

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）。」

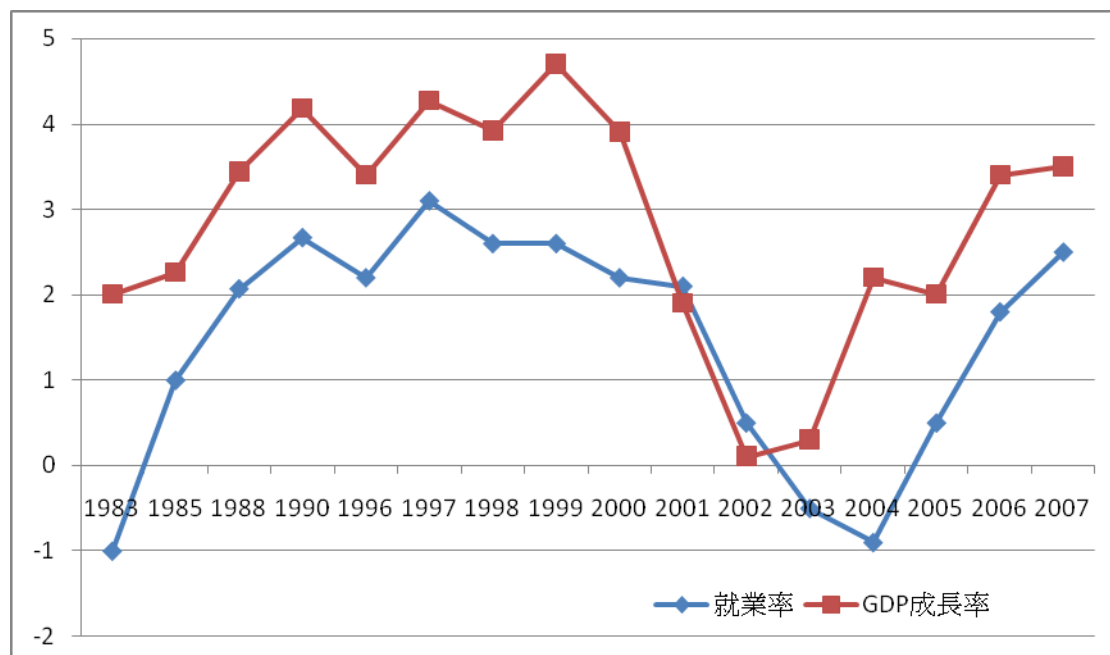
丹麥在 1970 年代初期，失業率從第一次石油危機前的 2% 不到，開始一路飆升，在 1982 年右派政黨聯合執政前甚至逼近 10%，之後雖稍稍下降，但在 1993 年社會民主黨重回執政前又突破 10%。同一時期的通貨膨脹率也是呈現出不斷上升的現象，甚至在 1980 年代初期，上漲超過 10% 以上，經濟負成長；在國際收支逆差情況則更加惡化，政府預算則是出現預算赤字現象，1980 年代預算赤字佔 GNP 的比率高達 9% 以上；經常帳 (credit account) 赤字情況則是佔 GDP 4%，達到赤字比率最高的情況。Andersen (2002) 將丹麥的情況描寫為瀕臨「跌至谷底的邊緣」(the 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」³⁶，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

³⁶ 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³⁷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

³⁷ 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³⁸

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。

³⁸ 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。

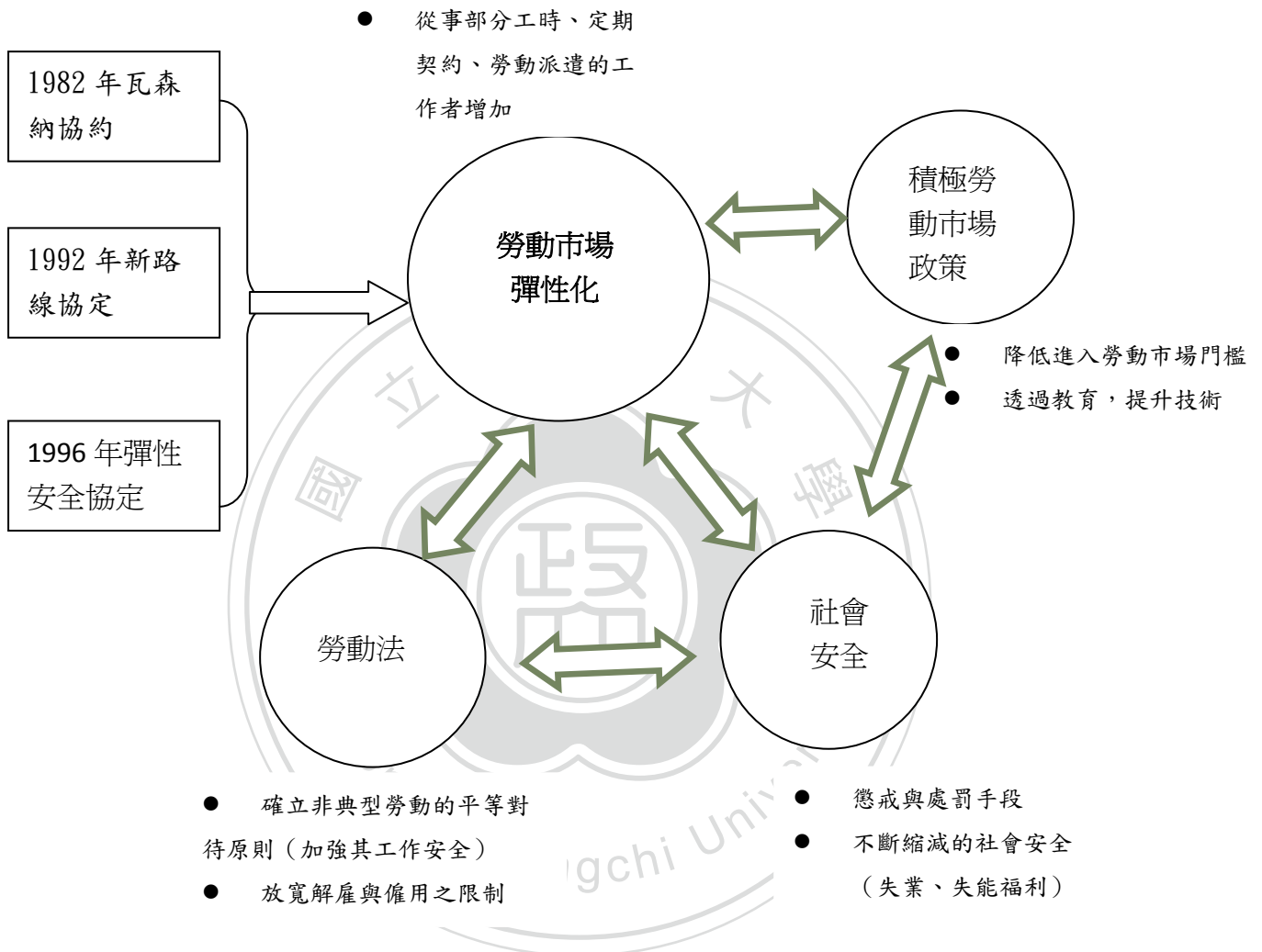


圖 3-2、荷蘭彈性安全圖

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"> ● 1982 年瓦森納協約：縮減工作時間 (減為每週工作 38 小時)。 ● 1996 年：提高工作時間的彈性化。
社會安全體系	慷慨的所得支持措施	<ul style="list-style-type: none"> ● 1980 年代：實質最低工資減少，下降 15%。 ● 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%。 ● 1987 年：針對最長的失業期間，制訂更嚴格的資格條件。 ● 1992-1994 年：縮減生病與失能給付。 ● 1996 年：廢除病假法，將生病保險私人化。

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)³⁹，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⁴⁰、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)。

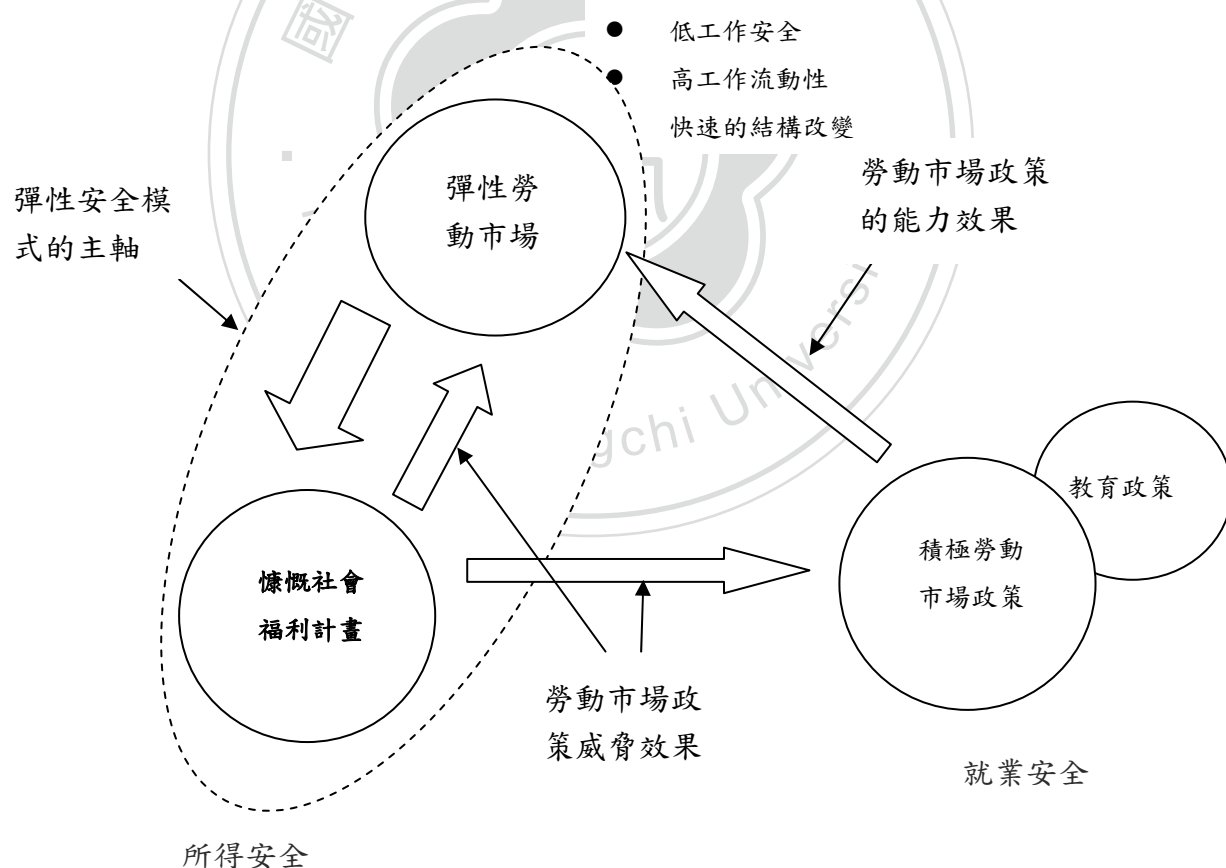
在丹麥勞動市場上，工作轉換高度流動性與適度就業保護互相連結，三角內的箭頭說明人的流動。每年有將近 1/4 的受僱者會失業，且可獲得失業或是現金津貼，但是這些失業者，多數設法找到他們自己進入新工作的方法；剩餘的則是被歸類為積極勞動市場的目標團體，而積極勞動市場政策的理想與原則——主要是

³⁹ 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)。

⁴⁰ 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。

