

4

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY



動態瞭望



員工協助方案發展之 國際趨勢及台灣現況

輔仁大學社會工作系助理教授 林桂碧

根據國際員工協助方案協會（以下簡稱EAPA）調查，在美國擁有員工人數5,000名以上的公司超過97%有員工協助方案（Employee Assistant Programs，以下簡稱EAPs）；員工人數在1,001-5,000名的公司80%有EAPs；員工人數在251-1,000名的公司75%有EAPs。另外，依據2008年一項針對美國的工作場所政策和福利之十年發展趨勢的雇主調查研究顯示，從1998年有56%的雇主提供EAPs，到2008年則有65%的雇主提供EAPs，由此可見，在美國的EAPs產業是不斷增長，同時亦是世界EAPs最飽和的市場。

至於EAPs的服務內涵，由EAPA學習中心的訓練課程觀之，近5年來的課程內容，除了職場心理健康之外，為因應經濟環境的變動，在管理問題員工、改善工作環境、增進員工工作表現，以及協調勞資糾紛的課程增加許多（例如：EA Professionals Assisting Managers: Coaching for Performance, Motivation and Engagement；In keeping with EAP core technology, an effective EA assessment is a

valuable tool to help, "manage a troubled employee, their environment and (to help) improve job performance." ; EAP Strategies for Performance Enhancement: Using a Presence-based Coaching Model to Develop Employee Leadership : Embedding the EAP Within the Organization : Assisting Companies with Workplace Mediation...)。因為根據美國最近的一項研究調查顯示，只要增進一位員工的工作生產力和減少其缺席率，可以節省6,000元美金。(<http://www.eapassn.org/>)

關於台灣地區EAPs之發展，從早期的「勞工輔導」到現今的「員工協助方案」，歷經三十餘年，無論在實務或教育上，雖然努力與付出很多，例如公部門亦因為2007年行政院人事行政總處也通過行政院所屬中央機關、學校「員工協助方案推動計畫」，明確要求上述單位辦理，也只是其他事業單位、地方機關、學校比照辦理，而開始重視及推動，改變長期只有高科技產業、外資企業與少數大型企業在推動EAPs的現象。但終因「供需不平衡」，包括事業單位認知不夠，沒有產生需求，學校教育亦因而停滯不前，不過幸好在2011年國立彰化師範大學開始設置「員工協助方案學分學程」，令人振奮。此刻亦因富士康員工自殺事件，行政院勞委會勞工

福利處於2011年啟動「快樂勞工Happy Call」，一方面提供需要專業諮詢的勞工一個求援管道，另一方面主動與企業取得聯繫，對於想建制EAPs的企業，提供免費資源，由專家學者組成團隊協助諮詢。

然而，隨著產業競爭之全球化，社會福利觀念之普遍化，當「人」（勞工）不再是生產工具而轉變成生產資源時，如何於工業體系或企業組織中，協助員工增強解決問題之能力，擁有良好的工作適應，以及充實的職業生涯成就，進而提升健康快樂又有效率的工作環境（徐震、林萬億，1983: 481），乃是當今EAPs迫切重視之課題，以下分別從發揮EAPs專業者角色與功能、制定法源、建立專業制度、培訓專業人力，以及加強研發工作提出拙見。

一、發揮EAPs專業者角色與功能

關於EAPs之服務項目是：（一）有關員工生活、工作及社會適應之協助；（二）有關員工身心健康與工作生涯之諮商輔導；（三）有關方案之設計、研究、評估與管理諮詢服務；（四）有關員工及其家庭之協助與社會服務推展；（五）有關社會福利資源之發掘、整合、分配與轉介等。因此，專業人員將同時扮演多重的角色，如諮商者、居間



調停者、促進者、連結者（就員工服務而言）、諮詢者、評估分析者、教育訓練者及方案發展者（就企業主和工作組織而言）。因此，EAPs專業者具有的功能，主要有四項：（一）經濟性功能—協助員工解決經濟上之困難，安定其家庭生活，加強員工福祉，提升生活品質，樂於安心工作；（二）心理性功能—透過心理諮詢、生涯輔導，幫助員工認識自己，增進自我的成長與發展，健全其身心健康；（三）教育性功能—鼓勵員工參與在職進修，並且藉由各項教育訓練，增進員工對自己的專長和興趣深入認識，進而從「工作」中獲得經濟性、心理性及社會性的滿足；（四）社會性功能—在企業內部為員工建構良好的人際溝通網路，促進意見交流，改善管理方式，增進勞資關係和諧與合作；在企業外部協助員工發掘社會資源及運用社會福利資源。

二、建立EAPs專業制度

為推動企業運用社會工作／諮詢輔導理論與方法實施EAPs，協助員工解決個人工作及家庭問題，以改善員工生活及工作品質，進而提升國家競爭力，並且規定必須經EAPs專業訓練合格人員來專辦或兼辦。因此，為因應EAPs專業化體制之建立，在勞工行政機關的政策制定與制度推動之下，學校單位（專業人才培育和專業理論研究）、企業或工會（設置專責部門提供方案服務）、民間服務機構（可以發揮服務功能增進服務品質）及專業協會（協助建立專業制度與維持專業品質）等單位，共同經由協調、督導、整合與推動之過程，完成建立EAPs專業制度。

三、培訓EAPs專業人力

根據從事EAPs現職專業人員之調查，適任EAPs專業人員之要件為：

（一）具社會工作師／心理師職業資格者；（二）大專院校修習社會工作、社會、勞工關係、心理、輔導、教育、法律等相關科系，經EAPs專業訓練合格，取得證明者；（三）具助人工作實務經驗五年以上，經EAPs專業訓練合格，取得證明者等三項資格之一。因此，為配合該制度，應規劃的課程內容包括—

（一）專業課程：培訓目標在於建立EAPs基本概念與實務技巧，了解

EAPs服務系統之導入程序和方案服務技術，以及說明協助員工之各種方案和提供服務之方式等；其課程有EAPs基本概念、理論和模式、助人技術理論與實務（以上是基礎班課程）、EAPs服務系統之導入、EAPs協助方案之規劃與評估、服務基本技術與進階技術（以上是進階班課程）、EAPs服務內容—員工諮商方案、健康福祉方案、生涯發展方案、生涯轉換方案、管理諮詢方案、組織變革方案…等之實作（以上是發展班課程）等等。

（二）相關課程：培訓目標是了解工業環境相關資訊，增進協助員工之相關知能。課程包含工作組織理論、人力資源管理、心理衛生常識、勞工政策法令、勞資關係、勞工福利、領導與管理、職涯規劃、就業輔導等。

（三）培訓方式：由於EAPs推展是一種團隊服務型態（包括事業單位內部設有專責人員和志工、外部有社會服

務機構提供案主服務和學校提供專業人才養成教育），以及為因應事業單位推動EAPs之人才需求。因此，建議教育培訓工作可分為三方面進行：第一部份是由政府補助或舉辦EAPs各項專業教育訓練，以提供事業單位從事此項工作之專職人員、兼辦人員和志工及助人服務機構工作人員等，接受專業訓練與進修機會；第二部份是定期或不定期舉辦事業單位EAPs服務人員與助人服務機構工作人員的教育訓練、研討會、座談會、觀摩會等，以增進其合作關係；第三部份則是學校規劃EAPs專業人員養成教育學程或在職專班，以培訓EAPs專業人力。此外，學校可積極與事業單位建立建教合作關係，一方面提供學生實習機會，另一方面提供事業單位員工在職進修。

四、加強EAPs的研發工作

縱觀台灣EAPs之相關文獻研究顯示，可知國內對於EAPs之研究尚在初步階段，而綜合其研究議題大致可分為：

- （一）EAPs的實施與員工個人之關係（例：員工適應性、員工問題、需求、工作滿足、生活品質、組織承諾等）；
- （二）EAPs的實施對管理層面之影響（例：績效評估、適應性管理、人力資源對策、解決員工問題等）；
- （三）EAPs如何在組織內推展實施（例：實行模式、工會活動策略、組織行為分析、





組織內部推動與發展等)；(四) EAPs 專業服務方法(例：諮商輔導、工業社會工作、員工協助方案等)；(五) EAPs之倫理問題等五個方面。因此，從前述文獻資料分析可以得知，在1980年代的EAPs重點在於「員工諮商輔導」和「工廠社會工作」，是以社會工作學系所和諮商輔導系所為主，而1990年代以後的EAPs則更多廣泛，即是「員工諮商輔導」擴展為「員工協助方案」、「工廠社會工作」擴大到「工業社會工作」，研究單位亦由社會工作學系所和諮商輔導系所，增加了勞工關係系所、企業管理系所及人力資源管理研究所等。因此，從專業領域的角度來看，EAPs主要是結合社會工作、勞資關係、企業管理、人力資源管理、諮商輔導等領域之知識、技術與概念而發展出來的一種助人方案與模式。而從事EAPs的研究者不限於社會工作學系所和諮商輔導系所，亦涵括勞工關係系所、企業管理系所及人力資源管理研究所等。因而若要有效地推行EAPs於企業組織內部，必須結合相關專業人員之知識、技術與方法，並且加強EAPs企業組織內之運用及重要性。

最後，為積極有效協助事業單位推動EAPs，及根據事業

單位當前面臨之困境，不斷地從事研發工作是非常重要的。首先是發展適合國內EAPs推動績效之評估量表；第二，為推廣EAPs，應探究中小企業推動此措施之可行性，以提出適合我國中小企業實施EAPs的服務類型或模式；第三，針對曾經參加政府委辦EAPs培訓之基礎班和進階班學員，進行後續輔導工作，一方面確實瞭解訓練課程的實用性與否，另一方面可協助有意願實施EAPs之事業單位有效推動此項工作；第四，可針對已實施EAPs之事業單位依其意願協助「診斷與輔導」，使之更有效地在事業單位內推動；第五，建立EAPs資訊網路及專案工作小組，隨時提供相關資訊與諮詢服務，以因應事業單位適時之需要；因此，就知識經濟社會的EAPs服務模式與內涵及早研究與規劃，以因應未來社會經濟之發展。☉



工作與生活平衡

—日本育兒介護休業法之發展

台北大學法律學系副教授 侯岳宏





一、前言

日本1985年的男女僱用機會均等法將女性勞動者職業生活與家庭生活的調和納為同法的目的之一¹，並且規定雇主提供育兒休業的努力義務(舊法第28條)²。隨著出生率的低下，為實現僱用的平等與維持少子、高齡化社會的社會保障制度，工作與生活平衡在1990年代起成為日本勞動政策與社會保障政策的重要理念。為實踐此一理念，1991年制定育兒休業法，1995年納入介護休業制度，發展為育兒、介護休業法³。

此外，2007年內閣府也採用「工作與生活調和之憲章」、「為推進工作與生活調和之行動指針」之政策，以整備相關配套促進男女勞動者調和家庭生活與職業生活⁴。再者，2008年施行的勞動契約法，也考量到工作與生活的調和的重要性，同法第3條第3項規定：「勞動契約應是勞工及雇主也考量工作與生活之調和之下而締結或變更」⁵。

育兒、介護休業法歷經2001年、2004年、2009年之多次修正。根據同法

第1條之規定，其目的係「透過對於勞工進行育兒及家庭介護之支援等相關措施，以促進為育兒或家庭介護之勞工得繼續受僱或再就業之機會，使勞工得以兼顧職業生涯及家庭生活」。2009年修正時，新增許多規定，包含育兒期間短時間勤務以及免除超過約定工作時間外工作、促進父親取得育兒休業的策略、小孩看護制度的擴充、新設因為介護的短期休假制度。

鑑於工作與家庭平衡之理念為行政院勞工委員會推動的重要政策之一。此外，近年來，性別工作平等法在修正時，也多會參考日本之發展，例如，當時在討論勞工家庭照護假之問題時，日本的現況也是比較的對象之一。因此，本文擬介紹日本育兒、介護休業法的現行規定，以作為我國未來相關制度發展時之參考。



1 日本的男女僱用平等立法亦即「男女僱用機會均等法」是在1985年所制定，之後歷經1997年與2006年兩次的修正。修正內容，請參見盛誠吾著，侯岳宏譯，日本男女僱用平等立法的發展，月旦法學雜誌，第181期，頁180-187，2010年6月。

2 關於此部分，請參見荒木尚志，勞動法，頁98，2009年7月。

3 同法之日文全名為「育兒休業、介護休業等育兒又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」。

4 憲章與指針之內容，請參見日本內閣府網頁<http://www.cao.go.jp/wlb/government/index.html> (2013年2月20日)。



二、育兒支援

(一) 育兒休業

育兒休業的措施，過去依據1975年的女子教員、護士、保母等育兒休業法的規定，僅一部分的勞工受到保障。1991年育兒休業法通過後成為一般性規定，目前除一部分例外(例如，育兒、介護休業法，以下引用時簡稱「育介法」)第2條第1款所規定日僱型之勞工除外)之外，大部分的勞工不分職種或性別皆受到保障⁶。目前，為養育未滿1歲的子女，勞工可在該子女1歲之前特定一個期間，向事業主申請育兒休業(育介法第5條第1項、第4項)。定期契約之受僱者，在該事業主受僱1年以上，於其所養育之子女滿1歲後，仍有會繼續受僱用之可能性者，可申請育兒休業(育介法第5條第1項但書)。

育兒休業的申請，假如沒有特別的情事，對於一個小孩限於一次，所申請

的休業是連續的一段時間(育介法第5條第2項、育兒、介護休業法施行細則⁷(以下引用時簡稱「施行細則」)第4條)。不過，為養育1歲至1歲6個月之子女，符合下列要件可申請延長至其子女1歲6個月為止的一段期間。其要件包含：該勞工或其配偶於該子女達到1歲之日止正在進行育兒休業，且該子女在1歲以後的期間無法進入托兒所，或原本預計於1歲以後進行養育的配偶因死亡、傷病、障礙、離婚而分居、處於產前產後期間等之情形(育介法第5條第3項、施行細則第4條之2)。另外，為了促進父親參與小孩的養育，2009年新增父母親皆為勞工，當雙方皆申請育兒休業時，上述子女滿1歲之限制可延長至1歲2個月(育介法第9條之2)。例如，母親先休業9個月，剩下的5個月由父親進行休業；或是母親休業2個月，剩下1年由父親進行休業。

育兒休業之申請，須於育兒休業開始1個月前為止(1歲以上至1歲6個月者於2周前)，記載休業開始預定日、終止日等事項，以書面提出(育介法第5條第4項、第6條第3項、施行細則第5條)。對於勞工育兒休業之申請，雇主不得拒絕(育介法第6條第1項)。不過，對於受僱未滿一年之勞工、從申請休業時起已明知勞動契約於一年內終止者、約定一周工作日在兩日以下者等人員，雇主於該



勞工所屬之事業所有過半數之勞工所組成工會時與該工會，或雖該事業所未有過半數之勞工組成工會時，與代表過半數勞工依據書面所作成之協定，若有規定不得申請育兒休業之人員，該當於此之勞工申請育兒休業時，可以拒絕(育介法第6條第1項但書、施行細則第7條、平成7年9月29日勞告114號)。此外，雇主不得以勞工提出育兒休業申請或進行育兒休業，而對勞工加以解僱或為其他不



利益待遇(育介法第10條)

育兒休業期間之工資，法律並未規範，委由當事人間合意，若無約定則為無給。不過依據僱用保險法之規定，僱用保險會給付休業開始前工資的40%作為育兒休業給付(僱用保險法第61條之4)⁸。

(二) 看護小孩休假

2004年修正時所導入的看護小孩休假，在2009年修正後，又進一步擴充其適用範圍。詳言之，小孩小學就學前，因小孩負傷、疾病，勞工可向事業主申請看護休假(1年5日)(育介法第16條之2)。2009年修正後，取得事由新增預防疾病之照護(例如接受預防接種)，此外也新增小孩有2人時，1年為10日。雇主原則上對於勞工看護休假之申請，不得拒絕(育介法第16條之3第1項)。惟對於受僱未滿6個月之勞工、從申請休業時起已明知勞動契約於1年內終止者、約定一周工作日在兩日以下者等人員，雇主於該勞工所屬之事業所有過半數之勞工所組成工會時與該工會，或雖該事業所未有過半數之勞工組成工會時，與代表過半數勞工依據書面所作成之協定，若有規定不得申請看護休假者，該當於此之勞

6 關於此部分，請參見荒木尚志，同註2，頁99。

7 同法之日文全文為「育兒休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律施行規則」

8 關於此點，請參見菅野和夫，同註5，頁60；荒木尚志，同註2，頁633



工申請看護休假時，可以拒絕(育介法第16條之3第2項)。此外，也禁止雇主對於勞工申請或取得看護休假，有解僱等不利益之待遇(育介法第16條之4)。另外，看護休假時，在僱用保險上並未有有關薪資保障之制度⁹。

(三) 其他措施

子女未達就讀小學年齡之勞工提出請求時(被該雇主繼續僱用未滿1年之勞工，或約定一周工作日在兩日以下之勞工除外)，雇主使勞工延長工作時間工作1個月不得超過24小時，1年不得超過

150小時之時間，但妨礙事業正常營運者不在此限(育介法第17條第1項)。此外，當勞工提出請求時，也不可使其於深夜工作(育介法第19條)。

再者，有申請育兒休業之權利，卻未申請者，若提起請求，雇主須講求約定工作時間的縮短、免除超過約定工作時間之加班、彈性工時、時差出勤制、提供托兒措施、類似托兒措施之提供、類似育兒休業之制度等其中一項措施。2009年修正後，上述措施中，養育未滿3歲子女的勞工有提出請求時，約定工作時間的縮短、免除超過約定工作時間之加班等措施成為義務規定，其他措施則修正為努力義務(育介法第24條)。

此外，雇主對所僱用勞工如因調職導致難以兼顧就業及育兒之情形，應考量該勞工育兒之情形(育介法第26條)。

三、介護支援

(一) 介護休業

家裡有需要介護之家族成員(配偶、父母、小孩、配偶之父母)，每針對1人按其須受介護之狀態申請1次的介護休業，期間總計至93日(育介法第11條、第12條、第15條)。所謂要介護之狀態，係指負傷、疾病、因為身體或精神上的障礙導致須要常時介護的狀態(育介法第2

9 荒木尚志，同註2，頁101。



條第3款)。勞工提出介護休業申請時，應明示該申請之對象家族成員處於需受介護狀態中，且須明定所行介護休業之始日及末日(育介法第11條第3項)。雇主原則上對於勞工介護休業之申請，不得拒絕(育介法第12條第1項)，惟對於受僱未滿一年之勞工、從申請休業時起已明知勞動契約於93日內終止者、約定一周工作日在兩日以下者等人員，雇主於該勞工所屬之事業所有過半數之勞工所組成工會時與該工會，或雖該事業所未有過半數之勞工組成工會時，與代表過半數勞工依據書面所作成之協定，若有規定不得申請介護休業者，該當於此之勞工申請介護休業時，可以拒絕(育介法第12條第2項、施行細則第7條)。

介護休業的申請時間為所預定介護休業日兩周前為止(育介法第12條第3項)。此外，也禁止雇主對於勞工介護休業申請及進行介護休業有解僱等不利益待遇的(育介法第16條)。介護休業中的工資所得，與育兒休業的情形相同，乃依據僱用保險法之規定，由僱用保險給付休業開始前工資的40%作為介護休業給付(僱用保險法第61條之6)。

(二) 介護休假

2009年修正時，新增勞工為照顧家中家族成員、入院之陪同、或代為處理介護服務申請手續及其他必要事項，可向事業主申請介護休假，1年內以5日為

限(育介法第16條之5)。雇主原則上對於勞工介護休假之申請，不得拒絕(育介法第16條之6第1項)。惟對於受僱未滿6個月之勞工、從申請休假時起已明知勞動契約於1年內終止者、約定一周工作日在兩日以下者等人員，雇主於該勞工所屬之事業所有過半數之勞工所組成工會時與該工會，或雖該事業所未有過半數之勞工組成工會時，與代表過半數勞工依據書面所作成之協定，有規定不得申請介護休假者，該當於此之勞工申請介護休假休業時，可以拒絕(育介法第16條之6第2項)。



(三) 其他措施

雇主對於有照顧處於需介護狀態家庭成員之勞工，應該與照顧子女未達就讀小學年齡之勞工，在延長工時之限制採取相同措施(育介法第18條)。有照顧處於需介護狀態家庭成員之勞工請求免除深夜工作時亦同(育介法第20條)。

介護處於需受介護狀態之家庭成員的勞工未申請介護休業，當其有向雇主提出申請時，雇主應縮減法定工作時間或其他便於勞工兼顧就業及對其需受介護狀態之對象家族成員之介護措施(育介法第23條第3項)。此外，雇主對所僱用勞工如因調職導致難以兼顧就業及介護之情形，應考量該勞工介護家庭成員之情形(育介法第26條)。

四、結語

從上述的介紹可知，工作與生活平衡之理念，已成為日本政府目前重要的政策，在勞動法領域，透過育兒、介護休業法的規範，也具體實踐相關理念。同法不僅透過設置有關育兒休業及介護休業制度、及關於幼兒之看護休假與家族成員之介護休假制度，一方面為使勞工在養育子女及家族介護容易進行，要求雇主在工作時間上講求之配套措施之外，也透過對於勞工進行育兒及家庭介護之支援措施，使勞工得以兼顧職業生涯及家庭生活。

臺灣於2002年1月公布兩性工作平等法(2008年修正更名為「性別工作平等法」)後，在同法中也有許多規定實踐工作與生活平衡之理念。首先，在性別工作平等法第16條第1項規定:「受僱者任職滿一年後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。」並且於就業保險法第19條之2規定育嬰留職停薪津貼之發給，於2009年5月起實施，即:「育嬰留職停薪津貼，以被保險人育嬰留職停薪之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十計算，於被保險人育嬰留職停薪期間，按月發給津貼，每一子女合計最長發給六個月。前項津貼，於同時撫育子女二人以上之情形，以發給一人為限。父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之。」其次，對於勞工為輔育未滿3歲子女，性別工作平等法第19條也規定:「受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，為撫育未滿三歲子女，得向雇主請求為下列二款事項之一:一、每天減少工作時間一小時;減少之工作時間，不得請求報酬。二、調整工作時間。」再者，在家庭照顧假的部分，性別工作平等法第20條規定:「受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病



或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以七日為限。家庭照顧假薪資之計算，依各該事假規定辦理。」另外，為保障提出上述所規定措施之請求的勞工，於性別工作平等法第21條規定：「受僱者依前七條之規定為請求時，雇主不得拒絕。受僱者為前項之請求時，雇主不得視為缺勤而影響其全勤獎金、考績或為其他不利之處分。」

從性別工作平等法等相關法律規定

可知，目前我國在實踐工作與生活平衡之理念，已有相當進展。不過，從與日本制度之比較也可得知，在處理高齡化社會，所衍生的相關支援與配套，還有相當努力空間。此外，對於女性申請育嬰留停比例較高的現象，日本對於促進父親取得育兒休業的積極態度，也值得我國留意¹⁰。

期盼未來我國相關法規規範得更為完善，使勞工能有充分的支援，以達成工作與生活平衡。☺



10 焦興鎧，對我國實施家庭照顧休假制度之檢討評析，台灣勞工季刊，第24期，頁55，2010年12月也曾提及女性申請比率較高之問題。

美國實施工作權法(right-to-work law)

對勞工、工會及企業之影響

勞委會綜合規劃處科員 謝嘉文



一、前言

2011年底，俄亥俄州(Ohio)爆發大規模工會示威運動，抗議該州共和黨州長John Kasich所提的工會改革制度嚴重打擊了公部門勞工並限制他們的集體協商權；類似情形也發生在威斯康辛州(Wisconsin)，2012年該州共和黨州長Scott Walker提出「預算修復法案」(Budget Repair Bill)，損及集體協商勞動權，當中涉及取消公務員工會勞資協商的權利，導致公務員、威斯康辛大學麥迪遜校區師生(UW-Madison)及民衆的一系列抗爭¹。此外，支持實施工作權法(right-to-work law, RTW) (以下簡稱RTW法)來打擊工會集體協商能力的密西根州(Michigan)，也無法倖免於難。綜上，不難看出弱化協商權對勞工及工會產生的重大影響。

隨著印第安那州(Indiana)及密西根州紛於2012年通過實施RTW法，目前美國已有24個州²施行該法，惟該法之目的並非保障勞工工作權，而是透過立法限制或禁止工會安全條款以達成打擊工會集體協商能力之目的，因此特為本文淺談美國實施工作權法對勞工、工會及企業所造成之影響。



美國實施工作權法之各州分布全覽。



二、立法背景

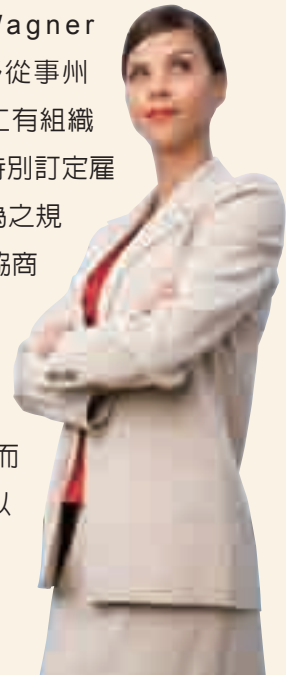
美國RTW法的立法意旨係允許勞工自行決定是否提供工會財務支援。倘沒有實施該法，工會可以迫使所有勞工繳納會費，以作為工會與雇主協商的資本。其制定實可追溯到1947年的勞資關係法(Labor Management Relations Act, LMRA)，亦稱塔虎特哈特雷法(The Taft-Hartley Act)。該法中除增列工會之不當勞動行為(unfair labor practices)、封閉工廠協定(closed shop)違法外，並授權各州有權制定RTW法。然而，1947年之勞資關係法(LMRA)係根據1935年之國家勞工關係法(NLRA)修訂而來，爰此綜述如下：

(一) 1935年之國家勞工關係法(National Labor Relations Act of 1935, NLRA)

美國工會的發展與其立法關係密不可分，惟因採自由放任經濟，勞工如欲爭取提高工資及工作條件所採取之協同行為，會被以犯罪行為加以起訴。此外，除民事之禁止命令(injunction)打擊

工會運動不遺餘力外，聯邦法院亦積極地限制勞工之協同行為。³

為了有效制止雇主因要求勞工簽署所謂的「黃犬契約(the yellow-dog contract)」⁴，1932年統過了諾利斯－拉瓜迪法案(Norris-LaGuardia Act, NLA)，又稱為「反禁令法」(Anti-injunction Act)。此時，美國經濟蕭條和勞工處境艱難，全國人民將不滿情緒轉移到了到國會的立法不力，爰於1935年通過國家勞工關係法(NLRA)，即華格納法(Wagner Act)，除了賦予從事州際貿易企業的勞工有組織工會的權利，更特別訂定雇主的不當勞動行為之規範⁵，以促進團體協商之進行，顯示美國國會對於勞工之保護採取更為堅定之立場，因而美國工會運動得以順利展開。



- 1 W州長面臨了超過100萬張罷免(recall petition)連署書要求下台，雖然罷免以失敗作收，但仍寫下歷史。
- 2 大部分通過RTW立法的州分佈地區多為中部及西部，且多於1940、1950年代通過。24州分別為阿拉巴馬、亞利桑那、阿肯色、佛羅里達、喬治亞、愛得荷(1985)、愛歐華、堪薩斯、路易斯安那(1976)、密西西比、內布拉斯加、內華達、北卡羅萊納、北達科他、奧克拉荷馬(2001)、南卡羅萊納、南達科他、田納西、猶他、德州、維吉尼亞、俄懷明(1963)，以及去年(2012)年通過立法的印第安那州、密西根州。

(二) 1947年之勞資關係法 (Labor-Management Relations Act of 1974, LMRA)

1935年後，拜NLRA施行所賜，工會會員急遽增加，工會進行罷工次數較以前頻繁，但是好景不常，二次大戰後，由於工會實力強大導致產業罷工不斷，罷工潮蔓延開來，使社會大眾對勞工組織不再支持，許多民衆認為工會發起許多次罷工事件，並不關心人民的利益，因此在1947年通過的勞資關係法(LMRA)，禁止工會要求新進員工加入工會作為得以工作的條件，並賦予管理者抵抗工會不合理行動的權力，亦即，LMRA大大地限制工會的權利與活動，除明訂工會的不當勞動行為、限制工會罷工、杯葛的權利，同時並規定勞資雙方在集體協商中所達成之工會安全條款(union security clauses)並不適用於實施RTW法之各州。⁶

(三) 工會安全條款 (union security clauses)

工會安全條款可視為在保障勞工消極團結權之餘，亦顧及工會生存的制度，使工會能享有一定的權限以維持並發展組織。工會安全條款之類型，大致上分為以下內容：

1. 封閉工廠(closed shop)：雇主只能僱用已加入工會之會員。對工會而言，這是最安全的工會安全制度，不但使工會成為唯一協商代表，並可排除競爭工會的存在，鞏固協商地位，且控制該協商範圍內的勞動供給與工作機會。⁷
2. 工會工廠(union shop)：雇主雖可僱用非工會會員，但進入產業後，在一定時期(通常為簽訂協議後30天至60天內)必須加入工會，否則雇主應予解僱。
3. 代理工廠(agency shop)：不要求勞工必須加入工會，但必須繳交一定數額

3 請參閱蔡炯燉(2006)，美國勞資爭議行為法制之研究，頁14-16。

4 黃犬契約意指僱主在僱用勞工時，以「勞動者不得加入工會，或者脫離工會」為條件，與勞者簽訂的契約；或「簽訂放棄罷工」已換取工資較高之合約。換言之，黃犬契約限制勞動者的團結權，並且削弱工會與雇主進行抗爭和談判的實力，侵犯了各國勞動法和憲法中規定的勞動者的基本權利，因此世界各國普遍禁止企業雇主簽訂黃犬契約。

5 NLRA第8(a)條列舉了雇主的不當勞動行為，並提供選舉的程序以使勞工可以自由選擇他們的團體協商代表；而1947年勞資關係法(Labor Management Relations Act)則修正了NLRA，在該法第8(b)條中增訂了工會的不當勞動行為。

6 也因此LMRA被勞工組織戲稱為奴隸勞工法(the slave labor act)，並矢志要將之除去而後快。另詳見焦興鎧(1992)，美國勞工組織與政黨關係之研究，歐美研究，第22卷，第4期，頁46。



之費用給工會，以抵消集體協商交涉及處理苦情(grievance-handling)之費用，方作為工會代理協商，爭取權益之服務費。

4. 保持會員資格條款(maintenance clause)：要求勞工在雇用契約存續期間加入某一特定工會組織，以做為就業任職之條件。亦即，勞工脫離工會或喪失工會會籍時，雇主即應將之解僱，其通常與工會工廠協定合併使用。
5. 代扣會費(check off)：指由雇主從勞工的薪資中扣取會費，再直接轉交工會的措施，其通常伴隨其他工會安全條款的實施。目的則在於減輕工會因收取會費所需的時間及人力成本。

不過，工會安全條款在現行制度下各有其爭議性，以封閉工廠(closed shop)條款而言，國家勞工關係法於1947年修正後，即明文禁止要求僱用前必須取得會員資格之規定。相較之下，工會工廠協議(union shop)經過法院修正其定義後，成為法之所允許且廣泛應用之類型，僅於因宗教信仰理由者而不加入工會者得而例外。惟只要該州禁止該協定，該協定即為無效。在一些允許代理工廠(agency shop)的州，會要求非工會會員繳交等同於工會會費數額的服務費



作為工會與雇主協商過程中之成本，目前共有24個州因訂有RTW法而明文禁止；至於保持會員資格條款及代扣會費條款則較少爭議，一般而言並不為法所禁止。

三、實施RTW法後之影響

美國各州實施RTW法後，贊同與反對的論辯此起彼落，贊成RTW法人士認為實施此法有助強化個人自由、拉高工資、吸引企業進而創造就業、改善工會責任(accountability)，也可以使工會免於不被信任的議題。此外，支持這項立法者咸認強迫勞工援助工會財務的行為極不恰當。工會本來就得面臨非工會會員「搭便車(free rider)」這個問題，亦即，無加入工會者無須繳納會費也可享有工會協商後的成果。然而，持反對意見的論者認為實施此法不但會降低工資、傷害工會、削弱勞工集體協商能力、降低生活水準，尤其無繳納會費者竟然也可以當選勞工代表。

7 在1935年制定之NLRA中，雇主與工會達成此項協議尚屬合法，惟到了1947年之LRMA及明定違法。

由於對於實施RTW法與否的見解目前仍莫衷一是，部分研究者透過實証研究針對RTW法實施對於勞工、工會及企業的影響立即成為近期的顯學，如美國智庫經濟政策研究院(Economic Policy Institute, EPI)即撰文⁸批評RTW之立法，文中舉印第安那州之例子，支持者認為RTW法有將助失業勞工謀職，但實際上可能會造成勞工薪資減少，而無論是否為工會會員都將因RTW法而使平均年薪降低1,500美元，並且減少工作中應得之健康保險及退休金。另有研究針對RTW實施後對勞工、工會、企業造成之影響進行研究，相關內容摘述如下：

(一) 勞工

1. 工資：理論上RTW法影響工資的部分有待商榷，因為工會本身對於工資的影響本來就見仁見智，支持者認為對勞工助益極大，反對者則認為工資給付標準市場機制自會自行調整至合理價位。惟從實證看來，RTW法對於工資提升與否的關聯性並不明顯。
2. 就業機會：RTW法影響失業、貧窮等現象雖無必然因果關係，但仍屬相關。至於對於州創造就

業機會、失業、貧窮方面上仍有某種程度上的影響，企業的設廠選擇明顯與RTW法的實施相關。

3. 勞動生產力：研究指出，實施RTW法的州，工會會員可不繳會費。工會為了生存，則必須更努力回應工會會員對於工資、工作規則等需求，這能促使勞動生產力提升。惟實際上，實施RTW法的州，單位勞動成本(勞動報酬/勞動生產力)低於未實施RTW法的州。



8 請參閱What 'right-to-work' means for Indiana's workers: A pay cut一文
<http://www.epi.org/publication/right-to-work-means-indiana-workers-pay-cut/>



目前，在實施RTW法的美國各州，州內勞工無須因為他們不支持之政治目的而繳納會費。

(二) 工會：在工會組織率方面，研究指出實施RTW後，對於工會組織率並無太大差異。至於搭便車(free rider)現象，實務上，真正搭便車者仍相當有限。

(三) 企業

1. 設廠選擇：根據美國工業展望指出，近10年設廠於美國的汽車大廠(Nissan、Mercedes-Benz、BMW、Hyundai、Honda)皆位在實施RTW法的州。顯然實施RTW法將吸引公司進駐各州並且帶來工作機會。
2. 股東財富：股市不再只是富人賺錢之處，有越來越多的美國人(幾近50%)期待股票績效能讓退休生活更好過些。研究顯示，實施RTW法的州，正面影響該州的企業股價表現約2-3%。

四、小結

RTW法之立法意旨係允許勞工自行決定是否提供工會財務支援。倘沒有實施該法，工會可以迫使所有勞工繳納會費，以作為工會與雇主協商的資本。事實上，工會最能吸收會員之方法莫過於為之爭取與保障就業機會，這項利

益非工會安全條款無以奏效。因為根據工會安全條款，工會得向勞工收取一定費用，係為消除搭便車者之不當得利，而要求所有同享集體協商利益者，均應對從事協商代表之工會組織提供財力支援。另一方面，工會運作最大的困難之處往往在於經費短缺，收取會費可鞏固工會財務，更可杜絕搭便車等非工會會員雨露均沾之現象，進而使之加入工會來壯大組織。

對於RTW法的討論，大多是各州實施該法後的經濟表現，惟坦言之，比較各州實施RTW法與允許工會安全條款的經濟表現方面的相關研究仍顯不足。若談到就業表現，實施RTW法的州，總體就業略有增加，而在施行工會安全條款的州則是明顯下降。不過，就業成長是否能歸因於實施RTW法或親商政策(pro-business policies)仍未可知。

因此嚴格來說，實施RTW法對美國各州勞工、工會以及企業經營損益意見仍莫衷一是，現階段實在難以去為最終結果找出實際關聯，因為諸多因素往往導致結果的差異。縱然RTW法定會造成部分影響，惟一般咸認此乃不同之研究方法，得到之不同結論所致。目前美國仍有多數州不同意實施RTW法案，可以預見未來美國各州對於RTW法實施與否仍會有一番論戰。🌐