

# 世界主要國家婦女勞動力參與率情形及影響其變化之因素探討



勞工委員會綜合規劃處 科長 李集國

## 前言

近數十年來，全球經濟發展的最顯著現象之一是婦女勞動力參與率（Female Labor Force Participation Rate, FLFPR）比重的提高。婦女有給工作的增加改變了就業趨勢，使男女兩性在勞動力參與率的差距縮小。1980年代及1990年代初期，世界各地除非洲外，勞動力成長率實質上是婦女高於男性（Lim,2002）。21世紀的美國及其他OECD國家，婦女更積極參與勞動力，全面的擔任無技術、專業及管理職工作。家庭以外廣泛存在的有給職工作及社會高層的工作，對一世紀以前的許多婦女來說，是聞所未聞。此種婦女就業機會的增加及經濟的自治，對兩性在經濟及社會地位上產生更大的性別平等（ILO:2007）。同時對許多第三世界國家來說，全球化的結果，已開發工業化國家將紡織、成衣及電子等工廠遷往當地設廠，大量僱用廉價女性勞工，對婦女來說本身即是一項劃時代的革命之舉（Wolf,2004）。

20世紀這段期間婦女勞動力參與率的上升，使25-44歲年齡層的總勞動力參與率上升約50%。婦女的有給工作，改變了夫妻的權力關係，影響家庭的形成與解散，而且影響家庭理資源的分配（Costa, 2000）。因此在全世界逐漸認知到合宜的（decent）及有生產收益的工作，是脫離貧窮的唯一可行方法時，分析婦女在勞動世界的角色是重要的（ILO:2007）。

## 婦女勞動力參與率發展趨勢

1960年代日本婦女勞動市場呈M型結構。婦女勞動力參與率在接近20歲左右時高達70%以上，25-29歲年齡層時下降到46%，45-49年齡層再次上升到64%。當男女接受更好的教育時，青少年勞動力參與率下降；受過高等教育的婦女於結婚、生產及育兒時，比受較少教育的婦女有更強烈的傾向留在職場。1950年時日本婦女勞動力佔總就業的26%，1998年時佔總就業的41%。此一比例一直維持到2002年。1985年到2000年之間，婦女勞動力需求的增加反映在婦女受僱的數目增加了5.86百萬，同期間男性受僱

數目僅上升4.52百萬。在1994-1999年期間日本部分工時就業增加277%，從3百萬多一點增加到將近1千1百40萬，佔就業的比率從8.6%增加到21.6%。婦女部分工時佔全體部分工時的比率，從1974年的60.9%上升到67.9%，人數從2百萬成長到接近8百萬。部分工時婦女就業佔總婦女就業的比率，從1974年的16.1%上升到1999年的37.4%（表1）（Kumamoto-Healey, 2005）。

表1 日本婦女部分工時在非農業部門之比例，1974-1999

年	部分工時就業		婦女部分工時就業			
	百萬	占總就業百分比	百萬	占總婦女就業百分比	占總就業百分比	占總部分工時就業百分比
1974	3.02	8.6	1.84	16.1	5.2	60.9
1979	3.06	9.6	2.36	18.4	6.2	64.5
1984	4.64	11.1	3.28	22.1	7.8	70.7
1989	6.02	13.1	4.32	25.2	9.4	71.8
1994	9.67	18.8	6.47	32.5	12.6	66.9
1999	11.38	21.8	7.73	37.4	14.8	67.9

資料來源：Women in the Japanese labour market, 1947-2003: A brief survey ILO: 2005. Volume 144/4

Lee and Cho（2005）在對阿根廷首都Buenos Aires 及韓國首都首爾（Seoul）兩城市婦女勞動力參與率在經濟危機時的比較研究結果指出，1991-95年間，Buenos Aires 的整體婦女勞動參與率從38.0%上升到45.8%（表2）。自1980年代開始，青年（15-19歲）及年紀稍大者的婦女勞動力參與率一直穩定不變，顯示出年青勞動者在教育系統中停留較長的時間，及廣泛的社會安全制度對年長婦女勞動者的照顧。然而婦女勞動力參與率在所有其他年齡層（20-59）都呈成長狀態。1991-93期間40歲左右年齡層的婦女勞動參與率增加。此外1993-95經濟衰退期間婦女勞動參與率繼續急劇上升，尤其是在15-39歲年齡層更為明顯。

表2 Buenos Aires婦女勞動力參與率及失業率，1991-95（依性別分）

個別變數	勞動力參與率			失業率		
	1991	1993	1995	1991	1993	1995
總男性	76.4	76.2	77.7	4.8	7.9	17.3
總女性	38.1	42.1	45.8	5.8	12.4	24.5
教育水平						
未完成小學教育	41.5	46.9	54.1	3.4	12.3	21.7
完成小學教育	40.4	46.9	52.7	5.0	14.5	28.0
完成中學教育	58.5	57.9	63.5	7.2	12.0	24.7
完成大學教育	81.8	85.9	87.7	5.9	3.6	9.4

資料來源：Female labour force participation in Argentina and the Republic of Korea

首爾（Seoul）在經歷了1997-98年的金融風暴後，經濟活動人口下降了4.5%，而在經濟風暴之前1996-97年則增加1.8%。其中婦女經濟活動人口下降6.3%，整體勞參率從1997年的63.6%下降到1998年的60.9%，婦女勞動參與率從50.3%下降到47.2%（表3）。韓國整體勞動力無論男女在各年齡層都下降，婦女勞動參與率在20-24歲年齡層下降最多（5.4%），其次是生兒及育兒的30-39歲年齡層下降2.7%（Lee and Cho 2005）。

表3 Seoul 經濟活動人口, 1996-1998

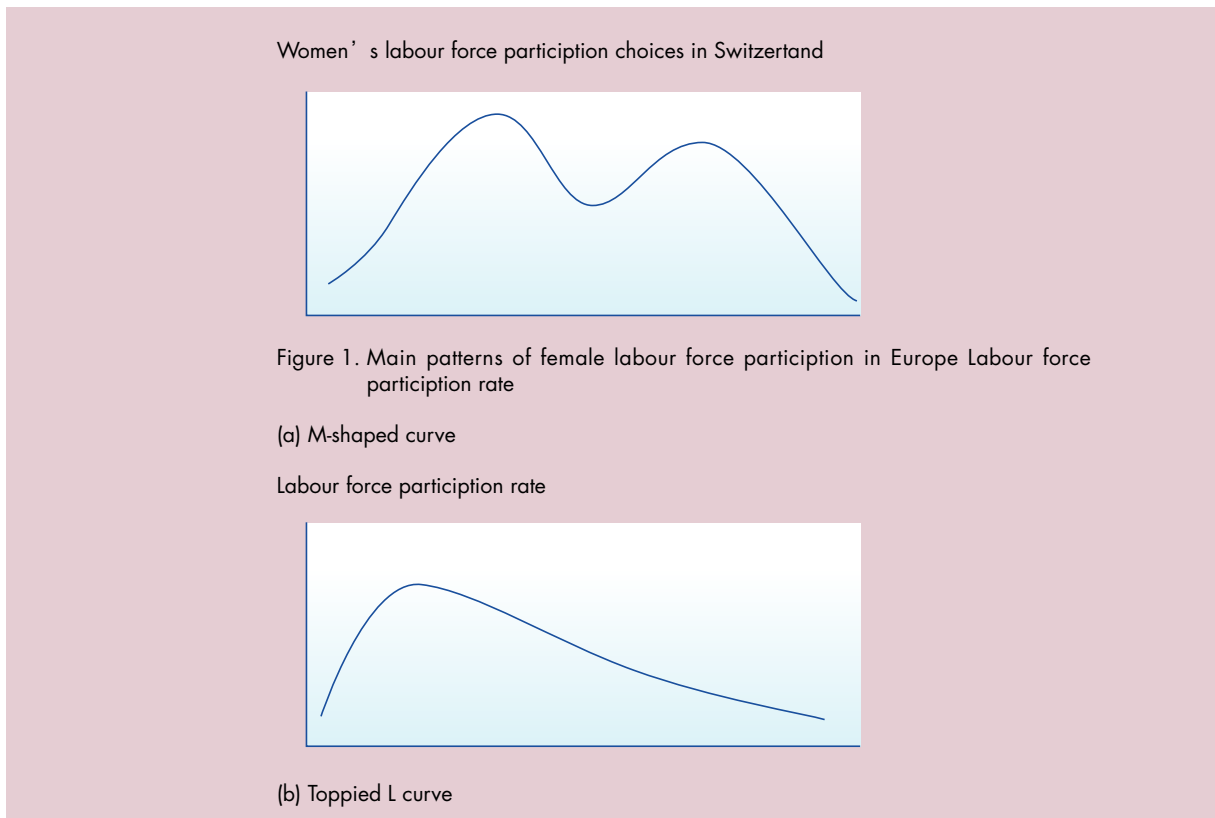
單位：千人

	年度變動 (千人)				
	1996	1997	1998	1996-97	1997-98
經濟活動人口	4 952	5 043	4 815	91 (1.8)	-228 (-4.5)
男性	2 981	2 992	2 894	11 (0.4)	-98 (-3.3)
女性	1 971	2 051	1 922	80 (4.1)	-129 (-6.3)
勞動力參與率 (%)	(62.8)	(63.6)	(60.9)	(0.8P)	(-2.7P)
男性	(77.4)	(77.8)	(75.3)	(0.4P)	(-2.5P)
女性	(48.8)	(50.3)	(47.2)	(1.5P)	(-3.1P)
受僱勞工	4 830	4 907	4 452	77 (1.6)	-455 (-9.3)
男性	2 898	2 907	2 654	9 (0.3)	-253 (-8.7)
女性	1 932	2 001	1 798	69 (3.6)	-203 (-10.1)
失業勞工	122	136	364	14 (11.5)	228 (167.7)
男性	83	86	240	3 (3.6)	154 (179.1)
女性	39	50	124	11 (28.2)	74 (148.0)
失業率 (%)	(2.5)	(2.7)	(7.6)	(0.2P)	(4.9P)
男性	(2.8)	(2.9)	(8.3)	(0.1P)	(5.4P)
女性	(2.0)	(2.4)	(6.5)	(0.4P)	(4.1P)

資料來源：Female labour force participation in Argentina and the Republic of Korea

瑞典一如其他工業化國家，逐漸增加的婦女勞動力參與率是數十年來最重要的經濟及社會發展現象之一。歐洲國家呈現兩種主要的婦女勞動力參與型式。中歐及北歐國家，依婦女在勞動力年齡層區分，呈M型曲線。兩峰之間下降曲線為婦女年齡達到約30歲左右的參與率。第二種型式是地中海國家的典型，呈倒L型曲線。在婦女進入勞動市場的年齡達到單一的高峰，其後依婦女在勞動參與的比率，穩定的下降，直到最後退出勞動市場 (Losa and Pau 2005) 如圖1。

圖1



英國16到59歲年齡層的勞動參與率從1984年的65%，上升到2002年的72%。同一時期單身婦女的勞參率從76%下降到68%，而已婚婦女勞參率從62%上升到74%。已婚或與人同居而有一個小孩的婦女參與率上升16%。因此，總婦女勞動參與率的上升，實際上是受已婚或與人同居而有小孩婦女的參與率的影響（表4）。就年齡層來分，最年輕年齡層的婦女（從16歲到24歲）參與率下降5%，主要是因為高等教育入學率上升的原因。其他年齡層（25-34，35-44及45-54）婦女的參與率增加，尤其是在25-34歲年齡層婦女參與率上升15%（Guitierrez-Domenech and Bell, 2004）。

表4 英國1984及2002年婦女勞動力參與率（依類型分）

年度	總參與率	婚姻狀況		已婚，扶養子女數				教育程度	
		已婚	單身	一	二	三個以上	無	大學	無
1984	65	62	76	61	55	39	71	79	58
2002	72	74	68	77	74	55	79	88	48

資料來源：Maria Guitierrez-Domenech and Brian Bell. 2004. "Female labour force participation in the United Kingdom: evolving characteristics or changing behaviour?" Working paper no. 221. Bank of England.

在美國，1900年只有20%的婦女擔任有薪工作。所有15歲以上的已婚婦女不到6%是為薪資而工作，而那些從事工作的婦女都是來自勞動階層的家庭。20世紀末時，16歲以上婦女的勞動力參與率上升到60%，16歲以上已婚婦女的參與率上升到62%，而大學畢業婦女的參與率高於高中畢業或高中未畢業的婦女的參與率。婦女有給工作的增加，對社會及政治有重大的影響。退休人員的增加，減少老年男性的有給工作，而教育機會的增加，減少了年輕人的有給工作。英國與美國已婚婦女的勞動力參與率一直相似，但單身婦女則不同。在美國單身婦女的參與率增加，然而未婚婦女的勞動力參與率增加的情形在英國卻未見，因為甚至在本世紀初，英國未婚婦女的參與率已是高的。1920年左右，年齡15-64歲的英國未婚婦女的62%屬勞動力，相同年齡層的美國婦女是51%，到1988年，未婚美國婦女的參與率稍稍超過未婚英國婦女。美國與英國20世紀參與率增加最大的部分是已婚婦女，兩個國家大部分的增加是在1940年後。在英國勞動年齡層的婦女中，未婚婦女的參與率在1911至1998年間大約維持不變；已婚婦女在1911至1931年間約為10%左右，但到1978年超過未婚婦女。在美國，年齡大於15或16歲的單身婦女勞動參與率從1890年的41%，上升到1970年的51%，而後在1998年上升到68%。同一年齡層的已婚婦女參與率在19世紀末是低於5%，而到1940年時僅僅是14%。1950年至1998年間勞動力參與率則從22%上升到62%，尤其在1950至1980年間更是大量地增加。1990年代婦女勞動力參與率繼續成長，但以比較低的比率成長（表5）（Costa,2000）。



表5 美國與英國婦女勞動力參與（依婚姻狀況分）

年度	美國						英國			
	年齡	已婚	單身	年齡	已婚	單身	年度	年齡	已婚	未婚
1880	15+	4.6	37.6	15-64	5.8	35.1				
1890		4.6	40.5							
1900		5.6	43.5		5.9	46.7	1911	15-64	9.9	66.0
1920		9.0	46.4		9.2	51.3	1921		9.0	67.0
1930		11.7	50.5				1931		10.6	69.6
1940		13.8	45.5		13.4	50.1				
1950		21.6	50.6		22.5	52.5	1951		23.6	72.3
1960		30.6	47.5		32.7	50.5	1961		32.6	71.8
1970	16+	39.5	50.1		42.1	47.1	1973		48.2	62.3
1980		51.0	61.5	16-59	56.3	62.9	1981	16-59	60.0	75.0
1990		57.6	66.4		68.9	68.8	1990		71.0	71.0
1998		61.8	68.1		72.6	72.8	1998		74.0	67.0

資料來源：Costa, Dora L. 2000. "From Mill Town to Board Room: The Rise of Women's Paid Labor." *Journal of Economic Perspectives*. Volume 14, Number 4. pp 101-122.)

拉丁美洲近二、三十年來在經濟、社會及文化有正大的改變，此亦表示婦女在經濟及社會生活的新機會與新的角色。婦女在勞動市場的數目一直穩定地增加，而其薪資所得對家庭愈來愈重要，且保持在貧窮水準之上。在1990-2004年之間此一區域有3千3百萬婦女加入勞動力。2004年拉丁美洲婦女已佔都市經濟活動人口的40%左右。婦女參與率從1990年的39%，上升到2000年的44.7%，男性參與率穩定維持在74%。根據聯合國拉丁美洲及加勒比海地區經濟委員會（United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECCAC）的估計，拉丁美洲國家都市及農村婦女總參與率從1990年的37.9%，上升到2000年的49.7%，而男性參與率在同一時期從84.9%下降到81%。拉丁美洲地區婦女參與率仍低於大多數已開發國家的比率，但自1970年代開始，婦女參與率維持穩定的成長，達到49.7%。拉丁美洲國家都市婦女勞動力參與率因國家不同而有很大的差異（表6）。1990年時，多明尼加共和國（Dominican Republic）最高（53%）與墨西哥最低（33%），相差20個百分點；到2000年時，瓜地馬拉最高（58%），智利最低（42%），差距下降到16%，差距逐漸縮小（Abramo and Valenzuela, 2005）。

表6 拉丁美洲18個國家都市婦女參與率，1990及2002年（%）

	婦女參與率		婦女/男性比率	
	1990	2002	1990	2002
南部圓錐區				
阿根廷	38	48	50	64
巴拉圭	50	57	59	70
巴西	45	53	54	67
智利	35	42	48	57
烏拉圭	44	50	58	69
安地斯山脈區				
哥倫比亞	48	57	59	72
委內瑞拉	38	55	49	65
厄瓜多爾	43	53	54	65
玻利維亞	47	57	64	74
中美洲及墨西哥				
哥斯大黎加	39	46	50	60
宏都拉斯	43	47	53	59
墨西哥	33	45	43	57
巴拉馬	43	54	58	68
阿爾瓦多	51	51	64	68
瓜地馬拉	43	58	51	68
尼加拉瓜	44	52	62	63
多明尼加	53	53	62	68

資料來源：La'is ABRAMO and Mar'ia Elena VALENZUELA. 2005. "Women's labour force participation rates in Latin America." *International Labour Review*. 144/4. pp.369-399.



法國婦女勞動力參與率在19世紀時向上攀升，在1911達到48%的高峰，但隨者20世紀前半期產業工業化而下降；隨後在1960年代又開始上升。法國婦女的勞動力參與率高於英國婦女，因為法國農業部門僱用大量婦女，而法國工業化也非常緩慢。

教育與經濟活動是伊朗婦女提升地位的兩大主要決定因素。伊朗在2000年做的一項調查發現，伊朗婦女在1956-1996年間的識字率穩定上升時，婦女勞動力參與率同一時期在8-12%的範圍內變化。1956-1976年間，婦女勞動力參與率呈逐漸上升趨勢（從9.2%到12.9%），而在1979年革命後的前10年則顯著下降（從12.9%下降到8.2%）。雖然勞動參與率自1986年後呈上升趨勢，其1996（9.1%）仍然低於1976年，但1996年後勞動參與率上升很快，在2000年時為17.3%，幾乎是1996年的2倍。同樣2000年的調查顯示，自1996年後婦女識字率有稍微的增進（1996年74.2%，2000年75.9%），但婦女勞動力參與率則呈顯著的上升（9.5%上升到17.3%）（表7）（ Mehryar, Akbar Aghajanian, Mohamad Tabibian and Farzaneh Tajjdini, 2002）。

表7 伊朗男性與女性1956-2000識字率、經濟活動人口及就業率

	識字率%			經濟活動%			就業率		
	總數	男性	女性	總數	男性	女性	總數	男性	女性
1956	14.6	22.2	7.3	47.5	83.9	9.2	46.2	81.5	9.5
1966	29.4	40.1	17.9	46.1	77.4	12.6	41.9	70.2	11.5
1976	47.5	58.9	35.5	42.6	70.8	12.9	38.3	64.3	10.8
1986	61.8	71.0	52.1	39.1	68.4	8.2	33.5	59.5	6.1
1991	74.1	80.6	67.1	38.1	65.5	8.7	33.9	59.3	6.6
1996	79.5	84.7	74.2	35.5	60.8	9.1	32.1	55.6	7.9
2000	81.4	86.8	75.9	42.6	67.8	17.3	35.2	56.7	13.7

資料來源：Mehryar, Amir H.; Akbar Aghajanian; Mohamad Tabibian and Farzaneh Tajjdini. 2002. "Women's Education and Labor Force Participation and Fertility Decline in Iran." Institute for Research and Development Planning. Tehran, Iran.

就全世界整體來看，有比以往更多的婦女實際上在從事工作。全世界總就業的婦女比例在2006年基數沒有改變，維持在40%，1996時為39.7%。同一時期比以往更多的婦女失業，婦女的失業率（6.6%），高於男性（6.1%）。婦女更可能從事農業及服務業的低生產力工作，婦女在工業部門的就業比率比男性低，且過去十年一直在下降。愈貧窮的區域，婦女從事無酬家庭工作或低薪的自營作業者的可能性愈大。對許多婦女來說，從無酬的家庭工作者或低薪的自營工作者



轉換成有薪資的受僱者，是朝向自由及自決（self-decision）的重要一步。全球過去10年有給工作的婦女比例，從1996年的42.9%上升到2006年的47.9%。然而在世界最窮的地區，婦女此一比率仍比男性少很多。

婦女在勞動市場比例的成長及男女勞動參與率的差距縮小，是近年最突出的勞動市場趨勢之一。然而在過去的10年，關於婦女參與在年齡層及區域間細微的差異已經浮現。整體而言，以往從未有如此多的經濟活動婦女。總婦女勞動力，包括就業及失業婦女，



2006年為12億，自1996年的11億上升。婦女與男性勞動參與率的差距在10年期間（1996-2006）縮小。1996年時每100名男性經濟活動人口，有66名女性經濟活動人口，到2006年此一數目字幾乎仍然是相同的，每100名男性經濟活動人口，有67名女性經濟活動人口。同一時期婦女勞動力參與率自1996年的53.0%，稍微下降到52.4%。然而此一停滯的現象是兩種正面互相制衡趨勢的結果。當年輕婦女的教育更廣泛地擴展時，年輕婦女的勞動力參與率往下降。同一時期，成年婦女的參與率在2006年是比1996年稍微的增高。同時在區域階層的勞動力參與發展趨勢有顯著地差異。拉丁美洲、中東與北非、已開發國家及歐盟婦女的經濟活動人口增加的特別高，此三區男女勞動力參與率差距比較小。另一方面，有些地區的差距擴大。在次沙哈拉非洲（Sub-Saharan Africa）地區，2006年的差距比1996年增加0.3%，而在東亞增加幾乎1%。然而不管這些區域上的變數，全世界男女經濟活動的差異仍然很顯著。在已開發經濟體及歐盟、中歐與東歐（非歐盟國家）及東亞，每一百名男性中有80名婦女是經濟活動人口；在次沙哈拉非洲（Sub-Saharan Africa），比例是每100名男性人口中有75名婦女經濟活動人口；在東南亞及太平洋地區是73比100；在拉丁美洲及加勒比海為69比100；南亞為42比100，而中東及北非為37比100（表8）（ILO：2007）

表8 全世界男性與女性勞動力參與率及經濟活動婦女在每100名男性中的性別差距，2006

	婦女勞動力參與率 (%)	男性勞動力參與率 (%)	經濟活動婦女在每100名男性中的性別差距, 2006
全世界	52.4	78.8	66.9
已開發經濟體	52.7	68.8	81.4
轉變中經濟體	49.4	68.7	81.0
東亞	66.8	81.4	79.3
東南亞	58.9	82.8	72.7
南亞	36.0	82.2	41.8
拉丁美洲及加勒比海	52.4	79.4	69.5
中東及北非	29.5	77.3	36.7
次沙哈拉非洲	62.8	85.9	74.8

資料來源：ILO, Global Employment Trends Model, 2006



### 影響婦女勞動力參與率之因素

在已開發國家，婦女勞動力參與的增加是與生育率的改變有關。然而在許多開發中國家，生育下降一直是緩慢或停滯不變。1980年，大多數已開發國家生育率已接近或低於每名婦女2.1個子女的替代率。25-54歲的婦女勞動力參與率在1990年代繼續上升到60-85%之間，而本世紀初生育率低於替代率。1980年代已開發國家婦女勞動力參與率快速地增加，而總生育率也明顯下降。到1990年代，婦女勞動參與率

與生育率的改變均緩慢下來，在幾個經濟轉變國家中，婦女的經濟參與一直是下降，尤其是在1980年代，生育率在1990年代經歷了明顯地下降，大多數低於替代率。在亞太國家，婦女就業與總生育率之間並沒有清楚地模式。許多國家有高婦女勞動力參與率及高生育水平（尼泊爾及巴布亞新幾內亞），而有些國家有相同的高婦女勞動力參與率及大約替代水平的生育率（北韓及泰國），也有一些國家生育率下降到替代水平之下，但婦女勞動力參與率約在60%左右（如香港及星家坡）。

統計顯示拉丁美洲及加勒比海地區，自1980年以來婦女勞動力參與率增加，生育率下降。兩項比率在1980年代均比1990年代要大。北非及中東國家婦女持續有世界最低的勞動力參與率，但在總生育率也有明顯的下降，儘管沒有一個國家是低於替代水平。1990年代大多數北非及中東國家的婦女勞動力參與率下降或是改變很小，但生育率持續急劇下降。在次沙哈拉非洲國家（Sub-Saharan Africa）婦女有很高的婦女勞動力參與率，而生育率也維持很高，甚至在1990年代末期，每名婦女生育率是4-7個子女，尤其在1990年代，婦女勞動力參與率變動百分比縮小，而總生育率的下降也很小（lim,2002）。

婦女勞動力參與與生育之間的負相關關係可以由社會及經濟的原因預期到。從社會學的角度看，婦女參與勞動市場被認為是與是與她們作為母親及家庭主婦的傳統角色不一致。自1989年起的期間，伊朗大量投資在婦女的教育，且幾乎所有婦女參與勞動市場的限制都被消除掉。然而儘管婦女識字與教育程度有相當的進展，她們的勞動力參與率一直維持在相當低的水平。在1996年，10歲以上的婦女只有約比9%稍多的婦女是屬於經濟活動人口，男性則為61%（Mehryar, Akbar Aghajanian, Mohamad Tabibian and Farzaneh Tajdini,2002）。

二次世界大戰後，日本勞動市場經歷了許多改變，最明顯的就是婦女地位的改善。日本財富的增加伴隨對婦女逐漸有利的勞動市場的改變。日本戰後強力發展製造業，開始服務業的擴張。服務業目前僱用了幾乎三分之二的勞動力，而人口的老化進一步擴展了不同的服務業（尤其是醫療服務業），這些同樣刺激了婦女勞動力需求的增加。經濟狀況決定婦女地位的主要因素，人口趨勢與性別組合比例也是重要的因素。影響日本婦女勞動力預期增加的另一個重要因素是人口的老化。目前日本65歲以上人口比任何其他主要工業化國家所佔的比例要高，預估到2040年時約為33.23%（Kumamoto-Healey,2005）。



日本與婦女勞動力有關的是1985年的均等就業機會法（Equal Employment Opportunity Law, EEOL）及1991年兒童照顧休假法（Child Care Leave Law, CCLL）。均等就業機會法隨後於1997年修訂，此法被認為改變了日本職場以男性為主的傳統。兒童照顧休假法則於1995年修訂，重新命名為兒童照顧及家庭照顧休假法（Child Care and Family Care Leave Law, CFCCLL）。前述法令公佈後，勞動市場的性別結構緩慢的朝向更平等發展，但男女薪資差距仍存在，1998年時婦女勞動者一般薪資為男性工資的64.7%。此一發展情勢當然視未來經濟及就業政策是否能整合性別平等與政治、經濟中以男性為主宰的權力結構而定（Kumamoto-Healey,2005）。日本婦女的勞參率一直是比較高的，因為一大部分的婦女勞動力是家庭勞動者。日本2000年時的參與率比1960年時低，因為家族企業的沒落，且性別歧視與社會規範（Social Norms）阻礙了已婚婦女成為有給勞動者（Costa, 2000）。



韓國於1997年發生金融危機，阿根廷於1999年發生金融危機。當經濟危機時，韓國婦女在勞動市場比阿根廷婦女勞動者要面對雇主更高的歧視或風險規避措施（risk-aversion），因為雇主瞭解婦女勞動者由於生育及育兒造成的低生產力及高流動率。從教育水準看，在經濟危機時，婦女勞動參與率在所有教育階層婦女勞動率均下降，尤其是受較高水準的教育階層。這種情形與阿根廷所有教育階層的婦女參與率均上升，尤其是受較低層教育，完全相反。

經濟危機時，阿根廷首都Buenos Aires 婦女勞動力參與率的成長主要是歸之於史無前例的失業率的增加。1991-1995間，男女兩性都難於找到一份工作。男性失業率增加3.6倍（由4.8%上升到17.3%），婦女失業率增加了4.2倍（由5.8%增加到24.5%）。此期間大部分婦女勞動力參與的增加反應一個實際上不變的就業人口組合及1991-1995年間失業人口的大量增加。婦女總勞動力參與率改變7.7%，參與率大量上升主要是因就業人口下降1.3%，遠比失業人口增加9.0%抵銷的還多。此種情形表示大部分的失業都發生在新進入勞動市場的人的身上。婦女勞動力參與率顯著的增加似乎是因為愈來愈多的家庭成員積極尋找工作，以避免家庭經濟情況的惡化及家庭成員不穩定的就業。在韓國首都Seoul，婦女勞動力參與率突然地下降，發生在經濟危機（1997）開始及其後的1998年。此顯著的下降主要並非是低的婦女就業或是高的失業率，而是大部分歸因於婦女勞動者完全的從勞動力退出。政府公共托育服務政策是影響婦女參與勞動市場另一個重要的因素。阿根廷比韓國有高比例的幼兒受到政府公共出資的托兒所的照顧。甚至在高失業率時，因為有利的公共托兒政策，阿根廷婦女比韓國婦女更能自由的進入勞動市場，而且因為國民所得較低，阿根廷婦女更需進入勞動市場，獲得額外的所得（Lee and Cho,2005）。

Leire Salazar（2002）比較英國1983-1997及義大利1983-1996期間婦女勞動力參與率發現，失業對生育及婦女勞動參與有重要及負面的影響。婦女勞動力參與率的增加，逐漸造成生育時間的延



後、不願生小孩及家庭規模變小，因而造成生育率下降。婦女勞動參與及生育率是同一經濟的內在因素。義大利在1977-1997的20年間，婦女參與率從37.6%上升到1997年的44.1%。同一時期義大利生育率迅速下降，由每一婦女1.98個小孩下降到1.22個小孩（Leire Salazar, 2002）。義大利婦女的勞動力參與率一直是最低，當農業部門縮小時，婦女的參與率下跌；當婦女的教育程度升高及雇用婦女的服務部門與製造業變的更重要時，勞動力參與率開始上升，但已婚婦女的勞動力參與率在義大利沒有

改變（Costa, 2000）。英國卻正好相反，婦女勞動參與率從56.3%上升到67.5%，但婦女在同一時期的生育率大約維持在每為婦女大約1.7個小孩。英國與義大利婦女終其一生有不同形式的勞動力參與。意大利婦女在勞動市場比較有持續性的工作經驗，很少因為生育小孩而中斷就業，但英國婦女則比較早退休。結論：婦女勞動參與行為可能因生育而更有彈性（Leire Salazar, 2002）。

Losa and Origoni（2005）認為婦女加入勞動市場，除了個人的因素，尚受一些政策及制度性結構的限制，諸如家庭政策、勞工政策及職業訓練政策等等，另外也受文化考量的限制。文化的因素（Cultural factor）在型成婦女的勞動力參與選擇上扮演重要的角色，可能影響與價值觀有關的婦女的行為，及調和家庭與工作之間的能力。Losa and Origoni在比較三個瑞典的主要語言區域（法語、德語及義大利語區），就單身或單親母親婦女團體比較婦女勞動力參與率時發現，最小子女的年齡在所有三個區域都是最有差別的因素，突顯出婦女在關於工作與家庭的決定時，生育的重要性。一般說來，最小子女年紀愈小（1-3歲），婦女離開勞動市場以照顧家庭的比率愈高。隨者子女長大，退出勞動市場的母親逐漸回到工作崗位。而在生育期間未離開職場的母親，逐漸增加她們的就業強度。同時子女的數目也有相同的影響結果，在義語區，大多數婦女如果最小子女是4歲以下的話，通常不會參與就業；如果有一個以上子女的話，不參與的期間會拉長。在法語區，受過中等及高等教育的婦女則傾向於留在勞動市場，但她們可能會減少每週工作時數。而在德語區，子女數目不是很重要的決定因素。

教育程度在三個語言區域中，對婦女的勞動參與型式都有強烈的影響。教育程度愈高，勞動參與率愈高，而專職的比率則愈低。大部分受基礎教育及中等教育的母親，會選擇離開工作，全心照顧家庭與子女，而受高等教育的婦女大都選擇部分工時（part-time）就業。受高等教育的母親因此將增





加勞動力參與率，但卻減少就業強度（employment intensity）。此種模式有幾個理由，一是受過高等教育的婦女有較佳的立足點追求職業生涯的長期發展，因此有強烈的動機留在勞動市場。另一個理由是受高等教育的婦女辭掉工作的機會成本太高，第三個理由也許是托兒成本佔所得的比例相當高；反之教育程度較差婦女的就業條件使她們傾向於專注家庭（Losa and Origoni,2005）。

政府家庭福利政策影響婦女的勞動力參與選擇。托兒設施的提供對婦女勞動參與有正面的影響，但給付家庭津貼卻有負面的影響（OECD:2004,Losa and Origoni,2005）。同時伴侶的存在對婦女勞動參與率與專職就業的比率有負面的影響，如果一個家庭有一個小孩及受過中等或高等

教育的單親母親，伴侶的存在似乎會鼓勵婦女長期的部分工時；如果是單親母親則通常比較會是專職就業。Losa and Origoni（2005）認為婦女勞動參與主要是由三個主要因素，即生產（maternity）、家庭內伴侶的存在及婦女的教育程度所影響。

英國1984至2002年間勞動年齡婦女勞動參與率增加了7%，男性則呈現相反的趨勢。同期間男性勞動參與率從1984年的89.5%，下降到2002年的83.7%。英國1984至2002年間婦女勞動力參與成長的三分之二原因與婦女人口的社會-人口統計學上的改變有關，尤其是在教育及生育方面；婦女參與率上升的剩下三分之一原因是與行為的改變有關，如在這一段時間內，同樣的接受檢驗的婦女特質卻有不同的行為反應。

1984至2002年間大部分的婦女勞動參與率的增加，主要發生在1984-92年間，當時特質及行為對參與的成長有正面的貢獻。1980年代，行為的改變相當重要地促使參與的成長。1990年代以後大部分的增加是受婦女人口特質的改變所影響；反之參與成長的緩慢主要是相反的行為結果。1984-2002年間，各教育階層的勞動力參與率差距擴大。婦女有大學文憑的參與率從79%上升到88%；然而沒有任何一種專科業證照的婦女參與率從58%下降到48%。

教育對婦女勞動參與有正面的影響。因為教育程度愈高，在勞動市場愈有價值，且不參加勞動市場的機會成本愈高。高的外部所得的婦女，參與勞動市場的動機愈小。而且家庭及賦稅政策對婦女的預算（托兒津貼）及時間限制（公共托兒設施或彈性工時）有影響，進而在婦女的參與上扮演重要的角色。另外家庭結構在說明婦女參與上也有重要的角色。每一年齡層婦女有0-2，3-4，5-10及11-15歲的子女的數目，減少了婦女受僱的機會或甚至失業。子女的年齡愈小，負面效果愈大。子女的年齡一直到10歲對婦女的勞動參與都有負面影響。子女的數目在早期非常重要並有絕對的影響，近年年幼子女的負面影響下降，是因為生產及賦稅政策改變的結果（Guitierrez-Domenech and Bell,2004）。

2004年在拉丁美洲都市區域裏，婦女構成約40%的經濟活動人口。婦女在進入勞動市場及保有工作上仍然遭遇結構性的障礙，仍然需面對阻止她們施展充分潛能的歧視。其中主要的障礙是在有給就業與家事勞動工作之間的依性別所做的勞動分工，另一個重要的因素是種族與族群（ethnic group）的區隔，及大量的原住民與非洲裔婦女在勞動市場遭到不同型式的排斥的各種不平等。



拉丁美洲婦女的勞動力參與率要比男性的勞動力參與率更要依整體就業率的情況而定。整體就業率的增加，大體而言，經濟活動水平的增加是婦女融入勞動市場的主要因素。換言之，當新工作創立時，許多經濟上無活動的婦女加入勞動市場。反之整體就業率的下降（通常是因為經濟活動水平的下降），通常會伴隨婦女參與率的緩慢增加，或甚至下降。在一個團體裏婦女勞動參與率要比男性參與率變化更大。受教育時間較少及低所得家庭的婦女，其勞動參與率相當低。當這兩項因素改進時，參與率相對上升。最難進入勞動市場的是那些貧窮的婦女，部分原因是她們在分享或委託家庭責任，尤其是育兒照顧方面，遭遇到更多的障礙。

自1980年以來，拉丁美洲已婚婦女的勞動參與率比單身婦女的參與率上升的更快。25-44歲婦女的經濟活動達到最高峰。高生育率的國家（玻利維亞、瓜地馬拉及巴拉圭）婦女參與率高；反之另一些國家（智利及哥斯大黎加）則較低。拉丁美洲國家遭遇不斷的經濟危機，是使婦女勞動人口融入勞動市場的另一個因素，以抵銷男性失業的上升、實質所得的下降，及緩和家庭的貧窮。另一個因素是，尤其是特別適合婦女的新工作機會的出現，如農業出口及加工出口區的成立。然而婦女就業的大部分是來自於服務部門。貧窮婦女的勞動參與率與其他階層的差距變得不顯著。因某些環境上的限制，使貧窮婦女進入勞動市場獲得工作較為困難。子女多、受教育少、獲得外界幫助處理家務及照顧小孩的機會比較少，及生活環境沒有誘因，使婦女離家工作較為困難，且貧窮婦女找到的工作大多數是低薪、勞動條件差及沒有任何社會安全保護的工作。

拉丁美洲低所得婦女勞動力參與率低於婦女平均參與率。1990年時低所得婦女參與率不高於28.7%；中等所得婦女為40.4%；高所得婦女為50.7%。到2000年時此一差距縮小，低所得婦女參與率為39.3%；中所得為47.7%；高所得為54.6%。貧窮婦女勞動參與率的增加，大部分是因家庭幫傭、自營工作及微型企業的擴張。另外教育水平與勞動力參與率之間也有很明確的關係。整體婦女勞動參與率增加的30%是因婦女就業的增加，剩下的70%是某些特定教育階層的勞參率的增加。無論男女當有較高的教育程度時，其參與率都會上升。然而教育的因素對婦女有比較大的影響，中等及高等教育提供婦女非常大的機會進入勞動世界。僅受5年以下教育的都市婦女勞動參與率在2000年為35.5%，男性為65.5%，受過13年以上教育婦女的勞動參與率為70.5%，男性為84.1%，男女相差縮小至13.6%。

儘管拉丁美洲經濟環境不是很好，不能創造足夠的工作，吸收經濟活動人口的成長，但婦女勞動市場參與一直呈穩定的進展。因此推行促進兩性平等的政策，解決阻礙就業成長的總體經濟及結構上的問題，同時刺激能創造婦女工作的新市場利基（niches）的發展，對婦女勞動力參與率有正面的影響（Abramo and Valenzuela, 2005）。

美國1890年只有18%的婦女是有工作，1930年此一數字僅上升到26%，到1998年時婦女參與率為60%。1940年之前大多數參與率的成長是因白人婦女的勞動力參與增加。黑人婦女的勞動力參與率維持在43%左右，大恐慌時期（the Depression）下







降，然後又開始上升。傳統上黑人婦女的參與率高於白人婦女。部分原因是黑人家庭所得較低，婦女的所得利益形重要。而部分原因也是因為奴隸的傳統（legacy of Slavery）使黑人婦女外出擔任有給工作，不像白人已婚婦女會受到社會異樣眼光的責難。

美國1940及1950年代已婚婦女的低勞動力參與率部分反映出年幼子女在家庭存在的問題。1950年，年齡15-64歲的已婚婦女有5歲以下小孩的，只有10%參與勞動力，而同樣年齡層已婚婦女沒有5歲以下子女的，有28%屬勞動力。1988年時，不同的參與率已縮小。有一個幼兒的已婚婦女有64%屬勞動力，無小孩的婦女中有76%為勞動力，大多數不同的參與率的下降發生在1980之後（Costa,2000）。

20世紀後半期美國已婚婦女從事家庭以外有給工作的增加，代表一個新的里程碑。造成改變的原因，從供給面來說，更多的婦女願意進入勞動市場是因為：1.子女較少；2.新進的家務機械的發明，如洗衣機、洗碗機、吸塵器及市場現成的熟食，減少婦女花在準備食品及清理家務的時間；3.因為婦女的勞動條件、工時及地位以改善；及4.因為婦女對工作的偏好已改變。就需求面而言，因為文書業與銷售業的興起，企業更願意僱用婦女、生產工藝的發展允許企業以女性勞工替代男性勞工、可以代替在職訓練的正式教育的擴展，及雇主與男性職員喜好的改變或是歧視的減少等等，增加了婦女的勞動力參與。早期由於職場對婦女的歧視，婦女勞動力參與的改變是緩慢的。歧視影響了員工與女性共事的意願及雇主僱用女性的意願。近半世紀來由於婦權運動的壓力及政府的反歧視政策，在增加婦女的勞動力參與上也扮演了相當重要的角色（Costa, 2000）。

## 結論

世界各國持續不斷的增強婦女就業機會及以平等地位參與勞動市場的政策，開始出現成果，但差距縮小的步調仍很緩慢。結果是婦女比男性勞工更容易氣餒失望，放棄參與經濟活動的希望（ILO:2007）。雖然聯合國1979年的「消除對婦女一切型式歧視公約」（CEDAW）呼籲各會員國努力消除婦女在就業、教育及家庭責任等方面的不平等與歧視（UN:1979），但在已知婦女長期的缺乏社會與經濟的保障及不平等的家事責任分擔方面，要達成男女之間的平等，仍有一段路要走（ILO:2007）。

如單就婦女勞動參與率來看，上升或高的勞動參與率並不必然地表示勞動市場對婦女而言是朝正面地發展。勞動參與率並不能提供婦女受僱可能性的細節，也不能指出工作的品質。截至2006年婦女勞動力參與的增加，通常並未配合工作品質的改進，婦女的勞動條件並未帶來真正的社會與經濟地位的改變，尤其是在世界最貧窮的區域更是如此。兩性薪資差距仍然存在，在世界大部分地區及行業中，從事相同工作的婦女其薪資較少，但全球化的結果可以幫助縮小某些行業的薪資差距（ILO:2007）。

婦女勞動力參與增加的主要決定因素，包括婦女教育水準的提高、生育率下降、延後結婚及就業機會，尤其是在服務部門機會的增加。政府針對婦女的就業協助，可採用的特別措施包括：（1）勞動市場資訊系統的建立，以監督婦女勞動者的就業情況；（2）鼓勵婦女留在勞動市場及積極謀得工作的特別工作諮詢服務，及提供財務協助（針對婦女勞動者的社會安全網的建立）；（3）針對婦女勞動者設立特別就業服務、訓練計畫及托兒設施的提供；（4）一項針對生產保護的強化的勞動檢查制度（Lee and Cho,2005）。

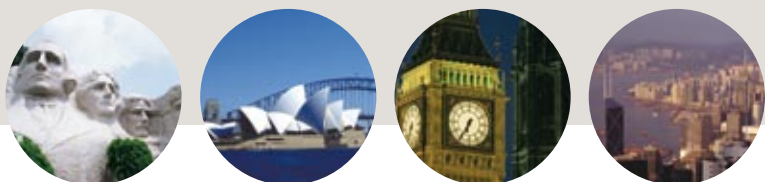
公眾支持及積極的勞動市場政策，包括臨時性的公共就業方案及招募津貼，應特別著重於婦女的參與，尤其是貧窮婦女。政府重新考慮訓練系統及提供婦女教育機會（Abramo and Valenzuela,2005）。決策者不僅需要把就業列為社會與經濟政策的中心，她們也必須瞭解婦女在就業市場中面臨的困境，針對婦女特別需要予以行政干預。婦女必須給予機會，幫助她們在自由、安全及人性尊嚴的條件下，透過獲得生產收益及有酬勞的合宜就業機會的創造，使她們自己及家庭脫離貧窮。

為吸引更多婦女進入勞動力，首先必須平等的給予接受教育及公平的機會去接受在勞動市場競爭所必須的技能訓練。但在世界大部分地區，平等教育目標的達成，仍有一段距離。雖然年輕婦女的讀與寫程度比十年前更好，但男女教育程度仍有差距。婦女在工作生涯中像男性一樣有相同的機會去發展職業技能一事，仍然受到相當的懷疑（ILO:2007）。

此外除非已婚婦女對工作態度的改變，否則婦女的勞動力參與率不會超過2000年以前的水平。其他會增加勞動力參與的因素，包括提供已婚婦女更多的育兒幫助（包括父親在內）及家務工藝的改進。另外一個常被提到可能會增加婦女勞動力參與率的因素包括比較緊縮的勞動市場，即戰後嬰兒潮年老退休時造成總勞動供給下降，及假使總消費者需求保持不變時都有其可能。不管婦女勞動力參與率的未來趨勢如何，婦女參與有給勞動市場的途徑似乎在未來二、三十年裏會有相當的改變。婦女直到1970年或稍後的幾年才真正開始進入專業及其他非傳統的職業，而此一改變的歷史正在發展進行中。一方面，許多婦女獲得使她們更適合非傳統工作的教育、技術及經驗；另一方面，婦女要繼續面對工作與家庭的嚴厲衝突及傳統的歧視態度。這種情況導致需要更友善的家庭政策，如慷慨的親職假，但是過度寬鬆的政策也許可能會提高婦女的勞動力參與率，但也會產生大批經驗少、工資低及職業生涯發展受限的婦女（Costa, 2000）。

全世界婦女勞動力的增加，是近半世紀來全球經濟發展的最顯著現象之一，但近十年來婦女勞動力參與率增加有停滯的現象。世界各國應發展整體經濟，創造有利婦女的就業機會；擴展婦女受教育與接受職業訓練的機會；增加托兒設施，尤其是公共托兒設施；父親分擔更多的家庭育兒及家事責任，及政府落實兩性平等的法令，消除對婦女歧視的社會規範等等措施，對婦女未來勞動力參與率有其正面的幫助。🌱

# 美國,英國,澳洲 與香港的職業輔導評量 發展經驗及對台灣的啟示



台大社工系助理教授 王雲東

## 前言

在台灣辦理身心障礙者職業輔導評量（以下簡稱職評）的過程，最早是於民國 88 年由台北市勞工局與高雄市勞工局博愛職訓中心開始辦理。高雄市的作法係採公辦公營方式<sup>1</sup>；而台北市則為個案委託<sup>2</sup>方式（當時每小時委託經費 300 元，屬試辦性質），並於民國 90 年正式開辦（當時晤談及標準化測驗每小時委託經費 400 元、情境評量與工作試做每小時委託經費 200 元）。其後台北縣亦於民國 92 年正式開辦職評，採公辦民營方式<sup>3</sup>，最早是由育成跟伊甸兩家機構來共同經營職評中心，後來從九十三年開始，透過公開招標的方式，由育成一家機構單獨經營台北縣的職評中心至今。另外，在其他全台灣大部分的縣市（除台北市、台北縣、高雄市以外），都是根據民國 92 年所通過的「補助辦理身心障礙者職業輔導評量實施計畫」，獲得勞委會職訓局所委託給各縣市的承接機構每年最高 150 萬元（其中包含百分之五之直轄市、縣市政府行政作業費及百分之十之執行單位行政管理費）的經費來辦理職評。當然因為各縣市有能力接受委託的機構其數目與意願不同，同時各縣市職評的需求量也不同，因此各縣市開辦職評的時間也略有出入。

此外，在職評服務對象方面，「補助辦理身心障礙者職業輔導評量實施計畫」中規範如下：

- 一、高三應屆畢業生之就業轉銜，有就業意願，經評估需要職業輔導評量者。
- 二、職業訓練單位之受訓學員，有就業意願，經評估需轉介提供就業需求、就業安置選擇之考。
- 三、醫療復健穩定，有就業意願之個案者，經評估需要職業輔導評量者。
- 四、就業服務單位之個案，經評估需要職業輔導評量者。
- 五、庇護職場之員工，階段性提供職業輔導評量，評估職場表現與進入支持性、競爭性職場之可能性。
- 六、因失業而再就業之個案，經評估需職業輔導評量者。

而其服務流程及時程，均依據「身心障礙者職業輔導評量辦法」第六條的規定：「除特殊情形外，其時程不得超過九十工作小時，且不得超過三星期。」此外，在服務量的部分，「補助辦理身心障礙者職業輔導評量實施計畫」中規定：「每一直轄市、縣市得視需要委託符合資格者擔任執行單位，每一執行單位每年評量三十個個案為原則，並按件計酬。」



因此本研究期望在此職評扮演身心障礙者職業重建更重要角色之際<sup>4</sup>，能透過對部分國外經驗的了解，提供給國內相關單位在未來提供身心障礙者職評服務時，有若干參考與借鏡。

## 美國、英國、澳洲與香港的身心障礙者職業輔導評量（含職業重建）服務的發展歷程

### 一、美國

自20世紀初至今，美國已陸續制頒許多和身心障礙者職業重建有關的重要立法，使身心障礙者職業重建體系已發展為一完整連貫的服務系統。其中，1973年的復健法案（Rehabilitation Act）對於現今的服務影響最大，因為它倡議個案要參與擬定個別化職業重建計畫，法定將重度身心障礙者列為優先服務的對象，保障個案的公民權，包括公平就業、無障礙空間、定額雇用、接受服務等權利，補助開辦職業訓練與開發身心障礙者的就業機會，以及設立國家級的身心障礙與復建研究機構（National Institute on Disability and Rehabilitation Research）（Peterson & Aguiar, 2004）。我國現行的身心障礙就業政策基本上尚未超越美國1973年的復健法案的精髓。

在美國各州均有其職業重建部門（Division of Vocational Rehabilitation，簡稱DVR），有的是獨立部門，有的是與其他部門（如教育、福利、勞工單位）合併。政府的DVR都會和許多民間職業重建單位簽約，委託其進行職業輔導評量、提供支持性就業、或評量後再轉介相關的心理、醫療復健或職業教育及訓練單位，必要時還會不定期針對特殊個案召開跨專業間的小組諮商會議（Rehabilitation Resources Bureau, 1996）。以美國威斯康辛州為例，在2007年6月時職業輔導評量的委託價格的如下：使用標準化測驗工具進行評量、並完成一份完整的報告，付費\$US400（2007年7月1日以後上升為\$US450）；使用工作樣本進行評量、並在5天內完成一份完整的報告，付費

\$US600（2007年7月1日以後上升為\$US700）；使用現場試作進行評量、並完成一份完整的報告，付費\$US600（2007年7月1日以後上升為\$US700）。機構在提供以上的職評服務時，必須要先經過該州職業復健部門的授權，方能進行，不然無法獲得費用。而機構若欲提供超過100哩以上的外展職評服務時，在超過100哩以上的哩數，可獲得每哩\$US 0.75的補助。最後，如果機構職評員所撰寫的職評報告經威斯康辛州職業復健部門審核後，無法適當地滿足案主的需求，則威斯康辛州職業復健部門可以減少提供原本訂定的委託補助金額（Wisconsin Vocational Rehabilitation Knowledgebase, 2007）。

美國的職業輔導評量重視從多元且整合的角度來評量個案的能力、興趣與需求，其內容必須涵括個案之興趣、價值觀、氣質、工作相關行為、性向與技能、身體的能力、學習型態及訓練需求等（Lee, Taylor, & Rubin, 1995）。以美國Hiram G. Andrews職業重建中心之職業輔導評量實施過程為例（Levinson, 1994），該中心的職業評量人員為跨學科的組成成員，包括四個職評員、一位碩士學位的職業諮商師、一位領有證照的臨床心理師及三位諮商助理，提供為期兩週的職業輔導評量。當個案進入職業評量中心，該中心會先以測驗的方式初步瞭解當事人，第二步則開始收集與該當事人相關的心理、教育、醫療資訊並結合其身體檢查及閱讀能力評量的結果，將當事人經過小組中一對一的職評工作後，此跨領





域小組的成員將發展出一份書面的個別化復健計畫（Individualized Written Rehabilitation Plan, IWRP），此計畫書將寄送至當事人就讀學校的教師與輔導人員。

1998年美國復健法修正案中，亦提到職業輔導評量的內容應包括：

1. 人格、興趣、社交技巧、智力與相關之功能性能力、教育成就、工作經驗、職業性向、個人與社會調適、以及潛在就業機會的評量。
2. 會影響個人就業與復健需求之醫學、精神、心理、及其他職業、教育、文化、社會、休閒與環境等因素之評量。
3. 個人工作行為形態之評量，學得職業技能與發展工作態度、工作習慣、工作耐力、以及獲致成功的工作表現之社會社會與行為形態所需服務之評量。
4. 在工作試做期間（含訓練與支持），應定期評量個案在工作情境中的表現，以探索其從事該工作潛能（Sitlington, Clark & Kolstoe, 2000；陳明顯，2004）。

在美國，聯邦與各州皆有法律明令規定公立中等學校必須將職業輔導評量列入特殊需求學生之生涯發展及職業訓練的部分工作（Kelley, 1993）。但是聯邦與各州並無明確的法令規定要求職業輔導評量的時間及個案的負荷量，因此各州的作法會有所不同。例如：維吉尼亞州，因評估單位每週工作時數有限，因此每次評量必須連續進行四小時，而無總時數的規定。愛荷華州的職業復健部門（DVRs）認為應該視個案需要安排評量時數，但總時數不得超過九十小時（陳明顯，2004）。而根據Brown, McDaniel, & King（1995）的研究中發現，僅有2.7%的單位進行整整為期二週的職業評量過程，但約有95%的單位則不足二個禮拜，平均約為十天左右。在美國的大學有相關科系培訓從事復健工作的專業人員及研究人員，包括復健諮商師與職業評量師等。其各州職業復健部門（如Division of Vocational Rehabilitation）中皆有合格的復健諮商師來負責個案管理與相關工



作，包括：接案晤談、初步需求評估、協調職業評量師，或其他專業人員進行個案就業能力及身心目的評量，最後再彙整各項結果與個案共同擬定個別化復健計畫，並根據計畫內容安排個案進一步的服務（花敬凱，1998）。

## 二、英國

英國的身心障礙者職業重建服務最早起源於十九世紀初，是從協助視障者就業之慈善事業開始；後來在1910年代，成立了肢體障礙的庇護工場；而到了1920~1930年代，更有身心障礙軍人職業重建中心的設置（蔡宏昭，1986）。不過在英國早期的職業重建服務措施，多為隔離式的職業訓練與隔離式的職業重建中心（Employment Rehabilitation Centers, ERCs）所提供的特殊的職業能力評量與就業服務，在當時並未深入考量工作本身所需具備的多元能力，或工作環境可能有的調整變化。因此身心障礙者被訓練成以手動操作為主且從事社經地位低的工作，結訓的學員不但就業率低，能持續就業的時間也短。而從1998年開始，因著整個社會及法令政策對於障礙的概念轉變，英國政府推動以「工作準備」（work

preparation) 作為職業重建方案的基礎，也就是說：由公立就業服務中心 (job centre) 的障礙者就業服務員，或是協同民間的障礙者就業服務機構，共同運用政府在此方案上的經費補助，在職能評估的時候，與障礙者共同討論決定未來的就業方向。運作方式是和雇主談好，讓障礙者去試作幾天到幾週的兼職或全職工作皆可。在試作期間障礙者可持續領取障礙生活津貼，雇主不必負擔薪資。所以障礙者可以依照其個別需求，在實際的工作環境中獲得所需的各項職業重建服務 (Wang, 2001；王育瑜，2003；王雲東，2005)。

其次，對於英國職業重建制度中的職業輔導評量，過去依據1944年所制訂的障礙者就業法令〔Disabled Persons (Employment) Act 1944〕，乃是由專業人員在脫離環境脈絡的情況下，對於障礙者進行靜態的職業輔導評量。透過職業輔導評量，將障礙者分類為適合競爭性就業者與適合庇護性就業者兩個類型，而提供以不同的就業促進方案。但從1990年代開始，由於社會對於障礙的觀念逐漸改變、環境的障礙漸漸受到重視，因而1990年代的職業輔導評量也轉變成除了障礙者能力的評量之外，同時著重環境的評量。因此，就業服務中心就業服務員，往往會同職能治療師以及工程師，一同到工作現場評量工作環境可以如何調整，以使得障礙者得以於其中工作。也就是說，英國的職業輔導評量是採用動態觀點來考量障礙者的職業能力，專業人員不會用很短的時間就判定障礙者的職業能力，而是必須經過各種評量工具的使用、工作的試作、以及各種就業措施的嘗試運用之後，才會慢慢了解並判斷一個障礙者的職業能力；其基本邏輯就是認為：障礙者的職業能力是可能可以藉由適應和學習逐漸養成。此外，所謂環境評量可能包括：障礙者所需的輔助器材、設備，也可能是各種工作調整，類似台灣「職務再設計」的部分。而會有這樣的作法事實上是牽涉到英國對於障礙的定義與價值觀；基本上英國認為障礙是在個體與環境

互動過程中所產生，所以在一個社會中障礙與否，絕非單純個體的因素，環境也扮演了非常重要的角色。因此在1995年才會通過「反障礙歧視法」，將身心障礙的課題視為公民權的議題 (Bergeskog, 2001；Department of Education and Employment, 1998；王育瑜，2003；王雲東，2005)。

此外，英國的職業輔導評量服務，可能是由公立的就業服務中心或是民間的非營利障礙團體



所提供，而由政府補助其所需經費。若是職評服務是由公立的就業服務中心所提供，則障礙者不需付費，但是若職評服務是由民間的非營利障礙團體所提供，則障礙者可能需自行付一部分費用來購買服務，付費金額通常視這些民間團體得到政府的經費補助多寡而定 (王育瑜，2003；王雲東，2005)。

### 三、澳洲

澳洲的職業輔導評量並非被獨立出來單獨處理，而是建構在整個身心障礙者職業重建體系之中。在澳洲的身心障礙者職業重建體系，主要是由其中央部會之就業暨職場關係部 (DEWR)

負責規劃，再委由人文服務部（DHS）的聯合服務中心（Centrelink）、聯邦職業重建服務部門（CRS）及相關民間團體執行。DEWR在全澳洲各地共有235個委託服務據點，原則上每次服務契約期間為3年。除規劃及委託外，並依所建之資訊系統按執行進度給付各項委託服務費用。

自2005年起DEWR支付委外單位經費的計算方式，改採依服務個案數計價（據身障者服務委外單位估計，提供每一個案的經費每年約為澳幣5,000元，約新台幣125,000元），致各委外單位服務案量隨之增加約30%，目前正規劃將新增的30%業務委外辦理。此外，據統計資料顯示，2004-2005年間所輔導之46,003個個案中，各障礙類別所佔的比率為：心智障礙26.8%最高、精神障礙24.5%次之、肢體障礙19.4%再次之、學習/注意力缺陷障礙10.3%、聽力障礙4.4%、神經障礙4.1%、視力障礙3.8%、後天性腦傷3.5%、自閉症2.3%、語言障礙0.4%、與耳聾/全盲0.4%等。值得注意的是：澳洲政府並未核發身心障礙手冊，因此求職者只要經過專業的評估認定為有障礙者，即屬之，此與國內現行作法不同。此外，個案所從事的工作，各職業所佔的比率為：擔任專業人員、經理和管理員者佔37%，擔任職員、銷售和服務工作者佔30%，另33%是擔任零售、製造和運輸工作者。

另外，對於澳洲的身心障礙職業重建詳細內容，以澳洲唯一的公立身心障礙職業重建服務單位CRS為例，係由專業團隊的方式來提供服務，團隊成員包括有復健諮商師、職能治療師、物理治療師、心理師、社會工作者、言語病理學家、康復顧問及就業專家等。其服務的範圍包括：返回工作計畫（復健計畫）、初步復健評估、職業輔導評量（功能評估）、職場評估、工作分析、職務調整建議、復健諮商（完全需求評估與復健計畫）、教育/職業訓練、建議或協助就業安置與教導找工作技巧、復健報告、工作強化計畫、功能教育（例如教育如何增進功能或避免再受

傷）、評估輔具需求與組織輔具的製作等（許靖蘭，2005）。

此外，自1986年起CRS以個案管理方式提供職業重建服務，個案管理員身兼專業服務人員及同伴的角色，發揮案主教育、鼓勵、協調、發現問題、辯護、提供建議、對外溝通協調以及訂定重建計畫的功能。而在職能重建過程中，個案管理員和案主是『合作夥伴』關係，兩者共同擬定出個別化的重建計畫，計畫中以協助案主能了解及管理自身的障礙、減少障礙所產生的影響、日常生活及求職上可能遇見的困難、建立技能及專長為主要內涵，以協助案主達成有效率且成功的職業重建目標。職業重建所需之時間則依案主狀況而定，一般約需6個月至12個月不等的時間。

另外，CRS的服務對象包含雇主及職業重建求職者，對雇主的服務，主要是提供與職場保健及職場安全有關之各項專業評估及改善；而其他所服務的求職者中，普遍具有下述2項主要特質：(1) 長期失業者（失業時間長達2.5年）；(2) 多重障礙者為多數，其中合併有心理衛生問題的案主即佔了60%。在職業重建之服務成效方面，CRS每年協助之求職者約有4萬位，其中有50%的案主成功就業，穩定就業者高達38%，效益與成本比為30比1，而96%的轉介單位人員滿意CRS所提供之服務，且案主滿意度可達89%。值得注意的是：澳洲政府並未對企業雇主課以定額僱用之強制規定，而是藉由強化雇主社會責任與企業形象，使雇主動提供就業機會予身心障礙





者或職災致殘之勞工。因此還能達成上述的職業重建服務成效，尤為難得（郭淳芳等，2007）。

此外，過去澳洲的聯合服務中心對於接受殘障福利金（Disability Support Pension, DSP）的謀職者，首先會建議：障礙者若在兩年內未接受過職業能力評估，則必須先接受評估，且在評估過其能力可以接受就業服務時，就會將其所領取的殘障福利金停止，而改以就業相關補助與服務來提供障礙者協助，然而其方法中亦明定，障礙者是否接受此服務為自願行為，故是否為了就業而接受評估，且可能導致殘障福利金停發的狀況，都在說明時作了權力義務告知，若個案能同意，則進入評估流程。

但澳洲在2005年5月10日發佈了新的殘障福利金（DSP）領取辦法，宣佈自2006年7月1日起，DSP的領取方式有了變革，澳洲政府為了鼓勵障礙者就業，因此提出了希望有工作能力的障礙者能夠就業的服務。障礙者首先會透過職業能力評估，了解是否可在無須支援的情況下每星期工作最少15小時？或是在需要協助與培訓下，兩年內可以無需支援而有能力每星期工作最少15小時？若障礙者的情況是肯定的，則DSP將會被取消，而轉變為更積極的就業服務。然而，對在2005年5月10日前申請到DSP的障礙者而言，則依然適用於前段所述之為非強制性接受就業服務與職業能力評估的個案（Australian Government Centrelink, 2007）。

由此可見，澳洲不但將職業能力評估（JCA）視為協助障礙者就業的工具性服務，也用來作為篩檢出可就業障礙勞動者，以及決定福利發放內容與方式的服務，是屬於有強制性且具公信力的服務內容與「依據」，擔任了福利是否發放或取消的把關角色，當然此制度轉變的背後因素最主要也是希望能將有限福利資源發揮出最大效益（Australian Government Job Capacity Assessment, 2007）。

#### 四、香港

香港的職業輔導評量做法，主要是仿英國的制度，其中規定地方政府必須提供身心障礙者必要的評量以了解每一位身心障礙者的服務需求（Cooper & Vernon, 1996）。至於職業輔導評量的權責單位在香港是由職業訓練局為主管單位，同時亦是受理執行職業輔導評量的單位（公辦公營），身心障礙者可直接向職業訓練局申請職業評估服務；也就是說，身心障礙者可以不必透過轉介或派案的方式，就可以接受到職評服務。當然職評報告的結果主要也是提供身心障礙者了解本身的就業相關能力與適合安置的方向等資訊（陳明顯，2004）。

而香港職業輔導評量內容可概分為兩大類，第一類為提供所有身心障礙者識別自己在工作、訓練或再訓練方面的潛能、傾向及興趣與限制的「綜合職業評估」，每個綜合職業評估所需的時間為期3週。第二類是特別為庇護工場個案，以及特別為就讀特殊學校畢業班之十五歲以上肢體傷殘、聽覺受損及視覺受損學生而設計的「專項職業評估」；對於專項職業評估來說，智障者所需的職業評估時間為期三天，而肢體傷殘、視障和聽障者則會參加為期一週的職業評估。每位受評者必須完成整個評估程序，包括：體格評估、心理及教育評估、工作評估等。此外，專項職業評估的內容則包括：學術水平測驗、工作能力及表現觀察、職業興趣評估及手眼協調及靈活性等（陳蘇福華，2000；香港康復計劃方案檢討工作小組，2005）。





表1 香港的職評案量（2000/2001 – 2004/2005）

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
綜合職業評估人數	148	177	165	216	# 188
專項職業評估人數	836	1240	823	859	# 783

截至2005年7月中。  
資料來源：香港職業訓練局統計。

根據陳蘇福華（2000）的看法，香港職業評估服務在設施及制度上已頗具規模，其採用的評量設施是多元化的，並引用外國的評估器材，加以修訂成適合港人文化的測試工具，並建立港人所使用的「常模」。此外，香港的職業評估服務是依循國際既定的職業評估程序，集合不同康復專業人員的意見，以綜合專業評估小組的方式進行。評估小組的成員包括一名醫管局高級醫生、一名勞工處展能就業主任、殘疾人士職業訓練組主管、特殊教育專家、助理社會工作主任、職業治療師、註冊護士、評估工作導師等。透過職業評估服務，可獲得有助於為個別殘疾人士制定就業計劃的重要資料，例如有關殘疾人士在公開市場就業，以及接受輔助就業、庇護工場和職業訓練的潛能等相關資料（香港康復計劃方案檢討工作小組，2005；觀塘技能訓練中心，1996）。

此外，香港為解決殘疾人士所面對的交通問題，尤其是行動有困難者，職業評估服務分別會在觀塘技能訓練中心、屯門技能訓練中心及薄扶林技能訓練中心，為有需要的殘疾人士提供評估服務。同時面對庇護工場工友對評估服務的需求，自2001年2月開始，職訓局亦推行外展評估服務，到庇護工場進行職業評估。此外，部份特殊學校當得悉此項外展服務後就提出相同需求，職業評估服務人員基於有限資源條件下，於2003年4月首度嘗試以外展形式為2所特殊學校提供外展職業評估服務，並更進一步於2004年5月期間為5所特殊學校提供外展職業評估服務（香港康復計劃方案檢討工作小組，2005）。在這幾年的努力之下，香港的職評案量如表1所示。

## 結論

從上述四個國家和地區的職評發展經驗可以看出：美國和澳洲是採取個案委託的方式，英國是採取補助的方式，而香港則是採取公辦公營的方式。因為不同國家和地區的國情、文化與社會制度等均不相同，因此很難遽下定論說孰優孰劣、利弊為何。不過這四個國家與地區的下列作法，確實是值得我們學習與效法借鏡的：

1. 美國、澳洲與香港均強調透過跨領域專業團隊的方式來提供職評服務，而美國與澳洲更強調使用個案管理方式、與個案共同擬定個別化復健計畫，並根據計畫內容安排個案進一步的服務。



2. 澳洲的職業輔導評量強調建構在整個身心障礙者職業重建體系之中，而非單獨處理，也就是說澳洲的職評工作與工作津貼、職業陶冶、職業訓練等有配套，且這樣的服務內容是廣泛性而非僅針對障礙者，也就是針對個案去做促進就業，而非僅認定障礙者才需要協助。而且澳洲的資料顯示，接受就業服務的障礙者是必須負起責任，若使用了資源卻不願意就業，或是評估被認定具備就業能力卻不願意接受訓練，是可能須接受刪減補助或津貼福利等罰則的，可見澳洲的職評是一個比較全面性連結的，且與身心障礙者福利津貼的發放上有密切的連動，可以相對節省資源。
3. 香港的職評服務是依循國際既定的職評程序，同時其施測工具大多已建立港人所使用的「常模」，這點值得國內持續努力。此外，香港的職評中心不但有多點可提供職評服務，同時亦有外展服務，因此對於個案接受職評服務的可近性來說，確實是提供了非常大的幫助。📍



## 本文註釋

1. 所謂公辦公營職評服務模式，係由中央或地方縣市政府成立專責單位或機構，接受外界轉介或委託之職評個案，來提供職評直接服務。例如：高雄市目前由市政府所屬之博愛職訓中心直接提供職評服務的模式係屬之。截至目前為止，高雄市仍是台灣唯一採取公辦公營方式辦理職評的縣市（王雲東，2007a）。
2. 所謂個案委託職評服務模式，係按照服務對象的特殊需求來作委託，並以服務人數、次數或時數來作為委託經費的計算標準，因此又可分為下列兩種類型：（1）完全以服務人數、次數或時數來計算委託經費。如：現行台北市的職評服務模式。（2）一方面以服務人數、次數或時數來計算委託經費，但仍提供基本的設施設備費與行政管理費等（不過實際服務人數需達契約訂定的最低服務人數，方能領取設施設備費與行政管理費等）。如：現行台灣除台北市、台北縣、高雄市以外縣市的職評服務模式（王雲東，2007a）。
3. 所謂公辦民營職評服務模式，係由政府規劃福利服務的方式、項目、與服務對象，並且提供大部分或全部的經費或設施（如：房舍、硬體設備等），再透過政府與民間團體的契約關係，委由民間對於政府所要求的項目或標的對象提供服務。例如：目前台北縣所採用的職評服務模式。截至目前為止，台北縣仍是台灣唯一採取公辦民營方式辦理職評的縣市（王雲東，2007a）。
4. 2007年7月修正通過的身心障礙者權益保障法中，賦予職評具備鑑定身心障礙者身份及其需求、以及庇護性就業者進入或退出庇護工場之判斷者角色（王雲東，2007b）。

# 韓國2008年的 勞動政策

勞工委員會綜合規劃處 科員 黃貞維

韓國勞工部宣佈2008年執行新的勞動政策，其內容包括：從2008年7月開始，非典型勞工保護法將擴大適用於僱用100人以上的公司、僱用20人上的公司將適用每週工作5天、調升最低工資、工傷補償保險的範圍含括從事特殊型態工作的非典型勞工。有關內容如下：

一、擴大適用非典型勞工保護法中有關反歧視的條款，其範圍將從僱用300人以上之公司，擴大適用於僱用100人以上之公司（2009年7月起適用5人以上未滿100人以上之公司），如果企業在薪資及福利部分對非典型勞工予以歧視，其行為將受糾正，此外，對於簽訂雇用契約超過2年以上的非典型勞工，公司應比照正職員工，給予該非典型勞工同等的對待。

二、廢止強制仲裁及允許會密切影響人民生活的基礎公共設施可僱用替代勞工，如鐵路、航空、電力及醫院公共服務等：

在2008年1月將廢止強制仲裁，但若發生罷工，最低限度的服務需要予以繼續維持，其最低限制的服務係指，若罷工持續下去，則需有最低限度的人力以維持公共服務的核心運作功能，最低限度的人力數量，則由勞工與管理階層自主決定，此外，為減少罷工對基礎公共服務之影響，使用替代勞工是被允許的。

三、從2008年7月開始，每週工作5天的制度將適用於僱用20人以上的公司，每週44小時的法定工時減少成40個小時，適用此法的企業必須廢止工作滿一個月方得領薪及工作未滿一個月不得領薪的規定。





四、調升每小時最低工資至3,770韓圓，下年度的最低工資將依據現行工資增加8.3%，至於從事監管業務或工作間斷性者（intermittent），如大樓守衛，其每小時工資將比照一般最低工資減少20%，即3,016韓圓。

五、從事特殊型態工作的非典型勞工將被含括於工傷補償保險的範圍，例如保險業務員、預拌水泥車的司機、高爾夫球球童及家庭訪問私人輔導員等，由於其具工作者及所有人的雙重特性，故被認定屬自營作業，未被含括於4種主要的社會保險中，故從2008年7月開始，若其發生職業意外傷害，將獲工傷補償保險的賠償。

六、從明年7月開始，有關生產及兒童照顧相關措施將獲得改善，配偶若生產，先生將有3天的陪產假，對於那些2008年及以後生產的母親，在小孩滿3歲前，將有最長一年的產假，可分次請，並且母親也可以縮短工時的方式取代請整天的假。

七、當公司已破產或關閉一段時間，無法支付勞工相關費用時，政府將代位償還，支付勞工薪水及退休金，其最高額度由每月1.7億韓圓增加到2.6億韓圓，關廠津貼則由每月1.2百萬韓圓增加到1.82百萬韓圓，此外，1.企業對於其外包廠商違法延遲薪資的給付時，必須負連帶責任償還積欠的薪水。2.一般醫院必須提供醫療服務予發生工傷的病人。3.禁止製造與進口含有石棉的產品。4.負責國家資格檢定的組織將整併於韓國人力資源開發局。

八、從2008年1月開始，外國勞工在韓國超過5年，於非技術領域從事體力勞動，在獲得一定的技術水準、技術認證或賺得一定的收入時，將被允許獲得在韓國居住的權利。

在2008年2月25日南韓新任總統李明博宣誓就職，提出經濟優先，振興經濟，創造就業機會之政策宣言。觀其競選公約中的「747計畫」，李明博承諾在他任內要讓南韓每年經濟成長達到7%，10年後要使南韓國民平均所得達到4萬美元，以及使南韓的經濟規模攀升到世界第七，此外並誓言每年為50萬人創造就業機會、縮減50%的青年非典型工作者及為女性創造50萬個工作機會等目標，展現其於就職演說中「我們要超越意識形態掛帥時代，邁向實用主義時代」的訴求，此將影響未來韓國勞動政策之走向。🌱

