



現階段過勞認定與防治策略

勞委會勞工安全衛生處 處長傅還然、技正彭鳳美

前言

近期科技業工程師、客運業駕駛、保全人員及醫療機構醫師等接連發生過勞猝死案件，經媒體大幅報導後引起社會對於『過勞死』之重視與關切。「過勞死」（karousi）一詞源自於日本，顧名思義係因過度疲勞而猝死。當勞工在壓力刺激下，其交感神經作用增加、呼吸心跳加快、腎上腺素與腎上腺皮質醇分泌上升，其作用在於增強身體備戰能力，但長期處在緊繃壓力狀況下，身心可能不勝負荷而耗弱，終至促發「過勞疾病」（burn-out syndromes）。故「過勞死」並非醫學診斷名稱，而係職業促發腦心血管疾病之俗稱。

日本鑑於腦血管及心臟疾病一直以來居高不下，於1961年整理歸納完成「異常事件」與腦血管及心臟疾病發作的關係結論並公告「中樞神經及循環系統疾病在職業上·外的認定基準」；之後彙整1961年以來26年間醫學知識的發展成果，於1987年整理歸納完成「短期間業務過重」與腦血管及心臟疾病發作的關係結論，並公告「有關腦血管疾病及缺血性心臟疾病等的認定基準」（1995年修訂）。但是不斷有爭議指出長時間的疲勞累積情形亦必須列入評估。因此日本厚生勞動省於2000年召集醫學專家等召開「腦血管及心臟疾病認定基準之相關專業研討會」，從醫學面



討論疲勞的累積。2001年12月依討論結果公告「腦心血管疾病的認定基準」。此基準強調1987年（1995年修訂）的認定基準並加入新的具體判斷要素，主要為考量長時間的工作過重所造成的疲勞累積。

我國於80年參考日本基準（1987年版）訂定「職業引起急性循環系統疾病診斷認定基準」，主要考量在於異常事件與短期間工作過重所引起腦血管及心臟疾病的急性發作者，「異常事件」大致是評估發病前24小時內的事件、「短期間業務過重」大致是評估1週內的業務內容。86年「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」增訂「作業中工作當場促發疾病與作業具有相當因果關係者，視為職業病」之規定；93年參考日本2001年版基準增訂長期蓄積疲勞促發腦血管及心臟疾病之認定內容，包括以發病前約6個月作為業務過重的評估期間、勞動時間的評估標準、列舉具體的業務負荷要因（勞動時間、不規則的工作、輪班職務、深夜值勤、工作環境、伴隨精神緊張的業務等），以及評估其程度的指引等。然因過勞疾病促發與工作因果關係認定之困難與爭議甚多，我國一直至95年方有8件過勞死、5件過勞失能（殘廢）之職業災害給付案例。

眾所皆知腦血管與心臟血管疾病，長期以來於十大死因中皆名列前茅，然

其卻鮮少被認為與職業有關，其原因除了醫界對認定基準之共識與認定經驗不足以外，多數勞工及家屬不知道其腦心血管疾病，可能為過重工作負荷所促發，因而未提出勞工保險職業災害給付申請有關。在新聞媒體對過勞死事件的大幅報導下，疑似過勞死家屬突然失去至親的悲痛，尤其是養育栽培一輩子，正值就業開展人生事業的年輕人的猝逝，悲憤、無助、不滿的電視畫面重播與佔滿報紙頭版之訊息，引爆國人對產業結構下各行各業普遍「長工時」的無奈，也猛然敲動社會的敏感神經—是否繼續包容連「睡眠」時間都要剝奪之血汗工廠？本文乃就過勞認定爭議、過勞防治問題及採行策略提出回應說明。

過勞死問題

一、過勞死是個人疾病？職業病？

「一位29歲男性科技業製程工程師，擔任該工作約4年多，某日凌晨猝死於家中之電腦前，經解剖其死因為心因性休克、肥厚性心肌病變、先天性二尖瓣異常，經調查其過世前1個月加班117小時；過世前2至6個月平均99小時，然該加班時數勞資雙方有歧見，另據家屬



表示該工程師無高血壓、糖尿病、高血脂、腦血管疾病之病史，經向勞保局申請職業病給付卻以非職業病核付，其審查醫師意見略以：肥厚性心肌病變是造成年輕人猝死的原因之一，及心因性休克猝死與個人體質有關……。」

就醫學專業而言，腦血管及心臟疾病致病原因並不只一種，可能是由幾種病因所引起的。主要危險因子為原有疾病或宿因，促發因子經醫學研究所認知者包括：外傷、體質、飲食習慣、氣滯、吸菸、飲酒、藥物作用及工作負荷等。故職業並非直接形成腦血管及心臟疾病的要因，腦血管及心臟疾病只是所謂的「個人疾病惡化型」疾病。也就是說，即使在平常的日常生活中，病情惡化的危險性亦非常高，這與一般職業疾病相異，但是，如果職業是造成腦血管及心臟疾病等明顯惡化的原因時，則可認定為職業病，並作為職災給付對象。

依相關之醫學認知，長期之工作負荷或壓力的確會使腦心血管疾病之發生率增加或惡化，依據國際勞工組織（ILO）2005年推估職業原因於循環系統疾病之貢獻度為23%，歐盟相關研究推估職業原因於冠狀動脈心臟疾病之貢獻度為5%~10%，另丹麥2003年研究推估職業原因於缺血性心臟疾病之貢獻度男性為17%，女性為22%。



二、家屬舉證困難，不知如何申請給付

當勞工因執行職務而猝發腦心血管疾病之發生，可依《勞工保險條例》第34條向勞保局申請職業病補償，或依《職業災害勞工保護法》第11條規定，向直轄市、縣（市）主管機關申請認定，惟一般民衆並不清楚相關規定與程序，且於職業病認定時，須檢附職業疾病診斷書、作業內容、職業暴露資料（工時或作業環境測定等數據）、勞工體格及健康檢查紀錄、病歷等有關資料，但職業暴露資料多數掌握在資方手中，勞工於申請時常被拒絕或刁難，且醫師亦無入廠權可蒐集調查相關因果關係資料，而政府亦尚無主動介入之協助機制，致常因暴露證據之不足，影響認定之結果，並衍生後續之勞資爭議。

三、政府調查機制有改進空間

疑似過勞個案發生後，雇主常認為是個人因素引起，與公司無關，勞工家屬向公司申請上班資料也常遭拒絕或

刁難，但勞保局於受理職業病補償申請時，卻要求檢附相關事證。雖然勞保局各地辦事處人員仍會依程序以疑似過勞調查表訪查，惟公權力較弱，勞資有爭議時，事實之調查釐清即有困難；而向勞動檢查機構通報之廠場猝死個案，或直轄市、縣（市）主管機關或勞保局移請勞委會職業疾病鑑定委員會協助之鑑定案件，勞動檢查員以勞動檢查法實施調查，公權力強，但100年以前，係以一般「重大職業災害初步報告表」調查流程處理，未特別針對疑似過勞舉證所需之「過重工作負荷」調查，亦未經醫師認定，致與勞保局之認定結果會有差異。政府部門對於證據調查作業標準未統一，未於家屬徬徨無助的時刻，主動以公權力啟動調查機制釐清事實，爰有改進空間。

四、審查基準較嚴謹而保守，過勞疾病發現率低估

我國於80年參考日本基準（1987年版）訂定「職業引起急性循環系統疾病診斷認定基準」，主要考量在於異常事件與短期間工作過重所引起腦血管及心臟疾病的急性發作者，93年參考日本2001年版基準增訂長期蓄積疲勞促發腦血管及心臟疾病之認定內容，其中過勞認定之加班時數雖然與日本相同，但因日本正常工時為每週40小時，我國為2週84小時，致我國勞工必須多耐操8小時，方與日本認定基準相同，此外，腦

心血管疾病種類限制亦較日本為嚴（如心律不整被排除）。最大差異在於我國為避免申請浮濫，採取考量個人因子貢獻度之保守策略，特別訂定「工作場所促發的疾病之特殊壓力與其自身體質、危險因子相比，由質與量考量工作特殊壓力超過百分之五十機率者」，方能被認定為職業病，亦即個案有吸菸、飲酒、肥胖等個人因素者，縱使有符合基準之過勞要件，很可能不被認定為工作所促發。

依據台大健康政策與管理研究所鄭雅文副教授，針對日本、韓國、我國過勞疾病之比較研究，2009年韓國發現639例、日本293例、我國僅26例（韓國、日本及我國之勞動力人口分別為2,439萬人、6,617萬人及1,092萬人），我國過勞疾病之發現率顯有低估，其認為與認定指引較嚴格有關。再依據勞委會勞工安全衛生研究所統計，97年勞工十大主要死因第三位為心臟疾病共758人、第六位為腦血管疾病共549人，兩者合計1,307人，參考ILO 2005年職業原因貢獻度23%之推估模式，其中應約有300人之腦心血管疾病與職業原因有關，但依據勞保局95~99年職業傷病給付資料顯示，經提出申請並獲審查職業病給付者平均僅29件（95年13件、96年37件、97年34件、98年26件、99年33件，如圖1），我國之過勞認定參考指引，允有檢討之必要。



此外，過勞之認定涉及證據調查、流行病學研究文獻、健檢資料調閱等之蒐集，認定頗為耗時，依據過往之認定經驗，平均每一案件約需半年，甚至有達一年以上者，而在此認定期間，若勞工因病無法工作，或其為家中經濟支柱，頓時經濟生活陷入困境，受法規之限制，政府無法提供勞工或家屬即時之職災權益協助，個案或家屬所承受之內心煎熬，乃至後續社會問題，值得關切。

五、企業濫用責任制成為過勞之元兇

這十幾年來國內受僱者工作壓力越來越大，工時變長，薪資未成長，連派遣業都藉機興起，勞工就業保障受到很大挑戰。依「台灣社會變遷基本調查」於83、88、93與98年的調查資料，國內男性受僱者每週工作在60小時以上之比率分別為18.3%、21.4%、19.7%與17.7%，與日本趨勢相近。勞委會99年針對科技業實施勞動條件檢查，發現八成的業者違反《勞動基準法》工時的相關規定，30家受檢廠商中有13家違反勞動基準法最低勞動標準，讓勞工超時工作。雇主「上班打卡制，下班責任制」濫用責任制的違法行為儼然成為常態，導致勞工疲勞的因素很多，但工時變長，勞工長期睡眠不足，卻最傷勞工身心健康。

《勞動基準法》第84條之1授權「責任制專業人員」、「間歇性」、「監視性」等行業，工時上限不受一般工時限制，由勞雇另行約定、地方主管核備即可之規定，則被批評「爆肝」行業得以合法「加班不加價」。該規定係民國85年間為擴大《勞動基準法》之適用範圍，因應部分工作性質特殊工作者之需要所增訂，原意旨在給雇主與特定勞工合理協商工作時間的彈性，使擴大勞動基準法適用範圍之政策能「無縫接軌」。該規定雖允雇主與勞工就工作時間及假日等事項另為書面約定，惟必須報經地方勞工行政主管機關核備，始生效力。地方勞工行政主管機關於審核前開約定時，亦應審酌其工作特性及勞動密度，在參考《勞動基準法》所定之基準且不損及勞工之健康福祉之前提下，依權責審慎核處。惟法令善意遭到曲解，致部分保全業之保全人員等勞工長期處於超長工時之工作處境（每月總



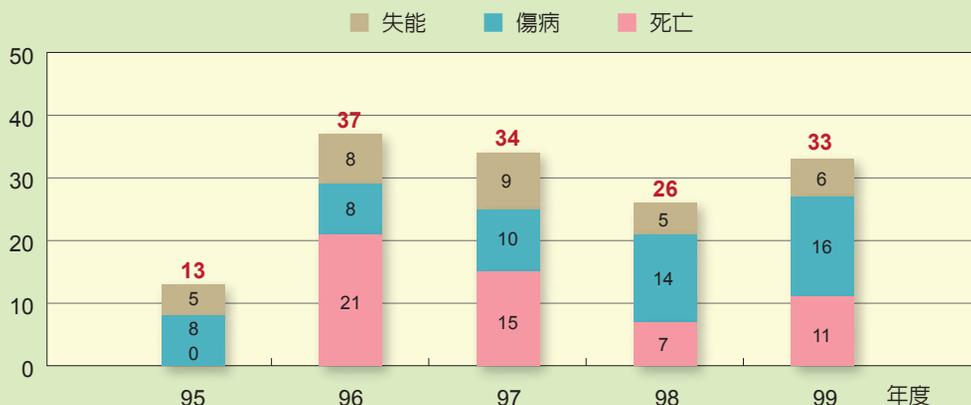


圖 1 95 年至 99 年過勞補償件數

工時達300小時以上），造成數起「過勞」憾事，勞工團體及立法委員紛紛要求改進。

六、勞動密度、勞動強度及異常事件引起之工作壓力成為過勞幫兇

企業打卡記錄往往低估勞工的真實工作投入時間，工作者的整體工作負荷也非僅長工時所能反應。不規律的工作、夜班輪班、經常出差、冷熱交替環境等工作型態以及伴隨緊張的高密度（如限時完成工作）、高強度（如高難度企劃案）工作或接近發病期伴隨之精神緊張工作（如職業災害、重大事故、工作嚴重失誤、被調職、重大糾紛）等工作壓力或遭受職場暴力（被攻擊、侮辱、騷擾、罷凌）之情緒勞動則是促發過勞疾病的幫兇，但是《勞動基準法》或《勞工安全衛生法》對於如何維護勞工心理健康，要求雇主採取「職場工作壓力」引起之危害則尚無著墨。

政府採行策略

一、修正過勞認定指引與審查準則-- 回應審查嚴格，過勞認定率低估

99年因某科技業工程師過勞死之認定，經媒體揭露後，勞工團體再度質疑我國過勞之認定指引過於嚴苛，損及職災勞工補償之權益。勞委會爰就相關案例及參考日本之認定基準，再次審視檢討指引之內容，並於99年12月17日放寬修正認定參考指引，且將指引名稱修正為「職業促發腦血管及心臟疾病（外傷導致者除外）之認定參考指引」，修正之重點如次，對照表如表1。另亦於100年8月9日將「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」第21條修正為「被保險人疾病之促發或惡化與作業有相當因果關係者，視為職業病」，刪除工作場所促發之限制，與增訂疾病之惡化，與作業有相當因果關係者，亦為職業病。



- (一) 修正長期工作過重之加班時數計算（總工時與日本基準一致：發病前1個月加班100小時修正為92小時；發病前2至6個月平均每月80小時修正為72小時）。
- (二) 刪除原指引「工作場所促發的疾病之特殊壓力與其自身體質、危險因子相比，由質與量考量工作特殊壓力超過百分之五十機率者」之敘述。亦即「50%認定原則」改為「定型化原則」，只要符合指引之「目標疾病」及工作過重負荷要件，原則認為係工作原因促發疾病致超越自然惡化過程而予以認定，參考圖2。
- (三) 將工作負荷評估之要件區分為異常事件、短期工作過重及長期工作過重三類別，其中異常事件又包括精神負荷、身體負荷及工作環境變化事件之評估，並增列伴隨精神緊張的工作負荷程度之評估表作為參考。
- (四) 腦心血管疾病因職業原因超越自然病程而明顯惡化，應以職業原因惡化或促發認定之，且不限「在工作場所發生」與否。
- (五) 認定之「目標疾病」增列狹心症、嚴重心律不整、心臟停止及心因性猝死；另針對其他非該指引所列舉目標疾病之腦心血管疾病猝死案件，增列「非目標疾病」如有解剖

報告及相關文獻支持，經綜合判斷工作負荷對惡化促發之貢獻大於50%者，亦得認定之。

- (六) 增列雇主舉證原則，避免勞資雙方工作負荷歧見之認定困難，先聽取勞方意見，再請資方舉證。

二、主動調查及調整作業標準---回應舉證困難及鑑定期程長

過勞之診斷，需由醫師視個人工作現場之環境及暴露情形等，評估腦心血管疾病與工作是否具因果關係，惟其關鍵在於暴露證據之完整與否，但因工作內容、工時、健檢紀錄及作業環境測定等資料掌握於資方，勞工取得困難，勞委會爰於100年1月啟動「疑似過勞調查及認定機制專案」，除統一各單位調查作業標準外，主動介入協助勞工蒐集暴露相關事證，且對於未有刷卡紀錄之勞工，亦先與個案或家屬訪談，再透過資方舉證比對，並就二者之說法再向同事求證，俾以客觀公正之立場，減少認定之爭議。自放寬修正過勞認定參考指引、統一作業標準及啟動主動調查機制後，勞保局100年截至6月止之過勞給付計34件，給付件數為前二年同期2倍以上（98年15件、99年16件），如附圖三，給付率為26.77%，然與日本過勞認定率40%仍有差距。

勞委會另考量蒐集相關事證及鑑定程序時間過長，且部份職業病發生之潛

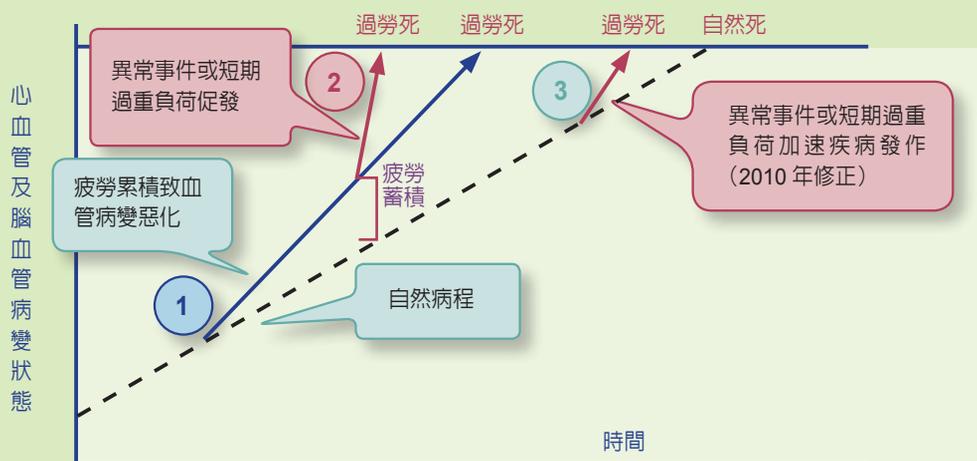


圖 2 過勞死定型化認定原則——符合工作負荷過重要件

伏期長，當罹病時可能已無法蒐集完整之暴露資料，爰於97年11月24日訂定「行政院勞工委員會辦理職業疾病鑑定作業程序處理要點」，明定鑑定期程以6個月為原則。此外，將職業疾病審查意見，增列「執行職務所致疾病」選項，即流行病學資料或職業疾病案例顯示該項工作可能造成或加重此疾病，個案暴露資料雖不完全，但其工作暴露屬高危險群，無法排除疾病與執行職務之因果關係者，視為「執行職務所致疾病」，疑似職業病勞工因此增加勞保職業災害給付的機會。此外，勞委會於100年分別完成修正《職業災害勞工保護法》及《勞工安全衛生法》草案，分送立法院及行政院審議中，主要係增訂職業病通報機制、修正鑑定程序，及建構全國特

別危害作業健康檢查資料庫，保障勞工之相關權益。

三、強化健康管理措施---回應以預防之觀點避免過勞之發生

預防勝於治療，與我國國情相近之日本與韓國，對於過勞之問題，除放寬認定標準外，亦藉由修法強化健康管理、促進及對高風險群實施醫師健康指導等預防措施。勞委會為強化勞工健康管理，已於100年1月21日公告修正「勞工健康保護規則」，增訂300人以上企業應聘或特約醫護人員辦理勞工健康風險評估及健康管理，並針對超時、三高（高血壓、高血脂、高血糖）及過負荷等高風險群，優先列為健康風險評估對象，及應依醫師建議，採取工時安排、人力配置及減少壓力之措施。另於100



年修正《勞工安全衛生法》草案，明定雇主對於預防職場暴力、夜班、輪班、超時等工作負荷過重等其他為保護勞工身心健康應妥為規劃，並採取必要之措施，強化勞工健康檢查制度，完備職業病預防體系。

此外，亦協調委託成立之九大職業傷病防治中心開設「過勞門診」，提供過勞高風險勞工健康風險評估及過勞預防建議，並建立疑似過勞通報機制，以加強過勞高風險事業單位之掌握，及提供過勞防治之宣導與輔導服務。

四、修正《勞動基準法》及實施勞動條件專案檢查——回應責任制之濫用

目前《勞動基準法》對於勞動條件已有相當規範，然實務面雇主多濫用法令規範或未依法實施；爰此，修正提高《勞動基準法》罰則，經立法院通過後於100年6月29日實施，雇主如違法使勞工超時工作，或未依法給付延時工資之罰則上限，由原新台幣6萬元提高為30萬元，主管機關並得公布事業單位或事業主之名稱、負責人姓名；經限期令其改善屆期未改善者，可按次處罰。另勞委會亦已逐步就已核定適用《勞動基準法》第84條之1之工作者進行全面檢討，並已於100年5月13日頒布「保全業保全

人員工作時間審核參考指引」，俾供地方勞政機關及勞資雙方有資遵循。

另針對高風險行業，如電子製造業、保全業或運輸業等，勞委會每年規劃實施勞動條件專案檢查；另依勞委會100年「勞工工作與生活平衡調查」報告顯示，勞工有延長工時(加班)者占49.23%，而未領到加班費或補休情形者約占12.29%，爰於100年7月12日起啟動「掃A勞動條件專案檢查」，針對該報告中，違反勞動法令比例較高之行業，聯合地方勞工行政主管機關檢查1萬家次勞動條件專案檢查，檢查行業，包括：「金融保險業」、「資訊通訊傳播業」、「醫療保健及社會工作服務業」及「製造業」等，以督責事業單位確實遵守相關規定。

五、修正《勞工安全衛生法》，明定雇主對於過勞等疾病應採必要措施

為防止勞工過勞、精神壓力及肌肉骨骼相關疾病之危害，強化勞工生理及心理健康之保護，增訂雇主對於預防輪班、夜班、長時間工作等異常工作負荷促發疾病、職場暴力、職業災害傷病勞工之復工及重複性作業等引起之危害等其他為保護勞工身心健康之事項，應妥為規劃並採取必要措施。

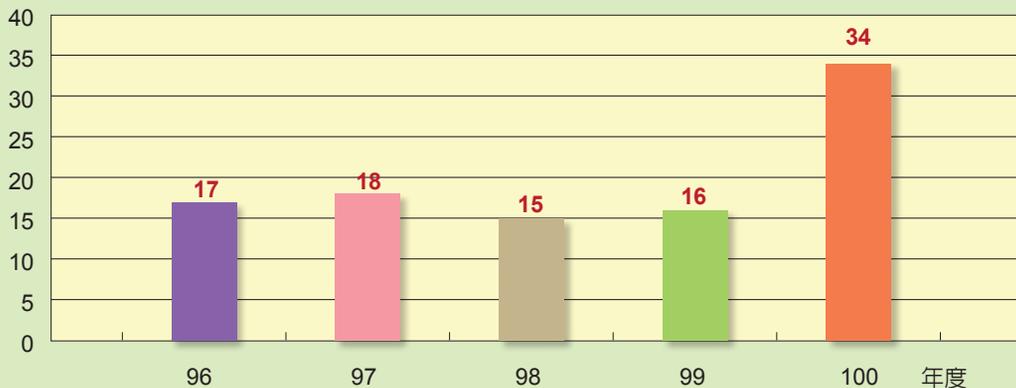


圖 3 放寬認定指引及主動介入調查機制前後比較

(96 ~ 100 年 1 至 6 月勞保過勞給付同期比較)

展望未來——建構職業災害防治一元化體系

過勞認定走向專業客觀之路仍待持續努力，我國宜投入更多研究能量，在各行業過勞工時、拘束工時、責任工時、備勤工時之本土標準或精神緊張之評量技術上進一步發展指引，而個案認定結果之適當公布亦有助於後續認定之參考；至於提高過勞發現率，勞工促發腦心血管疾病後之通報、主動介入調查、關心、認定、補償與預防之一元服務體系，則是另一項挑戰。

我國職業災害勞工保護不論《勞工保險條例》或《職業災害勞工保護法》，均以「補償」或「補助」為主要思維，惟每年3萬餘人罹災勞工之就醫、

診斷、復工、復建及心理與法律諮商等實質照護層面，勞工團體及工傷團體屢有建言應予強化，但目前係由勞委會勞保局、福利處、職業訓練局、勞工安全衛生處、勞資關係處等業務主管單位依權責各自發展，迄未由單一組織提出整體發展方向，相較於國際發展經驗，尚屬初級水準。在少子化、高齡化社會結構衝擊下，我國如於政策面考量安全健康勞動力支撐國家競爭力有其重要性，職業災害勞工保護政策宜突破「補償或補助」之思維，將職業災害保險單獨立法，加速推動「職災預防、補償及重建一元化體系」政策，以回應社會之期待。然而，罹患職業病而不自知或疑似罹患職業病卻求助無門之勞工，他們因



表 1 「職業促發腦血管及心臟疾病」認定參考指引修正摘要說明

項目	93 年指引內容	99 年修正後指引內容
名稱	職業引起急性循環系統疾病認定參考指引	職業促發腦血管及心臟疾病之認定參考指引（不限急性）
目標疾病	原列 8 種疾病	刪除 1 種（腦中風），增列 4 種（狹心症、心律不整、心臟停止及心因性猝死），合計 11 種
認定原則	原指引「工作場所促發的疾病之特殊壓力與其自身體質、危險因子相比，由質與量考量工作特殊壓力超過百分之五十機率者」	1. 刪除 50% 判斷原則 2. 凡職業原因促發，致明顯惡化超越自然病程者均屬之
工作負荷	以超乎尋常工作壓力認定	1. 區分以「異常事件」、「短期工作過重」、「長期工作過重」三類別 2. 增列精神緊張的工作負荷程度之評估表
加班時數	發病前 1 個月加班 100 小時 發病前 2 至 6 個月平均每月 80 小時 發病前 1 至 6 個月平均加班超過 45 小時，關聯性增加	1. 發病前 1 個月加班 92 小時 2. 發病前 2 至 6 個月平均每月 72 小時 3. 發病前 1 至 6 個月平均加班超過 37 小時，關聯性增加
發病前 24 小時及前 1 週之工作負荷	死亡前 24 小時仍繼續不斷工作或死亡前一週每天工作超過 16 小時	1. 「異常事件」：發病前一天是否持續工作或遭遇嚴重異常事件，包括精神負荷、身體負荷及工作環境變化事件 2. 「短期工作過重」：評估發病前約 1 週內，勞工是否常態性長時間勞動及評估工時因子以外之負荷程度
非目標疾病	無	增列「非目標疾病」如有解剖報告及相關文獻支持，經綜合判斷為工作負荷惡化促發者，亦得認定
舉證原則	無	增列雇主舉證原則：工作負荷先聽取勞方意見，再請資方舉證，認定有困難時請權責機關調查

未獲職業病認定，無從享有法律扶助、家屬關心服務或勞工保險或雇主職業災害補償、補助、公傷假等權益之照顧，這些被淡忘的一群，存在社會的邊緣，亟待政府進一步的關懷。

結語

「唯有安全健康勞動力，方能確保企業競爭力」，但在全球企業競爭下，壓低人事成本成為許多企業之選項，對

於勞工而言，則意味著工作負荷的加重。我國屬工時偏高之國家，而部分行業勞工超時幾成為常態，除了強化勞動條件檢查，持續發展過勞認定指引外，亦宜將超時、夜班、輪班、工作壓力、職場暴力及健康管理等雇主應採取措施，納入勞工安全衛生法修正草案，方能回應社會對勞工身心健康之關注，確保勞動者之權益。☺

上下班交通事故應否視為職災

情理法的探討



國立政治大學勞工研究所副教授 張其恆

前言

勞工於上下班期間，以合理的路線及方法，往返於其住居與職場間之通勤途中，發生交通事故，而致傷害、疾病、殘廢或死亡等「通勤災害（commuting accident）」，視為「職業災害（work-related accident）」，為職業災害勞工補償制度（workers' compensation）補償之範圍，無論於情、於理或於法而言殆無疑義。通勤災害在我國勞工保險職業災害給付之適用上，依《勞工保險條例》第34條第2項授權訂定之《勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則》第4與18條之規定，亦相當明確。

然關於國內法制特殊的規範方式，即規定在《勞動基準法》第59條的雇主職業災害補償責任，於勞工保險職業災害給付

抵充後，尚餘不足部分仍有支付責任。如以工資補償責任為例，雇主在勞工保險職業傷病給付抵充後，仍須支付職災勞工工資的3到4成左右。

且近年來，通勤災害件數約占全體職業災害件數的兩成左右，雇主補償負荷不輕。從而，企業界或雇主團體便以補償之公平性作為訴求，反對視通勤災害為《勞動基準法》第59條之職業災害，而主張免除該項雇主補償責任。而在司法實務上或是學理探討上，衡諸雇主之主張，也相對地形成前後不一、主張各異的不穩定狀態。此種權利義務的不確定性，對於通勤災害勞工及其雇主的權益影響甚鉅，尤其對通勤災害勞工，因制度運作缺陷，而無法獲得充分的補償保護，更是情何以堪。



問題態樣

一、司法判決的前後不一

近年來，各級法院已就通勤災害職災認定案件做成多次判決，但對於通勤災害是否視為職業災害，見解並不一致而未統一。雖然，台灣高等法院暨所屬法院90年法律座談會，於民事類提案第19號審查意見，就通勤災害是否視為勞基法上之職業災害作成決議，認為「職業災害不以勞工於執行業務時所生之災害為限，亦應包括勞工準備提出勞務之際所受災害。是故上班途中遭遇車禍而傷亡，應可視為職業災害」。惟其決議僅供法官審判參考並非判例。

其後，有採肯定觀點的判決，如台灣高等法院93年勞上易字第10號判決、高等法院台中分院93年勞上易字第36號判決、台中地院91年勞訴字第123號判決、台中地院93年勞簡上字第14號判決、士林地院96年勞訴字第62號判決、最高法院99年台上字第178號判決。

亦有採否定觀點的判決，如台北地院92年重勞訴字第8號判決、台北地院93年勞訴字第130號判決、台北地院93年勞訴字第146號判決、台北地院96年勞訴字第41號判決。

否定觀點的判決，其判決理由雖略有不同，然仍可以之前的台灣高等法院86年勞上字第36號判決為代表。該項判

決認為：「上訴人所受之傷害，既非因就業場所之設備、或作業活動及職業上原因所引起之傷害，而係於業務執行完畢後，在返家途中因交通事故所導致，該交通事故之發生已脫離雇主即被上訴人有關勞務實施之危險控制範圍，自非所謂之職業災害」。

二、學理探討的主張各異

學術界在通勤災害職災認定之法理探討上，亦存在著相異的見解。持肯定見解者，認為通勤災害屬勞工安全衛生法第2條第4項：「……其他職業上原因引起……」之職業災害。亦有認為除《勞工安全衛生法》第2條第4項之規定外，《勞工保險條例》第34條第2項之職業傷病規定，亦得為通勤災害職災認定之依據，而為《勞基法第59條雇主職災補償責任之對象。

相對地，持否定見解者，則認為《勞基法》第59條職業災害之認定應具有「業務遂行性」及「業務起因性」。通勤災害發生於雇主掌握之外無法預防，與業務間之因果關係又極為薄弱，如仍需由雇主負擔補償責任，是否能符合前述要件，不無疑義也未盡公平。惟皆認為以勞工保險制度，分擔通勤災害之社會風險，發揮社會安全功能，提供保護應無不可。



日本《勞動基準法》中，以將「通勤災害」納入職災認定。

問題分析

一、通勤災害職災認定的進步性

首先，自歷史觀察，現代職業災害補償制度發軔於1884年德國的《職業災害保險法》，但現今仍作為職災認定要件，眾所熟知的「業務起因性（arise out of employment, AOE）」與「業務遂行性（in the course of employment, IOE）」，則是在英國1897年的《職災勞工補償法》確立。往後各國有關的立法與判例，甚至是在字面上幾乎一字不漏的援用。

至於其實質內涵，則是透過立法、行政、司法，甚或與勞僱間的互動而充實，並隨著時空環境的變遷而逐步成長，如工業化、都市化、職業結構、安衛工程技術、職業醫學等。真正的公平正義，正是在這種社會互動的調適過程中應孕而生，美國學者著名的職災補償專家Larson教授特別就此現象觀察指

出，從最初的兩項很單薄的原則出發，卻能夠發展到今天推積如山的解釋，制度的生成與進步莫過於此。

在方向上，則從最狹義的於工作地點發生之災害（an accident at the work place），到履行工作義務時所生之災害（an accident arising in the course of work），到廣義的包含上下班途中之災害（an accident to and from work）。在範圍上，則從高危險行業勞工到受僱勞工再到全體勞工，從職業災害到職業病再到通勤災害。

尤其要說明，在職業病納入保護方面，更早於通勤災害。早期職業病由於難以證明是否因職業原因所致，實際上並未納入保護。到第一次世界大戰前，西歐各國始陸續將特定的職業病，視同職業災害保護。通勤災害納入保護略晚，最早也要到第一次世界大戰後。



二、職災認定國際基準相當明確

國際勞工組織於1964年通過《職業傷病給付公約》（C121 Employment Injury Benefits Convention, 1964）與建議書（R121 Employment Injury Benefits Recommendation, 1964），目前乃為《社會安全（最低基準）公約》外，有關職業災害補償制度之國際勞動基準與政策指導。

《國勞第121號公約》第7條與建議書第5條明確將通勤災害納入保護，要求公約批准國將通勤災害納入職業災害定義之中。但也規定適用除外要件：如於職災補償外的其他社會安全制度中，已將「通勤災害」納入，支付至少等同於該公約之給付時，「職業災害」定義中方得不包括「通勤災害」。

三、整體理解日本職災認定法制

我國企業界常引據日本《勞動基準法》的例子，作為拒絕通勤災害視為職業災害的理由。然則按日本《勞動基準法》在1947年即已制訂，較諸國勞第121號公約早17年，尚無國際義務可言。直到1973年，日本遵循《國勞121號公約》的除外規定，將通勤災害納入《勞災保險法》第7條保護，成為通勤災害職災認定的準據法。《勞動基準法》的相關

判決與理論自此已成為過去，理解日本職災認定法制固不能忽視傳統，但其制度成長與整體性的側面亦應受到重視。

如果檢視相關文獻，日本企業界反對通勤災害的職災認定，主要是在1973年通勤災害納入《勞災保險法》保護前後，理由也是認為通勤災害並非由任何雇主的措置造成，因而擔負補償責任並不公平。而當時日本政府以「社會公正性」說帖辯駁，其背後隱含著「報償責任論」等更根本的公平原則。

相對地，我國的情形與近鄰日本略有不同。首先，我國於1984年制定的《勞動基準法》，較日本《勞基法》晚了37年，較日本的《勞災保險法》納入通勤災害保護晚了11年，較國《勞第121號公約》晚了20年，甚至較我國《勞工保險條例》提供通勤災害職災給付晚了10年左右。時間的滯後本無特別意義，但在職災補償制度的建置上，如果較新的制度卻採取較傳統的理論，則真是會讓人匪夷所思。但如以制度進步的正面方向設想，《勞動基準法》當時的立法者，似有可能隱含著藉由第59條的制定，以提高勞保職災給付水準的企圖。

其次，《勞動基準法》第59條的雇主職業災害補償責任，於勞工保險職業災害給付抵充後，尚餘不足部分仍有支付責任。如以工資補償責任為例，雇主在勞工保險職業傷病給付抵充後，仍須支付職災勞工工資的3到4成左右。日本的雇主則無此負擔，而能符合國《勞第121號公約》的除外規定。換言之，我國如排除通勤災害適用《勞基法》第59條，即有違反《國勞第121號公約》所定國際基準之可能。

綜合上述比較分析，衡諸職災補償制度成長進步方向、國際公約與先進國家實施經驗、勞僱雙方權利義務的公平性與確定性、判決學理論爭間之公約數，以及通勤災害職災認定的迫切性，僅有提高勞工保險通勤災害給付水準，似無他途。

調整建議

首先，建議調整通勤災害費率採單一固定費率分別計算。畢竟通勤災害風險來自不屬個別雇主可控的公共通勤環境，與實績費率脫鉤，成為雇主集體補償責任的一環。目前，職業災害保險費率自去（99）年1月1日起，分為行業別災害費率及上、下班災害費率2種，每3年調整1次，後者目前為0.05%單一固定費率，已邁出正確的一步。

其次，建議提高通勤災害給付水準。增列提高通勤災害職業傷害補償費，由現行按被保險人平均月投保薪資70%發給，提高為按被保險人平均月投保薪資發給。提高通勤災害給付水準，初期可由職災保險基金結餘款支應，之後應經精算後，調高通勤災害費率達成。當通勤災害給付貼近實際工資水準後，雇主因之可達分散風險的目的，也降低了職災勞工的不確定性。

最後，建議分別訂定職業災害投保薪資分級表調高級距。勞工保險的各種給付，經多年的成熟發展，已呈現各自的獨特性格，有者已脫離勞保擴大獨立，如醫療給付發展為全民健保制度，有者已性質丕變，如老年給付由一次性給付轉變為年金給付。職業災害的各項給付，未來將與職災預防、補償、重建結合自成體系，另訂職業災害投保薪資分級表，並適度的調高級距，將有助於達成此目的，包括通勤災害的補償。

此外，從雇主預防責任來看，與通勤災害職災認定性質接近者，如「新興（emerging）」職業病中的多重原因（multi-causality）與多重雇主（multi-employer）的職業病。個別雇主的措置對該疾病之促發，僅具邊際作用，於適用《勞基法》第59條時，極易滋生爭議，似亦可參照通勤災害職災認定建議調整。☺



《勞動基準法》 第 84-1 條與國勞工時公約例外 情形規定的比較

中國文化大學勞工關係學系助理教授 陳正良

前言

過度的長時間工作對勞動者的身心健康以及勞動者及其家屬的生活福祉將帶來危害，這是工作時間必須加以的規範理由，也是當代國際社會早已形成的共識，因此在1919年國際勞動組織成立的第一年，通過的第一個公約就是有關正常工時（normal hours of work）的公約－《1919年國勞第1號工時（工業）公約》。（ILO,

n.d.）但是，儘管正常工時是世人最早建立的國際勞動標準（international labor standards），卻並不意味著工時問題已經獲得解決。相反的，晚近由於普遍受到來自市場競爭、科技變革、經濟波動等各方面的交相衝擊，致使無論是私人或公共部門的組織型態、勞動分工、工作性質，乃至人們的態度、需求及生活型態隨之轉變，根源於工作時間的勞工問題也仍舊在

默默地侵蝕著許多勞動者的身心健康以及工作與生活的品質。

就台灣的勞動現象作觀察，如何能兼顧工作與生活兩者之間的需求並謀得適當的平衡發展，是人們普遍感到無能為力的議題。對於長工時，事業機構往往把它看待作人時數增加的有利因素，或者工作投入的具體表現。然而長工時對於勞動者本人的身心、家庭關係、子女撫育及教養等諸多社會層面，卻勢必帶來極為深遠而又不利的根本性影響。但是，長工時的危害是經年累月而形成的，具有不易覺察、難以客觀衡量及歸因的性質，因此勞動政策領域並未投注應有重視。

近日來，工時議題突然成為社會關注的焦點，這是因為今（2011）年二月有立法委員提案，建議把《勞動基準法》（Labor Standards Law）的正常工時縮短為一週40小時¹。但在另方面更為廣受媒體報導的是在今年二月陸續發生九份地區勞工猝死、統聯司機在駕駛勤務中發生心臟

病案件，以及所引起勞委會啟動疑似「過勞」的調查事件；三月有勞委會勞保局職業疾病鑑定委員會把南亞科技公司徐工程師猝死案首次鑑定為「職業疾病」²；五月成大醫院林姓實習醫師猝死案³。這些浮現出來的猝死案件，或許只不過是台灣地區的長工時問題以及工作與生活之間失衡問題的冰山一角罷了。

如何回應當前的勞動者普遍長工時及過勞問題？讓人立即聯想到的便是《勞基法》的工時規定，尤其是為全面擴大《勞基法》適用而於1996年12月增訂的第84-1條，顯然應有徹底檢討改進的必要。對於成為眾矢之的的第84-1條，主管機關辯稱在過去施行15年來，僅有少數的36類所謂的責任制專業人員、監視性或間歇性工作者，准許不受有關工時基準的拘束，不應該是導致勞工普遍長時工作的主要原因；但另方面，由於更多未經核准適用的事業單位任意援引比照，的確使得84-1條似成為業者實施長工時的「合法」掩護⁴。

1 在今年立法院第七屆第七會期第一次會議（2011年4月），立法委員陳杰提案修訂《勞動基準法》第30條，主張讓勞工和公務人員一樣的享有週休二日，亦即將現行的二週84小時的正常工時縮減至一週40小時。此一縮減正常工時至40小時水準的提案，實為呼應工會，如全國產業總工會，在較早時間業已提出並作串聯的政策訴求。（華視新聞網，2011-02-21）。

2 本南亞科技公司徐工程師去年1月猝死案，經勞保局送由勞委會職業疾病鑑定委員會依「職業促發腦血管及心臟疾病（外傷導致者除外）認定參考指引」鑑定屬「職業疾病」。（勞委會官網，2011-03-14 發佈）

3 根據衛生署規定，實習醫生照顧病床數不能超過10床、1週工作不能超過80小時，值夜班不超過3天1班。（民視新聞網，2011/05/06）

4 依勞委會近日的說明，該條『規範之本意僅係給予雇主與特定工作勞工協商合理工作時間的空間，並非允恣意約定超長工時』。（勞委會新聞聯絡室，2011-02-17 發佈）勞委會再次強調，對於《勞動基準法》第84條之1勞動契約之核備，將要求地方勞工行政主管機關應善盡職責，嚴格審核。



由於作者主觀認為《勞基法》第84-1條是造成當前國內部分基層勞工面臨長工時、低工資惡劣勞動環境的法制面主因，並且認為《勞基法》第84-1條未盡符合其國勞標準（international labor standards）的國際法源基礎，即國勞第1號及第30號工時公約中有關正常工時例外情形（exceptions of normal hours）的規定。因此，本文首先分析國勞工時公約有關例外情形的規定；其次，藉此國勞標準和《勞基法》第84-1條有關規定作兩相比對。據此，本文結論認為制定正常工時例外情形的規定，對於增進工時立法的周延性，以及減少施行窒礙、促進正常工時標準的普遍適用確有必要，不可輕言廢除。本文發現《勞基法》84-1條的現行條文存在若干癥結問題，其改善含二部分：在法律條文部分，《勞基法》第84-1條宜限縮為僅准許適用對象在正常工時（含延長工時）的設計上獲得較大的調整彈性，而刪除正常工時以外之其他工時規定不受限制的彈性。在相關配套規定及措施部分，主管機關必須透過與勞雇團體的諮商，重新制訂配套規定，增訂各例外情形的工時上限，規範雇主的工時管理措施以及加強監督及勞動檢查。

正常工時例外情形的意義

關於「正常工時例外情形」的意義與內涵，可藉由拆解其為下述兩部分而獲悉；「正常工時」係指依法律規定或經勞雇雙方在勞動契約或團體協約內所訂定的工作時間⁵，而「例外情形」，即不受既有正常工時法定標準所拘束的情況。由於正常工時例外情形並非我國的法定用詞，故基於以下考慮或理由做出操作性定義：

1. 工時制度設計的兩個構面。對於工時制度的規範需從工時制度設計的觀點作思考，其主要涉及二個構面：「工時的質性安排」及「工時的數量多寡」。
2. 國勞工時公約的例外規定。國勞組織對正常工時是以訂定「上限」的方式作出規範，藉以避免損害勞工健康的長工時現象；因此，國勞工時公約訂定出「固定的」一日及一週工時上限。但是，因為顧及到僱用事業的人力需求波動，以及生產程序、工作性質的本質，或意外事故等理由，仍有容許超出工時上限的必要，於是在公約中一併規定例外情形，因此就國勞工時公約的本身規定而言，只要是任何准許超出一日一週固定上限標準時數的規定，一律稱之為例外（規定）。

5 此處之正常工時的定義係依國勞「有關工時統計決議文」（ILO, 1962, ICLS Resolution on working time measurement）第4點規定。



3. 變形工時制只是正常工時的變化設計。變形工時制是針對「固定的」正常工時標準規範之下的變化設計。典型的變形工時制之工時設計概念，焦點在放寬一日或及一週的工時上限；其允許在一定「單位期間」內，就工時安排層面做出較為彈性的工時制度設計，至於在工時總量層面，改以計算在該單位期間內的平均一日及一週工時數作為衡量，只要該平均值不超過既定的工時上限標準即可。由於從變形工時的一日及一週工時數「平均」結果而言，此種典型的變形工時制仍算是在相當程度上符合工時上限標準，因此本文操作性的將此種「未超過工時標準上限」的變形工時制不列入「正常工時例外情形」；其如國勞第1號公約第2條（b）款規定的一週變形工時制、同條（c）款的三週變形工時制之例外規定。相對的，本文對於允許工時總量超出既定工時上限標準的變形設計視為「正常工時例外情形」的類型之一；其如國勞第1號公約第4條規定的無單位期間限制變形工時制（一週工時上限准許提高至56小時）。
4. 因工作壓力的例外狀況就是俗稱的加班。此種例如國勞第1號公約第6條第1項（b）款所規定准許因工作壓力而超過工時上限的准許臨時性例外狀況（exceptional cases of pressure of work），此種正常工時的例外規定和《勞基法》第32條的延長工時規定相

同，俗稱作加班（overtime）。由於此種超出工時上限標準的需要並無本質性的理由，而為事業機構回應人力需求臨時增加情況下的可選擇措施之一，因此本文不將此種情況列入「正常工時例外情形」。

5. 對正常工時例外情形的操作性定義。綜合前述觀點，本文將「正常工時例外情形」操作性界定為：基於生產程序、工作性質的本質，或意外事故等理由，法律對於工作時間的質性安排及數量多寡這兩重工時設計的構面上，均准許不受正常工時上限標準所束縛的規定情況，但仍不排除訂有額外工時上限規定。依此操作性定義，國勞第1號及第30號這兩個工業及服務業工時公約內，可歸納出三類的正常工時例外情形：超過工時上限標準的變形工時；準備性、補充性或間歇性工作；不可抗力。此外，對正常工時例外情形的法律規範內容，最重要焦點應在詳細明定准許例外的事由，其他的内容還包括：准許例外的幅度，如額外工時上限；例外的核准程序；以及不排除對於某些例外情形，如臨時性不可抗力例外情形，仍需給予勞工加成工資補償等。



國勞組織對有關工時國勞標準的制定

國勞組織所制定的正常工時標準，是針對工業部門所訂頒的《1919年國勞第1號工時（工業）公約》。其後，國勞組織才對商業及貿易事業與辦公室工作頒布了《1930年國勞第30號工時（商業及辦公室）公約》。這兩個公約不僅針對不同的行職業分別作規範，並且兩者相隔十餘年，此反映出當時各國普遍認為某些行職業無法適用「工廠模式」的工時標準。其後，在針對不同工時項目的工時標準規定上，仍繼續針對特定對象作規範，如《1939年國勞第67號工時及休息時間（鐵路交通業）公約》、《1977年國勞第149號醫護人員公約》、《1991年國勞第172號工作條件（旅館及餐廳業）公約》。不過，到了1970年間大多數的公約已改以全面性涵蓋所有的勞工作為制訂國勞標準的規範方法，如《1970年國勞第132號有給國定假日（修正）公約》、《1990年國勞第171號夜間工作公約》，惟此等公約內，仍准許各會員國得自行斟酌特定群體的性質制訂排除適用的規定。另一方面，在制訂國際工時標準的同時，國勞組織也逐漸擴大對於非典型及弱勢（non-standard and precarious）工作的工時規範，如《1932年國勞第33號最低年齡（非工業就業）公約》，以及《1927年國勞第24號疾病保險公約》將非為家屬工作的家內工作（domestic work）納入適用。另一方面，國

勞組織的工時標準並未粗糙的對公共及私人部門作出差別性的規定。（McCann and Murray, 2010, p.19-21）

由以上的國勞工時標準的制定歷程可知，國勞組織對工時國際標準的制定，在規範得方法上，相當重視不同行職業的特殊工時性質及需求。公約不但是本身訂有許多例外規定，同時還慮及各會員國在國內施行時可能遭遇的窒礙，而准許各國針對國內特殊狀況自訂適用範圍限制及例外規定。但總的來說，工時的國勞標準仍舊是以覆蓋所有的勞工作為目標。

國勞工時公約對正常工時的規定

國勞組織對於正常工時，迄今主要仍在延用《1919年國勞第1號工時（工業）公約》及《1930年國勞第30號工時（商業及辦公室）公約》這兩項勞國標準的規範工具，其設定之正常工時不得超過一日8小時、一週48小時。至於《1935年國勞第47號四十小時週公約》、《1962年國勞第116號縮減工時建議書》則為國勞組織確立40小時工作週的規範工具。其他還包括休息、例假、有給假日、夜間工作等相關的公約，但基於研究限制，本文僅針對涉及正常工時及其例外情形的最為重要國勞第1號公約為主，並以第30號的有關規定為輔，進行條文內容的討論如下述。

一、國勞公約對正常工時上限的原則性規定

國勞第1號工時（工業）公約第2條

規定，公共及私人部門工業事業之受雇者的正常工作時間不應超過（shall not exceed）一日8小時、一週48小時。至於國勞第30號工時（商業及辦公室）公約第3條也同樣地規定其適用對象不得超過一週48小時、一日8小時。

二、國勞公約一日8小時、一週48小時上限規定的適用範圍

國勞第1號工時（工業）公約第1條第1項規定，該公約以公共及私人部門工業事業（industrial undertaking）或其分支機構作為規範對象，但不適用國勞第1號公約之對象工時（工業）公約第1條第2項規定，從事海洋及內陸水道的交通運輸（transport by sea and on inland waterways）的工業事業。並且，第2條規定下列對象排除對於一日8小時、一週48小時工時上限之適用：

1. 受僱用者均為同一家庭成員的事業（an undertaking in which only members of the same family are employed）。（國勞第1號公約第2條）

2. 擁有監督或管理職位的個人（persons holding positions of supervision or management），以及受僱用擔任機要職位的個人（persons employed in a confidential capacity）。（國勞第1號公約第2條（a）款）

另一方面，國勞第30號工時（商業及辦公室）公約的適用範圍，依第1條第1項規定，該公約適用對象為不論公共或私人部門之商業或貿易之事業；僱用之勞工主要從事辦公室工作（office work）的事業或行政機構；非認定為工業之工商混合作業。但同條第2項排除對於下述對象的適用：治療或照顧疾病或身心不適者之事業；旅館及餐飲業；戲院及公共娛樂業。又，同條第3項規定，各國主管機關得對下述對象排除該公約之適用：所僱用均為雇主家屬之事業；僱用人員為從事有關政府行政之辦公處所；受僱用擔任機要職位的





個人；在事業外部執行工作的行銷人員及業務代表。

必須注意的，國勞第30號公約所規範的工時（**hours of work**）不只是如國勞第1號公約所強調的一日及一週正常工時上限；國勞第30號公約第2條將其所稱的工時，界定為除了工作中的休息（**rest**）之外，受雇主支配的（**at the disposal of the employer**）時間。至於工作中的休息時間之所以被排除在外，依同條規定的說明，因為該時間是屬於受雇者自行支配的時間。

三、國勞公約准許不超過工時上限標準的變形工時規定

1. 一般事業准許依法採行一週變形工時制。國勞第1號工時（工業）公約第2條（b）款規定，經法律規定，或經勞資團體協約，或無工會勞工由代表與雇主訂立集體協議之事業，只要在工作週內之一日或數日的工作時間少於8小時，其餘工作日得依法律或依協定超過8小時限制，但無論任何情況每日工時不

應超過上限1小時（即一日至多以9小時為上限）。顯然地，此類的例外規定，僅屬准許「工時安排」彈性的「變形工時制」。

分析本款公約內容，採行此類不超過工時上限標準的變形工時制，只能依循二類途徑：第一類途徑為國家須以法律明定，並要求施行前應經主管機關的依法核准程序（**by the sanction of the competent public authority**）；第二類途徑為（在法律許可範圍下）由勞雇雙方以集體協商方式訂立協定；此處的「勞雇集體協議」涵括兩種協商模式，其一為工會和雇主雙方協商簽訂的團體協約，其二為無工會之多位勞工，以共同名義和雇主協商並簽訂集體協議。另外，原條文中還訂有「習慣」一途；本文認為訴諸習慣的放寬途徑，因缺乏明確的規定可供判定而易生爭議，故建議將此「習慣」一途予以忽略。

2. 實施輪班工作的事業准許採行三週變形工時制。國勞第1號公約第2條（c）款規定，對於僱用勞工從事輪班工作的事業（**where persons are employed in shifts**），准予超過一日8小時、一週48小時上限，但在三週或較短期間的「單位期間」內，平均時數仍不得超過一及一週的正常工時上限。本款規定准許採輪班工作之事業實施三週變形工時制，准許的變形跨幅期間相較前款的一般事業多出二週，僅需在此變形期間內的平

均一日及一週工時數量不超過正常工時的上限標準即可。

此外，國勞第30號工時（商業及辦公室）公約第6條規定，當正常工時及一週變形工時（同公約第4條規定，一日最長得安排為10小時）仍無法符合例外情形的需要時，主管機關得規定較長週期的變形工時制，但一週仍不得超過48小時，一日不得超過10小時。

四、國勞公約准許基於處理業務壓力理由而超出正常工時上限

國勞第1號工時（工業）公約第6條第1項（b）款規定，主管機關得訂定行政規定以准許臨時性例外，以供事業單位處理業務壓力的例外情況。此種臨時性的例外，如《勞基法》已有的第32條延長工時規定。

國勞工時公約對正常工時例外情形的規定

依據本文的操作性定義，國勞第1號工時（工業）公約內文中可歸納出三類正

常工時例外情形：超過上限的變形工時；準備性、補充性或間歇性工作；不可抗力。又依公約規定，準備性、補充性或間歇性工作為經常性例外情形（**permanent exceptions**），至於超過上限的變形工時、不可抗力是否為臨時性例外情形（**temporary exceptions**），公約無明定⁶；本文認為其性質，前者以經常性為主，而後者應以臨時性為主。至於確認其經常或臨時性之差別，主要在於：若屬於臨時性例外，則該超出工時上限原則的部份將被視為「加班」，必須計入「延長工時」並且應給付「加工工資」。除了前述的經常性與臨時性二類例外情形之外，國勞第1號工時（工業）公約及第30號工時（商業及辦公室）公約第9條還規定有另一類特殊的例外情形：戰爭或其他危及國家安全（**other emergency endangering the national safety**）的緊急事件，遇此情況政府得下令中止原有的工時規定，並以命令做出其他工時規定。⁷

6 國勞公約及建議書應用專家委員會（Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations）報告，將例外情形區分為經常性及臨時性例外情形兩類。（ILO, 2005, para.122）。又該報告接續述及究竟為經常性或臨時性例外情形，應由主管機關經諮詢勞雇組織後以行政規定訂之，並加註 14 指出此說源自國勞第 1 號公約第 6 條第 1 項之規定。（Ibid, para. 124）但是，本文作者認為此一說法有誤，經確查條文可知其所稱之該條項之原文並無做出概括性分辨之文字陳述，而僅係指稱當條項第 (a) 及 (b) 兩款所規定之經常性的準備性、補充性以及間歇性工作之正常工時例外情形，以及臨時性的處理業務壓力之正常工時例外情形兩者，應由主管機關經諮詢勞雇組織後以行政規定訂之。

7 本文認為基於國家安全緊急事件之例外情形（ILO, 2005, p.54），此事由一般可歸入不可抗力之理由，但其與不可抗力之例外情形不同之處，在於國家安全緊急事件發生時，政府得中止既有工時規定並另訂命令暫代之。



一、准許超出工時上限的變形工時例外情形

1. 本質為連續性生產的事業准許採行無單位期間限制的變形工時制。國勞第1號公約第4條規定，對於因生產程序本質之理由而必須藉由接續的排班，以執行持續生產（*the nature of the process to be carried on continuously by a succession of shifts*）的事業，准許超出一日一週正常工時上限，但其平均週工時不得超過56小時，並且該工時規定不得影響此類工作勞工可從國家法律取得之作為彌補例假日（*the weekly rest day*）的任何休息日。

本款准許本質為連續性生產的事業採取「未限定期間的」變形工時制，其在「工時數量」上准許將一週48小時的工時上限提高到「平均一週工時不得超過56小時」，亦即給予8小時的額外工時數放寬，然而如以一日工作8小時而言，意味著勞工在一週七天裡每天均需工作。但是本款規定仍無意使勞工天天工作；依公約規定，准許此類事業採行正常工時例外安排的前提條件是不得影響勞工的例假日休息，其雖未要求每週一定排出例假日，卻

仍規定在變形期間內給予例假之日數應符合法律。⁸

由於一週高達56小時工作的工時數量放寬，事關勞工權益甚大，因此對於適用對象的認定必須從嚴。解析該款規定內容，適用對象必須符合三項要件：（1）需為持續性的生產程序；亦即一日24小時、一週7日不做間斷，至於持續多久期間未必需是一年365天，但一個作業週期至少應在一週以上，否則便無本條之適用。（2）需為連續性的輪班工作安排；亦即並非容許勞工持續長時工作，雇主需提供勞工之當班時工作及交班後休息的輪替設計。（3）生產程序的不容間斷必須是基於該生產程序的本質使然之理由（*required by reason of the nature of the process*）；關於何謂「生產程序本質的理由」，舉例而言，一經啟動便無法中途暫停的生產作業，如高爐冶煉、核能及火力發電便是，至於因投資成本龐大而採連續生產以求快速回收、超產能接單之趕工生產等，為雇主可裁量的營運決策，則非具有持續性生產程序本質之事業。

2. 其他准許較長工時數的變形工時制。

國勞第1號公約第5條第1項規定，當勞

8 國勞第1號公約第4條的末尾一句文字為：『Such regulation of the hours of work shall in no case affect any rest days which may be secured by the national law to the workers in such processes in compensation for the weekly rest day.』其中並未直接規定不得影響『例假日』，卻以『彌補例假日的任何休息日』替代。由此可推定，持續性生產作業的事業得挪移例假日，而只需在「變形期間」內的例假日給假總日數，不低於每七天給假一日的法定水準即可。



工與雇主的組織認識到本公約第2條所規定的正常工時上限無法適用的特殊情況，必須就確可依約貫徹的範圍內，協商議訂超過工時標準的每日工時上限（the daily limit）的協約，並且該協約應提交主管機關批准。同條第2項規定，前項約定的工時仍不得超過計算週期間內的平均每週工時48小時上限。

二、準備性、補充性或間歇性工作的正常工時例外情形

國勞第1號工時（工業）公約第6條第1項（a）款規定，對於準備性與補充性工作（preparatory or complementary work），或本質為間歇性的工作（intermittent work），主管機關得訂定行政規定，准許經常性例外。本款的公約內容存有兩個要點值得討論：

第一，在本款規定把「準備性與補充性工作」與「本質上間歇性工作」二者做出分別規定，其用意應在區別二者的性質不同。本款對前者定義作其係為了事業單位的整體運作（for the general working of an establishment）而必須在正常工時上限以外時間（outside the limits）所執行的準備性或補充性工作；如不符合此一定義，則不能認定作準備性與補充性工作。對於間歇性工作，該款未作定義，卻強調了必須是工作本質為間歇性（work is essentially intermittent）。又除了針對工作性質的強調外，該款還指涉到其

可予歸類的勞工群體（certain classes of workers），據此可認為本款有意表示：可藉由是否屬於某類特徵的勞工群體而逕予作出是否為間歇性工作之判定。此一概念涉及到藉由核定「同類工作群體」准許例外之後，是否仍需要個別個案再做認定的法規施行作業規範之必要性問題。

第二，本款將此二類例外情況定調為經常性的正常工時例外情形，於是可反推認為本款規定排除了兩類例外被視作「臨時性」例外的可能；換言之，准許「準備性與補充性工作」與「本質上間歇性工作」超出正常工時上限的部分，即不應被認定做《勞基法》上的「延長工時」，也無須給付加成工資。

再看國勞第30號工時（商業及辦公室）公約，其第7條第1項（a）款及（b）款規定，「準備性與補充性工作」與「本質上間歇性工作」得由主管機關規定為經常性的例外。



三、基於不可抗力理由的正常工時例外情形

國勞第1號工時（工業）公約第3條規定，因實際或有威脅之虞的意外事故情況（in case of accident, actual or threatened），或對機器或工廠必須完成的緊急工作情況（in case of urgent work to be done to machinery or plant），或「不可抗力」情況（in case of "force majeure"），但僅在可能有必要避免前述情況對事業單位正常運作（the ordinary working of the undertaking）造成嚴重干擾時，得超過本公約第2條所規定的正常工時上限。在此國勞第1號公約規定中並未述及此種不可抗力情況，係屬臨時性，抑或經常性的例外，探公約用意應在保留彈性，因為不可抗力情況可能涉及的處理期長短不一，而如一律視為臨時，則超出正常工時的部分將不免被認定為延長工時，需支給加班費，如此對於處理期偏長的例外狀況將形成損害雪上加霜，或延後復原時間的問題。此一觀點可從國勞第30號工時（商業及辦公室）公約第7條第3項得到映證，該項規定對不可抗力情況之臨時性

例外情形，主管機關仍應規定其一日額外工時的上限，同條第4項規定該情形需給付加成工資。

國勞工時公約對正常工時例外情形的行政配套要求

一、主管機關應對正常工時例外情形制定額外工時上限

國勞第1號工時（工業）公約第6條第2項規定⁹，主管機關針對「準備性、補充性或間歇性工作的正常工時例外情形」（同條第1項（a）款）訂定行政規定時，必須先行和有關之勞雇團體進行諮商，並且無論是經常性或臨時性，均應針對各種例外狀況明訂所准許的最高額外工時數（fix the maximum of additional hours in each instance）。

國勞工時公約在此處提出了極為重要的觀念，當會員國批准公約、且納為法律之後，也就是對於國勞標準如何在國內獲得落實方面，政府主管機關必須扮演積極的角色；必須針對法已明定的例外情形，從如何確保法律目的得以落實的觀點，訂定出配套規定，並且監督與貫徹施行，以

⁹ 國勞第1號工時（工業）公約第6條第2項規定一併述及「處理業務壓力」，因本文將其認定作延長工時而非「正常工時例外情形」，故本項規定之討論將其捨棄。另值得一提的，本項規定未區辨兩類例外情形之經常或臨時性質，但經前文討論已知，「準備性、補充性或間歇性工作的正常工時例外情形」為經常性例外，而「處理業務壓力」屬臨時性，故本項有關計入延長工時並給付不應低於經常工資率125%的工資之規定，應專指臨時性例外的「處理業務壓力」而言。



確保法律的有效施行。在制訂此種配套規定的決策程序中，還應運用社會夥伴關係的助力，向有關的勞雇團體進行諮商，以求掌握產業及職場的實際狀況以及勞雇雙方的態度及需求，並將其納入到配套規定之中。此外，國勞工時公約特別強調在配套規定中，必須明訂各種狀況下所准許的「最高額外工時數」。由此可知，國勞工時公約的准予例外，絕非容許「無工時限制」。

至於國勞第30號工時（商業及辦公室）公約，其第7條第1項對經常性例外並未如第1號公約般的要求明訂「最高額外工時數」，但同條第3項對於不可抗力的臨時性例外，要求主管機關應對一日准許額外工作的時數作出規定。至於諮詢勞雇團體意見等，在同公約第8條有類似規定，另特別提及主管機關應注意勞資間既有的有關協議。

二、主管機關應對採行正常工時例外情形的雇主要求實施工時管理

國勞第1號工時（工業）公約第8條規定，採行正常工時例外情形的雇主應進行下列的工時管理：

1. 必需公告或以其他是當方式作公開揭示工作的起迄時間，若為輪班工作，則含每班工作的起迄時間，以確保固定的工作期間限制不致超出；工作期間的中間休息亦應公告，休息時間不計入工作時間。
2. 任何使勞工在公告的工作起迄時間以外，或固定的工作期間限制以外的時間工作，應屬違法。
3. 經公佈的工作時間，除非依公告規定或經主管機關批准，否則不得變更。
4. 對於不可抗逆的正常工時例外情形（國勞第1號公約第3條）以及處理業務壓力的正常工時例外情形（國勞第1號公約第6條）的所有額外工作時間，應遵照各國法令保存紀錄。

國勞第30號工時（商業及辦公室）公約第11條第2項也有類似上開要求雇主做工時管理的規定。

三、主管機關應對採行例外情形的雇主加強監督檢查及違法處罰

國勞第30號工時（商業及辦公室）公約第11條第1項規定，為使本公約規定的有效貫徹，主管機關應採取必要的措施以確保適當的勞動檢查（to ensure adequate



inspection)；第30號公約第1條更進一步規定會員國應採取違法處法形式的必要措施，以確使該公約所訂標準的貫徹施行。

參照國勞工時公約規定對《勞基法》第84-1條提出檢討與建議

我國雖非聯合國及國勞組織的會員國，但作為國際社會一員，必須能遵守落實國際勞動標準，更何況國勞第1號工時（工業）公約內容早經「國民政府」落實在1931年施行的《工廠法》，而於1984年施行的《勞動基準法》亦作一脈的承襲。因此，對於《勞基法》第84-1條立法基礎的檢討，可回歸到前述的《1919年國勞第1號工時（工業）公約》及《1930年國勞第30號工時（商業及辦公室）公約》這兩項勞國規範工具，就其中有關於正常工時例外情形的規定進行兩相比比對，並找出

差異或未盡符合國勞標準之處並據以探求改善之道。

一、檢討《勞基法》第84-1條與國勞第1號及第30號公約之間的差異

1. 第84-1條准許例外的工時性質超出國勞第1號及第30號公約的正常工時例外應有範疇。國勞第1號及第30號工時公約所作例外規定的衡量主軸為一日及一週正常工時上限，但《勞基法》第84-1條第1項所規定的不受限制事項，除了未涉及休息時間、請假之外，幾乎是對《勞基法》所有工時規定全面地解除限制，含括《勞基法》第30條正常工時、第32條延長工時、第36條例假、第37條休假、第49條女性勞工夜間工作。

何以國勞第1號及第30號工時公約對於工時標準的例外，僅限於准許超出一日及一週的正常工時上限，而非如《勞基法》



第84-1條那般的作出幾乎是各種工時規定的一律准許免除限制？以夜間工作為例，《1990年國勞第171號夜間工作公約》第3條要求雇主對夜間工作勞工應提供體檢、身體不適者轉調工作等保護，以及針對夜間工作勞工漸進地採取維護健康、協助滿足家庭及社會責任、提供職業發展機會、適當給予補償等措施。試想這些針對夜間工作的勞動保護及照顧要求是否可涵蓋在正常工時的概念之下？顯然不能！可見夜間工作有其不同於正常工時及其他工時標準的特殊意義，也因此才有夜間工作公約的訂頒。

不僅如此，由於各項工時標準的意義不同，於是國勞其他工時標準的規範內容，便未必如正常工時公約的訂有准許例外規定。例如夜間工作影響勞工健康及生活的程度比正常工時為大，並且對於夜間工作的勞動保護要求相對於正常工時比較不受工作及產品性質、經濟及市場波動等因素的影響，因此國勞第171號公約並無例外規定，除少數行業如農業、畜牧、漁撈、航海及內河航行不予納入規範外，要求各業全面適用（同公約第2條第1項）；同時，即便准許會員國在對國內施行時得另增訂排除對象，該公約仍規定各國必須依國勞憲章的會員義務，每年向國勞組織提出公約適用情形報告，說明排除的對象類別、排除理由，以及如何逐步擴大適用所採取的措施（同條第3項）。

2. 第84-1條對例外情形未規定「最高額外工時數」或其他實質性的工時限制規範，不符合國勞第1號及第30號工時公約對例外情形的有限度放寬規定。《勞基法》第84-1條第2項規定，勞雇雙方的約定『應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉』，但長工時對勞工健康及福祉的損害不易衡量，勞雇雙方如何有可能對此達成共識，同時必須考慮到在個別勞動契約的約定過程，越是需要勞動法保護的基層及弱勢勞工，越有可能處於任由雇主單方決定的劣勢地位。有鑑於此，當知道即使在《勞基法》母法內無法詳訂各例外情況的工時上限，至少也應授權主管機關另訂之，或主管機關應主動依據前述第2項的宣示性規定，在施行細則中作出放寬後的限制規定。

但是，整部《勞基法》及其附屬法規中並未對第84-1條的例外情形作出任何國勞工時公約所要求的「固定最高額外工時數」。在第84-1條第2項規定的實質性內容僅在要求訂立書面契約。至於書面契約，同法施行細則第50-2條也僅規定須報請當地主機關核備，同樣的在全無工時束縛的前提下，核備也難產生實質監督的意義。因此，84-1條的施行情形等於是：一旦核准適用本條規定之後，雇主便不再受到《勞基法》第30條正常工時、第32條延長工時、第36條



例假、第37條休假、第49條女性勞工夜間工作等規定的任何限制，進而使核准適用第84-1條的勞工處於「工作時間全無《勞基法》保護」的狀態，同時也成為雇主壓迫弱勢勞動者長工時，進而壓低單位小時工資的合法依據。

3. 第84-1條的核准程序不符合國勞第1號及第30號公約對主管機關的配套要求。

《勞基法》第84-1條除了未規定額外工時上限的作法，和國勞工時公約對正常工時例外仍要求固定最高上限的規範模式大異其趣之外，也未依循公約對如何謀得國勞標準在國內有效施行，所要求主管機關的制定配套規定與採取貫徹施行措施，其在程序及方法上有三個關鍵部分：透過勞雇社會夥伴的運作以掌握社會事實、諮詢勞雇雙方有關訂定配套規定的意見，以及主管機關的行政把關及檢查監督。值得注意的，從該公約對於政府作為的要求可知，國勞標準的規範方法論，相當仰仗各國政府主管機關運用行政命令、干預措施，在法律的落實施行過程扮演積極的角色，而絕非逃避當責。

二、結論與建議

歸納前述討論，依據對於國勞第1號及第30號公約的理解，本文認為國勞工時公約對正常工時例外情形的規定，對於增進工時立法的周延性，以及減少施行窒礙、促進正常工時標準的普遍適用等方面，確

有必要而不可輕言廢除。在檢討《勞基法》第84-1條和國勞工時公約有關正常工時例外規定的差異及缺失方面，本文認為比照國勞工時公約的規範方法，《勞基法》第84-1條的立法目的，應該僅是消除特定對象在正常工時上限規定適用上的窒礙；就此衡量，《勞基法》第84-1條的根本問題在於該條全面性排除了無關於工時設計的其他工時有關規定的限制，亦即一併刪除了適用對象其他的工時有關勞動保護，使得第84-1條從「工時的例外規定」變成「工時不受《勞基法》保護」。另一方面，正因為《勞基法》第84-1條的適用對象的工時全無《勞基法》保護，進而《勞基法》及其施行細則的有關規定均缺乏具實質性的配套規定，使主管機關的監督角色全無著力點。

本文總結認為現行《勞基法》84-1條的條文規定及其監督施行上的確存在若干問題，建議的改善作法可有兩方面：在法條修正方面，《勞基法》第84-1條第1項對適用對象不受有關工時規定之限制的規定範疇，應予限縮至僅對正常工時的工時安排及工時總量二方面給予較大的調整彈性，亦即刪除第84-1條第1項對於第32條延長工時、第36條例假、第37條休假、第49條女性勞工夜間工作之不受限制的規定。其他工時項目不受限制的規定。在相關配套規定及主關機關措施方面，建議主管機關在重新制訂配套規定時，必須參



照社會夥伴關係模式，透過與勞雇團體的諮商，規定含各種例外情況的額外工時上限、對雇主的工時管理要求等具實質內容的配套規定，以及加強監督及勞動檢查的行政作為。

最後，本文僅為初探性質，對《勞基法》84-1條的探討存有若干不足之處，包括諸如本文主觀認為《勞基法》第84-1條為造成部分基層勞工長工時的主要法制面因素，卻未能就適用對象的實際勞動狀況進行探究，未進瞭解及確認其長工時與勞動環境的實際問題情況，尤其長工時與低工資之間的關係及當事勞工期待的落差；本文經瞭解國勞工時公約後主張

《勞基法》第84-1條不應一併排除對第36條例假、第37條休假、第49條女性勞工夜間工作的適用，所持理由為不同的工時規範，有其不同的勞動保護目的，但未就如《1920年國勞第14號例假（工業）公約》《1970年國勞第132號有給假日（修正）公約》、《1990年國勞第171號夜間工作公約》進行探討；本文僅依據國勞工時公約的規定，即建議未來重新建構《勞基法》第84-1條時，主管機關必須扮演積極角色及強化配套規定，但對細部作法卻無具體掌握；凡此，猶待未來的接續研究。☺



我國非典型就業概況

勞委會統計處科員 王雅雲

近年來全球經濟環境急遽變動，產業結構亦隨之重整，各國勞動市場結構及工作型態也不斷地在改變，企業基於降低僱用成本及追求彈性用才等考量，傾向僱用非典型勞工，來取代現有的全職勞工，非典型就業的浪潮也隨之興起。非典型工作型態大致分為部分時間工作者、定期契約工（或短期契約工）¹及人力派遣工作者，因係分別按工作時間、契約種類及僱用型態區分，同一就業者可能同時符合三種型態。本文依行政院主計處99年5月人力運用調查，簡要分析國內非典型就業者特徵及其工資、工時，並與主要國家進行比較，供為各界參考。

我國非典型就業狀況

一、99年我國非典型工作者72.3萬人；以女性、青少年及國中及以下從事非典型就業比率較高

99年5月我國就業人數1,045.9萬人中，從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者（非典型就業者）計72.3萬人，占全體就業者之6.9%，較去（98）年增加3.6萬人或0.2個百分點。其中部分時間工作者38.4萬人，臨時性或人力派遣工作者53.9萬人，各占全體就業者之3.7%與5.2%，較去（98）年分別增加1.6、2.2萬人或0.1、0.2個百分點（詳表1）。

1 OECD 統計各國部分時間工作者為主要工作週工時未滿 30 小時者；我國定期契約工指與雇主訂立定期契約，僱用期間不滿 6 個月，各國為不滿 1 年。

依性別觀察，99年5月女性從事非典型工作者占全體就業者比率7.9%，高於男性之6.2%。

依教育程度分，國中及以下的比率最高，占10.2%，其次為高中（職）者占6.4%，大專及以下者占5.6%最低。

依年齡分，以15～24歲青少年最多，占24.8%，係受教育普及就學年限延長與青少年希望及早吸取工作經驗影響所致，進一步觀察，從事非典型青少年就業者有近6成5是屬於利用課餘或假期工作者；若扣除利用課餘或假期工作者，則青少年非典型就業比率為8.8%，仍高於全體之6.9%，主要為工作經驗不足，處於求職摸索階段，短時間較不容易尋得正職。25～29歲者則因大部分學生都已畢業，利用課餘或假期工作情形減少，致非典型就業者占該年齡組就業者比率更是大幅降為5.4%（詳表2、3）。

依職業別分，非典型工作者占全體就業者比率以生產有關工人、機械設備操作工及體力工占10.2%最多、其次為服務工作人員及售貨員占8.9%。

依行業別分，非典型工作者占全體就業者比率以支援服務業占19.2%最高，其次為營造業占15.9%、用水供應及污染整治業占14.1%（詳表2）。

表 1 就業者——按就業型態分

單位：千人、%

項目別	就業者	非典型工作者			
		部分時間工作者	臨時性或人力派遣工作者		
97年	人數	10,413	650	311	498
	占就業者之比率	(100.0)	(6.2)	(3.0)	(4.8)
98年	人數	10,241	687	368	517
	占就業者之比率	(100.0)	(6.7)	(3.6)	(5.0)
99年	人數	10,459	723	384	539
	占就業者之比率	(100.0)	(6.9)	(3.7)	(5.2)

資料來源：行政院主計處「人力運用調查」。

說明：1.「非典型工作者」包含「部分時間工作者」及「臨時性或人力派遣工作者」。

2.「部分時間工作者」可能亦是「臨時性或人力派遣工作者」，故二者人數及占全體就業者人數比率高於整體「非典型工作者」。



表 2 我國非典型就業工作者之特性

中華民國 99 年 5 月

單位：千人、%

項目別	非典型工作者					
			部分時間工作者		臨時性或人力派遣工作者	
	人數	占就業者之比率	人數	占就業者之比率	人數	占就業者之比率
總計	723	6.9	384	3.7	539	5.2
性別						
男	363	6.2	164	2.8	290	4.9
女	361	7.9	220	4.8	249	5.4
教育程度別						
國中及以下	243	10.2	96	4.1	193	8.1
高中（職）	229	6.4	108	3.0	175	4.9
大專及以上	251	5.6	180	4.0	172	3.8
年齡別						
15-24 歲	186	24.8	142	19.0	139	18.5
25-44 歲	276	4.6	105	1.8	225	3.8
45-64 歲	241	6.8	121	3.4	170	4.8
65 歲以上	21	10.5	16	7.9	6	3.0
職業別						
民意代表、企業主管及經理人員	2	0.4	2	0.4	-	-
專業人員	24	2.7	12	1.3	15	1.6
技術員及助理專業人員	83	3.8	68	3.1	41	1.9
事務工作人員	75	6.3	36	3.0	62	5.2
服務工作人員及售貨員	176	8.9	135	6.8	118	6.0
農林漁牧工作人員	39	7.3	21	4.0	23	4.2
生產有關工人、機械設備操作工及體力工	325	10.2	110	3.4	281	8.8
行業別						
農林漁牧業	44	7.9	22	4.0	27	4.9
工業	239	6.3	79	2.1	202	5.4
礦業及土石採取業	0	0.0	-	-	0	0.0
製造業	99	3.5	44	1.5	73	2.6
電力及燃氣供應業	0	0.0	-	-	0	0.0
用水供應及污染整治業	11	14.1	2	2.6	11	14.1
營造業	127	15.9	32	4.0	118	14.8

(接下頁)

表 2 我國非典型就業工作者之特性 (續)

中華民國 99 年 5 月

單位：千人、%

項目別	非典型工作者					
			部分時間工作者		臨時性或人力派遣工作者	
	人數	占就業者之比率	人數	占就業者之比率	人數	占就業者之比率
服務業	441	7.2	283	4.6	311	5.1
批發及零售業	119	6.8	93	5.3	75	4.3
運輸及倉儲業	19	4.7	7	1.7	16	4.0
住宿及餐飲業	63	8.7	49	6.8	45	6.2
資訊及通訊傳播業	7	3.4	6	2.9	2	1.0
金融及保險業	19	4.5	18	4.3	7	1.7
不動產業	4	5.7	1	1.4	4	5.7
專業、科學及技術服務業	11	3.4	8	2.5	6	1.9
支援服務業	46	19.2	17	7.1	43	18.0
公共行政及國防：強制性社會安全	27	6.9	2	0.5	25	6.4
教育服務業	57	9.3	38	6.2	43	7.0
醫療保健及社會工作服務業	18	4.7	13	3.4	10	2.6
藝術、娛樂及休閒服務業	9	9.3	6	6.2	7	7.2
其他服務業	41	7.8	26	4.9	27	5.1

資料來源：同表 1。

表 3 我國青年非典型就業者利用課暇工作情形

中華民國 99 年 5 月

單位：千人、%

項目別	非典型工作者					
			部分時間工作者		臨時性或人力派遣工作者	
	人數	占就業者之比率	人數	占就業者之比率	人數	占就業者之比率
15 ~ 24 歲	186	24.8	142	19.0	139	18.5
利用課餘或假期工作	120	16.0	116	15.5	80	10.7
其他就業者	66	8.8	26	3.5	59	7.8
25 ~ 29 歲	81	5.4	32	2.1	67	4.5
利用課餘或假期工作	12	0.8	12	0.8	7	0.4
其他就業者	68	4.6	20	1.4	60	4.1

資料來源：同表 1。



二、99年非典型受僱就業者平均每月主要工作收入18,551元，較去年增加1,035元或5.9%

99年我國非典型受僱就業者平均每月主要工作收入為18,551元，較98年之17,516元，增加1,035元或5.9%，並占正式工作者35,862元之51.7%；其中部分時間受僱就業者因工作時間不到全日時間工作者的一半，致其收入亦較少為13,879元，占全日時間工作者35,329元之39.3%，臨時性或人力派遣工作者為19,079元占非臨時性或人力派遣工作者35,500元之53.7%。

99年我國非典型受僱就業者平均每週工時30.8小時，較98年之30.4小時，增加0.4小時或1.3%，並占正式工作者43.3小時之71.1%，其中部分時間受僱就業者平均週工時20.4小時占全日時間工作者43.2小時之47.2%；臨時性或人力派遣工作者為33.3小時占非臨時性或人力派遣工作者42.9小時之77.6%。

不論收入或工時，99年非典型受僱就業者占正式工作者的比率均較98年提高（詳表4）。

表 4 受僱就業者平均每月主要工作收入及每週工時

單位：人、元、小時、%

	項目別	人數	平均每月主要工作收入		平均每週工時	
				%		%
98年	正式工作者	7,231,945	35,162	100.0	43.2	100.0
	非典型工作者	632,203	17,516	49.8	30.4	70.4
	全日時間工作者	7,545,792	34,623	100.0	43.1	100.0
	部分時間工作者	318,356	12,886	37.2	19.9	46.2
	非臨時性或派遣工作者	7,355,965	34,839	100.0	42.8	100.0
	臨時性或派遣工作者	508,183	17,889	51.4	32.5	75.9
99年	正式工作者	7,399,033	35,862	100.0	43.3	100.0
	非典型工作者	666,575	18,551	51.7	30.8	71.1
	全日時間工作者	7,728,194	35,329	100.0	43.2	100.0
	部分時間工作者	337,414	13,879	39.3	20.4	47.2
	非臨時性或派遣工作者	7,540,549	35,500	100.0	42.9	100.0
	臨時性或派遣工作者	525,059	19,079	53.7	33.3	77.6

資料來源：同表 1。

三、99年非典型就業者7成5沒有轉業或增加工作的打算

近7成5非典型就業者目前並無轉業或增加工作之打算，想要換另一個工作（10.7萬人）或增加額外工作者（7.4萬人），兩者相加計18.1萬人，僅占非典型就業者25.0%，較上（98）年21.5萬人或占31.3%，分別減少3.4萬人或6.3個百分點。

部分時間工作者目前並無轉業或增加工作之打算的比率為77.5%，高於臨時性或人力派遣工作者之73.2%（詳表5）。

顯示，由於非典型就業工作型態上的特殊性，對於需要彈性工作時間或較短工時者正好提供另一種選擇。

表 5 非典型就業者想換（增）工作情形

單位：千人、%

項目別	非典型工作者					
			部分時間工作者		臨時性或人力派遣工作者	
	98年	99年	98年	99年	98年	99年
總計	687	723	368	384	517	539
想換另一個工作	119	107	52	44	100	91
想增加額外工作	96	74	57	43	76	54
都不想	472	542	260	298	341	395
	各類就業者想換（增）工作比率					
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
想換另一個工作	17.3	14.8	14.0	11.3	19.3	16.9
想增加額外工作	14.0	10.2	15.4	11.1	14.7	9.9
都不想	68.7	74.9	70.6	77.5	66.1	73.2

資料來源：同表1。

四、99年非典型就業者轉職後持續為非典型之比率較98年降低

98年受到金融海嘯危機，勞動市場就業機會大幅減少，非典型就業者轉業後，仍持續為非典型者占60.3%，99年景氣好轉則降至49.8%，兩者相差10.5個百分點。

按年齡別觀察，25～44歲非典型就業者轉業後，仍持續為非典型之比率，由98年51.6%降至99年之41.5%，45～64歲者亦由75.4%減為64.1%，減幅較大。各教育程度別中，大專及以上者從60.4%減為33.2%下降最多。顯示25歲至64歲、高教育程度者轉職至正職、典型工作的比率越高，低教育程度者則不易轉至正職、典型工作（詳表6）。



表 6 非典型就業者轉職情形

單位：人、%

項目別	轉職前為 非典型就業者		轉職後持續為 非典型就業者		非典型就業者轉職後 仍為非典型之比率	
	98 年	99 年	98 年	99 年	98 年	99 年
總計	88,700	113,439	53,464	56,527	60.3	49.8
年齡別						
15-24 歲	16,714	19,297	9,861	10,647	59.0	55.2
25-44 歲	46,207	63,639	23,860	26,413	51.6	41.5
45-64 歲	24,570	30,105	18,534	19,294	75.4	64.1
65 歲以上	...	...	...	...	...	...
教育程度別	...	...	...	...	...	...
國中及以下	26,918	29,517	18,051	18,172	67.1	61.6
高中（職）	36,234	41,987	19,978	24,439	55.1	58.2
大專及以上	25,548	41,935	15,435	13,916	60.4	33.2

資料來源：行政院主計處「人力運用調查」。

說明：「…」代表樣本數少於 5 人。

我國與主要國家非典型就業狀況比較

一、我國非典型就業比率較各國低

依據OECD統計，部分時間工作者為按主要工作週工時未滿30小時者進行統計，我國則以主要工作經常性週工時未滿30小時者進行統計，99年部分時間工作者占就業者比率為3.2%，低於亞洲各國，新加坡為9.0%、韓國10.7%及日本20.3%，且遠低於歐美各國，美國為13.5%、法國13.6%、德國21.7%、英國24.6%及荷蘭37.1%（詳表7）。

依據行政院主計處薪資與生產力統計²，99年國內臨時性工作者占受僱者比率為2.7%，遠低於亞洲及歐洲各國，英國為6.1%、新加坡6.7%、加拿大13.4%、日本13.8%、德國14.7%、法國15.1%、荷蘭18.5%及韓國19.2%。99年國內從事人力派遣業的勞工占受僱者比率為1.5%，略高於韓國0.4%（98年）、美國1.3%（98年），但較

2 為利國際比較，本節以行政院主計處薪資與生產力資料統計計算臨時性工作者占受僱者人數比率及人力派遣工作者占就業者之比率。

德國1.6%（98年）、法國1.7%（98年）、日本1.7%（98年）、荷蘭2.5%（98年）及英國3.6%（98年）為低（詳表8、9）。

表 7 部分時間工作者占就業者之比率

單位：%

年別	中華民國	新加坡	韓國	日本	美國	加拿大	法國	德國	英國	荷蘭
94年	-	-	9.0	18.3	12.8	18.4	13.2	21.5	23.0	35.6
95年	2.1	6.3	8.8	18.0	12.6	18.2	13.2	21.8	23.2	35.4
96年	2.3	6.3	8.9	18.9	12.6	18.3	13.3	22.0	22.9	35.9
97年	2.6	6.8	9.3	19.6	12.8	18.5	12.9	21.8	23.0	36.1
98年	3.2	8.4	9.9	20.3	14.1	19.3	13.3	21.9	23.9	36.7
99年	3.2	9.0	10.7	20.3	13.5	19.4	13.6	21.7	24.6	37.1

資料來源：我國為行政院主計處「人力運用調查」，新加坡——Labour Force Survey，其餘為 OECD database。

說明：依據 OECD 統計各國部分時間工作者為主要工作週工時未滿 30 小時；我國按 OECD 定義主要工作經常性週工時未滿 30 小時統計；韓國按實際工時未滿 30 小時者；美國僅就受僱者統計；新加坡在 97 年以前為正常週工時未滿 30 小時，98 年以後為正常週工時未滿 35 小時。

表 8 臨時性工作者占受僱者人數比率

單位：%

年別	中華民國	新加坡	韓國	日本	美國	加拿大	法國	德國	英國	荷蘭
94年	-	-	24.2	14.0	4.2	13.2	14.1	14.2	5.8	15.5
95年	-	-	23.6	14.0	-	13.1	14.9	14.5	5.8	16.6
96年	3.0	-	22.3	13.9	-	13.0	15.2	14.6	5.9	18.1
97年	3.3	6.3	20.4	13.6	-	12.3	15.0	14.7	5.4	18.2
98年	2.7	6.8	21.3	13.7	-	12.5	14.5	14.5	5.7	18.3
99年	2.7	6.7	19.2	13.8	-	13.4	15.1	14.7	6.1	18.5

資料來源：中華民國——行政院主計處薪資與生產力統計年報，新加坡——Labour Force Survey。其他——OECD database。

說明：1. 指與雇主訂立定期契約（口頭或書面），我國指僱用期間不滿 6 個月之員工，其它為不滿 1 年。
2. 工業及服務業部門涵蓋範圍自 98 年 1 月起新增「教育服務業（僅含短期補習班及汽車駕駛訓練班）」與「社會工作服務業（僅含兒童及嬰兒托育機構）」。



表 9 人力派遣工作者占就業者之比率

單位：%

年別	中華民國	韓國	日本	美國	法國	德國	英國	荷蘭
94年	-	0.2	1.6	1.9	2.4	1.0	4.3	2.2
95年	1.7	0.3	1.8	1.9	2.4	1.3	4.5	2.5
96年	-	0.3	2.1	2.0	2.5	1.6	4.8	2.8
97年	-	0.3	2.2	1.7	2.3	2.0	4.1	2.9
98年	1.4	0.4	1.7	1.3	1.7	1.6	3.6	2.5
99年	1.5	-	-	-	-	-	-	-

資料來源：中華民國—95年為行政院主計處工商及服務業普查資料。98年以後為行政院主計處薪資及生產力統計資料。

其它——日本國際勞動比較（CIETT（2011）Agency Work Key Indicators）。

說明：我國指受僱人力派遣工作者占總受僱者之比率，其它各國為人力派遣工作者占總就業者之比率。

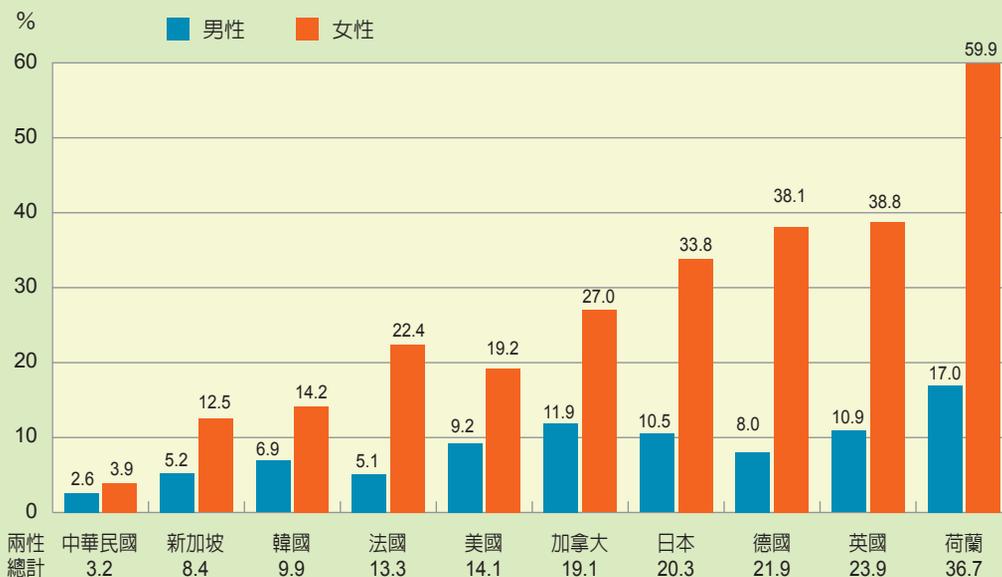
二、各國部分時間工作者以女性居多，其中荷蘭近6成女性從事部分時間工作

進一步按性別分析各國部分工時就業情形，各國女性部分時間工作占就業者比率均高於男性，其中以荷蘭最高，98年為59.9%，居各國之首，其次英國及德國占3成8、日本為3成4，而亞洲國家，如韓國及新加坡分占1成4、1成3，我國女性部分工時就業者比率為3.9%。

荷蘭部分時間工作者占該國全體就業者比率為各國之首，主因為1980年代荷蘭面臨石油危機所導致高失業率及經濟衰退，促使工會、雇主代表及政府三方共同協商，試圖以薪資凍結搭配工時縮減策略，企圖達到提高就業的目的，但在雇主追求利潤優先之考量下，為降低僱用勞工之成本，工時縮減策略反而造成部分時間工作型態之盛行，且婦女在部分時間工作中獲得兼顧家庭與工作的滿足，免於久離職場之生疏感及工作技能之消退³，均促使荷蘭女性部分時間就業者占總就業者之比率，接近6成。

3 資料來源：陳湘芬，〈荷蘭如何運用彈性化勞動政策提升國家競爭力〉，《97年度公務人員出國專題研究》。

圖 1 98 年主要國家部分時間就業者占總就業者之比率



資料來源：同表 7。

三、我國部分時間工作者每單位工時薪資占全日時間工作者之比率較各國高

99 年我國部分時間受僱就業者平均週工時為全日時間工作者之 47.2%，高於新加坡之 43.9%、德國 43.5%（98 年）、加拿大 43.3%、英國 42.0%，但低於韓國之 65.6%、法國 56.2%（98 年）、日本 50.6%、荷蘭 48.0%（98 年）（詳表 10）。

99 年我國部分時間受僱就業者每月主要工作收入為全日時間工作者之 39.3%，高於德國 37.0%（98 年）、荷蘭 35.6%（98 年）、加拿大 29.9%、日本 28.0%、新加坡 22.1%，但低於英國之 63.5%、韓國 62.8%、美國 53.8%（98 年）、法國 48.7%（97 年）（詳表 11）。

部分時間工作者因受工時影響所以薪資較低，若扣除工時因素，則 99 年我國部分時間工作者平均每一單位工時之薪資占全日時間工作者之比率為 83.3%，較加拿大 69.1%、英國 63.5%、韓國 62.8%、日本 55.3%、美國 53.8%（98 年）及新加坡 50.3% 均為高（詳表 12）。



表 10 部分時間工作者平均工時占全日時間工作者之比率

單位：%

年別	中華民國	新加坡	韓國	日本	加拿大	法國	德國	英國	荷蘭
計算資料之統計單位	週	週	月	月	週	週	週	週	週
94 年	-	-	-	52.1	43.3	56.8	41.9	42.2	46.7
95 年	-	-	66.0	50.6	43.7	56.6	42.8	42.0	46.9
96 年	-	-	67.4	51.2	43.4	57.1	42.9	41.8	47.2
97 年	48.1	40.0	65.9	49.7	43.3	57.1	42.9	42.0	47.8
98 年	46.2	44.1	65.8	49.3	43.5	56.2	43.5	42.0	48.0
99 年	47.2	43.9	65.6	50.6	43.3	-	-	42.0	-

資料來源：詳各國官方網站。

說明：部分時間工作者平均工時占全日時間工作者之比率 = 部分時間工作者平均工時 ÷ 全日時間工作者平均工時。

表 11 部分時間工作者平均薪資占全日時間工作者之比率

單位：%

年別	中華民國	新加坡	韓國	日本	美國	加拿大	法國	德國	英國	荷蘭
計算資料之統計單位	月 (新台幣)	月 (新加坡幣)	小時 (韓圓)	月 (日圓)	小時 (美元)	週 (加幣)	年 (歐元)	年 (歐元)	小時 (英鎊)	年 (歐元)
94 年	-	-	-	27.5	-	29.6	-	-	62.4	-
95 年	-	-	60.7	26.8	-	29.8	-	35.7	62.9	-
96 年	-	-	60.7	27.7	53.8	29.4	-	35.5	63.3	-
97 年	41.4	20.2	59.6	27.0	53.7	29.4	48.7	35.5	62.6	35.6
98 年	37.2	22.2	60.6	27.3	53.8	30.1	-	37.0	63.1	35.6
99 年	39.3	22.1	62.8	28.0	-	29.9	-	-	63.5	-

資料來源：詳各國官方網站。

說明：部分時間工作者平均薪資占全日時間工作者之比率 = 部分時間工作者平均薪資 ÷ 全日時間工作者平均薪資。

表 12 部分時間工作者平均每一單位工時之薪資占全日時間工作者之比率

單位：%

年別	中華民國	新加坡	韓國	日本	美國	加拿大	英國
94 年	-	-	-	52.8	-	68.4	62.4
95 年	-	-	60.7	53.0	-	68.2	62.9
96 年	-	-	60.7	54.1	53.8	67.7	63.3
97 年	86.1	50.5	59.6	54.3	53.7	67.9	62.6
98 年	80.5	50.3	60.6	55.4	53.8	69.2	63.1
99 年	83.3	50.3	62.8	55.3	-	69.1	63.5

資料來源：同表 10、表 11。

說明：韓國、美國、英國——部分時間工作者平均每一單位工時之薪資占全日時間工作者之比率 = 每小時部分時間工作者平均薪資占全日時間工作者之比率。

法國、德國、荷蘭——因工時和薪資之資料來源不同，故不予同時比較。

其餘各國——部分時間工作者平均每一單位工時之薪資占全日時間工作者之比率 = 部分時間工作者平均薪資占全日時間工作者之比率 ÷ 部分時間工作者平均工時占全日時間工作者之比率。

我國非典型工作者人數逐年增加，但其占我國全體就業者之比率仍遠低於亞洲及歐洲各國，且從事非典型工作者多為女性、青少年，非典型工作除了提供女性再進入職場或兼顧家庭照顧責任之工作機會，也是青少年汲取工作經驗之管道。在勞動條件方面，國內部分時間工作者每一單位工時之薪資占全日時間工作者之比率較新加坡、韓國及日本高，且近7成5非典型就業者目前沒有轉業或增加工作的打算，部分也顯示出非典型就業者的薪資和工作內容、環境尚符合就業者目前所需。為讓非典型就業者的勞動條件與全職勞工相差不遠，未來政府仍持續加強建立起適合非典型工作者之相關法律措施，來提升其薪資條件、工作環境及社會福利等。☺