

論中德兩國的勞動市場政策 ——以就業服務政策爲論述重點

黃鈺堤

國立暨南國際大學公共行政與政策學系所助理教授

如何透過勞動市場政策以克服失業是當今各國政府所面臨的一個挑戰。值得一提的是，各國的勞動市場政策的手段因其歷史文化的不同而有所差異。在台灣，勞動市場政策的手段主要表現在經濟成長政策、中小企業政策、地下經濟、家庭的同舟共濟；至於就業服務政策只是一個次要配角。與台灣的情形相反的是，德國的就業服務政策大約自 1982 年起已成爲勞動市場政策的極重要手段之一。隨著勞動市場政策的框架的變動，台灣的就業服務政策對克服失業的責任應該提高，至於德國的就業服務政策則應強調（對克服失業有關的）各主體間的溝通協調。

關鍵詞：勞動市場政策、經濟成長政策、中小企業政策、地下經濟、家庭的同舟共濟、就業服務政策

壹、題目引論

一、勞動市場政策的定義

在德國，廣義的勞動市場政策（Arbeitsmarktpolitik）泛指所有能影響

筆者再一次衷心感謝審查者的寶貴意見。

收稿日期：86 年 5 月 2 日；接受刊登日期：87 年 1 月 6 日

一國勞動市場的政策之總合，亦即所有的國家政策都應可視為勞動市場政策。狹義的勞動市場政策則指勞動市場的體制政策（Arbeitsmarktordnungspolitik），如工會和雇主聯盟間的談判規則，和勞動市場的供需平衡政策（Arbeitsmarktausgleichspolitik），如就業服務（Arbeitsfoerderung）和失業保險（Arbeitslosenversicherung）。（Mertens, Dieter and Juergen Kuehl, 1977:279; Schmidt, 1995:284）必須說明的是，克服失業的手段基本上各國不同，因此本文將勞動市場政策的手段局限於 1) 透過經濟成長，¹ 2) 透過就業服務（手段上例如有職業介紹、職業顧問、職業訓練和轉業訓練的金錢補助、對雇主提供貸款等等）和失業保險，這兩項一般（如在德國）規定於就業服務法中，3) 透過中小企業，4) 透過地下經濟，5) 透過家庭的同舟共濟等面向。

二、問題的提出與研究目的

克服失業必定是總體施政的主軸，此一命題的理由至少有三點，第一，就勞動的觀點而言，個人的社會身份在很大的程度上與其職業狀況相連繫，第二，國家競爭力的強弱則與其國內人力資源運用息息相關，第三，從“國家與社會”分析大架構來看，兩者的關係在現代化的過程中，應是從“國家指揮社會”慢慢轉為“社會駕馭國家”。在這樣的格局下，如果我們接受“存在決定意識”這樣的論點，則就本文論述關懷而言，選民是否有工作（即存在），決定選民投票給那個政黨（即意識偏好）。在此一關聯下，可理解的是，為何克服失業在過去幾年中一直是 G-7（七大工業國的高峰會議）的熱門話題。

本文以為對臺灣與德國的勞動市場政策的論述具有二方面的意義，第一是，較微觀而言，可藉此了解到臺灣（一個正從開發中邁向已開發國家的亞洲國家）與德國（一個高度已開發國家的歐洲國家）怎樣在克服失業，從“透過比較以獲得知識”及從“歐洲的基督文化及亞洲儒家文化的衝突”等觀點

1 經濟成長在此指的是國民生產毛額的增加，值得一提的是國民生產毛額的增加可透過人力的增加或是生產力的提高。儘管如此，本文認為透過經濟成長以帶來更高的就業水平。

而言，這樣的論述是有意義的，至於政策可否移轉則需考慮到各政策特有的時空背景。第二是，較宏觀而言，可藉此培養出一種如何克服失業的“世界觀”，在全球貿易走向自由化及區域化的框架下，對各國的勞動市場政策來說，這種“世界觀”是必備的。

三、研究架構與章節安排

透過研究架構的設定進而設定文章寫作的範疇及取向。本文的研究架構如下：第一，偏重體制（如國家與社會或公私部門間的責任分攤關係）與結構面向（如克服失業的手段間的關係），而非過程面向（短期間的調適問題），第二，偏重實質理性（即那些政策的內容要改），而非程序理性（即政策改革如何進行）。在章節安排上，第二章（談臺灣部份）及第三章（談德國部份）主要在於描述及說明勞動市場政策的演變、就業服務政策的法律規範及其實踐面、以及進一步對勞動市場政策中就業服務政策的角色加以“貼上標籤”。第四章（談臺灣部份）及第五章（談德國部份）則是說明勞動市場政策因其外圍框架的變動而處於轉折點上，從而探討當今克服失業之手段，及進而歸納出勞動市場政策的未來發展需求。第六章則是比較兩國的就業服務政策的發展需求並以之代為結論。

貳、臺灣的勞動市場政策

一、臺灣的就業服務政策

1. 法律規範

就業服務政策在憲法層面上，一方面表現於基本權利及憲法原則，如序文及第一條的民生主義、第七條的平等原則、第十五條的職業自由、第一百五十二條的人能盡其才目標及增修條文的第九條第五項的對殘障者在職業教育及找尋工作時的保護，另一方面則是立法權及行政權的職能，如第一百零八條第十三項指出，勞工法及社會法的立法權歸中央，但其執行權則分配至

中央、省和縣市。

在國內外政經的框架下，自 1945 年至今，臺灣的成長模式，在政治的統治形態上是從威權走向民主，在經濟的就業人口上則由農業到工業到服務業在變遷著。這期間，就業服務政策在法律形構上則先後有 1964 年的國軍退除役官兵輔導條例、1982 年的青輔會組織法及 1992 年的就業服務法。大體而言，臺灣的就業服務政策中有關國軍退除役官兵輔導的面向上，隨著榮民人數從 1961 年的 11,560 人，1986 年的 4,219 人，遞減至 1994 年的 2,189 人。（中華民國統計年鑑，1995:57）及青輔會因其業務與其它部會相重疊，例如就業服務的業務與勞委會的職訓局相重疊，其被裁撤的計劃已多次於行政院中被提出。（陳聰憲，1992:326）展望未來，針對一般社會大眾的就業服務所頒佈的就業服務法，無疑地已成為就業服務政策的重心。基於此，本文以下對臺灣就業服務法律的探討只侷限在就業服務法上。

2. 就業服務法的立法背景及內容

就業服務法於 1992 年立法通過。在這之前行政院有關部會曾於 1965、1966、1974 及 1976 分別提出四個不同的就業服務法草案，然而鑑於當時的時空背景這些草案未能於行政院院會中被採納。（周志堅，1984:87）就業服務法之所以能於 1992 年立法通過，大概有下列幾個可能原因：第一，1987 解除戒嚴之後，民進黨於 1991 年的國會選舉中大有斬獲，這與一方面執政黨（國民黨）以往對社會福利的不重視且不公平地偏袒榮民的施政，另一方面民進黨以建立福利國為選戰口號有關。在此之後，社會福利政策此一議題，已成為國會的權力鬥爭與選戰手段的主軸。第二，由於引進外籍勞工數目愈來愈多，而且非法外勞對社會治安的問題成為輿論，因此對於如何引進外勞的相關立法工作日趨迫切。第三，臺灣地區私人職業介紹所長久以來一直有很大的管理漏洞。第四，自從 1987 年行政院勞委會成立（對此，美國國會於 1986 年對臺灣的勞工權利的不滿應是一極重要因素）以來，就業服務行政在中央政府、臺灣省政府和二十一個縣市政府的任務分工協調才漸漸被落實，就行政執行面的考量而言，就業服務法的立法時機應該是已成熟。第五，展望未來，由於克服失業的手段的變遷（如家庭同舟共濟的功能式微），就業服務對於克

服失業的角色於是有必要加重。

就業服務法的目的在於增進就業，促進國家經濟發展。其手段有下列幾項：第一是對接受社會救助者提供免費的職業介紹；第二是就業諮詢；第三是介紹參加職業訓練；第四是對接受失業津貼者提供免費的職業介紹與介紹參加職業訓練；第五是當遇有因經濟不景氣所引起的大量失業時，勞委會應與雇主團體進行道德勸說，以採用部分工時制度；第六，相關行政部門應擬定針對弱勢族群（如原住民、老弱殘障者、因懷孕被解雇的婦女）的就業服務方案；第七，對私人職業介紹所採許可制。就業服務行政的主管單位分三級：在中央這一級是行政院勞委會下屬的職訓局，在臺灣省、台北市及高雄市這一級是臺灣省的勞工處與其下屬的五個就業服務中心及其下的二十八個就業服務所，台北市的勞工局與其下屬的一個就業服務中心及其下的十二個就業服務所，高雄市的勞工局與其下屬的一個就業服務中心及其下的八個就業服務所，在二十一個縣市這一級上是各縣市的社會科。此外依就業服務法第五十一條第一款規定，必須頒定“就業安全基金管理施行細則”，其中規定基金的收入來自於雇用外籍勞工的雇主所繳的就業安全金、此基金利息及其它收入；基金的支出則用於促進職業教育、輔助弱勢族群、對自行創業者的貸款優惠及對地分就業服務行政的特定補助等。

3. 就業服務政策的特徵：國家在責任分攤上負荷太輕

大體而言，我國當今的就業服務政策的特徵是，國家在責任分攤上負荷太輕，此一特徵乃植基於下列五個實證資料的推論：

第一個實證資料是就業服務的中央預算與國內生產毛額的極偏低比值。從1989年至1994年間，就業服務的中央預算與國內生產毛額的比值是0.000038，此一偏低的比值是由1989年至1995年中央政府的就業服務預算的平均值一億九千七百四十萬元除以1989年至1994年國內生產毛額的平均值，五兆一千八百三十一萬六千三百萬元而得到的，詳情請參閱表1。

第二個實證資料是公立職業介紹所的市場佔有率極為偏低。從1980年至1994年公立職業介紹所的市場佔有率極為偏低，例如1980年的1.55%，1985年的1.53%，1990年的1.02%及1994年的0.71%。與此相對的是，在臺灣找

表 1：臺灣地區 1989-1994 年間，就業服務的中央預算與國內生產毛額的比值

年度	就業服務的中央預算 (1)(十億新台幣)	國內生產毛額 (2)(十億新台幣)	(1)/(2) (100%)
1989	0.1347	3,938.826	0.000034
1990	0.1561	4,307.043	0.000036
1991	0.2157	4,810.705	0.000045
1992	0.1837	5,337.693	0.000034
1993	0.2035	5,874.513	0.000035
1994	0.2616	6,830.199	0.000038
1995	0.2263	—	—
平均	0.1974	5,183.163	0.000038

資料來源：(1)請參閱中央政府預算書，1989-1995

(2)請參閱 Taiwan Statistical Data Book，1995，頁 27。

工作一般是透過親友、報紙或自行創業（大部份的自行創業者很有可能是以攤販等地下經濟形態出現），此三者加起來的市場佔有率極為偏高，例如 1980 年的 85.65%，1985 年的 90.38%，1990 年的 89.99% 及 1994 年的 90.25%，詳情請參閱表 2。

第三個實證資料是乏人問津的失業救濟措施。臺灣至今並無引入失業保險制度，但行政院勞委會曾於 1995 年 9 月 2 日以行政規則的形式發佈失業救濟措施，但由於條件太緊及國內地下經濟猖狂，因此前來請求失業救濟甚少，據報導直到 1996 年 1 月 25 日，只有八個人前往申請。（黃秀義，1996:13）再者，在 1994 年有 55.6% 的失業者靠家庭的幫助，44.2% 的失業者靠自己的儲蓄來過活。（中華民國台灣地區人力運用調查報告，1995:81）

第四個實證資料是積弱不振的就業服務行政體系。臺灣的就業服務行政體系呈現出積弱不振的現象，這可由兩方面來說明：第一，在法規範面上，就業服務法中的就業服務的手段大部份是以應該條款（Soll-Vorschriften；指受法拘束的裁量條款），而非必須條款（Mus-Vorschriften；指受法拘束的強制條款）來規定，其結果是就業服務的行政機關具有很大裁量權。第二，

表 2：臺灣地區 1980-1994 年間，各種職業介紹管道的市場佔有率

單位：%

年度	總合	親友	公立職業介紹	私立職業介紹	報紙廣告	自行創業	其它
1980	100	38.65	1.55	0.99	10.97	36.03	11.18
1985	100	39.46	1.53	0.44	14.60	36.32	7.65
1990	100	38.45	1.02	0.65	18.60	32.94	8.34
1991	100	35.83	0.88	0.27	19.34	34.77	8.91
1992	100	35.91	1.23	0.41	19.11	34.04	9.30
1993	100	35.50	1.06	0.28	19.80	33.38	9.97
1994	100	36.34	0.71	0.14	20.51	33.40	8.90

資料來源：中華民國台灣地區人力運用調查報告，1995:6-7。

在行政實務上，則因地方層級對就業服務行政缺錢缺人，致使就業服務的手段所發揮功能極為有限。以台北縣為例，它有三百二十萬人口，是一個工業縣。在就業服務行政上主其事者，只有一個公務員、一個雇員和二個臨時職員，² 此外，1996 年對就業服務及職業訓練的預算金額是二百七十萬元（台北縣政府，1996 年總預算書）。類似的窘境亦存在台北市的就業服務行政上，根據台北市政府研究發展委員會的報告指出，台北市的就業服務行政存有以下幾個缺失：第一，就業服務的行政人員抱怨升遷機會太少，第二，各個就業服務中心並無財務上自主權，因此對各區的勞動市場問題無法及時有效做出反應，第三，在台北市的就業服務行政與中央的就業服務行政間存有溝通及協調的問題，第四，缺少就業服務行政上的專業人員。（趙海華，1993:3）

第五個實證資料是偏高的低度就業人口（underemployment）。低度就業人口指的是 1) 非自願半工作者，2) 低收入低就業者，3) 與職能不符的工作者，4) 失業者。臺灣地區的低度就業人口佔總勞動人口的比例，在 1989 年高達 22.7%，但在 1994 年則已降低至 16.5%，詳情請參閱表 3。在此值得說明的是，由於低度就業人口大部份不是處於失業狀態，因此若以低度就業人口

2 此一數據是筆者於 1996 年間至台北縣社會局訪談得知。

的觀點來看臺灣勞動市場中的失業情形，則顯然不甚樂觀。(趙守博，1992: 384)

表 3：臺灣地區 1989-1994 年間，低度就業人口比例及其原因

單位：%

年度	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1989	100	22.7	1.6	10.6	9.0	1.5
1990	100	20.9	1.6	9.1	8.7	1.5
1991	100	20.5	1.4	8.6	9.1	1.4
1992	100	21.4	1.8	9.0	9.2	1.4
1993	100	17.5	1.6	9.1	5.5	1.3
1994	100	16.5	2.0	7.6	5.5	1.4

(1)：勞動力總合，(2)：低度就業人口=(3)+(4)+(5)+(6)，(3)：非自願半工作者，(4)：低收入低就業者，(5)：與職能不符的工作者，(6)：失業者。

資料來源：中華民國台灣地區人力運用調查報告，1995:48。

二、勞動市場政策的其他手段

透過上面的論述，可理解到我國勞動市場政策的手段只在很低的程度上表現於就業服務政策，從而吾人必須問說的是，臺灣勞動市場的其他手段究竟為何？就此，有下列四種手段值得一提。

1. 經濟成長

經濟成長似乎是政府以往在臺灣執政的萬靈丹。透過經濟持續成長，一方面得以穩住其以威權或後威權的執政的正當性，另一方面也彌補其在就業服務和失業保險的責任分攤上負荷太輕。綜觀政府在臺灣的經濟建設，其主要的里程碑：(彭懷恩，1991:259)

從 1950 到 1960 年間是從經濟混亂到第一次進口替代：其間有 1949 年的貨幣改革，1949 年到 1953 年間的土改，1950 到 1960 年間的 1) 進口替

代政策，進口替代政策的內容是一方面對某一產業的產品，設立高關稅及進口設限，另一方面以補助和賦稅優待的方式贊助國內生產此一產品的廠商，2)以農業盈餘支持勞力密集工業。

從 1960 年到 1973 年間是起飛期：此期間由於一方面美國對臺灣的一般優惠待遇（GSP: Generalized System of Preferences），另一方面是多國籍企業的擴張，政府為因應此一國際潮流，採取低廉的勞工條件、極有限的社會福利及犧牲環保等手段而獲得低價位的競爭優勢，進而發展以出口導向的輕工業，再者以贊助中小企業的發展及成立加工出口區獎勵外銷。

從 1973 年到 1989 年間是走上新興工業化國家（Newly Industrialized Countries）的時期：1974 年提出的十大建設，1976 年提出的六年經建，1980 年到 1989 年間的十年計劃，此一計劃推展出臺灣經濟應發展以技術密集的及對環保與能源友善的產業，如電子、電腦等產業。在此值得一提的是，由於美國自大約 1975 年之後慢慢以所謂的“301 條款”（Section 301）、“超級 301 條款”（Super Section 301）及“特別 301 條款”（Special Section 301），對台灣進行貿易報復，（何思因，1994：144）就正面意義而言，這些報復條款迫使臺灣不得不加強產業升級。

從 1989 至今，臺灣的國民經濟在為申請加入 GATT/WTO 而被迫走上更自由化和國際化，在加入 APEC 而被迫走上區域化等國際經濟潮流中。此等國際經濟潮流進一步促使國營企業民營化與解除過多的市場管制。

伴隨政府的這些經濟施政里程碑而來的是一方面國民生產毛額、經濟成長率、進（出）口額的持續增加，另一方面則是偏低的失業率，詳情請參閱表 4。就本文的論述關懷而言，政府的這些經濟施政里程碑多少顯示其“成長代替一切”的施政模式，其結果是，臺灣的克服失業問題在很大程度上，是建立在持續的經濟成長的基礎上。

2. 發展中小企業為主的經濟政策

臺灣中小企業內的員工關係很大程度是建立在親朋好友的基礎上。（陳其南，1994:36）臺灣中小企業在全體企業中，佔有極重要的地位。這一點可由在 1992 年至 1994 年間，中小企業佔全體企業的一些比例值加以印證。例

表 4：臺灣於 1956-1994 年間國民生產毛額(GNP; Gross national product)、經濟成長率(REG; Rate of Economic Growth)、出口額(Export)、進口額(Import)及失業率RU(Rate of Unemployment)統計表

年度	GNP (百萬美元)	REG (%)	Export (百萬美元)	Import (百萬美元)	RU (%)
1956	1,388	5.50	118	194	3.64
1961	1,749	6.88	195	322	4.10
1966	3,148	8.91	536	622	3.02
1971	6,589	12.90	2,060	1,844	1.66
1976	18,492	13.86	8,166	7,599	1.78
1981	47,955	6.16	22,611	21,200	1.36
1986	77,299	11.64	39,862	24,181	2.66
1991	183,736	7.55	76,178	62,861	1.51
1992	216,254	6.76	81,470	72,007	1.51
1993	226,243	6.32	85,091	77,061	1.45
1994	243,934	6.54	93,049	85,349	1.56

資料來源：經濟統計年報，1995:2-12。

如，中小企業家數佔全體企業家數約 96%，其就業人數佔全體企業內的就業人數約 78%，其銷售額佔全體企業銷售額約 33% 及其外銷金額佔全體企業的外銷金額約 54%，詳情請參閱表 5。就企業政策作為克服失業的手段而言，上述的幾個比例值充分反應出，政府的中小企業政策在很大程度上，可等同於臺灣的勞動市場政策。在這樣的背景下，不難了解為何政府自 1964 年起就已陸陸續續地推出許多輔助中小企業的方案，並於 1991 年制訂“中小企業輔導法”，其中對中小企業的定義及輔導的手段（如利息優惠、提供貸款、賦稅優惠與減免、技術移轉、顧問諮詢、基礎設施提供等等），都有規定。此外，於 1997 年 7 月間所通過的中華民國憲法增修條文第十條第三項規定：國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

表 5：臺灣地區 1992 年至 1994 年間，
中小企業佔全體企業的一些比例值

項目	1992	1993	1994
(1)	96.77%	96.49%	96.26%
(2)	78.68%	78.65%	79.18%
(3)	33.66%	33.87%	32.20%
(4)	55.92%	54.77%	52.56%

(1)：中小企業家數佔全體企業家數的比例

(2)：中小企業內的就業人數佔全體企業內的就業人數的比例

(3)：中小企業的銷售額佔全體企業銷售額的比例

(4)：中小企業的外銷金額佔全體企業的外銷金額的比例

資料來源：經濟統計年報，1994:16。

3. 地下經濟

地下經濟此一概念所指涉的範圍極廣，最常見的範圍有自我照料、鄰居間的互助、打黑工、非合法經濟及犯罪行爲。臺灣地下經濟的猖狂，可以幾個數據加以彰顯：第一，1989 年間臺灣有 188,466 合法工廠及 69,847 非合法工廠，21 家高爾夫球場只有兩家是合法，在台北有 2,200 家非合法娛樂商店及 1,800 家合法娛樂商店。(Lasars, 1993:70) 第二，在 1993 年底，臺灣每一百人中有 1.23 個是攤販，(中華民國台灣地區攤販經營概況調查報告，1994:14) 換句話說，如果嚴禁攤販，則臺灣每一百人中有 1.23 人就會失業，其結果是帳面上的失業率暴增幾個百分比。根據主計處之調查，從事攤販的主要激勵因素依序是：一，較能享受自由 (因為自己當老闆自主性大)，二，並無適當的職業教育，三，勞動市場機會不佳，四，賺錢較多。(中華民國臺灣地區攤販經營概況調查報告，1994:40) 從事攤販的主要困擾因素依序是：一，與其它攤販的競爭，二，工作時數較長，三，賺錢較少，四，所賣商品易壞，五，警察取締。(中華民國臺灣地區攤販經營概況調查報告，1994:43)

就本文的論述關懷而言，臺灣地下經濟的猖狂與台灣的警察行政及風俗文化等因素有關，它雖然解決部份失業問題，但卻犧牲納稅的社會正義及妨礙道路交通，臺灣在邁向現代化的路途上，地下經濟問題的解決是一個挑戰。

4. 外勞政策

外勞政策有其時空背景。大體而言，一方面自 1986 年起，由於臺幣對美元大量升值，因而引發國際間熱錢滾進國內，由於當時國內投資管道有限，熱錢於是從事股票投機、炒作房地產；加上日後大家樂及六合彩等金錢遊戲於國內氾濫成災，民間以往勤奮的工作道德因而漸漸侵蝕，許多廠商一時找不到工人。另一方面是自 1986 年起，臺灣經濟景氣持續熱絡，由於國內廠商技術短時間難以升級，因此產品品質難以提高，在這青黃不接的階段上，國內廠商爲了保住以往低價位的競爭優勢，於是走上引進外勞以求降低工時成本。

值得一提的是，根據就業服務法第四十五條規定，勞委會必須頒佈外籍勞工管理施行細則，根據此一細則第六條規定，外籍勞工只具有補充性的功能，也就是說國內廠商只有在招募不到本國工人時，才可引進外勞。從 1988 年至 1994 年底，共有 253,385 位合法的外勞被引進臺灣。(勞工統計年鑑，1994:418) 至於非法外勞有多少、外籍勞工是否只具有補充性的功能及外勞政策的得失功過爲何，這是一個見仁見智的問題。就本文的論述關懷而言，外勞政策應只能被視爲是本國勞動市場政策的補充手段。

三、就業服務政策在勞動市場政策中的角色：“次要配角”

綜上所述，就業服務法自 1992 年之後，無疑地已成爲就業服務政策的重心，此外，政府在對就業服務和失業保險的責任分攤上負荷太輕。臺灣的克服失業問題主要是以經濟成長、發展中小企業、放任地下經濟、家庭的同舟共濟爲主要手段，以及外勞政策爲補充手段。就本文的論述關懷而言，就業服務政策在勞動市場政策中應可視爲只是一個“次要配角”。但隨著國內外的政經社文等框架的變遷，臺灣勞動市場政策形構的轉化，似乎有必要更加強就業服務政策。對此本文將於第四部份來探討。

參、德國的勞動市場政策

一、勞動市場政策的四個發展期

在德國勞動市場政策中，以放任地下經濟為克服失業的手段，基本上並不存在，以家庭的同舟共濟倫理來提供職業介紹及失業補助，亦很少聽說，此外，有別於臺灣於 1992 年間，中小企業（員工數少於 30 人的企業）家數佔總體企業家數的 96%，在德國於 1992 年間，員工數少於 19 人的企業家數佔總體企業家數的 0.8%，員工數介於 20 人到 99 人的企業家數佔總體企業家數的 17.7%，但 100 人以上的企業卻佔多數，有關詳情請參閱表 6。由此說來，在德國，發展中小企業似乎不該視是一種勞動市場政策的手段。本文以為，德國勞動市場政策只有二個手段，一是經濟成長，另一則是就業服務法中的就業服務與失業保險，而且在其不同的發展期間，二個手段間的重要性的消長情形亦隨之不同，茲分述如下：

表 6：西德 1960-1992 年間，產業的就業結構與公司規模

單位：%

年度	依就業人數排序下的公司規模				
	1-19	20-99	100-499	1-499	500 以上
1960	4.0	15.0	28.0	47.0	53.0
1970	3.9	14.6	28.0	46.6	53.4
1980	0.8	17.3	29.5	47.6	52.4
1985	0.8	17.2	29.6	47.6	52.4
1990	0.7	17.2	30.3	48.1	51.9
1992	0.8	17.7	31.0	49.6	50.4

資料來源：Dicke, 1995:59。

1. 1945-1973：德國的經濟黃金年代

1945年至1973年間是德國的經濟黃金年代，社會上呈現充份就業與過度充份就業（於是引進大量外勞）的現象，大概而言，這是一個完全以經濟成長來克服失業的時期，雖然在1966-67年間有著二次世界大戰後的經濟不景氣的來臨，進而導致失業人口激升至約五十萬人左右，然而透過聯邦政府（Bundesregierung）、區域屬性的公法上社團法人（Gebietskoerperschaft）、雇主聯盟（Unternehmensverbaende）與工會（Gewerkschaften）間達成克服失業的共識及因此所採取所謂的一致行動（konzentrierte Aktion），一些反景氣的宏觀調控手段於是被採用，這對於克服失業迅速奏效。（Lampert, 1989:174）值得一提的是，由於凱因斯學說的盛行，其強調經濟的可計劃性與可塑造性的思想，瀰漫整個學術界和政策領域，在“社會市場經濟透過宏觀調控”的格言下，一個新的就業服務法（Arbeitsfoerderungsgesetz；AFG，其內容請參閱下節）於1969年誕生。（Lampert, 1989:174）此一時期由於失業問題不嚴重，而且經濟成長仍然有勁，就業服務法中的就業服務與失業保險尚未發揮功能。

2. 1973-1979：平穩導向的經濟政策的奏效

1973年至1979年的全球第一次石油危機，德國失業人口於1975年時已超過一百萬人。英美法等國的經濟對策對此次石油危機皆遭受重大挫折，然而德國因其所採行的平穩導向的經濟政策（stabilitatsorientierte Wirtschaftspolitik）奏效，失業人口得以被壓下。平穩導向的經濟政策的內容主要有三，第一是降低外籍勞工數目，第二是採反景氣的擴張性的財政支出政策，第三是採取緊縮性的貨幣政策。（Scharpf, 1987:230）除平穩導向的經濟政策外，政府部門一方面致力於遵行節約精簡（Konsolidierungsbemuehungen），另一方面對勞動市場實施創造就業等調控方案。（Bach, 1995:69）此一時期雖然失業問題嚴重，但因平穩導向的經濟政策奏效，失業人口得以被壓下，而且就業服務法中的就業服務與失業保險開始發揮功能，但相形於經濟成長而言，就業服務法對克服失業問題，仍只是補充性的（subsidiar）次要

角色。

3. 1979-1989：供給面經濟政策的失效

1979年至1989年間因第二次石油危機與世界各國的利率持續於高水平上，因而私部門普遍投資不振，進而導致失業問題的嚴重，德國對此採行供給面經濟政策（angebotsorientierte Wirtschaftspolitik）。（Scharpf, 1987: 329）供給面經濟政策的主要目的，是在於減低企業在經營上的負擔，其主要措施是降低稅率、減低國家支出（尤其在社會福利及經濟補助上）、國營企業私有化。（Paetzold, 1989:303）由於此一供給面經濟政策在當時的時空下，並未能有效改善因利率高漲所導致的私部門普遍投資不振的問題，從而此一政策對促進經濟成長、抑制失業人口及穩定物價水準上並無成效，其結果是1980年代的大部份時期，西德的失業人口超過二百萬人以上，（Boehret, 1988:31），在經濟成長不振及失業人口激增的情形下，就業服務法中的就業服務及失業保險的功能得以充分發揮，就業服務法因此成為勞動市場政策的重心。

4. 1989年東西德統一之後：國家負荷過重的就業服務政策

1989年東西德統一之後，1990年的統一條約法（Einigungsvertrags-gesetz vom 23. 9.1990）規定，鑑於兩德因制度差異過大而做成的統一，為避免急促統一所可能引起的大量失業及社會不安，東德地區既有的法律規範因此必須部份被保留，其結果是“東德地區的就業服務法”（AFG-DDR）在內容上是有別於西德原有的就業服務法。有鑑於“東德地區的就業服務法”畢竟只是一個過渡時期的法律，因此本文以下在談論法律規範時對此法內容將不予納入。此外，東西德因倉促統一後，幣值兌換的結果導致過多的貨幣供給額流通於市面上，為避免因此所引發的通貨膨脹，德國利率水平於統一後的幾年是較其它歐體國家相對偏高，德國利率水平之偏高因而降低德國境內的私人投資意願，透過私人投資以增加就業的手段於是效果不彰。再者，再者東德地區經濟結構的轉型困難，其結果是德國失業人口激增至三百萬人，而且有持續攀升的趨勢，這一期間就業服務政策在克服失業上扮演極為

吃重的角色，例如聯邦就業總署在 1991 年的預算高達 708 億馬克，其中 450 馬克用於東德。³

5. 小結：自 1982 年起就業服務政策成爲勞動市場政策的重心

上述對德國勞動市場政策的四個發展期的描述，可由表 7 中德國的國民生產毛額、失業率和長期名目利率等走勢粗略地加以驗證。就本文的論述關懷而言，大體來說，直到 1979 年爲止，透過經濟成長以克服失業是德國勞動市場政策的重心（就此而言，與當今臺灣的勞動市場政策相類似），就業服務法中的就業服務與失業保險對克服失業問題，仍只是補充性的次要角色。自 1982 年起，由於失業人口持續擴大，經濟成長減緩，就業服務政策即成爲勞動市場政策的重心。

表 7：德國於 1956-1994 年間國民生產毛額(BSP)、長期名目利率(LNIR)及失業率 (AR) 統計表

年度	BSP (十億馬克)	LNIR (%)	AR (%)
1950	98,6		
1960	303,0	—	1.3
1970	657,7	—	0.7
1975	—	—	4.7
1980	1,477,4	8.6	3.8
1985	1,834,5	6.9	9.3
1990	2,448,6	8.9	7.2
1991	2,881,8	8.7	6.3
1992	3,094,5	8.1	6.6
1993	3,161,5	6.4	8.2
1994	3,312,4	6.7	9.2
1995	3,449,5	6.5	9.3

資料來源：Institut der deutschen Wirtschaft Koeln 所出版的
Zahlen 期刊，1996：表 20, 23, 44.

3 此一數據摘引聯邦就業總署所出版的期刊 arbeit und beruf (第四十二期)，1991:341。

二、德國及歐洲共同體的就業服務政策

在探討德國就業服務政策的法律面相時，一方面要提及國內的就業服務法的憲法委託及法律建構與其實踐面，一方面則因德國涉入歐洲聯盟 (Europäische Union) 的整合極深，因此有必要一同提及歐洲聯盟的三大整合條柱⁴ 之一的歐洲共同體⁵ (EG) 在就業服務政策上的規定面與其實踐面。

1. 德國的就業服務政策

對於德國的就業服務政策可從法律規範、就業服務法的立法背景、基本構思及內容、實踐結果及所受批評等面向來加以觀察，茲分述如下：

在法律規範面上，可從其憲法層面及法律建構加以說明。基本法 (Grundgesetz, 即德國的憲法) 第一條人性尊嚴 (Menschenwürde)、第二條人格自由發揮權、第十二條第一款的工作及工作選擇權的自由 (Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl)、第二十條第一款及第二十八條第一款的社會國家原則 (Sozialstaatsprinzip) 和一般的平等原則。(Pitschas, 1983:III; Lampert, 1991a, 265) 此外，第七十四條第十二項指出職業介紹、社會保險和失業保險 (Arbeitslosenversicherung) 的立法權，是屬於所謂的競合立法 (konkurrierende Gesetzgebung)，即對某一事項上，基本上聯邦和各邦都有立法權，但若聯邦對此一事項已立法，各邦則不可對此立法。第一百二十條第一款第四句中指出，聯邦對社會保險 (在此包括失業保險) 及失業救助

4 另外兩個整合條柱是共同外部及安全政策 (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) 與司法及內政事物領域 (Bereiche der Justiz und der inneren Angelegenheiten)，對歐洲聯盟的三大整合條柱的簡介請參閱 Reuther, 1993：頁 51。

5 目前所說的歐洲共同體 (Europäische Gemeinschaft) 的原來名稱是歐洲經濟共同體 (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft)，之所以如此是因為根據歐洲聯盟條約 (即俗稱的馬斯垂克條約 Maastricht-Vertrag) 第一部份第 G 條 (I. Vertrag ueber die Europäische Union, Artikel G) 規定：根據本條文，歐洲經濟共同體成立條約將鑑於歐洲共同體的成立而被改變。由此可知的是，以往所說的歐洲經濟共同體成立條約 (der Vertrag zur Gruendung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) 將被改稱為歐洲共同體成立條約 (der Vertrag zur Gruendung der Europäischen Gemeinschaft)，從而可得的是，目前所說的歐洲共同體的前身是歐洲經濟共同體。

的負擔，具有提供補助（Zuschuesse）的義務；第八十七條第二款更明白指出，就業服務的行政職能由聯邦所擁有。1969年的“就業服務法”（AFG）對就業服務及失業保險有極廣泛的規定。

在就業服務法的立法背景上，就業服務法的前身是1927年制定的職業介紹及失業保險法（Gesetz über Arbeitsverwaltung und Arbeitslosenversicherung; AVAVG）。值得一提的是，由於1918年8月德國（指俾斯麥的第二帝國）於第一次世界大戰中戰敗，繼承第二帝國遺產的威瑪共和國，因此必須負擔第二帝國戰敗的一切後果。在此背景下，由於威瑪共和國的內外政經危機，因此產生一些必要且匆促的立法，職業介紹及失業保險法是其中之一。此處要強調的是，此法在立法及行政面向上已染有戰時立法及戰時行政的色彩，另一方面此法對往後的就業服務法，在立法與行政上有著限制的作用。

就業服務法的基本構思可以當時的勞工部長Katzer對它的期許重點來加以認識。大體而言，從職業介紹及失業保險法的廢除，及取而代之的就業服務法的制定的這個事實，意味著從事後的失業安全措施，到及時的預防失業措施；從事後的平衡且介紹的措施，到具有前瞻性的正確選擇職業措施；從初次找工作的一般的諮詢，擴大到個人全人生的職業、勞動及訓練的諮詢；從聯邦就業總署對商業上對公積金的運用模式，轉為具有生產性運用模式。（Lampert, 1989:175）此一基本構思的出發點，是建立在一種可預測、可計劃及可塑造的樂觀信仰上，這在很大程度上是深受1960年代歐美經濟持續成長，以及經濟學界獨領風騷的凱因斯主義影響。（Lampert, 1989:174）基本上，這種規範性的思考方式，引用機械控制論上Input-Output的公式，來解釋如何調控，是無法真正預知可能的衝擊，再者看不到系統的部份理性及內在運動慣性。就業服務法共有二百五十一條條文，加上與此有關的法規命令、行政規則及判決，及與其他法律的援引互用與牽連，其規範體系可說是內容龐大且高規範密度。從1969-1994年間，即使就業服務法在內容上已經過十次增修及近九十次的小變更，但其基本構思仍是一樣。

就業服務法的立法內容可從目標設定、手段、組織、程序及財務等面向加以說明。在目標設定上，在聯邦政府的社會及經濟政策下，本法中的措施

的目的是一個高度的就業水平的追求及維持，就業結構的持續改善及對經濟成長的輔助（第一條）。這個一般性的目標，又可具體為以下的幾個個別性的目標，分別是高就業水平、無任何低度就業、無缺少人力、具有職業流動性、為科技發展及經濟結構變遷護航、對弱勢族群安置工作、就業結構的改善及對地下經濟的打擊（第二條）。

必須強調的是，就業服務法中的手段，在實務上的有效影響範圍（Reichweite）應只局限於結構性失業的克服，對於因經濟景氣衰弱所引起的失業並非有效（effektiv）。（Lampert, 1991b:23）在手段上有就業服務（例如有職業介紹、職業顧問、職業訓練和轉業訓練的金錢補助、對雇主提供貸款、惡劣天氣下工作補助金等）和失業保險、失業救助及關廠歇業平衡金（Konkursausfallgeld）等（第十三條到第一百四十一條）。

在組織上，聯邦就業總署（Bundesanstalt fuer Arbeit）是執行機構，就身份而言，它同時具有身分屬性的公法上社團法人（Personalkoerperschaft）和公法上公營造物（Anstalt）的性質，它因有組織成員且以自治行政（Selbsverwaltung）運作，而有身分屬性的公法上社團法人性質，因它有其服務顧客，而有公法上公營造物的性質，就內部機構而言，主要有行政委員會、主席團於聯邦層級，有行政委員會於邦就業服務中心及行政委員會於各就業服務中心（第一九零條），值得一提的是，各內部機構皆是由雇主、受雇者及公法人（juristische Personen des oeffentlichen Rechts）以各佔三分之一的方式組成（第一九二條）。

在行政程序上，聯邦就業總署不是以一般程序法（Verwaltungsverfahrensgesetz）為準，而是以社會法典（Sozialgesetzbuch）的第十章、第一章些許部份及就業服務法的有關規定（第一四二至一五四條）為準。在財政上，一般項目的主要收入，是來自於由雇主及受雇者以費率相同的方式所繳的費用（第一六七條以下），至於關廠歇業平衡金，則只有來自雇主的繳費（第一八六條 a-d），若有入不敷出的情形，則可向聯邦借款（第一百八十七條第一款），若仍不足，則聯邦有義務提供補助金（第一百八十七條第一款）。

就業服務法的實踐結果可從下列三方面來說，第一，聯邦就業總署是一個龐然大物型的組織，其預算對大部份的亞洲國家而言是有點望塵莫及，在

1994年其預算（一千零七十億馬克）對國內生產毛額（三兆三千二百三十三億馬克）的比值是0.032，有關詳情請參閱表8，就年代及比值而言大概是臺灣的九千倍。第二，聯邦就業總署在職業介紹的市場佔有率高達25%，與瑞典同樣高居世界第一，第二位是英國的24%。（Walwei, 1994:447）。第三，司法保障就業服務法的落實。社會法上的回復原狀請求（sozialrechtliche Herstellungsanspruch）是一個聯邦社會司法判決下所形成的法官造法（Rechtsfortbildung）。所指的意思是，由於社會部門的行政單位提供不足的諮詢或訊息，其結果導至市民的權利受損，此時市民可透過所謂的回復原狀請求，要求社會部門的行政單位提供其（原來的，即在無不足的訊息提供時的情形下）應享有的權利。以職業諮詢為例，就社會法上的關係（Sozialrechtsverhaeltnis）來說，根據就業服務法第十五條，職業諮詢者——有可能是目前的（或未來的）雇主或受雇員、有可能是國內的（或國外的）的雇主或受雇者——有權利要求聯邦就業總署提供諮詢或訊息。再者，雖然就業服務法第十五條並無規定有對第三者（例如學術研究者或記者）提供訊息的義務，但儘管如此，聯邦就業總署仍給予第三者所需訊息。

表8：德國1989-1995年間，就業服務的中央預算與國內生產毛額的比值

年度	就業服務的中央預算 (1)(十億馬克)	國內生產毛額 (2)(十億馬克)	(1)/(2) (100%)
1989	41	2,224.4	0.018
1990	51	2,417.8	0.021
1991	71	2,853.6	0.025
1992	85	3,075.6	0.028
1993	104	3,154.9	0.033
1994	107	3,323.3	0.032
1995	101	3,459.6	0.029
平均值	80	2,929.8	0.028

資料來源：(1)聯邦就業總署1989-1995年間的預算書。

(2)由德國聯邦統計局（Statistisches Bundesamt），所出版的期刊：經濟與統計（Wirtschaft und Statistik），1991年4月份和1996年4月份。

對就業服務政策的批評有下列幾點，第一是就業服務法的基本構思的天真 (naiv)，因為它的出發點是建立在一種可預測、可計劃及可塑造的樂觀信仰上，而事物的發展難測，就業服務法因此被批評為錯誤建構 (Fehlkonstruktion) (Lampert, 1989:175) 或用來好看的法律 (Schoenwettergesetz)。(Karasch, 1994:133) 第二是保險體制外的給付 (versicherungsfremde Leistungen)，其意思是指有些人並不繳費，但卻享用服務，這些人可以搭便車者來稱呼之；例如聯邦就業總署對外來移民學習語言的費用支出。(Lampert, 1991b:56) 第三是對聯邦就業總署在行政上的效度 (Wirksamkeit) 與效率 (Wirtschaftlichkeit) 提出批評，效度指的是手段與目標間的相稱，聯邦就業總署的主要目標是克服失業，但德國失業率的卻是步步高升，它可能因此用錯手段。(Schulin, 1992:E-95) 效率指的是輸入與輸出間的比例，聯邦就業總署由於在組織上未能更進一步向下分權 (Dezentralisierung)，及在克服失業上未能與各邦政府相互合作，效率方面因此有待加強。(Pitschas, 1993:172) 聯邦就業總署針對上述批評大致上有兩項回答，第一，大量失業有眾多因素，如成長極限、嬰兒潮、婦女任職等大環境因素，此外政府、工會及雇主聯盟的三方面的互動、家庭成員間互助和自我負責皆是，單單批評就業服務法是不對的。(Franke, 1990:208) 第二，聯邦就業總署必須常接受聯邦政府的一些臨時方案，因而會造成它在對其既有的任務執行產生不連繫的現象，此種情景像是一輛戰車走走停停，因此在溝通及協調上會有些問題。(Pfuhlmann, 1990:128)

德國的就業服務政策，在基本構思上表現出一種可預測、可計劃及可塑造的樂觀信仰上，在法律規範面上表現出的眾多且細膩的特性，在行政面向上表現出就業服務手段之多且組織龐大，在職業介紹的市場佔有率上則是世界第一。在這樣的關聯下，本文認為德國的就業服務政策的特徵是國家負荷過重。對於有關其勞動市場政策何去何從的探討，則是本文第五部份的內容。

2. 歐洲共同體的就業服務政策

在歐洲共同體法 (Europaeischer Gemeinschaftsrecht) 方面，首先必須說明的是，由於德國聯邦憲法法院於判決 (BverfGE 37, 271) 中認為，歐

洲共同體法並非國際法 (Volkerrecht) 亦非國內法 (staatliches Recht)，而是一種“有自己特性的法” (Recht eigener Art)，因此就法律位階及法律執行而言，歐洲共同體法的規定是否優先於德國國內法的問題值得商榷。此一問題主要表現在基本權的保障上。也就是說，德國聯邦憲法法院認為，歐洲共同體法對基本權的規定與德國憲法對基本權的規定存有水準上的差距。此一主觀上的差距在經過聯邦憲法法院三次的決定聲明⁶——分別是所謂的“只要條款一” (Solang I-Beschlus)，爾後的“或許條款” (Vielleicht-Beschlus) 和最後的“只要條款二” (Solang II-Beschlus)——而漸漸被釐平。直到目前，歐洲共同體法的規定似乎在極多方面優先於德國國內法。(Arndt, Hans-Wolfgang/Walter Rudolf, 1992:167)

在談歐洲共同體的就業服務政策時，有需要先對歐洲共同體法的分類及歐洲共同體的組織機構做說明。在歐洲共同體法的分類方面，根據歐體共同體條約第二百三十九條規定，歐洲共同體法基本上可被分為主要條約 (primaere Vertragen) 和將它更加具體化的次要法律 (sekundaere Rechtsakten)，再者根據歐洲共同體條約第一百八十九條規定，次要法律又可被分為法規命令 (Verordnungen)、方針 (Richtlinien)、判決 (Entscheidungen) 和意見陳述 (Stellungnahmen)。大概而言，歐洲共同體法中有關的條約、

6 一般而言，歐洲共同體法較之於各會員的國內法享有較高的法律位階。但根據德國聯邦憲法法院在一九七四年的一個判決 (BverfGE 37, 271ff.) 中，德國聯邦憲法法院卻認為，德國基本法中所規定的基本權 (Grundrechte) 在某種情形將優先於共同體法，即只要當歐洲共同體尚未有由國會所通過基本權目錄，此即學界通稱的“只要條款一”的大概內容。一九七九年德國聯邦憲法法院在一個判決 (BverfGE 52, 202f.) 中提出如此的論點，即把“只要條款一”的原則暫時加以擱置，換句話說，德國聯邦憲法法院是否、在某種情況下、及在何種程度內能對“只要條款一”的原則毫無限制地主張，此乃取決於在這期間歐洲地區所發生的政治及法律的發展。此即學界所稱的“或許條款”的大概內容。透過“或許條款”一方面使得“只要條款一”的原則有侷限性，但這並不意謂著“只要條款一”因而失效；另一方面開啓了與“只要條款一”的原則成相反方向發展的“只要條款二”。“只要條款二”的大概內容如下：一九八六年德國聯邦憲法法院在一個判決 (BverfGE 73, 339) 中提出如此的論點，即只要歐洲共同體，尤其是歐洲法院的司法，一般性地保障一個有效的且相對於共同體高權的基本權保護，此一基本權保護必須明顯地一樣注意到德國基本法所列的基本權保護，那麼德國聯邦憲法法院將不再對歐體法中的次要法律的可適用性加以檢驗。(Arndt, Hans-Wolfgang/Walter Rudolf, 1992:167)

法規及判決對就業服務政策只有粗略的規定。在歐洲共同體的組織機構方面則有部長會議 (Ministerrat)、執委會 (Kommission)、歐洲法院 (Gerichtshof)、歐洲議會 (Europäische Parlament) 等機構。

歐洲共同體條約第一百一十七條起的社會條款 (Sozialvorschriften)，對歐體的就業服務政策訂有規定。例如第一百一十八條中規定歐體執委會，對會員國間在職業教育及進修 (berufliche Ausbildung und Ausbildung) 與社會安全 (soziale Sicherheit) 等議題上的互助合作，必須加以贊助。一百二十七條也規定歐體必須對會員國的職業訓練 (berufliche Bildung) 加以補充和支持。此外，極為重要的是歐洲共同體條約的四十八條起的受雇者自由流動自由 (Freizügigkeit der Arbeitnehmer)，第四十八條第二款規定“廢除任何在與受雇員有關的就業、支薪和其它的工作條件的差異性。”

歐洲共同體的就業服務政策中的法規命令可大略分為三個，首先是歐洲經濟共同體 (歐洲共同體的前身，對此有關說明，之前已提及) 的第 1408/71 號的法規命令，其中的第十三到第十七條和第六十七到七十一條，主要的內容是對失業的給付的提供及對工作時間的計算。其次是歐洲經濟共同體的第 1612/68 號的法規命令，其中的第七條第二款，其主要的內容是確保歐洲共同體內的居民，不論其國籍為何，其參加德語課程的權利必須被確保。此外，歐洲經濟共同體的第 2084/93 號的法規命令，其內容涉及歐洲社會基金 (Europäischer Sozialfond) 的管理，在某些面向上亦與就業服務政策有關，因此也須在此提及。

大體而言，上面的法律規範實際上很難被貫徹，主要原因是實務上歐洲共同體內的成員國在工作、生活和社會條件等方面有著極大的差距，例如在德國一個失業者得自國家的物質生活的補助款，大概等於在葡萄牙一個就業者每個星期工作四十六小時所領取的工資。(Heinz, 1992:52) 在這樣的背景下，歐洲共同體的執委會不得不於其 1988 年所發表的工作文件 (Arbeitsdokument) 中，對失業保險的有關規定，以所謂領土原則 (Territorialitätsprinzip) 來處理。根據此一原則，一個德國人工作於一家德國公司，此一公司設廠於西班牙，於是該德國人工作於西班牙，這種情況下，這位德國工人遵循的勞動保護條款 (Arbeitsschutzbestimmungen)、勞動時間 (Arbeitszeiten)

及其它勞動法上的規定，應以西班牙而非德國為適用基準。(Walwei, 1993: 52)

雖然歐洲共同體各國的社會福利領域上是採所謂的領土區域原則，但並不意謂著歐洲共同體法在就業服務政策上對各會員國的整合是有名無實，因為歐洲法院的司法判決對某些就業服務政策面向的整合有相當的貢獻，例如在 1991 年的一個判決⁷ 中，歐洲法院認為，德國的聯邦就業總署獨佔職業介紹，是抵觸歐洲經濟共同體條約中的有關經濟政策中的自由競爭規定 (Wettbewerbsordnung)，在某種程度上，此一判決促使德國在職業介紹上開放民營。此外，在 1993 年的一個判決⁸ 中，歐洲法院認為，法國的國家社會保險機構 (nationale Sozialversicherungstraeger) 獨佔某些保險市場，並不抵觸歐洲共同體條約中的有關經濟政策中的自由競爭規定，此一判決承認國家 (如德國的聯邦就業總署) 做為失業保險法人機構的合法性。

肆、臺灣的勞動市場政策在轉折點上

一、框架的變遷

臺灣勞動市場政策的框架的變遷，表現於下列幾個面向：

第一是職業工會勢力的抬頭，雖然臺灣工會在組織功能及其財務力量上與西方工會相差甚遠，但其數目及參加人數持續漸漸增加，此點一方面反映於工會數目由 3,645 (1991) 到 3,706 (1994) 的增多，及參加工會的人數由 2,941,766 人 (1991) 到 3,277,833 人 (1994) 的增多。(勞工統計年報, 1991: 380; 1994: 118) 在此有必要說明的是，我國在解嚴後職業工會的勢力抬頭，職業工會的目的主要是為其會員辦理勞保事務，至於產業工會則是日趨衰微，

7 此一判決叫 Hofner und Elser，有關詳情請參閱 Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1991, Heft 45, 第 2891 頁以下。

8 此一判決叫 Poucet und Pistre，有關詳情請參閱 Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993, Heft 40, 第 2579 頁以下。

尤其是在 1991 年資方開始全力打壓以後。⁹ 此外，體制外的工會為勞工權益加入競爭對抗，就發展趨勢而言，臺灣工會似乎走在由異化漸往自主的路上。此外是後威權及走向民主的過程中，追求勞工及社會的司法正義及勞工行政的現代化，似乎是不可避免的趨勢。

第二是經濟結構的快速轉型，西方工業化大概要二百年，但在臺灣只要五十年，其結果是經濟結構中傳統農業的快速式微，此點一方面反映於農業佔國民生產毛額的百分比由 27.45 (1956) 降至 3.57 (1994) (經濟統計年報, 1994:2)，一方面反映於農業就業人口佔總就業人口的百分比由 53.19 (1956) 降至 10.92 (1994)。(經濟統計年報, 1994:10) 農業人口的就業問題於是值得重視。

第三是高學歷高失業的市場供需失衡。此點反映於自 1989 年至 1994 年間各種學歷程度的平均失業率，例如小學 (0.946%)，中學 (2.2%)、大學 (2.2%) 及研究所 (1.54%)，(呂紹煒, 1995:23)，1996 年初研究所以上的就業情況有明顯不佳的現象。

第四是自 1996 年起日趨漸高且持續的失業率，例如由 1996 年 3 月的 2.1.% 升至 4 月的 2.21%，勞委會甚至認為未來失業率難以下降，至少維持在 2% 至 2.5% 或更高，(徐國淦, 1996:5) 由此看來失業問題的嚴重性及一般性，在臺灣似乎已有跡可尋。

第五是臺灣以對外貿易為導向的經濟體系，在國際經濟更自由化 (如世界貿易組織 (WTO) 及區域化 (如歐洲共同體: EG; 太平洋經濟理事會: APEC; 大中華華南經濟圈) 的發展趨勢下，整個國民經濟體系必定走向更自由化、更國際化，也就是說整個經濟體系更開放，其結果是臺灣勞動市場更易受到世界或區域內勞動市場、金融市場及貿易競爭的影響，更進一步的結果是，台灣勞動市場的供需失衡一方面更動態，一方面波動浮度更大。

第六是我國加入 WTO 後短期內將有二十七萬人失業，其中以農業上的勞動力在入關前後的轉業安置問題最為迫切，(王志均, 1996:14) 此一問題是

9 對於兩種不同類型的工會在解嚴後的消長情形，在此筆者感謝對本文作審核的第二位審核者的書面告知。

因為台灣的小農制度在單位價格競爭優勢上，無法與一些農業大國（如美國、澳洲）的大量生產相比。

第七是家庭同舟共濟倫理在工業化及都市化的趨勢下漸漸流失，此點可驗證於親戚對失業補助及職業介紹的比例明顯下降。親戚對失業補助的比例明顯下降是 76.1% (1977)，67.2% (1988)，59.7% (1991) 及 55.6% (1994) (主計處，中華民國臺灣地區人力運用調查報告，1978，頁 41；1993，頁 80；1995，頁 81)；親戚對職業介紹比例明顯下降是 62.7% (1977)，58.3 (1988)，37.3 (1991) 及 44.2% (1994)。(中華民國臺灣地區人力運用調查報告，1995: 6)

第八是我國在走向現代化的路上，社會正義的追求及法治國家的建立是必需的，在此背景下，地下經濟對社會正義及法治國家的危害更爲人所重視。

第九是中小企業的外移趨勢，其中又以外移至中國大陸和東協國家爲主，其原因可能是這些地方的發展程度及勞工成本相對較低，而得以有經濟快速成長。在商人唯利是圖的理性下，那裡有較佳的投資報酬率，中小企業就往那裡投資。由於中小企業的就業人數佔整體企業的就業人數達 78% 左右，中小企業的外移速度與規模，對臺灣勞動市場的供需失衡應是一大變因。

第十是國家負債的惡化，從 1991 年至 1997 年，國家負債增加四倍，但總體國民生產毛額只增加 73%，1997 年的國家預算總金額約一兆二千一百億，其中一千六百八十九億用於負債，也就是說償還負債佔國家預算總金額約 13.9% 的比例，據行政院估計，此一比例到 2000 年將增加到 18.3%。(康添財，1996:2) 必須說明的是，即使就業服務政策是未來施政重點，其進展幅度也會因國家負債的惡化而被拖慢。

二、勞動市場政策的難題：調整“魔術方塊”

這些框架的變動可大略歸四類，第一類是制度議題，表現於工會、勞動司法和行政、國家財政等面向，第二類是勞動市場相關議題，表現於經濟結構快速變遷、高學率高失業的難題、自 1996 年起日趨漸高且持續的失業率等面向，第三類是全球化和區域化的議題，表現於臺灣以對外貿易爲導向的經濟體系、入關後的短期內大量失業的問題、中小企業的外移趨勢等議題，第

四類是整體社會變遷的議題，表現於家庭同舟共濟倫理在的漸漸流失和地下經濟對社會正義及法治國家的危害問題。必須在此提出的是，這些框架的變動迫使臺灣的勞動市場政策必須同時 (gleichzeitig) 來因應之，而且這四類的目標有相生相剋的關係 (Spannungs- und Ergaenzungsverhaeltnis)，在意境上，與德國經濟政策中所說的魔術四角¹⁰ (magischer Viereck) 有異曲同工之妙。其困難之處猶如調整一種叫魔術方塊的遊戲玩具一樣，也就是說必須同時面面俱到，但每一類的議題都無法百分之百完美的處理。

三、臺灣當代對克服失業的討論與實踐

1. 中長期策略：以臺灣做為亞太營運中心為例

在調整“魔術方塊”的格局下，臺灣政府的中長期策略仍跳不出以成長代替一切的思想格局，此乃表現於國家主導性地積極推出新的公共建設，例如民間開發經貿特區將訂獎勵措施 (江睿智, 1997:13)、六大都市更新計劃出爐 (李建榮, 1997:1)、開發智慧園區政府百億催生 (林天良, 1997:4)、跨世紀農業建設決投入四千三百億 (洪玟琴, 1997:7)、亞太營運中心的提出。在此，特別值得提出的是，亞太營運中心基本上是一個宏觀且具有整合經濟、政治、國防、兩岸關係等面向的策略，但也因此是一極具高難度的挑戰。因此有必要在此進一步的說明。

亞太營運中心是政府於 1995 年 1 月提出並馬上見諸實行。其目標是建立臺灣成為亞太地區的六個中心，分別是製造中心、海運中心、空運中心、電信中心、金融中心及媒體中心。在此所謂的中心是指對多國籍企業而言，也就是說多國籍企業在世界各區域皆有分公司，分公司要往那一個國家投資設廠，基本上與該國家的基礎設施有關，臺灣提出亞太營運中心主要目的在於一方面爭取多國籍公司將其亞太地區的公司的廠址能設在台灣，進而繁榮

10 德國於 1967 年所頒佈經濟平穩及成長贊助法 (Gesetz zur Foerderung der Stabilitaet und des Wachstums der Wirtschaft)，一般簡稱平穩法 (Stabilitaetsgesetz) 的第一條規定，公部門的預算編制應同時兼顧適度的經濟成長、貨幣穩定、進口與出口間的平衡及充份就業等四個目標，此四個目標在一般經濟學教科書中被稱為經濟政策的魔術四角。

臺灣，一方面做爲施政的一個願景 (Leitbild)。(蕭萬長，1994:2；江丙坤，1994:2) 如果此一計劃案能日起有功，進而其大部份能被實施，那麼臺灣地區的總需求得以擴大，進一步克服失業的問題。

此一大計劃案的提出，從投資學的角度來看，基本上有著高風險但也同時是高報酬的性質。其競爭優勢可能在於下列六因素，第一，臺灣的地理位置在亞太地區適中點。第二，臺灣的製造業和台灣島的面積較新加坡和香港爲佳，而且人口數目與教育水平也很高，這可增進產品的附加價值。第三，臺灣緊鄰中國大陸，臺灣與中國大陸語言相通，且文化上有繼受大陸（如儒家、道家及佛家思想），由於亞太地區的經濟成長持續傲貫全球，而中國大陸因市場大，應可被視爲亞太地區成長的中樞地位。第四，香港將於一九九七年七月被中國大陸收回，其所可能引起的政治及行政的緊張，有可能使香港失去貿易金融龍頭的魅力，對此臺灣可能是外資的一個新的選擇，再者，新加坡畢竟是城市國家，對外商而言，臺灣的基礎設施如能達到某一水準，臺灣至少應是一個備用的選擇跑道。第五，臺灣在 1995 年間有近九百億的外匯存底，對外商而言，臺灣的信用風險因此較小。第六，臺灣正走在政治更民主、司法行政更健全、市民社會與國家間的互動更密切且雙向等道路上，整體而言有著極大的發展潛力。

相反的，其競爭劣勢可能來自國內外的因素，在國外因素方面，第一，全球化與區域化的趨勢極爲迅速，臺灣以中小企業爲主的經貿體系，存有相當大的危機，中小企業過多的外移或關廠歇業，極可能引起社會不安。第二，全球化與區域化的結果，會使我國的經濟體系更進一步與國際經濟體系相連（或說更暴露於國際經濟體系中），從而導致國內自主的 (autonom) 財政、金融、貿易等政策領域的調控空間因國際經濟體系的牽連而漸漸縮小。(Schmid, 1990:231) 第三，臺灣與中國大陸在政治上的不穩定關係，直接影響亞太營運中心的海運及空運中心等計劃。第四，這是一個優勝劣敗的時代，亞太地區有很多國家或城市，也在競爭多國籍企業到其城市設立分公司，例如上海、香港、新加坡、漢城、雪梨、曼谷等，值得一提的是，一方面各個對手國的競爭策略是互動的，其意境類似經濟學中的遊戲理論 (game theory)，另一方面是，如果亞太地區持續繁榮，多國籍企業可能在亞太地區

同時設立一個以上的分公司。

在國內因素方面，第一，威權對臺灣在各政策領域所留下的餘毒極深，臺灣社會如何能快速地遠離過去（如二二八陰影），迎向未來挑戰是一重要問題，這種心結問題（或說是意識型態問題）比任何問題更根本。第二，亞太營運中心必須透過立法來加以具體化，臺灣的立法院讓人有下列的隱憂，由於立法委員的勢力來自於地方派系，因而必須遷就地方派系的利益，其結果是對預算的編審，是以政治經濟學中所謂的選票利益交換的方式，而非就事論事。立法院的議事氣候，很難整合國內民意，更遑論適應台灣所面臨的對外問題。第三，臺灣地區內領土有限，但卻由於政治因素，在行政組織建構上採四級政府的模式，其中臺灣省與中央管轄地區有大部份的重疊，加上中央在稅務、財政、人事權力等方面一把抓，地方政府缺權、缺人與缺錢，從行政管理追求效度與效率的角度來看，此種行政組織建構很難達成精簡、彈性及分權等原則。若從公共行政改革做為落實亞太營運中心的火車頭來看，此種四級政府的模式顯然不符合行政的經濟理性。

對上述的中長期策略中臺灣如何做為亞太營運中心之課題，國內對此的討論甚多。基本上輿論認為，這是一個極有整合性的計劃案，但對其如何能具體轉換成立法和行政表示懷疑。在此一關聯下，一個結構性的改革於是必要，而這乃反映於 1996 年 12 月的國發會中，國民黨與民進黨的兩點共識正是為此做準備。第一，在中央政府體制的改革面向上，臺灣引進類似法國第五共和的半總統制，期能一方面擴大行政權中總統職權，另一方面減少國會權力。第二，行政組織建構由四級政府的模式，透過一方面凍結省長及省議會選舉，一方面鄉鎮長由縣長指派，進而轉換為二級政府，即中央與縣市。

2. 短期的權變措施

針對失業問題的日趨嚴重，政府相關部門的短期權變措施中有下列三項值得一提，分別是勞委會的十大救急方案、經建會的解決攤販問題的五年計劃、青輔會對克服高學歷高失業的方案，分述如下：

有鑑於 1996 年初以來失業率攀升的現象，勞委會於該年四月初發佈十大救急方案，分別是，第一，外勞政策的再檢討，主要內容是限制或減低外勞

人數。第二，擴大職業訓練。第三，強化失業工人的登記制度。第四，引入所謂的受雇者轉讓制度於本國工人，值得一提的是，此一制度已施用於外籍勞工。第五，強化企業外移或公司破產時的失業工人的安置。第六，針對特定群組提供失業救濟或轉業訓練。第七，放寬失業補助的條件。第八，引入部分工時。第九，中長期引入失業保險。第十，檢討其它增強就業安全的措施。(陳鳳蘭，1996:7)

經建會於1996年3月在行政院會中，提出解決攤販問題五年計劃。此一計劃將攤販問題的解決分三階段，第一階段是攤販資料的取得與建立，第二階段是指定攤販特別營業區，第三階段是將此種特別營業區發展成菜市場或夜市。(華英惠，1996:1)

青輔會於1996年3月提出的克服高學歷高失業的方案。主要內容有六點，第一，加強搜集中南部高學歷高失業的資料。第二，為高學歷者舉辦研討會，研討會的主要內容有高學歷者的工作條件、職業介紹的面談及工作道德。第三，邀請著名公司報告該公司對高學歷者的任用期許。第四，為高學歷者舉辦職業諮詢。第五，介紹研究計劃案給博士失業者。第六，辦理展覽會，促銷正找尋工作的學術工作者給一些有名的公司。(青輔會第三處，1996)

四、勞動市場政策的發展需求

對我國勞動市場政策在轉折點上所引發的問題，本文綜合上述的中期及短期的因應策略，認為我國勞動市場政策的發展需求有下列二個面向：

第一，在勞動市場政策的目標設定上，就量而言，供給量與需求量的差距必須控制在某一可容忍程度內，就質而言，勞動市場內的雇主、受雇者及主管機關的互動（如薪資、福利、安全衛生等問題），應更進一步納入體制內來運作，以創造出三贏的局面，就周邊條件而言，工會、勞動司法與勞動行政必須日趨改善。

第二，在勞動市場政策的手段運用上，手段間的重新組合——其意境猶如投資理財時對可用的投資工具、甚至同一投資工具內不同類型的標的物的投資組合——應注意兩個原則是，體系的動態均衡與手段間應採平行發展。具體而言則是，功能正減退中的手段與功能可繼續加強的手段間，在變動的

速度上要互相牽制，以求得平衡。功能正減退中的手段是(1)透過地下經濟，(2)家庭的同舟共濟，(3)發展中小企業等克服失業的手段。另一方面，功能可繼續加強的是(1)繼續強調經濟成長；如在全方位且謹慎地保持與中國大陸的關係，進而發展亞太營運中心，又如積極進入世界貿易組織以迎接世界經濟之自由化、國際化與制度化。(2)強化職業訓練與就業服務，因為就長遠而言，人力品質的提升是我國提升國家競爭力的最關鍵因素。

伍、德國的勞動市場政策在轉折點上

一、框架的變動

德國勞動市場政策的框架變動可由下列幾個面向來說明：

第一，持續大量失業，德國國內幾個著名的經濟研究機構的研究結果都表示出，在未來十五年（1995-2010年），如果經濟狀況沒有太大的起落的話，則在2010年將只有三百三十萬人無工作，其中二百二十萬處於失業狀況，一百一十萬處於備用狀況（例如正接受職業訓練中），基本上，這比起1994年的六百四十萬無工作者是已經進步很多。（Bach, 1995:264）

第二，基座失業（Sockelarbeitslosigkeit）指的是經濟景氣高峰時的失業率，德國1960年的基座失業是低於1%，1970年是0.7%，1979年3.8%，1990年是6.3%，但在1995-96年間則以上升至介於8-8.5%。（Berger, 1996:17）長期失業（Langzeitarbeitslosigkeit）指的是超過一年以上的失業，其主要原因大概可分為二類，一類是心理人格的因素，一類是職業資格不足的因素。職業資格不足的因素所造成的長期失業，隨著科技的進步會在未來更惡化，根據報告指出，無需特定職業資格的工作位置從1976年的九百萬，降到1991年的五百五十萬，預計到2010年只剩二百七十五萬，由此可預期的，長期失業者在往後會愈來愈多。（Bach, 1995:295）

第三，歐盟（Europäische Union）的人口數於1995年時達三億六千九百八十萬。再者歐盟的整合計劃以區域（Region）為自治單位，在此所謂的區域可想成是德國的一個邦。（Schink, 1992:385）從勞動市場的角度而言，

可預見的是各區的勞動市場政策不同，其結果是各區爭奪人材的情況會更加激烈。從德國的角度來看，德國往後各邦的勞動市場會因歐盟日趨整合，進而使得勞動市場的動態性和波動幅度上增加。(Pitschas, 1992:172) 此外，德國能否透過較好勞動市場政策，來爭取到歐盟的優秀人才，將影響其國力興衰。

第四，德國在高科技和服務業方面的就業人口比率，相對於美國與日本偏低甚多。從某種角度來看，這兩個產業是德國應繼續追求成長的產業。值得一提的是，在此二產業甚少有中小企業的存在，於是如何增進中小企業成長於此二產業，是對德國的一個挑戰。(Berger, 1996:15)

第五，德國 1994 年的出口結構 72% 在歐洲，10% 在東南亞和中國大陸，9% 在美國，3% 在日本。就全球貿易自由化的發展趨勢而言，顯然其市場國際化程度不足。(Berger, 1996:17)

第六，原本東德的重建對德國經濟的成長是個大利多，可是東德的工資水準急速調高至西德的水準，而西德的工資水準是世界有名的高水準，其結果是嚴重降低私人投資意願，因此勞動市場的需求不強，進而影響東德地區的就業需求。(Link, 1993:20)

第七，是東歐及蘇聯解體後對德國的就業市場亦有影響。一方面是在某些產品市場上，由於這些國家在天然資源的豐富、在工資成本較低及偏低的匯率的競爭優勢，已對德國產品構成威脅。(Bach, 1995:3)

第八，由於失業持續擴大，聯邦就業總署的財務因此每況愈下。在 1992 年其預算赤字是一百三十億馬克，1993 年升高至二百四十四億馬克。1994 年聯邦就業總署對所謂的就業創造措施和職業訓練補助兩項措施的預算，遭聯邦勞工部各刪減三十億馬克，此外 1993 年聯邦財政部長亦聲明不給聯邦就業總署任何財政補助。(Kuehl, 1995:38)

第九，私人就業服務機構在 1994 年被允許設立。在 1995 年上半年已發出三千二百張私人就業服務機構的執照，預估 1995 年有大約一萬五千人透過私人就業服務機構取得工作。(Zahn, Edeltrud and Andreas Henrich, 1995: 357)

第十，是德國雖有優良的人力品質及位處歐陸中心等競爭優勢，但其勞

動條件世界第一，工會勢力龐大及賦稅極高等因素，致使私人投資裹足不前。一個有力的數據是，在 1995 年德國每小時的平均工作收入，在西德是 45 馬克（若以一馬克約台幣 17 元，則是台幣 765 元），這包括 25 馬克於直接薪資（Direktentgelte）和 20 馬克的人事津貼（Personalzusatzkosten），在東德則是 29.85 馬克。（Institut der deutschen Wirtschaft Koln 所出版的 Zahlen 期刊，1996:48）

第十一是德國社會的高度分化，工會、雇主團體及各式各樣的社團的部份系統理性（Teilsystemrationalitaet）極強。（Willke, 1989:55）其結果是整個工作條件的無彈性，各團體互不相讓。再者正走向後工業化的資訊社會，資訊業將是其市場未來的主流，據估計，直到 2010 年，服務業的就業人口將躍升到全部就業人口的 65%。（Tessaring, 1996:27）

第十二是德國微弱的經濟成長率，從 1970 年到 1994 年的平均值是 2.4%，較之歐洲地區的 2.5%，北美的 2.6%、日本的 3.8%、東南亞的 6.5% 為低，甚至有此預測，到 2005 年，德國每年的經濟成長率只有 1%，歐洲地區則是 2.5%，美國 3.5% 及亞洲地區的 6.9%。（Berger, 1996:17）

二、勞動市場政策的難題：調整“魔術方塊”

如同臺灣一樣，這些框架的變動可大略歸四類，第一類是制度議題，表現於引入私人就業機構、聯邦就業總署的財政危機、私人投資不振等面向。第二類是勞動市場相關議題，表現於持續的大量失業、基座失業與長期失業的擴大、兩個對勞動市場有極大影響的服務業缺口及高科技缺口。第三類是德國正處於一個多階的整合過程中的議題，表現於歐盟的整合、東歐及蘇聯解體、及出口市場國際化不足等議題。第四類是整體社會變遷的議題，表現於後工業化的資訊社會、後現代社會、經濟成長微弱、東德地區工資水平的上升至西德水平等議題。如同臺灣一樣，德國這些勞動市場的框架變遷，迫使其勞動市場政策必須同時應付來自許多面向的難題。

三、德國當代對克服失業的討論與實踐

目前德國對克服失業的討論可歸納為下列四大面向：

1. 擴大勞動市場需求

其手段有四，分述如下：第一，實質地降低社會福利的內容，其目的有二，一方面減輕企業主的賦稅負擔，以期吸引私人投資，進而擴大勞動市場的需求，一方面提高個人對自己負責與解除國家過多的任務。此種手段在德國的爭議性很大，原因可能有三，首先，聯合執政的政黨的基民黨（CDU）、自民黨（FDP）、基社黨（CSU）雖然控制國會眾議院（Bundestag），但反對的社民黨（SPD）卻控制國會參議院（Bundesrat），因此有關實質降低社會福利的法案難以通過。再者，德國工會勢力龐大，常與福利國家社團及教會串聯，聲明反對實質地降低社會福利。最後是社會福利國、就業服務及失業保險在某一程度上已是德國人的生活文化的一部份，難以變動。第二，透過外交手段爭取國外市場，基本上外交是勞動市場政策延伸的表現，例如德國總理科爾（Helmut Kohl）的1996年前往大陸訪問，促銷德國產品。第三，強調歐體的整合，例如歐體的單一共同市場的成立，所可能帶來的經濟規模（Groessenvorteil）。其好處（在此可以美國的電影為例）在於因為市場大，所以廠商願投資較多金額於某種產品，其結果是該產品因投資金額大，研發及科技較強，因而品質提高，此外，因市場大而可量產，結果是平均單位成本降低，進而單位售價降低。高品質且低價格的產品自然有競爭力。第四，對經濟成長微弱的德國和歐體而言，將東歐國家進入歐體以帶來新的市場，有利於再一次的經濟成長；對東歐當前以民主為號召的各國，加入民主的歐體則可防止再進入以往的共產集團。（Dauderstaedt, 1995:533）

2. 國家贊助面向的重新調整

其手段有三，分述如下：第一，聯邦就業總署的業務重點，應以就業服務為主，失業保險金為副。此乃有鑑於一方面聯邦就業總署對就業服務的總支出由1991年的53.6%降低至1993年的41.9%，另一方面在1990-1993年間，聯邦就業總署對就業服務的總支出只增加12.8%，但對失業保險金的總支出卻增加91%。此一提案尤其表現於由社民黨提出的結構促進法草案（Strukturförderungsgesetz）中。（Sell, 1994:363）第二，第二類就業市場

的擴大，第二類就業市場是相對第一類（一般正常的）就業市場的稱呼，其主要特色是政府透過財政補助，進而使部份失業群組得以就業，並可在總體經濟情況轉好時，進入第一類的就業市場。第二類就業市場是否應擴大，正反兩方相持不下，正方主要是工會，社會福利社團和教會，他們喊出的口號是第二類就業市場是具有事後跟進性，而非二等性（*Nachrangigkeit, aber nicht Zweitklassigkeit*），意即在第二類就業市場內的工作者在總體經濟情況轉好時，可轉進第一類的就業市場，他們並非永久沉溺在第二類就業市場內。反方主要是雇主團體，他們喊出的口號是第二類就業市場的工作是虛構不真的工作（*kuenstliche Arbeit*）。（Bosch, 1994:49）第三，鑑於保險體制外的給付所造成的不公平現象，就業服務政策中的就業服務業務與失業保險業務的財務來源，應由目前的繳費式的保險方式，轉為繳費式與賦稅式的混合方式，再者，更有些部份雇主團體建議，就業服務業務的財務來源應來自稅收，失業保險業務的財務來源則來自繳費。（Sell, 1994:363）

3. 工作時間與數量的重新分配

基本上，此一手段不強調透過經濟成長，進而創造更多的工作量，而是希望透過工作時間的縮減和彈性化，進而對工作量重新分配。其主要形態有工作分擔（*Job sharing*）、廢除每週工作時數的約定，及延長每年的假期。此種手段的問題主要在於受雇者對工作時間的縮減和彈性化可以接受，但對薪資所得的減少卻不能接受。（Scharpf, 1987:244）

4. 聯邦就業總署的行政現代化

聯邦就業總署在其所提出的“就業署 2000”（*Arbeitsamt 2000*）的計劃中，將其組織的目標分別設定是以顧客為導向的服務、追求有效度的服務、追求有效率的服務，以及促進員工的滿意及成就。由此組織的目標推導出五個組織原則，分別是接受顧客期望、對組織架構及組織流程追求最適化、擴大地方分權、追求更好的計劃和調控，以及強化員工職能和增進員工間的互助合作。（Jagoda, 1995:97）

四、勞動市場政策的發展需求

對德國勞動市場政策在轉折點上所引發的問題，本文提出的見解，在政策的理念上也是與台灣應強調永續經營的理念，手段間應採平行發展。勞動市場政策的發展需求有，第一，與有成長潛力的市場掛勾，如中國大陸和東歐，就此外交手段是一重要工具，此外將東歐國家進入歐體以帶來新的市場，有利於再一次的經濟成長。第二，在可容忍的範圍內應逐漸降低社會福利、強調市場角色、往去除國家化（Entstaatlichung）、去除法律化（Entrechtlichung）的方向前進。第三，職業訓練必須加強藉以培育優秀人才，這是德國在往後歐盟走向區域化時，保持競爭優勢的重點。第四，工作量重新分配及歐盟統一雖是高難度的挑戰，但應繼續努力。

陸、就業服務政策發展需求之比較——代結論

綜合第四章裡對台灣勞動市場的框架變動的有關論述，本文認為臺灣的就業服務政策必須在質與量的提升，但非採德國式的就業服務政策模式，其做法是，第一，強化職業訓練、轉業輔導及失業補助，第二，法條中太多的“應該條款”及就業服務行政的缺權、缺人、缺錢的情況必須改善，第三，就業服務法無需部份或全面更新，可用行政方案或專業人員的方式來強化其功能。換言之，本文認為臺灣就業服務政策的發展需求，就業行政體制應加重其對克服失業的責任分攤，建立其內部的方案、組織、人員及程序的完備性，以及就業行政機關更落實依法行政。

綜合第五章裡對德國勞動市場的框架變動的有關論述，本文認為德國的就業服務政策必須重點上適度移轉，其做法是，第一，聯邦就業總署應以就業服務，而不以失業保險為主要重點。第二，就業服務中的職業訓練的補助，應以高科技及服務業為重點，以期補足德國的就業缺口。第三，強調對雇主提供更多的就業服務，而不局限只以求職者的服務。第四，強化私立職業介紹所的功能。第五，強化聯邦就業總署內的地方分權，並與其他克服失業有關的主體間（Akteure）建立溝通網路。換言之，德國的就業服務政策的發展

需求，一方面應較偏重克服失業有關主體間（如聯邦就業總署、各邦克服失業的行政機關、工會、雇主聯盟、教會等）的責任共同分攤，以及強調訊息交換與溝通，另一方面就業服務行政則需要更落實地方分權。

參考資料

德文：

Arndt, Hans-Wolfgang and Walter Rudolf

1992 Oeffentliches Recht, 9 Aufl., Muenchen.

Bach, Heinz W.

1995 "Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland," *arbeit und beruf*, 46(1): 3-5, 46(2): 34-37, 46(3): 67-69, 46(4): 100-103, 46(9): 261-265, 46(10): 295-298.

Berger, Roland

1996 Standort Deutschland in der Informations- und Wissensgesellschaft, in Schulte, Dieter (Hrsg.), *Arbeit der Zukunft*, Koeln.

Boehret, Carl and Werner Jann and Eva Kronenwett

1988 Innenpolitik und politische Theorie, 3. Aufl., Opladen.

Bosch, Gerhard

1994 Der Zweite Arbeitsmarkt: Perspektiven und Chancen, in Daheim, H. and K. Krahn and R. Schneider (Hrsg.), *Standortfaktor Industrieller Beziehungen—Abkehr von den traditionellen Arrangements?* Muenchen u. Mering.

Dauderstaedt, Michael

1995 "Osterweiterung der EU: Loesung ohne Problem?" *Wirtschaftsdienst*, 533-541.

Dicko, Hugo

1995 "Wege zu mehr Beschaeftigung—Die Rolle kleiner und mittlerer Unternehmen," *Die Weltwirtschaft*, (1):58-71.

Franke, Heinrich

1990 Brennpunkt Arbeitsmarkt, Verlag R.S. Schulz.

Heinz, Meinhard

1992 Binnenmarkt und Arbeitsfoerderungsrecht, in von Maydell, Bernd and Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), *Die Auswirkungen des EG-Rechts auf das Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik*, Berlin.

Jagoda, Bernhard

1995 "Arbeitsamt 2000: Gemeinsames Dach fuer die Weiterentwicklung der Bundesanstalt fuer Arbeit," *arbeit und beruf*, 46(4):97-100.

Karasch, Juergen

1990 "25 Jahre Arbeitsfoerderungsgesetz—Das lange Sterben eines gutes Gesetzes—," *arbeit und beruf*, 46(5):133-138.

Kuehl, Juergen

1995 Anforderungen an die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik, in Seifert, Hartmut (Hrsg.), *Reform der Arbeitsmarktpolitik*, Koln.

Lampert, Heinz

1989 "20 Jahre Arbeitsfoerderungsgesetz," *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 22:173-186.

- Lampert, Heinz
1991a Lehrbuch der Sozialpolitik, 2. Aufl., Berlin.
- Lampert, Heinz
1991b Die ordnungspolitischen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Problematik, in Lampert, Heinz and Josef Englberger and Ulrich Schuele (Hrsg.), Ordnungs- und prozesspolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Lasars, Wolfgang
1993 "Die Wirtschaftsverfassung von Taiwan: die Situation am Wendepunkt im national-chinesischen Verfassungsrecht," *Verfassung und Recht in Uebersee*, 49-81.
- Link, Franz Josef
1993 "De-Industrialisierung stoppen, Zur Lohnpolitik in Ostdeutschland," *Arbeit und Sozialpolitik*, 47:20-26.
- Mertens, Dieter and Juergen Kuehl
1977 Arbeitsmarktpolitik, in Albers, Willi (Hrsg.), Handwoerterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart.
- Paetzold, Juergen
1989 Stabilisierungspolitik, 3. Aufl., Bern.
- Pfuhmann, Herbert
1991 Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik—ihre Moeglichkeit und Grenzen, in Rauscher, Anton (Hrsg.), Dynamik der Wirtschaft, Koeln.
- Pitschas, Rainer
1983 Berufsfreiheit und Berufslenkung, Berlin.
- Pitschas, Rainer
1992 Funktionsprobleme der Arbeitsverwaltung im europaeischen Regionalisierungsprozeß, in Seewald, Otfried (Hrsg.), Organisationsprobleme der Sozialversicherung, Sankt Augustin.
- Pitschas, Rainer
1993 Arbeitsverwaltung, in: von Arnim, Hans Herbert and Klaus Lueder, Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, Duncker & Humblot, Berlin.
- Reuther, Helmut
1993 Europa im Schaubild, Bonn.
- Scharpf, Fritz
1987 Arbeitsmarktpolitik, in von Beyme, Klaus (Hrsg.), Politikwissenschaft—Eine Grundlegung—, II: Der demokratische Verfassungsstaat, Stuttgart.
- Schink, Alexander
1992 "Die europaeische Regionalisierung," *Die Offentliche Verwaltung*, (9):385-393.
- Schmid, Guenther
1990 Beschaeftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in von Beyme, Klaus und Manfred G. Schmidtd (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland.
- Schmidt, Manfred G.

- 1995 Arbeitsmarktpolitik, in Nohlen, Dieter (Hrsg.), Woerterbuch—Staat und Politik, Bonn.
- Schulin, Bertram
- 1994 Empfielt es sich, die Zuweisung von Risiken und Lasten im Sozialrecht neu zu ordnen? in Verhandlungen des neunundfuenzigsten deutschen Juristentages, Hannover.
- Sell, Stefan
- 1994 “Grundlinien der aktuellen Diskussion ueber eine Reform des Arbeitsfoerderungsgesetzes,” *arbeit und beruf*, 45(12):362-364.
- Tessaring, Manfred
- 1996 Wandel der Beschaeftigungs- und Qualifikationsstrukturen auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft, in Schulte, Dieter (Hrsg.), Arbeit der Zukunft, Koeln.
- Walwei, Ulrich
- 1993 “Die soziale Dimension der europaeischen Integration,” *Arbeit und Sozialpolitik*, 47:47-59.
- Walwei, Ulrich
- 1994 “Liberalisierung der Arbeitsvermittlung in Deutschland,” *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, (4):439-458.
- Zahn, Edeltrud/Anderas Hennch
- 1995 “Die Bundesanstalt fuer Arbeit und ihre private Konkurrenz,” *arbeit und beruf*, 46(12):357-360.
- 中文：**
- 王志均
- 1996 〈我加入 WTO 後短期內將有 27 萬人失業〉，自由時報，18.12.1996，14。
- 江睿智
- 1997 〈民間開發經貿特區將訂獎勵措施〉，自由時報，24.2.1997，13。
- 江丙坤
- 1995 〈瞻望公元 2000 年臺灣經濟的展望與挑戰〉，經濟日報，1.1.1994，2。
- 行政院勞委會
- 1994 《勞工統計年鑑》。
- 行政院主計處
- 1994 《中華民國臺灣地區攤販經營概況調查報告》。
- 1994 《經濟統計年報》。
- 1995 《中華民國統計年鑑》。
- 行政院主計處與行政院經濟建設委員會合編
- 1978，1993，1995 中華民國臺灣地區人力運用調查報告。
- 何思因
- 1994 《美國貿易政治》，台北：時英出版社。
- 呂紹煒
- 1995 〈高學歷高失業〉，中國時報，1.5.1995，23。
- 李建榮

- 1997 〈六大都市更新計劃出爐〉，中國時報，20.2.1997，1。
- 林天良
1997 〈開發智慧園區政府百億元催生〉，經濟日報，4.3.1997，4。
- 青輔會第三處
1996 《碩士以上人才就業輔導新作法執行成果報告》。
- 周志堅
1984 「我國就業服務政策之研究」，國立政治大學公共行政系碩士論文。
- 洪玫琴
1997 〈跨世紀農業建設決定投入四千三百億〉，中國時報，5.10.1996，7。
- 徐國淦
1996 〈勞委會預言失業長期不易降〉，聯合報，26.3.1996，5。
- 康添財
1996 〈總預算朝野攻防變數多〉，中國時報，8.4.1996，2。
- 陳聰憲
1992 「政府遷臺後中央行政機關組織結構變遷之生態分析」，國立台灣大學政治系博士論文。
- 陳其南
1994 〈傳統家族制度與企業組織——中國、日本和西方社會的比較〉，《律師通訊》，第五冊，36-45。
- 陳鳳蘭
1997 〈十項失業輔助可望下月實施〉，中國時報，3.4.1996，頁7。
- 華英惠
1996 〈攤販問題計畫五年改進〉，聯合報，30.3.1996，1。
- 彭懷恩
1991 《臺灣發展的政治經濟分析》，台北：風雲論壇出版社。
- 黃秀義
1996 〈失業補助金終於有人領了〉，經濟日報，26.1.1996，13。
- 趙守博
1992 《勞工政策與勞工問題》，台北：中國生產力中心。
- 趙海華
1993 《提昇台北市政府勞工局國民就業輔導中心就業服務站工作成效之研究》，台北市政府研究發展考核委員會。
- 蕭萬長
1994 〈臺灣成爲亞太營運中心的展望與挑戰〉，經濟日報，31.5.1994，2。

Labor Market Policy in Taiwan and in Germany: Focusing on the Employment Service Policy

Jeng-ti Huang

Department of Public Policy and Administration,
National Chi Nan University

ABSTRACT

How to solve the unemployment problem by the means of labor market policy is a common challenge for every government in the world. Nevertheless, due to historical and cultural differences, the implementation of the labor market policy may vary from one country to another. The main instruments for labor market policy in Taiwan include the pro-growth economic policy, the policy supporting small and medium size enterprises, black market economy, and the traditional Chinese ethic in family. Within the networks of Taiwan labor market policy, the role of employment service policy has been insignificant. On the contrary, the employment service policy has been an important means of German labor market policy since 1979. Given the facts that the basic conditions of labor market policy in Taiwan have been changed dramatically, employment service policy should be promoted as a part of the instrumental combinations in the labor market policy for solving the unemployment problem. On the other hand, the communication and coordination among stakeholders in the labor market policy in Germany should be enhanced.

Key Words: labor market policies, pro-growth economic policies, policies supporting small and medium size enterprise, underground economy, family ethic, employment service policies