



歐洲聯盟工作平等 法制之探討

國立中正大學勞工關係學系 教授 楊通軒

發展與基本理論

一、發展

大多數國家勞工法令的規範重點，係在於衡平勞工與雇主社會的不平等。與此不同者，為了落實社會的融合（Intergration），歐洲聯盟（歐盟）的勞工法令自始即在於強調勞工間的平等。融合，並不強求一個統一的歐盟勞工法，而“只是”要確保勞動力的自由移動而已。給予勞工一個在勞動市場上平等的請求權，顯然要比勞工的整合重要得多。

其實，不僅是勞工遷徙自由的規定¹保障了平等待遇。從一開始起，不區分性別的薪（工資）平等待遇即是共同體的組成份子。1998年施行的阿姆斯特丹條約，在第18條規定了歐盟市民（Unionsbürgerschaft），並且在第13條授權理事會制定法律規定，以打擊基於種族、出身、性別、宗教、世界觀、殘障、年齡、以及性（別）傾向的歧視。自此而後，關於人民的平等待遇權利已經逐漸脫離經濟權利的禁地：對於歐盟條約所涵蓋的領域，歐盟市民均有權要求不受歧視。根據基於歐盟條約第13條所發布的指令，人們乃有權根據眾多的特徵，要求平等對待，其中有一些甚至已超出勞工法的界限之外。可以說，對於歐盟勞工法而言，平等待遇及歧視仍然繼續是一具有支配性的題目。²

如再以男女平等待遇來看。歐洲聯盟男女平等原先係基於競爭政策上的考量，而非社會政策的考量。原歐體條約第119條之制定背景，是在避免法國的經濟受到其他會員國（利用男女薪資不同之差距）的扭曲競爭。

男女平等待遇原則係構成歐盟勞工法的第二根中心支柱（Grundpfeiler），也是歐盟法律影響各會員國勞工法最顯著的例證之一。無論是初級共同體法及次級共同體法，對男女平等均有所規範。³即使歐洲法院亦肯定私法主體間（勞工與雇主），可以直接引用歐體條約第119條（舊）主張其權利。⁴因此，

〔註釋〕

1. 歐盟條約第39條及次級共同體法的具體規定，尤其是1612/68命令。
2. Schiek, Europäisches Arbeitsrecht, 2. Aufl., 2004, 188 f.
3. 焦興鎧，論歐洲聯盟勞工及勞資關係法制之建構，政大法學評論第65期，民國90年3月，頁243。即使是1974年之社會政策行動計畫，亦標示其最優先達成目標之一是「採取行動，以使得男女在僱用、職業訓練、升遷、薪資等方面獲得平等對待；並且促使家庭的義務與職業生涯能夠協調一致」。
4. Slg. 1976, 455, 476.

無疑地，平等待遇原則係歐體法律在社會政策領域的寵兒（Lieblingskinder）。⁵ 如從歐盟有關男女平等待遇原則的歷史演變觀之，可以得知其實具有相當大的能力，將自有社會政策加以實現。絕非如歐體條約第 117 及 118 條（舊）僅具有計畫原則（Programmsaetze）的意義而已。⁶

法令規定

一、歐盟條約

（一）馬斯垂克條約之前

1989 年 12 月 9 日的歐體勞工基本社會權憲章的第 16 條，規定了男女平等待遇。依之，「男女之平等待遇應予以確保（第 1 項）。男女之機會平等應持續予以建構（第 2 項）。為達成上述目的，應強化為實現男女平等之必要的措施，舉凡有關進入職場、工資、勞動條件、社會保障、一般的與職業的訓練、以及職業的升遷等之保障（第 3 項）。另外，對於有助於男女兼顧工作與家庭義務之措施，應持續地予以完備（第 4 項）。」

（二）馬斯垂克條約

1992 年 2 月 7 日歐洲共同體會員國於荷蘭馬斯垂克（Maastricht）簽署了「歐洲聯盟條約」（德文 Vertrag zur Gruendung des Europaischen Union, 簡稱 EUV；英文 Treaty on European Union, 簡稱 EUT），⁷ 將原來三大共同體所組成之「歐洲共同體」改稱為「歐洲聯盟」，而原來之「歐洲經濟共同體」（EEC）則改稱為「歐洲共同體」（EC）。⁸ 由於馬斯垂克條約的規定幾乎全部為阿姆斯特丹條約所繼承，只是條文數目有所更動而已，因此，其中有關男女平等待遇之規定，也一併在阿姆斯特丹條約中加以說明。

（三）歐洲經濟區域協定

1992 年 5 月 2 日的歐洲經濟區域協定（Abkommen ueber den Europaischen Wirtschaftsraum, EWR-Abkommen）的第 69 條及第 70 條分別規定了工資平等及男女平等。

（四）阿姆斯特丹條約

阿姆斯特丹條約第 2 條規定，「共同體負有促進男女平等之任務。」

阿姆斯特丹條約第 3 條第 2 項規定，「共同體對於本條所規定之各種任務，應盡力地排除不平等及促進男女平等。」

阿姆斯特丹條約第 13 條第 1 項規定，「不問本條約之其他規定為何，歐盟理事會對於歐盟所擁有的權限，得在歐盟執委會的建議及聽取歐洲議會的意見後，以一致決的方式通過採取一定之措施，以打擊來自於性別、種族、出身、宗教或世界觀、身心障礙、年齡或性傾向的歧視。」

〔註釋〕

5. MuenchArbR/Birk, § 18, Nr. 140.

6. Junker, Systembildung und Systemluecken im harmonisierten Arbeitsvertragsrecht, NZA 1999, 8 ff.

7. 因此，歐洲聯盟條約（簡稱歐盟條約）又稱為馬斯垂克條約。焦興鎧，論歐洲聯盟勞工及勞資關係法制之建構，政大法學評論第 65 期，民國 90 年 3 月，頁 236。

8. 因此，「歐洲經濟共同體條約」亦隨之改稱為「歐洲共同體條約」。洪德欽，歐洲聯盟之理論與實踐：方法論之分析與研究，收錄於「歐洲聯盟：理論與政策」，民國 87 年 1 月，頁 7 以下。

阿姆斯特丹條約第 141 條（即馬斯垂克條約第 119 條）規定，「各會員國在第一階段期間，應確保並嗣後維持男女同工同酬原則之適用（第 1 項）。本條所稱報酬，是指一般之基本或最低工資或薪資報酬，以及其他任何酬勞，不論其係金錢或實物，凡勞工因僱用關係而直接或間接自雇主領受者均屬之（第 2 項）。無性別歧視之平等給付是指〔1〕計件之相同工作，應依相同之衡量單位計酬；〔2〕計時之相同工作，應有相同之報酬（第 3 項）。為了有效確保男女在職場的完全平等，會員國得保留或通過特殊的優惠（spezifische Verguenstigungen），以幫助職場過低比例性別（unterrepraesentierte Geschlechter）的工作或平衡職業生涯發展的歧視（第 4 項）。」

（五）歐盟基本權憲章

歐盟基本權憲章（Europäische Grundrechte-Charta）第 21 條第 1 項規定，「歧視，尤其是基於下列之因素者，應予以禁止：性別、種族、膚色、人種的與社會的出身、基因的特徵、語言、宗教或世界觀、政治的或其他的觀點、屬於一個國家的少數民族、財產、出身、身心障礙、年齡或性傾向。」第 2 項規定，「在適用歐洲聯盟條約的範圍內，不問歐洲聯盟條約有無特殊的規定，均不得基於國籍的因素而予以歧視。」

歐盟基本權憲章第 23 條第 1 項規定，「男女在所有領域的平等均應予以確保，包括僱用、工作及工資等。」第 2 項規定，「對於過於低度比例之性別的特殊優惠待遇，並不違反平等原則。」



二、歐盟指令

除了歐體條約第 119 條（舊）有關男女薪資平等待遇之規定外，⁹ 在 1998 年阿姆斯特丹條約公布施行之前，男女平等待遇之法律依據另外有 1975 年、1976 年及 1986 年所發布的三號指令。其除了將歐體條約第 119 條具體化之外，所規範之內容早已超出男女薪資平等待遇，而含蓋整個勞動關係、甚至已達社會法的領域。因此，可以說該三號指令係歐體有關男女平等待遇規範重心之所在。如從歐洲法院的前置判決引用該等指令而對於各會員國所發生的影響，甚且德國聯邦勞工法院及其他各級勞工法院之判決，多有本於該等指令而作成時，即可以顯示其重要性。

及至 1998 年阿姆斯特丹條約之後，除了第 141 條賡續原來的男女薪資平等待遇之外，其第 13 條更賦予歐盟廣泛的採取對抗歧視措施的權利。甚且，歐盟條約第 138 條、第 139 條、以及社會政策協定（Abkommen ueber die Sozialpolitik）第 4 條第 2 項等規定，均賦予歐盟理事會通過數號重要的平等待遇指令的權限，其均直接或間接與男女勞工的平等待遇有關。針對相關的平等待遇指令，以下即簡單地分別加以說明之：

〔註釋〕

9. 男女平等原先係基於競爭政策上的考量，而非社會政策的考量。歐體條約第 119 條之制定背景，是在避免法國的經濟受到其他會員國（利用男女薪資不同之差距）的扭曲競爭。

(一) 1975 年薪資平等指令 (Lohngleichheitsrichtlinie)

1975 年 2 月 10 日的薪資平等指令，不僅指同樣的工作 (bei gleicher Arbeit) 而已，也包括同質的工作 (bei gleichwertiger Arbeit) 在內。¹⁰

(二) 1976 年男女平等待遇指令 (Gleichbehandlungsrichtlinie)

1976 年 2 月 9 日之男女平等待遇指令，係為落實男女在僱用、職業訓練、升遷及其他勞動條件之平等對待。¹¹ 其係再度引用 1974 年社會政策行動計畫之規定，並且包含了三個原則：1. 無論是直接歧視或間接歧視 (mittelbare Diskriminierung) 均不為男女平等待遇原則所允許；¹² 2. 依據工作的種類或條件，性別是其執行該工作的必要的前提 (unabdingbare Voraussetzung) 時，則可對於男女作不同的對待；3. 為了促進男女機會均等 (Chancengleichheit) 的措施，尤其是為了掃除有礙女性機會均等的事實，並不違反本號指令。一般認為指令對於歐盟會員國基本權之影響尤大。

(三) 1986 年有關落實男女在企業內的社會安全體系的平等待遇指令

1986 年 7 月 24 日的有關落實男女在企業內的社會安全體系的平等待遇指令，是將男女薪資平等原則擴充至企業退休金層面。¹³

(四) 1996 年有關育嬰假之指令

歐洲工會聯合會 (Europäischer Gewerkschaftsbund, EGB; European Trade Union Confederation, ETUC) 與歐洲雇主聯盟 (Union of Industrial and Employers Confederation of Europe, UNICE) 經由社會對話，所達成之有關育嬰假 (Elternurlaub; Parental Leave) 之綱要性協議 (Rahmenvereinbarung)，其後並且由歐洲理事會通過而發布為「1996 年有關育嬰假之指令」。¹⁴

(五) 1997 年有關部分工時之指令

同樣地，由歐洲工會聯合會、歐洲雇主聯盟、以及歐洲公營事業中心組織 (Centre Europeenne des Entreprises Publiques, CEEP) 經由社會對話，所達成之關於部分工時之綱要性協議 (Europäische Rahmenvereinbarung ueber Teilzeitarbeit)，其後並且經歐洲理事會通過而發布為「1997 年有關部分工時之指令」。¹⁵ 其規定如下：

[註釋]

10. RL 75/117. ABl. 1975 Nr. L 45/19. 此號指令已被德國所轉換，成為德國民法第 612a 條第 3 項之規定。

11. RL 76/207 ABl. 1976 Nr. L 39/40. 此號指令已被德國所轉換，成為德國民法第 611a 條之規定。

12. Weth/Kerwer, Der Einfluss des Europäischen Rechts auf das nationale Arbeitsrecht, JuS 2000, 429. 所謂間接歧視，係針對一項事實所使用之特徵，雖然外表觀之係屬中性的 (geschlechtsneutral)，但實際上該特徵絕大部分只會不利於特定的性別 (男性或女性)，則亦為歧視也。此種歧視最常見之於部分時間勞動，因為從事部分時間勞動者，絕大部分為女性也。因此，如雇主規定給予全時工 (Vollzeitbeschäftigte) 的待遇優於部分時間勞動者 (Teilzeitbeschäftigte)，則已存在間接歧視之事實。有關部分時間勞動之法律問題，另請參楊通軒，我國部分時間勞動法律問題之探討－兼論德國之部分時間勞動法制－，國立中正大學法學集刊第二期，頁 287 以下。

13. RL 86/378 ABl 1986 Nr. L 225/40. 此號指令係涉及了 1974 年之德國企業退休金法 (Das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung v. 19.12.1974，簡稱 BetrAVG)。

14. 96/34/EG.

15. 97/81/EG.

第 1 條：目的

此一綱領性協議應

- a) 確保對於部分時間勞動者歧視之排除及改善部分時間工作之品質；
- b) 基於自由意志之基礎促進部分時間工作之發展，以及兼顧雇主與勞動者之需要，助成勞動時間更具彈性的組合。

第 2 條：適用範圍

此一協議適用於訂定勞動契約之部分時間勞動者或依據法律規定、團體協約成立之僱用關係，或依據締約國習慣上所適用之定義所成立之僱用關係。但締約國得基於實質上得理由（*aus sachlichen Gruenden*），全部地或部分地排除此一協議條文之適用。

第 3 條：定義

1. 本協議中所謂之“部分時間勞動者”，係指一個人之普通之以週為基數或為期在一年內之僱用期間之平均工作時間，低於類似的全時工作時間者（*vergleichbare Vollbeschäftigte*）而言。
2. 所謂類似的全時勞動者，係指企業體內同樣基於勞動契約或僱用關係之全時勞動者，其從事相同的或類似的工作者，在此亦需考量隸屬於企業體之時間與能力及其他事項。

第 4 條：不得歧視之原則

1. 部分時間勞動者之僱用條件（*Beschäftigungsbedingungen*），不得僅因其從事部分時間工作，而受到相較於類似的全時工作時間者較差的待遇（*schlechter behandelt*），除非該差別待遇具有客觀上的理由（*aus objektiven Gruenden*）。
2. 如果合適的話，在此適用比例原則（*Der Pro-rata-temporis-Grundsatz*）。
3. 締約國得考量共同體的法令規章及個別國家的法律規定、團體協約規定以及習慣，而訂定其適用本條規定之方式。
4. 締約國基於客觀上的理由，得依據一定的隸屬於企業體的時間、工作時間或薪資條件，而允許適用特殊的僱用條件。關於部分時間勞動者適用特殊的僱用條件的標準，必須依據第 4 條 1 所稱之不得歧視之原則，經常地予以審查。

第 5 條：部分時間工作之可能性

1. 締約國應對可能限制部分時間工作之法令或行政管制，予以指出、審查、及排除。
2. 設如勞動者拒絕從全時勞動關係轉換為部分時間勞動關係或者相反之情形，不得作為有效的終止勞動契約之事由；但雇主仍得基於法律、團體協約之規定、以及該國之習慣等原因，例如以企業上之必要性為由，而宣告終止勞動契約。
3. 如果可能的話，雇主應該
 - a) 對於全時勞動者申請轉換至已存在企業體內之部分時間勞動關係，予以考慮；
 - b) 對於部分時間勞動者申請轉換成全時勞動關係或增加其工作時間者，如果存在此一可能性，予以考慮；
 - c) 為助成全時勞動關係轉換成部分時間勞動關係或者相反之情形之易於實現，提供關於存在於企業體內之部分時間工作位置或全時工作位置之資訊；



d) 考慮採取助成擔任企業體內每一層面之部分時間工作，包括高職位的與具督導權的職務，之措施；在適當的情況之下，考慮採取助成部分時間勞動者進行職業訓練、促進職業上之升遷與職業上移動性，之措施；

e) 提供關於企業內部分時間工作之適當資訊給予存在之勞動者代表組織。

第 6 條：實施規定

1. 締約國中之較此協議中條文有利之規定，繼續適用。

2. 受此協議含蓋之領域之一般的勞動保護水準，不得因此協議之實施而被降低。

此協議不影響締約國在適當的、包括在歐洲的層面，因考量其特殊之需要，締訂一協議，以適合及（或）補充此協議。

(六) 1997 年舉證責任指令

針對雇主有無違反 1975 年的薪資平等指令、1986 年的企業內社會安全體系平等待遇指令、以及 1976 年的男女平等待遇指令之事實，歐盟理事會乃根據社會政策協定（*Abkommen ueber die Sozialpolitik*），在 1997 年發布了「舉證責任指令（*Beweislastrichtlinie*）」，¹⁶ 明定雇主應負擔並未有因性別而為歧視行為之舉證責任。

(七) 2000 年反種族歧視指令（*Antirassismusrichtlinie*）¹⁷

歐盟理事會依據歐盟條約第 13 條之規定，在 2000 年 6 月 29 日通過「反種族歧視指令」。¹⁸ 該指令規定的重點包括有：歧視包括直接歧視及間接歧視（第 2 條第 2 項），並且首次以立法解釋的方式明確地定義「直接歧視」與「間接歧視」。對於當事人所為有害其人性尊嚴及所造成驚嚇與敵意等之騷擾（*Belaestigung*），亦視為歧視（第 2 條第 3 項），指示他人進行歧視行為者，亦視為第 1 項之歧視（第 2 條第 4 項）；本指令適用於私法領域與公法領域、以及行政機關。其適用範圍包括進入職場的條件、升遷，各種職業諮詢、訓練與實習，僱用條件與工作條件（包括解僱與工資），加入勞工或雇主組織、以及在其內參與之權利，社會保障，社會的利益，教育，接觸使用及提供公眾得使用之物品及勞務（包括住宅）（第 3 條第 1 項）；如果種族或出身的特徵是重要的、且對於職業具有決定性的條件時，會員國得規定其並不違反禁止歧視待遇（第 4 條）；會員國為促進完全的平等，得採取積極的措施（第 5 條）；當事人認為受到歧視時，得尋求法院或行政途徑、以及仲裁程序的救濟（第 7 條）；當事人認為受到歧視，並且對於事實加以釋明（*Tatsachen glaubhaft machen*）時，被告應舉證證明並無歧視待遇（第 8 條）；對於提出申訴或各種救濟程序者，會員國應採取必要的措施，以免其受到不利的制裁（*Viktimisierung*）（第 9 條）；對於違反會員國有關落實本指令之規定者，會員國應對之施以一有效的、合乎比例的、以及具有嚇阻效力的制裁。此一制裁亦包括要求其對於被害人負一損害賠償責任（第 15 條）。

〔註釋〕

16. 97/80/EG.

17. 直譯為「不得因種族或出身而為差別對待之平等待遇指令。」

18. 2000/43/EG.

19. 直譯為「為落實平等待遇原則之有關打擊基於宗教、世界觀、身心障礙、年齡、19 性傾向（*sexuelle Ausrichtung*）之僱用及職業上的歧視之指令。」

20. 根據此一指令，勞工法令或社會法令中對於中中年勞工之特別規定，即需受到禁止歧視待遇之檢驗。請參閱 *Monika Schlachter, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen der Altersbefristung, RdA 2004, 352 ff.*

21. 2000/78/EG.

(八) 2000 年基準指令 (Rahmenrichtlinie)¹⁹

歐盟理事會依據歐盟條約第 13 條之規定，在 2000 年 11 月 27 日通過「基準指令」(或可直譯為：「為落實平等待遇原則之有關打擊基於宗教、世界觀、身心障礙、年齡、²⁰ 性傾向 (sexuelle Ausrichtung) 之僱用及職業上的歧視之指令)」，²¹ 以彌補 1976 年男女平等待遇指令之不足之處。本指令與反種族歧視指令一樣，均在於改正歧視舉證責任之缺失。本指令規定的重點包括有：適用於公民營企業及行政機關 (第 3 條第 1 項)；禁止對於僱用、升遷及職業訓練的歧視；並不適用於基於國籍 (第 3 條第 2 項)、社會保險制度 (第 3 條第 3 項)、以及軍隊以年齡或身心障礙為由排除特定人士之歧視 (第 3 條第 4 項)；雇主對於身心障礙者未提供適當的及必要的措施以促進其就業時，亦構成歧視 (第 5 條)；對於雇主有無歧視待遇之事實，適用舉證責任倒置 (Beweislastumkehr) 之規定，由雇主負擔並無歧視行為之舉證責任 (第 10 條)。²²



(九) 2002 年有關 1976 年的男女平等待遇指令的修正指令

歐盟理事會在 2002 年 10 月 5 日通過「有關 1976 年的男女平等待遇指令的修正指令」，使其更符合現代的需要 (modernisiert)，²³ 不僅彌補了 1976 年男女平等待遇指令的不足之處，也促成其更能落實。因此，該修正指令頗受到歐盟各界的重視與討論。²⁴ 至於該指令規定的重點包括有：以立法解釋的方式明確地定義「直接歧視」與「間接歧視」、性騷擾 (sexuelle Belaestigung)、以及「與性別有關的歧視 (geschlechtsbezogene Diskriminierung)」(第 2 條第 2 項)；明定雇主任何因女性勞工懷孕或育嬰假而為不利待遇之措施，均為 1992 年「母性保護指令 (Mutterschutzrichtlinie)」²⁵ 所指之歧視 (第 2 條第 7 項)；為了促成平等待遇原則，會員國負有設置「男女平等待遇機構 (Stelle)」之義務。會員國並應與工會及雇主團體、或非政府組織對話 (第 11 條、第 12 條)。²⁶

〔註釋〕

22. 其內容大體上與 1997 年「舉證責任指令」相同。

23. 2002/73/EG。該指令的修正建議，實際上早在 2000 年 6 月 7 日即已由歐盟執委會提出，惟在經過兩年多的討論、並且在歐洲議會與歐盟理事會所共同組成的協調委員會 (Vermittlungsausschuss) 的介入調處下，終於在 2002 年 9 月 23 日獲得通過。

24. 以德國的文獻而言，其較重要的，約有如下：Indra Haderl, Die Revision der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG – Umsetzungsbedarf fuer das deutsche Arbeitsrecht, NZA 2003, 72 ff.; Ursula Rust, Aenderungsrichtlinie 2002 zur Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976, NZA 2003, 72 ff.; Dagmar Schiek, Gleichbehandlungsrichtlinien der EU – Umsetzung im deutschen Arbeitsrecht, NZA 2004, 873 ff.; Gregor Thuesing, Richtlinienkonforme Auslegung und unmittelbare Geltung von EG-Richtlinien im Anti-Diskriminierungsrecht, NJW 2003, 3441 ff.; Rolf Wank, Diskriminierung in Europa – Die Umsetzung der europaischen Antidiskriminierungsrichtlinien aus deutscher Sicht, NZA Sonderbeilage zu Heft 22/2004, 16 ff.

25. 92/85/EWG.

26. 為了配合 2002/78/EG 指令之實施，歐盟執委會已準備提案修正 1997 年的「舉證責任指令」。請參閱 Ursula Rust, a.a.O., 77

(十) 2004 年男女接觸使用及提供物品與勞務平等待遇指令

最後，歐盟理事會依據歐盟條約第 13 條之規定，在 2004 年 12 月 13 日通過「男女接觸使用及提供物品與勞務平等待遇指令」，²⁷ 將男女的平等待遇擴充至工作及職場之外。該指令規定的重點包括有：在適用範圍方面，只要相對人的選擇與性別無關，契約自由原則即不會受到本指令的影響（第 3 條第 2 項）；對於男女的差別待遇，如果該物品或勞務完全或主要為某一性別提供具有一合法的目的、而且達成此一目的的手段是適當的與必要的時，即不受到本指令的排除（第 4 條第 5 項）；自 2007 年 12 月 21 日起，不得以性別作為保險或與相關的財政勞務（Finanzdienstleistungen）的費率與給付的考量因素。基於懷孕與母性保護有關的費用，不得導致不同的費率與給付（第 5 條第 1 項、第 3 項）；會員國為促進完全的平等，得採取積極的措施（第 6 條）；當事人認為受到歧視時，得尋求法院或行政途徑、以及仲裁程序的救濟。即使雙方的關係在發生歧視行為時已經結束，亦同（第 8 條第 1 項）；會員國應確保對於遵守本指令具有合法利益之團體、組織、及其他的法人，以其名義為當事人提出申訴或為之協助、以及在其同意之下，參與為貫徹本指令之訴訟途徑或行政救濟途徑（第 8 條第 3 項）；當事人認為受到歧視，並且對於事實加以釋明（Tatsachen glaubhaft machen）時，被告應舉證證明並無歧視待遇（第 9 條）；對於提出申訴或各種救濟程序者，會員國應採取必要的措施，以免其受到不利的制裁（Viktimisierung）（第 10 條）。

歐洲法院之見解及對德國之影響

一、歐洲法院之基本見解

自始，歐洲法院對於基本自由或基本權第三人效力之問題，係以謹慎保守的方式（pronociert）加以處理，僅在個案中有所提及。²⁸ 較為顯著的例子是，歐洲法院早在 1976 年的 Defrenne 案件中，即已認為歐體條約第 119 條²⁹ 對於個別的勞動關係有直接水平的效力（unmittelbare horizontale Wirkung）。³⁰ 因此，歐體條約第 119 條所規定之禁止對於男女勞工薪資的差別待遇，對於私法主體之雇主，亦具有直接適用之效力。歐盟境內的勞工均可以直接引用該條文之規定主張其權利。³¹

依據歐洲法院的判決，不僅公開的歧視（亦即明顯地係因為性別或國籍）係法律所禁止，即使是隱藏的歧視（versteckte Diskriminierung）亦抵觸了共同體法。而所謂隱藏的歧視，係針對一項事實所使用之特徵，雖然外表觀之係屬中性的（geschlechtsneutral），但實際上該特徵絕大部分只會不利於特定的性別（男性或女性），則亦為歧視也。此種歧視最常見之於部分時間勞動，因為從事部分時間勞動者，絕大部分為女性也。因此，如雇主規定給予全時工（Vollzeitbeschäftigte）的待遇優於部分時間勞動者

〔註釋〕

27. 2004/113/EG.

28. Barbara Remmert, Grundfreiheiten und Privatrechtsordnung, Jura 2003, 13 ff.

29. 現在為歐盟條約第 141 條。

30. EuGH, Slg. 1976, 455, 474 – Defrenne II.

31. 由於歐洲聯盟無論是初級共同體法或次級共同體法，對於男女平等待遇均有所規範，故平等待遇原則實已成為歐體法律在社會政策領域的寵兒（Lieblingskinder）矣。請參閱 MuenchArbR/Birk, § 18, Nr. 140.

(Teilzeitbeschäftigte)，則已存在間接歧視之事實。³² 只有在公共福祉上具有事實上之理由時，始可以為不同的對待。

歐洲法院將歐盟條約第 141 條之禁止男女薪資歧視待遇，擴大其保護範圍至隱藏的歧視，獲得會員國法院實務廣大的迴響。例如德國的學說及實務上即參考歐洲法院之見解，認為基於性別之隱藏的歧視，係一間接的不平等待遇，違反了基本法第 3 條所規定之平等待遇原則 (Gleichbehandlungsprinzip)。

無論如何，在歐洲聯盟的層次，男女勞工的工資水準，仍然有相當程度的差距。依據歐洲統計局 (Eurostat) 2001 年的統計，在歐盟十五個會員國中，女性勞工的薪資平均低於男性勞工 16%。³³ 此一差距，不僅顯示出薪資的歧視，也透露出女性勞工無法或難以進入高工資領域的事實。



二、歐洲法院判決對於德國之影響

就歐洲法院對於男女平等待遇原則之運用觀之，早在 1976 年歐洲法院的 Defrenne 案件中，即已認為歐體條約第 119 條對於個別的勞動關係有直接適用之效力。³⁴ 經由其長年的運用歐體有關男女平等的三號指令，促進男女的機會均等已然成為具有指標意義的歐盟政策矣。尤其是 1976 年的平等待遇指令，經由歐洲法院的運用，對於各會員國在僱用實務上的互相協調一致，可謂發生莫大的影響力。

如就歐洲法院運用 1976 年指令對於德國之影響，從德國民法第 611a 條之制定及修正過程，即可知之。原來德國民法第 611a 條之規定是：締結勞動關係時，不得因為性別而予以歧視，否則雇主需負擔信賴損害 (Vertrauensschaden)。亦即對於女性的求職者，在其相信不會因為性別之因素而不受僱用時，對於其因此所支出之費用 (通常是郵電費等)，雇主應賠償之。在 1984 年 Von Colson 與 Kamann/Land NRW 案件中，³⁵ 由於如依德國民法第 611a 條之規定，當事人分別只能得到 7,20 及 2,31 馬克的賠償，顯然並不合理。Hamm 勞工法院於是向歐洲法院提出前置判決程序，歐洲法院遂依據 1976 年男女平等待遇指令判決：雖然指令中未規定具體的制裁，但會員國必須採取有效的措施 (hinreichend wirksam) 以對抗歧視之行為，因此該措施必須具有嚇阻的效用。為此，為賠償損害之額度必須與肇致之損害居於適當的比例關係。德國民法第 611a 條所規定之賠償額，顯然不足。³⁶

基於歐洲法院之判決，德國的勞工法院首先嘗試以合於指令的解釋方式，以達到有效的制裁。在此，德國的勞工法院仍然以雇主具有可歸責性，始承認求職者之損害賠償。惟此一法院解釋之方式顯然並無法解決實務上的困難。德國立法者遂在 1994 年修正民法第 611a 條，提高其損害賠償額度至三個月。雖然如此，該項修正仍然僅維持了兩年半的時間，即又被歐洲法院宣告為違反歐體法律而無效。

〔註釋〕

32. 歐洲法院之隱藏的歧視，其意義係與德國法上之間接的歧視相同。

33. <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

34. EuGH, Slg. 1976, 455.

35. EuGH, Slg. 1984, 1891, 1893 – von Colson und Kamann.

36. Junker, a.a.O., 9; Weth/Kerwer, a.a.O., 429.

其主要問題有二：1. 損害賠償額度之上限問題。在 1997 年 *Draehmpaehl/Urania OHG* 案件中，³⁷ 歐洲法院認為：如果雇主能夠證明，即使未對於該求職者歧視，由於有條件更好的求職者前來應徵，該求職者亦將無法得到該職位。則三個月的損害賠償上限規定，即無違反 1976 年的男女平等待遇指令。反之，即不能設定三個月的損害賠償上限。³⁸ 2. 有關雇主是否必須具有歸責事由始需損害賠償責任之問題。即使在 1990 年 *Dekker* 案件中，歐洲法院即已認為：損害賠償的請求，不應以雇主是否具有歸責事由為斷，而應以客觀上是否具有違反禁止歧視之行為為準。³⁹ 而在 *Draehmpaehl* 案件中，歐洲法院再度對之提出評擊。基於此一判決，遂導致德國民法第 611a 條的再度被修正，新法並自 1998 年 7 月 3 日開始施行。⁴⁰

歐洲聯盟工作平等法制可供我國法制參考之處

承上之說明，本文以為歐盟工作平等法制可供台灣法制參考之處有：

1. 台灣有關平等待遇的規定，或許可參考歐盟平等待遇法制，不以男女薪（工）資平等待遇為限，而擴及於種族、出身、性別、宗教、世界觀、殘障、年齡、以及性（別）傾向的平等待遇。
2. 參考歐盟「男女接觸使用及提供物品與勞務平等待遇指令」，⁴¹ 台灣或可確保對於維護（男女）平等待遇具有合法利益之團體、組織、及其他的法人，以其名義為當事人提出申訴或為之協助、以及在其同意之下，參與為貫徹本指令之訴訟途徑或行政救濟途徑。
3. 有關間接歧視，尤其是針對部分時間工作者之歧視，一般是歐盟最多爭議之所在。在台灣則似尚未成為氣候，但理應加以慎重觀察與追蹤。
4. 針對工作的性質是否僅適合於特定的性別，歐盟在 2000 年反種族歧視指令第 4 條、2000 年基準指令第 4 條第 1 項、2002 年有關 1976 年的男女平等待遇指令的修正指令第 2 條第 6 項均已經有「重要的及對於工作具有決定性的條件」的明文規定，以作為歧視的例外。該等條文中也有比例原則的規定。此種規定，或可提供台灣立法時的參考。
5. 針對德國法令中所規定之公務機關中的婦女名額（*Frauenquoten*），在台灣有參考立法的可能性，由於牽涉的範圍廣泛，允宜再做深入的研究。❖

< 參考書目請洽本刊編輯小組 >

〔註釋〕

37. EuGH, Slg. 1997, I-2195 – *Draehmpaehl*.

38. 在 1993 年 *Marschall/Health Authority* 案件中，歐洲法院認為：對於基於性別因素之解僱，如果損害賠償的額度無法彌補所造成的損害，則係與與肇致之損害未居於適當的比例關係。EuGH, Slg. 1993, I-4397.

39. EuGH, Slg. 1990, I-3941.

40. BGBl. I, 1694.

41. Art.8 Abs.3, 2004/113/EG.



談年金保險財務負擔問題的解決方式

銘傳大學風險管理與保險學系 客座教授 柯木興

一、前言

綜觀世界主要工業化國家社會保險年金制度財務狀況顯示一個事實：即改革年金制度（Reforming pension）不僅已成為 21 世紀當前最大挑戰的政策議題（a central policy issue），同時更升高為政治議題（the political agenda）。根據經濟合作發展組織（OECD）的「觀察者」（Observer）在 2005 年 3 月份出版的「政策摘要」（Policy Brief）專題報導「解決年金困境」（Solving the Pension Puzzle）乙文中指出：目前 OECD 的國家大都已積極進行調整彼等國家的人口老化措施，並重整平衡退休所得制度（re-balance retirement income provision），俾能維持其財務的持續運作（financially sustainable），以確保年金制度的健全發展。此外，各國專家學者亦經常提出警告：認為人口老化現象的嚴重性並非危言聳聽，也不是一時隱約出現的現象（population ageing is looming）而已。同時必須要覺醒以適應高齡化社會到來的衝擊，而提出各種改革方案。雖然

目前 OECD 的國家大都已積極進行調整彼等國家的人口老化措施，並重整平衡退休所得制度，維持其財務的持續運作，以確保年金制度的健全發展。

年金保險改革是一項相當困難的工作，不僅涉及觀念上的爭論（heated ideological debates），而且亦會引發街頭上的抗爭（street protests），迫使政府取消原提出的必要改革方案（urgently-needed reforms）。其次，許多國家的政府常基於選舉（the next election）的政治考量，寧願試圖延緩改革的步調，而不願儘早面對改革的需要（the need for reform）；同樣地，政府所提出的長期計畫亦會優先考量解決所面臨的短期財務壓力問題（short-term fiscal pressures），反而阻礙了改革的策略。因此，吾人對於

這些事實因素仍須加以重視，重新考量規劃改革策略與方案，俾能徹底解決各國所面臨的年金保險財務負擔問題（參考 OECD Observer（2005）：“Solving the Pensions Puzzle”，from Policy Brief by OECD, March 2005, p. 1）。

二、年金保險財務負擔問題的解決方式

鑑於人口老化的快速及少子化的衝擊，復加各國年金保險財務制度都採隨收隨付方式（pay-as-

you-go) 的處理，以及老年退休後平均餘命的延長增加退休人口等諸多因素的影響，導致年金保險財務結構呈現嚴重不健全現象。因此，各國政府為因應未來退休人口增加所引起年金保險財務負擔益形嚴重的問題，莫不積極提出各種年金保險改革方案，以謀求解決。

澳大利亞家庭社區服務部 (Department of Family and Community Services) 策略政策分析處國際政策分析室 (International Policy Analysis Section, Strategic Policy and Analysis Branch) 主任 Susan Devereux 女士曾於 2001 年出版的國際社會安全叢書卷二裡所撰「因應退休人口增加的年金制度改革」(Pension System Reforms in Response to the Growth in Retired Populations) 乙文中指出：目前世界許多國家均已對未來退休人口增加這一挑戰進行各種年金制度改革，以資因應。綜合歸納，各國所提出的可行對應措施主要不外下列四種解決方式如后。(參考 Susan Devereux (2001), from Dalmer D. Hoskins, Donate Dobbernack and Christiane Kuptsch editors: "Social Security at the Dawn of the 21st Century", 2001, p.175)。



- (一) 延長平均退休年齡 (包括減低提早退休的優退誘因，或者實施提早退休的減額給付措施)，強調精算成本觀念，增加保費收入或減少保險給付支出，以延緩保險財務負擔益形嚴重 (raising the average age of retirement including making early retirement less attractive or cost neutral)。
- (二) 降低給付水準 (包括減低給付標準、減少給付項目及限制給付條件等措施)，減低所得替代率，減少年金給付支出，以減輕保險財務負擔 (reducing benefits)。
- (三) 提高保險費 (率) 及投保薪資 (金額) 費基，增加保險財源，以減輕保險財務負擔 (increasing contributions and the contribution base)。
- (四) 調整公私部門年金制度間的角色與責任的移轉，將社會保險年金制度的部分責任移轉於私人退休金制度體系內，強調混搭式概念 (Mix & Match)，以減輕公部門的保險財務責任 (shifting responsibility to the private sector)。

又根據國際社會安全協會 (ISSA) 在 2007 年出版的「公共年金制度責任準備基金」(Public Scheme Reserve Funds: Helping sustain PAYG pension—Survey Report) 一份研究調查報告中指



出：該機構曾對實施公共年金制度（社會保險年金）的 43 個國家所做的調查結果顯示：凡採隨收隨付式的社會保險年金制度，在其制度設計上設置有責任準備基金（reserve funds）財務制度者，大都能有效地發揮部分提存準備基金（partial pre-funding）的財務調節效果。如此，則有助於減緩因人口結構的改變（含老化及少子化現象）所導致的財務負擔問題（financial issues），平衡世代間的公平性，改善其適當性；同時亦較能維持現行制度的持續運作（sustainability）。但此種方式仍僅屬對現行制度問題的處理作一種暫時性的權宜措施，並非徹底能解決日趨嚴重財務負擔問題的根本辦法。（見 ISSA, 2007. Public Scheme Reserve Funds: Helping sustain PAYG pension—Survey Report, ISSA, Geneva, p.28）。

顯然地，年金保險改革可謂是一件極其不簡單（simple）、不容易（easy），或者不能立即見效（instant）的重要問題課題。儘管許多國家都已提出各種改革策略的解決方式及其實施成效，但其退休人口增加的現象卻仍然呈現有增無減的趨勢。因此，各國政府決策者對於因應未來退休人口增加的問題，尤須繼續加以重視，積極另謀解決之道，期謀突破困境，俾能徹底解決日益嚴重的年金保險財務負擔問題（參考 Susan Devereux (2001), p. 200）。

三、德國年金保險財務負擔問題解決的經驗啟示

誠如上述，各國對於解決年金保險財務負擔問題所提出的四種方式，吾人似可從首創年金保險制度的德國在最近幾次的年金保險改革方案中獲得驗證與啟示。例如：

（一）1992 年的年金保險改革案，實施提早退休者的精算調整措施（actuarial adjustments for early retirement），規定減額年金與增額年金的增減率。



（二）2001 年的年金保險改革案，主要重點有兩項，即（1）在給付方面，減低公共年金給付額，及創設任意加入的私人退休金制度，建構成公私部門兩層次保障的混合模式；（2）在財務方面，規定在 2020 年時的保險費率上限為 20%，2030 年為 22%，用以抑制年金保險給付費用支出，並逐步漸近減低所得替代率，規定自 2011 年起至 2030 年的 20 年間，每年調降 0.3%，至 2030 年時共調降 6%，由原最高 70% 降至 64% 左右（實際數值仍有爭議）。

（三）2004 年的年金保險改革案，其重點為放棄單一層次的法定公共年金制度，來保障退休勞工的生活水準為其唯一目標，改採多層次的保障，減低第一層年金給付額，加強第二層的補充性退休金制度，移轉公部門的部分財務責任到私部門。並建議延長正常退休年齡，由現行 65 歲逐期漸近延至 67 歲，另增加個人儲蓄，強調個人責任（參考柯木興撰：談年金保險改革的替代策略，保險學報第三期，2006 年 11 月，頁 34-35）。

另從德國達木士塔技術大學（Technical University Darmstadt）Bert Rürup 教授（2005）在其所撰「年金改革與人口老化」（Pension

reforms and demographic ageing) 乙文中的結語，亦可做為解決德國年金保險財務負擔問題的策略寫照。Bert Rürup 教授對德國年金保險制度建議採公私部門的混合制度 (a mix system)，以多層次保障制度 (multi-tier systems) 替代單層保障制度 (single-tier system) 來維持一定生活水準的退休保障。他認為：「在一個高齡化社會裡，社會保險年金制度若僅單靠隨收隨付制來籌措保險財源時，則無法保證能繼續維持其原有的生活水準。…因此，單一保障層次的公共年金制度，勢必由多層次保障的公私部門混搭建構模式來維持其一定生活水準的保障，其中補充性的個人年金與職業退休金制度 (supplementary personal and occupational pension systems)，亦對公共年金制度扮演著相當重要的強化機制角色 (a stronger regulatory role)」。同時，Bert Rürup 教授也認為，在探討社會保險年金制度的規劃設計與財務面時，不容忽視「政治考量」(politics) 的重要性及其影響力，藉以確保公共年金制度的基本退休給付權益 (參考 Bert Rürup (2005), “Pension reforms and demographic ageing”, from Richard Levinsky and Roddy Mckinnon: Social Security – Toward Newfound Confidence, International Social Security Association, 2005, p. 191)。

惟德國的年金保險改革方案雖經數度採用上列所提解決方式，以謀求財務負擔問題的解決，甚且由原本採行「量出為入」(an expenditure-defined revenue policy) 的財務策略，亦改採類似商業保險以「量入為出」(revenue-defined expenditure policy) 的經營理念來解決其日益嚴重的財務負擔問題，卻不能徹底解決因現行制度以往採行隨收隨付制的財務處理方式已造成的鉅額過去服務債務 (P.S.L) 與未來責任準備金嚴重提存不足的財務負擔問題。因此，即使未來能實際反映其精算成本，增加保險財源，但仍然無法彌補其嚴重不足的過去服務債務金額，而必須再透過提高保險費率的強烈措施來承擔較精算成本更重的保險費率及保費負擔，才能維持長期平衡的財務健全運作，使制度永續經營，而真正確保被保險人的退休保障 (參考柯木興 (2005) 撰：談社會保險民營化、商業化與企業化，收錄於柯木興、林建成著：漫談社會保險與個人帳戶制，2006年1月，頁128-132)。然而採取這種較強烈的解決方式，恐難獲得勞雇雙方所接受與民意的支持，而勢必將財務負擔問題陷入無解的困境。總歸而言，德國政府近幾次所推動年金保險改革的結果顯示，過去依靠單一層次保障的公共年金保險制度 (a monolithic Bismarckian public insurance system) 已經成功地轉變成為實質的多層次保障制度，以確保老年經濟安全。同時年金保險改革的政治性干預與支持度 (political support for the pension reforms) 亦因公共年金制度的財務狀況極需強烈的改善與努力的改革，而逐漸薄弱。此外，國家的經濟景氣好轉仍有助於改革的推動，兩者須相輔相成才能有效地解決年金保險財務負擔困境的問題 (參考 Holger Bonin (2008), Pension Reform in Germany, The Fourth Pillars No.42/March 2008, p1-3)。基於此，從德國政府對於解決年金保險財務負擔問題所採用多種



單位：件，億元

年別	項目	應計保險費收入	實付給付支出	普通事故保險基金累積金額	老年給付支出及實付費率		
					件數	金額	實付保險費率
民國 91 年		1,454.58	1,627.63	4,832.27	136,649	1,206.69	5.1%
民國 92 年		1,332.83	1,339.56	4,468.59	113,968	1,032.01	4.3%
民國 93 年		1,390.16	1,431.27	4,435.70	121,666	1,113.30	4.4%
民國 94 年		1,443.72	1,820.14	4,113.73	155,652	1,495.85	5.7%
民國 95 年		1,511.61	1,675.85	4,199.27	131,363	1,343.99	4.9%
民國 96 年		1,570.19	1,863.03	4,096.64	142,053	1,525.34	5.4%

方式的經驗啓示，顯然各國年金保險財務困境無解的問題，已成為世界性的改革議題焦點，值得各國政府當局嚴重加以重視。

四、我國勞工保險財務負擔問題的探討

反觀我國的勞工保險財務負擔問題，就勞保體制型態上言，現行勞工保險分為普通事故保險與職業災害保險兩類，其中普通事故保險係屬綜合保險型態，包括生育、傷病、殘廢、死亡及老年等五項現金給付在內。就保險財務結構上言，依普通事故保險的財務收支情形觀察，勞保財務結構自民國 91 年（2002）起已發生全年保險費

收入（約 1,455 億元）不敷支應全年保險給付支出（約 1,628 億元）現象。另在保費收入方面，92 年約 1,333 億元，93 年為 1,390 億元，94 年為 1,444 億元，95 年為 1,512 億元及 96 年為 1,570 億元；而在保險給付支出方面，92 年約 1,340 億元，93 年為 1,431 億元，94 年為 1,820 億元，95 年為 1,676 億元及 96 年為 1,863 億元。同樣地，民國 92 年至 96 年間亦發生年度財務收支不足情形。詳見下表所示：

至於勞保普通事故保險基金累積額（即指老年給付責任準備金），截至民國 96 年 12 月底止，共計約 4,097 億元，基金提存比（Funding ratio）約 3 年，而過去服務債務總額已逾二兆元，顯然，勞保財務結構已產生財務負擔嚴重不足現象。考其原因主要係因現行老年給付保險費率與國外年金保險制度同樣均採用隨收隨付方式計收保費，用以減輕現有勞雇雙方費用負擔，導致造成費率結構不健全的結果，而並非政府或保險機構的經營責任問題，亦屬目前全世界實施社會保險年金制度所面臨嚴重財務負擔問題的普遍現象。此一現象應加強宣傳釐清觀念，以免誤解（參考柯木興（2005）撰：從「世代風暴」的警



示着我國社會保險制度的隱憂，收錄於柯木興·林建成著（2006）：漫談社會保險與個人帳戶制，頁 157-158）。

其次，另從保險精算觀點分析勞保費率結構。根據勞工保險局於民國 96 年 3 月所提出「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估精算」報告中的資料顯示：勞保普通事故保險費率包括生育、傷病、殘廢、死亡及老年等五項給付所需平準保險費率，約計被保險人月投保薪資的 11%（實際精算數值為 11.2266%），其中生育、傷病、殘廢及死亡等四項給付費率約 1.5%（1.4652% 包括生育 0.1036%，傷病 0.0304%，殘障 0.3450%，死亡 0.9863% 在內），而老年給付費率約 9.8%（9.7614%），內含未來正常成本約 7.8%（7.7838%）及過去服務債務攤提率 2%（1.9776%）。惟現行保險費率僅收 5.5%，若扣除上列四項給付所需費率約 1.5% 時，則目前老年給付實收費率約 4%；然自民國 91 年起至 96 年間老年給付實付費率卻各為 91 年的 5.1%，92 年的 4.3%，93 年的 4.4%，94 年的 5.7%，95 年的 4.9% 及 96 年的 5.4%，均已超過實收費率的水準，而整體勞保財務結構已呈現須由勞保基金項下支應其年度間收支不足的財務負擔。此種現象恐將繼續存在，其主要原因係因費率結構不健全造成財務負擔益趨嚴重的關鍵所在。至於解決之道，就純保險經營觀點而言，理應能實際反映精算成本，逐期提高保險費率，由勞雇雙方共同負擔，而並非由政府來承擔其財務責任。

最後，據報載，我國勞保老年給付一次金已規劃改採年金制，現經行政院院會通過勞工保險條例修正草案送請立法院審議在案。勞委會原規劃勞保老年年金制的所得替代率，係以每一工作（保險）年資 1% 計算。惟為配合今（97）年 10 月 1 日起即將實施國民年金保險老年年金所得替



代率 1.3% 的相同標準，而改為 1.3%。如以工作年資 30 年計算，則由原規劃的替代率 30% 調高為 39%，對退休勞工而言，實屬有利。相對地，其保險成本亦會隨著增加，同時勞保年金的實施在費用成本上勢必較現行一次金制提高相當幅度的費率。在短期間，勞保財務負擔雖未必會增加，但若基於短期的政治利益考量而採低費率政策，則長期以觀，勢必仍會走向重蹈歐美國家年金保險財務困境無解的覆轍路上，導致勞保財務負擔問題益趨嚴重而陷入財務無解的困境，最後將影響退休勞工應有的給付權益。職是之故，吾人期盼社會各界與立法部門加以重視此一法案的重要性，並予熱烈討論與審慎審議之。❖

< 參考書目請洽本刊編輯小組 >

發展初探

我國年金制度

勞工委員會勞資關係處 編審 黃耀滄

前言

老年經濟保障問題是所有工業化國家所共有的社會問題，其發生乃因老年人口自勞動市場退出時，可能發生所得中斷之社會風險，而傳統上家庭對老年人口的經濟支柱功能，因少子化現象、平均壽命的延長、人口結構的改變及人口老化的加速等原因而漸趨式微，為解決老年經濟安全的問題，各國國際組織、研究單位及各國政府均試圖在制度上獲得解決方案，不斷思考如何能夠解決老年經濟保障問題且不影響經濟發展，而「年金制度」即為解決此一問題之重要制度，並發展出不同模式。年金制度的出現，導致傳統一次性給付的退休金概念面臨法令與制度的轉型聲浪，並以之為維持並增加老年經濟保障之重要制度之一，而我國在年金改革的潮流中，也已逐步發展出年金制度的施行模式。因此如何進一步建構符合國家所需的年金制度模式與構架，並達到對老年經濟安全的充分保障，成為國家政策的重要方針，而不同的年金制度內涵亦將影響國家政策的推行及人民對制度的選擇¹。本文從世界銀行年金改革模式觀點切入，檢視我國既有老年經濟保障制度之發展概況，期使讀者對我國年金制度能有初步瞭解，並可作為進一步探討各項年金制度的爭議及可以依循的思考方向之參考。

世界銀行年金改革模式

「年金」原指每年定期性支付金額的意思，所以它祇是一種支付方式，特別指一年支付一次者而言。但演變至今，依其最廣泛的意義而言，年金係指一連串的定期性支付，所以，每年、每半年、每季、每月、每週一次的定期支付，皆可稱為年金²，其不同於一次性給付之退休金制度，而年金改革（Pension Reform）議題也因人口高齡化而成為近年所有福利國家中最重要且最迫切的問題之一。世界銀行（the World Bank）為解決此問題，參考瑞士、智利以及新加坡的老年經濟保障制度，於1994年提出一份「避免老年危機（Averting the Old Age Crisis）」的研究報告³，認為面對未來人口老化趨勢，老年安全問題必須

〔註釋〕

1. 或有學者認為台灣之老年安全制度因職業別或社會群體之差異，而有極大差距之不平等保障，不論經由理論之探究或是比較之分析，皆應盡可能消除或收平此等差距，其手段則應經由不同體系之諧調與整合，請參閱郭明政，「年金制度之諧調與整合」，收錄於「年金制度及其法律規範」，郭明政主編，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，1999年6月，頁261-290。
2. 江朝國，「我國保險法關於年金規定之探討」，收錄於「保險法論文集」，瑞興出版，1997年3月，頁125-126。

建立在兼顧經濟發展與保障老年安全的年金體系之上，提出「三層保障模式 (Three-Pillar Model)」，建議老人經濟保障制度應採多層次之體系 (multipillar system)，透過公共年金計畫 (Public Pay-as-you-go Plans)、職業年金計畫 (Occupational Plans) 以及個人儲蓄及年金計畫 (Personal Savings and Annuity Plans) 等，發揮再分配 (Redistribution)、保險 (Insurance) 或儲蓄 (Saving) 等功能，來解決老年所得中斷的問題，並透過共同保險 (co-insurance) 的方式，避免因通貨膨脹、景氣蕭條以及投資報酬率過低等風險所造成的所得損失。在制度上而言，即是由國家建立「強制性公共安全制度 (Mandatory Publicly managed pillar)」及「強制性企業退休金制度 (Mandatory privately managed pillar)」，提供老年給付、失能給付或死亡給付，以解決老年所得中斷的風險，並加上個人的「自願儲蓄計畫 (Voluntary Pillar)」，即形成了老年經濟安全的「三層保障」。



目前世界上實施各種老年經濟保障年金制度的國家，大都參考前述三層式保障體系的模式來建構。惟由於現有的老年所得保障制度普遍給付不足，產生所謂「年金貧窮化 (pension poverty)」的現象，以及全球性退休危機的衝擊等影響，使得三層式保障模式已無法因應未來長壽社會與景氣變動的需求。因此，世界銀行的專家們乃重新修訂保障層次的建構模式，於 2005 年 5 月間提出「廿一世紀老年所得維持 (支持)」 (Old-Age Income Support in the 21st Century) 的研究報告⁴，提出新的多層次老年經濟保障模式，最大的改變是增加最基本的非付費年金 (non-contributory pension) 或稱第零層保障 (Zero pillar)，同時思考改善老年健康照顧及住房供給的政策架構等⁵。這個新的模式

具有兩大特色，第一是擴大被保障的適用對象，從正式部門的勞工 (formal sector workers)，擴大至終身貧窮者 (lifetime poor) 以及非正式部門的勞工 (informal sector workers) 等均納入保障範圍。第二個特色是將現有的三層式設計，擴大至五層式的年金架構。簡言之，新的建構模式係針對上述三類不同適用對象所設計的多層次 (五層) 年金模式。至於所指的五層保障模式如下⁶：

〔註釋〕

3. World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press.
4. Robert Holzmann and Richard Hinz (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington: the World Bank.
5. The Financial Times (2005), *Multi-pillar Solutions to Pension Reform*, Editorial Comment.
6. 柯木興、林建成，「淺談世界銀行多層次『老年經濟保障模式』」，壽險季刊第 137 期，2005 年 9 月，頁 61-69。

一、第零層或稱基層保障 (zero or basic pillar) :

這是一種「殘補性」的全民式補助 (demogrant) 或是社會年金 (social pension)。這層模式建構主要係在有效保障終身貧窮者以及資源不足或不適用任何法定年金制度的非正式部門和正式部門的年老勞工。惟在一國國民所得提高與經濟穩定化後，這一層的保障範圍應該會越來越小。簡單而言，第零層就是一般所謂的非納費性社會救助制度或稱非納費性社會福利制度的適用對象 (Non contributory social assistance for lifetime poor)，其目的在提供貧窮老人的最低生活保障。

二、第一層保障 (the first pillar) :

這是一種「強制性」的社會保險年金制度，亦屬最傳統的公共年金制度，由社會保險保險費作為其主要的保險財源，依隨收隨付式的確定給付制度型態來運作，其主要特色係透過社會連帶責任的再分配功能發揮，藉世代間所得移轉作用來提供老年退休者最低生活水準的終身保障 (a minimum level of longevity insurance)。

三、第二層保障 (the second pillar) :

這是一種「任意性」的員工退休金制度。不論是職業年金 (occupational) 或個人年金 (personal plans)，其主要特色係採確定提撥制為主的完全提存處理方式運作。惟制度實施一定期間後，會提供個人帳戶餘額 (account balances) 改採終身年金 (lifetime annuity) 的替代方法予以選擇，但仍有部分的制度採確定給付制方式來辦理。

四、第三層保障 (the third pillar) :

這是一種「自願性」的個人商業保險儲蓄制度。這類年金制度不論是職業年金制度或個人年金均採自願性的事前提存準備制度 (prefunded pension plans)。其目的在於確保一個明確的退休目標 (a clear retirement objective)。至於採行的退休金給付型態均透過私部門的保險機構來承保，用以提供長期的保障。

五、第四層保障 (the forth pillar) :

這是一種「倫理性」的家庭供養制度 (Family and inter-generational support for elderly)。這層保障係對無工作的家庭成員提供其晚年生活照顧。至於將這一層保障納入建構考量，主要係導入了開發中國家固有傳統社會的家庭重視孝道的倫理道德思想，以及疾病相扶持的共濟觀念。蓋因有部分人的退休資源及其消費支出所需，並非來自正規制度的年金給付，亦有部分來自子女的供養、自有住宅、家庭間移轉或個人儲蓄等方面。



我國老年經濟保障制度之發展概況

我國老年經濟保障制度之立法時間與背景，多在 1950 年代前後由政府一手主導立法開辦，例如公務人員退休法、勞工保險條例以及軍人保險條例等，其後並陸續有社會救助、敬老津貼、個人年金保險及國民年金等制度修正或立法通過。經數十年之發展，我國老年經濟保障制度漸有下列體系之區別：

一、社會救助體系

我國除軍公教人員和勞工身份以外的社會成員，例如家庭主婦、身心障礙者、長期失業者或缺乏穩定工作者，在國民年金制度建立前，幾乎被排除適用各項退休金制度，也因此無法享有任何退休金給付，這些人口的老年經濟來源除了仰賴自己的積蓄之外，僅能依靠家庭其他成員的經濟扶養，完全未受到任何法令制度的保障，而其中唯一例外者為經政府列冊有案的中低收入 65 歲以上老人。

所謂「社會救助」，係指國家對於因特定事故發生而陷於經濟困境者，透過所得調查（income test）或資產調查（asset test），確認其符合受救助之標準後，從國家稅收所得中撥取資源予受害者，以維持其最低生活水準的一種社會福利措施⁷，透過公任務的單方無償行為⁸，維持人民最低生活水準所需。我國社會救助係依據「社會救助法」之規定，辦理各項社會救助措施，使貧病、孤苦無依或生活陷入急困者獲得妥適之照顧，並協助低收入戶中有工作能力者自立，及早脫離貧窮困境，保障國民基本生活水準，減緩所得差距之擴大，其中經政府列冊有案的中低收入 65 歲以上老人亦為救助對象，可以按月收到金額不等的生活津貼，但補助金額十分微薄，受惠人數亦有限。以 2007 年的資料顯示，屬低收入戶者支領人數約 13898 人，每月補助金額約 6000 元左右⁹。

二、敬老津貼之發展

由於早年我國能夠支領退休金的人數不多，而且即使享有退休金的勞工，其所能領取的額度亦不高，因而強化了社會上對老年退休金的需求，進而被轉化為 1990 年代政黨選舉的政策訴求。在 1992 年立委選舉和 1993 年縣市長選舉期間，在野黨民進黨候選人提出發放「老人年金」的競選政見，掀起社會對老年年金議題的熱烈討論，並引起國民黨和無黨籍候選人跟進。因此，自 1994 年 7 月起，民進黨籍和其黨籍縣長當選人開始兌現競選政見，讓 65 以上的非軍公教退休老人首次得以享有老人年金（或稱為敬老津貼），但是，也由於地方政府財政困難以及中央政府宣布即將開辦國民年金，使得老人年金的發放陸續停止¹⁰。

【註釋】

7. 請參閱蕭麗卿，「高齡社會的老年年金制度」，三民書局，1994 年 3 月，初版，頁 31。

8. 請參閱陳璧瑜，「年金保險」，華立圖書，2004 年 8 月，初版，頁 22。

9. 請參閱「中低收入老人生活津貼金額及受益人數統計」，行政院主計處網站，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>

10. 郭昭男，「世界銀行年金改革模式及其批判」，國立政治大學勞工研究所碩士論文，2001 年，頁 5。

由於候選人以敬老津貼為選舉競選主軸，讓老年退休金問題搭著政治選舉列車而受到高度關注，再加上老人福利推動聯盟等社運團體的爭取行動，不僅最後打破以往由執政黨掌控各項退休金制度規劃的局面，也進一步催生了國民年金的立法規劃。可以說，從 1990 年代起，政黨競爭開始對於老年退休金制度的建構扮演一定程度的影響作用。不過，民進黨在選擇老人年金作為競選訴求的同時，並未考量財源、所得重分配等問題而提出中長期的制度性年金制度規劃，僅著眼於粗糙的普及式年金發放，因此，民進黨的老人年金政策被認為僅有吸引選票效果，而不具有建立福利國家制度的企圖¹¹。



此外，朝野政黨為爭取選票支持，對於長期無法享有退休金給付的老年農民，執政黨與在野黨立委於 1995 年合作通過「老年農民福利津貼暫行條例」，給予 65 歲以上的老年農民每月 3000 元津貼，之後又於 1998 年 11 月放寬給付申請限制並將漁民納入發放對象。1997 年，「老人福利法」經立法院修正後亦增列應設置年金制度的宣示性規定。2002 年 5 月 10 日，「敬老福利生活津貼暫行條例」經立法院三讀通過，於同年 5 月 22 日公布施實，開始發放敬老福利生活津貼，讓未領取任何津貼之 65 歲以上老人每人每月得領取 3 千元。這一連串的老年退休金制度幾乎是從 1993 年開始陸續被提出，也比以往迅速地完成立法與實施。在政黨選票競爭下，非軍公教人員的老年退休金制度從無到有逐漸被立法建構，對於軍公教人員與其他身份者之間的老年所得分配差距過大的現象，具有一定程度的減緩作用¹²。

三、國民年金制度

1. 我國國民年金規劃歷程與立法內容

我國國民年金制度歷經多年規劃，在行政部門的規劃工作方面，從 1993 年 4 月內政部成立國民年金規劃小組開始，1994 年 2 月完成內政部版國民年金草案，提出分立制與單一制兩個方案建議，然後改由行政院經建會接續規劃，最終提出以「業務分立、內涵整合」原則的社會保險式國民年金為正式草案，但至 1999 年發生九二一大地震而使國民年金暫緩討論¹³。新政府上任後於 2002 年 6 月將「國民年金法」草案送立法院審議，惟因朝野未建立共識而無法完成立法工作，為積極溝通尋求各界共識，政府於 2006 年 7 月舉辦之「台灣經濟永續發展會議」將「國民年金」列為社會安全組題綱之一，達成多項共同意見，包括以 2007 年完成立法為目標，並與勞保年金化同步推動等¹⁴。

雖於立法院審查「國民年金法」草案時，除行政院版本外，加上各委員所提之草案版本，共計有五種以上不同版本¹⁵，但在各個社福團體、朝野政黨及主管機關持續關切、溝通、協調下，我國「國民

〔註釋〕

11. 請參閱傅立葉，「老年年金、政黨競爭與選舉」，收錄於「台灣的社會福利運動」，蕭新煌、林國明主編，2000 年，巨流出版，頁 231-256。
12. 請參閱薛承泰，「老人福利津貼政策評析」，國政分析，財團法人國家政策研究基金會，2002 年 2 月 282 日。
13. 行政部門規劃過程可參閱內政部社會司網站，網址：<http://www.moi.gov.tw/dsa/>，早期之規劃歷程，可參閱徐廣正，「我國國民年金制度之規劃與評析」，收錄於「政大勞動學報」第 12 期，2002 年 7 月，頁 373-394。
14. 經建會會議時程與會議資料，請參閱經建會網站，網址：http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG3_f.htm
15. 「國民年金法草案」不同版本之比較，請參閱曾明發，「國民年金實施策略之研究」，收錄於「社會福利政策及立法」，立法院法制局編印，2002 年 6 月，頁 666-668。

年金法」終於在 2007 年 7 月 20 日經立法院三讀通過，同年 8 月 8 日經總統公布，並訂於 2008 年 10 月 1 日正式開辦。我國國民年金制度採取柔性強制納保的社會保險制，國內二十五歲至六十五歲民衆，未曾參加軍公教及勞保者均可加保，每月繳交新台幣六百七十四元，只要繳滿四十年，每月可領全額年金八千九百八十六元，一直領到死亡為止，開辦後現行老農津貼、敬老津貼、身心障礙相關福利津貼，均整併入國民年金制，預估有三百五十三萬人受惠。而原本在敬老津貼，老農津貼，原住民敬老福利生活津貼，以及中低收入戶老人津貼的受惠對象，全都強制納入國民年金受保對象。



社會安全概念是在二次大戰期間由英美國家發展形成的，在基本思想上與傳統的社會保險有很大差別，社會安全概念與社會保險不同，社會保險制，本為防止社會階級鬥爭而建立的制度，然在社會安全概念中，則不以社會中任何一階層或職業為對象，在基本上認為任何一個「個人」均屬於社會一分子，為維護其作為人類成員之尊嚴，以謀人格之自由發展，應保護其免受社會危險之侵害¹⁶，然國民年金制度的實施，仍可說是台灣社會安全制度的新里程碑，也是我國社會保險制度採年金給付之先驅。

2. 我國國民年金類型之選擇

公共年金制度財源有稅收制、社會保險制及個人帳戶制之不同。傳統上，公共年金之類型可大致區別為傾向以「普及式」方式提供保障及全民取向（universal approach）的貝佛里奇模式，與重視「社會保險」精神及職業取向（professional approach）但對保險人所得重分配較低之的俾斯麥模式兩大類¹⁷。世界銀行 1994 年之改革模式支持第二層年金制度民營化，引發年金制度應採「俾斯麥－貝佛里奇」福利國家傳統模式（Bismarckian-Beveridgean welfare state tradition）或新式自由主義的個人主義模式（neoliberal individualism）之討論¹⁸。我國國民年金制度類型傾向俾斯麥模式之社會保險模式，然仍有論者認為既為「國民」年金，應採貝佛里奇模式，以全民為對象，提供全體國民基本的生活保障，並應整合現行職業取向的各種不同勞動者之社會保險。另有學者認為，在規劃此一社會保險之際，基於普遍性原則的考量，似宜儘可能將全體國民納入，尤其在請領國民年金的前提要件上，似宜儘可能的寬鬆因應目前世界各國的趨勢¹⁹，或認為退休生活保障是政府的責任，更是民衆個人的責任，參考國外年金改革的經驗，我國的國民年金應該要即早因應，未來應定位為一真正的全民基礎年金，開放軍、公教、勞保的民衆自由參加國民年金，鼓勵所有民衆加入，學習自行負擔個人的退休責任，如此才是一可長可久的健全體制²⁰。

〔註釋〕

16. 黃越欽，「勞動法新論」，台北：翰蘆，修訂二版，2002 年 9 月，頁 211。
17. 請參閱 Berghman & Vorselen (1990), Ageing and Social Security Financing, European Institute for Social Security, p.8、G.Bonoi (1997), Classifying Welfare State: a Two Dimension Approach, Journal of Social Policy, 26 (3) : 351-372
18. 請參閱 Augusztinovics, M. (2002), Issues in Pension System Design, International Social Security Review, Vol. 55, No. 1.
19. 張志銘，「從基礎保障看工業國家的年金改革」，收錄於「年金制度及其法律規範」，郭明政主編，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，1999 年 6 月，頁 71-102。
20. 詹火生、林建成，「國民年金應該是全民基礎年金」，國政分析，財團法人國家政策研究基金會，2008 年 3 月 12 日。

四、軍公教體系

軍公教體系屬職業年金（Occupational Pension）之範疇，相較於其他身份者，軍公教人員的退休金制度堪稱是最健全完善的，始終維持雙層退休金制度，第一層是屬於社會保險性質的軍人保險與公務人員保險，提供一次性的老年給付（公立學校教師適用公務人員保險）。至於第二層則是公務人員退休法所提供的一次性老年給付，該法的適用對象涵蓋公務員、公立學校教師及軍人，並於 1979 年公務人員退休法修正後，增列月退俸支領方式，開啓了軍公教人員的年金制度。軍公教保險是由政府提供部分保費補助，而 1995 年公務人員退休法修正前，第二層的退休金給付完全係由政府編列預算支應，受到兩層制度的雙重保障之外，再加上退休給付的計算方式優渥及優惠存款，使得早年退休的軍公教人員其退休金所得替代率高於其他體系之退休給付²¹。

五、勞工體系

勞工退休金制度和軍公教體系同屬職業年金（Occupational Pension）之範疇，亦同樣是兩層保障，第一層是屬於社會保險性質，也就是 1950 年 3 月 1 日開辦的勞工保險老年給付，是政府播遷來台所實施的第一個社會保險制度，惟其適用對象是經過陸續修法後才逐漸放寬，並非一開始就涵蓋所有勞工。至於第二層勞工退休金制度係起源於「台灣省工廠工人退休規則」，雖然早在 1951 年就公佈實施，但是該退休規則僅僅是以行政命令的方式發佈，未具備正式立法的位階，直到 1984 年實施勞動基準法，取代台灣省工廠工人退休規則之後，第二層的勞工退休金制度才正式納入我國法律制度內。

1. 勞工保險老年給付

我國實施社會保險以勞工保險為開端，自 1950 年 3 月 1 日開辦至今，經過不斷的擴展與改進，被保險人已達 880 萬人，是目前台灣社會保險給付項目涵蓋範圍最廣，投保人數最多的社會保險，發揮促進勞工及其家庭經濟生活保障及社會安定的功能，可說是我國社會安全體系最重要的支柱之一，其中老年給付係採一次金給付之設計，而我國的社會安全體制在近年來陸續完成相當重要的立法，如 2004 年勞工退休金條例完成立法、2007 年國民年金法完成立法等，似乎宣告年金制度已成為台灣社會安全保障之主流。

從工業國家的經驗，甚且從學理上加以分析，勞動年金制度的迫切性，絕對遠高於國民年金，甚且，勞動年金的迫切性，也遠高於附加的第二層制度，諸如勞基法或勞工退休金條例所規定的有關制度。而國內的軍保、公教人員保險的退伍、養老給付雖未有改採年金的規劃，但軍公教人員（除私校教職員）的退撫制度皆已採行年金制度，因此軍保、公教保險是否改採年金給付，並不若勞保改革的迫切性²²。考量勞工保險老年給付一次性給付所需承擔的風險，政府從 1993 年即展開勞工保險老年給付年金化的規劃，規劃歷程可分為六個階段²³：

【註釋】

21. 所得替代率（Rate of Replacement）通常係指退休者領取的年金給付占退休前薪資所得的比率，而衡量年金制度是否能夠維持老年經濟安全，一般即以所得替代率高低做為評估標準。有鑑於老年經濟保障的重要性，國際勞工組織（ILO）於 1952 年通過 102 號公約，要求各會員國不僅要建構公共年金制度，且其所得替代率不宜低於 40%。
22. 郭明政，「國民年金與勞動年金 - 國民年金法制訂後勞動年金法案應有的配套與修正措施」，台灣勞工雙月刊第 9 期，2007 年 9 月，頁 38-41。
23. 陳惠蓉，「台灣社會安全制度不可或缺的最重要一塊拼圖 - 勞保年金」，台灣勞工雙月刊第 12 期，2008 年 3 月，頁 92-99。

- (1) 第一階段（1993 年至 1994 年）：先完成老年年金規劃報告及立案要點草案，並經行政院交由經建會併國民年金討論，其後 1995 年至 1999 年因國民年金制度規劃究竟如何整合勞工保險年金，並未有定論，或遇全民健康保險開辦或 921 地震等原因，而未有進展。
- (2) 第二階段（2000 年 9 月至 2003 年 4 月）：勞委會成立「勞保年金規劃小組」，並完成老年年金草案送立法院審議，其間 2001 年 11 月監察院對行政院遲遲未完成勞保老年年金給付而提出糾正，2002 年 5 月「全國社會福利會議」也有「儘速完成勞保年金制度，使之合理保障退休勞工」之共同意見。
- (3) 第三階段（2003 年 5 月至 2004 年 12 月）：立法院審查期間，因費率調整而未有共識。
- (4) 第四階段（2005 年）：行政院成立「國民年金修正工作圈」，併同討論勞保年金。
- (5) 第五階段（2006 年 7 月至 2007 年 12 月）：經續會有「國民年金與勞保年金同步推動」之結論，且國民年金於 2007 年 7 月立法通過，勞保年金法案則因所得替代率、費率及平均月投保薪資計算等問題而未能完成審議。
- (6) 第六階段（2008 年 1 月迄今）：勞保年金法案重送立法院審議中。

2. 勞工退休金條例

勞基法施實初期，對其適用範圍設限，並採分階段開放適用²⁴，加上退休要件不易達成，且雇主規避給付勞基法退休金義務的情形相當普遍²⁵，造成多數勞工領不到勞基法退休金，或給付的所得替代率過低。為了解決勞基法退休金制度的缺失，政府在 1990 年後曾兩度提出勞基法退休金修法草案，但由於各界看法不同，例如勞基法退休金到底要採取社會保險制度還是個人帳戶模式設計等，使得修法之爭議始終不斷。至 2001 年新政府召開經發會時，達成勞工退休金採行可攜式之個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制三制併行，供勞工自由選擇適用之共識²⁶，後於 2003 年 12 月 31 日立法院衛環委員會進行「勞工退休金條例」審查時，通過改良式的個人帳戶制，亦即將個人帳戶制的請領方式，由一次請領，修訂為按月請領的年金給付形式，並於 2004 年 6 月 11 日經立法院三讀通過，2005 年 7 月 1 日施實。

勞工退休金條例將原本的確定給付制（Defined Benefit）改為確定提撥制（Defined Contribution）的公積金模式「個人帳戶制」，認為可以解決目前勞工面臨年資無法併計的問題，亦可藉由退休基金的投資效益降低雇主負擔。雖然公積金模式並非世界銀行最屬意的企業退休金制度，不過將確定給付制改為確定提撥制，以及設置個人帳戶模式都是世界銀行所建議的企業退休金制度改革作法，也解決了勞工領不到勞基法退休金的問題。

〔註釋〕

24. 1984 年勞基法實施初期，採正面表列部分行業為適用範圍，並明訂除室礙難行之行業外，將於 1998 年適用於一切勞雇關係，故修法前適用勞基法的勞工占整體受雇者的比例僅為 57.61 左右。至 1988 年勞基法修正後，改以負面表列方式排除部分行業適用，才使得勞基法適用對象得以擴大。
25. 勞基法規定雇主必須提撥勞工退休準備金，惟其撥狀況卻長期偏低，據統計，依法實際提撥的企業家數僅為 7.56%，而且，由於台灣以中小企業居多，企業平均壽命僅達 13 年左右，致使多數勞工根本無法達成勞基法退休要件，可以領到勞基法退休金者也多以公營事業、大型企業所屬員工為主。（勞動統計月報）
26. 請參閱「經發會就業組總結報告-共同意見」，總統府網站，網址：http://www.president.gov.tw/2_special/economic/index.html

六、個人自願退休計畫—個人年金保險

我國為建立一個完整之老年經濟保障制度，已逐步改進社會保險制度，盼能勾勒出一套社會安全體系之藍圖，而社會保險固然強調社會共同分擔責任，但事實上「個人責任」即便在最重視社會責任的社會安全制度中，也是最重要的原則之一，即在面對老年經濟保障問題時，政府提供者僅在基本生活需求的保障，其他部分則仍須由國民自己負擔。

而所謂「個人自願退休計畫」，即指個人為彌補政府或雇主生存照顧及退休金給付的不足，或為提昇個人退休後的生活品質，透過各種理財工具（如：儲蓄、債券、共同基金及保險）形成具長期性、計畫性的個人財富累積，以求於退休時能達成預定目標退休額的一種個人財務規劃²⁷。因此，透過個人自願退休計畫保障老年收入，亦是解決老年經濟保障問題之重要方法，其中一般民眾較常接觸之制度者，為透過自願性購買之「個人年金保險」。

所謂「年金保險」，係指「為填補被保險因特定生存危險，所遭受須維持其生命延續性的抽象損失，保險人承諾於被保險人生存期間或特定生存期間內，定期性給付一定保險金額的人身保險契約²⁸」，其制度上與「終身定期金契約」、「銀行信託業所承辦之年金業務」及「壽險年金給付選擇權」等年金制度有所不同²⁹。我國保險法於1992年2月在人身保險章中增訂「年金保險」乙節，即是希望日後能建立健全的老年經濟保障制度，實具有重大之意義，嗣復於1997年5月、6月分別修正「年金保險」中之部分條文並頒佈個人年金保險示範條款等相關規範。惟就法制層面而言，保險法僅以區區4條條文規範商業年金保險，且部分條文採取準用人壽保險相關規定的立法方式，對於個人年金保險未來之發展是否足以規範，似仍有探討空間。

結論

從上述世界銀行年金改革模式觀察我國老年經濟保障制度之發展，可知我國年金制度發展大體上未脫離世銀模式之多層架構，雖也有其他研究單位、學者及研究人員對於1994年始提出之世界銀行觀點持質疑的觀點³⁰，或主張不同於世界銀行觀點之年金制度模式，或有如隨收隨付制（Pay As You Go）與資本累積制（Funding）、確定給付制（Defined Benefit）與確定提撥制（Defined Contribution）之不同論點，但世界銀行觀點似乎可確認一提出即受到台灣多數意見的高度青睞。然為何我國的老年經濟保障制度循世界銀行模式主要架構發展但仍一路顛簸或頻遭批評與質疑？為何臺灣的老年經濟保障制度前後實施半個世紀，迄今尚無法建立一套適合國情且長久可行的年金制度與法律規範？在現行法下年金制度的規範是否完整充足或面臨任何問題？先進工業國家又如何解決類似的年金制度的法律問題？這些疑問仍有待全面而深入的研究。❖

<參考書目請洽本刊編輯小組>

〔註釋〕

27. 請參閱陳璧瑜，「年金保險」，華立圖書，2004年8月，初版，頁20。

28. 莊植焜，「論我國個人年金保險暨示範條款相關法律問題之評析」，國立臺北大學法學系碩士論文，2005年，頁42。

29. 相關比較可參閱莊植焜，「論我國個人年金保險暨示範條款相關法律問題之評析」，國立臺北大學法學系碩士論文，2005年，頁48-56

30. 請參閱郭明政，「一個充滿危險的策略—業「勞工退休金條例草案」採行個人帳戶制之疑慮與批評」，收錄於「政策月刊」48期，1999年4月，頁28-33、郭昭男，「世界銀行年金改革模式及其批判」，國立政治大學勞工研究所碩士論文，2001年、Joseph E. Stiglitz、Peter R. Orszag（1999），Rethinking of financing social security pensions, World Bank Website: <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.pdf>、Roger Beattie、Warren McGillivray（1995），A risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the old age crisis, International Social Security Review Vol.48/3-4、Ajit Singh（1996），Pension reform, the stock market capital formation and economic growth: A critical commentary on the World Bank's proposal, International Social Security Review Vol.49/3. 等。

服務業的 OJT 推動與效益

北台灣科技學院企管系 專任副教授 黃惇勝

前言

OJT (on the job training, 工作中訓練) 是任何職場上非常傳統、也非常重要的人力資源發展方式。早在第二次世界大戰期間，美國聯邦政府就開始推動企業界辦理 OJT；而日本企業界亦因採行終身僱用制的關係，向來重視員工的 OJT，成為日本式經營的重要特徵之一。其實不管任何先進國家，自工業革命工廠制度興起以後，OJT 就一直是各行各業遂行生產或服務不可或缺的環節。如果我們把人才培育方式比喻為交通工具：學校教育像搭飛機，工作外訓練 (off the job training, Off JT) 像搭車、開車或騎車，OJT 就像走路了。如果沒有「走路」這個功能，試問人們如何到達最終的目的地？又如何在地來去自如的行動？

OJT 對任何企業或組織而言其實是一種經常性的人力資源發展方式。只是隨著資訊科技的發展、管理方法的改進等，人力資源發展的實施方法也日益多樣化，以課堂教室 (classroom) 及網路為中心的教育訓練逐漸成為人力資源發展的主流，OJT 的重要性及實施效益反而被忽略了。

目前國內服務業產值占 GDP 的比重已超過 70% (2007)，服務業就業人口占總就業人口的比例亦高達 58.05% (2008 年 3 月)，服務業經濟儼然已成為彼得·杜拉克 (Peter F. Drucker) 所謂的新經濟代名詞。而由於服務業具有無形、不可分割、不可儲存及異質化的特性 (林陽助, 2003)，服務人員的行為等將深切地影響到服務的品質及創新價值，服務業 OJT 的有效實施亦成為當前國家人力資源發展乃至經濟發展不可忽視的課題。本文試從國內外相關研究及案例觀點，探討 OJT 在服務業的推動及效益情形，並就相關問題提出改善建議。



OJT 在職場中的角色與困境

一、角色

土井正已 (1978) 認為 OJT 的 on 具有「密著」的意思。換句話說，OJT 是透過日常業務所實施的一種訓練方式，其特色在於採取現場有計劃或隨機的工作指導以及從業人員自我啓發、相互啓發等方式，使工作所需知識、技能透過現場獲得，所遭遇問題透過現場解決。

OJT 在職場中的角色無疑地是重要的。Halloran (1981) 認為如無 OJT，新進員工只能藉靠嚐試與錯誤學習；Dessler (1978) 甚至認為在許多企業裡 OJT 是唯一對員工有用的訓練方式。然而在實務應用上，由於經營理念、制度、行業、產品、人員等性質的不同，各公司對於 OJT 在職場上的應用內涵並不盡然相同。以美國企業而言，由於 HRM (Human Resource Management) 的重點被置於直線部門，OJT 主要用在新進人員短期工作技能的提升上；而以日本

企業而言，由於公司採取終身或長期僱用制度，OJT 的運用較為長期化，涵蓋面也較為廣泛包括知識、技能及態度等。

另以製造業而言，由於職場工作較以「物」為基礎的實體性導向，故製造業的 OJT 在對象上較著重新進人員，在內容上較著重工作的知識及技能；而以服務業而言，由於職場工作較以「人」為基礎的人性化服務導向，故服務業 OJT 在對象上宜新進人員與在職人員兼顧，在內容上宜工作知識、技能及態度並重。

不論是美國式經營或日本式經營，也不論是製造業或服務業，一般而言 OJT 在職場上所扮演的角色可以歸納如下（William J. Rothwell and H.C.Kazanas, 1990；黃惇勝，2007）：

1. 做為新進人員始業教育後的配套措施，亦即做為 **Off JT** 與工作的連結橋樑；
2. 當新技術或新工作方法產生時，提升在職人員的技術；
3. 在工作單位或部門內交互訓練從業人員；
4. 做為調職或升遷人員從事新工作的職前訓練；
5. 做為職場日常工作的機會教育、自我啓發及相互啓發。



二、困境

雖然 OJT 在製造業及服務業職場工作的推動是重要的，但它的效率（efficiency）及成效（effectiveness）通常也是不明確的。美國服

務業者、學者等研究發現，OJT 雖然是職場的重要學習方式，但它的實施通常是沒有經過妥善的規劃（unplanned），實施結果也是沒有有效的（ineffective）。一般的實施場景是，忙碌的現場主管把新手交給一個較有工作經驗的老手，新進人員先觀看資深人員的技術操作，然後就動手自行嚐試。結果新進人員因為未能很快進入狀況而有挫折感，指導的人則覺得沒有時間或不知如何指導（William J. Rothwell and H.C.Kazanas, 1990）。

即使以 OJT 為日本式經營特色的日本企業，在實施 OJT 時亦面臨了諸如所有被訓練從業員並不必然接受同樣品質的訓練、領班及資深人員進行工作指導時產生執行及成效差異等問題（Training & Development Journal, 2000）。

Rothwell 及 Kazanas（1990）針對 500 家 ASTD（American Society for Training and Development）會員公司就 OJT 操作實務所做的調查結果顯示，59% 的回答者表示組織並沒有提供如何操作 OJT 的訓練計畫，12.8% 表示 OJT 重要但組織裡有其他議題比它更重要，大部分的 HRD 專業人員認為其高階對 OJT 的態度可歸納為「無知」，47.7% 的 HRD 專業人員認為其高階相信 OJT 是重要的，但不知如何改進 OJT 的運作方法等。

由上可知，OJT 面臨最大的困境是企業經營管理階層有很高的比例仍忽視 OJT 的重要性，即使知道重要也不知道如何有效計畫、實施及評估效益。

結構化 OJT 意涵及其在服務業的應用

一、意涵

關於 OJT 的推動及效益問題近年在國際間研究、討論的結果（Marsick and Watkins, 1990；De Jong, 1991；Rothwell & Kazanas, 1994；Jacobs & Jones, 1995；Onstenk, 1995；De Jong & Versloot, 1999），可大致認為關鍵在於所使用的方法是否為結構化 OJT（Structured OJT，簡稱 S-OJT）。換句

話說，S-OJT 是效果可期待的 OJT；反之，非結構化的 OJT 則是效果不可期待的 OJT。而前面所述的 OJT 困境基本上是非結構化的 OJT 所引起的。

所謂 S-OJT 簡單的說，就是 OJT 的系統化實施，包括有效的計劃、執行及成果評估。至於什麼才叫做系統化的實施？在不同的時空、業務性質等條件下有不同的要求，而最典型的 S-OJT 就是盛行於美日等先進國家工業發展初期的現場工作指導訓練（Job Instruction Training, JIT；William J. Rothwell 7& H.C. Kazanaz, 1990）。

JIT 是領班人員訓練（Training Within Industry, TWI）的首要學習內容；而 TWI 則是第二次世界大戰期間美國製造業生產現場所使用的訓練方式，對於生產力的提生上曾有卓越的貢獻。大戰結束後 TWI 被引進到日本企業，成為戰後日本經濟高度成長的原動力，也成為工業時代日本式經營的一部分，與全公司品質管制（CWQC）活動、品管圈（QCC）活動、看板式（JIT）管理等同被世界各工業國家引進推廣應用。

JIT 是計劃性的 OJT 實施方法，該方法先對每項工作任務做徹底分析，然後由領班人員或資深同事依循下列系統化步驟，引導每一位從業員完成工作任務（William J. Rothwell & H.C.Kazanaz, 1990）。這個流程步驟基本上同時適用製造業及服務業，但就工業發展初期而言仍以製造業的實施較為主。

1. 以示範的方式、讓員工知道如何進行一項工作任務；
2. 向員工解釋工作任務的關鍵點；
3. 再度讓員工觀察領班人員或同事對工作任務的操作進行；
4. 讓員工操作進行工作的簡單部分；
5. 協助員工操作進行整體工作；
6. 讓員工操作進行整體工作—但觀察確認是否做對，如是應緊接著給予贊揚，如尚有改進之處應緊接著給予改正；
7. 使員工自行操作、執行工作任務。



二、實施情形檢討

Rothwell 及 Kazanas (1990) 前述調查報告指出，ASTD 會員公司實施 S-OJT 者僅佔 41%，其中以製造業比例最高佔 42%，其次依序為財務、保險及不動產（共 15.3%），運輸、交通、電力及瓦斯（共 13.4%）。可見實施 S-OJT 的企業並未普及化，實施 S-OJT 的公司服務業遠不如製造業。

據上出現兩個值得思考的問題。其一，S-OJT 既然在第二次世界大戰期間就有很好的實施成效，何以之後未能普遍實施於各行各業？其二，在 1990 年代實施 S-OJT 的企業中，何以生產淨值比重低、就業人口比例低的製造業遠高於生產淨值比重高、就業人口比例高的服務業？這兩個問題的潛在理由可以歸納如下：

1. 第二次世界大戰期間 JIT 被美國聯邦政府要求作為承包業務要件，許多製造公司據以沿用，長期持續實施（William J. Rothwell & H.C.Kazanaz, 1990）；
2. Off JT 蓬勃發展的結果，反而忽略了 OJT 的重要性；
3. 服務業較製造業更不容易實施 S-OJT；
4. OJT 於製造業公司較服務業公司更能具體明確的顯示出實施的效益。

以上四個可能的理由中，前兩個有其經驗上的合理性。就其所呈現的意義而言，第一個理由說明了政府政策及習慣成自然對於 OJT 推動的重



要性，第二個理由則說明了 OJT 與 Off JT 相輔相成的重要性。

至於後兩個潛在理由與服務業的特性有關，有待進一步的瞭解。

S-OJT 在服務業之推動情形及效益

為掌握 S-OJT 在服務業的推動情形及效益，茲以國內外相關調查研究及個案案例說明如下。

一、新加坡服務業

新加坡生產力標準局（Singapore Productivity Standards Board）是以 S-OJT 作為勞動力發展的推動機構。Jacobs 及 Osman-Gani（1999）曾針對 118 個組織（其中非製造業占 56%）就 S-OJT 在星系公司的地位、影響及實施等議題進行調查研究。研究結果顯示，在各種訓練方法中 S-OJT 被服務業公司使用的排序最高者為商業類（排行第一位），其餘包括流通、財務、企業服務等均排行第二。可見 S-OJT 已普遍被服務業業者採用。

S-OJT 被採用理由的前三名依序為新設備裝置、工作主要流程或工作任務改變（35.09%）、人員流動（26.32%）及改善訓練方法（12.28%），可見 OJT 的角色較以新手上路或老手對新工作方法的適應為重點，其範圍尚未及於前述的機會教育、自我啟發、相互啟發等。

另實施 S-OJT 較非結構式 OJT 的服務業公司，在獨立工作能力及年度員工曠職率上有相對

的優勢，但並不顯著。至於實施 S-OJT 障礙的前三個理由依序為正確、完整書文化工作的困難性（22.81%）、實施訓練的時間限制（22.81%）及因訓練打斷工作（13.16%）。

二、美國服務業

Harrison（1974）曾針對銷售人員的 OJT 進行研究，認為關鍵問題在於銷售訓練人員如何讓 OJT 成為銷售新進、資深及經理人員的有意義學習經驗。Harrison 所提銷售人員 OJT 方法的特色在於發展一套新手對老手的發問練習技巧，透過技巧性的發問，讓新手從老手或其他資源獲得相關資訊，習得新進人員在職場啟動工作所需的相關知識、技能及態度。至於整個 S-OJT 的實施步驟如下：

1. 透過職務說明、目標責任單或腦力激盪陳列新進人員上路被期待表現的功能；
2. 發展一套對新進人員有用的學習資源，包括書籍、手冊、教具、具有指導功能譬如發問、產品展示等特殊技巧的老手；
3. 建立一套可證明新進人員學有所成的學習目標及評價標準。

可見此一案例的 S-OJT 重點對象為新進人員，並未及於在職人員；實施步驟相對較為簡略，但強調指導者的責任。Harrison 認為此一流程讓資深銷售人員感到重要，並集中精神在特殊的學習目標上，不但瞭解到銷售新進人員為何跟著他（她），也會將學習結果與銷售經理做溝通。

三、歐洲服務業

De Jong 及 Versloot（1999）曾針對荷蘭服務業公司包括銀行（兩家）、機場、保險、氣象局、鐵路公司及服飾零售店共七家進 S-OJT 的個案調查研究，獲致如下六項支持 S-OJT 效益的相關結論：

1. 有效的 S-OJT 呈現三種面向，包括（1）角色從學習者指導的（learner-directed）OJT 到訓練者指導的（trainer-directed）OJT 不同的程度分佈，（2）在內容上有實際工作內容與預先

- 的學習內容兩種，及(3)工作指派的三種型態：以申請指派(application assignment, 即依 Off JT 課程所學申請工作指派)、個別研習指派(individualized study assignment, 即依個別研習任務進行指派)及經驗指派(experiential assignment, 即依實際工作經驗指派)取代概念較為簡單的工作中練習(on-site practice)、工作中指導(on-site instruction)及工作中研習(on-site study)。而職務及學習者的性格可能會決定在特定的內容上何種學習狀況最為恰當。
2. 訓練教材能夠支持學習者及訓練者有效扮演他(她)們的角色。
 3. OJT 與 Off JT 交互發展的型態：第一階段為新進人員僅接受非結構化的 OJT；第二階段為提供 Off JT 課程，授與好的工作開始所需的知識及技能；第三階段為 Off JT 課程以模擬、現場經驗的方式被裁製成更為練習導向。這三個階段顯示 OJT 在在實際工作狀況不應因為先期基礎知識及技能的缺乏而受到阻礙，而 Off JT 若無足夠的現場指導也是無效的，故兩者必須相輔相成。
 4. 工作程序與訓練程序的交互影響：訓練者或教練扮演著關鍵性的角色，他或她必須兼顧受訓者及工作進行、伺機連結兩邊的流程。

根據以上六項結論，我們可以進一步規納有效實施 S-OJT 的幾個原則，包括彈性、教材、OJT 與工作及 Off JT 相輔相成等，這些原則的應用當可同時適用新進人員及在職人員。

四、台日合資服務業

根據筆者 2008 年六月針對國內目前擁有直營及加盟便利商店合計超過 2300 家的台日合資便利商店公司個案訪談，該公司在各商店新進從業員及新任副店長、店長的 OJT 部分已屬 S-OJT。

以新進從業員為例，OJT 課程共分店鋪清潔與品保作業、商業作業與訂購、營收作業與流

程、及帳務與庶務管理四個區塊。每個區塊再切成若干學習單元，共 14 個單元。每個單元的實施步驟如下：

1. 店長講解；
2. 店長操作示範；
3. 新進人員實作；
4. 以看圖填寫說明文字的方式驗收實施結果；
5. 店長根據實施結果，進行回饋指正。
6. 由店長填報 OJT 學習狀況意見表(如下圖)逐層簽報到總公司經營總部。

台日合資便利商店公司 S-OJT 學習狀況意見表

主管	建議及評估	審核人(簽章)
店長		
擔當		
課長		
總部		

資料來源：黃惇勝台日合資便利商店公司 S-OJT 訪談筆記，2008

整個新進人員 OJT 視學習狀況實施期間月約為 4-12 週。這種 S-OJT 使得各商店可以順利展開新店鋪的開張作業包括營運及顧客服務，也無懼於人員的流動，據此業務得以永續經營、成長，這也是該公司便利商業務得以不斷擴大、成長的重要原因之一。以上 S-OJT 據悉在制度設計上大致參採日本合資公司的模式，故亦可相當程度地顯示日本服務業 S-OJT 的個案情形。

不過這僅是就各便利商店新進從業員及新任副店長、店長的 OJT 而言，新進或新進人員以外人員的 OJT，則仍屬非結構化的 OJT，通常僅由總公司印製概念性的服務、禮儀手冊供店長參考運用，訓練效果無法掌握。

至於屬後勤性質的總公司各部門 OJT 亦屬非結構化的 OJT，通常只是非正式的由老員工帶領新員工，於兩三個月內逐漸進入工作狀況，公司並無相關規定。故整體來講，該公司所實施的 S-OJT 是局部性的。

強化服務業 OJT 效益的可行之道

一、服務業 S-OJT 推動特色及問題

雖然 S-OJT 是效果可期待的 OJT，但根據上面國內外服務業公司的案例顯示，服務業 S-OJT 的推動在範圍、內容、方法及效益上，仍存在諸多不確定的因素。

首先就實施狀況而言，服務業公司或組織推動辦理 S-OJT 在範圍上仍以新進人員或發生職務變動及技術變動時機的在職人員為主要對象，這些人員以外人員的 OJT 雖不能說沒有，但卻屬於非結構化的 OJT。這一點與製造業略同，亦即服務業雖具有無形、不可分割、不可儲存及異質化的特性，但服務業的 S-OJT 並沒有對應的在所有服務現職人員上實施；在內容上仍以工作知識及技能的習得為重點，人性化服務所必須具備的顧客服務態度、觀念等尚未成為 S-OJT 的重點；在方法上雖均具備了結構化的形式要件，但在方法的應用上卻呈現多樣化、差異化的情形，有強調訓練時機的、有強調發問技巧以搜尋工作知識的、有強調 OJT 需與 Off JT 及工作與訓練交相運作相輔相成的、有強調教材的重要性的、有強調看圖說明以驗收成果的，這當然與職場本身的多樣化有關；至於在實施效益上，只有新加坡服務業透過問卷調查認為相較於非結構化的 OJT，S-OJT 具有相對的優勢，其餘案例並未呈現具體的效果評估方法及效益。

次就問題而言，服務業 OJT 推動及其效益所呈狀態與服務業特質所連動的 S-OJT 目標之間顯然是存有差距的。這種差距有些是與製造業共通的，有些是服務業所獨有的。就前者而言，譬如經營管理階層未能有效支持、結構化或執行未徹底致流於形式化、指導者及受訓者未能投入、成果未能具體有效評價、以及案例中顯現的時間限制、與工作搭配的不易等。

就後者而言，如前所述服務業著重人性化服務、情緒價值等，在所謂服務行銷或客製型服務 (hospitality) 的時代裡，服務人員要提供最好的服務，必須掌握顧客的心、妥善處理客訴抱怨、感動對方、讓顧客滿意、喜悅，也讓自己稱心愉快。這

些觀念、技巧、態度的孕育，攸關服務業品質，必須透過 S-OJT 不斷的學習、傳遞及創造。(浦鄉義郎，2007；林陽助，2003) 但如上案例所示，服務業 S-OJT 在這方面的推動尚有不足。

最後讓我們來探討這些問題是否與前述的假設有關係？亦即服務業是否較製造業更不容易實施 S-OJT、更不容易掌握實施效益？

依上述新加坡案例，服務業公司實施 S-OJT 已有很高的比例，服務業並沒有較製造業更不容易實施 S-OJT 的問題。至於 OJT 於製造業公司是否較服務業公司更能具體明確的顯示出實施的效益，調查結果僅顯示在效益上 S-OJT 相對優於非結構化 OJT，但並未顯示顯示服務業與製造業在 S-OJT 效益評估方法、標準或難易的不同。

而在所列舉實施 S-OJT 障礙的三個理由中，「正確、完整書文化之困難性」因服務業更涉及人或態度導向，亦即前述服務業具備異質化特質的關係，OJT 內容彈性較大，與製造業確有差異；其他兩個困難理由包括「實施訓練時間限制」及「因訓練打斷工作」，屬工作與 OJT 的兼顧問題，亦因服務業具備無形、不可分割、不可儲存特性的關係，相對較不能密切配合。然而若把 OJT 範圍擴及日本 OJT 實施的自我啓發、相互啓發、機會教育等，其實服務業在職場工作與 OJT 的問題不大，問題在於如何結構化的實施。

次依美國案例所提 S-OJT 效益的關鍵性發問技巧，應無服務業或製造業之分；至於整體 S-OJT 的實施步驟基本上亦服務業或製造業之分。但在學習目標特別是評價標準的訂定上，製造業與服務業均有其困難性，只是因為服務業特質的關係，在態度的評價上服務業相對較為困難。

另依荷蘭的七家服務業公司案例顯示，S-OJT 的推動效益有賴於 OJT 與工作、OJT 與 Off JT 的交相運用，以及訓練教材的有效利用。其中 OJT 與工作配合問題可能導致服務業 OJT 相對較製造業 OJT 更為困難，已如上述。其餘兩個要點亦即 OJT 與 Off JT 的交相運用及訓練教材的有效利用，尚不足以說明服務業 S-OJT 較製造業 S-OJT 更不容易實施或其效果更不容易掌握。

最後台日合資企業案例顯示，S-OJT 在新進人員 OJT 部分已能明確的實施及查核、改善，而且已能顯現出效益，故 S-OJT 在新進人員的實施及效益評鑑上並非不可能。至於新進人員以外人員仍以非結構化的 OJT 實施，與服務業特質所引發的 S-OJT 困難性有相對的但非絕對的關係。



二、服務業 S-OJT 問題的解決之道

由上可知，S-OJT 在服務業界的有效實施相對較製造業有更多的變數；而另一方面，在實施 S-OJT 的服務業公司或部門又較實施非結構化 OJT 的服務業公司或部門有更好的成效。

鑒於以 JIT 為中心的 S-OJT 曾在製造業 OJT 的推動上扮演重要角色，並顯現相當成效，為強化服務業 S-OJT 功能，可參採前述的 JIT 流程，但在內涵上加重觀念、態度上的學習目標，在對象上涵蓋新進人員及在職人員，在時間上由試用或初任期間延長至整個員工的職業生涯，在方式上可涵蓋工作指導、機會教育、自我啟發、相互啟發等。除了企業本身的推動以外，也可以仿照第二次世界大戰期間美國聯邦政府的推動方式，由政府以政策帶動服務業 S-OJT 的發展。

結論與建議

一、結論

根據以上的討論，有關推動服務業 OJT 的效益大致可以獲得如下結論：

(一) OJT 的推動效益以 OJT 的推動方式是否屬 S-OJT 最具關鍵；

- (二) 現階段實施 S-OJT 比例服務業不如製造業；
- (三) 服務業實施 S-OJT 的公司、組織或部門較實施非結構化 OJT 的公司、組織或部門有相對較好的效益。
- (四) 基於產業特質，服務業較製造業推動 S-OJT 有更好的利基，但在實施上須考慮的變數相對較高。
- (五) 基於產業特質，服務業 S-OJT 的推動在對象上宜涵蓋新進人員及在職人員；在時間上宜涵蓋員工的整體工作生涯期間；在內容上宜涵蓋工作知識、技能及態度、觀念等；在方式上宜涵蓋工作指導、機會教育、自我啟發、相互啟發等。
- (六) 在推動 S-OJT 時宜考量工作與 OJT 的有機配合及 Off JT 與 OJT 相輔相成，除結構化的形式要件，尚須包括推動機制、管理層面的支持、教材、訓練者及被訓練者的認知及投入、有效的訓練效果評價等實質要件、並掌握彈性、適性原則。

二、建議

鑒於服務業 OJT 的重要性與當前推動效益間尚有落差，建議在服務業界方面經營管理階層重視 OJT 在職場及企業所扮演角色，並依業務特性建立形式上及實質上的 S-OJT 機制，強化 OJT 在服務業人力資源發展上的功能。

在政府方面，基於服務業產值占 GDP 的比重及服務業就業人口占總就業人口的比例已居於經濟及社會重要地位；服務業 OJT 的有效實施當為政府施政的重要課題。惟目前政府對於服務業人力資源發展的推動譬如以 TTQS (Taiwan Train Quali System) 為主軸的個別型、聯合型及產業人才投資方案等，在實際上仍以工作外訓練為主，建議參酌服務業具備無形、不可分割、不可儲存及異質化的特性及服務業 S-OJT 實質及形式要件，研議納入推動範疇。❖

<參考書目請洽編輯小組>

採賦稅優惠制度 活化促進就業的思維

國立中正大學勞工關係學系 副教授 藍科正

一、積極研擬促進就業因應措施新思維的必要性

新政府於 2008 年 5 月 20 日成立了，「馬上就…」之聲不絕於耳。在新政府的 633 目標下的施政，面對產業結構轉型和全球化的趨勢，如何將失業率由接近 4% 降至 3% 以下，是相當大的挑戰，亟需積極研擬因應措施。

為促進失業者的就業，各國採取的措施包括：創造公部門的就業機會、創造第三部門的就業機會、對企業投資獎勵（如促進產業升級條例、中小企業發展條例、生技新藥產業發展條例）、對企業僱用失業業者進行補助（如我國的僱用獎助津貼，參李健鴻、張景旭、陳月娥 2004；我國的青年職場體驗計畫，參藍科正、馬財專、周玟琪 2008；新加坡促進中高齡勞工就業的方案，參成之約 2008）、對企業持續僱用將解僱者進行補助、對失業者的就業進行補助（如美國的負所得稅，Earned Income Tax Credit, EITC，參 Friedman 2000；英國的負所得稅 Employment Tax Credit, ETC，參 Bennett and Hirsch 2001）、對可能失業業者進行補助使其維持就業、提供職業訓練（如我國的職訓）、協助改善教育程度等等。

事實上，讓失業者進入常態職場就業應是最好的途徑，故獎補助進入常態職場的僱用應優於讓他們過渡性地在公部門或第三部門就業。不過，我國採取的直接促進就業之措施都沒有包括賦稅優惠制度¹，賦稅優惠制度（如獎勵企業投資的相關條例）只適用於改善投資環境，屬間接促進就業；而勞委會職訓局現行的多元就業開發方案、臨時工作津貼及僱用獎助津貼，皆為津貼性質，尚未直接補助勞工。

沒有採取賦稅優惠的直接促進就業措施之不足處，可由僱用獎助措施來看：我國自 2003 年就實施「雇主僱用失業勞工獎助辦法」，提供僱用獎助津貼的措施（參雇主僱用失業勞工獎助辦法第五條），每人每月一萬元²，最長以十二個月為限，以促進弱勢族群失業者的就業。李健鴻、張景旭、陳月娥（2004）分析申請僱用獎助措施 494 家企業的特色指出，1-5 人者 75%，6-30 人者 20%，顯示以小企業為主；他們問卷調查的 146 家企業顯示，相當比例是人員高流動型，行業別以人力派遣業、小型工業社、住宅管理公司等為多。為什麼申請僱用獎助措施的廠商以小廠商為主呢？可能原因之一為，雇主端的僱用誘因不足，致大企業沒有申請的意願，從而失業者再就業的行職業之選擇亦受限。

〔註釋〕

1. 一項主因是，僱用獎補助的財源，以就業安定基金為主。
2. 原為每人每月五千元，2007.12.31 勞職業字第 0960509365 號修正為一萬元，最長以十二個月為限。

至於沒有補助勞工的促進就業措施，其不足處反映於，勞工沒有直接獲得優惠，可能再就業的意願不強。部分因補助僱用而就業勞工也會抱怨：為什麼只補助雇主？例如，藍科正、馬財專、周玫琪（2008）調查的見習青年中，少數受訪者提出以下的疑惑：「若有補助雇主，為什麼我的薪資與其他招募管道僱用的員工雷同，而不是較高？」「若要補助僱用，為什麼不直接補助青年？」

因此，若能採行賦稅優惠制度，將可提升促進雇主僱用失業者的效果，也能透過補助勞工的方式，來促進就業。

二、賦稅優惠制度促進就業的鉅大誘因

賦稅優惠方式有何誘因鉅大之優點呢？以減免營利事業所得稅為例，說明如下：工資是營業費用的一部分，而營利事業所得稅金額的核心公式為

$$\text{營利事業所得稅金額} = (\text{營業收入} - \text{營業費用}) \times \text{營利事業所得稅率}$$

若由政府直接補助雇主一年 12 萬元（如僱用獎助津貼補助雇主每人每月一萬元，最長十二個月）和政府減收雇主營利事業所得稅 12 萬元來比較：兩者同樣讓政府減少 12 萬元（支出增加 12 萬元或稅收減少 12 萬元），直接補助雇主 12 萬元對雇主的利益就是薪資成本減少 12 萬元；但在營利事業所得稅為 10% 的假設下，減收雇主營利事業所得稅 12 萬元對營利事業所得稅超過 12 萬元的雇主之利益等於是營業收入增加 120 萬元（ $1,200,000 = 120,000 / 10\%$ ），或營業費用可增列 120 萬元，亦即，免稅價值變成 120 萬元。在營利事業所得稅最高為 25% 的條件下，減收雇主營利事業所得稅 12 萬元對營利事業所得稅超過 12 萬元的雇主之利益等於是營業收入增加 48 萬元（ $480,000 = 120,000 / 25\%$ ），或營業費用可增列 48 萬元，亦即，免稅價值變成 48 萬元。

顯然，採政府負擔金額相同的條件下，賦稅優惠方式會對獲利的雇主產生數倍於政府直接補助雇主方式的效果，故賦稅優惠方式鼓勵企業增僱包括婦女、中高齡、身心障礙者、原住民在內的弱勢族群者就業的誘因必然提高甚多，且較可吸引獲利的企業參與，提供失業者更多的選擇。

此外，青輔會的青年職場體驗計畫之執行顯示，對企業提供補助確會提高它們僱用失業青年的誘因；但企業多表示，它們在意的是補助的總額，分項（如訓練、輔導）補助對它們的意義不大；而操作過程繁瑣的行政作業可能讓部分企業不想參與（藍科正、馬財專、周玫琪 2008）。此顯示，補助總額和行政作業是激勵企業僱用弱勢族群的關鍵因素。倘以賦稅優惠方式提供企業僱用獎助，也將具有簡化操作過程繁瑣的行政作業之優點。

就優惠綜合所得稅以促進就業的效果而言，說明如下：工資是綜合所得稅稅基的一部分，而綜合所得稅金額的核心公式為

$$\text{綜合所得稅金額} = (\text{各項所得稅稅基金額} - \text{所得稅各項扣減免額}) \times \text{綜合所得稅率}$$

若由政府直接補助勞工一萬元和政府減收綜合所得稅一萬元來比較：兩者同樣讓政府減少一萬元（支出增加一萬元或稅收減少一萬元），直接補助勞工一萬元對勞工的利益就是薪資增加一萬元；但在綜合所得稅為 6% 的假設下，減收勞工綜合所得稅一萬元對綜合所得稅金額超過一萬元的勞工之利益等於是所得稅稅基增加 166,667 元（ $166,667 = 10,000 / 6\%$ ），或所得稅各項扣免額可增列 166,667 元，亦即，免稅價值變成 166,667 元，是政府直接補助勞工的 16.7 倍。

顯然，採政府負擔金額相同的條件下，賦稅優惠方式會對需繳交綜合所得稅的勞工會產生數倍於政府直接補助勞工方式的效果，故賦稅優惠方式有鼓勵勞工積極就業的誘因。不過，若勞工免繳綜合所得稅，則此倍數效果較難彰顯，此時可考慮採負所得稅的優惠方式，對於投入就業、但薪資收入未達一定水準者，提供退稅的優惠。



三、他國的經驗

本節簡介美國、比利時、義大利、和荷蘭採賦稅優惠促進就業的作法。

(一) 美國

1. 特定工作賦稅減免

「特定工作賦稅減免」(Targeted Jobs Tax Credit, TJTC) 始自 1978 年，目的是要協助弱勢族群脫貧；TJTC 允許原僱用員工和新僱用員工的適用。1979 年到 1994 年間的數據顯示，TJTC 適用資格的改變，對弱勢族群的就業造成中度的正面效果 (Katz 1996)。但因為勞工部檢察總長的評估指出，TJTC 下所僱用的許多勞工本來就會被僱用 (亦即，無謂損失的程度高)，故 TJTC 於 1994 年終止。

2. 工作機會賦稅減免

1996 年時，改良的 TJTC 以「工作機會賦稅減免」(Work Opportunity Tax Credit, WOTC) 的形式實施；適用於企業僱用八類弱勢族群³，與 TJTC 近似。這八類弱勢族群包括過去 18 個月中領取 AFDC (Aid to Families with Dependent Children) 或 TANF (Temporary Assistance for Needy Families) 達 9 個月以上者、過去 6 個月中領食物券 3 個月的家庭之 18-24 歲成員、高風險青少年 (居住在聯邦指定的 145 個 EZs (Empowerment Zones) 或 ECs (Enterprise Communities) 之 18-24 歲者)、正在領或最近領食物券的家庭之退伍軍人、已完成或將完成職業重建的身障退伍軍人、低收入家庭中的更生人、領取補充性社會安全福利 (Supplemental Security Income benefits) 者、居住在 EZs 或 ECs 之 16-17 歲青少年暑期打工者。但 WOTC 不允許原僱用員工的適用，只允許新僱用員工的適用，且申請表必須在僱用前提出。(Hamersma 2008; "WOTC," <http://www.in.gov/dwd/2771.htm>)

(註釋)

3. 廖慧君 (2006) 則列出九類：A. 貧困家庭臨時援助方案 (Temporary Assistance to Needy Families, TANF)，TANF 係由聯邦政府製訂的向父母及其子女提供現金、醫療或食品援助的計畫) 的參與者、B. 接受食物券 (Food Stamps) 的退休軍人、C. 經濟弱勢的更生人 (在監獄釋放後就業不到一年即失業)、D. 住在聯邦政府指定的培力區域 (Empowerment Zone)，企業社區 (Enterprise Community) 或更新社區 (Renewal Community) 的 18 歲至 24 歲高風險青少年、E. 職業重建轉介者 (Vocational Rehabilitation referrals)、F. 住在聯邦指定的活力區域或企業社區或更新社區的暑期青年方案參與者、G. 18 至 24 歲的食物券接受者、H. 補充性社會安全收入 (Supplemental Security Income, SSI，係按月提供的福利，幫助失明、嚴重殘障或至少六十五歲且收入和生活資源有限的民眾) 接受者、I. 長期的 TANF 及兒童家庭就助金方案 (Families with Dependent Children Program) 參與者等。

補助額度隨僱用時數而不同：第一年時，120-399 工時者，可減免第一個一萬美元工資的 25%（最高 2,500 美元），400 工時以上者，可減免第一個一萬美元工資的 40%（最高 4,000 美元）第二年時，可減免第一個一萬美元工資的 50%（最高 5,000 美元）（<http://www.esd.wa.gov/hireanemployee/resources/taxcredits/index.php>）。1996 年 WOTC 下的公司所得稅減免有 689 萬 6 千美元（IRS1999）。2007 年時，弱勢族群和工時的條件略有放寬⁴。

3. 福利轉工作賦稅減免

「福利轉工作賦稅減免」（Welfare-to-Work tax credit, WtW）於 1998 年施行，它是 WOTC 的配套，主要鎖定的對象是社會福利長期領取者。適用資格是領取社會福利 18 個月以上者，必須工作 400 小時，工作第一年可獲 35% 的賦稅減免，第二年可獲 50% 的賦稅減免，最高的補助為一萬美元。但因僅少數勞工會在同一家企業工作一年，且 WtW 對持續工作的要求較高，故企業多偏好申請 WOTC。WOTC 和 WtW 由勞工部（Department of Labor）和國稅局（Internal Revenue Service）共同執行。威斯康辛州的 WOTC 和 WtW 鎖定的對象包括社會福利和食物券領取者，以及高風險青少年；其 WOTC 和 WtW 每兩年檢討是否續辦。（<http://www.in.gov/dwd/2771.htm>）

4. 鼓勵企業排除職場環境障礙的賦稅優惠

美國亦採有賦稅優惠方式，鼓勵企業排除職場環境的障礙；包括：建築物 / 交通障礙排除的賦稅扣除額優惠（Architectural/Transportation Tax Deduction: IR Code Section 190, Barrier Removal 適用於所有企業，項目包括停車位、斜坡，輪椅使用者的電話、飲水機、洗手間，每年上限為一萬五千美元⁵；小企業（前一年的營業收入 100 萬美元以下或全職員工 30 人以下）的稅額減免（Small Business Tax Credit: IR Code Section 44, Disabled Access Credit）對排除職場環境障礙的支出可減免公司所得稅（減免額度為：超過 250 美元、但不超過 10,250 美元的支出之半數，每年上限 5 千美元），項目包括對員工或客戶提供服務的手語翻譯員、視障者的協讀員、設備輔助器或設備改良、變動格式的影印材料、建築物或車輛障礙的排除、支持性就服人員等⁶，此減免於 1996 年時達 1,186 萬 5 千美元（IRS 1999）。

〔註釋〕

4. 參 “The Work Opportunity and Welfare-to-Work Tax Credits–Sarah Hamersma,” http://aysps.gsu.edu/childpolicy/Hamersma_Paper.pdf; “The Americans with Disabilities Act: A Primer for Small Business,” <http://www.eeoc.gov/ada/adahandbook.html>; “Business tax credits & deductions for employment of people with disabilities,” <http://www.worksupport.com/Topics/fastfacts2.asp>; “WOCT,” <http://www.in.gov/dwd/2771.htm>。若依廖慧君（2006）的分類，A, B, C, D, E, G, and H 類：符合資格的第一年薪水（最高可達 \$6,000）的 40%，員工僱用期間至少 400 小時；如果少於 400 小時但至少 120 小時則減免合於資格的第一年薪水（最高可達 \$6,000）的 25%。F 類：賦稅減免的最高薪水數不能超過 \$3,000。I 類：合於資格的第一年薪水（最高可達 \$10,000）的 35%，員工僱用期間至少 400 小時或 180 天。
5. 參 “The Americans with Disabilities Act: A Primer for Small Business,” <http://www.eeoc.gov/ada/adahandbook.html>; “Business tax credits & deductions for employment of people with disabilities,” <http://www.worksupport.com/Topics/fastfacts2.asp>
6. 參 “The Americans with Disabilities Act: A Primer for Small Business,” <http://www.eeoc.gov/ada/adahandbook.html>; “Business tax credits & deductions for employment of people with disabilities,” <http://www.worksupport.com/Topics/fastfacts2.asp>。

5. 負所得稅

美國的負所得稅（Earned Income Tax Credit, EITC）始自 1975 年，其目的是要鼓勵領社會福利津貼者走向就業。EITC 於 1986 年、1991 年和 1994 年擴大補助資格。2000 年時，一個子女以上的家庭、收入低於 31,152 美元者，可獲最高 3,888 美元的補助。許多研究顯示，EITC 提高了單親媽媽的工作努力。（Friedman 2000）

（二）比利時

比利時曾對企業（或雇主）稅捐（收入毛額的 1/3 強）予以減免（減免 15%），以促進就業機會，結果於 1995-2000 年間增創 3 萬 7 千個就業機會；且自 1999 年起，推動初次就業僱用計畫，對總員工中僱用初次就業者達 3% 以上者，給予企業或雇主稅捐的減免（賴樹立和楊明傳 2006）。

（三）義大利

2000 年時（此方案於 2003 年底終止），義大利對新僱用勞工採不定期契約（open-end contract）的所有企業，提供賦稅優惠；優惠標的可選所得稅、社會安全稅，或消費附加稅，且可保留數年來使用；優惠金額是固定的，但各地的市場工資不同，故可節省的工資成本由 9.2%（北中部的金融業）到 60%（農業）不等。企業需證明勞工總數淨增加，勞工必須是 25 歲以上、受僱前 24 個月無不定期契約者。這樣的勞雇條件不高，結果 2001 年的數據顯示，定期契約工的比例下降，受僱人數增加 1.2%（18.8 萬人），超越目標（8.3 萬人）（Cipollone and Guelfi 2004）。

（四）荷蘭

荷蘭的勞工工資達最低工資的 115% 時，雇主可減免社會安全稅；隨工資提高，該社會安全稅的減免就降低。整體而言，雇主約可節省勞工成本的 12%-13%。共 1/6 勞工適用該方案，促進荷蘭的就業快速成長。（OECD 1999）



四、我國實施賦稅優惠制度促進就業的作法建議

（一）賦稅優惠實施項目可多元化

賦稅優惠制度促進就業的實施項目可包括營利事業所得稅減免、綜合所得稅減免、負所得稅等。

（二）賦稅優惠條件先採單一化

每人每月補助金額單一化的賦稅優惠制度較為簡便，且有利有獲利的企業申請，故初期宜採補助金額單一化的賦稅優惠制度。未來若經評估，認為賦稅優惠差異化（如失業率較高的地區優惠較多、較難就業的對象優惠較多）的效果更佳，則可改為差異化。

(三) 賦稅優惠宜訂定補助總額和賦稅優惠的上限

首先，營所稅的減免宜訂定補助總額和每家減免優惠的上限。由於營所稅優惠的誘因極大，故宜依欲促進就業的人數目標，訂定營所稅優惠的補助總額。又為避免集中於優惠少數大企業，以及擴大各縣市企業的參與，俾增加失業勞工就業單位和地點的選擇，宜訂定每家賦稅優惠的金額上限，初期可訂定 100 萬元為上限，每家可申僱十人為上限。此時，若是每人每月補助一萬元，每人每年的補助金額為 12 萬元，則在營所稅率 10% 的條件下，每家 100 萬元的預算上限可補助 8.3 人就業 (1,000,000/120,000)。倘擔心營所稅減免的誘因過大，可訂定每人每月補助低於一萬元 (如五千元) 的金額；若是每人每月補助五千元，每人每年的補助金額為六萬元，則在營所稅率 10% 的條件下，每 100 萬元的預算可補助 16.7 人就業 (1,000,000/60,000)，每一億元的預算可補助 1,667 人就業 (100,000,000/60,000)，受惠的勞工人數將較多。

換言之，在原先的僱用補助經費下，賦稅優惠令獲利的企業較具參與的誘因；若令賦稅優惠的金額低於原先的僱用補助金額，則在原先的僱用補助經費額度下，賦稅優惠可嘉惠更多的失業者。再者，綜合所得稅的減免優惠宜訂定每人減免優惠的上限以及每戶減免優惠的上限，負所得稅應依勞工的薪資所得而差異退稅。

(四) 協商財政部勞工職業訓練費用可抵扣所得稅

財政部很不喜歡其他部會採賦稅優惠的措施，因為如此會懷財政部之慨，影響財政部的施政目標。但考量國內專業人力素質的提昇及新興產業人力的培訓，活絡就業，故職業訓練費用可抵扣所得稅的作法應可推動，惟應注意扣除額及訓練機構認定等問題。

(五) 依參與就業程度給與家戶賦稅優惠

家戶綜合所得稅優惠的目的是要促進就業，故家戶綜合所得稅優惠或負所得稅的金額宜隨參與就業程度而逐漸提高，至某一上限而逐漸減少，至某一水準而停止優惠。換句話說，家戶綜合所得稅優惠係將參與就業視為交換易條件，以確實促進就業。

(六) 追蹤評估賦稅優惠制度促進就業的效果

採行賦稅優惠制度來促進就業是手段，不是目的，因此，政府需關心該賦稅優惠制度實施後，促進就業的效果。評估促進就業效果的指標包括原先失業者是否變成就業者、原先薪資所得偏低者是否提高其薪資所得、原先具有工作能力的非勞動力是否變成勞動力等。

再者，失業者本身若不受雇主青睞，效果會受限。例如，義大利新僱用勞工採不定期契約的所有企業提供賦稅優惠之經驗顯示，許多企業採不定期契約形式僱用那些原本就會僱用的勞工 (亦即，無謂損失大)；賦稅優惠並未提高受僱的機率，而是改變新受僱者的組成 (學士者增 10%，高中者增 4%，國中及以下者未增) (Cipollone and Guelfi 2004)。因此，為落實賦稅優惠制度促進就業的受益對象確實是不易就業的弱勢者，預防偏差效果 (如無謂損失、替代效果、依賴效果) 的產生，促進就業的賦稅優惠制度實施後，應追蹤評估受益對象的組成和勞雇的滿意度，作為政策調整 (如賦稅優惠差異化) 的參考。

(七) 低獲利的企業可繼續適用現行措施

低獲利的企業不易從賦稅優惠中得到補助，故較無法參與。為維持它們對促進就業的助益，可讓它們繼續適用現行措施。❖

< 參考書目請洽本刊編輯小組 >