

# 國際組織因應嚴重特殊傳染性肺炎之勞工保護與就業政策倡議及對我國之啟示

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



## 壹、前言

本文之目的，是希望透過國際勞工組織 (International Labor Organization: ILO)、歐洲聯盟 (European Union: EU)、經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD)、聯合國 (United Nations: UN) 本身、國際貨幣基金會 (International Monetary Fund: IMF) 及世界銀行 (World Bank: WB)

等主要國際組織或超國家組織，為因應嚴重特殊傳染性肺炎 (Covid-19) 對全球勞動市場及勞工權益所造成之各類負面影響，所提出之各項勞動保護與就業政策倡議之全面盤點，並提出可供我國處理相關問題時參考攻錯之處。除序言及結語外，全文共分為 6 個部分：第 1 個部分利用世界衛生組織及我國中央流行疫情指揮中心之最新數據，簡要說明此一疫情之普遍嚴重情形。第 2 部分至第 6 部分

則分別敘述各國際組織或超國家組織所提出之各項因應之道。第 7 部分是分析美國與歐洲聯盟所採取相關對策之優劣得失。除希望能將此一疫情之負面影響程度降至最低外，還希望透過各類紓困方案，讓我國之經濟得以早日復甦，而達到所有勞動者都能因此同蒙其利之效果。

## 貳、嚴重特殊傳染性肺炎疫情之最新情況

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 (2020) 年 12 月 18 日 (星期五) 止，目前全球共有 74,560,962 人確診之案例，而有 1,655,758 人不幸喪生，其中以美國之疫情最為嚴重，死亡人數高達 314,629 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 48,596 人至 170,444 人之間，而在中東地區上探 99,700 人，亞洲及拉丁美洲分別為 290,130 人及 468,940 人，至於最讓人憂心之非洲地區，則約有 56,342 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之數據，更幾與 1929 年經濟大蕭條時之情形相當，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 757 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。尤其是目前第二波疫情在其他國家之疫情又有死灰復燃而不可收拾之態勢，我國雖本土感染案例已受控制，但由境外傳染之事例確有升高之情形，將來要如何在這方面「超前部署」，即是一需嚴肅面對之課題。

## 參、國際勞工組織所採取之相關作為

一般而言，國際勞工組織是所有國際組織中，對嚴重特殊傳染性肺炎疫情對全球勞工



保護與就業政策相關議題投入最多資源者。舉例而言，它除自今年3月17日起，發布第1版之檢視報告(ILO Monitor)後，迄至9月23日止，又陸續出版另5個版本之相關報告，而特別倡議通過所謂「四大支柱」，籲請各會員國採取多達14項之政策建議，藉以積極因應此一疫情對全世界勞動者所帶來之各類負面衝擊與影響，而這些具體作為在經過歷次報告之逐步調整後，可以大致做出下列之呈現：首先，在第一支柱中，它特別強調刺激經濟與就業之重要性，俾便透過政府部門之直接介入與協助，維持經濟之正常運作，藉以提供更多之就業機會，或讓現有之職位不致因疫情而消失，至於所應採取之具體措施則有3項，即：採納積極之財政政策；推動便給之貨幣政策；以及對特定產業(包括健康照顧產業)給予借貸及財務支援。其次，第二支柱則是希望透過支援企業、工作及收入之手段，讓事業單位能夠維持運作，而儘量讓受僱者得以保有工作，並能維持正常之收入而不致於陷入困境，至於所應採取之因應政策則也有3項，即：對所有人擴充相關之社會保障措施；推動各項就業留用措施；以及對受衝擊之企業提供財政/賦稅及其他各類之紓困方案。

在第三支柱中，它特別提及應保護在工作場所之工作者，也是這些因應措施中與勞工保護議題最有直接關聯者，至於所倡議之具體作為也是最為完整者，共達5項之多，分別是：強化職場之安全衛生措施；採用靈活之工作安排，例如在家工作及電傳工作等；

防制各類之歧視及排斥情形發生，藉以保護特別容易受害之弱勢勞工；對所有人均提供健康與醫療之進路與資源；以及擴充有薪之家長休假制度之機會。最後，鑑於工會組織等在對抗疫情所能發揮之功效至為重要，國際勞工組織還特別在第四支柱中，揭櫫藉由社會對話(social dialogue)來尋求解決之道之重要性，而它也提出3項具體措施，即：強化雇主與勞工組織之能量與彈性；強化政府之能量；以及強化社會對話、團體協商及勞動關係機制與程序。依據個人之淺見，國際勞工組織所提出之這些政策建議，均要比後述其他國際組織之相關因應措施更為具體完整，而值得我國及其他國家加以推動。



#### 肆、歐洲聯盟之相關努力

歐洲聯盟之各會員國，尤其是義大利、法國及西班牙等，在此波疫情開始時堪稱都是首當其衝而深受其害者，目前雖已暫告平緩，但第二波更是來勢洶洶，而各歐洲機構(European Institutions)無不全力投入，配合各會員國採取各類之因應措施，藉以將疫情對勞動市場及勞工權益之負面影響程度



降至最低，而且也希望能在未來有效之疫苗問世後，得以加速經濟之復甦。一般而言，幾乎所有之歐盟相關機構都會投入相關之努力，諸如歐洲議會、歐盟理事會、歐盟執委會、歐洲法院、歐洲中央銀行、歐洲稽查法院 (European Court of Auditors)、歐洲對外行動處、歐洲經濟暨社會委員會、歐洲區域委員會、歐洲投資銀行、歐洲投資基金會及歐洲資訊保護監督人等，都曾分別透過各別之網站提出它們所從事各類相關之因應作為。由於本文篇幅有限，以下僅就歐盟執委會此一扮演最直接關聯角色機構，所採取之相關具體措施摘要加以說明，至於其他歐洲機構及 27 個會員國各別所採取之行動，則不在討論之列。

一般而言，為因應此一疫情對會員國所造成經濟與社會層面之影響，歐洲執委會在與歐洲議會及歐洲理事會協商合作後，在今年 5 月 26 日，曾特別動用可資運用之預算，通過一項重要之經濟復甦方案，藉以協助會員國由疫情危機中得到復原，而能在疫情過後更為壯大。此外，此一方案也希望能啟動各國之經濟，並對私人投資提供必要之協助。同時，它也期待歐洲機構及各會員國都能記取這次疫情之教訓，而能更有效因應歐洲未來所面臨之各項戰略性挑戰等。此一復甦計畫共有兩大部分，一是高達 7 仟 5 百億歐元之「歐洲下一世代」，另一則是高達 1 仟億歐元之「歐盟加強版之長期預算」。在此值得注意的是，為特別處理此波疫情對各



會員國勞工所造成之失業危機，它還特別推動所謂「緩解緊急事件失業風險」(Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)) 貸款計畫，協助事業單位及勞工渡過難關。由於此次疫情在歐盟國家災情不一，受災較重之南歐會員國，諸如西班牙及義大利等，希望是透過無需償還之贈與 (grant) 方式取得這類援助，而在北部之法國、德國及荷蘭等，則希望是以發行共同債券之方式為之，最後在今年 10 月達成協議，準備以社會型債券來籌措，而在年底前先籌足 300 億歐元，藉以支付失業救助及保障就業。事實上，此一折衷做法之達成協議，確讓歐洲聯盟在對抗疫情上得以步驟一致，而不致於陷於分崩離析之地步。

### 伍、經濟合作暨發展組織之相關作為

根據此一總部設在巴黎，大部分由已開發國家所組成俗稱「富人俱樂部」之國際組織，

針對此次疫情對勞動市場及勞工權益之影響，也對會員國提出為數相當可觀之因應策略，其中較受矚目是某些會員國所提出之相關國家報告，諸如韓國、南非、希臘、斯洛伐尼亞、哥斯達黎加(最新會員國)、美國、拉丁美洲及加勒比海國家等，但因通常僅屬單頁之一般說明，參考價值並不高，而透過該組織秘書長所提出之專案報告，也僅說明捐贈會員國所應採取之具體作為、賦稅及財政計畫在政府部門回應時所扮演之角色，以及會員國在疫情過後復原計畫應兼顧環保議題之相關指示等，都是勞動議題並沒有直接關聯，這與它一向並不注重這類社會議題 (social agenda) 之傳統有關，即使在該組織所蒐集與此一疫情相關之英文專書，雖多達 70 餘冊，但幾乎也很少觸及勞工權益保障之問題。

在此值得注意者，是該組織在今年 7 月





15 日，曾出版一內容相當完備之《新冠肺炎  
疫情：中小型企業之政策因應》(Coronavirus  
(Covid-19): SME Policy Responses) 報告，  
曾以相當篇幅探討此一疫情對中小企業所造  
成之各類負面影響，包括：工作機會之流失、  
部分裁員所產生之衝擊、造成薪資不平等之  
狀態、對供應鏈及創業機會造成之裂解，以  
及因破產及負債所造成之失業情況等，而為  
降低這類對勞工不利之衝擊，此一報告特  
別提出某些會員國所採用之保障勞工權益措  
施，包括：導入縮短工時做法、採用暫時裁  
員 (furlough) 制度、給付帶薪休假 (包括病  
假) 及鼓勵在家或電傳工作等。同時，還有  
些會員國是採取提供薪資補貼之方式，俾讓  
事業單位在疫情期間儘量留用受僱者而不必  
裁員。至於對自僱者 (self-employed) 之特  
定協助措施，諸如取得失業救濟之資格、給  
予紓困貸款或補貼及稅捐減免等，都有相當

詳盡之說明。最後此一報告在附錄 1.A 中所  
列舉 56 個國家地區 (包括歐洲聯盟及非會  
員國) 在這方面之政策回應，雖然重要是較  
聚焦在中小企業方面，但仍能提供遠較前述  
國家報告更為詳盡之相關資訊。

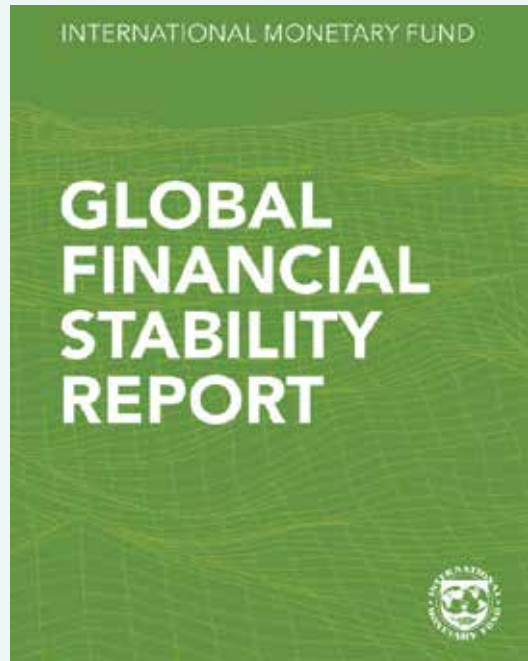
## 陸、聯合國本身及重要附屬機構之相 關因應

一般而言，聯合國本身因應它的重要專  
門機構國際勞工組織，已在前述之相關檢視  
報告中，詳細剖析在這次疫情所應採取與勞  
工議題相關之各類作為，從而，根據個人透  
過相關網站所搜尋之資料，除秘書長曾發表  
相關之談話外，其他較有作為者是經濟暨社  
會理事會、兒童基金會、農糧組織及人權委  
員會等，其中以它們針對疫情對婦女及女童  
所造成不利影響之分析最為引人關切，尤其  
是農糧組織今年又適獲得諾貝爾和平獎之殊



榮，而它在相關報告中所提及，此次疫情將會造成全球近 7 億人口陷於飢餓或營養不良之警訊，雖與勞動議題並無直接關聯，但畢竟會影響未來全世界勞動力之開發與運用，也應一併加以正視。

至於聯合國所屬兩個非常重要之金融體系專門機構——國際貨幣基金會與世界銀行，在這次肺炎疫情中，也都曾扮演相當重要之角色，雖然它們與勞動議題之關聯並不彰顯。在前者之情形，它於今年 4 月在例行提出之《世界經濟展望》(World Economic Outlook) 報告中，以所謂「大封鎖」(The Great Lockdown) 為副標題，由於當時適值疫情最為嚴重之時，因此，它在該報告第 1 章至第 3 章有關全球、已開發及開發中國家針對疫情之財政及金融措施之說明，雖與勞動議題並無直接關聯，但鑑於這些政策回應仍會間接影響到勞工之就業權，從而，這些討論即仍有相當之參考價值。在此值得一提者是，本報告在第 4 章中還特別說明總體經濟對國際勞動力移動之影響，雖並非直接針對疫情而來，但因此一疫情對移工權益影響殊深，故對其中所提及自動化及移



民等問題，仍應加以關注。至於它在同月出版之另一《全球財政穩定性報告》(Global Financial Stability Report)，雖然也附加一疫情有關之副標題，但全報告相關著墨之處不多，並無太多參考價值。與前述經濟合作暨發展組織一樣，此一基金會也曾蒐集對此一疫情相關之英文文獻，但其中與勞動議題相關者寥寥可數。至於在後者之情形，雖曾因應疫情而提出相關防疫及紓困之報告，也曾與國際勞工組織合作出版一份有關社會保障之報告，同時持續進行與此一疫情相關英文文獻之蒐集工作，但對勞動議題之關心程度，似比不上國際貨幣基金會。

### 柒、綜合評析—美國與歐洲聯盟因應措施之比較

一般而言，在經過近 9 個月之試煉後，大

西洋兩岸兩大經濟體之美國與歐洲聯盟，在此一疫情期間保障勞工權益及就業政策上之表現，究竟孰優孰劣？而何者會提前得以經濟復甦，一直是引起注目之課題。個人之初步觀察是，美國在這方面之表現似乎較歐洲聯盟遜色，即使民主黨籍之拜登總統行政當局在明(2021)年1月20日能順利正式就職，而且可確定會改採與川普總統幾乎完全不同之路線，增強與擴大對受此一疫情影響勞工權益之保護，但在有效疫苗還無法及時發揮功效前，歐洲聯盟及它的會員國在這方面應該是處於較為有利之地位。首先，歐盟會員國之受僱者，仍然有一定比例是受到工會組織及團體協約之保障，而在工作權較受保障之情況下，透過工會以組織之力量，與雇主以勞資合作之方式與態度，來面對相同之困局，絕對會比美國工會運動已極度衰微，而且勞資對立之情形嚴重，要較易達成共體時艱之目的，況且歐盟會員國大多奉行雇主不輕易解僱員工之傳統，與美國採取所謂「僱用自由意志原則」(employment-at-will)，只要在遭逢鉅變，雇主通常直接將受僱者解僱或裁員之情形大異其趣，因此，即便都是採取薪資補貼之做法來儘量留用員工，以保障他(她)們之就業權，但實際效果仍有落差。

其次，歐洲聯盟會員國大多建構有完善之社會安全、社會福利及社會救助制度，在遭遇涉及大量解僱之重大變局時，這些社會安全網都能提供相當之緩衝作用，再加上較為可以負擔之公醫及醫療照顧體系，雖然在疫

情剛爆發時確有應變不及之情形，但在較嚴格之封城及其他防護措施落實後，就很容易得到紓解，況且各會員國所提供之相互支援系統，也適時能發揮功效。美國雖也有失業救濟體系，但50個州及哥倫比亞特區各有一套請領之手續，在工會無法介入協助之情況下，雖有聯邦政府根據冠狀肺炎援助、補助及經濟安全法(CARES Act)、疫情失業協助方案(PUA)及收入保障方案(PPP)等應急法令之援助，但只要期限一到，即會在經濟上陷入困境，從而，就對抗如此嚴峻疫情之配套措施而言，美國不論在制度設計及實際運作上來說，表現確實無法與歐盟及會員國相提並論。



再者，歐洲聯盟很早即注重受僱者工作生活與家庭生活平衡之重要性，而透過各種相關指令(directives)，早已建構相當完整之帶薪家長休假制度，從而，即使在學校或托兒所因封城而不得不關閉或改採遠距教學後，有學齡子女父母所遭受到之衝擊通常較不明顯，反觀美國此類制度發皇甚晚，而且適用人數限制嚴格，一般中小企業無法推動，



雖然在疫情期間確有在家工作之制度來因應，但對大部分所謂「必要勞工」(essential workers)而言，因為他(她)們通常都是弱勢族群之成員，這類制度根本可望不可及，而在子女無法上課上學而必須在家照顧時，如何得以兼顧即是一大考驗。況且在歐洲聯盟會員國中，非典型僱用已逐漸常態法制化，美國近年來雖已有急起直追之勢，但在疫情時希望充分發揮補充性勞動力之效應，似仍有力有未逮之處。



最後，雖然歐盟在疫情時保障勞工權益及推動就業政策上較美國表現為佳，而且可預見在未來有效疫苗問世而疫情得到控制後，經濟復甦的表現上應會較美國出色，但新冠肺炎對全球所有國家所產生經濟、社會、文化及政治層面之影響，以及對全世界勞工基本勞動人權及一般福祉所造成之負面效應實是不容小覷。以美國為例，雖然在此次防疫上一直扮演負面教材角色之川普總統應該確

定下臺，但新接任之民主黨籍拜登總統要如何剷除前任遺留之後遺症而且還須面對日趨複雜之內外變局，是否能在第二波疫情逐漸爆發時保障勞工之權益與福祉，實在是一未定之數，而在歐洲聯盟之情形，抗疫最成功德國總理梅克爾即將卸任，繼任人選有沒有她的份量，能藉由德國政府之實力，來領導整個歐洲聯盟齊心對抗此一嚴重疫情之二度危害，實在也是一未定之數。在這種情形下，個人認為前述國際勞工組織所從事之相關努力，以及所提出之各項因應措施，才是我國所應加以推動者。

## 捌、結語

在各國際組織為因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情所提出之各類產業與就業政策中，有些僅是將相關之專書做一簡單之盤整，往往內容過於龐雜，而無法聚焦在勞動議題上做深入之探討，而有些又僅是做例行性之報導，僅有單頁或數頁而已，又失之過於簡略，但是國際勞工組織在過去疫情嚴重期間幾個月內所發布之前述 6 則檢視報告，對各會員國提出在勞動與就業議題上可行之因應政策，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，但對非會員國之臺灣而言，卻是一個盤點各國經驗之良機，況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，已逐漸成為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，藉由

其他國家經驗之盤點，對我國勞工保護及就業政策做更進一步之改革，而順勢也能成為這方面典範，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，能在這方面扮演「模範生」之角色，實在是一舉數得。

#### 參考文獻

1. International Labour Organization. ILO Monitor: Covid-19 and the World of Work: Impact and Policy Responses. Geneva: ILO, 2020.
2. ILO . ILO Monitor 2nd edition: COVID and the World of Work: Updated Estimates and Analysis. Geneva: ILO, 2020.
3. 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.
4. European Union. 相關網站<https://europa.eu/>
5. International Monetary Fund. 相關網站<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19>
6. Organization for Economic Cooperation and Development. 相關網站<https://www.oecd.org/coronavirus/en/>
7. United Nations. 相關網站<https://www.un.org/en/coronavirus/UN-response>
8. World Bank. 相關網站<https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>
9. 焦興鎧，〈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〉，《台灣勞工》，第62期，民國109年6月，頁62-70。
10. 黃鼎佑，〈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〉，《台灣勞工》，第62期，民國109年6月，頁71-80。

