

# PART TIME JAPAN 日本部分工時推動措施簡介

吳宏翔

## 壹、前言

因應全球化經濟的挑戰，各國企業均面臨勞動成本再評估的問題，非典型工作型態的僱用關係乃因運而生，其類型包括部分時間勞動、定期勞動、電傳勞動以及派遣勞動等。

「非典型工作型態」固然提供企業人力資源彈性運用的空間，卻相對影響勞工就業的穩定性。政府一方面須顧及企業對外的競爭能力，另一方面則須考量勞工權益的保障。部分時間工作為非典型的僱用方式之一，應否大力推動，各方見解並不一致，除了涉及雇主經營成本之考量及勞動者權益之保障外，尚包括部分時間工作者就業族群探討、適合部分時間工作者之行業範圍、部分時間工作機會之開發、部分時間工作者就業族群是否與青壯人力競爭就業機會、部分時間工作立法規範等問題。由於遷涉層面極為廣泛，本文限於篇幅限制，謹以鄰近之日本在推動部分工時之法制為介紹重點，供國內參考，至於前述法制層面外之各項問題，留待日後再予深入探討。

## 貳、國際間部分工時實施概況

「部分工時」之定義，各國立法例並不一致，歐盟部分工時指令所稱部分時間勞動者，係指「一個人以週為基數或在一年內之僱用期間之平均工作時間，低於類似的全時工作時間者」，而OECD國家所稱部分工時工作者則為「主業每週工時小於30小時的工作者而言」，日本「部分工時工作法」則界定為：「該勞工每週工時較同一事業單位正常工時勞工工時短少者。」，我國則尚未制定專法。

歐洲地區在1987年到1997年的10年間所創造的工作機會，有一半是部分工時的工作。對OECD而言，此一工作型態在整體就業市場增加了約兩個百分點的就業機會，在歐盟地區則是三個百分點。對歐盟國家而言，部分工時工作者每週的工時相當高，約為20至25小時不等，而就業型態也朝長工時的工作型態發展，短工時愈來愈不普遍。在一項針對歐洲12個國家所作問卷調查結果顯示，有31%的工作者比較喜歡全職工作。另有12%全職工作者希望能從事部分工時工作。而部分工時工作者約占整個就

業市場15%，女性比男性喜歡部分工時工作。部分工時人口占整體就業人口之比重以荷蘭最高，超過30%。

歐洲的大多數OECD國家，部分工時工作者的工作期間大多低於五年，且認為他們的工作是「暫時性」，以歐盟會員國家而言，有34%男性及18%女性執此觀點。而部分工時工作者之時薪約占全職工作者之54%到89%之間，且兩者間之差距男性比女性還大。而部分工時工作者之時薪較全職工作者低之原因主要是因為大多從事批發、零售等支薪較低的職業類別。如就行、職業分別審視，部分工時工作者之時薪與全職工作者時薪亦存有顯著差異，以歐盟來說，在房地產、租賃以及商業活動等行業中，部分工時工作女性員工之時薪僅占全職工作女性員工四分之三，而男性則占三分之二。在美國，從事部分工時工作之族群，主要是青少年及中高齡者，屬就學期間的短期工作和退休前的過渡階段，而部分工時者變成全職工作的機會很少。

## 參、日本推動部分工時之具體措施

### 一、日本部分工時法制

為肯定部分工時勞工對經濟與社會之重要性，日本於1993年6月18日制定「部分工時工作法」（本法於2002年修正）以確保部分工時勞工勞動條件及維護其權益，並據以作為施行教育訓練、提升其職業能力之依據。根據該法第二條之規定，所謂部分工時勞工係指該勞工每週工時較同一事業單位正常工時勞工工時短少者。

### 二、政府、地方公共團體及雇主（雇主團體）對部分工時勞工之責任及義務

為確實維護部分工時勞工之權益，該法課政府、雇主及地方公共團體以下責任：

- (一) 雇主應針對部分工時勞工的就業情況，考量與全時勞工間的平衡，採行保障部分工時勞工合理勞動條件、實施教育訓練、增進福利及改善僱用管理之必要措施。
- (二) 雇主團體對於其所屬會員之雇主應就部分工時勞工之僱用管理提供必要的建議、協助及相關支援。
- (三) 政府對於改善部分工時勞工之僱用管理，在尊重雇主及其他相關人員的自主性前提下，應提供必要的指導、援助。此外，為消除妨礙部分工時勞工能力之發揮，除辦理宣導及推廣活動外，應強化其職業能力之促進及提升，藉此推動綜合性有效改善部分工時勞工之僱用管理及增進福利措施。
- (四) 地方公共團體應配合政府前項措施，並推動改善部分工時勞工僱用管理及增進其福利之措施。



# PART TIME JAPAN

此處所稱「地方公共團體」係依該法第四章（第13條至第29條）規定，由厚生勞動省所指定，具有法人格之「部分工時協助中心」，以推動1、部分工時工之職業生活之調查研究；2、對雇主或相關人員舉辦有關改進部分工時工僱用管理等之研習；3、綜合性蒐集部分工時工之職業生活相關資訊及資料，並提供部分工時工、雇主或相關人員參考（同法第15條規定）；4、厚生勞動省所指定勞工災害補償保險法之勞工福祉事項或就業保險法之就業福祉事項之部分業務（同法第16條第一項規定）及5、協助改進部分工時工僱用管理及其他增進福祉之必要業務。

此一法人機構係執行上述業務之全國唯一專責機構，需具備以下標準：

- (一) 人事、工作方法及其他相關事項之推動計畫為適當，且具備足以落實執行該計畫之財務及技術之基礎者。
- (二) 除前款所規定之事項以外，業務之營運經認定適當且確實執行，足以改進部分工時工僱用管理及其他增進福祉者。

「部分工時勞工協助中心」之職員，視同依法令執行公務之人員，適用刑法及其他刑罰規定。目前由厚生勞動省所指定之「部分工時協助中心」為日本財團法人21世紀職業財團（Japan Institute of Workers' Evolution），其前身為1986年4月21日成立之「婦女僱用事業團」（註：配合『男女僱用機會平等法』實施而成立），在1993年4月1日改為現稱（配合部分工時工作法而改名，經日本厚生勞動省核准變更）。其成立宗旨為促進婦女就業、推動促進部分工時勞工發揮能力之僱用管理措施、協助婦女兼顧家庭與工作，促進勞資和諧，提升婦女工作能力及福祉，以促進社會經濟發展。

### 三、部分工時勞工對策及推動計畫

為謀部分工時勞工福利之增進，中央主管機關（厚生勞動省）應訂定促進改善部分工時勞工僱用管理及提升其職業能力措施之基本方針（簡稱「部分工時勞工對策之基本方針」），其規定事項如下：

- (一) 部分工時勞工職業活動趨勢事項。
- (二) 推動改善部分工時勞工僱用管理及提升其職業能力事項。
- (三) 增進部分工時勞工之福利事項。

在訂定部分工時勞工對策之基本方針時應考慮部分工時勞工之勞動條件、意願及就業現況，並須先聽取勞動政策審議委員會之意見於制定完成時儘速公告。

### 四、雇主僱用部分工時勞工之僱用管理規定

依該法第3條規定，雇主對於所僱用的部分工時工應衡量部分工時工的就業現況以及與正職勞工間

的均衡，採取保障合理的勞動條件、實施教育訓練，增進福利及其他改進僱用管理之必要措施，以促進部分工時工充分發揮其才能。至於雇主團體則應對於其所屬會員，就有關部份工時工僱用管理的改進，提供必要的建議、協助及其他支援。

此外，雇主在僱用部分工時勞工後，應儘速發給有關工作時間及其他勞動條件之書面文件給該部分工時勞工；雇主在訂定或修改部分工時勞工之工作規則時，應聽取足以代表該工作場所過半數部分工時勞工之代表之意見；事業單位每一工作場所（場廠、分支機構）僱用部分工時勞工之人數，超過厚生勞動省所規定之員額，應依據厚生勞動省令之規定，為執行指導方針中規定事項及其他有關改進部分工時勞工之僱用管理事，應設置管理人員。厚生勞動省為改善部分工時勞工之僱用管理，於必要時得要求僱用部分工時勞工之雇主提出報告或給予建議、指導，而厚生勞動省之部分權限，依據厚生勞動省之規定，得委任地方勞動局長行之。

### 五、提升部分工時勞工職業能力之作法

為謀求部分工時工及有意成為部分工時工之勞動者職業能力之培育及提昇，該法訂有「職業能力開發（培育）與提昇之措施」專章（第11條至第12條），明定中央及地方政府、獨立行政法人就業能力開發機構（即前述之「部分工時協助中心」，目前指定由日本財團法人21世紀職業財團為專責機構負責執行之。），對於部分工時勞工及有意成為部分工時勞工者應培育及提升其職業能力，並致力於各種觀念的宣導，及舉辦職業訓練。另為使有意成為部分工時勞工者能選擇適合本身性向、能力、經驗以及技能等工作及適應其工作，明定政府應致力提供就業資訊、職業指導及充實就業介紹等必要措施。

### 六、「部分工時協助中心」執行改進部分工時工僱用管理及其他福祉業務之作法

「部分工時勞工協助中心」執行部分工時勞工福利服務業務前應先草擬執行相關業務之「業務規則」並取得厚生勞動省之核定，該「業務規則」修正時亦同。如厚生勞動省認為核定之「業務規則」已不合適得命令修改之。

另外，本機構於執行部分工時勞工福利服務業務中有關發放僱用獎勵金及就業保險給付（該法第15條、第16條規定）時需取得厚生勞動省之核可。再者，本專責機構於執行給付業務時得就必要事項請雇主提出報告。而本機構每一年度必須提報業務計畫和收支預算送厚生勞動省核定，修改時亦同，並於年度終了編定事業報告書、資產負債表、會計結算書及資產清冊提交厚生勞動省核定。政府在預算範圍內，對於該專責機構因辦理部份工時勞工之福祉業務所生之費用得補助全部或部分經費。但厚

PART TIME  
JAPAN

生勞動省為確保該機構業務正常營運，於必要之限度，得要求其就業務或資產狀況提出報告，或派員檢查業務狀況、帳冊、文件或其他資料。

厚生勞動省為實施本法相關規定於必要之權限範圍內，得對「部分工時勞工協助中心」發布監督命令。此外，厚生勞動省在「部分工時勞工協助中心」具有下列情事之一時，得發布撤銷指定（該法第十三條第一項規定），或限期停止其全部或部分業務（該法第十五條規定）：

- (一) 經認定無法確實執行業務時。
- (二) 在指定程序涉及不當行為時。
- (三) 違反本法相關規定或相關規定之命令或處分時。
- (四) 未依規定，在業務章程取得核定前逕行辦理部分工時勞工之福祉業務。

厚生勞動省如認定「部分工時勞工協助中心」辦理部分工時勞工之福祉業務顯有困難，有必要時，得收回自行辦理。厚生勞動省自行辦理部分工時勞工福祉業務，或不接管該項業務時，均應事先公告。

## 肆、我國推動部分工時措施之建議

面對經濟全球化所導致的競爭壓力，為數眾多的我國中小企業，如果不能善用勞動力各種工作時間的組合，將處於不利的境地，而面臨被淘汰的命運。基此，為有效且充分運用人力資源，部分工時法制化是必然的趨勢。然而，部分工時法制之內涵不能僅狹隘的聚焦於工時的長短、休息、休假如何計算、工資給付比率、等勞動條件問題，這些問題「勞動基準法」已足以規範。「徒法不足以自行」，部分工時工作的開發、部分工時勞動者的職業技能提升、觀念宣導、就業資訊的提供、部分工時勞動者福祉的維護、部分工時者職務再設計、雇主僱用管理規範、部分工時勞工之職業生活調查研究才是部分工時法制應著墨的重點。上述各項措施如何具體落實，日本「部分工時工作法」均有規範，值得國人借境。

然而，法制面的建構僅是階段性的基礎，猶有不足，前述部分時間工作者就業族群的探討、適合部分時間工作者之行業範圍的研究、如何開發部分時間工作機會、推動部分時間工作是否與青壯人力競爭就業機會、退休制度及勞工保險如何修正以利企業運用部分工時人力等都是有待吾人努力的方向。

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長）

## 加拿大、美國（加州聖塔安那市）就業服務介紹

易永嘉

## 壹、加拿大就業服務介紹

## 一、勞動情勢及就業服務機構概況

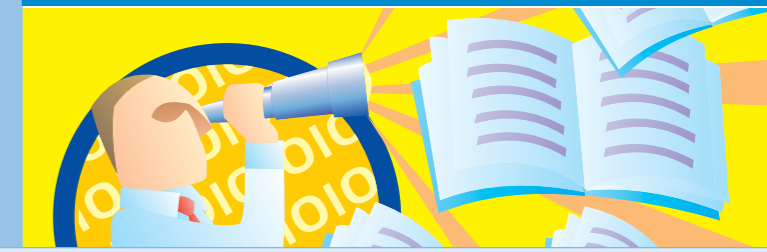
截至2005年底，加拿大總人口數約3,200萬人、勞動力人口數約1,700萬人、勞動力參與率67.1%、失業率6.8%、經濟成長率2.8%。

加拿大就業服務機構組織型態，在聯邦層級為人力資源及社會發展部（Human Resources and Social Development Canada；HRSDC）、其下設置11區人力資源中心（HRSDC Branches），該中心與各省級政府合作密切，2005年加拿大人力資源中心服務據點有320個，至2006年底擴大增加640個加拿大服務中心（Service Canada），為受中央部會督導的自治機構。

## 二、作法

加拿大就業促進業務是由人力資源及社會發展部（HRSDC）來推動，為所有加拿大人提供他們所需工具，協助他們在職場及社區成功順利，該部支持發展人力資源，拓展勞工市場，並為加拿大樹立終身學習的文化。其服務對象包括勞工、雇主、領取就業保險金人士、學生及特別需要協助者，並透過就業保險及其相關配合措施及各地區人力資源中心（HRSDC Branches）協助失業者重返職場。





加拿大於1996年通過修正就業保險法（Employment Insurance Act），與積極性的就業措施作更緊密結合，該法主要有5項目標如下：

- 1.擴大就業保險法之適用對象，除了原本就業保險適用對象外，亦包括目前不具就業保險身份，但過去三年曾有參加就業保險者，或過去五年有申請生育或父母給付者皆可申請。
- 2.增加積極性就業促進措施的經費，如薪資補助等。
- 3.確保協助失業者之積極性就業促進措施能產生經濟上的效益。
- 4.確保就業促進方案之決策能來自當地層級（分權化）並能與相關伙伴團體（包括省級政府、雇主、社區組織及其他利益團體）結合提供失業者就業服務等援助措施。
- 5.增加就業方案的彈性及即時回應當地需求情形。

另外，加拿大就業保險法對於就業保險申請者提供5項積極性就業方案如下：

1. 給予雇主僱用特定對象一定期間的僱用補助。
2. 當就業保險請領者從事較低薪資工作時給予暫時性薪資補助。
3. 給予創業輔導及金融協助。
4. 經由相關夥伴團體所提供工作機會給予就業保險申請者工作經驗與加強工作技能（工作經驗）。
5. 依個人情況提供重回工作所需技能發展計畫的支持。

加拿大政府在1996年以後逐漸將就業促進的責任由聯邦政府轉移至各省級政府，如聯邦政府所訂定的就業保險法明確授權各省級政府應提供僱用補助、薪資補助、技能發展計畫、創業支持，及與相關團體合作提供可工作經驗的機會等5大就業措施，另外，也授權各省級政府可依其需求訂定工作分享方案（Work Sharing）等。相對地，各省級政府也獲得聯邦政府職員移撥及經費資源的支持（The Labor Market Development Agreements），以提供更有效地就業促進措施，而聯邦政府仍保留管理就業保險基金、全國性勞動市場資訊的交換、影響整體加拿大或特別的地區勞動市場問題的措施，以及提供積極性的就業措施給予非就業保險者等。

加拿大聯邦與省級政府的合作，以提升當地就業促進決策的層級，為加拿大政府因應未來勞動市場變化的重要基礎。另外，加拿大各地人力資源中心（HRSDC Branches）已於2005年9月擴充為加拿大服務中心（Service Canada），除原有人力資源為主要業務外，更擴充為其他如申請護照、稅務等處理，至2006年底完成全部改組，其服務據點由320個擴充至640個以擴大服務層面。

加拿大就業保險法下的就業方案均有獨立的評估部門，注重個別方案的績效評估，以2003至2004年的執行績效為例，就業給付方案（技能發展、創業輔導、工作經驗、雇主薪資補助）之經費為約新台幣344億元，參與該方案者計有175,416人，參與後重回就業者有93,814人，較具績效再就業率的方案為創業輔導67.8%及技能發展方案53.92%，其再就業率高於平均53.48%；而工作經驗方案43.36%與薪資補助方案47.73%的再就業率較低，加拿大就業方案有明確執行績效指標，且由執行績效追蹤部門負責執行，績效指標通常包括經費支出概況與再就業比例，因有明確就業率的評估，可了解不同方案的就業效果。

加拿大的工作分享方案是授權各省級政府可自行決定，該方案主要是協助雇主與勞工因無法避免減少工時須解僱時，可透過該方案共同協議工作分享期間，工作分享期間雇主仍須負擔工時減少後的薪資，至於勞工因工作時間短少而須減少薪資部份，則由就業保險基金提供該減少工作時間之保險薪資的55%，且無等待期。以安大略省（Ontario）的工作分享方案為例，適用對象條件為：1.至少在加拿大經營2年，並提出26週內恢復計畫；2.至少須有2名員工參與；3.減少工時之工作須超過雇主所能控制情況；4.對於季節性員工不適用；5.須經勞雇雙方同意共同參與。該方案的實施，勞工可避免暫時性的解僱，又可維持基本技能，而雇主則可維持有價值的員工，強化員工士氣，及避免再訓練與再僱用的成本。

加拿大的青年就業策略（Youth Employment Strategy, YES）是屬於國家性就業方案，有13個部會共同協助，針對15-30歲加拿大青少年提供生涯資訊、技能發展、就業服務及就業穩定等措施，該方案計有三大項，每項服務不同類型的青少年，如技能連結（Skill link），係針對已畢業之青少年或進入就業市場有障礙的青少年，協助發展基本就業技能；如暑期工作經驗（summer work experience），係針對中學或中學後之學生，及想要重回學校教育之青少年，提供獲得有價值的就業技能經驗，並協助重回學校；生涯聚焦（career focus）係針對中學以上的畢業生，提供增進與生涯有關較高技能工作經驗等。該方案可透過加拿大服務中心（Service Canada）等據點提供服務。

## 貳、美國（以加州聖塔安那市為例）就業服務介紹

### 一、勞動情勢及就業服務機構概況

截至2005年底，美國加州總人口數約3,200萬人、勞動力人口數約1,710萬人、勞動力參與率66.1%、失業率5.1%、經濟成長率3.3%。

註：本節參考郭振昌，2005，加拿大人力資源與技能發展政策及人力資源中心實務考察報告及OECD (2000), Labour Market Policies and the Public Employment Service, pp 393-412, Paris



美國加州就業服務機構組織型態，是以地方政府為主，但受中央部門負責協調與指導，以美國加州聖塔安那（郡級政府）單一窗口服務中心（one-stop center）為例，除隸屬聖塔安那安市政府社區發展局下的經濟發展部門，亦受聖塔安那市勞動力投資委員會監督。

## 二、作法

美國就業服務行政體系係由中央勞工部下的就業訓練署（簡稱ETA）主政，負責聯邦政府的職業訓練與就業服務計畫、提撥聯邦經費給各州的公共就業服務方案、失業保險給付等業務，而這些業務的推動主要皆是透過州或地方的勞動力發展系統去執行。

為協調各州及地方組織相關勞動力發展計畫或措施，以提升就業、訓練及再就業品質，美國國會於1998年通過「勞動力投資法」（Workforce Investment Act；WIA），透過相關規定，整合全國資源，以提供尋職者、被資遣勞工、青年、在職勞工、新加入職場勞工、退伍軍人、身心障礙勞工及雇主必要的協助。

「勞動力投資法」主要係透過州長任命的勞動力投資委員會運作，協助州長擬定該州的相關政策計畫及執行方案，以達到各地方政府的年度服務目標。該委員會成員包括業界、行政機關、勞工組織、教育協會及社區成員代表，以美國加州聖塔安那市為例，其中51%委員是業界代表，其餘49%委員來自各界代表，委員會主席須是業界代表擔任。

美國就業服務行政體系係以地方（州）政府為主，聯邦政府負責協調與指導，美國的失業保險制度在保險財務與給付發放均由各州政府自行決定，為求有效促進就業，各州政府積極推動單一窗口制度（one-stop center），也就是將失業給付、就業服務與職業訓練等緊密結合。

以美國加州聖塔安那市（地方郡級政府）為例，在WIA法案要求下，每一個地方勞動力投資委員會都必須在轄下設置單一窗口服務中心，以作為服務資訊整合及輸出窗口，聖塔安那市政府依其權利提出設置，經當地勞動力投資委員會審查後完成委託。聖塔安那單一窗口服務中心除隸屬於聖塔安那市政府外，亦受聖塔安那市勞動力投資委員會監督。

至於WIA績效評估項目對象（由聯邦政府統一制定）大致分為一般成人、被資遣者、年紀較大青年（18-21歲青少年）、年紀較輕青年（17歲以下青少年）四類，至於績效評估標準，由各中心自訂，再由州政府評估是否適當，以美國加州聖塔安那市為例，大致可分為：就業率、穩定一年以上就業率、薪資改變、與前一份工作所得差異率、證書取得率、技能發展率等。另外，亦允許同一個案由許多單位服務後就業時，每個單位得列為共同績效，促進單位間相互合作。

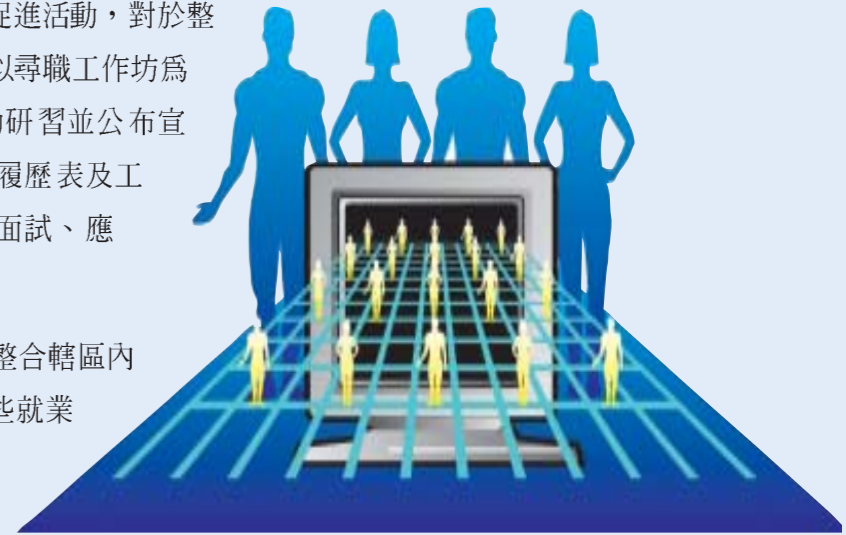
WIA法案賦予每一地方勞動力投資區域建立單一窗口服務中心之法律框架，並提供核心服務（Core services）、密集服務（Intensive services）及訓練服務（Training services）等三類服務如下：

1. 核心服務：包括尋職及就業安置、生涯諮詢、勞動市場資訊、技能與需求的初步評估、提供職業訓練、失業保險申請、社會救助等等訊息。
2. 密集服務：包括全面性技能評估及服務需求、發展個人就業計畫、尋職工作坊（job search workshops）、個人與團體諮商、個案管理等。
3. 訓練服務：包括技能訓練、在職訓練、技能升級和重新訓練、企業訓練及職前訓練等。

美國各單一窗口中心提供求職者完善資源服務，並安排尋職工作坊（job search workshops）等就業促進活動，對於整體單一窗口中心之效能評價有極大關連，以尋職工作坊為例，各中心皆會安排求職者就業促進活動研習並公布宣導，包括就業市場趨勢、就業自我評量、履歷表及工作申請書撰寫、發展個人就業計畫、模擬面試、應徵技巧、電腦課程等主題。

聖塔安那市政府單一窗口服務中心，整合轄區內就業服務資源，並與相關團體合作執行一些就業促進方案，如透過社區大學附設訓練中心，提供員工在職訓練方案，以協助中小企業員工具備基礎技能。此外，若有些工作需要取得執照，該訓練中心也跟企業合作以協助員工取得執照。至於計畫經費來源，則須透過訓練中心企畫案來爭取州政府的經費，但州政府對企畫案要求須有自籌款部份，因此，訓練中心強調使用者付費，企業需要付費。基本上由於訓練中心有社區大學設備及師資，所以收費約是一般機構辦理訓練經費的25%。

如透過非營利組織機構（Goodwill Industry）辦理身心障礙職業訓練及就業方案，機構內身心障礙的學員採一邊工作一邊訓練方式，薪資標準視學員工作能力支付，工作項目有物品包裝、衣服分類、電腦維修及紙張資源回收等，機構必須協助學員承接工作後能由學員執行。至於經費來源，主要是州政府外包的服務方案（政府經費），此外，亦有民眾或企業捐贈經費支應，以維持機構運作，該機構每年約4000萬運作。





如透過教會組織 (Taller San Jose) 辦理社區青少年訓練就業方案，服務對象包括高中輟學、青少年犯罪、未婚懷孕等18至28歲無工作少年，一年約服務400至500人，採15個禮拜密集訓練，包括基礎訓練及技能訓練，訓練期間提供工資補助。此外，學員亦須配合達成事項有：1.取得加州駕照；2.參與投票；3.有銀行帳戶；4.具備基礎電腦能力；5.謀得工作在最低工資（6.75美元）以上；6.不能參加幫派或吸毒（至少要達成4項以上）。至於經費來源，包括政府經費及企業與私人募款支應。



如透過聖塔安那市政府Enterprise Zone計畫，提供符合資格地區內的企業一個減稅方案，在EZ計畫中，只要雇主僱用低收入、被資遣勞工及退伍軍人者，政府就提供減稅補助，每人每小時最高補助10.12美元（最低工資1.5倍），每週最高40小時，如果受雇者未達到足夠時數，則依實際工作時數補助，並依年度逐漸降低補助額度，且企業的減稅補助是可以流到下年度使用，除僱用員工補助外，擴（設）廠所耗費的機械成本亦可申請減稅，倘若企業外移則補助額度取消。以州政府收取稅收收益的立場，Enterprise Zone計畫有些爭議，但依該方案的投資效益評估，發現企業由於減稅效益，而提供的工作機會，所創造出的效益是1：1.3。

### 參、值得借鏡之作法

- (一) 加拿大政府自1996年至2006年間，透過就業保險法之修正及政府間內部協議（至少10年協議準備時間），明確地將聯邦政府及各省級政府間不對稱的就業促進責任與權力移轉，在移轉過程中並不妨礙加拿大政府整體就業促進的目標，且賦予各省間不同就業促進方案之實施。
- (二) 當加拿大就業保險請領者從事較低薪資工作時，給予暫時性薪資補助，以免該等人員無法受僱及增加工作誘因；加拿大政府鼓勵雇主提供工作經驗機會並協助就業保險請領者能獲得工作經驗，改善工作技能，及創業。
- (三) 加拿大訓練措施的提供，可依個人情況提供諮詢及重回工作所需技能發展計畫的支持，由求職者角度出發充滿彈性，重視地區勞動市場實際需求及在地化訓練。

- (四) 加拿大提供工作分享方案，協助雇主與勞工因無法避免減少工時須解僱時，可透過該方案共同協議工作分享期間，工作分享期間雇主仍須負擔工時減少後的薪資，至於勞工因工作時間短少而須減少薪資部份，則由就業保險基金提供該減少工作時間之保險薪資的55%，且無等待期。該方案有助降低失業率、避免解僱、及人力運用，加拿大界定標準可供國內實務參考。
- (五) 美國各單一窗口中心提供求職者完善資源服務，並安排尋職工作坊 (job search workshops) 等就業促進活動，對於整體單一窗口中心之效能評價有極大關連，值得效法。
- (六) 美國勞動力投資法案 (WIA)，建立一套績效評估機制，以確保不同方案間之執行目標，評估對象指標由聯邦統一制定，至於績效評估標準，由各州及中心自訂，另外，亦允許不同服務單位服務同一個案就業時之共同績效，有助單位間的合作，美國績效評估機制指標可供國內就業服務委託方案實務參考。
- (七) 美國加州透過立法推動Enterprise Zone計畫，提供符合資格地區內的企業一個減稅方案，對於特定區域經濟發展，給予僱用特定對象之減稅補助，可供國內借鏡。

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科員）

註：本節參考江宛琦，2005，美國聖塔安那一站式中心 (Santa Ana W/O/R/K Center) 實務考察報告及OECD (2000), Labour Market Policies and the Public Employment Service, pp 141-165,Paris



# 認識國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO) 之運作-以海事部門為例

林永裕

## 一、前言

眾所週知，國際勞工組織對於各國勞工立法及國際交流之重要性。然而我國自1971年退出聯合國並隨後退出國際勞工組織後，國際勞工事務之發展即受到相當大的限制，亦影響我國勞動立法之發展。但在如此困難之環境之下，「推動與國際勞工組織交流工作」向勞委會（以下簡稱本會）當前國際事務重點，在李主任委員應元大力支持下，本會成功於2006年2月及6月透過管道分別派員出席國際勞工組織第94屆及第95屆大會，實地見證國際勞工立法之討論及通過，掌握最新國際勞動立法脈動。

然而，由於台灣與國際勞工組織脫節已久，早期曾參與ILO工作之先進，例如張天開、胡福森及王世榕先生等亦早已離開勞工行政部門，經驗傳承有限，此一結構性因素對本會推動ILO工作不能不說沒有影響，特別是如透過認識ILO實際運作，激發本會人員將自身業務推動與ILO相關工作產生關聯，逐步推動本會對ILO工作，而非僅從網路或期刊資料管道接觸ILO，實為當前一大挑戰。

有鑑於此，本會相當榮幸，特別透過管道邀請國際資深海事專家J.-Y. LEGOUAS先生（以下簡稱L氏）在2006年12月19日於本會舉行一場別開生面、兼具廣度及深度之演講，介紹國際勞工組織之組織架構與運作，特別是以其擅長的海事部門為例說明（What is the ILO? Instruments and the ILO Maritime Machinery）。筆者嘗試將當天精采的演講內容予以整理，期使更多讀者能分享知識。



## 二、ILO的歷史背景概述及當前重要工作

ILO係依據第一次世界大戰後所簽署之凡爾賽條約於1919年在瑞士日內瓦成立，與當時歐洲人民

恐懼1917年發生的俄國大革命會向西擴散有關。ILO設國際勞工局（International Labor Office）作為常設秘書處，其第一任局長（Director General）係法國外交家Albert Thomas，其獲選與法國當時積極發起組織國際聯盟有關。

ILO雖屬於當時成立的國際聯盟專門組織之一，到第二次世界大戰後又成為聯合國專門組織，性質一直屬自主性組織。在第二次大戰期間，ILO為避免戰爭威脅，其暫時遷移至加拿大蒙特婁繼續運作。在第二次世界大戰結束之前，1944年在美國費城召開國際勞工大會，並通過歷史性的「費城宣言」，可說明目前ILO主要原則及目標。

「費城宣言」主要內容包括：

- 「勞動非商品」。L氏表示有趣的是此點正與馬克思的看法大相逕庭。
- 「表達意見自由與結社自由為持續進步的要素。」
- 「任何一處的貧窮對於所有地方的繁榮構成危險。」此一原則迄今仍然有效。
- 「所有人類，不論種族、信仰或性別，均有權利在自由、尊嚴、經濟安全及機會平等的條件下追求其物質幸福與精神發展。」此一原則乃宣示對於世界人權宣言之遵守。

在1946年第二次大戰後，ILO成為聯合國第一個專門機構，當年恰巧也是L氏出生之年。在1969年ILO第50週年時，其獲頒諾貝爾和平獎。有人開玩笑說，獲選主要原因係當時並無其他人選，所以只好給ILO。截至2006年為止，ILO有179個會員國。

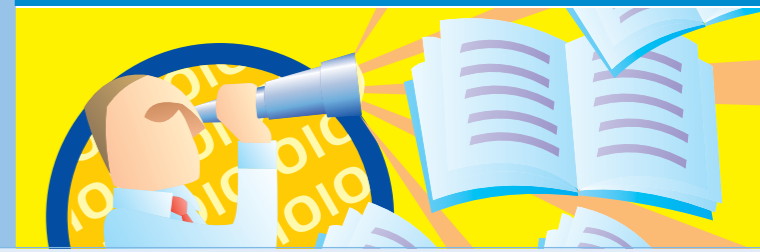
ILO近年來最重要的工作係由現任局長Juan Somavia推動，於1998年經ILO大會通過的「工作基本原則及權利宣言」（The 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work），此宣言本質上係一種政治動作，在ILO現有公約基礎上，說服所有會員國通過此一宣言。會員國不論有無批准，均應宣示遵守並落實此一宣言所揭示之原則及權利。

其主要內容包括：

- 結社自由及集體協商權，與第87號及第98號公約有關。
- 消除所有形式強制或強迫勞動，特別是童工的強迫勞動。
- 有效廢除童工。
- 消除就業歧視及職業歧視。

## 三、ILO的組織架構及功能

ILO與其他國際組織最大不同之處，在於其他國際組織均由會員及觀察員組成，但ILO係由會員國



政府、勞工及僱主三方代表共同組成，此一三方參與（tripartite）特性係自其創建之初即具有，使其在所有聯合國機構中相當獨特。以政府部門代表為例，通常指與政府的勞工部門對話。以海事部門為例，則還要加上交通部或海事部門代表。僱主方面最主要的組織是國際僱主組織（IOE），勞工方面的則是國際自由工會聯合會（ICFTU），該組織已於2006年11月與世界勞工聯盟（WCL）合併成為國際工會聯盟（ITUC）。

此一三方參與架構不僅反映在各會員國代表團之組成，亦反映在ILO內各種會議之架構。

ILO主要工作包括：

- 發展促進組織目標的政策及計畫：包括ILO層級及會員國層級，例如消除童工，ILO發展童工相關計畫，並協助會員國推動消除童工。
- 對許多社會及勞工議題包括就業及社會保障策略等提供政策建議：當會員國要求ILO提供協助立法並提供政策建議時，有時會指派代表團或請區域辦公室協助。
- 從事研究並將成果推廣及出版：ILO主要研究領域為職業安全衛生、社會安全。
- 對所有會員國提供技術諮詢服務。
- 在會員國執行技術合作計畫：ILO也以契約方式與ILO以外組織合作，亦可派遣IT人員協助發展中國家建立網站或圖書館。
- 處理會員國層級的尊嚴勞動赤字（decent work deficit）問題。「尊嚴勞動」（Decent work，亦譯「合宜勞動」或「體面勞動」）係ILO局長發展之新概念，讓勞工在合理快樂的工作環境工作，足以養家活口，不至於餐風露宿。ILO對此並不主動介入會員國工作，而係會員國提出要求時始提供協助，提供相關協調。
- 發展、採行並修正國際勞動標準。



#### 四、ILO主要工具（instruments）

ILO為達到政策目標，主要工具為通過「公約」（Convention）及「建議書」（Recommendation）。「公約」如同1919年凡爾賽和約，係以國際條約（treaty）形式，通過後開放由會員國批准，批准之決定係屬於主權國家自願性行為，當批准國家達到一定數量時，公約即可生效。此處需說明，所謂「批准」係指經會員國民主程序通過之行為，不宜由總統或元首單方面決定，必須經由國會投票通過。例如今年賴比瑞亞總統來訪ILO大會，宣佈批准海事勞工公約，當然ILO很歡迎這樣的支持，但此一批准能經過民主程序更好。

「建議書」較簡單，不具強迫性，因條約具有法律效力，通常因會員國對公約形式有激烈討論難以

形成共識，且如公約過於詳細，會員國不易將之轉為國內法規，會使會員國不易採行，爰採取此形式，提供會員國指導原則或建議實施方式。建議書內容通常較屬技術性質，可或不可由法律強制且不提供會員國批准。

#### 五、ILO海事部門運作

從ILO整體歷史架構來看，頗多與海事部門有關。由於海事活動中人類因素佔有重要地位，海事安全不僅與硬體有關，統計顯示，高達80%的海事意外均肇因於人為錯誤。因此，當有人質疑為何已有國際海事組織（IMO，係ILO聯合國之姊妹組織，總部位於倫敦）處理海事議題，ILO還要處理海事勞動議題，原因在此。L氏表示，以其自身在海上服務十八年，長期擔任船長經驗來看，從未見過對海員不好的船能被稱為好的船。

對海運而言，擁有訓練良好的船員是不夠的，船員應受到人性化待遇，特別有關於就業條件（例如年齡、醫療檢查）、船上生活條件（居住船艙、膳食等）。因此，「尊嚴勞動」（decent work）此一概念不僅適用船員，整個海運業亦要有decent work概念，因此ILO大力推動海事部門的尊嚴勞動。

ILO內對於海事部門有一特殊處理機制，第一個海事公約係早自1920年即獲採行，直到今天，在184個公約當中有30個，在192個建議書中有23個皆屬於海事部門，尚不包括2006年2月通過之海事勞工公約。亦即，有六分之一的ILO公約及九分之一的建議書屬於海事部門，未見其他產業勞動受到如此重視，足見海事部門在ILO之特殊性及重要性。

ILO內針對22個產業成立工作小組，其中海事活動小組（MARIT）業務涵蓋商船、漁船、港口及內陸航運三個部門勞動議題。海事活動小組由3個專家及2個秘書組成，雖然人數不多，但相較於其他產業僅有1個專家或共用秘書而言，海事部門可說受到重視。

#### 六、目前海事勞動標準

所謂「目前」係指此一公約先前於2006年海事勞工公約存在。迄2006年2月前，最重要的ILO海事標準是在1976年通過之第147號商船最低標準公約，並在1996年國際海事勞工大會通過補充性質的議定書。該公約在附錄中包含許多其他特定法律文件。如果會員國批准第147號公約，可不必再批准其他六、七個公約，透過實質等效方式（substantially equivalent）間接生效，給會員國很大彈性。第147號公約重要性在於其係建立港口國管制之法律依據，係影響世界潮流之關鍵性公約。其成功之處可從其迄2006年10月獲54個會員國批准，涵蓋超過55%的全球船隊可見。





目前海事勞動標準主要包括：

- 最低僱用年齡。
- 上船前之健康檢查。
- 合約期滿之遣返。
- 海員僱用契約（L氏表示Articles of agreement係英國人用法）。
- 食物及伙食。此點對於華人及法國人都很重視。
- 居住環境。船上居住環境要有合宜的船艙及娛樂。
- 人員招募及安置。此點今日變的重要，因早期約40年前，船員主要由單一船公司招募，今日則透過仲介機構招募，來源相當多元，有需要予以規範。
- 海員疾病及傷害。
- 預防職業災害。
- 福利事項。L氏認為相當重要，由於船員需在海上獨立作業很久，與家人長期分開，故在船上需有船員福利設施，在岸上亦需要。
- 社會安全事項。此議題因涉及同一船隻有不同國籍船員，不同會員國處理社會安全有所差異，因此較為困難，但仍應提供基本保障。
- 工作時間。海員工作時間較不容易界定，但仍應保護。

其他海事勞動標準尚包括：7個與漁業有關文件、4個有關於港口工作之文件及1個與內陸航海有關的文件。值得注意的是，2007年6月ILO第96屆大會預定將討論通過有關漁業勞動公約，將整合現行7個漁業勞工公約。與港口有關文件一是就港口工作之安全衛生事項2項規章（code），二是與港口安全有關的規章，至於內陸航海的文件則是一個建議書。上述文件與基本權利公約，包括第87號及第98號有關結社自由公約共同構成海事部門主要文件。

## 七、海事勞動最新發展

在2006年2月，國際勞工大會通過單一整合公約取代現行海事勞工法律文件，除少數公約，例如第185號船員身分證明文件公約因甫於2003年通過且內容太複雜無法納入及第108號公約外，均被納入。所謂「取代」，係指會員國一旦批准2006年海事勞工公約，其之前批准之舊公約則可直接取代，如未批准海事勞工公約，則之前批准之公約仍然有效。

此一公約得以通過，之前歷經許多艱辛歷程。在2001,2002,2003,2004年ILO在法國政府之贊助下，分別召開四次高階三方工作小組準備未來討論之條文，。並在2004年9月召開海事技術籌備會議（PTMC）進行討論。最後，在2006年2月召開的第94屆國際（海事）勞工大會通過海事勞工公約。

未來此公約代表ILO在許多方面踏出正向積極的一步，包括對於現存海事勞動標準之整合、不斷適應迅速變動的產業，透過「宣告」及「證書」有較好的強制方式及對船上落實有較佳的監督。此一公約首次納入IMO公約經常使用的港口國管制機制（Port State Control），規定某一國船隻進入外國港口，港口國檢查員登船檢查各項船舶設施是否正常，例如船舶幫浦故障，港口國有權要求船長，在未修好前不准離開港口，以避免對船隻、對人及對環境構成危險。

一旦該公約生效，將促進創造及落實一個公平競爭的環境。新的海事公約有些創新措施，未來如須更新公約，僅須透過每年6月召開的大會下之委員會討論。與ILO其他產業相較，海事部門相當受到重視，此從農業、商業、礦業僅在每年6月國際勞工大會處理，但海事勞動有自己的國際（海事）勞工大會單獨召開處理可見一般。不同的是，之前每十年召開一次的海事勞工大會，考量海事產業之快速變遷，爾後每年6月召開的大會將處理海事議題，不必每十年召開一次大會，更能因應變動迅速的產業。

## 八、結語

1. 船上勞動條件及生活條件議題非常重要，應如同有形的（tangible）的安全議題般可受到監督及可強制實施。
2. 新的經整合的海事公約應回應這些要求。
3. 港口國管制應給予執行更多有關與人有關之檢查之可能性，導入更多人的因素，同時檢查員必須接受更多訓練，以因應新的檢查工作要求。
4. 新公約不應急速改變適用船舶建造之要求，以免造成執行上困難。

最後，L氏並提供本會同仁自行查詢海事勞動相關網頁如附錄，會後並開放同仁提問，L氏均耐心一一詳細說明，本會同仁收穫豐富，成功結束本次演講。✿

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處專員）

附錄：海事勞工公約官方網頁 <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/mlc2006/index.htm>

ILO海事部門官方網頁 <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/mariti/shipping-iloact.htm>