

台灣勞動立法之政策變革： 彈性安全觀點的分析

李健鴻*

目 次

- 壹、問題的提出：彈性安全思維下勞動立法如何政策變革？
- 貳、彈性安全的脈絡：勞動市場彈性化、勞動市場風險與勞動保護
- 參、歐洲彈性安全的變革實施策略：勞動立法與集體協議
- 肆、台灣勞基法的結構性脈絡與問題
- 伍、內部數量彈性為主的「議題分離式」立法變革策略
- 陸、結語：強化勞動法的勞動保護規範效力

*中國文化大學勞動暨人力資源學系助理教授，Email: ljh12@faculty.pccu.edu.tw
投稿日：2007 年 10 月 16 日，接受刊登日：2007 年 11 月 4 日

摘 要

本文以當前歐盟推動的彈性安全觀點出發，並藉由 Wilthagen, Tros and Lieshout 提出的「彈性安全與勞動政策發展」分析架構，分析台灣勞動立法的政策變革情形。研究發現，在「議題分離式立法」與「非正式溝通協商」二種實施策略下，共同構成了台灣勞動立法之政策變革模式的最重要特徵，就是「彈性」與「安全」二者之間是「彼此分離的並行關係」，而不是如歐洲各國將彈性與安全二者「彼此直接聯結的交換關係」，原因在於台灣締結團體協商成效不彰，難以形成社會對話機制。

關鍵詞：彈性安全、政策變革、勞動市場風險、勞動市場彈性化

壹、問題的提出：彈性安全思維下 勞動立法如何政策變革？

二〇〇六年十一月，歐盟執委會發表了一份「綠皮報告書」（European Commission's Green Paper），名為「勞動法現代化以因應二十一世紀挑戰」（Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century），隨後並舉辦研討會，引發歐盟各國對於歐洲勞動法變革議題的公開討論。這份綠皮報告書的主要訴求，在於延續歐盟自二〇〇三年之後即開始積極推動的彈性安全政策理念，要求各會員國能夠將彈性安全理念（Flexicurity）落實融入在勞動立法（labour legislation）的政策變革過程中，使勞動法能夠改造成為所謂「現代化的勞動法」，也就是一方面要求放寬「就業保護立法規範（Employment protection legislation）」，使雇主的人力運用能更為彈性，以符合勞動市場彈性的需求，同時另一方面，對於日益增加的彈性工作者（flexible workers）以及被排除的勞動市場圈外人（labour market outsiders），則是加強提供就業安全與社會安全的保障措施（European Commission, 2006: 10）。

綠皮報告書發表後不久，隨即引來批評意見。德國著名的勞動政策智庫「經濟與社會學研究所（Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliches Institut，簡稱為 WSI）」，在二〇〇七年一月發表回應文章指出，綠皮報告書以一種獨特的方式，將辯論主題導引到特定方向，也就是認為歐洲各國放寬就業保護立法規範的去管制化政策方向，雖然有其缺點，但勞動市場彈性化卻有其實際需求，因此唯一需要討論的問題是：如何放寬勞動立法規範以促進勞動市場的就業關係彈性化？然而 WSI 質疑指出，所謂「勞動市場彈性化」的需求究竟為何，其實並不明顯，因為在綠皮報告書中，雖然強調全球化導致對內投資縮減與市場需求

轉移，所以有加強彈性化的需要，但是二者之間的關聯性卻並不明確，因為倘若全球化真的是全球性的長期趨勢，則市場需求應該反而是穩定的，而不應該是轉移的。相對而言，加強社會安全保障措施的議題，就甚少受到關注，綠皮報告書只是以所謂彈性安全的理念加以簡化處理，但其實是立基於一種「有缺陷的假設」而發展形成的理念：認定放寬勞動立法，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，導致難以達到有效的補償效果（Tangian, 2007: 7）。

上述針對歐盟勞動立法變革的爭論，其實反映出目前歐洲面臨的難題：在全球化衝擊下，致使產業競爭日益激烈，市場需求的快速變動使得勞動市場彈性化成為一種日益高漲的政策主張，進而出現要求勞動法進行政策變革的要求，以放寬對解僱的勞動保護程度，但是如此一來勢必會對於各種彈性工作者以及被排除在勞動市場外的失業者，造成擴大勞動市場風險的後遺症，因此如何加強安全保障措施，依然是不可迴避的議題。換言之，上述爭論涉及到「勞動保護」、「產業競爭」、「勞動市場風險」三者之間的相互影響制約的複雜情勢問題，而目前歐盟大力推動的彈性安全政策理念，儘管仍有爭議，但正是企圖處理存在於「全球化產業競爭下的彈性化需求」與「勞動市場風險擴大下的安全需求」二者之間的矛盾難題，尋思如何藉由勞動法變革與安全保障的雙重途徑，將二者加以調和並存。

目前國內雖然已經有對於彈性安全的研究文獻，不過多數仍停留在整理介紹彈性安全概念在歐洲之發展與內容，以及初步反省台灣勞動市場政策發展的階段（李誠，2007；李健鴻，2007a；黃志隆，2007；黃志隆、張世雄，2005），即使有少數研究，從彈性安全的指標針對台灣勞動市場在彈性與安全面向的表現，進行國際比較分析，以初步瞭解台灣勞動市場的表現（李健鴻，2007b），但是還未有從彈性安

全觀點針對台灣的勞動立法過程，進行政策變革分析的研究。

有鑒於台灣自二〇〇〇年後至二〇〇六年之間，勞動立法的變革情形明顯，包括勞基法、大量解僱勞工保護法、就業保險法、勞工退休金條例、勞工保險條例等各項勞動立法的政策變革幅度十分廣泛，涵蓋個體勞動、集體勞動、所得安全與就業安全等各項勞動政策領域，對於台灣整體勞動政策發展，具有重大深遠的影響，因此有必要從整體視野，來理解這七年來勞動立法的政策變革意涵，同時解析勞動政策變革過程中所彰顯的問題，以有助於對未來台灣勞動政策之發展思考，產生積極的反思作用。

基於上述，本文擬從當前歐盟積極推動的彈性安全觀點出發，首先瞭解歐洲在彈性安全的思維下，如何思考處理「勞動保護」、「產業競爭」、「勞動市場風險」三者之間的關聯問題，具體的討論議題為：在彈性安全思維下，為因應勞動市場彈性化，勞動立法如何進行政策變革？除了放寬就業保護立法規範以降低勞動保護之外，是否還有其他實施策略途徑？實施條件為何？藉由對於歐洲「彈性安全與勞動立法之政策變革」討論脈絡的理解，本文採取 Wilthagen, Tros and Lieshout (2004) 等人提出的「彈性安全與勞動政策發展」分析架構，從彈性安全觀點，以台灣勞基法與相關勞動法為對象，分析台灣勞動立法的政策變革情形，首先從當前台灣勞動基準法的既有結構性脈絡與問題分析切入，再分別從彈性與安全面向，分析過去七年來台灣勞動立法的主要策略模式特徵，藉以反思台灣在面對勞動市場彈性化變遷趨勢的環境下，勞動立法的政策變革過程中，所呈現出「彈性」與「安全」未能有效聯結的問題。

貳、彈性安全的脈絡：勞動市場彈性化、 勞動市場風險與勞動保護

一九九〇年代之後，針對勞動市場彈性化的發展，引發了二種正反意見的論辯（Esping-Anderson, 2000: 1）。主張勞動市場去管制化者認為，勞動市場愈是接近不受干擾的狀態，就愈能達成有效率的就業目標，因此為因應勞動市場彈性化的興盛，必須放寬就業保護立法規範（Employment Protection Legislation，簡稱為 EPL），此舉對於經濟發展與失業問題的疏解是正面的。但是在此同時，卻仍然有另外一種反對聲音持續存在，這些對於解除勞動市場管制有所疑慮者，其反對的主要原因在於：勞動市場去管制化會提高風險，同時擔心已經建制成形、運作經年的社會保障體制與標準，會出現鬆動、甚至會消失的景象，如此將可能動搖整體社會的發展基礎，造成更多的社會問題（Keller and Seifert, 2004: 1）。這些反對者則認為：勞動市場彈性化使勞動者的生存面臨負面的不確定性的風險，整體經濟的永續發展也受到挑戰；同時勞動市場彈性化產生越來越多的非典型工作者，他們感受到的強烈勞動市場風險與就業不安全感，與典型工作者體認的長期穩定僱用關係感受有著明顯不同，使勞動市場出現「區隔化」的現象，在此，反對者所強調的是「勞動市場彈性化」擴大與「勞動保護」弱化之間的關聯性問題。面對質疑，新自由主義者主張：在勞動市場彈性化發展趨勢影響下，企業確實已經出現越來越多的非典型工作者，僱用關係也確實已經出現變化，但應該是朝向勞工與企業之間聯結弱化（Weakened bonds）、而不是斷裂（Broken）的情勢發展，因此推論認為「長期僱用關係已經衰退」的觀點，乃是一種過早提出的看法（Auer, 2003: 3）。

從上述爭論可知，爭論的核心議題在於「是否要順應勞動市場彈

性化需求，放寬就業保護立法規範？」，倘若順應勞動市場彈性化，放寬就業保護立法規範，則將產生勞動者面臨勞動市場風險擴大的後遺症，但若不順應勞動市場彈性化趨勢，放寬就業保護立法規範，則產業的人力運用僵固，將難以因應激烈的產業競爭壓力。正是在此種爭論如何因應勞動市場彈性化的脈絡背景下，一九九〇年代中期之後，荷蘭與丹麥等國爲了因應勞動市場彈性化產生的問題，逐漸發展形成整合性的「彈性安全」新概念，目前已經受到歐盟多數國家的重視，一九九七年時，歐盟執委會發表的綠皮報告書，就已將彈性與安全二項概念並列討論，至二〇〇三年時，更進一步正式將彈性與安全之間達成平衡的目標，列入二〇〇三年歐洲就業綱領（The 2003 European Employment Guideline），自此歐盟執委會開始大力推動彈性安全政策，希望各會員國朝此政策方向努力。雖然各國的實施途徑與程度不同，但是彈性安全強調「勞動市場彈性化」與「社會安全保障」之間應該相互平衡發展的策略性理念，目前已經成爲歐洲各國面對勞動市場快速變遷時，在「彈性化」與「管制」的政策兩難之外，另一種新的政策思維選擇途徑，甚至進而使得如今歐洲新的討論焦點已轉變爲「堅持現狀或是彈性安全新思維」的選擇問題。

彈性安全，顧名思義乃是由「彈性」與「安全」共同組合而成的複合字，因此其基本內涵不僅包括雇主的彈性用人需求，同時也顧及員工的多樣性安全期望（Klammer, 2005: 1）。依照 Wilthagen 所提出的彈性安全發展策略理念，其基本定義是指：一方面企圖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，也企圖增進勞動市場內外弱勢團體的安全需求（Wilthagen, Tros and Lieshout, 2004: 3）。因此，彈性安全是一項具有高度策略性意涵的概念，企圖求取彈性（Flexibility）與安全（Security）二者之間的新平衡，形成「彈性安全」的勞動立法與勞動政策發展新方向，並藉以避免出現 Muffels 所指稱的「不彈性」（Inflexibility，意指企業彈性用人方式受到法令限

制，導致就業市場的流出率高於流進率)、以及「不安全」(Insecurity，意指工作者面臨轉業、失業、職場就業的不安全威脅)的「雙重束縛 (Double bind)」現象 (Muffels and Luijkx, 2005: 5)。具體而言，彈性安全模式的構成要素共有三項：企業可以擁有適當程度的彈性化運用人力資源方式、員工應該在就業期間與就業結束後獲得基本的社會安全保障、提升員工就業能力以促進企業彈性能力與協助員工適應變遷 (Keller and Seifert, 2004: 2)。

Wilthagen 在一九九八年首次提出彈性安全概念時，就已明確指出：彈性安全乃是以 Schmid 提出的「過渡性勞動市場理論 (Transitional Labor Market Theory)」做為其理論基礎 (Wilthagen, 1998: 1)。過渡性勞動市場理論的時代背景，乃是在全球化風潮的影響下，福特主義時代的大量生產模式，已經明顯難以因應全球化帶來的產業競爭衝擊，因此 Schmid 強調，必需揚棄福特主義大量生產時代強調「全時、典型就業」的「完全就業模式」觀點，轉而採取新的「過渡性勞動市場」思維，來制定勞動法與勞動市場政策 (Schmid, 1998)。

就資本主義的經濟發展規律而言，全球化時代的資本主義經濟體系，乃是立基於「資本投資－勞動經濟－過度積累－降低需求－失業－提升效率－再投資－彈性積累－彈性化勞力運用」的運作模式，在經濟繁榮與蕭條中交替循環，而全球化擴大了資本主義經濟體系的過度積累危機，過度積累會導致企業組織處於存貨過多等危機中，因此迫使企業必需採取所謂「彈性積累 (Flexible accumulation)」的策略，包括彈性運用勞動力，以及改變生產模式 (Harvey, 1990)。在全球化的彈性積累策略思維下，傳統工業社會「福特主義 (Fordism)」的「標準化大量生產模式」已不再適用，在「後福特主義 (Post-fordism) 時代」取而代之的是「豐田主義 (Toyotism)」的「少量多樣化生產管理模式」，其構成要素包括：即時生產 (Just in-time) 的模式來降低庫存壓力，因而使得人力運用必需彈性化，原則是在生產過程各階

段將存貨最小化，不同階段組成不同生產團隊運用不同資源進行生產）、策略管理（目標是預測與控制組織、供應商、顧客市場之間的關係）、全面品管（各層級全部的生產人員均必需做好自身負責生產任務的品質管理工作，簡稱為 TQM）、分散管理（彈性化、多元化、網絡式的管理方式，取代傳統之控制性、層級式、集中性的管理方式，因此外包生產、策略聯盟合作、分區授權管理成爲主流）（Waters, 2000）。

彈性積累策略思維，使生產模式從福特主義轉變爲豐田主義，也使得人力運用日趨彈性化，各種新的彈性工作型態相繼出現，導致愈來愈多的勞動者即使有工作，面臨的勞動市場風險卻愈來愈高。勞動市場風險的增加，源自於勞動者在勞動市場內部與外部之間的過渡轉換已經愈來愈頻繁，因爲愈來愈多的勞動者從事部份工時工作、短期性工作、低工時工作等各種不同的新工作形態，致使勞動者的工作時間低於所謂法定標準工時，Schmid 稱之爲「過渡性就業期（transitional employment periods）」。在勞動市場彈性化發展下，處於過渡性就業期的勞動者，必需面對三種主要的勞動市場風險，包括「長期失業者與特定對象失業者被排除於勞動市場外的風險」、「非典型工作者難以過渡移轉爲典型工作者的風險」、「在職工作者因教育訓練不足導致就業能力薄弱的風險」（Schmid, 2006: 4）。

在確認「全球化－產業競爭加劇－彈性積累策略－生產模式變動－勞動市場彈性化－勞動市場風險擴大」的社會經濟結構變遷現實之後，方能進一步釐清勞動法與勞動市場政策的新方向與重點，在於促使「彈性化勞動市場」與「勞動保護」安全二個領域之間，能夠平順地聯結過渡，以降低勞動市場彈性化變遷對勞動者造成的勞動市場風險擴大問題。Schmid 指出，要想平順地聯結過渡，就必需先改變對於「勞動市場」的理解方式，不應再只是將勞動市場視爲傳統的「單純市場交易過程」，而應該將勞動市場視爲「各種社會制度之組合」，

因為勞動市場乃是以勞動者為主要構成內涵，因此必然會受到各種社會制度對於勞動者之綜合影響。

參、歐洲彈性安全的變革實施策略： 勞動立法與集體協議

在過渡性勞動市場理論觀點的引導下，Wilthagen and Velzen (2004) 進而提出了「彈性安全聯結」的分析架構 (Flexibility-Security nexus)，包括二個面向，首先，勞動市場「彈性」的面向包括四種形式項目以符合勞動市場彈性化需求，外部數量彈性 (external-numerical flexibility) 是指雇主在僱用與解僱時的彈性、內部數量彈性 (internal-numerical flexibility) 是指在工作時間安排與加班或部份工時工作型態使用上的彈性、功能彈性 (functional flexibility) 意指多功能運用員工或是工作組織調整的彈性、薪資彈性 (flexible wage) 則是指以績效為基礎的彈性給付薪酬方式；「安全」也可以分為四種形式項目以提供勞動保護，工作安全 (job security) 意指特定雇主聘用特定工作機會的確定性、就業安全 (employment security) 是指工作者保有或是獲得就業機會的確定性、所得安全 (income security) 指的是當支薪工作停止時所能夠獲得的收入保障、聯結安全 (combination security) 則是指支薪工作能與其他社會責任與義務之間相互聯結的確定性 (Wilthagen & Velzen, 2004: 4)。Wilthagen and Velzen 強調，「彈性安全聯結分析架構」可以具體描繪形成由十六個方格所組成的分析矩陣，每一個方格均代表「彈性」與「安全」之間可能形成的特定「交換關係」(Trade-off Relationship) 模式，藉此分析矩陣，可以針對一國之勞動市場在彈性與安全二個面向進行探究，以瞭解該國勞動市場在彈性與安全面向形成交換關係聯結情形之多寡。

從上述之彈性安全分析架構，可以得知彈性與安全之間的交換模式乃是多樣化的形態，而不是單一的相同模式，同時實施策略也是隨著不同交換模式而有所差異。因此，面對「彈性安全」概念的正確態度，應該是視之為「一項理念（idea），但是邁向彈性與安全之間平衡的實施策略方式，則各國有所不同」（Klammer, 2005: 1），如此才是較為貼近歐洲各國實際發展情形的理解方式。而歐洲各國實施彈性安全的變革策略與交換模式之所以有所不同，主因是涉及到各國所面臨的勞動市場發展情勢有其差異性存在，特別是對於勞動市場彈性的實際需求程度不一致，因此難以採取完全相同的變革策略與交換模式，甚至會出現與彈性安全概念偏離的情形。依照 Tangian 的分析，影響歐洲各國實施彈性安全程度的因素，包括六項：全球性的政治進程影響程度、社會利益的矛盾程度、歐洲政策的影響程度、採取單獨立法以管制彈性工作的限制程度、是否缺乏有效的政策管理工具、實施策略方法的落差，對歐洲各國而言，這些因素的影響程度各有不同，因此自然使得各國實施彈性安全的實際策略，有所差異（Tangian, 2007: 8）。

從表 1 可以看出，歐洲各國的彈性安全變革實施策略，可以區分為「勞動立法與集體協議（Collective Agreement）並行」策略、以及「集體協議單行」策略二類。採取第一類之勞動立法與集體協議並行的變革策略，所需進行的勞動立法工作，多涉及敏感的外部數量彈性議題，因此必需先經由團體協商達成社會共識，再藉由勞動立法規範之手段，將就業保護立法規範加以放寬，例如荷蘭在一九九六年經由勞資間的團體協商，全國性勞資團體再與荷蘭政府簽立「彈性安全中央協定」，為翻修荷蘭舊有的解僱保護規範來進行鋪路（Wilthagen, 1998: 14）。隨後一九九九年荷蘭通過全球第一部「彈性與安全法（Flexibility and Security Act）」，該法採取包裹式立法方式，針對固定勞動契約之就業保護立法規範加以放寬，以及明確放寬對於派遣勞動型態的解

僱限制，以交換對於部份工時工作者的就業保護，形成「外部數量彈性 / 就業安全」的交換模式；繼荷蘭之後，丹麥也在二〇〇二年通過「彈性與安全法」，一方面提供彈性的勞動法新規範與低度的就業保護規範，使雇主運用人力能夠更為彈性，同時大力強化積極勞動市場政策措施與社會安全體系的失業保險給付，建構形成丹麥獨特的「勞動市場彈性化－積極勞動市場政策－失業保險」黃金三角體系 (Golden Triangle)，目標在於促使三者之間彼此聯結，以擴大發揮勞動法與積極勞動市場政策之整體執行成效 (Bogedan, 2005: 4)。

表 1 歐洲各國的彈性安全變革策略與交換模式

	層次	行動者	變革策略	交換模式
荷蘭	全國	勞資政	集體協議、訂立彈性與安全法	外部數量彈性 / 就業安全
丹麥	全國	勞資政	集體協議、訂立彈性與安全法	外部數量彈性 / 就業安全
挪威	全國	勞資政	集體協議、修正暫時工作解雇法	外部數量彈性 / 就業安全
奧地利	全國	勞資政	集體協議、訂立資遣費法	外部數量彈性 / 工作安全
芬蘭	全國	勞資政	集體協議、修正工時法	內部數量彈性 / 聯結安全
德國	產業	社會夥伴	團體協商、訂立協定	外部數量彈性 / 工作安全
義大利	產業	社會夥伴	團體協商、訂立協定	功能彈性 / 就業安全
葡萄牙	企業	社會夥伴	團體協商、訂立協定	薪資彈性 / 工作安全
西班牙	產業	勞資政	團體協商、訂立協定	內部數量彈性 / 就業安全
瑞典	產業	社會夥伴	團體協商、訂立協定	外部數量彈性 / 就業安全

資料來源：西班牙資料引自 European Commission, 2007: 21；丹麥資料引自 Bogedan, 2005: 4；奧地利資料引自 Bothfeld and Zeibig, 2006: 2-3；其他資料引自 Wilthagen and Velzen, 2004: 10-12。

除了荷蘭與丹麥之外，奧地利也是一個重要的範例。奧地利從一九九九年開始針對資遣費進行勞資團體之間的協商，並且在訂立集體協定的基礎上，於二〇〇二年通過「資遣費法（Severance Act）」，明訂公營事業、民營企業之各類雇主，在終止勞動契約時負有資遣費給付義務，雇主需提供資遣費的給付水準，依照勞動者不同年資而有差異，此法除了使解僱成本明確化之外，更使雇主資遣費給付與解僱保護規範二者，共同建構成為奧地利法定的彈性安全互補政策架構，形成「外部數量彈性 / 工作安全」之間的交換模式，在歐洲多數國家均尚未有資遣費立法規範的情形下，奧地利的新作法已引起歐洲國家相當的注目與討論（Bothfeld and Zeibig, 2006）。

此外，挪威由政府於二〇〇四年提出「暫時性工作者解僱法」，則是另一種作法，該法減少對暫時工作者的解僱限制，同時政府則必需加強對暫時工作者提供就業協助措施，使其能夠從失業過渡至再就業，形成「外部數量彈性 / 就業安全」之間的交換模式。至於芬蘭在一九九六年修正的「工時法（Working Hours Act）」，雖然不是外部數量彈性議題，但是由於涉及雇主成本支出，因此乃由數個工會與雇主組織經過團體協商後達成共識，建立所謂「工時銀行（Work-Time Banks）」制度，允許勞動者將工時彈性運用，額外的工時可以儲存至工時銀行，成為勞動者的自由時間，形成「內部數量彈性 / 聯結安全」之間的交換模式。

至於採取集體協議單行策略的國家，則多數涉及內部數量彈性或是薪資彈性，也就是經過勞資間團體協商進行調整工時或薪資，以交換工作安全或就業安全，德國是採行此策略的重要國家。德國從一九九〇年代初期起，德國的勞資雙方代表，就已經開始透過團體協商的方式，擴充在企業層次的內部彈性範圍，特別是在使用不同的工時型態問題上，朝向可以依照勞動市場變化情勢而調整工時發展，以達到就業保障的目標，並避免企業因為超時工作而導致高勞動成本支出，

或是因為招募多餘勞工所需耗費的成本。具體的案例，最早出現在一九九三年福斯汽車公司著名的團體協商模式，勞資雙方訂立協議條文，同意針對工時與裁員問題進行協商，最後達成「勞工可以調減工時、但是資方不裁員」的共識，在此「內部數量彈性」與「外部數量彈性」二者之間，形成了替代性關係，德國勞資雙方以「內部數量彈性」方式為主的策略，成為其實施特徵。至一九九五年時，德國金屬產業的勞資代表雙方再次達成集體協議，在就業保障目標的前提下，以整個產業的勞資集體行動模式，也就是著名的「為就業而攜手」（Alliances for jobs）行動方案，形成了「三年不加薪、但也不裁員」的共識，使得「薪資彈性」與「外部數量彈性」二者之間，也形成了替代性交換關係。到一九九八年時再次實施第二次的集體協議行動方案。到二〇〇一年時，有鑑於德國有所謂「產業城市」，即特定企業及其關聯企業對於一城市具有經濟與就業的重大影響力，因此德國政府在社會要求下，乃將「為就業而攜手」的行動方案，進一步擴充到以特定「城市地區」為實施範圍，使其實施範圍與對象擴大，符合實際的社會需要，而「為就業而攜手」的行動方案，也因此進入新的實踐階段（Keller and Seifert, 2004）。

西班牙有鑑於勞動市場有高達 34% 的就業者是定期契約工作者，引發勞動市場風險過高的問題，因此二〇〇六年五月在政府的支持協助下，勞資雙方團體訂立協定，以二〇〇七年底為實施期限，一方面縮減對於定期勞動契約的使用，同時放寬對雇主的要求，凡是與同一企業已經簽立二份以上定期契約、同時在 30 個月內已工作超過 24 個月的定期契約工作者，可以要求與雇主簽訂開放性的不定期契約（open ended contract），但是雇主的資遣費給付義務，則可以從每年給付 45 天薪資下降至 33 天薪資。如此一來，勞工獲得穩定的就業契約保障，雇主則僅需支付較低的資遣費，因而形成「內部數量彈性 / 就業安全」之間的交換模式（European Commission, 2007: 21）。

綜合以上討論，可以歸納獲得三項歐洲的彈性安全實施特徵。首先，就實施策略而言，歐洲各國的彈性安全實施策略乃是權變性的，依各國實際情勢發展需要擬定，而不是僅僅侷限於「勞動立法變革」的單一策略途徑，「集體協議」策略也是不少國家採取的途徑，同時即使是勞動立法變革策略，也需與集體協議並行，以獲得社會共識，成為勞動立法變革的社會基礎；而集體協議適用範圍多為產業或企業層次，與「勞動立法及集體協議並行」策略的是以全國為適用範圍有所不同。

其次，彈性安全採取勞動立法變革策略的方式，其關鍵的實施條件在於形成社會共識基礎，也就是對於放寬就業立法保護規範已經形成社會共識，而經由「社會對話（Social Dialogue）」機制訂立集體協定，則是形成社會共識的一種有效方式，因為這有助於勞資雙方針對彼此利益分歧，進行條件交換之協商，以獲得雙方均可接受的共識，就此而言，彈性安全策略乃是經由團體協商過程，將勞動基準之法律與其它勞動市場政策聯結，藉以調和勞資不同利益及促進勞動市場運作成效（Arthurst, 2007: 164）；倘若已經形成社會共識，則直接採取勞動法立法策略亦可，因此社會對話機制實為歐洲各國實施彈性安全的共同要素（European Commission, 2007: 9）。

第三，就彈性安全的改造標的內容來看，並不必然是以「放寬就業保護立法規範」此類涉及「外部數量彈性」議題做為唯一標的，實際上，擴充發展部份工時與定期契約等非典型工作、調整薪資與工時、提升員工能力等「內部彈性」策略，也是許多歐洲國家的改造重點（Gaudu, 2003: 54），因此歐盟執委會綠皮報告書將因應「勞動市場彈性的需求」的策略，等同於「放寬就業保護立法規範的去管制化」過程，其實是一種以偏概全的論點，忽略了其它的選擇可能。

肆、台灣勞基法的結構性脈絡與問題

理解歐洲彈性安全的變革策略特徵，對於反思台灣的勞動政策變革，是否有何啟發呢？從彈性安全的概念架構來看，台灣過去七年來的勞動政策變革，是如何處理「彈性」與「安全」的相關議題？又是否已經妥適處理「彈性」與「安全」議題？由於台灣的勞動法制係以勞動基準法為核心，因此以下將先從分析台灣勞動基準法的既有結構性問題著手，進而再分析過去七年來（二〇〇〇至二〇〇六）的勞基法與相關勞動立法之政策變革策略模式，最後反思台灣在面對勞動市場彈性化的整體變遷環境下，勞基法與相關勞動立法之整體政策變革過程中，所顯現的「彈性」與「安全」的問題。

台灣勞基法在結構性脈絡限制下所產生的主要問題，可以從社會轉型發展過程中的「規範延遲」、立法之初的「規範缺陷」、法律執行過程中規範與現實之間的「規範落差」等三方面來加以論述說明。首先，從歷史角度來看，台灣在一九八四年制定的勞動基準法，是以相應於西方國家在二次大戰後「福特主義」發展階段，建立於工業社會大量生產時代的「典型勞動型態」，直接作為我國勞基法的基本理念類型。因此，勞基法的相關內容，以「典型勞動關係」做為規範的標的，相當明顯，諸如勞動契約的不定期繼續性原則（第九條）、定期契約的限制與例外性格（第九條）、解僱相當事由之限制（第十一條）、資遣費之義務（第十七條）等均可看出（林佳和，2004：58）。整體而言，勞基法的主要目的，乃是為了要維繫「典型勞動關係」型態持續存在運作，針對典型工作者提供勞動保護，而不是以非典型勞動關係做為規範標的與保護對象。

但是這種以工業社會之典型勞動型態為主要理念的勞基法，卻與台灣自一九九〇年代後即已進入後工業社會時代的社會發展新階段，

明顯有所矛盾。依照主計處的統計，一九九八年到二〇〇四年的七年之間，台灣的製造業部門就業人數比率，已經從 40.62% 下降至 35.2%，農業部門的就業人數比率，更是從 11.38% 急速下降至 6.1%，相對的，服務業部門則是從 47.95% 快速成長為 58.7%，已有將近六成的工作者進入服務業部門¹。台灣從「工業社會」快速轉型為「後工業社會」的勞動市場結構，代表服務業部門成為吸引就業者的主要動力來源，而服務業部門的最大特徵就是「低進入門檻、高工作流動率」，使得台灣勞動市場的流動程度逐漸明顯，但是勞基法的規範卻未能相應改變，因而在「新社會結構－舊勞基法體系」之間，出現「規範延遲（regulation delay）」結構性問題。

所謂規範延遲是指，在社會結構變遷的過程中，雖然已經產生超出既有法律規範界限的新興事務與問題，但是法律規範卻尚未修正以因應處理新興事務與問題，因此規範延遲涉及既有法律規範與社會結構之間出現的不一致情形。就勞基法而言，規範延遲所產生的最大問題在於既有的勞基法內容，難以規範新興的勞動關係與問題，特別是非典型勞動關係與問題，在既有勞基法的規範中，除了第九條針對定期契約作出限制性與例外性的規範外，對於其他各類非典型勞動型態，可謂付之闕如，而必需以擴大適用範圍的方式來解決問題，但此種方式卻有其明顯限制，難以因應日益複雜的非典型勞動問題，最為明顯的事例就是現行勞基法第六條，僅僅簡單地作出「不得抽取他人不當利益」的模糊規定，對於派遣勞動型態中派遣工作者的權益受損問題均未有適當規範，包括派遣工作者遭到剝削、安全意外發生時的責任歸屬問題等，導致勞基法規範與派遣勞動關係之間日益疏離，使得規範延遲的情形十分明顯（邱祈豪，2003：92）。

第二，台灣的勞動基準法體系，雖然在立法之初，由於受到德國

¹ 根據主計處在 2005 年公布之「人力運用調查報告」。

等大陸法系國家的影響，對於勞動市場的管制程度較高，形成以管制為主的勞動法律體系，但是究其規範內容，其管制重點乃是集中在工資與工時等基本勞動條件方面，形成相當的保護特徵，但是對於工作者的「個別解僱保護規範」管制程度卻屬有限（林佳和，2004），形成「個別解僱保護規範不足」的「規範缺陷（regulation deficiency）」現象。在此，規範缺陷意指法律雖有作出針對特定標的事務之規範，但是規範的範圍卻僅涉及解決該特定標的事務之部份內容，未能涵括解決全部。

台灣勞基法對於正職工作者的個別解僱保護程度，在二十九國中排名第二十五名，位居二十九國の後段，規範強度只比四個國家強，顯示台灣對於正職工作者的個別解僱保護規範程度，與其它國家比較而言，仍是處在「低度規範強度」的情形。台灣出現的規範缺陷情形，主要原因在於：台灣的勞動基準法在針對個別解僱的預告程序與規範方面，包括預告方式、預告時間、不法解僱之定義、不法解僱之補償等各項規定，相對較為寬鬆或是甚至未規範，均屬於低度規範的程度，導致台灣勞基法的個別解僱保護規範加總分數偏低，因而導致就業保護規範的排名列在後段（李健鴻，2007b）。

台灣的勞基法不僅對個別解僱保護處於低度規範情形，對於集體解僱保護規範，則更是付之闕如，直到二〇〇三年「大量勞工解僱保護法」立法通過實施，台灣才有真正的集體解僱保護規範出現，相距勞基法的實施，已經相隔長達十九年之久。由於「大量解僱勞工保護法」，是以歐盟為主要的仿效對象，立法規範強度增強，在二十九國中排名第五名，與其它國家比較而言，屬於「高度規範強度」的情形（李健鴻，2007b）。由以上分析顯示：台灣的二種就業保護規範強度之間，出現明顯不平衡的「高低並存」現象，這種既有勞基法在立法之初，就已經形成「個別解僱保護規範不足」的「規範缺陷」現象，導致勞基法本身成為「差別性的規範結構（differential regulation

structure) 」，也就是勞基法中僅有低度的個別解僱保護規範，卻具有明顯保護特徵的基本勞動條件規範，二者之間出現明顯不對稱的規範強度。

第三，台灣的勞動法領域，長期以來存在著規範與現實之間的「規範落差」(regulation lag) 問題，這不僅顯示出行政權已難以有效的牽制勞動領域中的權利義務事項，而且更重要的是，勞動法令賦予之就業保護規範權利能否落實，還涉及到貫徹機制的問題。就此點而言，由於我國沒有相對應的配套制度設計，使得許多勞基法與大量解僱勞工保護法的規範美意，皆因權利的貫徹有限與實踐的困難，相當程度的喪失了法律應有的社會功能(林佳和，2004：62)。

分析勞動政策實際執行情形時，必須考慮「治理模式」與「中央集權化程度」二項因素，亦即中央政府的集權化程度與治理模式的一致性程度，會對於彈性與安全政策發展的落實成效產生影響，從這二項因素來理解台灣的落實情形時，則會發現安全面向與彈性面向之差異(Wilthagen, 2002)。就這二項因素來看，由於台灣的各項安全給付均是由中央政府制定法令與執行，中央集權化程度高，治理模式一致性也高。

相對而言，在彈性面向，與就業保護規範相關的勞動基準法及大量解僱勞工保護法，中央政府雖然具有勞動基準法與大量解僱勞工保護法的制定權與解釋權，但是縣市政府也是各縣市當地的主管機關，具有實際的執行權與行政裁量權，使得中央政府與地方政府，在此出現分權化的現象；同時勞動基準法在執行層面的勞動稽核檢查與勞動政策宣導工作，乃是由各縣市政府勞工局負責，由於各縣市政府因為人力與經費的差異，致使執行成效不同，使得地方政府對於勞基法的實際執行，僅能處於消極行動的情況，即在有限人力經費的情況下執行法令，如此作法自然使得治理模式的一致性程度較低(蔡文晃、藍科正，2003)。因此，綜合而言，台灣的就業保護規範，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。

伍、內部數量彈性為主的「議題分離式」立法變革策略

在前述結構性脈絡的限制影響下，台灣的勞基法實有其進行變革的現實需要，自二〇〇〇年後，台灣在過去七年多來，不僅勞動基準法本身，與其相關勞動立法之政策，確實已經出現相當程度的變革，但必需探究的問題在於：在政策變革過程中所顯現的策略性特徵為何？以下將採用 Wilthagen, Tros and Lieshout (2004) 提出的「彈性安全聯結」分析架構，進行分析，此一分析架構所能夠展現的政策分析參照作用是：基於「彈性-安全相互平衡」的政策原則，當一個國家已經相當程度強調安全軸線的項目時，則與其相對應的彈性化項目，便可以作出一些放寬；相對的，若是勞動市場實際上已經有相當程度的彈性化運作時，則可以考慮在安全軸線的項目上，做出相對應的強化。為了具體落實分析「彈性—安全相互平衡」的政策原則，Wilthagen, Tros and Lieshout 進一步將「彈性—安全聯結」分析架構，與政府的勞動政策變革過程進行交叉分析，並且納入「政策焦點」(policy focus) 以及「政策方向」(policy direction) 二個政策分析項目，形成「彈性安全與勞動政策發展」分析架構，藉以從彈性安全觀點，具體分析勞動法的政策變動情形。其中，「政策焦點」意指在過去幾年內政府已經推行的主要政策項目，而「政策方向」則是指當前政府相對最重要的政策提案 (policy proposal) 新方向。以下依照「彈性安全與政策發展」的分析架構，針對台灣之勞基法以及相關衍生之勞動法變革內容，分為「彈性」與「安全」二大面向進行檢視，首先針對勞基法本身在彈性面向的政策變革做瞭解。

檢視台灣的勞基法變革過程，主要已經實施的勞基法變革焦點項

目的是進行工時變革，即先是在二〇〇〇年修改勞基法，縮短工時至 2 周 84 小時，二年後則是放寬勞基法中對於「變形工時」的限制，此舉乃是勞基法議題在內部數量彈性方面的變革²。二〇〇二年修正通過實施的勞動基準法第三十條「變形工時」新制，乃是台灣在工時制度方面進行的主要變革，從彈性安全的觀點來看，自此之後，台灣的工時制度正式朝向「內部數量彈性化」的新路線方向前進，也就是使雇主在工作時間的安排與要求員工加班的使用上，更具有彈性，以配合台灣的輪班制生產體制。新法規定雇主在工會或勞資會議同意的前提下，可以實施 4 週或 8 週變形工時，但是若 4 週變形工時則每天正常工時總時數不得超過 10 小時，8 週變形工時則每天正常工時總時數不得超過 10 小時，同時不論 4 週或 8 週變形工時，每週變形工時均不得超過 48 小時。此外，還進一步放寬婦女夜間工時的限制，使雇主在工會或勞資會議同意的前提以及提供必要的安全防範措施下，可以在夜間工作，也是一項工時變革制度。

在新制中要求實施的前提條件是需經工會或勞資會議同意，表面上看來是從程序上對雇主進行制約的要件，使雇主必需在實施變形工時之際尊重勞工意願，但是實際上由於台灣的產業工會組織率至二〇〇六年只有 3.17%，對雇主的制約力量十分有限，而依法召開勞資會議的事業單位雖然已超過一萬家，但是多數勞資會議被雇主掌控，徒具形式意義，實質的運作成效不佳³。因此對雇主而言，變形工時新制是藉以彈性運用勞動力的巧妙機制，但是對勞工而言，變形工時新制卻代表工作時間必需與輪班生產體制緊密結合，在正常工時之外付

² 縮短工時至 2 周 84 小時之規定，依據勞委會勞工行政雜誌社 2006 年出版之「勞動基準法暨附屬法規解釋彙編」中所載，2000 年 6 月 28 日行政院勞委會公布之勞動基準法第 30 條修正條文，變形工時之規定，則是依據 2002 年 12 月 25 日公布之勞動基準法第 32 條修正條文。

³ 相關統計數字，依據 2006 年勞委會出版之「勞動統計年報」。

出更多勞動力，而此舉也使得國家公權力原本欲藉由縮短工時新制達成的勞動保護政策本意，出現折扣。

當前台灣相對最重要的「彈性」面向勞動法政策新方向，可以分為「內部數量彈性」與「外部數量彈性」二方面來看。目前正在規劃推中的新勞動政策方向，包括推動「修訂勞基法部份工時工作法制化」、「推廣部份工時及彈性工時制度」、「修訂勞基法的勞動契約規定以減少對定期契約之僱用限制」、「研訂派遣勞工保護法」等四方面⁴，前三項屬於內部數量彈性，第四項則為外部數量彈性，乃是將勞基法議題外部化的變革方式。

「部份工時工作法制化」的主要政策目標在於將勞保投保薪資級距降低，一方面保障低薪部份工時工作者的勞保投保權益，同時減少雇主的投保負擔，鼓勵僱用部份工時工作者，此議題目前已進入正式的修法行動階段。依照 Wilthagen and Velzen (2004) 所提出的定義，部份工時工作是一種「內部數量彈性」策略，從工作者角度來看，這可以是進入勞動市場的橋樑管道，雖然同時也可能造成工作者在收入上的陷阱，特別是對於「非自願性部份工時工作者」而言，更可能形成陷阱，但是政府仍然規劃將部份工時工作法制化，其主要政策目標，乃是企圖藉此鼓勵企業開發釋放更多的部份工時工作機會，以利中高齡者與二度就業婦女的再就業。

定期契約工作同樣是一種「內部數量彈性」的策略型態，具有實際上試用性質的勞動市場橋樑作用，但是當定期契約工作的時間變長時，必會出現定期契約工作者的年金資格適用問題之爭議，成為社會安全保障的問題。而目前研議修改勞基法中關於勞動契約的規定，以減少對於定期契約工作的限制，也就是從目前最長 6 個月放寬定期契

⁴ 依照勞委會所發表之經濟永續發展會議「勞動市場與人力資源規劃」組之討論議題簡報資料。

約的期限至 24 個月，其主要政策目標，乃是企圖藉此鼓勵企業開發釋放更多的工作機會，對於中高齡者與二度就業婦女的再就業產生助益。

在外部數量彈性方面，主要是在勞基法體系之外，以勞基法「外部化」的方式，企圖另行訂立「派遣勞工保護法」新法，以彌補現行勞基法規範之不足，並因應解決派遣勞動所衍生的諸多問題。派遣工作乃是一種「外部數量彈性」的策略型態，對於要派企業具有初步的人力篩選作用，更能彈性運用企業外部的人力資源。訂立「派遣勞工保護法」新法的主要政策目標在於因應新興產業的需求，必需建立新的勞動關係法制，使台灣的企業在面臨全球化的壓力下，能夠繼續維持產業競爭力，著手制定「派遣勞工保護法」，企圖清楚界定派遣工作者、派遣企業、要派企業三方之間的關係，不僅有助於企業對於外部人力資源的彈性運用，並且保障派遣工作者的基本權益⁵；而經建會則是將派遣服務業，納入重點發展的十二項新興服務業之列。但是由於不少的工會團體認為「派遣勞工保護法」名為保護，但實際上的功能卻是在法律上正式承認「派遣勞動」的合法性，使勞動正式「商品化」，對於派遣工作者的就業安定與所得安全有不利的影響，因而引發了頗大的立法爭議。

綜合上述，當前台灣的勞基法變革，具有三項重要特徵(見表 2)。首先是在勞基法變革的策略模式上，台灣採取的是「議題分離式」的漸進修法策略，也就是為有效達成立法目的，每次立法僅是針對「單一議題」進行漸進式的修改，避免一次處理多項爭議性議題，以降低立法阻力，期能達成社會共識。採取「議題分離」式的「單一議題」漸進立法策略模式，而不是如歐洲國家採取議題整合包裹式立法方

⁵ 參見勞委會所發表之經濟永續發展會議「勞動市場與人力資源規劃」組之討論議題簡報資料中，訂立「派遣勞工保護法」之說明內容。

式，最大的問題就是難以從整體發展角度，將既有勞基法中各種未能符合社會發展需要的規範，進行勞基法體系的系統性思考與翻修，而只能夠針對單項議題修改，如此作法不僅修法成本高，而且變革緩慢，不利於台灣因應勞動市場的快速變動。

第二，採取議題分離策略的原因，源自於台灣社會在修法過程中，勞資團體雙方之間，並無經由團體協商之社會對話機制形成社會共識基礎，並簽署正式的集體協定，而是採取非正式溝通協商的方式進行意見諮詢瞭解，在缺乏社會共識形成機制的情形下，自然難以凝聚共識，針對整體角度思考修法所涉及之各項議題，而只能針對單一議題進行有限度修法。

台灣勞資團體間締結團體協商成效不彰之原因，可歸納為國家干預與市場變化二項主因，國家干預使勞資間協商空間相對縮減，也使工會組織與能力均受到限制而難以發展；至於市場變遷，則是源自於全球化經濟與台灣企業彈性效率之互動，導致勞動市場之高度彈性，以及相對的勞動者鬆散的團結意識，在此環境下團體協商自然難以發達（Pan, 2001）。台灣勞資團體間只採取非正式溝通模式，最大的問題就是由於未能以集體協議對勞資雙方進行有效約束，致使修法後的法律規範落實程度不佳，影響勞動法的公信力，此點與歐洲各國之「團體協商與修法並行策略」或是「團體協商策略」二種彈性安全策略，有所不同。

第三，在變革標的上，台灣勞基法在「彈性」面向的勞動政策發展，基本上是從「內部數量彈性」為主的策略型態，包括工時調整、以及部份工時與定期契約等非典型工作的擴大開放等，均是屬於內部數量彈性，而派遣勞工保護法則是外部數量彈性，因此整體而言是以內部數量彈性議題為主，但這些議題均未涉及「就業保護立法規範去管制化」的外部數量彈性議題，這是台灣與歐洲的不同之處。

表 2 台灣與歐洲在彈性面之勞動立法政策變革模式比較

	台 灣	歐 洲
勞動立法之政策變革策略模式	議題分離漸進式立法	議題整合包裹式立法
勞動立法在彈性面之修法標的	工時調整、變形工時、擴大非典型工作等內部數量彈性為主，訂立勞動派遣法之外部數量彈性為輔	放寬就業保護規範之外部數量彈性、彈性工時及擴大非典型工作之內部數量彈性、各國不同
形成社會共識之處理機制	非正式之意見溝通協調方式	經由團體協商之社會對話機制簽訂正式集體協定

資料來源：作者自行整理

至於在「安全」面向，台灣在過去七年來，已經實施的主要勞動政策焦點項目是「訂立就業保險法」、「訂立勞工退休金條例」、以及制訂實施「大量解僱勞工保護法」、「修正勞工保險條例」，而最重要的勞動政策提案新方向則有「發展長期照顧體系」。二〇〇二年立法通過的「就業保險法」，乃是台灣在過去六年來最重要的「就業安全」制度，改變過去單純協助失業者渡過經濟困境的「失業給付辦法」，企圖擴大政策功能，從經濟性功能擴充為社會、經濟功能並存，也就是將失業保險整合既有的職業訓練與就業服務制度，強調不可消極地只發放失業給付，而應該積極促使失業者在請領失業保險的同時，也接受職業訓練與就業推介，以提升其就業能力，能夠早日重新回到勞動市場，獲得就業機會再就業（郭振昌，2006：27）。而為配合就業保險法的實施，並且降低失業率，各項積極性勞動市場政策也持續進行修正施行，包括三合一就業服務模式、多元就業開發方案、擴大公共就業方案、僱用獎助津貼方案、創業輔導方案、各類特定對象的就業職訓計劃等，均可視為是整體「就業安全」政策的一部份。

訂立「勞工退休金條例」，使勞工在退休之後，即使支薪工作已經停止時，仍然能夠獲得一定程度的收入保障，因而是台灣近年來在「所得安全」方面實施的重要新制度。由於原有勞基法退休金制度，規定必需連續在同一家企業工作滿 25 年才能夠領取退休金，但是台灣以中小企業為主的產業結構，企業壽命過短，因而未能佳惠退休勞工，還常引發勞資爭議，因此二〇〇四年通過勞工退休金條例，並於二〇〇五年七月一日正式實施。新制勞工退休金以個人帳戶制為核心，同時搭配延壽年金保險，使退休勞工不會因為長壽而面臨無年金可領的生活困境⁶。

至於二〇〇三年實施的「大量解僱勞工保護法」，由於強化了特定雇主聘用特定工作機會的確定性，並且提高政府對於雇主大量解僱勞工時的行政管制與處罰權責，可以視為是台灣落實「工作安全」的重要勞動市場政策焦點項目。新法的特點在於「預告」與「協商」二項，規定企業在解僱大量勞工時，必需在 60 天前出解僱計劃書，並與工會進行協商，若不遵守將予以處罰；同時若是企業在進行解僱時，積欠勞工退休金、資遣費、薪資者，將可以禁止企業負責人出國，具有強制的處份效力，對企業造成實質的影響頗大⁷。

台灣的女性勞動者，長期以來由於受到傳統觀念的束縛影響，家庭照顧的負擔多數落在女性的身上，使婦女婚後復出再就業的比率較低，導致女性的勞動參與率長期來看，雖然呈現緩步上升的趨勢，但是相較世界各主要國家屬於偏低的狀況，且婦女二度就業的趨勢也不明顯，二〇〇六年時僅維持在 48.14%。因此目前已經完成最重要的勞動立法工作是在二〇〇六年修正通過「勞工保險條例」，提高發放

⁶ 參見勞委會 2005 年公布之「勞工退休金條例」條文，全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/scripts/query4B.asp.No=1N0030020>

⁷ 參見勞委會在 2003 年公布之「大量解僱勞工保護法」條文，全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/scripts/query4B.asp.No=1N0020012>

婦女生育給付為 3 個月，以加強對於就業婦女在家庭育兒照顧與工作之間的聯結性安全保障⁸。而擬定的政策新目標是「提高婦女勞動參與率」，正在規劃提出的因應對策包括：將建立長期照顧體系以減輕婦女的家庭照顧負擔、加強辦理托育服務以促進婦女就業、落實「兩性工作平等法」以排除婦女就業障礙，穩定婦女就業等新政策。這些新政策，從彈性安全的觀點來看，均是符合「聯結安全」的政策方向，因為都是企圖強化婦女的支薪工作能與家庭照顧責任與義務之間相互聯結，以提升婦女在主觀上的就業意願與客觀上的可能性。

綜合上述可知，過去七年至今，若從勞動法實施的時間序列來看，則二〇〇二至二〇〇四年乃是勞動法變動的高峰期，包括二〇〇二年修正通過實施的勞動基準法第三十條「變形工時」新制、二〇〇二年立法通過的「就業保險法」、二〇〇三年通過的「大量解僱勞工保護法」、二〇〇四年通過的「勞工退休金條例」等，均在此一時期完成，可謂成果豐碩。若再從「彈性-安全」的整體觀點來看，則台灣在「彈性」面向的勞動法發展，基本上是從「內部數量彈性」為主的策略型態，正轉化朝向「內部數量彈性」與「外部數量彈性」並重的發展型態，整體而言是以內部數量彈性議題為主，至於在薪資彈性（廢除基本工資爭議過大，未有定論）與功能彈性方面（產學訓人才投資方案初實施，效果尚難確認）的變革，則相對較不明顯；而在「安全」面向的勞動市場政策，則是從「就業安全」、「工作安全」、「所得安全」三者並重，朝向以「聯結安全」為主的發展型態。

整體而言，台灣在過去七年勞動立法的政策變革，所呈現的乃是「內部數量彈性與多重性安全」並行的發展軌跡，但是必需特別提出來的是：由於實際上的勞動市場彈性化發展情形，已經日益興盛，民

⁸ 參見勞委會在 2006 年公布之「勞工保險條例」修正條文，全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/scripts/query4B.asp.No=1N0050001>

間企業要求政府修正勞動法，朝向擴大非典型工作之彈性化方向發展的要求壓力，也日趨強大，使得當前政府的整體勞動立法政策，正朝向擴大非典型工作的「彈性化」方向傾斜邁進，包括「訂立派遣勞工保護法」、「推動部份工時工作法制化」、「放寬定期契約期限」等均是。謹將上述討論所得，整理如（表 2）所示，藉以清楚瞭解台灣在二〇〇〇年以後至今的「彈性－安全」整體勞動立法之政策發展情形。

表 3 台灣在「彈性」與「安全」的政策焦點及政策發展變動方向

「彈性」 $\xrightarrow{\hspace{10em}}$ $\xleftarrow{\hspace{10em}}$ 「安全」

彈性形式	政策焦點	政策方向	政策方向	政策焦點	安全形式
外部數量彈性		+		+	工作安全
內部數量彈性	+	+		+	就業安全
功能彈性				+	所得安全
薪資彈性			+		聯結安全

資料來源：作者自行整理

陸、結語：強化勞動法的勞動保護規範效力

從台灣勞動立法之政策變革過程分析，可以得知：當前台灣勞動立法之變革乃是以內部數量彈性為主的模式，而不涉及「就業保護立法規範去管制化」的外部數量彈性議題，原因在於台灣的就業保護規範乃是「對正職工作者低度個別解僱保護規範」，在既有台灣勞基法現狀已經是「低度個別解僱保護規範」的情形下，對於正職工作者流動的個別解僱保護規範程度是有限度的，再放寬的修法空間相對有限，因此在歐洲引發廣泛討論的「放寬就業保護規範」議題，並不是

台灣的討論議題焦點。而儘管台灣對於大量解僱勞工乃是高度保護規範，但是由於大量解僱保護規範是「個別解僱保護程度」的「額外要求」規範，再加上在既有勞基法規範中，除了第九條針對定期契約作出限制性與例外性的規範外，對於其他各類非典型勞動型態，均未有具體保護規範的情形下，因而整體綜合而言，勞基法與大量勞工解僱保護法所提供的就業保護，整體的勞動保護程度，仍然是處於保護不足的狀態（李健鴻，2007b）。

再從台灣在過去七年來，「安全」面向已經實施的主要勞動政策焦點項目來看，包括實施就業保險法、制定勞工退休金條例、以及實施大量解僱勞工保護法、修正勞工保險條例，而觀察這些與安全相關的勞動立法過程，基本上均與彈性面向的勞基法與相關勞動法之變革，分開推動，而不是一起進行變革，因此整體而言，實際上台灣正在形成一種「彈性」與「安全」分離並行的發展模式，也就是分別針對彈性或安全議題進行勞動立法變革。

在「議題分離式立法」與「非正式溝通協商」二種實施方式下，共同構成了台灣勞動立法的整體政策變革模式最重要特徵：「彈性」與「安全」二者之間是「彼此分離的並行關係」，而不是如歐洲各國將彈性與安全二者「彼此直接聯結的交換關係」。歐洲各國進行勞動立法變革的社會基礎在於經由社會對話機制，促使勞資雙方能夠針對彼此間的利益分歧，進行彈性與安全之間的條件交換協商，以形成社會共識，並訂立集體協定；但是台灣的勞動立法的整體政策變革模式，卻因為台灣社會締結團體協商成效不彰，難以形成社會對話機制，因而只能夠以非正式的意見溝通方式，分別針對「彈性」或是「安全」面向的單一勞動議題，進行勞資團體之間的意見瞭解，而非針對彈性與安全間議題的交換式談判協商。這種彈性與安全彼此分離並行的模式，顯示出台灣在勞動立法的政策變革上，並非從整體社會發展角度出發進行整體性變革，而是在特定時空環境的社會壓力需要下，分別

針對彈性或安全面向的特定議題進行漸進式的立法變革。

台灣此種彈性與安全彼此分離並行的發展模式，所產生的問題並不是無法如同歐洲國家般進行彈性與安全間議題的交換式談判協商，因為台灣所面臨的勞動市場發展情勢與歐洲國家有其差異性存在，真正的問題在於：原本就已經是勞動保護不足的台灣勞動法規範現狀，正朝向擴大非典型工作的「勞動法令彈性化」方向傾斜邁進，使得勞動保護法規範面臨更加嚴峻的法規鬆綁趨勢之挑戰，因為「勞動法令彈性化」的目標在提升所謂企業競爭力之際，同時也提供了企業惡用勞動保護法律的可能性（張鑫隆，2007），然而在此情勢下，「安全」面向的政策思維，卻未能納入到「勞動法令彈性化」的立法變革過程中，致使非典型勞工的勞動保護安全議題，成為被忽略的一環，非典型勞動型態未能獲得勞動保護規範的情形將更為嚴重。

當前台灣正面臨著勞動市場環境情勢明顯的變化，因為台灣在經濟全球化的趨勢下，已正式加入 WTO，使台灣勞動市場由過去的封閉式走向全球開放型態，企業的人力資源運用也走向低成本、高生產力的全球運籌管理模式，再加上台灣的產業競爭特色，長期以來均是以中小企業的彈性化網絡快速應變能力，作為主要的核心競爭力來源，而台灣企業此種特殊的彈性生產方式，正與全球化時代的後福特主義生產方式相符合。為因應後福特主義生產方式的盛行，因此事實上在過去七年來，台灣的企業雇主一方面大量進用各式非典型工作者，使得非典型工作者人數明顯增加，特別是部份工時工作者從二〇〇〇年的 10 萬 2 千人，至二〇〇六年已經快速增為 18 萬 1 千人⁹，而派遣工作者也從一九九九年的 6 萬人，增為二〇〇五年的 12 萬人¹⁰；同時另一方面又力求政府開放勞動市場彈性化做為交換條件，因為彈

⁹ 相關數字參見主計處（2006），人力運用調查報告。

¹⁰ 相關數字參見勞委會（2006），職類別薪資調查報告。

性勞動可以讓勞工可以更自由地調配工作時間與工作地點，對於雇主來說，可以按照產業的特性及需求，更加有利於企業雇主進行其對勞動力成本與人力資源運用的控制。

經濟全球化與勞動市場彈性化，導致台灣勞工面臨激烈競爭及轉變調適之危機，特別是對於較不具競爭力之大量產業勞工，危機更為明顯。在勞動市場彈性化趨勢的影響下，使得知識經濟的發展雖然帶來絕佳的交易機會，以及不斷提升的勞動生產力，但相對卻也使勞工陷入了 Reich 所稱的「賣命工作的誘惑」，因為工作機會愈來愈不確定，愈來愈多的勞工在各式「契約關係網」的非典型工作型態中進出，致使失業之勞動市場風險增加，台灣的非典型工作者正明顯增加中，而 Castells 所指稱的勞動市場之全球化與彈性化所造成的雙元化趨勢，也開始在台灣出現。

在經濟全球化與勞動市場彈性化趨勢下，導致台灣有愈來愈多的非典型工作者正面臨著勞動市場風險增加的情境，因此台灣的勞動立法之基本政策前提應該是：基於勞動法規範乃是提供勞動者基本保護的原則，強化勞動法的勞動保護規範效力程度，做為台灣勞動政策發展的基本思考原則，具體而言，就是加強對於各類非典型工作者的勞動安全保障，部份工時工作與定期契約工作以外的非典型工作，也能納入勞動法規範的保護範圍內，如此才是顧及勞工安全需求，真正適合台灣的勞動法變革思維方向。

參考文獻

一、中文部分

- 行政院主計處，2005，〈人力運用調查報告〉。
- 行政院主計處，2006，〈人力運用調查報告〉。
- 行政院勞工委員會，2006，〈職類別薪資調查報告〉。
- 行政院勞工委員會撰寫，2006，〈勞動市場及人力資源規劃討論議題〉，《台灣經濟永續發展會議手冊》，台北：經濟建設委員會出版。
- 行政院勞工委員會，2006，〈勞動統計年報〉。
- 行政院勞工委員會，2006，〈勞動基準法暨附屬法規解釋彙編〉，台北：勞工行政雜誌社。
- 全國法規資料庫，勞委會在 2005 年公布之「勞工退休金條例」條文，<http://law.moj.gov.tw/scripts/query4B.asp.No=1N0030020>。
- 全國法規資料庫，勞委會在 2003 年公布之「大量解僱勞工保護法」條文，<http://law.moj.gov.tw/scripts/query4B.asp.No=1N0020012>。
- 全國法規資料庫，參見勞委會在 2006 年公布之「勞工保險條例」修正條文，<http://law.moj.gov.tw/scripts/query4B.asp.No=1N0050001>。
- 李 誠，2007，〈高彈性、低保障：英國、美國的勞動市場政策及其對台灣勞動市場政策的啓示〉，台北：財團法人知識經濟與管理研究院主辦，經濟建設委員會協辦，勞動市場彈性與安全國際研討會。
- 李健鴻，2007a，〈高保障、低彈性：從「彈性安全」觀點分析德、法二國的勞動市場政策及其對台灣勞動市場政策的啓示〉，台北：財團法人知識經濟與管理研究院，經濟建設委員會協辦，勞動市場彈性與安全國際研討會。

- 李健鴻，2007b，〈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》，vol.2: 215-255，中壢：元智大學。
- 邱祈豪，2003，《台灣勞動派遣法制化之研究》，台北：致良出版社。
- 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》，vol.298: 49-65。
- 梁文傑譯，R. Reich 著（2002），《賣命工作的誘惑》，台北：先覺出版社。
- 徐偉傑譯，M. Waters 著（2000），《全球化》，台北：揚智出版社。
- 黃志隆、張世雄，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》，vol.35(2): 405-458。
- 黃志隆，2007，〈彈性兼保障：荷蘭與丹麥的彈性安全策略實踐〉，台北：財團法人知識經濟與管理研究院，經濟建設委員會協辦，勞動市場彈性與安全國際研討會。
- 郭振昌，2006，〈台灣地區就業保險法就業效果初探：兼論加拿大發展經驗〉，《台灣勞工》，vol.4: 26-35。
- 張鑫隆，2007，〈勞動基準、勞動保護與勞動契約—法律規範與貫徹效力的難題〉，台灣勞動學會主辦，勞動基準法學術研討會。
- 蔡文晃、藍科正，2005，〈地方政府執行勞基法的情形—以彰化縣政府為例〉，《經社法制論叢》，vol.35: 43-70。

二、英文部分

- Arthurst, H., 2007, "Reconciling differences differently: Reflections on Labour Law and worker voice after collective bargaining", *Contemporary Labour Law & Policy Journal*, Vol.28: 155-166.

- Auer, P., and Cazes, S., 2003, "Employment Stability in an age of Flexibility: Evidence from industrialized countries", Geneva: International Labour Office.
- Bogedan, C., 2005, "Activation and flexicurity in Denmark", paper presented in 'Conference of Making social policy in the post-industrial age', University of Fribourg, Switzerland.
- Bothfeld, S. and Zeibig, N., 2006, "Reform of Severnace Pay Law", Berlin: Hans Bockler Foundation.
- Castells, M., 2000, *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Esping-Aderson, G. and Regini, M., 2000, "Introduction", Edited in 'Why Deregulate Labor Market?', Oxford Press.
- European Commission, 2006, "Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century", Brussel.
- European Commission (2007), "Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security", Brussel.
- Gaudu, F., 2003, "Deregulation and labour law" in 'Work in the global economy' edited by Jean-pierre Laviee, Geneva: International Labour Office.
- Harvey, D., 1989, *The Condition of Postmodernity*, London: Blackwell.
- Keller, B. and Hartmut S., 2004, "Flexicurity--the German trajectory", Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Working Paper (Transfer), No.2., Berlin: Hans Bockler Foundation.
- Klammer, U., 2005, "Flexicurity schmes", Brussels: Council of Europe.
- Muffels, R. J. A. and Luijkx, R., 2005, "Job Mobility and Employment

Patterns cross European Welfare States. Is there a Trade-off? or a Double Bind? between Flexibility and Security”, Paper presented at the Conference of the Managing Social Risk through Transitional Labour Markets, Amsterdam: Institute for Labor Studies, Tilburg University.

OECD (1999), Employment Outlook, Paris.

Pan, Shin-wei, 2001, “Collective Bargaining in Taiwan-Between Market and Institution”, Bulletin of Labour Research, Vol.10: 55-84, Institute for Labour Research, National Cheng-Chi University.

Schmid, G., 1998, “Transitional labour Markets: A New European Employment Strategy”, Discussion Paper.98-206, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Schmid, G., 2006, “Social risk management through transitional labor Markets”, Socio-Economic Review, Vol4, No1: 1-33.

Tangian, A. S., 2007, “Flexibility-Flexicurity-Flexinsurance: Response to the European Commission’s Green Paper – Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century”, Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) Working Paper, No.149. Berlin: Hans Bockler Foundation.

Wilthagen, T. and Tros, F. & Harm van Lieshout, 2003, “Toward Flexicurity?: balancing flexibility and security in EU member states”, Paper presented at the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association, Berlin: September.

Wilthagen, T. and van Velzen, M., 2004, “The road towards adaptability, flexibility and security” Paper presented at the European Commission/DG Employment Thematic Review Seminar

on “Increasing adaptability for workers and enterprises”, Brussels:
21 September.

Policy Change and labour legislation in Taiwan:

Analysis of Flexicurity Perspectives

Chien-Hung Lee *

Abstract

From the notion of flexicurity promoted by the European Union, this paper adopts the ‘flexicurity and labour policy development analytic framework’ of Wilthagen, Tros & Lieshout to analyze the policy change of labour legislation in Taiwan. The main finding is that ‘relationship of disconnection and parallel’ between flexibility and security based on ‘issue-detached legislation’ and ‘informal negotiation’ strategies of implementation, were the most important characteristics of labour policy change model in Taiwan, this model is different from the ‘relationship of combination and exchange’ in Europe, due to the invalid effects of collective bargaining and lack of social dialogue mechanism in Taiwan.

Keywords: Flexicurity, Policy Change, Labour Market Risks,
Labour Market Flexibilization

* Assistant Professor, Department of Labour and Human Resource, University of Chinese Culture, Dr. Degree of Sociology, National Taiwan University, Address: 3F, No.14, 1 Alley, Min-Fu. 11 Street, City of Taou-Yuan.