

出國報告（出國類別：考察）

考察瑞典政府社會投資政策運用於就業、
福利及教育制度之經驗

服務機關：國家發展委員會

姓名職稱：李處長武育、簡科長徐芬

派赴國家：瑞典

出國期間：2015年9月11日至9月18日

報告日期：2015年12月11日

目錄

壹、前言.....	1
貳、考察對象及參訪議題	2
一、考察對象及議題	2
二、考察照片	6
參、瑞典政經概況	9
一、基本概況	9
二、政治體制	9
三、行政體制	10
四、經濟概況	12
肆、社會投資政策之理念與政策	13
一、社會投資理念初探	13
二、社會投資國家之成效與限制	15
伍、瑞典政府的促進就業及福利改革措施	17
一、勞動市場政策	17
二、工作場域(Jobbtog)就業計畫.....	20
三、福利改進措施	23
陸、瑞典政府的教育訓練措施	28
一、學前及義務教育	28
二、瑞典高等教育	29
三、職業教育訓練	32
四、瑞典遠距教學	33
柒、考察心得與建議	35
參考資料.....	42

摘要

近年來人口結構的快速改變，嚴重衝擊我國勞動力市場，又我國已邁入高齡化社會，為照顧弱勢，以致社會福利支出大幅成長，將成為長期性國家財政的重大負擔。瑞典政府推動人力素質及就業率提升之社會投資政策，以增加政府稅收並替代現金補助弱勢族群之方式，有其運作之特色，藉由參考瑞典以社會投資觀點，落實於相關就業、福利及教育之情形，作為我國社會發展相關決策與制度之參考。

考察行程自 2015 年 9 月 11 日至 9 月 18 日止，在瑞典期間拜會參訪勞動市場行政部、衛生及社會事務部、就業部、年金局、高等教育署及高等教育委員會等，與相關主管部門交換意見；另拜會斯德哥爾摩市政府、國會，並與市政議會副議長及國會議員交換意見，撰擬完成本報告。

本報告計有 7 部分，包括前言、考察對象及參訪議題、瑞典政經概況、社會投資政策之理念與政策、瑞典政府的促進就業及福利改革措施、瑞典政府的教育訓練措施、考察心得與建議等，除對於瑞典政府促進就業、福利改革、提升國民工作效率及品質相關政策與措施制定及未來檢討作法予以分析，亦對瑞典社會投資政策有深切的瞭解，對於精進我國社會發展計畫相關資源及業務之推動策略有所助益。

壹、前言

根據國際勞工組織（ILO）在 2015 年 1 月公布的「2015 年全球就業與社會趨勢」報告指出，2014 年的全球平均失業率是 5.9%，全球的失業人數高達 2.01 億人，比起 2013 年的全球失業率 6.0%，略為下降 0.1 個百分點，ILO 預估在 2017 年以前，全球的平均失業率都將會維持在 5.9% 的水準。另該報告強調 2014 年的全球青年失業率高達 13%，有多達 7,400 萬名 15-24 歲的青年處於失業困境中，而且全球青年失業率是全球成人失業率的近 3 倍，顯示全球的青年失業危機仍然十分嚴重。在此同時，人口老化衝擊許多國家的勞動力市場前景，根據聯合國資料顯示，全球 60 歲以上人口比率預計將由 2007 年的 11%，上升至 2050 年的 22%。

人口結構的快速改變嚴重衝擊我國勞動力市場，國家發展委員會推估，15 至 64 歲工作年齡人口在民國 104 年達到高峰，另預計 107 年 65 歲以上人口占總人口數的比率將超過 14%，114 年更將超過 20%，成為超高齡社會。加速老化的同時，我國社會也面臨出生率偏低的難題。我國近年人口出生率從 92 年的 10.06%，下滑至 102 年的 8.53%，育齡婦女總生育率也降至 1.065 個子女，少子化問題日趨嚴重。

我國已邁入高齡化社會，又為照顧弱勢，以致社會福利支出日益增加，在社會發展過程中，長期以來我國的相關政策的執行係透過個別家庭作為勞動力養成、教育照顧與支援主要場所，由個別家庭承擔主要的責任，勢必造成對所得較低的弱勢族群或失業者進行經濟性補助，惟社會福利支出的大幅成長，將成為長期性國家財政的重大負擔。瑞典政府推動人力素質及就業率提升之社會投資政策，以增加政府稅收並替代現金補助弱勢族群之方式，有其運作之特色，藉由參考瑞典以社會投資觀點落實於相關就業、福利及教育之情形，作為我國社會發展計畫相關決策與制度之參考。

貳、考察對象及參訪議題

一、考察對象及議題

本次行程主要考察瑞典政府單位，包括勞動市場行政部(Labour Market Administration, Stockholm Municipality)、衛生及社會事務部(Ministry of Health and Social Affairs)、就業部(Ministry of Employment)、瑞典年金局(Swedish Pensions Agency)、瑞典高等教育署(Swedish Higher Education Authority)及瑞典高等教育委員會(Swedish Council for Higher Education)等政府機關，以及斯德哥爾摩市政府及國會。

相關考察對象及議題說明如下：

(一) 勞動市場行政部(Labour Market Administration, Stockholm Municipality)

1、與談人包括國際協調處長 Rebecka Glaser, Taija Sayegh 等人員。

2、參訪議題

(1) 對於將社會資源逐漸引導至具有生產性的社會政策，如人力資本形成的政策(教育或訓練)、積極勞動市場政策、家庭政策等，以提高勞動參與率的福利改革措施為何？

(2) 如何依據雇主用人需求及失業者的能力及就業意願，安排及規劃失業者的訓練及實習機會？

(3) 如何協助及提供身心障礙者、不會說瑞典語的移民、吸毒及年青人等弱勢族群就業機會及職業訓練，其所面臨困難及解決方法為何？

(二) 衛生及社會事務部(Ministry of Health and Social Affairs)、就業部(Ministry of Employment)，

1、與談人包括衛生及社會事務部歐盟及國際事務處副處長 Ms.

Karin Berlin、就業部勞動市場政策處副處長 Ms. Erika Ekström，以及衛生及社會事務部家庭及社會保險處副處長 Ms. Maria Lidström。

2、參訪議題

- (1) 瑞典兒童照顧假、縮短父母工時、托育環境、育兒津貼、健康照護服務等相關促進就業及生育率之相關改進措施為何？
- (2) 除了公共托育服務外，如何建立符合父母需求的托育環境？

(三) 瑞典年金局(Swedish Pensions Agency)

1、與談人包括主席 President Mr. Ola，以及國際協調處處長 Ms. Lena Larsson。

2、參訪議題

- (1) 瑞典的老年年金制度與社會保險連結情形為何？
- (2) 瑞典年金的給付條件除了與所得及個人退休時的歲數相關外，還有其他哪些給付條件？
- (3) 瑞典老年年金的主要財源為何？

(四) 瑞典高等教育署(Swedish Higher Education Authority)

1、與談人包括策略規劃處處長 Per Westman 等人。

2、參訪議題

- (1) 瑞典政府透過學前教育、義務教育、中學教育、高等教育等提高國民工作技能之相關教育計畫目標及課程內容重點為何？
- (2) 瑞典高等教育的特色之一是遠距教學，其促進遠距教學學生學習成效之相關措施為何？
- (3) 瑞典高等教育為學生提供不同類型和多種形式的學習課程，包括短期學習課程、長期學習課程和職業技術教育課程，其

特色為何？

(五) 瑞典高等教育委員會(Swedish Council for Higher Education)

1、與談人包括資深顧問 Mats Embertsen、副科長 Magnus Hjort，以及專案人員 Carina Hammar。

2、參訪議題

(1) 鼓勵成人接受高等教育以提升工作效率及品質之相關管理措施為何，及現行業務推動所遭遇的問題及未來發展規劃為何？

(2) 瑞典高等教育委員會提出哪些具體措施，協助各級院校(包含技職學校)及研究機構提升國內高教的整體發展，並參與歐盟及國際各項交流合作計畫？

(3) 為滿足職業教育與培訓，符合勞動力市場的技能需求，瑞典高等教育結合哪些職業訓練課程，並提供學生就業機會？

(六) 斯德哥爾摩市政府

1、與談人包括前斯德哥爾摩市市長，現任市政議會副議長 Margareta 等人與會。

2、參訪議題

(1) 斯德哥爾摩市政議會之功能及定位為何？

(2) 斯德哥爾摩市政府重要計畫預算審查及分配之運作機制與策略規劃為何？

(3) 2008 年斯德哥爾摩市社會福利部門推動一個工作場域 (Jobbtog) 就業計畫，其成效為何？

(七) 國會

1、與談人包括社會安全及財務委員會國會議員 Finn Bengtsson。

2、參訪議題

- (1) 瑞典國會及民主制度的歷史演進，以及目前各政黨分布席次、朝野間對各重要議題的互動情形為何？
- (2) 瑞典國會各委員會如何與政府相關部門在政策制訂過程中進行嚴謹研商？
- (3) 瑞典政府對於國會通過重要法案，如社會福利相關法案，如何落實執行？

二、考察照片



圖 1 參訪團員與勞動市場行政部國際協調處長 Rebecka Glaser 等人員討論情形。



圖 2 參訪團員與衛生及社會事務部家庭及社會保險處副處長 Ms. Maria Lidström 等人討論情形。



圖 3 參訪團員與瑞典年金局主席 President Mr. Ola，以及國際協調處處長 Ms. Lena Larsson 合影。

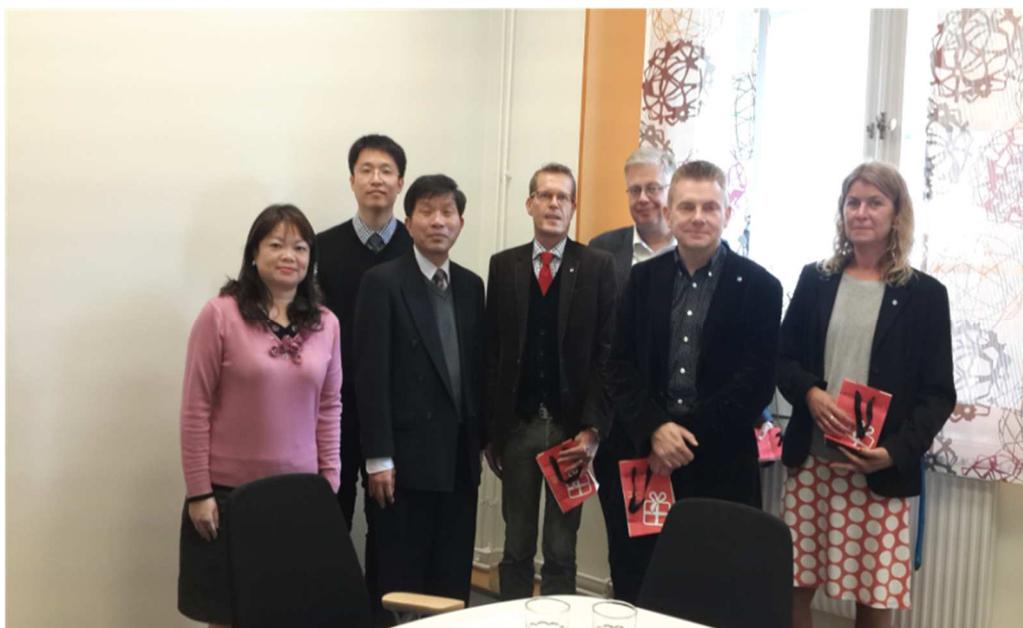


圖 4 參訪團員與瑞典高等教育署策略規劃處處長 Per Westman 等人合影。



圖 5 參訪團員拜會瑞典斯德哥爾摩市政議會副議長 Margareta，由駐瑞典代表處李澄然大使及張學仁一等秘書偕同。



圖 6 參訪團員拜會瑞典國會社會安全及財務委員會 Finn Bengtsson 國會議員，由駐瑞典代表處李澄然大使偕同。

參、瑞典政經概況

一、基本概況

(一) 地理面積：瑞典地處北歐斯堪地那維亞半島，介於北緯 55 度至 70 度之間，南北長 1,574 公里，東西寬 499 公里，北與挪威及芬蘭北部國土接壤，西與挪威相鄰，東濱波羅的海與芬蘭相鄰，南面與丹麥隔海相對。面積為 44 萬 9,964 平方公里，為北歐第一大國家，有 64% 的國土由森林覆蓋，地廣人稀。在北方每平方公里只有 3 個居民；都會地區人口密度較高，超過 90% 的人口居住在南半部或接近三大中心城市如斯德哥爾摩、哥德堡和馬爾默。瑞典是一個現代、自由和民主已開發國家，公民享有高品質的生活。同時，瑞典也是人口自然增長率低，平均壽命長和高齡化程度高的國家之一。

(二) 人口：約 975 萬人。

(三) 語言：瑞典語、英語。

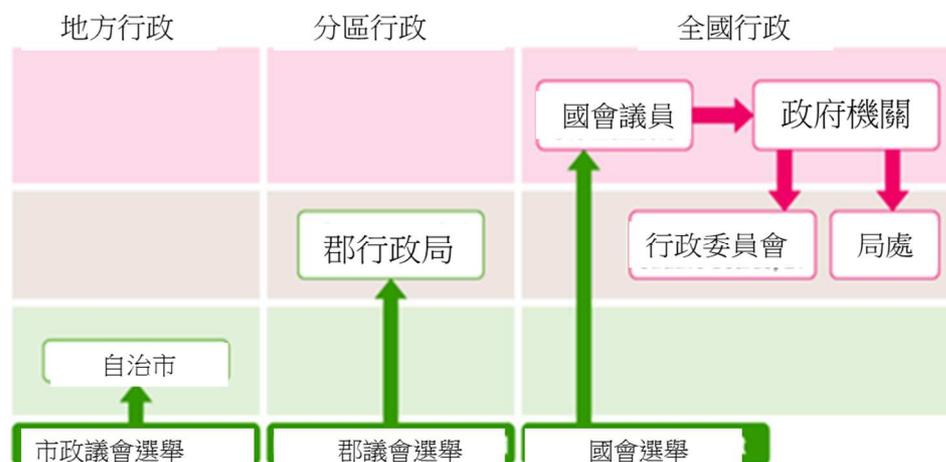
二、政治體制

瑞典為君主立憲國家，國王為世襲之虛位元首，除代表國家接受外國使節、主持外交諮詢會議，蒞臨國會宣佈開會外，並無實權。瑞典採三權分立，國會為一院制，設 349 議席。議會選舉每 4 年進行 1 次，所有瑞典 18 歲以上的公民可直接選舉，選舉採用比例代表制，在 2014 年大選中，斯特凡(Stefan Löfven)出任總理，儘管社會民主黨(31%)和綠黨(6.9%)聯盟未能獲得絕對多數但仍然可以籌組內閣，目前國會八大政黨依席次多寡分別為：社會民主黨(The Social Democratic Party) 113 席、溫和黨(The Moderate Party) 84 席、綠黨(The Green Party) 25 席、自由黨(The Liberal Party) 19 席、中間黨(The Centre Party) 22 席、

瑞典民主黨（Sweden Democrats）49 席、基督教民主黨（The Christian Democrats）16 席、左派黨（The Left Party）21 席。

三、行政體制

瑞典的政府行政體制可分成「全國行政」（The national level）、「分區行政」（The regional level）和「地方行政」（The local level）三個層次，以及加入歐盟後愈顯重要的「歐盟層次」，其中「全國層次」和「歐盟層次」主要為內閣政府的職權，簡介如下（如圖 1）：



資料來源：Ministry of Sweden Association of Local Authorities and Regions.

圖 1 瑞典行政體制

1、全國行政層次

瑞典為議會內閣制國家，首相為國家政務的實際領導者，內閣大臣人數及各部的數目並不受到限制，可由內閣政府視職權如何劃分而定。瑞典內閣採集體決策制度，內閣每週四召開會議集體決定政府政策，且在正式做成決策前，至少需有五位內閣大臣參與「內閣會議」（Cabinet meeting）的討論。

瑞典的中央政府組織由首相辦公室（Prime Minister's Office）、

12 部 (the Minister) 及「內閣政府行政事務總管理處」(Office for Administrative Affairs) 組成。每個部設置內閣大臣 1 至 3 人，其中一人兼任部長。每個部皆有政治任命的幕僚群，通常包括一位政務次長 (State Secretary)，一位新聞次長 (Press Secretary)，以及至少一位協助政策制訂的政治顧問 (Political Advisers)，整個內閣政府中隨閣員進退的政治任命者，大約有 200 人。12 個部包括農業部等，各部規模並不大，主要負責法律、方針、政策的研究與擬定，並負責法案、政府預算之整理、規劃與草擬，並送交國會審議。

2、分區行政層次

瑞典將全國分成 21 個稱為「郡」的行政分區 (regions)，行政分區上的每個郡設有一「郡行政局」(County Administrative Board)，一方面係代表國會和內閣，在各郡推動國家政策和監督法律的執行；另一方面「郡行政局」也居於「自治市」(municipalities) 及中央政府間連結的重要角色。

3、地方行政層次

瑞典設有 291 個的「自治市」，此為地方層次的行政。每個市每 4 年均選出 1 個「市政會議」(municipal council)，決定市政方面的事務。同時，「市政會議」任命組成一個「市政執行委員會」(municipal executive board)，由其領導和協調市政的工作。

基本上，瑞典治理的一個顯著特點是行政權力下放自治市，各市也收到了廣大所得稅收入。地方層次的「自治市」具有地方自治團體的地位，而其地方自治事項大多屬服務行政，亦即社會福利國家主要的施政項目。例如，義務教育和高中學校、老人照護、道路、水資源和污水處理及能源等，其他如新建游泳池設施或開辦幼兒日間托育中心，亦是市政會議的決策項目。此外，「市政會議」也主管核發營建執照或賣酒執照等管制行政項目。

四、經濟概況

瑞典屬小型開放經濟體系，與我國一樣，也是仰賴國際貿易，出口為主要經濟來源，主要出口產品有工業機械、交通工具、紙製品及木材加工品、鋼鐵及非含鐵金屬材、化學品；主要進口產品有工業機械、原油及石化相關產品、化學品、汽車及其零配件、鋼鐵及非含鐵金屬材、食品、紡織等。瑞典今日也是資訊軟體工業、奈米科技、光子學（Photonics）及汽車電子（Telematics）等新科技發展的主要領導國。另外，傳統的天然原料供應，如紙漿、紙製品、鐵砂、鋼材等仍是瑞典產業中不可被忽視的一環。

台灣目前為瑞典在亞洲第八大貿易夥伴，2014 年 1-8 月瑞典雙邊貿易總額 8 億 777 萬美元，我國出口至瑞典 4 億 2,925 萬美元，自瑞典進口 3 億 7,852 萬美元。台瑞典雙方已簽署「避免雙重課稅協定」，對兩國經貿投資關係有正面積極作用。2012 年瑞典 SCA 集團斥資 19 億瑞典克朗投資台灣，併購全日美集團，同年我國聯發科，投資 2 億 4,500 萬瑞典克朗併購瑞典 Coresonic 晶片設計公司。台、瑞典廠商在產業互補的基礎上，藉投資併購方式，提升企業競爭力的成功模式，蓬勃發展中。

肆、社會投資政策之理念與政策

一、社會投資理念初探

1980 年代受到兩次石油危機及全球化的影響，歐洲很多國家開始透過削減社會福利以減少支出及控制通貨膨脹，並藉此降低福利依賴，關於福利國家的作用與結構，已出現新的思路和策略，這些分析和政策演變具有某些一致性，即「社會投資」邏輯的顯現。

社會投資邏輯的起源可追溯至早期瑞典社會民主福利國家，阿爾瓦(Alva)和貢納爾.繆爾達爾(Gunnar Myrdal)在經濟大蕭條和嚴重的生育危機背景下，發展出一種新的社會政策概念，這個概念將社會政策視為投資，而不是成本支出，透過政策來支持家庭，並提升女性勞工工作機會，特別是父母雙方都工作的家庭。從 1990 年代中期開始，英國的社會學者 Giddens 提出第三條路 (The Third Way) 的理念，認為歐洲福利國家的轉型必須導入「社會投資 (social investment)」的理念，重新定義經濟與福利之間的界線。在第三條路中，福利不再被單純視為是反生產性的政策，而是生產性的。社會投資主要是源自於 1990 年代中後段，雖然經濟合作發展組織(OECD)也已開始強調社會投資的概念，但關鍵的發展則是歐盟的倡議。

歐盟對於「社會投資國家」的理念，是用來改革傳統的福利國家，尤其在福利國家建立之初的社會條件已經發生明顯變化，於是「積極福利」(positive welfare) 政策的發展，代替了傳統的福利國家，使其轉變為「社會投資國家」，並針對傳統強調結果平等的舊型福利制度進行檢討；傳統福利國家強調重分配的設計，並且向老人與年金過度傾斜，可能會導致青年世代及婦女就業不利的影響。歐盟為其因應失業問題所提出的就業策略，其後就隱藏社會投資理念。

社會投資國家對於失業問題的治理，採取的是「積極促進」(activation)的政策途徑，企圖創造就業的機會，以積極協助失業勞工再就業，與傳統福利國家提供失業勞工消極性失業給付的策略有所不同。在這種「積極促進」政策途徑最主要特徵就是「工作福利取向」(workfarist)，取代了福利國家體制的「福利取向」(welfarist)，也就是透過積極的就業政策，發展出「從福利到工作」(from welfare to work)的政策方案，以促使失業勞工再就業。

社會投資的邏輯是藉由就業率之提高及工作效率與品質之增進，來增加政府稅收並促進國家經濟成長，讓社會福利國家永續發展，其手段包括兒童教育、終身學習、失業津貼及職業訓練、以托育服務促進婦女就業、降低失業率等。在歐洲，教育與培訓已被證明是驅動國內生產總值的核心變數，高就業率顯示和人力資本的投資政策至關重要。

社會投資面向表現在制定能夠鼓勵獨立，而不具有依賴性的稅收和福利政策，並通過教育和培訓的實施使人們能夠適應和獲得工作，重點扶助青年和弱勢族群，內容包括以下三項：

- 1、在教育 and 培訓方面，強調人力資本投資：社會投資國家的主要準則就是將資金經費儘可能用於人力資本投資，而不是直接用於福利支出。
- 2、在勞動和就業方面，以工作福利代替社會福利：社會投資國家主張把過去追求平等目標的導向轉向創造平等的機會，強調要以更多的協調，更多的改革來創造更多的就業，並鼓勵工作自立，放棄依賴社會福利，推行積極的勞動力市場政策，實現以工作福利代替社會福利。在解決失業問題不再是簡單地發放救濟金、增加失業補貼，而是透過加強對教育和培訓的投資，創造條件，促使公民學習新技能，接受新工作和提高創業的精神

和能力，幫助弱勢自立。

- 3、在公共服務方面，實施公私合作改革：鼓勵公共福利機構與私營福利機構合作，打破政府對社會福利的壟斷，例如鼓勵公民參加私人養老保險，強調提供良好的服務，同時幫助身障者面對社會排斥的問題、改善醫病關係等。

經由設計合理的社會投資政策都有可能促進社會包容、增加社會資本及社會凝聚力，這些是屬於現代社會的資產，能夠促進社會進步，同時維持經濟、環境、政治和社會的相互依存。一般而言，北歐國家的社會投資政策，如瑞典，政府投資大量的支出於人力資本(human capital)與勞工的技術(skill)取得，前者是偏向一般的正式教育文憑，後者則為技術執照。除了人力供給面的培育，在勞動市場上，瑞典也透過積極勞動市場政策與照護產業的擴增，讓就業者取得工作，達到相對穩定的高就業率，進而控制瑞典的財務支出。

二、社會投資國家之成效與限制

社會投資邏輯認為福利國家的可持續性，取決於未來納稅人的數量和生產力，要解決這類問題，需要能夠提高就業水準，並且增加勞動效率和品質。社會投資邏輯的優勢之一，在於指出人力資本投資能夠創造出更多更好的就業機會，同時也考慮到經濟目標，因此希望創造能夠產生收益的經濟增長形式。在這個思維下，社會政策不再被視為是所得重分配的工具，而是推動經濟結構轉型與促進經濟成長的一個制度媒介。

社會投資強調在福利國家現代化的過程中，社會政策的目標在於讓個人能透過如人力資本累積或是其他方式，以預防因就業結構和家庭型態而產生的社會與經濟風險，而非消極性透過所得移轉體系來進行補償。

瑞典政府發展全面作法來促進社會投資，在教育方面，包括高度支持育兒政策，普及性的高中青少年教育，以及廣泛的成人在職教育，此外，在積極的勞動力市場政策則包括將支出著重於培訓和技能。這些政策已合併休假，保健和社會保險計畫，以促進一個有利的經濟發展，其中包括育兒假和失業保險，以及全面的長期照護系統，並已獲得良好的社會和經濟效益。

事實上從國外福利國家的發展經驗，特別是瑞典和北歐的經驗，強調重分配的社會服務部門，反而更有利於創新跟進步價值的營造，會產生更多的經濟利益。總體而言，社會投資策略認為著重於兒童青少年與婦女的人力資本與技能，對於提升經濟的競爭力是不可或缺的。

過去以分配為主的社會保險制度，已無法在當前之少子女化、知識經濟結構中持續正常運作。因此，如何透過社會政策所提供的資源，是社會投資國家理念的研究重點。此外，社會投資政策可能影響到再分配扶貧政策所涉及的標的族群，如果沒有正確的政策設計與組合，也可能造成投資無效，威脅到公共財政的恢復與平衡。因此，如何在政策手段與目標方面超越傳統的人力資本框架，以及如何提高資源使用效能和滿足對移民開放的福利制度，是目前社會投資國家還要面臨的挑戰。

伍、瑞典政府的促進就業及福利改革措施

一、勞動市場政策

為建立一個運作良好的勞動力市場，瑞典就業部採取包括勞動力市場政策方案或就業配套措施讓年輕人投入工作，使每個人都有機會參與工作生活，並提供良好的工作條件和工作環境。瑞典就業部下設三處，包括勞動力市場政策處(Division for Labour Market Policy)、勞動法及工作環境處(Division for Labour Law and Work Environment)，以及整合處(Division for Integration)，其中勞動力市場政策處負責有關勞工市場政策方案、就業服務、新移民進入勞動力市場、失業保險、就業活動支持和補貼事項，該處還負責職災康復和歐盟社會基金的勞動力市場政策問題;勞動法及工作環境處負責企業破產和發展就業領域的情況下，有關休假、勞動環境、工作時間、移民等對工資保障等勞動法事項;整合處負責整體協調、管理新移民問題，包括接收國外移民相關賠償、未成年人獲得居留證，以及家庭設備貸款等。

此外，另設國際處負責協調歐盟有關國際勞工組織，歐洲社會憲章和協調該部在經濟合作與發展組織，北歐部長理事會和其他國際問題的工作問題和事項，國際處也負責國際協議事項，並提供與歐盟和國際問題上的支持和建議。

為貫徹積極性勞動市場政策，就業部推出勞動政策方案，除針對年輕族群提供工作及發展方案外，也對於身障人士提供增加工作能力的支持，以及開發職業及準備就業的勞動市場訓練，並提供工作經驗及支持以鼓勵創業，這些鼓勵就業措施，包括:

1、特殊雇用激勵(The special recruitment incentive)

2、參加就業激勵(The entry recruitment incentive)

3、新工作(New start jobs)

4、職業介紹訓練(Vacational introduction employment)

另為降低失業率，將就業措施聚焦於長期失業者、年輕族群及移民，並配合春季及秋季預算，增加公共就業服務基金，推動的重要工作如下：

(一) 提供年輕失業者 90 天短期工作

1、提供成人教育

鼓勵 20 到 24 歲未就業之年輕族群開始或重回學習場域，完成進階成人教育，包括全時教育、部分時間教育(直接在工作場域或具工作經驗處學習)，同時運用中央及地方政府的資源，特別是地方政府可以結合工作經驗提供成人教育。

2、鼓勵在職訓練

在職訓練的目的是降低年輕族群的失業率，以及改變年輕世代對社會福利服務的態度及看法，針對 20 到 24 歲年輕族群，提供工作及在職訓練機會，並由社會福利部門及其他出缺單位提供相關薪資補助，以吸引年輕人就業。

3、扶植地方企業

政府為鼓勵地方企業配合勞動市場政策，對於符合瑞典公共就業服務衡量標準的地方企業，可進行補助。

(二) 提供長期失業者就業措施

1、額外工作(Extra jobs)

針對失業者已找到工作且持續工作超過 450 天者，由社會福利部門提供更長為期一年且以全時薪資的百分之七十五計算的兼職工作機會，同時該項兼職工作可全免稅及每月再外加 200 瑞典克朗的薪資。

2、提供一年的進修

參加額外工作(Extra jobs)者可以免費得到至少一年的進修機會。

為了能有效幫助長期失業者，也推出相關教育訓練措施，如提供至少 24 個月的高中職業教育訓練課程，並聚焦於工作相關需要；針對 25 歲以上民眾提供部分高中進修課程，包括提供身障者長期進修課程；提供移民 6 個月至 12 個月的工作發展研習課程；提供配合評量長期失業者有關勞動市場政策更多基金。

瑞典政府於國會社會保險調查總報告中指出，2016 年全年勞動力市場政策的工作重心將在於改善求職者與雇主配對的流程效率，降低青少年失業率與長期失業率，增加新移民求職訓練專案中正式進入學校就學，或進入職場就業的百分比。同時必須加強身障者的就業保障，其目標是獲得就業保障的總人數中，至少有百分之四十是來自就業部所選定的重點群體。就業部與年金局必須採取措施，加強合作，使領取疾病津貼者能夠儘快恢復其工作能力；這些措施包括更有效的復健，減少身障者必須領取疾病津貼的時間。

此外，在強化青少年失業問題的措施方面，年金局與就業部必須強化與業界、地方政府的合作，加強輔導目前領取就業輔導補助津貼的青少年，提升其工作能力，縮短其進入勞動力市場所需的時間，並將三十歲以下的青壯年人口視為最重要的工作群體。

基本上，未來執行就業輔導計畫的政府部門(主要為年金局與就業部)必須向內閣說明所有措施的執行成效，以及成本支出。這些績效與成本評估，必須於 2017 年 2 月陳報給內閣。就業部也必須充分利用社會基金專案所提供的有利契機與條件創造就業機會，在 2014 至 2020 年之間強化全國勞動力就業市場的體質。同時，就業部必須在報告書中說明在社會基金專案的具體參與作法，並詳盡描述對青少年失業問題採取了哪些作法。同時，就業部也必須針對就業輔導方案各種不同

面向(包括住宅政策)，進行數據分析。報告書必須顯示進入與脫離就業輔導方案的詳盡人數，申請人接受就業輔導的時間長度，以及脫離就業輔導方案後的狀態(就學或正式就業)。此外，就業部必須從年金局，稅務局與移民署取得相關數據，並加強對新移民的就業輔導措施。

此外，就業部必須嚴密追蹤每一條刊登於就業部網站的徵才或招聘公告，與雇主聯繫、確認該職缺是否確實符合最低薪資門檻，並妥善管理針對新移民、青少年及長期失業者所設計的新職缺，同時設法開發出在就學或職場實習與正式職缺之間的「職涯輔導型招聘雇」職缺，使上述重點工作群體能夠有更多管道進入職場。求職者必須在每月繳交的求職進度報告書中，詳細註明曾聯繫過的雇主、職缺名稱、聯繫雇主的方式(每日至少需聯繫五則招聘啟事)，才能領取就業輔導福利津貼。

二、工作場域(Jobbtog)就業計畫

瑞典首都斯德哥爾摩市是全瑞典唯一超過 1 百萬居民的城市，目前瑞典的失業率為 6.4%，其中 18 至 24 歲失業率為 22.8%(逐步降低中)，斯德哥爾摩市的失業率為 3%，18 至 24 歲失業率約 18%。為了促進就業，斯德哥爾摩市政府在 2008 年起採取由福利走向工作的「工作場域(Jobbtog)」就業計畫，提出包括初任、在職及其它有助於解決勞動市場的相關就業及教育措施，並以創新、彈性及客製化方式進行。

這項計畫主要有 3 個目標，包括：

1、自給自足(self sufficiency)

市民可以在享有現有福利措施中很快地可進入勞動力市場。

2、開放工作機會(open doors)

得到短期工作、實習及任何就業或在職訓練的支持。

3、進階里程(stepping stones)

提供成人教育，尤其是勞動力市場所需或工作不足之教育訓練。

工作場域就業計畫，主要對象是長期領取失業津貼的人、不會說瑞典語的移民、吸毒及年青人族群，目的在協助他們回到職場。參加本項計畫聚焦於申請者的需求及其所具之就業機會，尤其對於申請者提出個別性的支持則是成功關鍵，除了對於創業者的鼓勵支持外，也對於工作發展的相關技能予以協助。

工作場域就業計畫目標為在五日內形成個人職業計畫，計畫期間是一個動態的合作過程，由申請人(Applicant)、諮詢師(Job coacher)、媒合師(Job matcher)、資訊科技指導師(IT educator)及學習與職涯諮詢師(Study and Career Advisors)，針對三個面向予以協助，包括：

1、工作媒合(Job Matching)

未就業者得參與諮詢，了解是否參加工作場域就業計畫，並獲得到諮詢師協助，一起討論工作計畫，以及由諮詢師、媒合師尋找適合的工作或實習機會。

2、個別尋找工作(Individual jobseeking)

以找到工作為目標，在過程中會與求職者共同討論及互動並鼓勵參加職訓活動，當找到適合的工作機會，就會開始遴聘。

3、其他支持活動(Other supporting activities)

本計畫特別是針對年輕族群，包括 16 至 19 歲，以及 20 至 29 歲提供超越(outreach)、激勵諮詢(motivational coaching) 及加強自我印象(strengthening self-image)等三種增加工作能力的訓練。同時對於 20 歲以上的成人教育，也設計多元學習管道，例如設計完整或進階學校教育，

或符合高等教育品質所需之相關課程，又如自由開放式的學習方法，如運用全時、部分時間或採取遠距教學課程，由瑞典國家學生支援會 (Sweden National Board for Student Aid, CSN) 提供免費學習及服務。此外，斯德哥爾摩市提供進階職業訓練 (Higher Vocational Educaiotn, HVE)，超過 14 項如醫藥科技、財務管理、食品管理、飯店管理及旅遊業等課程，並有超過 90% 的求職者在接受訓練後找到工作，訓練課程也跟著勞動力市場不斷地精進更新，提供教育課程也不再受限於大學、地方政府或私人企業，而各類公司或組織的人員，也會經由各種演講、專案參與及工作演練而參與本項計畫，使其分析勞動力市場所需人力，設計符合在職需要的相關課程。

本計畫不僅加強對 16 歲至 19 歲年輕族群擴展其就業機會，目前已有超過 6,900 個申請就業者、1 萬 9,500 名移民學生、2 萬 4,000 名成人教育學生，以及超過 5 萬名個別申請就業服務者參與本項服務，藉此擺脫社福補助並得到工作、學習或是其他形式的自給自足。

近年來，青年失業率已成為歐盟各國實現經濟復甦所面臨的最主要問題，歐盟各國多擴大經濟改革幅度，採取措施降低失業率，如致力於勞動基本規則及勞工權利等勞動標準的建立，或因應勞動力市場不斷發展所需要的技能，讓就業者能參與終身學習和發展新的技能，以適應各種工作。2008 年歐盟提出「預見並符合勞動力市場和技能需求」(New Skills for New Jobs) 的報告，針對失業率上升危機，透過建立彈性和安全性的勞動力市場、為任何就業機會準備好工作技能、增加工作品質以確保更好的工作條件，以及發展工作創造力等多項方法和工具技能，以確保現有的人力資源符合勞動力市場的需求，並透過師資培訓、技能升級、高等教育課程設計更貼近勞動力市場需求，以及工作資格認證等措施，以滿足勞動力市場的需要，使求職者在未來幾年的發展中，增加就業機會。同時達到於 2020 年歐盟區 20-64 歲工作人口能達到 75% 就業率水準。此外，特別是女性、青年、中高齡者、

低技術工作者與移民這些高失業風險或非典型就業族群，均能獲得相對受保障的工作，其所採取的手段，則因應各成員國不同國內發展狀況，推動包含教育與就業技能培育、創新、產業結構、貧窮扶助等跨政策領域治理模式。

三、福利改進措施

瑞典衛生和社會事務部(Ministry of Health and Social Affairs)的主要任務，為促進人們的身體健康，同時也確保生病的人得到需要的治療。因此，醫療服務、社會服務和社會保險，都是職掌範圍，特別是身障和老年人在遇到的困難時可以提供照料，此外，也針對性別平等的措施及權利予以支持，對於公共衛生政策的長期目標，在創造一個整體健康良好和更公平的社會條件，並提供改善健康的生活習慣。

謹就與本次參訪議題相關之社會福利措施說明如下:

(一) 社會福利

1、父母親撫養小孩的福利

- (1)無論是父親與母親單方或雙方共同養育，每位小孩各有 480 天兒童照顧假。
- (2)父母親雙方可以共同協調，但 60 天是必須單獨由父親或母親來照顧，且須在小孩 4 歲前請完;96 天是可以在 4 歲到 12 歲間申請，若小孩生病或行動不便可請 6 個月以上，家長將獲得額外的津貼，直到小孩滿 19 歲為止。
- (3)若小孩生病家長請假在家照料，請假期間仍有優渥薪水可領。
- (4)父母也有權利縮短工時至 75%。

2、育兒津貼

- (1) 480 天兒童照顧假期間，其中 390 天可照樣支付薪資，並根據父母親年薪計算薪資，薪資補貼率為 80%。
- (2)如果是低收入或無收入者，每天最少可領取 225 瑞典克朗的育兒津貼。
- (3)如果尚未達低收入標準者，父母親可於兒童照顧假之前 180 天每天領取 225 瑞典克朗的育兒津貼。
- (4)480 天兒童照顧假中，有 90 天是可領取每天 180 瑞典克朗的育兒津貼，其他天數則以父母親年薪計算。

3、懷孕期間福利

- (1)生產前可參加免費課程，教導孕婦如何做好準備。
- (2)保障因懷孕而無法正常從事原本工作的婦女約 50 天至 60 天有薪假，請假期間可領到 80%的薪水。
- (3)許多瑞典醫院都有鄰近的旅館，讓產後的媽媽們住宿 2~3 天，以便護士觀察媽媽及新生兒的健康狀況。

4、免費就學

只要是瑞典國民，6~19 歲的教育學費全免，且包含免費午餐。另外大學學費也全免，適用於來自歐盟(EU)或歐洲經濟區(EEA)的學生。

5、健康醫療照護

- (1)瑞典國民 20 歲之前的醫療服務(包含牙醫)基本上免費，但不同城市可能有些許差異。
- (2)小嬰兒 2 歲前享有免費維他命 D 滴劑(這在寒帶國家很重要)。
- (3)20 歲之後，如果一年的醫藥費超過 1,100 瑞典克朗，超過的部分會由國家補助(high-cost protection)。

6、兒童專屬圖書館

收藏了各種語言的童書，不定期舉辦繪畫、歌唱活動等。

7、營造幼兒友善環境

公共場所均設有嬰兒推車坡道，多數購物中心、圖書館設有急救站、廁所內有換尿布平台、與嬰兒推車停放區。

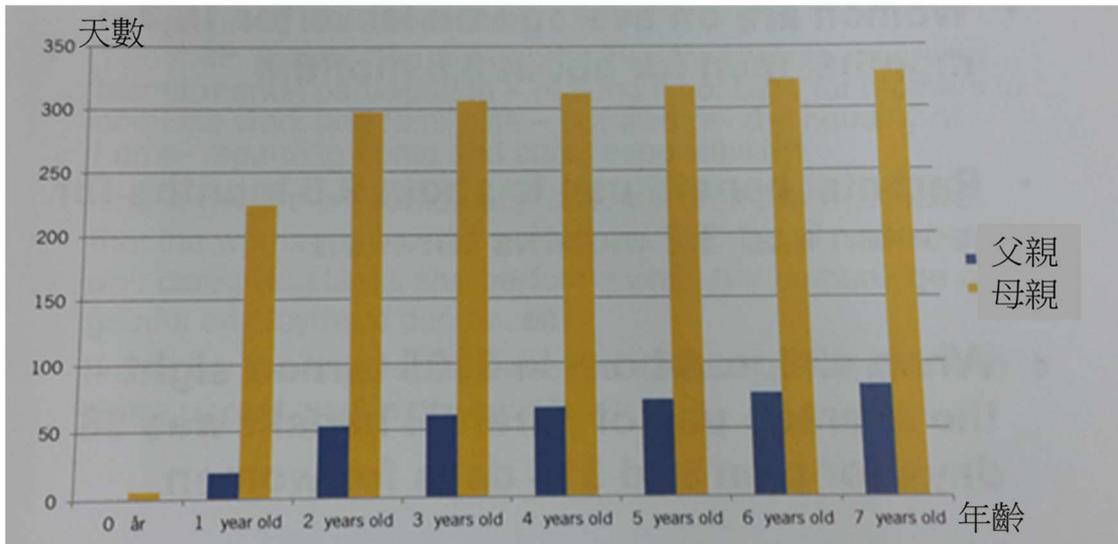
(二) 性別平等

瑞典政府在勞動力市場或家庭中特別重視性別平等，主要改革方向為:

- 1、廢除夫妻聯合稅務制度。
- 2、擴大全方位的育兒照顧。
- 2、個別的父母保險。

目前瑞典家庭狀態分為傳統小家庭占 57%、重組式家庭(re-constituted families)占 14%、單親母親家庭占 16%、單親父親家庭占 13%，性別平等有二種目的，一是提升母親勞動參與及家庭照顧的結合，另一則是強調父親在家庭中對於兒童照顧的責任，如果夫妻雙方能共同運用兒童照顧假，也較能平等地分攤家庭中無薪的工作。

有關父母兒童照顧假的實施，其中由父親請假照顧者由 1974 年開始實施的 3%增加到 25%，甚至在 1996 年只有 10%兒童在出生後至 8 歲前，父親沒有請過全天的照顧假。此外，兒童照顧假的制度相當彈性，父母親可以選擇接受較長的照顧假而得到較高的補助，通常一個星期的假期，補助金可高達薪資的 80%，但如果只請 1、2 天則補助金會降低。基本上，為照顧 0 至 2 歲幼兒，女性年平均請假為 15.3 個月，而男性為 3.8 個月，而就父母親共同兒童照顧假則母親平均請假為 9.5 個月，父親則為 2.2 個月。又如 2004 年出生的兒童，到 7 歲前父母共同累計的兒童照顧假，其中父親平均 96 天、母親則為 334 天(如圖 2)。



資料來源：Ministry of Health and Social Affairs Sweden

圖 2 瑞典父母親兒童照顧假情形

為了鼓勵父親運用兒童照顧假，瑞典政府投入一億克朗，讓每個父母親可以有再多 30 天照顧假，以及有 90 天必須要請的照顧假。多數企業界對於政府推出兒童照顧假也支持，包括多數企業會提供獎金，以及兒童 8 歲前兼職領薪資 25%。

(三) 年金制度

從 1960 年瑞典開始年金制度，以 30 年為期，並以最高的 15 年計算年金，年金是跟著物價波動而調整。1994 年之後，瑞典新年金制度是由國會訂定主要的原則，並由 5 個政黨來協商決定，執行的機構也是由 5 個政黨共同組成(現改為 6 個政黨)。

新的年金制度是分成二部分，一為收入年金(NDC, income pension)，一為額外年金(FDC, premium pension)，其中收入年金跟生活收入有關，且隨者年齡增長年金給付會有所不同，這些補助給付也會隨者薪資水準變動；額外年金共計有 850 種基金可供國民選擇，每個人可選擇 5 種基金，有 2-3% 初薪階級在第一年就選擇額外基金，目前至少有 60% 的居民已選有額外基金。此外，

年金也可分為個人年金、職業年金以及國民年金。

在瑞典，每位居民會收到政府的橘色信封(the orange envelope)，內有保險人目前存款加上利息的紀錄，介紹前一年的收入情形、薪資所得、預測退休薪資及年金給付等。不同退休年齡，其年金給付比例不同。以一個 1970 年出生的人為例，必須工作到 68 歲 4 個月才能領到年金，目前年金基金有將近 1 兆 1 千億克朗。

根據 2013 年年金報告(Barr report)，瑞典年金制度優點為自願性、一致性、年金營運成績好、財務可持續發展、涵蓋範圍大，且符合退休設計，惟其缺點為隨著壽命增長年金會縮減、存在按物價指數調整工資的風險、對單身低收入者幫助有限、過多年金選擇、職業年金會妨礙勞動力流動，以及較晚退休等。

陸、瑞典政府的教育訓練措施

瑞典是高稅制高福利的社會，人民享有完善的福利，包括從出生到大學幾乎完全免費的教育、醫療照顧，以及生活與教育津貼、老年年金等，形成綿密的社會安全網。瑞典政府推動人力素質及就業率提升之社會投資政策，並採取相關訓練相關措施，以提升國民工作效率及品質，本節就瑞典的學前和義務教育、高等教育及職業教育，加以分析其制度運作。

一、學前及義務教育

瑞典有關學前教育之目的、基本價值及指導綱要均由國會決定，教育及研究部負責提供相關之法令、全國教育局負責輔導及評鑑工作，各地方政府需負責對 1 至 5 歲或 6 歲之幼兒提供學前教育之各項活動，其所需費用大部分由地方政府預算支付，如午餐、教材教具、交通等費用。

1、學前教育

瑞典學前教育強調兒童發展的重要性，各地方政府會視幼童年齡與家長工作情況酌予補貼。所有學童在 6 歲那一年(義務教育的前一年)，均有權接受為期一年的學前教育(pre-school year)，為學習生涯的發展奠定基礎，雖並非強制，但幾乎所有的學童都有參加。

2、義務教育

(1)瑞典的國民義務教育分三個階段—1~3 年級、4~6 年級、7~9 年級。

(2)10~12 年級為選修，共有 18 種不同的教育方案可選，其中有 6 種是升學導向，為升大學做準備；另外 12 種則是技職

教育。

(3)如欲參加前述的 18 種教育方案，在義務教育的最後一年，瑞典語、英語、數學成績須達一定標準，否則必須先參加預備計畫(introductory program)，方能參加。

(4)6~13 歲的學童還提供課前與課後輔導。

3、評分系統

2011 年之前，瑞典的學生成績評量分為四個級距，從最高的 Pass with Special Distinction (MVG)到最低的 Did Not Pass (IG)。然而 2011 年起，評分級距改為 A~F 六個級距，與歐洲其他國家的評分系統類似。

4、教師認證

自 2013 年 12 月起，瑞典所有學校的正職教師(含學前教育)，均須取得專門執照，希望藉此提升教學品質。

5、特許公立學校(Charter school)

介於公立與私立學校之間，是一種由政府出資，但又不是由市府管轄的學校。這些特許公立學校必須經過許可，並遵守與市立學校一樣的法律規範。

二、瑞典高等教育

瑞典高等教育的目的主要是針對個別學生、教育部門及政府相關機關對於選擇教育機會並進入職場，以及發展國際合作等而努力，希望藉由教育能改變並提升每個人能變得更進步。因此，高等教育人力資源策略規劃主要在於教育資源之統計及分析、高等教育的許可、評估及認定外國學歷、國際合作、學習成果及高等教育入學等。在瑞典約有二分之一以上的學生於完成高級中等教育後會繼續接受高等教育，現有大學 37 所，全國在學大學生(含研究生)約 38 萬人，其中如 UPPsala、隆德大學(Lund University)等學校名列世界百大。

高等教育研究之相關規範主要係由國會及相關政府部門決定，其中國會決定高等教育領域的規劃及運用，以及教育機構(higher education institutions)的設立，此外，瑞典政府對於高等教育的職責在於核准大學設置、制定高等教育部門法令規章、賦予公部門教育機構應有的權力、設定公部門教育機構高比例研究量能、規劃高等教育課程及研究方案，以及規範教育機構符合高等教育部門相關政策。這些公部門教育機構包括 14 所公立大學、17 所公立學院、2 所私立大學及 1 所私立學院，以及 9 所提供教育學分及 4 所提供教育課程之相關機構。

高等教育署(Swedish Higher Education Authority)及高等教育委員會(Swedish Council for Higher Education)，其主要業務如下：

(一) 高等教育署

- 1、評估高等教育
- 2、同意教育機構應有的權力
- 3、確保教育機構遵循相關法規
- 4、監督高等教育機構運作效率
- 5、負責瑞典高等教育官方統計
- 6、監督高等教育發展趨勢

(二) 高等教育委員會

- 1、提供高等教育資訊
- 2、規劃高等教育課程及研究方案
- 3、評估及認定外國學歷
- 4、國際合作

高等教育委員會為瑞典教育部所轄之政府機構，該會為 2013 年 1 月瑞典高等教育機構進行重整後，合併原有「全國大學服務署」及「國際署」部分業務後所成立的新機構。高等教育委員會主要任務為提供高等教育及瑞典學業性向測驗之相關資訊，希望能提升大眾對高等教

育之關注，並提升國內高教的整體發展。由於該會與瑞典大學及學院簽定合約，協助其處理招生管理及學務行政事宜，因此該會對於入學法規備有詳盡的規範。除此之外，該會也注重平權議題，致力於防止大學院校內各種歧視問題。國際事務則為該會另一項重點領域，平時除負責辦理外國高中以上學歷認證事宜外，亦協助瑞典國中以上各級院校(並包含技職學校)及研究機構參與歐盟及國際各項教育交流及合作計畫。在國際化方面，除學校教育外，該會亦推動專業人士之國際交流，安排瑞典專業人士前往北歐其他國家或歐陸各國從事在職進修或交換等計畫。較不為人知的則是該會亦以系統管理見長，主要支援瑞典學生事務管理系統(Ladok 平臺)及全國高中生畢業成績彙整系統(BEDA 資料庫)等。

大致上來說，瑞典高等教育對於瑞典學生是免費的，在高等教育的推動比其他國家較有彈性，例如針對高等教育提供許多課程及方案，尤其也針對一些特別需求開設課程。另外，對於出國學習的學生也提供財務協助方案，任何社經或是地區背景的學生都可以申請，申請學生可以得到 12 學期或 6 年的貸款，每學期最多可以貸到約 7,500 歐元，而這些貸款可以透過年金或是在 25 年還清(60 歲以前)，另外瑞典自 2011 年秋季起針對歐洲經濟體 (EEA) 以外國家的外籍生收取學費，申請入學的手續費為 900 瑞典克朗，學費則由各校自訂收費標準，目前預估平均每學年學費約為 8 萬至 14 萬瑞典克朗 (相當於 1 萬 2,200 至 2 萬 1,344 美元)。

為了提升歐洲教育品質，1999 年歐盟通過制定歐洲高等教育品質保證標準及導引(Standards and Guideline for quality assurance in the European Higher Education Area, ESG)，共有 47 個國家參與，除了制定歐洲教育品質架構也訂定個別國家的規範。瑞典政府也制定相關的教育品質保證規範，從 1990 年至 2010 年，強調教師品質、學習環境等過程取向的規範，但從 2011 年至 2015 年則強調學習成果的產出，例如學生是

否符合國家教育品質規範或學生是否符合獨立學習的要求等。瑞典政府也提出高達 2,100 項的教育評估方案，並且在 2016 年的教育品質規範加入前開相關教育及主題式的評估方案。

三、職業教育訓練

職業教育與培訓在瑞典是一系列重大改革之中，確保勞動力市場相關性和提高質量，除一般綜合高中教育規劃係以接受高等教育者為主外，職業教育特色如下：

- (一)以學校為基礎的職業方案。
- (二)工作為基礎的學徒制。
- (三)該新系統將確保學生的職業教育與培訓掌握更多的專業知識技能。

另一個主要的職業教育與培訓的改革是創造高等職業教育新局，對於職業教育和培訓提供更多且滿足勞動力市場的技能需求，其中培訓的三分之一時間是學習工作經驗，職業教育和培訓計入學分，在一個星期的全日制學習相當於 1 學分。職業教育或培訓課程可在 40 至 120 學分之間。但是大多數持續 80 學分（約 2 年）。

為了鼓勵學生能接受與工作相關的相關教育訓練，瑞典中學生完成中學訓練後到 20 歲前都可以免費參加職業訓練課程(Vocational Educational Education)，並且可以自由選擇有興趣的課程。每年在 18 項職業訓練課程方案中有 12 項課程是可以讓學生自由選讀，甚至一些身障生也可以透過職業訓練課程取得相關專業知識。這些職業訓練課程包括孩童研究、建築、電子工程、交通運輸、商業管理、旅館旅遊、工業技術、自然資源、餐飲管理、健康及社會照護相當多元目標符合職場需求，此外，也提供高等教育準備課程，如企業管理與經濟、藝術、人力資源管理、自然科學、社會科學及科技等。

高等職業教育學院提供中學後教育。該課程的設計與員工協商，並專為滿足勞動力市場的人力需求，並導致就業機會。課程的內容和方向可能會隨時間而變化取決於勞動力市場的需求。目前瑞典政府面臨職業教育最大的挑戰是學生對於職業教育課程興趣不高，且職業訓練課程與勞動市場無法有效結合，與我國面臨之問題相當類似。

四、瑞典遠距教學

瑞典擁有幾乎是世界上最好的資通訊基礎設施，瑞典政府和一些瑞典電信公司，都在努力加強該國的新技術的使用。早在 2000 年國際數據公司 (IDC) 的一項調查顯示，瑞典被宣布為世界領先的資通訊技術基礎設施。在瑞典已有超過 50% 家庭擁有個人電腦; 超過 50% 瑞典人使用行動電話及使用互聯網 (www.idc.com)。此外，超過一百萬的銀行客戶在瑞典使用網絡進行定期的銀行服務。

由於瑞典正逐步從工業化社會過渡到知識經濟社會，瑞典教育系統也必須找到新的環境和工作方法，以滿足企業的競爭力。因此，瑞典遠距教學機構 (DISTUM) 於 1999 年成立，成為關注資通訊技術為基礎學習發展的國家機構。2002 年到 2005 年瑞典政府提出 2 億歐元的經費發展遠距教學課程及相關方案，在 2002 年到 2007 年間，每年提撥經費作為提升遠距教學設備，並藉由教育機構間互相合作發展網路教學，瑞典政府並發起 eUniversity，共有 31 所高教相結合，形成網絡大學共享政府補助金額，促進資通訊課程和方法的發展，許多高教高度歡迎 eUniversity 的想法，數位學習如今早已成立於瑞典校園學習的部分。

例如卡羅琳學院是一所醫學大學，位於瑞典首都斯德哥爾摩郊外的索爾納市，建立於 1810 年。卡羅林學院中有一個委員會，專門負責頒發諾貝爾生理學或醫學獎。卡羅林斯卡學院是第一個瑞典的大學提

供大規模開放線上課程（Massive Open Online Courses, MOOCs），並繼續發展它是通過 MOOC 實驗室開放教育計劃，其目的為：

- （一）開放教育學習
- （二）全球化學習
- （三）完善教學設備
- （四）為全球競爭做準備
- （五）賦予研究型大學的一個更高的地位

卡羅琳學院 2014 年秋季的網絡課程（MOOC）已超過 34 萬人，其所提供的平台有一些令人感興趣的課程。卡羅琳斯卡醫學院 MOOC 實驗室的使命是在發展 MOOCs（大規模開放線上課程），NOOCs（國立開放線上課程）和 SPOCs（小型私人線上課程），並提供世界各地健全網絡教育教學和有效作法的研究結果。

柒、考察心得與建議

參考前開考察瑞典政府推動人力素質、就業率提升及教育訓練之社會投資政策，對照我國現有相關實施機制，提出以下心得與建議事項：

一、參考社會投資理念，檢視我國社會福利政策

在過去二、三十年來，世界先進福利國家已經逐漸地從工業社會邁入後工業社會，新的社會風險結構以及貧窮本質的轉變，帶動歐洲福利國家從一連串的政策典範的轉移，從 1980 開始的新自由主義典範，到 1990 年代的第三條路(the Third Way)，到目前的社會投資政策典範，都是希望走出傳統福利國家的制度性限制，有效地回應社會風險結構的轉變。社會投資政策特別強調積極性社會政策，如家庭政策、積極勞動市場政策和人力資本累積政策，其強調個人的勞動或社會排除是源自於其人力素質不足，因此，著重於教育或職業訓練以做為提高個人人力資本形成的基礎。

就瑞典而言，該國歷來致力於積極勞動市場政策、福利服務的建構，以及社會公民地位為主之社會安全體系的建立，並成為北歐福利國家體制的代表。從社會與經濟結構的變遷角度觀察，瑞典社會投資國家理念的興起，不僅是為了因應從農業到工業變遷結構過程的少子女化風險，更包括了工業化過程中的人才短缺與人力技術的提升。為了有效提升生育率，瑞典政府採取強化對其後天的教育投資，以確保人口品質，也提供了育兒照顧、教育、健康照護、對家庭全面性的經濟支持，以及支持婦女勞動力參與等相關政策。

反觀我國的人口與家庭逐漸改變，且因產業結構與經濟結構在全

全球化的影響下，使得不穩定的就業型態、低薪工作、青年和中高齡失業，以及貧富差距擴大成為迫切問題，同時家庭結構也逐漸地核心化，能夠負擔起家庭照顧以及所得移轉的責任的大家庭型態逐漸減少，取而代之的是核心家庭，甚至是無小孩家庭。瑞典福利國家的改革經驗，提供另一視野即是將社會福利視為一種「投資」，重新檢視我國福利政策，從而思考近年來歐洲廣泛討論的社會投資理念是否適用於我國，藉此啟發我國在未來社會政策改革上的新思維。

二、強化積極性勞動力市場，完善勞政社政整合機制

積極勞動市場政策在 1990 年代初被提出，主要原因是 1980 與 1990 年代初期，幾乎所有 OECD 國家均面臨高失業率的問題，透過「積極性勞動市場政策」，讓失業者經過訓練之後能在勞動市場更具競爭力，終而能找到合適的工作，而非採取「消極性勞動市場政策」之發放失業津貼。北歐國家如瑞典、芬蘭、挪威等國所採取的積極性就業政策，其促進勞動人口的再開發，使人們及時掌握工作機會，以改善勞動市場的功能運作，尤其是針對被社會排除的長期失業者等邊緣人口群，透過包括就業機會創造(如公共就業)、誘因(如稅制優惠)、就業協助(如求職諮詢)與技術提升(如職業訓練)等不同積極性勞動市場方案重回職場。

就瑞典政府所實施之積極性勞動力市場政策來觀察，其對於福利領受者在領取福利給付時，必須參與強制性的方案，並有接受工作之義務，否則就會受到減少或取消福利給付的處分，而強制規定將工作意願列入發給失業給付或社會救助津貼的審核標準，這種社政與勞政所提供之現金給付與福利服務進行有效整合，實施成果能有效保障勞動者的社會權利，並寓涵降低貧富差距與工作貧窮之程度。反觀我國在依社會救助法第 13 條與第 15 條，針對低收入與中低收入戶所進行

的以就業服務站為中心的就業服務轉介或職業訓練，其運作之社政體系將經濟弱勢家戶人口轉介至勞政體系後，並未有相對應機制能由勞、社政共同檢視案主的需求，並提供其所需的服務與給付。當其所獲得的生活資源不足以支撐其家庭所需時，將回到原有的無業狀態，致未能充分達成政策目的。因此，未來我國在勞工保險在請領失業給付之輔導機制，以及社會救助法在就業服務之轉介，如何在勞政社政層面進行充分整合，落實輔導進入就業體系之人數比例，應屬當務之急。

三、推動就業政策跨域治理，強化政策資源配置統合

為因應全球化與知識經濟發展模式所衍生的失業問題，2008年歐盟提出經濟復甦計畫，啟動了歐洲主要的就業支持措施，包括為促進就業，提出各項培訓和技能提升等，幫助部分歐洲國家緩解眼前的危機的影響，並為經濟復甦做準備，特別是運用資通訊科技，創造極大的可持續就業機會，各國也多採取綜合性如推動包含教育與就業技能培育、創新、產業結構調整、貧窮扶助等跨政策領域治理模式予以因應。

我國自1990年代中期開始，在全球化潮流下的國內產業結構產生大幅度的變化，傳統產業開始進行結構性外移，加上服務產業比重提升，產業結構與勞動力結構明顯脫節，結構性失業問題開始浮現，尤其各區域因人口結構、勞動市場特性及產業發展結構差異，導致各縣市失業率變化呈現不同樣態，政府對解決失業所投注的資源及政策成效，在不同區域內也可能存在不同的效果。未來可從跨部會政策整合手段予以推動，如規劃推動「就業區域(Employment zone)」概念，依縣市或鄉鎮層級等空間分布之失業高風險人口群(如青年、中高齡者、低技術工作者等)進行掌握，並整合產業與就業相關資訊，以視覺化圖資資訊呈現，建立決策支援資訊，提供就業政策規劃輔助工具，就相

關部會之就業資源加以整合，進行跨域治理的規劃及改善。

四、擴大高等教育課程設計，貼近勞動力市場需求

瑞典政府為解決青少年失業問題，除將青年列為特定對象，加強教育與訓練合作，讓青年及早認識職場，減少延後畢業，促進青年就業的措施外，並積極推動並擴大職業與教育並行的「雙軌制度」(Dual systems)，擴大至一般職業學校、甚至技術學院或大學，採取免費參加職業訓練課程，且可以自由選擇有興趣的課程，甚至一些身障生也可以透過職業訓練課程取得相關專業知識。

反觀我國，根據統計，以青年失業率而言，自 2001 年開始，歷年均維持在 10% 以上，2009 年更因受到全球性金融風暴危機衝擊，攀高至 14.49%；至於非典型就業人口數占比，2008 年以來也都維持在 6% 以上，並有逐年提升的趨勢，至 2013 年已達 6.94%。我國青年人因受教年數的增加，晚進入勞動市場，且在學率很高，但勞參率很低，如 15-24 歲青年人於 2014 年 1-9 月平均勞參率僅 29.22%，較亞洲鄰近國家日本、新加坡等為低。政府近幾年來雖依循大多數 OECD 國家的模式，大量投入經費推動各種積極性勞動市場政策，其中較受矚目者包括為創造就業機會所實施的多元就業方案、促進青年就業方案，以及訂定就業保險法，另透過職業訓練體系的改革，包括增加訓練容量、調整公立職訓機構的功能，以及擴大對企業辦理職業訓練的補貼等措施。

未來如何透過有效的制度安排或政策誘導，強調與雇主及學校協同合作或夥伴關係，或小規模及量身訂做訓練課程，並將進入職場時點提前至高中職階段，或者透過產學合作模式、學徒制、建教合作計畫拉近供需兩端的差距，特別是協助青年及早評估未來求職方向，預作準備，並在教育部門與勞動市場間建立更好的連結，將會是政策主

要的著力點。

五、完善育兒生養照顧，增加勞動參與就業機會

1974年起瑞典是第一個建立初生兒到六個月期間可以由父親或母親請兒童照顧假的國家，晚近更推出 480 天的帶薪育兒休假制度，其中 60 天是必須單獨由父親或母親來照顧。瑞典政府鼓勵多元化彈性工作時間的就業機制，以提供父母育兒期間可選擇運用，避免婦女因育兒而中斷就業或退出勞動力市場。

我國近年來關注的少子女化問題，不僅涉及家戶中的男女在家計上的分擔，同時更與兒童照顧責任的歸屬有關，對兒童照顧政策秉持「兒童為國家公共財」的基本理念，從育兒經濟支持、平價優質托教、人身安全保障、預防保健與醫療及友善職場環境五大面向，規劃兒童成長階段所需各項照顧措施，例如增加社區保母系統之服務能量與可得性，發放兒童津貼降低家庭養育子女的成本，並鼓勵父母均可在子女未滿 3 歲前申請育嬰留職停薪假等。未來建議在現行育兒支持政策基礎上，建構完善的生養環境，如強化雇主法定責任，建構友善育兒職場，並創設彈性職場育兒措施，使員工能兼顧工作與家庭。另可使用資通訊技術，結合雲端智慧與民間資源，強化親職育兒相關網絡 e 化功能，以達智慧育兒生活。

此外，瑞典政府透過照顧者津貼的給予，鼓勵父母親留在家中從事兒童照顧，但我國對留在家中擔任照顧者之薪資給付水準或未來就業支持的相關政策則顯有不足。未來勞動市場政策，應再思考如何增加女性就業機會，發展不同的工作型態及給付，改變既有的性別分工與文化結構，將照顧政策視為是促進就業的重要手段。

六、推動開放式線上課程，促進偏鄉教育發展

目前網資通科技（ICT）之進步，以科技輔助學習是促進知識經濟的最佳利器。近年來國際快速發展的大規模開放式線上課程，即透過網路，把課程開放給大量線上使用者參與學習過程，瑞典政府積極藉由教育機構間互相合作發展網路教學，並推廣資通訊課程和方法的發展，將遠距教學的概念引入校園學習的作法值得學習。

鑒於我國實行義務教育多年，國民普遍受教育程度均有基本水準，但城鄉差距的問題確始終存在，由於偏鄉地區存在地域及文化不利等原因，使得當地的學生受教機會受到影響，產生了失衡問題，包括教育資源配置不均、教師不足、教師流動率高、文化資源相對缺乏及家庭功能低落等。此外，偏鄉地區因交通不便加上人口稀少、經濟條件不佳、學校條件相對缺乏，種種因素也使偏鄉地區之教育資源更顯困乏。

未來在中小學可在健全基礎數位環境下推動開放式線上課程，以促進偏鄉教育發展，例如於偏鄉地區加強相關硬體設施設備的建置，鼓勵教師使用現有平臺線上教學資源，融入教學設計，引導學生學習，以促進中小學多元彈性課程教學模式，並將相關資源開放給社區使用，透過科技資訊的發展，促進偏鄉學校教育機會均等和陪伴其永續經營及發展，進而成為社區機能中心。未來並可進一步，以教育面向為出發，結合地方特色之產業、生態、文史及觀光等資源，加值偏鄉中小學之地區性經濟效益，活絡地方，促進偏鄉地區整體之發展。

七、強化新住民的關懷與融合，培力及發展第二代潛能

瑞典認為國家是每一個人所有，必須尊敬居住在瑞典的所有人，

均為平等獨立的個體。移民的人不能被認為是個別族群，社會必須建置具有社區感和歸屬感。不論種族或宗教，不能遭受到歧視及排擠。瑞典政府提供新移民的培訓需求，幫助發展新技術，工作方法或服務，或重新調整自己對行業中合格勞動力，以幫助其發展能力承擔新的任務。本次參訪中發現，瑞典斯德哥爾摩市政府提供 16 歲移民有一系列的培訓課程，包括提供語言溝通及工作實習，2014 年已有將近 1 萬 9,500 名參加者，培訓課程並針對不同移民者教育背景及個別化需求提供多元訓練，這項 60 小時的課程並都是採取移民者母語來教育溝通。對於瑞典強調開放的重要性職業教育和培訓，並提供更多的公共資金用於新移民職業訓練為導向的培訓，以幫助適應在新的領域的就業機會。

依據內政部統計我國移入人口的結構，新住民第一代及第二代已突破 85 萬人，隨著新移民人數漸增加，新住民已逐漸成為我國族群的一大區塊。而新住民的政策重點，以往多著重在輔導第一代融入我國生活環境，透過加強文化認同、生活適應、就業、子女教養等，輔導其適應在臺生活。近來，隨著世界經濟浪潮，東協在全球競爭力逐年提高，在各國紛紛搶進、布局東南亞市場的同時，如何透過跨部會與跨域合作，推動新住民培力展能計畫，全方位培力新住民及其二代發展成為國家新資源，以及深化新住民原生國家文化之瞭解與認同，將有助於增進跨文化溝通與跨國行動能力，建構友善多元社會。此外，隨著政府推展南向政策，我國與東協國家密切經貿往來，臺商南遷設廠，均需要新住民及其二代運用自身優勢接軌國際，成為台灣布局東南亞的尖兵，以拓展我國經貿發展空間，未來不論是經濟或是文化，新住民及第二代都可以擔任重要的角色與橋梁，培力及發展新住民第二代成為我國新資產，是當前努力之方向。

參考資料

1. 瑞典勞動市場行政部簡報，Labour Market Policy in Sweden、Jobbtorg Stockholm- One entrance to labour market activities. ◦
2. 瑞典衛生及社會事務部簡報，Parental insurance and gender equality. ◦
3. 瑞典年金局簡報，Swedish Pension agency. ◦
4. 瑞典高等教育署及高等教育諮詢會簡報，The Swedish Council for Higher Education. ◦
5. 外交部及駐瑞典代表團網站。◦
6. 瑞典投資環境簡介，經濟部投資企業處編印，103 年 12 月，頁 5. ◦
7. 「更安適與優質的社會保險—國會社會保險調查總報告」(Mer Trygghet och bättre försäkring: SOU 2015:21). ◦
8. 黃志隆，2012，「臺灣家庭政策的形成：家計承擔與兒童照顧的整合」，人文及社會科學集刊，第二十四卷第三期 101/9)，頁 331 - 366. ◦
9. 呂建德，「邁向社會投資型國家？東亞與歐洲經驗的對話」研討會，人文與社會科學簡訊，2013 年 12 月，15 卷 1 期，頁 136-142. ◦
10. EPSN Thematic Report on Social Investment Sweden 2015, European Commission.
11. Facts and Figures-Swedish Government Offices Yearbook 2014, Government Offices of Sweden.
12. How Sweden is governed, Government Offices of Sweden.
13. Joakim Palme and Axel Cronert, Trends in the Swedish Social Investment

Welfare State: The Enlightened Path or The Third Way for the Lions?

Discussion Paper No.15/12 April 2015.

14. Orange Report, Annual Report of the Swedish Pension System 2013, Stockholm 2014.
15. The Swedish Parliament, The information department of the Riskdag, December 2014.
16. Vocational education and training in Sweden, European Centre for the Development of Vocational Training, 2009.