外勞引進，係依「就業服務法」第42條所規範：「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。」因此，外勞開放引進係為填補國人不願從事之辛苦工作，採補充性原則引進。

此外，政府將同時觀察當期勞動就業市場情勢、失業率及缺工率作為調整外勞政策衡酌指標，在穩定、促進國人就業及國民經濟發展之外勞政策目的下，考慮社會觀感，動態調控外勞引進，並適時檢討產業缺工情形，彈性調整外勞政策，故外勞總量並非一固定數額概念；另為回應外界反映外勞名額應合理公平分配之要求，勞委會業於94年12月30修法調整製造業雇主聘僱外勞期滿申請重新招募次數，原則以一次為限，並研議將聘僱期滿後收回之外勞名額，定額開放製造業具特定製程及夜班產業分配，以避免外勞名額有者恆有情形。

另依照現行「就業服務法」有關雇主申請遞補外勞之規定，外勞於聘僱有效期間內，因不可歸責雇主之原因離境或死亡，雇主始得提出遞補外勞申請，且聘僱許可期間，以補足原聘僱許可期間為限，至餘期不滿6個月者，不予遞補。另外勞如遭雇主不當遣返，均可向各縣市政府外勞諮詢服務中心或撥打勞委會設置的0800免費外勞雙語申訴專線投訴；另勞委會亦於95年1月16日在臺灣桃園國際機場設置外勞機場服務站，配置26名機場外勞服務員，提供入出境外勞法令宣導及出境申訴服務，並規劃建立外勞中途解約驗證機制，如雇主與外勞因故中途解約，需透過所在地縣市政府驗證，以避免外勞遭受不當遣返，保障外勞及雇主權益。

綜上所述，雇主如為節省人力成本，恣意不當遣返外勞，將面臨違反勞動基準法及不予許可遞補外勞等裁罰處分，外勞則可透過各種申訴管道保障自身工作權益；另透過現行政策及外勞名額收回再行分配制度，雇主無法佔有外勞配額甚而操弄，故雇主不當遣返行為與總量管制政策並無相干。

另基於開放外勞引進，應在保護國人就業權益、防範外勞成為變相移民、避免造成社會問題及不得妨礙我國產業升級與經濟發展為前提下開放，外勞在臺工作期間限制，應基於上述原則規範。另勞委會為鼓勵優良外勞再來臺工作，已放寬外勞於聘僱許可期屆滿後，再次申請來臺工作之聘僱期限仍為二年，雇主並可再申請展延一年，共計三年，惟在我國境內工作期間前後累計不得逾六年。若為降低雇主僱用成本而放寬外勞在臺工作期間限制，與外勞開放引進之補充性政策意旨不符，因此應配合移民政策整體審慎研議，並考量國家利益，謹慎評估對我國社會、經濟、勞動市場等各層面之影響。

## 貳、保障外勞工作權益

為保障合法外勞在臺工作權益，勞委會亦有積極作為，其中包括遏止不當解約遣返外勞、減輕外勞來臺工作經濟負擔、降低外勞發生行蹤不明情事及外勞轉換雇主等：

### 一、減輕外勞來臺工作經濟負擔：

由於國內雇主多透過仲介公司引進外勞來臺工作，但因國外仲介業者素質良莠不齊，多利用國外高額借款或趁機哄抬仲介費不當剝削外勞，而衍生外勞行蹤不明、非法工作等社會問題。勞委會為減輕外勞來臺工作負擔、穩定外勞工作情緒、有效管理外勞並協助雇主引進優質外勞，爰積極與各外勞來源國推動直接聘

僱，透過國外當地勞工主管機關協助外勞引進，以降低外勞國外仲介費用負擔，並增加雇主引進管道之選擇，目前已與菲律賓、越南、泰國、蒙古等國簽署合作，印尼亦已於93年底同意推動直接聘僱。

另外，鑑於直接聘僱實施後，雇主迭有反應流程過於繁複，造成引進時效過長，較無意願採直接聘僱方式引進外勞。為增進雇主使用「直接聘僱」方式引進外勞之意願，勞委會規劃以家庭類雇主重新招募同一外勞為對象，在省時、省件、省錢「三省」原則下，預定於96年成立「直聘單一窗口」快速受理雇主聘僱外勞相關文書驗證及提供諮詢服務功能，以縮短外勞引進之期間及流程、簡化申辦聘僱外勞行政流程、減少仲介等費用負擔，避免仲介剝削，進而保障雙方之權益。

### 二、印尼勞工來臺工作薪資方案：

自我國93年12月20日宣佈重新開放印尼勞工（以下簡稱印勞）引進以來，印尼政府為降低仲介費、加強印勞法律保障、整頓當地仲介業者重建市場秩序，並期望印勞聘僱程序朝向制度化及透明化發展，便積極規劃透過金融機構提供印勞貸款及匯款服務，以澈底解決印尼仲介業者非法超收仲介費用及高額借貸剝削問題；另為降低印勞發生行蹤不明情形，印尼政府並規劃向印勞收取印尼保證金，印勞如聘僱期滿返國，可依規定申領該保證金，如印勞行蹤不明，則予支付日後衍生之相關遣返費用。印尼

政府要求印勞貸款之措施，係為減少不肖仲介業者的剝削空間，應予支持，方案如有不合理之處，勞委會將向印尼政府適時要求調整修正。

### 三、降低外勞發生行蹤不明情事：

外勞發生行蹤不明原因複雜，惟外勞一旦行蹤不明非法工作即脫離我國勞動法令規範，除自身無法受到勞動權益保障外，且影響本國人民就業權益，另對社會治安及防疫亦形成重大影響。勞委會為加強遏止非法雇主、非法媒介工作者及尋查行蹤不明外勞，95年3月已研擬「加強預防及查緝行蹤不明外勞」具體作為，由防止及查緝兩大面向降低外勞發生行蹤不明情事，並協調警察機關、各縣市政府及外勞來源國等單位配合辦理。

另自95年4月20日起，重罰非法僱用行蹤不明外勞之雇主最高新臺幣75萬元，非法媒介外勞工作者最高新臺幣50萬元罰鍰，同時協請各縣市政府依現行法令規定，配合落實非法外勞罰鍰處分，立即遣返非法外勞出國。

另自95年4月24日起，勞委會已提高民眾檢舉行蹤不明外勞獎勵金每案至新臺幣5千元，鼓勵民眾向各縣市警察機關、勞政主管機關或撥打勞委會免付費檢舉專線0800 - 000978檢舉。除此，勞委會並協調警政署規劃辦理警察機關定期聯合查緝專案及加強媒體宣導非法僱用罰鍰、鼓勵民眾檢舉及呼籲行蹤不明外勞主動投案。自95年3月1日實施以來，經勞委會、內政

部警政署與各外勞來源國政府共通努力下，查獲行蹤不明外勞人數及受理檢舉非法外勞案件已明顯提升，已展現相當成效，勞委會並將繼續協商相關單位共同改善行蹤不明外勞問題，加強維護國人就業權益及社會安定。

### 四、外勞轉換雇主：

依現行「就業服務法」第59條規定，外勞如有雇主死亡或移民、雇主關廠歇業，或不依勞動契約給付工作報酬，經終止契約等其他不可歸責於外勞之事由者，經勞委會核准後得轉換雇主或工作。勞委會為保障外勞工作權益，提高外國人轉換雇主成功之機會，業於95年1月1日修正發布「外國人受聘僱從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」，放寬外勞轉換雇主次數至3次。同時對遭受人身侵害之外勞，經勞委會核定後，得不限業別跨業轉換，另轉換雇主次數亦放寬至6次。同時，亦同意外勞與雇主經雙方合意解約者，除外勞得轉換雇主外，雇主已無需受1年內不得申請遞補外勞之限制，得重新申請引進。

另外，鑑於近來因外勞從事家庭看護工作者轉換雇主人數過多，造成無法順利轉出，影響外勞權益甚鉅，勞委會業於95年5月3日起，同意外勞於法定3次公告轉換次數內均無雇主登記承接者，得再3次轉換雇主，並得依外勞意願選擇適宜之公立就業服務機構辦理轉換雇主事宜。



而考量外勞因主動舉報雇主或仲介公司違規指派外勞工作，致使外勞無法保障自身工作權益，且無法於法定3次公告轉換次數內均無雇主登記承接之情形，勞委會於95年7月18日同意，外勞經縣市政府調查事實確認者，得再3次可跨區且可跨業別轉換雇主。故在目前現行外勞轉換雇主制度下，外勞權益已獲得相當保障，勞委會並將視運作情形，在保障本國勞工就業權益、減少對本國勞工就業衝擊前提下審慎評估調整現行制度。

### 參、加強仲介管理

#### 一、遏止國外仲介超收費用及雇主收受不正利益

外勞仲介費用及服務費用問題，可從國內管理措施及與外勞來源國協商推動相關保障外勞權益措施等兩方面分析：

##### (一)國內仲介管理

首先，國內管理措施部分，為杜絕仲介公司對於來臺工作之外勞不當收費，勞委會已於90年11月7日修正發布仲介收費標準，明訂合理外勞仲介收費標準：臺灣仲介公司不得向外勞收取仲介費，僅得收取「服務費」，其提供之就業服務事項除含招募及引進之外，亦包含安排入出國、健康檢查、健康檢查結果函報衛生主管機關、所得稅申報與退稅、諮詢、輔導及翻譯等事項。「服務費」第1年每月不得超過新臺幣1,800元、第2年每月不得超過新臺幣1,700元、

第3年每月不得超過新臺幣1,500元，本項規定可避免仲介公司一次收取服務費後即不提供服務。

為鼓勵設置非營利就業服務機構從事就業服務業務，協助雇主引進及管理外勞，勞委會已於93年1月13日修正發布之「私立就業服務機構許可及管理辦法」，明定非營利就業服務機構相關設立條件；另於93年7月7日訂頒「非營利就業服務機構申請許可應備文件及審核作業要點」，開放非營利機構申請許可，提供雇主多元引進外勞管道，促進仲介市場良性競爭，並避免外勞遭受剝削。

而針對不肖雇主剝削外勞，收取回饋金情形，勞委會已於90年11月7日修正發布外國人聘僱許可及管理辦法，並於91年1月21日修正「就業服務法」，明訂雇主不得向人力仲介公司收取回饋金，並需於申請聘僱許可時，檢附「雇主繳交就業服務費切結書」，未依法檢附者不予核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可，已核發招募許可者，則中止其引進，並由地方主管機關處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。

##### (二)國外仲介管理

除以上措施防止仲介及雇主剝削外勞外，另一方面，勞委會亦商請外勞來源國政府，對於外勞來源國加強源頭管理，協調外國政府開具證明保證外勞未被超收仲介費，即各外勞來源國對於90年11月9日起，查驗入境外勞簽具之「外國人來臺工作費用及工資切結書」，並於90

年11月7日修正發布「外國人聘僱許可及管理辦法」，明訂雇主申請聘僱許可時應檢附該切結書；嗣為防止雇主或仲介公司脅迫外勞另訂新約變更切結書內容，於93年6月25日修正「外國人入國工作費用及工資切結書」(以下簡稱工資切結書)，新增我國仲介公司及雇主應附署之規定，同時協調各外勞來源國明訂其仲介費，以不超過勞工一個月基本工資為限。

對於仲介公司違法超收外勞仲介費用或雇主收取回饋金之查處，勞委會職訓局設有0800雙語免費申訴專線，以利外勞檢舉仲介不法行為外，另自91年7月起，已將仲介費列入縣市政府外勞查察員例行性訪查項目中，加強查察仲介收費情形，同時亦不定期會同各地方主管機關依據外勞所檢附之切結書及薪資明細表主動訪查雇主及外勞，以確保人力仲介公司依規定收費，如查有人力仲介公司超收仲介費用，將處以超收費用10倍至20倍罰鍰。查處非法仲介及雇主之違規行為，除政府機關需戮力以對外，亦需仰賴社會各界共同協助，提供具體事證向勞委會檢舉專線0800-000978檢舉不法，以保障外勞權益。

## 二、檢討國內外仲介收費標準及外勞負擔比例

勞委會並積極會商外勞來源國，研商工資切結書所載勞工來臺灣前所支付費用之項目與金額其合理性與必要性，並在尊重各國相關法令規定原則下，規劃朝向保障外勞權益方向修正；同時勞委會亦就現行國內仲介公司對於雇主與外勞之收費規定研商檢討，將朝使用者付

費與依據服務事實收費等原則修正，以符合公平原則，減輕外勞負擔。

## 三、健全仲介評鑑及退場機制

國內仲介公司素質良莠不齊，衍生與雇主及外勞間爭議案件，損害勞雇雙方權益，勞委會已自92年起評鑑私立就業服務機構服務品質，並公布評鑑結果於本會職業訓練局網站提供雇主選任參考，勞委會除延續辦理仲介公司服務品質評鑑外，95年規劃修正「私立就業服務機構許可及管理辦法」，建立評鑑制度法源依據及分級制度，並修正評鑑指標及執行機制，使評鑑制度更具公平、客觀及公信力，並促進仲介業者間良性競爭；另規劃建立「獎優汰劣」退場機制，加強推動優質仲介制度，規劃說明如下：



### (一)淘汰劣質仲介：

勞委會將擴增125名縣市政府查察人力，對於評鑑不佳之業者加強查緝，如查有違法事證，從嚴處分，以加速淘汰劣質仲介業者，對

於評鑑為C級之仲介公司，經限期要求改善，期限屆滿仍不為改善或改善後仍未達標準者，不予換證；另最近一次評鑑成績為C級者，則限制申請設立分公司。至拒絕接受評鑑者，其許可期限屆滿時，將不准予換證。

## (二)獎勵優質仲介業者：

公開表揚評鑑成績優良之仲介公司，鼓勵民眾委任，規劃行政獎勵仲介公司於許可證有效期間未發生擔保責任及最近一次經評鑑為A級者，修正調降其保證金額度、促請各外勞來源國優先與優質仲介公司簽署互貿契約或採取其他優惠措施，並對評鑑不佳之業者採取限制措施，以促進仲介公司提昇服務品質。

## 肆、結語

在外勞政策方面，為落實穩定既有就業機會、促進國人就業及國民經濟發展之外勞政策目的，勞委會將參考臺灣經濟永續發展會議共識，配合行政院推動大投資大溫暖計畫之「產業發展之充裕勞動力供應套案」，以「33長轉政策」為主軸，檢討現行產業外勞政策，並研議以產業外勞重招收回名額，定額開放特定製程(3K)及夜班(3班)產業分配，搭配輔導廠商改善勞動條件及環境、增聘本勞等有效管控措施。



另配合內政部與經建會共同合作發展長期照顧服務體系，以降低家庭外籍看護工需求，調控產業分配外勞名額。

另勞委會基於「國民待遇」之原則，在人道尊嚴、公平正義之立場，不分國籍照顧勞工權益，營造平等尊重的勞動環境，使外勞能安心在臺灣工作，為我國經濟發展及社會福利服務奉獻心力，未來除加強推動各項關於外勞管理及仲介管理之修訂法規計畫及行政措施外，並將借鏡先進國家外勞引進政策及管理制度之經驗，強化我國外勞權益之保障。✿

(本文作者 1.行政院勞工委員會職業訓練局技士  
2.行政院勞工委員會職業訓練局科員  
3.行政院勞工委員會職業訓練局聘用人員  
4.行政院勞工委員會職業訓練局專員)

# 勞委會推動勞工數位學習 與縮減數位落差

林振裕

## 壹、前言

21世紀是知識經濟世代，能夠掌握知識發揮智慧便是最大贏家，面對環境快速的變動，如何利用網路環境幫助學習，有效達成學習目標，將是關鍵因素之一。行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）主管勞工事務，對於勞工因應產業結構變動、技術更新及數位環境日趨成熟，如何提升勞工數位能力，並藉數位學習強化其職業能力，使失業者能迅速再就業，在職者避免失業，乃本會努力之方向。

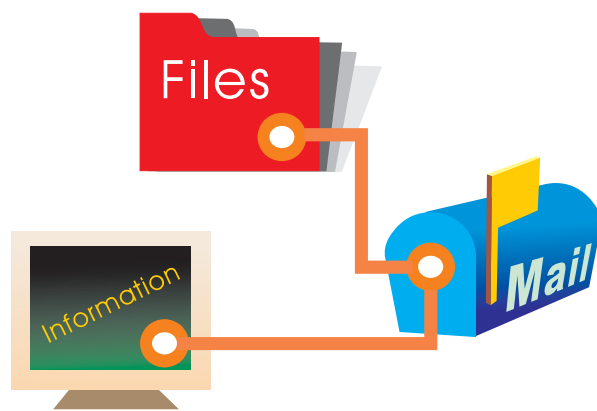
勞委會以自有之施政計畫與預算參與數位學習國家型科技計畫，計有3項子計畫，分別是「勞工的數位學習」、「縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立」及「數位學習專業人才之培育二」，自2003年至2005年間，共執行20項計畫，投注約新臺幣4億元經費，依照業務之需求，主要辦理有關勞工相關訊息之傳遞、職業訓練網路學習教材開發及學習模式之建置、技能檢定即測即評系統、其他週邊輔助系統及相關之研究計畫與調查評估等，對於勞工數位能力之提升，以及利用數位學習來推動相關之勞工業務，均有良好之成效。

## 貳、計畫目標與架構

### 一、勞工的數位學習

#### （一）計畫目的：

「勞工數位學習」的理念是經由教育活動推廣，養成數位學習的習慣，藉由發展數位學習活動，讓在職勞工、待業勞工等從事多元化的數位學習，同時整合現有軟硬體，建立社區化與社群化的數位學習管道，提升勞工e化能力，加強就業能力，並為適應未來快速社會的變動，養成數位學習習慣，進而提升數位學習需求，帶動產業發展，以創造數位學習產業的經濟規模，提升人力素質，達到提高國家整體競爭力之目標。





(二) 計畫架構：



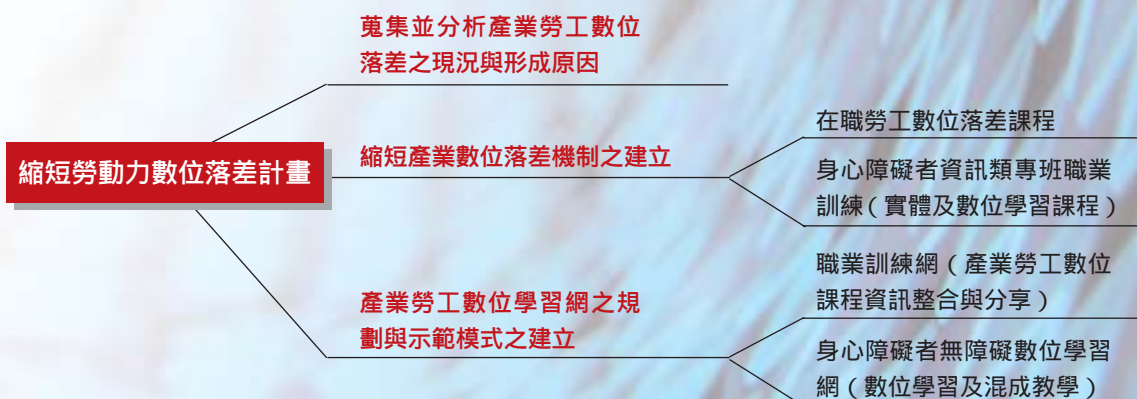
二、縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立

(一) 計畫目的：

由於工作環境及產業特性之影響，在全民數位化時代過程中，產業勞工在資訊接受程度及對於社會工作環境適應方面，往往產生相當程度之落差；尤其對多數傳統產業勞工，在數位落差日益嚴重之情況下，其就業能力不足、社會適應力不良以及學習機會缺乏，都是造成國

家經濟危機的重要因素之一。另在身心障礙者部分，囿於生、心理條件不足之情況，亦屬為數位弱勢對象之一。有鑑於此，本計畫乃針對傳統產業在職勞工及身心障礙者之特性，進行資訊的蒐集與整合，針對其數位落差探討分析，提出有效對策與解決機制，以強化產業勞工及身心障礙者再就業及適應數位化時代社會之能力，提昇國家經濟活動競爭力。

(二) 計畫架構：

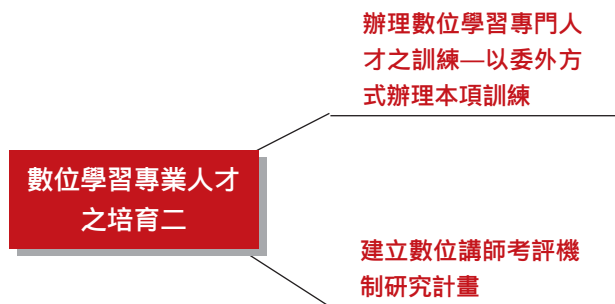


### 三、數位學習專業人才之培育二

#### (一) 計畫目的：

配合發展知識經濟，結合政府及民間教育訓練資源，加強培訓數位專業學習相關領域之實用基礎人才，並針對數位講師學、術科教學能力、態度、技巧等進行研究，並訂出考評指標。

#### (二) 計畫架構：



## 參、計畫實施策略、內容及經費

### 一、勞工的數位學習

#### (一) 實施策略及內容：

##### 1. 瞭解產業勞工數位學習現況

- (1) 蒐集國內勞工數位學習之各相關資料。
- (2) 辦理勞工數位學習現況統計：包含(各行職業勞工使用電腦上網之情形；(各行職業勞工數位學習之內容及學習管道；(各行職業勞工對於數位學習之看法。

##### 2. 研擬勞工優質數位學習環境

- (1) 統整勞工終身學習資源，營造勞工教育e化學習環境：
  - a. 建置完成「全民勞教e網」網路學習管理系統與教材管理系統，提供多目標

勞工學習資源之互動、教材製作及行政管理功能

- b. 逐步建置虛擬勞工教育網路學苑。
- c. 以團隊方式推動網路化學習機制，提供企業專區服務，企業單位可採團體方式加入網站會員，使全國勞工、各事業單位、職工福利委員會及工會等瞭解本網站系統運作方式，即可利用網站相關勞動權益課程。
- d. 規劃執行線上課程教學活動與學習服務，定期辦理混成教學及線上研討會活動，適時提供線上學習前準備、學習中提醒及服務、學習後引導討論及分享等輔助學習機制，擴大學習效果。

#### (2) 建立勞工安全衛生教室：

- a. 編撰與更新基礎相關教學內容30科目及進階教學內容20科目。
- b. 編撰線上測驗題庫。
- c. 建置新主機及整體主機環境。

#### (3) 規劃學習券之發行模式，並建立檢測機制：

- a. 遴選合格研習辦理單位並推介研習對象參加訓練，同時針對研習辦理單位控管及考核事宜。
- b. 建立適性化學習內容之供需與回饋機制。

#### (4) 職業訓練學習護照：

- a. 製作學習護照光碟，結合企訓網企業實施職業訓練學習護照，並辦理相關教育訓練。

b.職業訓練學習護照使用後績效評估及意見調查，據以修正光碟，同時建立職業訓練學習護照光碟發行模式。

(5) 推動技能檢定180職類學科測試即測即評服務網。

### 3.勞工數位學習示範模式之建置與試辦

(1)規劃「勞工學習社群服務入口網站及學習知識分享示範平台」及網路教材測試平台。

(2)發展並改進互動式示範教學網路教材，建置勞工數位學習虛擬教室。

### (二) 計畫經費編列：

本分項計畫2003-2005年共編列 2億9千5百多萬元經費執行，經費分配情形如下表：

## 二、縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立

### (一) 實施策略及內容：

1.蒐集並分析產業勞工數位落差之現況與形成因素

(1)參考研考會已訂定之勞工數位落差指標，研擬勞工數位落差指標，共同研商建立相關指標。

(2)建立勞工數位落差現況與形成因素統計。

2.縮減產業勞工數位落差機制之建立

(1)委託規劃數位落差之對策。

(2)建立縮減產業勞工數位落差機制。

(3)委託、授權或補助相關單位執行並評估績效。

3.產業勞工數位學習網之規劃與示範模式之建立

(1)建置網路學習平台。

(2)規劃適合數位落差對象之訓練課程。

單位：千元

工作項目	2003年	2004年	2005年
1.瞭解產業勞工數位學習現況 (與第二分項縮減數位落差子計畫四中之數位落差調查合併辦理)	0	255	0
2.研擬勞工優質數位學習環境	59,310	107,304	113,410
(1)統整勞工終身學習資源，營造勞工教育e化學習環境	4,800	7,600	8,000
(2)建立勞工安全衛生教室	500	100	200
(3)規劃學習券之發行模式，並建立線上學習及檢測機制	49,410	80,004	70,610
(4)結合企業使用職業訓練學習護照光碟，規劃學習護照的發行模式，並建立回饋評估修正機制	0	15,000	30,000
(5)建立技能檢定學科測試即測即評服務網	4,600	4,600	4,600
3.勞工數位學習示範模式之建置與試辦	2,580	4,500	7,800
總計	61,890	112,059	121,210

單位：千元

工作項目	2003年	2004年	2005年
1.蒐集並分析產業勞工數位落差之現況與形成因素。	併入第一分項全民數位學習計畫勞工數位學習現況辦理，本項計畫不再編列經費。		
2.縮減產業勞工數位落差機制之建立。	24,600	23,600	20,000
(1)委託規劃數位落差之對策。	1,000		
(2)建立縮減產業勞工數位落差機制。			
(3)委託、授權或補助相關單位執行並評估績效。	23,600	23,600	20,000
3.產業勞工數位學習網之規劃與示範模式之建立	17,900	25,700	24,000
(1)建置網路學習平台	併入第一分項全民數位學習計畫「勞工數位學習示範模式之建置與試辦」辦理，本項計畫不再編列經費。		
(2)規劃適合數位落差對象之訓練課程。	12,900	20,700	21,000
(3)建立縮減產業勞工數位落差之示範點。	0	0	0
4.推廣並管理學習網站。	5,000	5,000	3,000
合 計	42,500	49,300	44,000

(二) 計畫經費編列：

本分項計畫2003-2005年共編列 1億3千5百多萬元經費執行，經費分配情形如上表：

三、數位學習專業人才之培育二

(一) 實施策略及內容：

- 1.依照數位學習的性質，規劃培訓數位學習講師的標準課程，及研訂開發職業訓練數位學習教學教材。
- 2.建立認證及管理機制
  - (1)建立數位講師認證及證書管理的機制。
  - (2)建立回流認證的考核評鑑機制。

(3)建立電子化作業流程及實施要點。

(4)辦理品質控管及考核評估。

3.辦理數位學習專門人才之訓練

(1)整體培訓計劃之執行及品質管控事宜。

(2)辦理產、官、學研討會，研訂課程實施計畫。

(3)2005-2007年度共預計辦理600人。

(二) 計畫經費編列：

本分項計畫2003-2005年共編列 1千3百多萬元經費執行，經費分配情形如下表：

單位：千元

工作項目	2003年	2004年	2005年
1.依照數位學習的性質，規劃培訓講師的標準課程。	1,000	0	0
2.辦理數位訓練規劃師人才培訓。	1,000	900	0
3.研訂開發職業訓練數位學習教學教材。	本項於93年併入「勞工數位學習」子計畫中「勞工數位學習示範模式之建置與試辦」執行		
4.辦理數位學習專門人才之訓練。	0	0	10,000
5. 建立及辦理數位教學內容及數位教學技巧的考核評鑑	0	0	0
6. 建立數位講師認證及考評機制。	0	0	1,000
合 計	2,000	900	11,000



## 肆、計畫執行成果

### 一、勞工的數位學習

#### 1. 勞工終身學習資源，營造勞工教育e化學習環境

- (1) 規劃製作課程66門68小時。
- (2) 辦理63場次教育訓練。
- (3) 申請加入個人會員數62,871人、企業會員數1,129家。
- (4) 建置專家資料庫及新聞資料庫。

#### 2. 建立勞工安全衛生教室

- (1) 編撰基礎相關教學內容50科目，並持續更新原資料內容。
- (2) 編撰30科目之線上測驗試題。
- (3) 建置完成整體主機環境。

#### 3. 運用學習券發行模式，實施線上學習及檢測機制

- (1) 參加研習人數42,913人次。
- (2) 遴選合格研習中心2003年117處，2004年77處，2005年100處。

#### 4. 結合企業使用職業訓練學習護照光碟，規劃學習護照的發行模式，並建立回饋評估修正機制，共計302家企業使用職業訓練護照（E護照）

#### 5. 建立技能檢定學科測試即測即評服務網

- (1) 計有168,057人報檢，民眾等待測試時間預期可縮短9至12個月以上，大幅提高民眾參加檢定獲取技術士證的機會。
- (2) 推動技能檢定2003-2005年共計90職類學科測試即測即評服務網。

#### 6. 建置多元職訓網路數位學習網

- (1) 推動職訓網路數位學習計畫，課程多元化，共建置「照顧服務員」、「保母」、「餐飲服務與管理」、「小吃烹調與創業」、「工業電子」、「花藝設計」、「美容保養」、「養生素食餐點」及「網路行銷企劃」等10職類110單元，196小時課程。

- (2) 協助職訓機構加強e化學習能力，培訓種子師資製作網路課程教材，並協助建立次學習服務中心。

### 二、縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立

1. 在職勞工縮短數位落差訓練：訓練人數共計20,697人。

2. 推動身心障礙者資訊相關職類專班職業訓練：委託26單位、補助9單位辦理網頁設計等職類資訊相關班次之訓練課程，結訓人數共計662人，結訓後輔導就業率達50%以上。

3. 研發身心障礙者無障礙數位學習平台及教材並營運推廣

- (1) 製作完成無障礙數位學習平台及電腦基礎、Internet與Email及Word文書處理等3門課程（依認知障礙及非認知障礙類區分計6門教材），網站命名為「無礙e網」<http://openstudy.evta.gov.tw>。

- (2) 於中天及民視等頻道撥放本網站宣導片合計112檔次。

- (3) 假北、中、南、東部辦理4梯次教育訓練，訓練人數100餘人。

- (4) 設置招生專線與080免付費客服專線及搭配線上助教，另於北、中、南、東部設

置示範觀摩點，訓練人數計訓練人數372人。

(5)網站瀏覽人次累計11,722人。

(6)經就學習平台、課程及學習服務進行調查，整體計83%表示滿意。

### 三、數位學習專業人才之培育二

1.辦理數位學習專門人才之訓練：培訓數位學習領域基礎實用人才250人。

2.辦理數位訓練規劃師人才培訓：

(1)辦理「訓練規劃與管理師」轉型進修訓練，參訓人數150人。

(2)由中區職訓中心辦理「數位訓練規劃師」種子教師人才培訓，研習人數25人。

3.建立數位講師認證及考評機制。

(1)委託財團法人中華民國職業訓練研究發展中心完成「數位學習培訓講師標準課程及認證制度研究計畫書」。

(2)委託國立中山大學完成「建立數位講師考評機制研究計畫報告書」。

## 伍、評估與檢討

### 一、勞工的數位學習

#### (一)勞教e網：

為推廣本網站之服務功能並檢視績效，有以下幾項做法：

1.訂量化及滿意度等項指標，例如訂定2006年度達成指標：(1)研發網路學習教材20小時；(2)預訂上網瀏覽達10萬人次；(3)勞工學習滿意度80分。

2.於本計畫年度計畫結束後，均有繼續辦理

學習平台後續維運管理，以維護平台繼續提供上網學習服務。

3.於適當時機隨時推廣行銷本網站之服務功能，不因受年度之區隔而中斷。

#### (二)勞工安全衛生教室：

目前已就瀏覽人次進行統計，將增加滿意度設計規劃及指標，作為改善之依據。

#### (三)建立技能檢定學科測試即測即評服務網：

1.即測即評學科測試後成績評定後，成績資料庫中應檢人之作答明細，直接以資料庫型態存在，無須人工建置，節約人力成本，並可對試題作信度、效度分析。

2.藉由試題信度分析，以數據檢視學科試題難易度、出題範疇，所得結果可作為題庫管理、命題及題目深淺一致性之參考，以提升技能檢定證照之滿意度及權威性。

3.有關滿意度調查統計分析功能仍建置中，需待該功能完成後方能進行調查及統計分析。

4.就後續之維運與推廣之加強，每年召開期中及年終檢討會改善，並逐年擴增承辦試場及辦理職類。

#### (四)輔助失業者參加提升數位能力(學習券)計畫：

1.2005年度參加研習之目標人數與查核比率，均已達成預期目標。

2.有關滿意度調查，因「職業訓練業務資訊管理系統」學員滿意度調查統計分析功能仍建置中，需待該功能完成後方能進行調查及統計分析。

3.自2005年度起建立之線上學習模式及檢測機制，並開發「數位學習自我評量系統」，協助失業民眾評量基礎電腦能，並供基礎電技能之線上學習，力求切合失業者之需求。

#### (五) 職訓e護照：

- 1.目前尚無滿意度調查，將視實際需求予以改進。
- 2.本計畫廣泛運用媒體行銷，舉凡平面媒體、電子媒體及網路媒體、電子視訊牆及路馬燈等，並透過閱報率及鎖定擁有廣大企業界之報紙及雜誌等進行報導；且於本局網站與各相關網站進行網站連結及訊息發佈。2005年度計核定180單位。

#### (六)「推動優質網路數位學習計畫」

- 1.辦理網路與實體混成學習，不僅開發服務業類課程，更逐步加入工業職類，提升訓練效果。
- 2.已訂定招生推廣計畫，以「媒體廣宣」、「組織傳播」、「直效郵件」、「網路行銷」及「公關事件」為五大宣傳媒介，加強宣導，當可有效加強運用度及使用量；並於年度期末報告書上列有專章提報運用度、使用量以及學員滿意度調查分析之成果。
- 3.加強後續維運行銷與推廣工作，並將在2007年度中程計畫結束後，深入評估是否宜訂定「畢業」期程，以回復為常態業務辦理。

## 二、縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立

(一) 勞委會於辦理各項訓練計畫完畢後，皆有學員之問卷調查，透過學員之滿意度問卷分析，作為未來辦理相關訓練課程之參考。

(二) 針對學習網站 - 職業訓練網設有線上交流區，學員可透過此交流區傳達訊息，並設有上網人數瀏覽器，以實際了解線上瀏覽人數。

(三) 身心障礙者資訓類專班實體課程：採個別化職業訓練計畫，定期評估學員之學習成效，並視需要調整其訓練方式與目標。

(四) 身心障礙者數位學習案：採評量活動紀錄、學習歷程紀錄、示範點現場觀察評估、學員課程問卷及個案分析等方式評估學習成效。

### 三、數位學習之專業人才培育二

(一) 訓練期間透過問滿意度調查及不預告訪視，瞭解訓練單位辦訓情形及參訓學員對訓練課程的滿意程度，訓後由各就業服務中心及培訓單位協助學員推介就業，另針對學員訓後3個月內就業率達60%之訓練班次輔以就業推介費。

(二) 協助培育數位相關領域實用基礎人才，依行政院科技顧問組人才供需調查缺口報告，經由本項訓練可協助補充250人。

(三) 2005年度配合於資訊軟體與新興重點發展產業科技人才職業訓練計畫項下推動辦理數位內容人才培訓，經國科會稽核審查與數位型國家計畫欲達成之總目標有落差，



將於2006年度專案依國科會指定規劃辦理數位學習專門人才訓練。

## 陸、數位學習計畫之執行困難分析

茲參考資策會委託國立師範大學陳明溥副教授「勞委會人才培育與數位學習推動現況探討」研究報告草案，加以分述如下：

### 一、人力資源不足數位學習專業人力資源有限

勞委會目前的數位學習業務由原本既有人力負責執行，該等人員對於實體的訓練雖較為熟悉，但對於數位學習領域的概念仍薄弱，因此，在規劃和執行數位學習方案之際，則顯現人力短缺及經驗不足之現象。

### 二、宣導和推廣成效無法具體落實

勞委會人才培育之培訓對象在背景能力上差異極大，如：弱勢族群的輔導就業常因網路學習設備、環境與能力之落差，影響人才培育之成效。再者，推動勞動力人才培育初期，部分企業尚未做好準備，且數位學習觀念薄弱，也使得導入企業訓練的過程中，產生許多未能預期之障礙。此問題也顯示相關計畫之推動需要考量培對象之背景與環境，並運用更適切有效的推展方法與階段性的步驟，才能更有效達成預期之成效。

### 三、培訓的科技基礎建設不足

在勞工數位學習和縮減數位落差計畫中，目前在網站管理、頻寬及多媒體應用技術等資訊科技基礎建置仍有不足，尚需要許多技術增援。

### 四、訓練評估追蹤未深入調查

訓練課程較缺乏成果的評估，不易系統性的檢視訓練成果，做為後續訓練修正之參考。

### 五、數位學習教材開發瓶頸有待突破

網路科技快速進步，教材開發有其限制及管理上的困難且不易標準化，所完成製作的課程及教材標準化難以同步調整。

## 柒、數位學習計畫之主要問題與解決之道

勞委會投注相當多的人力與經費執行數位學習計畫，為強化各項計畫的執行績效，以提升執行成果，對於所遭遇的困難與問題，參考資策會委託國立師範大學陳明溥副教授「勞委會人才培育與數位學習推動現況探討」研究報告草案，擇其要項進行分析，並提出解決之道。茲分述如下：

### 一、基礎建設方面

#### (一) 問題分析：

勞委會在推動相關數位學習計畫時，由於對象個別差異與資訊科技進步快速兩項因素，在部分基礎建設、基礎科技運用能力以及數位學習科技之標準與模式等，應可以再進一步規劃與提升。

#### (二) 解決方式：

1. 建立數位學習單一入口網站，統籌數位學習相關資源與對外公開之資訊，並提供相關計畫之形成性與總結性資訊，有效展現與傳播數位學習之相關資訊、服務與成



果。

- 2.數位學習相關網站、頻寬及多媒體相關設施與建置，應配合數位學習之整體發展系統化的規劃與建置；尤其是提供學習者連線進行數位學習之相關設施與場所，研擬透過與相關機構／企業合作之方式適度擴展，使各地使用者能有更普及之使用管道。
- 3.建立數位教材開發之相關標準或規格，期能有較長之教材生命週期。

## 二、人力資源方面

### (一) 問題分析：

人力資源問題是勞委會推動數位學習推動上最迫切需要解決的議題。勞委會數位學習業務由原本既有人力負責執行，在執行人力、數位學習專業知能與數位學習技術，都應該再提供適切的執行業務人力與數位學習專業人力之支援。

### (二) 解決方式：

- 1.建立有效運用外部數位學習專業知能之機制，建立適切的審議機制或專業顧問服務，並配合適當的預算編列，有效運用外部數位學習專業知能，提升相關計畫之規劃、執行與改進之效能。
- 2.提升參與人員之數位學習專業知能，加強參與人員對於數位學習的認識、數位學習服務、數位教材設計、數位學習之規劃與導入、數位學習評鑑...等議題之認知，以提升規劃、設計、執行、績效評估與計畫成效等之效益。

- 3.適度運用外包或合作機制，結合外部專業組織／機構／學校之人力支援，落實數位學習之推動與發展。

## 三、推動策略方面

### (一) 問題分析

勞委會在推動數位學習上有許多具體的做法與實驗性嘗試，並投入相當多的資源與人力，但在服務對象多元且差異極大的現實困境下，數位學習如何配合並實現勞委會任務與目標之考量，目前數位學習相關之推動策略與做法，在整體架構上應可再系統化規劃與落實，以期能有效整合現有數位學習之點、線、面之作為，達成整體之任務目標。

### (二) 解決方式：

- 1.適切規劃與建立整體性的數位學習推動遠景、架構與全體參與人員之認知。
- 2.建立有效的數位學習推動小組與決策機制，有效反應與落實所屬單位與人員之數位學習推動成效。
- 3.建立數位學習的專責單位，有效統籌數位學習之相關資源、建立數位學習相關專業知能並統籌數位學習之規劃、實施與評鑑等，以落實數位學習之推動成效。
- 4.考量使用對象或企業之個別差異與需求，規劃能適度因應其個別差異與需求之套裝式虛實整合方案，如考量對象或企業之規劃、學習能力、優勢／弱點／機會／威脅(SWOT)、企業之數位學習準備度，以期能更落實計畫之執行效益。

#### 四、品質確保方面

##### (一) 問題分析：

勞委會數位學習業務由原本既有的人力負責執行，相關參與人力對於實體的訓練較為熟悉，但由於人力、經驗、專業知能等因素，對於數位學習領域相關議題之掌握，應可透過品質管控機制之建立適度加強，以提升數位學習計畫品質。

##### (二) 解決方式：

1. 建立推動數位學習之統籌管理機制，有效統籌與掌握相關計畫之執行狀況與成效，確保達成數位學習之預期目標。
2. 建立外部專業之審議與回饋機制，透過外部專業人士針對數位學習相關計畫之規劃、設計、執行與成效評估等進行審議與建議，確保數位學習整體目標之成效。
3. 建立數位學習服務與數位學習教材之品質確保機制，宜參採數位學習網路科學園區品質服務中心所制定之品質規範與認證服務。
4. 建立數位學習專案之績效指標與確保機制，適度提升數位學習之評鑑等級（Level 1反應評鑑 Level 2學習評鑑 Level 3行為評鑑 Level 4結果評鑑與ROI），適度呈現較長之效益。
5. 建立數位學習重點議題研究之專責單位，針對重點議題進行專案研究，尋求最適合之解決方案與策略。

#### 捌、結語

這是一個數位科技急速變革的時代，因數位科技所產生的新觀念、新技術、新管理思維與策略，勢必融入各新產業的技術中，因此，強化勞工的數位能力，無異是勞工避免失業的基本技能。此外，藉數位學習活動，養成勞工的數位學習習慣，強化吸收新知，加強就業能力，無異是勞工避免失業的基本技能。此外，藉數位學習活動，養成勞工的數位學習習慣，藉以吸收新知，加強就業能力，提升人力素質，才能因應未來主會快速變動所導致之產業變遷。有鑑於此，勞委會自2002年起即開始著手進行與數位學習相關之施政計畫，經過參與數位學習國家型科技計畫，得到更多檢討改進的意見，勞委會今後將秉持求新、求變的精神，繼續耕耘數位學習的園地，期使勞工朋友能藉此獲得更多的幫，提升勞工的福祉。✿

（本文作者 行政院勞工委員會技監）

