

# 國際勞工組織因應新冠肺炎疫情對勞動市場衝擊建議之研究

中央研究院歐美研究所兼任研究員  
國立臺灣大學社會科學院歐盟中心兼任教授  
財團法人中華勞資關係研究所所長

焦興鎧



## 壹、序言

鑑於新冠肺炎疫情對全球、區域及個別國家之勞動市場與勞工權益，均造成極為負面而深遠之影響，國際勞工組織(International Labor Organization: ILO)乃自今(2020)年3月起，連續出版三版相關之檢視報告(monitor)，詳細分析此一疫災之嚴重情形，以及各國陸續採取各類隔離封鎖(lockdowns)措施對事業單位與勞工—尤其是弱勢之勞動族群所造成之衝擊，並設法提出各類兼顧勞資雙方權益之政策回應，堪稱是目前各國國際組織中著力最深者，而且它也

與世界銀行(Work Bank: WB)共同合作，出版一份相關之隨時更新報告，探討各會員國所提出之因應對策。事實上，截至本文初稿即將完成之時，它的第四版檢視報告又甫在5月27日剛剛出爐。雖然我國因中國大陸之壓力，迄今仍被排除在該組織之外，但勞動部如能從它的這些檢視報告中所提出之各項因應對策，找出可供我國援引參考之處，不但有利於解決本土在此一疫情下所面臨之困境，而且也可適時向國際展示臺灣確能有效因應，就如同公衛及醫療體系在防疫

方面所作之努力一樣，有令人刮目相看之優異表現。

## 貳、新冠肺炎疫情對全球勞動市場造成之衝擊

根據世界衛生組織 (World Health Organization: WHO)，以及我國中央流行疫情指揮中心與勞動部之最新資料顯示，截至今年 5 月 24 日 (星期日) 止，目前全球共有 5,335,868 確診之案例，而共有 341,549 人不幸喪生，其中以美國之疫情最為嚴重，死亡人數高達 96,046 人，至於歐洲地區在義大利、西班牙及法國境內之死亡人數，則各介於 28,000 人至 23,000 人之間，而在中東地區上探 13,300 人，亞洲及拉丁美洲分別為 13,734 及 30,599 人，至於最讓人憂心之非洲地區，則約有 3,250 人病故，堪稱是全面性受災。此一嚴重疫情除造成世界各國醫療體系難以因應之困境外，更重要的是它對全球勞動市場及勞動者所造成之巨大衝擊。以目前疫情最為嚴重之美國為例，截至 5 月下旬為止，共造成 4,000 萬位勞工申請失業救濟，已占總勞動人口 25% 以上，早超過 2008 年金融危機時所引發經濟大衰退 (Great Recession) 之數據，更幾與 1929 年經濟大蕭條 (Great Depression) 時之情形相當，對該國整體政治、經濟與社會所造成之負面影響，實是無法加以估算。至於在我國之情形，雖然疫情尚在可以控制之階段，目前僅有 441 人確診，而因此亡故者僅有 7 人，但對整體勞動市場及勞動者權益所產生之衝擊，仍是值得密切加以正視。根據行政

院主計總處及勞動部所公布之就業現況可以看出，目前整體失業率已漸攀升至 4.03%，總失業人口為 481,000 人，已較去年略升 0.04%，至於因此初次領取失業補助者則高達 9,000 人，而被迫無薪休假之人數，也有 21,067 人之多，針對如此嚴重險峻之就業情況，勞動部既身為全國勞動者之最重要支柱，究應如何有效加以因應，對國際勞工組織所提出之相關政策回應建議，即有深入加以探究之必要。

## 參、國際勞工組織第一版檢視報告之說明

根據它在今年 3 月 18 日所出版之第一版檢視報告，其內容共有五個部分，第一部分簡要說明目前疫情之嚴重情形，並指點出勞動市場在此一特殊情況中所扮演之重要角色，其中關於疫情數據之說明，顯然已趕不上最新之發展，但仍指出全球總人口共有 40% ~70% 可能會被感染，確頗令人擔憂。它的第二部分則分別透過三個層面，來解析此一疫情對全球及各國勞動市場所造成之衝擊，是整個報告中相當重要之部分，首先，它以全世界之視角，估算疫情對全球失業及未充分就業所產生之負面影響，包括：失業率及未充分就業率之明顯提升，以及各種對經濟活動管制措施 (包括人員移動之限制) 對製造業及服務業之影響等。其次，此一部份也進一步分析疫情對勞動收入與工作貧窮 (working poverty) 所造成之牽連，包括：居家隔離與經濟活動減少等、對勞動提供之緊縮作用，以及對接近或貧窮線下勞動者之

嚴重衝擊等。最後，它則指出此一疫情對某些特殊族群所產生不成比例之傷害，包括：年長及原有慢性疾病者、年輕人、婦女、非典型僱用者及外籍勞工等。

此一報告第三部分則是提出各項主要之政策回應，藉以降低或減輕新冠肺炎疫情，對全球及各國勞動市場所造成之負面衝擊，堪稱是整個檢視報告之最重要部分。首先，它特別指陳出採納這些政策回應之三個重要基石，主要是它歷年所通過之相關國際勞動基準 (international labor standards)，而這些政策回應聚焦在兩個立即需要達成之目標：健康保護措施及對需求面與供給面之經濟支持，主動採取大規模及整體之措施，俾便產生強而有力且持續性影響之措施；以及在信任及對話之基礎上有效推行這些政策措施。接著它希望在前述之政策架構下，建構相關因應措施，即：保障勞工在職場之安全，包括：強化職業安全衛生措施、採納新的工作安排 (例如電傳工作)、降低歧視與排除、提供醫療管道給所有勞動者，以及擴大有薪休假制度等。然後它建議各國政策採納激勵經濟發展之措施，以便擴大對勞動供給面之需求，包括：推動積極之財政政策、採納有效之金融政策，以及對衛生部門及其他特別受到衝擊產業 (包括中小企業與自僱行業等) 之紓困措施等。最後則是各種對就業與收入之協助方案，包括：對所有人提供社會保障、採取各種保留就業 (employment retention) 之作為，包括：短期工作、有薪休假及其他補貼措施等。

至於本報告之第四部分，則是檢視某些國家目前為因應此一疫情所採取之各種具體作為，它特別針對前述三項具體因應政策，分別敘述各會員國在保障勞工在職場上之安全、激勵經濟發展與擴大勞動需求，以及支持就業與收入措施等方面之努力情形。由於所提及之措施及會員國數量甚為龐雜，本文在此並無法在此一一縷述，但其中對我國近鄰或發展情況接近之國家，諸如：日本、新加坡、南韓、中國大陸、菲律賓及香港等所採取之相關作為，都有簡略之說明，將在本文後揭第柒綜合評析部分略加援引，茲不贅述。至於此一報告第五部分則臚列兩個附錄，一是有關它對此一疫情對工作領域所產生之負面影響所做之估算，而認為如果情況低度嚴重的話，全球國民生產總額 (GDP) 可能會降低 2%，而因此失業者可能會達到 5,300,000 人，不確定之數目則是 3,500,000 人至 7,000,000 人；情況中度嚴重的數據是 GDP 降至 4%，失業者則是 13,000,000 人，不確定數為 7,700,000 年至 18,300,000 人；情況高度嚴重的數據則分別是負 8%，24,700,000 人失業及 13,000,000 人至 36,000,000 人不確定。事實上，在一個多月後，此一估算顯然已不足以反映疫情所帶來之重大影響。另一個附錄則是過去所發生相關事件，諸如禽流感、SARS、MRES、Ebola 病毒等瘟疫所造成影響時得到之經驗，共分成八個層面來加以分析，堪稱都具有相當之「鑑往知今」之參考價值。

## 肆、國際勞工組織第二版檢視報告之說明

在前述第一版檢視報告出版後不到一個月，國際勞工組織又在 5 月 7 日提出第二版檢視報告，而由此一報告中可以看出，新冠肺炎疫情在短短不到三個星期期間，不但確診病患之數量已達超過六倍以上，更可怕的是死亡人數也高達五倍之多，而各政府所採取之全面或部分隔離措施，已影響到近 27 億勞動者，幾占全球所有勞動力 81% 以上，足見前述第一份報告先前所做之估算，已經完全無法反映此一疫情對全球勞動市場及所有勞動者所產生之嚴重衝擊，而它在當中所提到之政策因應，似乎也面臨難以奏效之窘境。從而，此一新的檢視報告究竟透露什麼新的訊息？而且所提出新的政策因應究竟是否可行？即值得進一步加以剖析。

一般而言此一檢視報告之內容，亦共可分為五大部分來說明，首先它明確指出此一情勢更為險峻之危機，對工作領域帶來極其嚴重之效果，而直接或間接影響全球近 33 億勞動者之生計。然而，由於涉及太多之不確定因素，因此，它也承認在所做關於全球、區域及各個產業各種負面衝擊之程度，僅是根據現有之資訊所做之目前估算而已。其次在第二部分，它認為這次危機是第二次世界大戰以來最嚴重者，而造成之就業損失，如果以全球之工時來做計算標準，根據它所採用之新的模式，共會減少 6.7%，如果以每週 48 小時工時來計算，等於是 1 億 9 千 5 百萬全時工作者之工作，而如果以每週 40

小時來，則等於 2 億 3 千萬全時工作者之工作，而如果以區域來說，則亞太地區以製造業為主且出口導向所受影響更是嚴重。

再者它的第三部分，也是此一第二版檢視報告之最重要部分，特別指陳出除失業問題外，更令人憂心的是某些特別之產業，諸如娛樂休閒業、交通運輸業、旅館與餐飲業、商業、製造業及零售業等，都會遭到中等到嚴重程度之打擊，其中尤以近 20 億在非正式經濟體系下工作之非典型僱用勞工，在缺乏社會保障之情形下，更讓現存之不平等現象益為彰顯，遑論那些外籍勞工，以及因天災、戰亂而流離失所之難民。又者，此一報告在第四部分還對前述第一版檢視報告之政策回應部分，另外增列四個新的項目，即：對最遭受負面影響之產業與勞動人口，尤其是那些在非正式經濟體系下之勞動者給予最直接之支援；在對非正式經濟體系下勞動者伸出援手之時，也要避免正式經濟體系下之勞動者，因疫情而淪為非典型僱用勞工；應善用公共資源（不論是財政或非財政性質者），俾讓事業單位留用及 / 或創造更多工作機會；以及各國應持續採取直接貨幣激勵措施，俾便讓事業單位及個人都得以渡過此一危機。最後，此一新的報告還臚列三個技術性附錄 (technical annexes)，分別對全球封鎖所產生之影響、本報告對工作時間損失之預估所採取之計算方式，以及對各產業所造成衝擊之評量等，由於它們均涉及頗為深奧之專業（尤其是附錄 2）及本文篇幅所限，故在此不再作較深入之說明。

## 伍、國際勞工組織第三版檢視報告之說明

事實上，此一在 4 月 29 日所公布之第三版檢視報告，它的內容呈現方式，與前述兩版報告大體相似，但因各國已開始推動各類寬嚴不一之封鎖措施，從而此一報告首先報導受到這些關閉措施影響之全球勞動者，已由兩個星期前之 81%，逐步降低至 68%，主要是拜中國大陸逐步解禁之賜，但它仍警告在其他地區形勢是更形惡化。至於在工時之損失方面，根據它所設計之所謂「現在預測模式」(now casting model) 估算，全球在第一季約減少 4.5%，也就等於整整損失 1 億 3 千萬個全時工作(以每週工作 48 小時計算)。較令人憂心的是，在下一季可能會減少到 10.5%，而等於約損失 3 億 5 百萬個全時工作，如果與疫情前一季相比較的話。其次，此一報告也指出事業單位與自僱勞工在疫情中所面臨之困境，總共仍有 4 億 3 千 6 百萬個單位會受到嚴重之波及，其中一半以上是在批發與零售業，而尤以自僱勞工居多，因為他(她)們在全球之零售業中占去 70% 之多，而在接待與食品服務業也占去接近 60%，堪稱是此波疫情之最大受災部門。



在此值得注意者是，此一報告特別強調此一疫情——尤其是後續之封鎖措施，對非正式經濟部門所造成之負面影響，是此次報告所要強調之重點，它指出根據前述第二版次報告之數據顯示，目前全球共有近 20 億人是在非正式經濟體系下從事工作，由於他(她)們無法得到社會保障制度之保護，因此不能獲致足夠之醫療照顧，而在生病或封鎖措施之影響下，就根本無法有任何替代性收入之可能，至於留在家中之禁令，等於剝奪其工作機會，而連基本溫飽都成問題。根據該組織之估算，截至今年 4 月 22 日止，共有 11 億之非正式經濟勞工，是受到全面封鎖禁令之影響，而另有 3 億 4 百萬人會面臨部分封鎖之情形，其中尤以女性受僱者最容易受到波及，因為她們在這類最高度危險之部門中，往往是所占比例最高者。至於全球在非正式經濟體系下工作之勞動者所蒙受之收入損失，根據該組織之估算在疫情發生之第一個月，即高達 60% 以上，影響所及更進一步造成收入不平等現象，而讓「貧者益貧」之現象更難以解決。在此一報告中，國際勞工組織也遵循它在前兩版報告之先例，提出同時保障勞資雙方權益及增進就業機會之政策回應，而仍是以前述之四個支柱做為這些政策之重要架構，其中在刺激經濟與就業、支持企業、職業及收入、在工作場所保護勞工，以及依賴社會對話來尋求解決之道等，都與前述兩版報告幾乎雷同，並沒有進一步說明之必要。最後，此一報告也循例列出一個附錄，特別呈現 5 個有關封鎖就業、非正式經濟工作者及性別差距所產生影響之圖

表，以及兩個技術性附錄，其中以甚多篇幅說明前述所提及之「現在預測模式」，以及據此所做出之全球性與區域性之工時損失情形，雖專業性甚高但頗具參考價值。

## 陸、國際勞工組織第四版檢視報告之說明

事實上，此一最新版本之檢視報告，雖反映出新冠肺炎疫情之負面影響已有逐漸趨緩之勢，但仍可看出各國政府所採取之封鎖隔離措施，確仍會對勞資雙方產生不利之影響。迄至5月20日止，共有20%之國家採取強制性之隔離措施，除所謂「必要」(essential)勞動者外，一律關閉所有工作場所，其他另有69%之國家是採取選擇性之隔離措施，而還有5%是採建議性之作法，從而，全球總共有94%之勞動者之就業仍然受到影響，雖然各國解封之舉從5月上旬即已開始啟動。至於因此而減少之工時，根據該組織之估算，在今年第一季減少10.7%，等於約3億5百萬之全時工作(以每週48小時計算)。

一般而言，本報告與前述三個版本報告在內容上相比，一共有兩個特別值得注意者，一是它以相當之篇幅，說明對冠狀病毒之感染加以檢測與追蹤(testing and tracing: T&T)之相關作為，對勞動市場所能帶來之各種效益。它特別認同世界衛生組織之建議，認為這些努力將有效降低病毒對勞動市場所帶來之負面衝擊，而能減少工時損失高達50%以上。它特別以韓國為例，由於它能

夠採取最周密之檢驗與追蹤措施，因此居家隔離與封鎖措施之可能性、期間及嚴厲程度即告同時降低，而讓因應作為所產生之經濟影響即隨之減輕。同時，這種預防措施也能提升公共信心，而助於經濟活動更為活絡，讓消費與生產活動得以強化。此外，檢測與追蹤亦會讓事業單位變得更為有效率與安全，進而讓事業單位之運作更為順暢。然而，即使檢視與追蹤能帶來如此重大之效益，國際勞工組織在此一報告中也提及控制此類作為費用，以及保障受測員工個人資訊隱私權之重要性，而為讓此類作為能更順利進行，本報告在附錄2中還以相當篇幅來進一步加以說明。

另一則是此一報告還特別提及，新冠肺炎疫情對15歲至24歲年青人所造成之嚴重影響，而認為如果不及時採取相關之具體作為，則會形成一種所謂「封鎖世代」(lockdown generation)之危機，讓世代不平等之情形更形惡化。根據它在此一報告中以長達6頁之篇幅加以分析，認為年輕世代早在此一疫情危機發生前，即已面臨高失業率、從事非典型工作、低薪及必須跨國移動之困境，而在疫情猖獗期間，更不成比例在高風險之產業部門工作，因此在接受教育、職業訓練及學習與工作相關技能上受到相當之阻礙，同時也更容易受到失業率遽升之負面影響，堪稱也是這波疫情之「重災戶」之一，尤其是那些在非正式經濟體系下工作之年輕勞工。事實上，根據此一報告所提出之統計附錄，不論是以全球、區域或業別來加

以觀察，年輕世代受到此一疫情之衝擊確屬嚴重。

### 柒、國際勞工組織與世界銀行合作出版社會保障及就業回應隨時更新報告之說明

在4月3日國際勞工組織又與世界銀行合作，發布兩者共同出版之《對新冠肺炎疫情社會保障及就業回應——各國相關措施之即時評論》(第三版)。這是一隨時更新之報告(living paper)，主要探討106個主要國家針對此一疫情所提供之各類社會保障措施，包括：社會保險、社會救助及供給面之勞動市場政策等，很難得的是，也將臺灣之相關回應措施列入，即使我國並非聯合國之會員國，在國際勞工組織與世界衛生組織都極端排我之情形下，堪稱實是難能可貴，但也可看出世界銀行在重量級會員國及金主美國之影響下，對我國一向是採取非常支持之立場。然而，很可惜的是對我國之報導內容極為簡略，僅列有發放實物性食物使用券(in-kind food / vouchers)之社會救助方案而已，至於社會保險及勞動市場之相關作為則均付之闕如，亟有待政府相關單位(應是行政院國家發展委員會)適時加以補充，藉以爭取這方面在國際上之能見度，因與情況相同之鄰國南韓(兩頁)與新加坡(一頁)之報導相比，整個內容實是相形見绌。

因此一報告多達87頁，共對106個國家以表格之方式加以臚列呈現，限於本文之篇幅，根本無法一一加以縷述，但根據此一期

間之重要發現(key findings)，則仍有以下數點值得進一步加以說明：首先，在社會救助之措施方面，它指出現金轉移方案(cash transfer programs)，仍是各國政府最常使用之方式，這種給付(包括附條件與不附條件者)，共占去所有相關之社會保障計畫35.6%，而更占所有相關之社會救濟計畫61.8%，堪稱是一種主流之措施，我國目前對此一議題仍在爭執不休，國外經驗在此一方面似可提供參考。此外，此一報告也列出十大採取社會救助方式來回應此一疫情之國家，其中在亞洲共有印度、馬來西亞、菲律賓、韓國及泰國等國。

其次，在社會保險方案方面，該報告指出目前各國使用最多者是有薪之病假給付(32%)，其次是失業保險給付(26%)，至於對社會安全計畫保費之減免或補助，則位居第三，而其他有關退休金與健康醫療保險之支持等，所占全部計畫之比例並不高。最後，是有關對勞動市場之干預措施，此一報告並未將需求面加以列入，而特別指出在這類計畫中最常見之方式，是對正式或非正式經濟體系下勞動者之薪資補貼(wage subsidy)，約占整體計畫六成(59%)，再者則是各類訓練計畫之提供(18%)及勞動管制之調整(18%)等，至於縮短工時之補貼，則僅有5%而已。在此要加以說明者是，此一報告每週都會更新，與上週第二版相較，隨著疫情嚴重性日益增加，除報導之國家已增加26%(106 vs. 84)外，各類相關計畫之數量，也由283個增加至418個，而且地區及國家

之變化也很快速，為深入瞭解其他各國之相關經驗，尤其與我國情況相類似者，此一報告值得不斷追蹤與更新。

### 捌、我國所應採取之具體作為

一般而言，與其他受到新冠肺炎疫情襲擊之國家相較，我國因醫療體系健全及政府防疫措施得當而受災不算嚴重，至於在經濟發展上，也由於並未採取較嚴格限制之封鎖措施，因此，除某些特定之行業，諸如旅遊、餐飲、交通運輸等人際服務業受創甚深外，對其他產業部門就業情況之負面影響，一般要比其他國家似乎來得不算太嚴重，但鑑於此次疫情是全球性質，而我國身為地球村之一份子，且產業結構係以中小企業為主，並屬以出口為導向之經濟體系，難免仍會受到一定程度之影響。惟以目前政府所採取之各種防災紓困方案來看，就對勞工就業權利之保護而言，應與國際勞工組織在前述這些報告中所提及以社會保險、社會救助及對勞動市場採取供給面干預等因應政策大致相符，並無太多可議之處。然而，為讓我國勞動市場更能肆應這種不可預期之變局，以及更能保障勞動者渡過這類難以承受之危機，設法根據國際勞工組織在上述四個相關報告及摘要，以及它與世界銀行合作所提出之相關報告中所提及政策回應中之四大支柱，以短、中、長三個階段為期，提出我國所應採取之具體作為。

首先，在短期階段，由各國在新冠肺炎疫情期間所採取之相關因應措施來看，較重視

社會福利理念與實施之國家，通常都要較信奉市場經濟之國家更能因應這類危機，此由德國與美國（與英國）相比即可看出。我國近年來雖仍以發展經濟為主軸，但在從事建構全國健保及國民年金這類與社會安全相關之努力上，卻也一直並未偏廢，雖然難免在實施時遭遇困難，但在此次疫情肆虐時，即可發現這些制度之可貴。目前較為欠缺者是，對社會安全網無法照拂之低層族群無法提供較為周全之保護。從而，政府應與非政府組織密切合作，以社會救助制度為基礎，透過職業訓練與就業服務等較積極之勞動市場政策，採用所謂「工作福利」(work-fare)之手段，讓這些特殊群體成員得以獲得一技之長，而不致於淪為這類災變之最主要受害者。

其次，在中期階段，從這次疫情中可以發現，在非正式經濟體系下從事勞動者，諸如零工經濟勞工或其他非典型僱用工作者，他（她）們一方面因缺少正式之僱用關係而取得社會保障，致在疫情延燒時處於非常不利之地位，但另一方面卻也因為彈性化之工作形態，而能以自營工作者身分取得工作機會。從而，應如何透過前述積極勞動市場政策之運作，讓這些勞動者得以順利成為全職之正式員工，或避免他（她）們因為社會重大變故而淪為非典型僱用勞動者，即是政府所應努力者，尤其這類工作所存在之疏離感。至於在各國疫情期間所存在對弱勢族群勞工，諸如身心障礙者及外籍勞工之歧視現象，則更是應及早匡正者。

最後，在國際勞工組織所提出之因應對策中，特別提及應透過勞、資、政三方社會對話 (social dialogue) 機制，來尋求解決之道，而且還說明它過去近百年來所建構之國際勞動基準，是在這種特殊時期保護勞工基本人權及一般福祉之良方。事實上，我國在面對這次新冠肺炎疫情時所要處理的勞動議題，正好都顯示聯合國在中國壓力下拒絕我國有意義參與國際事務之不公不義，我國公衛醫療體系在這次疫情中有如此優異之表現，而且還有餘力協助其他國家共同努力，但卻被排除在世界衛生組織之外，而不能做更有實質意義之貢獻；而我國近年來在改革勞動法制之各項努力，也已成爲開發中國家邁進已開發國家過程中，在保障勞工基本人權及一般福祉這方面之楷模，但卻也無緣參與國際勞工組織之各項活動。相信經過此次疫情後，將更會讓世界各國理解排斥我國參與這兩類國際事務，係聯合國所有會員國之損失。因此，吾等實更應埋頭努力，藉由此新冠肺炎疫情對全世界勞動市場及勞動者生計造成嚴重衝擊之際，努力扮演好「自助助人」之角色，或許能爭取到參與國際社會活動更有利之契機，這也是我國政府所應長期努力之目標。

## 玖、結語

國際勞工組織基於保障全球勞動者之立場，在新冠肺炎疫情一發不可收拾後，立即發揮三方機制 (tripartism) 之機能，先後提出多項相關報告及摘要，對各會員國提出可行之因應政策，雖然大部分之提議都屬「老

生常談」，並沒有太多之新的創意，而且對絕大多數之第三世界會員國而言，甚至難以付諸實施，但對並非會員國之臺灣而言，卻是一個盤點各國經驗之良機，而且它的許多建言還有「暮鼓晨鐘」之效。我國在歷經這次疫情洗禮後，可以看出過去多年來在醫療及公衛體系方面之努力，已逐漸成爲一個發展成熟的國家，而今後如能利用這次疫情所帶來之契機，對我國勞工問題能藉由對其他國家經驗 (不論是好是壞) 之盤點，來做更進一步之改革，而順勢也能成爲這方面之典範，一則得以彰顯排除我國參與國際事務之不合理性，另一則也讓我國勞動者之權利得以進一步提升，能讓國際勞工組織自去年邁進百年之際，得以親自目睹一個曾被除籍之會員國，在歷經近半個世紀之忍辱負重後，能在這方面也扮演「模範生」之角色，實在是一兼得數利之舉。

---

### 參考資料

1. International Labour Organization. ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Impact and Policy Responses. Geneva: ILO, 2020.
  2. \_\_\_\_\_. ILO Monitor 2nd edition: COVID and the World of Work: Updated Estimates and Analysis. Geneva: ILO, 2020.
  3. \_\_\_\_\_. ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Third edition: Updated: Estimates and Analysis. Geneva: ILO, 2020.
  4. \_\_\_\_\_. ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Forth edition: Updated: Estimates and Analysis. Geneva: ILO, 2020.
  5. World Bank and International Labor Organization. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Washington, D.C.: The World Bank, 2020.
-

# 新冠肺炎疫情影響下各國協助勞工相關措施：以奧國、德國與新加坡為例

開南大學法律學系助理教授 黃鼎佑



## 壹、前言

自 2019 年 12 月起，中國湖北武漢地區首次傳來不明原因之肺炎案例，之後疫情爆發蔓延各國，迄今餘波盪漾無人敢預測何時方得海闊天清。有鑑於此，我國也很快的將此所謂「嚴重特殊傳染性肺炎」列為第 5 類法定傳染病。<sup>1</sup> 截至今 (2020) 年 5 月 25 日為止的統計資料顯示，全球已經累計高達 5,364,649 確診案例，其中 34 萬例死亡，全

球病例分布於 187 國 / 地區，其中病例數以美國 1,650,149 例、俄羅斯 344,481 例等為最多，幾乎沒有任何國家可以置身事外。

由於本次新冠肺炎疫情對於經濟發展與勞動市場的影響不只範圍大，時間也特別長，迄今發展更是十分多變而且難以掌握，國際勞工組織在短短的數月之間就不斷更新其評

1. <https://www.cdc.gov.tw/Disease/SubIndex/N6XvFa1YP9CXydB0kNSA9A>

估，已經發布第四次的監督報告<sup>2</sup>，針對全球勞動環境提出幾項相當沉重的警告：首先，估計全球已經有超過九成的勞工受到政府強制性或是建議性的封城令（停工令）之影響<sup>3</sup>，而且因為受到封城、停工等的影響，全球因此減少的總工時經換算幾乎等同於三億個全職性工作<sup>4</sup>。其次在經濟層面，有些特別的產業，其因為受到疫情的衝擊特別嚴重而成為重災戶，例如住宿、餐飲、零售業、房地產企業管理與行政活動等，其總數已高達五成四左右的勞動力總數<sup>5</sup>。面對此一嚴峻考驗，各國皆推出各項應對政策，限於篇幅，本文僅能針對奧國、德國與新加坡簡單介紹其目前為止比較重要的一些紓困措施。

## 貳、奧國因應疫情各項措施

### 一、政府部門

#### (一) 成立所謂「紓困特別基金」<sup>6</sup>(Härtefallfonds, HFF)

基金規模約十億歐元，由聯邦政府委託奧地利商會 (Austrian Chamber of Commerce, WKO) 代為管理，特別針對受本次疫情影響特別嚴重之對象例如一人公司、微型公司 (聘僱全職工少於十人者)、藝術工作者、新聞記者、心理諮商師、資訊專家、私人家教以

及獨立承包商等提供現金發放協助。現金補助分成兩個階段，三月份先發「緊急救助金」(Soforthilfe)，金額高低視申請人之收入高低發給單筆 500 至 1,000 歐元不等。四月份之後則調整擴大為發給每月 2,000 歐元，期限目前最長為 3 個月。

#### (二) 放寬「育兒津貼」(Kinderbetreuungsgeld) 給付條件

奧國原本依法規定在幼兒 5 歲前，應先經過體檢並在兒童健康手冊 (Mutter-Kind-Pass) 上登錄後方得領取該項津貼，但受到隔離措施等之影響，若是在醫院體檢有執行上的困難時，得暫時免去此項要求。<sup>7</sup>



2. 第一版報告為 3 月 8 日，第二版報告為 4 月 7 日，第三版報告為 4 月 29 日以及第四版於 5 月 27 日發表。

3. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 4th edition, 29.4.2020. P.1.

4. 以每週共計 48 個小時為準計算。

5. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 3rd edition, 29.4.2020. P.5.

6. Deloitte, Global COVID-19 Government Response: Daily Summary of government response globally, 4.2020. P. 7-8.

7. Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, COVID-19: Auswirkungen auf Familien, 3. 2020.P.5.

8. AVRAG § 18b 參照。

9. U. Gentilini, M. Almenfi and P. Dale, Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures, 5. 2020. P.47.

### (三) 有薪照顧假之請求權<sup>8</sup>

勞工凡育有一名以上年齡在 14 歲以下之幼兒或身心障礙者，因受疫情之影響其原有之照顧機構或人力無法持續時，且該勞工非該事業單位之必要性人力時，得享有期間最長為 3 週的全薪「特別照顧假」(Sonderbetreuungszeit)。雇主並得以在事後 6 週內向政府請求工資額度三分之一的補償。<sup>9</sup>

### (四) 放寬「失業給付」(Arbeitslosengeld)

#### 請領條件

因受到疫情之影響，原本請領失業給付之條件一包括申請者應定期至就業服務中心參加諮詢，此項要件得暫時免除。

### (五) 發給所謂短工津貼 (Kurzarbeitsbeihilfe)

#### 工資補償

依照奧國就業服務法(Arbeitsmarktservicegesetz, AMSG) 規定，在滿足以下幾種情形時，勞工得請領所謂短工津貼：a. 在面對非季節性等原因的短期性經濟困難時，事業單位已經窮盡所有的減班措施諸如禁止加班、鼓勵特休或實施工時帳戶等卻仍不足以度過難關時<sup>10</sup>；b. 及時向就業服務中心提出申請<sup>11</sup>；c. 須以團體協約方式針對各項細節一一加以律定，

特別在工作時間縮減部分應介於法定或是團體協約約定工時之 10% 和 90% 之間<sup>12</sup>。

工資補償之金額分成基本標準與所謂加權標準 (Kurzarbeitsbeihilfe mit Qualifizierung)，全額由政府負擔。以近期 WKO 與 ÖGB(奧地利工會聯合會) 之間所簽訂的團體協約為例<sup>13</sup>：

如申請前平均工資<sup>14</sup>淨額為 1,700 歐元以下之水準者，補助金額為 90%。

如申請前平均工資淨額為介於 1,700 與 2,685 歐元間之水準者，補助金額為 85%。

如申請前平均工資淨額為介於 2,685 與 3,570 歐元間之水準者，補助金額為 80%。

另外值得一提的是所謂因進修而加權計算之情形，若是在社會夥伴間所簽訂的團體協約之中，另外有明文約定法定或約定的工時有減少之情形，該減少的部分另作進修等之教育訓練用途時，原本的短工津貼金額可以再增加 15%。不過這增加的部分雇主必須自行負擔其四成，政府則負擔剩下的六成<sup>15</sup>。

10. AMSG § 37b I (1)。

11. 第一次申請應於六週前，之後延長申請需至少四週前。

12. 100% 零工時的部分只有在特別例外之情形才允許。(最後瀏覽時間：25.5.2020) <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/austria-working-time-flexibility>.

13. ETUC Briefing Note, COVID-19 Watch, 3. 2020. Country report Austria.

14. 申請短工津貼前三週(三個月前)為準。

15. AMS, Kurzarbeit : Beihilfe Bei Kurzarbeit und Kurzarbeit mit Qualifizierung, 2. 2020. P.10.

#### (六) 疫情相關假別及工資續付相關規定<sup>16</sup>

依法若是勞工於契約存續期間遇有重大性、個人無法迴避之原因，導致其短時間內無法履行勞務給付義務，且該事由之發生非勞工個人可以歸責時，雇主應繼續給付工資，不受無工作無報酬原則之拘束。前段所稱之事由自應包括勞工因受政府要求如居家檢疫等措施不得上班之情形。另因傳染病防治法等之規定，雇主得於解除隔離後六週內，得向各地方主管機關提出申請，請求返還這段期間所給付之工資以及其社會保險負擔部分之保費。

## 二、社會夥伴<sup>17</sup>

### (一) 代表年輕族群的奧國工會團體 (ÖGJ)

特別提醒政府，受到疫情之影響，原本青年失業 44,000 人恐怕會飆升至 80,000 人，因此青年族群即將面臨難就業卻高風險失業的困境。而面對九月的畢業季另一批建教合作約 7,500 人也要投入就業市場更是加重此一問題之嚴峻性。ÖGJ 因此提出所謂「新冠世代」(Generation Corona) 的問題，要求政府特別注意此一特殊的危機，應該要儘早因應。

### (二) 奧地利工會聯合會 (ÖGB) 發請名為「千元歐元救新冠」(Thousand Euro

Corona) 的請願活動，獲得近 13 萬人的聯署。鑑於在疫情期間許多人必須離家工作或是暴露在新冠肺炎傳染的威脅者，皆應該可以獲得聯邦政府額外之補助。

## 參、德國因應疫情各項措施

### 一、政府部門

#### (一) 及時救助 (Soforthilfe)<sup>18</sup>

德國聯邦政府提撥一筆高達 500 億歐元規模的所謂直接現金給付之立即紓困方案，對象為微型企業、自由業者以及自營工作者等。給付之金額為期共 3 個月，給付之金額高低則是視事業單位之規模大小，僱用 5 人以下者得請領最高 9,000 歐元，規模 10 人者則提高至 15,000 歐元。

#### (二) 提供「急難育兒津貼」(Notfall-KiZ) 給付<sup>19</sup>

有鑑於受新冠肺炎影響，許多家庭之收入趨於不穩定，於是自 4 月 1 日起，德國政府整合既有之救助資源，調整與簡化申請流程與要件後，推出所謂急難育兒津貼。由於急難育兒津貼請領條件不限於必須參加社會保險年資至少超過一年以上之對象，因此此一措施應該可以有效擴大受助者之範圍至不符合短工津貼以及失業救濟資格之勞工。

<sup>16</sup> Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, 奧地利有關新冠肺炎－答問集－勞動法領域。

<sup>17</sup> <https://www.ituc-csi.org/austria-short-updates-on-the-covid>.

<sup>18</sup> <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Priority-Issues/Corona/2020-03-25-combating-the-corona-virus.html>

<sup>19</sup> <https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/corona/notfall-kiz>

請領津貼資格須通過資產調查，資產額度高低之計算是以家戶為單位個別計算，參考的項目主要為平均收入、房租高低以及撫養子女年齡等。舉例而言，單親家庭撫養子女一名6歲以下者，房租含水電瓦斯等每月500歐元，平均工資淨值介於1,000至1,400歐元者，符合請領資格。又例如雙親家庭遇有3名子女，其分別為6、8以及10歲。房租約每月介於1,200歐元，收入為1,500至3,000歐元者，亦符合請領資格。

急難育兒津貼與之前的予而津貼相較，為了因應疫情，簡化了申請上的流程，一方面必要時可以不須再提供過去6個月的收入證明，而以最近一個月取代之。另一方面在財產證明部分，也降低至釋明亦可。符合請領資格者，每撫養一名子女<sup>20</sup>每月得請領185歐元<sup>21</sup>。

### (三) 疫情相關假別及工資續付相關規定<sup>22</sup>

1. 依據德國法令規定<sup>23</sup>，遇有普通傷病假之情形，勞工應儘速通知其雇主會缺勤以及可能的時間長短。若是請假的時間預計會超過3天以上或是應雇主之要求，勞工皆必須在銷假後出示醫生證明。但是在新冠疫情之情形下，可能有類似症狀等原因

但未確診，而雇主只是謹慎起見，即使沒有取得政府居家隔離的要求，也會要求勞工暫時停止進辦公室，此時即使欠缺診斷證明雇主自然仍應續付工資。另外，若是勞工後來真的因為確診就醫，雇主於前6週仍應給付全額工資，之後則轉成由健康保險基金支付七成薪。德國政府日前針對診斷證明的部分，考量到就醫可能的不便，透過「無工作能力認定指令」(Arbeitsunfähigkeits-Richtlinie)之授權<sup>24</sup>，雖無新冠重症病徵，但出現上呼吸道感染時，例外的醫師得用電話看診方式一次做出7天效力之證明，同理可再延長一次<sup>25</sup>。

2. 若是發生例如因置身國外而受到當地國家隔離之要求，或是因交通中斷等原因無法返國工作時，勞工得依照民法BGB第616條第一項之規定，準用暫時不能履行勞務之法理，於該期間由雇主繼續給付工資。
3. 依照德國「傳染病防治法」(Infektionsschutzgesetz, IFSG)之規定<sup>26</sup>，遇到以下三種情況時如配合政府隔離、下令禁止工作以及命令歇業等，得向政府請求這段期間不能工作之工資補償，額度為前6週100%，之後降為70%。
4. 為有效控制疫情，德國實施封城措施，影

20. 年齡在25歲以下，尚未有獨立謀生能力者為限。

21. <https://www.bmfsfj.de/kiz>

22. Dahl, Göpfert, Helm, Arbeitsrechtlicher Umgang mit Pandemic, 2020. P.91, 102-3.

23. EFZG § 3, 5 以及 SGB V § 47。

24. 此項緊急授權到2020年五月終止。

25. <https://www.g-ba.de/presse/pressemitteilungen/866/>

26. IFSG § 28,30,31,56.

響所及包括學校及托育機構，依法若是上述學校機構於非假期期間被迫關閉，導致勞工於照顧 11 歲以下之兒少或是身心障礙者有照顧之必要時，得向政府請求工資補償，額度為每月最高 2016 歐元，為期 6 個月。

#### (四) 短工津貼

1. 事業單位適用勞工人數之上下限規定。必須限於企業所僱用之勞工至少三分之一以上，承受至少 10% 以上的工資減少者，方有短工津貼之申請資格<sup>27</sup>，現修正為僅須符合 10% 工資損失之要件即可，同時對於短工之認定亦將派遣勞工

之部分納入，此外也放寬「工時帳戶」(Arbeitszeitkonten) 上有存額之勞工亦得請領短工津貼。<sup>28</sup>

2. 薪資補助程度。所謂「薪資補助程度」的兩項重要之內容分別為：補助勞工的薪資差額比例以及薪資補助時間之長短。依法視條件情況之不同補助比例落於 60 至 67% (育有子女者) 之間<sup>29</sup>。

#### (五) 立法讓勞工有「在家辦公權」(Recht auf Homeoffice)

根據一份近期的統計調查資料顯示，早在疫情全球性爆發，而且也對歐盟許多國家包括德國在內造成衝擊以前，德國其實已經有大約 5% 勞動人口採用「在家辦公」(Working from Home, WFH) 模式，比例些微略低於歐盟的平均值。<sup>30</sup>2020 年三月的最新資料則顯示，目前甚至有接近一半的受僱者則是全部或是部分時間在家辦公。<sup>31</sup>值得注意的發展在於，德國的勞動部長 Hubertus Heil 日前提出，即使未來疫情趨緩，聯邦政府有打算正式立法讓勞工得主張所謂「在家辦公權」的可能性。計畫的內容可能讓勞工可以完全轉成在家辦公方式，也可能是每週採兩天以上部分適用即可<sup>32</sup>。

相對於「電傳勞動」(Teleworking) 通常



27. SGB III § 96 I (4).

28. T.Schulten, T. Müller, Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise, WSI Policy Brief, 4.2020. P.6.

29. SGB III § 105.

30. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180620-1>.

31. <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Corona-Pandemie-Arbeit-im-Homeoffice-nimmt-deutlich-zu>.

32. <https://www.tagesschau.de/inland/corona-homeoffice-heil-101.html>.

其特徵在於勞工得以服勞務的地點除了固定的辦公室以外，可以含更多元化的地點。而類似的概念例如「遠距勞動」(remote working)、「通勤電傳」(telecommuting)以及「移動化工作」(mobile working)也只是在地點限制上有些微的差別，在此德國政府的在家辦公可視為是一家為基礎的電傳勞動之一種類型。<sup>33</sup>

## 二、社會夥伴

- (一) 自疫情在德國爆發以來，政府也積極透過各種紓困機制協助勞工，其中自然包括發給短工津貼(Kurzarbeitergeld)，而該津貼因設有60%，最高67%工資補償上限的限制，德國工會聯合會(Deutscher Gewerkschaftsbund)呼籲雇主應透過簽訂團體協約的方式提高其補償額度，甚至80到90%。<sup>34</sup>
- (二) 德國金屬工業工會(IG-Metall)特別於疫情期間，於北萊茵-威斯伐倫(Nordrhein-Westfalen)邦為金屬與電子產業簽訂了團體協約，為勞工爭取更多的紓困補助。主要的內容包括

加碼短工津貼至80%水準；提供勞工育有12歲以下子女者，因為有學校或是托兒所關閉之影響，8天的照顧假以及其他因緊急照顧子女之需要5天的有薪休假等。<sup>35</sup>

## 肆、新加坡因應疫情各項措施

- (一) 政府推出總值16億新幣所謂「關懷與援助方案」(Care and Support Package)，內容為所有年滿21歲公民將可依其納稅收入之高低，獲得100至300新幣不等之一次性現金補助，同時育有至少一名20歲以下新加坡籍子女之父母，可額外再獲得100新幣現金。<sup>36</sup>本方案之其他重點尚包括：
- (1) 一次性消費稅補助券即水電費抵減特別補助金(GST Voucher<sup>37</sup>—U-Save Special Payment)<sup>38</sup>，凡居住組屋<sup>39</sup>單位符合條件之家庭，可獲得比往常多1倍的水電費抵減。家庭成員5人或以上者，依所住房型甚至於可獲得比往常高2.5倍的水電費抵減，最高可達1,000新幣；(2) 延長雜費抵減(S&CC Rebates)。符合條件居住樓層單家庭

33. ILO, An employers' guide on working from home in response to the outbreak of COVID-19, 2020. P.5.

34. <https://www.dgb.de/themen/++co++27da3b1a-7038-11ea-85dd-52540088cada>.

35. <https://www.igmetall.de/tarif/tarifunden/metall-und-elektro/sicherheiten-fuer-beschaefigte-in-metall-elektroindustrie>

36. [https://www.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=872E51DB9B88306C&sms=53E09032BF601A56&s=AC7057BB8350BC69](https://www.gov.tw/News_Content.aspx?n=872E51DB9B88306C&sms=53E09032BF601A56&s=AC7057BB8350BC69)

37. <https://blog.seedly.sg/how-much-gst-vouchers/>

38. <https://www.gstvoucher.gov.sg/Documents/pdf/GST%20Voucher%20-%20U-Save.pdf>.

39. 新加坡政府組屋是公民最大的福利之一，政府組屋，英文簡稱HDB，是由政府建屋發展局負責建設，提供新加坡公民及永久居住權人的福利宅。

將獲得 1.5 個月<sup>40</sup> 至 3.5 個月<sup>41</sup> 不等之抵減<sup>42</sup>; (3) 年滿 50 歲或以上公民之「百盛卡」(PASSION CARD) 將獲 100 新幣加值，用於購買民生用品或參與民眾俱樂部活動等；(4) 民生必需品補助券 (Grocery Vouchers)，居住於小型 (一至二房) 政府組屋之單位者將於今、明兩年各獲得 100 新幣價值得於指定之超市消費用途之補助券；(5) 延續前一年度 (例行) 之「就業入息補助計畫」(Workfare Income Supplement, WIS)<sup>43</sup> 之現金補助部分發給，低薪勞工將在所謂「就業入息特別補助」(Workfare Special Payment, WSI) 計畫下再擴大兩成規模，獲得最少 100 新幣以上價值的現金補助；(6) 分別撥款 1,000 萬元和 2,000 萬新幣予自助團體和「社區發展理事會」(Community Development Council, CDC) 協助更多有需要的弱勢家庭和孩童等。

(二) 新加坡「經濟穩定與支援配套」政策 (The Stabilisation and Support Package) 之一：所謂「僱傭補貼計畫」(Jobs Support Scheme) 將提供事

業單位每名在職員工 (僅限新加坡公民和具備永久居留資格，非雇主身分者) 薪資補助每人 8% (上限為 3,600 新幣)，為期 3 個月。<sup>44</sup>



政府之後於 2020 年 3 月通過預算，加碼之前的僱傭補貼計畫，目標在於減輕事業單位之僱用成本，希望可以於疫情結束之後，仍保有企業之營運能量。該次工資補助計畫延用至年底，將長達 9 個月。加上 2 月 18 日在首輪財政預算案聲明中所宣布的 64 億新幣預算配套，新加坡政府迄今已經編列了近 550 億新幣規模<sup>45</sup> 的紓困配套，估計約占其國內生產總值 (GDP) 的 11%。目的在於協助緩解新冠疫情的影響，而此次的追加預算案也被命名為「堅韌團結配套」

40. 公寓或是三代同堂式公寓單位。

41. 一至二房公寓。

42. <https://www.8world.com/news/singapore/article/budget-2019-summary-537736>

43. 為了提升中年以上低薪勞工的工作意願，政府撥款用以提升低收入工作者的收入與其公積金存款。台灣公益團體自律聯盟，多元就業開發方案及培力就業計畫之社會影響力評估，勞動部勞動力發展署委託研究計畫，2019。頁 60。

44. <https://justlogin.com/blog/singapore-budget-2020-everything-hr-needs-to-know/>

45. 2009 年金融危機時，當時政府的紓困方案規模約為 205 億新幣。 <http://www.fortunetimes.sg/cn/?p=26142>

46. <https://www.crowe.com/sg/blog/jobs-support-scheme>

(Resilience Budget)。<sup>46</sup> 本次特別預算紓困之對象主要有三大產業別，其分別為航空與觀光、食品相關以及其他，補助之比例高低主要取決於受疫情影響的程度大小分別為75%、50%與25%，薪資補助上限亦調高至每月工資不超過4,600新幣部分。<sup>47</sup>

### (三) 勞動市場相關管制措施<sup>48</sup>

新加坡自4月7日政府宣布正式進入「半封城」狀態，亦即當地人所稱的「斷電器」(circuit breaker)階段後，為減少人口流動與社會接觸，除要求人與人之間的安全距離之外，亦終止除基本服務(essential services)<sup>49</sup>以外的大部分工作場所<sup>50</sup>之活動，因而對於勞動市場產生許多挑戰<sup>51</sup>。非提供基本服務之事業單位，如果可以將工作全部轉成遠端工作型態，基本上則不受封城令之限制。<sup>52</sup> 以下簡單說明該期間之幾個重要勞動關係之內容：

1. 收到隔離命令(Quarantine Order)者。原則上勞工因配合政府隔離禁令不能工作期間應該請有薪「住院傷病假」

(hospitalisation leave entitlement)，若是假期限制日數已用盡，新加坡政府則鼓勵雇主以優於法令以及更彈性的方式給假。另一方面，根據隔離禁令補償規定(Quarantine Order Allowance Scheme)，於滿足以下條件時，每僱用一人雇主得請領補貼100新幣，條件為登記在籍的公司、勞工為公民、永久居留身分或是領有工作證明者<sup>53</sup>，須證明確有隔離之事實且並未違反隔離相關規定。

2. 收到居家通知(Stay-Home Notice, SHN)亦即(早期為所謂缺席假者<sup>54</sup>)。<sup>55</sup> 對此主管機關建議先嘗試調整其工作改為遠距方式，若是不行則考慮改成特休或是其他的有薪休假，也可以考慮將其視為特殊的住院或是門診型態的傷病假，或是將其視為特殊的特休假。也有的建議允許勞工先預支下一年度的特休假或改成無薪休假等。
3. 跨國商務活動。若是勞工遇到有以下之情形時，雇主應提供額外的有薪假期。例如勞工因第三國出差，期間被該國施以隔離，返國後被政府要求隔離或是因疫情期間國

47. [https://www.singaporebudget.gov.sg/budget\\_2020/budget-measures/stabilisation-and-support-package](https://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2020/budget-measures/stabilisation-and-support-package)

48. <https://newlandchase.com/singapore-covid-19-coronavirus-employer-faq/>

49. 例如醫療、社會服務、銀行與金融業等。

50. 提供基本服務之事業單位仍應盡量運用遠端工作型態，而在實體廠場也應該落實諸如保持社會隔離距離等防疫措施。

51. <https://www.commonhealth.com.tw/article/article.action?nid=81340>

52. <https://dentons.rodyk.com/en/insights/alerts/2020/april/24/covid-19-implications-for-employers>

53. 補貼不適用於2020年4月1日起生效的中低階工作證明(即SP與WP)。

54. Leave of Absence (LOA).

55. <https://www.tal.sg/tafep/Resources/Articles/2020/Covid19---FAQ-for-Employers> 以及 <https://dentons.rodyk.com/en/insights/alerts/2020/april/24/covid-19-implications-for-employers>

際航班時刻表變化導致回國時間延宕等。

## 伍、結論

一、國際勞工組織除了持續監督疫情對於世界各國勞動市場之影響外，也以國際勞動標準為基礎，推出了其以四項支柱為內容的政策架構<sup>56</sup>。其分別為第一：刺激經濟與就業。主要為透過財政或是貨幣政策工具針對一蹶不振的勞動市場與經濟市場挹注資源。第二為協助企業度過周轉難關，也為勞工守住工作與工資。一般做法為擴充社會保險之保障至更多對象、提供誘因讓企業減少解雇勞工以及從貸款或減稅方式減緩企業受到的衝擊。第三、加強職業安全衛生保障。除了延續職場職業安全與衛生的監督與保護之外，也需要特別注意傳染病對於勞工及其同仁之保護，引進或加強包括在家工作等的電傳勞動方式，關注職場上可能的歧視與排擠行為，將健康保險之



保障普及化以及檢視勞工各種的有薪假期是否足夠因應疫情的各種隔離措施等。最後，國際勞工組織也呼籲社會夥伴應負起責任，透過勞資政三方組織與能量，以對話或是團體協約等方式尋求共識，共同度過難關。從本篇研究所討論的三個國家來看，儘管因為國情之不同，紓困措施類型、適用範圍與補助金額度等呈現相當多元面貌，但是基本上與國際勞工組織的政策建議架構是一致的。

二、經濟合作暨發展組織 ( Organization for Economic Cooperation and Development, OECD ) 近期發表了一篇與疫情相關的研究<sup>57</sup>，將所謂「負責企業行為」(Responsible Business Conduct, RBC) 與紓困措施連結起來，有鑑於各國政府 ( 我國亦然 ) 為了因應疫情對於勞動與經濟市場投入相當多的金錢，該研究之幾點建議頗具參考之價值，重要之內容有二：其一，政府或許應該憑藉國際公認之所謂負責企業行為準則，來決定其相關財政或是貨幣政策紓困條件適用的企業對象與程度等。其二，由於所謂負責企業行為亦涵蓋環保等永續發展議題，由於紓困挹注之資源亦應該有效果評估之機制，因此長遠來看，引進 RBC 要素有利於做更全面的評估並引導企業於後疫情時代維持永續發展方針。

56. ILO Monitor : COVID-19 and the world of work. 4th edition, 29.4.2020. P.12.

57. OECD, COVID-19 and Responsible Business Conduct, 2020. P. 16-7.