



# 歐洲大型企業 促進年輕人勞動市場 參與之措施

勞工委員會綜合規劃處 科員 黃貞維

## 前言

青年是提升國家競爭力的重要資產，但我國青年大專以上程度的失業率高於全體平均失業率，多數雇主認為青年的就業能力明顯不足，如何解決教育與就業方面的落差，以提升年輕勞動者之勞參率與就業率及解決勞動力與技術人口短缺的問題，歐洲提昇生活與工作品質基金會（EUROFOUND）整理出歐洲大型企業自主採取的相關措施，包括：對長期失業之年輕人，尤其是學習緩慢者，推動師徒訓練制度；採用 CAT 固定期限契約制度（其由理論課程、特定公司就業安排及固定期限契約組成），提供年輕人在職訓練及發展其技能之機會，並且促進技術性勞工職業發展；另有企業參與工業廠商與中等學校之合作計劃，由來自公司內不同部門之員工擔任訓練者及講師，開設訓練課程，長期培養年輕人使其擁有技術能力等。其有關措施可作為我國政府與企業開發人力資源時的參考。

## 歐洲各國企業在增加年輕人勞動市場參與所採行的措施

### 一、奧地利 Voestalpine Stahl

#### ● 概述

Voestalpine 是一家鋼鐵公司，為其內、外部的需求，對學徒投資高品質之訓練，其師徒訓練計畫包括：在以男性為主的鋼鐵業，增加女性就業人數為目標，及對長期失業之年輕人，尤其是學習緩慢者，提供師徒訓練。

#### ● 組織背景

Voestalpine Stahl 是 Voestalpine 公司集團的一部份，Voestalpine 是奧地利境內最大型的公司之一，在鋼鐵業擁有歷史悠久及豐富的傳統，該公司於 1945 年開始由公家經營，至 1995 年後開始民營化，Voestalpine Stahl 位處奧地利，但銷售分支機構遍布世界各國，這家公司僱用 1 萬名員工，但如鋼鐵業之傳統，該公司員工超過 90% 為男性，41% 為非或半技術員工，27% 為技術性員

工，18%為白領（師徒制的師傅、技職學校的訓練員、工頭），7%高職畢業，7%大專院校畢業，93%為全日工作者，其中90%是長期僱用契約，9%是派遣人力，0.5%是臨時僱用契約，其管理架構屬扁平性組織及有高度合作的勞資關係。

### ● 所採取的措施

這家公司長期來以高水準的師徒訓練課程聞名，這家公司最重要的核心觀念在於，為其自身或在各地區其它公司的需求，強化對技術性勞力的教育投資，在2007年8月，這家公司正在教育來自20種不同職業的409位學徒，Voestalpine在師徒訓練計劃部分僱用30位全日訓練者，此外，這家公司為各地區超過30家的其它公司，含括200位學徒，提供師徒訓練（與職業訓練網絡合作—Ausbildungsverbund），在這方面，對於無能力負擔此高成本教育的公司，Voestalpine提供高品質的基礎設施（一個現代化的師徒訓練中心）供其使用。

這家公司的師徒計畫具吸引力及高品質之證明，可由每年從超過1000位的應徵者中透過繁雜評估過程選出130至140位的學徒表明，另一項證明其為高品質職業訓練者，為高達95%的受訓者成功取得學徒資格，及該公司學徒從各種學徒競賽中獲得的獎項數得知。

每一個學徒受完學徒訓練後將獲得在此公司工作的機會，去年該公司CEO宣布增加師徒訓練名額，也就是未來4年將有超過200個額外的學徒，這說明由於經濟成長及技術水準的改變，該公司對技術性勞工需求的增加，在奧地利尤其如此，因近年有許多公司減少對年輕人提供學徒資格，當然這對於年輕人試圖進入勞動市場產生問題。

除了不同金屬業需要不同的職業能力外，社會技能、品格、英文能力、避免藥物成癮、金錢管理、健康安全等也為課程之一部分。

師徒訓練計畫有兩項值得注意的面向，在2003年Voestalpine公司開始一項計畫，在以男性為主的行業，讓更多女性參與師徒訓練計畫，

雖然剛開始著眼於生產技師這一種職務，現在所有的職務皆已對女性開放，現在已有44位女性學徒準備進入鋼鐵產業之技術性工作，這經驗提供正面效應，讓公司願意僱用較多女性，為增加女性學徒比率（其目標是15到20%），Voest正推廣學徒訓練計畫，以吸引在學女學生參加訓練的機會。

其次，2年前Voestalpine在奧地利對於學習緩慢無法找到合適學徒位置者開始一項計劃。其創造一種新的職務—Metallpraktiker，專為那些條件大都無法符合高自動化金屬業職務，但可透過教育使其成為具工作技能的青少年，每年在Metallpraktiker職務提供10個學徒名額及訓練後之工作。

### ● 分析

Voestalpine不僅延長其高品質師徒訓練計畫，而且在未來4年將增加超過200位學徒，這措施直接影響公司成長，也證明其對年輕人高品質職業訓練的投入非一種負擔而是一種優勢。

為現在及未來需求，持續改善及調整師徒訓練計畫是一種創新作為，其包括創造一種新的職務、開發新的職務內容、學徒架構及教學方法。

Voestalpine也開始2個特別計畫，一個是在以男性為主的鋼鐵業，將女性納入學徒資格，由於女性學徒的表現及公司的需求超過供給，使這項計畫非常成功；為了讓女性技術性勞動力在受過師徒訓練後能持續留在公司，其計畫將創造女性領導的團隊。

第二個特別計畫為，將學習緩慢者納入金屬製造業的學徒資格，這計劃有助改善年輕人及具進入勞動市場障礙青少年之就業情形，也彰顯出該公司所盡的社會責任。

## 二、法國 Schneider Electric

### ● 概述

Schneider Electric是一家國際組織，在法國推動師徒制度多年，這家公司自1993年開始已招募及訓練6500位學徒，其目的是為了僱用及

提供支援、補充人力，這項師徒政策被廣泛推行以培養年輕人為目標，且獲得法國政府國家層級的表彰。

### ● 組織背景

Schneider Electric 是世界級的電力及控制專家，透過其世界級的品牌 Merlin Gerin, Square D and Telemecanique 等，Schneider Electric 能預先考慮及滿足顧客在居住、建築、工業、能源、公共建設等方面的需求，該公司有 112,000 位員工及位於 190 個國家的營業處所，Schneider Electric 透過 13,000 個配銷商在 2006 創造 13.7 億歐元的銷售額，其有 46% 的勞動力位於歐洲，於 2006 年在法國有超過 20,000 名員工。

該公司之勞動力有 65% 為男性，35% 為女性，在公司與社會對話時法國工會（French trade unions）扮演重要的角色，Schneider Electric 也是歐洲勞資協議委員會的一員，該委員會以有效的代表所有歐洲員工為目標，此外，這家公司完全地投入有關環境及社會責任的議題，此態度轉化為在法國及全世界採行的多項措施上。

### ● 所採行的措施

Schneider Electric 自 1993 年起在法國採行有雄心的師徒政策，因此這家公司有這方面的廣泛經驗，師徒計劃顯然是該公司實踐其社會責任的一種方法，同時也為公司自身需求預作準備，Schneider Electric 之目標不僅提供學徒工作且讓學徒有實質的工作能力，該公司也藉解決地方運用勞動力之需求，參與地區經濟的發展。

師徒計畫已被整合於該公司之人力資源政策中，該公司的目標之一是 15% 的畢業學徒須每年被僱用，其學徒計畫鎖定在 18 到 26 歲間的年輕人，不論其資格水準（含括工程師及低資格條件者），每年約有 450 人被接受進入師徒計畫，且男性多於女性（約 66% 為男性，34% 為女性），其落差可能原因為 Schneider Electric 主要係從事工

業活動，在 2006 年，57% 的學徒在工業部門工作，37% 在服務部門，6% 在銷售部門，今年該公司將焦點放在少數族群、低資格條件及殘障人士等，這次招募的學徒有 100 人為低資格條件者，Schneider Electric 透過國家職業服務中心、所有的合作夥伴宣傳師徒計畫，每一位學徒將由一位師傅帶領，該師傅係地區經理從公司內部員工選出，每一位師傅將接受 4 天的一般訓練，且特別著重在對學徒的支持方法上，迄今已訓練完成 2500 位師傅，每一位師傅至少都有 3 年相關的實務經驗，其對所受的訓練能予以評價，公司也會調整訓練以符合其實際需求。

在師徒合約結束前兩個月，學徒被告知於公司內有一種針對前學徒的具體支持服務。該支持服務是幫助那些沒被 Schneider Electric 僱用的學徒，使其在別處謀職的一個過程，大約 20 家與 Schneider Electric 合夥的公司參與這個過程。在合約結束後的一年期間，學徒也可參加會議、面試及從個人輔導中受益。地區也組織幾個所有學徒關心的論壇，該論壇包括針對較低條件者的內部論壇及外部地區論壇。每 6 個月公司會進行一次調查以瞭解前學徒的狀態。至於給學徒提供的理論訓練，Schneider Electric 已與公共機構（'Centre de formation des apprentis'）合作，由其負責這項任務。

學徒身分是一項國家水準的責任。因此，公司內的 7 個員工被指派研究有關學徒進入勞動力市場的問題。按照法國的規定，公司的師徒政策需通知勞工代表進行磋商，工會一般均支持公司的政策。

### ● 分析

Schneider Electric 從 1993 年起已經招募並且訓練超過 6,500 位年輕人，90% 的學徒在他們被訓練的領域獲得畢業證書。學徒身分被認為是進入勞動力市場的第一步，在法國，該公司的這項政策被認為是師徒制的榜樣，成功的關鍵要

素是：師傅品質、公司高階管理人員的介入、公司文化（大部分基於團隊合作）和與外部參加者（私人和公部門）的合作。

Schneider Electric 已涉及教育議題很長一段時間。為培養學生具備獲得技術證照的能力，該公司於 1929 年建立一所私立學校且被政府所承認。

### 三、義大利 Basell

#### ● 概述

Basell 是一家化學公司，採用 CAT（fixed-term contract 固定期限契約）制度，以提供年輕人在職訓練為目的及發展其技能之機會，並且促進技術性勞工職業發展，CAT 由理論課程、特定公司就業安排及固定期限契約組成，這項計畫已轉變成進入勞動市場之穩定性方法，每年有 50 位年輕勞工透過這個管道進入公司服務。

#### ● 組織背景

Basell 公司是世界上最大的丙烯及丙烯涇產品製造商，最大的聚乙烯及催化劑供應商以及全球丙烯及聚乙烯製程開發的領導廠商。隨著以合資模式的企業經營，Basell 公司在全世界有著生產設施並在 120 個國家都有銷售產品。

在義大利，Basell 公司約有 1,400 個員工。其中 1000 個員工在法拉利工廠工作（25% 為女性員工），其他則在米蘭（總公司所在）、特爾尼及布林迪西。在巴賽爾法拉利工廠，超過 70% 員工在非常重要的研發中心 G.Natta 進行研發工作。

#### ● 所採行的措施

Basell 在法拉利研發中心主要的工作在進行各項研究，這也是為什麼公司認為對於產業的創新是非常重要的，也可確保產品的品質、製造流程、技術以及在勞力市場上具有競爭力。

1996 年，在法拉利的 Montell 公司（現稱 Basell 公司）發起一項試行計畫，稱做“首次經驗契約”（現稱為 CAT 固定期限契約），係與研

發研究中心 CDS 共同合作。CDS 定期追縱分析這項初始計畫如何進行。CAT 為 Montell 與工會達成共識下的協議，以做為人力資源管理的改革方式。CAT 計畫目前已成為公司僱用政策的一部分。Basell 公司在法拉利訓練協會協助下整合了訓練課程，該協會不僅提供職業訓練服務，同時也為公司提供了在職訓練的工作。

#### CAT 計畫包含以下要素：

理論課程：一天八小時，一周五天，為期一個月時間。在化學部門的專家及 Basell 員工均需要接受此理論課程。目的在確保參與課程的學員可充分獲得所需專業知識及能力。

在巴賽爾公司的實習：為期二至三個月，在此期間，參訓學員必須了解在公司所遭遇到的實務問題。固定期限契約：在受訓期間結束後，所有參訓學員都會拿到一個固定期限契約。這些參訓員工返回工作崗位上，也能夠擔任指導員的角色，如此將改善員工在工作組織內的參與程度以及強化團隊工作能力。這項契約起初在草擬時設計為 9 個月的期間，之後則延長至 12 個月，到目前則為 18 個月。

工作組織的彈性也非常重要，因此一種所謂的“職業泵”（professional pump）機制被廣泛地使用。例如當新的員工加入一個小組時，其他員工馬上升格為資深同仁而離開此一小組。公司也會為這些員工派予更高階技術層次的新工作任務。在這系統內，小組中的員工職位升上更高一階或被賦予更重要工作時，開始覺得更具挑戰。

法拉利訓練協會主要工作在於檢視潛在的後選人。在 CAT 計畫開始前，一個包含 6 位員工代表及來自 Basell 公司 6 位技術專家所組成的聯合委員會，被賦予管控所有程序的透明度。由於 Basell 主要目標係在促進年輕人在勞力市場的參與，這些參與者主要來自高中畢業且年齡低於 29 歲以下。近年來，這項政策已經提升參與者需大學畢業始可參加。

聯合委員會將監督整個計畫的執行，至契約終結階段時，聯合委員會準備一份排序名單，名單中所列係為過去 18 個月來均屬“積極勤奮”者（‘active’），假如公司決定僱用那些開放式契約（open-ended contract）的員工，將會依據名單所列的排名來進行任用。

Basell 公司在實施此計畫 4 年後，於 2000 年，一個名為“Palo”的行動方案為各大企業協會、工會組織、機構團體以及甚至所有法拉利省各市政府共同同意執行。這項方案提供法拉利當地所有機構有關 CAT 計畫的擴充性適用範圍，也因為該項方案的實施，額外納入超過 60 家公司參與該項計畫，並且額外增加四個省份也適用此一計畫。

#### ● 分析

在 1996 年，CAT 計畫剛開始僅為試驗性計畫，但後來成為公司僱用政策不可或缺的一環。這項計畫也已經成為其他公司的參考模式。截至目前，超過 700 個年輕人紛紛投入勞力市場而且超過 100 家公司採用此一類似的計畫在執行。

CAT 計畫提供一項革命性的做法來增加年輕人在勞力市場的參與率。這些候選的年輕人也因為知道有個 18 個月契約等著他們而更有動力參加此一計畫。這計畫被視為從離開學校到投入職場間的一項“柔性”過渡期，而且它可能成為學校與職場之間轉換的一個慣例。

“職業泵”這個機制在現今公司員工間非常普遍，公司也了解到這具有許多優勢，例如提升工作品質，經驗豐富的員工可以開發其他高階工作技能的活動。此外，假如公司決定僱用一個開放式契約的員工，公司可以自排序名單中篩選出特定經驗水準的員工為己所用。

根據研發中心 CDS 分析，凡是參與 CAT 計畫的人將增加個人的可僱用性，而且與其他未參加 CAT 計畫的人比較起來，在尋找第一份工作的困難度方面則較低。

CAT 計畫為那些年輕人進入勞力市場提供了一項革命性的方式。而且這項計畫事後也被證明可增加參與者的就業能力，提供工作組織的彈性以及強化公司創新活動的發展。截至目前為止，Basell 開始進行第 23 屆 CAT 計畫，其中約有 30 左右年輕人參與，其中有過半數係為女性。

## 四、瑞典 Atlas Copco

### ● 概述

Atlas Copco 是全球化 Atlas Copco 集團之一，其位處斯德哥爾摩 Botkyrka 自治市，Atlas Copco 展現其對年輕人之社會責任，參與工業廠商與中等學校之合作計畫，長期培養年輕人（有許多具移民背景）使其擁有技術能力，該計畫由來自公司內不同部門之員工擔任訓練者及講師，為每期 6 組之學生開設訓練課程。

### ● 組織背景

Atlas Copco 參與一項雇主聯盟與 Botkyrka 自治市的合作計畫，這項計畫是建立於一項假設，即公司與初級、中等學校間需有更緊密的合作，以確保長期下能有符合資格水準員工的供給，尤其在技術領域部分，此計畫在 Botkyrka 市執行，該地區有較高比率的移民與失業者，因此在對抗種族隔離的部分，讓此計畫顯得更重要。

Atlas Copco 是一個全球化的工業集團，其在全球僱用 26,000 位員工，這家公司由四個業務部門運作：壓縮機、工程施工與採購、工業工具與設備租賃服務，這家公司由 15 個分支機構運作，每一個分支機構從產品開發到銷售服務均負完全責任。

這家公司總部在瑞典的斯德哥爾摩，在斯德哥爾摩的部門有約 500 位的員工，其具支配與統治地位者為在發展與銷售等管理階層的白領勞工，其 80% 為男性，20% 為女性，這些員工大部分都參加瑞典的員工聯盟組織及不同的職業工會，在傳統上，這家公司的管理階層與工會間有良好的合作關係。

### ● 所採行的措施

這項計畫是由位於自治市的學校部門領導及瑞典企業的國家聯邦主席（前 Atlas Copco 集團的主席）所倡議。

這項計畫的基本概念是由公司擔任老師、訓練者及講師並提供一些職訓措施，有 4 所中等學校與 7 家國際工藝導向的公司參與這項計畫，由學校選出參與計畫的學生（13 歲至 15 歲間），其重點在學生具有移民背景且會說三種語言及對工藝技術有興趣者，學生被組成小團體，公司則負責包括資訊、學習參訪、暑期工作及職訓地點等相關活動，在第一回合，選出 40 位學生，有 6 位學生（男女均有）在 Atlas Copco 集團受訓。

Atlas Copco 公司參與此項計畫包含社會及商業動機，除給予年輕人學習及生涯選擇上的協助外，企業也需要年輕人的加入，以確保未來能有稱職的員工，對企業的利益包括在短期裡獲得年輕人的價值，及長期下增加 Atlas Copco 徵募員工的基礎來源。

但 Atlas Copco 公司無法於計畫中立即獲得僱用學生的利益，首先，這些學生太過年輕，需要 10 年的時間，他們才能被合法僱用，因此其採行無期限的僱用政策，著重在影響年輕人對職業或學習的選擇，例如男孩、女孩對技術學習領域的選擇。

計畫的領導者來自工業工具部門的人事單位，其以兼職的方式管理這項計畫，然而所有在斯德哥爾摩的每一個營運分支機構皆參與計畫，不同部門的員工也參與成為訓練師及指導老師。

其計畫之執行包含以下超過 6 個月期間的活動：計畫初始會議、學校參訪活動、公司及環保議題的訊息、在技術發展、行銷、銷售與服務的學習參訪等。其所建構的計畫讓學生能看見公司產品從發展到服務至維護等流程。

### ● 分析

負責計畫的人事單位人員認為，至目前為止計畫成功的重要因素包括：

- 學校與公司間需要一位協調者，以確保計畫能運作順暢。
- 學校有好的管理機制，例如校長有勇氣做不同的選擇。
- 學生要能與一些不同背景員工會面的機會。
- 企業的規範與社會責任相互結合。
- 透過報紙及網站等來宣導計畫。
- 城市的文化非常重要，Botkyrka 市在很多方面非常活躍且被選為 2004 年的優質都市。

該公司計畫的活動是從小範圍開始慢慢推進，讓計畫能長期運作，6 位學生於不到一年的時間與公司在 8 個場合下互動，學生數量若比現在多 2 到 3 倍，則無法以兼職的方式管理，將會需要全職的計畫領導者。

雖然本計畫多為雇主所倡議，工會代表並未顯得非常積極，但其也表現出正面支持的態度。

### 結語

高齡化及少子化為未來世界趨勢，為維持國家社會一定之福利水準，應有足夠之人力投入生產行列，故應積極開發潛在勞動力投入市場及充分運用人力資源。在年輕人力的運用上，歐洲大型私人企業採行各種措施，主動培育年輕勞動力使其符合企業之需求，其成果及作法值得我國政府與企業開發人力資源時的借鏡。❖





# OECD國家 對育兒父母推行 友善家庭與職場政策、 作法及借鏡

勞工委員會綜合規劃處 編審 易永嘉

## 前言

1970年代以來，隨著工作型態的改變、服務業的興起及社會觀念的改變，OECD各國婦女勞動力參與率普遍提升，女性可藉由投入職場追求個人成就及財務獨立，工作與家庭的調和上不再侷限男主外女主內。另一方面，生育是影響女性勞動力行為的重要決定因素，在成為父母後很少不會影響其就業行為，在某種程度上，工作與家庭生活是需要調和及選擇，包含是否要有小孩、何時有、要有多少小孩、誰能看護他、要全時還是部分時間工作等問題間作選擇。

所有父母在尋求適當的工作與家庭的平衡上，都面臨相當大的挑戰，且沒有太多選擇，有些父母希望降低工作時數，多花時間陪孩子，卻礙於工作職場規定無法如此選擇。有些在家父母則是希望恢復有薪給的工作，或是增加工作時間為家庭賺取更多收入，但是無法達成，因為他們的資源有限，或無法負擔足夠時數的托兒費用，或是在生育完成無法再度就業。有些父母更將育兒移往生命較後的階段，不能想要多少有多少，或者根本不能有小孩，不然的話，父母其中一方（通常是女性）就需短暫或永久的退出勞動市場。

對多數人而言，養育小孩及職涯發展皆是重要的人生目標，人們並不應被迫在兩者中作一取捨。幫助父母們實現他們對工作與家庭的貢獻與享受，對其整體社會發展相當重要，基此，政策制訂者有責任調和工作與家庭生活所顯現的壓力，制訂相關政策讓父母擁有足夠資源，並能達成所期望的工作與家庭的平衡。2002年以來，經濟合作發展組織（OECD）建議其會員國須協助父母在工作與小孩間取得平衡，檢視OECD國家所推行家庭友善相關政策及作法，有助我國建構友善工作與家庭生活政策之借鏡。

## 推行友善家庭與職場之政策目的

檢視 OECD 國家推動友善家庭與職場之政策目的如下：

### (一) 提高生育率

低生育率將加速高齡社會的來臨，衝擊各國勞動力供給及社會福利體系。2007 年時，日本生育率 1.3 人及韓國生育率 1.1 人，遠低於 OECD 國家時平均 1.63 人，及人口替代率 2.1 人的正常值，日本及韓國推動家庭政策之目的主要在於提高生育率。

### (二) 提升女性就業、支持經濟成長、支撐福利及年金體系

大多數的 OECD 國家普遍認為父母的就業能促進經濟繁榮，特別是增加女性的勞動供給有助於維持經濟成長、降低福利及年金體系之財務負擔。歐盟（EU）就業政策更具體設定在 2010 年前各會員國女性就業率要突破 60% 之政策目標。

### (三) 減少兒童貧窮、促進兒童發展、家庭福利

父母養育在幼兒發展扮演關鍵的角色，貧窮或缺乏家庭照顧將重大地損及兒童發展，而女性就業將能有效地提高家庭收入避免兒童貧窮，因此，減少兒童貧窮之政策目的可透過提高女性就業率加以改善。至於促進兒童發展則與兒童照顧的政策緊密結合，不同國家有不同的考量，如北歐國家及紐西蘭之兒童照顧政策，重視在學齡前幼兒教育的角色及安排，荷蘭則是重視給予幼兒整體性的托育津貼。

### (四) 性別平等

傳統上，幼兒照顧多為女性責任，女性往往須減少工作時間來照顧幼兒，而男性通常不用，這造成女性與男性在就業市場薪資的差距及日後職場升遷的困難，如在葡萄牙，調和工作與家庭的議題是在性別平等的架構下討論。如在冰島，則透過性別平等政策措施促使男性分擔更多家庭的責任。

## 推行友善家庭與職場政策之重要經社脈絡

### (一) 婦女生育率及就業率<sup>1</sup>

OECD 國家女性平均生育率從 1970 年生育率 2.7 人，下降至 2007 年 1.6 人，各國女性生育率普遍呈現下降趨勢。其中，女性生育率僅小幅下降的國家分別為丹麥、芬蘭、瑞典及加拿大等。

1980 年，OECD 國家女性生育率與就業率呈現負相關，但至 2005 年時，女性生育率與就業率則呈現正相關，女性生育率在 1.7 以上的國家，如北歐五國、澳大利亞、荷蘭、紐西蘭、英國及美國，上述這些國家女性就業率約 2/3。女性生育率在 1.5 以下的國家，如義大利、希臘、匈牙利、西班牙、波蘭、韓國等國，上述這些國家女性就業率約 1/2，如下圖所示。

### (二) 女性就業率及兒童貧窮率<sup>2</sup>

女性就業率自 1970 年來已大幅提昇，2006 年時女性就業率最高在冰島達 81.6%、在 70% 以上有丹麥、挪威、瑞典、瑞士等國，OECD 國家平均為 57%，50% 以下有希臘、義大利、墨西哥、波蘭、土耳其等國。

[註釋]

1. 根據 ILO 及 OECD 之定義，女性就業率為女性就業人口除於 15 歲以上女性民間人口。
2. 根據 OECD 之定義，兒童貧窮率係指平均收入低於整體中位均等所得的百分之五十。

圖1、1970年以來OECD國家婦女生育率趨勢

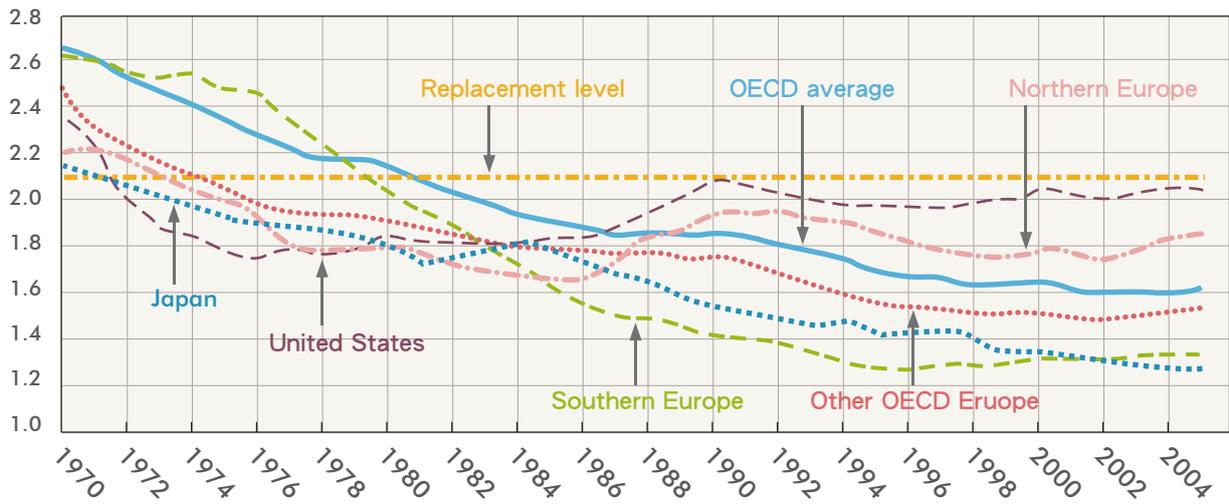


圖2、1970年至2004年OECD國家婦女減少之生育率

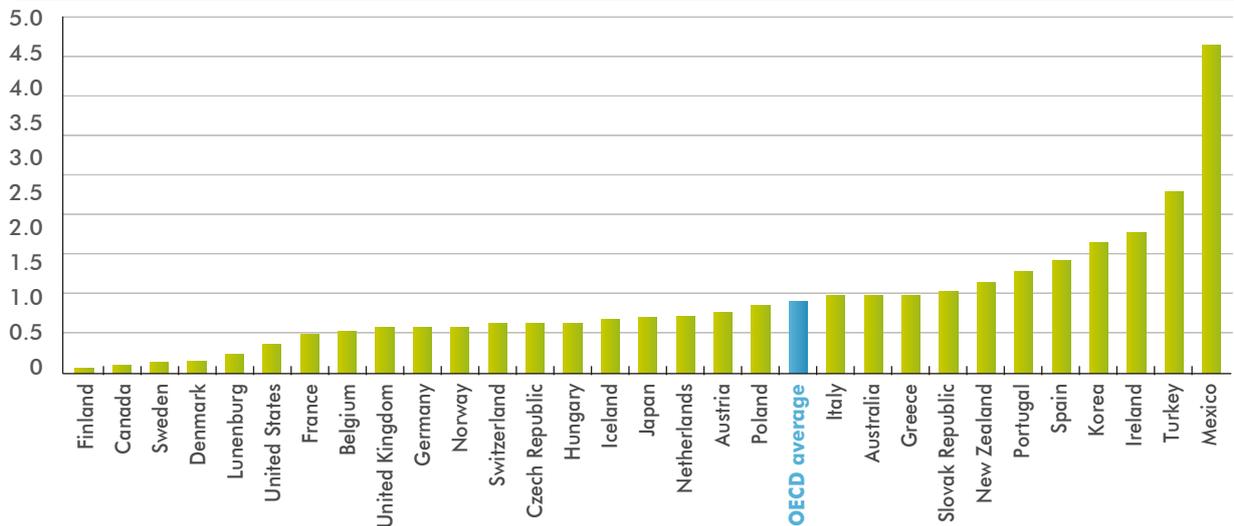
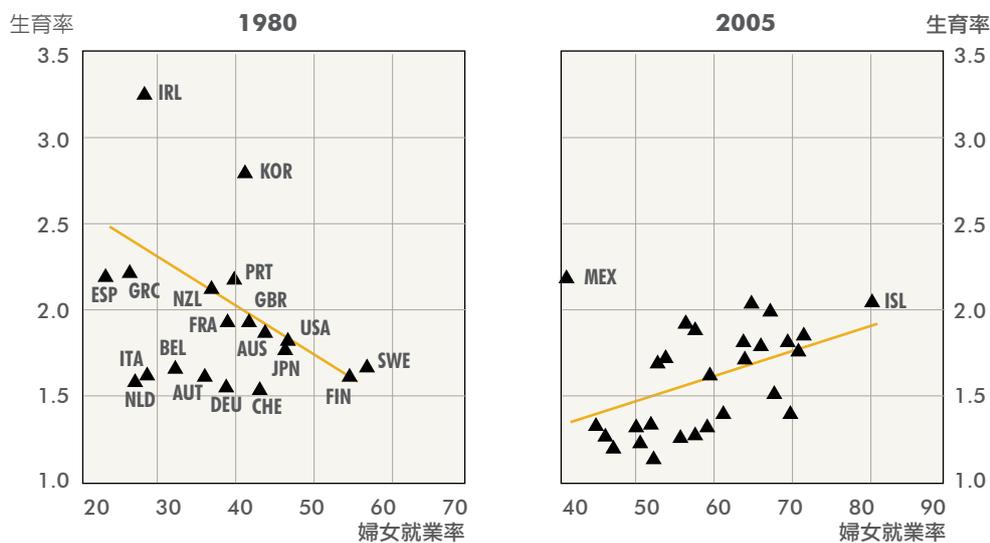


圖3、1980年及2005年OECD國家婦女生育率與就業率



資料來源：OECD (2007)

2006年在育有幼兒之女性就業率方面，澳大利亞、加拿大、捷克、德國、匈牙利、日本、紐西蘭、斯洛伐克、西班牙、瑞士、英國、美國等國育有二歲以下幼兒明顯比未育有幼兒之女性就業率低，育有3~5歲幼兒之女性就業率最高出現在北歐國家接近80%。另外，單親就業率低於60%以下的國家有澳大利亞、愛爾蘭、荷蘭、紐西蘭、英國，詳如下表1。

表1、2005及2006年OECD國家女性生育率、就業率、兒童貧窮率

	生育率	不同人口族群之就業率				兒童貧窮率	
	2005 <sup>1</sup>	婦女 2006 <sup>2</sup>		育兒女性 2005 <sup>3</sup>		單親家庭，2005年或最近1年 <sup>4</sup>	約2005年 <sup>5</sup>
	平均每位婦女擁有小孩數	全時工作者	部分工作者	最小的小孩小於2歲	最小的小孩介於3-5歲間		百分比
澳大利亞	1.81	65.5	40.7	48.3		49.9	11.6
奧地利	1.41	63.5	31.4	60.5	62.4	75.0	13.3
比利時	1.72	53.6	34.7	63.8	63.3	62.0	4.1
加拿大	1.53	69.0	26.2	58.7	68.1	67.6	13.6
捷克	1.28	56.8	5.6	19.9	50.9	63.0	7.2
丹麥	1.80	73.2	25.6	71.4	77.8	82.0	2.4
芬蘭	1.80	67.3	14.9	52.1	80.7	70.0	3.4
法國	1.94	57.1	22.9	53.7	63.8	70.1	7.3
德國	1.34	61.5	39.2	36.1	54.8	62.0	12.8
希臘	1.28	47.5	12.9	49.5	53.6	82.0	12.5
匈牙利	1.32	51.2	4.2	13.9	49.9	..	13.1
冰島	2.05	81.6	26.0	83.6		81.0	..
愛爾蘭	1.88	58.8	34.9	56.3		44.9	15.7
義大利	1.34	46.3	29.4	47.3	50.6	78.0	15.7
日本	1.26	58.8	40.9	28.5	47.5	83.6	14.3
韓國	1.08	53.1	12.3	..	..	..	..
盧森堡	1.70	53.7	27.2	58.3	58.7	94.0	..
墨西哥	2.20	42.9	27.6	..	..	..	24.8
荷蘭	1.73	66.0	59.7	69.4	68.3	56.9	9.0
紐西蘭	2.01	68.4	34.5	46.6		53.2	14.6
挪威	1.84	72.3	32.9	..	..	69.0	3.6
波蘭	1.24	48.2	16.3	..	..	..	9.9
葡萄牙	1.40	62.0	13.2	69.1	71.8	77.9	15.6
斯洛伐克	1.25	51.9	4.1	23.1	46.6	..	..
西班牙	1.34	54.0	21.4	45.1	47.9	84.0	15.6
瑞典	1.77	72.1	19.0	71.9	81.3	81.9	3.6
瑞士	1.42	71.1	45.7	58.3	61.7	83.8	6.8
土耳其	2.19	23.8	17.8	..	..	..	21.1
英國	1.80	66.8	38.8	52.6	58.3	56.2	16.2
美國	2.05	66.1	17.8	54.2	62.8	73.8	21.6
<b>OECD</b>	1.63	56.8	26.4	..	..	70.6	12.0

1. 加拿大總生育率資料來源為2004年

2. 盧森堡的資料來源為2005年

3. 丹麥的資料來源為1999年；加拿大和紐西蘭的資料來源為2001年；芬蘭和冰島的資料來源為2002年；瑞士的資料為2006年第2季。

4. 資料來源為2005年，除丹麥為1999年；比利時、加拿大、德國、希臘、義大利、日本、西班牙為2001年；芬蘭和葡萄牙為2002年；冰島和挪威為2003年；荷蘭為2004年；瑞士為2006年第2季。

5. 兒童貧窮率係指平均收入低於整體中位均等所得的百分之五十。

資料來源：OECD (2007)

2006年時，大部分的國家享有較低的兒童貧窮率，其中比利時、丹麥、芬蘭、瑞典、挪威等國低於5%以下，主要是因為這些國家女性有較高就業率及透過稅賦制度進行所得再分配。至於墨西哥、土耳其及美國等國兒童貧窮率則近於20%。

### (三) 工時之影響及其選擇

育有幼兒之勞動者須多花時間照顧小孩，然而能投入多少時間端視其工作時數而定，根據2000年第三次歐盟勞動條件調查中，發現工作時數對工作-家庭相容性是有影響；每週工作在48小時及以上的勞工，有高達40%表示工作與家庭無法相容，相對來說，每週工時在40至47小時者只有23%。另外，近來在大城市工作之勞動者通勤時間有增加之趨勢，通勤時間過長亦不利調和工作與家庭生活。降低長工時對家庭負面的影響，特別是育有幼兒的勞動者，對家庭與職場的調和格外重要，因此，在瑞典，育有幼兒的工作者在幼兒上小學前有權利減少工作時數，同樣地，在英國幼兒6歲前，亦可要求彈性工時，及減少工作時數。



至於在工作時間的選擇上，雖然部分工時是一種促進家庭與工作和諧的方式，但根據2001年歐洲勞動力調查（2001 European Labour Force Survey），針對育有幼童的夫妻調查發現，在德國、愛爾蘭、荷蘭和英國，部分時間工作是婦女經常選擇的工作型態。而在芬蘭和瑞典等北歐國家、南歐國家、比利時和法國，婦女則多選擇全時工作的就業模式。另，根據2006年OECD調查顯示（詳如下表一），女性從事部分工時工作較多的國家，有澳大利亞、德國、日本、瑞士、英國及荷蘭，其中荷蘭女性近乎60%從事部分工時工作；很少女性從事部分工時工作的國家為匈牙利、捷克及斯洛伐克等國，女性部分工時就業率約5%；女性從事部分工時工作較少的國家，為芬蘭、希臘、韓國、葡萄牙等國、女性部分工時就業率低於15%。各國對全時與部分時間工作選擇雖不盡相同，但比較發現部分工時就業者人數比率與偏好部分時間工作的比例大致相符。

### (四) 家庭賦稅制度

一般而言，賦稅制度會影響工作動機，並決定待在家裡或外出工作，尤其對於已婚婦女重新進入職場有重大影響。傳統上，已婚婦女高額課稅的解釋是因為合併家庭課稅制度，讓第二份收入需繳納更高的稅金，在1970年代初期，大多數OECD國家都採夫妻合併計稅制，現今多以採用分離課稅或者至少提供夫妻可以選擇。過去二十年來，在北歐及美國對第二份收入有相對稅率降低，至於對第二份收入所得者採中性課稅制度者，包括：捷克、愛爾蘭和西班牙。近年來家庭賦稅制度之發展，讓多數已婚婦女不致於被迫在家工作，對女性就業有較正面的發展。

[註釋]

3. 兒童照護稅賦抵減及工作稅賦抵減取代了多種稅賦減免、給付及與兒童相關的福利措施，並與其他所得支持措施（如工作家庭稅賦抵減、身心障礙人士稅賦抵減、所得支持、尋職津貼等）進行整合。有大約90%的英國家庭領取兒童照護稅賦抵減中的家庭部分比例優惠，工作稅賦抵減對低薪勞動者提供在職支持，並為上班族父母提供托育稅賦抵減。

另為減輕扶養幼兒之負擔，各國多提供扶養親屬扣除額及相關措施，透過稅賦體系，將政府補助直接流向父母，如在加拿大推出國家托兒稅賦福利（Child Care Tax Benefit, CCTB）改善家庭的收入狀況，以不影響工作誘因的方式，強化對低所得家庭的支持，並對低所得族群設定就業條件的退稅額度，以照顧低所得家庭；如在英國在 2003 年時推動兩項新的稅賦抵減<sup>3</sup>：兒童照護稅賦抵減（CTC）及工作稅賦抵減（WTC），兩者均需所得調查，並根據家庭狀況支付，若額度超過一個家庭的課稅額度，該家庭可以退稅形式獲得此項福利給付。

#### （五）家庭扶助措施

在傳統私領域上，大多數雙薪家庭或是單親家庭的勞動者，嬰幼兒照顧方面多依賴家族網絡（非工作者）的支持，特別是祖父母已成為家庭內幼兒照顧的重要支持，然而，近年來研究顯示，受祖父母不住附近及其因工作無法照顧之影響，家族網絡對幼兒的扶助功能逐漸降低，以美國為例，僅約 1 成能得到祖父母幼兒照顧的支持。

至於各國在公領域上所採行家庭扶助措施主要為托育津貼（Childcare）、兒童津貼（Child Benefit）及給薪育嬰假（Paid leave）等三種類型，其中給薪育嬰假主要包括：產假、陪產假及兒童照顧假等三項。另外，各國間仍存在不同程度的津貼補助，高額托育津貼的國家主要為北歐國家<sup>4</sup>、法國、奧地利、德國、比利時。低托育津貼國家（低於 OECD 英語系國家平均之下）為日本<sup>5</sup>、墨西哥、葡萄牙、西班牙和土耳其。

#### （六）國際勞工組織對友善工作與家庭之主張

國際勞工組織（ILO）早在成立之初即提出產假保護公約（Maternity Protection Convention, 1919, No.3）顯示其對工作與家庭責任之關注，至於目前相關政策主張主要為 1981 年所提出附有家庭職責之勞動者公約（Workers with Family Responsibilities Convention, 1981, No.156）及建議書（Workers with Family Responsibilities Recommendation, 1981, No.165），承認有家庭責任勞工之問題乃是涉及家庭與社會之廣泛問題，應為國家政策所考慮，各會員國應採取所有符合其國情之措施，創造有家庭責任之男女勞工待遇與機會平等，使有家庭責任之勞工能行使其自由選擇工作之權利，並能考慮其工作條件與情況，包括漸進減少每日工時及超時工作的措施，及社會安全之需要；1994 年提出部分時間工作公約（Part-Time Work Convention, 1994, No.175），保障部分工時者能與全時工作者享有相同的保障及勞動條件；1996 年，在家工作公約（Home Work Convention, 1994, No.175），促進在家工作者待遇上的平等，均作為各國在職場上調和工作與家庭之重要依據。

〔註釋〕

4. 在瑞典，所有育有兒童的家庭均得以領取兒童津貼。在 2004 年時，每月津貼數為每位小孩 950 瑞典克郎，到第三個小孩時每月外加 254 瑞典克郎，第四個 760 瑞典克郎，第五個及其後的小孩為 950 瑞典克郎；在芬蘭，在 2004 年時，第一個小孩的津貼數為 100 歐元，第二個小孩增為 111 歐元，第三個為 131 歐元，第四個為 152 歐元，第五個及其後的小孩為 172 歐元；若為單親父母，每個小孩再增加 37 歐元。
5. 在日本主要家庭津貼計畫包括：生育津貼（每胎給 30 萬日幣的生育津貼，無須所得調查，不課稅）、兒童津貼（須所得調查，除了高所得家庭外，對所有育有年齡六歲以下兒童的家庭給付，第一至二個小孩，每年給 6 萬日幣，第三個以後的小孩，每年給 12 萬日幣），及兒童撫育津貼（對低所得的單親媽媽給付，直到小孩滿 18 歲，有一個小孩，每年給 508,440 元日幣，有二個小孩，每年給 568,440 元日幣，第三個小孩以後外加的金額為每年給 36,000 元日幣，本津貼需所得調查，年所得低於 130 萬日幣以下者全額給付，年所得在 130 萬及 365 萬日幣間者逐步減額給付）。

## 推行友善家庭與職場政策目標及各國立場

### (一) OECD 推行友善家庭與職場的政策目標

根據 OECD 對於「家庭友善政策 (Family-Friendly Policy)」之定義指出，「家庭友善政策」是以促進適合家庭資源與幼兒發展的方式，協助父母調和工作與家庭生活的政策，其增加父母在工作與照護上的選擇，提升就業機會上的性別平等。其『工作』涵蓋所有的有給工作（受雇及自雇就業），而『家庭』係指每個家內有一或多位成人共同生活，並負有照護及養育一或多位兒童責任的家計單位，至於『調和』政策則包含所有增加家庭資源（所得、服務及照顧時間）及父母勞動市場參與的措施。

根據 OECD 之建議，家庭友善政策是項追求不同政策目標下的平衡法案，包含在不同所得族群、家庭型態、性別平等、幼兒發展，及勞動市場等方面考量。在這麼多目標下，政策最大的挑戰不是在全部達成所有目標，而是在於如何在其中達到適切的平衡。

### (二) OECD 評估各國推行友善家庭與職場整體之政策立場

根據 OECD 於 2002 年至 2005 年評估報告 (Reconciling Work and Family Life, Vol.1-4) 指出各國政策立場如下：

#### 1. 北歐國家

##### ● 芬蘭、瑞典

芬蘭、瑞典的政策模式都在於提供育有子女的父母一種連續性的資助扶持，從子女出生到上小學，政府都連續地資助父母，讓父母雙方都可從事全職工作且能陪伴其子女。給薪的育嬰假讓父母能在子女出生的第一階段可由自己照顧，同時以津貼補助托兒費用，學童課後輔導照顧等措施，特別是在瑞典的父母可以選擇降低工作時數的 25%，或者分批休育嬰假直到小孩 8 歲。這兩個國家有相當同質性的人口，且政府提供社會服務的能力獲得社會上高度信任，這也造成兩個國家人民都願意付出高額稅賦的負擔，其政策目標都是在創造環境，讓育兒父母能夠依其計畫，結合工作生涯及育兒責任。

##### ● 丹麥

丹麥的政策模式朝向更為平等的兩性勞動市場邁進，在全時工作的基礎上，提供全面性的家庭支持，勞動者可取得相當寬裕與育嬰假相關的計畫，幼托制度幾乎全面適用於 6 個月以後的嬰幼兒。賦稅及津貼體系在橫向上著重檢驗領取給付者的方式，並給予全時工作者較佳的邊際有效稅率結構。在之前的稅賦體系中，有相當比例的個人移轉、有限度的家庭津貼及幼托支持的限制，因而多形成「一又二分之一個家計維持者」的模式，而最近的政策辯論則是朝向「兩個投入三分之二時間的家計維持者」的模式。

## 2. 歐洲國家

### ● 奧地利

奧地利的政策模式，主要是提供父母在工作與家庭照顧更多的支持，奧地利社會對支持媽媽以全時照護幼兒上有廣泛的共識。當小孩長大時，稅賦及津貼體系亦能支持雙薪父母，因幼兒托育資源廣為設置，即便幼稚園及學校上課時間不能完全支持全時就業，還是使得育有幼童的媽媽就業率相當高。然而，奧地利的女性就業仍受生育後長時間無法工作所阻礙，許多女性運用全部的親職假直到幼兒兩歲期滿，在親職假期滿僅有約半數重返職場（約 1/4 回到原先職場，1/4 變換雇主從事部份工時工作）。

### ● 愛爾蘭

在愛爾蘭，政策制訂者急於確保婦女就業的平等，並運用過去十年所累積的龐大經濟成長利益，降低稅率及促進所有人重返職場。另外，為了給婦女從出生後照護其小孩 6 個月的選擇，提供有給產假及無給親職假，但對於年齡在 6 個月至 4 歲間幼兒的托育補助則相當少，對於年齡 4 或 5 歲以上兒童可取得學前教育（屬於正式教育體系一環）。此外，對愛爾蘭政策制訂者的一項重大挑戰，在於如何提升單親的自主性。愛爾蘭的社會政策模式對單親家庭提供長期津貼（直到兒童 18 歲，最高 22 歲），沒有要求其立即就業或尋職，這對相對較低的單親就業率可能是一項重大影響因素。

### ● 瑞士

在瑞士，就育有幼兒的家庭而言，傳統的聯邦政策立場是不介入，因為此領域的決策被認為大部分屬私領域範圍：父母本身應自己決定他們該如何平衡工作與照護責任，然而，聯邦議會最近也修正朝分配一些資源以創造幼托容量的方向，此領域傳統上是屬於州及市鎮的範圍。聯邦憲法特別容許聯邦對兒童津貼與生育保險進行規範，但實際上是由雇主在聯邦法律（勞動法及瑞士債法典）、州法律及與員工的團體協約下，支付兒童與生育（生病）津貼。

### ● 葡萄牙

在葡萄牙，調和工作與家庭的議題是在性別平等的架構下討論，且對男性而言，他們在運用有給休假上有經濟動機。葡萄牙政策模式提供一些選擇，包含提供給家有幼兒父母諸多無給、與時間相關的支持措施。不過，許多葡萄牙的父母無法負擔工時的減少或無給休假，因而這些措施使用者有限。政府強調部分時間工作在調和工作與照護責任上的角色，並敦促雇主能夠採納此一或其他家庭友善措施，作為其「社會共同責任」的一部份。然而，除非自部分時間工作取得的報酬能增加，否則部分時間工作在葡萄牙很難有大幅增加。



- 英國

英國的政策模式，主要是提高女性就業率、性別平等、對抗兒童貧窮及促進兒童發展等目標上，尤其是兒童貧窮及兒童發展議題為其社會相當重視的議題，諸如提高女性就業與性別平等，都被視為處理兒童貧窮及兒童發展等目標之手段，而非主要政策目標，自 1997 年以後，英國設置大規模的兒童托育津貼，其目的在降低婦女外出工作的障礙。為了更直接解決貧窮問題，在窮困地區實施發展家庭服務，包括托兒服務、工作免稅扣底額（Working Tax Credit）、提供托兒協助給予低收入家庭，此外，免費的早期教育併入幼稚園 3～4 歲，目的在提供所有幼兒加強孩童發展，同時降低所有父母托兒費用。



- 荷蘭

在荷蘭的政策模式中，部分時間工作則扮演核心的角色，從事部分時間工作的勞動者與全職員工有著相同的權利。在之前的稅賦體系中，有相當比例的個人移轉支付、有限度的家庭津貼及對幼托支持的限制，因而形成了「一又二分之一個家計維持者」的模式。性別平等目標是在追求讓家庭內男女主人，在有給工作上有更為平等的付出。而最近所修正的個人化稅賦 / 津貼體系及增加的幼托支持，並不必然是揭示著全職雙親模式的政策目標；而是一個「兩個投入三分之二時間的家計維持者模式」，這已經進入政策辯論中。但這樣一個解決方案可能在近期仍難以落實，因為這將需要在基本上改變男性的勞動市場行為，而並沒有足夠的證據支持這可能發生。

### 3. 泛太平洋國家

- 紐西蘭

在紐西蘭推動家庭政策所共同宣示的政策目標是支持父母，讓其能在工作與家庭生活間的調和上有所選擇，紐西蘭政策所面臨的其中一項主要挑戰，在於如何設計與執行改革，以協助所有父母，不管其家庭狀態為何，能夠取得較佳的工作 / 家庭生活平衡。最近及持續進行的一項改革，包含同時以增加工作選項及解除所得補助條件的方式，來擴大家庭資源。此一新的政策模式旨在讓父母就永續品質就業（不管如何界定）及接受工作的適當時機等方面，能有「實質」及「深思熟慮」的選擇。

- 澳洲

在澳洲的政策模式是提供父母在從事工作或照護兒童兩者間的選擇。社會支持則針對低收入家庭，包含提供工作貧窮的低收入父母生活津貼，單親父母在其幼兒 16 歲之前則免除其尋職義務，因而可讓他們選擇在家照護。最近的政策調整則較前更重視領取者是否投入工作，並對低收入勞工提供更多的幼托支持。

### ● 日本

日本的政策模式相當全面性包括：生育津貼、親職假及育嬰津貼、兒童津貼、兒童撫育津貼，育有幼兒的父母的工時通常能在其 3 歲前獲得縮減，對較大的兒童則有公共托育及學前支持，然而，實務上，托育資源有限亦造成工作與家庭調和的困難性，受撫養配偶的年薪若超過日幣 130 萬（約為員工平均收入 31%），則需自行支付醫療及年金保險費用，此外，有半數以上的雇主支付受撫養配偶的津貼，若其受撫養配偶年薪超過日幣 103 萬（約為員工平均收入 24%）則雇主支付將會停止。許多女性仍在生育後退出職場，現行日本職場文化對女性仍多存在不友善的立場，除非勞動市場有巨幅改變，否則促進女性就業有限。

### ● 加拿大

加拿大的政策模式也從針對低收入家庭，轉變成為包含寬廣的父母就業與兒童發展考量。家庭政策的責任由聯邦政府與省地方政府共同分擔負責。傳統上，聯邦政府傾向以收入資助措施為主，而省地方政府則主要負責提供福利協助給予家庭，並且設計大規模的計畫與服務，包括家庭服務。因此在加拿大全國各地有許多相當不同的政策目標，各地支持計畫的本質也大不相同。在共同資助協助省地方政府和家庭輔助計畫中，聯邦政府政策扮演重要角色，透過加拿大社會調動（Canadian Social Transfer），推出國家托兒稅賦福利（Child Care Tax Benefit, CCTB）改善家庭的收入狀況，加拿大聯邦政府領導各地方政府，極力發展托育設施並改善加拿大人取得這些福利的便利性。

## 推行友善家庭與職場之政策趨勢及觀點

OECD 國家推行友善家庭與職場之政策趨勢及觀點，整體歸納如下：

（一）政府提供家庭扶助措施，能促進婦女勞參率，並減少兒童貧窮

1. 提供家庭扶助措施，包括：給薪育嬰假（能夠滿足生產和養育子女所需要的給薪休假，母親生產時之分娩假、父親陪產之陪產假、以及提供早期嬰幼兒照顧之育嬰假）、托育津貼、兒童津貼及家庭津貼等項，皆能促進婦女勞參率，進而減少兒童貧窮。
2. 根據 OECD 之研究<sup>6</sup>，提供適當時期（約 5 ~ 6 個月）的給薪育嬰假能促進婦女勞參率，但過長的育嬰假則會減弱婦女勞動市場技能並危害未來職涯發展，讓育兒婦女難以或無興趣回到就業職場。申請給薪育嬰假之高學歷高收入之女性返回職場相對較早，低技能女性勞工或從事不穩定就業的女性返回職場相對較困難。
3. 提供托育津貼能降低兒童照顧費用，幫助低收入的母親脫離依賴福利補助金，此外，給薪育嬰假與托育津貼能促進全職工作的婦女勞參率。

〔註釋〕

6. OECD 之研究所設定給薪育嬰假為 20 週全薪給付，進一步增加給薪育嬰假之時間可能對促進婦女勞參率造成負面效果。

4. 提供兒童津貼及家庭津貼，包括租稅優惠等家庭照顧的政府移轉性支付，能促進不同家庭的平等，並降低兒童貧窮，另根據 OECD 之研究，兒童津貼及家庭津貼會影響部分時間女性工作者的勞參率。

## (二) 建構友善育兒父母的職場環境，降低父母就業的職場障礙

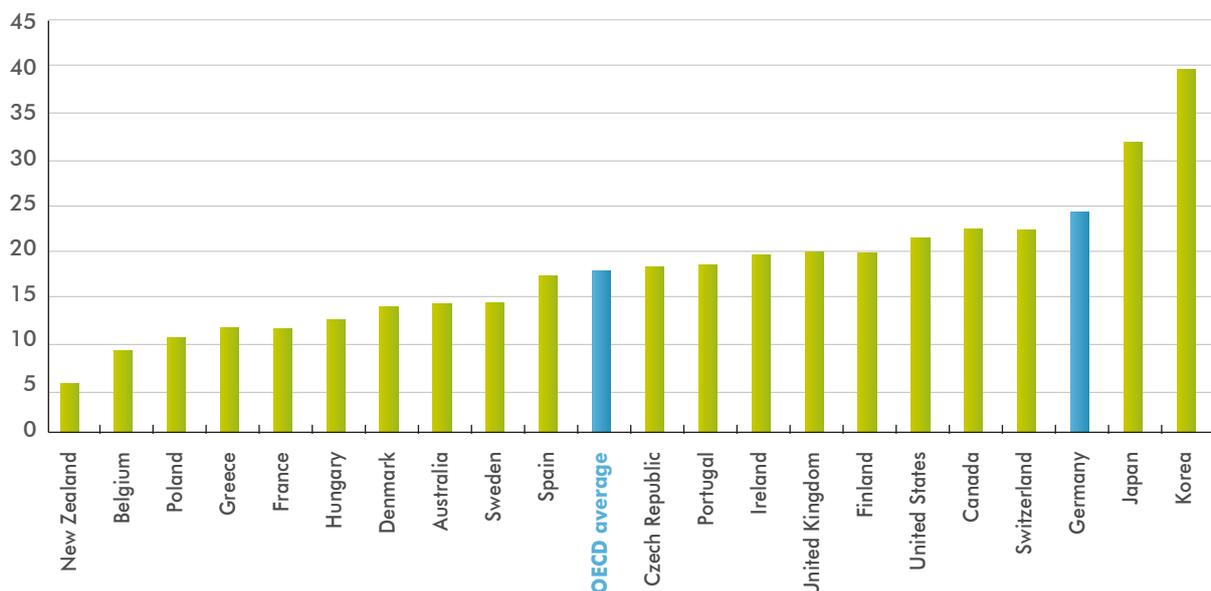
1. 建構友善育兒父母的職場環境是調和工作與家庭不可或缺的因素，即使政府有再多再好友善家庭與職場之公共政策，若工作場所對家庭不友善，所有政策效果將難以落實。以 OECD 國家中日本及韓國為例，雖然與 OECD 國家推行相類似友善家庭與職場政策，然而本身職場環境對育兒父母並非友善，舉凡長工時的文化、工作時間無法配合幼童受教育及照顧等，皆不利影響職場上育兒父母能照顧幼童的時間及可支配金錢。
2. 企業建構友善父母的職場環境，能降低職員離職率、吸引優秀人才、減輕職場壓力，及提高職員滿意度及生產力，政府應鼓勵企業提供支持家庭與職場的措施，及立法規範勞工應享有友善家庭與職場的措施，目前，普遍友善家庭與職場的措施主要為部分工時、彈性工時、電傳工作 (telework)、在家工作 (home work)、職務分擔 (job-sharing)、促進全職及部分工時工作間的轉換、壓縮工作週 (compressed work-week)、彈性上下班，以及給予家庭照顧假、給薪育嬰假等。

## (三) 增加政府與民間幼托設施的數量與品質及降低幼托成本

1. 父母選擇使用幼托資源或在家照顧幼兒，是受限於負擔成本及可取得容量，對育有幼兒父母而言是一系列選擇的過程，包括：早期居家照顧嬰幼兒之給薪育嬰假，零到三歲選擇有品質的幼教環境、三到五歲選擇有品質的早期兒童教育，以及就學學童課後照顧等。
2. 完善的幼托資源體系能增進婦女就業率及生育率，但所費不貲，OECD 國家中，以北歐國家提供可負擔、可取得及有品質幼教環境與學童課後照顧最為完善，但支出也最昂貴。北歐國家提供在托育津貼 (Childcare) 及早期兒童教育至少佔 (GDP) 的 0.9% 以上、提供綜合性的支持至少佔 (GDP) 的 0.6% 以上。賦稅負擔在瑞典約佔國內生產毛額 (GDP) 的 50%，在芬蘭是 46%。
3. 目前各國兒童照顧仍尚未完備，政策推動應朝向使育有 0-3 歲嬰幼兒的父母，不會因為幼兒照顧而造成就業障礙，提供父母可選擇由自己照顧或由具備合格保育員照顧的幼教環境，育有 3-5 歲幼童能享有高品質普及的早期兒童教育，並讓父母負擔得起且容易取得，育有學齡兒童的父母能利用學校 (放學後) 延伸的課後輔導照顧服務 (Out-of-School-hours care services)，提供父母能在全職工作與幼童照顧上獲得平衡，並確保兒童在非上學時間 (包括傍晚、夜間、週末和休假日)，能夠擁有一位家長或是其他成年監護人扶助其教育、情緒和發展進程。



圖4、OECD國家全職工作者性別薪資差距



#### (四) 促進性別平等，降低父母的就業的職場障礙

1. OECD 國家平均性別薪資差距約為 18%，顯現性別在就業職場上的差距，若職場文化尚未改變前，提供「父母選擇」通常只會造成勞動市場既存的性別不平等延續下去，包括長工時文化，亦是一種男性現象，也是勞動市場性別不平等的主要來源，高比例長工時的國家，男性比女性參與的機率高三倍以上。
2. 性別平等目標是在追求讓家庭內男女主人，在工作及照顧幼兒上有更為平等的付出，發展育兒父母性別平等的政策與計畫。一般而言，女性休育嬰假的比例明顯高於男性，政府應提供更多誘因及措施，鼓勵男性多分擔家庭責任，考慮不同的選擇方法以達成使用育嬰假時的性別平等。

### 結語及建議

目前，我國育有幼兒之勞動者在職場與家庭生活上，比大部分 OECD 國家面臨還要嚴峻的情勢，一方面我國賦稅率（含社會安全捐）與 OECD 國家相較相對較低，實務上難以用政府稅收支應普及性兒童照顧措施，另一方面，企業內友善職場與家庭的文化態度仍未普及，職場實務上仍充斥不利家庭生活的環境，另依據國際競爭力 IMD 評比顯示近年來我國年度實際工時均名列前茅，長工時文化不利工作與家庭生活的平衡，職場父母往往須在工作與家庭中被迫選擇。此外，2007 年我國生育率為 1.1 人原低於已開發國家 1.6 人的水準，生育率竟是全球最低，營造有利生育、養育的環境已屬刻不容緩，參考國內現況及先進國家之經驗，提供以下建議：

#### (一) 將婦女生育視為國家與社會的共同責任

依勞基法規定，女性勞工生產前後，雇主應給兩個月產假 8 週，惟，產假薪資由雇主支付，造成女性就業時的潛在成本不利就業，目前多數國家都由政府或保險來支付，並視為國家及社會的責任。

建議產假薪資給付改革為生育保險體系方式支付，將現行勞保給付由一個月生育給付提高至三個月，其中二個月生育給付，可抵雇主應負擔二個月產假薪資，將產假薪資由雇主負擔改由全體勞工、雇主及政府共同負擔，並合理反應調整勞保費率。

#### (二) 建立給薪育嬰假制度

依性別工作平等法規定，育有三歲以下之幼兒，得申請二年育嬰留職停薪，育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。然因尚未建立育嬰留職停薪津貼制度，造成有家計需要之勞動者不能請育嬰假有失社會公平。

建議儘速建立育嬰留職停薪津貼制度並提供適當時期（OECD 建議為半年）的給薪育嬰假，另基於性別平等之考量，提供促使男性申請育嬰假之誘因及措施，例如對於「第二人（通常為男性）」所設的給付期間可以搭配高給付率的方式，以增加男性在育嬰假上的使用。

另，對於育嬰假申請者重返職場時給予必要之協助，包括要求雇主提早二至三個月前通知其員工重返職場，並給予重返職場前的訓練，至於相關訓練費用應由政府或保險體系支應，減輕雇主負擔，並加強落實勞動法規，避免「重返職場」的障礙。

#### (三) 對育有幼兒之勞動者建立更佳彈性及部份的工時制度

依性別工作平等法規定，育有三歲以下幼兒之工作者，得向雇主請求每日減少一個小時工作時間及調整工作時間。

建議對有照顧三歲以下幼兒之需求的全時工作者，可比照瑞典模式在幼兒上小學前得向雇主請求每日減少二個小時（減少 25%）工作時間，換言之，可從事每日 6 小時的短時工作，使其更能兼顧家庭責任。在調整工作時間上，建議建立由全時工作轉換為部份工時工作者之配套措施，以滿足有半日托育及工作需求的勞動者家庭與工作的平衡。

#### (四) 減輕幼兒照顧之經濟負擔

目前我國托兒公共化程度不夠導致家庭托兒成本負擔加重<sup>7</sup>，公立托育服務仍以特殊家庭需求如低收入戶或身心障礙兒童為優先。建議對低所得勞動家庭給予普遍性的托育補助，一般勞動家庭的幼兒托育費用則可列入所得特別扣除額，將福利政策與勞動政策緊密結合。



〔註釋〕

7. 以 2005 年為例，私立收托人數占總受托人數的 72.1%，換言之，托兒公共化程度只剩 27.9%。家庭托兒成本負擔也因托幼市場私有化而負擔加重。

#### (五) 開發既有社區及教育設施的資源照顧學童

近年來，有越來越多人從事晚上、夜間及週末工作等非標準工時內之工作安排，為確保所有兒童（6～12歲）能在非上學時間（包括傍晚、夜間、週末和休假日），能夠擁有一位家長或是其他成年監護人扶助其教育、情緒和發展進程。建議開發既有社區及教育設施的資源，提供有品質及平價之學童課後托育服務，特別是針對低所得勞動家庭應給予全額補助。

#### (六) 鼓勵雇主及工會建構更為友善職場與家庭環境

對於友善家庭與職場政策之推廣與落實，端賴民間企業積極參與及配合，因我國企業內友善職場與家庭的文化態度仍未普及，因此，政府更應擔任「友善職場與家庭」之促進者，確保家庭友善措施能配合職場運作。

建議由政府強化職場上友善家庭的勞動法規及措施，包括：讓工作時間更能彈性配合員工家庭責任、有效規範加班時間、提供獎勵給已改善職場與家庭生活之企業，及評選標竿企業以鼓勵更多企業參與友善職場與家庭等項。至於企業層級則建議將「友善職場與家庭」列入企業人事政策，提供幼兒照顧之支持、協助請育嬰假之員工再進入職場、給予工作時間的彈性措施及必要休假，或者工會藉由團體協商及協約處理上述情事，調和工作與家庭生活，以強化「友善職場與家庭」之精神。

人口少子女化、高齡化，以及全球化經濟的衝擊，致使工作與家庭生活間的調和面臨重要的挑戰，就政府而言，工作與家庭生活間的調和本身就是個目標，應扮演關鍵角色，提出策略性、整合勞工、教育、幼兒照顧、財政等政策之整體規劃，促使整個國家的制度、文化及企業運作對育兒父母之勞動者更加友善，畢竟，投資工作與家庭，就是投資自己及國家的未來。❖

<參考書目請洽本刊編輯小組>





# 丹麥與荷蘭彈性化 勞動市場政策淺析

勞工委員會綜合規劃處 專員 陳湘芬

## 前言

筆者有幸於今（97）年3月接受行政院人事行政局補助經費，前往荷蘭短期專題研究該國彈性化勞動市場政策，藉由洽訪勞、資、政相關單位，獲得一些社會對話與法令改革之新資訊；同時，因參訪荷蘭之故，與OECD就業勞工與社會事務委員會服務之荷蘭學者 Dr. Willem Adema 聯繫，Dr. Adema 即提及欲瞭解「彈性化勞動市場政策」，除荷蘭之外，丹麥亦是非常值得參訪與學習的國家。惟本次人事局之經費係以單一國家為主，故藉由參訪荷蘭之機會，同時亦請教學者對丹麥彈性化勞動市場政策之看法，收穫頗多。本文即以在荷蘭蒐集與參訪資料<sup>1</sup>為主，官網資料為輔，整理比較兩國彈性化勞動市場政策，並藉以審視我國勞動市場政策的發展方向。

## 丹麥式「彈性化勞動市場政策」

### （一）高度流動性的勞動市場

勞工在丹麥的勞動市場流動率高，在某些程度來說反而相近於美國，而相異於其歐洲鄰國的勞動市場。高度流動性起因於該國高度的社

會保障及低失業率，且該國相對而言，較無法規或法律阻礙此種流動性，因此企業容易聘僱與解僱勞工，勞工被解僱後，若無法找到合適工作，政府將提供失業救濟及職業訓練，因此，勞工並不擔心暫時性的失業，而願意以坦然態度接受改變、接受失業與接受新知識、新技能。原工資較低的失業勞工，在失業後的補助約為原薪資的9成；而薪資較高的失業勞工，在失業後的補助津貼比例較低，雖然失業津貼優厚，一般在失業後，約有半數失業者於半年內找到新工作，約70%失業者於1年內重回職場。

### （二）高稅率與高福利

丹麥是歐洲國家中稅負占國內生產毛額比率最高的幾國之一，為維持社會福利制度、提升勞工技能，丹麥政府投資了大筆預算，因此也需人民納稅支應。以2007年而言，丹麥的平均稅負比例為48.4%，所以丹麥政府也亟思稅制改革以減少供給與分配的扭曲。

考量丹麥的勞動市場存有高就業率與較低工時兩種現象，為了刺激該國就業，丹麥政府將工作中扣抵稅額（in-work tax credit）與削減津貼相

〔註釋〕

1. 部分荷蘭資料摘自筆者出國專題研究報告。

結合，亦即多工作可以少繳稅，但沒工作所領的津貼將減少，企圖讓丹麥人多工作。雖然如此，相較於其他鄰國，丹麥仍是屬於高福利的國家。

### （三）對外國人至丹麥工作採取開放的態度

丹麥自認有非常吸引人的工作環境，丹麥人認為「自由與培養」是工作場所中的兩大元素，因此丹麥的企業文化沒有所謂的上司或屬下的階級制度，公司成員有開放的溝通管道，員工也能培訓發展個人職能；丹麥企業亦提供良好的工作條件，其中也包括現代化的設備與科技產品；另外重視家庭的傳統，也使丹麥沒有「加班文化」，部分雇主並按產能需求調整勞工工時，勞工不需全時工作，因此吸引不少有技術能力但重視生活品質的外國人到丹麥工作。另外丹麥對外國人至該國工作採取開放態度，甚至在丹麥科學技術與創新部（Ministry of Science, Technology and Innovation）網站，還可以看到為吸引外國人至該國工作所做「現身說法」的廣告<sup>2</sup>。如係在國外招募之外國勞工，屬於公司關鍵員工或研究員，還可享有3年優惠25%之稅制。

### （四）職業訓練與技能提升

如果丹麥人失業，失業津貼會支持他們找到另一份新工作，但如果持續失業1年仍無法找到新工作，丹麥政府將強制失業者接受職業訓練，如果失業者不接受訓練計畫，政府將停止發放失業津貼。換言之，丹麥人失業可能是另一個契機，藉此機會學習技能、提升技能並另覓出路；一般而言，丹麥人也認為一生換數次工作是平常的事。

此外，丹麥政府鼓勵企業採用短期職訓計畫僱用失業勞工，並分擔訓練期的費用，一方面讓勞工學習新技能，一方面也讓企業從中獲得潛在員工。丹麥最重要的競爭力就在於「重視知識的社會」，這也同時反映丹麥人的工作能力，以及對個人發展與職業發展的態度。

### （五）最低報酬2年調整1次

丹麥的工資制度經歷數次變革－從傳統的標準工資制（standard-wage system）、最低工資制（minimum-wage system），至現今多數勞工適用的最低報酬制（minimum-pay system）。丹麥自1980年代之後就無中央級協議工資，除了於1985-86年與1998-99年丹麥政府曾強制施行工資調整計畫外，丹麥勞工之薪資主要是由不同行業別、每2年展開談判諮商，以決定最低報酬費率（minimum pay rates）。丹麥也以其公平、和平且規律調整的部門別工資模式著稱，但實際工資仍取決於公司層級的勞資雙方諮商。

## 荷蘭式「彈性化勞動市場政策」

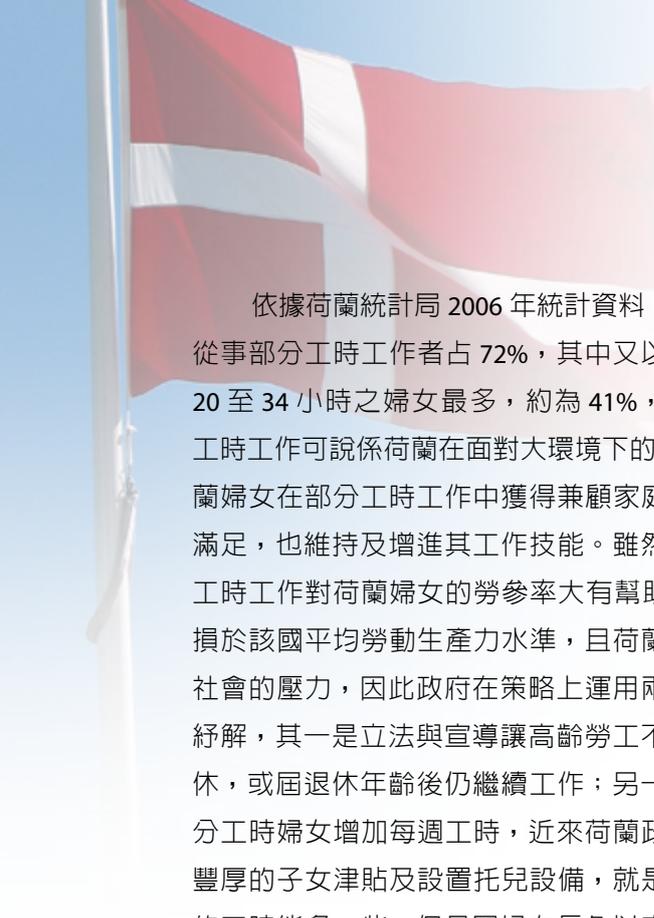
### （一）部分工時

在荷蘭，部分工時勞工如果屬於固定工作，每週有一定工作時間，則此種勞工仍被視為正規勞工（regular worker），或有人稱部分工時工作為荷蘭之主流就業（mainstream employment）。

如果勞工在非工作日（週末）或晚間工作，則稱為不規則工時（Irregular working hour），此種類型分為傍晚工時、晚間工時、週末工時。

[註釋]

2. 請參考 <http://www.workindenmark.dk/My-experience>



依據荷蘭統計局 2006 年統計資料，荷蘭婦女從事部分工時工作者占 72%，其中又以每週工作 20 至 34 小時之婦女最多，約為 41%，雖然部分工時工作可說係荷蘭在面對大環境下的產物<sup>3</sup>，荷蘭婦女在部分工時工作中獲得兼顧家庭與工作的滿足，也維持及增進其工作技能。雖然推動部分工時工作對荷蘭婦女的勞參率大有幫助，但卻有損於該國平均勞動生產力水準，且荷蘭面臨高齡社會的壓力，因此政府在策略上運用兩種方法來紓解，其一是立法與宣導讓高齡勞工不再提早退休，或屆退休年齡後仍繼續工作；另一則是讓部分工時婦女增加每週工時，近來荷蘭政府推行更豐厚的子女津貼及設置托兒設備，就是希望婦女的工時能多一些，但是因婦女長久以來已習慣較短之部分工時，因此政策宣導並不容易增加其工時時數<sup>4</sup>，故此議題也成為現在荷蘭政府亟待解決的問題。

## (二) 社會對話 (波德模式<sup>5</sup>)

在荷蘭，有關社會、經濟政策之目標及達成方式，是藉由不同團體在不同層級之討論、諮商成果。在公司層級，員工代表委員會 (Works Council) 與管理階層進行諮商；在部門別層級，

工會與雇主組織針對集體僱用條件進行諮商；在全國層級，經濟社會委員會 (Social Economic Council, 荷文縮寫：SER<sup>6</sup>) 與勞工基金會 (Labour Foundation) 進行諮商，故所有組織都是荷蘭諮商系統中的一份子。

該國的社會對話模式可說是自然而然形成，這段歷史要從 1973 年說起，該年發生第 1 次石油危機，加上 1979 年第 2 次石油危機之影響，故荷蘭於 1980 年代，面臨高失業率、政府福利支出大增，以及經濟衰退的困境，尤其於 1982 年最為嚴重，荷蘭失業率高達 10%，經濟成長為負 1.2%，促使工會、雇主代表及政府三方共同協商，試圖以薪資凍結搭配工時縮減策略，企圖達到提高就業的目的—1982 年三方協議簽署之瓦森那協定 (Wassenaar Agreement) 係荷蘭社會對話中最重要之里程碑<sup>7</sup>。這份協議最主要的條款包括工資有節制的增加 (moderate wage increases)，以及給予部分工時工作更多空間，以提供勞工及失業者某種程度之工作重分配，以及更多之勞動市場彈性。

荷蘭社會對話發展至今也遭遇瓶頸，工業與雇主總會於訪談時表示，近年社會對話的進展情況已不如從前，可能原因為荷蘭彈性化已走到一個無法跨越的分水嶺—面對急速變化的世界情

[註釋]

3. 荷蘭有高比例之婦女從事部分工時工作，部分工時如此普遍有其歷史背景，荷蘭在 1950 年代，婦女勞參率已有 25%，其後隨著婦女教育程度增加、做家事較不費時 (家電產品等因素)，以及 1975 年荷蘭政府立法保護已婚及懷孕婦女不受歧視等因素，荷蘭的婦女勞參率漸增長。但在 1980 年代，面臨石油危機所致高失業率及負經濟成長，促使工會、雇主代表及政府三方共同協商，試圖以「薪資凍結搭配工時縮減」策略，企圖達到提高就業的目的。但雇主在利潤優先之考量下，為降低僱用勞工之成本，工時縮減策略反而造成其後部分工時工作型態之盛行，並成為荷蘭婦女的主要勞動參與型式。
4. 荷蘭政府在 2008 年 4 月 7 日當週開始提倡「婦女 1 週工作 4 日 (以上)！」，但荷蘭總工會 (FNV) 認為，荷蘭政府推動讓部分工時婦女增加每週工時屬於政策宣導性質，建議該國政府應該把主力放在日間托兒措施之改進，對婦女就業較有幫助。
5. 波德係指海埔新生地，由於荷蘭約三分之一土地比海平面低，必需要靠風車把水汲出地平面，因此荷蘭人必須共同合作避免淹水，也因此這個低地之國的人民普遍較其他歐洲人更有彼此合作的特質。由於荷蘭勞資政三方在面對國內重大經濟與勞工問題時，共同協商尋求和平有效的解決之道，因此這種對話模式就被稱為「波德模式」。
6. 經濟社會委員會 (Social Economic Council, 荷文：Social Economische Raad, 荷文縮寫：SER)，係於 1950 年依公法成立，委員會成員包括工會 (11 位) 與雇主組織 (11 位)，以及社會事務與就業部所任命之學者 (11 位)，這些成員針對經濟社會議題對荷蘭政府與國會提出建言。SER 是荷蘭政府之主要諮詢單位。
7. 荷蘭於 1982 年，工會代表、雇主代表以及政府三方決定共同諮商解決該國經濟與失業的困境，最後雇主、勞工妥協減少工時但不裁員，政府也保證部分工時勞工也有社會福利，但減少失業給付。



勢，資方的解僱必須更有彈性，但荷蘭工會完全不允許談到解僱方面的改變；加上荷蘭式的社會對話，每個團體的代表都會表達其意見，每個人的聲音都要被聽到，每個組織的代表都需表達其意見，在沒有急迫問題（如高失業率）需要解決的情況下，會議協商中常常是各說各話，無法達成協議。

荷蘭的社會對話可說是因應大環境之下的產物，透過表達自己的意見與聽取他人的想法，或許加上一些退讓或交換，謀求一種平和的解決之道，雖然解決方式不見得是最好，但大家都能接受，而經過一段時間試行之後，社會夥伴還是可以再對話，提出新的意見，因此這種對話機制讓大家都尚稱滿意。社會夥伴對各項重要議題採取共識決來做決定，由於經常對話、交換意見的關係，荷蘭勞工發動罷工的情形並不常見，有時工會也會為特別議題採遊行倡議的方式表達想法，尋求支持。

### （三）公共就業服務私營化

荷蘭將大部分的公共就業服務（public employment service, PES）業務，採契約方式外包（outsource）給私立機構<sup>8</sup>。該國於2000年在社會福利相關業務有重大的組織變革，其社會福利局、國立社會保險機構合併至員工保險計畫局（Employee Insurance Programs Agency），因此提供失業者及失能者津貼、外包再整合服務給私立機構「再整合公司（Reintegration firm）」成為員工保險計畫局的業務。估計至少35%以上的失業者（也就是再整合公司的客戶）可以重新進入勞動市場。

另一方面，因公共就業服務亦有其存在的必要性，例如增進勞動市場的透明度，蒐集尋職者及工作空缺等，新的公立就業機構－工作與所得中心（Centres for Work and Income, CWI）<sup>9</sup>，取代了原有的公立就業服務機構，成為辦理積極性勞動政策的主要機構，辦理蒐集人才資料及工作媒合，協助失業者同時申請工作與領取失業津貼，並提供職業選擇與生涯指導的服務。荷蘭學者Jaap de Koning於訪談中也表示該國公共就業服務私營化普遍增進公共就服的效率與效果。

### （四）彈性勞工

荷蘭將不屬於固定工作<sup>10</sup>（permanent jobs）的其他工作視為彈性工作（flexible jobs），因此彈性工作係指僱用期間有期限的工作，或是工作時間未於契約中明確訂立者。換言之，彈性勞工有少於1年或每週工作數小時（可變動）之彈

#### 〔註釋〕

8. 從2001年開始，這種公共服務業務外包的方式，同樣也出現在荷蘭公共運輸業，在荷蘭社會中，外包係依循降低政府角色的改革趨勢。荷蘭也是國際上少數幾個實施將大部分公共就業服務外包的國家之一。
9. 當工作與所得法案（work and income Act）2002年1月1日開始實施時，荷蘭政府於全國各地設立131個工作與所得中心，提供失業者同時申請津貼與找尋工作。
10. 勞工之僱用契約是固定的，且工時列入契約內容之中。



性契約。彈性勞工包括「臨時雇員 (Temporary employees)」、「備用員工 / 替補勞工 (Stand-by employees/substitutes)」及其他彈性勞工 (例如依臨時契約之變動工時工作)。臨時雇員透過荷蘭仲介商轉介之臨時工作 (temp work)，其中包括製造、運輸、清潔等低技術性工作，也包含外包護士 (outsourcing nurses)、秘書、管理階層及專業之醫學與高科技人才。以 2006 年荷蘭統計局資料來看，彈性勞工數量即占就業市場總人數之 14%。透過仲介商聘用臨時工之要派公司，主要係因臨時工之生產力高、具可預測之生產力及暫代生病員工等理由<sup>11</sup>。從雇主的角度來看，透過臨時工仲介，可依據企業需求採用所需技能之勞工，多個雇主共用一個勞工之「人力共用制」，也增加企業人力運用的彈性，雇主也可藉臨時工的表現，從中尋找合適的員工。另外，簽訂彈性契約的臨時工原則上也能享有法定最低工資，如果臨時工未超過為 2 位以上之雇主工作，平均每週工時達 5 小時以上，且至少已工作 3 個月，則此臨時勞工適用最低工資規定。

荷蘭政府與工會認為彈性勞動是正規勞動之跳板，也希望透過制度設計，讓工作一段期間之彈性勞工能成為勞動市場內正式一員。荷蘭政府將臨時勞工之僱用分為 3 期，假定臨時勞工透過臨時仲介商工作 182 週後，則有「臨時勞工與臨時仲介商之間則有永久契約 (contract for an indefinite period of time)」的強制規定，藉以消除彈性勞工在勞動市場中不安全之狀況。

#### (五) 最低工資每年調整 2 次

荷蘭之最低工資規定於「最低工資與最低休假津貼法案 (Minimum Wage and Minimum

Holiday Allowance Act)」中。荷蘭於 1968 年立法確定最低工資，並於 2007 年再度修訂，該法案主要係規定員工有權享有至少法定的最低工資，23 歲以下之員工，適用最低青年工資 (minimum youth wage)<sup>12</sup>。該法並規定最低工資依平均工資趨勢，每年調整 2 次。而不同年齡之青年勞工，以全時勞工之最低工資為基礎，比例計算其最低工資。

### 對我國之啓示

#### (一) 我國要更好的社會福利嗎？

相對於荷蘭與丹麥，我國的稅負比例較低，在有限的財政資源上，我國實無法施行高失業津貼等高規格的社會福利制度。但另一角度來看，荷蘭與丹麥也都在從事稅制改革，希藉降低失業津貼等縮減社會福利方式，以活化就業市場，因此我國應思考，如何在現有稅制下，能讓勞動市場活絡？考量的發展方向之一，可以是公共就業服務外包，讓服務更有效能——例如荷蘭對於失業或失能者所提供之再整合服務，係以契約方式外包給「再整合公司」，藉由民營化較有效能與效率的服務，引導失業者重回到就業市場，其社會保護政策亦是就業導向，提供津貼受益者足夠之就業能力 (employability)，而非提供其足夠之失業津貼。反觀我國之就業服務包含公營與私營，兩者之間難免產生競爭與排擠效果，如果參考荷蘭經驗，將部分公共就業服務外包，則公共就服機構可以與民間就服機構建立管理與合作的關係，增進彈性與效能——以相同或較低的財政支出，獲取最佳的公共就業服務效果，而公部門則可專注於就業服務市場的管理，此舉也可改進

[註釋]

11. Kea Tijdens, Maarten van Klaveren, Hester Houwing, Marc van der Meer, and Marieke van Essen, 2006

12. 荷蘭對青年勞工之定義為年齡 15-22 歲之勞工。

原來區域就服機構之資訊有限（僅限當地就業服務，無跨區域服務），以及雇主對公共就服機構利用率較低（部分原因是就服機構之資訊為區域性）等缺點。

## （二）職業教育、職業訓練與終身學習

兩國對「知識」、「培育」的熱愛，也就是自然地實施「終身學習」，也是我國值得參考學習之處。丹麥與荷蘭相較而言，丹麥較注重職訓提升勞工技能，以使其獲得永續就業能力；荷蘭則注重職業教育，其國內有多所科技、生技與設計等領域之名校，而且不論年齡多大，都可接受短期密集專門課程獲得證書，兩國也都提倡終身學習，並從中獲得高技術的勞動力。荷蘭與丹麥兩國皆十分著重「從做中學」，勞工可從短期工作中學習，雇主則可以從中發掘合適員工——例如荷蘭雇主即會從臨時勞工中尋找合適勞工，丹麥企業則運用短期職訓計畫僱用失業勞工，雇主從中獲取潛在員工，因此勞雇雙方都受益。我國公私營機構辦理之「職業訓練」，當然是提升技能的途徑之一，但職訓通常為短期，雖然也搭配實務操作，但效果可能未如丹、荷兩國「從做中學」的短期工作或臨時工作；且多數荷蘭人認為，職業教育能較深入地培養專業人才，在國際化及重視知識經濟的現實面，培養人才決不是半年或幾個月的事。因此，國人也應扭轉對職校與技術學校偏頗的觀念，而應思索如何結合勞動市場的供需——教育與就業，並兼顧青年學子的興趣與意向，讓勞動市場能充裕多元人才。

〔註釋〕

13. 臨時工仲介商法案係荷蘭的勞動派遣法。

## （三）推動彈性工作合法化，並納入社會夥伴之意見

彈性工作雖是非典型工作，但已成為勞動市場的主要構面之一，相較於荷蘭工會對「臨時工仲介商法案（Temporary Agencies Act）<sup>13</sup>」之支持，台灣的勞工團體對派遣勞工反而持反對或疑慮的態度，認為這會讓非典型勞動者日增，讓僱用關係不穩定及勞工權利的損失。深究荷蘭推動順利之主要原因，乃是該法案係由社會對話方式所談成的版本，且立法前之背景係荷蘭失業率高漲，工會認為有更多彈性/臨時工作好於沒工作，且勞資政三方對臨時勞工係正規勞動之跳板都有共識，因此在法規中明訂3階段臨時勞工強制規定，臨時勞工為臨時仲介商工作182週後，兩者之勞動契約發展成為不定期契約；另外荷蘭最大的臨時勞工仲介商組織—ABU（約包含60%彈性勞動市場之人員流動量），定期與政府、雇主組織、工會與地方政府諮商，為臨時仲介商與臨時勞工訂制集體協約，無形中也保障了臨時勞工之勞動條件，減低不同臨時仲介商之勞工在同一公司工作卻因仲介商管理方式相異造成之歧視情形。考量勞動派遣在我國已為既有事實，因此勞動基準法之勞動契約章也應須因應目前僱用型態多元化予以修正，規範派遣業者在勞基法上之連帶雇主責任。至勞動派遣法之訂定，宜針對勞工團體反對之意見一一釐清，並聽取工會之修正意見，對工會關切之派遣可能造成僱用關係不穩定，建議可增列強制規定——在一定期限之長期僱用後，派遣勞工與派遣公司之間形成長期之僱用關係，增加派遣公司之責任，以維護派遣勞工之權益。

荷蘭與丹麥兩國皆十分著重「從做中學」，勞工可從短期工作中學習，雇主則可以從中發掘合適員工。

#### (四) 學習外國語與國際化

當然，提升國際化並不僅只是學習外國語，但是，學習外國語，的確能讓國人較為瞭解外國文化、尊重差異性、包容及學習其優良之處，且國際企業都喜好至多語環境及對外人友善的地方投資，吸引具高科技背景的專業人員加入，無形中增進該國就業與科技水準，丹麥與荷蘭就是如此，丹麥自認為「北歐門戶」，荷蘭則自比為「歐陸門戶」——丹麥勞工通常會多國語言，多數會說英文與德語，約 1 成的丹麥人會說法語，部分會說西班牙、義大利語或其他語言；荷蘭人則約 7 成會說英文，6 成會說德文，2 成會說法文，荷蘭某些中學甚至還有拉丁與古希臘語課程。加上海、陸、空的運輸後勤基礎設施完備，部分國際企業都於此兩國設立據點，因此丹、荷自國際化中獲利甚多。我國學習歐洲各國語言的環境雖不如丹、荷，但我國地理位置亦居樞紐，位東北亞、東南亞之間，且臨近最大的亞洲市場——大



陸，因此，如果將我國定位為「亞洲門戶」，我們應思考是不是應加強培育國際人才、學習不同外國語（除歐洲語系外，也包括東南亞、日、韓等國語言），以及以平等禮貌的方式對待外國人，包括外籍勞工，讓國際企業考量設立據點時能想到台灣？畢竟，就業市場良窳因素其實部分決定於投資者及其僱用當地勞工之意願。

附表 台灣、丹麥與荷蘭重要經濟社會指標比較表

國家別	台灣	丹麥	荷蘭
面積	3 萬 6 千平方公里	4 萬 3 千平方公里	4 萬 2 千平方公里
人口	2 千 3 百萬	540 萬	1 千 6 百萬
平均每人國內生產毛額 (GDP per capita)	30,100 美元 (2007 年 *)	37,400 美元 (2007 年 *)	38,600 美元 (2007 年 *)
經濟成長率 (%)	5.7 (2007 年)	1.7 (2007 年 *)	3.5 (2007 年 *)
勞動力	1071 萬 (2007 年)	290 萬 (2007 年 *)	760 萬 (2007 年 *)
就業者分布比率 / 部門別	農業：5.3% 工業：36.8% 服務業：57.9% (2007 年)	農業：3% 工業：21% 服務業：76% (2004 年)	農業：3% 工業：21% 服務業：76% (2005 年)
失業率 (%)	3.9 (2007 年)	2.8 (2007 年 *)	3.7 (2007 年 *)
工資調整	10 年 1 次	2 年 1 次	1 年 2 次
勞動市場特點	生產力與報酬比例高、工資彈性、勞資關係協調 <sup>15</sup>	高度流動性的勞動市場、高福利及重視學習與高技術的勞工	社會對話、部分工時

\* 表預測值

### （五）最低工資的調整

丹麥的最低報酬 2 年調整 1 次，荷蘭的最低工資則每年調整 2 次，雖然兩國調整的時程與方式不同，但都是定期調整，以避免積壓時間過久造成負面效果。相較而言，我國基本工資約 10 年未調整，於去（2007）年在累積漲幅過大等壓力下，基本工資調升至 17,280 元，調幅達 9% —— 但這個結果仍是勞、資雙方都不滿意。荷蘭以社會對話機制調整基本工資，因此得以勞資雙方都滿意，且對經濟環境較少衝擊的和諧合作方式緩慢調整工資，這也是我國得以努力的方向。

### 後記

丹麥與荷蘭都非常重視資源回收再利用，也都注重環境清潔，花許多時間精力在維護城鄉景觀，兩國政府也都自許為廉能政府，費心力在建設合宜居住且美麗的環境。很特別的是，兩國人民都非常喜歡運動，尤其是騎腳踏車，丹麥的自行車擁有率約 50%，也就是每 2 人中就有 1 人有腳踏車，而荷蘭的腳踏車擁有率則高達 81%（這個數字還未計入租用型腳踏車），其境內妥善規劃的腳踏車道、平緩坡度及好風景也常吸引他國腳踏車運動愛好者前往；另外，兩國都重視有機農牧業，荷蘭牧人甚至會為了牛的身心健康，不在一塊草地上養太多



牛（雖然養多幾頭牛的利潤較多）；此外，兩國都以現代建築與工業設計著稱，例如荷蘭鹿特丹的方塊屋和 Droog Design<sup>14</sup>、丹麥的全黑色系皇家圖書館和 Arne Jacobsen 設計的蛋椅等。因此，在荷蘭境內訪問期間，除了對其社會對話獲致的彈性兼安全之勞動政策印象深刻，也深覺自小培養美感、運動習慣、關照環境生態與廉能政府的重要，這些元素同樣有助於國民生活素質的提升，對外國投資者而言，這是重要吸引要素之一。筆者認為，如果有更多注重社會責任的外商投資，也將間接增進我國勞工就業！❖

〔註釋〕

14. Droog Design 為荷蘭著名的設計團隊，藉由展覽引領新的設計議題，反省思考設計的真義，Droog Design 著名的設計作品為酒杯門鈴、軟燈罩。

15. 摘譯自世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）2007-2008 國際競爭力評比 / 台灣報告。