





活絡就業市場 促進工作機會

勞工委員會主委王如玄在今（2010）年年初立下三大施政目標，其中為了活化就業市場，降低失業率，共有以下幾項施行方針：

- 一、提升勞工職能培訓，調整勞動契約規範，促進勞資共贏
- 二、促進就業，協助弱勢重返職場
- 三、強化技能檢定機制，提供便民檢定措施

這些拯救失業的活水政策，隨著經濟時局的改善，已經慢慢發揮效用。

政府的施政當然還有許多改進的空間，但照顧勞工的心意卻是不容置疑的。





促進就業政策措施—— 從尊嚴勞動談起

勞委會綜規處 林政瑜整理





2009年初受全球金融海嘯擴大波及，國內經濟面臨嚴重衰退，政府適時陸續推動多項促進就業措施，期紓緩國內失業壓力。儘管失業率自去年8月起至今年8月已連續下降，然失業情勢仍然嚴峻，總統宣示今年為「就業促進年」，勞委會盡全力達成目標。

又今（2010）年8月簽署兩岸經濟協議（ECFA）已經立法院審查通過，且於9月12日正式生效，預期產業出口量、比重亦隨之增加，也會帶動勞動市場、就業機會的變化，預期國內將增加26萬個就業機會，惟也有部份產業及其勞工將受到影響。勞委會推動國人就業及保障勞工權益，本於「平等、人性、安全、尊嚴」的施政理念，設定尊嚴勞動的四大策略目標，以嶄新的思維與積極的作為，展現應有的效能及貫徹目標所堅持的決心與執行力，持續促進勞工就業並強化勞動權益保障，包括擴大就業機會、提升勞工職能、加強就業服務、維護勞工權益及建構安全衛生職場等，為勞工朋友多盡一份心力，提供優質的勞動環境，創造就業機會，強化產業人力的提昇。

尊嚴勞動的四大策略目標

1999年ILO國際勞工局局長索瑪維雅（Juan Somavia）提出尊嚴勞動（Decent Work）的概念。她指出一份生產性的工作，必須是權利受到保障、獲取足夠收入同時又得到充分的社會保障。在此概念之下，所有人均應獲得賺取收入和擴大就業機會；由這樣的觀念可以歸納且訂定四大策略，計有工作時的權利、就業、社會保障及社會對話：

一 工作時的權利：

勞工在勞動過程中的所有權利，無論其勞動的型態、時間、地點、方式等均應受到普遍性的權利保障，因此，訂（修）勞動基準、禁止強迫勞動、消除就業歧視、結社自由及外勞保護措施，多屬勞工工作時需受到保護的內涵。



二 就業：

在自由、平等、安全與尊嚴的條件下，提供所有人獲得充分的、具生產性且符合尊嚴勞動的就業機會；設置公立就業服務機構、辦理就業協助、特定對象就業服務、立即關心計畫，均為就業鎖鏈的環節，環環相扣，可發揮事半功倍的效能。

三 社會保障：

建構良好的社會保障制度，係保障個人面對失業、老年、殘障、意外事故等社會風險時，給予資源與協助，免於落入貧窮困境的社會安全網。因此透過勞工保險、就業保險、職業災害勞工保護的開辦與運用，強化勞工的社會保障功能，建構優質的生活。

四 社會對話：

透過對話、討論的方式，使社會中各成員得以交換彼此的想法、意見與需求，並形成最後的共識，達成社會穩定的效果；在勞動領域中，社會對話特指勞資代表與政府在國家經濟及社會政策上協力的關係，以達成三方共識作為政策發展、解決問題的方向。批准第98號團結權與集體協商公約，推動社會對話，是提供勞工團體凝聚力的形成及對話舞台的積極作法。

目前活絡就業市場相關措施

在這策略目標下，檢視勞委會一年來的作為及今後的努力方向，分述如下，以期自我鞭策及改進：

一 維護勞工工作權益

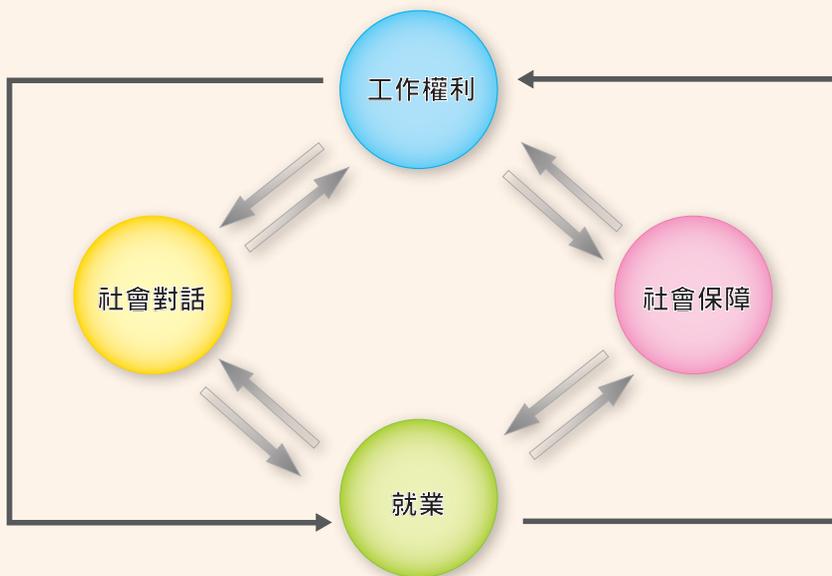
（一）增列「育嬰留職停薪津貼」並擴大津貼適用範圍

津貼開辦前，一年約有 3 千 7 百人申請育嬰留職停薪，津貼開辦後，平均每月約 3 千 6 百餘人申請，人數大幅成長約 12 倍。截至本年 7 月底止，約有 5 萬 4 千餘人提出育嬰留職停薪津貼申請，核付金額 34 億元。

（二）延長中高齡及身心障礙失業勞工失業給付請領期間

截至 2010 年 7 月底止，已有 3 萬 7 千餘名之中高齡及身心障礙勞工請領延長失業給付。而扶養無工作收入眷屬的失業勞工，失業給付由原本投保薪資的 6 成，最高得加給至投保薪資的 8 成，另加發眷屬補助部分，

尊嚴勞動四大策略目標



受惠勞工 10 萬餘人，受惠眷屬 15 萬 6 千餘人，所有 550 萬被保險人皆可受惠。

(三) 擴大《勞動基準法》適用範圍

指定「工商團體」、「已完成財團法人設立登記之私立幼稚園教師及職員」、「社會團體」、「自由職業團體」、「依立法院通過之組織條例所設立基金會之工作者」自 98 年 1 月 1 日起陸續納入適用，另「傳教機構僱用之勞工」、「會計服務業僱用之會計師」、「私立學術研究及服務業之研究人員」、「私立藝文業」及「私立特殊教育事業、職業訓練事業等之教師及職員」，自 2010 年 1 月 1 日起亦陸續適用，該法受益勞工人數達 647 萬人，佔全體受僱勞工之 96.6%。

(四) 設置勞工權益基金專戶

2009 年 5 月 1 日正式成立「勞工權益基金」專戶，透過穩定財源之專款專用，提供勞工多元之補助措施。

(五) 加強勞動條件檢查

辦理「勞雇協商減少工時並按比例減少工資」勞動條件專案檢查、「國道長途客運駕駛員工時」、「私立托兒所及幼稚園勞動條件」、「工讀生勞動條件」、「醫療院所勞動條件」，及「勞動派遣勞工權益」等專案檢查。





（六）辦理勞工訴訟補助

2009年3月2日及5月1日分別公佈施行《勞工法律扶助施行要點》及《補助勞工訴訟期間必要生活費用實施要點》，截至2010年6月底止已扶助4,757件（含法扶），平均每月案件量較以往約成長32倍；自2009年下半年實施至今，16個月來，協助3,748位勞工訴訟，爭取到新台幣2億6千多萬元。

（七）落實性別工作平等法制

補助依《性別工作平等法》申請育嬰留職停薪人員應由雇主負擔之社會保險費，落實育嬰留職停薪制度，強化受僱者之保障。自2002年3月起，截至2009年12月底止申請育嬰留職停薪受惠者男性計4,009人，女性計4萬725人，合計4萬4,734人，共補助8億1,226萬元。同時，督促地方政府辦理性別工作平等專案檢查，期事業單位恪遵法令規定。

二 推動洽簽兩岸經濟協議因應措施

成立兩岸經濟協議對臺灣勞動市場影響評估小組，針對就業市場影響評估、政策說明等事項，多次進行討論，且進行兩岸推動簽署兩岸經濟協議造成之經濟及勞動就業影響進行分析，量化分析我國勞動市場於兩岸經濟協議協商架構下所受到之政策衝擊及影響；廣泛聽取各界意見，密集拜訪工會，並辦理全國各縣市兩岸經濟協議座談會，使勞工及工會幹部瞭解兩岸經濟協議與勞工議題及政府因應措施；研擬兩岸經濟協議協助勞工方案，透過就業安定及轉業再就業等協助措施，對於受影響產業及勞工提供各項積極性協助。

三 促進就業

2008年下半年起陸續推動立即上工計畫、公部門短期就業專案、2009年政府部門協力促進就業計畫、2009年民間團體多元開發就業計畫、就業及人力加值博覽會、大專畢業生至企業職場實習方案 八八臨工專案等協助就業計達20萬1,850人。

四 強化勞工職能

配合2009-2012促進就業方案，2010年度預計培訓15萬人，主要計畫計有「青年人才培訓深耕方案」、「產業人才投資方案」、「協助企業人力資源



提升聯合型計畫」、「照顧服務訓練」、「物流人才培訓」、「就業訓練深耕計畫」等；另推動技能檢定，核發技術士證照，99年度全國技術士技能檢定辦理144個職類次將分梯辦理，並辦理即測即評學科測試，實施131個職類丙級學科電腦上機測試，以強化技術士技能檢定的績效；另辦理國際技能競賽，選拔培訓優秀選手參加國際技能競賽，以青年職業技能提升深具鼓勵作用。

五 照顧勞工生活

開辦勞工保險年金制度，2010年截至6月底止，實施勞保老年、失能及遺屬年金制度，受惠人數達920萬餘勞工。

有效運用勞退基金，保障勞工退休金權益，勞退基金以審慎穩健之資產配置及風險控管機制，安渡全球金融風暴，2009年整體收益達1,118.8億元，報酬率12.68%，創歷年新高，除完全弭平97年帳面虧損，尚多賺513億餘元挹注基金。勞退基金規模於今年2月破兆，至7月底止，初估基金規模達1兆674億元。2010年1-7月，在全球金融情勢詭譎多變之下，收益數為負138億元，收益率負1.37%。未來勞退基金監理會將持續掌握市場情勢，妥適布局因應，維護基金收益。

辦理失業勞工子女就學補助，2009年到2010年7月底，計有13,088個失業勞工家庭受惠，18,766名學生獲得補助，補助金額計新台幣1億2,591萬元。

增列勞保失能給付項目，放寬兼差族勞工上下班途中職災認定，並推動「職業災害勞工個案主動服務計畫」，2009年1月1日依法發布「勞工保險失能給付標準」，給付項目增至220項；放寬兼差族勞工上下班途中職災認定，將增進880萬餘被保險人職災給付權益；於各縣市建立職業災害勞工個案管理服務窗口，主動聯繫勞保職災傷病給付個案，提供各項權益諮詢服務，協助職災勞工重返職場。

推動立即關心計畫，提供勞工及其家屬紓壓及危機處理服務，設置心靈加油列車、建置勞工紓壓健康網站、編印「就業補給站」資源地圖等，2009年度計提供深度會談1,657人次，辦理紓壓巡迴講座36場、參與勞工計2,307人次，2010年度（截至6月底）並已提供深度會談個案597人次，紓壓巡迴講座16場、參與勞工計1,442人次。



辦理勞工紓困貸款，為照顧一時面臨經濟困難之勞工，辦理勞保紓困貸款，貸款總金額達707億元，已逾65萬名勞工受惠。其中2009年度核貸人數19萬2,408人，核貸金額達192億餘元。

六 建構安全衛生職場

(一) 降低職業災害發生率

推動跨部會合作之「職業安全衛生促進方案」，期於2009年至2011年的3年內將勞工死亡、失能及傷病等職業災害率降至千分之4以下。

(二) 加強安全衛生自主管理，輔導中小企業改善工作環境

推動系統化職業安全衛生管理制度，2010年截至7月底止，計487家事業單位通過臺灣職業安全衛生管理系統（TOSHMS）驗證；目前簽署合作中之安全夥伴關係合計56個，所屬勞工超過60萬人；對中小型事業及微型工程等施予臨廠訪視輔導，2010年截至6月底止完成訪視輔導3,917場次；截至2009年8月底止，完成「中小企業危險性機械設備輔導案」等929場次。

(三) 建構職業傷病診治網絡

委託台大醫院等9個大型醫院成立各區域職業傷病診治中心，提供職業病預防、診治、重建轉介等相關服務；2010年至6月底職業病門診5,262人次，發現職業病649案，已顯著增加職業病個案通報數。





今後興革方向

在平等、人性、安全、尊嚴的指導原則下，勞委會仍秉持在既有的、延續性的基礎下，對於因應莫拉克風災重建、持續促進勞工就業、研擬洽簽 ECFA 因應對策、配合產業發展培訓人才、健全集體勞資關係法制及效能、保障新僱用型態勞工權益、調整基本工資審議機制、保障勞工退休生活、建構完善職災保險體系、完備國家職業安全衛生基礎建設等方向廣續推動：

一 因應莫拉克颱風災後重建

提供災區勞工就業服務及生活扶助：推動職業訓練計畫，此計畫有兩大原則：

原則 1：由受災區域之職訓中心進行轄區訓練資源之盤點，對於新增受災民衆職訓需求所需經費，由職訓局統籌調度；原則 2：以受災民衆需求為導向，對於不同時期之需求，提供各項職訓措施（安置訓練、職業訓練探索研習、職業訓練等），此項計畫分為救災、安置及重建等三階段進行，救災、安置階段已陸續完成，目前以提供受災民衆就業導向職業訓練課程為主推動專長訓練。

二 持續促進勞工就業

辦理《99 年促進就業措施》，內容計有提高就業媒合率訓練後推介就業、多元就業開發方案、鼓勵企業辦理托兒措施或設備、就業多媽媽，提供臨時工作津貼、僱用獎助津貼、微型創業鳳凰貸款及諮詢輔導服務計畫；《立即就業 99 新增方案》包括就業啓航計畫、黎明專案計畫、莫拉克風災後重建工作津貼；就業 99Plus 計畫有擴大立即就業項目，促進就業目標人數 12 萬 7 千餘人，截至 7 月底共 8 萬 1,218 人。

另外為了強化提升就業服務效能，政府提供了快速就業查詢及媒合功能：運用全國就業 e 網與各地實體就業服務據點，提供求職及求才服務；另為解決數位落差民衆之求職障礙，於所屬就業服務站、10 個原住民服務據點，以及鄉鎮就業服務臺設立觸控式工作機會快速搜尋系統（就業 e 點靈），藉由簡易之求職介面，提供民衆快速查詢就業機會；辦理「愛與關懷－就業博覽會」：協助失業者就業，並加強莫拉克颱風災區之就業服務，舉辦大型就業博覽會，提供雇主與求職者面對面溝通互動機會



三 研擬洽簽 ECFA 因應對策

自 2009 年入春起，為因應洽簽 ECFA，勞委會隨即成立《兩岸經濟協議》對臺灣勞動市場影響評估小組，針對就業市場影響評估、政策說明等事項，多次進行討論，並就進行兩岸推動簽署《兩岸經濟協議》造成之經濟及勞動就業影響進行分析，實際計算出我國勞動市場於《兩岸經濟協議》協商架構下，所受到的政策衝擊及影響。另為廣泛聽取各界意見，密集拜訪工會，並辦理全國各縣市兩岸經濟協議座談會，使勞工及工會幹部瞭解《兩岸經濟協議》與勞工議題及政府因應措施；目前本會已規劃完成「因應貿易自由化就業發展與協助方案」，以保障我國勞工在貿易自由化過程中之權益，並加強提升勞工技能、轉業訓練及就業服務；透過僱用安定措施、單一窗口服務、運用各項就業促進工具（僱用獎助、職場體驗、短期就業安置方案、轉業津貼、待業生活津貼等），協助受貿易自由化影響之勞工，能夠穩定就業或穩定其失業期間之基本生活，並協助其儘速再就業；開發並辦理就業市場需求之技能檢定職類，鼓勵因受貿易自由化而失業者，參加本會職訓局自辦、委辦、委任或補助之職業訓練後，進行技能檢定，以提高專業技術能力，增加就業機會。

四 配合產業發展培訓人才

針對貿易自由化敏感產業勞工及協助其參加六大新興產業辦理職業訓練；敏感產業因應轉型辦理之在職訓練，提供費用補助；辦理就業導向職業訓練；因應產業變遷，推動六大新興產業人材培訓；針對生物科技、觀光旅遊、綠色能源、醫療照護、精緻農業及文化創意等六大新興產業，勞委會 2010 年度將加強結合民間資源，以自辦、委託或補助等方式辦理相關職類課程，鼓勵民間訓練單位優先辦理相關人力培訓，並逐年提高訓練人數及投入之資源。2010 年度預計訓練 44,145 人，希望訓練後提供產業界生產力的需求、及提昇競爭力。

又配合產業人力需求，職業訓練法規需與時具進，以為促進職業訓練、技能檢定及技能競賽之發展；《職業訓練法》自 1983 年 12 月 5 日公布施行後，相關附屬法規亦陸續發布施行，其間歷經 2000 年 7 月 19 日及 2002 年 5 月 29 日二度修正，奠定我國職業訓練法制基礎，並對經濟發展所需之技術人力，著有貢獻。在當前新興產業及活絡在地就業的考量，勞委會以研擬修正



《職業訓練法》草案，該草案增列職業訓練辦理範圍、促進民間參與辦理職業訓練、建構職業訓練服務資訊平台、增訂技能職類認證制度等內容；《職業訓練法》刻正由行政院審議中，勞委會將因應行政院及立法院審議之意見，賡續建構職業訓練法制環境，以及符合社會大眾對職業訓練需求。

五 健全集體勞資關係法制及效能

落實《工會法》修正；落實《工會法》修法內容，達成工會團結權、貫徹會務自主化、運作民主化，並健全工會財務，使我國工會相關權益保障法制更臻完備；提升勞資爭議處理效能上，積極推動《勞資爭議處理法》附屬法規訂頒事宜 推動獨任調解人及仲裁人制度，有效運用民間資源建構及執行不當勞動行為裁決制度。

六 保障新僱用型態勞工權益

因應全球化市場，企業普遍採取勞動彈性化措施，以部分工時、勞動派遣等方式僱用勞工，對於受僱勞工而言，卻隱藏就業不安定性及勞工權益保障不足，因此，針對勞動派遣及部分工時僱用勞工權益保障不足部分，予以法制化，同時並應兼顧未來勞動市場動能。

《勞動基準法》為規定勞動條件最低標準、保障勞工權益、規範勞資雙方勞動條件之重要法律。衡量 20 多年來國民平均所得增加，原訂罰金及罰鍰數額已偏低，且鑑於新臺幣為臺灣地區流通之貨幣，修正貨幣單位，提高額度。此外，為積極保障勞工權益，修正部分條文，包括明定勞退舊制退休金不得讓與、扣押、抵銷或供擔保，及職災補償規範與罰則等；又為保障家事工作者勞



動權益，目前家事工作者係由勞雇雙方透過簽訂契約，議定勞動條件，惟私法契約缺乏強制性，對渠等勞工之保障仍有不足。為加強保障家事服務業勞工之勞動權益，已研擬《家事服務業勞動權益保障法》草案，該案刻正依法定作業程序審議中。

在全球化人口移動中，針對新住民，擴大勞退新制之適用範圍，研修《勞工退休金條例》，將與我國國民結婚、且獲准居留而在臺灣地區工作之非本國籍配偶，納入勞退新制之強制保障對象。另增訂自營作業者納入自願適用對象，使其得為老年生活預先準備，目前該案已送行政院審議，後續將積極推動修法工作。

七 調整基本工資審議機制

基本工資之調整除應考量勞工權益，並應參考各項經濟指標始為妥適，現行基本工資審議機制亦須合理修正。勞委會除廣續收集各國基本工資相關資料外，並已委託學者專家針對基本工資審議機制之調整進行研究，作為未來推動相關政策之參考；又審視勞動情勢適時召開基本工資審議委員會議，以符合經濟社會的公益及期待。

八 保障勞工退休生活

修法擴大勞退新制之適用對象：包括目前與我國國民結婚且獲准居留依法在臺工作之外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民，及自營作業者；建置勞工退休基金多元化最適資產配置：依據國內外經濟金融情勢變化，並參考先進國家勞工退休基金運用經驗，審慎建置年度最適資產配置暨投資運用計畫；強化勞工退休基金風險監控機制，擴增風險控管系統功能，訂定基金投資組合風險容忍度，強化投資流程風險監控機制，降低投資風險。

九 建構完善職災保險體系

為擴大職災勞工保障，推動《職業災害勞工保護法》修正案，以職災勞工重建為修法主軸，修正重點計有職災重建工作納入法源；放寬請領失能生活津貼及退保後職業病生活津貼條件；整合現行發放職災死亡家屬慰問金及死亡家屬補助；合理規範雇主之職災補償責任；建立職災通報系統及專線，落實職災通報制度；強化職災預防與職業病調查、認定與鑑定機制，從預防、補償到重建，全面照顧勞工。



十 完備國家職業安全衛生基礎建設

為積極貫徹及儘早達成「降低勞工保險職業災害千人率至千分之四以下」（2009 年至 2010 年）之目標，加速推動《職業安全衛生促進方案》，重要執行策略為檢討修訂職場防災法規，及建構國家級職業安全衛生計畫，包括營造業職業災害防治計畫、機械設備之源頭安全管理、化學品登錄管理之建構、安全衛生教育訓練效能之提昇、中小事業工作環境之改善輔導、職業傷病診治網絡之建構、職業傷病管理服務等共 33 項計畫案。

十一 照顧婦女就業權益

在國內勞動市場中國內婦女勞動參與率已達 50%，惟仍與歐美仍有極大差距，協助女性人力資源的運用與其職涯發展仍有許多的空間，在建立友善職場如擴大家庭照顧假適用對象，《性別工作平等法》之家庭照顧假規定，於 97 年修正擴大適用至僱用 5 人以上之事業單位，使受僱者能兼顧家庭照顧責任與職場工作。有鑑於近年來腸病毒等傳染性疾病蔓延，受僱於僱用未滿 5 人之受僱者對於家庭照顧假需求亦甚殷切，且鑑於家庭照顧假之實施對事業單位經營不致產生重大影響，故研議取消家庭照顧假適用人數限制之規定，使所有受僱者在工作與家庭上能取得平衡；強化職場性騷擾處理機制。《性別工作平等法》與《性騷擾防治法》及《性別平等教育法》三法因立法目的不同，故在性騷擾的申訴流程規定上有所差異，惟因前開三法適用範圍之界定，各單位可能為性騷擾防治二法或三法之適用對象，為協助事業單位在處理職場性騷擾事件時，能有一致的處理流程，爰研修《性別工作平等法》性騷擾防治相關規定，明確性騷擾申訴流程，以保障受僱者工作權益。

結語

隨著國內外經濟可望邁入復甦階段，及 ECFA 推動的腳步的進展，勞委會首要之務即是促進就業，致力解決失業問題。除提供就業媒合管道、加強職業訓練及充裕產業人力外，最重要的還是經由活絡就業市場，達到創造就業機會目的。此外，特別積極倡導勞工朋友建立多元化的終身學習觀念、強化職業能力，期能透過這些努力，進而提升我國勞動力的質與量。另藉由各項勞動權益保障措施與推動，增進勞工工作與生活品質。☺



《職業訓練法》 修法重點

勞委會職訓局 陳國禱

全球化的趨勢，國內產業結構的變化，科技、新興產業及服務業等人才的需求，在推動積極勞動市場的措施，是以創造工作機會為首務，以降低失業率，因此，職業訓練、第二專長訓練或促進職涯發展等措施，均為強化就業機會的不二法門。《職業訓練法》自1983年12月5日公布施行後，相關附屬法規亦陸續發布施行，奠定我國職業訓練法制基礎，並對經濟發展所需之技術人力，卓有貢獻。積極勞動市場措施的推動有關促進職業訓練、技能檢定及技能競賽之發展，在公部門需有一與時俱進的職業訓練政策，而修正《職業訓練法》是不可或缺的。

《職業訓練法》主要修法方向

一 增列職業訓練辦理範圍，促進民間參與辦理職業訓練

本次修法，擬藉由法規鬆綁，將部分訓練業務賦予設立宗旨與人才培訓有關之民間單位，以結合更多元豐富的訓練資源，提供國民參訓，達成增進國民職業能力之效益。至於非職業訓練機構接受委託辦理訓練者，為確保其實施職業訓練之品質，將參照職業訓練機構之訓練品質規範，施以訓練品質評核制度。

預計法規鬆綁修正後，依《職業訓練法》辦理訓練之據點將更多，可增加民衆參訓之方便性，減少民衆交通往返時間，使民衆能就近及時參加所需之職業訓練，且辦訓之規模及辦訓內容可更多元化，有助提升民衆之就業技能。



二 建構職業訓練服務資訊平台

參考先進國家之經驗，其為提升人力資源，多訂有產業職能基準，作為個人職能訓練之參考，且訂定職能基準亦較能契合產業發展用人所需。

我國勞政中央主管機關為促進國民就業及各中央目的事業主管機關為促進目的事業之發展，已依各管法規推動職業訓練及能力鑑定相關措施。另各機關為實施職業訓練，需依訓練之目標職務或目標任務，先確定「職能基準」，發展「訓練課程」及「能力鑑定」之規範，前三項為職業訓練前置研發投入之產出，為充份運用職業訓練研發產出之知識財，發揮資源運用綜效，以輔助公、私領域規劃發展職業訓練所需知識，宜增訂相關條文，規範由中央主管機關將相關服務資訊予以整合。本次修法即新增條文規範中央主管機關應協調、整合各中央目的事業主管機關所定之職能基準、訓練課程、能力鑑定規範與其辦理職業訓練等服務資訊，以推動國民就業所需之職業訓練及技能檢定。

三 增訂技能職類認證制度

基於服務國民提升就業技術能力之需要，並依 總統政見有關全國性職業工會聯合組織得參與職業證照認證工作，爰參酌過內外相關立法及學者專家之意見，對於技能職類測驗能力之認證制度，相關設立與管理進行法規鬆綁，藉以結合各種民間資源，提供產業界所需專業技能之人力。

本項制度係各目的事業主管機關及以依法設立非以營利為目的之全國性專業團體為申請對象；依規定經認證者得對測驗合格者核發「技能職類證書」，其效力比照「技術士證」，由於申請認證單位所核發技能職類證書（照）種類多元且複雜，全由政府機關辦理，需投入大量經費與人力建置認證作業系統，乃參酌國內外相關規定，委託非以營利為目的認證專業機構，其行政成本最低且最具實益性。

再者，申請認證單位辦理具專業性、個別性、特殊性技能職類勢必大幅增加，就此政府機關需投入大量經費與人力建置認證作業系統，並應有效結合社會產業之資源，始能使認證工作更能順利推展。初期須投入經費包括：法規制定、體制建立、人才培育、推廣行銷等，逐年朝專業認證方向發展，並依申請者及受委託者之資格條件、審查程序、審查費數額、認證職類、等級及期間、終止委託及其他管理事項之程序，經由法規命令明確訂定範圍，避免無限制擴張，以確保技能職類證書之社會價值。



最後，藉由技能職類測驗施以品質評核，持有技能職類證書之民衆，得做為個人技能能力之證明，且由於證書效力比照技術士證，實際作用如學力比照、升學、升遷、進用、比敘等皆與技術士證相同；可增加民衆認同度，進而在就業方面可促使產業僱用持有技能職類證書之人員，以提升國人就業競爭力。

結語

目前行政院勞工委員會已將《職業訓練法》修正草案送行政院審議，並配合行政院及立法院審議之意見，賡續建構職業訓練法制環境，提高職業訓練經費比重，透過職業訓練及就業服務，協助失業者或因天災失業者重返就業市場，以符合社會大眾對職業訓練的需求及強化產業攜手合作職業訓練平台的功能，期待勞工有適才適所的工作，促進優質的勞動生活的實現。🏠



頭條大話題

勞工內心話

法規面面觀

國際瞭望台

活動搶鮮看

本期人物誌

由職業訓練 談因應貿易自由化就業 及協助方案

勞委會職訓局 黃筑婕





洽簽兩岸經濟協議（**Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA**）為我國積極推動之經貿政策方向，目的在於推動兩岸經貿關係正常發展、避免我國在區域經濟整合體系中被邊緣化及促進我國經貿投資國際化。而隨著各次協商會議的進行，兩岸雙方逐漸形成共識，並於今（2010）年6月29日於四川重慶洽簽完竣。

伴隨著協議內容抵定，在兩岸開放或調降關稅的互惠前提下，固然國內部分屬內需型、競爭力較弱之產業產品不免受到影響，但對於我國多數優勢產業產品出口卻有更大的助益，這也意味著**ECFA**的簽訂不必然只有受損產業，也讓許多產業受惠。

無論是受損或受益，經濟環境的變遷對於事業單位與其僱用勞工均難以免除直接或間接的影響。身為勞工朋友的大家長，為能及時提供勞工必要之協助，勞委會早自2009年7月起便預應局勢，積極研訂「因應貿易自由化就業發展與協助方案」，並配合經濟部規劃之「因應貿易自由化產業調整支援架構」，根據產業與勞工所受之各種可能影響，分為「輔導策略」、「調整策略」及「救濟策略」三個策略，提供勞工朋友們各項就業促進、職業訓練及勞工支持服務。

協助勞工參與職業訓練，是勞委會協助方案所規劃之第一線的防護措施，目的在提升勞工就業技能以發揮積極性預防失業之效果。畢竟職能的提升是勞工能否順利進入就業市場的關鍵之一，無論是受益產業新增之人力需求，或是受損產業失業勞工渴望轉職再就業，都與勞工是否能培養自我專業技能，提升競爭力息息相關，故勞委會朝向受益產業及受損產業兩方向規劃職業訓練相關計畫。

因應貿易自由化（含 **ECFA**）職業訓練措施規劃：

宏碁集團創辦人施振榮先生於1992年提出了「微笑曲線」理論，意即在「附加價值」的觀念指導下，面對產業成熟化、市場飽和及傳統的事業單位，唯有往附加價值高的區塊移動與定位才能持續發展與永續經營。此理論明確的指出，隨著經濟



全球化及區域整合趨勢越見明顯，台灣產業及事業單位未來應努力的策略方向。而簽訂 ECFA 便是推動事業單位邁向轉型的第一步。

為配合事業單位因應環境變遷轉型升級，並協助可能受貿易自由化影響之勞工提升個人工作職能，或儲備發展未來轉業所需技能，以促進其安定就業、轉業或儘速重返職場，目前勞委會所規劃辦理之勞工技能提升措施，包含輔導事業單位辦理在職訓練、協助勞工個人參訓、經營在地訓練與服務網絡三項，分別說明如下：

一 輔導事業單位辦理在職訓練，提升員工工作技能：

許多研究均指出，「人」是決定事業單位競爭力能否提升的關鍵。事業單位能否在競爭的環境中脫穎而出，端賴能否有效運用事業單位內的人力，並促其成長發展而定。唯有穩固的人力資源基礎，事業單位才能穩健發展轉型，提升經營效率與強化核心競爭優勢。

許多人質疑貿易自由化後，影響幅度最大的將是傳統的中小型事業單位，因中小型事業單位資源取得相對劣勢，根本不具備轉型升級的能力。然而事實證明，即便是一向被稱為弱勢產業的毛巾業，雖然從業人員不多，現在也發揮創意，將毛巾做成蛋糕、卡通人物等可愛造型，一躍從製造業成為文化創意產業，毛巾不再只是單純的紡織品，而是更具附加價值的產品。代表轉型升級不僅只大型事業單位辦得到，中小型事業單位一樣也行！

為協助更多中小型事業單位發展人力資本，尋找轉型契機，勞委會將持續鼓勵受貿易自由化影響之事業單位辦理在職員工進修訓練。除提供事業單位個別化、持續性之輔導及諮詢服務、並協助規劃、執行員工訓練活動外，事業單位也可依本身營運策略、轉型或升級等需求，規劃訓練課程，向勞委會申請相關訓練費用補助。規劃訓練課程方式包含：

1. 事業單位自行辦理內部訓練課程：事業單位可自行規劃員工內部教育訓練課程或指派員工參加訓練專業團體辦理之課程。
2. 事業單位共同辦理聯合訓練活動：為利各產業群聚之事業單位共同成長，兩家（含）以上具有經營關聯性之事業單位，可規劃員工聯合訓練活動，並由本局提供輔導服務及訓練費用補助。
3. 委託民間單位規劃客製化訓練課程：事業單位亦可依營運發展或員工職業生涯規劃，結合在地學校機構等民間單位，協助量身打造並執行員工訓練課程，以厚植人力資本，妥善因應貿易自由化帶來之影響。

舉凡受僱於該事業單位符合資格者，均可參加事業單位規劃辦理之訓練課程，以伴隨事業單位營運發展方向共同成長，提升技能。



一 協助勞工個人參訓，增加職場競爭力：

在職勞工除了可參加事業單位規劃辦理之訓練課程，精進本業工作技能，同時也可利用工作之餘，參與勞委會補助之訓練課程，以發展個人第二專長，提升職場競爭力。

另為協助我國弱勢產業之事業單位，因貿易自由化致使營運受影響，導致關廠、歇業，因而使勞工失業。勞委會為協助受貿易自由化（含 ECFA）影響之失業勞工參加相關職業訓練，提升其就業能力，促進其再就業之效益，針對失業勞工，規劃以下因應職業訓練措施：

1. 依據產業發展及就業市場人才需求，採公、私協力方式，加強辦理新興產業、重點服務業及區域特色產業等所需人力職業訓練。
2. 配合就業市場與產業需求及升級，開發新職類或進行訓練課程更新，及汰舊換新訓練機具設備與整備訓練場所，以提升訓練品質。
3. 參訓者由政府補助訓練費用，如符合訓練生活津貼請領資格者，另可依規定申領訓練生活津貼，以安定訓練期間之生活。
4. 訓練單位於學員結訓前，結合事業單位提供職缺，辦理就業媒合，並於結訓後會同公立就業服務機構持續輔導就業。

二 經營在地訓練與服務網絡：

大型事業單位因有較多的資源，故對於人力資源之培育較有完整規劃，而中小型事業單位由於資本、人力、物力受限之故，普遍較難以運用自有資源或委外方式，深耕人力資源的發展工作，但根據經濟部中小企業處出版之《2009年中小企業白皮書》指出，2009年中小企業佔全台灣事業單位家數 97.7%，受僱人數為 546 萬 9 千人，佔事業單位總雇用人數的 69.21%。故為提供這些多數且分佈廣泛的中小型事業單位勞工，更完整、即時之職業訓練服務供應系統，勞委會也積極規劃經營在地訓練與服務網絡。

為因應貿易自由化後產業調整勞工技能提升需求，勞委會結合民間單位，於新興、重點服務業、區域特色產業或與受貿易自由化影響之產業地區，設置服務據點。希冀化被動為主動，透過訪查、蒐集轄區內各該產業之產業情勢與在職、失業勞工轉業、準備轉業及技能提升之訓練需求，即時提供提供轄區內各該產業之事業單位、勞工有關訓練資訊、訓練課程規劃及專案訓練模式之諮詢及輔導服務。同時勞委會所屬之各職訓中心可依轄區訓練需求，實施之移地自辦訓練、委外訓練，適時因應服務轄區內產業及勞工訓練之動態需求，同時也方便在地人才就近受訓，進而提高參訓意願。



因應貿易自由化職業訓練預應措施

目前勞委會職訓局各職訓中心已啓動先期作業，於今年初陸續會同就業服務中心，根據經濟部工業局分別於 2009 年 7 月 31 日及 99 年 3 月 31 日公佈之 17 項受影響產業（毛巾、織襪、內衣、毛衣、成衣、泳裝、製鞋、寢具、袋包箱、石材、家電、陶瓷、中藥、動物用藥、環境用藥、農藥、木竹製品）之事業單位，進行訪視或與座談。以有效了解產業實際受貿易自由化之影響程度，及可能之勞工運用需求，並主動提供資源協助。

雖上述產業未納入此次兩岸經濟協議（ECFA）之早期收穫清單，但因上述產業多屬內需傳統之市場定位，面對未來可能簽署之各項自由貿易協定（FTA），仍屬於易受影響之產業，更需積極轉換經營型態，朝向蛻變與轉型發展。故勞委會將持續關注上述產業之發展脈絡，為勞工朋友們媒合就業機會，並針對可能因專業技能不足而失業或無法轉業之勞工，開辦具就業機會之產業職業訓練課程。

結語

除針對可能受影響之產業及勞工進行預防性輔導工作，未來勞委會也將持續配合各項貿易自由化簽訂時程，積極辦理提升勞工職能培訓、辦理各類具就業導向的職業訓練計畫。以迅速補充受益產業事業單位人力需求缺口，對於受損產業之事業單位勞工，也能促其迅速重返或轉換就業市場。希冀透過各項輔導協助措施，能讓貿易自由化對事業單位及其受僱勞工之衝擊減到最低。🌐

從哪裡可以取得職業訓練相關訊息？

勞委會職訓局為協助勞工提升或培養就業技能，每年均由所屬職業訓練中心規劃辦理多元類別之職業訓練班次，從業勞工、失業或待業勞工若想了解更多職業訓練課程及相關資訊，歡迎撥打勞委會職訓局免付費電話 0800-777888、逕至所屬各職業訓練中心洽詢、或至職訓局職訓 e 網（網址：<http://www.etraining.gov.tw/>）查詢。



研訂派遣勞動保護法制 絕非讓非法派遣就地合法

勞委會

我國勞動派遣的工作型態近 10 年以來有日益增加趨勢，派遣勞工權益受損的情事，時有所聞。對此，勞委會表示，派遣業於 1998 年 4 月 1 日起即為適用勞動基準法的行業，派遣勞工之勞動條件，如工資、工時、休息休假、資遣費、提撥勞工退休金、加入勞健保等，皆應符合勞動相關法令規範。勞委會為促使派遣公司遵守現行勞動法令規定，自 2009 年起陸續進行三次的派遣業勞動權益專案檢查；如經檢查發現有違法情事，立即依法裁處，以確保勞工權益。而面對現行法制對派遣勞工保護不足部分，尤其是對要派單位責任與派遣業者的規範，勞委會認為應予重視並有增訂派遣勞工勞動權益保護法制的必要，修法絕非為使非法派遣制度就地合法。

針對外界質疑政府力行勞務外包，導致勞工遭受剝削等權益受損情事，勞委會非常重視，除全力宣導、且經由勞動檢查處罰違法派遣業者及訂定行政指導等相關作為外，更與公共工程委員會及人事行政局針對公部門使用勞動派遣單位之承辦人員，加強訓練講習；勞委會更進一步協調工程會修正勞務採購契約範本，未來如有承包廠商對政府單位使用之派遣勞工發生積欠工資、未依法投保勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞工退休金等情事，並經機關通知改正而未改正者，機關將以書面通知廠商終止或解除契約，並依法將該違法廠商刊登政府採購公報，以杜絕侵害勞工權益之廠商有機會再參與政府採購標案。

勞委會 10 年前就已進行保障派遣勞工之立法研擬工作，惟部分勞工團體認為勞動派遣不應該存在，對勞動派遣法制化持反對態度，但在勞委會主委王如玄上任後，認為應正視加強保障派遣勞工勞動權益的問題，對於勞動派遣存在之事實與保障不足之現況，政府不能漠視，目前已研擬於勞動基準法增訂勞動派遣專章，規劃對要派單位加重責任，並對派遣事業單位管理研訂相關規範，以健全派遣勞動之使用，穩定就業關係；同時將調整定期契約規範，使其更能符合當前勞動市場對於臨時性工作之供需及減緩定期勞動契約之爭議。未來勞委會將持續廣泛諮詢各界意見，促使勞動派遣法制內容能保障勞工權益並兼顧勞動市場需求，並依立法程序儘速報請行政院審查，以健全勞動契約法制，保障派遣勞工權益，穩定就業關係。🔗



鬆綁勞動法規 活絡就業市場

全國工業總會秘書長 蔡練生

2008年9月中旬爆發金融風暴以來，儘管政府在人力資源方面，積極採取「大專畢業生至企業職場實習方案」、「立即上工計畫」、「立即充電計畫」、「產業人才投資方案」、「延長中高齡及身心障礙勞工失業給付期間」等措施，協助勞工及工商企業因應金融風暴所帶來的大量失業與衝擊。不過，自今年以來，國內經濟雖然回溫，但失業率仍然居高不下，同時廠商也仍反映「高級專業人才不足」、「基層勞動人力缺乏」。

對此，不僅凸顯政府人力資源有效規劃的重要，同時政府更應正視因「教育制度」及「職業訓練」失衡所產生的結構性失業，以及無法呼應產業界需求下的外勞政策也衍生的基層人力不足問題。

為促進國內勞資關係暨人力資源正常發展、改善國內勞力不足及合理降低國內勞動成本等問題，全國工業總會特就「勞資關係暨人力資源」議題，提出如下建議，供我政府施政參酌，以利國家經濟與產業發展，創造更多就業機會、提升國內就業率：

重新檢討大學及技職教育 有效促成產業人力之供需平衡

因受台灣少子女化、教育政策改變，與技職教育長久被忽略的影響，以及在人人都可進大學的現狀下，大學教育不再是菁英教育，加上大學生多半不願進入傳統產業，因而既造成大學生找不到工作、企業找不到人才窘境，更使得人力市場供需出現明顯落差。

根據主計處統計顯示，2009年25歲至29歲平均失業率達8.77%，其中大學以上失業人數創新高為16萬3千人。目前景氣雖已逐步復甦，但為何上述失業率仍居高不下？其原因在於大學課程無法有效配合就業市場需求。同時也由於年輕人不願



進入傳統產業工作，造成傳統產業有管理階層步入高齡化、中堅幹部產生斷層之虞。因此，政府應正視因教育制度失衡所產生的結構性失業與人力不足問題，故我們建議：

- (一) 大學課程規劃應與產業趨勢結合，並且重視技職教育、重視與提升專業證照的價值，打破文憑主義。
- (二) 由政府或企業提供獎學金供高中（職）生免學費就讀大專校院相關科系，並規定畢業後須進入相關產業工作 4 年。
- (三) 政府職訓單位應整合相關訓練資源與產業公會結合，規劃符合產業需求的訓練課程。

重新檢討外籍勞工申請引進機制 以符產業需求

由於自民國 78 年開放製造業引進外籍勞工以來，在人力資源充分互補情況下，對我國人力之有效分配有莫大幫助，故未來如能引導我國受高等教育的勞動力，積極參與高附加價值的生產行列，而由外籍勞工從事基層勞動工作，將具有防止產業加速外移之效能。所以政府應靈活彈性開放外籍勞工引進，以滿足企業需求，減緩企業外移，增加就業機會，而不宜以殺雞取卵方式限制外籍勞工引進，導致企業外移，增加失業率。

不過，政府及勞工團體卻擔心開放外籍勞工引進將會排擠本國勞工的工作機會，使失業率上升。但由過去廿年來的事實證明，引進外籍勞工的人數與國內勞工失業率並無直接關係，例如 1996 年至 2000 年平均失業率為 2.78%，而製造業引進外勞數約 21 萬 8 千人；2001 年至 2004 年平均失業率為 4.79%，引進外勞人數已降到 16 萬人左右。



另行政院勞委會因金融海嘯引起全球經濟風暴，乃自 2009 月起停止 3 班外勞申請案，並限定製造業重新招募申請案聘僱外勞比率不得逾 20%，期使產業釋出相關工作提供本國勞工就業機會。但從數據得知，國內失業率從 2009 年 10 月後之所以稍有改善，實係經濟景氣復甦所賜，與嚴格限制外勞引進無關。

至於有人質疑企業引進外勞是貪圖低廉工資，但事實上，目前國內外勞薪資屬世界高水準之列。雇主聘用一名外勞，除每月基本工資 17,280 元外，尚須繳交就業安定基金 2,000 元、勞保 792 元、健保 846 元、補貼食宿費用約 2,000 元，合計約 22,918 元。上述金額尚不包含管理及回國機票費用。同時，以一位初級勞工而言，如此的成本已接近本國勞工薪資水平。

製造業引進外勞，絕大部份是填補國人不願意做的 3K 製程及夜班職缺，以維持工廠整體運轉。一旦缺此部分，企業不僅將無法正常營運，更將影響本國勞工的就業機會。因此，政府應重新檢討外籍勞工申請引進機制，以符產業需求，故我們建議：

- (一) 放寬外勞核准配額比例至 30% 以上及本勞與外勞比例 1:1。
- (二) 取消外勞重新招募一次限制，並擴大產業申請外勞適用範圍。
- (三) 外勞引進不應設總量控管，並增加產業外勞引進的數量
- (四) 勿須再訂定「營造業」與「製造業」雇主辦理國內勞工招募之合理勞動條件薪資基準。
- (五) 政府應繼續與泰國及越南研商配合我國調漲基本工資後，雇主可酌予調高外勞膳宿費。
- (六) 重新核發營造業之「一般營造業」可循環之外勞配額。
- (七) 放寬重大公共工程專案引進之外勞（含遞補）得依工程人力需要，延長聘僱期限至工期完工日期（含驗收期）。
- (八) 調降就業安定費。
- (九) 廢除外籍勞工禁止操作堆高機、起重機或天車等設備之函釋。

重新檢討外勞工資與基本工資脫勾問題

由於我產業界為排除外籍勞工適用基本工資，曾先後建議「外勞工資與基本工資脫勾」、「廢除基本工資」，以及修訂《勞動基準法》21 條規定：「工資應由勞雇雙方議定之。」惟勞委會均以現行《勞動基準法》規定、遵守國際勞工公約與考量國際人權，表示不宜獨將外籍勞工排除適用基本工資。



查基本工資立法之要旨，在透過法律之制訂，使處於弱勢之國內勞工可獲得應有的保障與工作權。但目前基本工資之規定，因不論本、外國勞工均可一體適用，致使台灣企業喪失引進外勞降低勞動成本的優勢，而紛紛外移，造成台灣產業空洞化，失業率節節升高，使得本國勞工未蒙其利先受其害。

事實上，一般勞工月薪均高於基本工資，依基本工資起薪者，多屬社會弱勢族群勞工。由於此族群的工作能力及產出相對較低，因受基本工資限制，反使得原先工資應低於基本工資的勞工（如低技術、低學歷及沒經驗者）找不到工作，而喪失就業機會。此外，因我國基本工資未與外勞薪資脫勾，故當調漲基本工資時，最大受害者僅有外籍勞工，本國勞工並未實際受惠。

為此，我們建議重新檢討外勞工資與基本工資脫勾問題。

改善我國法定勞動成本佔薪資成本比例有增無減問題

近幾年，政府所推動諸如「實施《勞工退休金條例》（2005年）」、「調漲基本工資（2007年）」、「調整勞工保險費率（2009年）」、「擴大育嬰留職停薪（2009年）」、「調漲全民健康保險費率（2010年）」與「實施婦女安胎假（2010年）」等政策，皆在極短時間內即推動執行，雖彰顯政府對廣大勞工的照顧，但企業負擔法定勞動成本佔薪資成本比例卻直線上升。

尤其國際經濟大環境瞬息多變，產業已邁入微利競爭時代，企業經營實面臨存續關鍵，企業勞動成本一旦持續加重，必定稀釋企業利潤。政府應深刻體會「皮不存，毛焉附」的道理，如果企業經營受困，最後受害的必將是勞工。所以政府對勞工照顧與產業發展必需同時加以兼顧。

例如勞保年金制自2009年1月1日開始實施，並規劃勞工保險費率每年調漲至13%及所得替代率為1.55%，但如果勞保費率每增加0.5%，企業每年將累進增加負擔約新台幣100億元。反觀，一般先進國家保險費負擔比例，均採勞雇各半方式辦理（如德國及日本），所得替代率亦較低（德國為1.5%，日本為0.7125%）。基於保險給付受益者皆是被保險人，勞工保險費負擔比例實應重新考量。

企業界了解善盡社會責任的重要性，但勞委會日前表示勞保基金未來潛藏債務高達5兆餘元，即使調漲至13%也難以彌補缺口。面對無底洞似的勞保財務狀況，要負擔比例最重的企業買單，實屬不合理。故建請政府在謀求勞工福祉的同時，亦應照顧並維繫企業生存與活力，以及企業負擔應符合憲法第23條的比例原則，並將勞、資、政保險費負擔比例調整為4.25：4.25：1.5。



強制退休年齡應依產業特性分別訂定

儘管業界對政府以法律強制規定勞工退休年齡延至 65 歲，會對企業造成如下影響：衝擊人才汰換機制，影響組織新陳代謝；排擠中低年齡層進入職場機會，造成企業人力老化；高年齡層員工增加，現場工安維護之風險提高；增加人事成本，大幅降低企業競爭力。尤其強制退休年齡延至 65 歲，勢將衝擊企業人才汰換機制，阻礙年輕人進入職場，不利於就業率之提升。

但是每每我業界建議政府應重新評估勞工強制退休年齡延至 65 歲之必要性，惟主政機關均以勞工年齡與是否足以勝任工作，並無絕對關係為由，並以強制退休甫於 2008 年 5 月 16 日修正通過不宜旋即調整作回覆。

同時，《勞動基準法》第 54 條第 2 項雖規定「對於擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作者，得由事業單位報請中央主管機關予以調整。但不得少於 55 歲。」但依實務上，事業單位報請中央主管機關請予以調整，幾乎均無法批准。對此，業界殷望主政機關應依實際需要酌予放寬，否則《勞動基準法》第 54 條第 2 項例外條款，對企業而言是行不通的。因此，在未修法前，建議政府主政機關應依勞基法第 54 條第 2 項規定，按產業特性分別訂定強制退休年齡。

訂定合理勞動派遣法規，以符產業需求

在全球競爭激烈，經濟情勢變化萬千的時代，如何架構人力資源運用彈性化、極大化，組織精簡化及競爭優勢化的經營管理能力，已成為企業生存及永續經營的關鍵。



人力派遣之新興服務產業已逐漸於國內生根萌芽，且各國亦行之有年。依據行政院主計處資料，截至 2009 年 5 月止，臨時性或派遣工作者人數計有 68 萬 7 千人，故與其防堵其成長，不如考量兼顧勞工權益的保障與雇主競爭能力的提升，訂出勞、資、政三贏的法律規範。基此，我們對於人力派遣規定之建議如下：

- (一) 要派企業僅需針對與「派遣公司」訂定之勞務契約，負擔交易價格給付責任，不應負擔與派遣公司有關之補充責任（如派遣公司積欠員工薪資，則要派企業需負給付責任）及連帶責任（如要派公司已克盡責任，仍發生職業災害，但卻規定派遣公司得就職業災害補償部分可向要派公司求償）。
- (二) 要派單位使用之派遣勞工，應至少佔該事業單位受僱員工總額之 20%，針對特殊產業之派遣比例，主管機關另訂之。
- (三) 派遣工作如需特殊技能，而無法指定特定勞工，恐造成要派企業在安全及效率上產生疑慮，故要派企業應可向派遣事業單位指定派遣特定勞工。

在不增加雇主健保費前題下推動二代健保

目前二代健保草案已送立法院審議，但從草案中，雇主無法得知實施二代健保對產業及企業的影響程度。不過，依行政院二代健保規劃小組最初係以「固定責任」且不增加雇主負擔之精神，作為二代健保規劃之原則，故我們建議：

- (一) 衛生署應於立法院審議前將雇主負擔健保費及費率的精算數字公告。
- (二) 鑑於 2010 年 4 月 1 日健保費率由 4.55% 調漲至 5.17%，係實施二代健保前之過渡時期，故未來雇主負擔二代健保費率（全國雇主負擔健保費用 ÷ 全國雇主給付全國勞工薪資）之分子，應以「未調漲前」之雇主負擔健保費為基準。
- (三) 雇主保費負擔率不宜與被保險人保費成長連動。



長期照護保險費不應由雇主負擔

政府鑒於人口老化所帶來的長期照顧需求，以及馬總統在競選時提出「4年內開辦長期照護保險」，而由行政院經建會積極研訂「長期照護保險法」，規劃比照現行全民健康保險，雇主須負擔3成或6成的保險費。鑑於目前我國法定勞動成本（如勞保、健保、勞退……）佔薪資成本的比例，已經超過鄰近國家，而為避免造成企業用人費用過度增加，影響企業競爭力與投資意願，間接影響勞工就業機會，政府實不應再增加企業雇主的負擔。

再者，勞工於工作期間（開始工作至65歲），不是職業關係發生失智或失能之機率，幾乎為零，如要雇主負擔部分長期照護保費，實屬不合理；何況雇主於勞工工作期間，已經負擔勞工保險、職業災害險、就業保險、全民健康保險及勞工退休金，亦即勞工不僅在工作期間已充份獲得保障，且於退休後，因可領取勞保老年年金，以及雇主每月提撥不低於工資6%之退休金，故其退休生活無虞。

如果勞工退休後，不幸罹患失智或失能症，實應由社會福利措施來協助其支應，或由其本身負擔長期照護保險費。如果政府以法律強制由雇主部份負擔3成或6成保費，明顯不符合《憲法》第23條比例原則（必要原則）。

小結

97年下半年發生金融風暴，我國失業率一路攀升，直至2009年8月失業率（6.04%）方從高點緩降，企業放無薪假的人數也從最多約23萬人降至數百人，由此可見，金融風暴對企業的影響甚鉅。目前景氣已慢慢回升，企業須面對全球的競爭壓力，我們期盼政府能實際瞭解企業面臨的問題，務實的全面進行人力規劃及法規鬆綁，以營造台灣有利的經營環境。

總之，在當今全球化、自由化、知識化及數位化的衝擊下，企業經營者與勞工不再是「從屬」關係，而應該是一種「夥伴」關係。大家都必需認知到惟有經濟持續發展，才能創造更多的就業，並促進國民所得的提高，因此如何維護一個具有國際競爭力的投資環境，將是政府及企業與勞工共同的責任。當然我們也期待企業家應善盡社會責任，以加強對勞工的照顧，並透過勞資的溝通及政府的協調，以促進勞資和諧，降低勞資對立，共創勞資雙贏的局面。🍷



如何訂立兼顧勞資 雙方的勞動派遣法規

台灣大學國家發展研究所副教授 辛炳隆

前言

勞動派遣在許多國家早已是企業因應全球化競爭，增加人力運用彈性所採行的新雇用型態。以日本與美國為例，根據日本勞動省 1996 年的統計資料，當時日本全國派遣勞工人數已達 72 萬餘人，而美國管理協會（American Management Association, 簡稱 AMA）於 2000 年的調查也發現約有 93% 的受訪企業正在使用派遣勞動，其中有一半使用數量較 1996 年時多（周信旗，2002）。¹ 反觀我國，根據勞委會統計處於民國 93 年 7 月的調查，全國使用派遣勞動的事業單位只有 6.59%。若按事業單位的屬性，公營事業與大型民營事業單位使用派遣勞動的比例遠高於民營中小企業，而金融保險業與醫療保健服務業使用的比例較其他行業高出許多。



雖然相較於歐美國家與鄰近的日本，我國廠商過去使用派遣勞動的情況並不普遍，但近幾年的情勢明顯改觀，不論是使用勞動派遣的企業家數或從事這類工作的勞工數目皆大幅增加。以 104 人力銀行的會員企業為例，2008 年平均每日派遣職缺數為 11,075 個，較 2003 年的 1,919 個成長近 6 倍，而相對於 2007 年的 7,974 個，亦有 140% 的漲幅。使用勞動派遣雖可增加企業人力運用彈性，減少人力閒置的成本，其對勞工權益的威脅卻不容忽視。根據柯志哲（2003）的分析，當時從事勞動派遣工作的勞工有高達 55.38% 沒有任何福利，而享有勞健保的比例也只有 26.15%，遠低於正職員工的 99.46%。² 另在休假制度方面，正職員工享有此項福利的比例為 89.24%，派遣勞工則只有 20.77%。除了派遣勞工福利與就業保障受到差別待遇之外，勞動派遣的使用對正直員工就業機會的排擠也是屢遭議論題。雖然國內目前尚無這方面的統計數據，可是將正職員工解雇，改以派遣勞動的個案確實有所聞。

勞動派遣興起對勞工權益的損害，自然引起國內勞工團體與專家學者對此項新雇用型態的強烈不滿，紛紛要求政府應加設法予以管制，甚至應全面禁止。另一方面，勞委會基於本身職掌，除了加強對勞動派遣業進行勞動檢查，落實現有法令之外，也積極研擬增修法律條文，對勞動派遣做更明確、嚴格的規範。儘管此項修法工作已進行多時，並召開多次會議，邀請勞雇雙方溝通意見，惟截至目前為止，似乎仍無法在勞資各自主張之間取得折衷平衡。誠然，從鄰近日本、韓國的經驗來看，如果政府任由勞動派遣氾濫，絕對會造成嚴重的社會問題，惟如果政府在研擬相關法令規範時，不顧企業應有的用人彈性，不僅有礙企業經營，降低我國產業競爭力，而且可能會迫使企業改採勞務委外，甚至「假承攬、真派遣」等更不利勞工權益的因應方式。爰此，本文以下將先分析國內企業使用派遣勞動的原因與衍生的問題，以釐清哪些不當原因是政府應藉由法令規範予以約制，哪些正當原因是政府應避免過度干預。根據分析結果，本文將進一步評析目前修法的主要爭議，進而提出兼顧資雙方的法規建議。

1 周信旗，2002，「人力資源彈性化任用管理之研究—以我國派遣勞動為例」，國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。

2 柯志哲，2003，「非典型工作型態之分析與探討計畫」，行政院勞委會調查報告。



企業使用派遣勞動的原因與問題

規避《勞基法》所課以的雇主責任，以節省勞健保費用、勞工退休金提撥、資遣費等法定勞動成本，是部分企業使用派遣勞動的最主要原因。基於這些原因所使用的勞動派遣，要派企業付給派遣公司的費用往往不包括上述法定勞動成本，而且行政管理費偏低，因此派遣企業往往採「登錄型」樣態，亦即只有在接到要派企業的需求時，才以定期契約僱用派遣勞工，並在要派契約結束時就終止僱用關係。此外，在僱用期間，部分派遣企業也未能依法提供派遣勞工勞健保或其他應有的法定福利。事實上，基於相同動機，有些企業甚至是「假派遣，真僱用」，亦即將自己招募進來的員工掛在派遣公司名下。

無庸置疑，上述派遣勞動類型最為人所詬病，它不僅嚴重危害派遣勞工的就業安定與勞動條件，也因為成本較低而排擠正職勞工的就業機會。因此，政府未來應透過法令規範予以禁止。然而，有些要派企業使用派遣勞動的原因相對合理。例如有些要派企業是採「轉任派遣」，亦即利用派遣期間觀察派遣勞工的表現，如果合乎用人標準就將其轉為正職勞工。至於所需觀察期間長短則各企業不同，有些企業僅需要三個月，有些企業則因技術性較高而需要一年的時間。這些企業之所以會採「轉任派遣」，是因為現行《勞基法》禁止企業因試用期而簽訂定期契約。一般採轉任派遣的要派企業比較會重視派遣勞工的權益，有些甚至會支付派遣企業比較高的費用，要求派遣企業不僅要遵守《勞基法》相關規定，甚至要求派遣企業所提供的薪資與福利應比照要派企業的正職員工。根據李誠等人（2000）的研究，這種轉任派遣是勞工願意接受派遣工作的最主要原因。³



以訂定專法或專章方式來進一步規範勞動派遣，是勞委會近幾年努力的方向。



另有些企業是因為臨時人力需求而使用派遣勞動。現行《勞基法》對定期契約規範相對嚴格，尤其以「非繼續性」工作作為簽訂定期契約的必要條件，造成許多企業明明因特定性、臨時性、短期性工作而有臨時人力需求時，也不能簽訂定期契約。為避免未來資遣員工的行政程序與可能產生的勞資糾紛，有些企業遂轉而使用派遣勞動。

正職員工的員額限制也是部分企業使用勞動派遣的另一主要原因。以政府機關為例，受到組織精簡，員額縮編，但業務量並未隨之減少的影響，部分機關原本是以增加約聘僱人力來因應，後來約聘僱人力也受到限制，只好轉而使用派遣勞動。

這種情形不只發生在國內政府部門，台灣許多外商公司也因為員額受到母公司或集團總部的限制，而長期使用派遣勞動。

基本上，上述因試用期、臨時人力需求，或正職員額受限而使用勞動派遣的要派企業，大多會要求派遣企業必須依《勞基法》負起雇主責任，並且要提供派遣勞工應有的法定權益。然而，由於國內勞動派遣市場競爭激烈，有些派遣企業便以低價搶標，表面上答應要派企業的要求，但實際上並未依規定提供派遣勞工應有的薪資與福利，而有些要派企業也被派遣企業蒙蔽，直到派遣勞工因權益受損而向要求要派企業賠償損失時才知道事實真相。另有些要派企業則是基於本身利益考量，對這種現象視而不見。

對勞動派遣管理規範之基本主張

眼見國內派遣勞動日益氾濫的現象，而派遣勞工權益受損的案件日益增多，本文支持政府加強對派遣勞動的管理規範，尤其是應禁止登錄型的勞動派遣，而具體作法就是規定派遣企業與派遣勞工只能簽訂不定期契約。雖然有些學者認為此舉在法理上或實務上的適當性仍有待商榷，但以登錄型勞動派遣在日本與韓國造成嚴重的社會問題，以及國內派遣勞工權益受損也都與此有關的情形來看，禁止這類派遣勞動絕對是未來政府修法時所必須堅持的立場。

3 李誠、成之約、辛炳隆（2000），《勞動市場彈性化與非典型僱用》，行政院勞工委員會委託報告。



確保有人必須依法對派遣勞工負起雇主責任是本文第二個基本主張。儘管形式上，派遣企業是派遣勞工的雇主，但國內派遣企業良莠不齊，許多是小型的企管顧問公司，其履約能力著實堪慮。一旦這些派遣企業無法履行雇主責任時，派遣勞工往往只能透過司法途徑向要派企業求償。雖然目前已有有些法院判例是由要派企業負起最終責任，但仍不是通案，更無事先約束效力。因此，派遣勞工的權益仍無法有效獲得保障。

確保同一企業派遣勞工與正職勞工之間能夠同工同酬是本文第三個基本主張。雖然國內勞動法學者對於《勞基法》同工同酬規定，是否適用於正職與派遣勞工的待遇比較仍有所爭議，但為避免派遣勞工淪為此等勞工，而且不讓要派企業因成本差異而以派遣勞工取代正職員工，本文認為政府應藉由此次修法將派遣勞動也納入《勞基法》同工同酬的適用範圍。

適度放寬定期契約法令規範，避免不必要的勞動派遣，以落實直接僱用的精神，是本文第四個基本主張。雖然時至今日，我國《勞基法》還是以終身僱用為立法宗旨，但面對全球化的衝擊，與商業模式的改變，姑且不論此立法宗旨是否仍然適用，但擺在眼前的是許多勞動派遣是因此而產生。在政府不可能完全禁止勞動派遣的情況下，適度對定期契約規範鬆綁，以直接僱用取代勞動派遣，則不僅有助於要派企業之人力運用，更能避免有些勞工因從事派遣工作而權益受損。

對其他修法主要爭議的看法

目前勞委會在修法上遇到若干爭議。首先是對於勞動派遣業務範圍應採正面或負面表列？雖然有學者指出我國尚無管理勞動派遣的經驗，故一開始應採正面表列，避免範圍過大。這種說法雖有其參考之處，但可能

國內廠商利用人力派遣的比例日益增加。





不切實際。因為過去政府雖未訂定專法或專章來規範勞動派遣，但這種僱用型態派遣在國內已行之多年，而且遍及許多行業，在這種情況下，若政府採正面表列方式，若無強而有力的論述，則那些目前已經在使用，且為產生問題的業者，未來一旦被禁止使用，勢必會強力反彈。另一方面，對於那些被列入範圍的行職業，既有的正職員工勢必會擔心工作機會被派遣勞工取代，甚至會覺得自己所從事的是次等工作，屆時政府又該如何化解其疑慮與反彈呢？基於以上考量，本文建議採負面表列方式。

第二個主要爭議則是每一要派企業使用派遣勞動佔其僱用人數的比例應否訂定上限？若要訂定，合理上限又是多少？如果政府對派遣業務適用範圍採負面表列，則為了避免勞動派遣大量增加，並且化解勞工團體的疑慮，本文建議應訂定派遣勞動使用比例上限，至於合理上限比例則視政府能否藉由適度放寬定期契約規範，滿足企業對試用期與臨時人力調度的需求。如果可以，則比例上限不宜太高。目前勞委會草案所規劃的以3%為基準，若經勞資會議同意可以提高至5%，經工會同意可以提高至20%，應是初期可以試用的規範。反之，如果企業在試用期或臨時人力調度的需求未能獲得解決，則比例上限就應適度提高。

第三個主要爭議是應否規定要派企業使用同一派遣勞工的最長期限，一旦超過此期限，就必須將派遣員工轉為正職員工？支持者認為企業使用勞動派遣原本就是為了因應臨時人力需求，故政府應立法限制長期使用。此外，他們也認為透過此項規範可以使派遣勞工轉為正職員工，提高其就業穩定度。然而，並非所有使用勞動派遣的企業都是因為臨時人力需求，有些確實需要長期使用。對於這些要派企業而言，一旦面對上述規範，他們極可能是將即將到期者換成另一個派遣勞工，而不是轉為正職員工。如此，不僅徒增要派企業行政成本，也會增加派遣勞工的就業不穩定性。事實上，這種情況在韓國確實發生過。

第四個主要爭議是應否對派遣業採特許制？由於派遣企業履約能力不足，甚至惡意違反相關法令，是造成國內勞動派遣問題叢生的主要原因。因此，許多勞工團體、專家學者，甚至要派企業都主張已特許制來嚴加管理派遣業者。惟目前修法方向並不打算如此辦理，究其原因可能是現有對人力仲介採特許制的成效並不令人滿意，故改以市場機制來確保派遣業者的素質。因為，依目前



修法方向，要派企業必須負起派遣勞工的雇主補充責任，亦即當派遣勞工領不到薪資、退休金或資遣費，而又無法向派遣公司求償時，可以改向要派企業求償。在這種情況下，要派企業一方面會慎選派遣企業，另一方面也會透過派遣契約來規範派遣企業，這樣將比特許制更能達到規範派遣業者的效果。

第五個主要爭議是要派企業應否負起雇主責任？許多要派企業與工商團體領袖皆認為派遣企業才是派遣勞工的雇主，政府不應課以要派企業雇主責任。雖然就法律形式來看，此一說法似乎蠻合理的，但若以指揮監督權的歸屬作為認定雇主的標準，則要派企業難脫其責。尤其有些事故是在要派企業工作場所發生，其雇主責任更應由造派企業負擔。再者，如前一點所言，透過這樣的設計可以有效管理國內派遣業者。

結語

以訂定專法或專章方式來進一步規範勞動派遣，是勞委會近幾年來努力的方向，然而，在國內部分勞工團體強力反對下，上述立法工作已經延宕多時。而這些勞工團體反對的主要理由是認為派遣勞動無疑是將勞工視為商品，政府應嚴格禁止企業使用，一旦訂定專法或專章將使派遣勞動合法化。雖然勞工團體的主張有其立論根據，但不論從法律層面或實務面來看，政府都很難全面禁止派遣勞動的使用。在這種情況下，若不訂定專法或專章來強化現有相關法令（包括修法）對勞動派遣的規範，將無法革除現有各種弊端。

因此，目前勞委會與勞資雙方所應思考的不是應否訂定專法或專章，而是在專法或專章中應加入哪些規範，使得能在兼顧企業應有的人力運彈性的情況下，確保派遣勞工的權益，並避免正職員工的就業機會或勞動條件因勞動派遣而受到不利影響。惟從過去的經驗來看，要能真正發揮上述修法效益，最重要的還是要能將修法內容充分加以落實。

此外，從市場機能的角度來看，派遣業確實有必要存在，而其價值在於風險分攤與風險管理，亦即面對全球化競爭所帶來的不確定性，企業的人力閒置風險大幅提高，而勞工被資遣失業的機率也隨之增加。在這種情況下，如果能透過此次修法使派遣公司應演類似保險公司的角色，利用其專業進行風險管理，以降低企業與勞工因不確定性所造成的損失，並以風險貼水的觀念向要派公司收取合理費用，則不僅有助於保障派遣勞工的權益，也能使國內派遣業擺脫污名化的危機，朝高專業、高附加價值的方向發展。🌀



勞動彈性化的社會衝擊 —以非典型勞動為例

國立政治大學法學院助理教授 林佳和





歷史脈絡下的勞動彈性化

談到勞動彈性化的社會衝擊，也許我們應該先問：究竟什麼是勞動彈性化？作者以為，勞動彈性化是一顯然依附特定歷史脈絡的概念，它不是憑空捏造，或是個別的、枝節式的萌芽；簡單來說，勞動彈性化是一明確政經社主張下的歷史產物，它不是，至少在其具體呈現中，從來都不是中立的，單純與生產技術與生產組織相扣合的結果。也就是說，談到勞動彈性化，切勿用「新興的生產方式迫使勞動必須彈性化而別無選擇」，或是「彈性化是符合勞工個人需求與利益而生」之角度來討論，這些不是不存在，但它們從來都不是重點，至少本文不準備以此為出發點，道理很清楚：只要把焦點擺在社會影響，只要觀察的是結構上的核心，這些都不是歷史發展中的重要呈現，意圖誇大於此，顯然是一種非歷史性（ahistorical）的論述方法。

那麼，勞動彈性化所生何來？簡單的說，昔日基於福特主義（Fordism, Fordismus）政治經濟秩序所建立起來的勞動社會保障體系，約莫始自 70 年代中期，開始遭受嚴峻的質疑與挑戰；這就是學理上所稱之「勞動去形式化」（Deformalisierung der Arbeit）發展趨勢（Altwater/Mahnkopf 1993: 138; 2002: 28）：保護勞工的法令越來越遭到質疑，內國或跨國企業全面主張法令的鬆綁，主張保護勞工越多，只會不利的影響企業的競爭力，讓越多的勞工失業，因此強烈主張應讓個別勞工有權自由協商法律最低保障以下的工資及勞動條件，使雇主得以擺脫許多勞動保護法令的限制與拘束，較為彈性而自由的指揮運用勞動力；再者，主張勞動關係的形成及內容，法律及政府不應做過多的干預，一切應聽任市場的機制來決定，換言之，勞動條件的規制必須要「彈性化」；換言之，去除法律形式上對勞動的保護，勞資關係的形成不再視為是國家內的階級妥協，而是回到企業內的控制模式；主張排除工會對勞動關係形成的介入，工會被認為是一不利的制度性要素，資本傾向於由勞方作個別的勞動關係形成，排拒團體協約的規範性拘束力，不願意採取勞資合作或甚至共同決定的經濟民主模式，總的來說，勞動關係的形式與內容變為企業經營策略的一部份，以保護勞工為名所正當化之「他決取代自決」，已不符合當代的社會發展型態。這一切當代吾人經常聽聞的質疑、指控與主張，均是建立在一「勞動應從其既有之形式中擺脫出來」的基本假設之上，這個，才是勞動彈性化所出現的真正歷史脈絡與緣起。



學術定義中的勞動彈性化

在經濟學的討論中，少有試圖直接定義彈性化者，亦常見與解除管制等混用與相提並論。例外如學者 Herbert Kronke，在其說法中，兩者之區別標準在於「目標的不同」：彈性化的目標是，將企業與作為生產要素之一的勞動兩者之關係，調整至較符合當代企業管理及競爭條件的需求，進而得以節省企業經營之成本，其主要針對四項所謂的勞動法之僵硬領域：非典型勞動關係的限制，工時的限制，解僱保護，共同決定權，進而主張應使企業能配合市場條件的變動而隨時調整其生產組織（Kronke 1990: 22）；而在 Matthew W. Finkin 的理解中，彈性化應包括下列五項內容：更輕易的解僱簡單技術的勞動力，更輕易的於企業內調動與使用技術較佳之勞動力，更輕易的提高或壓低工資，不由勞資雙方負擔，而是尋求其他方式來支撐社會安全給付基礎，以及最後，排除法律上對於勞動關係的限制（Finkin 2002: 337）。

德國經濟學家 Linne/Voswinkel，則認為解除管制並非廢除勞動法之管制法規範，而是廢除解除管制的「保護功能」，在此意涵下，勞動法的解除管制應包括三個層次：（1）變更或廢除具體的法規範，或限制縮減其適用範圍；（2）相對化勞資間之集體性法規範，或提供不同的法律環境，以事實上弱化勞工代表組織的實力或談判地位；（3）限縮法律一般化、普遍化、規範化（Normativierung）的象徵性作用，相當程度的放寬法律區別化、例外化的可能性。Linne/Voswinkel 特別指出，解除管制的最核心的主軸，就是「有利於企業主的法規範變動」，全然的廢除規範，不僅只是其中的一種形式，甚至可能是最不重要、立法者最不願採取的一種選擇，因此，實務上最常見的解除管制現象，反而是立法者的「再管制化」（Re-Regulierung）（Linne/Voswinkel 29）。

以上的論述非常重要：從中可看出，相較於解除管制的偏向「去除勞動保護法令 = 廢止限制企業運用勞動力法令」之形式面，彈性化顯然作為一目的性的指涉，重點在於「使僱主得以彈性運用勞動力」，彈性的相反詞無非僵化與限制，在許多論者的眼中，僵化與限制就是勞動保護法令的同義詞；為了達成如此之目的，就必須多管齊下，而其中最重要的手段之一，無非解除勞動法令之管制，不論是廢除或是變更原有之管制內容。學者 Wolfgang Däubler 就特別舉出，在有關勞動關係彈性化的論述中，關注的焦點從來都不是勞工主張提供勞務方式之彈性化需求，而是勞工必須因應企業之彈性化必要性的調整，呈現的法律形式經常是排除勞動法的基本結構，而回到傳統民法個人私法自治的邏輯，這「正是勞動關係解除管制所產生的現象」（Däubler 1988: 449）；



也就是說，勞動彈性化的真正意涵，其實就是「廢除對於企業使用勞動力的限制」，別無其他。

讓我們再從另一角度來觀察彈性化：一般而言，彈性化可分為內部與外部彈性（*interne und externe Flexibilität*），前者是指在維持一法律所定之勞動契約關係的前提下，使雇主對勞工之指揮監督或甚至契約拘束得以彈性，不受法律之相當限制，例如部分工時、定期契約、彈性工時模式、某些電傳或家內勞動形式；至於後者，則是根本性的鬆動「維持勞動契約關係」的這項前提，亦即雇主得採取外來之勞動力供應模式，而不選擇與其訂立勞動契約，最典型者即為一般所稱的外來資源運用（*Outsourcing*），接近國內慣用之外包概念，例如勞動派遣、勞動力承攬（諸如勞動合作社）、某些電傳或家內勞動形式。各位可以發現，包括內部或外部彈性之彈性化模式，其實又與一般所討論之非典型勞動相去不遠：吾人可以這麼說，勞動彈性化的發展結果，經常只是催生了有社會保護需求問題的非典型勞動型態，兩者雖不能說完全重疊，但卻有著緊密之關聯性。

非典型勞動帶來之就業效果

彈性化既然有多種不同形式，那麼想要整體的分析彈性化所帶來之社會衝擊與影響，就變得不是那麼容易，例如包羅萬象的工時彈性化模式，就會與比



方勞動派遣或勞動合作社，有著差距不小之問題面貌。由於在彈性化所產生之社會影響的專業言說上，向以非典型勞動作為焦點，因此以下將主要以此為範圍，分析相關問題。

有關非典型勞動發展之觀察與分析，不斷的牽連至兩個涇渭分明的向度（Dimensionen）：有些將非典型勞動視為未來必須的、一個正面的、政治上應更加努力推動的發展趨勢，以提高勞動市場的彈性，改善其功能與運行，換言之，以此作為創造更多新的就業勞動之最佳手段。反之，從一所謂社會公平正義的角度出發，非典型勞動是否帶來對社會安全體系的不利影響，因為貢獻之社會保險體系成員與其付出均愈形減少，同時也直接間接波及個別勞動者，使其所享有之保障降低，再加上勞動收入與家庭預算隨之減少，將淪為艱困就業（Prekarität）、有工作的新貧階級（Working Pooors, New Underclass）等，不免引人擔憂（Dörre 2005: 250）。

首先，第一個面向：非典型勞動是否足以扮演解決失業、創造就業的角色與功能？而其涉及的主軸，無疑的便是將勞動法解除管制或彈性化，也就是廢



除或減少原先對於勞動關係的法律限制，某個程度放棄法律上對於典型勞動關係的堅持，減輕雇主責任，刺激非典型勞動形態的運用，以試圖解決失業問題（Adomeit 1985: 3; Rütters 1996: 22, 37）。許多經濟學家都認為，至少就「解除勞動法管制、走向彈性化、刺激非典型勞動型態以解決失業問題」的主軸上來說，以被廣為批評的德國勞動保護法制之彈性化經驗來看，並無顯著的創造就業、改變企業主僱用行為之效果（Hickel 1989: 87; Franz 1989: 303; Büchtemann 1990: 238; Hanau 1996: 350）；即便觀察歐盟區域內不同國家之類似政策推動，結果其實亦無甚差異，諸如歐盟相關報告所言：「比較歐盟各國，顯示勞動市場上的管制、經濟競爭力與就業勞動狀態，並無直接的關聯」（Molitor-Bericht 1995: 103）。

經濟學者 K.-B. Roy 甚至認為，解除管制措施至多只是發揮「現有就業勞動的重分配」效果而已（Roy 1992: 207）。許多針對德國勞動彈性化的研究顯示，聯邦政府的諸多措施，不論是定期契約的開放、派遣勞動的放寬、工時的彈性化、工作分享、解僱保護之鬆動、社會計畫義務之減弱等，不論在就業相關的量與質的方面，都產生了負面的效果：在質的方面，勞動者的工作壓力增加，勞動力的運用更為密集，工會所爭取之社會保障與權利漸被掏空，不受勞動法與社會法所保障之非典型勞動關係增加，核心與邊緣勞工的區隔化，乃至於勞動者利益代表組織的弱化等，均是明顯可觀察到的現象。在量的方面，經過勞動力相關統計的證實，整體就業勞動容量並未擴張，反而因同時之科技與生產組織之合理化發展，勞動力的需求越來越少，企業經濟性裁員之情況越來越顯著（Boss u.a. 1996: 341）。連帶的，學者亦提到，非典型勞動之彈性化措施，也將發生對於「法律規範」的衝擊：勞動法出現明顯的趨勢，由於透過解除管制，將原先法律上所不允許的空間擴大，也就是將之納入合法性之範疇，結果造成一惡性循環：只要當前為貫徹企業單方利益而規避法律的行為，總是到後來變為主張彈性化與解除管制的建議基礎，長久以降，法律的適用性將無從維繫，這便是經常聽到之「勞動法的腐蝕」或典型勞動關係、勞工地位的腐蝕。

Linne/Voswinkel 在分析定期契約勞動之增長時，亦有類似之發現：企業內產生一種所謂的「勞動內部的解除管制效果」（Deregulierungswirkung innerhalb der Arbeit），也就是規範勞動關係的法律規範，漸漸被視為喪失其拘束效力，遭認定「既將成為下一波解除管制與彈性化的對象」，而使法規範之適用效力越形困難，而傾向個別勞動者與企業主進行個別的約定與形成，以



取代現有形式或非形式之勞動法規範（Linne/Voswinkel 1989: 311）。這些都是勞動彈性化所產生之對於勞動保護法令發展之不當影響。

聚焦：非典型勞動產生之社會影響

在非典型勞動的就業效果之外，我們仍可就其他之社會影響，做進一步的論述分析。首先，提倡非典型勞動的一個重要政策主張是：非典型勞動會使其勞動者容易過渡到典型勞動關係，因為它具有「銜接功能」，是以新就業機會如係非典型勞動型態，雇主將較樂意配合，而既然非典型又將大部分銜接至典型勞動，因此長久而言，對勞動者仍然有利。學理上的研究認為，以 1995 至 2003 年的德國為例，當時失業者所尋獲之仍能享有社會保險保障的部分工時工作，只有約 5.4% 的比例過渡到典型勞動關係，德國官方之勞動市場與職業研究所（IAB）更直言，屬於微薄工作的部分工時勞動，幾乎不可能銜接至典型勞動型態。更危險的是，反而有為數更多的典型勞動關係，因為法制與實踐的彈性化發展，變得朝向非典型之方向邁進；以 2003-2004 年為例，全德國約有至少 5 萬名勞工，從原本享有社會保險的僱傭關係，淪為所謂的微薄工作¹。

可資確定的是：對於幾乎所有的非典型勞動者而言，享有企業職場上的在職教育進修訓練機會，完全是緣木求魚。就非典型勞工而言，經常陷入一惡性循環：一方面工作職場不提供其在職進修機會，逼使其必須以自己的資力去尋求，而另一方面，非典型勞動者原本即較差的經濟狀況，會間接使其望而卻步，而在所謂的知識經濟社會中，如此之缺乏在職進修訓練，將使非典型勞動者更加難以自我提升，難以脫離非典型之循環。

非典型勞動型態的另一項特徵，便是所謂之「無社會安全網之工作」（Jobben ohne soziales Netz）：這裡有兩個面向的意涵，一是針對非典型勞工的個人保障水準，另一則是對整個社會安全體系財務基礎之衝擊；這種所涉及的是前者的面向。簡單來說，社會安全體系依舊是建立在典型勞動關係的基礎與要件上（Matthies u.a. 1994），因此無從被歸類為典型勞動的其他非典型樣態，便會產生難以完全吸納入社會安全體系的問題。總的來說，對

1 德國兩個著名的研究機構：萊茵威斯特法倫經濟研究所、社會研究與社會政策研究所，均提出類似的結論；相關討論請見 Hans-Böckler 基金會的整理：http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-77FBBA6/hbs/hs.xml/32014_82164（點閱日期：2010 年 8 月 13 日）。



於非典型勞動者的社會安全保障而言，無論「就業中」或「就業後」，都存在著嚴重的落差，兩個銜接階段之諸如失業就業保險、健康醫療保險、退休金保險的保障，由於相當程度依附在僱傭關係的形式與期間，因此對非典型勞動將產生了適用上的困難，即便法律上清楚的規定保障，但事實上落實之情況通常不佳（Fertig u.a. 2005）。以被歸類至微薄工作的部分工時勞動為例，在德國的典型特徵便是：低收入、貧乏的競爭機會、黯淡的生涯前景，若有似無的社會安全保障。學理研究顯示：長時期的從事部分工時勞動，將顯著的提高中高齡貧窮的危險，研究證明，如果部分工時勞動者的收入只是一般完全工時勞工的 75%，那麼就必須至少工作滿 33 年，方得跨過社會救助門檻，取得享有退休金之資格。

非典型勞動經常為人詬病的一項負面影響，便是勞動條件的惡劣，在學理分析上，甚至多有「非典型勞動等於艱困」（Atypische Beschäftigung bedeutet Prekarität）的說法，當然，問題不盡然是如此，這其中涉及定義問題：簡言之，要歸類何者為非典型勞動形式，並非困難，但定義何謂難以符合勞動者及其家庭之基本生活需求的艱困工作，進而將兩者化為等號，則顯然涉及標準選擇的問題，因為即使是典型勞動關係，亦可能因為薪資所得之極其微薄（Keller/Seifert 2006: 238），而得歸類至艱困工作，而非典型勞動想像中亦可能處於高科技產業部門，而顯然無艱困之問題，可見兩者雖可能重疊，但並不可混為一談。在德國勞動社會學的研究上，關於艱困勞動的定義，有包括諸



如「生活世界之關聯性」、「身分地位相關之觀點」等不同選擇，然而，如果焦點在於經濟面的基本問題，或可參酌非典型勞動與社會安全體系保障程度、以及其他與經濟收入較息息相關之標準的相互關係，以篩檢出兩者重疊之部分類型（Keller/Seifert 2006: 238）。

這裡我們走到一重要的概念：艱困工作；非典型勞動或許不一定要緊，但結構上為大宗之淪為艱困工作之非典型勞動，就會顯得特別值得關注。首先，由薪資收入來看，學理上幾乎公認的，所謂維持生存所需之收入（subsistenzsicherndes Einkommen），應是判斷的最重要標準。依德國一般所稱偏低薪資就業（Niedriglohnbeschäftigung）的說法，相同類型的工作，只要薪資在一般全時勞工的三分之二以下，就可以被歸為偏低薪資勞動。在許多的非典型勞動型態，諸如極少時數或極低計時薪資的部分工時勞工，便常見其薪資水準與一般典型勞動者有著極其明顯的差距，而極易落入艱困工作的範疇之內，而且有德國社會所廣為關注的「老年貧窮」（Altersarmut）的極高風險。進一步言，雖享有社會安全保障，但仍不能完全保證非典型勞工的



必然脫離艱困範疇，道理是相同的。其次，就業勞動的穩定性，亦是影響非典型勞動者勞動與生活處境的重要因素，如果勞工享有相對穩定的持續僱傭就業，則搭配獨立的薪資收入與社會安全體系的吸納，亦較少得歸入艱困勞動的類型，反之亦然，就業勞動如相當程度的不穩定，例如中斷就業的情況頻繁而持續較長期間，這在某些定期契約或派遣勞動者身上可以顯著的觀察到，他們落入艱困之可能性將當然提高（Keller/Seifert 2006: 238）。就業能力（Beschäftigungsfähigkeit）則又某個程度的制約就業勞動的穩定性，其理甚明：資格與能力較差的勞動者，就業能力既然有限，則僱傭勞動的穩定性必然不佳，從德國的實証分析上看，幾乎所有類型的非典型勞動者，都有就業能力不佳的特徵與問題存在，而且似乎呈現著前述之「無在職進修訓練機會 - 需靠自己資力為之 - 資力與收入不佳，難以支援進修訓練」的惡性循環之中。

勞動社會學者 Lecher 亦指出，勞動彈性化發展，基本上帶來了以下四項影響：（1）企業內勞動條件的區隔化；（2）相當規模之僱用關係彈性化的低度就業，使得該等勞動者的勞動條件與僱用穩定遭受極大的衝擊與威脅；（3）勞動者越來越遭「個人化」，難以完整規劃自我的就業生涯；（4）相對的，企業在世界市場上的競爭力，並未因此而提升，反而受困於許多不可測之因素及所謂經營戰略上的無能（Lecher 1987: 165）。換句話說，彈性化發展脈絡下的非典型勞動，無可避免的會帶來勞動條件較差、僱傭關係不穩定、就業能力受限，乃至於社會安全體系適用的困難或限制等不利影響，應可確定。



結語

本文從比較學理分析，特別是德國與歐洲經驗的角度，探索勞動彈性化可能產生的社會影響，不論是就業促進面或非典型勞工個人保障上。所謂他山之石，可以攻錯，勞動彈性化較台灣早得多的歐洲經驗，應得給予吾人一定程度的啟發；就作者個人而言，彈性化本身不是決然的惡，不論理論或實務上，都有可能催生一有利於勞動者的勞動彈性化。然而，卻莫忘記至今為止的歷史發展脈絡，應得給與我們重大的警示：切勿忽略任何因社會權力關係狀態下，所可能導出之策略或主張的偏差發展，令人遺憾的，勞動彈性化，至少就其社會影響來說，正是典型之例。🌀



頭條大話題

勞工內心話

法規面面觀

國際瞭望台

活動搶鮮看

本期人物誌



勞動派遣的影響 與工會因應對策

銀行員工會全國聯合會秘書長 韓仕賢





「勞動派遣」的定義為何？國內勞動法學者邱駿彥教授指出，「所謂派遣，乃是派遣公司之雇主，與勞工訂立勞動契約，於得到勞工同意，維持勞動契約關係之前提下，使其在要派公司事業主指揮監督下為勞務給付，該勞工與要派公司事業主間並無勞動契約關係存在。」另一勞動法學者黃程貫教授則認為，勞動派遣係指「派遣機構與派遣勞工訂定派遣契約，於得到派遣勞工同意後，使其在要派機構指揮監督下提供勞務之勞動型態。」另外，行政院勞工委員會今（2010）年研擬之《勞動基準法》部分條文修正草案，對於「勞動派遣」的定義為：「派遣事業單位指派所僱用之勞工至要派單位提供勞務，接受該要派單位指揮監督管理之行為。」

簡單地說，勞動派遣就是A公司（派遣公司）的員工C，被A公司指派到B公司（要派公司）上班，受B公司指揮監督管理，但由A公司負責C的薪水、勞健保、退休金給付等；也就是說，只有A公司和員工C有勞動契約關係，而A、B公司間則是一般的民法契約關係（要派契約），只要B公司不再使用派遣勞工，員工C就回到A公司，等待指派至下一個需要派遣勞工的公司服務。這種迥異於以往強調穩定僱用、工作安定的新型勞動樣態，正在各個產業的職場裡大規模擴張，派遣勞工與企業裡的正職員工一同作息，外人根本分不清楚誰是誰，但是全公司的人都心知肚明「他/她是派遣的」，雖然工作的內容可能相似，但薪水是領派遣公司的、隨時會離開這裡、不認為是真正的「同事」…。

派遣勞工的悲酸心聲

長期以來，勞工團體對於勞動派遣的議題，均持明確反對的立場，主要就是因為派遣亂象叢生、派遣勞工遭受非法或不當對待時，卻未見主管機關積極、有效導正改善，這些嚴重的問題包括：

❶ 不當中間剝削

要派公司將工資給付給派遣公司，派遣公司「抽成」之後，才再給付派遣勞工工資。

❷ 僱用的不穩定性

勞工通常只有在要派公司有工作時才被僱用，其餘時間皆無收入可言，勞動派遣若成為社會常態，企業將強烈依賴派遣勞動力，減少正式員工的僱用，勞動力處



於不安定的比例將逐漸提高。

三 勞工差別待遇

美國勞工統計局於 1995 年的統計資料指出，派遣勞工薪資只有正式職員的 80%（同年的另一統計數據更指出只有 54%）；南韓的非正職勞工在工資等勞動條件方面與正職工作者相比較，差距也甚大，包括工資只有後者的 50%，社會保險普及程度只及 30%；日本的派遣勞工與正職員工雖負責同樣的工作，卻只領到正職員工 1/3 左右的低薪。

其次，派遣勞工多為從事替代性較高的工作，其勞動條件本來就較差，而且派遣勞工在要派公司無法比照正式員工享有各項福利。這種差別待遇，顯然違反法律的平等理念及保障勞工權益立場。

四 雇主責任不明確

《勞動基準法》與《勞工安全衛生法》咸認為應由與勞工簽約者僱用該勞工，但是勞動派遣在「僱用」與「使用」分離的原則下，法律所規定的雇主責任出現認定的危機，甚至形成一種無人承擔的無責狀態。

五 勞工團結基礎的破壞

由於派遣勞工工作地點的不同，彼此之間互不相識，所從事者多為臨時性、短期性的工作，不利派遣公司內工會組織的形成。派遣業興盛的結果也必然打擊既有工會組織的力量，削弱工會的談判力量，甚至被資方利用充作破解罷工的利器，對勞工權益傷害甚大。

事實上，以筆者長期在台北市政府勞工局擔任勞資爭議調解委員所接觸的派遣爭議案例而言，常見有積欠工資、請求資遣費、契約爭議、薪水低於基本工資、招募不實等違法樣態。在調解會議上，派遣與要派公司的兩邊代表不是一方故意缺席，就是當場互推責任，調解委員必須「軟硬兼施」，才有可能為弱勢的派遣勞工爭取到法定保障的微薄權利。

2009 年 5、6 月間，勞委會終於首次針對人力派遣業者進行專案勞動檢查，發現業者違法比率竟高達 86%、平均每家業者違法項目超過兩項；其中，苗栗某家派遣公司，違法項目高達 11 項，包括違法簽立定期契約、未依法給付加班費、違反工時規定、未依規定為勞工辦理勞工保險等投保（自由時報 2009/8/4）。這些派遣業者主要違反《勞動基準法》、《勞工保險條例》、《就業保險法》等相關法令規定。

這些派遣勞工真實悲慘的哀歌，主因很明顯是資方蓄意違法。也就是說，要派公司就是為了增加僱用彈性、節省人事成本，而透過派遣公司進行人力運用；至於派遣公司為了謀取最大利潤，剝削勞工的違法爭議頻傳，早就不足為奇。以金融保險業為例，勞委會 2001 年曾經有份調查指出，該產業使用派遣勞工的原因中，「人



力彈性化」的需求居首——配合業務或景氣變動所需的人力（51.16%），其次是節省各項人事成本，包括薪資成本（51.16%）、資遣費或退休金（41.86%）、福利成本（37.21%）、訓練成本（20.93%），反而需要特殊專長或設備（11.63%）的需求極小。這份調查恰好說明了台灣時常存在「上有政策、下有對策」的怪象，莫怪勞工團體對於法律規範是否真能落實保護弱勢勞工，完全抱持不具信心的態度。

以南韓與日本的慘痛經驗為鏡

在南韓，自 1997 年亞洲金融危機之後，以非正職勞動（廉價勞動力）取代正職工作的情形劇增，官方統計資料顯示，非正職勞工的人數已逾整體勞動人口的 50%；其中，派遣勞工數從 1998 年 41,545 人，到 2008 年已達 77,691 人，2009 年更增為 13.1 萬人，這並不包括許多未經許可的派遣業之派遣人數統計（南韓民主勞總 KCTU，2009 年）。

南韓在接受國際貨幣基金會（IMF）金援以前，依該國《職業安定法》規定，除直接介紹業外，嚴格禁止間接僱用。1998 年 7 月，《派遣勞工保護法》生效實施，以前的僱用原則完全打破；2006 年 12 月修法，許可派遣的工作擴大增加為 32 種（原 26 種），主要是增加與顧客事務相關的服務人員、停車場管理員、零售業銷售服務人員等。

KCTU 指出，勞動派遣的問題包括：（1）雇主擴大僱用低工資的勞動力以取代正職員工，以達到節約人事成本、活用人事管理目的；（2）猖獗的非法派遣比重遠大於合法派遣，違法樣態有未經許可派遣、假承包、違反派遣工作內容、違反派遣



期間等；(3) 剝奪基本的勞動權利，業者動輒以停工或解僱方式阻撓勞工組織工會、參加抗爭。

再看日本，日本於 1985 年通過《勞動派遣法》立法、1986 年 7 月施行，許可派遣的業務從一開始僅有 13 種，到 1996 年修法已擴增至 26 種；1999 年大幅修法，改採「負面表列」，2003 年的修法更對製造業派遣全面解禁。

在勞動彈性化趨勢下，使用派遣人力會不斷擴大，日本大約有 5 千萬名勞工，其中有 8%、約 4 百萬名的派遣勞工。2008 年 6 月發生的「秋葉原砍殺路人事件」，嫌犯是位「日僱型」、苦力勞動的派遣勞工，這件慘案促使日本社會逐步蘊釀「反貧困」社會運動；2008 年 12 月底，由於國際金融海嘯肆虐，全球各地紛傳裁員減薪的噩耗，日本也有大量派遣勞工丟掉工作、居無定所，日本 NGO 團體及工會遂於當時成立「過年派遣村」，協助這些失業派遣工暫渡難關。因派遣導致嚴重的失業及貧窮問題，引起日本社會很大震撼，甚至促成對在野黨向心力的強度。

勞動派遣究竟是否需要立法規範？

現在政府有意透過修改《勞動基準法》，增訂「勞動派遣」專章予以管理規範，這究竟是一帖解決問題的良方？還是縱容派遣業者「就地合法」、卻無助於改善派遣勞工困境的毒藥？筆者同樣再以韓、日派遣法制化的經驗為例，說明勞工團體的擔憂絕非杞人憂天。





在南韓，雖然法律明確規定，凡經判定為非法派遣，要派業者應負「直接僱用」的義務，但幾乎沒有業者實際遵行；根據 2007 年的調查，雖已確認為非法派遣，而轉為直接僱用的比率僅有 12.7%。南韓民主勞總（KCTU）就列舉包括現代汽車、起龍電子等大企業被法院判定非法使用派遣人力，勞工要求轉換為直接僱用仍無著落，而需持續抗爭，因為業者逕以終止合約、片面解僱的方式悍然拒絕。

更甚者，2009 年 3 月，南韓政府與企業聯手欲透過修法方式，擴大促進「許可派遣工作」的層面與延長派遣的使用期限，最後在工會與在野黨的反對杯葛下沒有通過。另外，業者為了規避《派遣法》有關「使用超過 2 年應負直接僱用的義務」之規定，在 2 年屆滿前就將派遣勞工解約的案例愈來愈多，甚至還出現 3 個月、6 個月超短期契約的怪象。

日本則因使用派遣人力浮濫的原因，造成大量派遣勞工隨時可能失業的社會問題。筆者今年初有機會拜會當時（2008 年 12 月底）發起「過年派遣村」運動、現任日本內閣府本府參事，擔任緊急雇用對等貧困援助小組事物局長的湯淺誠先生，據其說明日本官方刻正重新檢討《勞動派遣法》，包括「製造業派遣原則禁止」等 15 項修法重點；另據日本 NGO 團體調查，很多遊民原來都是派遣工，失業後連居住之處都沒有，失去勞動與社會的安全網保護，這是《勞動派遣法》實施後不斷放寬使用派遣的範圍，造成派遣勞工人數快速增加的社會苦果。

日本國會此次修法，咸認是要導正當前派遣浮濫的社會問題，以厚生勞動省下設的資、政、三方「勞動政策審議會」為例，其書面資料就清楚標舉「強化管制派遣」、「改善派遣勞工低薪化、待遇不透明」、「迅速明確處理違法派遣的問題」等 3 大原則，其中「登錄型」派遣及製造業的派遣禁止是在 3 年後完全達成，女性勞工較多的產業，則是在 5 年後完全達成。

工會的主張與因應對策

台灣的工會團體於去年 12 月舉辦「勞動派遣保護國際研討會」時，受邀出席的南韓民主勞總（KCTU）代表——政策局長金京蘭女士，就具體說明南韓工會對於勞動派遣發展的反應大致如下：



一 阻止政府的《派遣法》修惡

工會指出，擴大許可勞動派遣的層面與延長派遣工期，將增加勞動市場的不穩定，勞動派遣可能擴散至所有的工作，使所有的工作都轉變成低工資的勞動。

二 確立杜絕非法派遣與直接僱用的原則

要求政府必須強化管理監督，以及強制要派業者的責任，才有可能使假承包或非法派遣改變為直接僱用的關係。

三 強化均等待遇（同工同酬）

依據《派遣法》，派遣勞工與同類正職員工相比，在工資及福利方面就不應有差別；然而現實卻是兩者差距有擴大的問題。

四 確立常態性工作直接僱用的原則

因為非典型僱用的問題已經引發很多社會問題，但企業基於人事管理方便及成本等理由，偏好使用非典型勞工，工會主張企業必須具備正當的理由，才可以有條件使用這類勞工。

五 完全廢止《派遣法》

事實上，工會目睹《派遣法》實施以來的諸多問題，帶給勞工不安全感，根本主張全面廢止派遣制度。也就是說，工會長期的運動目標是要廢除該法案，目前則是從保護勞動者的立場，去修正現行《派遣法》若干缺失。

另外，筆者今年2月與國內其他工會代表赴日，拜會日本勞動組合總連合會（RENGO），RENGO 總合勞動局長新谷信幸先生表示，工會的修法主張為：「原則禁止派遣」，必須要有合理的例外，才可以僱用非正規職的定期工；其次，派遣應以「高度專業性」為核准事由。





工會說明，依據日本《憲法》第 13 條規定，人民有幸福追求權；第 20 條則是人民有追求健康環境的權利，所以他們認為勞動派遣是違反憲法的。因此，日本工會與其義務律師團對於《勞動派遣法》修法的具體建議如下：(1) 要限定派遣的業種；(2) 應禁止「登錄型」派遣；(3) 臨時工派遣全面禁止；(4) 應設定直接僱用條件；(5) 均等待遇；(6) 對派遣公司營收之比例要有上限規定；(7) 要求禁止集團內部派遣；(8) 禁止要派公司的特定行為，要派單位不可事先對派遣工做面試，禁止派遣公司指定派遣工特定工作。

「勞動派遣」讓雇主節省人力成本、規避雇主責任；對派遣公司來說，則是買空賣空的「中間剝削」。從韓、日的經驗證明，合法開放勞動派遣，對勞工來說是無窮的災難，讓社會貧富差距擴大，讓勞工陷於貧窮化！

回到台灣，今年勞動節，有上萬勞工上街遊行，甚至主張：「應修法明文全面禁止勞動派遣、訂定兩年落日條款，反對放寬定期契約年限，並且應嚴禁雇主藉勞務承攬及外包規避雇主責任」。工會批評，政府帶頭違法大量採用勞務採購、勞動派遣及勞務外包的行為，必須立即停止！

同時，勞委會刻正研議修正《勞動基準法》，擬將勞動派遣法制化，以「負面表列」方式，將涉及安全、專業及公共利益者列為禁止派遣，初步規範包括醫事人員、保全、船員、航空安全人員、大眾運輸駕駛及採礦人員等 6 類。官方的解釋是，這樣才能保障派遣勞工的權益。但筆者卻認為，政府將勞動派遣納入《勞基法》規範，表面上是對派遣勞工的保護，實際上是讓勞動派遣「就地合法、全面開放」的煙幕彈。

筆者要強調的是，勞動派遣法制化最重要的思考，應站在保護勞動者權益的立場去訂定法律，這會涉及有法可管後，勞動派遣人數究竟是愈來愈多還是會減少？如果以「負面表列」方式修法，讓絕大多數的行業可以使用派遣，根本就是坐實工會團體所指控會讓台灣現行派遣氾濫「就地合法」；站在保障勞工立場及穩定僱傭關係的考量，政府或應考慮採取「限制性正面表列」的原則，嚴格限制只有「研發、高度技術、高階管理」的職務開放派遣，但是若干行業仍然全面禁止派遣，甚至「有聘用外勞、勞資關係紀錄不良、欲替代罷工」一律禁止派遣。

其次，台灣的工會也應該嚴肅思考如何組織人數愈來愈多的非典型勞工——尤其是從事派遣的勞工。在過去，工會認為派遣勞工不是正職員工，讓派遣勞工加入「要派企業」的工會將造成利益衝突和矛盾，所以對吸收或是關心派遣勞工的議題不太熱衷。從現在起，台灣既有的工會不僅不應該排斥派遣勞工，更應該學習韓、日的工會，透過內部資源及人力，逐步展開接納並協助派遣勞工籌組工會的工作，才有可能攜手阻止勞動條件不再惡化、追求有尊嚴的勞動生活。🌱



3 才庫人力資源

事業單位、要派單位及派遣勞工 三方的權利與義務關係

專訪藝珂人事顧問公司

陳玉芬 總經理

採訪撰文 / 陳恆星





近幾年勞動派遣爭議不斷，引發朝野各界對勞動派遣之勞工權益的高度重視，半年來勞委會展開《勞動基準法》部分條文修正工作，增訂「派遣專章」，並陸續與勞、資、政等三方代表，分別舉辦《勞動基準法》部分條文修正草案座談會交換意見。

《財富》（Fortune）排名全球前500大公司，總部設於瑞士的Adecco 藝珂，於1989年在台灣成立分公司，目前已是台灣派遣產業最大的型的人力資源公司。在此勞動基準法增訂「派遣專章」的關鍵時刻，我們專訪了藝珂人事顧問公司的陳玉芬總經理，藉以瞭解相關業者的意見。

剝削勞工是違反勞基法的問題 不是派遣的問題

「剝削勞工的問題其實並不僅存在於勞動派遣，許多正職工作者也會碰到被剝削的問題，從而引起許多勞資糾紛。剝削勞工，其實就是違背《勞基法》的問題，以及勞動檢查有沒有落實的問題。」陳玉芬總經理表示：「《勞基法》是基本法，勞委會在1998年就規範派遣勞工必須適用《勞基法》。換言之，任何剝削勞工、違反《勞基法》的行為，都應該依法懲處。」

然而近來多起派遣勞工的負面新聞，像是要派公司不須負責受派遣者的福利，受派遣者經常受到剝削，多件案例使得勞動派遣彷如洪水猛獸，受到勞工團體嚴厲批評。對於這些負面新聞，陳玉芬總經理坦言，目前勞動派遣有待改進之處，應當加強勞動檢查，也應該更明確規範派遣事業單位、要派單位及派遣勞工三方的權利與義務關係。

「更重要的，派遣事業單位是否需符合一定的資格門檻，才能得到主管機關的許可，若有違反時處以罰則甚或撤銷執照，並且嚴格執行定期勞動檢查，才能從源頭避免，在勞動派遣中勞工被剝削的可能。」陳玉芬總經理語重心長的說。



提高派遣公司門檻方能有效管理

有趣的是，對於派遣公司的設立，陳玉芬總經理與工會方面的修法版本相當接近。根據工會聯誼會所提出的修法版本：派遣公司應以股份公司的型態設立，並採取許可審查制且實收資本額為新台幣 3 千萬元，發起人及股東出資以現金為限；並要求派遣公司提供一定數額之保證金。

此版本的精神在於：首先，針對素質良莠不齊的派遣公司進行過濾。其次，從過去不痛不癢的行政罰鍰，改為撤銷或廢止其營業許可，增加業者警惕，才能逼使派遣公司遵守法令、達到保護派遣勞工的根本目的。

事實上，隨著日本泡沫經濟崩潰後終身雇用制的瓦解，與全球化所延伸的產業革命，如何架構人力資源運用彈性化、極大化，組織精簡化及競爭優勢化的經營管理能力，已成為企業生存及永續經營的關鍵。於是企業開始運用「非典型勞工」，以節省勞動成本及行政負擔，造成各類勞動派遣僱用關係的興起。此一現象改變了傳統勞資關係，也產生了许多爭議。

縱觀世界各國對於勞動派遣的態度，大致上可分為禁止、立法與不立法，不可否認的是，禁止的手段已無法抑制勞動派遣逐漸普遍的現象，而其衍生出的負面亂象卻又落入無法可管的窘境，最後，讓許多國家都不得不選擇走上立法管制的道路。



立法管制是為了保護勞工權益

從各國經驗上看，各國在派遣勞動立法上，多是先建立嚴格規範，再視實際情況考慮逐漸放鬆。初期為了避免勞動派遣的發展，影響整體勞動市場的運作，或影響在全職勞動者的權益，故而嚴格的規範避免勞動環境的大幅動盪。以此次勞委會的修正來說，派遣專章便明訂派遣人員比例不得超過受僱員工 3%，但經勞資會議同意，可增至 5%；經工會同意，可增至 20%，正是嚴格規範的設計。

派遣專章中並明訂，未來派遣工不再是臨時工，如果在工作地點工作滿一年以上，就可要求雇主將其聘為正式員工，而工作的企業也一樣視同雇主，不再只是「被派去的單位」，包括工資、職災、就業歧視等方面，「派遣公司」如果積欠工資、職場職災、性騷擾等，「要派公司」都要負起連帶責任。

草案並限制醫事、保全、航空、船員、大眾運輸工具駕駛、採礦人員及其他經中央機關指定工作行業，應以負面表列方式，明定不能使用派遣勞工。並禁止登錄型派遣公司，也就是派遣公司不得與派遣勞工簽定期契約。

《勞基法》這次修正重點包括增訂派遣規定、放寬定期契約期限、增訂競業禁止條款、違約金及最低服務年限規定、修正事業單位併購轉讓的員工權益與調高行政罰鍰額度。罰則部分，對於違法終止契約、預扣工資、懷孕女性保護及未依規定給付資遣費或退休金等違法情事，現行《勞基法》第 78 條規定原罰鍰金額為新台幣 9 萬元以下，草案將提高為新台幣 9 萬元以上 45 萬元以下罰鍰，處罰額度增加 5 倍。

對於此次修正的草案，陳玉芬總經理說：「維護勞工權益，創造優質的工作環境，原本就是政府與雇主應盡的責任。台灣從 1997 年開始勞動派遣到現在已經 13 年，也實在有必要做一次全面性的檢討，將遊戲規則釐清。不過罰款的部分雖然已經提高，可能嚇阻作用仍比不上撤銷或廢止其營業許可來得有效。」

勞動派遣市場現況

雖然保護勞工權益是各方共識，但也有人擔憂《勞基法》增設「派遣專章」，將勞動派遣正式合法化，最後會導致勞工權益之損害。但是當勞動



派遣已是既存的現實，要真正解決派遣勞動市場的問題，又怎能不深入瞭解勞動派遣的市場現狀？

勞動派遣的形成基本上有兩個主要的動機：一是「勞動成本」；二是「管理彈性」，前者包括薪資及福利成本的控制、降低招募及訓練成本、減少繁雜行政事務工作以及規避《勞動基準法》的限制；後者則如人力調度彈性、臨時性業務擴張需要、遞補正職員工無法上班時間及解決尖峰時段人力需求等。

依據勞委會 2006 年公佈之「事業單位使用派遣勞工概況」顯示，公營事業單位使用派遣勞工之比率為 41.2%，民營事業單位為 7.3%，且以金融保險業最多（28%），水電燃氣業（23.2%）次之，醫療保健服務業（23%）再次之。又公營事業單位之派遣勞工主要以清潔工作人員（占 30.1%）、機械設備操作人員（占 26.7%）、一般事務助理人員（占 10.3%）及保安人員（占 10.1%）等較多。而民營事業單位則以一般事務助理人員（占 17.1%）、機械設備操作人員（占 13.2%）、清潔工作人員（占 7%）、電話客服人員（占 6.9%）及行銷人員（占 4.6%）等較多。顯示派遣勞工之工作內容大多以基層、操作性與低階技術性職務為主。

人力派遣非節省成本的萬靈丹

但是，勞動派遣是否就一定能達到降低勞動成本跟管理彈性的目的呢？其實也不盡然，調查中企業主也同時對使用勞動派遣提出其矛盾之處，例如員工歸屬感不夠（80%）、忠誠度不足（57%）、素質差異大（50%）、流動性較大（47%）、專業能力養成不足（33%）與管理不易（27%）等等問題。

「勞動派遣從資方角度來說，並非節省企業成本的萬靈丹。」陳玉芬總經理以專業角度說明：「一間公司應該經過完整的人力資源盤點分析，瞭解自己需要的人力資源，並控制派遣人員比例，避免過多派遣員工因為流動性高，造成員工普遍對公司無認同感，沒有向心力，以及相關技術無法累積的問題。這些問題將造成公司生產力降低，整體來說，公司不見得真的省到錢，而且管理成本也可能相應提高。」

陳玉芬總經理建議有意採用勞動派遣的公司應該理性審慎評估，除了



必要的彈性人力運用，臨時性業務擴張需要、遞補正職員工無法上班時間及解決尖峰時段人力需求之外，還是應以核心人員的聘任為永續經營的正途。到底，營造穩定的勞動大環境，提高勞動人口的收入與消費能力，才能使整體經濟走向正面循環；頻繁的勞資糾紛則不但損及勞工權益，雇主其實也將付出無法預料的時間與金錢，造成額外的損失。

更嚴重的是，勞動派遣若造成遲遲無法脫貧的家庭持續增加，會產生「貧窮再生產」的連鎖反應，亦即父母是派遣工，沒辦法給小孩零用錢或生活費，這些小孩到學校都會覺得自卑，國中或高中畢業就輟學去找工作，但是能找的也都是臨時、短期的低薪工作。惡性循環的結果，將使得政府在社會福利的預算負擔加重（例如低收入戶補助）。換言之，政府若不付出心力正視勞動派遣可能產生的問題，未來勢必會付出更高的社會成本，由全民買單。

法律是最低的道德標準

要預防勞動派遣可能產生的問題，若無明確立法，實則變相依賴雇主的道德良知，這無異於緣木求魚，也違反法律制訂的原則。

以今年最重大的勞資糾紛，國內知名觸控面板廠商洋華光電案件為例，洋華資方長期逼迫員工超時加班，違法剋扣員工加班費，更在今年3月時以「業務緊縮」、「公司生產線移至中國」為由，資遣14本地正職員工，卻又同時於今年3月引進越南籍勞工70名，4月將再引進100名外勞，更招募大量的派遣員工。

這個案例正好驗證了陳玉芬總經理開宗明義所強調的「剝削勞工是違反勞基法的問題，而不是派遣的問題。」因此，基於保障勞工勞動權益的前提，政府實不能漠視，更應明確進行派遣勞工保護法制的研擬工作。

勞委會這次修法即將派遣勞工應為勞動派遣事業單位常僱型勞工的主張，落實在法律規範中，最終目的在於保障派遣勞工的勞動權益，以期確實達到保障派遣勞工權益與促進就業安定的目的。

到底，營造健全的勞動環境，保障勞工權益，是社會安定不能缺少的基石，政府應加強所有勞工權益的保護，並加重對違法雇主的懲處，達到有效嚇阻的目的，方能創造國家良好的經濟體質。✎