台灣勞工

第九期

2007.9月　健康台灣　快樂勞動

勞動政策

推動職場"星光幫"—
青年職場「心」體驗計畫

勞動論壇

制定勞動派遣法的必要性及法制內容探討
我國禁止就業年齡歧視法制之現況與未來

焦點話題

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

專題報導

ILO第96屆大會漁業工作公約與勞動條件保護

他山之石

職業災害預防、補償及重建完整體系-澳洲新南威爾斯州之經驗
聯合國促進青年就業之對策及各國作法

台灣勞工 雙月刊 第九期 2007.09 健康台灣．快樂勞動
行政院勞工委員會

自96年7月1日起

每月基本工資為

17,280元

每日基本日薪為

760元

每小時95元

基本工資合理調整，以回饋勞工朋友的付出，不僅符合公平原則，對邊際勞動者在社會安全基礎上，更能給予適時扶助，藉以縮短貧富差距，有助促進社會和諧。基本工資調漲有助提高低收入勞工工資、增加消費、吸引非勞動力進入勞動市場、促進經濟競爭力。

健康台灣 快樂勞動

編者的話

Editor's Introduction

九月是各級學校新生入學的日子，學子們莫不抱著既新鮮又緊張的心情，迎接人生的新階段。今年大學入學考試放榜，錄取率高達96.28%，顯示國內教育普及，國人受教權受到完善保障。然而，在大學錄取率不斷攀升的情況下，卻呈現出「金榜題名不稀奇，名落孫山不容易。」的現象，在國人仍熱衷於追求高學歷的價值觀之際，依據主計處所公布的統計數據，今年7月國內大學及碩、博士失業人數也居高不下，達到10萬6千人，失業率達4.7％。但是技職教育的急速萎縮卻也導致國內產業所需技術人力的嚴重不足。在我們恭賀新鮮人金榜高中之餘，不禁也要呼籲，升學固然重要，培養就業能力也不容忽視，國內教育政策應該與產業發展緊密連結，使教育產出的質與量能符合國家社會的需求。

青年是社會進步的原動力，也是社會的中流砥柱，爲了降低青年的失業率，避免「畢業即失業」的現象發生，協助青年就業，提升青年的就業能力，是當前政府重要的施政方針，部會間建立合作機制是必要的手段。據此，本期勞動政策專欄特別刊載勞委會與青輔會聯手推動「推動職場星光幫--青年職場『心』體驗計畫」，讓十八到二十九歲初入職場與待業青年，透過計畫及早適應職場生活，並提高被企業留用的機會，此計畫也是延續盧主委大專畢業青年就業服務計畫的一個重要環節。

因應經濟全球化發展，非典型僱用日漸普遍，國內是否需要制定勞動派遣法，社會上一直有不同的聲音，爲了探討問題所在，釐清相關疑慮，勞動論壇特別刊登「制定勞動派遣法的必要性及法制內容探討」一文，剖析當前勞動情勢的發展趨勢及勞動派遣的問題所在及運用觀點，提出未來法制內容規劃的方向，值得各界參考。另外，鄭津津教授在「我國禁止就業年齡歧視法制之現況與未來」一文，直指就業「年齡」限制問題的嚴重性，並分析未來應有的規範做法，可作爲修法的參考，極具價值。

「國民年金法」業經立法院三讀通過並經總統於96年8月8日公佈，將自97年10月1日起正式施行。至此，千呼萬喚，殷殷期盼的國民年金制度終於取得法源依據，讓國人的生活保障更臻健全。但是通過國民年金法之後，相關的社會保險如勞工保險、公教及軍人保險應如何與之呼應問題，焦點話題專欄中郭明政教授提出「國民年金與勞動年金--國民年金法制定後法案應有的配套與修正措施」一文，呼籲國民年金制度應與以工業勞工的勞動年金相結合，不可將勞工摒除於年金制度之外。另外，「中華民國九十六年罪犯減刑條例」減刑之更生受保護人就業服務措施」一文，清楚呈現出勞委會照顧弱勢族群就業服務的施政作爲。「大量解僱勞工保護法的實務與挑戰」、「『大量解僱勞工保護法』實施成效及修正方向芻議」二篇文章則點出「大量解僱勞工保護法」所面臨的實務挑戰、過去成效及未來應補強的修法方向。

數字會說話，本刊自創刊以來一直強調勞動統計的重要性，在各項勞動議題上都盡可能的以統計數據佐證，讓國人透過數字了解事實的全貌，本期勞動統計專欄特別刊載「由統計看社會安全支出」、「由統計看失業保險與救助」、「就業多媽媽外展工作日誌」、「受僱員工薪資最高與最低之職類」等四篇統計調查，提供政策檢視及執行策略修正上的參考，並喚起大家對統計調查的重視。

本刊期許能隨時掌握時代的脈動，適時刊載最新的勞動訊息及相關勞動法制、措施的修正方向，並以忠實、客觀的態度將最新資訊及各界看法分享讀者，獲得極高的評價，近日，函索本刊或要求轉載相關文章的來電不斷，顯示本園地獲得大家的喜愛與支持。爲了不辜負讀者的期待，本刊深切期盼各界繼續給予支持，不吝針對勞動事務提出您寶貴的觀點，台灣勞工雜誌將秉持初衷，提供更豐富的內涵，讓國人對於勞動事務有更深入的瞭解。

總編輯
行政院勞工委員會綜合規劃處 處長 李素華

台灣勞工

第九期

台灣勞工雙月刊 第九期

發行人
盧天麟

總編輯
李來希

副總編輯
劉傳名

編　輯
古松茂　陳慧玲　紅連煌　鄧明斌
洪根強　葉美月　呂黎明　張義德
鐘琳惠　游逸駿　彭德明

執行編輯
吳宏翔

發行所
行政院勞工委員會

地　址
台北市大同區延平北路2段83號9樓

電　話
02-8590-2862-4

網　址
www.cla.gov.tw

美術編輯
日創社文化事業有限公司

地　址
台北市中正區羅斯福路一段1-2號4樓

電　話
02-2392-8585

著作人
行政院勞工委員會

著作財產權人
行政院勞工委員會

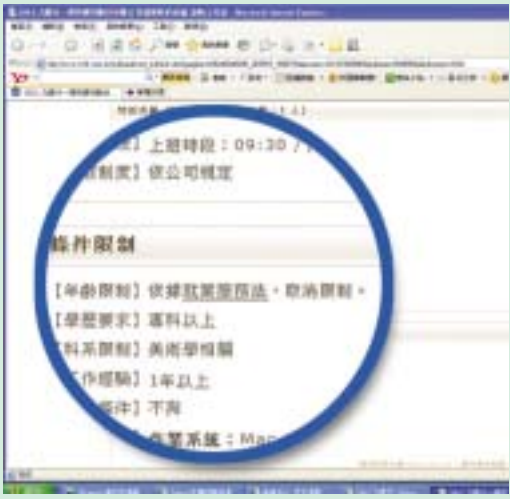
GPN : 2009501239

勞動政策

推動職場“星光幫”—青年職場「心」體驗計畫　4

勞動論壇

制定勞動派遣法的必要性及法制內容探討　吳宏翔　9
我國禁止就業年齡歧視法制之現況與未來　鄭津津　19
國家中立原則在勞資爭議仲裁制度之運用　古楨彥　29



http://www.cla.gov.tw/

目錄

焦點話題

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　郭明政　38

「中華民國九十六年罪犯減刑條例」減刑之更生受保護人就業服務措施　丁玉珍　42

大量解僱勞工保護法的實務與挑戰　孫友聯　50

「大量解僱勞工保護法」實施成效及修正方向芻議　黃琦雅　59

社會對話機制初探　黃耀滄　69

專題報導

ILO第96屆大會漁業工作公約與勞動條件保護　方福樑　78

他山之石

職業災害預防、補償及重建完整體系—澳洲新南威爾斯州之經驗　張彧、許靖蘭　86

聯合國促進青年就業之對策及各國作法　易永嘉　96

為失業弱勢勞工開創就業之路—美國工作優先方案之服務輸送機制　楊玫瑩　108

勞動統計

由統計看社會安全支出　李秋燕　116

由統計看失業保險與救助　王玉珍　121

受僱員工薪資最高與最低之職類　譚文玲、楊玉如　125

「就業多媽媽外展工作日誌」統計分析　林雅雯　128

推動職場“星光幫”—青年職場「心」體驗計畫

職業訓練局

壹、前言

青年是社會進步的原動力，未來國家社會希望之所在，是國家最寶貴的資源，亦爲實踐公民社會的新動能。惟面對激烈的全球競爭、不斷進步的技術、快速變遷的經濟結構，我國的青年與許多先進國家一樣，在知識經濟的潮流脈動下，選擇繼續升學的比例大幅提升，因而延緩進入職場的時間；另產業結構的變化、技術的革新、學歷社會的價值觀等種種因素，致渠等選擇延遲畢業、或未能「畢業就有工作」的順利投入勞動市場。此現象，不僅影響青年未來發展，對國家整體競爭力亦造成影響。但青年就業問題涉及廣泛層面，非僅於課程活動，灌輸理論知識或建立價值觀念等方式，即可協助順利推介就業。希由培養青年正確職業觀念，及早建構實際環境體認，藉由提供多面向職場見習及體驗，落實實務操作機會，以協助青年建立正確職業態度並提升就業能力，俾以協助順利穩定就業。

青輔會自93年起至95年辦理青年職場體驗，共提供9,680名青年職場體驗機會，讓青年親身體驗勞動的價值觀、及認知、習得工作職場應具備的相關知能，成效卓著。爲擴大辦理規模，勞委會基於就業輔導服務、青

少年職能培訓等業務的推動，自96年6月起加入上述計畫並投注經費，將名額擴大至15,000名，強化青年促進就業服務脈絡，提供實際體驗操作機會，奠定有準備的勞動力，以協助更多青年就業及職涯的發展。

貳、背景分析

一、青年勞動力參與率及失業情形

依據行政院主計處統計資料顯示，95年15-24歲平均失業率達10.31%，爲所有年齡層之冠。另依據行政院勞工委員會資料顯示，我國青年就業呈現低勞參率、高失業率之現況。近年高等教育普及，青年學子就業年限延長，其中15-24歲多處求學階段，其勞參率偏低；但25-29歲青年則有八成以上踏入職場，勞參率則大幅上升。如與各國比較，歐美國家因打工風氣較盛或因非典型工作型態的發展或且先

工作再求學者亦甚普遍，致青年勞參率高於我國。

對於甫踏出校園的社會新鮮人，面臨校園與職場二者環境不同、競爭的就業環境及適應不同的工作要求等，處於人生週期轉銜期間，轉換工作的比率高於其他年齡層，失業比率亦高於整體之失業率，相較於其他各國，亦呈現相同之狀況。

表一　我國近10年勞參率及失業率

單位：%

項目別	整體		15-29歲			
	勞參率	失業率	勞參率	失業率		
				15-29歲	15-24歲	25-29歲
86年	58.3	32.72	51.47	5.24	6.92	3.68
87年	58.04	2.69	50.97	5.35	7.32	3.61
88年	57.93	2.92	51.35	5.50	7.34	3.82
89年	57.68	2.99	51.16	5.47	7.36	3.77
90年	57.23	4.57	50.56	7.78	10.44	5.46
91年	57.34	5.17	51.01	8.96	11.91	6.46
92年	57.34	4.99	50.58	8.53	11.44	6.26
93年	57.66	4.44	51.20	7.82	10.85	5.69
94年	57.78	4.13	51.47	7.70	10.59	5.75
95年	57.92	3.91	51.48	7.61	10.31	5.92

資料來源：行政院主計處人力資源調查

表二　15-29歲勞參率國際比較

單位：%

項目別	中華民國	韓國	新加坡	香港	日本	美國	加拿大	法國	德國	英國
年份	2005	2005	2005	2004	2005	2005	2004	2004	2004	2004
15-19歲	10.5	9.1	14.3	16.0	16.3	43.7	54.5	11.6	28.7	58.1
20-24歲	53.3	57.2	72.4	72.4	69.3	74.6	79.0	56.5	69.0	75.3
25-29歲	83.4	73.6	90.3	90.8	84.4	82.4	86.1	84.4	79.2	83.2

附註：美國及英國係指16-19歲之勞動力參與率

表三　15-29歲失業率國際比較

單位：%

項目別	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
中華民國	5.47	7.78	8.96	8.53	7.82	7.70
日本	7.62	8.03	8.40	8.47	7.85	7.38
韓國	8.00	8.24	8.01	7.01	7.90	8.10
美國	7.19	8.28	9.75	10.05	9.50	9.01

資料來源：行政院勞工委員會「國際勞動統計」

二、有六成八的青年勞工初次尋職時曾遭遇困難，其中以「不知道自己適合做哪方面工作」爲最多

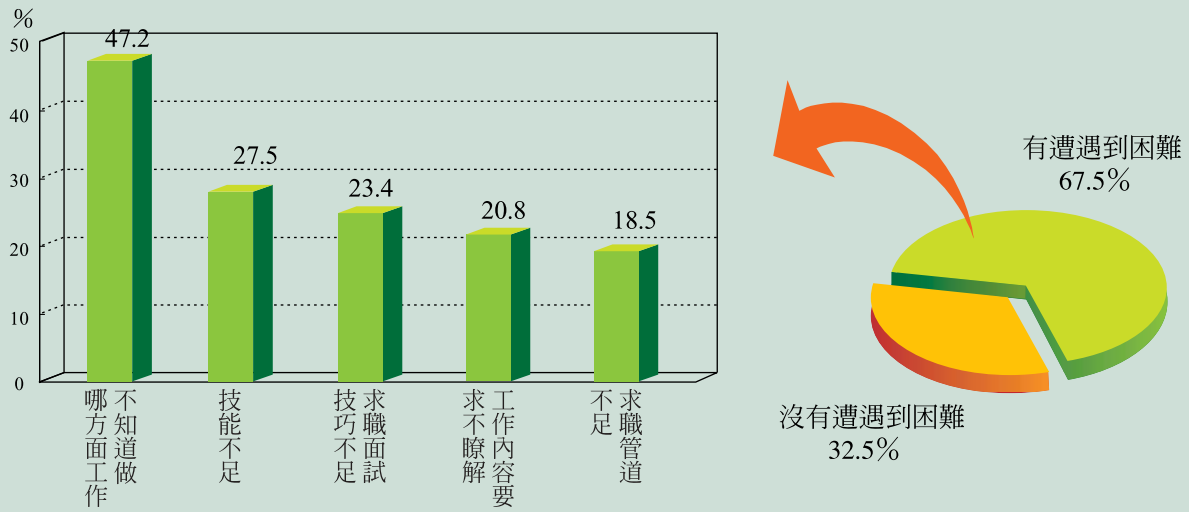
有67.5％青年勞工初次尋職遭遇困難，主要遭遇之尋職困難爲「不知道自己適合做哪方面工作」佔47.2％，其次爲「技能不足」佔27.5％，「求職面試技巧不足或不會寫履歷」、「工作內容要求不瞭解」分別占23.4％及20.8％，另有18.5％表示「求職管道不足」(如圖一)。足見青年勞工對職業世界的體認，實有明顯落差。

按年齡別觀察，「20~24歲」初次求職曾遇到困難者占68.5％，「25~29歲」有遇到困難者占67.5％，「15~19歲」有遇到困難者占60.2％較低，遇到的困難都是以「不知道自己適合做哪方面工作」比率最高。

三、有近四成的青年勞工失業原因爲初次尋職，而非初次尋職者則對原有工作不滿意而轉換工作爲主

有近四成的青年勞工失業原因爲初次尋職（75,072人）。而非初次尋職者方面，係以對原有工作不滿意（79,193人）爲主。

圖一　青年勞工求職遇到困難情形



表四　95年度失業者按年齡與失業原因

單位：人

項目別	總計	初次尋職者	非初次尋職者								
			計	工作場所歇業或業務緊縮	對原有工作不滿意	健康不良	季節性或臨時性工作結束	女性結婚或生育	退休	家務太忙	其他
總　計	410982	81934	329048	117398	141456	8972	43585	3455	3227	2092	8864
15-29歲	200457	75072	125387	26220	79193	2494	10782	1207	-	588	4904
15-19歲	17644	9006	8639	1074	6556	29	584	-	-	-	397
20-24歲	85967	42881	43086	8019	27113	1101	4222	271	-	205	2155
25-29歲	96846	2318	73662	17127	45524	1364	5976	936	-	383	2352

資料來源：行政院主計處人力資源調查

四、部分企業先不考慮進用職場新鮮人，其最主要原因是經驗值不足或沒有適合職缺。

依據勞委員職訓局全國就業e網96年3月進行「2007職場競爭優勢大調查」結果顯示，有13%的受訪企業表示先不考慮進用職場新鮮人，最主要原因是經驗值不足(64%)或沒有適合職缺(27%)。

參、青年職場「心」體驗計畫內容：

本項計畫實施策略計有二：一為建置學校與產業界合作機制，縮短學校至職場間之轉銜落差，導引青年順利就業。另一為提供失業青年職場體驗實習機會，提升就業適應能力及就業穩定度。因此，為增加大學畢業生對於就業環境的體認，減少青年朋友在學業及就業之間的轉銜造成落差，整合了相關部會的資源，由勞委會及青輔會齊心戮力，擴大辦理各種青少年職場體驗計畫，對於大學應屆畢業生及已畢業29歲以下的青年，將提供最長六個月的職場體驗，辦理期程自96年6月1日至97年12月31日，預定將投入2億5千8百多萬元的經費，與1,424家的企業合作，提供15,000名青年職場體驗的機會。

在具體措施上，依各部會辦理計畫之屬性、內容，相關措施說明如下：

一、與企業合作辦訓：

包含青年職涯啓動計畫及推動與事業單位合作辦理失業者職前訓練計畫等二項子計畫，分別說明如下：

1.青年職涯啓動計畫：

勞委會職業訓練局為建構青年與民間企業（機構）的銜接管道，採用工作崗位訓練模式推動「青年職涯啓動計畫」，提供大學（含）以上畢業青年「從做中學」（learning by doing）的訓

練機會，並使事業單位可以藉由訓練過程發掘優質青年人力。

參與本計畫青年由民間企業（機構）提供青年3個月工作崗位訓練，並給予每月12,096元訓練津貼，青年可藉此訓練機會，精進職場技能並體驗工作氣氛，確認自己的職涯方向。參與民間企業(機構)可獲補助費用每名青年每月8000元及勞保費用，並可由公立就服機構協助推介優質青年人才，在訓練中獲得需用的大學青年人才，進而正式進用。本計畫提供失業青年職場體驗實習機會，藉由參與職場之實戰經驗達成順利接軌及穩定就業之目標。

2.推動與事業單位合作辦理失業者職前訓練計畫：

由勞委會職業訓練局所屬各職業訓練中心主動與公立就業服務機構、地方政府、公(工)會團體等單位聯繫,並主動與求才網站、求才廣告等有求才需求單位聯繫，並辦理招商說明會，以掌握事業單位用人需求。再由職業訓練中心與事業單位，共同針對計畫訂定招募條件、規劃訓練課程，並共同招生培訓。

青年訓練後成績合格，由事業單位正式僱用，落實訓用合一。合作事業單位辦理本計畫，可補助訓練費用，單一事業單位每年最高可補助新台幣100萬元。

二、大專就業學程計畫：

勞委會職業訓練局提供青年在學習與訓練過程中之職場體驗實習機會，引進業界資源，強化職場轉銜機制，降低學校及職場落差，達成學以致用之功能，辦理大專就業學程計畫。

針對應屆畢業生，該計畫運用產學合作機制，透過補助大專校院引進企業講師、教授職涯相關通識教育，並結合企業提供160小時職場體驗工作崗位等方式，導引企業資源進入校園，整合原有專業課程。其申請係由大專校院及事業單位共同提出「大專就業學程計畫」，經審查核定後實施，本(96)年度已核定260項就學程計畫，即將於9月起在65所大專校院展開實施，將結合「流通」、「觀光」、「醫療保健與照顧服務」、「財務金融」、「經營管理」、「數位內容」、「人文社會與教育」、「電子科技」、「資訊系統應用管理」、「金屬電機」等十大領域產業事業單位提供大專校院學生，每人1個月期程的職場體驗。受補助校院之日間部大專生，可透過校內選課系統或學生甄選機制參與大專就業學程計畫。

三、青年職場體驗計畫：

青輔會之青年職場體驗計畫，係針對18-29歲、高中職以上畢業的青年，由事業單位提供三個月見習訓練機會，政府按月補貼青年見習訓練津貼與勞保費用，作爲青年從學校到職場的轉銜機制。一方面鼓勵事業單位自行培訓儲備所需人才，另一方面給青年朋友「從做中學」的機會，促其在職場體驗中學習成長，以增進就業能力。事業單位必須提出詳盡的見習訓練計畫，青年朋友則選擇見習機會並填寫履歷，由網路媒合雙方供需。

肆、結語

職場〝星光幫〞—青年職場「心」體驗計畫是以提升青年就業力爲出發點，對於已畢業離校的青年，提供實際職場體驗的機會，同時加強就業前之各項就業知能準備，勞委會及青輔會將配合各項廣宣活動，吸引更多青年參與此計畫，以提高渠等職場競爭力，進而穩定就業。因此，職場體驗計畫，將爲強化企業招募人才的管道之一，透過「見習」後，近水樓台成爲「正職員工」，對於沒有工作經驗的青少年是有極大的幫助。

另爲檢視委訓練單位辦理績效與組織能力，了解各項訓練服務措施參訓學員學習成效，以確保訓練品質，有必要建立青少年職業訓練評鑑制度，進行成效追蹤。勞委會將辦理「青少年職業訓練評鑑建立與成效評估」，提出政策建議，供未來辦理青少年職業訓練之參考。勞委會將秉持職責，協調相關部會，充分結合政府的訓練及就業資源，提供職涯規劃與訓練服務，有效提升青少年就業意願及就業技能，達到預防失業及促進就業的雙重效益。

制定勞動派遣法之必要性及法制內容探討

吳宏翔

壹、 前言

由於全球化經濟發展，國際間產業分工，各國企業面對競爭壓力加劇緣故，爲降低經營成本及提升生產效能，有逐漸增加運用非典型僱用之趨勢。若從人力資源運用之角度觀之，面對產業景氣變動幅度劇烈與產品壽命越來越短的經營環境，企業採行彈性與多樣化人力運用規劃是必然的結果。

面對僱用多樣化的時代趨勢，各國除了對勞工法規鬆綁，降低企業用人的障礙以因應外，國際勞工組織(ILO)也通過第181號國際勞工公約，承認新成立僱用機構的合法性，鼓勵工作外包、勞動派遣、部分工時、電傳勞動等非典型僱用型態的運用。相較於先進國家如法國的短期僱用，荷蘭的彈性工作、歐盟的部分工時、德國及日本的派遣勞動、德國家內勞動的大量使用，非典型僱用在我國仍處於剛起步階段。其中，勞動派遣是一種顛覆典型工作（正常工時，長期僱用）的非典型工作型態，最早源於20世紀初期的美國，其後傳於歐陸、日本。雖然勞動派遣由來已久，但是否制定專法，仍視各國產業發展狀況、民情等綜合考量而定，以勞動派遣的先驅—美國而言即未訂定勞動派遣法。

勞動派遣的運用情形，根據國際人才派遣組織CIETT（Confederation Internationale des Entreprises de Travail Temporaire）所作的統計資料顯示，2004年「平均每日派遣勞工人數」美國255萬人，英國143萬人，法國57萬人，日本90萬人，德國34萬人，佔總就業人數的比例，以英國5%最高，法國2.1%次之，比利時2％再次之。亞洲地區的日本，大型企業中使用派遣勞工的比例更高達四分之三。就統計資料顯示，各國勞動派遣市場的規模均有逐漸擴大的現象。

各國人力派遣市場規模

國家別	總派遣勞工人數		佔就業人口比例		總就業人數	
	2001年	2004年	2001年	2004年	2001年	2004年
奧地利	30,120	44,125	0.32%	1.38%		3,199,000
比利時	71,395	75,000	1%	2%	3,890,600	3,500,000
法　國	604,335	570,000	2.1%	2.1%	26,155,000	27,125,000
德　國	283,243	344,000	0.87%	1%	39,068,000	38,425,000
西班牙	110,000	150,000	0.7%	0.8%	15,000,000	17,000,000
英　國	1,325,714	1,434,000	4.7%	5%	28,155,000	28,216,000
美　國	2,180,000	2,550,000	1.6%	1.93%	133,500,000	131,500,000
日　本	394,502	900,000	0.58%	1.3%		63,600,000
南　韓	50,000		0.34%			14,584,000
台　灣	50,000		0.5%			10,168,000

資料來源：國際人才派遣會（CIETT）統計數據，我國數據係引自主計處網站

由於國內產業界、勞工團體及政府部門對於勞動派遣的運用觀點不盡相同，爲避免勞動派遣遭濫用，損及派遣勞工之權益，也惟恐矯枉過正，不利於企業用人與競爭力之提升，實有必要及早針對我國國情，朝滿足企業需求、保護派遣勞工、健全勞動法制等面向規劃，預爲因應，以期能達到活絡經濟、提高企業競爭力、保障勞工權益之目標。

貳、 國內勞動派遣之使用情形

勞動派遣在國內產業界的使用情形，受到國人對於工作外包（subcontractors）與勞動派遣（dispatched workers or temporary help agency workers）之認知不足，未能確實區別，以及相關統計調查尚不充足之影響，難以掌握確切的數據，只能透過以往少數調查資料獲得些許輪廓。

依據勞委會85年「台灣地區事業單位僱用中高齡勞工及派遣人力調查」結果顯示，84年使用派遣勞動的企業佔所有企業之4.11%，約6萬多人，其中服務業4.39%略高於工業的3.66%。另依據勞委會88年「台灣地區企業僱用管理調查報告」顯示，至當年5月底止，有將業務委外的事業單位佔所有事業單位的16.94%，其中屬於派遣勞動佔0.79%，工作外包佔16.15%。該調查亦顯示，企業規模愈大，業務委外的比例愈高，僱用員工人數在500人以上的事業單位，業務委外的比例達52.92%其中派遣勞動佔8.48%，工作外包佔44.44%。另外，勞委會91年委託研究調查顯示，截至90年底，有將業務委外的事業單位佔所有事業單位的16.1%，其中工作外包佔14.84%，派遣勞動佔1.26%。再者，勞委會92年委託台灣大學社會系柯志哲教授所作「非典型工作型態之分析與探討計畫」，發現國內企業使用至少一種非典型工作安排的企業高達37.45%，其中派遣勞動佔3.25%，其

中值得注意者是有11.19%的企業表示未來會開始使用派遣勞動。此外，根據勞委會「94年勞動派遣業經營概況調查」及人事行政局提供全國行政機關、公營事業單位使用派遣人數之資料顯示，目前國內勞動派遣業家數爲1400家，派遣勞工人數12萬9千人，另行政機關及公營事業單位使用派遣勞工人數爲1萬2千人，以上數據尚不含公部門及公營事業單位因無法區分工作外包及勞動派遣，以政府採購法「勞務採購」之名將工作「外包」卻行勞動派遣之派遣勞工人數計算在內。如將公部門使用派遣人力之數據計入，我國現階段勞動派遣之使用情形將遠高於現有的數據。

我國勞動派遣業家數及派遣勞工人數統計

勞動派遣業家數	派遣勞工人數	
1400家	民間勞動派遣業派遣勞工人數	12萬9千人
	行政機關及公營事業單位使用派遣勞工人數	1萬2千人

資料來源：1、勞委會94年勞動派遣業經營概況調查
2、人事行政局提供行政機關及公營事業單位資料。

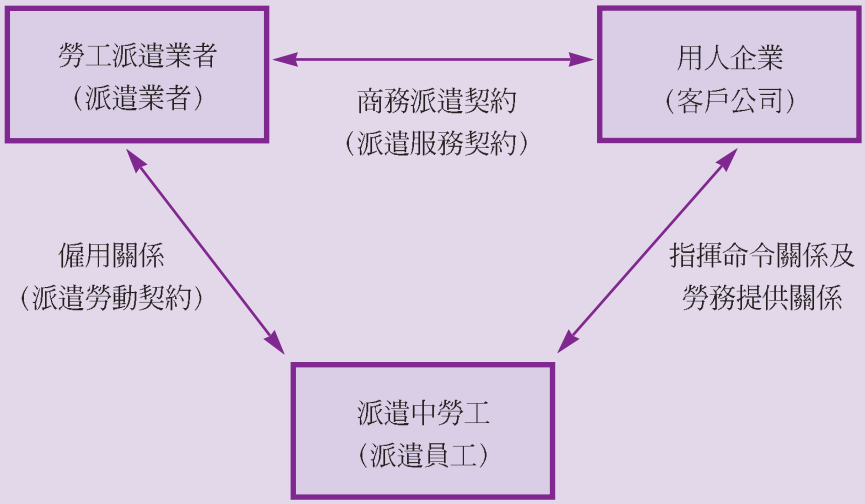
從歷年來之各項調查統計資料顯示，國內派遣勞工之人數呈逐年成長之現象，依邱祈豪之研究，93年國內派遣勞工人數爲7萬7800人，佔總就業人口之0.81%（註：邱祈豪「台灣勞動派遣法制之研究」頁43）。

至於國內企業使用派遣人力之主要考量爲何？根據國內某人力銀行所作統計顯示，以「控制整體人事成本」佔 56.2%爲最高，其次爲「暫時性職務空缺」佔48.5%，其餘「季節性人力需求」佔42.9%，「特殊專業人才」佔 30.7.5%，「篩選未來的正式員工」佔 23.5%，「減少行政作業工作」佔20.3%，「控制公司福利成本」佔12%。整體而言，勞動派遣的存在已成爲國際間不可忽視的工作類型，有其存在的意義才會形成潮流，所衍生的各項問題必須及早因應，謀求解決之道，而不是掩耳盜鈴或期待其負面效應不要發生。

參、制定勞動派遣法之必要性

產業界爲求生存，對於人力運用採取彈性與多樣化規劃的僱用多樣化時代趨勢下，不會因爲任何人的反對而禁絕派遣勞動的使用。因此，未來不論是制定專法或藉修法方式補強相關勞動法令之規定，都必須正視勞動派遣之工作型態所衍生的相關問題。理論畢竟與現實不同，當前大環境充滿不確定性，企業會使用大量派遣勞動主要是順應現實而發展，且目前經濟社會環境已轉由企業主導的局面，此一現實吾人必須有所體悟。甚至，財經部會曾基於「活絡經濟」、「提高產值」、「降低企業用人障礙」等考量，極力主張法律鬆綁，放寬現行勞動基準法勞動契約章相關規定之限制，鼓勵企業使用派遣勞動以提高相關產業之產值，於93年3月提出「服務業發展綱領及行動方案」，將「人力派遣服務業」納入12項服務業發展規劃中，並於93年11月10日經行政院第2914次會議通過。由於派遣業已經存在現今社會，然而，我國現階段對於勞動派遣卻僅止於學理探討的層次，勞動法制之既有規定對於

勞動派遣之相關議題，如派遣事業、要派單位、派遣勞工之權利義務界定問題，派遣事業單位之許可問題，派遣勞工權益維護及勞動條件保障問題都未能有效規範。或有論者以爲；若以勞動保護之觀點出發，只要將相關保護規定納入現行勞動法制即可，例如人力派遣業者之規範放入「就業服務法」，被派遣勞工的保護規定納入「勞動基準法」，毋庸制定專法。但是，吾人須明瞭者是，勞動派遣並非傳統的勞僱關係，其法律關係爲一種三方之勞動關係，主體有三，分別爲派遣業者、用人企業（要派人）、被派遣員工。



所謂「勞動派遣」係指勞務之所有權與使用權分離的勞動關係，即當事人之一方，將自己所僱用之勞工，於該僱用關係下，爲他人提供勞務，並接受他人之指揮監督。法國定義爲「專門提供所僱用的員工，爲臨時需要勞力之使用者所使用之事業」；英國則定義爲「自己所僱用之員工，供應他人在他人的指揮監督下提供勞務之事業」。而「派遣業者」係指以從事勞動派遣爲業之事業單位。「用人企業」（要派人）係指依據勞動派遣契約，實際使用被派遣勞工者。有別於民法第490條之承攬契約：「承攬乃當事人約定，一方爲他方完成一定之工作，他方俟工作完成後，給付報酬之契約。」（即當事雙方係基於對等之地位，定作人對承攬之員工無指揮監督之權）。概言之，在非典型僱用型態中，工作外包、部分工時或定期契約，在現有法制之適用上較無問題，而勞動派遣，即使在國際勞工公約中，亦認同其對於原有僱用關係是一種衝擊與改變，相關問題須透過法律清楚規定。雖然勞動派遣之僱用型態產生諸多問題待克服，但勞動派遣也非一無是處，根據今（96）年6月商業周刊一篇標題爲「勞資化解衝突共生德國經濟成長直追美國」的專題報導，指出德國今年3月失業人口較一年前減少近90萬人，該國五大經濟研究單位並預測今年可望新增45萬個就業機會，每天約有1200多人找到新工作。短短一年多的時間，德國究竟發生了什麼事？其中一個現象是人力派遣機構的興起，提供暫時性的工作機會。但是，與美國有所不同的是德國經由人力派遣機構媒合的工作機會，會提供健保及退休福利，員工也有機會納入企業正式編制，對員工來說不失爲一個入門機會。由於易於使用、終止關係，很受企業歡迎。根據德國聯邦勞工局的統計，今年三月由人力派遣 機構提供的就業機會，比一年前增加了27萬3千個。其結果是德國單位勞動成本不再大幅飆高，甚至開始下滑，而工資成本上漲幅度低於其他鄰近國家，生產力繼續提升，進一步拉高了產品競爭力，不僅出口暢旺，企業獲利增加，用人需求提高，失業率隨之下降，消費者願意消費，又爲經濟成長提供了新的動力，成爲一個良性循環（註：摘錄自96年6月商業

周刊1019期）。由此可見，勞動派遣之工作型態如能善加運用，透過立法妥爲規劃，的確可以創造三贏的局面。重要的是，如何規劃勞動派遣法的內容，使其既提供企業便利的用人途逕，也保障被派遣勞工各項福利及就業安定，進而降低失業率。然而，勞工團體的顧慮也並非杞人憂天，一旦制定勞動派遣法，有關勞工團體的疑慮都必須給予滿意的答覆，有效解決並納入法律條文中。勞工團體的主張爲何？93年9月20日經建會於台北國際會議中心會召開「全國服務業發展會議」，討論服務業發展綱領及行動方案。由於議程內容涉及勞動派遣問題，國內勞工團體基於：「根據日本經驗，派遣工薪資僅有正式員工的五分之一。資方爲了降低人事成本、牟取暴利、規避勞動法令，甚至瓦解工會力量，無不希望大量進用定期契約工、派遣工、臨時工。政府則以世界潮流爲名，不但不落實法令，更不斷以修法大力配合資方。而派遣勞工由於表面上受僱於派遣公司，卻受工作地點資方實際上的指揮支配，在這種間接僱用關係下權益更爲不保，也無法行使勞動三權。如今，不但派遣勞工等弱勢勞工面臨就業不穩定、不充分、低薪資、低福利的威脅，正式職員工也面臨失業減薪的龐大壓力。由於正式職員工不斷削減、非正式員工不斷增加，現行廠場工會也面臨弱化的危機。」發起「禁止派遣勞動聯合行動」前往會場抗議，（勞工團體包括工人立法行動委員會、工人民主協會、工作傷害受害人協會、中華民國全國總工會、中華電信工會、台南縣產業總工會、全國自主勞工聯盟、台灣區倉儲運輸業工會聯合會、台灣菸酒公司產業工會聯合會、苦勞工作站、高雄縣產業總工會、勞動人權協會、勞動黨桃竹苗勞工服務中心、新竹縣產業總工會等十餘個團體）他們要求：「禁止派遣勞動，反對間接僱用，讓非正式員工轉成正式職，確保長期穩定就業，捍衛全體勞工勞動三權」。這些訴求均必須於制定勞動派遣法時納入規範，以消除工會界的焦慮。吾人相信，工會對於「勞動市場彈性化」的發展應該可以理解是不可逆的時代趨勢，抱持著防衛性與消極的立場與態度不如轉而積極面對。尤其，國際勞工組織於1997年通過私立就業機構公約（Convention Concerning Private Employment Agencies，No. 181），其重點之一爲修正1949年收費就業機構公約（Convention Concerning Fee-Charging Employment Agencies，No. 96），將私立就業機構的活動不再侷限於以往的職業介紹與就業安置兩項，而將私立就業機構的功能與角色擴張成爲可以僱用勞工供第三人使用的雇主。很顯然地，這樣的修正意味著國際社會開始面對派遣勞動（Dispatched work）發展的趨勢，默認勞動派遣對國際勞工組織極力主張之「勞工非商品」理想之衝擊。參酌國際間之作法，日本雖然於早期視勞動派遣業爲違反職業安定法「禁止從事勞工供給事業及禁止任何人使用勞工供給業者所提供之勞動力」之規定，仍於1987年正式施行（1986年通過）勞動派遣法，韓國則於1998年通過勞動派遣法，德國於1972年施行勞動派遣法且歸納爲「特殊勞動」法之領域。歐盟於1990年鑑於各國企業面臨產業彈性化、競爭全球化、市場變動快速化的情形，紛紛追求人力彈性減肥之際，在

無其他替代方案的狀況下，尋求派遣業者以爲因應，認有制定相關指令保障派遣勞工應有權益而著手規範勞動派遣，由此可見勞動派遣之特殊性。在我國現行勞動法制係以傳統勞僱關係爲規範前提之情況下，對於勞動派遣之三方關係之規範顯然力有未逮，有賴制定專法釐清相關問題。

肆、勞動派遣法制應規範之重點

由於現行勞動法令之相關規定無法完全規範此一新型態的勞動形式，所以諸多問題，有待解決。歸納目前實務上的各種現象，吾人以爲以下問題宜納入制定法之規範內容：

一、有關立法目的問題

勞動派遣是當前勞動市場中對於勞工衝擊最大的領域之一，不但派遣勞工面臨就業不穩定、低薪資、低福利的威脅，正式職員工也面臨失業、減薪的龐大壓力。由於正式職員工不斷削減、非正式員工不斷增加，我國廠場工會也面臨弱化的危機。因此，制定勞動派遣法應站在勞工保護的立場，而非純然站在經濟發展的立場考量問題，因此未來制定勞動派遣法應開宗明義，明白宣示勞動派遣法之立法目的除了在於規範派遣之勞動關係外，對於派遣事業單位之管理，尤不可輕忽，以維繫國人就業安定，並保障派遣勞工權益。他山之石可以攻錯，德國勞動派遣法的立法宗旨之一即爲維繫僱用安定，避免危害一般勞工應有權益及強化派遣勞工應有的保障；日本勞動派遣法之立法目的主要即在於確保派遣機關之合理經營，從派遣事業單位之規範條文佔總條文三分之二，可見一斑，此外才是保障派遣勞工之勞動條件及權益，其作法值得國人參考。

二、防範以勞務承攬之名行勞動派遣之實，損及派遣勞工權益問題

基於民法的契約自由原則，契約當事人間所定契約只要合於公序良俗，他人實無權置喙。在未訂定「勞動派遣法」的情況下，現階段不論是公部門或民間企業基於契約自由原則，存在不少簽訂承攬契約卻發生派遣勞動之情事。尤其，在政府追求「小而能，小而美」的改造過程中，要求人事精減，而政府職能不斷擴張的情況下，公部門要解決人力不足的窘境，透過「勞務採購」將業務外包不失爲解決問題的對策。至於民間企業情況則更爲普遍，然而，在國人對於勞動派遣的觀念不足之情況下，往往當事人之間形式上是簽訂承攬契約，實質上卻是任由所屬勞工供他方當事人（定作人）指揮調度，當事勞工有關加班、假日出勤、職災補償、休息、休假等權益之維護以及「以承攬之名行派遣之實」之脫序行爲之法律效果、雇主責任歸屬及勞工求償時效等問題均有必要透過立法加以規範。另外，爲使國人明確知悉勞動派遣之概念，避免因認知不足而損及派遣勞工之權益，也有必要對於派遣勞動三方關係之用詞作明確定義。

三、派遣事業之收費標準問題

派遣機構與要派公司訂約的主要目的，就是爲了滿足要派公司的需求。在雙方訂約過程中，由於派遣勞工無從參與，自然無法得知雙方所約定的勞動條件與薪資待遇內容，難免讓人覺得派遣勞工如同商品一樣的被販賣出售。此外，派遣機構被視爲是「中間剝削」通常是基於資訊的不公開及其議價能力不足之因素所致。派遣勞工在有求於人且無法獲得要派人與派遣公司議價之相關資訊下，更不具備與派遣公司討價還價之可能。唯有透過立法要求派遣機構將派遣勞工之勞動條件的資訊公開，或由主管機關訂定收費標準，始足以改善派遣機構「中間剝削」的可能。此處較爲可議者是，派遣事業單位可分爲「登錄型」與「長僱型」，由於長僱型派遣事業單位的員工其工作穩定性及勞動條件之合理性與一般企業勞工無異，較無受剝削之虞，似可排除於適用政府所訂收費標準之對象，至於登錄型派遣事業單位，究其本質實爲民營人力仲介公司，爲防止派遣業者抽取不當利益，自有必要規定費用之收取標準。

四、有關派遣事業之設立許可問題

由於勞動派遣具有一定程度之「人力仲介」性質，國際勞工組織早在1934年的第96號公約中即宣示：職業介紹應由國家獨占，私營的職業介紹應立法規範並由政府管理，ILO的理事會並將派遣事業定位爲職業介紹並於181號公約中決定開放勞動派遣在內的職業介紹。因此，對於派遣事業之設立應透過立法規定，由政府許可始可營業，日本勞動派遣法之立法例，將派遣事業單位區分爲「一般型派遣事業單位」及「特定型派遣事業單位」二種，所謂一般型派遣事業單位其員工並非長時僱用，而是由願意接受派遣之人向該公司「登錄」以便安排工作機會，換言之，此一類型與人力仲介公司無異，而特定型派遣事業單位其員工爲長時僱用，且以之爲營業項目，須經政府許可始可營業者係指一般型派遣事業單位而言，至於特定型派遣事業單位則採「報備」規定，值得我國參考。另爲有效管理派遣事業單位，對於派遣事業單位之積極、消極要件及許可期限均應有嚴格規定。

五、有關使用派遣勞工之業務範圍及人數比例問題

勞動派遣並非是一種安定的僱用型態，不僅派遣勞工之權益有待維護，也會衝擊到要派公司正職員工的就業安定，因此，對於得使用派遣勞工之業務範圍必須審慎考量。參考日本的立法例，初期係採取正面表列之方式開放26種業務，亦即非屬法律開放之業務不得使用派遣人力。隨著時代的演進，逐漸轉變爲採負面表列方式予以規範。其開放之業務範圍主要是著眼於是否爲須迅速、正確處理的專業知識、技術及經驗。至於涉及公共利益及公眾安全的業務，如飛行、航海、公共運輸行駛與維修、採礦、保全及其他危險性工作，則爲禁止使用勞動派遣之範圍，值得我國借境。以往財經部會基於活絡國內經濟、提高企業用人彈性之目的，主張國內制定法應採取負面表列之規定，筆者以爲，在我國仍欠缺相關資訊及經驗不足的情況下，實不宜冒然採行負面表列之規定，初期仍應以解決產業界專業人力不足之研發、創新、高級專業人力爲開放之業務範圍，其後再逐步開放，始爲正途。

至於要派公司使用派遣勞工之人數應否訂定比例問題，學術界人士以爲應該將企業員工分爲核心

人力及可替代人力，並限制派遣勞工之使用比例。吾人以爲，使用派遣勞工之人數比例限制究應以全體員工人數計算或以核心人力計算？比例若干？難有定論。再者，企業特性不盡相同，相同職務在不同企業間未必佔有同等的重要性，更何況，核心人力如何認定、分類？是見仁見智的問題，在法律條文有限的情況下勞動派遣法實無法作無限的規範。另外，企業中之可替代人力是否應鼓勵使用派遣勞工亦不無疑問，此舉無異是默許勞動派遣的範圍不須任何限制？因此，具體而言，吾人以爲只要規範使用派遣勞工之業務範圍即足以防範企業過度使用派遣勞工，相信不會有企業會將其賴以生存的本職工作職缺完全使用外派人力，而不怕損及其企業根基。

六、有關要派公司使用派遣勞工之派遣期間限制及成爲正職員工問題

爲防止要派公司濫用勞動派遣之人力，衝擊一般正職勞工之就業安定，有必要針對派遣期間加以限制。參考日本勞動派遣法的立法例，派遣期間的限制，依業務別及行業別有不同規定，在行業別方面，製造業雖可使用派遣勞動，但法律施行後三年內派遣期間以一年爲限。至於業務別方面，依不同業務特性，分爲有派遣期間限制之業務及無派遣期間限制之業務。有派遣期間限制之業務其限制期間係以一年爲原則，但如符合規定條件，例如，經徵詢工會或過半數勞工之同意，可以延長派遣期間。至於無派遣期間限制之業務，如果超過三年使用同一派遣勞工，在該業務重新僱用勞工時，要派公司有向該派遣勞工請求簽訂僱用契約之義務。以上作法有其意義及必要性，值得我國借境，惟哪些務業無須限制派遣期限須審慎考量，再者，勞動派遣既然定位爲短期人力運用，如果要派公司對於同一派遣勞工連續使用達一定期間（如超過一年），其性質已非短期人力運用，確有建立與要派公司成立勞僱關係機制之必要。根據國內某人力銀行所作統計顯示，國內企業使用派遣勞工之使用期間在6個月以上者佔多數爲68％，使用期間在6個月以下者僅佔32％，此一數據背後所顯示的意涵值得深思，當企業長時間的使用派遣勞工是否意味者派遣勞工衝擊著正職勞工的就業機會？凡使用派遣勞工超過一定期間，是否已構成轉爲要派企業正職員工之條件？

七、有關明確界定派遣單位與派遣勞工之權利義務及要派人與派遣勞工之工作內容問題

參考日本、韓國及國內現存的現象，勞動派遣公司大致可以分爲三種型態，第一種爲登記型，即勞工向派遣公司登記求職，待有職缺找上門來，然後進行仲介。第二種爲招募型，即由企業單位向派遣公司登記所缺之員工，再由勞工登門求職。第三種爲長僱型，即勞工由派遣公司僱用，待企業缺工時，才由派遣公司指派其前往工作。在非典型僱用型態中，何以勞動派遣受到最多的關注？原因無他，乃因派遣機構僱用勞工的目的是安排勞工到要派公司處提供臨時性勞務，派遣勞工因而與派遣機構和要派公司之間形成一種雙重關係（Dual Relationship）；勞工一方面是由派遣機構僱用，另一方面卻要在要派公司處提供勞務，接受要派公司的指揮與監督，此種關係與傳統勞僱關係迥然不同，正是促使「勞動派遣」引起重視的原因之一。此外，由於派遣機構係自勞工的派遣過程中獲得利益，使得國際勞工組織「勞動非商品」（Labor is not a commodity）的基本原則受到嚴重的挑戰，有必要透過立法之規定將上述疑慮加以排除。因此，爲明確掌握派遣雇主與要派人之權利義務，有必要明定要派契

約應以書面爲之，並規定要派契約之內容（如派遣勞工人數、工作內容、派遣期間、工作地點、工作開始及終止時間、休息、休假、例假及請假等事項）。另外，爲清楚界定派遣雇主與派遣勞工之權利義務，保障派遣勞工之權益，也有必要規定派遣契約應以書面爲之，並應製作「派遣工作單」及應記載之內容。

八、有關雇主責任問題

就派遣勞動而言，勞動契約僅存在派遣事業單位與派遣勞工之間，雇主應負的責任係由派遣事業單位負責，但勞動派遣的特殊性是派遣勞工須在要派單位接受其指揮調度，如僅由派遣事業單位完全承擔雇主責任，不僅對派遣事業單位不公平，對派遣勞工的保護亦有未盡周延之處。因此，除了派遣事業單位本於勞動基準法規定應負之雇主責任外，要派單位在指揮調度時如涉及延長工時、休息、休假、例假、假日出勤、兩性工作平等法之性騷擾防治、申訴保障等都應該於必要之範圍課其應負之雇主責任。尤其，勞動基準法有關職業災害補償之連帶責任規定，實無法明確規範派遣事業單位與要派人在安全衛生之責任歸屬問題，爲充分確保派遣勞工之生命安全與健康，有必要針對要派人在安全衛生事項應負勞工安全衛生法之雇主責任及要派人與派遣雇主連帶負有勞動基準法職業災害補償責任之處理原則作明確規定。

九、有關提升派遣勞工專業技術及知能問題

專業技術與知識決定勞工的身價，屬於勞工財產的一部分，也是勞工朋友能否於職場立足的關鍵，然而，勞動派遣的就業型態是勞工僱用與勞務使用分離的三方關係，當派遣勞工陷於工作高度流動的情況下，實無法隨時基於個人意志藉參與訓練提升其專業知能，爲改善此一缺憾，有關提升派遣勞工專業技術及知能問題也必須納入法律規範。尤其，勞動派遣法制之建立，其原意即在於因應產業界專業人力短缺，藉此立法解決產業界所需技術、專業人力問題。基此，對於派遣勞工之教育訓練宜納入派遣事業單位的雇主責任之中。

十、有關派遣事業單位之監督問題

爲有效掌握國內派遣勞動發展狀況以作爲後續修訂相關法制及措施之參考，有必要於勞動派遣立法條文中規定派遣事業單位應定期提報派遣勞工之相關資料及要派人行業、派遣人次及派遣期間之數據等資料。此外，爲謀求改善派遣勞工之就業需求、安排妥適之職業訓練以提升派遣勞工人力資源之運用與就業安定，更有必要課派遣事業單位及要派單位建立派遣勞動相關統計資料之責任。

十一、有關派遣勞工之結社權、團體交涉權及集體行動權之維護問題

爲避免派遣機構不當的剝削，國際勞工組織ILO於前述1997年通過之私立就業機構公約第4條規定派遣勞工的結社自由權與團體協商權是不可以剝奪的。該公約第5條也規定，派遣機構對於派遣勞工不可以有任何歧視或不公平待遇，並且在第11條強調會員國應採取必要措施以保障派遣勞工的結社自由、集體交涉權、最低工資、社會保險福利、工作時間及其他勞動條件、訓練機會、職業安全及衛

生、職業災害補償、母性保護與福利等權益。而國內勞工團體排斥政府制定「勞動派遣法」，原因之一即是擔心派遣勞工可能會對工會會員的工作機會產生威脅，並衝擊工會集體力量的支持。因此有關派遣勞工勞動三權的維護有必要納入勞動派遣法之規範中。

伍、結語

勞動派遣的發展原本就與企業工作「外包」的策略運用息息相關，是工作外包所衍生的一種工作型態。因應全球化經濟發展，企業爲求降低勞動成本及提高效率，對於人力資源的運用必然錙銖必較，如果要派公司只就降低勞動成本的立場來考量勞動派遣的運用，必然盡其所能壓縮派遣公司之利潤，此時派遣公司必然將成本轉嫁給派遣勞工以確保其應有的利潤，在此三方關係中處境最可憐者莫過於派遣勞工。整體而言，無論是派遣公司或派遣勞工顯然都居於弱勢，爲了防止派遣勞工成爲勞動派遣風潮中的犧牲者，實有必要透過立法予以保護。當大環境之發展已然如此，與其抗拒它，不如面對它，並將各種可能的傷害經由立法規範加以防範，這才是應有的健康態度。

至於在制定勞動派遣法之前，政府應先思考的問題包括：爲什麼要制定勞動派遣法？希望藉這部法律達成什麼目的？唯有先將目標確認清楚才不致淪爲跟隨流行，趕時髦，流於形式卻無助於問題的解決，內容方面應確立以下方向，以取得勞工團體的信任並化解疑慮：一、勞動派遣定位在短期人力之支援，避免因勞動派遣產生對正職人員的「排擠」效應；二、嚴格控制派遣事業單位之資格，對於「登錄型」的派遣事業單位採設立許可之規定，以有效管理派遣事業單位。如果可能的話，初期僅開放長僱型的派遣事業單位，未來上軌道後才開放登錄型的派遣事業單位，防止具人力仲介性質之公司藉低價「傾銷」，影響正職勞工工作安定及勞動條件的合理化，並針對登錄型的派遣事業單位訂定合理收費標準；三、限制得使用派遣勞工之業務範圍及使用期限、成爲要派單位正職員工之條件，以保障要派公司正職勞工及派遣勞工之就業安定；四、立法目的應強調在於派遣事業單位的管理及促進就業安定、保障派遣勞工之勞動條件及維護其權益。若能如此，相信勞工團體會樂於與政府部門合作，攜手打造一個周延且符合國人期待的法案。

（本文作者　行政院勞工委員會綜合規劃處 科長）

我國禁止就業年齡歧視法制之現況與未來

鄭津津

壹、前言

民國九十六年五月二十三日，陳水扁總統以總統華總一義字第09600064151號令修正公布了就業服務法第五、四十、五十五、五十八與六十條之條文。修正後之就業服務法第五條第一項[1]在就業歧視禁止之項目上增加了「出生地、性傾向與年齡」，此項修正對解決我國職場中頗為嚴重的年齡歧視問題是一項重要里程碑。

在就業服務法修正之前，該法雖禁止職場中之就業歧視行為，但禁止之項目中並不包括「年齡」[2]，其他相關法律亦未禁止就業年齡歧視，再加上我國雇主長期以來普遍對求職人與受僱人「年齡」的偏見以及就業市場的緊縮，我國職場中的年齡歧視問題日益嚴重。在我國職場中，因年齡在職場中受到差別待遇者多為中高齡者，這些中高齡者不乏具有專業技術者，但其仍會因年齡因素在職場中受到差別待遇。此外，中高齡者往往是處於經濟壓力最沈重的時期，上有父母要奉養，下有子女要養育，在此階段失業或是工作不穩定所造成之影響，往往不只是勞動者個人的問題，而是整個家庭的問題。此種家庭數目一旦過多，即會成為社會問題。

過去，政府為了解決中高齡就業的問題，除了在就業服務法中明定促進中高齡者之就業[3]外，行政院勞工委員會也曾實施各項配合措施，如「促進中高齡者就業措施」、「獎助企業僱用高齡者實施要點」、「獎助企業進行中高齡者職務再設計」、「獎助企業建立退休員工再運用制度」

1. 修正後之就業服務法第5條第1項為：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。」
2. 修正前之就業服務法第5條第1項為：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身份為由，予以歧視。」

以及「中高齡者職能再造計畫」等，但成效並不理想，其原因在於許多雇主排斥僱用中高齡者，因此根本解決之道在於禁止雇主因求職人或受僱人之年齡給予其差別待遇，此次修正就業服務法第五條之規定即在於落實此項理念。

就業服務法第五條的修正雖在禁止就業年齡歧視議題上踏出一大步，但就業年齡歧視的禁止並不單是在就業歧視禁止的項目中加入「年齡」即可解決問題，禁止就業年齡歧視的細部規定與配套措施若不能同時建立，單是在法律條文中禁止就業年齡歧視是不足以規範就業年齡歧視問題的。因此，建立一個完備有效率的就業年齡歧視法制是當前刻不容緩的重要議題。本文將先介紹就業年齡歧視的成因與態樣，再探討我國目前就業年齡歧視法制之現況與問題，之後再就上述問題之可能解決方式提出建議，最後做一總結。

貳、就業年齡歧視概說

一、就業年齡歧視之成因

職場中的年齡歧視問題是許多國家共同面臨的難題，職場中年齡歧視之受害者亦多爲中高齡者。年齡歧視不僅是發生在求職的階段，在勞動條件、福利給予、調職、升遷、懲戒與解僱的各個階段皆有可能發生。

就業年齡歧視與雇主對年齡的刻板印象及偏見有密不可分的關係。許多雇主認爲中高齡者較「不具可僱用性」(less employable)，改變創新的能力與敏感度亦較弱，且較無法在工作的要求上，做出有創意、積極以及有效率的反應。此種刻板印象相當程度地影響雇主僱用中高齡者的意願，因此許多中高齡者無法就業或在就業上受到差別待遇並不是因爲缺乏專業或是就業資訊不足，而是因爲其年齡。

不可否認，就某些工作（例如以體力勞動爲主的工作）而言，中高齡者的確可能會因其年齡而表現較爲遜色，但中高齡者往往也具備一些年輕勞動者普遍無法媲美的特質，如工作經驗與成熟度。因此，對某些雇主而言，其不願意僱用中高齡者與其對中高齡者工作能力的偏見並無關係，而是基於成本考量。在勞工退休金條例實施之前，勞工退休金的計算係依勞動基準法之規定，而該法在勞工退休金請求要件的規定上又與勞工之年齡有關[4]，因此有些雇主在勞退新制實施之前不願意僱用中高齡者係爲了減少給付退休金之機率。然而，隨著勞退新制的實施，此項因素的影響將逐漸消失。

3. 就業服務法第24條第1項規定：「主管機關對下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業，必要時，得發給相關津貼或補助金： 一、負擔家計婦女。二、中高齡者。 三、身心障礙者。 四、原住民。 五、生活扶助戶中有工作能力者。 六、其他經中央主管機關認爲有必要者。」
4. 依勞動基準法第53之規定，勞工自請退休的條件有二：(1)工作15年以上年滿55歲者；(2)工作25年以上者。依勞動基準法第54條之規定，雇主得強制勞工退休之條件爲：(1)年滿60歲者；(2)心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。

二、就業年齡歧視之態樣

（一）直接年齡歧視

「直接年齡歧視」(direct age discrimination)又稱爲「表面年齡歧視」(facial or overt age discrimination)，是一種從表面上即可觀察出來的就業年齡歧視，亦即雇主明白地以求職人或受僱人的「年齡」作爲其僱用措施的一個條件。例如，雇主在招募廣告中明白限制求職人的年齡必須在三十歲以下，或是雇主基於年齡的因素拒絕給予中高齡員工升遷的機會。

（二）間接年齡歧視

當雇主的僱用措施表面和形式上係中性的，但實施的結果卻會對特定年齡層者造成負面影響時，雇主該項僱用措施即有可能構成間接年齡歧視行爲。例如，雇主在招募員工時實施體能測驗，要求所有求職人背負二十公斤的沙包跑兩百公尺，此項測驗表面看來雖是中性的，但測驗之結果大多數中高齡者之成績皆不理想，此種措施顯然會對中高齡者的就業造成負面影響，故構成間接年齡歧視。

參、我國禁止就業年齡歧視法制之現況與可能面臨之問題

一、我國禁止就業年齡歧視法制之現況

在此次就業服務法修正之前，我國並無任何直接規範就業年齡歧視的法律。由於過去就業年齡歧視未被法律所禁止，雇主多直接且明白地以「年齡」作爲相關僱用措施的條件，求職人或受僱人因其年齡在職場中受到差別待遇亦無任何救濟，年齡歧視因而成爲我國職場中一個普遍存在的問題。

隨著此次就業服務法第五條的修正，我國禁止就業年齡歧視法制進入一個新的階段。職場中的年齡歧視從毫無規範到被禁止，對解決國內長期存在的中高齡就業問題應會有正面的影響。然而，此次就業服務法第五條的修正僅是在就業歧視禁止項目中增加「出生地、性傾向與年齡」，至於在禁止年齡歧視的保護對象、年齡歧視的認定、年齡歧視的例外、舉證責任以及年齡歧視的處理流程等方面仍無規範。因此，在其他實質規定以及相關配套措施未建立之前，我國禁止就業年齡歧視之法制仍處於「宣示性禁止」的階段。

二、我國禁止就業年齡歧視法制可能面臨之問題

就業服務法是目前唯一規範就業年齡歧視的法律，其規定爲「...雇主對求職人或所僱用員工，不得以年齡爲由，予以歧視...」，職場中的年齡歧視行爲雖因此被禁止，但因缺乏其他實質之規定，要落

實就業年齡歧視的禁止仍會遭遇許多困難，以下僅就會發生之問題作一整理分析：

（一）保護對象不明

就業服務法第五條第一項僅禁止雇主對求職人或其所僱用員工，因其「年齡」予以歧視，但所謂「年齡」係指「各種年齡」或是「一定範圍之年齡」並不明確。就業服務法第五條第一項所禁止之年齡歧視若是指「對所有不同年齡的歧視行爲」，則所有求職人與受僱人皆是被保護之對象；若該條項所禁止之年齡歧視係指「對特定年齡層者的歧視行爲」，如「對四十五歲以上者的歧視行爲」，則只有該特定年齡層之求職人與受僱人方可受到保護。

從文義上來看，「年齡」似乎應是指「各種年齡」，但若從我國職場中實際發生的年齡歧視問題來看，會因年齡而受到雇主歧視的求職人或受僱人多爲中高齡者，且此次就業服務法第五條的修正亦是爲了因應國內職場中嚴重的年齡歧視所造成的中高齡就業困難問題，故從實際的問題與修法的目的來看，就業服務法第五條第一項所欲禁止之「年齡歧視」似乎應是針對「雇主對中高齡者的歧視行爲」。

就業年齡歧視之保護對象是針對「所有年齡者」或是「特定年齡層者」，並無絕對之好壞對錯問題，但若不儘早予以確定，未來在執行此項規定時定會產生爭議。

（二）年齡歧視之定義不明

就業服務法第五條第一項雖洋洋灑灑列舉了十六項就業歧視，但卻未針對每一項就業歧視做定義性的規定，年齡歧視亦不例外。在缺乏定義性規定的情況下，如何認定雇主何種行爲或措施構成「年齡歧視」即可能會有爭議。雇主若是直接且明白地以求職人或受僱人的「年齡」作爲僱用相關措施的條件，原則上要認定此種雇主措施係一種年齡歧視行爲較無爭議，但如果雇主的僱用措施表面上是中性的，未以年齡作爲條件，但實施的結果卻會負面地影響特定年齡層的求職人或受僱人，則此種雇主措施或行爲是否應被視爲「年齡歧視」即較容易發生爭議。

（三）欠缺年齡歧視的例外規定

就業年齡歧視行爲原則上應被禁止，但此並不代表所有雇主以求職人或受僱人的「年齡」作爲條件的措施或行爲皆應被視爲違法，畢竟有些工作的執行可能與執行者的年齡有密切之關係，若不在求職人或受僱人的年齡上設限，有些工作可能無法安全且有效率地執行。舉例而言，假設有客觀權威的醫學研究指出年滿五十歲者較未滿五十歲者好發心臟病的比例高出許多，爲了避免機師在飛行中心臟病突發，危及乘客之生命安全，故航空公司在機師的僱用年齡上設限，凡

應徵或擔任該公司之機師者年齡必須在五十歲以下，此種年齡限制即可能是合法之措施。

現行就業服務法僅單純地禁止年齡歧視，並未針對年齡歧視的例外做任何的規範，此可能會導致雇主即使有正當合理事由欲在求職人或受僱人的年齡上設限，仍會被視爲違法之就業歧視行爲，故亟需在此方面有所規範。

（四）舉證責任規定的欠缺

當求職人或受僱人主張受到雇主就業年齡歧視時，其應負擔何種舉證責任，該舉證責任又應如何轉換，就業服務法皆未規定。舉證責任規定的欠缺會造成實際上處理就業年齡歧視案件時，雙方當事人無法明確瞭解其負擔何種舉證責任，以及案件受理機關在判斷上的困難。

（五）缺乏就業年齡歧視的處理流程

就業服務法規定「直轄市與縣（市）主管機關負責掌理就業歧視認定之事項[5]」，其中當然也包括年齡歧視的認定。然而，相關法律並未針對年齡歧視的認定與處理流程提供任何的配套規定，缺乏明確統一的處理流程，很容易造成各直轄市與縣（市）主管機關各吹各的調，甚至會因此造成類似的事件在不同的直轄市或縣（市）會有不同的處理結果。

肆、我國禁止就業年齡歧視法制未來應有之發展

此次就業服務法第五條的修正使得禁止就業年齡歧視有了明確的法律依據，但由於此次修法在年齡歧視禁止方面僅是在就業歧視項目中增加「年齡」一項，其他細部規定以及配套措施並未被規範建立，故可預見未來執行就業年齡歧視禁止規定時定會面臨一些爭議或難解之問題。爲了防範或解決這些爭議或問題的發生，筆者有以下之建議：

一、保護對象明確化

就業服務法第五條第一項僅在文字上禁止「雇主對求職人或受僱人以其年齡爲由予以歧視」，但並未進一步規定「年齡」之內涵爲何。若單純從文義來看，似應包含所有不同之年齡，但此種解釋方式似乎與此次修法之目的不甚吻合。

美國於一九六七年訂定「就業年齡歧視法」(the Age Discrimination Employment Act，簡稱 ADEA) 來規範該國的就業年齡歧視問題，從一九七八年至一九八六年，該法所保障的對象爲四十歲以上七十歲以下之個人；該法於一九八六年修正時取消七十歲的保障上限。現行就業年齡歧視法所保護之對象爲所有「年滿四十歲之個人」；換言之，雇主只有對年滿四十歲之個人在就業上因其年齡給予差別待

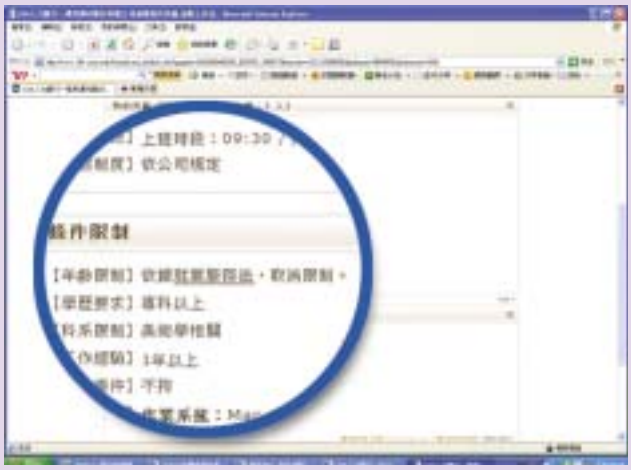
5. 參見就業服務法第6條第4項。
6. 參見「94年中高齡勞工統計」，http://statdb.cla.gov.tw/html/svy94/9413menu.htm.（最後瀏覽日： 2007年6月8日）。

遇時，才會違反就業年齡歧視法。

從美國的相關規定來觀察，顯然其所欲保護之對象並非「所有不同年齡者」，而是在職場中因年齡因素受到差別待遇最嚴重的中高齡者。在我國職場中因年齡因素受到差別待遇亦多爲中高齡者，只是我國對中高齡者之認定爲「四十五至六十四歲者」[6]，但事實上在我國職場中許多因年齡因素受到雇主差別待遇之求職人與受僱人的年齡是低於四十五歲的。此由職場上的許多招募廣告中可觀察出來，許多雇主對求職人的年齡要求是「四十歲以下」、「三十五歲以下」，甚或是「三十歲以下」。

在我國官方對「中高齡」的認定與實際上因年齡因素受到差別待遇的求職人與受僱人之平均年齡不甚吻合的情況下，若逕以官方認定之「中高齡者」作爲就業年齡歧視禁止之保護對象，可能會造成在職場中許多因年齡因素受到雇主差別待遇之求職人或受僱人無法受到保障。因此，筆者建議在現階段先以「所有不同年齡者」作爲保護對象，亦即雇主不得因求職人或受僱人的「年齡」（不論是幾歲）予以歧視。未來若欲限縮就業年齡歧視禁止之保護對象，必須先做全面性的普查研究，精確瞭解我國職場中因年齡因素受到雇主差別待遇者之年齡層，之後再以此年齡層作爲就業年齡歧視禁止之保護對象，如此應較爲妥當。

二、規範內容明確化



就業服務法第五條第一項禁止「雇主對求職人或受僱人以其年齡爲由予以歧視」，但該法在雇主對求職人或受僱人的就業年齡歧視行爲內涵方面並無規定。雇主因求職人或受僱人的年齡予以歧視的行爲可能有許多情形，若要在法條中以列舉的方式一一予以規定恐有困難。然而，若缺乏明確具體的規定，未來相關主管機關或司法機關在認定年齡歧視時，即可能會因規範不明而會有不同的判斷結果，此對禁止就業年齡歧視法制的發展是不利的。因此，現階段可考慮以制定「禁止就業年齡歧視參考手冊」的方式，將雇主對求職人或受僱人的就業年齡歧視行爲內涵作較詳細的規範。在此種參考手冊中可列舉雇主因求職人或受僱人的年齡因素最常見的差別待遇，如僱用、升遷、勞動條件給予、調職、懲戒與解僱等，並以舉例的方式加以說明。限於篇幅，以下僅以「僱用」爲例說明「禁止就業年齡歧視參考手冊」得以何種方式將就業年齡歧視明確化：

在僱用方面，雇主對求職人的歧視行爲可能有下列兩種情形：

1. 直接歧視：

所謂直接歧視係指雇主直接限制求職人之年齡，例如雇主在招募廣告中直接明白地限制求職人必須在三十五歲以下。雇主此種行爲原則上即構成就業年齡歧視，除非雇主能提出合法之抗辯。

2. 間接歧視：

所謂間接歧視係指雇主在招募時並未在求職人的年齡上設限，而是採取表面上中性的招募措施，但該項措施會負面影響特定年齡層的求職人。舉例而言，雇主在招募時限制求職人不得有老花眼，此項要求雖未限制求職人之年齡，但畢竟有老花眼問題者多爲中高齡者，故此項要求表面上雖是中性的，但由於其會負面影響中高齡者的就業機會，若雇主無法提出合法抗辯，該項招募措施即違反就業服務法第五條之規定。

三、制定年齡歧視的合法抗辯規定

雇主對求職人或受僱人的就業年齡歧視行爲雖爲就業服務法所禁止，但雇主因求職人或受僱人的年齡給予差別待遇不應完全被禁止，有些雇主的差別待遇行爲是有其必要性與合理性，因此就業服務法應就雇主的合法抗辯有所規定方才合理。然而，就業服務法對此並無規定，因此現階段較爲實際有效率的作法，還是透過制定「禁止就業年齡歧視參考手冊」的方式，來提供說明雇主在就業年齡歧視問題上可能有的合法抗辯，具體作法建議如下：

雇主在就業年齡歧視方面可能主張之抗辯有下列幾項：

1.「眞實職業資格」抗辯

所謂「眞實職業資格」抗辯係指「求職人或受僱人的年齡對特定行業的正常營運是合理需要的，此時雇主以求職人或受僱人的年齡作爲僱用相關措施的條件即不違反就業服務法之規定。」舉例而言，當雇主在招募時限制求職人的年齡，雇主若欲主張「眞實職業資格」抗辯，必須滿足下列之要件：

（1） 雇主對求職人的年齡設限，對於雇主事業的本質是合理需要的，爲證明此點，雇主可透過下列三種方式：

雇主有合理的原因（如充分的事實基礎或科學研究證據）相信所有或幾乎所有特定年齡層者皆不能勝任系爭工作（係指爭議事件中所涉及之工作，亦即在就業年齡歧視爭議案件中所涉及之工作）。

a. 因此無須針對該特定年齡層的個別求職人進行工作能力的測試。

b. 雇主要針對該特定年齡層的個別求職人進行工作能力的測試是不可能或是不切實際的；或是

c. 該特定年齡層者不能勝任工作的原因只能由求職人的年齡推斷得知。

（2）雇主所排除之特定年齡層者確實會負面影響系爭工作執行的安全性與有效性，除了以年齡來限制外，沒有其他方式可以解決此項問題。

惟須注意者爲，雇主對特定年齡層求職人「福祉」的關切並不能作爲「眞實職業資格」抗辯。例如，雇主以其所提供的工作係屬「危險」、「艱辛」之工作，對中高齡者之健康恐有不利影響，因而拒絕僱用中高齡者，此即不能構成「眞實職業資格」抗辯。「顧客偏好」亦不能作爲「眞實職業資格」抗辯，例如雇主不得因爲顧客不喜歡接受中高齡者的服務而拒絕僱用中高齡者。

2.「營運需要」抗辯

「營運需要」抗辯主要是雇主被指控有「間接歧視」行爲時所主張的一種抗辯，當雇主採取表面中性的僱用相關措施，但此項措施會對特定年齡層者的就業機會或工作造成負面影響時，雇主若欲提出合法抗辯，必須證明此項措施是「合理需要」的，否則即構成就業年齡歧視。由於「營運需要」抗辯亦涉及「合理需要」要件，很容易與「眞實職業資格」抗辯混淆，但實際上兩種抗辯是不同的，其差異如下：

（1）「眞實職業資格」抗辯是適用在「直接年齡歧視」；「營運需要」抗辯則是適用在「間接年齡歧視」；

（2）雇主在主張「眞實職業資格」抗辯時，其所負擔的舉證責任較主張「營運需要」抗辯爲重。此乃因爲在「直接年齡歧視」中，雇主係將特定年齡層者「全部」排除，因此雇主必須證明其所採取之措施與該工作的安全有效執行有「絕對的必要性」。然而，雇主在主張「營運需要」抗辯時，其所採用的僱用措施並未特定年齡層者「全部」排除，而只是對特定年齡層者產生負面影響，因此雇主只須證明其所採取之措施與該工作的安全有效執行有「顯著的關係」即可。

（3）當雇主主張「營運需要」抗辯時，求職人或受僱人可以進一步地舉證說明雇主採用該項措施眞正的動機在於損害特定年齡層者之就業機會或工作條件。只要求職人或受僱人舉證成功，雇主雖已證明其措施與該工作的安全有效執行有「顯著的關係」，該項措施仍會構成就業年齡歧視。然而，當雇主主張「眞實職業資格」抗辯時，雇主的動機並不重要，重點在於雇主採用該項措施對有效安全執行系爭工作是否有「絕對的必要性」，只要雇主可以證明該項措施對有效安全執行系爭工作有「絕對的必要性」，即使雇主的動機不正當，該項措施仍不會構成就業年齡歧視。

3.「年齡以外的合理因素」抗辯

「年齡以外的合理因素」抗辯是雇主可以主張的另一種抗辯，當雇主所採用的措施具有差別待遇效

7. 參見就業服務法第6條第4項。

果，例如雇主採用「年資制度」造成不同年齡受僱人適用不同的勞動條件，只要雇主能舉證說明此項措施是基於「年齡以外的合理因素」，且該項因素是有合理基礎的，則該措施不會構成就業年齡歧視。

4.「正當事由」抗辯

「正當事由」抗辯主要是用在懲戒與解僱的議題上，亦即雇主只要能舉證說明其解僱或懲戒某受僱人是基於正當事由，而不是因爲受僱人的年齡，即可主張此項抗辯。然而，如果雇主在主張「正當事由」抗辯時採取雙重標準，則其行爲仍會違反就業服務法。例如，雇主解僱有偷竊行爲的中高齡受僱人，但卻未解僱有相同偷竊行爲的年輕受僱人，則雇主此種雙重標準會使得其原有「正當事由」的懲戒措施構成違法之就業年齡歧視。

四、制定舉證責任規定

就業服務法只禁止「雇主因求職人或受僱人之年齡予以歧視」，但卻未在舉證責任方面作規定。欠缺舉證責任之規定，會造成在處理就業年齡歧視爭議案件時的困難。因此，現階段較爲實際有效率的作法仍是透過「禁止就業年齡歧視參考手冊」的制定來提供舉證責任方面的規範，並舉例加以說明。限於篇幅，以下僅以「僱用」爲例說明具體作法：

當求職人在求職時因其年齡受到雇主差別待遇，而欲主張就業年齡歧視時，求職人可透過提出下列之事證來滿足其舉證責任：

（1）雇主在招募時直接限制求職人之年齡，或是雇主雖未明白限制求職人之年齡，但其招募措施會負面影響特定年齡層者之受僱機會，而主張受到年齡歧視之求職人即屬於此特定年齡層者。

（2）求職人具有執行該項工作之能力（求職人不須證明其是所有求職人中條件最好或能力最強的，只要證明其具有執行該項工作的能力即可）。

（3）求職人被拒絕僱用。

一旦求職人滿足上述之舉證責任後，舉證責任即轉移至雇主身上。雇主必須證明其在作成僱用決定時所考量的因素是與年齡無關的，例如雇主係以教育程度、工作經驗、測驗成績或有無犯罪記錄作爲僱用之考量標準。若雇主是被指控「間接歧視」時，雇主須證明其所採措施的「必要性」，亦即雇主須證明其所採用之措施與「工作執行的效率與安全」有顯著密切之關係。

當雇主滿足上述舉證責任之後，舉證責任又回到求職人身上。求職人必須要進一步地證明雇主所提出的合法僱用標準只是一個掩飾年齡歧視的藉口，例如雇主實際上所僱用者在教育程度或工作經驗上皆較求職人爲差，或是求職人可舉證雇主得採用其他措施一樣可以達到測試求職人是否能有效安全地執行該項工作之目的，如此對特定年齡層之就業所造成的負面影響較小，但雇主卻仍採取對特定年

齡層者有明顯負面影響之措施，顯然雇主所提出的合法僱用標準只是一個掩飾年齡歧視的藉口。

五、建立就業年齡歧視的處理流程

如前所述，就業服務法僅規定「直轄市與縣（市）主管機關負責掌理就業歧視認定之事項[7]」，但並未針對年齡歧視的認定與處理流程提供任何的配套規定，缺乏明確統一的處理流程，很容易造成類似爭議在不同的直轄市或縣（市）有不同的處理結果。因此，現階段亦應透過「禁止就業年齡歧視參考手冊」的制定來提供完備統一的處理流程，以避免上述問題的發生。

伍、結論

年齡是每個人皆須面對且無法改變的事實，既是如此，任何人因其年齡在職場上受到差別待遇即是不公平不合理的。然而，禁止就業年齡歧視並不代表雇主絕對不能將年齡做爲相關僱用措施考量之因素，或者爲保障特定年齡層者必須僱用或晉升不能勝任工作之求職人或受僱人。爲兼顧勞雇雙方之權益，就業年齡歧視之精神應在於雇主不得因「合格的」（qualified）求職人或受僱人的年齡，而在僱用、勞動條件、福利給予、調職、升遷、懲戒與解僱各個階段中給予差別待遇。

近年來，國內就業年齡歧視的問題日益嚴重，且因年齡在職場中受到差別待遇者多爲中高齡者。雖然就業服務法的修訂不能直接提供雇主僱用中高齡者的誘因，但至少對合格的中高齡者而言，其若因年齡因素被拒絕僱用或在職場中受到差別待遇時，得依該法之規定尋求救濟，對職場中年齡歧視問題的解決應有相當之助益。然而，由於就業服務法第五條第一項僅在文字上禁止「雇主對求職人或受僱人以其年齡爲由予以歧視」，而未進一步制定其他的相關規範，此種宣示性的禁止規定會造成未來在實務上處理就業年齡歧視案件時的困難。因此現階段應盡快建立完備有效之配套機制，如制定「禁止就業年齡歧視參考手冊」，長遠而言，則以在就業服務法或就業服務法施行細則中做明確規範爲宜。

（本文作者 國立中正大學法律系 教授）

國家中立原則在勞資爭議仲裁制度之運用：比較台灣和澳洲經驗

古楨彥

壹、前言

在台灣，企業內一旦發生勞資爭議，最常採用的途徑就是向地方政府主管申請協調。協調並非法定機制，雖然如同行政院勞工委員會之統計所顯示，有近約半數的爭議(48.96%)經由協調後獲得解決，但仍有很多爭議無法解決，有少部分的爭議(8.61%)則由協調後獲得解決。換句話說，大約有約四成的勞資爭議最後可能進入了司法途徑。這些經由司法途徑解決的爭議，我們沒有數字顯示平均花了多長的時間及花了多少的費用。根據過去的經驗法則判斷，不論是企業或勞工，在司法途徑上所消耗之金錢、時間和精神，均不是愉快的經驗。[1] 在台灣，只有當勞資爭議是屬於「權利事項爭議」時，勞資爭議當事人方可透過司法訴訟之方式，解決彼此的爭議。

民國81年台灣發生著名的勞資爭議事件，當時台北縣政府鑑於爭議行爲涉及地方大眾公益情節重大，遂於民國81年6月20日依據勞資爭議處理法第二十四條第二項之規定，依職權將雙方爭議(調整事項部分)交付仲裁，並於同月21日送達交付仲裁令，回復爭議前之營運狀態，並認資方解僱不合法，令三日內撤回集體解僱員工之意思表示，回復營運。但資方未撤回解僱及未回復營運，此時基客工會以資方未依仲裁主文履行乃依據勞資爭議處理法第三十七條之規定向台灣地方法院勞工法庭聲請就仲裁內容裁定准予強制執行，最後台北地院依勞資爭議處理法第三十八條第二項：「仲裁內容與爭議標的顯屬無關或性質不適於強制執行者」之規定，駁回基客工會本件強制執行之聲請，使得勞資爭議又回原點，懸而未決。

本文嘗試以國家中立原則的觀點來看台灣和澳洲勞資爭議仲裁制度之實務運作成效，最終發掘出

1. 參見潘世偉「企業內勞資爭議處理機制：美國經驗」，論文發表於勞資爭議處理機制：企業面思考與作爲研討會，國立政治大學勞工研究所、臺灣勞動法學會主辦，民國96年7月12日，東吳大學城中校區第五大樓二樓5211會議廳。

澳洲勞資爭議強制仲裁制度之優缺點及評估移植可行性，以有效改善台灣勞資爭議處理解決作法。

貳、國家中立原則 (das Prinzip der Staatsneutralitat)

國家中立原則是指國家有義務對於勞資爭議之當事人採取中立[2]之行爲，尤其是不得經由公權力措施單方給予爭議當事人之限制或特權，藉此將爭議行爲的過程做導引到特定方向的影響。

對於國家中立原則，台灣學者有持懷疑論者謂：「企業主永遠基於其資本與生產工具所有權對國家擁有無限壓力泉源，國家若不對之加以尊重，則致導致經濟萎縮而引發政治危機，危及國家生存，此係任何實行資本主義、自由市場經濟制度之國家在擬定政策及制定法令時所不能不遵循的先天下的限制…反觀勞工方面，在面臨此一先天上之弱勢，其唯一對抗的可能性就是團體協商並以罷工行爲展現其抗爭意志與反對立場…鑒於勞資爭議處理法規之取決於工會運動之事實，可知主張國家在勞資爭議中應嚴守所謂國家中立原則之見解，實因忽略現實而不值得贊同，蓋只要針對勞資爭議有國家所制定之法律規範存在，即已無完全之國家中立可言。惟國家中立之不可能並不排除一勞資爭議法規對國家課予特定不作爲義務之可能性；此種國家不作爲義務可稱爲中立義務(Neutralitaetspflicht)；例如國家基於中立義務應不得對勞資爭議雙方當事人之爭議手段作不同之法律上處理等均屬之。[3]

然而，國家中立並非單純不作爲，就當事人而言，國家應維持並促進社會夥伴之均勢，因此有工會保護規定以及不當勞動行爲禁止等規範之設，由社會整體而言，國家爲維護社會與經濟秩序，就爭議行爲仍得予以規範或限制爭議權限，且爲避免爭議行爲對社會公益造成過度之損害，亦得採行各種機制，盡可能防止或限制公開的衝突。[4]

參、台灣勞資爭議仲裁制度

(一)自願仲裁

仲裁之發動，依其發動之來源可分成自願仲裁(或合意仲裁或稱任意仲裁)與強制仲裁。針對自願與強制仲裁可因強制的程度分爲下列4種形式：

就第2及第4種形式最典型的，在大部分有仲裁制度之國家，都採用這兩種形式當中的一種。最接近完全自願仲裁之情況是在爭議雙方談判沒有結果後，自動地邀請仲裁員來裁決的情形，在這種情況

2. 中立在概念上有三種可能：以超然態度公平執行遊戲規則，扮演裁判者角色、維持當事人力量對等及完全不加干頂，不論當事人作何決定均一概接受，國家僅作爲旁觀者。
3. 楊通軒，國家中立原則在勞資爭議中之運用，國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學，十卷一期，民國89年1月，頁80。
4. 參見王惠玲「勞資爭議處理中國家角色之探討」，論文發表於勞資爭議處理機制：政府角色與法制面探討研討會，國立政治大學勞工研究所、臺灣勞動法學會主辦，民國96年7月12日，東吳大學城中校區第五大樓二樓5211會議廳。

形式	訴諸仲裁	裁定的遵守
1	自願	自願
2	自願	強制
3	強制	自願
4	強制	強制

下，爭議雙方運用其自由選擇的權利來任命仲裁員、訂定仲裁程序、仲裁的時間，以及由仲裁員來裁決的主題。用一般契約的形式來規定自願仲裁，會讓爭議雙方必須交由政府任命的仲裁機構來裁決，這應視爲強制仲裁的絕對形式。[5]

由上述觀之，台灣就形式上是以自願仲裁爲主，而以強制仲裁爲輔。我國自願仲裁的特色有一者，當事人雖然決定是否要付仲裁之權，但對於仲裁程序應如何進行，一以勞資爭議處理法以下之規定爲準，不容當事人依本身之狀況訂定自有的規則：再者，因台灣勞資爭議處理之基本架構深受強制主義之影響，故一旦仲裁人作出決定，即屬終局的確定，雙方當事人均不得聲明不服(勞資爭議處理法第35條第1項)。[6]

(二)國家式強制仲裁

台灣勞資爭議處理法第24條第二項規定：「主管機關對於調整事項之勞資爭議於調解不成立後，認爲情節重大有交付仲裁之必要，而依職權交付仲裁。」，其中所謂「情節重大有交付仲裁之必要」依行政院勞工委員會函頒「各級勞工行政主管機關辦理勞資爭議事件應行注意事項」第二項：「公用事業勞資爭議，有事實足以認定妨害公眾生活之虞者，應即依職權交付調解、仲裁」以及「處理重大勞資爭議事件實施要點」第三點「有下列情形或有發生在下列情形之虞者，爲本要點之工作範圍：(1)公營、公用及交通事業或具有危險、特殊性行業之勞資爭議，有影響公眾生活或造成公共危險者。(2)其他事業單位之勞資爭議，其爭議之勞工人數達五十人以上者。(3)發生勞資爭議之事業單位，有擴及其關係企業者。(4)其他勞資爭議有急速發展或擴大而影響社會秩序者」。以及同要點第八點有發生右列方式處理之：「(1)發生重大勞資爭議事件時，各級勞工行政主管機關應迅速進行輔導、協調，其期間以不超過十日爲原則，超過十日者，應即依勞資爭議處理法規進行調解、仲裁或輔導勞方當事人循司法途徑解決」等規範，顯見我國勞資爭議處理法所定強制仲裁之要件相當寬鬆，主管機關，特別是地方主管機關有對勞資爭議案件是否要予以依職權交付仲裁(強制仲裁之絕對掌握。[7] 針對此點，台灣學者王惠玲博士針對主管機認爲情節重大有交付仲裁必要時，得依職權交付仲裁。在適用對象上如何屬於「必要時」，如何爲「情節重大」，完全無明確客觀之標準，全憑行政主管機關之自由心證，是否能符合國家中立、行政中立之要求，令人質疑。[8]

5. 吳姿慧，我國勞資爭議仲裁制度之研究，國立中正大學勞工研究所碩士論文，民國84年6月，頁25。
6. 楊通軒，勞資爭議仲裁制度之研究—兼論德國勞資爭議仲裁法制，華岡法粹第27期，民國88年12月，頁228。
7. 曹行健，我國勞資爭議處理強制仲裁之探討，勞工行政第121期，民國87年5月15日出版，頁33。
8. 參見王惠玲「勞資爭議處理制度中國家角色之探討」，論文發表於勞資爭議處理機制：政府角色與法制面探討研討會，國立政治大學勞工研究所、臺灣勞動法學會主辦，民國96年7月12日，東吳大學城中校區第五大樓二樓5211會議廳。

(三)台灣勞資爭議處理現況

在台灣勞資爭議實際處理方式，大致可分爲非正式處理方式及正式處理方式，茲分述如下：

1. 非正式處理方式：係指爭議當事人尋求勞工行政主管機關、民意代表、民間仲介團體或專家學者等非特定人士，以協調方式進行調處。
2. 正式處理方式：有四種，分別爲仲裁法上之仲裁途徑、勞工行政途徑(循勞工行政體系向直轄市或縣市主管機管申請勞資爭議協調、調解或仲裁解決爭議)、司法訴訟(勞資爭議中權利事項之爭議，爭議當事人得向管轄法院聲請調解或提出訴訟解決勞資爭議)和鄉鎮市調解委員會途徑(依據鄉鎮市聲請調解，尋求解決勞資爭議)。

由行政院主計處的統計資料(見表一)，可知台灣的勞資爭議案件以協調方式處理者占百分之八十以上，採調解方式處理者有將近百分之二十，僅有極少數的案件訴諸於仲裁處理。

爲何在台灣會出現絕大多數的勞資爭議都是由政府主管機關的協調(不同於調解或仲裁，並無任何法律依據)而解決呢？主因有四：第一、勞資爭議案件逐年增加，地方主管機關處理勞資人力不足，加上人員流動率高，經驗稍嫌不足。第二、地方勞工行政主管機關委託勞資中介團體協調處理勞資爭議，欠缺法源依據，法律地位及人員角色尷尬，或因團體經費困難，專業會務人員缺乏，部分協調員能力不足，公信力常遭爭議當事人質疑，甚至部分雇主不予理會拒絕出席協調。[9]第三、目前台灣勞資

表一 台灣地區勞資爭議數及處理方式

單位：件

年份	爭議件數	協調	調解	仲裁	未解決
1992	1,803	1,631	216	-	133
1993	1,878	1,681	189	-	41
1994	2,061	1,852	244	-	6
1995	2,271	2,039	201	-	37
1996	2,659	2,431	241	-	24
1997	2,600	2,230	344	-	50
1998	4,138	3,641	461	-	86
1999	5,860	4,861	946	-	139
2000	8,026	6,603	1,445	-	117
2001	10,955	8,807	2,170	-	95
2002	12,393	10,301	2,028	2	157
2003	9,869	8,098	1,899	-	29
2004	9,605	7,842	1,668	4	91

資料來源：行政院勞工委員會，勞動統計月報。
(http://dbsl.cla.gov.tw/stat/month/23060.pdf)

9. 參見周朝宗「政府與法制在勞資爭議處理中的角色與功能：實務面探討」，論文發表於勞資爭議處理機制：政府角色與法制面探討研討會，國立政治大學勞工研究所、臺灣勞動法學會主辦，民國96年7月12日，東吳大學城中校區第五大樓二樓5211會議廳。

爭議仲裁制度不能適用在權利事項勞資爭議，僅限於調整事項勞資爭議。而仲裁的結果是否能做成仲裁決定尚是未知數，即便是做出仲裁結果，其後又因爲向法院申請強制執行遭法院駁回，則不免令人質疑仲裁的可行性。如果仲裁書最後是無法執行，則此時監督成本與執行成本就相對的提高許多。[10]第四、民間仲裁協會仲裁人難爲：仲裁標的在六萬元以下者，仲裁費爲3,000元；仲裁費爲一百萬元，其仲裁費爲36,600元，而仲裁費之60%係仲裁人之費用。勞資爭議的標的較低，故爲勞資爭議案件仲裁人之意願相對降低。若案件較多時，會有出現無人願出任案件仲裁人的可能。[11]

肆、澳洲勞資爭議強制仲裁制度

(一)澳洲勞資關係委員會

澳洲最早關於強制仲裁的立法是聯邦政府於1904年公布的聯邦斡旋與仲裁法(Commonwealth Conciliation and Arbitration Act, 1904)。根據此法澳洲政府設立了聯邦斡旋與仲裁法庭(Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration)，該法庭擁有司法與仲裁兩權。根據1904年的法律，假使雇主不願意與工會協商，工會可至法院控訴，一旦法院作出判決(如加薪幅度或其他雇佣條件)，則該決依法可強制執行。目前澳洲聯邦政府改採強制仲裁制，蓋跨州的罷工已成爲一項難題。產業協議未被遵守，故強制執法有其必要。再者，若勞資雙方無法自行解決爭議，則獨立的第三方將介入。雇主雖然最初反對這種制度，不久就發現他們可利用仲裁程序獲取優勢，遂普遍此一制度。[12]

在1956年聯邦斡旋與法庭重組而分爲二個單位，一個是聯邦斡旋與仲裁委員會(Commonwealth Conciliation and Arbitration Commission)主管裁定書之制定與勞資爭議之預防及解決，另一是聯邦勞資關係法庭(Commonwealth Industrial Court)主管法令解釋與執行司法管轄權。到1973年，該兩單位分別更名爲澳洲斡旋與仲裁委員會(Australian Conciliation and Arbitration Commission)及澳洲勞資關係法庭(Australian Industrial Court)，其功能職掌不變。1978年，澳洲勞資關係法庭併入澳洲聯邦法庭，成爲其所屬的勞資關係法庭(Industrial Division of the Federal Court of Australia)。到了1988年制定了勞資關係法(Industrial Relations Act 1988)以取代1904年的聯邦斡旋與仲裁法，並由澳洲勞資關係委員會取代澳洲斡旋與仲裁委員會之地位。[13]

澳洲勞資爭議仲裁機構是澳洲勞資關係委員會(Australian Industrial Relations Commission)，依據澳

10. 蔡麗秋，台灣勞資爭議案件經由司法訴訟審理之研究，國立中正大學勞工研究所碩士論文，民國95年1月，頁35。
11. 參見康長健「中介團體勞資爭議處理的角色與功能：實務面探討」，論文發表於勞資爭議處理機制：中介團體的角色與功能研討會，國立政治大學勞工研究所、臺灣勞動法會學主辦，民國96年7月12日，東吳大學城中校區第五大樓二樓5211會議廳。
12. 參見藍科正譯「澳洲勞雇關係」一文，論文來自比較勞資關係一書，華泰文化事業公司，西元2000年5月初版，頁118-119。
13. 劉麗茹，澳洲聯邦裁決機構，勞工行政第86期，行政院勞工委員會發行，民國84年6月15日出版，頁65。

洲1996年職場關係法的規定運作。委員會的主要工作範圍是：預防和解決勞資爭議、制定工資標準和勞動條件方面的標準、處理不公平解雇引起的申斥、評估勞資雙方達成的協議是否符合公平待遇的標準及處理有關工會和雇主組織之間的事務(例如：談判和協商規則等)。

此委員會由42名成員組成，其中委員會主席(president)1人、副主席(vice president)2人、資深助理主席(senior deputy president)、助理主席(deputy president)及委員(commissioner)若干人。其中主席、副主席、資深助理主席及助理主席又合稱爲主席團。前述人員其職務、地位均相當於聯邦法院之法官。此外，該等人員亦可能同時被任命爲州的勞資關係裁決機構之成員。[14]

擔任委員會主席的條件必須是曾任議會或各級法院之法官，或曾登記爲高等法院之律師或曾任各級最高法院之律師至少有五年以上經驗者。主席的職責包括負責委員會的日常運作、指派人員擔任特殊產業委員會或處理特殊爭議案件、有權處理任何勞資爭議案件，即使該案件已由其他委員進行處理中、協助委員會中各成員的工作，必要時得召集會議協調以及每年提出報告以供勞工部長向議會陳述等。[15]

澳洲勞資關係委員會的成員由政府提名，再由總督(Governor-General)認命；該委員會的成員必須在勞資關係事務及狀況上有相當之熟悉程度，而且該等人員係終身制(年滿65歲退休或其自動離職爲止)；委員會成員都是勞資關係、經濟界和法律界著名的高級專家。特別的是，澳洲勞資關係委員會是一個準司法機關，直接向國會負責，其裁決及工作方向等不受政府影響，常常出現委員會作出的裁決常讓澳洲政府不能接受。[16]

(二)權利事項和調整事項勞資爭議無明顯區分之實益

澳洲勞資爭議強制仲裁制度針對勞資爭議之分類是無明顯區分的。澳洲勞資關係學者Dr. Chris Provis認爲不區分權利事項和調整事項的理由在於澳洲勞資關係法庭(Industrial Tribunal)決定勞資爭議的基礎在公平正義，爲了評估公平正義的結果，澳洲勞資關係法庭常有效評估先前爭議當事人間任何權利剝削情形而做出裁定。故立法去區分權利事項和調整事項勞資爭議、何者較適用仲裁及何者較不適用仲裁，常會得到弊多於利的結果。[17]

在台灣多數勞工法學者對於權利事項和調整事項勞資爭議的法律性質不同而做不同的分類。其中部分學者認爲鑑於台灣歷年來勞資爭議依「權利事項爭議」與「調整事項爭議」分類的結果造成諸多

14. 紫心，澳洲勞資關係體系(上)，勞資關係月刊第14卷第5期，民國84年9月，頁52-53。
15. 同註14，頁53。
16. 參見勞動科學研究所赴澳大利亞培訓團報告「實行積極的就業政策、維護勞動關係和諧」，西元2002年10月19日完成，頁11-12。
17. Chris Provis， ‘Rights Dispute v Interests Disputes：A Distinction in Australia？’，Australian Journal of Labour Law vol.6， no.3，December 1993，p.221.

問題，廢除此種區分，所有勞資爭議案件可由勞資雙方當事人合意以協調、調解、仲裁或訴訟解決。[18]另有部分學者認爲仲裁是否適宜使用在權利事項的爭議—也就是所謂的基於法令、團體協約、勞動契約之規定所爲權利義務之爭議上—是值得探討的。假若在勞資雙方自願且共同負擔經費的情況下，或已解決爭議，應該可以接受的。[19]

權利事項與調整事項勞資爭議的區分，向來是爭論的問題，此一問題之解決，又涉及到其他爭議解決所得適用之各種調解與仲裁等行政處理程序、司法訴訟程序以及爭議行爲之解決方式，對當事人權益之影響甚鉅。台灣現行勞資爭議處理法予以分類爲「權利事項」與「調整事項」兩種爭議，計有下列諸項缺失，值得檢討改進：

1. 勞工無法分辨「權利事項」與「調整事項」

依據事實顯示，絕大多數勞工往往難以正確分辨所發生的爭議，究屬「權利事項」爭議，以致將「權利事項」爭議案件，向主管機關申請仲裁，或對於「調整事項」之爭議案件向勞工法庭訴請裁判，經常走錯法定途徑，受理機關應依職權主動移送並通知勞工之規定，以彌補現行分類架構之缺失。

2. 現行分類無法涵蓋所有勞資爭議

按目前至少有下列情形無法包括在台灣勞資爭議處理法現行分類之「權利事項」與「調整事項」兩項爭議規範之內：

(1) 勞資雙方對勞動契約或團體協約所定條款之「解釋」，或對於契約或協約上之條款已否「執行」所引發之爭議。

(2) 對工資、工時以及其他勞動條件未議定載入勞動契約或團體協約前所發生之爭議。

(3) 有關工會的承認或訂定團體協約代表及其他團體交涉等問題所生之爭議。

(4) 有關勞工與雇主或其他代理人間的人事問題所生之爭議。[20]

(三)澳洲勞資爭議強制仲裁制度之實務運作

澳洲聯邦斡旋與仲裁法庭的工作可分爲三大類：勞資爭議案件之調解、強制仲裁及裁定書之解釋與執行。牽涉到一省以上的勞資爭議案件發生以後，先由勞資雙方當事人自行處理，如未能獲得解決，則當事人任何一方得向澳洲聯邦斡旋與仲裁法庭申請處理，受理之後由該法院召集雙方當事人，展開調解程序，如能獲得妥協，則由該法院簽發同意裁定書了案，如不能調解成立，則交付仲裁。在

18. 鄭津津，我國勞資爭議處理法制之問題與解決方向，勞資關係月刊第17卷第7期，民國87年11月，頁23。
19. 潘世偉，建構有效的勞資 爭議處理機制—從我國勞動關係政 策談起，勞資關 係月刊第210期，民國88年10月1日出版，頁11。
20. 簡良機，勞資爭議立法規範及處理制度之研究，五南圖書出版有限公司，民國80年10月初版，頁31-32。

澳洲，強制仲裁包括三個意義：強制出庭(勞資雙方當事人必須按時出庭應審)、裁定書有效(如違反必須處罰)以及不得罷工及鎖廠(如違反必須處罰)。

特別的是，雇主一定要遵守澳洲勞資仲裁法庭裁決所規定的工資和勞動條件之低限標準，否定會遭法定懲罰。不過，工會和雇主可就超出最低標準的部分，自由協商。實際上，勞資爭議各方直接協商的程度頗高。雇主和工會之間直接協商的協議可能與仲裁結果並存，也可能取代仲裁。[21]

澳洲勞資關係委員會的大部分工作是由個別委員單獨進行作業，而該委員會中設有二個重要的部門，一是特殊產業的特別委員會(industry panel)，一是審理團(full bench)。關於前者，委員會主席可依不同產業別而成立其特別委員會，該特別委員會係由一名主席團成員及至少一名委員所組成。現今有11個特別委員會，每個特別委員會會有二至四位成員，被指派特別委員會之成員必須是熟悉該產業之有關裁定書內容及其運用方式，其主要功能在於使委員會之運作更順利並具有彈性。[22]至於審理團係由三位委員會成員組成，其中至少二人是屬於主席團成員。其功能有處理重要有關全國性經濟事項及處理交付審理團之上訴案件。[23]

基本上，特別委員會和審理團的功能皆在預防及解決勞資爭議，其爭議包括罷工與鎖廠，而委員會所處理的勞資爭議主要在於大型或延宕多時的爭議案件。根據歷年的統計資料，只有極少部分的勞資爭議案件是透過聯邦裁決機構所解決(例如：1988年僅有1.8%的案件由聯邦裁決機構所解決的)。主要是因爲大多數的罷工案件是採二十四小時示威性停工方式進行，並非採取長期罷工方式爲之。[24]

所謂澳洲式裁定書[25] (awards in Australia) 是一個強制執行的合法文件，其內容的決定或認可均由勞資仲裁法庭(industrial tribunal)爲之，它包含了設定工作分類表、制定工資率以就業條件。然而，在許多裁定案例中，曾將爲數甚多的職位類別納入一個極爲狹隘的技能分類表中，而可能導致一些劃分上的爭議事件。例如在包括紡織、成衣與製鞋業的3個裁定案中亦包括了348種不同的職位類別；類似者，金屬業的裁定案中亦包括了348個不同的職位類別，其中有些早已廢棄不用。再者，許多裁定案包括了限制性職涯發展條款，例如規定必須完成學徒訓練的年齡限制，或規定學徒與技工的人數比例。[26]

21. 參見藍科正譯「澳洲的勞雇關係」，論文來自比較勞資關係一書，華泰文化事業公司出版，西元2000年5月初版，頁127。
22. 不會由於單一委員會因故無故按時處理勞資爭議案件而使處理程序停頓；同時一特別委員會中不只一位成員熟悉該產業之狀況，則可使委員會工作更臻圓滿。
23. 當勞資任一方當事人不服委員會成員之裁定時，可向審理團提出上訴，尤其當爭議案件涉及公共利益時，亦由審理團處理，但當審理團成員意見不一致時，採多數決，而如果人數相同時，則以資深成員之意見爲主。
24. 紫心，澳洲勞資關係體系(上)，勞資關係月刊第14卷第5期，民國84年9月，頁56。
25. 裁定書分兩種，由調解仲裁機關片面制定的爲仲裁裁定書(arbitrated awards)，由勞資雙方
26. 吳家聲，勞資關係與產業發展，華泰書局，民國86年4月初版，頁401。

表二　1990年5月澳大利亞裁定涵蓋率(公部門和私部門員工之比較)

	藉由裁定和團體協約的涵蓋比率	未被裁定涵蓋比率
公部門	97.8	2.2
私部門	72.4	27.6
所有部門	80.0	20.0

資料來源：澳大利亞統計處，1990年5月。

1990年5月之統計，澳洲全國有80%之勞工受到裁定書或團體協約之拘束(詳見表2)，其中31.5%受到聯邦裁定書之拘束，46.5%受到州裁定書之拘束。[27]剩下20%未被澳洲裁定涵蓋之勞工僅藉著成文法規則和藉由普通法規定個別雇傭契約的精略規定所提供—這些族群包括大多數經理和行政層級雇員，但有一定數量爲非經理級員工在小型私領域工作場所(多數爲收入和職業層級處於較低職業底層)提供勞務。[28]

伍、結語

澳洲勞資爭議強制仲裁制度傾向於強制性斡旋和仲裁，另一方面則爲自願性程度相當高的團體協約，兩者相互爲用，即仲裁所作的裁定都經由兩造實質上的同意，並非如一般學術論文以爲該制度和團體協商自治精神牴觸及違反國家中立原則。

澳洲勞資關係委員會委員爲一公權式常設機構，具有準司法行政功能，其委員會成員由政府提名，再由總督任命。委員會薪資、爭議當事人訴諸該委員會解決勞資爭議之費用均由澳洲政府支付。委員會成員均受過行業及產業別專業訓練，一旦受理勞資爭議案件時，委員會主席會選任最適委員擔任解決此勞資爭議案件。通常委員會仲裁委員會做出合意裁定或仲裁裁定時，勞資爭議當事人必須遵守其裁定內容。僅有在一些特殊情況下，爭議當事人可以訴諸勞資仲裁系統中審理團或屬司法系統的法院的審理，以求變更原裁定內容的可能。反之，台灣勞資爭議仲裁制度，依發動的來可分成自願仲裁和強制仲裁。形式上，台灣勞資爭議仲裁以自願仲裁爲主，強制仲裁爲輔。但實質上，台灣勞資仲裁是以強制仲裁爲主，而且僅有國家式的強制仲裁而已，似明顯違反國家中立原則於解決勞資爭議。另外，民間仲裁協會仲裁人往往因勞資爭議的標過低(和商務仲裁標的相對較高)而出任解決勞資爭議意願降低，爭議案件若出現大量時，會有民間機構仲裁人無法負荷勝任的可能。世上沒有一項制度是完全無缺點的，但本文中澳洲勞資爭議強制仲裁制度實行經驗可以解決台灣勞資仲裁制度多數的缺失(例如：設置常設準司法行政仲裁機構、權利事項和調整事項勞資爭議無明顯區分之實益等)，實有借鏡改進的必要。

（本文作者　中國文化大學勞動暨人力資源學系助理教授）

27. 同註25，頁58。
28. Iain Campbell, ‘Globalization and changes in employment conditions in Australia’, Working paper No. 52., Centre for Applied Social Research, RMIT University, Australia, 2007, p.4.

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

郭明政

一、前言

國民年金法業經立法院三讀通過並經總統公布在案。依該法規定，國民年金制度將於2008年10月1日付諸實施。經由此一法律的制訂，以及據以建構的國民年金制度，將使得台灣的福利國家建構更上一層樓，也因此更趨近於歐美日國家，甚且超越。按直到今天，縱使在工業國家，國民年金亦僅見諸特定國家，例如日本。止於多數工業國家，諸如德國、美國，皆未有國民年金制度之實施。雖然如此，德國、美國等工業國家，除極少數例外（例如澳洲）無不擁有歷史悠久、體系完整的勞動年金制度。

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。雖然如此，台灣的勞動年金制度卻遲遲無法上路。如今，勞動年金法案（審議中的勞工保險條例修正案）正於立法院審議並已交付黨政協商，數十年規劃的勞動年金，終於可以認眞的期待。勞動年金的完成立法，應只差臨門一腳。有鑑於國民年金與勞動年金的緊密關連，因此務必就勞動年金的規劃再次檢視，並提出相對應的配套與因應措施。

二、國民年金與勞動年金的關係

從國民年金第一條之規定，可以明確得知，國民年金乃是爲未加入勞工保險、公教及軍人保險之其他國民所設立的補充性制度。由此可見，勞工保險、公教保險與軍人保險必須擔負第一線的保障責任，而國民年金則屬於備位的第二線。經由此等設計，將使幾近全數國人的老年安全獲得重大突破。從此，台灣的社會安全制度，尤其在健康照護及老年安全上，將是日本、瑞士之後，採行全民性健保與年金保險的國家。然而，這一切仍得等到勞工保險年金法案得以順利完成立法，否則仍只有繼續無奈的等待。按國內的軍保、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、公教保是否改採年金給付，並不若勞保改革的迫切性。國民年金之實施，非屬軍保、公教保及勞保之其他國民，也將受到年金制度之保障。如果，勞動年金不能如期完成立法，全國勞工豈不成了唯有不受

年金制度保障的國民。相對於工業國家的年金制度概以工業勞工爲其最優先保障對象的制度設計以觀，台灣絕無理由將勞工摒除於年金制度之外。

其次，國民年金與勞動年金的關係，尤見於國民年金對於勞工保險的依附。按不止國民年金的投保金額將以勞保的最低級投保金額爲基準，甚且其執行亦將委由勞工保險局。準此，依附於勞工保險的國民年金都已上路，主體的勞動年金，更無理由不儘速完成立法並付諸實施。

三、國民年金法與勞動年金法案之比較

若將立法院審議中的勞動年金法案與國民年金法加以比較，將可發現，已立法通過的國民年金法的主要原則與內容，相當大部分係源於勞動年金法案。就此，只要觀諸2003年12月31日立法院一讀通過的勞工保險條例修正案以及目前審議中的勞工保險年金法案，即可見之。惟在此之餘，國民年金法也有甚多異於勞動年金法案的規定，甚且是勞動年金法案所未有的↑鵴h與內容。凡此，謹擇要分述如下：

1、相同之原則與內容

（1） **以社會保險制度作爲社會安全制度的核心**

經由國民年金的立法，得以再次確定的是，社會保險乃是台灣社會安全體系的主要內容。也就是，社會保險的優先性與核心地位，絕對優先於雇主責任、津貼制度與個人帳戶等制度。

（2） **以年金制度作爲老年、身心障礙者及遺屬保障的主要手段**

經由國民年金法之制訂，定期、分期給付的年金制度再次獲得明確的政策宣示。由此，無疑宣示，一次給付無法提供國民的老年安全。

（3） **年金制度乃是涵蓋老年、身心障礙與死亡三種風險之制度**

經由國民年金法之制定，再次宣示年金制度絕不止於老年保障，而包括身心障礙、死亡之風險。亦即，任何所得永遠中斷之風險概屬年金制度之任務所在。

（4） **年金制度乃是不受物價變動影響得以發揮實質保障功能的制度**

國民年金法，尤其有關給付水準的調整規定，明確的宣示，年金給付務必隨物價指數而調整。如此，國民的保障始不致受到物價變動的影響，而可以發揮實質的保障功能。

（5） **具有最低保障功能的制度設計**

從國民年金法得知，當給付水準低於特定數額（3,000元或4,000元）時，得以請領最低數額之給付。與眾多工業國家相較，此等規定絕對是進步的規定。此外，對特殊情境者，例如扶養未成年子女之身心障礙者或遺屬最多加給達50％，也是極爲重大的突破。

（6）得以量出爲入、自動調整的保費機制

保費的自動調控機制，也是揚棄過去僵化體系，向工業國家趨近的重大突破。從此，不但使得財務的危機可以獲得減少，也有除政治化的正面意義。

（7）逐年提升保費的務實作法

基於隨收隨付的基本原則，社會保險的財務以當其收支平衡爲原則。因此，保險費率的訂定，當以當期或短期財務的穩健爲標準。準此，有關的基金當以一年、至多三年、五年之出納準備爲已足。就此，國民年金法及勞動年金法按以20年準備金爲基準的規定，實過於保守，而有檢討之必要。

（8）期待保障之重大革新

不論是國民年金法或勞保年金法案，今後不但保險年資得以併計，轉換職業的自由、年金的期待利益也可以獲得保障。從此，因離職、出國等因素中止保險關係者，其年資該不再被沒收。如此，不只勞動自由獲得保障，國民的社會保障也才得以貫徹。

（9）相對保險費的革新

不論是國民年金法或勞保年金法案，其年金給付的計算基準不再是最後三年的投保薪資，而是通算被保險人一生對於保險體係的相對貢獻度，並將其換算爲當前（應指開始請領前一年）的保險費價值的方式，乃是克服過去低薪資、低保費而得以以嘉惠勞工及所有國民的重要改革。惟此等措施，在法規中實有更爲具體、明確規定之必要。

（10）依循大法官會議第549號解釋之改革

依據大法官會議第549號解釋，遺屬給付的受領者，應以實際受被保險人扶養者爲限。針對此等問題，不論國民年金法或勞動年金法案，皆已做了相當程度的回應。但爲了貫徹「遺屬給付乃是扶養義務的替代，而非遺產」的基本精神，有關規定仍應有更爲細緻的改革必要。

2、近似，但略有差異之原則與內容

國民年金法與勞動年金法案彼此近似，但略有差異的原則與內容主要有：

（1） 所得替代率

國民年金法已將所得替代率規定每年爲1.3％，而遠高於勞動年金法案的1.1％。據此，勞動年金也有必要隨之調整。簡單的作法，乃是將勞保年金的所得替代率也改爲1.3％。其次，則可以將國民年金數額之投保薪資改爲1.3％， 其餘再規定爲1.1％或1.2％。若採後者，對於財務的壓力雖可減輕，但過於複雜，而未必給予考慮。

（2）因應人口老化而延長退休年齡

就此，國民年金將請領資格逕定爲65歲；勞動年金則採由60歲起算，並逐年延長的作法。凡此，皆屬因應人口老化所必須的必要手段。也是各工業國家最廣泛採行，也被認爲是根本解決人口老化問題之必要措施。

3、不同的原則與內容

按國民年金所採取的基本原則乃是最低生存保障的原則，也因此異於勞保年金「原有所

得水準」，也就是等比例的相對水準的基本原則。在此前提之下，遂有國民年金的均等保費、均等給付，皆大異於勞動年金所採行依實際薪資而異其保費與給付的制度設計。就均等保費而言，可能出現人頭稅的問題，也就是對於弱勢者課除高賦稅負擔的問題。就此，除了國民年金的全面補貼，亦即彩券盈餘及可能的加值稅，得以減輕低受入者的負擔外，依據資力及身心障礙狀況的保費補貼，則亦可提供實質的保護作用。如此制度設計雖可更加精細，但能有此突破，亦即突破過去以身份、職業爲補貼原則的陳規，可說已是值得肯定的重大突破，而深值肯定。該對於此，勞保年金的保費補貼制度卻仍未見重大改革，這或許可列爲下一波改革的重點。至於勞動年金是否也應得有彩券盈餘及加值稅的挹注，則是一個嚴肅的問題。就學理而言，勞工保險的被保險人，也當享有此等補貼，至少就國民年金投保金額之部分薪資。此一問題，若不再此次改革中處理，也必是今後所應面對的根本問題。

又國民年金原則上乃是全新的制度，因此除了顧及原屬農保被保險人之國民或原已領取各種老年津貼國民之個別情況，原則上不須考慮現制轉換的問題。勞保年金法案中，有關選擇一次給付的選擇權規定，即屬此等特別規定。其他諸如，鼓勵延後退休的規定，亦僅見於勞動年金。其實，國民年金，亦可有類似之規定。甚且，不論是國民年金或是勞動年金，皆可有更進一步的勞動促進措施，諸如部分退休制度的建立等。凡此，當屬後續改革的重點問題。

四、結語—勞動年金法案應有的配套與因應措施

經由以上說明，當前所應儘速達成的無非是完成勞動年金的立法。只有國民年金，而無勞動年金，乃是本末倒置的作法，甚至是令人無法想像的奇異現象。

經由國民年金的立法，眾多的基本原則已經獲得澄清。凡此，或不應成爲目前爭議的焦點。當然，此等原則需要隨時修正。工業國家的年金制度已有超越百年的歷史。而這百餘年來，也無時不在改革。國民年金與勞動年金的實施，乃是一連串改革的開始。

雖然如此，目前勞保年金法案的部分內容，仍有配合、因應國民年金法之必要。其中，所得替代率或是最爲關鍵的問題。其他諸如政府補貼的財源、補貼的標準，也都可以再行檢討。至於準備金的額度以及相應的保費調整規定，則是另一個關鍵的問題。

國民年金與勞工保險年金歷經政府多年來規劃，也因爲當時時空環境因素，蹉跎了許多年，好不容易國民年金法能在朝野共識下完成立法，勞工保險年金推動時機在此時更臻成熟，朝野更應拋棄成見，趁勢完成勞工保險年金法案三讀通過，讓勞工有一個選擇年金的機會，勿再讓台灣的社會安全制度建構上獨缺對勞工的完整年金保障，而留下無限遺憾！

（本文作者　國立政治大學法學院教授）

「中華民國九十六年罪犯減刑條例」減刑之更生受保護人就業服務措施

丁玉珍

壹、前言

立法院在6月15日三讀通過「中華民國九十六年罪犯減刑條例」，因此於96年4月24日以前犯罪者，死刑減爲無期徒刑、無期徒刑減爲有期徒刑二十年、有期徒刑判刑一年半以下者，皆可減刑，並以7月16日爲基準日，依據法務部統計預估，「中華民國九十六年罪犯減刑條例」施行後，超過2萬5千名執行中受刑人得以減刑；再依據法務部統計資料顯示，自96年7月16日至96年7月27日止，已有11,148名受刑人於減刑條例施行後釋放出監。

鑑於該等受刑人於出獄後面臨生計，投入就業市場，勞委會職訓局特採行相關就業服務措施，以協助渠等順利重返社會並獲得合宜勞動的情境；本文將以該條例的立法要旨、就業服務的具體措施及案例，以說明當前對減刑之更生受保護人的關懷，並強化就業服務的功能。

貳、「中華民國九十六年罪犯減刑條例」的立法背景

按中華民國憲法第40條、赦免法第6條規定，赦免係屬總統之職權。而赦免，依據赦免法第1條規定，係包括大赦、特赦、減刑及復權。我國憲政史上之紀錄，在大陸時期及來臺戒嚴時期，曾有大赦、特赦、針對特定對象減刑之例。解除戒嚴後，曾有李前總統於77年、80年透過制訂減刑條例一般性減刑。減刑條例制訂程序，依據赦免法第6條第1項規定，總統得命令行政院轉令主管部會爲大赦、特赦、減刑、復權之研議。第2項規定，全國性之減刑，得依大赦程序辦理一般性減刑。

罪犯減刑之立法意旨，乃政府對於偶蹈法網之罪犯，除危害國家社會法益情節重大及怙惡不悛者外，特施寬典，予罪犯改過遷善更新之機，而我國歷次制定罪犯減刑條例辦理全國性減刑，均有其時代背景及意義。本次制訂九十六年罪犯減刑條例之目的，適逢二二八事件六十週年、解嚴二十週年，爲彰顯政府予犯罪者更生之寬典，兼顧寬嚴並進之刑事政策，予輕刑罪犯更新向善之機，特別制定「中華民國九十六年罪犯減刑條例」，給予受刑人悔改向上之機會，鼓勵罪犯自新，以示國家愼刑恤獄之意。

該條例業於96年6月15日經立法院三讀通過，總統於7月4日公布，並於96年7月16日施行。九十六年罪犯減刑條例適用之基準日係以96

年4月24日陳總統對外宣示之日，爲減刑之基準日，亦即犯罪須在96年4月24日以前，依本條例規定應予減刑者，始能適用本條例規定減刑。

我政府於民國77年及80年先後辦理二次全國性減刑，根據法務部「監獄受刑人因減刑出獄及再犯入監人數」統計資料顯示，以十年(77年至86年)爲統計基準，其中因77年減刑條例出獄人數計31,056人，減刑再犯人數計6,132人，再犯率爲19.7%；另適用80年減刑條例出獄人數計27,706人，減刑再犯人數計4,490人，十年(80年至89年)再犯率爲16.2%。此外，根據「監獄受刑人出獄後再犯罪被判有罪人數」統計資料顯示，同樣以十年(86年至95年)爲比較基準，出獄總人數爲31,083人，再犯罪總人數爲14,563人，總再犯率爲46.9%；其中執行期滿出獄人數爲17,103人，再犯罪人數爲8,093人，再犯率爲47.3%；因假釋出獄人數爲13,980人，再犯罪人數爲6,470人，再犯率爲46.3%。由以上統計資料顯示，因全國性減刑而出獄人犯的再犯率，均遠低於一般受刑期滿出獄或者是假釋出獄之後的再犯率，因此適度辦理全國性減刑對鼓勵人犯悔改向上亦有正面之意義。

參、整合跨部會資源辦理更生保護業務

罪犯減刑是總統基於憲法職權所爲之寬典，對於偶蹈法網者，除危害國家社會法益情節重大及怙惡不悛者外，給予悔改向上之機會，因此爲擴大社會關懷面向，協助更生人向善，回歸正常生活，並降低再犯率，於該條例公布前，行政院期周延考量，提昇社會福祉爲前提，業積極運籌克竟完備之前置作業措施，並密集召開各該系統整備會議，進而完成跨部會整合協調事宜。相關部會本諸權責，規劃提供完整的配套措施，希冀藉由政府團隊表率帶動民間力量，共同協助減刑出獄人復歸社會。其中，整合之系統及資源包括觀護人、社政、就業、警察、衛生、醫療機關、自治團體、慈善團體、財團法人臺灣更生保護會等，透過全臺總動員合作機制，落實立法院通過之減刑政策，以臻「中華民國九十六年罪犯減刑條例」立意目的，並竭誠歡迎更生受保護人能重新感受社會溫馨的陽光。

有關跨部會資源整合所辦理之更生保護業務，包括協助減刑出獄人辦理返家或安置事宜，並結合就業、社政、衛生、醫療、毒品危害防制中心等機構人員進行入監聯合宣導計120場，提供全面性之保護資訊及輔導；針對96年7月16日實施當日共釋放之9,597名受刑人，各相關部會如衛生署、內政部警政署、勞委會等均指揮所屬機關如各地衛生局、警察局及就業服務機關等，於減刑當日進駐各監獄設置衛教服務站、協助護送精神病、重病或愛滋病人返家或至指定處所、加派警力維持當地治安等。

肆、就業服務措施

依據行政院主計處九十五年資料顯示，臺灣地區失業者平均失業週數24.28週。然，對於甫出獄之更生受保護人離開職場已經有一段時間，因長時間與社會脫節，遑論對於職場環境的陌生，致其難以適應一般職場；或因就業價值偏差、就業觀念不正確、個人職業期待不符就業市場現況、就業技能不足…等；或因社會

刻板印象、大眾標籤化影響、個人身分不願曝光及雇主僱用意願低…等因素，更生受保護人面臨上述種種負面因素，及對於重返社會的茫然，短時間內就業實非易事，亟需政府部門提供就業服務措施及資源，協助其迅速再就業。爲提供具就業意願及有工作能力之更生受保護人於出獄後能適時被社會接納、肯定並順利就業，勞委會辦理各項就業服務配套措施，期協助渠等曾經迷失方向之羔羊，順利重返就業職場，安定生活，再次重塑個人生命新紀錄。相關措施說明如下：

一、掌握個案來源

（一）預估服務人數

依據95年法務部統計資料顯示，出監人數爲3萬5,709人，又依據勞委會之統計資料顯示，95年透過公立就業服務機構系統求職之更生受保護人者計約2,726人(含更生保護會求職轉介約1,570人)，因此會透過公立就業服務機構系統求職之更生受保護人約爲7.6%。依經驗比例值推估，此次「中華民國九十六年罪犯減刑條例」超過2萬5千名受惠之更生受保護人中，透過公立就業服務機構求職之更生受保護人預計將超過1,900人。

（二）建置完備之個案來源網絡

由公立就業服務機構主動連結法務相關單位(矯正機關、地方法院檢察署觀護人室等)或團體(更生保護團體等)，協助提供具就業意願與就業需求者名單，俾以掌握更生受保護人個案來源。另財團法人臺灣更生保護會亦依更生受保護人需求，結合當地法院、社政、教育、衛生、勞工、退除役官兵輔導、毒品防制中心等機關，依相關規定迅予以轉介，洽請更生輔導員協助輔導及追蹤，或運用社會資源實施保護，更生保護會對於有就業意願者，立即提供輔導並轉介更生事業、協力廠商、就業服務機構等。期藉由開闢社會多面向管道，協助渠等及早融入社會，安定生活。

二、強化就業服務機制

（一）勞委會於96年6月28日以勞職業字第0960501578號函頒：行政院勞工委員會因應「96年罪犯減刑條例」受惠之更生受保護人就業服務措施，裨益加強協助本次全國性減刑對象之更生受保護人順利就業。

（二）提前入監所對於近2個月即將出獄之受刑人提供服務

1、建立正確職業觀念與職場接軌之就業準備宣導活動：

辦理建立正確職業觀念之宣導、重返職場的心理準備、求職與就業技巧、創業資訊、職業訓練資源、成功案例經驗分享、產業市場的經營分享等，及早提供就業市場狀況資訊，俾以協助其出獄後順利就業。

2、就業適應成長團體活動：

由矯正機關協助篩選具有工作能力及積極工作意願之受刑人，以就業適應團體之辦理模式，輔導並強化受刑人自我認知、求職技巧、壓力管理、職業探索、職場趨勢、創業資訊等就業準備，進而提昇其求職與就業適應能力。

（三）減刑後出獄之更生受保護人出監所後續就業服務

1、單一窗口個案管理專人服務：

由公立就業服務機構個案管理員提供專人就業服務，就業服務個案管理員可針對更生受保護人擬訂個別性處遇計畫，提供多次就業諮詢服務、職業訓練諮詢、支持性就業服務或轉介服務等，且靈活結合轄區資源及運用各項相關工具（包含：職業心理測驗工具、多元就業開發方案、就業促進津貼、就促研習活動、預約制服務等），並可依更生受保護人之需求陪同面試等服務等，以臻協助更生受保護人順利就業之目標。

2、提供就業服務與職職業訓練資訊：

提供就業市場及求職求才訊息，協助更生受保護人多管道資訊來源，裨益順利就業。並依其需求，提供職業訓練、技能檢定及相關勞工法令等資訊，俾以做好進入職場接軌的準備，強化就業核心能力。

3、安排就業促進研習活動：

辦理有關就業促進研習活動，建立就業前應具之準備(例：就業市場現況、面試技巧、履歷表撰寫訓練、建立正確職涯觀念與工作態度、建立自信心等相關知識)，並協助如何了解所要應徵公司的基本資料、公司特質與自我能力評估等，強化更生受保護人就業能力，以增加就業媒合機會。

4、協助參與現場徵才活動：

爲免更生受保護人身分曝光，鼓勵渠等勇於參與轄區公立就業服務機構辦理之一般民眾現場徵才活動，並鼓勵及邀請有意願僱用更生受保護人之企業參與徵才，透過現場徵才與企業面談交流，打破社會刻版印象之藩籬，增加更生受保護人就業媒合機會。

5、創業輔導：

對有意願創業之更生受保護人，提供創業諮詢服務，提高創業成功機會。女性更生人有創業意願者，可運用創業鳳凰專案輔導機制及融資專案貸款，協助渠等參與創業研習課程，提供創業顧問全程陪伴輔導，及申辦創業貸款，保證專款計新臺幣一億元，融資金額約十億元。

(四）運用相關促進就業工具協助更生受保護人就業

1、鼓勵企業雇主進用更生受保護人：

放寬「雇主僱用失業勞工獎助辦法」相關規定，使更生受保護人出獄後即符合可請領相關津貼之條件標準，本會以令釋核釋減刑出監更生人在監服刑期間無工作事實，可適用「雇主僱用失業勞工獎助辦法」第2條特定對象之失業期間需達30日之規定，得於減刑出獄後經公立就業服務機構就業諮詢，運用僱用獎助辦法推介就業。獎助方式爲企業雇主僱用更生受保護人，每人每月補助5,000元，補助期間最長12個月。

2、提供更生受保護人各項津貼補助：

（1）求職交通補助金：經公立就業服務機構推介前往應徵工作時，每人每次500元，每年以發給4次爲限。

（2）職業訓練生活津貼：減刑出監更生人參與職業訓練，免負擔訓練費用，並補助勞工保險費。參加一個月以上之全日制訓練者，每月發給職業訓練生活津貼（新臺幣1萬368元），最高補助6個月（二年以一次爲限），以照顧其

訓練期間之基本生活，俾安心學習、充實技能，以順利就業。

（3）創業貸款利息補貼：利息補貼以貸款額度新臺幣100萬元爲限，貸款者應負擔年息百分之三，補貼期限最長爲7年。

（4）臨時工作津貼：透過臨時性工作，提供緊急性就業安置機會。補助每小時95元，每月最高176小時，計1萬6,720元，補助期間最長6個月。

（五）研議提供「多元就業開發方案」2,000個工作機會

爲培養失業之更生受保護再就業能力，並紓解待業期間之經濟壓力，規劃結合縣市政府民間慈善團體等相關單位，透過「多元就業開發方案」，提供2,000個工作機會，於緊急安置更生受保護人之現況，多有廣益。本方案依其工作性質，每補助人每日新臺幣800元、900元或1,000元不等，每月最高以工作22天爲原則，並補助其勞健保費之雇主負擔部分，工作期間爲6個月。

三、提供職業訓練措施

減刑出監更生人經更生保護會統籌調查其參訓需求，送各公立就業服務中心推介參訓，如現行已有規劃辦理之職業訓練課程，經諮詢推介後，各訓練班別一律錄訓；如未規劃辦理者，將由各公立職業訓練中心依負責轄區開辦專班訓練，或與民間訓練單位合作辦理，以提供完備之職業訓練服務，滿足其選訓、參訓之需求。各項訓練實施方式如下：

（一）運用公立職業訓練機構資源，提供減刑出監更生人參訓機會。

（二）結合工作機會，就各該職場所需之工作技能，由公立職業訓練機構與事業單位合作辦理訓用合一職前訓練。

（三）辦理數位研習計畫，針對未具備電腦運用基礎能力之減刑出監更生人，核發學習券，協助其參加基礎電腦操作研習，提升個人職業基本能力。

（四）結合諮詢推介模式，擴大運用民間訓練資源，開發訓練崗位，協助更生受保護人參加政府辦理以外之職業訓練，增加選訓彈性、即時之參訓機會。

（五）補助地方政府規劃辦理在地化、多元化之職業訓練。就地區產業、就業地緣性及轄區技術人力需求，提供更生受保護人就近參訓機會。

（六）行政院勞工委員會職業訓練局所屬各區職業訓練中心以自辦、委外及補助辦理失業者職前訓練，96年度預計提供50,000個訓練機會，滿足更生保護人推介參訓之需求。

四、加強宣導

（一）印製「更生受保護人就業服務錦囊」10萬份，分送各就業服務中心、法務部、犯罪矯正機關共86單位，加強宣導政府部門辦理就業服務相關資源，進而協助更生受保護人瞭解與善用社會資源。

（二）透過更生受保護人重返社會成功案例之宣

導，建立正向意義；辦理雇主座談會，強化企業應善盡公益責任之宣導，鼓勵率先接納並提供更生受保護人就業機會，協助紓解經濟壓力，順利重返職場，共同打造祥和之社會。

伍、案例介紹

案例一：

坐落臺灣「後山」地區的主愛之家，係爲一默默經營幫助人戒毒、就業、復歸社會的就業中途之家，自許爲一盞小小燭光，引領曾經迷途者，勇敢跨出生命的黑潮，點燃未來重生的希望。

96年7月16日減刑施行當天有一萬多名受刑人獲釋出監。當社會各界憂心忡忡如未能提供充分的因應措施，這些人恐將再度成爲問題的根源，讓社會付出更大成本的同時，主愛之家肩負起社會責任，多方積極爭取資源，以協助更生受保護人順利回歸常軌、重返社會。而主愛之家秉持「生命可以影響生命」之理念，扮演高同質性的支持性團體角色，陪伴渠等跨越回歸主流的社會障礙，勇敢迎戰並企圖打開社會接納的胸襟。透過團體耐心陪伴、支持及關懷，讓更生受保護人相信且願意嘗試去走一條沒有走過或曾經放棄的路，並能不畏挫敗、披荊斬棘，重新開拓個人生命的新紀元。

勞委會爲結合政府及民間資源，共同協助辦理更生受保護人就業服務，透過補助多元就業開發方案之經濟型「主愛希望工作坊」第三年擴充計畫，協助主愛之家訓練並幫助更多更生受保護人。該計畫協助內容主要爲經營道地義大利餐飲，提供更生受保護人於中央廚房及餐飲店分別擔任廚務人員與服務員的職務。學習過程中，社工員的陪伴、支持及關懷，數次點燃並溫暖更生受保護人幾乎再次面臨潰敗的信心，不斷幫助渠等再三從挫折中記取教訓，學習低潮之後再站起來面對人生的道路，並鼓勵渠等永遠記得給不完美的人生任何NG的機會。

另，勞委會並核定主愛之家所提「跟進與栽培更生人就業促進計畫」，申請「促進特定對象就業補助作業要點」，計補助經費19萬1,760元。透過培訓20位更生朋友，協助心理重建、習得電腦與烘焙技能，希冀渠等完成戒治療程個案，於進入職場前，能有一學習面對職場狀況的緩衝空間，藉以提昇並強化個人核心職能，建置充分之職場適應與準備，裨益順利就業。

主愛之家輔導中心原服務7名更生受保護人，經96年7月16日減刑後，增加2位「中華民國九十六年罪犯減刑條例」受惠之更生受保護人接受機構服務。然，預計本年度將會再有4位因「中華民國九十六年罪犯減刑條例」受惠之更生受保護人受刑人服刑期滿，轉介至該單位工作與接受服務。目前所服務2名個案情形如下：

一、謝女前因犯下吸毒、竊盜而入監服刑。96年7月16日減刑後出監，時已懷有身孕達8個月。然因謝女就業意願強烈，積極想尋回自己曾經遺失的人生的意念，且不時流露出的母愛期望的眼神，讓主愛之家工作人員無不感動，更積極協助謝女求職。因其脫離實際社會已有一段時間，故，協助

瞭解就業市場資訊，提供求職技能，並依其興趣，適時提供相關職業技能訓練課程，期藉由多方管道，先行強化個人就業準備。另一方面，衡酌謝女目前身體狀況，與其諮詢討論後，則協助先擔任負擔較輕之行政工作，並學習適應社會。希冀藉由生活輔導及就業適應，逐步引領漸漸回歸常軌，進而順利重返社會。謝女已於醫院待產，工作人員並盡力協助所需，目前健康狀況良好。

二、林男前因犯下吸毒、竊盜而入監服刑。96年7月16日減刑後出監，感念主愛之家社工員秉持「生命可以影響生命」的傳承理念，不斷以支持角色從旁鼓勵，提供協助陪伴的溫暖關懷，激發林男強烈的就業意願。然因與社會已有一段時間的脫節，經過社工員不斷的諮商，提供就業訊息，過程中不斷協助強化各項就業所需準備，例如：提供就業前應有觀念、職業訓練課程及強化求職技巧等。經協助後，林男目前獲任廚務人員一職，工作情形良好。林男並跟社工員反應，能再次找到生命的價值，眞好！

案例二：

爲協助更生受保護人出獄後，能爲社會所接納回歸社會順利就業，並安定其生活。行政院勞工委員會結合希伯崙全人關懷協會專業資源，共同推動辦理更生受保護人就業服務措施，以期降低渠等再犯之機會。該協會亦體念政府保障更生受保護人人權之美意，肩負社會團體公益角色，以具體行動協助更生受保護人，輔以技藝學習及生活輔導，點燃生命新活力。

目前希伯崙全人關懷協會收容之更生受保護人約31人，其中包含3名「中華民國九十六年罪犯減刑條例」受惠之更生受保護人接受機構服務，共同從事多元就業開發方案「大家一起活!老人兒童更生邊緣弱勢關懷計畫」之工作，以及參與庇護商店（牛排館）、田園農場耕作、二手物流分類等工作學習相關技藝。目前所服務3名個案情形如下：

一、27歲A男前因吸毒入監服刑。96年7月16日減刑後出監，倏忽面臨曾經脫隊的社會環境，心中百感交集：欣喜中翻騰的是對未來的茫然。經就業服務中心個管員協助推介進入協會，翻飛的種子終於找到落腳的土地。因脫離實際社會已有一段時間，協會社工員積極協助瞭解就業市場資訊，提供求職技巧及職業技能，藉由多面向專業養成，強化個人就業能力。並經諮詢討論後，目前安排於餐廳廚房學習。期藉由生活輔導及就業適應，逐步引領回歸常軌，進而順利重返社會。

二、33歲B男前因竊盜罪名入監服刑。96年7月16日減刑獲釋，經就業服務中心個管員協助推介進入協會。從協會社工員身上，深深感受到「生命需要被愛、受訓練、負責任」的精神傳承，過往曾有的黑暗、負面的傷害，頓時蒸發。社工員適時輔以支持並不斷從旁鼓勵，提供溫暖與關懷，B男有感自己並未遭社會放棄，更激發其就業意願。經過社工員不斷的諮商，提供就業訊息，並協助強化就業所需準備，例如：提

供就業前應有觀念、職業訓練課程及強化求職技巧等。經協助後，目前獲任餐廚工作，工作情形良好。

三、40歲C男前因販賣毒品入監服刑。96年7月16日減刑出獄，其妻亦爲更生人，經更生保護會協助進入該協會，進而加入該協會承辦「96年多元就業開發方案－大家一起活」計畫。夫妻同時面對曾經脫離的社會之際，五味雜陳的心情，實際生活的適應…，挫敗感經常莫名升起、盤旋心頭，然協會社工員不遺餘力、從旁關懷的熱忱，總能適時伸出援手，將他們從幾乎潰散的自信中解救出來。除提供他們參加有機田園的工作，並隨時提供目前就業市場訊息及職業訓練課程學習等。其妻並於該協會中生子。新生命的繁衍，讓夫妻更加體會爲人父母的責任。社工員爲此家庭凝聚的力量，深受感動，並積極規劃及協助強化生活輔導及社會適應，希冀提供充分的協助，讓他們全家能及早重返常軌，順利回復正常生活。

陸、結語

「中華民國九十六年罪犯減刑條例」自96年7月16日施行後，至96年至8月17日止，各公立就業服務中心辦理宣導、提供輔導及就業媒合活動合計100場、5,734人參加，並開發了72個願意接納更生受保護人的愛心廠商。另外，若以接受轉介之更生受保護人526人中，扣除無法聯繫及需轉介相關單位等無法提供就業服務37人，公立就業服務機構介入輔導的489人中，已就業達101人、參加職業訓練41人(含開立學習卷及協助其自行報名職業訓練17人)，尚在輔導中人數爲347人。因此在條例施行日(96年7月16日)至96年8月17日止之短時間一個月期間已安置119人，安置服務比例約29%，相較於九十五年台灣地區失業者平均失業週數24.28週之情況，公立就業服務機構及職業訓練機構在此次協助「中華民國九十六年罪犯減刑條例」減刑出獄之更生受保護人所付出的努力，實值得肯定與嘉許。

此外，依據法務部的統計資料顯示，全國性減刑而出獄人犯的再犯率，遠低於一般服刑期滿出獄或者是假釋出獄之後的再犯率，且本次減刑係針對輕刑犯罪者爲之，因此期社會大眾切莫因爲近期部份個案狂妄所爲，而全面標籤更生受保護人錯誤之刻板印象。爲降低更生受保護人就業障礙，以達協助順利就業之成效，政府部門、民間團體與企業均應肩負起社會公益形象，率先打開關懷的臂膀，提供更生受保護人更多就業機會，以溫馨、接納的態度，協助渠等能順利穩定就業。更生受保護人的順利就業，對於其個人及家人，國家、社會經濟發展等均有直接助益，間接甚可以降低對社會治安之影響。另，希冀傳播媒體能運用專業資源，提供社會更具正面報導鼓勵更生受保護人，亦宣導社會大眾接納關懷與協助，協助渠等能夠過勇敢跨出生命的黑潮，迎戰個人光明的未來，俾以順利重返社會。

（本文作者　職業訓練局就業輔導組科長）

大量解僱勞工保護法的實務與挑戰

孫友聯

壹、前言

隨著產業型態變遷，資本外移以及景氣循環等因素的影響，無論早期政府倡議的「南向政策」，亦或者廠商因追求降低成本的「西進」，自1980年初開始，台灣勞工因雇主惡性關廠、歇業，以及公司組織重整(restructuring)而導致大量失業的情況從未間斷，成爲弱勢勞工揮之不去的夢魘。1996年前後，包括聯福、福昌、東菱、東日、東洋、耀元等失業勞工在求救無門的情況下，採取激烈的街頭抗爭以喚醒政治對大量失業問題的重視，其中，桃園八德聯福製衣廠女工集體臥軌自殺事件，以及耀元勞工圍考場事件，最爲社會各界所關注。直到1998年前後，大量失業更已不再只是所謂傳統產業的專利，新興媒體「明日報」，以及包括倫飛、宏碁等所謂的高科技大廠無預警的一次裁員數百人，更突顯了勞動基準法對於勞工集體被解僱保護之不足，以及建立一套嚴密規範雇主大量解僱勞工保護制度的迫切性。

因此，因應上開的問題，從1990年開始，制定「關廠法」保障大量失業勞工權益，成爲勞工團體每年的五一勞動節遊行中的主要訴求，在遲遲未獲政府善意回應的情況下，台灣勞工陣線於1998年提出勞工版「大量解僱勞工保護法草案」（賴勁麟版,1999年），再加上立法委員簡錫堦版，希望能夠迫使勞委會提出官方版草案，以利立法院併案審查。1999年，政府在壓力之下以行政命令提出「大量解僱保護措施」，勞工團體批評緩不濟急、形同具文，一紙行政命令無法嚇阻惡質雇主大量解僱勞工；2000年政黨淪替，2001年陳水扁總統召開「經發會」，勞、資、政達成大量解僱勞工保護法立法的共識，方才促使立法院於2003年1月13日三讀通過「大量解僱勞工保護法」，並於同年5月7日正式開始實施，對於過去許多雇主以惡性關廠裁員的方式，以規避其勞基法所應負擔之法定責任，有了一個新的規範機制。

大量解僱勞工保護法實施迄今已四年餘，應已累積可觀的行政經驗及問題可供修法之參酌，而學術界亦不乏討論此法理論與實務之文獻，因此，本文不擬對大解法的各項問題進行理論性的討論，而是從勞工團體對於大量解僱勞工保護法的原始關懷，對照過去幾年協助處

理大量解僱勞工勞資爭議案例，探討現行大解法的若干問題，並嘗試對未來修法提出建議，以利未來大量解僱勞工解僱保護法之修法工作。

貳、勞工團體對於大解僱勞工保護法立法的回應

勞工團體倡議多年的大解法、失業保險法及退休金制度改革，終在經發會作成立法共識後露出曙光，各項法案的問題已經不再是「該不該立法」，而是「要怎麼立法」的問題。然而，回應這個難得的共識，勞委會迅速的提出官方版草案，而在政黨輪替以後朝小野大的立法院亦從善如流的加速各項法案的審查進度，讓延宕多時的大解法，終在2003年1月13日三讀通過。

然而，勞委會所提出的草案，引發了勞工團體相當大的反彈，主要是對法案的定位及內涵，與勞工團體的期待有相當大的落差，當時勞工團體批評，官方版草案儼如一隻沒有牙的老虎，無法眞正嚇阻惡性雇主的違法行爲。其中，最爲勞工團體詬病的是勞委會決定將大量解僱保護法定位爲『程序法』，刪除包括資遣費、退休金具有優先清償權，以及對於惡性關廠企業可限制其出境、暫緩其外勞申請以及不許其上市、上櫃申請等幾項規定，這等於是拔除了政府對於規範惡性關廠雇主的利器，將使大量解僱保護法，淪爲花瓶，無法發揮實質的嚇阻惡性關廠雇主作用。（勞陣,2001/8/29新聞稿）

針對這一點，勞工版的規範較爲積極，對於惡性關廠與大量解僱的雇主，處以一年以上三年以下的有期徒刑，並可對於該事業單位與該事業單位董事、監察人之國內其他相關企業，於申請上市、上櫃之審查時，應禁止該事業上市、上櫃、停止該事業在證券市場與櫃檯市場之任何交易、申請工廠外移或海外投資時，應禁止其資金外移、三日內撤銷該事業之外勞聘僱許可與申請延展案，並永久取消其外勞配額、禁止該事業單位董事、監察人出境等規範，顯現勞工團體希望透過嚴格的規範，有效制裁惡性的雇主非法大量解僱勞工的問題。因此，官方版草案更爲勞工團體批評爲「殘破不堪」，主要缺失包括：

一、政府強制雇主進入「預告」與「協商」程序的手段過輕，僅有3萬～15萬的罰鍰。雇主違法關廠依舊發生。

二、政府對於雇主非法大量解雇（假稱虧損而裁員），並無駁回，並判定其解雇無效之權（勞工版有核可權）。將使假虧損之名，行裁員之實的雇主，無法可管。

三、惡性關廠（不支付資遣費退休金）之雇主僅有禁止出國之處罰，相較於勞工版的規範，實在太輕，難以收到嚇阻作用。

總的來說，勞工團體希望大量解僱保護法是透過勞、資、政的三方協調，在消極面上限制雇主解僱權，強調雇主在解僱程序中社會責任的進步作法；另外，更可以透過「通報系統」的建立，在積極面達成保障勞工工作權及穩定就業市場的功能。因此，透過「大量解僱保護法」立法，等於是一個社會的「安全閥」，讓大

量失業所造成的員工不安情緒得到緩衝與舒緩，其目的在於追求一個更文明的社會，避免勞工因失業而陷入生活上的困頓，以及維護勞工的基本尊嚴。

2003年1月13日通過的大量解僱勞工保護法雖遭致若干批評，但對於台灣大量解僱勞工的保護，無疑是多一層的保障，尤其，強制「預告」與「協商」，不僅有助於預防勞工在遭遇大量解僱事故時的權益受損，在積極面上，達到該法第1條所揭示的：「爲保障勞工工作權及調和雇主經營權，避免因事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害之虞，並維護社會安定」的立法目的。

表一　大量解僱勞工保護法第二條之規定

公司規模（人數）	解雇期間（天數）	解雇人數
同一事業單位之同一場廠10~29	60	10
同一事業單位之同一場廠30~199	60	1/3 或單日逾20人
同一事業單位之同一場廠200~499	60	1/3 或單日逾50人
同一事業單位500~	60	1/5

附註：僱用勞工人數之計算，不包含定期契約之勞工。　　製表：作者自行整理

參、困境與尋路：大量解僱勞工保護法若干實務上的討論

大量解僱勞工保護法的立法與實施，不僅有助於平衡勞資關係，避免雇主不當行使解僱權導致勞工集體權益受損，並且透過「通報」與「協商」機制，尋求解決問題的共識與方案，以達到保障勞工權益的目的。但如何有效落實大量解僱勞工保護法，就有賴於中央與地方的緊密配合，方能實現。以下，筆者就適用範圍、中央與地方政府的權責分工，以及解僱計劃書之擬定等層面，探討大量解僱勞工保護法之若干問題。

一、適用範圍之問題：雇主擺爛、政府沒輒、勞工無奈

根據現行大量解僱勞工保護法第二條規定，符合適用爲兩種型態之大量解僱，其一爲：「事業單位有勞動基準法第十一條所列各款情況之一」，「或因併購、改組而解僱勞工，且有下列情形之一」（詳見表一）。明顯的，這樣的規定將大解法之適用範圍框架在「非歸責於勞工」的經濟性解僱，與勞動基準法並無二致，而雇主與勞工終止勞動契約，必須符合五項要件，並依勞工工作年資給付勞工「資遣費」及「預告期」。其次，則是規範一定人數以上之企業，於一定時間（60天）解僱一定比例或數量之勞工。

然而，這樣的規定至少有兩個重要的疏漏，其一爲勞動基準法第十四條之若干情形，同屬非歸責於勞工之解僱無法適用，造成「雇主擺爛、政府沒輒、勞工無奈」的窘境；其二，則是排除所謂「定期契約」勞工。

針對後者，勞工團體認爲，大解法是爲規範雇主之大量解僱行爲，避免損及勞工之基本權益，而普遍存在於企業的定期契約勞工，其工作依契約雖有約定一定期限，但就過去的經驗而言，勞工於契約屆期前被大量解僱者仍有可能發生，且大解法將解僱保護的範圍限縮於雇主經濟性解僱事由，而定期契約勞工亦與不定期契約勞工一樣，必須面對失業衝擊，因

此，排除適用甚不合理。

至於前者，則爲當勞工遭遇勞動基準法第十四條第五款：「雇主不依勞動契約給付工作報酬，或對於按件計酬之勞工不供給充分之工作者。」，以及第六款：「雇主違反勞動契約或勞工法令，致有損害勞工權益之虞者。」之情形，勞工集體依法要求終止契約時權益如何保障的問題，應在未來修法時愼重考量。其中包括以下幾種情形，作者略以個案描述之。

個案一，某工廠已暫停生產積欠勞工薪資，但雇主卻始終不辦理歇業，既不解僱勞工也避不見面，勞工在沒有工作沒有收入的情況下，欲依勞動基準法第十四條之規定終止契約，卻又擔心雇主逃跑，尋求地方主管機關認定歇業不果，無法依法申請積欠工資墊償基金之給付，要求限制雇主出境又不能，勞工只能依循漫長的司法途徑，默默的等待司法的正義。

個案二，日前台灣日報因積欠報社員工長達半年薪資與資遣費達新台幣5,000萬而引發勞資爭議，經調解不成立後員工要求終止勞動契約但報社經營者卻置之不理，又不宣佈報社歇業，以致員工的生活無以爲繼，經過記協等團體的協助及員工的陳情抗議，方才得到勞委會的重視，爰用勞委會以違反大量解僱勞工保護法限制社長顏文閂出境。

以上兩個個案，筆者認爲明顯是大量解僱勞工保護法的漏洞。雇主明顯違法，但卻惡意的以時間換取空間，以迫使勞工自動離職，如政府未即時介入，最後受害的肯定是經濟弱勢

的勞工，因此，筆者以爲，將來應將勞動基準法第十四條之若干要件，納入大量解僱勞工保護法的保障範圍，以徹底杜絕雇主擺爛的惡行，保障勞工的權益不致受損。

二、中央VS地方的職權分工，應建立迅速、有效的協調機制

大量解僱勞工保護法的落實，有賴於中央及地方政府的密切合作與協調，尤其，當雇主跨縣市的大量解僱勞工，以及限制雇主出境的流程等，如何建立迅速、有效的協調機制，將是大量解僱勞工保護法發揮其功能的關鍵。因此，以下本文嘗試從中央及地方政府在大解法中的分工架構，釐清法律執行的困境與問題，作爲未來修法及行政改革的參考。

（一）大量解僱勞工保護法當中有關地方勞工行政主管機關所應負擔之職權

1. 受理雇主所提「解僱計畫書」的通知

依據大解法第四條的規定：「事業單位大量解僱勞工時，應於合乎第二條規定情事之日起六十日前，將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員，並公告揭示。但因天災、事變

或突發事件，不受六十日之限制。」。另外依據本法第十七條規定：「事業單位違反第四條第一項規定未於期限前將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；並限期令其提出解僱計畫書，屆期未提出者，得按日連續處罰至提出爲止。」

因此，地方勞工行政機關必須受理雇主所提出的「解僱計畫書」，地方勞工行政機關在受理「解僱計畫書」之後，首先必須先查證確定其是否符合大量解僱的人數標準，其次該雇主是否有在限期內將解僱計畫書通知，否則將可處以罰鍰。由上所述，地方勞工行政機關實有必要增加人力，作爲受理之窗口，並進行「形式上」的審查。

2. 審核「解僱計畫書」的合法性

依據大解法第十三條第一項規定：「事業單位大量解僱勞工時，不得以種族、語言、階級、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、身心障礙、年齡及擔任工會職務爲由解僱勞工。」第二項規定：「違反前項規定或勞動基準法第十一條規定者，其勞動契約之終止不生效力。」第三項規定：「主管機關發現事業單位違反第一項規定時，應即限期令事業單位回復被解僱勞工之職務，逾期仍不回復者，主管機關應協助被解僱勞工進行訴訟。」

因此，地方勞工行政機關對於雇主所提的「解僱計畫書」除了對於其程序上必須進行有無違法的審查，並且必須對於「解僱計畫書」的實質內容，是否有違反本法第十三條第一項當中所規定，其解僱標準是否有相關的歧視行爲。若雇主解僱的選擇標準有違反法令，地方勞工行政機關可以逕行宣布其解僱行爲無效。因此，大解法賦予地方勞工行政機關「解僱計畫書」是否實質違法的裁量權，這對於現行地方勞工行政機關是否有足夠能力來進行上述的審查，將是落實大量解僱勞工保護法的重要關鍵。

召集「協商委員會」相關事宜：擔任主席、定期召開會議、提交協議書

依據大解法第五條第一項的規定：「事業單位依前條規定提出解僱計畫書之日起十日內，勞雇雙方應即本於勞資自治精神進行協商。」第二項則規定：「勞雇雙方拒絕協商或無法達成協議時，主管機關應於十日內召集勞雇雙方組成協商委員會，就解僱計畫書內容進行協商，並適時提出替代方案。」

另外根據本法第六條第一項的規定：「協商委員會置委員五人至十一人，由主管機關指派之代表一人及勞雇雙方同數代表組成之，並由主管機關所指派之代表爲主席。」第二項規定：「勞雇雙方無法依前條第二項及前項規定於十日期限內推派或推選協商代表者，主管機關得依職權於期限屆滿之次日起五日內代爲指定之。」第三項更規定：「協商委員會應由主管機關至少每二週負責召開一次。」最後依據第七條第三項的規定：「主管機關得於協議成立之日起七日內，將協議書送請管轄法院審核。」

由上述可知，企業主在向地方勞工行政機

關提出「解僱計畫書」之後，若十日內勞資雙方無法進入協商的程序，地方勞工行政機關就必須在十日之內召集勞資雙方組成「協商委員會」。若勞資任何一方無法於期限內推出代表的話，那麼主管機關也有「強制指定」代表的權力，並且該協商委員會必須由地方勞工行政機關至少每兩週召開一次。如此的規定，等於將「協商委員會」召開的重任完全交由地方勞工行政機關主導，是否負荷過重，應更進一步瞭解地方第一線執法人員的意見。

3. 指派就業服務人員進駐

依據大解法第八條：「主管機關於協商委員會成立後，應指派就業服務人員協助勞資雙方，提供就業服務與職業訓練之相關諮詢。」第二項規定：「雇主不得拒絕前項就業服務人員進駐，並應排定時間供勞工接受就業服務人員個別協助。」

但是依據目前就業安全體系的制度設計，地方政府除了台北市與高雄市有所屬的就業服務中心可供指揮調度之外，其餘縣市均沒有本身的就業服務體系，而目前散佈於各縣市的北、中、南區就業服務中心與就業服務站都是過去隸屬於台灣省政府，目前改隸勞委會職訓局，這些就業服務中心才具有受理就業保險登記等就業保險法所規定的相關功能與服務，但是地方勞工局均無權限指揮該就服機構。而目前已經有些地方政府獲得勞委會補助，自行成立的就業服務站（其連失業給付的申請與核發都毫無權限），而目前有許多縣市政府向勞委會爭取相關經費所自行設立的許多就業服務站，其實並不具備在就業保險法當中正式的法定地位，僅能提供相關的諮詢與服務。是否爲本法所指的就業服務機構，則有相當疑義？此需要中央主管機關統一解釋以及更進一步的與地方政府進行協調分工。

4. 接受「危機企業」之通報

依據大解法第十一條的規定：「僱用勞工三十人以上之事業單位，有下列情形之一者，由相關單位或人員向主管機關通報：1.僱用勞工人數在二百人以下者，積欠勞工工資達二個月；僱用勞工人數逾二百人者，積欠勞工工資達一個月。2.積欠勞工保險保險費、積欠工資墊償基金或全民健康保險保險費達二個月，且金額分別在新臺幣二十萬元以上。3.全部或主要之營業部分停工。4.決議併購。5.最近二年曾發生重大勞資爭議。」

現行僅有就業服務法第三十三條的規定：「雇主資遣員工時，應於員工離職之十日前，將被資遣員工之姓名、性別、年齡、住址、電話、擔任工作、資遣事由及需否就業輔導等事項，列冊通報當地主管機關及公立就業服務機構。」但是雇主爲避免麻煩，經常逃避法令規範，因此落實執行的情形並不良好。而在大解法當中，爲了讓在第一線處理勞資爭議與大解法相關事宜的地方勞工行政機關能夠事先掌握可能發生裁員關廠的企業動態，所以諸如積欠工資、健保費以及勞保費等「危機企業」，勞保局、健保局、工會等相關單位都會將此訊息通報到地方勞工行政主管機關。如此一來，地方勞工行政機關將成爲一「訊息中心」，因此，如何有效管理這些有利於預防勞工權益受損的資訊，成爲地方主管機關行政主管機關所必須面

對的嚴肅課題。

（二）大量解僱勞工保護法當中有關中央勞工行政主管機關所應負擔之職權

1. 限制企業負責人出境以及廢止限制出境處分之權責

大解法第十二條當中規定：「事業單位於大量解僱勞工時，積欠勞工退休金、資遣費或工資，有下列情形之一，經主管機關限期令其給付，屆期未給付者，中央主管機關得函請入出國管理機關禁止其董事長及實際負責人出國：1.僱用勞工人數在十人以上未滿三十人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新臺幣三百萬元。2.僱用勞工人數在三十人以上未滿一百人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新臺幣五百萬元。3.僱用勞工人數在一百人以上未滿二百人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新臺幣一千萬元。4.僱用勞工人數在二百人以上，積欠全體被解僱勞工之總金額達新臺幣二千萬元。」另外，企業負責人若符合第十六條的各款條件，勞委會也可廢止禁止其出國之處分。

因此依據本法勞委會可以將積欠退休金、資遣費及薪資達一定標準的企業負責人函請出入國管理機關限制出境，事實上，從民國1999年7月1日起開始實施的的「事業單位大量解僱勞工保護措施」，就已經賦予勞委會相同的職權，而勞委會也曾經多次動用此項限制出境的權限，因此應當不陌生。勞委會也在民國2003年7月30日公布「大量解僱勞工時禁止事業單位董事長及實際負責人出國處理辦法」，對於董事長與企業負責人作更進一步的定義，並將成立十一人的審查委員會，負責受理案件審查。

2. 編列訴訟補助及必要生活費預算

根據大解法第十四條的規定：「中央主管機關應編列專款預算，作爲因違法大量解僱勞工所需訴訟及必要生活費用。其補助對象、標準、申請程序等應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」而勞委會已於2003年9月17日公布「大量解僱勞工訴訟及必要生活費用補助辦法」，對於個別申請者每審最高四萬元，全案最高十二萬元，集體申請者每審最高十萬元，全案最高三十萬元的訴訟補助。必要生活補助則以就業保險第一級投保薪資的百分之六十，並以六個月爲限。

3. 設置評估委員會，掌握事業單位大量解僱勞工原因

依據大解法第十五條規定：「爲掌握勞動市場變動趨勢，中央主管機關應設置評估委員會，就事業單位大量解僱勞工原因進行資訊蒐集與評估，以作爲產業及就業政策制訂之依據。前項評估委員會之組織及應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」不過該委員會目前勞委會尚未訂定相關的組織行政命令。綜合而言，大量解僱勞工保護法的通過，對於地方勞工行政主管機關的負擔與衝擊明顯大於中央勞工行政主管機關。勞委會僅是靜態地增加「限制出境審查」、「訴訟補助」以及設立「評估委員會」等，而這些政策任務，大都是勞委會既有且執行中的行政作業，但是對於地方勞工行政主管機關而言，其雖僅分擔召集「協商委員會」等相關事宜，卻已是一項繁雜且具有相當挑戰性的工作。而對於「危機企業」的查訪，更是將「準勞動檢查權」下放給地方政

府，更是令人擔心其實際執行的品質。

而目前地方勞工行政主管機關，除了台北市與高雄市而地方勞工行政主管機關資源較為豐富之外，其實有許多縣市連勞工局都未成立，其既有的人力是否能完成本法當中所規定法定職責，實在令人感到憂心。其實這個問題的根源是，台灣勞資爭議的處理，完全是由地方政府的層級處理，而地方勞工行政主管機關資源不一，一些僅有勞工股或勞工課的地方縣市政府，其既有的勞資爭議處理，已經疲於奔命，在有限的人力之下，如何再有餘力執行大量解僱保護法的法定職責，將是一大挑戰。

由於大解法的制度設計，都是架構在台灣現行的勞資爭議處理機制，不過事實上，台灣的勞資爭議處理機制，必須要重新作全盤思考，因為現行這種完全由地方政府來處理勞資爭議的模式，在世界其他國家也是少見的，因此，如何從根本上調整勞資爭議處理機制以保障勞工權益，當是身為制度設計者的勞委會必須嚴肅思考的。

肆、勞委會近期修法方向的內涵與期待

回應上開的問題，勞委會提出了大量解僱勞工保護法部份條文修正草案，主要是針對許多執行上之疑難，以及考量勞動市場變遷、適用範圍等因素，主要修正內涵及其影響略述如下：

一、修正第二條，使未屆期滿約之定期契約勞工與一般不定期契約勞工同受保障，但僱用勞工人數之計算，排除就業服務法第46條所定之定期契約勞工。然而，長期以來，勞動基準法第9條之定期契約被濫用的情況相當嚴重，縱使是「繼續性工作」，雇主往往在成本的考量之下，違法以定期契約的方式聘僱勞工，以勞工各項權益受損；然在這次的修法草案中，勞委會雖將原本被排除的定期契約勞工納入保障範圍，但僅限於「屆期前」的勞工而非全部，無法保障雇主不當使用定期契約之勞工，未來應更一步的加以考量。此外，將外籍勞工排除於雇主人數之外，應回到源頭檢討外勞政策的適當性，何以該公司可以獲得外勞配額，又讓外勞就業不穩定而必須承受轉換雇主之苦。

二、修正條文第四條、第十七條解僱計劃書公告揭示事業單位全體勞工，違反者處以行政罰鍰，以賦予全體勞工資訊權。有鑑於大解法的立法目的，在於保障勞工知的權利，因此修正草案明定：「公告事業單位全體員工周知」，將有助於發揮大解法保障勞工工作權及調和雇主經營權，避免因事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害之虞，並維護社會安定，以彰顯「解僱最後手段原則」的意義。

三、修正條文第六條，明確勞資政三方協商機制勞方之代表性，勞方代表應有事業單位內涉及大量解僱部門之勞工，避免工會或勞資會議推派之代表，缺少被大量解僱部門之勞工，以利協商之進行。

四、修正條文第十條，協商期間被解僱勞工就

任他職，雇主仍應依法發給資遣費或退休金，但依協商之結果條件較優者，從其規定，以及明定協商期間雇主不得任意調職或解僱勞工，保障勞工於協商期間的協商權益。

五、修正條文第十一條，增列財務專業人員協助查訪預警通報之事業單位，以健全預警通報機制之功能。

六、修正條文第十二條，勞工因雇主歇業而依勞動基準法第十四條規定終止契約，其僱用人數及積欠符合第十二條第一項各款規定者，經限期令其清償，屆期未清償者，中央主管機關得函請入出國及移民機關禁止其代表人及實際負責人出國。這樣的修正將有助於杜絕「擺爛雇主」的惡質行爲，並透過限制出境讓雇主儘速與勞工協商，保障勞工免受等待之苦。

七、修正條文第十六條，代表人或實際負責人依第十二條規定提供禁止出國時之全部積欠金額之相當擔保，該擔保應以勞工得向法院聲請強制執行爲限。

上開之修正，某種程度上回應了本文前述之若干問題，尤其，在適用範圍的部份，有著積極的改善，尤其是將勞動基準法第十四條部份納入限制出境的要件，意義非凡，未來將有助於勞工在遭致大量解僱時權益獲得保障。

伍、結論

曾幾何時，大量解僱勞工保護法被雇主及政府經建部門視爲傷害台灣競爭力的洪水猛獸，在2001年經發會的對話與共識之下，成爲保障台灣勞工遭致大量解僱事故的重要法律，而這部法律，其目的不僅僅只是保障勞工之工作權，更有機會讓雇主調和其經營權，避免類似過去雇主惡性關廠、歇業，以致勞工被迫上街頭激烈抗爭的事件重演。然而，大量解僱勞工保護法實施迄今，其所累積的經驗，應可作爲未來修法之參考，而勞工團體期待大量解僱勞工保護法能夠形塑一個誠信、對話、協商的法制環境，以及一個人性化的解僱保護和就業安全機制，讓台灣勞工永遠免於事業單位惡性解僱的夢魘。

（本文作者　台灣勞工陣線秘書長）

「大量解僱勞工保護法」實施成效及修正方向芻議

黃琦雅

壹、 前言

大量解僱勞工保護法（以下簡稱本法）於民國92年1月13日經立法院三讀通過，同年2月7日由總統公布，明定自公布後三個月施行，全文共21條，另訂有5則子法。

本法之立法背景乃源自1995年國內經濟受景氣循環影響開始下滑，企業採取經營策略調整常伴隨著大量解僱行爲，2001年失業率上升至4.6％[1]，因其具有時間集中及範圍龐大之特性，不但使得勞工個人所得立即中斷，對其家庭經濟亦造成重大危機；且大量失業人口所形成的經濟問題及後續引發的社會不安，更是整體國家及社會必須面對處理的重要問題。該期間所發生之重大勞資爭議，例如：聯福製衣、東洋針織、福昌紡織、耀元電子等公司無預警關廠，造成幾千名勞工一夕之間生活無濟，又因雇主無預警關廠積欠龐大工資、資遣費及退休金，致勞工四處陳情，更甚以臥軌、癱瘓交通等激烈手段表達抗議，造成嚴重勞資糾紛與社會問題。

鑒此，2001年行政院所召開經濟發展諮詢委員會中，達成「應加速完成『大量解僱勞工保護法』草案」之共識，嗣後，行政院勞工委員會擬具該法草案，並經內部12次會議討論，及行政院審查會議，於92年經立法院三讀通過。該法之立法宗旨乃期企業於調整體質，變更經營策略之際，仍應遵守必要的程序性規範，以兼顧勞工權益。

貳、「大量解僱勞工保護法」以程序化規範為核心並輔以實體法規範

爲避免事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害之虞，本法除針對整體勞動市場政策有相關解僱程序規範外，並有禁止歧視解僱、行政機關介入解僱效力認定、訴訟輔助措施及勞動債權確保等規範，均屬對於被大量解僱勞工權益直接加以確保之規範。以下分別簡述：

一、大量解僱勞工程序法制化

（一）賦予雇主通知義務、保障勞工之資訊權：

1. 2001年爲台灣經濟最爲動盪的一年，兩岸雖都順利加入WTO，政府並放棄戒急用忍政策，兩岸經貿進入新紀元，但該年台灣經濟經歷半世紀最嚴重景氣衰退，利率、匯率創新低，可謂最艱困之一年，失業率更上升至4.6％，參考林柏志「我國大量解僱勞工保護法之研究」，國立政治大學法律學系，碩士論文，黃程貫博士指導，94.07，P2。

事業單位於大量解僱勞工時，於合乎本法第二條適用範圍規定情事之日起六十日前，事業單位有將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員，並公告揭示的義務（第四條第一項）。透過此項保障勞工知的權益，可使勞工得及早因應，亦間接使勞工的職位、年資、經濟及因工作上的人際關係可以銜接，工作得以持續而不間斷。

（二）確立勞資協商機制，降低大量解僱事件之損害：

本法透過強制勞工參與解僱計畫書之協商程序規範，以避免工會或勞工在處於不確定和不安全狀態下，常轉化爲組織動員的能量，徒增抗爭。例如規定勞雇雙方就解僱計畫書自行進行協商（第五條第一項）；拒絕協商或或無法達成協議時，主管機關組成勞雇協商委員會；協商委員會之組成及委員產生方式（第六條第一項）、主管機關依職權代爲指定勞雇協商委員（第五條第二項）、主管機關負責定期召開協商委員會（第五條第三項）等等，在在都促成勞方能與雇主共同商議解僱計畫書之內容。

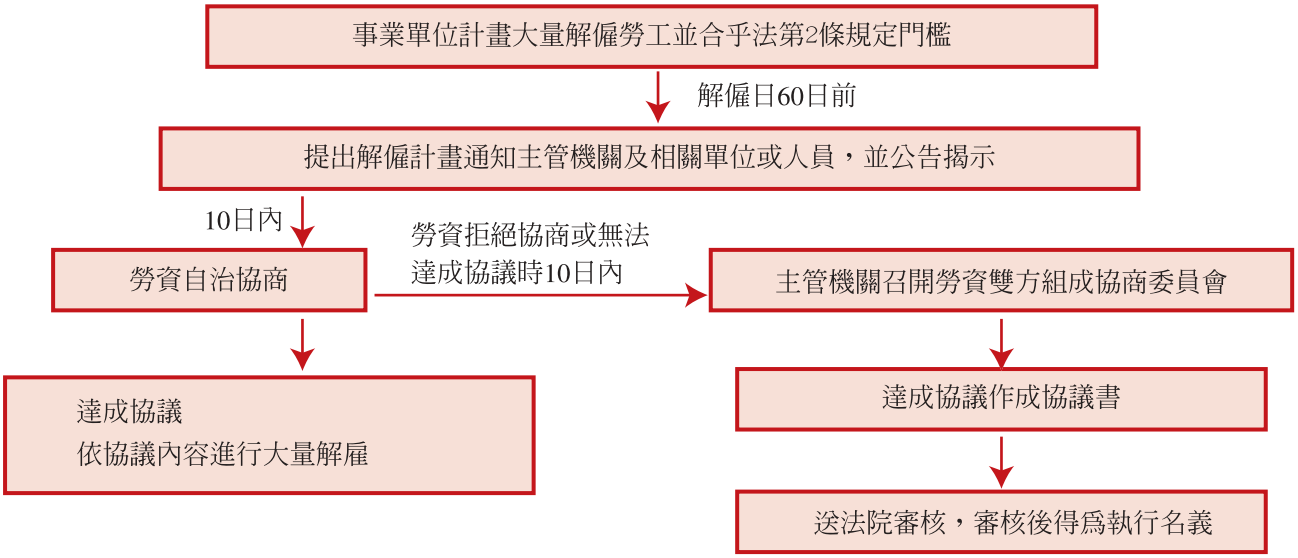
二、建立預警機制，防範爭議於未然：

爲解決工會或勞工因資訊不足，往往公司計畫要關廠或歇業，勞工常處於無所悉之窘狀，本法明定事業單位有積欠工資、積欠勞工保險保險費、積欠工資墊償基金或全民健康保險保險費、全部或主要之營業部分停工、決議併購以及最近二年曾發生重大勞資爭議之預警指標時，主管機關得於接獲通報三日內前往查訪，得要求事業單位提出說明或提供財務報表及相關資料，主管機關並應保守秘密（第十一條第一、三、四項）。

三、強化就業服務，獎勵雇主再僱用

積極透過就業安全體系保障勞工工作權，明定雇主不得拒絕就業服務人員進駐，並應排

圖一　大量解僱勞工保護法通報及協商程序規範[2]



2. 依據大量解僱勞工保護法規定製作。

定時間供勞工接受就業服務人員個別協助（第八條）。

另如雇主有重行復工或主要股東重組營業性質相同公司等情事，雇主應優先僱用經其大量解僱之勞工（第九條），本會另訂有「事業單位優先僱用經其大量解僱失業勞工獎勵辦法」。

四、禁止歧視解僱，行政機關介入解僱效力認定，建立訴訟輔助措施

雇主於資遣勞工時，資遣對象之選擇固然為雇主經營管理權，惟行使解僱權時仍應遵守禁止歧視規定（不得以種族、語言、階級、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、身心障礙、年齡及擔任工會職務為由解僱勞工，第十三條第一項），以符合平等對待義務。雇主如有違反前開規定，其勞動契約之終止不生效力。（第十三條第一項）

另本法特別為大量解僱勞工建立訴訟救助制度，補助大量解僱勞工尋求司法救濟所需之訴訟費用、律師費及生活費用。（第十四條及大量解僱勞工訴訟及必要生活費用補助辦法）

五、透過禁止出國處分，為勞動債權謀求解決途徑

事業單位於大量解僱勞工時，積欠勞工退休金、資遣費或工資達一定數額，經主管機關限期令其給付，屆期未給付者，中央主管機關得函請入出國管理機關禁止其董事長及實際負責人出國，以謀求勞動債權之解決途徑（第十二條及大量解僱勞工時禁止事業單位董事長及實際負責人出國處理辦法）

六、違反本法規範義務之法律效果

關於事業單位大量解僱之決策行為上，實體要件的限制干預應在最小且必要的範圍內設定之；取而代之，應藉由程序之透明化及資訊之取得，以助於正確決策的作成，此不但有助於市場自行運作之效率，且符合私法自治的原則。爰此，為確保本法之實效，及行政目的之

表一　違反本法規範義務之法律效果

義務	規範內容	處分內容
通知義務	解僱勞工六十日前將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員，並公告揭示。	處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，按日連續處罰（§17）
協商義務	拒絕進行協商。	處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰（§18）
	拒絕指派協商代表。	
	未通知全體勞工推選勞方代表者。	
預警機制	出現預警指標，主管機關查訪，拒絕提出說明或提供財務報表及相關資料。	處新台幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，按次連續處罰（§19）
勞動債權保障	積欠工資、資遣費或退休金達一定金額，並經主管機關限期令其給付，屆期未給付者。	不利益處分程序 §12：禁止出國
入廠就業服導	不得拒絕就業服務人員進駐，並應安排勞工接受就業服務人員個別協助。	處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰（§18）
禁止歧視解僱	大量解僱勞工時，事業單位不得以種族、語言、階級、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、身心障礙、年齡及擔任工會職務為由解僱勞工。	終止不生效力 限期回復職務 §13

達成，對於違背本法之行政義務，皆得使其受有不利益。

參、「大量解僱勞工保護法」施行成效

針對我國失業人數、關廠歇業、大量解僱相關數據，試探本法之施行成效：

一、失業人數及因「工作場所歇業或業務緊縮」原因之失業人數下降

參考經濟部統計資料，事業單位關廠歇業情形，自90年至95年間，解散、撤銷及廢止公司家數佔前一年現有公司家數比例，幾乎維持6%-7%之間，而工廠歇業佔營運中工廠家數，至93年下降後，皆維持5%-6%間，似乎顯示事業單位關廠歇業之情形因整體經營環境之影響，這6年間沒有特別之變化。

另依據行政院主計處統計，民國92年之前3年，我國失業人數仍逐年增加，至93年失業人數減少49千人，其中失業原因爲「工作場所歇業或業務緊縮」，91年及92年佔所有失業原因皆高於45%，至93年以後，該原因導致失業皆未高於35%。

綜上，近年來我國整體環境造成事業單位關廠歇業之情形，並未因大量解僱勞工保護法之施行而有所變化，惟該法施行後（92年5月7日）確實我國失業人數下降，並且因爲工作場所歇業或業務緊縮導致之失業人數比例亦同時減少。

二、賦予超過10萬名勞工擁有大量解僱資訊權[3]

自93年1月至96年8月，依據勞工行政單位填報之大量解僱勞工清冊，總計有715件大量解僱勞工案件，涉及員工人數高達110785人，解僱人數43668人。其中有670件依本法規定通報解僱計畫書，45件未依本法進行通報及協商程序。換言之，因本法之實施至今，所賦予涉及大量解僱勞工資訊權人數，已高達107344人，相對於本法未實施前，勞工無法儘早取得大量解僱之相關資訊之狀況，應有所改善。

至於事業單位未依本法規定通報解僱計畫

表二　公司解散、撤銷及廢止與工廠歇業家數概況

民國90年至95年

年	公司			工廠		
	現有公司	解散、撤銷及廢止公司	解散等公司占前一年現有公司比	營運中工廠	歇業	歇業工廠占前一年營運工廠比
90	582537	34569		?	5194	
91	588493	38596	7%	74128	3292	
92	596000	33330	6%	76642	6752	9%
93	602021	36878	6%	77522	4371	6%
94	611524	35577	6%	77851	3912	5%
95	619930	36618	6%	?	6868	9%

資料來源：經濟部統計處

附註：95年2月份工廠歇業家數劇增，係因台中縣辦理公告註銷。

表三　台灣地區失業者按失業原因之總計分

民國90年至民國95年年平均

單位：千人

年	失業人數	工作場所歇業或業務緊縮	
		人數	佔失業人數比例%
90	450	206	45
91	515	248	48
92	503	228	45
93	454	158	34
94	428	130	30
95	411	117	28

資料來源：行政院主計處

3. 參考全國勞工行政資訊管理整合應用系統。

表四　大量解僱禁止出國案件表

(92年-96年)

項次	大量解僱事業單位	禁止出國對象姓名	禁止出國對象職稱	禁止出國時間
1	眞○傳播股份有限公司	任○○	實際負責人	92年8月18日
2	進○汽車工業股份有限公司	1、陳○○ 2、王○○	1、董事長 2、實際負責人	92年11月21日
3	群○電子股份有限公司	王○○	董事長	93年5月6日
4	飛○國際股份有限公司	1、鄭○○ 2、蕭○○	1、董事長 2、實際負責人	94年3月17日
5	瑞○光電科技股份有限公司	楊○○	董事長	95年2月16日
6	台○報業股份有限公司	顏○○	董事長	95年11月16日

資料提供：行政院勞工委員會勞資關係處爭議科整理

書之主要原因有：1.勞資雙方或任一方拒絕協商有6件；2.雇主未依本法程序以大量解僱員工，資方無協商相對人計有27件；3.雇主行蹤不明，勞方無協商相對人計有12件。

三、透過協議機制，逾八成大量解僱案件勞資雙方達成協議[4]

依本法規定通報解僱計畫書之670件，以組成協商委員會方式進行協商有33件，其中22件協商成立，協商成功率67％；以勞資自行協商成立592件，協商成功率100％。足見，事業單位依法通報解僱計畫書後，高達88％之雇主選擇用勞資自治方式進行解僱計畫書所記載相關事項之協商。此現象或可解讀爲，雇主依法進行解僱計畫書之通報程序後，爲避免進入由政府機關介入之強制協商機制，皆願意盡力與勞工進行協商，並且達成協議。

四、透過大量解僱預警通報及查訪機制，預先掌握事業單位關廠歇業等重大情事

93年1月至96年8月共有206件預警通報案件，其中有171件勞工行政機關有進行查訪，進而掌握事業單位的狀況，特別是歷來通報案件中，有多起案件皆屬影響勞工權益極爲重大之情事[5]，例如事業單位業務緊縮、破產、歇業、轉讓、關廠等情事。因此，本法規範政府單位應及早發現「亮紅燈」出現經營危機之事業單位，避免突然關廠歇業造成社會不安。

五、針對8位董事長及實際負責人執行禁止出國處分，使遭積欠勞動債權之勞工，有謀求解決途徑

本法之禁止出境制度迄今共已禁止6家事業單位，8位董事長及實際負責人出境，由於禁止出境涉及人民憲法上權利，勞工行政機關於審查時均相當謹慎，另雖然本法實施至今，禁止處分者並非相當多，其可能原因爲許多雇主知悉該禁止出境制度，在規劃要關廠歇業及大量解僱員工時，大致均會與員工協商合意資遣費及工資之給付，以避免遭禁止出境處分。

肆、「大量解僱勞工保護法」窒礙難行及修正過程

(一)修正理由

大量解僱勞工保護法自92年5月7日施行以

4. 同上揭。

5. 同上揭。

來，制度設計上有前揭成效，惟執行上仍產生若干問題，另考量勞動市場之變遷，適用範圍亦有加以檢討之必要，爰修訂以符合實際需求。茲就現行大量解僱勞工保護法所面臨之問題與窒礙難行之處，分析如下：

1. 未屆期滿定期契約勞工不適用大量解僱勞工保護法，造成該等勞工無預警退出勞動市場，影響社會安定

查大量解僱勞工保護法第二條所稱「大量解僱勞工」，其有關僱用人數之計算並不包含定期契約工，故定期契約工，無該法之適用。

經查立法當時未將定期契約工納入適用，係基於「定期契約勞工性質爲短期性、補充性，非屬事業單位之固定勞動力，故不在本法適用範圍」，又定期契約工因契約期間屆滿，勞動契約自然終止，本質上與雇主基於經濟性事由終止契約不同。

惟定期契約工，不論對勞動市場、勞動關係或工作位置調整的必要性及可能性觀之，其受解僱保護之規範本旨均與不定期契約勞工相似，因此歐盟法與德國法都毫無例外的將未屆期滿之定期契約勞工列入解僱保護適用範圍。

反觀我國相關制度規劃，適用勞動基準法之事業單位，雇主如欲與不定期契約勞工或未屆期之定期契約勞工終止勞動契約，皆需有該法第11條或第12條規定情事，又依該法第11條規定預告終止勞動契約者，應依同法第16條及第17條規定預告及發給資遣費。換言之，定期契約勞工之工時、工資、職業災害補償或勞工退休制度等勞動保護法上的規範適用，皆未因勞動契約性質不同，而有適用上的差異。

綜上，雇主如有經濟性事由需大量解僱勞工時，其中遭雇主提前解僱之定期契約勞工，將無法有大量解僱勞工保護法相關通知協商機制等規範之適用，如其工資或資遣費遭雇主積欠，更無法適用禁止事業單位代表人或實際負責人出國之規範，造成被雇主積欠之勞工債權，缺少一解決途徑之機會，對於社會安定有一定程度之影響。

2. 解僱計劃書之通知不包含未涉及解僱部門勞工及定期契約之勞工，影響該等勞工就事業單位之解僱情事資訊權，無法充分保障自身權益

參考本法立法說明，第4條目的係爲「保障勞工知之權利」。即爲賦予雇主有重大經營變更情事時，應給予勞工一定資訊權，以利勞工透過勞工參與及勞資自治協商方式保障勞工權益。

依該條文之意旨，該資訊權給予之對象，係以事業單位大量解僱勞工時，影響權益之所有勞工。惟考量「解僱最後手段原則」，雇主應盡一切手段（包括調動等）降低解僱人數，非不得已，始得解僱勞工，因此，某種程度亦會影響未涉及解僱部門勞工及未屆期滿之定期契約勞工，但依現行條文規定，未涉及大量解僱部門之勞工僅得透過解僱計劃書公告揭示方式獲取相關資訊，惟公告揭示義務，並無罰則，僅屬訓示規定。

勞工相對於雇主，爲經濟上之弱勢，雙方地位並不平等，如法令未課予雇主應讓未涉及解僱部門勞工及定期契約勞工有同樣知悉事業單位經營狀況之資訊權，實務上勞工並無能力知悉相關資訊，更遑論透過勞工參與及勞資自治協商方式保障權益。

3.預告期間解僱勞工就任新職，雇主應依協商同意書給付資遣費退休金之規範未明確，嚴重影響勞工資遣費或退休金請求權

適用大量解僱勞工保護法之勞工，於預告期間就任新職，依該法第10條規定，原雇主仍應依協商同意書，發給資遣費及退休金。查本條訂定之目的，係鑒於雇主有大量解僱勞工時，於解僱計畫書提出至解僱生效日之「預告期間」，如勞工確已明確知悉其本人將被資遣，爲鼓勵該等勞工能儘速另覓新職，降低社會成本。惟行政機關對於前開「預告期間」之解釋，明顯與出現在其他勞動法令中所稱「預告期間」之概念有所不同，造成勞資雙方在進行解僱程序時，相關權益義務規範不明確，易造成勞資雙方衝突。實務上非屬於預告終止契約之勞工，亦常要求適用本條規範，反而造成公司持續運作之困難。上開情形在在都因法規範不明確而嚴重影響勞工資遣費或退休金請求權。

表五　出現「預告期間」規範之勞工法令一覽表

法規名稱 條文	條文內容
勞動基準法 第16條	雇主依第十一條或第十三條但書規定終止勞動契約者，其預告期間依左列各款之規定： 一、繼續工作三個月以上一年未滿者，於十日前預告之。 二、繼續工作一年以上三年未滿者，於二十日前預告之。 三、繼續工作三年以上者，於三十日前預告之。 …雇主未依第一項規定期間預告而終止契約者，應給付預告期間之工資。
勞動基準法 第18條	有左列情形之一者，勞工不得向雇主請求加發預告期間工資及資遣費：…
工廠法 第27條	凡無定期之工作契約，如工廠欲終止契約者，應於事前預告工人，其預告之期間，依左列之規定。但契約另訂有較長之預告期間者，從其契約：…
工廠法 第29條	工廠依第二十七條之規定預告終止契約者，除給工人以應得工資外，並須給以該條所定預告期間工資之半數，其不依第二十七條之規定而即時終止契約者，須照給工人以該條所定預告期間之工資。
勞動契約法 第32條	無定期勞動契約當事人之一方，得依左列之規定，聲明解約： 一、以日定報酬者，於其一日前預告之。 二、以星期定報酬者，於其星期末之三日前預告之。 三、以月定報酬者，於其月末之七日前預告之。 四、以季定報酬者，於其期間末之半個月前預告之。 五、以年定報酬者，於其期間末之一個月前預告之。 前項預告期間，契約約定有較長之期間者，從其契約。
勞動契約法 第 33 條	勞動契約之期間在五年以上者，勞動者得於滿五年後，以三個月之預告期間，隨時聲請解約。
勞動契約法 第 39 條	雇方不依契約或本法所規定爲解約之預告而解約時，對於勞動者應給予各該預告期間之報酬，作爲解約賠償。
工友工作規則 第48條	依前條規定終止勞動契約之預告期間依下列規定：… 未依第一項規定期間預告而終止勞動契約者，應給付預告期間之工資。
大量解僱勞工保護法 第10條	員工於預告期間就任新職，原雇主仍須依協商同意書，發給資遣費或退休金。未經協商之前，雇主不得在預告期間將員工任意調職或解僱。

資料來源：作者自行整理

4. 預警通報機制欠缺財務專業人員協助查訪，影響預警通報機制之功能

本法第11條規定主管機關應查訪事業單位，並限期令事業單位提供財務報表等相關資料，但勞工行政人員囿於專業不足，對於檢視財務報表等資料確有極大困難，致嚴重影響主管機關執行查訪事業單位之功能。

5. 勞工因歸責雇主原因被迫離職時，其勞動債權無法透過禁止出國處分加以保障

查本法禁止事業單位之董事長及實際負責人出國之目的，在於「保障弱勢勞工之法定權益，維護公共利益，降低社會成本。基此，對於大量解僱勞工，且未依法給付退休金、資遣費或有積欠工資，造成勞工權益損害情節重大之事業單位，對於事業單位應負責之董事長及實際負責人，禁止出國，謀求解決途徑。」可見，本法對於積欠勞工工資、資遣費或退休金之董事長或實際負責人，進行禁止出國之處分，試圖將老闆留在國內，與勞工協商解決所積欠之債務。

回顧過去多啓惡性倒閉案件，例如民國92年SARS事件導致多家旅行社惡性倒閉，雇主一夜之間消失無蹤影，讓員工頓時失業，所遭積欠之工資、資遣費亦求助無門。依我國解僱保護法制規範，事業單位如有勞動基準法第11條歇業之情事，確不主動與勞動終止契約時，勞工即可依上開規定主動終止契約獲得資遣費請求權。惟該等勞工雖遭雇主積欠大筆債權，確

表六　保障勞動債權機制於「合法歇業」及「惡性關廠」比較表

保障勞動債權機制	合法歇業	惡性關廠
積欠工資墊償 （勞基法第28條、積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法）	勞工因雇主歇業積欠工資，已向雇主請求而未獲清償，得向勞保局申請請求墊償工資。	1. 雇主歇業後行蹤不明，無法證明積欠工資金額，可不予墊償。[6] 2. 勞工於法定期限內取得積欠工資之金額證明，可重行向勞保局申請
勞工退休準備金[7] （勞工退休準備金提撥及管理辦法）	歇業時，勞工退休準備金除支付勞工退休金外，得作爲勞工資遣費。	1. 雇主行蹤不明或其他原因未能簽署支用勞工退休準備金，經當地主管機關查明屬實，由勞退監委會三分之二委員簽屬支用。 2. 未依上開程序支用，得由勞工持憑執行名義，由當地主管機關依其請求，按退休金或資遣費請求人會議支付。
禁止出國處分 （大量解僱勞工保護法）	歇業時，未依法給付退休金、資遣費或有積欠工資，中央主管機關得對於該事業單位董事長及實際負責人禁止出國	雇主無主動做出解僱意思表示則無大量解僱勞工保護法之適用。

註：1.本表所稱「合法關廠」係指雇主主客觀意願都願意依法辦理員工權益相關事項，惟因資金不足等因素，至積欠勞工工資、資遣費或退休金。「惡性關廠」係指雇主不論客觀因素有無能力處理勞動債權，主觀意識上採取消極不面對不處理及避不見面，

資料來源：作者自行整理

6. 參考內政部76年2月7日（76）台內字第458365號函。

7. 此係指（舊制）勞動基準法所規範之勞工退休準備金制度。

表七　大量解僱勞工保護法修法大事紀

時間	辦理進度
94年10月	勞委會勞資處委託林佳和教授完成「大量解僱勞工保護法修正委託研究」
94年10月至96年3月	勞委會聘請專家學者組成大量解僱勞工保護法修法小組，共召開6次修法小組會議及1次內部修法會議
95年7月至9月	勞委會與各縣市政府合作辦理大量解僱勞工保護法宣導會，並蒐集各界之修法意見
95年12月	勞委會邀集勞資政各界代表及相關部會召開修法公聽會
96年5月	通過勞委會會法規會審查
96年7月	通過勞委會委員會議審查
96年8月	送行政院審查

資料來源：行政院勞工委員會勞資關係處

因爲非由雇主主動作出解僱之意思表示，因而無大量解僱勞工保護法之適用，而無法透過本法禁止負責人等出國之處分，謀求勞動債權之保障，對此等因雇主因素被迫離職勞工之權益保障，實欠缺公平，這也突顯出，我國保障勞動債權相關機制，似乎僅能規範合法雇主更甚於非法雇主。

（二）修正過程

本法自92年5月7日施行至今，行政院勞工委員會除至各縣市辦理法令宣導時徵詢各界修法意見外，亦於95年12月27日召開大量解僱勞工保護法修正草案公聽會，邀請勞雇團體、非營利組織、立法院衛環委員會各立法委員、經濟部、內政部、財政部、外交部、法務部、主計處、經建會、台北市政府勞工局、高雄市政府勞工局及學者代表等共71單位與會討論，聽取修法意見，嗣並經數次內部檢討修改、勞委會法規委員會議及委員會議審議達成共識，正式完成「大量解僱勞工保護法修正草案」。

伍、「大量解僱勞工保護法」修正草案之修正要點

綜觀本會此次大量解僱勞工保護法之修正目的，主要是爲加強保障勞工工作權及調和雇主經營權，修正方向著重於：

1. 定期契約勞工納入大量解僱勞工之定義範圍內

考量勞動法令對於定期契約勞工未屆期滿遭雇主解僱，其相關權益規範（終止事由、預告期間及資遣費）與不定期契約勞工權益規範尚無差異。故定期契約勞工在契約期限屆滿前遭事業單位解僱，應納入雇主解僱勞工人數計算門檻。至於定期契約因期限屆滿勞動關係消滅，與雇主單方面與勞工終止契約不同，自非屬解僱保護範圍內。

另鑒於外籍勞工之定期契約如遭雇主提前終止勞動契約時，依就業服務法第五十九條及「外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」規定，得轉換雇主或工作，保障其工作至原聘僱期間屆滿，並不會遭受立即失業之衝擊，另外籍勞工本身係爲補充性勞力，相較於本國勞工而言，確較無直接納入大解法之必要性。爰僅將就業服務法第四十六條所定之定期契約勞工排除本法之規範。

2. 賦予未涉及大量解僱部門及定期契約之勞工有知悉解僱計劃書之資訊權

考量事業單位在執行大量解僱計劃時，某種程度確會影響未涉及解僱部門及定期契約之勞工。換言之，未涉及大量解僱部門及定期契約之勞工應給予同樣知悉事業單位經營狀況之資訊權。爰於修正草案明確規範公告對象爲事業單位全體員工。

3. 明文規定，經預告解僱之勞工於協商期間就任新職，雇主應依法或依本法規定之協商結果給付資遣費或退休金

考量遭雇主預告終止勞動契約之員工，於協商期間就任新職，勞工之資遣費及退休金請求權仍應予以保障，爰明確「經預告解僱之勞工於協商期間就任他職，原雇主仍應依法發給資遣費或退休金。但依本法規定協商之結果條件較優者，從其規定」。

4. 預警通報機制增列財務專業人員協助查訪

考量勞工行政人員非屬財務專業人員，依本法接獲預警通報後，於檢視財務報表等資料有極大困難，爰參考公司法第21條規定，增訂本條第五項選任專業人員協助辦理之規定，以利勞工行政人員執行此項查訪工作。

5. 勞工依勞動基準法第14條規定終止契約者，準用禁止出國處分規定，以保障勞工債權

基於公平原則，對於勞工因事業單位歇業而依勞動基準法第14條規定終止契約，符合本法第二條規定僱用人數及終止契約人數者，亦有禁止出國之適用，以避免同是歇業情形，並且有積欠工資、資遣費及退休金，卻因雇主終止契約意思表示不明而有所差別之情況。

陸、「大量解僱勞工保護法」修正之成效，及對市場競爭之影響

大量解僱勞工保護法修正草案之內容涉及法令適用對象擴大定期契約之勞工、賦予全體勞工解僱計畫之資訊權、解僱計劃書強制協商之勞方代表、健全預警通報機制、擴大禁止出國處分等相關規定；無法以量化方式呈現所需成本及其所帶來之利益，故有關修正後帶來之效益，則以以下之質化方式評估之：

(一) 定期契約之勞工納入大量解僱勞工保護法之適用範圍，以保障該等勞工資訊權、協商權，更讓勞工債權之保障，符合公平原則。

(二) 強化企業內部協商機制，賦予更多勞工有企業經營事項之資訊權，並強化強制協商之勞方代表推選程序之正當性，以達到勞資自治，降低勞資紛爭。

(三) 健全預警通報機制，增列財務專業人員協助查訪預警通報之事業單位，以發揮預警通報之功能。

(四) 禁止出國處分之範圍明確化，對於勞工因事業單位歇業積欠之勞工債權，謀求解決途徑，減少政府資源及社會成本之支出。

（本文作者 行政院勞工委員會勞資關係處視察）

表八 現行法及修正草案針對通知及公告對象規範差異比較表

	現行條文	修正草案
通知協商主體	1. 事業單位大量解僱勞工所屬之工會 2. 事業單位勞資會議之勞方代表 3. 事業單位之全體勞工。不包含定期契約及未涉及大量解僱部門之勞工	1. 事業單位內涉及大量解僱部門勞工所屬之工會。 2. 事業單位勞資會議之勞方代表。 3. 事業單位內涉及大量解僱部門之勞工。但不包含就業服務法第四十六條所定之定期契約勞工。
賦與資訊權之對象	同上	公告事業單位全體員工周知
行政處分	僅針對違反通知義務者，有下列處分： 處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，按日連續處罰至提出為止	除通知義務外，增列違反公告義務者，亦與通知義務有相同處分： 處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，按日連續處罰至通知或公告為止

社會對話機制初探

黃耀滄

壹、前言

隨著經濟環境的快速變遷及全球化時代的來臨，無論國內企業或跨國企業都必須承受高度的國際競爭壓力，許多的環境、社會、就業、所得分配等問題相繼出現，同時科技翻新導致傳統產業消失，大量中低技術勞工面臨結構性失業，同時傳統工作型態逐漸被各種非典型的僱用模式所取代，勞資雙方在全球化趨勢下的處境更是難爲。在此情形下，勞資關係的發展已逐漸朝向以對話溝通爲方式的夥伴關係，透過國際勞工組織(International Labor Organization, ILO[1])以及歐洲先進國家社會夥伴制度的發展，社會夥伴關係的新思維逐步形成。新的社會夥伴關係將以更加務實與積極的態度對話，超越以鬥爭爲目地的階級意識，由社會夥伴們共同努力改善工作環境、提升生產能力、增進社會安全，以及促進社會福祉。

社會夥伴關係之精神於1919年ILO成立時，即已在ILO憲章及後續的ILO宣言裡，揭示各會員國應推動勞、資、政三方的夥伴關係，共同組成治理機制，秉持自由結社與言論自由的信念，凡涉及社會、經濟政策以及勞資雙方之各項權益主題，都應置於三方機制的框架下，進行社會對話。而ILO本身即爲落實社會夥伴理念、實施社會對話和三方機制的典範。ILO在1960年通過的諮商建議書中，建議各國應在全國及產業層級建立政、勞、資三方諮商的機制，以建立或強化各國政府與雇主及勞工組織間的對話與合作。面對經濟環境快速變遷，勞資協商機制已逐漸扮演著重要的角色，透過勞資對話溝通之過程，勞工得以取得資訊並認知經營之環境，雇主亦能獲取勞工意見，建立勞資合作關係，提昇企業生產力。

貳、社會對話的概念與內函

ILO定義之社會對話包含各種形式的協商、

1. ILO主要有三個部門。最大部門是由國際勞工組織會員國代表組成之國際勞工大會(International Labor Conference)，每年召開一次，每一代表團有四名成員，即二名政府代表，雇主、勞工代表各一名。每一代表均單獨地享有選舉權。ILO之第二部門是理事會(the Governing Body)，每三年由國勞大會加以改選，其成員爲一百一十二名，其中五十六名爲政府代表，雇主、勞工代表各二十八名。第三部門是國際勞工局(the International Labour Office)是一常設幕僚機構，其局長由理事會任命。除此三個主要部門外，尚包括其他附屬機構，如地區會議、產業委員會和專家會議等。國際勞工組織雖爲一政府間的國組織，但其大會、理事會和委員會等均由政府、雇主與勞工三方代表所組成，「三方架構」(tripartite structure)爲該組織最大特色。ILO自成立以來對促進勞工立法、勞工行政及工運的發展及提供技術協助，對各國勞工政策的影響深遠。

諮商或者只是單純勞、資雙方以及與政府之間針對經濟與社會政策相關議題的資訊交流，而社會對話本身主要的目的，在促進工作世界中主要關係人間(以勞、資雙方爲主)，建立共識以及促進民主參與。成功的社會對話結構及過程，具有解決重要經濟及社會議題、鼓勵良好治理、增進社會及產業的和平與穩定，以及促進經濟發展的潛力[2]。因此社會對話機制本身並非是目的，社會對話可說是一種讓政府與社會夥伴共同運用的工具，藉以達成國家之經濟與社會發展目的。

一、社會對話的不同型態

國際勞工組織定義社會對話概念係：在關於經濟與社會政策上相關利益（common interests）的議題上，於政、勞、資雙方或三方之間所進行的，包含所有型態的協商（negotiation）諮商（consultation）或僅僅是資訊交換（information exchange）的作爲。社會對話制度通常由其組成與運作方式界定，其架構可以有不同的型態，從簡單的方式-資訊的交流，到較成熟的方式-聯合決策等，都是進行社會對話的模式。以下是簡介各種不同型態社會對話的進行方式：

(一)資訊分享

資訊分享乃是有效社會對話最根本且不可避免的基礎，也是最不可或缺的社會對話方式。就其本身而言，資訊分享並無實際的討論或行動，但它卻是任何其他型態對話方式的開始，而且也是其他型態對話方式持續進行之基礎。

(二)諮商

諮商較資訊交換更進一步，超越資訊分享，需要各方交換意見，進而形成深度的對話。也就是雙方或三方針對議題接觸，並且交換意見，雖然它們並不對議題之看法取得任何協議，但卻是建立更深一步溝通的基礎。政府亦可藉由對話諮詢社會夥伴對政策之規劃、擬定或執行之建議，但未經授權或不具拘束效力的對話機制，通常僅是對政府部門、立法機構和其他政策決定者提供諮詢。

(三)由組成方式區分：兩方或三方的交涉型態

國際勞工組織於1976年所通過的第144號三邊諮商公約要求政府、雇主與勞工須針對國際勞動基準及相關事項展開諮商。這個公約的精神強調勞工與雇主自由選擇他們的代表團體。於某些國家的特殊情形下，三方架構的夥伴也可以基於擴大期待的考量而邀請其他的相關社會成員參與對話。ILO於1996年更進一步通過「關於經濟與社會政策全國階層之三方諮商（Resolution concerning tripartite consultation at the national level on economic and social policy）」決議案。認爲三方諮商本身並非目的，而諮商機制的主要目的是促進勞、資、政三方合作，以改善各國經濟與社會建設之協調，並在必要的情形下，化解經濟發展與社會正義間之爭議。不同組成方式之社會對話，概述如下：

1.勞資政三方型態：政府也成爲其中正式的成員，並與勞、資雙方社會夥伴代表共同以平等地位參與對話，甚至於共同決定。

2. 請參閱ILO網站：http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm

政府亦可將其業務以外包模式交給社會夥伴推動，由政府提供資源及訂定必要的規範，但由社會夥伴的對話機制參與處理此一業務(例如職業訓練、就業服務或是失業保險等)。

2. 勞資雙方型態：基本上以勞、資雙方對話爲主，政府可能有間接的介入或完全不介入。

3. 超過勞資政三方之型態：也就是在勞、資、政三方原有的對話基礎上，偶而也希望開放與三方以外的社會上其他角色對話的過程，以便獲得三方討論外更廣泛的觀點，結合其他社會角色更多元的觀點，建立更廣泛的共識。

(四)不同位階之社會對話：每一層面或是每種對話模式皆可有兩方或三方甚至於多方之參與

1. 不同層級之社會對話：社會對話可以有國家層級，或是地區層級，或是企業層級之對話。

2. 不同產業或職業之社會對話：針對社會中特定產業之特別議題進行對話(例如航空業、營造業、觀光旅遊業等不同產業或職業別之對話)。

3. 混合型之社會對話：社會對話也有可能是跨越產業別，也可以在不同職業或是部門，或是以上各種型態混合之對話。

(五)團體協商

團體協商不僅是一種社會對話的機制，也是一種最廣泛實施，最完整的一種社會對話機制，並且是廣泛使用的形式，在企業、部門、地區、國家，甚至是多國層次來進行。就個別國家而言，團體協商是檢視該國是否具有全國層級對話能力的指標，可以藉由團體協商制度推動的效果，觀察該社會推動在不同階層社會對話的可能性。

二、政府在社會對話之角色

國際勞工組織認爲社會對話機制要能夠成功，國家不應扮演消極的角色，即使政府本身可能不一定在社會對話機制中扮演積極的角色。政府有責任創造穩定的政治與公民環境與氣氛，使自主的雇主與勞工團體得以自由運作，不需擔心受到報復。縱使社會對話機制可能主要在勞資雙方的對話，政府依然有責任提供法令、制度、和相關架構等基本支持，以促進社會對話機制的有效推動。ILO在1960年通過「公權機構與雇主和勞工團體諮商與合作建議書（Recommendation on Consultation and Cooperation between Public Authority and Employers' and Workers' Organizations at the Industrial and National Level, 1960）」，其中載明諮商與合作的目的是爲了促進公權機構與雇主和勞工團體間、以及社會夥伴之間的共識與良好關係，以便發展經濟及改善勞動條件，並且提昇生活水準。建議書的重點在於釐清何謂共同關切（join consideration）與相互利益（matters of mutual concern），以便獲得可以接受方案（agreed solutions）和諮商程序（process of consultation）等概念。該建議書更進一步指出公權機構應該在下列事項上徵詢勞資雙方的意見：

(一) 法律及規定之訂定和調整可能影響勞資雙方既有的利益者。

(二) 關於就業、職業訓練、勞動保護、工業安全衛生、生產力與福利事項之全國性機構之建立或功能。

(三) 經濟與社會發展計劃之規劃與執行。

此外在國際勞工組織以勞工行政公約（Convention concerning Labour Administration: Role, Functions, and Organizations, No. 150, 1978）和勞工行政建議書（Recommendation concerning Labour Administration: Role, Functions, and Organizations, No. 158, 1978）中，也界定政府在社會對話和三方諮商機制中的角色，闡明：「勞工行政體系包含所有提供雇主、勞工暨其組織參與和諮商之制度性安排」。在三方諮商的機制建立上，勞工行政公約要求各國政府應依據各國環境，確保在勞工行政體系中，適當的安排公權機構與最具代表性的雇主與勞工組織，或者在適當的條件下，與雇主與勞工代表，進行諮商、合作、和協商。國勞公約認爲，對於正在經濟與政治上進行轉型的國家，三方諮商機制的建立，將有利於經濟與社會發展中的諮商、合作與協商之進行。

以歐盟的社會對話機制爲例，歐盟層級的社會對話機制最原始的法律依據爲1987年7月1日施行之歐盟條約(即馬斯垂克條約)第118b條，之後在阿姆斯特丹條約第138條第1項及第139條再度確定社會對話，並且擴大其適用範圍。馬斯垂克條約第118b條規定，歐盟執委會應致力於發展歐盟層次之社會夥伴間的社會對話。如社會夥伴有意願，亦可經由該對話而達成一項契約關係；阿姆斯特丹條約第138條第1項規定，歐盟執委會負有推動聽取歐盟層次社會夥伴意見之任務，且在支持雙方時充分考量其利益之前提下，發布所有符合目的之措施，以使得社會夥伴間之對話容易進行[3]。歐盟執委會另於2002年通過一項關於社會對話機制的通知(communication)，主要爲強化社會對話機制在歐洲經濟與社會改革策略中的角色。如此一來，執委會提議提昇社會對話的重要性以及加強社會對話機制在國家與歐盟雙層級的一致性。執委會也同時提議設立『促進成長與就業的三方社會高峰會議』(tripartite social summit for growth and employment)，期望部長理事會的輪值主席、執委會主席與歐洲社會夥伴三方將議題拿到高峰會議這個最高的政治層級來談。每年將至少舉辦一次這樣的三方高峰會議，並在春季歐洲高峰會議召開前夕舉行。執委會同時要求社會夥伴們能發展其獨立的對話機制，希望藉由共同的工作計劃，來改善目前受限的現況。執委會認爲，社會對話將是達成彈性與社會安全兩者平衡的最佳方式。尤其對於歐盟許多候選國而言，由於其社會夥伴的傳統仍然薄弱，因此發展社會對話機制將是一項相當重要的措施。

勞工行政建議書建議公權機構與雇主和勞工組織所進行的諮商與協商的議題可以相當廣

3. 有關早期歐盟社會對話之說明，請參閱陳正良、劉黃麗娟、楊通軒，「歐洲聯盟勞動情勢之研究」，行政院勞工委員會委託研究，民國八十八年。

泛。勞工行政體系亦應與雇主和勞工組織進行諮商，作爲規劃、執行和檢討勞動的參考或標準。政府勞工行政體系也應規劃立足於尊重結社與協商權的條件下，能夠提昇、建立與尋求鼓勵較好的勞動條件和工作生活的各種計劃。勞工行政體系內的有關機關應負責推動和建立確保勞工與雇主針對就業政策之諮商，以及勞資合作以落實政策執行的方法與程序。勞工行政體系應該本身參與諮商的機制中以處理社會與經濟政策。各國勞工行政體系的結構，也應在勞、資雙方參與的情形下，進行經常性的檢討。根據各國經驗顯式，政府行政單位是最重要的社會對話發動者，在今日以民主社會爲本質下，任何政府施政必須與相關利益之各方建立良好的溝通管道與關係。社會對話的目的就是建立此一溝通關係，以強化政府在政策規劃、制定與執行的不同階段，皆能達成其最大的成果，進而維持民選政權之穩定。政府亦可藉由社會對話過程形成社會共識，解決因爲利益糾葛所產生的政府失靈之弊病，政府更可經由社會對話的過程提昇社會夥伴之自我管理能力，平衡公民團體間之不同利益，以強化社會整體之凝聚力。

三、有助於社會對話之條件

國際勞工組織對社會對話的定義，包含勞、資、政三方的對話，或無論政府是否有直接參與而僅有勞資雙方(工會或雇主團體)的對話等，各方就他們間共同利益的經濟及社會政策議題，進行各種形式的協商、諮詢或資訊交換。然而，社會對話的定義及概念，隨國家及區域而有所不同，故社會對話仍在演化中，各國在實際操作上對於所謂的社會對話機制也有不同的面向出現。ILO提出關於建立社會對話機制需要的一些前提，認爲下列條件之成型有助於建立或維繫社會對話機制：

(一) 強大且獨立的勞工與雇主組織，其具備獲得參與社會對話時所需要資訊的技術能力：同時他們也必須擁有適當的技術能力，擁有充分知識能夠參與討論相關的議題。

(二) 各方參與社會對話的政治意願與承諾：各方需有意願一起檢討問題，尋求共識，並能夠在考量彼此利益外，兼顧國家及社會整體之利益，另在此前提下進行的諮商與對話，必須是一個負責任的結果，各方於必要時能夠妥協，並有力量足以執行諮商之結果，特別是就勞資雙方之代表團體而言，必須具有充分代表其會員之能力，並且是會員所信賴的。

(三) 對於組織結社自由及協商權等基本權利之尊重：獨立自主的勞資政三方，扮演不同的角色與功能，因此必須基於勞資政三方對於團結權與協商權之認同。

(四) 適當的制度性支持：三方之力量應該建立在一個平均的架構上，政府的角色重要性即在於如何建構並協助此一平衡的架構。

4. 請參閱ILO網站：http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm

肆、社會對話之議題

社會夥伴關係的基礎是在參與諮商的勞資雙方皆認同一個長期且永續發展之經濟成長，提昇生活水平，與維繫社會和平的目標是必要的條件。雖然如此，在社會對話的實際操作過程中，各方短期的利益與關切的議題卻可能大不相同。政府希望透過社會對話建立之社會夥伴關係的過程，尋求不同政治議題間之平衡點，以及政策能夠有效的執行。工會期待透過對話的過程保護會員之權益，就業安全，以及確保社會財富分配過程中的參與機會。雇主也可以因爲對話機制獲得降低成本，並改善企業經營與投資環境的利益。各國社會對話的內容與議題大致可以區分爲下列諸項[5]：

一、經營環境
二、就業政策
三、工資政策
四、人力發展與訓練
五、社會保障
六、勞動立法
七、職業安全與衛生
八、其他議題

社會對話之議題可包含勞工議題或相關議題，例如歐盟層級的社會對話，可針對不同的社會議題而進行，且有可能因此促成契約關係或協議的成立，其經由社會對話，直接或間接地也可以達到勞工參與之目的。換言之，歐盟層級社會對話仍可作爲勞工參與的法源基礎，是一個勞資雙方均投入互動的過程。此外，以新加坡的社會對話機制爲例，新加坡於1972年便成立三方全國工資委員會(The Tripartite National Wages Council, NWC)，作爲規範工資法令的諮詢機構。NWC爲社會對話以及當今政府訂定工資的主要場域。身爲一個三方的諮商機構，NWC針對新加坡經濟面向的成長與國際競爭力等，經常性地檢視工資數據及其趨勢（通常是每年一次或者經濟危機期間則次數增加）。接著NWC會把其建議提供給總理並由內閣認可後實施。前述建議一旦被政府接受之後便依就業法（the Employment Act）第49條公告。建議經公告之後就成爲勞資協商工資的綱領。更特別的是，NWC的主要使命包括：1.對工資政策提出一般綱領。2.調整工資結構以配合長期經濟發展所需的工資融合體系。3.針對促進生產力與效率所需誘因的建議。新加坡成立以三方架構爲原則的全國工資委員會是爲了導正工資變動與其相關議題以維持全民就業、提升儲蓄率以及低通膨、穩定的匯率和國際競爭力，其社會對話與三方架構的設計即是以協調工資與其他相關議題爲主[6]。

伍、我國推動社會對話機制之現況

一、各國社會對話制度之發展

社會對話的形式、層次以及參與的角色可以因爲各國歷史、文化、經濟、社會情勢以及產業特質等因素而有所不同，甚至對於社

5. 請參閱潘世偉，2003年，「社會夥伴關係與三方諮商：建立我國社會對話機制之研究」，行政院勞工委員會編印。

6. 有關NWC之介紹，請參閱劉黃麗娟譯，2006年12月，Hing Ai Yu(Head of Department of Socilolgy, University of Singapore, Singapore)著，「新加坡的社會對話與彈性工資制度」，收錄於「社會對話的最佳實踐」，行政院勞工委員會出版，頁47-64。

會對話的概念也因爲工業文明發展進階不同，而有不同的概念與解釋。但無論社會對話的概念和模式形如何演變，社會對話都必須建立在結社與協商自由的基礎之下進行，而其最終目的無非是以和平手段維護社會正義，確保勞資共創的經濟成果不會因資方經營及管理優勢而使勞工損失應有權益，同時也藉由各種形式的對話打開合作空間，共同促進社會、經濟發展。社會對話制度無法完全移植，但參考各國或不同產業所發展的社會對話機制，可以擴大的詮釋空間，豐富我們對於社會對話的想像，也可以提供勞、資、政等三方於構思及推動社會對話之參考。惟社會對話必須考量各個國家的文化、歷史、經濟及政治脈絡，並沒有一體適用的社會對話模式，可以供他國直接移植。雖然結社自由與團體協商的基本原則不變，但各國的社會對話差異甚大，不論是制度安排、法律架構、甚至傳統及實務，均有有甚大的分歧。

各國社會對話制度之發展，因爲文化、歷史背景、勞資關係模式、經濟與政治環境的條件等因素之影響，其實很難有相同的結構，但或可藉由各國發展社會對話之案例提出一些觀察，作爲我國建立社會對話機制之參考[7]：

(一) 社會對話各方對於主要經濟與社會環境關鍵機制之共同認知是一個重要因素。

(二) 各國社會對話機制之發展除全國性的階層外，產業層級與區域性之發展也同樣重要。

(三) 對歐洲先進工業化國家而言，今日社會對話的主要目標是解決失業與勞動市場競爭力的問題，工資與勞動條件問題相對重要性已經較低，對於後進工業國家如韓國而言，工資或勞動條件議題仍然重要，但同時亦需解決失業與勞動市場競爭力之問題。

(四) 如何維繫持續性的社會對話夥伴關係，培養信任感與共識，甚過於去維繫一個僵化的「結構性」的對話機制。

(五) 政府是三方對話機制中最主要的參與者。缺乏政府對話的社會夥伴關係，難以形成實質的效果。

(六) 政府雖然是三方對話中的主要參與者，並不表示政府不能有適當的空間，在必要時超越或制止社會夥伴的爭議，在某些特定政策上，減少社會夥伴之影響。

(七) 團體協商可以是社會夥伴關係的互補機制，在先進國家團體協商是夥伴關係形成的基礎，在後進國家，團體協商與社會對話機制在國家政策形成與執行上的功能，必須依照各國勞資關係發展軌跡加以定位。

二、我國推動社會對話機制之現況

社會對話爲國際勞工組織所強調勞資共創生產過程之和平與合理分配生產成果的盤石機制，透過結社與協商自由權的確保，讓勞資雙方能於互信的基礎上展開對話，締造產業和平。我國不是國際勞工組織之成員，相關法制也並未完全將政、勞、資三方諮商合作機制制度化，目前我國雖有企業內勞資會議或職工福利委員會，以及如勞委會組織中委員會組

7. 請參閱潘世偉，2003年，「社會夥伴關係與三方諮商：建立我國社會對話機制之研究」，行政院勞工委員會編印。

織、職業訓練、勞工保險監理、就業安定基金、工資墊償基金、退休金之管理等制度，皆有政、勞、資三方與學術界之參與。並從我國政府過去辦理的「全國經濟發展會議」、「經濟發展諮詢委員會議」及「台灣經濟永續發展會議」等可瞭解，增進勞、資、政三方之接觸及對話，實有助於促進三方的相互瞭解並建立共識，不過由於我國勞資團體長期受到政府的介入輔導，以及法令的約束，致使得勞資雙方自治能力仍有不足，且互信程度不夠，即使有對話，其結果可能是偏頗或受到某一方的干擾與操縱。爲促使勞資雙方建立眞正的社會夥伴關係，就關注之議題進行資訊交換、意見諮商，進而對攸關勞資雙方利益之議案提供資訊、意見，並能參與決策，勞委會於民國92年開始規劃推動「社會對話機制」計畫，並於93年開始執行推動「社會對話機制」相關措施，陸續辦理下列事項：

(一)召開「社會對話推動小組」委員會議

爲辦理「推動社會對話」相關業務，勞委會於民國92年規劃成立「推動我國社會對話機制行動小組」，邀請熟悉社會對話及我國勞資關係現況之專家學者參與，不定期開會審視及檢討社會對話機制推動情形、成果及對談議題等，並研提推動社會對話機制計畫方針及教育訓練之規劃方向，並於民國93年正式成立「社會對話推動小組」，每年召開定期會議二次，並視情況召開臨時會議，其主要任務如下：

1. 檢視勞委會既有之三方對話機制。
2. 審議社會對話參考資料及網頁專區架構。
3. 協助辦理社會對話專題研究及學術研討會。
4. 協助推動社會對話理念，擔任本會各業務單位、各地方勞工行政人員、勞資團體宣導會及溝通說明會中部分專題演講或相關課程。
5. 協助勞資團體推動社會對話相關活動，並適時針對各勞資團體所提之對話計畫書提供建議；必要時針對有需求之勞資政團體對話活動列席輔導。
6. 檢視勞委會推動社會對話相關活動計畫。

(二)辦理社會對話資料蒐集及專文研究

鑑於我國勞資雙方及政府行政部門對社會對話機制認知及資源之欠缺，各界普遍對於「社會對話」之概念、功能及運作等，均未有清楚認知，故爲釐清社會對話之概念及功能，瞭解其他國家社會對話之運作，勞委會已聘請學者專家撰寫「社會對話機制」相關專文，聘請劉黃麗娟教授針對歐洲協助收集歐盟及國際勞工組織中有關社會對話相關資料，同時委託中華民國勞資關係協進會進行社會夥伴參與政策形成之機制建立與運作方式之研究，作爲我國推動相關政策之參考。

(三)建置社會對話網頁專區

考量我國社會對話屬初步推動階段，相關對話需求、資訊及勞資政三方對於社會對話之概念尚未明確建構，勞委會特於網站中建立社會對話專區網頁，透過網站傳達資訊，促使勞資團體及行政人員釐清社會對話之概念及功能，瞭解及汲取社會對話機制在其他國家形成、運作經驗，並賡續充實網頁資料

(四)辦理「建立社會對話」溝通說明會

爲增進勞、資社會對話機制概念、功能及運作之認知，培養進行對話之能力，建立對社會對話機制之心理認同及意願，並強化政府行政人員對社會對話的認知，以及勞資團體進行對話時政府應扮演的角色，勞委會自93年起陸續辦理多場勞資團體及行政人員社會對話宣導會及溝通說明會，透過宣導、座談及勞資間之互動，鼓勵企業內建立充分的民主化運作，創造社會對話氣氛與文化，強化勞資夥伴與分享價值及公司內部勞資對話機制，將「社會對話」等概念內化成勞資雙方能夠使用的語言，促成並引發勞資雙方主動激盪社會對話的構想，創造社會對話的思維。

(五)試辦勞資團體對話活動

勞委會自民國93年起，逐步進行辦理上述社會對話資料蒐集、建置社會對話網頁專區及建立社會對話宣導會及溝通說明會，促使各方更熟悉社會對話之意義。鑑於我國勞資雙方之協商對話已漸有風氣，勞委會參酌國際勞工組織建議各國應在全國及產業層級建立勞、資、政三方諮商的機制，建立或強化政府與雇主及勞工組織間的對話與合作，於95年度開始試辦全國層級社會對話圓桌會議，邀集全國性勞工團體、全國性工商團體、學專專家及政府部門代表與會，建立社會對話之平台，促使社會夥伴間從各種不同向度或議題進行自願性的合作。另爲考量不同產業勞雇雙方有不同之對話需求，勞委會於95年開始試辦產業別之社會對話，分別就航空業及觀光旅遊業之勞工議題，邀請相關業別之雇主團體及勞工團體參與對話，其效益均獲致各參與單位之認同，96年度勞委會亦賡續協助勞資團體辦理全國層級之社會對話圓桌會議(以每季辦理一次爲原則)及產業別、職業別、地區別之社會對話活動。

陸、結語

回顧台灣過去的勞資關係發展，經歷過解嚴、開放組黨、社會運動勃興以及政黨輪替的激盪，台灣勞工的處境在多年後已獲得顯著的提升，然而面對社會經濟環境的快速變遷與緊接而來的全球化經濟發展，使得如何有效的因應與克服勞動市場中的挑戰，並能符合勞資雙方相互利益並兼顧社會利益，成爲重要的課題。社會夥伴、社會對話及三方機制正是因應挑戰並促進未來發展的重要基石，惟現今我國勞資雙方全國層級和縣市層級組織雖已朝向自由化發展，但自由化初期呈現出來的是力量的分化與代表性的不確定，經濟全球化的力道也只增未減，而因應此一挑戰仍必須由勞、資、政三方本身的改革與更新做起，並由政府、雇主與勞工組織秉持誠信原則，尊重、倡導並鼓勵三方諮商，透過社會對話及三方機制或勞資協議，建構眞正的社會夥伴關係，對於共同面對的經濟與社會議題，以合作與互惠爲原則，形成共識並進行合作，如此方能面對未來的複雜挑戰。

（本文作者　行政院勞工委員會勞資關係處編審）

ILO第96屆大會漁業工作公約與勞動條件保護

方福樑

一、前言

各行各業在全球化浪潮席捲下，聰明的業者利用國際充沛的資金、廉價的勞動力及披上國際化假面紗的掩護下，靈活的規避了政府的制度及監督，進行了一場不公平的市場競賽，且行之多年，但是終究受到國際組織的關切，不論是基於資源的保育、環境的保護或人權的考量之理由，來自政府、資方、勞方代表及諮詢機構的專家齊集一堂，在熱烈討論及角力的結果下，達成了共識及協議，制定了相關的國際公約、議定案或建議書的新標準，如通過的2006年海事勞工公約[1]及即待通過的2007年漁業工作公約，重新建立一個公平秩序的國際社會。

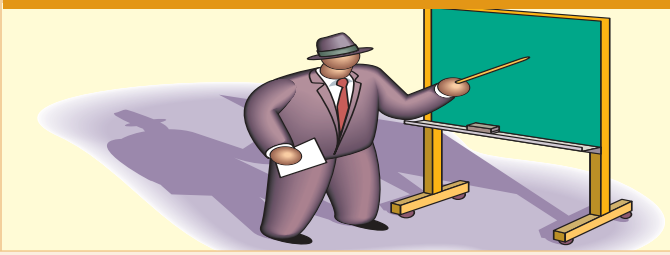
在這個背景下，今年聯合國糧農組織（Food and Agriculture Organization）第27次漁業委員會會議率先達成協議，由131個國家代表及歐盟執委會在羅馬共商的決議，在漁貨卸貨、換船或再加工的港口，增設管控單位來取締非法、未通報、或違規的捕魚行爲。並在未來的二年，繼續協商以確定協議的最後草案，送交2009年的漁業會議進行最後審核。提交的協議將以聯合國糧農組織現有的非官辦模式，建議採取港口國管制的手段，對外國籍的漁船確認其船隻的身分背景，才准許進入該國港口，並在港口進行文件、貨物及設備的檢查。此管制方式還包括訓練巡檢員增加效率，以及改善國際間對IUU（非法、未通報、未受規範）船隻的資訊共享，協助權責單位打擊非法捕撈行爲對深海漁業破壞的行動。

國際勞工組織亦針對攸關全球3,500萬以捕撈爲業的漁民及家屬，提供有效的保護，而提出「漁業部門的工作條件」新議題。在2002年3月，經由國際勞工理事會第283屆會議討論及決議，將草擬中有關漁業部門工作之綜合標準文件列入2004年國際勞工大會第92屆會議的議程，文件包括一項公約及一項建議書，新標準的目的是加強漁業部門中的勞動工作、不論性別，促進在自由、平等、安全和人道的條件下獲得體面和生產性工作的機會，當然，它必須在不喪失國際勞工組織體面勞動目標下，跨出制定漁民工作條件標準的第一步。

二、背景及過程

儘管有些漁民在尚佳的條件下工作，然而亦有許多漁民在狹小的空間、惡劣的工作環境、膳宿條

1. 2006年海事勞工公約於2006年2月23日通過。



件不足的漁船上工作。在這個具有多樣性的漁業部門、眾多的船舶類別和不同的規模、捕魚作業方面的差異以及所處不同國家的發展水準，要制定一個公平對待的新標準，爲世界捕魚人口的大部分提供保護標準，將是一項艱難的挑戰。更重要的是新的「漁業部門的工作條件」要獲得廣泛的成員國批准，才會對大多數漁民的生活產生實質有效的影響。

全球漁業部門經營的型態，大約有九成的漁民是在超小型和小型漁船上工作，只有5%的漁民爲大型漁船所雇用。超小型和小型企業無論是在已開發國家（如日本、丹麥、希臘及挪威）或在發展中國家（如印度、中國、斯里蘭卡、模里西斯）都很普遍。由於全球漁民的分布，約82.7%在亞洲、9.28%在非洲、2.75%在南美洲，而在歐洲、北美洲及俄羅斯只佔5.27%。換言之，超過九成的漁民生活在發展中國家，所以新標準的內容應具備靈活性和平衡，以便爲所有漁民提供基本保護，而又不損及某些已享有標準以上的漁民，否則，多數的成員國依據豁免條款申請免除之義務，根據在勞工局所顯示的文件，漁民在小規模及小型的漁船船上工作仍佔多數。

有關漁業部門的標準，應該溯及國際勞工大會早年專門針對漁業部門通過下列的國際文書，即：1920年（捕魚業）工時建議書、1959年（漁民）最低年齡公約[2]、1959年（漁民）體格檢查公約[3]、1959年漁民合約條款公約[4]、1966年漁民合格證書公約[5]、1966年（漁民）船員住宿公約[6]和1966年（漁民）職業培訓建議書，這些公約獲得政府簽署批准的最多只有29個國家[7]。而修訂的目的在於更新這些文書，並使其惠及大部分從事漁業工作的漁民，特別是那些在較小型漁船上工作的漁民。至於現行的1952年社會保障（最低標準）公約，明文將漁民排除在有權享有其岸上工人相同的社會保障保護所涵蓋範圍之規定[8]，所以在草擬的「漁業部門的工作條件」標準中訂定社會保障的條款。

負責草擬這項關於漁業部門工作綜合標準之文書的漁業部門委員會，最初係由117名成員(59名政府代表、22名僱主代表及36名勞工代表)委員組成，爲了達到三方投票權的平等，分配每名代表的權重亦不同，委員會被要求對現行五個漁業公約和兩個建議書進行修訂，包括其涉及有關漁民的最低年齡、體格檢查、合約條款、膳宿和培訓等項目。至於草擬的文件亦將漁民的身份證件、遣返、招聘、海上醫療、職業安全與衛生、社會保障保護以及遵守與實施的新議題納入標準。還有漁業部門委員會委員對草擬的新文書，依據勞工局法律專家建議採取公約及建議書作爲補充的形式定位。

起草條款的目標，應具有廣泛的範圍，又兼具諸如有可能例外情況的靈活性，俾獲得廣泛批准的

2. Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959(No. 112)。
3. Medical Examination (Fishermen) Convention, 1959(No. 113)。
4. Fishermen's Articles of Agreement Convention, 1959(No. 114)。
5. Fishermen's Competency Certificates Convention, 1966(No. 125)。
6. Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, 1966(No. 126)。
7. C112及C113公約獲得29個國家、C114及C126公約獲得22個國家、C125公約獲得10個國家之批准。
8. Social Security (minimum Standards) Convention, 1962(No. 102)，第77條。

足夠彈性。其將涵蓋所有漁民、所有船舶的類別和捕魚作業所發生的所有地區。目的是爲在沿海小型船舶上工作的漁民，以及那些在海上長期滯留的遠洋船舶上工作的漁民提供保護。對不同類別的漁民在保護上尋求適當的平衡，是這個綜合性的漁業工作公約面臨最大的挑戰，例如草擬的內容有關住宿的強制性要求和非強制性要求之間尋求適當的平衡是必要的。當然，有關公約的有效實施（遵守與執行），亦參考當時正進行審議中的海事勞工公約的形式，將港口國管制納入公約的條款，不過，可以預期來自政府及雇主代表的疑慮及反彈，而勞工代表亦對「一個尺碼適用於所有人」的作法持懷疑的態度，這些問題都經過勞工局專家以問卷方式調查各國的意見，彙整後才在漁業部門委員會討論，歷經超過20次以上的會議，終於草擬了一份關於漁業部門工作的公約（附建議書），正式提交國際勞工大會（2005年5月31日在日內瓦舉行的第93屆會議）討論，並決定應採用國際公約的形態，引用時稱之爲「2005年漁業工作公約」。

2005年第93屆會議討論有關漁業部門的公約，由於未達法定人數之門檻，結果未獲得通過[9]，而補充該公約的建議書則獲得通過[10]。由於公約以些微未得到通過的門檻，所以繼表決結果之後，大會立即通過了臨時動議：國際勞工大會要求理事會在大會第93屆會議漁業部門委員會報告的基礎上，將有關漁業部門工作的一個專案列入2007年第96屆會議的議程。作爲難產的「2005年漁業工作公約」保留繼續討論、重新審議的空間及作業時間表。

三、新草擬的2007年漁業工作公約內容及特色

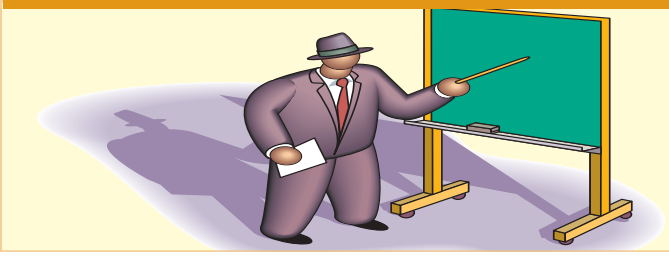
由於2005年漁業工作公約未獲通過，勞工局亦緊鑼密鼓的訂下時間表[11]及提出五項具體問題如下：

問題	內 容
1	關於漁業部門工作的草議公約在第1部分(定義和範圍)中規定了主管機關在某些情況下將某些漁船或漁民部分或全部排除在該公約條款的實施範圍之外的可能性。關於範圍，是否應引進任何額外的靈活性？假如應引進，請指出具體的條款和在什麼條件下。
2	草議公約第10、11和12條涉及漁民的體格檢查。是否應就這些條款引進額外的靈活性？假如應引進，涉及哪些具體條款和在什麼條件下?
3	草議公約的第14條涉及某些船舶類別的配員水準和最低限度的休息小時。是否應對這一條加以修改？假如答覆是肯定的，請指出草議的修改並詳細說明原因。
4	草議公約的第28條和附錄三涉及漁船的膳宿。 (a) 是否應對這些條款加以修改？假如答覆是肯定的，涉及哪些條款和爲什麼？ (b) 特別是，是否應修改附錄三：第7段中包含的有關總噸位的相等數字?假如答覆是肯定的，如何修改和爲什麼？ (c) 是否應修改有關膳宿空間的具體面積及其傢俱配備的條款?假如答覆是肯定的，如何修改和爲什麼？
5	請指出應加以處理的與這一議程專案有關的任何其他問題。

9. 該表決的結果：288票贊成，8票反對，139票棄權。由於法定人數是297票，而所需的三分之二多數是290票(投票總數435票)，由於未達到法定人數(贊成和反對票的總數)，公約未獲得通過。

10. 表決的結果：292票贊成，8票反對，135票棄權。由於法定人數(贊成和反對票)是297票，要求的三分之二多數爲290票(投票總數爲435票)，建議書獲得通過。

11. 要求各國政府與具有代表性的雇主、工人等組織磋商後，於2006年9月1日前提出意見及建議之報告。



新版本草擬的漁業工作公約是依據大會第93屆會議及理事會第295屆會議（2006年3月）的決定，包括建議通過一項公約和一項建議書的漁業部門委員會的報告。除了重新審議修正版的漁業工作公約，亦對建議書加以復審，並通過新版本的建議書來取代已通過之建議書，以達到公約與建議書一致性的要求。

在勞工局收到的各國[12]具體答覆外，尚包括一些政府的其他意見之納入，應有助草擬的漁業工作公約新版本獲得通過，並於2006年12月11至13日在日內瓦舉行有關漁業部門勞工標準的區域間三方圓桌會議，目的就是在勞工大會第96屆會議之前就關於漁業部門工作的草議公約和建議書進行磋商。

新草擬的漁業工作公約的內容分九章共46條，除了前言，尚包括：

章	名稱	條文	內容
第一章	定義和範圍	1～5	定義、範圍
第二章	總則	6～8	實施、主管機關和協調、漁船船東、船長和漁民的責任
第三章	在漁船上工作的最低要求	9～12	最低年齡、體檢
第四章	工作條件	13～24	配員和休息時間、船員名冊、漁民工作合約、遣返、招募和安置、漁民報酬之支付
第五章	住宿和膳食	25～28	住宿和膳食
第六章	醫療、健康保護和社會保障	29～39	醫療、職業安全和衛生及事故預防、社會保障、因工患病、受傷或死亡情況下之保護
第七章	遵守與執行	40～44	遵守與執行
第八章	附錄一、二和三的修訂	45～	附錄一：測量單位之換算 附錄二：漁民工作合約 附錄三：漁船住宿
第九章	最後條款	46～	註解[13]

12. 包括歐盟、日本、中國及巴西等60個成員國。
13. 根據《國際勞工大會議事規則》第6條3款規定：授於其的權責，考慮到大會委員會的相關決定，大會起草委員會將插入進一步的標準最後條款。

至於新草擬的公約之附錄，包括：

附 錄	名稱	條文	內容
附錄一	等值單位	1～3	全長(LOA)及長度(L)之換算
附錄二	漁民工作合約	1～17	合約之內容及細節
附錄三	漁船住宿	1～77	包括總則、規範和控制、設計和建造、噪音和振動、通風、空調、照明、臥室、餐廳、衛生艙、洗衣設備、其他設施、娛樂設施、通訊設施、廚房和食儲設備、食品和飲用水、居住的條件、監督、變通等。

至於新草擬的建議書的內容共五章共53條，除了前言，尚包括：

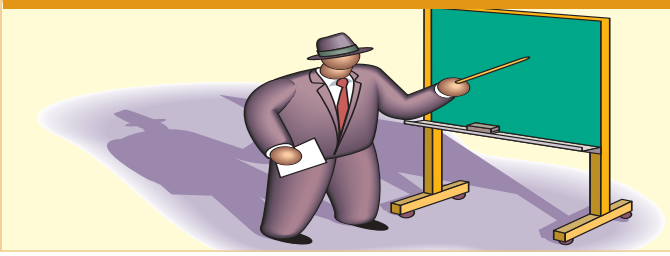
章	名稱	條文	內容
第一章	漁船上的工作條件	1～11	未成年人的保護、體檢、能力和培訓
第二章	就業條件	12～15	服務記錄、特別措施、漁民報酬
第三章	住宿	16～34	設計和建造、噪音和振動、供暖、照明、臥室、衛生艙房、娛樂設備、食品
第四章	醫療、健康保護和社會保障	35～52	船上醫療、職業安全和衛生、社會保障
第五章	其他條款	53～	

該新草擬的公約及建議書將正式提交國際勞工大會（2007年5月30日在日內瓦舉行的第96屆會議）討論，決定採用國際公約的形態，引用時稱之為「2007年漁業工作公約」。

四、漁業工作公約對我國漁業界的影響

臺灣四面環海，海洋漁業非常發達，近年來年產量高達150萬公噸，產值亦超過新台幣1,000億元，漁業生產者約13萬戶，從業人數約34萬人，對產業及社會貢獻良多。漁業亦在政府積極輔導、學術及試驗研究單位開發及業者共同努力經營下，迅速發展，漁業總產量維持全世界第二十位，遠洋漁業在世界上更舉足輕重，而養殖技術更聞名遐邇。

依據94年度漁業署公布的資料，我國現有40個漁會(含金、馬地區)，會員人數共389,164人（男性211,169人、女性177,995人）；而依遠洋（far sea）、近海（offshore）、沿岸（costal）、海面養殖（marine culture）、內陸漁撈（inland fishery）及內陸養殖（inland culture）分類共134,396漁戶、漁戶人數共455,547人、漁業從業人員共352,056人（專業230,681人、兼業121,375人），其中船員人數共159,363人(45.27%)、岸上人員人數共192,693人(54.73%)，其分布如下：



	遠洋	近海	沿岸	海面養殖	內陸漁撈	內陸養殖
漁戶	4.29%	24.19%	40.55%	5.67%	1.70%	23.60%
漁戶人數	4.61%	23.10%	39.73%	6.17%	1.58%	24.81%
漁業從業船員	14,958 (4.25%)	59,096 (16.79%)	85,309 (24.23%)	-	-	-
漁業從業岸上人員	2,199 (0.63%)	12,715 (3.61%)	64,149 (18.22%)	19,365 (5.50%)	8,154 (2.31%)	86,111 (24.46%)

我國現有無動力舢板219艘、漁筏12,630艘及動力漁船13,470艘；動力漁船合計807,387總噸(gross tonnage)，依總噸別之艘數區分如下：

總噸	0-4.9	5-9.9	10-19.9	20-49.9	50-99.9	100-499.9	500-
艘數	6,443	1,109	1,489	1,889	1,325	784	431
%	47.83	8.23	11.06	14.02	9.84	5.82	3.20

雖然表列總噸別與草擬公約之附錄三第七條[14]規定不同，但動力漁船0-49.9總噸的共10,930艘(81.14%)、50-499.9總噸的共2,109艘(15.66%)及500總噸以上的共431艘(3.20%)；所以我國的漁業結構而言，遠洋漁業產值雖高，但所佔比例則較低，整體仍以近海、沿岸及小型船經營者居多，受到公約條款約束及影響的範圍如何，就公約內容及重點分述如下：

1、重要定義[15]：

(a)「商業捕魚」系指所有捕魚作業，包括在河流、湖泊和運河上的捕魚作業，但維持生計的捕魚和娛樂性捕魚除外；

(b)「漁民」系指受雇在任何漁船上，或以任何身份或者為了執行一項職業而參與漁船上工作的所有人員，包括船上根據捕獲物分成獲取報酬的人，但不包括領航員、海軍人員、長期為政府工作的其他人員，以及上漁船執行工作的陸上工作人員和漁場看守者；

(c)「漁船」或「船舶」系指用於或旨在用於商業性捕魚、無論其所有制形式的任何性質的或船隻；

2、適用範圍[16]：

(a) 除非另有規定，本公約適用於從事商業捕魚作業的所有漁民和所有漁船。

14. 見草擬公約附件三第七條：「本公約… …，經磋商後，主管當局決定使用總噸(gt)作為測量的基礎：(一)55總噸應被視為等同於長度(L)15公尺，或全長(LOA)16.5公尺；(二)175總噸應被視為等同於長度(L)24公尺，或全長(LOA)26.5公尺；(三)700總噸應被視為等同於長度(L)45公尺，或全長(LOA)50公尺。」

15 見草擬公約第一條第一、五及七款。

16 見草擬公約第二條第一、二及三款。

(b) 如果對船舶是否從事商業捕魚存在疑問，該問題應由主管機關經過磋商後決定。

(c) 任何成員國，經磋商後，可全部或部分將本公約爲在船長24米及以上的船舶上工作的漁民的保護擴展到在較小船舶上工作的漁民。

3、授於主管機關之權責：

(a) 主管機關有權將某些類別的船舶及漁民排除在公約或一些具體條款的要求之外；

(b) 凡可行時，主管機關應酌情採取適當的措施，逐步將公約的要求擴展到某些類別的漁民和漁船。

4、立法及行政措施：成員國應實施和執行爲履行其根據公約對其管轄內的漁民和漁船的義務而通過的法律、法規或其他措施。其他措施可包括集體協議、法庭裁定、仲裁裁決或其他與國家法律和實踐相符的手段[17]。

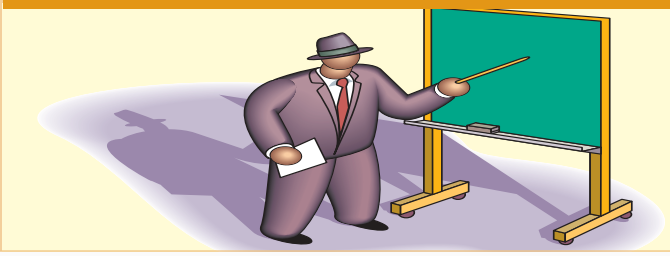
5、明訂休息時間：對在海上停留超過三天的漁船，不論其大小，經磋商後，爲了限制疲勞，規定提供給漁民的最低休息時間。最少休息時間在任何24小時內不得低於10小時，在任何7天期內不得低於77小時[18]。

6、各成員國應通過法律、法規或其他措施，規定有關體檢、工作條件、住宿和膳食、醫療、健康保護和社會保障等之權利及義務[19]。

7、漁船持有之有效文件：成員國應要求在海上停留三天以上，無論長度是否達到24米及以上，或是通常在船旗國海岸線200浬以外，或是在其大陸礁的外緣，取其遠者，航行的漁船，攜帶一份由主管機關簽發的有效文件，說明船舶已由主管機關或其代表進行過遵守本公約有關生活和工作條件的規定的檢查。此種文件的有效期應爲五年，或者，如果與國際漁船安全證書同日簽發，其有效期與該證書有效期相同[20]。

8、港口國檢查：漁船在正常行程中或出於業務原因在一個成員國港口靠岸，該成員國收到申訴或掌握證據表明漁船不遵守本公約的要求，可準備一份提交給船旗國政府的報告，將副本提交給國際勞工局局長，並可採取必要的措施更正船上對安全或衛生明顯有害的任何狀況[21]。

17 見草擬公約第六條第一款。
18. 見草擬公約第十四條第一款第二項。
19. 見草擬公約第三、四、五及六章相關條款。
20. 見草擬公約第四十一條。
21. 見草擬公約第四十三條第二款。



五、我國的因應措施

我國漁業產值及遠洋漁業均在世界上佔舉足輕重的角色，亦與多國簽署雙邊的漁業協議，雖然我國不是國際勞工組織的成員國，但本公約的通過，對所有的船旗國的船員或他國的船員並沒有在生活與工作條件之檢查上有差別待遇，所以必需履行公約的義務。

主要的工作是對照公約條款及檢視現有的法律、法規或其他行政措施，並由主管機關召集相關之雇主和工人代表組織磋商結果，制定符合公約的法律、法規或其他行政措施。

漁船應攜帶一份由主管機關簽發的有效文件，說明船舶已由主管機關或其代表進行過遵守本公約有關生活和工作條件的規定的檢查，所以船東必須提供符合公約規定有關的工作條件、住宿和膳食、醫療、健康保護和社會保障等的責任。

要求在懸掛其旗幟的船舶上工作的漁民獲得漁民工作合約的保護，該合約應與公約規定一致及應明確訂定與漁民工作合約相關的爭議處理方式[22]。

主管機關應通過建立保證遵守本公約標準的一套體系來對懸掛其國旗的船舶實施有效的管轄和控制，凡適當時，包括根據國家法律或法規實施監察、報告、監督、申訴程序、適當的處罰和糾正的措施[23]。

結論

「2007年漁業工作公約」即將通過，這是兼顧成員國的主權之自主彈性，涵蓋所有漁民、所有船舶類別和捕漁作業所發生的所有地區之廣泛性及靈活性，及為所有漁民提供基本的保護，期建立一項公平及優質工作的國際新標準。

（本文作者　中華民國船舶機械工程學會 秘書長）

22. 見草擬公約第十六條第二款、第十七條第三款及附錄二相關條款。
23. 見草擬公約第四十條。

職業災害預防、補償及重建完整體系—

澳洲新南威爾斯州之經驗

張或[1]、許靖蘭[2]

緒言

自1884年德國俾斯麥透過「帝國意外傷害保險（Work Accidents）」以「與工作的相關性」取代「過失」作爲勞工補償（workers’ compensation）的要件後，「勞工補償」制度成爲各國最普遍實施的社會保險制度及勞工福利。「勞工補償」的目的乃是在預防職災的發生以及確保受到與工作相關的傷害（occupational injury）與疾病（occupational disease）的勞工及其家屬能夠及時獲得最低程度的補償，藉由適當的醫療及重建確保職業傷病勞工之工作能力及工作機會。

目前我國行政院勞工委員會正積極推動職業傷病「勞工補償」單獨立法，希望能夠整合散於各法中的勞工補償條文於單一法令中，強調職業傷病預防、補償、重建，以改善勞工的工作環境之安全與衛生，增進職業傷病勞工的照顧，以及保障勞工職業傷病後之經濟及工作。下面將介紹澳洲新南威爾斯州（New South Wales, Australia）之勞工補償制度作爲我國推動職業傷病「勞工補償」單獨立法之參考。

澳洲新南威爾斯州之勞工補償制度

澳洲對於勞工職災預防與保險制度的建立，源於「礦業調查法（Mines Inspection Act 1901）」，發展於「塵病的勞工補償法（Workers’ Compensation (Dust Diseases) Act 1942）」，而成熟於「勞工補償法（Workers Compensation Act 1987）」及「職場傷害管理及勞工補償法（Workplace Injury Management and Workers Compensation Act 1998）」。「勞工補償」的目的乃是保障勞工的安全衛生及福利，特別是預防工作相關傷害的發生；提供立即的傷病治療，有效與積極的傷害管理，以及提供必要的醫療及重建服務以協助傷病勞工及儘早之重返工作；提供傷病勞工及其家屬在其無法工作期間經濟上的支持，永久性損傷或死亡勞工之薪資，以及合理的治療及其他相關花費；保證雇主在職災預防、傷害管理及重返工作中的責任及策略；創造公平、可負擔的及經濟的勞工補償制度；以及讓上述的目的能夠有效及迅速的達成 。

新南威爾斯州的勞工補償制度乃是以州爲基礎的強制性計畫，但允許1,000人以上雇員的公司自我承保（self insured），但必須能夠遵照州的規定。主要負責單位爲Work Cover Authority，是一個在產業

關係及就業部（Department of Industrial Relations and Employment）下自籌基金之政府機構，目的爲 (1) 促進職場傷病之預防及建立安全衛生的職場， (2) 增進立即、迅速及有效的職業傷病管理， (3) 確保勞工補償保險的迅速運作， (4) 確保執行與勞工補償法或職場安全衛生法等相關議題間的協調， (5) 啓動及鼓勵有關預防及管理職業傷病及職業重建的策略、教育訓練、勞工補償與傷害管理法規相關之成效研究，以及 (6) 爲了Work Cover Authority的利益維持及投資法定基金。Work Cover Authority同時也負責Work Cover Authority基金（Work Cover Authority Fund）的建立與維持，以確保正確的保險政策及依據法令正確給予補償給付，但Work Cover Authority爲「名義上的保險公司（nominal insurer）」，由合法的私人保險公司（licensed private insurers）依照「勞工補償法」及「職場傷害管理及勞工補償法」規定負責 (1) 執行職業安全與衛生、復健（重建）及補償相關業務， (2) 負責政策的制定、評定保險金額及收取保險金，以及 (3) 裁定及管理申請案件。

新南威爾斯州之勞工補償方案適用於 (1) 所有的受雇者當其在工作過程中遭受到意外傷害；(2) 職場中具有致病因子導致勞工生病；(3) 職場中具有引起任何疾病惡化或退化因子導致勞工疾病的惡化或退化；或是 (4) 勞工於往返住所與職場或是因爲工作理由而所做的旅程中受到傷害。

一、職業災害預防

根據2000年之「職業安全衛生法」，Work Cover Authority執行有關職業安全衛生相關規定，目的在 (1) 保障及增進勞工的安全衛生及福利； (2) 保護人們不受到職場環境或及工廠內之機器、設備、設施之危害； (3)協調雇主與勞工及給予適當的諮商，以達成職業安全衛生法的目的； (4) 確保職場的危害被確認、評估及祛除或控制； (5) 發展及增進社區對於職業安全衛生議題的意識； (6) 提供立法架構允許採用新的科技及工作方式以符合積極性更嚴格之職業安全衛生標準。Work Cover的角色包括：增進勞工能夠更安全及更衛生的在職場工作；藉由教育、監測、調查意外及申訴，以及當必要時罰鍰及刑罰，強制執行職業安全衛生法；給予特定行爲及危險設備執照及證書。

在此法規下，雇主有責任保障工作時勞工之健康、安全與福利；提供、維持及確保職場環境、設備設施、機器、工作內容、材料及物質的使用、處理及轉移，對於所有工作者及拜訪者都沒有任何危害；同時需要提供勞工必要之職業安全衛生方面的資訊、訓練、諮商及監督。自營工作者必須確保拜訪者或在其工作環境下的所有人不會暴露在危險環境裡。機器設備或材料生產者、設計者及提供者必須確保當勞工使用這些機器設備或材料時，不會有安全衛生上的危險，同時需要提供足夠的資訊給使用者。設備安裝者必須確保勞工使用此設備時的安全。工廠管理及貨物管理者必須確保工廠及貨物的安全性，對其公司內的勞工及非公司內勞工都沒有安全衛生上的危害。勞工必須與雇主合作並遵守職場安全衛生的規定。如果違反此法令，公司針對每件違規最高罰550,000元澳幣，個人最高罰55,000元澳幣。如果曾經有違規的話，將有額外的罰鍰。

1. 依照2006年之資料，補償金額每年會有不同。

二、職業災害補償

職災傷病勞工可獲得的補償包括：醫療、住院、復健、職業重建費用；週給付（weekly compensation）；永久損傷補償金（permanent impairment compensation）；某些個人項目（例如因職災而損壞的服飾、眼鏡等）。另外，針對死亡勞工有喪葬補助費用及遺屬補償金[1]。

（一）勞工補償申請流程

所有的雇主依法都需要在職場設置「傷害註冊處（injury registration）」，一旦發生職業傷病，勞工應到「傷害註冊處」登記；如果職場未設置「傷害註冊處」，雇主會被罰鍰2,200元澳幣，讓雇主知道確定勞工知道通報職場傷害和危險是他們的責任。

如圖一所示，職災發生後，勞工本人或同事或其主管應在第一時間通知公司；雇主在得知之勞工發生職災後的48小時內須向職災保險公司或Work Cover Authority通報，通報Work Cover Authority的時間最長不得超過7天；如果雇主未依法通報，則將被罰鍰5,500元澳幣 。如果公司未依法投保，則由Work Cover Authority負責勞工補償，同時Work Cover Authority可追究雇主未投保的責任。

職災保險公司接獲通報後3日內展開初步查詢，如果初步確認適用勞工補償法的話，職災保險公司須在接獲通報7日內決定臨時給付的時間長短，最長給付12週，最高額度爲5,000元澳幣。職災勞工可以在職災發生後的4週到6個月期間申請勞工補償。

職災保險公司在接獲通報後的3週內展開職災調查，以確認職災範圍，並依據職能復健、職業重建或及永久損傷狀況，決議勞工補償給付內容與額度。

（二）醫療、住院及復健補償金

醫療、住院及復健補償金包括：救護車服務，醫院或復健中心治療（醫療或手術、手術所需材料、護理照護、藥物治療、復健治療、其他儀器或輔助治療），醫學及相關治療（牙齒修補、牙醫、醫事從業人員、物理治療、職能治療、語言治療、按摩師、整脊治療），提供義肢、義眼、義齒及其他輔助器具，居家輔助服務，居家環境或交通工具之改造，以及勞工爲了獲取醫療及專業人員外出診療所有的交通費用。如果醫師指示，居家照護及其他各種介入都可獲得補助。整體醫療、住院及復健補償費用都有上限，如住院治療費用不得超過50,000元澳幣，如果超過，需經過Work Cover Authority或是Compensation Court的授權。

（三）週給付

如果職災勞工因傷病致使部分或完全失能（incapacity）的話，則當職災勞工沒有適當工作（suitable work）或正在接受醫療、復健、職業訓練或在找工作時，可以申請週給付。傷病勞工所得到的週給付需繳稅。

圖一　澳洲新南威爾斯州勞工補償申請流程

完全失能勞工，最初26週發給同樣工作勞工的平均薪資，最高可領1,000元澳幣/週；超過26週則發給原有薪資的90%但不得超過235.2元澳幣/週，此外，職災勞工也可領取配偶及小孩撫養金額，但總補償金額不得超過原有薪資。領取年限到傷病勞工可以領取老人年金的後一年。

沒有工作之部分失能勞工，如果在找尋適當工作的話，領取之週給付最多52週，最初26週發給金額與完全失能勞工同；超過26週則發給同樣工作勞工平均薪資的80%或法定金額；如果勞工沒有找尋適當工作且無正當理由的話，則不發給週給付。

部分失能勞工如果有適當工作的話，則須評估勞工之賺錢能力損失（incapacitated worker's ability to earn, earning capacity）—評估原工作薪資及目前薪資之差額，週給付金額不得超過其損失金額且不得超過1,000元澳幣。

（四）永久損傷補償金

如果職災勞工之傷病造成身體永久性損傷的話，則可以領取永久損傷補償金。永久損傷補償金乃依據身體損傷程度而給予不同的金額，如永久損傷程度低於10%的話，則補償金額依公式=1,375元澳幣×損傷程度發給；如永久損傷程度爲10-20%的話，則補償金額依公式=13,750元澳幣＋[1,650元澳幣×（損傷程度-10）]；如永久損傷大於75%的話，則最高永久損傷補償金額爲220,000元澳幣。

（五）遺屬補償金

因爲職業災害死亡之勞工，如果沒有家屬的話，則雇主給予合理的喪葬費用；如果有家屬或其他合法繼承人的話，則最高可以獲得一次211,850元澳幣的現金給付；完全依賴傷病勞工小孩如果仍是學生的話，每週可以領66.6元澳幣直到16或21歲（學生）；部分依賴傷病勞工親屬可以領取依賴比例的一次現金給付。另外，雇主也需要負責屍體移動到安葬地方或家裡的費用。

三、職災後勞工重建

（一）醫療與復健

一般而言，傷病勞工可以選擇自己的醫師及「合格復健提供者」，醫療程序及治療都與普通傷病同。醫療期間視職災勞工的傷病狀況給予醫師、護理、牙醫、物理治療、職能治療、整脊治療、語言治療、骨科治療、按摩等介入；然而，職災勞工所接受的物理治療、職能治療及職能復健都必須以重返工作爲目標。如果遇到爭議或疑義時，保險公司或是Work Cover Authority、法庭、仲裁者會要求受傷勞工到指定的醫院接受醫學鑑定，受傷勞工不得拒絕，否則會停止所有的補償；此類型的醫學鑑定會由保險公司負責所有的鑑定費、旅費、餐費及薪資。

（二）職場復健（重返工作）方案及傷害管理方案

依法新南威爾斯州之雇主必須爲需要復健的職災勞工建構書面的「職場復健（重返工作）方案（workplace rehabilitation (return-to-work) programs）」，並公佈在職場中且不得違背保險公司所提出的「傷害管理方案（injury management program）」；當職災發生時，公司必須依照所制定的「職場復健（重返工作）方案」進行。A類型雇主[2]必須依照公司的特定性質制定符合個別需求的「職場復健（重返工作）方案」，這個方案的制定須由雇主所聘請的「復健協商者（rehabilitation coordinator）」或「合格復健提供者」所設計；B類型雇主[3]則可採用Work Cover Authority所制定的標準「職場復健（重返工作）方案」；唯有自營雇主及僅聘用家庭成員從事家務處理工作者不需要訂定「職場復健（重返工作）方案」。「職場復健（重返工作）方案」爲了協助職災勞工重返工作及提供適合職災勞工的工作，紀錄雇主對於職災勞工的管理政策及程序，內容包括：公司對於職災勞工重返工作的承諾，職災發生後所應採取的步驟，所提供的復健服務內容，指定的復健機構，如何提供適當職務，如何審定適宜的工作量，以及如何解決爭議等事宜。

依法保險公司必須建立及維持一個「傷害管理方案（injury management program）」並且須隨時修正，確保此方案確實的執行，並讓雇主知道所應負的責任；Work Cover Authority須有一份此方案之影本。「傷害管理方案」係指一個協調與管理的方案，用以整合所有傷害管理議題（包括：治療、復健、再訓練、索賠管理及就業管理），以達成讓職災勞工能適時、安全且持久地重返工作崗位的目的。當保險公司被告知「顯著傷害（significant injury）[4]」勞工時，須在3個工作天內啓動保險公司之傷害管理方案，與勞工、雇主及勞工之治療醫師接觸。針對20天內無法重返工作的「顯著傷害」職災勞工，保險公司須與主治醫師、雇主及職災勞工共同制定「傷害管理計畫（injury management plan）」[5]。「傷害管理計畫」係指以協調及管理特定職災勞工之治療、復健及再訓練的計畫，藉此達到讓此職災勞工能夠適時、安全且持久地重返工作崗位的目的。計畫必須詳細列出所有需要的服務，內容包括：職災勞工與雇主的詳細資料，受傷的情況，治療計畫，申請補償的處置，復健目標，再訓練計畫，職災勞工、雇主、主治醫師、復健專業人員與職災保險公司各自應進行的服務內容和責任等等。保險公司有義務將「傷害管理計畫」影本給受傷勞工與雇主，並提醒他們有責任及義務配合計畫的實施，職災勞工在考量傷病狀況後，應盡所有的努力儘快重返工作，而雇主也應該提供適當工作。

A類型雇主，公司必須有常駐的復健專業人員，而B類型雇主，亦即較小的公司機構，則可由保險公司支援復健專業人員或轉介聯邦復健服務處（Commonwealth Rehabilitation Services, CRS），擔任職災勞工之個案管理者或復健協調者專門負責執行及制定職災勞工的傷害管理計畫與重返工作計畫

2. 該公司的基本保費超過50,000元澳幣，或該公司符合自我承保條件，或該公司雇用20名以上員工且受保於特定保險公司。
3. 非含於A類型雇主之外的雇主。
4. 「顯著傷害」係指職場中造成勞工連續7個日曆天無法工作的傷害稱之。

(return-to-work plan)。職災後重建流程如圖二所示。「重返工作計畫」乃是由雇主依法爲受傷員工所訂定的計畫，可委託復健專業人員當重返工作協調者與傷害管理計畫的個案管理者負責撰寫、協調監督與執行。經所有參與人員，例如勞工（或其代表）、公司部門主管、主治醫師、復健專業人員（重返工作計畫協調者）等同意後施行與工作相關之復健服務—職能復健（occupational rehabilitation service）。職能復健服務內容包括：初始復健評量，功能性評量，工作場所評量，工作分析，工作改造建議，復健諮詢建議，職業輔導評量，找尋工作之建議或協助，職業再教育或訓練之建議或協助，復健計畫之準備，其他法定服務但不包括醫院治療。

當職災勞工具有顯著傷害或複雜問題時，無法回到原雇主或原工作崗位上，需要重新評估其工作能力並重新找新工作時，Work Cover Authority、保險公司、主治醫師、雇主或勞工代表人將轉介職災勞工到聯邦復健服務處尋求職業重建（vocational rehabilitation）協助。職業重建服務包括：工作試做、協助正式的職業訓練、就業安置及給予職場儀器設備或職務再設計的費用。

（三）促進就業措施

除了法令上所規定的罰則外，爲了保障職業傷病勞工之工作及鼓勵雇主遵循法規行事，主要之促進就業措施如下所述。

1. 不得解雇職災勞工：雇主在六個月之內不能解雇職災勞工；職災勞工在兩年內有權利申請恢復適合的工作。

2. 鼓勵職場安全與傷害管理政策的執行：如雇主執行職場安全與傷害管理政策（如制定「職場復健（重返工作）方案」），政府依據「雇主獲得保險費用折扣的基準點（Benchmark for Employers to obtain a Premium Discount）」辦法，減免雇主的保險費用。

3. 適當工作：當職災勞工準備好重返工作時，雇主必須給予職災勞工相稱於其能力的「適當工作」。如果雇主沒有適當工作提供給部分失能之勞工，致使職災勞工必須在其他地方就業或是參與職業重建計畫，在此段期間，職災勞工可以領取「特別薪資補償」，此補償金最多可以請領104週。當職災勞工傷病後無法執行原來職務的話，雇主必須提供恢復期之傷病勞工「適當工作」。「適當工作」係指短期且符合醫師指示的職務，協助職災勞工在復健及恢復過程中仍能與職場維持一定的聯繫。在雇主所設定之「職場復健（重返工作）方案」中必須說明「適當工作」要如何執行。如果因爲雇主不提供「適當工作」，讓復健過程變得較長而增加索賠案件的花費時，雇主將被罰5,000元澳幣。雇主僅有在職災勞工主動辭職及職災勞工不是因爲此次職業傷病或是不能勝任工作的理由而離職的

5.「職場復健（重返工作）方案」與「傷害管理計畫」的不同爲「職場復健（重返工作）方案」乃是雇主依法需要制定的，而「傷害管理計畫」是保險公司針對20天內無法工作者所制定的。

圖二 澳洲新南威爾斯州職災後重建流程

話，雇主才可以免去提供「適當工作」的責任。如果雇主在提供「適當工作」時有困難或無法達成協議的話，Work Cover之「傷害管理諮商師」可協助找出及解決問題的方法 。

4. 工作試做（work trials）：係指一個短期、最多12個星期的工作經驗，是職能復健計畫的一部份。「工作試做」由Work Cover啓動，由「合格復健提供者」安排及監測並須得到Work Cover的同意，目的是在協助職災勞工維持或重新獲得全職工作。「工作試做」僅在雇主無法提供「適當工作」的情況下才能進行。

5. 就業安置計畫（Job Cover Placement Program）：此爲政府對於新雇主雇用職災勞工的獎勵政策。如職災勞工沒有工作且無法重返原來工作時，Work Cover爲其尋找一個新雇主提供一個長期、永久的就業機會；或者，如果職災勞工原先從事兩份工作，在其中的一份工作中受傷，而另一份工作的雇主可以提供適當工作，此雇主也可申請。計畫中之獎勵政策包括：

   (1) 訓練/就業獎勵金：每週最高可領300元澳幣，最長12週。此獎勵金由原先的勞工補償保險公司在第12週結束時付給新雇主。

   (2) 保險費用減免：在職災勞工就業的最初12個月，新雇主免除額外的勞工補償保險費用。

   (3) 二次傷害費用：假如職災勞工的既存傷害，在新雇主職場的最初12個月內惡化或再發，新雇主不用負擔此勞工補償索賠申請的費用。

結論與建議

綜上所述，澳洲新南威爾斯州之勞工補償制度之特色如下所述：

1. 「職場復健（重返工作）方案」及「傷害管理方案」讓職業災害尚未發生時，保險公司、雇主與勞工都能有充分的了解與認知一旦職災發生該如何進行及各人的角色與責任。

2. 「重返工作計畫」或及「傷害管理計畫」乃依據職災勞工制定，重返工作是唯一的目標，所有的醫療與復健都必須與增進傷病勞工工作能力及崇返工作有關，有助於職災後勞工重建期程的有效管理。

3. 勞工補償中明白指出相關人員的責任，如：勞工必須遵循職場之安全衛生規定；職災發生後，在最早時間通知雇主，且必須配合重返工作方案及職場復健方案提供各項資料及全力儘早重返工作崗位；如果不配合，則取消職災勞工之各項補償。明定雇主維護職場安全衛生的責任；設置「傷害註冊處」及職災通報的責任；制定及公告「職場復健（重返工作）方案」及「重返工作計畫」，公告「傷害管理方案」，以及配合「傷害管理計畫」的實施，盡力爲職災勞工找尋「適當工作」之責任。

明確說明保險公司在勞工補償中的角色與制定「傷害管理計畫及方案」的責任。這些都是爲了要達成有效的管理、迅速又安全的讓職災勞工能夠重返工作。

4. 職災發生後，雇主須在48小時內通報保險公司或及Work Cover，這樣可以達到在最短的時間裡掌握職災勞工及啓動「重返工作計畫」或/及「傷害管理計畫」，讓職災勞工可以儘早接受適當的治療與復健。

5. 資訊的公開：不論是職業危害、「職場復健（重返工作）方案」、「傷害管理方案」或「傷害註冊處」都必須公告在職場上讓所有勞工都能知曉及方便獲得。如果雇主沒有做到，訂定罰則，讓雇主知道這是他們的責任。此外，Work Cover提供詳細的資訊在其網站上，並提供適當的諮詢。

6. 確保完全失能勞工之生活，給予永久損傷補償金及週給付。

7. 勞工補償制度乃依循1987年之「勞工補償法」及1998年之「職場管理及勞工補償法」，由Work Cover來執行；Work Cover同時也執行2000年之「職業安全衛生法」。如此讓職災預防、補償、重建都在同一機構中執行，藉由補償及重建可以知道職災之型態與嚴重度，然後達到職災預防的效果；也可藉由補償及重建的多寡明瞭職災預防的成效。

8. Work Cover Authority是一個自籌基金的政府機構，但執行勞工補償的業務由私人保險公司執行，不但達到私人公司的效率，同時也具有公權力，對於不遵循法規的有懲罰的權利，讓整個勞工補償業務可以順利執行。

自從民國91年4月28日起實施「職業災害勞工保護法」之後，我國之勞工補償從過去的「消極補償」，逐漸強調「積極補償」及職災勞工之重返工作。但是實施五年以來，有關勞工職災後重建服務都僅止於小型辦理，並沒有確實的實施辦法或法源基礎，導致成效有限。勞工補償強調預防、重建與補償，傷病勞工職災後強調重返工作及職業重建乃是國際勞工組織（International Labor Organization）既定的政策，我國勞工補償改進方向應以「預防先於重建、重建先於補償」爲理念，強調不讓職災發生，如果發生職災，職災勞工應儘可能的獲得合適的工作或保住原有的工作，最後才是補償。上面所述澳洲新南威爾斯州勞工補償的特色，都是我國所欠缺，僅供我國改進之參考。

(本文作者　1. 國立台灣大學醫學院職能治療系助理教授。2. 台灣職業重建協會理事。)

聯合國促進青年就業之對策及各國作法

易永嘉

壹、前言

青年就業常被認爲是從孩童過渡至成年的重要象徵，青年就業也被認定爲可獨立且自由選擇人生的重要過程，但依國際勞工組織《2006年世界就業趨勢》的報告顯示，在2005年時，15歲至24歲的青年勞動力人口（此爲聯合國及國際勞工組織對青年年齡之界定標準）計6.33億人，占所有勞動力人口的25％，而他們的失業人數（8527萬）卻占全球失業總人數（1.92億）的44％，至於全球青年失業率（13.5％）則遠高於全球成年失業率（4.5％）的3倍。另外，1995年至2005年期間全球青年勞動力參與率下降了4.2％（58.9％下降至54.7％），青年失業率上升1.2％（12.3％上升至13.5％）。依據國際勞工組織推估，至2015年將有約6.57億青年人進入勞動力市場，比2005年青年勞動力人數增加3.8％(2400萬人)，各國勢必要爲青年創造更多優質的就業機會。

自2000年以來，面對日益嚴峻的青年就業問題，聯合國敦請國際勞工組織、世界銀行及各國政府共同建立全球青年就業網絡、制訂及檢討國家青年就業行動計畫，並給予各地青年能從事合宜且具生產性工作之政治承諾，適時回顧此一進程，研究其發展現況，可提供我國促進青年就業之借鏡。

貳、聯合國提倡促進青年就業的政策網絡

爲因應全球競爭及知識經濟下青年就業之困境，聯合國秘書長在千禧年（2000年9月）大會報告時，提案在世界銀行與國際勞工組織的共同支持下，成立一個針對青年就業的政策網絡，此一政策網絡試圖將政策制訂者、雇主與勞工、青年及其他利害關係人聚集一堂，透過分享技術、經驗及知識，

形成一系列對青年就業建議及合作的方案。

在聯合國千禧年尖峰會期間，各國政府決議「發展並執行能夠提供各地青年一個實質機會的策略，使其能獲得較合宜且具生產性的工作（Decent and Productive Work）」，千禧年尖峰會後，聯合國經濟社會事務部（United Nations Department of Economic and Social Affairs，DESA），負責其後續行動，包括：建構青年就業的政策網絡，以協調聯合國、國際勞工組織及世界銀行各項工作、技術及行政支援，支持國際勞工組織在就業領域上規劃及在合宜工作上的全面性計畫，支持世界銀行對其會員國在社會與經濟政策形成中所發揮青年就業之潛在影響力。

聯合國提倡促進青年就業的政策網絡，使每一個參與單位透過其諮詢機制，有系統地連結至具體行動層面。該政策網絡的主軸爲：〝跨越青年就業的鴻溝（Bridging the Gap for Youth Employment）〞，其中所面臨實際就業層面問題，包括：性別差距；數位落差；在全球經濟下高薪且具生產性工作，與非正式經濟內的低薪工作的差距；技術密集工作與低度技術又升遷無望工作間的差距；勞動密集與資本密集工作間的差距等逐漸拉大。

該政策網絡主要有五大行動領域如下：

一、整合青年就業議題並形成發展策略（包含聯合國體系內主要的提案）。

由聯合國經濟社會事務部 (DESA) 整合青年就業相關面向並主導發展策略的形成，提供政策建議集中於公共政策及企業典範上，特別是公私部門的夥伴關係，及公部門如何能強化私部門在青年就業上的貢獻。

二、在國家減少貧窮計畫的層級上，推展青年就業。

爲青年創造合宜的工作（Decent Work），是減少貧窮的一項務實作法，與青年就業相關的國家貧窮削減策略，包括：社會保護、弱勢青年協助、勞力密集基礎建設計畫、職業教育與訓練、青年識字及其他協助非正式部門的策略等。

三、提升青年就業上教育與訓練的影響。

從現行青年所從事就業時（正式及非正式部門）所遭遇之障礙，來檢視教育與訓練體系的改革及發展，並重視學校至職場的銜接過程。此外，由世界銀行主導開發教育

及訓練計畫下的經驗與典範，包括：1.青年的識字及訓練狀況；2.青年發展全球夥伴關係行動(GPYD)；3.職業教育與訓練等三個主要領域。其中經由青年發展全球夥伴關係行動的參與，讓企業、政府及公民社會能夠將對青年就業之觀點與經驗帶入政策網絡之中。

四、透過資訊與通訊科技，以提供青年機會。

資訊與通訊科技（ICT）是創造知識經濟體系的核心，亦爲開啓經濟成長與社會發展的新契機，此一技術大範圍的採用與運用，對就業模式與技術需求將產生重大影響。資訊與通訊科技亦將運用在協助青年進入勞動市場就業，政策網絡呼籲私部門能爲青年導引資訊與通訊科技方面的工作及創業，並藉由資訊科技提升其生產力及就業機會。

五、跨越非正式部門及知識經濟的鴻溝。

非正式部門的生產力及工作品質普遍都相當低落，常使得工作反成爲貧窮的一個面向，而非脫離的一種途徑。非正式部門不僅在各國國內擴展，也透過跨國生產鍊以低成本財貨與服務的形式，整合至全球經濟體系下，青年則特別易於被此種生產鍊所剝削。所面臨的挑戰在於如何設計新策略以提升所得、生產力及願景，同時將這些非正式經濟內工作的年輕人，置於社會保障下，以協助非正式部門的年輕人，能受益全球化經濟，而非邊緣化。

政策網絡主要行動領域彼此都密切關連，根據每個行動領域發展一系列對過去與目前行動的評估，期望能改變社會大眾對如何增加年輕人合宜工作（Decent Work）的認知，並爲私部門、公民社會、政府及聯合國如何協力替所有人創造更好、更公平的世界，擬定新的方向。

此一政策網絡的成果，並納入由國際勞工組織所舉辦的世界就業論壇中。在青年就業網絡（Youth Employment Network,YEN）秘書處尚未正式成立前，政策網絡相關事宜仍由聯合國經濟社會事務部所主導。

參、聯合國賦予國際勞工組織下成立青年就業網絡

一、國際勞工組織對於青年就業之回應

青年就業對國際勞工組織（ILO）而言並非一個新課題，早自西元1919年成立之初，即提出決定兒童擔任工業工作最低年齡公約（第五號公約，1919年最低年齡工業公約），及有關受雇工業青年夜

勤工作公約（第六號公約，1919年青年夜間工作工業公約）期消滅童工及改善青年的就業與勞動條件，此後，亦有許多公約和建議書論及青年就業問題的不同面向，如就業政策、青年職業培訓和教育、工作條件（如工資、工時和夜班工作）、職業安全與衛生等，其中又以第122號就業政策公約最爲重要，聯合國並建議各國在發展青年就業國家行動計畫時，應向國際勞工組織報告就業政策公約執行狀況。

在就業領域中，國際勞工組織的使命及主導地位已在1995年的社會發展世界高峰會，所採納哥本哈根宣言及行動方案中，獲得聯合國等國際組織確認。近年來，國際勞工組織（ILO）體認到青年議題的持續性，及全球在尋找解決方案的急迫性，該組織加強其在處理青年就業挑戰上的投入，提供技術指導予會員國處理青年就業議題，形成青年就業整合方案，並與有合宜的工作（Decent Work）、扶貧策略（Poverty Eradication），及社會伙伴進行緊密連結。

二、青年就業網絡秘書處於國際勞工組織下成立

國際勞工組織除對青年就業持續性投入外，亦掌握青年就業網絡的秘書處，青年就業網絡（YEN）是在聯合國千禧年宣言（United Nations Millennium Declaration）框架下建立的，由聯合國、世界銀行及國際勞工組織共同合作所形成的伙伴關係，秘書處於2002年9月中在ILO的就業部門內正式設立，其政策網絡最高的政治層級包含聯合國秘書長、國際勞工局局長、世界銀行總裁，以及來自民間部門、公民社會和經濟、社會政策階層的領袖。

青年就業網絡（YEN）的秘書處，協助ILO成員擬定、乃至實施青年就業國家行動計畫，以呼應聯合國體系內對青年就業所做建議，並對這些行動計畫進行全球性的審查及評估，且融入至聯合國會員國的千禧年發展目標。

青年就業網絡（YEN）包括一個由12名青年就業專家和實踐者組成的高階工作小組（成員包括有聯合國秘書長、國際勞工局局長、世界銀行總裁等）。該小組提出了一套政策建議，強調四個全球性的優先領域，包括：就業能力（Employability）、機會平等（Equal Opportunities）、創業精神（Entrepreneurship）和創造就業機會（Employment Creation），並依其政策建議之「4E」原則，分別成立四個工作團隊，爲各國政府編寫青年就業國家行動計畫之審查報告及技術性規劃建議。

在就業能力方面，強調對青年人的教育和職業培訓進行投資，並加強這些投資的影響，青年就業

網絡高階工作小組建議各國制訂青年就業國家行動計畫中應關注層面，包括：1.政府責任、2.教育及訓練投資、3.接受基礎教育的途徑、4.學校到工作的過渡、5.適應勞動力市場的需求、6.終身學習、7.社會夥伴的參與。

在機會平等方面，強調給予青年男女同等的機會，其應關注層面，包括：1.設定具體目標和對象以矯正性別差異、2.認識女性生育對工作所造成的限制、3.破除教育和訓練中的陳規等。

在創業精神方面，強調使創辦和經營企業更爲容易，並爲青年提供更多更好的工作，其應關注層面，包括：1.文化態度、2.法規、3.教育和訓練、4.資金、5.工商支持。

在創造就業機會方面，強調把創造就業機會放在整體經濟政策的中心位置，其應關注層面，包括：1.把就業作爲經濟政策的總體目標、2.金融穩定促進就業等。

YEN的秘書處並透過ILO內及與各層級的機關、私人企業和NGO間的夥伴關係，提倡「4E」原則，青年就業網絡爲青年創造了一個空間，使其在設計、執行國家行動計畫上扮演重要角色，強化其青年就業政策與計畫的影響力。

此外，ILO的就業部門亦廣泛提倡其青年就業領域之成果，包括: 提供給雇主的青年就業指南「面對年輕挑戰」，給工作者的青年就業手冊「提倡青年良好就業」，給學界的青年就業導航手冊等實用政策發展工具。

聯合國大會對於促進青年就業的決議及青年就業網絡（YEN）秘書處之成立，賦予國際勞工組織更大的權責去促進青年男女合宜及生產性的工作，及協助各國制訂青年就業國家行動計畫。

肆、聯合國檢視各國青年就業行動計畫之重要內涵及作法

針對促進青年就業的議題，聯合國《青年就業國家行動計畫之檢討(Review of National Action Plans on Youth Employment)》報告中，已有41個國家提出青年就業的國家行動計畫或進度報告，多著重在認定青年就業網絡所提出的四個全球性優先事項（4E原則），並從勞動市場供需角度，提出青年就業須一致性及整合性作法以讓青年更有準備進入勞動市場，其重要內涵及作法，分述如下：

一、就業能力（Employability）方面

就業能力是從識字開始，在核心工作技能中，識字與運算能力是構成工作生涯中各項技能的基礎，目前全球約有9,600萬名女性青年及5,700萬名男性青年是文盲，處於極不利地位，且多集中在開發中國家，教育當局應將基礎技能及知識整合於教育內，使其能有參與工作的基礎能力。

全面提升勞動者知識能力的政策，爲各國青年就業國家行動計畫中相當重要部分，許多國家試圖降低輟學離校的人數，並透過最低程度的基礎教育權利及中等教育受教權，以提供所有人平等的機會，特別是讓貧窮者及女性接受教育、完成學業，更爲社會所接受。然而，目前，在完成初等教育與訓練至就業間的過渡（轉銜）過程中，不易就業之缺口有擴大傾向，尋職者也長時間停留在失業、臨時性及不穩定工作上。

另外，在部分國家中，有許多青年人缺乏從事良好生產性工作所需之教育和訓練、缺乏適當地工作經驗、勞動市場資訊、職涯諮詢及就業媒合機制，同時也存在相當多低薪、不具生產性的工作。

各國均有必要重新審視、思考及調整教育、職業訓練、工作經驗，以及勞動市場服務等面向，以提升青年就業能力。

（一）在教育與職業訓練政策方面

在教育與職業訓練政策方面，必須更爲全面地連結至就業政策，並能回應職場上核心技能的發展，相關措施包含：1.建立公私伙辦關係；2.對於個人和人力資源發展者提供適當的誘因；3.強化企業在訓練投資上所扮演的重要角色；4.改善既有職業訓練中心與計畫等項。其中，在職業訓練方面，許多國家增加職業訓練的財源，並設計新的課程，從傳統職類別的訓練，擴大至青年在面對全球化及知識經濟時代所需技能之養成。另，亦教導如何成立及營運新創事業，並透過職業學校創新訓練課程，推廣青年創業精神。

相關國家經驗如下：在巴西的技術公民計畫中，將在國家資訊科技秘書處與昇陽公司間建立起伙伴關係，準備以先進技術訓練青年及提供免費軟體。在試驗的基礎上，四個先導城市將選出符合資格的500位青年參與計畫。

阿拉伯聯合大公國的全國人力資源發展與就業局透過一個向雇主募集的技術開發基金，提供青年訓練和強化職涯機會。

日本及德國以雙元作法進行職業訓練，在職業學校中提供理論訓練，並在企業中提供實務訓練。

德國政府與私部門在2004年時達成一項全國性的協議，確保所有申請職業訓練的青年能得到工作，政府以補助受訓者薪資及支付每月的社會安全保險費用，以推動初階訓練，也將把重心放在社會貧困與開發落後的鄉村地區。政府試圖提供青年主要的社會與職業資格能力，讓其能融入職場與社會中。爲了促成這個目標，在上述區域以透過在青年福利中心及訓練就業中心間建立內部連結的方式以提高效果。

（二）在工作經驗方面

大部分國家重點放在透過實習生、學徒制，以及其他結合工作於訓練的措施等方式，提供雇主通常會要求的實際工作經驗之就業機會，部分國家與雇主建立正式訓練協議，或補貼企業僱用年輕人，建立正式與非正式教育體系間、課堂教學與職場學習間的密切聯繫。一般而言，青年成功的工作經驗與職業訓練，往往來自於私部門雇主的僱用，而非政府創造就業計畫下的臨時就業。

另外，爲了讓實習生更能參與勞動市場，在技術訓練上須全面導向市場上既有的就業機會，在制度設計上保持彈性，並結合充足的勞動市場資訊，和有效率的就業煤合機制。

相關國家經驗如下：日本制訂「青年試驗就業」計畫，旨在協助訓練生進行學校至職場的轉換，提供補助給企業以短期訓練工作僱用失業青年。

至於德國則在產業擔任伙伴下，提供所有25歲以下、適合工作的年輕人，一個實習或工作機會。德國也建立了學徒生任務小組，以檢討目前的作法並發掘可能的成長領域。

（三）在勞動市場服務方面

在勞動市場服務方面，須檢視其教育、職業訓練及勞動市場政策，以促進學校至職場的轉換，並給予青年職涯一個好的開始，各國協助青年求職者的方式，主要透過辦理就業博覽會、提升就服中心及資訊品質、確保公立與私立的就業服務能提供職涯指導及諮詢、強化求職者尋職技巧、提供實體或網路人力銀行就業服務工作等項。至於讓學校畢業生有更好的準備進入就業市場，大部分國家透過教育體系，輔導學生的職涯規劃及諮詢，並朝更高的學歷及專業發展。

相關國家經驗如下：新加坡勞動力發展局與教育、職業機構密切合作，透過教師與職涯諮詢師的管道，充分提供青年資訊與指引。

南韓有相當多職業指引及諮詢的計畫，爲了擴展僅接受基礎教育青年的職業諮詢，將動員父母、企業與專家作爲學校職涯教育的講師，教師與父母將能參與諸多職涯指引活動，並爲父母量身訂作所需要之協助，以指導其子女。同時也強化地方就業中心與學校的伙伴關係，提供職涯與職業諮詢。

另外，爲使青年能順利自學校轉換到職場，許多國家刻正克服此一過渡過程間的障礙，如芬蘭推動了牽涉四個政府部門的委員會（青年、社會、教育與勞工行政），在全國與地方層級上協調提供青年工作坊，試圖開啓管道並喚起青年失業者對訓練與工作的動機與興趣，工作坊朝協助個人成長發展，培植個人優勢，並讓青年男女能在進階訓練或工作，甚至是參與社會上更有準備。

二、機會平等（Equal Opportunities）方面

一般而言，因爲歧視政策、結構障礙及刻板印象，年輕女性在獲得工作及保留工作機會上，較年輕男性面臨更大的挑戰。所有國家都必須檢討、思考及重新設計其政策，以保障年輕女性進入就業市場及其職涯之機會平等，並朝向所有層級的政策及領域予以性別主流化的方向。

此外，在處理所有面向的青年就業議題時，須注意到其他形式的歧視也同樣重要，進一步的說，性別歧視在許多國家其實僅是社會排除的一種形式，身心障礙者、新移民及少數民族等人，更爲容易成爲失業及低度就業者，須透過多重手段來處理機會平等此一議題，關鍵在於歧視議題必須要能主流化至政策的所有層面及領域，才能獲致成功。

各國必須制訂目標與對象，開發適當的指標（包括性別、族群、低度就業、自雇就業、受雇於非正式部門行業、地理區位、居住狀況、及其他相關變數），監控及追蹤縮減落差的進度，認知主流化制度內所蘊含的障礙，調整政策以使弱勢青年能上學、參與職業訓練課程，重新設計適合弱勢者之訓練課程及職涯指導，及其他爲邊緣化青年所提供的勞動市場服務。

相關國家經驗如下：如英國正尋求解決職業隔離的問題，並將重點放在最近一份由機會平等委員會提出的報告，該報告呈現出了低度就業女性與欠缺技能的相關性。報告的結論指出，勞動力性別隔離的結果不只造成薪資與機會的不平等，也阻擋了雇主能夠獲得提昇生產力的關鍵技能。基此，英國發展了一套全國策略，以一致性作法處理職業隔離問題，並對年輕男女爲什麼無法參與技術欠缺領域的訓練，進行研究。另外，在英國持續進行的方案，包括運用新未來基金（New Futures Fund, NFF），對於面臨極大尋職困難的青年失業者（年齡在16至34歲）給予密集支援與協助。

三、創業精神（Entrepreneurship）方面

推動青年創業爲青年就業政策重要一環，促進創新活動在許多國家行動計畫中被視爲是創造就業

的重要方式，政府透過建立企業文化，形成創業及經營企業有利環境，同時提供必要的工具與資源管道，包括：1.提供創業者所面臨機會與風險相關資訊、2.創業輔導及金融服務（包含信用及創業資本取得）、3.簡化登記（包含商業登記）流程等項，使創業作爲青年的一個選項。

部分國家亦透過學校體系宣傳創業爲職業的一種選項、提升職業學校創業訓練課程的效能，發展促進青年創業的團隊，以調整其文化朝向創業精神發展。

相關國家經驗如下：如英國所有中學的14至16歲學生，至少要接受5天的創業教育，以在青年間鼓吹創業精神。另外，在英國一個以企業領導的陣營（包括：25個來自教育、自願部門、企業及政府機構），稱爲「你很特別（“Make Your Mark”）」的陣營，以國家層級的角度，鼓吹及促進英國年輕人之創業精神，並提供相關政策資料及給予青年相關之協助。此外，英國也開發一套著重於三個主要領域（企業經營、創業教育及與相關證照的工作導向職業學習）的職業訓練計畫，以使青年接觸證照所需的技術與管理技能，並經營其事業。

在協助女性創業部分，如英國成立「女性企業策略架構」，並集中在四個行動領域，包括：1.改善企業支持服務、2.資金取得、3.家庭照護及幼托服務、及4.從津貼領取至自營作業等層面，提供有利於女性創業的環境，並以協助及鼓勵女性創業。

四、創造就業（Employment Creation）方面

經濟永續發展是就業機會產生的必要條件，但非充分條件，社會發展與經濟成長必須並肩而行，創造就業固然重要，但也須要與合宜及生產性工作配合。

在就業整合進總體經濟政策的國家，並不必然把重點放在能爲青年所創造的就業上，而是預期整體效果。部分國家之作法爲試圖創造一個提供就業成長的經濟環境，且特別集中在中小企業及特定部門，並在資金取得上提供協助，因而達到鼓勵創新及新創事業的效果，對於創造就業機會給予年輕人的企業，也會提供補助或稅賦誘因。有些國家則推動跨社會安全及稅務體系的改革，減少不必要的管制以吸引投資。

另外，與全球化有關的政策，包含貿易與外人直接投資政策，應促成青年較佳就業機會的產生。貨幣、財政、貿易與社會安全政策，必須與經濟永續發展、就業產生及社會保護的整體目標一致。在強化就業成長，提升生產力及足夠的社

會保護的同時，需要一系列政策加以配合。

相關國家經驗如下：阿曼（Oman）整體經濟政策的重點在於旅遊產業，體認到其在創造就業上直接與間接的重要影響，並藉由新興產業所創造的機會，推動經濟多元發展。

巴西有一個以補貼進行創造就業的計畫，針對企業所新設的每個職缺予以補貼，這樣的作法可以讓政府密切的監督，以保障新僱的年輕人有較佳的勞動條件，並避免替代效果出現。有意願參與計畫卻不需誘因的企業（好的企業公民），則由勞工與就業部透過「第一份工作計畫的伙伴企業」，予以公開認定。

坦尚尼亞(Tanzania)在經貿發展領域敦促富國實現杜哈發展議程，並移除損及其國家成長的貿易障礙。為了改善整體就業情事，該國政府刻正建立一致及穩定的投資策略，以鼓勵發展及推動資訊、出口部門的投資。

五、整合作法（Integrated Approach）方面

青年人的就業前景本質上即與整體就業情勢相關，且容易受經濟波動影響，若政策環境對就業促進不利，或所推動經濟成長部門非讓青年易於就業，其青年就業措施難有預期效果。

促進青年就業的策略，需連結至強調勞動供需及著重就業質與量的就業導向發展計畫，並破除就業是伴隨成長的傳統看法，重新自創造就業的角度檢視經濟與勞工政策，並讓不同政府部門、社會伙伴代表及相關團體（特別是青年）參與其中，以平衡就業及經濟成長。

目前採取整合作法之國家，其焦點放在建立一個具競爭力的私部門、鼓勵國外及地方投資、誘發創業精神及強化就業能力及機會平等，同時並降低長期失業率。此外，在勞資合作關係基礎上改善企業投資與經營環境，並提供補貼給創造就業機會的中小企業。

如歐盟會員國所採用的作法，為制訂適用於所有年齡層勞動供需的措施，青年被納入所有的政策中，政府對其負起相當大的職責，其特別著重於處理長期失業、強化創造就業及新創事業、促進人力資本、性別平等、對抗歧視及社會轉型中的工作等種種積極及預防性措施。

歐盟政府也依據各地條件，執行特定政策措施以處理不同需求及狀況。如荷蘭設計了一套計畫以處理該國青年就業上的挑戰，並設置了工作小組以合作、溝通及組成陣營，敦促雇主及其他地方、區域及產業層級的利害關係人，為青年額外創造4萬個工作機會，同時也支持地方政府，發起、推動創新行動。

至於南韓之作法，則是形成三方社會伙伴的架構，以創造就業。政府致力於爲企業營造更佳的投資環境，設計方案以提升低所得家庭收入，並強化社會安全網。雇主組織將擴大對青年就業的投資，縮小僱用障礙，及更有效地運用人力資源。勞工組織則同意在提升生產力及穩定所得水準上進行合作。政府部門則由勞、資、政等三方代表組成就業創造委員會，共同致力於形成一個關注青年就業的社會。

伍、聯合國推動促進青年就業之觀點及結語

自千禧年宣言後，給予各地青年獲得較合宜且具生產性的工作之訴求日漸殷切。聯合國在檢視各國青年就業報告與行動計畫，歸納出相當多的重要論點分述如下：

首先，青年就業問題沒有靈藥，也沒有單一政策就能發揮「作用」，或輸出到其他國家成爲「典範」。相反的，處理青年就業問題的政策與行動，需要一致性與整合性的作法以讓青年更有準備進入勞動市場，同時，也要建構一個接受青年的勞動市場。

其次，是在於研究各國所報告的青年就業國家行動計畫，關注焦點多放在供給面上，許多國家制訂讓教育能更爲就業導向的方案，或者是透過自僱就業及創業開發，協助青年爲自己創造就業機會。這些國家主要是投資在提升與持續再評估職業訓練計畫之上，將焦點從傳統的職類別訓練，擴大到發展青年所需技能，使其能適應可能不斷轉換工作的世界。另一個使青年更有準備的重要作法，則是提供其工作經驗。例如，結合訓練與在職經驗所支持的德國雙軌訓練制度，此制度已被許多其他國家，複製成不同形式以適應各國情境。

第三，是所有這些讓青年更有準備參與職場的措施都可能失敗，除非政策能配合創造出新的、額外的就業機會給予那些不斷進入勞動市場的青年。青年就業的整體問題其實是與多數經濟政策，無法創造出青年所預期的工作機會（合宜有生產性的工作）相關。因此，促成就業的能力與創業的政策，必須同時配合刺激需求與創造額外工作的措施。更廣泛的來說，創造就業應成爲政府投資與經濟成長政策的中心目標，而不是副產品。

第四，青年就業政策應從提升所有在勞動市場內，各年齡層勞工之境遇的角度來制訂，非僅限於特定年青族群，政策制訂者之首要任務應爲青年營造健全就業機會上，而這些成果將預期對青年職涯產生重要的影響，進而對其他年齡層發揮正面擴散效益。

第五，制訂青年國家行動計畫，應在政府、青年組織代表、雇主與勞工組織及公民社會的合作下發展，在制訂時的準備程序不能過於簡陋，須要有諮詢過程，以使社會大眾能廣泛參與，才能發揮預期效果，若無相關利害關係人之參與及完整對話，即使是技術層面完美無瑕的政策，也注定會失敗。

另外，政府同時應整合其行動計畫，並爲執行計畫所需資源排定優先順序，及推展公、私部門、教育機構與公民社會間的伙伴關係。

第六，青年就業網絡（YEN）提供所有參與伙伴知識與經驗分享的機制，並協助與支持各國政府在國家檢討與行動計畫上的協調與執行。各國政府應檢視及與青年就業網絡等相關專業機構密切配合，並在各國、區域與國際層級上強化與擴展青年就業網絡的工作。

第七，對提出青年就業國家檢討與行動計畫的國家而言，重要的是應朝執行階段進展，邊做邊學且持續改進分析基礎及行動影響評估。至於尚未向聯合國秘書長下的青年就業網絡（YEN），提交國家檢討及行動計畫的國家，則應盡快採取行動。青年就業網絡（YEN）可作爲實現千禧年宣言中提供「爲青年提供較佳與生產性工作」的一項重要工具。

第八，爲了讓不同政治與利益團體，廣泛認同青年就業的重要性，可以採基金會的模式建立雙邊信任的基礎，共同推展青年就業的聯合行動，以在經濟與社會政策、甚至是政治爭議等較爲爭議性的議題上，達成共識。基此，青年就業網絡已成爲在經濟與社會政策上建立一致性與共識的論壇，並做爲青年與政策制訂者對話之用。

在全球化及知識經濟推波助瀾下，青年的失業與低度就業問題不只是社會問題，也是經濟，及政策面向的問題，在考量青年失業的社會、經濟與政治成本下，不行動絕對不是一個選項。

爲給予青年「合宜且具生產性的工作」，在千禧年宣言框架下，聯合國展開一系列的積極措施，對於其會員國、聯合國體系、伙伴及利害關係人在採取促進青年就業的一些指引，並建立青年就業網絡，協助各國發展青年就業行動計畫及提供經驗分享，藉此發展新型態之全球性戰略伙伴關係及給予青年合宜工作之新思維。

青年人是財富，是社會的積極力量，沒有穩定就業希望的青年世代，將是社會的負擔，政府應將青年視爲建立未來社會的伙伴，透過全面性的社會工程，及各方面的緊密合作（政府間不同的部門、相關社會伙伴、及其青年代表）持續進行更多的改革以促進青年就業，並制訂更爲廣泛的促進青年就業計畫。

（本文作者　行政院勞委會綜合規劃處科員）

爲失業弱勢勞工開創就業之路—

美國工作優先方案之服務輸送機制

楊玫瑩

壹、前言

台灣仍持續經歷著全球化帶來的勞動市場的外移與勞動人口的流動，影響所及不僅是失業率居高不下、貧富差距拉大及M行社會逐漸成型，新貧（New Poverty）階級的興起使得傳統社會救助及福利服務系統已難有效因應社會結構改變後所衍生的相關問題，歐盟因此提出「社會排除」（social exclusion）概念，以指涉因社會變遷的結構性因素而使某些弱勢對象被主流社會排除的過程，不僅是物質和經濟部分，還包括心理、價值與社會參與等面向，同時也涵蓋福利制度面的排除（張菁芬，2005）。是故，針對新型態的失業問題與勞動市場結構，政府相關政策應如何回應與處理，包括如何協助失業弱勢者重返勞動市場，避免政策制度面的排除效應，是值得我們思考的問題。

貳、失業弱勢之概念與政策回應

根據本會勞動統計，民國88年失業者平均失業週數爲22.52個月，至民國94年平均失業週數已升至27.59個月，其中失業連續一年以上的長期失業者，在民國88年人數爲133,760人，約佔總失業人口的47.3％，至民國94年，長期失業者人數已攀升至232,144人，佔全部失業人口的比例也提高至54.22％，這意味著當前至少23萬餘個家庭在失業的困境中長期抗戰，極可能因此落入貧窮，而成爲社會福利依賴者。2003年，一般家庭落入貧窮的機率爲7.32％，長期失業家庭的貧窮率則高達17.32％，是一般家庭的2.36倍（王永慈，2004）。

此外，實務上也發現許多失業者因不符「非自願失業」條件，而無法領取失業給付，同時亦未能達到低收入戶之門檻，而被排除於政府扶助系統之外，而成爲潛在的新貧族群，亦進一步反映出我國社會安全網的破洞（周玟琪，2005）。因當前對於非生活扶助戶之失業家庭及貧窮邊緣人口之研究尚屬缺乏，僅李淑容教授於2004年進行了「家庭面臨貧窮困境調查分析與對策研究」，針對連續失業達半年以上及就業不穩定對象進行焦點團體研究，嘗試勾勒出失業弱勢個案群之樣貌與特質。該研究透過就服站及社政單位所蒐集之109樣本中，年齡在36至50歲之間者佔64％，學歷以高中職43％最多，

個案類型則可歸納爲中高齡失業者、原住民不穩定就業者、單親及負擔家計婦女等。 同時，本會推動辦理之「特殊勞工家庭支持服務方案」，服務對象鎖定職災及失業勞工家庭，在96年度接獲之205個弱勢失業個案中，單親個案爲79名，中高齡失業者63名，其餘爲身心障礙、重病、家庭暴力、外籍配偶等，個案問題多樣且常合併發生，如單親兼身心障礙、中高齡兼單親等，顯示失業弱勢家庭的多重需求特質。

至於失業弱勢者之就業困境爲何，研究顯示主因爲環境結構問題，包括經濟不景氣、產業外移、工廠縮編與外勞排擠而造成求職困難，另求職者本身就業障礙亦爲主因，如：年齡偏高、學識技術不足、技術升級遭淘汰、家中老幼或身障者需照顧而影響穩定的就業機會等（張志銘、張英陣，2003；李淑容，2004）。

就法令層面而言，有關失業弱勢之概念，雖無明文規範，但其精神主要展現於「就業服務法」第24條「促進自願就業人員就業之計畫」，主管機關對負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者，應訂定計畫，致力促進其就業，必要時，並得發給相關津貼或補助金。

此外，民國91年制定公佈之就業保險法，提供失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、及全民健康保險費補助，另社政單位亦提供各項相關補助（低收入戶補助、身心障礙者津貼、特殊境遇婦女補助及津貼、中低收入兒童生活補助等），惟各項補助或津貼皆有其門檻限制，尚未能以個別化評估來提供服務與回應需求。

本會於93年度起試辦推動之「特殊勞工家庭支持服務方案」（簡稱FAP），試圖結合勞政、社政及民間團體資源，以個案管理方式提供弱勢失業家庭整合性之服務，以家庭支持及排除就業障礙爲目標，協助弱勢失業勞工重返職場。本方案試辦初期廣獲學界之支持與肯定，惟因資源有限未能於全台實行，後於各界推波助瀾之下，行政院於95年核定「弱勢家庭脫困計畫實施方案」，以回應全球化所造成新貧或近貧家庭需求，期待藉由多面向福利措施，協助經濟弱勢家庭逐漸自立自強、脫離貧困。

整體而言，目前勞政及社政部門服務之整合與銜接仍嫌不足，社政部門社工員對於勞工法規與實務十分陌生，勞政部門亦缺乏跨部門服務之概念，相關服務輸送系統之整合與連結仍有寬廣的進步空間。

以上簡單介紹台灣的失業問題與研究現況，相對於台灣，美國在全球化過程中，拜龐大的經濟規模之賜或稍可延緩及平衡相關衝擊，然其國內自1996年啓動的福利改革—從福利到工作（Welfare to Work）相關措施，對於中高齡等弱勢失業勞工促進就業服務架構，相關模式及作法實具學習價值，分述如下。

參、美國華盛頓州工作優先方案

一、從福利到工作：工作優先方案源起

「工作優先」（WorkFirst）爲華盛頓州福利改革（welfare reform）的策略之一，其緣起於1996年柯林頓總統簽署之「個人責任與工作機會一致法案」（The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act），此法案提出以短期協助措施（Temporary Assistance for Needy Families）取代原本對於低收入家庭的各項協助（the Aid to Families with Dependent Children），以避免福利依賴及減輕政府福利負擔。工作優先方案之基本信念爲：每個人於就業市場中皆有其特定的工作潛力，也應擔負就業之義務與責任。因此，自1997年起，華盛頓州政府透過工作優先方案搭配弱勢家庭短期協助方案，透過個別化職業訓練、就業措施及家庭支持服務，協助弱勢家庭排除就業障礙，提升個案就業技能，以順利就業逐漸脫離貧窮，進而獲致更好的生活。

二、方案重要內涵

WorkFirst方案的重要原則如下：

（一）短期的福利提供配套就業導向服務

（二）著重個人責任與可達成的計畫

（三）針對不願配合就業行動之個案實施懲罰措施，但排除無法配合之對象。

（四）提供個別化個案管理服務

三、方案重要措施

（一）求職服務：包括工作評量、職業訓練、就業媒合、就業支持服務等。

（二）客制化職業訓練：職業訓練評估、規劃及職訓補助。

（三）社區工作：針對面臨多重就業障礙、特別難以就業之對象，提供短期補助性質之工作機會，並以個案管理方式，由個案管理員評估需求及建立個別化服務計畫，以深度且密集性之個案管理服務排除就業障礙，加強其未來就業能力及自信心，以逐步達成自給自足之目標。

（四）個案管理服務：個案管理員除進行案主需求評估及各項資源連結外，亦提供個案相當多的心理情緒支持及道德支持，強化其就業意願與自信心，著重案主在服務過程中的個人、家庭及環境之改變，個案管理員與案主共同面對問題與障礙，找出問題解決之道。

（五）就業支持服務：包括外在支持服務，即與就業關聯之托兒服務（Working Connections Child Care，簡稱WCCC）、醫療補助、食物補助、交通費補助、制服補助、專業諮商及測驗、就

業設備工具之補助及維修等，以及內在支持服務：針對較難協助之個案，運用專業人員之介入，提供諮商輔導及就業諮詢，激發其改變的勇氣與力量。

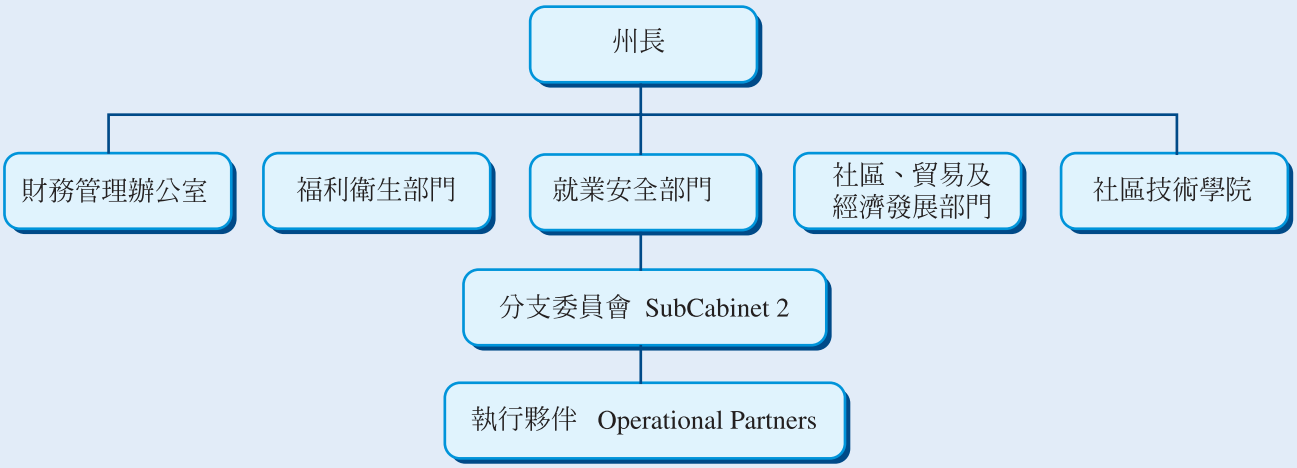
（六）處罰規定（Sanctions）：福利權利與就業義務的結合，配套而生的便是未盡義務的處罰規定，亦即「不依從處罰」（Non-Compliance Sanction，簡稱NCS）。做爲WorkFirst最後手段的守門員角色，NCS必須十分嚴謹且有效果。WorkFirst在2006年的改革方案中，NCS是其中重要的一環，除將「扣減40％補助額度」改爲全額扣除外，並強調及落實處罰前之程序正義及評估過程。

四、成功關鍵：夥伴關係

（一）組織層級與合作團隊：

華盛頓州政府爲方案規劃及執行機關，擁有州長層級的指揮機制及跨機構的委員會監督管理，於州長直接指揮之下設置財務管理辦公室（Office of Financial Management），可直接向州長簡報及聽取指示，跨機構之委員會包括Sub-cabinet two及The Operational Partners（TOP），分別由各機構之領導者及部門主管組成，定時召開工作會報，制定工作優先方案相關政策，並確保方案順利運作。SubCabinet 2由五大合作部門政策制定主管所組成，每週開會一次，主要決定政策方向及監督預算執行情形。The Operational Partners：操作執行小組由五大合作部門專人組成，每週開會一次，主要溝通方案實施及合作狀況，提供方案發展及改善之可行性建議，及加強對於地方執行單位之支持與指導，具有承上啓下之功能。

圖一 WorkFirst 組織架構圖



就業安全、福利衛生、社區貿易經濟及社區技術學院四大業務部門環環相扣，提供弱勢家庭從福利到工作的種種協助措施，缺一不可，這樣的夥伴關係亦造就了WorkFirst在「福利改革」及「促進就

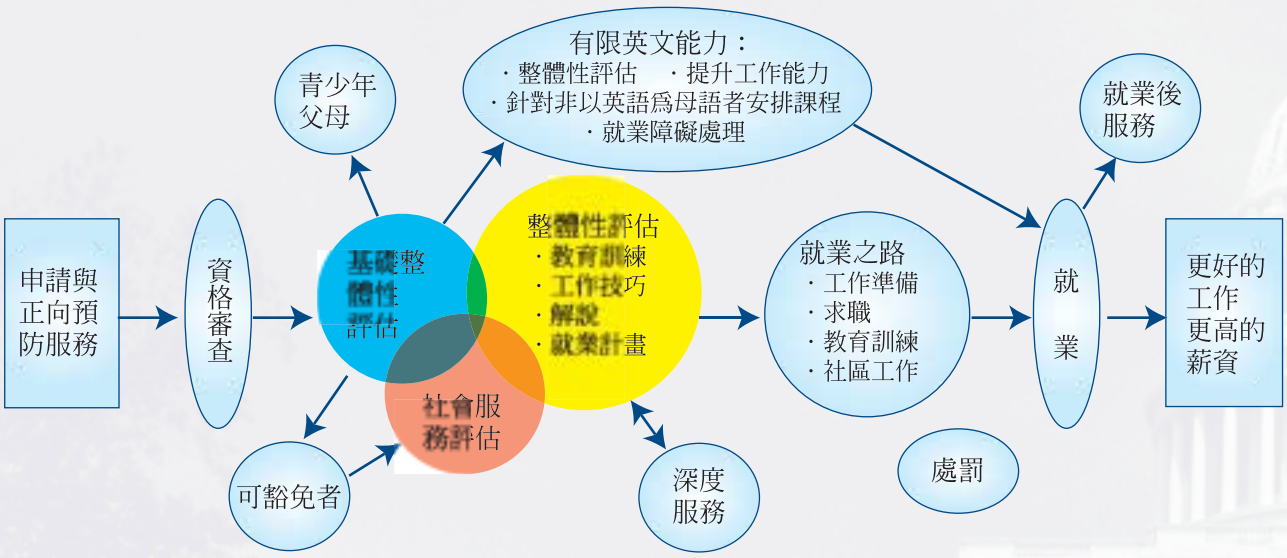
業」雙重層面之成就。各部門之間存在極強的團隊精神，有整合及共同的目標，各項決策皆以方案之最大利益爲考量，而非考慮個別部門之需求與利益，充分發揮各機關之專業技術與合作的可能性，亦是其州政府引以爲傲之處。

（二）地方性計畫組織（Local Planning Areas）：

由各地區參與WorkFirst的民間團體、社區團體、地方政府與部落政府所組成，主要功能在於交流基層執行經驗與意見匯集、提出政策改進建議，及保持資訊流通等。LPA以例行性集會方式（每月一次或每季數次）處理地區性方案執行問題，以在複雜的服務輸送系統中提昇服務品質與效率，並提供參與之合辦團體支持性力量。

五、個案服務流程：

圖二 WF典型個案服務流程圖



如前所述，WorkFirst強調各相關部門之協調合作，規劃可行之服務架構與流程，以暢通服務輸送管道，提供完整性之低收入失業家庭服務工作。典型的WorkFirst服務流程步驟繁多且詳實，重點如下：

（一）申請及正向預防服務Application and Positive Prevention：

1、個案申請受理、接案及預估皆由DSHS社工員全程負責，受理窗口於華盛頓州各社區服務中心。

2、受理個案申請之初，社工員先行評估瞭解個案是否可申請相關急難補助及服務措施，以度過危機困境。由於WorkFirst並非短期性服務措施，欲協助個案提升就業力及職業技能通常需歷時數個月至一年，先行之補助措施往往有其必要。因此社工員可基於 權責，核予相關補助及緊急協助，如急難救助、食物券、交通費補助、醫療協助、兒童支持服務、兒童托育補助、

失業保險給付、就業求職服務、其他社區服務如居住、電力能源協助等。

（二）基礎整體性評估（Foundation Comprehensive Evaluation）：

1、此一步驟爲WorkFirst改革方案中增列之重要步驟，立意在於更嚴謹評估個案是否適合及做好準備（readiness）以進入正式的WorkFirst流程，如因評估或考慮不足而驟然進入流程，將可能因個案無法配合方案要求而導致處罰後果，不僅違背方案之初衷，亦造成行政資源之浪費，並損及個案權益。

2、在此步驟中，社工員必須篩選出不適合簽訂WorkFirst合約之個案，包括法定可豁免者（exempt）、有限英語能力之個案（須先接受英語能力提升訓練），以及未成年父母（須先完成高中教育及取得學歷）。

3、法定可豁免者包括：案主或家庭中有重度及慢性身心障礙者、家中兒童伴有身心障礙或特殊照顧需求者、或家庭中有未滿一足歲之新生兒者，以及兒童個案，皆可免責於參與WorkFirst各項求職或就業活動。

（三）整體性評估（Comprehensive Evaluation）：

1、由福利衛生部門（DSHS）、就業安全部門（ESD），及社區技術學院（SBCTC）共同執行此一步驟。其中ESD及SBCTC之評估窗口爲66個WorkSource單一窗口服務中心，各地LPA亦可依地方需求及資源分布情形自行決定開放其他服務窗口提供服務。

2、就業安全部門評估重點：針對個案之就業技能、興趣及價值進行評估，依據當地勞動市場需求規劃案主可行之就業方向，與案主共同擬訂就業計畫、提供專業建議，爲下一階段朝向「就業之路」（Employment Pathway）之前置準備。ESD爲案主擬訂之就業建議必須考量：案主願接受的薪資水準、就業選擇機會、地方上僱主需求、案主資格可進入之最高薪工作機會、可能的進修及訓練機會，以及案主參與意願及行動力等。

3、社區技術學院評估重點：WorkFirst倚重社區技術學院之教育專業，賦予其教育/訓練評估、方案規劃與提供教育訓練之重責大任，社區學院運用CASAS教育評量系統（Comprehensive Adult Student Assessment System）進行面談及評估程序，並深入瞭解案主先前接受之教育及訓練經驗、先前使用之教育補助、工作經驗、志願服務經驗、以及接受教育之可能障礙等面向。

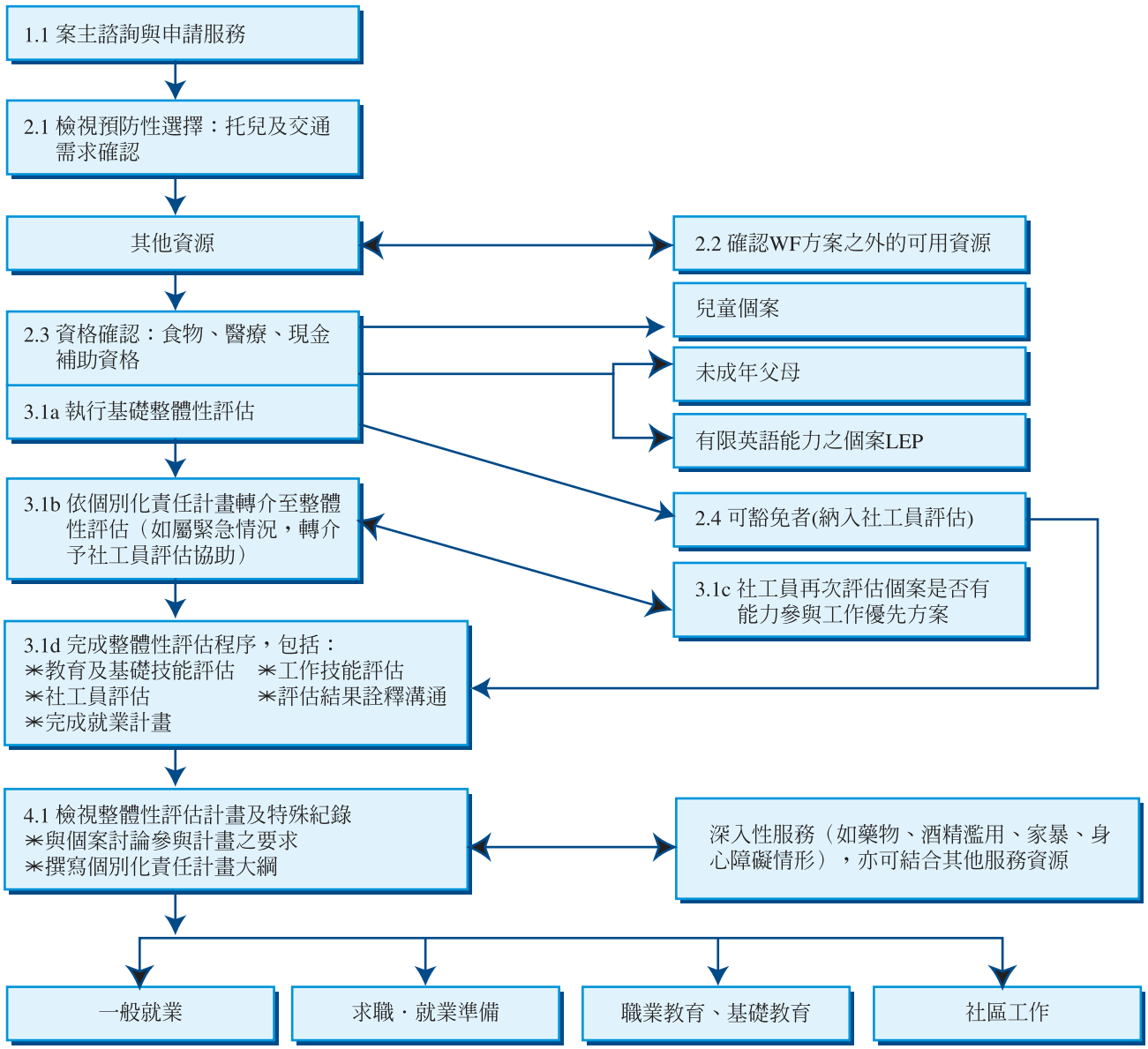
4、就業安全部門及社區技術學院評估完成後，以電腦系統作業方式直接傳回福利衛生部門，以接續下一階段之整合服務。

整體性評估之理念乃尊重專業技術分工及資訊共享之價值，猶如WorkFirst團隊成員所稱：更好的資訊能引發更大的投入，及導致更佳之效果。

（四）邁向就業之路（Employment Pathway）：

當ESD與SBCTC之評估資料傳回DSHS之後，DSHS社工員將詳細瀏覽所有專業評估及建議資料，與案主討論並發展「個人責任計畫」（Individual Responsibility Plan），依個案個別需求及差異，建議其參與相關職前訓練及求職活動，以約定方式與案主達成合作共識。由圖三服務申請與評估程序圖更可清楚窺見其評估與服務輸送機制。

圖三 WorkFirst服務申請與評估程序圖



五、跨部門資訊管理系統

個案管理工作雖由福利衛生部門所主責，但其發展出一套資訊管理系統eJAS（electronic Jobs Automatic System），則是由工作優先方案合作夥伴們共同分享使用，此一資訊系統可充分掌握個案曾經參與的服務及活動、工作史、訂定契約內容及改變情形，並涵蓋個案轉介系統、評估系統及個案成果報告系統，可進行個案統計及服務成果分析，共同使用者超過5,500名，並授以不同權限以做安全控管，每日皆更新最新資訊，爲一有效的、跨單位的個案管理工具。

伍、展望與建議

在面對全球化與社會排除的衝擊時，歐盟提出的主要策略之一，便是促進就業參與，以及扶助最弱勢者（張菁芬，2006），此與「積極促進」（activation）之概念不謀而合，在積極促進就業的概念下，工作福利（workfare）是常被運用的模式與策略（王永慈，2004）。針對我國當前服務情況，以邁向「積極促進」之政策措施爲目標，建議作法如下：

一、建立跨部門合作機制：

爲有效協助失業弱勢勞工家庭排除就業障礙與順利就業，建立跨部會合作機制已是當務之急。失業家庭之問題與需求隨著失業期間的延長而複雜化，不再只是提供就業機會便能解決。然而，跨部門合作機制成功與否取決於參與機關之共識凝聚、技術分工與模式建立，包括服務流程之擬訂、資源之盤點與輸送、資訊管理系統之建立與維護等。

二、就業個案管理：重視並解決案主就業障礙

由WorkFirst方案發展、社區工作成果及Seattle Jobs Initiative之經驗出發，個案管理仍然是協助弱勢勞工個案排除就業障礙、達至自給自足之重要工作方法，個案管理員與案主建立專業關係、提供密集性與深入性之支持陪伴，以激勵案主走出自我設限，進一步排除橫跨於其眼前之障礙。

三、提供與就業相關之支持性服務：

完整的就業支持性服務應包括案主求職期間及就業後半年至一年之追蹤期間，以協助案主順利轉換進入職場，及因應就業初期之各項可能挑戰。可涵蓋之層面爲：托兒、托老、交通、進修訓練、生活費、醫療、子女學費、求職技巧等，因部分支持性服務資源存在於社會福利系統，因此應與社政單位建立緊密合作之服務輸送網絡，這也是作者一再強調的重點工作。

（本文作者 行政院勞工委員會勞工福利處編審）

由統計看社會安全支出

李秋嬿

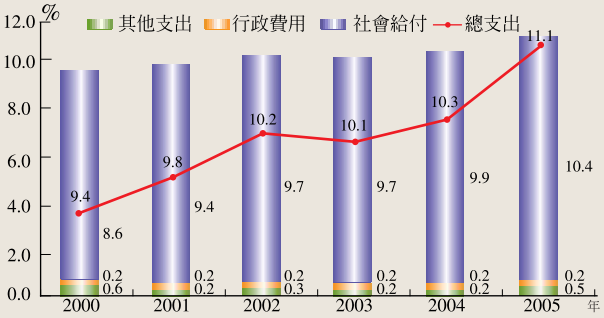
壹、前言

社會安全之定義主要係提供全民享有健康、基礎教育及最低限度的生活保障，而最低生活保障包括減輕家庭或個人承受高齡、遺族、殘廢、疾病、家庭、生育、失業、住宅及貧窮等風險或負擔，在無互惠或個別安排下之介入措施。目前所彙編的範圍僅含政府規範或強制施行之社會安全政策所需經費，計有7種強制性社會保險(勞工保險、就業保險、軍公教保險、農民保險及全民健保)、3種年金(軍公教退撫、勞工退休撫及私校教職退撫)、5種準年金(敬老生活津貼、老農津貼及榮民安養等)、19種各級政府有關社會救助與福利計畫及53個特種基金(中央16個、縣市37個)，相關個別計畫收支請參閱行政院主計處9月出刊之「社會指標統計年報」，本文主要簡介近幾年社會安全支出趨勢、性質、功能及支出內涵。

貳、社會安全總支出

2005年我國社會安全支出規模（不含義務教育）爲1兆2,653億元，占GDP 比率11.1%，近6年平均每年增加6.1%；其中社會給付（Social benefits）1兆1,874億元（占94%）、行政費用（如基金營運費用、業務委託費、事務費）及其他支出（如貸款利息、稅務支出及雜項支出）779億元（占6.0%）；2005年平均每人受益5.6萬元，較2000年增加1.3萬元。

2005年社會安全支出占GDP比率



參、社會給付

社會給付係爲減輕前述各類風險或需求而給予家庭或個人的支出，給付型式分爲現金(Cash)及實物給付（In-kind）。現金給付之所得重分配效果較爲顯著，惟易扭曲個人勞動動機及儲蓄態度，故施行救助措施時，會搭配實物給付以直接提供物品或服務方式，實施福利救助目的。2005年我國社會給付中，現金給付6,478 億元，占54.6%、實物給付5,396億元，占45.4%，屬實物及現金並重之社會安全體系。

若觀察給付是否屬保險給付，則半數是因以往繳保險費而得到的給付半數屬免負擔保險費的支付，顯示我國安全制度兼具福利及保險的色彩；給付中，屬定期之老年退休、殘障、遺

族、低收入等長期性給付約占24%。此外，直接給付對象有91%為個人、8%為家庭。

我國社會給付之特性

	2004	2005
社會給付（億元）	10,953	11,874
結構比（%）		
給付型態		
現金	52.5	54.6
實物	47.5	45.4
保險或非保險		
保險	50.0	51.1
非保險	50.0	48.9
給付時間		
定期	22.7	23.5
直接給付對象		
人	90.0	90.7
家庭	8.1	8.4
財力審查		
需要	8.3	8.3

附 註：軍公教定期給付為估算數字。

我國社會給付因半數仍屬福利性質，為善用資源約有8.3%的社會給付需事先經資產審查(Means-tested)手續，審查標準涵蓋最低生活費用、平均每戶所得、不動產存款等，給付對象則有低收入戶、中低收入戶、特殊境遇婦女、兒童寄養、發展遲緩撩育及身障房屋租金與貸款利息補助等相關輔助，另敬老福利生活津貼、榮民安養、弱勢教育補助、國宅出租售也有排富條款。

資產審查給付項目

條件	給付對象或項目
1.最低生活費用 2.財產	低收入戶、中低收入戶、特殊境遇婦女、發展遲緩兒童、兒少寄養、身障
1.年所得低於50萬 2.個人土地及房屋低於500萬 3.未領政府相關之生活津貼或收容安置者	敬老福利生活津貼
全戶不動產低於650萬	榮民安養
月平均所有收入低於1.2 萬	早期退休公務人員生活困難救濟金
平均每戶所得	弱勢教育補助 國宅出售、出租及貸款 自建

肆、支出功能別給付

社會給付功能別係以所保障的風險為分類標準，國際上社會安全經費支出統計主要依社會給付的功能分類作為比較基礎。近年，國際組織基於少子化趨勢，生育鼓勵措施日益增多，為便於政策效應評估，功能別分類由高齡、身心障礙、遺族、疾病健康、職業傷害、失業、家庭與小孩、住宅及其他救助等9類研議擴增為11類，新增「義務教育」1類，「生育」則由原「家庭與小孩」功能別獨立為1分類。因迄今國際之經費比較尚未正式包含義務教育經費，故茲就其他10類功能的給付項目介紹如下：

2005年我國社會給付以高齡者5,651億元（占社會給付48%）最多，其次為疾病與健康4,087億元（占34%），兩者合占逾8 成，與各國社會安全支出側重於醫療與高齡風險之防患，

2005 年社會給付功能別

單位：億元、%

功能別	金額	結構比（%）	
		現金	實物
總計	11,874	55	45
高齡	5,651	99	1
身心障礙	341	80	20
遺族	266	83	17
疾病健康	4,087	0	100
生育	121	100	0
職業傷害	60	68	32
失業	171	33	67
家庭與小孩	317	27	73
住宅	515	-	100
其他所得支持及救助	343	19	81

趨勢一致；其次爲住宅515億元（占4％）、身障341億元、家庭及小孩317億、遺族266億元。

就功能別給付特性觀之，高齡、身心障礙、遺族及生育主要以現金給付爲主，所占比重皆逾8成；疾病與健康、住宅補貼支出幾乎全爲實物給付；失業、家庭與小孩之現金與實物給付比率約3:7，而職災給付型態恰好相反。

一、高齡

涵蓋從職場退休之所有給付，包括一次退或定期性退休給付、法定退休年齡前支領之提早退休給付、及高齡者相關之福利救助措施；惟對高齡者之醫療給付歸疾病保健類。

2005年高齡給付爲5,651億元，有99％爲現金給付，其中公保、軍保之養老給付及軍公教退撫之一次退與定期給付合占一半；勞保及勞退之老年給付占34％；而每人每月3千元敬老津貼、4千元老農津貼（2006年調5千元、2007年調6千元）、13,550元榮民安養津貼及3或6千元中低收入老人津貼等，由政府依個人身分或財力條件按月支給之生活津貼，合占15％，而由部分縣市加碼之老農、敬老津貼及節日敬老禮金僅占1％。

實物部分包括免費乘車、居家服務、公費安置、送餐服務等合占1％，約45 億元。

置於其他功能別，但兼具對高齡者之給付，有置於「疾病健康」功能的老人健保費補助（縣市自辦）、中央全額負擔的中低收入70 歲以上老人健保費補助、老人假牙補助、老人免費健康檢查；另支付給看護者的低、中低收入老人照顧津貼則置於「家庭與小孩」之功能；領低、中低收入身心障礙者生活補助之老人則併於「身障」的功能。

2005年高齡之社會給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（％）
總計	565,109	100
現金	560,634	99
保險與年金	468,950	83
勞工保險	148,565	26
軍公教保險	8,914	2
軍公教退撫	267,032	47
新舊制勞退	42,425	8
私校退撫	2,013	-
準年金	86,377	15
中低收入老人生活津貼	8,929	2
榮民就養	17,588	3
老年農民福利津貼（中央）	33,199	6
敬老福利津貼（中央）	25,973	5
原住民敬老福利津貼	689	-
福利服務與救助	5,307	1
老年農民福利津貼（縣市加碼）	1,118	-
敬老、安老福利津貼（縣市加碼）	2,197	-
重陽敬老禮金	1,077	-
三節禮金	916	-
實物	4,475	1
低收入戶老人公費安置	605	-
老人居家服務	595	-
老人免費乘車	1,353	-

2005年跨領域之高齡給付

計畫項目	金額（百萬元）	功能別
合計	2,740	—
中低收入70歲以上老人健保費補助	589	疾病健康
老人健保費補助（縣市自辦）	1,862	疾病健康
老人假牙補助	54	疾病健康
老人免費健康檢查	151	疾病健康
低、中低收入老人重病住院看護補助	47	家庭與小孩
低、中低收入老人特別照顧津貼	37	家庭與小孩

二、身心障礙

在退休年齡前，非因職業因素而對部分或全部肢體殘廢之任何給付；另職業傷害給付置於「職業傷害及職業病」功能；達法定退休年齡之殘障給付原則上需置「高齡」功能，我國因無法離析經費仍置此類。

2005年身障者給付爲341億元，有八成爲現金給付，包括勞保、軍保、公保及農保中非因職業因素引起之殘廢給付，合占34%，另針對低、中低收入戶身障者發放之生活補助及台北市、金門縣、連江縣對身障者普發的生活津貼，合計46%。實物部分包括對身障者安置、交通服務、職業訓練、居家服務，合計68億元，約占2成。

2005年身障之社會給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	34,103	100
現金	27,308	80
保險	11,744	34
勞工保險	7,222	21
軍公教保險	474	1
農保	4,047	12
福利服務與救助	15,565	46
低、中低收入身心障礙者生活補助	13,338	39
身心障礙者生活津貼	2,133	6
實物	6,794	20
身心障礙者托育養護補助	3,233	9
身心障礙-交通服務	478	1

置於其他功能別，但兼具對身障者之給付，有置於疾病健康功能的「身障之社會保險費補助」、一般而言，極重度及重度者全額補助，中度補助1/2，輕度補助1/4。

另置家庭與小孩者有對其子女托育津貼、或對殘障兒少之服務，2005年合計約72 億元。

2005年跨領域之身障給付

計畫項目	金額（百萬元）	置放功能
合計	7,243	—
身心障礙者參加社會保險保險費補助	2,676	疾病健康
身障生及低收入戶學生學雜費減免及相關教育補輔助	4,194	家庭與小孩
寄養及子女托育	55	家庭與小孩
遲緩兒童療育及相關補助	270	家庭與小孩 疾病與健康
身心障礙者房屋租金及貸款利息補助	48	住宅

三、遺族

因被保險人死亡而對其撫養家屬的給付，包括遺族、配偶、子女之定期年金及一次給付的現金給付，也包含喪葬津貼及實物減免。惟對保險者眷屬的喪葬津貼（非本人喪葬津貼）則放在「其他」的功能。

2005年遺族給付爲266億，有83%爲現金給付，包括各種職業保險的遺屬津貼、軍公教退休人員死亡的撫慰金及軍公教在職死亡的撫卹金。

實物部分則有職業保險的喪葬津貼，約46億元，占17%。

2005年遺族之社會給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	26,648	100
現金	22,072	83
保險及年金	21,618	81
福利服務及救助	454	2
實物	4,576	17

四、疾病與健康

爲維持或改善保障對象健康及其工作能力之所有給付，包括因傷無法工作之所得保障及相關醫療給付，惟工作傷害給付歸入「職業傷害」功能，生育津貼則歸入「生育」功能。

2005年疾病與健康社會給付支出計4,087.4億元，以實物給付4,078.4 億元（占99.8％）最多，現金給付僅有勞工保險普通傷病給付9.0 億元（0.2％）。實物給付以全民健保支出3,674.0億元最多，其次爲公共衛生支出329.6 億元，含醫療費用、保健費用（如兒童預防注射、孕婦產前檢查）、疾病防制等相關支出；而退除役官兵健保部分負擔及3歲以下兒童醫療補助（臺北市爲6 歲以下）等支出因屬代收代付經費，未併入健保帳目，合計71.5 億元。

2005年疾病與健康社會給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	408,739	100
現金	899	-
勞工保險	899	-
實物	407,840	100
全民健保	367,397	90
公共衛生	32,958	8
代收代付醫療費補助	7,148	2
其他	337	0

五、生育

主要係提供某一規定時間內生產前後的給付；包括生育給付、育兒休假給付設算及相關現金給付；惟生育醫療費用則歸於「疾病健康」功能，類似英國社會安全制度的父親陪產津貼及陪產假休假工資設算則置於「家庭與小孩」功能。

2005年生育之社會給付爲121億元，全部爲現金給付，包括各種職業別保險之生育給付（軍公教人員由年度預算支付）、產假工資設算及縣市自行依財政狀況發放之生育津貼與相關補助津貼。

2005年生育之社會給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	12,113	100
現金	12,113	100
保險	3,104	26
產假休假給付	8,803	72
生育津貼及補助	206	2

六、職業傷害及職業病

涵蓋因工作相關之傷害、疾病、殘廢及死亡所給予的給付；非因工作因素導致之傷害、疾病、殘廢或死亡給付則分別併入疾病健康、身障、遺族等功能。

2005年職業傷害及職業病給付60億元，其中勞保之死亡、殘廢、傷病等現金給付39億元，

警察及消防人員互助之給付約2 億，而屬實物的醫療給付19億元。

2005年職業傷害及職業病給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	6,039	100
現金	4,090	68
勞保	3,920	65
其他	170	3
實物	1,949	32
勞保	1,920	32

七、失業

補助失業者因失業減少收入的各項給付，包括失業保險相關給付及社會救助系統的扶助措施。

2005年失業支出給付爲171 億，其中現金給付56億，占33%，包括失業保險之失業給付，提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼，共53億。實物給付116億，包括對一般國民、原住民、身障者、榮民之就業輔導與職業訓練107億，低收入以工代賑6億。

2005年失業支出給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	17,124	100
現金	5,569	33
失業給付	4,406	26
提早就業獎助津貼	657	4
職業訓練生活津貼	219	1
其他	287	2
實物	11,555	67
就業輔導與職業訓練	10,656	62
低收入戶以工代賑	577	3

至於勞保對失業者健保費補助1.5億，置於疾病與健康；對身障之就業輔導1.4億則置於身障功能。

八、家庭與小孩

涵蓋補助家庭撫養小孩及扶持其他受撫養者之給付，而小孩年齡上限爲離開最高學歷年齡；另對家庭的房租或住宅利息補貼置於「住宅」功能。

2005年「家庭與小孩」給付爲317 億，其中現?給付爲87 億，占27%，包括對中低收入戶兒少生活扶助、特殊境遇婦女子女生活津貼、低收入戶兒少生活與就學生活扶助及家庭緊急生活扶助。

實物部分約230億，占73%，其中幼兒教育券、托育津貼、托兒服務等托育補助23億，弱勢兒少學雜費、餐費、住宿費、就學貸款利息等爲158億。

2005年家庭與小孩社會給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	31,715	100
現金	8,698	27
弱勢兒童及家庭緊急生活津貼	4,688	15
弱勢學生之教育補助	3,914	12
實物	23,017	73
托育補助	2,251	7
學雜費、營養午餐、住宿費補助	15,821	50

置於其他功能別，但兼具對兒少之給付，有置於「疾病健康」功能的3歲以下及弱勢兒童醫療補助，約20億；失業家庭托育津貼5百萬。

2005年跨領域之家庭與小孩給付

計畫項目	金額（百萬元）	置放功能
合計	2,033	—
三歲以下兒童醫療補助	1,833	疾病健康
弱勢兒少醫療補助	195	疾病健康
失業家庭托育津貼	5	失業

九、住宅

補助家庭住宅成本的給付，包括租金補貼、修繕與建購住宅利息補貼。惟安置高齡、身障之福利機構則依服務對象功能置於該功能內。

2005年住宅給付爲515億，全屬實物給付，其中興建予老舊眷村原眷戶及中低收入戶住宅452億，占88％；對一般國民、青年、勞工、軍公教人員、原住民、農宅之輔購或修繕住宅優惠貸款利息補貼約51億，占10％，而對低收入戶及身心障礙者之房租補助約2億。

2005年住宅社會給付

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	51,460	100
老舊眷村特別決算	45,195	88
建購、修繕貸款利息補貼	5,051	10
弱勢房租補貼	155	-

十、其他支出

提供個人或團體維繫最低生活需求的所得水準之現金或實物給付，一般係提供給低收入戶的扶助。

2005年本類支出343億，現金支付64億，占19％，包括低收入家庭生活扶助、節日慰問?等現金給付16億，及對一般民眾、公務員、漁民及弱勢族群的急難、災害等慰問金約13億。

實物約279億，包括軍公教、公保、勞保及低收入戶之眷喪補助152 億，及農民之農業天然災害救助約57 億。

2005年其他社會給付支出

計畫項目	金額（百萬元）	結構（%）
總計	34,307	100
現金	6,388	19
低收入戶補助	1,646	5
各類人員之急難救助	1,287	4
實物	27,919	81
眷喪給付	15,236	44
農民災害救助	5,739	17

（本文作者　行政院主計處第三局專門委員）

由統計看失業保險與救助

王玉珍

我國對失業者的保障，除了2003年建立失業保險以彌補失業收入減少之衝擊外，亦提供短期性、緊急性救助措施，協助安定生活。本文主要探討相關失業保險給付、救助措施、經費及受益人數。

一、主要國家失業補助措施

失業保障是社會安全制度極為重要的一環，除減少個人經濟衝擊外，也會間接提升社會和諧與安定。各國對失業者經濟支援措施約略可歸納為以下4種：

（一）強制性失業保險制度

此為一種強制性社會保險制度，勞工在就業時，須與雇主共同分擔保險費，當勞工遭逢非自願性失業時，可領取適量及一定期限的失業給付，如加拿大、美國、法國、德國、義大利、英國、日本、南韓、中國大陸、印度等國。

（二）自願性失業保險制度

運作類似強制性失業保險，差別在於透過工會加入失業保險基金，而非工會會員亦可選擇是否加入由工會管理的失業保險基金，如北歐之丹麥、芬蘭、瑞典等國。

（三）失業救助制度

政府僅針對因失業而生活困難且通過資產調查（means-tested）的勞工加以救濟，如澳洲、香港、紐西蘭等國。

（四）資遣費制度

雇主在辭退勞工時須支付勞工一筆法定的資遣費，如墨西哥、利比亞、哥倫比亞、巴拿馬、祕魯等國。

大部分採行強制性失業保險制?國家，也會輔以失業救助制度，幫助不符合失業給付規定或已超過請領期限，且生活困難的失業勞工。我國對失業者之扶助除強制性失業保險制度外，中央與地方政府對失業者也有急難救助金及子女就學輔助或托育津貼。另勞動基準法亦規定因「轉讓、虧損、業務緊縮」等因素終止勞動契約之資遣費給與標準。

二、失業人口及救助措施

2006年我國平均失業人數41.1萬人，失業率3.9%，較2005年減1.7萬人，其中初次尋職者8.2萬人、對原工作不滿意者14.1萬人、因工作場所業務緊縮或歇業而失業者11.7萬人；後者屬非自願性失業，為失業保險保障對象。有關我國對失業者的保險及救助分述如次：

（一）就業保險給付

我國「就業保險法」給付項目包含失業給

付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼及健保保費補助。

就業保險給付清單

項目	條件	給付標準
失業給付	非自願離職，退保當日前3年內，保險年資合計滿1年以上者，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起14日內仍無法接受推介就業或安排職業訓練者。	按月給付平均月投保薪資60%，最長發給6個月。
提早就業獎金津貼	符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並參加本保險3個月以上。	按其尚未請領之失業給付金額50%，一次發給提早就業獎助津貼。
職業訓練生活津貼	被保險人非自願離職，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練。	按月給付平均月投保薪資60%，最長發給6個月。
全民健保保險費補助	領取就業保險失業給付或職業訓練生活津貼期間。	失業之被保險人及隨同被保險人辦理加保之眷屬，補助自付部分保險費。

資料來源：就業保險法。

失業保險各項給付條件皆須符合被保險人非自願職職，退保當日前3年內保險年資合計滿1年以上並向公立就業服務機構辦理求職登記，相關給付條件標準如附表。

（二）失業保險負擔及給付期限

我國保險費率爲月投保薪資1%，其中雇主負擔20%、勞工70%，政府補助10%；日本與南韓勞工負擔投保薪資0.8%及0.45%，與我國同屬低保費負擔的國家。失業率較高之歐美國家保險費率亦較亞洲國家高，勞工約負擔1.95至3.25%；美國則由雇主負擔，並依雇主資遣勞工經驗不同，約5.4%；英國失業保險爲國民保險的一部分，其費率依所得高低而不同。

主要國家失業保險制度比較

國別	社會負擔(%)（占投保薪資比率）		給付標準	
	勞工	雇主	占投保薪資比率(%)	期限
加拿大	1.95	2.73	55	14-45週
美國	0（阿拉斯加、新澤西及賓州除外）	約5.4	約50	約26週
法國	2.4	4	57.4-75	7,12或23個月
德國	3.25	3.25 無小孩60	有小孩67	6-12, 15或18個月
英國①	國民保險費率：勞工11%，雇主12.8%		34.6英鎊~57.45英鎊/週	26週
日本	0.8	1.15	45-80	90-330天
南韓	0.45	0.7-1.3	50	90-240天
中華民國	0.2	0.7	60	6個月

資料來源：Social Security Administration , Social Security Programs Throughout the World 2005, 2006.

附註：①失業保險爲國民保險之一部，不另繳保費；未滿18歲34.6英鎊/週，18-24歲45.5英鎊/週，25歲以上57.45英鎊/週。

爲避免扭曲個人勞動動機及儲蓄態度，影響經濟發展及社會安定，各國失業給付皆以維持基本生活所需爲主，而給付期限差異頗大，最短3個月，最長將近2年，我國6個月、日本及南韓約3至11個月、美國約半年、德國6-18個月；另各國給付替代率(占投保薪資比率)約45%-80%，我國爲60%。綜觀各國保險費率、給付額度與期限，我國給付內容尚屬合宜；與2006年平均失業週數24.3週相較，給付期限亦爲合理。

失業保險旨在提供失業者暫時性生活保障，各國依投保薪資、年齡、投保年資及前1年實際工作週數等設計不同給付金額及給付期限，除爲了維持基本生活外，亦顧及公平性及所得重分配效果。我國失業保險剛起步，尚未考量失業者個別條件設計不同的給付方案。

（三）失業救助

除保險制度對失業者保障外，政府亦提供經濟困難失業者生活扶助。就讀高中職以上學雜費較高，爲減輕失業家庭負擔，給予公、私立高中職學生每名3、5千元及公、私立大專校院學生5千元、1萬元之「子女教育補助」；對有需要接受臨托服務失業者家庭，補助每月最高補助5千元之「兒童托育津貼」；對失業而致生活陷於困境者給予2千至2萬元之救助；另提供特殊境遇婦女創業100萬元「低利貸款」，申貸者前3年不需負擔利息，第4年起負擔利息1.5%，補貼期限最長7年。相關給付條件及規定如附表。

失業者失活扶助措施

項目	條件	給付標準
失業勞工子女就學補助(勞工委員會)	非自願離職失業期間超過6個月以上勞工，並至少請領失業給付1個月以上者。申請人及其配偶2005年家庭年所得總額在114萬元以下，且未領取政府各類教育補助費者。	1. 公立高中職學生(含五專前3年)每名3千元。 2. 私立高中職學生(含五專前3年)每名5千元。 3. 公立大專校院學生(含五專後2年)每名5千元。 4. 私立大專校院學生(含五專後2年)每名1萬元。
失業家庭兒童托育津貼(內政部)	領取勞工保險失業給付或無雇主失業者，其未滿12歲之子女經承辦單位社工員評估確有接受臨托服務之必要者。	臨時托育：每名兒童每月最高補助5千元，每次每小時最高補助100元，每案以不超過1萬5千元爲原則。
急難救助(內政部、各縣市)	依社會救助法規定，負家庭主要生計者失業，致生活陷於困境者。	各縣市依財政及個案狀況，給予2千至2萬元不等之救助。 1.台北市、彰化縣及台南市：最高2萬元。 2.台北縣、雲林縣、高雄縣、新竹市及台中市：最高1萬元。 3.高雄市、桃園縣：最高5千元。 4.台南縣、澎湖縣及宜蘭縣2千至8千元。
特殊境遇婦女創業貸款利息補貼(勞工委員會)	依特殊境遇婦女創業貸款補助辦法第2條之規定。	利息補貼以新臺幣100萬元貸款額度爲限，申貸者前3年不需負擔利息，第4年起負擔利息1.5%，補貼期限最長7年。

資料來源：勞工委員會、內政部及各縣市政府。

三、經費

自1996年以來，我國引以爲傲之低失業率逐漸升高，2001年又受國際景氣趨緩、投資衰退及產業結構調整之影響，失業率破5%，失業勞工漸增，爲協助失業勞工，2002年12月啓動跨部會「公共服務擴大就業服務計畫」。

2005年我國有關失業者相關給付及促進就業相關支出計174.1億元，較2004年減19.8%，主因失業率回穩，各部會上述計畫實施至2004年，2005年起由業管部會常川持續辦理，致促進就業相關支出減少。

2005年現金給付55.7億元，占總支出32.0%，以就業保險各類給付爲主，包括失業給付44.1億元；提早就業獎助津貼及職業訓練生活津貼合計8.8億元；另因雇主歇業、清算或宣告破產積欠員工工資，由基金墊償雇主積欠勞工薪資2.2億元。

失業補助及促進就業措施經費支出

單位：百萬元

項目	2004年	2005年
總計	21,709	17,409
現金	4,462	5,569
失業給付	3,680	4,406
提早就業獎助津貼	447	657
職業訓練生活津貼	203	219
積欠工資墊償	132	215
其他臨時就業津貼	-	72
實物	17,247	11,840
就業輔導與職業訓練①	16,120	10,673
低收入戶以工代賑	551	577
外籍勞工管理	388	413
就業保險失業者健保保費補助	123	146
失業勞工子女就學補助	60	25
失業家庭兒童托育津貼	4	5

資料來源：相關部會及特種基金決算書。

附註：①含各部會2003及2004年辦理「公共服務擴大就業服務計畫」經費支出。

2005年實物支出 118.4億元，占總支出68.0%，有關對弱勢族群如原住民族、農民、榮民、身障者之就業服務與訓練計畫及促進國民就業支出106.7億元；以工代賑 5.8億元；外勞管理4.1億元；健保保費補助1.5億元；失業率工子女就學補助及失業家庭兒童托育津貼3千萬元。

四、就業保險給付概況

(一)受益人數

2006年失業給付受益人數6.3萬人，較2005年增10.4%；提早就業獎勵津貼一次給付，請領人數約 2.1萬人；職業訓練生活津貼，受益人數4千人；失業者健保保險費補助達30萬人次，受益人數7.1萬人。

就業保險給付受益人數

單位：人

	2004年	2005年	2006年
失業給付	46,154	57,487	63,494
提早就業獎助津貼	12,496	17,200	20,934
職業訓練生活津貼	3,953	4,293	4,003
全民健保保險費補助	50,791	60,204	71,100

資料來源：勞工委員會。

(二)平均給付水準

2006年平均每月失業給付 1萬7,911元，職業訓練生活津貼與失業給付相當，平均每月1萬7,501元。提早就業津貼(僅發給1次)平均每件3萬8,609元。

就業保險現金給付水準

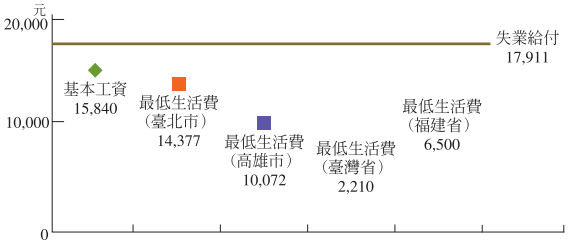
單位：元/月

	2004年	2005年	2006年
失業給付	17,351	17,583	17,911
提早就業獎金津貼	35,772	38,160	38,609
職業訓練生活津貼	16,426	16,806	17,501

資料來源：勞工委員會。

我國2006年失業及職業訓練生活津貼之給付金額皆高於基本工資15,840元及平均每人最低生活費 (台北市14,377元、高雄市10,072元、台灣省9,210元、福建省6,500元)。

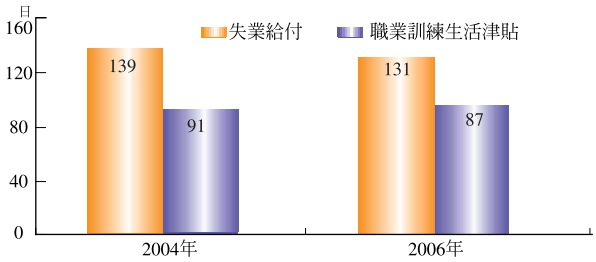
2006年失業給付與最低生活費



資料來源：勞工委員會。

2006年失業給付之平均給付天數131日(18.7週)；職業訓練生活津貼87日(12.4週)，兩者皆與2005年相當。

就業保險現金給付水準



資料來源：勞工委員會。

綜上所述，就業保險於被保險人失業期間之給付較基本工資及平均每人最低生活費爲高；且給付期限規定6個月，與近3年平均失業週數24-29週相較，應可維持失業者之基本生活所需，再輔以政府對失業者之其他扶助措施，對於紓緩失業者於失業期間之經濟壓力確有實質助益。

（本文作者　行政院主計處第三局專員）

受僱員工薪資最高與最低之職類

譚文玲、楊玉如

根據本會辦理之「青年（30歲以下）就業狀況調查」，勞工初次選擇工作主要考慮之因素（可複選）包括能學到知識技能（占44.6％），工作穩定性（占44.6％），待遇高（占42.7％），能符合自己興趣（占38.2％）等，顯示選擇工作除了實現自我的理想外，待遇亦為重要考量因素之一。為提供就業資訊，本文謹利用本處所辦之「職類別薪資調查」（計回收9,304個事業單位樣本），將調查結果262種職類之平均薪資加以排序，分列出最高與最低之20種職類，並與美國作比較，供為各界參考。

我國平均薪資最高之前20種職類依序為航空駕駛及領航員20.81萬元、精算師13.51萬元、受僱醫師12.51萬元、船舶監管人員（泛指船舶正副船長、艙面監督人員、引水人員等）10.65萬元、礦石及金屬熔煉工10.04萬元、地質工程師9.97萬元、冶金採礦鑽探工程師9.12萬元、受僱會計師7.93萬元、石油精煉工7.50萬元、原油處理工7.10萬元等，平均薪資最高之前20個職類之受僱人數共有62萬人，約占全體受僱者之10.31％。以上薪資較高之職類通常多屬專業性、技術性或風險較高之工作。

平均薪資最低的20種職類依序為餐飲服務員1.44萬元、飲料調配及調酒員1.54萬元、加油站服務人員1.60萬元、玻璃安裝工1.80萬元、廚房工作人員（不含廚師）1.80萬元、遊樂場所服務員1.84萬元、收銀機操作員1.95萬元、磚瓦製造工2.12萬元、遊樂場所表演人員2.16萬元、救生員2.18萬元等，平均薪資最低之前20個職類之受僱人數共有43萬人，約占全體受僱者之7.07％。主要從事餐飲、娛樂和休閒等行業中的服務性職業，多為臨時性或部分工時工作，其技術層次較低且替代性高，薪資普遍偏低。

近年來最高與最低薪資之職類變化不大，但受到發放非經常性薪資(如獎金、紅利等)及抽選樣本影響，前後排序稍有變動。與上(94)年同月比較，最高前20個職類之平均薪資增加1.16％，而最低的20個職類平均則減少3.2％。

以上職類僅調查受僱者，如律師、醫生等係指受僱於事業單位者，並不包括自行開業，致與一般認知略有出入；而精算師係指有證照者，如無證照者，列入精算及保險分析研究人員職類。

如與美國比較，根據美國勞工統計局「職類別就業統計（Occupational Employment Statistics，OES）」，對800餘個職類進行薪資排序，其排名不列入兼差者和政府員工。資料顯示，美國目前薪資最優厚的職業仍為醫療服務業之各種專科醫師，前10個職業有9個為從事醫療行為

者，而平均薪資最低者（包括快餐業的廚師和助手、洗碗工、餐廳服務生、洗衣工等）幾乎清一色都是服務業基層勞工。

全美平均年薪較高之職類包括醫師、首席執行長、民航機機師和飛航工程師、律師、空中交管人員、經理（包括工程、自然科學、行銷、資訊、銷售、財務、經營、人資、公關等）、石油工程師、驗光師、法官、學者、法律教師、藥劑師、精算師等，最高薪的25個職業僱用三百餘萬人，約占整體受僱者之2.27%，薪資比上年增加4.2%。

至於全美年薪較低之職類則爲食品（材）準備工、速食業廚師、洗碗工、小餐館和咖啡店服務員、賭場發牌者、洗髮工、娛樂場所服務人員、農人和輔助工（莊稼、苗圃、溫室）等，亦多屬餐飲服務性質及農事工作者，最低薪的25個職業有1,560萬人，約占整體受僱者之11.74%，薪資比上年增加3.2%。

（本文作者　1.勞委會統計處科長
2.勞委會統計處科員）

表一　我國受僱者平均薪資最高與最低的20個細職類

95年7月　　單位：元

序位	平均薪資最高的20個細職類		平均薪資最低的20個細職類	
	職　類　別	平均薪資	職　類　別	平均薪資
1	航空駕駛及領航員	208,142	餐飲服務員	14,407
2	精算師	135,056	飲料調配及調酒員	15,434
3	醫師	125,090	加油站服務人員	16,036
4	船舶監管人員	106,465	玻璃安裝工	17,983
5	礦石及金屬熔煉工	100,362	其他廚房工作人員	18,017
6	地質工程師	99,651	遊樂場所服務員	18,443
7	冶金、採礦、鑽探工程師	91,189	收銀機操作員	19,524
8	會計師	79,337	磚瓦製造工	21,249
9	石油精煉工	75,017	遊樂場所表演人員	21,616
10	原油處理工	71,046	救生員	21,820
11	財金、保險分析研究人員	68,747	旅館服務員	21,869
12	企業主管及經理人員	68,335	理髮、美容師	22,905
13	證券及財務經紀人	67,497	洗濯工、熨燙工	23,093
14	冶金、採礦、鑽探技術員	64,676	裁縫、縫紉工	23,125
15	電信、通訊技術員	64,113	清潔工作人員	23,565
16	水利工程師	62,221	木材處理設備操作工	23,626
17	化工工程師	61,760	雕刻工	23,680
18	航空機械工程師	61,373	珠寶及貴金屬製作工	23,804
19	航空機械技術員	60,884	陶瓷工	25,466
20	機械工程師	60,566	商店售貨員	25,503

資料來源：行政院勞工委員會「職類別薪資調查」。

表二 全美年薪最高與最低的40個細職類

2006 年5月　　單位：美元

序位	年收入最高的40個細職類		年收入最低的40個細職類	
	職　類　別	年收入	職　類　別	年收入
1	麻醉醫師	184,340	食品準備及提供者（包括速食）	15,930
2	外科醫師	184,150	速食業廚師	15,960
3	婦產科醫師	178,040	洗碗工	16,190
4	齒顎矯正醫師	176,900	餐廳、自助餐廳服務生和調酒師助手	16,320
5	口腔顎面外科醫師	164,760	侍者和女侍（餐廳、貴賓室和咖啡館）	16,860
6	一般內科醫師	160,860	櫃台服務人員（自助餐廳、小吃攤、咖啡館）	16,950
7	鑲牙、補綴醫師	158,940	賭場及遊樂場莊家、發牌者	17,010
8	精神病醫師	149,990	洗髮者	17,050
9	家庭醫師	149,850	服務生和女服務生	17,190
10	首席執行長	144,600	門房、領賓員、引座員、收票員	17,500
11	其他內、外科醫師	142,220	娛樂場所服務生	17,530
12	一般小兒科醫師	141,440	農人和輔助工（莊稼、苗圃和溫室）	17,630
13	一般牙科醫師	140,950	出納員	17,930
14	民航飛行員、副駕駛員和飛航工程師	140,380	個人和居家護理助手	18,180
15	足科醫師	118,500	救生員、滑雪巡邏和其他娛樂的防護服務人員	18,410
16	律師	113,660	停車場服務生	18,450
17	空中交通管制人員	110,270	紡織、服裝和相關材料工人	18,470
18	工程經理	110,030	食品（材）準備工	18,480
19	其他牙科專家	108,340	調酒師	18,540
20	自然科學經理	107,970	農產品分類工	18,610
21	行銷經理	107,610	女僕和清潔工	18,700
22	計算機和資訊系統經理	107,250	廚師（快速點餐）	18,710
23	銷售經理	102,730	兒童保育人員	18,820
24	石油工程師	101,620	洗衣店和乾洗工	18,890
25	財務經理	101,450	加油站服務生	19,150
26	一般和經營經理	99,280	手工包裝工人	19,340
27	驗光師	98,550	其他食品準備及提供的相關職類	19,360
28	計算機和資訊科學家、研究人員	96,440	飯店、汽車旅館和休閒度假勝地事務人員	19,480
29	法官、行政長官	95,640	食品服務人員（非餐廳）	19,710
30	物理學家	95,580	更衣室、衣帽間服務生	19,760
31	天文學家	95,000	居家健康助手	20,100
32	人力資源經理	94,910	車輛、機器設備清潔工	20,130
33	法律教師	94,290	影片播放員	20,180
34	藥劑師	93,500	非農場的動物管理人	20,230
35	公關經理	92,250	縫紉機操作工	20,340
36	核能工程師	92,040	農場工人	20,630
37	精算師	91,810	遊戲和運動刊物作家和收費員	20,850
38	計算機硬體工程師	91,280	藥局助手	20,950
39	其他健診及開業醫師	91,260	廚師(餐廳)	21,020
40	證券、商品、金融服務代理人	90,380	獸醫的助手和實驗室動物管理人	21,060

資料來源：美國勞工統計局Occupational Employment Statistics（OES）。

「就業多媽媽外展工作日誌」統計分析

林雅雯

國內有一群「養樂多媽媽」、「公共衛生護士」常常頂著大太陽不畏辛勞分送營養及健康至台灣每個角落，其奉獻精神令人印象深刻。「就業多媽媽」就業服務外展計畫就是植基此經驗模式，提供婦女二度就業機會，利用在地中高齡婦女的在地化、有社團經驗、熱心助人之特質，主動出擊，採走動式的服務方式，深入社區基層角落，提供失業者就業訊息，拜訪雇主，爭取地方性就業機會，亦結合社區資源，協助在地產業，發展就業機會。

此實驗性計畫自95年7月起先於北基宜花就業服務中心試辦，由於實施半年以來成效顯著，不但拉近政府與民眾距離，亦逐漸豎立口碑，因此本（96）年接續辦理，並擴大爲全國性計畫，共進用就業多媽媽393位，分別隸屬於本會職業訓練局所屬5個就業服務中心。

就業多媽媽外展工作計畫自擴大實施以來至7月底止整體績效，共計發掘失業者67,881人，媒合成功（含自行就業）29,420人，媒合成功率43.34％；通報或開發在地就業機會數61,595個；促成雇主座談會或就業研討會1,226次，可說是績效斐然。

有鑑「就業多媽媽」就業服務外展工作採走動式方式深入基層角落，每日外展情形皆記載於工作日誌，此珍貴經驗應與予量化，並作詳細分析，作爲業務推動參考。以下謹就就業多媽媽於96年5-6月間訪視之求職者、廠商及社會資源等相關資料，進行統計分析如次。

一、就業多媽媽對求職者提供之服務

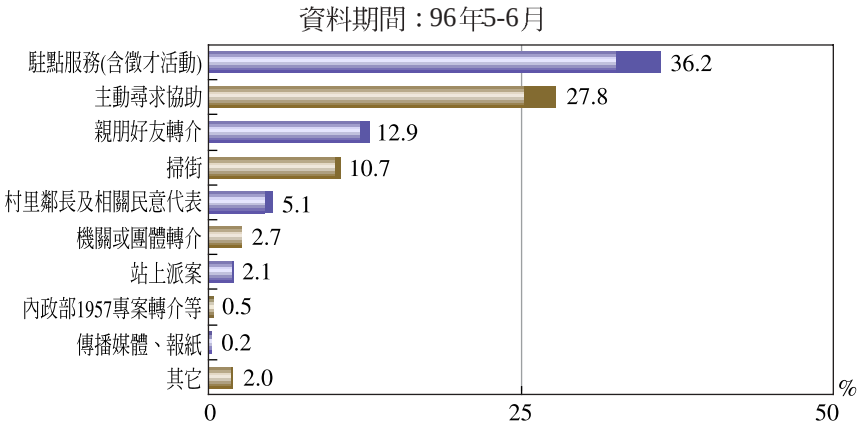
（一）發掘求職者的方式

就業多媽媽發掘求職者的方式以辦理駐點服務（含徵才活動）占36.2％爲最多，其次是求職者主動尋求協助占27.8％，透過親朋好友轉介之求職者占12.9％爲第三，透過掃街找到失業者占10.7％，透過村里鄰長及相關民意代表找到失業者占5.1％，機關或團體轉介占2.7％，（其餘詳如圖1）。

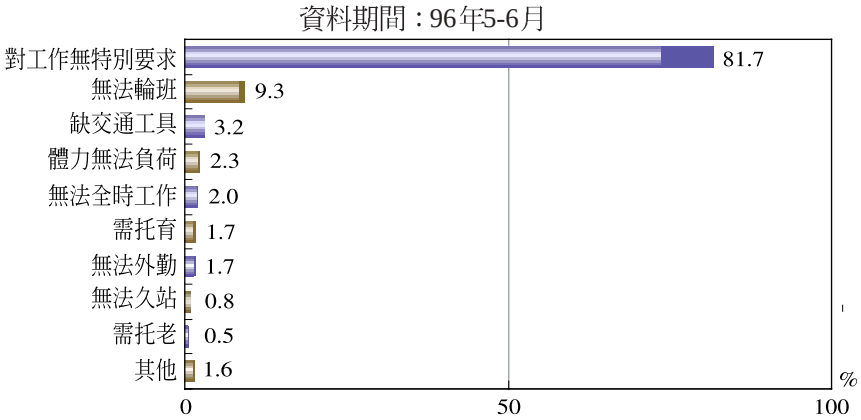
（二）對求職者的服務方式

由於就業多媽媽外展業務於本年首度擴及全省，因此就業多媽媽外展業務服務方式以面訪居多，其中「首次面訪」占38.2％，「追蹤面訪」占43.8％，合計兩者占82.0％，「電訪」僅占18.0％。

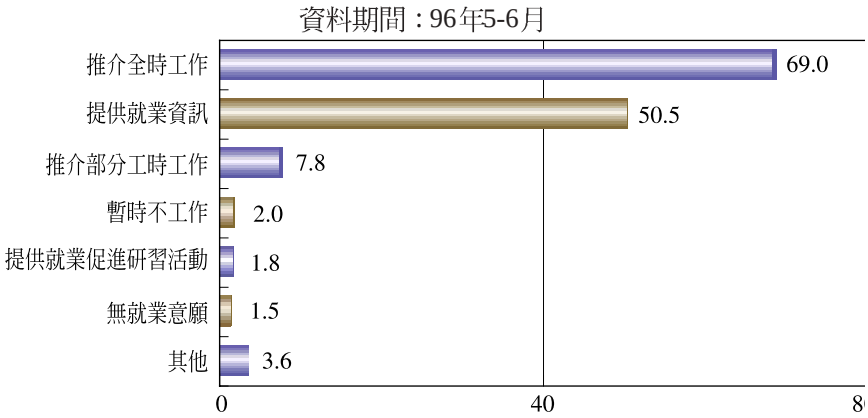
圖一　發掘求職者方式



圖二　求職者工作限制



圖三　求職者就業服務需求



（三）求職者工作限制

求職者對工作「無限制」者占81.7%為最多數，9.3%求職者「無法接受需輪班」的工作，3.2%求職者「缺乏交通工具」。顯示大多數求職者對工作無特別要求。

（四）求職者就業服務需求

求職者就業服務需求以「推介全時工作」及「提供就業資訊」最多，分別占69.0%及50.5%，需「推介部分工時工作」僅占7.8%。

至於求職者對於創業需求及職業訓練需求分別僅占2.0%及3.1%。

（五）提供就業服務措施及協助就業媒合方式

就業多媽媽提供就業服務措施以「提供或留下書面資料和表格」占77.1%最多，求職者「接受協助後送安排就業諮詢或就職訓練諮詢」占3.5%，18.1%求職者並無接受就業服務措施。

就業多媽媽協助就業媒合方式，以「提供就業及勞動資

訊」占94.5%，其次爲「協助聯繫求才廠商」34.4%，「陪同面試」僅占4.0%。

（六）就業媒合次數及就業後追蹤訪視

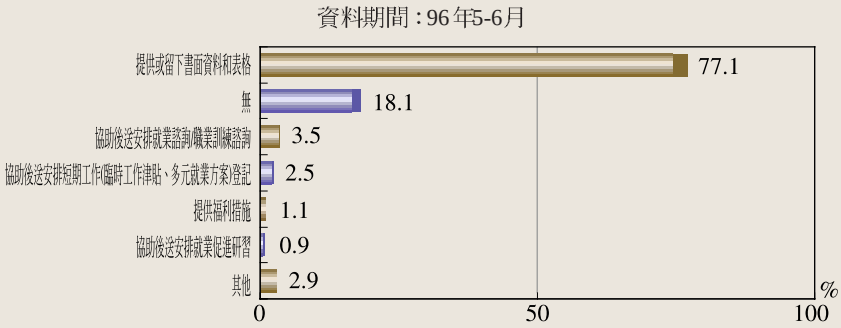
53.1%求職者已就業媒合，其中就業媒合次數以「1次」占37.9%，「2次」占10.2%，另未就業媒合者占46.9%；已輔導四成求職者就業，根據就業多媽媽追蹤訪視，其中穩定就業三個月以上占11.1%，就業未滿三個月占48.4%，另已離職占40.5%。

（七）求職者之基本特性

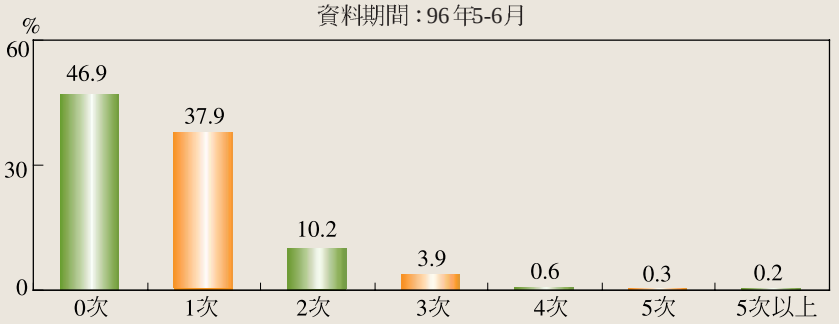
本年5-6月間就業多媽媽發掘之求職者共31,196人，其中男性占40.4%，女性占57.7%，女性較男性高出17.3個百分點；年齡分佈，以25-44歲（壯年）占47.6%最多，其次分別爲15-24歲（青少年）的26.4%及45-64歲（中高年）的25.0%；求職者之學歷，以高職占35.8%居首，國中學歷占17.2%居次，再次爲大學學歷占15.9%。

求職者居住之社區特性以

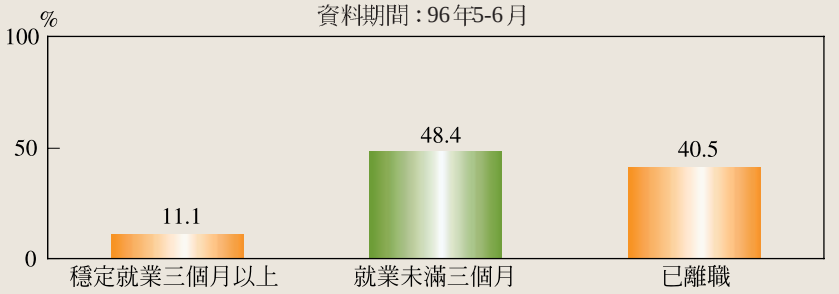
圖四　就業多媽媽提供就業服務措施



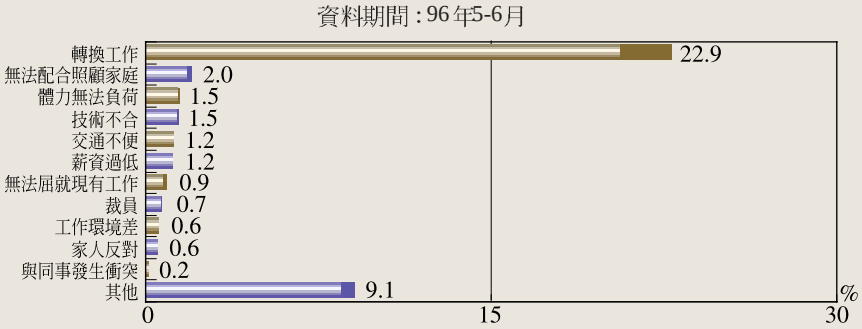
圖五　就業多媽媽協助就業媒合次數



圖六　就業後追蹤訪視



圖七　已離職原因



表一　求職者年齡-按性別分

資料期間：96年5-6月　　單位：人,%

	總人數（人）	分配比	總計	15-24歲（青少年）	25-44歲（壯年）	45-64歲（中高年）	65歲以上（老年）	不詳
求職者	31,196	100.0	100.0	26.4	47.6	25.0	0.9	0.2
男性	12,618	40.4	100.0	28.8	46.3	23.6	1.2	0.1
女性	18,003	57.7	100.0	25.1	47.6	26.5	0.7	0.2
不詳	575	1.9	100.0	-	-	-	-	100.0

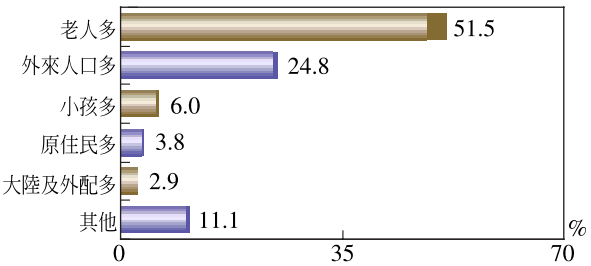
表二　求職者學歷（含肄業）—按性別分

資料期間：96年5-6月　　單位：%

	總計	博士	碩士	大學	專科	高中	高職	國中	國小	其他
求職者	100.0	0.1	0.3	15.9	11.1	9.2	35.8	17.2	9.5	0.9
女性	100.0	0.1	0.5	16.7	11.9	9.3	35.2	17.7	8.3	0.5
男性	100.0	0.0	0.3	15.7	10.8	8.7	37.0	16.2	10.3	1.0

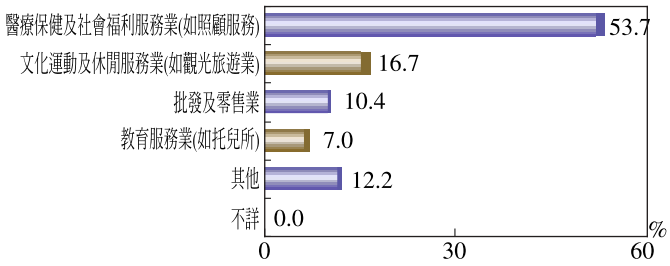
圖八　求職者居住之社區特性

資料期間：96年5-6月



圖九　求職者居住之社區可發展產業

資料期間：96年5-6月



「老人多」占51.5%最多，其次是「外來人口多」占24.8%，「其他」占11.1%爲第三；而未來社區將可發展「醫療保健及社會福利服務業」及「文化運動及休閒服務業」等相關產業。

二、就業多媽媽對求才廠商提供之服務

（一）發掘求才廠商方式

就業多媽媽開發就業機會方式以「掃街」方式之比率56.4%爲最高，「廠商主動登記」15.9%爲第二，「親朋好友介紹」10.8%爲第三。

（二）求才廠商特性

就業多媽媽服務求才廠商以製造業占31.9%居首，其次是住宿及餐飲業17.3%，其他服務業17.2%居第三。按規模別分，中小型規模者居多，30人以下的公司規模占82.8%，其中6-29人

規模占47.3％，5人以下占35.5％。79.4％之求才廠商符合勞動條件，20.6％則否。

（三）廠商提供工作職類

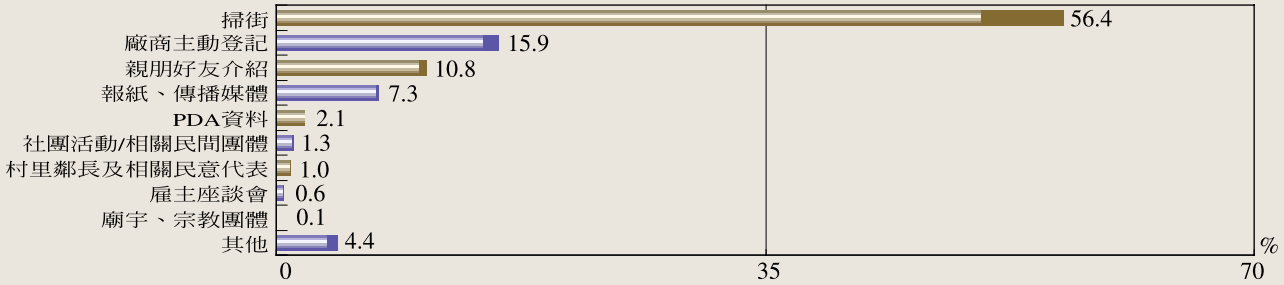
廠商提供之工作職類以「服務工作或業務員」占38.3％最多，其次是「操作工及體力工」占28.6％，「專業或技術人員」則以20.9％爲第三。

（四）廠商提供職類計薪方式及工作時間

就職類計薪方式，以月薪71.8％居首，時薪15.8％居次，日薪8.7％第三。各職類工作時

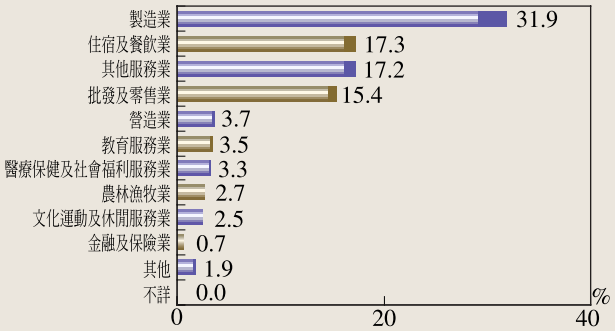
圖十　就業多媽媽開拓就業機會方式

資料期間：96年5-6月



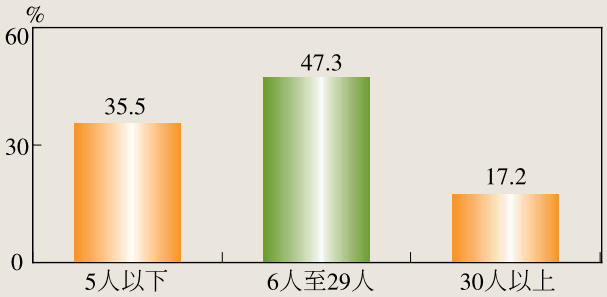
圖十一　求才廠商行業別

資料期間：96年5-6月



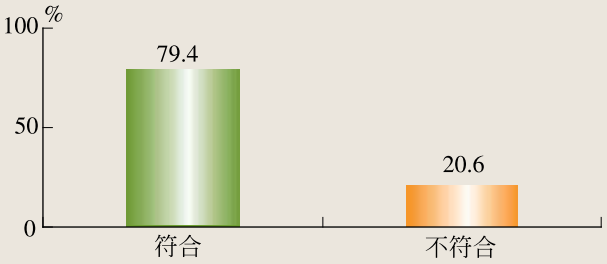
圖十二　求才廠商規模

資料期間：96年5-6月



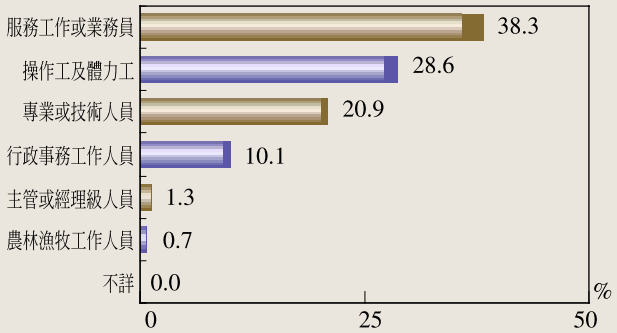
圖十三　求才廠商是否符合勞動條件

資料期間：96年5-6月



圖十四　廠商提供工作職類

資料期間：96年5-6月



間，以日班工作81.2%最多，其次是輪班工作14.0%，第三是部分工時10.9%。

（五）廠商提供工作職類學歷要求

求才廠商提供職類之學歷要求以「高中職」38.3%為最高，其次為「不拘」占34.7%，「國中」占13.5%。

（六）廠商可接受雇用對象

94.2%職類可接受「一般」雇用對象，24.1%可接受「青少年」為雇用對象，而可接受「更生受保護人」之職類僅占0.6%。

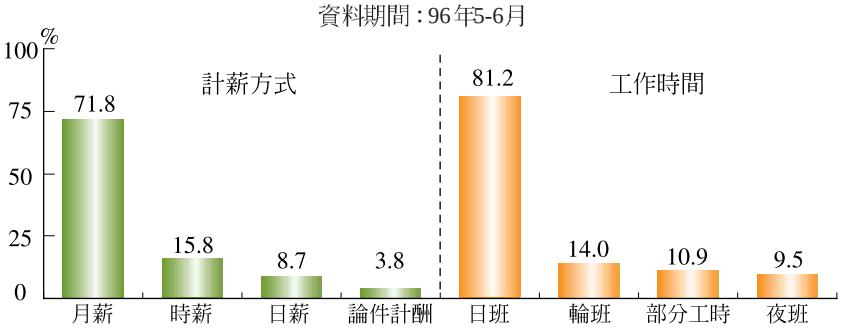
三、就業多媽媽運用之社會資源特性

（一）社會資源來源管道

社會資源來源管道以村里鄰長占30.0%最多，其次是社會資源手冊占28.3%，第三是掃街方式占23.4%。而社會資源來自於報紙、傳播媒體占1.0%為最少。

圖十五　職類計薪方式及工作時間

資料期間：96年5-6月



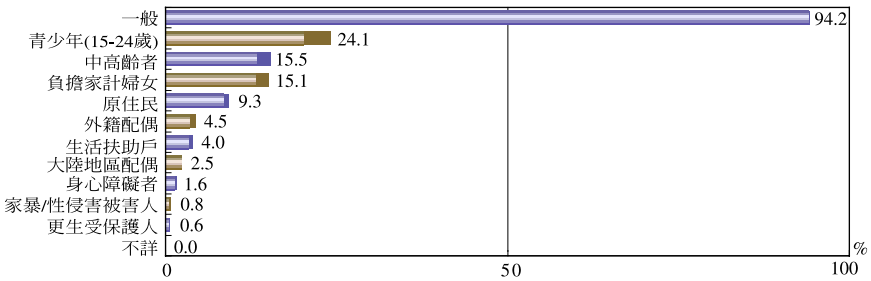
表三　職類之學歷要求

資料期間：96年5-6月　　單位：%

項目別	合計	博士	碩士	大學	專科	高中職	國中	國小	不拘
總計	100.0	0.1	0.1	2.8	8.7	38.3	13.5	1.8	34.7
主管或經理級人員	100.0	0.8	1.5	31.5	30.8	20.8	6.2	0.8	7.7
專業或技術人員	100.0	0.1	0.1	7.0	20.4	40.5	8.6	0.5	22.9
行政事務工作人員	100.0	0.2	0.0	6.4	23.4	58.1	2.3	1.5	8.1
服務工作或業務員	100.0	0.1	0.0	0.6	3.6	45.1	14.3	2.0	34.2
農林漁牧工作人員	100.0	1.4	0.0	0.0	5.5	4.1	9.6	4.1	75.3
操作工及體力工	100.0	0.1	0.0	0.1	0.8	22.4	20.5	2.6	53.5

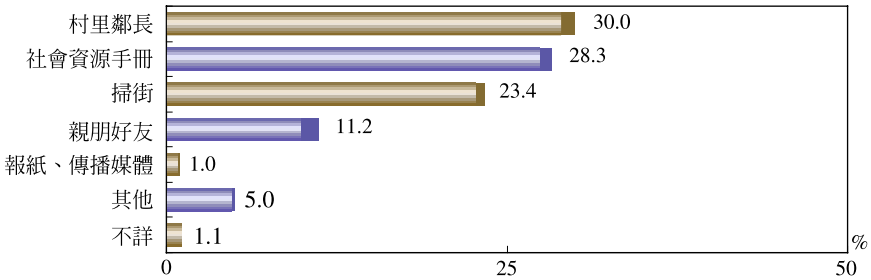
圖十六　廠商可接受雇用對象（可複選）

資料期間：96年5-6月



圖十七　社會資源來源管道

資料期間：96年5-6月



（二）社會資源種類

就業多媽媽尋求社會資源按種類分，以「各級民代含村鄰里長」占45.9％最多，其次為「政府單位與機構單位」占20.5％及「社團與基金會」占19.1％，其餘不及5％。

（三）社會資源提供之合作方式

社會資源提供之合作方式以「放置就業訊息」占66.9％居首，「可轉介失業者」占60.1％居次，第三是「提供佈告欄」占47.0％。在合作意願方面，61.3％的社會資源對於就業多媽媽求職求才媒合活動有高度合作意願，中度合作意願則占32.4％。

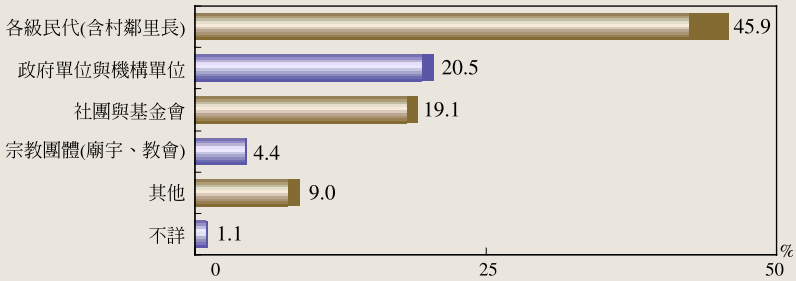
（四）連結社會資源互動內容

就業多媽媽拜訪社會資源時，雙方互動之內容「協助就業服務宣導」占71.8％、「提供就業及勞動資訊」占69.6％、「維持良好伙伴關係」占63.2％，顯示互動關係良好，且有效結合社會資源。

（本文作者　行政院勞工委員會統計處科員）

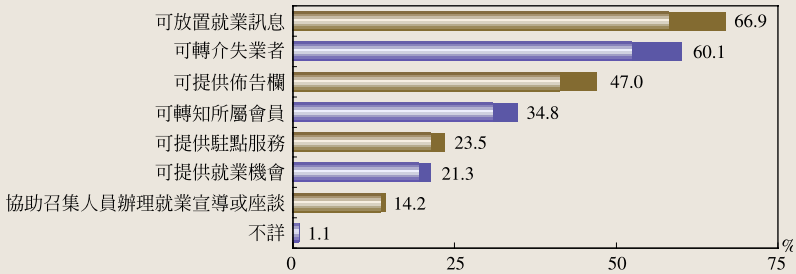
圖十八　社會資源種類

資料期間：96年5-6月



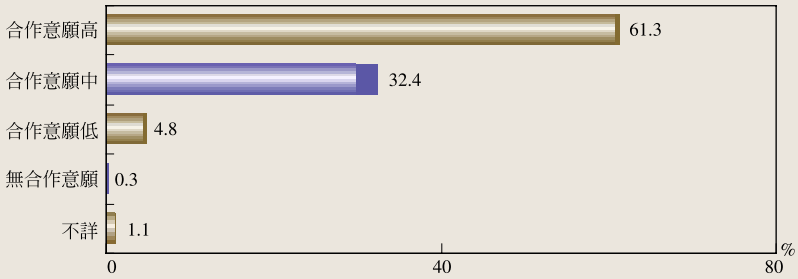
圖十九　社會資源可提供之合作（可複選）

資料期間：96年5-6月



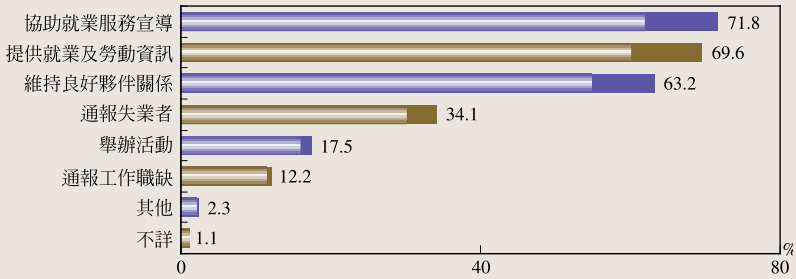
圖二十　社會資源合作意願

資料期間：96年5-6月



圖二十一　社會資源與就業多媽媽之服務連結內容（可複選）

資料期間：96年5-6月



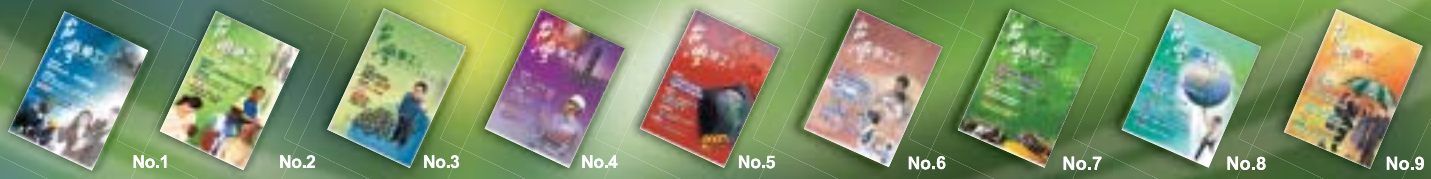
台灣勞工徵稿

1. 本刊每年1、3、5、7、9、11月定期出版，園地公開，歡迎各界人士踴躍投稿，一經刊登，敬致稿酬每千字新台幣750元。

2. 來稿言論務求平實客觀，文字流暢，文長每篇以8千字為原則。

3. 本刊對來稿內容有刪改權。

4. 來稿用投稿人一律以真實姓名發表，請附現職，俾一併刊登，來稿請附電腦磁碟片或E-mail：wsl@mail.cla.gov.tw或linsan@mail.cla.gov.tw ，並請註明通訊處及電話，以便連絡。



投資工安
勞動平安

健康台灣 快樂勞動

Council of Labor Affairs,Executive Yuan Taiwan

ISSN 1991-1580

9 771991 158001

定價180元