

# 目次

目次.....	i
圖表目次.....	iv
表目次.....	iv
圖目次.....	v
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究對象及方法.....	8
第三節 彈性安全理論與發展.....	9
壹、 彈性安全之概念.....	9
貳、 工會對彈性安全之看法.....	13
參、 小結.....	15
第二章 荷蘭與丹麥社會、政治與經濟狀況.....	16
第一節 荷蘭與丹麥之社會背景.....	16
壹、 國家特色.....	16
貳、 勞動法與社會安全之發展.....	19
參、 社會夥伴.....	30
第二節 荷蘭與丹麥之政治環境.....	35
第三節 荷蘭與丹麥之經濟發展狀況.....	38
壹、 產業狀況.....	38
貳、 勞動市場發展概況.....	38
第三章 彈性安全之起源.....	44
第一節 荷蘭與丹麥與面對的危機.....	44
第二節 彈性安全模式.....	48
壹、 荷蘭彈性安全模式.....	48
貳、 丹麥彈性安全模式.....	58

參、	小結 .....	60
第四章	積極勞動市場政策.....	62
第一節	荷蘭積極勞動市場政策 .....	63
第二節	丹麥積極勞動市場政策 .....	74
第三節	小結 .....	92
第五章	社會安全與勞動法.....	94
第一節	社會安全制度—逐漸緊縮的福利給付 .....	94
壹、	荷蘭社會安全制度 .....	94
貳、	丹麥社會安全制度 .....	106
第二節	荷蘭：放寬又管制的勞動法 .....	109
壹、	解雇程序與限制 .....	109
貳、	勞動法相關變革 .....	112
參、	持續放寬勞動法 .....	119
肆、	小結 .....	122
第六章	荷蘭與丹麥彈性安全之檢討.....	124
第一節	彈性化的勞動市場 .....	124
壹、	荷蘭—已然形成非典型就業型態 .....	124
貳、	丹麥—平均任期短、流動性高、僱用型態以全職為主 .....	128
第二節	荷蘭與丹麥之差異 .....	131
壹、	勞動市場發展之差異 .....	131
貳、	勞動市場不平等現象增加 .....	133
參、	社會安全—失業保險的差別 .....	134
肆、	整體國家社會安全支出與積極勞動市場的支出 .....	135
伍、	工作品質、平均任期、就業安全 .....	136
陸、	小結 .....	138
第七章	台灣彈性安全之路！？.....	140
壹、	台灣勞動法發展現況 .....	140

貳、 我國社會安全現況 .....	144
參、 積極勞動市場政策 .....	148
肆、 小結 .....	154
第八章 結論 .....	156
壹、 對台灣之省思 .....	157
貳、 對台灣彈性化的再思考 .....	164
參考文獻 .....	166
附錄 .....	175
附圖一、荷蘭諮商經濟模型 .....	175
附表一、EPL 的項目關於一般契約下的個人解僱（指標分數） .....	176



# 圖表目次

## 表目次

表 1-1、勞動彈性化類型 .....	11
表 1-2、社會安全類型 .....	12
表 1-3、彈性與安全交叉 .....	13
表 2-1、女性勞動參與率比較表 .....	41
表 2-2、荷蘭及丹麥勞動參與率—以教育程度 .....	43
表 3-1、丹麥、荷蘭、英國、美國與 EU15 國的失業率與就業率 .....	47
表 3-2、荷蘭去管制化之特色 .....	57
表 4-1、荷蘭的積極勞動市場政策措施 .....	71
表 4-2、丹麥的社會與勞動市場政策的積極措施 .....	75
表 5-1、失業保險資格標準與津貼 .....	98
表 5-2、荷蘭的彈性與安全法之內容 .....	119
表 6-1、荷蘭彈性工作者占就業者的比率 .....	125
表 6-2、EU15 國、荷蘭、丹麥從事部分工時之比率 .....	127
表 6-3、丹麥工作者流動 .....	129
表 6-4、丹麥從事臨時工作原因 .....	131
表 6-5、社會安全負擔比率 .....	132
表 6-6、國家社會安全支出佔 GDP 之比例 .....	135
表 6-7、積極勞動市場政策支出 .....	135
表 6-8、積極勞動市場政策的支出 .....	136
表 6-9、工作品質、平均任期與就業安全排名 .....	137
表 7-1、2008 年部分時間、臨時性或人力派遣工作者比例 .....	140
表 7-2、我國就業促進措施 .....	151
表 7-3、亞洲五國近十年失業率狀況表 .....	153

## 圖目次

圖 2-1、解雇保護法規嚴格度比較圖.....	24
圖 2-2、荷蘭勞動參與率之變化—依性別.....	40
圖 2-3、丹麥勞動參與率之變化—依性別.....	42
圖 3-1、荷蘭每年就業率與 GDP 成長圖（1983-2007 年）.....	46
圖 3-2、荷蘭彈性安全圖.....	55
圖 3-3、丹麥黃金三角.....	59
圖 4-1、求職者就業法令的途徑.....	69
圖 4-2、丹麥失業保險與活化期間結構圖.....	86
圖 6-1、丹麥 1980-2002 年數量彈性（更換雇主）圖.....	130



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

近年來，經濟全球化下，對於企業型態（逐漸形成跨國企業）、生產技術、資本自由流通、勞動力流動都有極大的影響，也因如此，使得國家角色與功能變遷、有所改變。尤其在跨國企業資本自由流動下，其可以透過一些手段來影響當地國的勞動關係，即跨國資本對於地主國勞動法之攻擊，其採取的策略為：（1）以資金的優勢，迫使國家政府壓低或去除勞動法與社會法上的保障或給與規定；（2）要求當地政府必須隨時調整其規範體系、法律條文與制度（特別是團體協約、社會安全制度與教育體系），以適應全球市場的經濟及金融動態及邏輯；（3）提倡國家/個人競爭力政策：以壓低工資成本及勞動附隨成本為目的，主張工時的彈性化，企業租稅的減免，勞動市場的自由化，亦即強烈主張國家間必須進行所謂的制度競爭，即許多政府必須祭出相關優惠措施來吸引或留住企業、廠商繼續在當地投資，例如：我國的促進產業升級條例。也因如此，使得造成傳統勞動工業關係因而有所轉變。林佳和（2008）指出可以分為四個方面的轉變：勞動保護的去管制化（Deregulierung, deregulation）、勞動關係的彈性化（Flexibilisierung）、勞動的去形式化（Deformalisierung）、勞動關係的去中心化與個人化（Dezentralisierung und Individualisierung）。而這四方面的變化，都透露出勞動市場彈性化的趨勢--去管制化，代表的是勞動法的放寬鬆綁，如：基本工資與工時等規定，非由勞動法制訂，而是交由勞雇雙方各自協商；勞動的去形式化，則是僱用形式不再是以往的不定期契約，或者是「核心工作者」與非核心工作者之間的差別，逐漸的在縮小，不復見以往的「典型僱用關係」；而勞動關係的彈性化，則是一切交由市場機制來決定，主張彈性化的對象包括勞動關

係的形成、勞動力的支配過程、勞動關係的消滅；而勞動關係的去中心化與個人化，則是排除工會介入勞動關係之中，以契約自由為原則，勞方與資方形成個別的勞資關係。

彈性化，係指為提高企業的競爭力 – 特別是得以符合市場需求的生產與技術發展，其藉由彈性地運用人力，以降低僱用成本，提升企業競爭力（產品競爭力）。對於勞工而言，則是有兩種不同的說法，一說是從休閒與家庭生活的角度出發，認為勞工可以更自由地運用時間，並同時擁有家庭或休閒生活；另一說則是從勞動條件與權益出發，認為勞動市場彈性化會使得非典型工作者（彈性工作者）的勞動條件與一般工作者之間有所差距，即相同職位或相同工作，卻是獲得不同的薪資（Atkinson, 1985; Kalleberg et al., 2000; Steijn, 1999）、福利條件，甚至無法獲得升遷的機會（Vries and Wolbers, 2005），簡言之，即同工不同酬<sup>1</sup>。在勞動市場部分，則會形成 Castells（2000）所謂的勞動市場雙元化（dualization）的現象，讓非典型工作者（如定期契約、臨時工作者、勞動派遣等）與典型工作者兩者之間的差異日趨擴大，即造成雙層勞動市場（two-tier labour market），換句話說，正規工作者或核心工作者，可以擁有比較好的工作條件、升遷發展，而非典型工作者或非核心工作者則是處於不佳的工作條件，少有升遷發展機會，最有可能的情況是不斷的在同一個職位或相類似的工作上輪替著。其中，非典型工作者強烈地感受到勞動市場風險及就業不安全感，與典型工作者所體認的長期穩定僱用關係感受有顯著的差異。在這樣的觀念之下，勞動市場被分割為兩種，一種是「好的」工作，另一種則為「不好的」工作（Dekker et al., 2002; Doeringer and Piore, 1971; de Grip, 1985; Lutz and Sengenberger, 1974）。這樣的發展趨勢，已對勞動者的生活造成巨大的影響，而勞動市場確實已經出現愈來愈多非典型工作者，僱用關係也開始出現變化，勞工與企業之間的連結正逐漸的弱化，雙方的聯繫不若以往，可以預期的是長期僱用關係已經開

---

<sup>1</sup> 此酬的概念，並非單純的指薪資，而是泛指整個勞動條件。



始衰退。此外，勞動市場彈性的主要策略乃是藉由創造部分工時的工作機會、彈性化契約、緊縮失業給付等等方式來達成，可說是對低技術者的一種懲罰。

從另一方面來看，二次大戰後，福特主義興起，此時勞動法體制，已經開始往二分結構--「納入」(inclusion)與「排除」(exclusion)發展。因此自 70 年代以來所建立起的標準勞動法制，主要的概念為只要被納入典型勞動關係之中，就可以享有安全(工作安全)，而被排除於典型勞動關係外(即非典型)，則無法享有安全<sup>2</sup>，也就是「正規」工作(永久性、全職、固定工作時間、相對長期)伴隨著標準社會保護，但當轉變成「彈性」工作(固定期間、部分時間、多樣的工作時間、短期)，卻是伴隨著不足夠的勞動者保護。

隨著 80 年代中期後，非典型勞動迅速成長與蔓延，各國發現若在繼續延續著「納入與排除」的概念，將會使得更多的非典型勞動者，永遠處於不安全的處境之下，雖然當時各國的工會都有陸續的反抗此一非典型勞動的擴張，但是都無法抵擋此一趨勢。在勞動市場彈性化趨勢模式下，是否可以有另外一個不同與以往二分架構的模式出現，即勞動者享有安全、同時勞動市場也保有彈性(內部、外部彈性)<sup>3</sup>。

最近幾年，面對勞動市場彈性化，許多國家皆採取不同的策略來因應，其中，以丹麥及荷蘭這兩個國家特別受到關注，甚至受到許多國際組織的讚揚。荷蘭勞動市場的去管制，有其特別經濟型態，在 1990 年代產生「荷蘭奇蹟」(Visser and Hemerijck, 1997; Gorter, 2000; van Oorschot, 2001)，經濟成長、就業率提高，即不論是經濟成長率或是就業率均高於歐盟(European Union, EU)平均值，甚至經濟合作發展組織(Organization for Economic Co-operation and

---

<sup>2</sup> Sakslin(1998)指出傳統社會安全制度中以年齡(例如退休年齡的規定)、工作與未工作、公民與非公民，甚至是積極與消極等作為是否取得保障或給付的重要前提，但是這些都需要檢討。因為隨著勞動市場的變化，全職/全時工作者逐漸減少，而非典型勞工將會愈來愈多，傳統的社會安全制度反而成為一個社會排除的最主要來源。

<sup>3</sup> Atkinson (1986)、Standing (1999)將勞動彈性化可以分為四種樣態，(1)外部數量化彈性(external numerical flexibility)或僱用彈性；(2)內部數量彈性(internal numerical flexibility)或工作程序彈性；(3)功能彈性(functional flexibility)或工作結構彈性、工資彈性(Wage flexibility)或變動薪資；(4)具體化彈性(Externalization flexibility)或外部功能彈性。



Development; OECD) (1993) 認為荷蘭在 OECD 國家中，是「小國中表現最佳」(largest of the small)。在丹麥部分，則是在「歐洲硬化」(Eurosclerosis)<sup>4</sup>背景下，實行福利制度變革成功(Björklund, 2000; Braun, 2001; Madsen, 2003, 2004)。國際勞工組織(ILO)更是將丹麥視為同時具有高度僱用及高度社會安全的最佳個案(Auer, 2000; Auer & Casez, 2003; Egger & Sengenberger, 2003)，而在勞動市場方面，則是以低失業率及慷慨的社會安全模式的連結而受到稱讚(Schubert & Martens, 2005; Sapir, 2005)。故從經濟發展、就業情況來看，EU、ILO、OECD 等國際組織對於彈性安全概念都有相當正面的評價。

荷蘭、丹麥這兩個國家，在 1990 年代逐漸形成彈性安全(Flexicurity Model)模式，在勞動市場彈性化下，同時維持工作者的社會安全。「彈性與安全」，在勞動市場中是呈現出兩種截然不同的方向，或者應該是說兩者是為互相衝突的概念，即當勞動市場彈性時，則勞動者的工作安全則是會較低，或是缺乏工作安全，對勞動者而言是相對不利的。但在荷蘭及丹麥這兩個國家當中，則是將具有抵換關係(trade-off)的彈性與安全的概念，予以混合(mixed)，讓勞動市場具有彈性，同時又能確保勞動者安全，讓彈性與安全可以同時存在於勞動市場當中。在「2006 年歐洲就業評估報告」中，說明「彈性安全」方式結合工作彈性及勞動者安全保障的兩項概念，兩者的相互影響產生正面效益，也創造更多與更好的工作機會，報告中亦提出積極勞動市場政策乃是達成彈性與就業安全目標的重要措施。同時，並指若國家欲在「彈性」與「安全」兩者取得良好平衡，必須由四個關鍵因素來達成目標：(1)彈性的契約工作；(2)有效積極勞動市場政策；(3)可靠的終身學習制度；(4)現代化的社會安全體制。

成功的「彈性安全」模式獲得國際關注，並引起廣泛討論。更使得歐盟注意

---

<sup>4</sup> 歐洲硬化，指西歐國家呈現出低經濟成長率、高失業率的現象。Rode Reinhard (1991) "EG-USA-Japan: Handelspolitische Konflikte und Lastenteilung," in: Michael Kreile (Hrsg.), *Europa 1992: Konzeptionen, Strategien, Außenwirkungen*, p. 71. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

並開始討論此一模式運用在其他會員國家的可能性，於 2006 年公布的綠皮書 (Green Paper)<sup>5</sup>--因應 21 世紀挑戰的現代化勞動法中，極力推行「彈性安全模式」，希望會員國可以藉由彈性安全來維持其境內的就業水準，且同時也保障工作者的社會安全。

甚至在 2007 年，歐盟成立一個專門推動、研究彈性安全的彈性安全專家小組 (European Expert Group on Flexicurity)，探討分析歐盟各會員國採用彈性安全制度之可能性。Bekker & Wilthagen (2008) 認為這樣彈性安全發展的趨勢，可以被視為是歐盟的第四階段<sup>6</sup>，即尋找調解勞動市場的彈性與安全的方法，並可與社會與經濟目標的整合。此外，EU 彈性安全專家小組更進一步的提出，彈性安全的四個方向：(1) 減少非典型工作者及一般工作者之間的差距，以吸引企業多雇用一般工作者；(2) 透過發展與加強轉換安全，以加強企業與工作者的能力；(3) 透過訓練及教育增加工作者的求職機會；(4) 加強福利接受者的雇用機會，避免福利依賴的情況發生。

換個方向，從台灣出發。同樣地，台灣這幾年來亦不能免除於勞動市場彈性化的趨勢，如我國許多經濟學者 (如李誠、辛炳隆、成之約，2001；劉克智，2000；薛琦，2003) 則是從雇主 (資方) 的觀點，提出我國勞動法的規定太過僵固，認為應再鬆綁、放寬相關法規之規定，如：在工時部分，主張取消女性夜間工作限制及最高工時的限制 (內部數量彈性)；在工資部分，認為應該取消最

<sup>5</sup> 在綠皮書中，歐盟提出三個例子：荷蘭的 1999 年彈性與安全法、奧地利 2002 年的分離法令 (Severance Act, Abfertigungsrecht)、西班牙 2006 年 6 月頒佈自由轉換臨時勞工契約為開放式勞動契約 (open-ended labour contract)，主要為降低解僱成本 (European Commission, 2006)。而這些改革都是在加強勞動市場彈性化，特別是更容易解僱並對特定類型的受僱者提供一些優勢 (見 Eiro, 2007)，歐盟借用這些例子，來說服其他成員國家接受彈性安全政策，並使用相同的法令改革。

<sup>6</sup> Goetschy 將歐盟的政策發展分為三階段，第一階段為 1957 年的羅馬條約 (Treaty of Rome)，歐盟的政策以市場整合、勞動流動性及公平競爭為主，而社會政策則是列為次要的；第二階段則為 1992 年的馬斯垂克 (Maastricht Treaty)，此時歐盟的觀點有些許變動，在社會措施部分給予更多的空間，而且社會措施被認為是加速經濟整合承諾的手段；第三階段則為 1997 年的阿姆斯特丹條約 (Amsterdam Treaty)，以就業為標題，採用一套歐洲就業目標並監督會員國家的進步，而在歐盟就業策略 (European Employment Strategy, EES)，則是以就業為主作為主軸。透過特殊的整合機制-開放協調法 (Open Method of Coordination, OMC)，設定全歐洲的目標，但仍然會依據會員國之間的差異，有多樣化的措施，在 2005 年，這個整合更進一步強調整合就業綱領及個體、總體經濟目標。轉引自 Bekker and Wilthagen, 2008。

低工資之規定（工資彈性化）；在僱用方式，則是主張應該要鬆綁定期契約、勞動派遣（僱用方式彈性化）的限制。但是李健鴻（2007）則是以 OECD 的「就業保護法規」<sup>7</sup>（Employment Protect Legislation, EPL）強度作為「勞動市場彈性化程度」的指標，及「勞動市場政策支出費用程度」（Labour Market Policy Expenditure, LMP）作為「就業安全程度」的指標，將彈性安全分成四大象限，並評估台灣是處於彈性安全哪一個象限當中。經由分析，其指出台灣乃是處於不彈性、不安全（In-Flexicurity）的情況，即台灣勞動市場呈現出「彈性變動相對不明顯、就業安全也相對不佳」的現象，其將台灣所處的情況稱之為「不平衡的雙重束縛關係」（Double Bind Relationship of Imbalance）。

另外，李誠（2007）在「勞動市場彈性安全之研究報告」中，其利用 Wilthagen（2004）的彈性安全概念，將台灣的企業型態分成三種--台灣公營、民間大企業、民間中小企業，指出在台灣公營的工作者是處於不彈性但安全的範圍、民間大企業的工作者則是處於部分彈性但不安全的範圍，而民間中小企業的工作者則是處於彈性、不安全的位置。

但從實務上來分析，我國勞基法雖對於個人解雇與集體解雇的部分，有相當嚴格的規定，例如：預告期間、資遣費、就業計畫書（針對大量解雇）等，但是林佳和（2004）指出由於我國並沒有相對應的配套制度設計，因此勞基法或是大量解雇勞工保護法的許多設計制度，則是呈現出難以貫徹與實行的困難，相當程度喪失法律應有的社會功能，代表著我國雖然有規定，但是卻是存在著法規與現實之間的「規範落差」（regulation lag）（李健鴻，2007）。再者，勞動派遣在我國已經行之有年，以 Atkinson 的彈性化概念，乃是一種「外部數量彈性」的

<sup>7</sup> 所謂的就業保護是指廠商與工作者之間關係終止的制度，包括預告期間、資遣費（severance pay）與解雇稅（firing tax），而這些約定是因為政府法規、團體協約和/或個人契約（Deelen & Jongen, et al., 2008）而定。根據 OECD，其就業保護法規（employment protection legislation; EPL）的指標衡量是由 18 基本項目，歸類為三個：（1）正職工作者的個別解雇保護程度，（2）對集體解雇的特殊要求，（3）臨時僱用的規定。在 EPL 對正職工作的個別解雇保護程度部分，可以分成三個次要項目：A.當開始解雇程序時，雇主可能會面對固定的解雇程序；B.法律規定在什麼樣情況下的解雇是有正當理由或是必須是公平的；C.解雇預告期間與資遣費的法律規定。在每個項目，分數都是位於 0-6 的尺度間，有比較高的分數代表法律有比較嚴格的規定。關於就業保護法規的指標，可以詳見附表。

策略，但是綜觀我國的勞動法規，並未對於勞動派遣有任何的規定、沒有任何限制。又，李健鴻在『中台灣的人力運用與發展：「彈性」與「安全」的變動情勢分析』一文中，則是透過約聘人員的多寡來判斷中台灣人力彈性的狀況，其以主計處 2004~2005 年的「各種就業契約關係型態的消長變化人數佔原有型態整體工作者的比例」統計資料來分析「就業型態變動率」，借以探討中台灣勞動市場的彈性面向；並利用「進入安全」、「退出安全」兩個作為探討中台灣勞動市場的安全面向。其結論則指出中台灣的勞動市場情況乃是「彈性但不安全」的狀況。因此，可推知我國勞動者實際上是處於「彈性但不安全」的位置。

李誠（2007）指出，丹麥的彈性安全是在強調增加正規員工的彈性，並降低安全保障，但以社會福利、職業訓練來補償勞工因市場彈性化所引來的就業與所得不安全、不穩定。荷蘭則是強調：維持一般員工的安全與穩定的保障，但允許非典型工作的發展，甚至可以說是將非典型工作的正常化。實際上，荷蘭與丹麥在社會安全的部分是有相同的方向，都是在削弱勞動者的工作安全，轉以就業安全來作為取代；但在勞動市場的部分，雙方所採取的措施則是有所差異，荷蘭為解雇保護程度高的國家，以一般員工的僱用為原則，部分工時、非典型僱用為例外。故其近 10 年來勞動法的措施，是一方面將一般員工的解雇保護去除，而另一方面則是提高非典型工作者的解雇保護。但是在丹麥勞動市場的部分，則是認為要增加一般員工的彈性，並提倡教育訓練、職業訓練（公司提供），來鼓勵一般員工進修，提高個人能力，並試圖將個人失業問題從社會責任轉變成個人責任。這兩個國家顯現出迥然不同的勞動市場政策，對於勞動法令的修改也不盡相同。荷蘭、丹麥採用不同的措施及政策，這些措施則是形成「彈性安全」之內涵，因此，若要瞭解「彈性安全」的全貌，必須層層的剝開，才能從中瞭解在「奇蹟」背後的因素到底為何。

本文試圖從荷蘭與丹麥的經驗，分析探討這兩個國家的「彈性安全」的內涵，藉由這兩個國家的經驗作一分析探討，並以此作為檢驗我國目前的狀況，希望可



以藉此針對我國的勞動法令與否做一檢驗，並檢討我國目前在勞工社會安全制度方面，提出相關建議，以免我國勞工落入一個「彈性但是不安全」的環境當中。希望藉由荷蘭與丹麥兩國的制度背景資料，並由相關的資料內容進行分析探討，期望透過此一研究的過程，能夠回答以下問題：

1. 分析並探討荷蘭與丹麥兩國彈性安全的內容及主要概念。
2. 由於荷蘭與丹麥兩國，實施「彈性安全」模式已經將近 20 年，本文將試圖從經濟發展情況及勞動市場來分析其效果。
3. 相對於荷蘭與丹麥的狀況，試圖從勞動市場與社會安全政策來分析我國的目前的狀況。另外，我國多數經濟學者主張應將勞動市場去管制，放寬相關勞動法令，如：解僱自由化，本研究希望可以經由分析荷蘭與丹麥的經驗，探討我國未來「彈性安全」的方向。

## 第二節 研究對象及方法

Katenstein (1985) 指出由於小國家的國內市場規模小，且資源較大國為不足，因此小國經濟的發展策略絕對不能採取較封閉的經濟體系，必須要相當程度地開放自己，積極地拓展對外貿易。因此，小國家往往在國際經濟策略上，多採取自由主義，如較低的關稅，希望藉由自由競爭的方式，來吸引國外資本的進入，因此小國家所面臨的風險較大。所謂的小國乃是指對世界經濟依存程度較高的國家。同時，Katenstein 亦指出當小國採取較開放市場經濟政策時，相對於大國，某種程度上，應該發展出更完善的福利制度，以承接這群高度暴露在自由競爭市場風險中的勞動者（引自連詩敏，2003），才不至於由勞動者自己完全承受自由競爭下的風險。

根據 Katenstein 的定義下，不論是荷蘭、丹麥或台灣亦處於小國之列。以丹麥、荷蘭這兩國在經濟背景上許多方面都與台灣有相似之處，三國皆屬於對外

貿易依存性很高的國家，產業結構多以中小型企業為主。此外，荷蘭及丹麥這兩個國家，在就業保護規定上，雙方有極大之差別。丹麥的勞動市場，為彈性化就業形式，即為低度或寬鬆（lax）解雇保護（OECD, 2004），代表丹麥企業可以快速地調整，以適應變動性的需求，達到經濟彈性並強壯的回應經濟衝擊，另一方面，對受僱者而言，找到新的工作機會，相對而言是容易的。荷蘭則是就業保護的程度高，在僱用與解雇方面的規定較為嚴格，不論在個人解雇或是集體解雇上，都有一定的限制與規範程序。在社會安全方面，根據國際標準，丹麥對於低收入族群，所提供福利期間長短與福利水準是很慷慨的（Kvist and Pedersen, 2007）。荷蘭與丹麥一樣，皆被認為慷慨社會福利制度的國家。

本篇論文，主要是採取次級資料分析及文獻探討的歷史研究比較方法為主，文獻來源主要可以分為兩類，第一類為國內外對於彈性安全相關討論的期刊文獻與研究報告；第二類資料則以國際組織的年度研究報告、統計資料庫為主，如：OECD、EU、ILO 等。

### 第三節 彈性安全理論與發展

#### 壹、 彈性安全之概念

彈性安全（Flexicurity）此字的概念，最早是由荷蘭的 Hans Adriaansens<sup>8</sup>與 Ad Melkert<sup>9</sup>，在 1995 年秋天的演講與訪問中公布這個字，定義它從工作安全（job security）轉變成就業安全（employment security），指出未來的政策建議補償減少的工作安全（更少的永久性工作並更容易解雇），以提升就業機會與社會安全（Wilthagen & Tros, 2004）。

Wilthagen（1998）認為荷蘭彈性安全的主要概念乃是核心工作者與非典型

<sup>8</sup> 當時任職於荷蘭政府政策科學委員會（Dutch Scientific of Government Policy）。

<sup>9</sup> 為當時荷蘭社會事務部總理（Dutch Minister of Social Affairs），隸屬勞工黨（Labour Party）。

或彈性工作者的法律權（勞動權）與社會（安全）權兩者之間的相關變化；同時須透過社會夥伴與政府之間協商及政策決定的方式來達成；並清楚的指出由工作中的社會安全（security within a job）轉變成工作社會安全（security of job）。而後 Wilthagen, Tros & Lieshout（2004）更進一步的說明彈性安全的概念，為一方面增加勞動市場中工作組織與勞資關係的彈性程度，另一方面則是提高勞動市場內外弱勢團體的安全性需求，求取「彈性化」（flexibility）與「安全性」（security）二者之間的新平衡，形成「彈性安全」的政策發展新方向；而 Klammer（2005）提出彈性安全的基本內涵是不僅包括雇主彈性用人的需求，同時也顧及員工的多樣性安全期望（轉引自李健鴻，2007）；Tangian（2007）提出彈性安全，乃是根據 Prague Spring 在 1968 年所提出「有人面貌的社會主義」概念，其認為彈性安全是勞動市場去管制（即彈性化）中，具有「人的面貌」（人性）的手段<sup>10</sup>，即透過一些社會福利、社會安全來補償其因為彈性化所受之損害，特別是針對受到影響的群體；彈性安全與無條件的去管制是不同，其在社會安全部分引進補償措施及就業活化（employment activation）。彈性安全更具體的理解是，依據彈性化措施、去管制化的速度，建議估計特定社會安全，並給予相等的補償。但工會認為彈性安全的概念，乃是對彈性工作力的社會保護，認為乃是「單純彈性外的另一種選擇」（Keller and Seifert, 2004），但非以放寬一般僱用的就業保護為主，即並不只是單純的放寬一般僱用的就業保護。

因此，彈性安全的概念，乃是指一方面將勞動市場去管制化、放寬勞動法令，另一方面則是透過社會安全系統來補貼、或補償那些因為去管制化而受到影響的勞動者。換言之，彈性安全乃是憑藉一手放寬、一手補貼的這種模式，維持平衡。有學者認為這樣的方式是在塑造雙贏（win-win）的局面（Wilthagen & Houwerzijl, 2005）。

目前，彈性安全並沒有一個國際一致性的定義，只有一致性的概念，即要達

---

<sup>10</sup> 作者的理解，認為所謂人性的手段，乃是藉由這樣看似合理、人性的措施，作為交換的基礎，但是實際上，卻是一個包著蜜糖的毒藥。



成彈性與安全之間的平衡，必須依據各國的實際狀況（如：勞動法規...等）之不同，各自採取的措施及政策亦會有所差異。以荷蘭為例，由於其勞動法規是屬於規定比較嚴格的國家，因此其採取的措施，為增加勞動市場彈性（即去管制），同時增加受影響者的（社會）安全，如：1999年所頒佈的彈性安全法（Flex-Wet），在其內容中，有彈性化勞動的相關規定（如試用期間的縮短），同時亦有一定的社會安全保護。在丹麥，勞動市場特色為解雇保護程度特別低，並結合特別高的失業津貼（幾乎是失業者先前一份工作薪資的90%），因此丹麥彈性安全的討論則是集中在勞動市場流動性的探討（Braun, 2002; Madsen, 2003, 2004）。

彈性與安全之間的關係，是否一定是只有抵換關係，Leschke, Schmid & Griga (2006) 則是提出不一樣的想法與見解，其先分析彈性的類型（如表 1-1），列出不同彈性類型的內容。不同於以往學者的分析，在內部數量彈性的部分，則是提出一個新穎的概念，即時間銀行（Time-banking）概念，指一種相互交互服務的類型，以小時為貨幣，是一種新型態的交換經濟體系。

表 1-1、勞動彈性化類型

	數量彈性	功能彈性
<b>外部彈性</b>	僱用與解雇 定期契約 勞動派遣 臨時工作 臨時解雇（temporary lay-off）	外包 勞動市場工資差異 工作間外訓練（Off-the-job learning） 訂作的臨時工作（Tailor-made temp work）
<b>內部彈性</b>	加班與不足工時 部分工時工作 時間—銀行（banking）	多樣技能 彈性工作安排 在職訓練 績效—相關薪資

Source: Leschke, Schmid and Griga, 2006

Leschke, Schmid & Griga (2006) 則是透過工作再分配及就業安全這兩個面向，來分析社會安全的類型（如表 1-2），其分成四種社會安全模式：(1) 工作安全（job security）：代表要提供工作者持續並延續相同工作（同一雇主）；(2)

就業安全或就業能力安全 (employmentability security)：透過工作再分配，提供另外的工作，但是並不會是同一雇主；(3) 所得安全 (income security)：如若是因為解雇、慢性病等因素，而導致無法獲得薪資，因而提供所得保護；(4) 選擇性安全 (option security)：則是有多種不同的選擇，例如可能結合有薪及無薪工作（如照顧工作及公民工作）、教育訓練及工作時間減少的權利。

表 1-2、社會安全類型

	就業安全	非就業安全
非工作再分配	給予延續相同的工作 「工作安全」	所得替代 「所得安全」
工作再分配	提供另外的工作 「就業安全」或是「就業能力安全」	給予工作與所得的組合 「選擇性安全」

Source: Leschke, Schmid and Griga, 2006

Leschke, Schmid & Griga (2006) 則是更進一步的探討彈性與安全之間的關係（如表 1-3），會因為國家不同的觀點及方向，導致不同彈性與安全兩者之間呈現出不同的關係。

當國家採用的概念是以保障勞動者的工作安全為主，並推動外部數量彈性化（如：僱用方式放寬、多元化），則工作安全與外部數量彈性是具有抵換的關係，即工作安全高，則外部數量彈性低。相反地，若是搭配內部數量彈性、或外部功能彈性或內部功能彈性，則兩者之間呈現出互補關係（complementary）。以內部數量彈性為例，由於內部數量彈性化乃是透過加班或是減少工作時間方式，但是仍然可以讓個人可以繼續、穩定的處於此項工作或職務中，故為一互補關係。

若國家以維持工作者的就業/就業能力安全為主，進行彈性化，則在外部數量彈性、內部功能彈性方面，則是產生抵換、互補、惡性循環關係（vicious relationship）。對於安全與彈性之間會造成抵換、互補關係的結果，都已經有一個概念，必須更深入瞭解「惡性循環關係」。在外部數量彈性中，即自由僱用、解雇及不穩定的短期工作，搭配就業/就業力安全，則會造成企業更少投資人力

資本，甚至可能會導致更多不穩定工作的產生，產生一個向下發展的螺旋。

再者，所得安全與外部數量彈性，亦會產生惡性循環關係，即所得安全乃是以失業保險、社會福利作為所得的替代，而會導致需要更多的稅收、勞動成本增加並降低競爭力，之後則是導致解雇增加，造成惡性循環的現象產生。

表 1-3、彈性與安全交叉

彈性	安全			
	工作安全	就業/就業能力安全	所得安全	選擇安全
外部/數量彈性	t	t/c/v	t/c/v	t
內部/數量彈性	c	c	(t)/c	t/c
外部/功能彈性	c	c	t/c	(t)/c
內部/功能彈性	c	t/c/v	t/c	t/c

註：t：具有抵換關係 (trade off)；c：具有互補關係 (complementary)；v：具有惡性循環關係 (vicious relationship)。

資料來源：Leschke, Schmid and Griga, 2006

從許多學者的觀點來看，認為彈性與安全，乃是處於一個相當微妙的地位，兩者之間只要沒有達成中點、平衡，便會造成更差、更不平等現象產生，則對於資方與勞方而言，都不是一個柏拉圖最適點 (Pareto Optimality)。Bekker & Wilthagen (2008) 也說明在彈性化類型中，好的交換是很重要的，即彈性與安全之間的抵換關係是很重要，如應該加強外部數量彈性與弱勢團體的安全類型，並提供勞動派遣工作者與其他勞工(如：待命勞工)更多就業機會與就業力安全。

## 貳、 工會對彈性安全之看法

工會主義者 (trade-unionist) 對於彈性安全的質問均集中於「交換」的正當性問題，其中可以分為三項具體相關議題：「彈性與安全二者之間可以交換嗎？」、「誰能從彈性安全獲得利益？」、「『交換』意味著什麼？」。工會主義者認為僱用關係彈性化，很難藉由增加社會安全給付的方式，來補償因僱用關係彈性

化所造成的傷害，同時又要求勞工放棄部份工作權的作法並不恰當。因為雇主對勞工的特定承諾，表面上看起來公平，但是實際上造成的後果，卻可能使員工最後反而沒有獲得任何好處。最後的結果可能如伊索寓言中的交換東西<sup>11</sup>，越換越不值錢，甚至到最後可能空手而回，喪失的權利，無法再回復。

由於要求放寬僱用保護立法者通常為雇主，政府為能留住資方或是吸引外資，故若政府進行彈性安全政策，則多以雇主的角度為主，傾向於保護雇主的利益，在這之中，有如零合遊戲，即一方獲利，另一方則一定會有所損害，非如自由主義的 Wilthagen & Tros 所說的「在正面遊戲中的勞資雙贏策略」，最多只能說是「資方贏—勞方不贏不輸」的策略。因為即使雇主同意提供額外的安全給付給勞工，但是就整體利潤分配來看，仍然有不公平分配的問題存在。彈性與安全的交換，工會主義者認為，既然稱之為「交換」，表示彈性與安全之間，原本是處於相互對立的位置，因此放寬就業立法保障規定以交換安全給付的補償，意味著「彈性化」本身被認知為「社會的壞事」(socially bad)，否則就不會將增加的安全給付稱之為「補償」(Tangian, 2005, 轉引自李健鴻, 2007)。因此，從補償的概念出發，可以明確的知道，在彈性化的過程中，勞工必定會受到損害，因此必須透過其他手段來彌補勞工的損失，只是這樣補償，是否足夠，仍有待商榷。

工會主義者認為彈性化，對勞動者權利造成重大威脅，在工作條件及生存條件上，傷害受僱者的收入安全，且穩固的勞動關係開始崩盤。彈性化的後果，將使得非典型工作的興起，受僱者失去穩定的工作，卻獲得不足的社會保障，因此，工會主義者認為「彈性-安全」的互惠說法，乃是個謊言，因為事實上受僱者失去的遠比得到多太多！

工會主義者提出縱使假設更好的社會保障可以適當的補償損失工作的高風

---

<sup>11</sup> 故事內容為：一位農夫帶著他的馬出去，想要換回一頭牛，結果走了一圈，卻發現他手上最後只剩下一個麵包。

險，但是將工作者的福利委託給福利提供者—國家，是非常靠不住的，每一個政策改變可能會導致社會分割（如德國）。但若是不是透過彈性，而是透過就業保護的方式，則結果正好會相反，可以加強工作安全，讓工作者在經濟衰退與政策危機時，有穩定的所得（Bewley, 1999）。

## 參、 小結

「彈性安全」對自由主義擁護者而言，無疑是一個宣揚在勞動市場彈性的同時，亦可以兼顧到工作者社會安全的時髦性詞語。讓許多國家趨之若鶩，認為彈性化（去管制）就是提高國家競爭力的方式，只要給予勞動者適度的補償，便可以讓勞動市場彈性化，以符合自由競爭原則。而工會主義者則是戳破自由主義擁護者的謊言，指出彈性安全並非是一個公平的交換，甚至可以說是單方（資本家）得利的一種方式，勞動者在這之中，喪失了穩定的工作關係，變成非典型僱用關係，不穩定也不穩固，勞動者手中所握有的卻只是不足的社會保障。且勞動者發現他們處於不安全且危險的情況下（指社會安全部分），則代表著其排除於其他重要社會或社會生活之外，只會使得原本處於弱勢地位的勞動更弱勢。



## 第二章 荷蘭與丹麥社會、政治與經濟狀況

### 第一節 荷蘭與丹麥之社會背景

#### 壹、 國家特色

荷蘭是一個僅有 1600 萬人的小國家，面積 35,000 平方公里，位於歐洲西北方，處於德國、法國、英國之間。境內東南邊是小山丘，整個國家很平坦，其中有 1/3 的國家位於水平面之下，主要礦產為天然瓦斯。荷蘭城市發展集中於西邊發展，其人口密度很高，西邊有三個主要的城市：阿姆斯特丹 (Amsterdam)，是荷蘭的首都；鹿特丹港市 (Rotterdam) 是全世界最大的港口之一；海牙 (Hague) 則是市政府的所在地。

在 1960 年代以前，荷蘭是傳統國家，與義大利、西班牙一樣，都是基督教 (Christian) 國家，而此一宗教信仰對於日常生活有其影響，對女性的看法是認為她們應該待在家中，故當時女性勞動參與率低。1960 年代後，荷蘭的社會快速變遷，從「基督國家」轉變成是「開放、寬容社會」(permissive society)，男女平等的意識變得更加強烈 (Becker, 2001)。依照 Gøsta Esping-Andersen (1996) 對福利國家所下之定義來分析，可將荷蘭歸類為「典型歐陸福利國家--不用工作的福利」(welfare without work)，傾向保護穩定就業，並假定男性是家庭收入主要的來源 (breadwinners)，國家主要責任為集中照顧全職家計負擔者的福利。

Katzenstein (1985)、Lijphart (1976)、Hancock (1989) 指出荷蘭的政治體系為「民主統合主義」<sup>12</sup> (Democratic Corporatism, 在勞雇關係類別上，為「協商式勞雇體制」 (Intermediate Industrial System, OECD, 1997; Iversen,

---

<sup>12</sup> 參見附圖一。

1998)；社會福利體制部分，則是承襲基督教民主特色的「歐陸型社會福利國家」(Esping-Andersen, 1990; Huber and Stephens, 2001)；荷蘭為典型的「協調式市場經濟」(Coordinated Market Economy, Soskice, 1999; 有時候會被稱為是 overlegeconomie) 或萊茵式資本主義 (Rhineland Model Capitalism; Albert, 1991)。所謂民主統合主義國家，指在公私部門交疊分享的領域中(如勞動市場、社會福利及職業教育訓練等)，政策是由社會夥伴協商、制訂與管理，並藉由政黨政治來落實協商決議(藍於琛, 2004)。由於提供政策建議的環境是比較特殊，因此政策建議在勞動市場與福利改革扮演一個很重要的角色，並且透過社會夥伴的討論而制訂社會政策內容，及福利國家的相關議題(Visser & Hemerijck, 1997; Hemerijck, 2003; den Butter & Mosch, 2003; Andeweg & Irwin, 2002)。從這樣的描述可知，荷蘭社會夥伴在制訂政策上有很大的權力空間，對於勞動市場的政策有相當的影響力，形成這樣的一個發展機制，有其歷史軌跡與特殊性。荷蘭從第二次世界大戰之前，就已經開始此種統合協商制度<sup>13</sup>，做為政策制訂的方式。

丹麥則是位於北歐大約東 10° 與北 56°，包括日德蘭半島 (peninsula of Jutland)，南邊與德國相鄰，面積約為 43,093 平方公里。丹麥首都為哥本哈根 (Copenhagen)，有 130 萬居民，截至 2006 年為止，總人口約有 540 萬人，其中 370 萬人是處於工作年齡 (15-66 歲之間)，實際勞動力則是 290 萬人，其中 280 萬人是工作的，105,000 人是處於失業狀態；在 15-66 歲間，則是有將近 80 萬人是退出勞動市場，依賴社會安全給付維生 (Kvist & Pedersen, 2007)。與荷蘭一樣，丹麥國家是很平坦，沒有山丘，多數區域適合從事農業。除了丹麥北海海域為數不多的石油與天然氣，境內並無重要的礦物。丹麥環保意識相當高，在其境內並沒有核能發電廠，目前丹麥議會多數黨的意見決定不使用核能發電，可知丹麥相當重視環保。Esping-Andersen (1990) 指出丹麥是北歐

---

<sup>13</sup> 荷蘭的統合協商的模式，是一連串歷史的演進，最初是由地方與中央的合意所構成，截至 1795 年，此一模式已經維持了兩個世紀之久。荷蘭政治環境重要的特徵是地方與中央的合意制度<sup>13</sup>與「攝政規則」(regents rule)--地方與省的官員模式，為傳統政策談判(協商)的起源(Van Gorcum, 1974)。



福利國家之一（包括丹麥、芬蘭、挪威、瑞典等），主要的特色為社會團結觀念（social solidarity）高與社會保護<sup>14</sup>高。在社會、政策、宗教與文化價值方面，丹麥人有很高的同質性。人口構成方面，在 1997 年只有 6.4% 的人是移民與其後裔（Madsen, 1999）。相較於其他北歐國家，丹麥男女平等程度高、貧窮風險率低且國家貧富差距不大；在競爭力方面，根據世界經濟論壇（World Economic Forum）<sup>15</sup>2008 年所做的全球競爭力報告，丹麥的全球競爭力排名為第三，而荷蘭則是排名第八。

丹麥與荷蘭最大差異的部分，丹麥一直在進行市政府改造。在 1973 年，丹麥進行市政府（municipalities）改革，縮減一些市政機關，目的是希望可以集中權力，並改變國家與地方機關的財政負擔部門。因此，在丹麥福利政策中，地方分權（decentralisation）扮演一個關鍵性的角色。之後，丹麥政府重新劃分為：275 個市政府及 14 個郡，取代之前的 25 郡及 1,388 個市政府<sup>16</sup>。郡的責任是提供醫院、公共健康保險、16 歲後的中等教育（secondary education；高級中學，gymnasium）、失能者的社會福利及交通公共建設、公共運輸等服務。市政府對於市民有更直接的相對關係，並有責任照顧老年者、提供初等及中等學校（primary and secondary school）教育與孩童照顧。透過這樣市政府的改革、縮減活動，可以讓市政府更集中於勞動市場政策及對失業者的特殊服務的處理上。<sup>17</sup>

丹麥及荷蘭都被認為是社會統合主義（social corporatism）國家，Schmitter（1974）分析社會統合主義的特色，認為是利益團體在自發性壓力下，由下而上的權利行使所形成的結果，即在 1970 年代歐陸國家和社會夥伴之間所穩定建立的制度化協商模式，稱之為社會統合主義。一方面是在自由經濟與政治制度演

<sup>14</sup> 根據 Stephens（1996）對社會保護的定義是：提供給個人，津貼、慷慨的福利及廣泛的社會服務。

<sup>15</sup> 參見世界經濟論壇，2008，<http://www.weforum.org/pdf/gcr/2008/rankings.pdf>

<sup>16</sup> 哥本哈根市（Copenhagen）與菲特列斯堡市（Frederiksberg）地位比較特殊，既是市又是郡。

<sup>17</sup> 最近，丹麥又進行一次地方結構改革，將 14 個郡變成 5 個地區，從 2007 年 1 月 1 日開始生效；而此一改革的任務是要修改國家、地區與地方水準。

變下，經濟決策權利逐漸集中到雇主與工會組織的結果，另一方面是國家機關在經濟事務管理和公共政策角色上的擴張。對 1970 年代的歐陸國家而言，它所要因應的是全球性經濟危機破壞了穩定的充分就業，是要如何面對勞動市場不斷上漲的薪資壓力，還有因失業率上升而不斷增高的社會福利支出，以及總體經濟在財政與貨幣政策調控空間日趨緊縮等接踵而來的問題。社會統合主義的勞資集體協商模式，此時正好提供了一個成果相當有效的政策調整模型（轉引自黃志隆，2004）。Rhodes（1998）則是強調荷蘭等歐陸國家已經脫離了瑞典式正統的社會統合主義，並從 Esping-Andersen（1985）所稱的反市場的政治（politics against market），轉向一種能夠與市場機制相互配合的競爭式統合主義（competitive corporatism），將荷蘭的模式歸類為競爭式統合主義。

## 貳、 勞動法與社會安全之發展

### 一、 荷蘭勞動法與社會法的演進

荷蘭現代勞動法是在 19 世紀所建立，大約是在 1800 年「自由貿易」下而開始出現一連串的規定。1874 年制訂第一個禁止童工的法令，並於 1889 年將此一法令擴張到女性與年輕人工作時間的保護；第一個工作健康與安全的法令（Health and Safety at Work Act）於 1895 年所建立。關於僱用契約的部分，則是在 1907 年規定於民法（Civil Code, CC）中，內容約有 100 條法規，包含多種僱用契約類型的規定。1997 年時，荷蘭將這些法規現代化，將其整合到荷蘭民法第 7 冊第 10 章中。

在 1901 年，荷蘭公布第一個社會安全法令——即產業傷害保險法案（Industrial Injuries Insurance Act），內容為強制保險以對抗工業意外的發生（Jacobs, 2006）。在第一次世界大戰之後，荷蘭政府為了消除此時社會動盪不安，則是開始加強整體社會安全。

之後，荷蘭在 1919 年公布勞動法，其內容嚴格並廣泛地規定最長的工作天

數及工作星期。1922 年則制訂勞資糾紛的處理與調解機制。團體協約則是在 1927 年設立，此時的團體協約法，承認團體協約對個人僱用契約有拘束力，規定若雇主與員工簽訂的勞動契約，若是違反團體協約，則個人勞動契約為無效，則改由團體協約內容取代個人契約；除此之外，團體協約的規定也可以作為補充個人僱用契約的規定。但是，此一規定，只有在勞雇雙方有簽訂團體協約時，團體協約的優先性才會存在。

1937 年，荷蘭針對團體協約有進一步的擴大適用範圍，透過團體協約擴大法令（Act on the Extension of Collective Agreements）讓社會事務部有權力，可以擴大團體協約的拘束力，來拘束一些產業部門的所有企業及人員，如果社會事務部使用這項權力，則在團體協約以外的雇主及他們所有工作者都會受到團體協約的強制性拘束，即德國的拘束力一般化宣告<sup>18</sup>（Allgemeinverbindlicherklärung）。1990 年時，荷蘭團體協約的涵蓋率為 72%，但工會密度<sup>19</sup>則是低於 29%（Van den Wijngaert, 1994），在這之中，有 11% 的工作者透過行政擴張涵蓋於團體協約中。一些經濟學家認為團體協約的擴張可以預防低工資競爭，但卻造成工資結構僵固性（Oudshoorn and Vijlbrief, 1995; Ministry of Economic Affairs, 1995; van Wijnbergen, 1996）的情況產生，且這樣的團體協約擴張，同樣地顯示出在工資水準上具有「向上壓力」（upward pressure）（Lever and marquering, 1995; Van Praag and Hop, 1995; Freeman, Hartog, and Teulings, 1996）。此一向上壓力乃是造成 1970 年代瓦森納協約的起源。現今荷蘭已經廢除團體協約行政擴張法令。

社會安全法部分，荷蘭政府公布新的社會安全法，保障老年工作者最低薪資給付、失能（殘廢；disablement）與喪偶年金（widows' pensions, 1919 年）及生病津貼<sup>20</sup>（sickness benefits, 1930 年）。但在 1930 年代的大蕭條後，許多

<sup>18</sup> 即由國家之行政權利，將已有效存在且具備一定要件之團體協約之拘束力，擴及於非團體協約關係人之制度，此即所謂的團體協約拘束力一般化宣告。

<sup>19</sup> 指 65 歲以下的工作者會員。

<sup>20</sup> 荷蘭的生病津貼法案（Sickness Benefits Act）是在 1913 年通過，可是直到 1930 年才開始

人失業的情況下，卻是將社會安全的給付大幅地降低。

1952 年通過的社會安全組織法案 (Social security organization Act, OSV)，賦予產業保險理事會<sup>21</sup> (Industrial Insurance Boards, IIBs)，有施行生病福利法案 (Sickness Benefits Act)、失業保險法案 (Unemployment Insurance Act) 與家庭津貼法案 (Family Allowance Act)，及界定社會保險銀行的責任與在產業傷害保險法案與失能法案 (Disabilities Act) 方面的責任。1956 年時，家庭津貼法案的監督責任移轉到社會保險銀行；1967 年，產業傷害與失能法案則是由失能保險法案 (Disability Insurance Act, WAO) 所替代，並進而轉變成產業保險理事會的責任。但在 1994 年，社會保險協會 (Social Insurance Council) 解散，改由獨立監督團體—社會保險監督理事會 (Supervisory Board for Social Insurance, CTSV)，另外成立一個獨立機構—協調臨時協會 (Temporary Institute for Coordination, TICA)，則是依據社會安全法令所創建，主要由三方所組成。在 1997 年，產業保險理事會解散，TICA 理事會則是重新歸入國家社會保險機構 (National Institute for Social Insurance, LISV)，負責締結私人經紀以外的社會安全管理的契約，工會及雇主協會在國家社會保險機構都是諮詢地位。在 1998 年，社會夥伴同意社會經濟理事會 (Social and Economic Council, SER)，使社會保險制度完全私人化，包含索賠及社會安全條款的實施。

1918-1965 年間，政府的運作是依據基督黨的社會觀，議會支持此一概念，因此在 1923 年設立了高等勞動理事會 (High Council of Labour)，因此在 1927 年公布團體協約法，並於 1933 年公布聯合部門理事會法 (Act on Joint Sectoral Committees; Bedrijfsradenwet)，及社會安全理事會組織。此時在部門層級與國家跨部門層級，政府開始刺激雙邊組織 (社會夥伴) 建立。在第二次世界大戰後，社會夥伴於 1945 年成立勞動基金會 (Foundation of Labour)，且議會在 1950 年通過產業關係法 (Organization fo Industry Act)，成立了社會經濟理事會

---

實施 (OECD, 1992)。

<sup>21</sup> 目前產業理事會來管理失業、生病、與失能保險計畫，因為是準獨佔 (quasi-monopoly)，故產業理事會在整體的社會政策有很高的制度權力，獨立於國家。



(Social Economic Council)，此一方式，造成荷蘭長期工資中央集權政策。

1957-1968 年間勞動法有顯著的發展，勞動法新的目標則是平等的對待、不歧視、及工作者的企業參與。在二次世界戰後到 1960 年代期間，荷蘭勞動法與社會安全法有所改變，在勞動法部分，有薪假或特別休假 (paid holidays, 1966 年)、最低工資或基本工資<sup>22</sup> (minimum wages; Law on Wage Base Determination, 1968 年) 及解僱保護 (protection from dismissal, 1945、1954、1968 年) 都有更進一步的發展。荷蘭的解僱保護法律是由 1945 年 10 月 5 日公布的特殊法令—工業關係特別法 (Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen, BBA) 所制訂，要求雇主在行使任何一般解僱之前，必須獲得地方就業主管機關 (Regional Director of Employment) 同意，若員工同意這項解僱或是不必預告的立即解僱情況下，則雇主不必執行此一程序 (Art. 6 II a BBA)。

社會法部分，則是在 1948 年開始採用失業津貼 (unemployment benefit)，並針對整個社會安全體系全面檢查。目前荷蘭的社會安全體系，大多數是依賴社會保險，而社會保險的資金來源主要是以所得稅 (compulsory payroll taxes) 為主，保險的資格是依據投保年資來計算。目前荷蘭的社會安全體系，主要為：全民保險 (National Insurance)、勞工保險與社會救助這三個體系，說明如下 (此部分將會在社會安全一節中，會有更詳細的說明)：

1. 全民保險，涵蓋了國民所遭遇到的風險，包括老年年金 (AOW)、遺屬 (ANW)、自營作業者失能 (WAZ) 與年輕殘障者 (WAJONG)、兒童 (AKW)。

23

2. 勞工保險，包括失業 (WW)、失能 (WAO) 與疾病 (ZW)<sup>24</sup> 這三種風

---

<sup>22</sup> 其法案的內容是雇主與工人組織自由協商工資，但荷蘭政府仍然會繼續干涉基本工資決議的過程。

<sup>23</sup> AOW (General Old-Age Pension Act; Algemene Ouderdomswet) ; ANW (General Survivors Act; Algemene Nabestaandenwet) ; WAZ (Disability Insurance Act for Self-Employed; Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen) ; WAJONG (Disability Provision for Young Handicapped People; Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten) ; AKW (Child Benefit; Algemene Kinderbijslagverzekering) 。

<sup>24</sup> WW (Unemployment Insurance; Werkloosheidswet) ; ZW (Sickness Benefit Act;

險。

3. 社會救助 (Social assistance; Algemene Bijstandswet, ABW)，作為最後的安全網，主要是針對所有公民。

## 二、 丹麥勞動法與社會法之演進

### (一) 丹麥--以團體協約為主的勞動法

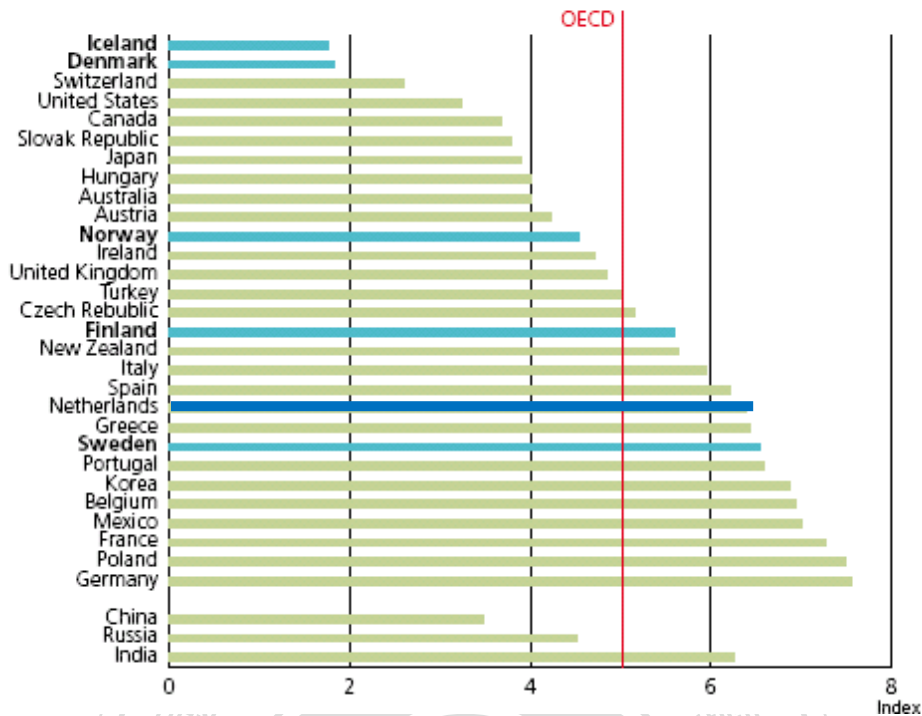
丹麥並未有類似於我國勞動基準法的勞動法規，或是類似荷蘭的作法，其並沒有專門設立獨立、統合的勞動法，勞動法的規定是各自散在一些法令規章中。因此，相對於其他歐洲國家，丹麥的勞動法規是顯得比較寬鬆的、彈性的，例如：法律其並未對夜間工作、週末加班有所限制，此部分的規定，則是交由勞資雙方去自主協商，由雙方所簽訂的團體協約自由調整。

根據世界經濟論壇 (World Economic Forum) 的競爭力報告 (competitiveness Report)，指出在 1994-1996 年，荷蘭的解僱保護法規尺度為 3.47 (標準尺度是 0-10 分之間，0 代表是非常嚴格，10 是代表非常彈性)，代表荷蘭的解僱保護法令規定是相當嚴格的，相較於丹麥，丹麥的分數則為 7.72，為解僱法令規定較不嚴格之國家。

除此之外，根據 IMD 在 2006 年所做的調查 (見圖 2-1)，指出丹麥的勞動法規是相當寬鬆的，相較於荷蘭，其勞動法規是比較嚴格。所謂的寬鬆 (lax) 的勞動保護，代表丹麥公司可以快速的調整適應變動的需求，達到經濟彈性並馬上回應經濟衝擊。但 Peijpe (1998) 指出雖說丹麥就業保護寬鬆，但是仍有其特有的就業保護法規，且有針對一些特定族群有設立相關的法令，來保障這些工作者，如：農業與家務勞動者法、公務人員法、白領工人法...等。

---

Ziektewet); WAO (Disability Insurance Act; Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering)



資料來源：IMD, 2006; Christensen, 2006

圖 2-1、解雇保護法規嚴格度比較圖

丹麥勞雇關係以團體協約為主的形式，乃是與勞工活動（即工會活動）的發展有密切關係，此一發展歷程，說明如下。

工業革命後，19 世紀末期，丹麥工業工人人數不斷增加，工作條件與環境卻非常差，因此為了爭取比較好的工作環境與薪資條件，藍領工人們於 1898 年組織成了全國性的工會(DsF)，即丹麥工會聯盟(Federation of Trade Union, LO)的前身，此為丹麥第一個工會。但是早在 1896 年，雇主便已經聯合成立國家聯盟組織，即丹麥雇主聯盟（Danish Employers' Confederation, DA）。

在 1899 年，丹麥藍領工人展開了一連串、長期抗爭的行動，以「大停工」（Big Lockout）為序幕，制訂九月協定（September forliget; September Agreement）作為結束。大停工持續了三個月，罷工工作者不但獲得鄰近國家的支持，同樣也獲得了國內農人的支持（Due, Madsen et al., 1994）。透過農夫與



工人合作的結果，則是證明雇主組織過於高估他們本身的優勢，因此工人取得與雇主協商權利。「大停工」的意涵是值得注意的，因為它代表著社會民主黨與自由黨 (Liberals)<sup>25</sup> 兩者間的聯盟，是形成丹麥福利國家模式的特殊要件。此一九月協定模式，則變成為丹麥團體協商體系的基礎：即「社會夥伴間接受雙方組織的權利，當雙方的合約（團體協約）繼續有效時，這段有效期間雙方的責任則是鬥爭、協商、和平相處」。九月協定包含一些重要根本性原則，如：九月協定制訂了關於勞資爭議的規則與條件，並特別說明雇主有特定的指揮權（指揮監督權），此一協定亦確定了雙方有仲裁行為（arbitration proceedings）的權利（Jonasen, 1998）。

九月協定乃是丹麥團體協約的源頭，之後丹麥 LO 與 DA 所簽訂的團體協約都是依循九月協定的內容。但在 1960 年時，DA 與 LO 簽訂的基本協約（Basic Agreement）取代了九月協定。由基本協約取代九月協定，乃是因為 1960 年基本協約主要是更新九月協定的語言（改變使用的詞語），但事實上，並沒有修改規定，仍舊是延續九月協定的內容。後續幾年都有新的基本協約取代前一個協定。1973 年的基本協約取代 1960 年，而後的幾年也有，1981 年、1986 年、1992 年都有修改部分內容，不過大致上都是與 1960 年基本協約一致。在這之中，扮演最重要的角色是丹麥勞動工會聯盟（LO）及雇主中央聯盟組織（DA），雙方都是協商的當事人。

LO 與 DA 並於 1907 年共同成立一個八月委員會（August Commission），此一委員會一開始成立的目的是調查創設勞動法庭（labour courts）與成立仲裁理事會（Arbitration Boards），來處理勞資糾紛的可能性，主要是因為在勞動市場中，認為團體協約並非是一個有效的工具。委員會建議成立固定仲裁法庭（Permanent Arbitration Court），即目前的勞動法庭，負責處理所有部門團體

---

<sup>25</sup> 自由黨最初的傳統組織是由農夫所組成，稱之為「Venstre」，字面上代表著意思是左派，追溯成立的原因，乃是在 19 世紀中期藉以對抗「右派」-- 雇主（Højre）而成立的。

協約的爭議問題。因此在 1910 年，實施勞動法庭法（Labour Court Act），於 1973 年，則是成立新的勞動法庭法取代舊法，另於 1997 年做部分修改。另外一個則是公共調解服務法（Public Conciliation Service Act），公共調解部門主要的任務是負責處理幫助勞資雙方透過團體協商，進而締結團體協約。

可知，九月協定及八月委員會對於勞動法的發展其實有很大的影響，換句話說，工會對於丹麥勞工權益影響相當大。目前藍領工人工會的組織率約為九成，白領工作者的組織率只有 70-75%，幾乎公部門所有的員工都受到團體協約的保障，私部門大約只有 2/3 的工作者是受到團體協約的涵蓋。

在 1985 年代，雇主處於相對優勢，但根據公法之規定，對於從事航海、農業與家務勞動者應該要給予保護，之後則是將這些規定彙整成一個特殊法——主僕法（Master and Servant Act），即為現今的農業與家務勞動法（Agricultural and Domestic Workers Act, MHJL）。另外，1880 年代，對於學徒（實習生）有保護，制訂學徒法（Apprentices Act），則為現今的職業訓練法（Vocational Training Act, EUL）。在白領工作者法部分，由於白領工作者的組織率相當低，且在此一領域並沒有一般的法令，而法令的發展主要是透過法院，根據雙方的勞動契約與一般性原則，如：主僕法；因此在 1938 年，將這些規則集合成為白領工作者法（White-Collar Workers Act, FUL），以保護此一領域的工作者。除了白領工作者法、職業訓練法外，丹麥另外有針對公務人員設定特殊法令，即公務人員法（Crown Servants' Act, TML），只對於受僱於國家公務員有效，而受僱於市政府的工作者，則是受到類似於公務人員法的法令管理。

關於勞動條件的部分，則有相關法令的規範，如：生病與懷孕福利法（Sickness and Pregnancy Benefits Act），適用於所有工作者，對所有工作者都是有效，其內容規定員工生病後開始的兩週內，雇主必須負擔此一期間工資；另外相關法令規範還有兩性平等對待法（Equal treatment for Men and Women

Act)、平等薪資法 (Equal Pay Act) ....等。

丹麥的團體協約類型主要可以分為三個類型：(1) 基本協約 (basic agreement)，主要包含適用於一個或更多部門的長期規定；(2) 產業協約 (industry-wide agreement) 指針對單一部門、產業；(3) 地方協約 (local agreements) 則是作為產業協約在企業水準部分的補充。在每個水準的補充協約，可以依據其情況，來設計其本身特殊的條約，例如，協約可以制定產業勞資爭議的解決規定，特別是對於團體協約的爭議、調職與成立員工代表會 (cooperation committees)。這三個團體協約，皆有其特殊性意義與功能，說明如下：

### 1. 基本協約

主要由 LO 及 DA 來簽訂的，此一基本協約的有效期間通常長於一般團體協約。基本協約的內容通常規定主要團體 (LO、DA) 與其會員之間的關係條件，如在一般規定方面：罷工、停工、對雇主指揮工作權的限制規則，及團體協約終止、團體協約和平義務等規定。基本協約主要目的是在於設定基本條件、雙方權利，並包含未受其他團體協保護的會員。LO 及 DA 所簽訂最重要的基本協約是在 1992 年，這個協約主要是延續 1973 年的基本協約及 1960 年的基本協約，為第一個現代化的基本協約，1899 年的 9 月協約 (September Agreement)。LO 與 DA 的基本協約與 9 月協約是勞動法的重要起源，因為事實上他們建立起一個團體協約法首例。

### 2. 產業協約

丹麥典型的團體協約為產業協約，其內容通常是規定工資與其他工作條件，如工作時間、加班津貼與特殊福利與補貼、僱用終止規則，且通常會包括工作場所工會會員代表 (提供他們選舉與保護) 的相關規定，這種協約通常是全國工會與全國雇主協會所簽訂，但是也是可以由工會與單一雇主簽訂類似採用合約

(adoption agreement, tiltrædelsesoverenskomst) 作為全國水準的部門協約。

### 3. 地方協約

由於丹麥典型團體協約為產業協約，且僅對於這些組織成員生效。但是在這些協約談判中，很難制定符合地方情況與環境規則，因此，通常私人公司與地方工會會另外簽訂補充產業協約的地方協約。這些地方協約一般不可以違反產業協約，只能補充這些條款並補充與產業協約之間的差距。

另外，丹麥 2007 年-2010 年的團體協約，已於 2007 年 4 月 30 日生效。其內容為：(1) 每年退休金存入金額 2008 年 7 月將由以往的 10.8% 增加至 11.1%，2009 年將更提高至 12%，其中三分之二由資方負擔，三分之一由勞方負責。(2) 資方將提供勞方一個自由帳戶，2007 年 3 月雇主將存入員工年薪的 0.5% 至此帳戶，2008 年及 2009 年將各再存入 0.25%，員工可用此帳戶的款項於退休金存款、休假或再進修等的費用。(3) 2007 年 7 月開始，員工於育嬰假期間，仍需提列退休金。(4) 父母之育嬰假將由 6 個星期延長至 9 個星期，其中父母任何一方均不可請超過 6 個星期的育嬰假。(5) 最低工資自 2007 年 3 月起將提高 3 克郎至 98.15 克郎，2008 年及 2009 年每年將再各提高 2.5 克郎。

#### (二) 雙軌制社會福利制度—以慷慨聞名於世

Andersen & Etherington (2005) 認為丹麥社會安全的特點為：「以自願為基礎，將慷慨的福利作為一個正面、有助於促進工作的工具。」丹麥分別於 1891 年制訂老年年金、1898 年實行傷害保險、1892 年實行健康保險、1907 年實施失業保險，並於 1921 年制訂失能年金。丹麥的社會福利制度為一雙軌制度，即全民普及式制度與社會保險制度兩者並存，包括：老年年金、失能給付、疾病與生育給付、失業保險與家庭津貼。

全民普及式制度主要是適用於所有介於 16-66 歲之間的居民，以及與丹麥簽訂互惠協約，且合於一定居住期間的外國人。全民普及式制度在每項給付當中，

可以分為基本年金及補充年金，如老年基本年金與老年補充年金、失能基本年金與失能補充年金等，而這都必須經過薪資調查或是所得調查。失能依照不同的失能程度給予不同的失能給付。

在社會保險部分，丹麥的法定年金主要包含老年年金（old-age pension, folkepensionen, FP）及老年補充年金（supplementary old age pension, ATP; 1964）或稱之為勞動市場補充年金；非強制性的職業年金計畫、及私人老年年金安排。因此，丹麥的社會安全制度乃是混合型，混合著全民普及式、社會保險制及強制私人帳戶制度三種。

除此之外，社會安全領域的許多法令都是與勞資關係相關，產業傷害保險法（Industrial Injury Act）則是一個強迫保險，主要的目的作為工作場所意外發生的後備補充；保證支付法（Pay Guarantee Act）則是保護工作者在雇主破產時，還可以拿到其薪資；透過補充盈餘相關年金法（Supplementary Earnings Related Pension Act, SP; 1988），成立一個基金，雇主及員工都必須負擔保險費，此一年金主要是作為退休者國家年金與其他年金的補充。

Madsen（1999）、Kvist & Pedersen（2007）指出丹麥福利模式不同於斯堪地那維亞模式<sup>26</sup>，其主要特色為可以歸納整理如下：

1. 高就業的目標：政策目標是以完全就業（full employment）為主，減少失業，特別是針對長期失業。
2. 均等目標：不論是性別、年齡、階層、家庭狀況、種族、宗教等，均以提高之間的平等為目標。

---

<sup>26</sup>北歐福利國家的主要特徵為（Madsen, 1999; Kvist & Pedersen, 2007）：（1）廣泛、綜合（Comprehensiveness）：不論是對市場或公民社會（civil society），國家擔負起很大的社會責任。（2）普遍性原則（principle of universalism）：代表國家內所有公民，都有相同水準的社會福利、教育、房屋、健康服務等。（3）個人主義（individualism）：社會權在相當程度上是個人化的；因此根據個人的狀況，來提供與規劃福利，不考慮家庭情況（主要排除社會救助與家庭津貼）。（4）補償原則（principle of compensation）：即失能者，有資格獲得經濟救助，讓他們可以維持生活所需。



3. 丹麥社會福利模式，其財務主要是仰賴稅收來源，非社會保險（social security contribution）的貢獻；社會保險來源限定在失業保險、自願提早退休補貼及補充性勞動市場計畫（supplementary labour market schemes）。且人民對於直接所得稅用於公共部門有很高的信賴感。
4. 自由市場導向，在經濟政策、產業政策、所得政策方面，是採取「自由主義」，有學者指出丹麥實際上偏向於「盎格魯薩克遜」（Anglo-Saxon）模式。
5. 福利對於中、高收入者而言，是比較不慷慨的（相較於芬蘭、挪威及瑞典）。事實上，丹麥社會安全與社會救助對於低收入族群是特別慷慨的，可能是與其他北歐國家一樣或者是更好（Kvist, 2002）。換句話說，對於很有可能面對失業、生病或者工作失能的人是最慷慨的。
6. 傳統上是透過團體協商及一些勞動市場的法律規定來決定工資與工作條件；因此勞動市場政策傳統上是較少干預，不像瑞典的模式。
7. 勞動市場上有很高的工會組織率。
8. 地方分權組織（Decentralised organisation）：多數的社會安全或其他服務，是由地區或地方提供，如市政府（municipality）。
9. 在年金、健康照顧等方面的公民權，並不與個人勞動市場的歷史連結；但是基本上所有丹麥公民與住在丹麥類似身份的人，都有權利。

## 參、 社會夥伴

社會夥伴是歐陸國家在發展市場經濟過程中，為經常使用的一種利益分配的制度化安排。通常是在經濟或社會事務的決策上，由勞、資雙方，或是勞資政三方，就相關議題形成的相互妥協與合作關係（黃志隆，2005）。因此在這一部份當中，則會分別介紹荷蘭與丹麥的社會夥伴。丹麥的社會夥伴制度可以從前文的勞動法的演進中，可以略知一二，不論是雇主組織或是工會組織，兩者對於丹麥勞動市場政策發展有相當深遠的影響。荷蘭則是除了工會、雇主組織之外，還有

一些獨立於政府的組織，而其構成的成員則是有勞、資、政三方的代表，影響著勞動市場政策的發展。

## 一、 荷蘭三方夥伴—工會、雇主組織、三方機構

### (一) 工會

荷蘭有許多工會，但他們的會員人數有極大的變化，有時候接近於 500,000 人，但是有時候則只有幾百人。荷蘭主要有三個互相競爭的工會聯盟：

1. 荷蘭工會聯盟 (Confederation of Dutch Trade Unions, FNV)：1982 年，天主教工會聯盟 (Catholic Trade Unions' Confederation) 與社會民主工會聯盟 (Social Democratic Trade Unions' Confederation) 合併成為荷蘭工會聯盟，這是荷蘭最大的工會聯盟，其會員人數大約有 120 萬人。
2. 基督全國工會聯盟 (Christian-National Union Confederation, CNV)：大多是由新教徒工會 (Protestant unions) 所組成，約有 300,000 名會員。
3. 白領與資深員工聯合工會 (Union of White Collar and Senior Staff Associations, VHP; MHP)：是白領工會的聯盟，在 1972 年創立，目前有 175,000 名會員。

除了隸屬於這三個工會聯盟的工會之外，還有其他特殊職業類別的獨立工會，例如：由航班空服員組成的工會 (KLM)，也會影響經濟上一些特定部門。荷蘭是歐盟中最少組織工會的國家之一，25%的員工是加入隸屬於 FNV、CNV、VHP 的工會，2%是加入其他工會，組織工會的比率與工作人口有相當大的差異。

### (二) 雇主聯盟

荷蘭每個一經濟部門都有雇主公會，幾乎隸屬於三個保護組織 (umbrella



organizations) :

1. 荷蘭產業聯盟與荷蘭基督教雇主聯盟 (Verbond van Nederlands Ondernemers-Nedlands Christelijk Werkgeversverbond, VNO-NCW)，其代表工業、商業、銀行、保險及其他服務業的大型、中型企業的雇主協會。
2. MKB-Nederland，農業以外的中小型企業為主的雇主公會。
3. LTO-Nederland，為農業的雇主公會。

根據荷蘭憲法第八條的規定，雙方都享有自由結社權，不論是對於工會與雇主聯盟，並沒有任何特殊法律規定。實際上，不單只是工會的組織率高，相對的，雇主組織率相當高，特別是大型企業的組織率特別高。

### (三) 三方機構

在荷蘭，有一些獨立於政府的非營利組織，多為三方機構組織（即裡面的成員有工會、雇主組織及政府代表），有些是依據國家法令而成立，有些則是透過私法而設立的，這些機構在荷蘭的政治經濟發展中，扮演相當重要的角色，茲分述如下：

1. 荷蘭經濟政策分析局 (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis; Centraal Planbureau, CPB)，是經濟與勞動市場政策的右派，為一獨立機關，以實用主義為主，並提供以問題導向意見，佔有很強的諮詢地位角色。在第二次世界大戰後就已經建立，主要是由經濟事務部創立，但 CPB 被認為是一個獨立政策導向研究單位，不隸屬於政府機關。主要研究內容是荷蘭總體經濟模式與政策改革的潛在效果；由於長期經驗在發展與微調荷蘭總體經濟模式，它在這部分有獨佔的分析資料，因此許多和南相關的總體經濟資料，都必須透過 CPB 才能取得。

2. 荷蘭政府政策科學委員會 (The Netherlands Scientific council for

Government Policy; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR)，1976年透過法律所建立，是一個重要獨立、自主的機構。多數認為WRR在提升政策上有很高的影響力，且在荷蘭經濟長期議題方面，有其政治覺醒，例如：在1990年，WRR提出一份「工作觀察」（A working perspective）的報告（Hermerijck, 2003），強烈主張「典範移轉」（paradigm shift），贊成由就業成長與勞動市場整合來取代減少勞動供給的手段，以降低失業率；如其主張擴張失能年金，主張以無活力/活化率為政府的主要標竿，並促使長期再教育，朝向更多內涵與積極勞動市場政策。

3. 勞動基金會（Labour Foundation; Stichting van de Arbeid, STAR）<sup>27</sup>，1945年透過私法所建立，且主要是由社會夥伴所創設，是一個國家諮詢組織，為最高的雇主與工會聯盟。在此一架構下，社會夥伴除了集體協商之外，還可以有廣泛務實的討論，他們可以採取在社會或經濟主題上的聯合意見，並對回應政府與議會的要求，政府每年與STAR會面兩次。

4. 雙邊的勞動基金會是以第三方--荷蘭社會與經濟委員會（Social and Economic Council; Sociaal-Economische Raad, SER）作為補充。SER是由在1950年由公法所創立，它被認為是荷蘭政府的顧問組織。雖然它是由產業來提供資金，但它集合了政府最高組織、荷蘭工會最高層級組織與第三方「最具有代表性的代表人」（crown representatives）團體，例如：獨立自主的專家，像是大學經濟、社會科學或法律的教授、荷蘭中央銀行（the Dutch Central Bank）總裁與CPC的主管。政府根據委員會的命令來指派SER的主管，在委員會的會議中，同時也三方工作團體，內閣官員擔任觀察員，因此使得資訊的轉換更容易，在SER，獨立的成員提供社會科學資料並促進妥協。而若SER發佈全體一致的政策意見，則對政府在經濟議題與相關政策討論上有很大的影響力，若SER

---

<sup>27</sup> 在世界大戰後，勞動基金會扮演著引導荷蘭政府控制工資政策（Wage Control policy），公私部門的薪資都被固定，直到七〇年代末期，工人組織在總體政策制訂上付出了一定的代價，事實上，他們不在工會內扮演積極的角色，這被稱為是「Big Deal」（大政策）。

不一致的意見，則影響力較小。但同樣單一的意見是很少會支持政府(Hermerijck, 2003)；在 1995 年廢除政府委託諮詢服務，自此之後，SER 公布全體一致的意見，其影響力變得更為強大。

在荷蘭模式下，主要透過不同部門的社會夥伴與政府的會議與協商過程而成的，SER 與 STAR 則為主要核心角色，兩個單位都是扮演制訂社會經濟政策與法規的協商角色，但主要是以 STAR 為最重要。而統合主義本身的概念是倡導在經濟問題、可能採取的行動觀點上，透過社會夥伴間的交換與整合，從而在可能的政策領域中做政策協調，達成一致的協議；同時，社會夥伴本身依賴 CPB 的分析，增加政策評估與建議方面的整合。相較於德國，德國無法透過德國工作聯盟 (German Alliance for Jobs) 的標竿會議 (Benchmarking Committee) 來達成協調。此外，另外一個荷蘭不同於德國的重要因素，即在議程設定上，從政府潛在、實際干涉部分來看，荷蘭政府在這議程的設定過程中，扮演一個很強大、干涉的角色 (Hemerijck, 2003; Seils, 2005)，藉以達成政府的政策目標。

## 二、 丹麥—工會、雇主組織為主

在 2002 年，丹麥工會聯盟 (Federation of Trade Union, LO) 為藍領工作者最上級的工會組織，會員人數高達 1,433,064 人，為丹麥最大的工會組織；而在丹麥亦有兩個重要的工會組織，及白領工人與公務人員工會 (White-Collar Workers and Crown Servants, FTF)，其會員人數為 356,058 人，及畢業生受僱者協會聯盟 (Confederation of Graduate employee Associations, AC)，即具有大學學歷者，通常有受僱於公部門或是私部門者，目前會員人數為 160,547 人 (Hasselbalch, 2005)；此外，當與公部門團體協商時，FTF 與 AC 兩個工會會聯合起來成為卡特爾 (Cartel)，與公部門一起協商其會員的權益。

雇主組織則是早在 1896 年時，就已經組織為丹麥雇主同盟 (Danish

Employers' Confederation, DA)，其多為商業部門、小型工藝貿易業、製造業、與服務部門。但是目前只有 25%的企業有加入 DA，一些雇主協會在產業部門，則是加入丹麥產業聯盟（Confederation of Danish Industries, DI）。其他雇主組織，如農業雇主協會聯盟（Confederation of Agricultural Employers' Associations, SALA）及金融產業雇主協會（Finance Sector Employers' Association, FA），雇主組織間會互相合作，與 DA 也會合作，但是並非是隸屬於 DA。多數的雇主都是接受一般產業水準的團體協約，作為特殊採用的協議，整體而言，在丹麥的勞動市場中，約有 80%的工作者是受到團體協約的保障。

如前所述，在 1899 年的 9 月協定之後，丹麥的勞動市場主要是由雇主與員工組織負責協調，即在集體基礎下處理一般利益事項。因此兩個主要的社會夥伴--丹麥雇主同盟與丹麥工會聯盟，涉入正式與非正式的政策構想過程。丹麥國家勞動部（Ministry of Labour）對就業政策有所責任，但並非是福利分配者，由工會負責失業者信託管理（失業基金），地區勞動市場協調會（Labour market Councils）與職業訓練制度則是由社會夥伴負責（Andersen and Etherington, 2005）。

## 第二節 荷蘭與丹麥之政治環境

荷蘭與丹麥兩國政府均為君主立憲的內閣制度，且兩國均屬於比例代表制的國會制度。由於丹麥政黨參與國會的門檻極低，因此國會的政黨數目眾多，屬於少數政府執政的型態，荷蘭亦是如此。因此在兩國政治制度限制的影響下，雙方國家的政黨合意、政黨間的合作也益形重要。以下將分別說明荷蘭及丹麥這兩國的政治環境及近年來執政的狀況。

荷蘭的政治制度為君主立憲制，責任內閣制，三權分立，其國會制度是兩院制議會，一個是眾議院（House of Representatives, Tweede Kamer），有 150

席次；另外一個則是參議院 (Senate, Erste Kamer) 有 75 席次<sup>28</sup>。這兩個之中，以眾議院為最重要，例如：其可以修訂法案；而參議院只可以贊同 (endorse) 或是否決 (veto) 法案，沒有修改法案的權力。且眾議院有控制政府的行政能力，若內閣沒有獲得眾議院的多數代表，則其必須辭職。

荷蘭目前的政黨，包括社會民主屬性的「勞工黨」(Partij van de Arbeid, PvdA)、立場激進偏左的自由政黨--「民主 66 黨」(Democraten 66, D'66)、「基督民主黨」(Christen Democratisch Appel, CDA) 及主要的保守政黨--「自由民主黨」(Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, VVD) (藍於琛，2004)。

近 20 年間，荷蘭也經歷幾次的政黨輪替，因為每個政黨所採取的方向、政策不盡相同，因此許多政策在執行的貫徹上，則是呈現出一些落差。1982 年至 1989 年間，由基督民主黨來執政，當時採取的政策為簡約政策 (austerity policy)，將社會安全支出凍結，亦縮短了給付期間，並於 1986 年間開始進行福利改革計畫。在 1989 年至 1994 年間，則是由 CDA 與 PvdA 所組成的保守民主政府來執政，其執政期間亦繼續福利改革計畫，並進行失能年金改革計畫。

丹麥過去 20 年間，政黨數量有所增加，目前在議會中有 8 個政黨。其中社會民主黨 (Social Democratic Party) 為最大黨，從 1924 年開始取得政權 (但在 1981-1993 年與 2001 年迄今，非執政黨)，有時會與其他政黨聯盟，傳統上是比較靠近丹麥工會聯盟 (LO)。此一政黨主要目標是提升社會權、年金、生病與失業保險...等，並均衡國民所得與民主經濟生活 (democratise economic life)。

在右翼政黨部分，其中最重要的是自由黨 (Liberal Party; Venstre)<sup>29</sup> 與保守黨 (Conservative Party)。他們主要目標是減少花費與公共服務部分的人力，

<sup>28</sup> 藍於琛 (2004) 則是將荷蘭的兩院制，翻譯成第一議院與第二議院。

<sup>29</sup> 最近幾年，自由黨的投票數跟社會民主黨接近一樣多。



並縮減社會福利與健康服務的發展。<sup>30</sup>關於丹麥政黨的輪替，如前所述，1924年開始丹麥是由社會民主黨負責執政，但是從1981年開始，則有一連串的政黨輪替的過程，分述如下。在1981-1993年間，丹麥是自由保守黨聯盟（Conservative-led coalition）執政，其聯盟是由丹麥自由黨與保守黨、中間民主黨、基督教人民黨<sup>31</sup>所組成。在1993年年底到2000年，則是改由社會民主黨取得政權。但從2001年開始，丹麥的政權則又是移轉到自由保守黨，在此一聯合統治中，雖然表面上是排除丹麥人民黨（Danish People's Party, DFP）<sup>32</sup>，但事實上卻是依賴這個政黨的支持。可知，歷任的丹麥政府大多數皆為聯合政府，沒有一個政黨有過半數的選票，形成少數治理（minority rule）的型態，這乃是因為丹麥政治力量非常分散，且地方自治作得很徹底（即1973年丹麥進行的地方分權化所造成），地方政府享有高度的自主權。Daguerr（2007）認為在這樣自由與傳統的聯合統治下（2001年迄今），開始了丹麥社會民主政府的雛形，同時也加強了社會民主政府從1990年代中期後所推動的積極改革措施。另外，在丹麥，一般民眾可對政治事務發展提出想法，並將其想法透過公民複決的機制落實在實際政策的制訂上，例如：丹麥公民有權決定是否要接受歐盟政策，公民複決在丹麥一院制的國家，扮演第二國會的角色<sup>33</sup>。

---

<sup>30</sup> 多數的政黨，也包含自由黨與保守黨，都同意丹麥的發展是朝向現代化的福利國家（modern welfare state）。

<sup>31</sup> 由於是四個政黨聯盟執政，所以被稱為「四葉苜蓿」政府。

<sup>32</sup> 丹麥人民黨是在1997年成立，是因為一個過時的外國移民政策而成立，司法與法律環境不公平的政策，因此丹麥人民黨非常排斥外國移民。這個政黨在議會中，有超過15%的投票權，因此在議會中扮演相當重要的角色，即關鍵少數，其可以影響政黨之間的平衡狀態，決定誰可以執政。

<sup>33</sup> 若要更深入瞭解丹麥公民複決對於丹麥制訂歐盟政策發揮的影響力，可參考廖宗山，2003，丹麥與歐洲聯盟：兩層次賽局分析，政治大學外交所未出版碩士論文。

### 第三節 荷蘭與丹麥之經濟發展狀況

#### 壹、 產業狀況

荷蘭除了是一個小國家與密集人口外，亦有很突出的經濟表現，整體 GDP 在世界經濟排名第十六，國家收入事由農業、工業與服務業所產生，很大的一部分是仰賴出口（佔國家收入 50%），是世界第八大出口國。在企業型態部分，荷蘭有許多知名跨國企業，如皇家荷蘭殼牌（Royal Dutch Shell）、聯合利華（Unilever）、飛利浦（Philips）、Akzo Nobel、DSM（農業）、海尼根（Heineken）、Ahold（食物零售商）、KLM（航空業）、ING and ABN-AMRO（銀行與保險），多數是以跨國性公司為主，荷蘭是全世界第五大直接投資的國家，且外國直接投資的排名為第六。

丹麥企業特色多為小型或中型企業（small or medium enterprise），因此 Benner & Vad（2000）、Schwartz（2001）指出這樣一個中小企業為主的經濟體系，亦限制了丹麥的產業發展情況。丹麥只有一些大型的工程企業（engineering industry），如：造船業與電力工程。工業化之前（1985 年），丹麥為一農業優勢國家，但現今農業卻是丹麥最大的次級產業，主要以密集性動物產品為主。而丹麥主要出口產品為動物性產品（培根）、魚類及工業產品，都是極為重要的貿易活動。

#### 貳、 勞動市場發展概況

荷蘭與丹麥近年來勞動市場發展的狀況，有類似的發展，女性勞動參與率不斷的上升，代表著女性逐漸的投入勞動市場，甚至家庭收入的型態變成一個半（one-half）的收入形式。以丹麥為例，丹麥為了增加婦女投入勞動市場參與率，

早在 1970 年代就已經擴張公共兒童照顧，讓婦女可以專心投入勞動市場，而不必擔心兒童托育的問題。現今丹麥有 56.10% 的 0~2 歲孩童，及 94% 的 3-5 歲的孩童，被安置在托兒所（day-care）（Danmarks Statistik, 2004）。相較於鄰近國家--德國，0-2 歲的兒童，只有 8% 的兒童可以有公共兒童照顧（Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004）。荷蘭的公共托育服務設施並不完善，因此在長久性別不平等的情況下，部分工時工作變成是結合工作與家庭生活唯一選擇。也因如此，荷蘭及丹麥的勞動市場發展情況及就業類型是有所差異，此一部分將於下面章節中說明。另外，荷蘭與丹麥勞動市場的另外一個特徵為勞動人口教育水準也不斷的提升。

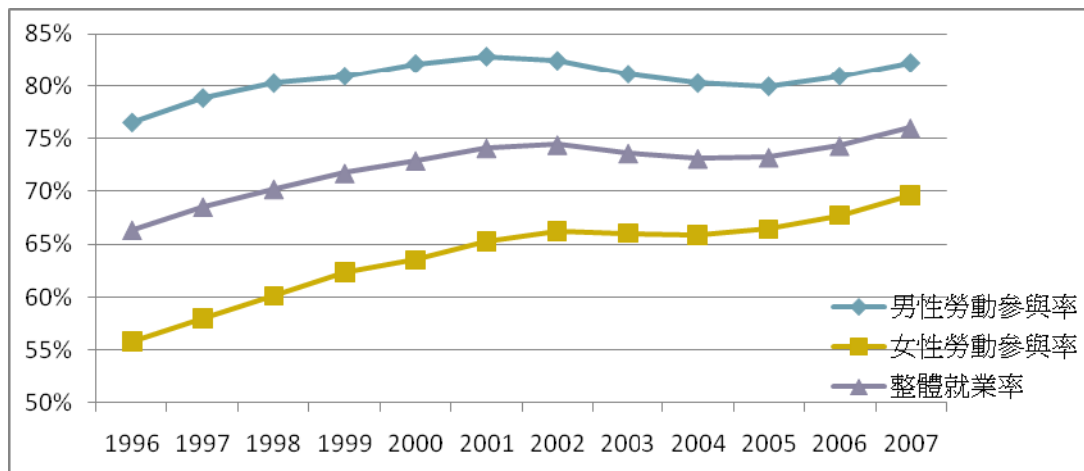
### 一、 女性勞動參與率不斷上升

在荷蘭部分，從 1970 年代開始，荷蘭女性大量投入參與勞動市場，在 1970-1999 年間，男性工作者的勞動力只有增加 20%，但是女性勞動力則是成長了 139%，約為男性的七倍。同一期間內，男性勞動率則是從 90% 下降到 83%（由於長期失業、偏好提早退休、與失能福利計畫這三個因素的影響之下，男性參與率下降），反觀女性勞動力，則是從 29% 上升到 64%，因為一些不一樣的因素所造成，例如女性教育程度提高、孩童照顧設備逐漸提升且對於女性角色的態度改變，使得女性勞動參與提高（SCP, 2000; Visser, 1999）。這段期間整體勞動參與率是上升的，從 59% 上升到 74%（OECD, 1999; OECD, 2000）。

根據 OECD 在 1993 年所做的調查，1980 年代時，許多國家的老年男性工作者參與率都是呈現下降的情況，而在荷蘭則是呈現大規模、劇烈地減少；1971 年，老年男性工作者參與率<sup>34</sup>為 74%，但在 1990 年則是只有 23%，由此一數據可以證實荷蘭政府在 1980 年代乃是以勞動供給減少政策作為降低失業率的手段，且 OECD 亦將老年勞動參與率降低歸因為失業津貼與提早退休年金所造成。

<sup>34</sup> 這邊只探討老年男性工作率，乃是因為當時荷蘭的社會還是以男性工作者為主。

根據 Eurostat 最近十年（1996-2007 年）的資料顯示出，荷蘭整體的就業率是上升的，而在女性勞動力的部分也是逐漸的增加當中，在男性的部分則是從 1996 年到 2001 年間是逐漸上升，2001 年達最高點（82.8%），而從 2002 年開始則是有些許的變化。若將 1996 年的勞參率作為基期，則可以發現，不論是男性（107.45%）或是女性（124.73%）勞動參與率都有成長，但是則是以女性的勞動參與率為增加最多，高達 24.73%，有大幅度的成長。



資料來源：Eurostat, 2008

圖 2-2、荷蘭勞動參與率之變化—依性別

丹麥亦呈現出女性投入勞動市場的人數愈來愈多的情況，從1960年代中期開始，從事職業活動的女性大規模的成長。根據統計，在1985年，有67.4%丹麥婦女投入勞動市場（Hvinden, Heikkilä and Kankare, 2001; van Oorschot and Abrahamson, 2003），丹麥這樣的發展早在1970年代<sup>35</sup>就已經開始；而在2000年，丹麥則有72.1%的女性勞動參與率，相較於荷蘭66%，或是EU15國平均女性勞動參與率58.5%（OECD, 2008），都來得高。

<sup>35</sup> 丹麥政府為了增加婦女勞動市場的參與，早在 1970 年代就已經擴張公共兒童照顧，現今，有 56.10% 的 0~2 歲孩童及 94% 的 3-5 歲的孩童，被安置在托兒所 (day-care) (Danmarks Statistik, 2004)。相反地，在德國，0-2 歲的兒童，只有 8% 的人是在公共兒童照顧 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004)，除此之外，生產假 (maternity leave) 通常短於其他斯堪地那維亞國家 (Ellingsæter, 1998)

表 2-1、女性勞動參與率比較表

年 女性勞動參與率	(%)							
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007**
丹麥	71.4*	67.4	70.6	67.0	72.1	70.8	73.2	73.2
荷蘭	34.2	35.5	47.5	53.9	62.7	64.8	66.0	69.6
EU15	42.9	44.2	48.7	49.9	54.2	57.5	58.5	59.7
OECD	49.3	50.8	53.9	53.2	55.2	56.1	56.8	--

\*是依據 OECD 2001 年的資料。

\*\*2007 年的資料是依據 Eurostat2008 年的統計資料，但缺少 OECD 平均的資料。

Source: OECD,2001, 2008; Eurostat, 2008

雖然女性有這麼高的勞動參與率，但是丹麥的女性並非是從事部分工時工作，多為從事全職性工作，主要是因為工會反對這種彈性類型（部分工時工作）的工作（Ellingsæter, 1998），故部分工時工作在丹麥並未受到歡迎，不同於荷蘭的情況；多數的丹麥婦女是從事全職工作或者是幾乎全職工作（Bogedan, 2005）。

在男性參與率的部分，根據Eurostat2008年的統計資料中顯示出，丹麥的男性勞動參與率並未隨著女性勞動參與率的增加，而造成男性勞動參與率下降，男性勞動參與率從2006年以來，仍是維持八成（80%）的勞動參與率；除此之外，相較於EU15國及OECD國家的平均男性參與率的情況，丹麥的男性勞動參與率都高於EU及OECD的平均男性參與率。

現今丹麥女性與男性從事職業活動的比率幾乎是一樣，主要是因為很多已婚女性進入勞動市場。相反的，從事職業活動的年輕人與老年人的人數是下降的，主要是因為教育水準的提升及年金所造成，由於接受義務教育（school-leaving）年紀，已經延長為 16 歲，使得年輕人延後進入勞動市場的年齡；領取國家年金津貼的年紀則是降低到 65 歲，使得老年人退休年齡提前，老年人勞動參與率下降。



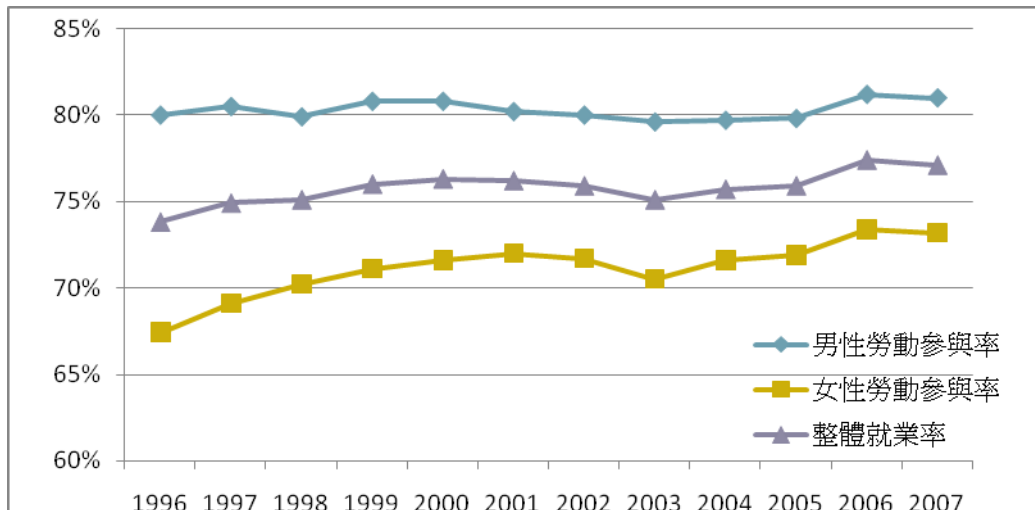


圖 2-3、丹麥勞動參與率之變化—依性別

## 二、 教育程度高，勞動參與率亦高

不論是荷蘭或者是丹麥，教育程度與勞動參與率呈現出一個正向的關係，教育程度愈高，則勞動參與率亦呈現出較高之現象。丹麥從 1996 年至 2007 年間，其第三級教育程度（Tertiary education）的勞動者，勞動參與率多維持在 85% 以上；而荷蘭第三級教育程度勞動者的參與率則是呈現出成長的，從 1996 年的 81.6%，到 2007 年的 87.5%，成長了將近 7.23%。

在中級教育（Upper secondary and post-secondary non-tertiary education）水準部分，在 1996-2007 年間，丹麥勞動參與率，大多維持在 76%-82% 之間，荷蘭則為 73%-80% 之間，相較於歐盟中級教育程度的平均勞動參與率 67%-72%，可以發現丹麥與荷蘭兩國的中級教育程度勞動參與率呈現出較高的水準。在初級教育（Pre-primary, primary and lower secondary education）水準部分，相較於歐盟僅只有 40-52% 的比率，荷蘭及丹麥兩國這一教育水準的勞動參與率，皆有高於 50%，甚至高於 60%，代表著此一教育程度的工作者，有一半以上的人投入勞動市場。

表 2-2、荷蘭及丹麥勞動參與率—以教育程度

(%)

國家	教育水準	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
荷蘭	初等(0-2)	51.3	53.5	54.9	56.6	59.0	61.0	61.7	59.4	58.5	58.4	59.4	61.0
	中級教育(3-4)	73.7	75.2	75.9	77.7	79.0	79.8	79.8	79.1	77.4	77.4	78.7	79.9
	第三級教育 (5-6)	81.6	83.2	86.8	87.4	86.2	86.8	86.8	85.8	85.4	85.4	86.2	87.5
丹麥	初等(0-2)	59.7	62.2	60.8	62.1	62.1	58.5	58.8	59.1	60.4	59.4	61.1	64.2
	中級教育(3-4)	76.6	77.9	78.4	79.3	80.1	78.5	79.7	78.5	78.5	78.8	80.2	81.8
	第三級教育 (5-6)	86.8	87.4	87.2	87.6	88.2	86.9	86.6	84.8	86.3	86.2	87.1	87.6
歐盟 (15 國)	初等(0-2)	48.1	48.2	48.1	51.5	51.7	50.7	50.8	51.0	50.6	51.0	51.5	51.9
	中級教育(3-4)	67.0	67.1	64.9	68.7	69.6	70.1	70.2	70.1	70.0	70.7	71.5	72.3
	第三級教育 (5-6)	81.0	81.1	78.7	81.8	82.4	82.9	82.7	82.8	82.6	82.7	83.2	83.9

註：教育程度的分類主要是根據 International Standard Classification of Education (ISCED, 1997) 的分類而定；而調查對象則是針對 25-64 歲的工作者。

資料來源：Eurostat, 2008

## 第三章 彈性安全之起源

### 第一節 荷蘭與丹麥與面對的危機

二次大戰後，先進國家享受了一段漫長經濟成長與充分就業的繁榮時期，但在布雷頓森林體系（Bretton Woods System）崩潰後，及 1973、1979 年兩次石油危機的效應影響之下，導致所有的先進國家經濟體在整個七〇年代及八〇年代初期，陷入一種動盪不安全情況，通貨膨脹快速上升、各國經濟發展不佳，皆處於停滯性通貨膨脹的狀況。由於經濟成長停滯，福利國家無法再支撐因失業增加而急遽上升的福利成本負擔，福利國家由原本福利擴張的「黃金年代」（Golden Era），則在 1980 年代變成緊縮的「節約年代」（Esping-Andersen, 1999; Pierson, 2001; Huber & Stephens, 2001）。

在這樣的年代中，荷蘭與丹麥都面臨到經濟衰退、失業增加及大量的長期失業者，由於多數國家在戰後時期，皆採取凱因斯政策，使得國家得以就業成長、經濟高度發展。因此在經濟衰退初期，許多國家都堅信凱因斯政策，荷蘭及丹麥也不例外，皆採取凱因斯政策—擴大內需，作為因應，希望可以再次促使經濟成長及就業增加，但最後都宣告凱因斯政策失敗，經濟並未起色而長期失業的情況亦趨嚴重。

不論是政策制訂者、或者是社會夥伴、一般普羅大眾認為荷蘭的低勞動市場參與率好比阿基里斯腱，是荷蘭的弱點。甚至瑞典社會學家 Göran Therborn（1986）在著作 “Why Some People Are More Unemployed Than others” 一書中，對荷蘭提出批評：「荷蘭或許是先進資本世界中，就業失敗最嚴重的國家。」甚至在 1989 年，荷蘭總理 Lubbers 在一場談話當中，宣布：「荷蘭生病」（sick country）了，需要「有效的藥物來治療」（tough medication）。」

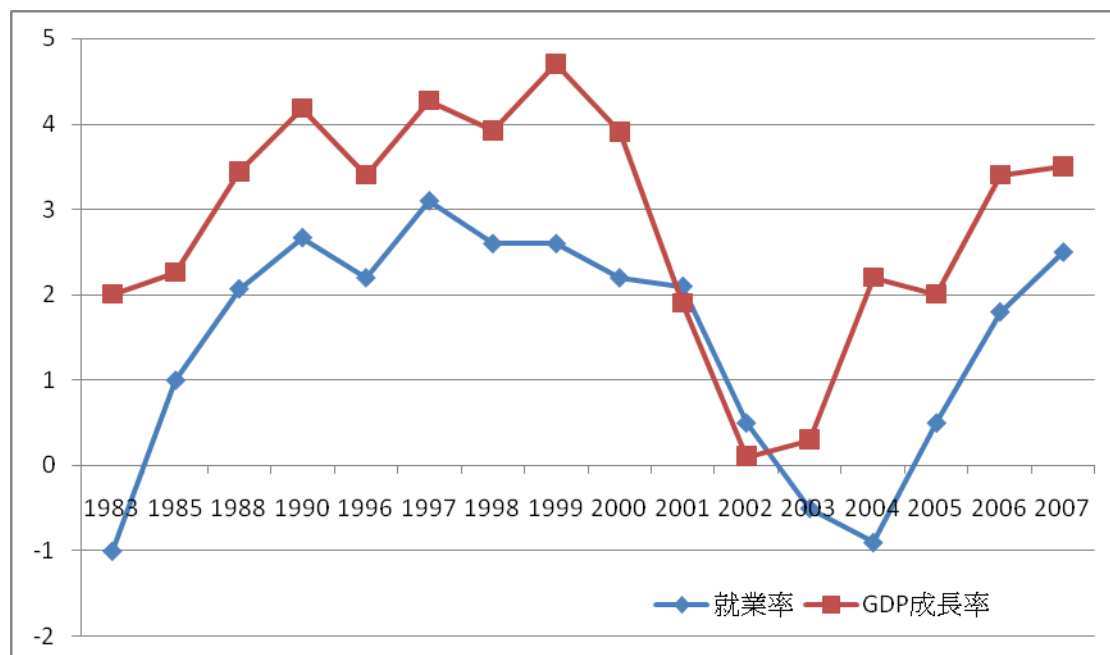
丹麥在 1970 年代初期，失業率從第一次石油危機前的 2% 不到，開始一路飆升，在 1982 年右派政黨聯合執政前甚至逼近 10%，之後雖稍稍下降，但在 1993 年社會民主黨重回執政前又突破 10%。同一時期的通貨膨脹率也是呈現出不斷上升的現象，甚至在 1980 年代初期，上漲超過 10% 以上，經濟負成長；在國際收支逆差情況則更加惡化，政府預算則是出現預算赤字現象，1980 年代預算赤字佔 GNP 的比率高達 9% 以上；經常帳 (credit account) 赤字情況則是佔 GDP 4%，達到赤字比率最高的情況。Andersen (2002) 將丹麥的情況描寫為瀕臨「跌至谷底的邊緣」(the edge of the abyss)。

除此之外，荷蘭政府同時亦採取擴大福利計畫政策，希望藉由這些計畫來減少勞動力的供給，因此當時荷蘭政府採取：(1) 透過提早退休計畫，希望藉由讓老年人提早退休，減少勞動力的供給。(2) 擴張失能年金措施，採取降低失能福利計畫的標準，擴大失能的資格，讓原本不符合失能資格的失業者，及許多閒置的老年工作者，或者是還未符合退休年限的老年工作者進入失能計畫，因而減少失業人口。van Oorschot (2002) 因此批評荷蘭政府這樣的作法為「亂塞」(shoved aside)，不擇手段的將勞動供給減少，以促進其他族群（如年輕人）的就業率。

(3) 對家戶津貼的補助。希望藉由這些措施可以解決失業的問題，然這些手段並未有顯著、直接的效果，失業率並未因此而降低，甚至就業人口並未因而增加，反而使得領取失能、失業保險的人數不斷攀升，造成公共支出暴增；且透過提早退休計畫，則是使得荷蘭男性老年勞動參與率，從 1973 年的 70% 下降至 1991 年的 22% (Visser & Hermerijck, 1997)。同樣的，丹麥也有採取減少勞動供給的方式，一樣是透過提早退休方案，讓老年工作者提早退出勞動市場，藉以減少勞動供給，增加青年就業機會。

荷蘭在 1982 年進行工資抑制政策，之後則是開始進行一連串的社會福利改革，根據 OECD 2007 年 Employment Outlook 資料顯示，1989 年，荷蘭的失業率為 6.6%，高於 OECD 的 6.2%；在荷蘭進行改革後，直到 2007 年為止，荷

蘭每年的失業率都是低於 OECD 的平均失業率，甚至在 2000-2002 年間，荷蘭的失業率低於 3%。荷蘭不再患有「荷蘭病」<sup>36</sup>，反而呈現出經濟成長、就業增加的榮景。此一低失業率的狀況（見表 3-1），可以發現在 2003-2007 年間，失業率一直都是維持在一定範圍內，不超過 5%，相較於之前，就業情況一直維持穩定。



註：1983-1990 年採用 OECD 的資料，1990-2007 年則是採用 Eurostat 資料。

資料來源：OECD Stat Extract (2008) ; Eurostat (2008)

圖 3-1、荷蘭每年就業率與 GDP 成長圖 (1983-2007 年)

於 1993 年底，丹麥則改由社會民主黨執政之後，進行一連串的社會福利改革，並執行積極勞動市場政策，因而造就了「丹麥奇蹟」--失業減少，低通貨膨脹率。失業率從 1994 年 1 月的 12.7%，到 1997 年下降為 5.2%，且通貨膨脹率大約是在 2%。根據統計之料，截至 2007 年為止，丹麥失業率為 3.8%，就業率則為 77.1%，顯現出丹麥不論在失業或就業部分表現相當好。由於 1990 年代丹麥社會民主政府成功的實行新的、創新的勞動市場政策，使得其勞動市場改革受到很多的關注 (Egger, Sengenberger et al., 2003)，並引起許多國家開始仿

<sup>36</sup> 關於「荷蘭病」的文章，可以參考周濟，1990，「「荷蘭病」對台灣經濟的啟示」，經濟前瞻 18: 127-129。



效。

表 3-1、丹麥、荷蘭、英國、美國與 EU15 國的失業率與就業率

(%)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
歐盟 (15 國)	失業率	10.0	10.1	9.8	9.2	8.5	7.6	7.2	7.5	7.9	8.0	7.9	7.4	7.0
	就業率	60.1	60.3	60.7	61.4	62.5	63.4	64.1	64.2	64.5	64.8	65.4	66.2	67.0
英國	失業率	8.5	7.9	6.8	6.1	5.9	5.3	5.0	5.1	4.9	4.7	4.8	5.4	5.3
	就業率	68.5	69.0	69.9	70.5	71.0	71.2	71.4	71.3	71.5	71.7	71.7	71.6	71.5
美國	失業率	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.8	5.8	6.0	5.5	5.1	4.6	4.6
	就業率	72.5	72.9	73.5	73.8	73.9	74.1	73.1	71.9	71.2	71.2	71.5	72.0	71.7
丹麥	失業率	6.7	6.3	5.2	4.9	5.2	4.3	4.5	4.6	5.4	5.4	4.8	3.9	3.8
	就業率	73.4	73.8	74.9	75.1	76.0	76.3	76.2	75.9	75.1	75.7	75.9	77.4	77.1
荷蘭	失業率	6.6*	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6	4.7	3.9	3.2
	就業率	65.1*	66.3	68.5	70.2	71.7	72.9	74.1	74.4	73.6	73.1	73.2	74.3	76.0

註：\*由於 Eurostat 並未提供荷蘭 1996 年的失業率，故以 OECD 的資料來提供。

資料來源：Eurostat (2008)；OECD (2007)

荷蘭及丹麥都經歷過失業率不斷增加、經濟發展衰退的年代；這兩個國家也都遭受到國際的強力批評，但是這兩個國家在勞動政策及福利政策的改革之下，經濟快速成長，失業率降低，尤其在最近幾年失業率都低於 5%，甚至只有 3%-4% 的失業率。這兩個國家究竟各自採取什麼樣的政策，讓雙方失業減少、經濟成長，甚至被國際稱為是彈性安全制度，將於下節說明。

## 第二節 彈性安全模式

雖然荷蘭與丹麥這兩個國家都被認為是施行彈性安全的國家，但其兩國的模式有所差異，甚至其發展、形成的過程也不盡相同，Bogedan (2005) 指出荷蘭的彈性安全模式，是 1990 年代有意圖的政策策略所造成，丹麥的模式則是根據政策發展所導致的結果，因此兩者的概念及發展過程是迥然不同的。

OECD (2004) 則是將丹麥的彈性安全歸因為，其傳統上屬較弱的就業保護，但是具有高度社會安全，並容易找到工作<sup>37</sup>的國家。這個兩國家都被認為是「彈性安全很好的例子」(Braun, 2001, van Oorschot, 2001; Kok et al., 2004)，並刺激許多國家學者對於彈性安全的討論，雖然有些作者仍然認為彈性安全是荷蘭、丹麥特殊的現象 (Gorter, 2000)，但這個概念在幾年之內分散到整個歐州，甚至歐盟認為彈性安全的概念可以做為未來歐盟會員國的就業政策方向。

在本節的部分將會分別介紹荷蘭與丹麥的彈性安全模式，期望先對荷蘭與丹麥的模式有一大概、通盤的瞭解，並於第四章與第五章中，分別從兩國的積極勞動市場政策與勞動法及社會法之內容分析說明。

### 壹、 荷蘭彈性安全模式

1970 年代，發生兩次石油危機，由於各國經濟、國情的不同，因此每個國家所面對的威脅都不盡相同，以荷蘭而言，其所面對的是失業率不斷上升，及長期失業者不斷增加的狀況。雖然如此，但是多數歐洲國家所採取的措施都有趨於同一性，即「抑制成本」(cost containment) 措施，搭配上降低依賴社會移轉支出人數的「積極促進政策」(activating policy) (CEC, 1998; CEC, 2000)。抑制成本乃是為因應社會人口變遷，因此在年金與健康照顧方面所做的調整，讓福利

<sup>37</sup> 可以參考 Maden (2004) 或 Breedgaard et al. (2005) 詳細內容。

資源能更精準用在真正需要者身上；積極促進政策則是對於失業問題的管理，政府從原本消極措施，轉變為積極介入，及對財務安排的修正，以此來抑制勞動成本，提升競爭力。Visser & Hemerijck (1997) 在 *The Dutch Miracle* 中，將荷蘭的經濟成長、就業增加，歸因於積極勞動市場政策與工資抑制政策。Walwei & Wemer (2002) 認為荷蘭就業奇蹟的原因是制度性的變革--更分權的工資議定、工資抑制、更低的就業門檻—讓失業者可以更容易進入勞動市場（失業者的活化、低薪工作者的工資補貼）、個人與工作時間的彈性模式、僱用關係彈性化。

荷蘭工作與福利之間有很大的改變，即將廣泛的「積極福利國家」(activating-welfare-states) 與全民政策 (populist policy) 作一連結，不再是消極的提供福利，而是透過一連串的勞動市場政策作為改革，例如「促進就業」(welfare to work)、「活化方針」(active line) 或者是「工作、工作、工作」(works, works, works)，來促進就業，並同時進行社會福利的改革 (Gilbert & Van Voorhis, 2001; Loedemel & Trickey, 2000)。

## 一、邁向彈性化

### (一) 工資抑制政策—以工時作為交換條件

1980 年代初期，荷蘭經濟衰退、高勞動成本、失業與長期失業狀況惡化。1982 年，荷蘭政府希望能夠解決失業的問題、並讓經濟再次成長，因此與社會夥伴協商，勞資政三方制訂了瓦森納協定 (Agreement of Wassenaar)，又稱為「就業政策相關中央建議書」(Central Recommendations Regarding Aspects of an Employment Policy; Centrals annbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid)，工會與雇主組織雙方同意工資節制 (wage restraints) 政策，因此工會放棄工資物價指數制度 (wage indexation)，則是以降低工作時間作為交換條件，轉變成工作分享的概念；雇主認為工作分享是「可以遏止失業

增加」的其中一個方法 (van Veen, 1987)，因此所有社會夥伴認同此一工作的再分配。同時，瓦森納協約通常被認為是荷蘭目前社會經濟模型的藍圖 (Wilthagen, 1998)。

此一工資節制的機制，實際上一種「有組織性的權力下放」(organised decentralisation) 制度，轉由社會夥伴互相協商，但是事實上國家權力並未消失，反而是有效的介入勞雇關係制度中，並且施壓於雇主組織、工會，藉由這樣的方式，使得雇主組織及工會達成工資抑制的共識。故政府在這樣的一個過程中，並不僅是扮演引導的角色，同時亦扮演干涉、主導的角色，透過津貼來干擾工資的構成，且試圖說服社會夥伴來節制工資，並共同努力於社會經濟目標：工作創造、工作時間減少、教育與訓練。此一協議結果隱含著以市場去管制為前提的概念，及國家強力主導的結果。

值得注意的，從那個時候開始，荷蘭的工資及就業的談判就是在「尋求合意的環境」(consensus seeking environment) 下所達成，即從 1982 年後，社會夥伴正式的邁入雙方合意的談判過程，此為荷蘭最主要的特色。

由於瓦森納協約制訂，使得當時荷蘭所有契約都必須要再次確認是否有符合工資抑制的要求，造成當時名目工資都未增加；直到 1990 年代中期，荷蘭還是繼續維持瓦森納協約的工資抑制政策，但產業部門工資談判是以預期增加的通貨膨脹作為基礎，只有讓工資有稍做調整，這樣的情況只有在 1992 年及 1993 年有稍微改善，即平均談判薪資增加有高於通貨膨脹比率。

然此一工資抑制模式的效果如何，依據 CPB (1995) 的調查發現，透過延長工資抑制政策，新創出 40% 的工作 (Hemerijck, Manow, 2001)；De Vries (1995)、Den Butter and Van Vuuren (1998) 對工資抑制也是有正面評價，認為工資抑制對就業效果有正面影響。但實際上，荷蘭政府發現長期失業，乃是失業者與雇主行為有密切關係 (Becker, 2001; van Oorschot, 2000)，僅透過瓦

森納協定的薪資控制策略，來刺激廠商的投資意願和促進勞動力供需協調，其效用並不明顯（黃志隆，2004）。Becker（2001）對這樣低工資的情況提出批評，其認為工資是低於平均水準而使得企業利潤增加，實際上對於失業的狀況並沒有任何助益，只是讓資本家繼續累積資本而已，從這樣的政策，繼續從勞工身上剝削更多。

林佳和（2008）認為此一瓦森納協定是塑立「勞動市場彈性化」及「改善彈性勞動力之社會安全保障」的雙重目標，為荷蘭舉世聞名的「彈性安全」之濫觴。Walwei & Werner（2002）亦認為，荷蘭之後的就業成長的原因，可以歸因於此一協約中的工資節制而達成。每個學者對於瓦森納協定看法都不盡相同，但是從一些事實面來分析，瓦森納協定的工資抑制是否有助於就業效果，本文認為並非是工資抑制政策，而是因為縮短工時，使得更多勞工因此獲得工作，也因如此，造成部分工時工作的出現，使得荷蘭成為第一個部分工時工作的國家。

## （二）新路線（New Course）—延續工資抑制、去中央化

勞資政三方於1993年底簽訂的「新路線」備忘錄，其亦影響荷蘭勞動法令、勞動政策、社會福利的變化。在備忘錄中，除了再次確認工資抑制措施之外，同時，也提出透過廠商的投資、工作創造、工作時間減少及訓練的手段，如：規定一年工作的標準工時，讓員工可以在期限內自由分配，補足工時，希望可以藉由這些手段來提升就業、促進經濟發展。在1994年，社會夥伴根據這項備忘錄，簽訂新路線協定，協定內容包括雇主組織更加的去中央化與彈性化、工會獲得中央雇主組織承諾放棄其對抗工時削減、地方性工會得以涉入協商的承諾，以及同意藉由部分工時工作的創造解決失業問題（黃志隆，2004）。

在這之中，工資的制訂，一方面仍然維持中央合意制訂工資制度，作為產業的指南針，但是工資的設定卻是朝向更分權化的方向，即更多的企業型團體協約。Hermerijck and Van den Toren（1996）對1990年代的工資抑制制度提出



批評，認為此一制度主要是在於追求企業利益、投資與就業成長及重新分配工作，目的與 1982 年的瓦森納協約大不相同。

### (三) 彈性安全協定 (Flexibility and Security Accord) --放寬與納入

1995 年 12 月社會事務與就業部總理 Ad Melkert (勞工黨) 與社會夥伴共同簽訂彈性與安全的備忘錄 (The memorandum of Flexibility and Security; Nota Flexibiliteit en Zekerheid)，其內容為放寬不定期勞工就業保護法規 (即放寬解雇保護相關之限制)，並讓定期與派遣勞工可獲得一般就業狀態之保護，採取彈性安全概念。此一備忘錄包括一系列彈性與安全相互關係的起始點，並建議修改原本有利於員工，在穩定的僱用關係下的解雇保護，廢除派遣業者關於人員配置活動的准許系統；並加強臨時派遣員工的法定地位；而派遣員工與派遣業者之間的關係，則以標準僱用合約為主 (Bekker & Wilthagen, 2008)。

97 年底，荷蘭議會接受彈性安全建議書，並在 1999 年公布「彈性安全法」 (Act on Flexibility and Security)。彈性安全法的目標是結合增加勞工彈性的措施，並提高彈性工作者的安全。從這之間中可以清楚的發現，此一法律雖為彈性安全法，但是實際上並非是社會安全法令，比較類似於對彈性工作者的勞動保護法，雖是如此，但是相關規定卻是比起以往的勞動法令，卻是更為寬鬆，限制減少 (文後將會有詳細說明)。

自 1995 年以後，荷蘭的勞動法及社會安全法經歷了一段很長的重整時期，幾乎將所有的法令修改為更彈性且成本更低，妥協策略繼續維持到工作時間的部分—雇主對於彈性的要求及工會與其他團體要求員工有更好的工作-生活平衡、與解雇法令的需求達成一致 (彈性安全的內涵)。這些妥協是嵌入在「工資抑制」的狀態內，即工資抑制是荷蘭模式的必備條件，工會對於他們薪資要求並不積極，且對於雇主的現代化及技術創新策略沒有任何反抗，顯現出工會在權益爭取部分逐步退縮。

荷蘭從一開始的彈性安全，便是以工資抑制、勞動市場去管制的方向展開，而這樣的模式都展現出國家權力的介入，雖說像是勞資雙方自願達成的結果，但實際上卻是由國家主導而造成的工資抑制、凍結，國家以迂迴的手段來達成其目標；另外值得探討的是，工會同意以工時降低來交換工資凍結，甚至可以解讀為以工資來交換工作，看似平衡、公平且無害的交換，但是卻是促使驅使荷蘭加速勞動市場彈性化，並促使荷蘭勞動市場轉變成部分工時模式。

## 二、 對荷蘭彈性安全模式的想像<sup>38</sup>

Wilthagen (1998) 認為荷蘭的彈性安全是 1995 年秋天進行勞動市場改革的一項主要的概念，而這一個概念包含三個內涵：(1) 核心工作者與非典型或彈性工作者的法律權與社會(安全)權兩者之間的相關變化；(2) 協商的基本特色及社會夥伴與政府在政策決定過程的參與，雙方的目的都是在追求雙贏(win-win)；(3) 社會安全的概念改變：由工作期間的安全(security within a job) 轉變成就業安全(security of job)。Walwei and Wemer (2002) 則是指出荷蘭彈性安全的方法，有三個要素：

1. 勞動契約更自由：在定期契約工作者(例如：更容易延續定期契約)及使用派遣勞工(如，將有義務獲得許可及透過仲介的僱用與解任的最大期間都廢除，目前允許建築部門使用派遣勞工)。
2. 加強非典型工作者的法定地位：(如，勞動派遣工作者有權利，在相同的工作時間下被當作是一般員工，若在契約未到期的期間並未繼續僱用，則必須繼續支付此一期間的薪資；而在至少 18 個月的僱用期之後，此一勞工派遣工作者則有解雇保護)。
3. 降低「一般工作者」的保護程度：例如：延長試用期、更短的預告期間。

<sup>38</sup> 在此所說的想像，乃是指筆者對於荷蘭彈性安全模式的概念，試圖說明並建構模型。

如前所述，荷蘭政府首先以瓦森納協約確定了勞動市場彈性化的發展，不論是新路線或彈性安全協定，都是繼續維持這部分的發展。在彈性安全協定中，則確定放寬就業保護，與增加了非典型工作者工作安全的概念與方向。荷蘭的這三個主要協定，乃是使其勞動市場更彈性化的主因。本文試圖將荷蘭的彈性安全模式以圖形呈現，具體呈現出荷蘭整個彈性安全的概念（見圖 3-2）。

這個模型之中的箭號意義為影響力，代表著影響此一政策或勞動市場的變化。瓦森納協約、新路線協定、彈性安全協定造成荷蘭勞動市場彈性化。勞動市場彈性化的趨勢，導致勞動法的變革，使得勞動法的制訂，呈現出放寬與限制。而勞動法的放寬與限制，同時亦影響勞動市場彈性化的程度。由於勞動市場彈性化，使得就業型態、就業市場結構的改變，因此積極勞動市場政策必須回應此一彈性化的勞動市場，因而發展出一連串的勞動市場政策。社會安全則是作為彈性化勞動市場的基礎，確保勞動者因失業、失能喪失所得來源，讓其能有一定的社會安全保障。積極勞動市場政策主要是在於擴大就業，因此若社會安全體系太過於慷慨，則會使得積極勞動市場政策的效果不彰，故社會安全制度必須與積極勞動市場政策共同搭配。由於勞動法的放寬、彈性化，勢必會影響勞動者的權益，故必須以社會安全作為屏障，以保護勞動者因勞動法放寬所受之影響。

荷蘭透過積極勞動市場政策，(1) 讓進入勞動市場的門檻降低，即部分工時工作的興起，使得失業者可以重新進入勞動市場；及(2) 透過教育、訓練方式，提升技術。荷蘭的基本政策方針是對於部分工時與全職勞工在社會安全、勞動法、團體協約皆採取公平的對待。在社會安全部分，則是不再是消極面，轉為積極面，透過懲戒與處罰的手段，刺激領取福利者接受工作；社會安全部分雖然是縮減的，但是相對於其他國家的社會安全給付，荷蘭仍舊是「全世界最慷慨的及廣泛的社會安全體系」，因此工作者可以在慷慨的社會安全體系，獲得一定程度的保障。

在勞動法的部分，則是透過 1999 年的彈性安全法中，確定了非典型工作者的均等對待原則，讓非典型工作者在勞動條件上得以享有與一般工作者相對的勞動條件，如薪資、休假等。

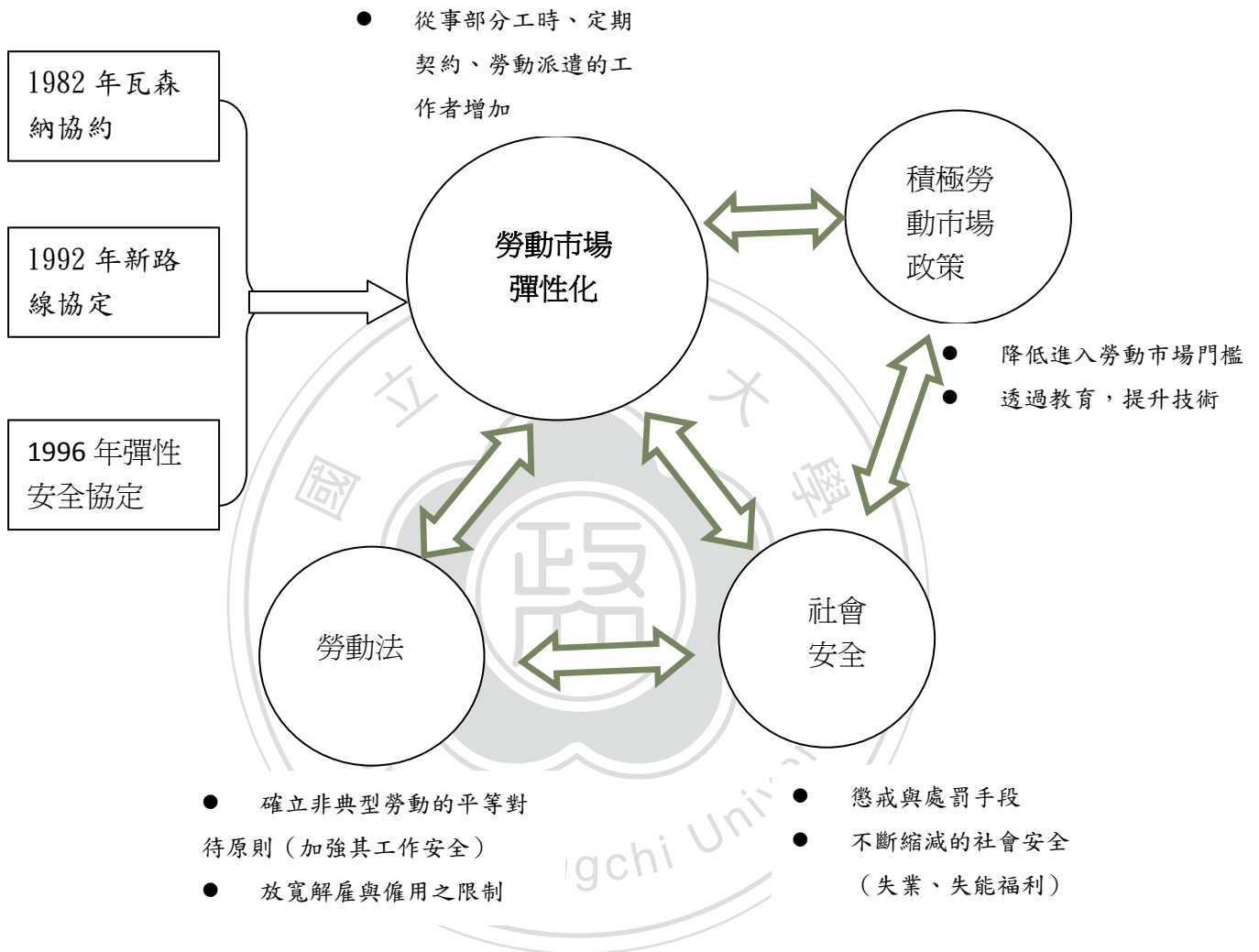


圖 3-2、荷蘭彈性安全圖

### 三、 荷蘭彈性化之特色

可以將荷蘭彈性安全政策分成三個部分，即非典型工作（勞動市場彈性化）、社會安全與勞動法令，明確的目標是要刺激朝向更彈性化工作（主要是外部數量彈性）的方面，並同時提升彈性工作者的社會保護。而這樣的政策目標，可以從荷蘭 1980 年代開始的制度變革中發現

上文已經對荷蘭彈性安全的內容有所說明，在瞭解整體荷蘭的政策發展之前，為能夠先瞭解荷蘭制度的整個概況，以期能夠對於荷蘭從 1980 年代以來制度變革有一整體性的概念，因此本文先從五個面向來解釋荷蘭原本制度的特色及其所做之變革或稱之為去管制化。

(1) 就業保護 (employment protect, EP)：就業保護高，代表此一國家的工作安全高。根據世界經濟論壇 (World Economic Forum) 的競爭力報告 (competitiveness Report)，指出在 1994-1996 年，荷蘭的解僱保護法規尺度為 3.47 (標準尺度是 0-10 分之間，0 代表是非常嚴格，10 是代表非常彈性)，由此可知，荷蘭為一解僱保護相當高的國家，其解僱保護主要特色為有非常嚴格且耗費成本的解僱程序。

(2) 彈性工作：荷蘭的勞動市場，彈性化工作相當多元，雇主可以利用勞動派遣來僱用短期、臨時的勞動派遣人員，且在臨時僱用契約的部分，荷蘭並未有任何的限制，因此甚至被稱為是第一個部分工時工作的國家，代表著荷蘭彈性工作比例相當高。尤其在 1996 年的中央協議更是為一種促進彈性化的手段，由政府、社會夥伴確定了更容易、簡單使用彈性工作者的內容及方向，同時也賦予彈性工作者有更多法定權利的概念—加強其社會安全(但在此時為一個政府與社會夥伴間的協議)；在 1999 年更是明確的將 1996 年的中央協定整合為「彈性安全法」，乃是一更明確的法令規定。

(3) 工資決議：在 1982 年瓦森納協約之前，工資的決定乃是由地方政府及社會夥伴來決定，為一有系統分權化措施，但是在瓦森納協約之後，工資的決定卻是改由中央政府及社會夥伴來決定與協商。

(4) 工作時間：同樣的，在瓦森納協約之前，對於工作時間沒有任何的限制，在瓦森納協約後，工會以縮減工時作為工資抑制的抵換，因此工作時間則縮減為每週 38 小時。在 1996 年，則是讓工作時間彈性化，讓雇主及工作者可



以更彈性化的分配工作時間。

(5) 社會安全體系：荷蘭的社會安全體系乃是以慷慨福利而聞名，因此在經濟衰退時，慷慨的社會福利給付，便對荷蘭財政造成沈重的負擔。從 1980 年代，開始進行一連串的社會安全體系的改革，在瓦森納協約後，使得荷蘭實質最低工資減少了 15%，在 1985 年則是減少失業福利的給付，1987 年則是將領取資格的要求做更嚴格的限縮，在 1992-1994 年縮減生病與失能給付，甚至在 1996 年，廢除了病假法，將病假津貼給付的責任，從政府移轉給企業，予以私人化，而企業為了能夠減輕負擔，通常透過私人保險公司而予以移轉。

表 3-2、荷蘭去管制化之特色

制度/規則	主要特色 (1980 年代前)	1980 年代後的變革
就業保護	耗費成本的解僱程序 (優先許可、冗長的解僱程序)	放寬相關規定
彈性工作	勞動派遣 (TWAs) 的使用	1996 年中央協議：更容易的使用彈性工作者、彈性工作者有更多的法定權利
	彈性的許可法規/ 臨時契約	「彈性安全」法 1999 年 Flex Act：將 1996 年的中央協議合法化變成彈性安全法。
工資決定 (議價)	‘有系統的分權化’ (organized-decentralization)	1982 年瓦森納協約：工會與雇主聯盟負責工資協商
工作時間	無	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1982 年瓦森納協約：縮減工作時間 (減為每週工作 38 小時)。</li> <li>● 1996 年：提高工作時間的彈性化。</li> </ul>
社會安全體系	慷慨的所得支持措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1980 年代：實質最低工資減少，下降 15%。</li> <li>● 1985 年：減少失業福利給付，先前工資下降 10%，即從原本的 80% 變成 70%。</li> <li>● 1987 年：針對最長的失業期間，制訂更嚴格的資格條件。</li> <li>● 1992-1994 年：縮減生病與失能給付。</li> <li>● 1996 年：廢除病假法，將生病保險私人化。</li> </ul>

資料來源：Gorter, 2000

## 貳、 丹麥彈性安全模式

### 一、 黃金三角 (Golden Triangle)

在 1970 年代-1980 年代，丹麥經濟衰退、失業人數增加，但丹麥卻在在 1990 年代中期到 2000 年之間，呈現出失業人數減半、經濟成長的現象。Schwartz (2001)、Torfing (1999) 稱之為就業奇蹟 (employment miracle)<sup>39</sup>，這樣的一個成功模式，許多研究將其歸因為彈性化勞動市場<sup>40</sup>、積極勞動市場政策與慷慨的福利系統所構成的黃金三角 (golden triangle) (Kok et al., 2003; Koning et al., 2004; OECD, 2004; Bogedan, 2005)。此外，國際勞工組織指出丹麥是一個具有高度僱用及高度社會安全的社會很好的例子 (Auer, 2000; Auer & Casez, 2003; Egger & Sengenberger, 2003)；在勞動市場方面，則是以低失業率及高標準的失業社會安全模式的連結則是完全被稱讚 (Schubert & Martens, 2005; Sapir, 2005)；即結合了相對彈性的勞動市場與高度所得保護，丹麥的工作者在解雇方面有較少的保護 (解雇保護低)，但是他們的所得則是受到保護 (Wilghagen, Frank, and van Lieshout, 2003)。Madsen (2003) 則是將丹麥的彈性安全模式，以圖形顯示出來，指出所謂丹麥勞動市場彈性化，是在於工作轉換的高度流動性，並以慷慨的社會安全網作為支撐，並輔以積極勞動市場政策，讓工作者得以透過教育或訓練的方式，提升其技能 (參見圖 3-3)。

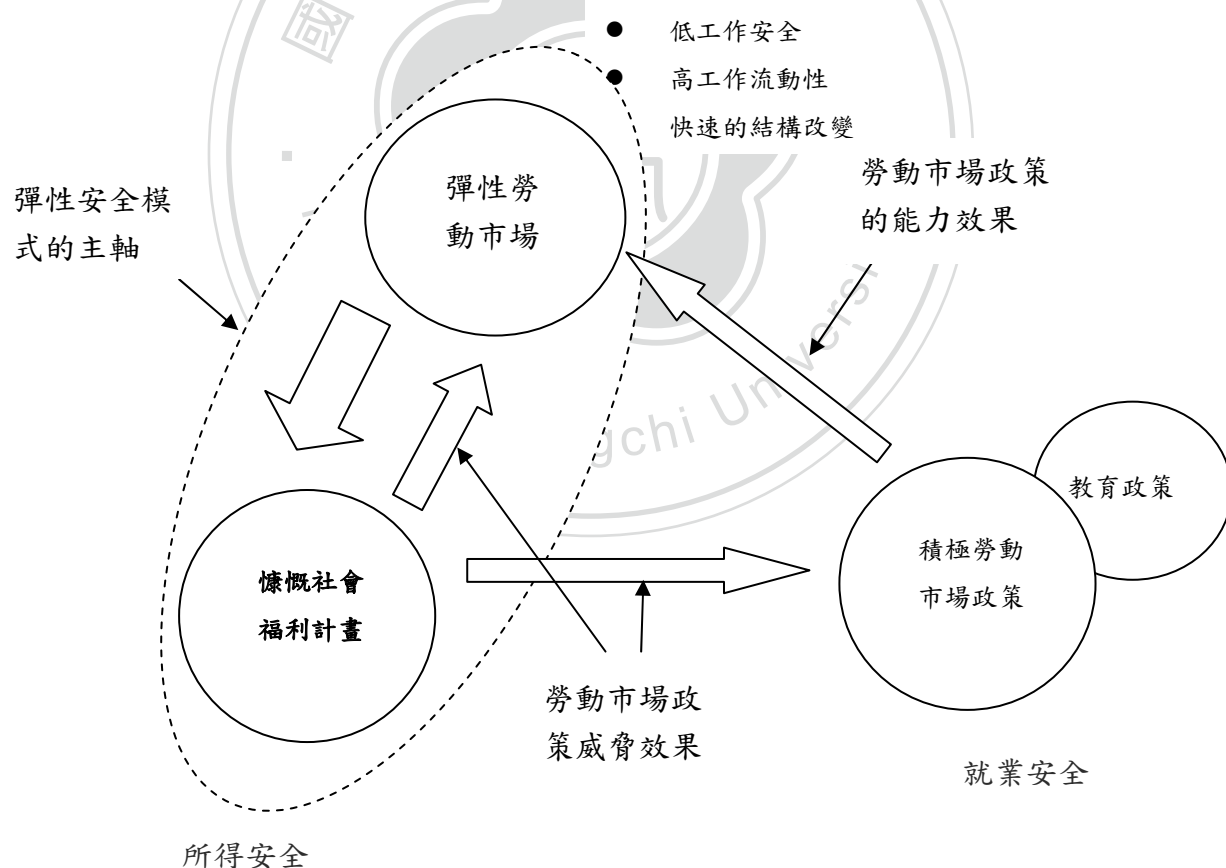
在丹麥勞動市場上，工作轉換高度流動性與適度就業保護互相連結，三角內的箭頭說明人的流動。每年有將近 1/4 的受僱者會失業，且可獲得失業或是現金津貼，但是這些失業者，多數設法找到他們自己進入新工作的方法；剩餘的則是被歸類為積極勞動市場的目標團體，而積極勞動市場政策的理想與原則——主要是

<sup>39</sup> 丹麥「奇蹟」(Schwartz, 2001) 乃是以新自由主義削減 (cut back) 為國家政策而獲得注目，但是有一些研究者對這個改革的結果提出批評，可參見 van Oorschot, Abrahamson (2003)。

<sup>40</sup> Koning 與其同事 (2004) 指出彈性勞動市場是「准許最有效的使用勞工」。

幫助他們重新就業。這個模型說明在這個關聯中兩個最重要的效果，一方面藉由積極措施，在不同計畫中的參與者透過工作訓練與教育，協助工作者提升其技術與就業能力，並進而提高他們工作機會，即透過能力效果的提升，可以促使參與積極勞動市場措施者培養其本身的能力，因而進入勞動市場；另一方面，若對失業者認為活化效果不好，則具有激勵的效果措施，可以刺激即將結束活化期間的失業者，尋找正式工作。

在模型中，亦可發現其維持了工作者的所得安全及就業安全，透過慷慨的社會福利計畫，維持所得安全，另外則是透過積極勞動市場政策，保持工作者的就業安全，讓勞動者可以進入勞動市場而不會有受到任何的阻礙，同時亦透過積極勞動市場的教育政策，進而提升勞工的能力。



資料來源：Bredgaard, Larsen, Madsen, 2005; Madsen, 2007

圖 3-3、丹麥黃金三角

Zhou (2007) 分析丹麥模式，其認為丹麥彈性安全模式有幾個特色：

- (1) 非常彈性的勞動市場：以就業保護法規 (EPL) 的指數來評估，丹麥勞動市場相對於歐洲其他國家是更彈性的，即僱用彈性化且解雇容易。
- (2) 慷慨的失業福利：失業福利津貼平均所得替代率大約是 80%，為歐洲最高的國家之一；
- (3) 丹麥政府在積極勞動市場政策支出比重高，平均每個失業者的花費為歐洲國家最高的；
- (4) 丹麥勞動所得稅楔 (Tax wedge) 相當高；
- (5) 彈性安全模式佔政府支出的比例相當高。

從圖中，可以知道，丹麥的彈性安全模式，乃是以彈性勞動市場與慷慨的社會福利計畫為主軸，而以教育為主的積極勞動市場政策作為支撐，透過積極勞動市場政策，除了培養、提高勞動者就業能力，作為就業安全的網，同時搭配上慷慨的社會福利計畫，讓參加積極勞動市場計畫的勞工，維持一定的所得安全。

## 參、 小結

從荷蘭與丹麥這兩個國家的經驗中，本文發現彈性安全的組成因素包括：彈性化勞動市場（透過勞動法的放寬）、積極勞動市場政策、慷慨的社會福利與不斷的學習與教育。如同丹麥的黃金三角，以彈性勞動市場及慷慨社會福利作為彈性安全的核心，透過積極勞動市場政策來激勵工作者投入勞動市場，並輔以教育政策，讓勞動者得以再學習，培養就業能力。

因此，本文認為要瞭解彈性安全的，則必須從三個方面來分析，即積極勞動市場政策、勞動法及社會安全這三個部分來說明。首先，透過積極勞動市場政策的分析，可以瞭解荷蘭與丹麥兩國採取何種積極勞動市場政策，促進提升其國內之就業市場之成長。其次，勞動市場彈性化最主要是受到勞動法的影響，勞動法的去管制化，將會導致勞動市場彈性化，非典型就業的增加。最後，如前所述，

在勞動市場彈性化下，荷蘭及丹麥兩國的社會安全的內容為何，對於勞動者而言，是否足夠；這將會在第四章及第五章中詳細探討。





## 第四章 積極勞動市場政策

在此章中，本文將會先說明荷蘭及丹麥這兩個國家的積極勞動市場政策，並分析這兩個國家近二十年來積極勞動市場的變革。

OECD (2002) 指出積極勞動市場政策<sup>41</sup> (Active Labour Market Policy; ALMPs) 的內容可以分為兩個，(1) 當福利接受者證明有積極找工作且 (或) 有意願提升就業能力 (employability)，則應該要給予其福利；(2) 政府或就業服務機構提供一定程度的預先就業服務，且給予建議，並幫助個人尋找失業問題、提供諮詢，或準備好工作讓求職者可以獲得工作。Jensen (1999) 認為積極勞動市場的目標，是要對抗因採用供給面措施而造成的瓶頸，而允許提高勞動流動 (mobility grants)，及為了刺激地方及勞工流動所用的訓練、教育措施等手段。因此積極勞動市場政策，簡單地來說，其目標為：協助處於工作年齡者返回勞動市場。積極勞動市場政策是一系列的措施所構成，提供失業者求職的特殊協助、訓練失業者、補助就業及對失業者的措施。

---

<sup>41</sup> ALMPs 對於「被動」勞動市場政策是有影響，例如：失業與社會救助福利乃是消極負面福利的傾向。所謂的「積極」則是對失業與不積極有很強烈的看法，認為失業者都是被描寫成是「消極、被動的」與「積極」相反。

## 第一節 荷蘭積極勞動市場政策

荷蘭積極勞動市場政策主要的目標是介入失業者與失能失業者，幫助他們從事一般性工作，回到勞動市場，不同於非市場性措施或是「庇護性」(sheltered)方法。相較於 OECD 國家，特別是歐洲國家，荷蘭在積極勞動市場政策上是扮演一個相對節制的角色。

在面對 1970 年代末期到 1990 年代的高失業率，荷蘭所採取的政策，顯然是「促進就業」策略 (Oorschot, 2004)。1980 年代初期，荷蘭對經濟與預算危機的初步反應，如前所提的，先是採取凱因斯經濟學派—擴大內需的手段，無效後，則是採許減少勞動供給的措施。在減少勞動供給措施部分，首先是採用鼓勵老年工作者提早退休計畫<sup>42</sup>--免除 57.5 歲以上失業者找尋工作的責任或義務，讓他們提早退休，可以有更多工作機會給年輕人。

荷蘭從 1970 年代開始，就已經開始進行許多積極勞動市場政策，每個時期都有不同的積極勞動市場政策，每個政策的內容及目標團體都不盡相同，且政策實行的期間亦有所差異，有些政策只有實施一年、有些政策則是持續性；到 1990 年代以後，荷蘭政府將許多積極勞動市場政策整合成一個單獨政策，不再是單一政策，而是一個比較統整性的政策內容。以下將會說明主要積極勞動市場政策內容，並將其他額外的積極勞動市場政策，整理列表 (見表 4-1)。

### (一) Loonsuppletie 計畫

1986-1990 年，荷蘭政府開始擴張積極手段 (Oorschot, 1999)，在這段時期，主要計畫被稱為「Loonsuppletie」，主要是提供臨時工資補貼給所有的失業者，讓他們有意願接受低於他們先前工資水準的工作，再次投入勞動市場，主要是特別針對年輕人與長期失業者這兩個族群。

<sup>42</sup> 但是在 1999 年後，失業人數大幅的減少，且政府對福利支出的負擔過重，因此提早退休計畫便開始延後退休的年紀，並廢止老年人豁免求職的責任 (Oorschot, 2004)。

## (二) 勞動池 (labour pool)

主要的目標是針對無法安置的失業者，創造其他額外的工作，提供他們就業機會。目標對象為失業期間超過三年或以上的工作者，此一方案是由地方來實行推動，資金的部分則是由中央政府與公共就業服務 (PES) 來支付

## (三) 工作池 (job pool; employment pool; flex pool; Arbeidspool)

工作池為一個組織，分配公司內的員工，或藉由網絡，即由一個地區內聯盟數家公司而成的網絡。此一工作池由雇主所建立 (但偶爾交由工會來聯合管理)。成立工作池的目的是在大量生產的企業中，可以創造長期的僱用契約，最常見的是港口的城市—鹿特丹及阿姆斯特丹這兩個城市。組織根據勞工實際上的需求，將其分配到公司，或是分配到某特定區域或部門內的聯盟公司。

有一些比較特殊的工作池也提供長期失業者就業機會，可將此種工作池視為是工作池與勞動池的結合。在荷蘭工作池的數量一直在增加，特別是在工業與服務業方面，工作池不應該被認為是次佳的選擇，即第二就業型態。運作方式，如：在 Stork Industry，其工會同意這些工作者可以獲得額外薪資，乃是一種內部 flex pool，與他們「正式」的員工較之下，是一種「流動補助」(mobility allowance)。

除此之外，為避免冗員及讓失業者與部分失能者回歸勞動市場的架構下，也出現其他類型的勞動池：

- 過多池、冗員池 (Redundancy pools)：創立來維持冗員的勞雇關係，替代解雇，這些工作者從之前的雇主，改由工作池來接管，之後則是被其他雇主僱用，他們也適用於之前雇主的臨時工作，且當有新工作時，會優先被雇用。
- 就業整合池 (Employment integration pools; instroom pools)：成立目的，主要是承擔之前失業者，並僱用他們，期望這些工作者將來會進入永久的僱用 (長期僱用)。

這兩種工作池，可以扮演預防及縮減失業人數的角色，在他們的幫助之下，雇主可能可以節省資遣費，且社會安全局可以節省福利津貼，這些省下來的金錢，可以作為建立這類型勞動池背後支持的力量，作為這些工作池的資金來源。

#### **(四) 工作創造計畫 (Laobur pools programe; Banenpool, BP)**

在 1990 年，荷蘭開始實施工作創造計畫，是另外一種勞動池的形式，此一計畫是由市政府來主導。

由市政府提供額外最低工資工作，目的是針對長期失業者（主要是針對失業期間長達三年以上的工作者）創造額外的的工作，這樣的工作可避免這群人遭遇強大的障礙，例如遭到雇主的烙印—高於平均年齡、低於平均水準的技術能力、失業者大多是少數民族。對失業者而言，這是最後能依靠措施，多數的參與者都希望可以留在 BP 中直到退休，但是原則上他們被鼓勵去尋找市場部門的工作（即私人企業的工作）。

1991 年第四季，參加 BP 的工作者，56%的工作者年紀超過 40 歲，而他們當中只有一些少數會因為退休而離開，參與人數持續增加，在 1992 年三月，參與 BP 的工作者些微超過 8,000 人（OECD, 1993）。

參與 BP 計畫的人增加，主要是有幾個因素：(1) 關於招募到庇護工場的法規有所修改，因此失能者的評估將會更形嚴格；故以前評估為是失能的部分工作者，之後會轉到 BP 計畫中。庇護工場的社會與經濟功能相較於 BP 專案是較大的（目前參加人數有 82,000 名），且兩個計畫都有相當高的津貼且兩者都提供永久的僱用。(2) BP 計畫財務狀況是鼓勵其參與人數的成長，雖然花費有點多，但是由於此一計畫並不需要承擔太高的勞動市場仲介費用，所以參與 BP 人數將會增多。

**(五) 提供額外工作給長期失業者的措施 ( Measure for extra employment for long-term unemployed; Extra werkgelegenheid langduring werklozen, EWLW ) -- Melkert I**

針對失業期間長達一年以上，並獲得社會救助；或是勞動池的參與者，提供他們工作；可以分成兩種管道，一個是在健康部門工作，由公共健康部 (Ministry of Public health) 來監督；另外則是在國營事業部門 (publish sector) 工作，由市政府監督。創造 20,000 個工作，主要是在荷蘭 48 個市政府的安全、管理與監督、日間育兒及教育的公共部門，另外由健康照護部門提供 20,000 個工作，合計創造 40,000 個工作機會，但此一計畫的工作大多集中於公共部門，由公共部分創造工作。

**(六) 福利接受者的試驗性活動 ( Measure for experiments on activation with benefits ; Subsidieregeling Experimenten Activering Uitkeringsgelden, EAU ) -- Melkert II**

此一計畫的目標對象為：以失業期間長達一年，並領取社會救助者為主。此一實驗計畫，有許多部門參予，如：市政府、派遣業者、工會、雇主組織及地方公共就業服務委員會。

**(七) 社會積極計畫 ( Social activation ，又稱為 Melker III 工作)**

針對失業者設計個人的重新教育計畫 (heroriënteringsgesprekken) 及「社會活化」(social activation)，首先透過與失業者個人面談，來瞭解失業者的特性並安排相關訓練或是再訓練計畫，此計畫稱為 Melker III 工作，是唯一未要求雇主一起合作的措施。

荷蘭其他計畫都是要求雇主參與，政府試著鼓勵雇主來僱用長期失業者，大部分是給予臨時性或者是固定工資補助 (wage subsidies)，並透過降稅與降低社會安全貢獻的手段，來鼓勵雇主僱用失業者，降低失業率。



**(八) 年輕人就業保證計畫，工作創造計畫 (Youth Work Guarantee Scheme; Job creation scheme, GYEA; Jeugdwerkgarantiewet, JWG, 1991)**

由於荷蘭年輕人失業的情況也很嚴重，因此荷蘭政府在 1991 年時，特別針對年輕失業者，提出年輕就業保證計畫 (Youth Work Guarantee scheme)，透過提供工作經驗的場所，以避免年輕人長期失業，並透過創造額外的工作，以替換掉其已獲得的社會福利，即讓年輕人可以透過此一計畫獲得工作，降低其對社會福利的依賴。因此，主要目標是讓參與者參加訓練或是獲得正式工作機會，原本此項計畫的目標團體是針對 18 歲以下的失業者及不超過 21 歲的畢業生。但是針對目標團體在最近有所改變，變成以 21 歲以下，及 21-27 歲的畢業生，且失業超過六個月的人。

與其他計畫相較之下，此一計畫的參與人有很大的不同，參與率是非常低(計算相對於全部目標團體的參與率)，在 1988 年，大約只有 7,000 名年輕失業者參與年輕就業保證計畫的前身，全國卻有 45,000 個人符合這個資格。

在其他計畫的參與者，如：Banenpool，有 23,000 名參與者；Melker I 則是有 40,000 名；Melker II，20,000 名。Oorschot (2004) 對參與者人數提出批評，其認為計畫涵蓋這些參與者，但實際上在數以千計的長期失業者中，只有包含一小部分的目標群體。

荷蘭政府在 1992 年將此一概念，制訂了年輕人就業法 (Youth Employment Act, YEA)，針對失業期間達六個月、不具領取最低工資的福利資格，但有最低工作權 (minimum job rights) 的 18-22 歲年輕人，Spies & Berkel (2002) 將其歸類為工作福利的一種。

**(九) 求職者就業法 (Jobseeker's Employment Act, JEA)**

在 1998 年，將 YEA 與非強迫性的訓練及針對較老的失業者就業計畫的求

職者就業法合併，這個發展有兩個結果，一方面，擴大了工作福利政策，包含更大範圍的接受者；另一方面，政策類型從「工作福利」改變成一個更廣的「積極福利」(activity fare)。因此，歸於 JEA 大傘下的因素，包含補助工作 (subsidised work) 與訓練，及無薪活動 (尤其是志工，voluntary work)，JEA 主要是針對兩個群族：年紀低於 23 歲的失業者，及超過 23 歲的長期失業者，年輕人依然是主要的重點。JEA 並不適用於生理及 (或) 心理失能者 (被排除於此一就業計畫外)；有五歲以下孩童的母親並沒有被要求從事工作或者是參加 JEA 計畫，但是愈來愈多的母親被激勵參加 JEA，從事部分工時工作並提供托兒所安排 (Spies, Berkel, 2000)。

荷蘭政府同意在一定的範圍內，由補貼就業來取代一般性工作。因為勞動市場內的失業者，特別是年輕失業者，並不會消失，會一直存在，因此可以容忍以這樣的方式做為取代，但是這個替代有五個預防措施 (JEA 第六條)：

1. 派遣 (secondments) 對所有部門的雇主開放，但對於產業使用派遣，則是有所限制，不允許單一產業大量使用派遣勞工，即每個產業都必須維持一定的使用派遣人員的水準。
2. 每個公司或是仲介的派遣人數，限制為所有員工人數的 10%。
3. 若最近從事相同工作的工作者被開除，則不允許企業在相同的職位上，使用派遣。
4. 雇主需要獲得員工代表會 (Works Council)<sup>43</sup> 的同意，才可以用派遣方式來僱用。
5. 地方政府必須規定派遣工作的補貼，必須很高而不會影響到無法接受的程度。

---

<sup>43</sup> 荷蘭於 1971 年制定員工代表會法 (Works Councils Act)，賦予工作委員會權力。雇主的一些計畫決定—廢止或實施必須獲得工作委員會的同意，例如：年金保險、紅利分享、薪資系統或是工資補貼、關於工作時間與假日....等 (WCA 第 27 條規定)，詳見 Jacobs, 2006, The Labour Law of Netherlands, p.183-185。

求職就業法令實際運作方式，從圖 4-1 可以有更清楚的瞭解，超過 23 歲的長期失業者，就業服務處會將他們納入體系當中，並評估失業者的實際狀況，虛線是代表可能的路徑，而實線則是代表實際的方向路徑。在這之中，主要可以分成四個體制：福利體制、工作體制、福利工作體制、嚴格的福利體制（教育體制），每個體制的規範都不盡相同，例如：在工作福利體制中，會提供兩種津貼—補貼與附加津貼，且參與者必須要就業，期間屆滿之後則必須要進入一般就業，或者是要接受教育，其中亦有可能發生最不願意見到的結果--退出勞動市場。

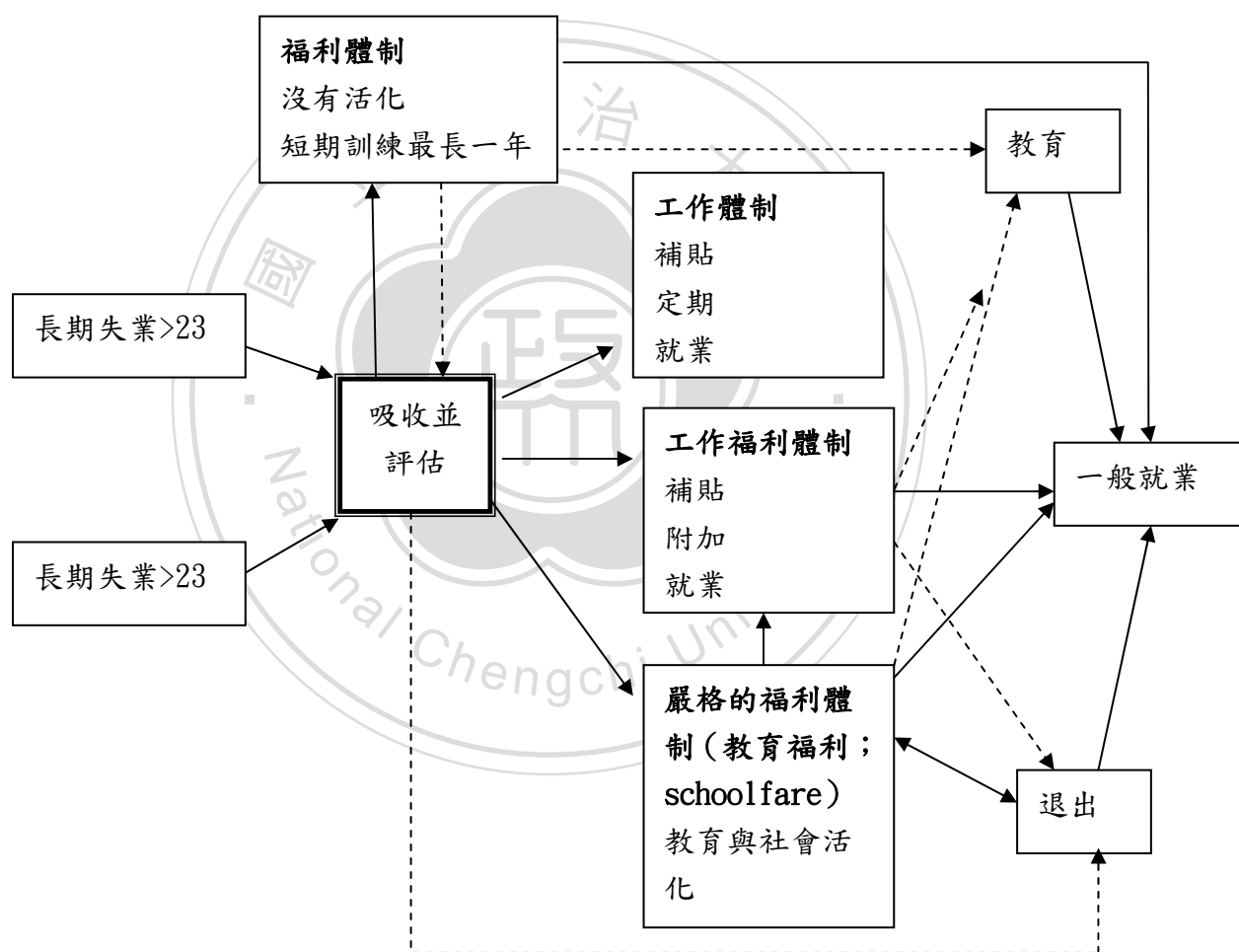


圖 4-1、求職者就業法令的途徑

(十) 整合求職者法 ( Integration of Job Seekers Act, Wet  
Inschakeling Werkzoekenden, WIW) 及縮小貢獻法 ( Reduced  
Contributions Act, Wet Vermindering Afdracht, WVA)

荷蘭政府幾十年來施行許多措施，但是這些措施執行單位或是計劃都過於零散，因此政府整合這些措施的理由：在一些措施有相互重疊 (overlap) 之處，有一些計畫是被認為這些措施之間是彼此競爭；在很多情況下，目標團體間是難以區分的，且缺乏全面性的協調。因此荷蘭政府將大多數的措施整合為兩個法律--整合求職者法、縮小貢獻法。整合求職者法 (WIW) 主要由地方社會服務來管理，針對提供額外工作，以提高長期失業者的參與率，根據補貼原則，且在自願工作與工作經驗的架構下，完全補貼工作，降低其保險費的負擔，工資成本補貼，則是為僅只一次的補貼。主要結合了年輕就業保證計畫、Banenpool、Melkert II、Melkert III。縮小貢獻法 (WVA) 主要是其他種類的失業者或是就業者，大多數的計畫提供再教育並補助雇主。

荷蘭從1980年開始，便實行一連串的積極勞動市場政策，本文試圖將荷蘭的積極勞動市場政策整理臚列如表，經由下表可以發現荷蘭積極勞動市場的特色：

(1) 目標團體多以失業者、長期失業者、年輕失業者為主，可以清楚的看出，其他團體並未受到重視，如婦女、少數民族者<sup>44</sup>等，荷蘭政府並未針對這些群體設計其專門的勞動市場政策。Oorschot (2004) 對此提出批評，其認為即老年失業者、女性與少數民族 (即移民者與原住民) 這三個族群，在勞動市場的地位是相當弱勢，但是荷蘭政府並未將這三個族群列為積極措施的目標團體。其認為他們應該獲得額外的注意，但荷蘭政府卻不願意針對他們來設計一個詳細的措施。Oorschot (1998) 認為荷蘭政府不願意的原因為--害怕雇主會因此對失

<sup>44</sup> 荷蘭的少數民族為幾個國家來的移民人口與其本土的原住民，土耳其與摩洛哥來的伊斯蘭 (Islamic) 男性、蘇利南及荷蘭大小安列司群島的男性...等。

業婦女與少數民族貼上烙印，且同時與政府對於是否贊成完全歧視少數民族與婦女言論敏感度有關。

(2) 所採用的手段多為補貼，以降低雇主負擔，並透過提供額外工作的方式，來增加就業機會，降低失業率。

表 4-1、荷蘭的積極勞動市場政策措施

措施 (年代)	目標團體	內容
Loonsuppletie regeling (1986-1990) 後來演變為→ <u>接受更低工資補貼法 (PALL)</u>	失業者	當其接受的工作是更低的薪水，則補貼工資給員工 (短期補貼)。
工作增加法 (WVM, 1983-1990)	長期失業者，失業期間長達一年以上	透過提供額外工作或提供完全補貼；此一措施並非是定期的，而是例外的，且是臨時性的措施，期間只有6-12個月。
JOB (1984-1990) 整合變成→ <u>臨時工作補貼方案 (VU)</u>	長期年輕失業者 (年齡小於 25 歲；失業期間 2 年以下)	補貼雇主與就業仲介—正規「就業仲介工作」(employment agency job)。
Wet Vermeend-Moor (1986-1989) 整合變成→ <u>勞動整合 (KRA)</u>	長期失業者，且失業期間長達兩年以上	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 降低雇主負擔的保險費 (20%) 並提供教育補貼；</li> <li>● 暫時性補貼，補貼期間最長四年。</li> </ul>
支援勞動整合法 (MOA, 1986-1989) 整合變成→ <u>勞動整合法 (KRA)</u>	長期失業者，失業期間一年以上	降低雇主的保險費，暫時性，補貼期間最長是6個月
青年地方就業臨時法 (TV_GWJ, 1986-1991) 整合變成JWG	針對年輕失業者 (小於21歲)	提供額外的的工作，培養他們的工作經驗，為一暫時性的計畫，最長為2年。
個人重新進入計畫 (HOG, 1988-1991)	長期失業者	重新就業方向訪談，以設計「個人方向計畫」(individual trajectory plan) 為目的；此一計畫的參與者有40,000人。
工作池 (1990)	針對失業期間長達三年以上的勞工，或 PES 鑑定為求職非常不易的勞工。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將難以找到工作的失業者，安排其到公共及私人部門就業。</li> <li>● 參與者受雇於勞動池基金會，並獲得其</li> </ul>



		<p>他非營利組織的支持。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 由市政府負責監督工作池基金會。</li> <li>● 每個參與者的福利支出金額為 NLG\$20,000。</li> <li>● 此外，社會事務與就業部亦提供雇主財務刺激與國家補貼。</li> <li>● PES 也負擔部分的措施成本。</li> </ul>
<p>年輕人保證就業計畫 (Jeugdwerkgarantiewet) 1992-1997 變成→整合求職者法 (WIW)</p>	<p>未滿 21 歲的年輕人及低於 27 歲的畢業生，失業期間介於 6-12 個月之間。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 措施的目標是避免年輕人變成長期失業者，參與者是由 GYEA 所僱用，並獲得組織提供「保證就業」；由市政府負責監督此一計畫的進行。</li> <li>● 政府對每個參與者提撥 NLG 16,800，補貼的目的是為了負擔(部分)施行成本。</li> <li>● 僱用參與者的組織，可以獲得財務刺激(補貼)。</li> <li>● 暫時性的補貼，補貼期間最長兩年</li> <li>● 此一計畫主要的特色是額外的工作、完全補貼。</li> </ul>
<p>試驗性額外工作 (EAA, 1989-1990) 變成→Banenpool</p>	<p>非常長期失業者(長於3年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 創造額外的工作，完全補貼。</li> <li>● 是暫時性補貼，補貼期間最長為 1.5 年。</li> </ul>
<p>Banenpool (1990-1997) 變成→整合求職者法 (WIW)</p>	<p>非常長期的失業者(失業期間長達3年以上)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 創造額外的工作，完全補貼。</li> <li>● 為長期補貼，此一計畫的參與人數為 23,000 人。</li> </ul>
<p>勞動整合—從事實習工作架構法 (KRA-WEP, 1989-1997) 變成→縮小貢獻法 (WVA)</p>	<p>長期失業者(失業期間&gt;1年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主要的方法是降低保險費，並對雇主補貼工資。</li> <li>● 補貼指導成本—針對具工作經驗的工作。</li> <li>● 暫時性的補貼，期間 6-12 個月。</li> <li>● 參與人數只有 4,000 人。</li> </ul>
<p>勞動整合—標準工作架構法 (KRA-RAP, 1989-1997)</p>	<p>長期失業者(失業期間&gt;1年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 保險費降低及對雇主補貼工資</li> <li>● 補貼指導成本—針對一般工作。</li> <li>● 暫時性的，補貼期間最長4年。</li> <li>● 參與人數 11,000 人。</li> </ul>
<p>臨時工作補貼方案 (VU, 1990-1992)</p>	<p>長期失業者(失業期間&gt; 2年)， 但少數民族，失業期間最少 &gt; 1 年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 補貼雇主與就業仲介—一般「就業仲介」工作。</li> <li>● 暫時性，最長為1年。</li> </ul>

臨時工作架構法 (KRU, 1993-1994)	失業者	補貼就業仲介—一般「就業仲介」工作暫時性，最長1年。
縮小貢獻法 (WVA, 1994-1995) 變成→減少長期失業者 (VLW)	針對(長期)失業者，主要是從 Banenpool、JWG、KRA-WEP而來的參與者。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對雇主提供工資補貼。</li> <li>● 暫時性，最長3年。</li> <li>● 參與人數15,000人。</li> </ul>
針對長期失業者的額外就業措施 (Melkert 1, 1994-1998) 整合變成→進入/流出法 (Regeling I/D)	失業期間長達一年以上，並獲得社會救助；或是勞動池的參與者。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市政府提供在的安全、管理與監督、日間育兒及教育的公共部門，20,000 個工作；另外由健康照護部門提供 20,000 個工作。</li> <li>● 監督單位：在健康部門工作，由公共健康部來監督；在國事業工作，則由市政府負責監督。</li> <li>● 為一長期性，全額補貼，固定性額外工作。</li> <li>● 國家政府提供 NLG 34,500 金額的津貼，並另外對雇主提供財務獎勵。</li> </ul>
福利接受者的試驗性活動 (Melkert II, 1995-1997) 變成→整合求職者法 (WIW)	失業期間長達一年，並獲得社會救助者。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 由多個施行者來進行這個實驗，例如：市政府、派遣業者、工會、雇主組織及地方 PES 委員會。</li> <li>● 主要是針對長期失業者，考察 63 個創新與有前途的試驗性措施；但是這類型的工作沒有正式的名稱。</li> <li>● 國家政府提供 NLG 18,000 工資成本補貼，並另外對雇主提供財務獎勵。</li> <li>● 暫時性的，最長期間兩年。</li> </ul>
社會積極 (Melkert III, 1995-1997) 變成→整合求職者法 (WIW)	失業期間長達一年，並獲得社會救助者。	主要是以無薪、自願性的工作(志工)為主，是一個暫時性的計畫。
Melkert IV 1995 -	失業期間長達一年，並獲得社會救助者。	以「家庭服務」工作為主，並補貼雇主。是一個暫時性的補貼。
縮小貢獻法 (WVA, 1996 -)	針對勞動市場最低層的長期失業者	對雇主提供工資補貼，鼓勵他們僱用，為暫時性計畫。
稅額減少-降低長期失業者 (WVA-VLW, 1996 -)	長期失業者 (>2 年)，並包括 Banenpool、JWG、KRA-WEP 的參與者	對雇主提供工資補貼，是暫時性的，補貼期間最長4年。
稅額減少-特別租稅減免 (WVA - SPAK, 1996)	針對從事最低工資的 115% 工作的工作者。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 降低雇主保險費的負擔，為一長期性的計畫，參與人數高達781,000人。</li> </ul>

-2003)		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 而在2003年，荷蘭廢除補貼雇主最低工資工作（SPAK）計畫。</li> </ul>
整合求職者法（WIW, 1998 -）	針對長期失業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 根據補貼原則、額外工作、自願工作與工作經驗的架構下，完全補貼工作，降低保險費的負擔，工資成本補貼，為僅只一次的補貼。</li> <li>● （整合先前的計畫：Banenpool、JWG、Melkert II en、Melkert III）。</li> </ul>
流進/流出法（Regeling I/D, 1999 -）	長期失業者、社會救助當事人 (> 1 年)	長期額外與一般工作，並完全補貼。為一個長期性的計畫。

資料來源：Velzen（2000）；Oorschot（2000）；本文整理

## 第二節 丹麥積極勞動市場政策

最初丹麥勞動市場政策目標為「透過慷慨財務津貼，藉此作為失業期間的緩衝機制」，但丹麥勞動市場政策目標卻隨著丹麥經濟狀況的改變，有所變動。依據 Daguerr（2007）的概念，其將丹麥就業政策的變革分為三個時期，第一個部分為壓力下的丹麥福利國家的變革，從 1970 年代經濟危機，造成丹麥福利國家一連串的變革。第二部分則是從 1980-1990 年代活化政策的重現，第三部分則為 2001 年以後，主要為強調工作福利的概念。

丹麥從 1960 年代以來，所施行的積極勞動市場計畫，可以從表 4-2 中得知，主要可以分為活化、訓練休假、復職（rehabilitation）、彈性工作、保護性工作（protected work）、並針對一些特殊情況所做之僱用。分述如下：

（1） 活化計畫是從 1970 年代末期開始，主要是希望可以透過一些教育或訓練，讓接受失業津貼或是社會救助者，可以回到勞動市場，而不是消極的給予福利，此一計畫，主要是強迫性的，即若要繼續領取福利津貼，領取者則必須參加此一計畫，才具備繼續領取福利津貼的資格。

（2） 訓練計畫，目標團題為已投保失業保險及年齡滿 25 歲以上之失業

者，主要目的是要提升其能力與就業機會，期間最長為一年。

(3) 在這幾個計畫中，復職及彈性工作主要的目標群體為失能工作者，但彈性工作所針對的是工作力永久性減少者，即針對工作能力永遠減少之受僱者及無工作者。

(4) 從 1990 年代末期，丹麥採取更進一步的措施來促進勞動市場的運作，部分是透過所得稅的改革，逐漸條件勞工所得稅的邊際稅率，而勞動市場措施，則為以下幾個：

- A. 失業者取得三個月的失業津貼後，有義務接受他們原本職業以外的工作。
- B. 失業的「活化」(Activation) 指令是針對失業六個月的失業者，目前已經擴充到二十五歲以下的失業者，而活化失敗(例如：接受工作或是接受訓練/再訓練計畫)則要負擔福利的損失。
- C. 領取額外津貼的最低年齡從 50 歲提高到 55 歲。
- D. 可領取失業津貼的期間從五年降低為四年。
- E. 失業的訓練有一定的目標，且參與教育休假計畫 (educational leave scheme) 則是受到更多的限制。

表 4-2、丹麥的社會與勞動市場政策的積極措施

計畫名稱	目標群體	措施目標	措施內容	具強迫性	參與者人數
活化 (1970 年代 末期開始)	接受失業津貼或是社會救助者	讓其回到正規就業，或者是增加一般福利	以訓練或工作類型為其代表，或是訓練與工作的組合	是	77,690 (1998 年的平均)
訓練休假 1994 年	已投保的失業者，年齡滿 25 歲或以上	提升能力與就業機會 (最長期間為 1 年)	參與政府認可的訓練，休假超過 4 個星期，必須先獲得公共就業服務的同意。	否	13,824 (1998 年的平均)
復職 約在 1960 年	因為身體、心理或是社會因素而使得工作能力降低者，及透過	在正規的勞動市場提供工作，或提供一些特殊的	通常有一些訓練，但也包含在工作中 (有工資津貼)	否	23452 (全部 1996 年)

	此一復職的計畫，預期可以獲得全部或部分工作能力	就業類型，如彈性工作。			
<b>彈性工作 1998 年</b>	針對那些工作能力永久性減少，及不被認為可以透過復職而獲益的受僱者（在一般就業），及無工作者	對於工作能力永久性減少者提供長期工作。	「彈性工作」是在一般工作場所創造（公共部門或是私人企業），工資是由全體同意，且雇主可以獲得薪資補貼，大約是有關最低工資的 1/3、1/2、2/3，依據個人的工作能力受損程度而定。原則上受僱於彈性工作並非是臨時性的。	否	5,811（參與到 1999 年 5 月 31 日）
<b>保護性工作 1998 年</b>	獲得提早退休年金者	針對此一目標團體提供長期僱用。	根據此一計畫，受僱於一般工作場所，則可以給予工資補貼。具集體性的「庇護就業」，即在一些特定機構僱用一些精神耗弱者或是失能者。	否	5,475（參與到 1999 年 5 月 31 日）
<b>一些特殊情況下的僱用 1990 年代末期</b>	針對工作能力受損者	針對那些具有長期失業高風險者，在工作場所重建或是維持。	「社會章」(social chapter) 曾經採用很多團體協約，這些章的目的是讓雇主與員工可以獲得，關於工作能力降低者（因為年齡或其他因素）的一些特定僱用條件。特定的僱用條件可能是關於工作的內容、工資（更低）與（或）工作時間（減少），在這之中並沒有包含工資補貼。	否	3,659（調查估計到 1998 年 11 月）

資料來源：Rosdhl & Weise（2000）

## 一、 1970 年代—初次經濟危機

在 1970-1980 年代，丹麥菁英政府原本相信失業只是一個短期的現象，可以透過反循環的措施來解決，但由於連續五年失業率不斷增加，顯示出高失業已經變成是一個永久的狀況，使得很多人必須長期依賴公共支持，已經無法透過傳



統需求面政策（凱因斯經濟政策）來解決此一失業問題。

1975 年，改由社會民主黨（Social Democrats）取得政權，主要的目標是重現完全就業狀況，以刺激總體經濟需求作為工具。首先開始的行動為，藉由減輕稅收的方式來刺激經濟（kick-start），最明顯的手段是將增值稅（value-added tax）減半，沒有產生其效用，丹麥政府持續預算赤字；同樣，政府也有透過增加公共消費的方式，但是這些措施對於 1970 年代丹麥的經濟並沒有任何作用，失業狀況仍然嚴重。

後來社會民主黨「政策轉換」（switch policy），從丹麥實施 3 個政策--工作提供計畫、擴大提早退休方案、更長休假計畫中，可以發現政策目標改變，內容為--透過勞動供給，以提升就業。

#### 1. 工作提供計畫（限時工作提供）（job-offer scheme; limited-period job offer; arbejdstilbudsordning）

在 1978 年，丹麥政府採用工作提供計畫，針對長期失業達兩年以上的失業者，提供替代性工作，參與工作提供計畫則是提供工作者至少 26 週的就業，依序讓失業者可以重新符合失業福利的資格。因此社會民主黨最初對於增加失業者所採取的手段，是透過創造公部門就業補貼的方式來處理，另外的策略則是透過降低勞動供給的方式。此一計畫有雙重的目標：（1）透過培養能力，幫助失業者回到工作；（2）透過參與活化，給予長期失業者領取失業保險的資格。此時，活化不只是就業政策，同時也是社會政策。Torfing（1999）則是指此項政策的動機是：「讓福利接受者在過去三年必須至少要工作 26 週的規定，以避免成為長期失業者，並因而脫離依賴失業保險體系。」但因為幾乎沒有限制福利接受者的條件，因此將此一法令稱為「失業者津貼產生器」（unemployment benefit generator）。

## 2. 提早退休方案 (Early retirement allowance, ERA; efterlønsordning)

1979 年，社會民主黨希望可以減少勞動供給，因此擴大提早退休方案，以減少勞動供給，其允許符合 60-66 歲投保失業保險基金的成員退休。提早退休者可以在最初的兩年獲得最高的失業福利，之後的投保率更低，提早退休年金則是提供給有嚴重健康問題或有所得問題的人；部分工時退休者津貼 (allowance) 則是可以讓人們逐漸地從有薪工作退休 (Torfing, 1999)。Bogedan (2005) 對此一提出批評，認為此一計畫最大的問題是：導致最重要的人力資源離開勞動市場。

## 3. 更長休假方案 (longer holidays)

同樣的，在 1979 年，丹麥政府採用更長休假措施，從原本的四個星期休假延長為五個星期休息。希望透過這樣延長休假的方式，可以讓更多人參與分享工作，提高工作者的流動性，作為減少失業的一個措施。

多數學者 (Björklund, 2000; Kluge et al., 2007) 都認為丹麥積極 (活化) 政策<sup>45</sup>是始於 1994 年，但 Kvist and Pedersen (2007)，卻是指出活化的概念是起源於 18 世紀的貧窮法 (poor laws)，結合強迫工作 (或義務工作, compulsory work)，以領取貧窮救濟金。Andersen (2002) 則是認為早在 1970 年代，丹麥就已經開始積極勞動市場政策，特別是針對年輕人的政策。現今的活化的類型是在 1970 年代末期開始，1978 年工作提供計畫乃是第一個現代的活化政策。

此一時期，丹麥政府實施一些政策 (如工作提供、休假方案) 並對工資抑制，但是整體的經濟情況並未好轉，在 1982 年時，失業率增加為 10%，通貨膨脹率則為 10%，國家赤字增加為 GDP 的 11.5%。

---

<sup>45</sup> 積極政策在丹麥，獲得政治家與大眾的支持，根據調查，發現四個積極政策參與者中，有三個對於政府所提供的活化，感到滿意，且人們很支持這些勞動市場政策 (Kvist and Pedersen, 2007)。

## 二、 1982-1993 年自由保守黨聯盟執政

1982 年開始改由自由保守黨聯盟（又稱資本主義政府，Bourgeois government, 執政期間 1982-1993 年）執政，此一期間，失業率仍然很高，是第二次發生經濟不平衡的現象。但此時政府所採取的政策卻則改以經濟優先，主要依據反通貨膨脹政策（anti-inflationary policy），來實施經濟重建策略，目標是要提升經濟競爭力。另外保守自由主義政府也試圖利用緊縮改革方式，特別是失業福利與社會救助，如：限制失業津貼領取的最大金額，以解決失業問題，但由於社會民主黨與工會反對這些縮減，因此自由保守黨聯盟不得不放棄失業保護系統，因而繼續維持原來政策內容（Goul Andersen, 2002; Green-Pedersen, 2001）。

自由保守黨聯盟同時也採取積極勞動市場政策--要求失業者參加訓練計畫、在受訓期間給予給薪休假（pay leave）、並廢除提早退休計畫與降低個人所得稅（Zhou, 2007），此一期間的勞動市場改革，目的是要提高勞動參與率。而此一時期的勞動市場政策主要有四項計畫：

1. 教育、企業補貼計畫（又稱為職位就業薪資計畫，enterprise allowance; uddannelses- og iværksættedydelse, post-employment wage scheme, 1985 年）

自由保守黨聯盟採用教育、企業補貼計畫措施，其目的是為年青失業者創造工作空缺，並同時採取更短的工作時間方式（Goul Andersen, 2002）。雖然這樣的方式，有為年輕失業者創造工作機會，但是 Kvist（2001）對此一政策提出批評，其認為這些政策，讓就業者從「工作富有」（work rich）變成是「工作貧窮」（work poor）。

## 2. 年輕人補助 (youth allowance) 計畫

此一計畫是在 1990 年所採用，主要是針對 18-19 歲的年輕人，以早點活化作為條件，讓年輕人接受社會救助。1992 年，丹麥政府將目標團體的年紀擴大到 25 歲以下的年輕人 (Andersen, 2002)，將更多人涵蓋於此一計畫。

## 3. 父母親職假計畫 (parental leave scheme, 1992 年)

丹麥父母親可以請親職假來照顧孩童，期間長達 36 週，但是有限制的條件，必須雇主同意之下才可以請假，透過此方式，可以讓有孩童之父母有照顧孩童的機會與時間，同時亦可促使雇主僱用其他工作者，如：失業者。此一親職假的方式，可以達成丹麥政府的目的---工作輪調、工作分享，讓更多的人投入勞動市場。

## 4. 教育假

早在 1992 年就已經通過教育假計畫，但是丹麥卻是延遲到 1993 年 2 月開始實施。施行教育假的主要目的是希望透過補貼的方式，讓在職者可以獲得教育訓練的機會，以提升在職者本身的技能，同時可以讓失業者作為替補者的角色，讓失業者可以獲得工作，降低失業率。此依教育假的概念仍然是以工作輪調、工作分享作為基礎概念。

不論是父母親職假或是教育假，其主要的目的都是在於提供工作分享，藉由正式或一般員工休假或接受訓練假，讓失業者可以替補他們的工作，以達到工作分享的目標。只是這樣一個工作分享的概念，都只是短期的，因此丹麥勞動市場的圖象概念是工作者不斷地在輪調、流動，都只是短期、暫時的方式。

1991 年，丹麥財政赤字增加且公共負債亦增加，但仍有貿易盈餘 (trade surplus) 及低通貨膨脹率，因此相較於鄰近國家，丹麥經濟狀況是比較健全的 (Dahl, Boesby and Ploug, 2002)。在 1992-1993 年間，由於自由保守黨的縮

減福利政策失敗，所以失業福利體制依舊是慷慨的，失業福利體制的特徵仍舊是「長期津貼、容易取得，及相當於基本所得的高所得替代率」(Goul Anderse, 2002)。此一期間，失業則是繼續惡化，失業率從 1990 年的 8.4%，到 1993 年上升到 10.8%，因此失業福利津貼支出增加，造成公共預算吃緊。截至 1994 年，這段期間的社會安全的特徵是領取失業津貼期間不斷延長。此外，多數活化計畫目標是要更新失業福利津貼，且沒有將領取福利與找到工作或是接受訓練做連結 (Torfing, 1999)。在 1992 年，政府花在積極勞動市場的費用約佔 GDP 的 1.5%，約是 Dkr139 億元，積極勞動市場參與者有 116,200 人 (Commission on Stuctural Labour Market Problems, 1992)。

Holm (2001) 指出此一時期，自由保守黨聯盟縮減福利政策失敗，主要有幾個原因：受到勞工及社會民主黨的強烈反對，因而在縮減福利的部分無法達成其所要之目標；行政人員無效率及就業輔導人員缺乏經驗，並缺乏監督失業者行為的措施，因此造成行政執行上的落差，而無法改變目標團體行為。

Madsen (1999) 指出，在 1980 年代及 1990 年代，丹麥勞動市場的發展，有兩個重點：(1) 勞動市場政策規劃的制度背景，由傳統的統合主義制度決定，乃是透過工會與雇主組織來決定。在國家及地區政策規劃，則是由社會夥伴管理的勞動市場協會來決定。(2) 勞動市場政策的發展，則以丹麥經濟政策為背景，包括從凱因斯的內部需求理論，變成更嚴格的財政政策。因此更突顯出丹麥經濟功能上的「結構性」問題。

### 三、 1993-2001 年社會民主黨執政

1993 年底，改由社會民主黨執政，則並未繼續採用自由保守黨的政策，不採取凱因斯政策，改採積極政策—強調積極勞動市場訓練，主要的內涵是以人力資本觀點為主，並強調訓練及競爭力，工會認可此一勞動市場政策。



丹麥執政黨宣稱其主要目標是抑制（curb）失業狀況，在 1994 年採用資金短缺的稅收福利計畫（Tax-Benefit scheme）與勞動市場改革，啟動經濟改革，並改變福利系統與勞動市場兩者之間關係，從消極轉變成積極取向。這個轉變同時也在 OECD 幾個國家一起發生，即英國、荷蘭與丹麥帶頭啟動勞動市場政策的變革，Nedergaard（2006）指出會引起此勞動市場政策的變革，乃是因為這些國家的公務人員會互相交換知識、經驗，而其他國家的公務員，亦可透過 OECD 的工作策略（Job Strategy）及歐洲就業策略（European Employment Strategy）之內容、國家的活化設計與經驗，而模仿學習，以期透過這樣的仿效，可以解決其國內失業的問題。

因此從 1994 年，丹麥進行勞動市場政策的改革，最初強調安排休假（帶薪休假；sabbatical leave）與其他工作輪調計畫（job ration scheme）以降低勞動參與率（participation rates），僱用效果因而受到限制。接下來則是轉變成加強工作動機與工作能力（可就業性、就業能力）（employability）。雖然福利仍舊是維持在慷慨的情況，由此反映出政府主要是公平所得分配的平等主義，改革主要是希望能夠降低結構性失業，特別是針對年輕失業者與老年失業者這兩個族群。（Zhou, 2007）而在此時失業的類型可以分為三種群體：只需要求職補貼的個人、需要新的能力的個人、個人因為其他問題而失業，如：不同種類的濫用、社會問題等（Holm, 2001）。

此一時期的丹麥積極勞動市場政策，可以分為休假計畫、個人行動計畫積極社會政策法擴張、彈性工作與保護工作計畫等，以下將分別說明之。

#### 1. 休假計畫—工作輪調的概念

丹麥政府除了提供訓練的機會，同時也提供失業者替代性的工作機會，藉以增加勞動市場的流動性，主要採用三個休假計畫—教育休假、育兒休假、安息假

(sabbatical leave)，即允許在勞動市場的工作者為了孩童、更進一步的訓練<sup>46</sup>或者是安息假，可以暫時離開(step out)勞動市場一段時間。工作輪調計畫(job rotation programme)最長可達52週，休假的人可以獲得國家提供的工資補貼，總額是先前工資的60%-80%，且此一計畫則是讓失業者<sup>47</sup>有機會來替補工作者缺席期間，為一個工作分享的概念。

對雇主而言，訓練休假計畫是相當有吸引力的，因為公司不用負擔任何成本下，公司員工因此可以獲得更進一步的訓練，允許超過25歲的員工最高休息52週，如果他們在過去的5年內有長達3年的僱用記錄，則訓練假津貼是與失業津貼有相當的水準(先前薪資的90%)，相較於其他兩個計畫(親職、公假)顯得相當慷慨。

育兒假為原有的父母親職假計畫的衍生，該計畫允許父母在兒童成長至8歲之前，可以退出勞動市場，來照顧兒童，最少為13週，最長為1年，期間長短則是必須獲得雇主的同意。

教育休假與育兒休假這兩個休假計畫，實際上許多雇主並沒有使用這項功能，只有在公共部門，才會充分的利用此項替補的功能。

第三個安息假計畫(安息假是可以讓員工自由的去做他們想要做的事情)，主要是工會在處理老年員工的需求--希望可以暫時離開工作(time-out work)。相較於其他兩個計畫，安息假的規定是相當嚴格的，例如，雇主必須同意由失業者來替補員工。且只有超過25歲的員工，且五年內工作滿3年，才可以擁有這個安息假。在初期，取得公假的人可以獲得先前薪資的8成，長達52週。很快的降低為先前薪資的60%，但此一公假休假計畫在實施兩年後，在1999年就被廢除了。

---

<sup>46</sup> 丹麥教育假並不是完全是新的概念，早在1992年，丹麥為了讓勞動者接受更進一步的教育訓練時，就已經開始採用。

<sup>47</sup> 早期失業者可以獲得固定的工資，且在一些情況下，失業者可能可以繼續留在公司工作。

許多員工都有使用休假計畫，其中最受歡迎的計畫是兒童照顧假，大多是由婦女取得 (Larsen, Langager, 1998)，主要是因為男性的薪資比較高。後期因為丹麥經濟成長，擔心勞動短缺增加，因此將訓練、安息休假計畫廢止。育兒假則是由2002年新的親職假 (parents leaves) 所取代。

## 2. 個人行動計畫 (individual action plan, IHP)

失業者的「個人行動計畫」，是由市政府的就業服務處與第一年失業的失業者，所簽訂有拘束力的協約。故就業服務處必須平衡失業者本身的期望與勞動市場的需求，因此，丹麥方法不同於美國的「工作福利制」計畫—失業者被迫接受無條件與低薪的工作，或者是與自己技能不相同的工作。透過這樣的描述，亦可反映出斯堪地那維亞國家是以對待「公民/使用者/客戶」的方式，認為這是個人權利 (Olesen, 2001)。研究顯示出，個人行動計畫，有助於提高失業者對於提供措施的滿意度 (Langager, 1997)。個人行動計畫的重點在於提供教育，且工會支持失業者參加一般教育系統，可以提升失業者的工作能力，並且以此符合市場新條件及需求，即對於不同能力的要求。

丹麥的原本的「勞動市場訓練」 (labour market trainings) 被重新命名為「成人職業訓練」 (adult vocational training; Voksenuddannelse, VU)，由成人訓練中心來實行，這些中心大多是由社會夥伴來管理。由於是強調教育的提供，因此國家必須支付更多的經費在這部分，丹麥政府希望透過這樣的方式可以縮減長期失業的成本。

同樣的，與整體福利緊縮規則一樣，年輕福利領取者的條件也改變了，為了強迫 25 歲以下的年輕失業者，接受正式訓練/職業訓練，因此限定他們只可獲得非活化 (消極) 的 6 個月的失業期，且失業福利減少到「訓練福利」 (education benefit; Statens Uddannelsessøtte, SU) 的水準，即給予每個超過 18 歲還在接受教育或職業訓練的人普及性的福利。

### 3. 積極社會政策法 (Law on Active Social Policy) 擴張

在 1998 年，政府將積極社會政策法擴張，活化到領取社會安全者，並也擴張到由市政府負責社會救助。對社會政策整體而言，是逐漸地變成就業導向 (employment-oriented)，特別像是在 2001 年，社會救助從社會事務部 (Ministry of Social Affairs) 移轉到就業部 (Ministry of Employment) (先前是勞動部)，改由就業部負責。

### 4. 彈性工作 (Flex-job) 與保護工作 (Protected-job) 計畫，

1998 年丹麥政府推動彈性工作與保護工作計畫，兩個計畫的目標群體是不一樣的，彈性工作計畫是針對工作能力永久性減少，且無法透過復職計畫受益者，藉由透過在公部門或私人企業中常設工作，以鼓勵其加入勞動市場。薪資是透過集體協議的方式來達成，且雇主可以獲得薪資補貼，依據工作者的失能程度來給予補貼，為 1/3、1/2、2/3。原則上此一受僱並非是暫時性的，為一個常設職位。

至於保護工作計畫，則是針對獲得提早退休年金者，希望藉由此一計畫，提供長期僱用的機會，藉以刺激其工作動機，庇護性就業 (sheltered employment) 即屬此一類型，即針對一些精神耗弱或失能者提供其特定機構的就業機會 (Rosdhl & Weise, 2000)。

### 5. 福利期間不斷的縮減

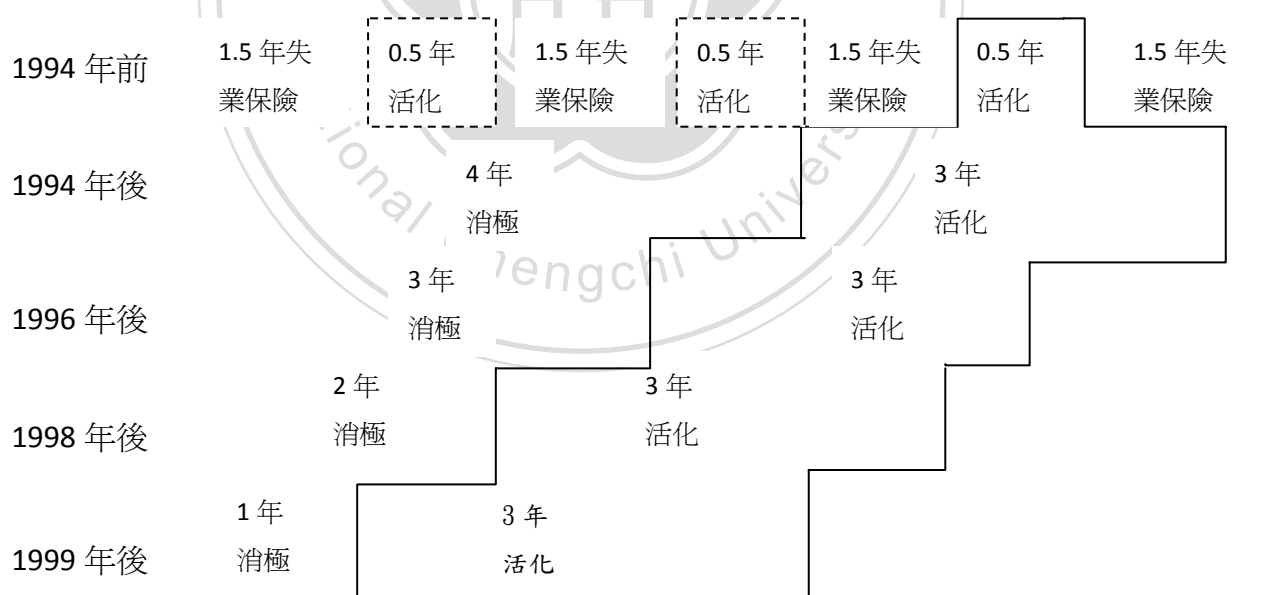
在 1994 年後，「最大福利期間改為 7 年的規定 (包括花在活化的時間)，不僅是一個增值 (incremental) 的手段，且終止一群人無限制的福利期間，亦代表著在政策思考上有完全創新的變革。」 (Kvist, 2000)。而為了達到活化，丹麥政府將福利期間被分割成消極與活化兩種時期 (如圖所示)。

丹麥政府將勞動市場政策的改革，創造「權利與義務」 (rights and duties)，代表失業者有權利接受活化，同時他們亦有責任必須接受工作。「權利與責任」

原則有激勵與懲戒的效果，幫助失業者找到一般性工作，並提高主動求職的動機，在活化開始前，失業者必須被迫接受一個新的工作。

在 1996 年則是更進一步的將最大福利期間縮短為 6 年（消極與活化），而在 1999 年更是縮短為 4 年，其中 3/4 的期間（3 年）都是花在活化上。總體而言，在勞動市場政策改革時代，不斷的縮短領取失業福利的期間。丹麥工作福利制(workfare)的特徵是：縮減領取福利期間及強制活化(mandatory activation)，同時伴隨著失業者有繼續進修與培養能力的權利。「丹麥工作福利制是根據以福利國家整合的方向，包括在追求市場效率時，同時也必須考慮福利。」(Larsen, 2004)。

由於此一時期的丹麥政府，更專注於提升失業者的彈性與有效性，以避免勞動力的缺乏，因此每年政策調整則發展成福利期間的活化，並因而提高當事人地理位置與職業的流動性。



資料來源：Kvist & Pedersen (2007)

圖 4-2、丹麥失業保險與活化期間結構圖

雖然丹麥在1995年以後，失業已經逐漸的減少 (Goul Andersen & Jensen, 2002)，它在國際上還是被認為是「粉飾櫥窗」(window dressing)，認為只是



將失業人口變成提早退休，或者是將這些失業者讓他們進入活化計畫，使他們不會正式的出現在失業的統計上。但Andersen（2002）認為在一開始的時候，丹麥或許有粉飾櫥窗的現象，但由於失業持續下降，國家經濟情況有所改善，長期而言，此一粉飾櫥窗的現象已經減少。

若將 1994 年後丹麥施行的勞動市場政策，與先前 20 年的政策相比，此一時期的勞動市場政策特徵為：

（1）非「再利用的福利」（recycle benefits）

在 1994 年勞動市場改革之前，失業者在參與活化勞動市場政策 6 個月後，可以領取失業保險，期間長達一年半。參加這個計畫，參與者便有資格參加另外一個期間的失業保險，因此產生一個「福利旋轉木馬」（benefit carousel），即不斷的迴旋、不斷的重新加入、參與，換句話說，失業必須加入一個又一個的計畫，才能繼續領取福利。

（2）領取福利期間逐漸減少<sup>48</sup>

荷蘭在 1994 年福利期間最長是設定為 7 年，依據國際標準，此一福利期間是相當長。然在 1996 年福利期間縮短為 6 年，1998 年則再縮短為 5 年，而從 1999 年又縮短為 4 年（見圖 4-2）。領取完此 4 年的福利期間（根據國際標準，4 年的福利期間，也是相當優渥的），失業者不再具備領取失業保險的資格。且若要領取社會救助，則要經過經濟情況調查（means-test），包括配偶的收入，如果符合，則具有領取社會救助的資格。但是很少有已投保的失業者會從失業保險移轉到社會救助。

（3）採用「權利與義務」的概念

針對未投保的失業者，將失業期間分割成消極與活化兩個時期，在初步消極階段，個人有沒有強迫活化的津貼，因此被標記成「消極」。在這個期間結束後，

---

<sup>48</sup> Andersen（2002）針對三個群體--失業者、提早退休者及受到管理重新進入職場者—的實證研究，其發現重新進入職場者，多數認為福利是增加的（+60），而提早退休者則是認為福利是增加的（+28），而失業者則是認為福利並沒有變差。主要會造成這樣的原因，Andersen 歸因為資訊不對稱所造成。

個人進入活化階段，失業保險津貼的接受者，則是以參與活化為條件（如圖所示）。

（4）採用一些支薪休假計畫，鼓勵員工及失業者休假，以提升勞動市場的流動率。

（5）採用個人行動計畫

改變對於長期失業者的幫助，從原本基於規章體制，改變成以個別失業者及地方勞動市場的需求評估，採用個人行動計畫，作為照顧失業者的強制措施，且勞動市場機關的行動是必須要讓個人失業者有一般就業的能力。通常是在標準提供的最後六個月，且在福利期間結束後提供。

（6）政策執行分權化

將政策執行分權化，交給由雇主聯盟代表、工會、地方主管機關所組成的地區勞動市場協會來設計，讓活化計畫可以符合當地的需求。並且採用一套有規劃、引導、設定目標的系統，讓地區政策可以遵守國家的勞動市場目標，因此由地區來決定制度的組合及設定的目標，整體的政策目標則是由國家的勞動市場協會與勞動部決定。Madsen（1999）認為此一特徵為引導式變革（steering reform），即由政府授權給地方政府來執行，引導地區政策來達成國家勞動市場目標，並且設計符合當地需求的勞動市場的活化計畫。

#### 四、 2001年新自由保守聯盟政府執政

2001年，由新自由保守聯盟政府（右派的少數聯合政權）執政，則是更強調工作福利（workfare）的概念。因此新的積極政策融合了兩邊的概念，一個是福利沙文主義（welfare chauvinism）及工作福利主義（workfarism）。所謂的福利沙文主義，主要的概念是強調所有政策是只能適用於當地丹麥人（公民），不適用於其他移民者（Daguerr, 2007）。

在其執政次年（2002年），則是修改活性法律（laws on activation）、權

利原則、繼續監督義務有效性；但是其政策變得更專注於指導與工作諮詢方面，而非活化的本身，其目的是要發現並使用更短、更有效的方法，讓失業者回到工作。

2002年以後的勞動市場改革，主要是以提供諮詢與能力、工作中訓練（in-work traineeship）及工資補貼為主。在2006年，政府的活化措施是直接針對那些有嚴重就業問題的失業群體，一個重要的行動是「改變整個架構」（turn the case pile），主要針對過去12個月沒有獲得活化協助的社會救助者。而針對特定團體，必然會產生的結果，即是很低的失業率。

## 五、 丹麥積極勞動市場之分析

丹麥政府一開始的活化，主要是針對已投保及未投保的失業者。對於處於勞動市場邊緣的群體，丹麥有實施一連串的積極勞動市場政策，目的不僅是讓已經在勞動市場附近的工作者，更是要讓那些被標為「除了有失業問題外的失業者」可以獲得工作。因此，丹麥政府以「完全需要」（Need for all; Brug for alle）、「投入工作」（More in work; Flere i arbejde）及最近的「每個人的新機會」（A new chance for everybody; *Ny chance til alle*）的標題下，來提倡就業政策。

丹麥的積極勞動市場政策，若依據其減少失業的目的，主要可以分為幾個類型，

- (1) 減少勞動供給：透過工作分享、更長的休假、更短的工作時間方式來達成。丹麥主要的方案為：提早退休計畫、休假計畫。
- (2) 提高國家競爭力：透過工資抑制的方式，相較於其他國家，工資是更為便宜的，因此可以吸引或留住廠商，如：訓練假、工資抑制。
- (3) 鼓勵雇主僱用：透過工資補貼的方式，鼓勵雇主僱用失能工作者。
- (4) 提高勞動者競爭力：透過教育訓練的方式，讓工作者的能力、技術提

昇，或是為個人量身訂做的計畫，如：教育、職業訓練、個人行動計畫。

- (5) 刺激、鼓勵失業者回歸勞動市場：藉由福利的縮減來刺激失業者回歸勞動市場如：縮減失業津貼、將領取失業津貼的期間縮短、更嚴格的福利資格；或是藉由獎勵的方式，讓其有更強的工作動機。

另外，丹麥積極勞動市場政策的目標群體，在過去 15 年間，經歷了大規模的變革，積極勞動市場政策所針對的目標群體，乃是逐漸的放寬。1978 年第一個參與積極政策的即為年輕社會救助當事者。在 1990 年代，目標團體則是逐漸擴張到其他年齡團體與未投保失業者。從年輕社會救助接受者擴張到其他年齡群體、其他福利計畫與政策領域。包括越來越多邊緣團體，如：領取生病津貼與失能年金的人。近年來則是針對目前長期領取社會救助的少數族群體，少數民族的活化，被視為是整合更多少數民族加入工作福利制，並提高勞動力。由於目標團體改變，活化的角色也從結合失業，變成增加就業機會。可將丹麥的就業政策的群體，分為以下幾種：

- (1) 已投保失業保險者；
- (2) 社會救助中的未投保失業保險者；
- (3) 非失業問題之社會救助當事人，例如：因健康不佳、社會與個人問題，而領取社會救助者；
- (4) 領取生病津貼者；
- (5) 喪失全部或部分工作能力者，但是預期之後會回復；
- (6) 工作能力永遠減少者，即工作能力受到長期的損害；
- (7) 領取失能年金者。

表 4-3、丹麥 1970-2006 年勞動市場政策變革

**1978 年「限時的工作提供」( limited-period job offer; arbejdstilbudsordning)**

提供長期失業者私人部門的補助性工作，或者是公部門的工作（大部分是市政府），目的是幫助失業者重新工作。

**1979年提早退休計畫**

允許超過60歲的人離開勞動市場，並獲得相當於失業津貼的福利。

**1990年年輕人補助計畫**

年輕失業者（18-19歲）若拒絕活化機會，則不具被社會援助的資格。

**1992年年輕人補助計畫**

擴大到25歲以下。

**1994年勞動市場改革I**

- 廢除透過活化重新符合失業保險的資格。
- 失業保險津貼期間限制最長是9年。
- 更嚴格的工作有效性需求，12個月後提供適當的工作。
- 針對長期失業者擬定個人行動計畫。
- 不限制50-59歲人領取失業津貼權利。

**1995年勞動市場改革的服務檢查（預算95）**

- 縮短失業保險津貼期間為7年。
- 更嚴格的工作有效性標準。
- 休假計畫調整。
- 在整個活化期間，全職者的權利與義務。

**1996年勞動市場改革II（預算96）--權利與義務**

- 逐漸將失業保險津貼期間縮短為5年。
- 全職活化兩年後的權利與義務。
- 25歲以下的年輕人，在全職活化六個月後的權利與義務。
- 工作紀錄變成是失業保險資格；限定在三年內，將26週的工作的限制，增加兩倍變成52週的工作。

**1998年勞動市場改革III（預算98）**

- 將失業保險津貼的期間縮短為四年。
- 更嚴格的工作有效性需求，與三個月後提供適當工作。
- 早期活化的權利與義務。
- 50-54歲的人無法領取失業津貼。

**1998年積極社會政策法（Law on Active social policy）**

活化擴張到社會救助者：25-29歲拒絕活化機會則不能領取社會救助，法律強調每個人都有義務接受活化，且有義務接受「任何適當的工作」。

**2002年勞動市場改革（更多工作部分）**



- 廢除75%的活化要在活化期間的要求。
- 活化的最低需求是每六個月。
- 採用最少美三個月的密集合約計畫（intensive contract schemes）。

#### **2004年社會救助改革（每個人的新機會）**

社會救助者的活化權利與義務，加上非失業問題而取得超過12個月的津貼。

#### **2006年福利協議（教育、移民、消除種族差別待遇、勞動市場與退休）**

- 活化先前的權利與義務，例如：9個月後。
- 在領取失業保險2年半後，加強活化。
- 每三個月，有快速的工作諮商與能力測試。
- 對於早期失業者，關於津貼期間長短與活化的參與的特殊規定的廢除（但是超過60歲以上的津貼期間，從2年半增加為4年）。

資料來源：Kvist & Pedersen (2007); Daguerr (2007); Goul Andersen & Pedersen (2006)

### 第三節 小結

荷蘭積極勞動市場政策的內容，從1980年代以來，荷蘭政府不斷的透過積極勞動市場政策，以促進勞動市場活絡、增加就業；其次，在社會安全部分，同樣的，亦對社會安全進行改革，從原本慷慨的社會福利，逐漸地縮減福利給付範圍；且由於荷蘭勞動市場趨勢是越來越彈性化，為了保障這些非典型勞動者，因此在社會福利的部分荷蘭亦有所變革。

另一方面，丹麥從1970年代經濟危機以來，由於每個時期的執政者的不同，因此使得勞動市場政策亦不斷的在變更，最初勞動市場的目標為「透過慷慨的財務津貼，作為失業期間的緩衝機制」，但是積極勞動市場政策目標卻是改變成以工作福利為主要概念。

在社會安全的部分，丹麥與荷蘭一樣，也是不斷的在緊縮這部分的支出，縮減社會安全的消極期間，轉變成延長活化期間。荷蘭及丹麥兩國雖然都是採用積極勞動市場政策，但是所採行的概念及方式大不相同，荷蘭政府著重於促進勞動市場彈性化；由於丹麥勞動市場彈性化程度相當高，因此丹麥則主要是透過教育訓練、工作分享的概念來進行。在社會安全部分，兩國的相同點都是不斷在縮減社會安全的給付，雖然是不斷的在縮減社會安全，但是相較於其他國家，荷蘭與

丹麥兩國的社會福利仍舊是非常慷慨給付。



## 第五章 社會安全與勞動法

### 第一節 社會安全制度—逐漸緊縮的福利給付

#### 壹、 荷蘭社會安全制度

第二次世界大戰後，荷蘭建立慷慨、普遍性的社會安全體制，全盛時期是在 1960 年代末期與 1980 年代初期間，故這段時期的荷蘭被指責是一種「福利製造者」(benefit producer; uitkeringsfabriek)。Oorschot (2000) 批評荷蘭似乎是歐陸福利模型一切缺陷的典範。與法國、德國一樣，荷蘭的福利體制是集中照顧全職家計負擔者，且平均每位員工的社會保險成本很高，因而雇主在保險費的負擔相當高；故在經濟情況不佳時，雇主為了減輕負擔，則是採用提高生產力，或是採用裁員的方式—將勞工扔給社會安全體系，使得當時的失業率增加、依賴社會安全體系的人增多。

荷蘭從 1980 年代開始，其社會安全系統設計有一連串的變革(Vijbrief, 1992; Visser, 1997)，個人綜合所得稅與社會安全政策原本設計是以單薪家庭為主，但在 1970 年代後期與 1980 年代初期，這兩個政策的設計已經改為以雙薪家庭。在 1982 年的瓦森納協約，荷蘭則是將將私人部門契約工資發展與福利所得之間的連結取消，即所有的福利所得的津貼，不再是以私部門的工資為依歸。但在 1990 年勞工黨執政時，則是恢復這部分的連結。1990 年，荷蘭福利國家危機，以失能計畫為中心，失能計畫卻是變成是提早退休及勞資關係重組的手段，透過失能計畫以減少勞動市場供給。

從 1980 年代迄今，荷蘭社會安全體系重要的修改，可以整理如下 (Goter,

2000; Oorschot, 2000) :

## 2. 失業保險

(1) 1987 年通過新的失業保險法令 (Unemployment insurance Act; WW/WWV)，讓領取失業福利津貼最大期間，更接近於其支付保險費的期間。

(2) 福利津貼減少：將失業者福利津貼從 1985 年的失業前薪資的 80%，降低到失業前薪資的 70%。

## 3. 生病津貼

在 1996 年，荷蘭廢除由國家負擔病假法令 (Sickness Act)，改由雇主來負擔，私人化；對工作者而言，此一權利的概念有所轉變，由社會權轉變成勞資權 (Hemerijck and Van den Toren, 1996)。

4. 排除年輕人的社會救助權利，政府改以提供他們工作機會，透過年輕人就業計畫，如：GYEA。

## 一、 勞工保險<sup>49</sup>

### (一) 失業保險

1980 年代中期，已經有許多歐洲國家採用工作相關福利標準與條件，特別是荷蘭 (Clasen, Kvist & van Oorschot, 2001)。最初採用這樣方式的主要目的是要縮減社會支出，但是最後這樣的標準與條件卻是變成刺激政府活化效果 (active effect) 的基礎，由於工作相關福利標準與條件的限制之下，使得失業不再像往常一樣具有吸引力，並導致失業者必須承受很大的求職壓力 (Oorschot, 2004)。

<sup>49</sup> 如前所述，荷蘭的社會安全體系可以分為三種系統——全民保險、勞工保險及作為安全網的社會救助，但由於全民保險與彈性安全的部分並無相關，故本文僅從勞工保險與社會救助這兩個體制來說明相關的變革。

荷蘭工作者必須符合領取失業保險的資格，才可以領取失業保險津貼，因此失業者必須是非自願性失業、工作時間縮短（變成一週最少工作 5 個小時，或至少喪失一半的工作時間），造成他們的所得減少，且他們有能力重新進入勞動市場，另外必須符合以下幾點：(1)在勞工辦公室登記為求職者；(2)願意接受「適當」工作；(3)配合評估，與訓練、教育合作；(4)積極求職。

荷蘭針對失業保險部分進行了兩項改革：

### 1. 懲罰措施法律（Wet Boeten en maatregelen, 1996）

事實上，自 1971 年開始，此一懲罰措施就已經開始運用在社會救助上。懲罰措施運用於失業保險的目的，是加強在社會安全管理政策，促使非自願失業者更為積極。主要措施是為加強在社會安全管理政策，更活化非自願失業者。參與變成是一種責任，且懲罰乃是根據錯誤行為的種類而做出相對的懲罰，全國必須遵守此一規定，執行單位為勞動主管機關。

參與者必須承擔的責任為：A.積極從事試用期或實習的工作，及找工作；B.在勞工辦公室登記為求職者；C.接受適當的工作；D.配合著評估、訓練與教育；E.抑制妨礙勞動市場參與的活動。

### 2. 提高工作相關資格與福利標準之間的連結性

在 1980-1990 年代，荷蘭政府提高工作相關資格與福利標準連結的重要性，並加強與個人的工作紀錄之間的連結性（因此，當時大約有 45% 的人有足夠的工作紀錄，在失業期間符合工資相關福利標準）。

因此，荷蘭在 1987 年，進行失業保險資格與水準的改革，其主要是將領取失業津貼的門檻提高，擴大工作相關資格與福利標準的關連性。由於失業福利分為三種類型：標準、延長及增補，說明如下：



(1) 標準福利部分，將失業前一年工作歷史，從 130 天，改變為 26 週，領取福利期間為半年；

(2) 在延長福利的部分，當標準福利到期之後，失業者領取延長福利，則更進一步的要求必須在失業前五年內至少有工作滿三年(工作歷史的資格更為嚴格)，福利期間最長是 4.5 年；

(3) 增補的福利，則是根據失業者的年齡而定，若低於 57.5 歲的失業者，則可以有 1 年的福利，高於 57.5 歲的失業者，則可以失業福利直到 65 歲為止；而不論是標準、延長或是增補福利，其福利水準從先前薪資的八成，降低為七成。

荷蘭政府，在 1995 年又進行了一次失業保險的修改，將領取失業的資格，修改更為嚴格，提高工作歷史要求，福利的類型亦可分為三種：標準、後續跟短期，分述如下：

(1) 標準部分，工作歷史標準從失業前一年內必須工作滿 26 週，改變為失業前 39 週內，必須工作滿 26 週，且失業者必須在失業前的 5 年後，工作滿 4 年，領取福利期間最長是 5 年，工作每滿一年則多半年福利期間，福利水準仍舊維持是先前薪資的七成；

(2) 後續部分，因為標準福利到期而延續，其福利期間主要是根據年齡而決定，低於 57.5 歲以下給予 2 年的福利期間，57.5 歲以上，65 歲以下，則是給予 0.5 年的福利期間，福利標準則是最低工資的 70%；

(3) 短期福利，其福利期間與後續福利一樣，都是根據年齡而定，但是根據其失業前 39 週內是否有工作滿 26 週而判定是否具有領取福利的資格，而福利水準則是最低工資的七成（詳見下表）。

另外，值得注意的領取與工資相關的福利最長的期間為 5 年，而接受期間的

長短是依據工作的期間；此一失業保險權是有條件的，不適用於個人過失或者是自願性離職、積極求職者與接受「適當」就業機會者（失業法—WW，第 24 條）。

從1987年以來，可以發現失業保險的變革，其工作歷史的標準，愈趨嚴格（如：延長福利、增補福利的部分），同時，福利水準也不斷下降，從先前薪資的80%，轉變成先前薪資的70%，甚至在延續的部分則是給予最低工資的70%。但在福利期間部分，可以發現失業保險福利原本最長期限為2.5年（低於60歲以下的人），卻是延長為7.5年。

表 5-1、失業保險資格標準與津貼

年代	福利類型	工作歷史標準	福利水準	福利期間
1987 年前	標準	過去 12 個月至少要工作 130 天	先前薪資的 80%	最多 0.5 年
	延長	過去 12 個月至少要工作 130 天	先前薪資的 80%	根據年齡：0.5-2 年（60 歲以上，最長 5.5 年）
1987 年後	標準	過去 52 週中有 26 週工作	先前工資的 70%	0.5 年
	延長	過去 12 個月有 26 週工作天 過去五年內有三年	先前工資的 70%	取決於工作歷史：最多 4.5 年（5 年工作歷史有 0.5 年）
	增補、後續	在延長福利到期之後	最低工資的 70%	取決於年齡： <57.5 歲則是 1 年，>57.5 歲則直到 65 歲。
1995 年開始	標準	過去 39 週內工作 26 週； 過去 5 年內工作 4 年。	先前薪資的 70%	依據工作歷史：最長 5 年（每年工作滿一年給予 0.5 年）
	後續（follow-up）	標準福利到期後	最低工資的 70%	根據年齡：如果 57.5 歲以下，給予 2 年；57.5 歲~65 歲，給予 0.5 年
	短期	過去 39 週內工作 26 週	最低工資的 70%	

資料來源：Oorschot（2001）；Oorschot（2001）；本文整理

## （二）失能保險（Disability Insurance Act; Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, WAO）

荷蘭的失能保險與失業保險都是委託第三機構來執行，資金來源主要是透過隨收隨付（pay-as-you-go）的保險率，由雇主負擔工資的 6.3%，加上必須依據

公司的規模，額外負擔的費率為 1.24%-5.56%，荷蘭失能保險的特色是保護因受傷（即喪失賺錢能力）而造成的所得損失，讓失能者可以有一定的收入來源。

失能保險主要是針對：生病超過一年以上的工作者<sup>50</sup>及被評估為（部分）失能者，提供工資相關福利；由保險醫生及勞動專家來評估失能員工的程度，根據員工是否仍可以完成「一般預期工作」的程度來判斷，失能福利水準的給予則是根據此一程度而定。

過去20年間，荷蘭為了控制進入失能福利的人數（由於1980年代，將失能保險作為退出勞動市場或是進入失業保險的一手段），因此對失能福利有很大的改革（Van Oorschot & Boos, 2001）。

荷蘭在1986年，實施「失能者工作法」（*Act on Labour for Disabled Employees ; Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers, WAGW*）為第一個採用對失能者的重新整合的行動，WAGW並沒有包含很多新的具體措施，它主要為現存措施提供一個法定並賦予雇主及工會提升失能工作者平等機會的責任，他們可以利用在WAO福利計畫下存在的措施（但是，取決於政府，不夠充分的使用），如果在採用WAGW三年後成效不彰的話，則會有3%-7%的人強迫加入產業部門，WAGW從來沒有嚴格的實行，由於企業的失能工作者並沒有明顯的增加，且限定的人數並沒有強制於任何部門。第二個新的措施則是如果雇主有再度僱用新員工的可能，失能福利的行政機構可以要求雇主支付等同於開除失能員工可能賺取的薪水，但是要求給付這樣支付是很少。第三個措施，要求雇主有責任調整公司內的工作場所來適應失能者，這個措施並沒有被認真的執行，一般認為這是縮減1986年討論而在1987年實施的WAO福利中所獲得的「好處」（sweetener），WAGW並非是沒有意義，這是表示關心失能工作者勞動參與的初步行動。

---

<sup>50</sup> 雇主法律上有責任負擔不定期契約或是臨時勞動契約員工的生病給付，在他們生病的第一年支付其薪資的七成（即生病福利保險），在那一年後，生病員工則是改領取失能津貼。

1987年，荷蘭政府同樣對失能保險進行修改，針對失能的程度來進行修改，使得部分原本沒有工作的失能工作者，轉變為部分失能工作者，非完全失能；另外根據部分失能者的狀況，而判定其是否符合失業福利或是社會救助，因此受到工作歷史標準的管理。

修改之後失能保險，對於失能程度領取的福利津貼，有更嚴格的限定。首先，失能程度一若繼續工作能力低於20%的工作者（即失能程度超過八成以上的工作者），則是獲得最高的福利水準，為失能前薪資的七成；而失能程度只有15%或更低者，則不具備領取此一福利的資格。工資相關福利的期間，是根據年齡來決定。到期後，人們有資格領取後續（follow up）福利，最主要是與最低工資有關，只有一小部分是與先前薪資有關。

除了1987年的失能保險的修改，荷蘭政府在1990年代初期，採取其他相關措施（法令），分述如下：

1. 「減少失能人數法」（act on reducing the disability volume, TAV; 1992）

針對創造雇主更大的動機來避免失能福利的要求，採用「紅利—罰款—系統」，如果雇主僱用失能工作者至少一年，則雇主可以獲得補貼。除了這個僅只一次（once-off）的補貼，也提供20%的薪資補貼，在另一方面，如果公司內其中一個員工在工作中失能而最後將他開除，則雇主必需支付罰金或「罰款」（malus）。

2. 「減少失能申請法」（act on reducing disability claims, TBA; 1993）

荷蘭於1993年，實施第二個「減少失能申請法」，擴大失能程度的評估標準，從「適當工作」轉變成「一般可以接受的工作」。所謂適當工作是指符合個人的教育水準與先前類型及程度的工作；一般可以接受的工作則是沒有與教育與先前工作水準有關。因此原則上，有更多的工作被認為是對符合失能者的空缺、

空職。在實施後的第一個兩年，此規則導致了取消全部評估個案中50%的全部WAO福利。相關參與者被宣告為完全失業者，取代之前（部分）失能的判定，且在失能福利，必須與他的工作相關條件上有相關。

### 3. 1995年的罰金廢除與重建法（*Act on Abolishment of Malus and Promoting Reintegration Malus; Wet Afschafing Malus en Bevordering Reïntegratie*, AMBER）

在此法中，廢除了減少失能人數法（TAV）中罰金或「罰款」地規定。由於如果雇主開除失能工作者則必須支付罰金，這個罰金遭遇到雇主聯盟很大的反抗，且行政機關在執行上亦遭遇到很大的困難，特別是抵銷減少刺激雇主僱用失能者，但是同樣更進一步「反對」失能對抗失能工作者的數量，採用新的財務刺激手段來刺激失能工作者的參與。財務刺激手段內容為：擴大雇主的工資補貼（先前是在TAV下實施）；此外，失能者接受工作時，若他們喪失所得來源，則同時給予失能工作者工資補貼；超過50歲的失能者自願再次停止工作，則將會獲得他們老人年金；若從事「試驗性」（try-out）工作，則不會喪失福利權。

### 4. 私人失能保險法（*Act on Premium Differentiation and Market Competition in the Disability Insurances; Premie-differentiatie en Marktwerving bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen*, PEMBA）

在1998年時，實施此一法令的目的，是為了要更進一步控制勞工進入失能保險的人數。主要的內涵是讓雇主承擔起部分責任，讓他們認為預防失能（職業傷害），及讓失能者（重新）回到勞動市場，為雇主的個人責任。

此一法律有兩種措施，針對雇主採行不同的保險費率，讓雇主退出或是將其風險私人化。在PEMBA之前，WAO計畫的保險費並沒有因為風險不同而有所不同，例如：個人雇主與工業部門的失能工作者，所有的保險費都是工資的單一費



率，並未因為部門的差異，而有不同的保險費。在PEMBA的規定下，則保險費率及保險費，則是根據風險的不同而有所不同。因此，當某一企業或是產業，其失能者的人數較多時，則雇主必須負擔比較高之保險費率，所負擔的成本較高。透過這樣的風險負擔概念，由雇主承擔失能者的風險成本，則會促使雇主從預防的手段出發，提昇工作環境品質，或是採行適合失能工作者的工作場所。PEMBA也提供個人雇主離開集體系統的選擇權並假設失能的責任與之後產生的福利（一些大型公司通常選擇「退出」，但是初期很少人跟隨）。施行此一法令，使得進如失能計畫的勞動者人數減少。

#### 5. 「重整勞動市場失能者」法令（act on reintegration of handicapped persons on the labour market; Reïntegratie van Arbeidsgehandicapten, REA）

同一年度，1998年，荷蘭同時實行「重整勞動市場失能者」法令，主要的目的為取代僱用失能工作者法（WAGW）。在重整勞動市場殘障者法中，不論是對於長期或是短期失能者，則有提供一些措施。在對於短期失能者，為了避免雇主因為健康問題而不僱用工作者，因此，在重整勞動市場失能法中，若雇主提供失能工作者工作，則雇主可獲得一固定補貼預算，在這樣的預算下，預期雇主必須建立適合的工作場所，符合失能者的需求。且在重整勞動市場失能者法中，若失能者生病，則將會由員工生病互助基金來支付生病時期的工資，雇主將不用負擔此一金額。因此，額外的生病風險，並不會加重雇主工資成本的負擔。若雇主的薪資5%或以上是用來支付失能工作者的薪資，則其失能保險費的負擔可以減少。

#### （三） 病假法（Sickness Act; ZW）

荷蘭政府在1994年進行生病福利法的修改，在那之前，支付生病工作者福利金（在失能計畫生效後不到一年的時間），皆是由員工生病互助基金（collective sickness fund）來負擔全部生病期間的收入，即沒有收入的期間由員工生病互助

基金來負擔。此一基金的保險費主要是由雇主與員工來共同負擔、繳納。生病程度的請假天數與保險成本之間並沒有很強的關連性，因為保險費與依據產業別來制訂的，因此在私人廠商與工作者的水準，缺乏一些監督機制與手段來預防員工生病。

在1994年，荷蘭政府在「減少生病缺席法令」(act on reducing sickness absence, TZ)下，針對生病福利法進行修改。在這個法律下，在員工剛生病缺席的六個星期(15人以下公司則是兩個星期)，雇主有責任至少支付生病員工他們工資的70%，因此生病的第一個星期是私人化的，且並沒有加重國家生病基金的負擔。雇主直接支付薪資給員工，或者多數雇主都是透過再保險(reinsure)的方式，將風險轉讓給私人保險公司。透過第二個責任來更進一步的降低生病缺席的發生，讓每個廠商、企業必須發展並實施生病缺席預防、控制政策。

同年，荷蘭政府進行的另外一項法案修改，為減少失能人數法(Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheids Volume, TAV)，此一法令針對不同產業的生病者，採取不同保險費率，若廠商員工的缺席率高於此一產業部門的平均缺席率，則雇主必須支付更高的保險費，增加雇主的負擔，希望藉由此種方式，可以提高雇主監督、預防員工缺席的責任。

在減少生病缺席法(TZ)中，則是將員工第一個星期生病的福利部分予以私人化，則對於員工生病互助基金有重大的影響。在實行生病缺席法之前，當員工生病而請病假時，所有的費用都是由國家來承擔。而在減少生病缺席法中，則是將此一責任，轉由雇主承擔。故，根據統計，1993年有345,000個生病福利受益者，而在1994年實施減少生病缺席法後，則人數減少將近一半，只有175,000人，在1994年整體勞動時間的缺席率從7%下降到4.5%，甚至到1995年此一勞動缺席率維持在很低的狀態(Ctsv, 1995)。

雖然缺席比率有下降，但是荷蘭政府認為若將生病福利私人化，則可以更進

一步的降低，因而將雇主負擔生病員工薪資的期間，延長為一年。此一措施，為1996年公布的「給付生病工資義務擴大法」（Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte, WULBZ）<sup>51</sup>。此一法案的實施，使得原本由荷蘭生病集體基金最沈重的負擔減輕不少，即原本佔生病集體基金最大一部份為工作者的生病福利給付，然此一責任卻是轉由雇主來負擔。

且在此一法令中，原本給付範圍僅限於一般員工，但是在給付生病工資義務擴大法中，給付對象擴大為：非正規契約的工作者，像是家庭工作者、實習生等；生病的員工在其生病期間契約到期、生病失業者、因懷孕或孩子出生的生病員工、員工在進入工作後的前五年，開始失能或是生病。因此由1996年3月1日開始，員工開始生病的52週（1年）的所得保護，變成是雇主的責任（7:629 CC），雇主必須負擔先前薪資的70%。

另外，由於荷蘭對於非就業者或自營作業者，並沒有提供全民生病福利方案（全民健保），故他們必須私人投保，以免因生病而造成所得損失。健康成本保險是荷蘭特有的，為雙重法令保險系統，對於低收入戶提供法定保險，而較高收入者則是透過私人保險來投保。

## 二、 社會救助<sup>52</sup>

社會救助作為失業保險的補充（為一安全網的概念），以公民為基礎，國家保證低率的補助水準。荷蘭的社會救助在1965年開始形成——一般社會救助法（General Social Assistance Law, Algemene Bijstandswet, ABW），但在1996

<sup>51</sup> Oorschot (2000) 認為此一法令的公布，實際上為生病福利法的廢除，但是生病福利法仍然繼續存在，因為因為它仍然涵蓋特殊族群的生病風險（估計佔先前涵蓋人口的15%），像是懷孕婦女、（部分）失能工作者、臨時契約工作者與學徒。

<sup>52</sup> 荷蘭的第一個貧窮法（Poor Act）是在1854年建立的，代表政府必須提供救濟金，且假設慈善事業失敗，因而由政府來提供。在1880年則是進行傳統的慈善事業及貧窮救濟金的改革，改由透過調查後才給予支援；而貧窮則是被強迫儘可能做到自立自強（de Rooij, 1979）。1920年代則是透過支援制度（steun），將貧窮救濟金有更進一步的改革，朝向失業保險的方向，更強調控制，不過還是類似舊式的貧窮救濟金的模式。

年時，荷蘭政府則針對此法進行修改。在社會救助法第 11 條中：「當人民無法自立時，地方政府有責任提供給它的公民。」並說明社會救助的目的為：「讓接受者可以自給自足（to enable recipients to provide for themselves），以適當的工作為條件。」因此可知社會救助主要是由地方政府來負擔，且以適當的工作為條件，讓公民可以自給自足。而在社會救助法第 112 條則是規定社會救助者必須符合以下的條件：

- 積極尋找工作；
- 在就業服務處登記為失業者；
- 接受適當的工作；
- 避免任何會影響進入工作過程的事情；
- 回應關於工作的電話；
- 與調查影響工作過程的研究合作，或者是適當的教育或訓練；
- 參加與提升本身技能有關的教育或訓練。

社會救助主要是透過經濟情況調查而給予，在領取福利資格上，並未有工作相關的限制，而福利標準與領取期間則是獨立於工作紀錄（即與先前的薪資並無相關）。但是，領取福利的期間與標準，會因為申請人是否有遵守工作相關的義務，而有所變動。若當事人未遵守相關規定或是沒有達成義務（即相關之要求），則導致處罰措施，如取消 5-20% 的福利總額，或是將全部的福利津貼收回，最高為一個月的津貼。

社會救助的金額，可以分為單身、單親父母者兩種群體；單身的人可以會得最低工資的一半；單親父母則是最低工資的 70%。這兩個群體在房屋成本部分，可以獲得額外的津貼（通常是最低工資的 20%），而整個家庭獲得的福利則為最低工資。

### 三、 小結

從以上的分析，可以發現荷蘭一直在縮減社會安全，並且以更嚴格的手段來

控制支出、進入失能系統或是失業系統的人數，並積極的想要讓這些失業者、失能者，能夠重新進入勞動市場或是讓他們活化。此外，可以將荷蘭社會安全的變化，歸納為：

1. 降低失業者、生病與失能保險的所得替代率（earnings replacement ratio）從 80%變為 70%，縮減領取給付比率。
2. 對失業保險福利津貼的工作歷史要求更為嚴格，要求要有一定的工作期間，才得領取失業福利津貼。
3. 限制失能與失業福利的收入期間，並依據年紀（失能）與工作歷史（失業）作為標準準則。
4. 將病假法私人化，由雇主負擔，雇主必須支付生病員工先前薪資的 70%，取代國家的生病基金；而這樣的移轉，也造就了私人保險業的繁榮。
5. 由集體的責任，轉變成個人的責任。

## 貳、丹麥社會安全制度

### 一、失業保險

丹麥的失業保險通常是由 18-63 歲的勞動者自願參加，不論是全職或部分工時（每週工時小於 30 小時）都可以加入，到 1990 年代時，甚至只要勞工證明其是從事「有薪工作」（pay work）、自營作業者（self-employment）、或具備職業資格（vocational qualification）或最少參與訓練課程的期間達 18 個月（Dahl, Boeby and Ploug, 2002），都可以加入失業保險。此一失業保險是由政府資助，成立失業基金（unemployment fund），由工會負責管理，即所謂的根特制（Ghent system）。



領取失業保險的資格是加入成為會員一年，且在失業之前的 3 年，工作滿 52 週，而部分工時者則必須工作滿 34 週，才具備領取失業保險的資格。在給付水準部分，不論是全職工作者或是部分工時工作者，所得替代率可以高達 90%，在 2004 年時，全職工作者限定最高可領取 170,000，而部分工時工作者則為其金額的 2/3。在 1994 年時，領取期間則是長達 8 年，如前所述，可以分為活化與消極領取福利期間，而在 1999 年之後，期間則是縮減為 4 年。

## 二、 社會救助 (Kontanthjælp)

一般而言，所有丹麥公民面臨失業、生病或離婚時，沒有其他福利來支撐其或其家庭生活支出時，則其具備領取社會救助的資格，透過社會救助的方式幫助其免受因所得喪失的不安全。失業保險乃是一個額外的措施，主要為緩和因為失業所造成的所得損失，如前所述，目前投入約有 85% 的工作者有加入失業保險。因此無法領取失業給付的人，則為社會救助接受者 (social assistance recipients)，而且領取社會救助者必須為丹麥公民。此外，社會救助接受者典型被描寫成「與勞動市場之間的連結相當弱」。

在給付方面，年齡 25 歲或以上並沒有扶養任何小孩 (單身者)，每個月可以獲得 7,410DKK，如果有扶養小孩，則每個月可以獲得 9,865DKK。而 18-25 歲年輕人，有住家，則每個月可領取 4,743DKK，若是與父母親同住則每個月可以領取 2,324DKK。

社會救助的資金來源 50% 是由市政府 (municipalities) 支付，另外 50% 則是由國家來負擔。目前由市政府管理社會救助計畫 (Municipalities administer social assistance schemes)。

### 三、 部分工時工作者之保障

針對部分工時工作時，丹麥政府亦提供其法定的勞動保護權益，即部分工時工作者的失業給付保障中規定，凡加入失業保險基金會的部分工時工作者可在三年內領取最多長達 17 週的失業給付，其失業津貼的給付額則為全時工作的 2/3。在繳納保費的部分，分為兩類，若是參與普及式社會安全保險制度的部分工時工作者，其保費繳納額為全時工作者的 2/3；若是參與補充式年金保險制度，被保險人保費繳納部分，則是針對部分工時工作者每週工作時數按比例計算。透過這樣的方式，可以發現，丹麥同樣的並未忽略部分工時工作者在社會安全部分的保障。

荷蘭勞動法的部分，自 1982 年的瓦森納協約開始，其勞動法令不斷的修改、變更，讓勞動市場更彈性化（見圖 2-1），並同時加強社會安全部分的内容，確保勞動法體制外非典型工作者，可以有社會安全作為屏障。此外，由於丹麥的勞動法一開始就已經是非常彈性化，並未如荷蘭一樣為因應彈性化，而進行勞動法的修改。但是從近年的的一些發展，可以知道丹麥亦是朝向更彈性化的發展，如：在 2000 年，丹麥針對假日法（Holiday Act）（EIRR, 318）有所修正，變得更加彈性；同樣的，團體協商部分也是日趨彈性化，團體協約關於彈性工作時間、定期僱用與部分工時僱用增加。目前，在 DA/LO 部分，只有 5%的員工是每週工作時間固定的，代表著有 95%的工作者，其工作時間是彈性的。在 2002 年，透過團體協約的法令，只有 10%被禁止從事部分工時工作（Arbejdsministeriet, Økonomiministeriet, 2000）。

## 第二節 荷蘭：放寬又管制的勞動法

### 壹、 解雇程序與限制

荷蘭勞動契約的法令規範是相當嚴格，規定很短的試用期（probationary period）並限制臨時契約的更新（De Neubourg, 1990）。OECD 在 1999 年針對 27 個國家調查，荷蘭排名第 25 名，故對於荷蘭的工作者而言，其擁有較高的工作安全，對工作者的整體保護相當嚴格，相對的，雇主所負擔的解僱成本亦相當高（OECD, 1999）。Dunnewijk（2001）指出荷蘭、德國、西班牙的就業保護相當高的，但北歐國家與丹麥則是就業保護低，有利於雇主。

荷蘭勞動市場的特色，有很高的解僱成本，由於有很嚴格的法規來保護勞工對抗「不合理的解僱」，故法律規定雇主必須給合理的理由來說明為什麼解僱勞工。早期，荷蘭規定當雇主歇業倒閉必須解僱勞工的情況下，雇主必須提供最低預告期間的要求，並給付解僱補償，相較於其他 OECD 國家，荷蘭解僱補償金額是較高的；且荷蘭的就業安全協調有相對較強的限制，即當公司想要解僱個人工作者時，必須要先獲得主管機關或當地法庭的同意，才可以解僱勞工，這是 OECD 中少數有這樣規定的國家（OECD, 1993）。在僱用部分，荷蘭規定很短的試用期（probationary period）並限制臨時合約的更新（De Neubourg, 1990）。雖然有嚴格的僱用與解僱法規，但是實際上，荷蘭雇主會利用手段的設計來規避法規，讓僱用型態調整成其所要的類型，來避免負擔這麼高的解僱補償金額，這些手段包括：定期契約（避免短期試用期）與「彈性契約」（flexi-contracts），雇主透過這些僱用方式，得以不必負擔較高的解僱補償金額。

#### 1. 解雇程序

如前文所述，荷蘭勞動法令已經往逐漸鬆綁，其解僱法律規定已經有逐漸放

寬的傾向，但是相較於鄰近的其他國家，仍舊是屬於規範嚴格的國家。目前荷蘭勞動法規規定，如果他們有事先獲得工會的同意，在不定期僱用契約（open-ended contracts of employment）中，雇主才可以解雇，除了雙方合意終止（termination by mutual consent）或是因緊急原因而為之終止，他們必須獲得行政法規（administrative law）允許或是由法院撤銷才可以解雇（Jacobs, 2006）。

荷蘭的解雇系統為雙重體系，一個是透過地區勞動辦公室（行政），另外一個則是透過地方法院來請求解雇。而行政法規允許終止不定期僱用契約，由工作與所得中心<sup>53</sup>（Centre for Work and Income, CWI）來判斷，工作與所得中心可以拒絕這個解雇允許，但是不可以強迫雇主支付資遣費（severance payments）。Jacobs（2006）透過統計資料，指出在第一次提出解雇要求時，85%的解雇會被允許，如果工作者不同意這個解雇允許，或是解雇並沒有給予資遣費，則工作者可以向地方法院（Subdistrict Court）並申訴為「顯然為不合理的解雇」（manifestly unseasonable dismissal）<sup>54</sup>。如果法官認為解雇是「顯然無理由、不合理」，員工可以恢復原職（reinstatement），而雇主可以請求用賠償來取代恢復原職（即員工仍舊是無法復職，只能獲得賠償）的方式。若雇主不同意這項判決，其可以在幾個月之後再提出這項要求；另外，在第二次獲得解雇同意的可能性是百分之百；另外，雇主也可以向地方法院要求終止（rescind）勞動契約<sup>55</sup>。

然而，雇主也可以選擇不要獲得解雇允許，根據民法<sup>56</sup>的規定，雇主可以馬上向地方法院要求撤銷僱用契約，如果有很「嚴重的理由」（serious grounds），則法院會撤回僱用契約，通常法官會要求其中一個當事者必須支付另一方補償

---

<sup>53</sup> 正式名稱為：地區勞動辦公室主管機關（Director of the Regional Employment Office）。

<sup>54</sup> CC 7:681

<sup>55</sup> CC 7:685

<sup>56</sup> CC 7:685

金，這是一個比較快、簡單且低形式的過程，研究顯示出法官通常會同意撤銷僱用契約的要求，但是法官會說明他們的不滿或是意見，關於終止要求下資遣費的計算，根據以下的規則：服務滿一年，有一個月薪水的資遣費，資遣費與工作年數是倍數成長（年齡 40 歲以上，每工作滿一年，則可以獲得 1½ 月薪資的資遣費；年齡滿 50 歲以上，則是獲得 2 個月資遣費），但是這個補償金額增加或減少乃由法官根據評估雇主或員工在終止僱用契約的責任。除了很少的情況之下，上訴無法推翻民法法官撤銷僱用契約的決定。最近幾年，個人解雇都是透過法院的程序來做成，集體解雇原則是透過 CWI 的程序來處理。

此外，終止僱用契約的判決通常「越快越好」，縮短判決的時間，讓勞工不會花太多的時間在訴訟上。而缺乏預告期間的資遣費，是由法庭來決定金額。如果終止僱用契約是以 CWI 的解雇允許為基礎，則雇主通常會遵守預告期間之規定 (Jacobs, 2006)。

## 2. 預告期間

荷蘭預告期間 (notice periods) 的法規相對特殊，一般法規是員工有資格獲得最低的預告期間，相當於在兩個給付工資的期間 (Art. 1639 i BW)。根據 Art. 1639 j BW 之規定，預告期間的長度會隨著服務的年限而增加，最長可以有 13 週；45 歲以上的老年工作者，每服務滿一年可以額外多一個星期，再次則最多有 13 週的預告期間；50 歲以上的老年工作者，至少工作一年，則其最低預告期間為 3 個星期 (Art. 1639 j III BW)。

若雇主並沒有遵守預告期間，員工可以在停止工作後六個月之內，要求損害賠償，損害賠償通常是工資總額來計算，雇主必須支付薪資，直到有效的法定終止日 (Art. 1639 o I and Art. 1639 r I BWH)，員工亦可以要求復職 (reinstatement)，在大多數的個案中，補償金通常是依據 Art. 1639 t BW 來計算給予。



### 3. 集體解雇程序

在集體解雇的部分，程序是更為複雜，(1)預告期間，個人解僱為 4-6 個星期，集體解雇則可以擴張為一個月；(2)雇主必須與工作協調會與工會協商；(3)雇主與工會可以制定社會計畫<sup>57</sup> (social plan)，針對集體解雇的工人，給予資遣費；(4)保險支付被解雇者 1~2 個月的薪水，個人解僱則是沒有此類的規定 (Gorter, 2000)。

## 貳、 勞動法相關變革

荷蘭不斷進行勞動法的變革，讓勞動法可以更符合其目前勞動市場的發展，透過了解勞動法的變革，可以發現雖然呈現出勞動法鬆綁的意圖，但事實上，卻又增加了其他的規定，即放寬又管制的勞動法。

### 一、 勞動仲介分配法 (**Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairirs, WAADI; 1998**)

荷蘭政府在 1998 年採用勞動仲介分配法令，廢除臨時工作仲介的制式規定。在 WADDI 之前，人力服務法令 (Manpower Services Act, Arbeidsvoorzieningswet) 規定從事勞工斡旋 (labour mediation) 與提供勞動供給企業或產業，都是需要證照。荷蘭對於勞動派遣，是採取證照許可制度，由社會事務部所頒發；最初採用證照制度有三理由：(1) 作為慷慨社會津貼的保護措施；(2) 避免臨時工作與長期工作之間的競爭；(3) 且可以監督黃金支付法則——即同工同酬的規定 (Albeda, 1972)。勞動派遣業者有責任註冊並每個月提供相關資料給社會事務部。除此之外，對於使用勞動派遣也是有一些限制，如：限制

<sup>57</sup> 由於集體解雇，將會造成同時間有許多人失業，因此雇主必須要與工會進行協商，針對這些被解雇的工作者，設計一個完整的配套措施，例如：訓練、求職等，讓這些被解雇之勞工可以盡速找到下一份工作，同時也不會造成社會問題的發生。

派遣公司--派遣公司不可以提供勞工給正在進行勞資爭議的公司（例如：正在進行罷工），不允許他們提供其他派遣公司的勞工提供勞務，並限制勞動提供只可以用在臨時性工作，而非長期性的工作。同時，派遣公司須保留關於其營運與服務的詳細記錄，且必須保證在相同的工作場所中，勞動派遣工作者勞動報酬，必須與一般員工的薪水是一樣的（指得是從事相同職位、工作者）；而且勞動派遣工作者不可以在相同或是一個雇主工作超過半年，即若要繼續僱用此一勞動派遣工作者，則必須變成不定期契約方式僱用。

但在 WAADI，將勞動供給執照廢除（但勞工斡旋的證照要求，則是繼續存在著），亦廢除了原先所規定的派遣期間的上限，使得派遣業對於派遣勞動力的運用更為自由，雖然在這兩方面有放寬的決定。但是本法同時強化了要派機構的責任，包括對於相關派遣勞工之所得稅負與社會安全保險費或其他支出的扣繳義務，要求派遣勞工應與要派機構其他同種類性質工作者相同工資之工資平等待遇原則（勞動仲介分配法第 8 條），即所謂的工資均衡規範（Loonverhoudingsnorm），此項條文的主要目的，一方面是保護派遣勞工免受歧視，另一方面則是避免雇主將一般常僱勞工大規模的以派遣勞動取代之（林佳和，2008）。上文所述的限制大多數已經被取消，但仍然有兩個規定繼續存在：

（1）在公司與勞工有勞資爭議時，不可以提供勞工；及（2）要求與全職勞工相同比例的薪資（第 8 條規定），確保臨時工在同一行業之中有權享有相同薪資與其他津貼。荷蘭訂定此法條之理由是，被僱用員工之就業條件不應扭曲公司僱用員工之就業條件體制。但若是用團體協約的方式，則派遣公司可以不用遵守後面的規定--要求要有相同的薪資。另外，WADDI 第 11 條規範雇主必須給臨時工在工作前有關必要之職業描述及工作條件。

荷蘭廢除勞動派遣營運許可證系統，其概念上是賦予更多權利給彈性工作者，縮減核心工作者的權利；另一方面，則是有更多的空間來創造（延長）定期契約；其中最主要的角色是由 1999-2003 年與 2004-2009 年的勞動派遣部門簽

訂的集體勞動契約作為代表。勞動派遣工作者（根據任職期間）有權利與勞動派遣業者有定期或永久契約、訓練（個人預算）與年金，在相同公司工作 26 週後，他們有資格領取與公司員工一樣的薪資，要派公司節省僱用與解雇成本，但是相較於自己的員工，支付更多給勞動派遣員工（因為仲介費用佔勞動派遣工作者薪資成本很高）。

目前，在荷蘭勞動派遣的團體協約，是由荷蘭派遣業的兩大雇主團體 ABU（派遣勞動業同業公會, Algemene Bond Uitzendwerk）與 NBBU（Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen），均分別與工會締結團體協約，只要要派機構原本所適用之團體協約，沒有針對派遣勞工訂定特別之工資與勞動條件的條款，則應適用此專門針對派遣勞工之團體協約；荷蘭大部分的派遣業均是前者的會員。從至 2004 年底的實務看來，由於絕大多數的要派機構之團體協約並未對派遣勞動定有明文，因此由派遣業雇主團體與工會所締結之團體協約，遂對大多數之派遣勞工作具有重大意義，因此在勞動仲介分配法與彈性安全法之外，荷蘭法學界多將此團體協約視為有關派遣勞工保護之第三個支柱，形成荷蘭彈性安全法制的重要內涵，也就是同時並存之國家管制與社會管制，共同撐起荷蘭之彈性安全制度。

## 二、 彈性安全法（Flex-Wet）

Jacobs（1992）指出由於荷蘭有非常嚴格的解雇限制，因此導致定期契約（非典型僱用）被廣泛的使用；根據荷蘭勞動法的規定，定期契約在法規上為例外，而不定期契約是原則（Kronke,1990）。另外，在荷蘭勞動法中，沒有規定定期契約的法定期間，只對定期契約的使用有所限制，如：在兩個月的試用期內，禁止更新定期契約（Art. 1639 n III BW）。在定期契約的部分，到期後若要延長期限，會自動延長為與之前一樣期間，但是限制最長為一年（Art. 1639 f I BW），在延續期間，會繼續延續之前契約的工作條件。即工作契約的內容（Schömann

and Rogowski, et al., 1998)。如果在定期契約到期後的三十一日內更新，同樣適用。如果契約超過一年沒有表示更新，則會轉為不定期契約，雇主必須終止定期契約；若雇主不希望繼續僱用關係，則必須遵循一般解雇程序（De Leede, 1987）。

但是在 1995 年 12 月，嚴格解雇限制與定期契約延長的相關限制有所變更。當時，社會事務部總理 Ad Melkert（勞工黨）提出彈性與安全的備忘錄，放寬不定期勞工就業保護法規，並讓定期與派遣勞工可獲得一般就業狀態，採取彈性安全概念。在 1997 年底，荷蘭議會接受彈性/安全建議書，並於 1999 年公布「彈性安全法」（Flexibility and Security），其內容主要為彈性安全建議書。彈性安全法的目標是結合增加勞工彈性的措施，並提升彈性工作者的安全。很明顯的彈性安全法，就其本身並不被認為是社會安全法令，至於彈性工作者的社會保護，在彈性安全法定義關於多種不同的彈性工作契約的新規則，可以很清楚的知道哪種類型的彈性工作是有涵蓋在社會保險中。彈性安全法對於彈性化的措施則是改變了試用期（probationary periods）、定期契約與勞動契約終止（termination）的規定。安全措施則是在勞動契約，最低薪資與派遣勞動契約方面，加強彈性工作者的社會安全。本文將從彈性措施與安全手段，來說明荷蘭彈性安全法的內容與特色。

## 1. 彈性措施

### （1） 試用期

如果在僱用契約中有試用期之規定，勞雇雙方當事人在試用期間內，都可以自由的終止勞動契約（CC Article 7:676），在試用期間內，不適用於解雇管理規則。而民法規定，試用規定必須是書面，且雙方必須平等，且試用期最長是兩個月。而民法對於規定試用期最長是兩個月的規定，相對短期勞動契約，顯得相當不對等。

依據彈性安全法之規定，對於短於 2 年的契約及沒有明確或無法預期期間的臨時契約（如附帶計畫），則是規定一個月的試用期。但是事實上，此一規定，可以有所變更，即可以透過團體協約來延長試用期，但最長仍是限定為兩個月。

## （2） 定期契約

如前所提，原本定期契約的延長限定只能延長一次，延長期間最長為一年。但在彈性安全法中，則是放寬了此部分的限制，其目的是藉由臨時契約彼此延續的情況下，擴大雇主與勞工的選擇與權利<sup>58</sup>。

在彈性安全法中，則是規定在三個連續的定期契約後（在同一個定期契約下，或是相同雇主、不同定期契約的情況下），員工有權利要求將其契約變成長期勞動契約。而在定期契約的解雇方面，在他（她）第一個的定期契約或是在第一年中終止契約，則不需要獲得勞動辦公室的同意。但，在三個延續的定期契約中，會有時間落差，如果這個差距短於三個月，則分開的契約會被相加；若契約之間的時間差距很大（長於三個月），會被認為契約間沒有連接（續），故定期契約員工無法要求變成長期勞動契約。但是許多產業（公司）會透過團體協約，來脫離此一限制規定，雇主因而可以使用更長的定期契約。

另外，若勞工雖有變更雇主，但這幾個雇主仍屬於同一組織，則契約期間會被相加。若一些工作是透過勞動派遣業者，而在目前的機構工作，並獲得直接的契約，則兩個契約（勞動派遣業者及受僱目前機構的契約期間）期間將會被相加。

## （3） 勞動契約終止

如前面所述，荷蘭的解雇保護規定是非常嚴格的，在程序上，必須獲得地方

---

<sup>58</sup> 由於雇主若要延長臨時契約，如前所提，則在延長一次之後，若要再延長，則定期契約的勞工會變成長期契約，若要解雇勞工，則必須經過漫長的解雇程序。因此促使雇主必須在兩個極端中做出抉擇，以定期契約方式存在，且讓它變成是長期契約；或者是開除有能力的工作者，重新聘僱。因此，臨時工作者常常換工作，且相較於長期勞工，其社會保護更少。



勞動主管機關或地方法院的同意，是非常曠日廢時的。因此，在彈性安全法中，則是將勞動契約終止的期間縮減。

- A. 預告期間：原則上，勞雇雙方預告期間為 2-3 個月；但員工的預告期間縮短為 1 個月；而雇主的預告期間，則是根據勞動契約的期間而定，在僱用的第一個 5 年內，必須有 1 個月的預告期間；而每滿一年則要多給予員工 1 個月，預告期間最多為 4 個月。
- B. 解雇需求評估：地方勞動機關評估企業解雇需求期間縮短，從 6 個星期縮短為 4 個星期。另外，原本規定，當員工生病時，會暫停解雇需求的評估；但在彈性安全法中，則是會繼續評估解雇需求。
- C. 傳統上，被解雇的勞工，必須在地方勞動主管機關表示反對此一解雇，才具備領取失業津貼的資格；而此一反對，只是為了利益所為的形式，且會加重官方的負擔。故如果解雇是因為經濟上的理由（企業虧損、生產結構性的縮減、必要的組織重整），則不需要此一形式上的作為。
- D. 若員工與雇主雙方同意結束契約關係，則勞動契約的終止，不需要地方勞動主管機關的同意。

## 2. 安全措施

### (1) 勞動契約—推定 (presume)

彈性工作者最要的問題為並不清楚是否為法定的勞動契約（而法定勞動契約，對於社會保險保護權利是必要的），若勞動關係期間是不穩定、不清楚或是非常短，而這部分的不確定則會增加。因此彈性安全法中規定，若工作者曾經為同一個雇主工作三個月，且每個月工作最少 20 個小時，則會被推訂為勞動契約。

若雇主反對這樣的推定，必須向勞動主管機關，客觀的說明他們的主張及原因。

## (2) 最低工資—待命工作者<sup>59</sup> (on call worker)

在待命工作者契約部分，或是在標準契約的待命條款中，於雇主召集時發生，工作者必須要花時間，因此為了補償這個時間，故在彈性安全法中，規定雇主每次至少必須支付三小時的工資，即使這項工作的時間不長。若雇主與員工事先同意每次少於3個小時的工作時間，則此一規則不適用。

另外，對於待命工作者可能沒有工作且沒有薪水的期間規定，將雇主不需要支付薪水的期間，縮減為六個月。

## (3) 勞動派遣

勞動派遣業者（派遣人）與派遣勞工之間的關係，長久以來都是處於不確定的狀態，即是否根本被視為是一個勞動關係，或主要是一個臨時共有契約（temporary mutual agreement），存在著模糊地帶。現於荷蘭的彈性安全法中規定，在26週勞動派遣工作之後，派遣人與派遣勞工之間的勞動關係，會合法轉變成正式雇主與員工關係，即派遣人與派遣勞工之間是勞雇關係。但是，若雇主與工會簽訂的團體協約，便可不必遵守此項規定。<sup>60</sup>

此外，在彈性安全法中，亦解決了派遣勞工在訓練與發展的不公平問題，派遣人有責任訓練勞動派遣員工，作為長期工作者來訓練，故勞動派遣業者不單單只是負責派遣，同時也必須承擔派遣員工的教育訓練，培養他們專業的技能與一般性技能。

<sup>59</sup> 荷蘭的待命工作在18世紀農業時代「正規化」，並進而擴大到酒吧及餐廳。

<sup>60</sup> 勞動基金會中的社會夥伴所簽訂的1999-2003年公約，主要原則是加強勞動派遣業者與派遣勞工間關係，其中契約包含複雜的原則，標準的情況是：勞動派遣員工是透過派遣業者，得到永久性的勞動契約，如果（她）他在派遣業者下，連續工作至少一年或半年的時間（經歷過四個不同的工作紀錄階段），派遣勞工則變成是勞動派遣業者正式員工。

表 5-2、荷蘭的彈性與安全法之內容

彈性	安全
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 試用期間縮短</li> <li>➤ 定期契約                             <ul style="list-style-type: none"> <li>調整定期僱用契約的法規：在連續三次的定期契約，或契約的期間長達三年以上，則會被認為是不定期契約（原本是規定只能延長一次，期間限制為一年）。</li> </ul> </li> <li>➤ 勞動派遣                             <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 取消勞動派遣的許可證。</li> <li>■ 廢止僱用勞動派遣最長期限（原本限定為 6 個月）。</li> </ul> </li> <li>➤ 解雇預告期間原則是 1 個月，最長為 4 個月（一般原則是 6 個月）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 勞動契約                             <ul style="list-style-type: none"> <li>採用兩種加強非典型工作者的法律推定（presumptions of law）--現行就業契約與契約內同意的工作時間；讓現存勞動契約更容易被推定。目的是加強非典型工作者的職位（在延長僱用契約與契約上的工作時間）；且更容易延長工作契約。</li> </ul> </li> <li>➤ 最低工資                             <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 待命勞工每次薪資最少為三個小時。</li> <li>■ 對於待命工作者可能沒有工作且沒有薪水的風險規定：雇主不需要支付薪水的期間已經縮減為六個月。</li> </ul> </li> <li>➤ 勞動派遣                             <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 勞工與派遣人的契約被認為是正式僱傭契約。但在契約開始的 26 個星期內，仲介與勞工雙方具有解除契約的自由（除非團體協約有另外規定）。</li> <li>■ 特別解僱保護，目的是讓派遣勞工可從事於工會活動。</li> </ul> </li> </ul>

資料來源：Wilghagen & Tros, 2004

## 參、 持續放寬勞動法

早在 1980 年代末期，荷蘭政府認為部分工時就業可以讓工作者維持工作責任與其他責任（如家庭照顧）之間的平衡，且荷蘭社會夥伴對於部分工時工作表現出認同的態度，因此早在 1981 年時，社會夥伴同意在國家等級下，部分工時工作者相較於全職工作者在一般情況下，具有平等對待的權利。因此政府不斷的實行政策來保護這些工作者。因此，在 1980 年代末期與 1990 年代初期，荷蘭政府開始力促社會夥伴，透過團體協約來提升部分工時工作者的工作權（例如透過部分工時工作的政策報告，SZW, 1986）。

荷蘭政府更於 1993 年，加強部分工時工作者的法律地位（將部分工時與全職工作者的平等對待原則，編入民法及勞動法中），透過擴張法定最低工資與最低允許休假的應用，在休假、生病及失能保險、失業保險皆有相關規定，茲分述如下：

### （1） 休假部分

部分工時工作者有資格獲得與全職工作者相同休假天數，與他/她工作時間成比例，例如，如果有人從事全職工作每年可以獲得 20 天的年假，而工作一半時間的人，獲得一年 20 個半天的年假，根據民法的規定，最低年假的資格是每週四次平均工作時間，總計為 20 天的全職工作；團體協約通常給予每年大約 25 天的年假。

### （2） 生病（Article 629 C.C）

部分工時者與全職工作者（有長期契約或是定期契約）獲得他們生病前薪資的 70%（但是不可以低於最低薪資，部分工時人員依照比例計算），由雇主支付一年。（3）失能保險：部分工時工作者獲得與全職工作者相同期間及相同條件的失能津貼，以先前薪資 70%為基礎（如果完全無能力），並根據年齡而定。

### （3） 失業保險

部分工時勞工可以獲得與全職工作者一樣期間及相同條件的失業津貼，為先前薪資的 70%。由此可知，荷蘭從那時候開始部分工時者有在團體協約有平等權，如：工資水準、工資補貼（wage supplements）、支出補貼（reimbursement of expenses）、紅利、職位社會安全計畫與訓練能力的協約（這些甚至優於 ILO 部分工時工作的 175 號公約<sup>61</sup>之規定，及 EU 理事會對部分工時工作的指令）

<sup>61</sup> ILO 第 175 號公約（1994 年），為部分工時工作公約，主要是在保護部分工時工作者的勞動條件，並確保其均等待遇原則。詳見陳玲璣，2004，部分工時勞動法制之研究，政治大學勞工所碩士論文。

(Wilthagen & Rogowski, 2001)；以往這些權利並不適用於低於全職工作時間 1/3 的工作者。

最近幾年，對部分工時工作者與定時契約工作者，影響關係重大的兩個法令：禁止工作時間歧視法令(Prohibition of Discrimination by Working Hours Act, Wet Verbod onderscheid arbeidsduur, WVOA) 與工作時間調整法令 (Adjustment of Working Hours Act, Wet Aanpassing Arbeidsduur, WAA)，說明如下。

### 1. 禁止工作時間歧視

此一法令於 1996 年 11 月 1 日生效，提供部分工時工作者一個明確的平等對待權利—依照比例的--在工資、加班給付、紅利與訓練，也就是說，部分工時工作者有權利享有跟全職工作者一樣的待遇，只是依據其工作時間的比例來分配。實行的結果之一是條款 7:648 附加於荷蘭民法中，法條禁止雇主因這些員工進入公司、僱用契約的延長或是到期，有不同的工作時間，而有差別待遇的情況，除非這些不公平的對待有正當、合理性的理由。違反這些規定的條款是無效的，如果雇主終止契約違反禁止規定，或是因為員工行使法令而遭到解雇，此一解雇則會乃會失效。相同的規定也適用於政府員工，現在有相同效果的條款已經規定為進入中央與地方政府人事法規 (Central and Local Government Personnel Act) 的第 125g 條 (Visser et al., 2004)。

### 2. 工作時間調整法 (Law on the Adjustment of Working Hours, Wet Aanpassing Arbeidstijd, WAA)

1993 年，勞動基金會發佈部分工時工作提升與工作時間型態差異報告 (Bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen)，在其報告中，基金會建議原則上必須滿足員工要求適當的工作時間的要求，除非



雇主可以提出證明，此一時間要求有違反公司利益。之後此一原則大量被應用於團體協約的規範中，而最後造成 2000 年的工作時間調整法的制定。

工作時間調整法是在 2000 年 6 月 1 日<sup>62</sup>生效，讓工作者可以在他們目前的工作上，調整工作時間的權利（增加或減少），雇主必須予以尊重，除非違反公司利益，否則雇主不得拒絕。工作時間的調整，主要強調是工作時間的減少，可以讓工作者依照自己希望的工作時間來進行調整；而 WAA 的另外一個特色為可片面修改勞動契約。

### 3. 工作與照顧架構法（Work and Care Framework Act; Wet Arbeid en Zorg, WAZ）

除此之外，工作與照顧架構法則是在 2001 年 12 月 1 日生效，主要目標是希望可以讓工作與照顧可以結合，並且維持平衡。其中規定懷孕員工可於預產期前 6 個星期請假，待產假不得晚於分娩前 4 週。當嬰兒早產時，待產假自動增加到產假中，因此總計仍有 6 週之待產假與產假。婦女分娩，其配偶可請 2 日陪產假，且陪產假期間，雇主必需支薪。WAA 則為 WAZ 之一部分法律。

## 肆、 小結

Gorter (2000) 認為荷蘭的去管制化與彈性化措施，並沒有影響就業保護的程度或者是工資彈性化的程度，其指出荷蘭的去管制化及彈性化都是在提倡擴張使用臨時與彈性工作型態。林佳和 (2008) 指出在 1998-1999 年間，荷蘭相繼公布有關派遣勞動的法令，而從其立法經過與法律內容來看，「擴大派遣勞動的規模」或「發展派遣產業」均不是其目標。即荷蘭所做的主要是在於希望藉由彈性安全法來加強彈性工作者的工作安全，並彈性工作者在工作場所可以與從事相

<sup>62</sup> WAA 的解釋政策文件說明，(1) 預期新權利的規定可以增加勞動供給；(2) 它可擴大有薪工作結合其他責任的範圍。

同工作的工作者一樣，獲得相對的待遇與保障，不是有差別、不平的待遇。

除了彈性安全法之外，荷蘭政府同時亦透過其他法令的制定，來更確保這些非典型工作者與一般全職工作者之間的平等對待關係，亦顯示出在提升部分工時工作者的權益的同時，亦削弱了一般工作者的權利。非典型工作者與一般全職工作者之間的交換關係，從這之中可以很清楚的看到，一般全職工作者從中被剝奪掉一些權利，用來換取非典型工作者的權利，只是這之間的交換過程，或者是交換關係會對未來勞動關係造成甚麼樣的影響？



## 第六章 荷蘭與丹麥彈性安全之檢討

荷蘭與丹麥這兩個國家，從 1990 年代起便已經開始實施彈性安全的措施，而這近二十年來的施行成果，從經濟與就業狀況來看，是相當好的，不論是 ILO 或者是 EU 等國際組織，對於這兩國彈性安全模式都相當讚許。但實際上，這兩國施行的彈性安全究竟對其國內的勞動市場與社會安全制度造成何種影響，勞動市場發展的特色，本文將在這一章中將從相關的統計資料來說明，並試圖分析這兩個國家各自彈性安全制度的影響。

### 第一節 彈性的勞動市場

#### 壹、 荷蘭—已然形成非典型就業型態

目前荷蘭彈性工作類型包含了待命工作（大約 1/3）、勞動派遣（大約 1/3）與臨時工作（大約 1/4），剩餘的部分則是家庭工作與臨時待命工作（Klein Hesselink et al, 1998; SZW, 1997a）。

##### 1. 彈性工作

從長期觀察，荷蘭的彈性工作是呈現穩定成長狀態，而在 1990 年代加速成長，但是 1999 年有減少的趨勢。Fouarge et al. (1998) 認為減少的原因最有可能是因為勞動市場短缺快速的增加，使得工作者有更確定想要更安全的工作，不會想要繼續從事彈性工作。Fouarge & Kerkhofs (2000) 進一步分析指出彈性工作減少，主要是在教育程度較高的勞工的族群，而教育程度低的工作者從事彈性工作則是呈現增加的情況，呈現出一種雙元化的現象。

表 6-1、荷蘭彈性工作者占就業者的比率

	1970	1980	1990	1993*	1995*	1997*	1999**
彈性工作(%)	4	4.5	6.5	7.5	8.9	10.0	9.4

資料來源：De Beer(2001)；\*Remery et al., (1999)；\*\*SCP (2000a)

但由於勞動市場短缺，似乎使得雇主管理員工的策略，轉變成功能彈性而非數量化彈性；在最近幾年，工作輪替（job rotation）的情況增加，轉變成多元就業（multi-employment）與核心工人替換（Fouarge & Kerkhofs, 2000）。荷蘭彈性工作的分佈，是不規則的分佈在不同的經濟部門，且工作者特性不同。彈性工作大部分發生是在貿易、旅館與餐廳部門<sup>63</sup>（hotel and catering business）及政府與教育（Dunnewijk & Lammertsma, 1999），工作者的特性，大部分是女性、年輕人與教育程度較低的人。Oorschot（2004）指出從事彈性工作的工作者的特色是在勞動市場，傳統上是處於比較不受歡迎的地位；即與彈性工作有密切關係的是邊緣性勞工（marginal labour；如移民者或是婦女）。另外若與歐洲相比，荷蘭的彈性工作比率高於平均（Smulders & Klein Hesselink, 1997; Walker, Goodwin & Cornwell, 2000）。另外，根據 CPB（2000）的調查，荷蘭雇主認為使用臨時契約是一個甄選的手段<sup>64</sup>，可以藉此篩選出適合的人選，這也是荷蘭臨時契約會如此被高度使用的原因之一。

## 2. 部分工時工作

根據 OECD（2000）所做的研究發現，有超過 1/3 的荷蘭工作者有部分工時工作，這是歐洲中最高的比率。大部分的男性不是做少量的部分工時工作（一週工作 1-12 個小時），要不然就是做大量的部分工時工作（一週工作 20-34 小時），從事部分工時工作主要是以學生為主，其次則是以高等教育的男性工作者

<sup>63</sup> 由於服務產業的生產活動，並不受到 9 點到 5 點上班時間的限制。但工業產業的彈性工作是比较低的。

<sup>64</sup> 其他國家使用臨時工作者的原因，德國雇主表示使用臨時契約（學徒，apprenticeships），是要甄選工作者來從事永久性工作；西班牙的雇主則只有透過臨時契約的數量彈性化來達成，缺乏訓練義務（OECD, 1999）；美國則是與荷蘭一樣，都是作為甄選的手段（Ballantine & Ferguson, 1999）。

為主 (Oorschot, 2004)。在女性部分工時工作者部分，超過一半工作時間是一週工作 20-34 小時，剩下的女性則是分佈於中型與小型的部分工時工作 (SZW, 2000b)，相較於男性，多數女性部分工時工作者的工作時間是長於男性的，顯然地，部分工時工作對女性與男性有不同的意義與功能；對荷蘭男性而言，通常是臨時的、短暫的現象，發生在他們工作生涯初期與末期<sup>65</sup>，為過渡時間；對荷蘭女性而言，反而部分工時工作可以與家庭照顧工作結合，且主要是進入勞動市場的方法，同時亦為在所得與地位上獨立的手段。

荷蘭在部分工時部分，則是呈現出三個特色：

#### (1) 第一個部分工時經濟的國家

Freeman (1998) 指出荷蘭是「世界上第一個部份工時經濟的國家」(the first part-time economy in the world)，原本傳統上只有不到半數的荷蘭女性工作者是從事部分工時工作。但是最近 10 年的趨勢為新進入勞動市場的婦女增加 (其認為主要的原因大多數的女性是 30 歲才有小孩，因此退出勞動市場的時間延長)，則是使得部分工時的比率上升到約 70%。故在荷蘭的家庭型態中，新的家庭收入的型態是「一個半」(one-and-a-half job)，男性工作 (幾乎) 是全職，女性則從事部分工時工作。

#### (2) 部分工時佔勞動市場比率高

依據 Eurostat 2008 年調查的最新資料顯示出，荷蘭工作者從事部分工時的比率是相當的高，在 1996 年時，從事部分工時的比率，足足高於 EU15 國達兩倍之多 (見表 6-2)，之後的幾年也都是如此發展趨勢；甚至在 2003 年開始，從事部分工時的比率已經接近五成，代表著在勞動市場中，有一半以上的工作者是從事部分工時的工作。

---

<sup>65</sup> 詳細內容，請參見 Goul Andersen & Bendix Jensen (2002)。



### (3) 女性從事部分工時工作的比率高

在女性與男性從事部分工時的比率，可以發現有非常懸殊的差距，從 1996 年開始，女性從事部分工時的比率將近七成（68.1%），而男性從事部分工時的比率僅只有兩成不到（16.9%）；而到 2000 年時，女性從事部分工時的比率已經超過七成（71.0%），男性從事部分工時的比率仍舊只有接近兩成（19.3%）。

表 6-2、EU15 國、荷蘭、丹麥從事部分工時之比率

(%)

國家		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU (15 國)	總體	16.3	16.7	17.3	17.6	17.7	17.9	18.1	18.5	19.4	20.2	20.8	20.9
	男性	5.4	5.7	6.0	6.1	6.1	6.2	6.6	6.7	7.2	7.7	8.2	8.3
	女性	31.5	32.2	33.0	33.2	33.2	33.3	33.3	33.8	35.1	36.1	36.7	36.7
荷蘭	總體	38.0	37.9	38.9	39.7	41.5	42.2	43.9	45.0	45.5	46.1	46.2	46.8
	男性	16.9	17.2	18.1	18.0	19.3	20.0	21.2	22.0	22.3	22.6	23.0	23.6
	女性	68.1	67.3	67.6	68.9	71.0	71.3	73.1	74.1	74.7	75.1	74.7	75.0
丹麥	總體	21.9	22.5	22.3	21.6	21.3	20.1	20.0	21.3	22.2	22.1	23.6	24.1
	男性	11.4	12.2	11.1	10.4	10.2	10.2	11.1	11.6	12.1	12.7	13.3	13.5
	女性	34.7	34.9	35.5	34.7	34.1	31.6	30.3	32.7	33.8	33.0	35.4	36.2

資料來源：Eurostat, 2008

### 3. 勞動派遣

從國際觀點來分析，荷蘭臨時工作並非是最多的，但是勞動派遣（temporary work agency, TWA）的比重則是在這六個國家（荷蘭、丹麥、英國、美國、德國、西班牙）中最大的。根據統計，1991 年，平均每一天，荷蘭有 128,000 個工作者，超過 2% 的獨立工作，是透過勞動派遣而獲得工作，遠高於 OECD 其他幾個國家。當時荷蘭總共有 106 個勞動派遣業者，有 1,220 個分支且有 8,000 名員工。相較於公共就業服務機構，勞動派遣業者規模比較大。雖然 TWAs 向雇主收取的費用都很高，大約是收取員工總薪水的 17%~23%（Bekkum, 1989），但是 TWAs 透過一些方法，使得 TWAs 的市場佔有率高於公共就業服務（public

employment service, PES) (OECD, 1993)。

根據 Bekkum(1989)的調查, TWAs 平均找到適合的人才的時候約 6-9 個星期, 同時這也代表 TWAs 每年約填補 900,000 個職位 (短期分派), 並且與其他型態僱用模式結合。對於廠商而言, 相較於永久 (長期) 僱用, TWAs 的派遣方式則是更受到廠商的歡迎。但是永久性招募的私人仲介是被禁止的, 並非是要抑制私人仲介, 主要是要預防 TWAs 透過永久性僱用來收取仲介費用, 而不是單純的從事勞動派遣的工作。對於雇主而言, 其認為相較於永久僱用, 勞動派遣更是受到廠商的歡迎, 勞動派遣讓廠商沒有風險, 即工作者可以隨時被解僱, 同時亦可以作為一個篩選人才的手段。

荷蘭為一個高度就業保護的國家, 因此勞動派遣法規有很多限制 (Dunnewijk, 2000), 但勞動派遣法規並沒有強迫限制臨時工作期間必須低於最大期間。根據 NEI 在 1997 年所做的調查, 發現荷蘭的勞動派遣平均期間是少於 26 週, 且平均<sup>66</sup>勞動派遣工作者一年從事 1.8 次的勞動派遣工作。

## 貳、丹麥—平均任期短、流動性高、僱用型態以全職為主

丹麥在部分工時工作的發展上, 近十年來的狀況, 整體的部分工時工作狀況大致上都是維持在 20%-24%之間, 這部分的成長並未類似荷蘭有高度的成長, 與荷蘭一樣, 從事部分工時工作還是以女性居多, 男性從事部分工時工作的比率維持在 10-14%, 不過整體而言, 並未如荷蘭一樣部分工時工作的比率將近五成。

丹麥勞動市場流動性 (透過衡量工作流動性、工作創造、工作消滅及工作平均任期), 在國際的標準上是相對高的 (參考: Auer and Cazes, 2003; Madsen, 2005), 在 1980 年代, 每年工作創造與工作消滅的數量大約佔所有工作的 10%, 大約是 250,000 個工作, 且大約有 1/3 的勞動力會被雇用或是解雇 (大約是

<sup>66</sup> 此一「平均」的意思是並不限制於在荷蘭, 亦指去其他國家從事勞動派遣的工作。

700,000 個人) ( Beskæftigelsesministeriet, 2005; Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2004)。OECD(1997)指出丹麥的平均就業期間是較短，且在1995年，幾乎等於美國及英國的水準(即自由主義國家)。1980-1989年間，丹麥每年工作場所流動率大約是30%(Vejrup Hansen, 1985; Vejrup Hansen and Hansen, 1994; Vejrup Hansen, 2000)，即著每年約有1/3的員工替換或換工作。從這些數據當中，可以知道丹麥勞動市場在1980年代已經是非常的彈性化。Bredgaard, Larsen, et al.(2007)分析1980-2003年的工作流動，以1982、1992、2002這三個時間點來分析，可以發現繼續留在同一工作場所工作的約為3/4，而在數量彈性，即變更雇主，則是有成長，從1982年的10.2%，上升到2002年的12.9%，似乎說是1990年代中期開始，就業創造增加，在1982年及1992年，變成失業的大約有6%，但在2002年則只有2.9%。

表 6-3、丹麥工作者流動

(%)

	1982	1992	2002
未改變(仍然受僱於同一工作場所)	73.1	71.5	72.3
變更雇主	10.2	10.9	12.9
從消失的工作場所換到其他工作	2.8	2.8	2.5
相同雇主，但是換到另外的工作場所	3.2	3.8	3.4
相同雇主，但是未指定工作場所	0.2	0.4	0.4
失業	6.0	5.9	2.9
退出勞動市場(提早退休)	3.9	4.1	4.8
其他(工作休假、移民、死亡)	0.6	0.7	0.8
整體的就業	100%	100%	100%
	(2,004,212)	(2,087,764)	(2,284,315)

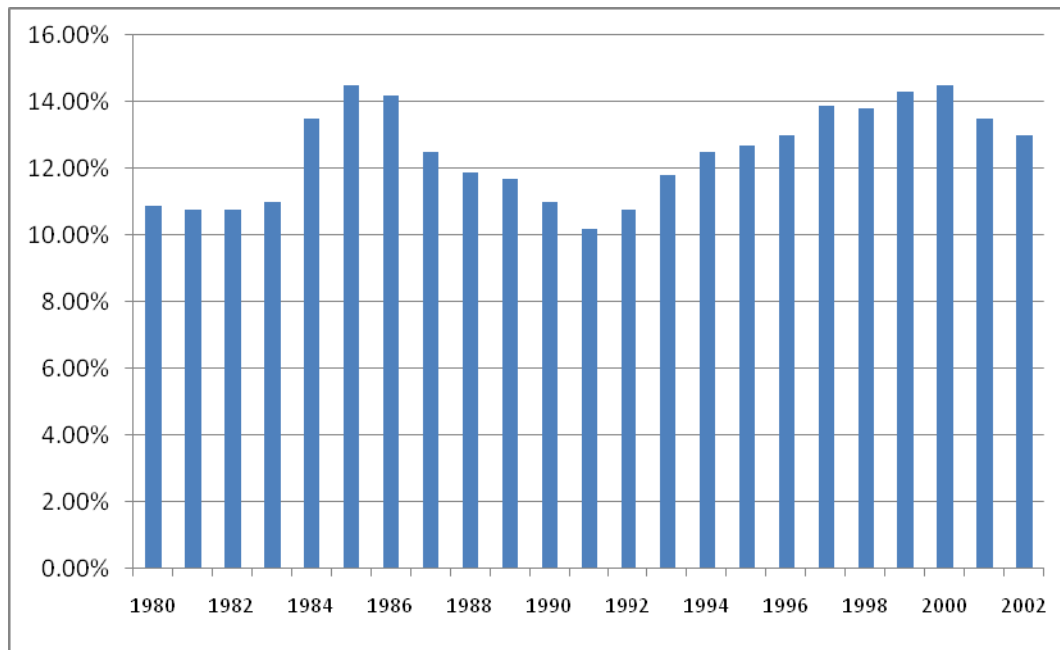


圖 6-1、丹麥 1980-2002 年數量彈性（更換雇主）圖

另外一個數量彈性的指標，為同一雇主服務的平均任期（Auer & Cazes, 2003），丹麥為一工作者平均任期很短的國家，在 2000 年時，平均任期為 8 年（類似於英國），相反地，在瑞典則平均任期為 12 年，足足是比丹麥高了將近一半，這代表著丹麥勞動者的流轉率相當高，同時亦代表著丹麥的每個工作平均期間都是比較短的。另外一個指標是每個工作者所擁有的工作數量，丹麥是歐盟（25 國）最高的，丹麥工作者平均約都有 6 個工作，歐盟的平均只有 4 個（Bredgaard, Larsen, et al., 2007）。

再從定期工作（fixed-term）來分析，定期工作亦可作為數量彈性的指標，但是由於此種工作型態在丹麥是很少的，丹麥的僱用型態多以全職工作的方式，因此丹麥定期工作的水準相等於歐盟的平均數（European Commission, 1999）。

若從臨時僱用（temporary employment）的情況來分析，從 1980 年代中期到 1998 年，臨時僱用的比率是非常小的，且並未有太大的成長，除了在 1980 年代高失業時期時，臨時僱用有所增加之外，大致上都是維持一定的比率。Lind（2004）指出在高失業時期，造成臨時僱用增加的主要原因為失業者參與工作

創造計畫 (job creation schemes)，因而被計算入臨時工作中。與荷蘭有一致性的發展，臨時工作多出現於服務業，如：貿易、飯店及餐飲，與特殊的公共與私人服務。根據丹麥統計局所做的從事臨時工作之調查，發現從事臨時性工作的原因以無法獲得長期性工作為主，意味著從事臨時性工作並非是自願，而是因為無法找到長期性的工作，因而接受臨時性工作。

表 6-4、丹麥從事臨時工作原因

(%)

	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1995	1996	1998
無法獲得長期性工作	4.7	3.3	2.8	3.4	4.2	4.7	4.8	3.8	3.0
不想要長期性工作	2.6	2.8	2.9	2.4	2.3	1.8	2.7	2.6	2.5
整體臨時工作	7.3	6.1	5.6	5.8	6.5	6.5	7.5	6.4	5.5

資料來源：Denmark's Statistic: Arbejdsstyrkeundersøgelsen, various years; Eurostat; Labour Force Survey, Results 1995 and 1996, 3c; Special order from Labour Force Survey (Arbejdskraftundersøgelserne).

在部分工時工作的方面（見表 6-2），丹麥近十年來的狀況，整體的部分工時工作狀況大致上都是維持在 20%-24%之間，這部分的成長並未類似荷蘭有高度的成長，但是在男性與女性從事部分工時的狀況中，可以清楚的看到女性從事部分工時工作的比率約是男性從事部分工時工作的 3 倍，代表著女性為從事部分工時工作的主力。

## 第二節 荷蘭與丹麥之差異

### 壹、 勞動市場發展之差異

#### 1. 雙方非典型就業成長有所差距

荷蘭與丹麥在勞動市場的發展，顯然有很大的差異，荷蘭的非典型就業型態成長相當的迅速，而丹麥的非典型就業型態，雖然有所成長，但不若荷蘭成長迅



速，主要是有兩個原因：

(1) 荷蘭雖然近年來對於勞動法令有所放寬，但是相對上仍舊是屬於解雇保護高的國家，因此許多雇主為了能夠不要負擔一些成本，因而轉向使用非典型勞動；丹麥則是屬於解雇保護寬鬆的國家，由於解雇與僱用都相當容易，因此不用透過非典型的僱用型態來降低、規避成本。

(2) 在社會安全制度部分，丹麥在社會安全中，大多是以稅收為主要的支撐，政府的負擔是比較高，雇主的負擔是相對低的，且丹麥的失業保險是屬於自願性質，並未強迫工作者加入此一保險。因此雇主也不需承擔此一部分的保險費用，可知，相對於雇主，員工所要承擔社會安全比率較高。

荷蘭，以生病福利為例，其將此生病福利私人化，轉由雇主來承擔，從下表可以清楚的看出雇主在 1995 年之後，社會安全的負擔比率已經為 20% 以上，在 2002 年雇主必須負擔社會安全的比率高達 30% 以上。故此雇主為了節省成本，因而採取非典型僱用的模式，如：勞動派遣。

表 6-5、社會安全負擔比率

負擔者		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
丹	政府	73.0	69.7	68.0	66.8	66.2	65.2	63.9	62.6	62.4	63.0
	雇主	10.1	10.2	10.3	8.8	8.9	9.2	9.1	9.3	9.7	9.7
	員工	10.8	13.8	15.4	18.1	18.4	19.2	20.3	21.1	21.9	20.7
荷	政府	16.7	17.1	16.9	16.5	15.9	14.8	14.4	16.1	18.4	19.5*
	雇主	18.9	21.0	21.1	20.6	28.7	28.6	29.4	32.4	33.8	32.9
	員工	45.7	42.8	42.5	43.7	35.4	37.7	38.1	35.6	33.7	34.8

註：\*此一數據為一暫時性資料。

資料來源：Eurostat, 2008

## 2. 荷蘭部分工時比例高

Becker (2001) 指出荷蘭部分工時工作者的增加，乃是因為與其他北歐國家

相較下，荷蘭的公共托育服務設施並不完善，因此在長久的性別不平衡的情況下，部分工時工作變成是結合工作與家庭生活唯一選擇；且其更進一步的調查，發現只有 10% 的部分工時工作者想要變成全職工作者。

反觀丹麥，則是有比較完整的托育制度，早在 1970 年代便開始建立起托育制度，因此使得女性可以選擇從事全職工作，而不必擔心會因此而無法兼顧孩童照顧之問題。

## 貳、 勞動市場不平等現象增加

丹麥領取社會救助的比例自 1998 年以來雖有下降的趨勢，但大多數仍是被提早退休計畫所吸收。此外，積極勞動市場政策在減少失業的效果上亦不明顯。高達近 28% 的失業保險給付領受者仍有就業困難的問題。即使是社會救助的領受者亦有高達近 40% 的人，不是持續接受社會救助，就是參與積極勞動市場政策的活化計畫 (Oorschot and Abrahamson, 2003)。且活化政策與社會給付削減手段的持續，減低了勞動市場中的邊緣團體的生活水準，亦導致丹麥不平等現象的擴大。官方統計顯示，不論是基尼係數或是稅後與社會移轉的淨收入，都顯示了在 2000 年代時，有著較 1990 年代更為不平等的現象 (Lind and Moller, 2006)。

荷蘭則是從 1990 年代以來，失業率不斷下降，而在 2007 年失業率下降為 3.2%，積極勞動市場政策有效解決失業問題；在勞動市場部分，如前所述，荷蘭的家戶所得模式已經成為一個半收入，其中以女性從事部分工時工作為最重要的影響。而部分工時工作型態的成長，則會使得社會不平等的現象增加。

從荷蘭與丹麥這兩個國家的經驗當中，可以發現其勞動市場政策從消極轉變為積極，而同樣的許多國家的勞動市場政策的發展也是如此 (參見 Kalish et al., 1998; Peck, 2001; Schmid, 1996)。活化政策有四個關鍵面向：(1) 活化政策的目標在提升勞動市場的彈性；(2) 不再能夠保證且在後福特主義世界中，也無法

被期待有終身僱用（job for life）會繼續存在，活化政策試圖增加勞動者的工作適任能力（也就是勞動者需具備一定的工作能力與才能），並將他們轉化為冒險進取的主體（即不再期望有一個可以從年輕持續工作到老的工作，工作者必須變成接受不斷的轉換工作的形式）；（3）與其介入制訂標準國家政策與措施，活化政策更依賴地方機構，以實驗精神來設計與管理政策，其背後的信念在於—如此做可以更符合當地需求、又可以動員當地的利害關係人，做職能與資源的解決方案；（4）活化政策逐漸以知識經濟、技能在訓與終身學習為導向。因此，失業津貼被連結到那些幫助失業者返回就業的工作、培訓或其他方案。活化政策也延伸到教育與培訓方面，而非僅停留在失業保險與社會安全之中。

## 參、 社會安全—失業保險的差別

### （1） 制度差異

荷蘭與丹麥的失業保險制度，在概念上本屬不一樣的體制，丹麥的失業保險制度為根特制，即由工會來管理，即必須要加入工會，成為工會會員，才具備領取失業津貼的資格；而荷蘭則是由政府來管理，則是必須符合失業保險的資格，才可以領取。

### （2） 所得替代率

根據荷蘭1995年以後，其失業保險的類型分為標準、後續及短期，合計起來領取失業福利的期間（不考慮年齡），最長是5年，所得替代率為先前薪資的70%；丹麥則是分為活化期與消極期，合計領取失業津貼的期間為4年，所得替代率可高達90%。

## 肆、 整體國家社會安全支出與積極勞動市場的支出

荷蘭及丹麥這兩個國家在社會安全支出的比率幾乎高於 EU (15 國) 的平均支出比率，代表著其用於社會安全的支出是相當高，而丹麥近年來的比率甚至已經超過 30%，代表其 GDP 的 3 成是用於社會安全支付。

表 6-6、國家社會安全支出佔 GDP 之比例

(%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (15 國)	27.7	27.9	27.5	27.1	27.0	27.0	27.1	27.4	27.8	27.7	27.8
丹麥	31.9	31.2	30.1	30.0	29.8	28.9	29.2	29.7	30.9	30.9	30.1
荷蘭	30.6	29.6	28.7	27.8	27.1	26.4	26.5	27.6	28.3	28.3	28.2

資料來源：Eurostat, 2008

在積極勞動市場支出的部分，可以發現荷蘭、丹麥兩國在積極勞動市場政策方面的支出比率都是相當高的，在近幾年都是 1% 以上（見表 6-7），相較於其他國家，如昂格魯撒克遜的英國（2004）只有佔其 GDP 的 0.055%，這兩國在積極勞動市場政策的支出率英國的兩倍以上，可知，其投入相當多的資源在這部分。

表 6-7、積極勞動市場政策支出

(%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
丹麥	1.643*	1.831*	1.666*	1.629*	1.650*	1.517*	1.517*
荷蘭	0.923*	0.922*	1.083*	1.116	1.137	1.153	0.904*
英國	0.084*	0.091*	--	--	--	--	0.055

\*預估值

資料來源：Eurostat, 2008

在更深入的分析這兩國在積極勞動市場政策的相關支出（見表 6-8），可以看到荷蘭及丹麥雙方所投入勞動市場的比率並不相同。若以 1999 年及 2004 年的資料為來作比較分析，可以發現，在 1999 年，丹麥著重於教育訓練的支出，

其次則為就業獎勵；荷蘭則是以資助就業與復職為最大的支出，其次則為直接工作創造。在 2004 年，由於丹麥及荷蘭所強調的方向有所更改，因此投入勞動市場的比重亦有所不同，丹麥以訓練為最主要的支出項目，其次則是資助就業與復職的勞動市場計畫；在荷蘭則是以資助就業與復職計畫為主要的積極勞動市場政策，其次則是直接工作創造。

表 6-8、積極勞動市場政策的支出

(單位：百萬)

年度 國家	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>直接工作創造</b>									
丹麥	247.8	201.3	99.2*	6.2*	3.7*	1.9*	0.2*	--	--
荷蘭	1047.9*	1176.7	1267.3	1378.2	1245.7	1113.6	871.9	--	--
<b>資助就業與復職</b>									
丹麥	441.1	662.1	708.9*	775.8*	927.6*	958.1*	997.0	--	--
荷蘭	1752.5	1742.5	2501.0*	2619.5	2807.9	2817.0	2728.4	2696.3	2606.3
<b>就業獎勵</b>									
丹麥	700.2*	813.2*	860.4*	952.7*	984.7*	933.1*	930.3*	--	--
荷蘭	189.7	259.9	267.4	250.4	210.9	155.4	133.1	888.9	685.2
<b>訓練</b>									
丹麥	1090.6*	1280.0	1217.5*	1185.0*	1131.5*	967.3*	1061.2*	--	--
荷蘭	331.9	381.7	489.5*	749.9	1025.9	1411.2	704.2*	725.8*	693.6*
<b>工作輪調與工作分享</b>									
丹麥	4.9	1.4	--	--	--	--	--	--	--
荷蘭	0.2*	0.2*	0.1	0.2	0.2	0.4	0.4	--	--

\*預估值；--無資料

資料來源：Eruostat, 2008

## 伍、工作品質、平均任期、就業安全

從另外一個觀點來審視荷蘭及丹麥勞動者所處的勞動市場狀況，從工作品質、平均任期、就業安全這三個部分來分析，這兩個國家的現況。

### 1. 工作品質



乃是指這個國家好工作的比率，而好的工作乃是指高薪、有工作安全、可以獲得訓練機會，且有好的生涯前景。從表 3-15 中可以看出來，丹麥的工作品質是這幾個歐洲國家當中，排名最高的。

## 2. 平均任期

即工作者從事一份工作的平均期間，可以發現德國、瑞典在平均任期部分是最長，代表瑞典及德國工作者的工作穩定性相當高，而丹麥的平均任期顯然是比較低，表示工作流動性是比較高的，同樣的，荷蘭的工作流動狀況也是比較高。

## 3. 就業安全

在就業安全的部分，可以發現在這幾個歐盟國家當中，丹麥就業安全程度是比較高的（僅次於挪威）失業保失業保險，代表著他們並不擔心找不到工作，而相對於德國、瑞典，則顯示出當其失業時，擔心找到下一份工作的程度是比較高的。

表 6-9、工作品質、平均任期與就業安全排名

國家	工作品質 (1 代表最高)	平均任期 (1 代表最短)	就業安全 (1 代表最高)
挪威	n.a.	6	1
丹麥	1	3	2
冰島	8	5	3
荷蘭	3	4	4
芬蘭	2	7	5
比利時	6	11	6
奧地利	5	8	7
義大利	10	14	8
德國	4	9	9
瑞典	n.a.	11	10

\*工作品質：以 1996 年的資料 (EU commission, Employment in Europe, 2001)

\*平均任期：以 2000 年的資料 (ILO, 2003)。

\*就業安全：2000 年的資料 (International Survey research, OECD)

資料來源：Peter Auer, ILO, 2007

## 陸、 小結

實際上，彈性安全的概念無法說明勞動市場彈性的種類及社會安全系統的慷慨程度（Bogedan, 2005），因此每個國家勞動市場彈性化，都是具有其本身的特色，例如：荷蘭的勞動市場主要的特色為部分工時工作者扮演重要角色（van Oorschot, 2004）；另外，Tangian（2007）則是提出迥然不同的觀點，其認為在歐盟的綠皮書中，將彈性安全的理念過於簡化，但其實是一種有缺陷的假設而發展形成的理念：認定放寬勞動法，可以經由加強提供安全保障的方式，來加以補償，但問題在於既有的安全措施是否真的能夠補償？又或者既有安全措施根本是不足的與過於模糊的，導致難以達到補償效果。同樣地，Oorschot（2004）也對荷蘭的彈性安全提出批評，其認為在改革過程中，荷蘭側重的是「彈性」，而非「安全」的實踐；同樣地，丹麥並未如荷蘭一樣強調彈性化，而是強調於教育與訓練。但兩國一致的策略都是從事社會安全的縮減，減少這部分的給付。

Castell（2000）認為彈性化最大的問題在於雙元化所帶來的勞動市場彈性化的社會性風險，因為這樣的一個社會性風險，變成是工作者自己承擔，對於原本在勞動市場中就已經處於弱勢的工作者團體，更限於「向下競賽」(race to the bottom)的環境之中，而在其中者卻往往無法脫困。因此在 Castell 的概念之下，彈性安全似乎也無法解決這樣的一個問題，仍然會造成勞動市場雙元化的產生，縱有社會安全作為支撐，但事實上勞動者卻是處於一個陷阱中。

然而，普遍的來說，活化方案的整體效應則是褫奪應享權利，不論是公開的（直接、明顯的消滅）或是暗地的（則是一點一滴的奪取）褫奪權利。在社會安全方面，丹麥與荷蘭都是在削減社會安全的給付，只是因為怕影響既得利益者，故所採取的措施、手段都是一小部一小部漸進式的改革，使得工作者不易察覺其本身的權利正逐漸的喪失或縮小。

此外，Bredgaard, Larsen & Madsen (2005)、Anderson and Svarer (2006) 皆認為認為丹麥彈性安全模式並不是一個很清楚與謹慎的策略產物，是一個長期歷史下來的副產品及制度的進化與社會妥協 (social compromises)，因此他們懷疑是否可以將此一套制度同時複製到其他的國家，尤其是大國，如：英國或是美國。荷蘭的彈性安全模式也是如此，是否可以將荷蘭跟丹麥這兩國經驗複製到其他國家，也是有所疑問的。Becker 同時也提出其本身的疑問，少過國家採取這樣一個模式的時候，是類似以鄰為壑的概念，但是一旦所有的國家皆採取類似的措施時，結果會是如何，能夠還能擁有相同的優勢嗎？



# 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<sup>67</sup>。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

---

<sup>67</sup> 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<sup>68</sup>。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、

---

<sup>68</sup> 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<sup>69</sup>，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<sup>70</sup>，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。

<sup>69</sup> 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，目前的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。

<sup>70</sup> 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%<sup>71</sup>，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，被打折了。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，

---

<sup>71</sup> 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%<sup>72</sup>。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

---

<sup>72</sup> 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](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<sup>73</sup>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

<sup>73</sup> 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<sup>74</sup>；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

---

<sup>74</sup> 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。



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



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<sup>75</sup>，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。

---

<sup>75</sup> 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<sup>76</sup>，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，乃是一個遙不可及的夢想；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<sup>77</sup>，應該可以採行其他國家的經驗，推動更多的彈

---

<sup>76</sup> 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。

<sup>77</sup> 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。



## 第八章 結論

勞動市場彈性化，係資本主義全球化下的產物，作為資本天生的職能即是進行最大化的利潤賺取與資本積累，資本家以投資外國等地恫嚇威脅，要求政府施行勞動市場去管制化政策，降低勞動成本，賺取最大的利潤。經濟全球化下，所導致勞動市場彈性化的結果，不僅是對於歐洲福利國家相對穩固的勞雇關係、社會福利體制帶來傷害，同樣地，東亞經濟亦遭受到衝擊。鄰近台灣的日本與韓國，分別在泡沫經濟幻滅與亞洲金融危機後，面對跨國與當地資本家對勞動市場去管制化的要求，甚至韓國政府更在世界銀行及國際貨幣基金會的指導下，大規模施行勞動市場的彈性化政策，造成大量非典型勞動者的興起，且這些非典型工作通常標誌著低薪、高流動性、職涯的去發展性...等特性，使非典型工作者成為社會中的工作貧窮（working-poor）群體。

面對經濟全球化下的嚴厲考驗，勞基法究竟應該何去何從？只能透過不斷的去管制化、彈性化、僱用與解雇的過程，難道就沒有別的出路了嗎？許多研究指出，截至目前為止，並沒有相關的實證數據證明，勞動保護法令對於國家競爭力的影響到底有多大，是否有負面影響。

本文對於勞動彈性化可以創造就業機會，一直抱持著存疑的態度。一般認為「工作彈性化」是治療失業的有效藥方，但是實際上工作彈性化只是將「失業疾病」遮蓋和拖延，但未曾治好。但是相對的，失業卻是增加了，新的兼職工作（即非典型就業型態）的數量愈來愈難以估算，工作關係愈來愈不穩定，沉默的勞動後備軍隊人數愈來愈多。換言之，受雇工作職位的數量在急遽減少，正朝向無工作的資本主義邁進，有如德國社會學家 Beck 預言般的發展。



## 壹、對台灣之省思

透過上述章節的討論，我們可以發現荷蘭與丹麥兩國在福利改革與勞動市場改革過程中，的確有許多制度或政策內涵值得台灣借鏡與學習的。由於丹麥與荷蘭兩國在經濟發展過程中，其發展背景與台灣相似，均是以外貿導向為主，且在面對全球性競爭壓力時，台灣與荷蘭、丹麥均屬小國家，而這兩個國家的經驗或是制度，對於我國而言，哪些制度、體制是我國目前缺乏，或是應該要在加強的，茲分述如下：

### 一、勞動法

#### 1. 工會協商力量

我國工會制度一直都是遭受到許多批評，由於我國乃是單一工會制度、又是以廠場工會為主，因此造成我國工會組織率並不高、參加工會的勞工比率低，且以公營企業工會為主。從荷蘭、丹麥這兩個國家當中，可以發現其工會團體協商的力量都很強大，且工會的組織率亦高。這與其政治環境的發展有關，因此，若以我國目前的情況，若要發展類似於荷蘭或丹麥的三方協調機制，實際上乃是有困難的，或者必須花費一段很長的期間，不論是荷蘭或丹麥，其發展出三方機制同樣的也花了相當長的期間，絕非一蹴可及。另外，以荷蘭為例，荷蘭在政治經濟上有三方機關，乃是屬於比較中立的角色，但是相較於我國，我國並未有類似於荷蘭中立的諮詢機關，反而多以偏向經濟發展為主的諮詢機關。

#### 2. 非典型工作者相關法制的制訂

派遣勞動對於傳統勞資關係的衝擊，是不當剝削的惡化、雇主責任的混淆，即一般雇主責任、安全衛生責任、職業災害補償責任。不論是登陸型或者是常僱型的僱用方式，形成僱用極度不安定狀態；同時，在待遇上，會有明顯的差別對

待。工會的部分，非典型工作者組織工會團結權保障與實現的困難，甚至工會會拒絕派遣工作者加入工會。可知，傳統的僱傭關係已被打破，勞工圖像已生變化，長期的不定期契約關係將不再是普遍的典型，定期、派遣、部分工時已由量變成爲質變，我國法制上必須因應此一趨勢。

目前我國從事部分工時工作者、勞動派遣工作者，根據 97 年 5 月從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者計 65 萬人或占全體就業者之 6.24%，其中部分時間工作者 31 萬 1 千人，臨時性或人力派遣工作者 49 萬 8 千人，分別占全體就業者之 2.98%與 4.78%。按性別觀察，女性從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者計 33 萬人，占該性別就業者之 7.32%，較男性之 32 萬人或 5.42% 高。雖然目前臨時性與派遣工作所佔的比率並不高<sup>78</sup>，但是由於我國已經陸陸續續出現一些關於勞動派遣、部分工時工作者的勞資爭議問題出現，甚至於當派遣工作者發生職業災害時，無法受到勞基法的保障，甚至於在實務上，派遣人與要派人，何者為雇主都產生爭議<sup>79</sup>。且在目前沒有任何法律規範來限制雇主使用勞動派遣工作者的範圍。從 1995 年開始，台灣就已經開放人力派遣業的存在，可是截至 2008 年底為止，台灣仍舊沒有對於勞動派遣開始制訂規範（一直都只聞樓梯響），雖然工會對於制訂勞動派遣法一直很反對，認為當此法一制訂，將會更危及到一般正式員工的工作權。可是在現實中，勞動派遣工作者已經存在了，工會以這樣排斥的角度來看，則會使得勞動派遣工作者落入一個更危險的境界，不能以保證一般、正式工作者為由，而排斥對更弱勢的勞動者的保障。

應該換個想法，若給與非典型工作者相同的保障，對企業而言都是必須要負擔相同的成本，即雇用非典型工作者與一般工作者所要承擔的成本一致，則更可以吸引雇主雇用一般工作者而不是雇用非典型工作者。

<sup>78</sup> 台灣部分工時與勞動派遣統計資料不高，有可能的原因是因為主計處在作調查時，並非是以工作時間的長短為主，而是訪問受訪者是否為部分工時工作者，由受訪者自己認定是否為部分工時工作者。

<sup>79</sup> 雖然學界對於勞動派遣者的雇主有一定定論，即勞動派遣者的雇主為派遣人；但實務上，卻是存在著模糊的空間。

## 二、 社會安全制度

### 1. 失業保險之差距

我國與丹麥荷蘭在失業保險部分有相當大的差距，首先則是採用的名稱並不相同，我國乃是以就業保險為名稱，主要的目的在為了保障在職勞工在短期內遭遇非自願性失業時透過保險方式提供失業給付，以維持最低生活安全並減輕勞工在此段時間因所得中斷而導致的生活困境，就業保險法在概念上，為社會安全的補強法規，讓就業者在失業者，可以維持最低的生活安全。若推敲為何我國乃是使用就業保險，而不是採用失業保險，可能最主要的原因乃是我國認為失業乃是一個暫行性的狀態，並非是長期性的，縱使為津貼，但僅是作為一個短期、暫行性的津貼。

第二，在失業保險津貼領取期間部分，可以發現丹麥與荷蘭這兩個國家的期間分別為 4 年 5 年，相較之下，我國的失業保險津貼，則僅只有 6 個月。

第三，在失業保險所得替代率的部分，我國乃是以失業前薪資的 60% 作為失業津貼，而荷蘭則是因為失業福利類型的不同，而有所差距，在標準部分則為先前薪資的 70%；而丹麥則是失業前薪資的 90%。

相較之下，我國的失業保險津貼的部分，相對於荷蘭與丹麥，顯然是與這兩個國家有一大斷之差距，甚至於我國的失業保險是否真的可以足夠作為生活之支應，是相當有疑問的；主要是因為我國在實施勞退新制後，許多公司、企業都降低受僱者的本薪，改採其他名目作為工資之給付，以低於實質薪資的本薪來提撥退休金，因此，當工作者一旦失業，其所領取的失業津貼是很低的。

### 2. 勞工保險基金 -- 救股市的利器？

不知從何時開始，我國的勞保基金、勞退基金、郵政儲蓄基金、軍公教人員

退休退撫基金四大基金及國安基金，已經成為我國股市的救星。只要當股市狀況不好，常常會聽到股票投資人都在呼喊著政府應該要投入股市、救股市，政府通常會將這五大基金投入股市，力挽狂瀾，讓股市維持一陣子穩定<sup>80</sup>，實際上經營績效卻往往不佳，長期累積虧損。根據新聞報導，勞保與勞退基金已虧損超過新台幣 800 億元<sup>81</sup>，退輔基金截至 2008 年 9 月底，則是已虧損 469 億元。面對此一虧損，往往承受損失風險的卻是勞動者本身，對於勞工而言，無疑由政府一邊拿自己的血汗錢去投入股市，另一頭卻又往勞工自己的口袋拿錢（稅收），來填補缺口，甚至有許多人戲稱四大基金為提款機。且在這之中一直存在著很嚴重的問題，即管理、操作的不透明化，旁人無法得知這裡面的交易買賣過程。以勞退基金及勞保基金為例，政府只是代為保管、操作，投資的過程應該要透明化，讓勞工知道自己的退休金為何會短少，雖有民間機構要求勞委會公佈投資股市明細，卻被勞委會以政府資訊公開法「公開或提供將妨害其經營上之正當利益」駁回，但實際上卻違反「對公益有必要者，得公開或提供之」但書，違背政府資訊「公開為原則，限制為例外」的原則，勞委會應該定時將相關投資資訊公開，讓勞工知道自己的退休金及繳交的保險費，被政府拿去投資哪些標的物。

此外，勞保的負債相當嚴重。吳明儒（2003）以勞工保險為主探討是否有社會不安全的現象，發現勞工保險的實際保險費率在民國 83、87 及 90 年都是呈現於精算費率高於實際保險費率，代表著潛藏債務的情況相當嚴重。最近一篇報導，則是將勞工保險負債的問題，更加凸顯，根據聯合報（2009/4/23）的報導，指出勞保潛在負債高達 4 兆，要求政府負擔起支付責任，其中更是說明若政府不挹注資金，則勞保將在 19 年後倒閉，因此須由政府全額編列預算來維持勞

---

<sup>80</sup> 500 億活水 520 前注入台股，聯合新聞網，網址：

<http://udn.com/NEWS/STOCK/STO2/4820104.shtml>，上網日期 2009/3/31。

<sup>81</sup> 請見相關新聞：透明政府行動聯盟：四大基金應公布投資明細，自由時報，2009/4/23，網址：<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=205607&type=%E6%94%BF%E6%B2%BB>，上網日期：2009/4/24。退撫基金操作失當？年收益-15.821，Yahoo!奇摩，2008/11/27，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/081117/35/19lu4.html>，上網日期：2009/4/10。



保的運作<sup>82</sup>。

雖然勞保局一直表示，勞工的退休金並不會減少，縱使勞退基金操作虧損，或帳面獲利呈現負數，屆臨退休之際，政府會編列預算來彌補，一定會讓勞工可以領到自己原本的退休金<sup>83</sup>。但實際上，這無疑是一頭羊剝了兩次皮，政府拿勞工的退休金進入股市護盤，虧損之後，則再用納稅人的錢來彌補此一缺口。可以預見的是，未來後代子孫的負債將會更多。原本立意良好的勞保基金體制，在我國的政治操弄之下，卻變成是一個社會「不」安全體制。

### 三、儘速建構完整的社會安全網

目前台灣對於彈性安全的論述多在說明引述國外的經驗，且這些研究幾乎皆希望藉由國外之經驗來導引我國勞動市場朝向彈性安全制度的發展，認為只有更彈性的勞動法制度才會更有利於企業發展，但是，當我們在探討勞動市場彈性化時，應該是要先思考我國的社會安全制度是否有已經足夠、是否已經構成一個安全網的模式，足以承接那些因為失業、失能而喪失工作的勞動者，或抑我國的社會安全制度根本無法承接，只能像是一個走在鋼索上的人，搖搖晃晃，還要小心的不要從鋼索當中掉落，因為一掉落可能就是粉身碎骨，下面的網子雖有，但是卻是缺乏承接力。

<sup>82</sup> 相關新聞可見：勞保破大洞 潛在債務 4 兆，聯合報新聞網，2009/4/22，網址：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/4864001.shtml>，上網日期：2009/4/24。勞保潛在財務危機 勞委會擬修法編預算撥補，鉅亨網新聞中心，2009/4/22，網址：[http://news.cnyes.com/dspnewsS.asp?rno=5&fi=%5CNEWSBASE%5C20090422%5CWEB2878&vi=34136&sdt=20090420&edt=20090422&top=50&date=20090422&time=21:33:47&cls=index1\\_totalnews](http://news.cnyes.com/dspnewsS.asp?rno=5&fi=%5CNEWSBASE%5C20090422%5CWEB2878&vi=34136&sdt=20090420&edt=20090422&top=50&date=20090422&time=21:33:47&cls=index1_totalnews)，上網日期：2009/4/24。勞保潛在四兆負債爛攤 丟給政府，自由時報，2009/4/23，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/23/today-life2.htm>，上網日期：2009/4/24。

<sup>83</sup> 相關新聞可見：勞退基金虧扣民眾老本？勞保局：只是「帳面上」，今日新聞，2009/4/4，網址：<http://www.nownews.com/2009/04/04/320-2432254.htm>，上網日期：2009/4/10。勞退金虧損 扣勞工老本？，聯合報，2009/4/4，網址：<http://udn.com/NEWS/DOMESTIC/DOM2/4828214.shtml>，上網日期：2009/4/10。勞退基金虧 176 億 勞工老本不保，公視新聞，2009/4/4，網址：<http://news.sina.com.tw/article/20090404/1569954.html>，上網日期：2009/4/4。



另一方面，相較於荷蘭與丹麥的慷慨社會福利制度，我國的社會安全制度顯得是非常不足，以失業保險為例，我國的失業保險津貼的領取，給付資格為投保一年，而給付內容為失業前薪資的 60%，領取期間為 6 個月；而在丹麥的部分，領取期間長達 4 年，而且是先前薪資的 80%。雖然不論是荷蘭或丹麥都有陸續的在刪減社會安全的給付，但是可以發現，其刪減後的福利期間、給付，都還是優於我國目前的規定。若要達成所謂的彈性安全制度，必須先將我國的社會安全體系建立完整，而不是先放寬勞動法規、彈性化，這樣才不會使得我國勞動者先經歷了彈性的不公平對待，甚至造成社會排除現象擴大，而後才想到要補破網，便為時已晚。

#### 四、由荷蘭及丹麥經驗的學習

##### 1. 未來勞動市場的發展

從前文當中，可以知道荷蘭及丹麥兩者之間最大的不同是荷蘭的勞動保護相當嚴格，丹麥則為勞動保護寬鬆的國家，兩國的勞動法制顯現出迥然不同的差異，此一不同的差異造成他們的勞動市場發展方向亦有所不同。以荷蘭而言，在嚴格的解雇保護下，勞動市場往部分工時方向發展，因此部分工時工作者的比例相當高。丹麥則是呈現出僱用期間短、勞工流動快速卻是以全職僱用方式為主，由於解雇容易，雇主解雇成本低，因此在丹麥勞動市場中，形成全職僱用的方式。

思考我國目前勞動市場未來發展的情況，所能想像的情境為台灣可能會變得跟荷蘭一樣，由於我國的勞動保護嚴格，與荷蘭類似，我國目前台灣勞動市場的非典型僱用方式也愈來愈多樣化，如：外包、派遣、定期契約工等，勞動市場彈性化發展，因此可以設想的是，我國未來勞動市場發展可能會與荷蘭類似，愈來愈多的部分工時工作者，甚至有可能變成非典型勞工典型化。同樣地，若台灣的勞動保護放寬，則亦有可能朝向丹麥勞動市場模式，轉變成典型為例外，非典為

正常，不定期契約為例外，短期、定期為原則的模式。但不論是哪一種發展模式，對於台灣勞工而言，都是相當不利的，原因在於從原本的工作安全轉變成就業安全，在兩個新舊工作交替的失業期間，在台灣現有不足的社會安全體系下，失業者更是會落入所謂的貧窮陷阱當中，將拉長失業期間。

## 2. 教育訓練及職業訓練

不論是荷蘭或丹麥，這兩個國家在積極勞動市場政策的支出比例是相當高（見表 6-7），代表著這兩個國家都相當重視勞工的就業能力與技能，希望能夠透過教育訓練或職業訓練的方式來提升勞工個人的技能。

相對於我國，以我國 98-101 年就業促進方案為例，教育訓練與職業訓練只佔計畫的一部，全部計畫的預算為 266.6 億元，荷蘭 2006 年在教育訓練與職業訓練的支出為 69,360 萬歐元（約台幣 305.18 億元）。由此數據可知台灣在教育訓練及職業訓練所投入的金額顯然過低，若想要學習其他國家的積極勞動市場政策，教育訓練及職業訓練是最重要且最關鍵的，乃是提升個人就業能力的關鍵，台灣在此一勞動政策上的投入還需要在增加。除了在教育與訓練的積極勞動政策增加之外，對於訓練及教育課程的規劃，更是應該要妥善的規劃，應配合國家未來產業政策的發展，如此才能培養出符合時代潮流的人力需求。

## 3. 老人退休年限延長之排擠效果

荷蘭及丹麥在一開始面對經濟衰退，所採取的措施是讓老年工作者提早退休，以減少勞動供給，促進青年就業，而後因為勞動力的不足，因此不再鼓勵提早退休，甚至在最近幾年提倡老年工作者重新投入職場。我國亦追尋這樣的風潮，將勞工的退休年限從原本的 60 歲延長為 65 歲，此一作法似乎是過於前進或可稱之為躁進，尤其是我們現今處於全球金融風暴下，在勞動力需求不增反減的情況下，老年工作者退休年限延長，則將產生排擠效果。依據 2009 年 3 月的

主計處所做的就業與失業統計表來看，15-24 歲的失業率是最高的，高達 14.36%，其次則為 25-44 歲的族群，失業率為 5.83%，45-64 歲失業率為 3.98%<sup>84</sup>。

從另外一方面來看，政府在延長退休年限的同時，亦推動年輕人就業方案，希望可以提高年輕人的就業率，兩者的效果都是造成勞動供給增加？但是實際上，勞動是場上的勞動需求並未增加，因此兩者之間產生競租效果，互相排擠。換句話說，政府這兩個政策效果顯然是互相抵觸，因此，當初貿然的將勞工退休年限延長為 5 年，美其名是為了因應未來的人口老化社會，將退休年齡延後，可是卻輕忽排擠效果的嚴重性，尤其是在景氣不好的時候，此一排擠效果更加明顯。

## 貳、對台灣彈性化的再思考

經濟繁榮的時代，非典型工作者以彈性使用與低報酬而大受企業的歡迎，但在經濟不景氣的年代，這些人員卻是成為首波被裁撤掉的對象，對於非典型工作者而言，則更是突顯出他們的弱勢。尤其目前，我們正好遭遇 2008 年 10 月開始的全球金融風暴，將勞動法令放寬、解雇保護鬆綁，真的可以創造更多的就業機會嗎？當公司不需要人的時候，縱使將勞動法的僱用與解雇法規放寬，讓雇主更容易僱用勞工、解雇勞工，企業也不會因此而多僱用勞工。因此勞動法令的放寬，是否真如經濟學者一直主張的，應該將勞動市場回歸市場機制，不要讓政府過多干涉勞動市場，應該將勞動法令放寬、鬆綁？本文認為勞動彈性化勢必破壞勞工工作權的保護傘，讓勞工在面對比較強勢資方時，無招架之力，且我國的工會，相較於荷蘭或是丹麥，都顯然是處於比較弱勢的地位。另外，在工作穩定性部分，國內外的一些論文都指出當勞工接受非典型工作（彈性工作）時，多數仍是希望可以藉由這些彈性工作獲得長期工作的機會，可知，大多數的工作者還是

<sup>84</sup> 詳見主計處，98 年 3 月人力資源調查統計 - 月報，  
<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/month/9803/table10.xls>。

期望可以獲得一個穩定長久的工作關係，而不是如浮萍般，到處漂流。

在文末，必須要再次強調彈性與安全間的交換，彈性安全看起來是一個公平、正面的字眼，好像維持了工作者的社會安全，同時也讓勞動市場去管制，符合雇主的要求，看似公平的交換，但是這兩者之間的交換率卻是常常被省略而不提的。到底勞動者喪失了多少東西，資本家從中獲得多少利益，對社會、對未來造成什麼樣的影響，無從得知。事實上，任何東西都可以買賣這是一個有缺陷的假設，且並非永遠都是如此！就某種意義來說，是工作者社會健康（即繼續工作的權利）來交換待遇（即社會安全福利型式的社會照顧），換句話說，也就是用義肢來替換你工作的手，然而：義肢可以替換健康的手嗎？此外，更需要被注意的重要問題是否經濟發展比起社會健康來得更為重要？是否打著經濟發展之名，就可以作為一切犧牲代價之理由。

在台灣的環境之下，所謂義肢的手，可能是一個常常故障的義肢，很容易就損壞、或是無法運作，如此一來，我國工作者甚至無法獲得足夠保障，甚至是在一個全然無保障的情況下生活著。我國的社會安全體制，相對於荷蘭、丹麥，是相當不健全的，雖然在文中有說明這兩個國家對其福利體制一直在進行刪減，但是相對於我國，則顯然是優於我國太多，我國的社會安全體制截至目前為止，都尚未完整、完善，在一個尚未完整完善的社會安全體制下，推行福利國家所倡導的彈性安全制度，顯示出我國太過於躁進，而這樣過於躁進的結果，則更容易造成雙元勞動市場的發生，並更惡化我國的就業環境，則對我國工作者而言並不是彈性安全，處於一個不斷變動的不安全環境下，面對著彈性的勞動市場，不知何去何從。



## 參考文獻

### 中文文獻

1. Beck, U. (1997) Was ist globalisierung? 孫治本譯，1999，全球化危機：全球化的形成、風險與機會，臺北，臺灣商務出版。
2. Gøsta Esping-Andersen (1996) The three worlds of welfare capitalism. 古允文譯，1999，福利資本主義的三個世界，台北巨流。
3. 朱柔若，2004，總計畫暨子計畫一：南台灣人文社經結構變遷對永續發展之影響：多元就業開發方案對南台灣地方發展及永續就業之影響(III)，行政院國家科學委員會專題研究計畫。
4. 行政院勞工委員會職業訓練所，2006，多元就業開發方案進用人員後續就業情形評估計畫。
5. 吳明儒，2003，社會「不」安全制度—風險原則的再省思，「邁向新世紀的公平社會—社群、風險與不平等」研討會，國立政治大學主辦，台北。
6. 李安妮，2008，多元就業開發方案進用人員職業能力提升情形暨後續就業狀況調查計畫，行政院勞工委員會職業訓練局委託。
7. 李健鴻，2006，超越不平衡的雙重束縛關係：台灣勞動市場的「彈性」與「安全」國際比較分析。2006 台灣勞動學學術研討會暨台灣勞動學年會，台灣勞動學會，台北：1-19。
8. 李健鴻，2007，"台灣勞動立法之政策變革：彈性安全的分析"，政大勞動學報 21: 97-125。
9. 李健鴻，2007，"台灣勞動市場的彈性與安全：國際比較分析"，國家與社會學報 2: 215-255。
10. 李誠、辛炳隆、成之約，2000，勞動市場彈性化與非典型僱用。行政院勞工委員會委託研究。
11. 李誠，2007，勞動市場彈性與安全之研究，行政院經濟建設委員會委託，財團法人台北市知識經濟與管理研究院教育基金會執行。
12. 李碧涵，2001，全球化與勞動體制的新發展，台灣社會學會 2001 年年會『生活/社會新視界：理論與實踐的對話』》學術研討會，輔仁大學社會學系與社會工作系主辦，台北縣。
13. 周濟，1990，"「荷蘭病」對台灣經濟的啟示"，經濟前瞻 18: 127-129。
14. 林佳和，2004，"勞動基準法二十年--過去、現在與未來的十項觀察"，律師雜誌 298: 49-65。
15. 林佳和，2005，勞動關係去管制的憲法界限—以德國法為中心之國家學嘗試，國立台灣大學法律學研究所未出版之博士論文。
16. 林佳和，2008，荷蘭派遣勞動法制與經驗（未發表之論文）。
17. 郭明政、林永裕，2008，重返福利國家--台灣勞保年金及國民年金之立法與



- 實施，2008東亞年金改革研討會，國立政治大學，台北。
18. 曾敏傑，2006，多元就業開發方案進用人員後續就業情形評估計畫，行政院勞工委員會職業訓練局委託。
  19. 連詩敏，2002，經濟全球化與荷蘭、丹麥的福利改革：政治經濟的分析，國立中正大學社會福利研究所未出版之碩士論文。
  20. 連德工商基金會，2005，91年多元就業開發方案考核及成效評估研究，行政院勞工委員會職業訓練局委託。
  21. 黃志隆，2005，就業保障與社會安全的制度重組--台灣的後工業轉型困境與出路，國立中正大學社會福利研究所未出版之博士論文。
  22. 黃志隆，2007，彈性兼保障：荷蘭與丹麥的彈性安全策略實踐，勞動市場彈性與安全國際研討會，財團法人知識經濟與管理研究院舉辦，台北市。
  23. 黃志隆，2008，"荷蘭與丹麥彈性安全政策的探討：制度主義的生命歷程政策研究途徑"，社會政策與社會工作學刊 12(1): 91-144。
  24. 黃志隆、張志雄，2005，"就業成長的達成與社會安全維繫--荷蘭社會改革的理論爭議與政策意涵"，歐美研究 35(2): 405-458。
  25. 葉崇揚、呂建德，2008，南韓與台灣年金體系的發展與改革，2008東亞年金改革研討會，國立政治大學，台北。
  26. 藍於琛，2004，荷蘭與德國統合主義式改革的政治經濟分析(1945-2002)，國立政治大學政治研究所未出版博士論文。

#### 外文文獻

1. Andersen, J. G. (2002). "Coping with long-term unemployment: economic security, labour market integration and well-being. Results from a Danish panel study, 1994-1999." International Journal of Social Welfare 11: 178-190.
2. Andersen, J. G. (2002). Work and Citizenship: Unemployment and Unemployment Policies in Denmark, 1980-2000. Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship. J. G. Andersen and P. H. Jensen, The Policy Press: 59-84.
3. Andersen, J. G. (2002). Denmark: From The Edge of The Abyss to a Sustainable Welfare State. Europe's New State of Welfare-Unemployment, Employment Policies and Citizenship. J. G. Andersen, J. Clasen, W. v. Oorschot and K. Halvorsen: 143-162.
4. Andersen, J. G. (2007). "The Danish Welfare State as 'Politics for Markets': Combining Equality and Competitiveness in a Global Economy." New Political Economy 12(1): 71-78.
5. Andersen, J. G. and J. J. Pedersen (2006). Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2005. International conference on Welfare

State Change: Conceptualisation. Denmark.

6. Arnkil, R. and T. Spangar (2001). Comparing Recent Danish, Finnish and Swedish Labour Market Policy Reforms, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
7. Auer, P. (2000). Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and The Netherlands, International Labour Organization.
8. Auer, P. (2007). In search of optimal labour market institutions. Flexicurity and Beyond : finding a new agenda for the European social model H. Jørgensen and P. K. Madsen. Copenhagen, DJØF Publishing.
9. Barbier, J.-C. (2007). From Political Strategy to Analytical Research and Back to Politics, a Sociological Approach of 'Flexicurity'. Flexicurity and Beyond: finding a new agenda for the European social model. H. J. P. K. Madsen, DJØF Publishing Copenhagen: 155-188.
10. Barrell, R. and V. Genre (1999). "Employment strategies for Europe: lessons from Denmark and the Netherlands." National Institute Economic Review **no168** 82-98.
11. Becker, U. (2000). "Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective." Journal of European Social Policy **10**(3): 219-239.
12. Becker, U. (2001). " A 'Dutch Model': employment Growth by Corporatist Consensus and Wage Restraint? A Critical Account of an Idyllic View." New Political Economy **6: 1**: 19-43
13. Bekker, S. and Wilthagen T., (2008). Europe's Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to the Netherlands. Flexicurity - a European Approach to Labour Market Policy.
14. Bjöklund, A. (2000). Going Different Ways: Labour Market Policy in Denmark and Sweden. Why Deregulate Labour Markets? G. Esping-Andersen and M. Regini, Oxford University Press: 148-180.
15. Bogedan, C. (2005). Activation and flexicurity in Denmark. ESPAnet Conference 2005 Making social policy in the post-industrial age. University of Fribourg, Switzerland.
16. Bosch, N., A. Deelen, et al. (2008). Is part-time employment here to stay? Evidence from the Dutch Labour Force Survey 1992-2005. The Netherlands, CPB.
17. Bredgaard, T. and F. Larsen (2006). Comparing Flexicurity in Denmark and Japan, Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA).

18. Bredgaard, T., F. Larsen, et al. (2007). The Challenges of Identifying Flexicurity in Action-A Case Study on Denmark Flexicurity and Beyond-Finding a New Agenda for The European Social Model. H. Jørgensen and P. K. Madsen, DJØF Publishing Copenhagen.
19. Cazes, S. and A. Nesporova (2007). Flexicurity: a relevant approach in Central and Eastern Europe. Switzerland, Internal Labour Organization.
20. CEC (2000) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Social Policy Agenda, COM(2000) 379, Brussels, 28 June 2000.
21. Christensen, H. S. (2006). Flexibility adds value. In Search of Best Nordic Practice. N. R. Sederberg-Olsen.
22. Daguerr, A. (2007). Active Labour market Policies in Demark: Towards a Discriminatory Workfare Regome? . Active Labour Market Policies and Welfare Reform, palgrave macmillan: 82-104.
23. Deelen, A., E. Jongen, et al. Employment Protection Legislation--Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case. C. Document. The Netherlands.
24. Deelen, A., E. Jongen, et al. (2008). Employment Protection Legislation-Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case. The Netherlands, CPB.
25. Dekker, R. and L. C. Kaiser (2000). Atypical or Flexible ? How to define Non-Standard Employment Patterns –The Cases of Germany, the Netherlands and the United Kingdom. EPAG Working Paper 13. Colchester: University of Essex.
26. Dunnewijk, T. (2001). Temporary work agencies in the Netherlands: emergence and perspective. CPB.
27. Dunnewijk T, Lammertsma A (1999). The explosive growth of flexible labour. Economisch Statistische Berichten 84(4191): 157–159.
28. Gorter, C. (2000). The Dutch Miracle? Why Deregulate Labour Markets? G. Esping-Andersen and M. Regini: 181-210.
29. Green-Pedersen, C. (2004). What to make of the Dutch and Danish 'Miracles'? Globalization and the Welfare state. B. Södersten, Palgrave Macmillan Ltd: 128-148.
30. Hasselbalch, O. (2005). Labour Law in Denmark. The Netherlands, Kluwer Law International.
31. Hemerijck, A. and P. Manow (2001). The experience of negotiated reforms in the Dutch and German welfare states. Comparing Welfare

- Capitalism-Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA. B. Ebbinghaus and P. Manow, Routledge: 217-238.
32. Holm, A. (2001). "Danish labour market policy measures - an evaluation Discussion Paper."
  33. Hwang, C.-G. (2008). Research on the Transition of the Labor Law Paradigm of the Upcoming 21 th Century in Taiwan.
  34. Jacobs, A. T. J. M. (2004). Labour Law in The Netherlands. The Netherlands, Kluwer Law International.
  35. Jacobs, A. T. J. M. (2006). Labour law and Security. Introduction to Dutch Law. J. chorus, P.-H. Gerver and E. Hondius. The Netherlands, Kluwer Law International: 483-514.
  36. Jensen, P. (1996). Unemployment in Denmark. The Nordic labour Markets in the 1990's, Volume 1. E. Wadensjö. The Netherlands: 21-64.
  37. Jessop, B. (2002). The Future of the Capitalist State. Cambridge, U.K, Blackwell Publishing.
  38. Keller, B. and H. Seifert (2005). "Atypical Employment and Flexicurity." management revue **16**(13): 304-323.
  39. Kluge, J., D. Card, et al. (2007). Active Labour Market Policies in Europe, Springer.
  40. Knijn, Y. (1998). Flexible Labour and Social Security. Market Efficiency versus Equity. B. Hessel, J. Schippers and J. Siegers, Thesis Publishers Amsterdam: 105-124.
  41. Koning, P. and D. v. Vuuren (2006). Hidden Unemployment in Disability Insurance in the Netherlands-An Empirical Analysis Based on Employer Data. The Netherlands, CPB.
  42. Kvist, J. and L. Pedersen (2007). "DANISH LABOUR MARKET ACTIVATION POLICIES." NATIONAL INSTITUTE ECONOMIC REVIEW **202**: 99-112.
  43. Lang, D. (2005). Can the Danish model of "flexicurity" be a matrix for the reform of European labour markets?
  44. Leschke, J., G. Schmid, et al. (2006). On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz Reform in Germany, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB): 1-36.
  45. Lind, J. (2004). Labour Market policy in Denmark –A European Success Story. Labour and Employment Regulation in Europe. J. Lind, H. Knudsen and H. Jørgensen. Belgium, Die Deutsche Bibliothek: 307-328.
  46. Lind, J. and I. H. Møller (2001). The Danish Experience of Labour Market Policy and Activation of The Unemployed. Social Exclusion, minimum

- income support and Workfare in Europe. Helsinki(August 28–September 1, 2001).
47. Madsen, P. K. (1999). Denmark: Flexibility, security and labour market success, Employment and Training Department International Labour Office Geneva.
  48. Madsen, P. K. (2003). "Flexicurity" through labour market policies and institutions in Denmark'. Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries. P. Auer and S. Cazes. Geneva, International Labour Organization: 59-105.
  49. Madsen, P. K. (2008). Flexicurity in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe? Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy: 74-77.
  50. Mærkedahl, I. (2001). The Active Labour Market Policy in Denmark. Labour Market Policies and the Public Employment Service. OECD: 263-274.
  51. OECD (1993). The Labour Market In The Netherlands. Paris.
  52. OECD (2006) OECD Employment Outlook. Boosting jobs and income, Paris: OECD.
  53. Oorschot, W. v. (2000). WORK, WORK, WORK, Labour Market Participation Policies in The Netherlands 1970-2000. COSTA13 SYSTEM DESCRIPTION the NETHERLANDS.
  54. Oorschot, W. v. (2002). "Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes." International Social Policy **31**(3): 399-420.
  55. Oorschot, W. v. (2002). Labour market participation in the Netherlands: trends, policies and outcomes. Europe's New State of Welfare. J. G. Andersen, J. Clasen, W. v. Oorschot and K. Halvorsen, The Policy press.
  56. Oorschot, W. v. (2004). "Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980-2000." International Journal of Social Welfare **2004**(13): 15-27.
  57. Oorschot, W. v. and P. Abrahamson (2003). "The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States." Social Policy and Administration **37**(3): 288-304.
  58. Peijpe, T. v. (1998). Employment Protection in the Netherlands. Employment Protection under Strain R. Blanpain. Then Netherlands, Luwer law International: 125-149.
  59. Peijpe, T. v. (1998). Employment Protection in Denmark. Employment Protection under Strain. R. Blanpain, Kluwer Law International: 95-124.



60. Seifert, H. and A. Tangian (2006). Globalization and deregulation: Does flexicurity protect atypically employed? International Labour Process Conference. University of London and Royal Holloway.
61. Tangian, A. (January 2007). Flexibility-Flexicurity-Flexinsurance: Response to the European Commission's Green Paper "Modernising Labour Law to meet the Challenges of the 21st Century". WSI-Diskussionspapier Nr.149.
62. Visser, J., Wilthagen T., Beltzer, R., E. K.-V. D. Putte, (2004). The Netherlands: from aypicality to typicality. Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union--A Comparative Analysis. S. Sciarra, P. Davies and M. Freedland, Cambridge University Press: 190-223.
63. Visser, J. and A. Hemerijck (1997). 'A Dutch Miracle', Amsterdam University Press.
64. Vries, M. R. d. and M. H. J. Wolbers (2005). "Non-standard employment relations and wages among school leavers in the Netherlands." *Work, Employment & Society* 19(3): 503-525.
65. Wilthagen, T. (1998). Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? WZB Discussion Paper FS I 98-202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
66. Wilthagen T., Houwerzijl M., Houwing H., and van Velzen M. (2007) Flexicurity in the Dutch temporary work sector: a positive sum game? Europe on the road to flexicurity? Assessing the weight of flexibility and security in the reform of European labour markets. M. Jepsen and M. Keune.
67. Wilthagen T. and F.H. Tros (2004). "The concept of "flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets." *Transfer – European Review of Labour and Research* 10(2): 166-186.
68. Wilthagen T., F.H. Tros, H.A.M. van Lieshout (2004). Towards 'Flexicurity'? Balancing Flexibility and Security in EU Member States. *European Journal of Social Security*, vol. 6. nr.2 p. 113-136.
69. Walwei, U. and H. Werner (2002). Back to Work: The Renaissance of the Dutch Labour Market. *Work and Welfare in the Enlarging Euroland*. M. Dauderstädt and L. Witte. Germany, International Policy Analysis Unit: 31-48.
70. Yperen, J. v. (2001). Marketing to Employers in the Netherlands. Labour Market Policies and the Public Employment Service. OECD: 127-140.
71. Zhou, J. (2008). Denmark's Flexicurity Model: The Answer for Europe?

Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy: 78-82.

72. Zhou, J. (February 2007). Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model. 2007 International Monetary Fund, IMF Working Paper.

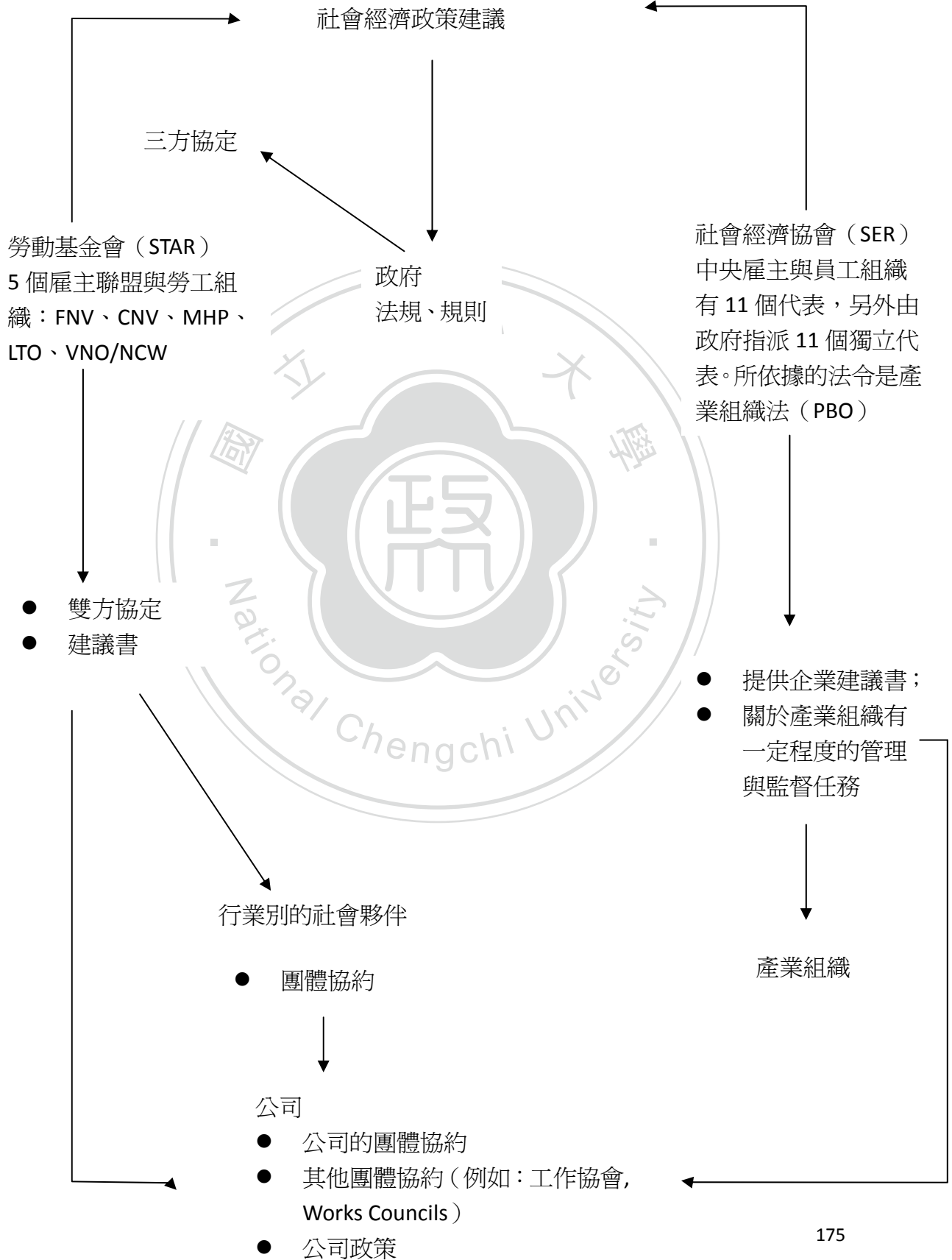
#### 統計及網路資料

1. Copenhagen (2006) Denmark's labour market--Flexicurity--A model that works.  
[http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story\\_id=7880198](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=7880198)
2. Eurostat ,  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL)
3. ILO , <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>
4. OECD , <http://www.oecd.org/>
5. 500 億活水 520 前注入台股，聯合新聞網，網址：  
<http://udn.com/NEWS/STOCK/STO2/4820104.shtml>；上網日期 2009/3/31。
6. 98-101 年 促 進 就 業 方 案 （ 核 定 本 ） ，  
<http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=6039>
7. 中國時報知識贏家，<http://kmw.ctgin.com/>
8. 世界經濟論壇，2008，<http://www.weforum.org/pdf/gcr/2008/rankings.pdf>
9. 行政院主計處，98 年 3 月人力資源調查統計 - 月報，  
<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/month/9803/table10.xls>。
10. 行政院主計處，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>
11. 行 政 院 勞 工 委 員 會 施 政 報 告 ，  
<http://www.cla.gov.tw/site/business/41c93ad0/434cd18c/48e4855d/files/%A1%B47-2%AE%D1%AD%B1%B3%F8%A7i.pdf>，上網日期：2009/4/23。
12. 成之約，2006，「派遣勞動」：工會觀點的探討，國家政策研究基金會，  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/095/SS-B-095-003.htm>，上網日期：2008/10/30。
13. 透明政府行動聯盟:四大基金應公布投資明細，自由時報，2009/4/23，網址：  
<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=205607&type=%E6%94%BF%E6%B2%BB>，上網日期：2009/4/24。
14. 退撫基金操作失當？年收益-15.821，Yahoo!奇摩，2008/11/27，網址：  
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/081117/35/19lu4.html>，上網日期：2009/4/10。
15. 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。
16. 勞保破大洞 潛在債務 4 兆，聯合報新聞網，2009/4/22，網址：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/4864001.shtml>，上網日期：2009/4/24。
  17. 勞保潛在財務危機 勞委會擬修法編預算撥補，鉅亨網新聞中心，2009/4/22，網址：[http://news.cnyes.com/dspnewsS.asp?rno=5&fi=%5CNEWSBASE%5C20090422%5CWEB2878&vi=34136&sdt=20090420&edt=20090422&top=50&date=20090422&time=21:33:47&cls=index1\\_totalnews](http://news.cnyes.com/dspnewsS.asp?rno=5&fi=%5CNEWSBASE%5C20090422%5CWEB2878&vi=34136&sdt=20090420&edt=20090422&top=50&date=20090422&time=21:33:47&cls=index1_totalnews)，上網日期：2009/4/24。
  18. 勞保潛在四兆負債爛攤 丟給政府，自由時報，2009/4/23，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/23/today-life2.htm>，上網日期：2009/4/24。
  19. 勞退基金虧扣民眾老本？勞保局：只是「帳面上」，今日新聞，2009/4/4，網址：<http://www.nownews.com/2009/04/04/320-2432254.htm>，上網日期：2009/4/10。
  20. 勞退金虧損 扣勞工老本？，聯合報，2009/4/4，網址：<http://udn.com/NEWS/DOMESTIC/DOM2/4828214.shtml>，上網日期：2009/4/10。
  21. 勞退基金虧 176 億 勞工老本不保，公視新聞，2009/4/4，網址：<http://news.sina.com.tw/article/20090404/1569954.html>，上網日期：2009/4/4。
  22. 勞委會勞退金新制試算，[http://web.cla.gov.tw/trial/personal\\_account\\_frame.asp](http://web.cla.gov.tw/trial/personal_account_frame.asp)。

# 附錄

## 附圖一、荷蘭諮商經濟模型



### 附表一、EPL 的項目關於一般契約下的個人解僱（指標分數）

- 項目 1：預告期間（Notification period）
  - 在沒有獲得第三個部門的授權之下，雇主不可以解僱（6）；
  - 必須通知第三部門（例如工作會議或是有權力的勞工機關）（4）；
  - 必須提供員工書面的解僱理由（2）；
  - 口頭告知已經足夠（0）。
- 項目 5：正當解僱或不正當解僱的定義
  - 解僱是因為工作能力無法負擔（6）；
  - 在解僱員工之前，先採取調職及（或）職業訓練讓員工從事不同的工作（4）；
  - 可能影響選擇解僱員工的原因是社會觀感、年齡、工作任期（2）；
  - 工作者的能力與冗員對解僱已經是足夠且充分的理由（0）。
- 項目 7：不公平解僱的薪資補償月數
  - $\leq 3$  (0)， $\leq 8$  (1)， $\leq 12$  (2)，18 (3)， $\leq 24$  (4)， $\leq 30$  (5)， $>30$  (6)

