

# 初次非典型就業青年的重複失業困境、原因與因應對策

李健鴻

## 壹、前言

對於當代的初次尋職青年而言，從學校畢業後的尋職過程中，面臨的轉銜障礙風險，主要來自於「勞動市場結構性變遷衍生的轉銜風險」，特別是「勞動市場彈性化」對於初次尋職青年產生的轉銜風險。在「勞動市場彈性化」的影響下，部分工時工作、臨時性工作、派遣勞動、承攬勞動、零工經濟（Gig economy）、電傳勞動（Tele-work）等各種非典型工作型態日益多樣複雜，而且各種非典型工作的職缺機會逐漸增加中，相對的，雖然傳統的典型正職工作機會仍然是整體勞動市場中的相對多數，但是已經有逐漸減少的趨勢。

由於許多非典型工作型態往往具有「臨時性」與「短期性」的不穩定特徵，致使非典型工作型態的就業時間呈現「高度不穩定」的情況，從事非典型工作的勞

動者往往無法穩定就業，進而經常面臨「重複失業」的高風險。在這種「勞動市場彈性化」的環境下，「就業」與「失業」的界限也出現模糊，對於剛離開學校不久的許多初次尋職青年而言，在尋職過程中往往會面臨工作經驗不足、尋職技巧有限的問題，原本就是初次尋職時的不利弱點，再加上勞動市場彈性化的影響，因此使得初次尋職青年從事全職工作的困難程度增加，進而導致有部分的初次尋職青年在難以轉銜從事全職工作的勞動市場環境中，只能被迫在畢業後從事各種非典型工作，成為「初次非典型就業青年」，面臨「重複失業」的高風險。

有鑒於初次就業青年從事非典型工作時，往往面臨就業不穩定與重複失業的風險，成為新興的社會問題，有必要深入探討，因此，本文擬以15-29歲的已畢業青年為對象，瞭解青年在畢業後從事非典型工作的原因與失業風險問題。本文以下

的論述，首先將說明青年在畢業後從事非典型工作的人數概況，其次將分析初次非典型就業青年從事非典型工作的因素，第三部分將分析初次非典型就業青年面臨的「重複失業」困境，第四部分，則是分析初次非典型就業青年淪落陷入「重複失業」困境的原因，最後，將提出協助初次非典型就業青年的政策建議。

## 貳、青年在畢業後從事非典型工作的人數概況

自從2000年之後，臺灣的勞動市場朝向彈性化發展的趨勢日益明顯，致使從事

各種非典型工作的勞工人數呈現明顯增加的趨勢，特別是從事臨時性工作、派遣勞動工作、部分工時工作等三種常見的非典型工作型態的勞工人數，都是持續成長，總計從2002年至2024年，從事前述三種非典型工作型態的勞工總人數，已經從2002年的27萬4千人，快速增加為2024年的80萬4千人，在過去的22年間，成長率高達193%，平均每年以8.8%的增幅快速成長（行政院主計總處，2002-2024）。

在臺灣勞動市場日益朝向「非典型就業化」的發展趨勢下，已經有愈來愈多的青年在畢業以後從事各種非典型工作。分析15-29歲已畢業青年從事部分工時、

表 1 臺灣 15-29 歲已畢業青年從事非典型就業的人數

	2011年	2014年	2018年	2024年
非典型就業總人數	69萬3千人	76萬6千人	81萬4千人	80萬4千人
非典型就業青年人數	24萬2千人	25萬8千人	25萬人	19萬8千人
已畢業非典型就業青年人數	9萬人	12萬人	11.6萬人	9萬人
已畢業非典型就業青年占所有非典型就業青年比例	37.1%	46.5%	46.4%	45.5%
非典型就業青年占所有非典型就業總人數的比例	34.2%	33.6%	30.7%	24.6%

資料來源：行政院主計總處（2011-2024）。

臨時性、派遣勞動等三種常見非典型工作型態的人數，從表1可以得知，在2011年時，已畢業青年從事三種非典型工作的人數有9萬人，占有非典型就業青年人數的37.1%，但是至2014年時，已畢業的非典型就業青年已經快速增加為12萬人，占有非典型就業青年人數的46.5%，成為2000年以後的歷史最高紀錄，雖然在2024年時，已畢業的非典型就業青年人數已經回降至9萬人，但是占有非典型就業青年人數的比例卻達到45.5%，仍然明顯高於2011年的37.1%，可見臺灣的已畢業青年也出現了「非典型就業化」的趨勢（行政院主計總處，2011-2024）。

進一步從年齡別來分析時，在已畢業的15-19歲、20-24歲非典型就業青年之

中，多數是從高中職或大學畢業的初次就業青年，而且這些青年在畢業後的第一份工作是非典型工作，從表2可以得知，在2018年時，15-19歲、20-24歲已畢業的非典型就業青年人數，分別有1萬4千人、5萬4千人之多，合計6萬8千人，占有15-29歲已畢業非典型就業青年的58.6%，至2024年時，15-19歲、20歲至24歲已畢業的非典型就業青年人數，仍然有1萬人、3萬7千人，合計4萬7千人，占有已畢業非典型就業青年的52.2%，顯示在全職就業機會減少、非典型工作機會相對增加的勞動市場彈性化環境下，已經有超過半數以上的15-19歲、20歲至24歲的初次就業青年，成為非典型就業的勞工（行政院主計總處，2018-2024）。

表 2 臺灣各年齡層的已畢業非典型就業青年人數

	2018年	2024年
15-19歲已畢業非典型就業青年	1萬4千人	1萬人
20-24歲已畢業非典型就業青年	5萬4千人	3萬7千人
25-29歲已畢業非典型就業青年	4萬8千人	4萬3千人
15-24歲已畢業非典型就業青年占15-29歲已畢業非典型就業青年的比率	58.6%	52.2%

資料來源：主計總處（2018-2024）。

## 參、初次非典型就業青年從事非典型工作的原因

在非典型就業青年集中於初次就業青年群體的情況下，這群初次非典型就業青年為什麼選擇從事非典型工作的原因，有必要深入瞭解。從表3可以得知，

由於相對多數的15-24歲青年都在就學階段中，因此從事非典型工作的主要因素是「求學及受訓」，也就是利用求學或受訓的課餘時間打工，在2024年的占比是67.3%；但是扣除「求學及受訓」因素以後，15-24歲已畢業青年從事非典型工作的主要原因有「職類特性」、「找不到全

表 3 15-29 歲青年從事非典型工作的原因（單位：%）

	2017年	2018年	2024年	平均	2017年	2018年	2024年	平均
	15-24歲	15-24歲	15-24歲		25-29歲	25-29歲	25-29歲	
兼差	0.52	0.46	1.54	0.84	---	1.44	1.78	1.61
兼顧家務	2.08	0.92	0.44	1.15	8.47	6.11	7.23	7.27
求學及受訓	66.67	65.87	67.3	66.61	5.08	7.35	18.3	10.2
找不到全職工作	11.97	7.92	3.68	7.86	28.81	33.76	14.9	25.82
職類特性	7.29	9.56	17.6	11.48	25.42	31.97	38.1	31.83
健康不良	---	0.60	---	0.60	5.08	---	1.84	3.46
準備考試	5.20	1.62	0.90	2.57	3.38	3.58	2.77	3.24
偏好非典型工作	6.77	12.80	8.40	9.32	23.32	15.79	14.9	18.0

資料來源：行政院主計總處（2017-2024）。

職工作」、「偏好非典型工作」等，合計占比是29.68%，代表有將近三成的15-24歲青年，基於被迫或自願的原因，選擇從事非典型工作的原因是受到「勞動市場彈性化」的結構性因素的影響，這也是青年在畢業後未能順利轉銜從事正職工作的轉銜障礙主因。進一步分析15-24歲已畢業青年從事非典型工作的原因，首要因素是「職類特性」，占比是17.6%，所謂「職類特性」是指：青年從事的工作職務具有臨時性、短期性的特性，例如，零售業的工作職務類型多數都是部份工時工作或臨時性工作，次要因素則是「找不到全職工作」，比例是3.68%，這類15-24歲的青年，在畢業後想要從事正職工作，卻無法找到正職工作，只能從事非典型工作（行政院主計總處，2017-2024）。

不同於15-24歲的青年，25-29歲的青年因為「求學及受訓」而從事「非典型工作」的比率很低，平均只有10.2%，從表3可以得知，25-29歲的青年從事非典型工作的首要原因是「職類特性」，在2024年的占比是38.1%，次高的因素是「找不到全職工作」，占比是14.9%，將「職類特性」、「找不到全職工作」二項合計為53%，代表有五成三的25-29歲青年，從事非典型工作的原因是受到「勞動市場彈性化」結構性因素的影響（行政院主計總處，2017-2024）。

值得注意的是，從2017年至2024年，

在15-29歲青年之中，只有13.66%從事非典型工作的原因是「偏好非典型工作」，可見只有少數青年因為偏好非典型工作具有的自由彈性特徵，而選擇非典型工作。進一步從年齡層分析，只有將近一成（平均比率9.32%）的15-24歲青年，基於「偏好非典型工作」而選擇從事非典型工作，相對而言，有將近二倍（平均比率18.0%）的25-29歲青年，因為「偏好非典型工作」而從事非典型工作，但是近年以來，已經有逐漸減少的趨勢，從2017年的23.32%，下降為2024年的14.9%（行政院主計總處，2017-2024）。

#### 肆、初次非典型就業青年的「重複失業」困境

青年在畢業後初次從事非典型工作，當非典型工作結束以後，就會面臨失業困境，而且非典型就業青年的失業人數，一直維持相當的人數比率。從表4可以得知，從2017年至2024年，15-29歲已畢業之非典型工作結束的失業青年人數，維持在6,636人至11,600人，而已畢業的非典型工作結束的失業青年占全部已畢業非典型就業青年的比例，從2017年的9.67%到2024年的7.37%，顯示已畢業的非典型就業青年中，確實有一些青年面臨著非典型工作結束以後的失業風險。若是與15-29歲全體青年的失業率相比較，從表4可以

發現，在2017-2018年，已畢業非典型工作結束的失業青年占全體已畢業非典型就業青年的比率，都明顯高於全體青年的失業率，至2023-2024年，則是略低於全體青年失業率（行政院主計總處，2017-2024）。

### 一、「重複失業」的困境

為什麼畢業後初次從事非典型工作的青年，會面臨失業的風險呢？我們認為，這是勞動市場彈性化的結構性變遷所衍生的失業風險，因為在勞動市場彈性化的趨勢下，短期性的非典型工作機會增加，因此對於這些非典型就業青年而言，面臨的首要風險問題就是：非典型就業型態所產生的「不穩定就業風險」，因為非

典型工作何時會中斷或結束，並不是初次非典型就業青年自己能夠決定，而是由雇主決定，一旦雇主決定結束非典型工作，非典型就業青年就會被迫面臨工作中斷的失業風險問題，另外，當非典型工作中斷以後，過渡到下一份工作的期間究竟持續多長，也不是非典型就業青年能夠確知（Laparra, 2004）。

當初次非典型就業青年面臨工作結束的失業風險時，很可能會面臨雙重的就業困境。首先，初次非典型就業青年將會陷入「重複失業」的困境，因為這些青年從事非典型工作的時間，都是不確定的、短期的，而在每一次的非典型工作結束之後，都會面臨失業的困境，形成「重複失業」的惡性循環。從表5可以得

表 4 15-29 歲已畢業非典型就業青年的失業人數

	2017年	2018年	2023年	2024年
已畢業的非典型就業青年人數	12萬人	11.6萬人	9萬人	9萬人
已畢業的非典型工作結束的失業青年人數	11600人	10500人	6860人	6636人
已畢業非典型工作結束的失業青年占全部已畢業非典型就業青年比率	9.67%	9.05%	7.62%	7.37%
15-29歲全體青年失業率	8.72%	8.47%	8.02%	7.92%

資料來源：行政院主計總處（2017-2024）。

知，從2016年至2024年，在15-29歲已畢業非典型就業青年中，平均有將近六成（59.93%）的已畢業非典型就業青年曾經轉職，而且每位已畢業非典型就業青年的平均轉職次數也高達2.69次，這些數據顯示的重要訊息是：相對多數的已畢業非典型就業青年經常出現轉職行為，而且每一次的轉職行為，都代表非典型就業青年會面臨失業的處境，多次出現頻繁的轉職行為，則是代表多次的失業風險，致使非典型就業青年陷入「重複失業」的困境。進一步分析青年從事不同的非典型工作型態時，轉換工作的頻繁程度，從表5可以得知，從事派遣工作的青年中，平均有67.23%時曾經轉換工作，至於從事部分工時工作的青年，平均有48.97%曾經轉

換工作；再從轉職次數來看，派遣工作青年的平均轉職次數有2.84次，部分工時工作青年的平均轉職次數則是2.54次。綜合而言，派遣工作青年的轉職比率、轉職次數，都高於部分工時青年，面臨較高的重複失業困境（勞動部，2016-2024）。

## 二、「職涯片斷化」的困境

其次，初次非典型就業青年在「重複失業」的困境下，將會進一步面臨「職涯片斷化」（fragmentation of career）的就業困境問題。所謂「職涯片斷化」是指：初次非典型就業青年從事每一次非典型工作的時間，都只是短期性的投入，每一個工作的職涯都是短暫而片斷的，難以在同一個事業單位累積工作年資，而且

表 5 15-29 歲已畢業的非典型就業青年曾經轉換工作的比率（單位：%）

	2016年	2018年	2024年	平均轉職比率	平均轉職次數
部分工時青年曾經轉職比率	57.17	41.22	59.52	52.63	2.54
派遣工作青年的曾經轉職比率	72.62	58.39	70.70	67.23	2.84
非典型就業青年平均轉職比率	61.71	46.21	65.11	59.93	2.69

資料來源：勞動部（2016-2024）。

雇主不會提供技能的訓練，因此不容易學習形成工作相關的技能與經驗，導致非典型就業青年個人的人力資本不足，自然難以獲得更好的薪資與職務，不利於初次非典型就業青年建立對於自身職業生涯的進階展望。當這些初次非典型就業青年，在初次的非典型工作結束以後，進入勞動市場再度尋職時，先前的非典型工作經歷很可能形成一種「烙印效果」，也就是新的事業單位雇主在面試時，很可能會先入為主的認定「非典型就業青年的工作技能不足」，因而不願意提供非典型就業青年獲得全職工作的機會，導致非典型就業青年面臨「被迫再次進入非典型工作」的尋職困境。

## 伍、「重複失業」困境的形成原因

要想瞭解初次非典型就業青年陷入「重複失業」困境的原因，可以從主觀層面的「工作不安全感」、客觀層面的「勞動市場體制環境」二個層面來分析，二個面向的因素共同促成了初次非典型就業青年承受著重複失業陷阱的困境。首先，從主觀層面的「工作不安全感」來看，所謂「工作不安全感」（job insecurity）是指：工作者個人對於目前受到威脅之工作條件的感受與詮釋，產生一種繼續從事目前工作的無力感（Sverke et al., 2006）。

具體而言，這種「無力感」包括：工作者在主觀上對於工作解僱、工作組織前景、薪資收入、職務升遷等各方面感受的不確定性，進而產生對現職工作的不安全感，這是一種在工作過程中所衍生的主觀風險感受，與客觀上的實際「工作穩定性」（Job Stability）有所不同，也就是說，即使工作者在主觀上感受到可能有遭到解僱的風險，但是在客觀上並不必然會發生解僱的事實，但重點是，「工作不安全感」確實是工作者的真實感受，對工作者產生了實際的影響（Auer, 2003）。

### 一、初次非典型就業青年的工作不安全感

從前述「工作不安全感」概念的涵意，來理解初次非典型就業青年對於工作的感受與詮釋時，可以發現，其實臺灣的初次非典型就業青年在從事非典型工作時，不僅清楚知道非典型工作乃是「薪資偏低」、「工作沒有前景」、「工作容易被解僱」的工作，而且還認為從事非典型工作的「工作地點不佳」、「技能無法發揮」，因而會形成對於非典型工作的無力感，甚至產生「想要轉換工作」的想法。從表6可以得知，從2016年至2024年，從事部分工時工作、派遣工作的青年想要轉換工作的因素，占比最高的首要原因是「薪資不符期待」，平均比率是15.02%，可見非典型就業青年對於非典

表 6 15-29 歲非典型就業青年想要轉換工作的原因（單位：％）

	2016年		2018年		2024年		平均
	部分工時	派遣	部分工時	派遣	部分工時	派遣	
自願性轉職	57.63	87.99	80.69	55.63	54.1	88.8	70.80
薪資不符期待	8.29	19.64	21.7	7.49	10.6	22.4	15.02
工作沒有前景	12.5	16.50	21.7	9.35	6.4	22.2	14.78
想要更換地點	8.80	9.70	8.5	9.6	9.3	10.8	9.45
技能無法發揮	5.17	9.11	--	6.25	3.3	9.0	6.56
興趣不合	5.71	7.64	--	4.85	3.8	6.3	5.66
工作環境不佳	2.91	1.42	17.8	2.64	2.3	3.7	5.13
家庭或健康因素	1.83	2.27	0.09	2.32	1.7	1.1	1.55
工作壓力太大	4.31	2.27	5.79	3.74	4.0	3.8	3.96
同事相處困難	0.86	3.06	2.14	1.91	2.1	1.4	1.91
自行創業	3.12	4.44	0.09	3.31	4.2	3.3	3.08
準備考試	4.13	11.94	2.88	4.17	6.4	4.8	5.72
非自願性轉職	3.05	4.86	5.54	0.57	0.60	2.1	2.79
公司經營困難	1.07	0.25	--	0.17	0.30	0.0	0.31
擔心被解僱	1.98	4.61	5.54	0.40	0.30	2.1	2.48

註：表中各項數字為單選。

資料來源：勞動部（2016-2024）。

型工作的薪資待遇並不滿意。占比第二高的因素是「工作沒有前景」，平均比率是14.78%，顯示非典型就業青年感受到非典型工作型態只是短期性、臨時性的工作，不具有職業生涯的長期展望前景，因此想要轉換工作至前景更佳的全職工作。占比第三高的因素是「想要更換地點」，平均比率是9.45%，代表有部分的非典型就業青年，認為上班的交通時間與成本偏高，因此想要轉職。占比第四高的因素則是「技能無法發揮」，平均比例是6.56%，代表有部分的非典型就業青年，難以在從事非典型工作的過程中獲得工作相關技能，因此想要轉職。另外，還有一項因素是「擔心被解僱」，平均比例是2.48%，代表有部分的非典型就業青年，感受到非典型工作是容易被解僱的不穩定工作，因此想要轉換工作（勞動部，2016-2024）。

為什麼非典型就業青年會陷入「薪資不符期待」、「工作沒有前景」、「工作容易被解僱」、「工作地點不佳」、「技能無法發揮」等各式「工作不安全感」的處境呢？對於非典型就業青年而言，「工作不安全感」主要是源自於非典型就業青年身處在勞動市場彈性的環境內，對於短期性、臨時性的非典型工作型態逐漸形成的工作不安全感。而勞動市場彈性化環境的形成，固然會受到勞動市場內部非典型工作機會成長的影響，但是非典型工

作機會的多寡，往往不單純只是勞動市場本身勞動力供需運作下的產物，同時也會受到客觀層面的「勞動市場體制環境」的影響，特別是「就業保護規範制度」對於非典型工作型態的管制程度的影響。所謂「就業保護規範制度」是指：藉由立法方式提供在職勞動者保有或持續獲得就業機會的保護規範，可以分為「個別解僱保護」與「集體解僱保護」、「非典型工作者的就業保護規範」三個面向。「就業保護規範制度」的強度，一方面代表對於勞動者保有或持續獲得就業機會的保護程度，同時也代表國家對於勞動市場的管制程度，因此「就業保護規範制度」的強度愈高，「勞動市場彈性化程度」就相對愈低（李健鴻，2007）。

## 二、就業保護制度對非典型工作型態的保護不足

從「就業保護規範制度」對於非典型工作型態的管制程度來分析，Girmshaw從「資本主義類型論」的觀點強調，不同經濟體制的國家會逐漸形成不同的就業保護制度，進而形成不同的彈性工作形態，當一個國家的就業保護制度提供給青年的就業保護不足時，則畢業後進入勞動市場從事非典型工作的青年，將會成為「低度整合的新進就業者」，只能從事不符合青年期待的低薪工作，也難以轉銜從事具有前景的正職工作。根據OECD的資料顯

示，OECD國家的青年從事部分工時工作的平均比率是成人的二倍，至於OECD國家的青年從事臨時性工作的平均比率，則是成人的三倍，德國、奧地利的青年從事臨時工的比例，更是成人的五倍。不過，雖然上述OECD國家的青年從事非典型工作的比例都是偏高，但是整體而言，德國、奧地利、丹麥、瑞典、芬蘭等「協合式市場經濟體制」的國家，對於青年勞工提供的就業保護程度，相對優於美國、加拿大等「自由式市場經濟體制」的國家對於青年提供的就業保護程度（Girmshaw, 2014）。

自從1960年代開始，長期以來，臺灣的經濟體制就是偏向於「自由式市場經濟體制」，在這種經濟體制的脈絡下，生產體制具有二項核心特徵：「出口導向」的代工生產製造業生產體制、「內需導向」的勞力密集服務業勞動體制，前者是由眾多的中小型製造業企業與少數大型製造業企業組成，採取福特主義的標準化大量生產模式，而且具有「彈性化產業網絡」的快速應變能力，可以快速提供符合國際品牌大廠的代工生產需要；後者則是由大量的中小型服務業組成，具有「勞力密集」的特徵，採取「勞力密集的長工時服務模式」，為製造業僱用的眾多低薪勞工所形成的內需消費市場，提供低價的民生消費品與生活服務。為了配合「代工生產製造業」生產體制與「勞力密集服務業」

勞動體制的勞動力需要，在工會組織力量不強的工業關係體系內，戰後臺灣的經濟生產體制逐漸形成一種「彈性化的勞動力運用體系」，其主要特徵是立基於對「彈性化勞動市場」的高度依賴：藉由提供低薪、低技術、低度就業安全、彈性工時制的彈性勞動力，使代工生產的製造業能夠在「壓抑薪資成本」的勞動市場環境下，生產低價的出口產品，同時中小型的服務業也能夠運用勞力密集的低薪勞動力，提供低廉的民生消費與服務（李健鴻，2017）。

「彈性化的勞動力運用體系」具有三項構成要素，除了「低技術勞工的技能形成體系」、「多樣性的彈性工時制度」之外，更重要的是第三項構成要素—「彈性運用非典型勞工的低度勞動保護制度」。在「彈性工時制度」的勞動市場環境下，長期以來，臺灣的勞動市場形成了各種彈性的「非標準工時排班工作」，有利於雇主安排勞工在傍晚、夜間、週末、假日等正常標準工時以外的各種彈性時段工作，而且在提供「非典型勞工的勞動保護規範明顯不足」的制度環境下，雇主可以彈性運用各種低薪、低保障的非典型勞工，促使臺灣的勞動市場始終盛行部分工時工作、定期契約工作等各種非典型就業型態的彈性勞動力，有利於「代工生產體制」與「勞力密集服務體制」的彈性勞動力需要。

在「非典型勞工的低度勞動保護制度」方面，臺灣的《勞動基準法》可以提供非典型工作者獲得的就業保護規範十分有限，因為臺灣在1984年訂立《勞動基準法》的主要目的，其實是為了要維繫「典型勞動關係」型態持續存在而運作，整體而言，在整部《勞動基準法》中，對於非典型工作者的就業保護規範，除了第9條條文針對定期契約工作有所規範之外，對於部分工時工作、派遣工作等各種非典型就業型態只有極少數的規範，可以提供的就業保護規範十分有限（林佳和，2004）。深入分析《勞動基準法》針對各種非典型工作者的就業保護規範，首先，在「定期契約勞工的就業保護規範」方面，即使《勞動基準法》已經根據「勞動契約的不定期繼續性原則」，訂立了關於「定期契約勞動」的第9條條文：「定期契約屆滿後，有左列情形之一者，視為不定期契約：一、勞工繼續工作而雇主不即表示反對意思者。二、雖經另訂新約，惟其前後勞動契約之工作期間超過九十日，前後契約間斷期間未超過三十日者」，但是實際上，真正達成的勞動保護成效卻相對有限，其中顯然出現了「貫徹執行不力」的問題，最為明顯的事證就是1980年代後期至1990年代陸續發生的傳統製造業關廠外移潮，導致大量的定期契約勞工被雇主違法解僱後發起的抗爭事件。

其次，在「派遣勞工的就業保護規

範」方面，雖然勞動部於2018年11月時，宣布在《勞動基準法》中，增訂對派遣勞工權益保障的少數條文修法草案，包括：派遣勞工與一般受僱勞工應享有同工同酬的保護，要派單位對於派遣勞工的職災補償應負連帶責任、對積欠工資應負補充責任，以及禁止登錄型派遣（定期契約）等，在做出這項政策宣示後，立法院在2019年4月三讀通過修改《勞動基準法》第9條，增訂派遣事業應與派遣勞工訂定「不定期勞動契約」，並且通過增訂《勞動基準法》第22條之1規定，派遣勞工若被派遣公司積欠工資，除可向政府申訴，讓政府對違法雇主進行裁罰之外，也可以要求要派單位先給付工資，要派單位再向派遣公司求償，或從原本要付給派遣公司的費用中扣除。儘管已經修法通過前述條文，但是仍然有許多派遣勞工權益保護不足的問題繼續存在，包括：「派遣勞工變更勞動契約的規定」等勞資之間的爭議性議題、「派遣勞工難以使用設施設備、托兒措施、工作機會資訊權的平等待遇」問題，這種「局部安全」的修法模式，致使要派單位基於「降低人力成本」而濫用派遣勞工的問題、「派遣勞工的工時、休息、休假、童工及女工的勞動保護不足」問題、「派遣勞工未享有平等待遇的問題」都將繼續存在（李健鴻，2018）。

在「部分工時勞工的就業保護規範」方面，長期以來，《勞動基準法》對於部

份工時勞工提供的就業保護規範，一直呈現明顯不足的情況，不過勞動部始終是強調部份工時勞工同樣可以適用於《勞動基準法》的各項勞動條件保護規範，只是勞動基準法並未制定明確的部分工時勞動的條文，因此只需要採取「訂立行政指導」的途徑，補充關於部分工時勞動的保護規範即可。基於「訂立行政指導」的政策方針，勞動部先是在2003年3月公布「僱用部分時間工作勞工參考手冊」，後來又在2014年1月公布「僱用部分時間工作勞工應行注意事項」，隨後又公布「部分時間工作勞工勞動契約範本」，企圖確立關於保護部分工時勞工的基本規則。雖然勞動部已經訂立「參考手冊」與「注意事項」二項關於雇主僱用部分工時勞工的「行政指導」，但是依照「行政程序法」的規定，所謂「行政指導」是指：「在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為」（第165條），由此可知，「參考手冊」與「注意事項」並不具有法律上的強制效力，對於雇主並不具有強制性的規範作用，導致「參考手冊」與「注意事項」二項行政指導的實際貫徹效果十分有限，能夠提供部分工時勞工的勞動保護同樣十分有限，難以落實部分工時勞工的勞動權益保障。

整體而言，在《勞動基準法》提供非

典型工作者可以獲得的就業保護規範十分有限的情况下，再加上臺灣至今尚未訂立《部分工時勞工保護法》與《派遣勞工保護法》二部專法，對於多數屬於中小企業的服務業雇主而言，既然勞動法令制度對於各種非典型工作者的管制規範有限，則運用各種非典型工作者時必須付出的成本代價偏低，因此增加運用各種非典型就業型態的人力，也成為一項常見勞動力運用策略，使得臺灣服務業部門的非典型工作型態發展趨勢日益明顯。在服務業部門提供就業機會已經占整體就業機會六成的情況下，勞動市場彈性的真實內涵是：服務業部門提供愈來愈多的各種非典型就業型態的低薪工作機會，特別是提供給日益增加的青年從事各種非典型的工作。當已經有愈來愈多的青年從事各種非典型工作時，但是臺灣的就業保護制度對於非典型就業青年所提供的勞動保護卻是明顯不足，使得青年在畢業後若是未能從事全職工作，只能被迫從事不穩定的非典型工作，進而面臨高度的就業不穩定風險以及重複失業陷阱。

整體而言，在偏向「自由式市場經濟體制」的勞動市場環境脈絡下，致使許多的初次非典型就業青年長期身處在一種就業保護規範制度提供就業保護不足的彈性勞動環境中，從事各種非典型工作，承受著「薪資不符期待」、「工作沒有前景」、「工作容易被解僱」、「想要更換

工作地點」、「技能無法發揮」等各式的「工作不安全感」，這些不利的勞動體制因素，共同導致初次非典型就業青年陷入「重複失業陷阱」的困境中，雖然想要轉職從事全職工作，但是卻不易掙脫，成為當前勞動市場彈性化時代的犧牲者。

## 陸、初次非典型就業青年的因應政策

在勞動市場彈性化的影響下，勞動市場的全職工作機會逐漸減少，從學校畢業後進入勞動市場尋職的初次尋職青年，從事全職工作的困難程度增加，致使初次尋職青年往往只能在畢業後從事各種非典型工作，進而面臨「重複失業」的高風險。有鑒於初次尋職青年從學校畢業後進入勞動市場求職時，往往面臨「職涯目標不明確」、「適合的職缺少」、「求職管道不足」的尋職困難問題，有必要加強協助求職的管道與資源。建議政府應該仿效日本的作法，建立「初次尋職青年就業卡」制度，將「職涯諮商」、「就業訓練」、「推介就業」三者加以有效整合的系統性工具。「推薦就業卡」是一組「個人化的就業諮詢資料卡」，就業卡上記載持有者之職務經歷表、學習與訓練記錄表、證照一覽表、求職表（包括：就業目標、志向、職涯諮詢記錄）、評價表等完整的記錄資料，以呈現求職青年的完整履歷，同

時也可有助於求職者思考自身的特質、所需要的專長、能力、就業期待，作為尋職者在找工作時用以證明自己職業能力的文件，協助欠缺正職工作經歷的初次尋職青年順利轉銜成為正職工作者。就業卡不僅可以記錄初次尋職青年的學經歷與就業能力資料，同時擔任求職顧問的就業服務專業人員也會透過個別面談方式，詳細記錄青年的工作志向與職涯目標，若是經過就業服務專業人員評估，初次尋職青年已具備足夠的就業能力，就會推薦適合青年與雇主雙方需求的面試機會，尋職青年可拿著就業卡直接進行求職面試，但若是初次尋職青年的就業能力仍有待提升，則可以推薦初次尋職青年參加符合其職涯目標的就業訓練方案，提升其專業技能，訓練結束後再推薦就業。

當初次非典型就業青年在非典型工作結束之後，同樣應該納入「初次尋職青年就業卡」制度的適用對象範圍內，針對初次非典型就業結束後的青年，先實施「職涯諮商」，建立「個人化的就業諮詢資料卡」，再實施「精準媒合方案」，針對青年的職業目標確定、且就業能力相符者，就業中心先分析青年之就業意願較高的職類，再建置相關職類的職缺資料庫，再運用既有的進階媒合機制，由就業服務人員依照青年的求職需求，設定符合特定需求的求職條件，進行精準的職缺配對。針對就業能力不足的青年，建議可以應採

取「訓用合一」與「就業卡」結合的就業訓練模式，針對就業服務專業人員評估就業能力有待提升的失業青年，經由就業卡系統的運作，推薦其至合作企業內學習新技能，在訓練期間提供受訓青年「見習津貼」，企業則可以獲得訓練補助費。企業在訓練期屆滿時，可以視受訓青年的表現，決定是否聘僱，願意僱用結訓青年的企業，可由政府提供一定期間的僱用獎助津貼補助，而未能獲得聘僱的結訓青年，則可以在「就業卡」上增添一筆「職業訓練紀錄」，為下一份工作累積資歷，並且由就業服務專業人員再提供深度就業諮詢，以確定新的就業訓練方案。

另外，有鑒於現行就業保護制度對於非典型就業青年所提供的勞動保護不足，有愈來愈多的非典型工作青年面臨日益擴大的彈性剝削風險，然而長期以來，臺灣始終沒有建立制度健全的非典型勞動保護制度，實際產生的勞動保護成效有限，致使非典型工作青年的勞動權益保護不足問題惡化，形成日益嚴重的社會問題，實有必要提出有效可行的非典型勞動政策，建構健全的非典型勞動保護制度，加強對於非典型勞工的勞動保護，以減緩非典型勞工的勞動權益受損問題持續擴大。要想解決非典型勞工面臨彈性剝削風險的根本之道，因此，建議政府應該透過立法的途徑，分別針對各種非典型勞動型態訂立勞動保護專法，以保護各種非典型勞工的基

本勞動權益，建構完整而健全的非典型勞動保護制度，具體而言，應該分別立法保障各種非典型勞工的勞動權益，包括：制定《部分工時勞工保護法》，依照工時、工資或保費分擔之比例，享有與全時勞工同等之勞動保護與社會保障，讓部分工時者也應與全時工作者享有比例平等的待遇，同時享有失業給付、母性給付、疾病給付、殘障給付、老年給付等社會保障；制定《派遣勞工保護法》，明確管制勞動派遣的不當擴張，並明確化要派單位雇主的責任，保障派遣勞工權益，包括：落實派遣勞工享有與要派單位內相同職位之正職勞工相同的平等待遇原則與同工同酬、規定派遣單位為特許制、禁止登錄型派遣、正面表列勞動派遣行業、派遣勞工於同一要派單位工作超過一年就有權利成為要派單位之不定期契約工。

（本文作者為中國文化大學勞動暨人力資源學系教授）

**關鍵詞：**初次非典型就業青年、重複失業困境、職涯片斷化

## 📖 參考文獻

- 行政院主計總處（2011-2024）。《人力運用調查報告》。
- 行政院主計總處（2017-2024）。《人力資源調查報告》。
- 李健鴻（2007）。〈台灣勞動市場的「彈性」與「安全」：國際比較分析〉。《國家與社會》，2，215-259。
- 李健鴻（2017）。〈薪資保護、就業保護、技能形成：台灣「低薪就業體制」的形成分析〉。載於《變遷中的勞動世界》（頁161-196）。台灣勞動學會。
- 李健鴻（2018）。從「彈性安全」專法到「局部安全」修法：我國未來勞動派遣法制的政策展望與課題。「僱傭的真實與偽裝：勞動派遣 / 承攬爭議」研討會，臺北市，中華民國（臺灣）。
- 林佳和（2004）。〈勞動基準法二十年——過去、現在與未來的十項觀察〉。《律師雜誌》，298，49-65。
- 勞動部（2016-2024）。《青年勞工就業狀況調查報告》。
- Auer, P., & Cazes, S. (2003). *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries*. Geneva: International Institute for Labour Studies, ILO.
- Girmshaw, D. (2014). *At work but earning less: Trends in decent pay and minimum wages for young people*. International Labor.
- Laparra, M., Jean-Claude, B., & Iain, D. (2004). *Precarious employment in Europe: A comparative study of labour market related Risks in flexible economy*. European Commission.
- Sverke, M., Johnny, H., & Katharina, N. (2006). Job insecurity: A literature review. National Institute for Working Life and The Swedish Trade Unions in Corporation.