

高齡者就業趨勢探討

蘇麗瓊

壹、前言

日本65歲以上的老人人口已經超過20%，而我國老人人口比率於1993年超過7%，達到聯合國所謂高齡化國家（aging nation）的門檻，2005年老人人口比率已提高到9.7%。這樣的老化現象將因第二次世界大戰後，嬰兒潮人口進入的2014年起，老人人口將更快速增加（林萬億，2006：1—4）。依行政院經濟建設委員會推估，至2018年將邁入高齡社會之14%（14.64），2025年65歲以上人口更將高達20.62%（行政院主計處，2006a：45），與日本目前老化現象相當。相對地，年輕人口相對減少，經建會推估，至2015年左右65歲以上的人口比例將高於0—14歲少年；西元2031年，15—64歲工作人口將由2014年的73.3%降至65.4%，65歲以上的人口則占24.1%，0—14歲少年比例則降為10.6%，顯示我國勞動力逐漸萎縮與老化（行政院經濟建設委員會，2004）。



睽諸英美與西歐等國家，老人人口也都超過15%，老化已是世界普遍現象和許多國家關切的重要議題，它將帶來兩個重要課題，一者是否有充分的適當技術工人以維持經濟生產力，一者是既有的退休給付制度是否足以應付不斷成長的退休人員（Hardy, 2006：201）。OECD 2006年的老化與就業政策報告就指出，該會員國若不改變既有的相關政策，在未來50年將面臨快速老化的情形下，退出職場人數將多過於新進入職場的人數，勞動力不足將成為必需關心的問題（OECD，2006：4）。

所以處理高齡者就業問題已是高齡化國家的重要課題，日本就因應少子化與高齡化所形成的人口減少的人口結構現象，該國政府正啟動十年內增加300萬個勞動力的搶救計畫，其中第一步就是協助銀髮族再就業，目標為50萬人（黃漢華、林孟儀，2007：156—157）。

台灣在可預見的人口老化日益快速成長，國人平均壽命也逐漸延長，依據內政部編算，2004年我國零歲平均餘命76.4歲，較1994年增加1.9歲，女性79.7歲較男性73.5歲高出6.2歲（行政院主計處，2006a：45），但相反地，退出工作職場的年齡，也就是退休的年齡卻在下降，未達法定強制退休的65歲即行退休（行政院主計處，2006a：72）。另據行政院主計處估算台灣的公教人員部份，預期退休年

數將由10年前之13.5年上升至2005年之21年，教育人員也由18年增加至22年，其中除1.8年為平均壽命延長原因外，其餘都是退休年數增加部份，可推知公務人員退休撫卹基金所分期支付的財務壓力之重。不過導正提早退休趨勢，不只是財務壓力的考量，最重要是期待延後退休提升中高齡勞動參與，對提振經濟成長才有助益（行政院主計處，2006a：72），高齡者的就業議題的重要不言而喻。

貳、何謂高齡者就業

有關「老人」的研究系列中，「就業」常是被忽略的面向，主要因為「老人」被定義為65歲以上（周玟琪，2006：11），而我國勞動基準法及公教人員服務規定，都定義65歲是可以強制退休的年齡，因此「就業」就較不受到有關老人研究者的關心，但隨著高齡化社會的來臨，「老人」的定義有必要重新界定，有學者指出「老年」這個辭彙就像「貧窮」一樣，是相對性的。醫療技術有限或嚴重欠缺無法治癒一些中年期典型生理問題的社會，必然將老年期界定得很早，但醫學技術持續進步的社會就會將老人的年齡向上修正（高忠義譯，2003：75）。所以何謂「高齡」？其實會有時空上的差異。

我國就業服務法第二十四條規定，對中高齡者應訂定計畫，致力促進其就業，從而主辦機關在相關計畫將中高齡定義為45—64歲。內政部的老人生活狀況調就以50歲以上者為對象。另根據OECD二十一個國家對於高齡與就業政策的系列研究主題與各國的研究報告可發現，他們將高齡者的年齡定為50—64歲（周玟琪，2006：11，周玟琪、蔡瑞明，2006b：77）。為方便國際比較，以50歲為高齡者之起點，是可接受的。不過因應許多國家已將請領退休給付年齡逐漸提高的趨勢，65歲以上者的就業問題亦應一併關心，本文將以「50歲以上者」為高齡主要定義，但為方便國際比較並遷就現有統計資料，會將「50—64歲」與「65歲以上」者納入比較分析。

至於何謂「就業」，採用國際勞工組織ILO的定義「就業，係指一週至少一小時以上的有酬的工作（Scherer，2002：），所以就業指在付費交換勞動付出的工作狀況（周玟琪，2006：11），是一種有酬的勞務付出，而不論其是兼職或全職。

所以本文所謂「高齡者就業」係指「50歲以上」國民從事每週至少一小時以上有報酬的勞務付出的工作狀況。

參、高齡者勞動參與情形

台灣勞動者退休已朝年輕化發展，勞動者退休年齡部分，根據主計處在2005年12月26日所公布的調查結果（2004年受僱員工動向調查）發現，2004年工業及服務業因退休離職員工人數達到6萬3千人，退休員工平均年齡為54.9歲；60歲以上退休者占全體退休人數比率逐年減少，由1991年的74.1%，降至2004年的32.1%；而50~59歲退休者，已從1991年的21.77%逐年增加，2004年上升至51.73%，成為員工退休年齡最大族群。40~49歲者也在逐年增加，2004年達到15.19%，這與近年企業合併、為減少員工而採取的優退措施有關（周玟琪，2006：11—14），另依據勞工保險老年給付的平均給付年齡來看，目前勞工平均退休年齡已降至57.2歲，如表一：

表一 勞工保險老年給付平均年齡－按年度分

(單位：歲)

年別	件數	合計	男	女
2001	115,275	59.10	59.43	58.69
2002	136,649	57.90	58.01	57.73
2003	113,968	58.03	58.31	57.66
2004	121,666	58.16	58.35	57.92
2005	155,151	57.80	58.04	57.52
2006	131,363	57.20	57.45	56.90

資料出處：行政院勞工委員會（2007.3.12）編印 勞動統計指標。

圖一 勞工退休平均年齡－按年度分



※引自銓敘部2006.5研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會資料

此外，公教人員退休年齡也創下歷史新紀錄，公務機關平均退休年齡為55.9歲，教育人員更為54.9歲。其中高達九成選擇月退休俸，造成政府很大的財務負擔。（周玟琪，2006：11－14）。其退休年齡年輕化現象如圖一：

所以高齡者離開職場時間的提前，代表著勞動參與的減少，由統計資料發現我國高齡者的就業率確實較其他年齡層低，有趨同的現象，但深究發現其間仍有因年齡別、性別或教育程度、居住地區的不同而有不同的參與現象。

(一) 年齡別

我國高齡者勞動參與率近十年呈現微幅下降趨勢，以55－59歲及60－64歲兩個年齡層下降趨勢較明顯（如表二），隨著年齡層的提高勞動參與率逐漸下降，65歲以上則十年來都低於10%。自1979年以來，年齡高的群體的勞參率有下降趨勢，特別是55－59歲與60－64歲兩個人口群的下降幅度最大，分別下降6.6與8.5個百分點。

表二 高齡者勞動參與率各年變化

(單位：%)

年	45-64歲	45-49歲	50-54歲	55-59歲	60-64歲	65歲以上	總平均
1997年平均	61.20	74.07	65.09	54.75	40.10	8.76	58.33
2002年平均	59.04	72.73	62.78	49.13	33.89	7.79	57.34
2003年平均	59.58	73.67	63.59	48.53	34.03	7.78	57.34
2004年平均	59.96	74.32	64.31	48.63	33.49	7.42	57.66
2005年平均	60.24	75.28	64.51	48.76	32.49	7.27	57.78
2006年平均	60.01	75.20	64.85	48.15	31.60	7.58	57.92

資料來源：整理自勞委會（2006）「國際勞動統計」、行政院主計處（2006）「人力資源調查統計年報」

表三 高齡者有無工作統計表－按年齡分

(單位：%)

年 齡	目前工作狀況		
	總 計	無	有
50－54歲	100.00	35.33	64.67
55－59歲	100.00	50.27	49.73
60－64歲	100.00	66.50	33.50
65－69歲	100.00	73.35	26.65
70－74歲	100.00	86.67	15.33
75－79歲	100.00	89.61	10.39
80歲以上	100.00	96.49	3.51

內政部統計處：中華民國94年老人狀況調查報告。

再將65歲以上者區分不同年齡層就發現年齡越高有工作比例越低，如表三：

所以高齡者的就業在50歲者以上者的就業情形是年齡越高參與率越低。

(二) 區域別

根據統計高齡者因居住地之不同，工作機會和行業也有所差異。在非都會區的高齡者無論50－64歲組或65歲以上者擁有工作的比率皆較高。如表四：

表四 高齡者是否有工作－按區域分

(單位：%)

項 目 別	50－64			65+		
	無工作	有工作	總計	無工作	有工作	總計
台灣省	45.72	54.28	100	82.37	17.63	100
台北市	53.56	46.44	100	92.79	7.21	100
高雄市	50.47	49.53	100	91.62	8.38	100
金馬地區	40.20	59.80	100	93.29	6.71	100

資料整理自內政部統計處：中華民國94年老人狀況調查報告：34-39。

進一步比較發現無論50－64或65歲以上者的職業別存在著城鄉的差異，50－64歲群組中，從事農林漁牧者以金馬地區高齡者的比例最多（26.78%），台北市無從事農林漁牧者，高雄則不到1%，台灣省以從事服務工作人員及售貨員最多23.56%，從事農林漁牧者居次（20.48%）。相對地，都會地區的台北市在50－64歲群組中以服務人員及售貨員最多，占26.58%，其次為事務工作人員（15.15%），再次者專業人員13.29%，主管及經理人員11.83%。高雄市依各職業別排序，人數最多者與台北市相同，為服務人員及售貨員，占26.12%，其次者則為占17.71%的技術工及有關工作人員，再次者分別為非技術工及體力工（16.35%）、主管及經理人員10.17%。至65歲以上之群組中，金馬地區則100%從事農林漁牧，台灣省也高達66.17%，台北市和高雄市則分別為10.11%、25.02%，專業人員部份則台北市尚有20.35%，高雄市則只有6.86%，台灣省則不到2%。另有研究指出非都市地區（鄉鎮地區）65歲以上之高齡者，參與勞動的可能性是都會地區的2.3倍，從事典型的非都會區產業（陳信木，1997：41）；各地區行業別比例高低排序如表五：

表五 高齡者行業別比例前五高者依區域別分

(單位：%)

項 目		1	2	3	4	5
台灣省	50—64	服 23.56	農 20.48	非技 15.55	技工 8.97	機 7.06
	65+	農 66.17	非技 13.61	服 6.52	技工 3.56	機 3.27
台北市	50—64	服 26.58	事 15.15	專 13.29	主 11.83	非技 10.50
	65+	服 41.82	非技 27.72	專 20.35	農 10.11	----
高雄市	50—64	服 26.12	技工 17.71	非技 16.35	主 10.17	專 9.53
	65+	農 25.02	非技 24.29	服 18.51	機 9.44	技員 9.03
金馬地區	50—64	非技 33.26	農 26.78	服 20.20	事 12.75	技工 3.64
	65+	農 100.00	----	----	----	----

註1：資料整理自內政部統計處：中華民國94年老人狀況調查報告：34-39。

註2：依調查報告計將職業分為十種：主管及經理人員、專業人員、技術員及助理專業人員、事務工作人員、服務工作人員及售貨員、農林漁牧工作人員、技術工及有關工作人員、機械設備操作工及組裝工、非技術工及體力工及其他。分別以「主」、「專」、「技員」、「事」、「服」、「農」、「技工」、「機」、「非技」、「其」代之。

(三) 教育別

我國人力運用調查報告指出，就教育程度別觀察，以高中（職）程度者勞動參與意願提升較多，勞動力參與率達63.77%，至於國中及以下程度者則續降至43.71%（行政院主計處，2006b：5）。而依內政部老人狀況調查，高齡者有工作情形在50—64歲群組中，以教育程度在高中（職）以上者有工作的比例較高，65歲以上的群組中則差異較小。如表六：

表六 高齡者有無工作—依教育別區分

(單位：%)

項 目	50—64			65+		
	有工作	無工作	總 計	有工作	無工作	總 計
不識字	39.62	60.38	100	14.53	85.47	100
小學	46.92	53.08	100	18.11	81.89	100
國（初中）	54.77	45.23	100	14.46	85.54	100
高中（職）	60.14	39.86	100	10.83	89.17	100
專科	58.57	41.43	100	12.91	87.09	100
大學以上	60.65	39.35	100	13.27	86.73	100

資料整理自內政部統計處：中華民國94年老人狀況調查報告：34-36。

而職業別也因教育程度之不同而有所差異，不識字者近六成從事農林漁牧，大學以上者有四成七擔任主管或專業人員，國初中、高中職、專科畢業者多數從事服務工作人員及售貨員，如表七：

表七 50歲以上者職業別－按教育程度分

(單位：%)

項目別	主管及經理人員	專業人員	技術員及助理專業人員	事務工作人員	服務工作人員及售貨員	農林漁牧工作人員	技術工及有關作人員	機械設備操作工及組裝工	非技術工及體力工	其他	合計
不識字	0.00	0.00	0.51	0.36	6.60	58.86	6.97	2.66	23.41	2.63	100
自修*	2.44	0.65	1.58	1.05	15.72	35.84	10.13	7.90	23.62	1.07	100
國初中	3.75	1.43	7.28	5.04	29.72	17.53	8.56	9.23	15.27	2.19	100
高中職	6.34	5.74	8.36	10.17	31.02	12.64	9.30	6.58	8.52	1.32	100
專科	10.09	10.40	12.75	15.87	28.62	5.97	6.68	3.21	2.99	3.42	100
大學以上	16.55	29.14	10.09	11.42	19.26	2.89	4.01	1.04	2.99	2.60	100
總計	5.48	5.84	5.67	5.97	21.68	23.96	8.45	6.13	15.03	1.80	100

註1：資料整理自內政部統計處：中華民國94年老人狀況調查報告：34-36。

註2：「自修*含私塾或小學識字者」。

(四) 性別

95年5月整體女性勞動參與率為48.26%，明顯較男性63.76%低，就近20年資料觀察，男性勞動力呈現遞減趨勢，女性勞動力參與率則因教育程度提升及服務業提供工作機會等因素而上升，但整體而言男性勞動參與率仍高於女性（行政院主計處，2006b：5）。就年齡層比較，我國15—19歲勞動參與率10.5%，遞增至25—29歲76.1%高峰後，就漸次減少，不像日、韓35—44歲勞動參與率漸回升的M型曲線（行政院主計處，2006a：75），所以二度就業不足，相對高齡女性就業也較困難。比較高齡就業性別如下表八：

表八 高齡者有無工作－依性別區分

(單位：%)

項目別	50—64			65+		
	有工作	無工作	總計	有工作	無工作	總計
男	66.27	33.73	100	21.88	78.12	100
女	39.79	60.21	100	9.41	90.59	100

資料整理自內政部統計處：中華民國94年老人狀況調查報告：34-37。

(五) 工作時數別

工作時數多寡可以了解一個人就業的穩定性，依照表九統計發現不同年齡群組的工作時數仍以每週40小時以上者為多數，但仍隨著年齡增長有些微比例差距，這應與我國勞動基準法規定有關。依照

勞動基準法規定全時工作基本工時為每兩週84小時，所以可視40小時以上者為全時工作者，若合計40小時以上者依年齡分，則可發現25—44歲組有將近98%是每周工作超過40小時，其後隨著年齡增長，每週工作時數超過40小時的百分比漸次遞減，而15—24歲組中因我國就學機會增加，較其他相近年齡組有較多兼職打工人口，工作時數比25—54歲間的各組少些，但仍高於55歲以上的群組。

表九 就業者主要工作每週平均經常工時—按年齡別區分

(單位：%)

工時 年 齡	總 計	19 -	20-29	30-39	40 +		
						40-49	50 +
15—24歲	100	2.51	2.29	1.71	93.48	81.76	11.72
25—44歲	100	0.30	0.84	1.15	97.71	82.00	15.71
45—49歲	100	0.47	1.39	2.29	95.85	77.66	18.19
50—54歲	100	0.60	1.82	3.29	94.29	76.29	18.00
55—59歲	100	0.59	2.97	3.30	93.14	72.16	20.98
60—64歲	100	1.09	4.74	5.63	88.54	64.02	24.52
65歲以上	100	1.97	7.59	8.38	82.05	65.77	16.28

資料整理自人力運用調查報告（行政院主計處2006：50-51）

(六) 退休再就業情形

前面提及我國退休年齡有下降趨勢，但若想了解其退休後是否繼續其他工作，除推估我國退休年齡恐有低估現象外，最主要想了解有工作經驗之高齡者是否可以找到工作。行政院主計處的「人力資源調查」由95年7月至12月的調查始加入是否曾在公民營機構退休的問項，由該項資料統計，退休後再從事工作者計7萬6千人，曾退休想工作但尚未找到工作者計6千人，退休後已退出職場者計78萬9千人。另根據勞保檔已領取老年給付再投職業災害保險者計73,669人（按：已領取老年給付者再投入工作不可加入勞保，但可投職災保險），但有些勞工領取老年給付後，可能繼續工作但並未投保職災保險，因此本項資料可能會低估，且勞保局資料不包括軍公教人員。但就前項行政院主計處人力資源調查的7萬6千人依年齡統計發現45—54歲組比55—64歲組有較高比例再進入職場，而教育方面，以高職（不含高中）以上者有比較高的比例（73.33%）再進入職場。

至於行業以其他服務業最多（14.67%），其次製造業（13.33%）、批發零售（12%）、接著教育服務、農林漁牧、運輸倉儲及通訊業並列（各為10.67%），住宿及餐飲業、營造業（各5.33%），公共行政業（4%），金融及保險業、不動產及租賃業、專業科學及技術服務業、醫療保健及社會福利服務業、文化運動及休閒服務



表十 退休再就業者統計－按年齡分

項目	人數(人)	百分比
25—34	1,000	1.31
35—44	10,000	13.16
45—54	29,000	38.16
55—64	27,000	35.53
65+	9,000	11.84
總計	76,000	100.00

表十一 退休再就業者統計－按教育程度分

項目	人數(人)	百分比
不識字及自修	1,000	1.33
國小	9,000	12.00
國中	6,000	8.00
高中	4,000	5.33
高職	17,000	22.67
專科	19,000	25.33
大學以上	19,000	25.33
總計	75,000	100.00

註：25-34歲組不納入統計 (%)

業（各2.67%），礦業及土石採取業。職業則以技術員及助理專業人員、服務工作人員及售貨員、機械設備操作及組裝工三類最多，三者合計52%。

綜上，高齡者勞參率隨著年齡增加而遞減，同時教育程度高者有較高的就業機會，退休後再就業情形也較高，所從事的行業也因教育程度顯示高教育者偏白領工作別，反之，學歷越低者從事藍領別的比例較高。此外，女性比男性就業率低，而都會地區有工作比率較非都會區低，但較高就業之高齡者偏向農林漁牧工作，顯示高齡者偏向典型的非都會產業，換句話說，工業社會的職業別不利高齡者就業。

表十二 退休再就業者統計－按行業分

項目	人數(人)	百分比
農、林、漁、牧業	8,000	10.67
金融及保險業	2,000	2.67
礦業及土石採取業	-	-
不動產及租賃業	2,000	2.67
製造業	10,000	13.33
專業科學及技術服務業	2,000	2.67
水電燃氣業	-	-
教育服務業	8,000	10.67
營造業	4,000	5.33
醫療保健及社會福利服務業	2,000	2.67
批發及零售業	9,000	12.00
文化運動及休閒服務業	2,000	2.67
住宿及餐飲業	4,000	5.33
其他服務業	11,000	14.67
運輸、倉儲及通信業	8,000	10.67
公共行政業	3,000	4.00
總計	75,000	100.00

註：25-34歲組不納入統計

表十三 退休再就業者統計－按職業分

項目	人數(人)	百分比
民意代表	7,000	9.33
企業主管與經理人員		
服務工作人員及售貨員	14,000	18.67
專業人員	7,000	9.33
農林漁牧工作人員	8,000	10.67
技術員及助理專業人員	15,000	20.00
技術工及有關工作人員	4,000	5.33
事務工作人員	5,000	6.67
機械設備操作及組裝工	10,000	13.33
非技術工或體力工	5,000	6.67
總計	75,000	100.00

註：25-34歲組不納入統計

肆、影響高齡者勞動參與因素探討

如前述高齡者的年齡、性別、教育程度、居住地區的高齡者勞動參與有些差異，但影響高齡勞動參與的原因不僅於此，其實相當複雜的。有些研究強調退休制度的影響，有些強調工作環境與制度，有些強調個人因素，如健康、家戶所得、對工作的價值觀等，有些強調總體經濟和社會因素，(OECD 2006：51—81，Chen & Scott，2006：25—35，Schulz，1985：57—58，The Research Institute of the Finnish Economy，2006：2，高忠義譯，2001：74—75，111)。所以大致可歸納影響高齡者勞動參與的因素為三個面向：個人因素，制度因素，社會因素，筆者試由官方的一些調查統計數據來探討這些面向的可能效果，也因此必須遷就現有資料去界定這三個面向的內涵。

(一) 個人因素

1. 健康因素

根據行政院勞工委員會對45—64歲的中高齡就業狀況調查指出(2000：32—33)，退休後計劃再就業者有38.75%，不再就業者有57.92%，不詳者3.33%。依性別來看，則有45.08%的男性，29.79%的女性想再就業，換句話說有過半數的退休後之中高齡勞工不想再就業，其中女性有高達66.28%不想再就業。而各年齡群組中男性以45—49歲組和55—59歲組退休後再就業之意願較高，女性亦有同樣現象。

表十四 退休後有否工作打算—依年齡、性別分

(單位：%)

項目	45—49			50—54			55—59			60—64		
	兩性	男	女									
有工作打算	42.48	48.54	34.24	35.55	43.11	25.63	39.29	45.32	28.82	29.95	34.54	19.94
不再工作	54.00	49.41	59.90	60.76	52.15	72.07	58.55	52.46	69.10	67.69	63.32	77.26
未詳	3.72	2.05	5.86	3.69	4.74	2.30	2.17	2.22	2.07	2.35	2.15	2.80
總計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料整理：自行政院勞工委員會(2000)「中高年勞工就業狀況調查報告」

不再就業原因中，除60—64歲組有較高比例因經濟無虞外，其餘年齡組以健康因素不再工作的比例稍高。

表十五 高齡者不再工作原因分析

(單位：%)

項目別	健康因素	技能因素	預期因素	生活無虞	專事家管	其他	就業計劃	未詳
45—49	14.61	5.33	12.34	6.21	11.68	3.83	42.28	3.72
50—54	17.71	5.20	12.40	11.59	9.97	4.34	35.55	3.69
55—59	17.30	6.37	8.25	12.49	10.38	3.76	39.29	2.17
60—64	14.95	13.28	16.43	15.80	6.07	1.17	29.95	2.35

註1：資料整理自行政院勞工委員會(2000)「中高年勞工就業狀況調查報告」第33-34頁。

註2：合併原問項「健康不良」、「體力衰退」為「健康因素」；合併「工作能力消失」、「技能專長無法適用」為「技能因素」；合併「退休金可支持生活」、「儲蓄已足夠」、「有財產收入」、「子女可照料生活」為「生活無虞」；「預期因素」為「預期未能尋得適當工作」之簡稱。

至於65歲以上之高齡者的工作狀況不為該調查範圍，不過有研究指出65歲以上之高齡者繼續工作之可能性隨著年齡增加而降低，平均而言，每年長一歲，勞動參與的可能性降低11%，身體狀況不良老人仍在工作的可能性，只有健康老人的0.2451倍。（陳信木，1997：41）。

2. 經濟因素

國內許多有關高齡者退休再就業的主要原因是經濟因素（楊德國、王瑞宏，2006：37—38）；內政部（2006：225，227）老人生活狀況94年調查結果指出50—64歲國民有工作者為主要家計負責人有74.96%，65歲以上組40.79%。在相同調查中，50—60歲國民之經濟來源若以主要比例及次要比例經加權計算後之「重要度」來表示，以「自己工作或營業收入」重要度49.75最高，「子女奉養（含媳婦、女婿）」重要度居次，「配偶提供」重要度20.64再次之，其餘依序為「自己的儲蓄利息租金或投資所得」11.30，「自己的退休金、撫卹金或保險給付」6.87、「政府救助或津貼」2.26。與上次（91年度）調查比較，50—60歲國民之經濟來源變動較大者以「子女奉養（含媳婦、女婿）」重要度由29.28降為23.19，「自己工作或營業收入」重要度由47.61上升49.75，「政府救助或津貼」由1.17上升2.26。

65歲以上組以「子女奉養（含媳婦、女婿）」重要度53.37最高，「政府救助或津貼」重要度33.34居次，「自己的退休金、撫卹金或保險給付」重要度14.15再次之，其餘依序「自己工作或營業收入」11.87、「自己的儲蓄利息租金或投資所得」10.79，「配偶提供」4.40。與上次（91年度）調查比較，50—60歲國民之經濟來源變動較大者以「政府救助或津貼」由22.58上升33.34，「自己的退休金、撫卹金或保險給付」重要度由17.35降為14.15，「自己的儲蓄利息租金或投資所得」重要度由12.23降為10.79（內政部，2006：58—59）。所以，經濟因素是高齡者50—64歲組繼續工作的主因，因為多數是主要家計負擔者，工作收入亦為其主要經濟來源，相對可說無經濟壓力者就比較不會再從事工作。

3. 工作能力

根據前面有關退休後不再工作的原因分析（表十五）可以發現，年齡越高者以工作技能因素不再工作的比例越高，這多少說明「工作能力」會影響繼續作與否。另外有研究比較在1982年與1996年的失業潮中受到影響的中高齡勞工失業現象，結果發現失業潮下中高齡所受影響最大（曾敏傑，2001：250），但不同產業間的中高齡勞工所受的波及不盡然相同，農林漁牧及服務業在這兩波的失業潮中並無差異，但工業部門則有顯著差異，也就是說受雇於工業部門之中高齡勞工在1996年失業潮中，其失業風險顯著的高於1982年失業潮中同樣受雇於工業部門之中高齡失業勞工。而前一個失業潮是導因於兩伊戰爭所造成的第二次石油危機下經濟景氣衰退的循環性失業潮，1996年失業潮是因為產業結構轉型導致的結構性失業（曾敏傑，2001：268），其象徵產業結構改變下原有工作技能無法跟著改變，高齡勞工面臨技能不足而至影響其能否繼續就業。

研究也指出成年人在心智上最早面臨的一項改變就是流動智力（抽象思維及學習新技能的能力）與固定智力（從經驗基礎上進行固定的理性思維的能力）之間的消長（高忠義譯，2003：132）。內政部94年老人生活狀況調查報告高齡者電腦使用情形尚不普遍，50—64群組中會使用電腦者占34.55%，

會使用電腦者之主要功能以「上網查詢」占75.06%最多，「文書處理」占44.31%居次，「收發電子郵件」占41.03%再次之；就性別言，男性會使用電腦的比例比女性高（38.79%vs.30.37%）。65歲以上之老人，會使用電腦僅占6.67%，會使用電腦者之主要功能以「上網查詢」占59.28%最多，「電腦遊戲」占38.22%居次，「文書處理」占27.03%再居次，男性會使用電腦的比例比女性高（10.41%vs.2.93%）。顯然隨著年齡越大會使用電腦的比例遞減，相反地在教育程度方面，則隨著教育程度的增加遞增（內政部，2006：71）。因此面對電子化時代低教育的高齡者能從事的工作領域就變小機會也就少了。

4. 區域因素

產業型態影響工作機會已是公認的事實，而我國經濟發展區域性差異是看得到的，從前面的高齡者勞動統計資料即發現非都會地區的高齡者工作比例高於都市地區，50—64歲組中台北市與金馬地區高齡者的有工作的比例相差近14%，而金馬地區高比例的工作偏重在農林漁牧的行業。另有實務研究也指出非都市地區（鄉鎮地區）的老人，參與勞動的可能性是都會地區的2.3倍，而檢視工作中老人的職業大多數係以農林漁牧為主，也就是典型的非都會區產業（陳信木，1997：41）。

5. 其他非經濟性因素

對工作的態度也會影響退休的決定，它已經跳脫經濟報酬的範圍。不過以經濟學觀點來看，退休與否也是一種利益考量，只是考量的是非經濟報酬而已。換句話說，如果現在退休（ $t=1$ ），預期獲利（ U ）會超過繼續做到晚一點才退休（ $t>1$ ），那麼現在就會退休。例如一人確定會活到八十歲，若繼續做五年，將享有兩種收益，一項為繼續工作的五年金錢收入以及非金錢上的收益，但如繼續工作是獲得不是利益的淨值，例如工作上的危險、疲勞、無趣、職業傷害、犧牲休閒時間、令人不悅的上司等，以及非尊嚴刺激感社會聯繫或其他心理上的正面資產，那麼就會選擇退休（高忠義譯，2003：116—117）。

不過這一個變項在現有相關資料中並未發現可參照的數據，前面引用自內政部有關老人生活狀況調查中不願再繼續工作的原因中並未列非經濟因素相關選項，而行政院主計處針對無就業意願之有工作能力者，不願就業原因的調查問項又有缺乏類似變項，所以尚無法由本資料去說明它對勞動參與的可能影響。

（二）制度性因素

制度性因素主要由社會安全的設計來看，在社會安全制度上最大的影響是退休年齡與年金請領的年齡規定，當退休金可以維持生活時，比較有可能選擇退休。就前面有關中高齡退休後不再就業分析中其中有關「生活無虞」（行政院勞工委員會，2000：33）項，係整合「退休金可支持生活」、「儲蓄已足夠」、「有財產收入」、「子女可照料生活」的統稱，若再將該四項做一比較即可發現「退休金可支持生活」的重要性僅次於「子女可照料生活」。按「生活無虞」項目所占總樣本數的9.56%，由總樣本數推算其次數，再同樣方法推算不同年齡組別的各项變項的次數後，發現隨著年齡之增長由子女照料的比率增高，而45—49歲組則發現退休金和子女照料的比率相當，這多少可解釋兩個現象：一是退

休制度和薪資增長的改變，讓最近世代退休者比上一世代（cohort）退休者更可享受退休金的照顧，一是何以退休年齡下降，也帶動退休請領退休給付的年齡問題。

表十六 退休不再工作者生活無虞之原因

單位：%（人次）

項目別	生活無虞				
	總計	退休金可支持生活	儲蓄已足夠	有財產收入	子女可照料
45—49歲	100 (234)	41.88 (98)	12.82 (30)	1.70 (4)	43.59 (102)
50—54歲	100 (306)	36.27 (111)	7.84 (24)	2.61 (8)	53.27 (163)
55—59歲	100 (171)	22.80 (39)	8.19 (14)	1.17 (2)	67.84 (116)
60—64歲	100 (81)	22.22 (18)	16.05 (13)	4.94 (4)	56.79 (46)
總計	100 (792)	33.59 (266)	10.23 (81)	2.23 (18)	60.98 (427)

根據公務人員退撫基金委員會網站 (<http://www.fund.tw/stayear/94/表15.htm>) 資料顯示，2005年1月至12月公務人員單齡組的退休人數以55歲者居首位（1,862人），這應是55歲優退措施所致，次高者為50歲組（1,485人）。若加計教職人員仍是如此排序（分別為3,798人，3,562人），不過單就教職人員來看，則50歲組（2,077人）稍高於55歲組（1,934人）。這可能跟老師退休金替代率與體力有關。所以綜合前述數據可說退休金的替換率和退休年齡的設計應會影響高齡者勞動參與。

(三) 社會因素

1. 年齡歧視

「年齡歧視」最簡單的定義就是因年齡而引起的差別待遇，它可能表現在僱用年齡的限制或差別待遇(包括升遷、解僱、報酬、裁員或強制退休等) (盧昱瑩, 2006: 17—19)。我國有關失業者所遭遇的困難的調查就發現50歲以上者，有七成主要面臨「年齡限制」，不似25—49歲族群因「技術」、「教育或工作性質」及「年齡限制」等因素平分秋色；顯示中高齡者因年齡較長，在體力、反應及生產成本等限制下，雇主僱用意願相對較低（行政院主計處，2006a: 73），中高齡各年齡組的最大困難都是因年齡引起的。



2. 經濟環境與勞動力需求

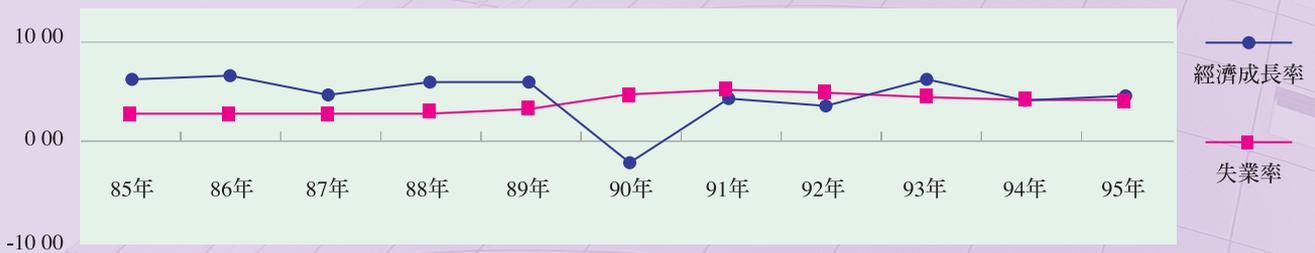
經濟成長下滑會帶來失業問題 (曾敏傑 2001: 245)，根據我國85年至今之經濟成長率與失業率數據發現確實在經濟成長遲緩時，失業率也就攀升 (如下圖)，而且在失業潮中影響最大的是中高齡者 (曾敏傑 2001: 249)，失業後若無法找到新工作就形成提前退出勞動市場。

表十七 中高齡尋找工作遇到困難原因

項目別	合計	技術不合	教育程度不合	年齡限制	工作性質不合	其他
45—49歲	100.00	14.23	9.63	49.86	21.03	5.24
50—54歲	100.00	31.14	—	55.88	12.98	—
55—59歲	100.00	24.24	8.71	63.58	3.46	—
60—64歲	100.00	6.77	3.39	69.42	20.42	—

資料來源：行政院勞工委員會2006「九十五年中高齡勞工統計」

根據勞委會1996年台灣地區民營事業單位僱用中高齡勞工及派遣人力調查報告指出，未來一年希望再新僱用中高齡勞工之民營事業僅有13.03%，不願僱用者高達86.97%（曾敏傑 2001：252），所以經濟結構性變遷將造成結構性失業，高齡者將受到比較明顯的影響，特別是工業部門的藍領勞工（曾敏傑 2001：269—272）。



資料整理：自行政院主計處95年12月人力資源調查統計摘要

綜合前述，可以發現高齡者就業會因個人年齡、教育程度、工作能力、教育程度、健康、經濟條件、居住地區、退休制度設計、社會因素之年齡歧視與經濟發展狀況而有不同勞動參與情形，但也顯示非都會地區、低教育、55歲以上者之勞動參與有朝向農林漁牧或較低的勞動參與之趨同現象。社會整體對高齡者，特別是65歲以上者的勞動參與，無論法律規範或就業政策上都未受重視。

伍、結論與建議

政府這幾年來因應高齡失業的就業輔導，因為鼓勵企業晉用高齡工作措施並不完整（包括施工時規範彈性化、僱用獎勵等尚乏建制），所以高齡者仍面臨多數僱主不願意僱用的情形。而由前面統計數據也可發現退休再工作的比例偏向於高中職以上學歷（78.66%），年齡方面也集中在45—54及55—64這兩組年齡群（合計占73.69%），而低學歷高齡者若有工作機會則偏向於農林漁牧，也許是農保政策效應而未必真有從事農林漁牧業繼續其工作，對低教育、低技術的高齡者的就業更應有更深入的了解，防止其落入所謂全球化大趨勢下的「輸者圈」中。所以針對高齡者個別差異擬定合宜的就業輔導與職業訓練方式是未來政府可再加強的。

至於勞動參與的影響因素，係由學理歸納出影響因素，再就每一項因素在我國相關調查數據去了解其對高齡者的影響，綜觀所引用的數據，未必能直接說明其對勞動參與的影響，但對該些因素是否讓高齡者繼續工作或能否找到工作是有意義的。不過也必須承認由於僅限於文獻資料的搜集，未就原

始檔重新統計，在單變相或最多雙變相的資料中能解讀的仍受到限制。

本文再就高齡者就業問題建議未來方向如下：

（一）建立更周延的高齡者就業統計資料並審慎引用資料以便擬定合宜的政策：

1. 利用現有調查資料原始檔再進行更多變項分析。如勞委會「中高年勞工就業狀況調查」對中高齡轉職或轉業之規劃的分析，僅就性別、年齡、教育分別統計，若進一步交叉分析或再加上有關經濟負擔的多變項分析，對中高齡在轉業規劃的差異性會更清楚，也可更清楚何以年齡越高者越沒有轉業規劃。
2. 整合勞委會「中高年勞工就業狀況調查」、主計處「人力運用調查報告」、內政部「老人生活狀況調查」，增加與高齡就業有關之變項調查，並將提早退休原因納入調查，另若「中高年勞工就業狀況調查」仍由勞委會主責，建議對象應不限於參加勞保的勞工。
3. 資料引用應留意世代條件的差異，目前國內高齡者的教育程度雖然相對較低，但在未來20年或更遠的將來，整體教育程度水準將與現在有明顯的差異，未來世代（future cohorts）的高齡者將有比現在世代的高齡者有更好的技術水準及健康狀態，對工作的看法也會有更大的差異性（周玫琪，2006：14；Taylor，2002：4），所以就現在所了解的統計資料規劃任何就業政策需將未來的高齡者的條件改變納入考量。

（二）規劃延長退休的配套機制，並提高中高齡就業年齡界定：

前面提到政府因應高齡化社會以及退休年齡年輕化的趨勢，基於財務負擔與勞動人力之供應需要，已經研擬延後退休機制的法案，也提出反年齡歧視的修正條文，基本上這都是有利高齡者工作的基本條件，讓高齡者可以在原職位上多工作一段時間，也可以舒緩地區性產業對高齡者影響的效應。此外相關的勞動彈性化、漸進或階段退休的設計，也宜及早規劃。同時也應將就業政策中有關中高齡就業的年齡層往上提升，讓65歲以上者納入就業輔導對象，相關的勞動法令並配合修正。

（三）「年齡歧視」需要實務累積其內涵，建議階段性實施：

勞委會並已於去（95）年底將「年齡歧視」納入我國就業服務法第五條規定有關保障就業機會平等的規範，不過因擔心法與法間的衡平性，尚規定其他法律另有規定者從其規定，所以並不是全面規範不得年齡歧視，這也指出「年齡歧視」的實踐並不容易。Posner根據1993年（統計至9月30日止）西方出版公司（West Publishing Company）的司法判決資料（也就是西法系統，Westlaw）找到電子檔格式資料，依照宣稱受到年齡歧視的事件類型與訴訟結果統計發現，勞工勝訴的比例僅11.4%（高忠義譯，2003：456），所以年齡歧視在實務上並不容易獲得證實。

美國在1950年代已有些州規定禁止年齡歧視，聯邦政府到1956年才開始禁止聯邦僱員有僱用最高年齡的限制，1967年通過「年齡歧視僱用法」（The Age Discrimination in Employment Act，ADEA）才真正加重對年齡歧視的落實，明文規定聯邦政府禁止65歲強制退休，並將40—65歲群納入就業保護對象。1975年通過「年齡歧視法」禁止凡接受聯邦政府補助方案的單位（包括州政府及地方政府）於僱

用員工時不得年齡歧視，更進一步強化ADEA的年齡歧視規定。1978年再擴大於非聯邦政府的員工，並將就業保護年齡族群擴及70歲，強制退休年齡也提高至70歲。1979年ADEA由就業平等委員會轉由勞工部主責，並於1986年拿掉強制退休的最高年齡限制（一些特定能力標準的限制不在此限）（Hardy，2006：210；宋瑛堂譯，2005：135）。因此我國在實施年齡歧視是可參考美國經驗漸進實施方式，並可由政府部門率先實施。

（四）醫學進步延長人類壽命，對延長後的生命更需要給予新的角色。

內政部於2005年對高齡者計畫退休年齡的調查指出，年齡越高者規劃退休的年齡越高，如表十八，同樣勞委會於1989針對中高齡勞工預計退休年齡的調查也指出60—64歲組預計65歲以後才退休者有75.17%，相對地，45—49歲組僅17.11%，50—54歲組16.88%，55—59歲組34.09%。所以高齡者規劃退休的年齡與制度設計的退休年齡有大的差距，多少顯示高齡者對沒有角色的擔心。

表十九 高齡者計畫退休年齡—按年齡別

年 齡 別	50—54	55—59	60—64	65—69	70—74	75—79	80+
平均計畫退休年齡	58.89	61.87	64.68	71.26	77.41	77.41	82.61

資料出處：內政部（2006）「老年生活狀況調查」222-223

其實社會角色也不只是「就業」角色一種，按社會參與共有五種類型：就業型、志工型、教育型、休閒型、混合型（周玫琪、蔡瑞明，2006b：77），從不同社會參與中賦給老人有意義的角色是高齡化社會中的必要課題。就有學者提出醫學界努力延長壽命，社會學者卻對老年的新定義缺乏積極作為，所以建議未來考慮依長壽比例重新計算老年定義，視老年為浮動指標，不以65歲為指標定義，而是不斷設定老年的定義，如以相對百分比來調整。同時應為老年劃出一個更具生產力的新角色，並將現行「直線型」的人生基準改以「週期性」觀點，那麼終身學習、階段性退休等方式就會成為常態，「能力」也將成為工作的指標而非「年齡」（宋瑛堂譯，2005：105—144）。所以高齡化社會除勞動市場的許多遊戲規則應重新設計外，整體社會也應重新定義「老人」，讓老人可以在各類型的社會參與中優遊自在的選擇。✿

（本文作者 前行政院勞工委員會副主任委員）

我國婦女就業權益保護與就業障礙排除之探討

鄭津津



壹、前言

受到傳統性別角色分工與刻板印象的影響，我國女性長久以來在職場中面對許多就業障礙。雖然勞動基準法訂有保障女性勞動權益的專章，但其僅就母性保護提供初步的規範，如產假的給予、懷孕改調較輕易工作的權利以及哺乳時間的提供等，並未針對女性就業權益保障與就業障礙排除作完整的規範；就業服務法第五條雖有明文禁止性別歧視，但也只是宣示性的禁止規定。直到兩性工作平等法施行之後，女性因其性別在職場中受到差別待遇的問題方有了較為周全的規範。

近年來，促進女性就業權益與排除女性就業障礙已成為我國重要之施政目標，相關之政策、法令與措施也陸續被制訂，但我國的女性勞動參與率相較於其他先進國家仍偏低，可見女性就業障礙依然存在。不可否認，目前仍有雇主會基於性別刻板印象或是成本考量，而在勞動條件、工作配置、考績、求職、升遷、福利及訓練教育等方面給予女性差別待遇，此種現象是女性普遍面對的就業障礙。其次，女性因懷孕與生育因素而面對的就業障礙亦十分顯著，不只是來自於雇主的不友善，當女性無法兼顧工作與家庭時，亦往往不得不選擇退出職場。

限於篇幅，本文將從工資平等、女性夜間工作、女性工作限制、懷孕與生產以及育嬰托老與家務處理等議題來探討我國女性面對之就業障礙，之後再檢視我國保障女性就業權益相關法令之成效與缺失，最後針對促進女性就業權益與排除女性就業障礙提出具體建議，期能作為未來制定或修改相關法令時之參考。

貳、我國女性就業障礙之探討

在兩性工作平等法施行之前，由於相關規範不夠周全，當時女性面對的就業障礙相對是較多的。兩性工作平等法的施行提供了較為周全的規範，職場性別歧視的禁止、工作場所性騷擾的防治以及促進工作平等措施的提供，在排除女性就業障礙一事上，確實發揮了相當之功能。然而，女性就業障礙並未因此銷聲匿跡，限於篇幅，以下僅從工資平等、女性夜間工作、女性工作限制、懷孕與生產以及育嬰托老與家務處理等面向來探討我國女性面對之就業障礙：

一、工資平等問題

雖然勞動基準法與兩性工作平等法皆明文禁止「男女同工不同酬」¹，但男女同工不同酬的現象仍存在，且鮮少有事業單位因違反此項規定而受到處罰，其原因可能是因為雇主不會直接以性別做為差別待遇之理由，而係以工作不相同（如給予從事相同工作之男性受僱者主管頭銜以呈現「工作不相同」之假象）作為藉口。雖然兩性工作平等法針對此種現象，制定了「同值同酬」之規定²，但落實困難。

工資的不平等對女性受僱者而言是一種就業上的挫折，尤其是對致力於工作之女性受僱者而言。雇主若因女性之性別而在工資給付上給予差別待遇，等於是告知女性受僱者，工作能力與績效不是決定其工資之主要因素，性別才是關鍵。然而，不論女性受僱者如何努力皆無法「改變」其性別，此種「非戰之罪」對女性而言，是非常不公平的現象，且亦會使女性在職場上受挫，因而形成一種障礙。

二、女性夜間工作限制問題

國際勞工組織於一九九〇年修正了「修正女性夜間工作公約」(Night Work [Women] Convention [Revised], 1948 [No.89])³，並進一步通過了「夜間工作公約」(Night Work Convention, 1990 [No.171])⁴，放寬了女性夜間工作的限制，以期達到擴大女性就業機會之目的。然而，我國勞動基準法仍對女性夜間工作有所限制⁵，此種規定對需要在夜間工作的女性而言亦是一大障礙。



雖然禁止女性夜間工作係出於保護女性之目的，然夜間工作對人體身心健康之影響並不會因性別不同而有差異。不可否認，女性從事夜間工作，可能會比男性承受更多安全上的風險，但此種風險應透過由雇主提供相關安全與便利措施來控制，且應由女性自行決定是否承擔此項工作風險，而不是以禁止女性夜間工作的方式來處理這個問題。禁止女性夜間工作的規定不僅會阻礙女性就業的機會，亦侵害了女性之工作權與平等權。

三、禁止女性從事危險有害工作之問題

根據一九九四年勞工安全衛生研究所之報告⁶，工作場所中的某些化學物質、物理性因子、生物性因子、精神壓力和人體工學上的不適等，都可能影響勞動者之生育能力或對懷孕造成潛在性的危險。因此，不管是男性或女性，從事危險有害之工作，皆可能必須付出損害身心健康的代價。

目前我國相關法律規定仍基於保護母性及嬰兒之安全健康，而對女性從事危險有害工作一事予以

1 參見勞動基準法第25條與兩性工作平等法第10條第1項之規定。

2 參見兩性工作平等法第10條第1項之規定。

3 C89 Night Work [Women] Convention [Revised], 1948,
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>，最後瀏覽日期：2006年12月6日。

4 C171 Night Work Convention, 1990,
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>，最後瀏覽日期：2006年12月6日。

5 參見勞動基準法第49條之規定。

6 勞工安全衛生研究所，<http://www.iosh.gov.tw/frame.htm>，最後瀏覽日期：2006年12月6日。

限制。勞工安全衛生法原則上禁止雇主僱用女性從事坑內工作⁷；該法並進一步禁止女性從事危險性或有害性之工作⁸，以及妊娠中或產後未滿一年之女性從事該法所列舉之危險性或有害性之工作⁹。然而，如前所述，不管是男性或女性，只要從事危險有害之工作，皆有可能會危害身心健康。因此，相關法律僅禁止女性從事危險有害工作，對想要從事此種工作的女性而言，就是一項就業障礙。

四、母性保護相關問題

自兩性工作平等法實施之後，職場性別歧視之申訴案件中，懷孕歧視案件佔相當高之比率。不可否認，女性懷孕之後，可能會因為身體不適，導致績效不佳，或是向雇主要求請調較輕易之工作；生產之後接著請產假。根據勞動基準法之規定，女性勞工若因懷孕要求請調較輕易之工作，雇主對其勞動條件不得作不利之變更¹⁰，因此雇主非但要安排他人來取代懷孕受僱者原來之工作，還必須維持該懷孕受僱者原有之勞動條件；女性受僱者因生產無法提供勞務的產假期間，雇主亦須繼續給付工資，並要找人來暫代請產假受僱者之工作。上述種種責任依法皆是雇主的負擔，基於成本的考量，許多雇主很自然地排斥僱用懷孕之女性，懷孕與生產也因而成為許多女性就業的重大障礙。

五、育嬰托老與家務處理相關問題

在傳統的性別分工下，不論女性是否在職場中從事工作，一旦回到家中，家務的處理、子女的教養、老人的照顧等，仍多是女性的責任。許多女性為了兼顧工作與家庭，長期過著蠟燭兩頭燒的生活。每個人一天都只有二十四小時，當女性必須兼顧工作與家庭時，勢必無法如同沒有家務壓力的受僱者般，全心全意地投入工作，工作績效難免受到影響，此種無可奈何的挫折感以及長期過勞的疲憊感，常會促使女性退出職場。

自願地退出職場是一種情況，迫於現實非自願地退出職場則又是另一種問題。對有些女性而言，當家庭責任所帶來的負荷已無法讓其繼續兼顧工作與家庭，也只能退出職場，全時間處理家中的事務。舉例而言，當家中有無法自行料理生活的幼兒或老人，且家庭的總收入無法支應媒姆或看護的費用時，女性往往被迫放棄工作。因此，育嬰托老與家務處理相關問題亦為女性就業之一大障礙。

參、相關法令與措施之檢視

如前所述，保障女性就業權益與排除就業障礙是我國近年來之重要政策，相關之政策、法令與措施亦陸續被制訂與推行。限於篇幅，本文僅將檢視主要相關法令之成效與缺失。

一、工資平等相關規定

在勞動基準法的規定下，雇主對勞工不得因性別而有差別待遇，工作效率相同者，應給付相同之

7 參見勞工安全衛生法第21條第1項第1款之規定。

8 參見勞工安全衛生法第21條之規定。

9 參見勞工安全衛生法第22條之規定。

10 參見勞動基準法第50、51條之規定。

工資¹¹。兩性工作平等法除了規定同工同酬外，還有同值同酬的規定（雇主對受僱者薪資之給付…其工作或價值相同者，應給付同等薪資）¹²。然而，工作的價值難以量化，實際上要執行亦十分困難。另，事業單位薪資報酬常與員工年資、經歷、能力、績效等因素有關，因此雇主是否因為女性受僱者之性別而在工資上給予其差別待遇，女性受僱者往往難以舉証。此外，目前有不少事業單位將「薪資」視為「機密事項」，禁止員工與任何人討論其薪資，在此種情形下，即使雇主確有「同工不同酬」之情事，女性受僱者亦無從發現。因此，現行相關規定對「工資平等」問題的解決成效並不顯著。

二、女性夜間工作限制相關規定

勞動基準法針對女性之生理狀況、安全及健康等因素，建立雇主不得使女工於午後十時至翌晨六時之時間內工作的原則¹³，但在兼顧女性勞工安全之前提下，例外地允許女性夜間工作，其條件為：「雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，且符合下列各款規定者，不在此限：（一）提供必要之安全衛生措施。（二）無大眾運輸工具可資運用時，提供交通工具或安排女工宿舍¹⁴。」惟須注意者為妊娠或哺乳期間之女性勞工不適用前述規定¹⁵。此外，根據勞動基準法之規定，經中央主管機關核定公告之下列工作者：（一）監督、管理人員或責任制專業人員；（二）監視性或間接性之工作者；（三）其他性質特殊之工作者，得有勞雇雙方另行約定女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第四十九條規定之限制¹⁶。另，經中央主管機關指定之行業，雇主如經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，其工作時間採四週變形工時制者，女性勞工除妊娠或哺乳期間者外，於夜間工作，亦不受第四十九條之限制，但雇主須提供必要之安全衛生措施¹⁷。

由上述規定可以看出，我國目前相關法律對女性夜間工作仍有不少限制，雖然限制女性夜間工作是出於保護女性之目的，但同時卻也限制了女性夜間工作的權利，且有可能會產生對女性極不公平的現象。舉例而言，如果一個事業單位採三班制，從事夜間工作的中班與晚班有夜班加給，許多受僱人希望能從事夜間工作，以增加收入。雇主使男性從事夜間工作不須受任何限制，但若欲使女性從事夜間工作，則須經工會同意。如果工會的幹部主要為男性，為了保障男性勞工從事夜間工作之權利，因此不同意雇主使女性勞工從事夜間工作。如此，對於需要更多收入而想在夜間工作的女性勞工而言，即是一種權利的不當剝奪。

兩性在就業上應享有相同之權利係憲法、就業服務法以及兩性工作平等法所明文保障的，「夜間工作」雖有其風險與代價，但仍是一項就業的機會與權利。因此，當女性因其性別而在夜間工作上受到諸多限制時，顯然違反憲法、就業服務法以及兩性工作平等法所保障之工作權與平等權。

三、禁止女性從事危險有害工作相關規定

目前我國相關法律規定仍基於保護母性及嬰兒之安全健康，而在女性從事危險有害工作一事上加

11 參見勞動基準法第25條之規定。

13 參見勞動基準法第49條第1項前段之規定。

15 參見勞動基準法第49條第5項之規定。

17 參見勞動基準法第30條之1第1項之規定。

12 參見兩性工作平等法第10條第1項之規定。

14 參見勞動基準法第49條第1項後段但書之規定。

16 參見勞動基準法第84條之1之規定。

以限制。勞工安全衛生法原則上禁止雇主僱用女性從事坑內工作¹⁸；該法並進一步禁止女性從事危險有害之工作¹⁹，以及妊娠中或產後未滿一年之女性從事該法所列舉之危險有害工作²⁰。雖然相關法律限制禁止女性從事危險有害工作，係出於保護女性健康以及維護母性與嬰兒安全之目的，但此種法律規定隱含著某種思維：「女性不能完全自主地決定其是否從事危險有害工作，而必須由法律代為決定」。此種規定不僅侵害了女性在憲法、就業服務法以及兩性工作平等法規定下所保障之工作權與平等權，此種思維亦未尊重女性的獨立自主能力。

四、母性保護相關規定

傳統勞動法某種程度地將女性定位為「需要特別保護之弱者」，隨者女性在職場與整體社會中角色的轉變，此種傳統甚至有些刻板的思維已有所改變，亦即相關法律與措施不再立於「女性是弱者」之基礎，而係針對女性在生理與心理上的特質與其特有的母性機能，來提供特別之保障²¹。

勞動基準法與兩性工作平等法在「母性保護」方面有不少保障規定，如女性在妊娠期間得改調較輕易工作²²以及產假與流產假的給予²³等。勞動基準法第十三條更明文規定女性勞工在產假停止工作期間，除非有該條但書之事由，否則雇主不得終止勞動契約²⁴。

上述規定立意雖美，但此種母性保護的規定對雇主而言，卻意味著僱用女性成本的提高。當女性勞工懷孕改調較輕易之工作時，雇主仍須維持其原有之勞動條件，其原有之工作亦須安排他人來取代；產假期間（懷孕滿三個月以上流產或生產者），雇主亦須繼續給付工資。此種將「母性保護」之成本加諸於雇主之規定，往往會降低雇主僱用女性之意願。因此，對女性而言，此種母性保護規定有時會產生「愛之適足以害之」的效果²⁵。

五、育嬰托老與家務處理相關規定

勞動基準法與兩性工作平等法為使受雇者得以兼顧工作與家庭的需要，制定了不少相關規定，茲整理分析如下：

（一）哺乳時間

18 參見勞工安全衛生法第21條第1項第1款之規定。

19 參見勞工安全衛生法第21條之規定。

20 參見勞工安全衛生法第22條之規定。

21 鄭津津，女工的保護，收錄於臺灣勞動法學會編《勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望》，頁373，2005年。

22 參見勞動基準法第51條之規定。

23 勞動基準法第50條規定：「女工分娩前後，應停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應停止工作，給予產假四星期。前項女工受僱工作在六個月以上者，停止工作期間工資照給；未滿六個月者減半發給。」；兩性工作平等法第15條第1項規定：「雇主於女性受僱者分娩前後，應使其停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應使其停止工作，給予產假四星期；妊娠二個月以上未滿三個月流產者，應使其停工作，給予產假一星期；妊娠未滿二個月流產者，應使其停止工作，給予產假五日。」

24 勞動基準法第13條規定：「勞工在第五十條規定之停止工作期間或第五十九條規定之醫療期間，雇主不得終止契約。但雇主因天災、事變或其他不可抗力致事業不能繼續，經報主管機關核定者，不在此限。」

25 劉梅君，兩性工作平等法與母性保護—立法之意義、釋疑及理論淺談，律師雜誌，第271期，頁16-24，2002年。

勞動基準法與兩性工作平等法皆規定：「子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者，除規定之休息時間外，雇主應每日另給哺乳時間二次，每次以三十分鐘為限。前項哺乳時間，視為工作時間²⁶。」受僱者利用哺乳時間親自哺乳時，定會佔用原先應在工作的時間，且雇主仍須照付工資，站在成本考量的立場，雇主對此種要求呈現不友善之態度是可以理解的。雖然男女受僱者依法皆有權要求「哺乳時間」，但實際上要求「哺乳時間」者仍多為女性，故此項規定對女性之影響較為顯著。

（二）留職停薪育嬰假

為使受僱者能安心照顧年幼子女又不須因而退出職場，兩性工作平等法規定：「僱用員工三十人以上雇主之受僱者，任職滿一年後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年，同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限²⁷。」且為避免受僱者請育嬰假之後無法回復工作，同法進一步規定受僱者於育嬰留職停薪期滿後，申請復職時，除有下列情形之一，並經主管機關同意者外，雇主不得拒絕²⁸：（1）歇業、虧損或業務緊縮者。（2）雇主依法變更組織、解散或轉讓者。（3）不可抗力暫停工作在一個月以上者。（4）業務性質變更，有減少受僱者之必要，又無適當工作可供安置者。雇主如因前項各款原因未能使受僱者復職時，應於三十日前通知受僱者，並依法定標準發給資遣費或退休金。

當受僱者依前述規定申請「育嬰假」時，雇主依法必須為該受僱者保留職位，在該受僱者留職停薪期間，雇主還須安排他人來取代該項工作。取代工作者一開始可能需要一段時間適應工作，等到受僱人育嬰假期滿要回復工作時，取代工作者可能已經駕輕就熟，反而是請育嬰假者因一段時間未工作而在工作上生疏，可能需要一段時間來適應。這一來一往之間，成本與不便皆是由雇主來承擔，很容易造成雇主的排斥。雖然男女受僱者依法皆有權申請「育嬰假」，但實際上申請「育嬰假」者仍多為女性，故此項規定亦是對女性之影響較大。

此外，許多受僱者無法請育嬰假的原因是因為經濟上不許可，夫妻其中一方若退出職場，單靠一份薪資無法維持家庭的開銷。因此，在現階段，真正能因育嬰假受惠的多為公部門中產階級以上的受僱者，對於許多在育嬰與工作之間掙扎的私部門低薪受僱者，育嬰假是一個奢侈的夢想。

（三）工作時間的調整

家中有年幼子女的受僱者不一定會選擇育嬰假，但在上班時間中仍須安排年幼子女的照顧問題。為使此種受僱者能有更多彈性安排年幼子女的照顧接送，兩性工作平等法規定僱用三十人以上雇主之受僱者，為撫育未滿三歲子女，得向雇主請求為下列二款規定事項之一：（1）每天減少工作時間一小時，減少之工作時間，不得請求報酬。（2）調配工作時間²⁹。由於此項規定對工作造成的影響較小，且對雇主亦不會產生明顯之負擔，因此在落實上較能發揮功能。



26 參見勞動基準法第52條以及兩性工作平等法第18條之規定。

28 參見兩性工作平等法第17條之規定。

27 參見兩性工作平等法第16條之規定。

29 參見兩性工作平等法第19條之規定。

（四）家庭照顧假

除了年幼子女的照顧問題外，受僱者在家庭成員的預防接種、發生嚴重之疾病或有其他重大事故發生時，亦有可能需要時間來親自照顧。因此，兩性工作平等法規定受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，得在有上述需要時請家庭照顧假，其請假日數併入事假計算，全年以七日為限。家庭照顧假薪資之計算，依各該事假規定辦理³⁰。如同前述「工作時間調整」之規定，「家庭照顧假」的提供對工作造成的影響較小，且對雇主較不會產生明顯之負擔，故在落實上較能發揮功能。

（五）托兒設施或措施

為使有年幼子女的勞動者能無後顧之憂地工作，兩性工作平等法規定僱用受僱者二百五十人以上之雇主，應設置托兒設施或提供適當之托兒措施³¹。雖然有年幼子女的受僱者在符合一定條件的情況下可以申請「育嬰假」，但在目前經濟不景氣與就業市場緊縮的大環境下，除非是在公部門服務，否則請育嬰假仍有相當之風險，尤其是在長時間離開職場育嬰的情形。除了擔心個人競爭力不再，銷假後是否能回復原有工作也有相當的變數。在育嬰假期間，如果企業出走、轉型或人力精簡，請假者即可能無法回復其原來的工作，失業之後又必須面對再就業的困難。因此，育嬰假對某些私部門的受僱者而言，可能不是非常理想的選擇，托兒設（措）施相關規定對受僱者而言可能較有實益，但兩性工作平等法有關托兒設（措）施的規定僅適用於僱用員工達兩百五十人以上的事業單位，對大部分私部門的受僱者而言是無法享有的權利。

肆、結論與建議

從表面來觀察，我國為落實兩性工作平等確實制定了不少規定，但這些規定在促進女性就業權益與排除女性就業障礙的功效上，仍有許多改善的空間。若欲有效促進女性就業權益並排除女性就業障礙，一個完善的機制必須被建立，且該項機制應包含下列幾項重點：（一）消弭性別刻板印象，使兩性有同等的機會在職場上競爭與發展；（二）排除女性在就業上的障礙，從制度面去建構一個友善的工作環境；（三）提供女性相關的職能訓練、就業輔導以及就業諮商，以協助女性順利發展職場生涯；（四）提供各種社會照護（含兒童、老人、身心障礙者的照護等）的支持措施。本文建議從推廣兩性就業平等法制、去除現有基於性別之就業不平等障礙、積極協助女性就業、有效母性保護與建立完善的家庭支持系統等五大方向著手，以達成促進女性就業權益與排除女性就業障礙之目標：

一、兩性就業平等觀念之積極推廣

制定相關政策、法令與措施來促進女性就業權益與排除女性就業障礙雖是必要的方法，但成效往往有限。唯有讓相關理念深入人心，成為普遍價值，方有可能全面落實促進女性就業權益與排除女性就業障礙之目標。為積極推廣相關理念，本文建議以下列方式進行：

- （一）利用大眾傳播及各種場合，積極宣導兩性就業平等之精神與價值。
- （二）在對勞動者進行兩性就業平等宣導時，亦應同時積極對事業單位進行宣導。

30 參見兩性工作平等法第20條之規定。

31 參見兩性工作平等法第23條之規定。

- (三) 透過學校教育，以生活化的方式，如影片教學、真實故事分享等，宣導兩性就業平等觀念。
- (四) 鼓勵傳遞兩性就業平等信息的電影或電視節目，使其能以最自然的方式深入人心。

二、去除現有基於性別之就業不平等障礙

(一) 由女性勞工夜間工作之禁止轉為夜間工作者之保護

從現今國際潮流與我國憲法保障平等權及工作權之規定觀之，勞基法有關限制女性夜間工作之規定應予修正。本文建議未來修法時應刪除禁止、限制女性夜間工作之相關規定，同時課予雇主下列責任：(1)明確告知受僱者夜間工作之風險；(2)有效降低夜間工作之危險；(3)改善夜間工作之環境與條件；(4)提供夜間工作者定期健康檢查。



(二) 由禁止女性勞工從事危險有害工作轉為危險有害工作者之保護

「從事危險有害工作」本身定具有一定之工作風險，此種工作風險不會因從事工作者的性別而有明顯差異，但現行相關規定禁止女性勞工從事危險有害工作已直接地侵害女性之工作權與平等權，因此本文建議未來修法時刪除有關禁止女性勞工從事危險有害工作之規定，同時課予雇主下列責任：(1)明確告知受僱者從事危險有害工作之風險；(2)有效降低危險有害工作之危險（如加強安全措施）；(3)改善危險有害工作之環境、條件與工作方式；(4)提供從事危險有害工作者定期健康檢查。

三、積極協助女性就業措施的採用

基於過往女性在職場中因性別所造成的種種不平等現象，若是無法在短期內予以矯正，可提供女性暫時性的合理差別待遇措施，如協助女性就業之措施，以盡快達成工作性別平等的目標。此種措施只是暫時性的，一旦不平等現象消除，此種暫時性措施即應終止，回到正常的性別平等體制中。換言之，女性由於受到性別刻板印象、懷孕、生產、育兒、顧老等因素的影響與牽絆，在職場中仍須面對許多就業障礙，為了盡快消弭此種性別不平等現象，政府在現階段仍有責任加強協助女性就業的措施。

未進入職場與就業中斷的女性往往非常需要輔導與職訓，為促進女性就業，政府可加強與民間團體合作辦理長期性或短期性的女性第二專長技能訓練，充實其適應社會及職場之知能，擴充公共職訓中女性的職訓領域和職種等。服務業仍是女性再就業之主要目標行業，故應加強女性在快速變遷的服務業職場環境的就業及適應能力，另外對於專業或高技術之工作，政府亦應為女性規劃專業技術取向之訓練，並辦理再就業媒合活動。在辦理相關再就業諮詢或職業訓練時，應一併協助女性發展工作自主意識，加強女性再就業的心理調適，協助女性重新建立自我價值。此外，亦可整合相關資源，成立人力資源資料庫，使工作諮詢、訓練、勞動參與合而為一，協助離職或欲就業之女性重返職場。

四、有效母性保護機制的建立

女性孕育子女係為綿延社會群體發展，保護母性之直接受益者並非雇主，而是社會整體，故其成

本應由社會大眾平均分攤，而非由雇主獨自承擔³²。為避免雇主因須給付產假工資增加人事成本，而降低僱用女性之意願或歧視懷孕之女性，進而影響女性的就業機會，原由雇主負擔之產假工資宜改由社會保險方式來給付。

另外，為顧及受僱者因育嬰留職停薪喪失所得可能造成家庭生計之困難，政府應積極制定育嬰留職停薪津貼發放之配套措施，以協助受僱者照顧年幼子女，但因此類津貼之發放涉及龐大財源負擔問題，且照顧幼兒實為家庭、社會及國家之共同責任，因此，育嬰留職停薪津貼亦宜由社會安全體系支付。

五、建立完善的家庭支持系統

(一) 育嬰與托老措施的建立

在經濟全球化下，充分有效地利用優質勞動力，對我國整體競爭力的提昇是相當重要的。然而，在充分開發女性勞動力的同時，仍必須考量兒童教養與老人照護的問題。因此，政府應積極地將「性別主流化」的價值融入相關法令中，使得女性不再因家庭因素而被迫放棄工作，男性亦能分攤為人父、人子的甘苦，幼兒與青少年亦能有父母一定時間的陪伴、老人亦能受到有尊嚴的照護，建立一個真正平等、充滿人性尊嚴的社會。

具體做法可鼓勵企業設置托兒措施、日間成人照顧中心等，或與社區中的機構及其他企業進行合作計畫，給予員工家屬完善的照顧。此外，政府應主動結合社政、教育、衛生、醫療及經濟等相關單位，共同解決育嬰與托老問題，如廣設社區托兒及托老中心、加強督導改善公私立托兒及托老品質或以減免賦稅或經費補助方式鼓勵民間機構或企業辦理托兒或托老設施。

(二) 鼓勵社區設立兒童課後輔導的措施

充分利用社區資源，進行社區型的課後輔導，並可向學校租借場地或教室，且可鼓勵有意願的家庭主婦或家長在場指導，負擔社區小孩下課後的照顧責任。

(三) 提供協助女性照顧者之措施

勞務性支持方案一直是女性照顧者所迫切需要的，此種「喘息服務」可使女性照顧者從繁重的照顧工作中解脫，也才有機會進入職場，其具體做法有：(1)居家臨時服務，例如居家醫療照護、居家護理照護、個人照顧、家事服務及居家照顧等；(2)日間臨時服務，例如日托中心、臨托服務等；(3)較長時間的臨時照顧服務，例如護理之家、醫院或是其他正式機構³³。我國目前照顧服務仍不足，政府可透過補助方式鼓勵公私立社會福利機構、宗教組織、社會福利慈善基金會、及文教基金會等組織來辦理各項照顧服務³⁴。

(本文作者 國立中正大學法律系教授)

32 劉梅君，兩性工作平等法與母性保護—立法之意義、釋疑及理論淺談，律師雜誌，第271期，頁22-24，2002年。

33 曾嫻瑾，「愛」或「礙」的勞務—從照顧角色變遷思考女性照顧者需求，社區發展季刊，第101期，頁220，2003年3月。

34 呂寶靜，支持家庭照顧者的長期照護政策之構思，國家政策季刊，第4卷第4期，頁25-29，2005年12月。

大專畢業青年之 就業服務政策探討

李健鴻

壹、前言

當前臺灣社會之青年就業現況，正面臨著前所未見的結構性問題，歸結而言，可以總括描述如下：由於臺灣整體的「社會風險擴大化」(social risk enlargement) 影響，致使遭到「社會排除」(social exclusion) 的待業青年正日益增加，青年就業風險上升。而產生此一結構性困境問題的成因，源自於進入二十一世紀的臺灣，正同時受到來自「經濟發展全球化」、「勞動市場彈性化」、「社會分配兩極化」等三方面的衝擊。



貳、核心問題：青年就業的「社會風險擴大化」

雖然臺灣社會的各階層民眾均受到「社會風險擴大化」衝擊，但是由於承受風險能力的差異，受到衝擊而導致社會風險最大者，主要是包括「長期失業者」(long term unemployment)、「貧窮工作者」(working poors)、「低收入者」等所謂「就業能力薄弱」的「底層階級」民眾 (under class)，而前二類就業能力薄弱者，均與大專教育程度的畢業青年有密切關聯。首先，在經濟全球化發展下，產業結構轉型引發失業問題，近一年來臺灣的失業率雖然已見平穩趨緩，降至4%以下，而青年失業率也已降至9%，但是在勞動人力的結構上，卻已發生重大變化，特別是自2006年10月起，臺灣在持續失業一年以上的長期失業者中，大專以上教育程度者已高達36%，超越高中職畢業者，成為各種教育程度的第一位，這是臺灣歷史首見之新現象，成為所謂「尼特族」(NEET的簡稱，Not in Employment, Education, Training) 的主要構成來源，顯見專科以上畢業青年的失業風險升高，形成高等教育程度的勞動人力閒置問題。

其次，在勞動市場彈性化趨勢的影響下，各種非典型工作者人數快速增加，導致有工作但是收入低於標準的貧窮工作者隨之增加，工作者的「工作不安全感」(Job Insecurity) 瀰漫社會，其中以大專

以上教育程度的畢業青年佔第一位。從主計處的「人力資源運用調查」(2005)，可以得知：在20-24歲的青年就業者中，出現「人力低度運用」現象者，其中「所得偏低」的貧窮工作者，專科教育程度者與高職教育程度者同樣位居第一位，均佔29%，其次是大學以上教育程度者，則是佔25%，專科與大學以上者合計佔54%，已超過半數，可見大專畢業青年正面臨著嚴重的「貧窮工作」與「工作不安全感」問題(參見下表)。再從計時工作者的調查資料，同樣顯示出大專青年投入計時工作的收入不足問題，臺灣在2001年時的

計時工作者只有10萬2千人，2006年的計時工作者雖然激增至18萬1千人，其中有半數以上是大專青年，但是平均收入卻銳減為1萬4千7百元(2001年則有2萬4千元)。

(單位：%)

教育程度/低度運用	工時不足	所得偏低	教育與職業不相稱
國中	12.12	10.25	0
高中	6.82	5.92	3.61
高職	30.3	29.61	40.56
專科	22.73	29.12	39.56
大學	28.03	25.06	16.27

參、治理徵結：「青年就業風險擴大」vs.「青年就業服務治理能力受限」

儘管臺灣社會的青年就業，正面臨著巨大的社會風險擴大困境，社會對於青年就業的共識，在2006年青輔會所召開的「青年國是會議」中，已形成強化青年就業服務的初步共識。惟仍有部分「青年就業風險擴大」vs.「青年就業服務治理能力伸展受限」的不一致景象，故當前臺灣的公共就業服務體系部門，對於大專教育程度的畢業青年，有三項主要協助之議題，分別是：提升運用公立就業服務機構求職比例、加強辦理個人化青年就業諮詢輔導服務、賡續辦理大專畢業青年就業服務計畫，以下分別說明之。

首先，依照主計處的「青少年狀況調查」(2001)資料顯示，20-24歲青年表示最需要政府提供的服務措施中，以就業服務居第一位，佔36.18%，第二位是職前或在職訓練，佔20.74%，可見青年對於公共就業服務的需求十分明顯而強烈，且公立就業服務機構具有「低成本」、「便利性」、「實用性」等有利於求職者的優勢特性，故協助大專教育程度的畢業青年運用公立就業服務機構求職有其必要性。

其次，青年確實十分需要政府提供就業服務措施，尤以青年求職者「就業諮詢輔導服務」，對於多數正處於「生涯未定位」情境中(Career Undecideness)的求職青年而言，「就業諮詢輔導服務」具有「協助釐清職涯發展方向」、「協助瞭解就業市場需求」、「建立工作價值觀與職業倫理」、「強化求職準備能力」等四項具體功能，因此有其重要協助作用，但是要達成上述功能，則需要以「個人化青年就業諮詢輔導服務模式」才能做到。因此加強辦理個人化青年就業諮詢輔導服務工作，對協助青年就業而言，具有重要之意義。

第三，目前政府曾推行有關15-24歲求職者的20項就業政策方案措施中，「就業服務」類方案共計6項最多，其次依序為「就業訓練」類(5項)、「學校與就業銜接」類(5項)、「培養創業能力」類

(2項)、「薪資補助」類(2項)，在6項就業服務類的方案中，多數方案的服務對象均是以國中高中畢業生或中輟生為主，例如勞委會推動執行的「未升學青少年就業準備計畫」(2003)、「促進特定對象(青少年)就業補助計畫」(2003)、「青少年探索營」(2003)、「青少年就業研習計畫」(2005)等計畫均是，而與大專以上教育程度青年求職者直接有關的就業服務方案計畫，則有勞委會的「結合大專校院辦理就業服務補助計畫」及青輔會的「職涯諮詢專車服務」等措施，為因應近年來的「青年就業風險擴大」現象，宜繼續辦理有關大專教育程度畢業青年的就業服務措施。

肆、結論及建議政策方向：「彈性安全」與「發展就業能力」

目前政府正推動的「大溫暖計畫」，針對新貧、近貧等新型態的中低收入者進行計畫性協助，實屬政府企圖強化社會風險管理範圍與能力的新政策，應予支持。尤其是對於青年「怯志工作者」與「貧窮工作者」等之相關協助政策，更應予以重視。

為臺灣社會的公平與正義，應針對社會新結構情勢所產生的各種新興弱勢底層階級，從「社會納入」(Social Inclusion)的觀點角度，將各種被社會排除的新興弱勢青年，重新納入社會生活範圍之內，以強化臺灣社會的整體發展新動力。具體而言，政府應與臺灣社會公民、特別是各弱勢底層階級的青年公民，建立形成「新社會契約」(New Social Contract)，也就是社會公平的新發展共識，而基本的政策原則包括：

一、青年非典型工作者的「彈性安全」政策方向

在難以逆轉彈性化發展趨勢的現實下，「彈性安全」政策，應是可以積極發展的新方向，以尋求「勞動市場彈性化」與「勞動市場管制」二種極端政策之外的新平衡政策，保障各種青年非典型工作者的權益，具體的政策內涵為「工作安全」、「就業安全」、「所得安全」、「聯結安全」(形成工作需求與社會需求之間的建設性平衡聯結關係)等四大面向。

二、鼓勵青年失業者「發展就業能力」的基本政策方向

必需加強提供適合青年失業者的個人化有效支持措施，例如更為深入密集有效的就業諮商服務、就業訓練、推介媒合服務等尋職協助與再就業方案，以積極的勞動市場政策方案，促進失業者能夠再整合納入社會體系內，以達到「社會納入」(social inclusion)的政策目的。

三、建構「現代化的青年就業服務」系統

發展「公共就業服務現代化」，政府除應持續擴大公共就業服務範圍，以因應失業問題、加強服務尋職者外，並應建立各種就業服務相關機構，包括中央的職業訓練局、青輔會、退輔會、地方政府就業服務機構、民間社會夥伴等，應定期舉行工作會議，持續進行不同部門之間的社會夥伴協商對話，以建立更為緊密的「夥伴關係」(closer partnership)。在社會夥伴協商對話的基礎上，青年就業服務體系應採取下列新的思惟方向，基本原則為「資訊化」與「科技化」，以提升青年就業服務的整體服務效能，並擴大在全國就業服務市場的佔有率。

基於上述基本政策方向，為加強協助邊緣化弱勢青年就業，應積極擬定各項青年就業方案，以達到青年就業的政策目標，具體而言，包括下列措施：

(一)「青年個人化加強協助諮商方案」(Youth Individual Enhanced assistance)

根據主計處調查顯示：2006年臺灣共有11萬1千名25歲以下的青年失業者，青年失業率為9.9%，高於全體失業率3.84%。而在青年失業者中，有高達25%是失業一年以上的長期失業者，同時有65%是高中職以下畢業的低技能者（low-skilled），形成勞動市場中邊緣化的弱勢青年。全國公共就業服務系統的就業諮商人員，針對11萬1千名青年失業者，提供個人化的就業諮商，依照個別情形，擬定適合不同青年失業者的「個人就業生涯計畫」，如參與就業訓練、推介就業服務，並需考量其健康、交通、住宅等就業需求，提供相關的協助。具體的工作項目包括：

1. 個人就業行動計畫：

在就業諮詢員與青年失業者一對一的面談中（初步登錄或一個月內多次），經由文件書寫方式，將失業者個人情形與期望、就業展望、可採取之適當就業行動步驟方式，擬定為完整之計畫，且失業者有義務遵守此計畫。

2. 個別諮商：

就業諮商員依據專業判斷與個別接觸，決定與青年失業者面談的時間、失業者接受訓練的方式，以及勞動力市場計畫的進行，但隱含的風險是：就業諮商員可能採取最簡便的方式、而不是最有效的方式進行就業諮商，以因應諮商工作量日增時的壓力。



3. 個案管理：

針對青年長期失業者，由就業諮商員觀察瞭解長期失業者之特殊問題與需求後，決定最佳之安置時機與策略，並進行後續之追蹤輔導與個案情況分析。

(二)「青年分類就業服務」方案

臺灣目前雖然有施行「個案管理勞務計畫」與「就業促進研習計畫」，但是卻是立基於事後簡易分類模式上，個案管理對象未必就是真正弱勢的「長期失業者」與「長期失業之特定對象」，導致就業服務個案管理人員的服務個案量龐大，而且服務成效受限，難以發揮就業服務的諮商能力。現代化的青年公共就業服務系統，應在事前就業服務分類架構的基礎上，以資訊化與科技化的方式，大量快速處理青年失業者的推介媒合，如此方能使多數具有專業能力的就業服務人員投入就業諮商工作，而針對青年「長期失業者」，更需進行適合其不同需求的個人化就業諮商，擬定其個人化的就業行動計畫，促進青年就業尋職。具體的分類就業服務模式，依照失業期長短區分如下：

1. 失業3個月以上者：提供就業諮詢，並給付至就業中心會談的交通津貼。

2. 失業6個月以上者：適用「青年-企業」聯通（Youth-Enterprise Linkage）方案

由就業服務中心提供以下服務：

建立青年失業者與企業之間的「就業/僱用聯結」管道，補助企業僱用獎助津貼，雇用長期失業與低技能的青年失業者，在市場部門執行各種形式的協定，包括「就業協定」（employment contract，依照就業諮商結果，推介青年失業者至適合之企業工作）、「專業化技能訓練協定」（針對低技能性青年失業者實施提升專業工作技能之訓練，professional contract）、「資格認證協定」（針對結訓青年進行訓練成效認證，qualification contract），其中「專業化技能訓練協定」，乃是將「工作/訓練」加以聯結的「青年就業新架構」，是一種「青年訓用合一」模式，目標是整合訓練系統與就業服務系統的資源，提供青年失業者完整的協助。

上述求職青年在企業之工作，至少必需達成下列目標：

- (1) 在同一職缺，工作至僱用獎助期滿以證明其工作能力
- (2) 領取會談交通津貼
- (3) 工作結束後以持續工作為原則，若未能持續工作，則需參加「工作俱樂部」（Job-club），學習尋職技巧訓練
- (4) 尋職技巧訓練後再推介進行與雇主面試

3. 失業12個月以上者：適用「工作計畫」（Job plan）方案

參加由就業服務中心提供「工作計畫研討會」（Job plan workshop），長達五天的諮詢討論服務：

- (1) 決定失業者的技能程度
- (2) 提供失業者發展有助於返回職場之技能的建議
- (3) 提升失業者具有就業與訓練的觀念
- (4) 透過電腦系統為失業者作就業媒合
- (5) 使失業者與可提供其協助者進行接觸

未能符合本方案者，將失去尋職津貼與其它給付

(三) 「青年就業服務直通方案」（Youth Employment Service Gateway）

青年就業服務直通方案措施之內容為：針對非技能性專科學生在校期間青年失業者實施學徒訓練，進入企業學習工作實務技能與經驗，而在訓練結束前夕，提供「青年就業服務直通方案」（Youth Employment Service Gateway），以直接、個別化的服務方式協助青年就業。而為提高學徒之地位，加強青年接受學徒訓練的意願，提供參訓青年在居住與交通的補助，以及發放國家學徒訓練卡，建立正式識別系統，提高學徒訓練的社會公信度；而辦理學徒訓練之企業則可享有租稅優惠，以提高企業之辦理意願。 

（本文作者 中國文化大學勞動暨人力資源系助理教授）

企業托育是經濟發展與幼兒教育的平衡台

林美齡

壹、前言

隨著知識經濟的發展及產業結構的改變，我國的勞動結構與勞動方式都有了重大的改變，女性大量投入勞動市場參與經濟與勞務活動的比率逐年提升。在歐美與台灣都有研究指出，全球經濟發展的走向，女性將成為未來人力資源主流之一，因此，女性投入職場將成為世界各先進國家之共同趨勢。為因應未來勞動市場人力使用的趨勢，我國早已開始重視女性人力資源的開發及運用，鼓勵婦女投入就業市場發揮潛力，使之成為增加社會產能的重要角色。

然而，婦女總是和家庭、育兒緊緊地結合在一起的，如今婦女投入工作，雙薪工作的家庭與日俱增，背後所蘊含的意義，特別是關乎於兒童照顧，即成為一項棘手卻又必須解決的問題，其中又以6歲以下幼兒，對其母親參與經濟活動有較多的牽制力，已婚婦女如何能夠在家庭與工作間取得平衡，是一項難以取捨的課題，不但考驗著家庭育兒功能、兒童福利、更考驗著國家與社會因應時代潮流的能力。

家是幼兒智慧成長的主要動力場所，也是學習的發源地。幼年時期的身心發展變化快，特別需要在時間與互動支持的環境中成長，才能成為一個充滿信賴自主、快樂負責的個體；否則，誠如佛洛伊德（S.Freud）所言，將留下一些阻礙幼兒成長的心結，因此，良好的教育對孩子而言是非常重要的。但是，婦女勞動力崛起形成嶄新的家庭生態，供給孩子的資源越來越有限。

婦女進入勞動市場人數逐漸增加，影響所及的不只是經濟生產面而已，還有工作婦女幼兒的照顧與教育問題。行政院勞工委員會關心我國產業發展方向與職業婦女育兒所面臨之問題，與企業串聯，一起支援勞動者的家庭，推動「企業托育」共同守護下一代，讓大家能在互相扶持、彼此關懷之下，締造共存、共榮的互賴社會。準此，企業與政府共同推動的家庭友善政策－「企業托育」，是提供了



就業婦女工作、家庭、與自我充實三者兼具的機會，也是創造經濟發展與幼兒教育的平衡台。

爲了進一步促進婦女的發展，我國在2002年3月8日起正式施行「兩性工作平等法」，代表我們的國家社會更進步，兩性工作更加平等，方不致形成空有法，紙上畫餅的止渴政策，依此，政府公部門相關權責單位可以在明確的法源依據下，鼓勵企業推行托育服務項目，讓企業主協助員工解決幼兒照顧上的責任。其中第23條規定，政府部門在有權要求企業單位推動托兒服務項目之時，主管機關應以編列預算經費補助方式，誘導及鼓勵企業配合推動，協助員工解決托育問題。

企業托育所展現出的多樣的功能，對家庭來說，是減輕婦女工作與家庭間角色的牽絆，讓內心無慮，得到工作安定性及工作滿足感；對企業來說，是激勵員工發揮最大潛力智慧，創造獲利的經濟效果，對整體社會來說，則是托育品質的提升、帶動社會的發展。因此，從內涵到最深處的角度觀之，企業托育能爲台灣經濟社會發展帶來一股強大的動力，特別是企業，在這部份得到的將是更多。

企業迎向競爭的年代，需要專業的人才支援，才得以保持企業優勢。許多企業發現，職業婦女工作與家庭問題，已經影響企業生產力。雖然員工的家務事不是企業的責任，但企業如果不協助員工使之成爲一個沒有壓力的勞動者，將對生產力帶來莫大的影響。畢竟，企業是以營利爲目的，重視人員流動率、請假率的降低和提高產能，故企業在追求永續經營的理念之下，開始重視家庭支持福利制度辦理企業托育，協助員工能心無旁貸的投入職場，讓員工在兼顧家庭和工作責任的同時，也能與企業共同追求成就與尊榮，這是企業善用家庭友善政策「贏的策略」。

貳、企業績效

企業重視女性員工的貢獻與價值，考量到女性生兒育女的需要，以創新的觀念、更邁近人性的經營方式辦理托育服務，創造員工一個能盡情發揮所長的「舞台」，員工得到人性關懷與肯定，就會對工作就會更用心、更投入，企業的經營也會更成功；爲此，企業托育被認爲是提升企業績效的成功關鍵。台積電董事長張忠謀就曾言，「願景、價值與策略」是企業三大基石，也是凝聚公司人心的最佳利器。企業托育即是企業運用友善策略觀點來提升整個企業的績效的利器，以達到整體組織的最大效益。

善用女性豐沛的人力資源與企業托育策略相互結合，足以影響企業績效的關係。然而，它實際發揮的功效是如何又有何深意？是值得探索的課題。首先必須先從「績效」的觀點出發，在確定績效的目標之後，再建立出績效指標，用以評估企業托育績效的得「利」效果與目標的達成度，最後可探討出企業托育與企業績效之間的關係與影響。

所謂績效（performance）是指對於特定目標達成程度的一種衡量，French&Seward（1983）就指出，績效是一項行動方案達成目標的程度。在國內就有多位學者研究發現，企業托育具激勵作用，有提昇企業績效的效果。李惠滿（1991）在其「托兒福利與員工工作滿足感之關係」一文中指出，有實施托育服務的企業，比沒有實施托育服務的員工，有較高的內在滿足、外在滿足與整體滿足。因此，

如果公司在員工有托育需求時，能視其能力辦理托育服務，將有助於提高員工之工作滿足感，對公司與員工本身都有好處。楊幸伶（2000）針對企業托育的研究中指出，員工對企業托育的滿意度，會影響員工的離職傾向及對組織的認同感。黃韻璇（2001）在企業托育的研究中亦發現，公司有辦理托育服務，員工會感受到公司的照顧，對公司的向心力與認同感也會較高。

就此而論，企業提供托育服務會影響員工的工作滿足感，員工就會展現奉獻心力於對企業有利之相關行為，形成高質量的工作績效。準此，企業辦理托育服務，莫不只滿足了員工的需求，更重要的也衡量了企業本身所能獲得的效益。大部分專家學者皆認為企業托育是一種企業投資，而不是一種資源浪費，因為員工受益後所帶來的績效提升，是符合企業績效的管理目標，且是雙雙受益的一項良策。

參、績效衡量的指標

在企業組織裡面，「員工」是最重要的一項資產，企業競爭實質上就是人力資資源的競爭，為了提升企業效能，企業以創新領先的思想辦理托育服務，就是希望能促進整體績效的進步。Adolf & Rose（1985）就指出，企業能提供托育服務，將有助改善招募能力與提升士氣、減低離職率與缺席率、還可以提升企業形象。然而，這些指標都是企業想要達到的成功項目。美國企業托育專家Friedman（1986）在企業托育的研究中，就曾把企業托育績效評估分為：增加招募力、員工士氣、生產力、生產品質，並可減少缺席率、遲到早退和離職率。我國學者王麗容（1994a）也歸結了國外相關實證資料，將衡量企業托育績效的指標上分為：1.有利招募、吸引並留住員工、2.降低缺席率和離職率、3.提升員工的工作士氣和工作滿足感、4.提昇企業的公共形象、5.增強員工對公司的認同和執著感、6.有利員工產後返回工作崗位或縮短停留在家的育兒時間、7.提高員工的工作動力和生產力或生產效率、8.提高勞動力的組成素質，並提昇產品品質或服務素質、9.減少遲到早退，並且能彈性配合公司的臨時性上班（加班）需求、10.增進法令要求的「僱用機會均等」的落實。

綜合上述，得知「企業托育」是企業運用人力資源轉換成產出的過程，是企業創造競爭優勢的來源，藉此，能夠為企業帶來提升績效的益處。本文根據專家學者研究的經驗，整理出十個作為評估企業托育績效指標之項目，分別為：員工招募、員工流動率、復職率、出勤率、員工士氣、員工向心力、滿足感、生產力、企業形象以及社會責任，來探討企業托育與企業績效之間的關係與影響。然而，這些指標若能如預期般發揮其效益，則企業托育將成為企業發展形象與提升績效的新指標之一。

肆、企業托育服務現況

本文利用問卷調查法，針對企業辦理托育服務實際的情況與推行的績效進行統計與分析。以申辦行政院勞工委員會企業托兒設施、措施之企業為基準，針對2003年至2005年有接受補助的企業為研究調查的對象，選擇在2003行政院勞委會補助家數16家、2004年補助家數22家與2005年補助家數79家，

共計117家事業單位為研究母體進行問卷調查，經過未回收和謹慎淘汰填答不完全之廢卷後，共得有效問卷共102份，以作為本文之資料分析依據。

本問卷的編製採用自編量表，參酌相關文獻與專家學者的建議編製而成，並輔以專家效度與建構效度，問卷內容共分為企業特質、企業托育型態及企業績效三部分，採用SPSS for windows電腦統計套裝軟體進行資料分析，分別利用描述統計、T 檢定、單因子變異數分析分析來進行討論。

伍、結果

本研究共收集117份問卷，得102份之有效問卷，有效樣本比率為87.17%，樣本分配比例在企業規模、企業資本、女性員工比例尚屬平均，但調查企業均有一半集中在北部地區，行業則以製造業、教育服務業與墊子高科技產業為主要的受訪對象企業規模與資本分布相當平均，不論是1000人以上以上、資本額超過100億以上的大型企業，或是中小型企業均有包含在此次的抽樣範圍之中，且比例也相當均等；在地區方面，此次樣本以北部居多，但中南部的樣本總和也超過五成，在行業別中，以製造業為最多，教育文化產業與高科技產業也有一定比例之樣本數；最後在女

表1 地區有效樣本分布情形

托育承辦方式	地區別	發出份數	回收份數	有效問卷
托兒設施	北部	27	25	24
	中部	10	9	9
	南部	25	21	20
托兒措施	北部	25	25	24
	中部	20	20	19
	南部	10	7	6
合計		117	107	102

表1 地區有效樣本分布情形

變項名稱	選項	次數(N=102)	所佔百分比
企業規模	50人以下	25	24.5%
	51-100人	14	13.7%
	101-500人	26	25.5%
	501-1000人	11	10.8%
	1000人以上	26	25.5%
企業資本	1億以下	16	15.7%
	1億以上-50億	40	39.2%
	50億以上-100億	15	14.7%
	100億以上-300億	16	15.7%
	300億以上	15	14.7%
地區別	北部	48	47.1%
	中部	28	27.4%
	南部	26	25.5%
行業別	農林漁牧業	2	2.0%
	製造業	32	31.3%
	水電燃企業	2	2.0%
	營造業	4	3.9%
	批發及零售業	1	1.0%
	運輸倉儲及通信業	7	6.9%
	金融及保險業	5	4.9%
	教育服務業	23	22.5%
	醫療保健及社會福利業	5	4.9%
	電子高科技產業	14	13.7%
	其他服務業	7	6.9%
女性員工比例	20%以下	24	23.5%
	21%~40%	16	15.7%
	41%~60%	29	28.4%
	61%~80%	13	12.8%
	80%以上	20	19.6%

性員工比例上，也分布的相當均等。故整體來說，本研究抽樣的情形相當不錯，在整個樣本涵蓋上抽樣均勻，故可對於研究結果做適切的推論，但因為研究裡中南部企業的比例與其他未提及之產業比例較少，故也必須格外謹慎。

在企業績效各構面，平均得分介於4.02~3.304之間，代表「同意」程度均偏高，其中以「企業形象」層面得分最高

(M=4.020)，其次為「社會責任」與「滿意度」，平均得分分別為4.010與3.843，最低的為「生產力」層面，平均得分為3.304。詳見表4-1-2。

表3 企業托育對於企業績效量表填答情形之描述性統計

	樣本數	平均數	標準差	排名
企業形象	102	4.020	0.731	1
社會責任	102	4.010	0.751	2
滿足感	102	3.843	0.714	3
向心力	102	3.667	0.599	4
招募	102	3.640	1.165	5
流動率	102	3.618	0.745	6
復職率	102	3.520	0.741	7
員工士氣	102	3.515	0.596	8
出勤率	102	3.422	0.734	9
生產力	102	3.304	0.680	10

表4 托育措施、托育時間、托育對象對企業績效之T檢定摘要表

	招募	流動率	復職率	出勤率	員工士氣
托育承辦方式	0.270	0.726	0.811	0.092	0.073
托育時間	2.329*	2.520*	1.767	1.175	1.516
托育對象	1.064	0.321	0.299	1.234	0.613

	向心力	滿足感	生產力	企業形象	社會責任
托育承辦方式	0.110	1.200	0.225	3.251	3.161
托育時間	2.250*	2.776**	1.902	3.758***	3.173**
托育對象	0.110	0.540	0.003	1.543	2.321*

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

表5 托育費用、托育規模、托育對象對企業績效之變異數分析摘要表

	招募	流動率	復職率	出勤率	員工士氣
托育費用	1.049	2.080	3.013*	2.268	3.121*
托育規模	1.791	0.933	1.482	0.611	1.050

	向心力	滿足感	生產力	企業形象	社會責任
托育費用	3.597**	3.376*	1.923	5.713***	2.635*
托育規模	1.174	0.276	0.480	3.473*	1.702

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

研究另以托育措施、托育費用、托育時間、托育規模、托育對象做為自變項，探討其在企業績效(招募員工、流動率、復職率、出勤率、員工工作、向心力、滿足感、生產力、企業形象、社會責任)上是否有顯著的差異存在，依據資料類型，進行T檢定(T-test)或單因子變異數分析(one-way ANOVA)進行考驗，結果顯示如下：

陸、結果

從研究結果可以得知，若托育措施可配合加班時間的企業，則員工的向心力、社會責任較高，相對的企業整體形象也較好，而托育對象包涵非員工子女，也會使得社會責任提升；另外，在企業托育費用方面，若企業能與員工公平的負擔相關費用，則對於員工的復職率、向心力、員工士氣均有正面的幫助，相對的對於企業形象、社會責任也有正面的影響，而若企業能夠協助員工負擔部份的托育費用時，員工對於企業的滿意度也會越高；另外，當企業規模、企業資本越大，員工人數越多，相對的企業托育的規模也會越大，而北部的又因為生活物價較高，且工作壓力與時間較長，相關福利也較好的情況下，故在托育費用也較傾向以公司負擔較高比例，托育時間以長時間或可配合員工加班時間為主，托育對象的範圍也較廣；此外，當企業之中女性員工比例越多，對於企業托育的需求也會越大，相對的托育費用對於企業也會成爲一筆較大的負擔，故當女性員工比例較多時，企業規模除了越大、托育對象的範圍較廣之外，於托育費用負擔的比例也會逐漸的減少。另外，從資料中也發現，較大規模的企業，通常會利用托嬰與幼稚園、課後安親的形式進行托育服務，而女性員工比例較高的企業，容易使用托兒、幼稚園、課後安親的形式進行托兒服務。



礙於國內現行法令與政府托育補助的限制，目前較有規模的托育企業多以規模大、資本額高過百億以上所辦理之托育服務較好，若企業能夠負擔相關費用，則對於員工的復職率、向心力、員工士氣、滿意度均有正面的幫助，相對的對於企業形象、社會責任也有正面的影響，這顯示托育時間、以及托育費用對企業員工的績效來說，會是較大影響的兩個變項。

此外，研究發現，受訪企業認為企業托育措施對於企業績效影響主要為企業形象、社會責任、滿足感、向心力無形企業績效這四方面，反倒是在生產力、出勤率等較實質的績效上無明顯助益，顯示企業托育之影響具有長期、潛在之特質，雖無法立竿見影，但對於提昇企業形象、拉近同仁距離、建

立和諧工作環境、增加勞資雙方關係確有幫助，也因企業深耕於此，經過時間之醞釀與發酵，在未來的十、二十年後，也會因整體企業之形象改變、福利增加，而吸引更多相關之專業人才投入，進而明顯的增進企業相關之生產與出勤績效，顯示企業托育對一個企業的發展與永續經營是相當重要的影響因素。

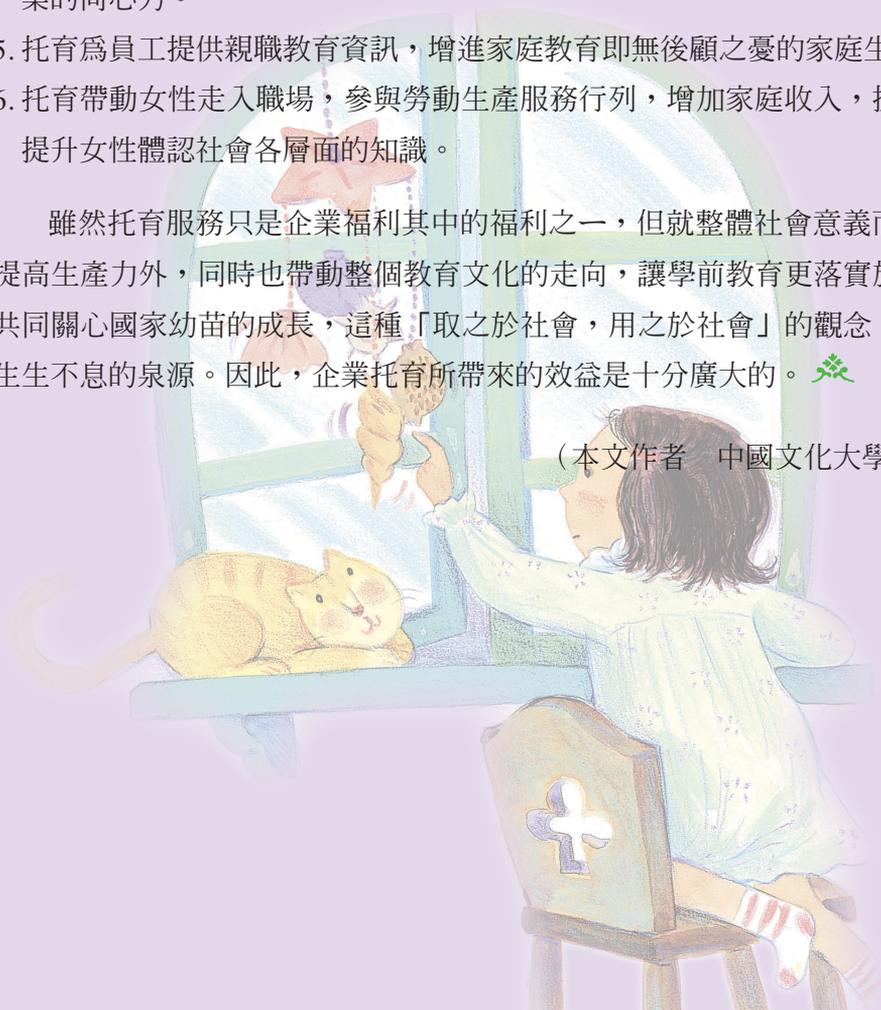
柒、結論

企業托育負有六大功能：

1. 托育的服務對象大多數為2—6歲學齡前兒童，對人格塑造是關鍵期，如剛發芽的嫩樹，其澆溉都須用心照顧，方能成大樹、蔭大地。同樣的托育政策執行的良窳，影響到兒童未來的成長及家庭、社會、國家的興盛與發展。
2. 托育是協助員工專心投入職場，發展潛能的強心劑，對於企業之績效都有正面的效果，更而帶動國家經濟起飛，社會的繁榮，家庭的安定，是一體多面的功效。
3. 托育是企業回饋社會、穩定員工生活，輔助政府辦理學前教育不足及教育功能的延伸。
4. 托育為企業注入教育文化活水，增進員工家庭互動的動脈，及員工體制外情感連線，凝固員工對企業的向心力。
5. 托育為員工提供親職教育資訊，增進家庭教育即無後顧之憂的家庭生活，創造家庭和諧氛圍。
6. 托育帶動女性走入職場，參與勞動生產服務行列，增加家庭收入，提高社會產能，促進社會繁榮，提升女性體認社會各層面的知識。

雖然托育服務只是企業福利其中的福利之一，但就整體社會意義而言，除了開發女性人力資源、提高生產力外，同時也帶動整個教育文化的走向，讓學前教育更落實於每個角落，也匯集更多的力量共同關心國家幼苗的成長，這種「取之於社會，用之於社會」的觀念，彼此互惠的回饋將是社會進步生生不息的泉源。因此，企業托育所帶來的效益是十分廣大的。✿

(本文作者 中國文化大學青少年兒童福利研究所研究生)





教師勞動基本權之探討

翁美玲

壹、前言

84年公布實施「教師法」，教師組織得以合法籌組設立，但教師組織如何運作，其應發揮何種功能，各方見解不一，教師的勞動三權是指教師享有勞工之勞動基本權，團結權、團體協商權、爭議權，如從勞動三權角度分析，有人主張只有團結權，對於協商權和爭議權持反對的態度，亦有持不同的看法，認為公共部門的員工不論是公務人員或教師都應享有基本的勞動三權。（衛民，1999）因此，在2004年高雄市教師會申請籌組工會，正凸顯教師是勞動者角色觀點，並認為保障教師權益就是維護學生受教權，教師組織工會是憲法保障的結社自由，符合世界潮流，應擁有團結、協商、爭議權勞動三權，教師組工會才能確立教師勞動價值與角色。

關於教師可否籌組工會的爭議頗多，最高行政法院於96年5月17日判決認為工會法已明文禁止教育事業員工籌組工會，且教師可依教師法的規定，另行成立教師會，不致妨礙憲法保障的「結社權」，教師會則認為其不具有勞動三權，不能協商權益包括：勞動條件、工作環境、時數、待遇、等，僅能定位為聯誼會，教師組織教師會，在性質上充其量僅是一般結社權而非勞動者團結權。然而立法院衛生環境及社會福利委員會於96年3月22日審查通過「工會法修正草案」第4條取消限制教師籌組工會，由於立法院委員們之正、反意見均有，能否三讀通過，具有極大變數，教師能否組織工會，最直接核心部分—「爭議權」，亦即所謂「罷教權」，教師能不能罷問題，一般家長較傾向應保障學生「受教權」，因此，我國是否應解除限制，開放教師組織工會，確實值得深入探討，以下就教師勞動基本權、我國教師勞動基本權現況、各國教師勞動三權發展現況等探討說明之。

貳、教師勞動基本權

一、勞動基本權意義

學者對勞動基本權之定義，有不同之描述，所謂「勞動基本權」是指「國家應積極保障在現實資本主義社會中經濟、社會地位居於弱勢的勞工，能藉團結實力，站在與雇主對等的交涉地位上，以實現實質的契約自由原則，並獲得人性尊嚴保障的最基本之手段性權利」（許慶雄，2000），而勞動基本權之內涵，區分為廣義與狹義兩種。廣義勞動基本權，除狹義之勞動基本權外，尚包括工作權與生存權兩種。至於狹義勞動基本權一般則多指稱勞動三權，即團結權（right to organize）、團體協商權（團體交涉權）（collective bargaining）與爭議權（罷工權）（right to dispute），概括稱為勞動基本權或勞動三權。

二、勞動基本權性質

憲法第14條明文規定「人民有集會及結社之自由。」，所謂結社自由，係指多數人爲了共同主張或目的而擁有組成持續性團體之自由。惟憲法上之結社權與勞動基本權之團結權並不完全相同，通常勞工結社權應得有對抗第三人之效力，此與一般結社權僅對抗國家有所不同，又勞工結社權除保障本國人外，亦兼及保障外國人，與一般結社權僅保護本國人不同，另勞工結社權之對象僅限於勞工，而雇主的結社權屬於一般結社權，。其具有生存權意義，屬積極社會權性質。

憲法第15條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」，即具集體社會權性質，生存權爲上位概念，工作權、財產權爲下位概念，而勞動三權之團結權、團體協商權（團體交涉權）與爭議權（罷工權）係由工作權所導出，工作權立於生存權之下，爲實現生存權的重要手段有其具體內容，二者互爲目的與手段之關係（黃程貫，2002）。

勞動基本權的特性包括：（黃越欽，2001）

- 一、勞動基本權是一種與自由權對抗而產生的權利。
- 二、具有積極的請求權性質不同於自由權的防禦權性格。
- 三、具有對抗第三人的效力，與一般自由權對抗國家有別。
- 四、勞動基本權爲處與經濟弱勢的勞動者之專屬權利，與結社自由權屬於一般國民者不同。
- 五、勞動基本權爲集體性權利，一般自由權爲個人權利。



三、教師勞動三權

（一）教師團結權

勞動基本權保障的權利主體—勞工，係指「舉凡藉提供體力性或精神性之勞動力，以換取薪資、報酬等勞力對價並藉以維持生活者」。故受雇於私人企業體之職員、技術員、作業員等，皆爲勞動基本權對象之勞工。即便受雇於公營企業體、學校教職員、國家及地方公務員等，亦屬勞動基本權對象之勞工範圍。而未與他人有勞雇從屬關係的自營業者、自耕農等，因皆屬憑藉自己的勞動力，自行計算盈虧而維生，則不屬於勞工範圍（許慶雄，2005）。

然而依工會法第4條工會法第四條規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」，因此「教師組織工會」爲工會法所禁止，但可依教師組織特別法--即「教師法」，組織「教師會」以對教師勞動權予以完整規範。惟教師會之組織究屬團結權抑或一般結社權，常成爲爭議焦點，可由以下原則判斷：（陳文燦，1997）

- 一、組織目的及主要功能是否爲提升教師社會經濟地位、改善教師勞動條件、爭取福利爲主。
- 二、是否賦予法人地位團體協商之能力。
- 三、是否賦予行使爭議行爲（抗爭、罷教或抵制）能力，
- 四、組織是否具獨立自主性。

關於教師團結權應爲教師基爲勞動者身分所享有之結社權，必結合團體之協商（交涉）權與爭議

權，始為完整，如教師組織僅有結社權與一般聯誼性組織又有何區別，失去其組織存在功能。

（二）教師協商權

團體協商權係指勞工藉團結權組成之工會，與雇主或雇主團體協商有關勞動條件及相關事項，並締結團體協約之權利。我國團體協商權則以團體協約法為依據，勞工以團體（工會）為後盾，達成集體交涉，締結團體協約之目的。惟現行教師法僅於教師法第27條第1項第2款明訂，「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」為教師組織之基本任務，及第37條規定「本法授權教育部訂定之各項辦法，教育部應邀請全國教師會代表參與訂定。」尚未賦予各級教師組織與教育主管機關或學校締結團體協約之權利，

我國勞動法系與教育法系在相關法規、制度差異甚大，造成法規適用、競合等困難，而教師權利義務多以法律規範，與一般勞工團體與雇主之協商僅勞資雙方合意即可完成契約內容不同，以薪資調整為例，教師薪資涉及政府財政預算，必須經由立法程序才能完成，因此教師之團體協商仍帶有其政治複雜度。

（三）教師爭議權

爭議權係指以工會為主體進行集體交涉，且為使這種交涉發生一定的壓力，以有計畫有組織的集體暫時不工作，阻擾正常之生產秩序，以達成最後修訂或締結團體協約之行爲。我國以勞資爭議處理法作為其權利行使之依據（黃越欽，2001），爭議權手段就勞方而言，包括罷工、怠工、糾察、杯葛、佔據職場等，「罷工」為所有爭議行爲中最激烈的一種，而勞工罷工對象是資方（雇主），惟在教育場域中，教師罷教的訴求對象為學校當局或行政機關，當學校與教師之間發生爭議時，教師若有罷課、罷教爭議行爲，影響學生受教權益與家長教育權，因此，權利行使不能傷害無辜學生與家長（蓋浙生，1999），成為反對教師罷教之主要理由。

參、我國教師勞動基本權現況

為解決教師組織發展所面臨之問題，教師法於84年公布實施，賦予教師結社權成立教師會，惟全國教師會於91年9月28日教師節當天，發動數萬會員於台北市進行「團結928」的遊行活動，以「教師組織工會」、「還我勞動三權」為主訴求，此後，有關「教師工會」之議題即成為各界關注焦點，由於各方主張並不一致，使得「教師可否組織工會」與「教師組織應否擁有勞動三權」等問題，莫衷一是，茲就各方論點說明之。

一、全國教師會方面（羅德水，2006）

認為目前教師會擁有之勞動基本權並不充分，無法有效保障教師之工作權益，現階段台灣教師勞動基本權的寫照即為「被限制的團結權、被施捨的協商權、以及被閹割的爭議權」。

（一）在團結權上：教師會的成立似乎意味著教師團結權之行使，惟依「教師法」與「人民團體法」所成立的之教師會其屬消極的「結社權」，在本質上俟不屬勞動基本權定義下的工會團體。

1. 一般工會幹部所擁有之法定會務假，教師會之組織幹部普遍未能取得法定的會務公假。
 2. 教育行政機關係認為教師會是兼具部分工會性質之專業團體，惟依「教師法」成立之教師會採自由入會之設計，致使教師組織發展受限，依醫師法第9條、律師法第11條、會計師法第27條、心理師法第12條、（社會工作師法第28條等專門職業人員，均有加入公會之義務，另工會法第12條係採強制入會規定。
- (二) 在協商權上：教師法雖於第27條明訂「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」為教師組織之基本任務，第37條規定「本法授權教育部訂定之各項辦法，教育部應邀請全國教師會代表參與訂定。」外。
1. 對於協商之範圍與程序則全無明訂，且由於法律定位不明確，政府部門既無與教師會協商之義務，更沒有進行協商的認知與作為。
 2. 所謂的協商權往往淪為行政單位的恩給與施捨，教師會全無協商權的困境。
- (三) 在爭議權方面：我國教師被排除在工會法的適用範圍外，既無團結權與協商權，更遑論爭議權之行使。
1. 教師會發動之歷次抗議活動，無論就形式、目的與實質內容而言，與一般工會為爭取勞動條件，在本質上均有顯著不同。
 2. 我國教師會徒具產業工會及專業人員公會之外部特徵，但實際運作起來卻無工會與公會的實質內涵，與具有勞動三權之工會相較，根本無法等量齊觀。

二、行政機關方面（教育部，2007）

認為教師組織特別法—「教師會法」，對教師勞動權予以完整規範，主要考量現行教師之組織結社已有教師法規範，且我國教師之身分屬性、待遇、福利及權益保障等事項自成一格之教育體系，與勞工體系截然不同，反對教師納入適用工會法，並建請於工會法第4條增列第3項修正條文：「教師、各級政府行政機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。」重點說明如下：

- (一) 教師法於84年公布實施，賦予教師結社權成立教師會，周延保障教師勞動權，強化教師之團結權、協商權與爭議處理程序，並兼顧我國社會傳統及學生受教權益，透過修法強化教師之勞動權。
- (二) 由於現有勞動法系與教育法系在相關法規、制度差異甚大，倘逕自適用工會法，將造成法規適用、競合等等困難；另多數教師、家長及私校團體亦一致堅決反對教師納入適用勞動三法，另訂教師組織特別法—即「教師會法」對教師勞動權予以完整規範。
- (三) 立法院通過工會法第4條之修正，開放教師籌組工會，涉及制度重大變革，未來教育現場勞資關係勢將混淆，不利校園安定。
- (四) 現有教育法系長期發展下來，其與勞動法系之勞資關係截然不同，教師納入勞動三法，將會造成法制競合的問題如下：

1.各級學校校長遴選制度問題

勞動三法對勞工、雇主之身分、角色與任務相當明確，如依其定義，教育體系長久發展下來遴用具勞方身分之教師出任，且遴選時勞方（教師）代表亦參與遴選，其與勞動三法概念完全不同。

2.學校勞資雙方認定問題

教師納入勞動三法後，面臨所有的教育管理者是否都是資方代表？存在著勞資角色模糊的問題。

3.學校老師聘任權和解聘權問題

學校老師之聘任權及解聘老師是教評會權責，依現行法令規定，教評會組成分子都是老師，最後會演變成角色重疊、矛盾與衝突該如何釐清與運作。

4.會務假衍生的代課費問題

若教師請會務假，代課費則由學校承擔，將增加學校經費的負擔，且大量任用臨時之代課老師，學生的權益深受大害。

5.影響學生受教權益問題

未來教師如納入適用勞動三法，當學校與教師之間發生爭議時，教師若有不當之罷課、罷教爭議行為，不僅嚴重影響學生受教權益，且會引發學生家長擔憂與造成社會動盪不安。

6.勞資爭議處理問題

當資方與教師之間爭議行為，因紛爭導致公共利益受損時，已非單純的勞資爭議處理問題，教師權益與學校法人及教育行政機關皆係代表集合性的公共利益，於勞資爭議處理過程中進行調解、仲裁及裁決等程序時，政府機關介入易陷入兩難情境。

7.申訴、行政訴訟和調解、仲裁及裁決程序競合問題

教師組織工會依勞資爭議處理法所衍生之勞資爭議處理過程為調解、仲裁及裁決等程序，屬民事訴訟；而目前教師之申訴還是屬行政訴訟體系，屬公法訴訟，雙方處理之過程與結果會產生競合問題。

三、行政法院判決方面（臺北高等行政法院，2004，最高行政法院，2007）

全國教師工會籌備會於92年12月6日成立教師工會，經勞委會以93年6月3日勞資一字第0930026851號函復，依工會法第4條規定，教師無法籌組工會為由否准。該籌備會不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，遂提起行政訴訟，經臺北高等行政法院93年度訴字第04242號判決，原告之訴駁回。又經該會提起上訴，最高行政法院96年度判字第00841號判決，上訴駁回。

臺北高等行政法院及最高行政法院之見解摘要說明如下：

1. 有關教師之權利義務、待遇、福利等規範體系自成一格，教師結社與廣大之學生受教權益至關，教師之結社權，目前依教師法第26條等規定，以成立教師會之方式行使之；為兼顧廣大學生之受教權益，維持正常教學機能，工會法第4條雖明文禁止教師組織工會，惟依上說明，教師之結社，乃可

依教師法第26條等規定成立教師會，其憲法上所保障之結社權，並未受剝奪；工會法第4條關於禁止教師組織工會之規定，尚難謂與憲法第23條規定或比例原則有違。

2. 司法院釋字第373號解釋係就工會法第4條規定有關禁止教育事業技工、工友組織工會部分，以該技工、工友所從事者僅係教育事業之服務性工作，依其工作之性質，禁止其組織工會，使其難以獲致合理之權益，已逾越憲法第23條之必要限度，侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權。其解釋對象並不及於教師，且教師之工作性質與教育事業技工、工友不同，自難比附援引。
3. 各國法制、民情均有不同，甚至人民對法治之接受度亦有不同以教師法取代工會法對於教師集會、結社權為規範，或教師在已有教師會行使結社權之外，有無再組織工會之必要，或如何將二者融合，乃立法考量問題，非行政機關所得置喙。
4. 我國並非不准教師有集會結社權，僅因法律用與不同致其名稱與他國有異，非有悖國際趨勢或國際公約，亦未損及教師之憲法地14條之集會、結社基本人權。
5. 教師法第27條所定之教師會組織已具協商權與爭議權之權能，對教師權益之保護已屬周全。

目前立法院衛生環境及社會福利委員會96年3月22日審查通過「工會法修正草案」，擬開放公務人員及教師組織工會，惟96年4月25日行政院院會審議通過之「工會法修正草案」，其第4條第3項規定仍維持：「教師、各級政府行政機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。」行政院機關仍堅持另訂教師組織特別法一即「教師會法」，對教師勞動權予以完整規範，並已著手修正教師法等相關規定。

肆、各國教師勞動三權發展現況

教師的身分特殊既為專業者，又具勞動者，一方面運用專業知識從事育人工作，一方面提供體力性來換取薪資，因此，世界先進國家對於教師勞動基本權，因各國文化背景、國情、法律制度不同而有不同的規範，茲就美國、日本、德國勞工基本權相關規範及運作發展，說明之。

一、美國

美國為一聯邦制國家，各州教育制度不一，大多賦予教師享有勞動三權，但在勞動三權中，爭議權中的罷教權，因牽涉學生的學習權與受教權，各州規定不盡相同。以美國聯邦政府之規範為例，其教師無論之公立或私立學校所僱用，在雇傭契關係下，具有勞動者身分，私立學校教師可依據1935年國家勞動關係法（National Labor Relations 簡稱NLRA）組織工會並與教育當局訂定團體協約及罷教，享有完整勞動三權，公立學校教師由於兼具公務雇員（Public Employee）不同的規定。

（一）團結權

美國最早允許公務雇員組織工會是在1940年之康乃狄克州哈佛特市（Hartford ,Connecticut）及俄亥俄州辛辛提市（Cincinnati ,Ohio），並給予集體協商權但禁止罷工，另外在1960年取得加入憲法權

利，1962年甘乃迪總統發布第10988號行政命令「自由且不庸畏懼懲罰或報復地組織、參加和支持公務雇員之權利」，促使各州及地方公務雇員取得組織與加入工會之權利，聯邦政府雇員之團結權及集體協商權亦受到明確保障。1968年美國法院也在判例中承認「個人組織或參加工會之權利受憲法第一號修正案所保障」，目前美國教師聯盟（American Federation of Teacher簡稱AFT）創立於1916年，是與全美教育協會（National Education Association簡稱NEA）並列美國最有影響力的二大教師組織之一。不過AFT比NEA晚成立59年，會員人數現有100萬餘人，不及NEA其會員主要為公立各級學校教師目前約320萬名教師加入，。

（二）團體協商權

美國最早教師集體協商契約是在1946年康乃狄克州的諾瓦教師協會與地方教育委員會所簽訂，1959年威師康辛州立法承認教師有組織工會並與教育當局集體協商之權利，成為教育行政機關集體協商法令的先驅（涂慶隆，1999），1978年國會通過文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978），其中第七章專門規範聯邦公共部門的勞資關係，除薪資不在協商範圍內，其他協商內容與模式均與私人部門相同，而罷工仍在禁止之列，此項法案不適用於各州和地方公共部門，因此公立學校教師受僱於各州者，其勞動三權依各州法令所規範。

目前美國50州當中有32個州及華盛頓特區（Washing D.C.）立法保障教師集體協商權，以上共包含全美76%學區，但各州規定均不一致，大多數州的法令多以「國家勞動關係法」（NLRA）之規定為參考依據，不是未論及協商的範圍，就是只作概括性的規定。而協商之事項，立法規定分為「許可的」（permissive）和「強制的」（mandatory）兩種，前者須由教育委員會同意後始能成為協商內容事項，後者則由法律強制規定之協商內容事項，協商的範圍本身就是協商的項目之一，包含：一、協商程序方面。二、薪資與福利方面。三、人事方面。四、雇用條件方面。五、專業方面。六、工會的權利和安全。七、組織系統的權力。八、契約的期限等。

（三）爭議權

美國目前僅有9個州允許公共部門員工罷工，多數州仍禁止公立學校教師進行罷教（strike），有13州立法賦予教師及公務雇員有限制的罷工，但在禁止罷工地方，卻依然時常發生罷工，例如在1967年至1968年間即有21州共計16萬3千名教師參加罷課行動，因此法律規定禁止教師罷教，並不能防止罷教行為之發生，美國教師聯盟（AFT）的協商權力在地方分會，當談判破裂時，會採取罷教的方式來迫使對方接受談判方案，同時為補助會員因罷教所受損失，成立「抗爭基金」（Militancy Fund，每月由會費中撥給一定金額），此種做法，後來全美教育協會（NEA）也加以仿效（沈春生，2000），又該協會（NEA）亦主張用「制裁」（sanction）來代替罷教，對學生受教權不致造成影響，成為溫和及較專業性的爭議手段。

（四）解決公部門勞資糾紛措施

1. 調解（mediation）制度

在美國各州之公部門有施行團體協商制度均提供此措施，係為教師與學校雙方於協商中就法定

協商事項無法達成協議時，由主管機關經協商雙方同意後，聘請調解人（mediator）促使兩造繼續協商的制度，惟不具強制性效果，如雙方對調解方案不滿意即無法發揮功能。

2. 事實（fact-finding）調查制度

又稱為諮詢性仲裁（advisory arbitration），為一種準司法程序，運用具司法及調查性質之第三者，查證雙方所提之證據，並召開聽證會作成建議書，惟該建議書不具約束雙方之效力，其主要功能在於將建議書公諸大眾後，利用輿論壓力迫使雙方達成協議。

3. 仲裁（arbitration）制度

為一種準司法的過程，事實調查的延續，針對調解不成立且無法接受事實調查之建議書者，請第三者仲裁解決問題方式，仲裁決定對爭議兩造具有拘束力，因此進行仲裁時必須舉行聽證、審酌證據並作成裁定。依仲裁制度發動主體不同分為「自願仲裁」及「強制仲裁」、依仲裁決策制定規則的不同分為「傳統仲裁」及「最後提案仲裁」、就其爭議標的分為「利益仲裁」及「權利爭議仲裁」，美國公部門之爭議請傾向採用「強制仲裁」，配合「最後提案仲裁」方式，但這種方式其最大缺點，即為耗費時間、金錢及忽略大眾利益。

二、日本

日本公部門人事制度原則係公務員及教師一體適用，依據1949年公布「教育公務員特例法」規定國立學校教師為國家公務員，公立學校教師為地方公務員其權利義務分別受「國家公務員法」及「地方公務員法」保障與約束。私立學校教師則適用勞動組合法規定，享有完整的勞動三權。

（一）團結權

公立學校教師的團結權於「教育公務員特例法」、「國家公務員法」及「地方公務員法」予以特別規範。

（二）團體交涉權

「國家公務員法」第108條之5及「地方公務員法」第55條之2規定「非現業之一般公務員對於俸給、服務時間及其他服務條件，或附帶對於社會或衛生福利之合法活動，得提出合法之交涉」，基此可知日本教師僅有團體教社權並無協約權，此「交涉」僅屬陳情溝通性質（許慶雄，1991）。

（三）爭議權

日本法制對於一般工會的正當爭議行為有民事或刑事免責的效果，然對於公務員則禁止爭議及怠工行為，違反者將受刑事上制裁，因此，國、公立學校教師的爭議權，依現行法律規定受到禁止，惟目前法院之判例多持「有條件合憲」見解，在此標準下如教師以抵制、怠工、休假行為，應認為不致造成他人生活的重大影響應予以容忍，至於「罷教」對學生受教權利具影響性，則與憲法第26條規定有所抵觸。然而私立學校教師的爭議權則未受到限制。

（四）解決公部門勞資糾紛措施

日本法制為解決公務部門勞資爭議，建立和諧勞雇關係，明訂「代替措施」包括：「人事院勸告

制度」、「申訴處理制度」、「斡旋處理制度」、「調解」及「仲裁」等，其中「人事院勸告制度」最受到勞動法學者之批評，建議對於此制度應建立尊重的慣例，應當作「具有道德責任的強烈要求，而發單純文書」。

三、德國

德國將公立學校教師勞動基本權之規範列入基本法第9條第1項結社自由範圍，惟其依循威瑪憲法規定，被視為國家公務員，有關權利義務受公務員法令之約束，因基本法第33條限制，不享有團體協商權及罷工權。兼職、臨時性教師、未具公務員資格之教師，其與學校間屬僱傭關係，係依一般勞動法及聯邦僱員團體協約之規範，私立學校教師與教師關係，乃依據民法和勞動法之規定。

(一) 團結權

德國基本法第9條第1項規定「保障爲了共同目的之達成，在私的領域內與他人聯合之權」因此，對於人民的基本權利上，均享有結社自由（Vereinigungsfreiheit），而教師在「公務員職業團體法」的規範下可組織工會。

(二) 團體協商權

德國公立學校教師因基本法第33條限制，基於公法上僱傭關係，其勤務條件、薪俸等爲法律所明定，並無團體協商權。

(三) 罷教權

依基本法第33條第4項規定「國家權力之行使，在通常情況下，應屬公務員之固定職責，公務員依據公法服從、效忠。」因此，公務員罷工被認為違反忠誠、服務義務不被允許，聯邦法院亦認為公務員無權爲促進共同職業利益，採取集體經濟鬥爭措施，罷工當然不被允許，類似罷工措施，如怠工亦在禁止之列（薛化元，1994）。

(四) 解決公部門勞資糾紛措施

德國公務員勞動法制中訂定有「整體協商法」（Gesamtvereinbarungsrecht），以保障公務員的參決權，主要規定爲機關公務員協會對於有關公務員權利義務事項、政策、法案，必須由該協會透國民主機制，與政府行政機關協商共同決定，分爲兩種形式：

1. 共同決定制度

係由機關公務員協會或其最上級協會組織或職業工會，參與行政機關制定一般性、法規或各項決定措施。其共同決定事項分爲：社會事項、人事事項、組織事項三類，包括：福利措施、機關人事措施、工作時間及職位分派等，於協商過程中如意見不一致，可再與原機關之上級機關協商，如仍未達成協議，則可與最上級行政機關協商，若仍不能合意，則由爭議雙方所組成之特別委員會處理之。

2. 協同決定制度

僅課以行政機關協議義務，凡符合法定協同參與事項，行政機關於採取措施前，應先與機關公

務員協會共同討論，以求相互諒解減少爭執。協同參與事項包括：制定或修正機關內部行政規則、公務員懲戒、解僱、免職程序等。

綜上，美國教師團結權普遍受到承認，加入工會權利受憲法之保障，大多數州肯定教師組織與教育當局簽訂團體協約，惟僅少數州承認教師擁有罷教權。日本採與德國類似公教合一制，教師團結權受憲法保障，但不能與教育當局簽訂協同決定制度，亦沒罷教權。德國採公教合一制，公務員法令對公立學校教師一體適用，其結社權列入基本法第9條與一般人民一樣受到保障，但不得享有團體協商權與罷教權。

伍、結論

勞動基本權的形成與確立，通常經歷「禁止彈壓」、「消極容忍」、「積極保障」等三個階段的奮鬥，才逐漸在先進民主國家中獲得普遍確立（李允傑，2002），教師團結權、集體協商權、爭議權是民主化體現，這些議題運用於公共政策上，應考量各層面包括：法律面、政治面、經濟面及社會面等。我國教師具有高度社會地位，此種肯定來自整體社會的倫理認知及文化傳承，教師角色如仍想維持此種高度正向評價，除個人的專業努力外，必須拋棄過時的思想，接受「團體競爭形成教育政策」的現實，教師的專業自主才有厚實的基礎，通常教育政策及行政措施，如透過教師團體之參與，才能保障教師權利，監督教學品質，如此，長遠而言對於教育發展具正面意義。

目前我國對於教師身分受到特別保障，其身分屬性、薪資待遇、休假、福利及權益保障等事項自成一格，與勞工體系截然不同，如教師同時享有教師體系福利保障與勞工權益實有違公平正義，因此，教師在爭取勞動三權過程中，應有配套措施，一方面要不斷提升自己專業知能，建立教師淘汰機制以提升教學品質，處理不適任教師之問題等，另一面不能損及學生受教權為考量，才能贏得社會大眾之認同及支持。✎

（本文作者 行政院勞工委員會勞資關係處秘書）

公部門的團體協商權

—對公務人員協會角色的觀察與思考

茆昔文

壹、前言

自從大法官解釋第373號解釋表示禁止教育事業技工、工友組織工會，已逾越憲法第23條之必要限度，侵害從事此項職業人民在憲法上保障之結社權，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力後，我國公務人員籌組工會的團結權開始醞釀發酵，行政院於民國86年7月21日送請立法院審議之工會法修正草案，其第4條條文即擬配合修正為：「勞工得依本法組織工會。但各級政府行政機關、教育人員及軍火工業員工之結社組織，依其他法律之規定。」顯示長久以來受到漠視的公務人員勞動三權，開始有萌芽發展的契機。



為了正視公務人員的結社權，銓敘部亦積極進行「公務人員協會法」擬定的法制作業，後於民國92年1月1日正式施行，至今已施行4年半，又逢工會法於今（96）年4月23日經行政院審議通過送立法院，又重新掀起公教人員是否得籌組工會的討論，姑且不論在第六屆立法委員任期將屆的時刻，勞動三法的修法作業是否能夠順利完成，但勞動基本權的意識在政府有意識的推動下，逐漸在民間生根發芽。此時，正適合作為重新檢視當初開啓公務人員結社權的公務人員協會法的時機，審視過去這四年半以來公務人員協會法施行後，公務人員協會的發展及其角色是否達到當初所設想的目標。

在過去很長一段時間，台灣由於實施戒嚴，許多原本應屬於人民的基本權利受到了剝奪，人民的言行受到了極大的限制，更遑論公務人員。過往，公務人員與國家的關係一直被界定在特別權力關係，一直到85年2月2日公布的釋字第396號解釋，正式以公法上職務關係取代過往以特別權力關係來描述的國家與公務員間的關係。

依據銓敘部最新的統計資料，至96年6月為止已成立16個公務人員協會，其中中央部會已成立協會佔13個，直轄市及縣市僅有台北市、高雄市及彰化縣成立，在這些已成立的絕大多數的機關公務人員協會當中，針對可以協商的幾項事項中，各公務人員協會發揮的功效如何，或許銓敘部可以針對其協商事項及爭議仲裁事項的發生原因及件數進行統計，以檢視我國公務人員集體權益保障是否已足，如年底前漁業署即將由台北市南遷至高雄市產生的公務人員權益受損，是否給這些機關內的公務人員足夠表達意見的空間，而非只能消極的離職及無奈的接受上層的決定，如果現行法制能予以鬆綁，給

予公務人員協會更大的協商權限，相信處理遷署辦公的過程中更能謀求最大的平衡。因此，針對公務人員協會現行的團體協商設計，重新探索在公部門中團體協商權的定位，再藉由外國法制的介紹，重新檢視、思考我國公部門協商機制的改善。

貳、公部門團體協商權的概念與定位

在我國或是其他國家，要談論到公務人員的團體協商權，首先就必須先問一個重要的問題，誰是公務人員的雇主？答案既簡單也複雜，雇主是繳稅的一般大眾，而且公務人員本身也繳稅，所以除了是受雇者的角色外更是自己的雇主，可是實際上這種角色通常會被忽視，因為，公務人員的薪資事實上是來自於國民所繳納的稅賦而來。那麼誰作為公務人員發生勞資爭議的雇主呢？我們可以簡單的說，公務人員是由國家所僱用的勞工，是公部門的職員，當發生須團體協商或勞資爭議時，公務人員工會或現在的公務人員協會所面對的雇主即為公部門的行政機關。

國內外學者對於團體協商權的定義多有所不同，吳蓉蓮（2002：48）將其簡單定義為：勞動者組織團體並與雇主進行談判，相互協調、交涉，以爭取和保障各自的利益。團體協商（交涉）係勞動者集體權之核心，因勞動者若欲改善勞動條件，提升經濟地位，主要是透過與雇主交涉來達成，而團結權為權利行使組成之主體，其目的在於取得與雇主團體交涉，訂定團體協約，因此團體協商權乃是連結勞動三權之軸心權利。

工會的團體協商權在我國是由團體協約法所規範，團體協約法第一條即開宗明義的說：「稱團體協約者，謂雇主或有法人資格之雇主團體，與有法人資格之工人團體，以規定勞動關係為目的所締結之書面契約」。至於雇主團體與勞工團體若欲取得實際上締結一有效的團體協約之權能，則原則上須依下述三種途徑之一而取得以其團體之名義締結團體協約之權能：（1）依該團體章程之規定；（2）依其會員大會或會員代表大會之決議；（3）受其團體全體會員之各個授予特別書面之委任。

根據Sauer和Voelker兩位學者的看法，團體協商最重要的事務或議題主要可分為三大類（1993: 269-384）：

1. 經濟性議題（economic issues）：包含員工薪資與福利。
2. 制度性議題（institutional issues）：（1）工會安全條款。（2）會費收取方式。（3）工會責任與權利。（4）管理權。（5）共同決定—勞工參與。
3. 行政性議題（administrative issues）：（1）資深制度。（2）紀律。（3）員工安全與健康。（4）外包。（5）技術變動。（6）生產標準。

而公部門的團體協商是一種高度政治化過程，協商的結果通常不是以理性和妥協為基礎而常是由政治實力所支配。罷工是勞工競技場上最終的武器，勞動者認為：「團體協商若無罷工權則無法發揮其效力，因為管理者不會認真與勞動者談判，除非勞動者擁有相當的制裁機制」（Shafritz et al., 2001）。

檢視公務人員協會法僅有第6條的建議事項及第7條的協商事項涉及到公務人員團體協商權的實質

條文，在第28條以後設計了協商、調解及爭議裁決機制，作為公務人員協會在爭取辦公工作環境的改善、管理方式、服勤的方式及起訖時間決定的工具，但如前面所提到團體協商是勞動三權的核心，以公務人員協會法第7條來看，僅辦公工作環境的改善、管理方式、服勤的方式及起訖時間得以協商，以及第6條公務人員協會得提出建議的事項，以憲法增修條文第6條考試院所掌理的考試，公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項，公務人員任免、考績、級俸、升遷、褒獎之法制事項，以及公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整等，幾乎建議權僅侷限在考選部、銓敘部、保訓會及行政院人事行政局的法定權責，是相當了無新意的制度設計，建議權代表其建議並不一定能獲得重視，因為其條文當中並沒有硬性設計在公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止程序中，一定要有公務人員協會的參與。

回過頭來審視我國勞動三法—工會法、團體協約法、勞資爭議法的法制設計，十分明顯可以得到現行的公務人員協會法僅僅賦予了公務人員結社的權利，對於團體協商權僅給了不痛不癢的辦公工作環境的改善、管理方式、服勤的方式及起訖時間得以協商，其理由是銓敘部認為現行公務人員相關法制以極為完備，真正能留供公務人員協會發揮之空間已屬有限（李若一，1999：20）。在此，轉個念頭一想，法規的制（訂）定後豈能充分確保其適用上不會有修正甚至廢止的空間嗎？其更提出公務人員保障法第2條規定之保障事項為公務人員身分、工作條件、官職等級、俸級等有關權益之保障與前述公務人員協會法所得協商事項有所區別，公務人員協會爭議者屬團體權益事項，且為適當性、合理性問題，與公務人員保障法乃屬個人權益事項，且為適法性、救濟性問題，兩者性質並不相同（李若一，1999：22）。

的確，公務人員保障法僅為個人權益的保障法，但當許多相同事項的權益爭訟案件不斷發生時，例如公務人員的考績申訴，現行制度為公務人員的考績評分係屬機關首長的權限，其間雖經過考績委員會的初核，而考績委員中雖有三分之一必須經由本機關員工票選產生，然而實務上的運作往往是由機關首長或單位主管所認可的乖乖牌才能成為票選的候選者，機關員工僅能就有限人選中選取考績委員，當單位主管或機關首長循私，將個人好惡投注於員工的考績上時，考績委員會通常不會有意見，因此，有可能產生工作績效不差的員工，卻因為不得單位主管或機關首長的喜愛，他（她）而連續拿好幾年乙等考績，而這樣的申訴案件即使送到公務人員保障暨培訓委員會申訴，往往得不到翻盤的機會。可是，單位主管或機關首長的考績評分原則難道不是可以協商的事項嗎？透過團體的力量節制首長的個人好惡，使有能者獲得適當的獎勵，使怠惰者獲得即時的警惕，不也才能有效激勵公務人員的士氣，提升更高的工作效率嗎？一旦，不賦予公務人員協會更大的協商權限，不僅成不了無牙的老虎，而且還只是一隻瘦弱的小貓咪，行政機關是不可能理會公務人員協會的訴求。

政府不僅是一個雇主，也是一個「公共服務的提供者」，因此，公共部門的集體協商也相當程度地會影響到一般人民的權益，觀諸各界其他先進國家對公務人員的勞動三權的範圍有所限定，筆者同

1 公務人員考績法第14條：各機關對於公務人員的考績，應由主管人員就考績表項目評擬，地送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。

意團體爭議權，諸如罷工、怠工並不適於現階段納入公務人員籌組工會的必然工具，因為觀諸台灣過去的合法的罷工也僅4件，直至最近因為花蓮企銀及台東企銀因為財務問題被政府所接管後，經過重整打算標售給其他銀行，現有員工擔心工作權受到影響，於日前經召開工會會員大會，經過一半工會會員的同意預計於近日展開罷工行動外，罷工一直是工會團體最後才行使的手段，原因在於我國政府在勞資爭議過程當中扮演相當重要的角色，對於罷工的要件也相當的嚴格，同時，也因為我國多半是以職業工會為主，以廠場為主的產業工會不多，罷工案件的發生自然受到限制，所以，現階段團體爭議權是否適宜納入公部門的籌組工會後在處理勞資爭議時的武器，是可以在公務人員協會團體協商權鬆綁後再行思考，而不須急於現階段討論。

從另外一個角度觀之，公務人員的團體協商在程序上雖然也和一般勞工的團體協商一樣經由調解、仲裁等程序，但因公務人員一方面也可能是調解者，另一方面也可能是當事人，例如待遇事項的爭議就有可能關係全體公務人員，則承辦調解的公務人員也有利害關係存在而不能置身事外，這和一般勞工的集體爭議不同（任正明，2004：14）。

因此，先建構完善的團體協商權，給予公務人員協會適當且合法的權利，讓公務人員協會能發揮為公務人員的工作權益爭取足夠的尊嚴，並且在兼顧公共利益下，對政府的施政加以監督把關，讓公務人員不會成為政治人物在競選時任意使弄的對象。以下將就美國、德國、日本的公務人員團結權及團體協商權做一簡單的介紹，以作為我國公務人員協會法在下一階段修法時的評估及考量。

參、各國的公務人員團體的團結權及團體協商權

公部門的公務人員不似一般勞動者，雖然同樣與僱主的關係上具有經濟從屬性及人格從屬性，但勞雇之間我們通常習於稱呼「勞資關係」，而公務人員與公部門的關係則一般稱為「員工關係」，其特點在於：其一，具有「政治的」特性；其二，公部門兼具資方與勞方的雙重角色（Swimmer, 2001: 2）。從行政院勞工委員會主管勞動三法的勞資關係處的名稱及行政院人事行政局的名稱可見端倪。

從過去以來公部門的人事業務多半以人事行政來稱呼，是典型的高權行政行為，但自二次世界大戰後，公務人員的勞動權益逐漸受到重視，公務人員的勞動基本權進而實踐而成形。

一、美國聯邦公務人員的團結權及團體協商權

自1978年的文官改革法在其第五章制訂了〈聯邦公務人員勞僱關係條例〉（Federal Service Labor Management Relation Statute, FSLMRS）後，為規範現行聯邦政府勞僱關係之重要依據（吳蓉蓮，2002：138）。

（一）團結權

現行〈聯邦公務人員勞僱關係條例〉對於公務人員參加勞工組織之規定為：「下列人員得加入勞工組織：凡受僱於機關之公務人員，由於不公平勞動行為（unfair labor practice）而被停止僱用之人員，且未獲固定與實質的工作者」，除在美國境外聯邦機關工作之非美國公民、非正式公務人員、某些機關駐外人員、軍職人員等，所有聯邦工務人員均適用（黃駿逸，2001：37）。

其公務人員係採自由加入工會為原則，公務人員有權自由組織、參加或支持任何勞工組織，或拒絕前述活動，而不需恐懼遭致報復（陳朝峰，2003：23-24），在1995年，約有7百萬名公務人員加入工會，美國聯邦政府工會超過125個，其中3個最大的聯邦公務人員工會是美國公務人員聯盟（American Federation of Government Employees, AFGE）、全美財政人員工會（National Treasury Employees Union, NTEU）及全美聯邦僱員聯盟（National Federation of Federal Employees, NFFE）（轉引自吳瓊恩等，2006：394-395）。

（二）團體協商權

美國〈聯邦公務人員勞僱關係條例〉規定，「團體協商」指機關代表及機關內代表彼此有義務，於合宜的時機見面，秉持誠信努力就影響公務人員之僱用條件進行交涉及協商，並達成團體協約。同時，如有一方請求，團體協約得以不拘形式的書面文件制訂，但任何一方不得強迫對方同意提案或讓步（吳蓉蓮，2002：142）。

美國最高法院對公務機構協商的判例，大致可分為「應協商事項」、「得協商事項」及「不得協商事項」（任可怡，1992：32-34）。

1. 應協商事項：政府與具代表協商權之工會將「應協商事項」列入議程，並秉持誠信之態度，且有義務使其達成協議。
2. 得協商事項：係指雙方可就此事進行協商，但無義務就此事項達成協商。惟應協商事項與得協商事項不易區分，常引起爭議。此項爭議通常交由聯邦勞資關係委員會解決。
3. 不得協商事項：不得協商事項即法令明定禁止協商之事項。在聯邦政府方面，人事政策、薪俸、福利、工時即休假等皆由法令規定，因此工會可協商事項寥寥無幾。

美國公部門在團體協商上可協商的範圍較小，而且缺乏罷工權或被高度限制，使得聯邦政府工會改以遊說或介入選舉來實現無法上談判桌的議題。由美國的公務人員團體協商權觀之，其協商範圍事即為受限，而產生高度政治性的權宜手段，聯邦政府工會透過政治手段的方式爭取權益，這可能會造成每個新政府上台後，人事政策的高變動性及不可預測性，反而使公務人員權益的保障產生不穩定的狀態。

至最近數年，美國政府部門勞僱關係還算是和平。主要有以下幾項原因：第一、1993年柯林頓政府發布12871號行政命令，鼓勵勞雇雙方建立夥伴關係及合作途徑，該命令規定設立國家夥伴關係委員會（National Partnership Council）來達成此一目標。第二、除上述正式的途徑外，勞資溝通、政府組織文化及領導風格的轉變也是另一重要的因素。例如，許多政府部門開始採取參與式的管理以取代冗長的協商過程。第三、在組織結構上也試圖重構，藉權力重新分配讓公務員更化解衝突的可能性。然而勞雇雙方對立情形仍時有所聞，上述的措施顯然不能解決所有的勞雇問題。儘管如此，聯邦公務員工會至今保有人事政策依定的影響力，並不斷地透過遊說及司法判決持續影響行政程序（黃駿逸，2000：64）。

二、德國公務人員的團結權及團體協商權

德國公務人員之分類有「公務人員」、「職員」與「勞動者」三種，公務人員與國家之關係由公法規範之，是一種特殊的勞務關係，而職員與勞動者原則上相當於私人企業的勞動者，故其僱用性質和私人的僱用契約是採相同的處理方式（余德軒，1998：174-175）。德國公務人員之分類情形類似我國公務人員之分類，其「公務人員」即為我國之公務人員，至於「職員」則類似我國的約聘僱人員，而「勞動者」則如同我國之技工、工友。

（一）團結權

德國聯邦〈公務人員法〉第91條規定：「公務人員基於結社自由，享有工會即職業團體之結社權利。公務人員不得因為其在工會或職業團體之行爲，而受到職務上之懲罰或不利對待。」（陳慧珍，1992：51）。德國公務人員又得依〈職業團體法〉加入與其職業或專業相同之團體。再者，又可依據〈機關公務人員代表法〉加入其服務機關的協會。

所以可以發現德國公務人員的勞工團體組織係採用「機關別」與「職業別」雙軌制，公務人員可以依據前述的法令同時加入與其職業有關的職業工會，並且還可以加入其機關公務人員協會，其權益的保障可說較為廣泛。

目前存在與公務人員職業有關工會主要有八個：德國公務人員聯盟（DBB）、煤礦及能源工業工會（IGBE）、德國鐵路工會（GDDE）、教育暨學術工會（GEW）、園藝、農業暨森林工會（GGLF）、公共服務、運輸及交通工會（OYV）、德國郵務工會（DPG）、警察工會（GDP），以及全國性最高組織即為德國公務人員聯盟（曹俊漢、陳朝政，1999：6）。

德國公務人員聯盟成立之主要宗旨在於追求公務人員薪資與福利之保障事項，以及保障公務人員之工作機會並支持其合法權利（陳朝峰，2003：49）。其主要的規範主要是依據民法上有關社團之規定，即適用私法的規定。

機關公務人員協會之主要功能在於「諮詢功能」與「仲介功能」，因此，為落實諮詢功能，機關公務人員協會與該機關首長每個月至少進行固定諮商一次，針對機關內任何問題提出諮商與討論。同時，為了促進諮商功能能受發揮實質效果，機關公務人員協會對於機關內之職位計畫、人事資料、年度計畫、考績評語資料等，擁有完整的資訊獲取權（陳朝峰，2003：50-51）。其主要依據德國聯邦機關公務員代表法，來組織機關公務員協會。

（二）團體協商權

公務人員因其職業性直具有公共性的特殊性，在德國並無一般勞工法上之團體協約權，從而亦無團體協約法的存在。不過，為了彌補因欠缺團體協約權法之不足，所已有替代性措施之出現，即所謂「共同決定」及「協同參與」，其係明白規範於德國整體協商法中。

從職業工會機制來觀察，德國聯邦公務人員聯盟因具有130萬公職人員之會員，所以在一般性、全國性有關公職人員權利及利益之爭取及促進方面，發揮了相當的功能，再加上其地位在聯邦公務員法中獲得確保，而能保障並促進公職人員之權力與利益（林明鏘，2005：271）。

然而，從機關公務員協會的功能取向則完全不同，其之主要功能仍在於「諮詢功能」以及「仲介

功能」兩者，所以協會的運作莫不依循此二功能取向，希望能發揮法定功能，達成爲機關服公職之所有人員謀求福利，並兼顧機關任務之順利履行的法定雙重目標（林明鏘，2005：278）。

從前述的職業工會及機關公務員協會的分別即可知，兩者間的角色及任務是完全不同，職業工會性質的德國聯邦公務人員聯盟及中在一般性、全國性的公務人員權益爭取跟促進，而機關公務人員協會著重在謀求機關內的管理措施的改善，因德國聯邦公務人員協會係以民法規範，本文擬不就此部分多做介紹，而在團體協商權部分聚焦在機關公務人員協會如何藉由整體協商法發揮的部分。

在整體協商法中規範有三種最重要的機關公務員協會能參與的形式：「共同決定」、「協同參與」及「其他形式之參與」。其中共同決定係參與規範形式中最強的一種形式，係指由有管轄權之機關公務員協會或其最上級之協會組織或職業工會，參與各最高行政機關制訂一般性或法規性之規範或參與意欲之決定措施者。詳言之，只有公務員協會於準備程序中共同參與，並且經其同意後，行政機關始能做成決定，否則行政機關原則上不能採取預定之措施（林明鏘，2005：282-283）。

其中共同決定事項大致有：（1）機關內部之人事措施，如任用案、升遷案、調職案等。（2）社會事項，如貸款、補助等。（3）與人事有關之機關內部措施，如拒絕公務員兼職之申請、配給宿舍等事項。（4）每日工作時間之開始及其結束。（5）考績判斷基準。（6）機關守則（公約）之制定、變更與廢止。（7）減少工作流程措施。（8）新工作方式之引進…等。凡屬應共同決定之事項，機關首長應事先、及時通知機關公務員（機關）協會，並請求其同意。

協同參與是整體協商手段（方式）中，效力較爲脆弱的參與形式，其意義是：凡符合法定協同參與之事項者，行政機關於採取措施前，應與機關公務員協會進行共同討論，以便達成彼此相互諒解之目標，並兼顧公務員協會之共同討論權利（林明鏘，2005：288）。

公務員協會得協同參與之事項有：（1）準備制定或修改機關內部之行政規則，而涉及人事及社會事項者。（2）機關之解散、限縮、遷移或合併。（3）針對某一公務員而提起之正式懲戒程序。（4）非基於該公務員之申請而解僱或免職某試用中公務員（獲得免職之公務員）。（5）有關提早退休事件。前述後三種是僅限於當事人提出申請後，機關公務員協會始得針對該事件有權力討論。

除前述兩種被動參與形式外，尚有非屬前兩種的參與形式，其機關公務員協會主動參與者，如工作意外防護事項；被動參與者，如聽證權等。不過，這些其他參與方式多半效力有限，很多僅止諮商及單純意見表達功能而已。

三、日本公務人員的團結權及團體協商權

日本公務人員分非現業公務人員（國家公務人員、地方公務人員）及現業人員（國營企業公務人員、地方公營企業公務人員），其勞動三權，來源主要依其憲法第28條：「勞工之團結權利，團體交涉及其它團體行動之權利，應予以保障之。」的規定，即明確地宣示了對於「勞動三權」的保障。

（一）團結權

1. 非現業公務人員

日本於1965年修訂的〈國家公務員法〉中增列「職員團體」，組成之成員主要是一般事務人

員，並將管理或監督人員或處理機密事務人員，及警察、服務於海上保安廳或監獄之人員排除在外。

依據日本〈國家公務員法〉第108條第3項前半規定：「職員得結成或不結成，加入或不加入職員團體。」其目的與一般工會大致相同，職員團體僅為〈國家公務員法〉上之團體組織，並非工會法上之工會（邱駿彥，1995：47）。

2. 現業公務人員

現業公務人員主要係依據〈國營企業勞動關係法〉，其職員為（1）為公共企業所僱用，但幹部及領取日薪者除外；（2）四種國營企業職員。另外，地方公營企業公務人員則由〈地方公營企業勞動關係法〉所規範。

〈國營企業勞動關係法〉特別規定，公共企業體之職員適用「勞動組合法」第2條，並得加入或不加入勞動組合。勞動組合係指以勞動者為主體，為改善勞動條件及其經濟條件地位向上之組織體或聯合體（吳瓊恩等，2006：404）。

（二）團體協商權

1. 現業公務人員

日本的國家公務員法與地方公務員法否定公務員之團體協約締結權，有關其合憲性即有爭議。主張違憲說之論者認為，達成合意後締結團體協約亦屬團體交涉權保障之範圍內，國家公務員法與地方公務員法否定公務員之團體協約締結權，有違憲之疑。相反地，主張合憲說之論者認為，公務員的勤務條件之決定係由法律詳細定之，因此否定公務員的團體協約締結權並不違反保障團體交涉權之規定。日本最高法院判例採合憲說（王能君，2004：504）。因此，公務員團體並無締結團體協約之權。

〈國家公務員法〉第108條及〈地方公務員法〉第55條規定，職員團體交涉之對象為對交涉事項有合法之決定權及管理權之管理當局。職員團體得就有關職員之俸給、勤務時間、其他勤務條件及附帶福利之相關事件等進行交涉，與國家管理及營運相關事務，則不得為交涉對象。

2. 非現業公務人員

依據〈國營企業勞動關係法〉第3條規定，公務人員擁有得與雇主團體進行團體交涉的權利，該法第8條則規定，團體交涉對象包括：（1）薪資及其他給付、勞動時間、休息、休假等相關事項。（2）升職、降職、免職、轉職、休職、先任權及懲戒之基準等相關事項。（3）有關勞動安全、衛生及災害補償等相關事宜。（4）其他與勞動條件關係事項。

肆、現行我國公務人員協會法制之審視

在銓敘部一開始研擬的公務人員協會法草案中，對公務人員協會的協商事項規定，全國公務人員協會、中央公務人員協會及地方公務人員協會，得就保險費率、退休撫卹基金撥繳費率、福利事項、辦公環境之改善、行政管理、服勤之方式及起訖時間、工作簡化等事項，向政府主管機關提出協商。

然而，在送交考試院及立法院審議的過程中，公務人員協商得協商的事項縮減為僅剩辦公工作環境的改善、管理方式、服勤的方式及起訖時間決定三項而已，相較於美國聯邦公務員工會能透過夥伴關係委員會參與機關內部人事管理措施及立法遊說方式影響重大人事法案，德國聯邦公務員聯盟在一般性、全國性有關公職人員權利及利益之爭取及促進方面，發揮了相當的功能，機關公務人員協會能就共同決定及協同參與爭取促進公務人員福利，以及日本職員團體得就有關職員之俸給、勤務時間、其他勤務條件及附帶福利之相關事件等進行交涉，可知我國公務人員協會團體協商權被限縮的極為誇張，似乎與人事管理措施有關內部規範及全國性、一般性的人事政策須依賴人事主管機關的善心，而無法自我爭取合理的權益。

大法官戴東雄及劉鐵錚在釋字第373號解釋不同意見書中提到：「勞動結社權與一般結社權不同，勞動結社權與團體交涉權及爭議權（罷工），在行使上有結合之關係，在結構上有連繫之關係，此勞動三權，或稱為勞工之集體基本權。勞動三權在概念上雖有分別，但在發揮實現其集體勞工之生存權及工作權之功能上，則絕不可分割而任缺其一，同為保障勞工生存，維護勞工權益之有力憑藉。不透過團結權即無以行使團體交涉權；無團體交涉權，爭議權即無著力之點。如果勞動者只有團結權，而無團體交涉權與爭議權，則工會組織與勞工之其他聯誼性組織，將無所區別，豈不盡失其為生存權之重大意義！又如何企盼其獲致其合理之權益？」

是否賦予公務人員協會擁有爭議權，除目前法國憲法中明文規定外，少有國家明白肯定爭議權的賦予，但如果團體協商權所賦予的協商範圍都如此狹小，很明顯可見，我國人事行政機關仍舊抱持過往國家主權的觀念，單方決定人事政策而將公務人員協會限縮在聯誼性質的公務人員團體，而擔心公務人員協會擁有協商權後，必然急欲爭取團體爭議權。然而，團體爭議權也並非毫無限制，即便現行的工會法第26條規定：「勞資或僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工。工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於他人之生命財產及身體自由。工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。」就是對罷工的程序及實質條件明顯的限制，銓敘部實不因咽廢食，對公務人員協會協商權限如此限縮。

從銓敘部所做的行政函釋中可以發現，曾有政府機關就制定公務人員權益之人事政策、法制或管理措施，及各機關考績委員會、甄審委員會，公務人員協會是否參與疑義詢問銓敘部，銓敘部所做出

2 銓敘部93年4月8日部管二字第0932350287號函釋：

一、各機關公務人員協會對於人事政策、法制或管理措施，本得依法向主管機關提出建議意見；各主管機關對其建議事項之處理，於研議過程或邀請各相關機關研商時，是否亦請公務人員協會參與，自得視其需要本於權責決定。另相關主管機關於制（訂）定攸關全體公務人員權益之人事政策、法制或管理措施時，自應廣洽徵詢各機關意見，至於是否再邀公務人員協會參與問題，仍宜由各主管機關本於權責衡酌。

二、考績委員會及甄審委員會組成，已有相當比例之票選委員，係由本機關全體人員採公開、秘密、平等之票選方式產生，已具有本機關人員之代表性。至於機關公務人員協會之成立，依公務人員協會法第十條第一項規定，係由中央各部會及同層級以上機關或各直轄市、縣（市）行政區域內所有之地方機關為籌組範圍，其組成並不必然以本機關公務人員為限；且公務人員協會係自由入會制，本機關公務人員未必全部皆入會。是以，建議各機關考績委員會、甄審委員會，宜有公務人員協會參與一節，仍應依現行規定辦理。至於機關首長如於上開規定，指定本機關具有公務人員協會會員身分之人員參與上述二委員會，係屬機關首長權責事項。

的解釋為宜由各主管機關本於權責權衡，其解釋含糊，何不制度化將公務人員協會機制納入考績委員會及甄審委員會，進而擴大公務人員協會參與公務人員權益的管道呢？這遠比是否賦予公務人員協會團體爭議權來的更為重要。

僅透過公務人員個人權益的保障，是將在公部門服務的勞動者（公務人員、雇員）的權益框限在法律所容許的框架下，毫無彈性可言，公務人員的權益可能需要透過不斷的申訴及向司法尋求救濟才能獲得改善，在政府倡導策略性人力資源（strategic human resource management）的時刻，要改善任免遷調、考核獎懲與績效表現尚未緊密扣合、訓練進修與人力運用脫鉤、津貼待遇未賦予激勵機制等現行人事制度的缺失情況下，依據政府改造委員會所設定的政府人事政策變革四大願景之一的授能活力，即在提倡分權鬆綁的人力資源管理政策思維：（1）基礎性原則法律原則可求一致，餘應鬆綁；（2）人事政策主管機關和各機關人事單位應作合理定位，從上述內容觀之，公務人員協會在策略性人力資源管理中其實可以扮演更多的角色，甚至與人事單位發展良好的夥伴關係。

對於人事政策的規劃者，如銓敘部、行政院人事行政局或各行政機關，應該想到在決策過程中應該是幫助那些被疏離於決策中心外的人（absentee），使他們的聲音在決策的過程中表達出來（Hill, 1997: 104）。

伍、結語

誠如銓敘部當初所言，條文所能建立的只是制度，該深化的是公務人員對建立這個制度的認知（銓敘部，1999：29），但是仔細研究公務人員協會法的內容，可以發現在一般勞動者應該享有的勞動基本權利，包含結社權、團體協商權及團體爭議權中，僅賦予公務人員擁有結社的權利及相當不足的團體協商權利，是對公務人員不信任的表現，假定公務人員只會自私尋求私利，並假定社會大眾會視而不見，忽略了社會大眾判斷的能力，而無視現今制度的建立已非以往的由上而下的決策（topdown policy making），更是尋求共識的政策過程。

我國人事主管機關不應該只是想維持人事政策的穩定，更應該接受一個多元層次的治理（multi-level governance, MLG），接受治理的時間、空間、組織都會產生變化，而決策的發生更可能是透過垃圾桶決策模式（garbage can model），將各種可能的因素匯聚在一起，這種改變尤其在歐洲發生的相當明顯，嘗試開放決策使擁有更寬廣的利益範圍，並且提供強化民主控制的工具（Pierre & Peters, 2005: 73-75），會是我們未來在公務人員協會法制上可以嘗試的路徑，開放多元的參與，並非只是削弱決策的主導性，而是強化政策的透明性及正當性，在人事政策及管理措施上，可以避免機關首長的個人好惡，更可避免政治人物在競選期間猛開不切實際支票的一種機制。期望未來公務人員勞動三權能逐步獲得開放，使公務人員協會成為真正能為公務人員爭取合理權益的工會組織，而非單純的公務人員聯誼性質的組織。✿

（本文作者 行政院勞工委員會勞資關係處科員）

3 內容詳見人事行政局網站，<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/plplan/download/PLPS93090201.doc>。