



# 芬蘭職場發展計畫

## 組織改造的小巨人

易永嘉

### 前言

全球化經濟趨勢下衝擊許多國家經濟衰退及失業率上升，芬蘭為一高度依賴出口產業的國家也不例外，自1990年代初期即面臨相當嚴重的經濟蕭條，失業率從1990年的3.2%遽增至1995年15.4%，同期就業率則從74.1%下降至61.1%。與此同時，亦面臨著勞動力老化的趨勢及勞動力短缺問題，上述這些問題，對芬蘭而言是威脅也是機會，因為這將帶來許多運作模式重組與再造的挑戰，面對這些挑戰，衍生對社會與組織創新的巨大需求。芬蘭職場發展計畫<sup>1</sup>（Finnish Workplace Development Programme, FWDP）即在此背景下產生，以處理來自公私部門及第三部門間的發展需求。隨後，芬蘭在數年間經濟成長率大幅回升，2003年時失業率降至10%，就業率提升至67.7%。

台灣為高度依賴出口產業的國家且深受全球化之影響，亦面臨勞動人口老化及勞動力短缺

問題，芬蘭政府提出職場發展計畫以提升其全球競爭力，穩定及促進就業，及因應世代的轉型。對於職場業者、就業者及相關伙伴團體之協助措施，芬蘭經驗值得我國借鏡。

### 芬蘭推動職場發展計畫的經社環境背景

芬蘭職場發展計畫形成的制度脈絡，相關重要面向概述如下：

#### 一、迫切的危機感

受全球化經濟衝擊之影響，芬蘭在1990年代初期籠罩在眾多不確定因素中，並經歷戰後最為惡劣的經濟蕭條期，同時也預期將面臨嚴重的人口依賴率、勞動力短缺、高齡化及結構性失業等等問題，在此社會背景下形成「芬蘭國家存續 (National Survival)」的意識，並在此氛圍下，芬蘭職場發展計畫因應而生。

〔注釋〕

1. 計畫名稱在芬蘭被稱為「TYKE」（Työelämän kehittämissuunnitelma），採芬蘭文的前兩個字母。本報告使用（Finnish Workplace Development Programme, FWDP）代表此方案。

## 二、高度政治共識

1995年時，芬蘭利波寧（Lipponen）首相組成「彩虹政府」，其執政聯盟包括：社會民主黨、聯合黨、左翼聯盟（社會民主黨的左派）、綠黨及瑞典人民黨（芬蘭中有說瑞典語的少數民族），在政治基礎上具有全面性，並對於職場發展有強烈的政治共識。另外，在社會伙伴的合作（勞資政三方）長久以來有良好的傳統，主要利害關係人對此計畫呈現相當高的支持度。

## 三、大量研發、科技及教育投資

芬蘭是個在研發、科技及教育上投資相當多的國家，根據2004年聯合國人類發展報告（UNDP Human Development Report 2004）指出，芬蘭研發經費（1996-2002年）佔國民生產毛額（GDP）比重的3.4%，教育經費（1999-2001年）佔GDP比重6.3%，至於知識密集工作者就業人數為所有評比國家中最高（1990-2001年間每百萬名中研發人員數計7,110名）。芬蘭是個在研發、科技及教育上投資相當多的國家，提供此計畫一個誘發性與具挑戰性的環境。

## 四、創新政策之思維

為確保芬蘭經濟在全球市場的競爭力，提升其國家在全球價值鏈的位置，及型塑為知識經濟及福利國家，芬蘭政府有計畫地推動相關科技、研發、教育與學習的投資並與其國家、社會及組織創新連結。芬蘭職場發展計畫（FWDP）試圖在芬蘭創新政策領域內扮演提升品質之「小巨人」的角色，為職場發展提供一條全面的社會創新途徑。

## 計畫演進及目標

「芬蘭職場發展計畫（FWDP）」是由芬蘭經濟委員會於1996年時推動，作為利波寧首相一項新推動的計畫，就政策定位而言，該計畫處在創新、就業與經濟政策的交界點，其設計與管理都是在勞資政三方合作的基礎上產生。第一期計畫期間為1996年至1999年底，第二期計畫期間為2000年至2003年底（為利波寧首相第二任期政府中的延續計畫）。

第一期計畫期間（1996-1999）之計畫目標為「以推動完全運用和發展芬蘭職場的職員知識和創新能力，以改進生產力與職業生活品質。計畫以發展人力資源以期達到目標，並且協助職業機構革新他們的運作方式。」；至於第二期計畫期間（2000-2003）之計畫目標略微修正為「以加強芬蘭職場員工知識和產生創新方式，促進職業生活的表現和品質。此目標亦包括增進員工的可雇用性、降低工作倦怠，以及加強芬蘭職場發展的知識與競爭。」

概括而論，芬蘭職場發展計畫是一項社會與組織性的發展計畫，提供一個能夠結合技術與組織發展之國家級的協助計畫。其目標在於透過學習網之加強，及刺激研究者、研究機構、職場業者、社會伙伴，與國家級和地方級政府單位和機構之間的合作，提升職業生活發展，並藉此加強芬蘭職涯發展之學習基礎建設。芬蘭職場發展計畫自1996年實施以來，在目標或結構方面未曾經歷任何重大修正，所涉及主要領域及議題相當廣泛，其規模涵蓋整個國家、經濟部門及各式各樣的職場。

## 芬蘭職場發展計畫的重要概念

根據芬蘭職場發展計畫的專案經理阿拉索伊尼 (Tuomo Alasoini) 指出此計畫的概念基礎援引了許多不同的理論，主要原則如下：

### 一、國家創新體系途徑 (the national systems of innovation approach)

作為分析不同國家競爭強項與弱項的觀點，其後將焦點放在創新體系中不同部門的互動，而非尋求個別的「最佳政策作法」。

### 二、多中心體制 (polycentricity)

作為先進工業國家中配置知識與創新潛力的觀點：多中心體制意味著新的應用知識，是經由一個社會中不同「創新中心」互動與對話的過程產生，而非「由上而下」或由「中心至邊陲」的方式擴散出的資訊。

### 三、結構對應原則 (the principle of structural correspondence)

強調如在不同層級 (團隊、公司、公司網絡、社會機構) 內學習，基本上需要有相近組織架構的概念。

### 四、流程與產品創新平衡發展原則 (the principle of balanced development of process and product innovation)

追求流程與產品創新平衡的概念，對於能夠達到長期正面的發展是必要地，對就業亦是如此，強調永續競爭優勢、受雇員工能力發展及企業內就業情勢等。

### 五、流程管理 (process management)

作為同步提升企業績效及受雇者職場影響與發展機會的關鍵工具。

### 六、不同工作、組織及管理作法互補性原則 (the principle of complementarity between different work, organizational and management practices)

主張企業發展目標應著眼整體運作模式，而非個別作法的概念。

### 七、概念驅動發展原則 (the principle of concept-driven development)

強調在領先企業中，發展的驅動力應來自明確界定的政策，此一政策能夠全面的推動員工，並同時以集中且彈性的方式執行發展行動。

## 芬蘭職場發展計畫的主要活動形式

芬蘭職場發展計畫 (FWDP) 之主辦單位為勞工部，透過計畫秘書處及芬蘭職場發展計畫團隊之運作、經費資助、專家協助及宣導職場改善經驗等措施，提升各職場推動此計畫 (方案) 之成功率，其計畫主要活動形式如下：

### 一、支持職場的方案活動

計畫主要的活動形式，在於依據公司、政府機構或其他工作組織提交給計畫的申請書，提供專業上的協助。專業協助主要是以預算支助方案內專家學者 (研究人員與顧問) 的雇用。

下列三種類型的方案可以取得專業協助：

#### (一) 基本分析：

透過職場所採用的簡短分析，藉此詳細列出其發展成更大型方案下的需求。

#### (二) 著眼於提升生產力及職業生涯品質：

有意推動企業內運作模式變革的開發方案，此種方案必須專注於下列重點領域之一，包括：推動學習支持型的工作組織、開發人力資源、改善工作群體內互動及社會關係和促進機會平等。

### (三) 補助有意進行研究與實驗性的網絡方案：

這些方案旨在支持開發及嘗試具有創造就業潛力的組織創新。方案本身必須納入足夠數量的公司，以密切及公開的形式合作，此一公司間的合作關係必須能在生產及其他發展網絡的基礎上建立。多數的網絡方案係由芬蘭職場發展計畫及其他研發預算來源，如國家科技局 (Tekes)、芬蘭工作環境基金 (The Finnish Work Environment Fund)、國家生產力計畫 (The National Productivity Programme)、歐盟社會基金 (The European Social Fund) 或不同部會等機構所共同補助。

## 二、宣傳有關職場發展的知識

此部分包含：最重要的焦點團體 (為職場、研發機構、顧問公司、勞動市場組織與政策制訂者等人)、出版品、研討會及工作坊，及登錄各種訊息 (如擁有像是受補助方案、出版品、研討會發表文章、方案評估、「優良典範」案例研究、芬蘭職業生涯研發機構等資訊的全球網際網路首頁)。

## 三、強化芬蘭的職場發展基礎建設

此部分包含強化職場發展內，不同利害關係人間合作的各項措施。芬蘭職場發展計畫以發起各項方案活動、研討會的方式，支持職場間的網絡關係，研討會有不同方案研究者、顧問及執行者參與，彼此交換經驗。此外，芬蘭職場發展計畫亦著眼於與其他研發補助單位及計畫、研發機構、勞動市場組織、其他部會及其地區分支 (如就業與經濟發展中心) 及國際專業機構等單位，進行密切合作。芬蘭職場發展計畫並提供各項補助，給為受補助方案工作的專家及那些在博士論文中採用方案資料的研究生。

## FWDP之計畫審查

計畫 (方案) 之產生，是採公開競爭、地方提案及以職場為基礎提出開發需求，此一過程，芬蘭職場發展計畫團隊與地方層級成員有相當緊密的協調合作，其第一、二期計畫絕對及補充審查標準如下：

### 一、第一期計畫方案之審查標準 (1996-1999)

#### (一) 絕對審查標準 (Absolute Criteria)

#### 1. 方案應推動工作組織的轉型，朝向能同時增加職業生產力與品質的運作模式。

計畫支持能提昇職場員工技術和創新能力運作模式的調整，因而能達此目標的最佳者是那些能夠進行全部與綜合調整的方案。當運作模式目標立定於同時發展技術、領導力，和工作組織類型、職員的職業與專業技術，以及工作條件與職業衛生，則其調整可被視為全部的與綜合的，受補助的方案無需著重在所有上述的領域，不過，如何在運作模式內形成全部或綜合的改變，將會是一個重要的審查標準。

#### 2. 方案應著重在方案管理部門批准的目標領域之一。

管理部門批准下列1996—1998的目標領域如下：

- 推動職業與工作組織的新類型，例如團隊工作和網絡作業；
- 發展管理和合作技巧，亦將當地發展需要和團體協商系統列入考慮；
- 以增進員工專業知識和改革為特定目標，發展人力資源；
- 改善年長與青年勞動力的狀況，以及各年齡層勞動力的相互影響；
- 促進平等；

列入名單的目標領域並非互斥，但在概念上亦不相同。



### 3. 方案應為可實施的。

評估如何實施方案時，應將目標和實施方法、工作組織對調整的敏捷度、負責人員在開發計畫與方案時間表方面的專業知識等等列入考慮。

### 4. 工作組織的管理部門與員工應共同負責方案目標之達成及實施。

最低要求是，管理部門與員工代表共同處理方案的實施辦法，並且必須選出所有上述單位的代表團體，負責監督實施方案。

### 5. 工作組織與所雇用的專家應接受此方案之程序。

此程序涉及方案資料、評估、結果報告和宣傳、工作組織與方案共用經費的理由，以及支付協助方案的專家。

實施每一項方案，勞工部和申請人之間必須為該方案簽訂協議。任何單一方案給予專家預算的上限為芬蘭幣40萬（FIM400,000，約新台幣312萬元）。此金額主要用於涵蓋方案雇用專家的薪資或

費用。專家旅行費用、使用資訊服務，與研究資料形成的費用也可以由方案提供部份補助。方案持續的期間並無限制。正常情況下，計畫不核准專家兩年以上的補助期限。

在計算提供方案的補助上，對於大型公司與政府單位機構（至少250名員工）不得超過50%，或對於中小企業與小型政府單位機構不超過70%。如果方案被視為特別創新的，或被視為具有處理國家或產業部門的高度重要性，在前者職場類型的方案資金最高可達70%，後者類型則最高可達90%。此外，因喪失勞動，而使成本在方案期間提升所造成的損失，亦可列入計算的費用。

### 6. 計畫不提供產品開發、機械或設備投資、資訊活動，或單獨訓練措施的資金。

#### （二）補充審查標準（Supplementary criteria）

1. 創新的程度
2. 對產業部門或國家的重要性
3. 工作組織中策略的重要性<sup>2</sup>
4. 對職場規模與品質的長期影響
5. 網絡

## 二、第二期計畫之審查標準（2000-2003）

### （一）絕對審查標準

1. 方案應能促使工作組織更朝向同時增加職業生活生產力與品質的運作模式的轉變（同第一期審查標準）。
2. 方案應朝向職業生活的社會創新與經驗，尤其是在組織的創新內進行方案。

組織的創新被定義為（a）一家公司內的一項功能，（b）一家公司內的多項功能之間，或（c）公司之間勞動力部門與互相作用關係中的改變；改變的範圍必須廣

[注釋]

2. 此處所謂策略上的重要性是指可運用方案經驗於指導工作組織，策略的程度，特別是指定義發展工作的目標領域

泛到能明確構成在生產力、運作品質、顧客彈性，或對公司具有重要性的其他競爭因素方面呈現可定義的改進。

### 3. 方案應涵蓋數量夠多的企業，以互信為基礎進行密切和開放的合作。

不可能定義何謂足夠數量的企業；這將視方案特殊因素而定。企業之間典型的合作可能以兩種類型的合作網絡為基礎：

- 水平的：具有相似類型發展需要的企業彼此合作（包括基準評價）。
- 垂直的：相同生產鏈的公司合作實施方案（例如承包－供應商之間的合作）。

### 4. 方案應為可實施的（同第一期審查標準）。

### 5. 工作組織的管理部門與員工應共同負責達成方案目標以及實施（同第一期審查標準）。

### 6. 工作組織與所雇用的專家應接受此方案之程序（同第一期審查標準）。

## （二）補充審查標準

1. 產業部門、區域或國家的重要性
2. 公司策略的重要性
3. 共同贊助
4. 公司規模<sup>3</sup>

## 效益評估

依2003年芬蘭勞工部評估其職場發展計畫之實施概況、成效及檢討如下：

### 一、實施概況

芬蘭職場發展計畫是由芬蘭政府所補助，在1996年至2003年間，計畫總預算為4千5百萬歐元，而參與其中的職場所投入的金額至少為7千萬歐元。在大約700個方案中，有超過1300個職場，135,000位受僱員工參與了此項計畫。各方案間最為共同的目標：包括改善工作流程、工作

組織、工作社群的互動及社會關係、人力資源管理、外部網絡關係（包含社會伙伴關係）、工作能力、顧客服務及工作方法等。

在預算分配方面，最大的產業部門為工業及營造業（45%），其次是負責芬蘭基礎教育、福利及醫療照護服務的地方行政單位（30%）；就個別產業而言，主要部門為金屬與工程產業，及縣市福利與醫療照護機構。在計畫的過程中，民間服務業參與的比重有持續的提升，目前佔總方案預算約20%；最近幾年間，中小企業在所有公司方案預算中的比例約為65%。各方案的配置相當全面地涵蓋整個芬蘭。

另外，芬蘭政府之評估團隊針對企業及政府部門單位內，執行受計畫補助方案的經理、監督人員及受僱員工，進行一項職場調查。抽樣的結果，從這些參與者進入方案算起，至結束前平均為2.5年，總共取得來自91項方案（87%）419位受訪者（39%）的問卷。74%的答覆問卷將其方案重要性與影響性列為「正面的」，而有17%的人評估為「高度正面」。方案的有效程度，是透過19項反映目標組織變化程度的變數進行評估。問卷中，方案貢獻程度最大者為「一般發展活躍程度（General Development Activeness）」（76%評估為「相當」有「高度正面」影響）及「個人與團隊間的合作」（75%）。有超過60%的答覆者同樣也將「工作生產力」、「產品與/或服務品質」、「操作品質」、「彈性回應顧客需求的能力」、「發揮工作能力與技術的機會」及「提升能力與技術的機會」等方面，列為正面影響。

同時，也進行一項利害關係人調查，共取得416件（38%）回覆。根據調查結果，有78%的回覆者同樣有計畫任務與目前芬蘭人職業生涯及職場「高度」或「非常相關」的看法。92%的人認

[注釋]

3. 較大型的公司能以發展本身運作的方式獲得較多的專家和金融資源，為了促進前一個類型（中小企業）的發展，方案對於方案資金提供的資金可能大幅提高於較大型工作組織。

為受補助方案對主辦單位的職場具有意義及生產性。大部分的回覆者也認為計畫已明顯強化了生產、知識的擴散及職業生涯發展（83%），也強化了芬蘭的職業生涯發展（72%）。

## 二、實施成效

在許多方面，芬蘭職場發展計畫可說是一項成功的計畫。

首先，芬蘭職場發展計畫能夠在國際比較的脈絡下，仍維持其策略合適性，為各種職業生涯發展計畫中最先進形態之一。從創新政策的觀點來看，強調發展整體經濟學習能力的必要，偏重特定社會背景脈絡、非技術性，與使用者創新的作法，並且將其範圍，自工業與民間服務業擴展至第三部門（政府及非營利部門），以營造社會和組織創新有利的環境。

其次，在利害關係人間擁有高度的正當性。各利害關係人並將其視為一項彈性、無須太多行政層級，及能支持發展的一項職場與職業生涯發展的工具，亦認同芬蘭職場發展計畫能夠成功地達到發展基礎建設的目標。

第三，在方案層級上方面也有明確、持續的成效。芬蘭職場發展計畫下各方案的配置相當全面地涵蓋整個芬蘭，就方案成效而言，無論在開發方案本身及網絡方案皆能夠持續創造出符合方案目標的成效。公司與組織對於方案之重要性及影響性亦有高度評價，在計畫及方案層級上，也加強與其他重要部門（如國家科技局等）及創新政策成員的聯繫，將職場發展活動整合至地區創新系統及網絡，增加計畫及方案層級中科技發展與職場開發的合作。

第四，計畫推動過程中持續推展學習機制及擴散知識。芬蘭職場發展計畫積極開發職業生涯研究及擴散知識，並在計畫內發展一套學習與擴散的機制（如學習網絡及擴散機制），以宣傳有關職場發展的知識。

第五，計畫強化芬蘭的職場發展基礎建設。

芬蘭職場發展計畫投入相當多的努力，在推動職業生涯發展知識和技術的形成及傳播，加強基礎建設的發展，並藉由方案所提供外部專家學者的支持，僱用大量的研究人員與顧問，使方案受惠於他們的知識與技術。該計畫已加強芬蘭職業生活研究與發展的知識基礎，並已促成密集的成果公告與各種互相學習行為，在職場知識累積已有明顯的進步。

另，芬蘭政府根據調查、案例研究及與其他歐洲職場發展計畫比較的結果，評估研究對芬蘭職場發展計畫的整體看法是正面的。研究將計畫評估為一個在其自身環境中的「小巨人」，其評估重要論點如下：

- 透過著重社會創新，強調網絡建立及企業學習、創新能力，本計畫在一個主要為科技導向創新觀點所主導的國家中，採取一套更為「全面系統創新政策途徑」的方式推動。
- 計畫的目標與推動概念回應了職業生涯、職場與工作組織發展的最新發展趨勢，即便與國際相較亦是如此。
- 計畫在真實性掌握及策略擬定方面的能力，仍相當高。
- 計畫在利害關係人團體間，享有高度正當性。
- 計畫在其目標、發展概念與運作模式上，享有相當高的知名度。

## 三、實施檢討

另一方面，評估團隊也提出了數項計畫特性與方案設計上的弱點。

首先，在方案成效方面。方案在芬蘭的分佈相當全面，且具生產性的持續成效並與計畫目標密切相關，不過這些職場基礎方案，在影響任何改善企業本身經營環境的推動與維持發展，似乎不是那麼有效。此一觀察也直接關連到方案在運作上的適當單位，在為方案和整體計畫創造更廣泛具生產力的影響上，是否應在補助分配上優先

配置給較主動及具創新能力的組織？此外，計畫及方案活動與地區層級機構間沒有發展連結與對話；多數方案中，科學與研究的投入不足；及缺乏計畫與政策學習的制度性程序。評估團隊同時也對參與方案的職場屬性，是否與計畫基本目標相符抱持存疑的態度。

其次，在計畫機制方面，芬蘭職場發展計畫的管理制度，運作上似乎沒有太大的困難。不過，在中介架構上有些缺失，大部分是地方層級的，而這些發展需求最為普遍與急切的部門及職場，對計畫的認識顯得不那麼平均。

再者，在知識擴散方面，芬蘭職場發展計畫內已發展一套學習與擴散的機制（如學習網絡及擴散機制），不過，在知識擴散的部分，僅強化原先「內部核心份子（hard core of insiders）」及有限專家學者的知識基礎，而其他中介的「外部分子（outer circles）」及地方組織、職場僅偶而自過程中受益。在創造及擴散知識與能力上仍是線性運作模式，在各國評論者間常指出較好的範例皆出現在那些能夠結合不同利害關係人代表，共同分享彼此不同經驗與脈絡，參與學習過程的地方，應朝向推動及時與複雜的學習模式（非線性運作模式）。

最後，芬蘭職業發展計畫未來最大的挑戰是如何在一個高齡化社會中維持足夠的勞動力，並以永續的方式達成生產力。在社會層面的目標，在於以永續的方式提升生產力；在計畫層面，則是在工作組織領域中創造專家網絡；在方案形成層面，則是開發新的作法與模式，鼓勵其他公司與利害關係人團體，並支持他們利用其他的方案成果；在方案層面，在於讓組織具備更佳的解決問題能力，並為其本身的未來發展需求擬定解決方案。

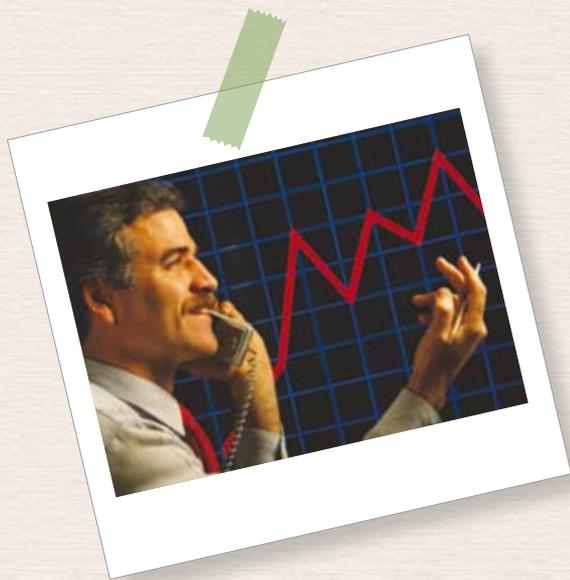
## 結語

我國與芬蘭皆屬出口導向的經濟且深受全球化之影響，依OECD 2007年就業展望（Employment Outlook）報告指出，2005年中國、印度、巴西及俄羅斯等金磚四國（BRICs）提供的勞動力約佔全球45%，開發中國家大量廉價勞動力加入全球市場後，導致先進國家之勞動薪資呈現向下修正的壓力，並對先進國家技術層級較低的企業及勞工產生衝擊。根據2007年主計處分析全球化對勞動市場之影響報告指出，先進國家在就業機會與薪資漲幅均受限下，近年來受雇人員報酬佔GDP比重呈下降趨勢，歐洲地區由1995年的65.4%，遞降至2005年之63.6%，我國則由1995年的50.5%，遞降至2005年之45.8%，顯示我國降幅較歐洲地區更深，勞動市場受其全球化之影響更大。



因應全球化及知識經濟時代對企業及勞工之衝擊，各國政府及企業皆積極採取因應措施以提高其全球競爭力，包括：全球化的佈局、延伸企業協同合作、跨領域交會創新、客製化需求服務、知識分享及社會網絡的建立等措施，此外，

根據評估各國發展極具權威的國際組織－世界經濟論壇（WEF）所公布2007-2008年全球競爭力評比資料<sup>4</sup>，其中三大重要評比指標分別為「基本需求」、「效率增強」及「創新因素」，以上皆與芬蘭職場發展計畫（FWDP）之推動作法及精神相呼應。



由芬蘭經驗得知，芬蘭的未來高度取決於若干關鍵因素：包括：競爭力以及成功地將此優勢轉化為知識密集出口品、重大世代變革的轉型（高齡化趨勢）、福利國家及勞工短缺平衡管理的現代化。芬蘭勞工部透過「芬蘭職場發展計畫」此一政策工具，將職場發展活動整合至芬蘭創新系統及網絡，藉由促進芬蘭職場內創新支持運作模式，同步提升受雇者職業生涯品質、員工處理工作的能力及企業績效，並體認到芬蘭

社會須整合高齡化及知識經濟以產生更多的就業機會，在目標領域層面，重視改善組織內年長與青年勞動力的狀況。另外，計畫中大約半數是由公部門提出，多數是來自地方政府、縣市政府及社會和醫療部門，是與福利國家現代化有關的活動。芬蘭職場發展計畫回應其國家未來發展所面臨之挑戰並與其需求結合。此外，在計畫及方案層級上，加強與其他重要部門，包含教育部、貿工部、社會事務與健康部、農林部、芬蘭國家科技局（Tekes）等的聯繫，雖然，計畫僅佔芬蘭創新及職場發展投資相當小的一部分，但在品質上則扮演「小巨人」的角色。

芬蘭職業開發計畫涵蓋職場上技術性、工作組織及人力資源發展等層面，並廣泛地推展至各式各樣的職場，我國雖有相類似計畫，但僅分別侷限於政府部門、特定經濟部門等個別職場領域並未整合。我國與芬蘭所面臨的挑戰相似，芬蘭政府為職場改善、職場發展提供一條全面的社會創新途徑，可供我國政府相關部會（經濟部、勞委會、國科會、研考會等部會）未來在投入計畫補助職場改善與開發及企業創新能力一個較先進的作法。🌱

（本文作者 勞工委員會綜合規劃處 科員）

〔注釋〕

4. WEF 所公佈2007-2008年全球競爭力評比資料，總計以113項指標進行評比，在131個受評國家中芬蘭名列第六，排名在亞洲任何一個國家之前，台灣排名為第14位



# 澳洲非典型僱用和 工會回應之創新策略

古楨彥

## 前言

這篇文章是去發掘在澳洲非典型僱用快速增加下對工會的暗示，本文由四大部分所組成：第一部分介紹澳洲勞動市場去規定化（Deregulation）之情形。第二部分解釋澳洲非典型僱用之意義和種類。第三部分說明在澳洲從事非典型僱用之勞動者（例如：從事隨意casual工作型態受僱者）成員工會會員之比率。第四部分探討澳洲工會如何採取創新策略以保護其從事非典型工作型態勞動者之權益。

## 澳洲勞動市場之去規定化

1996年3月澳洲聯邦大選，澳洲工黨（Labor Party）得票數是自1930年代以來最低的數字。自由黨和國民黨聯盟大獲全勝，由約翰·霍華德（John Howard）出任總理。選舉過後，自由黨和國民黨聯盟決定以立法，依照新右派與澳洲企業協會的路線，以及「找回工作的策略」，進行廣泛的職場改革。其中重要一項改革是將1988年制定的勞資關係法（Industrial Relations Act, 1988）大幅度的調整，更名為職場關係

法（Workplace Relations Act, 1996）<sup>1</sup>。到了2005年12月澳洲國會再度通過職場關係法的修正，於2006年3月27日開始生效，新的修正案稱之為工作選擇（Work Choices），澳洲政府強調這項修正案係為公司法人提供更簡單、更靈活的國家勞資關係制度<sup>2</sup>。

在1996年職場關係法的關鍵內容中有提及澳洲勞資關係委員會角色的顯著改變。該法限制該委員會對20項「可允許事項」的決定權，但它仍可對「例外事物」進行仲裁。1990年代企業協議的成長，一直被澳洲勞資關係視為走向更為分權化體系之正反兩方。雖然企業級協商（Enterprise Bargaining）有明顯增多，但仲裁並未完全絕跡。1994年末，在聯邦層次，有5%的員工之勞動條件全是由註冊的協議所決定。相對地，35%的員工全然倚靠澳洲勞資關係委員會所做的決定，另外30%倚靠該委員會決定和協議，最後30%主要靠非正式的基礎<sup>3</sup>。

在1990年代的晚期，澳洲僱主和工會對未來方向的見解，有共識也有歧見。以澳洲僱主而言，他們關心其經濟績效在日益競爭的市場裡，究竟會如何。例如很多澳洲僱主會繼續優先採用人力資源管理策略，並在企業內更重視勞資關係，同時他們也會監督企業

〔注釋〕

1. 張其恒譯，從勞資關係到職場關係：當代澳大利亞分權式協商的興起，台灣社會安全五十年勞資關係的回顧與前瞻國際學術研討會，國立政治大學勞工研究所主辦，民國89年9月30日，頁數63。
2. 周宣岑，澳洲工作場所關係法的修正，台灣勞工雙月刊第10期，行政院勞工委員會出版，民國96年11月，頁數139。
3. 藍科正譯，澳洲的勞雇關係，華泰書局印行，民國89年5月初版，頁數146。

(勞僱)協議的成效，俾了解所承諾的生產力提昇是否實現。然而在澳洲工會方面，他們也會關心產業和企業的績效，並仔細觀察企業協商，記錄其對會員工資、其他勞動條件和工作權益的影響，特別關心的對象將是低工資的勞工。因為澳洲工會領導者擔心，若不能證明工會與受僱者的關連性(例如：工會改善對會員的服務)，則工會會員和工會影響力都將驟降，自然地前述兩種結果不能為澳洲工會所歡迎接受的<sup>4</sup>。

## 非典型僱用之意義與種類

在定義非典型僱用之意義之前，首先討論何謂「典型」的聘僱型態。台灣學者鄭津津教授在1999年認為傳統的聘僱關係須具備三個特質：第一、僱傭關係是具有指揮監督權的僱主與具有服從義務的受僱人間的關係。第二、僱傭關係需建立在全時(full-time)的基礎上。第三、只要受僱人被要求繼續工作，或其願意繼續工作，僱傭關係將無限地繼續存在，或是繼續有效一段時間。

「非典型僱用關係」(Atypical Employment Relationship)有不同的名稱，或稱「不安定僱傭關係」(Precarious Employment Relationship)、「非傳統或非標準僱用關係」(Non-traditional or Non-standard Employment Relationship)等。針對前述關係所涉及的是一種非全時、非長期受聘僱於一個僱主或一個企業的聘僱關係，而衍生出的工作型態。大體上包括部分工時勞動、定期契約勞動、家內勞動及許多不同類型的工作形態<sup>5</sup>。

如同其他工業化社會一樣，澳洲的僱用系統中標準化僱用模式，界定為全職、永久、有薪資給付的工作，此種工作有僱用安全(即在一個僱用契約，記載著各式僱用權利和利益的內容)。除了標準僱用之外，澳洲也出現了非典型僱用之多種型態(即是鮮少僱用權利和利益的保護)。以勞動者區分，在澳洲主要有三種分類方式：第一、區分受僱者和非受僱者，第二、永久性受僱者和暫時性受僱者，第三、全職受僱者和工作時數少於全職受僱者。絕大多數非典型工

[註釋]

4. 同前註，頁數148-149。

5. 成之約，淺論「非典型聘僱關係」工作形態的發展與影響，勞工行政第139期，西元1999年11月15日出版，頁數10。

6. Iain Campbell, 'Globalization and changes in employment conditions in Australia', Working paper No.52, Centre for Applied Social Research, RMIT University, Australia, 2007, p.14.

7. 在澳大利亞，大多數隨意工作者是兼職(part-time)，少部分是全職(full-time)，隨意工作者是整合到一工作者之大型族群，橫跨所有產業，比較特殊集中在零售業、提供住宿服務的咖啡店、餐廳以及文化和娛樂服務業等。

8. Iain Campbell, 'Globalization and changes in employment conditions in Australia', Working paper No. 52, Centre for Applied Social Research, RMIT University, Australia, 2007, p.15.

作(non-standard work)是包含在正式部門之內。特別的是，自我僱用以及其受僱者涵蓋範圍少於所認知的，導致一直在澳洲很少被提及<sup>6</sup>。

就第一種區分而言，當非受僱者為小農夫們或小零售商在澳洲區分受僱者和非受僱者是非常清楚。但是隨著自我受僱契約者(self-employed contractors)提供勞動服務給僱用公司(猶如在其他產業—營造、農耕、森林、漁業、寶石業、商業服務、倉儲和通訊設施等)，使得非受僱者變得更為複雜。

第二種區分為永久受僱者和暫時性受僱者在澳大利亞也是特別明顯的。和其他先進資本主義國家比較，暫時性僱用在澳洲是在很多非尋常型態以及僱用利益或保護存在頗大差距而被標示出來。在澳洲暫時性受薪工作有種型態：固定期限(fixed-term)和隨意(casual)。固定期限受僱者在澳洲常出現在政府及非營利事業部門(特別是在教育和社區服務領域)，這些人員大多來自一個特別期間的僱用契約，擁有較少僱用保障。隨意(Casual)<sup>7</sup>之工作種類為更不尋常的，從澳洲的歷史來看，從事隨意工作之勞動者一直是在僱用規定或是裁定很特殊的僱用主要型態，猶如一項改變到永久雇用之標準模式。然而，隨意受僱者鮮少有僱用保護權利，例如：不公平解僱(unfair dismissal)以及沒有權利要求僱主給予解僱前的告知。更嚴重的是，從事隨意工作型態的受僱者一直是被排除從賦予絕大多數的僱用權利和利益到永久僱用契約—此類受僱者是缺少基本僱用相關項目(例如：年度休假、病假和公共假期的薪資給付)。但隨意工作受僱者仍可保有一項金錢給付薪資之表面形式(在一些案例中會說明薪資給付的工時率，以回報為其僱主貢獻多少小時的工作內容呈現)。顯見，從事隨意工作者在澳洲是一個僱用彈性化之類型<sup>8</sup>。

澳洲非典型僱用之勞動力評估數字包括非受僱者、兼職受僱者以及全職隨意工作受僱者。特別的是，澳洲很多從事隨意工作者為長時期雇員、可預測的工作小時為他們的僱主從事核心的工作。根據1998年澳洲勞資關係學者Barbara Pocock所從事學術研究發現隨意工作型態的受僱者在澳洲普遍出現以聘僱女性

勞動者為主的產業，例如：住宿、咖啡、餐廳以及零售貿易等。然而，現今隨意工作的受僱者（包括女性勞動者）卻出現在大多數澳洲各式各樣的產業和職業。

在表1我們可以看到澳洲非典型僱用勞動力之相關成長大部分歸諸於在兼職和隨意受僱者之明顯增加。至於非受僱者勞動力仍維持和過去一樣穩定情形。根據澳洲統計處資料得知在1982-1997年間非典型僱用勞動市場占有率從0.33到0.46（也就是成長將近40%）<sup>9</sup>。

上述澳洲統計處資料並未包括其他型式雇用安排（例如：季節性勞動者、外部勞動者、僱用經驗超過當年者、占住工作職缺者、電傳勞動者、尚未列為記錄之受僱者），否則非典型僱用勞動力比率（超過50%）在澳洲更擴大。

澳洲學者Simpson、Dawkins以及Madden研究1988到1997年間非典型僱用在澳洲情形。在這份研究報告中陳述出1984到1993年間隨意僱用占澳洲全部受僱者比率快速成長，而且這種成長的現象一直持續到1997年（詳見表2）。根據他們的研究發現近26%之受僱者被歸類為僱用在隨意受僱者之雇用基礎—這種現象特別發生於女性受僱者（幾乎1/3受僱者類型為隨意）。值得一提的是，在最近幾年男性受僱者在隨意雇用已顯示出大幅度比率增加，縮小和女性隨意受僱者之比率差距<sup>10</sup>。

在澳洲曾經發生工會會員人數、工會密度和工會數量大量減少的情形。然而，在同一時間工會會員人數呈現增加歸因於澳洲總工會（Australian Council of Trade Union）支持工會整併聯合活動。工會會員下降的原因有很多，而且複雜，包括工業結構改變的效應、工會政策的錯誤、澳洲雇主團體、政府的直接立法效應和媒體帶來的大眾影響。在澳大利亞隨意受僱者工作型態關係介於工會密度降低和非典型僱用之間是不能夠清楚劃分的。下降中的澳洲工會密度似乎是開放非工會勞動者加入的機會，以及施壓力於既存的雇用條件。然而，持悲觀論者認為非典型僱用的增加，使澳洲工會難以招募擁有鮮少或受保護工作條件的勞工，特別是從事隨意型態的受僱者。

基本上，澳洲的裁定<sup>11</sup>機制是保護受僱者的薪資和工作條件以及工會的會員—可以增加這些勞動者位於裁定保護下。裁定的內容一般涵蓋以僱員群組劃分的關鍵條款，包括：

- 僱員分類和以技能為依據的級別晉升途徑；
- 上下班時間，包括正常上班和加班；
- 聘僱類型；
- 工資率，包括臨時工、未成年工、學徒工和代培工的工資；
- 計件工資、定額和獎金；
- 年度假和假期附加費；

年份	標準雇用勞動力	非典型雇用勞動力	兼職永久受僱者	全職隨意受僱者	兼職隨意受僱者	非受僱者
1982	0.67	0.33	na	na	na	0.16
1986	0.63	0.37	na	na	na	0.17
1988	0.63	0.37	0.05	0.04	0.11	0.16
1989	0.63	0.37	0.05	0.04	0.12	0.16
1990	0.62	0.38	0.05	0.04	0.12	0.17
1991	0.60	0.40	0.06	0.04	0.12	0.17
1992	0.59	0.41	0.07	0.05	0.12	0.17
1993	0.58	0.42	0.07	0.05	0.12	0.16
1994	0.56	0.44	0.07	0.06	0.14	0.17
1995	0.57	0.43	0.07	0.05	0.14	0.17
1996	0.55	0.45	0.07	0.07	0.15	0.16
1997	0.54	0.46	0.08	0.07	0.15	0.16

資料來源：澳洲統計處(ABS), Catalogues 6203.0,6310.0,6310.0.40.001. 6334.0

年份(八月)	男性	女性	總數
1988	12.0	28.4	18.9
1989	13.1	29.3	20.0
1990	12.8	28.2	19.4
1991	13.0	29.0	20.3
1992	15.6	30.9	22.3
1993	16.4	30.6	22.7
1994	18.1	30.8	23.7
1995	18.5	30.8	24.0
1996	21.2	32.0	26.1
1997	20.9	31.7	25.8
關鍵比率改變	8.9	3.3	6.9

資料來源：John Mangan and Christine Williams (1999：4)

[ 注釋 ]

9. John Burgess, 'Globalization, Non-Standard Employment and Australian Trade Unions', Asia Pacific Business Review, vol.6, no.3-4, June 2000, pp.100-101.

10. John Mangan and Christine Williams, 'Casual Employment in Australia: A Further Analysis', The State of Queensland (Queensland Treasury), March 1999, pp.3-4.

11. “裁定”在澳洲是一個法律文件，它規定了雇員應遵行的職責、最低工資率、僱用條件以及和工作相關的許多事項。

- 長期服務假；
- 喪假、父母親育嬰假；
- 公共假期補償；
- 津貼；
- 懲罰率；
- 裁員及退職金；
- 解僱通知、爭議解決程序；
- 職業退休金、外包工人的工資和條件。

非受僱者是由一個勞動派遣團體所組成，估計約計澳洲總勞動力的16%，成員包括自我受僱者、雇主。傳統上，在澳洲從事兼職、隨意工作型態的受僱者和全職受僱者比較是呈現其工會會員較少之情形<sup>12</sup>。從表3中可以清楚表示全職永久受僱者、兼職永久受僱者、全職隨意受僱者和兼職隨意受僱者明顯的工會化比率差異。除此之外，兼職永久受僱者工會密度（39.1%）幾乎和全職永久受僱者工會密度（41.6%）相同。

隨意受僱者工會化比率在澳洲所有產業部門是很低的，但是根據澳洲學者Iain Campbell在1996年發現四個有趣的模式—針對永久受僱者和隨意受僱者比較研究<sup>13</sup>（詳見表4）。第一、在部分產業（例如：通訊服務業、電力、瓦斯和自來水業、政府行政和國防部門、礦業、金融和保險業）同時出現永久受僱者工會比率高以及隨意受僱者低於10%以下工會化比率情形。第二、部分產業（例如：教育業、運輸及倉儲業、製造業、建築業、健康和社會服務業、人事部門以及其他服務業）在澳洲出現高工會化比率以及隨意受僱者樂於接受低工會化比率之事實。第三、在澳洲，部分產業（例如：農耕業、森林業及漁業、零售業、財產業、商業服務業、文化和娛樂服務業）呈現出低工會化比率以及大量隨意受僱者大多為非工會會員狀態。第四、零售貿易業在澳洲出現低工會化比率以及大多數隨意受僱者工會化比率低，但仍和永久受僱者工會化比率差距接近。

台灣勞資關係學者朱柔若教授在1998年表示工會對彈性勞動契約大都採取守勢居多，甚至抱持敵視的態度。工會反對彈性勞動制度普及化的第一項主要理由是將減緩所有受雇人員減少工時期望落實的速度。第二項理由是彈性勞動契約的合法化之後，可能會成為威脅全職工作成長的最大障礙<sup>14</sup>。這些次級就業地帶（secondary zone of employment）勞工人數的成長，對有組織勞工的工作保障與工資水準構成一大威脅。特別是部分工時的臨時性勞工以及受僱於小公司的勞工，通常都受不到立法的保護，受不到法律保障將會導致部分工時與固定契約勞動力的大幅擴張。

為何隨意受僱者工會組織率會很低呢？工會組織者已試圖去招募隨意受僱者為其工會會員，但常常會造成雇主之敵意阻撓而受挫。事實上問題癥結點在於工會組織者不熟悉隨意受僱者相關問題，例如：隨意受僱者的需要和利益往往和全職永久受僱者是很大不同的。此外，隨意受僱者高離職率是影響工會組織者招募新會員成果。在澳洲，個別的工會已採取多樣化策略去面對招募隨意受僱者為其會員之挑戰。但大多數工會仍主要致力於維護全職永久受僱者之利益，因為隨意受僱者被視為一個威脅到全職永久受僱者的會員人數和勞動條件<sup>15</sup>。

無疑地，傳統的工會政策在澳大利亞為主導的。事實上，勞動市場的去規定化和雇主的防禦之現存壓力可能幫助其本身主導之加強，例如：鼓勵已布好陣式之工會幹部更加強核心會員的防禦。然而，新思維和新方法之重要訊息可以被檢查出來—這些試圖去採取些微敵視和更多歧視態度到僱用之新形式以及去回應，藉由新形式所產生諸多問題。

在工會會員政策的層級有一項新方法被調查出來—主動地招募以及更有效地代表新形態的受僱者。

表3 工會化比率—依據性別劃分永久和隨意受僱者(1994年8月)

項目	全職永久受僱者	兼職永久受僱者	全職隨意受僱者	兼職隨意受僱者	全部受僱者
男性	43.2	35.5	15.7	14.1	37.9
女性	38.5	39.8	9.9	15.3	31.3
人數	41.6	39.1	14.0	14.9	35.0

資料來源：澳洲統計處(ABS)，1994年8月澳洲工會會員，產品編號：6325.0.40.001

[注釋]

- John Burgess, 'Globalization, Non-Standard Employment and Australian Trade Unions', Asia Pacific Business Review, vol.16, no.3-4, June 2000, pp.101-102.
- Iain Campbell, 'Casual Employment, Labour Regulation and Australian Trade Unions', Working paper No.43, National Key Centre in Industrial Relations, Melbourne, 1996, pp.17-18.
- 許長輝，經濟全球化對我國汽車產業勞動者及工會發展影響之探討：以國瑞汽車為例，國立中正大學勞工研究所碩士論文，西元2006年1月，頁數52-53。
- Iain Campbell, 'Casual Employment, Labour Regulation and Australian Trade Unions', Working paper No. 43, National Key Centre in Industrial Relations, Melbourne 1996, p.19.

這種能力驅使受僱者去維護他們的利益為工會的主要資源以及新政策在招募和代表可被視為必要的起始點。在許多已發表的文件中已載明前述新方法，例如：由澳大利亞總工會（ACTU）公開發表的強烈論述一即是重新設定隨意僱用、（永久）兼職僱用以及工作共享的條文<sup>16</sup>。這些改革的大綱旨在限制隨意僱用是必要地短期、季節性、不規則以及去隨意化地保留隨意僱用，藉由轉移到永久僱用狀態。

兼職工作應該是永久的，伴隨著所有應得利益以及兼職到全職工作的明確比率；隨意僱用應該限制到一個短期間和僅針對緊急僱用之短期所使用。更具體之作法是隨意受僱者在任何3個月內不得超過76小時以符合額外的工作需要。這項討論並未任何保護性規定，例如：最低起始期限。但此項作法建議隨意受僱者是藉由小時約定以及小時率為每周裁定1/38<sup>th</sup> 外加至少20%一個隨意工作量（以及更高的工作量針對正常工時以後或者在周末或公共假期的工作表現）<sup>17</sup>。

## 結論

澳洲聯邦的自由國民黨聯盟似乎欲削弱澳洲勞資關係委員會（即勞資爭議仲裁法庭）的角色，以及進一步縮小澳洲工會的權限。然而，朝向分權化的澳洲勞資關係趨勢是否得以持續，仍有待觀察。不論結果如何，一個可確定的情形是勞資關係會維持在澳洲政治和經濟辯論中占據核心地位。

全球化被視為無可避免以及它需要從國家的特別政策回應。降低工會密度和非典型僱用之成長是先前發生在澳大利亞之全球化議程。然而，有三點介於這些同時發生變化間有關聯性。第一、一般來說新自由主義架構對工會是具敵意的以及很多非典型僱用安排的支持。第二、工會在面對合法的壓力不僅來自於立法（鼓勵非工會工作場所之安排），而且來自排除工會之外正在成長中從事非典型僱用之受僱者。第三、在1980年代中期以前，澳大利亞勞資關係系統的特徵是集中化和團體協約的安排—其前題在標準僱用模式之首要性和持續性，猶如僱用政策以及僱用重建大部分依循此模式。

澳洲非典型僱用的擴張對澳洲工會而言是一項重要的挑戰，為了要降低隨意僱用者勞動條件之意外發生，的確有必要去設計和界定更適合勞動規定的型式。直到現在為止，澳洲工會所採取的回應策略（即建構在去隨意化Decasualisation的原則上）於從事隨意工作型態的受僱者的挑戰被證明為不足夠的。但是，任何新工會的改革動機必須解決現存努力去執行去隨意化原則的缺點。然而，一項對於澳洲工會有效去隨意化原則策略必須採取較寬廣的範圍—也就是說此有效策略不僅必須尋求在澳洲勞動規定機制中整併其保護因素，而且要去延伸前述規定以及使其有效。🌱

（本文作者 中國文化大學勞動暨人力資源學系助理教授）

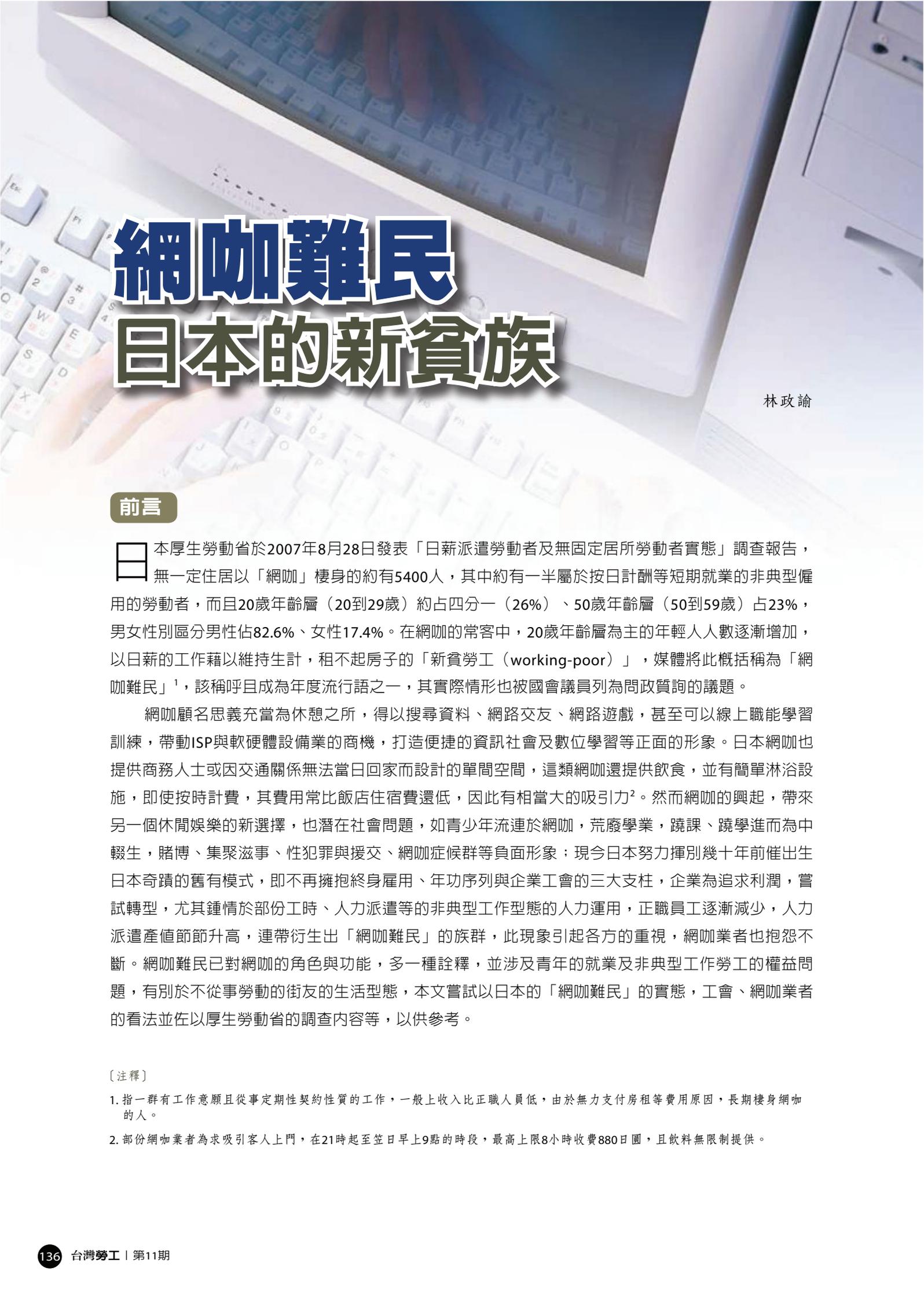
表4 1994年8月工會會員和工會密度

	永久受僱者			隨意受僱者		
	總計	工會會員	工會組織率	總計	工會會員	工會組織率
農耕業、森林業及漁業	72.2	11.5	16.0	65.5	5.5	8.4
礦業	70.0	33.0	47.2	7.2	1.3	18.6
製造業	895.4	399.8	44.6	137.6	21.9	15.9
電力、瓦斯及自來水業	88.3	59.7	67.5	2.5	0.7	26.9
建築業	231.9	95.8	41.3	100.4	17.6	17.5
大批銷售貿易	359.3	58.7	16.3	60.8	2.7	4.4
零售貿易業	519.7	133.0	25.6	408.5	83.6	20.5
住宿、咖啡及餐廳業	146.0	32.7	22.4	174.3	29.1	16.7
運輸及倉儲業	247.5	144.5	58.4	50.5	10.3	20.3
通訊服務業	115.1	79.4	69.0	9.3	2.2	23.3
金融及保險業	283.8	128.5	45.3	20.8	0.7	3.3
財產及公車服務業	404.8	70.6	17.4	148.7	10.1	6.8
政府行政和國防部門	319.3	189.2	59.3	29.2	1.2	4.2
教育業	458.1	292.7	63.9	86.3	12.6	14.6
健康和社區服務業	511.3	225.4	44.1	137.6	14.5	10.6
文化及娛樂服務業	78.8	23.3	29.4	62.3	10.5	16.8
人事部門及相關服務業	175.0	78.5	44.9	47.6	2.9	6.0

〔注釋〕

16. Iain Campbell, 'Casual Employment, Labour Regulation and Australian Trade Unions', Working paper No.43, National Key Centre in Industrial Relations, Melbourne, 1996, p.24.

17. 同前註，頁數24-25。



# 網咖難民 日本的新貧族

林政諭

## 前言

日本厚生勞動省於2007年8月28日發表「日薪派遣勞動者及無固定居所勞動者實態」調查報告，無一定住居以「網咖」棲身的約有5400人，其中約有一半屬於按日計酬等短期就業的非典型僱用的勞動者，而且20歲年齡層（20到29歲）約占四分之一（26%）、50歲年齡層（50到59歲）占23%，男女性別區分男性佔82.6%、女性17.4%。在網咖的常客中，20歲年齡層為主的年輕人人數逐漸增加，以日薪的工作藉以維持生計，租不起房子的「新貧勞工（working-poor）」，媒體將此概括稱為「網咖難民」<sup>1</sup>，該稱呼且成為年度流行語之一，其實際情形也被國會議員列為問政質詢的議題。

網咖顧名思義充當為休憩之所，得以搜尋資料、網路交友、網路遊戲，甚至可以線上職能學習訓練，帶動ISP與軟硬體設備業的商機，打造便捷的資訊社會及數位學習等正面的形象。日本網咖也提供商務人士或因交通關係無法當日回家而設計的單間空間，這類網咖還提供飲食，並有簡單淋浴設施，即使按時計費，其費用常比飯店住宿費還低，因此有相當大的吸引力<sup>2</sup>。然而網咖的興起，帶來另一個休閒娛樂的新選擇，也潛在社會問題，如青少年流連於網咖，荒廢學業，蹺課、蹺學進而為中輟生，賭博、集聚滋事、性犯罪與援交、網咖症候群等負面形象；現今日本努力揮別幾十年前催出生日本奇蹟的舊有模式，即不再擁抱終身雇用、年功序列與企業工會的三大支柱，企業為追求利潤，嘗試轉型，尤其鍾情於部份工時、人力派遣等的非典型工作型態的人力運用，正職員工逐漸減少，人力派遣產值節節升高，連帶衍生出「網咖難民」的族群，此現象引起各方的重視，網咖業者也抱怨不斷。網咖難民已對網咖的角色與功能，多一種詮釋，並涉及青年的就業及非典型工作勞工的權益問題，有別於不從事勞動的街友的生活型態，本文嘗試以日本的「網咖難民」的實態，工會、網咖業者的看法並在以厚生勞動省的調查內容等，以供參考。

〔注釋〕

1. 指一群有工作意願且從事定期性契約性質的工作，一般上收入比正職人員低，由於無力支付房租等費用原因，長期棲身網咖的人。
2. 部份網咖業者為求吸引客人上門，在21時起至翌日早上9點的時段，最高上限8小時收費880日圓，且飲料無限制提供。

## 日本「網咖難民」的實態

日本民間放送連盟（National Association of Commercial Broadcasters in Japan；NAB）於2007年10月31日頒發2007年度日本民間放送連盟獎（NBA Awards）電視報導部門計特優一名、優等六名，日本電視公司（Nippon Television Network Corporation；NTV）所製作的「網咖難民—漂流的貧困者」節目為優等作品之一，內容描述網咖難民的一天，早上用手機跟派遣公司聯絡，知道有工作就迅速的前往指定的集合地點，確認時以派遣公司登記的號碼取代姓名。（圖1）白天分秒必爭的拼命工作，當夜幕低垂還沒棲身網咖前，則在街上遊蕩，休息時無床鋪可供橫躺，當然也沒有被子可用。年輕人無法支付房租被迫遷出，從事一日契約的派遣型態的勞動，以網咖為「溫暖的窩」，並強調日常上的必需品

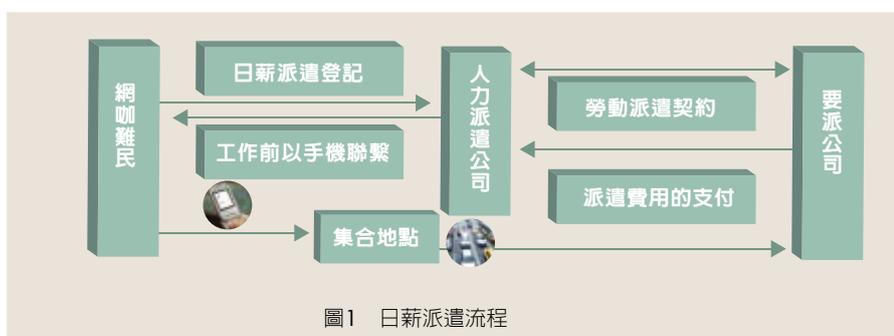


圖1 日新派遣流程

為手機及寄物櫃，用手機方便打工，上班前將行李放在距網咖較近或車站附近的寄物櫃，以打零工、棲身網咖的拮据的生活，對於身體的健康或將來充滿不安，看不到希望。

這項報導於2007年1月8日一經播出獲得極大的迴響。影響所及之一是前任日本厚生勞動大臣柳澤伯夫在任中於參議院厚生勞動委員會議時，回答某在野黨小池晃參院議員有關網咖難民一節，坦率的表示，從「身體健康、安全衛生和以創造正規雇用機會、促進工作能力發展」的角度衡量，認為以網咖為家是不正常的，並應允著手網咖的實際調查。

日本複合式咖啡協會（Japan Complex cafe Association；JCCA），為經營網咖或漫畫店等業者所組成的團體，對於媒體將其客人直稱為「難民」深不以為然，提出嚴重抗議。該協會強調截至2007年8月加盟會員有235家，營業地點有1362處，這些場所是繼家庭、職場之後的第三生活空間，提供舒適、乾淨及優質上網的空間，將消費者視為難民實有歧視之嫌，進而對出入網咖的年輕人烙印為缺乏工作意願甚而歸類為M型社會中的失敗組，至為不公，因此，該協會禁止媒體將其消費者稱呼為網咖難民，並拒絕協助厚生勞動省直接以「網咖難民」為題的調查工作（筆者註，該省後以「日薪派遣勞動者及無固定居所勞動者實態」為調查主題），另為消弭外界的誤解，除著手改善網咖的管理、強化網咖的功能並積極規劃與厚生勞動省共同推動促進青年就業資訊措施。

前述日本厚生勞動省於國會對於辦理網咖難民實態的承諾，也緊鑼密鼓的在2007年6-7月間辦理並於8月公布調查結果，其主要內容下：

## 一、調查問項及內容：

以東京、大阪等都會區24小時營業的網咖、漫畫書店等為對象，分二階段進行，第一階段以電訪方式針對3,246家商店的店長或店員調查使用網咖的情形後（參照表1），並斟酌網咖的所屬地區的屬性，

		大車站附近	其他車站附近	市郊	合計全國
① 調查家數		346家	1781家	1119家	3,246家
② 有效問卷家數		126家	674家	373家	1,173家
使用者	③ 一家回答平均值	26.8人	18.5人	16.7人	18.9人
	④ 95%信賴區間	22.8人~30.9人	16.9人~20.1人	14.9人~18.4人	17.7人~20.1人
	⑤ 全部調查對象家數的推估直 (=③ × ①)	9,273人	32,949人	18,687人	60,909人
營業	⑥ 一家回答平均值	8.7人	6.5人	6.1人	6.6人
	⑦ 95%信賴區間	6.4人~11.0人	5.7人~7.2人	5.3人~6.9人	6.1人~7.2人
	⑧ 全部調查對象家數的推估直	3,010人	11,577人	6,826人	21,413人

再抽出146家進行第二階段實地問卷調查，對象則進出網咖的人（參照表2）。

年齡層	百分比
1 ~19歲	9.5 (%)
2 20 ~ 24歲	30.0 (%)
3 25 ~ 29歲	21.2 (%)
4 30 ~ 34歲	15.6 (%)
5 35 ~ 39歲	8.5 (%)
6 40 ~ 49歲	9.4 (%)
7 50 ~ 59歲	4.1 (%)
8 60歲~	1.6 (%)
9 NA	0.1 (%)
10	100.0 (%)

在第二階段回收問卷計有1,664人，以性別分男性占77.9%、女性為22.1%，男性夜間使用網咖的比率是77.9%。以20歲年齡層約佔一半以上為51.2%，其中20年歲前段班人數占3成以上（30.0%）。

表3顯示出進出網咖的頻度，「每週約為3-4天」為20.1%、「每週在5天以上」則為17.8%，「偶爾」消費的占全體的四分之一（26%）；表4，夜間利用的理由以「玩線上遊戲或看漫畫書等」為52.8%占首位，「遊玩或工作等關係」無法（含麻煩）回家約占3成（27.8%），至於「目前無住家，以憑為住宿點」，易言之無房子可住的占7.8%。

週期	百分比
1 每週5天以上	17.8 (%)
2 每週3-4天	20.1 (%)
3 每週1-2天	15.8 (%)
4 每月1-2次	12.1 (%)
5 偶爾	26.0 (%)
6 此為第一次	6.4 (%)
7 NA	2.0 (%)
8	100.0 (%)

理由	百分比
1 玩線上遊戲或看漫畫書等	52.8 (%)
2 遊玩原因夜深不方便回家（含麻煩）	13.3 (%)
3 工作太晚或早上要很早的關係（含麻煩）	14.5 (%)
4 為旅行或出差期間	2.5 (%)
5 不想回家（預定近日回家）	2.1 (%)
6 不想回家（短時間不回家）	3.9 (%)
7 現在「無住家」以憑為住宿點	7.8 (%)
8 NA	3.2 (%)
9	100.0 (%)

夜間使用者就業狀況，以目前有工作者居首位占7成（68.8%），學生居次約2成（18.1%）。

就業狀況	百分比
為維持家計而工作	60.38 (%)
為增加家庭收入而工作	8.5 (%)
學生（含學生工讀生）	18.1 (%)
平常不工作（有找工作）	7.3 (%)
平常不工作（沒找工作）	5.2 (%)
NA	0.6 (%)
	100.0 (%)

註：本題問卷採單選回答

表6之目前有在工作的在就業形態上屬「正職員工等」占半數（56.0%），屬非典型勞工（即2~5）者約占三分之一（32.2%），而其中為「短期派遣勞工」（即2）者為6.1%。

類別	就業形態	百分比
1	正職員工等	56.0 (%)
2	派遣勞工（在要派公司每天或未滿1個月）	6.1 (%)
3	派遣勞工（在要派公司工作期間固定1個月以上）	5.9 (%)
4	除派遣型態以外之兼差、部分工時（有找工作）	7.3 (%)
5	平常不工作（沒找工作）	5.2 (%)
	NA	0.6 (%)
		100.0 (%)

對象類型名稱				四捨五入之回答項目	
常客				Q3（夜間使用頻度）	每週5天以上，每週約3~4天
無住居者				Q4（夜間使用理由）	現無住居，藉以過夜
回家困難者					不想回家（短期間）
非典型勞工	短期勞工	短期派遣勞工	日薪派遣勞工	Q6（就業形態）	派遣勞工（在要派公司內每天或未滿一個月）
			非日薪之短期派遣勞工		
		短期直接使用勞工	日薪直接使用勞工		非派遣以外之工讀生、契約工等（屬按日薪或契約未滿1個月）
			非日薪直接使用勞工		
	長期勞工	長期性派遣勞工			派遣勞工（在要派公司固定1個月以上）
		長期直接使用勞工			非派遣以外之工讀生、契約工等（屬按日薪或契約未滿1個月）
正職員工				Q5（就業狀況）	正職員工等
自營業					自營業
失業者					平常不工作（有找工作）
無業者					平常不工作（沒找工作）
學生					學生（含學生工讀）

註：「直接使用」係指無透過派遣方式，由公司直接僱用；「日薪直接使用勞工」大都是以建築工為主。

淪為無固定住所的理由，以「辭掉工作無法負擔房租等費用」（東京為32.6%、大阪32.6%）、「辭掉工作遷離公司宿舍」（東京為20.1%、大阪43.9%）等為主要原因，也就是因辭掉工作而無固定住所的原因占一半以上的比例。（表8）

理由	東京	大阪	非典型僱用者
1. 辭掉工作無法負擔房租等費用	32.6 (%)	17.1 (%)	34.2 (%)
2. 辭掉工作遷離公司宿舍	20.1 (%)	43.9 (%)	17.1 (%)
3. 持續工作因生活費攀升無法負擔房租等費用	2.2 (%)	9.8 (%)	3.4 (%)
4. 有金錢借貸關係之糾紛	5.4 (%)	7.3 (%)	8.2 (%)
5. 與家人相處不好而離家	13.8 (%)	12.2 (%)	11.0 (%)
6. 與家人相處並無問題只是想離家	4.5 (%)	2.4 (%)	5.5 (%)
7. 與朋友等同住因不便而搬出	3.1 (%)	0.0 (%)	3.4 (%)
8. 其他	11.2 (%)	4.9 (%)	9.6 (%)
NA	7.1 (%)	2.4 (%)	7.5 (%)
	100.0 (%)	100.0 (%)	100.0 (%)

註：其他項指「公司經營失敗」、「因身體不好收入減少」、「業務緊縮減導致收入少」、「房租漲價無法支付」、「與鄰居發生糾紛」、「離婚」、「到都會區覓職」等等理由。

另一方面在就業保險、社會保險的加入的調查結果，對於學生以外加入（繳納）就業保險社會保險之情形，未繳納在東京為80.4%、大阪85.4%，非典型僱用者為76.0%，未加入就業保險者占7成以上，而醫療保險之部分未加入者東京為73.2%、大阪為66.9%，非典型僱用者為71.2%。厚生年金及國民年金的部份，未加入者東京為79.0%、大阪為68.3%，非典型僱用者為76.7%。由此數字之結果，可說未加入相關保險的有7~8成，可見權益並未受到保障。

## 二、厚生勞動省的因應

調查顯示有一半以上的人，是從事派動派遣或部分工時的不安定的工作，也反映出沒有固定的居住場所就無法取得比較安定的工作。厚生勞動省為改善此現象認為協助就業與住居的保障必需雙管齊下，預計於2008年推出協助網咖難民的措施，編製1億7000萬日圓之預算，採透過NPO等組織協助租屋時所需房租保證金等計畫性的金錢管理、就業服務中心（HELLO WORK）推介提供住宿的工作。又青年常在網咖上線，將設置協助措施的專屬網頁，另提供透過電子郵件或電話的方式協助徵詢活動，並委託NPO組織設置諮詢窗口，配置專職人員提供徵詢服務。

## 三、工會的態度

位於東京豐島區東京勞動會館內的首都圈青年工會（seinen-union，加入會員的最高年齡為29歲，並接受由自治團體或公務機關內任職員所組成的東京公務公共一般工會的指導與支援），是以提升會員的勞動條件與生活品質及增進社會地位，研擬規劃各項活動並執行，達到青年實現夢想、尊嚴、豐裕的生活為目標於2000年12月成立，其會員大多數為部份工時工、工讀生等工作性質不穩定的青年為主。該工會對於網咖難民的問題，於2007年4月27日提出自行調查之有關網咖特徵的調查報告，非常露骨的直陳網咖反映「貧困」的情境，說明當前部份青年的工作實態與生活上的窘態！

(一) 青年的經濟情況比實際想像中的差

青年淪為新貧族的特徵之一是沒錢足以租屋居住，而且無力改善「無屋」可住的現象，從調查中利用網咖的常客人數約有10人到20人之間，因工作不穩定無法存到租屋時相關費用<sup>3</sup>，而且一旦陷入那種網咖生活狀況，便難以掙脫。調查中的實例，約20歲後段班的青年被公司解僱之後，透過派遣的方式從事警衛或工地現場等性質工作，因無固定的收入以支應房租而被迫遷出，起初輾轉的借住朋友家，後因不方便改以漫畫店、網咖為中心的生活，不管無賭博等不良習性，努力的存錢，但仍然無法脫離網咖的生活。該新貧族因以時薪的工作型態，導致無法有穩定的收入，倘一旦失業則更無法擁有像樣的生活，對許多的青年是現實的問題。再說涉及「自己責任」的觀念前提下，無法受到行政機關或立法政治上的眷顧，青年實在難以獨立脫困。

(二) 非人性化的勞動條件

網咖中穿著西裝的人數為數不少，致使夜間網咖常常人滿為患。因為他們有的是突然被告知需要出差、或因為工作太忙無法回家等等，調查的實證之一，目前為餐廳的正職員工已有2年的青年，工作時間是由早上8點到晚上的11點，下班回家幾乎沒有充分的睡眠時間，因此每週有六天棲身於職場附近的網咖，星期天才回家，除工作外幾乎無其他的活動，原本一心追求錢財的想法，如今認為擁有像樣的生活才是最幸福的人生。另外，行政機關的「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，放任企業要求員工加班而不發放加班費、縮編人員、績效主義等，導致勞工的勞動條件每況愈下，網咖生活的寫照，道盡將青年視為「生產工具」的企業或職場的現實。

(三) 社會中青年無棲身處

飛特族（Freeter臨時打工人員）、時薪的派遣勞工等不固定、低薪資工作或沒工作的青年，在社會或家庭中，往往懷著無容身之處的感受。因為工作時斷時續，實證中每月收入為8萬日圓，被家長數落不腳踏實地、無責任感、不認真的工作，致而心生煩躁，回家視為畏途及圖耳根清淨，索性以網咖為家，或領有家庭生活保護津貼的某單親家庭，兒子在國中畢業後沒順利就業，有一段時間在等待工作，後來好不容易找到拆卸工作，但工作平均每週1到2次，月收入不到3萬日幣，家長認為生計處在捉襟見肘之下，常常顯得非常焦躁，該青年的內心深處清楚感到不安而非常痛苦，因而平均每週3天進出網咖，醜溺於線上遊戲。

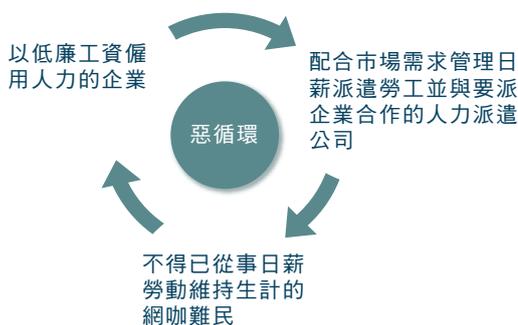


圖2 利益最優先的企業倫理感的欠缺



[注釋]

3. 以透過房屋仲介租屋為例，除保證人同意書外，依地區之習慣，尚需預備相當月租2到3倍的禮金、押金及仲介費，原則合計為月租費的六倍，退租時禮金不退還為一般慣例。

#### (四) 對青年脫貧與工作問題的因應建議

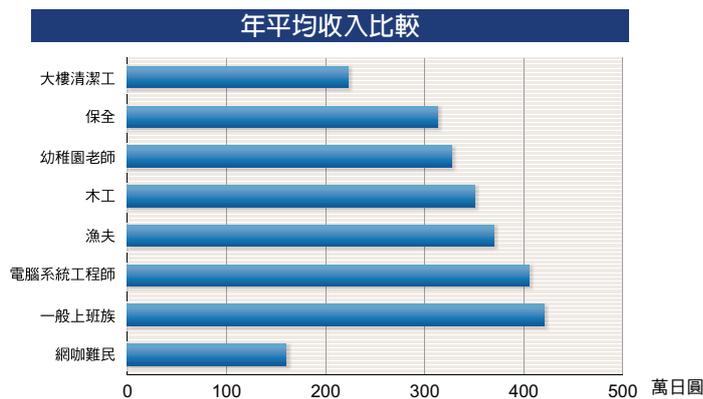
該工會的結論，認為青年脫貧與獲得工作，並不是個人「自力自強」就可迎刃而解，需要善盡立法、行政等手段，才有效果。因此認同厚生勞動省首創辦理網咖難民的實態調查外，並呼籲行政機關應提出解決青年脫貧與工作問題的具體對策：

1. 紓緩青年的貧困，應增加正職人員的就業機會，並提高每小時最低工資至1000日幣（現行平均約為700日幣前後），並補助青年租屋費用。
2. 政府及企業應致力將大量非典型勞工晉升正職及改善無尊嚴勞動條件的現象。
3. 青年的居住問題的解決固然並非易事，但行政部門應提供求職青年的免費就業輔導措施，並支援青年建立相互之間的緊密關係。

至於學界方面針對該調查的看法，日本獨協大學（Dokkyo University，埼玉縣草加市）勞動經濟學森永卓郎（Takuro Morinaga）教授明白指出，這些是因為企業為減少固定薪資、勞保、獎金等雇用支出，大幅增加採用非典型僱用型態的員工，才出現新貧勞工層而集中到網咖，倘放任不管，網咖將可能淪為貧民窟，因此，當務之急，針對租屋的押金、房租的無息融資的支援藉以改善「無處是家處處為家」的現象，以重拾正常的生活。

### 結論

影星篠原涼子主演日本電視公司推出的「派遣女王；原文為「ハケン（haken）の品格」」電視劇裡<sup>4</sup>，擁有26張技術證照，即使支解黑鮭魚的專業功夫、駕駛吊車等等較陽剛性質的工作無所不能，簡直十八般武藝樣樣精通，自由自在不用看上司的臉色，契約期滿，毫不猶豫的離開，隨即安排再充電的舞台，為下一階段的挑戰儲備能量，誠有戲劇效果，但也表達多樣化的就業環境中技術證照的重要性及勞工有追求自我職涯發展的實現；劇中也穿插正職員工與派遣勞工的工作價值觀的認知、工作成果的歸屬問題、能力落差與福利不均等等的差異，反應企業追求生存及提昇競爭力，不得不依賴短期契約勞工的事實，但相對的凸顯出定期契約工的勞動條件與權益並未受到保障的事實與無奈。畢竟派遣勞工的薪資是以時薪計<sup>5</sup>，而網咖難民的月收入平均為12萬8千日圓、年收大約在160萬日圓左右（上班族年平均為400



萬日圓，約台幣120萬元）或因收入較低、工作不固定、被認為無優雅的生活步調，而被貼上難民的標籤。

日本勞動派遣法是以與職業安定法相互結合，為求適當的勞動力供需調節，建構確保有關派遣事業妥適營運之措施，同時謀求有關派遣勞工就業條件之整備，以增進派遣勞工僱用安全及其他福祉為目的，也期望派遣勞工在要派

[ 注釋 ]

4. 自2007年1月起至3月每星期三晚上十點，一小時1集，共14集，其後國內亦引進播出。

5. 時薪×工作時數×工作天數+其他=月收入，支應交通費隨案不一，薪資發給每月1次或分2次，時薪的額度依職種的不同有所差異，且無年終獎金。

公司工作能力受到肯定得就近升為正式職員的構想，於1986年7月正式實施，截至2007年計修正3次，修正的重點在於促進產業的人力彈性運用及增進產業附加價值，並保障派遣勞工的職業安定，因此陸續放寬製造業的適用、派遣期間的延長、規範派遣勞工的安全衛生及社會保險等，2007年6541萬勞動力人口（約日本總人口的一半）中，派遣勞工約100萬人，但其人才派遣的產值每年約為2兆3千億日元，這數字可說是日本企業的派遣勞動與部分工時、定期契約工等非典型僱用的彈性運用，以因應經濟不景氣與國際競爭壓力的效果，雖然對於勞工的勞動與權益的保護，仍然有不夠週延，然日本減少對非典型僱用的限制、勞動派遣的不必要干預及提供雇主、勞工或青年的就業服務與職業訓練的相關措施，仍然不遺餘力。韓國於2007年7月1日起正式實施非典型勞工保護相關法（ACT ON THE PROTECTION, ETC., OF DISPATCHED WORKERS），該法以改善契約工或部份工時工等勞動待遇為目的，主要規範無正當理由差別待遇的禁止原則、自該法實施日起雇用期間逾越2年的非典型勞工應改聘雇為正式職員的義務化、2年以上的派遣勞工改為直接僱用的義務；該法適用範圍依企業的規模分段實施，300人之企業及公共機關、未滿300人之企業、5人以上未滿100人之企業等各於2007年7月1日、2008年7月1日、2009年7月1日起分別適用實施；另認為遭受差別待遇的非典型勞工得直接向勞動委員會申訴，且屬實者，雇主需即時改善，違反改善者科最高1億韓圓（約台幣350萬元）等規定；韓國深信非典型勞動的人力運用是世界潮流趨勢，故堅信大膽的跨出一步，期待產業結構變化中，提供企業能對人力彈性運用之同時，也祭出保障非典型工作者的權益，該兩國的經驗實有供國內參考之處。



國內或許暫無網咖難民的浮現，但採日薪計酬、打零工等勞工過者拮据生活的人並非不存在，然在全球化經濟的肆虐下，企業考量降低人事費用支出、追求企業利基等做法，導致非典型工作型態市場的需求是有增無減；在於推動「尊重生命尊嚴勞動」的就業環境，我們在勞動法制上應正視訂定明確的有關非典型勞工保護的規範，以保障渠等享有薪資、獎金、各種津貼等無差別的待遇。國內走入魔的學歷主義，部份青年延遲進入就業市場，面臨就業時又有高不成低不就的現象，青年肩負勞動參與力的量、負擔未來支應社會相關保險的經費、家庭功能的維繫、發展等，自應確保青年的「學歷」與「學力」的相結合，如職訓局與企業推動青年的訓用合一措施等的廣續推動，及強化就業服務資訊及媒合，並開辦新職種的技能培訓工作，應有助青年的就業及工作能力的培養。

日本工會的組織率有逐年減少的趨勢中，本文提及的日本首都圈青年工會的成立及其做為，顯出日本相關勞動團體仍願保留在工會的體制內，為勞動者的權益發聲，其訴求也往往受到重視與回應，會員也樂得善盡繳交會費等義務。反觀國內對於勞動議題，部份體制外的團體顯得相當積極，如青年勞動九五聯盟等的活動，固然多元化的社會中多元的管道是可喜的現象，然而強化工會的向心力及提供其會員的權益保障的做為，或許國內工會有更寬廣的進步空間。🍀

（本文作者 勞工委員會綜合規劃處專員）