

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⁴¹ (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。

⁴¹ 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⁴²--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。

⁴² 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最佳的選擇，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)⁴³ 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。

⁴³ 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。

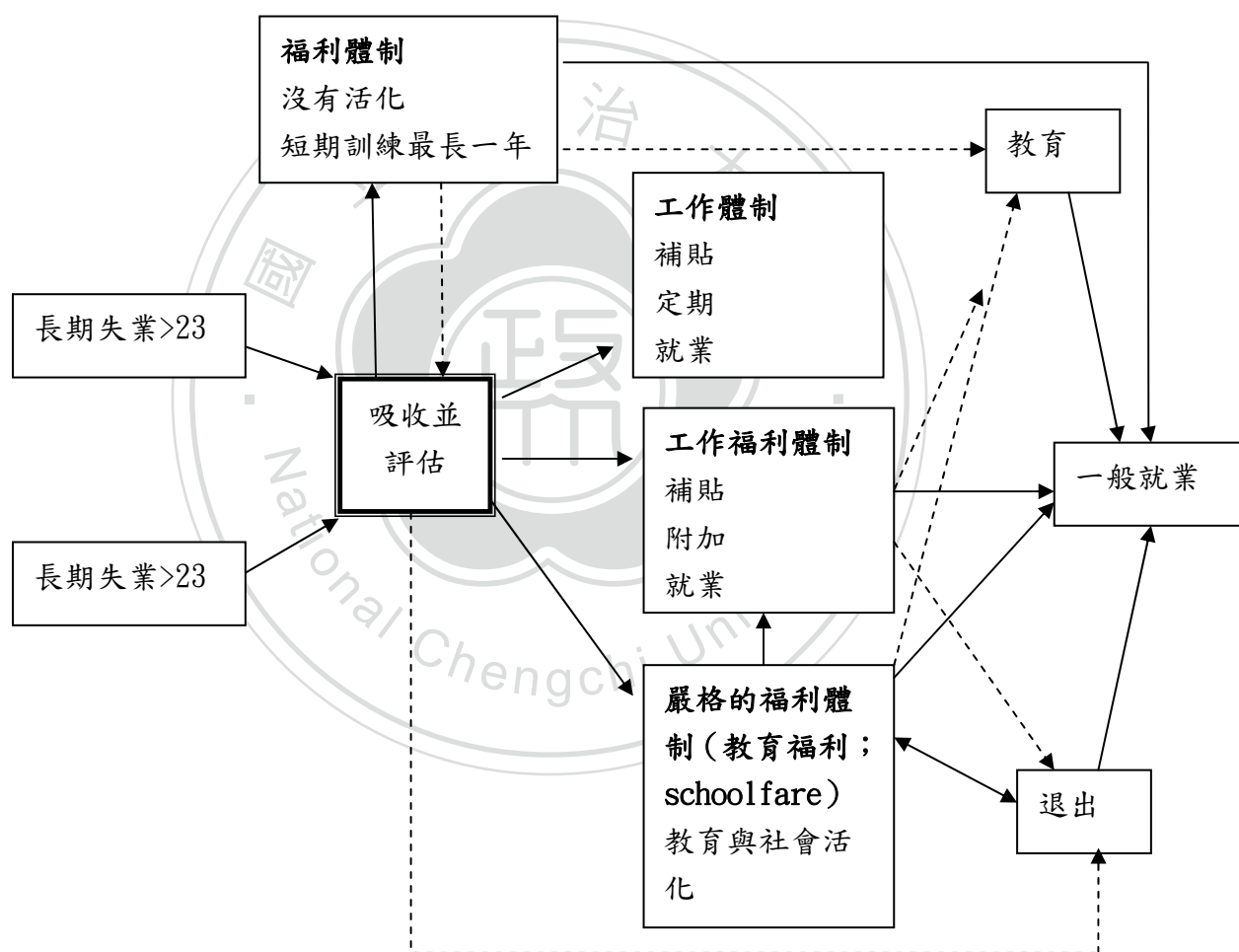


圖 4-1、求職者就業法令的途徑

(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⁴⁴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

⁴⁴ 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"> ● 降低雇主負擔的保險費 (20%) 並提供教育補貼； ● 暫時性補貼，補貼期間最長四年。
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"> ● 將難以找到工作的失業者，安排其到公共及私人部門就業。 ● 參與者受雇於勞動池基金會，並獲得其

		<p>他非營利組織的支持。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 由市政府負責監督工作池基金會。 ● 每個參與者的福利支出金額為 NLG\$20,000。 ● 此外，社會事務與就業部亦提供雇主財務刺激與國家補貼。 ● PES 也負擔部分的措施成本。
<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"> ● 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。 ● 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。 ● 僱用參與者的組織，可以獲得財務刺激(補貼)。 ● 暫時性的補貼，補貼期間最長兩年 ● 此一計畫主要的特色是額外的工作、完全補貼。
<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"> ● 創造額外的工作，完全補貼。 ● 是暫時性補貼，補貼期間最長為 1.5 年。
<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"> ● 創造額外的工作，完全補貼。 ● 為長期補貼，此一計畫的參與人數為 23,000 人。
<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>1年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 主要的方法是降低保險費，並對雇主補貼工資。 ● 補貼指導成本—針對具工作經驗的工作。 ● 暫時性的補貼，期間 6-12 個月。 ● 參與人數只有 4,000 人。
<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>1年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 保險費降低及對雇主補貼工資 ● 補貼指導成本—針對一般工作。 ● 暫時性的，補貼期間最長4年。 ● 參與人數 11,000 人。
<p>臨時工作補貼方案 (VU, 1990-1992)</p>	<p>長期失業者(失業期間> 2年)， 但少數民族，失業期間最少 > 1 年</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 補貼雇主與就業仲介—一般「就業仲介」工作。 ● 暫時性，最長為1年。

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"> ● 對雇主提供工資補貼。 ● 暫時性，最長3年。 ● 參與人數15,000人。
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"> ● 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。 ● 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。 ● 為一長期性，全額補貼，固定性額外工作。 ● 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。
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"> ● 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。 ● 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。 ● 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。 ● 暫時性的，最長期間兩年。
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"> ● 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。

-2003)		<ul style="list-style-type: none"> ● 而在2003年，荷蘭廢除補貼雇主最低工資工作（SPAK）計畫。
整合求職者法（WIW, 1998 -）	針對長期失業者	<ul style="list-style-type: none"> ● 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。 ● （整合先前的計畫：Banenpool、JWG、Melkert II en、Melkert III）。
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。			
彈性工作 1998 年	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）
保護性工作 1998 年	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）
一些特殊情況下的僱用 1990 年代末期	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⁴⁵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%。

⁴⁵ 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⁴⁶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⁴⁷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。

⁴⁶ 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。

⁴⁷ 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

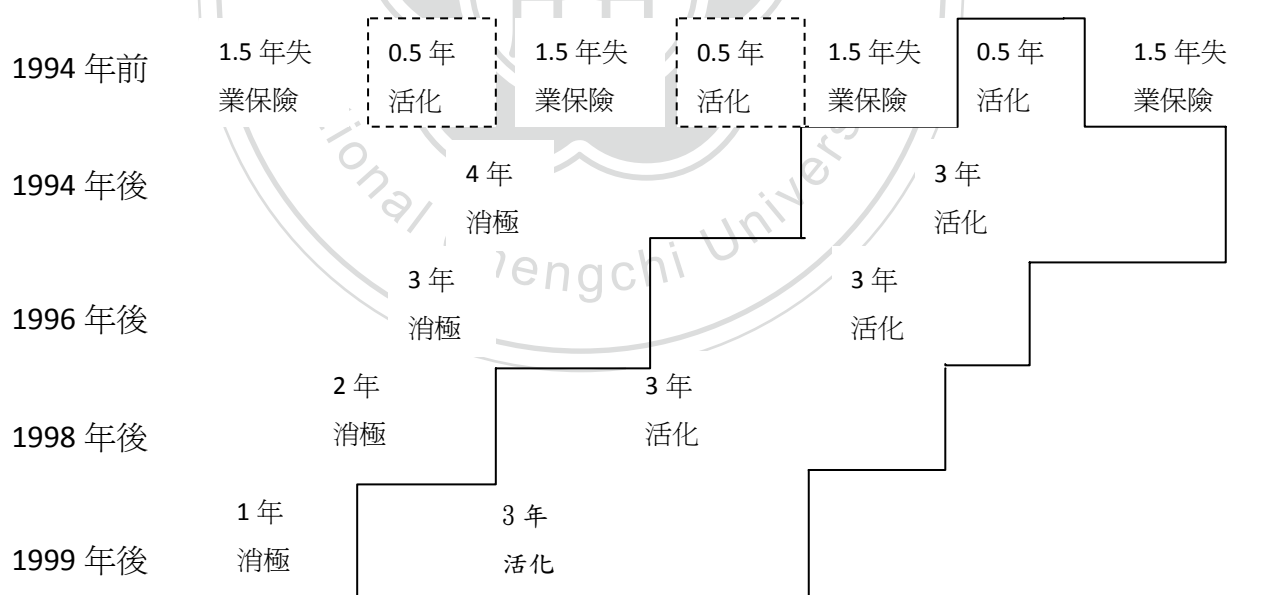
在 1994 年後，「最大福利期間改為 7 年的規定 (包括花在活化的時間)，不僅是一個增值 (incremental) 的手段，且終止一群人無限制的福利期間，亦代表著在政策思考上有完全創新的變革。」 (Kvist, 2000)。而為了達到活化，丹麥政府將福利期間被分割成消極與活化兩種時期 (如圖所示)。

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⁴⁸

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，

⁴⁸ 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。

