



勞動部勞動力發展署  
WORKFORCE DEVELOPMENT AGENCY, MINISTRY OF LABOR

Employment Security

DEC. 2015 第十四卷 第二期

# 就業安全

# 12月號

## 婦女之勞動力發展

本期主題



提升女性勞動參與之政策探討

女性就業面臨的障礙及其因應對策

婦女就業促進的契機與挑戰

新移民婦女勞動力發展

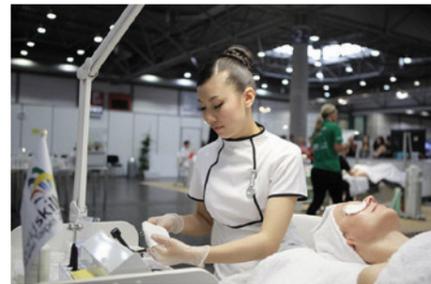
如何建立勞政與社政合作的就業服務方案

我國女性創業政策之觀察



勞動部勞動力發展署 發行

# 目次



# 就業安全

勞動部勞動力發展署  
WORKFORCE DEVELOPMENT AGENCY, MINISTRY OF LABOR

Employment Security

DEC. 2015 第十四卷 第二期

# 12月號

## 專題

- 06 提升女性勞動參與之政策探討
- 21 打破框架的女性就業政策：女性就業面臨的障礙及其因應對策
- 31 婦女就業促進的契機與挑戰
- 41 新移民婦女勞動力發展
- 49 如何建立勞政與社政合作的就業服務方案  
-以家暴受害婦女的支持性就業服務為例
- 55 我國女性創業政策之觀察

## 職業訓練

- 64 苦海女神龍的幻化人生  
-如何以職能本位的職業訓練促進女性勞動力移動
- 69 雲嘉南分署助婦女二度就業 重啟勞動新價值



就業服務 74 就業服務一案到底作業模式執行情形分析

身心障礙者及特定對象就業 82 我國私立定額進用義務機構進用身心障礙者現況之探討

跨國勞動力管理 96 臺灣是否需要農業外籍移工？  
103 外籍看護工外展看護服務試辦計畫之政策分析

勞動力發展創新 112 淺談社會效益債券(SIB)

職能標準及技能檢定 120 我國參加第43屆國際技能競賽的亮點與挑戰

刊名：就業安全半年刊  
發行人：劉佳鈞  
出版機關：勞動部勞動力發展署  
地址：242新北市新莊區中平路439號南棟4樓  
電話：02-8995-6000  
總編輯：謝青雲  
編輯委員：尤舜仁、游勝璋、楊國聖、呂美慧、黃俐文、  
陳昌邦、謝德銘、周素蘭  
執行編輯：許慈敏、張美芳

出版日期：中華民國104年11月  
創刊日期：中華民國91年7月  
出刊頻率：半年1期 訂價：220元

展售處：  
1. 五南文化廣場臺中總店  
(臺中市中山路6號, 04-2226-0330, www.wunan.com.tw)  
2. 國家書店  
(臺北市松江路209號1樓, 02-2518-0207, www.govbooks.com.tw)  
委製單位：安迪強森國際有限公司  
GPN：2009102107 ISSN：20702833  
本刊同時刊登於勞動力發展署網站：  
www.wda.gov.tw

姓名標示—非商業性—禁止改作 3.0 臺灣版  
本著作採「創用CC」之授權模式，僅限於非營利、  
禁止改作且標示著作人姓名之條件下，得利用本  
著作。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求勞  
動部勞動力發展署同意或書面授權，聯絡電話：  
(02) 8995-6000。



# 編者序

根據行政院主計總處及勞動部統計，我國女性勞參率以25-29歲90.30%為高峰，其後因結婚、生育及家庭照顧而下降，以30歲為79.13%至55歲下降為38.4%最顯著。而在少子化及高齡化的結構發展下，今年已是臺灣人口紅利的最後一年，明年起勞動力每年減少18萬人，因此，促進婦女勞參率，鼓勵學、經歷俱佳的婦女二度就業，協助婦女排除工作經驗及技能不足、托兒與托老家庭照顧問題等就業障礙，使其在工作與家庭間取得平衡、貢獻所長，是政府極需努力的方向。於此，本期主題訂為：「婦女之勞動力發展」，內容邀約各專家學者，為婦女就業議題，提供了多方論析。

在專題方面共有6篇專文發表，包括國立中正大學勞工關係學系副教授藍科正論述「提升女性勞動參與之政策探討」；以及常青國際法律事務所顧問律師（行政院性別平等會委員、東吳法律研究所兼任副教授）王如玄專文「打破框架的女性就業政策：女性就業面臨的障礙及其因應對策」；國立政治大學勞工研究所教授劉梅君論析「婦女就業促進的契機與挑戰」；國立臺北大學社會工作學系副教授陳芬苓與國立臺灣大學國家發展研究所博士班林昭禎、長庚科

技大學通識中心講師葉安華等人共同發表「新移民婦女勞動力發展」；天主教輔仁大學社會工作學系助理教授林桂碧與勵馨社會福利事業基金會巡迴督導杜瑛秋共同專論「如何建立勞政與社政合作的就業服務方案-以家暴受害婦女的支持性就業服務為例」；公平交易委員會委員王素鸞與中華經濟研究院輔佐研究員蔡依恬共同論述「我國女性創業政策之觀察」等，為婦女勞動力發展提供了精闢的多方論析與建言，有助於未來婦女就業政策的施政參考。

在職業訓練分類方面，則邀約了文藻外語大學國際事業暨文化交流研究所教授謝馥蔓專述「苦海女神龍的幻化人生-如何以職能本位的職業訓練促進女性勞動力移動」；以及勞動力發展署雲嘉南分署劉志綱談論「雲嘉南分署助婦女二度就業 重啟勞動新價值」等2篇。

在就業服務方面，則有勞動力發展署就業服務組科長楊靜宜解析「就業服務一案到底作業模式執行情形分析」1篇。

在身心障礙者及特定對象就業方面，則有國立臺灣師範大學復健諮商研究所退休副教授邱滿艷，以及故鄉市場調查公司董事長黃河、研究分析部副理陳維倫、研究員洪淑倫和國立臺灣師範

大學特教中心研究助理鍾聖音等人共同研析「我國私立定額進用義務機構進用身心障礙者現況之探討」1篇。

在跨國勞動力管理方面，則邀約國立高雄大學應用經濟學系副教授許聖章專論「臺灣是否需要農業外籍移工？」；以及國立屏東大學教育行政研究所副教授戰寶華專文「外籍看護工外展看護服務試辦計畫之政策分析」等2篇。

在勞動力發展創新方面，則有國立中山大學管理學院社會企業發展研究中心財務管理學系專任副教授鄭義發表「淺談社會效益債券(SIB)」等1篇。

在職能標準及技能檢定方面，特別由第43屆巴西聖保羅國際技能競賽我國國際裁判團團長，也是中國科技大學室內設計系教授兼系主任所長侯世光專述「我國參加第43屆國際技能競賽的亮點與挑戰」。我國於此屆國際技能競賽的豐盛佳績，也是增強國家人力資本與競爭力的最佳體現。

為促進婦女勞參率，立法院已經三讀通過就業服務法第24條修正案，正式將「二度就業婦女」、「家庭暴力被害人」列為特定對象，未來將享有免費職業訓練、參訓期間生活津貼補助、臨時工作機會及津貼補助、求職交通補助等勞動部多項就業協助措施，幫助他們及

早重回職場。

勞動部為加強服務因家庭照顧因素退出勞動市場二年以上欲重返職場的婦女，今年以促進婦女二度就業為施政重點，推動辦理「婦女職涯第二春計畫」，提供多項服務與措施，以協助婦女排除就業資訊不足、工作經驗與技能不足、托兒托老家庭照顧問題等就業障礙。勞動力發展署相信，許多婦女朋友具有良好的學、經歷，也懷抱事業夢想，希望實現自我，更願意為國家社會貢獻己力，發展署所屬各分署辦理徵才活動、就業促進研習課程、創業講座等活動，積極協助婦女重回職場，也鼓勵婦女多加利用政府免費的求職媒合管道及資源。相關工作機會、徵才活動及職訓相關課程訊息，可以上「台灣就業通」網站查詢，亦可撥打24小時免付費客服專線0800-777-888由專人服務，勞動力發展署將帶你到值得努力的未來！

**約稿：本刊每年6月及12月定期出刊，歡迎投稿。投稿經審核採用者，稿費自105年起每千字（以中文字計核）1000元，字數不限，最高以5千中文字計酬，本單位有刪修權，請於每年3及9月前投稿，以利審核。聯絡信箱bar.julo3@gmail.com。**



## 本期專題

- 提升女性勞動參與之政策探討
- 打破框架的女性就業政策：女性就業面臨的障礙及其因應對策
- 婦女就業促進的契機與挑戰
- 新移民婦女勞動力發展
- 如何建立勞政與社政合作的就業服務方案  
-以家暴受害婦女的支持性就業服務為例
- 我國女性創業政策之觀察



## 提升女性勞動參與之政策探討

藍科正/國立中正大學勞工關係學系副教授

### 壹、前言

我國生育率偏低，且人口結構高齡化，15-64歲工作年齡人口逐年下降，未來勞動力供給來源緊縮，將影響整體經社發展。由於外籍勞工屬「客工」性質，來源較不穩定，在臺灣的適應情形也參差不一，故較非因應勞動力不足的最佳選擇。相對的，我國女性勞動參與率（以下簡稱勞參率）較諸先進國家仍然偏低，故設法提升我國女性勞參率是較佳選擇。再者，較低的女性勞參率會讓女性的財務收入較低、較不易自主；到了老年，退休金收入也會較低，較易面臨老年貧窮的風險。因此，提升我國女性勞參率還具有彌補勞動力不足之外的功能。長期以來，我國曾採取多項提升女性勞參率的政策與措施，女性勞參率長期呈現趨增之勢；但相對於其他先進國家，該數據仍然偏低，故有必要參酌他國的政策，以供我國參考。

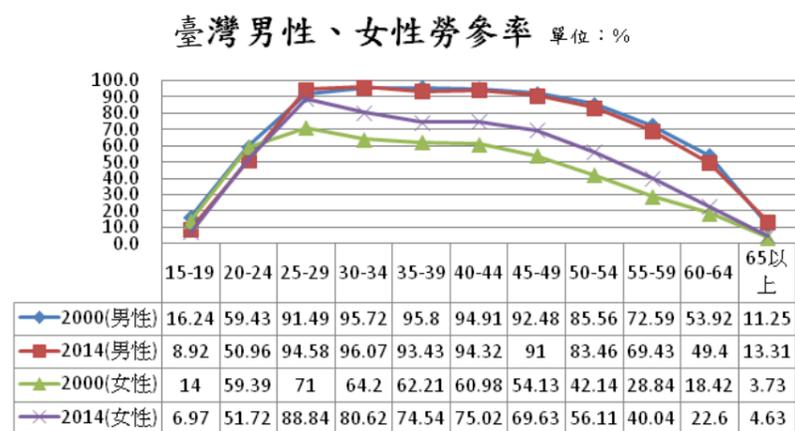




## 貳、國內女性人力運用現況及分析

### 一、女性勞參率有提升趨勢但仍低於男性者

我國女性勞參率一直都低於男性者；不過，女性勞參率長期呈現趨增之勢，例如，1980年是39.25%，2014年是50.64%；男性勞參率長期則呈現趨降之勢，例如，1980年是77.11%，2014年是66.78%（主計總處網站）。兩性依年齡組距區分的勞參率顯示，男性2014和2000年都以25-29歲為高峰。女性2014和2000年都以25-29歲為高峰；2014年時，40-44歲者為小高峰（圖1）。此亦顯示，兩性有提早退出勞動市場（或退休）的現象，女性尤其如此。



▲ 圖1 臺灣2000和2014兩性依年齡組距區分的勞參率  
資料來源：主計總處，人力資源調查。

### 二、教育程度較高女性的勞參率較高

隨著教育程度提高，臺灣女性的勞參率也提高。例如，國中及以下者25.96%，高中職者52.39%，大專及以上者64.68%；不過，女性各教育程度別的勞參率都較男性為低（參表1）。

表1：臺灣2014年兩性依教育程度和年齡區分的勞參率 單位：%

年齡 教育程度	總計	15-19歲	20-24歲	25-34歲	35-44歲	45-54歲	55-64歲	65歲以上
整體								
女性	50.5	6.96	49.25	83.58	74.91	63.23	32.38	4.52
男性	66.62	8.03	50.89	95.55	93.79	86.74	60.34	13.30
國中及以下								
女性	25.96	5.12	31.23	69.51	66.11	53.50	29.79	5.00
男性	53.10	5.52	81.19	93.51	84.62	82.88	61.36	14.85
高中職								
女性	52.39	6.58	84.81	77.04	73.00	62.50	34.35	3.66
男性	71.33	7.71	36.67	94.89	95.92	88.74	54.78	9.31
大專及以上								
女性	64.68	8.43	43.40	86.59	77.45	71.84	35.88	2.21
男性	72.99	7.71	36.67	94.89	95.92	88.74	54.98	9.31

資料來源：主計總處，2014年5月人力運用調查。

### 三、單身女性的勞參率較高

1980-2014年臺灣未婚女性的勞參率（2014年是60.48%）較有配偶或同居者（2014年是49.76%）或離婚分居或喪偶者（2014年是30.29%）為高；男性則是以有配偶或同居者（2014年是71.09%）為最高，未婚者居次（2014年是62.82%），離婚分居或喪偶者（2014年是53.46%）殿後（參表2）。婚姻狀態也與年齡有關，因為未婚者通常是較年輕的族群。

表2：臺灣兩性依婚姻別區分的勞參率 單位：%

項目 年別	女性			男性		
	未婚者	有配偶或同居	離婚分居或喪偶	未婚者	有配偶或同居	離婚分居或喪偶
1980	57.12	33.23	18.06	58.87	88.93	49.23
2014	60.48	49.76	30.29	62.82	71.09	53.46

資料來源：主計總處，人力運用調查。

### 四、尚無子女女性的勞參率較高

1994年和2014年臺灣尚無子女的女性之勞參率（2014年是70.42%）較有子女的女性之勞參率（2014年是62.28%或45.93%）為高；有未滿6歲子女而子女均在6歲以下或子女均在3歲以下的女性之勞參率（2014年是62.09%或58.11%）較有未滿6歲子女而有6歲以上子女的女性之勞參率（2014年是62.76%）為低。（參表3）

表3：臺灣有偶女性依子女年齡區分的勞參率 單位：%

年別	平均	子女均在6歲以上			有未滿6歲子女			尚無子女	
		小計	子女均在18歲以上	有6-17歲子女	小計	子女均在6歲以下			
						子女均在3歲以下	有6歲以上子女		
1994	45.41	44.03	30.83	57.46	45.73	44.09	45.18	48.77	64.16
2014	49.76	45.93	34.89	69.87	62.28	62.09	58.11	62.76	70.42

資料來源：主計總處，人力運用調查。

### 五、兩性間的薪資差距逐漸縮小

依臺灣工業和服務業平均每人每月薪資數據顯示，1981年女性／男性的占比為64.15%，2000年提高至74.08%，2014年再提高至82.55%（主計總處）；兩性間的薪資差距逐漸縮小，這表示性別歧視程度逐漸下降。

### 六、女性從事非典型工作占比較他國為低

我國女性從事非典型工作的比率較他國為低。例如，部分工時者3.0%（2012年）、派遣勞工1.5%（2010年）、臨時工作2.4%（2012年）；美國分別是部分工時者13.4%、派遣勞工1.8%

、臨時工作4.2%；荷蘭則分別是部分工時者37.8%、派遣勞工25%、臨時工作19.5%。<sup>1</sup>

## 七、臺灣女性從業身分的變化

2012年時，女性以受僱者占比最高（82.42%），無酬家屬占比居次（8.62%），自營作業者占比第三（7.02%），雇主占比殿後（1.92%）；男性亦以受僱者占比最高（74.93%），但自營作業者占比居次（16.17%），雇主占比第三（6.31%），而無酬家屬占比殿後（2.58%）。2012年對照2002年，女性的受僱者占比趨增，無酬家屬、自營作業者和雇主等的占比都趨降；男性則受僱者占比趨增，但無酬家屬、自營作業者和雇主占比都趨降（表4）。此顯示，女性相對男性，較傾向受僱，較不願創業（自營作業者或雇主），且有較高比率的無酬家屬者。

表4：臺灣兩性依從業身分區分的分布比率

單位：%

年別	受僱者		無酬家屬		自營作業者		雇主	
	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性
2002	76.4	68.3	13.4	3.1	8.2	21.2	2.0	7.5
2012	82.42	74.93	8.62	2.58	7.02	16.17	1.92	6.31

資料來源：行政院勞工委員會統計處（2012.5.4），勞動統計簡窗；勞動部，性別勞動統計（102年）；行政院性平會（2013），CEDAW第11條報告初稿。



## 參、促進女性就業政策探討

### 一、臺灣

影響我國女性勞動參與的因素包括：擇業偏好、婚育、年齡、教育、就業歧視、政策措施影響等。

促進女性勞參率政策措施方面，我國1984年就實施勞基法，提供給薪產假和母性保護；1992年開始開放家庭外籍看護工，希望可以釋放家庭照顧者（多是女性）變成勞動力；2002年開始實施性平法；2009年5月開始提供育嬰留職停薪津貼；國民年金自2011年7月起、勞保自2014年5月30日起，提

供雙（三或更多）生者雙（三，比例增給）倍的生育給付；促進女性創業方面，我國有「微型創業鳳凰貸款」。行政院於2004年1月9日通過「婦女政策綱領」，欲建立兩性平權的工作環境、落實女性工作環境的特別保護、加強研究與規劃開發女性潛在勞動力等；勞動部近期提出友善家庭、友善職場、友善年齡的政策。

其他政策方面，行政院於1997年5月6日成立任務編組的「行政院婦女權益促進委員會」，2012年1月1日於行政院內成立性別平等處，並將「行政院婦女權益促進委員會」擴大為「行政院性別平等會」，統合跨部會各項性別平等政策，督導中央各部會及地方

1. 勞動部綜合規劃司（2014）。提升女性（中高齡）勞動參與率政策規劃草案，11月，臺北市。

政府落實性別主流化，使政府整體施政能落實性別平等及納入性別觀點。長期以來，我國在多個面向上，採取優遇女性的措施，如民意代表中的婦女保障名額、學校各委員會中的單一性別不得超過2/3名額等；各部會也都檢討不符合性別平等對待的法規，儘速加以修正。我國於2009年12月10日起施行「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利公約」施行法，復於2012年1月1日起施行「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW）施行法。社會福利政策方面，有工作能力未就業者應經公立就業服務機構認定失業者或55歲以上經公立就業服務機構媒介工作三次以上未媒合成功，才能免依基本工資核算其虛擬收入（社會救助法第5條之1）。

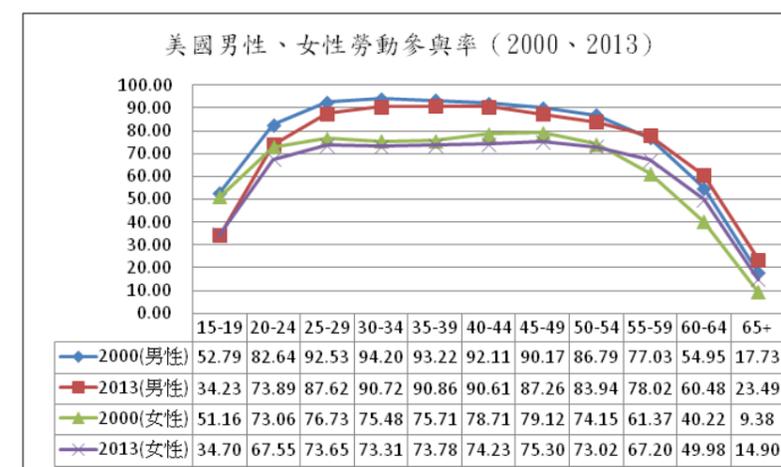
不過，著眼於性別平等不等於促進女性勞參的目標。例如，我國對雙薪家庭的所得稅並無優惠，2014年之前，雙薪家庭的所得稅還可能面臨較高的稅率（俗稱「懲罰婚姻」）；勞保與公教人員保險的老年給付設計都沒有漸進式／部分退休的機制，只能全

退或不退；請領育嬰留職停薪津貼必須「留職停薪」，不能帶職請領部分津貼；社會救助對象有工作能力未就業者需求職三次未果，才能續領社會救助，故若尋職但不想就業或已經私底下（「地下化」）就業，將導致浪費就業中心的資源；且公共托育仍難以普遍實施。此都不利促進女性勞動參與。

## 二、美國

### （一）美國兩性的勞參率

美國2000年和2013年依年齡組距區分的兩性勞參率可參見圖2。男性勞參率2013年以35-39歲為高點（90.86%），之後下降，55歲以上者的降幅較大。女性勞參率2013年以45-49歲為高點（75.30%），之後下降，55歲以上者的降幅較大；2013年相對2000年，15-54歲者趨降，55歲以上者趨增。女性相對男性勞參率，兩者形狀類似，不同處之一是絕對值較低、之二是高點的年齡組距較年長（45-49歲相對30-39歲）。



▲ 圖2. 美國2000和2013年依年齡組距區分的兩性勞參率  
資料來源：[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS\\_SEXAGE\\_I\\_R#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R#)

## (二) 美國促進女性就業的政策

### 1、公平就業規範

美國1963年的同酬法言明，同等技能、同等努力、同等責任、類似工作環境下，兩性薪資應相同，係同值同酬的概念；但有四種例外：年資制度、考績制度、按量或按質計酬制度、其他基於性別以外因素而產生。1964年民權法第七章的同酬範圍較同酬法為廣，該法第12條明列，雇主不可因種族、膚色、宗教、性別或原始出生國籍在僱用上予以差別待遇，該章特別提到僱用、解僱、薪資、就業條件，以及就業機會歧視的限制。<sup>2</sup>1978年平等就業機會委員會（EEOC）對同酬法中的名詞加以詮釋，1980年EEOC頒布「基於性別因素之歧視指導原則」。<sup>3</sup>

1965年有第11246號行政命令，要求由聯邦政府所資助的營造契約之承包商與轉包商，都需遵守公平就業法規，保障對象與民權法第七章相同。1972年通過平等就業機會法，成立平等就業機會委員會。1978年有懷孕（禁止）歧視法，將懷孕歧視視為性別歧視。1991年的民權法增定性騷擾的原告可以請求一定金額的懲罰性之損害賠償金。勞工部則始自1920年就設有婦女局（Women's Bureau）。

美國2009年通過公平報酬法（Lily Ledbetter Fair Pay Act），反轉最高法院的判決（讓女性和所有受保護階級難以提起報酬歧

視的訴訟）；歐巴馬還主張，儘速通過給付支票公平法（Paycheck Fairness Act）來強化1963年的同酬法。<sup>4</sup>

### 2、促進女性就業的策略

美國促進女性就業的策略包括：準備好的勞動力、強化經濟保障、有競爭力的勞動力等。2009年欲建立彈性職場（如壓縮工作週、部分工時、工作分享、電傳勞動），讓女性獲得「綠色福利」（green benefits）；協助女性獲得更好的工作；改善招募、留任、生產力、績效、士氣、承諾、工作滿意度、出勤率等；多元管道宣導性別平權；外展去接觸利害關係人等。<sup>5</sup>2013年3月5日通過女性暨勞動力投資非傳統工作法（Women and Workforce Investment for Nontraditional Jobs Act），要協助女性進入較高薪、非女性傳統的職類，因為女性較群聚於低薪的職類。

針對提升女性就業機會和勞動條件，美國勞工部2014年的政策包括：透過聯邦政府對勞動力投資的補助，強化職場彈性、勞工保護（含改善職場措施和支持）、有薪假、退休（收入）安全、女性身心障礙者和退伍軍人的提升、平等就業機會、平等接觸職訓和教育機會等<sup>6</sup>。手段上包括讓女性更能夠唸大專、促進女性進入科學／技術／工程／數學職涯、較佳的工作準備、支持女性擁有小企業、對工作女性減稅2%（2009年起的Making Work Pay tax credit）、保護女性

不受給付歧視（促進公平給付和同酬，特別是家內照顧勞工公平條件得確保，希望至少獲得最低工資）、擴大女性的健康照顧／要保險公司不得（基於懷孕和乳癌風險）對女性較高的健保費（透過歐巴馬健保）、擴大失業給付請領資格（失業後因家庭因素而從事部分工時工作者仍可請領）、全國推動工作分享、強化個別化就業服務等。<sup>7</sup>

### 3、親職假和托幼設施

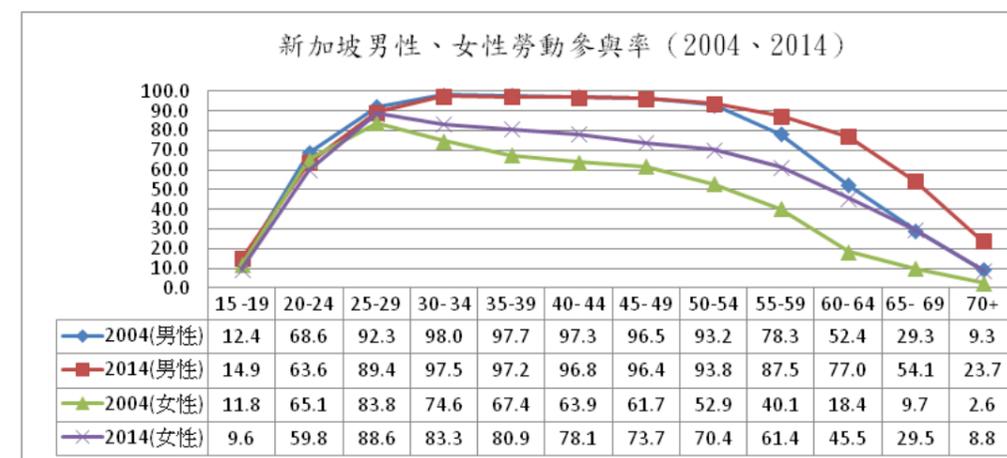
美國聯邦政府1993年的家庭暨醫療假法（Family and Medical Leave Act）提供12週無薪的親職假，由各州決定是否提供津貼；有五個州透過暫時失能保險（Temporary Disability Insurance）提供，加州自2004年起，透過家庭假方案（Family Leave Program）提供6週的部分（55%）補償津貼<sup>8</sup>；紐澤西州提供6個月的有薪親職假，全國私部門勞工僅12%獲得有薪親職假（www.dol.gov/paidleave/）。美國2013年2月擴

大家庭暨醫療假法適用於軍人家庭，最長12週；擴大該法適用於更多的航空業人員和空服員、養父母、同性伴侶等<sup>9</sup>。美國也是已達成2011年巴塞隆納2目標的6國之一，「巴塞隆納目標」<sup>10</sup>是指：嬰兒至學齡前兒童照顧的高品質、且可負擔之設施<sup>11</sup>。

## 三、新加坡

### (一) 新加坡兩性的勞參率

新加坡依年齡組距區分的兩性勞參率可參見圖3。男性勞參率2014年以30-34歲為高點（97.5%），之後下降，55歲以上者的降幅較大。女性勞參率2014年以25-29歲為高點（88.6%），之後下降，55歲以上者的降幅較大；2014年相對2004年，25歲以上者趨增，30歲以上者大增。女性相對男性勞參率，兩者形狀類似，都在55歲以上者大降；不同處之一是絕對值較低、之二是高點的年齡組距較年輕（25-29歲相對30-34歲）。



▲ 圖3. 新加坡2004和2014年依年齡組距區分的兩性勞參率。資料來源：[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS\\_SEXAGE\\_I\\_R#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R#)

2. Bell, C. S. (1985). Comparable worth: how do we know it will work? Monthly Labor Review, 5-12.  
3. 焦興鐘 (2000)。同值同酬在美國所引起之爭議。經社法制論叢，第26期，頁197-234。  
4. U. S. Department of Labor, Women's Bureau (2014). "Fact Sheet," June, www.dol.gov.  
5. U. S. Department of Labor, Women's Bureau (2009). "Fiscal Year 2009 Outlook," ppt, www.dol.gov/wb.  
6. U. S. Department of Labor, Women's Bureau (2014), op. cit.

7. White House Council on Women and Girls (2012). "Keeping American's Women moving Forward: The Key to an Economy Build to Last," Washington D.C.: the White House.  
8. Espinola-Arredonda, Ana & Sunita Mondal (2009). "The Effect of Parental Leave on Female Employment: Evidence from State Policies," 2nd March.  
9. U. S. Department of Labor, Women's Bureau (2014), op. cit.  
10. 這是巴塞隆納歐洲委員會2002年設定的目標。  
11. European Commission (2013). Barcelona Objectives. European Union.

## (二) 新加坡促進女性就業的政策

### 1、整體政策概況

新加坡於1995年簽署CEDAW。2004年以來，新加坡的女男平權展現於女性政治人物增加、修正刑法以便更保護已婚女性和女孩、縮短兩性間的收入差距（1998年前女/男工資比是83%，2006年則提高至86%）、強化女性的母親責任（如2008年8月延長產假、子女照顧假、子女補助、家庭補助）、提高穆斯林女孩的最低結婚年齡等<sup>12</sup>。新加坡為提升女性勞參率，採取的措施包括由政、勞、資組成工作小組，加強女性就業選擇，協助女性二度就業，推動工作與生活支持方案等<sup>13</sup>。

新加坡官方認為，有利提升女性勞參率的因素包括：2009年後期以來，緊縮外勞引進；彈性工作安排，以平衡工作與生活，提升了女性和中高齡者勞參率；勞動力中的高等教育程度者占比提高（高等教育程度者中，4成是海外高教畢業者）；職訓參訓者比率創歷史新高，每年的受訓日數於2011年低點之後趨增；部分工時占比於2014年提高，40-49歲者從（2013年的）2.7%提高至3.6%、50-59歲者從3.8%提高至5.3%、60歲以上者從6.6%提高至8.0%。<sup>14</sup>

### 2、政勞資三方合作

為促進跨部會合作，新加坡以政、勞、

資組成工作小組<sup>15</sup>。社區發展青年暨運動部設立婦女單位（Women's Desk），以利跨部會溝通推動女性權益；為縮短兩性間的收入差距，2006年5月成立「政、勞、資三方聯盟」，追求同值同酬；同月發布「公平就業三方指導原則」；2007年1月建立「公平就業三方中心」。<sup>16</sup>

### 3、加強女性就業選擇

新加坡提倡夫妻共享家庭責任計畫（稱為「愛心爸爸計畫」，類似日本的「奶爸計畫」）<sup>17</sup>，父親可以分享母親16週產假中的一週，由政府支付（上限2,500新元，包括公積金提撥）；這一週可在子女1歲之前，彈性分配申請，與工作年資無關。<sup>18</sup>協助女性二度就業包括推動中高齡女性就業計畫，如3R策略：招募（recruitment）、適應（readjustment）、留任（retention）；對企業僱用中高齡女性在內的弱勢族群時，提供補助。<sup>19</sup>

### 4、推動工作與生活支持方案

推動工作與生活支持方案包括彈性工時安排、加強休假福利、員工支持方案，政府都提供有補助；16週彈性產假（末8週可在12個月內申請）；育嬰假之外，增給嬰兒照顧假、兒童照顧假（統稱為親職假）、提供看護等。<sup>20</sup>生育第一胎退稅5千新元、第二胎退稅1萬新元、第三胎以上退稅2萬新元；工作母親生育第一胎還可減稅15%、第二胎減稅

20%、第三胎以上減稅25%。<sup>21</sup>

兒童12歲之前，父母可申請有薪親職假。子女7歲之前，父母12月內可申請6日的有薪親職假，前3日由雇主支付（自僱者自己支付），後3日由政府支付（每日上限500新元，包括公積金提撥）。工作中的父母，子女7歲之前，父母可申請上限42日的有薪親職假，政府會支付雇主一年內最多3日有薪親職假。有薪親職假日數與工作年資成正比，子女7-12歲之間，父母各可申請每年上限2日的有薪親職假（與工作年資無關），全由政府支付（每日上限500新元，包括公積金提撥）。若勞雇同意，親職假可長達1年。<sup>22</sup>

## 四、荷蘭

### (一) 荷蘭兩性的勞參率

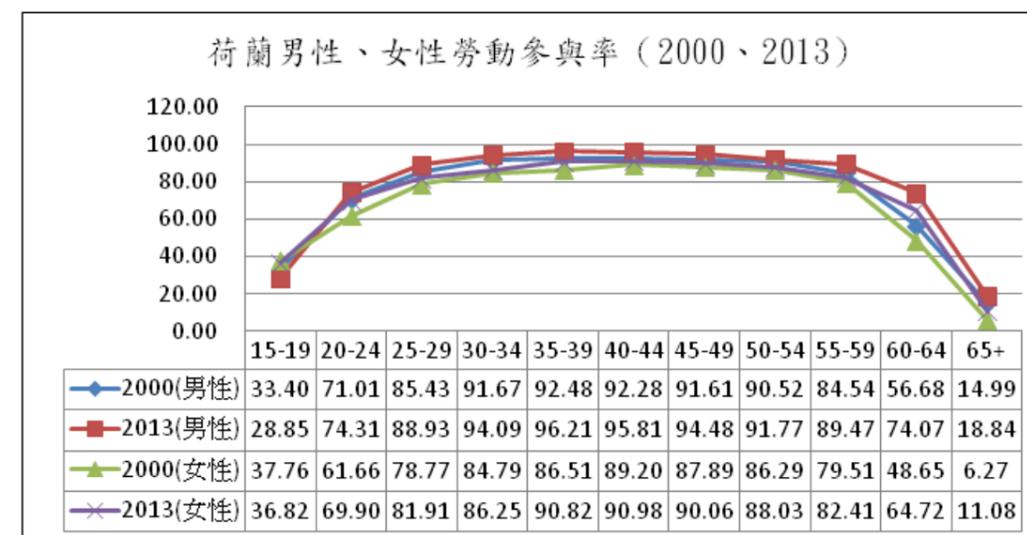
荷蘭依年齡組距區分的兩性勞參率可參見圖4。男性勞參率2013年也以30-34歲為高點（94.12%），之後下降，也是60歲以上者

的降幅較大。女性勞參率2013年以25-29歲為高點（85.99%），之後下降，55-64歲者的降幅較大；2013年相對2000年，各年齡組距者都趨增，隨年齡組距提高（至64歲）而增幅加大。女性相對男性勞參率，兩者形狀類似；不同處之一是絕對值較低、之二是高點的年齡組距較年輕（25-29歲相對30-34歲）、之三是大降的年齡組距較年輕（55歲以上相對60歲以上）。

### (二) 荷蘭促進女性就業的政策

#### 1、荷蘭整體勞動政策概述

長期以來，荷蘭促進就業的策略是「彈性安全」（flexicurity），放寬僱用彈性，但透過集體協商，爭取勞工的就業安全。1996年11月的禁止歧視工時法<sup>23</sup>和2006年1月的調整工時法<sup>24</sup>，這兩個法律也適用於定期契約工，促進部分工時和定期契約工作的發展；1999年的透過仲介配置勞工法<sup>25</sup>和2006



▲ 圖4. 荷蘭2000和2013年依年齡組距區分的兩性勞參率 資料來源：[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS\\_SEXAGE\\_I\\_R#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R#)。

12. Ministry of Community Development, Youth and Sports, Republic of Singapore (2008). Singapore's Fourth Periodic Report to the UN Committee for the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Singapore.

13. 黃鈴翔 (2013)。提升婦女勞參率之政策探討。台灣經濟論衡，11 (9)，32-40。

14. Ministry of Manpower (2014). Labour Force in Singapore, 2014. Singapore.

15. 黃鈴翔 (2013)，上引文。

16. Ministry of Community Development, Youth and Sports, Republic of Singapore (2008), op.cit.

17. 黃鈴翔 (2013)，上引文。

18. <http://www.ecitizen.gov.sg/Topics/Pages/Shared-Parental-Leave-How-to-apply.aspx>

19. 黃鈴翔 (2013)，上引文。

20. 黃鈴翔 (2013)，上引文。

21. Ministry of Community Development, Youth and Sports, Republic of Singapore (2008), op.cit.

22. <http://www.ecitizen.gov.sg/Topics/Pages/Child-care-leave-how-to-apply.aspx>

23. Prohibition of Discrimination by Working Hours Act，禁止歧視不同工時者的招募、契約展延和解除。

24. Adjustment of Working Hours Act，有條件下，雇主可以單方面改變勞動契約。

25. Allocation of Workers via Intermediaries Act，廢止暫時性經紀工作許可、經紀工作26週後就變成公司員工的工資水準。

年的終身儲蓄方案<sup>26</sup>促進經紀工作和客服工作的發展。<sup>27</sup>

荷蘭1999年1月起實施的彈性暨安全法 (Flexibility and Security Act) 解僱較容易、解僱預告期變短、有給付資遣費者的失業給付減少、暫時性員工長期受僱後可轉為永久性員工。<sup>28</sup>該法要求正式員工的試用期僅2個月，但要簽書面契約，讓雇主更想僱用暫時性員工；2002年的評估是，該法讓雇主僱用員工的成本提高了。<sup>29</sup>雇主也增加僱用部分工時者和定期契約工，以取得僱用彈性。<sup>30</sup>

不過，彈性安全政策的風險包括：契約不繼續（定期契約工）、無僱傭關係（暫時性勞工）、自願加保社會保險（如家庭幫傭，女性為主，每週工作少於4天，雇主是個人）、收入不穩定、社會保障不完全（自僱者）等。<sup>31</sup>

荷蘭2001年的工作暨照顧法 (Work and Care Act) 提供完善的子女照顧假和津貼。荷蘭對低技術的女性，透過提供更多的機會、職業訓練、改善「功能文盲」(functional illiteracy，指讀、寫能力無法達到工作門檻)，開發其潛能，促進其從無酬工作轉

入有酬工作。<sup>32</sup>

## 2、荷蘭女性從事非典型工作比率高

荷蘭的非典型工作包括部分工時、定期契約、經紀工作<sup>33</sup>等；2007年時，荷蘭的就業人數有46.8%從事非典型工作，高於EU27國的平均值18.2%。<sup>34</sup>荷蘭每40人中就有1人是在客服中心 (call center，如銀行、信用卡、電信) 工作，該類中心的工時安排相當具有彈性。<sup>35</sup>

荷蘭部分工時工作比率高的原因包括歷史淵源（不景氣時期，勞資政三方協議以凍結薪資搭配縮減工時來促進就業）、女性工資低於男性、家戶所得邊際稅率考量、托育設施佳等。<sup>36</sup>荷蘭2001年的稅改，促進提升女性勞參率，許多女性係進入部分工時工作（荷蘭部分工時工作比率居OECD國家中最高），以獲取租稅津貼。<sup>37</sup>荷蘭政府推動部分工時工作不限於邊陲職位，也包括核心職位，故特別有利女性勞參；荷蘭就業女性有75%每週工時少於35小時，不論是有無子女或年輕年長女性都偏好部分工時工作，顯然已成為荷蘭女性勞參文化特色；而女性也相當滿意其部分工時工作，僅1/4想轉為

全職工作。<sup>38</sup>

## 3、孕期假、產假和子女照顧假優渥

荷蘭孕婦的孕期假和產假有16週，通常是產前6週、產後10週，向社會安全機構申請失業、傷病或失能給付，約是100%的常態工資；在海外生產，亦可請領。產後若無法回來工作，經醫師診斷和社會安全機構核准，可請領長達一年的給付。自僱者2008年6月4日以後生育者，才有給付；前一年工時超過1,225小時者，可請領100%X最低工資，前一年工時少於1,225小時者，可請領每日給付為申報利潤/261天，但以最低工資為上限。<sup>39</sup>

父親則有5天的陪產假，需在生產後4週內請假，其中的2天有薪、3天無薪。母親若生產後死亡，父親可請上限10週的產假。<sup>40</sup>

子女照顧假方面，受僱者每年有15天照顧生病子女假，並可請領70%的常態工資。有子女的父母勞工與雇主間，可協商彈性工時、彈性工作、減少工時等。子女18歲以下，可獲得政府定額性的補助，每季給付，依照子女數和子女年齡而差異化補助金額，從195歐元到280歐元。子女送去私立托兒所者，可申請部分退稅，作為補助；找保母者，無補助。<sup>41</sup>

每年的短期子女照顧假期間是以週工時x2為上限，受僱者可自雇主處獲得70%的常態工資，該每日金額需介於最低工資和上限

工資之間，若有集體協約，則依其內容；若失業，則短期子女照顧假立即終止。長期照顧假無薪，雇主要准，該期間不計入工作年資；長期照顧假也可以採減少工時（無工時無薪）為之；若請此假去旅遊，需勞雇協商；若失業，則長期照顧假立即終止。還有領養假，父母皆可申請，上限4週，雇主不得拒絕，津貼就是工資水準，但有上限（每日188.88歐元）。<sup>42</sup>

## 4、托幼政策佳

荷蘭1990年實施「小孩照顧鼓勵法」(Child Care Stimulation Act)，由政府、雇主和勞工三方分擔費用。<sup>43</sup>荷蘭是已達成2011年巴塞隆納2目標（嬰兒至學齡前兒童照顧的高品質、且可負擔之設施）之一的7國之一，荷蘭所達成的目標是第一年齡群（較年幼群）兒童照顧的高品質、且可負擔之設施。<sup>44</sup>

## 五、瑞典

### （一）瑞典兩性的勞參率

瑞典依年齡組距區分的兩性勞參率可參見圖5。男性勞參率2013年以35-39歲為高點（96.21%），之後下降，是60歲以上者的降幅較大。女性勞參率2013年以40-44歲為高點（90.98%），之後下降，以55歲以上者的降幅較大；2013年相對2000年，20歲以上者趨增，60-64歲者大增。女性相對男性勞參率，兩者形狀類似，差距較其他國家為小；不同

26. Life Course Savings scheme，勞工可以儲存所得和工時，用於請假時支用，亦可提前退休。

27. Bovenberg, Lans, Ton Wilthagen & Sonia Bekker (2008). "Flexicurity: Lessons and Proposals from the Netherlands," CESifo DICE Report, 4, 9-14.

28. <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions/flexicurity-act-makes-major-changes-to-labour-law>

29. Sprenger, Wim (u.d.). "Flexicurity in Netherlands," [www.metiseurope.eu/content/pdf/flexicurity\\_in\\_the\\_netherlands](http://www.metiseurope.eu/content/pdf/flexicurity_in_the_netherlands).

30. Burri, Susanne D. (u.d.). "The Netherlands: Precarious Employment in a Context of Flexicurity," Working Paper, [www.genderwork.ca/cpdworkingpapers/burri.pdf](http://www.genderwork.ca/cpdworkingpapers/burri.pdf).

31. Burri, Susanne D. (u.d.), op.cit.

32. [www.government.nl/documents.../q-a-unpaid-leave.html](http://www.government.nl/documents.../q-a-unpaid-leave.html)

33. 經紀工作 (agency work) 就是勞動派遣工作 (陳湘芬, 2008a。丹參與荷蘭彈性化勞動市場政策淺析。台灣勞工, 14, 132-139)。

34. Bovenberg, Lans, Ton Wilthagen & Sonia Bekker (2008), op.cit.

35. Sprenger, Wim (u.d.), op. cit.

36. 陳湘芬 (2008b)。推動部分工時工作之荷蘭經驗。台灣勞工, 15, 80-90。

37. Bosch, Nicole & Bas van der Klaauw (2012). "Analyzing Female Labor Supply—Evidence from a Dutch Tax Reform," Labor Economics, 19, 271-280.

38. [www.scp.nl/dsresource?objectid=22165&type=org](http://www.scp.nl/dsresource?objectid=22165&type=org)

39. [www.fom.nl/live/attachment.db?232872](http://www.fom.nl/live/attachment.db?232872)

40. <http://www.globalworkplaceinsider.com/2014/04/paternity-leave-for-fathers-extended/>

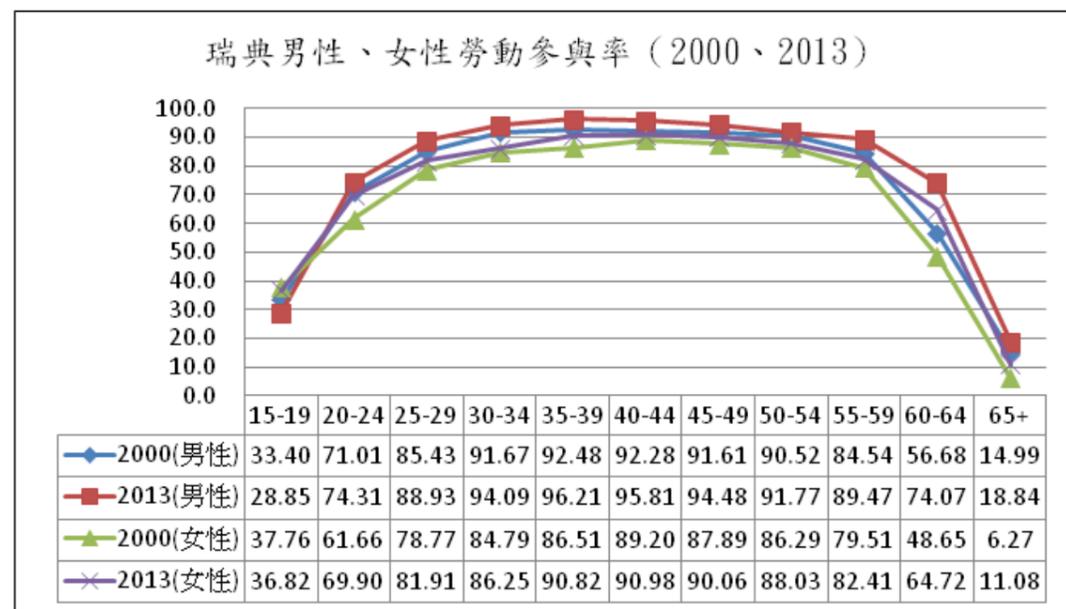
41. <http://www.access-nl.org/living-in-the-netherlands/working/employment-law.aspx>

42. [www.government.nl/documents.../q-a-unpaid-leave.html](http://www.government.nl/documents.../q-a-unpaid-leave.html)

43. Wetzels, Cecile (2005). "Supply and Price of Childcare and Female Labour Force Participation in the Netherlands," Labour, 19 (Special Issue), 171-209.

44. European Commission (2013), op.cit.

處之一是絕對值較低、之二是高點的年齡組距較年長（40-44歲相對35-39歲）。



▲ 圖5. 瑞典2000和2013年依年齡組距區分的兩性勞參率  
資料來源：[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS\\_SEXAGE\\_I\\_R#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R#)。

## （二）瑞典促進女性就業的政策

### 1、均等機會法改善職場平權

瑞典1980年7月開始實施均等機會法（Equal Opportunities Act, 1991年更名）；1982年修正版要求雇主採取積極行動；目前追求工作與生活平衡，並免於虐待和暴力的威脅。其性別平權體現於各級學校、480日的親職假、創造新的中性指稱詞「hen」取代指稱男女性的用詞（hon=she、han=he）；2009年起，實施新的禁止歧視法（Anti-Discrimination Act），整合7個相關法律，並成立均等監督長（Equality Ombudsman）等。<sup>45</sup>瑞典在各國評比指標中，性別

平權居全球第五佳。

### 2、瑞典家庭友善政策有效

瑞典1937年就有普及式的生育給付；1940年代起，提供所有女性免費的分娩和母性特別津貼，女性若是勞工，還有生產期間的傷病津貼和產假。1974年起，以親職保險取代母性給付；在瑞典，父親有10天的陪產假，雙生者20天。<sup>46</sup>

瑞典1980-1990年代初期的高女性勞參率（和高生育率）的政策因素，包括租稅和家庭政策，因為降低了在職父母的生育成本<sup>47</sup>。北歐福利國家強調補助個人，而非補助家庭<sup>48</sup>。北歐的家庭友善政策（如給薪長產假）有

利提升女性勞參率，但成本高，故對女性工資不利<sup>49</sup>。不過，請領親職假津貼者還是以女性為主，2012年男性僅占24%。<sup>50</sup>

### 3、瑞典的親職假優渥

1974年起，瑞典是全球第一個以親職假取代產假的國家<sup>51</sup>；瑞典透過社會保險的涵蓋，提供父母親職假津貼，減輕雇主的負擔，避免影響雇主僱用女性的意願。2002年起，每一子女480日，子女義務教育第一年結束或滿8歲前請領親職假津貼；子女一歲前，父母可同時申請親職假（稱為double days），上限30日（故兩人合計為60日），預產期前60日，孕婦就可開始請領親職假津貼。若是養父母，子女滿10歲前，自領養日起，可請領480日的親職假津貼。父母都有子女監護權時，480日的親職假津貼父母各240日，每人至少60日（父母間不可轉換的日數）、至多420日；為鼓勵父母平均申請，另有「均分紅利」，父母每人各獲得50克朗/日，全年上限270日、上限金額1萬3,500克朗（雙生者1萬8,000克朗）。<sup>52</sup>

1987年起，無業者可領固定的基本津貼（一天6.7克朗），就業者可領工資的80%以上；1994年起，父母可領每子女450天的親職津貼，其中父母各180天與工資連動的津貼<sup>53</sup>，另加90天的基本津貼<sup>54</sup>；多胞胎者有額外

180天的津貼；30個月內生第二胎者不必復職，就可續領親職津貼；請領親職津貼者必須親自撫育，取代將子女送到公立托兒所<sup>55</sup>。

目前親職假津貼是以「傷病給付」請領：每一子女的首180-390日（因為要看是同一父或母請領或分開領）係依收入為基礎<sup>56</sup>，或領固定的基本津貼（一天225克朗）；末尾的90日是領固定的最低津貼（一天180克朗）。依收入為基礎的首180日親職假津貼依工時減少情況而有多種選擇：完全不工作者領收入的100%，減少工時1/4者領收入的3/4，減少工時1/2者領收入的1/2，減少工時3/4者領收入的1/4，減少工時7/8者領收入的1/8。<sup>57</sup>

### 4、瑞典的托幼機制佳

瑞典托幼機制完善，民眾放心將小孩託付給公立或私立的托幼單位，父母再外出上班；瑞典是已達成2011年巴塞隆納2目標（嬰兒至學齡前兒童照顧的高品質、且可負擔之設施）的6國之一<sup>58</sup>；部分女性就是在托幼單位工作，體現了社會福利產業化的精神。

### 5、瑞典的租稅政策有促進女性勞參的誘因

瑞典的社會保險給付要課稅，故給付金額可以較高。瑞典1972年就讓夫妻可以分開申報所得稅<sup>59</sup>，讓部分工時就業的收入優於配偶加班的收入，有促進女性勞參的誘因。

45. <https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>

46. <https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>

47. Sundstrom, Marianne & Frank P. Stafford (1992). "Female Labour Force Participation, Fertility and Public Policy in Sweden," *European Journal of Population*, 8, 199-215.

48. Aassve, Arnstein, Maria Iacovou & Letiziz Mencarini (2005). "Youth Poverty in Europe: What Do We Know?" Working Paper of the ISER No.2005-2, Colchester, UK: University of Essex.

49. Gupta, Nabanita Datta, Nina Smith & Mette Verner (2008). "The Impact of Nordic Countries' Family Friendly Policies on Employment, Wages, and Children," *Review Economic Household*, 6, 65-89.

50. <https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>

51. <https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>

52. [http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/for\\_families\\_with\\_children\\_\(barnfamiljer\)/](http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/for_families_with_children_(barnfamiljer)/)

53. 低收入或無收入者是每天180克朗。

54. 每人相同，都是每天60克朗。

55. 公立托兒所有政府補助，需求高，有短缺 (Pylkkanen, Elina & Nina Smith, 2003. "Career Interruptions due to Parental Leave: A Comparative Study of Denmark and Sweden," *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.1*).

56. 每日最高946克朗 (<https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>)。

57. [http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/for\\_families\\_with\\_children\\_\(barnfamiljer\)/](http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/for_families_with_children_(barnfamiljer)/)

58. European Commission (2013), op. cit.

59. <https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>



## 肆、結論與建議

### 一、本文主要發現如下：

#### (一) 臺灣女性勞動參與現況特色

臺灣女性勞參率有提升趨勢，但仍低於男性者，也低於美、新、荷、瑞等國。2014年相對2000年，臺灣依年齡組距區分的女性勞參率提升，2014年呈現雙高峰（25-29歲為高峰、40-44歲者為小高峰）；教育程度較高、單身、尚無子女的女性勞參率較高；女性有提前退出職場樣態；2014年相對1994年的就業人數分布，兩性服務業的分布比率都提高，農林漁牧業的分布比率都降低，但女性在工業的分布比率下降，男性則提高；兩性間的薪資差距逐漸縮小；女性從事非典型工作占比較他國為低；女性從業身分上，女性相對男性，較傾向受僱，較不願創業，且有較高比率的無酬家屬者；女性的失業率都較男性為低，各年齡別也多如此；曾尋職者未成功女性主要面臨學用落差和待遇落差；女性勞參率和就業率同向變化，勞參率和失業率則反向變化。

#### (二) 提升臺灣女性勞動參與的影響因素

擇業偏好上，隨著服務業的發展，女性從事服務業的比率提高，女性勞參率也提升；婚育不利女性勞參，但我國有晚婚、晚生或不生的趨勢，有利女性勞參率提升。年齡上，隨著年齡提高至25-34歲，女性勞參率也提高，之後趨降，亦即「在學」會降低女性勞參率、「婚育」會降低女性勞參率、「就業歧視改善」會提高女性勞參率。教育程

度上，隨著教育程度提高，女性的勞參率也提高。面對日益平權的勞動市場，女性勞參率較高；勞保與公教人員保險的老年給付設計不利促進女性勞動參與；性別平權的政策措施促進女性勞參率提升。

#### (三) 他國促進女性勞參有效政策

- 1、性別平權的法規可提升女性勞參率（如美國、瑞典、新加坡）。
- 2、跨部會合作完善可提升女性勞參率（如新加坡、美國、瑞典）。
- 3、完善的工作與生活平衡措施（如生育、親職假、托幼）可提升女性勞參率（如瑞典、荷蘭、新加坡、美國）。
- 4、推動非典型工作的就業可提升女性勞參率（如新加坡、荷蘭）。
- 5、社會保險給付取代雇主責任的母性保護，可提升女性勞參率（如瑞典、荷蘭）。

### 二、本文提出以下建議：

#### (一) 價值觀的宣導

可宣導勞動參與優於不勞動參與的觀念、宣導家務不一定要自己作的觀念、宣導照顧長輩可以機構化、宣導女性移動就業力的重要、持續推動性別角色中性化、持續落實推動CEDAW等。

#### (二) 勞動政策方面

- 1、快樂工作——促進女性受僱

包括主動開發適合女性的職類、申聘外

勞的工作應促進女性受僱、減低女性因婚育而退出職場的機率（如性平法可增列「帶職育嬰假」、就保法可增列「帶職育嬰津貼」制度）、從「同工同酬」進一步推動「同值同酬」、性別平等違反者的處罰可增列懲罰性賠償、有想到海外工作的女性應特別協助等。

- 2、歡喜創業——改良對女性創業的協助

包括創業貸款協助可增列集體創業貸款、增列籌設階段的協助、跨部會整合分流、分階段的協助機制，建立交流平台等。

- 3、幸福兼職——促進女性從事非典型工作的媒合

包括協助女性非勞動力從事非典型工作，可考慮規劃訂定「彈性勞動保障法（草案）」，取代只考量派遣勞動的「派遣勞工保護法（草案）」，並在該法中，提供僱用部分工時者的租稅誘因；就業服務的改良，如個別化的協助、其他部會資源的轉介；促進自僱式兼職，如房屋／保險／汽車仲介、可以在宅工作之類的職業等。

- 4、促進非正式化工作轉為正式化工作

從事非正式化工作的女性占比較高，他們往往不被視為勞動參與，故若可促進非正式化工作轉為正式化工作，將可促進女性的勞動參與。

- 5、社會保險方面

宜整合社會保險請領老年給付的年齡，規劃將國民年金改為所有住民的年金，規劃在社會保險中納入漸進式／部分退休的機

制，母性保護的雇主責任宜轉由社會保險承擔，就保法可增列「帶職育嬰津貼」制度等。

- 6、強化促進就業工具

可擴大職務再設計的補助範圍，如增列研發的補助。對於弱勢女性，如身心障礙者、未婚生育者、單親者、誤入邊緣產業者等，應予以特別協助。亦宜強化女性數位化的終身學習工具之應用，結合「開放大學」的作法，以紓緩女性中斷就業後對其再就業的不利影響。

#### (三) 其他政策方面

- 1、社會福利政策：宜確保私立托兒單位與公立者品質與收費齊一，促進請領社會福利津貼家庭成員的勞動參與，促進社會福利產業化，注意長期照顧服務法通過後對女性勞參的影響等。
- 2、教育政策：可促進女性提高教育程度，以提升女性勞參率。亦宜強化各級學校中的性別平權觀念與行動的宣導。
- 3、租稅政策：綜合所得稅可提高薪資所得扣除額。
- 4、建立巨量資料，並鼓勵更多的相關研究分析。



# 打破框架的女性就業政策： 女性就業面臨的障礙及其因應對策

王如玄/常青國際法律事務所顧問律師、行政院性別平等會委員、東吳法律研究所兼任副教授



## 壹、前言：人口變動趨勢下的勞動力發展

過去50年來，我國婦女生育率呈長期下降趨勢，因此未來總人口成長將由正轉負。工作年齡人口（15至64歲青壯年人口）在2015年達最高峰1,737萬人後將於2016年開始遞減，推估至2061年將降至904萬人（約為2015年的5成）。在年齡結構方面，2014年以35至44歲年齡組人數最多，占21.8%，推估2061年則以55至64歲年齡組占26.8%最多。另一方面，我國老年人口於1993年占總人口比率超過7%，進入高齡化社會，推估於2018年將超過14%，成為高齡社會，2025年超過20%，將成為超高齡社會<sup>1</sup>。

少子高齡化的人口結構，將影響我國未來的勞動力政策發展方向，且根據內政部的人口統計資料顯示，自2013年起，女性人口數已超越男性，2014年女性人口數1173.5萬人，男性1169.7萬人，預告未來女性將成為我國勞動力的重要支柱，尤其在近年來女性勞動力參與率已突破50%的願景下，如何在其中發現危機及轉機，並嘗試打破既有的女性就業框架，值得探究。

1. 行政院國家發展委員會，中華民國人口推計（103至105年），2014年8月。



## 貳、我國女性就業現況

目前我國女性就業現況，可以分以下幾點加以觀察：

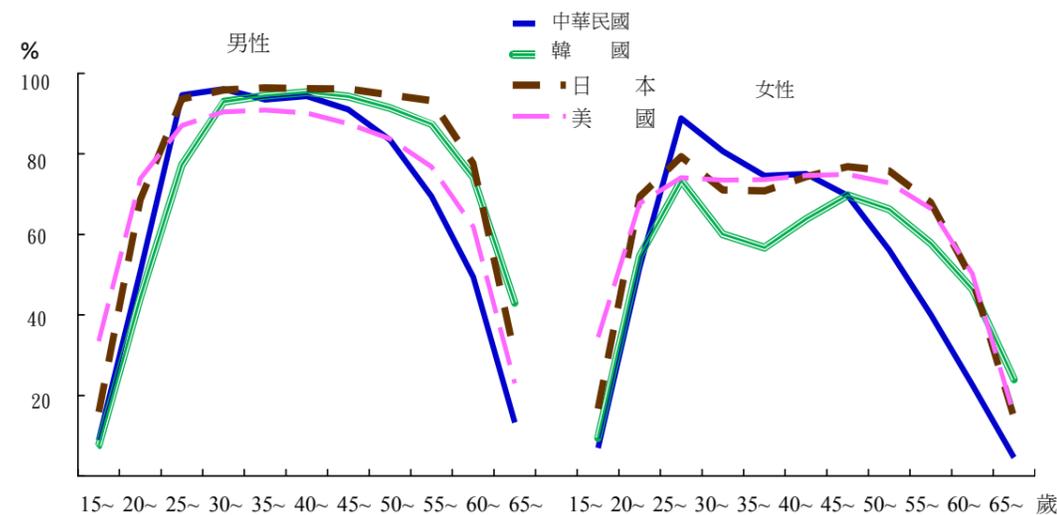
### 一、女性勞參率<sup>2</sup>

根據我國性別勞動統計，我國女性勞參率自2010年7月首度單月突破50%，2011年全年平均超過50%，其後至2014年每年的全年平均均達50%以上，2014年女性勞參率為50.6%，大部分均優於日、韓。

但我國女性勞參率最大的問題在於倒V字型的發展。按年齡層觀察，我國女性25~44歲之勞參率高於日、韓，但45歲以上

女性勞參率則明顯低於日、韓，顯示日、韓女性有隨子女成長後而重返勞動市場情形，致勞參率再度回升，而我國女性因料理家務及負擔照顧家人，勞參率呈明顯下降，65歲以上女性為4.6%，低於韓國之24.0%、日本14.5%及美國15.1%<sup>3</sup>。

因此，我國男女兩性勞參率依生命週期發展有不同的呈現，男性的勞參率和美日韓發展一樣均呈∩字型，而女性的勞參率，在美國同男性一樣均呈∩字型，而在日、韓則呈現M型發展，但在我國就變成倒V字型（圖），可見我國女性因婚育離開職場，要從家庭再重返職場是有其困難的。



▲ 圖：2014年主要國家勞參率<sup>4</sup>

2. 資料來源：行政院主計總處「人力資源調查」。

3. 資料來源：勞動部「國際勞動統計」。

4. 資料來源：勞動部「國際勞動統計」。

## 二、兩性薪資差距

我國20年來兩性薪資差距自民國1994年的29.9%降至2014年的15%，縮短了一倍<sup>5</sup>，因此我國自2012年開始推動的同酬日也逐年接近，我國2014年女性之同酬日為2月24日，優於美、日、韓等國，但仍有努力的空間。

## 三、女性之就業型態

根據勞動部2014年性別勞動統計，從就業者從業身分結構來看<sup>6</sup>，女性雇員及自營業者占全體就業者之比率低於男性，無酬家屬工作者及<sup>7</sup>受僱者比率則高於男性。在就業者行業結構部分<sup>8</sup>，2014年女性就業者主要集中在服務業部門，占女性就業者之71.20%，工業部門僅占25.62%。在就業者職業結構方面，女性就業者以服務及銷售工作人員占23.89%最多，其次為事務支援人員占20.01%，技術員及助理專業人員則占19.43%。

## 四、女性政經參與概況

根據勞動部2014年性別勞動統計有關從事主管及專技人員比率部分，2014年女性擔任主管職有10萬人，占主管職人數之25.38%，其中工業部門女性主管占主管職之14.79%；服務業部門女性主管占主管職之33.33%。女性擔任專技人員計165.6萬人，占專技人員之49.83%，其中工業部門女性專技人員占

專技人員之30.80%；服務業部門女性專技人員占專技人員之58.38%。

在營利事業負責人性別比率部分，根據行政院主計總處2015性別圖像，2013年底我國營利事業家數128.3萬家，負責人、代表人或管理人為女性者46.3萬家，占36%。按行業別觀之，以住宿及餐飲業負責人女性負責人48.1%最高，其次為教育服務業39.4%。雖然女性對經營權力的掌握有所提升，惟與男性相較仍有落差，且有行業差異。

在上市上櫃公司董事性別分析部分，根據行政院金融監督管理委員會網站性別主流化專區的性別統計，於2014年底上市上櫃公司（含公開發行及興櫃公司）女性董事比率12.46%，仍未達性別比例三分之一，有待強化。

在社會組織決策階層女性比率方面，根據行政院主計總處2014性別圖像，2012年的財團法人董監事平均雖2成，但在農、漁會理監事分別占2.0%、3.4%，農田水利會會員女性比率3.6%，均明顯偏低；再依勞動部網站性別統計指標，工會理監事近五年（2010至2014年）女性所占比例分別為30.0%、29.6%、25.9%、28.4%、31.3%，亦未達性別比例三分之一，可見有關性別主流化於社會組織基層之深化，顯有極大落差，亦存有嚴重的性別刻板印象。



## 參、我國女性就業政策及規範，兼論性別平等的推進

首先，在法制建構方面：綜合勞動基準法、就業服務法、職業安全衛生法、性別工作平等法等規定，女性工作者之保護態樣大約可區分為四類：第一類：基於男女性生理構造之差異，針對女性工作者訂定特別之限制或禁止規定，如夜間工作之限制。第二類：母性保護，如產假之規定。第三類：禁止就業歧視規定。第四類：促進就業措施規定(包括促進工作平等措施部分)。

其中基於男女性生理構造之差異而為之不同處理方式，易落入以保護為名、行歧視之實，反影響女性就業機會，應逐步予以修正。其餘部分雖法有明文，但在落實執行部分仍有待努力。

至於促進就業措施，在協助女性減輕家庭照顧負擔方面：2009年的就業保險法修正也有很重要的突破。2009年5月1日實施就業保險育嬰留職停薪津貼，即是一個性別主流化具體實踐的案例。制度設計的背後，就是希望彰顯勞工的全人生活，而且為了讓父母雙方都有承擔照顧家庭和子女的責任，特別規定媽媽可以有6個月、爸爸也可以有6個月的津貼，而且兩者之間是不能轉讓的，這不只是鼓勵男性做家事，也讓雇主知道會請育嬰留職停薪的不限女性，如此才能破解雇主對僱用女性的偏見，對性別就業平等之實



踐具有重要意義。如果從統計數據來看，截至2015年6月底止，已有33萬2千多人提出申請，核付金額約300億元，其中父親申請者約占16.77%。而在育嬰留職停薪復職部分，7成6事業單位同意員工申請「育嬰留職停薪」，育嬰留職停薪期滿後，有7成4的事業單位表示會安排員工「恢復原來的職位」。此一制度對平衡勞動者的工作與家庭而言，亦有相當的助益。

在協助弱勢婦女就業部分，自2008年開始，以「多元就業開發方案」模式辦理「展翅專案」，提供家庭暴力被害人就業機會，助其經濟自立。2012年9月13日訂定「促進家庭暴力及性侵害被害人就業補助作業要點」，提供家庭暴力及性侵害被害人就業或參加職業訓練之臨時工作津貼或職業訓練生活津貼，維持其經濟基本所得保障。如何藉助多元就業的轉型以幫助更多需要就業的婦女益形重要。

「創業」也是提高女性勞動力參與的措施之一，辦理「微型創業鳳凰貸款及創業諮詢輔導服務計畫」，2008年10月將貸款最高

5. 資料來源：行政院主計總處「受僱員工薪資調查」。

6. 資料來源：勞動部網站，性別勞動統計。

7. 資料來源：行政院主計總處「人力資源調查」。

8. 資料來源：行政院主計總處「人力資源調查」。

額度提高為100萬元，並給予前2年免息，如果是特定身分的女性，例如特殊境遇家庭、家庭暴力被害人、獨力負擔家計者等得享有前3年免息的規定。



## 肆、從性別勞動統計分析女性就業問題及障礙

雖然，我國近二十年來在促進女性就業及勞動力參與率上有明顯的進步。但是，如果從性別勞動統計來看，可以觀察到以下女性就業現實的處境：

### 一、女性未能參與勞動的原因

(一) 女性非勞動力未能參與勞動的原因<sup>9</sup>：女性未參與勞動以料理家務為主，2014年女性非勞動力計496.6萬人，較2004年增加28.4萬人，未參與勞動之原因以料理家務所占比率最高占49.34%。

(二) 女性料理家務時間<sup>10</sup>較長：15至64

歲已婚女性料理家務之時間，每日平均為4.22小時，其中以做家事花費時間最多，每日平均為2.41小時；其次為照顧子女之1.29小時。

### 二、婚育與就業關係

(一) 婚育與勞動力狀況<sup>11</sup>：根據行政院主計總處「人力資源調查」，2014年男性勞參率為66.78%，女性為50.64%，未婚者男性勞參率為63.02%略高於女性之60.68%，而有配偶或同居者之勞參率男性為71.23%，較女性之49.78%高出21.45個百分點，離婚、分居或喪偶者之勞參率，男性為53.16%，較女性之30.21%高出22.95個百分點。

(二) 婚育與就業情形<sup>12</sup>：婚前有工作之已婚女性有2成7曾因結婚離職；生育第一胎前有工作者有2成1曾因生育而離職。

(三) 已婚女性婚前與目前工作之比率：根據2013年8月行政院主計總處的婦女婚育與就業調查，15至64歲已婚女性共計537萬2千人，其中婚前有工作者計447萬9千人占83.39%；目前有工作者計300萬4千人占55.93%。若按女性婚前及目前工作之職業別觀察，婚前以從事生產操作及勞力工最多，計占28.08%，事務支援人員次

之，占23.59%；婚後則以從事服務及銷售工作人員與生產操作及勞力工為主，分占24.21%與22.46%，其次為事務支援人員18.46%，技術人員及專業人員分別為17.86%及10.96%。可見婚後再工作的職業選擇仍有限。

### 三、家庭照顧資源待建置

(一) 已婚女性照顧子女方式<sup>13</sup>：15至49歲已婚現有子女女性最小子女在未滿3足歲前之實際照顧方式，以「自己與丈夫(同居人)」(小孩的父母)照顧為主，占51.82%；「父母」(小孩的祖父母)與「保姆」照顧居次，分占37.08%與9.07%。

(二) 無就業意願之女性潛在勞動力不願就業原因以需要照顧家人最多占38.16%。按婚姻狀況觀察，有配偶或同居者，以需要照顧家人最高占57.17%，其中有未滿6歲子女者因需要照顧家人而無就業意願高達88.78%<sup>14</sup>。

### 四、家庭主婦與部分工時就業

依據勞動部2014年部分工時工作概況調查，發現家庭主婦從事部分工時之工作內容以「事務工作人員」占15.1%及「作業員(含組裝、包裝)」占15.0%最多，其次為

「清潔工」占13.4%，多為基層技術工<sup>15</sup>。又家庭主婦從事部分工時工作之平均月薪資為12,534元。另92.3%家庭主婦自願選擇部分工時工作，其原因有半數以上是「貼補家用」占57.1%，其次為「能選擇工作時段」占46.9%<sup>16</sup>。如與國外相較，各國部分工時均以女性居多，荷蘭女性部分工時就業者占女性就業者高達6成，澳洲、英國、德國及日本則占近4成左右，我國僅為4.0%<sup>17</sup>。顯見我國在開創工作家庭都能兼顧的部分工時就業機會的政策能量不足，且在協助二度就業婦女的職業技能訓練上與社會、勞動市場需求仍有落差。

### 五、職場平權的落實與否(性別工作平等法實施情形)：

2014年事業單位對於會同意員工申請性別工作平等法各項措施之比率達8成2以上，其中對於母性保護的相關假別則達9成以上<sup>18</sup>。

另因性別而遭受不平等待遇情形，根據勞動部2013年工作場所性別平等概況調查，女性受僱者於102年間在工作職場上因性別遭受不平等待遇之情形，以「調薪幅度」遭到不平等待遇的比率較高占5.2%，其次為「工作分配」及「求職」，分別占3.4%及3.3%。與男性受僱者比較，各高出男性4.3%、2.3%及2.1%。



9. 資料來源：行政院主計總處「人力資源調查」。

10. 資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查」，2013年8月。

11. 資料來源：勞動部網站，2014性別勞動統計。

12. 資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查」；結婚離職率係指曾因結婚離職者占婚前有工作者比率。生育第一胎離職率係指曾因生育第一胎離職者占婚後至生第一胎曾工作者比率。

13. 資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查」，2013年8月。

14. 資料來源：行政院主計總處「人力運用調查」。

15. 資料來源：勞動部網站，2014年部分工時工作概況調查。

16. 資料來源：勞動部網站，2014年部分工時工作概況調查。

17. 資料來源：我國為行政院主計總處2014年5月「人力運用調查」，其餘為OECD.StatExtracts。說明：各國為主要工作週工時未滿30小時；韓國按實際工時未滿30小時者；美國僅就受僱者統計；我國按主要工作經常性週工時未滿30小時進行統計。

18. 資料來源：勞動部2014「僱用管理性別平等概況調查」。

綜合以上統計及實務的觀察，總結我國女性就業的障礙如下：

- (一) 45歲以上勞動力參與率偏低：我國女性勞動力參與率近十年來雖有所突破，但在45歲以上勞動力參與率卻明顯大幅下降，呈現倒V線，顯見中高齡女性仍在承擔養育子女或照顧年長者責任，政策上再投入勞動市場的誘因及能量不足。
- (二) 受社會傳統價值及家庭照顧觀念影響，非勞動力未參與勞動的原因，仍是以女性料理家務居多。
- (三) 女性就業機會及潛在勞動力不願就業原因，仍受婚育、養育未滿6歲子女及照顧家人的影響。
- (四) 從女性的職業選擇來看，多以生產操作、事務支援或服務銷售為主，其在婚後投入工作的選項亦然。
- (五) 職場玻璃天花板現象：近年來女性薪資、擔任主管比率雖然有所提升，但女性隨著年齡及主管職的逐漸出現，其在職場的升遷及薪資調整等事項上仍受歧視。
- (六) 女性從事無酬家屬工作者遠高於男性，係為就業政策中被忽略重視的一環。
- (七) 部分工時工作者的比率偏低，未能開創更多就業機會。

- (八) 女性多集中在低技術或基層事務性工作職類，顯見我國在職業訓練方面有待加強。
- (九) 目前多元就業開發方案多以補助民間團體的人事費用為主，是否真正落實在弱勢者的協助及轉型上，有其檢討改進空間。
- (十) 二度就業婦女的就業協助，如何與社會需求隨時連結，以利於提早適應勞動市場的變化，有待具體落實執行。
- (十一) 協助女性失業者從無到有的創業，於勞動部成立勞動力發展署整合就業、職訓及創業業務三合一後，更應有具體作為。另在女性創業行業方面，多以批發零售及住宿餐飲業為主，在創業行業的種類上也應思考更多元模式。
- (十二) 工作與家庭平衡的政策有待努力推動。



### 伍、結論與建議：打破框架的女性就業政策

日本首相安倍晉三提出「安倍經濟學」，而在刺激經濟政策的個別策略之一，即是藉鼓勵女性重返職場，增加多元收入來源，以重振日本經濟。而在2015年8月28日日本國會一項提高女權的立法<sup>19</sup>，強制規定員工

數達301人以上的企業，須設置女性員工與管理層百分比率等具體數字目標，並在明年4月展開新的年度公開成果。又其在同年9月24日宣布「經濟、育兒及社會福利」新三箭，提供育兒支援對策、打造工作與介護（長照）兼顧的社會，零介護離職的目標。

同樣地，德國在今年也引進「婦女保障配額」法案<sup>20</sup>，從2016年開始，企業集團和公司行號的董事會中，必須有30%的女性。從以上最新的國際趨勢發展來看，將女性勞動力視為提升國家競爭力的重要策略之一，值得參考。

另外，女性長期以來被賦予承擔家庭照顧的責任，這也阻礙其可能在職場發光發熱的機會。綜合國際組織文獻及在其他先進國家的作法，工作與家庭平衡政策亦係強化性

別平權，並得以使女性在職場實現自我，促進職涯發展。

其次，依據消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）第11條及CEDAW第2次國家報告審查委員會總結意見與建議：「25.審查委員會敦促政府提供可近性及負擔得起的托育服務，並採取設定特定目標及時間表之暫行特別措施，以提高女性勞參率，並建議政府進行全面的研究來發展提升女性勞參率之政策。」「26.審查委員會敦促政府收集不同性別、技術程度、部門、職業、年齡及族群的薪資比較資料，發展具特定目標的具體措施和實施機制來解決薪資差距和其他無法實現同值同酬的障礙。」檢視我國現行女性就業的現況，並參考國外作法，建議對策如下：



19. 資料來源：經濟日報2015年8月29日A7版。

20. 資料來源：中國時報2015年1月2日A10版。

## 一、法制建構面

- (一) 建構友善的就業平等環境及法制：目前職場仍有諸多的歧視，例如年齡、懷孕及育兒等，並整合現行的性別工作平等法及就業服務法相關禁止歧視規定，完備申訴、救濟機制。
- (二) 友善性別企業文化，讓女性工作者居於核心或主管職位。
- (三) 落實推動企業、社會組織決策階層達性別比例三分之一的政策。
- (四) 家務勞動保障制度化。例如我國民法親屬編夫妻剩餘財產分配制度，應承認家務勞動之價值，不應限於現存婚後財產始列入分配範圍，包括退休金、社會保險給付、學位、證照，甚或婚姻關係存續期間所累積之無形資產，如知識、經驗、人脈等，皆應適當予以評估列入分配範圍。

## 二、職業訓練面

- (一) 檢討女性的職業訓練種類及就業培力，跳脫過去美容美髮或勞力密集的技能學習，增加管理、企業經營及科技運用等高階課程。
- (二) 二度就業婦女的協助：
  1. 推動到宅輔導服務，協助其隨時獲得就業或訓練相關資源，以避免與社會脫節。
  2. 針對已離開職場的女性，協助其重返

職場前的心理調適及重建中斷的職業技能。

3. 與民間團體或企業合作，開發在家工作機會及數位訓練。

- (三) 提出縮小職業性別隔離的措施及目標。

## 三、促進就業面

- (一) 檢討多元就業開發方案的成效是否落在弱勢者就業，並應結合長照產業及人力服務，以社會投資、就業培力及自助互助的理念，培植社區照顧合作社，開發在地女性就業機會，將其資源確實運用予協助弱勢婦女就業。
- (二) 開創部分工時就業機會，讓女性有多元就業管道，但前提必須是給予部分工時者合宜的勞動條件保障。
- (三) 特定對象的個別化就業服務計畫：現行的就業服務計畫並無逐一針對特定對象量身訂作的就業服務，例如單親家庭面對就業所需的協助及困難會與一般對象不同，應予重新思考現行就業服務計畫的執行方式及成效。
- (四) 成立創業產品採購平臺，幫助女性創業者行銷。另對於從無到有的創業輔導及創業行業，應改變現有被動服務，主動創新從失業者發掘需求者。
- (五) 充分培訓新移民及其第二代人力資源，並結合其特殊背景及能力，開發適合渠等發展之就業環境。

## 四、家庭照顧面

- (一) 提供女性在求職、職訓期間的托育、托老措施。
- (二) 工作與家庭平衡政策的推動，包含彈性工作時間及工作安排、彈性請假政策，並導入男性分擔家務概念。

## 五、強化基層女性的社會參與

深入鄰里建構女性社會網絡，與當地婦女團體合作，暢通其就業資源管道並扶植其就業能力與成立社會企業（社會團體）。

## 六、建立女性勞動力資料庫

進行大數據分析研究，追蹤女性求職、職訓、就業、創業情形、退出職場的原因、流向及再就業後的工作型態、職業、薪資等，藉以規劃多元、適切的女性勞動力模式。

我國已於2012年1月1日施行消除對婦女一切形式歧視公約施行法，邁向國際性別平等的一大步。促進女性就業議題，觸及的面向有勞動政策、性別平權、家庭政策、社會政策及經濟政策等，面廣也意謂我們可以有很大空間去思考更多的就業模式，期以本文之淺見與關心女性就業議題之人一同努力。



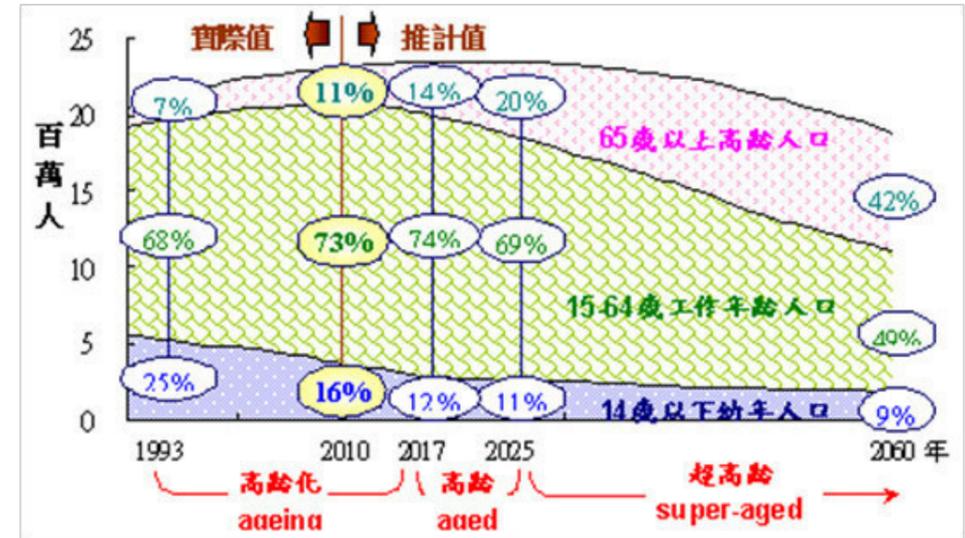
# 婦女就業促進的契機與挑戰

劉梅君/國立政治大學勞工研究所教授

## 壹、高齡社會下的社會危機：勞動力及社會安全的挑戰

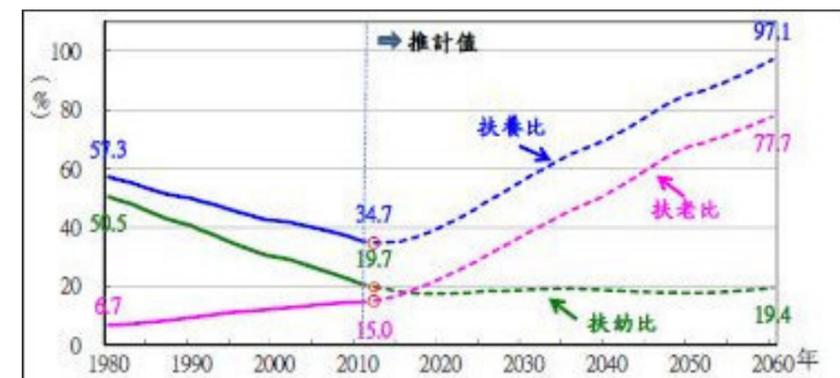
臺灣人口結構的危機已是國家安全的問題。1993年臺灣已成為聯合國所謂的「高齡化社會」(ageing society)，預計兩年後的2017年將進入「高齡社會」(aged society)，更於2025年成為聯合國所稱的「超高齡社會」(super aged society)。人口結構快速高齡化所帶來的巨大挑戰是勞動人口的減少及整體社會扶養比的惡化，對未來的產業經濟活動及整體的社會安全體系之維繫將是前所未見的挑戰。

圖1清楚顯示數十年的臺灣人口紅利即將結束，距2025年超高齡社會的到來，也不過是十年後的事情。勞動力人口占總人口的比值一路下滑，從今日約75%減少到2060年的不到50%，這相對的老年人口大幅提升，從2010年的11%，一路攀升到2017年的14%，及2025年的20%。勞動力人口及老年人口數量的消長趨勢，指出了一個難以逆轉的未來，那就是「生之者寡，食之者眾」的局面，不僅對經濟生產構成極大的警訊，在我國社會安全體系已日臻成熟的今天，「食之者眾」對於社會安全體系之永續更是艱鉅的挑戰。當然這個挑戰不是臺灣社會獨有的問題，多數先進國家也是一個難以迴避的共同挑戰。唯不同之處在於，臺灣社會的少子化及高齡化是在極為壓縮的時間內發生，這使得我們面臨的挑戰將會更嚴峻。



▲ 圖1：臺灣人口結構變化的推估

圖2明顯看出，幼年人口急速減少，老年人口急速上升，於2010年後老幼人口成剪刀差的局面，之後扶老比一路飆升，目前的扶養比維持在35%左右，然而推估2060年的扶養比將高達97.1%，這將導致一個國家的生產與消耗面臨難以平衡的後果。本文篇幅有限，僅探討在少子化及高齡化對勞動力市場的影響，及在此影響下，婦女勞動力（特別是中高齡婦女勞動力）的發展潛力與需要的協助。



▲ 圖2：1980~2060年臺灣人口扶養比  
資料來源：1. 1980年至2011年為內政部「中華民國人口統計年刊」。  
2. 2012年至2060年為2012年行政院經濟建設委員會「中華民國2012年至2060年人口推計」。



## 貳、勞動力危機下女性人力成為政策焦點

每當問題指向臺灣勞動人口短缺時，婦女偏低的勞動參與率總是被拿出來討論。姑且暫時不去討論女性勞動力被動員為達成國家特定目的之「工具論」的女性主義意涵，在今日資本主義意識型態當道的社會裡，女性勞參率偏低對婦女確是有不利的影響。最顯而易見的事實是，市場價格決定了事物的價值，因而主要操持家務的女性，在缺少市場交換價值的現實裡，成了經濟社會的弱勢群體。因而鼓勵女性投入市場生產的行列，在過去半個世紀裡被視為是翻轉女性生命機會的重要手段。

### 一、偏低的婦女勞參率，極大的開發潛力

恰恰好，臺灣婦女長期以來的偏低勞參

率，一直是婦女團體政策遊說的重點。在未來勞動力人口縮減的隱憂下，如何積極開發婦女人力成了政策關注焦點。表1統計顯示臺灣的婦女總體勞動參與率是低於絕大多數先進國家，但若以不同年齡層的勞參率來看，則出現兩種現象，一則是25~34歲之間的婦女，勞參率與這些先進國家不相上下，甚至還略勝一籌，例如25~29歲這個年齡層的勞參率是本表所有國家之最高；但之後35~49歲的這個年齡層的婦女勞參率，就開始漸漸拉開差距了，不僅落後歐美國家，也落後近鄰的日本、韓國、新加坡及香港，且此落後趨勢越往高齡越明顯。先不談歐美國家即使到了五、六十歲仍保有極高的勞參率，近鄰的這幾個國家，50歲以上的婦女勞動參與率仍保持在64%~76%，而臺灣則只剩56%左右，甚且在60~64歲的年齡層，我們僅有22.6%，除香港外，其他三國都還保持在45%

表1：2014年女性勞動力參與率--按年齡分

單位：%

項目別	中華民國	韓國	新加坡	香港	日本	美國	加拿大	法國	德國	義大利	英國
總計	50.6	51.3	58.6	54.6	49.2	(1)57.0	61.6	51.8	54.8	40.5	(1)57.6
15~19歲	7.0	9.4	9.6	12.5	16.7	(2)34.5	51.9	11.5	25.8	6.9	(2)44.6
20~24歲	51.7	54.6	59.8	61.4	69.4	67.7	75.5	55.5	67.2	39.1	70.2
25~29歲	88.8	73.4	88.6	86.3	79.3	74.1	81.1	80.4	79.1	61.3	77.6
30~34歲	80.6	60.0	83.3	81.5	71.0	73.5	81.4	81.5	80.0	68.2	78.4
35~39歲	74.5	56.7	80.9	76.4	70.8	73.6	82.6	84.6	81.0	69.8	79.5
40~44歲	75.0	63.8	78.1	73.7	74.3	74.6	83.2	86.1	84.4	69.6	80.5
45~49歲	69.6	69.7	73.7	72.4	76.8	74.9	82.5	85.9	85.6	66.3	83.5
50~54歲	56.1	66.2	70.4	64.2	75.7	72.8	80.9	81.9	83.1	62.0	80.2
55~59歲	40.0	57.8	61.4	48.8	67.9	66.4	69.2	70.2	75.8	51.1	70.3
60~64歲	22.6	46.3	45.5	26.2	48.7	50.2	47.5	26.6	48.8	24.4	41.4
65歲以上	4.6	24.0	16.3	3.7	14.5	15.1	9.4	1.8	3.9	1.6	7.7

附註：(1)係指16歲以上之勞動力參與率。  
(2)係指16~19歲之勞動力參與率。  
(3)新加坡為每年6月定居居民勞動力參與率。

~49%之間，這表示我們的婦女勞參率和這些國家存在巨大落差，此事實凸顯出來臺灣的中高齡婦女人力，有巨大的運用潛力。

雖然學界對前述許多國家婦女的高度勞動參與率下的勞動品質仍有所保留，如Broad(1995)所言，是從事的女性化(feminization)、家管化(housewifization)、非正規化(informalization)、臨時化(casualization)和次要化(peripheralization)的工作機會裡，則其工作品質及工作權益是堪慮的，或如加拿大經濟委員會(Economic Council of Canada)(1990)也曾預測，未來新創造的就業機會中，只有20%稱得上是「好」工作，其餘80%會是「爛」工作。但在資本主義的價值體系下，從事家務勞動的價值不被看見，也無實質收入，更容易被排除在社會安全/保險體系之外，因而，從社會保障的角度來看，讓婦女有機會進入就業市場，顯然是比被排除在外更為重要！

總之，臺灣偏低的中高齡婦女勞動參與率提供了我們一個寶貴的機會來回頭檢視臺灣半數的（中高齡）婦女沒有進入勞動力市場的原因為何？在政策上還有哪些是可以著力之處？

### 二、生育及家庭照顧責任是女性偏低勞參率的主要原因

臺灣15~64歲婦女長期以來不到半數進入就業市場的原因，由行政院「婦女婚育及就業調查」統計可窺探出若干端倪。表2顯示，15~64歲的已婚女性曾經離職的原因中，「懷孕」、「生育」及「照顧子女」是最主要的原因，特別是曾因懷孕生育離職者，有高達7成離職的原因是為了照顧孩子；而曾因結婚離職者，不是為了享受婚姻生活，而是有高達六成以上也是為了準備懷孕生育。

表2：15~64歲已婚女性曾經離職的離職原因（102年）

單位：%

項目別	總計	準備生育(懷孕)	照顧子女	照顧老人	照顧其他家人	健康不良	工作地點不適合	工作時間(時段)不適合	工作收入不高	工作環境不良	資遣(含解僱或公司要求自行離職)	求學或受訓(含準備公職與證照考試)	想在(夫)家事幫忙或創業	其他
曾因結婚離職	100.00	63.19	1.67	2.28	3.46	0.26	18.72	2.23	0.89	0.58	1.12	0.16	5.43	0.01
曾因生育(懷孕)離職	100.00	25.00	70.60	0.14	0.22	0.74	2.06	0.26	0.07	0.22	0.36	-	0.34	-

資料來源：行政院主計總處「102年婦女婚育與就業調查」表22

表3則呈現二十年來的女性因婚育離職的變化趨勢。臺灣已婚婦女曾因結婚及生育離職的比例近二十年來在四成左右（2010年是這二十年來的最高離職占比，42.24%）的已婚女性因婚育而離開職場。因婚育而離職的比例是有下降的趨勢，但造成此下降的主要原因是因「結婚」而離職的比例近年顯著下降，但因「生育」而離職的情況並未改善，這二十年都一直維持在15%左右。事實上，這15%因「生育」而離職的比例是低估值，因為不少因「結婚」而離職的婦女，如同表2所示，婚後離職是為了「準備生育（懷孕）」，因此「生育」這件事仍是許多年輕女性的就業罩門。

表3：15~64歲已婚婦女婚育離職的情況

單位：千人；%

年別	總計		曾因結婚離職		曾因生育(懷孕)離職		曾因其他原因離職	
	人數	占15至64歲已婚女性比率	人數	占15至64歲已婚女性比率	人數	占15至64歲已婚女性比率	人數	占15至64歲已婚女性比率
82年	2,265	47.88	1,212	25.61	718	15.18	351	7.41
92年	2,867	54.72	1,505	28.73	811	15.49	592	11.30
95年	2,982	56.76	1,521	28.95	808	15.39	695	13.23
99年	2,996	55.53	1,412	26.17	867	16.07	752	13.94
102年	2,827	52.63	1,201	22.36	846	15.76	875	16.30

資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查」表20

更值得注意的是，結婚及生育對婦女就業的影響，不是初始的幾個月或短暫的幾年，而可能是終身的影響，這就關係到中高齡婦女就業的現象了。102年的調查顯示，因婚育離職後的復職比例，這些年並沒有很大的進展，因結婚離職爾後再復職的比例僅44%，因生育離職後再復職的比例稍高，達53.34%，換言之，婦女一旦因結婚生育離開就業市場後，僅半數會再回來，總體計算下來，已婚婦女因婚育而永久離開職場的比例約19.87%<sup>1</sup>，換言之，5個已婚就業女性中，就有一位因為婚育離開職場，爾後再也沒能回來。

同時另一個需要注意的現象是，無論是

因結婚或生育離職的婦女中，大專以上教育程度的女性，未曾恢復的比例反而高於教育程度較低的女性，從國家總體人力資源的角度而言，這其實是很大的浪費，因而有必要瞭解其背後原因，從而提出好的政策來鼓勵這群接受高等教育的婦女發揮其勞動生產力，特別在未來勞動力不足的年代裡，更需政策特予關注。



### 參、中高齡婦女的三重就業障礙：家庭照顧、年齡歧視、性別歧視

雖然結婚生育階段是青壯年婦女的重要就業關卡，而非中高齡婦女的就業關卡，

但若詢問目前無工作之已婚婦女，一年內是否有就業考慮，36%的回答是為了「照顧家人」，一年內不打算就業。因此，臺灣已婚女性普遍面臨家庭照顧的社會支持不足，往往以退離職場來因應家庭照顧的需求，這導致日後對婦女職業生涯產生若干的不利影響，包括技術及專業的累積，自信及其他的社會資本。因而在討論中高齡婦女勞動參與的議題時，不能不注意早年職場經驗對其日後就業的影響。

除了前述指出有將近兩成的女性因婚育因素永久退出就業市場，另一個值得注意的就業類型是所謂的「中斷型就業」<sup>2</sup>，亦即頻繁進出就業市場，這使得婦女的職場技能、歷練、經驗與社會資本很難有累積，而陷入低薪、無職涯發展潛力，甚至臨時性等非典型人力的結果，這種情形也使得婦女之離退決定的成本考量無足輕重，結果是就業的惡性循環。

面臨家庭照顧之就業障礙的女性除了前述青壯年婦女外，中高齡婦女也難以置身事外，由於臺灣照顧體系的發展仍屬殘補式體制，普遍餘命的延長，再加上傳統觀念使得老一輩普遍存有在家安養的願望，這使得許多臺灣的中高齡婦女肩負老人照顧的重責大任（胡幼慧，1995；呂寶靜1999）。這項老年照顧責任，在未來的年代，將因臺灣急速的人口高齡化而更為沈重！

雪上加霜的是，除了「照顧責任」這項就業障礙外，婦女通常還面臨職場雙重就業

歧視的問題，一方面是年齡歧視，另一方面是性別歧視。雖然我國勞動法令已規定雇主不得以「年齡」及「性別」作為排斥拒絕僱用的理由，但現實裡，年齡歧視與性別歧視卻普遍見之於企業招募、聘僱、升遷、教育訓練、資遣等等的決定中，這可見於臺灣諸多學者的研究。如同簡文吟及薛承泰（1996）的文章所指出，婦女面臨職場的性別職業隔離與薪資差距，及大量集中不具發展性之工作的事實，也間接強化了女性在面臨家庭工作衝突時，選擇退回家庭。102年的「婦女婚育與就業調查」統計即顯示，婦女年過40歲後尋職最大的障礙主要是「年齡限制」，50~64歲的無工作婦女過去一年尋職時，有64.48%表示遭遇到「年齡限制」的障礙，究竟此為單純的傳統成見或刻板印象？還是中高齡婦女缺乏人力資本使然？



### 肆、照顧體系的建置，攸關中高齡婦女就業

前述中高齡婦女的三重就業障礙中，來自雇主的「年齡歧視」與「性別歧視」，在政府相關單位的積極防制努力及透過市場機制（年輕勞動力供給不足，企業必得面臨進用中高齡勞動者及女性勞動者），預期會慢慢減少。然而照顧這件事對婦女造成的就業壓力，若非國家有系統性的規劃建置與提供服務，實難靠市場機制能得以減緩，蓋「市場化」與「家庭化」乃一體兩面，高端的長照市場僅能是社會中頂端階級家庭才能享有，在市場以牟利為核心的經營本質下，品

1. 因婚育之永久退離率：

結婚離職率\*結婚離職後未復職率(22.36%\*56%=12.52%)+生育離職率\*生育離職後未復職率(15.76%\*46.66%=7.35%) = 19.87%

2. 李大正及楊靜利（2004）以「婦女婚育與就業調查」1980、1990及2000三個時點所做的全臺代表性樣本的進行統計分析，結果顯示光復後的臺灣婦女勞動參與類型變化不大，「傳統型」與「中斷型」兩者合計占了一半左右，反而「持續型」有下降趨勢，顯然家庭仍在婦女生活中占有重要位置，且持續影響其個人職業生涯的決定與發展。

質的隱憂將使得大多數家庭只能自行照顧家中長輩。這對於絕大多數操持家務的女性將形成一根蠟燭兩頭燒的困境。

中高齡者在目前社會是處於所謂「三明治世代」，上有高齡父母，下有子女，因此對中高齡者而言，托兒養老照顧體系的建立關係到其持續就業與否。以老年照顧而言，目前長照體系的規劃建置是政府當前施政的重點，然而幾年下來規劃方向舉棋不定且缺乏魄力<sup>3</sup>，致使數以萬計訓練出來的長照人力仍無法安心就業，長照中心的量能無法擴大，提供的服務量遠遠落後於民眾的需求，因而許多有照顧需求的家庭，或者求助市場服務，或者自行照顧，這對於被照顧者或照顧者，都有權益上的隱憂。關於這點隱憂，面臨人口結構高齡化且老年照顧已是現在進形式的歐美國家的學術界及政策界，早已提出警訊，且寄望於照顧公共化的政策發展方向。(Teppo & Yeandle, 2013)

以托兒服務而言，臺灣目前幼兒照顧政策偏向現金給付，使得幼兒照顧仍落入「市場化」（幼兒照顧市場及保母）及「家庭化」（主要是婦女）（王舒芸，2014）的領域裡，因此，若非經濟條件特別好的家庭得以在市場上購買到品質令人安心的服務外，一般家庭在經濟考量下，幼兒照顧成了一代又一代婦女必須接力且親力親為的任務，因此不少中高齡婦女的確是因協助照顧孫子女而無計畫重回就業市場。因此，未來要能有效將中高齡婦女召回工作崗位，如何協助並滿足家庭所面臨的幼兒照顧需求，也將是政策需關注之處。

而當今幼兒照顧政策不能僅限於現金給付，而是能提供實質的幼兒照顧服務。這幾年公立托嬰中心的設立，提供民眾平價質優的托嬰服務，是一個好的開端與示範，未來應擴大公共托育的服務量，且年齡向上延伸；同時企業也應共同協助營造並落實「友善職場」或「友善家庭」的企業文化與社會責任，以提供員工無後顧之憂的工作環境。

總之，未來面臨的結構變化是：年輕女性教育程度普遍大專以上，因而投入就業市場的意願也會增加，與此同時，未來年輕勞動力供給不足，且在整個社會低薪化以致於家庭經濟有賴雙薪的環境下，臺灣女性勞動參與率一定會再往上提升，此時，女性所面臨的養兒托老照顧責任，需要全社會共同來承擔，女性才有可能將其寶貴人力充分發揮，貢獻社會的同時也能成就自我！



### 伍、中高齡婦女需要什麼樣的職業訓練及就業服務體系？

由於不少臺灣婦女年輕時因生育及家庭照顧，而成為中斷型就業者，因此在職場技術知能的累積上，往往被迫中斷，這使得職場生涯的中後段將面臨人力資本不足的窘境，而被迫面臨勞動力提早折舊的命運，而此人力資本不足的不利條件，也是今日知識經濟年代底下基層勞動力過剩難以被青睞的結構性問題（王素鸞，2001）。特別在今日企業面臨市場高度競爭與變化的環境，無法再期待企業願意在人力訓練上投注成本，甚至大量採用非典型人力以節約用人成本的管

理方式下，如何保有與時俱進的技術知能，這個挑戰將會使得公立訓練體系在未來的培訓角色更為吃重。

然而，依「職業訓練法」所規定職業訓練實施方式，分別有養成訓練、技術生訓練、進修訓練、轉業訓練、身心障礙職業訓練等。前兩類偏向基礎技術能力培養的青年勞動者；進修訓練依職業訓練法第15條規定是為了「增進在職技術員工專業技能與知識」，因此這類員工不太可能是雙元勞動市場中的無技術或半技術的次級勞動力，而是被視為企業不可或缺的人力。這三類顯然並非以中高齡婦女就業為主要設想的對象，因而看來僅剩「轉業訓練」，而轉業訓練在職業訓練法19條的立法目的是「為因應社會經濟變遷」，這類訓練非常態性辦理，而是需要社會經濟產業變化的前提，才要辦理轉業需要的調查與受理登記，故轉業訓練往往發生在大環境劇烈變動導致高失業率，或資本主義競爭必然導致產業結構轉型的特殊時期，明顯可見基本上處於常態性邊緣就業的中高齡女性，不是轉業訓練特別著重的對象。

若觀察歷年來委託及補助辦理之職業訓練範圍，不脫以下幾大類方向：原住民職訓、身心障礙職訓、新住民職訓、失業職訓、重點產業職訓、新興產業科技人才職訓、高中職/大專就業職訓等，辦理這些訓練的動機，一部分是因應產業新發展所需的人才，另一方面則是協助特定身分的勞動者，增強其市場就業的能力。可見多年來政

府並不是不注重弱勢勞動族群的職業訓練，也努力積極的辦理各種職訓，但中高齡婦女在身分上並不落在這幾類，因此目前尚無特別針對中高齡婦女的職業訓練。但本文並不認為中高齡婦女類同於前述幾類的弱勢勞動族群，因此對於中高齡女性是否需要特設的職訓專班，或什麼類型的中高齡婦女需要哪些類型的職訓專班，這是一個有待仔細研究的課題。

任何群體內部總存在就業能力偏弱的次群體，中高齡婦女這個群體也不例外。處於勞動力基層的中高齡婦女，面臨勞動力市場的年齡歧視及技能不足的問題一定也是最嚴重，因而如何施以訓練並善用這群婦女人力，使其在國家發展的道路上也能貢獻一己之力，這是現階段政策需努力之處，特別是未來年輕勞動者人數銳減所造成的人力短缺問題，我們需要政府結合產業界一同來調查研究究竟哪些產職業會首當其衝出現人力短缺，以瞭解並掌握中高齡婦女經過培訓後是否能夠勝任該類工作。例如臺灣的服務業之服務人員偏好僱用年輕勞動者，但吾人在歐美國家甚至近鄰的日韓卻沒發現同樣的僱用偏好，顯然問題不是出在「年齡」，而是出在觀念/成見<sup>4</sup>，此時，政府可努力的方向除了教育宣導降低成見外，不妨積極培訓適合這些產職業工作的中高齡婦女，使其成為「有準備的勞動力」。甚至可以考慮韓國的作法，韓國在其「僱用安定法」對於300人以上的公司有義務聘用一定比例的老齡員工，高齡工作者的標準強制聘用率，依業種不同而異，製造業是2%，交通業、不動產與租賃

3. 例如與長照體系發展關係密切的家庭外籍看護工政策，近年來有若干發展的方向，與長照體系發展是有衝突的。一來外籍看護工政策似朝鬆綁的方向走，因而此類移工的數量一直暴增中；二來，移工的工作年限一再延長，外籍移工政策的如此發展方向，只會使得有需要之家庭對移工的照顧服務更加依賴，越來越多家庭使用移工，臺灣長照體系如何得以完善？

4. 成熟國家未偏好年輕勞動者或也可能出自客觀結構的限制，這些國家進入老年化社會的時程比臺灣早許多，因此勞動力市場的現實是，年輕勞動者供給不足，企業也只能將眼光轉向中高齡者身上。也因此面臨快速少子化的臺灣，就業市場會青睞這群中高齡者的時間只是早晚而已。

業為6%，其他為3%。

目前針對中高齡女性的職業訓練，各地方政府甚至民間組織似乎都集中於照顧服務員的訓練類種，這顯然過於窄化了中高齡婦女的就業出路。在人口高齡化的趨勢下，銀髮產業的發展勢必是未來蓬勃的新興產業，因而如何將中高齡婦女導向這個領域就業，或許也是未來針對中高齡婦女之職業訓練可以著力之處。

至於在就業服務上，韓國的作法有可借鏡之處。韓國政府於2006年設立了婦女工作網，亦即在原有的職業中心外，另於大型平價商店設置就業輔導中心，以方便婦女更容易接觸到相關的就業訊息與工作機會。

至於有專業的中高齡婦女則出現不少中壯年退休的情況，由於臺灣退休法制使然，使得不少才屆滿50歲（公教）及55歲（勞保身分女性）的中高齡專業婦女選擇退出職場，比較起歐美國家女性持續到60歲之後，臺灣這群中高齡婦女顯然過早退出勞動生產行列，實為人力的浪費，事實上這群大多數仍保有體力與專業可以繼續貢獻，如果可以設計保有極高彈性的工作/志工選擇，這群中高齡婦女是可以繼續以兼職或志工的方式回饋社會，特別是臺灣過去半個世紀來在經濟發展優先的大旗下，開始出現貧富差距擴大的趨勢，這使得臺灣各個角落有不少需要陪伴及協助的孩童與家庭，這些早退的中高齡婦女很可以以其豐富的經驗為這些弱勢家庭及其子女帶來翻轉的機會。



### 陸、韓國可借鏡之處

韓國近年來也積極開發婦女勞動力，諸多措施很有參酌價值<sup>5</sup>，例如，在小型企業密度高的地區，設置公立托嬰中心，以解決小型企業難以建立公司型育嬰設施的困難與滿足相關員工的需求。直至2006年4月，國內已設立23家此類型的公立育嬰中心。對照臺灣的政策方向，法令上是鼓勵250人以上的企業要提供托兒設施或措施，而實際有設置托兒所的目前數十家，絕大多數是所謂措施，亦即或者跟托兒業者簽約，或者部分托兒津貼補助，或者提供育兒資訊等等。至於250人以下則是放任狀態，這種法制定位絕對無法滿足臺灣中小企業林立，僱用員工人數居絕大多數的事實，因而未來在企業托兒的政策努力上，應可考慮韓國的這項作法。

其次韓國自2006年7月起，為增進女性臨時員工（含約聘員工）的工作保障與生育權，其規定是若雇主延長1年以上的合約或將經34週懷孕期間臨時工轉為正式人員，雇主將可獲得每人每月韓幣40萬元補助，為期共6個月（如轉正式員工，可另獲韓幣20萬元補助）。

在銀髮族就業促進方面的政策努力，除了前面所述有依產業別的高齡工作者的標準強制聘用規定外，韓國政府與銀髮人力銀行密切配合以提供銀髮就業服務。同時，對於聘用多數高齡員工、增聘新進老年工作者及

在達到退休年限後仍續聘銀髮族的企業，政府也給予相關補助，以增加雇主聘請銀髮員工的誘因<sup>6</sup>。臺灣過去對於中高齡就業促進方面也有一些鼓勵措施（例如職務再設計的補助等等），在此基礎上，可參酌韓國更為積極的促進措施，以建立對高齡者更為友善的就業環境。



### 柒、小結

臺灣和日本及韓國的婦女勞動參與率相類似，都僅約是有經濟活動能力女性的一半左右，同時也是快速老年化的社會，因而這些年日本及韓國政府也不得不將政策目光投向婦女勞動力的開發與運用。自從1995年世界婦女大會在北京舉行過後，這兩個國家在婦女就業權益上陸續提出了性別就業平等的政策。從千禧年後兩國婦女就業促進政策是持續進展。特別值得一提的是，日本首相安倍晉三上臺後，為了大力振興日本經濟，自2013年1月起，陸續推動安倍三箭，繼第一支箭「大膽的金融政策」及第二支箭「高機動性的財政政策」，第三支箭「日本再興戰略」中的七大戰略裡，「女性勞力」是其中一項戰略，<sup>7</sup>其重要性是與「政府基金」、「民間投資」、「酷日本戰略」、「自由貿易」、「勞動市場」及「能源」等六大面向政策相提並論，可見婦女勞動力受重視的程度。

有鑑於全世界婦女勞動力的增加，是近半世紀來全球經濟發展最顯著現象之一，雖然近十年來婦女勞動力參與率增加有停滯的現象，但世界各國在國際組織的大力推動下，持續致力於創造有利婦女的就業機會，也藉由各種機制來擴展婦女受教育與接受職業訓練的機會，同時為減輕婦女照顧負擔，

也鼓勵托兒制度的建立，尤其是育兒公共化方向的推展，更重要的是各國政府有義務採取實際作為去落實性別平等的法令，並消除對婦女歧視的社會規範，這些努力對婦女未來勞動力參與率有其正面的幫助。

（中高齡）婦女就業促進牽涉到的推進機制，顯然不是勞動部或任何單一部門能夠獨力完成，而需要相關部門共同努力，特別是完整（幼兒及老人）照顧體系的建立。在勞動部的努力上有幾個方向：落實法制上禁止性別歧視的職場陋習，改善現有婦女勞動者的就業條件，以降低退出就業市場的反誘因，讓婦女可以就業到底，成為「持續就業型態」的工作者；未來產業發展型態多變，服務業仍是主要工作機會所在，因而擴展婦女職業訓練的職種，特別是配合未來銀髮產業的發展，鼓勵並提供相關的職業訓練，必有助於婦女留在職場；鼓勵企業提供有利於員工兼顧家庭及個人發展的彈性工作，使其成為友善職場，這點對仍身負家庭照顧責任的女性會是特別受益。

### 參考文獻

- ◆ 王舒芸，2014，「門裡門外誰照顧、普及平價路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析」，《臺灣社會研究季刊》，第96期，第49-93頁。
- ◆ 王素彎，2001，「知識經濟時代對我國人力資源的因應與挑戰」，《經濟情勢暨評論月刊》，第6卷第4期。
- ◆ 李大正及楊靜利（2004）「臺灣婦女勞動參與類型與歷程之變遷」，《人口學刊》，第28期，頁109-134。
- ◆ 呂寶靜（1999）「性別與家庭照顧：一個女性主義的觀點」《性別關係：性別與社會、建構》，台北：心裡出版社。
- ◆ 胡幼慧，1995，三代同堂—迷思與陷阱。台北：巨流出版社。
- ◆ 簡文吟及薛承泰（1996）「臺灣地區已婚婦女就業型態及其影響因素」，《人口學刊》，第17期，頁：113-134。
- ◆ Broad, D. (1995). Globalization versus labor. Monthly Review, 47(7), 20-32.
- ◆ Economic Council of Canada (1990) Good Jobs, Bad Jobs: employment in the service economy, Ottawa: Economic Council of Canada.
- ◆ Teppo, Kroger & Yeandle, Sue, (eds.) (2013) Combining Paid Work and Family Care. Bristol, UK: Policy Press

5. 有關韓國2006年以後的婦女就業促進政策的資料，參考自勞動部2008年的考察報告：韓日婦女就業相關促進措施考察報告。  
6. 韓國針對高齡員工就業促進政策的補貼，包括以下三類：大量高齡員工就業促進津貼、新進高齡員工就業促進津貼及退休員工續聘津貼。企業僱用55歲以上的員工人數超過標準就業率規定且聘期達1年以上，可獲得該高齡員工薪資補助，每位補助韓幣5萬元整，為期5年。然而，聘期低於1個月的計日員工、每月工時低於60小時或每週工時低於15小時的工作人員，則不在補助之列。補助底線為每季達到15%（大型企業為10%）僱用比例的企業（特殊業種聘用比例：製造業4%；不動產業42%；週邊服務業17%；其他7%）。當雇主設定57歲以上為退休年齡，但仍續聘年屆退休的員工達18個月以上，或聘用退休員工達3個月（須在聘用3個月前或再度聘用6個月後無裁員紀錄），每月可獲得續聘補助，每人韓幣30萬元，為期6個月（中小型企業可達12個月）。但，這項補助不適用於續聘期間低於1年或因退休年齡向下調整3年而被續聘的員工。若雇主聘用依職業中心紀錄失業超過3個月以上的高齡或次高齡（50-54歲）員工，且在聘用3個月前或6個月後無裁員紀錄，將可在高齡或次高齡員工任職半年期間獲得每月韓幣30萬元補助，半年後再獲得6個月的韓幣15萬元補助（如500人以下的製造業，可獲得12個月的補助金，每月韓幣30萬元整）。如最新保險年度中企業僱用新進高齡員工數超過100人，將只針對超額的30%給予補助。

7. 資料來源：聯合報2013/06/05的報導，網址：<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS3/7943952.shtml>。



## 新移民婦女勞動力發展

陳芬苓/國立臺北大學社會工作系副教授  
林昭禎/國立臺灣大學國家發展研究所博士班  
葉安華/長庚科技大學通識中心講師

### 壹、概況

過去十幾年來，來自東南亞、中國大陸的「婚姻移民」(marriage migrant) 歸化臺灣，使得臺灣成為一個不折不扣的多元族群國家。這群為數超過40萬的女性新移民，不僅完成了許多農工階級家庭傳宗接代的心願，且因夫婿多從事農業、製造業工作，所以需要投入生產行列方足以養家，也成為臺灣基層勞動力的來源之一。根據移民署2014年的統計顯示，臺灣的新移民人口已達49萬人，過去二十多年來來自東南亞及大陸地區的婚姻移民，已繼閩南、客家、外省、原住民後成為我國的「第五族群人口」。

早期因法令的限制，新移民工作權取得不易，對於大陸籍新移民的限制更為嚴格，必須在來臺6年之後方得以取得工作權，大陸的證照與學歷也不被臺灣不承認，使得大陸新移民婦女呈現較低的勞動參與率，2003年的調查顯示，女性新移民有工作的比例只有32.1%，大陸配偶更僅有23.6%（內政部入出國及移民署，2004）。但近年來政府政策已有修改，2009年開始放寬就業限制，讓大陸籍配偶取得依親居留證後即可工作；2011年取消離婚未取得監護

權、取消喪偶無生育的外配偶申請工作證的規定，調查顯示整體女性外籍與大陸籍新移民的勞動參與率為54.35%，比本國女性為高（內政部入出國及移民署，2009）。

臺灣的新移民以年輕女性為主，投入職場的意願很高，勞動的型態與國人有差異。本文依內政部在2003年及2008年辦理的「外籍與大陸配偶生活需求調查」、2009年針對弱勢大陸及外籍新移民家庭研究、內政部統計及勞動部所進行的人力資源調查等資料進行分析。由從事的行業別來看，2008年女性東南亞籍新移民主要從事工業占46.4%，其次是服務業46.3%；大陸籍新移民則有67%從事服務業，其次有27.9%在工業。而我國女性2012年的資料顯示有70%在服務業，只有25.98%在工業。整體而言，女性新移民是我國工業重要的新生力軍；但大陸籍新移民的行業別與本國女性較相似，東南亞女性新移民可能受限於語言能力，比較容易在工業界找到工作（內政部，2008；中華民國統計資訊網，2013）。

新移民在臺工作的弱勢主要來自人力資本的差距，與本國籍婦女相比，新移民的教育程度顯著地低於本國籍婦女，2013年臺灣20-50歲擁有專科以上學歷的本國籍女性為59%，而東南亞籍及大陸籍新移民分別只有5.2%、15.2%為專科大學以上教育程度。新移民女性的教育程度仍然以國中及以下程度為多數，本國籍婦女國中小以下教育只有10.6%，外籍及大陸籍新移民國中以下教育程度分別有69.1%及53.5%，顯著地在教育



資本上低於本國籍婦女。此外，無論是2003年、2008年及2009年的調查，都可以發現大陸籍配偶的教育程度高於東南亞籍配偶的教育程度。

此外，新移民女性往往需從事家庭無償工作，或是負擔家庭照顧責任（子女及其他家庭成員之照顧、家事等），工作時間會受制於家庭照顧的需要而被切割，致使新移民即使擁有中高學歷也難以獲得薪資待遇較佳的穩定工作。再加上語言及教育程度限制，新移民的學歷認證不容易，臺灣雇主對於僱用新移民仍存有疑慮等因素的影響，促使新移民進入職場的工作選擇機會少（陳芬苓，2014）。

### 貳、調查研究

本研究為內政部移民署委託之專題研究案，於2012年以問卷調查法蒐集新移民工作樣貌。問卷調查採取定額取樣法，在北、中、南、東區分別施測，每區各選擇兩縣市進行，在國籍、婚配族群及家庭社會經濟地位等變項都有平均分配，在新移民的國籍

選擇包括越南、印尼、大陸與其他等國籍；婚配對象區分為閩南、客家、外省、原住民及其他等族群等。本研究問卷總計發放241份，在2012年8月回收有效問卷樣本數共240份，回收率達99.6%。由於問卷調查之受訪者平均在北中南東區取樣，因此各區域所占的比例皆在兩成五上下。此外，也深度訪談北、中、南區的新移民共12位。

本研究問卷調查結果顯示：35.8%的女性新移民為家庭主婦或待業中，27.4%受僱於全職工作，21.7%從事兼職或不固定工作，另有12.7%的新移民是自行開業或幫忙家裡生意。

55.4%的受訪者表示，想找工作的主要原因是為了改善臺灣家庭經濟，其次為希望自己有錢可用，以及期望自己可以獨立，各占35%及31.3%，為了增進人際關係以及期望被家人朋友尊重，各占18.8%及17.1%；11.7%表示工作的目的是改善母國娘家經濟；可見新移民工作的主要目的並不如刻板印象中是以改善母國娘家經濟為主，而是在臺灣家庭經濟所需<sup>1</sup>。

受訪者表示無法外出找尋工作的主要原因還是以照顧責任為主，需要照顧小孩及家人而無法外出工作者占44.2%，11.3%表示因為沒有專長技能及10.8%表示不會讀寫中文而無法找尋工作，5.8%表示不會騎機車

無法外出工作，也有4.6%是家人反對其工作的。新移民找工作的主因仍以解決燃眉之急為主，希望能夠改善己身目前的狀況；而新移民本身對於人際關係、獨立性及受尊重的渴望等也是外出工作的原因。對於缺乏基本的能力及資本，包括中文能力、語言能力及技術及交通能力等仍是新移民無法外出工作的原因之一，未來若能加強其人力資本，將可以從此方向協助部分想工作的新移民。



### 參、職場福利與歧視經驗

在臺灣，職場中所提供的社會保險是最重要的社會安全保障。目前有工作的女性新移民，只各有35.7%及36.5%享有最基本的勞健保，工作場所完全沒有提供任何社會保險或福利的比例也占6.1%。

雖然有41.9%的受訪者表示在工作上並無任何困難，但表示過去曾遭遇「沒有勞健保」、「歧視女性新移民」以及「跟本地人沒有相同福利」等三項歧視經驗者皆有超過一成的比例，各占19.8%、16.3%與13.7%。勞動條件主要的爭議在薪資方面，但比例不高，各有2%共15人表示老闆有不給薪的經驗（見表1）。在職場福利方面，新移民在社會保險與福利上是屬於社會排除的現象，相關的工作環境比本國人所處環境提供的勞動條件較差；在工作上遭遇族群刻板印象或實際被歧視的情形仍然相當嚴重。

表1：職場福利與歧視經驗（複選題）

類別	項目	次數	百分比
目前工作提供那些社會保險或福利	無工作	74	22.0
	有工作	263	78.0
	勞保	94	35.7
	健保	96	36.5
	產假、生理假	13	4.9
	育嬰休假	5	1.9
	托兒設置	3	1.1
	健康檢查	16	6.1
	護具(工作保護措施)	6	2.3
	自營業者	4	1.5
	沒有提供	16	6.1
其他(註1)	10	3.8	
在工作上遇到那些困難	沒有勞健保	45	19.8
	歧視女性新移民	37	16.3
	沒有和本地人相同福利	31	13.7
	老闆不給薪水	6	2.6
	加班不給薪	6	2.6
	老闆積欠薪水	3	1.3
	其他(註2)	4	1.8
	沒有問題	95	41.9

註1：其他5包含年終獎金、團保、提供室內用餐(自費)、未說明\*7；註2：包含未說明\*4。



### 肆、區域在勞動參與上之差異

分析臺灣北、中、南、東區域新移民找工作的原因，可以發現各區域找工作的原因有明顯差異者在於：不想找工作、自己有錢可用、增進人際關係以及期望自己可以獨立等四項。表示工作是為了「自己有錢可用」者以東區及北區較高，各占48.3%與43.8%，中南區則比例較低；表示外出工作是為了「增進人際關係」者以北區及東區的比例較高，各為31.3%與24.1%，中南區的比例低；表示「期望自己可以獨立」方面只有南區的17.2%為最低。換言之，北區及東區的新移民透過工作是期望自己經濟獨立及增進人際互動的意向明顯，中南區新移民工作的目的較以改善自己在臺家庭之經濟為主（見表2）。

1. 在工作及不工作原因的題目為多選題。

表2：新移民找工作的原因之區域比較

項目	北區	中區	南區	東區	卡方	顯著性
不想找工作	4(6.3%)	4(6.7%)	12(20.7%)	5(8.6%)	8.850	0.031*
改善母國娘家經濟	8(12.5%)	6(10.0%)	5(8.6%)	9(15.5%)	1.620	0.655
改善臺灣家庭經濟	34(53.1%)	36(60.0%)	32(55.2%)	31(53.4%)	1.005	0.800
自己有錢可用	28(43.8%)	13(21.7%)	15(25.9%)	28(48.3%)	14.116	0.003**
增進人際關係	20(31.3%)	6(10.0%)	5(8.6%)	14(24.1%)	15.178	0.002**
期望自己可以獨立	26(40.6%)	19(31.7%)	10(17.2%)	20(34.5%)	8.524	0.036*
能被家人、朋友尊重	17(26.6%)	8(13.3%)	7(12.1%)	9(15.5%)	6.168	0.104
其他	2(3.1%)	1(1.7%)	0(0.0%)	4(6.9%)	5.353	0.148

Note: \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001。

各區域新移民無法找工作的主要原因，可以發現家裡的生意要幫忙、沒有技能專長、需要照顧小孩及家人等四個項目有著顯著差異。東區表示無法外出工作是為了「幫忙家裡的生意」方面占12.1%，顯著高於其他三區；北區及南區新移民表示：「沒有技能專長」而無法工作的比例各為20.3%與12.1%。表示在都會區找工作需要專業技能的特性，且照顧責任較不會成為南區新移民無法外出工作之原因（見表3）。

表3：新移民無法找工作的原因之區域比較

項目	北區	中區	南區	東區	卡方	顯著性
沒有影響	20(31.3%)	15(25.0%)	25(43.1%)	21(36.2%)	4.828	0.185
身分(女性新移民)	5(7.8%)	5(8.3%)	6(10.3%)	4(6.9%)	0.969	0.809
語言表達能力	6(9.4%)	2(3.3%)	6(10.3%)	2(3.4%)	2.690	0.442
不會讀寫中文	4(6.3%)	7(11.7%)	9(15.5%)	6(10.3%)	4.064	0.255
不會騎機車	2(3.1%)	4(6.7%)	6(10.3%)	2(3.4%)	3.619	0.306
居住偏遠	0(0.0%)	5(8.3%)	1(1.7%)	2(3.4%)	7.119	0.068
家裡的生意要幫忙	0(0.0%)	1(1.7%)	4(6.9%)	7(12.1%)	11.307	0.010*
家人反對	4(6.3%)	2(3.3%)	2(3.4%)	3(5.2%)	0.904	0.825
沒有專長、技能	13(20.3%)	5(8.3%)	7(12.1%)	2(3.4%)	9.702	0.021*
需要照顧小孩及家人	33(51.6%)	36(60.0%)	11(19.0%)	26(44.8%)	22.795	0.000***
其他	4(6.3%)	1(1.7%)	1(1.7%)	3(5.2%)	2.917	0.405

Note: \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001。

## 伍、新移民婦女勞動參與的限制

在問卷調查中，我們瞭解新移民的基本樣貌，但透過新移民的訪談，更能夠分享新移民婦女在參與勞動力市場的實際困境為何。她們主要的就業困境如下：

### 一、家人不支持新移民外出

許多新移民家庭擔心新移民外出工作後，擴展人際關係會導致家庭破碎或是會「變壞」，新移民工作後擁有經濟獨立及自主能力，對於保持家庭完整度會有所擔心，此舉也反映臺灣家庭對自己本身缺乏自信。

從大陸嫁過來之後，總覺得夫家對我外出工作或走出家庭，抱持著不信任、不支持的態度，甚至對我的不信任比起擔心我的安全多一些。（大陸籍）

因為先生平常會限制我的行動，也不希望我有太多朋友，認為外面的朋友會帶壞我，所以先生會希望我不要太常出門，留在家中就好，即使我出門，先生也會打手機追蹤，更反對我出外工作。（印尼籍）

### 二、缺乏學歷證明成為職場弱勢

新移民在原生國家的學歷證明是甚為複雜的問題，限制其在臺的工作發展；受訪的新移民中其實不乏高學歷，本身在母國已有專業工作，如：醫師、會計師，來臺後積

極學習的態度也頗令人讚賞，但卻被「齊頭式」看待的情況，畢竟本身在母國的學歷認證困難，專業證照臺灣也不採用，受訪者表示在尋找可以發揮自己能力的工作過程中經歷過許多波折。有些新移民表示其畢業證書都遺失了，在臺灣有些考照或高階的職業培訓皆需要學歷證明，使其難以參與。

新移民的學歷認證雖然沒有限制學校，但認證過程反而更為複雜，取得這些證明對一些姊妹來說其實很困難，而且在臺灣更高階的職業培訓都必須有學歷認證才可以申請，因此限定了她們的工作發展。（新移民團體）

### 三、在職場上常遭受不平等待遇

受訪者及與會者表示新移民在職場上第一步所遭受的就是求職歧視，最主要仍是因為國籍、學歷與能力並未真正得到認同。新移民往往因為口音及溝通問題，很難取得雇主的採用。

有工作的新移民多數享有的僅是最基本的勞健保福利，甚至也可能連最基本的保障



都沒有；有時新移民也不清楚自己在職場上應享有哪些福利，多數是沒有升遷機會的；而新移民在職場上最常見的莫過於與臺灣勞工有「同工不同酬」或「同酬不同工作量」的情況，且對於法定的假別也不敢爭取。臺灣雇主認為新移民較不敢或不知道如何跟主管機關申訴，因此往往在工作條件、福利及工作量上給予不平等待遇。

以前工作時間是連續5小時沒有休息，後來勞工局來查核，規定公司要讓我們休息半小時，結果最後公司只計算4.5小時的薪水給我們。（柬埔寨籍）

除了基本的勞健保以外，根本不知道勞退金，更遑論舊制或新制；上網要查詢自己的保額都找不到，政府單位的電話更是打不通。（越南籍）

在職場上明明應該享有和臺灣公民一樣的權益，但多數的新移民懷孕生子後不敢請產假、育嬰假，生理期不舒服也不敢請生理假休息。（泰國籍）

以我在餐廳工作的經驗來說，同事不要做的都推給我，午餐到晚餐間的休息時間，我都在工作，老闆娘雖然知道卻當成沒這回事。（大陸籍）

我覺得現在工作上最不合理的部分是臺灣人老闆因為我們是新移民，就會分派較多的工作量，雖然口頭上沒有講出來，但都可以感受到那種歧視的態度。（柬埔寨籍）



在工作上常遇到對方把我們當外勞，說話態度不佳且容易大聲斥責，對一般臺灣人就不會有這種情況。（越南籍）



## 陸、新移民就業政策的建議

### 一、重視新移民外出工作的需求

許多新移民是弱勢家庭中主要的經濟負責者，且部分新移民是藉由工作來增加社會資本以及提高自我價值，因此工作對於新移民而言是相對重要的生活要件，未來應加強新移民在就業上的人力資本與交通能力，增加新移民工作的可近性。

### 二、重視職場工作機會及福利平等

新移民在職場中感受因身分受到歧視的現象是相當嚴重的，許多雇主未能依據法定規定給予新移民相關的福利，由本研究也發現新移民的工作環境相對較差，在職場中是弱勢。此部分可以加強對企業的宣導，並加強勞動條件檢查。

### 三、放寬對職業訓練及證件之學歷證明要求

部分新移民在取得學力證明上確有其困

難性，尤其東南亞國家在畢業證書的認證方面並不容易，未來可考慮新移民的特殊狀況，在其接受職業訓練及考取專業執照時，減少需要提供學歷證明之限制，使其有機會接觸相關的職業訓練及考取證照之資格。

### 四、提供多語言的就業福利說明

許多新移民雖然在口語溝通上沒有問題，但多數表示不瞭解國內勞工所具有的權益，新移民處境與外勞並不相同，應具備與國人相同的社會福利權益，因此有必要製作多語言的勞工就業福利說明，以助於新移民瞭解在職場上所應有的權益，以及勞資爭議時可求助的管道。

### 五、公立就業服務機構提供新移民服務窗口

新移民也反映透過政府介紹的工作機會較有保障，雇主也較遵守勞動條件，因此就業中心若能提供新移民就業服務窗口，相信可以為更多想工作的新移民提供更多服務及保障；而公部門介紹的工作，家人也會比較放心。

### 六、增加新移民服務鄰里的機會

許多新移民因照顧子女與家人的緣故而無法外出工作，這些新移民家庭主婦也希望對其居住的社區有更密切的接觸，有強烈的意願投

入社區服務工作，未來如何善用此類新移民做為社區工作的好夥伴是可以期待的。

#### 參考文獻

- ◆ 中華民國統計資訊網（2013），人力資源性別統計分析。網址：<http://www.stat.gov.tw/>。
- ◆ 內政部（2004），92年外籍與大陸配偶生活狀況調查報告。
- ◆ 內政部（2008），97年外籍與大陸配偶生活需求調查報告。
- ◆ 內政部入出國及移民署（2014），外籍配偶人數。網址：<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1291286&ctNode=29699&mp=1>。
- ◆ 陳芬苓（2014），女性新移民生活狀況的轉變與政策意涵。東吳社會工作學報，第27期，頁29-60。
- ◆ 游美貴（2009），大陸及女性新移民生活處境及權益之研究。內政部入出國及移民署委託研究報告。
- ◆ 詹火生、陳芬苓（2012），我國婚姻移民之公民權利落實狀況研究。內政部入出國及移民署委託研究報告。

## 致謝

本文感謝內政部移民署研究案支持，並感謝詹火生教授對本研究的指教，及研究助理吳雯婷的協助。



# 如何建立勞政與社政合作的就業服務方案-以家暴受害婦女的支持性就業服務為例

林桂碧/天主教輔仁大學社會工作學系助理教授  
杜瑛秋/財團法人勵馨社會福利事業基金會巡迴督導

在1990年代美國為解決貧窮問題，提出積極就業促進與工作福利議題。因為積極就業促進的倡導者相信，多數人透過工作或自我僱用中獲取收入，可以滿足他們與家人的生活需求，而工作福利提議者也相信，生產性就業或自我僱用是提供確實能脫離貧窮的可行機會（羅秀華，2012）。然而，這似乎簡單的假定，卻有諸多的困難議題需要跨專業、跨部門的合作方能有效執行。因此，本文將藉以家暴受害婦女的支持性就業服務為例，探討建立如何勞政（個管員）與社政（社工員）合作的就業服務方案。以下分別從受暴婦女為何需要積極就業促進和勞政與社政合作的就業服務方式，以及雙方合作之後的研究發現。



## 壹、受暴婦女積極就業促進之需要性

不管從研究或實務工作發現，受暴婦女無法脫離暴力環境或關係，主要因素之一係在經濟上需要依賴加害人。因此，想要協助受暴婦女脫離暴力，最需要優先解決其經濟問題，等待經濟獨立自主後才能真正脫離暴力，而解決其經濟問題最重要的就是協助她們就業。

根據研究發現，受暴被害婦女有很高的就業意願，例如：近九成左右受訪者有「直接就業」意願，七成五受訪者有接受「職業訓練」意願，有六成左右受訪者有「自行創業」意願。在就業服務的需求方面，1.直接就業有：（1）多元的就業機會及就業工時選擇（彈性工

時、部分工時）（2）提供托育、托老的設施或經濟補助（3）提供個人在就業前適應服務準備與陪伴（4）就業家暴個管員協助就業問題，並積極協助就業各項準備與適應（5）就業職場提供安全、支持的友善環境。2.職業訓練有：（1）提供基本家庭生活的職業津貼，解決生活無法維持的窘境（2）職業訓練場所提供托育、托老的設施或是補助（3）加強宣導提供受暴婦女能夠免費接受職業訓練之訊息（4）開發多元性、地區性且符合就業需求的職業訓練職種（5）簡化申請職業訓練的程序。3.自行創業有：（1）多元提供創業資金貸款訊息及降低創業資金貸款門檻（2）專人或課程協助需要自行創業的受暴婦女有關市場需求、風險管理及行銷策略。

然而，依據家暴法施行細則第4條規定，家暴中心可將有意願就業之家暴被害人轉介至就業服務機構，同時勞動部勞動力發展署也訂定家庭暴力個案就業輔導處理程序。雖然如此，但可能因為缺乏勞政與社政實務工作的合作機制，導致進入該程序的家暴被害婦女個案極少且有其困難。理由係推介受暴婦女就業困難的主要原因有：（1）家暴個案轉介就業服務後，尚有未解決的多重問題與需求，例如子女托育問題、法律訴訟問題、工作經驗與技能不足、身心理創傷尚未痊癒、就業信心不足等，換言之，家暴個案從復原期至投入職場就業，實需相當長期的陪伴支持，難以短期內推介就業（2）雖然家暴個案需長期陪伴輔導，但是俟其產生就業信心及意願後，多能自行覓得就業機會（3）轉介個案無就業需求與意願，或源於面臨轉介量之壓力，或源於家暴個案變動性較大的特質，家暴個案被轉介至就業中心

時，其就業意願與需求未能釐清（例如：個案可能表示尚要處理訴訟、子女托育問題，尚不需就業）。

因此，比較前述勞政與社政對於協助受暴婦女就業問題所提出之困境與建議發現，需要共同合作協助之處有：（1）在服務目標上，受暴婦女要達到就業目標，不能只單純提供就業服務，還需要協助解決周遭的問題，例如子女托育、居住、就業自信不足等，才能順利就業（2）在就業需求上，因為受暴婦女最需要優先解決的是經濟壓力的問題，所以需要先有短期性就業，之後才較能進入長期性穩定就業（3）在尋找就業機會上，期待能從政府的就業服務機構獲得就業機會或資訊，但獲得的協助似乎有限（4）在就業意願及需求很高，但因子女托育、經濟、居住及訴訟壓力而成為就業的阻礙，因此極需要勞政單位與社政機構共同協助解決影響其就業之阻力。



## 貳、受暴婦女就業服務之社政與勞政合作實驗方式

首先將受暴婦女就業服務之社政與勞政合作實驗方式，分為籌備期、磨合期、執行期及成果期四階段。分述如下：

### 一、籌備期：三個月

主要工作有：1.遊說機構內部工作人員，並取得從低層到高層工作人員同意後開始進行；2.尋找必須同時獲得社政與勞政雙方工作人員認同，以及瞭解雙方工作內容及方式的指導老師；3.拜會就業中心說明合作之目的及未來憧憬；4.書寫計畫和申請補助。



## 二、磨合期：三個月

主要是：1.課程規劃與進行：為了社政與勞政工作人員相互瞭解，達成家暴婦女就業服務合作的默契、共識及服務流程與分工，特別安排團體式討論和訓練會議；2.磨合期產出包括培養團隊合作默契與共識，進行工作人員配對合作及建置「聯合會談」服務流程和網路社群增進彼此的交流。

## 三、執行期：六個月

1. 個案服務情形：個案9位，全為女性，年齡從25歲至53歲，教育程度國小至專科，有外籍配偶，有的已離婚，有的正訴請離婚中，同時都有小孩需要扶養，夫家均無法提供經濟支助。甚至有些個案身心健康有問題，案夫會跟蹤和騷擾等。
2. 團體督導每個月一次，進行逐一個案討論及分工，包括評估的方向、處遇的內容及計畫內容等，如遇到問題或服務困難時會當場提出討論，以及服務模式流程、表單的確認，以確保服務流程有效性及表單的可用性。
3. 個別督導是視需要進行，共進行14次的個

別督導，督導內容包括服務進行方式、研究進行、個案討論等面向。

## 四、成果期：

研究人員針對個案進行初次及結束研究訪談，以及參與此方案執行的社工員和個管員研究訪談。



## 參、勞政與社政合作的就業服務方案之研究發現

### 一、磨合期對雙方協助受暴婦女就業的幫助

1. 雙方對彼此業務內容和服務過程瞭解
2. 對受暴婦女認識、相關資源、訊息的瞭解
3. 迷思、期待的澄清
4. 雙方關係的建立-合作、溝通和彼此熟悉

### 二、聯合會談

聯合會談係由個案、社工員和個管員三方共同參與，其步驟為：1.口頭告知欲轉介個案，雙方討論，事先評估；2.轉介表傳真後，雙方進行討論、意見交換；3.聯合會談時間及地點（最好在就服站）；4.聯合會談前雙方提早到交換意見，社政先介紹彼此、介紹方案內容、權利義務，就業個管員介紹就業服務；5.婦女的就業需要及未來服務內容討論與確定；6.聯合會談後，分工確定，電話聯繫執行情形。

### 三、聯合會談對受暴婦女就業服務的幫助

1. 雙方對彼此服務及訊息進一步瞭解
2. 有利於與個案關係的建立
3. 瞭解個案的困境及問題

## 四、進入聯合服務方式後受暴婦女就業服務的改變

1. 資源管道的增加與使用
2. 自信與安全感增加
3. 就業積極度增加
4. 轉移受暴注意，抒解焦慮，情緒趨於穩定
5. 工作條件的調整
6. 自我肯定的提升
7. 行動力的激發

## 五、整個執行過程中遇到的困難

1. 子女托育資源不足
2. 就服站提供工作性質有限
3. 中文及語言問題
4. 內在障礙高一行動力、動機不清
5. 個案之期待與現實能力不相符

## 六、聯合服務方式是否繼續？需要改善之處

1. 聯合服務方式可以繼續
2. 流程修改
3. 團督時間可以拉長
4. 業務調整

## 七、使用聯合服務方式與否對受暴婦女就業服務的差異

### 未使用聯合服務方式的情形

1. 遲遲回覆，不知誰是服務者
2. 不瞭解、無分工，單方期待幫個案找到工作
3. 無連結、無默契、無合作，只能悶著頭做就業服務

### 使用聯合服務方式的情形

1. 知道服務輸送情形
2. 知道如何使用資源，服務更多需要就業個案
3. 合作、伙伴關係建立，有助服務進行
4. 服務更順暢
5. 感覺踏實，確定婦女有被服務
6. 服務品質提升

## 八、受暴婦女的就業能力與就業媒合

1. 經濟需求強，先提供就業媒合
2. 經濟需求尚可，可先提升就業能力
3. 就業能力提升很必要，但需要長時間服務



## 肆、結論與建議

### 一、結論

#### 1. 勞政與社政合作方面

- (1) 提供受暴婦女臨時就業津貼解決受暴婦女經濟需求，也促進解決就業阻礙的動機

本方案個案幾乎所有個案都有負債，而其負債乃因生活費用負債，而非生活享受負債。此方案的家暴婦女臨時就業津貼不僅解決其緊急經濟困難，也更增加其解決就業能力動力。

- (2) 磨合期增加社政與勞政雙方工作人員彼此業務認識、交流及默契，有助於個案服務進行

磨合期中設計很多的討論與活動，對於勞政與社政雙方工作人員而言，除增加對彼

此業務的認識外，也趁此化解彼此誤解或期待落差，有助於合作默契建立與進行。

- (3) 三方（勞政、社政、個案）聯合會談及共同處遇計畫擬定可增進專業關係，促進處遇成效

見面三分情，聯合會談有助於關係建立。同時，此方案強調希望個案能參與計畫的擬定，透過聯合會談三方共同擬定處遇計畫，也讓個案知道自己的就業能力多少。服務過程中，發現個案幾乎都瞭解自己的目標及就業障礙，也加速其就業動機及解決就業障礙的意願與步伐。

- (4) 受暴婦女就業服務不止提供就業機會，最重要提升就業能力

方案執行過程中，發現只提供給個案就業機會是不夠，最重要是提升個案就業能力，也唯有就業能力提升，才能增加其就業競爭力，爭取更多的就業機會。

- (5) 勞政就服人員因業績壓力、也未職務調整，導致身心俱疲，影響服務深度與廣度

參與方案勞政個管員加入此方案後，需投入很多心力與經歷，但單位主管也未因應其工作調整職務，加上團督、活動都被要求下班時間進行，導致其身心俱疲，進而影響服務深度、廣度及效率。

## 2. 受暴婦女就業服務方面

- (1) 受暴婦女常因年齡及學歷受限難以就業，更遑找到足夠其生活之工作  
就業市場中，民眾只要超過35歲，通

常就難以找到適合的工作。雖然可以找到工作，但是要符合個案的薪水以支應個案支出，更是難上加難。唯有先尋找到暫時收入工作，在等待機會尋找更好工作機會，或是尋找社會救助填補不足生活支出。

- (2) 子女托育仍不足，導致就業機會受限

有許多工廠及夜市、市場餐飲業提供工作機會，然而，上述的企業不是要求加班，就是要求假日工作，但因無法假日托育或延長托育，即使有心應徵，也因子女托育照顧無法前往工作。

- (3) 雇主對於外籍配偶仍存歧視及不正確觀念，導致就業困難

本方案有二位外籍配偶，其中一位為華裔，語言及工作能力均不錯。當其應徵工作時，面臨雇主拒絕，理由包括外籍配偶扣稅很高、外籍配偶薪水會較低、僱用外籍配偶很麻煩等誤解。可見臺灣雇主普遍對於外籍配偶仍存歧視及不正確觀念。

## 二、建議

### 1. 勞政與社政合作部分

- (1) 取消服務個案量的業績規定，設置專職/專精個管員，協助個案就業前、創業前各項準備，如：撰寫履歷、陪同面試等較深入且符合個案需求的就業服務，以及市場趨勢、行銷管理等

受暴婦女的就業服務不單只提供就業機會，應包括就業能力提升、就業自信提升、工作機會媒合及協助就業中適應等，而要達到上述有服務品質，就服員需要長時間且

較深入的服務，非一、兩個月就可完成。目前就服員不但每個月需要一定量的開案及就業媒合，還需支援各方面的活動，就服員為了因應業績，根本無暇投入太多的心力與體力，造成服務處遇次數及內容受限，尤其陪同面試及外出訪視項目根本無法執行。建議能解除業績壓力，設置專職/專精就業服務員，並要求服務成效質與量，實地落實勞動部制訂之家暴被害人就業服務措施，以提供更專業、全面且符合個案需求的就業服務。

- (2) 受暴婦女服務需要勞政與社政雙方工作人員合作、信任、體諒及相互溝通才能達到服務目標與成效

勞政與社政之間雖有轉介的機制，但因長期以來的不瞭解與期待落差，導致社政與勞政的合作機制一直無法建立。本方案執行過程中，為了增進雙方瞭解，透過團體活動、督導，以及雙方為了個案最佳利益相互聯繫，開始培養出合作默契與信任，甚至對於雙方工作的體諒，十分令人感動。而此方案只是個開始，建議未來可再將此模式持續擴大進行，讓更多家暴個案受益。

### 2. 受暴婦女就業服務部分

托育照顧仍不足，建議規劃夜間及假日托育等相關措施。

- (1) 開發多元就業機會及就業職種

目前勞動力發展署就業職種系統中，不像民間人力銀行種類豐富、多元且彈性（例如沒有店員工作機會），建議可開發多元就業機會及就業職種，或是連結民間人力銀行求職系統，讓就服員有多元管道可媒合工作。

- (2) 降低廠商對於外籍配偶就業歧視與錯誤觀念，鼓勵雇主僱用合法外籍配偶

一般企業雇主對於外籍配偶仍有就業歧視與錯誤觀念，建議可透過相關的宣傳通路，宣導多元、接納且正確觀念，並鼓勵雇主僱用合法外籍配偶。

- (3) 倡導企業能顧及弱勢家庭子女照顧的需求

家暴及弱勢婦女一旦離婚或離家居住後，減少照顧支援，建議可針對企業，倡導其社會責任，鼓勵企業重視弱勢家庭子女照顧的需求，協助其子女照顧。

- (4) 托育照顧仍不足，建議規劃夜間及假日托育等相關措施

目前托育大多限於學齡前或平日托育。實務上有許多工作機會為晚上、假日或長時間工作，因為托育（老）需求的不足，導致無法就業，建議能規劃夜間及假日托育等。



# 我國女性創業政策之觀察

王素馨/公平交易委員會委員

蔡依恬/中華經濟研究院輔佐研究員

## 壹、前言

隨著經濟發展以及教育普及，加上男女平權觀念的提倡與宣導等世界潮流的驅動，讓女性獨立自主意識提高，得以走出廚房、步入職場，與男性同臺競技，展現不亞於男性的工作與生產能力，並且成為共同支撐經濟成長力量的一環。在女性投入職場的工作類型中，創業也是重要的選項之一，女性創業所帶來的經濟力已成為不可忽視的一股動能，在經濟體系的重要性漸趨提高，因此也逐漸成為全球矚目的焦點。

然而，由全球創業觀察（GEM）2012年針對女性議題提出的「女性全球創業觀察」報告，以及2014年的「Dell女性創業發展指數」報告來看，女性企業家多傾向獨力作業、創立以消費導向型如批發零售、紡織成衣或美容服務等的企業為主，平均教育程度雖然較男性企業家為高，但相信自己有創業能力的信心卻普遍較男性為低，顯示女性的教育水準並未反映在創業信心上。同時，在全球許多地區的創業環境仍然對女性創業者相當不利，例如女性創業者的社會接受度與社會觀感普遍不如男性、資源取得仍受法律限制、資金取得管道並不暢

通等，都增加女性在執行創業活動時的困難度，從而制約女性創業的發展。

由此可見，女性創業不僅須經歷照顧家庭與活絡財務的困難選擇，同時外在環境與社會傳統也讓女性創業面臨更大的挑戰，此時政策的支持就扮演相當重要的角色，若國家的創業政策規劃完善，將是女性創業的催化劑，反之則可能是阻礙女性創業的絆腳石。綜觀各國的創業政策多涵蓋所有的創業者，特別針對女性的創業政策相對薄弱，因此本文將嘗試從各種面向觀察我國女性創業政策，期能有助於增進國內女性創業政策規劃的完整性。以下將先從相關統計資料來了解目前我國女性創業概況，再簡介我國當前的女性創業政策，並輔以其他主要國家的作法，俾供我國借鏡或學習之參考。

## 貳、我國女性創業現況

根據主計總處的人力資源數據，2014年整體男性與女性企業負責人合計共176.9萬人，其中雇主（指自己經營或合夥經營事業而有僱用他人幫助工作之就業者）人數為45.8萬人，占整體比重約25.9%；而自營作業者（指自己經營或合夥經營事業而未僱用他人之就業者）人數為131.0萬人，占整體比重高達74.1%。按性別區分，男性企業

負責人共134.6萬人，占整體企業比重高達76.1%，而女性企業負責人則僅42.2萬人，比重僅占23.9%。其中，女性雇主人數僅8.7萬人，而女性自營作業者高達33.5萬人，占整體女性負責人比重達79.3%，顯示我國女性創業以自營工作者形式為主，與全球多為獨立創業的趨勢一致。（參見表2.1）

由女性負責人的年齡、教育程度與婚姻狀況等基礎背景來看，在年齡方面，我國青少年與年長的企業負責人比重均較低，性別差異不大。但從中壯年來看，男性企業負責人的人數在25歲後開始迅速提高，人數最多的年齡層為45至54歲，達45.7萬人以上，55至64歲以及35至44歲的企業負責人人數分居二、三位。反觀女性企業負責人人數在25歲後也有明顯的增加趨勢，人數最多的年齡層亦為45至54歲，達14.5萬人以上，55至64歲以及35至44歲的企業負責人人數分居二、三位，可見生活經驗達到一定程度以後投入創業，是目前無論男性或女性多數創業者的共同特質。雖然男女性企業主的主要年齡層都為45至54歲，但若再針對年齡層細分，則可發現女性企業主最多集中於45至49歲，而男性企業主年齡最多集中於50至54歲，顯示女性企業主創業年齡似較男性略為年輕。另外男性企業主在50歲以前，人數隨著年齡層的提高而增加，而女性企業主在35至39歲以及

表2.1：2014年企業負責人人數概況

單位：人

類型	雇主	自營作業者	合計
男性企業	370,550	975,690	1,346,241
女性企業	87,655	334,808	422,463
企業合計	458,205	1,310,498	1,768,704

資料來源：行政院主計總處。

40至44歲間，人數的增加分別少於30至34歲與45至49歲年齡層的企業主，顯示此階段的女性企業主可能較易受到家庭或育兒狀況影響。（參見表2.2）

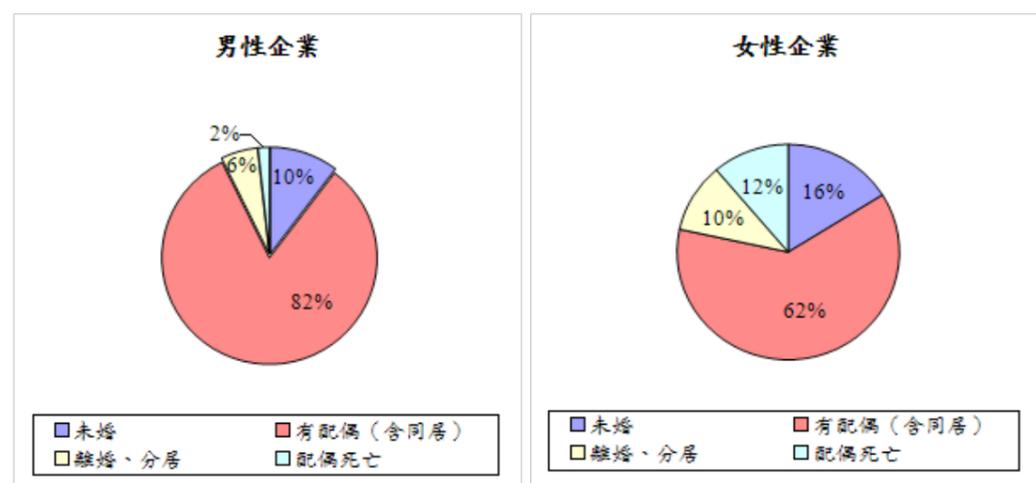
表2.2：2014年企業負責人人數依年齡區分

單位：人；%

年齡	男性企業		女性企業	
	人數	比重	人數	比重
15至24歲	6,331	0.5	4,998	1.2
25至34歲	94,709	7.0	43,785	10.4
35至44歲	272,358	20.2	96,902	22.9
45至54歲	457,015	33.9	145,563	34.5
55至64歲	387,993	28.8	104,764	24.8
65歲以上	127,834	9.5	26,452	6.3
合計	1,346,241	100.0	422,463	100.0

資料來源：行政院主計總處。

由婚姻狀況來看，6成以上的女性企業負責人為有配偶的狀態，比重居次的是未婚狀態，占16.1%。由性別差異來看，男性企業負責人高達8成為有配偶的狀態，與女性企業家的比重相比，差距高達20個百分點，可見有偶女性創業比率相對較男性為低，可能與照顧家庭有關。同時女性企業主為離婚、分居或配偶死亡的比重明顯高於男性，則可能是因為單親家庭有養家的壓力所致。（參見圖2.1）



▲ 圖2.1：2014年企業負責人依婚姻狀況區分的人數比重  
資料來源：行政院主計總處。

由教育程度來看，女性負責人擁有初等教育學歷（國小）的人數為7.3萬人，占整體女性企業比重17.2%；擁有中等教育學歷（國中、高中職）的人數共22.6萬人，比重占53.6%，比男性企業家的56.2%略低；擁有高等教育學歷（專科、大學、碩博士）人數為11.6萬人，比重占27.6%，比男性企業負責人所占24.5%高3.1個百分點，合計我國擁有中、高等教育學歷的女性企業負責人人數共34.3萬人，占整體比重高達81.2%，整體而言，女性企業主的平均學歷略高於男性企業主。（參見表2.3）

表2.3：2014年企業負責人人數依教育程度區分

單位：人；%

年齡	男性企業		女性企業	
	人數	比重	人數	比重
不識字	7,280	0.5	5,805	1.4
自修	1,183	0.1	1,247	0.3
初等教育	251,398	18.7	72,554	17.2
中等教育	756,626	56.2	226,425	53.6
高等教育	329,753	24.5	116,432	27.6
合計	1,346,241	100.0	422,463	100.0

資料來源：行政院主計總處。

由中小企業白皮書的統計資料來看，女性企業所屬行業高度集中於批發及零售業，家數達25.8萬家（占女性企業比重51.8%），其次依序為住宿及餐飲業，家數為6.4萬家（12.8%）與製造業4.0萬家（8.0%），前三大行業比重共占72.6%。由銷售情況來看，2014年女性企業銷售總值達5.4兆元，成長4.1%，遠低於男性企業的銷售總額30.7兆元。女性企業家數最多的批發及零售業，亦為銷售值最高的行業，2014年達2.6兆元，占整體女性企業銷售值比重近五成，達48.2%，但成長幅度僅1.1%，遠低於整體女性企業成長4.1%的水準。女性企業家數居次的住宿及餐飲業，2014年銷售額為1,518.1億元，成長持續擴大至9.9%，但銷售額卻僅占女性企業的2.8%。家數居第三位的製造業2014年銷售額達1.1兆元，成長7.0%

，占整體女性銷售額比重達19.7%，成為女性企業銷售金額居次的產業。（參見表2.4）

再由平均每家銷售額來看，女性企業平均每家銷售額最高的行業為金融及保險業，達到6,068.2萬元，而女性企業家數最多且銷售額最高的批發及零售業的平均每家銷售額僅1,013.9萬元。整體而言，女性企業平均



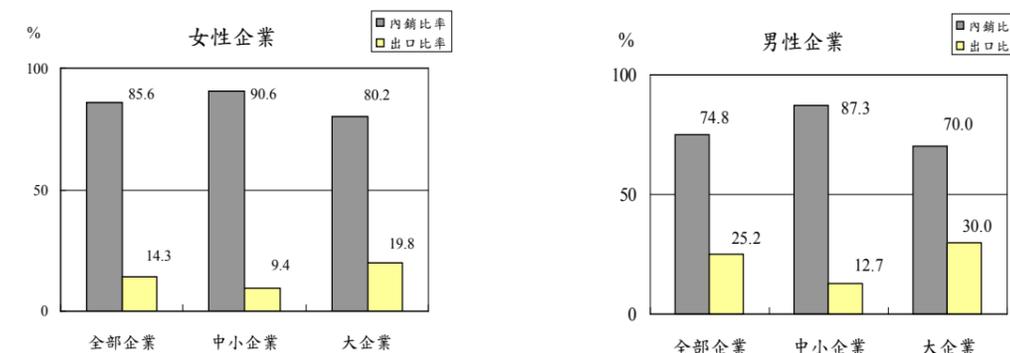
每家的銷售情況低於男性企業，其中銷售差距最大的行業為電力及燃氣供應業，男女性企業銷售額相差高達18.1億元；差距幅度最小的行業為礦業及土石採取業，男女性企業相差68萬元。由此可見，雖然整體女性企業家數及銷售值仍持續成長，但由平均每家銷售額來看，男女性企業銷售情況存在極大的差異，顯示女性企業可能有供應或行銷通路上的困難。（參見表2.4）

表2.4：2014年女性企業家數、銷售額、平均每家銷售額依行業別分 單位：家；%；百萬元；%；萬元

項目	家數	比重	銷售額		平均每家銷售額
			銷售額	成長率	
合計	496,866	100.0	5,413,359	4.1	1,090
農、林、漁、牧業	2,769	0.6	9,656	-1.6	349
礦業及土石採取業	286	0.1	4,901	4.3	1,714
製造業	39,938	8.0	1,067,340	7.0	2,673
電力及燃氣供應業	131	0.0	7,318	11.7	5,586
用水供應及汙染整治業	2,204	0.4	43,690	7.7	1,982
營造業	28,484	5.7	426,824	8.9	1,499
批發及零售業	257,565	51.8	2,611,343	1.1	1,014
運輸及倉儲業	7,949	1.6	144,822	12.2	1,822
住宿及餐飲業	63,583	12.8	151,812	9.9	239
資訊及通訊傳播業	5,277	1.1	121,757	7.2	2,307
金融及保險業	5,634	1.1	341,882	13.0	6,068
不動產業	10,152	2.0	201,766	-7.9	1,988
專業、科學及技術服務業	15,281	3.1	122,267	-0.6	800
支援服務業	10,901	2.2	71,745	8.9	658
教育服務業	739	0.1	2,073	-8.2	281
醫療保健及社會工作服務業	185	0.0	632	8.4	342
藝術、娛樂及休閒服務業	9,731	2.0	18,591	12.2	191
其他服務業	36,057	7.3	64,215	16.0	178

資料來源：整理自2015中小企業白皮書。

由內、外銷情況來看，2014年女性企業內銷金額為4.6兆元，成長5.2%，占整體銷售值比重由上年的84.7%持續提高至85.6%，而出口金額僅7,761.2億元，衰退2.3%，比重由2013年的15.3%降至14.3%。與男性企業相比，女性企業較男性企業更依賴國內銷售市場，尤其女性中小企業內銷比重高達90.6%，較出口比重高出81.2個百分點，大企業則較能開拓國際市場，不過，相對於男性大企業仍有相當差距，可見女性企業迫切需要行銷國際市場的協助。（參見圖2.2）



▲ 圖2.2：2014年男女性企業內外銷比率  
資料來源：2015中小企業白皮書。

整體而言，我國女性創業以自營工作者形式為主，創業行業類別以批發及零售業、住宿及餐飲業以及製造業為主，而女性企業的行業銷售主要以國內市場為主，產品出口的比重偏低，與全球女性創業趨勢一致。由年齡、教育程度及婚姻狀況等基礎背景來看，女性企業主年齡多集中於45至49歲，而男性企業主多集中於50至54歲，顯示女性企業主創業年齡較男性略為年輕，然女性企業主離婚、分居或配偶死亡的比重明顯高於男性，可能有單親家庭養家壓力，但有偶女性的創業比重明顯低於男性，可見受家庭羈絆的因素仍在。由教育程度來看，女性企業家的平均學歷略高於男性，但平均每家女性企業的銷售額卻遠低於男性企業，可見學歷與創造營收的能力相關性不高，女性企業對於創造營收的能力培養仍有待強化。

### 參、當前我國女性創業政策

基本上，我國的創業政策涵蓋所有的創業者皆可適用，因此探討我國女性創業政策，不應僅就特別針對女性的相關措施觀察，而應廣納所有女性創業者可以運用的政

策，才能完整呈現。由於國內協助創業的部會高達13個，總計48項計畫在執行相關的創業專案，因此行政院於2014年加以整合為「青年創業圓夢網」，以提供民眾各類的創業資源。綜觀目前國內相關的創業協助措施從創夢啟發、圓夢輔導、投資融資到創新研發等各階段創業均涵蓋，適用對象包括在學學生、教師、一般民眾、婦女、從農青年、客庄青年、原住民青年、退除役官兵、其他弱勢身分者皆可運用，協助項目多元，除了諮詢輔導、課程培訓、融資貸款、研發補助、創投資金、網站平臺、創業空間、展銷通路之外，還有活動舉辦與獎項競賽等的推動計畫，使創業者充分發揮創意揮灑的空間，以達成政府具體推動創業活動並促使其創業成功的目的。

至於特別針對女性的創業政策，主要以經濟部中小企業處的「飛雁專案」，以及勞動部勞動力發展署的「微型創業鳳凰計畫」為代表，分別說明如下。

#### 一、經濟部中小企業處飛雁專案

飛雁專案推出至今已超過12年，目前由

經濟部中小企業處執行，其不僅是以女性為主要對象所開辦的創業相關技能課程，同時也積極建構友善的女性創業環境。在2015年的專案架構中，持續針對不同階段、不同需求的創業婦女，提供相關整合性服務措施，主要可分為四大部分：創業知能、陪伴輔導、商機拓展、菁英培植等。

## 二、勞動部勞動力發展署微型創業鳳凰計畫

微型創業鳳凰計畫包括提供創業諮詢、創業陪伴輔導、創業經營管理培訓以及相關的配套措施，對創業者提供全程創業陪伴輔導、開辦相關經營管理課程以及協助建置商品行銷網絡等，同時辦理微型創業鳳凰貸款。微型創業鳳凰貸款主要以20歲至65歲婦女或45歲至65歲中高齡長者為申貸對象，提供最高100萬元的創業資金。微型創業鳳凰貸款最大的特色為免保證人及免擔保品，政府除提供貸款戶9成5的信用保證外，貸款利率係按郵政儲金2年期定期儲金機動利率加年息0.575%機動計息，貸款期間最長7年，前兩年並且免息，由勞動力發展署全額補貼利息。

就飛雁專案與微型創業鳳凰計畫來看，兩者皆有針對女性創業者提供相關的創業諮詢及輔導、開辦經營管理等創業課程，並且協助建置商品行銷以及拓展市場，同時亦有設立成功女性創業典範，以激勵潛在女性創業者，不過，微型創業鳳凰貸款為唯一主要針對女性提供創業資金的項目。（參見表2.5）

表2.5：我國女性創業政策相關支持措施

	飛雁專案	微型創業鳳凰計畫
執行單位	經濟部中小企業處	勞動力發展署
主要服務對象	女性	20至65歲女性 65歲中高齡長者
創業諮詢服務	✓	✓
創業課程	✓	✓
協助商品行銷拓展	✓	✓
提供創業貸款資金	✗	✓
女性創業典範	✓	✓

資料來源：本研究整理。

至於在其他婦女創業資訊交流平臺與群聚網絡方面，雖然在網絡上可搜尋至相關資訊，如臺灣婦女企業網，主要以協助具有外銷能力之婦女企業拓展國際貿易市場；中華飛雁創業互助協會，建立創業互助網絡，分享知識、經驗及資源；以及婦女企業諮詢委員會，推廣女性創業活動，協調及整合相關資源等。但在實務上，則未特定針對女性企業來進行協助推廣，或僅少數分會尚有在參與相關婦女活動，其他地區的婦諮會已停止運作。

整體而言，我國針對女性創業的支持措施，如創業諮詢顧問、創業課程與創業典範皆有所涵蓋，但與其他國家相比，我國目前整體支持女性創業的政策環境，仍然僅止於以專案方式或以計畫推動的方式等執行面的做法，缺乏上位的政策與整體性的規劃，尤其缺乏推動女

性企業科技化的政策，這也是我們在前節看到國內女性企業多屬批發零售等服務業的現實，另一方面，創業政策分散在13個部會，不但陷入多頭馬車的窘境，也容易產生資源重疊或資源浪費的問題。

反觀韓國不但特別制定「女性企業支持法」（Act on Support for Female-owned Businesses），並以韓國女性企業家協會（Korea Women Entrepreneurs Association, KWEA）作為法定推動女性創業的單位，以促進韓國婦女經濟發展，提升婦女企業主地位，提供諮詢服務及保障其權益為目標，其涵蓋的工作包括培訓女性企業家並促進專業化、提供女性企業家相關資訊、支持和促進女性建立創業活動、協助女性企業海外市場發展並吸引國外投資者進入，以及與國外女性商業團體進行合作等。特別是通過「培育並支持女性科技專業人法案」，鼓勵女性投入科學、工程及技術相關領域，並採取一系列運用資通訊技術工具（ICT）來協助女性創業的項目，如（1）京畿道女性發展中心，提供基本的電腦知識、進階資訊科技課程、手機應用等全天候免費電子學習系統，以及女性企業育成中心，設立女性創業學院以及提供攝影工作室與電子商務系統等；（2）IT Women Net，為女性企業建立與提供相關的環境與平臺，以運用資通訊技術工具以及電子商務服務；以及（3）智能App創意中心，提供有興趣者相關的應用開發課程以及培育企業發展等。

除韓國之外，歐盟及英國在協助女性創業方面，除了建構法律層面的保障來激發女性創業潛能外，也成立跨歐洲的創業關係網

絡與E平臺，塑造成功女性企業典範來激勵女性創業，並幫助女性成為創業家與經營成功之企業。同時歐盟亦與其他成員國合作進行試點計畫針對ICT產業或特定行業，如奈米科技、運輸物流或生物科技產業，鼓勵女性開發商業點子，並提供相關資源鼓勵以及幫助他們實現該想法。

由此可見，隨著全球經濟的發展以及人口變遷的問題，各國逐漸重視女性的經濟力量，而為促進經濟持續成長，除了目前提供的相關協助措施外，也朝健全法制環境以及進一步開創女性投入其他高附加價值行業發展。



由於性別平等意識抬頭，女權議題蓬勃發展，女性創業潮流風起雲湧，支持女性創業的措施也油然而生，但在女性創業協助措施執行超過10年之後，卻未隨著全球發展趨勢與產業脈動有所調整，仍因循最初提出的做法，以致近年的女性創業成果無法展現顯著的成果。從其他國家的經驗，我們發現當今的女性創業政策，除了基本的支持女性創業措施外，亦逐步朝向促進女性發展知識經濟領域以及高科技創業。因此，我國若想進一步提高並支持女性創業，除了完善女性創業的法制環境外，亦應鼓勵青年女性或就讀科學工程相關學系的女性，提升其創業信心以及激發其創業點子，或是引領女性朝向非傳統領域或國家特定產業創業，以促進其學以致用並實現個人創業理想，發揮對我國經濟發展更大的貢獻。



## 職業訓練

- 苦海女神龍的幻化人生  
-如何以職能本位的職業訓練促進女性勞動力移動
- 雲嘉南分署助婦女二度就業 重啟勞動新價值



## 苦海女神龍的幻化人生 -如何以職能本位的職業訓練 促進女性勞動力移動

謝馥蔓/文藻外語大學國際事業暨文化交流研究所教授

為了提升我國的經濟成長率，勞動人口數成為一個非常重大相關的議題。事實上，我國勞動人口數於今年(2015)達到高峰後將逐年減少，若欲達成GDP每年成長3%的目標，預估在2020年就業人力缺口數將達196萬人。而鄰近國家日本在面臨相同問題時，所提出的安倍經濟學，就是提升勞動生產力及勞動參與率(以下簡稱勞參率)的主要政策，簡而言之，安倍經濟學就是「女性經濟學」(Abenomics is womenomics)；而本文將從女性經濟學的觀點，分析國內外女性勞動力現況，再提出能夠促進女性勞動力移動的訓練方案。



### 壹、女性經濟學的意涵

安倍的女性經濟學就是藉由增加女性受僱與升遷的機會，以提升女性勞動人口數與女性人力資本，解決所面臨的人力短缺問題；其中包括30-49歲女性勞動參與率將由現行71%，提升至2020年的85%，以補足就業人力缺口；另安倍也宣示在同樣年度前，使日本女性在300人以上的企業與政界的管理職位，由目前的11%，提高到三成，此無疑意味著女性人力資本的強化。反觀西方國家如歐盟已立法在2020年以前，公司女性董事須達40%，而目前全球女性董事比例最高的國家-挪威，其實早已在2003年法令明文規定女性董事須達40%，若兩年未達標準，政府可



**CAREER OPPORTUNITY**

強制解散該企業。在2014年APEC女性和經濟論壇宣言中，也主張增加女性勞動力有助於綠色發展(Green Development)，所謂的綠色發展是一種是有助於在特定區域創造更永續和健康未來的原動力策略。

從上述資料可知，女性勞動參與的意義可分別就參與數量和職位層級流動(例如：從事務職升遷至管理職或從受僱身分轉為自營者)加以解釋，若從人力資本的角度分析，則其成立邏輯為藉由提升女性人力素質，促進其職位階級流動，將有效提升國家經濟發展。而性別，如同教育程度一樣，仍會造成薪資的差距和就業狀態的差異，即使是自營事業亦然。在2008-2012年之間，標準普爾指數500的公司，高階女性主管和女性企業主仍屬少數，只有4%的比例；並且女性就業情形比男性更容易受到經濟環境的影響，例如在2007-2009年的經濟衰退中，女性的失業率明顯高於男性，尤其在發展中國家，女性就業更容易受到經濟危機的影響，性別造成了就業落差。

另根據經濟部中小企業處的資料顯示，雖然在2008年我國女性創業人數達到總人數的51.57%，首度超越男性，但2009年旋即跌至35.69%，到了2013年，已到十年的最低值34.15%，上述各項數據無疑地說明在職位移動的過程中，女性需要具備更多的職能，才能應付內、外部環境的挑戰，簡單來說，當女性擁有較佳賺錢和控制薪資的工作機會時，將有助於國家經濟發展。



## 貳、我國女性勞動力人口的變化

聯合國世界勞動組織(International Labor Organization, ILO)曾以U型假設(U-shaped hypothesis)描述女性勞動參與率與經濟發展的相關性，其基本型態是在貧窮國家的女性投入各項生產活動的勞動參與力是最高的；但在發展中國家，由於工業的崛起與生產模式的改變，逐漸改以男性勞動參與為主，女性勞動參與率遞減；最後當服務業興起時，女性勞動參與力又會再度提高。

依據我國國發會統計資料顯示，我國服務業在1987年占GDP的比重首度超過50%之後，服務業就業人口也逐年持續成長，女性勞動力逐漸變成主要參與人口。依據行政院主計總處性別統計資料說明我國女性勞參率在2014年達50.64%，其中又以從事服務業者占71.2%居多，主要職業類別為服務及銷售工作；男性勞參率則維持在66.78%，以從事製造業的44.5%最多，主要職類為技藝工作、機械設備操作及勞力工。事實上在勞參率變化最大的25-44歲年齡層裡的女性勞

表1：2014年性別指標

性別	總就業人數(千人)	勞參率	25-44歲勞參率(2004-2014)	部分工時人數(千人)	大學專科求職類別	月平均薪資(元)
女性	6,149	50.64%	69.25-79.37	199	事務支援人員	42,481
男性	4,903	66.78%	93.3-94.61	142	技術員及助理專業人員	51,464

參率為79.37%，較93年增加了10.12%，同年齡層男性勞參率則僅從93.3%微幅成長至2014年的94.61%。再就總就業人口數與部分工時人口數分析，可知在2014年男性總就業者614萬9,000人中，男性部分工時就業者則有14萬2,000人，約占2.30%；而女性總就業者490萬3,000人，但女性部分工時者19萬9,000人，約占4.05%。

另根據勞動部勞動統計分析亦說明在2014年兩性碩士及以上者最希望的職業均是「專業人員」，大學及專科畢業的男性求職者，最想求職為「技術員及助理專業人員」，女性則是「事務支援人員」。2014年工業及服務業受僱女性員工月平均薪資約臺幣4萬2,481元，僅及男性的5萬1,464元的82.55%，其中碩士及以上者女性經常性薪資為3萬2,044元，占男性之98.64%，是薪資性別差距最小的層級；大學與專科畢業的女性經常性薪資則占男性之97.74%，高中職為97.23%。最後在潛在勞動力開發方面，2014年5月女性潛在勞動力共計379.5萬人，其中僅有3.43%具備就業意願，主要為了照料家務(占49.3%)而缺乏就業意願，在就業意願的人口中，有2.97%希望從事全日制的非臨時性與非人力派遣的工作。

承上述，由於我國產業結構變化，造成女性勞參率增加，但相較於男性，女性有較高比例從事部分工時工作，同時在我國主要

學歷人口的大學及專科畢業生中，男性會選擇比較具備專業性的技術員相關工作，女性則以替代性較高的事務支援人員為目標；至於碩士及以上學歷的薪資性別差距是最少的原因，可能與其所求職的專業人員工作有關。換言之，從事越具備專業性的工作，兩性薪資差距越少，但大學及專科畢業的女性似乎並不認為自己具備足夠的專業能力，所以才以事務支援人員作為主要求職類型，當然此種差異也可能與其所就讀的科系類別有關。至於為了增加照料家務的女性能夠有參與勞動市場的機會，則可能需要強化其居家就業(Tele-Work)的能力。誠然女性勞參情形會受到托兒照護、老人安養、實施彈性工時與否等因素的影響，但本文聚焦在職業訓練設計原則，故以下將分別先就各國際組織針對女性勞參率所提出的訓練課程與訓練方式加以分析，再整合出有助於我國在職婦女、二度就業婦女和創業婦女職位階級移動的職能本位訓練方案。



## 參、國際組織的女性勞動力職業訓練

### 一、亞太經濟合作組織(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)

在其2014年的G20會議中，鼓勵所屬會員國提供使用線上或行動課程進行綠色教育、督導和訓練，以強化女性應有的知識、技術和能力，而為了促進在綠色發展工作的

性別平等，應提供最佳實務以創造工作本位的訓練，使得女性擁有復原力、永續力和創新力。除此之外，應提供支持女性創業和能夠克服企業草創或擴展時期障礙的特定訓練方案，特別是改善信用狀況和生產工具，如企業策略、管理、作業流程、行銷等企業主訓練，因為唯有健康的女性，才能造就健康的經濟(Health Women, Health Economies)。而新加坡政府則在2013年APEC女性經濟論壇宣言中，曾提出為了積極培力中高齡婦女的二度就業力，可與民間團體或企業單位合作，融入長期婦女二度就業力與陪伴計畫。即政府成立結合勞、企三方之委員會，積極宣導提高女性勞參率的經濟價值，並給予企業優惠措施，引導企業善盡社會責任。

## 二、經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)

經濟合作暨發展組織指出應強化女性在科學、科技、工程和數學的自我概念(Self-concept in Science, Technology, Engineering, and Mathematics, STEM)，因為STEM有助於執行專業性的工作；並且也要教導女性在創業活動所需的知識技術，如藉由發展和實施聚焦於女性財務素養的需求，和處理財務議題時的知覺、信心、職能和技術，以降低財務素養的性別落差，或是教導協商談判的技巧。OECD建議後續應使用職涯諮商教育、成人教育、實習機制、學徒制和目標性財務支持等方式，使得完成STEM課程的女性，較有能力展開專業性的職涯發展。

## 三、國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)和世界銀行 (World Bank, WB)

國際貨幣基金組織等指出透過健康服

務、初級和次級學校教育和職業訓練將有助於女性從部分工時工作者身分，轉而取得長期性工作。而對於女性實施水電工作的訓練，能夠增加女性的勞參率，南非就因此增加9%的女性勞參率，同時當女性的資訊與溝通科技能力提升時，比較容易維持其家庭或生活的既有功能。

## 四、我國的性別綱領

由於我國女性勞參率呈現倒V型，直接從25歲的勞參率高峰，一路下滑。為了刺激女性參與勞動市場，從行政院性別平等會所提出的103年度性別綱領實施情形的就業經濟與福利篇，即強調為達成落實尊嚴及平等勞動價值的目標，主要行動措施包括提升女性人力資本及資產累積，結合職業訓練、媒合就業支持體系，提供女性可近性、在地化之職訓與就業資源；尤其針對二度就業婦女進行職種再訓練，以期使技能符合就業市場需求，並增加部分工時的彈性工作機會，使婦女可以兼顧家庭並達到就業。其中在加強推動婦女職業訓練措施包括：

1. 委由專業或學術單位專案研究婦女新訓練職類議題。
2. 整合訓練資源，規劃辦理多功能類別的職業訓練，增加婦女多元選訓機會。
3. 推廣試辦婦女訓練專班，提供客製化的訓練服務。
4. 提高人培計畫單一性別比例。
5. 規劃婦女人力資源發展策略。



## 肆、如何促進女性勞動力移動的訓練方案

根據上述資料分析，除了學校教育對於女性應重視STEM教育外，在推動婦女職業訓

練措施方面，為確實提升女性勞參率和女性人力資本，可有下列具體做法，以提升女性勞動力的就業職能：

### 一、增加三種核心課程內容

建議職業訓練課程可納入下列三方面內容，以增加女性勞動力的就業職能，因為如預算控制和成本分析等財務素養，使用資訊科技與內、外部人員溝通的能力，以及與其他廠商、顧客或雇主等協商的能力，將有助於女性為自己營造友善的工作環境。三類內容分別包含：

1. 財務管理與財務素養課程。
2. 資訊科技應用能力的課程。
3. 協商談判技巧的課程。

### 二、增加訓練課程種類

除了傳統女性工作項目如健康照護、法律助理和化妝品外，也可開設一些傳統上以男性為主的技能課程或女性創業專班，包括：

1. 水電工作。
2. 自動化機具設備。
3. 微型創業課程。

### 三、實施多元訓練模式

為了確實提升女性移動的就業職能，建議採取下列模式：

1. 學徒制：為了獲得實務能力，學徒制是最好的方式，例如我國近幾年所採取的「明師高徒」之訓練對象，就可擴大至二度就業婦女或在職婦女等。
2. 政府專案補助大學院校提供線上課程，協助女性獲得學位或證照。

3. 政府透過各人道組織或私立教育團體，針對低社經地位的女性辦理職業訓練，賦權改善經濟地位。

4. 推動雇主贊助計畫，對於已僱用女性的員工，進行學費補助，使女性員工可以一邊工作，一邊學習。

## 參考文獻

- ◆ 行政院性別平等委員會(2014)，103年「性別平等政策綱領」辦理情形，2015/09/20取自[http://www.gec.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=EIFDE30A840442F2&sms=A2790260857AA541&s=840E410B11819D9D](http://www.gec.gov.tw/News_Content.aspx?n=EIFDE30A840442F2&sms=A2790260857AA541&s=840E410B11819D9D)。
- ◆ 行政院主計總處(2015)，國情統計通報。2015/09/01取自[www.stat.gov.tw](http://www.stat.gov.tw)。
- ◆ 國家實驗研究院政策中心(2015)，天秤上看天平。2015/09/20取自<http://pride.stpi.narl.org.tw/>。
- ◆ 勞動部統計處(2014)，性別統計分析。2015/09/03取自<http://www.mol.gov.tw/statistics/2461/>。
- ◆ 經濟部中小企業處，女性創業飛雁計畫，2015/09/03取自<http://www.sysme.org.tw/woman/internet/>。
- ◆ APEC Women and the Economy Forum Statement (2014)。2015/09/10取自[http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Women/2014\\_women.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Women/2014_women.aspx)。
- ◆ APEC Women and the Economy Forum Statement (2013)。2015/09/10取自[http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Women/2013\\_women.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Women/2013_women.aspx)。
- ◆ Sher Verick (2014)。IZA World of Labor Evidence-based policy making。2015/09/01取自<http://wol.iza.org/articles/female-labor-force-participation-in-developing-countries.pdf>。
- ◆ International Monetary Fund (2013)。Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity。2015/09/05 取自<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>。
- ◆ OECD(2014)。Achieving stronger growth by promoting a more gender-balanced economy。2015/09/05 取自<http://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/ILO-IMF-OECD-WBG-Achieving-stronger-growth-by-promoting-a-more-gender-balanced-economy-G20.pdf>。
- ◆ YURIKO KOIKE (2014)。Abenomics' women problem, The Japan Times。2015/09/05 取自<http://www.japantimes.co.jp/opinion/2014/10/07/commentary/japan-commentary/abenomics-women-problem/#.Vf7dlt-qkqp>。
- ◆ Women and men in Sweden. Facts and figures(2012) Gender equality in Sweden treading water, 2015/09/02 取自<http://www.scb.se/en/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/>。



## 雲嘉南分署助婦女二度就業 重啟勞動新價值

劉志綱/勞動部勞動力發展署雲嘉南分署

我國在1993年老年人口的比率占總人口比率已超過7%，邁入高齡化的社會，照現今增加的比率去推估，到了2018年將超過14%，成為高齡（aged）社會，2025年將再超過20%，進入超高齡（super-aged）社會。去年，我國出生的嬰兒將近19萬人，較10年前減少近4萬人，10年後臺灣將進入超高齡社會，每5個人就有1位是65歲以上老人，因此，在少子化及高齡化雙重人口結構變遷衝擊下，我國勞動力已逐漸出現缺口問題。

依據國家發展委員會的估算，今(2015)年我國工作年齡人口達到最高峰，之後平均每年將減少18萬人，面對這樣的人口結構改變，勢必會影響企業發展，乃至於國家整體經濟也都會遭受波及。然而，從各方面統計數據來看，盤點現有與未來的人口數據，鼓勵與進用中高齡族群及二度就業婦女再度回到就業市場，是個不錯的補充勞動力缺口的因應對策，也因此，今(2015)年勞動部的施政重點，擺在促進中高齡及高齡者10萬人與二度就業婦女1萬人就業，希望透過彈性工時、就業媒合及職業訓練等多種方案，增加中高齡及高齡族群的勞動參與及再就業，同時加強開發與輔導二度就業婦女返回職場，使其開創職場第二春。

### 婦女重返職場 經濟考量排第一

由於本文重點聚焦在婦女二度就業議題，中高齡與高齡族群等相關議題不在本文討論範疇中，因此暫不論述，而在探討我國二度就業婦女的就業概況之前，我們必須先了解二度就業婦女當初中斷工作與重返職場的原因，才能根據需求規劃出適當的措施與方案，進而提高其重返職場的意願與動能。

所謂二度就業婦女，其定義為因家庭因素而退出勞動市場二年以上，重返職場之婦女，根據勞動力發展署之前的調查報告指出，二度就業婦女中斷工作原因以照顧小孩（36.1%）為最高，其次為工作業務緊縮/歇業（19%），再其次為結婚（13.5%）、懷孕或準備生育（11.1%）；若按年齡了解婦女中斷工作的原因，可發現最主要原因是婦女對於育兒、家庭責任或社會角色期待，必須中斷工作。其次則發現40歲以上的勞動婦女，因就業市場的不穩定，造成工作業務緊縮或歇業，此非自願性中斷因素，成為我國婦女中斷工作的次要原因。

另從教育程度分析，發現教育程度小學以下婦女，中斷工作原因除主要需照顧小孩（30.0%）外，排名二、三原因皆屬大環境、結構性影響而造成工作中斷，諸如工作業務緊縮/歇業（25%）、非自願離職（18.7%）等。顯示教育程度較低之婦女，較易受大環境、結構的影響造成工作中斷。

而教育程度在專科以上學歷之婦女，對於中斷工作較可自主決定，如專科學歷婦女，次要中斷工作原因為懷孕或準備生育（35.0%）；再次要為結婚（17.4%）；大學院校學歷婦女，主要中斷工作原因以求學或進修比例（17.1%）較其他原因高，次要為照顧小孩（15.1%），再次要為結婚（12.8%）。

此外，婦女重返職場的原因以有經濟壓力（66.7%）排第一，其次為小孩長大（31.2%），再其次為打發時間（16.2%），而由其重返職場的第二、三大原因來看，婦女重返職場動機，可由於本身因素、家庭條件許可、外在科技因素使得家事輕鬆有餘力，重回職場亦能夠獲得個人成就，滿足自我需求。另大學院校學歷之婦女，除上述主要兩項原因外，重返職場的第三個原因為尋求工作成就感（10.4%），顯示學歷較高之受訪婦女，雖然中斷工作，但當行有餘力時，會希望透過工作來尋求自我成就、肯定自我。

### 南分署開職訓專班 助婦女返職場

為了能協助雲嘉南轄區的婦女朋友順利接軌職場，並確保婦女朋友在職場上的穩定性與持續性，勞動力發展署雲嘉南分署積極透過合作與方案措施努力幫婦女朋友開啟職場春天，譬如近年就與外部單位合作，開設符合產業潮流的職訓婦女專班，希望能強化其工作職能，並輔導順利就業；去(2014)年規劃開設「府城觀光計程車外語導遊培

訓班」，在普遍為男性居多的計程車行業生態，增加了婦女的就業機會，訓練成效方面，共有21人參訓，結訓人數20人，就業人數10人，提前就業人數1人，從事相關工作計8人，就業率52.38%，從事的工作單位有旅行社、臺南市小客車租賃商業同業公會、計程車、臺南市小客車租賃商業同業公會等，就業相關率達72.72%；而為因應目前國內的家事服務市場龐大需求，今(104)年又再開設「清潔專家訓練班」，以培訓二度就業婦女之失業者為主，工作內容以居家到府清潔並以按時計費方式，既可安排工作時間亦可照顧家庭，強化二度就業婦女培訓專業技能並協助進入職場，同時也培訓清潔業所需服務人才。

此外，為協助外籍配偶及大陸地區配偶參加職業訓練期間，其子女能獲得適當的托育服務，並減輕家庭經濟負擔，俾使其安心學習技能，促進就業，雲嘉南分署也補助外籍配偶於參加分署自辦或委託辦理及雲嘉南四縣市政府主辦或委辦之職業訓練時其子女的臨時托育服務費。前(2013)年臨時托育費申請補助學員人數26名、幼童共29位，申請金額合計為新臺幣18萬元整；去(2014)年臨時托育費申請補助學員人數9名、幼童共10位，申請金額合計為新臺幣9萬7,561元整。

表：101~103年度雲嘉南分署自辦職前訓練課程女性比率及就業率統計表

年度	年度總人數	女性人數	女性比率	女性學員訓後就業率
103	1,143	262	23%	90.48%
102	1,143	248	22%	89.44%
101	1,306	308	24%	89.02%

### 女性職訓 烘焙、創意設計職類夯

另根據雲嘉南分署針對自辦職前訓練課程所作的調查顯示，近3年女性受訓人數成長趨勢逐漸向上，代表女性投入職場的需求意識高漲，其中烘焙及創意設計職類較受女性學員青睞，原因除了工作環境勞力需求較營建、電子、機械、電機及木工職類低外，近年來興起的文化創意產業帶動的商機與相關就業機會也相對增加，以致不少女性看好產業前景，進而讓女性失業者願意參與職訓，進入相關產業就業；烘焙技能對女性來說也是個很好的就業途徑，網路上的烘焙食品網購店很適合女性創業，在家工作時間自由、放假及工作時間自己決定，再者許多飯店、烘培坊、超商，都需要烘焙人才，經由職訓後結訓的學員可直接進入相關產業就業。

據資料統計(表)，自2012年起至2014年共自辦職前訓練課程女性結訓人數共818人次，每年約在250人次上下，約占年度總訓練人數23%左右，訓後實際就業率都達到89%以上，並有逐年提升的趨勢，顯示經分署訓練課程培訓的女性學員結訓後也能擁有不遜於男性的就業能力。

### 職訓拉一把 主婦開啟事業春天

在此就以雲嘉南分署一輔導案例進行說明。71年次的李威葳，採用當季水果當主角，每天現做招牌的「漢堡泡芙」，利用新鮮水果與內餡鮮奶油的巧思搭配，加上外皮烤得膨鬆酥脆，色香味俱全，很受消費者的喜愛，現透過網路與行動餐車販賣，每天限量100個漢堡泡芙，不到幾小時就銷售一空，讓她開啟烘焙事業，擁有職場第二春。

事實上，在製作出漢堡泡芙之前，李威葳的創業路也是倍極艱辛。結婚前的她只是個上班族，婚後搬到臺南定居，就過著打理事務和照顧小孩的主婦生活。後來遇到丈夫工廠惡性倒閉，家庭經濟頓時陷入困境，此時李威葳決定創業救家計，看到市場有人賣泡菜、賣滷味生意很好，也跟著投入，後來因沒有規劃策略與目標，導致賣什麼賠什麼，不僅把身體搞壞了，錢也沒存到，簡直是「窮忙一族」。

爾後經朋友介紹，到雲嘉南分署參加職訓烘焙課程，經半年的密集訓練，從基礎的營養學概論、麵粉挑選、麵糰揉製與發酵等開始學起，讓受訓前連麵粉都沒摸過的李威葳眼界大開，結訓後也順利取得烘焙麵包、烘焙西點蛋糕2張丙級證照。職訓後，李威葳偶然看書靈機一動，嘗試將水果加入泡芙內，夏天

選用芒果，冬天則加入草莓、水蜜桃等，經過不斷嘗試改良，才有現今口味濃郁酥香、用料實在的漢堡泡芙。在漸漸站穩腳步後，去(103)年初她才擁有自己的工作室，一邊和先生打拚烘焙事業，又能兼顧兒女起居。

其實像李威葳轉職成功開創職場春天的例子不在少數，重點在於心態的調適，以及歸零學習。未來雲嘉南分署也會積極整合社會資源，例如托兒、托老等照顧，除能讓婦女能安心出外就業或接受職訓培養第二專長外，也將繼續推動符合需求的職業訓練或婦女專班、多元就業開發方案、培力就業及創業鳳凰等計畫，並積極運用各項就業促進工具，幫助二度就業婦女順利就業重返職場。



## 就業服務

- 就業服務一案到底作業模式執行情形分析



楊靜宜/勞動部勞動力發展署就業服務組科長

### 壹、前言

因應92年就業保險法之施行，建構就業安全網絡，行政院勞工委員會職業訓練局(以下簡稱職訓局，現已改制為勞動部勞動力發展署)所屬公立就業服務機構推動「三合一服務模式」整合失業給付、職業訓練及就業服務資源，採隨到隨辦方式，提供多元化、便利化就業服務。經檢討就業服務非屬一次性服務性質，應加強建構信任關係，深化就業服務品質，自97年起檢討研議及擇點試辦，又適逢職訓局、就業服務中心及職業訓練中心改制為勞動部勞動力發展署及整併成立所屬5分署等基礎下，自101年11月起於職訓局就業服務站(以下簡稱就服站)全面實施「推動就業服務一案到底作業模式計畫」，提供求職民眾及求才雇主預約服務、單一窗口、固定專人之一案到底客製化就業服務，冀希以流程再造，協助失業者就業及雇主補實人才職缺，強化公立就業服務機構求職求才之核心功能。



## 貳、就業服務概要

依據就業服務法第1條及第2條，就業服務係指協助國民就業及雇主徵求員工所提供之服務，以促進國民就業，增進社會及經濟發展；就業保險法第1條闡述其立法意旨為：提升勞工就業技能，促進就業，保障勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活。爰國家設置公立就業服務機構、免費提供求職求才管道、服務，流通就業市場資訊，規劃就業資源及工具，協助指導求職者就業。

公立就業服務機構核心任務及價值在於謀求勞動人口得以適才適所，儘可能達成最佳之人才及職缺配置，且於勞工技能不足時，強化尋職就業知能及技術，減緩人力供需失調導致失業現象，避免勞雇雙方資訊不對稱，加強對就業能力薄弱勞工之照顧，有助於穩定勞工經濟收入及社經地位，進而維護社會安定。國內失業率自92年起呈現攀升趨勢，促使公立就業服務機構面臨變革挑戰，推行三合一服務流程。在經濟情勢瞬息萬變，資訊量爆炸，勞工就業觀念已非全然傳統思維等因素下，導致勞資關係越趨複



雜，又失業率更成為國家關注之施政指標，就業服務勢必順應時代脈動及衡酌經濟發展，作為促進就業市場資訊流通、人才及職缺媒介的積極定位。

## 參、三合一就業服務作業模式與檢討

### 一、三合一就業服務作業模式

為建構完善之就業安全體系，改善以往消極性失業給付功能之缺失，92年起實施就業保險法，當時職訓局並據以規劃「公立就業服務機構辦理三合一就業服務標準化流程」，劃分5大服務區域：接待區、就業資訊區、綜合服務區、雇主服務區及諮詢服務區，由所屬公立就業服務機構提供就業服務、職業訓練與失業給付之三合一整合式就業服務，透過分層分流之服務及輔導概念，將就業服務重新定位為積極性就業促進措施。

民眾可至就服站之「就業資訊區」，自助式查詢職缺資訊及翻閱勞動相關書籍，獲取勞動市場動態，亦可至「接待區」抽取號碼牌，接受隨到隨辦之便捷服務。若經「綜合服務區」評估需後送個案管理服務，再後

送「諮詢服務區」由個案管理員提供專人服務，俾依個案需求推介就業、安排職業訓練或協助申請失業給付等。

觀察歷年實際執行概況，期間並經歷金融海嘯之經濟蕭條期，三合一就業服務措施著實發揮促進就業成效。

### 二、三合一就業服務作業檢討

三合一就業服務模式原意係便捷民眾獲得就業服務，運用篩選層次概念，依個案需求及需投入輔導的程度，提供不同程度工具之服務措施，以利就業資訊提供及獲得，提升資源運用效能，俾協助求職者以自助及他助管道，儘速重返職場就業。此一制度推動已近10年，雖發揮促進就業成效，惟經檢視業務執行仍存有待改善之處。

- (一) 抽號即辦，無法進行前置準備作業：就業服務人員（以下簡稱就服員）無法預先獲知每日服務個案為何及其就、失業概況，事先檢閱服務紀錄；雖達便捷服務目的，惟無法提供深化之就業服務。
- (二) 非固定專人服務，信賴輔導關係不易建立：囿於各次服務係隨機派案，各次承辦之就服員大多不同，服務歷程、輔導概念及資源運用不易連貫；各次服務時間短暫，信賴輔導關係不易建立，亦無法針對個案採取客製化輔導方式。
- (三) 區塊責任，資源無法有效整合：未指派固定專人輔導，無法掌握個案服務全貌、問題及需求，整合就服站內區塊資源或連結外部單位合作支援、運用就業促進工具協助求職者就業等層面，效能

發揮有限。

- (四) 責任歸屬難釐清，成就感不顯明：單一求職者大多經由不同就服員進行簡易諮詢及個案管理服務，對於個案輔導成果、責任較難歸屬，工作成就感亦相對降低。



## 肆、就業服務一案到底作業模式

### 一、實施目的

為改善上述三合一就業服務模式之無法建立深度輔導信任關係、就業資源整合成效有限之缺點、落實就業服務法及就業保險法之提升勞工技能，促進就業之宗旨，加強績效控管，提高公立就業服務機構之服務滿意度，以強化公立就業服務機構求職求才之核心功能，於97至100年試辦「失業認定單一窗口一案到底作業模式」頗見成效基礎下，乃自101年11月起於職訓局所屬公立就業服務機構全面辦理「推動就業服務一案到底作業模式計畫」，擴及適用各項求職求才服務，採取「預約服務、固定專人、單一窗口」作業原則，期藉由就業服務作業流程之改造，延伸就業服務深度與強度，提高媒合就業率。

### 二、作業原則

- (一) 預約制就業服務：相較三合一就業服務模式的「抽號即辦」服務方式，於一案到底作業模式實施後，求職者至就業中心接受就業服務前，應先行預約，俾派案指定專人服務。（註：職訓局103年改制為勞動力發展署，所轄就業服務站

併同改制更名為就業中心)

(二) 專責服務：申請案件一經派案，即指定固定專人受理，提供求職民眾謀職陪伴之服務，直至結案。此一原則，強調就業服務具連續性、非一次性特質，亦具專業化及個別化。另一意涵為：以專人連結就業中心各區域功能及資源，以「協助求職者就業」為主軸，提供包裹式服務。

(三) 單一窗口：因應組織改造，職訓局改制為「勞動力發展署」，所屬職業訓練中心與就業服務中心整併成立勞動力發展署之5區分署，強化區域運籌功能，以一案到底服務模式整合資源，提供就業服務、職業訓練、失業給付、技能檢定及創業諮詢等業務之單一窗口服務，提供求職求才者更多元化之就業服務。

### 三、執行策略

(一) 逐步試辦，全面推動：自97年起擇定失業認定業務，研議「失業認定單一窗口一案到底作業模式」，98年由新營站開始試辦，陸續增加15個就服站共同推動，每一件失業認定申請案，係採固定專人辦理就業諮詢，輔導申請者擬定就業計畫。經評估有助於與個案建立良好輔導關係、提供個案情緒支持與關懷，掌握勞工求職需求、服務歷程及減少爭議情形等，具有正面成效，乃於101年9月啟動「推動就業服務一案到底作業模式計畫」，自101年11月1日起由所屬33個就服站全面推動，同時擴及各項

求職求才服務範疇。藉由擇點試辦，檢討修正，遂行全體，確保變革推動之順暢。

(二) 強化作業資訊系統功能：「工欲善其事，必先利其器！」配合一案到底之「預約制」及「固定專人」服務機制，簡化書面作業及提升服務效率，大幅強化各項資訊作業系統：

1. 預約系統：提供就服員與民眾預約服務時段及民眾查詢或修改預約時間。
2. 派案系統：除利於派案外，亦透過系統瞭解當日服務人員預約服務量，及統計當日櫃檯服務量。
3. 雇主訪視系統：建立廠商訪視資料，記錄廠商服務需求及所提供之服務資源。

(三) 彈性運用人力：於人力員額無法擴充下，由各就業中心主任盤點現有人力，彈性運用，妥為分配個人服務量及案件難易度。針對求職未能媒合及求才未能補實原因，檢討修正服務內容，提高就服員服務效能。

(四) 召開研討會議及實地觀摩：於計畫推動之初，密集邀集各分署及各就業中心，召開求職求才會議，分析求職未能就業、求才未能媒合原因及檢視後續辦理重點，各公立就業服務機構並分享運作模式與成果。除持續檢視精進服務外，亦藉由實地觀摩及簡報分享，加乘相互學習效果。



(五) 增設雙螢幕及櫃檯隔屏：為提供以受服務者為本之服務，提高個案會談隱密性，降低鄰座干擾，尊重個案隱私，經試辦期間實地觀察及訪查，於就業中心服務櫃檯增設隔屏。此外，為求職者充分了解櫃檯人員提供之服務內容及相關規定，減少爭議，亦於櫃檯準備作業或處理表單時，利用民眾等待時間，播放公司簡介、工作實況說明，協助求職民眾認識職場，縮短篩選工作時程，提高媒合精準度，並可趁機宣導就業服務各項資源與訊息，爰於櫃檯之就服員使用之個人電腦增設雙螢幕。

(六) 加強宣導：為改變民眾隨到隨辦之就業服務觀念，提高民眾配合度，由各就業中心印製宣導DM、於各櫃檯前張貼說明及運用分署網站與媒體宣導，服務人員向求職者詳加解釋一案到底作業模式，加強宣導本措施之優點。惟對於未依規定預約者，仍應提供服務，並妥為說明。



## 伍、執行情形分析

### 一、執行成果分析

(一) 預約服務率逐漸提高：除失業認定之初次申請案件採隨到隨辦方式，其後失業



再認定、推介就業、就業促進課程安排等皆採預約方式；非失業認定案件之一般求職民眾則多為有推介就業之需求時即自行前往就業中心，未必先行辦理預約。103年失業認定相關申請案件之民眾預約率概估約達95%，一般民眾預約率概估約達50%，各就業中心仍將持續宣導一案到底服務模式及益處，提升預約率。

(二) 節省民眾等待及重複敘述就業需求時間：開辦本服務模式後，預估求職者每次求職等待時間平均節省6至35分鐘不等、服務時間約可節省15分鐘，有助於服務效能之提升。

(三) 專責服務率上升至90%：民眾臨櫃辦理就業服務相關業務，皆採專人全程服務；惟未預約者，如專責人員無法即時提供服務時，則另指派他人服務導致服務人員可能不同。各分署一案到底專人服務率已約達90%，並持續努力提升本項比率。

(四) 求職就業率逐年呈上升平穩趨勢：101至103年就業媒合率平均分別為59.4%、57.7%及58.0%；其中失業認定案件之推介就業率比例已自102年之66.01%提升至103年之70.27%。

(五) 受國內外景氣波動影響及國人就業觀念改變，求職者不一定願意屈就不滿意或低薪之工作，其求職心態以找到滿意工作為目標，而非以迅速回歸職場為優先考量，且目前就業資訊管道多元，亦影響整體求職就業率。依101年至103年之失業認定推介就業率趨勢，顯示一案到底固定專人服務，有助於強化就業媒合功能。但仍將需持續檢討精進服務內容，以提高就業媒合成效。

## 二、一案到底服務模式效益

本服務模式推動已屆2年多，經104年實地訪視就業中心及觀察實務作業，歸納以下優點，並檢討推動困難處，及研擬改善作法：

- (一) 有助於建立雙方信任輔導關係，深化就業服務品質：多數就服員表示，由專責人員全程服務，擬定就業計畫，減少詢問民眾重複性問題，求職者不必一再陳述離職原因，更能掌握服務時間及求職者就業需求及評估，提升民眾與就服員進行更深入之就業協助討論意願，掌握個案服務進度及內容，協助求職民眾適性及穩定就業，提升服務效率。
- (二) 強化資源連結，及早推介媒合：以輔導個案就業為目標，連結就業中心求職求才服務區塊，提供民眾客製化就業資訊及擴大職缺提供範圍，整合就業服務資源，進而活絡公立就業服務機構求職求才功能，強化媒合推介效能。
- (三) 釐清責任歸屬，提高服務責任感及成就

感：針對就服員所負責每一個案進行管理及服務，檢討未結案原因，追蹤關懷個案就業情形，釐清就業輔導權責歸屬，賦予責任感、成就感及對工作的認同感。

- (四) 可進行前置準備作業，提升服務效能：採用預約方式約定安排個案服務時間，服務人員可先行閱覽個案基本資料、求職就業歷程紀錄、搜尋適合工作機會等個案服務之相關資料，待求職者來到時即可進行就業服務，讓其感受到就業中心積極輔導失業者再就業之美意。
- (五) 減少民眾等待，減緩就服員服務壓力：採用預約制，減少就業中心內等候服務人數，縮短求職者等待服務時間，亦降低服務人員現場服務壓力，全心關注當下服務個案。

## 三、執行困難及改善作法

- (一) 部分民眾仍無意願以預約制接受服務：部分民眾基於個人有限時間、無法預訂時間安排或求職需求程度較弱下，認為就業服務無須預約，隨到隨辦即可，致若當日就服員預約時段額滿時，求職者臨時到場提出就業服務需求時，較難以安排。就業中心除秉持就業服務零拒絕，協調安排其他就服員開櫃支援外，亦仍持續向民眾加強宣導一案到底預約服務措施及效益。
- (二) 長期服務關係緊張化：採取一案到底服務模式雖有助於深化被服務者及服務者雙方信任關係；但另一方面，對於就服

員之工作壓力及心理情緒亦是一大考驗。公立就業服務機構依法不得拒絕提供服務，然部分個案過度的情緒反應、多重問題或難以協助，造成專責就服員每次提供服務時存有壓力。而隨著個案之依賴程度加重及服務期間增長，就服員也因此需涉獵更廣泛之勞政、社政及心理等方面之知能，更加深就服員之工作壓力，進而形成人員流動更迭。為改善上開狀況，基於專業輔導關係及固定專人服務原則，就服員應先以同理心角度輔導個案求職，避免和求職者衝突，了解與求職者溝通障礙或歧異，進一步由督導或資深就服員介入協調，排除爭議；若情況未見好轉或求職者執意更換就服員，將適時更換就服員。此外，年度教育訓練亦辦理情緒管理等相關輔導，以教導就服員紓解情緒之技能。

- (三) 公立就業服務機構任務日益繁雜：公立就業服務機構係以求職求才為機構任務核心，但面對社會資訊日益變化，勞動資訊繁雜，就業觀念變遷，對於就服員之專業知能及服務態度要求日益增高。為提高媒合精準度及達成公立就業服務機構核心價值，將持續辦理人員教育訓練及經驗分享，鼓勵就服員取得就業服務及專業職能證照，精進專業度及服務態度，以提供專業諮詢及適性推介協助民眾就業。



## 陸、結語

回顧97年9月，爆發全球金融海嘯，各

國經濟遭受重大衝擊，沿續至今，大國的崛起與消退，全球經濟結構重組與新創，國內產業結構調整，教育政策走向及傳統工作觀念面臨強勢挑戰，種種內外因素，在在衝擊勞資關係、就業市場及失業情勢。公立就業服務機構不再僅以提供就業資訊為主，消除摩擦性失業，更要協助失業者「找方向」，提供就業諮詢及評估建議，並運用各項就業資源，協助及消除失業者面對尋職過程中產生的不安全感，渡過失業難關，促其再就業。

就業服務首要工作在於促進就業，減少失業，進而協助勞工適性發展，適才適所，就業服務法及就業保險法亦已揭槩之。就業服務一案到底作業模式回歸以求職勞工及求才雇主為中心目標，以達成上開該等目標，並持續提升政府就業服務品質及施政效能。就業服務一案到底服務模式有其可取之處，但也面臨許多執行困境，有待持續觀察、檢討及改善，期以在勞動市場扮演積極性促進措施。

## 身心障礙者 及特定對象就業

● 我國私立定額進用義務機構進用身心障礙者現況之探討



## 我國私立定額進用義務機構 進用身心障礙者現況之探討

邱滿艷/國立臺灣師範大學復健諮商研究所退休副教授

黃河/故鄉市場調查股份有限公司董事長

陳維倫/故鄉市場調查股份有限公司研究分析部副理

洪淑倫/故鄉市場調查股份有限公司研究員

鍾聖音/國立臺灣師範大學特教中心研究助理



### 前言

我國身心障礙者定額進用制度走過四個里程碑：(一)1980年殘障福利法時代-將「定額進用」的概念帶入立法，規定公、民營事業機構僱用身心障礙者人數超過其僱用總人數3%以上者，予以獎勵，可惜因無強制性且缺具體獎勵作法，實施10年，但仍有近半數進用機關（構）數未達立法規定，象徵性的意義多於實質性；(二)1990年修正殘障福利法時代-逐漸落實立法的執行，未達規定者，繳納差額補助費，超額進用者，獲補助二分之一人事費，拜「罰則」和「實質獎勵」之賜，未達法定進用之公民營機關（構）有逐年下降之趨勢（詳如表1）；(三)1997年身心障礙者保護法時代-重視並加權「進用重度身心障礙者」權數，是否義務機關（構）有逐年增用重度身心障礙者雖不得而知，然而未達法定進用之公民營機關（構）確有逐年下降現象；(四)2007年的身心障礙者權益保障法-調低進用門檻及提高進用比率，公、私部門大

多支持國家政策，且各縣多能運用各項配套措施，故未見義務機關（構）有大的反彈，未達法定進用之公民營機關（構）仍有逐年下降之趨勢，至2014未達法定進用之公民營機關（構）有緩慢下至一成，可見定額進用政策確有發揮促進身心障礙者就業的功效。

從表1進一步發現，1997年公部門的未達法定進用機關（構）數第一次比私部門低，之後公部門逐年下降的幅度均優於私部門，在2003年公部門未達法定進用機關（構）數的比例（2.7%）已是私部門（20.9%）的十分之一，呈現出公部門在執行定額進用的決心和成效。我國定額進用身心障礙者概況的統計資料是在2003年建置資料管理系統後才較為完備。若從表1看2003年至2014年的定額進用身心障礙者的概況，除2009年外，公部門在未足額進用比例皆在2%左右，

而未達法定進用之私立機構之比例平均為16.0%，每年私立單位未達法定進用的比例約為公立單位的10倍。日後促進私立義務機構進用身心障礙者應是當務之急，若可進一步瞭解相關概況，當有助於協助改善私立義務機構未達足額進用的情形。本研究的目的緣此而起，主要有二：（一）瞭解私立定額進用義務機構進用身心障礙者情形；（二）瞭解私立義務機構所進用的身心障礙者之勞動狀況。

## 貳、職場環境對身心障礙者就業的影響

個人因素和環境因素均是影響個人在工作時的重要元素，早期個人因素較常被提及，近年來環境因素漸受重視。明尼蘇達工作調適理論（Lofquist & Dawis, 1991）強調工作者與工作環境間的契合度會影響工作



表1：1991-2014年定額進用身心障礙者概況

單位：個；人；%

年別	義務機關(構)數			法定進用人數			實際進用人數			未達法定進用機關(構)數 / %		
	小計	公立	私立	小計	公立	私立	小計	公立	私立	小計	公立	私立
1991年	7,330			26,181			7,117 (27.18%)	2,608	4,509	3,411 (46.53%)	1,456	1,955
1992年	7,475			27,550			13,352 (48.46%)	5,212	8,140	3,200 (42.81%)	1,670	1,530
1993年	7,548			27,531			15,685 (56.97%)	6,556	9,129	3,491 (46.25%)	1,841	1,650
1994年	7,668			27,739			17,237 (62.14%)	7,592	9,645	3,144 (41.00%)	1,695	1,449
1995年	7,883			28,658			20,359 (71.04%)	9,010	11,349	2,982 (37.83%)	1,477	1,505
1996年	7,907			29,577			24,940 (84.32%)	11,113	13,827	2,664 (33.69%)	1,214	1,450
1997年	8,051			29,966			30,889 (103.08%)	13,918	16,971	2,165 (26.89%)	927	1,238
1998年	7,757			28,371			33,048 (116.49%)	14,283	18,765	1,643 (21.18%)	698	945
1999年	8,268			29,380			35,284 (120.10%)	14,732	20,552	1,755 (21.23%)	599	1,156
2000年	8,436			30,271			37,504 (123.89%)	15,141	22,363	1,692 (20.06%)	616	1,076
2001年	9,061			31,406			41,617 (132.51%)	16,546	25,071	1,678 (18.52%)	571	1,107
2002年	8,857			30,616			44,153 (144.22%)	17,957	26,196	1,131 (12.77%)	222	909
2003年	9,257	3,589	5,668	33,050	14,047	19,003	45,860	21,003	24,857	1,282 (13.8%)	397 (2.7%)	1,185 (20.9%)
2004年	9,684	3,605	6,079	34,410	13,687	20,723	47,048	19,740	27,308	1,185 (12.2%)	76 (2.1%)	1,109 (18.2%)
2005年	9,657	3,516	6,141	34,453	13,058	21,395	47,040	18,494	28,546	1,090 (11.3%)	42 (1.2%)	1,048 (17.1%)
2006年	9,715	3,498	6,217	34,714	12,962	21,752	48,120	18,436	29,684	1,019 (10.5%)	47 (1.3%)	972 (15.6%)
2007年	9,800	3,486	6,314	35,312	12,809	22,503	48,395	18,403	29,992	1,059 (10.8%)	61 (1.7%)	998 (15.8%)
2008年	9,977	3,539	6,438	35,836	13,126	22,710	49,816	19,884	29,932	1,025 (10.3%)	38 (1.1%)	987 (15.3%)
2009年	14,218	4,345	9,873	47,853	22,076	25,777	60,137	25,574	34,563	1,828 (12.9%)	222 (5.1%)	1,606 (16.3%)
2010年	14,773	4,305	10,468	49,638	21,747	27,891	64,785	26,616	38,169	1,605 (10.9%)	79 (1.8%)	1,526 (14.6%)
2011年	15,416	4,321	11,095	50,796	21,346	29,450	68,409	26,085	42,324	1,672 (10.8%)	36 (0.8%)	1,636 (14.7%)
2012年	15,776	4,387	11,389	51,770	21,322	30,448	69,823	25,528	44,295	1,622 (10.3%)	56 (1.3%)	1,566 (13.8%)
2013年	16,116	4,406	11,710	52,661	21,444	31,217	72,132	25,850	46,282	1,514 (9.4%)	25 (0.6%)	1,489 (12.7%)
2014年7月	16,144	4,223	11,921	52,553	20,692	31,861	72,714	25,580	47,134	1,646 (10.2%)	40 (0.9%)	1,606 (13.5%)

資料來源：整理自行政院勞委會職訓局，2013；勞動部，2014。

者在職場的情形，當工作環境的增強系統符合個人需要，即能達到個人內在滿意；另一方面，其工作能力可完成工作上的要求，即達成雇主要求（外在滿意）。若契合度愈高，獲得留任、升遷的機會增加，否則可能導致調職或解僱。

愈來愈多研究證實，身心障礙者無法進入職場不只來自於身心障礙者個人的障礙因素 (Davidson et al., 2004; Noonan et al., 2004)，也來自於環境的因素，包括：雇主態度 (張鄭正, 2006)、職場文化、職場物理環境、工作條件 (邱滿艷、王建立、李秀鳳、楊岱宏, 2012; 邱滿艷等, 2010; 林雅淇, 2008)；以及整個大環境接納的程度，如社會刻板印象或歧視 (吳佳蓓, 2007; Szymanski, Enright, Hershenson, & Ettinger, 2010)；還有，促進身心障礙者就業的政策 (Luecking, 2008)，如定額進用、職務再設計 (李淑貞、曾亞惠, 2008; 邱滿艷、韓福榮, 2005; 林淑莉等, 2014; Scharz, Hendricks, & Blanck, 2006)，與職業重建服務等 (Breeding, 2008; Walls, Moore, Batiste, & Loy, 2009)。

回顧前言段中公部門和私部門未足額進用身心障礙者結果上的懸殊差異，是否緣自不同的組織與文化因素仍不得而知，然多年來私部門未足額進用身心障礙者的情形難以突破的議題，確不容忽視。



### 參、外國定額進用制度值我國參採之處

定額進用制度 (employment quota approach) 與訂定反歧視法案常是世界各國用以促進身心障礙者就業的兩大方式，前者係以訂定進用一定比例的身心障礙員工以及未足額者需繳交差額補助費為基礎，像是

德國、奧地利、日本、法國等國 (日本厚生勞動省, 2012; 日本障害者の雇用の促進等に関する法律, 2014; AGEFIPH, 2015; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2014; European Blind Union, 2014; ILO, 2007, 2014)；後者像是美國、加拿大、以及澳大利亞等國 (National Disability Authority, 2007)。上述兩大推動方式並不全然互斥，我國就同時運用兩大方式，以確保身心障礙者的就業機會。

定額進用制度始於第一次世界大戰後，1920年代許多歐洲國家如：德國、法國、義大利等透過法律促進因戰受傷致障軍人的就業，通常規定較大型的雇主僱用一定比例的障礙退伍軍人。二次世界大戰後，適用於定額進用制度的對象由因戰爭致障的退伍軍人擴大到一般的障礙者，漸漸也為全世界許多國家，如：奧地利、德國、希臘、西班牙、法國、義大利、盧森堡、波蘭、日本與泰國等國所採用 (Fuchs, 2014)，以下將以三個實施定額進用較有績效的國家 (日本、德國及法國) 為例，簡述其值得我國參採之處。

從日本的經驗，臺灣參考處包括：(一) 訂有專法規範定額進用義務單位；(二) 有身心障礙者法定僱用率的計算公式，並定期檢視。(三) 逐步降低除外率之具體規範；(四) 要求未足額的義務單位提出具體改善計畫等。德國的定額進用制度值得參採處包括：(一) 定額進用的額度是由需要提供身心障礙者所有職缺而來 (Thornton, 1998)；(二) 給予重度障礙者較多的優惠，如多5天的休假，不能於僱用6個月後任意免職；(三) 致力以倡導或教育方案，促進管理階層多認識障礙者，並在組織中編列障礙代表，為受僱之障礙者爭取應有權利或提供相關就業與諮商服務 (Bundesminis-

terium für Arbeit und Soziales, 2014)。法國定額進用制度值得我國參考之處包括：(一) 更彈性的定額進用制度，除直接進用障礙者外，可以相關措施為之，如：與庇護工廠簽訂合約、特別為障礙者訂定合作就業方案、協議招聘和培訓身心障礙員工、或對職場進行改善等；(二) 根據僱用單位的規模訂定不同的差額補助費標準，並且針對長期未滿足定額進用義務的單位訂定了更嚴格的罰則，警惕未履行定額進用義務的單位；(三) 分別成立管理公、私部門基金專戶—AGEFIPH、FIPHP，回歸補助的經費至基金來源的單位 (AGEFIPH, 2015)。



### 肆、研究方法

本研究係以量化研究方式進行，期間自103年4月24日至104年3月23日，為期11個月。資料的蒐集除了用文獻檢閱方式外，主要包括下列三種方式：(一) 次級資料；(二) 私立定額進用義務機構之問卷調查；(三) 私立定額進用義務機構之身心障礙員工的問卷調查。運用上述方法蒐集資料後，並以量化分析方法整理。

#### 一、次級資料

次級資料的來源係運用勞動部勞動力發展署提供身心障礙者定額進用資訊管理系統中103年2月的1萬1,643家私立義務機構及其進用身心障礙者5萬1,537人之資料，用以瞭解私立義務機構進用身心障礙者的母體情形。

#### 二、私立定額進用義務機構之問卷調查

調查區域範圍及對象係以臺閩地區之私立定額進用義務機構為抽樣對象，採分層等機率隨機抽樣，將母體按照縣市及是否足額進用情形分成44層，有效樣本數預計完成1,110家，實際回收1,213家。

### 三、私立定額進用義務機構之身心障礙者的問卷調查

調查區域範圍及對象為臺閩地區義務機構進用之身心障礙者，採分層等機率隨機抽樣，將私立定額進用義務機構實際進用之身心障礙者按照縣市及性別分成44層，有效樣本數由原先計畫公告的1,110人增至1,116人，實際回收1,117人。



### 伍、研究結果

#### 一、次級資料分析

##### (一) 義務機構面

基本資料部分：義務機構的員工規模有八成未滿300人；92.9%的義務機構為民營企業；義務機構的行業別以製造業最多，占42%，其次是批發及零售業，占16%；義務機構有六成投保在北部地區居多，其次是投保在中部及南部地區，各有19.8%和19.2%。

是否進用身心障礙者部分：32.3%的義務機構進用身心障礙者為1人，進用2人、5人以上各占20%；平均進用人數約為4人；另有8.4%的義務機構並未進用任何身心障礙者；義務機構是否進用身心障礙者，與其員工規模、機關類別、行業別及公司投保地區有顯著相關。

是否足額進用身心障礙者部分：87.2%的義務機構足額進用身心障礙者；是否足額進用身心障礙者與其員工規模、機關類別、行業別及公司投保地區有顯著相關。

##### (二) 身心障礙員工面

基本資料部分：義務機構進用的身心障礙者97.2%屬於勞保；67.3%為男性，32.7%為女性；年齡層以45~54歲者的29.3%最多，其次是35~44歲的25.4%；障別以肢體

障礙者的42.1%最多，其次是重要器官失去功能者，占12.7%；進用的身心障礙者之障礙等級以輕度者的54.4%最多，其次是中度者的27.9%，以極重度者的2.5%最少；進用的身心障礙者有60.9%投保在北部地區者居多，其次是投保在中部及南部地區者，各占18.7%和19.5%。

投保薪資部分：義務機構進用的身心障礙者薪資以1萬9,047元~未滿2萬5,000元最多，占38.0%；平均投保薪資為3萬0,401元；投保薪資與性別、年齡、工作型態、是否為原住民及公司投保地區有顯著相關。

工作型態部分：義務機構進用的身心障礙者95.7%為全職；工作型態與性別、年齡及公司投保地區有顯著相關。

### (三) 義務機構進用的身心障礙員工基本特性與行業之交叉分析

在性別部分：男性從事製造業、運輸及倉儲業、支援服務業的比率高於女性；而女性從事批發及零售業、金融及保險業、醫療保健及社會工作服務業的比率則高於男性。

在年齡部分：從事製造業的比率以25~54歲較高；從事批發及零售業的比率以16~34歲較高。

在障別部分：從事製造業的比率，以聽覺機能障礙、聲音機能或語言機能障礙、顏面損傷及多重障礙者較高；從事批發及零售業者，以智能障礙、自閉症者較高；從事住宿及餐飲業者的比率，以自閉症的比率較高；從事支援服務業的比率，以慢性精神病患的比率較高。

在工作型態部分：從事製造業的比率，以全職者較高；從事批發及零售業、住宿及餐飲業的比率，以部分工時者較高。

## 二、私立定額進用義務機構問卷調查之分析

### (一) 義務機構僱用身心障礙員工概況

- 91.2%的義務機構目前有僱用身心障礙員工，以「僱用1人」者（392家）占32.3%最多。有僱用者，平均僱用身心障礙人數為4.2人。
- 義務機構目前僱用身心障礙員工職位以「基層技術工及勞力工」（29.9%）及「技術員及助理專業人員」（28.3%）最多；平均僱用人數以「基層技術工及勞力工」（4.1人）及「服務及銷售人員」（3.9人）最多。
- 義務機構目前僱用的身心障礙員工屬典型勞工者有1,070家（96.7%），屬非典型勞工者有136家（12.3%）。
- 義務機構目前僱用的身心障礙員工符合身心障礙資格後之年資以「1~未滿3年」（41.4%）及「5~未滿10年」（36.6%）最多。
- 義務機構目前僱用身心障礙員工的薪資制度以「月薪制」的93.2%最高。
- 義務機構僱用身心障礙員工管道以透過「人力銀行」（39.7%）最高，其次為「公立就業服務機構轉介」（30.1%）、「員工介紹」（30.0%）及「應徵報紙或各類廣告」（28.6%）。
- 九成七以上的義務機構身心障礙員工在薪資、升遷、考績、訓練進修及態度上，與非身心障礙員工受到相等的對待。針對其他項目（包含獎金、福利等），則有89.1%的義務機構表示身心障礙員工與非身心障礙員工受到相等對待。

### (二) 義務機構僱用身心障礙員工之工作狀況

- 96.8%的義務機構同意在物理環境提供身心障礙員工工作上便利性。
- 99.8%的義務機構同意人文環境對身心障礙員工是友善的。
- 67.8%的義務機構同意所僱用的身心障礙員工平均工作表現比非障礙者員工好。
- 94.2%的義務機構同意僱用的身心障礙員工體力符合工作需求。
- 95.5%的義務機構同意僱用的身心障礙員工工作技能符合職務需求。
- 95.2%的義務機構同意僱用的身心障礙員工在與主管或同事相處方面無困難。
- 92.6%的義務機構同意僱用的身心障礙員工工作效率達到公司標準。
- 95.3%的義務機構對僱用的身心障礙員工工作態度感到滿意表示同意，高於表示不同意的4.7%。

### (三) 義務機構在職場提供身心障礙員工的協助及資源的使用

- 67.1%的義務機構在工作場所上有提供身心障礙員工協助，以「調整工作方法」（53.0%）最高，高於表示未提供協助的27.2%與表示不清楚的5.7%。
- 有57.7%的義務機構沒有使用任何政府資源；有使用資源的義務機構，以「公立就業服務中心協助」（17.5%）及「身心障礙超額僱用獎勵金」（17.1%）最高。
- 義務機構建議政府在僱用身心障礙員工上所應加強的資源以「補助薪資」最高（35.6%），其次是「就業僱用

獎助」（27.7%）及「身心障礙超額僱用獎勵金」（26.0%）。

### (四) 義務機構對定額進用制度的瞭解度及支持度

- 83.7%的機構瞭解（含非常瞭解及有點瞭解，以下同）政府的定額進用制度。
- 87.9%的義務機構對政府的定額進用制度表示支持。

### (五) 義務機構未來一年內有無增加僱用身心障礙者的計畫及目前足額狀況

- 12.1%的義務機構表示未來一年內有增加僱用身心障礙者的計畫，44.3%表示沒有，另有43.6%表示不確定。
- 義務機構未來一年內增加僱用身心障礙者之職缺以「基層技術工及勞力工」（28.7%）及「事務支援人員」（27.4%）最多；就平均僱用人數來看，以「服務及銷售工作人員」平均會增加僱用4.0人最多。
- 86.7%的機構目前有足額進用身心障礙者，13.3%未足額進用。未足額進用的原因以「職缺性質不適合障礙者」最多。

## 三、受僱於私立定額進用義務機構之身心障礙者問卷調查結果

### (一) (義務機構的)身心障礙者基本資料

身心障礙者以男性的69.2%高於女性的30.8%；婚姻狀況以有配偶或同居的52.9%最高，其次為未婚的40.3%；年齡以45~54歲的31.2%最多，其次為35~44歲的26.1%，再其次為25~34歲(19.2%)及55~54歲(16.6%)；教育程度以高中高職(含五專前三年)的39.0%及大專院校的34.4%最多，其次

為國(初)中的12.7%；身心障礙類別以肢體障礙的43.2%最多，其次為重要器官失去功能(13.0%)、智能障礙(10.8%)及聽覺機能或語言機能障礙(10.3%)；第一次取得身心障礙手冊或證明的年齡以16~24歲(23.3%)及0~15歲(22.9%)最多，其次為25~34歲(20.1%)及35~44歲(19.5%)；身心障礙等級以輕度的47.8%最高，其次為中度的30.5%，再其次為重度的12.6%，以極重度的9.0%最低。

## (二) (義務機構的)身心障礙者工作概況

義務機構身心障礙者從事之行業以「製造業」(44.5%)最多，其次是「批發及零售業」(11.6%)及「醫療保健及社會工作服務業」(9.1%)。

1. 義務機構身心障礙者之職業，以「基層技術工及勞力工」(20.4%)最多，其次是「事務支援人員」(17.8%)及「技術員及助理專業人員」(15.5%)。
2. 義務機構身心障礙者目前這份工作的年資以「20年及以上」(21.8%)及「5~未滿10年」(20.5%)最多；平均年資為11.7年。
3. 義務機構身心障礙者符合身心障礙資格後之工作年資，以「10~未滿15年」(23.1%)、「5~未滿10年」(21.8%)及「20年及以上」(20.6%)最多；平均工作年資為12.8年。
4. 義務機構身心障礙者之總工作年資以「30年及以上」(23.0%)最多，平均總工作年資為20.5年。
5. 義務機構身心障礙者上週工作時間以工作「40小時」最多；平均上週工作

天數為5.1天；加班時數則為8.1小時。

6. 義務機構身心障礙者目前工作計薪方式，以月薪制的90.4%最高，其他分別為「時薪制」(6.1%)、「日薪制」(2.2%)及「按件計酬」(1.2%)。
7. 義務機構身心障礙者的每月平均薪資為3萬5,292元；整體每月平均加班費為4,900元。
8. 義務機構身心障礙者工作型態以典型工作(89.3%)為主，而非典型工作則有10.3%。
9. 義務機構身心障礙者之勞動契約性質以不定期勞動契約(83.3%)最多，其次為定期勞動契約(10.2%)。

## (三) 參加職業訓練情形及訓練種類

1. 66.7%身心障礙者沒有參加職業訓練，高於有參加職業訓練的33.3%。有參加職業訓練的身心障礙者中，以參加電腦資訊類(33.6%)最多。
2. 按性別觀察，有參加職業訓練的比率，以男性的35.3%高於女性的28.8%；按教育程度觀察，有參加職業訓練的比率，以高中高職(含五專前三年)(34.6%)、大專院校(38.9%)高於其他教育程度者；按第一次取得身心障礙手冊或證明年齡觀察，有參加職業訓練的比率，以第一次取得身心障礙資格年齡為55~64歲者(48.4%)最高、45~54歲(42.4%)次之；按目前工作每月薪資觀察，有參加職業訓練比率，以50,000元及以上的42.2%最高；按總工作年資觀察，有參加職業訓練的比率，以30年及以上的42.6%最高；按身心障礙類別觀察，有參加職業訓練

的比率，以視覺障礙、肢體障礙、失智症、自閉症、頑型(難治型)癲癇症者較高。

## (四) 義務機構身心障礙者受僱管道及是否受到不公平的待遇

1. 義務機構身心障礙者目前工作的受僱管道以透過「親友介紹」(32.4%)最多，其次是「自我推薦」(14.0%)及「應徵報紙或各類廣告」(13.5%)。
2. 12.4%的義務機構身心障礙者表示受到不公平待遇，其中，以「升遷」(72.3%)最多。

## (五) 義務機構身心障礙者對各項勞動條件及工作狀況的同意情形

1. 96.5%的義務機構身心障礙者同意(含非常同意及有點同意，以下均同)機構的物理環境提供了工作上的便利性，高於表示不同意(含有點不同意及非常不同意，以下均同)的3.5%。
2. 97.2%的義務機構身心障礙者同意機構的人文環境對自己是友善的，高於表示不同意的2.8%。
3. 81.4%義務機構身心障礙者同意自己在就業前就已經具備相關工作技能，高於表示不同意的18.6%。
4. 91.7%的義務機構身心障礙者同意自己的工作表現比非身心障礙員工來得好，高於表示不同意的8.3%。
5. 94.0%的義務機構身心障礙者對於目前工作感到滿意表示同意，高於表示不同意的6.0%。
6. 93.2%的義務機構身心障礙者同意自

己體力可以負荷目前工作量，高於表示不同意的6.8%。

7. 97.7%的義務機構身心障礙者同意自己的工作技能可以勝任目前工作，高於表示不同意的2.3%。
8. 96.4%的義務機構身心障礙者同意自己與主管或同事人際關係良好，高於表示不同意的3.6%。
9. 96.2%的義務機構身心障礙者同意自己工作效率很好，高於表示不同意的3.8%。
10. 87.6%的義務機構身心障礙者同意自己的工作性質與興趣相符合，高於表示不同意的12.4%。
11. 88.4%的義務機構身心障礙者同意這份工作可以發揮自己才能，高於表示不同意的11.6%。
12. 48.7%的義務機構身心障礙者同意自己能在各部門輪調歷練，而有51.3%表示不同意，兩者比率無顯著差異。
13. 97.5%的義務機構身心障礙者同意自己在遵守機構規定上沒有問題，高於表示不同意的2.5%。
14. 95.8%的義務機構身心障礙者同意自己在通勤上班方面，沒有遭遇任何困難，高於表示不同意的4.2%。
15. 94.6%的義務機構身心障礙者同意自己在工作場所受到的待遇與無身心障礙員工相同，高於表示不同意的5.4%。
16. 88.4%的義務機構身心障礙者同意自己的工作場所備有相關的無障礙措

施，使自己工作順利，高於表示不同意的11.6%。

17. 82.2%的義務機構身心障礙者同意自己的薪資符合期待，高於表示不同意的17.8%。

18. 69.8%的義務機構身心障礙者不同意自己希望能轉聘至其他同業機構上班，高於表示同意的30.2%。

#### (六) 義務機構身心障礙者在職場有無因障礙而獲得相關協助及希望獲得的協助

1. 29.3%的義務機構的身心障礙者以獲得「調整工作方法」（36%）、「員工協助方案」（31.7%）及「改善職場工作環境」（27.5%）最高。

2. 義務機構身心障礙者在工作場所上希望獲得的協助以希望「提供第二專長訓練」（11.4%）及「提供在職訓練」（10.1%）最高；但亦有72.1%的義務機構身心障礙者表示不希望獲得協助。

#### (七) 身心障礙者申請職務再設計服務申請情形及對定額進用制度的看法

1. 96.1%的義務機構的身心障礙者沒有申請過職務再設計服務高於有申請的3.9%。有申請者中，88.0%沒有遭遇困難，12.0%有遭遇困難。

2. 80.7%的義務機構身心障礙者表示定額進用制度對自己在求職方面有幫助，高於表示沒有幫助的19.3%。

## 陸、綜合討論

### 一、實證資料大致支持「定額進用」制度的成效

從次級資料、機構進用身心障礙員工狀

況，及受僱於義務機構之身心障礙者的各向度大致彼此呼應，包括：工作概況、工作型態、各項勞動條件，以及工作狀況等部分。除此，所蒐集的研究資料的結果多為正向，例如：九成一的私立義務機構進用身心障礙者，而八成七的私立義務機構足額進用身心障礙者。某種程度而言，亦呼應了明尼蘇達工作調適理論（Lofquist & Dawis, 1991），意涵著工作者與工作環境間的契合度對工作者留任的關聯。

超過90%的受訪機構以僱用典型勞工且主要以月薪制給薪為主，並表示身心障礙員工與非身心障礙員工在薪資、升遷、考績、訓練進修與態度上，以及獎金與福利等方面，受到相等的對待。在身心障礙員工方面，約87.6%的表示並無受到不公平待遇，且在工作環境、工作技能與表現、同事間人際關係、工作效率等方面皆有較正向的回答（介於88.4%~97.7%左右）。整體而言，本研究大致上與勞動部103年身心障礙者勞動狀況調查統計結果類似（勞動部，2014），值得一提的是，本研究的結果是立基於42%是肢體障礙者，54%是輕度障礙者的基礎上，從這群與一般的工作者諸多雷同的身心障礙者，似乎呈現出義務單位用人的取向，是否和職業重建服務未能及時提供給進用重度障礙員工的企業界而導致上述的情形不得而知，但總之，如何落實立法強調重視重度障礙者的工作權而言，似乎仍有很大努力的空間。

### 二、義務機構與身心障礙員工看法有差異之處

相較於義務機構表示瞭解定額進用制度，身心障礙員工表示並不瞭解實際的規定與進用比率。再如：員工於機構內所受對待部分，雖有超過九成七的機構認為無論在升遷、薪資、訓練進修、考績與態度等方面「身心障礙員工在各方面的對待與非身心障礙

員工相同」；但約12%的員工表示有遭受到不公平的對待，尤其在升遷部分最為明顯。從兩類研究對象間，薪資亦是受關切的議題，然而在問卷設計的向度不同，如機構係以計薪方式予以設計，而身心障礙員工的部分，係以薪資的範圍為設計的重點，故較難比較兩者。在開放性的題目中，亦有員工表示公司對其因障礙員工的態度不佳、訓練進修部分受限、中途致障的朋友也似因障礙之故而須離職，呈現雇方對身心障礙員工的接納度仍是身心障礙員工在意的重要議題。

又如：67%的機構表示有為受僱員工進行改善，但只有約29.3%的員工表示有獲協助，或許來自雙方的認知不同導致，雇方傾向於將有促進身心障礙員工產能的努力（如：調整工作時間、調整工作方法等），都當成職務再設計的作為；而身心障礙員工則較傾向有接受到實物或經費補助的項目才是職務再設計，或者有些曾申請相關補助或目前正使用輔具使工作得以順利進行，但卻不知道自己使用的協助工具為「輔具」（如助聽器、行動輔具等）或職務再設計。另外，在問卷的分析中呈現出幾個現象，亦即企業進行的職務再設計大部分的職務再設計是以「調整工作方法」等非提供輔具的方式。與國內目前職務再設計的方案，大部分經驗是僅投注在「輔具」項目，有很大的不同，此亦呼應了相關研究的結果（林淑莉等，2014；Job accommodation network, 2014），亦值後續規劃服務時留意。

最後，在期待政府協助項目，機構期待政府協助部分以補助薪資、就業僱用獎助以及超額僱用獎勵金為主，但亦有員工指出應加重罰則以促進定額進用率，此亦是勞雇雙方看法不同的另一例。

### 三、有關「瞭解、使用政府資源」的議題

研究中顯示，約有六成機構表示未使用政府措施或資源，以「職務再設計」服務為例，則超過96%的義務機構身心障礙者沒有申請過職務再設計服務。另外，雖八成以上之機構表示瞭解也支持定額進用制度，但卻有近半數的受訪機構表示沒有增加僱用的計畫，僅有12%義務機構表示在一年內願釋放以「基層技術工及勞力工」及「事務支援人員」為主的員額，可見制度內涵的宣導以及政府與企業間的溝通，仍有努力的空間。

### 四、有關性別的議題

就私立定額進用義務機構母體分析來看，男性身心障礙員工占69.2%，而女性身心障礙員工占30.8%，男性職員數目約為女性的2倍多，從問卷回收份數來看，亦顯現出相同情況。造成男女性員工數量懸殊原因雖尚無法從目前資料中得知，但可能原因之一為，義務機構中約有四成為全職的製造業，而女性或許較偏好彈性工作型態的服務業，因而造成此現況。性別除在進用數目與工作型態的差別之外，在其他變項上亦可看出差異，如：平均工作時數、每月薪資等，男性職員的工作時數較女性職員略長約2.4小時，而男性的平均薪資高於女性7,800元，可能原因來自男性職位為「主管及經理人員」、「專業人員」比率與數目皆高於女性，因而在平均薪資上有所差異，然而為何會出現男性於管理階級的比率較高的情況，或可在日後進一步探討。

### 五、有關未足額進用的議題

從研究資料顯示，未足額進用機構在下列各項與足額進用機構有顯著不同：（一）行業別中製造業的比率遠低於足額進用機構；（二）未僱用障礙者的比率近50%；（

三) 僱用職業別中專業人員的比率是足額進用機構的2倍；(四) 非典型勞工的比率是足額進用機構的2倍；(五) 僱用管道透過人力銀行的比率遠高於足額進用機構；(六) 未來一年願提供的職業別中專業人員、技術員及助理專業人員、事務支援人員較足額進用機構高。

簡言之，所有機構以僱用基層技術工及勞力工的比率最高，這個情形適用於足額進用機構，有趣的是，未足額進用機構的員工職業的比率最高的職業反而是在專業人員(31.3%)，所占的比率是足額進用機構的兩倍；同樣的，未來一年願釋放為職缺的專業人員、技術員及助理專業人員、事務支援人員的比率都介於足額進用機構的2~3倍，顯示足額進用機構和未足額進用機構在僱用員工的職業別部分是有區分的，值日後輔導未足額進用機構或規劃職訓課程時參考。



## 柒、建議

### 一、對政府的建議

#### (一) 落實對弱勢者的宣導

加強對較弱勢之身心障礙者如：慢性精神病患、智能障礙者、自閉症者等，說明服務資源、僱用管道等，亦建議多思考運用各該族群可能用到的管道如：學校就業輔導單位、醫療機構轉介、轉銜系統、職業重建單位等。

#### (二) 充分溝通並掌握企業的需求

建議政府專業單位主動進到企業輔導，充分溝通並協助其規劃僱用計畫。

#### (三) 強化人力資源部門對障礙者及相關資訊的瞭解

可透過教育訓練、參訪績優企業等方式，促使人力資源部門瞭解僱用身心障礙員工就業特質及僱用管道，以解決僱用單位對

僱用某障別身心障礙者之顧慮。

#### (四) 嘗試以創新、有效的方式辦理職業訓練

針對勞雇雙方皆反映缺乏符合資格的應徵者部分，建議多考慮企業需求規劃身心障礙者感興趣的課程，可嘗試用創新方式，如：為幾個小企業共同的需要，合辦職業訓練課程。

#### (五) 加強「基層技術工及勞力工」、「事務支援人員」及「服務及銷售工作人員」訓練與就業推介

依問卷資料得知，雇主未來一年內願意提供的職缺以「基層技術工及勞力工」及「事務支援人員」最多；並以「服務及銷售工作人員」平均會增加僱用4人最多，建議依調查結果，並配合有潛能、有興趣之身心障礙者，適當規劃符合雙方需求的課程或與機構協商或合作實習機會進行之。

#### (六) 提升職業重建、就業服務等單位的專業品質

落實職業重建服務個案管理專業如：對個案有同理心；為身心障礙者安排適當(優勢)訓練；先行篩選符合企業需求的應徵者以提高合格率；強化推介後的追蹤等；以提供限制較多之身心障礙者相關的服務。

#### (七) 研議以更多元、彈性之方式實施定額進用制度

建議可參考先進國以各種不同促進身心障礙者就業方式可抵定額進用名額的經驗，如：法國透過與庇護工廠簽訂合約生產貨品或提供服務、執行特別為障礙者規劃聯合就業輔導方案等，以滿足定額進用名額，使得機構得以更彈性及容易達成僱用目標額度。

#### (八) 研議加重罰則與僱用單位提出積極計畫的作法

建議研議並參考法國加重「長期未足額

機構」的差額補助費，或參考德國請未足額機構自提積極改善計畫，以提高機構進用身心障礙者的績效。

### 二、對企業及身心障礙者的建議

對企業的建議包括：倡議提供友善的企業文化、建議企業的人力資源部門積極向老闆或其他用人部門進用身心障礙者、建議企業向政府充份反映企業所需人才的要件、建議企業積極運用政府資源。

### 三、對身心障礙者的建議

對身心障礙者的建議包括：建議身心障礙者學有專長並具備基本的職場倫理等，以使自己成為用人單位所需的合格工作者。

#### 參考文獻

- ◆ 日本厚生勞動省(2012)。平成24年障礙者僱用狀況的集計結果。http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002o0qm-att/241114houkoku.pdf
- ◆ 日本障害者の僱用の促進等に関する法律(障害者僱用促進法)(2014)
- ◆ 行政院勞委會職訓局(2013)。歷年定額進用統計人數表。臺北：勞動部。
- ◆ 吳佳蓓(2007)。大學全盲畢業生就業轉銜需求之研究。國立臺灣師範大學特殊教育學系碩士論文(未出版)。
- ◆ 李淑貞、曾亞惠(2008)。臺北市身心障礙者職務再設計服務需求之探討期末報告。臺北市政府勞工局。
- ◆ 邱滿艷、王建立、李秀鳳、楊岱宏(2012)。中途視障者職業重建之路的新思維-分享一個實驗方案的初步成效。就業安全半年刊, 101(1), 102-107。
- ◆ 邱滿艷、張千惠、韓福榮、許芳瑜、鍾聖音、貝仁貴、簡宏生、陳月霞、徐文豪林婉媛(2010)。傑出身障者的就業歷程與就業影響因素-伴隨著「障礙」的就業路。特殊教育研究學刊, 35(3), 1-25。
- ◆ 邱滿艷、韓福榮(2005)。從服務提供者觀點探討我國身心障礙者職務再設計措施。就業安全, 4(1), 68-72。
- ◆ 林淑莉、邱滿艷、胡心慈、韓福榮、鍾聖音、王琪惠、張景嵐(2014)。桃園縣身心障礙者職務再設計服務成效分析研究。桃園縣：桃園縣政府勞動及人力資源局。
- ◆ 林雅淇(2008)。雇主僱用中重度智能障礙者之考量因素探討。國立臺灣師範大學復健諮商研究所碩士論文(未出版)。
- ◆ 張鄭正(2006)。雇主在臺北市對身心障礙者僱用意願之研究-政策工具之成效分析。私立世新大學行政管理學系碩士論文(未出版)。
- ◆ 勞動部(2014)。103年身心障礙者勞動狀況調查統計結果。2015年2月10日取自http://www.mol.gov.tw/cht/index.php?code=lst&flag=detail&ids=24&article\_id=8660。
- ◆ AGEFIPH.(2015)。Reporting and contribution Agefiph. Retrieved from http://www.agefiph.fr/Entreprise/Vos-obligations-et-demarches/La-declaration-et-la-contribution-Agefiph
- ◆ Breeding, R. R.(2008)。Empowerment as a Function of Contextual Self-Understanding The Effect of Work Interest Profiling on Career Decision Self-Efficacy and Work Locus of Control. Rehabilitation Counseling Bulletin, 51(2), 96-106.
- ◆ Bundesministerium für Arbeit und Soziales.(2014)。Rehabilitation and integration of people with disabilities. Hamburg, Germany: Wittkowski & Sander.
- ◆ Davidson, L., Shahar, G., Stayner, D. A., Chinman, M. J., Rakfeldt, J., & Tebes, J. K.(2004)。Supported socialization for people with psychiatric disabilities: Lessons from a randomized controlled trial. Journal of Community Psychology, 32(4), 453-477.
- ◆ European Blind Union.(2014)。Germany Work and Employment - Article 27. Retrieved from http://www.euroblind.org/convention/article-27--work-and-employment/nr/125#4
- ◆ Fuchs, M.(2014)。Quota system for disabled persons: Parameters, aspects, effectivity. Policy Brief March 2014, March, 1-9.
- ◆ International Labour Organization.(2007)。Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation guidelines. Geneva, Switzerland: International Labour Organization.
- ◆ International Labour Organization.(2011)。Achieving equal employment opportunities for PWDs through legislation-an educational and training guide. Geneva, Switzerland: International Labour Organization.
- ◆ Job accommodation network.(2014)。Accommodation and Compliance Series - Workplace Accommodations: Low Cost, High Impact. USA: Job accommodation network. Retrieved from http://askjan.org/media/lowcosthighimpact.html
- ◆ Lofquist, L. H., & Dawis, R. V.(1991)。Essentials of person-environment-correspondence counseling. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- ◆ Luecking, R.G.(2008)。Emerging employer views of people with disabilities and the future of job development. Journal of Vocational Rehabilitation, 29, 3-13.
- ◆ National Disability Authority.(2007)。Statutory targets on employment of people with disabilities in the public sector. Retrieved October 20, 2014 from http://www.nda.ie/cntmgmtnew.nsf/0/84AA79B029E870AE8025729D0046CAED/\$File/people\_with\_disabilities\_in\_public\_sector\_04.htm
- ◆ Noonan, B. M., Gallor, S. M., Hensler-McGinnis, N. F., Fassinger, R. E., Wang, S., & Goodman, J.(2004)。Challenge and success: A qualitative study of the career development of highly achieving women with physical and sensory disabilities. Journal of Counseling Psychology, 51(1), 68-80.
- ◆ Schartz, H. A., Hendricks, D., & Blanck, P.(2006)。Workplace accommodations: Evidence based outcomes. Work: A Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation, 27(4), 345-354.
- ◆ Szymanski, E. M., Enright, M., Hershenson, D. B., & Ettinger, J. M.(2010)。Career development theories, constructs, and research: Implications for people with disabilities. In E. M. Szymanski & R. M. Parker(Eds.). Work and disability: Issues and strategies in career development and job placement (3rd ed.). Austin, TX: Pro-Ed.
- ◆ Thornton, P.(1998)。Employment quotas, levies and national rehab funds for Persons with disabilities: Pointers for policy and practice. Retrieved from Cornell University, ILR School website: http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect/84
- ◆ Walls, R. T., Moore, L. C. Batiste, L. C., & Loy, B.(2009)。Vocational rehabilitation and job accommodations for individuals with substance abuse disorders. Journal of Rehabilitation, 75(4), 25-44.



## 跨國勞動力管理

- 臺灣是否需要農業外籍移工?
- 外籍看護工外展看護服務試辦計畫之政策分析



## 臺灣是否需要農業外籍移工?

許聖章/國立高雄大學應用經濟學系副教授

### 壹、前言

臺灣當前的農業發展正面臨諸多的困境，在經濟發展的過程中，隨著一個國家的國內生產毛額(GDP)的增加，大部分歐美國家的經驗顯示，當產業開始轉型，農業占GDP的比例也隨之下降，農業就業人數也跟著減少，而臺灣也不例外。當非農業部門快速發展時，需要大量工作人口，同時非農業部門亦能提供較高的工作報酬，因此大量農業部門的工作人口逐漸移轉至非農業部門，而農業生產之工作環境不佳，且需要大量的體力付出，加上農業生產所得偏低，使一般農家年輕成員從事農業工作的意願降低，衍生出當前農業從業人員數量減少且年齡結構人口老化的現象。若以全部產業就業人數而言，其人數由從1978年的623萬人，逐步增加至2012年的1086萬人，但農林漁牧業(以下簡稱農業)就業人數卻由1978年的近160萬人，縮減至2012年的54萬人，減少幅度約65%。所以農業就業人數占整體就業人數的比例也由1978年的13%，下降至2012年的5%。另外農業就業人數中65歲以上的人數在近20年中呈現增加趨勢，從1993年的6萬人增加至2012年的9萬人，若以比例而言，其占農業就業人數的比例則由6.6%增加至17.1%，提高近3倍，也因此農村人口高度老化，勞動力不足的現象時有所聞。由



於農業部門所扮演的角色不單只是農產品的生產，維持農業持續生產將可確保糧食安全及耕作地的保存，並對整體生態環境及文化的保存有助益，也就是說農業除農產品生產功能外，尚提供諸多其他功能對整體社會均具有正面的外部效果，因此如何確保有足夠的勞動力使農業生產得以持續，將是政府面臨的一大課題。

臺灣農業勞動市場現今所面臨的人口老化問題，部分來自於臺灣小農的農家經營模式及農業高度雜異性生產的特性。在小農經營方式下，絕大多數的農場經營者同時兼顧一般企業中，雇主與勞工的雙重角色，而農場所需勞動力多來自自家成員的勞動供給，但隨整體農家年輕一代教育水準提升，當其面對農場經營收入不高及農業工作條件不佳(如工作需要大量體力、工作時間不固定、日曬戶外工作環境等)的情形時，新一代農家自家成員的年輕勞動力，不管是擔任經營者或只擔任基層體力工作，進入農業工作的意願都大幅下降，因而造成現今農村人口老化，勞動力供給不足。

在小農經營模式下，農家對勞動力的需求通常發生在自家勞動力不足時，才會僱用勞動力協助，但臺灣農產品的種類繁多，農業生產所需勞動力因農作物、畜產及漁業等產業不同而有所不同。一般農作物生產所需人力具有高度季節性，主要因為農作物生產的某些階段通常需要在極短時間內完成所需工作，如蔬菜、水果、菌菇、花卉或茶等產業在收成時，需要大量的短期人力協助採收，否則農家一整年的生產可能會毀於

一旦，而在其他時段如作物生長期間，則只需農家自身所提供之勞力即可。不過，若干產業如畜牧業、蘭花、菌菇類，則需要持續不間斷的人力，且工作時間相當長。對個別農家而言，在農場經營得當的情形下，尤其是對生產高經濟價值農產品的農家，因農產品價格價高(如畜牧類及茶類)或生產環境較為穩定(如蘭花、菌菇類)，都會想透過經營規模擴張，使農家農業收入提高。農家或農企業欲擴大經營規模時，將伴隨著需要更多人力的投入，進而衍生出超過自家勞動人力供給的長期性或及季節性勞動力需求。臺灣目前部分地區性臨時或短期的勞動需求在面對當今農村人口老化，年輕勞動力不足的狀況下，已經透過地區性勞動市場的自由運作得以解決，如由外籍配偶所組成的工作組織所創造出勞動供給的模式。主要糧食作物稻米，則藉由在各個生產階段，透過委外代工，自行創造出新的經營模式，解決農家勞動力不足的困境。

然而仍有部分農家在當前環境下似乎不易找到足夠的人力，致使農業勞動力存在可能的供需失衡情況。目前社會各界討論農業勞動力短缺問題時，提出開放農業引進外籍勞工之建議，然而我國引進外籍勞工，主要依據就業服務法相關規定，為保障國民工作權，企業聘僱外國人工作時，不得妨礙本國人就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。所以在前述不影響本國人就業權益之原則下，目前政府的外籍勞工政策是採補充性方式開放，以引進外籍勞工從事製造業、營造業、海洋漁撈、看護工及幫傭等國

人較不願從事之特定工作為主，主要作為基層補充性勞動力。是否開放農業引進外籍勞工，目前各界看法不一，贊成者多認為引進外籍勞工除可降低農企業人力成本外，亦可填補農業短缺人力，分擔雇主從事基層工作之壓力，轉而投入改良及技術研發等領域，提升產業競爭力；反對者則認為農業與工業型態不同，除勞工之間情感聯結因素最為重要外，某些農業如茶葉，其生產過程需要技術，並不是短期可達成，且這些生產和當地文化習習相關，另外農村人口高齡化、缺乏新血問題依舊未解，引進外籍勞工反將壓低農民所得，排擠農民打零工與兼差機會，影響農民就業權益及生計，且如未解決產銷制度與農民及農家所得偏低問題，引進外籍勞工亦無能力管理及提供合法合理之勞動條件。



農產品的生產；但對於外籍勞工的引進，加拿大與美國因地理環境與國情不同而有不同的政策及方法，美國有大量的移民(合法與非法)從事農業勞力工作，而加拿大則由中南美洲及加勒比海國家，以專案方式引進臨時性外籍勞工。

澳洲則因地理位置特殊，農場規模相對較大，其主要生產畜牧產品及主要糧食作物，雖已大量機械化，但其農業部門仍需仰賴季節性勞工，不過其作法有與美、加不同，澳洲主要利用留學生及度假打工方式獲得年輕勞力，以補充農業部門缺工的問題。歐盟則因從成立開始一直不斷的擴張，所以目前歐盟28個成員國經濟發展程度差異相當高，各國主要生產的項目具高度互補性，北歐國家主要產畜牧產品，東歐國家則生產糧食作物，南歐國家生產蔬果類產品。加上歐盟各國人力素質差異相當高，所以東歐新進國家的低技術勞工提供發展程度較高國家所需的低階人力。另外歐盟成員國與其外緣非歐盟成員國文化及地理位置相近，使其可以引進非歐盟成員的低階勞力從事季節性的農



## 貳、國外引進外籍農業勞動力經驗

在面臨農業勞動力不足的情形下，引進外國勞動力以填補本國勞動短缺的現象亦為選項之一，由已開發國家經驗，我們發現各國面對其農業部門狀況及考量國情與文化背景不同也有不同作法，如美國及加拿大，因其農場規模大且多數採企業經營方式，作物類產品多已採用大量機械化，但蔬菜、水果、花卉產品因機械化不易，為維持新鮮農產品的生產及保有農業生產在國際市場的競爭力，故美國與加拿大皆使用外籍勞工從事



業工作。

與我們地理與文化相近的日本與韓國，其農業部門所面臨的問題則與臺灣相似，兩國都面臨農業從業人口老化及經營規模相對歐美國家過小的問題，但日本與韓國農場經營規模仍遠大於臺灣，而兩國對於農業部門缺工所採用的方式並不相同。日本目前尚無正式的引進農業外籍勞工從事農業生產工作，而是以一次為期3年的方式，利用企業實習生的名義引進中國及東南亞國家勞工，填補農業部門所需勞力。韓國雖然早期採用措施與日本相近以企業實習生的方式引進農業外籍勞工，從2003年起韓國已正式引進中國、蒙古及東南亞各國勞工從事農業生產工作，惟其外籍勞工的工作環境惡劣，在近期遭受國際特赦組織的抨擊。



### 參、臺灣農業勞動市場現況分析

在農業勞動力的供給面上，從2010年農林漁牧普查的資料顯示，多數農家農業從業人員工作天數並未滿250天，部分農家自身

成員雖然非以農業為主要工作但亦會協助農業生產，另外由人力資源運用調查資料也顯示，目前仍存在46萬失業人口及26萬潛在勞動力人口，所以就整體而言，勞動力並未完全利用。然而當前部分農家的確出現僱工不易的現象，其部分原因為勞動供給與需求在地域性與時間上差異所導致的媒合不易。農家工作地點通常較為偏遠，所需工作時間亦較為臨時及零碎，並不一定可以在適當的時間點找到合適且有意願的工作者。另外，部分原因為農業工作之勞動條件不佳，大部分工作多需要體力且為臨時性工作，其工作時間多為不確定工時，可工作期間不長，無法提供工作者長期穩定的薪資所得來源，因此無法吸引需要長期工作的工作者，雖然部分工作，如畜牧業，可以提供長期工作，但其工作環境並不佳、工作時間非朝九晚五、所提供薪資並不夠高而足以補償工作者因工作條件不佳所造成的損失。在現行勞動條件下，部分農家如畜牧業、蘭花類、果樹類、菌菇類及茶類，因此產生缺工現象，所以部分農家希望透過農業外籍勞工的引進，以解決其勞動力供給不穩定的現象。依據過去的研究調查結果顯示，農家缺工型態雖有以按月型計薪的長期缺工，但仍以按日或按時計薪方式居多，前者短缺期間為全年性質，但後者則為臨時性質為主。

農家缺工型態雖有以按月型計薪的長期缺工，但仍以按日或按時計薪方式居多，前者短缺期間為全年性質，但後者則為臨時性質為主。

農業外勞的引進確實可以解決生產高經濟價值農產品農家的缺工問題。但卻並非為

唯一的解決方式，臺灣目前失業人口仍有近45萬人，其中部分對農業工作有興趣，另外，在非勞動力中亦存在隨時可以工作且對農業生產有興趣者，這些勞動力皆有可能轉化並解決既有農家缺工的問題。同時農家在沒有農業外勞的情況下，現行仍僱用大量的長期性及臨時性員工於農忙時協助工作，如套袋、採收等。這些僱工多為鄰近農家閒置的勞動力，抑或是農村的外配人口，多數屬於經濟較為弱勢的族群，兼業收入若為其重要所得收入來源，農業外勞的引進雖然對使用外勞農家有助益，但可能將取代部分既有從事農業工作人口之工作，因而導致既有農業僱工福利受損。

因此在農業部門發展方向尚未確定之前，農業外勞的引進需要審慎考慮，因為農業外勞開放將引導資源配置至可以使用農產外勞的產業，若其所生產的農產品無法在國際市場競爭，將導致國內產量大增，使該產品生產過剩，價格崩盤，使農家投資血本無歸，引發另一難題。此外，農業外勞的引進，短期對目前農業部門所面臨農場經營者及相關從業人員年齡老化及經營規模過小的問題而言，並非確切的解決之道，若未有相關的配套措施，如農場規模及農場經營者年齡限制，則將使農場經營者老化及經營規模過小的現象持續存在。所以政府相關單位可以思考如何將農業外勞引進，不單只是幫助高經濟價值農產品農家，並同時可以做為農業轉型的政策工具。

雖然農業外勞的引進將可以提供所需農家長期較為穩定的勞動力，但目前農家欲使用農業外勞，仍面臨三大困境，第一、若以製造業外勞僱用成本設算，農業外勞的僱用

及管理成本，平均而言將高於現行農家僱工及所願意提供的成本，在農產品價格無法提升的現況下，一般農家將難以僱用農業外勞。第二、臺灣地處亞熱帶，氣候多變，因農產品生產易受天然氣候變動影響，產量與價格波動較大，進而使農產品收入不穩定，而外勞的僱用需支付固定的成本，因此當農家遭遇天然災害後，當其農業收入不佳時，將面臨如何繼續支付農業外勞工資的困境。第三、多數農家的勞力需求皆為短期性質，與需長期僱用之農業外勞性質不相同，並且從事農業生產的工作時間需要較有彈性，無法如製造業有穩定的工作時段，某些生產階段工作時間可能會相當長，可能無法在例假日休假，因此與現行臺灣外勞管理制度相左，需要進一步進行法規的修訂。

從過去的研究，我們發現農業目前有僱工不易或缺工的現象，尤其是針對某些農產品具有短期且季節性的勞動力需求，如茶、菌菇類或果樹類等產業，另外某些農產品則有全年性的勞動力需求，如畜牧業及屠宰場等。同時由農業普查及人力運用調查資料，我們亦觀察到農村及農村外仍有許多閒置的勞動力，故就國內農村勞動力的供需市場而言，似乎存在勞動供給與需求無法媒合的現象，所以政府的相關政策需先確定國內的勞動力供給是否確實無法滿足某些農家勞動需求，以及考量引進外勞的補充性原則獲得確定之後，最後才考量農業外勞的引進。農業部門勞動力的短缺主要因為現今多數農家面臨年輕勞動力不足的現象，如何解決年輕世代不願進入農業生產行列，實為政府政策施政的首要目標。

## 肆、政策建議

針對當前農業勞動力所面臨的老化及部分農家遭遇勞動力短缺的現象，我們提出幾項政策建議：

- 一、長期而言，政府應加強吸引年輕勞動力進入農業生產的制度設計，政府雖已針對如何活化農地及提升農地使用效率，提出各種解決方法，如小地主大佃農和農地銀行等措施，以協助年輕農民擴大經營規模。但我們認為政策重點應強調如何讓新進年輕農民有利可圖，使其從事農業生產的報酬高於從事非農業工作所得，唯有如此才可以真正吸引年輕世代加入農業生產的行列，解決農村勞動力短缺的問題。欲使農民有利可圖，提高並穩定農家農業收入成為當務之急，農家農業收入偏低實為現今農業勞動力短缺的最根本原因。農家農業收入偏低使潛在農場經營者不願意進入農業部門，亦使既有農家無法提供合理的勞動條件，以致於僱工不易，甚至造成缺工現象。同時政府政策應持續透過生產過程的機械化及技術進步，藉此提高農家既有勞動的生產力，進而提升農家的農業收入，同時亦可降低農家對基礎勞動力的需求及依賴。
- 二、現今農業勞動市場的失衡，部分可歸因於農家勞動需求訊息的傳遞不易或過慢，勞動部應與農委會協調，以各鄉鎮農會為單位(因各鄉鎮農產品不同，對勞動需求的特殊性因此有所差異)，事先彙整各鄉鎮全年預估人力短缺的數量

及短缺的期間，勞動部則將此訊息透過各項平臺或媒體傳遞給鄰近地區失業者或一般勞工，使其隨時可以掌握附近可能產生的勞動力需求，以增進勞動供給與需求媒合機率。

- 三、為緩解特定產業於採收時間所需的大量臨時人力，目前各縣市皆有大專院校，可透過相關部會間的協調，建立誘因機制，鼓勵大專院校及高職農校學生，平時於學校所在鄰近地區從事農業打工，暑期則可以至農場打工或實習。藉此除可以協助農民於農忙時獲得所需勞動力，亦可藉此機會使年輕世代接觸農業生產的過程，提升其未來進入農業部門的機會。
- 四、依據各國經驗，使用外籍勞動力雖為緩解勞動力短缺的方法之一，然而考量各國國情及文化不同，對外來勞動力的接受程度亦有所差異，其引進型式及方法因此大不相同，不過各國皆堅守外勞工資的保障。外來年輕的勞動力似乎已為各國農業部門所使用，如澳洲以度假打工形式包裝使用農業外勞的事實，日本則以實習生的形式進行，美國則利用大量的墨西哥非法移民，歐盟各國則因地域上的便利，使用鄰近所得較低國家的人力，加拿大及韓國則以正式方式引進農業外勞。我們因此建議在考量臺灣現況下，未來如需引進外籍勞動力協助農業生產，則應擬定符合我們農業勞動市場需求的人力引進方式，因應農糧作物的季節性人力需求，如先期以度假打工模式引進其他國家學生或開放在臺外籍學生於農業打工；針對有長期性人力需



求的畜牧或高經濟價值農產品產業，則可以如韓國或日本以試行制度(如實習生)先行試行，最後再決定是否正是引進外籍勞工。

- 五、引進農業外勞，雖其優點在於解決國內農業部門某些農產品目前缺工的問題，這些農家將是政策實施的獲利者。但政府需考量可能引起其他的問題，其中包括目前農村打工機會將因此減少，進而影響其他農家的所得收入；壓低部分本國農業從業人員的工資；農業外勞引進將產生類似國外農產品進口所產生的替代效果；由於農家人口中有相當多比例從事非農業工作，當遇經濟不景氣，農業部門可以扮演吸納失業人口的功能，所以農業外勞引進將降低農業部門對社會穩定貢獻；農業外勞管理可能衍生的問題，如於農閒時是否可以挪作他用、是否符合外勞引進只能作為補充性勞力問題等。
- 六、農業外勞引進若無法滿足所謂補充性原則，則將會降低農家的收入，一般農家所得中，只有三成為農業生產的收入，其餘七成為非農業收入，而其中部分為

農家兼差收入，農業外勞引進將減少僱用本國農民，受僱於農業工作者之農家收入將可能因此減少。由人力資源運用調查的薪資資料發現，現行從事農業生產的受僱員工平均薪資低於引進外勞的僱用成本，雇主並不會因僱用農業外勞而降低成本，若從降低經營成本的角度，引進農業外勞整體效益可能有限。另外減少僱用本國農民，將會直接造成農業僱工工資降低，進而壓低原本單

位產品價格偏低的國內農產品，長期而言對農業的發展不利。更嚴重的是若有缺工問題就直接引進外勞，此開放效果某種程度等同國外農產品的開放，長期而言對臺灣農業的永續經營亦會有負面的影響。

- 七、引進農業外勞除了對上述農業的生產、農家收入及農業的永續經營有其影響外，農業外勞的管理遠比現有的外勞管理更形複雜，除外勞相關管理辦法，如單一雇主之規定，需要進行修訂外，尚有許多執行面需要考量之處。以茶葉的農業外勞開放為例，其採收期約四個月，在採收期間若因下雨而無法上工時，此時外勞工資由誰支付將是一問題；農業部門生產過程受氣候影響，充滿不確定性，與非農業部門有很大的差異性。另外，在採收期結束後，這些農業外勞如何和其他作物的缺工結合亦是一大難題。



## 外籍看護工外展看護服務試辦計畫之政策分析

戰寶華/國立屏東大學教育行政研究所副教授

### 壹、前言

勞動部（2014年行政院勞工委員會升格為勞動部）於2013年3月13日頒定即日生效之「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」（勞職管字第1020500437號）（勞動力發展署，2014），為我國外籍看護工之多元聘僱模式開啟新紀元。然而新制度卻引發部分民眾疑慮，認為鐘點外勞將會擠壓居家服務市場，勢必對五萬多名取得訓練證之居家服務員，造成工作權的影響（司馬恩，2013年3月1日）。相對而言，外展服務模式係由非營利組織提供外籍看護工專業督導管理及定期在職訓練，的確有助於提升照顧服務品質及減輕家庭雇主之聘僱管理負擔，包括定期在職訓練、聘僱履約管理、外勞行蹤不明風險、繳交就業安定費及負擔外勞膳宿等（行政院雲嘉南區聯合服務中心，2013），但是開放引進新型態之補充性人力，對國內照顧體系之人力資源配置，亦是有待整合與磨合。爰此，勞動部嘗試以外展看護服務之新制，來改善外勞人權與減輕雇主負擔之立意雖佳，但若僅以鐘點式走動外勞服務來達到政策目標，其政策效果值得觀察與探究。



### 貳、外展看護服務試辦計畫之需求與現況

#### 一、社會需求

自1993年起，我國即已邁入高齡化社會，65歲以上老人所占比例連年持續攀升，至103年底已達12.0%，老化指數為85.7%，近10年間老化指數已大升36.7個百分點（內政部統計處，2014）。根據國家發展委員會人口推計報告（2014）顯示，於2018年老化指數將超過14%，2025年將再超過20%，我國將成為超高齡社會之一員，至2061年老化指數將高達472.7%，亦即老年人口約為幼年人口之4.7倍，達到735.6萬人，准此實有必要及早規劃相關銀髮照護政策以為因應。

#### 二、現況分析

行政院主計總處（2014）指出，截至2014年7月底外籍勞工較上年同月底增12.1%，其中社福外籍勞工21.4萬人，以女性21.2萬人占99.2%為主；年齡則約8成5介於25-44歲之間；絕大比例以從事看護工作為主，而家庭幫傭僅約2千人，占0.98%。依據表1內容顯示，以2013年為例，看護工作涵蓋養護機構看護工、外展看護工與家庭看護工，其中以家庭看護工人數最多，占94.31%，達19萬6,246人；而外展看護工僅13人，占0.01%。時至2015年3月底，外展看護工亦僅微幅增加至31人，詳見表2，顯示外展看護工之市場供需尚未達均衡、市場胃納量亦有待觀察。

表1：近10年外籍看護工分佈與數量彙整表

年份	養護機構看護工		外展看護工		家庭看護工		外籍看護工總數
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	
2004	5,066	3.95%	—	—	123,157	96.05%	128,223
2005	6,093	4.30%	—	—	135,659	95.70%	141,752
2006	7,153	4.72%	—	—	144,238	95.28%	151,391
2007	7,635	4.78%	—	—	152,067	95.22%	159,702
2008	8,482	5.11%	—	—	157,416	94.89%	165,898
2009	8,829	5.11%	—	—	163,818	94.89%	172,647
2010	9,519	5.18%	—	—	174,307	94.82%	183,826
2011	10,409	5.32%	—	—	185,317	94.68%	195,726
2012	11,157	5.56%	—	—	189,373	94.44%	200,530
2013	11,822	5.68%	13	0.01%	196,246	94.31%	208,081

資料來源：勞動部（2015）。

表2：2015年3月底之社福外籍勞工人數—按開放項目及國籍分

類別	社福外勞總計	看護工				家庭幫傭
		看護工小計	養護機構看護工	外展看護工	家庭看護工	
數量	226,161	223,941	13,288	31	210,630	2,212
人數 (%)	(100.00%)	(99.02%)	(5.88%)	(0.01%)	(93.13%)	(0.98%)
國籍						
印尼	179,578	178,051	2,305	15	175,731	1,527
菲律賓	25,829	25,192	1,141	—	24,051	637
泰國	650	639	43	—	596	11
越南	20,101	20,066	9,799	16	10,251	35
其他	3	1	—	—	1	2

資料來源：勞動力發展署（2015）。

在2013年試辦計畫實施之前，外籍看護工聘僱模式分為機構看護與家庭看護。然而由於外籍家庭看護工多與被看護者同住，易因缺乏居住隱私而陷入侵害騷擾之風險，且因家庭看護工不適用勞基法，常出現雇主不熟悉法規而衍生之申訴、要求轉換雇主或行蹤不明等情事，顯示勞雇關係時而緊張衝突、雇主時有管理問題困擾（顏璋志，2013）。為此，政府規劃於現行家庭聘僱模式外，採試辦方式，由具有一定資格之財團法人或非營利組織擔任雇主，聘僱本、外國籍看護工至符合申請外籍看護工之家庭提供照顧服務，期能有助於提升照顧服務品質及減輕家庭雇主之聘僱管理負擔（行政院雲嘉南區聯合服務中心，2013）。



### 參、外展看護服務試辦計畫之要義與分析

依據美國加州大學柏克萊分校公共政策學者Eugene Bardach於《A Practical Guide for Policy Analysis》一書中所提出之政策分析八步驟，包括：界定問題、蒐集證據、建構備案、選擇標準、預測成果、取捨抉擇、做出決定、推薦方案等（Bardach, 2012），以及美國賓州大學公共政策學者William Dunn於《Public Policy Analysis》一書中所提出之政策制定五階段，包括：議題設定、政策型塑、政策採用、政策執行、政策評量等（Dunn, 2012）。爰此，本文綜合上述觀點，茲針對問題評析、目標評量、環境評估、效果評核等四環節，逐步分析外展看護服務試辦計畫之要義。

#### 一、問題評析：關注人權、保障權益

陳正芬（2011）指出，臺灣外籍家庭看護工之工作型態已被形塑為無被害人之犯罪

型態，雇主透過合理化聘僱管理方式隱藏真相，致使外籍看護工亦因政策法規缺憾，而被迫放棄對外求援或申訴之機會。依勞動部2013年《外籍勞工運用及管理調查報告》顯示，外籍勞工與雇主間常有因語言隔閡之溝通障礙而產生誤會，最後可能演變成摩擦嫌隙，但由於工作地點屬雇主任家之私人空間，不利於即刻救援與事後舉證，因此若能仿照北歐國家建立外籍看護工外住（live-out）之服務模式，由非政府組織直接聘用管理，可避免讓外籍看護工24小時於雇主家中疲於奔命，以保障其權益與兼顧其福利（職業訓練局，2013）。

#### 二、目標評量：提高素質、避免替代

試辦計畫明訂須建立督導與教育訓練之機制，亦即試辦單位應每季至少到宅訪視、召開督導會議、安排在職訓練各一次，以增進本國及外籍看護工之專業照顧能力。此外，依據就業服務法規定，開放引進外國人來臺工作，不得妨礙本國人之就業機會與勞動條件。因此，試辦計畫亦明訂外勞聘用比例之上限，亦即試辦單位聘僱之外籍看護工人數，合計不得超過所聘僱之本國看護工人數（勞動力發展署，2014）。

#### 三、環境評估：符應需求、另類選擇

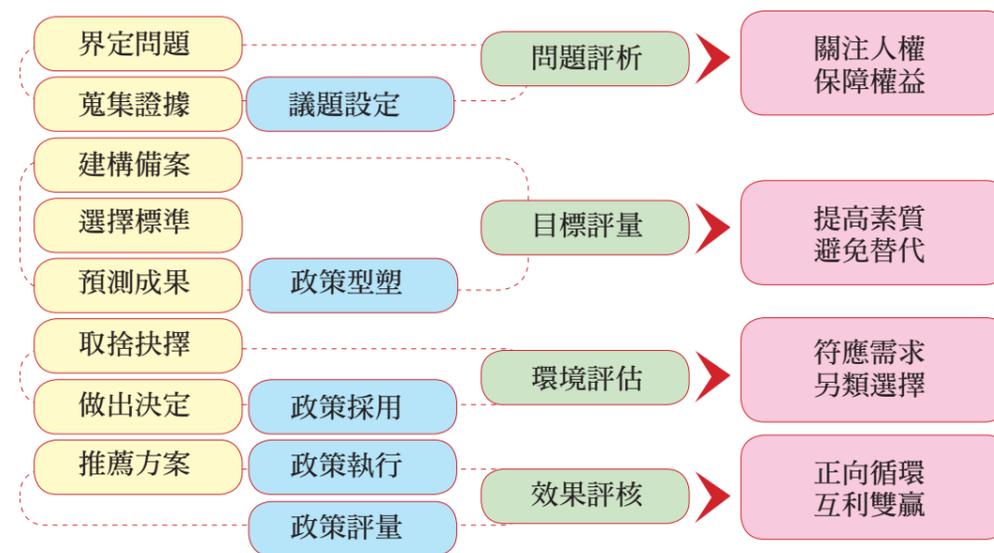
因為過去可申請外勞外展看護工暫時替代之條件較嚴，僅針對家庭外籍看護工行蹤不明或雇主等待新外勞遞補期間，始可申請。因不包括外勞休假期間，導致雇主讓外勞休假意願低，故研擬相關機制，讓外籍看護工也能有機會休假，以因應國際人權趨勢（唐鎮宇，2015年3月1日）。一般而言，現行提供外展服務之非營利組織，多可量身訂製照顧服務，且收費採計點制，每點70元，

雇主可視需求規劃必要服務，以兼顧國人照護需求與家庭經濟負擔，讓全臺近22萬看護工、雇主、被照顧者，都成為外展服務之潛在受惠對象（許俊偉，2015年2月28日）。

#### 四、效果評核：正向循環、互利雙贏

因事涉居家服務專業，在資格審定部分，明確規定試辦單位以最近1年內曾受地方主管機關委託辦理居家照顧服務之非營利組織為限，以確保專業服務執行與機構管理能力。在服務提供部分，試辦單位依服務使用者申請與簽訂契約內容，指派本國、外籍家庭看護工至符合申請資格之家庭提供照顧服務，以減輕個案家庭之看護負擔與改善雇傭關係緊張之困擾。在聘僱管理部分，試辦單位須負責僱用外籍看護工所衍生之法定生活管理、入國通報、定期健康檢查、就業安定費繳納等，並完整記錄服務模式流程、工作人力配置、督導與教育訓練之成果（勞動力發展署，2014），以有效運用人力與提升服務品質。

綜上所述，外展看護服務試辦計畫要義分析之脈絡與結果，詳如圖1所示。

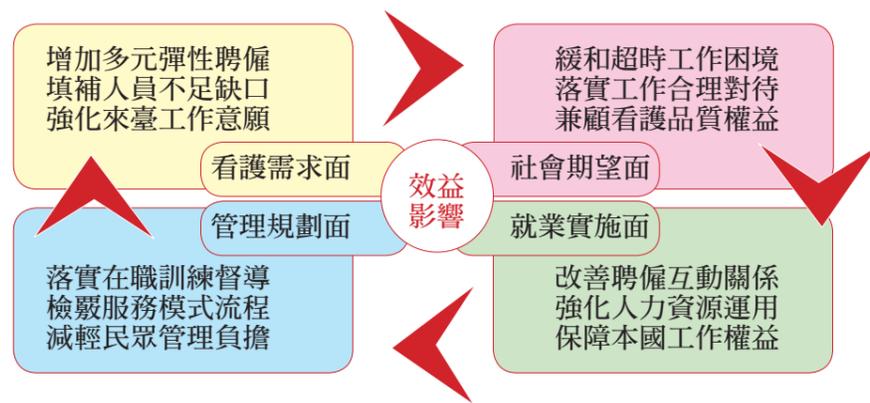


▲ 圖1 外展看護服務試辦計畫之要義分析圖



### 肆、外展看護服務試辦計畫之效益與影響

依據Harold Lasswell與Abraham Kaplan於《Power and Society》一書中指出，政策乃是植基於目標導向（goal-oriented）之思維，係組織為特定目標、價值與實務而設計之計畫，涵蓋需求認同、政策期望、規劃執行以及頒布實施等多元面向（引自郭雋，2007）。爰此，本文茲就看護需求、社會期望、管理規劃、就業實施等層面，分析外展看護服務試辦計畫之效益與影響，詳如圖2所示並分述如下：



▲ 圖2 外展看護服務試辦計畫之效益影響剖析圖

### 一、看護需求面

由於國內人口快速老化與長期照顧需求倍增，社會上要求放寬引進外籍看護工之呼聲越來越強，然而願意來臺之外籍看護愈漸短缺，讓急需外籍看護之申請人抱怨連連，若想更換不合適之外籍看護工，目前恐得等半年才能補到人（王慧瑛，2014年9月2日）。潘杏惠（2014年10月17日）指出，一位11年前中風的個案，曾申請過外籍家庭看護工，但因語言不通、服務態度與技術不佳等因素，陸續更換8位外勞，去年起開始申請外展看護服務，讓個案深感滿意而讚譽有加。因此，試辦計畫不但能立即填補國內居家照顧服務人員不足之缺口，並能因整體工作條件與環境改善，而強化外籍看護工繼續來臺工作之意願。

### 二、社會期望面

胡慕情（2015）指出，全臺將近70萬失能人口，其中約28%是由外籍家庭看護工照顧，但依據勞動部2014年最新調查顯示，外籍看護工高達七成是全年無休。然而外籍看護工之工時無上限，並非全因雇主惡意使然，而是因幫手難尋，只好無奈地剝奪其休

假機會，結果卻造成大量身心俱疲的外籍看護，亦危及照顧品質（邱宜君，2015）。林佳弘（2015）更指出，臺灣失能人口將從2014年的69萬餘人攀升至2031年之118萬人，若不及早規劃與因應，無異是沉重負擔與潛在危機。因此，試辦計畫不僅可以緩和看護工超時工作之現象，保障被看護者之品質權益，亦能排除雇主全權掌控外籍看護工之權力失衡的現象，以有效改善外籍看護工來臺工作所遭遇種種不合理對待。

### 三、管理規劃面

勞動部規劃之管理機制包括前端規範與後端檢核，前者不僅要求辦理單位須負責僱用外籍看護工所衍生之一切行政管理工作，亦規定須安排外籍看護工定期接受在職訓練與照護督導；後者則要求辦理單位應定期將外展看護服務資料送主管機關確認，並接受不定期抽訪（勞動力發展署，2014），以切實符應外展看護服務試辦計畫之落實在職訓練與照護督導、檢覈服務模式與辦理流程等內容。因此，試辦計畫藉由非營利組織之專業訓練、督導與管理，不僅能有效提升照顧服務之整體品質、強化督導業務之專業知能、執行照顧看護之流程檢核，並能兼顧民

眾彈性僱用需求與減輕民眾管理負擔。

### 四、就業實施面

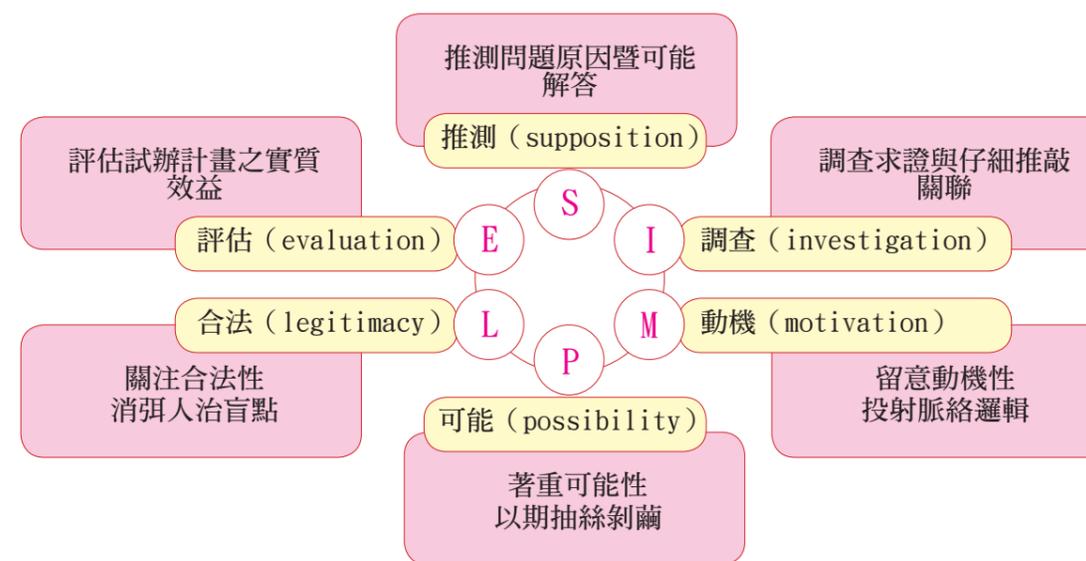
弘道基金會向勞動部申請首波之外展看護工已陸續投入服務，2013年共有13名本國籍照顧服務員和13名印尼籍照顧助理一同提供走動式照顧服務，包含沐浴清潔、供餐、陪同就醫、家務整理等項目（黃秀娟，2013年11月22日），目前則增為14名印尼籍照顧助理。黃湘容（2014）亦指出，試辦計畫綜合運用本國與外籍之照顧人力，可有效降低家屬照顧壓力，亦因良好聘僱管

理與培訓制度，不但提供外籍看護工友善工作場域、穩定工作環境，更吸引許多本國新興就業人口投入。因此，試辦計畫不僅確有改善聘僱互動關係與強化人力資源運用之效果，同時亦能提升國內居家照顧服務員之工作就業與薪資待遇，以增加本國勞動力參與之誘因與動機。



### 伍、結論與建議

綜上所述，本文提出SIMPLE模式，以利釐清「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」之疑惑，詳如圖3所示並分述如下：



▲ 圖3 SIMPLE模式應用圖

#### 一、推測 (supposition)

隨著臺灣人口老化日漸加速，長期照護需求勢必大量增加，引進外展看護之補充性人力，可消弭國內居家照顧服務人員不足缺口。

#### 二、調查 (investigation)

外展服務模式明訂外籍看護工專業督導管理及定期在職訓練，有助於提升照顧服務品質、改善勞動條件及減輕家庭雇主之聘僱管理負擔。



### 三、動機 (motivation)

在本國看護工之工作保障、外籍看護工之權益保障，且服務品質可明顯提升之前提下，得考慮適度放寬家庭外籍看護之申請資格。

### 四、可能 (possibility)

落實職前與在職訓練，以提高外展看護工之專業能力與語言能力，使走動式照顧服務成為發展國內長期照護體系之助力。

### 五、合法 (legitimacy)

雖然外籍看護工不適用勞基法，但國際勞工組織已通過家事勞動公約，保障家事勞工之權益，因此仍應另訂法規以保障其基本工作權益與福利。

### 六、評估 (evaluation)

檢視完整聘僱記錄，考量服務模式流程、工作人力配置、督導與教育訓練之成果，以利評估人力運用有效性與服務品質提升度。

爰此，試辦計畫有其實質效益，然而推動至今，市場接受度與聘僱總人數仍與預期有落差，究其原因可能與服務設計、聘僱管理、品牌形象有關，因此可由「符應需求之服務設計」、「周延配套之積極管理」及「形象建構之三角行銷」等三方面著手。首先，多元聘僱模式兼顧民眾彈性需求與機會成本，然而服務內容與計費方式皆會影響



需求意願，故須縝密設計符應一般大眾需求之客製化服務，以及訂定符合一般大眾期待之透明化收費，讓外展服務接受度提高。再者，由於本國看護人力供給不足，引進社福外勞有其必要性，但家事勞工保障法草案應儘速通過立法，以保障勞動條件與權益，同時落實職前與在職訓練，綜合運用本國與外籍之照顧人力，有效提升外展看護服務之整體品質。最後，非營利組織之試辦單位雖皆曾受地方主管機關委託辦理居家照顧服務，然而品牌形象可能尚未深植人心，故可利用行銷金三角建構組織形象，亦即運用內部行銷凝聚共識以傳達專業照護經營之理念；規劃外部行銷發掘家庭照護者未被滿足之需求；落實互動行銷產生溫暖關懷與親切友善之連結，讓組織優良形象獲得信賴。

### 參考文獻

- ◆ 內政部統計處 (2014)。103年底人口結構分析。內政統計通報104年第3週。取自<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10403.doc>。
- ◆ 王慧瑛 (2014年9月2日)。外籍看護短缺 想換人得等半年。聯合報。取自<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/8908864.shtml>。
- ◆ 司馬恩 (2013年3月1日)。鐘點外勞擠壓居家服務市場。聯合報。取自<http://blog.udn.com/tpa285/7347876>。
- ◆ 行政院雲嘉南區聯合服務中心 (2013)。勞委會試辦外展看護服務，並非擠壓居家服務市場。取自[http://www.yctc.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=7746AA74C8FC64EF&s=AA4C1182EE1C9260](http://www.yctc.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=7746AA74C8FC64EF&s=AA4C1182EE1C9260)。
- ◆ 行政院主計總處 (2014)。7月底外籍勞工較上年同月底增12.1%。國情統計通報，175。取自<http://www.stat.gov.tw>。
- ◆ 林佳弘 (2015)。及早規劃長照險 老年生活無憂慮。理財周刊，761。取自<http://www.moneyweekly.com.tw/Channel/Detail.aspx?UType=118&UID=17366272040&AType=1&pagenum=1>。
- ◆ 邱宜君 (2015)。家庭外勞休假有解 你我才安心變老。康健雜誌，記者觀點。取自<http://m.commonhealth.com.tw/article/article.action?nid=69744>。
- ◆ 胡慕情 (2015)。他們不能是奴隸。天下雜誌獨立評論。取自<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/37/article/2426>。
- ◆ 唐鎮宇 (2015年3月1日)。外籍看護休假 鐘點外勞可代班。蘋果日報。取自<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150301/36411748/>。
- ◆ 國家發展委員會 (2014)。中華民國人口推計 (103至150年) 報告。取自<http://www.ndc.gov.tw/dn.aspx?uid=38321>。
- ◆ 許俊偉 (2015年2月28日)。鐘點外勞放寬 下周上路。經濟日報。取自<http://money.udn.com/money/story/6709/729522>。
- ◆ 郭雋 (2007)。公共政策新論。臺北市：志光出版社。
- ◆ 陳正芬 (2011)。管理或剝削？家庭外籍看護工雇主的生存之道。臺灣社會研究季刊，85，89-155。
- ◆ 勞動力發展署 (2014)。外籍看護工外展看護服務試辦計畫。取自<http://www.wda.gov.tw/home.jsp?pageno=201111160007&acttype=view&dataserno=201304110001>。
- ◆ 勞動力發展署 (2015)。勞動統計月報，104年3月版。取自<http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/5全文瀏覽.pdf>。
- ◆ 勞動部 (2015)。產業及社福外籍勞工人數-按行業及國籍分。取自<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q13018&rdm=yWiWek60>。
- ◆ 黃秀嫻 (2013年11月22日)。臺灣迎老聯盟22日成立 舉辦長照論壇。外籍勞工通訊社新聞稿。臺北市：外籍勞工通訊社。
- ◆ 黃湘容 (2014)。外勞外展看護將服務送到你家--以弘道走動式服務為例。就業安全，13 (2)，88-94。
- ◆ 潘杏惠 (2014年10月17日)。外勞獲喘息空間催主、勞團樂見。中時電子報。取自<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141017000949-260114>。
- ◆ 職業訓練局 (2013)。外籍勞工運用及管理調查報告。新北市：勞工委員會職業訓練局。
- ◆ 顏璋志 (2013)。建立外籍看護工多元聘僱模式-淺談外展看護服務試辦計畫。就業安全，12 (1)，24-29。
- ◆ Bardach, E. (2012). A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving (4th ed.). Thousand Oaks, CA: CQ Press College.
- ◆ Dunn, W. (2012). Public policy analysis: An introduction (3rd ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.



# 勞動力發展 創新

● 淺談社會效益債券(SIB)



## 淺談社會效益債券(SIB)

鄭義/國立中山大學管理學院社會企業發展研究中心財務管理學系專任副教授



### 壹、社會效益債券 (Social Impact Bonds) 簡介

2013年諾貝爾經濟學獎得主羅勃·席勒博士 (Robert J. Shiller) 在「金融之於良善的社會 Finance and the Good Society」一書中的序言期許...藉由資本市場發展過程中所累積的能量與智慧，金融實可為追求更平等且公正的世界，做出重大貢獻！<sup>1</sup>



### 貳、英美SIB首例的介紹

根據2015年中的報導：英國與美國分別在2010以及2012發行了第一檔的社會效益債券，但是結果大不同-英國的彼得堡監獄SIB獲得顯著成功、美國的萊克島監獄SIB則因成效未能符合預期而慘遭提前終止！英國受到旗開得勝的鼓舞，將全面展開SIB的應用課題與實施區域，此舉對於亟思引進SIB的臺灣意義非凡；相反的，透過美國的失敗案例，我們又能夠從中學習到甚麼教訓？

一、英國SIB...彼得堡監獄降低罪犯再犯率之社會效益債券 (法務部 *Offenders released from Peterborough Prison*)

1. Robert J. Shiller, 2012, Princeton University Press. 原文 "Finance truly has the potential to offer hope for a more fair and just world, and that their energy and intelligence are needed to help serve this goal."



2010年，Social Finance Inc.作為中介機構在英國發行了全球首創的社會效益債券，目的是為降低從彼得堡監獄釋放罪犯之再犯率。整項計畫期限為八年，包含七年服務期與一年數據配對與驗證。對象是從彼得堡監獄出獄，且服刑期間短於一年之18歲以上的男性犯人。

計畫開始時將刑期低於一年的彼得堡獄友分為3組，每組1,000人左右，當兩年期限屆滿或1,000個犯人皆出獄時，即終止該組別。獄友服刑期滿離開監獄後，藉由經驗豐富的非營利組織，如：St. Giles Trust、Ormiston Trust、SOVA等組織，提供家庭協助與職能訓練等諮詢輔導服務，以提高他們的就業率並降低再犯率。

SIB透過公正的鑑定方持續追蹤更生人行為動態，統計在一年內有犯行且被定罪之數量，利用此測量標準得出再犯率。於此例中，University of Leicester 和QinetiQ擔任鑑定方，透過分析與檢視數據資料來驗證成果，而RAND Europe則評估計畫延伸的影響與是否達成設定目標。當單一組別的1,000人再犯率降低超過10%，或者三個組別皆達成降低7.5%以上的再犯率時，計畫便宣告成功。

一旦SIB成功達到上述目標，政府須支付投資人所投入之本金與額外獎勵，給付來源為司法預算與大樂透基金特別提撥，最高給付額可達800萬英鎊。由於此SIB採取完全以成果導向付費制，所以當計畫失敗時，投資人投入之資金將石沉大海全部泡湯。

## 二、美國SIB...2012年紐約萊克斯島監獄降低出獄的青少年再犯率的社會效益債券(紐約市政府 A program to serve young men at the Rikers Island Jail)

2012年，美國開始了一個為期4年的社會效益債券計畫，是為全美之首例。目標是讓每年3000位在Rikers Island上被拘留或服刑超過4天、年紀介於16至18歲青少年犯透過青少年行為學習經驗(Adolescent Behavioral Learning Experience, ABLE)之教育、培訓及輔導，使其出獄後再犯罪率降低10%以上，此指標為統計「再犯占床天數 Recidivism bed days, RBD」，即為青少年釋放後12個月和24個月內，再度進監獄服刑的天數。

此計畫中，紐約市政府和中介機構MDCR合作，MDCR負責整個計畫的運作，是一個專注於教育、青少年行為矯正且經驗豐富之非營利組織。在此SIB計畫中居關鍵地位的高盛證券(Goldman Sachs)對外募集資金投入於此債券中，提供非營利組織充裕的資金對青少年犯進行職能訓練，及輔導青少年犯避免再度入獄。而值得注意的是，在此案例中彭博慈善基金會(Bloomberg Philanthropy)提供\$720萬美元的擔保，即使未來之再犯率未達目標，高盛及投資人仍然能拿回部分投入資金，此擔保使得風險大幅縮減，使計畫能募得高達\$960萬美元之資金。

第三方鑑定者則由Vera Institute of Justice擔任，此機構擁有以實際數據衡量結果之能力，是具備絕佳評估實力的私人機構。

此社會效益債券合約明訂了報酬門檻條件，表中即為再犯率降低之比例及政府付費額度的對照，政府在青少年犯再犯率下降8.5%時才開始付費，金額為\$480萬美元，意即投資人只能拿回50%投入資本。但當再犯率下降至10%或大於10%，政府就會支付額外獎勵，其支付金額最高可達\$1171萬美元，對投資者來說報酬率為22% = (\$1171萬-\$960

Projected Long Term City		
Reduction in Re-Admission Rate	Net Savings (\$)	City Payment to MDCR
≥20.0%	\$20,500,000	\$11,712,000
≥16.0%	\$11,700,000	\$10,944,000
≥13.0%	\$7,200,000	\$10,368,000
≥12.5%	\$6,400,000	\$10,272,000
≥12.0%	\$5,600,000	\$10,176,000
≥11.0%	\$1,700,000	\$10,080,000
≥10.0% (breakeven)	\$ ≥ 1,000,000	\$9,600,000
≥8.5%	\$ ≥ 1,000,000	\$4,800,000

萬)/\$960萬。

從上述的兩個例子看起來，SIB有那麼一點點複雜，但稍加分析的話，其實不難理解SIB的基本型態總具有：社會議題、民間投資人、服務提供者、受惠族群、績效達成目標、償付標準。以下則詳加說明：究竟什麼是社會效益債券(Social Impact Bonds, SIB)? SIB有什麼特別之處? 政府以及民間想要透過SIB的結構做些什麼改變呢?

SIB是績效付費式(Pay by Results, PbR)合約的一種。簡單的說，在SIB的合約中，一定先要鎖定一個重要的社會議題，而該議題的選定必須滿足三個基本的條件：首先，是在社會發展的過程中，該問題日益嚴重；其次，則是在既有的社會福利政策努力之下，成效未見改善者；最後也最關鍵者，是必須已經有某些單位對於解決該社會議題有具體成功的績效可供參考。在國外，該議題可能是降低更生人的再犯率、減少兒童安置的個案數、提高學習弱勢青年的就業率、降低遊民滯留街頭的人數與日數等等。在國內，則須透過各目的事業主管機關啟動計畫，以評估並確認何者為最適當的SIB議題。

SIB運作的特別之處為：政府或主管機關暫不出資，而由民間籌資擔任SIB投資人(In-

vestors) 並找尋非營利組織NPO或社會企業SE做他們專長的社會公益事務，此稱為服務提供者(Service Providers)；其中並有角色吃重的簽約方(Contractor)即承攬單位負責規劃、整合、協調、配置資源等工作！若最終獲得的成效良好，政府將支付SIB投資人前期投入的本金，甚至還給予額外的酬金以獎勵超標的表現；但是若成效不如雙方約定的基本門檻，則投資人的本金可能全部泡湯。



## 參、SIB的結構解析

一旦選定了社會議題之後，一個完整的SIB需要以下的元素-主管機關、提供服務的單位、受惠對象。複雜一些的SIB還會有簽約方、顧問方、評鑑方等。說明如下：

- 一、社會議題(Social issue)。如何選擇合適的議題? 如前所述，該議題必須重要且日益惡化，但可找到若干社福單位有成功操作的案例，且若SIB成案之後，其服務績效可被清楚衡量者。
- 二、主管機關(Commissioner)。或稱為委辦方，意指該議題之目的事業主管機關。例如：更生人議題將與法務部有關，就業議題與勞動部有關，兒童安置

議題與衛福部有關。當議題牽涉到多個部會時，將有兩個以上主管機關。其須與中介機構簽訂合約，當計畫達到目標後提供經費及獎勵給中介機構，再由中介機構將金錢分配給投資方。

三、服務提供者 (Service Providers)。可以是社會企業或者非營利組織。在整個系統中為提供終端服務的角色，從SIB的中介機構獲得長期穩定的經費來源，也得到顧問輔導資源以強化其運作的流程與改善服務品質，終致提升解決社會問題與風險承擔的能力，並透過社會效益債券的募資能力，強化其組織體系且得以擴大規模。

四、受惠族群 (Beneficiary)。通常有過去的經驗，可取得衡量成效的基準，得以計算預期的社會成本；在未來施行的期間中，將被分為實驗組以及對照組，來平減環境變化之下成效的波動，目的在於區分何者為SIB的貢獻，何者只不過是社會進步所帶來的背景效益。

五、簽約方 (Contractor)。或稱中介機構 (Intermediary)。與政府訂下合約，成為整個系統的核心角色，為社會效益債券的發行機構，負責從投資方募資，並提供資金予適任的非營利組織或社會企業，一旦如期如實幫助政府解決掉這些令人頭疼的社會問題，也可獲得部分獎勵。

六、投資方 (Investors)。欲透過投資社會效益債券獲取報酬，亦為整個計畫的風險承擔者，當成果未達設定標準時，喪失所投入的資本。若達到設定標準時，

便可回收本金，以及獎勵。主要的投資方有3種：政府特定目的基金、慈善投資人，以及機構投資人。

七、顧問方 (Consultant)。在計畫進行中協助非營利組織達成目標，提供建議與督導其運作，確保此計畫未偏離正軌。

八、評鑑方 (Independent Evaluator)。計畫中的裁判者，為公正獨立的第三方，評估整項計畫完成度及效益，為政府是否給予報酬的評判標準。

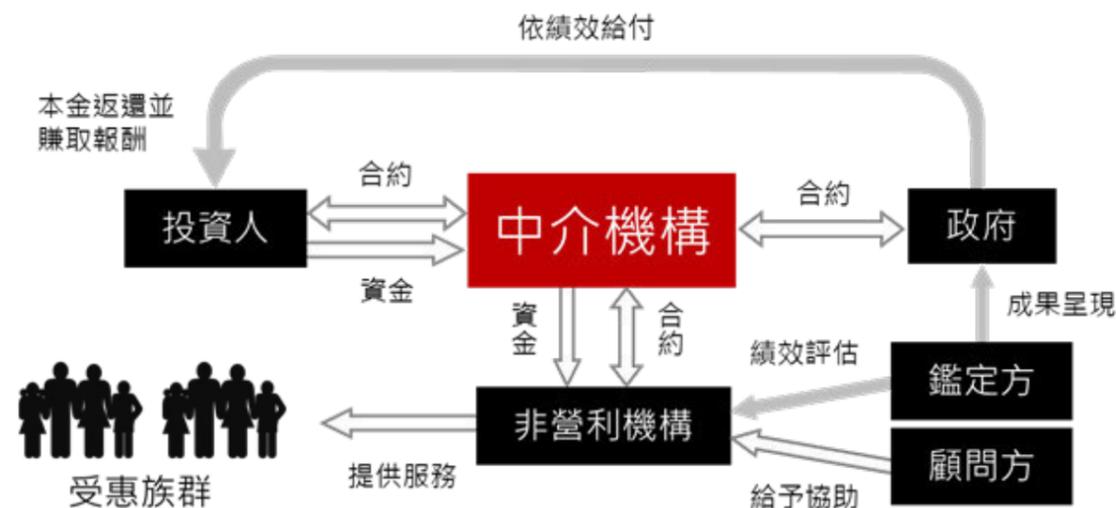
九、產出與效益。傳統上，計畫的委辦都會訂定關鍵績效指標 (Key performance index, KPI)，就以青年就業計畫的績效指標為例子吧。倘若以“若干人出席求職技巧講習班”、“若干人次參加求職面試”等當成指標，是否能真正提高「青年就業」計畫的成效呢？這裡想要表達的是，即使訂定很多個程序性質的KPI，並且百分之百達成，到頭來卻發現計畫成效與青年就業的終極目的大相逕庭；與其如此，還不如直接訂定一兩個績效性質的KPI來的實在一些。而這個就是所謂的Output (產出) 與Outcome (效益) 的根本差別。

## 肆、SIB的服務流程與金流

在介紹過SIB中各個參與者所扮演的角色之後，以下將採圖示說明文件、服務與金流的時間點與彼此之間的連結關係。

### 一、計畫執行時

由政府尋找合適的中介機構簽約，其可能為金融控股公司或其他具備豐富承銷經驗



▲ 圖1：SIB的運作架構  
註：空心箭頭—期初之文件、服務與現金流；實心箭頭—結案時的服務與現金流。

之單位，並由他們發行社會效益債券向投資人募資。此款項將分配予合適的單位。當獲得長期且穩定的資金來源後，單位可將原成功案例擴大規模並複製應用於其他地區，藉此幫助更多人，增進福祉。過程中，顧問方將陪伴著NPO或SE，並視需要提供協助，且密切監督單位以確保達成目標。

### 二、目標達成後

期末之時，鑑定方將以其專業知識和經驗，分析計畫的實際數據資料，以評估此社會效益債券是否達成目標。若成果符合契約給付標準則政府付錢給投資者，若績效優於目標，則政府除了本金外，還會額外給予獎勵，此獎勵可依設計隨績效正向成長。

## 伍、何謂Multi-stakeholder Partnership

在社會企業領域之中，許多案例指出，要讓一件事情成就，關鍵在於參與其中的各個單位、個人，是否能視解決該問題為自己

的責任？意思是：每個利害關係人都要自認是計畫的所有者 (Ownership) 之一且願意貢獻一己之力。

將同樣的觀念套用到SIB計畫，可以想見唯有當政府主管機關、非營利組織/社會企業、中介機構、民間投資人，個個都將SIB之成敗視為自己的成敗，彼此協助、相互支持，才會有最好的成效。這樣的觀念與實踐，與過去各自為政，警察抓小偷的傳統大相逕庭。試舉二例，在英國，SIB的實施過程採取的是連續性調整干預措施 (Continuous adjusted service delivery model)，在英國SIB的合作夥伴關係中，大家都在同一條船上，成功也好、失敗也罷，都是屬於大家的。在日本，則因為英美SIB的結構較複雜，現時日本的法規未必都能適用，以致完整版的SIB無法立即推出。但是，在當下還是能夠做些“類-SIB”吧！2015年9月日本即已積極展開為解決日益嚴重的老人失智之預防與照護方案，也是個審時度勢之下絕佳的寫照。

不必等、不要嘆息！想到就做，做了就有學習，學習就有進步，進步就朝向成功更接近一些！



### 陸、全球SIB蓬勃發展

忽然之間，SIB快速在世界各地揮灑開來，近如韓國、日本，就在過去這一兩年之間，見到了(韓國)應用在勞工就業，在日本，則建立了SIB Network，作為累積知識、法規、實務案例的平臺，有了好的基礎建設，未來隨時決定動工都可快速步上軌道。

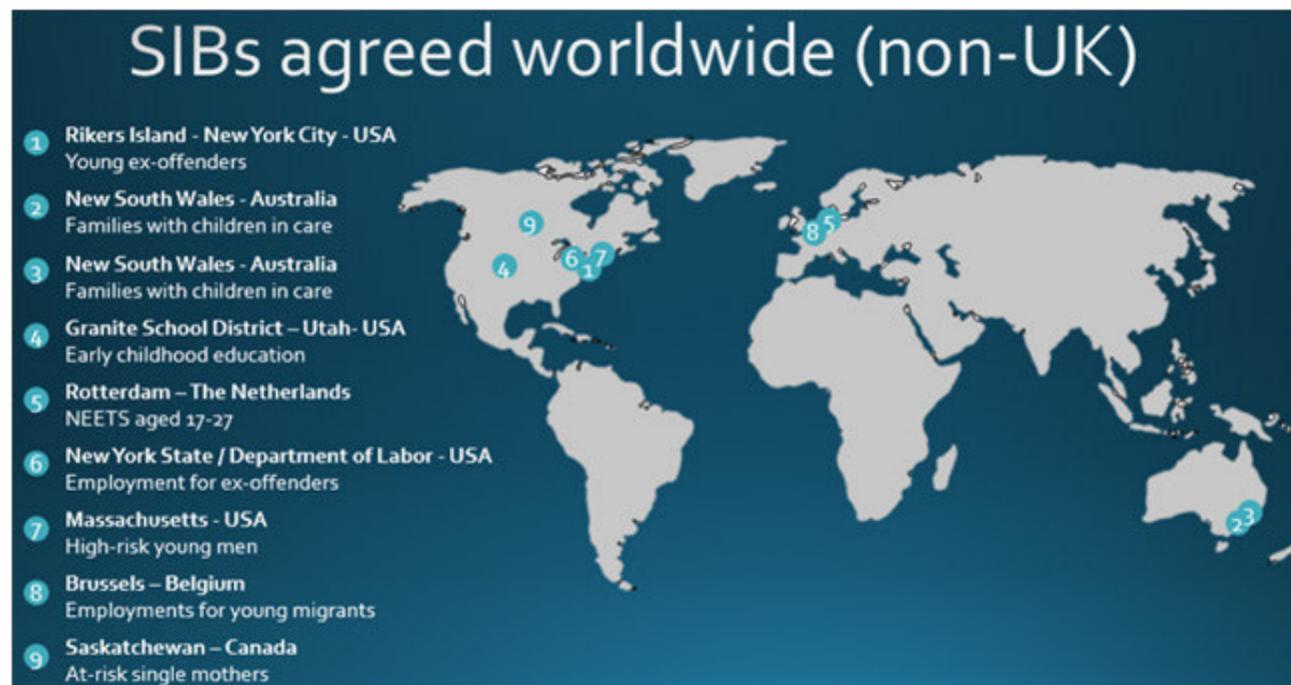
當這樣的潮流席捲而來，背後必然代表著各國共同面對的問題，那就是：SIB成功的誘因極大，讓民間願意投入資源與金錢，盡力克服層層的法規限制與傳統體制上的框

架。而且，最有意思的，是一旦這個模式在一個議題上得到推行，不論其結果是否成功，都會是在發展過程中必經的階段，最終還是會找出適合本土的一個SIB型態。

如下圖所示，全世界多個國家地區都已經成功開辦SIB，包括美國、澳洲、荷蘭、比利時、加拿大等，鎖定的社會議題則有：青年更生人再犯率與就業、寄養兒原生家庭、幼齡兒童教育、年齡17-27尼特族(NEETS)、高風險青年輔導、年輕移民就業、高風險年輕媽媽輔導等。其中觀察到的議題面相當廣泛，若就國內的行政劃分，則橫跨法務部、勞動部、衛福部、教育部、移民署等部會。

下表針對具有指標性意義的英國與美國首檔SIB施行之近況做摘要，並就營運成效，以及對其成敗的檢討作簡略的描述。

	英國	美國
發展環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>●社會效益債券首創國家</li> <li>●目前已推行15項社會效益債券</li> <li>●為社會效益債券增設相關法案</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●2014預算編列增設\$3億美元「成功才付費-Pay for Success」獎勵基金</li> <li>●為社會效益債券增設相關法案</li> </ul>
議題舉例	降低彼得堡(Peterborough)監獄獄友之再犯率	萊克斯島(Rikers Island)監獄青少年再犯率
制度設計	<ul style="list-style-type: none"> <li>●計畫年限8年。</li> <li>●影響人數3000人。</li> <li>●目標減少7.5%再犯率。</li> <li>●投資人的投資無擔保，目標未達成則投入資金無法收回。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●計畫年限4年。</li> <li>●影響人數3000人。</li> <li>●目標減少10%再犯率。</li> <li>●投資人的投資具有擔保，目標未達成仍可拿回部分投入資金。</li> </ul>
營運概況	<ul style="list-style-type: none"> <li>●2013年期中結果，再犯率已下降12%，而全國對照數據再犯率則上升11%。</li> <li>●2015年因推行全國性的犯罪率下降計畫，SIB被迫停止第三期計畫，但前兩期成功達標。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●並未得到充分證據顯示繼續該計畫會成功達標，因而造成計畫之提前終止！</li> </ul>



▲ 圖2：SIB於全球的應用與發展（英國以外）  
註：1. 青年更生人再犯率；2. 寄養兒原生家庭；3. 寄養兒原生家庭；4. 幼齡兒童教育；5. 尼特族（NEETS）年齡17-27；6. 更生人就業；7. 高風險青年輔導；8. 年輕移民就業；9. 高風險年輕媽媽



### 柒、SIB實施之誘因

各國政府對於SIB感興趣並願意積極推動的理由，即在於SIB可提升社福績效與轉移財政風險兩點！提升績效的可能原因不外乎解除了嚴謹甚至僵固的預算、採購、審計制度，讓服務能掙脫官僚體制而更有效率；另一個原因，還有SIB引進民間智慧以及彈性，讓企業化經營的效率與資源運用得以進入社福領域，加速了「發現問題、定義問題、發展解方、實務運用」4D (Discover、Define、Develop、Deliver) 的循環；而轉移風險的關鍵即為PbR的設計，沒有達成績效目標就不付錢，而合約之始所訂定的目標已經較目前以同樣經費、同樣時間所做到的成果更

好，所以政府會心甘情願地付錢，民眾也鼓掌叫好。

從效益面來談，SIB好處顯而易見；而就社會參與層面來看，SIB還享有擴大參與的優點。意即SIB可導引民間資金進入解決社會問題的領域，透過參與具有發展潛力的社會福利計畫，慈善人士可提供長期穩定發展各種社會議題所需的資金，讓社會服務層面迅速擴大、受益對象增加，社福成果可以更上一層樓。

因為篇幅的關係，如臺灣可以實施SIB嗎？SIB在臺灣的推動潛力！SIB有沒有法規上窒礙難行之處？這幾個重要問題並未在本文加以闡述，就留待日後逐一說明。請各位看官繼續看下去吧！



## 職能標準及 技能檢定

● 我國參加第43屆國際技能競賽的亮點與挑戰



## 我國參加第43屆國際技能 競賽的亮點與挑戰

侯世光 / 第43屆巴西聖保羅國際技能競賽我國國際裁判團團長、全國技能競賽家具木工職類裁判長兼裁判長召集人、中國科技大學室內設計系教授兼系主任

### 壹、前言

第43屆國際技能競賽(43rd Worldskills Competition Sao Paulo 2015) 於104年8月12日在巴西聖保羅盛大展開序幕，來自全球59國1,189位青年好手，參加6大類群50項職類的技術交鋒，1,100位國際裁判的交流與評審，上千位的會員代表、志工及行政人員在安漢比(Anhembi)展覽館及會議中心穿梭，上百位競賽夥伴、贊助廠商及志工的投入，期間總共有20餘萬人參觀，可謂有史以來規模最大之技能賽事。

本屆競賽結果，總成績前五強國家依序為巴西(主辦國)、韓國、中華民國、瑞士、中國。臺灣參加39職類41位國手，獲得5金、7銀、5銅及19優勝，總成績獲獎率達到92%，比較2013年在德國萊比錫國際賽獲得6金、4銀、8銅、14優勝之獲獎率82%，雖然總成績維持排名第3，但獲獎率向前邁進一大步。

臺灣成績如此亮麗，有多項因素，包括參加國際技能競賽的組織與制度的建立與落實、參加國際賽的適切策略與準備、國際賽期間網路通訊系統的有效運作，及在培訓組織首創培訓小組，規劃與落實加強專業技能計畫、國手身心靈培訓課程及專責輔導員的協助，使得國手在國

際技能競賽專業技能實力全力發揮。

國際技能競賽會員國、國手、競賽職類的數量，近幾屆不斷增長，競賽組織與制度、職類技術說明書(technical description)的調整、職類命題與評審的改變及技術新興國家的竄起等等都是未來的挑戰。



## 貳、參加國際技能競賽的準備

在國內兩項技能競賽活動，影響了第44屆全國技能競賽暨第43屆國際技能競賽國手選拔賽辦理，及參加第43屆國際技能競賽的總體排名。其一為勞委會(勞動部前身)在102年7月30日辦理「技職尊榮-從國際技能競賽談技職、技能與技檢」座談會，邀請國際技能競賽裁判長、企業界、學術界、實務界的重要人士及當年國際技能競賽得獎者與會。以宏觀的視野，從國際技能競賽談論我國技職教育、職業技能與技能檢定之發展，形塑未來青年在技職教育、職業技能與技能檢定的發展願景(勞委會，2013)。

其二為勞動部在103年8月間分別在臺北南港展覽館及臺中中彰投分署等辦理第44屆全國技能競賽暨第43屆國際技能競賽國手選拔賽，同時在臺北臺灣科技大學(圖1)及臺中嶺東科技大學(圖2)分別辦理兩場次的「從技能競賽談人才培育與企業參與國際研討會(2014 International Forum – Talent Development and Enterprise Engagement Through Skills Competition)」，邀請WSI會長、財務長、技術委員會副主席、策略委員會副主席、職類正裁判長、裁判與專家計12國家23位參加國際技能競賽重要研討會，透過邀請國際技能競賽重要人士來臺了解臺灣技能競賽的辦理、研討會主題發表與交流、主要景點的參訪等，使對臺灣人文社會與整體環境產生好的印象(勞動部勞動力發展



▲ 圖1：Mr. Simon Bartley會長在2014 International Forum臺中場開幕致詞



▲ 圖2：2014 International Forum臺中場綜合座談

署技能檢定中心，2014)。

茲分別說明我國參加第43屆國際技能競賽的準備、職類國手的產出、職類國手培訓計畫與落實。

### 一、參加第43屆國際技能競賽組織運作

參加第43屆國際技能競賽運作有別於上屆的組織運作，在組織面於雲嘉南分署增設培訓小組，專責職類國手培訓事務，主管單位為勞動部勞動力發展署，執行單位為勞動部勞動力發展署技能檢定中心，培訓工作分布在各職訓單位，職類培訓計畫的審議、落實執行與有效管理，則落在技能檢定中心與培訓小組(圖3)。



► 圖3：第43屆國際技能競賽組織運作圖

### 二、第43屆國際技能競賽國手的產出

第43屆國際技能競賽的國手，為經歷第44屆全國技能競賽暨第43屆國際技能競賽國手選拔賽產出，包括參加分區技能競賽入選前5名，再參加全國技能競賽暨國際技能競賽國手選拔賽，國手來源包括歷屆全國賽前3名及參加國際賽及工科學藝競賽前3名國手。國手選拔分兩階段進行，第一階段國手選拔賽錄取各職類成績最優之前3名(組)成為入圍國手，再施以訓練，第二階段國手選拔在2個月內辦理，國手選拔賽第一階段及第二階段競賽成績各占40%及60%，成績最優者為正取國手，成績次優者為備取國手。

### 三、職類國手培訓計畫

選出之國手歷經自103年11月15日至104年7月31日8個半月的密集訓練，訓練計畫包括專業技能加強訓練及身心靈調適的培訓課程與輔導。

#### (一)職類專業技能加強訓練計畫

專業技能加強訓練計畫由職類裁判長、指導老師及訓練小組提出，其內容包括職類趨勢，國手、訓練老師及裁判長的背景分析，訓練內容、訓練時程控管表、訓練材料、工具、設備費用概算表，廠商贊助材料、機具、設備明細表，國手訓練日誌、裁判長月報表，模擬測驗、檢討與建議，職類培訓成果及國際賽得獎評估等。

#### (二)國手身心靈培訓課程與輔導

部分國手辦理休學參與培訓，或是未休學者須兼顧課業與培訓，面對未來，在長達8個半月的加強培訓期間，很容易產生徬徨感，為有效協助本屆國手於培訓期間建立自信心及請教前輩之管道，規劃邀請不同時期之國手分享就業(創業)或求學之經驗分享，期

能安定國手專心培訓。

國際技能競賽限制參賽對象為22歲以下為主，技能雖有相當水準，然競賽地點在國外，受限語言能力及社會經驗，藉由前輩提供之成功案例經驗分享，培訓國手瞭解面對各種不同的競賽狀況，因此培訓小組規劃系列課程與落實執行，使有效提升國際技能競賽成績。

1. 國手「挑戰極限」課程訓練(圖4)。
2. 國手「靜心課程暨與部長有約」座談會(圖5)。
3. 「資深國手與現任國手」座談與交流。
4. 國手「身心靈的調適與輔導」制度。



▲ 圖4：國手挑戰極限課程訓練



▲ 圖5：國手靜心課程暨與部長有約座談會合照



## 參、參加國際技能競賽的過程

### 一、建立參加第43屆國際技能競賽組織聯絡網

參加國際賽代表團包括正代表、技術代表與助理/幹事、國際裁判團、翻譯/指導老師、國手及行政人員。臺灣參加39職類分別在競賽場的A區、C區-1、C區-2、C區-3四個競賽區域，在國際賽準備及競賽期間，我國代表團透過會議、電話及網路通訊聯繫，行政單位準備人手一機，透過通訊系統發揮聯繫與支援的最大功效。

## 二、國際技能競賽賽程

國際技能競賽辦理依據主要文件資料，包括技能管理計畫(Skill management plan)、競賽規則(Competition rule)、職類技術說明書(Technical description)、職類設備表(Infrastructure list)、健康、安全與環境規準(Health、safety and environment policy and regulations)，競賽組織及相關人員依據上述文件標準，實施技能競賽相關事項。

### (一) 參加WSI相關會議

技能管理計畫表列，競賽前(如C-1)、競賽期間(如C2)、競賽結束後(如C+1)的組織人員的會議、工作或活動。

### (二) 職類競賽準備

各職類裁判團主要人員包括裁判團主席、正裁判長、副裁判長、ESR(特別任務裁判5位裁判)、裁判、場地經理及技術人員，約在4天準備期間必須完成試題、評分表、材料、機械設備、工作區、評分區及置物區，國手熟習場地等競賽準備工作。

### (三) 職類競賽及評分

近幾屆在4天正式競賽期間，當日競賽前及競賽結束後參賽國家的裁判與該國的選手有15-30分鐘交談時間，在正式比賽時間裁判不得與國手交談，其他時間均可聯繫。

職類競賽的評分包括過程及完成評分，

評分表列有主觀評分及客觀評分，且主觀評分必須先評分再評審客觀分數。

### (四) 開幕典禮、頒獎暨閉幕典禮

開幕典禮及頒獎典禮為國際賽重要活動，載該項活動所有參與人員聚集在大巨蛋會場，其盛況為熱鬧非凡。開幕典禮中參賽國家國手依指示牌依序進場(圖6)，接續國手及裁判代表宣誓儀式。



▲ 圖6：我國國手進場在舞臺上團呼

經歷4天的技術競賽，頒獎典禮達到最高峰，本屆競賽職類有50項，為有效率的職類頒獎，則在頒獎舞臺設置兩區前3名頒獎臺，一區頒獎另一區準備，加快頒獎時間。本屆頒獎程序有別於上屆，頒獎典禮主持人先播報入選前3名的國家與選手名字，接著再依序播報銅牌銀牌及金牌的國家與選手名字，我國在50項競賽職類獲得17職類前3名獎牌，共獲得5面金牌、7面銀牌及5面銅牌，因此Chinese Taipei響徹整個大巨蛋會場(圖7)，非常振奮人心(圖8)。



▲ 圖7：開閉幕典禮在聖保羅大巨蛋

▲ 圖8：頒獎典禮國手上臺領獎盛況



## 肆、參加國際賽的結果與分析

第43屆巴西聖保羅國際技能競賽前5強國家，依序為巴西、韓國、中華民國、瑞士及中國。第42屆2013萊比錫國際技能競賽前5強國家，依序為韓國、瑞士、中華民國、日本、及巴西。

### 一、第43屆巴西聖保羅國際技能競賽前五強國家

近兩屆有2國家宜特別關注，其一為中國，自2011倫敦國際技能競賽參加6職類就獲得1銀5優勝；第42屆2013萊比錫參加22項職類，名次為第14名，在參賽國排名前1/3；第43屆2015聖保羅國際技能競賽參加29項職類，其總成績排名已竄升至第5名；另一國家為本屆主辦國巴西，第42屆總成績排名第5，本屆排序第1(表1)。

表1：第43屆巴西聖保羅國際技能競賽前五強國家得獎數比較分析

簡稱	國家	得獎牌數					換算點數	總成績排名
		金牌	銀牌	銅牌	優勝	得獎數		
BR	巴西	11	10	6	19	46	105	1
KR	韓國	13	7	5	14	39	97	2
TW	中華民國	5	7	5	19	36	70	3
CH	瑞士	1	7	5	23	36	58	4
CN	中國	5	6	3	12	26	56	5

備註：點數計算-金牌4、銀牌3、銅牌2、優勝1。

### 二、我國近三屆在國際技能競賽成績

在近兩屆國際技能競賽前5名的國家略有變動，惟中華民國穩坐第3(表2)，其原因有多面向，在組織制度面調整，如成立培訓小組，設有5位工作夥伴專責職類技能培訓及國手身心靈課程培訓，每位選有設有專責輔導員，及職類培訓計畫落實執行及有效控管。

表2：我國近三屆在國際技能競賽成績

屆次	辦理年度	辦理國家及地區	參賽國數	我國參賽職類/國手數	我國得獎牌數					總成績排名
					金牌	銀牌	銅牌	優勝	合計	
41	2011	英國倫敦	58	39/42	1	4	3	15	23	8
42	2013	德國萊比錫	53	39/44	6	4	8	13	31	3
43	2015	巴西聖保羅	59	39/41	5	7	5	19	36	3

備註：勞動部(勞委會)之總成績排名計算方式主要係以獲得前3名總獎牌數統計。

### 三、優質國手的特質

從研究文獻分析國手的特質。

#### (一) 優質國手的遴選

1. 遴選優質國手的項目包括品格與態度，品格的六大支柱（six pillars of character）：尊重、責任、公平、值得信賴、關懷、公民責任；態度比教育、金錢、環境還重要，80%的CEO不是靠特殊才能，而是憑藉「態度」達到目前的地位（周啟東，2013）(商業周刊)。
2. 技術訓練期間，加強專業基礎技能的訓練，訓練重在方法與效能，即訓練品質，而不在訓練量的多寡。
3. 集中研習主題加強抗壓性、企圖心與自信心。
4. 職類國手移地訓練，使適應不同環境的改變。
5. 團隊組織聯絡網發揮效能。

## (二)技能競賽國手的特質

技能競賽國手採用「賴氏人格量表」為研究工具。經統計分析結果顯示(侯世光，1998)：

1. 技能競賽國手具有共通的特質：包含具有較高的「安閒性」、「變異性」、「客觀性」、「協調性」，以及較低的「自卑感」、「抑鬱性」等特質。
2. 國際賽的國手在「活動性」、「思考外向性」、「客觀性」、「協調性」具有獨特的特質，這些特性包含：工作迅速，動作敏捷；做事較細心，且會三思而後行；較為客觀，不堅持己見，願意與人商量，接受別人的建議；合作性較高，肯與別人合作等特

質，突顯成功的技能競賽國手獨特的人格特質。

從近三屆國際技能競賽國手的感言，和研究文獻所述技能競賽國手的特質比較，有多項具有共通性。



## 伍、結語

我國參加國際技能競賽的亮點與挑戰簡述。

- 一、我國參加國際技能競賽的組織與制度適時調整及落實，成就在國際賽有亮眼成績。
- 二、參加國際技能競賽的研討會的辦理有其需要性及重要性，將結果有效運用。
- 三、近三屆我國參加國際技能競賽有多職類首次獲得金牌獎，包括西餐烹飪、美容、粉刷、冷凍空調、外觀模型製作、及花藝。
- 四、新設置的「國手培訓小組」，在專業技能及國手身心靈輔導發揮效能。
- 五、在國際技能競賽的總成績排名及職類獲得獎牌，沒有永遠的贏家。
- 六、國際技能競賽會員國、國手、競賽職類的數量，近幾屆不斷增長，競賽組織與制度的改變，參加國際技能競賽將面臨更多的挑戰。☹

## 參考文獻

- ◆ 周啟東(2013)，態度決勝負，商業周刊，<http://www.ecaa.ntu.edu.tw/weifang/readings/態度決勝負.htm> 2013/7/29。
- ◆ 侯世光(1998)，提昇我國國際技能競賽競爭力之關鍵因素研究，國科會計畫成果報告。
- ◆ 勞委會(2013)，技職尊榮-從國際技能競賽談技職、技能與技檢，聯合報102年8月1日，A8座談會。
- ◆ 勞動部勞動力發展署技能檢定中心(2014)，從技能競賽談人才培育與企業參與國際研討會(2014 International Forum - Talent Development and Enterprise Engagement Through Skills Competition)」，臺北場8月4日，臺中場8月14日，嶺東科技大學。
- ◆ 勞動部勞動力發展署技能檢定中心(2015)，技能競賽專區，<http://sc.labor.gov.tw/>。

# 就業安全



勞動部勞動力發展署

WORKFORCE DEVELOPMENT AGENCY, MINISTRY OF LABOR

帶你到 值得努力的未來

地址/ 242新北市新莊區中平路439號南棟4樓

電話/ 02-8995-6000

網址/ [www.wda.gov.tw](http://www.wda.gov.tw)