

## 第四章 私立就業服務機構興起對勞資關係的影響

勞動環境的變遷對勞資關係的影響是相當深遠的，掌握這些變遷所帶來的影響，將有助於我們去思考當前的規範與制度是否符合時代潮流與發展的趨勢；同時，在思考相關政策與政策制訂的過程中也能有一個較為清楚且明確的方向。因此，針對私立就業服務機構之發展對勞資關係所可能產生的影響，本章首先要藉由理論的探討，提供一個思考「私立就業服務機構興起對勞資關係之影響」的路徑；其次，則將列舉一些調查發現，來呈現私立就業服務機構興起所帶來的影響與意涵；接著，針對勞、資、政三方面的因應策略加以敘述以及檢討；最後，則是針對研究過程做出結論。

### 第一節 理論架構

私立就業服務機構的發展為何會對勞資關係產生影響？參與勞資關係體系的勞、資、政三方又會採取何種之因應策略呢？為了解答前述之問題，以及提供以後分析的方便，筆者以為可先藉由了解兩種不同的研究方法來做為思考的出發點及途徑。

首先，本章擬參考美國勞資關係學者鄧洛普(Dunlop John T.)於 1958 年提出的勞資關係系統研究法(Industrial Relations System Approach)作為研究架構的基礎。

勞資關係系統研究法是基於「系統」觀念而發展出來的研究方法，主要目的之一是為發展一般理論以用來檢視勞資關係。儘管勞資關係系統研究法具有某些的缺失<sup>1</sup>，但是就探討勞資關係系統中的行動主體與環境因素的互動關係而言，勞資關係系統研究法仍舊有相當大的應用價值。

---

<sup>1</sup> 學者 Gerald G. Somer 在 *Bargaining power and industrial relations theory* 中認為勞資關係的中心應為「個別勞工及其他勞工以及管理部門在工作場所上的關係」，他更批評了 John Dunlop 的理論忽視了個別勞工在勞資關係上的角色。

勞資關係系統研究法將勞資關係系統視為工業社會中的一個次系統，與經濟系統之間相互重疊而且相互分離。因此，適用於解釋經濟系統的理論工具，並不一定能用來解釋勞資關係系統與社會整體的關係、勞資關係系統與其他次級系統的關係和勞資關係系統本身內部結構與特質，鄧洛普(Dunlop John T.)於是提出勞資關係系統模型。一個勞資關係系統是由以下四個要素所組成：

1. 行動主體(Actors)：系統中有三類的行動主體，包含了管理階層及其組織、勞工(非管理階層的)以及政府組織。
2. 環境(Contexts)：在社會環境和其他次級系統的影響下，形成一個勞資關係系統所處的環境特徵。環境不僅是行動主體之間互動的場所，對於互動規則的建立更有舉足輕重的地位。一般而言，勞資關係系統所處的環境有三種，包括了工作場所以及工作社區中的技術特質、市場或預算對於行動主體的限制和社會整體中權力的所在與分配情況。其中，市場的限制可以是地區性的、全國性的或跨國性及國際性的，視其所屬之勞資關係系統而定。
3. 意識型態(Ideology)：所謂的意識型態就是行動主體所具有的信念或信仰，而這些概念或信仰有助於系統的結合或整合。為了維持系統的運作，儘管行動主體可能持有不同的意識型態，但彼此之間仍必須相互調整、修正以取得意識型態的一致或相容。換言之，一個勞資關係系統應該要具有一個作為行動主體所接受的共同意識型態。
4. 規則(Rules)<sup>2</sup>：在既定的環境之中，行動主體必須制訂規則來

---

<sup>2</sup> 不同的學者對於規則有不同的認識，有的學者認為規則應屬於廣義環境的一部份，因此並不加以獨立討論，而部分學者則認為規則會因應環境而有所變遷，變遷後的規則又會改變行為主體之行為，進而創造出新的均衡。請參見以下三書：*Industrial and Labor Relations Review* (John Dunlop, 1950)、*Industrial Relations Systems* (John Dunlop, 1958) 以及 *Economy and*

規範彼此之間和勞資關係系統與其他系統之間的互動。由於社會整體與系統是一種動態的環境，規則的制訂與執行必須適時的予以檢討及修正。無疑的，對涉及到勞動者權力和責任的規則，也必須配合環境的變遷而予以檢討和修正。

其次，要探討的是美國學者科肯（Kochan Tomas）等人於一九八四年提出的勞資關係策略選擇理論<sup>3</sup>。根據策略選擇的概念，當經濟環境開始發生變化，勞、資、政三方在不同層級會採取不同的策略來加以因應，而這些策略彼此之間又會相互影響。譬如說，當總體或全球性市場發生變化，工會組織可能會要求在投資決過程中更多的參與及發言權，而這樣子的策略會進而影響到勞資之間的互動關係，至於勞、資、政之間三方在不同的層級會採用哪些不同的策略，請參見下圖的說明。

表五、勞資關係策略矩陣圖

決策者；決策層級	總體或全球層級	聘雇關係和勞資關係體系	工作場所：個體和群體
雇主或雇主組織	人力資源的策略 角色，工會政策， 投資，廠場位置， 新技術，關廠。	人事政策，談判和 策略。	契約化或官僚 化，強調勞工參與 經營。
工會或個別勞工	政治角色，工會組 織策略，公共政策 目標，經濟政策目 標。	團體協商政策，談 判策略。	對勞工參與、新技 術的引進、工作組 織設計的政策。
政府	總體經濟政策，社 會發展政策，產業	勞動相關法令，藉 由所得政策獲爭	勞工權利和勞工 參與的規範。

*Society* (Talcott Parsons, 1956)。

<sup>3</sup> Thomas Kochan, *Collective bargaining and industrial relations : from theory to policy and practice*, Homewood, Illinois, 1988, p25=26。

	政策。	議解決而直接介入。	
--	-----	-----------	--

轉引自： Thomas Kochan , *Collective bargaining and industrial relations : from theory to policy and practice* , Homewood , Illinois , 1988 , p25=26。

綜合上述各加學說的精義，倘若我們將就業服務機構快速發展的趨勢當作是一種環境因素的時候，則這個趨勢的發展，會使得勞、資、政三方各採取一種以上的手段來因應（因為三方原先所持有的意識型態有所不同）。而這些策略選擇不僅會改變勞資關係的互動模式，也會帶來更多的影響和改變。

當我們欲探討私立就業服務機構興起對勞資關係影響這一個議題之時，不可忽略的是造成勞資關係發展結果的原因並非單一因素，而是由許多不同的因素所共同交互影響而成。若提及私立就業服務機構興起對遭關係的影響，則幾個會造成影響的關鍵點在於他使得勞動市場內部資訊流通速度加快，提供多元化的求職與求才管道，以及各項新型態就業模式的創造。而在本篇論文中將從三個不同的角度來探討私立就業服務機構興起對勞資關係的影響。

## 第二節 私立就業服務機構興起對企業人力資源管理之影響

### 1. 人才招募管道方面：

在全球化尚未興起之前，企業內部經營環境穩定，勞工工作所需技能單純，企業的人才招募行為主要是填補企業在一段時間之內因為勞工流動（離職或退休）所產生的職缺，以符合生產線上繼續生產的需要。一方面因為當時勞工的工作技能單純，另一方面因為產業尚未完全自動化，以及

勞動者之間技術屬性差異不大，企業並未採用科學性的人才招募措施。

隨著經貿全球化的日益開展，國際分工日趨精細，再加上科學技術發展一日千里，企業對於人才的需求以不同於以往，對於人才招募，不再只侷限在過去填補生產線上空缺的功能，而是被賦予一個經營策略的定義與功能。到了這個階段，企業對於人才招募主要有兩個不同的發展趨勢<sup>4</sup>：

第一、 價值導向：因為企業競爭日趨激烈，加上科學技術快速發展，企業必須要能延攬到專業的人才，才能在市場競爭激烈的環境下生存，為了延攬到這一類型的人才，企業往往願意不計成本<sup>5</sup>。

第二、 成本導向：過去低技術的工作有很大的部分被生產自動化所取代，而未被取代的部分仍由生產線上的勞動者繼續工作著。但企業競爭激烈，必須講求成本之節約，這一類型的工作者因為容易被取代，因此企業往往只願付出和市場相當的低薪資。<sup>6</sup>

就業服務機構長期居於勞動市場內部，對於勞動市場內部勞動力的供需自然會有一定的敏銳程度，為了達到自身利益極大化的目標，會滿足客戶在業務發展上與人力資源有關的需要，也因此，私立就業服務機構發展出了許多滿足企業經營發展所需的業務。例如，企業所需的高階主管與專門技術人員，委託私立就業服務機構代為在市場上搜尋、挖角；而低技術的工作，為了節省開支，私立就業服務機構也能提供勞動派遣的服務。

當私立就業服務機構發展來到成熟階段的時後，它不僅會成為企業非

---

<sup>4</sup> 吳秉恩等，商學總論，國立政治大學商學院出版，民國 85 年 1 月，頁 184-186。

<sup>5</sup> 李誠，高科技業人力資源管理，天下文化出版，民國 90 年 10 月，頁 1-14。

<sup>6</sup> 吳秉恩在其前揭書中指出人力資源管理的理念在未來的社會中將會逐漸由「成本導向」轉為「價值導向」，但是，參照歐美各先進國家勞動市場彈性化發展的趨勢來看，個別的勞動者因為在組織中被區分為核心和非核心勞工的情況越來越明顯，同時，還呈現出日漸明顯勞動市場雙元化的現象，因而筆者認為日後勞動市場上人才招募的理念應為「價值導向」與「成本導向」兩者並行的。

核心勞動力的來源，在企業所需的人力資源管理服務的各個層面，他都能夠提供相關的服務。對企業而言，面對複雜而多元的人力資源服務，企業固然可以節省不少原本在人力資源方面的開支，同時也要能夠提升人力資源工作的附加價值，更重要的意義在於日後人力資源部門的角色不再只是行政單位，而是形成一種和企業發展息息相關的策略單位。<sup>7</sup>

## 2. 教育訓練投資支出方面

許多經濟學家曾針對企業的利潤以及企業內部勞資關係之間的相關性進行研究，所得到的結論一致認同以下的觀點：企業為了提升勞動生產力，必須進行各項資本投資，而人力資本投資是其中相當重要的一環。為了使人力資本投資能夠得到回收，企業必須降低員工離職的可能性，同時必須以長期而非短期的觀點來調整員工的薪資。<sup>8</sup>

儘管企業從事教育訓練是提升內部人力資源素質最直接的方式，但是，一般而言，對各大企業來說卻是一項不太經濟的投資，其主要的理由在於培訓人才曠日廢時，無法向投資生產機器設備般達到立竿見影的效果，另一個原因是在培訓過程完後企業必需支付相對較高的代價來留住該名員工，否則該員工可能因為不滿意現有的薪資而離職他就。

以我國的情況而言，我國的企業以中小型為主，平均壽命不長，加上員工流動率高，使得大多數企業傾向以挖角的方式來提高企業內部的人力素質，除了在促進產業升級條例中規定只要企業每年花在人才培訓的費用超過三十萬元，可以申請租稅減免之外，凡是有辦理職業訓練的企業皆可向職訓局申請補助，每年補助上限為三十萬元。儘管如此，國內企業辦理職業訓練的意願仍舊偏低，其可能的原因之一是對於國內大多數企業而言，三十萬元的門檻實在太高，故無法產生租稅抵減的誘因效果。至於職訓局所提供的補助，則因為名額有限無法嘉惠多數企業。此外，對於職業

---

<sup>7</sup> 李瑞華，新世紀人力資源管理的角色調整與趨勢：以台積電為例，收錄於高科技業人力資源管理，天下文化，民國 90 年 12 月，頁 33-63。

<sup>8</sup> Peter Auer and Sandrine cazes, "The resilience of the long-term employment relationship", *employment stability in an age of flexibility-evidence from industrialized countries*, international labor office, Geneva, 2003, p22-58.

訓練欠缺計畫、執行以及評估的能力，也是造成許多企業未能辦理職業訓練的另一個原因。隨著大規模產業結構的調整，以及職業技術的變遷，新開發出來的技術師資並不易覓得，對於教育訓練的投資來說更是雪上加霜。<sup>9</sup>

儘管如此，企業在發展的過程中對於專業人才仍舊有相當高的需求，但有不願意提供職業訓練，因此就產生了就業服務機構業務發展上的一個空間。針對高階主管人才或是企業研發所需的技術人才所提供的服務，因為這方面的人才供給稀少，加上企業之間競爭劇烈，企業無法自身主動從對手企業一方延攬這一類型的專業人才，而透過就業服務機構居間的操作，就是一種可行的作法<sup>10</sup>。另一方面，也因為就業服務機構能夠提供這一類的獵人頭服務，對企業而言或許獵人頭必需支付相關的佣金，但是假如這個必需支付的成本低過於自己教育訓練支出的費用的話，他們便有誘因這麼做，並且會更進一步減少教育訓練的支出。

除了高階主管人才之外，根據筆者實際調查之發現，民間的就業服務機構也開始研究企業內部的人事組織結構，開始針對不同企業內廣泛需求的同一性質專業半技術人才進行培訓，例如客戶服務專員等，而在培訓過後則之接用來承攬企業內部的工作，而企業只需支付員工的薪水與佣金，而不必支付任何教育訓練的費用。<sup>11</sup>

據此，私立就業服務機構未來將會成為企業內部各類型人才的來源，而企業只必須了解自身在發展過程中所需的人力，並不必要花太多的成本在教育訓練上，而原本大規模的教育訓練支出，一部份移轉到為了留住專業人才所增加的薪資及福利成本，另一部份則移轉到支付民間就業服務機構的佣金上面了。

### 3. 留才政策與薪資結構

---

<sup>9</sup> 辛炳隆等，勞動政策與勞工行政，空中大學出版，民國 90 年 12 月，頁 135-173。

<sup>10</sup> 經濟鉅報編輯部，「企業求才，找獵人頭公司省錢省力」，經濟日報，2001/04/29。

<sup>11</sup> 關於此點，請參考附件：訪談記錄。

傳統的勞資關係模式下，薪資結構主要是按照不同勞工所佔據的職缺以及他所服務的年資所共同決定，也就是說薪資結構扣除職缺因素之外，基本上是呈現等差級數的。但近年來因為專業人才日趨受到重視，企業往往為了延攬到專業的經理人才必需支付相當龐大的薪資及福利，以免公司內部的專業人才被其他對手企業所挖角。另一方面，因為就業服務機構的發達，非典型的勞動開始大量的出現，而其中，有以低技術、半技術的勞動力為最大多數。對企業而言，一項同樣工作若是由公司內部的員工來完成所需支付的薪資高過於交由企業外部員工來執行的話，企業便不會選擇交由企業內部的員工來執行這一項工作，而是選擇由外部的員工來執行，自然的，支付這一類工作的薪水不會太高。<sup>12</sup>

企業內部薪資結構差距的最具體的反映，就是在計薪的基礎上，通常高階專業人才的薪資計算是以年薪作為計算基礎，而中階員工薪資的計算是以月薪作為計算的基礎，至於最低薪的低技術員工，或是由派遣公司派遣過來的員工，薪資的計算是以時薪最為計算基礎。

當企業對於高階人才的薪資支出增加，以及給予低技能員工的薪資降低時，代表著企業內部的薪資結構不再是等差級數，而是呈現出等比級數的薪資結構。<sup>13</sup>

### 第三節 私立就業服務機構興起對勞動者及其權益之影響

#### 1. 組織承諾方面：

在傳統的勞資關係模式底下，勞資關係之間是一種相互扶持的關係，亦即，員工必須以忠誠勤勉的態度來完成企業主所交付的任務，而企業主

---

<sup>12</sup> 拉奇爾著，徐聯恩譯，人力資源管理，五南出版，民國 90 年 2 月，頁 421-450。

<sup>13</sup> 根據筆者實際訪問位於新竹科學園區的智邦企業時，其財務部經理陳國洲先生指出，其公司內部員工的薪資結構，同常工作表現對企業貢獻差距達百分之五十時，員工薪資的差異就會擴大兩倍。



必須給予員工相當之生活上的照顧。但近年來因為社會的變遷，勞資之間的關係已不再是相互扶持的關係，而是變成一種互惠的模式，意即，企業主認為支付員工薪資是為了要求員工達成生產方面的目的，而員工則認為提供勞務是為了換取生活，傾向於將勞資之間關係視為是一種「工作一天則受領一天的薪水，若無工作則無收入」。尤其是新一代受過高等教育的年輕人，並不希望工作中受到太多的束縛，而希望在有更多彈性下就業。

14

就業服務機構提供了勞工多元化的就業模式，以及最新的勞動市場訊息，勞動者的生涯規劃不再依附於單一企業，而是改以個人志業為發展主軸。對於喜好傳統就業模式的勞工來說，雖然追求穩定的工資報酬，但是因為握有相對充分的勞動市場訊息，能夠了解其他的工作機會所能支付的待遇，並且隨時和現在的工作待遇做比較，若是其他工作機會能提供更好的待遇，則會選擇離職他就，因此，勞工的組織承諾感和以往相比呈現出遞減的狀態。另一方面，伴隨近年來大量興起的非典型工作者(例如派遣、部分工時勞工等)，在聘僱關係上因為缺乏保障，本身對於組織的認同感與忠誠度便不高，尤其，部分非典型工作者是已獲取「額外收入」作為工作考慮的首要因素，一開就不打算在公司內部長期發展，而有些非典型工作者則是將該工作視為獲取全職工作的跳板，一旦此希望破滅，則勞資之間的連結性將變得更加薄弱，這類型的員工數目一旦增多了，則整體勞工的組織承諾感將難以得到提升。

就業服務機構的發達改變了勞動市場原本單調的結構，這代表著勞動市場即將邁向一個嶄新的里程碑。新的勞動市場不僅就業型態是多元的，而且，勞工不會長時間停留在同一家企業，原本所注重的組織承諾也日漸的降低。

## 2. 工作型態方面：

---

<sup>14</sup> 李誠，勞動市場彈性化與非典型雇用，行政院勞工委員會委託研究計畫，計畫編號：cla89-08，民國 89 年 7 月，頁 120-128。

傳統的勞資關係模式下，勞工在固定的工作地點，服從單一的企業主，提供特定性質的勞務；而新型態的勞資關係則有相當大的不同，勞工工作地點分散，勞務的受領者不是單一，提供的勞務在內涵上也不再單調。

就業服務機構的發達提供了一個多元化的就業模式，勞動者可以依據自己的喜好選擇自己喜歡的工作模式，例如派遣、部分時間工作等。更大的衝擊在於資訊科技的發展，資訊科技的發展改變了工作的型態，勞工在家中工作由不可能變為可能。而部分就業服務機構也提供這一類型的服務來滿足勞動市場雙方面的需求，目前已有人力仲介業者建構符合這個需要的資訊平台，需要電傳勞動的企業可以將工作置於電腦資料庫中，而勞動者則可以透過資料庫搜尋的方式來找尋自身可以負擔的案子<sup>15</sup>。

經濟發展的結果，改變了勞動者原本對於休閒以及工作的偏好，不同的人對於工作的彈性以及自主性會有不同的主觀感受，也會選擇最適合自己的工作方式。就業服務機構的發達，使得原本單調的就業模式變得更加多元化，也讓勞動者在生涯發展過程中能有更多的選擇。

### 3. 歧視現象：

在競爭激烈的勞動市場中，雖然造成能否得到工作、工資多寡、升遷機會有無等因素主要是由於工作與能力的不同，但也有可能因為對於族群的歧視而造成在工作場所中各項機會的不均等。所謂「歧視」

（discrimination）乃是指「個人所擁有的機會是受制於所屬的族群而非基於個人的能力」。在勞動市場中，若雇主對特定的族群如定的種族、性別、年齡、籍貫、住區、容貌、身材和殘障等雇用有特殊的偏好或是厭惡時，對於該特定族群之勞動的需求便會產生偏高會偏低的現象，當然也就造成了某種程度上就業機會的不均等。<sup>16</sup>

歧視的形成除了源自於雇主的偏見之外，也有可能源自於顧客的好

---

<sup>15</sup> 根據筆者時地上網調查，目前有越來越多的網站提供此種服務，而 1111 人力銀行即是其中一個例子，<http://www.1111.com.tw>。

<sup>16</sup> 吳忠吉，前揭書，頁 199-205。

惡，亦有可能是因為員工的相互排擠。再者，雇主的歧視行為固然可能是源自於雇主自身的偏好，但也有可能源自因訊息的不完全而誤判社會特定族群的生產力高低而形成，同時，也可能因市場的壟斷力而形成差別工資。此外，亦有歧視與生產力互動而形成惡性循環的現象。例如，由於社會中的歧視使某一特定族群教育機會的不足、年資容易中斷、工作經驗不容易累積、甚至職業訓練不多等，以致於生產力不高，從而產生工資偏低的現象。同時，在實務上，工作場所機會的差異部分究竟有多少是因為歧視，又有多少是因為生產力的不同，期中生產力的高低又有多少是因為歧視所形成，其間的辨識的確有相當的困難，而這也突顯出了歧視的行為其實在現實社會中是多麼的不容易判斷。<sup>17</sup>

除了非經濟利潤的經營動機與產品市場不具競爭性之外，另一個造成雇主歧視的理由是雇主因對於個別勞工生產力高低的資訊不夠充分，而以個別勞工所屬群體之總體統計資訊，做為聘用、晉升與決定薪酬的決策依據，如此對於生產力較所屬群體之平均水準高的勞工而言，就可能產生所謂的「統計歧視」現象。雖然這種歧視現象可能發生，但由於異於群體特性的個別勞工畢竟是少數，而且當雇主發現其所使用的總體統計資訊常常無法反映個別勞工的生產力時，自然會改用別的資訊。因此，長期來說，遭遇這種歧視的勞工人數應十分有限，而政府對於此問題之解決宜由加強就業服務著手，增加雇主對個別求職者的瞭解。<sup>18</sup>

如前所敘，雖然可以藉由提升就業服務機構的運作效率來解決一部份的歧視問題，但現階段而言，市場上仍舊缺乏相關的機構來從事該方面之努力，同時，許多一般就業服務機構都會要求求職者先談填妥個人基本資料，根據國外的研究報告研究指出越希望得到工作機會的人會有更強烈的動機把表格填的完整，但雇主並非謹慎的過濾每一個求職者的履歷表，而是透過關鍵字的篩選來挑選合適的人才。但問題在於雇主可以透過鍵入某些關鍵字來排除某些特定族群，例如身心障礙者，女性，等，而這些族群往往都是勞動市場上的弱勢，也就是那些具有強烈動機想填寫更多資料的

---

<sup>17</sup> 同前註。

<sup>18</sup> 辛炳隆，勞動市場多元化之勞工政策，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw>，民國 90 年 8 月。

人，會造成了某種程度上的歧視。<sup>19</sup>

#### 4. 教育的投資：

在先前的探討中提及了企業在面對勞資關係變遷的時候，會減少原本教育訓練的支出，而這筆費用將會移轉至延攬及留用高階人才所必需支付的成本中。而勞動者所選擇的策略為何？或是，勞動者將會採取哪些應變措施，亦是相當值得關注的問題。

許多先進國家都面臨了缺工與失業並存的現象，而造成這個現象背後的一部份原因在於勞動者必須花時間去找尋工作，也就是所謂的摩擦性失業，但另一個重要的原因是，大多數的勞動者對於市場上的職缺感到不滿意，或者，他們本身無法勝任他們心目中滿意的工作。在我國的情況亦是如此，面對基層勞動力的短缺，企業一直遲遲無法招募到願意從事這類工作的合適人選，但部分勞動者尤其是接受過高等教育的勞動者往往認為這類的工作不是他們心目中理想的工作因而不願意接受這類的工作；但另一方面，企業也面臨了高階人才不足的困境，而高階人才的缺乏對於企業來說是相當大的困擾，雖然有大量的勞動者喜歡這類較高社會聲望和評價的工作，但是，他們現有的條件卻無法滿足企業的需求。

在這種現象底下，新的趨勢出現了。越來越多的勞動者參與相關的訓練，希望透過接受專業的訓練來彌補他們工作能力的不足，使他們的工作能力可以勝任這些職務的要求。另一方面，由於高階人才短缺所引起的超額工資報酬，更是形成勞動者接受專業訓練的一大誘因<sup>20</sup>。

當就業服務機構的快速發展，引發出來的工資差距擴大的現象，將促使勞動者更有意願對自己的專業進行投資，儘管企業減少了人力資本的投資，但是，勞工將從就業市場上相關的教育訓練機構學習專業技術。

---

<sup>19</sup> IDC report, “examines e-recruiting in Western Europe”, *Telecomworldwire*; Coventry; Dec 19, 2001。

<sup>20</sup> 李誠，知識經濟時代勞工政策，收錄於知識經濟之路，天下文化出版，民國 90 年 2 月，頁 267-291。

## 第四節 私立就業服務機構興起對政府勞工政策之影響

### 1. 從反對彈性化到支持彈性化

工業革命發展初期，因為當時社會時空環境，誕生了近代以勞動保護作為出發點的勞資關係法制。國家因為負有保護照顧人民的義務，必須保障勞動者的工作權益，而企業雖以追求自身利益為目的，但是仍必須承擔所謂的社會責任。從這種思考模式出發，會傾向於認為政府支持勞動彈性化是損害勞工權益的作法，而且有違社會的公平原則。

但在全球化的經濟結構底下，政府必須鼓勵國家經濟的自由化，以期能夠在國際市場中爭取外來資本的投資，假如政府一味反對彈性化，則其後果不僅帶來嚴重的國內資本移出，而且對於外來資金來說更是缺乏長期停駐之誘因。

在勞動彈性化發展的過程中，政府最主要的作法就是解除原本對勞動市場過多的管制與束縛，但有些國家基於保護勞動者的理由，一味的反對勞動彈性化的推動。有些國家禁止使用替代性的勞動力來取代原本的勞工，其理由在於害怕造成更多的失業以及破壞原本的勞動保護架構。而事實上，以歐美先進工業國家的發展經驗來看<sup>21</sup>，允許使用替代性勞動力能夠增加勞動者在勞動市場間的流動性，使具備專業能力的勞動者能夠轉往更專業的工作崗位發展；另一方面，放寬私立就業服務機構的營運範圍，如勞動派遣業等，可以為勞動市場中的邊緣族群帶來更多的工作機會。簡

---

<sup>21</sup> 以丹麥為例，根據丹麥勞動市場改革的經驗，丹麥政府認為應先讓勞動市場恢復應有的是場效率，才能解決當前日益嚴重的失業問題，丹麥政府將勞動彈性化政策視為是一種打擊失業率的良藥，其政策效果亦證實了勞動市場的彈性化能夠大量創造工作機會，提升企業的雇用意願，同時，也不會因為失業率的降低而帶來通貨膨脹。請參照，Per Kongshoj Madsen，*“Flexicurity” through labor market policies and institutions in Denmark*，*employment stability in an age of flexibility-evidence from industrialized countries*，international labor office，Geneva，2003，p59-105.

而言之，在社會安全制度建構達一定程度的前提之下，放寬私立就業服務機構的營運項目，允許企業使用替代性、臨時性的勞動力並不會帶來更多的失業，或是破壞原本的勞動保護架構，事實上，他還有助於提升勞動市場的配置效率同時帶來更多的就業機會。<sup>22</sup>

值得一提的是，政府的執行過程和其成效之間有相當大的關連，允許使用替代性勞動力政策在不同的國家會有相當不同的政策效果，在思考以彈性化勞動力政策作為打擊失業率的對策時，相關的配套措施以及可能帶來的負面影響是必須加以事先審慎思考的。

勞動彈性的發展必然會破壞原本高度連結性的傳統勞資關係模式，當勞資之間的連結強度不若以往，一個新的爭論就出現了。究竟是企業有責任必須給予勞工穩定的生活，或是國家政府有責任保障國民全體之生存權（當然包括了勞動階級），此一責任之分擔在短期之內仍舊難以得到一個一致性的結論，但建構起一套完善的社會安全制度似乎為一個化解爭議的有效方式。<sup>23</sup>

## 2. 以建構社會安全體系為目標

面對勞資關係的變遷，最明顯的就是越來越多的勞動者不再受到先前勞動保護法制的保護，而政府所能做的，如前所述，並不是另立新法去保護各種型態的非典型雇用關係，而必須採用新的手段來制訂相關的政策。

當勞動市場面對全球化的經濟環境以及資訊科技興起所帶來的影響時，就業型態會產生相當大的變化，不同的勞工可能會因為不同的技術水準，而得到截然不同的工作機會，以及所得報酬差異甚大的待遇。不可避免的是，部分的勞工會因為技術水準低落而不得不從事那些技術水平要求較少，同時福利待遇較差的工作，而他們很有可能無法得到一個合理的生

---

<sup>22</sup> Warner Sengenberger, "Revisiting the legal and institutional framework for employment security: An international comparative perspective", *Employment Security and Labor Market Flexibility*, Wayne State University Press, Detroit, 1992, p150-182.

<sup>23</sup> Jocelyn F. Gutchess, "International Comparison of Employment Adjustment", *Employment Security and Labor Market Flexibility*, Wayne State University Press, Detroit, 1992, p196-217.

存條件。因為私立就業服務機構的開放會導致低工資、低保障的工作機會大幅度的增加，因而長期以來一直受到反對。反對者認為放寬私立就業服務機構的營運項目會導致雇主大量解雇原本典型雇用關係制度下的勞工，而改雇用非典型工作型態的勞工，以規避勞動法中原本所應該負擔的責任。筆者基本上肯定這個觀點，特別是在社會安全體系尚未建構完成以前，貿然的開放私立就業服務機構，會使得大量的勞工在一夕之間失去了他們原本應該享有的社會保障。

短期而言，基於社會正義的理由，不能因為為了滿足某些人的利益，而使得某些人的權益遭受到侵害。但是，市場是一個長期存在的機制，政府的政策無法抵抗時代潮流的發展趨勢，而是必須因應最新情勢的發展，做出最適當的決策。尤其近年來我國面臨中國大陸地區新興市場的強勢崛起，對台灣地區的經濟結構造成很大的影響，部分的企業或產業著眼於大陸地區低廉的勞動成本和土地成本，開始做出遷廠的動作，而部分的企業因為無法抵擋外國低價商品的打擊，而紛紛倒閉，在這類型產業下工作的勞工將面臨相當嚴重的失業問題，甚至，他們所面對的可能會是無業可就的問題。

因此，建立完善的社會安全體系是一個長期可行之道。當社會安全體系建制達於完善時，他成了對抗貧窮的最佳利器。勞動者一方面在勞動市場中找尋工作以獲取生存，另一方面，當工作機會所提供的福利條件低於社會安全制度的給付標準時，勞動者自然會選擇請領社會安全給付。一個運作完善的社會安全體系，它所能保障的最低生活水準會日益提升，而這對雇主來說是一種隱形的壓力，因為他若不提供高過於社會安全給付水準的工資，他將無法在勞動市場中招募到合適的人才，因此，就算政府不專為勞動保護去訂立勞動保護法規，雇主自然會去提升雇用條件。<sup>24</sup>

在未來理想的社會環境中，勞資關係將會變得鬆散，但因為社會安全制度的建立，勞動者在職業的選擇上有更大的自主空間，這個時候，勞動

---

<sup>24</sup> 林宗宏主編，新國有政策：台灣民營化政策總批判，商週出版社出版，民國 88 年 1 月，頁 194-197。

者的人格全將會受到應有的重視，因為將不必再以自由來換取生存。

## 第五節 研究者的省思

在本篇論文先前的探討中曾事先推斷私立就業服務機構興起的背後原因：即全球化過程中不斷被使用的勞動彈性化策略造成了非典型雇用關係模式的大量出現，也縮短了勞工停留在同一家企業的時間，加速了勞動者在不同企業、不同產業間的流動速度，而私立就業服務機構則因此有更大的發展空間，會大規模的興起。另一方面，在本章的討論中提及了私立就業服務機構的興起會對勞資關係產生相當之影響，因為私立就業服務機構的出現加速了勞動市場內部資訊流通的速度，提供了多元化的求職求才管道以及創造出新型態的就業模式。

在研究過程中一個必須去深思的問題在於：究竟是全球化的經濟體系對勞資關係造成影響，或是勞動彈性化策略對於勞資關係造成影響，或是私立就業服務機構的興起對勞資關係造成影響？基本上三個因素是相互影響，也都直接間接對勞資關係產生影響。關於這點，是必須事先加以說明的。而針對私立就業服務機構興起對於勞資關係影響的討論當中，最主要的目的是提供一個思考我國當前就業服務法制的途徑，蓋因我國當前就業服務法制和國際間的發展有了相當程度的落差，關於與私立就業服務機構息息相關的勞動派遣業也遲遲未見相關的政策規範出現，而學者間關於勞動派遣業的開放更是持有多種不同之看法，更重要的是不管我們是支持或是反對這樣一個發展趨勢，勞動派遣業乃至於各類新型態私立就業服務機構早已在社會中出現，且呈現出日益發展的趨勢。

為了方便後續之討論，筆者先將先前所討論到的私立就業服務機構興起對勞資關係影響整理如下表：

表六、私立就業服務機構興起對勞資關係的影響簡表



	私立就業服務機構興起之前	私立就業服務機構興起之後
企業	人才招聘以填補職務空缺為目的，無法隨經營環境變遷或是按照企業競爭力需要做策略性調整。	使用多元化的招募管道來覓得企業發展所需的人才；可以使用外部員工來增加企業營運方面的彈性。
勞工	求職管道有限、就業資訊缺乏，個人生涯依附於單一企業，沒有充分的選擇。	擁有比以前更多的就業市場資訊，會根據自身偏好來選擇對自己發展最為有利的策略。
政府	設置公立就業服務機構來協助失業勞工重返勞動市場，課雇主法律責任來保障受雇者權益；反對勞動彈性化，因為會破壞勞資關係結構的穩定。	承認私立就業服務機構對勞動市場有益，同時承認彈性化有助於創造競爭力可以提高企業雇用意願而且能創造就業機會；建立社為安全體系才是保障勞工權益長期可行之道。

資料來源：作者自行整理。

而關於私立就業服務機構興起對勞資關係之總和影響分析筆者以為：對勞方和對資方而言，最大的改變就是動搖了過去終身雇用制度的意識型態，因為求職求才管道的多元以及許多新型態的就業模式的出現，不論是勞方或是資方都會選擇對其自身最有利的策略，而這些選擇必然改變勞資之間的遊戲規則。承續上述的說法，最大的影響是所得差距將會日漸擴大，造成了部分的勞工沒有辦法得到充足的生活條件，同時也無法涵蓋於過去的勞動保護架構之下。對政府而言，最大的困難在於是否要堅守過去的勞動保護架構或是要開放私立就業服務機構；長遠來看，開放私立就業服務機構並建立起社會安全體系應是可行的作法。

我國之就業服務法制和國際間潮流的發展有相當程度之落差，按照國際勞工公約的歷史發展與立法精神，政府應從市場機制的觀點來制訂就業服務相關政策；同時，也必須要建立起相關機制來防止私立就業服務機構

的營運對勞動權益造成傷害。整體而言，私立就業服務機構的發展對勞資關係的影響是優點與缺點並存的，欲使此一發展趨勢成為一個良性的發展趨勢則應使其優點得到充分的發揮，同時思考預防以及控制各種不利情況的發生。

## 第六節 小結

經濟環境等因素的變遷對勞資關係的影響是既深且廣的，面對全球化的經濟體系仍在持續進行的過程中，同時，資訊技術的在未來也會有更大的應用及發展，更新的就業型態以及就業服務機構所能開發的業務仍在持續增加之中。面對這個發展的趨勢，勞動者與工會、企業與雇主、政府都會採用不同的因應策略來因應這一個變局，而也將改變來資關係之間原本的遊戲規則與型態。

日後整個就業服務體系的運作將是朝向有效率或是無效率的方向發展，政府的態度佔了很重要的部分。面對未來一個快速變遷的勞動市場，政府機構究竟該如何因應？或者，在較小的就業服務範圍之中，政府應該如何制訂新的遊戲規則，讓市場能夠變得既符合效率的需求，又滿足社會公平正義的原則，將是一個非常值得去深思的問題。