第七章 台灣彈性安全之路！？

壹、 台灣勞動法發展現況

1. 非典型就業的興起

我國勞動法近年來歷經一系列的改革，從 1996 年開始的勞動基準法（以下簡稱勞基法）第三十條之一、第八十四條之一，開啟了變形工時的規定，這兩個法條讓雇主可以自由地分配勞動者工作時間，並且讓勞雇雙方可以針對特殊的情況而調整工作時間，使工作時間在一定限度內具有彈性的空間；被稱之為責任制的第八十四條之一，概念上為一內部數量化的形式。之後在 2002 年修正了勞基法第三十條，則更是擴大的彈性工時的範圍，其立法理由清楚的說明：「…原條文第二項規定工時彈性不足，造成部分企業排班困難…。」，同時期修正的勞基法法條有：第三十條之一、第三十二條（加班時間之限制與程序）、第四十九條（女性工作時間的限制）。這些法條將工時的相關限制解除，如：加班時間、女性夜間工作等，為一去管制之概念，據此，我國勞基法乃是朝向彈性化的方向邁進（李健鴻，2007）。在台灣勞基法工時規定鬆綁之後，彈性工時的非典型雇用型態愈來愈多（李誠、辛炳隆和成之約，2000；王方，2001），卻也引發愈來愈多的勞資爭議問題。

表 7-1、2008 年部分時間、臨時性或人力派遣工作者比例

項目	就業者人數（千人）	部分時間、臨時性或人力派遣工作者		部分時間工作者		臨時性或人力派遣工作者	
		人數（千人）	占就業者比率（%）	人數（千人）	占就業者比率（%）	人數（千人）	占就業者比率（%）
男	5,904	320	5.42	122	2.06	262	4.44
女	4,509	330	7.32	189	4.19	236	5.22
總計	10,413	650	6.24	311	2.98	498	4.78

資料來源：行政院主計處，2008

由於我國一直未對勞動派遣、定期契約方面制訂任何的法規，也沒有設立類似於荷蘭的彈性安全法制或是類似於日本的勞動派遣法[67]。實質意義上，在這些部分的僱用乃是處於一個混沌的情況，沒有任何限制、約束，只能任由勞動派遣業者、企業任意的使用派遣勞工，而勞動派遣工作者、定期契約工作者可謂是勞動市場中的孤兒，即企業差別對待，無論是派遣工作者或是定期契約工作者，所可以享受到的待遇，相較於正式工作者，薪資福利方面都是較差的；而甚至有工會的企業或廠場對於非典型工作者，對於非典型工作者的態度是排斥的，認為這些非典型工作者會剝奪一般正式工作者的工作權。在成之約（2006）針對工會對派遣工作者看法的調查中，可以發現多數工會並不認為非典型工作者應該跟一般正式工作者享有同樣的福利薪資水準；甚至在最近幾年發生了許多派遣工作者與企業之間的勞資爭議案件，大多都是因為派遣公司、要派公司及派遣工作者三方的權利義務關係不明確所造成的問題。

2. 規範遲延、規範缺陷及規範落差

李健鴻（2007）指出台灣勞動法在結構脈絡限制下，主要的問題有三；即在社會轉型發展過程中的「規範遲延」（regulation delay）、立法之初造成的「規範缺陷」（regulation deficiency）及執行過程中的「規範落差」（regulation lag）。本文將從幾項勞動法的變化來分析，藉以瞭解台灣勞動法所存在的問題。

在社會結構變遷的過程中，產業結構已經改變，台灣由工業、製造業轉變成以服務業為主的產業型態，工會力量逐漸式微，逐漸轉變成個人談判議價的勞動契約方式。我國早在民國 25 年就已經制定勞動契約法，可是直到現今，此一法律仍尚未施行，而綜觀目前勞動市場狀況，勞動者與雇主所簽訂的合約多稱為勞動契約，但是我國的勞動契約法卻一直未能發揮效用，當勞工與雇主產生爭議時，卻往往回歸於民法，運用民法的法理來解決，但是實際上，勞動者與雇主所

[67] 日本於 1986 年制定勞動派遣法。

簽訂之勞動契約，卻是比一般民事契約來得更加複雜，並非是單純的買賣關係。因此，勞動契約早已制訂卻遲遲不施行，損害勞動者權益，實乃是規範遲延。

其次，我國於 2003 年實施大量解雇勞工保護法（以下簡稱大保法），原本設立的概念是培養企業之社會責任，為社會計畫之概念，希望能夠比照德國，企業大量解雇勞工時，能夠有一個妥善安置員工的社會計畫。乃是由於企業大量解雇勞工時，影響的並非是單一勞工，而是一個家庭，且在大量解雇情況下，是許多家庭受到影響，對社會的安定性有一定程度的影響，甚至會造成所謂的骨牌效應[68]。但是此一法規卻是遭受許多批評，認為大保法並無任何實質效益。李碧涵（2001）指出由於在制訂大保法初期時，嚴重偏向資方，造成此一法令變成程序法規。雇主只需上報給主管機關即可（只需透過這樣的程序，便可大量解雇勞工），無法發揮類似於德國社會計畫的概念。雖然在 2008 年大保法有所修訂，以第十二條為重大修改，限制事業負責人出國，並督促事業單位限期給付義務，但實際上，卻對於勞工卻仍然是缺乏保障。從大保法的制訂過程，可以發現因為資方的介入，造成法令最後無法達成原先預期的目標，實為規範缺陷。

台灣勞動法長期以來，一直存在著規範與現實之間的「規範落差」，從法治面來看，我國勞基法規範相當的嚴格，可是在執行上卻是有所落差，無法貫徹。因此林佳和（2004）對此提出批評，認為我國沒有相對的配套制度設計，使得許多勞基法與大保法雖有規範美意，但因權利的貫徹有限與實踐的困難，相當程度喪失法律應有的社會功能。台灣就業保護規範在實際執行層面的落實成效，並不如勞動基準法的規範強度。

3. 法令為高保障、低彈性—現實卻是高彈性、低保障

若依據法律條文的規範，來分析各國勞動市場的彈性與安全，可以發現英、

[68] 當景氣不好時，有一家公司開始大量裁員時，將為引發其他企業跟進。例如：2008 年底許多科技廠開始裁員，造成其他廠商的跟進。

美、丹麥為高彈性、高保障的國家；德、法、日、荷、韓、台則屬於低彈性、高保障的國家。若以 Freeman 對全球勞工、社會科學學者與工會的調查結果，則英、美仍屬自由度很高的國家；但從學者及工會幹部的角度來看，台灣及韓國這兩國的勞動市場高度彈性化僅次於美國，高於英國及丹麥。甚至簡錦漢（2007）提出批評，認為台灣與韓國的勞動法令乃是裝飾品，對於勞動市場的運作沒有什麼真正的影響（李誠，2007）。同時，李誠（2007）也指出在探討各國的彈性安全時，不應該以勞動法令的標準為單一衡量基準，甚至完全不應該用法令標準當作衡量指標，因為法令規範與市場的操作，如前所述，存在著落差；我國的情況又特別嚴重。可以從 2008 年 10 月台灣開始興起一陣無薪休假旋風中看得出來[69]，勞基法中規定，若要調整工作時間，需先獲得工會或勞工之同意，才得作調整。但是實際上，往往都是雇主單一作決定，勞工無法反抗，只能任由雇主做出無薪假的裁決。我國主管機關在無薪假開始初期，並未針對此一情況作調查，反而在無薪假的爭議中，甚至做出「無薪假可低於低於基本工資」之決議[70]，認為無薪假的薪資可以比照部分工時的作法，但事實上根本是違反勞基法基本工資之規定，且無疑是將全職工作者視為部分工時工作者。

國立政治大學 National Chengchi University

---

[69] 雲嘉南求職新人 工作機會銳減（2008/10/8 工商時報/產業要聞/A13 版）。……台南科學工業園區(南科)，以及台南科技工業園區(南科工)的多數廠商，大多以靜制動，暫緩補足人力，甚至有不少訂單驟減的廠商，甚至開始嚐試實施「無薪假」！換言之，以不給薪方式，鼓勵員工們多休假。

DRAM 廠 員工休無薪假（2008/10/22 工商時報/焦點新聞/A3 版）。……台塑集團旗下的南亞科，是 DRAM 廠中最先要求員工休無薪假的業者，自 9 月底、10 月初開始實施，要求員工一個月內必需休 4 天的無薪假 ，而華亞科也在不影響工作情況的前提下，從近期開始跟進。…。

面對景氣谷底不見底 半導體廠 休無薪假（2008/ 11/28 工商時報/科技要聞/A12 版）。….。封測廠指出，目前是要求員工先把今年的特休假休完，可工作天數再休一半或三分之一無薪假。虧損赤字最嚴重的 DRAM 廠，目前也採取讓員工休無薪假，只是 12 月及明年 1 月開始大動作減產後，*員工的無薪假天數大增，已由做 4 休 3 改成做 3 休 4*。

[70] 無薪假新解 可低於基本工資（2008/12/13 工商時報/要聞/A1 版）。勞委會昨日歷經 9 小時開會後，針對「無薪休假」做成最新解釋。若勞資協議無薪休假，即使屬於月薪制勞工，每月薪資亦可低於最低基本工資 17280 元。這是勞委會首度正式棄守月薪必須高於最低基本工資的堅持，連帶的亦將使勞工的勞保、勞退、甚至失業給付計算方式都受衝擊，後續效應值得觀察。

休無薪假 月薪可低於基本工資（2008/12/13 中國時報/生活新聞/C3 版）。勞工休無薪假，薪水可低於基本工資！勞委會昨表態，無薪假須經勞資雙方同意後才可實施，*若工時因此縮減，每月工資可按比例減少，不必符合最低基本工資*。資料來源：中國時報知識贏家知識庫。

貳、 我國社會安全現況

1. 老年給付

此一社會安全現況的探討，乃是以勞工福利現況，作為我國社會安全探討的重心。台灣的社會保險多是以職業別作為區分，在這部分則是呈現出有相當嚴重的身份導向與階層化的現象，以退休為例，軍公教人員與勞工的福利差距是相當明顯。在台灣的公職人員只要工作滿 25 年即可退休，可能不到五十歲即可請領退休給付，且公職退休者享有退撫制度與公教及軍人保險的雙重保障，其退休後所獲得的所得保障可以到達 80%，甚至有可能超過原有水準之高額給付，高達 110%[71]，可說是全世界最為優厚的老年保障制度（郭明政、林永裕，2008）。

在我國一般勞工方面，勞工保險中有規定老年給付的部分，勞工保險老年給付方式，採一次給付，薪資在十五年以下者，每滿一年則依照平均月投保薪資發給一個月，超過十五年者，每滿一年發給二個月，最高以四十五個月為限，但是被保險人逾六十歲者工作者，則以五十個月為限。在 2008 年通過勞工保險老年年金，勞保年金化，使得請勞保老年給付從一次給付的方式，轉變成可選擇一次給付或者年金給付的方式，使得一次給付造成經濟不安全的問題，獲得解決。由於我國的企業型態多以中小企業為主，多數企業經營壽命不超過 10 年，若依照我國勞基法的規定，必須在同一事業單為服務滿 25 年，年滿 55 歲，才得退休請領退休金，但往往員工都無法領取到此一退休金，原本勞基法所規定的美意，被打了折扣。因此，在許多勞工及團體的爭取之下，政府於 2005 年推行了勞動退休金新制，將退休金制度轉變成個人帳戶制度，要求雇主每個月提撥薪資的 6%至勞工個人帳戶中，保障勞工退休後至少有一筆退休金可以領。但是實際上，

[71] 參見監察院（2002），我國社會福利制度總體檢查調查報告。相關新聞，請見：退休所得替代率台灣最高 115% 美國僅 57%，自由時報，2006/12/26，網址：http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/dec/26/today-fo8.htm，上網日期：2009/4/10。

這兩個給付的所得替代率都不高。根據陳芬苓及張森林（2008）的模擬分析，其將預期壽命、物價上漲、勞動參率和工作歷史等等因素加以考量之後，算出勞工保險一次給付的所得替代率，男性大概僅有 17.24%，女性則為 13.98%。吳明儒（1999）所做的 1985-1998 年的估算，此期間的勞工老年給付的所得替代率也大約在 13%-20%之間。以勞退新制為例，每月薪資 30,000 元，假設每年加薪幅度 3%，預計退休金投資報酬率 2%，工作年資 25 年，計算下來 1,010,590 元，假設退休後存活 20 年，則每個月可領取 5,104 元，以退休前三年的薪資做為基準，所得替代率為 8.61%[72]。將勞保老年給付所得替代率與勞退金所得替代率相加，男性及女性的所得替代率分別為 25.85%及 22.59%，未達退休前薪資的 60%，且也未如軍公教人員一樣，有 8 成的所得替代率。

從這之中可以發現兩個問題，勞工的所得替代率，並非如政府所預期，有 50-60%的所得替代率，僅只有 22%-26%而已；其次，不同工作族群之差異，相較於勞工，軍公教人員所擁有的社會安全則是比勞工還多，顯示出工作差別的不公平。此外，在計算的過程中，亦發現勞退舊制相對於新制，顯然是優渥許多，相同條件下，勞退舊制的勞工可領到 2,439,360 元的退休金，為新制的兩倍。綜合討論下來，可以發現勞退新制對於勞工而言，(1) 未如舊制有利，但新制確保勞工會領到退休金，舊制則是無法確保；(2) 所得替代率低，勞工退休保障不足；雖然有這些缺點，但可以確定勞工退休帳戶至少會有一筆錢。

2. 失業給付

從 1990 年代開始，我國失業率開始增加，許多失業者在失業期間並未能獲得一定程度的保障，度過失業的難關，因此建置失業保險的呼聲愈來愈高。我國終於 2000 年公布勞工保險失業給付實施辦法，於 2002 年頒佈就業保險法。政

[72] 以勞委會所提供的試算計算而成，請參照勞委會勞退金新制試算，http://web.cla.gov.tw/trial/personal_account_frame.asp。而在試算的過程，亦發現勞退舊制相對於新制顯然是優渥許多，相同條件下，勞退舊制下，勞工可領取 2,439,360 元，是新制的兩倍，但是對於勞工而言，卻往往是看得到吃不到的葡萄。

府實施失業保險的主要功能，即在失業期間提供失業給付，讓失業者得以維持基本的消費能力，減輕勞工在失業期間因薪資所得喪失所引起的經濟困境，並促進遭遇非自願性失業勞工儘速再就業，並達穩定經濟市場正常運作的目標。但是自 2002 年起，失業保險轉變成就業保險，主要的概念為提供失業者基本生活保障之外，亦希望可以積極促進失業者再就業。

領取失業給付有一定的資格，通常須為公司關廠、遷廠、休業、破產、解散，或是被公司資遣、裁員等「非自願性失業」勞工才可申請。就業保險內容包括失業給付、健保費自付額全額補助，以及「職業訓練生活津貼」和「提早就業獎助津貼」等。失業給付的標準每月按申請人離職辦理本保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給，最長發給六個月，領滿六個月失業給付者，則就業保險年資就會重行起算。但自願性離職，或投保於職業工會之勞工，失業時則無法獲得此一給付。

所謂的自願性離職或是非自願性離職，常常有界限模糊的現象發生，主要是因為我國認定非自願失業的判斷標準過於嚴苛，必須要勞基法第十一條的經濟性解雇之事由，才會被認為是非自願性失業。但實際上，由勞工訴訟案例中，可以發現，雇主明明符合勞基法第十一條的經濟性解雇，為了規避資遣費，運用一些迂迴的手段，讓勞工不得不選擇自願性離職，而這樣的方式卻往往被認為是不符合非自願性離職的案例，使得勞工無法領取到資遣費及失業給付。以台積電 2008 年所爆發的勞資爭議[73]為例，實際狀況為台積電業務緊縮因而裁員，但是卻是以員工績效不佳為由因此裁員，要求員工簽下自願離職書才可以有資遣費可拿，導致失業勞工因而無法申請失業補助，因此造成勞資糾紛的產生。雖經由調解，最後台積電同意補發非自願離職證明書，讓員工得以領取失業給付。類似台積電這樣的例子，一直都會重複發生，不會停止也不會減少。因此，在失業給付發放中，值得思考的是是否真的要以非自願性離職作為領取失業給付最終的考量，尤其是

[73] 新聞內容詳見台積電爆勞資爭議 遭資遣員工拉布條（自由時報，2009/3/25）。

在經濟景氣不佳的情況之下，摩擦性失業及結構性失業提高的情況下，縱使是自願性離職，亦有可能在離職後，面臨找不到工作的情況，其無法取得失業給付，這何嘗不是另外一種不平等對待情形。

另外，在這一波世界金融風暴之下，台灣面對此一金融風暴所衍生的失業問題下，原本規定失業給付只能領取 6 個月，勞委會宣布於 2009 年 5 月將 6 個月的失業給付延長為 9 個月，而且若失業勞工必須扶養無工作收入的配偶、未成年或身障子女者，每多一個扶養親屬可加發一成失業給付，最多可領到二成。也就是說，弱勢失業勞工最多可領八成薪的失業給付九個月。對於勞工而言，此一項延長的給付，對失業勞工的助益是相當大。只是從這之中本文發現一個矛盾現象，即不論是在景氣好或是景氣差的情況下，6 個月的失業給付對於一個失業勞工而言都是不夠的，但是現今勞委會卻是以要協助勞工度過此一景氣寒冬因而延長失業給付並增加給付。從這樣的推論可得知，政府依舊認為失業是勞工自己本身的問題，只有在景氣不佳時，失業才不是勞工的問題，只有在此時，才需要政府的介入。同時，林佳和（2009）對此一失業給付延長給付亦提出批評，認為政府有不公平對待的情形，景氣好時的失業者無法獲得任何多餘的補助，景氣不好時的失業者卻則是獲得更多的補助，無法理解為何政府會有這樣兩套不同的標準。

3. 小結

郭明政、林永裕（2008）指出台灣建構福利國家之發展，乃是歷經「建構→退卻→再建構→退卻→全面建構」之波折；此種發展趨勢，與台灣的政治經濟、社會發展及當時世界體系發展脈絡具有密切相關。從發展歷程中，亦可以發現台灣社會安全體制發展的特色，即在台灣工業化之初，對社會保險採行積極的態度，隨著台灣工業化發展，政府對於社會安全建製轉為冷淡，以經濟發展為優先，忽略社會安全的建置。因此我國的社會安全往往未能配合經社發展，隨時調整並

相對成長。林佳和（2005）認為台灣正好站在歷史尷尬的轉折點，一方面有社會力量努力建立或複製過去歷史上西方國家的社會保護之進步成果，一方面卻難敵現在時點中對於這些成果的衝擊反對力量（即所謂的經濟優先）。因此這兩個力量在拉扯時，通常往往都是建立或複製之力量位於下風，因為只要以促進產業發展、促進產業升級、提升國家競爭力等，這些社會保護的需求與要求都可以視而不見，甚至直接忽視；這是台灣社會保障與社會福利從以前到現在所面臨的根本問題。因此社會安全制度的建立，不應該再繼續受到經濟發展的侷限，否則未來只要每次面臨經濟危機，政府便要手忙腳亂的新設許多新的政策，來補破網，對於深處風暴當中的勞工而言，卻是緩不濟急。

參、 積極勞動市場政策

李碧涵（2001）指出台灣目前正經歷快速的產業結構轉型，因此失業的特色與成因主要是以結構性失業，同時亦代表著很多已經消失的工作機會將永遠不再回到歷史；換句話說，即使未來經濟景氣變好，這些已消失的工作機會也不再重回就業市場。尤其是現在身處全球金融危機風暴中，且社會安全制度尚未完善下，國內就業市場中不斷地消失的工作，不斷攀高的失業率，因此如何創造新的就業機會，就成為政府當前很重要的課題。

OECD 的國家多是以積極勞動市場政策來解決失業問題，積極勞動市場政策涵蓋的範圍是很廣的，以荷蘭及丹麥這兩個國家為例，將職業訓練及教育訓練方式視為積極勞動市場政策重要之一環，藉以解決結構性失業的問題。且由於勞工不像資本家是可以跨國移動的，因此技能與教育的提升乃成為政府的重要施政一環（Mishra,1999）。

從 2001 年開始，為因應不斷攀升的失業率，政府採取一系列的措施，而勞委會針對失業勞工推動就業措施，每年的執行計畫名稱都不相同、執行期間長短

也都不盡相同，第一年計畫為永續就業工程（2001 年 2 月至 2002 年 9 月），第二年計畫是多元就業開發方案（2002 年 7 月至 2003 年 12 月），第三年公共服務擴大方案，（2003 年 4 月至 2004 年 6 月），第四年則是公共就業方案（2004 年 9 月至 2005 年 2 月）。本文將詳細的勞動市場政策整理如表 7-2。

在永續就業工程計畫部分，依據勞委會職訓局 97 年的研究報告，截至迄 2002 年 1 月底止，永續案共有 1,127 件用人計畫，僱用 24,818 位在地型的勞動力。但實際上，當永續就業工程的計畫案一結束，這些受僱的勞工便失業，看起來似乎是積極就業市場政策，可是實際上卻是屬於救濟式就業，無法真正達到永續性就業效果[74]；且執行期間也只有短短七個月。

以 2002 年底通過實施的「公共服務擴大就業計畫」為例，計畫預算為 200 億元，計畫說明是以「韓國及歐美國家的經驗」作為整體計畫，即在經濟不景氣和大規模失業時，擴大公共服務投資，創造短期就業機會，以減緩失業問題的政策方案。此一計畫包含 120 個執行計畫，多數計畫僅執行 12 個月，其次只有 6 個月，計畫最長只有執行 24 個月。計畫執行期間短，且並沒有任何延續性的，依據林昭吟（2004）所做公共服務擴大就業計畫執行成效評估，其研究發現這些計畫可以分為公務機關檔案資料數位化、生活環境改善工程、全面綠美化環境、改善與推廣社區服務、加強觀光旅遊相關服務及其他六類類型，這六類型中，對於勞工的技術能力的提升並無太大幫助，且計畫並未有持續性及連續性的執行，因此當計畫一結束，這些勞工便會面臨失業的危機。另外，在這篇研究報告中，亦許多參與此項計畫的勞工多數反應無法透過此一就業計畫從工作中學習技能。

多元就業開發方案，從 2002 年便開始施行，針對多元就業開發方案進行成效評估有四個，朱柔若（2004）針對高雄縣市與屏東縣三縣市，於 2002 年 6 月

[74] 失業勞工籌設真永續就業聯盟，中國時報，2004/12/8，資料來源：中國時報知識贏家資料庫。

至 2003 年底申請案件所做研究，其研究發現在就業促進（進用人員留用情形、輔導進入正常職場情形）方面，絕大部分計畫皆未能達到預期目標。究其原因，由於多數計畫提供之就業機會以臨時性質居多、這些就業機會也與一般職場工作內容有異，而所培訓之工作能力並不具專業性，此皆不符市場所需，因此，對於增加失業者再就業能力助益不大。即便輔導其進入常態職場，所從事的工作亦與原方案無關；或因企業無意願增聘勞工，因此職業訓練等措施雖可增加勞工生產力，卻仍難達再就業效果。另外，依據連德工商發展基金會（2005）與曾敏傑（2006）分別針對全國 91 年、92 年申請案件所做評估調查，發現多元多元就業開發方案確實有助於失業族群後續就業，包括就業能力提升、以及對未來工作、往後就業態度與觀念、適應未來工作環境皆有助益。根據李安妮（2008）所做之調查，發現約有六成的參與者在參加此一計畫後是具備就業能力，可以找到工作，但是其工作並不如預期穩定（勞委會，2006），造成此一結果的原因可能有二，負責執行的非政府組織團體在執行計畫結束之後，無多餘的經費留用培訓好的人員；其二，這些參與者的就業能力雖有所增加，但卻尚未符合勞動市場所需之人才技能。

多元就業開發方案從 2002 年便開始施行，直到 2008 年仍有多元就業開發方案，只是計畫的內容仍然是以政府僱用為主，期間也多以半年至一年，代表著雖然帳面上看起來多元就業開發方案一直都有持續性，但實際上卻是由許多細部計畫所構成，每年度的細部計畫都不同，導致執行期間偏短，因此參與多元就業計畫的勞工，只要計畫一停止，便會面臨失業的風險；同時，計畫參與者常常是相同的一群勞工，代表著計畫的目標對象一直都是這些人，不斷的重複參與計畫，顯示出計畫參與者並未從這些就業促進措施的計畫中學習到就業能力，反而讓他們變成是就業促進計畫的依賴者，只要計畫一結束，他們就變成失業者，就業計畫一開始，他們又變成參與者，一直在輪轉著。

國立政治大學 National Chengchi University

表 7-2、我國就業促進措施

年度	計畫方案	方案內容	預算
1999	以工代賑方案	921 震災區重建計畫。	28 億元
2000	短期雇工作津貼	（一） 921 震災區就業重建大軍專案 （二） 期間：2000 年 10 月至 2001 年。	
2001	永續就業工程計畫	● 參考歐盟推展第三部門就業發展。 ● 期間：2001 年 2 月至 2001 年 9 月。	20 億元
2002	91 年度多元就業開發方案	因應台灣結構化失業情況，持續與民間團體合作推展就業促進。	2 億元
2003	92 年度多元就業開發方案	民間團體就業推展計畫	16.46 億元
	公共服務擴大就業計畫	（三） 參考韓國及歐美國家的經驗。 （四） 2003 年 6 月開始，預計實施一年。 （五） 共 120 項計畫（含 118 項公服計畫、1 項中小企業人力協助執行計畫及 1 項地方臨時性、季節性計畫）。	200 億元
2004	93 年度多元就業開發方案		15.07 億元
2005	94 年度多元就業開發方案	除民間團體外，新增政府部門計畫申請類別	15.03 億元
2006	95 年度多元就業開發方案	全國有 10000 個名額，民間分配 2000 個，政府單位 8000 個。	20.52 億元
2007	96 年度多元就業開發方案		
2008	97 年度多元就業開發方案	修正增加「相對補助」方案	
	97 年度短期促進就業措施	● 短期間內，由政府提供更多的工作。 ● 執行期間 97 年 11 月 1 日起至 98 年 6 月 30 日。 ● 若經費不足，由就業安定基金支應或動支第二預備金。 ● 僱用方式：勞務外包、機關進用。	97 年及 98 年預算合計為 97.8 億元。
2009	98-101 年促進就業方案	● 促進勞動市場增加就業機會，減少失業問題，以協助降低失業率，於 101 年達到 3.0%之目標。 ● 措施：「擴大產學合作」、「強化訓練以促進就業與預防失業」、「提升就業媒合成功率減少摩擦性失業」、「提供工資補貼增加就業機會」、「協助創業與自僱工作者」，以及「加強短期促進就業措施」。	266.6 億元

資料來源：本文整理

國立政治大學 National Chengchi University

綜觀政府為因應失業所採取的策略，政府採取的措施都過於零散，未有連續性，執行期間短，雖然政府似乎表象看起來是採取積極勞動市場政策，希望藉由一些措施來使失業者重新進入勞動市場，但是事實上卻是以消極的方式來對待，參與者在參與期間並未培養任何就業能力，因此可將政府這些促進就業措施視為消極勞動市場政策。

在 2008 年全球金融風暴下，我國失業率不斷上升（詳見表 7-3），政府提出一系列的促進就業政策，如立即上工計畫、補貼就業、職場實習計畫等，政府投入相當多的資金，希望藉此提升失業率。其中以教育部提出實習方案為例，經費高達 120 億元，希望可以藉由到企業實習的方式，讓青少年的就業率提高，失業率下降，目前只是初步實施階段，卻開始造成一些問題的產生，如排擠效應，企業一邊利用政府的免費資源，僱用企業實習生，另一邊則是裁員，降低企業經營成本，失業率仍然沒有降低，只有造成職場的大搬風。

從去年的措施到今年 3 月份，失業率仍然是節節高升，這些計畫似乎無法因應一直增加的失業人潮，因此更於 2009 年提出「98-101 年促進就業方案」，希望透過「擴大產學合作」、「強化訓練以促進就業與預防失業」、「提升就業媒合成功率減少摩擦性失業」、「提供工資補貼增加就業機會」、「協助創業與自僱工作者」，以及「加強短期促進就業措施」這些措施來降低失業率[75]，預期在這五年內可以降低 0.3%的失業率，就業人數可達 221,045。這些措施看起來很龐大，但實際上卻是相當的零散的，像是將以往政府曾經採用過的措施全部拿回來實施，只是最後執行的成效會如何？這些計畫的執行是否能夠貫徹都有所疑問。

[75] 詳細內容可以參見 98-101 年促進就業方案（核定本），http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=6039。

表 7-3、亞洲五國近十年失業率狀況表

(%)

年	台灣	香港	日本	韓國	新加坡
1997	2.72	2.2	3.4	2.6	1.4
1998	2.69	4.7	4.1	6.8	2.5
1999	2.92	6.2	4.7	6.3	2.8
2000	2.99	4.9	4.7	4.4	2.7
2001	4.57	5.1	5.0	4.0	2.7
2002	5.17	7.3	5.4	3.3	3.6
2003	4.99	7.9	5.3	3.6	4.0
2004	4.44	6.8	4.7	3.7	3.4
2005	4.13	5.6	4.4	3.7	3.1
2006	3.91	4.8	4.1	3.5	2.7
2007	3.91	4.0	3.9	3.2	2.1
2008	4.14	3.43	4.0	3.183	-
2009（1-3 月）	5.62	4.6*	4.1*	3.3*	-

* 2009 年 1 月份的失業率。

資料來源：行政院主計處，2009

在職業訓練的部分，雖我國一直都有在推動職業訓練，依據勞委會在立法院第 7 屆第 2 會期的報告資料，其說明目前勞委會所推動的職業訓練內容，包含強化勞工職能、促進青年就業、啟動觀光產業人才培訓、增進失業者在就業能力及推動技能檢定制度。但是職業訓練的方向及內容，多是偏向於個人技能的訓練，如：美髮、小吃等，以微型、小型創業為主，鼓勵勞工創業。實際上，職業訓練的範疇不應該是這麼狹隘，應該是由國家設定未來產業發展的方向，培養更多中高階的人才。此外，我國職業訓練中的產業合作計畫，一直存在著很嚴重的問題，即成效不彰。政府不斷的鼓勵要產學合作，希望藉此培養年輕學子技能並符合企業之需求。以我國推行已久的台德菁英計畫為例，鼓勵技職生參與，由企業培訓，參與期間 2-3 年，讓參與學生一畢業就可以馬上進入受訓企業中工作，參與此一計畫的企業，必須留用 2/3 參與者。但實際上，一旦訓練期結束，參與的學生往往都不願意留任，主要是因為企業還是以實習生的薪水聘任，低於市場薪資。可

知，企業享受政府給予的好處，低價使用這些實習生，實習結束後，卻往往不願意支付高於實習薪水的薪資，而這些企業只需向勞委會表示他們確實有留用這些實習生，只是實習生不願意留下。而這些企業仍然會繼續參與此一計畫，繼續用低價薪資僱用實習生，繼續剝削。

台灣勞動市場政策的內容，一直存在著很嚴重的問題，就是都只求當下、立即見效的政策，因此就業政策的計畫，往往無法長期且持續性的執行，每當執政者的轉變、上台，呈現出斷層的現象；或者是當勞動政策短期而言無法見到成效，則政府馬上會轉換政策，因此造成政策一直在轉變，沒有一致性的概念。此外，這些政策對於短期而言，或許有些成效，可以稍微降低失業率，但失業問題仍舊存在。況且，每每促進就業措施結束時，這些參與計畫的勞動者又再次失業，該何去何從[76]，解決的方法往往都只能依靠另外一個計畫來銜接，此一臨時僱用方式的作為，根本只是在窗飾惡化的失業率。

實際上，台灣勞動者所面對的失業問題，並非只是單純的透過擴大就業計畫便可達成，也應該配合教育或職業訓練的方式，作為結構性失業問題的解決之道，而不是僅僅是依靠政府擴大僱用或是公部門僱用方式來作為因應之道，這只會造成政府必須一直不斷的創造不同名稱但實質內容卻一樣的就業促進政策。

肆、 小結

若要將荷蘭及丹麥兩國彈性安全的方式應用於台灣，在社會安全部分，台灣仍然需要很大的努力空間，兩國的社會安全體制對以經濟優先的我國而言，乃是一個遙不可追的夢想；勞動市場彈性化部分，根據經建會的意見，其認為我國勞動市場非典型就業的比率偏低[77]，應該可以採行其他國家的經驗，推動更多的彈

[76] 多元就業方案結束 竹縣 243 人沒頭路，中國時報，2007/6/26，資料來源：中國時報知識贏家資料庫。

[77] 經建會：非典型僱用將成趨勢 彈性上班、臨時僱用等將取代傳統日式終身僱用，我應提早因應，工商時報，2009/4/15，資料來源：中國時報知識贏家資料庫。

性就業模式。從這樣一番話可以推敲為政府未來將會推行更多的非典型僱用方式，對於目前已經很彈性化台灣勞動市場而言，毫無疑問的是勞動者的權益將會受到更深、更嚴重的影響。更何況，我國的社會安全體制的不完善，將會導致勞動市場雙元化的現象更嚴重，將會有更多的人落在社會安全網之外。

如同林佳和所言，台灣現在處於一個尷尬的位置，一方面希望可以複製先進國家成功的經驗，但是另一方面卻又受到經濟發展的箝制，因此國家被要求在勞動法中應該去管制化、去規範化，但由於經濟全球化對勞動關係之衝擊過大，勞工之不利益影響過於鉅大，故政府在此一過程中，所扮演的角色更加重要，其功能並非愈形委縮，而是角色、任務的變化。此外，國家對勞動法應該並非全然去管制化、去規範化，應該是適應新的時代，制定出更好、更有效的管制與規範（Hwang, 2008）；在社會安全的建構上，應該要更積極、更努力建置。

國立政治大學 National Chengchi University