

行政院及所屬各機關出國報告  
(出國類別：97年度公務人員出國專題研究)

# 荷蘭如何運用彈性化勞動政策提升國家 競爭力

服務機關：行政院勞工委員會

姓名職稱：陳湘芬 專員

派赴國家：荷蘭

出國期間：97年3月10日至6月9日

報告日期：97年6月10日



## 報告提要

報告名稱：荷蘭如何運用彈性化勞動政策提升國家競爭力

主辦機關：行政院人事行政局

出國人員：行政院勞工委員會 陳湘芬

出國類別：專題研究

出國期間：97 年 3 月 10 日至 6 月 9 日

出國地區：荷蘭

關鍵詞：彈性化勞動市場政策、國家競爭力、彈性安全

Key Words: flexible labor market policies, country competitiveness, flexicurity

### 摘要：

台灣與荷蘭同屬小國，也同屬該區域之樞紐位置，在背景相似的狀況下，荷蘭如何藉勞動政策活絡經濟，使其成為歐洲失業率低的國家之一，其經驗值得我國學習與思考。

本研究報告針對荷蘭勞動市場概況，以及因應工作型態多樣化，部分工時勞工及彈性勞工、中高齡勞工、婦女就業等面向，如何運用彈性安全政策，以協助失業勞工、促進就業，以進一步提升經濟發展。藉此專題研究，深入瞭解該國勞動政策作成所考慮之因素、實施情況與效果、採行對策之方向與重點，以及如何透過活絡勞動市場以促進經濟發展，進一步提升國家競爭力的經驗，以作為我國規劃整體勞動政策之參考。

研究發現，荷蘭在三方對話，建立與運用和諧之夥伴關係來推動政策規劃與執行，有其特出之處，值得我國進一步檢討與學習；面對高齡化社會，該國運用部分工時婦女工時再延長及限制中高齡勞工提早退休策略，以充足勞動市場之勞動力；運用彈性/臨時勞工同時滿足勞資雙方的需求；並利用公共就業服務民營化，增進就業服務之彈性與效能。

研究建議，在推動就業政策與協助就業方面，可以師法荷蘭，新措施能納入工會與雇主團體之意見，從異中求同，共同建立勞資和諧合作的關係；在勞動政策的推動方面，宜廣納社會夥伴及學者專家意見，同時考量經濟發展與社會安全，亦即「彈性化勞動政策」的真義，其實並非著重「彈性」，而是更重視「安全」，只有在勞資和諧及就業安全之前提下所獲致的經濟成長才能使國家永續發展，進一步提升國家長遠的競爭力。

## How the Netherlands strengthens its competitiveness through flexible labor market policies

### Summary

Primarily, I am interested in the Dutch performance in the IMD World Competitiveness (WCY, 2007). The Netherlands is top 8 at the Scoreboard. Why does this country do so well? Does the flexible labor policy contribute to the competitiveness?

The Netherlands, like Taiwan, is a small country, but located in a key position and surrounded by several big countries. At the similar situation, how does the Netherlands implement flexicurity labor market policies and become one of the European countries with low unemployment rate? Taiwan may learn something from the Dutch experience.

In this paper, I profiled the Dutch labour market, analyzed the disadvantageous groups among it, diversiform jobs, including part-time workers and flex workers, and describe the policies and strategies the Dutch government carries out to assist the unemployed, enhance social cohesion and further improve economic development. I hope to further understand the consideration of policy-making, and how policy effects changes on labor market. Additionally, I would like to study which ways we can follow or take as a reference.

I contacted representatives of the FNV and the VNO-NCW, separately the biggest trade union and employers' organization in the Netherlands, as well as officer of the Ministry of Social Affairs and Employment to get detailed information of labor market policy. Therefore, the data were mainly obtained from interviews and Statistics Netherlands (CBS) .

The following strategies that Taiwan may pursue are considered in this study:

1. Social dialogue
2. Limiting early retirement schemes and encouraging the elderly to take a resumption of work
3. Women re-entering work
4. More flex jobs is better than the unemployed—establish the Dispatch Labor Law , like WADDI of the Netherlands
5. Public employment service privatization

Actually, the Dutch model of 'Flexsecurity' pays much attention on security rather than flexibility. That is, the Dutch trade unions speak loudly for their participants. In order to gain a better employment policy, Taiwanese government should widely listen to the trade unions, employers' organization and economic and social experts. After all, the real players in the labor market are workers and employers; therefore, harmonized industrial relations and employment security may lead to sustainable economic development and long-term competitiveness.

## 前言

本次研究承蒙行政院人事行政局之經費補助，得以「荷蘭如何運用彈性化勞動政策提升國家競爭力」為題，赴荷蘭海牙進行研究。

荷方公部門以本研究同時涉及勞工及經濟面向為由，安排由西荷蘭外國投資局（West-Holland Foreign Investment Agency）輔助本次研究。研究期間分別洽訪荷蘭總工會（FNV, Netherlands Federation of Trade Unions）、荷蘭工業與雇主總會（VNO-NCW, Confederation of Netherlands Industry and Employers）、荷蘭社會事務與就業部（Ministry of Social affairs and Employment, SZW），以及鹿特丹 Erasmus 大學經濟社會研究院（SEOR）等單位，以進一步瞭解荷蘭彈性化勞動政策，蒐集相關資料，以深入了解荷蘭勞動政策、規劃重點與源由。

此行感謝西荷蘭外國投資局副局長 Ms. Charlene Lambert、鹿特丹 Erasmus 大學經濟社會研究院院長 Dr. Jaap de Koning 等人之指導與協助，同時也感謝駐荷蘭代表處經濟組曾組長康寧協助安排部分參訪行程。

赴荷期間，蒙長官李處長來希、孫處長碧霞及楊科長靜雅的鼓勵與支持，同事林科長永裕、周專員宣岑於業務上多所分擔協助，人事行政局陳菁黛小姐於出國事宜的熱心指點，謹此一併致謝。

## 目 次

壹、緒論	6
貳、荷蘭勞動市場概況	7
一、總體勞動市場	7
二、中高齡、婦女勞動市場、彈性工作及部分工時概況	10
三、荷蘭的外籍勞工	14
參、荷蘭彈性化勞動政策背景與作法	15
一、背景	15
二、作法	16
肆、荷蘭促進勞動市場特定團體就業之措施及推動成果	41
一、促進高齡勞工就業措施及推動成果	41
二、促進婦女就業之措施及推動成果	45
三、推動彈性勞動之措施及推動成果	52
四、推動外籍勞工勞動參與之措施及推動成果	57
五、荷蘭之青年就業	60
伍、彈性化勞動政策對荷蘭經濟發展及國家競爭力之影響	64
陸、結論與建議	67
柒、參考文獻	70
附錄	
洽訪行程	71

## 壹、緒論

### 一、研究目的：

- (一)探討荷蘭彈性化勞動政策背景與內涵。
- (二)瞭解荷蘭針對荷蘭促進中高齡勞工之就業與技能促進措施、促進婦女之就業措施，以及非典型勞工、外籍勞工政策，並進一步探討彈性化勞動政策之要素，以及對荷蘭經濟發展及國家競爭力之影響。
- (三)探究彈性化勞動政策對我國之意涵。

### 二、研究方法：

本計畫主要透過文獻探討及訪談來進行本研究計畫。

在文獻探討部分，主要為蒐集相關政府政策與法規，分析荷蘭在勞動市場政策之理念與具體作為；至訪談部分，主要係參訪影響荷蘭勞動市場政策之相關單位，瞭解荷蘭推動勞動政策之措施、成效或影響。

### 三、研究架構：

本計畫首先就荷蘭勞動市場進行分析，並就彈性化勞動政策之要素作說明，其次深入瞭解荷蘭針對中高齡勞工、勞動婦女、部分工時勞工等之政策，以及分析彈性化勞動政策對該國經濟發展及國家競爭力之影響，最後並提出結論及建議。

## 貳、荷蘭勞動市場概況

### 一、總體勞動市場

荷蘭在 1980 年代，面臨高失業率及高社會福利支出的困境，甚至被稱之為「荷蘭病」，但其後荷蘭在社會夥伴的對話及努力，以及政府力圖改革下，勞資關係和諧加上法令改革，透過積極性勞動市場政策(Active Labour Market Policies, ALMPs)搭配福利緊縮政策，荷蘭已是歐盟中失業率較低的國家之一。

依據荷蘭統計局之資料，荷蘭的勞動力自 2001 年之 727.2 萬人，逐漸成長至 2007 年之 760.3 萬人；該國勞動參與率自 2001 年之 67.3%，逐漸上升至 2007 年之 69.2%。

依據 OECD 之統計，荷蘭 2006 年失業率為 4.5%，較 OECD 歐洲國家之平均失業率 7.7 為低；2007 年預估失業率更降為 3.7%，亦遠低於 OECD 歐洲國家之平均失業率 7.1%，另據歐盟統計，該國 2007 年之平均失業率為 3.2%，更較 OECD 之預估值為低；從 2007 年 2 月至 2008 年 1 月之單月失業率來看，荷蘭失業率從 3.5% 漸次降至 2.9%。

荷蘭社會事務與就業部(Ministry of Social affairs and Employment, SZW)認為，該國能在大環境下，失業率持續降低，勞動力與勞動參與率持續提高，有這份成果的部分原因乃是該國持續社會對話與法令改革的結果。

但如果從國家勞動生產力成長率來看，依據 OECD 統計資料，荷蘭在 1995 年至 2005 年依據多元因素生產力 (MFP) 指標所測量的勞動生產力年平均成長率僅有 0.57%，在某些程度上也反映出荷蘭因勞工利用率(或參與率)之增加，當多數較低勞動力勞工進入勞動市場，無形中減少了平均勞動生產力水準<sup>1</sup>。

表 1 荷蘭的勞動力(2001-2007 年) 單位：千人

指標	勞動力			勞動力之年度變動量		
	全部	男	女	全部	男	女
年度						
2001	7,272	4,292	2,980	85	17	68
2002	7,337	4,305	3,032	65	13	53
2003	7,401	4,301	3,099	63	-3	67
2004	7,398	4,266	3,132	-3	-36	33
2005	7,401	4,219	3,182	3	-46	49
2006	7,486	4,231	3,256	85	11	74
2007	7,603	4,263	3,340	117	33	84

資料來源: Statistics Netherlands, Voorburg/ Heerlen, 2008

<sup>1</sup> OECD Employment Outlook 2007.



表 2 OECD 歐洲國家失業率與失業人數

國家\失業率		失業占勞動力比率(%)					失業人數(百萬人)				
		平均百分比			預測值		平均人數			預測值	
		1994-2004	2005	2006	2007	2008	1994-2004	2005	2006	2007	2008
OECD 個別 歐洲 國家	奧地利	5.3	5.8	5.5	5.3	5.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
	比利時	8.5	8.4	8.2	7.4	7.1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
	捷克	6.6	8.0	7.2	6.5	6.1	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3
	丹麥	5.4	4.8	3.9	3.4	3.5	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
	芬蘭	11.8	8.4	7.7	7.0	6.8	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
	法國	10.6	9.8	9.0	8.4	8.0	2.8	2.7	2.5	2.3	2.2
	德國	7.8	9.1	8.1	6.9	6.3	3.2	3.9	3.4	3.1	2.8
	希臘	9.6	9.4	8.4	8.1	7.9	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
	匈牙利	7.8	7.3	7.5	7.6	7.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
	冰島	3.3	2.6	2.9	2.9	3.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	愛爾蘭	7.4	4.4	4.4	4.3	4.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	義大利	10.2	7.8	6.9	6.3	6.0	2.4	1.9	1.7	1.6	1.5
	盧森堡	3.2	4.6	4.4	4.2	3.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	<b>荷蘭</b>	<b>4.6</b>	<b>5.0</b>	<b>4.5</b>	<b>3.7</b>	<b>2.8</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>
	挪威	4.1	4.6	3.4	2.7	2.7	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	波蘭	15.3	17.7	13.8	11.2	9.7	2.6	3.0	2.3	1.9	1.6
	葡萄牙	5.8	7.7	7.7	7.6	7.1	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
	斯洛伐克	15.6	16.2	13.3	11.5	10.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
	西班牙	13.6	9.2	8.5	8.2	8.1	2.3	1.9	1.8	1.8	1.8
瑞典	6.1	5.8	5.3	4.8	4.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	
瑞士	3.4	4.3	3.8	3.3	2.9	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	
土耳其	8.0	10.0	9.8	9.7	9.6	1.9	2.5	2.5	2.5	2.5	
英國	6.4	4.8	5.5	5.5	5.5	1.9	1.5	1.7	1.7	1.7	
<b>OECD 歐洲國家</b>	<b>9.0</b>	<b>8.6</b>	<b>7.7</b>	<b>7.1</b>	<b>6.6</b>	<b>19.1</b>	<b>19.0</b>	<b>17.3</b>	<b>16.0</b>	<b>15.1</b>	
<b>OECD 全部國家</b>	<b>6.6</b>	<b>6.5</b>	<b>5.9</b>	<b>5.6</b>	<b>5.5</b>	<b>35.1</b>	<b>36.2</b>	<b>33.6</b>	<b>32.4</b>	<b>31.8</b>	

資料來源: OECD (2007b), *OECD Economic Outlook*, No. 81, May

表 3 歐洲國家失業率比較表

單位：%

地區/ 國別	2007 年 2 月	2007 年 3 月	2007 年 4 月	2007 年 5 月	2007 年 6 月	2007 年 7 月	2007 年 8 月	2007 年 9 月	2007 年 10 月	2007 年 11 月	2007 年 12 月	2008 年 1 月
歐洲地區	7.6	7.6	7.5	7.5	7.4	7.4	7.4	7.3	7.3	7.2	7.2	7.1
EU 27 國	7.4	7.3	7.2	7.2	7.1	7.1	7	7	6.9	6.9	6.8	6.8
比利時	7.8	7.7	7.8	7.7	7.6	7.3	7.3	7.1	7.2	7.1	7.1	7
保加利亞	7.7	7.4	7.3	7	6.9	6.9	6.7	6.5	6.2	6	5.9	6.2
捷克	5.8	5.6	5.6	5.5	5.4	5.3	5.2	5.1	5	4.9	4.7	4.7
丹麥	4.1	4.1	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	3.8	3.3	3.2	3.1	:
德國	8.7	8.6	8.5	8.5	8.5	8.4	8.3	8.2	8.1	8	7.8	7.6
愛沙尼亞	4.8	4.9	4.9	5.1	5	4.7	4.7	4.9	5.1	5.3	5.3	5.6
愛爾蘭	4.3	4.2	4.5	4.5	4.6	4.6	4.6	4.5	4.3	4.4	4.5	4.7
希臘	8.6	8.6	8.4	8.4	8.4	8.2	8.2	8.2	:	:	:	:
西班牙	8.1	8.1	8.1	8.1	8.2	8.2	8.3	8.3	8.5	8.6	8.7	8.8
法國	8.6	8.6	8.5	8.4	8.4	8.3	8.2	8.1	8	7.9	7.9	7.8
義大利	6.2	6.2	5.9	5.9	5.9	6	6	6	:	:	:	:
塞普勒斯	4.1	4	4	4	3.8	3.9	3.8	3.7	3.8	3.7	3.8	3.6
拉脫維亞	6.5	6.3	6.1	6	5.9	6	5.8	5.6	5.4	5.3	5.2	5
立陶宛	4.6	4.5	4.4	4.3	4.1	4.2	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.5
盧森堡	4.9	4.9	4.8	4.7	4.7	4.7	4.7	4.6	4.7	4.7	4.6	4.6
匈牙利	7.3	7.3	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2
馬爾他	6.6	6.5	6.4	6.5	6.4	6.3	6.3	6.3	6.2	6.1	5.8	5.8
荷蘭	3.5	3.4	3.3	3.2	3.2	3.1	3.1	3	3	2.9	2.9	2.9
奧地利	4.5	4.5	4.5	4.4	4.4	4.4	4.4	4.3	4.3	4.3	4.3	4.2
波蘭	10.8	10.4	10.2	9.9	9.6	9.5	9.2	9	8.9	8.6	8.4	8.6
葡萄牙	8.2	8.2	8.2	8.1	8.1	8.1	8	7.9	7.8	7.6	7.6	7.5
羅馬尼亞	6.5	6.5	6.6	6.6	6.6	6.5	6.5	6.5	:	:	:	:
斯洛維尼亞	5.1	5	5	4.9	4.9	4.8	4.7	4.5	4.4	4.3	4.2	4.1
斯洛伐克	11.4	11.3	11.4	11.4	11.3	11.3	11.3	11.2	11.2	11	10.7	10.4
芬蘭	7.1	7	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.8	6.8	6.7	6.6	6.4
瑞典	6.6	6.6	6.3	6.2	5.8	5.7	5.8	5.9	5.8	5.9	5.6	5.6
英國	5.5	5.4	5.3	5.3	5.2	5.3	5.3	5.2	5.2	5.1	:	:
克羅埃西亞	10.3	10.1	9.4	9.3	9.1	8.9	8.7	8.4	8.2	8	7.8	7.8
土耳其	8.3	8.3	8.4	8.4	8.4	8.5	8.5	8.5	:	:	:	:
挪威	2.7	2.7	2.7	2.5	2.5	2.5	2.5	2.6	2.5	2.5	2.4	:

:表示尚無資料

資料來源: Eurostat, 2008

表 4 OECD 部分國家勞動生產力成長率(Labour productivity growth)比較表  
1995 年至 2005 年平均成長率  
—多元因素生產力 (MFP) 成長率與資本投入成長率

單位：%

國家	多元因素生產力成長率 (MFP growth)	資本投入成長率 (Capital deepening)
愛爾蘭	4.11	0.65
希臘	2.21	1.03
瑞典	1.60	0.78
芬蘭	2.45	-0.11
澳大利亞	1.51	0.81
美國	1.56	0.76
英國	1.43	0.77
葡萄牙	1.29	0.86
日本	1.10	1.02
法國	1.11	0.68
加拿大	0.98	0.69
德國	0.99	0.65
紐西蘭	0.94	0.59
奧地利	0.95	0.55
比利時	0.81	0.48
丹麥	0.04	0.96
荷蘭	0.57	0.27
義大利	-0.05	0.70
西班牙	-0.12	0.57

資料來源: OECD Employment Outlook 2007

## 二、中高齡、婦女勞動市場、彈性工作及部分工時概況

就荷蘭勞動參與率而言，該國 2007 年男、女勞參率分別為 77.1%、61.2%，均較我國男、女勞參率 67.24%、49.44% 高出約 10 個百分點。依據荷蘭統計局之統計，該國婦女勞參率從 2001 年之 55.9%，每年漸次提升，至 2007 年達 61.2%。

荷蘭於 2007 年中高齡人口（45-65 歲）之勞參率為 64.4%，與我國 45-64 歲之勞參率 44.13% 相較，亦多出約 20 個百分點。依據荷蘭統計局之資料，該國 45 至 55 歲之勞參率從 2001 年之 73.8%，漸次提升至 2007 年之 79.2%；55 至 65 歲之勞參率亦從 2001 年之 35.3%，逐漸提升至 2007 年之 44.4%。

在荷蘭，彈性工作者意指從事定期契約或工時未列入契約之勞工，依據荷蘭統計局 2006 年之統計資料，該國彈性工作者計 97.7 萬

人，占勞動市場之 13.97%，換言之，有與資方訂定僱用契約之一般勞工仍占荷蘭勞動市場之多數，約 86.03%。

若從工時來看，荷蘭部分工時工作者占 44.06%，其中每週工作 1 至 19 小時者為 19.54%，每週工作 20 至 34 小時者為 24.52%，而每週工作 35 小時之全時工作者占 55.63%。

荷蘭婦女從事部分工時工作者占 72.21%，其中每週工作 1 至 19 小時之婦女為 31.19%，每週工作 20 至 34 小時之婦女為 41.01%，而每週工作 35 小時之全時工作者僅占 27.41%。相較之下，荷蘭婦女較偏向每週工作 20-34 小時之部分工時工作。

表 5 荷蘭 2007 年勞動市場概況-勞動參與率

單位：千人，%

勞動力指標	男性	女性	總計
15 歲-64 歲人口	5,528	5,457	10,986
15 歲-64 歲勞動力	4,263	3,340	7,603
勞動參與率 (%)	77.1	61.2	69.2
未就業勞動力(Unemployed labour force, ULF)	153	190	344
失業率(%)	3.6	5.7	4.5

資料來源：Statistics Netherlands, Voorburg/ Heerlen, 2008

表 6 荷蘭 2007 年勞動市場概況-從年齡層看勞動參與率

單位：千人，%

年齡層	勞動力	勞動參與率(%)
15 歲-65 歲	7,603	69.2
15 歲-25 歲	873	44.4
25 歲-45 歲	3,886	84.4
25 歲-35 歲	1,740	85.8
35 歲-45 歲	2,146	83.2
45 歲-65 歲	2,844	64.4
45 歲-55 歲	1,876	79.2
55 歲-65 歲	969	47.3

資料來源：Statistics Netherlands, Voorburg/ Heerlen, 2008

圖 1 荷蘭勞動市場概況-性別勞動參與率趨勢圖  
2001-2007 年

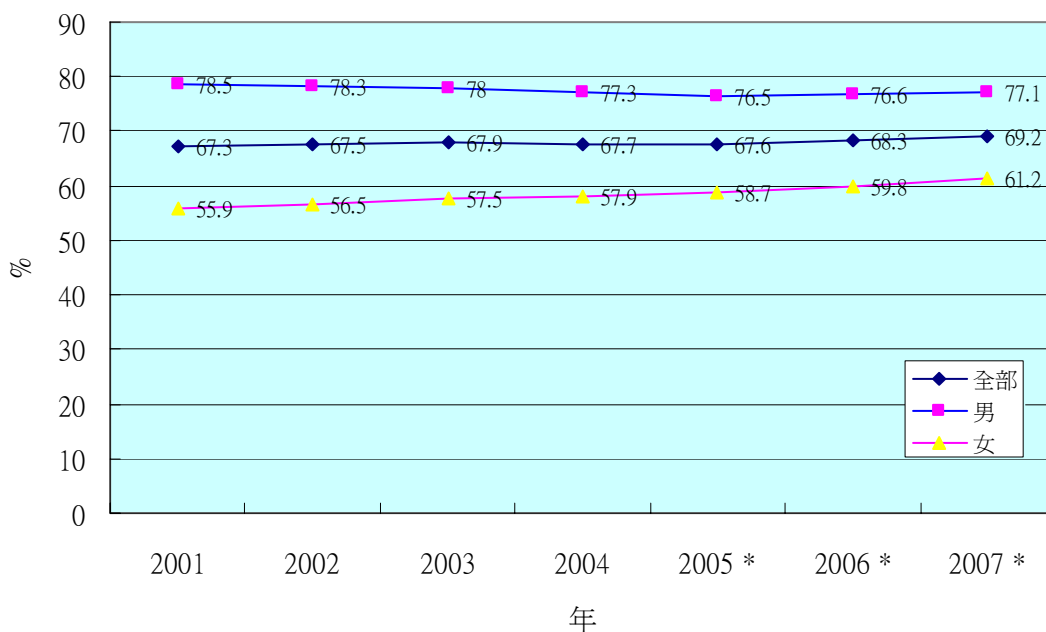


圖 2 荷蘭勞動市場概況-各年齡別勞動參與率趨勢圖  
2001-2007 年

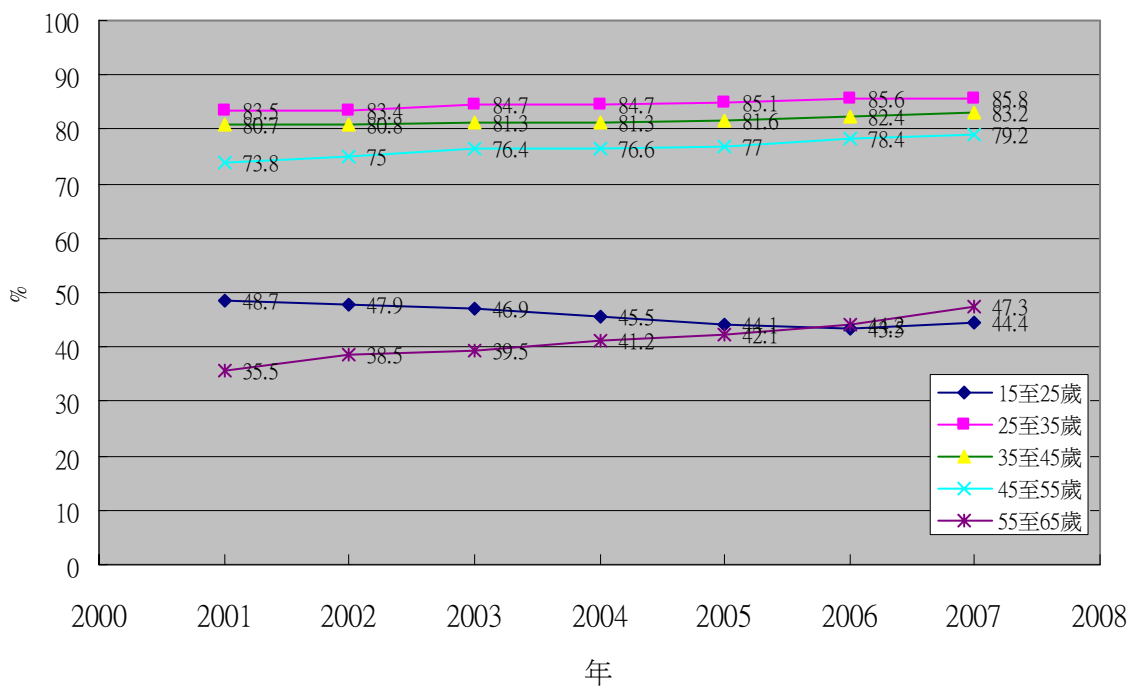


圖 1、圖 2 資料來源: Statistics Netherlands, Voorburg/ Heerlen, 2008

表7 荷蘭的勞動力-以性別、工作狀態及工時區分-2006年

單位：千人

性別	比較項目	工作狀態 (以每週工時12小時以上之勞工為統計基礎)					工時			
		全數	正常工作 (permanent jobs)	彈性工作 (flexible jobs)	自僱者 (Self-employed)	為父母或 伴侶工作 或實習 (Family workers)	每週 1-19 小時	每週 20-34 小時	每週大 於35小 時	工作時 數未知
全數	單身	995	855	140	127	.	147	233	737	4
	配偶/無子女	1859	1681	178	297	15	285	550	1330	6
	配偶/有子女	2806	2605	201	498	24	579	897	1844	7
	單親	233	211	22	26	.	36	119	104	.
	子女大於18歲者	741	495	246	30	5	256	132	383	6
	子女小於18歲者	256	100	156	10	.	235	17	13	2
	其他家庭	102	69	34	11	.	32	22	58	.
男	單身	560	487	73	88	.	61	84	502	.
	配偶/無子女	958	882	75	203	4	85	142	934	2
	配偶/有子女	1515	1447	68	333	2	31	166	1650	3
	單親	45	42	3	13	.	2	8	48	.
	子女大於或等於18歲者	462	320	141	24	4	128	66	292	3
	子女小於18歲者	137	56	81	5	.	121	10	11	.
	其他家庭	58	40	18	8	.	14	10	42	.
女	單身	435	368	66	39	.	86	149	235	3
	配偶/無子女	901	799	103	94	11	200	407	396	4
	配偶/有子女	1291	1158	133	165	22	548	731	194	5
	單親	188	169	19	13	.	34	111	56	.
	子女大於18歲者	280	175	105	6	.	127	66	91	2
	子女小於18歲者	119	44	75	5	.	114	7	3	.
	其他家庭	44	28	16	3	.	19	12	16	.

資料來源：Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

### 三、荷蘭的外籍勞工

依據荷蘭統計局今(2008)年 3 月發布之統計資料，以勞動力而言，荷蘭本國人之勞動力是外籍勞工的 9 倍；而在荷蘭工作之非西方背景外國人 (non-western foreign background) 之失業率係逐漸減低，在 2007 年第 4 季，上述非西方背景外國人之失業率為 9.1%，但在 2006 第 4 季高達 12.4%，可說降幅達 30%。(與荷蘭本國人相較，荷蘭人之失業率於 2006 第 4 季約 4%，但在 2007 年第 4 季降為 3.3%，降幅約 20%。)

從已就業之勞動力來看，荷蘭之外籍勞工在 2006 年約 119.2 萬人，其中西方背景外國人約占 55%。

從勞動參與率來看，荷蘭的外籍勞工，不管是西方背景外國人或非西方背景外國人，近年的勞動參與率皆漸次提升，其中仍以西方背景外國人之勞參率較高，在 2006 年約為 68.6%。

表 8 荷蘭本國與外國勞工(15-64 歲)之勞動參與率

單位: %

項目/年度	1995	2000	2005	2006
荷蘭本國人	63.8	68.5	69.1	70.0
西方背景外國人	62.0	66.0	67.6	68.6
非西方背景外國人	50.8	53.6	56.2	55.3
土耳其	43.5	48.8	51.9	51.7
摩洛哥	42.6	39.3	49.9	46.8
蘇利南	60.8	69.1	67.3	68.0
安地列斯	57.1	60.0	67.5	66.7
其他非西方地區	48.6	52.2	52.5	51.2
總計	62.8	67.0	67.6	68.3

資料來源:Statistical Yearbook of the Netherlands, 2007

表 9 荷蘭本國與外國勞工(15-64 歲)已就業之勞動力

單位:千人

項目/年度	1995	2000	2005	2006
荷蘭本國人	5,348	5,843	5,748	5,880
西方背景外國人	455	625	626	654
非西方背景外國人	259	449	543	538
土耳其	46	90	107	104
摩洛哥	34	57	80	77
蘇利南	104	134	141	144
安地列斯	22	40	51	51
其他非西方地區	53	128	164	163
總計	6,063	6,917	6,918	7,074

資料來源:Statistical Yearbook of the Netherlands, 2007

## 參、荷蘭彈性化勞動政策背景與作法

### 一、背景

在 1973 年第一次石油危機，加上 1979 年第二次石油危機影響下，荷蘭在 1980 年代，面臨高失業率、政府福利支出大增，以及經濟衰退的困境，尤其於 1982 年最為嚴重，荷蘭失業率高達 10%，經濟成長為負 1.2%，促使工會、雇主代表及政府三方共同協商，試圖以薪資凍結搭配工時縮減策略，企圖達到提高就業的目的。

荷蘭最主要的工會與雇主組織－荷蘭總工會及工業與雇主總會<sup>2</sup>都認為 1982 年三方協議簽署之瓦森那協定(Wassenaar Agreement)係荷蘭勞動及經濟方面最重要的里程碑<sup>3</sup>。這份協議最主要的條款包括工資有節制的增加 (moderate wage increases)，以及給予部分工時工作更多空間，以提供勞工及失業者某種程度之工作重分配，以及更多之勞動市場彈性。

雇主在利潤優先之考量下，為降低僱用勞工之成本，工時縮減策略反而造成其後部分工時工作型態之盛行，並成為荷蘭婦女的主要勞動參與型式。

1990 年代初期發生第 1 次波灣戰爭 (1991 年) 與石油危機，使荷蘭在短期間經濟衰退、失業率大增。由於社會夥伴和政府持續努力，荷蘭的失業率又漸次減低，經濟情況也逐漸回復。

荷蘭前任總理柯克(Wim Kok)<sup>4</sup>在 1994 年接任首長之際，即提出「工作、工作、工作(work, work, work)」作為政府之主要口號，並加強解決長久以來存在之失業問題。

荷蘭政府於 1995 年提出「彈性與安全(Flexibility and Security)」備忘錄，繼之荷蘭雇主與工會組織於 1996 年在全國層級上達成「彈性與安全」協議，雙方的倡議形成「彈性與安全法案 (Flexibility and Security Act)」之基礎，並決議於 1999 年 1 月 1 日開始實施此法，法案內容影響最大的條款，即是解雇限制之鬆綁，以及改善定期契

<sup>2</sup>荷蘭總工會 (FNV, Netherlands Federation of Trade Unions) 係荷蘭最大之工會組織，包含 14 個工會，約 120 萬個會員；工業與雇主總會 (VNO-NCW, Confederation of Netherlands Industry and Employers) 代表約 80% 之荷蘭雇主，係荷蘭最大之雇主組織。FNV 和 VNO-NCW 在許多政府諮詢委員會中占有席位，最重要者有二，其一為社會經濟委員會 (Social and Economic Council, SER)，係荷蘭政府最重要之諮詢小組之一；另一為勞工基金會 (Labour Foundation)，為雇主及工會代表之官方主要諮詢論壇。

<sup>3</sup>於 1982 年，工會代表、雇主代表以及政府三方決定共同諮商解決荷蘭經濟與失業的困境，最後雇主、勞工妥協減少工時但不裁員，政府也保證部分工時勞工也有社會福利，但減少失業給付。

<sup>4</sup>荷蘭前總理柯克 (Wim Kok) 也係 1982 年在瓦森那協議參與談判之工會領袖，故非常注重勞工事務 (現任總理為 Jan Peter Balkenende)。柯克於 2003 年受邀擔任歐盟經濟社會理事會布魯塞爾高峰會 (Brussels summit) 有關里斯本策略/就業專門小組主席，亦再度提出 "Jobs, jobs, jobs- Creating more employment in Europe" 的口號。



約勞工及臨時工之社會安全。同時，實施「積極性勞動市場政策（ALMPs, Active Labor Market Policies）」，推動活化公共就業服務、職業訓練方案、工作創造等。

荷蘭之活化策略及工資節制政策（wage moderation policies），讓該國失業率節節下降。荷蘭由 1980 年代之福利支出與失業率皆雙高，轉變為福利支出減少及失業率下降之雙低，成為舉世聞名的「荷蘭奇蹟（Dutch miracle）」（Visser 及 Hemerijck 於 1997 所提出）。

雖然荷蘭失業情況較多數歐洲國家為佳<sup>5</sup>，荷蘭政府仍有感於該國因工資上升、人口老化、就業機會減少等因素所導致的經濟成長趨緩。舉例來說，2003 年該國有 449,000 人失業，但工作機會卻降至 45,000 個，另外，依據荷蘭 2003 年的統計，該國年齡 55 歲至 65 歲者卻約只有三分之一仍在就業。

在此背景下，荷蘭政府—社會事務與就業部自 2003 年開始起草「工作與所得改革」，以獲致社會安全體系下「權利與義務的新平衡」—亦即從強調「保護」轉移至「預防」（a shift of emphasis from care to prevention），從「社會安全津貼」轉移至「預防失業及職業失能（occupational disability）」。

在 2004 年，荷蘭政府提出新的「工作與福利法案(Work and Welfare Act)」，該年 65 歲以下接受社會福利者較原先預期為少，部分原因即是因為此法案之實施；在 2006 年荷蘭政府更新勞工能力法案(Labour Capacity Act)中關於工作與收入之新條款，取代舊的職業失能法案(Occupational Disability Act)。

另外，2006 年荷蘭政府開始採行「生活進程計畫（the Life Course Plan）」，提供勞工有機會儲存基金以在離職之際有資金可運用；並逐漸減少提早退休者之財政補助，期望能有助中高齡者繼續就業，延遲其退休年齡，以助充裕該國之人力資源。

基上所述，荷蘭為促進其勞動市場與經濟情況活絡，政府與勞雇組織，不斷透過三方對話機制，集眾人之見，洽談可行作法，逐漸變革法案或更新其勞動市場策略，以適應不斷變化的全球化趨勢。

## 二、作法

### （一）荷蘭彈性化勞動市場政策要素

何謂勞動市場彈性化？勞動市場彈性化最著名的定義係

---

<sup>5</sup>依據OECD之統計，2006 年荷蘭失業率為 4.5%，較OECD歐洲國家之平均失業率 7.7 為低，但仍高於冰島(2.9%)、挪威(3.4%)、瑞士(3.8)、丹麥(3.9)、盧森堡與愛爾蘭(4.4)。

學者 Atkinson(Atkinson, 1984; Atkinson and Meager, 1986)所提出，渠認為彈性化應包括下列 4 項要素：

- 外部數量彈性：例如以臨時工作或定期契約僱用員工、就業保護法規之鬆綁。
- 內部數量彈性：包括工時彈性、部分工時、輪班、休假等。
- 功能彈性（組織彈性）：包括管理、訓練、外包等。
- 財務彈性（工資彈性）：意指工資並非集體協商決定，而由供需決定，不同個體可能因報酬制度、績效良窳而有不同工資。

以荷蘭而言，該國在外部數量、內部數量、功能彈性上皆有較彈性的作法，如就業保護法規鬆綁、推動部分工時制度、就業服務外包等。

荷蘭彈性化勞動市場政策可歸納包括下述要素：

#### 1. 勞動法規變革

(1) 工時法案（Working Hours Act, 荷文: Arbeidstijdenwet, 荷文縮寫: ATW）

(2) 最低工資與最低休假津貼法案（Minimum Wage and Minimum Holiday Allowance Act, 荷文縮寫: WML）

(3) 彈性化勞動契約<sup>6</sup>，與上述契約有關之社會福利、退休金等，以及部分工時工作（part-time jobs）之相關法案

(4) 彈性與安全法案（Flexibility and Security Act）

#### 2. 社會安全變革

3. 積極性勞動市場政策(Active labour-market policies, ALMPs)

4. 社會對話（Social dialogue）

5. 終身學習（Lifelong learning）與生命進程計畫（life course Plan）

---

<sup>6</sup> 雖然「部分工時」工作在歐洲常被視為彈性勞動契約的一種型式，但在荷蘭「部分工時」工作不同於「彈性契約」工作。基本上，荷蘭部分工時工作之勞工權利與全時工作者相同，唯一不同處僅有工作時數較短。但彈性契約工作則指臨時工作、仲介勞動，雇主透過勞工供應者滿足其臨時工作之補充性人力需求，對雇主而言，彈性契約提供測試其員工是否符合其需求之機會，對員工而言，此種勞動契約也提供了工作彈性。

表 10 荷蘭近年主要勞動相關法案或措施革新

法案名稱	中譯	制訂/ 修訂時間	重要規定
Equal Treatment Act, 荷文: Algemene wet gelijke behandeling	平等待遇 法案	1994 年	規定雇主禁止以宗教、信仰、政治信念、種 族、性別、國籍、性傾向、婚姻狀況 <sup>7</sup> 、年齡 <sup>8</sup> 、 殘障、慢性病、契約類型等為由，歧視勞工。
Temporary Agencies Act, 荷 文縮寫: WAADI	臨時工仲 介商法案	1998 年	規範荷蘭臨時勞工之權益（原則上臨時勞工 也能享有法定最低工資、在同一行業之中有 權享有相同薪資與其他津貼，臨時工與仲介 商所簽訂協議視為僱用契約等）。 廢除先前之仲介商許可制度（license system）。
Flexibility and Security Act, 荷文: Wet Flexibiliteit en Zekerheid	彈性與安 全法案	1999 年	降低定期契約勞工與固定契約勞工之工作條 件差距、縮短解僱之預告期間及程序。
Work and Care Act, 荷文: Wet Arbeid en Zorg	工作與關 懷法案	2001 年	規定保護懷孕勞工相關規定。 主要修訂重點係彙整親職假與產假，增加(新 生兒後的)父親假、短期性質之照護親屬假 (care leave to nurse sick relatives) 等。
New Disability Benefits Act, Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, 荷文 縮寫: WIA	失能津貼 法案	2004 年	加重領取失能津貼之資格條件、減少津貼數 額及領取津貼期間。
Working Conditions Act, 荷 文: Arbeidsomstandighedenwet	勞動條件 法案	2005 年	主要修訂重點係雇主獲得更多勞工健康與安 全服務之選擇自由。
Unemployment Insurance Act, 荷文縮寫: WW	失業保險 法	2006 年	加重領取失業津貼之資格條件、減少津貼數 額及領取津貼期間。
Life-course savings scheme	生命進程 儲蓄方案	2006 年	勞工平時儲存部分薪資，用於支應進修、失 業等離開職場之無薪資狀況（儲金為免稅）。
Working Hours Act, 荷文: Arbeidstijdenwet, 荷文縮 寫: ATW	工時法案	2007 年	規定最長工作時間與最短休息時間、夜間工 作及彈性工時規定。
Minimum Wage and Minimum Holiday Allowance Act, 荷 文:Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag - WML, 荷文縮寫: WML	最低工資 與最低休 假津貼法 案	2007 年	規定法定最低工資（23 歲以下勞工適用最低 青年工資）。 主要修訂重點係勞動檢查單位可以在雇主違 法時徵收罰款，最高 6,700 歐元（以 1 位員工 計，多者加重），屢犯者加重處罰。

<sup>7</sup>荷蘭政府於 1975 年已立法保護已婚及懷孕婦女不受歧視。

<sup>8</sup>荷蘭政府於 2004 年實施針對年齡歧視之禁令，以符合歐盟規定。

## (二) 荷蘭彈性化勞動市場政策之作法

### 1. 勞動法規之彈性化

荷蘭政府針對勞動市場政策之主要目標是增進勞工參與與減少失業。此政策目標與歐盟里斯本策略 (Lisbon Strategy) 之目標相符<sup>9</sup>。因此荷蘭政府之勞動政策致力於盡可能消除人們想進入勞動市場之障礙，此種觀點也反映在該國勞動法令變革上，試圖透過修訂法律以增進勞動參與。

#### (1) 工時

在工時規定上，荷蘭於2007年4月1日實施修訂後之「工時法案」，規定最長工作時間與最短休息時間（相較於荷蘭，我國之工時則規定於「勞動基準法」中<sup>10</sup>）。

在荷蘭，包括加班之最長工作時間，以每一輪班計為12小時，以每週計為60小時。若工作超過4週，則平均工作時間上限為每週55小時；如工作超過16週，每週工時不得超過48小時。此外，一般而言，員工必須每日有1小時之休息時間，但也可限制為每週休息8小時，以及每週休息連續36小時或每2週休息72小時。員工亦有權享有短暫休息。

為確保勞工之健康、安全，法規規定工時與休息時間之適用，此規定適用於職權關係中工作的任何人，並不一定必須要有正式僱用契約，但這些規定不適用於自僱者。例外情況是當員工可能涉及第三者危險之工作<sup>11</sup>，例如在交通運輸業，在此狀況下，最低休息時間就必須特別被注意，雇主也應詳加遵守。且此規定適用於所有在荷蘭工作之員工，就算是外國國籍者亦同。

<sup>9</sup>里斯本策略包括經濟、社會與環保3個支柱，在社會支柱 (social pillar) 方面，歐盟執委會 (European Commission) 欲藉由投入人力資源開發、消除社會排除 (social exclusion) 以使歐洲社會更現代化—會員國被期許投入更多資源於教育、訓練、推行更積極之就業政策，以順利進入知識經濟時代，簡言之，推動里斯本策略係為達成歐盟會員國之充分就業、增進工作生產力與品質，以及社會融合。歐盟執委會並於2006年11月起開始進行廣泛的公共事務討論，以檢視會員國現有之勞動法規系統，使其符合世界潮流。這些討論文件被稱為「符合21世紀挑戰之現代化勞動法綠皮書 (Green Paper on Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century)」—EU會員國、雇主與勞工代表討論有關在EU及國家層級，勞動法如何促使勞動市場更加彈性與安全 (flexicurity approach)。此諮商是歐盟2005-2010年社會議程重要的一部分，且與其他委員會倡議更廣泛之彈性安全相契合。綠皮書已引起廣泛討論，歐盟執委會收到政府、工會、雇主組織、法律專家、非政府組織、企業與一般大眾之迴響，諮商文件已超過450份。

<sup>10</sup>勞動基準法第30條規定：「勞工每日正常工作時間不得超過8小時，每2週工作總時數不得超過84小時。前項正常工作時間，雇主經工會同意...得將其2週內2日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過2小時。但每週工作總時數不得超過48小時。正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將8週內之正常工作時數加以分配。但每日正常工作時間不得超過8小時，每週工作總時數不得超過48小時。」

<sup>11</sup>例外情況是執行特殊型式 (special types of work) 工作之員工，如音樂家、醫事專家或近海漁業、運輸部門 (公路運輸、空運、海運) 員工則適用於不同之工時規定。

員工在工作場所必須執行的工作都計入工時，例如等待顧客的時間也算入工時當中。但確切支配特定員工之工時與休息時間之因素，則取決於勞工工作之實際狀況。

在荷蘭夜間工作有嚴格規定。如果員工於輪夜班，則每週不可工作超過 40 小時。在晚間 2 點輪夜班結束後，員工必須休息至少 14 小時，在經過連續輪班後，必須休息至少 46 小時。

為保護懷孕員工，工時法案規定雇主應該針對懷孕員工增加額外津貼，允許更多休息，確保其工作有穩定與規律之工作與休息時間，且原則上不能排晚班；且雇主必須奉行規定至分娩後 6 個月。絕對禁止在分娩前後立即工作。嬰兒出生前 28 日及其後 42 日都不允許工作。

## (2) 最低工資

相較於我國最低工資規定於「勞動基準法」中<sup>12</sup>，荷蘭之最低工資規定於「最低工資與最低休假津貼法案 (Minimum Wage and Minimum Holiday Allowance Act)」中。荷蘭於 1968 年立法確定最低工資，並於 2007 年再修訂，該法案規定員工有權享有至少法定的最低工資，23 歲以下之員工，適用最低青年工資 (minimum youth wage)<sup>13</sup>。該法並規定最低工資依平均工資趨勢，每年調整 2 次。而不同年齡之青年勞工，以全時勞工之最低工資為基礎，比例計算其最低工資 (詳如荷蘭全時工作者之法定最低工資表)，荷蘭之最低工資由社會對話討論決定，每年固定調整 2 次。

總工資 (gross wage) 由不同元素組成，例如：輪班工作或不穩定工時之額外津貼、因工作所產生第三者所給之酬金，如小費，以及工作條件中所包括之供應食宿等，且在荷蘭無薪資上限。雇主應提供員工一份薪水條，其上應包括總工資、工資組成要素(基本工資、附加之工資報酬等)、法定最低(青年)工資與員工合適之最低假日津貼、公司名與員工姓名、所支付工資之期間，以及雙方商訂之工時等資訊。

<sup>12</sup> 我國自 1984 年實施之「勞動基準法」第 21 條規定：「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。」1988 年，本會通過「基本工資審議辦法」一確定基本工資之審議制度，但基本工資多年未做調整，2007 年經本會推動基本工資調整，並經行政院院會通過，基本工資自 2007 年 7 月 1 日起調整為每月新臺幣 17,280 元，每小時新臺幣 95 元。

<sup>13</sup> 荷蘭對青年勞工之定義為年齡 15-22 歲之勞工。

如果員工接受或認為其收到較少之工資，最好的作法是先行與雇主討論出解決之道。如果討論沒有結果，員工可尋求勞動檢查部門協助。每一被低付工資之員工，可向勞動檢查部門提出報告，勞動檢查部門將隨後依據最低工資法案進行檢查。假如確定雇主有低付工資情形，勞動檢查部門可以向雇主開立罰單、徵收罰鍰。但若是表面錯誤（薪水條誤植）、錯誤的銀行轉帳或所犯行為之款項未及 5%，則不在罰鍰之列，但勞動檢查部門將給雇主書面警告，請雇主於 1 個月內完成其應盡義務，並以書面證明完成事項。假如雇主仍未盡其義務，則勞動檢查部門將隨後開立罰單、徵收罰鍰<sup>14</sup>。

不同於總工資，荷蘭法律對淨薪資（net salaries）則無規範，因此淨薪資可因部門別而有所不同，依據如社會福利條款決定扣除額。依據協約，員工可能是每星期、每個月或 4 星期收取報酬，並從雇主處拿到薪水條，以利員工核對工資是否有誤。

另外，許多關於工資之規定制訂於集體勞動協約（collective labour agreements）或其他協約方案（collective schemes）中。除了法定最低工資率，在荷蘭工作者有權享有規定在其僱用部門別所公開普遍適用之集體協約的最低工資率。假定適用此協約方案，即表示員工係適用較最低工資為高之工資。

另外，根據荷蘭社會保險法規，員工與雇主都必須強制提撥和繳納社會安全捐，提撥基準以工作日所得為基準，以用於保障勞工由於傷殘、疾病、失業、或退休而失去工作所得時，能有醫療住院給付和最低程度的收入。

---

<sup>14</sup> 罰鍰最多可達 6,700 歐元；但 2 年內在犯之雇主，罰鍰將再增加 50%，且無 6,700 歐元之罰鍰上限。

表 11 荷蘭全時工作者之法定最低工資表  
2008 年 1 月 1 日起至 7 月 1 日

年齡	最低工資比例	每月	每週
23 歲以上	100%	€ 1143	€ 264
22 歲	85.0%	€ 986	€ 228
21 歲	72.5%	€ 856	€ 197
20 歲	61.5%	€ 740	€ 171
19 歲	52.5%	€ 647	€ 149
18 歲	45.5%	€ 575	€ 133
17 歲	39.5%	€ 522	€ 120
16 歲	34.5%	€ 461	€ 106
15 歲	30.0%	€ 401	€ 92

資料來源：Ministry of Social Affairs and Employment, the Netherlands, 2008

### (3) 彈性勞動契約與部分工時勞動

臨時工仲介法案(Temporary Agencies Act, 荷文縮寫: WAADI)規範了荷蘭最主要的彈性勞動契約型式—臨時勞動 (Temporary Work), 或代理勞動 (Agency Work)<sup>15</sup>, 亦有人稱從事臨時工作者為隨叫隨到員工 (on-call employees)。

此法案最重要的是第 8 條之規定, 亦即臨時工在同一行業之中有權享有相同薪資與其他津貼 (確保那些供應勞工者應給予在同家公司相同或類同職位勞工平等的工資與其他津貼), 除非集體協約另有規定, 且此規定是適法的。荷蘭訂定此法條之理由是, 被僱用員工之就業條件不應扭曲公司僱用員工之就業條件體制。

但此主要原則不適用於當供給者 (派遣機構) 之集體勞動協議包含了有關補充勞工之工資與其他津貼。在此情況下, 集體勞動協約內所載供給者之工資條款優先適用, 僭越前述主要規則是可允許的。另外, 此主要規則也不適用於當要派機構/公司 (hiring company) 之集體勞動協議包含了公司必須支付勞工之工資及其他津貼條款。上述例外之理由係因

<sup>15</sup> 歐洲國家所稱臨時勞動 (Temporary Work) 或代理勞動 (Agency Work), 在日本則稱之「派遣勞動」, 而台灣則較常採用日本說法。

依照荷蘭工資結構法案、集體勞動協議法案所作成之集體勞動協議在荷蘭之效力較高。

另外，臨時工仲介法案第 11 條規範雇主必須給臨時工在工作前有關必要之職業描述及工作條件。再者，荷蘭民法規(Civil Code, 荷文縮寫: BW) 規定臨時勞動契約係僱用契約 (a contract for temporary work is an employment contract) ，也給予從事臨時勞動之勞工一定程度的保障。

簽訂彈性契約 (flexible contract) 之臨時工原則上也能享有法定最低工資。假定臨時工的雇主沒有超過 2 個，該員工也非自雇者，平均每週工作最少 5 小時以上，且至少已工作 3 個月，則該員工即適用最低工資規定。

至於部分工時勞動，在荷蘭並不算是邊際工作 (margin jobs) ，反而可說是主流就業 (mainstream employment) ，部分工時勞工之權利與一般工作者相同，僅有工作時數較短而已。尤其是荷蘭婦女從部分工時工作獲得許多利益，一般而言，荷蘭婦女也非常滿足於部分工時工作，這也是該國婦女勞動參與率高之原因。

但相較於教育程度高、滿足感高的部分工時婦女，荷蘭的男性如果是部分工時工作者，反而大部分是教育程度較低、少數族群(來自東歐之外籍人士) 或高齡勞工，必須迫於現實下從事部分工時工作，故其工作滿足感較低。

#### (4) 彈性與安全法案 (Flexibility and Security Act, 荷文: Wet Flexibiliteit en Zekerheid)

1999 年推行之彈性與安全法案主要包括彈性與安全 2 部分。彈性方面之重點內容包括修正短期僱用契約 (short-term employment contracts) 之規定，減少定期契約 (fixed term contracts) 員工與固定契約 (permanent contracts) 員工之差距；3 年以上之定期契約或簽訂 3 次定期契約後，自動生效為固定契約；取消臨時就業仲介 (temporary employment agencies) 之許可制，並撤除臨時工作工時之上限；原則上解僱之預告期間(the period of notice)為 1 個月，最多 4 個月(原規定為 6 個月)；解僱程序予以簡化並縮短，至於雇主因經濟情況不佳造成之裁員，被裁員員工不需再以正式申報為前提，以獲得其失業津貼。



安全方面之重點內容包括採行法律推定僱用契約係事先存在；臨時工每次上工（per call-out），最少須支付其3小時工資；臨時仲介商須提供臨時勞工訓練與退休金等措施；訂定臨時工無工作之「工資報酬風險（wage payment risk）」之分界規定，即雇主未支付工資給臨時工之無工作時數上限為6個月；開始將臨時僱用契約視為僱用契約（惟在最初26週之臨時僱用期間，仲介與雇員就加入或中斷僱用關係有某種程度之自由）；採行對公司中辦理工會事務之員工保護措施，保護其免於被解僱；撤除職業傷殘員工（occupationally disabled employees）之僱用契約須伴隨再整合計畫（reintegration plan）。

本法案最重要者是將定期契約員工與固定契約員工之工作條件（保障程度）差距減低，有助於定期契約員工有更好的工作機會及對未來更多期望；而解僱之預告期間及程序縮短，對雇主而言可減少其勞動成本。

此法案雖然看來對勞雇雙方都有利，但荷蘭最大的勞工組織－荷蘭總工會（FNV, Netherlands Federation of Trade Unions）表示，在該法案剛實施之際，某些臨時工仲介會將與臨時工簽訂契約的時間提早（predated temporary contracts）以規避此法案之限制，也有仲介於法案實施前解僱其原本之臨時勞工，有些臨時工甚至已與該仲介商合作8、9年之久，換言之，雖然立法良善，但仲介商仍可能透過不同花招讓臨時工無法取得可長期工作之固定契約，但隨著法案實施期間增加，此種情況漸少，因為仲介商仍需要有能力的臨時工補充其人力資源，但比較另人擔憂的是較無技能又是弱勢的族群，只可能租便宜房子，臨時工作所得都用於生活，也極易在強制規定期限之前被仲介商解約，這群弱勢者只能仰賴政府的其他津貼來補充其生活費，使其在勞動市場不安定的狀況得到緩和。

#### (5) 其他

荷蘭規定雇主必須允許其員工享有最低限度之年度休假，此規範於於荷蘭公民法規（Civil Code, 荷文縮寫: BW）之「最低有給年度休假(Minimum paid annual holidays)」中，原則上，雇主必須尊重員工休假之意願，除非有對其產生不利影響之重大商業考量因素。雇主對員工提出休假也應即時回應。

法定之最低限度年度休假為每週工時總額之 4 倍。因此，全時工作者，如每週工作 40 小時，則法定年度休假為 20 日或 160 小時。此種法定最低休假絕不可採付費替代。荷蘭公民法規第 640 條對此也有明確規定，亦即員工有權享有一般休假，絕不可能付費取代，但未使用之休假權經 5 年後失效。

另外，工作與關懷法案(Work and Care Act, 荷文：Wet Arbeid en Zorg) 為保護懷孕員工，規定懷孕員工可於預產期前 6 個星期請假，待產假不得晚於分娩前 4 週。當嬰兒早產時，待產假自動增加到產假中，因此總計仍有 6 週之待產假與產假。婦女分娩，其配偶可請 2 日陪產假，且陪產假期間，雇主必需支薪。

勞動條件法案(Working Conditions Act, 荷文：Arbeidsomstandighedenwet) 亦有保護懷孕員工之規定，當員工向雇主告知其懷孕後，雇主有義務於 2 星期內提供工作上有可能的危險之資訊，以及員工防範其與胎兒發生危險之步驟。懷孕婦女不允許從事如身體負擔吃重的工作類型，如果工作經調整或工時已改變，仍無法讓懷孕婦女完成工作，則雇主有義務暫時性提供不同的工作。假定這樣仍不可行，員工可暫免工作。

此外，勞動條件法案在 2005 年修訂，雇主獲得更多勞工健康與安全服務之選擇自由，亦即可在「標準方案 (standard scheme)」、「客製化方案 (custom-made scheme)」中作選擇。在下述情況下，可選擇勞動條件之客製化方案：

- 客製化方案經由員工代表委員會、職員代表或集體勞動協議同意後實施。
- 須締結相關服務契約。
- 風險評估清單須提交給安全專家、職業衛生專家、公司診療專家、就業與管理諮詢師。

假定上述條件都符合，雇主可將健康與安全服務委外由專業性之公司診療專家，或內部僱用健康與安全專家，或結合上述 2 種型式的客製化方案。

針對平等及反歧視，荷蘭訂有平等待遇法案(Equal Treatment Act, 荷文：Algemene wet gelijke behandeling)，規定

禁止以宗教、信仰、政治信念、種族、性別、國籍、性傾向、婚姻狀況、年齡、殘障、慢性病、契約類型（定期或非定期契約，全時工作契約或部分工時契約）等為由，歧視勞工。與工作相關的每一個人都在法律的管轄範疇內，其中包括雇主、員工、工會、雇主組織與協商勞動條件的相關當事人，當然也包括政府。而法律管轄包含下述工作範疇：招募與擇才、工作配置活動、僱用契約、解僱、就業條件（例如工資、假日、休假、旅遊費用之償還、職業訓練、附加訓練、內補、升遷與勞動條件）。

雖然荷蘭訂有平等待遇法案，但依據荷蘭學者調查研究，荷蘭雇主仍對高齡勞工、移民勞工及婦女存有歧視<sup>16</sup>。

## 2. 荷蘭社會福利制度變革

荷蘭社會福利制度包括失業保險法（Unemployment Insurance Act, 荷文縮寫：WW）、職業失能保險法案（disability insurance act, 荷文：Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 荷文縮寫：WAO）、自雇者失能保險法案（disability insurance act for self-employed persons, 荷文：Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 荷文縮寫：WAZ），以及青年失能規定法案（disability provisions act for young disabled persons, 荷文：Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, 荷文縮寫：Wajong），以及2004年1月1日實施之「（新）失能津貼法案（The Disability Benefits Act, 荷文：Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, 荷文縮寫：WIA）」，取代原有職業失能保險法案。

由於過去社會福利常被不適當的利用甚至濫用，造成政府極大的負擔，近20餘年荷蘭針對社會福利法案作若干改革，包含上述法案中有關加重領取津貼之資格條件、減少津貼數額及領取津貼期間。尤其荷蘭政府自2006年10月1日實施「失業保險法」的大幅改革，降低補助津貼數額及期間，促使失業者重回勞動市場，也使該國政府的福利支出減少。

申請失業津貼之資格條件變動如下：

- (1) 須65歲以下；

---

<sup>16</sup> Remery, C., K. Henkens, J. J. Schippers & P. Ekamper, 2003

- (2) 失業的工作至少是每週5小時工時之工作;
- (3) 無法從所失業的工作得到報償;
- (4) 仍有能力工作;
- (5) 沒有領取疾病補助 (Sickness benefit)、職業失能津貼 (WAO benefit/ full occupational disability)
- (6) 在失業當日符合「在36週內工作26週<sup>17</sup>」, 如果在之前曾做過自雇工作或領過津貼則須將此時間扣除(不列入計算)。

失業津貼的計算, 是在失業後首2個月, 以近期所領薪資計算之75%, 最高每日不得超過 177.03歐元, 之後計算基礎變為70%。失業津貼之給付係以就業經歷來計算, 如係剛好符合失業津貼標準, 最多可領3個月; 如失業勞工係工作多年後失業, 他可領取等同年資之月數之津貼, 最多可領38個月。假定失業津貼與其他家庭收入未達最低保證所得 (the minimum guaranteed income), 還可依「補充津貼法案 (Supplementary Benefits Act, 荷文縮寫: TW) 申請補充生活所需之津貼。

失業者須先向「工作與所得中心(Centre for Work and Income, 荷文縮寫: CWI)」申請工作及津貼, 如果無合適工作, CWI會將案件轉給「員工保險計畫局(Employee Insurance Programs Agency, 荷文縮寫: UWV)」俾給付失業津貼。

通常如果有較少的人領取失業津貼、失能津貼或社會援助, 可當成衡量彈性化勞動市場政策實施成功之指標之一, 如果以這項指標來看, 荷蘭可以說是成功了 (請參考下2頁荷蘭規範失業、失能津貼與退休金相關法案、荷蘭近年領取失業與失能津貼人數比較表)。然而, 荷蘭也有部分失能工作者面臨被認定為已回復健康, 無法領取失能津貼, 但因為身體狀況的限制、無合適之工作機會或是雇主的歧視, 就算經由額外的訓練獲得新技能, 也可能無法再回到勞動市場之窘境。

惟根據荷蘭政府的調查, 僅有少數人在脫離津貼補助方案之後, 再進入勞動市場, 部分失業人口落入工作貧窮、財務困難之狀況, 而現行荷蘭法規無法解決這些人的問題。換

---

<sup>17</sup> 針對藝術家、音樂家及電影業員工, 標準較低, 為「在 39 週內工作 16 週」。

言之，活化的社會安全制度，增加某些弱勢者之社會排除 (Social exclusion)。因此，在荷蘭推動彈性化勞動政策之際所產生的問題，政府所推行的公共就業服務計畫或工作創造，或是生活津貼補助，對這些弱勢者之協助愈形重要。

表12 荷蘭規範失業、失能津貼與退休金相關法案

法案名稱	中譯	適用對象
Disablement Insurance Act (WAO)	失能保險法案	一般失能者
(new) Disablement Insurance Act (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, WIA)	(新) 失能保險法案 <sup>18</sup>	完全失能者 (fully disabled, Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten, IVA <sup>19</sup> )、部分失能者 (partly disabled, Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten, WGA <sup>20</sup> )
The Disablement Provision Act for Disabled from an Early Age <sup>21</sup> (Wajong)	青年失能規定法案	青年失能者
Self-employed Persons Disablement Benefits Act (WAZ)	自僱者失能保險法案	失能之自僱者
Unemployment Insurance Act (WW)	失業保險法案	失業者
Old Age Pension Act (AOW)	退休金法案	退休勞工

<sup>18</sup> WIA 於 2004 年 1 月 1 日實施，取代原有失能保險法案(WAO)，但WAO仍適用於 2004 年 1 月 1 日前申請通過有疾病之失能者。

<sup>19</sup> 完全失能者係指勞工在患病或受傷後之收入總量減少 80%以上者。

<sup>20</sup> 部分失能者係指勞工在患病或受傷後之收入總量減少 35-80%以上者。

<sup>21</sup> 或有學者將Wajong稱之為Disablement Assistance Act for Handicapped Young Persons。

表 13 荷蘭近年領取失業、失能津貼與退休金人數比較表

項目	失能津貼						失業津貼	荷蘭政府為低收入者提供之收入補助					退休金
	領取津貼者總數	失能保險津貼 (WAO)	青年失能保險津貼者 (Wajong)	自僱者失能保險津貼 (WAZ)	新失能法案實施後領取完全失能津貼者 (IVA)	新失能法案實施後領取部分失能津貼者 (WGA)		政府對低收入者之收入補助；在家生活者總計	政府對低收入者之收入補助；在家生活小於 65 歲者	高齡與部分失能勞工津貼 (IOAW)	之前為自僱者之高齡與部分失能者津貼 (IOAZ)	藝術家津貼 (WIK)	
2004 年平均數	968.2	772.6	140.1	55.5	.	.	310.1	361.1	337.6	14.9	2.4		2,469.5
2005 年平均數	933.1	734.2	144.6	54.3	.	.	322	361.7	335.6	12.3	2.2		2,523.4
2006 年平均數	879.3	669.6	151.1	49.6	1.8	8	279.7	345.3	317.6	8.4	2.		2,581.8
2007 年平均數	852.4	617.9	161.1	44.6	6	22.7	217.3	317.8	288.2	6	1.7	2.3	2,632.2

單位:千人

.表示無資料

資料來源: Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

### 3. 荷蘭式的積極性勞動市場政策—推動活化公共就業服務、職業訓練

荷蘭在實施積極性勞動市場政策的主要特色，是將大部分的公共就業服務（public employment service, PES）業務，採契約方式外包（outsource）給私立機構<sup>22</sup>。會有這種改變的想法，係一般私部門較公部門之服務較有效率且服務品質較好。但荷蘭政府並未將所有的就業服務及訓練部門外包私營，仍有部分的服務保持公有。

荷蘭外包公共就業服務業務有其歷史背景，自1991年，公共就業服務開始脫離社會事務與就業部管轄<sup>23</sup>，而改由三方代表所管理，但在當時，政府仍持續支應公共就業服務資金。1995年，三方架構下的分析評估顯示政府方面的缺點，因此政府不再派官方代表，而由獨立專家學者取代。荷蘭的工作與所得委員會（Council for Work and Income），就是包含社會夥伴的特殊公立機構，提供政府積極性勞動市場政策之建議。

荷蘭政府從此將實施積極性勞動市場政策之重點從公共就業服務轉移至失業津貼，而原隸屬公共就業服務有關工作再整合、職業訓練的業務也轉變為民營。

荷蘭於2000年在社會福利相關業務有重大的組織變革，該國社會福利局（Social Security Agency, 荷文縮寫:UVI）、國立社會保險機構（National Institute for Social Insurance, 荷文縮寫:LISV）合併至員工保險計畫局（Employee Insurance Programs Agency, 荷文縮寫:UWV），因此提供失業者及失能者津貼、外包再整合服務給私立供應者一併成為員工保險計畫局的業務。

另外依據改革後的社會援助法案(Social Assistance Act)，地方（市）政府主政有關福利接受者的再整合工作，包括一些高齡勞工、有職災退休金勞工(Labours with survivors' pension)或無法領取津貼的人。地方政府正推動更積極與量身

<sup>22</sup>從2001年開始，這種公共服務業務外包的方式，同樣也出現在荷蘭公共運輸業，在荷蘭社會中，外包係依循降低政府角色的改革趨勢。荷蘭也是國際上少數幾個實施將大部分公共就業服務外包的國家之一。

<sup>23</sup>於1990年代初期，荷蘭政府所辦理之公共就業服務因固守舊習，一成不變，使社會夥伴十分不滿，致有此重大改變。



定做的再整合策略，因為地方有更充裕的資金及誘因對合適方案投注財力。

從事再整合服務之私立供應者與荷蘭政府所簽訂合約保證至少35%以上的失業者(也就是再整合公司的客戶)可以重新進入勞動市場。但也有學者批評這個比率偏低，甚至不需再整合公司的服務，這些失業者也有35%或更高的比率進入勞動市場 (Jaap de Koning, 2004)。

另一方面，因公共就業服務亦有其存在的必要性，例如增進勞動市場的透明度，蒐集尋職者及工作空缺等，新的公立就業機構—工作與所得中心(Centres for Work and Income)<sup>24</sup>，取代了原有的公立就業服務機構，成為辦理積極性勞動政策的主要機構，辦理蒐集人才資料及工作媒合，協助失業者同時申請工作與領取失業津貼，並提供職業選擇與生涯指導的服務，惟不包括職業訓練與再整合服務。

荷蘭地方政府是提供失業者或失能者社會援助津貼的主要單位<sup>25</sup>。在「工作優先 (work first)」的理念下，荷蘭多數市政府所提供之津貼，甚至並非申請就能取得，而是在申請者身心狀況合適情形下，需要做一些社區服務工作，才能獲得津貼<sup>26</sup>，給予失業者「有施有得」的觀念，讓失業者可以在從事社區服務之餘找工作，與就業市場維持一定程度的聯結，並維持或學習基礎的工作技能，遠離長期失業之窠臼。

從另一角度來看，荷蘭政府在實施積極性勞動政策以增進工作機會方面，幾乎將大半經費用於供給面的勞動政策措施，且並不特別針對特定對象或團體採行特別措施，因此一般人都有機會獲得荷蘭推動彈性化勞動市場政策所增加之工作機會。

比較特殊的是荷蘭在「工作與家庭和諧 (reconciliation of

---

<sup>24</sup>當工作與所得法案(work and income Act)2002年1月1日開始實施時，荷蘭政府於全國各地設立131個工作與所得中心(Centres for Work and Income, 荷文縮寫: CWI)，提供失業者一次買齊服務 (one-stop service)，可同時申請津貼與找尋工作。

<sup>25</sup>荷蘭有2種社會援助津貼給付方式，其一是員工保險計畫局 (Employee Insurance Programs Agency, 荷文縮寫: UWV) 處理失業保險津貼，另一是市政府 (municipalities) 處理社會援助津貼。

<sup>26</sup> 在其他OECD國家(如美國)，「工作優先」策略係針對就業較困難之對象，如多重就業障礙者，提供短期補助之社區工作機會，並以個案管理方式排除其就業障礙，並增進其未來就業能力；在荷蘭，「工作優先」策略當然也是失業者重回勞動市場之跳板，但從事社區工作是為獲取津貼，而非屬於短期工作。

work and family life) 」之政策方面，特別針對促進家中有小孩之父母親的勞動參與有額外措施；且有特別措施針對青年人完成教育，避免其中輟學業，或結合教育與學徒制增加其技能，並以與勞動市場需求整合。另外，荷蘭全國131個工作與所得中心近2年也提供高齡勞工重新進入勞動市場計畫，並希望在2008年達成3萬個高齡失業者再進入勞動市場的目標。

表14 荷蘭與社會安全及積極性勞動市場政策相關之組織  
-包括從前與現有的組織

組織名稱	英譯	中譯	任務	公/私立
Arbeidsvoorziening	Public employment service (not in existence anymore)	公立就業服務機構 (目前已不存在)	1. 增進勞動市場透明度 2. 工作經紀者 3. 實施積極性勞動市場政策	公立
CWI: Centrum voor Werk en Inkomen	Centre for Work and Income (the new public employment agency)	工作與所得中心 (新的公立就業機構)	1. 概況說明 2. 增進勞動市場透明度 3. 協助申請失業津貼 4. 工作媒合	公立
UVI: Uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid	Social Security Agency (now merged into UWV) Organized on a sectoral basis	社會福利局 (現已合併至 UWV)由部門別為基礎所組成	1. 提供失業者及失能者津貼 2. 外包再整合服務給私立供應者	公立
LISV: Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen	National Institute for Social Insurance (now merged into UWV)	國立社會保險機構 (現已合併到員工保險計畫局)	從前的社會安全之立法機構	公立
UWV: Uitvoering Werknemers-verzekeringen	Employee Insurance Programs Agency	員工保險計畫局	1. 提供失業者及失能者津貼 2. 外包再整合服務給私立供應者	公立
RWI: Raad voor Werk en Inkomen	Council for Work and Income (Involves the social partners)	工作與所得委員會 包含社會夥伴	提供政府積極性勞動市場政策之建議	公立
Gemeentelijke sociale dienst	Municipal social service	市立社會服務	1. 提供社會援助津貼 2. 外包再整合服務給私立供應者	公立
Reintegratiebedrijf	Reintegration firm	工作再整合公司	1. 提供訓練及/或人員配置服務給失業者或失能者 2. 外包再整合服務給私立供應者	私立

資料來源: Jaap de Koning, The Reform of the Dutch Public Employment Service, 2004

#### 4. 荷蘭的社會對話—和諧共商的「波德模式」(Polder Model)

波德係指海埔新生地，由於荷蘭約三分之一土地比海平面低，必需要靠風車把水汲出地平面，因此荷蘭人必須共同合作避免淹水，也因此這個低地之國的人民普遍較其他歐洲人更有勤奮工作與彼此合作的特質。在荷蘭，有關社會、經濟政策之目標及達成方式，是藉由不同團體在不同層級之討論、諮商成果。在公司層級，員工代表委員會(Works Council)與管理階層進行諮商；在部門別層級，工會與雇主組織針對集體僱用條件進行諮商；在全國層級，勞雇組織可於經濟社會委員會(Social Economic Council, 荷文: Sociaal Economische Raad, 荷文縮寫:SER)與勞工基金會(Labour Foundation, 荷文:Stichting van de Arbeid)進行諮商，故所有組織都是荷蘭諮商系統中的一份子。如前所述，於1982年，荷蘭勞資政三方為解決國內經濟與失業問題，共同協力研商解決之道，這種對話模式，也就被稱為「波德模式」。

其中，勞工基金會則由荷蘭的3個主要工會及3個主要的雇主組織所組成，是於1945年5月17日即依法所成立的論壇，也是該國勞資在國家層級上正式諮商討論的場合。諮商結果最終以備忘錄(memorandums)、正式聲明(statements)或其它基金會建議之勞資協議等文件呈現。

經濟社會委員會則是因產業組織法案(The Industrial Organisation Act)之實施，於1950年所建立的組織，該組織成員包括工會與雇主組織，以及政府任命之王冠代表(Crown representatives, 指頂尖學者)，這些成員針對經濟社會議題對荷蘭政府與國會提出建言，該委員會亦監控商品與工業理事會(commodity and industrial boards)及負責數項經濟社會法案之實施。另外，在勞工基金會要討論之重要諮商議題會先由經濟社會委員會提出，繼而在勞工基金會之平台上討論—尤其是就業條件與勞資關係。

據荷蘭總工會(FNV)及荷蘭工業與雇主總會(VNO-NCW)表示，該國的社會對話模式是自然而然形成，荷蘭人因應大環境之下的種種變化，透過表達自己的意見與聽取他人的想法，或許加上一些退讓或交換(trade-off)，謀求一種平和的解決之道，雖然解決方式不見得是最好，但大家都能接受，而經過一段時間試行之後，社會夥伴還是可以再對話，提出新的意見，因此這種對話機制讓大家都尚稱滿意。但此種諮

商也有所謂的地雷地帶，荷蘭總工會表示，除了解僱法 (dismissal law) 無商量餘地之外，其餘議題都可以談判。

社會對話除了正式的諮商場合之外，社會夥伴也會透過非正式場合進行意見交換，尤其是勞、雇組織藉由餐會較為輕鬆的場合，詢問彼此的底線，先談妥未來在正式場合中議題的可行方式，以便在正式諮商時能順利解決問題；也可以說，荷蘭社會對話模式包括各種正式與非正式場合，而且因為彼此相互信賴，不會因在非正式對話談妥的內容，在正式場合反悔，所以非正式場合在某些重要議題的協商上反而佔有重要角色。

社會夥伴對各項重要議題採取共識決來做決定，由於經常對話、交換意見的關係，荷蘭勞工發動罷工的情形並不常見，但為特別議題也會採遊行倡議的方式表達想法。荷蘭勞資爭議亦較歐陸各國為少，即使發生爭議，也能透過先對話商議，如果不合意時再上法院等務實方式解決。

據荷蘭工業與雇主總會(VNO-NCW) 社會處任職的Mr. Sip Nieuwsma於接受參訪時表示，荷蘭是小國，周圍環繞的法、德都是大國，列強環伺，加上荷蘭早年水患頻仍，為了求生存，因此荷蘭人身體裏自然存在有「共同合作把問題解決」的基因，這是荷蘭的社會對話可以自然發展且發展良好的原因，他認為其他國家可能無法抄襲。

另外，VNO-NCW及人力資源公司於訪談時皆表示，近年社會對話的進展情況已不如從前，可能原因為荷蘭彈性化已走到一個無法跨越的分水嶺一面對急速變化的世界情勢，資方的解僱必須更有彈性，但荷蘭工會完全不允許談到解雇方面的改變；加上荷蘭式的社會對話，每個團體的代表都會表達其意見，每個人的聲音都會被聽到，在沒有急迫問題(如高失業)需要解決的情況下，會議協商中常常是各說各話，無法達成協議。

表15 荷蘭社會對話之主要組織

英文/荷文/網址	中譯	概述
Social Economic Council, 荷文: Sociaal Economische Raad, 荷文縮寫: SER <a href="http://www.ser.nl">www.ser.nl</a>	經濟社會委員會	於1950年依公法成立，委員會成員包括工會（11位）與雇主組織（11位），以及社會事務與就業部所任命之學者（11位），這些成員針對經濟社會議題對荷蘭政府與國會提出建言。 經濟社會委員會參與成員為三方代表。 SER是荷蘭政府之主要諮詢單位。
Labour Foundation, 荷文: Stichting van de Arbeid <a href="http://www.stvda.nl">www.stvda.nl</a>	勞工基金會	於1945年（戰後）依私法成立，由荷蘭的3個主要工會及3個主要的雇主組織所組成，是於1945年5月17日即依法所成立的論壇，也是該國勞資在國家層級上正式諮商討論的場合。 勞工基金會之參與成員為勞雇雙方代表。 社會夥伴於勞工基金會中提出建議。
Netherlands Trade Union Confederation, 荷文: Federatie Nederlandse Vakbeweging FNV <a href="http://www.fnv.nl">www.fnv.nl</a>	荷蘭總工會	勞工基金會中之主要勞工組織，亦是荷蘭最大的工會，約代表120萬勞工。 於勞工基金會占4席席位。
Confederation of Christian Trade Unions in the Netherlands, 荷文: Christelijk Nationaal Vakbond CNV <a href="http://www.cnv.nl">www.cnv.nl</a>	荷蘭基督教徒總工會	勞工基金會中之主要勞工組織。 於勞工基金會占2席席位。
Trade Union Federation for Intermediate and Higher Employees, 荷文: MHP Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel <a href="http://www.vakcentralemhp.nl">www.vakcentralemhp.nl</a>	中高級員工總工會	勞工基金會中之主要勞工組織，主要代表中高等技術勞工。 於勞工基金會占2席席位。
Confederation of Netherlands Industry and Employers, 荷文: Vereniging VNO_NCW <a href="http://www.vno.ncw.nl">www.vno.ncw.nl</a>	荷蘭工業與雇主總會	勞工基金會中之主要雇主組織，亦是荷蘭最大的雇主組織，會員約有11.5萬個企業，約代表80%之雇主。 於勞工基金會占4席席位。
Royal Dutch Association of Small and Medium-sized Enterprises, 荷文: Koninklijke Vereniging MKB_Nederland <a href="http://www.mkb.nl">www.mkb.nl</a>	荷蘭皇家中小企業總會	勞工基金會中之主要雇主組織。 於勞工基金會占2席席位。
Dutch Federation of Agricultural and Horticultural Organisations, 荷文: Vereniging Land en Tuinbouworganisatie Nederland LTO <a href="http://www.lto.nl">www.lto.nl</a>	荷蘭農業與園藝組織聯合總會	勞工基金會中之主要雇主組織。 於勞工基金會占2席席位。

## 5. 終身學習與生命進程儲蓄方案 (Life-course<sup>27</sup> saving scheme)

為了促進勞動市場參與期間能更長久，終身學習以獲致新技能有其必要，訓練可提升勞動力素質，避免資格被淘汰，也可增進尋職者在勞動市場找到固定工作，或適應變化大的勞動市場。且經學者估算，受過在職訓練的勞工普遍較其他未受過訓練者多賺取 5%<sup>28</sup>。

荷蘭社會事務與就業部在終身學習政策上，係配合該國教育、文化與科學部，提供終身學習之誘因與資訊，促使該國中等職業訓練教育系統能反映勞動市場需求，包含地方性、企業之特殊需求。

雖然荷蘭實施綜合性的終身學習措施，企圖使其人力資源能迅速反應全球化下的經濟情況，但實際上特別需要終身學習的低技術勞工、臨時契約勞工或中高齡勞工，反而訓練機會較少，反而是荷蘭婦女從終身學習制度中獲益很多，由於推動部分工時工作，荷蘭婦女得於空暇時間參加在職教育、社區課程或成人教育。

荷蘭勞工基金會於 2006 年 3 月提出「朝向勞動市場更寬更久之就業能力 (Towards broad and durable employability on the labour market)」報告，建議應給予荷蘭人空間與機會以增進知識、能力與技能，但也要挑戰其開拓經濟與社會參與、開創其工作與所得安全之主動性，該基金會並表示雖然訓練係就業政策重要的一環，但其他如促進彈性化工作之變化、人員流動性、非正式學習與能力認證亦是就業政策的一部分。現今終身工作已逐漸消失，因此勞工必須有機會投資自己，訓練與增加自己的「可僱用性 (employability)」有助於提升幫助荷蘭經濟成長之生產力，這些因素也同樣有助於社會融合 (social cohesion)。

在促進人民終身學習方面，荷蘭政府推動結合教育、訓練與工作之政策規劃方向，以活絡就業市場之目標也與上述報告相符。另外，荷蘭發展認證制度，建立勞工所需能力與經驗之標準，以增進現在已就業勞工之職位，或者幫助失業者找到工作。

<sup>27</sup> 也有人將 life-course 稱為 life-span.

<sup>28</sup> De la Fuente and Ciccone, Human capital in a global and knowledge-based economy, 2002

此外，荷蘭大學或職校並設有短期學程教育，例如密集修習幾個月，可獲得學校發給學習領域之證書，同樣有助於尋找工作、培養技能與增進勞動力。

生命進程計畫（Life-course Plan）近年在OECD國家被廣泛地討論。基本上，生命進程計畫並不是特別為終身學習所設計的制度，而是勞工可以依據自身需求調整工作期間，可說是「我就是自己生命進程的作家（to be the authors of their own life courses）<sup>29</sup>」，當然員工也可利用此計畫離開職場一段時間，為提升自身能力至學校或訓練機構進修。

荷蘭社會事務及就業部於2006年1月1日開始實施「生命進程儲蓄方案（Life-course savings scheme, 荷文: levensloopregeling）」，讓員工可儲存部分薪資，用於支應進修、失業等離開職場之無薪資狀況（unpaid leave）時的生活所需。每年最高可儲存淨薪資之12%作為生命進程儲金，最多總共可儲存年度淨薪資之210%，且此儲金為免稅（tax-free）。且失業者不管有無此儲金帳戶，皆不會影響請求失業保險津貼（unemployment insurance allowance）或職業失能津貼（occupational disability allowance）的權利，對勞工無形中更多一層保障，且這份保障係員工平時累積所儲備。

上述無薪資狀況包括如下情況：

- 需要照顧嚴重生病的子女或父母—長期事假(long-term compassionate leave)
- 希望能休息或旅行1年(休息)
- 需要照顧未滿8歲之幼兒—親職假（parental leave）
- 想要進修
- 希望在退休前休息
- 員工也可用此儲蓄方案作為支付無給休假期間之費用

舉例來說：

- 當2年中儲存12%之淨薪資以後，員工可用來支應3個月之全薪休假。
- 在大約6年之儲存期之後，如員工接受休假期間可獲得70%所得，則可用於支應約52週之休息。

<sup>29</sup> Peter Whiteford, Life course policies and the labour market, 2007



如果員工有意願加入生命進程儲金方案，可以告知雇主，雇主不可拒絕，在雇主支付工資時，就將部分比例的總薪資直接存入個人生命進程儲金帳戶中，由於荷蘭部分工時勞工也多，故如果員工有多於 2 個以上之雇主，可以單獨在每位雇主之下設立生命進程儲金帳戶，於 2005 年 12 月 31 日未滿 51 歲的員工，可以允許儲存總薪資最高達 12%，總儲蓄金額最高可達到年總薪資之 210%。。

員工也可利用此生命進程儲金計畫籌備及早退休之用。當員工在 2005 年 12 月 31 日滿 51 歲以上但未滿 56 歲，可以允許儲存總薪資之 12% 以上，總儲蓄金額可達到年總薪資之 210%。當員工在 2005 年 12 月 31 日已滿 56 歲，則可利用提早退休方案 (early retirement scheme) 與退休前方案 (pre-pension schemes) 包含減稅等財務優勢，但假如員工所服務公司無上述兩項方案，可加入生命進程儲金方案，每年最高可儲存總薪資之 12%。對高齡員工而言，此儲金方案相對於一般員工可存更多儲金。

假如員工退休金不夠充足，可以利用生命進程儲蓄存款增補於退休金中，並告知金融機構，如此存款可優先存於利息較高之帳戶，且生命進程儲蓄存款移轉至退休金帳戶之金額可以免稅。但最晚須於 65 歲前 1 日或發放退休金開始的前 1 日 (可能是 65 歲前或後) 提出申請。

當失業時，生命進程儲金仍保持在此失業員工之個人帳戶之內，不受失業所影響，直到再工作時，即可開始存款。

生命進程儲金係由雇主存入個人專門帳戶，當雇主破產倒閉時，該 (前) 雇主仍需提撥此款項給員工，除非該雇主不見蹤影，在此狀況下，相關金融機構將要付款項給員工，但是要一次付清或分期付款 (in a single lump sum or in instalments)，須視員工與金融機構之前的協議而定。員工對是否保留生命進程儲金帳戶也可自由選擇，可以留存至下次受僱時再繼續存款，或是提取可減稅儲金。

荷蘭社會事務及就業部在推動此制度一年半之後，調查發現勞工參與此制之比率僅有 5%，比率不算高，該部表示由於此制度尚屬新計畫，因此可能有不少勞工不知曉此計畫，且勞工可自由選擇是否參與，不具強制性，另外亦有學者對

勞工是否對未來不確定的變化有能力或想法去規劃表示存疑，認為此制度仍算是實驗性階段，因此勞工參與率不高<sup>30</sup>。

基本上，此制度設計是在不影響國家財政下，鼓勵勞工平時儲存基金以備未來失業、退休、進修、養兒育女、照顧年邁生病父母等，在個人生涯中可能遇到的種種狀況所需，在離開職場時能有錢過生活，可謂離開職場的保護傘。

---

<sup>30</sup> Prof. Jaap de Koning於接受參訪時表達之意見。

## 肆、荷蘭促進勞動市場特定團體就業之措施及推動成果

### 一、促進高齡勞工就業措施及推動成果

#### (一) 促進高齡勞工就業措施

依據歐盟里斯本策略 (Lisbon strategy) 的目標，針對高齡勞工部分，希冀歐盟於 2010 年達到 55 至 65 歲高齡人口之勞動市場參與增加 50%，而荷蘭政府依該國情況自行所設定的目標是在 2020 年達到高齡人口之勞動市場參與增加 50%。

與其他 OECD 會員國比較，荷蘭人口老化的情況算是較緩和的，原因之一就是該國在 1960 年代開始的國際移民。

然而，荷蘭超過 65 歲人口與工作年齡人口之比率，亦即高齡依賴度比率 (the old-age dependency ratio)，於 2000 年約 20%，但預估至 2050 年將上升至 40%，幾乎是 2000 年的 2 倍，因此荷蘭的勞動力可能將於這幾十年中漸次下滑，此發展趨勢也表示荷蘭的公共支出漸增、勞動力短缺與較低的經濟成長率，荷蘭人稱之灰色壓力 (Grey pressure)，要減緩此壓力，讓中高齡者參與勞動市場是極為重要的，荷蘭政府也有此認知，欲以改革扭轉變遷。從 OECD 的統計預估顯示，OECD 僅有荷蘭與芬蘭 2 個國家可成功反轉高齡就業減少的長期趨勢。

事實上，在過去 10 餘年來，在 65 歲前退休在荷蘭逐漸普遍，有此現象的部分原因是過去荷蘭推動的提早退休計畫 (early retirement scheme VUT)，而現在荷蘭政府則想阻擋人口老化所致社會福利系統及政府財政永續性的壓力，以「限制提早退休方案 (Limiting early retirement schemes)」、「促使重返職場 (Encouraging a resumption of work)」為 2 項主要措施期使高齡勞工續留在職場或重新進入勞動市場。

約於 1995 年，荷蘭政府與社會夥伴協議以基金式資本累積與精算的退休前方案 (capital-funded and actuarially neutral pre-pension schemes) 取代深植人心的職業退休金方案—提早退休方案。經過多年推動，依據荷蘭 2005 年的統計顯示，目前適用提早退休方案的員工僅有 2%，而適用退休前方案者有 87%，期間的過渡措施於 2015 年屆期；而現有的退休金方案 (new Pension Act) 仍在討論之中，退休前方案將可能整合於一般的職業退休金當中，提早退休將致退休金減少，較晚退休將使退休金增加—荷蘭政府認為這樣可增進勞工工

作更長久之誘因。另外，荷蘭政府與社會夥伴獲致協議之生命進程儲蓄方案（life-course savings scheme），於2004年開始討論起草，2006年正式推動，該方案讓勞工可選擇於平時儲蓄基金，勞工若儲金充沛，亦可選擇提早退休。

在2005年1月1日超過55歲之高齡勞工，仍適用於退休前方案，可據該方案領取退休金；但任何超過55歲之高齡勞工在提早退休方案及退休前方案所適用之稅金減免於2006年1月1日廢止。退休方案目前所設定之最低退休年齡為63歲，前提是已工作40年者；法定最低退休年齡為65歲。

荷蘭高齡者原來另有一提早退休的管道—失能津貼，由於先前申請失能津貼條件較寬鬆，不少高齡者藉領取失能津貼提早退休。2004年1月1日實施之「(新)失能津貼法案(The Disability Benefits Act)」後，加重領取失能津貼之資格條件、減少津貼數額及領取津貼期間，並將失能者分類為部分失能與全部失能者，適用不同比例津貼，因此失能津貼方案不再是高齡者提早退休之捷徑，領取失能津貼者也較新法適用前為少。

另外，原失能保險費係由雇主依員工經驗等級支付，此措施的立意原本是要雇主善盡照顧員工之責，但其潛在副作用卻造成雇主無意願僱用可能較易申請失能津貼方案的員工—例如高齡者。為了解決此問題，2004年實施之失能津貼法案規定，雇主可免除支付企業內現有55歲以上員工及未來僱用50歲以上員工之失能保險費固定支出部分；另外，在2006年1月1日實施之「新失能保險計畫(new disability insurance scheme)」，更提供雇主繼續任用部分失能者之誘因，政府將補償薪資與失能津貼之差額，以使部分失能者得以續留在勞動市場。

此外，失能津貼法案中，荷蘭政府減少失業津貼數額及恢復對高齡失業者之尋職要求(job-search requirements)，鼓勵失業高齡者接受薪資比原先工作為低之新工作，荷蘭政府打算讓55歲以上被解僱勞工，在某些條件下（如工作內容與時間與先前工作相似），得以先前之較高薪資為津貼基礎。如果在正常退休(normal retirement)前10年是做部分工時工作，則無法領到全額退休金（但至少領取全時工作退休金之半數），因此失業之高齡勞工在法規轉變下，也不得不開始找工作。

荷蘭政府也於2000年代<sup>31</sup>開始藉各項政策措施，企圖改變雇主對高齡勞工之負面看法。2001年建立「高齡人口與就業高級小組（high-level Taskforce on Older People and Employment）」針對促進50歲以上勞工之就業因素作確認分析；2004年5月開始實施針對年齡歧視之禁令；2004年12月，荷蘭社會事務與就業部向國會提出高齡勞工於退休後再進入勞動市場之法案，其後並賡續依據高齡人口與就業高級小組報告，研擬推動促進高齡者重返職場相關措施，希望藉財務誘因，例如每年扣抵稅額（tax credit），以促進高齡勞工之就業。

## （二）促進高齡勞工就業措施及推動成果

依據2008年3月荷蘭統計局發佈之資料，荷蘭於2006年間與前幾年比較，已有愈來愈多的高齡者在荷蘭工作。該年55歲至65歲者在勞動市場獲得有酬工作者占48%，較2000年之38%多出約10%，其中以高齡婦女之增幅比率較大。

高齡勞工勞參率上升，原因之一即是荷蘭政府推動「限制提早退休方案」、「促使高齡者重返職場」措施之成果，原計畫退休之高齡者仍持續留在勞動市場，故無論男、女之提早退休人數於2004年（實施新失能津貼法案）後都漸次減低（詳如荷蘭2002-2006年中高齡者之工作年資與退休人數比較表）。

相較與其他歐洲國家，荷蘭高齡勞工因勞參率較高（以2007統計來看，55歲-65歲之勞參率為47.3%），因此產生貧窮發生率（poverty incidence）之風險也較低<sup>32</sup>。

另外，依據荷蘭跨學科人口統計學會(The Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, NIDI)調查，荷蘭高齡勞工之生產潛力仍頗可觀，而荷蘭雇主一般對僱用高齡勞工之態度亦屬開放，但是荷蘭高齡勞工反而對自己較無信心。癥結是實際參與勞動市場者是勞工本身，因此是否持續工作之最終決定權者仍是勞工；另外荷蘭雇主也應以平等心對待高齡勞工（Equal in good times, unequal in bad times），避免

<sup>31</sup>2000年開始，荷蘭勞動市場緊縮，缺工狀況頻生，因此勞動市場也亟需中高齡勞工加入。

<sup>32</sup>Burniaux, J-M., F. Padrini and N. Brandt, 2006

在經濟衰退、企業瘦身時，第一步即想到解僱高齡者<sup>33</sup>，使高齡勞工獲得無障礙無歧視的空間，以讓中高齡者願意延後退休。

---

<sup>33</sup> Dalen, H.P. van & K. Henkens, The Double Standard in Attitudes toward Retirement - The Case of the Netherlands, 2005

表 16 荷蘭 2002-2006 年中高齡者之工作年資與退休人數比較表

單位：千人

年齡層	性別	期間	總人口	年資 < 1 年	年資 1 - 5 年	年資 5 - 10 年	年資 10 - 20 年	年資 ≥ 20 年	年資不確定	平均年資	已退休或早退休者
45-54 歲	男女總數	2002	2,282	119	314	240	416	551	15	14	•
		2003	2,279	96	346	240	420	552	15	15	5
		2004	2,290	83	356	274	406	527	18	14	9
		2005	2,311	86	317	320	405	545	17	15	6
		2006	2,339	106	288	373	422	541	18	14	5
	男性	2002	1,154	57	157	126	239	426	6	17	•
		2003	1,151	48	162	122	243	416	7	17	2
		2004	1,154	43	169	140	228	394	8	16	2
		2005	1,164	50	145	156	230	403	9	16	2
		2006	1,177	60	145	178	239	383	9	16	2
	婦女	2002	1,128	62	157	115	177	125	10	11	•
		2003	1,128	48	184	118	177	136	9	11	3
2004		1,135	40	187	134	178	134	10	11	7	
2005		1,147	36	172	164	175	143	8	12	4	
2006		1,162	46	143	194	183	159	9	12	3	
55-64 歲	男女總數	2002	1,754	23	70	70	146	340	7	21	366
		2003	1,834	22	79	73	162	355	7	21	383
		2004	1,897	17	87	92	169	371	7	21	391
		2005	1,949	20	79	103	177	384	10	21	387
		2006	1,997	25	83	130	188	397	10	20	379
	男性	2002	883	14	45	42	84	272	4	23	206
		2003	923	16	49	45	90	280	3	22	210
		2004	955	11	51	53	90	294	4	23	213
		2005	981	13	50	59	91	295	6	22	219
		2006	1,005	18	54	70	95	299	5	22	215
	婦女	2002	872	9	25	28	62	69	2	16	160
		2003	911	6	30	28	72	76	4	17	173
		2004	942	6	36	38	79	78	3	16	178
		2005	968	7	29	44	86	90	4	17	168
		2006	992	7	30	60	93	98	5	17	164

1. • 表示無資料

2. 已退休或提早退休者係指不再找尋 12 小時工時以上工作者。

## 二、促進婦女就業之措施及推動成果

### (一) 荷蘭婦女就業特點

#### 1. 從事部分工時工作婦女比例高：

依據荷蘭統計局之資料，自 2000 年至 2006 年間，荷蘭婦女每週工時為 1 至 34 小時者約占婦女勞動市場之 7 成，尤其每週工時為 20 至 34 者占多數，約占婦女勞動市場之 4 成。

另依據 OECD 之統計，荷蘭於 2006 年從事部分工時者<sup>34</sup>占整體勞動市場之 35%，其中荷蘭婦女約占部分工時勞工之 75%。

表 17 荷蘭部分工時與全時工作婦女占婦女勞動市場之比率  
2002 年至 2006 年

單位：%

期間	2000			2002			2004			2006		
	1-19	20-34	>35	1-19	20-34	>35	1-19	20-34	>35	1-19	20-34	>35
特質/每週工時												
單身	2	4	7	3	4	7	2	4	7	2	4	6
配偶/無子女	6	11	14	5	11	12	5	12	11	6	11	11
配偶/有子女	16	18	5	16	19	5	16	20	5	15	20	5
單親	1	2	1	1	3	2	1	3	1	1	3	2
子女大於或等於 18 歲者	3	2	3	3	2	3	4	2	3	4	2	3
子女小於 18 歲者	3	0	0	3	0	0	3	0	0	3	0	0
其他家庭	0 註	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0
小計	31	37	31	31	39	30	31	41	28	32	40	27

註：比率以四捨五入法未達 1% 者，以 0% 計。

資料來源：Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

<sup>34</sup> OECD 對部分工時者之定義為每週工時 1-30 小時者。



表 18 歐洲國家從事部分工時工作註比率比較表

單位：%

比較項目	部分工時就業占總體就業比率			婦女在部分工時就業之比率		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
OECD	16.1	16.3	16.1	71.4	72.0	72.1
OECD 歐洲地區	15.4	15.8	16.0	77.4	77.1	76.6
比利時	18.9	18.5	19.3	81.3	81.7	81.1
捷克	3.1	3.3	3.3	72.9	72.8	72.8
丹麥	17.3	17.6	18.1	64.5	63.8	66.2
德國	20.1	21.8	21.9	82.8	81.4	81.1
冰島	16.6	16.4	16.0	75.0	76.2	74.2
愛爾蘭	19.3	19.6	19.9	80.3	80.2	78.7
希臘	6.0	6.1	7.5	68.9	69.5	67.0
西班牙	8.5	11.3	11.1	81.0	78.9	79.3
法國	13.2	13.5	13.3	81.0	79.4	79.4
義大利	14.8	14.6	14.9	77.1	79.0	78.4
盧森堡	13.2	13.9	12.7	91.9	93.2	93.1
荷蘭	35.0	35.7	35.5	76.0	76.3	75.5
奧地利	15.4	16.0	17.3	86.9	84.4	83.1
波蘭	12.0	11.7	10.8	65.7	66.5	67.0
葡萄牙	9.6	9.8	9.3	67.0	67.9	65.8
斯洛伐克	2.8	2.6	2.5	69.0	69.2	70.0
芬蘭	11.3	11.2	11.4	63.3	63.6	62.9
瑞典	14.4	13.5	13.4	69.5	63.1	67.3
英國	24.0	23.5	23.4	78.3	77.8	77.6
土耳其	6.6	5.8	7.9	59.4	59.4	58.6
挪威	21.1	20.8	21.1	74.1	74.6	73.5

註：OECD 所定義之部分工時為每週工作 1 至 30 小時。

資料來源：OECD Employment Outlook, 2007

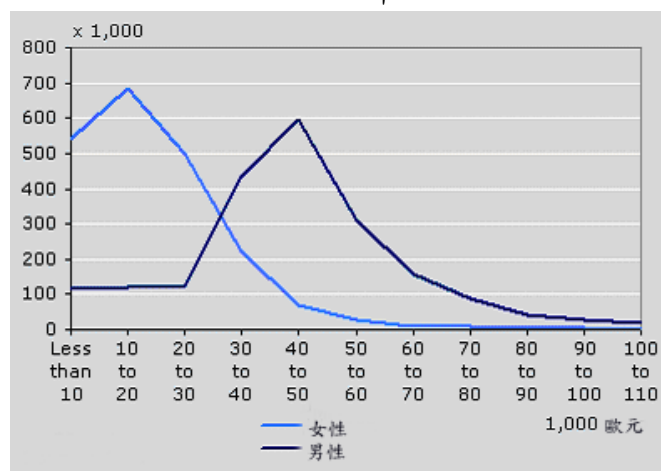
## 2. 荷蘭婦女普遍較其配偶之薪資低：

依據荷蘭統計局 2007 年 11 月所發佈之統計資料，該國在 2004 年間，年齡在 25 至 54 歲之女性約有 270 萬有配偶，而大部分婦女都賺得比配偶少，大概僅有 2 成婦女薪資比配偶多。且不到 2 成婦女薪資多於荷蘭年平均薪資（2.9 萬歐元），但相對地，其丈夫約有 75% 之薪資多於年平均薪資。平均而言，婦女的年收入較其配偶少了約一半左右，因此荷蘭也有明顯的性別所得差異（gender income gap）。

大約 75% 的荷蘭人為雙薪家庭，其中 2 成薪資比配偶多之婦女，與配偶之薪資差距其實很小，且大多情況是婦女工時較其配偶多，或是其配偶係從事部分工時工作。

從「婦女與其配偶所得比較圖」，可看出荷蘭之婦女所得呈倒 V 字型，約從 20 歲後所得漸降，其配偶所得也呈倒 V 字型，但係從 40 歲至 50 歲後漸降。

圖 3 婦女與其配偶所得比較圖  
2004 年



資料來源: Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

## 3. 更多婦女選擇教育訓練與進修，且年輕女性較年輕男性獲得更好的教育

依據荷蘭統計局 2005 年至 2006 年之統計數據，該國年齡在 25 至 34 歲女性，較同年齡層男性受到更好的教育，愈來愈多女性受高等教育，多數大學學士或以上學歷者係女性，其中 53% 之大學畢業生為女性。

相較荷蘭男性，荷蘭女性也較有求知慾，從 2006 年統計來看，

25 至 64 歲之荷蘭婦女中，有四分之三者已完成其高中以後的正式體制教育（post-secondary education），包括大學、職業教育、在職教育與成人教育等。

#### 4. 當子女長大，大部分婦女仍如以往從事部分工時工作

依據荷蘭統計局 2000-2006 年之統計資料來看，荷蘭在職媽媽從事部分工時工作比例高，且隨著小孩長大，大部分婦女仍舊從事部分工時工作。相較在職媽媽，荷蘭小孩的父親通常仍繼續從事全時工作，且鮮少改變其工時。

以生養第 1 個小孩而言，超過 3 分之 1 的荷蘭媽媽仍維持其原工作時數，約 3 分之 1 的荷蘭媽媽降低其工時，僅有 10% 者停止工作，但約 15% 者在婚後，不管有無小孩，都未進入勞動市場。

約有 3 分之 1 的荷蘭媽媽從事全時工作（每週工時 35 小時或以上），且未因小孩出生與否而改變；2 分之 1 的全時工作婦女因養育子女因素而降低工時，其中以每週工時 12 至 35 小時者最多，如要細分，最受歡迎的部分工時為每週工作 20 至 27 小時。

較特別的是，荷蘭婦女可能因喜歡或已習慣這種部分工時（她們的母親也大多從事部分工時工作，或有人稱之 mummy track）工作樣態（working pattern），當子女上小學，不太需家長特別全時照顧後，僅有 6% 的荷蘭媽媽加長工作時間或從事全時工作。

表 19 荷蘭母親隨子女漸長從事部分工時及全時工作之比率  
2000-2006 年

最幼齡子女之年齡	未工作	每週工時 小於12時	每週工時 12-19時	每週工時 20-27時	每週工時 28-34時	每週工時 35時以上
未滿1歲	32%	6%	15%	24%	12%	11%
1歲	33%	9%	17%	26%	10%	6%
2歲	34%	10%	18%	24%	9%	6%
3歲	36%	12%	17%	21%	8%	6%
4歲	35%	12%	17%	21%	9%	6%
5歲	34%	12%	18%	21%	9%	6%
6歲	32%	13%	19%	22%	8%	6%
7歲	30%	13%	19%	22%	9%	7%
8歲	30%	12%	18%	22%	9%	7%
9歲	31%	13%	17%	21%	10%	8%
10歲	29%	12%	17%	21%	11%	8%
11歲	30%	11%	17%	23%	10%	9%
12歲	29%	11%	16%	23%	11%	10%
13歲	28%	11%	15%	23%	11%	11%
14歲	30%	11%	15%	23%	11%	11%
15歲	29%	10%	15%	23%	13%	11%

資料來源: Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

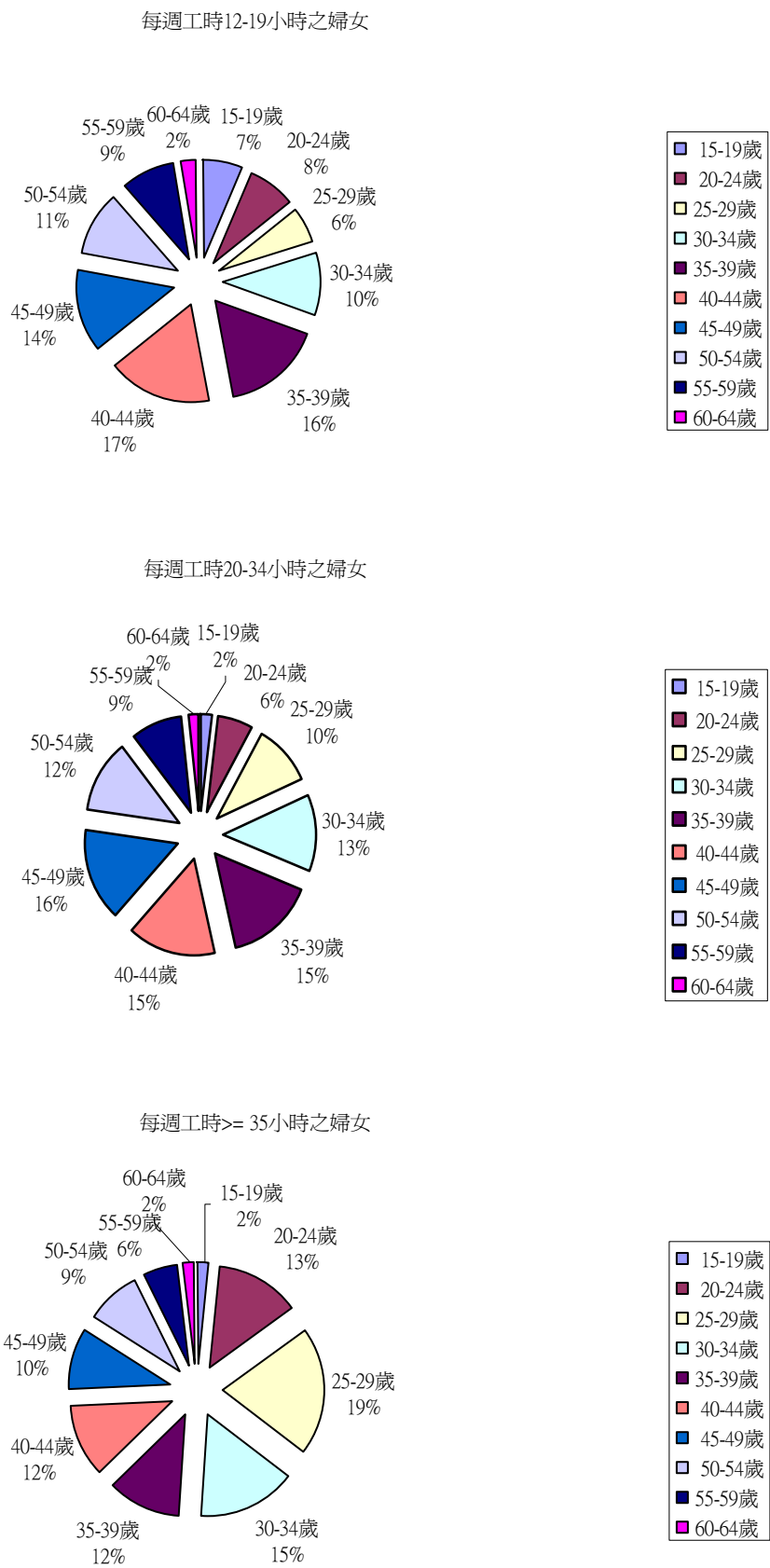
表 20 荷蘭婦女近年從事部分工時及全時工作年齡層比較表  
2004-2006 年

單位:千人

年齡層	比較期間	15-64 歲受僱之勞動力(每週工時 12 小時以上者)		
		每週工時		
		12-19 小時	20-34 小時	>= 35 小時
15-64 歲	2004	535	1401	963
	2005	551	1440	946
	2006	565	1480	988
15-19 歲	2004	29	28	22
	2005	37	27	16
	2006	38	27	17
20-24 歲	2004	35	97	146
	2005	40	103	128
	2006	43	94	133
25-29 歲	2004	30	142	199
	2005	35	139	197
	2006	33	150	201
30-34 歲	2004	68	193	159
	2005	62	197	152
	2006	59	189	151
35-39 歲	2004	94	217	110
	2005	89	227	114
	2006	92	228	116
40-44 歲	2004	92	217	100
	2005	89	227	100
	2006	97	225	114
45-49 歲	2004	73	218	92
	2005	71	219	99
	2006	77	232	97
50-54 歲	2004	60	160	79
	2005	61	172	75
	2006	61	181	86
55-59 歲	2004	43	109	45
	2005	53	108	52
	2006	51	130	56
60-64 歲	2004	13	19	11
	2005	13	21	13
	2006	14	25	16

資料來源: Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

圖 4 2006 年荷蘭婦女從事部分工時及全時工作年齡層比較圖



## (二) 促進婦女就業之相關措施及推動成果

依據歐盟里斯本策略 (Lisbon strategy) 的目標，針對婦女就業部分，希冀於 2010 年達到歐盟婦女之勞動市場參與增加 60%，而荷蘭政府依該國情況自行所設定的目標是在 2010 年達到婦女之勞動市場參與增加 65%。

荷蘭社會事務與就業部為此目標提出「婦女重新進入職場 (Women re-entering work)」計畫，此計畫是針對照顧子女一段時間後希望重新進入職場之婦女所提出，希望幫助這些婦女獲取有酬工作。由於雇主的需求、是否有合適工作空缺等供給面，以及婦女欲獲取工作之需求面兩者並不均等，供需不均成為這些婦女進入職場的主要障礙。

為了讓更多的母親在小孩稍長後進入職場，荷蘭在中央與地方層級實施「契約方法 (covenant approach)」—由行政單位與許多相關團體 (NGO、NPO 等) 協議後簽訂契約，設法讓母親能找到有酬工作以重新進入勞動市場。荷蘭社會事務與就業部並設立基金，作為交流情報、鼓勵資訊分享及協助解決婦女就業問題之用。

荷蘭政府藉由推動部分工時制度及「婦女重新進入職場」計畫，促使該國婦女勞動參與率節節上升，從 2001 年之 55.9%，逐漸上升至 2006 年、2007 年之 59.8%、61.2%，顯示荷蘭政府推動婦女進入勞動市場之成果優良，雖然部分工時工作可說係荷蘭在面對大環境下的產物<sup>35</sup>，荷蘭婦女在部分工時工作中獲得兼顧家庭與工作的滿足，也維持及增進其工作技能。

推動部分工時工作雖然對荷蘭婦女的勞參率大有幫助，但卻有損於該國平均勞動生產力水準，且荷蘭面臨高齡社會的壓力，因此政府在策略上運用兩方法來紓解，其一是立法與宣導讓高齡勞工不再提早退休，或屆退休年齡後仍繼續工作；另一則是讓部分工時婦女增加每週工時，近來荷蘭政府推行更豐厚的子女津貼及設置托兒設備，就是

<sup>35</sup> 荷蘭有高比例之婦女從事部分工時工作，部分工時如此普遍有其歷史背景，荷蘭在 1950 年代，婦女勞參率已有 25%，其後隨著婦女教育程度增加、做家事較不費時 (家電產品等因素)，以及 1975 年荷蘭政府立法保護已婚及懷孕婦女不受歧視等因素，荷蘭的婦女勞參率漸增長。但在 1980 年代，面臨石油危機所致高失業率及負經濟成長，促使工會、雇主代表及政府三方共同協商，試圖以「薪資凍結搭配工時縮減」策略，企圖達到提高就業的目的。但雇主在利潤優先之考量下，為降低僱用勞工之成本，工時縮減策略反而造成其後部分工時工作型態之盛行，並成為荷蘭婦女的主要勞動參與型式。

希望婦女的工時能多一些，但是因婦女長久以來已習慣較短之部分工時，因此政策宣導並不容易增加其工時時數<sup>36</sup>，故此議題也成為現在荷蘭政府亟待解決的問題。

---

<sup>36</sup> 荷蘭政府在 2008 年 4 月 7 日當週開始提倡「婦女 1 週工作 4 日(以上)！」，但荷蘭總工會(FNV)認為，荷蘭政府推動讓部分工時婦女增加每週工時屬於政策宣導性質，雖然市場上有勞動需求，但成效有限，建議該國政府應該把主力放在日間托兒(Day care)措施之改進方面，對婦女就業較有幫助。



### 三、推動彈性勞動之措施及推動成果

#### (一) 各種彈性工作樣態

荷蘭將不屬於固定工作<sup>37</sup> (permanent jobs) 的其他工作視為彈性工作 (flexible jobs)，因此彈性工作係指僱用期間有期限的工作，或是工作時間未於契約中明確訂立者。換言之，彈性勞工有少於 1 年或每週工作數小時 (可變動) 之彈性契約。彈性勞工包括「臨時雇員 (Temporary employees)」、「備用員工/替補勞工 (Stand-by employees/substitutes)」及其他彈性勞工 (例如依臨時契約之變動工時工作)。

臨時雇員透過荷蘭仲介商轉介之臨時工作 (temp work) 範圍很大，包括製造、運輸、清潔等低技術性工作，也包含外包護士 (outsourcing nurses)、秘書、管理階層及專業之醫學與高科技人才。以 2006 年荷蘭統計局資料來看，彈性勞工數量即占就業市場總人數之 14%。透過仲介商聘用臨時工之要派公司，主要係因臨時工之生產力高、具可預測之生產力及暫代生病員工等理由<sup>38</sup>。

至部分工時勞工，如果屬於固定工作，每週有一定工作時間，則此種勞工在荷蘭仍被視為正規勞工 (regular worker)，或可稱之為荷蘭之主流就業 (mainstream employment)。

如果勞工在非工作日 (週末) 或晚間工作，則稱為不規則工時 (Irregular working hour) 工作，此種類型分為以下幾種：

- 傍晚工時：工時從晚間 7 時至午夜前之正規或非正規勞動。
- 晚間工時：工時從午夜至上午 6 時之正規或非正規勞動。
- 星期六/星期日工時：工時在星期六/星期日之正規或非正規勞動。

從 2006 年彈性勞工工作樣態占彈性勞工總數比率來看，臨時雇員所占比例為 36%，備用員工/替補勞工所占比例為 21%，其他彈性勞工所占比例 44%。從不規則工時來看，男性從事傍晚工時、晚間工時、星期六/星期日工時等工作態樣者普遍較婦女之比例為高。

從年齡層來看，依據 2006 年資料，荷蘭 15-24 歲之青年勞工從事彈性工作之比率最高，占該年齡層受雇者總數之 31%，其次是 55-64

<sup>37</sup> 勞工之僱用契約是固定的，且工時列入契約內容之中。

<sup>38</sup> Kea Tijdens, Maarten van Klaveren, Hester Houwing, Marc van der Meer, and Marieke van Essen, 2006

歲，約占 9%。

從族群來看，依據荷蘭統計局 2006 年資料，荷蘭外籍人士從事彈性工作之比率為 14%，較荷蘭本國人從事彈性工作之比率 8%，約高出 2 倍。

一般而言，在勞動市場內被視為「弱勢團體」者較容易接受彈性勞動，例如 15 至 24 歲之青年及外籍勞工。

表 21 荷蘭彈性勞動數量比較表  
— 15 至 64 歲受僱之勞動力

單位:千

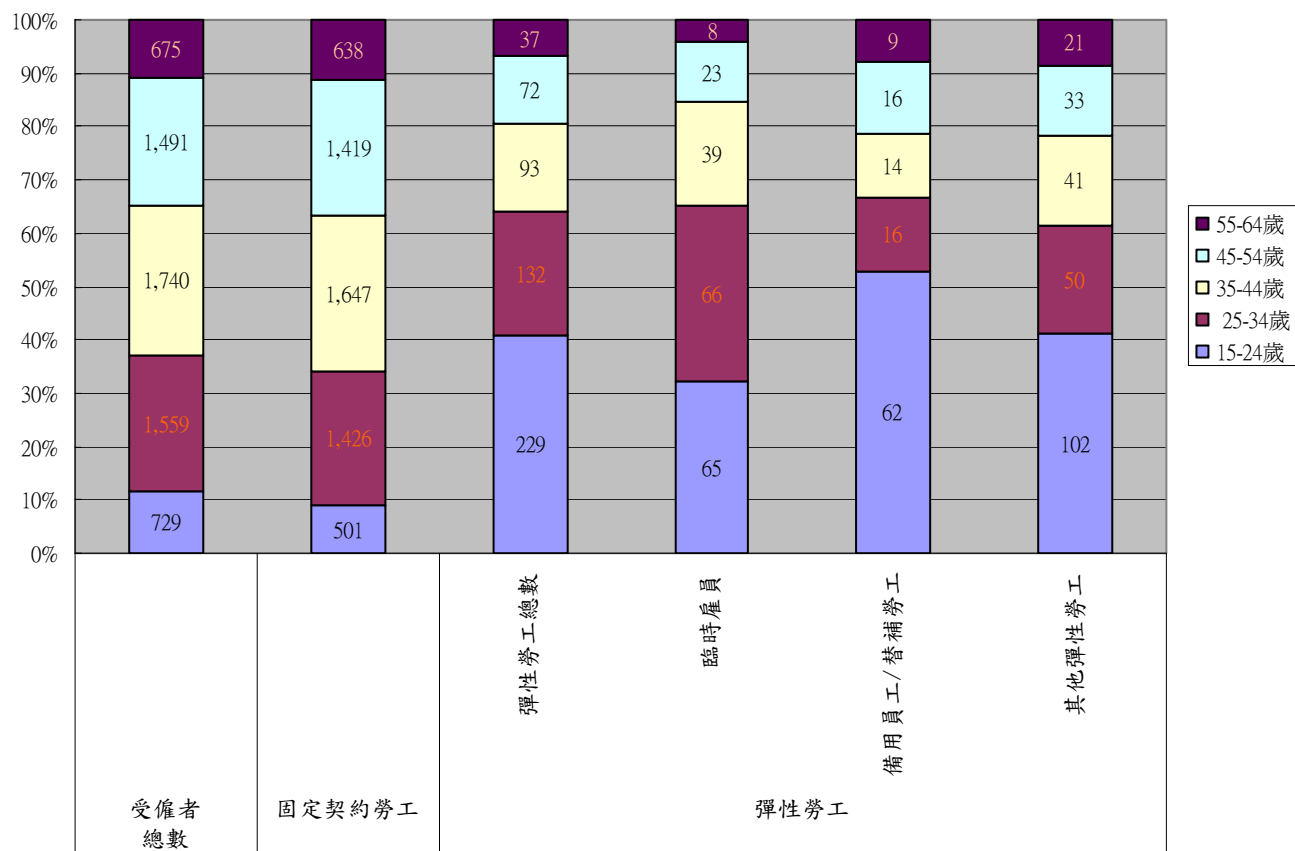
性別	期間	正規勞工(固定契約勞工)	彈性勞工工作樣態 (以每週工時 12 小時以上之彈性勞工計)			一般與不規則工時				
			臨時雇員	備用員工/替補勞工	其他彈性勞工	一般工時(工作時間非假日與晚間)	不規則工時			
							傍晚和晚間工時	傍晚工時	星期六工時	星期日工時
總數	2004	5,646	471	155	99	3,032	3,885	3,085	1,119	3,063
	2005	5,590	513	170	117	3,150	3,767	3,044	1,124	2,913
	2006	5,631	564	201	117	3,174	3,898	3,145	1,167	3,054
女性	2004	3,219	226	58	61	1,352	1,547	1,228	334	1,205
	2005	3,149	251	66	76	1,409	1,528	1,229	329	1,164
	2006	3,149	281	83	74	1,420	1,614	1,299	352	1,248
男性	2004	2,426	245	97	38	1,680	2,338	1,857	786	1,857
	2005	2,441	262	104	41	1,741	2,239	1,814	795	1,749
	2006	2,482	283	118	43	1,754	2,284	1,846	814	1,806

資料來源: Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

表 22 2006 年荷蘭一般與彈性勞工數量比較表  
年齡層

單位:千人, %

年齡層	15 至 64 歲 勞動力 受雇者 總數	固定契約 勞工	彈性勞工			
			彈性勞工 總數	臨時雇員	備用員工/ 替補勞工	其他 彈性 勞工
15-24 歲	729	501 (69%)	229 (31%)	65 (9%)	62 (9%)	102 (14%)
25-34 歲	1,559	1,426 (91%)	132 (8%)	66 (4%)	16 (1%)	50 (3%)
35-44 歲	1,740	1,647 (95%)	93 (5%)	39 (2%)	14 (1%)	41 (2%)
45-54 歲	1,491	1,419 (95%)	72 (5%)	23 (2%)	16 (1%)	33 (2%)
55-64 歲	675	638 (95%)	37 (5%)	8 (1%)	9 (1%)	21 (3%)
總計	6,194	5,631 (91%)	563 (9%)	201 (3%)	117 (2%)	247 (4%)



## (二) 推動彈性勞動相關措施

與彈性勞動有關之措施主要規定在 1998 年實施之「臨時工仲介法案(Temporary Agencies Act, 荷文縮寫: WAADI)」, 該法規定臨時勞工之重要權益, 如享有法定最低工資、在同一行業中享有相同薪資與其他津貼, 臨時工與仲介商所簽訂協議視為僱用契約(法律推定僱用契約係事先存在), 並鬆綁先前之仲介商許可制。

另一相關措施為 1999 年實施之「彈性與安全法案(Flexibility and Security Act, 荷文: Wet Flexibiliteit en Zekerheid)」, 推動該法案之基本概念係為鬆綁現有勞工之固定契約規定, 用以交換臨時勞工之勞動權益。該法在強調就業安全之條件下, 試圖促進勞動市場之彈性化, 其主要內容係降低定期契約勞工與固定契約(permanent contracts) 勞工之工作條件差距, 3 年以上之定期契約或簽訂 3 次定期契約後, 自動生效為固定契約; 並縮短雇主解僱之預告期間及程序, 原則上解僱之預告期間(the period of notice)為 1 個月, 最多 4 個月(原規定為 6 個月)。該法也進一步予設立臨時工作仲介商更多自由, 雖然仍需臨時工作仲介商聯合總會(General Federation Temporary Work Agencies, 荷文縮寫: ABU)<sup>39</sup> 給予執照與財務審查, 但已不須經如先前許可制之複雜程序。此外, 如果勞工獲得遣散費, 政府將相對減少失業津貼之補助。

荷蘭政府認為彈性勞動是正規勞動之跳板, 也希望透過制度設計, 讓工作一段期間之彈性勞工能成為勞動市場內正式一員, 藉以消除彈性勞工在勞動市場不安全之狀況。

荷蘭政府將臨時勞工之僱用分為 3 期, 假定臨時勞工在臨時仲介商工作一段期間, 則有下述的強制規定:

- A 階段: 臨時勞工與臨時仲介商之首份契約達 130 週, 期間所工作時數視為臨時工時數(temp hours), 仲介商在此時期較容易與臨時勞工中止契約。
- B 階段: A 階段後之 52 週為 B 階段, 在此階段臨時勞工與臨時仲介商之間有限定期間之一般契約(regular contract)。
- C 階段: 經過 A、B 階段之 182 週後, C 階段正式生效, 在此階段臨時勞工與臨時仲介商之間則有無限期之契約

<sup>39</sup> ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) 是荷蘭最大的臨時仲介商組織, 有 360 多個會員, 共超過 3000 仲介商及分支機構, ABU 代表約 60% 彈性勞動市場之人員流動量, 協助仲介臨時勞工獲得臨時工作與工作經驗, 並幫助雇主發掘合適彈性勞工。ABU 並定期與政府、雇主組織、工會與地方政府諮商, 為臨時仲介商與臨時勞工制訂集體協約(Collective agreement), 規範一般期限、勞動條件等。

(contract for an indefinite period of time)。

另外，簽訂彈性契約 (flexible contract) 之臨時工原則上也能享有法定最低工資，如果臨時工未超過 2 位以上之雇主，平均每週工時達 5 小時以上，且至少已工作 3 個月，則此臨時勞工適用最低工資規定。

### (三) 推動成果與影響

在荷蘭推動臨時勞工立法保障之後，大部分之臨時勞工都在集體協約之保護下，此集體協約係由主要工會與臨時工作仲介商聯合總會所締結，且經過上述幾個階段強制擴張的規定，約有 94% 之臨時勞工獲得此協議之保護，其中亦包含最低工資、勞動條件等規定。

此外，臨時勞工與仲介商所簽訂協議視為僱用契約，也表示仲介商之責任加重，以及臨時勞工有更多的安全保障。

從雇主的角度來看，透過臨時工仲介，可依據企業需求採用所需技能之勞工，多個雇主共用一個勞工之「人力共用制」，也增加企業人力運用的彈性，雇主也可藉臨時工的表現，從中尋找合適的員工。

工會基本上也支持推動彈性工作，荷蘭總工會 (FNV) 表示，工會所擔心的是勞工沒工作，而簽訂「臨時工仲介法案」之後，彈性勞工有機會成為正式勞工，有更多安全保障，荷蘭工會樂見此結果，惟仍有少部分低技能勞工，仍無法依 3 階段強制規定獲得基本保障，因為雇主無意願長期僱用這些低技能者，而這些人通常也沒錢買房子，因此成為社會中不安定的勞工，故此議題也成為工會及荷蘭政府正設法解決的問題。

#### 四、推動外籍勞工勞動參與之措施及推動成果

##### (一) 主要政策與措施

荷蘭與其他歐陸國家相較，對外人算是友善的國家。荷蘭國內因歷史因素，國內已有頗多來自蘇利南、土耳其的外籍移民，近年因荷蘭經濟活絡，加上 2007 年 5 月開放東歐勞工（免工作證）進入荷蘭，故又增加了一些來自波蘭等東歐國家的外籍勞工。

對於非荷蘭人的少數民族，荷蘭政府藉由不同方式促進其勞動參與，包括員工保險計畫局（Employee Insurance Programs Agency, 荷文縮寫: UWV）、工作與所得中心(Centre for Work and Income, 荷文縮寫:CWI)及地方市政府的再整合計畫；鼓勵雇主招募跨文化人員政策；實施契約方法也是策略之一，藉由行政單位與許多相關團體（NGO、NPO 等）協議後簽訂契約，讓外籍人士能找到有酬工作以重新進入勞動市場；另外亦採行結合工作與學習之方式，以及運用反歧視措施增進外籍人士之勞動參與及社會參與。

移民婦女之勞動參與在荷蘭相當低，如土耳其、摩洛哥與難民婦女在勞動市場的參與率近年極速衰退，故荷蘭政府透過地方協調配合與倡議，以促進少數族群之社會參與，該國政府特別設立了「少數民族團體參與委員會（Commission on the Participation of Women from Ethnic Minority Groups）」，與荷蘭 30 大地方政府合作，並支持地方政府施政政策之設計納入促進少數民族參與的理念。

荷蘭政府曾考量以新移民紓緩高齡化社會所致勞動市場缺工之壓力，移民的確可減緩人口老化的壓力（新移民通常為年青者），但長期而言，新移民年齡也會漸增，移民者也會成為另一批高齡者，故荷蘭政府也體認到這並非長久之計。過去 10 年間，移入荷蘭之外籍人士每年約 9 至 13 萬人，其中進入荷蘭工作者約 1 至 2 萬人（正式統計數字，未包括非法移民者）。

在荷蘭之外籍人士，尤其是移民婦女，移居荷蘭之主因係建立家庭、家庭團聚或人道等因素，並非是進入勞動市場；而已移居荷蘭之第一代、第二代移民，相對於荷蘭本國人獲得之教育水準較低，以及需克服種族差別待遇之問題（integration problems），故參與勞動市場之成果較差。因應此情況，荷蘭政府之移民政策則集中於使外來移民能融入社會或貢獻社會，因此對家庭因素而移民之婦女，採行較嚴格之簽證規定，但對社會較有貢獻之高技術勞工，則採特殊措施使其較容易進入荷蘭工作。

例如荷蘭政府因應歐盟整合所致區域勞動力流動，從 2007 年 5 月開始，波蘭、捷克等東歐國家（除保加利亞、羅馬尼亞以外的新 EU

會員國)之勞工進入荷蘭毋須申請工作證。由於此尚屬新措施，荷蘭政府對目前對高技術移民是否增加，以及東歐新移民是否足夠地補充荷蘭勞動市場，仍係未知數。

另據荷蘭總工會(FNV)表示，荷蘭目前遇到雇主非法運用來自東歐—尤其多數來自波蘭之外籍勞工，雇主有可能以低於法定最低工資來僱用這些外籍勞工(underpayment)，在營建工地、碼頭搬運處常會見到這些非法打工者；但亦不諱言，這些粗重工作，荷蘭本地人不見得會願意做，所以目前仍將其視為一個待處理的難題。但荷蘭社會事務與就業部部長Piet Hein Donner已嘗試解決此問題，於今(2008)年4月16日與波蘭勞工與社會政策部長(Minister of Labour and Social Policy)簽署合作協定<sup>40</sup>，欲藉由協定規範解決不誠實的臨時工仲介商(mala fide temping agencies)所造成低付工資給外籍勞工的問題—波蘭與荷蘭政府計劃增進資訊交流以助監測此情況，並將增進提供資訊予波蘭移民勞工。

荷蘭對非屬歐洲經濟區(European Economic Area, EEA)國家人士進入其勞動市場仍採嚴格之「勞動市場檢測(Labour market test)」規定，使來自非 EEA 國家之高技術勞工不易進入該國勞動市場。外國人就業法案(Aliens Employment Act, 荷文縮寫: WAV)規定非荷籍人士進入該國勞動市場之相關規定，該法提供優惠措施予優先勞工供應者(priority labour supply)，例如來自 EEA 之勞工，藉以管控勞動市場，並設法消除不法就業及不公平競爭(例如僱用外國人，不給予其法定最低工資)，該法亦明文規定雇主僱用非 EEA 勞工，必須向工作與所得中心(Centre for Work and Income, 荷文縮寫: CWI)申請工作許可，當一特定工作無合適「優先勞工供應者」時，才可僱用來自第3國國民，且每一工作許可之申請只對應一特定工作，需要個別之勞動市場檢測。

## (二) 推動成效與影響

荷蘭自 1995 年以來，外籍勞工之勞動參與率漸增。以西方背景外國人而言，自 1995 年 62% 逐漸增加至 2006 年之 68.6%；以非西方背景外國人而言，1995 年勞參率為 50.8%，持續上升至 2005 年之 56.2%，2006 年雖略有下降，但仍維持約 55% 之水準(詳如表 7)。

以就業之外籍勞工而言，近年不論是西方背景外國人、非西方背景外國人之勞工數量也都有增加。以西方背景外國人而言，自 1995 年

---

<sup>40</sup> 波蘭部長 Ms. Jolanta Fedak 認為波蘭勞工在荷蘭工作的最大問題是合適的住宿(proper accommodation)，並將波荷勞動合作協定視為對防止與解決此問題有幫助；荷蘭 Mr. Donner 部長則強調波蘭勞工對荷蘭經濟的重要性，視合作協定為降低低付工資給外籍勞工情況之工具之一，但也不諱言荷蘭某些大城市有房荒/房屋短缺問題，且是一般性的問題。

45.5 萬人逐漸增加至 2006 年之 65.4 萬人；以非西方背景外國人而言，1995 年為 25.9 萬人，持續上升至 2005 年之 54.3 萬人，2006 年雖略降，但荷蘭境內仍有 53.8 萬外籍勞工，約占所有就業勞動力之 17%（詳如表 8）。



## 五、荷蘭之青年就業

荷蘭 2007 年之青年勞動參與率為 44.4%，其中以每週工時 1-19 小時之青年比例最高，如以行業別區分，以服務業、商店與市場銷售勞工、基層職業者最多，分占青年勞動市場之 28%、23%。一般而言，青年勞工較一般勞工更可能獲得臨時契約或在不定期的基礎下工作。

荷蘭政府未特別推動促進青年就業之措施，該國認為由於經濟展望良好，荷蘭青年並不難找到工作，尤其是部分工時工作或彈性工作，有些荷蘭青年或將上述工作當成未來正式工作之跳板。

但為了維持勞動力品質，荷蘭政府近年推動有關減低退學數量之措施，希望在 14 個行政區域降低 10% 之學生退學量，並針對年齡在 18 歲以下之青年，草擬有關「義務資格 (compulsory qualification)」之法案，要求青年學生強制就學，另外設計一套新措施，賦予市政府可強制帶回 18 歲至 23 歲之青年重返課業或訓練，以利青年能受到良好教育與訓練，提高勞動市場之生產力。荷蘭社會事務與就業部並配合教育、文化與科學部之施政措施，促使中等職業訓練教育系統能反映勞動市場需求，以促進勞動素質。

荷蘭亦重視青年學子的職業教育。荷蘭兒童從 4 歲開始接受 7 至 8 年之基礎教育 (小學)，之後參加升學測試 (Cito-Toets)，接受中等教育。中等教育包括荷語、外國語、物理化學、數學、歷史、地理、生物、社會等科目，修完中等教育，可申請高等教育，高等教育包括醫藥、法律、經濟、農業、科技、觀光等學科類別。

該國教育體系可分為研究導向教育 (research-oriented education, 荷文: wetenschappelijk onderwijs, 荷文簡稱: WO)、職業高等教育 (professional higher education, 荷文: hoger beroepsonderwijs, 荷文簡稱: HBO)。荷蘭人在 11 至 12 歲之後，就開始決定要念大學或職業教育—荷蘭父母亦普遍認為要依據興趣選擇一般 (研究) 教育或職業教育，並不會認為擇一般教育者能力較好或出路較好。

例如在接受基礎教育後，可選擇職業中等預備教育 (Preparatory Vocational Secondary Education, 荷文簡稱: VMO)，再繼續接受相等於學士之高年級中等職業教育與訓練 (Senior Secondary Vocational Education and Training, 荷文簡稱: MBO)，如果想繼續深造，可以選擇插班考，取得學士學位後再研讀碩士課程。職業高等教育與研究教育之間流通容易，例如高年級一般中等教育 (Senior General Secondary Education, 荷文簡稱: HAVO) 畢業者，可申請高年級中等職業教育與訓練 (Senior Secondary

Vocational Education and Training, 荷文簡稱:MBO)，也可以選擇大學前預備教育(University Preparatory Education, 荷文簡稱:VWO)，再接受大學教育，獲得學士或理學士學位(詳如荷蘭的教育體系圖)。如果荷蘭學子認為高等教育(Wetenschappelijk onderwijs, 荷文簡稱: WO)課程過於困難，還可降轉就讀，荷蘭家長亦認為此種制度設計十分自然，不會因子女降級念書就心情緊張。

此外，荷蘭政府會負擔每位學子部分學費，並額外給每位學生約2百歐元之月支補助，清寒者還可向政府申請助學貸款，待畢業後工作再返還。

另外，在荷蘭超過30人的公司，強制規定青年可加入員工代表委員會(works council<sup>41</sup>)，或者經由參與工會，青年勞工對工作環境也可具影響力。事實上，工會也利用降低會費，吸引較多青年勞工參與工運，但據統計，有工作之青年參加工會會員之比率仍不到1%。

---

<sup>41</sup> 相關規定載於「員工代表委員會法案(Work Councils Act, 荷文: Wet op de Ondernemingsraden, 荷文縮寫: WOR)」。

表 23 荷蘭近 2 年之青年勞動參與率  
2006-2007 年

比較項目	期間	人口(千人)	勞動參與率(%)註
勞動力- 15 歲至 64 歲者	2006	10,964	68.3
	2007	10,986	69.2
青年勞動力- 15 歲至 24 歲者	2006	1,950	43.5
	2007	1,965	44.4

註：表列為毛勞動參與率 (gross labour participation rate)

資料來源：Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

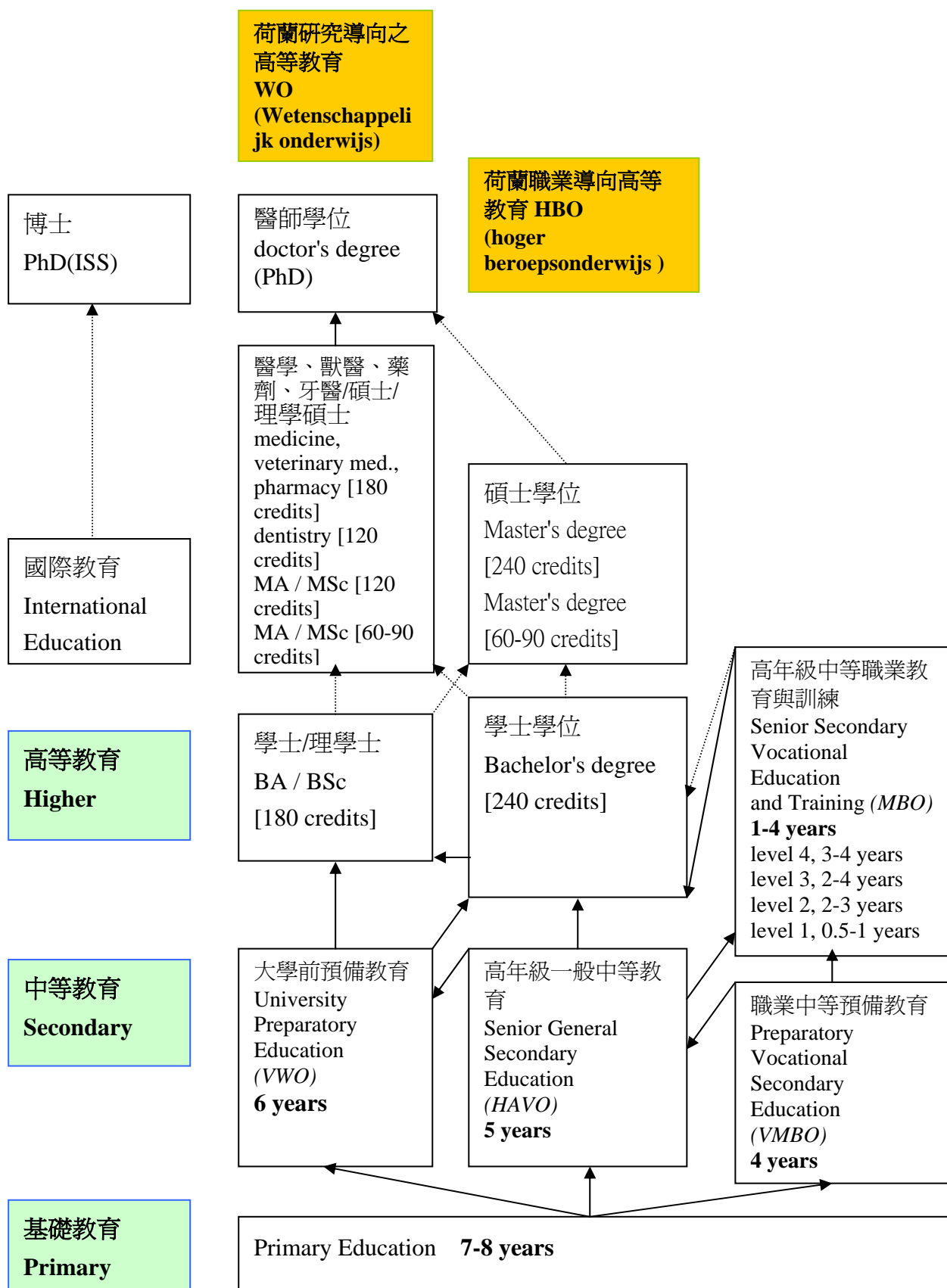
表 24 荷蘭青年從事一般與部分工時工作與行業狀況  
2006 年

單位：千人

工時	每週工時 1-19 小時	每週工時 20-34 小時	每週工時>35 小時	工時未知
15 歲至 24 歲者	613	201	420	12
佔青年勞動市場比率	49%	16%	34%	1%
青年勞工從事行業別		人數(千人)		比率
軍人		12		1%
議員、高層職員或管理階層		25		2%
科學家與學者		63		5%
技師與技能勞工		133		11%
辦公室勞工		169		14%
服務業、商店與市場銷售勞工		352		28%
農漁業技術勞工		39		3%
工匠		108		9%
工廠勞工、機器操作員		47		4%
基層職業		286		23%
其他未分類者		11		1%

資料來源：Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen, 2008

圖5 荷蘭的教育體系



備註:實線箭頭(→)表示升學途徑;虛線箭頭(...>)表示需要符合某些必要條件才可申請入學。

資料來源:荷蘭應用科學大學協會 (HBO-raad, the Netherlands Association of Universities of Applied Sciences)

### 伍、彈性化勞動政策對荷蘭經濟發展及國家競爭力之影響

國家競爭力可說是結合多面向而展現出的綜合性國家實力，例如瑞士國際管理學院(International Institute for Management Development, IMD)係以「經濟表現」、「政府效能」、「企業效能」與「基礎建設」作為評比之 4 大項指標。根據該學院 2007 年正式發布的世界競爭力排名，我國在 55 個受評比的經濟體中，排名第 18 名，較 2006 年滑落 1 名；荷蘭排名第 8 名，較 2006 年進步 7 名。如果從勞動相關指標來看，在「經濟表現」方面的子項目「長期失業率」、「企業效能」方面的子項目「工時、製造業勞工成本」被評等為優勢項目；惟在「符合雇主所需語言技能教育」被評等為弱勢項目；反觀荷蘭在勞動相關指標，因實施彈性化勞動市場政策，失業率、勞工語言技能等方面皆被評等為優勢項目；另外荷蘭因政府廉能、基礎建設優良，故該國能在 IMD 評比排名中快速進步。

另外，世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF) 2007-2008 國際競爭力評比則以「制度」、「基礎建設」、「總體經濟穩定度」、「健康與基礎教育」、「高等教育與訓練」、「商品市場效率」、「勞動市場效率」、「金融市場成熟度」、「科技整備程度(technological readiness)」、「市場大小」、「商業成熟度」、「創新」，計 12 個項目。如果從該論壇國際競爭力評比來看，我國在 131 個國家/經濟體中排名第 14，較 2006-2007 年滑落 1 名；荷蘭排名第 10 名，也較 2006-2007 年滑落 1 名。從勞動市場效率而言，我國排名第 22 名（4.83 分），荷蘭為 32 名（4.71 分），我國的評比反而較優良。在優勢方面，我國在報酬與生產力、工資彈性、勞資關係協調 3 項評比皆在國際排名之 20 名之內；荷蘭則是在專業管理之信賴度、勞資關係協調 2 項評比優先。在劣勢方面，我國在解僱成本、就業僵固性、婦女之勞動參與 3 項評比較不利；荷蘭則是在工資決定之彈性、僱用與解僱之實施，以及報酬與生產力 3 項較弱。然而台灣在金融市場成熟度項目在 131 國中排名第 58 名；其次是「制度」排名第 37 名，致使台灣的整體排名退步。

除此之外，西荷蘭外國投資局亦表示，荷蘭便捷的海、陸、空運輸（包括內陸運輸之公路、鐵路、河道等），不管貨物是從史基浦(Schiphol)機場或鹿特丹港（也是世界第一大海港）、海牙港或阿姆斯特丹港進入，都可藉優良的後勤倉儲系統（包括保稅倉庫等設施）轉運至歐陸各國，使荷蘭成為歐洲重要的貨物轉運國；優良的資訊網絡、光纖設備與語言人才，也使不少國際企業選在荷蘭作為電話服務中心；加上荷蘭的教育體系重視職業訓練，培養各種科技、經濟、法律專才，搭起教育與工作之間的橋樑，故外商容易在荷蘭找到優秀人才，舉例來說，萊登(Leiden)大學醫學與生物系、台夫特(Delft)技術大學培養不少生物科技人才，因此生技公司在考量設

立生技研發中心時，會想到至荷蘭設點；外商在特定條件下，還可享有聘僱外國勞工個人所得稅減免；彈性僱用制度也方便外商視情況僱用彈性勞工；且荷蘭有 70% 以上的人熟稔英文，或德語、法語等其他歐洲語言，因此國際企業十分適宜在荷蘭設立總部。另外，外商如欲投資荷蘭，該局將視外商需求派員拜訪當地廠商或訪視廠房，享有量身訂做的服務。在活絡的投資環境下，更多的廠商進駐荷蘭，荷蘭得以吸引各國優秀人才並留住該國人才，讓該國的勞動市場有充足且有技能的勞動力。

基上，國家競爭力強大與否，勞動市場環境良窳僅是其中一環。然而檢視 IMD 或 WEF 的評比，對我國而言也是檢討自身國際競爭力的機會，據以考量如何強化弱點、增進長處。我國不能僅靠勞動市場增加競爭力，但勞動市場的彈性化，的確可正面影響企業投資與僱用的意願，並橫向影響國家競爭力之其他構面。

表 25 WEF 國際競爭力評比-勞動市場效率項目

台灣			荷蘭		
子項目排序		排名	子項目排序		排名
1	報酬與生產力	4	1	專業管理之信賴度	7
2	工資決定之彈性	12	2	勞資關係協調	10
3	勞資關係協調	13	3	人才外流	12
4	人才外流	23	4	解僱成本	27
5	僱用與解僱之實施	30	5	婦女之勞動參與	45
6	專業管理之信賴度	31	6	就業僵固性	73
7	非工資之勞動成本	35	7	非工資之勞動成本	76
8	婦女之勞動參與	76	8	報酬與生產力	94
9	就業僵固性	104	9	僱用與解僱之實施	113
10	解僱成本	107	10	工資決定之彈性	117

資料來源：WEF(World Economic Forum), Global Competitiveness Index 2007-2008

## 陸、結論與建議

荷蘭近年來失業率不斷下降，主要原因即是彈性化勞動政策，將政策「從福利轉換至工作」及三方和諧合作之對話機制，促使荷蘭的法令改革與推行障礙較其他國家為低，且可因應國內狀況與國際趨勢，依據三方對話的結果再實施改革，從荷蘭經驗可發現，該國並不擔心改變，而是希冀從每次改變中愈變愈好，這是荷蘭彈性化勞動市場政策之精神。

但是這樣的改革對某些族群而言，可能就成為不友善的政策，例如高齡勞工，原來希望可依法提早退休，但又面臨政策改變，需要再工作以獲取原來預估可領取之退休金；但對國家發展或經濟成長而言，這又是必須性的改革—高齡者的工作經驗豐富，可成為國家重要的人力資源。

雖然有學者認為「沒有一體適用的彈性化勞動政策」，但是參考荷蘭的經驗，可以發現該國試圖從加強安全角度來推動彈性化勞動市場政策，雖然也有反對的聲音及推動的缺失，但大體而言，從增加勞動參與率、減少失業率等推動成效而言，算是推動彈性化勞動政策成功的國家。

我們也可推測，如果我國從事彈性化勞動政策之改革，也可能會面對部分族群反對的聲浪，也可能造成部分弱勢團體或既有組織的不利處境，但站在提升國家競爭力的角度來看，我國的確需要變革——以安全之前提之彈性化勞動政策，以因應全球化趨勢。

以下為本次專題研究之建議：

### 一、彈性提高法定退休年齡，增進延長工作年資相關權益政策：

配合平均壽命延長的趨勢，彈性提高法定退休年齡，以提升高齡者勞動參與率，並進一步增進延長工作年資相關權益政策，配合高齡者身心狀況，調整工作時數、工作條件、安排訓練課程及工作媒合服務，以吸引高齡者繼續工作。(OECD 亦建議各國檢視各類退休制度及相關補助津貼，以避免政策或策略上鼓勵中高齡勞工提早退休。)

### 二、公共就業服務之民營化：

荷蘭對於失業或失能者所提供之再整合服務，係由員工保險計畫局 (Employee Insurance Programs Agency) 及市政府以契約方式外包給「再整合公司 (Reintegration firm)」，藉由民營化較有效能與效率的服務，引導失業者重回到就業市場，其社會保護政策亦是就業導向，提供津貼受益者足夠之就業能力 (employability)，而非提供其足夠之失業津貼，在此雙管搭配下，荷蘭的失業者重建工作達成率通常能在 35% 以上。反觀我國之就



業服務包含公營與私營，兩者之間難免產生競爭與排擠效果，如果參考荷蘭經驗，將部分公共就業服務外包，則公共就服機構可以與民間就服機構建立管理與合作的關係，增進彈性與效能—以相同或較低的財政支出，獲取更佳的公共就業服務效果，而公部門則可專注於就業服務市場的管理，此舉也可改進原來區域就服機構之資訊有限（原僅限當地就業服務，無法跨區域服務），以及雇主對公共就服機構利用率較低（部分原因是就服機構之資訊為區域性）等缺點。

### 三、中央與地方政府更密切的合作：

荷蘭失業者遭逢失業之際，會先至工作與所得中心(Centre for Work and Income)登記找工作，再向員工保險計畫局申請失業津貼，或再向市政府申請其他社會援助津貼。與我國現況比較，我國失業者遭逢失業，可向北基宜花金馬區、桃竹苗區、中彰投區、雲嘉南區及高屏澎東區共5所就業服務中心、32個就業服務站尋求協助，就服中心提供就業服務、職業訓練、失業認定三合一服務，提供失業或尋職者客製化服務，以服務窗口而言，尚屬簡單便利，但這些服務並未與地方政府整合，如台北縣市在地方政府轄下亦有就服中心，造成資源之重複。因此，如果公共就服業務民營化，我國也應將中央與地方各層級之就服系統作通盤考量，某些由地方來做較為妥適之業務（地方政府可據其產業發展需求，安排或外包符合雇主需要之訓練），可將經費撥給地方政府運用，以利失業者獲得較適切之服務。

### 四、推動彈性工作合法化，修訂勞動基準法及訂定勞動派遣法，納入社會夥伴之意見

彈性工作雖是非典型工作，但已成為勞動市場的主要構面之一，相較於荷蘭工會對「臨時工仲介商法案(荷蘭的勞動派遣法)」之支持，台灣的勞工團體對派遣勞工反而持反對或疑慮的態度，認為這會讓非典型勞動者日增，讓僱用關係不穩定及勞工權利的損失。深究荷蘭推動順利之主要原因，乃是該法案係由社會對話方式所談成的版本，且立法前之背景係荷蘭失業率高漲，工會認為有更多彈性/臨時工作好於沒工作，且勞資政三方對臨時勞工係正規勞動之跳板都有共識，因此在法規中明訂3階段臨時勞工強制規定，經過182週後，臨時勞工與臨時仲介商之間則發展成為不定期契約(contract for an indefinite period of time)，另外荷蘭最大的臨時勞工仲介商組織—ABU(約包含60%彈性勞動市場之人員流動量)，定期與政府、雇主組織、工會與地方政府諮商，為臨時仲介商與臨時勞工制訂集體協約，無形中也保障了臨時勞工之勞

動條件，減低不同臨時仲介商之勞工在同一公司工作卻因仲介商管理方式相異造成之歧視情形。考量勞動派遣在我國已為既有事實，因此勞動基準法之勞動契約章也應須因應目前僱用型態多元化予以修正，規範派遣業者在勞基法上之連帶雇主責任。至勞動派遣法之訂定，宜針對勞工團體反對之意見一一釐清，並聽取工會之修正意見，對工會關切之派遣可能造成僱傭關係不穩定，建議可增列強制規定—在一定期限之長期僱用後，派遣勞工與派遣公司之間形成長期之僱用關係，增加派遣公司之責任，以維護派遣勞工之權益。

#### 五、基本工資應定期調整：

荷蘭的最低工資每年調整2次，且必定定期調整，以避免積壓時間過久造成負面效果。相較而言，我國基本工資約10年未調整，於去(2007)年在累積漲幅過大等壓力下，基本工資調升至17,280元，調幅達9%—雖然勞委會努力促成基本工資之上調，但調整結果仍是勞、資雙方都不滿意。相較荷蘭以社會對話機制調整基本工資，得以勞資雙方都尚稱滿意，且對經濟環境較少衝擊的和諧合作方式緩慢調整工資，這也是我國需要努力的方向。

#### 六、推動婦女部分工時工作應尊重市場機制，並以「一定程度以上工時基準」為前提：

部分工時工作雖然是荷蘭在面對大環境下的產物，但荷蘭婦女在部分工時工作中獲得兼顧家庭與工作的滿足；反觀我國婦女教育程度與人力素質雖不斷提升，但面臨婚育之際，部分婦女仍選擇離開職場，可謂我國人力資源之損失。荷蘭婦女從事部分工時不但可兼顧家庭，且可維持及增進其工作技能，免於久離職場之生疏感及工作技能之消退，而當兒女長大，荷蘭婦女還可選擇更長時間之部分工時或全時工作（依其與雇主協議而定），不致因遠離職場而怯步。但是荷蘭現在也面臨需要擴大勞動市場之參與程度來紓緩高齡社會的壓力，可是卻不容易增加婦女部分工時時數之困境，因此我國部分工時制度，建議推動方向仍須以「一定程度以上工時基準（如每週24小時以上—每日工作8小時，每週工作3日以上）」為前提，以避免重蹈荷蘭覆轍，且推動部分工時工作也需大環境下之經濟成長狀況，以及勞動市場中雇主之需求面配合，因此在部分工時之推廣應及於勞雇雙方，並宜尊重市場機制；此外，並應搭配合宜之托兒設施，讓有幼兒之婦女無後顧之憂，以增加婦女生育兒女後重新進入勞動市場之誘因。

## 柒、參考文獻

- Atkinson, Flexibility, Uncertainty and Manpower Management, IMS Report No.89, Institute of Manpower Studies, 1984
- Burniaux, J-M., F. Padrini and N. Brandt “Labour Market Performance, Income Inequality and Poverty in OECD Countries”, OECD Economics Department Working Paper, No. 500, 2006
- Commission of the European Communities, Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, Brussels, 2007
- Dalen, H.P. van & K. Henkens, The double standard in attitudes toward retirement - The case of the Netherlands, 2005
- Ekamper, P., Ageing of the labor market in the Netherlands: an overview. In: T.S. Rocco & J.G.L. Thijssen (eds.), Older workers, new directions; employment and development in an ageing labor market. Miami: Center for Labor Research and Studies, Florida International University, 2006
- Eurostat, 2008
- Kea Tijdens, Maarten van Klaveren, Hester Houwing, Marc van der Meer, and Marieke van Essen, Temporary Agency Work in the Netherlands. Working paper 2006-54. Amsterdam: University of Amsterdam, 2006
- OECD, Ageing and Employment Policies/ Netherlands, 2005
- OECD, Economic Outlook, No. 81, May 2007
- OECD, Employment Outlook/ Netherlands, 2007
- Peter Whiteford, Life course policies and the labour market, 2007
- Remery, C., K. Henkens, J.J. Schippers & P. Ekamper, Managing an aging workforce and a tight labor market: views held by Dutch employers, Population Research and Policy Review, 2003
- Statistics Netherlands, Voorburg/ Heerlen, 2008
- Statistical Yearbook of the Netherlands, 2007
- Ton Wilthagen, Frank Tros and Harm van Lieshout, Towards “flexicurity”? Balancing flexibility and security in EU member states, Invited paper for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association, Berlin, September 2003

## 附錄

## 洽訪行程

## 97 年赴荷蘭專題研究洽訪機構表

日期	機構	聯絡人	地址/郵箱
4/9	荷蘭總工會(FNV, Netherlands Federation of Trade Unions)	Ms. Hella Kooymans	FNV Vakcentrale P.O. Box 8456 1005 AL Amsterdam
3/14	荷蘭工業與雇主總會 (VNO-NCW, Confederation of Netherlands Industry and Employers)	Mr. S. J. L. Nieuwsma	'Maliatoren' Bezuidenhoutseweg 12 Den Haag
4/29	荷蘭社會事務與就業部(Ministry of Social affairs and Employment, SZW)	Ms. Joke Verbeek, Ms. Marijke Koning	joverbeek@minszw.nl
3/13	鹿特丹 Erasmus 大學經濟社會研究所(SEOR, Social-economic Research Institute, Rotterdam)	Prof. Jaap de Koning	3000 DR Rotterdam
4/29	Just people 人力資源公司	負責人兼諮詢顧問 Erik Fransen	Koningin Wilhelminalaan 168b 2274 AN Voorburg
主要研究單位	西荷蘭外國投資局(West-Holland Foreign Investment Agency)	Ms. Charlene Lambert	Koninginnegracht 14E Den Haag