

4

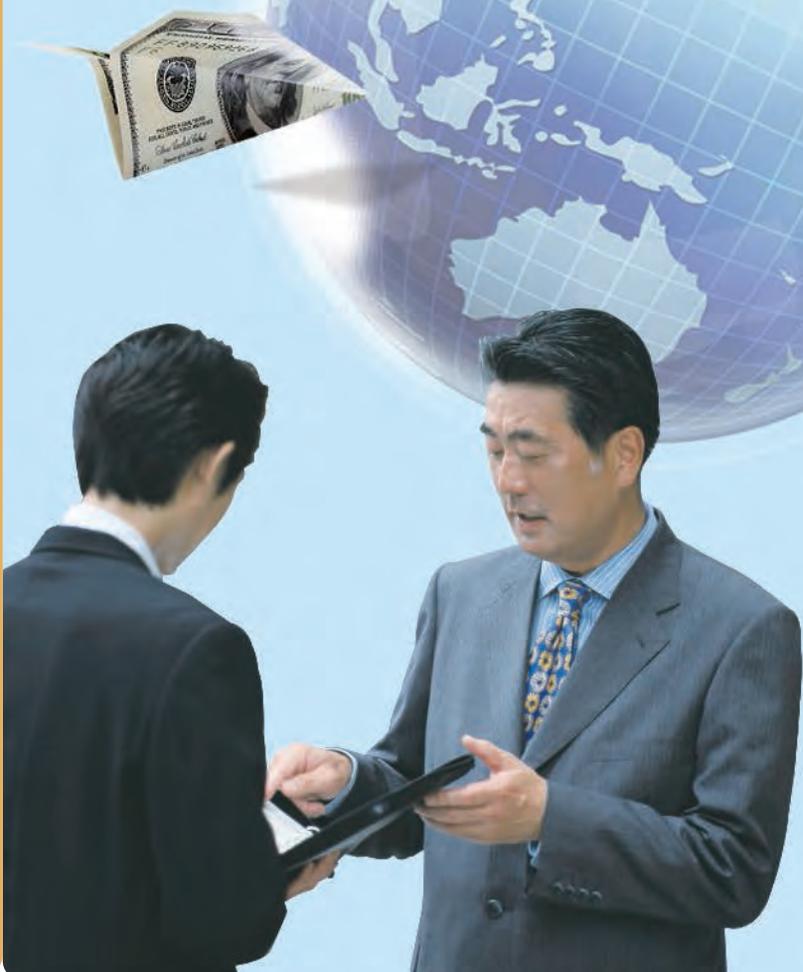
TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY



動態瞭望

# 南韓 與 新加坡 中高齡者薪資 調整制度初探

台北海洋技術學院副教授 / 社會工作師 郭振昌



## 壹、臺灣中高齡者急退的背景

為應對高齡化問題，經合組織（OECD）就業政策倡議「活得更長，工作更長」（live longer, work longer），並於2006年出版綜合報告，該報告提出了改革的議程，其中包括三大政策行動領域：1、加強財政誘因，獎勵中高齡者繼續工作；2、為雇主解決僱用障礙，如避免增加勞動成本，以績效本位薪資制度取代年資本位薪資制度；3、提高年長員工的就業能力等。（OECD，2006）

中央大學國鼎講座教授李誠示警，台灣已出現男性未滿55歲就「急退」的現象，且趨勢持續往下，有違外界認知的「常理」，呼籲政府正視「消失中的中高齡男性勞動力」，勞動部說，經與專家學者初步討論，可能與企業成本考量鼓勵優退或予以資遣有關，但中高齡再找工作不易，因此未再就業，也可能是表面失業但實際有就業，沒有被調查到（許俊偉，2016）；俟後，李誠（2016）也說：他們正在50幾歲的年齡，生涯或職涯正要更上一層樓，負擔也最重，上有父母，下有子女要付學費，卻被雇主或人力資源管理部門主管叫進辦公室，說要他們優退，也就是給他們比勞基法更優的一年薪資要他們自動辭退。或許他們是接近了退休年齡，但無法向周圍親友說出「被公司辭退」的話，多數只

能說，「生涯另有規劃」、「自動辭職」，實際上是被雇主或人力資源部門逼著辭職。雇主與人資部門並非錯誤，他們根據一些迷思，認為中壯人口，年紀大了工作績效下降，體力衰退，於是把他們辭退，以便聘請更年輕的勞動人口來代替中壯勞動人口。45歲後有做過工作者中，曾經離職者占3成6；其第一次離職原因屬非自願性因素者（不含屆齡退休）占38.43%，其中5萬5千人，占2.78%是被解僱（行政院主計總處，2015b）；中高齡者非自願離職轉換工作中，工作場所整頓人事被資遣占3.56%（勞動部統計處，2016b），值得正視。我國的勞動基準法第54條已規範：若非勞工年滿65歲，雇主不得強制其退休。故已不需再透過立法來規範企業員工的退休年齡，只是未訂罰則。

臺灣地區年齡歧視一直占就業歧視第二位（勞動部，2016）；工業及服務業缺工廠商各職缺均不考慮僱用45歲以上中高齡者，主要原因以「體力、反應較差」占60.6%最多，其次為「不符所需職類技能」占32.5%，再次為「不易溝通管理」占28.0%，「學習事務較慢」亦占26.0%，「人事成本較高」占19.1%，「創新能力較差」占16.8%（可複選）（行政院主計總處，2015c），顯見人事成本較高是廠商即使有職缺也不考慮僱用中高齡者原因之一。



台灣地區每五年齡組的薪資狀況，45 到 49 歲達最高點，50 歲之後開始下降，受僱就業者績效敘薪制僅占 3.03%（行政院主計總處，2015c），很明顯的，雇主不希望用中高齡者，也不希望依年資敘薪，以免增加成本，50 歲之後就會軟硬兼施希望中高齡者離開，中高齡的薪資制度該不該將以年資敘薪改以依生產力或績效敘薪？國際上有中高齡者就業專法，並將此種薪資調整納入法規的，主要為南韓與新加坡，因此本文擬分別探討這兩個國家的相關制度與成果檢討後，再初步評估在台灣這種制度的可行性。

## 貳、南韓中高齡者薪資高峰制度

南韓 1980 年和 2010 年之間平均壽命從 65.7 歲上升至 79.6 歲。然而，員工仍然在 53 歲離開他們的主要工作，和平均在 57 歲完全退休，且嬰兒潮世代（在 1955 年和 1963 年之間出生的 712 萬人）開始成群結隊地退休。在此背景下，2013 年 5 月修訂的「禁止就業年齡歧視與年長者就業促進法」，強制規定雇主的最低退休年齡為 60 歲以上。這項修正案是一個先發制人的法案，以應對南韓的人口在世界上最快速度老化的重大現實意義。

為了確保及時進行軟著陸的 60 歲以上的法定退休年齡，與保護法律修訂案實施之前退休的員工，政府擴大了「薪資高峰制補助」（subsidy of salary peak system）勞動者資格，和提出基於其退休年齡延長的最高補貼限額，由 840 萬韓元到 1,080 萬韓元（約新台幣 32 萬元），年長者延長就業補貼也進行了改造，以加強與 60 歲以上超過法定退休年齡的連結。因此，如果公司提高其退休年齡為 60 歲以上，還提供了這種補貼。

### 一、薪資高峰制對於員工的補助主要分為 3 大方面：

（一）在延後退休年齡方面，如果退休年齡延長到 56 歲以上，每人每年可以補助達 1,080 萬韓元，最長可以補助 5 年，但是前提是員工的薪資



在第 1 年要減少 10%，在第 2 年的時候減少 15%，在第 3-5 年減少 20%，如果是少於 300 人員工的企業，其補助前提是員工的薪資要減少 10%。

(二)在退休後再就業方面，適用對象是退休年齡在 55 歲以上，他的補助可以到 1 年 600 萬韓元，但是他的薪資必須要減少 20%，如果是在 300 人員工以下的企業就 10%。

(三)在減少工時方面，作為減少工時的標準是每 1 周減少到公司只有 15 到 30 個小時，每年的補助可以到 500 萬韓元，最高 5 年，補助的標準是他減少薪資 30%。

## 二、延長高齡者僱用對雇主的補助方面也是分為三項：

(一)有關延長退休年齡的補助，對於少於 300 人員工的企業，必須僱用員工至少 18 個月到 60 歲以上，依延長退休年齡年數，每個月補助每位年長員工 30 萬韓元。

(二)補助 55 歲以上退休員工至少再就業 18 個月，在 300 人以下員工的企業，依提供再就業 3 個月期間，每個月也是一樣每個人補助 30 萬韓元。

(三)補助 60 歲以上員工方面，對於少於 300 人員工的企業，未設定退休年齡，從 2017 年開始，在特定的產業裡面，僱用 60 歲以上員工超過特定的標準至少 1 年，按季補助超過僱用員工每位 18 萬韓元。

(四)在減少工時方面，作為減少工時的標準是每 1 周減少到公司只有 15 到 30 個小時，每月的補助可以到 30 萬韓元，最高 5 年。(MOEL, 2015；新田堯之，2016)

南韓 2016 年薪資高峰制度由 300 人以上的大企業與國營企業先實施；2017 年才由不足 300 人企業與政府部門實施。其經費來源為就業保險基金。

根據南韓產業聯合會 (the Federation of Korean Industries, FKI) 與南韓經濟研究院 (the Korea Economic Research Institute, KERI) 研究顯示：估計到 2020 年薪資高峰制度可以增加 107 兆韓元，55 歲以上者每年減少 10% 的薪資可以省下 25.9 兆的韓元，此情況之下企業大概可以在 2016 年到 2019 年創造 8 萬到 13 萬個工作機會。(Kim, 2015)

對於南韓提高退休年齡效果方面的分析，有些工會認為延退但也沒有升遷



機會為什麼要延退？另外在一般的觀察裡面，大企業或者是公部門的職場可以立即享受到延退的優惠，但是對於中小企業來講，低薪的狀況根本沒有辦法解決，所以也不見得延退會獲益，還有因為延退的話會增加公司的負擔而且會減少僱用，在勞雇關係上還有再加強的空間；另外有一些雖然提高了退休年齡但卻降低薪資，所以工會團體持反對的態度。(Lee, 2013)

採用薪資高峰制通常需要對現有工作規則或就業公司的契約進行修訂。工作規則可以由公司透過與員工協商修正(Lee, 2016)。南韓的薪資高峰制度充滿了爭議，勞雇雙方並沒有共識，年資本位薪資制度要改成績效本位薪資制度，誘因不足。雖然南韓最高法院的解釋：對員工工作規則改變的不利狀況，如屬於社會規範合理範圍內，可以接受，所謂合理要考慮的因素有底下幾種：1、對員工不利的程度，2、公司必要的程度與性質，3、這種變動的公平性，4、與其他勞動條件改善的相關性，5、是否有充分與工會或員工協商，6、當前一般產業的做法等。顯然目前這些原則均不見得相符合。(Lee, 2015)

在 2015 年 9 月 13 日勞雇政三方達成協議辦理薪資高峰制度，但雇主還是認為會增加人事成本，薪資高峰制度的

目的在於：減少接近退休年齡員工 5 到 7 年薪資，以僱用青年並維持年長員工部分工作，但是他的一項缺失是他只是一種行政指導沒有強制力（無罰則）。在這樣的情況之下，沒有清楚的規範會造成可能的勞資衝突，因為節省的薪資成本未必創造青年的工作機會，對於工會來說他們會拒絕減少薪資並延長退休，因為雇主減少薪資的效益不大，對企業來說只有大企業比較能夠接受，贊成這一塊的人主要是政府跟雇主 -- 他們認為可以增加青年與高齡員工就業保障；反對比較激烈的是工會，他們拒絕減薪，因為這樣減少實質薪資只會增加雇主的利潤，所以工會一直拒絕上談判桌。但最近這幾年南韓青年失業創新高，所以這樣的情況之下，工會也只好被迫接受這樣的協議，這可以說是一種政治的妥協；還有所謂的薪資高峰制度，只有述說薪資制度的改善 (wage system improvement)，雖然碰到爭議的時候會有一些仲裁，但是它的效果還是會遭質疑，因為必須要勞雇雙方都能夠接受，政府的規範變成只有指導方針與提供諮詢而已。

企業省下的這些費用之後，他不見得會重新僱用，而且員工平均在一家公司的時間大概 85 個月（約 7.08 年），此情況之下解僱跟自願離職會頻傳，延



退與薪資高峰制度對於公司的勞動成本降低，還有員工就業保障的影響不大，要創造青年的工作機會也遭質疑，公司重組之後穩定的減少了員工，但是不見得會有同比例來增加僱用年輕人。(Kim, 2015)

南韓的高齡層勞動力參與率極高，特別是 65 至 69 歲年齡層的勞動力參與率高達 44.4%，幾乎是 OECD 國家平均值的兩倍，然而與日本同出一轍，這亮麗的表現僅止於量的層面，若進一步探討質的層面，將發現南韓顯然仍有許多課題有待解決。

南韓的高齡層勞動力參與率雖高，但南韓的高齡者並非為了追求人生價值或個人興趣而繼續工作，實乃受限於經濟因素而不得不工作。造成此種現象的原因有數個：首先是南韓勞工的典型僱用期間短而無法累積足夠的財產支應老年生活，男性青年（19 至 29 歲）因為

有服兵役的義務，加上為了擠進大企業窄門而以留學或升學至研究所等方式延長在學期間的現象頗為普遍，因此延後男性進入勞動市場的時間，造成其 19 至 29 歲年齡層勞動力參與率甚低的結果，同時壓縮男性的就業期間；女性則是在結婚生育後難以重返職場，不僅令 30 至 39 歲年齡層的勞動力參與率偏低還中斷女性的職涯發展；第二個原因是南韓的年金不足以支應老年生活，南韓自 1988 年起實施國民年金，須加入保險 40 年始可請領全額年金，因此最快也要 2028 年始有人可請領全額年金。於 2014 年的時點，南韓 55 至 79 歲的人口中僅 45.7% 的人在請領年金，且在年金請領者中超過 8 成的人其年金總額（包含公務員年金及私人年金等）低於 1 個月 50 萬韓元，與南韓勞工的平均薪資 1 個月 230 萬韓元相去甚遠，僅約占 21.74%；又儘管目前尚無人可請領全額年金，但國民年金的所得替代率已從原先預定的 60% 逐步下修，至 2028 年時將降低至 40%；第三個原因則是受限於政經環境與少子化，子女扶養長輩的能力已大不如前。

再進一步分析南韓高齡者的就業內容，60 歲以上勞工有 31.3% 是勞力工（勞力工占全年齡勞工中的 12.9%），26.4% 從事農林漁業（農林漁業勞工占全年齡勞工中的 5.7%），高齡者從



事此兩種業別工作的比例明顯高於其他年齡層的勞工，換言之，眾多高齡者是被迫投入單純的勞力工作，難以發揮所長，且 60 歲以上勞工的收入僅有 40 至 49 歲勞工收入的 61.3% 而已；另外南韓 65 歲以上高齡者的相對貧窮率高達 45.1%，遠遠超過 OECD 國家平均的 15.1%，南韓高齡者的艱難處境可由此窺知一二。

為打破此困境可考慮在維持薪資水準的前提下延長勞工的退休年齡，不過經由複雜的政經決策後南韓選擇採用不會增加企業負擔的薪資高峰制度，讓勞工在到達一定年齡後以削減薪資為代價，獲得延長退休年齡或退休後再僱用的機會，短少的薪資則由政府就業保險給付補助來支應。然而因為南韓的退休金是退休前 3 年內的平均薪資為計算基礎，該制度對於勞工的退休金數額計算非常不利，勞資間難以達成合意，故 2014 年時經常僱用人數 300 人以上企業導入該制度的比率僅有 13.4%，經常僱用人數未滿 300 人的企業更只有 9.4%。2015 年 9 月 3 日，南韓就業勞動部（MOEL）作出的修訂施行令和含有這些特徵的員工退休福利保障法的施行細則（the Enforcement Decree and Enforcement Regulations of the Employee Retirement Benefit Security Act）初步公告，並表示這些修正案在

2015 年第四季生效，該修訂將加強雇主義務要求，如果實行薪資高峰制或減少員工的契約工作時間可能會導致其退休福利的下降，員工可以要求提前支付他們的退休薪資，用人單位應當告知勞動者，並協商與員工代表有關必要的措施，如設置單獨的標準計算退休福利。另外，該制度對於政府財政的負擔亦是個兩難問題，補助太多則政府財政負擔沉重，補助太少則勞工的勞動條件及生活水準將大幅惡化。總而言之，該制度仍有許多問題有待克服。（齋藤尚登、新田堯之，2015）

## 參、新加坡中高齡者薪資調整制度

依新加坡退休與再就業法（Retirement and Re-employment Act, RRA）的規定，60 歲之後的薪資調整（Salary adjustment）方面：雇主在員工滿 60 歲的時候，有作出薪資調整的權利，但決不能以年齡的理由（包括但不限於員工的生產力、績效，義務和責任，而薪資制度如適用於該員工的資歷系統）降低薪資，且其幅度不得超過 10%；雇主必須向員工通知，說明減少幅度和有效日期，並給他一個合理的機會聽證；如員工不同意減薪則可以退休。主要立基於年資為本位薪資制度，只依年齡自動增加薪資，不管員工的生

產力與績效，但是這樣會導致高齡員工缺乏市場競爭力，也因此薪資調整是必要的，以維護員工依年齡能夠具備不同的就業能力。

彈性薪資 (flexible wage system) 或績效本位薪資 (performance-based wage system)，乃基於全球化、快速科技發展、縮短景氣循環，為企業生存快速調整薪資成本；彈性的薪資和績效本位的薪資可以促使企業在景氣時可回報員工有更大的紅利，在不景氣時可調整掌握更好的薪資成本。

依過往的經驗，新加坡大企業約有 90% 實施薪資調整制度，但是中小企業實施率只有 68%，於是人力部就為中小企業編了一本執行彈性薪資的指導手冊，該手冊建議彈性薪資三個主要原則：

(一)擴大年度變動內容與確認公司與個人的 KPI 有緊密關係：年度變動內容建議至少占 20%，中高階主管更

高；KPI 依企業的性質與環境，可分為財務指標與營運指標；財務指標包括營收層次、銷售量、市場佔有率、成長率、股本回報率、投資報酬率；營運指標包括安全紀錄、顧客滿意度、生產量。

(二)建立月變動的內容：月的變動內容為備用的內容，讓雇主在突然與嚴重業務衰退期的時候，藉降低薪資成本來拯救與維持工作，通常減少中央公積金 (CPF) 的納費率與勞動成本，被視作是一種應急桿 (emergency lever)，其計算的方式月變動內容當作月基本薪資的一部分，並應包括計算加班費、中央公積金繳費約佔 10%；已約 40% 的企業用月變動內容，當彈性薪資調整的一部分；必須縮減月變動內容主要考慮公司遭受非常糟的企業績效，為降低成本措施所必須，及員工的就業安全已經受到威脅，需要讓所有員工共體時艱，充分溝通與了解。

(三)縮小依年資敘薪 (seniority-based wage system) 高低落差在 1.5 倍以內，並逐漸取消年資本位敘薪制度：在基於年資的薪資制度下，增加薪資對員工主要是對他們與公司的服務期限，很少或沒有考慮到他們





的表現。這樣的系統通常其特點是薪資範圍較長，最低點（即起始薪資）和最高點差價較大。薪資重整小組建議平均最高與最低的薪比率能維持在 1.5 倍以下，然而實際的薪資高低宜依各公司個別職業，透過基於職業評價訂定，其基礎指標通常包括職務的性質與範圍、職務所需的知識、技能、經驗，任務的複雜性與所需學習的時間，責任層次，以及公司職位層級的不同等。縮短公司薪資高低比的方式可包括：1、調高薪資最低或較低層級的常數；2、降低薪資最高比的常數；

3、縮短薪資範圍成為只有兩個到三個層級，使員工當績效達成後較易升遷。

因應 60 歲之後高齡員工的薪資調整，新加坡的配套處理方式主要有幾個方面：第一、調降高齡員工公積金（CPF）的納費率（2015 年一般 17%、50-54 歲 16%、55-59 歲 12%、60-64 歲 8.5%，65 歲以上 7.5%）（CPF, 2016），並以工作福利所得補充（the Workfare Income Supplement, WIS），來協助高齡低所得員工與補助降低的公積金納費率；第二、人力部（MOM）持續與勞資團體共同透過訓練、技能提升與職務再設計，加強高齡員工的就業能力，這樣就可以減少高齡員工面臨薪資調漲的困境。依照統計，民間企業對 60 歲以上員工減薪的僅佔 2.8%。（MOM, 2015b）

## 肆、臺灣中高齡者薪資遞減制度可行性分析

南韓工商協進會（KCCI）曾經調查：企業員工約有 6 成贊成薪資高峰制度，如減薪在 20% 以內，有八成員工可以接受（Kim, 2012）；南韓就業勞動部的民意調查也顯示：73% 贊成薪資高峰制度，其理由依序為促進高齡者就業安定 56.3%、青年有更多工作機會 37.6%、可減輕企業負擔 35%（Ho,





2016)。南韓政府估計，公營事業實施薪資高峰制約可創造出 6 千至 8 千個工作機會，朴槿惠總統下令不辦理的話不加薪，且要減預算，故已高達 91.69% 公營事業有實施，估約創造 4,400 個就業機會 (Park, 2016)；另南韓研究實施薪資高峰制，企業減最高薪資者 10% 的 1% 薪水，可創造青年 6 萬個工作機會 (Kim, 2015；Harrison, 2016)；但是南韓產業聯合會 (FKI) 今 (2016) 年 2 月公告調查結果：調查 49 家企業，只有 1/4 回復，其中只有 11 家集團辦理，約僅占 22.45%。(Jung, 2016)

在過去，新加坡年長員工在嚴格的年資薪資制度 (seniority-based wage system) 下缺乏薪資上的競爭力，政府、雇主和工會三方一直致力於推動增加靈活的績效薪資制度 (performance-based wage system)，員工的薪資將取決於其工作價值，而與年齡無關；新加坡政府在 1999 年將退休年齡從 60 歲提高至 62 歲時提出的。在該規定下，雇主可以在延長員工退休年限時為其減薪最高 10%。新加坡薪資調整制度，人力部的數據顯示，目前幾乎所有滿 62 歲的員

工都獲得重新僱用。而在 2015 年，65 至 69 歲年齡段的新加坡人中，有超過 4 成依然在工作，這個比例大大高於 2006 年的 24%；目前超過 98% 的企業已經不再這樣做，因此，人力部認為有必要取消這一規定。因此，政府近年來一直在考慮再次提高重新受雇年齡上限，隨著重新受雇年齡上限調高至 67 歲，政府也宣布從 2017 年 7 月 1 日起，取消允許雇主為年滿 60 歲員工減薪的法律規定。(馬玉潔，2016)

基於員工績效或生產力敘薪確實符合雇主合理的僱用成本，但是我國員工低薪問題一直遭詬病，再倡議中高齡者減薪會有歧視中高齡者之嫌，除非如南韓勞雇政三方真能不斷對話，有效協商與溝通，產生共識，倡議薪資高峰制與用就業保險經費的補貼與基於績效而非年資的薪資制度等，暫不適合於中高齡者就業專法立法規範，或可以鼓勵讓有意願者先行試辦，可如新加坡有部分基本薪後再以績效核薪，其占比則透過勞資協商；或代之以漸進 / 階段性退休制度的彈性工作安排 -- 部分工時領取部分薪資與部分年金。☺



# 日本勞動教育的現況與實施： 以勞動權利教育為中心

政治大學法律系助理教授  
日本國立北海道大學法學博士  
(前) 勞團教育推廣部主任  
林良榮\*

## 壹、如何朝向以勞工自我賦權的教育實踐？

任何的勞工運動，其形成與發展無非是以勞工之權利意識為基礎；勞動權利的認知與實踐，無疑也是個別勞工朝向集體團結的開始！就此，勞工的（勞動）權利教育從來就是工會的組織發展，乃至勞工運動所不能忽略的。不僅如此，作為現代公民社會的形構與創建，如何使每一位國民在進入職場之前即應培養其具備基本的勞動法律與相關權利知識而使之足以捍衛其工作上之權益而不致受雇主之不法侵害，當然也是現代政府於教育行政上不可或缺的重要一環。然而，必須注意的是，就近代史，若從國際勞動社會之運動與教育發展的經驗脈絡來看，勞動權利教育的萌芽往往是形成在民間，尤其是非屬工會的「草根」組織，或一般所謂的勞工團體。

基此，本文以下，嘗試就以下從三方面來觀察與說明日本勞動教育的現況與發展；其一從教育行政立場，其二從工會立場，其三從民間團體的立場。此外，作者最後並對台灣的勞動教育實施提出部分的檢討與感想，希冀政府未來能提出因應於台灣社會與時代需要的「勞動教育政策」，即使只是一個方向或藍圖。

## 貳、從教育行政立場的觀察：基於國民應享有的勞動權利教育

### 一、戰後日本勞動教育之實施： 「國民總勞動教育與團結促進」時期的展開

首先，戰後日本的勞動教育要從GHQ的占領政策談起；亦即，基於民主化政策的實施，如何解體日本軍國主義

\* 政治大學法律系助理教授，日本國立北海道大學法學博士，(前) 勞團教育推廣部主任。

與財閥團體。基於此一政策之落實，政府迅速成立「勞動組合法」（甚至較憲法更早立法），以及爾後之憲法與勞動基準法的制定；其中，憲法第 28 條明文規範日本國民享有「勞動基本權」，即團結權、團體交涉權與團體行動權。

因此，戰後初期，日本全國各地透過都道府縣的勞政課與勞政事務所為據點而全面展開勞動法制教育，同時，在學校教育方面，則由「社會科」開始全面實施勞動基本權的基礎認識。此外。社會教育方面，國家廣播 NHK 亦開始實施勞動教育廣播，包括知名的「勞動組合談話」等廣播節目。另一方面，由於全國的經營者團體（以雇主為主要成員的聯合組織）對於各地的雇主指示全面協助民主化政策，因此也展開了企業內部的各式各樣的勞動教育課程，尤其是工會組織與運作的權利。

## 二、勞動市場的變化：非典型勞動者的增加與勞動教育的重要性

隨著非正規勞動者的逐漸增加、勞動契約的個別化、就業形態的多樣化等各種勞動市場情勢的發展，勞動相關法律制度的知識，特別是與勞動者權利有關的知識，由於未能使一般國民有充分的認知，而使勞動教育並未普及的現象已經成為在勞動教育上的一大問題。例如，在 2006 年日本厚生勞動省第一次勞動市場改革專門調查會議即指出，彼

時之高中生中僅有 6 成知道最低薪資，且對工會團結權有所理解的甚至僅有 1 成多。

為此，日本厚生勞動省於 2008 年 8 月成立「勞動相關法律制度的教育施行研究會」，希望能全面性地檢討未來包含學校教育、勞資雙方團體、地區 NPO、都道府縣勞動局，以及地方公共團體等等各應實現的機能，以期提出可落實勞動相關法制教育的方針。

因此，為能有效改善現有的勞動教育環境，上述研究會於結論建議，必須在內閣府、厚生勞動省、經濟產業省、文部科學省等政府相關部門共同合作下，從學校教育到正式進入職場後的階段，皆應充分落實有關勞動的意義、勞動相關法令或勞動應有之權利義務等教育。

具體而言，學校教育方面應以文部科學省為中心，在內閣府、厚生勞動省等有關部門的協力下，調查學校實際上就一般勞動所需的基本知識提供何種程度的教學，並針對不足部分加以補強。而對於中小型企業經營者，厚生勞動省、經濟產業省等相關部門應與中小企業團體、業界團體應一起計劃合作，利用如創業支援等一切機會，徹底普及最低限度所需之勞動相關法令知識。再者，中央政府部門在都道府縣（地方政府）層面，也應與各行政相關的民間合作單位緊密配合，檢討、實施能夠持續努力的政策方針。



其中，該研究會於 2009 年所提的報告書中也批判性的指出，雖現行各有關單位於勞動教育的實施上已提出改善措施，但仍有諸多不足之處。舉例言之，某些企業內並無工會組織，因此企業內的勞工無法獲得來自工會的教育機會；多數企業經營者對於法制度並未有充足理解；經營方面較為困難的中小企業，缺乏進行企業內教育或研修的人力及資金等等問題。另一方面，如就社會安全網的角度觀之，除對機關單位的要求外，也應積極從勞動者方面加強勞動者保護相關法制的知識。

無疑的，隨著僱用形態的多樣化，至今為止如仍以制定勞動領域相關法令，並規制企業遵守，或是透過工會來達成保護勞動者的政策手段，顯然是難以充分保障勞工權益。若勞動者本身並未有選擇何種勞動形式，則可擁有何種權利的知識，也當然無法實現該權利。以育嬰假為例，目前中小企業中多數仍無育嬰假的規定，但如勞動者有勞動法令相關知識的話，就能向雇主請求該權利。

因此，有關單位對於勞動者的勞動教育中，除了與工作有關的知識技能外，也需同時落實相關法學教育，如此才能確實完善社會安全網的功能。換言之，熟知勞動相關法律，除有助於勞動者維護自身生活品質，同時就雇主方面也較能確保企業經營的順利進行。對於勞資雙方來說，都是重要不可欠缺的要素。

## 參、從工會立場的觀察： 從職場走向社會的勞動教育

根據日本工會總聯合會（日文稱「連合」；rengo）擔任勞動教育推廣職務（公關・教育局）的杉山豐治局長指出，就目前日本之勞教現況，工會在勞動教育中扮演了舉足輕重的角色，不論是產業工會或是單一工會，皆對其會員實施勞動法學教育，致力於普及勞動法或勞動條件的基礎知識。此外，基於工會角色與勞工運動意義在教育上的重要性，也經常與外部的地區和學校共同合作，舉辦各種講座、研討會或研修教育等。

日本工會總聯合會為能於 2020 年以前實現「以勞動為主軸的安定社會」之理想，因而於 2014 年至 2015 年間以提高勞工運動力量為目標，積極展開有關人才的培訓。該具體培訓的施行內容包括：



- (1) 應對於連合總部、其成員的各產業總工會、連合的地方分會等共同強化其教育體制。
- (2) 應由連合總部進行教育材料設備(如讀本等)的開發。
- (3) 應成立「連帶社會機構(連合研究所)」,培育支援勞工、社會運動的專業人才,並於2015年4月開始運行。
- (4) 應由各產業總工會及企業工會,於實際勞動的現場發掘、培養工會幹部,以建立安定、健全的工會組織。

此外,為推動公眾對於作為集體勞資關係基礎的工會有進一步認識,亦著手進行以下的勞動教育事項:

- (1) 中央與地方應共同持續於各大學舉辦相關講座。
- (2) 製作以學生(包含中小學生)或未加入工會者為對象的讀本(教材),並積極活用如「勞動規則測驗」(ワークルール 定)等制度措施,加強推廣效果。

上述「勞動規則測驗」制度,是連合為了回應社會上對於職場上的權利知識需求,以提供勞動法之正確法規知識為目的,並透過與NPO「勞動文化網」、NPO「職場的權利教育網絡」以及「教育文化協會」而共同成立的「勞動規則測驗中央執行委員會」,而於每年5月、11月舉辦勞動法規則測驗,全面向社會推廣勞動教育。

## 肆、從民間團體立場的觀察：朝向全社會的勞動權利教育

根據現任NPO「職場的權利教育網絡」會長的道幸哲也指出,日本除工會外,NPO亦是現今日本勞動教育中重要的一環。舉例而言,其所屬之NPO「職場的權利教育網絡」即以透過實現、支援「勞動規則教育」制度實施的有關事業,進而提升勞動者本身對「勞動規則」的理解,以及勞動意願與工作穩定度等,是一種以確實的職業生活為基礎之公民活動。

具體而言,該組織所施行的措施主要包含以下5項:

- (1) 向學校派遣勞動規則教育的專家。
- (2) 結成勞動規則教育專家的網絡及人才資料庫的建立。
- (3) 製作及調查研究勞動規則教育、勞動教育等所需的資料與測驗。
- (4) 勞動規則教育的人才培訓及研修。
- (5) 勞動相關的諮詢協商。

必須特別說明的是,「勞動規則教育」的重要性亦為勞動法學者所重視。目前亦是北海道大學名譽(法學)教授的道幸哲也即指出,「從法的權利實現立場觀之,該如何教授勞動法的權利內容?權利的實現受到何種阻礙?正是基本問題所在。如何透過知識的釐清並教



導學生或一般民衆，使之有能力去實現勞動規則的課題，即有可能提供從新的角度來討論有關勞動法體系或個別法理之原則本質的機會。」<sup>1</sup> 基此，當然也需先闡明勞動法權利實現的機能，並據此提出基本的教育方針。道幸教授認為，就權利實現的觀點，可從以下五個層面來思考。

## 一、法律相關的知識或情報

如果不知有何權利當然就無法主張。因此，除必須經過一定的系統學習，了解條文及重要判決外，也應同時確實知悉自身在勞動契約上的權利內容，具體而言，包括勞動契約書或公司的工作規則等等。再者，對於有關工會，諮詢協商體制、救濟機關等有助於權利實現的措施也必須有一定的理解。

## 二、權利意識

知有權利，即會有所行動。為此，必須能使勞動者理解權利，並擁有妥適地將其傳達給他人的能力，以及不會因此而引發勞資對立的態度。尤其是在現實中的情況，妨礙權利行使的不僅是雇主，更多可能來自於同事間對行使權利厭惡的消極態度；在行使自己的權利或利益的同時，也應避免對他人，尤其是同事的權力行使有所敵視。換言之，此與講求權利義務的法律領域有所不同，現實職場上仍需重視「協調性」及「一致性」。

## 三、支持權利行使的結構

雖然權利行使系個人主體的行為，但來自工會、外部團體（如勞動NPO），或是同事間的支援也是不可或缺的。因為，勞動糾紛具有集體性質，其結果對同一職場的他人亦有決定性的影響；就職場問題的處理方法上，需要高度的資訊共享。此外，通過官方單位的法律扶助或是媒體報導的教育效果也相當重要。同時，作為促進權利行使的手段，對於因為勞動者以行使特定之權利、申訴或申請等事由而遭受不公平對待，亦需訂立並完善不利益待遇禁止的相關規定

## 四、實現權利的組織機構與程序

除各種諮詢體制以外，日本目前亦正逐漸在加強如勞動局所屬之個別勞資爭議協商制度，或者勞動委員會、勞動審判及法院等其他機制，不過，現實上是否能作為一個良好的制度而讓一般民衆得以適當地運用，仍不無疑慮。就實際運用上，上述等紛爭解決的手段，即經常未能被一般國民所充分運用。

## 五、規定具體權利內容的實體法

就此方面，其中最重要的是勞動基準關係的立法規範；勞動法規範幾乎是強制規定，故有關知識具有高度的教育必要性。首先，勞基法上的工作時間規定或勞動派遣法的規定本就相當複雜，對於一般勞動者而言難以理解。此外，

工作規則、契約終止等有關條文，也亦有判決法理對其內容的補充，上述知識顯然都有另外學習之必要。最後，如何將條文簡易、明確化，對權利實現而言，亦是重要的問題。

## 伍、受漠視的台灣勞動教育與未來政策之建構

他山之石，可以攻錯，但也容易望之卻步。在台灣社會，沒有人會懷疑「勞動教育」被全面的徹底漠視；無論是，從學校教育、職場教育以及到社會教育；從個別到集體勞動關係權利；從小到大甚至到老，從打工族、上班族甚至到大老闆。整個社會是朝向極端「資本（積累）教育」的建構，反之，談論「勞動（權利）教育」就好像是魯蛇專屬的話語。

雖然，立法院（上一屆）第8屆第7會期曾交付院會審查「勞動教育促進法草案」，但終究寂靜地下台，無聲也無影（雖然勞動部同時也研擬對案並於103年7月送請行政院審查，惟當時行政院對於是否制定專法有疑義）。該立院版的勞動教育促進法草案於「立法理由總說明」指出：

「檢視現行我國對於勞工教育之實施，主要以『勞工教育實施辦法』及『工會教育經費補助要點』為主，作為事業單位與工會辦理勞工教育之依據。因



該等辦法為職權命令，並無法律授權，拘束力薄弱；又勞工教育以補助方式辦理，缺乏多元化，且著重法令宣導或技能訓練之課程，勞動人權與意識、勞動倫理等觀念之養成均闕如；對於教材、課程之研究、編寫與學校教育系統之結合及經費來源等，均未有明文規範，亦無整體性之規劃。」誠然，台灣勞動教育之實施，從行政到民間、從「勞動」到「教育」、從實質（內容）到程序（經費分配等），早已千瘡百孔，實不知從何說起。

同時，作為一個勞動法學者而言，任何時候都有可能面對這樣的提問：如何使勞動法的知識作為是一種對於「勞工」所能理解並得加以運用的權利工具？然就此一提問的解答，無疑的，必須尷尬面對的是，台灣社會於勞動的法律化過程中，勞動權利的教育在知識的接近上早已面臨勞資嚴重失衡的考驗。☹



# 參加「國際勞動力專業人員協會 IAWP第103屆年會暨國際論壇」 勞動力發展新趨勢



國家發展委員會科長 陳雅雯

今(2016)年6月25日至30日筆者奉派赴美國出席「國際勞動力專業人員協會」(International Association of Workforce Professionals, IAWP)第103屆年會暨國際論壇，本次會議主題為「透過科技、創新及夥伴關係以搭建橋樑」(Building Bridges Through Technology, Partnership, and Innovation)，約有來自美國各州等代表200餘人與會，由筆者代表持中華民國國旗進場並致意，除參與大會各項會議、工作坊及參訪行程外，並於國際論壇擔任專題報告人，且在本屆國際文化交流展中以「臺灣茗茶」為展示主題宣揚臺灣國情與文化特色。

由於今年國際論壇及文化交流展主題以臺灣經驗為焦點，大會除以新聞稿及會訊等方式正面報導外，我國代表於會中獲頒獎狀表彰本次會議參與之貢獻，主辦單位亦於會後為臺灣製作會員標幟，並邀請筆者為其錄製分享影片，透過大會新設網站等管道宣傳，除與主辦單位及與會人員建立相互友好關係，並增進我國國際能見度。

## 壹、背景與目的

「國際勞動力專業人員協會」(International Association of Workforce Professionals, IAWP)，係創立於1913年

之全球性非營利專業協會；創立時原名為「美國公共就業服務協會」(American Association of Public Employment

Services)，1952年更名「國際就業安全從業員協會」(International Association of Personnel in Employment Security, IAPES)，2003年再度更名為現稱。成立目的主要在增進全體會員的成長與發展，包括提供美國各州政府就業服務政策與辦理現況等具教育性、適時性之相關訊息、分享勞動力發展相關研究資訊，提供從事就業服務相關業務人員專業認證等服務，並於每年舉辦教育研討會，讓會員們交換彼此工作心得、認識新的法令與專業技巧，並與國際會員分享各國勞動體系最新發展資訊。

目前 IAWP 會員超過 13,000 名，主要會員係來自於美國各州公民營就業服務單位的從業人員及退休人士。辦理每年舉辦的年度教育研討會，事務繁雜，故將美國各州代表區分 8 個區域，再加上加拿大、日本、我國、歐洲及其他等 5 個國際會員，共設立 13 個區會 (District)，協調辦理各區會間與總會之相關事宜。我國於 1965 年以中華民國 (Republic of China) 之名稱加入 IAWP，目前為協會第 11 區會。

## 貳、會議內容重點概述

### 一、年會開幕式

開幕式由大會主席 James Thomas 先生致詞，由各州代表及國際會員持舉



筆者於開幕式中持中華民國國旗進場並致意，與會者以熱烈掌聲表達歡迎之意。

代表旗或國旗進場。我國由筆者代表持中華民國國旗進場，於入場時高聲介紹我國國名並簡短致意，獲得全場熱烈的歡迎掌聲。

### 二、國際論壇

本次國際論壇以「勞動力的新趨勢及其進行式 (Workforce Trends: What's New and What's Working)」為主題，由我國及美國代表分別報告。國際論壇中，筆者說明我國當前人口結構變遷、勞動力發展趨勢及整體就業情勢面臨之課題，並就我國政府因應對策與執行績效等進行專案簡報，勾勒我國未來發展之目標與策略，與會人員對於我國政府積極推動相關策略之做法及成果多表示高度肯定及興趣，達到正面國際宣傳效果並增進國際經驗交流。



### 三、國際文化交流展

國際文化交流展活動中，我國展示主題為「臺灣茗茶」，由筆者自臺灣構思準備多項具臺灣特色之茶組杯器等展示品、各類茶葉、特色名產與茗茶體驗，另亦同時播放國發會製作之臺灣簡介影片、觀光局提供之觀光宣傳影片以及農委會提供之臺灣茶文化主題影片，輔以數張大型臺灣意象及茗茶文化海報，以及相關部會文宣資料等，豐富與精緻的展示規劃與現場解說深獲與會人員讚賞，主辦單位對我國代表用心準備且獲熱烈回應乙節，數次表達感謝之意。

### 四、IAWP 主席迎賓會

IAWP 主席 James Thomas 先生特別邀請筆者、駐美秘書黃哲上與國際代表團及大會重要幹部參加晚餐會，會中



筆者於國際文化交流展中以「臺灣茗茶」為展示主題宣揚臺灣國情與文化特色，與 IAWP 理事長及大會主要幹部們合影。

主席向遠道而來的國際會員表示歡迎，並致贈紀念品。筆者亦致贈 IAWP 主席 James Thomas 先生及國際發展處召集人 Chris Crawford 女士等人紀念品，邀請來臺參訪或觀光，並謝謝渠等的支持與協助。

### 五、頒獎典禮

會中表揚過去一年中熱心推動會務卓有績效人員。我國代表亦獲頒國際會員獎狀，大會感謝我國代表本次參與各項會議之貢獻，顯示 IAWP 對於我國參與之重視。

### 六、就業情勢與產業發展專題演講

美國國內經濟已於金融衰退中持續復甦，民間企業的就業機會亦已連續成



我國代表獲理事長頒發獎狀，大會感謝我國代表之各項參與貢獻。

長，2016年5月失業率亦降至4.7%。然而，由於全球化的衝擊，美國許多就業機會外包至其他國家，包括移往中南美洲及中國大陸等國，人力、人才流失現象有愈趨嚴重情形，因此目前總統選舉的競選策略很大部分聚焦於此。未來如何將美國製造業重新提振，讓美國勞工能共享經濟成長的果實，將是未來美國總統的重要目標之一。

由於雲端計算與人工智慧的先進發展，機器人越來越普遍地出現在工作場所與人們日常生活中，例如自動導航與自動駕駛的汽車出現，不只造成人類生活的改變，也將使就業機會大幅被機器所取代。另外，由於3D列印越來越普及、開放式軟硬體等數位工具普及應用，生產走向少量客製化，不限於傳統量產模式與工廠空間，再加上創客（Maker）風潮逐漸興起，未來的產業模式將產生極大變化。有關發電模式之趨勢，預測未來主要發電方式將以太陽能發電為主，這種發電既環保又永續，未來產業將更多聚焦於如何使太陽能發電更有效率，以減少核能或石化燃料之消耗，對於傳統電力供給及相關能源產業會造成不小影響。此外，由於科技發展快速，也使得全球化加速進行，未來必無任何國家能自外於全球經濟的潮流。

網路發展亦影響就業模式，以紐約州政府為例，目前電話服務量下滑至24%，然而線上詢問服務量則上升至76%，顯示話務人員的工作內容逐漸有被網路取代的趨勢。紐約州勞工廳對於基本問題的詢問電話處理方式，都以機器自動回答或以線上回答方式處理，因此話務人員可將工作重心置於需要特殊處理、客製化之困難問題上。紐約州之所以可以建立如此標準化的機器回答問題系統，在於累積了40年的相關經驗與問題內容，他們並在官網上放置許多宣導影片，教導民衆瞭解該州的相關勞工福利措施，讓其勞動人力作最有效的運用與配置。

因應世界快速變化，人們的生活方式與勞動模式也必須跟著改變，如何發展出更優質的就業服務系統及建立更符合最新市場需求的職業訓練體系，是未來努力的課題。

## 七、勞動力發展趨勢（Workforce Trends）專題研討

面臨自動化與機械化潮流，未來美國就業機會流逝最多的產業，預測將集中於製造業（Manufacturing Industry）、建築業（Construction Industry）以及公用事業（Utility Industry）等行業；



筆者於國際論壇中就我國勞動力發展趨勢、整體就業情勢面臨之課題，與我國政府因應對策與執行績效進行專題簡報。

以職業別觀察，未來在人口結構快速高齡化，智慧化生產發展趨勢下，以及物聯網 (IOT)、雲端運算、虛擬實境 (Virtual Reality; VR)、擴增實境 (Augmented Reality; AR)、大數據 (或稱巨量資料) 等技術的積極推展，與環保意識抬頭下，醫療保健、照顧服務、資通訊及統計等相關職類人力需求預期將快速成長，亦將帶動如統計、作業研究分析、網站研發等電腦與數學相關職業，以及風力發電機組維修、太陽能板安裝等綠能設備安裝、保養及維修相關職業需求的增加。而工作性質單調且重複性高，如生產製造、行政支援等基層職類則將面臨工業電腦自動化的衝擊，主要因為基層生產人員及行政支援人員受電腦取代的機率較高。

受到人口高齡化趨勢影響，美國勞動力成長率將趨緩，但就業成長率仍維

持穩健成長。以紐約州為例，已藉由大數據 (或稱巨量資料) 的統計與經驗累積，建立出一套缺工情形的預測系統，這是一種包括長期 (10 年) 與短期 (2 年) 之就業機會與就業需求預測模式，透過就業市場的供需分析以及產業流動趨勢，建立各地區就業與職業分布圖。民衆如有尋職需要，政府就業服務單位可依照其就業需求，提供相關規劃內容並迅速媒合適當就業機會，以減少失業率、增加就業市場動能。

由於美國目前生育率下降、人口老化情形日益嚴重，使得國內人口成長停滯，亦面臨勞動力供需缺口問題。雖自 1950 年起美國外來移民快速湧入，多樣化的勞動力組合為美國勞動市場活力來源之一，來自不同國家的勞動者，協助支撐美國的發展與進步，但目前由於政策相關因素，移民人數以及增加幅度有減緩趨勢，未來有可能造成美國勞動力缺口問題。

## 八、擴大師徒制 (Apprenticeship) 專題研討

師徒制是美國州政府所推動的一項計畫，目的是經由工會訓練，使有意增進工作技能之勞工學習相關就業技能，以符合其就業需求，藉此提高工作收入。參與計畫的篩選機制由申請參訓開

始，包括填表、測試工作傾向、計算成績等；經過篩選之後，再經由專業人員進行面試，並依照申請者的居住地，安排適當訓練課程。參訓者之條件限制包括必須具有汽車駕照、年滿 18 歲高中或同等學歷以上、技能憑證亦應一併提供，最重要的是，必須通過毒品檢測。

師徒制訓練每年約辦理 30 至 36 場次，為期 27 週免費訓練（計 54 天訓練課程）。依據統計，受訓 1 年者，約有 54% 可獲得 15.44 美元之時薪；受訓 3 年者，約有 65% 可獲得 22.30 美元之時薪；至受訓 5 年者，約有 90% 可獲得 30.87 美元之時薪。

## 九、參訪教育機會及就業與訓練中心

紐約大學水牛城分校教育機會中心（University at Buffalo Education Opportunity Center, UBEOC）係以社區大學之運作模式為基礎，提供當地居民取得教育機會與就業機會之單位。在 UBEOC 系統中，提供人力發展教育課程以及大學準備教育課程，對於當地社區居民提供支持性服務，使居民取得就業市場所需學歷與工作能力。

在 UBEOC 裡，包括學歷課程（Academic Program）、健康照護課程（Healthcare Program）、資訊科技與職

訓課程（IT and Vocational Program）以及公共服務課程（Public Service Program）等。民衆可以透過參訓取得學歷資格，通過測驗後，可轉介至職業訓練中心以學習適當就業技能；或於完成訓練後前往牙醫護理診所或醫療院所、資通訊產業或一般公司從事文書工作、政府部門或非營利組織工作，並提供大學生實習機會，以結合教育系統與市場脈動，減少學用落差情形。

如民衆於 UBEOC 完成訓練並取得相關資格與證書後，亦可逕至水牛城就業與訓練中心（Buffalo Employment and Training Center, BETC）尋職。BETC 座落於 UBEOC 同一棟大樓兩側，對於參訓及尋職者非常方便，亦有助教育學習與職業訓練及就業服務之結合。中心的電腦設備、電話、網路等完全免費，讓尋職民衆能迅速找尋所需職缺，另外，並提供面試技巧及履歷撰寫等相關課程，甚至提供正式服裝供，讓有意就業的民衆，藉此取得政府最大的資源協助。

BETC 採取單一窗口式服務，讓民衆不會因為轉介而消磨就業意願，每年辦理至少 3 次就業博覽會（Job Faire），透過面對面就業媒合平台，讓民衆快速尋職。另外，對於退伍軍人、青年以及更生人也有相關服務管道協助就業及訓練，藉此提升當地就業率。



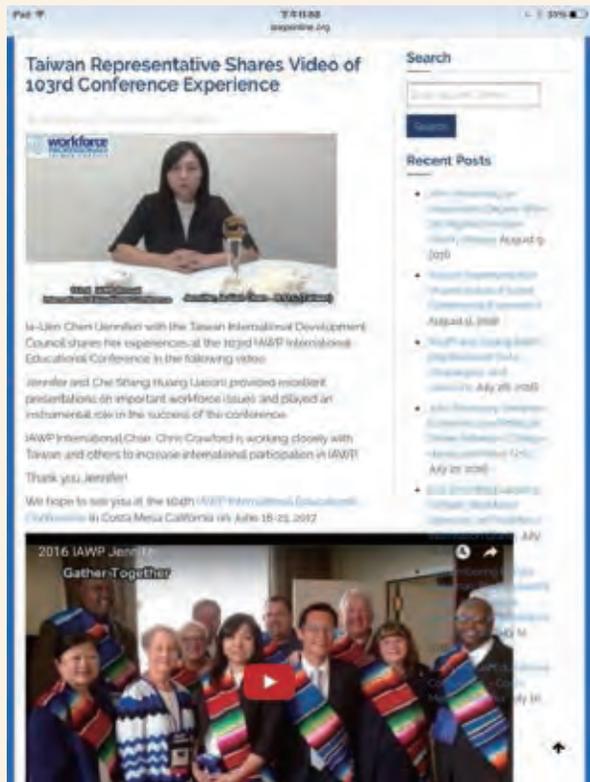
隨著資訊科技日新月異，美國就業發展公部門已推出一項名為 UI Online 的新系統網路線上服務，民衆可在手機、平板電腦及個人電腦上設立個人帳戶，透過線上帳戶查詢個人領取失業保險情形並取得相關就業資訊、預約就業服務申請等，好處是民衆不必等待辦公時間或經由電話提交申請，且可節省郵資，並且不必擔心申請是否會被接受，目前在美國相當受到歡迎。

## 參、結語

IAWP 是我國少數以「中華民國」為會員代表名稱加入之國際性的協會組織，此次會議我國代表受到 IAWP 主要幹部及美國各州代表等熱情歡迎，本次年會全體會議及各小型工作坊研討議題，都與美國各州及國際會員國最新勞動政策與措施相關，出席會議者，亦為美國各州及國際會員國深具勞工行政實務經驗之資深工作人員，因此，參加本次會議除可增進國際經驗交流，亦可藉由國際論壇專題報告及國際文化交流布展等方式，宣揚我國政府政策與文化觀光資訊，增進我國國際能見度，達到國際宣傳及國際交流之正面效益。

資訊科技日新月異，不僅改變人類的生活型態，亦影響了產業發展

及就業結構。借鏡於美國未來就業變動趨勢，我國同樣面臨人口結構少子化、高齡化，以及智慧化生產發展課題，勞動力成長減緩、工業自動化發展及醫療服務需求增加已為可預見趨勢，政府相關單位除應針對產業升級轉型等面向積極推動相關創新政策，亦應掌握未來就業職類與技能趨勢，強化產、學、研聯結，支援產業發展所需之人才養成與延攬，以強化我國人力資本之質量，提升我國家整體競爭力。☺



主辦單位為臺灣製作會員標幟，並邀請筆者錄製網路分享影片。