

4

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY



動態瞭望

歐洲英、德、瑞、義四國引進外國人工作動態



勞委會駐歐盟代表處勞工秘書 謝青雲

歐洲公民自由流動的概念首現於1985年簽署的「申根協定」(Schengen Agreement)，隨後在1990年會員國簽署「申根公約」(Schengen Convention)，取消會員國間之邊境管制，並成為歐盟的法律和體制框架的一部分，隨後擴展到包括大多數歐盟成員國以及一些非歐盟國家。因此歐盟會員國的公民，基本上是在自由移動(free movement)的原則下，可以到其他會員國尋求工作與定居，並擴及到歐洲經濟區國家(EEA)——挪威、冰島和列支敦士登等國，另瑞士雖非歐盟會員國，然雙邊協議下也納入自由移動的國家，目前僅有少數國家對於新加入歐盟的部分會員國公民採取限制進入工作或特定行業及期間許可下，始可從事短期及定期性工作(如部分國家對羅馬尼亞及保加利亞公民採取禁止入其國境工作，而英國僅有季節性農業工作可以引進該兩國短期農民工)。另外根據歐盟的就業門戶EURES(European Employment Services)，歐洲聯合公立就業服務機構之統計，大概僅有約2%的歐洲公民離開母國，在其他成員國中生活和工作。



至於對於非會員國之人民進入歐洲國家工作，俗稱第三國國民進入工作，各國管制不一，有的甚至與移民法規綁在一起（如德國、義大利），但都要先取得居留許可後（部分國家十分困難取得，如瑞士），再取得工作許可（work permit）後，或到各管國家的就業服務機構登錄尋職，獲取工作機會後，才可取得較長期之居住，或另由事業主（公司行號）提出足資證明在歐洲找不到適合的會員國國民應徵且無法勝任該職務時，始可由公私立就業服務機構代為尋求第三國國民就業，並由公司行號與受聘勞工簽定僱用契約後，向各國主管機關辦理有關之工作簽證及居留許可證明。

歐洲部分國家特殊產業需才恐急，如高科技、綠能、生化、醫衛及其他特殊專技之專業人員引進，特別制定專法，專案核給第三國國民之特殊專業

人員工作許可證明，並給予長期居住權或給與公民權益（如德國、荷蘭）；但相對地部分國家的業者亟需部份產業人力，如農業季節工、營造工人及部分製造業工人，並非循合法管道引進，這些非法外國人工作（illegal worker），雖都有法令裁罰，拘役、行政裁罰或趨逐出境，但執法嚴寬不一，有些北非及中東之非法工人進入南歐及東歐工作，受到剝削而受到國際人權組織（例如國際特赦組織）抗議，表示義大利南部到中部常有北非、中非洲的非法農業移工，受到雇主及人蛇集團的剝削且不受社會安全保障等情事發生。底下將對英國、德國、瑞士及義大利相關之外國人進入其國家工作之相關政策與制度設計、公私立就業服務機構所扮演角色以及當前管理上的改革借鏡做一說明。

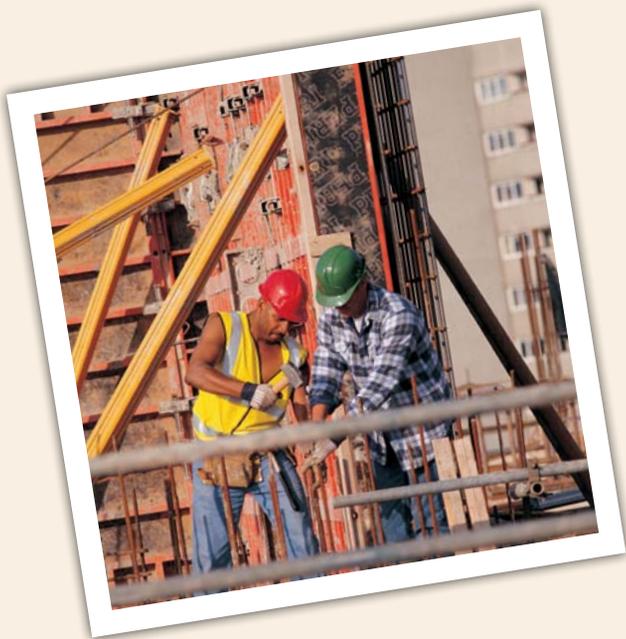


各國政策與 制度之簡單說明

英國 英國依其國家統計局2012年底資料顯示之就業人口總數為2980萬人，其中第三國國民約佔264萬人（不含英國屬地之工作者），比前年略增75000人，其失業率在歐盟國家中仍屬較低之國家，目前對第三國國民之工作簽證之發放採取較嚴格政策，根據英國內政部入出境管理署（Home Office-UK Broader Agency）之簽證類別，規範與工作有關的簽證，欲在英國工作之第三國國民必需須為其所同意的工作類別之工作者，始可由贊助者（sponsor，欲僱用之僱主），依其類別申請不同類型護照入國，大概分為高價值移民、技術工人、暫時性工作者、其它類工作及英屬殖民地人民後裔輔導工作等類型（部分類別又分為開放型與封閉型兩種申請審查核准機制，例如高價值(高科技、人工智慧機器、醫藥生技)移民為第一類Tier1簽證，該類又細分13類，部分開放申請，部分封閉式審核），第二類Tier2之技術工人亦分開放式及封閉式兩類申請，其中第三國國民及保加利亞與羅馬尼亞工人需由僱主先取得工作許可（work permits）後，再經審核通過始可辦理居留簽證與工作證；另外暫時性工作是由僱主提出Tier5保證申請進入英國工作，

諸如國際協議下的交換工作、宗教、慈善工作、國際性NGO工作以及我國與英國之青年渡假打工計畫（Youth Mobility Scheme，台灣稱為working holiday）係屬此類短期、臨時性之工作申請；其他類型工作則包括家庭幫傭、海員、海外機構商務代表、博士後研究、研究生、臨床實習醫生等，詳情請參考該署之網站。<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/>

綜上所述，英國並無所謂與他國簽定移民或移工條約來管制外國人進入工作的機制，係從國家整體發展需求，針對不同人才採取供不同類型簽證與居留權益，要求僱主應以先應徵歐盟會員國國民為優先，如欲申請第三國人民進入工作，均得經由提供工作之僱主（work sponsor）為其申辦工作許可簽證，僱主可以透過該國發達的私人就業服務機構代為申請或向公立就業服務中心（Jopcentre pruis）的網絡，依英國政府所規定之法規所定之職業類型以及是否屬開放型或封閉型之就業類別填寫申請表格，並經過其評分計點方式來了解可否取得工作許可，獲得工作許可後始可辦理引進第三國國民在其國內工作。有關工作類型、申請方式及評分計點方式可參考下列網址：<http://www.workpermit.com/uk/uk-immigration-tier-system.htm>



德國 德國的移工與移民政策是歐洲國家中最為複雜與歷史悠久，依據聯邦政府移民暨難民署之中央外國人登記處（AZR）統計顯示，德國2005年最新的移民法規頒定後，德國每年均有非其國籍國民約56萬到68萬人停留超過二個月以上，再從聯邦就業署統計資料顯示，從早期到現在德國的移工引進，是以協助其經濟發展來引進，所以就引進之國家移工人數、產業類別之統計，OECD統整自1955年至今歷史文獻，發表了「Recruiting immigrant worker: German 2013」一書，將其移工歷史分為五階段：

（一）1955~1973年：客（移）工招募期（Guestworker recruitment）：

- （二）1973~2000年：一般招募停止搭配少數例外開放期；
- （三）2000~2005年：小心謹慎開放技術性勞工期；
- （四）2005年新移民法公佈及
- （五）2005~現在：朝向配合國家經濟及人口發展需求之自由化移工改革期

依德國就業服務署（BA）2012年底統計資料顯示，當年就業人口總數為4186萬人，失業率為7.4%，外國人就業人口約佔720萬人，（相較於英國有450萬人、義大利約有460萬人、法國380萬人為多）。早期德國是與其鄰近國家簽定「國與國協議」引進短暫性之移工，這些國家包括義大利（1955年）、西班牙及希臘（1960年）、土耳其（1961年）、摩洛哥（1963年）、葡萄牙（1964年）、突尼西亞（1965年）及南斯拉夫（1968年），以國家經濟發展需求，並以配額方式與上述國家協議專案引進短期工人，主要是以當時西德的西部及南部工業城市為主要工作區域，移工在一、兩年就得離開德國並辦理重招，此一機制引起企業主的不滿，認為培訓成本過高，技術無法延續，在當時並無嚴格之移工監管機制下，使得部分移工獲得長期居留，直到1973年前後發生石油危機，德國才開始鼓勵移工回流其母國，由於高失業率流失工作機



會，移工被迫回流其母國，此時期德國政策上是暫停引進外國移工，但在1980年代隨著蘇聯瓦解，湧入相當多的東歐及前蘇聯附屬國難民，在德國憲法修正的保障下，此時接受德國相同民族與語言的其他國國民或難民在1990年這10年內，移入300多萬人，此時德國因為經濟蓬勃發展，雖然這些移民並非全是具有生產力之工作者，但也填補勞動力市場的需求。歐盟在此時也通過長期居留在他國的移工，可享有與其眷屬之家庭團聚權（family reunion），當時這些德國的難民移民以及移工，可享有安置其家屬團員的權利，又有新移民的進入，雖然如此，德國的強勢經濟發展，部份產業的人力又開始短缺，在1980中到1990年代又與上開移工來源國以及更多的國家拓展新移工引進計畫，但大多以契約工、臨時工以及實習工等短暫性的工作為主，雖然政策上仍屬禁止引進，但仍是有有限度的開放部分移工。德國在2005年新移民法通過前，暫以Aliens Act法案所允許的特許引進，是以經濟發展需求之雇主特殊需求下，經由特許，才發給第三國國民居留及工作權，但仍然以短期停留方式來補充其勞動力之不足，此時亦有部分餐飲業、季節性工作的專案引進；隨後因2005年新移民法的頒行，德國傾向於開放技術性與專業性的勞動者，開放近四十類職業工作者，此部分

並不限制員額，該國採歐盟禮遇的藍卡人士（Blue Card）政策方式，推動德國的工作移民綠卡（Green Card），給與這些高技術性、高專業、高知能的工作者與家屬更為便捷的居留申請或給與公民權，但德國截至目前仍聲稱無法滿足就業市場之專業技術人力缺額。

因為德國的公共就業部門十分發達，就業服務署為全歐洲最大的政府公部門機構，所以國與國的移工引進，特別是大型企業均會透過聯邦就業署及其分支機構來協助招募第三國工人。但屬於專門技術及特許不受限行業者，就透過私立就業服務機構來協助招募比較靈活，以及跨國人才的招募管道在德國的私立就業服務機構就比較多。

瑞士 瑞士非屬歐盟國家及歐洲經濟區域國家，該國與歐盟於1999年6月簽署多項協議，包括其國民在歐盟及歐洲自由貿易區域國家之人民間可自由移動，並自2002年6月起生效，目前為止該國對保加利亞及羅馬尼亞兩國國民之自由移動，需在2016年以後才生效，其他互惠國公民在瑞士工作必須辦理電子登錄手續，其他國家的受僱者則必須經過雇主代為申請工作許可後始可以辦理居留許可。有關瑞士的勞動者中，每四個人就有一個外國人，且大部分來自EU/EFTA國家，跟據2012年統計資料，瑞士目前居住之外國人約為182.5萬人，歐盟及歐



洲自由貿易區就有158.7萬人，第三國之工作者仍屬少數，該國對第三國國民之進入就業，每年都有分長期僱傭與臨時僱傭的配額管制，名額並不多。

瑞士因為是邦聯國家，所以其第三外國人之工作許可申請是在26個邦的就業服務部門（RVA），核准也是在他們手上，雇主首先要將徵人啓事同時登記於地方之就業服務機構以及歐盟之EURES（歐洲公共就業服務網絡門戶），以僱用其協議之會員國國民為優先，若經登錄一段時間無人問津時，必須向當地就業機構說明窮盡可用之招募手段後（登報章、登錄EURES），為何仍無法招募到本國及協議會員國國民就業說明報告（如無人應徵，EURES推介者不適用等原因），以及為何需僱用第三國國民工作，因此第三國國民要在

瑞士找到工作是比較困難的，通常要有意願僱用之雇主經過上開繁雜手續後，並提出無適合之歐盟會員國之國民有就業意願後，始可向其就業服務機構提出聘僱第三國人工作許可申請，獲得許可後始可為其辦理居留與工作。以2009年為例，瑞士一年開放第三國國民就業配額，長期居留工作者僅有2000個，短期暫時性工作機會僅有3500個機會，（該年因不景氣，瑞士雖沒受到很大影響，但配額減少一半，該事件曾引起歐盟執委會之不滿），然瑞士因非歐盟之會員國，為保障其本國人就業機會先縮減外國人員進入工作，並非無理，顯見瑞士對第三國人民進入其就業市場是比較保守的。

義大利 義大利僱用第三國國民就業，必須依照該國與他國簽訂之配額協議（Quota Agreement, decreto-flussi義大利文），每年都會有不同之配額限制，雇主以公司所在地、雇主居住地或勞工所欲工作地之移民局所設在各省及大城市之一站式服務部門（Sportello Unico）提出申請，雇主必須提出招募對象之個人工作許可證明（由簽約國發給勞工之出國工作許可證明）、提供依據不同地區政府所定之住宿標準證明文件、且經移工同意之工作契約及雇主必須負擔第三國國民返國所需之旅程費用保證，並向地方勞工行政主管機關承諾





若有客(移)工在工作上之變動(工作內容、條件及地點)，都必須向主管機關陳報；如果雇主不清楚哪裡可獲得許可這些移工的資訊，可向義大利之外國駐處使館或代表處取得或諮詢，獲得該國被許可之第三國勞工名單，以供其招募僱用參考，這些名單是在與義大利簽訂配額協議時，第三國會徵詢其國內勞動者有意願到義大利工作之勞工名錄，其中詳載勞工之教育程度、技術能力、專業證照、所受過之訓練、義大利文程度以及其個人喜歡之工作類型及契約類型(含季節性、暫時性或永久性工作)、被建議想在哪些產業中尋求工作機會等資料，供義大利雇主僱用第三國移工時之參考與選擇。

其政策上是將申請程序變得比較繁瑣，再加上其管制之內政部移民機構在申請程序又再分兩階段，首先是在移民單位所設之一站式服務台，將他國就業者之資訊提供給各省或地方之公立就業服務機構(CPI)，併以電子郵件或出版空缺名錄方式公告辦理，雇主申請過程須先徵詢當地警察單位，查證所欲雇用之人是否為可能為非法外勞，以及陳報勞雇雙方約訂之書面契約提供地方勞工行政主管機關審查是否合法，這些行政管制措施，只要其中之一機關(警政或勞政)表示否定意見，就不得核准其工作許可，亦即須兩者都確認合於規定



時，才可以發出工作許可；但引進之工作職類又受每年或依實際需要調整而發布之配額管制，以先到先辦，額滿就會被拒絕之制度設計。第二階段則進入，取得聘僱第三國國民之工作許可後，雇主必須通知該外國人，將相關申請文件送到其母國之義大利使館或代表處，該駐館要在30天內徵詢來源國之警政單位後，決定核發其入境簽證許可，並同時通知義大利國內之內政部與勞動及社會部(INPS and INAIL)有新申請之移工將進入義大利工作，且該位勞工必須在同意進入工作效期六個月內進入義大利，進入後之八天之內，要到中央移民機構或其指定之一站式服務台報到，並

當面簽署僱用契約及住宿合約，再由移民單位發出居留許可，才不被認定為非法之移工。

進入義大利後，必須再由移民單位審核其護照及簽證是否有效、核發財稅編碼、確認勞工有簽雇主所提供宿舍合約，並將其相關資料轉報當地警察局，最後移工尚要到當地郵局，由移民單位所提供之回函寄回，以確認其使用之臨時身分證及編碼無誤，另當地警察局會通知移工擇期到警局報到，請其補送大頭照及押印指紋，如此才完成居留及工作程序。

所以在義大利有相當嚴格及繁瑣之管制移工程序與措施，且得經有僱用意願之雇主為第三國人提出工作許可申請，並在配額內獲得許可後始可為其辦理居留與工作。其相關申請資訊可參考下列網站：<http://www.colfebadantionline.it/decreto-flussi/blog.html>

目前與義大利簽訂移工之國家多達20幾個（不計入歐盟會員國及歐洲經濟區域國家），且隨經濟發展情勢，每年或兩年一次的調整配額管制（decreto flussi），大都屬於季節性或臨時性工作居多，可參考下列該國內政部網站定期公告：http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazio

[ne/00000038_2012_03_21_flussi_2012.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/00000038_2012_03_21_flussi_2012.html)，因為義大利授權各省及地方機關進行審核及准許工作，但移工入境後，隨著季節性工作結束後，是否返國，稽核不易，常常衍生成為逃逸或非法停留之移工，國際特赦組織（Amnesty International）就經常批評義大利之農民工有許非法移工，流竄於義國之中、南部省份，並受到雇主不當剝削及人口販運集團之操弄。

根據統計，目前在義大利之非該國國籍之合法受僱勞動者計約有250萬人（尚未包括未被統計之非法工作者之計算及自僱型事業單位之第三國國民），約佔其全國就業人口之10%。目前該等移工所從事之工作為義大利人較不願意從事之工作類型：例如農業或季節性工作為多，其次為建築、運輸及非熟練技術性之勞動工作，以及清潔或搬運工作等行業，另外義大利的郵輪事業為世界之發達之國家，在6萬個受僱人員中，外國人就佔了四成。

義大利除了上述配額管制之勞動者外，亦有配額管制的自營作業者（勞動者兼老闆），申請程序一如上述複雜，尚得徵詢經濟發展部門是否同意。另外一類為不受配額限制的專技人員、大學講座、口譯及翻譯人員、海外漁民、在義大利境內跟隨義大利人或歐盟公民已有一年以上之幫傭、專門技術訓練講



師、研究人員、優秀藝術人員、跨國公司之母國調度人員、度假打工申請者等近20類人員，是不受其配額限制，合計上開配額管制之自營工作者與受僱者、具有僱用關係但不受配額管制之受僱者以及非法工作之第三國工作者，在2012年底非義大利國籍之工作人數估計約有460萬人。

公私立就業服務機構所扮演的角色

一、共同的歐洲公立就業服務機構—EURES(歐盟公共就業服務門戶)

EURES是歐盟之就業移動與就業服務的門戶，只要是歐盟會員國或歐洲經濟區之國家（EEA）以及瑞士的公民，依照歐洲自由移動相關指令及公約，均可在三個月內短期地自由移動到其他會員國，如尋得工作機會受僱，就可以獲得居留同意。（目前僅有部分新進國家尚有不同之限制外，此一般原則均適用之）。該網站可以提供31個國家的勞動力市場之就業機會及訓練資訊，提供不同國度的工作機會及居住條件資訊，會員國國民亦可將自己的履歷（CV）登錄上網與建立個人尋職平台，尋求相應之企業之就業媒合，另如有相關問題可詢問配置在全歐超過850名之諮商員（EURES advisors）討論其尋職、技能

訓練與生活適應問題，該網站並且有將各國之職場空缺與企業需求勞工類型、資歷要求等統計資料（各國公立就業服務站並未必將所有空缺登錄上網，但該職缺需求區資料庫是經常更新，並且提供豐富工作職缺機會的資訊網）。歐盟執委會要求其會員國必須架設共同與連結網站服務其國民及其他會員國國民，該網站並連結其參與國家所有的公立就業服務機構之網頁，目前全歐有5000多個各國地方公立就業服務機構以及10萬名之公立就業服務從業人員，提供全歐洲之就業服務與職業訓練之協助。可參考該門戶網址：<http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=en>

二、泛歐洲私立就業服務機構的功能扮演

依據歐洲私立就業服務機構總聯盟（eurociett）的2012年度報告”The role of temporary agency work and labour market transitions in Europe”指出歐洲的派遣公司(私立就業服務、招募及職業訓練機構)扮演四大功能：協助勞動人口

從失業到回歸就業：以2011年為例，荷蘭失業人口之33%、法國及義大利失業人口之40%、德國之失業人口或初次就業人口中有60%均是透過私立就業服務機構之僱用派遣或直接雇用回到就業市場。

從暫時性工作轉成正職長久性雇用：在不景氣下，歐洲許多公司之就業

機會先是透過私立就業服務機構之短期派遣雇用後，經過適用良好之勞工改為正式長期性雇用員工，比利時就有48%的短期派遣工在2011年轉換為正職勞動契約工作人員。

從教育學習到工作：私立就業服務機構提供年紀在25歲以下之年輕人獲得第一份工作，既可工作又可以學習就業技能，在比利時高達37%、荷蘭有46%以及義大利有33%的年輕人是從派遣公司得到學習與工作機會。

協助特定標的團體之就業：荷蘭就針對弱勢之宗教移民、弱勢族群、長期失業者以及身障者獲取有利的工作機會，另義大利從2002年到2011年針對年紀40歲以上高齡族群之協助就業，派遣公司就協助了這年齡層的就業人口成長了近兩倍的就業機會。

就歐盟國家之派遣勞工（私立就業服務機構之推介就業），其人數約僅佔全體歐盟之就業人口數之1.4%，但此數

據是隨景氣之好壞而有所波動，透過私立就業服務機構尋職的特色：

- (一) 在性別分配上：義大利兩性勞動者接受派遣公司或私立就業服務機構推介就業之人數比差別不大，但在英國女性則稍多，德國的男性透過私立就業服務機構進入就業市場之比例就比女性高許多；
- (二) 在產業別上區分：德國是以製造業高居46%的比例是透過私立就業服務機構推介或派遣，英國則以超過50%的比例在服務部門；
- (三) 在就業人口之年齡分布上：歐盟國家之普遍現象為年輕人（年齡在25歲以下），比較喜歡透過私立就業服務機構推介就業，在荷蘭有46%、比利時有37%以及義大利有33%；但較高齡者亦有增加趨勢，從2002年的12.5%到2011年的25%，英國近30%；
- (四) 在國籍上之差別：德國在2011年



的外國人就業透過私立就業服務機構之比例為 17.4%，比例較高，與該國家開放高科技、高專業之綠卡人才有關。

(五) 在農業部門之工作者透過私立就業服務部門推介就業者比例偏低。

上述四國之勞動市場政策，當然是先以歐盟之EURES與其所連結公立就業服務機構，作為推介歐盟會員國國民之移動就業橋樑為優先，並施予相關必要之職業訓練、尋職服務、辦理企業徵才與就業媒合作業，至於私立之就業服務機構可以扮演何種角色與功能，將進一步說明如下：

三、各國公私立就業服務機構說明

英國 英國可說是歐陸國家公私立就業服務機構同等發達的國家，在公立就業服務機構是由英國國家工作及年金部（DWP）所轄之Jopcentre plus負責，這是一條鞭的管理機制，從中央到地方管轄，該國之公共就業服務自1909年在政府部門成立後，幾經改革，於2002年工黨將其改為Jopcentre Plus，除提供一站式（one stop centre）之就業尋職媒合、諮詢服務外，也提供相關之失業給付與家庭津貼發放。英國的公共就業服務系統是十分中央集權的組織架構，該組織由一個執行總裁與一個由行政、管理及執行面之委員會組成管理委員會，成員是來自與工作、福利與機會均等團

體的代表選出，全國分11區，每區有其幹事長，擔任與中央與地方就業服務機構（JCP）之聯繫工作。

JCP在地方上是與當地種不同團體有密切合作，如地方之LSC(Learning and Skills Councils)團體有比較密切合作，後來轉換為成人教育訓練組織、雇主團體、地方政府、私立就業訓練機構以及第三部門之提供訓練者，他們與JCP均以簽訂契約合作方式辦理訓練工作。

而英國的私立就業服務機構之家數，依據國際私立就業服務機構聯盟（CIETT）2012年報告資料顯示，全世界之私立就業服務機構共有128000家，所有分支機構共176000家，內聘從業人員就有908000人，其中美國營業規模最大，佔全球營業總額之27%，其次是日本佔19%，英國9%居第三大營業額，若以區域總營業額論，歐洲地區則佔全球所有年度營業產值之38%為最大之私立就業服務機構服務產值區域，其中英國家數佔有11500為全球第四、德國6049家為第五，義大利僅有70家（瑞士不在該統計資料中），至於分支機構家數，英國17000家為全球第三、德國4177家為全球第八以及義大利2600家為全球第九，都算是具有一定之市場規模。上述這些只是透過私立就業服務機構所推介之工作產值、產業規模做一比較，並未進一步提到其功能，在英國是以招募機

構之全國性聯合組織（The Recruitment Employment Confederation, REC）為最大的同業公會，其企業會員有3776家，個人會員有6000個，他是正式與Jopcentre Plus簽約的團體，辦理有關的培訓工作，職能提升以及長期失業的再就業服務等工作。以英國國家統計局之資料顯示其2012年10-12月之統計資料，全國就業人數為2981.6萬人，非英國國籍之就業人口為431.6萬，扣除歐盟會員國國民就業人口數144.6萬人，英屬國家之就業人口約為157.4萬人，屬於第三國移民工作者約計130萬人。這些數據並無法瞭解其就業途徑，究竟是透過Jopcentre Plus推介或是透過私立就業服務機構推介就業，只知英國私立就業服務機構之內聘員工計有95865人，派遣者員工計有88萬人，並且英國的私立就業市場之年度總營業額佔全球私立人力資源公司總營業額之9%，相當約222億歐

元，目前英國之移民機構對於外國移工所採取之分類與計分認定僱用方式，給與私立就業服務機構一定媒介服務的功能，協助雇主代為申請第三國國民進入英國工作。

德國 德國的聯邦與地方就業服務機構（BA）是聯邦政府中最大的部門，雖是具有自主性的公法人組織，卻擁有中央到地方（聯邦政府、邦政府及地方政府）三級機關的組織，總部設於紐倫堡、並在德國設10個區域辦公室、地方上設置176個就業服務中心以及610個就業服務站，全部員工高達11萬5千多人，因屢遭批評組織過於龐大，被要求於2015年前將進行人事精簡到10萬人以下，但仍是德國最大的公務機關，他在就業政策與人力資源情報上仍受德國之勞動及社會事務部之監督管理，該組織在中央係由一執行董事：由聯邦之總統任命三名執行董事，分別為執行長、財務長及管理長，其任期為五年，再另由勞資政三方團體所組成之董事會（Board）作為共同運作之決策單位，經費來源為社會安全捐（social security contributions）所編列，其功能在於促進就業服務、提供就業媒合與諮商、提供勞雇雙方之就業情報、勞動市場之調查及就業市場之研究。並且提供失業給付、受教育或職訓期間之津貼補助、公司破產時之勞工相關權益給付、短期性或季節性補償與補



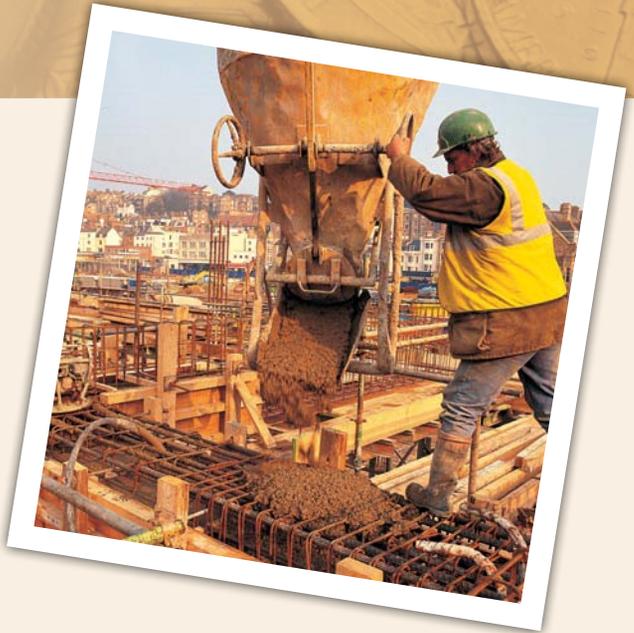


貼，發展德國之職前教育及訓練、技能資格檢定、提供性向測驗、公司外訓練課程協助、教育訓練管理等等，可說具有相當龐大之業務，顯見其在整個德國就業市場上扮演重要之角色。

德國的外國人想要在德國工作，必須聯邦及地方的移民局（AE）以及其在外國辦事處之區域性基地（ZAV）取得工作許可，但對於新進歐盟會員國之羅馬尼亞籍保加利亞仍須同時辦理居留與工作許可，其他會員國僅要取得工作許可證明即可（僱用勞動契約），第三國國民就業因分類繁雜，則可參考聯邦就業總署之網頁，同時也給與私立就業服務機構代辦的機會。

<http://www.arbeitsagentur.de/Navigation/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/arbeiten-in-deutschland/DE/Sprachauswahl-Nav.html>

德國的私立就業服務機構在全球的人力資源及招募公司上來說亦有相當之規模，但因其特殊的勞資協商機制，促使德國私立就業服務聯盟(BZA)與德國全國工會總聯盟(DGB)雙方簽定團體協約，約定私立就業服務機構所該扮演的角色與功能，並要求建立市場彈性工作需求下，應建立員工時間銀行帳戶制度，有效地運用產業勞資雙方需求與協商，提供企業所需的人力與時間管理，同時也保障勞工工作上的基本權益。德國在歐



盟國家中，其私立就業服務機構發達程度僅次於英國，另一促進其發達的理由為其2005年的新移民法，鼓勵一些高科技與技術之外國人力移入，除歐盟有Blue Card的設立外，德國亦針對特殊技術人力、專家、特殊產業需求人力提供十分優惠的移民及協助措施，為德國之綠卡制度，使部分獵人頭人力資源公司得以代辦之，以及國際性人力資源管理公司可以在全球協助尋覓人才以提供德國企業需求，另外德國企業因應景氣變化，常用彈性勞動政策，不願馬上僱用正式員工，常經過短期性的派遣工先行適用，再決定是否長期雇用，也使得德國私立就業服務及人才招募公司的發達，德國的勞動就業市場可說是公私立就業服務機構合作無間。

瑞士 瑞士是一個管制外國人進入該國工作比較嚴謹的國家，除歐盟會員國及歐盟自由經濟協定區域國家外，第三國

國家人民進入該國工作，必須是雇主證明所招募人才，並經該國之地區就業服務中心（RVA）以及歐盟共同之EURES招募推介後，仍無適當人選，且要說明該人選必需要具有一定的高等教育（大學或研究所）畢業後，至少五年以上之專業領域上工作經驗，且符合該國移民法所訂之專業人士資格者，按照年度之配額，申請引進，除非有部分豁免的工作職類以及人員（Exceptions to the admittance requirements），可不受配額之限制，有關配額及引進人士之分類由瑞士聯邦政府下之經濟事務秘書處(聯邦經濟事務部)規定，將外國人分配為歐盟及歐盟自由經濟協定國、新進會員國之保加利亞及羅馬尼亞以及其他國家(美、加、印度、中國等)，分為工作時間超過90天者需受配額限制的申請程序，以及不用受員額限制，依其經濟事務秘書處視需要所鎖定的L及B類人員，另外瑞士也與13個國家簽訂技術生訓練專案引進到瑞士工作，這是基於兩國間簽訂的訓練專案，需求雇主與交換國家的技術生必須簽定訓練合約，始可到該國受訓工作，否則通通要經過地區就業服務中心之認可以及移民局（FOM）雙重同意下，才有機會到瑞士工作。

如果在瑞士非法工作，不論是雇主或是受雇者均要受罰，且行政罰則十分重，瑞士雇主對於有薪或無薪之工作者

均得申請工作許可。另外瑞士的私人招募就業服務機構，也是十分發達，有國際性與該國的就業招募服務公司及人力資源公司，一般歐洲公民亦透過這些公司尋求比較特殊性的工作，例如財務、船運、高科技、倉儲運輸及補給、醫學衛生、飯店管理等等，可參考比較大的幾家公司聯合網頁。這些代為申請的招募公司大多先以歐盟之會員國國民為優先服務對象，因為瑞士每年開放給第三國國民之短期及長期工作之員額並不多，每年約僅一萬多人左右。

義大利 義大利的外國人僱用，除上開三個國家共同使用之EURES外，亦有該國的就業服務中心，渠等就業服務中心雖屬義大利國家的勞動暨社會部所管，但大多授權給各省管理，並且尋職者一般都得先到就業服務中心登記，再由該就業服務機構協助就業，另外因為義大利大型企業較多，大部分都採取自行招募方式，或是藉由獵人頭公司（Executives）公司針對專業人員、高階管理人員徵募尋人，而義大利在1998年前是禁止臨時性之僱用契約（temporary employment）用人，開放後僅採僱用型的派遣機構(lavori ad interim)，並且是採取設立許可制度，亦即派遣機構徵募員工後供產業界短期業務需求時之使用，派遣公司則必須對其派遣勞工不工作時與工作時所有的社



會保險、休假工資、產假假期、不派遣工作時之工資給付以及等比例的第十個月工資等負擔，所以派遣公司在義國並不發達，另外派遣工要到派遣公司應徵也是要有居留權、財稅資料卡、工作紀錄本，以及有企業委託的需求時，才有可能由派遣公司僱用，否則義大利優惠的年度休假以及產假對一般小型派遣公司而言是無能力僱用派遣工的，所以僅有像Adecco、ALI、Eurointerim、Kelly、Manpower、Sinterim、Vedior等大型國際人力資源公司(活躍於歐陸的大型人力資源公司)兼做獵人頭者，才可能生存。加上該國與鄰近國家或非洲、中亞等國家，簽定國對國之配額引進移工

計畫，義大利的公立就業服務機構是授權給各省的就業服務機構（勞工行政單位）及警政單位配合移民單位之單一窗口作業，給予審核與核准權限，但仍需內政部入出境管理局與外交機構的交互比對同意，比較起來小型的私立就業服務機構是較難生存，所以其私立人力資源或派遣公司不多，但大型人力資源公司的分支機構卻是歐洲前幾名，顯然繁瑣的行政程序仍給與專業代辦的私立就業服務機構發展的空間。

義大利的徵才管道可以透過報章雜誌的刊登廣告、各地方的訊息中心或圖書館、公立就業服務站、公司網絡、派遣人力資源公司、商會或工會組織以

及自己投遞履歷方式來應徵工作，其管道是暢通、其就業上所設立的條件是以通曉義大利文者為優先，並且須先有居留證與有雇主願意僱用，在取得工作許可前，相關的審驗文件，如工作契約、住宿合約、是否為良民等，都有層層關卡。另外義大利的季節性工作以及臨時性工作機會對於第三類國民言是比較多，但仍先詢問勞工原國籍之義國大使館或辦事處是否可以到義大利工作，基本上義大利之旅遊業與相關之行業以及農業季節性工作職缺居多，如導遊、飯店、滑雪、清潔、郵輪、採摘葡萄、農業水果收成、度假公司、書店等等都有較多的臨時性工作，提供給第三國國民就業機會。

歐盟就業服務系統的改革借鏡

一、高失業率下的迷思

歐盟基於申根條約及里斯本條約的要求，儘量給予歐洲公民自由移動與工作機會的保障，但實際上按照EURES的統計，僅有2%的歐洲公民在自由移動，顯然語言以及生活適應上仍是一個問題，歐洲勞動者並非都可以自由地移動勞動；另外在部分會員國，像西班牙等國家高失業率下，其高科技產業，其缺工的情形仍十分嚴重，並無其他國家之科技人才申請到西班牙工作，因為歐盟各國都在搶人

才，像德國在生技產業、高科技產業以及相關專業技工、醫療人員等部分產業十分缺工，除向歐陸搶人才與專業人士外，也向全世界徵才，而如義大利的農業省分或是西班牙農業地區，需求大量的季節工，卻不見得找得到充裕且適當農民工，不僅如此歐盟自己統計，僅就醫療長照人力而言，就十分缺乏，卻苦無充分就業人力供給入該產業，歐洲高達12%以上的失業率，年青人失業率平均高達23.9%(2013年1月底資料)，卻仍有相當多產業需工殷切，顯露出人力供需市場無法有效媒合(job mismatch)。探究其因之一為公立就業機構的效能被質疑，因此在檢討公共就業服務系統(PES)的效能不彰時，國際勞工組織(ILO)在1998年通過了私立就業服務機構公約及相關建議書，使得臨時性工作機構的興起，當然也刺激了整體就業市場的彈性化與多元媒介的競爭，全球就業服務機構聯盟(CIETT)就指出歐洲的私立就業服務機構提供歐洲更好的就業彈性及就業模式的選擇，特別是在2008年起的不景氣中，提供企業更為彈性的用人政策與因應市場快速變遷的人力資源運用，對於勞工而言雖然得到短期性的工作，但也給與失業勞工變成就業者、短暫就業者獲得長久性僱用合約機會或是給與學習技能及工作技巧的機會。



二、公共就業服務機構的精進

歐盟在配合其外擴(enlargement)的政策下，各國的公共就業服務機構運作模式不一，部分是中央到地方一條鞭的由上到下管理模式(如德國與英國，但兩者的社會參與模式又不同，德國有勞資政三方的協力參與經營管理公共就業服務機構，英國則由更多的公益團體成員與科層官僚協力運作)，有的是授權省或邦或地方勞工或就業主管機關辦理(瑞士由各聯邦政府之就服機關負責就業部分，但有關管理及配額則由其經濟發展委員負責，義大利雖是由各省及地方大城自行負責，但卻由外交部與他國簽約後，由出入境管理局以及地方勞動及社會部共同依相關配額管制進行審核，並須與其他部門共同管理，如經濟部門、警政部門以及外交系統之配額名單管制與登錄)，這些不同的管理制度均有其歷史淵源，可參考: *Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms*。

另外歐盟為改善各國的公共就業服務機構功能，發展所謂的「從PES到PES對話」專案措施，其目的在於會員國間建立相互學習平台，瞭解其他國家的公共就業服務機構的最佳典範與成功案例，並經會員國之間的同儕評估會議(Peer Review Meeting)改進對民衆的優

質服務。總體目標在於達成歐洲2020策略目標(Europe 2020 strategy aims)，以及完成就業指導綱領(Employment Guidelines)對於公共就業服務機構所被賦予的效能，更具體的作法是歐盟成立了公共就業服務機構首腦會議(European Network of Heads of Employment Services (HoPES))，每年召開兩次對話會議(dialogue conference) 檢討當前的公共就業服務機構之品質與如何與勞動經濟相關之就業市場配合解決有關的失業與就業問題，由每年的歐盟輪值主席國之勞動事務部的部長負責召開，由相關出席的勞動及社會事務部的各國部長以及重要幹部、長官共同討論，最後再開各國公共就業服務最高主管共同視訊會議，這是第一線工作者與決策者直接交流意見，大家除了相互學習外，更給與國家整體性配合歐盟就業策略所應調整的腳步，提供不同建議，活化歐洲就業市場與解決就業問題的優先順序，並有效調整服務輸送系統。

最後也出版各國在促進就業時，配合研究機構或歐盟委託的研究案，發表個案評估與出版報告，相互分享最佳案例，例如青年就業服務中，探討芬蘭或瑞典的案例，告訴會員國其成效為何?以其推動方式如何?取得較佳青年失業問題解決的重要借鏡。



最後要說明的是，在歐洲的勞工運動歷史中不能忽略社會連帶，因此勞雇團體在公共就業服務與提供有關會員失業保險制度、給付或其他給付時，扮演重要角色，如德國與英國的公立就業服務機構，兼作相關失業給付、就業獎助、職業訓練或家庭津貼之發放等，都是受工會或資方團體共同的影響，部分公立就業服務機構在推介就業措施制定時，有時會參考工會代表之意見，甚有部分國家之失業給付是由工會發放的，有其特殊之傳統與分工，因此在歐洲私立就業服務機構聯盟(Eurociett)亦承認受工會組織之影響，如與歐洲工會聯盟(ETUI)對於其媒介職業與促進就業的角

色扮演，經常要求社會對話，又如德國全國工會總聯合會就與德國的私立就業服務組織簽訂團體協約，約定其特有的招募與員工使用模式，無形中，對私立就業服務機構之年度業務的推動上產生督促作用，使歐洲地區的私立就業服務機構之營業額與經營績效卓著，當然這也對公立就業服務機構產生一定的競爭壓力，促成公私兩者間的競爭；從另一面來說，私立就業服務機構收集的就業空缺(job vacancy)以及人力資源檔案，也提供給歐盟統計局(Eurostat)作為政策分析的背景資料之一，該私立就業服務機構聯盟確實帶給歐洲就業市場更為活化與多元的發展。☺



韓國社會 企業發展現況

勞委會職業訓練局副局長 賴樹立

職業訓練局社會經濟推動辦公室副主任 施淑惠

韓國於2007訂定「社會企業促進法」，並於勞動部下設專責單位，以政府全力支持的角度推動社會企業，並以促進就業為發展社會企業的目標，且重視社會服務的需求及社會與經濟的平衡發展。雖然，社會企業專法訂定的目的及其必要性，政府與民間的見解不一，但民間單位及育成組織能協助政府或與政府共同合作推動政策，並發展國內外社會企業網絡運作，同時也鼓勵青年人創業以新創社會企業為目標，從初始推動的50餘家迄今已超過800家。基於韓國在許多就業促進的政策作為與我國相似，社會企業政策亦屬勞動部業務範疇，於2012年前往韓國實地瞭解社會企業政策推動情形，獲有相關心得與政策思考議題，謹予以分享。

觀察心得

韓國是少數訂有社會企業專法的國家，顯見韓國推動社會企業政策的決心。就近觀察韓國著重在勞動部推動社會企業的政策脈絡與規劃，及許多育成組織和民間團體提供相關社會企業的輔導作法等措施，有以下心得：

（一）以政府強勢引導的方式推動社會企業

韓國於勞動部下設推動社會企業的專責單位，有13名公務員主責社會企業政策規劃業務。然而，正式的公務員容易輪調，2010年設立「韓國社會企業振興院」（Korea Social Enterprise Promotion Agency, KOSEA，以下簡稱KOSEA）常設性的單位，相關執行面的工作由這單位處理，又考量社會企業是民間組織，設KOSEA可以貼近民意執行政策，目前有40名工作人員，年度預算約235億韓圓（約新台幣5.8億元），負責業務推動與執行。

KOSEA是依「社會企業促進法」第20條成立之機構，其目標為提供高品質的社會企業支援服務，創造工作機會。任務包括培育社會企業家、發展社會企業與支持商業化的模式；監督與評估社會企業；建構與支持社會企業網絡；建立社會企業網站與整合資訊系統、提供企管、科技、稅務、勞工、會計等面向之顧問諮詢服務，及促進社會企業的國際合作與交流關係。在策略上，分有創造社會企業親和文化與友善環境、發掘創意創業典範、辦理社會企業認證與服務支援，及倡議及宣傳社會企業等四大方向。

在具體的行動上與成效上，分別以下列教育宣傳、創業支援、資源連結、認證與諮詢，及評估與分析等五項內容說明：

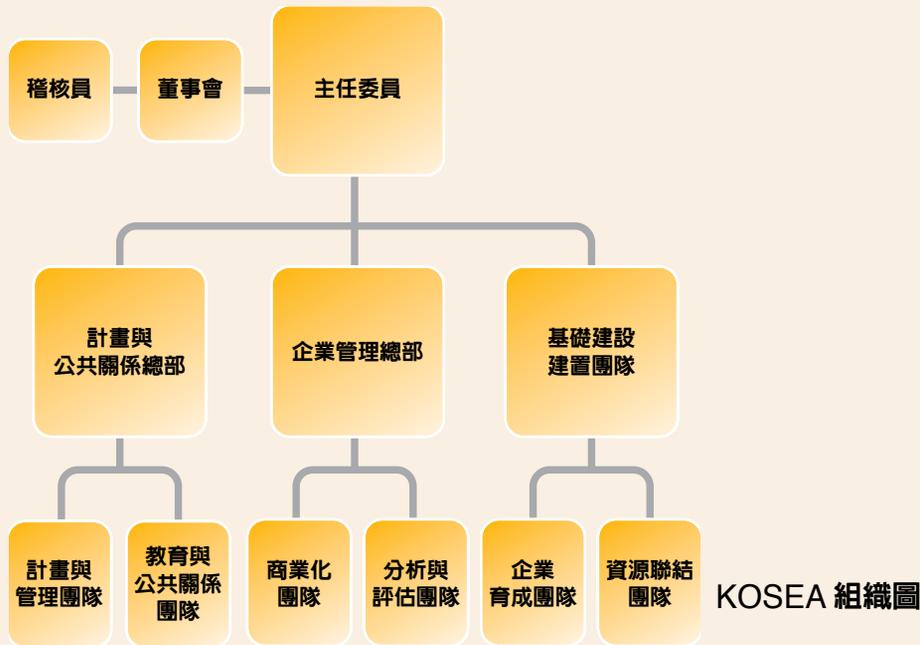
1) 教育宣傳：KOSEA辦理社會企業研究院，開設短期教育課程與支持大學開設社會企業課程，傳播社會企業的價值及前景，與創業資訊等，養成具有



革新想法與專業經營能力的社會企業家，並訂做實務訓練課程，建構社會企業持續成長的基礎；推動各項社會企業活動，透過演講、討論會或7月1日社會企業日的紀念儀式，使社會企業成為關注的議題，也形成社會企業關係網絡，強化青年社會企業預備家的育成等；透過公共機關的優先採

購，提供社會企業行銷通路，提高社會企業組織的活化性與持續性。

- 2) 創業支援：發展青年社會企業家育成業務，對具有革新與創意思考、負有社會企業家資質想要創業的青年，在一定期間內提供綜合性活動費補助、業師諮詢指導、創業空間等創業資源。



- 3) 資源連結：建構全國社會企業網絡，歸納社會企業的種類別，發展網絡平台，以及提供專業的支援服務，並利用地域關係，協助連結地方自治團體、地方政府勞動局等各方資源，建構社會企業合作體系；運用具有3年以上實際工作經驗之戰後嬰兒潮世代的退休者、二度就業婦女、青年所創辦

的預備社會企業及非營利民間團體等社會資源，引導從事各項奉獻服務活動；辦理社會冒險競賽大會，使青少年及一般人對社會創新投資及社會企業有所瞭解，擴大參與投入社會企業家的組成。

- 4) 認證與諮詢：將政府財政支援轉向由企業導向社會企業支援，對預備社會

企業或認證要件不齊全的單位，持續性提供協助，提升社會企業認證業務的品質；提供人事、勞務、會計與行銷、設計、IT等特定領域的經營諮詢協助，強化社會企業自給自足。

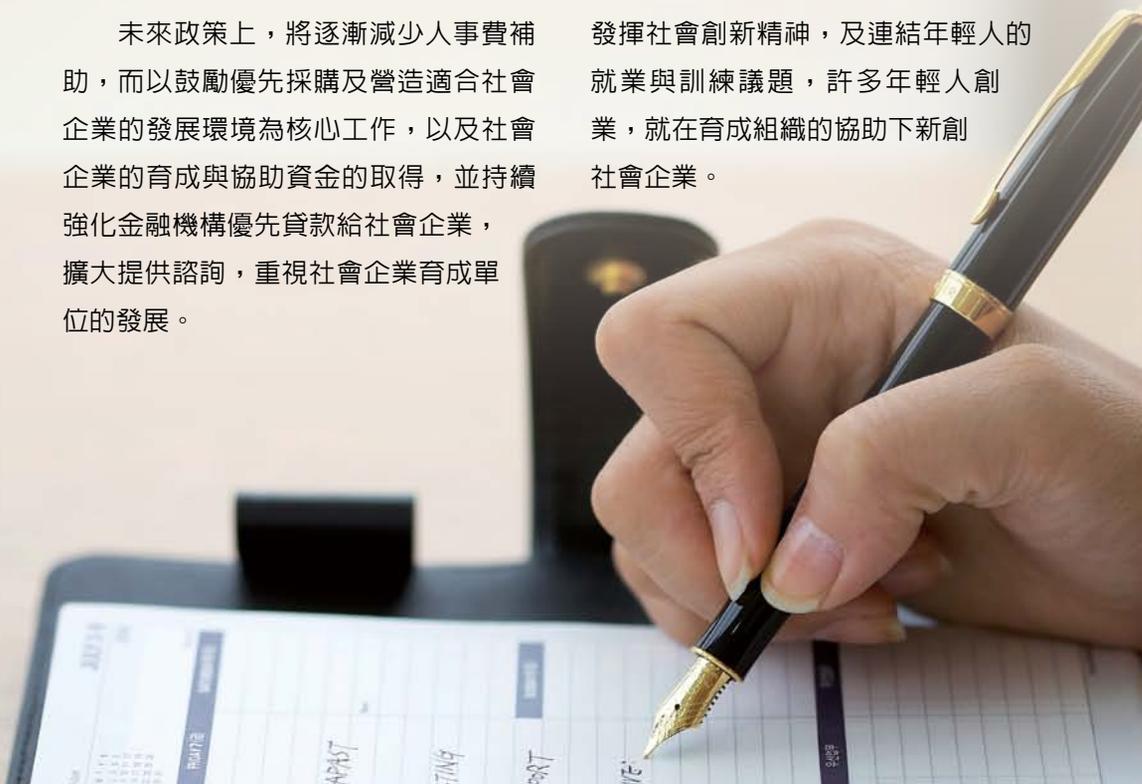
- 5) 評估與分析：依據社會企業促進法第六條辦理社會企業現況調查；根據第十七條第三項，運用業務報告分析社會企業的成果現況，及掌握社會目的之達成度；公開告示社會企業經營的透明性，透過告示及合適的量表客觀檢測社會企業價值及強化支援社會企業資金選定投資對象。

2010年，納入地方政府、福祉部及財金部會的資源，並將社福NPO、宗教NPO及地方政府等單位，成立網絡平台，建立資源的連結與共享，最具體的成效是目前已超過約1800家「預備社會企業」有地方政府的補助與協助。

未來政策上，將逐漸減少人事費補助，而以鼓勵優先採購及營造適合社會企業的發展環境為核心工作，以及社會企業的育成與協助資金的取得，並持續強化金融機構優先貸款給社會企業，擴大提供諮詢，重視社會企業育成單位的發展。

(二) 勞動部以「促進就業」角度 推動社會企業

韓國推動社會企業的發展背景，初始係為創造就業機會，1997年亞洲金融風暴，為解決失業問題，提出許多以工代賑的計畫，創造工作機會，但這些指定工項目且是一次性需求的工作計畫，無法再次或持續性的雇用。於是，延續過去推動公共就業的想法，2001年改以著重社區福祉與需求的工作為核心，推動社會性的工作事業，由社區決定工作需求，並由政府提供補助。此時，公共就業由政府雇用的模式轉為由民間企業雇用，但持續性的補助無法協助永續經營且造成利益分配的爭議，於是，改以企業化與制度化為著眼發展社會企業，目標仍是以促進就業為核心，除避免利益私吞外，更可繼續雇用及創造工作機會，且在推動社會企業創業的同時，也發揮社會創新精神，及連結年輕人的就業與訓練議題，許多年輕人創業，就在育成組織的協助下新創社會企業。





社會企業的執行預算約97%是用於補助人事費用，但非營利組織的人，往往未具有經營管理能力，因此，在政策的推動上，也逐步轉變為補助經營社會企業。換言之，過去幾年來，除了以“量”創造社會企業之外，也重視發展育成中心，以帶動育成社會企業、培育社會企業家。

（三）訂定法案推動認證制度，

強化社會氛圍

韓國政府認為進行社會企業的認證，有兩大主要目的：一是育成典範單位，有利標竿學習，其次為建立民衆的意識，具有宣傳政府政策的效果。進一步而言，建立認證制度，可以確保「符合條件」，有助於吸引投資，建立民衆共識。

雖然訂定法案並實行認證，韓國官方與民間看法不一，政府著重認證制度，目的為吸引投資，也可建立標竿典範，更具有政策宣傳效果，民間組織擔心政府的認證或補助，都將限制發展、阻礙創新，應由企業自主的發展，政府扮演支持與協助角色，但似乎也存有某種共識：社會企業推動的議題與做法，依個別國家的發展情形不同而有差異，若社會企業已發展到一定程度，通常是NPO組織發展比較成熟的國家，訂法反而可能有所限制或造成萎縮，又因政府有認證與補助，即伴隨管制與稽核，不僅行政成本增加，也可能限

制與干預社會企業的發展。又若是民間組織或企業單位發展社會企業不甚成熟，民衆也不瞭解，則立法有助於建立民衆意識，引導發展。總之，韓國政府基於強化民衆意識及引導民間投資的因素，訂立法令予以規範，若以近年來社會企業發展數量快速增強的情形而言，確實已收成效。

（四）社會企業輔導的產業鏈儼然成形

韓國在推動社會企業的過程中，也同時發展了許多社會企業的育成組織，如SEN、WT、Haja center等民間育成單位，他們提供社會企業創業與經營的諮詢與輔導，短短六、七年間，在政府的鼓吹與民間的通力合作下，社會企業的數量從2007年約50家到目前超過800家，且社會企業的輔導儼然發展為一種產業鏈，或也可以說韓國是將社會企業當成一種新興產業予以扶植。

「社會企業網絡」(Social Enterprise Network, SEN)則在政府議題與政策推動上，扮演諮詢與監督及政策回饋功能，也與企管學院、教育與研究機構、基金會與企業維持夥伴關係，支持社會企業的研究與教育，促進企業、產業與社會對社會企業的瞭解，並協助學生與創業者展開社會創投的新事業，也使企業能同時達到社會與財務價值的目標，培育年輕人成為企業領袖。

「齊心協力基金會」(Work Together Foundation, WT)則是提供社

會企業的CEO定期的交流平台會議，建立企業或非營利組織轉型社會企業所需的認證、資源整合及成功轉型後的管理協助等一次性支援服務；提供新創社會企業協助，包括發展新展品、教育與投資基礎建設；透過勞動部的協助，執行專業經理人的教育計畫，也連結大學與其他教育資源建構社會企業家能力；提供小額信用貸款給社會企業；媒合專家志願者與社會企業，提供管理技巧、資本協助、行銷與人力資源發展等協助；與知名網路商店及勞動部合作，建置行銷平台，協助社會企業行銷、包裝與開發新產品，並鼓勵道德消費。

Haja Center創辦「社會的企業家培訓學院」，提供社會企業相關課程，例如管理和營銷技能、社會企業的商業模式，法人與社會企業之間的合作策略等，更協助許多年輕人新創社會企業。

(五) 強化社會企業的國際連結， 鼓勵青年新創社會企業

SEN每年舉辦亞洲社會創業大賽SVCA (Social Venture Competition Asia)，並以香港、台灣，日本和韓國的商學院學生和專業人士為主要參賽對象，也幫助學校的學生組織SSC (SEN Student Club)，研究社會企業及相關主題。涉入議題包括社會企業家與社會創投、企業社會責任(CSR)及社會責任投資(SRI)、環境與永續、具影響力投

資、國際發展、策略性慈善事業與非營利組織管理等。

「齊心協力基金會」(WT)每年舉辦SELF Asia (Social Enterprise Leaders Forum in Asia) with ASES (Asian Social Entrepreneurs Summit)，這「亞洲社會企業家高峰會」邀請許多來自亞洲各國的社會企業創業家或領袖，共同分享及討論創業與經營的議題；2009年成立官方翻譯志願團體—Bridge，透過不同語言連結各國社會企業，也以提供不同語言翻譯服務建立實務合作系統，連結地方與國際性社會企業；推動「微笑夥伴關係」(Smile Together Partnership, STP)，協助發展中國家建立社會企業與營運協助，創造持續性就業機會與支持社會企業提供年輕人就業與教育機會；為社會企業家舉辦「公開論壇與國際學習旅遊計畫」(Open Forum and the International Study Tour Program)，支持實踐者與研究者之網絡平台，提供實踐者與專家國外學習並協助建立國際網絡。以上顯見韓國在社會企業的推動上非常重視亞洲區域資源的連結。

Haja Center不僅是一個「替代學校」或青少年發展中心，協助中輟生或青少年職涯發展，它也是一個社會企業的育成中心，提供創辦社會企業的諮詢服務，其中許多社會企業的創辦人是



Haja Center的員工或學員；在貼滿各式琳瑯滿目海報的牆面上，有七個不同類型或工作面向的社會企業，一是讓喜愛音樂卻不擅長讀書的年輕人，發揮專長成立音樂工作室進行表演，二是運用堪用物品如宣傳布條進行重新設計，三是將婚禮的各項用品回收再利用，四是協助爭取藝人的權益，五是推動與執行公平旅遊，六是協助或訓練中輟生從事餐飲工作，七是辦理說故事的工作等等，這些案例顯示韓國在推動社會企業的策略上，納入許多年輕人創新的元素，也運用育成機制協助實踐創業的可能。

政策建議

對照國內發展現況提出以下政策建議，期能有助國內社會企業的推展：

（一）以經濟政策角度發展社會企業，

建立跨部會溝通平台

韓國在勞動部以促進就業角度發展社會企業，但其發展的概念以訂立法案鼓勵投資與創業，且以多個育成組織的方式來執行，在這模式下，隱含發展經濟與鼓勵創業的元素，所以，在經濟發展的政策脈絡下推動社會企業，就不單是只有政府的資源與作為，將有更多來自民間或企業界的投入與協助、發展創新與創意的可能，這樣的政策推動可呈現全面性的效果。

勞委會職訓局於100年12月成立「社會經濟推動辦公室」，率先將社會企業的推動工作納入業務範疇中，然在勞委會的職掌下，係以促進就業為推動社會企業的核心目標，惟社會企業的推展所仰賴的政策資源恐不是勞委會單一部會所能提供，更須經建相關部門在政策規劃、法令規範及行政配套措施的各項挹注及合作，並衡觀國外發展經驗，在在顯示這其中經濟發展思維的重要性與引導性，因此，在社會企業的政策方向上，以經濟發展角度著眼較可能得到綜合成效。

然而，在具體的工作面向上，建立跨部會的溝通平台，有助於凝聚政策共識，加強現有資源的整合。今年3月14日勞委會在第3339次行政院院會報告社會企業相關發展議題，經江院長指示：「現階段仍先以跨部會平臺方式來推動，請勞委會繼續扮演跨部會的溝通平臺，邀集相關機關共同努力」。其次，有關企業社會責任(CSR)的實踐，也將鼓勵企業與社會企業合作，推動企業運用各種形式或資源參與社會企業，有效協助建立社會企業及發展商業模式。總之，以經濟政策角度發展社會企業，更須強化公私部門及跨部會的合作，才能發揮社會企業營運能量，實踐社會目標。

(二) 整合各方資源推動社會企業， 建立友善發展環境

社會企業的發展如同一般企業，需要創業資金、組織管理輔導、技術研發與商品設計，以及通路開發等資源。雖然，在創業資金部分，政府部門及民間組織(如銀行、企業基金會等)或有提供創業第一桶金或有貸款利息補貼等資源，又各部會對於所轄業務的相關單位，例如經濟部對於中小企業，農委會對於農會與農村，原民會對於原住民部落，及勞委會職訓局對於執行多元就業開發方案之民間團體等，或多或少均有提供組織管理輔導、技術及商品研發與行銷通路開發等必要協助，惟渠等政府部門的各項資源與協助散見於各單位的業務脈絡下，對於各種形式的組織發展社會企業的資源運用與取得，往往造成無形的障礙或增加資源取得的成本，建議可嘗試建置資源整合地圖或手冊，讓有意新創社會企業或已成立社會企業的創業

家，能有效並迅速取得公私部門提供的協助或資源。

再者，有關社會企業的諮詢服務或輔導，除重視企業經營面的內容外，更應協助如何落實或強化社會目標，才足以維繫該社會企業的永續發展，尤其是在諮詢輔導的階段，即需要考量社會性的目標與元素。尤其當產品具有市場或量產，如何讓人理解或呈現它的社會性目標，即考驗著組織使命與經營者目標。又若以創立社會企業為目標，則諮詢輔導更須納入社會性元素的考量，例如，參與工作的人、生產的產品或提供的服務，對環境社區的影響、組織的永續發展等等，而這些內容的思考角度和純商業的模式是不同的，所以，在諮詢輔導服務資源的提供上，需要納入整合性的思維與做法。簡言之，就是讓商業式的技術與商品輔導，多一些社會性的對話與思考，讓社會性的組織輔導，多一點商業性的策略與做法。





(三) 鼓勵青年創新創業， 發展社會企業育成中心

在韓國，政府以法令引導創立社會企業吸引民間資源投資，並提供資金與服務的協助，也由育成機構協助整合資源，年輕人在此氛圍情境下，創業即創社會企業。相較目前國內對「社會企業」尚未有明確定義與共識，雖有提出協助年輕人創新創業的想法，但基於創業的風險與對社會企業的模糊認知，發展年輕人新創社會企業恐須先從社會企業教育著手，再結合育成中心的發展，推動青年社會企業家的創業。在教育方

面，建議從讓大學生實際參與及體驗社會企業活動開始，從中體會社會服務的感動與創新營運方式，搭配社會企業相關課程或學程設計，鼓勵創立社會企業社團及舉辦演講等，讓青年勞動力的就業選擇與準備，納入社會企業之選項。

再者，育成組織對於社會企業的發展將不同於過去育成中心對中小企業的協助，許多育成中心運用校園結合技術研發與實習，提供企業發展初期多項資源，而社會企業的育成組織，所需的不僅是校園的資源，也需更多對社區、對社會進行實驗與實踐的能量。國內目

在諮詢輔導服務資源的提供上，
需要納入整合性的思維與做法

前涉獵社會企業議題者多屬倡議性質或實際執行之民間組織或單位，但未有屬育成社會企業之性質，而基於各部會業務脈絡下提供諮詢服務給民間組織的單位，其或可說是特定業務的輔導團隊，卻非為社會企業的育成組織，未來，建議可在政府與民間合作的形式下，發展社會企業育成中心，或先期在跨部會溝通平台下由官方籌設，漸進式交由具有社會企業性質的民間單位辦理，當前發展社會企業育成中心是積極推動社會企業的重要工作。

(四) 加強亞太地區社會企業的 國際連結，創造標竿學習與 國際合作的可能

韓國在推動社會企業的做法上，非常重視國際組織的連結，尤其是亞太地區，藉由每年辦理相關的論壇活動，邀集各國社會企業家分享觀摩，建立網絡關係，更有發展實質合作的機會。為加強國內組織積極參與亞太地區社會企業網絡活動，建議推動社會企業國際連結事務，不僅有助於增加我國社會企業單位的國際能見度，也可與他國建立夥伴

關係，創造合作機會。具體做法如嘗試與亞太地區國家合作成立「青年社會企業實習與交流計畫」，讓各國有志參與社會企業之青年勞動力至他國進行短期實習、體驗與交流，透過實地參與及觀摩交流，促進國際合作。未來並可考慮規劃建立「亞洲區社會企業網絡」，提供平台促進亞洲社會企業及相關組織成為夥伴關係，使產品與服務透過平台創造發展空間。

結語

自2007年以來，勞委會為協助執行多元就業開發方案的民間團體永續經營，提出發展社會企業的想法，並持續以政策引導及運用資源逐步推動，包含進行相關研究，辦理研習課程，建立有關社會企業的認知及發展共識等等，對於許多執行已趨成熟計畫的民間團體而言，轉型發展社會企業早已是政策規劃建議轉型的方向，不論主觀或客觀的環境如何，都將在尊重民間團體發展轉型的選擇前提下，繼續提供相關的政策引導與資源協助，例如，採用「相對補助」鼓勵漸進式自給自足，運用「培力就業計畫」作為發展社會企業的行動方案等。直至近年來，全球金融風暴引起許多對於資本主義極端發展的省思，在這後金融海嘯時期紛紛從發展社會創新與處理社會問題的角度，思考追求經濟性目標與社會性目標平衡的策略或方

式，於是，「社會企業」的議題在這一年多來，被熱烈的討論，蔚為風潮，其實在數年前勞委會早已將此發展列為業務推展範疇。

過去一段時間以來，民間單位或政府籌辦十數場社會企業研討會，都引起關注，近期，財團法人國家文化藝術基金會施振榮董事長也倡議以社會企業鼓勵民間資源投入文化藝術領域，聯合報系「願景工程」有關社會企業的系列報導，均有助於社會企業議題的認識，也顯示社會氛圍逐漸成形。職訓局於此社會企業議題與政策發展的初期，率先擔任跨部會溝通平台的角色，目的即是希望運用過去與民間團體合作已建立基礎，得以回應社會的需求與形塑社會氛圍，創造政策發展空間。去年12月已邀集內政部、經濟部、經建會、專家學者、社會企業創投者等召開發展「社會企業」跨部會溝通會議，共識為現階段定位「社會企業」為一種發展策略或手段，並透過勞政及經建部門推廣社會企業；也將盤點現行法令對發展「社會企業」有窒礙難行者，以個案研討方式協助改善或突破；運用各式研討會，建構社會企業交流平台，促進政府部門與民間團體間良性溝通，期許從規劃推動政策、建構資源整合平台、協助排除發展障礙的角度出發，落實促進就業與實踐社會創新的目標。🌀



不當勞動行為裁決 救濟制度之 日本經驗 及在我國之實踐



勞委會勞資關係處專門委員 黃荷婷

不當勞動行為裁決救濟制度之日本經驗

菅野和夫教授於「不當勞動行為救濟制度－日本經驗」的專題演講，分就不當勞動行為救濟制度的二種特性、勞動委員會的制度沿革、具代表性勞資糾紛的變遷與勞動委員會的任務、具代表性不當勞動行為紛爭、不當勞動行為的審查程序、和解中心主義、不當勞動行為紛爭和解的困難度與和解制度及不當勞動行為救濟制度的司法制度功能與制度意義等面向加以介紹，分述如下。

日本不當勞動行為救濟制度具有司法制度（Justice System）及紛爭解決（Dispute Resolution）的功能，前者乃勞資關係在法規範上的實現，主要是

提示不當勞動行為之判斷基準及勞資關係行為規範；後者乃提供集體勞資爭議中長年不易解決紛爭或強烈對立關係，以迅速有效解決紛爭之和解制度取代裁決與申訴，為促進勞資關係和諧的較佳選擇。日本於1946年2月設立勞動委員會，並於1949年修正勞動組合法（即我國工會法）時導入不當勞動行為救濟制度，初期設置公益、勞方及資方等三方委員共同處理，後於2004年在次修正勞動組合法時，正式將和解制度法制化。

從具代表性勞資糾紛變遷的歷史來看，近來在相同的勞資糾紛企圖以集體協商的方式解決，而實質上卻是個別



行政院勞工委員會為增進不當勞動行為裁決制度之國際經驗，於102年5月間邀請日本東京大學名譽教授暨中央勞動委員會（Central Labour Relations Commission, Japan）前會長菅野和夫（KAZUO SUGENO）教授、中央勞動委員會公益委員島田陽一（YOICHI SHIMADA）教授及事務局（Secretariat of Central Labour Relations Commission）官員八木公代（KIMIYO YAGI）女士來台交流意見，希望藉由日本60多年來長期推動此制度之豐富實務經驗，透過專題演講、專業座談會及事務局業務交流會議等形式安排，討論與比較相互間裁決制度與個案實務處理方式，以了解制度的差異及切磋處理的技巧。

勞動糾紛（集體爭議調解之申請、不當勞動行為之申請），所以勞動委員會的任務功能主要是在調解，裁決是輔助功能，兩者須相輔相成始能發揮功能，這是日本不當勞動行為救濟制度之最大特色。而1960年代後半起為工會勢力的交替時期，主要企業的工會從勞資對立派系（階級對立意識形態）轉變為勞資合作派系，以提高企業生產及分配成果。而企業支持勞資合作派系後，乃瓦解勞資對立派系並淪為少數工會，進而為薪資或升遷的差別待遇；另日本國鐵分割民營化後，反對分割民營化的工會與各個新成立公司之間，發生對反對的工會

會員採行差別待遇，勞動委員會大多數的不當勞動行為事件均屬以上的類型。

不當勞動行為的審查程序類似民事訴訟，工會或會員為申請人，資方為相對人；指派負責的審查（公益）委員與參與（勞資）委員共3人，事務局職員2人予以輔佐，並搭配速記1人。調查程序主要整理當事人的主張、爭點與證明文書，審問程序為在雙方當事人出席之情形下，主要進行證人之詢問等，且在公益委員會議之合議下，進行詳細事實的認定及評價，並作成結論之決定（不受理、駁回或救濟命令）。菅野教授認為與勞動審判對比，這算是「精密司法」



（非常詳細的書面提出及詳審理的訴訟程序），過去7年整個裁決程序平均約需320日。對於地方勞動委員會的初審命令不服，可提起再審或行政訴訟；或者未有不服，則命令確定。而中央勞動委員會再審命令後的程序為行政訴訟，或者命令確定。

在地方勞動委員會初審時，發出命令（救濟或撤銷）後，提出再申請者約3成，大約7成是和解結案，主要透過勞資參與委員，努力勸說當事人以和解方式解決糾紛，而命令是無法解決的第二善策。理由是如能和解就能越早獲得實

質的解決，因為發出救濟命令後，還要經過再審或撤銷訴訟之程序，無法短期內結案；而禁止不當勞動行為及救濟程序的前提是勞資利害關係對立，為使勞資雙方有對等的實力關係而成立的法規範及機制。然在實施長期僱用慣例的企業，勞方與資方有如同在同一條船上，有強烈的利益共同體的性格，企業方面也意識到勞資對立的工會會危及企業的經營，也有損勞工的利益。因此，促進勞資雙方將來關係趨於良好，是勞動委員會的重責大任，且促成雙方折衝後之和解也是較佳的選擇。



必要時，勞資委員可在勞動委員會外聽取當事人的真意，有時也會到企業內聽取意見

一般而言，解決集體勞資糾紛通常曠日廢時，主要是工會代替會員出面交涉時，常有表裡不一之情形，企業也認為工會表現出來的要求過高。其次，透過組織的意見，最後的意思決定通常需要很長的時間始能有共識。所以，勞動委員會認為個別勞動糾紛較可以簡易迅速的方式解決（重視調解或和解機

能），因事實關係比較簡單，勞方可以早點從糾紛中跳脫出來，重新出發。而不當勞動行為糾紛主要是處理集體勞資糾紛中最難解決的紛爭，此多屬長年的或強烈的對立（怨念）關係，且事實關係比較複雜，須讓當事人詳細陳述主張，但是仍會以和解為主，宣示共同努力勞資關係的正常化。



和解的一般程序，在任何階段，都會探詢當事人的和解意向。和解日期由三方委員在調查室聽取當事人雙方或單方的意見（表現意思），而勞資委員各在雙方等待室聽取各方當事人的真意。必要時，勞資委員可在勞動委員會外聽取當事人的真意，有時也會到企業內聽取意見。和解案內容由三方委員協議，勞資委員探詢各方意見，如預見會同意，則設定日期、勸告和解、同意、簽字。和解的一般內容，為撤回解僱或自動離職並支付和解金（解僱糾紛事件），或者確認團體協商的方法並實施團體協商的約定（拒絕團體協商糾紛事件）等，此為結束該糾紛的各項處理方式，彼此確認糾紛結束，宣示共同努力勞資關係的正常化，並限制交付和解內容之報告書的對象。

菅野教授個人認為過去不當勞動行為救濟制度的司法制度功能較弱，原因

是命令係因事件難以和解（嚴重對立）而發出，即使做成命令，其敗訴的一方如對內容不服時得提出申訴，而法院大部分僅是個案事例判斷，並未提示判決基準及行為規範，很多案件勞動委員會與法院意見不一致，所以在司法審查上被撤銷。簡言之，就是法規範的提示機能及糾紛解決機能較為薄弱。然而最近幾年，不當勞動行為事件的命令判斷（中央勞動委員會）在法規範的實現機能與糾紛的解決力上逐漸轉強，對於勞工或資方之資格認定等基本問題，提示了解釋工會法的判斷基準。中央勞動委員會為提高說服力，對於紛爭的來龍去脈加以考量並作成詳細判斷，也附言提醒勝訴當事人不得有過當的行為，已較能在行政訴訟上取得大部分的支持。因此，這樣的結果顯示中央勞動委員會命令的規範提示機能與紛爭終結機能已有所提升了。



在結語上，菅野教授強調日本勞動委員會的整體都很重視調解的機能，即使在處理不當勞動行為救濟制度亦同（和解中心主義），故地方勞動委員會的和解率高達7成；中央勞動委員會也高達5成。不過，近年來，命令判斷機能（救濟命令決定）亦扮演重要角色。因此，不論是和解還是救濟命令，都有以下不當勞動行為救濟制度之制度性意義：

- （一）對企業施行憲法及工會法的勞資關係規範（司法制度的一部分）；
- （二）透過勞資糾紛的解決，使企業的勞資關係安定化（和解程序與命令判斷的教育效果）；
- （三）希望藉由困難度高的勞資糾紛的解決，能為整體經濟社會的安定有所貢獻（E.g.JR 民營化糾紛）；
- （四）透過依據勞資關係規範所形成之合諧性的勞資關係，提升企業的生產力；
- （五）確保每個從事勞動的人之集體的發言力量（特別是中小企業）。

島田陽一教授在「台日不當勞動行為裁決制度座談會」中進一步介紹日本中央勞動委員會的制度，並與在場的學者專家進行專業意見交流。島田教授在會議中報告不當勞動行為救濟制度的意義，乃在勞資關係上，禁止資方不公正的一定行為（不當勞動行為），如有違反，由具有勞資關係專門知識與經驗的專業人士組成的勞動委員會發布行政命令（救濟命令），促使勞資關係恢復正常制度。1949年勞動組合法修正後，從科罰主義（舊工會）到行政救濟主義，為與法院判決不同的救濟。不當勞動行為救濟制度的特色有：

- (一) 被禁止的行為：市民法上屬於資方的權利與自由；
- (二) 救濟機關：勞動委員會為處理勞資關係的專門行政委員會，由政府機關直接糾正；
- (三) 救濟內容：具裁量權，為與司法法院權限劃分之不同的救濟。

日本不當勞動行為的類型（勞動組合法第七條）有6種，分為：

- (一) 不利益待遇（第1項）：以工會會員或工會的正當行為由而給予不利益待遇；
- (二) 黃犬契約（第1項）：以要求勞工不加入工會或退出工會為僱用條件；
- (三) 拒絕集體協商（第2項）：無正當理由拒集體協商；
- (四) 支配介入（第3項）：支配或介入工會的組成及運作；
- (五) 經費援助（第3項）：就工會營運上的經費支出給予財務上的援助；
- (六) 報復性的不利益待遇（第4項）：以不當勞動行為已經提出申請或以其審查、調解中的發言等為由而給予不利益待遇。

勞動委員會的組織，由公勞資三方委員所組成；體制的特徵，為都道府縣勞委及中勞委二審結構，人數均在5至15人，為解決因集體的勞資關係所發生的勞資糾紛所設置獨立的專門行政機關（行政委員會）。勞動委員會的裁量權，主要對於不當勞動行為救濟內容有廣泛的裁量權，私法上不被同意的救濟措施也可以救濟，例如命令恢復原職務、命令借辦公室給工會、命令升遷等。在審查體制上，將擔任審查委員制

明定於法律（勞動組合法第24條之2第5項、勞動委員會規則第37條）中。其次，明定中勞委（勞動組合法第24條之2第1項）及都道府縣勞委（勞動組合法第24條之2第4項但書）在公益委員會議的分組（勞動組合法第24之2、勞動委員會規則第8條~第10條之4）。再者，明定勞資委員（參與委員）參與調查、審問及和解的權限（勞動組合法第24條第1項但書），並明定事務局之負責職員制（勞動委員會規則第35條第3項）。



在審查程序的特徵上，有二：

- (一) 申請主義：由申請人（勞工或工會）提出救濟申請，才進行審查；
- (二) 司法結構：以申請人與被申請人（相對人）之對審構造下，申請人與相對人（雇主）分別提出主張及舉證，由勞動委員會判斷是否構成不當勞動行為。從申請、調查、審問到做成命令的每個階段，都會試行和解，甚至有過命令作成後又再進行調查之事例，主要目的是在讓雙方當事人有和解之機會。

不當勞動行為救濟制度分為初審及再審二級制，其制度設計目的為考量日本地域幅員廣大，時間勞費上較多，以及最終仍以和解為目標，地方初審如無法和解，再到中央申請，增加和解之機會。對於地方勞動委員會的初審命令不

服，可提起再審或行政訴訟；當事人向地方法院提起撤銷命令之訴訟，勞方須在6個月內提起，而雇主須在30日內提起，主要考量針對不當勞動行為救濟命令提起撤銷救濟者多為雇主，並為快速恢復正常的勞資關係。

於中央勞動委員會事務局第一部會擔當審查總括室任勞動專門職的八木公代女士，在「裁決制度事務交流座談會」詳細介紹中央勞動委員會有關不當勞動行為事件審查程序的流程。當事人申請後，在調查程序進行整理爭點、主張、擬定審查計畫書等及其證人調查以外之證據調查、詢問和解意向等程序。亦即在調查日期之前，須進行通知調查開始；調查初審命令的履行狀況、初審命令的履行勸告；精確檢查初審及再審查時的主張及證明書等，並整理及要求釋明事項；對公勞資三方委員說明事件內容。在調查期日，須進行整理爭點、主張及證據並要求釋明；擬定審查計



畫；勸說和解；作成調查報告書。以上均由事務局負責該案的2位職員先行處理，準備相關文書、證據資料、和解備忘錄、調查報告書草案等，再交由公益委員審酌及確認。

其次，在審問程序中，於當事人雙方出席之情形下，主要進行證人詢問等、由當事人口頭直接陳述主張及舉證、取得作為判斷是否構成不當勞動行為之事實認定上的必要資料等程序。亦即：

- (一) 進行審問（對證人詢問等）：相關詢問問題由事務局職員書寫，但會議速記人員則請專業人士擔任，會議紀錄再交由事務局職員確認；
- (二) 結束審問；
- (三) 作成審問調查書：審問調查書草案由事務局職員撰寫，再交由公益委員審酌及確認。

再者，於作成命令的程序，此為中央勞動委員會對不當勞動行為救濟申請的行政處分，其程序分為：

- (一) 作成命令書：先由公勞資三方委員交換意見，通常會讓勞資委員暢言，以取得有經驗的發言內容，再由事務局職員作成命令書草案，並經由事務局內部會議討論後，交給公益委員參閱或修正；之後如有必要，會有勞資參與委員公開陳述意見之程序。最後，則由公益委員5人合議確認命令書之最後內容。
- (二) 交付命令書（副本）；
- (三) 確認命令書之履行狀況。如當事人對於命令不服，得對勞動委員會的命令提起撤銷救濟訴訟，進入行政訴訟之程序，事務局職員接受公益委員的指導撰寫訴訟答辯書，以進行主張及答辯。



不當勞動行為裁決制度在我國之實踐

我國自100年5月1日起修正施行工會法、團體協約法及勞資爭議處理法，增設不當勞動行為類型、誠信協商及裁決救濟機制，截至102年5月底為止（施行2年1個月），共受理132件裁決申請，作成57件裁決決定（包括構成不當勞動行為者34件、駁回者15件、不受理者8件）；裁決委員會試行和解者20件；申請人撤回案件者27件；審理中者尚有28件。此制度對於穩定我國勞資關係及保障勞工團結權、團體協商權及團體爭議權，有其相當成效。就去（2012）年共受理72件裁決申請，對照日本地方勞動委員會受理初審件數354件（中央勞動委員會受理再審件數75件）來看，雖然相對為少，但日本全國勞動人口數乃較

我國為多，從而案件量在我國初期施行來看，制度利用度甚為合理。

裁決程序處理期間平均約需84~134日，惟尚需視個案案情複雜程度，目前最長在6個月（180日）內會處理完畢，此較日本平均處理日數320日為少。在處理日數上兩國孰優孰劣，未有一定見論，也就是就裁決快速救濟當事人權利之目的而言，我國略勝一籌，但在以和解方式解決當事人紛爭及形成和諧勞資關係上，日本的處理日數似較為合理，也比較能夠促成和解，因而日本的和解率較我國為高。未來我國在處理期間之修正上，似可參考鄰近國家（日本或美國等）作適度合理的延長，以提供當事人權利較佳制度性保障的選擇。



我國不當勞動行為之類型，可歸納為以下3種類型：

- (一) 不利益待遇：此類型依工會法第 35 條第 1 項規定可再細分為—
 - 1、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇；
 - 2、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇；
 - 3、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇等三種。
- (二) 支配介入：此類型依工會法第 35 條第 1 項規定可再細分為—
 - 1、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件；
 - 2、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動等二種。
- (三) 違反協商及誠信協商義務：勞資任何一方未依以下原則進行團體協約之協商，則屬於「違反誠信協商」的不當勞動行為—
 - 1、勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；
 - 2、對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕（團體協約法第 6 條第 1 項參照）。目前統計裁決申請事項，以主張雇主違反工會法 35 條第 1 項第 5 款「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」之不當勞動行為案件類型為最大宗，其中包括雇主不願協助工會「代扣工會會費」、不給予工會幹部「會務假」、支配介入工會組織、活動等。其次為主張雇主違反工會法第 35 條第 1 項第 1 款「不利益待遇」之不當勞動行為類型，包括遭雇主「解僱」、「調職」、「考績」、「懲戒」及「減發獎金」等。

裁決之申請，勞工須因工會法第35條第1項或第2項，或者勞資雙方因團體協約法第6條第1項等規定所生爭議始得提出，並應自知悉有違反前開之事由或事實發生之次日起90日內，向中央主管機關申請裁決。中央主管機關在收受裁

決申請案後，依規定進行初步審查，如申請人未符申請裁決之相關要件，裁決委員會得作成不予受理之決定；符合者，則進入調查程序。裁決委員為了調查事實及必要證據，會召開調查會議，並請雙方當事人（或代理人）出席會議說明



案情，以釐清事實真相，並於指派後20日內作成調查報告，必要時得延長20日。裁決委員作成調查報告後7日內，召開裁決委員會，並於開會之日起30日內作成裁決決定。但經裁決委員會應出席委員二分之一以上同意者得延長之，最長以30日為限。又為落實不當勞動行為裁決制度公開、公正與嚴謹的運作方

式，並考量裁決決定影響勞資雙方權益甚鉅，乃明定在作成裁決決定前，應由當事人以言詞陳述意見，以充分保障勞資雙方權益。最後，由裁決委員會應有三分之二以上委員出席，並經出席委員二分之一以上同意，作成裁決決定，並於20日內將裁決決定書送達當事人。



對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇

為了建立和諧穩定的集體勞資關係、讓勞資雙方互動正常化，裁決委員不全然以作成裁決決定為最終目的，而是藉由裁決制度讓雙方消弭歧見、達成共識。因此，裁決委員會在裁決過程中，當事人雙方對請求事項具有處分權並不違反公益者，裁決委員不問裁決程序進行程度如何，得隨時於裁決程序中試行和解，並依雙方當事人之意願達成和解，和解筆錄於和解成立之日起20日內送達於當事人。另外，裁決程序進行中，裁決申請人如果欲撤回裁決申請，亦得申請撤回，撤回後裁決程序即告終止。

目前裁決決定構成不當勞動行為案件，以構成工會法第35條第1項第5款「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」之不當勞動行為最大宗。其次為構成工會法第35條第1項第1款「對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇」。又申請人於同一裁決申請案件中，亦可能同時主張相對人違反多項不當勞動行為之法令依據。從而，裁決決定可能認定相對人行為構成多款不當勞動行為或衍生它款不當勞動行為之樣

態，同一申請案件可能構成數種不當勞動行為類型。再者，勞動三法施行後，其重要意義是國內勞資關係已從個別勞資關係漸走向集體勞資關係的新時代，勞資雙方透過團體協約之協商議定勞動條件或待遇等，將是未來勞資雙方運用理性、平等、互動方式之較佳選擇，也

是勞工行使團結權及團體協商權之最佳實踐。截至102年5月底止，違反裁決委員會受理違反團體協約法第6條第1項規定而構成不當勞動行為之裁決案件，共計有2件；駁回申請人裁決申請1件；其餘由裁決委員試行當事人和解者共計5件；申請人撤回者2件。

結語

距離勞委會前次考察日本不當勞動行為審查制度及勞動委員會運作之時間（2009年10月），將近4年的時間，我國不當勞動行為裁決制度從無到有並實際運作滿2年，雖然當時蒐集相當豐富的資料（包括制度法規、組織人力編制等），惟時至今日，透過本次日本經驗之研討交流活動，除了讓勞委會更進一步瞭解日本不當勞動行為救濟制度之實務運作及其現況外，同時也讓日本學者專家見識到我國初創裁決制度之成果及其實際運作情形，達到雙邊交流及學習之目的。為了讓交流活動能順利進行，勞委會在會前即已準備本國裁決制度介紹之簡報、裁決委員審理裁決案件之經驗交換及問題、勞委會裁決業務同仁處理裁決案件之行政程序問題等並翻譯成日文，供日本學者專家充分準備，以達實質交流效果。而日本學者專家果然充分發揮日本人敬業之精神，不僅會前準

備相關簡報資料，會中亦詳實了解雙方的制度優劣並給予建議，甚至會後從日本又寄給勞委會相關參考資料並肯定勞委會創設裁決制度及運作之成果。

勞委會著實感受日本學者專家對此次交流活動之用心與回饋，勞委會亦將此研討成果與相關建議，在即將啟動的勞動三法修法程序中予以納入考量，並適度調整裁決業務行政程序及相關作業之不足。同時透過本次雙邊交流活動，建立裁決業務之國際交流平台，未來雙方將持續以相互學習及精進實務運作技巧之模式，朝向與當地政府發展策略性藍圖的全球性連結，以完善裁決制度之內容並提供勞工行使團結權、團體協商權、團體爭議權之最佳保障，讓我國不當勞動行為之審理及勞資關係之和諧更行完善，並期望以「自主、公平、發展」的願景目標推動各項勞動政策及落實尊嚴勞動的理念。☺