

德、英、美、日、韓勞動政策 研究趨勢探討

A Comparative Study of Labor Policy Research Trends among Germany, United Kingdom, United States, Japan, and South Korea



德、英、美、日、韓勞動政策
研究趨勢探討

**A Comparative Study of Labor Policy
Research Trends among Germany,
United Kingdom, United States, Japan,
and South Korea**



國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

德、英、美、日、韓勞動政策研究趨勢探討 / 陳秋蓉等研究主持. -- 1版. -- 新北市 : 勞委會勞安所, 民101.03

面 ; 公分
ISBN 978-986-03-1878-4(平裝)

1. 勞動政策

556.84

101003462

德、英、美、日、韓勞動政策研究趨勢探討

著(編、譯)者: 陳秋蓉、許繼峰、陳旺儀、何雨芳

出版機關: 行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所

22143 新北市汐止區橫科路 407 巷 99 號

電話: 02-26607600 <http://www.iosh.gov.tw/>

出版年月: 中華民國 101 年 3 月

版(刷)次: 1 版 1 刷

定價: 600 元

展售處:

五南文化廣場

台中市區中山路 6 號

電話: 04-22260330

國家書店松江門市

台北市松江路 209 號 1 樓

電話: 02-25180207

本書同時登載於本所網站之「出版中心」, 網址為

http://www.iosh.gov.tw/Book/Report_Publish.aspx

- 本所保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者, 須徵求行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所同意或書面授權。

【版權所有, 翻印必究】

ISBN : 978-986-03-1878-4

GPN : 1010100403

德、英、美、日、韓勞動政策
研究趨勢探討

**A Comparative Study of Labor Policy
Research Trends among Germany,
United Kingdom, United States, Japan,
and South Korea**

研究主持人：陳秋蓉、許繼峰、陳旺儀、何雨芳

計畫主辦單位：行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所

研究期間：中華民國 100 年 1 月 1 日至 100 年 12 月 31 日

行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所
中華民國 101 年 3 月

摘要

2012 年，我國勞工安全衛生研究所將改制為「勞動及職業安全衛生研究所」，增加勞動政策研究的任務。本研究蒐集與分析德、英、美、日、韓五國政府所屬或以經費支持之勞動政策研究機構組織型態，以及由政府主導之研究主題、內容與趨勢，並根據研究發現，提出我國勞動政策研究機構組織設計、研究方向、研究主題等方面之建議。

本研究有以下主要發現：

一、德、日、韓三國設有獨立行政法人性質的勞動政策研究機構；德國的獨立行政法人職業訓練署從事與業務相關的研究。美、英兩國均由勞動政策制定機關或所屬之獨立公法人執行研究。

二、日、韓獨立政策研究機構的經費來自於政府預算與勞工相關保險基金，德、美、英的經費則來自政府預算。

三、德、日、韓三國獨立政策研究機構均設定其主要研究領域。

四、就業與勞工保障制度是近年來各國共同的研究重點。

本研究建議：

一、我國成立勞動政策研究機構，其基本任務應包括：研究、調查、出版、國際合作、服務、訓練，並根據未來勞動部之施政重點設定其研究領域。為維持研究之獨立性，以成立行政法人為佳，不宜與其他性質不同的研究機構合併。

二、目前規劃將「勞動政策」與「職業安全衛生」兩種不同研究領域合組成一個研究所，在學術基礎上有基本扞格，應分成兩個不同的研究機構。

三、若不能改變原有之規劃，短期之內，「勞動及職業安全衛生研究所」可執行之任務為規劃與辦理委託研究、提供部長決策所需資料與資訊。研究分組以分為「勞動市場與就業組」、「勞資關係與勞工保護組」為佳，研究重點包括：工作創造與就業、勞動條件、勞動力發展、集體與個別勞資關係、勞工福利與保險、工作與家庭平衡、就業平等。

關鍵詞：日本勞動政策研究暨訓練機構、英國工作暨年金部、美國勞工部、勞動政策研究、德國勞動市場暨就業研究所、韓國勞動研究院

Abstract

The Institute of Occupational Safety and Health (IOSH) in Taiwan will be re-structured as the Research Institute of Labor and Occupational Safety and Health in 2012. Namely, labor policy research will be added to its mission. This study collected data and information of similar institutes within, or sponsored by, the governments in Germany, UK, US, Japan, and South Korea. Then it analyzed their organizational structure and government-directed research projects, subjects, and trends. Based on the findings, this study made recommendations for the IOSH in respects of its design of organizational structure as well as research areas and subjects.

Major findings of this study are:

1. There is an independent labor policy research institute, in its form of self-governing public body, in Germany, Japan, and South Korea respectively. In Germany, the Federal Institute for Vocational Education and Training, also a self-governing public body for policy implementation, conducts researches related to its business. In the UK and the US, policy researches are conducted by governmental agencies and non-departmental public bodies.

2. In Japan and South Korea, the independent research institutes are funded by their governments and labor insurances. Research expenditures in German, UK, and US are exclusively funded by their governments.

3. The independent research institutes in Germany, Japan, and South Korea set their major research areas and agenda.

4. In recent years, the researches on employment and labor protection policies are common in the countries under study.

Based on the findings, the following recommendations are made:

1. The missions of Taiwan's labor policy research institute should include:

research, survey, publication, international cooperation, services, and training. Its major research areas should be based on the government's yearly and short/medium-term policy plans. Independency is indispensable for this institute and, therefore, the best organizational option is a form of public body instead of a governmental agency.

2. According to the current design, the combination of labor policy research and occupational safety and health research contains fundamental incompatibility in terms of their academic areas. If possible, the two kinds of research should be conducted by separated institutes.

3. If the current design is unchangeable, in the short run, the Institute may limit its mission on planning and commissioning research projects and providing the Minister of Labor with data and information needed for policy making. At this stage, the Institute should contain two divisions: "labor market and employment" and "labor relations and workers' protection". Its research should focus on job creation and employment, labor conditions, labor force development, collective and individual labor relations, workers' benefits and protection, work-family balance, and employment equality.

Keywords: Germany Institute for Employment Research, Japan Institute for Labor Policy and Training, Korea Labor Institute, labor policy research, UK Department of Work and Pensions, US Department of Labor

目 錄

摘要.....	i
Abstract.....	ii
目錄.....	iv
表目錄.....	vi
圖目錄.....	viii
第一章 緒論.....	1
第一節 背景分析.....	1
第二節 研究主旨.....	3
第三節 研究方法與程序.....	4
第四節 勞工安全衛生研究所組織、任務與改制初步規劃.....	5
第二章 德國.....	9
第一節 德國執行勞動政策研究之機構：就業研究所與職業訓練署.....	9
第二節 德國就業研究所與職業訓練署之勞動政策研究與運作.....	28
第三節 德國勞動政策研究趨勢分析.....	42
附錄 2.2.1 德國就業研究所研究領域與研究計畫（部分）.....	51
附錄 2.2.2 德國職業訓練署研究領域與研究計畫.....	59
第三章 英國.....	64
第一節 英國執行勞動政策研究之機關與機構：工作暨年金部、商業部、低薪資委員會、「諮詢、調解與仲裁署」.....	64
第二節 英國工作暨年金部、商業部、低薪資委員會、「諮詢、調解與仲裁署」之勞動政策研究與運作.....	76
第三節 英國勞動政策研究趨勢分析.....	86
附錄 3.2.1 英國工作暨年金部執行勞動政策研究計畫.....	94
附錄 3.2.2 英國商業部執行之勞動政策研究計畫.....	103
附錄 3.2.3 英國低薪資委員會執行勞動政策研究計畫.....	107
附錄 3.2.4 英國諮詢、調解與仲裁署執行勞動政策研究計畫.....	110
第四章 美國.....	113
第一節 美國執行勞動政策研究之機構：勞工部.....	113
第二節 美國勞工部之勞動政策研究與運作.....	118
第三節 美國勞動政策研究趨勢分析.....	131
附錄 4.2.1 美國勞工部受雇者福利保障署執行之研究計畫（部分）.....	139
附錄 4.2.2 美國勞工部就業暨訓練署執行之研究計畫（部分）.....	140
附錄 4.2.3 美國勞工部國際勞工事務局執行之研究計畫.....	142
附錄 4.2.4 美國勞工部勞工補償方案室執行之研究計畫.....	144
第五章 日本.....	145

第一節	日本執行勞動政策研究之機構：日本勞動政策研究暨訓練機構	145
第二節	日本勞動政策研究暨訓練機構之勞動政策研究與運作.....	151
第三節	日本勞動政策研究趨勢分析.....	164
附錄 5.2.1	日本勞動政策研究暨訓練機構勞動政策研究計畫.....	173
第六章	韓國.....	177
第一節	韓國執行勞動政策研究之機構：韓國勞動研究院.....	177
第二節	韓國勞動研究院之勞動政策研究與運作.....	185
第三節	韓國勞動政策研究趨勢分析.....	190
附錄 6.2.1	韓國勞動研究院研究計畫.....	199
第七章	我國.....	202
第一節	我國政府執行勞動政策相關研究機關與研究計畫.....	202
第二節	我國勞動政策研究相關資源.....	204
附錄 7.1.1	我國政府機關 2006-2010 年執行之研究計畫	213
第八章	結論與建議.....	222
第一節	結論.....	222
第二節	建議.....	236
誌謝		241
參考文獻		242

表 目 錄

表 2.1.1	德國聯邦就業研究所預算.....	19
表 2.1.2	德國聯邦職業訓練署員工人數.....	27
表 2.1.3	德國聯邦職業訓練署經費.....	27
表 2.3.1	德國 15 歲以上人口就業情況.....	42
表 2.3.2	德國 15 歲以上人口就業情況（按性別分）.....	43
表 2.3.3	德國 15 歲以上人口就業情況（按年齡分）.....	43
表 2.3.4	德國怯志工作者（按性別分）.....	45
表 3.1.1	英國工作暨年金部人員.....	66
表 3.2.1	英國工作暨年金部研究發展經費.....	80
表 3.2.2	英國諮詢、調解與仲裁署研究發展經費.....	86
表 3.3.1	英國 15 歲以上人口就業情況.....	86
表 3.3.2	英國 15 歲以上人口就業情況（按性別分）.....	87
表 3.3.3	英國 15 歲以上人口就業情況（按年齡分）.....	88
表 3.3.4	英國怯志工作者（按性別分）.....	89
表 3.3.5	英國勞資爭議件數.....	91
表 4.2.1	美國勞工部執行與研究相關之經費.....	118
表 4.2.2	美國勞工部就業暨訓練署訂定 2007-2012 五年策略計畫之專家名單.....	120
表 4.2.3	美國勞工部就業暨訓練署 2007-2012 五年策略計畫建議之研究.....	124
表 4.3.1	美國 16 歲以上民間人口就業情況.....	132
表 4.3.2	美國 16 歲以上民間人口就業情況（按性別分）.....	132
表 4.3.3	美國 16 歲以上民間人口就業情況（按年齡分）.....	133
表 4.3.4	美國怯志工作者（按性別分）.....	134
表 5.1.1	日本勞動政策研究暨訓練機構預算與決算.....	150
表 5.1.2	勞動政策研究暨訓練機構預算帳戶.....	150
表 5.2.1	勞動政策研究暨訓練機構第一期中期計畫專題研究成果.....	153
表 5.3.1	日本 15 歲以上民間人口就業情況.....	164
表 5.3.2	日本 15 歲以上民間人口就業情況（按性別分）.....	165
表 5.3.3	日本 15 歲以上民間人口就業情況（按年齡分）.....	166
表 5.3.4	日本個別勞資爭議處理狀況.....	169
表 5.3.5	日本高中畢業生職涯選擇.....	170
表 6.1.1	韓國勞動研究院收支狀況（結算）.....	184
表 6.1.2	韓國勞動研究院 2011 年預算.....	185

表 6.2.1 韓國勞動研究院主要研究領域與重點.....	186
表 6.3.1 韓國 15 歲以上民間人口就業情況.....	190
表 6.3.2 韓國 15 歲以上民間人口就業情況（按性別分）.....	191
表 6.3.3 韓國 15 歲以上民間人口就業情況（按年齡分）.....	192
表 7.1.1 我國勞委會 2006-2010 年施政計畫與研究案對應情況	203
表 7.2.1 我國學術機構中從事勞動政策相關研究之學者.....	204
表 7.2.2 中華經濟研究院第三研究所勞動政策相關研究人員.....	210
表 7.2.3 我國六個智庫的組織型態以及與勞動政策相關之專長研究領域.....	212
表 8.1.1 各國勞動政策研究執行機構比較.....	234
表 8.2.1 我國勞動政策研究機構應有之研究領域與重點.....	239

圖 目 錄

圖 1.1.1	影響社會問題的研究程序.....	2
圖 1.3.1	研究程序.....	5
圖 2.1.1	德國就業研究所組織.....	15
圖 2.1.2	德國聯邦職業訓練署組織.....	26
圖 3.1.1	英國工作暨年金部各部長與職責.....	65
圖 3.1.2	英國商業部治理機構架構.....	71
圖 3.1.3	英國諮詢、調解與仲裁署管理部門架構.....	75
圖 4.1.1	美國勞工部組織.....	114
圖 4.1.2	美國勞工部國際事務局組織架構.....	117
圖 5.1.1	日本勞動政策研究暨訓練機構組織.....	149
圖 5.2.1	日本勞動政策研究暨訓練機構各種活動間之關係.....	152
圖 5.2.2	日本勞動政策研究暨訓練機構 2009 年度研究主題體系.....	158
圖 5.2.3	日本勞動政策研究暨訓練機構 2010 年研究主題體系.....	159
圖 6.1.1	韓國勞動研究院願景、目標與策略之間的關係.....	181
圖 6.1.2	韓國勞動研究院組織架構.....	182

第一章 緒論

第一節 背景分析

一、勞工安全衛生研究所將改制

2010 年 1 月 12 日，我國「行政院組織法」修正、2 月 3 日公布，自 2012 年 1 月 1 日開始施行，政府組織將大幅變革。行政院所屬組織由現行的八部、十七會、三署、二局、四獨立機關，精簡為十四部、八會、三獨立機關、一行（央行）、一院（故宮）、二總處（主計總處、人事行政總處）。「勞工委員會」將隨著此次政府組織再造改制為「勞動部」，其所屬之「勞工安全衛生研究所」亦將改制為「勞動及職業安全衛生研究所」。換言之，自 2012 年勞工安全衛生研究所改制之後，將增加勞動政策研究的任務。

二、政策研究的意涵

主管勞動事務的政府機構所主導之政策研究與學者主動設定的研究不同，前者之研究以解決當前重大勞動問題為導向，後者則偏重理論的建構或應用，這並不是說學者從事的學術研究對於政策制定毫無參考價值。根據 Gunderson（2007）的研究，學者所做的學術研究，對政策有從「適度」到「實質」的影響，其影響力之大小取決於研究的三個關鍵特性：第一是研究本身的品質高，同時是由信譽卓著的研究者所做；第二是必須與實務結合，並且轉成政策制定者、社會大眾與媒體瞭解的語言；第三是在政治過程或公共領域中有可靠的支持者推介並辯護，有政治上的可接受性。

根據公共政策學者 Ripley and Franklin（1991: 1）界定，公共政策是政府針對所察覺的問題所發表之聲明與採取之行動。具體地說，公共政策是政府在既有環境中所擬訂的一套行動計畫，作為執行解決公共問題的指引。

Majchrzak（1984: 12-14）指出，公共政策相關研究或分析的程序，可以根據「行動導向」（action-orientation）的「高」或「低」以及「焦點」（focus）是「技術問題」或「基礎問題」的標準，分成基礎研究（basic research）、政策分析（policy analysis）、技術研究（technical research）、政策研究（policy research）

等四種類型（參見圖 1.1.1）：

- (一)基礎的社會研究是指通常由大學相關科系所做的傳統學術研究，這種研究比較關切研究設計的內在邏輯與嚴謹度，對基本理論知識有所貢獻；
- (二)技術的社會研究是為了解決非常特殊、範圍狹窄的問題而設計的研究計畫；
- (三)政策分析是研究政策制定程序，通常是對政策採納過程以及後續影響有興趣的政治學家所執行；
- (四)政策研究是針對一種基礎的社會問題所進行之研究或分析程序，目的是提供決策者務實的、行動導向的建議以緩和此項問題。

		焦點	
		技術的	基礎的
行動導向	低	政策分析	基礎研究 政策分析
	高	技術研究	政策研究

圖 1.1.1 影響社會問題的研究程序

資料來源：修改自 Majchrzak（1984: 13）

政策研究與其他三種程序比較，其獨特之處是以對基礎社會問題提出行動導向建議為焦點。由於試圖向決策者提供有用的建議，這種導向會把解決基本問題的所有可能行動都經過詳細的審視，然後只建議最適當的行動方案。政策研究與技術研究有類似之處，兩者皆具高度的行動導向，只是前者著重基本問題，而後者著重技術問題。總之，高度行動導向的研究程序比低度行動導向者，較為在意研究結果的立即效用；另一方面，一項研究的研究程序可能聚焦於技術問題或基礎議題，後者試圖解決的研究問題在範圍上比較寬廣、兼顧多個面向，也會對廣大民眾產生不同的影響。

必須一提的是，Majchrzak（1984: 14）提醒，政策研究時常被視為評估研究（evaluation research），其實二者有所不同。儘管二者均關切社會政策的方案

(social programs)，不過，評估研究試圖判斷現行社會政策方案的效用，而政策研究探討社會問題並提出解決問題的各種選案，其中包括但不限於評估社會政策方案。

根據以上的說明可知，政府機關所需要的是行動導向的研究，勞工安全衛生研究所過去從事的研究以技術研究為主，少部分研究涉及職業安全衛生政策，即是屬於政策研究類別。新的「勞動及職業安全衛生研究所」成立之後，對勞動政策的研究勢必會加強與擴大，為設定未來勞動政策的研究領域與重點，實有必要先行規劃。

第二節 研究主旨

一、研究內容

為分析各主要國家勞動政策研究趨勢並掌握國內勞動政策研究資源，本研究之內容包括：

- (一)蒐集分析德國、英國、美國、日本、韓國等五國政府所屬或以經費支持之勞動政策研究機構組織型態，以及近三年（2008-2010 年）由政府主導之研究主題、內容與趨勢。
- (二)蒐集我國勞動政策研究資源，包括執行勞動政策研究的政府單位與學術機構近五年（2006-2010 年）的研究主題與內容。
- (三)提出國內勞動政策研究方向、主題及重要參考資料與訊息。

由於勞工安全衛生研究所已經針對職業安全衛生政策另案研究，故本研究將此一領域排除。

二、勞動政策的範疇

政府制定勞動政策是為了解決或緩和勞動問題，勞動問題依其性質可區分為以下六大範疇：

- (一)勞動條件—包括工時、工資、休息、休假等等。
- (二)安全衛生—包括職業安全衛生與勞動檢查等等。
- (三)勞工組織—包括工會組織與管理、團體協約的簽訂與執行等等。
- (四)勞資合作與衝突—包括勞資會議、勞工參與、勞資爭議處理等等。
- (五)勞工福利—包括勞工保險、勞工教育、企業福利等等。

(六)就業保障（或稱就業安全）—包括就業服務、職業訓練、就業保險、外籍勞工等等。

舉凡政府針對上述問題所擬訂的行動計畫都屬於勞動政策的範疇。此外，受到全球化的衝擊，工業先進國家都面臨失業問題，勞動力供需與失業密切相關；因此，勞動市場與就業促進成為勞動政策重要一環。

第三節 研究方法與程序

一、研究方法

本研究採用文件與文獻分析、專家諮詢等方法。

（一）文件與文獻分析法

首先，本研究檢索德國、英國、美國、日本、韓國等國家之政府勞動事務主管機關所設置之研究單位，瞭解其組織概況、經費來源等基本資料；其次，蒐集這些單位近三年（2008-2010 年）自行或委託執行的研究；最後，根據研究的主題與內容分析研究趨勢。

（二）實施現況分析及專家諮詢

除了對上述五個國家進行個案描述與分析之外，本研究也探討我國近五年（2006-2010 年）勞動政策研究情況，包括執行研究的單位、主題與內容，作為規劃未來勞動政策研究的依據。本研究進行過程中，以「我國未來勞動政策研究方向之規劃」為題，召開專家會議一場，邀請專家學者、工會領袖、政府相關單位代表參加，一方面凝聚共識，另一方面蒐集對勞動及職業安全衛生研究所組織架構、研究領域與主題的意見（座談會紀錄參見文末附錄）。

二、研究程序

本研究之程序如圖 1.3.1 所示。

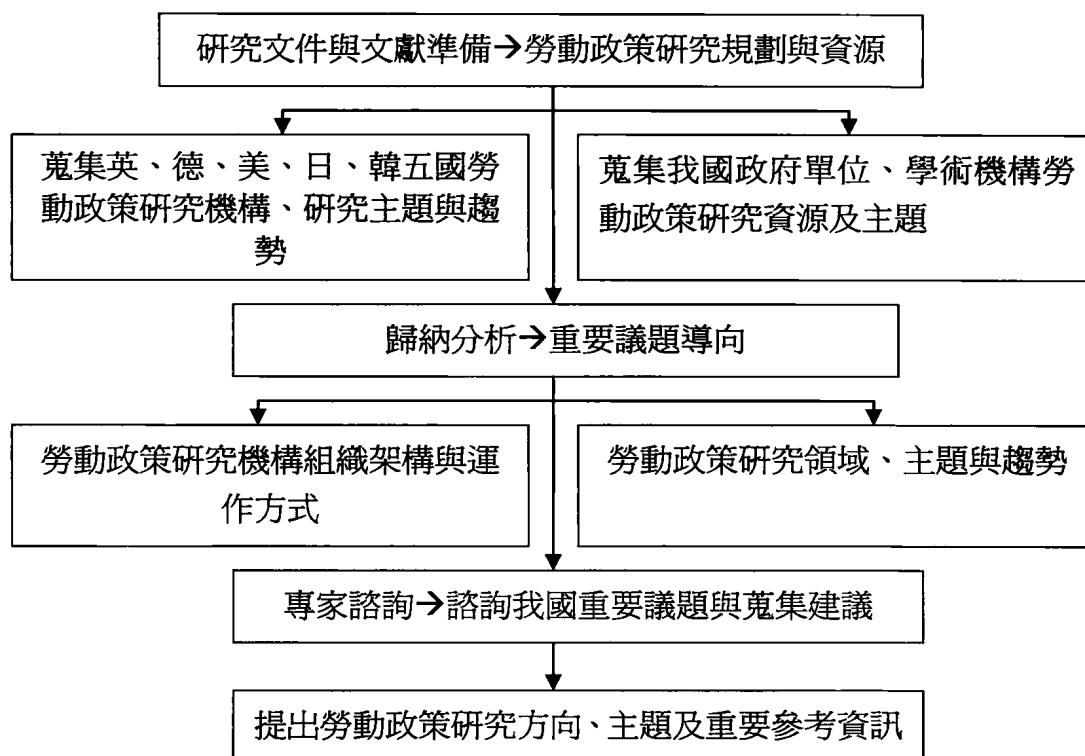


圖 1.3.1 研究程序

第四節 勞工安全衛生研究所組織、任務與改制初步規劃

一、組織與經費

勞工安全衛生研究所成立於 1992 年 8 月，設所長、副所長各一，下轄四個研究組：勞工安全組、勞工衛生組、勞動醫學組、分析檢驗組。此外，尚有勞工安全衛生展示館，負責安全衛生新知的傳播與研究成果的推廣，其主要的業務包括出版、勞動保護展示、資訊、技術推廣及國際合作。

勞工安全衛生研究所絕大多數研究人員均有碩、博士學位，法定編制員額為 78 人，其中職員與技工共 62 人；2009 年，該所有研究人員 67 人（含聘用人員 2 人、國防役人員 21 人）（行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所，2010：2，2011：2）。

2009 年，勞工安全衛生研究所經費（年度決算）3 億 3,430 餘萬元；2011 年預算為 3 億 3,889 餘萬元（行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所，2010：2，2011：34）。

二、任務

勞工安全衛生研究所以分析工作環境中危害勞工安全健康危險因子、提出