發佈：2010-06-30, 週三 18:20
點擊數：23207

壹、貧窮議題的轉變：從「舊貧」威脅到「新貧」風險

自19世紀工業化以來，西方社會在工業化影響下，從農業社會轉型進入工業社會，國家所面對的社會風險，主要有三種，包括階級風險、生命週期風險與世代間風險，而三者的共同特徵為「所得不平等」，也就是貧窮議題，貧窮成為廣大受僱勞工階級的普遍處境（Esping-Andersen, 1999），但是當時國家關注的貧窮對象卻局限於少數的赤貧者，消極地藉由傳統的濟貧制度救助。至20世紀中期，西方社會進入福利國家的充份就業年代，國家藉由積極干預市場經濟來創造就業機會，促使獲得就業機會的大量勞工階級脫離貧窮處境。因此，在戰後的西方工業社會中，福利國家所關注保障的傳統貧窮對象是少數沒有就業能力的老弱殘疾等弱勢人口，也就是所謂的「舊貧」者，至於因為失業而導致的貧窮者，則只是小規模短暫性的循環性失業人口，可以藉由社會救助體制來加以協助。

進入1980年代後，受到後工業化與全球化的影響，西方福利國家發現，充份就業不再，勞動市場出現結構性變化，失業者以及不穩定就業者大量出現，福利領受者也大幅增加，不僅造成福利國家的基礎鬆動，同時衝擊個人與家庭的安全，「新貧」風險的議題因而成為關注討論的焦點。「新貧」與「舊貧」的主要差異，根源在於勞動市場工作型態出現變遷，已經從過去穩定全時為主的工作轉變為高度不穩定且非典型的工作，再加上全球化下產業外移，導致低技術者被淘汰而成為長期失業的結構性失業者，與「舊貧」強調因為失業而導致的貧窮者只是小規模短暫性的循環性失業人口，明顯有所不同。依照Beck（2004: 232）的觀點，當代風險社會系統中的彈性多元勞動市場，形成了就業與失業風險，這是源自於勞動市場結構性變遷所形成的「勞動市場風險」（Labor market risks），充斥在生活週遭，成為當代社會生活的主要風險來源，因此當代社會的最大特徵之一，就是就業與失業風險的高度不確定性。

貳、台灣「新貧階級」的形成分析

新貧問題不僅發生於1980年代後的歐美各個國家，1990年代後的台灣社會也開始面臨這樣的窘境。而新貧問題值得注意的特徵在於，它往往是伴隨著勞動市場變遷而衍生的大量結構性失業以及不穩定就業問題，導致勞工階級陷入遭到社會排除的困境中，進而成為社會中的「新貧階級」。具體而言，台灣「新貧階級」形成的結構性因素，可從三方面加以分析。

一、全球化下產業外移對台灣勞動市場變遷的影響

在經濟全球化的浪潮下，產業外移對勞動市場造成的主要影響，就是「全球失業危機」現象的形成，其主因在於跨國企業在全球各地不斷地重新複製「資本撤出」，失業勞工隨之出現，對勞工權益產生重大的影響，而這正是全球化時代的主要危機之一。台灣從1987年到1995年間，政府在面對經濟全球化的發展趨勢時，開始採取經濟自由化政策，以因應外在經濟情勢的快速變化。在經濟自由化政策的變革影響下，台灣的產業資本進行跨國移動的限制逐漸減少，產業外移的趨勢日益顯著，快速地改變了台灣以傳統製造業為主的產業結構，自1980年代後期起，原先只是以技術層次較低、勞力密集為主的傳統製造業出現產業外移趨勢，但是在進入2000年之後，資訊電腦與電子科技產業也開始外移，紛紛西進至中國以及南進至東南亞地區，形成產業外移擴張的發展趨勢。

根據主計處在2006年公布的國情統計通報資料顯示，就國內的整體製造業而言，海外生產的比例已經高達42.3%，比起2004年的28%高出14.3%，至2010年3月時，更是已經有多達50%在海外生產，顯見台灣整體製造業的產業外移趨勢嚴重。再就資訊產業來分析，台灣資訊科技產業

Phoca PDF

在2006年所生產的資訊硬體產值高達730億美元，其中在台灣生產的比率已經低到只有6.8%，主要生產線多數都已經外移至中國與東南亞，海外產值中則有高達85%集中在中國。傳統製造業與電子科技業的生產線大量外移，就業機會也隨之大量減少，對勞動市場造成重大的衝擊，首當其衝的就是工廠作業人員，其次是中低階管理人員，引發嚴重的失業潮。

二、後工業化社會的勞動市場新結構

隨著傳統製造業衰退外移，高科技業與服務業興起，台灣開始進入「後工業化社會」的勞動市場結構型態。根據主計處的調查資料，從1998年到2008年的10年間，台灣的工業部門就業人數比例，已經從40.62%下降至36.8%，農業部門更是從11.38%急速下降至5.3%，相對的，服務業部門的就業人數比例則是從47.95%快速成長為57.9%（主計處，2008）。後工業社會的勞動市場結構，代表服務業部門已經成為就業機會的主要來源，工業部門的就業機會則相對萎縮，而這種勞動市場的結構性變遷，引發了勞動市場發展上的二項問題。

首先，第一項問題是勞動市場出現高技術與低技術人力的二元化發展傾向，使低技術勞動者面臨著高失業風險。隨著傳統製造業與科技業外移的衝擊擴大，以工廠作業人員為主的低技術勞動者面臨的勞動市場風險急遽上升，尤其是從2000年到2002年期間，承受勞動市場風險的人數大幅增加，不僅失業率從2000年的2.78%大幅上升到的2002年的5.02%，這是台灣歷史上首次出現失業率超過5%的階段，而且非自願性失業者比例，也從2000年的30.85%上升到2002年的45.41%，增加幅度高達14.56%（李健鴻，2008:118）。

其次，第二項問題是由於服務業部門的工作機會多數集中在都市地區，農村勞動人口為尋找就業機會，而向都市地區流動，使得以農業為主的鄉村地區失業率相較偏高，進而造成都市與鄉村之間出現地方失業性質差異的結構性問題。根據調查資料，台灣在2007年11月時，暫離戶籍所在地的就業人數共計有215萬6千人，占總就業者的20.83%，就暫離戶籍所在地就業人口之居住縣市觀察，以暫居臺北市者居冠，占15.52%；其次是臺北縣，占14.49%，合計暫居臺北縣市地區之外縣市就業者高達30%；其餘依序為桃園縣8.48%、臺中市6.47%與高雄市5.60%；而暫居澎湖縣、臺東縣及嘉義市之就業人口則十分少，比率均不及1%。顯見國內就業者遷移暫居地多數是以城市區域為主，相對的，遷移到鄉村的就業人數則是十分有限（主計處，國內遷徙調查，2008）。

三、勞動市場彈性化的興起

在勞動市場朝向後工業化發展的結構性變遷下，勞動市場彈性化發展的趨勢也日益明顯。勞動市場彈性化，往往導致從事彈性就業型態的工作者面臨勞動市場的高風險，而所謂彈性就業型態的主要特徵，可以從四個面向加以分析。首先是在「時間」層面，彈性就業型態的工作者往往未能持續穩定就業，而且彈性工作何時會中斷，並非彈性就業者自己能夠決定，而是由雇主決定，因此經常被迫面臨出現工作中斷的不穩定現象；其次是在「所得」層面，彈性就業者的收入往往低於法定的基本工資標準，使其面臨收入不足的生活難題；第三是在「社會」層面，由於就業保障制度的缺陷，國家提供給微薄就業者的協助資源有限，使得彈性就業者所能夠獲得的就業安全保障不足；第四點是在「環境」層面，彈性就業者往往處在艱苦的工作情境條件中勞動，因而遭受意外風險的可能性很高（Laparra,2004:45-46）。

根據調查，自從2000年之後，台灣勞動市場內各種非典型工作者人數，均呈現明顯增加的發展趨勢。從表一可以得知，部份工時工作者從2001年的10萬2千人增加為2009年的36萬8千人，臨時性工作者人數則從2001年的12萬5千人增加為2009年的17萬7千人，派遣工作者人數更是上升明顯，從2002年的765,74人增加為2009年的339,027人。特別是在2008年全球金融海嘯爆發

Phoca PDF

後，台灣勞動市場的非典型工作者人數增加情勢更趨明顯，其中部份工時工作者從2008年的31萬1千人快速增加為2009年的萬1千人，三個月內定期契約之臨時性工作者人數則從2008年的15萬9千人增加為2009年的17萬7千人，派遣工作者從2008年的33萬8千人增加為2009年的33萬9千人。

表一：台灣非典型工作者之發展趨勢（2001-2009年）

年份	部份工時工作者人數	部份工時工作者平均薪資（元）	三個月內定期契約之臨時性工作者人數	派遣工作者人數
2001	102,000	24,038	122,554	-
2002	54,000	14,073	143,860	765,74
2003	107,000	20,736	156,657	78,000
2004	94,000	19,951	164,248	113,829
2005	70,000	19,970	170,764	129,929
2006	181,000	14,717	162,249	126,898
2007	252,327	10,802	-	-
2008	311,000	18,036	159,389	338,611
2009	368,000	-	177,973	339,027

（資料來源：部份工時工作者人數，歷年主計處人力運用調查；部份工時工作者薪資，主計處歷年受僱員工動向調查；三個月內定期契約之臨時工作者人數，主計處歷年受僱員工薪資調查；派遣工作者人數，2003勞委會民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，2004主計處人力派遣產業統計報告，2005勞委會民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，2006主計處工商及服務業普查調查；2008年及2009年之派遣人數，係以2008年及2009年之主計處人力運用調查公布之「臨時性或派遣工作人數」，扣除2008年及2009年受僱員工薪資調查公布之臨時性工作人數）

參、新貧階級形成的社會影響後果：社會階級矛盾擴大趨勢

上述三項結構性因素，共同促使台灣的新貧階級形成，而對於台灣社會發展造成的影響，就是社會階級矛盾擴大，此種矛盾可以從「所得不平等惡化」以及「低收入家庭激增」二項發展趨勢指標來分析。將台灣社會的所得結構區分為五等級時，前20%所得者與最後20%所得者的所得差距倍數，從2000年的5.55倍擴增到2002年6.16倍。此外，更不利的現象是，從下表可以看到，台灣在2000年至2002年之間，歷經歷史上第二波失業潮時，所得分配朝向不平等發展的同時，台灣的就業成長率卻是朝向明顯衰退的相反路徑發展，形成「所得不平等」與「就業機會成長」二者之間的「負向交換」（negative trade-off）現象，代表台灣的工作者一方面所得減少，同時就業機會下降。

表二：台灣「所得不平等」與「就業機會成長」變化情形

年份	所得差距	就業成長率	勞動參與率

Phoca PDF

2000	5.55	1.32	57.51
2001	6.39	-0.77	56.84
2002	6.16	0.58	57.31
2003	6.07	0.90	57.13
2004	6.03	2.17	57.79
2005	6.04	1.60	57.72
2006	6.01	1.46	57.72
2007	5.98	1.80	58.25
2008	6.05	1.05	58.28

（資料來源：所得差距數據，引自主計處歷年家戶收支調查報告；薪資成長率，引自主計處歷年國民所得統計年報調查報告；就業成長率與勞動參與率數據，引自主計處歷年人力運用調查報告）

此外，低收入家庭激增也顯示出社會階級矛盾擴大的不利後果。依內政部統計，2009年第4季落在貧窮線以下的家庭戶數達10萬5千餘戶，創下歷年新高，低收入家庭比87年整整增加了1倍，戶內的人口首度升逾25萬人，達25萬6千多人，也是史上新高。顯示台灣家庭所得兩極化問題，非常嚴重，台灣民眾需要的是長期的工作而不是臨時性工作，在目前市場釋出的臨時性工作愈來愈多下，這些人雖有工作，卻愈來愈貧窮，這由去年第4季景氣回升，但貧窮的家庭卻比第1季增加1萬2千戶即可明白。2009年第4季落在貧窮線以下的10萬5千多戶，其中屬於「全家均無工作的最窮家庭」有4千2百戶，「平均每人收入不到最低生活費的2/3的次窮家庭」有2萬3千多戶，「平均每人收入低於最低生活費，落在貧窮線邊緣家庭」有7萬7千多戶。若與去年第1季相比，前兩款變化不大，以第3款增加1萬多戶，最為顯著。

肆、台灣「新貧階級」的主要人口群特徵

台灣「新貧階級」的主要人口群，包括多數從事非典型工作的「工作貧窮者」（Working Poor）、以及結構性失業下的「長期失業者」，以下分別說明其特徵與問題。首先，「工作貧窮者」的成立要件是由「工作」與「貧窮」二部份共同構成的，「工作」的界定著重在「個人」層次的工作投入情形，先進國家的認定方式與標準有所不同，例如美國、加拿大、法國是以累計一年內工作時間達到法定的標準週作為認定方式，而英國、澳洲則是以工作收入達到法定薪資水準作為認定方式；至於「貧窮」的界定，則是著重在「群體」層次的家戶貧窮情形；因此綜合而言，所謂「工作貧窮」的定義是指：家戶成員中至少一人有工作，其工作時間或薪資收入達到一定基本水準以上，且所屬家戶的總收入低於法定貧窮線的工作者。要界定工作貧窮者之前，必須先清楚區分「工作貧窮者」與「低薪工作者」（Low Paid Workers）在界定特徵上的差異，當一位工作者的個人收入低於基本工資，但是其配偶的年收入卻高出最低工資甚多，則其家戶總收入將很可能高於貧窮線，因而此人雖然可稱為低薪工作者，但卻不能稱為工作貧窮者，因為其家戶經濟未達到貧窮線以下。在研究調查資料中，往往可以發現許多低薪工作者並不是工作貧窮者，也就是「個人低薪」與「家戶貧窮」之間僅存在著局部的關聯，以台灣在2004年完成的「華人家庭動態資料庫」調查資料為例，在低薪工作者中，所屬家戶貧窮者僅有49.4%，未達半數（羅婉云，2007）。

當工作貧窮者所屬的家戶總收入低於貧窮線時，代表其家戶成員的就業狀態有幾種可能，一是全部成員失業無收入、使家戶總收入低於貧窮線，二是部份成員失業無收入、而部份成員雖就業但是總收入低於貧窮線，三是家戶成員均未失業、但是工作收入均甚低、而使總收入低於貧窮線。第一種全部失業的情形顯然是最為弱勢，其家戶成員的生活已陷入困境，是必須獲得政府

Phoca PDF

協助的優先對象；而在第二種與第三種情形中，其就業中的家戶成員總收入若要低於貧窮線，則其工作型態有二種可能，一種可能是就業中的全部家戶成員從事非典型工作，另一種可能是就業中的家戶成員從事非典型工作型態所佔比例較高，從事典型工作型態的比例應較低，因為一般而言，從事典型工作所能獲得的收入與保障均較非典型工作為佳。

第二，在長期失業者部份，過去10年來，台灣的長期失業問題日益嚴重，逐漸形成長期失業危機。台灣長期失業者（失業超過一年以上者）的結構性資料，則可以從主計處的歷年調查統計資料獲得瞭解。從長期失業人數來看，根據主計處的調查指出，2002年7月首次站上10萬人大關，隨後18個月內有連續16個月超過10萬人，並且逐月走高，於2003年12月創下11萬6千人的史上最高紀錄，而2003年是台灣長期失業者最多的一年，當年是從2002年底的99,923人增加為2003年底的104,506人，一年之內增加了4,583人；但是2008年時，台灣的長期失業者卻已經從1月份的61,000人增加為12月份的84,000人，在一年內增加了23,000人之多，可見2008年的增加速度，已經明顯超越2003年長期失業高峰期的增加速度，成為台灣歷史上長期失業者增加速度最快的一年。而2008年長期失業者人數增加最快的時段，則是從10月的70,000人至11月的81,00人，在一個月內增加了11,000人，明顯是受到全球經濟危機影響所致，長期失業者人數也從2008年9月的6萬6千人快速增加為2009年3月的9萬8千人，至2009年6月時，台灣的長期失業人數再度站上10萬人的大關，創下民國2004年2月以來的新高，2009年8月更已達到10萬5千人。

台灣再度出現長期失業者快速攀升的現象，令人憂心。從年齡指標來觀察長期失業者的分布，可以發現15-24歲的青少年長期失業者逐年攀升，從2002年的14.10%增加為2006年的17.65%，顯示青少年的長期失業問題日趨惡化；若是配合教育程度別來分析，則2006年顯然是關鍵性分水嶺，因為在2006年之前，長期失業者均以高中職程度佔多數，但是2006年時改以大專程度者佔36.65%最多；至2009年8月份時，台灣的長期失業人口中，30歲以下者高達34.2%，同時有30%以上具有大學以上學歷，顯見台灣的長期失業問題，不能再從「中高齡無技術勞動者相對缺乏就業競爭力」的傳統觀點可以解釋（主計處，2009年8月）。由上述資料顯示，台灣的長期失業問題，已出現朝向青年化與高學歷化擴大發展的趨勢，台灣社會與政府必需更加關注長期失業者的問題，制定有效縮短貧富差距的對策處理長期失業問題的就業政策。

伍、縮短貧富差距的對策：以新貧問題為焦點

縮短貧富差距的對策，整體而言，因應處理新貧的對策，在工作貧窮者部份，討論焦點可分為二部份，一是處理工作貧窮者所屬家戶的總收入低於貧窮線問題，二是處理工作貧窮者從事非典型工作時面臨的高風險問題，以下分別就目前台灣的現況與問題說明之。

一、修正社會救助法，放寬貧窮線認定標準

修正社會救助法的政策爭議，集中於討論「如何設定貧窮線的認定標準」，就台灣的現況來看，在2005年修正社會救助法之前，判斷低收入戶的主要認定標準依據是家庭總收入，先取得低收入戶資格後，再視收入、動產、不動產的多寡加以分級認定，給予不同的協助；但是在2005年台灣修正社會救助法之後，轉而將家庭收入、動產、不動產三項標準「三合一」來認定低收入戶資格。實施後發現，三合一認定標準的優點在於減少了「假貧戶」的數目，集中有限資源救助真正的低收入戶，但是卻產生了「認定門檻嚴格化」的新問題，包括「未實際共同生活的直系血親卻列計其動產與不動產而影響申請人之低收入戶資格」、「申請人均無收入與動產卻因不動產超過而不符低收入戶資格」、「新移民配偶之境外直系血親財產查證不易而影響申請人之低收入戶資格」等具體問題，導致真正需要協助的貧窮者卻淪入「制度性排除」的困境。有鑒於從2008年至2009年的1年間，已出現新增低收入戶是以「落在貧窮線邊緣內家庭」增加最多的現象，可

Phoca PDF

見必定有相當數量因為上述問題而成為「落在貧窮線邊緣外」的家庭，若不能即時解決，將成為社會隱憂，因此解決之道在於必需修正社會救助法，放寬對於上述問題的貧窮線認定標準，使真正需要協助的貧窮線邊緣家庭貧窮者能夠納入社會救助範圍內。

二、加強對於各類非典型工作者的勞動安全保障

至於新貧問題部份，首先在「工作貧窮」問題方面，為了實踐馬英九提出的「468方案 - 勞動所得租稅補貼制度」政見，亦即EITC（Earned Income Tax Credit），這項政見宣稱採取「負所得稅」（Negative Income Tax）的政策概念，能夠協助低所得的工作貧窮（Working Poor）家庭，尤其是必須撫養小孩的低所得家庭「脫離貧窮」。因此行政院就在2008年9月份開始實施為期12個月的「照顧近貧 - 工作所得補助方案」，但是卻在實施一年後就被迫停止，究其原因，除了辨識工作貧窮者執行方法不佳的技術性因素之外，主因在於實施EITC時引發了非預期性負面效應的政策性因素。

第一項負面效應是既然工作貧窮者從事非典型工作時，會面臨未能持續穩定就業的工作中斷風險，那麼EITC以「工作福利」原則促使個人回到市場內就業，並且必須維持在就業狀態下才能領取補助的作法，顯然就是一種不切實際的要求，因為工作貧窮者在從事非典型工作時，何時工作會中斷，並非自己能夠決定，而是由雇主決定，當工作中斷後過渡到下一份工作的期間究竟有多久，也不是工作貧窮者能夠確知，如此一來，工作貧窮者的工作中斷無收入，又無法獲得補助，豈非是双重打擊？EITC產生的實際政策成效，豈非只能侷限在部份時間而難以持續？或有論者認為，工作中斷不是關鍵，只要工作貧窮者在工作中斷後能夠再度就業，賺取的收入就能夠重新納入年度收入的計算範圍，最後的年度總收入低於門檻即可獲得補助，但是許多研究卻顯示，非典型工作者重回職場的就業型態，多數仍是非典型工作，如此一來，EITC就會產生出「強化工作貧窮者陷入非典型僱用型態」的非預期性後果，進而使工作貧窮者很可能淪為「長期貧窮」的處境，而非原本的「脫貧」目標。

第二項負面效應是既然工作貧窮者從事非典型工作時，會面臨個人收入低於法定基本工資標準的低薪風險，則政府在實施EITC時，所設定的稅額與補助標準與基本工資之間的連動關係議題，便必須慎重考量。依照EITC的設計原則，只要達到稅額與補助門檻就可以獲得政府提供的補貼，但是倘若稅額與補助門檻低於法定基本工資標準，則將很可能促使雇主在雇用工作貧窮者從事非典型工作時，向下修正薪資水準，最後使勞動市場的整體實際薪資水準下降，並導致EITC制度成為雇主施行彈性化薪資的藉口，因為政府提供的補助金額將成為薪資差額，降低勞動市場的實際薪資水準；相對的，倘若稅額與補助門檻高於法定基本工資，則將很可能產生取代基本工資的效應，由於台灣的基本工資與多項社會保險之法定投保最低門檻聯結，因此一旦基本工資受到EITC取代，將連帶牽動現行多項社會安全制度的體系運作，使得問題治絲益棼。

因此，要想因應工作貧窮問題，「負所得稅」政策是難以有效解決的。根本之道在於正視經濟全球化與勞動市場彈性化趨勢對台灣勞動市場造成的衝擊，已經導致台灣有愈來愈多的從事非典型工作的工作貧窮者正面臨著勞動市場風險升高的困境，因此因應解決工作貧窮者問題的關鍵在於從保障從事非典型工作者的勞動權益切入，具體而言，就是必須在「放寬低收入戶的貧窮線認定標準」基礎上，加強對於各類非典型工作者的勞動安全保障，將部份工時工作與定期契約工作以外的其他各種非典型工作者（如派遣工作者、隨傳隨到工作者），也能納入勞基法規範的保護範圍內，並且落實勞動法令執行，具體措施包括下列數項：

（1）部份工時勞工的勞健保投保薪資依照實際薪資投保

面對部份工時勞工日益增加但薪資所得卻相對減少的趨勢，為減輕部份工時勞工的投保負

Phoca PDF

擔，政府應改變目前設定部份工時勞工最低投保薪資標準的作法，改採依照部份工時勞工的實際薪資收入做為勞健保之投保薪資，如此才能擴大部份工時勞工加入勞健保的比例，真正強化對於部份工時勞工的勞動安全保障範圍，嘉惠部份工時勞工。

（2）明確規範派遣公司與要派公司之間的權利義務關係

目前對於派遣公司與要派公司之間的權利義務，在現行勞基法中缺乏明確的法令規範，導致派遣工作者的基本權益受損，因此在派遣工作者人數日益增加趨勢下，實有必要明確規範派遣公司與要派公司之間的權利義務關係，以及各自對於派遣工作者應負起的責任，包括：立法原則應是「禁止登錄型派遣」、採取「正面表列許可行業」模式、訂立要派公司可使用派遣勞工之上限、派遣公司可收取管理費用之上限、規範職業災害意外發生時派遣公司與要派公司之僱主各自應負責任、規範簽訂三方勞動契約之合法內容與不當事項。

（3）落實對於僱用定期契約工作者與部份工時工作之公司的勞動檢查

有鑑於目前52.2%的部份工時勞工，僱主未與其簽立勞動契約，以及定期契約工作「非定期化」問題依然盛行，損及勞工權益，因此中央政府除強化自身對於安全衛生的勞動檢查之外，還應加強補助地方政府之勞動檢查人力與經費，具體查察非典型工作之勞動契約與時薪是否符合勞基法、訂立降低違法勞動契約比例之工作績效目標，以有效提高對於勞動條件之勞動檢查工作。

（4）加強提供對於非典型工作者的就業服務與職業訓練

目前公立就業服務機構與職業訓練機構，基於零拒絕原則，雖然對於非典型工作者並未排除，但是在實務上卻是以典型全職工作者為主要服務對象，因而並未顧及非典型工作者的不同處境，採取特別措施加以協助，導致提供之協助事倍功半，例如就業服務機構提供各類非典型工作機會進行就業媒合，並未告知失業者可能問題與相關權益規範，職訓機構與企業合作進行就業訓練時，企業若提供非典型工作機會，職訓機構通常也不會告知參訓者權益問題，更遑論特別補助企業為非典型工作者辦理在職訓練。因此，未來政府應該擴大就業服務、職業訓練、僱用獎助等積極勞動市場政策支出，特別加強對於非典型工作者的安全保障，如此才是顧及勞工安全需求，真正適合台灣的勞動政策變革思惟方向。

三、建立長期失業者的失業救助制度以及就業途徑

在「長期失業」問題方面，雖然2009年5月後已經修法將「長期失業者」納入就業服務法第24條，使其能夠獲得就業安全網的初步保障，但是具體的就業政策方案卻仍未見政府提出。有鑒於長期失業者再就業時面臨特別的困難，因此必需提供加強協助，以下分述之。

（1）首要之務是建立「失業救助」制度

由於目前就業保險制度提供的失業給付期限最長只有6個月，對於已經領完失業給付卻依然失業的長期失業者而言，並不符合其實際困境，因此有必要仿效其它先進國家，建立失業救助制度，也就是針對已領完失業給付者經過專業就業諮詢評估，確認仍然不具備立即之就業能力者，應提供失業救助金，並且在領取期間，應該配合建構長期失業者的「就業途徑」，以協助長期失業者能夠從救助體系重返勞動市場再就業，提供長期失業者的工作信心與動力，包括技能評估

Phoca PDF

、個別的尋職協助、促使尋職者工作的財務誘因、訓練資訊、尋職者工作經驗與態度的傳授諮詢，具體措施包括下列項目：

（2）長期失業者個人加強協助方案

就業諮商人員應針對長期失業者，加強長期失業者對於勞動市場的瞭解，提供長期失業者正確的勞動市場就業資訊，建立適應勞動市場實況的薪資期望；並提供個人化的就業諮商，依照長期失業者的個別情形，擬定適合不同長期失業者的就業生涯計劃，如參與就業訓練、推介服務、公共就業機會，並需考量其健康、交通、住宅等需求，提供相關的個人化協助。

（3）長期失業者公共就業計劃

針對符合最低收入標準者、且接受政府補助的經濟收入弱勢長期失業者，由於經濟弱勢需加以協助，因此有必要提供公共工作機會，協助發展。為擴大長期失業者在勞動市場的就業空間，藉由「長期失業公共就業計劃」，由政府提供短期的工作機會，以維持長期失業者與勞動市場的接觸，避免疏離。發展「長期失業者整合性工作據點」，僱用經濟弱勢的長期失業者。

（4）長期失業者就業行動整合方案

由政府提供補助，將企業與民間協會團體整合納入，以僱用長期失業者，藉由「再技能化」（re-skilling）與「再整合化」（re-integrating）的方式，強化長期失業者的就業能力與尋職能力，建構形成長期失業者的就業整合體系，包括「專業整合企業」（professional integration company）、「中介性就業協會」（imtermediary employment association）等二種型態，以「訓用合一模式」，由企業訓練並僱用長期失業者。

作者李健鴻為文化大學勞工關係系助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF