



# 我們從富士康事件中 應該學到什麼？

勞動黨桃竹苗勞工中心 羅美文



今（99）年 1 月至 5 月短短 4 個月中，大陸台商企業富士康深圳廠區，發生了 13 起的工人跳樓自殺事件，造成 11 人死亡 2 人重傷的慘劇。對於亡者我們致以深深的哀悼之意，對於傷者我們真心期望能夠早日康復。

富士康深圳廠區的連續自殺事件自 5 月中旬經台灣媒體報導以來，近兩個月的期間，很多人發表過對此事件的看法，論者對事件的立論點各有不同，本來也是極自然之事，但我們認為面對一群 18 到 24 歲人生才正要開始的年輕人，在極端的無助與絕望中，被逼選擇從懸崖般的高樓跳下結束生命，應該給予最基本的關懷，立論點可以不同，但必須由此出發。可惜在諸立論中，有兩種觀點明顯違背了對人的基本關懷。

第一種觀點認為富士康深圳廠區 42 萬名工人中，只有 11 人死亡，自殺死亡率遠低於大陸 13 億人口每年自殺死亡 25 萬人。如果按照這個比率來看，富士康深圳廠區在 4 個月當中，必須要有 26 人跳樓而死，才能追平大陸的平均自殺死亡率。而且，在未來的 4 個月、8 個月中，都必須維持每 4 個月 26 人以上跳樓，才值得我們注意。因此，富士康不但不應受到大家的責難，相反地還要被我們稱讚，因為，自殺死亡率太低了！富士康太棒了！問題是怎麼有人會麻木不仁到這種地步，這麼多人被逼上了絕路，還要比比看是否在平均值以上，才值得注意？很難想像，如果某個縣市發生了殺人事件，該縣市的首長、警察局長敢跳出來說，就統計數字來說，殺人犯罪案件低於其他縣市或低於往年統計，所以不值得大家注意，以本縣的狀況來說，應該還可以再砍幾個，也可以不必在意。

另一種觀點，就是完全歸責於「中國模式」云云，此觀點指責富士康的連續自殺事件是中國的低工資、長工時，加上「農民工」（指農村人口到都市來打來的人）因為沒有工作地點的戶口而在工資與社會福利受到歧視，而引發富士康工廠工人的連續自殺。此種說法，看似平穩，但卻故意忽略了在現今的國際分工體系中，處於下游代工生產的富士康，其工資水平基本受限於上游「蘋果」、「諾基亞」等大廠，以「蘋果」最近一推出即熱銷 200 萬台的 iPad 為例，賣給我們消費者的價格約新台幣 16000 元，但蘋果支付給富士康的代工費用，只有 300 多塊錢台幣。上游大廠基本上已經規定了下游代工廠的利潤，剩下來的就是哪一家廠可以更有效的「管理」勞工，以獲取更多的利潤，而富士康正是這些下游代工廠中的佼佼者，對工人來說這當然意味著各種形式的惡劣勞動條件。當然，富士康能夠勝出的重要因素之一，還包括了當地政府的明的或暗的政策配合。

此種說法中，為了強調富士康農民工與深圳戶口的工人間存在的工資歧視，故意將深圳工人平均工資三千兩百多元，與富士康農民工底薪資九百五十元做對比，



以顯示（中國大陸特有的）農民工所遭受的特殊歧視。事實上所謂深圳工人平均工資是包括了加班費年終獎金等所有給付，而且還包括各領域的白領專業人士的高薪工資一起做的平均值。因此，用這種方式來做對比，就好像用台北市所有上班族的平均工資（可能五、六萬元）與扣除加班費的外勞資薪 17280 元相比一樣。當然，正如同我們對外勞資薪資存在著差別待遇一樣，農民工的薪資也必然遭到差別待遇，只是似乎不必「用心良苦」地故意再擴大。

這種說法的主要目的，就是強調中國的特殊性，即所謂的「中國模式」——只因為中國…所以只在中國……才可能。進而符合台灣部分一貫反中國的政治勢力的立場。我們反對這些論調，倒不是在對中國問題上有著與之不同的立場，而是因為過度將富士康工人的問題「中國特殊化」，內含著台灣工人在勞動現場一點問題都沒有。富士康自殺工人，就像被眾多稻草壓垮的駱駝一樣，如果，只強調那壓垮駱駝的最後一根稻草，會忽略台灣工人這隻駱駝，雖然沒有那最後一根稻草，但也已被壓得喘不過氣來的事實。

我們特別針對這種論調提出反駁的另一種原因，是因為我們不忍心見到在台灣資本創立的工廠裡，走上絕路的勞工弟兄姐妹們，再度被台灣的政治型學者進行「政治謀殺」。

我們在前面曾提到過自殺率的問題，42 萬人中 11 人自殺死亡，其自殺死亡率確實低於中國大陸、甚至也低於台灣的平均值（以台灣的自殺死亡率來看，每 42 萬人，每年會有 73 人自殺死亡，每四個月會有 24 人自殺死亡）。通常我們看待這類事情，比如某工廠的癌症罹患率特別高、某地區的人特別長壽、某路段的車禍死亡率特別高，我們都會從該地區與其他地區特別相異的因素著眼。可是富士康事件中，自殺死亡率正因為沒有比其他地區高，恰恰說明了它不是中國、富士康才會發生的問題，它普遍存在於世界各個工廠裡，當然也包括台灣。

最近在法國第一大的電信公司法國電信，工會向該國檢察官提出了告訴，要求調查公司三年內連續 35 人自殺事件。法國電信公司本來還是一個總僱用人數 16 萬的公營公司，幾年前開始民營化，民營化後除了裁掉 6 萬名員工之外，還包括原本幾乎屬終身僱用制的僱用制度的彈性化、頻繁的部署移動、勞動強度加強、業務壓力增大等。



富士康的生產線作業模式，常被批評無法發展人際關係，易造成工作壓力。圖為主機板廠的生產線女工。(照片來源：聯合報)

富士康深圳廠區的自殺事件與法國電信公司的連續自殺事件相比，前者低工資，後者是高工資；前者是農民工、後者沒此問題；前者是年輕單身；後者多半的中壯年有家庭；前者無實質工會、後者有相當實力的工會；前者因軍隊式的勞務管理，後者沒受到如此指控，那麼兩者之間共同點到底是什麼？富士康的問題，當然存在著一些結構性的問題——國際垂直分工下的下游代工廠、國內的勞動體制、個別企業內的勞務管理、勞動條件等，但當我們看到了法國電信的問題之後，應該要發覺這並不是只有中國農民工才會發生的問題，進而檢討我們台灣勞工的處境。

勞工普遍面臨職場壓力的問題，職場壓力包括了人際關係、勞動報酬滿足度、勞動的強度與時間、職場文化、職務要求、雇用的穩定性等，當然勞工所處的社會環境也會影響工作壓力。我們用這樣的標準再來看富士康問題與法國電信工會的問題時，可以發現富士康因為軍隊式的勞務管理，讓勞工與勞工之間根本無法交談，



從勞動強度與時間來看，富士康採取一班 12 小時的對輪方式輪班，這種輪班方式對工人的身心都會造成很大的壓力。

根本沒有人際關係可言。在僱用穩定度上，雖然他們都是正規職雇用，但因為惡劣的勞動條件，往往留不住人，流動性非常大。從工資的滿意度來看，或許公司提供食宿，因此可以顧個人的溫飽，但他們來自農村，大部份人必須寄錢回家，而工資的概念，本來就不是只顧工人個人溫飽的，還必須要同時顧到工人的家庭，否則下一個世代資本家就沒有勞動力可用了。從勞動強度與時間來看，富士康採取一班 12 小時的對輪方式輪班，這種輪班方式對工人的身心都會造成很大的壓力。反觀法國電信公司的情形，法國公司的待遇良好，據說在該國算得上令人稱羨的職業，可是在僱用穩定上剛大量裁員，使留任的工人仍然人心惶惶，並且未來也不再像過去一



定保障終身雇用，做為勞動彈性化的一環，職務的調度非常頻繁，造成很大的適應壓力，而且每個人都被要求難以承擔的業務成果，更是造成自殺的重要原因。

我們要回過頭來看看台灣勞工目前的處境，想想是否台灣勞工也已被逼到自殺的懸崖邊兒上了呢？

先從工資方面來看，17,280 元的最低工資，很多的勞工靠的就是這最低的工資保障，尤其是時薪制勞工更是如此，它真的夠一家人的生活費用嗎？兩萬多塊錢的大學畢業起薪，對一個剛出社會就背負的數十萬元助學貸款的青年學生來說，是何等絕望。就雇用的穩定度來看，臨時工、契約工、約聘雇人員、派遣工、勞務承攬、假外包，還有甚至連工人身份都被否定了的保險公司業務員、聯結車司機、高爾夫桿弟等，這些原本被稱為「非典型雇用」的勞工，在台灣其實早已過半，成為新的典型了。

即便相對雇用穩定的「典型雇用（或正規雇用）」，其實只要資遣用合乎《勞基法》規定，說裁也一樣被裁，勞工毫無反抗能力。《勞基法》新增的責任制勞工，已經越來越擴大適用，所謂責任制，完全不必遵守原本《勞動法》每日工作八小時、每工作六天必須休息一天、每月加班不得超過四十六小時（男性）規定，資方想要叫你做多久就可以做多久。再從職場文化來看，「文化」一詞在台灣確實還蠻流行的，各種文化活動越來越多，可是和以前無數傳統文化創造自勞動人民的勞動過程有所不同，現今我們工人頂多只能成為文化活動的觀賞者，因為在我們的工廠裡，資方設計好的勞動管理、生產流程裡，是不可能創造出文化來的。在社會環境方面，高房價造成的居住不穩定、退休制度的不健全造成未來生活恐懼、老人安養無著落，使得目前為數眾多的中高齡單身者尤其不安等等問題，難道沒有一步步把台灣工人逼入絕境嗎？

也許我們台灣不容易發生類似富士康的問題，因為我們沒有集中 42 萬人的廠區，因此，在自殺地點不會那麼集中，社會就可以將之解釋為個人感情、財務、精神問題。也許就業工人的問題真的不會成為問題，因為我們眾多的失業者自殺，都可以置之不理了，那還會在乎處境比失業者要好太多的就業者問題嗎？

有工作的人，因過勞而死；沒工作的人，因生活無著而死；有工作的人除了會過勞死之外，又讓我們注意到工作壓力也會逼人跳樓，到底我們工人要死多少？工人自殺的問題，不是景氣好就死得少點兒，景氣不好就死得多點兒那麼簡單，我們應該更仔細地面對勞動的每一個過程，由工人自己來爭取，畢竟企業者規劃生產與勞動方式時，效率、成本、品質、利潤是他們的考慮，工人的狀態並非他們的考慮項目。❖



# 金融海嘯後 日本勞動派遣法 之省思

文化大學法學院教授 邱駿彥





人力運用彈性化是現代企業具備競爭力的重要手段之一，但另一方面，勞工工作權益能否確保，也是就業安定、社會治安、內需經濟活絡與否的重要指標。兩者間如何求取平衡發展，當是每一個國家不容忽視的勞動政策。

台灣自1990年代開始，企業間就有採取勞動派遣模式解決暫時性人力需求的作法。可惜近二十年來，並沒有任何比較有效引導勞動派遣機制往正確方向運作的法律規範，以致最近幾年來勞動派遣成為企業界人力運用的最愛，尤其金融風暴後景氣回溫路上，雇主飽受驚嚇之餘對於增聘正式員工裹足不前，在《勞動基準法》對於定期契約的嚴格規範下，勞動派遣遂成為企業解決人力需求的首選，甚至製造業界中也屢見使用派遣勞動力取代正式僱用。

勞動派遣的人力運用模式，也非絕對是猛虎出閘，勞動派遣對於初入職場的年輕勞動力具有提供社會學習、累積工作經驗的功效，也對於解決暫時性失業，具有立竿見影的效果。然而勞動派遣也具有短期契約的性質特徵，在高房價、高消費、低工資的經濟環境下，派遣勞工無法確保工作機會連續的狀況下時，容許企業大量使用派遣勞動力，必定會出現長期性就業不安定的後果。因此，如何在景氣回溫時，鼓勵企業主盡量長期雇用勞工，有效控制勞動派遣模式的氾濫，使派遣勞工的勞動權益保障不致於野放，應該是我國當前勞動政策上的重要課題。

目前我國對於企業界所流行的勞動派遣，已經到了不得不正視的地步，如何制定有效的法律規範以避免勞動派遣模式侵蝕到常態雇用，特別是在後ECFA時代下，就業安定與否一定會影響到台灣人民的生存與經濟發展。而如何才能制定出有效的勞動派遣規範，觀察與了解與我國社經發展背景近似的鄰國日本作法，應該會給我國有莫大的啟示。







## 日本《勞動派遣法》的制定與發展現狀

### (一) 日本《勞動派遣法》的制定與發展背景

日本自 1985 年制定《勞動派遣法》施行之後，原本採取正面表列方式，只開放 13 項工作種類可以從事勞動派遣，嚴格管制企業運用勞動派遣人力的範圍。但另一方面由於日本《勞動基準法》中，對於定期契約並未如我國法律一般的嚴格限制，使得企業主運用定期契約人力並不困難，再加上當時日本國內對於勞動派遣的認知，比較定位在專門性技術人力運用，因此派遣法剛開始施行時，並未立即影響到原本的常態雇用。

### (二) 日本勞動派遣法的鬆綁歷程

日本自 1980 年代開始受到泡沫經濟的影響，企業界面臨愈來愈嚴峻的國內外競爭，雖然雇主可以比較自由使用定期契約勞動力，但自己雇用勞工必須承受龐大的工資成本壓力<sup>1</sup>，如果能像租車出遊一樣，有所需求時可以很方便使用，用完之後拍拍屁股沒有任何負擔，於此思維下，企業主的人事成本節約方針，自然朝向使用派遣勞動力發展。於是日本政府受到資方壓力下，勞動派遣法從 1985 年原本限制 13 種工作種類，1986 年開放為 16 種類，1996 年更開放為 26 種類。接著 1999 年底再修法從正面表列的限制派遣工作種類，鬆綁到負面表列，最後 2003 年時甚至連製造業也開放容許勞動派遣。

---

1. 日本勞動基準法第二十六條明定，即使在無訂單的停工狀態時，雇主仍必須給付勞工原本工資的百分之六十。



### (三) 日本勞動派遣法鬆綁的自食惡果

由於景氣還不致於大壞時，企業趁著派遣法鬆綁使用了不少派遣勞動力取代正式雇用，被企業排除的正式勞動力，不得已之下也只好進入派遣市場，惡性循環後造成越來越多的日本勞工於勞動派遣機會中載沉載浮。依據日本全國性工會組織「連合」之推估，派遣勞工人數在 2003 年時只有約 74 萬人，占全國就業人口總數僅百分之一強，但《派遣法》一路鬆綁後，金融海嘯風暴前的 2007 年時，從事勞動派遣工作的勞工已達 321 萬人之多<sup>2</sup>。

如此大量的派遣勞工充斥勞動市場下，因為就業競爭及經濟發展遲滯，導致派遣勞工工資逐年不升反降，國民消費能力也連帶下滑。尤有甚者，2008 年秋天嗅到金融風暴危機後，企業開始著手精簡人力，當時在製造業中從事勞動派遣工作總人數有 46.6 萬人，企業為求保命遂大量終止使用派遣勞動力，一夕之間被逐出製造業勞動派遣市場之勞工竟高達有 13.8 萬人，除了比例之高令人咋舌外，也帶來高失業率的後果。

金融風暴稍微和緩後，日本勞資雙方與政府痛定思痛，開始檢討如何整頓與修改勞動派遣法。終於在 2010 年初，執政、在野各黨皆提出勞動派遣修正草案。以下本文謹將日本勞資政三方針對《勞動派遣法》鬆綁後的反省介紹於後，希望我國主管機關可以從日本忽視勞動派遣嚴重性的後果，及其反思解決之道的思維中看到他山之石，深刻理解勞動派遣機制的管控與引導，絕非少數幾個《勞動基準法》修正條文可以奏其效。

## 日本《勞動派遣法》之修法內涵

日本今年初所公開發表之勞動派遣法修法議案中，可以歸納出有三大方向，即（1）針對派遣事業強化規制、（2）確保派遣勞工之雇用安定與待遇改善、（3）強力取締違法派遣。以下謹就三大方向介紹其具體做法。

### (一) 強化規範派遣事業

#### 1 原則上禁止登錄型派遣

日本《勞動派遣法》中，原本分為長僱型勞動派遣與登錄型勞動派遣兩種。長僱型勞動派遣之雇主通常與受派遣之勞工訂有長期僱用契約，因此派遣勞工雖被派遣至要派公司提供勞務，但其所受保障幅度與一般正式僱用勞工沒有兩樣，因此從事長僱型派遣之派遣公司僅需向主管機關報備即可。但登錄型派

2. 日本厚生勞動省「勞動者派遣事業平成 18 年度事業報告集計結果」（2007.12.28 發表）



遣，通常是派遣公司與要派公司針對勞務派遣簽訂商務契約得到訂單後，派遣公司始與派遣勞工簽訂定期的勞動契約。由於派遣勞工之工作期限受限於派遣公司所得到之人力派遣訂單期限，因此登錄型派遣模式者幾乎可以說都屬於定期契約工。雖然《日本派遣法》中對於擬從事登錄型派遣業務之派遣公司採取嚴格管控的許可制，但仍無法阻擋愈來愈多的登錄型派遣事業發展，其後果是短期工作的派遣勞工人數劇增，不僅造成就業不安定，且在景氣不好時派遣勞工首當其衝很快地變成失業一族。

日本《勞動基準法》中，對於定期契約並沒有採取十分嚴格的管制，且最近又修法鬆綁定期契約年限，因此日本政府認為為了避免勞動派遣再度氾濫，應該關閉登錄型派遣的大門，將勞動力引導至定期契約。至少定期契約是由使用勞力之企業自行雇用，勞工之工資、職災補償、社會保險等各項勞動權益比較能夠確保，集體勞動權利事項也有正常管道可以運用。

至於原則上禁止登錄型派遣之具體做法，除了將明文規定禁止派遣公司派遣不定期契約以外之派遣勞工外，尚有三種工作者例外，仍得為登錄型派遣。其一是主管機關以命令公告之 26 種專門性工作，其二是產假期間、育嬰休假期間、及家庭照護休假期間之代理工作，其三是高齡勞工之派遣。

另外，考慮到目前仍有不少勞工從事登錄型派遣工作，因此針對目前從事登錄型派遣人數較多，且派遣爭議較少之工作種類，予以 2 年為期之猶豫期間。

## 2 原則上禁止製造業使用派遣勞動力

基於製造業使用派遣勞動力，將會侵蝕到大量勞工的正式雇用，且製造業中基層勞動力之工作種類選擇性不高，一旦被排除在正式雇用門外，很難有轉換工作的機會。因此為了大多數勞工的就業安定考量，朝野雙方對於禁止製造業使用派遣勞動力，幾乎都有了共識。唯一差異者是，政府案中認為如果派遣公司與派遣勞工訂有不定期契約者，將此類勞工派遣至製造業要派公司提供勞務，實際上並不至於對就業安定有所影響，因此提出與派遣公司訂有不定期契約的派遣勞工，仍可被派遣至製造業中從事派遣工作之意見。然而，在野黨案中認為此次修法不只應重視就業安定考量，同時也應注意派遣勞工之勞動條件等權益，因此即使訂有不定期契約之派遣勞工在製造業工作，仍有可能因為該製造



聯合國貿易及發展會議之全球投資報告顯示，服務部門中，金融、商務專業、貿易和運輸倉儲通信等生產流通性服務業吸引最多的外資投資金額。

業的要派公司雇主停止使用派遣人力而導致派遣勞工的失業後果，故認為仍應嚴格限制製造業使用派遣勞動力，但政府命令所定之 26 種專門性工作、產假、育嬰、家庭照護休假等之代理工作，例外仍可使用派遣勞工。

### 3 原則上禁止按日計酬派遣及 2 個月以內之定期勞動派遣

為了讓派遣勞工能有比較穩定的收入，修正法中原則上禁止按日計酬方式的派遣，另外也禁止 2 個月以內之定期契約派遣，即使針對產假、育嬰休假、家庭照護等代理工作，新法特例准許定期契約派遣，派遣期間也不得少於 2 個月<sup>2</sup>。如此規範之目的，在於使派遣勞工至少能有 2 個月以上之較為固定之工作期間，因此如果派遣期間少於 2 個月者，法律上將擬制視為派遣期間為 2 個月外加一日。

### 4 關係企業間之派遣限制

為防範關係企業間自行成立派遣子公司，做為提供特定關係企業母公司勞務之勞務派遣機構<sup>3</sup>，新法將限制派遣公司對於單一要派公司所提供之勞動派遣，不得超過該派遣公司能夠提供派遣勞務量之百分之 80 以上。

另外，為避免要派公司先資遣勞工或與勞工達成合意終止契約後，再整批改由派遣公司派遣回來，新法將明定禁止要派公司以派遣勞動力方式使用離職後未滿 1 年之原勞工。

2. 日本勞動基準法明定，女性勞工產假為產後八週，產前有四週（女性勞工認為有需要時可請求），前後共有 12 週。因此即使代理產假期間之派遣工作，也不得少於 2 個月。
3. 日本勞資關係現場實務上，有不少大企業自行成立子公司，做為母公司招募人才、派遣勞務之外部機構。萬一景氣不好無需大量派遣人力時，母公司就結束派遣勞工之工作，進一步更使該人力派遣子公司宣告破產，避免負擔龐大的資遣成本。因此導致受害勞工起訴請求確認與母公司之間有實質的勞動契約關係。此類訴訟需應用到法人格否認的法理，原告勞工不一定能得到勝訴判決。



## (二) 確保派遣勞工之雇用安定與改善待遇

### 1 均等待遇原則

為落實同工同酬原則，新法明定派遣勞工之勞動條件，必須與要派公司從事同種類工作之其他勞工同等待遇。至於保障派遣勞工勞動條件及避免受派遣公司不當剝削之具體做法，則採取要求派遣公司確實做到資訊公開原則。

例如新法中要求派遣公司在僱用派遣勞工、開始派遣、及與要派公司商議年度更新派遣費用時<sup>4</sup>，必須將每一派遣勞工之派遣費用明示予派遣勞工知悉。

另外，派遣公司必須公開所收入之每一派遣勞工之派遣費用與給予派遣勞工工資之差額，占全體派遣費用之比例。

### 2 強化派遣公司之法定義務

要求派遣公司僱用派遣勞工時，必須負有對該勞工詳細說明工資、保險等派遣條件之法定義務。另外，派遣公司派遣勞工至要派公司時，必須主動通知要派公司，所派遣之勞工是否與其訂有不定期契約。

### 3 強化要派公司之法定義務

除了原本派遣法中課予要派公司必須負擔之法定義務外，新修訂法中將強化若干對於要派公司之義務，例如：

- (1) 要求要派公司必須遵守與派遣公司間所訂定之勞務派遣契約內容。
- (2) 禁止以行使特別休假權為理由，對於派遣勞工不利益待遇。
- (3) 禁止以育嬰休假為理由，對於派遣勞工不利益待遇。
- (4) 禁止性別差別待遇。
- (5) 課予要派公司連帶負責派遣勞工工資與社會保險之給付義務。
- (6) 課予要派公司對於派遣勞工之安全衛生教育訓練義務。
- (7) 要派公司必須代替派遣公司行使定期健康檢查義務。
- (8) 罹災勞工對要派公司請求職災補償時，要派公司負有先予墊償之義務。
- (9) 禁止要派公司任意要求派遣公司透露派遣勞工之個人資訊。
- (10) 要派公司不得拒絕與派遣勞工所屬工會進行團體協商。

4. 新法中要求派遣公司必須與派遣勞工訂有不定期勞動契約，因此就會產生雇用派遣勞工後、與開始派遣時之時間差。另外，日本派遣公司與要派公司訂立勞務派遣商務契約時，考量一般每年度之工資成長，因此大多數都會在年度開始前商議更新派遣勞工之派遣費用。



- (11) 要派公司接受勞務派遣後，應將有關使用派遣勞工之人數與工資等事項，主動通知要派公司所屬企業工會。
- (12) 要派公司與派遣公司中途解除勞務派遣契約時，必須考量派遣勞工之雇用安定，依民法規定採取損害賠償之適當措施。

### (三) 強力取締違法派遣

#### 1 違法派遣之處置

為了落實勞動派遣之僱用安定，對於違法使用派遣勞動力之要派公司，將課予必須實質僱用該派遣勞工。具體規範為：下列違法使用派遣勞工之情形者，視為要派公司願意以派遣公司給予該派遣勞工之同一勞動條件，與該派遣勞工成立勞動契約之要約。

- (1) 違反禁止使用派遣勞工之規定者。
- (2) 接受未經合法許可之派遣公司所派遣之勞動力者。
- (3) 使用超過派遣限制期間之派遣勞工者。
- (4) 違反禁止使用登錄型派遣之原則，接受未與派遣公司訂立不定期契約之派遣勞工者。

凡要派公司有以上四種情形之一者，要派公司負有正式僱用所使用之派遣勞工的法律上義務，視為成立勞動契約之要約，至於是否要承諾與要派公司訂定正式勞動契約，其權利在派遣勞工手中。

如果要派公司不正式僱用上開派遣勞工時，法律上賦予勞工行政主管機關有權予以介入勸告。

#### 2 政府之責任

政府對於無法再擔任被禁止勞務派遣之行業或工作之派遣勞工，必須透過職業安定與職業訓練、職業介紹等機制，採取輔導該等勞工轉業之措施。

#### 3 變更法律名稱

為了加強對於派遣勞工之勞動權益保障，新法擬將原來勞動派遣法之名稱，更名為「派遣勞工保護法」，以彰顯新修訂法之立法目的與精神。☺



# 英國求職者 津貼及相關制度 之變革

勞委會勞工保險處科員 林煥柏



英國就業保險制度源於1911年之《國民保險法》（the National Insurance Act）實施強制性的失業保險方案，後因於1980年代失業情勢持續惡化，失業給付之發放金額持續增加，英國政府遂於1996年將其改制為「求職者津貼」（Jobseekers Allowance），由原本單純之社會保險制度轉變為具有積極性之勞動市場政策，嚴格控管失業認定及給付發放之發放以防止道德危機之發生，並加強年輕及長期失業者之就業安全保障，俾利提昇失業勞工之再就業率，規劃之縝密應可為我國未來立法之借鏡。

本文將先簡介英國求職者津貼制度之變革，其後將分別介紹求職者津貼及新協定計畫之內容，以及英國於2009年10月開始推動的「求職者制度及彈性新協定計畫」之政策概要、實施內容等，最後提出本次考察之心得及對於我國就業保險制度之建議。

## 英國求職者津貼制度之成立

### （一）制度簡史

20世紀初期，由於英國產業結構產生改變，致失業人數持續上升，政府因而開始檢討協助失業者的方法，於是英國政府在1909年決定向失業者提供更多保障，遂於1911年通過《國家保險法》（the National Insurance Act），正式實施強制性的就業保險制度，向失業者提供基本經濟援助。

且在1986年以前，英國政府對於請領失業給付者是否有求職意願部份，僅作寬鬆的認定，性質仍屬於單純提供失業給付，確保失業勞工生活，降低其產生社會問題的可能性。但由於失業率持續居高不下，領取失業給付者眾多，保守黨政府於1986-96年間引進對請領給付者進行嚴格訪談的制度，所有人需要有積極尋找工作的意願，才具有請領給付的資格。採行嚴格的給付標準，是為了降低失業者對於給付的依賴，這也是往後工黨政府「從福利到工作（Welfare to Work）」政策之基本精神，其主要的目標是為了減少福利的支出與對福利的依賴，並有效降低失業人數、提高工作動機。簡言之，如果工作機會是存在的，人們領取救濟金的權利就必須符合找到工作的義務。





為了達成完全就業的目標，英國政府在 1995 年開始改革其失業保險制度，並於 1996 年設立求職者津貼 (Jobseeker's Allowance)，同時開放民間顧問公司提供求職者諮詢服務，以便於媒介工作。求職者津貼由兩部分組成，一為社會保險制度之繳納保費型 (contribution-based) 求職者津貼，二為社會救助制度之資產調查型 (means test-based) 求職者津貼。前往特別就業中心申請津貼之求職者必須簽署一份求職者協議 (Jobseeker's Agreement)，說明所欲就業之職類，以及擴展就業機會所需採取之行動等，方可符合領取津貼之要件。

簡而言之，求職者津貼是英國政府長期實施就業保險制度，在面對大量失業人數的勞動市場情勢下，所採取的因應措施。它具有兩個特點：

## 1 結合社會保險及社會救助的就業保險制度

求職者津貼同時整合繳納保費型 (社會保險) 及資產調查型 (社會救助) 兩種不同的給付，其目標係為了確保所有勞工，尤其是長期失業者皆可獲得政府提供之資源，並且專注於尋職。英國政府認為，其他國家之就業保險制度並不會與社會救助或積極性勞動市場政策整合，但這些國家的積極性勞動市場政策資源通常會聚焦在有參加社會保險的那些勞工身上，但這些人通常是短期失業，或是具有較佳的就業能力者。

## 2 提供完全聚焦在「回到職場」的就業服務措施

請領求職者津貼，必須簽訂求職者協定，並確實參加並執行特別就業中心所提供的相關就業服務，目的只有一個，那就是趕快讓求職者回到職場。



解決長期失業問題是英國政府於 1997 年開始的主要勞動市場政策目標，除了針對 18-24 歲的年輕人外，就業支援也擴展到中、高齡勞工。



## (二) 求職者津貼制度簡介

求職者津貼之執行單位為特別就業中心 (Jobcenter Plus)，該中心整合了原本分離的就業服務與給付請領作業，英國政府並投注大量預算強化人員素質，且擴展據點。以下簡要介紹求職者津貼之相關適用對象、請領要件及給付內容。

### 1 適用對象

18 歲以上，65 歲以下（女性則為 60 歲以下）尚未符合國家保險年金請領條件，居住於英國者。惟自營作業者排除參加繳納保費型之求職者津貼制度（自營作業者僅可參加收入型之求職者津貼制度）。

### 2 給付請領條件

#### (1) 繳納保費型 (contribution-based)

年滿 18 歲以上，已失業或每週工作時數未滿 16 小時者，離職退保前 2 年具有 1 年保險年資，於特別就業中心辦理登記，必須有工作能力、工作意願且積極尋找工作。求職者必須簽訂求職者協議 (Jobseeker's Agreement)，該項協議係由求職者與個人諮詢員 (Personal Adviser, PA) 所協議簽訂，賦予求職者積極尋職之義務，並提供相關就業行動計畫 (action plan)。求職者拒絕簽訂該項協議或無法履行者，即終止津貼之發放。

#### (2) 資產調查型 (means test-based)

適用於不符前開津貼請領條件，且儲蓄低於 1 萬 6 千英鎊者，如配偶仍屬就業，其每週工作時數須低於 24 小時。其餘請領條件同上。

### 3 給付內容

#### (1) 繳納保費型 (contribution-based)

18 到 24 歲者發給 50.95 英鎊，年滿 25 歲以上則發放定額給付 64.30 英鎊。經 3 天之等待期後，發給 26 個星期之津貼。求職者所領取之本項給付不得免稅。

#### (2) 資產調查型 (means test-based)

給付內容端視其收入、貧窮程度及家庭狀況而定，惟給付期間並無限制，只要該求職者之狀況符合前開請領要件，得持續請領。求職者領取本項津貼者，得免稅。

## 消弭長期失業－新協定計畫

### (一) 新協定計畫制度簡史

英國政府於 1997 年開始，其主要勞動市場政策目標即在於解決長期失業問題，尤其是 18-24 歲的年輕人，以及將就業支援擴展到中高齡勞工。其中，新協定計畫 (New Deals) 就是英國政府這波勞動市場政策之重心。該計畫係建立在求職者津貼



制度之基礎之上，並且針對不同年齡層、不同失業狀況之勞工提供符合其需求之就業協助計畫。

英國於 1998 年 4 月啓動的新協定計畫是工黨政府「從福利到工作」(Welfare to Work) 政策中的關鍵部分，承諾在四年內為新協定計畫出資 35 億英鎊（約折合新台幣 1,645 億元），以幫助求職者返回工作崗位。該計畫給予那些參與了新協定計畫的 18 至 24 歲、25 歲以上以及身患殘疾的求職人士一個實際的機會來發展其潛能、獲取技藝與經驗，並找到工作。此外，針對單親父母及身心障礙人士的新協定計畫，也為渠等提供機會獲取其他津貼，以便於嘗試對工作的選擇。

## (二) 新協定計畫內容簡介

首項在全英國推行的新協定計畫，是 1998 年為解決青少年失業人數日增及相關社會問題而推行的「青年新協定計畫」(New Deal for Young People)。本計畫實施對象係 18 至 24 歲並已領取求職者津貼至少六個月之求職者，且屬強制性質。參加者可獲得額度與求職者津貼相同的津貼，但他們須參加一項為期四個月的「入口計畫」(Gateway)，期間可獲專人提供求職協助、就業輔導和指引，以及針對基本技能不足方面的協助。如參加者在前述期間結束後未能就業，便須參與下列四項工作中其中一項，包括：

- 1 從事政府補貼工資之工作至少 6 個月以上。
- 2 接受 12 個月的全時 (full time) 教育及職業訓練。
- 3 為環境工作小組 (Environment Task Force) 工作。
- 4 為志工團體 (voluntary sector) 工作至少 6 個月以上。

英國政府在青年新協定計畫成功後，繼續於 2001 年 4 月推出針對長期失業者的新協定計畫 (the New Deal for long-term unemployed people)，本項計畫適用於年滿 25 歲而且失業兩年以上的求職者，其提供的協助包括：

- 1 從事政府補貼工資之工作至少 6 個月以上。
- 2 缺乏基本工作技能者，接受全時教育一年。
- 3 求職者無法在「入口計畫」期間就業者，再接受 3 個月的密集就業服務。

## 英國求職者制度及彈性新協定計畫

### (一) 政策概述

在 2007 年 7 月，英國政府發表了《社會福利綠皮書》：「上工，更幸福：完全就業的下一步 (In work, Better off : next steps to full employment)」，指出了未來求職者津貼及各項新協定計畫的政策方向：向各界就業支援專家購買個人化的就業服



英國政府除提供失業者保險和求職者津貼外，同時開放民間顧問公司提供求職者諮詢服務，以便於媒介工作。

務、每項計畫須可因應每位求職者的個別需求，因此，為了更有效地幫助長期失業者找到工作，於 2009 年 10 月開始，青年新協定計畫及 25 歲以上失業者之新協定計畫將由求職者制度及彈性新協定計畫（Jobseeker Regime and the Flexible New Deal Plan，以下簡稱彈性新協定計畫）取代。

彈性新協定計畫係在不分失業者年齡、種族及其他因素的前提下，提供因應求職者個別需求及生活狀況的就業諮詢及支援，簡化原針對長期失業者的各項就業服務，並為所有年齡層的求職者建立獲得密集性就業服務的單一通道。其主要目標係針對所有失業勞工最大化求職機會，以及降低各項不在職（out of work）津貼之請領人數。此外，彈性新協定計畫將依就業服務提供者之成果來給予服務提供者報酬，因此，這些服務提供者必須更致力於積極性的就業服務，並專注於建立與在地、社區之夥伴關係。

於請領求職者津貼之前 12 個月期間，雖由特別就業中心的諮詢員協助其尋職，然而，大約 10 萬名請領求職者津貼的長期失業者，他們具有其個別且複雜的就業需求，但特別就業中心提供給一般失業勞工之相對簡化、一體適用（one-size-fits-all）的就業服務無法適用在長期失業者身上，因此，經過 12 個月後，求職者將轉介至執行彈性新協定計畫的服務提供者（provider）。

## （二）實施方式

彈性新協定計畫係著重在申請求職者津貼者之需求，以及針對所有求職者引進一種彈性的新協定計畫，該計畫將增加針對於請領求職者津貼期間求職者的就業支援，並要求其付出相對的義務。

當失業勞工前往特別就業中心求職並進入津貼給付體系，中心的個人諮詢員將進行就業諮詢，並尋找該求職者進入就業市場之障礙。該階段可幫助個人諮詢員瞭解其是否有進入就業市場之需求，或轉介為自營作業者，並告知領取求職者津貼之



各項請領條件。透過諮詢，如該求職者之基本或就業技能與就業市場可能存在有相當之落差，將進行所謂技能健康檢定（skills health check），其後求職者將開始進入彈性新協定計畫的四個階段，茲分述如下。

## 1 第一階段：自行求職 self-help (請領求職者津貼期間 1 至 13 週)

辦理求職登記後最初 3 個月仍以現行求職者津貼制度為基礎，約 60% 的求職者將在 13 個禮拜內就業。這些就業能力較佳的求職者僅需要有效的媒合即可進入勞動市場中的職缺，而特別就業中心將透過兩週一次的求職審核（review）及查考，以確認其就業狀況。惟諮詢員若認為該求職者係屬勞動市場之弱勢者，可馬上提供第三階段的求職支援（Job Search Support）。

於首次面談，諮詢員亦將藉由技能檢測來深入瞭解求職者之就業技能是否有算術、語言及口語上之困難，以便轉介其接受基礎技能訓練來提昇其就業能力。此外，兩週一次的求職審核（Job Search Review）可確認求職者是否按照其求職者協定積極尋職，並隨時根據求職者個人狀況之轉變，諮詢員亦可隨時提供相關之就業服務。

本階段對於絕大部分的求職者而言，與現行求職者津貼體制相較並無重大轉變，僅新增「回到工作（Back to Work）」之措施，求職者於請領津貼 6 至 8 週期間，將參加約 1 個小時團體座談的「回到工作」措施，該座談之目的主要係闡明求職者應有之權利義務，且有助於求職者瞭解特別就業中心提供之各項服務，並展開其就業行動計畫。

英國的求職者需參加約 1 個小時團體座談的「回到工作」措施，該座談之目的主要係闡明求職者應有之權利義務，且有助於求職者瞭解特別就業中心提供之各項服務，並展開其就業行動計畫。



# 2

## 第二階段：導引求職 directed job search (請領求職者津貼 14 至 26 週)

經過第一階段之就業服務措施後，約有 40% 的求職者將進入第二階段。在本階段，特別就業中心將再次檢視或修改求職者所簽訂的求職者協定，以確認中心是否需提供額外之協助，且所有本階段之求職者必須接受任何職缺，以擴大求職者的求職範圍；在這個階段，將會有一連串的密集面談，求職者將被要求擴大其尋職範圍，包括：較遠的工作地點、較低工資的工作、較長工時等求職者原本不願意前往的工作。

此外，求職者將連續 6 個星期參加求職審核，並持續進行相關促進就業措施。在第 5 次的求職審核後，就業諮詢員認為其就業能力處於弱勢地位的求職者，必須進行兩次額外的求職審核，以確認該求職者是否需要額外的協助。

# 3

## 第三階段：支援性求職 supported job search (請領求職者津貼 26 週)

於請領求職者津貼 26 週後，約僅 20% 的求職者可能進入第三階段，本階段特別就業中心將提供支援性求職措施，針對請領津貼期間較長者，提供彈性化且個人化的就業服務，以協助其儘速回到職場。

進入本階段的求職者將包括：

1. 失業達 6 個月以上，並經過第一及第二階段者；
2. 特別就業中心之就業諮詢員認為有必要提供密集協助者。

上開求職者將進入現行新協定計畫之「入口」(Gateway) 階段。本階段個人諮詢員將強制每位求職者接受正式認定，並擬定改善其就業能力之「回到工作 (back to work)」計畫。每個求職者將要求參加這些強制性的就業諮詢服務，特別就業中心於本階段提供更多的就業服務，相對地，求職者也必須盡更多的義務，這是為了確保這些就業服務都能被有效利用。

在這個階段，過去曾經請領過較長期間之津貼，或在就業上遭遇特別的困境的求職者，將獲得更密集的就業服務，另外，求職者的工作技能也是進入「入口」階段的重要參考依據。針對那些讀寫能力、數學能力及語言能力有障礙者，特別就業中心將鼓勵他們參加合適的訓練課程。



## 4

**第四階段： 彈性新協定計畫 flexible new deal  
(請領求職者津貼 53 至 104 週)**

當求職者經過第三階段之支援性求職措施後仍無法就業，特別就業中心將轉介其進入彈性新協定措施。經過 12 個月特別就業中心的就業服務後，此時求職者必須參加來自公部門、私部門或第三部門相關專家所提供的「回到工作 (return to work)」計畫。該計畫係針對這些就業市場上的弱勢求職者，提供更加密集且符合個人需求 (personalised) 的就業服務。該特定的就業服務措施可能在特定的就業區 (Employment Zone) 內提供工作機會，並要求雇主必須與該求職者維持一定期間之勞資關係。可能包含最少兩週的定期契約；或是一些更具挑戰性的個人就業行動計畫。此時，政府將強制本階段的求職者簽訂並參與這些計畫。本措施將取代下列自 1997 年開辦之勞動市場政策，諸如青年新協定計畫、針對 25 歲以上之求職者的新協定計畫、就業優先區 (employment zone)、針對 50 歲以上之新協定措施 (由特別就業中心的求職者自願參加)。

彈性新協定措施之服務提供者將確認個別求職者之需求，並依照他們的需求來規劃各種就業支援措施。這些服務提供者將與求職者一同進行就業支援行動最多 52 個星期，俾使其可順利找到並維持穩定就業，或轉為自營作業者，而服務提供者將在達成這些成果後，獲致政府給予之報酬。

**結論**

英國求職者津貼制度及就業服務相關計畫之內容，可看出英國政府於 1997 年之後，其就業安全政策方向顯然與一般福利國家不同；求職者津貼提供定額且不甚優厚的給付內容，強制求職者必須進行相當繁瑣的就業服務程序，但就實施成效而言，由 1997 年至 2008 年之成效相當良好，失業勞工的再就業率相當高，雖然部分英國學者專家認為這是因為英國在 2008 年之前總體經濟成長，因此有利於失業勞工尋職，但不可否認，求職者津貼及相關新協定計畫對於處於就業弱勢地位的長期失業者而言，助益甚大。

因此，英國在 1997 年之後對於就業安全體制的改革，走出了一般認知的社會福利國家道路，偏向政府強力介入就業市場的積極性勞動市場政策，英國政府認為，失業問題並非僅僅是勞工個人能力的問題，他們希望投入政府資源，讓有工作能力的人都能就業而賺取工資而非依賴津貼過活，對於無就業能力者，則給予長期的社會救助，確保每位勞動者都能受到保障，其政策思考及內涵或可作為我國未來就業保險或整體就業安全施政之參考。🌐