

台灣勞工

第七期

2007.5月 健康台灣 快樂勞動

勞動政策

百工精技國家強、萬民樂活福利網

勞動論壇

勞工職業災害預防、補償、重建單獨立法之探討

2008 勞動政策願景

焦點話題

勞工退休基金監理會的運作與展望

推動勞工安全衛生在地紮根之芻議

他山之石

出席2006年OECD退休金專家會議之心得

日本最低工資法修正方向與重點





工安三無限

- 投資工安無上限
- 工安管理無時限
- 降低風險無下限

為確保職場所有勞動者工作平安，雇主對工安之落實應達到「三無限」，即「投資工安無上限、工安管理無時限、降低風險無下限」，強調勞委會不僅要推動各項福利政策，保護勞工基本尊嚴，更要設法保障職場勞動者工作安全，一旦發生職災，事後補救措施都無法撫平其身心所受的創傷，更難以挽救失去的生命及原有的幸福家庭。

編者的話

本刊發行迄今今年五月正好滿一週年，在此，要感謝各界的支持與鼓勵，本刊才能繼續發行並逐步成長。為滿足讀者的需要，本刊虛心採納建言，不斷檢討及充實內容，發行數量也不斷提高，以饗關心勞動事務的廣大讀者。這個刊物是公開的園地，希望往後讀者能一本關懷本刊之初衷，繼續給予關懷及支持，讓本刊物能不斷茁壯成長，永續發行，成為政府與企業、勞工、學界間意見溝通的橋樑。

五月，適逢勞動節及全國勞工安全衛生週，本刊在屬於勞工的特殊節日，特別就工會組織及職業災害預防等議題提出「我國工會組織發展現況及未來展望」、「勞工職業災害預防補償重建單獨立法之探討」、「安全伙伴的現狀與展望」、「推動勞工安全衛生在地紮根之芻議」等數篇專論，除針對我國工會組織在僱傭多樣化時代，協商能力弱化趨勢，提出未來的挑戰及因應之道外，對於職場安全衛生的強化也揭示出勞委會今後努力的方向。

在全球化經濟的衝擊下，如何打造「勞有老本，工享福利」的勞動願景，讓勞工分享經濟發展的成果，李主委提出「百工精技國家強，萬民樂活福利網」一文，以全新的思維，勾勒出勞委會現階段的施政重點及未來推動方向，期望達成「安全工作」、「安定生活」、「安心退休」之目標；「2008勞動政策願景」一文，因應2008年總統大選，為廣大勞工代言，反映勞工的心聲，針對解決勞工失業問題、照顧弱勢勞工生活，縮短貧富差距、保障勞工老年安養安全、因應非典型工作型態趨勢，建構積極性協商功能之勞資互動機制、打造兩性平權社會等面向，從勞工出生到墳墓，一生的關懷著眼，提出具體建議方向，希望能獲得各政黨總統候選人的青睞，成為2008年總統大選中競選政見的承諾。

勞工退休基金監理會將正式掛牌運作，其任務之一為達成分散風險、專業管理、增加收益等多重目標，在「勞工退休基金監理會的運作與展望」一文道出勞工退休基金監理會未來的願景。勞動派遣中被派遣勞工權益的保護，一直是本刊關心的議題，本期特別邀請邱駿彥教授擬撰「派遣勞動對勞工權益的影響」一文，苦口婆心的指出，在派遣勞動日漸普遍的今日，應有周延的法律規範，值得大家思考。

強化國內勞動事務與國際接軌，是勞委會施政重點之一，李主委四月中旬應美國知名智庫「國家政策中心」(Center for National Policy,CNP)的邀請，以「如何提昇亞洲之勞動標準」為題，在華府美國國會大廈做專題演講，現場反應熱烈，獲得極高評價，透過「華府之春—李主任委員出訪美國推動自由貿易協定紀要」一文道出此行始末以分享讀者。「他山之石」專欄中「出席2006年OECD退休金專家會議之心得」一文，說明OECD各國對於退休金的審慎應對做法，並藉親身與會之機會，掌握其發展趨勢，是國內推動相關措施的第一手資料；「美國、澳大利亞、日本因應高齡化社會之就業策略及借鏡」一文介紹各先進國家推動經驗及改善策略，值得國人借鏡；另外，在國內為如何調整基本工資吵得不可開交之際「日本最低工資法修正方向與重點」一文介紹日本以地區勞工生計為核心的修法思維及統一以「時薪」支付工資的做法，提供大家不同的思維方向。

「台灣勞工」發行至今受到讀者高度肯定，我們不敢以此自滿，為了回饋各界的期待，本刊所有編輯同仁莫不戰戰兢兢，全力以赴，深恐辜負讀者的期許。為了維持一貫良好的內容水準，特別籲請各界踴躍投稿，提出您的高見，讓這個屬於大家的園地能夠欣欣向榮。

總編輯

行政院勞工委員會綜合規劃處 處長





台灣勞工雙月刊 第七期

發行人
李應元

總編輯
李來希

副總編輯
劉傳名

編輯
古松茂 陳慧玲 紅連煌 鄧明斌
洪根強 葉美月 呂黎明 張義德
鐘琳惠 游逸駿 彭德明

執行編輯
吳宏翔 林政諭

發行所
行政院勞工委員會

地 址
台北市大同區延平北路2段83號9樓

電 話
02-8590-2862-4

網 址
www.cla.gov.tw

美術編輯
日創社文化事業有限公司

地 址
台北市中正區羅斯福路一段1-2號4樓

電 話
02-2392-8585

著作人
行政院勞工委員會

著作財產權人
行政院勞工委員會

GPN : 2009501239

台灣勞工

第七期

勞動政策

百工精技國家強、萬民樂活福利網 李應元 4

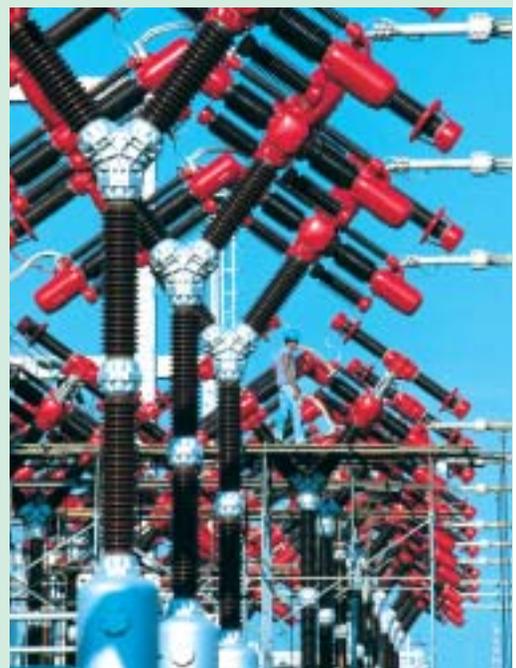
勞動論壇

勞工職業災害預防、補償、重建單獨立法之探討 12

莊正中

2008勞動政策願景 吳宏翔 16

全球化趨勢下我國就業安全政策及其展望 鐘琳惠 26



焦點話題

勞工退休基金監理會的運作與展望	賴彥亨	34
婦女微型創業貸款與輔導	紅連煌	42
安全伙伴的現況與展望	張國明	48
推動勞工安全衛生在地紮根之芻議	林毓堂	53
強化人口販運防制工作—針對被害者採行之保護與預防措施	莊國良	59



專題報導

勞動派遣對勞工權益的影響	邱駿彥	66
我國工會組織發展及未來展望	古松茂、翁美玲	74
日本勞動審判法制之意義與啟示	鄧學良	88
華府之春—李主任委員出訪美國推動自由貿易協定紀要	林永裕	96

他山之石

出席2006年OECD退休金專家會議之心得	辛炳隆	102
美國、澳大利亞、日本因應高齡化社會之就業策略及借鏡	易永嘉	107
日本最低工資法修正方向與重點	林政諭	121

勞動統計

勞工退休基金(新制)統計分析	田玉霞 廖秀梅	134
以薪資衡量受僱員工之流動性	譚文玲 楊玉如	143



百工精技國家強 萬民樂活福利網

李應元

勞工是國家發展的基礎，更是經濟與產業發展的核心，在全球化與知識經濟時代競爭下，持續性成長的優質勞動力是國家強盛的關鍵，因此，提升勞動力素質，為當前重要課題。

更重要的是，長久以來，勞工朋友為這塊土地打拚，締造了台灣經濟奇蹟，及現今繁榮進步的社會，在經濟發展的同時，也應讓每一位勞工都能享有經濟發展的成果。因此，為勞工建構一個完整的福利網，使勞工不僅在職業生涯中能享有各項福利，於老年退休後亦能經濟生活無虞，並將受惠範圍擴及勞工家庭，讓勞工及其家屬均能安心、安定、安全的工作與生活，共享經濟發展的果實，更是政府責無旁貸的責任。

在如此的思維及事實脈絡下，深感必須將「勞工 - 國家 - 福利」關係明顯化，透過各項強化勞工職能之計畫與措施，期提升國家總體勞動力素質，促進勞工就業，進而帶動國家競爭力，並建構勞工福利網，提供勞工全方位的福利保障措施。

為協助勞工技能發展，並給予完整的照

護，需瞭解勞工在當前大環境下，面臨的問題與挑戰，以進一步洞察其需求，提供最切合的就業協助與福利服務。

綜觀當前勞動情勢，在國內外景氣穩定成長，以及政府落實推動各項產業發展政策及就業促進措施下，去（95）年就業人數已大幅增加，失業率降至3.91%，係近6年最低，其中，失業率以青少年居首，對於促進青少年就業仍需持續加強。平均勞動參與率則為57.92%，創近7年來新高，惟與世界各主要國家相比，尚有努力空間。

在勞動力素質方面，依據近年來美國商業環境風險評估公司（Business Environment Risk Intelligence）之各國勞動力評比報告顯示，我國勞動力表現均名列前茅，以去（95）年為例，與瑞士並列全球第3名，僅次於新加坡與美國，其中，技能水準、勞工態度及相對生產力等均表現優異。惟根據統計資料顯示，2005年台灣的知識工作者（knowledge worker包括：企業主管及經理人員、專業人員、技術員及助理專業人員）人數占總就業人口30.96%，在亞洲中領先南韓，但低於新加坡與日本，全球已逐漸邁入知識經濟時代，對於一個



國家的經濟轉型升級來說，「知識工作者」具關鍵性影響，因此，我國在專業技術及管理相關職能的培訓上，尚待提升。

以勞動環境趨勢觀之，當前社會經濟結構，受到全球化、人口老化與少子女化等影響，企業全球佈局加速、國內產業結構調整、企業用人彈性化、外來勞動力增加，以及人口結構加速老化、婦女生育率下降，不但對國內就業市場造成衝擊，尚出現貧富差距加劇等現象。

為避免結構性失業問題嚴重、專業人力不敷需求，及未來人口老化與少子女化，可能產生之勞動力不足與高齡化勞動力運用困難及老年經濟安全等問題，除因應經社環境變遷規劃整體人力發展策略外，營造兼顧家庭與工作之友善就業環境，並強化勞工退休生活保障等，實刻不容緩。此外，對於部分工時、派遣勞動等新興僱用關係之勞動權益保障，並提供弱勢勞工生活扶助與積極性就業措施，亦為當前勞工政策重要議題。

面對當前勞動情勢，並基於提升勞動素質與福利勞動力的理念，本會提出「百工精技國家強、萬民樂活福利網」作為本年度施政重點，網羅各項重要施政，期提升勞工技能，創造優質勞動力，並使勞工及其家庭共享經濟發展果實。

壹、百工精技國家強

在當前全球化與知識經濟時代不斷的挑戰下，優質勞動力成為社會發展及產業升級的核心，更是國家競爭力的關鍵，為提升勞動力素質，將積極推動各項勞工技能提升措施，重點包括：

勞工「技能提升」

(一) 推動產業人才投資方案

提升勞工職能競爭力，除能穩定勞工就業，並能促進國家經濟發展，為促進在職勞工參加職能訓練，將整合「補助在職勞工進修訓練」及「產學訓人才投資方案」，擴大為「產業人才投資方案」，結合大專校院、職業訓練機構及相關專業團體，辦理符合產業發



展需求之訓練課程，並補助參訓在職勞工50%至80%之訓練費用，3年內最高補助每人3萬元，預計提供5萬人次在職勞工參訓機會。

(二) 辦理人力資源提昇計畫

為鼓勵企業（特別著重在中小型企業與服務業）依其經營需要，量身訂定員工訓練計畫，或結合關係企業、協力廠商聯合辦理訓練課程，提供企業訓練計畫之費用補助。一方面協助企業依據自己的需要規劃訓練課程；另一方面則補助訓練費用，以提高企業投資員工的意願，並結合「訓練品質計分卡」，針對辦訓品質良好之企業提高補助，以獎勵優質企業參與。96年度預計訓練25萬人次。

(三) 提高國際技能競賽獎勵金

國際技能競賽參賽者涵蓋歐美等先進國家之青年，其規範、制度相當嚴謹，我國自民國60年正式選派參賽，截至目前已參與19屆競賽，歷屆參賽選手表現均相當優異，屢以優質技術水準，於國際間打響TAIWAN名號，在外交上極具積極正面之效果。

目前我國獲獎選手獎金為金牌50萬元、銀牌40萬元、銅牌30萬元及優勝5萬元，雖已較往年提高，惟與體育競賽獎金相較，仍有相當差距。為鼓勵國內更多青年提升技能，並投入競賽，將提高國際技能競賽獎金，藉以激勵青年以更精湛的技能為台灣發光。

(四) 穩定勞動力：穩定就業、帶動產業

穩定充足的勞動力，是產業發展的關鍵之

一，面對全球化，國際經濟競爭日趨嚴峻，世界各國均面臨專業人才供應不足問題，為引進優質國際專業勞動力，將持續檢討放寬白領專業人士來台工作規定，另作前瞻性規劃，培育國內專業人才，建構勞動力供需預測調查機制，配合產業需求調整職訓方向，並提高公共職訓經費投入。

至於藍領勞動力面，引進外勞將以「33長轉政策」為調整基調，分流管理社服類外勞與產業類外勞人數，並配合長期照顧服務發展，逐步將社服外勞需求回歸國內長期照顧體系提供服務，減少國人對社服外勞之依賴，並將社服外勞縮減名額，轉供產業分配。

其中，高科技(非傳統)產業重大投資案，將檢討引進外勞必要性，透過加強本國勞工職業訓練及就業服務方式，補足其所需人力；對於本國勞工從事意願較低之特定辛苦製程(3K)及24小時三班制之產業，透過輔導改善工作環境，提升國人就業意願，並協助其補充所需外籍勞動力。期透過各項穩定勞動力措施，協助各產業發展。

貳、萬民樂活福利網

既然勞工是產業升級與國家競爭力的核心要素，讓勞工共同享有經濟發展的成果，是天經地義的。因此，本會要為勞工建構一個完整的福利網，就勞工「安居」、「樂業」、「生存保障」及勞工家庭「生、養、育」等各方面，提供全方位的福利保障措施，讓勞工

及其家屬能確實共享經濟發展的果實。重要措施包括：

一、勞工「安居」

輔助勞工建購住宅貸款

為使勞工能有安定的住所，進而安心工作與生活，多年來持續推動輔助勞工建購住宅貸款業務，透過減輕房貸負擔方式，解決勞工居住問題，近來更以評點制度，按勞工家庭年所得、眷屬人口及是否為弱勢族群等多重指標排序輔貸資格，優先協助弱勢勞工。

鑒於房貸支出占勞工每月所得比相當高，為進一步減輕房貸戶房貸本息負擔，特別協調銀行，讓房貸戶除可享有房貸相當低廉的優惠利率外，同時可搭配辦理銀行低利率房貸。在各相關部會之住宅貸款業務未整併前，本會仍將持續推動勞工住宅貸款業務，嘉惠勞工朋友。

二、勞工「樂業」

(一) 推動多元就業開發方案

結合民間團體資源，實施多元就業開發方案，透過開發在地就業機會方式，協助失業者培養再就業能力，並藉以促進地方發展。為提昇執行績效，將加強推動諮詢輔導機制，96年度預計協助10,000名失業者就業，除協助經濟型計畫推廣計畫產品，辦理行銷宣導專案協助產品建立通路外，並進一步規劃透過本方案協助發展本國照顧服務產業，經由民間團體與政府部門合作機制，達到逐年減少外籍看護工之政策目標。

(二) 擴大辦理就業多媽媽計畫

近年來國內失業率雖已下降，但長期失業者、中高齡者等弱勢對象之就業問題仍待繼續努力，另我國女性勞動參與率雖有上升趨勢，但與國際比較仍偏低。鑑於失業者多隱藏於地方底層，為發揮區域性多元化就業服務，招募在地中高齡婦女補充現有就業服務臺不足之人力，採取「動態」的外展工作方式，進行走動式服務，深入地方各民間團體與基層，協助發掘失業者，並傳遞就業機會及就業促進措施。

95年創新開辦就業多媽媽試辦計畫，係以台北縣、基隆市、宜蘭縣等為試辦地點並已見成效，未來將全面推動，擴大辦理，持續建構綿密之職場、社區及公立就業服務機構間之就業服務網絡，除找出隱藏於地方底層之失業者並協助就業媒合外，將加強開拓就業機會之功能，期能更進一步促進就業。

(三) 多元微型創業旗艦計畫

1. 一般型微創

鑑於中高齡失業者及婦女二度就業不易，創業成為就業的一種新選擇，推動「微型創業旗艦計畫」，除提供100萬額度之創業貸款，並結合職業訓練、就業服務、創業諮詢輔導等，提供新創企業在不同發展階段之協助，使其順利創業並永續經營，達成就業促進目標。預估每年可提供創業諮詢輔導服務3,000人次，協助300人完成創業，1,500人申辦貸款，並提供6,000個工作機會。

2. 創業鳳凰

為提升婦女勞動參與率，特別開辦「創業鳳凰 - 婦女小額創業貸款計畫」，協助20至65歲婦女創業，提供最高50萬元之低利貸款，免擔保及營利登記，同時提供創業諮詢服務。96年預定協助2,000位婦女創業，預估可創造4,000個就業機會。

3. 研議展能圓夢

協助身心障礙者就業，不但使其獲得自力更生之能力，尚能建立其對於社會生活之自信。為協助身心障礙者就業，除持續推動現行相關就業促進措施，未來將研議針對身心障礙者辦理展能圓夢創業計畫，進一步開創身心障礙者就業機會。

三、勞工「生存保障」

(一) 年金、退休金雙金伴老

1. 落實勞工退休金新、舊制

為使勞工退休基金能獲專業、妥適之管理與運用，以提高勞工退休金權益，歷經一年多的努力，終於完成「勞工退休基金監理會組織法」立法，使勞退基金之運用有法源依循。本會刻正積極籌備成立監理會，未來將在安全性及低投資風險考量下，擬定基金收支、保管及運用辦法，本會亦將負起監督責任，落實保障勞工退休生活之美意。

另對於勞基法之舊有退休準備金制，將廣續協助地方主管機關督促事業單位提繳舊制準備金，確保勞工退休生活。

2. 建立勞保年金給付制度

我國人口老化速度快速，依據經建會推估，至2016年將增為13%，與15歲以下幼齡人口比率相當，逼近國際慣稱的高齡社會。面對高齡化老年人口急遽增加，且傳統家庭功能式微的現代社會，老年經濟安全保障已成重要課題。

因應高齡化社會，並保障勞工保險被保險人及其家屬長期生活，本會持續積極推動勞工保險條例修法，將勞工保險老年、障礙及遺屬一次給付改採年金制度，期建立完善勞工保險年金保障體系。

(二) 研議勞動派遣之勞工保護機制

經濟全球化發展，市場競爭加劇，企業對於勞動力運用尋求更大彈性，勞動派遣等新僱用型態隨之興起。勞動派遣關係，對受僱勞工而言，隱藏就業的不安定性，相較一般僱用關係之勞工，成為弱勢勞動者，而目前勞工法令體制，對於派遣事業單位、派遣使用單位及派遣勞工三方權利義務之相關規範尚有不足之處。

因此針對派遣勞動勞工之權益保護規範，已愈顯重要，然是否另立專法，或於現行法令中增修，各方意見仍有歧異，為凝聚各界共識，前已辦理勞動派遣公民論壇，本年度仍將持續推動相關法制化工作，完整保障派遣勞工權益。

(三) 檢討現行基本工資

工資是勞工賴以維生的憑藉，勞動基準法特別明定勞資雙方議定之工資，不得低於基

本工資，以保障勞工工作所得，能維持其基本生活所需。我國現行基本工資係於86年10月16日發布，為每月15,840元，每日528元，每小時66元。

有鑑於該基本工資已近10年未作調整，且勞工團體迭有反映應作合理檢討，將透過基本工資審議委員會研商，以全新、開放的思維，檢視經濟及社會現況，並以保障勞工及其家庭基本生活為考量，重新評估合理之基本工資，落實基本工資之立法目的。

（四）擴大勞動基準法保障範圍

為使所有勞工之工作時間、工資、休假等勞動條件，均能獲得應有保障，將勞動基準法適用範圍擴及所有勞工，為政府既定政策，亦為本會多年來努力之目標。受該法保障之勞工由73年施行時約350萬人，已增加為約600萬人，惟仍約有40萬勞工尚不在該法保障範圍內。

尚未適用該法之勞工，其中「公務機關臨時人員」約近8萬人，該等人員之退休金權益，現已比照適用勞工退休金條例，其納入勞基法適用範圍之問題相對降低，適用該法已獲有共識，該等人員納入勞動基準法保障範圍，已近期可期。

（五）增進勞工保險權益

為保障勞工工作及生活安全，並基於勞動者公平保障之精神，擬將僱用4人以下事業單位、機構或團體所僱之勞工納入強制加保對象。另因應勞動年齡延後之趨勢，研議修

法，將強制加保年齡上限由60歲提高至65歲，以促進勞動人力資源運用。

另為能保障被保險人或其受益人保險給付權益，保險給付請求權時效將由2年延長為5年，並將傷病給付等待期放寬為自不能工作之第3日起發給，增進勞工傷病給付權益。

（六）達成職災下降目標

1. 提升防災檢查執行力

持續採風險分級列管方式，列管高風險事業，實施專案檢查，並就屢次發生災害或違規拒不改善之廠場，優先進行檢查；針對局限空間作業等施工期短又具高危險之作業，實施作業期程申報制度，並進行精準檢查；對起重吊掛等臨時性、短暫性作業未設安全防护措施者，密集實施不定時、不定點之巡邏稽查及違規告發。

此外，推行「職業傷殘災害預防專案」，優先就高致殘率之金屬製品業等行業，實施防止捲夾、切割等職業災害之專案檢查，以有效監控職災發生。

2. 擇定營造減災要項強力防災

鑑於營造業勞工死亡職業災害佔全產業五成以上，為提升營造業安全水準，選定「戴用安全帽」及「框式施工架依標準設置」為全面檢查之重點項目，並加強宣導。另針對公共工程，除協請各部會設置防災查核小組，就所屬公共工程辦理查核外，並開辦「公共工程金安獎」，期引領民間工程業者共同提升安全水準。

此外，洽請內政部修正「營造業評鑑辦法」，增列「工程安全成效」為主要評鑑項目之一，使營造業者除注重施工品質外，亦重視施工安全，以有效保障營造作業勞工工作安全。

3.改善辛苦特定製程產業工作環境

協助辛苦特定製程產業改善工作環境，進而提升國人就業意願。除針對該產業實施檢查及指導，督促雇主落實勞工安全衛生法令規定，改善廠場不安全之工作環境，並透過「辛苦產業工作環境改善輔導團」，就安全設施及有害物等環境暴露危害，進行現場診斷諮詢，提供改善建議書並遴選部分工廠實施深入改善技術輔導。96年預定輔導完成1,800家事業單位改善工作環境，協助300家事業單位工程技術改善。

4.推動中小事業在地扎根計畫（蒲公英計畫）

我國中小事業家數約占全體企業98%，為台灣經濟主幹，惟因其財力、物力、專業人才等較為缺乏，安全衛生設施往往因陋就簡，加以長期未能受到政府防災資源之照顧，致近幾年職災件數達約2萬件，高居全產業之五成，形成產業弱勢。

基此，特依行政院「三中計畫」規劃由中央與地方合作建立完整輔導機制，成立防災訪視指導服務團，提供診斷、諮詢及追蹤改善等服務，全力照護遍布於台灣各角落之中小事業及微型工程，以發揮「蒲公英」之精神，將工安種子散播至各事業單位扎根，促進產業改善安衛體質。

5.整合工安資訊與落實防災宣導

根據歷年職業災害資料，約75%罹災勞工未曾接受從事工作所必要之安全衛生教育訓練，顯示亟需加強防災訓練及宣導。

為有效增進事業單位、勞工及社會各界對職災預防認知，除規劃推動「工安金網路計畫」，建構全國性安全衛生整合性資訊平台，串連各單位活動資訊進行整合性行銷、宣傳與監督統籌外，並針對高風險作業勞工編訂通俗淺顯防災教材，落實教育訓練及宣導到位，即時傳達防災知識與訊息，提升全民防災知能。

6.順應國際趨勢研訂防災法規制度

目前國際間推動工安之主流做法，為運用事前辨識、評估及控制風險之職業安全衛生管理系統及風險管理制度。為與國際接軌，除積極推動職業安全衛生管理驗證制度，公告「我國職業安全衛生管理系統指引（TOSHMS）」，及完成相關國家標準草案外，並全盤檢討勞工安全衛生法制，納入工作條件及工作環境舒適化等進步性規定。

另為確保廠場特定機械設備安全，規劃推動機械安全驗證及防爆電氣設備等驗證制度，有效落實機械安全源頭管理，防範職災於未然。

四、勞工家庭「生、養、育」

（一）提高生育給付

台灣生育率屢創新低，因應少子女化現象可能造成之衝擊，如何提高生育率，已為政府應審慎面對之議題。

提高生育保障，並落實台灣經濟永續發展會議有關產假薪資納入勞工保險生育給付之共識，研議修正勞工保險條例，使被保險人分娩或早產時，得請領生育津貼1個月，及生育薪資補助費2個月，雇主依勞基法應給與之產假期間工資，則得扣除該生育薪資補助，除可保障勞工生育期間所得，兼可穩定婦女就業，避免懷孕歧視等情形，進而助於提高生育意願。



(二) 提供育嬰留職停薪津貼

落實兩性工作平等法有關發給育嬰留職停薪津貼規定，及台灣經濟永續發展會議有關政府應針對受僱者規劃育嬰留職津貼之共識，研議修正「就業保險法」增列「育嬰留職停薪津貼」，並對育嬰留職後再工作者給與獎助，補助被保險人育嬰留職停薪期間之所得損失，鼓勵育嬰勞工重回職場，發揮穩定就業功能。

(三) 協助勞工子女就學與發展技能措施

為鼓勵經濟弱勢勞工之子女發展技(藝)能，協助其培育適性專才，並穩定就學，開辦「勞工子女發展技藝能助學金」措施，對於參加技藝能競賽表現優異者，給予助學金，鼓勵勞工子女適性發展，激發學習各項技(藝)能。

另推動「失業勞工子女就學補助」措施，對於非自願失業期間超過6個月以上之勞工，提供子女就學補助，使其不因勞工失業而影響就學，增進勞工子女未來社會競爭力。

近年來國內景氣持續復甦，帶動就業市場活絡，加以各項就業促進措施推動下，失業率已明顯改善，但我國面臨全球化經濟發展、人口老化及少子女化等問題的衝擊，本會之施政作為，一方面讓勞工及其家屬能安心、安定、安穩的工作與生活，一方面要提升勞動力素質，因為勞動力升級才能帶動產業升級，產業升級國家就有競爭力。

本會現階段以「百工精技國家強」及「萬民樂活福利網」為施政重點，透過各項強化勞工職能之計畫與措施，期提升國家總體勞動力素質，促進勞工就業，增進國家競爭力，並致力推動勞退新制及勞保年金化改革，以年金、退休金，雙金伴勞工安享退休生活，使勞工在就業期間能有尊嚴的工作，面臨退休及失業等問題時，亦能有尊嚴的生活，讓每一個勞工在人生的每個重要階段，皆能受到保障，打造「勞有老本，工享福利」的勞動新願景。🌱

(摘錄本人於立法院第6屆第5會期施政報告)

勞工職業災害預防、補償、重建單獨立法之探討

莊正中

壹、前言

自工業革命以降，機械普遍取代人工成為主要生產工具，勞雇關係亦逐漸成形。然而，因為工時延長、機械使用等變遷，亦使得勞工於工作場所之危險性大幅增加。職業災害除造成勞工身心受創外，亦降低其工作上之生產力，甚至失去工作，並衍生出家庭經濟困境及社會再適應等諸多問題。也因此，世界各國遂逐步發展出各種制度用以補償、保障勞工職場安全及相關權益。



職業災害乃指勞工在執行職務過程中，因工作上相關原因所發生之事故。爾來，各國對職業災害之認定，多採「無過失主義責任制」，但災害的發生與其執行職務須具有明確的因果關係，始能成立。簡言之，職業災害之認定，須有「職務執行性」與「職務起因性」等特質。我國勞動法規中有關職業災害的定義很多，例如，依勞工安全衛生法第二條第四項之規定：「職業災害係指勞工就業場所之建築物、設備、原料、材料、化學物品、氣體、蒸氣、粉塵、或作業活動及其他職業上原因，所引起之勞工疾病、傷害、殘廢或死亡。」；此外，若依勞工保險條例之規定，則職業災害的認定係根據「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」及「勞工保險職業病種類表」為判斷基準，用以認定職業傷害或職業病。

由於職災保障體制可分為職業災害預防、重建與補償三柱保障架構，以下將介紹我國相關職災保障法令的特色與未來改革方向。

貳、台灣現行職業災害相關法令

一、職業災害預防

事前做好職業災害預防，勝過事後亡羊補牢時的補償。為強化工業安全衛生保護措施，預防職業災害之發生，我國目前訂有「勞工安全衛生法」及「勞動檢查法」。其中，受到1971年的淡水鎮飛歌工廠集體職業災害事件影響，有關當局因此意識到職業災害問題之嚴重性，於1974年公佈實施「勞工安全衛生法」。

根據勞工保險局職業災害保險給付統計顯示，我國因職業災害而死亡之比率有逐年遞減之趨勢，1991年每千名勞工中因職業災害而死亡者有0.120人，1996年降為0.095人，2002年再降為0.065人，呈現逐年下降之趨勢。若與世界主要國家比較，我國職業災害死亡率低於韓國、新加坡，但與先進國家比較則尚屬偏高。事實上，勞工安全衛生工作的良窳，與事業單位對安全管理之重要性的認知，及能否積極有效地實施安全管理等均有極大之關係。職災預防不但關係勞工生命安全與健康，並影響勞資關係穩定乃至於國家和諧、整體之經濟發展。

二、職業災害補償

所謂職業災害補償，係指對在工作中受到『與工作有關傷害』之受雇人，提供及時有效之現金工資給付、醫療照顧及勞動力重建措施之制度，俾使受雇者及受其扶養之家屬不致陷入貧困之境，造成社會問題。基本上，對於台灣勞工而言，觀諸目前與職業災害補償相關的法令中，主要係由三個部分所組成，亦即「勞工保險條例」、「勞動基準法」與「職業災害勞工保護法」。茲先就其特色及發展歷史簡介如下：

首先，職災保險之意義為「被保險人因執行職務導致傷害、疾病、殘廢、死亡等意外事故時，透過保險方式提供醫療照顧與現金給付的一種勞工補償制度」，乃保障勞動者的重大社會保險制度之一，同時亦可避免雇主因重大工傷事件承擔鉅額補償，影響企業財務及營運。此一制度創始於1884年德國俾斯麥時代，其所頒布之「勞動災害保險法」為世界上最早的職業災害保險規範。而英國於1946年依照貝佛里奇的構想，制訂了「國民保險職業災害法」；法國亦於同年跟進，制訂了「勞動傷害保險法」。至於亞洲的日本也隨即於1947年制訂「勞動者災害補償保險法」。至此，職業災害保險遂正式併入社會保險體系之一環。

根據美國社會安全署2004年「各國社會安全制度要覽」的統計，全世界有超過168個國家實施職業災害保險制度，為世界各國最普及亦最獲重視的社會安全制度之一。我國自1950年開始，由台灣省政府陸續以行政命令的方式開辦勞工保險、漁民保險等社會保險，但一直到1958年立法院通過「勞工保險條例」（以下簡稱「勞保條例」），並於1960年實施後，勞工保險方全面開辦。然而，開辦



後僅規劃有「普通事故保險」，一直到了1979年方有「普通事故保險」及「職業災害保險」之劃分，後者規定勞工發生職業災害傷亡者，亦應給予醫療給付、工資津貼、殘障給付、死亡給付。其中職業災害保險之保費完全由雇主負擔。換言之，我國直到1979年方有職業災害保險之實施，落後上述各先進國家許久。

其次，依照1984年所公佈實施「勞動基準法」(以下簡稱「勞基法」)之規定，勞工發生職業災害傷亡，雇主應給予醫療、工資、殘障、死亡等四種補償(勞基法第五十九條參照)；然而，若非適用勞基法之單位，則只能依勞工保險條例給予給付。從而，我國職業災害補償制度，遂成為保險與補償之雙軌並行制。其中職業災害補償係以勞基法為主體，然而事故若已依勞工保險條例給付，則雇主即無須再重複進行補償，可藉此減輕雇主負擔。

由此可見，我國以往之職災補償法令，係分散於勞基法及勞保條例中，對職災勞工之補償及相關保障亦顯不足，故於2002年遂有「職業災害勞工保護法」之制訂及施行，用以補充既有職災補償體系之不足，新制中舉其要者包括：職災補償保障範圍之擴大、職災勞工之生活津貼、器具及看護等補助。根據職業災害勞工保護法第六條之規定：「未加入勞工保險而遭遇職業災害之勞工，雇主未依勞動基準法規定予以補償時，得比照勞工保險條例之標準，按最低投保薪資申請職業災害殘廢、死亡補助。前項補助，應扣除雇主已支付之補償金額。」，亦即就勞基法及勞保條例均無法適用之個案，職業災害勞工保護法遂能發揮其機能，以求所有具勞工身份者均受到保障。由此可見，職業災害勞工保護法係於勞工遭遇職業災害時，擔當最後一層保障之任務。

三、職業災害重建

除上述經濟性補償外，近年來國際對於職災勞工補償之理念及趨勢已逐步發展為「建設性補償」。職災勞工補償除了應獲得醫療給付、傷病期間之工資補償及永久性障礙補償之外，更重要的是希望能藉由重建協助，讓職災勞工迅速恢復功能及回歸某種形式的有酬工作。因此，職災重建應視為職災勞工從傷病狀況到重返職場期間一個不可或缺的過程。

觀諸過去我國職災勞工補償相關法案，目的在於確保勞工職業傷病後的基本生活。然而，相關做法卻多停留在「消極補償」，對於勞工發生職災後之重建明顯不足。有鑒於「積極補償」符合時

代精神，亦可透過重建以協助傷病勞工獲得適當的醫療照護從而確保其工作能力及工作機會，故我國職業災害勞工保護法已有職業重建之概念，例如，其第十條已規劃有關於「職業災害勞工職業重建補助」之機制，明列為加強職業災害預防及職業災害勞工之重建，事業單位、職業訓練機構及相關團體辦理職災勞工職業重建所需之心理輔導、工作能力評估及強化、職務再設計、職業輔導評量、職業訓練、就業服務等，得向勞工保險局申請補助；其第十八條亦強調：「職業災害勞工經醫療終止後，主管機關得依其意願及工作能力，協助其就業；對於缺乏技能者，得輔導其參加職業訓練，協助其迅速重返就業場所。」，以體現重返工作之「積極性補償」精神。從而，自「職業災害勞工保護法」施行後，職災勞工的照護從過去強調職災的預防、診斷及醫療，更向前邁入經由輔導、強化職災勞工就業，以保障職災勞工之新里程。

參、結語 - 職災保險應單獨立法

工業革命後所引發生產方式之變遷，已使職業災害之發生成為不可避免的事實，各國政府莫不積極推展安全衛生檢查制度，使職業災害得以減少至最低限度；對於仍不幸發生職災者，並同時實施職業災害保險制度或相關之職災補助與職業重建措施，以保障勞工及其眷屬之基本生活安全。

我國目前雖已實施多種職業災害相關法令，並兼顧職災預防、重建與補償三大保障領域；然而，吾人不宜滿足於形式上增加了那些法令或保障條文，而應更進一步去探究台灣現行的勞工職業災害保障制度於實際執行層面是否有何缺失，及其可能之改革方向。有鑑於目前我國職災保障相關規定係散見於四種不同之法規，不僅無法將職災預防、補償及重建密切結合，亦於行政組織等執行層次上有多頭馬車之虞，恐難發揮最適之預期成效。

以先進國家最新趨勢為例，日本、美國、德國與澳洲都以單一機構與單獨立法來掌管職業災害的預防、補償與重建。為此，建議應考慮將勞保條例中之職業災害保險獨立出來，另立專法，並規定強制加保，另將職災預防、重建與補償三柱保障，建立成環環相扣的職業災害保障體系，不僅使我國之職業災害保障體制更加完整充實，並為台灣職災保障體系的改革跨出關鍵的第一步。✿

（本文作者 國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系助理教授）

2008勞動政策願景

吳宏翔

壹、前言

2008年是總統大選年，每一個政黨推出的總統候選人，在爭取選民支持的同時，是否有關心台灣勞工的心聲？是否能提出具前瞻性、實質內涵的勞動政策？「民之所欲，常在我心」應該是任何政黨候選人念茲在茲，不容或忘的選戰主軸，而不應淪為灑狗血、斬雞頭的口水戰。主動發掘問題，進而提出解決對策，並以之作為選舉承諾，換取選民支持，才是檢驗政黨執政能力，民主、自由國家成熟選舉應有的內涵。基此，為台灣六百餘萬受僱勞工請命，特別提出「2008勞動政策願景」一文，期盼各政黨的總統候選人能夠以廣大勞工為念，呼應以下勞動政策願景，以改善台灣勞工的生活及福祉。

貳、台灣勞工的心聲

過去勞委會秉持「勞工福祉與經濟發展並重」原則，以「有準備的勞動力」、「安全的工作環境」、「人性化的勞動條件」為主軸，推出階段性勞動政策，期使每位勞工有充分就業的準備，減少職業災害的發生，致力促成勞資間相互尊重，建立和諧的勞資關係，以提升產業的國際競爭力。當前，更推出「勞有老本，工享福利」之施政重點，就勞工「安居」、「樂業」、「技能提升」、「生存保障」及勞工家庭「生、養、育」等問題，提供全方位的福利保障措施，使勞工不僅在職業生涯中能享有各項福利，於老年退休後也能生活無虞，受惠範圍更擴及勞工家庭。勞工是台灣經濟發展的基礎，長久以來，勞工朋友為這塊土地締造了「經濟奇蹟」，為現今繁榮進步的台灣社會奠定了堅固的磐石，在經濟發展的同時，每一位勞工朋友都應該能夠享有經濟發展的果實，這才是經濟發展的最終意義。為此，行政院於95年下半年推出「大投資，大溫暖」方案，並研擬出「產業發展」、「產業人力」、「社會福利」、「公共建設」及「金融市場」等五大套案之2007年至2009年三年衝刺計畫，以邁向繁榮、公義、永續的美麗台灣的境地。上述願景都是廣大勞工冀求的目標，既然方向已定，具體內容如何落實？什麼時候可以實現？才是勞工朋友關注的焦點，而滿足勞工朋友的期待，永遠是大有為政府責無旁貸的使命。勞工問題是社會問題，也是經濟發展過程中提升企業國際競爭力，執政者必須兼顧的問題，如有偏頗一方勢必引發民怨，不可不慎。

參、當前台灣勞工問題

政見能否切合選民實際需要，要比空洞、華麗的口號來的重要，在各候選人端出勞工政見之前，是否有想到，當前台灣勞工所面臨的問題是什麼？最迫切需要的是什麼？由於受到全球化經濟、人口老化與少子女化的影響，企業全球佈局加速，國內產業結構調整，不但對國內就業市場造成衝擊，也出現貧富差距加劇、人口結構加速老化、失業率居高不下等現象，也由於國內社會安全制度未臻健全，高齡勞動力的運用及老年經濟生活安全問題，都是當前勞工朋友極為關注的議題，而國人性別平等觀念欠缺，同為勞工也因為性別的不同，使女性受僱者遭受更不公平的職場處遇。歸納而言，今天台灣勞工所面臨的問題包括以下面向，分別是失業問題嚴重、貧富差距擴大、退休保障不足、勞資間欠缺具協商功能之參與機制、兩性職場不平等問題，茲析述如下：

一、失業問題嚴重

全球化是一股無法抵擋的趨勢，商品、資金、勞務跨越國界，全球整合成單一市場，商品、服務市場趨向自由化，資訊無遠弗屆，網際網路的崛起加速全球化的進行，全球化問題嚴重衝擊國民生活以及產業投資政策，影響層面廣泛，產品的生產以最低成本為原則，區域分工、全球佈局成為趨勢，若未能與世界接軌，將有被「邊陲化」的危機，且逐漸形成富者愈富、窮者愈窮的現象。為此，世界貿易組織（WTO）1999年西雅圖會議及2000年華盛頓會議，會場外聚集反全球化之環保、人權、勞工等社會運動人士，實為抗議先進工業國家「劫貧濟富」。為因應全球化衝擊，台灣產業結構調整，朝服務業及資本、技術密集產業發展。然而，產業調整迅速，人力結構的調整卻相對地遲緩，雖然國內產業結構由工業朝服務業在轉型，但國內的服務業都屬內需導向，因國內市場狹小，易於飽和，而金融保險、不動產業和工商服務業不能發展國際競爭力，加以傳統產業萎縮，以致於形成初級勞力供過於求，而高級勞力有供不應求的現象，導致近年來，失業人口居高不下。雖然今（96）年2月國內失業率為3.78%，為近年來的最低點，但是以95年平均失業率計算仍有3.91%，表示仍有近40萬勞工處於失業狀態，近年來卡奴人數增加、自殺人數比例提高、

2005年世界各主要國家就業人口所屬之產業結構

單位：%

	台灣	南韓	日本	美國	加拿大	德國	英國	義大利
農業	5.95	7.64	4.07	1.55	2.72	2.37	1.36	4.19
工業	35.78	26.84	27.51	20.64	21.98	29.73	22.03	30.69
服務業	58.27	65.52	68.42	77.81	75.30	67.90	76.61	65.12

資料來源：行政院勞工委員會2006年國際勞動統計

台灣歷年失業率統計表

%

年別	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
失業率	1.56	1.79	2.60	2.72	2.69	2.92	2.99	4.57	5.17	4.99	4.44	4.13	3.91

資料來源：主計處網站

治安狀況不佳、繳不起學校兒童營養午餐人數暴增，雖然不能完全歸咎於失業問題嚴重，但終究不能說沒有關聯，失業問題亟待政府提出解決對策。

二、貧富差距擴大

曾創造號稱「經濟奇蹟」的台灣，隨著近年來經濟急速衰退，失業人口居高不下，貧窮問題持續擴大中，由行政院主計處公布的國民所得統計資料顯示，我國高低所得家庭間的貧富差距由69年的4.17倍大幅擴大到93年的6.03倍。低收入戶數從83年的4萬8182戶，11萬5748人提高到94年的8萬4796戶，21萬1221人，成長率幾達一倍，顯示國內貧富差距有擴大的趨勢。未來改善所得分配之政策方向應著眼於

低收入戶戶數及人數				
年別	低收入戶數(戶)	低收入戶人數(人)	低收入戶戶數佔總戶數比率(%)	低收入戶人數佔總人口比率(%)
83年	48,182	115,748	0.85	0.55
84年	48,580	114,707	0.83	0.54
85年	49,307	115,542	0.82	0.54
86年	49,780	116,056	0.80	0.53
87年	54,951	125,426	0.86	0.57
88年	58,310	136,691	0.89	0.62
89年	66,467	156,134	0.99	0.70
90年	67,191	162,699	0.99	0.73
91年	70,417	171,200	1.02	0.76
92年	76,406	187,875	1.08	0.83
93年	82,783	204,216	1.15	0.90
94年	84,796	211,221	1.16	0.93

資料來源：內政部月刊

家庭可支配所得按戶數五等分位分							
年 別	可支配所得按戶數五等分位分						最高所得組為最低所得組之倍數
	合計	1 (最低)	2	3	4	5 (最高)	
69年							
平均每戶可支配所得(元)	233,112	102,272	161,965	206,358	265,552	428,910	4.17
平均每人可支配所得(元)	48,164	28,390	34,387	42,200	50,775	73,950	2.60
平均每就業者可支配所得(元)	120,789	70,392	97,569	117,249	125,854	161,853	2.30
93年							
平均每戶可支配所得(元)	891,249	297,305	555,452	775,719	1,035,972	1,791,796	6.03
分配比(%)	100.00	6.67	12.46	17.41	23.25	40.21	6.03
平均每戶人數(人)	3.50	1.96	3.16	3.81	4.14	4.43	2.26
平均每戶就業人數(元)	1.53	0.60	1.21	1.59	1.93	2.34	3.90
平均每戶可支配所得(元)	254,643	151,686	175,776	203,601	250,235	404,469	2.67
平均每就業者可支配所得(元)	582,516	495,508	459,051	487,874	536,773	765,725	1.55

落實促進就業政策，協助弱勢者就業，避免因失業而貧窮，而建構完善的就業安全機制，包括提供充分的就業機會、必要的工作技能、完善的就業資訊與就業服務及建構完善的社會安全制度，包括推動國民年金制度、勞保給付年金化、落實勞工退休金新制等都是今後必須努力的方向。縮短貧富差距固然與投資環境改善之經濟對策有關，但是當務之急是先提供勞工階層一個安穩的就業環境，否則人民生活品質將持續下降，不但損及國家形象，經貿實力也必然受創。

三、退休保障不足

根據內政部的統計，國內老年人口於82年9月達到148萬人，佔總人口的7.1%，正式進入聯合國所定義的「高齡化社會」。此後，老年人口快速增加，到91年底，老年人口已突破2百萬人；截至95年底止，老年人口數更高達228萬7029人，佔總人口10%，預計120年時將高達20%。此外，老年人口的依賴比在84年是每9位工作年齡人口需扶養一位老人，截至94年6月底止，我國老年人口依賴比已高達13.46%，10年來上升超過五個百分點。預估至125年時依賴比將變成每3位工作年齡人口必須扶養一位老人的狀況。老年人口依賴比不斷的升高，顯示老年人口對工作人口所帶來的經濟需求越來越加沉重。

另外，在國人平均壽命逐年提高之際，我國高齡勞動力參與率偏低，國人平均餘命逐漸延長，更加凸顯出我國勞工退休保障不足的嚴重性。從下表可以看出，

老年人口比例一覽表

年別	總人口數	65歲以上 總人口數	老年人口 占總人口%	老年人口 依賴比%	扶養比 %
82年	20,995,416	1,490,801	7.10	10.48	47.60
83年	21,177,874	1,562,356	7.38	10.82	46.60
84年	21,357,431	1,631,054	7.64	11.13	45.78
85年	21,525,433	1,691,608	7.86	11.39	44.94
86年	21,742,815	1,752,056	8.06	11.62	44.22
87年	21,928,591	1,810,231	8.26	11.83	43.30
88年	22,092,387	1,865,472	8.44	12.04	42.60
89年	22,276,672	1,921,308	8.62	12.27	42.32
90年	22,405,568	1,973,357	8.81	12.51	42.07
91年	22,520,776	2,031,300	9.02	12.78	41.72
92年	22,604,550	2,087,734	9.24	13.02	40.97
93年	22,689,122	2,150,475	9.48	13.31	40.48
94年6月	22,722,559	2,180,230	9.60	13.46	40.25

我國中高齡（55-64歲）勞動參與率



主要國家中高齡（55-64歲）勞動參與率（%）

國別	平均		男性		女性	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004
澳洲	44.1	53.8	63.2	64.4	24.9	43.1
比利時	22.2	31.3	35.4	41.0	9.9	21.8
加拿大	49.1	57.4	64.0	66.0	34.8	49.0
丹麥	57.1	65.5	69.1	73.3	45.9	57.6
芬蘭	43.8	55.0	47.1	55.7	40.8	54.3
法國	32.9	39.6	39.3	44.3	26.9	35.0
德國	39.8	44.2	55.9	54.8	24.7	33.8
希臘	41.5	41.2	59.5	58.7	24.3	25.3
冰島	87.2	84.3	93.5	89.7	81.1	78.8
愛爾蘭	42.1	50.7	65.0	66.6	19.9	34.5
義大利	33.4	31.8	53.0	44.0	15.5	20.4
日本	64.7	66.0	83.3	82.5	47.2	50.1
南韓	62.4	59.7	77.2	73.5	49.6	46.5
盧森堡	28.4	31.3	43.2	39.1	13.8	23.3
荷蘭	30.9	46.3	45.8	58.7	16.8	33.6
紐西蘭	43.8	68.9	56.8	78.2	30.7	59.6
挪威	63.1	68.8	72.8	74.3	53.9	63.1
葡萄牙	48.0	53.2	66.5	62.8	32.3	44.8
西班牙	40.1	44.4	62.5	62.7	19.4	27.2
瑞典	70.5	73.1	75.5	76.0	65.8	70.2
瑞士	63.8	67.3	86.4	79.1	43.8	55.7
英國	53.0	58.0	68.1	68.0	38.7	48.3
美國	55.9	62.3	67.8	68.7	45.2	56.3

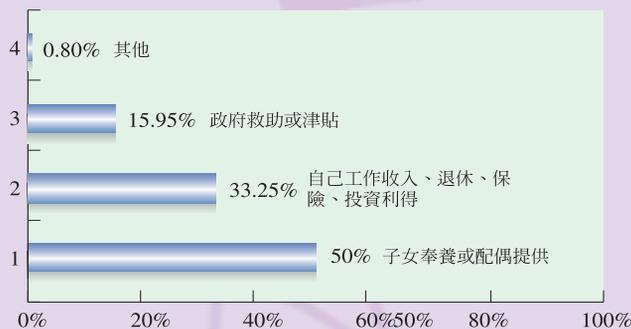
資料來源：OECD Employment Outlook 2005

我國高齡者的勞動參與率，大致呈現下降的趨勢；與其他工業先進國家相比，我國高齡者的勞動參與率明顯地偏低，形成人力資源的浪費，尤其從附表所示，有些國家高齡者的勞參率明顯的呈現成長的趨勢，相形之下，我國高齡者的勞動參與率有很大的開發空間。

相較於我國高齡化社會的形成及中高齡勞動參與率偏低之現象，我國社會保險的涵蓋率卻嚴重不足。94年底時，台灣地區20歲至59歲的工作年齡人口為1392萬人，當時勞工保險被保險人僅841萬人（公教保被保險人數僅59萬人）。換言之，就業年齡人口中有492萬人（35.3%）未能納入社會保險的老年給付保障範圍，必須依賴非繳費式的津貼度日，造成國家的財務負擔及家庭沈重的養老壓力。若不能將更多的就業人口納入老年所得保障體系，未來政府的養老負擔將更為沈重。此外，現行勞工保險老年

給付仍維持一次給付，而94年勞保老年給付平均金額每件僅98萬元，顯然不足以保障勞工晚年的經濟生活安全。尤其，我國已邁入低利率的時代，一次給付之所得實無法以銀行定存的理財方式對抗通貨膨脹的貶值。再者，根據內政部統計資料顯示，94年國內65歲以上年齡人口主要經濟來源，主要是以「子女奉養或配偶提供」為主，占50%；能夠靠「自己工作收入、退休金、保險、儲蓄、投資所得」生活者僅占33.25%；尚有15.95%需靠「政府救助或津貼」生活，顯示現階段多數國人退休後之生活保障仍無法自給自足。而且，在現行勞工退休制度下仍有為數可觀的受僱者領不到退休金而面臨老年貧窮的威脅，政府實應正視此一問題，及早建立一套完善的勞工退休安養保障制度，以免重蹈歐美國家財政危機的後塵。

2005年65歲以上年齡者主要經濟來源



資料來源：彙整自96年2月主計處編印之「2007性別圖像」

四、勞資間欠缺具積極協商功能之參與機制

因應全球化經濟的挑戰，各國企業均面臨勞動成本再評估的問題，國內企業為因應市場上的快速變動與激烈競爭，對於人力運用愈發重視彈性化需求，「勞動彈性化」固然提供企業人力資源彈性運用的空間，卻也相對影響到勞工就業的穩定性。尤其，僱傭多樣化時代之

今日，非典型工作型態充斥，傳統勞資關係受到衝擊。派遣勞動更使二元化的勞資關係模式成為三方關係，因此，在「全球化」因素的影響下，無論集體或個別勞資關係正面臨急遽的變化；企業人力資源策略的運用和科技發展都對勞資關係產生相當大的衝擊。就個別勞資關係而言，長期以來，政府企圖藉由個別勞資關係有關法令的制訂與實施來保障勞動者的權益。然而，在「全球化」的競爭和「知識經濟」的發展中，國內傳統勞工保護政策，實難以發揮效用。在全球化的經濟環境，如何使勞工有更多參與企業運作，認知企業經營環境，以對抗市場彈性的需求與社會公平正義的壓力，然而，現行「勞動三法」（「工會法」、「團體協約法」、「勞資爭議處理法」）似乎未見勞工參與之勞資合作機制，藉以鼓勵勞資雙方強化溝通，使勞僱雙方分享資訊，相互諮商，並進而參與企業決策，以建立企業運作之彈性。國內之產業型態以中小企業占絕對多數，西方國家普遍採行的團體協商制度未必符合國內客觀環境條件與需求。尤其，現行「團體協約法」對於團體交涉之展開，並無「誠信協商義務」規定，導致多年來，我國團體協商績效不彰。另外，「勞資爭議處理法」對於勞資雙方「不當勞動行為」之樣態及裁決機制均未有著墨，也是國內勞資間無法推動私法自治之關鍵。因此，推動具有協商功能之勞資協商及勞工參與制度實不容忽視。尤其，面對全球化競爭的壓力，無論就整體產業或就個別企業而言，如何促進勞工參與及勞資合作，進而強化生產力及創造力誠為重要的因應策略。現行「勞資會議」制度與工會制度間常有矛盾衝突所在，實有加以檢視，重新規劃之必要。

五、兩性職場待遇不平等

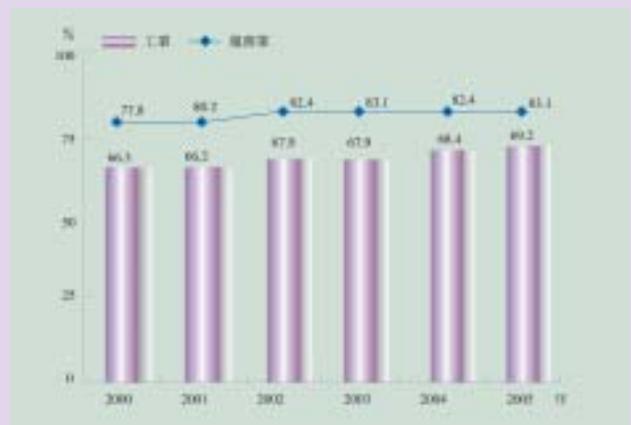
為追求性別平等（又稱性別正義），在1975年墨西哥市召開的聯合國第2屆世界婦女會議即宣布未來10年為「婦女10年(Decade for Women)」，並要求各國全力推動保障婦女權益措施，並於1995年北京舉辦的聯合國第4屆世界婦女會議中，正式以「性別主流化」作為行動策略，要求各國將性別平等作為國家政策的主流。

所謂「性別主流化」係指，所有政府的政策與計畫要具有性別觀點，並在作成決策之前，對於該政策對於女性和男性的影響分別進行分析研究。政府在規劃國家的各項政策時，應該全盤地從性別的觀點去思考。對於既存的各種國家法律、政策與司法制度都要從性別的角度出發，重新檢驗既有的政策是否符合性別平等的目標。概言之，性別主流化的推動是希望達到以下三項目標：

- 一、不同性別者（男性、女性或中性者）應該享有平等的權利。
- 二、不同性別者都應該可以成為改變的行動者與受益者。
- 三、給予不同性別者擁有更多選擇的自由。

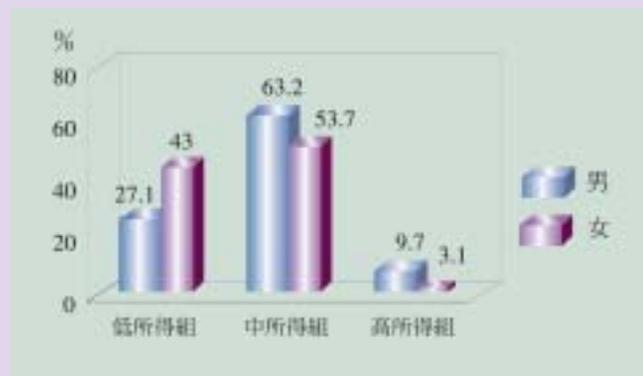
然而，在性別平等觀念尚待開發的國內社會，兩性在所得高低、薪資差距、家事負擔責任歸屬上仍存有不平等現象。從以下國人所得性別分佈之附表可以看出，低所得者以女性居多，高所得者多為男性；女性受僱員工每月平均薪資由84年的2萬8千元增至94年的3萬8千元，但兩性間仍有差距，工業部門女性受僱者薪資為男性受僱者的69.2%，服務業部門則為83.1%，若以工業部門及服務業部門合併計算，女性受僱者薪資仍不足男性受僱者薪資的8成（約介於75%-77%之間）。性別平等意識不足最明顯的例證是「兩性工作平等法」自91年3月8日施行以來，申請育嬰留職停薪者多為女性，男性申請者尚不到一成（占4.25%），這應該是受到傳統「男主外、女主內」及「男尊女卑」的觀念影響所致，將托兒及托老等家庭照顧責任，刻板化的認定是女性的責任。除了傳統刻板觀念根深蒂固以外，上述現象的形成，無非是顯示國內兩性在薪資、升遷等存有不平等現象所致。

工業及服務業女性受僱員工平均薪資占男性比率



資料來源：行政院主計處

有所得收入之性別分佈



資料來源：婦權基金會2005年台灣性別圖像

工業及服務業合計女性受僱員工平均薪資占男性之比率（元）

年度別	女性	男性	百分比
91	35,484	46,935	75.60
92	37,794	48,494	77.94
93	36,854	48,255	76.37
94	37,001	48,275	76.65
95	37,254	48,005	77.60

資料來源：行政院主計處

國內女性非勞動力未參與勞動之原因

單位：%

項目別	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年	93年
總計(千人)	4,191	4,281	4,324	4,407	4,493	4,521	4,594	4,651	4,671	4,677	4,682
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
料理家務	62.1	61.1	59.8	59.0	58.6	58.2	58.0	57.3	57.0	56.1	54.50
求學及準備升學	22.4	22.6	23.1	23.7	23.5	23.2	23.1	22.7	22.3	22.3	22.38
高齡、身心障礙	14.0	14.4	15.2	15.6	16.1	16.3	16.8	17.4	17.8	18.5	19.54
想工作而未找工作	0.7	0.9	1.0	0.8	0.8	1.0	0.9	1.3	1.4	1.4	1.49
其它	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.4	1.3	1.3	1.5	1.7	2.07

資料來源：行政院主計處「人力資源調查統計年報」

依「兩性工作平等法」申請育嬰留職停薪之性別比較

總計： 16755人	9255人			170人			7330人		
身分別	勞保			軍保			公保		
	男性	女性	小計	男性	女性	小計	男性	女性	小計
91年	59	1160	1219	3	18	21	86	1824	1910
92年	41	1374	1415	1	33	34	57	1101	1158
93年	59	1586	1645	0	30	30	92	1175	1267
94年	50	1939	1989	1	33	34	82	1376	1458
95年	77	2721	2798	0	45	45	95	1361	1456
96年1月	7	182	189	0	6	6	2	79	81

肆、2008勞動政策願景

上述當前重大勞工問題，所牽涉之範圍，包括就業安全、貧富差距擴大、老年安養、勞資協商、職場兩性工作平權等層面問題；對象除一般青壯年藍、白領勞工外尚包括高齡勞工及弱勢及非典型工作就業者，因應層面則涉及建立制度、推動方案、制定（修訂）相關立法。以下謹針對

當前勞工問題逐項提出未來建議方向，以建構2008年勞動政策之願景：

一、邁向充分就業目標

縱然勞動市場人員異動過程中，因就業市場資訊掌握問題，摩擦性失業使雇主短時間找不到理想的受僱者，或勞工因資訊不足暫時找不到工作，或因工作本身具有淡季、旺季特性而導致季節性失業，無法達到零失業狀態之充分就業標準。然而政府對於人民就業問題當以促成充分就業之高目標自我期許，至少，讓缺工的業者能找到適合的勞動力，讓想工作的勞工能獲得工作機會，是民眾對政府基本的要求。基於此一理念，提出以下訴求方向：

- (一) 建構中長期人力資源預測機制，掌握勞動供需趨勢。
- (二) 人力培育及培訓配合產業需求調整，建立產官學間合作機制。
- (三) 全面檢討外勞政策，建立藍、白領外勞動態引進管理機制。
- (四) 完善就業安全制度，建立全面性人力資源通報網絡。

- (五) 營造勞工終生學習環境，勞工進修費用扣抵所得稅。
- (六) 加強投入弱勢族群職業技能培訓工作及強化就業媒合。
- (七) 訂定「就業年齡歧視禁止法」，排除企業歧視僱用中高齡勞工之障礙。

二、保障勞工老年安養安全

各階層勞工辛苦一生於工作崗位上，為國家、社會奉獻心力，如果於老年之際無法貽養天年，仍需為生計問題惶惶不可終日，是何其悲哀，令人不忍。保障勞工老年安養安全是政府的責任，從統計數據顯示，國人能夠靠自己工作所得之儲蓄、退休金、保險收入、投資利得安享晚年者僅占三成，為免老年貧窮成為國內嚴重社會問題，提出以下訴求方向：

- (一) 勞工保險老年給付年金化。
- (二) 健全企業勞工退休制度，滿足勞工晚年安養需求。
- (三) 結合長期照顧制度，推動勞工老年住宅政策。
- (四) 保障仍有工作意願之高齡勞動者之就業機會。
- (五) 推動職場僱用一定比例高齡勞動者之立法。
- (六) 營造有利中高齡者就業之環境。

三、照顧弱勢勞工生活，縮短貧富差距

縮短貧富差距，主要關鍵在中產受薪階級生活的改善，勞工階層即是中產階級的代名詞。對於勞工階層，最重要的施政作為是提供勞工朋友工作所需的工作技能及充分的工作機會。過去政府曾提出「十萬個機會、百萬個幸福」的選舉承諾，但是，國內失業率仍然超過3.5%，表示仍有超過近40萬人（95年平均失業率為3.91%）處於需要工作之狀態，其中尚不乏身心障礙者、原住民、生活扶助戶等弱勢族群。要縮短國人貧富差距擴大現像，解決貧窮問題，不是壓縮富者所得，而是提高經濟弱勢族群所得，為此，針對愈來愈普遍的部分工時工作者，以及改善身心障礙勞工、弱勢就業族群就業狀況，在政府現有法制（如「身心障礙者保護法」之促進就業規定。）及協助措施（如勞委會職業訓練局92年所訂「身心障礙者就業中程計畫」。）之外，本文特別提出以下建議措施：

- (一) 訂定「部分工時工作法」，保障部分時間工作者權益。
- (二) 建立政府與民間夥伴關係，開拓身心障礙者就業機會，達到個別化、適性就業目標。
- (三) 全面全額補助弱勢族群（負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶）職業訓練費用並強化就業媒合。
- (四) 提供弱勢族群免息微型企業創業貸款及創業諮詢輔導。
- (五) 制定「家事勞動法」，和諧家事勞動關係，保障家事勞動者權益。

四、因應非典型工作型態趨勢，建構具積極性協商功能之勞資互動機制。

現行勞動三法之內容是1950年代國家統合主義下，基於國家社會特殊需要的法律產物，如「工會法」中強制入會、單一工會架構、軍公教員工結社禁止、賦與工會對國家的「任務」、工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工、「產業工會」場廠化、明定企業給予工會職員會務假等規定，與全球化經濟，自由、開放的當前社會格格不入，為因應非典型工作，僱傭多樣化時代勞資關係的改變，要保障各種非典型工作型態受僱勞工的權益，強化勞資間的溝通，以提升產業競爭力，有必要建構具積極性協商功能之勞資互動機制。為此特提出以下建議方向：

- (一) 修正「勞動三法」，放寬各業勞工結社自由，強化私法自律機制。
- (二) 制定「勞資協議法」，建構具積極性協商功能之勞資互動機制。
- (三) 建構制度性勞、資、政三方諮詢之社會對話機制與平台。
- (四) 制定「派遣勞工保護法」，明確界定派遣勞僱三方關係，保障被派遣勞工之權益及職場安全衛生。

五、建立友善職場，打造兩性平權社會

傳統父權社會的思維模式，不符合當前兩性共治的理念，不論在政治上、社會上、職場上都是如此。要建立兩性平權的社會須從觀念改正，制度建立著手，為此特提出以下訴求方向：

- (一) 推動公、私部門友善職場標章認證，消弭職場性別歧視與差別待遇，全面建立友善職場環境。
- (二) 育嬰留職停薪津貼納入軍、公、教、勞工相關保險給付項目。
- (三) 補助企業建立職場完善托育設施、措施。
- (四) 強化女性勞動力投資，提升女性人力資源與素質。
- (五) 推動職場性別主流化意識培力。

伍、結語

勞工問題是經濟議題，也是社會議題。解決勞工問題不能狹隘的僅從勞資間的角度著眼，須顧及勞資雙方需求的平衡及產業發展、國際經貿情勢，從大方向之政策層面全方位規劃，方克有濟。本文從勞工出生到墳墓，一生的關懷，從生育、工作、家庭、所得、養老等面向著眼，提出2008勞動政策願景的具體訴求方向，希望能獲得各政黨總統候選人的青睞，成為2008年總統大選中競選政見的承諾，若能如此則勞工有幸，國家甚幸。✿

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長)

全球化趨勢下我國就業安全政策及其展望

鐘琳惠

壹、為什麼要探討全球化與就業安全？

1990年代以來，有關「全球化」與政治、經濟、社會、文化等的相關論述，可說是汗牛充棟，不勝枚舉。誠如David Held 等人（1999）指出，全球化的概念「已逐漸變成陳腔濫調之虞」，任何議題都要導入「全球化」概念。但是，David Held等人也同意，在全球化的大趨勢（mega-trend）之下，政治、經濟、社會、文化等各部分的變遷，其規模已遠超出單一國家所能支配的範圍，這就是全球化的特徵。（蕭琮琦，2007）

本文的目的，不在探討「全球化」的概念，在論述上，我們確認「全球化」存在的事實。我們要探討的是：全球化對我們的工作與就業，到底發生什麼衝擊與影響？易言之，政府在勞動與就業政策方面，應該有那些思維？以及應該有那些對策？尤其臺灣的產業結構與勞動條件，莫不與其外銷出口導向的產業結構息息相關；在全球化的快速變動之下，臺灣的勞動與就業所受的衝擊也最直接，其影響也最巨大。

因此，本文的目的有三：

- 一、全球化趨勢下，臺灣的勞動與就業環境，有哪些受到衝擊與影響？
- 二、政府已有那些就業安全對策，以因應前述的衝擊或影響？
- 三、面對未來全球化的進一步挑戰，政府在就業安全上應有那些對策？

貳、全球化如何與就業安全議題相連結？

誠如研究全球化學者所指出的，全球化趨勢下所反映的經濟與社會價值，或稱「意識型態」，就是「新自由主義」（Neo-Liberalism）。它強調「國家解除管制和經濟自由化」，（Holton，1998；Jessop，1999；2001；引自李碧涵，2002）。在新自由主義的思潮影響下，歐美各工業先進國家，其政府和企業莫不紛紛解除政府管制，採取經貿國際化和經濟自由化的策略。



這種新自由主義思潮的興起，以及各國採取新的因應對策，若進一步分析，其實是受到兩股力量的聚合影響：

- 一、資訊科技的蓬勃發展，使資訊、資本、商品能夠跨越國家地理疆域的限制。企業更能夠追求成本極小化與利潤最大化。
- 二、國際經貿組織的成立，推動全球貿易自由化的國際平台。WTO (World Trade Organization) 於1995年成立，成為新全球產業分工的重要推手。

為因應全球化的趨勢，各國在經貿、金融、生產等方面都被迫採取一些措施 (張文美, 2002)。特別是在勞動與就業部分，各國企業在勞動與就業供給方面，採取下列因應對策與結構轉型：

(一)企業採取「彈性積累」(flexible accumulation) 對策。

英國David Harvey指出，彈性積累對策，一方面「鬆綁生產流程及條件」，去除以往的「福特主義」(Fordism)，福特主義重視大規模生產及機械化管理，但易產生「僵化」問題。另方面，採取彈性生產、即時生產，和外包制 (outsourcing)。

(二)透過全球的生產分工，重新建構勞動市場 (引自李碧涵, 2002)。重新建構的勞動市場，具有下列四點特徵：

1. 企業增加僱用彈性工時、部分工時、或臨時性派遣勞工。
2. 一般就業導向更加依賴部分工時、暫時性工作或轉包的工作安排。
3. 工會的協商談判力量被弱化，勞動三權式微。
4. 勞動條件的鬆綁與彈性化。

受到勞動市場重新建構的影響，全球化下的勞動市場被型塑成「核心 - 邊陲」的勞動市場 (Harvey, 1989 ; 引自李碧涵, 2002)。在「核心 - 邊陲」勞動市場中，中間是「核心勞工」(the core) 部分，而在核心周圍部分則是「邊陲勞工」(the periphery)。David Held等人則把勞動市場依技術水準區分為「技術性勞工」與「非技術性勞工」；前者較屬「核心勞工」，後者則屬「邊陲勞工」。兩者的工作特性簡述如下：

1. 「核心勞工」部分，指的是「主要勞動市場」(primary labor market)，它的特性是：全時、永久地位、對組織發展有關鍵重要性，核心勞工享有較大的工作保障、較佳升遷、在職訓練的前景、豐厚年金、保險、其他企業或職業福利。但是在全球化趨勢下，這群「核心勞工」正被緊縮著。
2. 「邊陲勞工」部分，則包含兩個不同的群體：
 - (1) 第一個邊陲勞工群體，是由全時勞工組成的「次級勞動市場」(secondary labor market)，其技術隨時可由勞動市場取得，例如文書、秘書、事務員、極低技術水準的勞工。由於升遷機會少，其流動率很高，在數量上具有相當彈性。
 - (2) 第二個邊陲群體，在數量、彈性上都比前者更大。它包括：部分工時勞工 (part-timers)、自由工作者、定期契約工、機構派遣勞工、轉包工、和公家補助受訓者。

這兩種邊陲勞工的工作特性，換句話說，就是彈性就業安排，若從年金權益、工資水準、工作保障等層面來說，對勞工是不利的。David Harvey的結論是：在全球化趨勢下，勞動市場的趨勢是減少核心勞工的數目，當時機不好時，更加依賴可以快速上工且可以快速、低成本解僱的勞動力。（Harvey, 1989:150-152；引自李碧涵，2002）

前述勞動與就業環境和法治的鬆綁，以及勞動市場的結構變化，形成勞工在就業市場工資的大幅變動；核心勞工一般具有高技術水準，享有高工資、高福利的穩定就業環境。但是邊陲勞工卻是工資偏低、福利少，加上不穩定就業環境，形成勞工工資結構出現所得差距拉大的現象。正如大前研一所提出「M」型社會的概念，我們可以說：全球化趨勢下勞動市場結構的變化，是導致「M」型社會形成的重要因素。因為邊陲勞工的工作環境不穩定，其工資偏低，易淪為「新貧工作人口」（working poor）。

全球化對勞動與就業的影響，簡單的說，就是使勞動市場愈彈性化，使就業愈不穩定、不安全。同時，就業環境愈不穩定，直接或間接導致社會的不穩定，尤其對青少年就業人口來說，愈多失業的青少年，會使青少年陷於社會的邊緣。國際勞工組織（ILO）及歐盟各國從西元二千年來開始注意到這個「社會排除」（social exclusion）的現象，並研擬一些消除「社會排除」的對策。（ILO, 2006；Quintini & Martin, 2006）

參、歐盟國家解決「就業不安全」的對策

誠如前述，工業先進國家，尤其是以歐盟為主的國家，為解決全球化帶來就業不安全的挑戰，紛紛配合ILO與OECD等國際勞工或經濟發展組織的建議，提出紓解問題的政策；同時，相關學者也提出政策干預的理念基礎。以下分別加以說明。

一、在政策理念上

1990年代末期，歐美學者注意到全球化趨勢下，勞動與就業市場結構變化帶來「就業不安全」與「社會不安全」的雙重障礙，形成所謂「社會排除」的社會問題。已有一些學者提出相關的對策理念：

（一）英國紀登斯（Anthony Giddens）提出「社會投資國家」（social investment state）的概念。

（Giddens, 1999）紀登斯認為在全球化趨勢下，政府對失業者的照顧，必須從直接提供各項福利給付的方式，轉為增進或提高失業者的就業能力（employability），因此強調教育及職業訓練的重要性。同時也主張，勞工的各項福利，包括退休給付，必須符合「可攜帶原則」（portability）；易言之，彈性的勞動條件或就業環境不會影響勞工的福利，尤其在享領勞工退休金的權益。勞工轉換工作，其福利也隨之移轉，不受影響。

紀登斯提出「社會投資國家」理念，強調福利必須與勞動就業相結合。Jamie Peck 也在2001年提出「工作福利國家」（workfare States）的理念相呼應，（Peck, 2001；引自李碧涵，2005）主張透過參與工作以減少福利依賴，強調勞動市場取向的政策選擇，以極大化勞動市場參與。因此，「社會投資

國家」和「工作福利國家」在理念是相通的。換言之，勞動條件的彈性和鬆綁，必須配合個人勞動競爭力的提昇，才能達到極大化勞動市場參與的目的，也才能達到增加就業機會的目標。

(二) 歐洲社會品質基金會 (European Foundation on Social Quality; EFSQ) 自2000年以來也提出「社會經濟安全」(social economic security)、 「社會融合」(social inclusion) 與「社會增權」(social empowerment) 的理念，試圖為「社會排除」所引發的社會問題提出對策論述。其中的一位學者Peter Herrmann (2006) 就特別指出前述三個理念的具體內涵：

1. 「社會經濟安全」包括「工作福利」(workfare)、 「就業安全」(employment security) 及「就業品質」(quality of employment)。簡言之，就業安全必須同時考慮工作福利與勞動條件。
2. 「社會融合」包括接受就業的機會 (access to paid employment)、 社會權 (social rights) 的保障等。換言之、沒有就業歧視才可達到社會融合，個人才不會因此受到相對剝奪的「社會排除」。
3. 「社會增權」指的是個人有能力參與社會關係，以及有能力參與社會制度體系，因此可以影響外在的社會環境與條件。

二、在政策方案上

歐盟各國針對全球化所帶來勞動及就業市場的衝擊，從1990年代開始，紛紛提出相關政策方案，主要有下列項目：

(一) 積極勞動市場計劃或方案 (Active Labour Market Programmes, ALMPs)

在北歐國家，ALMPs方案的目的是維持高就業水準，其方案是讓個人經過職業訓練後，能在勞動市場更具競爭力和吸引力，最後能夠找到待遇不錯的工作。透過ALMPs，「勞工重新被整備而能應付市場競爭」。(李碧涵，2005) 同時，ALMPs方案也減輕對失業津貼的需求。OECD各國也鼓勵採取ALMPs方案，「藉由強化勞動市場流動及調適、促進勞工的再開發，使人們即時掌握工作機會，以改善勞動市場的功能運作」(郭振昌，2000；李碧涵，2005)。

(二) 彈性勞動市場及多元工作型態。

歐盟各國除前述積極勞動市場政策外，也趨向解除勞動管制 (行政院經建會，2001；引自李碧涵，2005)。包括：

1. 降低失業保險給付的所得替代率 (income replacement rate)，或縮短給付期限。
2. 降低雇主支付的社會保險捐，大幅鬆綁就業保護法規。
3. 降低基本工資對平均工資的比率，工時彈性化，並鼓勵僱用部分工時勞工。
4. 積極改革教育與職業訓練，增加技職學校與產業互動。

歐盟各國經過前述改革與鬆綁措施，根據2004年的一項研究顯示，北歐國家的工作保護立法已漸趨彈性，來因河區域國家的勞動保護立法則仍屬「結構性彈性」(structural flexibilités)，指勞動市場仍較有組織。(引自李碧涵，2005)

整體而言，歐盟的勞動市場改革，若干歐盟國家在2000年的失業已獲得改善。歐盟十五國失業率在1993年到1997年仍在10%以上，但在2000年已有八國的失業率低於6%。

肆、全球化趨勢對臺灣勞動與就業的衝擊

毋庸置疑的，臺灣從1990年代就被鑲嵌在全球化的網絡之中，原因之一是臺灣經濟發展一向採取出口導向策略，其產業結構極易受國際市場變化的影響。原因之二是臺灣經濟發展的要素之一是擁有豐富且知識水準高的人力資本，容易與全球化趨勢相接軌。原因之三是從1990年代初期，政府積極加入國際經貿組織，因此在相關經貿法令規章和制度等方面，積極建制以符合全球化的要求，使我國經貿發展能與國際相接軌，持續我國經濟發展的優勢。

在全球化趨勢下，其影響和衝擊是全面性與多元性的，包括政治、經濟、教育文化、科技、勞動就業等等莫不深受影響，進而產生結構性與制度性的變革。本文僅就勞動與就業方面加以說明。類似工業先進國家一樣，全球化趨勢對臺灣勞動與就業至少產生下列的衝擊與挑戰：

- 一、產業結構被迫轉型，從勞力密集轉型為技術密集與資本密集產業。1980年代以前以半技術或非技術的勞力產業，面臨勞力成本升高，使其產品的國際市場競爭力下降。傳統勞力密集產業被迫出走，產業結構被迫升級。參考勞動統計資料顯示，工業部門的就業人口，在1995年仍佔臺灣就業人口的38.74%，到了2005年則降至36.59%；同時期在服務業的就業人口則由1995年的50.71%提升到2005年的57.92%。（勞動統計月報，2007：表2-10）
- 二、配合臺灣產業結構的調整，服務產業快速擴張，成為勞動人口的就業主要市場。誠如前引勞動統計資料，1995年從事服務業的人口有458萬人，到2005年底則增加到591萬人，在十年之間增加了140餘萬人，顯示服務業已成為臺灣就業人口的最大市場。
- 三、傳統勞力密集產業式微，其就業人口大多數屬於中高齡勞動人口，勞力密集產業在1990年代的關廠歇業，導致中高齡就業人口面臨資遣與失業的問題。臺灣的失業率在1995年還維持1.79%的超低水準；但從此以後就一路攀升到2002年5.17%的高峰，然後逐年微降到2006年的3.91%。在中高齡勞工（指45-64歲勞工）的失業率方面，則從1995年不到0.61%上升到2003年3.76%的最高點，到了2007年初仍維持在2.30%的比率。（勞動統計月報，2007）顯然中高齡失業人口仍是偏高。

質言之，從1990年代以來，全球化趨勢對臺灣的勞動與就業上的衝擊，對下列二項就業人口特別重要：

1. 中高齡就業人口面臨失業或不連續就業的問題，同時政府的就業安全保障制度尚未完備，中高齡人口及其家人的經濟生活陷入困境，衍生諸多社會問題。
2. 就業型態多元化，尤其新興服務業為降低其勞力成本，就業型態更是多元彈性，採用部分工時、臨時性派遣勞工、轉包工等比比皆是。這些新興服務業的新進勞工大部分屬於青少年勞工，彼等的勞動條件與就業環境不穩定，甚至出現明顯的「社會排除」現象。

伍、政府有哪些就業安全對策因應全球化衝擊？

不論是從結構功能角度或是政治經濟觀點，政府從1990年代中期就積極研擬相關就業安全政策或法令制度，以因應全球化帶來的衝擊。這包括：

1. 1996年研擬「就業安全政策白皮書」，針對可能面臨高失業率的來臨，提出因應策略。
2. 1996年積極規劃「勞工保險失業給付」制度。
3. 1997年「訂定失業輔助措施」針對被資遣或因關廠歇業失業之勞工，提供失業輔助金（以訓代賑津貼）。

從歷史回溯的角度來看，1990年代末期以來，政府的因應對策與失業率的快速升高，兩者顯然有密切的因果關聯。政府的因應對策可分法令制度和方案措施兩方面：

一、在法令與制度方面

（一）研議並制定失業保險制度

勞工保險條例的保險給付已包含「失業給付」，但其實施辦法和日期授權行政院訂定。1980年代與1990年代初期臺灣高就業率與低失業率，失業給付自無施行的必要。然而，1995年後失業率逐年升高，實施失業保險的壓力也不斷升高。1996年「就業安全政策白皮書」就提出實施失業保險的具體構想；行政院終於在1999年12月下旬通過「勞工保險失業給付辦法」，開始對有一定雇主之失業勞工提供「失業給付」，此為2003年「就業保險法」的濫觴。

2002年臺灣失業率達到歷史的新高：5.17%，失業人口總數達50萬3千餘人。政府為回應失業人口的經濟安全需求，並建構一個更完整的就業安全體系，遂以三年來實施失業給付的經驗，制定「就業保險法」，一方面鬆綁失業保險給付的條件，另一方面提高失業保險給付的水準，使就業保險更能回應高失業率的經濟不安全需求。

就業保險法的主要目的，在透過就業諮詢、就業服務與安排參加職業訓練，以促進失業勞工儘速再就業；並在不增加勞雇雙方保費負擔的原則下，提供失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、及全民健康保險保險費補助等四種保險給付。

（二）勞工退休金制度的改革

為因應全球化時代勞動條件彈性化的需求，歐洲先進國家從1980年代針對勞工退休金制度紛紛採取「可攜式」(portable)的「確定提撥制」(defined contribution, DC)，以保障中途需要轉換雇主的勞工。政府有鑑於此，從1990年代初期就著手修訂「勞動基準法」的工時與勞工退休金制度。1984年通過的「勞動基準法」，由雇主負擔的「勞工退休金」採「確定給付制」(defined benefit, DB)，卻不利在職期間曾經轉業或轉換雇主的勞工。

因此，勞基法勞工退休金的修法方向，就是改為可攜式的勞工退休金。該制度歷經近十五年的討論與勞資政對話，終於在2005年通過「勞工退休金條例」，並於2006年7月1日正式實施，使我國的勞工退休金制度因應全球化趨勢，邁向一個新的紀元。

二、在方案與措施面

為協助失業勞工尋找工作，或提供短期職業訓練機會，政府近七年來已提供下列方案或措施，來「增權」(empower)失業勞工的工作能力與機會。

- (一)就業促進津貼實施辦法：1999年5月訂定就業促進津貼實施要點，並於2002年制定辦法發布實施，其內容以提供失業者各項津貼補助，包括：求職交通補助金、臨時工作津貼、創業貸款利息補貼、僱用獎助津貼、就業推介媒合津貼等，並提供特定對象失業者參加公共職業訓練機構或政府委託辦理之全日制養成或轉業訓練，於訓練期間發給職業訓練生活津貼，以安定失業者失業期間的經濟生活，並協助激勵其迅速再就業。
- (二)永續就業工程方案；該方案於2001年2月至2002年5月實施，其方案內容為政府結合民間資源，培養失業者再就業能力，永續發展地方產業。實施期間共提供29,770個工作機會；其中中高齡者10,887人次。
- (三)多元就業開發方案；該方案係延續上述「永續就業工程計劃」，於2002年5月起實施。其方案內容為提供部會、直轄市、縣市政府、或民間團體辦理在地化之社會型及經濟型就業計劃，提供弱勢失業者多元化就業管道。實施以來共提供42,975個工作機會，其中中高齡失業者有27,522人次。
- (四)公共服務擴大就業計劃；該方案於2003年1月至2004年6月實施。其內容為政府部門提供就業機會給失業者。實施期間共提供96,722個工作機會，其中63,934人次為中高齡失業者。
- (五)雇主僱用失業勞工獎助辦法：於2002年12月訂定，以獎勵雇主提供失業勞工就業機會。

此外，政府針對各類弱勢就業特定對象，包括負?家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶、更生受保護人等推動各項就業促進計畫與措施，以促進其就業。同時，針對青少年就業人口需求，近年來，政府也提出「強化青年就業能力」、「整合教育與就業銜接機制」、「開發青年就業機會」、「弱勢族群就業機會均等」等四大策略(李應元，2006)，以提昇青少年人口的就業能力(employability)。

陸、結論：政府應有那些就業安全對策以因應全球化的進一步挑戰？

前節所述當前政府因應全球化趨勢下，調整勞動政策與措施，雖然大部分採取以中短程計劃為主的治標對策，但也達到紓解失業人口就業安全的問題；在幾年內，失業率從2002年的5.17%降到2007年初的3.79%。

綜觀之，政府所採取的對策，大致符合工業先進國家所提出的「社會投資國家」(social investment state)與「社會增權」(social empowerment)的理念；尤其對就業弱勢人口，包括中高齡失業人口、身心障礙人口、甚至原住民，政府採取津貼獎助就業或接受職業訓練，在解決其經濟安全的問題，發揮一定的效益。

然而，瞻望未來，全球化的趨勢仍處於方興未艾階段；臺灣在全球經貿自由化的浪潮下，當區域經濟以「自由貿易區」(Free Trade Area, FTA) 方式進行區域貿易整合時，如何避免在全球化下的被邊緣化，仍能維持勞動條件的彈性與競爭性，是政府、雇主、勞工、及社會等必須共同面對的嚴肅課題。我們可從理念與政策制度兩方面來思考。

一、首先，在理念上，從歐盟勞動政策發展的經驗，要治本及結構上解決全球化對勞動與就業的衝擊，必須建立勞資政三者的社會夥伴關係 (social partnership)，結合政府勞動與就業安全機制，勞工團體、雇主或雇主代表團體的對話協商機制，強化社會和諧 (social cohesion)。一方面繼續鬆綁勞動條件，使勞工更具有競爭力，更能持續維持「核心勞動力」的優勢；但是在另一方面，政府有責任協助個人增強就業能力，對於競爭力較弱的邊緣勞動人口，如無技術能力或半技術能力，政府也有責任提供各項福利協助，避免淪為「邊陲勞動人口」，進而產生「社會排除」(social exclusion) 的社會問題。

二、在法令與制度方面，政府可針對下列幾項制度或措施進行調整：

- (一)就業保險法應擴大保險對象，無一定雇主的自雇勞工可考慮納入就業保險給付的對象；同時就業保險的給付水準也應隨物價水準適時調整提高，真正確保失業勞工在失業期間的經濟生活保障。
- (二)為配合勞動條件彈性化，同時保障邊陲勞工，行之多年的「基本工資」計算公式應予修正，針對不斷增加的「部分工時」及「工作外包」等非典型就業型態，其工時的計算方式應與全時按月計算工資的方式脫勾，以避免這些邊陲勞工受到剝奪，進一步陷入「社會排除」困境。
- (三)政府所提供的各項獎助或就業促進津貼，可進一步朝向結合「工作福利」(workfare) 的制度設計，以達到真正接受職業訓練、真正就業，即訓即用的目的。
- (四)各項就業促進方案應有其短中長期計劃與目標，前後一致連貫。同時，不同特定對象應依其就業需求不同，規劃不同就業促進方案。尤其是中高齡人口及身心障礙人口的就業需求大大不同於青少年，在就業方案的計劃上，應有所區別。
- (五)為達到協助青少年「增權」(empower) 就業能力的目的，職業訓練必須結合教育體系建構平台，以縮短青少年離校後尋職的時間，減少青少年的社會不確定感。此外，公立職業訓練機構必須結合民間企業，培育青少年多元就業能力，因應多元就業市場的需求。
- (六)強化「就業安全」制度與「社會安全」制度兩者之間的連結，現階段兩制度之間的分工不夠明確，銜接機制尚未完整。換言之，針對就業能力日趨薄弱的中高齡就業人口或身心障礙人口，採取「職業訓練」以增強其就業能力，經常出現效益偏低的問題。政府必須建立轉銜這些人口到「社會安全」的機制，由社會福利機構提供救助等相關服務。

(本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局組長)

勞工退休基金監理會的運作與展望

賴彥亨

壹、前言

我國法定勞工退休金制度，最早規定於民國73年公布施行之勞動基準法，該法第6章退休專章規範了雇主之退休金給付義務；由於該法係採「確定給付制」(defined benefit)，勞工符合退休要件雇主即須一次給付勞工退休金，為免因退休金金額龐大，雇主無法支付，該法中規定雇主須按月提撥勞工退休準備金；中央主管機關統籌運用，雇主提撥之準備金如不足支應勞工退休金時，仍須由雇主自行籌措支應。

勞動基準法之退休金制度，因退休條件難以成就、退休金成本難以估計等因素，故立法院於民國93年6月11日三讀通過勞工退休金條例（以下簡稱新制），新制採「確定提撥制」(defined contribution)，雇主每月為勞工提繳不低於每月工資6%的退休金，專戶儲存於勞工之個人帳戶中即可，雇主不再負有最終之給付責任。在此情況下，如何透過勞退基金獨立、專業之運作，使勞工退休金增值，則攸關勞工退休後生活之保障，故勞工退休基金應如何運作，即有討論之必要。

我國新舊制勞工退休基金，政府在監理上都扮演極大之角色。惟學術上針對政府對退休基金應該採取什麼態度，常有爭議。以職業退休基金而言（我國舊制之勞工退休基金，新制之勞工退休基金皆屬之），政府並非出資者，就雇主的立場來看，政府管或不管都沒有什麼關係。長久以來，學者對退休基金的所有權與控制權的混淆不清也一直感到困擾。退休基金既不能說屬於雇主，也不能說屬於受雇人。

現代經濟學已不再將市場定義為自由放任不受管制的機制，反而轉化為在市場失衡時，政府有義務補充市場不足與修復市場缺失，以促進市場經濟的完整運作。勞工退休基金肩負數以萬計勞動人口的退休利益，不能容許任何因市場失衡所引發的退休危機，政府監管退休基金運作更顯得順理成章¹。

退休基金的宗旨在於確保退休計畫的參加人能夠獲得應有退休金之給付。如果一個退休基金連這個基本的目標無法達成，則此退休基金是失敗的²。政府涉入退休基金還有一層必要性。當政府鼓勵雇主成立退休基金時，政府儻

1 參閱友邦證券投資顧問股份有限公司，勞動基金運用之監督與檢視評估架構比較，2007年，p50。

2 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p196-197。

牲了稅捐收入。政府願意犧牲眼前的賦稅收入，以換得日後對勞工退休福利的保障，俾免日後政府照顧老年勞工而增加財務負擔。如果退休基金的運用或管理不當，以致於這些原本應由退休基金照顧的老年勞工，轉而依賴政府的老年社會福利，那麼政府今日稅捐收入的犧牲就毫無意義，因此政府站在財政的立場也希望對退休基金的運作有所監督。³基上，我國對於新舊制勞工退休基金之監理，賦予政府極大之權責。

貳、新舊制勞工退休基金監理會組織

一、舊制勞工退休基金監理委員運作概況

(一) 舊制監理會之法源

依勞動基準法第56條之規定，雇主按月提撥之勞工退休準備金匯集為勞工退休基金，由中央主管機關設勞工退休基金監理委員會管理之。舊制勞工退休基金監理委員會設置委員19人，其中1人為主任委員，由行政院勞工委員會副主任委員1人兼任；其餘委員(包括行政院勞工委員會代表1人、財政部代表1人、經濟部代表1人、行政院主計處代表1人、中央銀行代表1人、直轄市或縣(市)政府代表2人、勞方代表4人、資方代表4人、專家2人)，由行政院勞工委

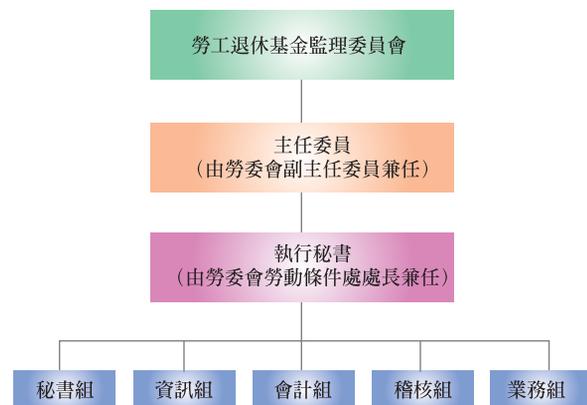
員會派(聘)兼之。委員任期均為1年⁴。

(二) 舊制監理會業務執掌及分工

監理委員會下設執行秘書1人，由勞委會勞動條件處處長兼任，辦事人員若干人亦由勞委會人員兼任⁵。由於組織結構受到人員編制上之限制，較難有足夠之時間專注於基金之投資管理與投資政策訂定。目前舊制勞工退休基金之收支、保管及運用事宜，係委由中央信託局辦理⁶(其中運用事項亦有部分委由投信業者代為辦理)。

至於勞工退休基金監理委員會之功能為(1)監督考核基金之收支與保管；(2)審議、監督及考核基金之運用、運用；(3)審議基金年度預算及決算等事項⁷。監理會每3個月由主任委員負責召集開會⁸，必要時則召開臨時會。

圖一 舊制勞工退休基金監理委員會組織架構



3 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p197-198。

4 「勞工退休基金監理委員會組織規程」第2條。

5 新制勞工退休基金監理機關尚未成立前，目前勞工退休基金監理委員會之工作人員(包含執行秘書1人、業務組、稽核組、會計組、秘書組及資訊組人員)依據「勞工退休基金監理委員會組織規程」第4條規定，均由行政院勞工委員會現職人員兼任，負責協助勞工退休基金監理委員會業務之順行。

6 「勞工退休基金收支保管及運用辦法」第3條。

7 「勞工退休基金監理委員會組織規程」第3條。

8 「勞工退休基金監理委員會組織規程」第4條。

二、新制勞工退休基金監理委員設立現況

(一) 新制監理會之法源

查勞工退休金條例第4條之規定，中央主管機關為勞工退休基金之審議、監督、考核以及有關本條例年金保險之實施，應組成勞工退休基金監理委員會。復查同條例第33條第2項之規定，勞工退休金之經營及應用，監理會得委託金融機構辦理。「勞工退休基金監理會組織法」在社會各界殷切期盼下，立法院於96年3月2日終於通過立法。新制監理會之組織架構，依該法規定，監理會委員二十一人，除主任委員一人，副主任委員一人依法任用外；其餘委員由勞委會遴聘之，其名額分配如下：全國性勞工團體推薦六人。全國性雇主團體推薦一人。行政院金融監督管理委員會、財政部各推薦一人。學者專家十人，其中三人由勞委會推薦，五人由全國性勞工團體推薦，二人由全國性雇主團體推薦。

勞委會為辦理上開委員之遴聘，已於96年3月28日勞動4字第0960130216號令訂定發布「勞工退休基金監理會委員遴聘要點」，明定委員之資格，以期達到專業化導向，由具有財務管理、投資管理、風險控管等專業之人士共同組成原則。

(二) 新制監理會之業務執掌及分工

依「勞工退休基金監理會組織法」第2條之規定，監理會為三級行政機關；監理會之工作人員為應為具有公務人員任用資格之公務員。有關勞工退休基金監理會成員應為具有公務員任用資格之公務員；監理會每月召開委員會議一次，必要時得舉行臨時會議，由主任委員召集。新制監理會之職掌，依組織法之規定為勞

工退休基金之審議、監督、考核及有關勞工退休金條例年金保險之實施等事項。⁹

(三) 新制監理會概括承受舊制勞退基金業務

由於目前我國同時採行舊制與新制雙制並行之退休金制度，因此，在新制勞工退休基金監理會未正式成立前，舊制勞工退休基金之監督管理，仍由舊制勞工退休基金監理委員會負責。惟依勞工退休金條例第4條第3項之規定，新制勞工退休基金監理會成立後，勞動基準法第56條第2項規定勞工退休基金管理業務，併同歸入監理會統籌辦理，新舊基金將由單一單位管理。

參、我國勞工退休基金之運用與展望

一、舊制勞工退休基金之資金運用概況

(一) 舊制勞工退休基金之收支及運用情形

我國舊制之勞工退休基金，依勞動基準法第56條第3項規定，該基金由中央主管機關會同財政部委託金融機構保管運用，最低收益不得低於當地銀行二年定期存款利率之收益，依「勞工退休基金收支保管及運用辦法」第3條規定，委託中央信託局收支、保管及運用，經積極運用後，基金運用累積餘額為4,248億3,404萬元。

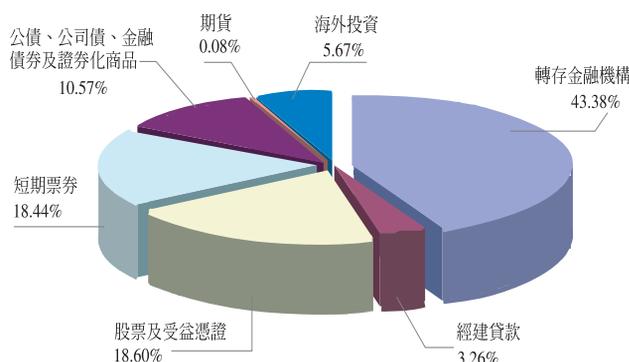
(二) 舊制勞工退休基金之資產配置情形

退休基金資產的報酬與風險，常取決於資產之配置情形。我國舊制勞工退休基金資產配置之決定方式，係由中央信託局預擬次年度之資產配置，再送由監理委員會議審議，作為次年度勞工退休基金之資產配置之原則。我國歷年來勞退基金之資產配置情形如圖二，為兼顧安全性及獲利性之考量下，多以投資固定收益之

⁹ 參閱「勞工退休基金監理會組織法」第1條、第3條。

資產占絕大多數，其中配置於銀行存款、經建貸款、債券及短期票券之比例即高達7成以上，為相當保守且穩健的投資結構。而自1996年度開始，投資於股票資產之比例開始大幅提昇。2002年開始，伴隨退休基金委託金融機構運用之趨勢，2002年至2006年已完成辦理了3次國內委託經營作業。至於海外投資目前所佔比例仍低，為基金總運用規模之4.56%。舊制勞工退休基金係依據「勞工退休基金收支保管及運用辦法」及「勞工退休基金資金運用作業要點」等規定進行運用。由於舊制勞工退休基金由於運用限制較多，故其監理原則較類似「量性組合限制」。

圖二 截至96年2月底資產配置圖



二、新制勞工退休基金之資金運用概況

(一) 新制勞工退休基金之收支情形

勞工退休金條例自2005年7月1日施行以來，截至2007年2月7日止，勞保局代收新制勞工退休金提繳費共計1,375億4,939萬8,571元，累計給付金額共計2億596萬2,978元。如再加上年度運用收益，總基金規模為1,407億1,069萬3,220元。

(二) 新制勞工退休基金之資產配置情形

新制勞工退休基金則依據「勞工退休基金條例退休基金管理運用及盈虧分配辦法」進行運用。新制勞工退休基金因在投資運用上之限制

較少或較寬，故其監理較類似「審慎人原則」，在運作時也將具較大之彈性及靈活度。惟目前新制勞工退休基金因「勞工退休基金監理會組織法」剛通過尚未成立，由於新制勞工退休基金監理委員會未能成立，致使未能將勞工退休基金作積極處理。勞委會為減少勞工退休基金因閒置而造成收益之損失，由勞工保險局依據勞工退休金條例第5條之規定，盡善良保管之責，並辦理相關保管業務，勞保局目前係以存放於銀行之大額定期存款方式作保管，惟因國內金融市場資金浮濫，各銀行定期性存款胃納量有限，對單一客戶存款總額基於流動性考量，採行拒收定存或牌告甚低之大額定存利率。勞委會考量可轉讓定期存單之利率較定期存單之利率約有0.13至0.16%的利率差，為提高收益率及考量風險問題，已規劃同意可購買「公營行庫」發行之「記名」可轉讓定期存單。

三、勞工退休基金運用之分析

唯有健全的退休基金監理，才能使退休金有效運用。一個健全的退休基金監理程序，應該具有建立退休基金投資目標、選擇專業投資機構、選擇適當的基金管理機構、及定期監督與評估退休基金的績效等四個步驟。

從目前各國施行退休金的經驗裡也可看出，過於嚴格的法令將會使基金的投資績效偏低。在退休基金資產面之管理上(portfolio distribution)，對於投資組合管理最常採用的方法可分為「量性組合限制」和「審慎人規則」兩種監理模式。依據1990年諾貝爾經濟學獎得主William Sharpe之研究顯示，一個成功的投資，有85%的報酬係歸功於正確的資產配置。因此，基金資產配置正確與否及投資決策的彈性及時效性，將影響基金績效之良窳。

確定給付制與確定提撥制之退休基金在本質上有所不同，故理論上，確定給付制與確定提撥制這兩種退休金計畫在承擔退休所得的風險上是不同的，監理重點也因此不同。對於確定給付計畫，監理的重點主要是支援退休給付增長的繳費充足程度以及退休基金資產的管理品質，以降低其無法支付的風險。對於確定提撥計畫，監理的重點是投資的報酬率，以保證受益人在退休後收入能夠達到一定的所得替代率。¹⁰

成立退休基金之目的旨在妥善的投資規劃，以獲取較佳的投資報酬率。因此資金之運用當然是很重要之一環。退休基金之運用，由於需要高度之技術與經驗，有自行操作之內部經理(in-house mangement)與委託專業機構投資之外部經理(outside management)兩種方式。

依據國外的經驗，公營退休基金得投資範圍較狹窄，限制也較多，因此多由內部經理來擔任資金經理之工作，但是由於退休基金規模日漸龐大，由內部經理轉而依賴外部經理的趨勢也越來越明顯。¹¹例如英國、美國、日本、瑞典大抵上皆由專業機構負責資金之運用。

依我國舊制勞工退休基金之管理經驗，委託民間金融機構進行運用常可創造較高之報酬。我國自2002年開始，舊制勞工退休基金開始委託金融機構運用，。截至96年4月4日止，舊制勞工退休基金國內委託經營規模達471億餘元，占整體基金規模之10.97%，累計收益為86億餘元（如表1），為目前國內政府基金委託代操績效表現較佳者。

表1 勞工退休基金委託經營(截至96年4月14日) 績效彙整表

單位：萬元

年度 項目	91年度委託續約 及93年度委託	95年度 委託
委託起始日	93.6.21	95.6.21
委託投資金額	1,450,000	2,400,000
資產淨值	2,030,909	2,682,406
總收益金額	580,909	282,406
投資報酬率	40.06%	11.77%
折合應達累計報酬率	34.00%	10.00%
大盤報酬率	44.46%	26.43%

勞工退休金新制之規模，開辦第一年基金規模為767億新台幣，往後每年約1,000億，預計10年內基金規模超過一兆，資金規模將十分龐大。面對如此龐大之資金，目前規定係由監理會來經營，惟由於監理會採行政機關之組織型態，一方面限於人員編置制，一方面行政機關可能有人事層層限制、缺乏獨立性，在基金規模尚小時雖可勉強為之，但隨著基金規模之增長，勢必無法兼顧而必須由專業經理人來承擔操作之責任。勞工退休基金逐漸交由專業機構負責經理勞工退休基金，甚至以專業投資機構負責退休基金之投資似為不可避免之趨勢，監理重點則放在選擇專業投資機構、以及定期監督與評估退休基金的績效。

肆、勞工退休基金未來可行之運用及資訊揭露方式

一、放寬投資限制

如以其他國家退休基金資產分配情形來看

10 參閱行政院經濟建設委員會委託研究報告，我國勞工退休金新制對金融市場影響之研究，1995年，p91。

11 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p74。

(如表2)，可以發現國際上退休基金之資產配置，可分為兩類：採行量性組合限制之國家(亞洲國家或部分之歐陸國家)，如德國、日本之配置，集中於(國內)債券為主；採行審慎人原則之國家(大多為英語系國家)，如澳洲、美國、英國之配置，則集中於股票為主，且大多集中於國內股票。

當進一步將這些國家退休基金過去的投資績效加以統計比較，可以發現投資規範較少之國家，其投資報酬率明顯高於嚴格規範之國家。但若將各國之國內股票及債券市場各取50%為一比較基準，可以發現投資限制較嚴格國家的表現只是稍微好一點，更可以證明對退休基金的限制加以放寬，事實上是可以獲得較好績效的。¹³

以各國的經驗顯示，採行較為寬鬆投資限制(或採審慎人原則)的國家，有顯著較大比例的退休基金投資於權益及國外證券上，而其結果是，在風險並沒有較高的情況下，獲得較好的投資績效，勞工的退休生活也因此獲得較好的保障。¹⁴我國舊制勞工退休基金自1986年成立迄今，平均投資報酬率雖略高於保證收益率，但資產配置以固定收益之金融商品為主，例如銀行定存佔45%，此係由於我國舊制基金

較偏向「量性組合限制」，投資限制較嚴。

確定提撥制之退休金制度將累積龐大的退休基金，為保障勞工之退休生活，並發揮促進資本市場發展之目標，對於退休金，政府當然有必要進行適度的管制與監理。新制勞工退休基金為保障勞工退休金權益，追求勞工退休基金之長期效益，對於勞工退休基金在投資運用上之限制已較舊制為少或較為放寬，例如投資有價證券已不設上限。未來新制勞工退休基金之運用，應參酌審慎人規則之監理原則，隨著基金運作經驗及投資組合操作嫻熟的增加，對於投資的量性組合限制再進一步的放寬或取消。

表2 其他國家退休基金資產分配(1985-1997)

	國內股票	外國股票	房地產	銀行定存	國內債券	國外債券
德國	10	1	12	8	67	2
日本	24	5	3	5	54	9
香港	27	47	0	6	3	16
澳洲	39	18	7	9	21	6
美國	49	3	2	12	33	1
英國	56	21	7	4	9	3

資料來源：Davis Philip (2003) Internal Fund Investment Report¹²

表3 各國退休基金投資績效(報酬率)比較

	單位%		
	1984至1996年	1984至1993年	50%股票+50%債券
德國	7.0	7.2	6.1
日本	-	6.5	5.5
澳洲	-	-	2.7
美國	9.0	9.7	2.1
英國	10.0	10.2	3.8

資料來源：行政院經濟建設委員會委託研究報告，我國勞工退休金新制對金融市場影響之研究，1995年，p165。

12 轉引自2007年4月13日，保險局委託研究計畫研究成果發表會，王儷玲，「我國人口老化與金融市場之發展」，p9。

13 參閱行政院經濟建設委員會委託研究報告，我國勞工退休金新制對金融市場影響之研究，1995年，p164。

14 參閱行政院經濟建設委員會委託研究報告，我國勞工退休金新制對金融市場影響之研究，1995年，p166。

二、採取無保證收益之投資策略

新舊制退休基金皆有最低收益不得低於當地銀行二年定期存款利率之收益之規定，否則須由國庫補貼。由國庫保證收益，會使得負責資金投資運用的機構趨於採取保守之投資策略，將對基金之孳息及增值有所約束。

保證收益之原始目的在保障勞工，依學者之研究，有謂我國所獨有之設計。惟保證收益設計有時會有適得其反之效果。因為保證收益條款之存在，對退休基金之資金經理人而言，最妥當之策略就是將退休基金資產悉數存放兩年期定期存款，如此一來，其收益就是兩年期定期存款之利率，而且這樣對國庫也最安全，無須任何補貼。然而此種對資金經理人及國庫最好之策略，卻是對勞工及雇主最壞之策略，因為退休養老準備金的購買力將隨通貨膨脹而降低，甚至消失，因此保證收益的設計機制，反映出「愛之適足以害之」。

三、增加資訊揭露內容

退休基金的管制強調透明原則，這是管制所有類型金融機構所應遵循的現代方法，如此有助於機構之安全性及對退休基金參加人(勞工)之保護。另外亦有研究認為，強制確定提撥制對於資訊揭露亦應有較嚴格之限制。¹⁵為使雇主及參加人瞭解退休基金的運作情況，受託人應至少每年一次提出受託人報告，以昭公信。至於資金運用報告應包含下列事項：

- 投資政策為何？與前一年比較有無改變？原因為何？

- 資金運用的成效為何？與前幾年之比較如何？與受託人所設定之目標比較如何？

在資金運用方面，各類資產之投資如何？

- 資金在各種類資產上的分散程度，資產的市價、變現能力、安全性及品質評估。
- 資金之運用有無違反受託人所設定之投資政策？如有違反，其違反之原因及其補救措施¹⁶。

(一) 舊制勞工退休基金資訊揭露情形

舊制勞工退休基金每月均將截至前月底止之基金規模、淨收益數、淨收益率、保證收益率及資產配置項目與比例公布於勞委會之網站(www.cla.gov.tw)。其中委託經營部分，除按月公布委託投信名稱、委託投資金額、月底淨值、投資報酬率等，另於每季增加揭示評比指標。另為讓資訊揭露更加透明，勞委會自2006年度起，每年將於年度結束後4個月內發布年報，公開基金年度財務報表及年度業務資訊，包含基金淨值、整體運用績效、保證收益率、相關費用資訊、持有前五大個股及債券之名稱及比例、資產配置項目與比例、投資股票類股比例及委託經營之評比等資訊。

(二) 新制退休基金之資訊揭露情形

勞退基金資訊揭露，基於資訊公開之原則，目前勞工退休基金相關資訊，係於例行記者會公布，除以新聞稿方式於本會網站訊息中心公告外，另於勞委會網站公告更新，週知社會大眾。

至於資訊揭露是否須定期公布含基金持股、類股、處分持股之問題，甚為各界關心。依據

15 參閱行政院經濟建設委員會委託研究報告，我國勞工退休金新制對金融市場影響之研究，1995年，p91。

16 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p89。

銀行法第28條第3項規定：「銀行經營信託及證券業務之人員，關於客戶之往來、交易資料，除其他法律或主管機關另有規定外，應保守秘密；對銀行其他部門之人員，亦同」。查勞退基金之相關資訊尚非屬「政府資訊公開法」第7條規定應主動公開及同法第18條第1項應限制公開或不予提供之資訊，又，我國資本市場屬淺碟型，勞退基金規模龐大，其相關運用資訊對市場影響重大，資訊公布如稍有偏差，恐將破壞市場之秩序及穩定，損害一般投資大眾之權益。依2004年底統計資料顯示，全部276支股票型信託基金（含平衡型基金）規模占我國股票市場市值比例約為2%，各信託基金對我國股票市場之影響力相對較小。復查2005年我國股票市場市值15兆，新制勞退基金10年後預估規模達1兆以上，約占1/15之比例，基金投資活動及其資訊揭露，與各信託基金對於市場之影響力自不相當。考量我國資本市場屬淺碟型，勞退基金規模龐大，其相關運用資訊對市場影響重大，資訊公布如稍有偏差，恐將破壞市場之秩序及穩定，損害一般投資大眾之權益，故應謹慎為之。

對於已處分投資標的等資訊部分，因部分短線操作之股票雖已處分，但不代表已不持有，且如已未持有該等股票，公布該資訊，除已不具實質意義外，亦恐因基金規模龐大，而有左右市場多空之問題。公布已處分出清之持股並不具實質意義，因基金多為長期持股，採長期投資、穩健原則，其交易並非頻繁。

伍、結論與建議

健全的退休基金監理，才能使退休金有效運用。我國未來應逐漸交由專業機構負責經理勞工退休基金，即增加委託民間金融機構經營之比重，甚至以專業投資機構負責退休基金之投資為主，而將監理重點放在選擇專業投資機構以及定期監督與評估退休基金的績效。

在監理重點變更之後，對於退休基金之資金運用方面亦應有所放寬。我國新制勞工退休基金之運用，應參酌審慎人規則之監理原則，隨著基金運作經驗及投資組合操作嫻熟的增加，對於投資的量性組合限制再進一步的放寬或取消。

另外我國目前新舊制勞工退休金目前皆採單一基金保證收益之資金運用模式，制度設計上恐不利專業投資機構採取長期之投資策略，有引導投資機構採取最保守之投資策略之弊，此對於勞工退休金之累積不利，且有干涉專業投資機構之決策空間。

最後有關資訊揭露部分，新制監理會應定期提出發展目標及計畫並據以擬具年度營運計畫，作為評量績效之重要依據。同時，監理會亦將公開其年度財務報表及年度營運資訊，以落實資訊透明化之精神，並避免外界認有黑箱作業之質疑。如此，我國退休基金監理會之運作即可以專業化為依歸，符合安全、效率、透明及公平等4個原則，進而保障勞工老年生活。✿

（本文作者 行政院勞工委員會勞動條件處科員）

婦女微型創業貸款與輔導

紅連煌

一、前言

1993年OECD倡導「積極勞動市場政策(ALMP)」，將微型創業視為就業促進之一，2006 APEC-WLN 會議在越南河內舉行，建請各會員經濟體透過小型貸款，創新發展及永續策略協助女性發展微型事業，另孟加拉經濟學家尤努斯創辦鄉村銀行，推動微型信用貸款，幫助660萬窮人發展微型企業，得到2006年諾貝爾和平獎。顯見微型創業是全球的趨勢，也是協助弱勢者對抗貧窮的重要策略。

隨著我國產業結構變遷，婦女投身經濟活動已成為全球趨勢，先進國家莫不投入大量資源，透過完整的婦女輔導網路提供女性創業資源，我國女性企業主亦逐年增加。依勞委會95年統計顯示，我國婦女的勞動力參與率自2000年的46.02%逐年增加至2005年的48.12%計上升2.10%，(2006年8月勞動參與率已達49.38%)。

經濟部2006中小企業白皮書，台灣婦女企業統計資料指出，「婦女企業佔整體企業數的37.7% (男性企業主為62.3%)，營運收入佔整體的12.4% (男性企業主為87.6%) 比例可以說偏低」因此從勞動參與率及企業數、營運收入分析與男性比較仍有一段差距。

近幾年來我國政經情勢，產業結構變化甚大，中高齡失業者及婦女二度就業不易，開發婦女就業及創業已成為政府施政重點，行政院勞工委員會為推動婦女勞動政策，於2004年訂定「新世紀勞動婦女政策」，於2006年訂定「婦女就業促進中程計畫」據以推動，具體策略就是包括就業、職訓與創業。

又為積極落實婦女創業機會，排除核貸金信用保證及輔導機制不足等問題，於今(96)年3月8日婦女節由行政院長親自宣示推動「創業鳳凰-婦女小額創業貸款計畫」以重視並肯定婦女朋友對經濟社會的努力與貢獻。

二、婦女微型創業貸款面臨之問題

行政院為推動青年、婦女及中高齡者創業，於2003年8月間整併經濟部、青輔會及勞委會等各項創業貸款資源，依申貸者年齡區分，45歲以下向青輔會申辦青年創業貸款，45歲以上者向經濟部中小企業處申辦微型企業貸款，由勞委會補貼利息差額。2007年3月微型創業貸款奉核定由行政院勞委會接辦。

現行我國各部會，投入創業、輔貸機制項目甚多，其中包括飛雁專案(青輔會)，創新行動

計畫（勞委會），創業圓夢計畫（經濟部中小企業處）等，立意甚佳，惟效果未達預期理想。茲分別從以下資料可以看出主要問題困難所在：

- （一）根據中華經濟研究院台灣經濟所王素鸞、杜英儀（2005）的研究指出，微型企業在發展上面臨主要問題排行前六名分別為：
1. 創新能力有限，
 2. 專業人才不足，
 3. 資金籌措管道狹窄，
 4. 缺乏經營管理技術，
 5. 市場資訊不足，
 6. 行銷網路欠缺等等。
- （二）經濟部2006年中小企業白皮書 - 婦女創業面臨之問題為：
1. 專長技術不足
 2. 創業資金不足
 3. 尚需整合性經營輔導課程
 4. 創業同好社群互動媒介欠缺
- （三）勞委會福利處2007年4月創業鳳凰 - 婦女

小額創業貸款計畫 - 婦女創業障礙之因素分析為：1. 技能不足，2. 行銷管道欠缺，3. 保證人難覓，4. 部份微型企業不易申辦營利事業登記，5. 輔導機制有待整合。

三、婦女創業輔導需求與措施

婦女創業面臨諸多之問題尚待協調整合克服者歸納為二大方面：

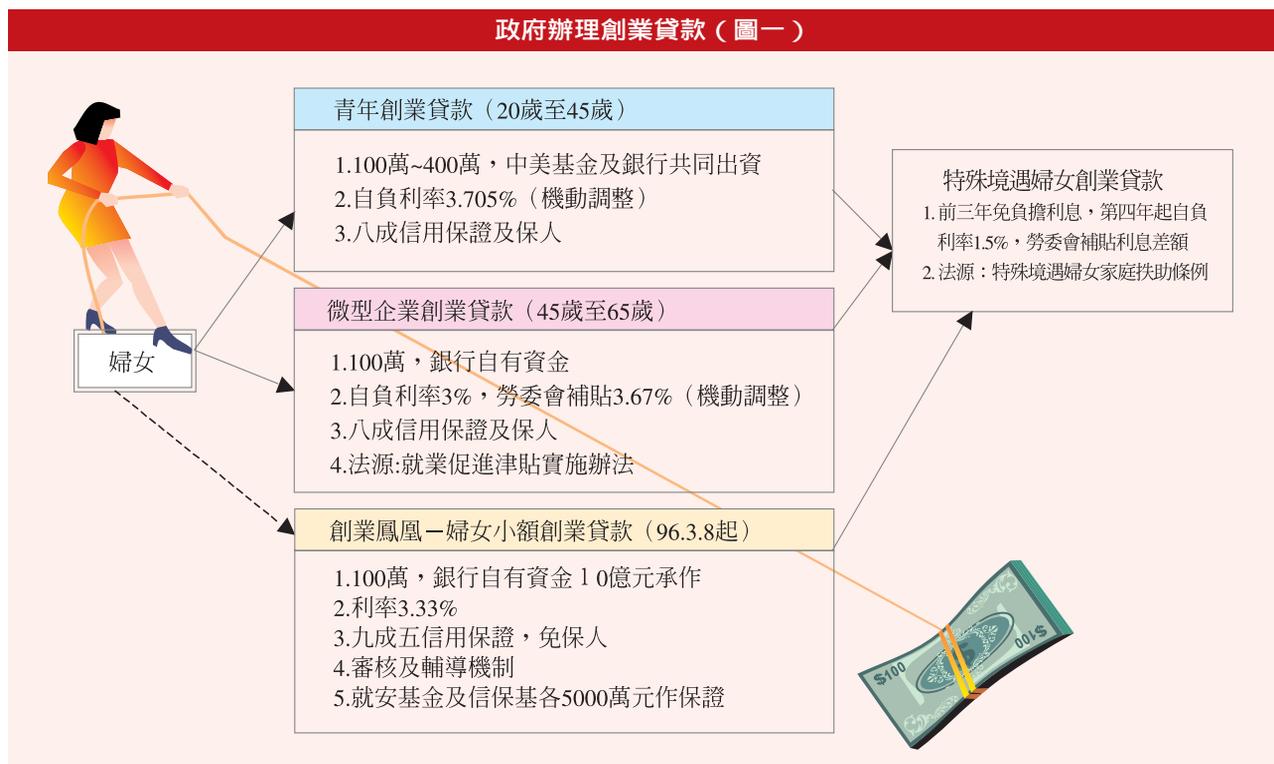
（一）在需求方面：

1. 提供創業輔導工具
2. 建立創業輔導體系
3. 政府/金融單位資金融貸
4. 創業課程培訓
5. 商機媒合與交流

（二）在輔導措施方面：

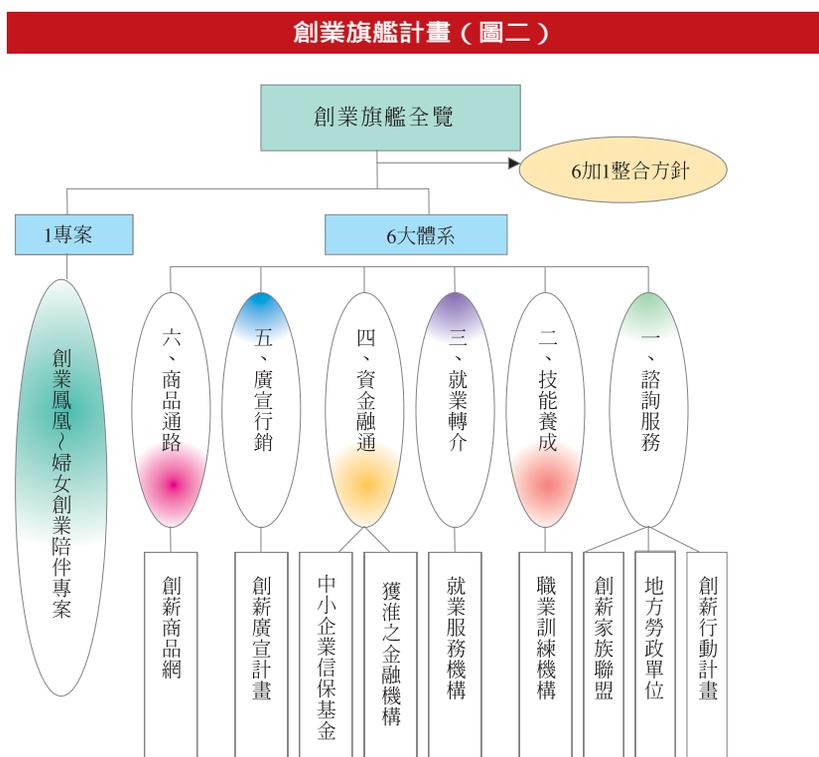


四、政府辦理創業貸款之現況 (圖一)



五、推動創業旗艦計畫，以暢通創業管道

為使創業者在發展創業階段能順利並永續經營，應有整體性配套協助其克服困難，目前規劃方向採6加1整合方針，也就是6大體系（1.諮詢服務2.技能養成3.就業轉介4.資金融通5.廣宣行銷6.商品通路），——專案為創業鳳凰（婦女創業陪伴專案）。勞委會全心全力規劃此一旗艦計畫，假以時日績效應有見著。（勞委會推動創業旗艦全覽，如圖二）



六、啟動創業鳳凰 - 開辦婦女小額創業貸款

婦女創業面臨許多障礙，政府為解決這些問題提供創業貸款，包括青年創業貸款、微型企業創業貸款，以及創業鳳凰婦女小額創業貸款。

其中，創業鳳凰是源於勞委會九十五年十月規劃「2007年微型創業旗艦計畫」時所研擬，九十六年確立創業鳳凰的規劃，也就是所謂的「三三三」專案，並於同年3月8日正式啟動。

創業鳳凰的特色在於負擔輕鬆，年利率2.83%加上信用保證手續費0.5%，總負擔利率只要3.33%。此外還免保人，提供九成五的信用保證，另外，免營利事業登記，讓婦女小本創業做頭家，經濟獨立。最後，政府還輔導創業婦女，有創業顧問陪伴，讓婦女創業更加輕鬆。

創業鳳凰的實施對象是20到65歲的婦女，曾參與創業技能培訓、創業研習課程或創業諮詢輔導，經審核具有創業潛力及創業未滿一年者，辦有營利事業登記證或免辦營利事業登記而有稅籍登記者。

七、整合職訓、就服與相關資源，以強化輔導功能

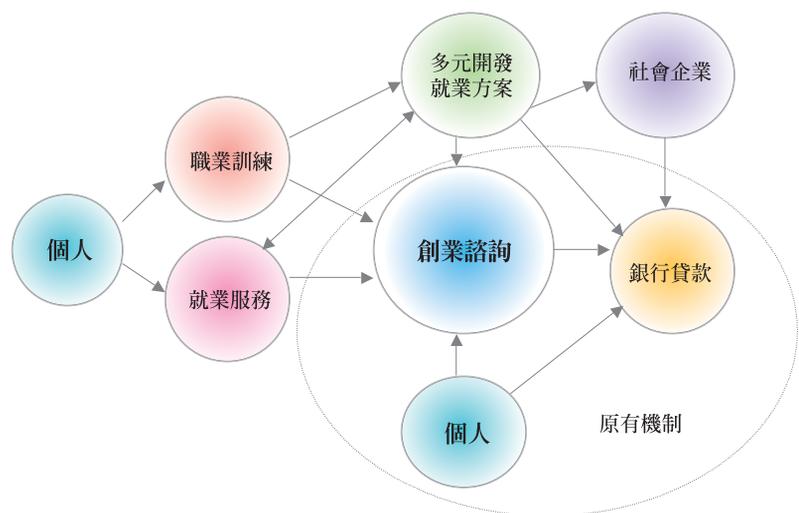
過去政府推動各種創業輔導其主辦機關分散在各部會，2003年8月曾整併採分工制辦理，2007年起行政院核定由行政院勞委會主辦，主辦機關應可運用現有優勢資源結

合、職業訓練、就業服務、多元開發就業方案與社會企業、民間輔導團體共同合作，採取創業前、創業中、創業後之諮詢服務，甄選配合意願高又符合條件之銀行承辦，將可提高創業成功率。（整合架構圖，如圖三）

八、結合產官學界資源，落實產業人才培育方案

目前國內政府機關對於創業、輔導、養成因資源有限，無法長期、大量提供，如能運用現有大專校院、技職學校內所開設之創意流行，企業管理與經營技巧等長期性之培育，再配合「產業人才培育方案」鼓勵措施並與經濟部、青輔會等各相關機關、學校、團體之資源相扣合，對創業者應有極大助益。

職訓、就業及創業資源整合架構圖（圖三）



九、在實務面具體作法上

(一) 提高信用保證成數，解決保證人難覓困難

婦女朋友由於收入來源不穩或不足，大都為經濟較弱勢一群，政府雖有各種貸款優惠措施，然因銀行要求提供擔保品或提償還能力時，常遭刁難，以致獲貸率不高而有所抱怨。本次鳳凰創業婦女小額貸款計畫重點之一，即是由勞委會會同經建會協調中小企業信用保證基金同意，由勞委會就業安定基金及中小企業信用保證基金各提五千萬元合計一億元作為履行保證專款，信用保證總額為新台幣十億元，提供貸款創業戶九成五保證（原為最高八成），保證手續費年費固定為百分之零點五，貸款人免提擔保人，祛除銀行免於呆帳而不敢放貸之疑慮，才可大幅提高貸款成功率。

(二) 以稅籍登記證明代替營利事業登記以符簡政便民

微型企業創業貸款申辦文件之一為應檢附 - 「營利事業登記證」，為考量創業鳳凰婦女朋友創業之始，均屬小規模商業（貸款額度最高50萬元），如符合商業登記法第四條規定者，經檢討宜免辦營利事業登記以稅籍登記證明或主管機關核准設立登記文件副本即可，如營業規模達一定金額以上者再辦營利事業登記證，如此即可解決創業初期申辦稅籍之困擾。

(三) 申辦流程審查作業應透明化以昭公信 -

參加創業貸款研習之婦女朋友對政府辦理該項計畫，從研習、輔導、訪視、顧問群之陪伴

諮詢均完全免費心存感激，但尚存部份持懷疑心態，尤其擔心協辦單位資料外洩，承辦銀行貸款是否遭刁難或不便民等疑慮，政府主管部門，務必訂定標準作業流程，公開透明並加以宣導，祇要申請人持審查通過證明書並備齊銀行申請書、身份證影本、個人資料等相關文件向承貸7家銀行申請，銀行接獲申貸案，僅須依「審查作業要點第十四條第一款及第二款規定」無違反紀錄符合規定者，應於三週內完成撥貸作業，若經查證未符合規定者，銀行應告知申貸者，相關規定，使勞委會真心相挺之德政美意真正落實。（申辦流程圖，如圖四）

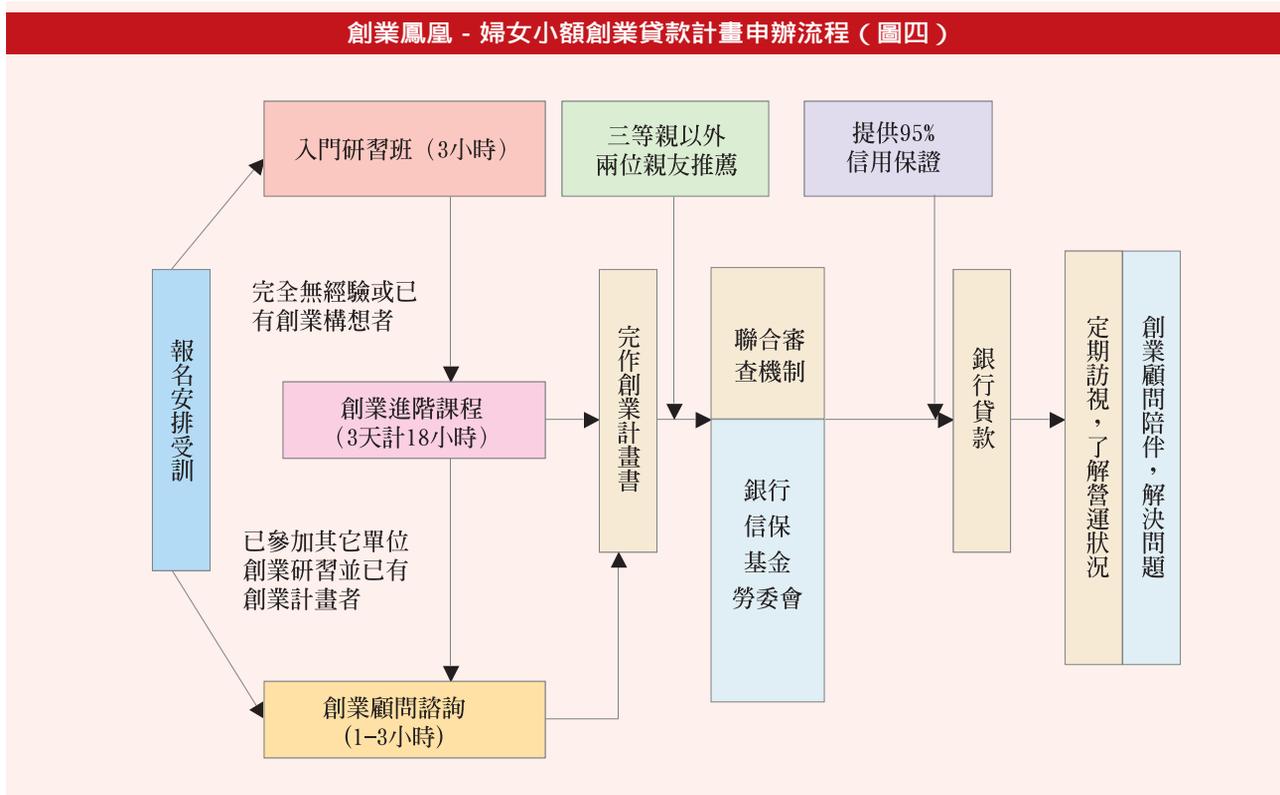
十、結論與建議

微型企業創業貸款，不但是APEC國際會議重要議題，也證明是協助人民脫貧的重要策略，聯合國已將2005年訂為「微型信貸年」，2006年諾貝爾和平獎尤努斯也認為協助基層窮人及許多婦女創業與改善生活水準才是縮短貧富差距的重要方法。

目前我國現階段正全力推動之「微型企業創業貸款」及「創業鳳凰 - 婦女小額創業貸款」不但是政府施政的重點，也符合世界各國發展婦女經濟潮流所趨。因此，更應該針對問題所在，提出務實解決對策及未來長遠性規劃為主管部門應集思廣益之課題。

根據行政院經濟建設委員96年3月12日相關資料指出：「微型企業創業貸款」與相關輔導服務自92年2月開辦以來，截至95年12月止，已

創業鳳凰 - 婦女小額創業貸款計畫申辦流程 (圖四)



協助7918家微型企業取得資金，核貸金額為66億1544萬元，政府利息貼補為4.6億元，平均每件核貸金額約計為83萬餘元，績效卓著，值得肯定。

又經查所有貸案件中，銀行辦理送中小企業信用保證基金保證者計有7657件，農漁會辦理送農業信用保證基金者31件合計送保者達7688件，比率高達97.1%，有鑑於此，本案逾期比例亦有逐年攀升趨勢應研擬方案，以利改進。

今在政府政策性輔導下，未來辦理創業（微型企業與創業鳳凰二種）貸款人數及融資核貸金額勢必大幅增加，預估每年以成長2000人計算，十年後累積總人數將達2萬5000人，銀行融

資金額約達150餘億元。又創業貸款者有成功者、有歇業者、有失敗者所產生種種諸多問題與困擾，建議應及早建置「微型企業創業貸款動態補貼息管理系統」及「推動與宣導微型企業創業輔導服務計畫」才能有效管理完成積極輔導之奏效。❁

（本文作者 行政院勞委會勞工福利處專門委員）

安全伙伴的現況與展望

張國明

壹、前言

近年來，勞委會以「安全的工作環境」列為重要施政主軸之一，自90年至93年度實施降低職業災害勞動檢查中程策略，採取「檢查、宣導、輔導」三合一策略，尤其對於高風險事業之掌握及檢查人力之運用，有效提升檢查效能，4年來達成降低重大職災死亡人數40%之目標。此外，李應元主委上任之後，基於「生命不可能重來」的理念，致力推動「全國職場233減災方案」，以2年（95-96）內再降低職災死亡及殘廢率各30%為目標。然而，現有超過28萬家適用勞工安全衛生法之事業單位及近500萬之勞工，以政府不到300人的勞動檢查人力，降災目標極具挑戰性，單靠政府公權力之介入，對於未來持續降低職災勢必遭遇瓶頸，因此，如何擴大降災資源之整合及策略運用，由政府對事業單位一對一的檢查，擴大至產業面整體工安水準的提升，政府與企業建立「安全伙伴」關係的構想應運而生。

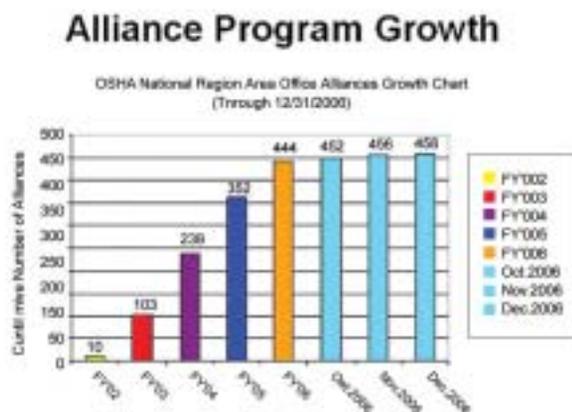
貳、「安全伙伴」計畫之緣由

「安全伙伴」計畫源自美國職業安全衛生署（Occupational Safety and Health Administration, OSHA）分別於1998推動之策略伙伴計畫

（Strategic Partnership Program）及2002年推動之結盟計畫（Alliance Program）等自願性合作計畫。策略伙伴計畫主要針對有心做好工安而需尋求協助之事業單位（多數為中小型企业），以改善其危害控制設施或提升工安管理制度為目的；結盟計畫實施對象則遍及各企業、工會組織、學術、同業或專業團體等，以擴大及結合安全衛生資源，合作降低職業災害為目的，該2計畫近年來推動情形如附圖1及附圖2。

安全伙伴的思維，突破了以往政府單位派員檢查、通知改善及違規處罰之傳統模式，事業單位也由消極、被動、強制的要求改善，轉換為積極、主動、自願的提升工安，政府與業界在永續經營及降低災害風險之共同願景下，以

附圖1 OSHA結盟計畫（Alliance Program）家數成長趨勢



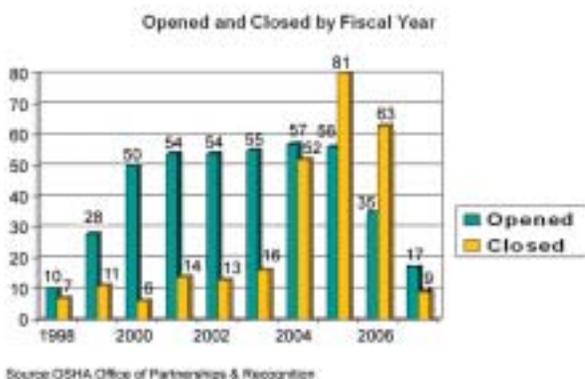
互信、互惠之原則，建構伙伴關係，透過目標及執行計畫之擬定，結合彼此的防災資源，發揮組織的群體力量，協助合作伙伴改善並提升整體職場安全衛生水準，達成預防職業災害之目標。

參、安全伙伴計畫內容

為建立安全伙伴計畫之整體運作機制，以提升執行成效，勞委會於96年3月發布安全伙伴計畫實施要點，重要事項說明如下：

安全伙伴類型	說明
工程專案伙伴	興建大型工程之業者或興建大型土木、建築等工程之目的事業主管機關或工程主辦機關
大型企業伙伴	僱用勞工人數300人以上之事業單位及其關係企業
團體伙伴	各同質性事業、各業同業公會或法人團體
工業區伙伴	區域性之工業區、科學工業園區、加工出口區或其他工業密集區域等，由區內各事業單位組成之團體

附圖2 OSHA策略伙伴計畫 (Strategic Partnership Program) 家數成長趨勢



(一) 安全伙伴分類：安全伙伴實施對象依性質區分工程類、大型企業、同業團體及相同區域事業單位組成之團體等四大類型，如下表說明：

(二) 安全伙伴主要合作事項：

1. 推動新建工程於規劃、設計及建造階段，建立危害控制及管理機制。
2. 參考國內、外產業相關安全衛生法規及實務，訂定危害作業之規範或指引。
3. 強化交付承攬及共同作業之安全管理及職災防止計畫。
4. 各級主管安全衛生訓練規劃，提升主管人員之監督管理能力。
5. 合作建立職業安全衛生管理系統並提升執行成效。
6. 檢討並強化危害控制及風險管理作法。
7. 辦理高階主管座談，強化工安有感領導 (Felt Leadership) 及塑造企業安全文化。
8. 提升安全衛生自主管理及持續改善機制之稽核、診斷、輔導及獎勵措施。
9. 強化國內、外安全衛生技術、事故報告等防災資訊之宣導、交流及觀摩。
10. 強化災害防救整備、意外事故緊急應變及相互支援機制。

(三) 安全伙伴業務分工原則：

1. 涉及中央目的事業主管機關或工程主辦機關之工程專案伙伴、跨勞動檢查機構轄區之大型企業伙伴或團體伙伴業務，由勞委會辦理。

2. 特定地區之大型企業伙伴、工業區伙伴、工程專案伙伴或團體伙伴業務，由勞動檢查機構辦理。

(四) 締結安全伙伴程序：

1. 評估組織內部對推動安全伙伴計畫已具共識，瞭解安全伙伴成員之權利、義務。
2. 與勞委會或檢查機構研商計畫目標及合作事項。
3. 擬定安全伙伴計畫草案。
4. 計畫草案經組織內部重要會議決議通過。
5. 勞委會或檢查機構評估及確認合作計畫內容。
6. 安排公開簽署儀式，正式成為安全伙伴。

(五) 運作方式：

1. 合作期程：以2至3年為原則（工程伙伴以工期為期程）。
2. 推動小組成員：指定聯繫窗口、業務主管及成立工作小組或幕僚小組負責監督及執行。
3. 輔導取代檢查：對於工安成效良好之安全伙伴，減少檢查頻率或以稽核、輔導取代檢查措施。
4. 年度報告：每年彙整計畫執行情形及評估、展望事項，送勞委會或檢查機構。
5. 經費分攤：大型企業及工程專案伙伴由其自行支應，其餘由雙方協商。
6. 退場機制：安全伙伴如有重大違失或意願低落、成效不佳者，得中止伙伴關係。
7. 獎勵措施：表揚優良單位或人員，並推薦參加安全衛生優良單位或人員選拔。

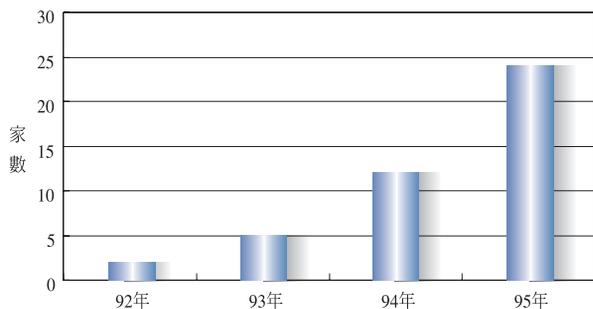
肆、「安全伙伴計畫」實施現況及成效：

勞委會參考美國OSHA的作法，於92年起推動安全伙伴計畫，台電公司成為第一家與勞委會建立安全伙伴關係之企業，至95年底為止，累計有24家安全伙伴，家數成長如附圖3；其中12家為大型企業、9家同業或專業團體及3家工業區廠商協進會（名單如附表1）。安全伙伴計畫之成效於短期內雖不易定論，但部份單位已有初步成效，概要說明運作情形如下：

附表1 勞委會安全伙伴名單

序號	單位名稱
1	台灣電力股份有限公司
2	台灣高速鐵路股份有限公司
3	中華民國化學工業責任照顧協會
4	台灣區高壓氣體工業同業公會
5	中華民國工業氣體協會
6	台灣區造紙工業同業公會
7	台灣區預拌混凝土工業同業公會
8	台灣區合成樹脂接著劑工業同業公會
9	台灣區塗料工業同業公會
10	台灣區鋼鐵工業同業公會
11	台灣化學纖維股份有限公司
12	亞洲水泥股份有限公司
13	奇美電子股份有限公司
14	中國鋼鐵股份有限公司
15	長鴻營造股份有限公司
16	觀音工業區廠商協進會
17	中國石油股份有限公司
18	中國民國工程技術顧問商業同業公會
19	豐興鋼鐵股份有限公司
20	鄉林集團
21	中環股份有限公司
22	南亞科技股份有限公司
23	高雄市臨海工業區廠協會
24	台中市工業區廠協會

附圖3 勞委會安全伙伴家數成長趨勢
(不含檢查機構部分)



(一) 團體伙伴：

製造業如造紙業、鋼鐵業、預拌混凝土業、工業（高壓）氣體業、樹脂、塗料業等同業公會或團體，目前主要合作事項係邀集同業專家，共同研訂各業共通性及風險較高之作業安全指引、規範，編訂歷年重大職災案例彙編，及舉辦觀摩、研討及經驗分享等，並運用工安網頁宣導之方式，擴大防災知識及經驗交流，目的是透過伙伴關係之合作平台，結合同業資源，提供會員廠之作業指引及防災宣導之用。在重大職災被動指標方面，以94-95年平均職災死亡人數（含包商勞工）與前2年（92-93年）平均比較，造紙公會會員廠減少9人死亡，降幅達70%；鋼鐵公會會員廠減少10人，降幅27%；預拌混凝土公會會員廠減少6人死亡，降幅27%。

營建工程方面，鑑於國外之工安發展，已由職災發生後問題的調查、檢討，逐漸走向職災發生前之預防，勞委會近年積極與工程相關團體及企業合作減災，尤其工程技術顧問公司為工程最早期之設計規劃單位，若能由工程規劃階段著手進行勞工安全衛生規劃可防患於未然，配合採購標單將勞工安全作業項目實質化呈現，使後續施工單位於驗收請款時有所依

據，將可收事半功倍之效。勞委會於95年5月與中華民國工程技術顧問商業同業公會簽署締結伙伴關係，使國內營建工程之勞工安全衛生工作，除符合國際趨勢之外，更進而跨入新紀元。

(二) 大型企業及工程專案伙伴：

大型企業在安全衛生人力、經費及技術等資源方面較為充裕，勞委會與大型企業締結伙伴關係，則是希望在互信之基礎上，由企業本身落實安全衛生自主管理制度，尤其對於下包商之承攬管理，期望能發揮責任照顧之精神，將包商勞工視同本身勞工一樣照顧。對於安全衛生管理制度績效良好之合作伙伴，檢查機構可減少檢查頻率，或以聯合稽核、工安體檢、診斷方式，以提供伙伴改善建議，目前已實施工安診斷者，包括台電、中油、中鋼、台化及豐興公司等。在大型企業伙伴中，以台電公司合作期間最長，降災績效也最佳，由91年之23人死亡（含包商）逐年降至95年之11人。

此外，鑑於近年來高科技廠房新建工程職災發生率偏高，勞委會於95年1月與奇美電子公司簽署工程專案伙伴，從業主關懷、工程規劃設計及安全管理等面向，共同合作。該公司雖向來極為重視工業安全，然因承攬商工安水準參差不齊，加以建廠及設備安裝等動態性作業之危險性較高、管理層面廣泛等因素，仍有發生工安事故的風險，影響企業形象及利基。因此奇美電子公司為打破高科技廠建廠時總會發生重大職災死亡的魔咒，規劃推動工程專案風險管理、落實工安現場化、改善承攬管理。合作以來，該公司第5、6廠建廠工程較同屬第五世代以上之第3、4廠建廠失能傷害事故平均值降

低50%，就工程業主而言，該公司已跳脫業主不介入營造作業安全的古板觀念，成功的就高科技廠房建廠工程建立具體之防災對策及管理機制，是本會推展合作伙伴的一個典範。

（三）工業區伙伴：

工業區伙伴實施對象除工業局設置之工業區外，亦包括科學園區、麥寮工業園區及其他工業密集地區，95年計有觀音工業區、台中工業區及臨海工業區等3區之廠商協進會，與勞委會建立安全伙伴關係，主要合作事項包括化學品危害資訊之建置、災害聯防資源分享、工安諮詢、輔導及舉辦各式觀摩、宣導等活動，目前合作期間尚短，對於全國六十多個工業區而言，具有試辦之性質。

伍、安全伙伴計畫之展望

已往政府運用公權力之勞動檢查，短期內以個案方式採取強制手段要求雇主依法改善工安，雖有立竿見影之功效，但對於全產業工安水準整體的提升仍非常態，隨著國民生活及知識水準日益提升，對於生命價值的體認亦逐漸形成共識，如能建立政府與企業之間的互信及良性互動，未來應可逐步減少公權力的介入，在安全伙伴關係的概念下，對於願意守法且具備改善誠意的企業、團體，政府可以協助、輔導及鼓勵的立場，互相合作達成永續經營及降低職災的目標，而將節省的檢查人力，投入真正高風險工作場所的檢查。

另一方面，由於台灣中小企業占絕大多數，許多轉型中的傳統產業，在人力、技術與資源均相對不足，工安措施往往成為被忽視的一環，因此職災發生頻率也占多數，遺憾的是類

似災害每年仍重複發生，以現有勞動檢查人力對於廣大中小企業之影響力仍相當有限，所謂「團結力量大」，由於同業之製程及危害相似，因此希望透過伙伴關係之平台，結合同業公會之專家及工安資源，找出該業共同之關鍵作業及其安全作業指引，並將相關防災經驗分享同業先進，避免類似災害一再發生，未來勞委會除尋求有意願參與之公會團體加入伙伴行列外，也將評估現有人力資源，對於較高職災風險事業組成之公會將是優先考量。

同樣的，未來對於工業區等地區性之企業，勞委會將進一步與經濟部工業局合作，結合工業區廠商之安全衛生群組合作及區域聯防組織之運作功能，強化區內廠商之工安水準及防災整備。以資源分享及互助、互惠之概念，共同來提升該區整體之工安管理水準。

陸、結語

我國職災發生率在各界共同努力下，雖然呈現逐年下降之趨勢，但安全文化的建立並非一朝一夕可及，目前政府雖致力推動全國職場233減災方案，作為階段性努力之目標，惟安全理念要深植於職場每一角落，仍需靠管理制度的落實並內化於員工之思維及行為模式。安全伙伴計畫是政府執行檢查公權力之外，所推動之自願性合作策略，目前尚屬萌芽階段，未來歡迎相關企業、團體與勞委會或檢查機構建立伙伴關係，延續233減災方案之動能，結合成為一股向上提升工安之力量，為台灣永續經營及勞工家庭幸福，共同努力。✿

（本文作者 行政院勞工委員會勞工檢查處 技正）

推動勞工安全衛生在地紮根之芻議

林毓堂

壹、前言

欲提高國人就業意願及積極促進就業，首應改善勞工作業場所之工作環境，達到安全舒適之情境，使其生命安全與身體健康，不致遭受不利之威脅，而完整的安全衛生防災策略，應包含安全衛生檢查、輔導、宣導與教育訓練等主要面向，其中有關大型事業或高風險產業等之防災檢查，行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）已投入相當之經費與人力，惟對中小企業、地方傳統產業之安全衛生宣導、輔導與教育訓練，由於地方財政困難及需龐大人力推動，致長期以來對該等事業單位與勞工未能施予有效教育訓練及宣導，以及對不知如何改善

或缺乏改善技術能力之事業單位予以輔導，肇致近幾年來100人以下之中小事業單位職業災害傷亡件數均達2萬件以上，高居全產業達50%以上，形成防災資源與資訊之弱勢產業。再者，歷年無一定雇主及原住民等弱勢勞工每年約有70人職災死亡，且無減少之趨勢，致使我國職業災害率仍較其他先進國家為高，以英國為例，2006年每百萬勞工僅有7人死亡，而我國同年每百萬勞工卻有38人死亡，顯示我國之職場減災工作仍有努力之空間。

勞委會自2006年即大力推動「全國職場233減災方案」，積極協調各部會共同減災，充分運用檢查公權力、安全伙伴合作、防災改善輔導及宣導行銷等多元策略致力減災，一年多來在各界合作努力之下，2007年迄4月15日止工作場所職業災害死亡及殘廢百萬人率，已分別較前二年(2004及2005年)同期平均各降低8.42%及14.7%，然距離減災目標仍有很大進步空間。顯然目前僅動員中央部會層級之減災策略仍有盲點，勢應向下拓展至地方縣市政府，結合地方勞政單位之防災能量，就近對地方產業如100人



以下或30人以下中小型事業、傳統製造廠、加工廠、批發零售業、廣告業、環境清潔業、土木包工業、房屋修繕工程及地方公共工程等施予臨場輔導、宣導，協助其改善工作環境，方能充分發揮減災能量，兼及促進地方基層勞工就業。

為使在中小事業工作場所播種之安全衛生種子，擴大至各個廠場，有如蒲公英種子到處飛揚扎根，現階段似可參照日本厚生勞動省推動之「小規模事業場團體安全衛生活動援助事業計畫」(暱稱「蒲公英計畫」)，藉由縣市政府成立防災指導訪視輔導團，對轄區中小事業單位、微型工程推動訪視輔導、指導、宣導及教育訓練等安全衛生活動，落實防災資源之在地扎根。

貳、環境情勢分析

我國中小事業家數約佔全體企業之98%，對台灣經濟發展貢獻良多，惟其因財力、物力、專業人才、資金等較為短缺，安全衛生設施往往因陋就簡，致職業災害率高達五成以上，實為弱勢產業；尤其地方傳統產業諸如傳統製造廠、瓦斯行、加工廠、房屋修繕工程、餐旅業、廣告業、批發零售業、環境清潔業及地方公共工程等中小事業，受限於政府整體防災資源之不足，長期以來未能受到有效監督或輔導，雇主因而忽略職場防災工作，甚至為壓低成本而犧牲廠場工安設施，不但導致多數年輕族群不願屈就該辛苦又危險之工作，且影響該

產業居多數之中高齡、婦女、原住民等弱勢勞工之安全與健康甚鉅。因此，如能藉由地方政府就近之職災預防臨廠輔導、宣導及教育訓練等措施，協助該等業者改善工作環境，及提昇該等勞工安衛知識與技能，不僅能強化工作安全，亦能促進地方基層勞工就業。

勞工安全檢查業務雖屬中央權責，然我國勞動檢查員工作負荷較許多先進國家高出甚多，依賴現有勞動檢查員人力及有限資源，顯有不足，且目前勞動檢查主要針對高職災、高違規或高風險事業等實施檢查、宣導，對於中小企業等之監督檢查則力有未逮。此外，依地方制度法規定，「勞工安全衛生」為縣(市)政府(以下簡稱地方政府)自治事項之一，故依法地方政府對轄內勞工安全衛生事項具有管轄權，亦即目前除安全衛生檢查由勞動檢查機構主政外，地方政府仍掌有勞工安全衛生督導、教育宣導及輔導等固有權責。基於政府一體、合作減災之理念，地方政府實應強化現有安全衛生組織人力，規劃推動轄內職場減災工作，全面動員減災。惟查目前除極少數縣市政府設有勞安專責單位(如台中縣、彰化縣政府勞工局設有「安全衛生課」)推動勞安相關工作外，餘多由「勞安條件課」、「勞動條件課」或「勞資關係課」等單位1至2名同仁兼辦勞安業務，顯然地方減災人力嚴重不足，尤其安全衛生事涉專業，承辦同仁如非具理、工相關背景，長期以往，實難對防災業務發揮長足之貢獻，為強化地方勞工安全衛生業務功能，當應積極促進勞工安全衛生在地扎根。

參、實施策略與措施

為持續降低職業災害，有效改善防災資源弱勢之地方中小型事業工作場所安全衛生環境，並增進微型工程弱勢雇主、勞工之安全衛生意識，達成職場減災30%之目標，中央主管機關除加強監督檢查公權力之介入及結合各相關目的事業主管機關、安全伙伴等防災資源，加強工安督導輔導工作外，現階段實有必要強化地方政府之安全衛生專責人力與能力，針對轄區高風險事業等實施「工安輔導到府」、「教育訓練、宣導到位」等減災策略（如附件架構圖），將勞動安全觀念與意識向下擴展至流動性高及原住民等基層弱勢勞工，以建構全國性職災防護體系。茲簡述各項減災策略臚列如下：

一、辦理地方中小事業及微型工程防災改善輔導

為有效突破現階段中小事業所遭遇之安全衛生瓶頸，必須規劃建立完整輔導機制，落實安全衛生輔導服務工作，除赴現場提供評估、診斷、諮詢及追蹤改善等服務外，並籌措充足經費，提供改善安全設施部分經費補助之配套措施，俾兼具輔導及鼓勵雙重誘因，提高中小企業改善意願，促進中小企業改善安全衛生體質，減少龐大災害損失。

（一）推動防災訪視指導服務，積極降低地方中小事業及微型工程職災

針對發生危險性較高之中小企業及地方微型工程，由縣市政府招募當地勞安優良之大型事業單位安衛專業人員、退休安衛工程師、勞動檢查員等，成立防災訪視指導服務團，利用

「大廠帶小廠」、「工安傳教士」之安全照護方式，提供中小事業防災指導服務，包括危害辨識、防災對策、諮詢及協助教育訓練、宣導規劃等，進而發揮「蒲公英」之精神，將工安種子散播至縣市各中小型事業單位，協助地方事業單位提升安全衛生水準。

（二）實施機械安全輔導，減少機械事故

為促進傳統製造廠、加工廠等之機械防災能力升級，強化安全衛生體質，選擇易肇災之機械及其媒介物，辦理機械安全防護、安全裝置輔導，提供現場診斷、技術輔導及諮詢服務，並提供改善安全設施部分經費補助，兼具輔導及鼓勵雙重誘因，將更能提高中小企業改善意願，以有效減少機械事故肇生之殘廢災害。

（三）轉介職業衛生輔導，防止職業病發生

對有害健康之特殊職業衛生問題，轉介勞委會相關單位協助，提供職業病危害預防的對策，解決對勞工健康的不良影響。

二、強化弱勢職場防災宣導及教育訓練，增進職場防災觀念

為有效增進地方各界對安全衛生工作之認知及勞工防災知能，建立職場防災觀念，除依不同作業勞工辦理各項防災宣導外，應再結合及運用活潑多元之媒體宣傳方式，強化防災宣導及行銷效能，使職場防災成為全民生活的一部分，以減輕產業與政府、社會等之災害風險。

（一）加強行銷及造勢，舉辦各縣市工安會議或論壇

配合推動國民參與安全衛生之機制，各縣市舉辦年度職場安全週（工安週）活動，另為達政策與實務有效運用與結合，由各縣市政府邀集學者專家、勞雇團體及檢查機構等召開地方工安會議或工安論壇，共同研討轄區職災情勢等各項問題，研訂降災目標、策略及檢討執行成效。

（二）製作防災教育宣導教材，普及工安宣導層面

針對不同作業勞工、災害類型及社會大眾，編撰通俗淺顯化防災教育宣導手冊、編訂本土化防災教材、手冊或光碟等（如職災較多之被捲、被夾、墜落等災害類型），置放勞工經常進出之場所，供勞工參閱並分送事業單位、相關團體及提供索取服務，提升全民防災知能。

（三）宣導重視生命安全，使職場防災成為生活的核心價值

因應每年不同時期發生之職災類型，規劃製作勞工防災宣導資訊，推動職災即時宣導機制，並規劃分區辦理減災動態與靜態宣導活動，使安全衛生成為全民生活的核心價值，防災理念深植於社會各階層，喚起民眾一起參與安全衛生工作，共同促進工作環境改善。

（四）推動縣市工安優良單位及人員評選表揚活動

修正勞工安全衛生優良單位及人員之選拔機制，經評選為工安優良單位或人員，改由地方主管機關公開頒獎表揚授與獎項，以適時激勵安全衛生推行優良單位及表彰傑出貢獻人員，並鼓勵事業單位、廠場等更多第一線工作者或各階層人員投入安全衛生工作，落實安全衛生管理，持續參與工作場所設施改善工作。

三、落實職場防災教育訓練到位，做好向下扎根工作

為提昇勞雇雙方防災知識及危險認知能力，應針對不同對象之需求，辦理各項防災教育訓練，並協助事業單位自辦教育訓練。另針對地方產業弱勢雇主及勞工編製防災教材，提供相關單位辦理教育訓練，全面提升教育訓練能量。

（一）針對高職災行業及類型，分區辦理防災訓練

選定職業災害較高之土木包工、建物修繕業、廣告業、環境清潔業及製造業中之金屬製品製造業、機械設備製造修配業、運輸工具製造修配業、塑膠製品製造業等，針對被夾、被捲、墜落、滾落、物體倒塌、崩塌、被撞、被刺、割、擦傷等職業災害特性，分區辦理相關之防災專業訓練，加強推廣防災教育，使人人養成安全衛生習慣態度，提升勞工安全衛生知能，確保事業單位資財安全。



(二) 辦理安全衛生在職研習，協助事業單位推動防災訓練

針對墜落、崩塌、倒塌、被夾被捲、感電等高職災，辦理勞工安全衛生管理人員在職研習或訓練，俾使其於事業單位內協助雇主辦理職場防災教育訓練。另提昇教育訓練單位功能，辦理防災專業人員核心重點課程設計及訓練，提供相關專業人員再教育及短期訓練之資源與管道，提升專業人員安全衛生水準。

(三) 辦理各縣市事業單位安全衛生改善示範觀摩

為使事業單位改善安全衛生之成果，提供其他單位改善之借鏡，於各縣市規劃辦理事業單位之安全衛生改善示範觀摩，闡述改善之實例經驗，提供觀摩學習機會，以提高改善意願。

(四) 加強無一定雇主及原住民等弱勢勞工防災之教育訓練

針對無一定雇主勞工及原住民勞工之工作特性，挹注必要防災資源，辦理各項勞工安全衛生教育訓練，並編製防災訓練教材及相關宣導資料，提供事業單位或相關團體辦理教育訓練或再教育使用，以有效提升其安全衛生知能。

(五) 辦理校園安全衛生巡迴

針對國中小學生辦理安全衛生防災教育，並編製相關防災宣導短劇及資料，以增進中小學生對勞工安全衛生認知，做好安全衛生向下扎根工作，進而影響至每個家庭對安全衛生之重視。

四、強化地方政府防災督導功能，建構完整職災防護體系

(一) 加強縣市政府工安業務督導人員、公共工程及公營事業現場監督主管人員職場防災教育訓練及在職訓練，並辦理聯合稽查，協助提昇其獨立執行稽查之能力。

(二) 充實縣市主管機關安全衛生專責人力與業務功能，依轄區從業人數及職災風險等級設置勞安專責單位或人員，針對其轄區高風險事業實施工安督導、訓練及改善輔導等防災工作，並由勞委會辦理該等業務人員專業訓練，以充實其勞工安全衛生專業知能，與中央合作建構全國性職災防護體系。

五、成立縣市勞工安全衛生工作會報，定期檢核執行成效

(一) 由勞委會定期召開縣市勞工安全衛生工作會報，結合各縣市主管機關共同推動上述相關策略措施，合作致力減災工作，並追蹤檢核執行成效。

(二) 各縣市政府應訂定促進勞工安全衛生計畫及目標，建立轄區高風險中小事業單位基本資料，配合既定減災目標，訂定所屬公營事業機構或轄區高風險業別或公共工程之具體量化績效指標，並協助輔導及監督其防災業務，定期考核各單位執行績效。

肆、結語

落實勞工安全衛生工作在地化，結合各地方安全衛生菁英成立防災訪視指導團，對中小事業及地方工程實施宣導、輔導及教育訓練等指導作為，有如蒲公英種子飛揚四處扎根，不僅可強化事業單位安全衛生知能，建立企業安全

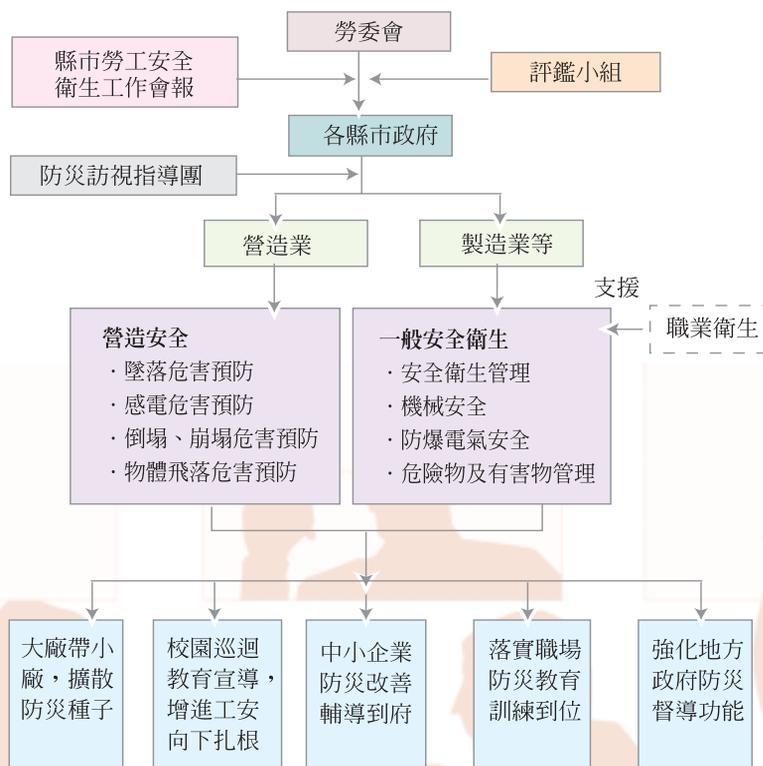
文化，有效促進產業永續經營，減少勞工遭受職災風險，其家庭亦可倖免失去親人或因工作傷殘所造成身心上的痛苦與經濟上的損失。同時，也大幅減少社會成本的支出，促使雇主打造安全健康的工作環境，使地方事業單位、勞工及社會大眾更加重視職場安全衛生工作，積極改善工作場所之安全衛生條件，促進在地就業意願。

「尊重生命」、「以人為本」，是衡量一個社會進步與成熟的重要指標，也已逐漸成為普世的價值觀，而生命是無價的，在經濟發展的同

時，更應兼顧勞動者的人身安全。因此，勞委會於2006年提出「健康台灣，快樂勞動」的施政願景，更進一步以「安全、快樂、尊嚴」作為施政主軸，亦即在勞工工作安全維護、勞動價值建立、就業促進、退休生活保障，及勞動權與勞工福利之強化等各方面，積極努力，期盼為勞工創造一個安全、快樂、有尊嚴的工作環境與生活，讓每一個勞工可以安全的工作，並成為有尊嚴且快樂的勞動者。✿

(本文作者 行政院勞工委員會勞工安全衛生處科長)

勞工安全衛生在地扎根實施策略架構圖



強化人口販運防制工作

—針對受害者採行之保護與預防措施

莊國良

壹、前言

美國政府自2000年10月28日發布「2000年人口販運與暴力受害者保護法」(Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000)以來，除作為美國國內對於涉及遭強迫勞動或強迫勞役、性剝削者保護法令之依據外，並固定於每年6月由國務院發布人口販運報告。相對於美國作法，我國自新政府上台以來，標榜以人權立國為方向，對於國內弱勢族群採取諸多措施。而就人口販運議題，如同美國於人口販運報告書中所提，臺灣不但是人口販運被害者的輸出國、轉運國，亦是人口販運的目的國。而外勞這一族群，又特別為人口販運報告所強調的受害對象。

自1989年起為因應國內缺工問題所造成公共工程進度延宕，我國政府正式自東南亞引進外籍勞工，並以從事營造業、製造業、海洋漁撈業、看護工作與幫傭工作。從社會階層觀點而言，這一群來自東南亞國家的外來族群，符合了社會學者對於少數族群的定義—與主流團體存在生理及文化上的差異、承受主流團體社會的偏見與歧視、面對主流社會制度性歧視帶來

的不公平待遇。儘管政府採行諸多措施保障這一群勞工權益，然而面對時空環境帶來的社會變遷以及日益高漲的權益呼聲，政府作為不但須有與時俱進的更變，更被期望在全球化觀點下具備國際視野。而美國每年度人口販運報告，正足以提供我國再次檢視人權措施與作為上的可能發展。

貳、美國對臺人口販運防治之關切焦點

一、歷次美國人口販運報告對我國之評價：

- (一) 2004年人口販運報告：2004年美國將我國列名為第1級名單國家。該次報告指出，臺灣為人口販運之來源國（輸往日本）轉運國（轉運往北美國家）及目的國（來自東南亞與中國大陸）。針對起訴、保護和預防所採行措施，報告提出數據並指出我國對於涉及人口販運之案件進行起訴，並加強人口販運案件之調查。另就保護措施更採取包括與非政府組織合作，提供短期收容、醫療服務與輔導服務。
- (二) 2005年人口販運報告：本次報告以大陸人士遭轉運來臺受性剝削問題為焦點，並將

我國列入第2級名單。報告指出，臺灣有大量來自中國大陸之女性與兒童遭受性剝削。在起訴上，臺灣加強查緝非法媒介大陸人士來臺情事，並且針對日益增多的越南配偶，採取相關步驟避免該等人士遭強迫賣淫；在預防上，臺灣政府執行單位加強查緝不法走私大陸人士之違法案件，並透過媒體、網路強化大眾對於人口販運之覺知。在保護上，設置113熱線提供婦女與兒童保護，並且對於經認定為人口販運之受害者，提供健康保險、諮詢與社工轉介服務。

(三) 2006年人口販運報告：2006年報告將我國由第二級名單降為第二級觀察名單。本次報告對臺灣關切焦點除針對非法自從中國大陸引進並遭性剝削之受害者外，又針對從東南亞國家引進、以從事低技術工作之

勞工所遭受不合理待遇為要項。報告指出外勞被強迫支付8000美元給仲介公司以來臺從事工作，並提及因政府無法提出於改善外勞遭強迫勞動及東南亞配偶遭性奴役問題上之具體作為，致使本次降為第二級觀察名單。

(四) 2007年人口販運期中報告：美國務院於96年1月19日發布2007年國際人口販運期中報告，再次將我國列名39個觀察名單期中報告中，雖然對於勞委會在直接聘僱措施與外勞收容期間不列計工作期間之作為上表示贊同，並在規範外勞工作條件及情況政策作出重大改善，然而對於政府在強制勞動或不自願勞役之案件起訴以及在辨識及保護遭強制勞動或不自願勞役之外勞上提出質疑。

美國2004年以來人口販運報告對我國評價概況

報告年代	臺灣等級	報告訴求
2004	第1級	1.起訴：已加強對人口販運案件之調查與違法起訴。 2.預防：提供NGO經費協助並透過網路強化大眾覺知。 3.保護：與NGO合作提供收容、醫療服務與諮商服務。
2005	第2級	1.起訴：加強對執法人員之訓練與協助受害者。 2.預防：加強查緝不法情事並強化大眾覺知。 3.保護：設置113熱線提供婦女與兒童保護。
2006	第2級觀察名單	1.起訴：遭強迫勞動或剝削勞工之案件多為罰鍰而無刑事處罰。 2.預防：透過發送工作手冊及廣播電台宣導提升大眾對違法使用外勞的覺知。 3.保護：對於淪於非自願勞役處境之外勞照顧及協助甚少，並以NGO作為唯一收容單位。
2007年 期中報告	列39國觀察名單	1.起訴：未能起訴任何強制勞動或不自願勞役之案件。 2.預防：在辨識遭人口販運之受害者上並未作出進展。 3.保護：由NGO作為唯一提供外勞收容服務機構。

二、美國人口販運報告關切議題：

總結美國人口販運報告，可以瞭解美方對於我國人口販運對象，著重於遭販運來臺之大陸人士、東南亞配偶以及自2006年起關切遭勞動剝削之東南亞外勞。其中，對於遭受人口販運外勞之起訴、預防及保護，更是導致我國遭降級之因素。總結2006年與2007年期中報告對我國人口販運防制，尤其之在勞動剝削上之意見，大致包括以下要點：

- (一) 未能起訴任何涉及強制勞動或不自願勞役加害者之案件：報告指出對於涉嫌人口販運之加害人甚少有刑事處分，儘管政府有許多相關的法令規範人口販運之加害者行為，惟目前尚無一完善、專法規範人口販運立法存在。在實際運作上，對於涉及勞動剝削之違法雇主與非法仲介，僅止於行政裁罰，甚少有刑責上之懲處。
- (二) 對於預防與辨識外勞遭人口販運之作為不足：報告指出外勞來台工作被迫支付8,000美元予仲介公司，造成高額負債問題。而這樣的高額支付進一步提供仲介公司與雇主變相剝削外勞勞動的工具。面對外勞遭遇勞動剝削的問題，以及在台工作淪於非自願勞役的處境，政府卻無法有效降低並保護這些外勞。因此，報告建議應有明確之政策與行動方案，正視該等問題之處理。
- (三) 在保護受害者之措施不足：報告指出目前政府對於外勞如遭人口販運，政府所提供之保護與協助不足。雖然政府在防止遭受

虐待措施上確實做出重大的努力，惟關懷焦點較少放在勞工遭受非自願性奴役 (involuntary servitude) 上。儘管目前政府於各地設置有諮詢服務站提供外勞諮詢與申訴服務管道，然而，卻無法提供收容與安置服務。以致於那些遭受到人口販運的受害者，目前仍以非政府組織協助為主，並且非政府組織仍是唯一提供收容人口販運被害人的團體。

參、針對人口販運議題回應與規劃採行措施

一、針對美國人口販運議題之回應：

- (一) 關於未能起訴任何有關強制勞動或不自願勞役之案件問題：
 1. 行政科罰情形：依現行就業服務法之規定，針對非法聘僱或非法留用外國人從事工作之當事人，經查獲屬實者，依就業服務法第44條、第57條第1款及第63條之規定，可處新臺幣15萬元以上新臺幣75萬元以下之高額罰鍰。如以該科罰最低額新臺幣15萬元計算，相較於刑法妨礙自由罪科處300元以上1,000元以下罰金（新臺幣9,000元至30,000元）額度，行政罰鍰已高達刑事罰金16倍之譜。故依2006年勞委會統計資料顯示，總計全年度雇主非法容留外國人案件計308件、雇主聘僱未經許可或他人申請之外國人案件計1,584件、雇主以本人名義聘僱外國人為他人工作案件計110件、雇主指派外國人從事許可以外之工作及指派外國人變更工作場所案件計618件。

2. 刑事起訴問題：又如該等當事人於5年內再犯者，依就業服務法第63條規定可處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣120萬元以下罰金。故於現行法制已有刑事處罰之法律依據，且若相關符合人口販運勞動力剝削之行為態樣，亦有我國刑法第302條與第304條等規定可為處理，且均為公訴罪。依內政部警政署及法務部2006年統計資料顯示，總計2006年全年經警察機關查獲非法雇主案件數計2,640件、非法外勞計12,055件、非法仲介計195件。經移送地檢署案件計62件、偵結人數計122人。惟基於「權力分立」原則，有關司法「刑事案件」之偵查、起訴、審判，於我國係由司法檢察體系及法院審判體系為之，基於行政與司法分立原則，行政機關尊重司法之審定。

(二) 在預防遭人口販運之外勞上並未作出進展問題：

1. 市場契約自由原則引進，無強制輸入情事：依就業服務法規定，外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。目前經勞委會核准之雇主得依規定自越南、泰國、印尼、菲律賓、蒙古等許可之來源國引進外勞。外勞於來臺前，本即在自身權利意識考量下決定是否來臺工作。外勞同意雇主僱用後，勞雇雙方應在不違反法令原則下合意訂定勞動契約，雙方均有充分之自主意識決定契約之成立與否，政府並無權力得以從事強制輸入，甚至是有販運情事。

2. 受理申訴案件，建立查察機制：針對目前外勞向主管機關申訴之案件，經勞委會登錄後，除立即函請各縣市政府派員查處調查事實外，又基於行政程序法規定對有利與不利情形一律注意，審視外勞有無遭不當對待事實。如經查明外勞有遭受強制勞動或不自願勞役情事屬實者，除依法由勞委會廢止雇主聘僱許可外，基於保障外勞工作權益，依據法令規定儘速協助安排外勞轉換雇主事宜。

3. 對疑遭謊報行蹤不明之外勞，協助安排收容安置：針對行蹤不明外勞如向有關單位申訴有遭雇主謊報情事者，經勞委會就謊報行蹤不明內容作初步審認，如認定事證可疑有調查之必要，則同意先行撤銷原行蹤不明處分，恢復其合法身分，並進行收容安置，以利後續調查作業之進行。

(三) 針對提供受害者保護措施不足問題：

1. 保障原則：目前基於「國民待遇」原則，外勞在台與本國勞工同樣受相關法令保障，其勞動條件、健康保險、福利待遇及職業災害保護等規定均一體適用，與本國勞工無異。

2. 建置外勞申訴諮詢網路：

(1) 成立外勞諮詢服務中心，提供申訴諮商服務：為加強外勞在臺諮詢服務，勞委會補助台灣地區共計24所外勞諮詢服務中心成立，並設置具雙語能力之諮詢人力計100名，提供外勞法令諮詢、受理申訴案件及勞資爭議處理等各項服務。總計，勞委會2006年補助外勞諮詢服務

中心預算計新臺幣4,095萬5,000元，全年度提供諮詢服務計71,613人次，其中勞資爭議為7,497件，非勞資爭議總計為64,116件。

(2) 設置免付費申訴專線，提供外勞申訴管道：為保障外勞人身安全、提供外勞申訴管道，自2000年11月起設置外勞四國母語免付費申訴專線，聘用通曉外勞母語人員負責接聽。另為加強對性侵害申訴電話之服務，業增加假日及延長外勞申訴電話接聽服務時間至晚上10時。總計2006年全年受理免付費申訴電話案件計16,905件，其中英語受理件數計6,677件，泰語受理件數計2,787，印語受理件數計3,664件，越語受理件數計3,777件。

(3) 設置機場諮詢服務站：自2006年1月16日起於桃園機場設立外勞服務站，配置26名諮詢人力，提供外勞入出境引導與諮詢服務。總計95年全年提供入境接引服務達93,651件，提供申訴服務計270件。

3. 設置各縣市查察人力，加強違法雇主與仲介查緝：為保障外勞權益，避免外勞遭雇主不當對待情事，自2000年9月起設置外勞查察人力計115名。復為加強外勞生活管理查察，業於2006年4月3日經就業安定基金委員會議決增加129名外勞業務檢查員人力。

4. 建立外勞人身侵害通報處理流程，保障外勞人身安全：為保障遭受性侵害外勞之權益維護，自2004年8月30日函頒「加強外勞性侵害案件通報機制及相關單位業務聯繫與分工處理原則」，作為後續相關案件之處理規範流

程，以落實外勞人身安全保障。另為進一步保障外勞在台生活與工作權益，於2006年9月13日函頒「加強外勞人身侵害案件業務聯繫與處理原則之標準流程」，針對人身侵害案件建立處理流程，以縮短案件處理時效，避免影響外勞工作權益。

5. 協助涉訟外勞，提供訴訟費用補助：針對有涉刑事案件之外勞，勞委會每年提撥經費補助提供外勞法律諮詢服務，並由補助各縣市外勞諮詢服務中心預算支應，其中包含依據各縣市外勞人數編列之法律顧問諮詢費、律師出庭費、律師撰狀費、民事訴訟費等相關法律諮詢費用。

6. 規範外勞伙食自主權與個人隱私權保障：為加強外勞生活管理，配合雇主聘僱外國人許可及管理辦法修正，於2006年10月24日起修訂發布「審查雇主申請初次招募或重新招募第二類外國人生活管理計畫書裁量基準」，納入尊重外勞伙食之自主權、住宿應考量性別意識並尊重外勞個人隱私。並自2006年11月1日起規定引進外勞之雇主於外勞入國3日內，應檢送外國人生活管理計畫書通報所在地縣市政府，後續各縣市政府並於通報後2個月內進行生活管理查察。總計自2006年11月1日開辦以來至2007年2月底止，各縣市辦理入國3日案件總計32,201件。

7. 協助不可歸責之外勞轉換雇主：為保障外勞在臺工作權益，針對有雇主死亡或移民、雇主關廠歇業或不依勞動契約給付工作報酬經

終止契約等其他不可歸責於外勞之事由，符合就業服務法第59條規定情事者，經勞委會核准後得轉換雇主或工作。復對有遭遇性侵害等特殊狀況之外勞，在兼顧外勞選擇意願以及保障外勞工作權益考量下，協助辦理跨業別轉換雇主事宜。總計2004年外勞轉換雇主人數共計16,721人，2005年計13,866人。2006年計17,992人。

8. 建立勞雇提前終止聘僱關係需經縣市政府驗證之機制：為保護勞雇雙方權益，減少雇主強迫遣返等不當情事，於2006年11月1日起發布「雇主辦理與所聘僱第二類外國人終止聘僱關係之驗證程序」。針對雇主與外勞提前終止聘僱關係，需經所在地縣市政府進行驗證，經探求外勞真意後，如有涉及勞資爭議情事，縣市政府得立即介入處理。總計自2006年11月1日開辦以來至2007年2月底止，各縣市辦理驗證制度案件總計11,152件。
9. 提高檢舉獎金：為防範雇主與仲介不當對待外勞，已研議提高民眾檢舉重大違規雇主及非法仲介獎勵金額度每案最高為新台幣10萬元。
10. 提供收容服務：為避免因外勞發生主動檢舉違法、發生勞資爭議、遭雇主不當對待等情事而不宜留置雇主處者，勞委會於2001年10月23日訂定「外籍勞工臨時收容作業要點」，針對遭遇上開情事之特殊境遇之外勞，經所在地縣市政府認定有收容必要者，提供臨時安置收容服務。同時，並編列預算

對於經同意收容之外勞提供每人每日新臺幣500元之補助。總計95年全年預算為新臺幣960萬元，截至2006年12月底止，總計協助收容人數計4,447名外勞。

二、針對人口販運議題規劃採行措施：

- (一) 加強查緝不法情事：為加強防堵雇主與仲介非法僱用及非法媒介問題，勞委會於2006年起採取重罰措施，與內政部警政署合作辦理警察機關聯合查緝專案，並透過媒體宣導非法僱用罰則、鼓勵民眾檢舉及呼籲非法外勞主動投案等各項措施。後續將配合相關單位加強查緝不法情事。
- (二) 加強勞動剝削查緝與保護措施：
 1. 加強違法案件移送：針對各縣市政府後續查察案件之處理，如發現有涉人口販運情事，將函各縣市政府主動移送檢察機關進行偵查。
 2. 建立違法案件移送統計：針對疑似人口販運案件移送檢察機關之案件，後續將定期填報統計案件數量。
 3. 加強非法查察：對補助各縣市之外勞查察人力，後續將加強查緝雇主與仲介不法情形。
 4. 規劃高雄機場諮詢服務中心：為加強申訴管道，規劃於高雄機場設置諮詢服務站。
 5. 建立外勞陪同偵訊機制：基於保障外勞權益，研議建立被害人於偵查及審判程序中之提供陪同偵訊等服務機制。

(三) 檢討仲介制度：

1. 修正仲介服務費用：從外勞於國內及國外所支付仲介服務等相關費用標準化與合理化著手，國內部分依據使用者付費及有服務始能收費等原則修正，國外部分要求各外勞來源國制定勞工來臺工作前之相關仲介收費項目及金額。

2. 明定辦理仲介服務品質評鑑之依據，定期辦理評鑑，並依據評鑑結果獎優汰劣：

(1) 獎優部分：除公開表揚評鑑成績優良業者外，許可證有效期間未發生擔保責任及最近一次經評鑑為A級者，每次許可證效期屆滿換發新證時，保證金依次遞減新臺幣一百萬元之額度。

(2) 汰劣部分：評鑑成績為C級者經命限期改善，期限屆滿仍不為改善或改善後仍未達標準者，不予換證；另拒絕接受評鑑者，期限屆滿亦不予換證；另申請設立分公司時，如最近一次評鑑成績為C級者，不予設立分公司。

3. 加強違法仲介公司查處：將持續加強查察人力仲介公司，並依據評鑑等級，訂定縣市政府查處仲介公司計畫。

肆、結論

本文從美國2004年提出人口販運報告以來，對我國評鑑及報告內容進行檢視，並對於自2006年以來特別關切來自東南亞外勞之勞動剝削議題提出回應。而針對報告所指出我國在起



訴案件數上之不足、預防措施之欠缺與保護措施之加強面向，提出後續採行之措施。就本文陳述可知，在對待外勞所採行之措施上，雖然勞委會業採行包括建置輔導網絡、提供申訴管道、強化轉換機制等方式，然而目前人口販運之問題仍存在於國內並亟待採取積極措施因應。事實上，臺灣作為國際社會一員，對於人權保障之追求一直為政府努力之目標。透過美國歷次提出之人口販運報告，可檢視我國人權政策上可以檢討改善之空間，而這也正是政府後續應努力之目標。✿

(本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局科員)



勞動派遣對勞工權益的影響

邱駿彥

壹、前言

隨著交通與資訊越來越發達，經濟貿易也走向全球化，國與國之間的隔閡越來越小，企業間的競爭也從國內移向國際。企業為求生存必須絞盡腦汁節約成本，在此壓力下，彈性的人力運用就成為資本家不得不採取的策略之一。所謂彈性人力運用，意指企業隨著業務量多寡與人力需求期間長短，可以彈性使用非典型勞動力的一種經營策略。非典型勞動有別於傳統典型的長期僱用，其型態例如定期契約工、部分工時工、委外承攬、勞動派遣等勞務給付類型均屬之。在我國目前勞資關係實務上可見到的非典型僱用中，勞動派遣模式可以說是較新穎的勞動力使用型態。也正因為勞動派遣是新型態的僱用模式，因此在現行勞動法規中幾乎沒有相關規範。

問題是勞動派遣人力的使用，於我國有越來越蓬勃發展的趨勢，在還沒有適當的法規範之前，如何保障投身於勞動派遣工作的勞工，使其權益能與正職勞工獲得同樣或至少不相上下的最起碼待遇，應該是主管機關刻不容緩的課題。如何運用有限的法律規範，給予從事勞動派遣工作的勞工足夠保障，首先必須認識勞動派遣型態對於勞工究竟有何影響，釐清各種影響層面後，方能針對問題點予以策定解決之道，此乃本文最主要的目的。然而，探討勞動派遣對勞工權益的影響，也免不了必須稍微瞭解一下企業使用勞動派遣的利益何在，如此兩相對照才能找出最妥善與最周延的對策。於此意義下，本文將首先針對勞動派遣對企業的影響稍作分析，其次再深入探討對勞工的影響，期能使勞動派遣人力的使用對勞資雙方乃至企業、經濟之發展，能有全貌認識，俾利我國在釐定相關勞工政策的問題上有所助益。

貳、勞動派遣對企業的影響

1. 合法的勞動派遣人力使用，是企業內人事政策彈性化的重要手段

企業使用勞動派遣，並不全然基於節約人事成本考量。企業的經營無法一成不變，營運擴張、企業轉型等因素影響，有時難免會碰到人才確保措施來不及事前規劃完善的窘境，即使透過事業場所內的調度亦無法足夠支援缺工嚴重的短期需要時，勞動派遣是重要解決的手段之一。



企業儘管有時真的會有上述不得已的需求，但德國DGB（勞動者總同盟）曾在1991年舉出舊西德各州利用派遣人力之要派公司總數由8萬增至10萬，且一年間至少有90萬件派遣活動之多為理由，DGB認為合法派遣公司幾乎已經與職業安定所的職業介紹功能立於競爭態勢，因此反對勞動派遣。不過，勞動派遣要是能夠有規劃性的導入正軌，有效解決企業暫時性的困難，對於創造企業生機活化企業發展，亦有無可磨滅的功勞。其連帶影響所及，亦可保障企業生存而使大多數勞工的工作機會得以確保。此即為何德國目前雖在工會嚴格管控與經過團體協商的過程中，企業仍可使用派遣勞工的最主要因素。

2. 勞動派遣可以節約企業人事成本，促進企業競爭力

勞動基準法、大量解僱勞工保護法與勞工退休金條例等諸多法規的訂定，增加了企業人事成本支出，絕對是不爭的事實。再加上我國法規要求僱用勞工必須以不定期契約為原則，定期契約之空間極為有限。姑且不論勞動現場上有關不定期契約的落實與執行力如何，至少在不定期契約為原則的法規範當前，企業在僱用勞工與資遣勞工的人力運用實務或應付勞資糾紛上，亦有現實上的麻煩。當然有關定期契約的嚴格法規範是否應繼續維持，考量現在世界各國朝著鬆綁方向修正，我國勞動基準法中勞動契約定期與不定期二分法也有重新審視的餘地。

不過，企業為了應付嚴苛的國際貿易競爭壓力，無論如何都必須在人力成本運用與人力資源彈性化中求取平衡和可利用的空間。既然我國對於使用勞動派遣完全沒有規範與限制，當然提供給企業人力資源運用的絕佳選擇。對企業而言，無限制的可以使用勞動派遣，絕對可以減少人事成本、甚至減少僱用上的勞資爭議，都是提升企業競爭力的不二法門。然而，無限制的使用勞動派遣，是否就能帶來企業最好的發展，特別是導致企業與員工間的疏離感越來越嚴重的後果，其實也是值得雇主再三慎思。此外，放任勞動派遣的僱用模式越來越擴大，對於國家整體僱用安定上是否會有未來的危機，也是必須格外注意。

3. 若干派遣公司已成為特定要派公司之附屬，且勞動派遣之運用已有質變趨勢

若干派遣公司的營業活動主要集中在一兩家要派公司，某些派遣公司幾乎已質變為特定要派公司的專屬派遣公司，從事特定勞工的派遣事業。要派公司缺員時，不再採取正常的募集用人程序，而是先導入派遣勞工。如該派遣勞工不適任時，就予以遣回派遣公司，惟對於認定適格者，就予以正式僱用。儼然已把派遣勞工當成景氣循環與產業結構改變的調節閥，幾乎改變了勞動派遣的本質。換言之，勞動派遣對要派公司而言，已經不再是緊急欠缺勞動力時的解決方案，而是質變為為確保必要及有能力之人材。用人公司一開始並不親自僱用勞工，而是等到確認其能力後再予以正式僱用。

參、勞動派遣對勞工權益的影響

一個新興的勞動力使用型態，是否能長久發展與獲得勞資雙方認同，一定會與供需雙方的目的有所關連。基本上雖然絕大多數勞工都希望有穩定的長期工作，如此才能確保生活資金的來源無中斷之虞。但也不可否認若干高齡勞工或兼負家庭照顧責任的婦女，無法從事固定或每天長時間的勞動，當然也有若干身懷專業技術能力的勞工，會想要透過各種不同工作環境來增進其技能或歷練，因此彈性的勞務給付模式對若干勞工而言也有其需求性，勞動派遣的興起可以說從此角度出發。因此我們在探討勞動派遣對勞工權益的影響時，也有必要從消極與積極兩方面深入瞭解。

(一) 消極面

1. 勞動契約關係不明確

過去以來學界針對勞動派遣法律關係的論述不在少數，司法實務上也有不少判決先例，但有關勞動派遣契約的法律關係究竟是否真的應該如一般所言的三方關係，或許有必要重新審視。過去多數見解認為勞動派遣是由派遣公司、要派公司與派遣勞工三方所構築的法律關係。勞動派遣的定義，一般也認為是派遣公司雇主，與勞工訂立勞動契約，於得到勞工同意，維持該勞動契約關係的前提下，使其在要派公司事業主指揮監督下為勞務給付，該勞工與要派公司事業主之間並無勞動關係存在而言¹。換言之，勞動派遣是一個僱用與使用分離的法律關係。

不過，值得我們加以深思的是，法律在尚未針對勞動派遣法律關係予以明文定義規範以前，將勞動派遣定性為僱用與使用分離的法依據是否足夠堅強？筆者在民國八十三年台灣勞動法學會第一次有關勞動派遣的研討會上，也提出了僱用與使用分離的法律關係，並據此將勞動派遣定義如目前司法實務上所採的一般敘述。當時筆者想法認為，勞動派遣已經是我國未來勞務給付型態中不可或缺的類型之一，且勞動派遣法之制定應指日可待，故參酌日、韓等國之勞動派遣法規範而提出勞動派遣關係的法律見解。然而在逾十年後我國尚未見有勞動派遣法律規範的現在，筆者深覺有必要重新檢討勞動派遣法律關係的定位。

目前有關勞動契約的定義，雖然依據勞動基準法第二條第六款規定為「約定勞雇關係之契約」，但一般皆以使用從屬關係之有無（包含人格、組織、經濟等從屬性）作為勞動契約的認定基準²。而所謂的「使用從屬關係」，其重點應係在於勞工給付勞務時，雇主是否有實際上指揮監督命令的作為。我國民法第一八八條有關僱用人之連帶損害賠償責任，亦以受僱人執行職務時僱用人是否有指揮監督命

1 邱駿彥「勞工派遣法制之研究」(『輔仁法學』第19期, 2000.06)第282頁。實務判決同旨者, 台灣高等法院94年勞上字第7號判決參照。

2 台灣勞動法學會編『勞動基準法釋義』(新學林出版社, 2005.05)第47頁以下。



令之作為為斷。由此可知，當派遣公司雇主對於派遣勞工所提供的勞務毫無指揮監督命令關係時，兩者間是否仍可視為典型、完整的勞動契約關係（所謂僱用與使用分離的僱用關係），本有值得再思考的餘地。

另一方面，要派公司藉著與派遣公司訂定勞動派遣的商務契約後，取得實際上對於派遣勞工的指揮監督權限，使派遣勞工得在自己的指揮監督命令下為要派公司自己的利益提供勞務，而要派公司則支付獲得勞務的對價。姑且不論要派公司支付獲得勞務對價的報酬是經由何種管道進入派遣勞工口袋，至少就派遣勞工而言，受要派公司指揮監督提供勞務，而所獲得之工資的來源也是由要派公司所據出；他方面就要派公司而言，在獲得派遣勞工所提供的勞務後，也必須支付此勞務提供的代價。於此種要派公司實際指揮監督派遣勞工提供勞務與支付對價的關係而言，是否符合實質的勞動契約關係，從而推定雙方之間得有默示的勞動契約屬性之元素結合關係，本就值得有探討之餘地。

或許有論者會以民法第四八四條僱用人經受僱人同意後，得將勞務請求權讓與第三人之關係，來做為勞動派遣之僱用與使用分離的合法性說明。不過筆者認為民法第四八四條並非做為提供勞務租賃或勞務借貸的合法空間，該條規定原本趣旨應在於宣示勞務的專屬性，僅在例外狀況下創設第三人得指揮監督他人勞動力的合法權限而已。此規定的精神與派遣公司長期將派遣勞工的勞務指揮關係讓與要派公司，且派遣公司與派遣勞工訂立契約的目的並非自己使用勞動力，其本質上自有相當差異。

目前一般所認知的僱用關係與指揮命令使用關係分離的概念，其實應該是立法者認為有此必要時，始透過法律對於勞動契約責任所創設出來的法概念³。因此筆者認為，當實定法尚未對於勞動派遣的契約關係有明確定義規範前，是否得逕以外國立法例模式率爾說明為僱用與使用分離，甚至完全否定要派公司與派遣勞工之間的契約關係可能性，恐怕值得我國學界與實務有更多的探討才行。

2. 派遣的勞動契約屬於定期或不定期之性質尚未明確

派遣勞工與派遣公司之間的勞動契約，究竟應為不定期契約或可為定期契約，每個國家依其勞動政策之考量有所不同。例如日本勞動派遣法第二條中，因為明確將派遣事業區分為特定勞工與一般勞工之派遣兩種，因此向主管機關登記為從事特定勞工的派遣公司，與派遣勞工之間的勞動契約應屬於經常僱用型的不定期契約，而登記從事一般勞工的派遣公司，與派遣勞工間則可訂立屬於登錄型的定期勞動契約關係。

我國勞動基準法第九條第一項規定，有繼續性之工作者應屬於不定期契約，因此派遣勞工與派遣公司之間究竟是否可訂立定期的勞動契約，就必須以派遣勞工所從事的工作性質來判斷。勞動基準法施行細則第六條中針對可為定期契約的四種工作性質有定義規定，其中臨時性工作指的是「無法預期

3 本多淳亮『派遣勞動之法律關係』（季刊勞動法第120期，1981.06）第21頁。

之非繼續性工作，其工作期間在六個月以內者」。若考量國內一般派遣公司的工作來源與經營型態，則臨時性工作應差可符合。不過勞動派遣的工作本質是否可視為非繼續性，若以該工作是否為企業之核心工作的認定基準來判斷，則派遣公司與派遣勞工間的契約很難解為可訂立成定期契約。一旦要強解為可訂立定期契約，恐怕造成對以往定期契約的解釋與判斷有全面崩盤之虞。這個問題除非有明確的法律規定，或我國的定期不定期勞動契約規範能有所鬆綁，否則依法認定與解釋之結果將會與目前勞動派遣實務大相逕庭。

3. 勞動派遣可能造成僱用不安定之後果

筆者必須特別強調，勞動派遣本身不是罪過。如果依照前述勞動派遣是提供給高齡勞工、負擔家庭照護工作之女性勞工、專業技術能力者等特別需求者的工作機會時，勞動派遣有助於就業率提升，對於僱用安定反有助益。但勞動政策上若遲未對勞動派遣予以掌控、規範、引導等積極作為時，一旦體力勞動者、現場作業勞工、甚至多數社會新鮮人必須仰賴勞動派遣才有工作機會時，意味著勞動派遣已從原本補充性勞動力而有質變為替代性勞動力的趨勢。

4. 派遣勞工的工作環境安全性保護強度較弱

一般企業自己僱用勞工時，大體上皆會有新進人員講習或訓練，其目的在使新進勞工熟悉企業內的工作環境、安全衛生防護要求、企業秩序與內規等事項，相當程度有協助勞工防範職業災害之用意。但從事勞動派遣的勞工，除了少數比較有制度的派遣公司或許會有較充分的勤前教育以外，恐怕絕大部分派遣勞工都在未完全瞭解要派公司的工作環境、安全衛生防範要求等狀況下立即上線服務。特別是在現場作業部門的派遣勞工，其職業災害的預防教育、安全衛生事項的告知等，比起要派公司自己所僱用的正式勞工，可以說處於安全性保護強度較弱的劣勢。

5. 工作時間、休息、休假等保障不明確

由於派遣勞工是在要派公司的指揮監督下提供勞務，因此派遣勞工在工作時，如有遭受違反工作時間、休息、休假等勞動基準法所規定的待遇時，自應由要派公司負其責任始為合理。問題是勞動基準法所規範的是「雇主責任」，而非使用人責任。因此如果依目前勞動派遣的法理——所謂的僱用與使用分離架構下，且在行為人自己責任主義下，要實際課與要派公司勞動基準法上的雇主責任，其適法性與法理說明恐怕難以圓滿。事實上還有其他例如職災補償責任等類似問題，都必須仰賴法律的明文規定，或針對勞動派遣的雇主地位事實認定有重新檢討與定位才行。

另外，也值得一提者，有關工作時間、休息與休假等勞動基準法規定之實踐，如果派遣勞工認為有團體協商必要時，要派公司應該有協商當事人適格之餘地，且一旦發生爭議行為時，不只派遣公司可為他方當事人，要派公司應該亦得為他方當事人。



6. 派遣勞工與要派公司其他同僚難以建立生命共同體的關係

企業是一個小型社會，社會裏的所有成員都應該要有互助合作生命共同體的協力關係。勞工受僱從事勞動，除了賺取工資維持生活以外，也必然會有與其他同僚建立良好、持久社會關係的意願，此乃人類經營社會群體生活所無法欠缺的要素。然而，正常情況下派遣勞工由於工作地點之要派公司變化頻繁，在每一個要派公司內服務時間有限，甚難與要派公司同僚有長久繼續聯繫的機會，因此生命共同體關係的建立自較為薄弱。其影響所及，例如在工作上遭遇緊急危難時，就比較容易喪失互助協力的動力了。

7. 派遣勞工幾乎沒有職業上教育訓練的機會

依據勞委會統計處所為勞動派遣實態的調查，數據顯示經常僱用型態的派遣似乎不在少數，但除了保全警衛、清掃、與現場作業部門等特定派遣族群以外，絕大多數的派遣仍以登錄型者居多，此為我國社會一般共通的認知。逐水草而居型式的登錄型派遣勞工，不論與派遣公司或要派公司之間，都很難建立起長久持續的合作關係，因此雇主基於人事成本收益考量，不太可能對派遣勞工進行人力投資訓練。如此一來，派遣勞工除非自我投資進行職業能力精進訓練，否則在長年累月的派遣勞動生涯中，可以說幾乎沒有機會再接受職業上的教育訓練，對於工作上的競爭能力自然逐年下降。

8. 派遣勞工的工資等勞動條件待遇低於正式受僱勞工

研究世界各國勞動派遣的起源，幾乎都是以專業技術人才的需求為出發點，而專業技術人才的報酬在勞動市場上具有較強競爭力，應是不爭的事實。但是勞動派遣若發展到非專技人員以外之一般現場作業員工時，基於要派公司節約人力成本考量，派遣勞工的工資額度可能就無法與正式受僱員工相比擬。以日本為例，在尚未制定有勞動派遣法予以規範之前，一般非專業技術派遣勞工的工資，大約是正職勞工的七至八成，甚至單純勞務者低至五至六成也不稀奇⁴。除了工資以外，派遣勞工雖在要派公司內工作，但幾乎也無法與要派公司正職受僱員工一樣，享有加給、津貼、旅遊等各種福利措施。至於派遣勞工雖受僱於派遣公司，但也因勞動派遣性格而無法彌補客觀上的疏離感，派遣公司會周延照顧到派遣勞工各種福利措施者也甚為有限。

9. 派遣勞工在現實上難有團結權等集體勞動法上的保護

登錄型的派遣勞工只是在獲得工作機會時，與派遣公司之間成立暫時性的勞動契約關係，一旦契約期間屆滿，派遣勞工又與派遣公司回復成登錄的狀態，因此即使派遣公司內有工會組織，派遣勞工加入該工會對於其工作權的保障似乎並無太大實益。即便派遣勞工加入派遣公司的產業工會，工會所屬會員又在各個不同的要派公司服勞務，派遣勞工所屬工會是否能為其會員權益與各個不同的要派公司進行團體協商，時間與精力等客觀因素限制下似乎也力有未逮。又，儘管我國目前也開放得組織勞

4 本多淳亮『派遣勞動之法律關係』（季刊勞動法第120期，1981）第19頁。

動派遣的職業工會，但鑑於職業工會對於勞工會員的勞動條件等各種權益保障一向無法著力，因此派遣勞工加入職業工會恐怕也只是在勞保事務上的考量而已。

(二) 積極面

1. 勞動派遣可增進勞工的工作經驗

派遣勞工因為工作地點的要派公司經常變動，所以更有機會歷練各式各樣的工作性質，可使自己的適應能力提高，同時也能因此增加實務知識，累積更豐富的工作經驗，對於有朝一日尋求正職的工作機會不無助益。雖然我國派遣勞工在要派公司的工作，通常以定有期限者居多，但事實上每個國家基於勞動政策上考量，對於勞動派遣的法規範也必然有所不同。例如德國法中規定派遣公司有長期僱用派遣勞工的義務，因此必須努力為派遣勞工找尋要派公司，從而即使長期從事派遣工作的勞工，也可以在很多的要派公司中有短期就勞的機會。如此一來，派遣勞工極有可能認識很多要派公司，表現良好者有機會成為要派公司的正式員工。實務上不能否認目前已有不少要派公司是以為了發覺適格性員工為目的而利用勞動派遣方式。依據德國聯邦派遣聯盟的報告，要派公司約有30%的派遣勞工於派遣期間屆滿後，會被正式僱用。

即便在我國，現在已有不少企業在僱用勞工後的試用期間中寧可採取勞動派遣方式，一來可避免試用不合格者予以資遣時的行政事務繁瑣與糾紛，二來除一方面可使用到派遣勞動力以外，更可藉著勞動派遣期間挑選優秀的勞工加以僱用。照此趨勢發展的話，恐怕將來社會新鮮人等年輕勞動力進入就業市場之初，越來越大量首先都必須經歷勞動派遣模式之工作歷練，才有機會找到滿意的正職工作。此種結果是好是壞，恐怕值得關心勞動政策事務者予以重視。

2. 勞動派遣可提供特定族群者更方便的就業機會

對於想利用暑假打工的學生、或生產育兒後想再進入就業市場從事彈性工作的婦女，勞動派遣制度的確能提供給他們適當的機會。在還沒有勞動派遣制度前，求職者必須到每一家用人企業分別歷經應徵程序，且工作機會是否剛好能符合求職者的彈性需求也未可知。即使委託私人仲介機構斡旋，運氣不好時往往也可能遭遇受騙或被抽取高額佣金。甚至打工族群在學學生，因為缺乏求職經驗，受騙詐財失身等事例在每個暑假期間從未間斷。但勞動派遣制度成熟後，求職者只需登錄需求條件，符合的工作機會就會自動找上門。姑且不論某些派遣公司是否也有抽取不法利益的疑問，但至少勞動派遣可提供特定族群更方便的就業機會，減少陷入求職應徵陷阱的功能不容否認。

肆、結語

勞動派遣制度本身沒有罪惡，全面禁止勞動派遣的適用，在企業面臨國際競爭日益激烈的大環境下，並非民主法制國家明智的選擇。一個好的勞動派遣機制，不僅可以促進企業用人彈性，使人力資



源管理得以調節，進而確保企業活性提升競爭力。對勞工而言，一個在法規範體制下運作的勞動派遣機制，不僅可以幫助有特殊需求的勞工容易謀得一職，對提升就業率與活化勞務供給的態樣，也有一定的助益。不過，以上所述勞動派遣的諸多優點，一定必須在明確與堅持的勞動政策下，有周全的法規範做為背後基礎，方能使勞動派遣制度扮演輔助邊際勞工容易就業的機能。如果沒有周延的法規範做為勞動派遣機制的火車頭、或扮演煞車功能，則勞動派遣機制一旦橫行，即有可能如脫韁野馬一發不可收拾。除了使投身勞動派遣工作的勞工無法得到應有的權益保障外，對國家整體的僱用安定多少都會帶來影響。

環顧世界上經濟主要國家，大多早就針對勞動派遣訂有專法規範。鄰近國家的日本、韓國，也早在1980年代勞動派遣制度剛起步後不久，即制定專法予以管控、引導、解決問題。即使對岸大陸，近年來也意識到勞動派遣制度必須在勞、資、政三方共同遊戲規則下，才能發揮其應有的功能。因此亦準備在即將訂定的勞動合同法裡，針對勞動派遣置入相當程度的法規範。環顧他山之石後，回想我國自民國80年初起，勞、資、政、學各界都對勞動派遣寄予無限關切。但對於是否該制定法律予以規範的意見不一，紛紛擾擾十餘年後迄今仍只停留在聞樓梯響的階段。

以筆者多年對於勞動派遣的觀察，個人意見認為勞動派遣在我國已逐漸走向歧途。當勞工退休金條例開始施行後，即有企業把原來所僱用勞工改以派遣模式處理的傳言出現、當企業開始把試用期間勞工改以派遣模式處理、當派遣勞工在要派公司連續工作近十年後，必須與要派公司對簿公堂爭取勞動契約關係存在的爭訟判決出現以後，即使大膽斷言我國的勞動派遣已經從補充性勞動力走向替代性勞動力的時代，一點也不過言。不過，筆者仍要強調這不是勞動派遣制度本身的錯，而是我們一直沒有法規範的錯。

若要使我國的勞動派遣制度步入正軌，不光只是在勞動保護法規裡置入幾條象徵保護派遣勞工的規範即可交代。勞動派遣制度與其他非典型勞動在本質上有所不同，例如部分工時、定期契約工甚至更新穎的電傳勞動等，都只是僱與被僱者雙方關係而已，但勞動派遣卻涉及到派遣公司、要派公司、與派遣勞工三方的法律關係。因此若要針對勞動派遣予以有效、經得起考驗的法規範，則必須自勞動派遣的定義開始有系統的全面規範才行。特別是對於派遣公司的管控與引導，更是勞動派遣規範是否能落實機能的充要條件。

不過，考量我國立法院的生態暨立法態度與品質尚有待努力的現實，在滿腦子「有比嘸卡好」的無奈下，筆者也只好退而求其次轉而支持無論如何先在勞動基準法裡置放若干可以保護派遣勞工勞動權益的條文，或許還有機會把勞動派遣的韁繩往回拉一點。✿

（本文作者 中國文化大學副教授）

我國工會組織發展 及未來展望

古松茂¹ 翁美玲²

壹、前言

近十年來台灣的工會制度面臨一個經濟全球化後工業社會的大環境之影響，與過去工會所面對的傳統工業大量生產所產生的勞工大量集結對抗時代已有顯著不同。後工業社會之資訊工業化之工作型態與服務業之興起，使勞資關係產生多樣化、彈性化，使得勞工的團結權脫離了企業或廠場。因此，傳統工會之組織方式，及集體協商面臨更大的挑戰。

台灣戒嚴時期的工會組織大多是一種黨國體制下，象徵性、樣板式的組織。表象上它也是一種工業民主表徵，但其運作絕大多數係透過黨政之積極輔導成立。職員幹部為政黨所推薦掌控，在「政治穩定、經濟發展」大前提下，導致勞資間權力關係的不對等，勞動者集體意識之凝聚與工會自主運作，遭受扭曲。國內解嚴初期、政治情勢逐漸民主化，台灣勞工權利意思開始抬頭，集體勞資爭議事件頻頻發生（解嚴後翌年，民國77年罷工事件16件，78年9件，合計25件）。勞工運動呈現蓬勃發展，對於台灣未來社會、政治、經濟發展有著重大的影響。原以為台灣勞工運動會邁開腳步，勇往直前，各級工會從此脫離枷鎖而快速成長，就像南韓的工運一樣，轟轟烈烈，脫胎換骨，舉世矚目。孰料事與願違，我國之工運卻猶如曇花一現，隨著企業出走，經濟發展遲緩，關廠歇業增加，政黨與政府之逐漸鬆手，產業工會組織非增反減，加上地區性總工會與全國性總工會分裂，大量之增加。因力量分散，加上財務困窘，台灣的工會運動有一蹶不振之趨勢，令從事勞工運動者憂心忡忡。

貳、我國工會發展之回顧

我國工會運動始於清末，初時受到禁止，民國元年的暫行新刑律第224條有禁止罷工之規定，對於勞工團體之限制甚嚴。民國3年，袁世凱政府頒布的治安警察條例，對於工會組織更加壓制。直至民國6年，國父孫中山先生核定全國工運八原則，民國10年，廢止北京政府之治安警察條例及刑律中對罷工懲罰之條文。民國13年公布工會條例，對工會運動大幅放寬。民國18年公布工會法，該法曾經7



次修改。也許是受到內憂外患，國家長期不安定之影響，工會法對工會之限制程度越來越嚴重。尤其對公共機關之雇傭、學校教職員、政府機關事務員等原可以組織工會者，到民國18年公布工會法後卻變成不可組織（史尚寬，1978）。此種轉折令人有斷喪工會發展之憾，七、八十年來政府仍瞻前顧後、畏首畏尾，一再錯失改革良機，更令人不解。

按工會之定義，謂以獲得及維持更有利之勞動條件為目的而成立之永續之受僱人團體。在當時工會法第一條謂工會係以增進知識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活為目的之同一產業或同一職業之工人組合。依上開法律規定定義，我國之工會組織有下列四項特質：

1. 工會以勞動條件之維持改善為目的之團體。
2. 工會係以受僱人組織之團體。
3. 工會為永續之結合之團體。
4. 工會在法律上為公法人團體（史尚寬，1978）

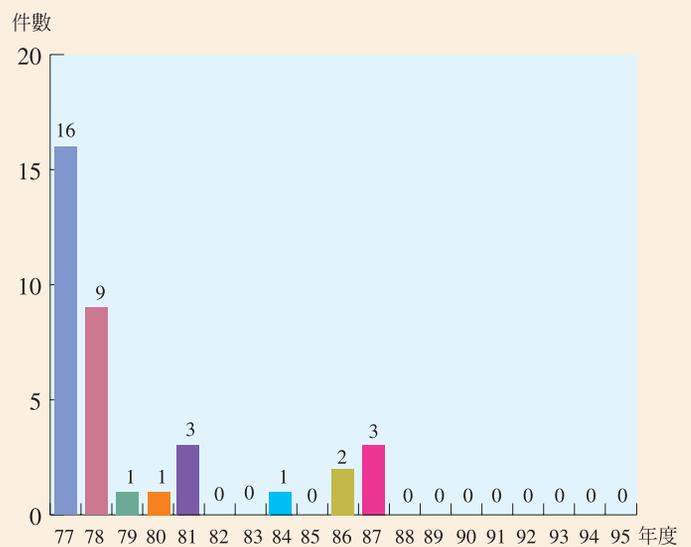
然而現行我國在台灣地區所實施之工會法也已然變質，我等認為於工會法未修改前，基於法治國之法理，政府仍應依法行政，使我國工會回到法律面。

參、我國解嚴後工會組織發展之現況

民國76年7月15日政府宣佈解除戒嚴，整體社會產生巨變，黨禁、報禁解除，中央民意代表全面改選。政治民主化，社會多元化，勞工權利意識亦隨之抬頭，光於民國77至78兩年間即發生25件罷工事件（行政院勞工委員會，2006），如表1所示。

解嚴後台灣勞工好像翻身，勞工透過工會引發調整事項之勞資爭議而罷工。但只有3、5年光景，台灣的工會罷工又趨於寂靜，工會連起碼之調整事項之勞資爭議亦不懂得操作（行政院勞工委員會，2002），如表2所示，讓勞資爭議處理法專以處理集體勞資爭議之調解與仲裁機制形同虛設。讓工會法第26條成為櫥窗。

表1 解嚴後台灣地區罷工事件數一覽表



資料來源：勞委會勞資關係處，台灣地區各項勞資爭議概況統計表（76年-95年）

我國勞工工會組織的種類，以工會法而言，一般大致可分為兩種：一為產業工會（Industrial Union）係為一種產業組合，即聯合同一產業內各部分不同職業工人所組織者；二為職業工會（Craft Union）係一種職業組合，即聯合同一職業工人所組織者（黃越欽，2000）。茲就我國解嚴後我國工會組織發展現況說明之。

一、工會數、會員人數與組織率分析

我國工會數自解嚴後1987年至2006年底之工會發展數量狀況，如表3所示，就工會整體數目似有逐年成長。但相較於2005年56萬5千992家全

國各行業事業單位數（不含無雇用勞工家數），約4,476個工會數（行政院勞工委員會，2006），尚不具結構上意義。首先，我國事業單位中小企業數占多數，並無符合法定最低組成工會30人以上人數之規定。其中無一定雇主所構成的職業工會數目大於有一定雇主的產業工會數，在「產業工會」的部份，工會的數量從1987年的1,160家，減少到2006年底的989家。「職業工會」部分，則呈現工會數持續上升情形，工會數從1987年的1,286家，到了2006年底則增加為3,277家（行政院勞工委員會，2006）。因此，在工會數目上，職業工會的家數逐年增加，產業工會則呈衰退現象。

其次，如以工會會員總人數統計有297萬8,973人中，職業工會占有239萬9,682人，組織率為47.15%。職業工會會員人數占全國加入工會會員人數之80.5%，即八成工會會員是屬於無一定雇主或自營作業者的職業工會。但在產業工會會員人數則由1987年的70萬3,526人減少至2006年底的57萬9,291人，整體工會的組織率高達35.94%（行政院勞工委員會，2006）。而我國工會組織數量上之發展，亦顯示其結構性與世界其他國家與經濟繁榮有絕對關聯性有不同的現象。通常產業工會實為工會運動主軸及核心領域，解嚴後我國工會組織與運動雖然曾在民主化過程中出現高潮，但卻未能持續有效的動員。政經結構走向新政商關係，威權統合主義的基本架構似並未改變。加上產業員工工會意識仍然薄弱，顯得被動、消極。如以產業工會會員數與2006年12月受僱人數10,228,000人（行政院主計處，

表2 勞資爭議事件種類一覽表

年度	爭議案件	權利事項		調整事項	
	件數	件數	百分比	件數	百分比
79年	1,860	1,840	98.92	20	1.08
80年	1,810	1,783	98.51	23	1.27
81年	1,803	1,783	98.89	18	1.00
82年	1,878	1,847	98.35	27	1.44
83年	2,061	2,042	99.08	16	0.78
84年	2,271	2,261	99.56	9	0.40
85年	2,659	2,647	99.55	10	0.37
86年	2,600	2,592	99.69	6	1.23
87年	4,138	4,127	99.73	7	0.17
88年	5,860	5,845	99.74	10	0.17
89年	8,026	8,011	99.81	15	0.19
90年	10,955	10,932	99.79	11	0.10

資料來源：勞委會勞資關係處，台灣地區各項勞資爭議概況統計表（79年-90年）



表3 工會會員人數與組織率概況表

年季底別	總計		產業工會		職業工會	
	工會數	會員人數 (組織率)	工會數 (組織率)	會員人數 (組織率)	工會數	會員人數 (組織率)
1987年底	2,510	2,099,813 (34.20%)	1,160 (4.17%)	703,526 (30.72%)	1,286	1,396,287 (36.27%)
1988年底	3,041	2,260,585 (37.58%)	1,285 (4.38%)	696,515 (29.52%)	1,680	1,396,287 (42.74%)
1989年底	3,315	2,419,664 (38.06%)	1,345 (4.42%)	698,118 (30.57%)	1,883	1,721,546 (42.79%)
1990年底	3,524	2,756,620 (43.34%)	1,354 (4.44%)	699,372 (31.30%)	2,083	2,057,248 (50.65%)
1991年底	3,654	2,941,766 (47.99%)	1,350 (4.16%)	692,579 (29.29%)	2,217	2,249,187 (59.73%)
1992年底	3,657	3,058,414 (48.06%)	1,300 (3.88%)	669,083 (28.33%)	2,271	2,389,331 (59.70%)
1993年底	3,689	3,172,116 (49.53%)	1,271 (4.27%)	651,086 (28.51%)	2,333	2,521,030 (61.19%)
1994年底	3,706	3,277,833 (48.86%)	1,237 (4.07%)	637,095 (27.36%)	2,382	2,640,738 (60.28%)
1995年底	3,704	3,135,875 (46.58%)	1,204 (3.89%)	598,479 (25.35%)	2,413	2,537,396 (58.05%)
1996年底	3,700	3,048,270 (44.60%)	1,190 (3.88%)	587,559 (23.58%)	2,422	2,460,711 (56.06%)
1997年底	3,714	2,952,833 (42.20%)	1,196 (4.27%)	588,997 (23.03%)	2,427	2,363,886 (53.25%)
1998年底	3,732	2,921,400 (41.09%)	1,176 (4.13%)	575,606 (22.06%)	2,464	2,345,794 (52.12%)
1999年底	3,804	2,927,361 (39.98%)	1,175 (4.08%)	613,963 (22.53%)	2,534	2,313,398 (50.03%)
2000年底	3,836	2,868,300 (38.46%)	1,128 (3.88%)	588,832 (20.88%)	2,613	2,279,498 (49.16%)
2001年底	3,945	2,879,627 (39.40%)	1,091 (3.72%)	584,337 (20.89%)	2,726	2,295,290 (50.88%)
2002年底	4,093	2,860,298 (38.40%)	1,104 (3.80%)	561,140 (20.28%)	2,848	2,299,158 (49.19%)
2003年底	4,158	2,901,972 (38.30%)	1,103 (4.10%)	558,195 (19.42%)	2,902	2,343,777 (49.83%)
2004年底	4,290	2,964,611 (37.69%)	1,109 (3.50%)	593,907 (19.64%)	3,024	2,370,704 (49.02%)
2005年底	4,310	2,986,804 (36.95%)	1,027 (3.27%)	618,006 (19.64%)	3,119	2,368,798 (47.98%)
2006年底	4,476	2,978,973 (35.94%)	989 (3.17%)	579,291 (18.11%)	3,277	2,399,682 (47.15%)

資料來源：勞委會，勞動統計年報，2006年7月、勞動統計月報，2007年3月

2006) 比較，產業工會組織率僅應為5.6%，此數據所顯示似較符合我國目前一般對工會組織及活動不興盛之印象。

2006年12月底自營作業者占就業者的比例為19.03%，人數為192萬3000人（行政院主計處，2006）。在此種就業者的結構下，亦使得職業工會發展興盛。惟其現況之發展將可能隨者社會環境變動，政府政策重新建構如勞健保業務轉移、開放工會組織、嚴格執行有僱主身份或自營作業者不得擔任職員及加保等措施，勢必造成職業工會生存危機。

二、主要產業別工會組織分析

從更細緻的行業別來分析主要產業之工會組織發展趨勢，如表4所示，主要產業別工會組織率概況，由1991年至2006年不同行業別呈現不同的發展面貌，僅「公共行政業」的產業工會組織率呈現成長，其工會家數及會員數從1998年的1家52人，持續上昇到2006年底33家1萬369人，以政府行政部門當中之技工、工友所籌組的工會為主，從1998年後陸續有高雄市、台北市、台北縣的環保局、交通局等陸續成立產業工會，以及屬於中央的行政院所屬的各部會以及各學校當中的技工工友成立也成立產業工會。另外，雖然目前的工會法仍禁止公務員以及教師籌組工會，但目前立法院衛環委員會於2007年3月22日已通過修正工會法少部分條款，同意公務員、教師籌組工會案，積極爭取成立公務員及教師工會的趨勢來看，公共行政部門工會的發展，是相當值得注意的。

受到台灣產業轉型，傳統製造業紛紛外移中國以及東南亞所影響，以往之工會數以及會員數都是製造業最高，其工會數及會員人數從1991年的1,090家44萬4,847人持續下降至2006年底的672家29萬7,672人。而營造業之工會數雖有成長由7家至13家但其會員人數卻由1萬5,582人下降至9,904人，有逐漸下滑趨勢。在運輸、倉儲及通信業之工會數與會員人數則維持較穩定狀況，比較值得為金融與保險業之工會數與會員人數有逐年成長趨勢由52家4,504人增加至65家5萬4,235人。這個現象應與金融產業在政府政策推動之「二次金改」、金融整併過程，製造銀行業裁員及逼退銀行員工的勞資爭議中，銀行員在失業潮中惶惶不安，形成銀行業工會組織及行動興盛原因。

三、工會組織結構分析

由於國內產業結構、傳統產業外移及勞動力結構變遷等因素的衝擊，基層產業工會的籌組發展有限，工會數與會員數呈現持續下降的趨勢。惟在區域與全國性總工會的層次，卻又蓬勃發展。自2000年5月1日全國產業總工會成立後，自行籌組其他全國性總工會陸續產生，目前有8個全國性總工會。而縣市層級總工會亦同樣分裂增加。以彰化縣為例，共5個總工會。如表5所示，總工會工會數由1987



表4 主要產業別工會組織概況表

單位：家，人

年季 底別	製造業	運輸、倉儲 及通信業	營造業	金融及 保險業	文化、運動及 休閒服務業	公共行政業
	工會數 (會員數)	工會數 (會員數)	工會數 (會員數)	工會數 (會員數)	工會數 (會員數)	工會數 (會員數)
1991年	1,090 (444,847)	112 (167,383)	7 (15,582)	52 (4,504)	---	---
1992年	1,004 (421,790)	110 (166,344)	9 (15,405)	53 (4,616)	---	---
1993年	1,011 (406,121)	112 (164,472)	9 (14,517)	51 (4,994)	---	---
1994年	983 (398,051)	114 (161,472)	9 (13,768)	44 (4,793)	---	---
1995年	939 (383,930)	116 (134,460)	9 (13,525)	45 (5,093)	---	---
1996年	915 (372,713)	116 (132,293)	110 (9,452)	51 (10,702)	---	---
1997年	918 (365,904)	117 (129,802)	9 (8,641)	56 (22,849)	---	---
1998年	902 (356,491)	119 (128,450)	10 (8,748)	55 (22,507)	---	1 (52)
1999年	886 (357,185)	117 (128,949)	11 (30,294)	64 (34,658)	---	8 (3,891)
2000年	844 (335,178)	111 (127,228)	12 (9,954)	54 (53,115)	---	17 (5,509)
2001年	797 (321,965)	113 (127,390)	12 (9,358)	56 (56,947)	---	21 (7,714)
2002年	795 (311,170)	111 (120,660)	14 (10,196)	64 (54,840)	(11,025)	24 (8,965)
2003年	792 (310,032)	113 (121,540)	13 (9,174)	63 (54,701)	26 (10,931)	27 (9,062)
2004年	795 (311,702)	116 (156,276)	12 (9,090)	62 (54,781)	26 (10,925)	28 (9,081)
2005年	704 (307,886)	116 (154,846)	13 (9,444)	65 (54,631)	26 (11,104)	31 (10,289)
2006年	672 (297,672)	110 (126,784)	13 (9,904)	65 (54,235)	25 (10,871)	33 (10,369)

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2007年3月

年25家，2006年增加至69家，產業工會聯合會由23家增加至36家，職業工會聯合會從16家增加至105家，以往單一總工會的情形業已徹底打破，工會的聯合呈現自由多元的局面。

綜合以上，顯示出我國整體工會組織現況特徵，以下將加以說明之。

1. 職業工會約占80.5%，產業工會約占19.5%，其工會數或會員人數正逐年下降，如以產業工會會員數與2006年12月受僱人數比較工會組織率似僅應為5.6%，呈低度發展。
2. 主要產業別工會組織之製造業則持續下降，但「金融與保險業」、「公共行政部門」則有逆向上昇的趨勢，我國產業工會傳統的藍領圖像正逐漸向白領服務業轉移，此種現象於公教人員一旦容許組織工會後，將更為明顯。
3. 以往單一總工會的情形業已徹底打破，工會的聯合呈現自由多元的局面。

表5 我國各級工會數概況表

年季底別	總計		總工會		產業工會聯合會		職業工會聯合會		產業工會	職業工會
	工會數	會員人數 (組織率)	工會數	團體會員數	工會數	團體會員數	工會數	團體會員數	工會數	工會數
1987年底	2,510	2,099,813 (34.20%)	25	--	23	--	16	--	1,160	1,286
1988年底	3,041	2,260,585 (37.58%)	25	--	23	--	28	--	1,285	1,680
1989年底	3,315	2,419,664 (38.06%)	25	3126	23	680	39	448	1,345	1,883
1990年底	3,524	2,756,620 (43.34%)	25	3332	23	659	39	444	1,354	2,083
1991年底	3,654	2,941,766 (47.99%)	25	3415	23	652	39	493	1,350	2,217
1992年底	3,657	3,058,414 (48.06%)	25	3508	21	610	40	478	1,300	2,271
1993年底	3,689	3,172,116 (49.53%)	25	3534	20	595	40	525	1,271	2,333
1994年底	3,706	3,277,833 (48.86%)	25	3555	20	575	42	521	1,237	2,382
1995年底	3,704	3,135,875 (46.58%)	25	3395	20	562	42	518	1,204	2,413
1996年底	3,700	3,048,270 (44.60%)	25	3381	20	560	43	585	1,190	2,422
1997年底	3,714	2,952,833 (42.20%)	25	3400	20	540	46	609	1,196	2,427
1998年底	3,732	2,921,400 (41.09%)	25	3396	20	527	47	618	1,176	2,464
1999年底	3,804	2,927,361 (39.98%)	25	3399	20	512	50	649	1,175	2,534
2000年底	3,836	2,868,300 (38.46%)	25	3378	20	478	50	647	1,128	2,613
2001年底	3,945	2,879,627 (39.40%)	31	3382	22	452	75	882	1,091	2,726
2002年底	4,093	2,860,298 (38.40%)	39	3444	22	443	80	848	1,104	2,848
2003年底	4,158	2,901,972 (38.30%)	48	3479	23	440	82	850	1,103	2,902
2004年底	4,290	2,964,611 (37.69%)	53	3595	23	412	81	837	1,109	3,024
2005年底	4,310	2,986,804 (36.95%)	58	3645	25	379	81	838	1,027	3,119
2006年底	4,476	2,978,973 (35.94%)	69	3737	36	342	105	792	989	3,277

資料來源：勞委會，勞動統計年報，2007年3月、勞動統計月報，2006年12月



四、產業工會組織率偏低問題之檢討

(一) 工會組織率與其他國家之比較

茲針對其他國家之工會組織率由表3所示，截至2006年我國產業工會組織率為18.11%，與其他主要工業國家2005年工會組織率由表6所示（美國產業工會組織率為12.5%、日本產業工會組織率為18.7%、韓國為10.6%）相較仍為高組織率。自全球化（globalization）在80年代加速後，無論是已開發、開發中及低度開發國家勞動者之基本權益，莫不受到相當程度之負面影響。其中尤以團結權（right to organize or freedom of association）受侵蝕之程度最為嚴重，世界各國工會組織率大幅下跌（焦興鎧，2006）。

以美國為例，自1945年工會組織率高達36%的最高峰後，開始逐年下滑，其2006年工會會員人數為1,540萬人，遠低於1983年的20.1%，其中政府員工組織率為36.2%，遠超過私人企業的7.4%（Union Members Summary，2006）顯示美國公部門的勞工，已成為工會會員的主要來源。而私部門工會會員持續減少之趨勢，已使得其探討形成原因，並檢視現行工會相關法律，尋求解決之道。因此現行工會在國會推動的勞工議題主要法案「勞工自由選擇法案」（Employee Free Choice Act，EFCA），即在此背景下應運而生。我國亦應密切關心其發展，與國際上最新發展接軌，以保障我國勞動者之團結權。

表6 世界各國產業工會會員數及組織率

單位：千人，%

年別	中華民國		美國		日本		韓國		新加坡	
	會員數	組織率	會員數	組織率	會員數	組織率	會員數	組織率	會員數	組織率
1995年	598	25.4%	16360	14.9%	12614	23.8%	1615	15.1%	235	13.8%
1996年	588	23.6%	16269	14.5%	12451	23.2%	1599	13.3%	255	14.6%
1997年	589	23.0%	16110	14.1%	12285	22.6%	1484	12.2%	260	14.2%
1998年	576	22.1%	16211	13.9%	12093	22.4%	1402	12.0%	273	14.5%
1999年	617	22.5%	16477	13.9%	11825	22.2%	1481	12.6%	290	15.3%
2000年	589	20.9%	16258	13.5%	11539	21.5%	1527	14.3%	314	15.0%
2001年	584	20.9%	16275	13.5%	11212	20.7%	1569	14.5%	338	16.5%
2002年	561	20.3%	16145	13.3%	10801	20.2%	1606	13.5%	390	19.3%
2003年	558	19.4%	15776	12.9%	10533	19.6%	1550	13.0%	417	20.5%
2004年	594	19.6%	15472	12.5%	10309	19.2%	--	--	444	21.5%
2005年	618	19.6%	15685	12.5%	10138	18.7%	--	10.6%	450	--

資料來源：我國-勞委會統計處，韓國Korea statistical yearbook，新加坡Singapore yearbook of manpower statistics，日本(hppt://www.mhlw.go.jp)，美國employment and earnings

（二）我國產業勞工組織率無法提升之主要原因

1. 工會組織架構缺乏彈性

我國現行工會組織採一元化工會設計，且同一組織區域內、同一層級、同一類型之工會只能成立一家，工會結盟之空間遭到阻絕，且勞工無選擇工會之自由，造成會員向心力不足。此外產業工會必須以「廠」、「場」為其組織區域，致產業工會與現行企業組織相較其抗衡力量較為薄弱，不利勞動三權之發展，影響勞工組織或加入工會之意願。

2. 法令限制

依現行工會法規定需30人以上發起方能組織工會，我國企業以中小型企業居多，且受僱勞工人數多在30人以下，致多數中、小企業無工會組織。又現行工會法第4條規定「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」，然而上述限制籌組工會單位中仍有許多僅具單純僱傭關係之純勞工身分者，如臨時工、約僱人員等，如此限制該等人員之團結權，不符保障勞工結社自由之原則。目前主要工業國家對於公務員及教師人員之團結權並無特殊限制，僅因顧及社會福祉而對其爭議權之行使加以限制。因此，有關公、教人員開放組織工會問題，應立即修法解除。

3. 勞工權利意識仍然薄弱

工業社會中，勞工組織被認為是藉集體組織以對抗企業專權，確保勞工權益最有效途徑。西方先進國家的經驗，許多白領勞工擔心加入工會喪失中產階級的地位，工會是製造麻煩，加入工會只會與老闆對立，失去升遷機會。西方研究發現，白領勞工會加入工會，多數出於工作情境已發生問題，企盼藉由工會保障工作情境的自主與尊嚴之時（朱柔若，1998）。

我國高科技產業員工參與工會偏低，其自我意識較高，標榜「專業主義」而非「工會主義」的立場，工作處境之自主性不同於藍領勞動者，加入工會組織爭取利益，對其而言，工作所賦予之社會聲望、獨立與主動性，遠比工資與工作保障，更能左右其加入工會的意願，這項因素非但使得工會意識薄弱，且認為無組織工會之必要，很難籌組成工會。

此外受傳統文化影響，在我國企業中普遍存有以族群連帶的僱傭關係，在濃厚的人情色彩包圍下，一種訴諸法律理智的勞動者組織之創立（葉曉蘭，1990），勢必心存畏懼將遭受阻礙。以上因素造成工會組織發展停滯之現象。關於電傳勞動、業務外包及知識型的工作者的蓬勃發展，如何提昇其勞動意識並加以整合是相當大的挑戰，成為工會發展所面臨的重要議題。



4. 雇主反對

部分雇主對員工籌組工會持反對態度，且現行工會法對於工會發起人或工會幹部之保護亦有不足，在雇主阻撓之下，勞工不敢發起籌組工會。解嚴後，勞工權利意識抬頭，一時間工廠員工紛紛籌組工會，有幾家雇主即公開告知員工，工會成立之日即是工廠關門之時。迄今國內仍有某著名大企業主，公開表示其旗下所有事業、廠場不准有工會。甚至於招考新人時，凡認為員工應組工會者即不予錄取。

5. 工會經費不足，影響其組織發展

通常會費為工會主要收入，但現行工會法明定會費之收繳上限，會費費率普遍偏低，基層工會經費普遍不足，亦無力上繳會費給與上級工會，工會多面臨財務困難問題，致工會功能無法發揮，影響工會組織率。

肆、問題與對策分析

一、政府政策

我國立國以來，勞工政策向以立法保護勞工權益為主軸，集體勞資關係制度雖亦重視且立法，唯因國家長期處於內憂外患，政經不穩狀態下，執政者考量「政權安定」情況，對集體勞資關係制度之推動始終未敢鬆手。長久以來採消極甚至於管制手段，以各種立法剝奪勞工任意組織工會之權利。近年來，勞動權要入憲，政府積極宣導固令勞工振奮。但各級政府未見對勞動者如何進行團結有過努力，光從前述基層產業工會家數大幅衰退足見端倪。從產業家數看，目前30人以上之中小企業，於2006年底有31,198家，目前我國基層產業工會數989家，以單位數之組織密度應僅3.17%而已，以台灣省機械業產業工會聯合會所屬會員工會於民國66年即達130家（當時該會組織範圍含機械、電子、車輛、造船），會員人數12萬餘人之盛況，而今該會所屬會員工會僅有48家，會員人數2萬餘人，國內產業工會之盛衰可見一般。因此，政府在計畫勞動權要入憲之同時，應同時提出如何促進勞工組織工會之方案。去（2006）



年美國全國總工會（AFL-CIO）因美國之工會組織率下降至12%而鬧分裂，許多全國總工會會員憤而退出，另組成「改革致勝聯盟」（Change to Win Coalition），該聯盟為提升美國工會密度，當時亦積極督促民主黨國會於今年3月1日通過修改美國勞資關係法，此項修正案被稱為勞工自由選擇法案（Employee Free Choice Act），此舉我國工會領導人士應以此借鏡，正視目前產業工會衰退問題，尋求根本解決之道，重新恢復我國工運生機。

回頭看以威權統治下的中國大陸全國總工會，去年多次協調世界最大之量販店大賣場沃爾瑪公司（Wal-Mart），要求該公司在中國之59家分公司之員工組織工會，大陸之全國總工會並已要求外商（含台商）在3年內完成6成之工會籌組。此種行為雖不足取，但其最上級之全國總工會之行為與最崇尚自由民主之美國全國總工會，在出發點與危機意識感是一致的。子曰：上位者風，風動草掩。我國集體勞資關係已扭曲數十年，政府及全國性總工會應反省研議對策。

二、政黨政綱

民主政治就是民意政治，民意政治也是政黨政治。勞工是所有國家中擁有最多人數之族群，因之全世界之民主國家之主要政黨，漠不關心與重視勞工權益。中國國民黨於民國6年就提出工運八大原則，其中第8項即主張協助工人合理與必要之罷工（趙守博，民國八十一年），民國15年第2次全代會提出有關工人運動決議案，其中第六項為：法律上，工人有集會、結社、言論、出版、罷工的絕對自由。40年曾提出「中國國民黨現階段勞工運動指導方案」，將協助勞工籌組工會列為重點施政目標，尤其在民國60年代（1975-1976年）該黨全面推動發展工會組織，成果至為豐碩，該黨生產事業部門於前述兩年間共組織119家基層產業工會（古松茂，民國66年），至民國76年，我國基層產業工會已有1,160家（民國79年增至1,354家），產業勞工會員人數約70萬餘人。早期之各級工會大多係國民黨所扶植成立，惟民國75年台灣地區增額中央民意代表選舉中，國民黨提名之立法委員及國大代表竟雙雙落選，引起國民黨極大震憾，乃有勞委會之成立。

民進黨崛起後對勞工亦竭力拉攏，初期以成立法律支援會協助勞工爭取權益，其後組訓成立體制外工會聯盟組織以對抗體制內工會，此種衝撞竟然發生前述意外結果，民進黨於2004年9月26日第11屆第1次臨代會通過之黨綱，其基本綱領（四）：公平開放的福利社會中有提出勞工結社權、集體爭議權、罷工權應切實的保障。該黨1999年5月9日第2次全代會行動綱領（七）勞動：其中提到：保障勞動者結社權、爭議權與集體交涉權，同時提出工會聯合組織多元化，開放公教人員組織工會，規範企業雇主必需與工會進行集體協商的義務。



就兩個國內主要政黨之黨綱中去探討對勞工之保障，各有其特色，國民黨於建國之初，對勞動三權也信誓旦旦，此在八、九十年前是一項非常前衛之進步思想，可惜虎頭蛇尾，許多理想終就無法貫徹實施。民進黨是一個新興政黨，從其黨綱中，不難看出該黨要突破國民黨執政時期無法實現之理想與目標，例如要發達集體勞動三權，要開放公教人員組織工會，甚至要勞動三權入憲等等，全民都在期待，都在觀察。各政黨強力爭取勞工之政治資源固屬好事，此舉有助於勞工地位提昇，但工會如何掌控自主性，亦正在受考驗中。

三、縣市總工會及分業聯合會之組織發展

依我國工會法第47條之規定，同一縣市區域內之產業工會、職業工會合計滿7個以上並經三分之一以上單位發起，得組織縣市總工會，可知縣市總工會必需是產、職業工會之聯合。全國性總工會亦是如此，但此規定亦已形同具文。目前名稱為總工會或聯合會者已不計其數，如表7所示。

表7 總工會及省級以上聯合會一覽表

區域性別	家數
全國性總工會	8
中央直屬工會	8
地方性總工會	53
全國性各業聯合會	65
各業省級聯合會	57

資料來源：勞委會勞資關係處

但目前各總工會、聯合會間有許多會員重疊，除少數國公營事業工會及大型職業工會財務充裕外，大多數仰賴政府補助存活。往者已伊，來者猶可追。當前不管那一種或那一層級之總工會，或不管那一種或那一層級之分業聯合會，最重要任務就是發展組織。為了發展組織，可以要求政黨於立法院提案修法，或要求政府立即修法，同時要求政府立即提出促進組織發展方案，雙管齊下，台灣之工會運動才會恢復生機。

四、區域產業工會

此種工會與職業工會相似，但其實不同。即不問職業區別如何，以其職業之使用材料之種別而組成工會。例如以木材或金屬為單位，凡加工於此材料之工人組合為一體，此謂材料單位工會 (Material union) (史尚寬，1978)，這就是工會法第6條及第8條所稱之區域產業工會，唯有此種區域產業工會才可突破我國目前以中小企業為主幹之產業結構。目前僅有台北市准許銀行員可以跨行組織區域產業工會。惟其他各業別欲組織竟不可得，例如多年前許多縣市之電子材料業、紡織材料業、金屬材料業、製鋼材料業等行業之勞工，欲成立某某縣電子材料業產業工會之竟不獲政府允准，台灣如要發達集體勞資關係，此道藩籬若不拆除，終究無法落實推行 (林大鈞，1987)。

五、企業別工會

日本在1970年代最引以自豪之企業文化之一，就是企業工會。日本之工會主要是以企業單位組織的，但它們都有加盟上一級之工會組織。但在有關工資、就業、其他勞動條件之協商、交涉與團體協約之簽定，都是以企業單位在進行。我國國情與日本相似，但在制度上卻以廠場為範圍，嚴重削弱工會之力量，雖然修法草案已有增加企業工會之種類，希冀此條文於修法時能迅速通過。

六、職業工會

如何將職業工會所從事之任務，不限於只在代收勞、健保費及一些代辦各種勞保給付之工作。不論何種工會，它成立之目的，一定以增進知識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活為目的。因此，職業工會一定要轉型，並應朝下列方向努力：

- (一) 把職業工會完全定位在受僱人所組織之團體，此種受僱包括無一定僱主之工人。將有僱主身份之假工人排除，還原職業工會之真實面（王惠玲，1996）。
- (二) 容許無一定僱主之工人繼續在職業工會參加勞、健保，但自營作業者可改由商業團體繼續加保。
- (三) 配合勞保條例修改第六條，將自營作業者排除於職業工會加保後，全面會籍清查，所有目前於職業工會參加勞、健保之非工人身份者，一律退會、退保，但對於其等過往加保之權益應予維護。
- (四) 如有技術性之職業工會，應輔導配合國家相關政策，作為公權力委託單位，以提升其地位。

七、工會法還是勞工團體法

工會應該是勞工團體之一種名稱，以勞工所結合之組織，亦可能稱為協會，聯誼會或聯盟等等，為何勞工組織之名稱非要名之為「工會」呢？事實上，我國勞資爭議處理法第二條：本法於雇主或雇主團體與勞工或勞工團體發生勞資爭議時適用之。團體協約法第一條：稱團體協約者，謂雇主或有法人資格之雇主團體，與有法人資格之工人團體，以規定勞動關係為目的所締結之書面契約。事實上，我國之集體勞資關係法架構裡，在立法之初，是否踰限以工會為唯一之勞工團體不無疑義。所謂上開勞工或工人團體係僅指依工會法所成立之工會之說詞，應是晚近二十年政府之違法擴大之補充解釋。因之，工會法應有工會之定義，且明定凡所有以勞工所結合之組織者以其他名稱者亦屬工會。（王惠玲，1996）



八、工會財源籌措

國內各級、各種工會以現行工會法第七條但書之交通、運輸、公用等事業工會，以及極少數大型企業、職業工會之財務充裕，越是上級工會越窮。數十年來如此，此種現象亦只有台灣才如此。每看到美國、歐洲各國、日本、甚至中國大陸之各縣市以上總工會擁有雄偉之辦公處所，人才濟濟，財產龐大，我們真是汗顏。痛心沒有提供一個好的法律讓工會有發展之空間，沒有一個好的政策讓工會成長、壯大。過去如此，而今亦舊。工會財務充裕首靠組織成員必需眾多，例如台電、石油、中華電信等工會因會員各有數萬人，所以光會費收入即頗為可觀；台灣工會爾後應走向大型之聯合組織才能展現力量。另外工會不能依賴政府補助，但可在制度上立法爭取。比如在勞保、勞退基金裡就每年度之收益中提出固定比例，金額約在1至2億間，法定撥交有力量、有人才、對勞工有實質影響力之全國性之總工會統籌運用，對各級財力較弱之工會得酌情分配。前述擁有支配權之全國性總工會，國家應立法明定產生方法及其監督、管理制度。

伍、結語

發達國家工會是否會影響國家、企業之經濟成長，向來就是爭論之議題。最近美國經濟專家傑克威爾許接受記者訪問時，他認為美國新通過之勞工自由選擇加入工會方案，將使美國競爭力衰退（2007/3/19經濟日報），但許多專家卻從宏觀經濟的角度看，通過工會的努力，使的勞動者之勞動條件得到改善。勞動者收入增加後，可以擴大國內市場購買力，對經濟成長發生巨大的推動作用。另從微觀角度看，有了工會組織後，可使勞資溝通順暢，促進提高生產力。

我國當前之資本主義社會結構，已造成貧富差距日益擴大，導致資源分配不均。工會之存在得使弱勢之勞動者，藉集體之力量，促成新的權力平衡，避免弱勢者利益受到忽視與剝削，降低因不平等而導致激烈衝突。然而我國工會組織長期受政黨掌控，及消極之不作為，已嚴重扭曲。如何在短時間內導正，讓我國工會正常發展，發揮應有之經濟功能，這是作者所衷心期盼者。✿

（作者 1.行政院勞工委員會勞資關係處專門委員
2.行政院勞工委員會勞資關係處秘書）

日本勞動審判法制 之意義與啟示



鄧學良

壹、前言

所謂勞動訴訟，乃指勞動事務上之民事刑事紛爭之法院審理而言。如眾週知，一般法院在審理民事刑事紛爭時，其實體上之根據，乃有民刑法；其程序上之根據，乃有民刑訴訟法。

勞動法制乃為社會法之一環，勞動事務之司法審理，如以單純之民刑事事件處理時，便於性質上，有所不合。勞動事務之司法審理似應另行建立一理論體系。

有關勞動訴訟之實體法制，吾人除於相關論著¹，已有詳為主張外，對於勞動審判之程序法制，謹於本文參酌日本法制經緯，對台灣地區提出法制與改革建議。

在勞動事務上之訴訟方面，台灣地區之勞資爭議處理法第五條雖有「勞工法庭」之規定，然如眾週知，該法庭基本上是以「民事訴訟」程序來進行。吾人以為，既為「勞工法庭」，而非一般「民事法庭」，必當有其不同之考量。

有鑑於日本在2004年5月間，已公布「勞動審判法」，並於2006年4月1日起施行，頗值台灣地區勞工法庭在實體與程序面參考。謹將日本勞動審判法制定沿革與相關法制上之意義，分析如后：

日本從平成11年(1999年)7月27日，司法制度改革審議會由小淵惠三首相啟動了，經平成12年(2000年)5月30日及7月25日，森喜朗首相分別在第20次會議、第26次會議加以關切，至平成13年(2001年)6月12日，在第63次的閉幕會議，向小泉純一郎首相提出「最終意見書」止，日本全面檢討了司法制度的原理(如：第3次、第8次會議等)、組織結構(如：第17次、第18次會議等)、權限設計與運用

¹ 請詳：鄧學良，「勞資事務研究」，(台北)五南圖書公司，1993年1月，p.471~p.659。另有關勞動法與民刑法間之關係，可詳參：黃越欽，「勞動法新論」，(台北)翰蘆公司，2004年9月，p.45~p.62。再者，有關勞動司法制之形成，可更參：黃越欽，前揭書，p.489~p.491。



(如：第12次、第22次等)、績效評核(如：第36次、第42次、第58次等)等五大架構問題。

其中，日本司法制度改革會議於第40次(2000年12月1日)全面檢討勞動事件處理上應有之司法改革，由東京大學教授菅野和夫暨本審議會高木剛委員分別發表意見後，再交付審議。

本文謹整理日本上述有關勞動事務方面司法改革，以期提供台灣地區對日本勞動紛爭處理上之司法改革應有之領悟，並著手相關之興革。

貳、日本勞動事務之司法改革背景

由上開會議資料顯示，日本勞動事務方面的紛爭處理，主要是依據「勞動委員會²」(非台灣地區的行政院勞工委員會，而是處理紛爭之公權中介機構)之「救濟命令制度」，以及法院之民事訴訟，然而不可諱言地，此僅解決鳳毛麟角的勞動紛爭而已。也因為如此，邇來漸有個別勞動紛爭之增加，上開勞動委員會在體制上，依然不處理個別勞動紛爭事件³，更有甚者，日本在現有的法院體系中，亦沒有在其他歐美國家所見得到專門處理勞動紛爭的司法組織結構與訴訟程序。

其次，在集體勞資爭訟事件中，對於勞動委員會所發出不當勞動行為之救濟命令，資方提起撤銷之訴時，其第一審之管轄法院乃為地方法院，而且即便是對中央勞動委員會提起再訴願後之救濟命令，再進一步提起撤銷之訴，依然是由地方法院進行第一審管轄。凡此，在實質上已再現有三級三審之司法體系上，徒增二級審理機制，成了五級審理制的奇怪現象⁴，對於勞方之權利救濟已明顯出現遲滯、延緩之現象⁵。

基於上開之反省，高木剛委員乃提出正本清源做法，建議宜有專屬勞動事務之法庭與訴訟程序⁶。日本至少在未來應本於：1.「迅速、簡易審判程序之必要性」；2.「勞動紛爭解決方面有關訴訟程序與自律解決之整體考量」；3.「專門知識經驗人士協處之必要性」等之認知，未來日本在勞動訴訟改革的方向，將會在於：1.「陪審制或參審制之採用」；2.「新設勞動爭訟之簡易法庭與簡易程序」；3.「當事人進行主義及職權進行主義之兼採」；4.「工會訴訟權之創設」；5.「勞動訴訟輔助制度之強

2 有關日本勞動委員會之介紹，請詳鄧學良，前揭註1書，P.625~P.658。

3 日本之勞動委員會依日本「勞動組合法」(即：工會法)之規定，僅處理集體勞資爭議。

4 不過，亦有不同的看法，詳：第40次會議議事錄。

5 日本勞動紛爭處理在現狀各方面的窘境，可詳高木剛委員在第40次會議時所提供之書面資料。

6 高木剛委員另有援引英國(「雇用審判所」)、美國(勞動事務方面的「準司法之行政機關」)、德國(「勞動裁判所」)、法國(「勞動裁判所」，內含「調停部」，採調停前置主義)，並進而與日本現制，進行分析比較。

化」；6.「勞動訴訟前置協調、調解、和解等」；7.「司法方面國家考試加考勞動法、行政法」；8.「消除五級審理制」；9.「勞動紛爭處理在訴訟內外之其他功能性、效率性考量下之結合」⁷。

對於上開高木剛委員之報告，菅野和夫教授除在其之前亦提出相同見解之論述⁸，菅野氏並用進一步強調勞動事務與紛爭在整體性、個別性兩面，均有不同於民事訴訟應有之考量。其有待於「社會法」⁹式救濟，確有其特殊之一面。

參、日本勞動事務之司法改革重點

日本司法改革審議會在2001年6月12日召開最後一次(即第63次)會議，以「最終意見書」形式，在勞動事務方面，審議多本於下述之知見，推出三點決議：

首先，該審議會乃認清近年來日本因社會經濟情勢的變化、企業組織之重整一再發生、企業之人事與勞務管理漸有個別化之趨勢¹⁰，以個別勞動事務為主之勞動爭訟事件，乃因此大量增加。單以地方法院以第一審管轄所新受之事件而言，在1989年為640件，但在1999年時則為1802件。亦即，勞動紛爭處理有必要調整注意焦點到個別勞動事務上。

其次，為使上開爭訟事件能有以適當且具效率性之處理，日本應採取有異於科學性、技術性、專業性知識的方法，而就勞動事務與習慣上的專門知識經驗來處理問題。再者，勞動紛爭事件因事涉勞工每日的生活，應當有比一般事件，再給予快速處理上之需求性。何況，歐洲各國¹¹亦均本此旨意，處理勞動爭訟，且亦已收一定良好的效果。

又該審議會確認勞動紛爭之專門性與未來動向，將不限於訴訟程序之層次，將進一步考量訴訟外處理(ADR：Alternative Dispute Resolution)之簡易、迅速、權宜性處理。亦即，日本將應全面著手勞動紛爭之適正與迅速之處理。

7 以上內容之詳細論述，可詳前述高木剛委員之報告。

8 詳第40次會議時菅野氏所提書面報告。

9 此亦為鄧學良所提之觀念，詳參鄧學良，前揭註1.書，p.7~p.13。

10 即勞動事務之管理方法，已非只有傳統之集體一致性，而漸有因人而異之設計。

11 如：德、法、英及北歐諸國之「勞動法庭」，詳：菅野和夫，司法制度改革與勞動關係事件，日本司法改革審議會第40次會議發言，2000年12月1日；黃越欽，前揭書，P.468~p.497；另，有關刑事型之勞動審判，可詳參：魏千峰，勞動刑法之特殊性，載於劉志鵬、黃程貫，「勞動裁判選輯」，月旦出版社，p.714~p.732；鄧學良，前揭註1.書，p.473~p.520、p.613~p.624。



為回應上開需要與認知，日本對於勞動訴訟事件(特指需進行人証調查之案件)之審理期間，將以減半為目標。為達成此目標，日本將強化法官之專業化、審理進度應計畫化、流程化、應擴充收集證據之管道等。

在ADR方面，將採為民事調停(即：協調，以下同)之特別類型者，乃為使有勞雇關係專門知識經驗人士來參與之「勞動調停」，而其在制度設計上應引進：1.使申請人可在住所地提出申請，2.強化與勞動訴訟程序之接軌，3.設置有助於調停之其他可能之方法等。日本對此等構思將併同於2001年第151次國會中所提出的「關於促進個別勞動紛爭解決之法律案」，在其後審理之。

日本乃進一步體會到為使上開各方案能圓滿付諸實施，進而勞動紛爭獲得圓滿與迅速地解決，勞動行政部門與各級法院間應相互連繫與合作，特有必要加強。特別是勞動委員會對於不當勞動行為所發之救濟命令，當資方提起撤銷之訴時，在實質上可能出現之五級審理之現象，應設法予以消彌，對於勞動委員會所發動之救濟命令，在法院應如何審視之？處理之？司法對於上開救濟命令審查之分際為何？等，均將儘速著手檢討。再者，日本亦將動手檢討有勞資關係專門實務經驗人士參與之審判制度，不排除對歐式之勞動參審制¹²之引進與否、勞動爭訟特有訴訟程序有無必要乙節，亦將連同ADR一併檢討之。

其實，日本有各項法制亦與勞動紛爭處理法制一樣，亦致力於追求與實現訴訟審理之迅速化等。以例言之，2003年7月16日，日本以法律第107號，公布了「裁判迅化法」(裁判の迅速化に関する法律)。本法開宗明義訴訟進行的公正、迅速、周延的目標(第1條)；第一審儘可能在2年內完成等(第2條)；國家應訂追求裁判迅速化的對策(第3條)；為追求裁判迅速化，國家應給予財政等充分支援(第4條)；律師公會應妥為配合裁判迅速化的政策(第5條)；各級法院應提裁判迅速的對策(第6條)；日本國民亦應誠實與正當地行使訴訟權利(第7條)；以及每二年應公布裁判迅速化的執行結果(第8條)。

吾人以為，上開「裁判迅化法」雖僅有宣示性條款，然日本政府可謂明確宣示訴訟應迅速審理上的決心，尤其於本法最後一條，又明定2年1次公布執行結果，更表明在裁判迅速化上的決心！！

肆、日本勞動訴訟法制之形成過程

在前述司法制度改革審議會之後，至2002年7月31日止，日本對勞動關係調整法總計修正了7次。然詳查其修正內容，其實其修正僅為行政主客體調整之配合而已。如：將「勞動大臣」更改為「厚生勞動大臣」；將「國營企業」擴大改為「特定獨立行政法人」；將「海運監理部長」改為「運輸監理

¹² 詳同註10。

部長」等。亦即，本於上開司法改革審議會第40次議會之宗旨所為之變革¹³，並無達成。進而，吾人如再由日本之民事訴訟法之變革情形予以了解時，從1999年到2004年6月中旬，計修正了7次，條文增修了總計53處¹⁴。然經查此等修正，其與第40次會議（即：勞動訴訟之改革）所提重點，可能有直接相關者，吾人以為，似僅為如下：

- 1.在2003年7月16日以法律第108號新設了專門委員一款，使有專門經驗人士來參與訴訟之進行。（詳同法第92條之3）
- 2.同上述修正案中，新增了可追求審理經濟的訴訟程序之計畫性「進行」（詳同法第147條之2），「審理計畫之研定」（詳同法第147條之3）、「審理計畫下之攻防方法之提出期限」（詳同法第156條之2）。
- 3.在同上述修正案中，使鑑定人對鑑定結果有更清楚之交待責任《詳同法第215條(另有同條之2至之4)至第216條》。
- 4.在同上述修正案中，使小額訴訟降至日幣30萬日元(詳同法第368條)。

由以上整理可知，日本勞動訴訟周邊相關之體制，在日本民訴法新體制中，雖有一部修正成形，然吾人於前述所提以及第40次會議所主張勞動訴訟應有之興革核心，則似仍尚未有任何之調整。準此言之，日本就民訴法修法結果而言，其擁護勞動訴訟之司法改革，可謂鳳毛麟角。菅野、高木以及吾人之論，尚無具體可用之實相。凡此，誠屬可惜，日本之「勞動訴訟」之概念如何轉化為體制，尚有遠路要走。

為此，直至2004年5月12日，日本公布了「勞動審判法」¹⁵(公布後2年內施行，但第9條在公布後1年半以內施行)，以下謹摘要整理該法之重點¹⁶：

(一)提要：

- 1.全文計34條，另有附則5條。
- 2.由法官及勞動事務專家共組「勞動審判委員會」(第1條)(以下簡稱：「勞審」)，實現專家參審。
- 3.追求迅速、妥當、具體效益地解決勞動紛爭(第1條)，消除訴訟延宕積弊。
- 4.以勞工就業所在地或雙方合意之法院為管轄法院(第2條)，先考量弱勢的一方。
- 5.訴代必要時可不為律師(第4條)，讓專業亦有機會協助解決問題。

13 經比較1988年版與2002年版(<http://www.houko.com/00/01/s21/025.HTM>)之勞動關係調整法，便可了解。

14 請詳：<http://civilpro.law.kansai-u.ac.jp/kurita/procodare/heisei/hcpz-60.htm/>。

15 詳<http://www.ron.gr.jp/law/alw/ros-sin.htm>。

16 條文逐條內言，請詳本文結語之譯錄。



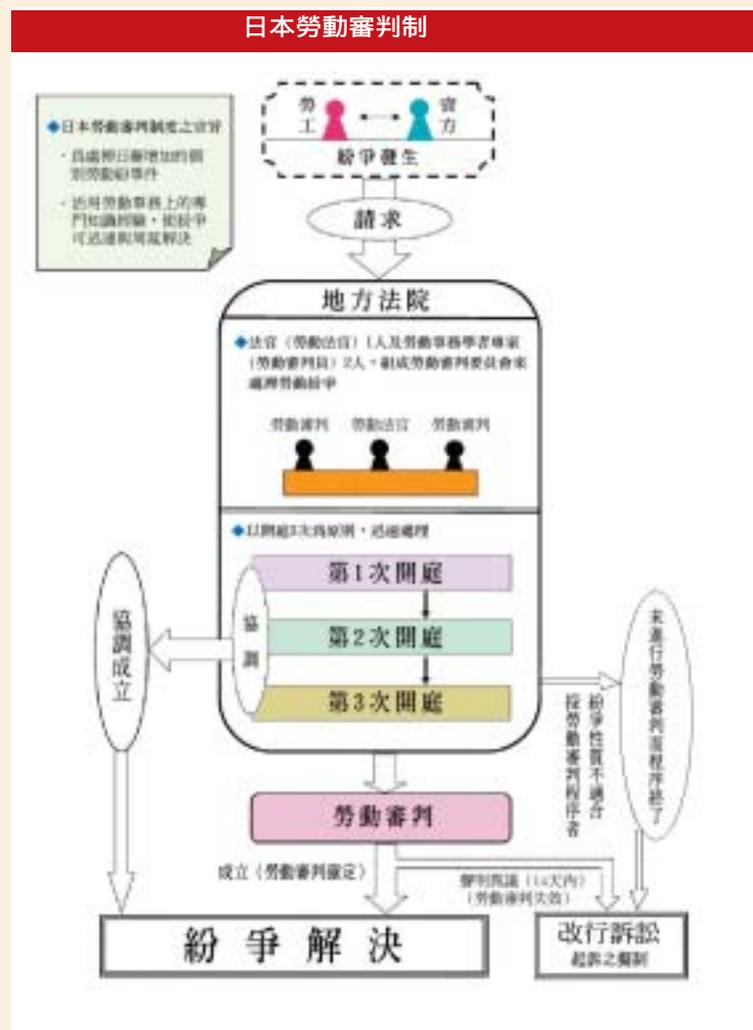
- 6.「勞審」由審判官（須為法官）1人，審判員（依最高法院之行政命令）2人組成（第9條），實現「又專業又獨立」之審判結果。
- 7.最多審理三次終決(第15條)嚴格要求速審速結。
- 8.「勞審」可依職權調查（第17條），補當事人在地位上之不對等。
- 9.可諭令辦理該勞動紛爭解決上有助益之事項(第20條、第25條)，以問題解決為最高目標。
- 10.「勞審」判決於二週內可提異議(第21條第1項)；「勞審」判決與訴訟內和解具同一效力。(第21條第4項)。
- 11.其餘準用民訴(第30條、第31條)。
- 12.相關當事人不配合時，有罰則(第30條、第31條)，確保實踐性。
- 13.施行前設猶予（過渡）期間(附則第1條)，以利各方準備。

(二)意義：

- 1.本法所呈現之專家參審，值得注意。
- 2.以「訴訟內和解」原理，迅速、妥適手段處理勞動紛爭，符合勞資雙方需要。
- 3.以「職權進行主義」補助民事訴訟「當事人進行主義」在勞動紛爭處理上之不足，特能彰顯勞動正義。
- 4.本法尚未施行，施行前有何其他調整意見，宜密切掌握，進而付諸施行後，其成效與實益，亦應確實了解之。
- 5.日本勞動紛爭處理之行政公權機構 勞動委員會¹⁷ 在本法施行後的角色的變化，亦值觀察。
- 6.本法上開13要點，似可在台灣地區之「勞資爭議處理法」或「民事訴訟法」中增定之，或亦可另定我國之「勞動審判法」。

(三)日本勞動審判法制如以圖來顯示其要點時，約可為如右：

(本文作者 中山大學大陸研究所教授)



17 有關日本勞動委員會制度，可詳：外尾健一，不當勞動行為の法理，日本，有斐閣，1985年10月25日，p.40~p.117。

日本勞動審判法

(目的)

第一條 爲使個別之勞動關係紛爭，依當事人之聲請，在法院由法官及勞動關係之學者專家所組成之委員會，進行審理，依當事人之聲請，將可能以調解來解決之紛爭，進行調解，並在調解不成時，可依勞動審判程序，獲得迅速、合適且有實際效用之解決，特制定本法。

(管轄)

第二條 勞動審判由相對人之住所、居所、營業場所或事務所之所在地法院管轄，或由該勞工目前或是最後從業時該企業主事務所所在地法院管轄，或由當事人雙方合意之法院管轄。

(移轉管轄)

第三條 法院認爲該勞動審判事件之全部或一部非屬其管轄時，可由當事人之聲請或本於職權，移轉至有管轄權法院，管轄。

法院對於已管轄之勞動審判事件，認爲應有更適當處理之必要時，可依當事人之聲請或本於職權，將該事件之全部或一部，移轉至其他法院管轄。

(代理人)

第四條 勞動審判程序之進行，除依法令可爲訴訟行爲之代理人外，必須由律師執行之。但法院爲維護當事人之利益以及使事件得以圓滿處理，亦得許可非律師人員代理執行之。

法院對於前項之許可，得撤銷之。

(勞動審程序之聲請)

第五條 當事人爲期解決個別勞動關係紛爭，得向法院聲請依勞動審判程序之審理。

前項聲請，應以書面載明主旨及理由。

(不法聲請之駁回)

第六條 法院認勞動審判程序聲請爲不合法時，應以決定駁回其聲請。

(勞動審判委員會)

第七條 法院以勞動法官一人及勞動審判員二人組成之勞動審判委員會，執行勞動審判程序。

(勞動法官之指定)

第八條 勞動法官由地方法院就該地方法院之法官中，指定之。

(勞動審判員)

第九條 勞動審判員依本法之規定，參與勞動審判委員會所進行之勞動審判程序，應本於中立且公正之立場，爲處理勞動審判事件，執行必要之職務。

勞動審判員自具勞動關係方面專門知識經驗人士中，任命之。

勞動審判員爲兼任職，除前項規定外，其任免等之必要事項，由最高法院訂定之。

勞動審判員依各別法律之規定，支給補助費，以及依最高法院所訂之規則，支給旅費、膳食費及住宿費。

(勞動審判員指定)

第十條 組成勞動審判委員會之勞動審判員，依每一勞動審判事件，由法院分別指定之。

法院進行前項勞動審判員之指定時，應綜合考量勞動審判員之所具備之知識經驗及其他相關事項，並應斟酌確保勞動審判委員會中勞動審判員組成人員之妥適性。

(勞動審判員之失格)

第十一條 勞動審判員之失格準用民事訴訟法之相關規定。

(決議等)

第十二條 勞動審判委員會依過半數之意見，決議之。

勞動審判委員會之評議，以秘密進行之。

(勞動審判程序之指揮)

第十三條 勞動審判程序由勞動法官指揮之。

(勞動審判程序之日期)

第十四條 勞動法官應定勞動審判期日，並傳喚該事件之關係人。

(迅速之程序)

第十五條 勞動審判委員會應儘速聽取當事人之陳述並整理相關之爭點與證據。

勞動審判程序除有特別之情形外，應於三次以內之審判期日中，終結審理。

(程序之非公開)

第十六條 勞動審判程序不公開，但勞動審判委員會得允許合適之人員旁聽。

(調查證據等)

第十七條 勞動審判委員會依職權調查事實，並依聲請或本於職權，於必要時，得調查證據。

有關證據之調查，依民事訴訟法之體例。

(協調成立之費用負擔)

第十八條 當事人於協調成立時，其所支出之費用爲協調事項中有關費用負擔所未列時，由各該當事人自行負擔之。

(審理終結)

第十九條 勞動審判委員會於審理終結時，應於勞動審判進行之期日，宣告其旨。

(勞動審判)

第二十條 勞動審判委員會依審理結果所查證當事人間之權利義務關係以及勞動審判過程中之發現，進行勞動審判。

勞動審判時，得確認當事人間之權利義務關係，命令爲金錢之給付、物之交付或其他財產上之給付，以及定訂其他有助於該個別勞動關係紛爭解決之相關事項。

勞動審判應製作載明主旨及理由等內容之審判書。

前項之審判書應送達當事人。於此情形時，勞動審判之效力，自送達當事人時發生。

前項之審判書之送達，準用民事訴訟法之規定。



日本勞動審判法

勞動審判委員會認為適當時，得不依第三項所規定作成審判書，並在所有當事人均有出庭之勞動審判期日，以口頭方式，將勞動審判之主文及理由等，告知之。於此時情形時，勞動審判之效力，自告知時發生。

法院依前項前段之規定，進行勞動審判時，法院書記官應將其主文及理由等內容，記明於言詞辯論筆錄中。

(聲明異議等)

第二十一條 當事人對於勞動審判，得於前條第四項所規定之審判書之送達日或同條第六項所規定勞動審判之告知日起二週之不變期間內，向法院聲明異議。

法院認聲明之異議為不合法時，應以裁定駁回之。

聲明異議為合法時，勞動審判失效力。

當無合法之聲明異議時，勞動審判與訴訟內和解具同一效力。

於前項情形時，各當事人對各項支出之費用，在勞動審判費用之負擔上未明定時，由各當事人自行負擔。

(起訴之擬制)

第二十二條 勞動審判之聲明異議為合法時，該勞動審判程序聲請之相關請求，視為已向該勞動審判程序聲請後，該勞動審判程序進行時，該勞動審判事件所係屬之地方法院提起訴訟。

依前項所提起之訴訟，由同項之地方法院管轄之。

依第一項所提起之訴訟，第五條第二項之聲請書，視為民事訴訟法上之告訴狀。

(勞動審判之撤銷)

第二十三條 依第二十條第四項之規定應送達審判書時，於有下列之情形時，法院應以裁定，撤銷勞動審判。

一、無法知悉當事人之住所、居所或其他可送達之處所。

二、第二十條第五項準用民事訴訟法送達規定仍無法送達者。

三、應為外國之送達，然第二十條第五項無法準用民事訴訟法上之規定，或即使準用亦被認為無法送達者。

四、第二十條第五項準用民事訴訟法之規定，向外國之主管官署進行囑託送達後，經六個月後仍未收受送達證書者。

前條之規定，在依前項之規定，撤銷勞動審判時，準用之。

(不依勞動審判之終了勞動事件審判)

第二十四條 勞動審判委員會參酌事件之性質，認為進行勞動審判並不有利於該紛爭之迅速與妥適解決時，得終結該勞動審判事件之審理。

第二十二條之規定，依前項之規定，終結勞動審判事件之審理時，準用之。於此情形時，同條第一項「該勞動審判進行時係屬該勞動審判事件」，應理解為「該勞動審判進行後，已係屬該勞動審判事件」。

(費用之負擔)

第二十五條 法院對已終結勞動審判事件，除第十八條及第二十一條第五項規定之情形外，認有必要時，得依聲請或本於職權，以裁定方式命令為該勞動審判事件相關程序費用之負擔。

(筆錄資料之閱覽)

第二十六條 當事人或經確認為具利害關係之第三人，得向法院書記官，請求勞動審判事件筆錄資料之閱覽或複製、正本、謄本或抄本之交付，或該勞動審判事件相關之證明文件之交付。

民事訴訟法之相關規定，於前項之筆錄資料準用之。

(訴訟程序之中止)

第二十七條 經聲請勞動審判程序之事件在訴訟係屬時，承審之法院在審理終結前得中止訴訟程序之進行。

(即時抗告)

第二十八條 對於依第三條第一項及第二項、第六條、第二十一條第二項、第二十三條第一項、第二十五條之規定所為之裁定，得即時抗告之。

第二十九條 (日本自有之銜接規定，略)

(最高法院規則)

第三十條 除本法規定者外，有關勞動審判程序之必要事項，由最高法院規則訂之。

(對不到場之制裁)

第三十一條 勞動法官所傳喚之事件關係人，無正當理由而不到場者，法院應處以一萬圓以下之罰鍰。

(對違反配合措施之制裁)

第三十二條 當事人無正當理由，於第二十九條準用民事協調法第十二條所規定之措施(按：協調前之配合事項)，不予遵守時，法院處以十萬圓以下之罰鍰。

(評議之洩密罪)

第三十三條 勞動審判員或曾為勞動審判員之人員，洩漏審判評議之經過，或勞動法官、勞動審判員之意見及金額之多少時，處以三十萬圓以下之罰金。

(人事洩密罪)

第三十四條 勞動法官或勞動審判員在無正當理由之情形，將其於執行職務所知悉之人事秘密，該洩漏者，處一年以下拘役或五十萬圓以下之罰金。

附則

(施行日)

第一條 本法自公布日起不超過二年之期間內，由政令規定施行日。但第九條之規定，自公布日起算不超過一年半之期間內，由政令規定施行日。



華府之春

- 李主任委員出訪美國推動自由貿易協定紀要

林永裕

壹、序言

四月中旬的華盛頓特區，春寒料峭，著名的櫻花季接近尾聲，行道兩旁的櫻花頂著強風奮力開展，訴說春天的到來，同時以優雅的姿態歡迎一位老朋友的來訪 - 行政院勞工委員會主任委員李應元先生。

睽違五年後，李主任委員再次踏上華府的土地。五年前，李主委帶著部屬、僑胞及眾多美國朋友的祝福，卸下駐美副代表職務返回台灣，五年後，李主委以行政院勞工委員會主任委員身分，應邀來美專題演講及拜會相關單位，推動台灣與美國簽訂自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）案，再度受到僑胞、代表處同仁及美國友人的熱烈歡迎。此行目的除推動臺美自由貿易協定案外，並將拜會美國勞工行政部門，推動雙方勞工事務交流。李主任委員此行不僅象徵臺美既有關係的重溫與強化，更代表新關係及新領域的拓展，期盼臺美自由貿易協定早日春暖花開。

筆者有幸隨行參與這次出訪，本文將與讀者分享李主任委員此行的歷程及成果，並為使讀者瞭解此行目的係推動臺美自由貿易協定，先簡述臺美自由貿易協定案之推動現況。

貳、臺美FTA案推動現況

為因應全球區域及雙邊自由貿易協定之經濟整合潮流，體認我國及美國簽署自由貿易協定對促進雙方更緊密之外交與經貿關係及亞太區域整體安全至為重要，且有助於提升我國產業之全球競爭力及維繫我國經濟成長動力，我國自2002年即積極推動臺美簽署FTA案，積極尋求美國各界的支持。

台美洽簽FTA案雖已獲得多數美聯邦參、眾議員，州參、眾議會以及企業界的支持，惟美政府仍認為：(一)我方宜先解決美方關切議題、(二)美貿易推廣授權法案(TPA)將於2007年6月底屆期、(三)美方刻正與數國進行FTA諮商，人力資源有限；(四)台美FTA案需獲得美企業界及國會更廣泛之支持；另



美政府亦考量美方若同意與我洽簽FTA，將可能遭受來自中國的反對壓力，並導致對在大陸經商投資的美商施壓等因素，爰迄未同意與我展開FTA諮商。

我國自2002年起積極推動台美兩國洽簽FTA，並持續透過各種管道尋求美行政部門、國會、州政府及議會、民間企業及公協會團體等各界之支持，迄今已獲得美聯邦國會議員、州議員、州政府協會及美國州務卿協會分別連署提案支持，以及台北美國商會等美重要工商組織之支持。臺美雙方已於2004年及2006年分別舉行雙邊會議諮商解決雙邊關切議題，美方對我在解決農業、電信、藥品、智慧財產權保護及貿易安全等議題所作之努力及具體進展成果表示肯定。

美貿易代表署官員曾表示，美方願以堆積木(building block)方式，在擴大及強化之台美「貿易及投資架構協定」(TIFA)架構下，與我先洽簽雙邊投資協定(BIA)、租稅協定(DTA)及政府採購協定(GPA)等三項經濟協定，以作為未來洽簽台美FTA之基石。

參、本會主任委員訪美推動FTA案

因美國民主黨去年期中選舉後掌握參、眾兩院多數，特別關切美對外洽簽FTA中之勞工及環保議題，甚至要求行政部門對已談判完成之FTA，針對勞工及環保章節重開談判進行修改。鑒於我國勞工保護措施基本上符合國際勞工組織(ILO)及美國所訂之核心勞動標準(Core Labor Standards)，李主任委員爰受邀訪問華府，期望透過演講、拜會及座談活動，說明我國勞工政策及成果，應有助宣介我國勞工政策並消除民主黨議員對未來與我洽簽FTA之疑慮，並維持本案在華府能見度，促請美方早日同意與我展開FTA洽簽。案經駐美代表處安排，李主任委員於4月13日出發，進行密集演講及拜會行程，迄4月19日結束拜會返台。

肆、演講摘要

本次行程係以國會山莊演講為主，同時拜會相關單位及人員。

鑒於台灣在民主化過程中勞動標準不斷提升，已成為亞洲地區的可借鏡的範例，李主任委員應美國知名智庫「國家政策中心」(Center for National Policy, CNP)邀請，訂於4月17日中午假美國會大樓Rayburn Building以「How to Raise Labor Standards in Asia: A Case Study」(如何提昇亞洲之勞動標準：(臺灣)個案研討)為題，舉行專題演講。



李主任委員首先說明台灣與美國之間緊密的經貿關係，使台灣成為美國堅實的政治及經濟夥伴，例如台灣係美國第9大貿易夥伴、第11大出口市場及第5大農產品出口市場，美國則是台灣第2大進口國、最大的外資來源國，雙邊貿易額在2006年達612億美元；因此，布希總統曾稱讚台灣係美國在世界上最重要貿易夥伴之一以及由於臺美間緊密關係，促使台灣轉型成為自由及民主之華人社會。



隨後，李主委以親自經歷，見證說明我國民主化歷程，特別是民主進步黨2000年執政7年以來通過許多重大勞工法案，李主委以「5年v.s.50年」對照國民黨時期與民進黨時期通過之重大勞工法案數目及內容作為強烈對比，說明台灣民主化過程對於勞動標準之提升之影響。

其次，為因應全球化及經貿整合區域化帶來開發中國家降低勞動標準之不當競爭（destructive competition）、就業機會出口、結構性失業等衝擊，李主任委員向聽眾說明台灣在勞工政策上提出通過「大量解僱勞工保護法」、「就業保險法」及員工再訓練計畫、強化公共就業服務、多元就業方案、推動社會安全網及勞動三法改革等多項法案及措施因應，強調台灣面臨全球化時，仍不斷提昇勞動標準，符合國際勞動標準規範，並建立類似美國貿易調整協助方案(Trade Adjustment Assistance Program)因應。具體成果在於近年來勞動情勢（包括就業人數及勞動參與率提昇、失業率下降）之改善及勞動力素質之提昇獲得國際肯定等。

最後，鑒於美、韓甫於4月初完成簽署FTA，對我未來經貿發展產生衝擊，產生不公平競爭結果，李主任委員爰從「區域平衡」、「民主價值」、「經濟發展」及「提升勞動標準」之四大面向切入，闡述如美國忽略與台灣簽署自由貿易協定將對亞洲之區域平衡、民主化之進展、經濟發展及勞動標準繼續提昇產生衝擊，反之，將可對臺美雙方營造雙贏局面（win-win situation）。

華府地區政、商、學界、媒體及國會人士等約50餘人參加此場演講，現場反應熱烈，使我國成功向美國社會發聲，瞭解臺灣推動勞工政策的努力及成果。

伍、拜會與座談行程

此行李主任委員亦利用機會拜會華府地區許多重要機構及對象，包括國會議員、行政部門、主要智庫、國內外媒體（包括路透社及華府地區中文媒體）及僑界等，說明臺美FTA之重要性及台灣推動



民主化及提昇勞動標準之成果，強調台灣勞工及環保相關法規均大致符合國際標準，並表達美韓簽署 FTA 對台灣資訊、紡織、機械等相關輸美產品造成衝擊，造成不公平（unfair）結果，盼促使美國行政部門及國會支持與台灣儘速洽商 FTA，以支持台灣之經濟發展，維護勞工權益。

此行除推動臺美自由貿易協定案外，身為台灣勞工行政最高首長之李主任委員，秉持過去在華府到現在勞委會一路打拼的衝勁，不忘積極拜會美國聯邦勞工行政相關部門，會見資深高階官員，就臺美洽簽 FTA、美韓 FTA 對臺之影響、降低職災死亡率之做法、勞工安全衛生、就業促進措施、勞資爭議處理及台灣政治情勢等議題，廣泛交換意見，氣氛融洽，雙方並就未來繼續推動勞工行政人員訓練合作達成共識。

陸、綜合分析

一、推動多邊貿易合作與雙邊貿易合作之關係

國際間為促進貿易自由化，主要透過多邊貿易協定及雙邊或區域性貿易協定推動經濟整合。前者主要為世界貿易組織（WTO），在 WTO 架構下，會員國之間簽訂 FTA 之依據，係 GATT（關稅暨貿易總協定）第 24 條以及 GATS（服務貿易總協定）第 5 條，前開條文承認會員得加入或簽署其他以促進貿易自由化為目的之協定，且該協定符合一定條件，則可成為貨品貿易及服務貿易關於最惠國待遇規定之例外。前開法定要件主要為此等協定成立目的應在促進其成員國間之貿易，不應增加非成員國與該區域性組織間之貿易障礙，且該協定必須涵蓋絕大部分之貿易範圍。例如 GATT 第 24 條認為，只要區域集團係採取充分之貿易整合之方式為之，GATT 即承認其為合法之區域性安排，並可成為 GATT 最惠國待遇原則之例外；GATS 方面亦同。

烏拉圭回合談判基本上肯定區域性貿易組織之功能，故在「GATT 1994 第 24 條解釋瞭解書」表示，WTO 會員認知關稅同盟與自由貿易區在 GATT 1947 成立之後，在數目與重要性均有極大之增加，且在今日已佔全球貿易相當大之比例；且不同經濟體間進一步整合對世界貿易之擴張有其助益。我國自 2002 年 1 月起正式成為 WTO 會員國，負有遵守 WTO 相關協定之義務並積極參與杜哈（Doha）新回合談判。

杜哈回合談判自 2002 年 1 月 31 日啟動以來，歷經多次開會磋商，因美國、歐盟、澳洲、日本、巴西與印度（G-6）等主要會員，在關鍵性的「三角議題」（即農產品關稅調降、農業國內補貼削減，以及非農產品（工業與漁產品關稅調降）立場歧異過大，WTO 秘書長拉米（Pascal Lamy）於 2006 年 7 月 24 日宣布暫停杜哈回合談判進程，暫不提出新的談判期限，代表多邊談判進展不樂觀，影響雙邊及區域貿易協定之進展。

論者歸結杜哈回合談判暫停之原因之一，在於坎昆部長會議失敗之後，各會員致力於簽訂雙邊自由貿易協定或複邊貿易協定，對WTO之信心漸褪，且美國年底國會期中選舉在即，美國農業利益遊說團體勢力龐大，共和黨政府為爭取農業團體與農業州之選票，忌憚於選前做出農業補貼讓步，此為美國在談判中立場強硬之主因，亦為談判破裂原因之一。

暫停談判之後，當時各國對於談判暫停均表失望與遺憾，但是仍不願輕言放棄，試圖補救。2006年下半年歷經歐盟、美國等主要會員與重要經貿集團，如東協、凱恩斯集團、APEC等部長會議的折衝協調，在WTO會員共同體認進一步貿易自由化係促進經濟發展的前提下，終於在2007年初的瑞士Davos小型部長會議醞釀足夠之復談政治意願，並在WTO本年1月與2月相關會議決議推動全面復談，在2月7日的總理事會會議中，秘書長Lamy並於2月7日宣布杜哈回合全面恢復談判。

鑒於當前新回合談判進展相當有限，雙邊策略仍具重要性，特別是與美國之FTA案。鑒於美國當前內部對於多邊及雙邊孰優先仍未定論，我方無法完全期待多邊自由化之進展，臺美FTA仍應持續加強推動，維持動能及能見度。

二、臺美洽簽FTA之未來展望

鑒於美韓甫於4月初完成簽署FTA，對我未來經貿發展產生衝擊，產生不公平競爭，李主委爰從「區域平衡」、「民主價值」、「經濟發展」及「提升勞動標準」之四大面向切入，呼籲美國未來除與日本洽談外，仍應積極考慮與台灣簽署FTA，強調追求臺美雙贏局面。

綜合此行拜會美行政部門、國會議員及智庫，對於臺美FTA案未來能否順利簽署，將受到美國國內外因素影響，大致而言：

行政部門方面：

國會授權行政部門談判的貿易授權法案即將於本年6月30日終止，行政部門正積極尋求展延中。美國聯邦參眾兩院本會期皆由民主黨多數掌控，並主張高標準勞工及環保議題，使負責談判的美國貿易代表署（USTA）失去國內後盾及談判議程主導權，必須回頭與民主黨國會議員妥協。而美國在伊拉克戰爭失利，使布希政府施政無法獲得國會以外的社會大眾支持。美貿易代表現今面臨仍需繼續推動自由貿易的政策方向，但大眾及國會卻對FTA持懷疑態度，因此必需與國會妥協的兩難局面。

立法部門方面：

民主黨雖主導國會FTA的進展，並對強調勞工高標準勞動標準有共識，但因各國會議員選民結構不同，關切重點仍有不同，例如如何修正現有協助勞工的貿易調整救濟方案（TAA），使其更有彈



性、公平性及關連性，範圍需涵蓋服務業及受影響行業全體勞工，而非現行的個人勞工；或關切降低關稅可能帶來的衝擊，或納入高標準核心勞動標準及提高對勞工的保護措施不等。民主黨內部對FTA及延長貿易授權的看法仍未能整合。

又民主、共和兩黨正就伊拉克軍費及撤軍問題爭辯不休，加上兩黨皆視國會為2008年總統選舉前的戰場，因此此時FTA有其政治性及矛盾性。整體而言，目前各項法案推動相當困難，部分人士認為美韓FTA或延長快速授權似乎不樂觀。

未來而言，布希政府自共和黨失去國會主導權後，從今年會期的最低工資調整法案開始，不論是內政或軍事議題，皆節節敗退。為爭回顏面，行政部門可能將會盡力從FTA議題上扳回一城。雖然民主黨不斷釋出負面訊息，但若排除時間因素，預估未來美韓FTA及延長授權法案（或以內容相同但名稱不同之法案）仍有通過的可能性，我方可繼續努力推動相關工作，籲請其支持將我國列入FTA協商名單，提醒美方考量我國需求。

柒、感想

從台北到舊金山，從舊金山到華府，穿梭於三種時區，使命如一。在車陣中不斷來回穿梭，從一棟建築物到另一棟建築物，從一扇門到另一扇門，場景及人員之變化，彷彿快轉的影片，鮮有喘息的一刻。進出每棟政府機構及國會大樓，皆需接受機場般嚴密的安檢，雖有炫麗的櫻花襯托，華府仍散發出莊嚴緊張的氣氛，此行一路走來顯得戰戰兢兢。

場景雖然不斷變換，不變的是李主任委員馬不停蹄地進行演講及密集拜會，巧妙運用言簡意賅的幾張圖表，不斷地向美方費心遊說，傳達我方訊息，期盼臺灣與美國洽簽自由貿易協定的步伐更向前邁進，期望推動臺美雙方勞工行政部門建立長遠交流合作計畫，使臺美雙邊關係更加深化。

此行見證了美國民主社會之成熟及勞動人權價值之受到重視，看到美方對我國過去努力推動勞動標準之肯定，也看到李主任委員充分發揮過去擔任立法委員、駐美副代表及行政院秘書長的歷練，在駐美代表處、勞委會、國貿局、外交部與台大辛炳隆教授等通力合作下，成功地向美國各界推銷台灣，可說是外交上的漂亮出擊。

當飛抵國門，踏上台灣的土地那一刻，回顧這緊湊的9天行程，衷心盼望這一切的努力是值得的。台灣民主發展之深化、經濟的永續發展與勞動標準之不斷提昇，未來仍是李主任委員及勞委會共同努力的目標。 

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處專員）

出席2006年OECD 退休金專家會議之心得

辛炳隆

去（2006）年12月上旬，筆者有幸與勞委會綜合規劃處李來希處長一起赴韓國首爾市參加2006年OECD退休金專家會議。此次會議是由OECD暨所屬健康暨社會政策之南韓地區中心（Joint OECD/Korea Regional Centre on Health and Social Policy, 簡稱RCHSP）主辦，會議日期為12月8、9日，其目的是協助OECD與歐洲復興開發銀行（EBRD）未來所要共同出版亞洲10國之「亞洲退休金報告」（Asian version of OECD Pensions at a Glance）有關各國章節草稿之資料檢核。RCHSP是由OECD秘書處與韓國健康與福祉部於2005年9月共同成立，其宗旨是促進政策對話、能力建構、以及OECD國家與非OECD國家之間的資訊分享。

有鑑於人口老化可能引發嚴重的老人經濟安全問題，各國大都已經藉由社會保險、社會救助與國民年金等制度，使老人能有一定水準的所得，以支付其生活所需。儘管如此，由於政策理念與社經環境的差異，各國所採行的制度設計不同，給老人的經濟安全保障程度亦有所差異。緣此，國際勞工組織（ILO）、世界銀行、OECD等單位皆陸續出版有關各國退休金制度比較的研究報告，而其內容大都僅止於制度設計的比較。由於一個勞工退休之後所能領取退休金金額不僅決定於退休金的制度設計，也受其退休前薪資水準，以及各國相關稅制的影響。此外，有些國家對老人經濟安全的保障是採多軌制，亦即除了退休金或老年給付外，還包括社會救助等。因此，單從退休金的制度設計，很難比較各國所提供保障程度的高低。

為了彌補既有文獻之不足，OECD就業暨社會事務處便於2005年出版一份有關OECD國家退休金政策的報告（Pension at a Glance: Public Policies across OECD Countries）。相較於過去的研究，這份報告最主要的特色是根據各國退休金與相關社會保險、社會救助的制度設計，並考量相關稅制規定，設算不同所得水準的勞工退休後所能領到的所得替代率（income replacement rate），即退休後所領取的退休



金對退休前所得的比率。藉由這種方式，不僅可以用單一指標進行國際比較，而且也更能精確衡量各國老人的經濟安全保障程度。因此，此報告出版之後，儘管有些專家學者對於其採用的精算假設有不同意見，但各界對其所蘊含之政策意涵與價值，皆高度肯定，而這也正是促使OECD就業暨社會事務處決定利用相同模式分析亞洲國家退休金制度的主要動機。

根據OECD就業暨社會事務處的規劃，未來所要出版的「亞洲退休金報告」涵蓋澳大利亞、中國、台灣、香港、印度、印尼、日本、南韓、馬來西亞、紐西蘭、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、泰國與越南等國家或地區。其研究方法是先蒐集有關這些國家或地區一般經濟指標、退休金制度、社會救助制度、個人稅制等相關資訊。其中，一般經濟指標主要有全體就業者之平均薪資所得，涵蓋於各種相關退休金制度的勞工之平均薪資所得。在退休金制度方面，其所蒐集的範圍包括由政府辦理之基礎年金與職業年金，以及政府立法強制企業提供之退休金等。至於軍公教人員所適用的退休金與企業自願提供的退休金，則不在蒐集範圍之內。以我國為例，蒐集的範圍有勞保老年給付、勞基法退休金與勞工退休金新制。

該研究在退休金制度所蒐集的資訊項目可分為下列四部份：

(1) 一般請領條件

包括目前請領正常退休年金 (normal pension) 之男性與女性的年齡條件與未來可能之修法變動、目前請領提前退休退休金之男性與女性的年齡條件與未來可能之修法變動、請領正常退休與提前退休退休金之年資條件等。

(2) 第一層退休金 (first-tier scheme) 的請領資格與計算方式

第一層退休金係指基礎年金 (basic pension)、最低年金 (minimum pension)、特定對象的退休金 (targeted scheme) 與一般的社會救助。這部份所蒐集的資訊有上述各種退休金或給付的請領資格、給付水準、給付水準的物價調整機制等。

(3) 第二層退休金 (second-tier scheme) 的請領資格與計算方式

第二層退休金係指與職業有關的退休金。若是確定給付制，所蒐集的資訊有每一服務年資所能兌換的退休金點數、用來計算退休金之平均薪資衡量方式 (例如是退休前一年、薪資最高的五年、或全部工作期間之平均薪資)、退休金上限與相關物價調整機制、所得替代率上限或用來計算退休金之工作年資上限等。若是確定提撥制，則所蒐集的資訊有勞雇雙方之提撥率、計算年金水準所需之相關變數 (例如折現率、死亡率等)、選擇一次提領的規定等。

(4) 個人稅制與社會安全提撥 (social security contributions)

包括各所得稅率表、所得稅之標準扣除額、與工作相關費用之免稅規定、退休金與社會安全捐提撥之免稅規定、退休金應否課稅之規定、勞雇雙方在退休金與社會安全捐之提撥規定等。

除上述各項資訊外，要設算退休後的所得替代率還需要若干精算假設，例如薪資成長率、退休基金之投資報酬率、開始工作年齡與退休年齡、折現率等。受限於時間與預算，負責撰寫此份報告之研究團隊並未針對各國的情形選擇不同的精算假設，而是全部國家與地區皆採相同的假設，即薪資成長率為2%、實質投資報酬率3.5%、開始工作年齡為20歲、折現率2%。此外，由於各國的制度設計可能會使勞工退休後的所得替代率，會隨其退休前的薪資所得水準不同而有所差異，故該研究特別針對薪資所得在平均水準、是平均水準一半、平均水準的八成、平均水準的1.5倍、平均水準的2倍、與平均水準3倍的勞工，分別設算其退休所得替代率。

表一與表二所列分別是該研究所設算出來之亞洲各國與部份OECD國家的毛所得替代率 (gross replacement rate) 與淨所得替代率 (net replacement rate)。其中，毛所得替代率是指退休所得對退休前毛薪資所得 (即未扣除退休金提撥與社會安全捐) 的比率，而毛所得替代率是指退休所得對退休前淨薪資所得 (即扣除退休金提撥與社會安全捐) 的比率。雖然二者定義不同，其所設算出來各國的相對高低並無顯著差異。就薪資所得為平均水準者的毛所得替代率來看，最高的前三名依序為印度的99.3%，新加坡的89.9%，以及中國的77.9%；而最低的前三名則依序為英國的30.8%，日本的34.4%，以及泰國的35%。

參與此次OECD退休金專家會議的各國代表雖然都肯定研究團隊的努力，也都認為未來此份報告正式出版後不僅有助於各界對亞洲國家退休金制度的瞭解，更有助於這些被納入分析的國家對自己國內退休制度，甚至整個老人經濟安全網的改善，惟其對設算方法與設算結果仍有所保留。其中，以將各





國的薪資成長率與投資報酬率設定為相同數值的作法最受質疑。此外，該研究並未將企業自願提供的退休金納入分析，故其所設算出來的所得替代率無法代表一個國家整體老人經濟安全網的全貌。尤其是對已開發國家或比較尊重市場經濟的開發中國家而言，其企業自願提撥退休金的比例很高，政府在保障老人經濟安全的責任相對較低，因此，上述分析方法顯然有嚴重低估的問題，而這也可能是表一與表二所列法國、德國、日本、英國、美國之所得替代率比較低的原因。

根據該研究的設算，我國的毛所得替代率為70%，淨所得替代率為70%，二者皆位居所有國家或地區的第6名。相較於國內專家學者的研究，目前勞保老年給付與勞工退休金二者合計之所得替代率約為50%至60%，故上述設算結果顯然偏高。究其原因，除了其所採用的精算假設可能與我國情況不

表一 主要OECD國家與亞洲國家(地區)毛退休所得替代率(Gross replacement rate)

單位：%

替代率 國家	退休前薪資所得水準					
	平均水準一半	平均水準八成	平均水準	平均水準1.5倍	平均水準2倍	平均水準2.5倍
澳洲	70.7	52.3	43.1	33.8	29.2	26.5
中國	117.9	91.2	77.9	64.5	57.9	53.9
法國	63.8	51.2	51.2	46.9	44.7	43.4
德國	39.9	39.9	39.9	39.9	30	24
香港	35.4	37.1	38	32	24	19.2
印度	99.3	99.3	99.3	99.3	78.7	62.9
印尼	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4
義大利	67.9	67.9	67.9	67.9	67.9	67.9
日本	47.8	38.9	34.4	29.9	27.2	21.8
韓國	99.9	77.9	66.8	55.8	45.1	36.1
馬來西亞	53.2	53.2	53.2	53.2	53.2	53.2
紐西蘭	79.5	53	39.7	26.5	19.9	15.9
巴基斯坦	80	80	80	80	80	80
菲律賓	113.4	88.9	76.7	64.5	58.3	47.3
新加坡	89.9	89.9	89.9	78.3	58.7	47
斯里蘭卡	66.4	66.4	66.4	66.4	66.4	66.4
臺灣	70	70	70	61.3	55.7	52.3
泰國	35	35	35	35	29.3	23.4
英國	53.4	37.8	30.8	22.6	17	13.6
美國	55.2	45.8	41.2	36.5	32.1	28.2
越南	67.8	67.8	67.8	67.8	67.8	67.8

資料來源：2006年OECD退休金專家會議資料

表二 主要OECD國家與亞洲國家(地區)淨退休所得替代率(net replacement rate)

單位：%

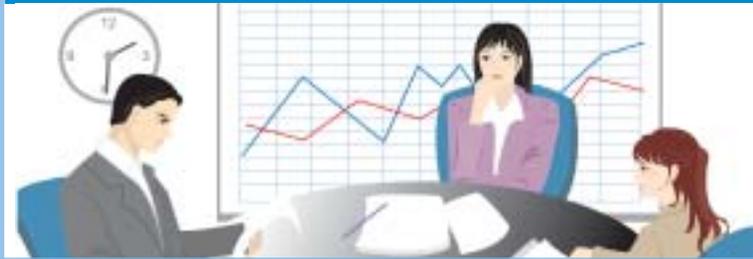
替代率 國家	退休前薪資所得水準					
	平均水準一半	平均水準八成	平均水準	平均水準1.5倍	平均水準2倍	平均水準2.5倍
澳洲	83.5	66.2	56.4	46.1	40.8	37.3
中國	128.1	99.1	84.6	71.1	66.7	63.3
法國	78.4	64.9	63.1	58	55.4	53.9
德國	53.4	56.6	58	59.2	44.4	35.4
香港	39.1	42	43.4	36.7	27.5	21.9
印度	112.9	112.9	112.9	112.9	89.4	71.5
印尼	16.1	16.3	16.3	16.3	16.2	16.2
義大利	81.8	78.2	77.9	78.1	79.3	78.5
日本	52.5	43.5	39.2	34.3	31.3	25.5
韓國	105.3	82.4	71.2	60.9	49.9	40.7
馬來西亞	59.8	59.8	59.8	59.8	59.8	59.8
紐西蘭	81.4	54.9	41.7	29.4	23.2	19.1
巴基斯坦	80	80	80	80	80	80.5
菲律賓	117.3	92	79.3	66.7	60.4	48.9
新加坡	112.3	113	108.6	91.2	67.3	53.9
斯里蘭卡	72.2	72.2	72.2	72.2	72.2	72.2
臺灣	76	77.4	77.7	69	63.2	59.5
泰國	36.8	36.8	36.8	36.8	30.8	24.9
英國	66.1	49.2	41.1	30.6	24	19.8
美國	67.4	58	52.4	47.9	43.2	38.6
越南	71.4	71.9	73.4	72.8	72.4	73.6

資料來源：2006年OECD退休金專家會議資料

符外，也因資料蒐集不完整，導致其對我國相關制度設計的認知有所錯誤。針對這些問題，李來希處長與筆者皆在會議中提出修正意見，而該研究團隊也欣然接受。

整體而言，此次會議收穫良多。首先是藉此機會增加我國的國際能見度，尤其政府相關單位近幾年來積極爭取成為OECD的觀察員，而參加此次會議正可以加強我國與OECD的實質關係。其次是透過該研究報告的出版，可以使其他國家瞭解我國在建構包括老人在內的社會安全網之努力與具體成果。此外，在獲得該研究團隊的同意下，我們可以將其所使用的分析方法引進國內，並針對我國的社經情況予以改良，以作為未來評估我國退休所得替代率之參考依據。

(本文作者 台大國家發展研究所副教授)



美國、澳大利亞、日本 因應高齡化社會之就業策略及借鏡

易永嘉

壹、前言

人口老化為已開發國家之共同發展趨勢，依據聯合國對人口老化之定義，台灣已在1993年邁入高齡化社會之列（65歲以上人口佔總人口7%以上），現階段65歲以上老人人口比率已達10.04%（2007年2月）勞動力參與率為7.58%（2006年平均值），根據2006年6月行政院經濟建設委員會公佈人口中推計顯示，至2026年老人人口比例將達到20.6%，45-64歲中高齡人口佔總勞動力比例的46.2%，至2051年時老人人口比例更高達37%，顯示我國人口老化速度非常快，高齡勞動力比例將大幅增加，因應高齡化社會各國皆有不同的因應方式，他山之石，可以攻錯，期藉由美國、澳大利亞及日本等國就業策略之發展經驗提供借鏡。

貳、美國因應高齡化社會之就業策略

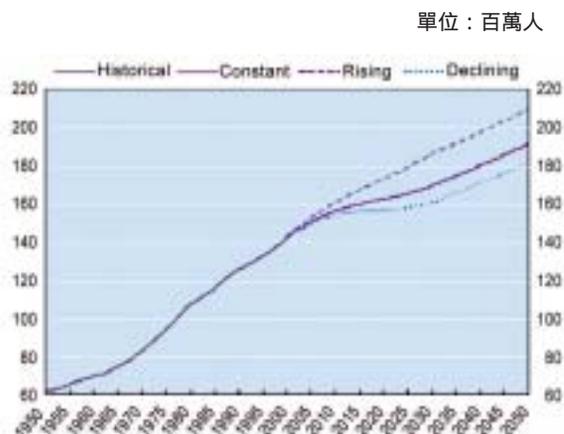
一、美國人口老化之挑戰

美國在2000年時，65歲以上的老年人口約佔1/8（12.3%），依據聯合國2004世界人口預測（World Population Prospects 2004），預計到了2050年時老年人口將增加至1/5（20.6%）。

另外，在高齡勞動者（即所有50歲與以上的勞動者）佔總勞動力比例方面，在2000年時高齡勞動者佔總勞動力數的23%，在性別及年齡勞參率不變下，至2020年時將達到高峰30%，而65歲以上的勞動者也將從2000年佔總勞動力數的3%，至2030年上升達5.2%。若高齡者勞參率在未來30年呈上升趨勢，則高齡者勞動力所佔比例更會高達35%。

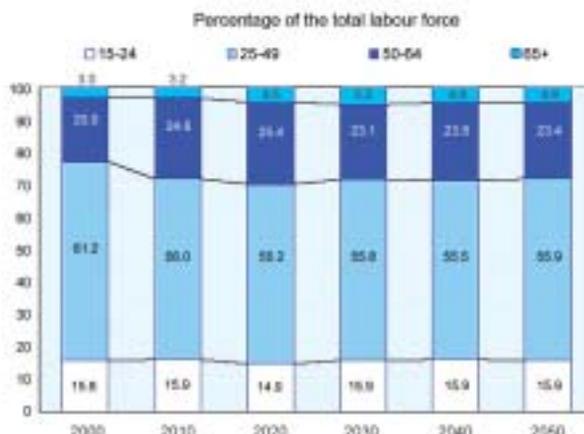
美國將在未來幾年，隨著低生育率、人口平均餘命的增加，及戰後嬰兒潮世代逐漸退休，將面臨經濟成長趨緩、勞工短缺，與提高稅率的問題，若勞工呈現提早退出職場現象，將使日益增加的社會福利支出（特別是公共養老金與終身醫療的費用），由較少比例的在職勞工的稅額支付，世代間關係將會更緊張。此外，高薪資稅率亦將嚴重打擊勞動意願更會造成經濟上的損失，但與所有OECD的國

圖1 美國2000至2050 勞動力發展預測



Source: OECD estimates based on the Current Population Survey and popjections from the U.S. Bureau of the Census. International Data Base.

圖2 美國2000至2050 不同勞動力年齡層佔總勞動力比例之預測



Souce:OECD estimates based on the Current Population Survey and population projections from the U.S. Bureau of the Census, International Data Base, and assuming constant participation rates by gender and five-year age groups at their 2000 levels.

家相較，在未來50年美國人口老化的速度較慢，預期花在老年相關福利支出與國民所得（GDP）比例僅小幅增加，對政府財政壓力較小，此外，現階段美國在50-64歲這個階層有超過2/3在職，且65-74歲也有1/5在職，均高於OECD的國家的平均。

二、美國因應人口老化之就業對策

（一）改善美國退休養老制度，鼓勵延後退休

美國退休養老制度可分為政府負責的層次（國家社會安全法案下的退休制度）、雇主負責的層次，以及個人自願負責的層次等三類，近年來，改善措施如下：

1.提高領取國家全額退休金之年齡資格

依美國老年及遺族保險(Old-Age and Survivors Insurance, 簡稱OASI)，勞工自62歲起，就可領取減額美國社會福利退休金，65歲起即可獲得全額美國社會福利退休金（Primary Insurance Amount ;PIA），若提早退休則每個月以減少5/9百分點的額度減額給付，以62歲請領者為例，僅能領取80%的社會福利退休金。但，實際上仍有不少的高齡勞動者在62歲即離開職場。

美國社會福利制度亦採取許多鼓勵延後退休措施，如在1983年修法（Cost Of Living Allowance Adjustments）之後，已將社會福利的完整退休年齡從65歲提高至67歲（僅限於1960年或以後出生者）。但，勞工仍可選擇在62歲接受退休津貼，但津貼會縮減，在62歲退休勞工只能獲得完全退休津



貼的70%，修法前則是80%，藉由延後領取全額金之退休資格年齡，以增加工作動機避免提早退休。

2. 鼓勵民間企業採用確定提撥之退休金制度

至於美國企業所提供退休金方案及個人退休專戶制度，係受1974年通過的「員工退休所得保障法」(Employee Retirement Income Security Act, ERISA)及相關稅制法案所規範，其中個人退休專戶制度以401K計畫（延後課稅的退休金帳戶）最為普遍，也是最多企業所採用，為讓更多人參與退休儲蓄，美國勞工部亦鼓勵公司自動將其員工納入401k計畫。

然而過去20年，退休金計畫涵蓋的勞動力百分比卻沒有明顯增加，但，大幅由確定給付制度（雇主與受雇者約定在受雇者工作滿若干年之後，依其服務年資給予退休金），改變至確定提撥制（雇主定期提存退休準備金至受雇者個人的帳戶），確定提撥制將促使退休年齡更具彈性，退休年齡並不侷限於固定年齡。

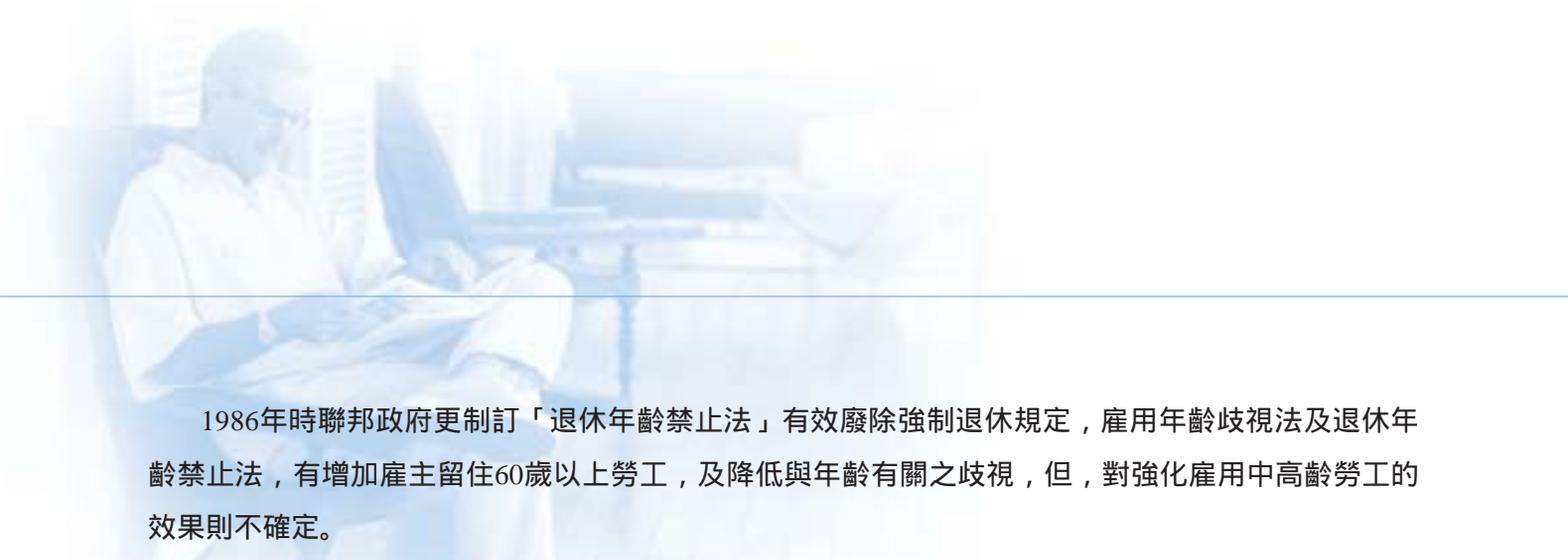
美國對於如何改革退休養老制度以適應人口老化的問題有相當多的爭議。這些理念可分成兩大類：（1）保留目前制度基本結構的原則下做小幅改變；（2）進行有關補助的方法檢驗，或將目前制度中的隨收隨付保險方案改變為類似401(k)退休方案和個人退休帳戶、或提高公共退休養老金的最低年齡、或限制提早退休的個人退休金制的稅務優惠等重大的改變。

（二）改善雇主僱用行為及態度

美國雇主普遍認為中高齡勞工的忠誠度、承諾性、基本技術方面很高，但，對於完成不同工作的彈性、參與訓練、最新技能，與配合新技術方面的表現，呈現負面評價。

此外，雇主不願留住或僱用中高齡勞工仍有幾項因素，包括：（1）勞工成本隨年齡上升速度比生產力更為急遽，尤其其他非薪資支出，例如健康保險與退休金大幅上升，另外，中高齡勞工因為生病的缺席率也比年輕勞工稍微上升，實際提高他們的成本而不是生產力。（2）技術的改變，可能淘汰中高齡勞工的技術，對其未來職業前景較有負面影響。

影響及改善雇主僱用行為的主要因素之一，無疑是聯邦政府制定的「僱用年齡歧視法案」(The Age Discrimination in Employment Act, ADEA)。ADEA 適用於僱用 20 人以上之雇主、地方自治體、政府及僱用 25 人以上受雇人之勞動團體，該法案禁止對 40 至 65 歲勞工予以差別僱用。自 1967 年 ADEA 開始實施已歷經數次修正，多數是有關強制退休之規定，至 1978 年時將 65 歲強制退休，修正至退休年齡下限為 70 歲，除少數基於大眾安全之行業（如飛行員、消防人員、警察等）例外不適用，其他行業均適用。



1986年時聯邦政府更制訂「退休年齡禁止法」有效廢除強制退休規定，雇用年齡歧視法及退休年齡禁止法，有增加雇主留住60歲以上勞工，及降低與年齡有關之歧視，但，對強化雇用中高齡勞工的效果則不確定。

美國「就業機會平等委員會（EEOC）」為實際執行就業歧視的機構，該機構透過宣導更多年齡平等的雇用方式及提供相關資訊，另，美國勞動部亦透過各種方式強調高齡勞動參與率對國家勞動力之重要性，並鼓勵及協助雇主雇用中高齡者，藉此改變雇主態度。

（三）改善中高齡勞工工作條件、加強就業服務及職業訓練等措施，以提高中高齡勞工的就業

1. 鼓勵及協助雇主調整工作條件，以符合中高齡勞工需求。

美國有相當高比例的中高齡勞工希望在退休前能減少工作時數，長工作時數對中高齡勞工是嚴重負擔，特別是殘障勞工或是對健康有限制的工作，倘若，中高齡勞工的健康狀況不佳、缺乏雇主所需技能，或無法面對繁重的工作條件，自然會造成提早退休，因此，美國政府鼓勵及協助雇主調整工作條件，並於2001年起辦理最佳僱用50歲以上之勞工企業獎（“AARP Best Employers for Workers over 50”），並廣為宣導其僱用高齡者之最佳實務，另，勞工部亦提出國家僱用高齡勞動者週（“National Employ Older Workers Week”），大力宣導僱用高齡就業者之社區就業服務方案，及高齡勞動參與率對國家勞動力之重要。

2. 加強中高齡勞工就業服務及職業訓練

中高齡的求職者在所有主要的勞工市場方案的就業比例都偏低，並且與年輕參與者相較接受較少訓練，提高其參與訓練，特別是教育程度低的人士，這對美國而言，是極為重要的議題，也是相當大的挑戰。

目前美國在勞動市場之就業及訓練方案，主要可分為美國勞動力投資法案（Workforce Investment Act；WIA）、社區就業服務方案（Senior Community Service Employment Program；SCSEP），及貿易調整協助計畫（Trade Adjustment Assistance Program；TAA），並透過各地就業機構之單一窗口（one-stop center）進行。依照美國勞動力投資法案（WIA）之績效評估項目對象可分為一般成人、被資遣者、年紀較大青年（18-21歲青少年）、年紀較輕青年（17歲以下青少年）等四類，並未將高齡者特別列入評估項目。

至於社區就業服務方案（SCSEP, Senior Community Service Employment Program），是屬聯邦政府層級的就業計畫，其對象為55歲以上之低收入勞工（60歲以上為優先），協助其獲取社區工作之機



會，或在社區服務的過程中由政府給予部份工時工作之津貼補助，其經費來源是依據美國高齡法案（Older Americans Act；OAA），並透過勞工部進行協助中高齡人士就業。

美國對於中高齡就業補助方案，主要係透過貿易調整協助計畫（Trade Adjustment Assistance Program；TAA）進行，年齡達50歲或以上的合格勞工，可獲得新薪資與舊薪資差異的50%之給付，最高可達10,000美元，為期兩年。申請補助的中高齡勞力者必須提出證明，以貿易相關的原因離開前工作單位，並且必須在失業後26週內找到另一份全職工作。

美國政府亦提出支持自營作業之計畫，有超過10州以上之失業保險請領者可選取自營業者的方案（Self-Employment Assistance (SEA) programme）計畫來取代失業保險給付，另外，有3個州，提出GATE（Growing America through Entrepreneurship）計畫，主要係對於外籍移民、農業人口及低所得收入之人口給予訓練及協助。



改善中高齡勞工工作條件、增進職業健康與安全、並透過訓練及運作良好的就業服務，協助中高齡勞工更能適應職業改變，為美國增進中高齡勞工延長留在職場意願的主要途徑。

參、澳大利亞因應高齡化社會之就業策略

一、澳大利亞人口老化之挑戰

澳大利亞在未來數十年中，將有更高的比例人口處於退休狀態，勞動力人口的成長也會明顯趨緩，這雙重趨勢影響將造成經濟成長減緩及增加公共支出（主要在醫療部分）。

二、澳大利亞因應人口老化之促進中高齡勞工就業對策

澳大利亞近來已將人口老化之因應改革提升至國家策略層級，並於2001年開始推動人口老化問題的國家策略。該策略主要目的，在於提高澳大利亞社區對人口老化問題衝擊的意識，以及提供政府短、中、長期策略之意見，並作為全國合作架構的一部份。

策略的目標包括：（1）創造持續退休收入制度，為澳大利亞中高齡人士提供足夠退休收入，並支持、鼓勵個人在就業生涯中進行退休儲蓄；（2）移除阻礙中高齡持續參與的障礙；（3）確保社會重

視澳大利亞中高齡人士；（4）促進並支持健康老化問題並提供世界級的老年看護制度。策略中並說明，會持續固定監控施行進度是否已達國家策略目標，其中包括，中高齡澳大利亞人士辦公處每三年向聯邦議會提出報告。此策略亦列明將定期評估國家策略所規定的事項，以確定它們的適用性。

澳大利亞政府在最近數年間，採取一連串措施，包括：改善稅賦與福利體系的措施，提高工作誘因；著重僱主方面的措施，鼓勵僱用中高齡勞工；強化中高齡者勞動者的措施，提升中高齡者就業能力等項，以回應面臨人口老化所造成的挑戰。

（一）改善稅賦與福利體系，強化工作誘因

澳大利亞的福利體系較能免除人口結構老化所造成的威脅，其中一個原因即在於澳大利亞的社會保護體系是建立在水平及資產調查的現金給付上，如澳大利亞公共老人年金請領資格，男性65歲，女性60歲，但在請領前須作收入和財產調查，該設計的主要考量是避免及消除貧窮。

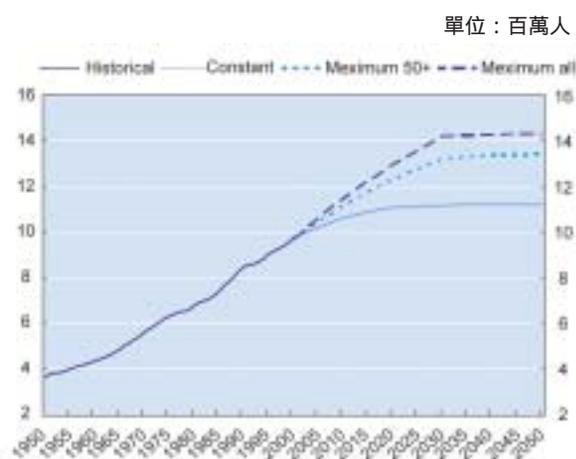
更進一步說，有愈來愈多的老人將倚賴來自職業年金（退休公積金計畫）的收入，取代了原有的公共老人年金（養老金）。至於請領退休公積金的年齡（目前是55歲），將在2015至2025年間提升至60歲。另外，澳大利亞法定退休年齡男性是65歲，女性法定退休年齡也將從2000年時60歲，逐步地在2014年提高至65歲。

澳大利亞聯邦政府於2005年時，宣布推出新的稅賦抵減措施（The Mature Age Worker Tax Offset），鼓勵中高齡勞動者持續工作，所推出的中高齡勞動者稅賦抵減措施適用於55歲或以上具勞動所得之個人，是以純工作收入計算，如在2004/05所得年度，純工作收入介於澳幣10,000至48,000元間，即可取得2004/05所得年度退回的澳幣500元稅款。

（二）鼓勵僱主僱用中高齡勞工

澳大利亞的就業保障立法與其他國家相較並不過份嚴苛，其薪資與其他勞動成本亦無隨著年齡有

圖3 澳大利亞2000至2050 勞動力發展預測



a) See text for an explanation of the different scenarios.

Source: OECD estimates derived from Australian Bureau of Statistics, Labour Force Survey, and Australian Bureau of Statistics, Population Projections, Australia, 2002-2101, Cat No. 3222.0, Series B.



大幅提升之趨勢。從雇主的角度來看，雇用及留用中高齡者的制度限制似乎較少，如雇主無需支付50歲與以上被雇用勞工的失業保險(薪資的3.25%)；雇主為所有中高齡勞工(男性58歲與58歲以上，女性56歲與56歲以上)的社會保險金額亦降低，達60歲以上勞工總薪資稅率約12.7%(澳大利亞薪資稅率一般約15%)；另，其他中高齡求職者與其他團體亦有資格獲得為期兩年，達薪資100%的補助。

此外，政府並對雇主採取若干意識人口老化對企業經營意涵的措施，如已進行「總理社區企業合作計畫」(Prime Minister's Community Business Partnership)，即鼓勵私部門企業雇用中高齡勞工，協助雇主訓練中高齡勞動者及推動終生學習策略等，而在公部門方面，澳大利亞公共服務委員會也採用相似作法並形成方案，條列出一些有效規劃勞動力的重要原則。在2004年時，反年齡歧視立法也以作為各州、特區層級法律補充見解，並導入至聯邦層級，在大部分的州及特區政府間，強制退休年齡的規定也已取消。

澳大利亞以推動中高齡者就業與職場策略(Mature Age Employment and Workplace Strategy)作為政府重要政策之一，該策略的第一部份，也就是中高齡者職場策略鎖定雇主(特別是中小企業)，包括建立優質勞動力計畫、企業學習網絡，及中高齡就業實用指南，幫助企業落實對中高齡友善的工作職場，及避免所雇用之中高齡者技能能力不足，而第二部分擴大求職網絡則鎖定在中高齡求職者與勞動者，該策略主要目標在於提升中高齡者參與勞動，及提供符合雇主需求的勞動力供給，並為所有中高齡者提供勞動市場有效的求職策略及提供援助措施。

(三) 強化中高齡勞動者的措施，提升中高齡者就業能力

澳大利亞政府除致力改善中高齡者勞動市場前景，更將中高齡者列入優先就業促進及訓練對象。在澳大利亞中高齡勞工的就業補助方面，失業達一年或50歲以上者，一旦找到全職或兼職工作，即可獲得重返職場補助(2003年約每月160歐元)，此為固定、單筆金額；45與45歲以上的失業者找到新的工作，但薪資低於之前舊的工作者亦合乎資格，若再度失去工作，則能依照先前較高工作薪資，獲得(更高)失業救濟金。

在教育與訓練方面，則包含訓練帳戶、職業訓練與訓練優先區計畫及基本資訊科技技能培訓計畫；在就業服務方面，則導入中高齡者就業百寶箱，用以協助就業網絡人員面對中高齡求職者的需求。另，建立中高齡求職網絡(Jobwise Website)，讓中高齡者彼此經驗交流，以發展求職技巧等，此外，亦發展中高齡者產業策略(Mature Age Industry Strategy)，提供適合中高齡者就業產業的最大機會，包括社區衛生服務、零售、製造、地產、餐飲業、商用服務業等。

為使勞動者更為長久的參與勞動，澳大利亞從更廣的生涯週期角度來推動教育、訓練及勞動條件

等領域內改善措施，近年來，澳大利亞技術與繼續教育部門有明顯擴充（與澳大利亞學歷資格審核體制的推動及先前學歷認證的程序同步），該部門課程的規劃富有彈性，成人學分制職業課程，學分亦可納入學位取得計算，學歷認證是澳大利亞職業教育與訓練體系相當重要的一環，對於中高齡勞動者而言，此一制度特別有意義，也讓對於教育與訓練的額外投資更有價值，也造成年齡在50歲以上入學者會有平均值以上的成長。其次，在改善勞動條件方面，2002-2012年國家職業衛生與安全策略亦在2002年提出，旨在減少職場死亡與傷害。澳大利亞藉由提升生產力及增加職場彈性等，全面性地促進中高齡者參與勞動市場。

肆、日本因應高齡化社會之就業策略

一、日本人口老化之挑戰

日本是當今中人口最老化的國家之一，依據聯合國2004世界人口預測（World Population Prospects 2004），日本在2000年時65歲以上之老年人口約佔1/6（17.2%）至2050年時將增加至1/3（35.9%）。

在高齡勞動者（即所有50歲與以上的勞動者）佔總勞動力比例方面，在2000年時高齡勞動者佔總勞動力數的36.1%，在性別及年齡勞參率不變下，至2030年時將增加至42.9%。另外，目前日本中高齡勞參率相當高接近約8成，65歲至69歲之勞參率高達35%，此外，日本男性實際退休年齡為69.6歲、女性實際退休年齡為65.7歲（以1997-2002年間平均計算），超過法定60歲之退休年齡。

近年來，日本勞動力年齡（20 - 64歲）人口已經開始緊縮，未來數年總勞動人口數將達到高峰，隨後於下半世紀便會呈大幅遞減。不可避免地，未來50年日本勞動力供給衰退將導致勞力嚴重短缺，同時造成經濟成長下滑，公共退休金與健康醫療支出也將增加，削弱國民所得。

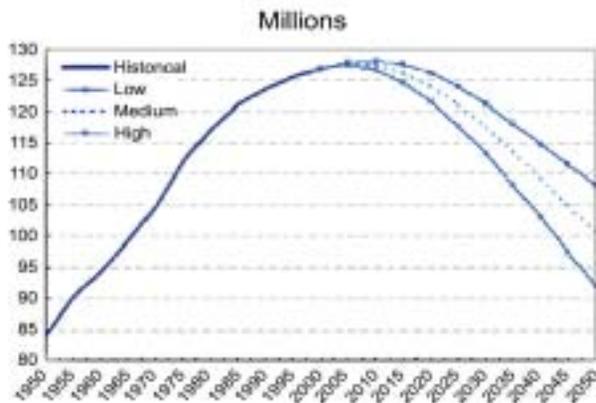
二、日本因應人口老化之就業對策

（一）提升老人就業機會能力及鼓勵雇主繼續僱用中高齡者

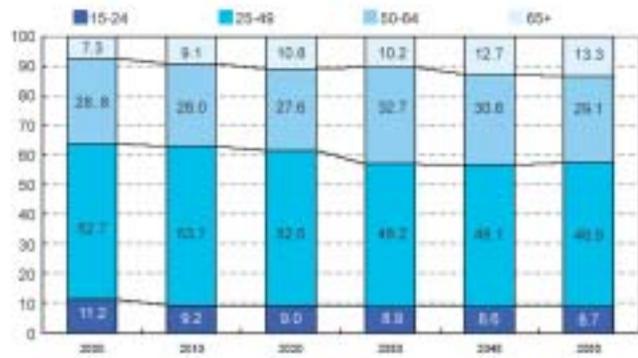
日本相當重視因應人口老化之就業對策，於1971年時提出高齡者雇用安定法，該法以提高退休年齡、繼續僱用方式、再僱用制度、勤務延長制度等方式導入，以確保、促進高齡者及退休人員雇用之安定及增進其他福祉。自1971年時起高齡者雇用安定法提出後，已歷經多次修正，包括：促進繼續僱用至65歲、促進高年齡者再就業、確保退休後再就業的場所、明示政府與企業對於促進高齡者及退休人員之雇用安定相關責任及獎勵辦法等。另外，日本於1976年時依據「中高年齡者等雇用促進特別措置法」設定「雇用55歲以上高齡者之比率要達全從業員之6%以上」之雇用率目標，以落實僱用高齡者政策。



圖4 日本2000至2050 勞動力發展預測



a) The three variants differ in their assumptions about future fertility rates.
Source: National Institute of Population and Social Security Research.
Population Projection for Japan:2001-2050.

圖5 日本2000至2050
不同勞動力年齡層佔總勞動力比例之預測5

Source:OECD projections based on Labour Force Survey and National Institute of population and Social Security Research, Population Projection for Japan:2001-2050(medium variant). and assuming constant participation rates by sex and five-year age groups at their 2000 levels.

由於日本公司薪資制度大多依據年資給付薪資，且大部分有規定強制退休年齡（法定工作退休年齡為60歲），在考量雇用及薪資成本，公司通常在員工60歲時強制退休，但隨著平均壽命增加、老年人口比例遞增，對於這些屆臨退休年齡，及退休後仍有工作意願者之高齡者，日本政府鼓勵企業應對高齡者予以繼續雇用，並於2005年修正高齡者雇用安定法第九條（高齡者雇用確保措施），規定企業對60至未滿65歲高年齡者雇用的安定應給予確保措施，包括：配合年金給付開始年齡之延後計劃，自2006年(平成18年)起至2013年(平成25年)止，分四段完成退休年齡至65歲，以及導入退休後繼續雇用制度，容許員工於強制退休後，仍然可留在公司、子公司或供應商工作。

為鼓勵雇主繼續雇用高齡勞工至65歲，給予雇用與留住中高齡勞工之薪資補助方案，包括：雇主繼續雇用目前有工作的中高齡勞工或雇用中高齡勞工皆可獲得補助，繼續雇用的補助為25萬日圓至50萬日圓間。對於提高強制退休年齡或採行繼續雇用制度的雇主，有資格獲得50萬日圓至300萬日圓的補助（依公司規模及延後雇用年數而定），為期五年。雇用60-64歲中高齡勞工的比例超過總雇用人數15%的雇主，則可獲得每月15,000日圓的補助。中小型企業如果在超過總雇用人數15%之後，每雇用一名60-64歲的中高齡勞工，可獲得20,000日圓補助，最長可達五年。

為了解決年齡差別歧視問題，於2001年10月通過實施雇用對策法案，敦促雇主致力於提供平等的就業機會，當招募或雇用員工時，不應考慮年紀問題。另外，日本依據新條款之準則 - 雇主致力於提

供求職者平等的就業機會不應考慮年紀問題，透過地區性的經濟組織、公共職業安定所（公立就業安全機構）及民間人力仲介公司廣為宣導年齡平等之僱用方式。

在職業能力訓練方面，日本企業扮演很重要的角色並視為責任，政府則提供資訊、指導及相關補助方案以協助企業辦理，但隨著終身僱用制式微，企業並不確定對員工之訓練投資能回饋，為了降低隨著年齡增加而喪失工作技能之風險，日本政府於1998年提出教育與訓練福利計畫，積極宣導自我訓練，該項福利計畫之目的在於直接幫助個人，透過個人負擔部份訓練費用，參加指定課程訓練，該計畫並由就業（僱用）保險項下來支應。另外，政府也推動人力資源終身發展之觀念，包括協助職涯發展與諮詢，實施工作能力衡量制度等。

至於高齡者就業服務方面，則透過各地公共職業安定所給予相當服務、諮詢及協助，例如，透過個別訪視地區性企業，開發適合高齡者之就業機會，給予高齡者就業及職訓協助，及提供企業延長退休年齡及導入退休後持續就業之指導等。此外，亦有特別機構協助及支持高齡者就業，如附屬於公共職業安定所下之人力銀行（Talent Banks），該機構在日本主要城市有26個據點，提供40歲以上或從事管理職位及專門技術知識人員，至中小企業之就業機會，另，有職業交換平台（Career Exchange Plazas），全國計有12個據點，提供中高齡及白領工作者彼此交換經驗，瞭解其技術水準及在勞動市場之地位，以及支持各項求職活動之準備，另，有高齡職業經驗利用中心（Older Persons Vocational Experience Utilization Centers），提供60歲以上之高齡勞動者免費就業及派遣服務，另，有老人就業支持中心（Elderly Employment Support Centers/Corners），提供中高齡及高齡者就業協助及職涯生活規劃等。



（二）在提供老人經濟所得支持及強化工作誘因間尋求平衡

1. 國民年金及厚生年金之改革

日本依據國民年金法、厚生年金保險法、國家公務員共濟組合法、地方公務員共濟組合法、私立學校教職員共濟組合法、農林漁業團體職員共濟組合法等，制訂以國民年金為第一層基礎保障、受雇者年金為第二層保障體系，如以受薪階級(企業員工)為例，退休後可領取老年基礎年金及厚生年金(受雇者年金)，其受撫養之配偶，僅可領取老年基礎年金，厚生年金之保險費由勞資雙方各負擔二分之一。



國民年金及厚生年金為日本公共年金制度兩大支柱，在日本老人各種所得中，公共年金所佔比率超過5成，有超過5成的高齡家庭，年金給付為唯一的生活來源，對民眾生活及社會安定發揮極大的功能。

日本於1994年與2000年間進行公共年金制度之改革，以便改善財務持續維持能力，維持長期工作誘因，目前日本老年基礎年金及厚生年金原則上均以65歲為給付年齡，至於60至65歲間的厚生老年特別給付，則採取支給定額及報酬比例兩部分。在定額部分，1994年修正時，已逐步提高獲得定額退休金(flat-rate)的給付年齡，男性部份於2001年起至2013年間（每3年提高1歲，提高至65歲），女性部份則為2006年至2018年間逐步提高。

2000年年金制度改革計畫中，則逐步提高獲得薪資所得相關年金制(earnings-related)的最低年齡至65歲，男性受益人為2013年至2025年間，女性受益人為2018年至2030年間。另外，2000年時之修正亦降低年金之受益水準（削減5%所得比例年金的給付水準），並規定自2003起保險費徵收費率由17.35%降至13.58%（徵收費率基礎擴大至獎金與月薪總額之總報酬制度，並設定獎金課徵上限為150萬日圓）。此外，對領取退休後之在職年金員工，於2002年起由60-64歲擴大至65-69歲，其老年基礎年金仍維持全額給付，厚生年金部份則需查核所得，並視所得多寡予以減額給付。

2. 就業（僱用）保險制度之改革

日本就業（僱用）保險制度對於因被解雇須請領失業給付者，依年齡給予不同給付天數，其中又以45-60歲之中高齡者請領天數最長（依投保年資，給付天數從90天至330天不等）。另，針對65歲以上被保險人失業時，經由公共職業安定所認定為失業狀態後，則給付一定天數的基本津貼日額補助金（高齡求職者給付金）。

此外，於1995年開始實施老年人就業持續給付（持續僱用高齡給付），以提高老年人持續工作誘因以避免領取失業給付。另對於加保年資達5年以上之60-64歲勞工，其薪資與60歲之前的薪資相較，薪資被裁減超過25%或以上者（2003以前為15%），有權獲得目前薪資15%的老年就業補助，至65歲前之期間最高可領兩年，以提高老人工作誘因。

（三）對高齡社會提出全面性對策

日本於在1986年提出「長壽社會對策大綱」，分別對「就學及所得」、「健康及福利」、「學習及社會參與」，以及「住宅及生活環境」等領域提出因應之道，並於1995年訂頒「高齡社會對策基本法」，並由首相擔任主席，指定委員會成員，針對高齡社會提出基本策略及全面方針，隔年（1996年）提出

高齡社會對策大綱，該政策重點主要在於重塑高齡者形象、強化男女共同參與、活化地域社會機能、重視預防及準備，其中包括：通過高齡人才中心提供臨時及短期就業機會、整建終身學習中心及志工中心，以及研究開發適合高齡者之器具等措施。

日本重視高齡者健康對策之推動，以利持續擴大勞動參與，於1989年提出「高齡者保健福利十年推進戰略」（黃金計畫，1990~1999），1994年重新評估「黃金計畫」，並於同年12月修訂成為「新黃金計畫」（1995~1999），2000年時重新制訂充實照護服務基礎的綜合性計畫-「今後五年的高齡者保健福利政策方向」（黃金計畫21，2000-2004）從長期策略性的觀點逐步調整高齡社會所需的生活環境和福利服務措施，藉由上開措施支援高齡者的社會參與及就業。

伍、結語及建議

近年來，美國、澳大利亞，及日本政府皆採取若干重大的改革措施來因應人口老化之趨勢，整理如下：

- 一、維持公共年金制度的永續經營能力，逐步提高領取老人年金之資格年齡。
- 二、改善退休金制度及退休計劃，強化工作誘因。
- 三、強化高齡就業促進措施，提升高齡勞工的受雇就業能力。
- 四、改善雇主僱用態度，去除僱用障礙。
- 五、將因應人口老化之策略提升至國家最高層級，以更廣泛視野，採取全面性的措施，包括：健全的總體經濟政策以提高工作數量的成長，進而改善高齡者工作前景；開發並培養高齡者參與更大的勞動市場；透過友善家庭就業政策（family-friendly employment policies）以吸引更多年輕時需照顧小孩及年長者之勞動力投入，全面性地補充勞動力。

綜上所述，值得我國借鏡之作法歸納如下：

一、建構我國退休養老經濟安全方面

1. 考量政府財政負擔、保障對象及人口預期餘命等因素，儘速建構以政府（社會保險）負責層次的年金基礎保障，如國民年金及勞保年金等，以支持老人經濟所得安全。
2. 強化以企業及勞工負責層次為主之「勞退基金」管理機制並增加運用收益，提高老人退休所得替代率。



二、改善退休金制度及退休計劃方面

1. 勞工保險制度老年給付之請領資格，應考量重要國家社會保障年金之發展經驗，分年分階段逐步提升至65-67歲間，以維持其永續經營能力，及避免勞工過早離開勞動市場，並因應人口老化之趨勢，適當調整費率結構。
2. 勞動基準法及勞工退休金條例之最低退休年齡，應與法定退休年齡接近，並配合我國年金制度之規劃請領年齡資格，分年分階段逐步調整一致。
3. 廢除強制退休規定，避免年齡歧視及與國際趨勢接軌。
4. 協助處理雇主提供退休金制度所造成階段式退休之障礙，特別是選取勞基法退休制度（確定給付制）之勞工，以吸引高齡勞工願意接受。

三、強化高齡就業促進措施，提升高齡勞工的受雇就業能力方面

1. 對於適合中高齡就業之特定行業，建議僱用一定比例以上高齡者，如日本依據「中高年齡者等雇用促進特別措置法」設定「雇用55歲以上高齡者之比率要達全從業員之6%以上」之雇用率目標。
2. 對於已領取退休金但仍有就業意願之高齡勞工，建議放寬勞動定期契約規定，以增加退休人士再就業，並放寬其非典型就業機會。
3. 繼續改善針對中高齡者之公共就業服務，建構銀髮族就業資源服務中心，提供中高齡及高齡者就業協助及職涯生活規劃等。
4. 加強與擴充中高齡者之教育及訓練機會，推動成人學分制之職業課程，且考量納入學歷認證，並積極宣導自我訓練；在職訓練方面應強化中高齡者知識、經驗知能訓練，以及退休生涯規劃、理財、身心保健等知性之學習，非限於技術面之操作訓練，至於轉業或再次訓練方面，因應未來社會發展趨勢，提供適合中高齡從事之家庭顧問、房地產顧問、傷葬服務業、照顧服務業、休閒服務業等方面訓練。另，開發適合高齡者訓練課程教材。
5. 增加中高齡者自行創業之機會，對於領取失業給付且不易就業之中高齡者，給予選擇領取失業給付或類似美國自營協助（SEA）方案之機會，對於自行創業者並搭配相關訓練及創業貸款利息補貼之協助，促使不易就業之中高齡勞工成為自營作業者。
6. 進行我國中高齡勞工工作條件調查，提供中高齡者工作健康、福利及安全的知識，鼓勵及協助雇主調整工作條件、降低工作時數及進行職務再設計，進而改善中高齡者工作條件及環境。
7. 鼓勵中高齡勞動者持續工作，對於55歲以上之具有勞動所得之個人，參照澳大利亞之經驗，提出中高齡勞動者稅賦抵減措施。

四、改善雇主僱用態度方面

1. 鼓勵勞工及企業採用確定提撥制度之勞退新制，促使退休年齡更具彈性，並降低僱用中高齡勞工成本。
2. 將「年齡」納入禁止就業歧視事由，並透過各地就業服務機構及就業歧視評議委員會宣導年齡平等之僱用方式及執行有關年齡之就業歧視案件。
3. 擴大獎助雇主僱用中高齡之薪資補助方案，對於僱用（留用）高齡者一定比例以上之企業，依據公司規模、僱用人數及期限給予每月定額補助，且補助額度保持彈性，以便因應勞動市場之變動。
4. 對於僱用55歲以上高齡勞動者之企業，考量財政負擔，由政府補助雇主所支付之就業保險費用。
5. 辦理年度最佳僱用50歲以上之勞工企業獎，訂定僱用高齡勞動者週，廣為宣導其最佳僱用實務及多元就業方案有關僱用高齡者之經驗，強調高齡勞動參與率對國家勞動力之重要性。



五、人口老化之策略提升至國家最高層級方面

1. 在總統府或行政院監督下，成立我國人口老化因應策略小組，並由相關部會及學術機構代表共同組成，研提各項因應人口老化之中長期政策及措施，並定期提出系統性評估報告適時調整各項策略及執行事項。
2. 強化我國人力供需調查整合平台、建立各行職業中長期預測研究中心，適時調整及規劃人力資源策略，並由政府制訂適合中高齡者就業的產業策略，鼓勵更多中高齡勞工進入勞動市場。

各國中高齡勞動者皆面臨相當多且不利繼續就業的誘因及障礙，先進國家多透過全面性的改革方案來因應，其政策包羅廣泛並具連慣性且進行系統性評估，基本上，人口老化對我們而言，是一大挑戰，更是一種社會過程，它會增加公共支出的壓力，同時使經濟成長倒退，但若缺乏改革而影響到公共政策之永續性，最終迫使社會保障被大幅降低，如果能更充分利用先進國家之經驗即早準備，相信可以應付這些挑戰，讓台灣勞工能擴大勞動參與、健康快樂工作，及退休經濟安全。✿

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科員）



日本最低工資法 修正方向與重點

林政諭

壹、前言

日本厚生勞動省於今年3月一口氣將「勞動契約法」草案、「日本年金機構法」草案及「最低工資法」部份條文修正草案等共14項民生勞動相關法（修正）案¹向該國國會第166期會期²提出審議；此次最低工資法之修正，主要在於衡酌服務業主體的經濟體系、產業無國界（borderless）化等產業構造變化、派遣、承攬等工作形態的多樣化，工會組織率下降協商談判力弱化，明確法規範及確認扮演安全網等面向進行檢討；又該修正案亦進一步明確區分最低工資審議委員會之職掌，其辦理事項基本上類似國內依勞動基準法第二十一條第三項訂定之基本工資審議辦法第二條之基本工資審議委員會，惟前者依最低工資法之規定，每年針對最低工資³相關事宜進行審議，審議後之報告，在循行政程序將訂定（調整）之工資公告實施，當然審議過程中雇主、勞工雙方對調整幅度是有爭議，但大多在折衝下和平收場，反觀國內當觸及基本工資調整時，則雜音紛起，似舉步維艱，自八十六年調整以來已十年未做任何調整即可明證，或許是兩者之設計機制不同之故，但基於最低工資是在於保護勞工最低勞動條件及促進經社發展，勞工共享經濟成長成果的觀點，本文嘗試整理該法之修正方向與重點，提供各方指正與參考。

貳、最低工資制之沿革與修法之緣起

當然，日本的最低工資制度係具有法的強制力，規範行政機關必須對於工資訂定最低基準、禁止

1 計有勞動契約法草案、日本年金機構法草案及保險法、國民年金法、兒童津貼法、雇用對策暨促進地區開發法、有關短時間勞工之僱用管理改善法、支援軍事傷亡遺屬法、改善國民年金事業經營之國民年金法、勞動基準法、最低工資法、實施社會保障協定有關厚生年金保險法之特例、社會福祉師及照護福祉師法、消費生活合作社法等條文修正草案。

2 常會，2007年1月25日起至6月23日止共計150天。

3 最低工資不包括1全勤獎金2交通津貼3家族津貼4臨時支付之工資5獎金6規定工時外或例假日上班之工資7深夜工作之工資加成等。

雇主低於最低工資僱用勞工。該制度是依據1959年公布的最低工資法，由業者透過協商的方式而實施，在1968年該法修正時廢除業者協商方式，改依產業別或地區別訂定最低工資，進而在1976年起該法規定所有的都道府縣必須訂定地區別最低工資，以保障獲取低廉報酬勞工的勞動條件，易言之，自此所有的勞工均適用最低工資。

日本現行最低工資之訂定，是以最低工資審議委員會之審議及團體協約之擴張等二種途徑作出結論，並經行政機關公告後生效、實施（請參照圖一）。前者之最低工資審議委員會又分成中央及地方之最低工資審議委員會兩種，中央最低工資審議委員會（由公益、勞方及雇主團體各推派6人，並由其中推選一人為召集人）是掌理訂定產業別之最低工資的相關事宜，其職權是就勞資雙方或一方之全部或部份代表之申請訂定或調整時進行審議，審議之結論報告於完成法定之程序，則該同一產業之最低工資全國適用之；地區別最低工資之部分，是厚生勞動省或各都道府縣勞動局，衡酌相關勞動情勢等認為必要時，要求地方最低工資審議委員會進行審議，亦在完成法定程序後發生效力，調整或廢止亦同。一般而言，產業別最低工資是高於地區別最低工資。

由於企業經營在全球化之影響、日本特有的年功序列制、終生雇用制等之潰決、非典型工作型態的蓬勃發展及多元化、勞工生涯的規劃、企業在追求降低成本以提昇產業的競爭力、用人彈性的傾向等等，產業界一直要求廢除產業別最低工資制度，日本政府為回應該訴求，在2004年推出「法制鬆綁民間開放3年計畫」，依該計畫的規範，將廢止產業別最低工資制列為檢討項目之一，之後在各項座談會或委託研究，及中央最低工資審議會之結論等，以從事服務業的人口比重逐漸增大、產業結構的變化、部份工時勞工的增加更加速就業形態的多样化及世論強調企業責任等等原

圖一 日本最低工資決定之流程

最低工資之決定方式以「審議委員會方式」與「團體協約擴張方式」等2種及其流程：

	審議委員會方式	團體協約擴張方式
地區別最低工資	厚生勞動省或都道府縣勞動局認為必要時	在一定的地區內同職種的勞資雙方的大部分所適用的團體協約，並經工會或雇主的全部同意提出申請時
產業別最低工資	勞資雙方提出需最低薪資審議委員為之決定或調整之必要時	

諮詢

最低工資審議委員會

勞工代表、雇主代表、公益代表、各同人數委員的審議

答覆

厚生勞動省或都道府縣勞動局

決定・公告

發生效力



因，且認為產業別最低工資也是健全國民安全網的重要一環，不但不可輕言廢除，更需進一步明確定位的觀點等，故本次修正草案中仍維持產業別最低工資制，並基於強化保障勞工的生活水準，做為最低工資之核心的地區別最低工資制度，更應明確定位及廢止團體協約之擴張方式等內涵草擬完成修正案，該修正案在由國會審議中，目前各種跡象顯示似無多大雜音，預料將可順利審查通過實施。

參、修法方向及重點內容

本次的修法可說是全盤性檢討，最低工資制度的意義、功能、制度的變遷、現行制度問題點、制度與經社變化，訂定最低工資的架構，制度扮演安全網的角色等等方面通盤檢討後，並經內閣會議通過向國會提出。謹就本法相關修正的趣旨、基本方向及具體內容，並整理現行及修法之條文對照簡述於後。

一、修法之趣旨：

最低工資制度為保障低報酬工資勞工的最低勞動條件的必要措施。現行最低工資法中，規範按地區別及產業別而建立多元的最低工資的架構，原則上前者由各都道府縣針對所轄地區、後者由厚生勞動省針對產業別，負責訂定各最低工資並推動之，但鑑於部分工時等非典型僱用之就業形態的多樣化、低工資勞工逐漸的增加及健全在地勞工生活安全網之保障，有必要強化地區別最低工資制度，完善國民社會安全網的功能。因此，以強化發揮安全網功能的目標，實現符合各該地區實情之地域別最低工資制度及產業別最低薪資制度的意義，參考勞資雙方的意見，賦以重新定位的觀點，對於本法必要著手修正。

二、修法的基本方向：

- (一) 明確性之原則：最低工資制度的首要功能為保障全部勞工工資最低基準的安全網，為實現地區別最低工資，明確規定各地區必須訂定。
- (二) 公平性原則：產業別最低工資為提供事業單位之勞資雙方訂定工資基準時的依據，對工資的決定有正面的效果，扮演另一種安全網的機制，且該工資之訂定或調整即由勞雇雙方之申請，當有違反最低工資相關規範者，應改以民事途徑處罰。
- (三) 整合性原則：最低工資應與社會保障政策密切整合，推動勞動政策應考量與社會保障政策之結合性，因此，考量地區勞工之最基本生活福祉，地方最低工資審議委員會在審議最低工資時，應將勞工當地的生計費用納入審議項目，以實現保障勞工最基本的生活。
- (四) 實際性原則：確實掌握地區工資的樣態並進行整合，及因應勞動派遣等就業形態的多樣化，對於現行制度有必要增例相關規定。

三、具體內容：

- (一) 刪除原第3條最低工資之原則：原條文為「最低工資需衡酌勞工的生計費、類似職種勞工的薪資及通常事業單位支付薪資的能力而訂定之」，因定位強化地區別最低工資之功能，改善工資之差距，最低工資的水準不能只以低報酬勞工為原則，實應重視一般勞工的薪資水準。
- (二) 最低工資金額改以「時薪」單位訂定：原第四條第一項以「時」、「日」、「週」、「月」⁴等4種，為求明確與一致性改以「時薪」為單位，另同條第二項薪資以績效制或其他承攬方式決定時，被認定與前項規定不適者，不受同項之規定，厚生勞動省得訂定最低工資的規定，予以刪除。（草案第三條）；鑑於現行地區別最低工資額是以時薪及日薪並行，但因工資發給型態、規定工作時數的不同等因素，為使最低工資適用上能夠公平公正、就業形態的多樣化、就業市場以時薪支付的比重逐漸提高等等觀點，在歷次座談會、委託研究及最低工資審議委員會等各階段，一致認為最低工資之金額應以「時計」較為符合實際且計算基礎清楚，試以每天工作時數為一定，其時薪與日薪之工資給付額度並無不同，如每天工資5400日幣、規定工時6小時，規定時數外多出1小時為例比較：

1. 日薪計：規定工時之工資為5,400日元，超過規定工時之工資為 $5,400 \text{ 日元} \div 6 \text{ 小時} \times 1 \text{ 小時} = 900 \text{ 日元}$ ，故工資為 $5,400 \text{ 日元} + 900 \text{ 日元} = 6,300 \text{ 日元}$ 。
2. 時薪計：時薪為900日元，實際工作為7小時，則其應得工資為 $900 \text{ 日元} \times 7 \text{ 小時} = 6,300 \text{ 日元}$ 。

因此，工作7小時所得工資並無差異，惟每日規定工作時數，互為不同時，按日給支付工資之計算相形複雜，也就是說規定工時每天6小時，當某天只工作5小時、另一天為7小時，則對於支應工資必須扣除（增減）1小時之工資，然而最低工資法亦規範最低日薪額度，低於日薪之額度自屬違法，如東京都的日薪下限為5,514日元，一天規定工作6小時其薪資為5,400日元，則將低於規定日給金額，於法不合。

又日本勞動基準法第24條第一、二項規範工作時數，以扣除休息時間，每週不得超過40小時、每日之部分不得超過8小時，故雇主因企業經營、人事彈性運用等因素，勞工因個人之原

4 依「月」薪換算是否符合最低工資之計算公式：
$$\frac{\text{月薪金額} \times 12 \text{個月}}{\text{一年規定總工作時數}} = \text{最低工資額（時薪）}$$
 倘以靜岡縣勞工甲君
一年規定工作天數為255天，每月工資為112,000日元，每天工作8小時，
$$\frac{112,000 \text{ 日元} \times 12 \text{個月}}{255 \text{ 天} \times 8 \text{ 小時}} = 658.82 \text{ 日元（時薪）}$$
，
因靜岡縣之最低工資，每小時為677日元，則甲君之658.82日元 < 677日元，未達最低工資之規定。



因，互相約定每天工作時數低8小時亦為法所容許。參此各次的座談會或審議會討論的結果，認為在單一、明確、公平公正的觀點、因應非典型的工作需求（如部份工時、派遣型態，大都採時薪計算），一致認為最低工資應統一以「時薪」為單位，導致其結果反映在此次修正的條文。

（三）修正原第8條「最低工資的適用除外」改為「最低工資減額的特例」並修正為第7條，該條規範係對於屬精神或身心障礙其工作能力明顯較低者、試用期間之勞工、依職業能力開發促進法接受職業訓練者、及工作時間較短或簡易工作等勞動者，不適用最低工資之規定，但需依個案填具制式申請書向地方勞動基準局申請給付工資之額度，或許因雇主未善盡申報責任，或因計算基礎不明確，無法保障上述人員之權益⁵，故此次修法改以「最低薪資減額的特例」的計算方式規範，換言之，採以該當最低工資應具備之工作能力（如年齡等）及其他因素，乘以厚生勞動省規定之比率所得的金額，再以減額後之金額，透過明確的計算方法，保障該等勞工應得的最低工資。（草案第七條）

（四）地區別最低工資的做法

1. 訂定的必要性：日本國內應依各地區，訂定適用該地區的全部勞工的最低工資，現行最低工資法對於地區別最低工資或產業別最低工資的擬訂，係由厚生勞動省或都道府縣之勞動局認為「有必要時擬訂」時「得決定最低工資」。然而如前述最低工資是保障勞工最低工資的安全網，且以地區別最低工資為核心，因此，在法律上應課以行政機關訂定地區別最低工資的義務。（草案第九條第一項）
2. 修正擬訂基準：現行最低工資法之規範為「最低工資應參酌勞工的生計費、類似職種勞工的工資及一般事業單位支付工資的能力訂定之。」改為「最低工資應參酌地區勞工的生計費與工資及一般事業單位支付工資的能力訂定之」；因即以地區別最低工資為安全網的最重要之機制，因此該三要素應以該地區者為核心，為給予明確化而增列「地區」之文字，以符合實情；另現行法規地區別、產業別或職業別之最低工資須訂定標準，故有「類似職種勞工的工資」之文字，但即以地區別最低工資為標竿，故此處文字已無必要，改為「地區勞工」即可（草案第九條第二項）；另明確生計費為地區的專屬性：勞工的生計費應與生活保障密切結合，地區別最低工資審議會審議及擬訂最低工資時應充分參酌當地生計費之水準且生計費應納入生活保護的觀點。（草案第九條第三項）

⁵ 日本早年盛行「行政指導」，行政機關所為勸告，一般而言，特定人會遵守一定行為或不作為之行為，但經社變化，可能此自律性性格也逐漸走下坡，非強化他律性之規範，不足以保障。

3. 最低工資的決定、修正或廢止：厚生勞動省或地方勞動局應按各地區要求中央或地方最低工資審議會之調查審議並聽取意見，決定最低工資（第十條第一項）；對於訂定之最低工資，認為必要時，應修正或廢止（第十二條）。
4. 新增派遣勞工適用最低工資之規定：現行最低工資法無規範勞動派遣勞工的最低工資，要派公司的工作地點與派遣公司可能不同一地區，因此勞動派遣法的派遣勞工適用工作場所地區最低工資（草案第十三條）。

（五）產業別最低工資的做法

1. 產業別的最低工資的決定：現行規範勞工或雇主的全體或部份的代表，對於特定產業或職業或地區之最低工資，依據厚生勞動省之規定，得向厚生勞動省或都道府縣勞動局提出、修正或廢止最低工資之額度，但因循明確性之原則，且在地區之最低工資規定已有規範，有重複之現象，故刪除「地區」兩字，並由第16條調整為第15條。
2. 特定產業或職業最低工資的訂定，不適用最低工資法的「刑罰」，如前述有別於地區別最低工資的訂定模式，其最低工資是由勞資雙方的提出，是安全網的另一種功能，不課以刑罰為宜，故此次修正將各條科以「刑」之規定改為民事效力之「罰金刑」。（草案第42條）
3. 廢止第11條團體協約擴大適用訂定最低工資的規定，由於日本全國依此模式而訂定最低工資者，只有2案且適用人數不超過500人，又與產業別最低工資的團體協約實情及功能重複，故予以刪除。

（六）提高罰則

為確保地區別最低工資的實效性，提高違反地區別最低工資之規定罰金，其額度比違反勞動基準法第24條之規定者較高：現行違反最低工資法第5條相關規定，處2萬日幣以下之罰金，而勞動基準法第24條（未支付工資）之相關規定其罰金額度在30萬日幣以下，兩相比較顯然前者之罰金非常的低。如此的差距是因該等法訂定之時，對於罰金有上限之規定，前者上限為1萬日幣、後者為5千日幣，惟後者隨歷次之修正逐漸提高之額度，而前者因無適時配合修正，導致罰金額度之落差，後爰「罰金暫行措施法」，而提高至現行2萬日幣以下之規定。此次之修正也反映出自1959年訂定最低工資法以來，應衡量物價上升等因素有調整之必要，何況工資低於最低工資者，比違反勞基法第24條之債務不履行，屬惡性重大之行為，處1萬日幣以下的罰金實無多大的意義，且兩者均為法之位階，一方過於傾斜造成罰責落差大，誠屬不公，故提高罰金的額度是合理的。

另勞工對於雇主違反勞基法、勞工安全衛生法等勞工法令，可向監督機關提出申訴或因申訴禁止



雇主對勞工之不利處分等相關規範，然最低工資法卻無此類之規定，誠屬立法技術之瑕疵，應以補救，增列申訴之途徑及禁止不利處分等相關規定。

至於雇主未善盡通知之義務、怠惰提送申請、報告或拒絕臨時檢查等情事者之罰金，亦一併提高。

肆、結語

在日本規範最低勞動條件的法制，有1959年之最低工資法及1972年之勞動安全衛生法，並陸續修正內容，且由各地方勞動基準監督署執行檢查、查核，以有效保障勞工之最低工作條件，此次前者之修正，仍循ILO第二十六條公約之創設訂定最低工資機構及第一三一條公約之最低工資訂定之精神與意涵，健全最低工資制度之機能，保護最低報酬勞工的生活與兼顧經濟情況之變動、勞動市場之實情⁶，明確以地區最低工資為核心，最低工資金額之基準統一以「時」計，增列派遣勞工（含外籍勞工）適用地區最低工資、提高罰則並將循團體協約之擴大適用訂定最低工資方式予以廢止，均可謂為務實之作法。

當前國內經社環境也類似日本，面臨產業結構變化、服務業興起、部分工時工之增加等勞動情勢，且消費者物價指數變動率已上升7.34%，基本工資占各業薪資之比率從41.1%，降至35.9%，勞工購買能力下降，為維持勞工之基本生活，檢討調整基本工資應勢在必行。在檢討之過程中，因應部分工時、派遣勞動的工作型態者的最低工資或許可考慮以「時」計，以別於以不定期契約之「月」計之一般工資，但應調整國內現行時薪是用基本工資除以30天算出之方式（因未考慮例假日上班之工資計算），雖然有人認為「時」計之部分工時或派遣關係勞工隱藏就業不安定，但以保障勞工基本的生活的最低工資的目的與工資支付的樣態，實不可混為一談，另基本工資之決定，也應將其他社會民生相關政策相結合，並強化基本工資審議委員會之功能以隨時就勞動情勢環境，進行檢討基本工資的應有的走向，除可保障勞工基本生活及維持一定消費能力外，尚可印證勞工是否同享經濟成果之重要指標。❁

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處專員）

⁶ 日本國內就業市場徵才相關訊息如派遣公司、超商等服務業在工資方面的呈現，盛行以「時薪」計。

日本最低工資法修正條文對照表

修正條文	現行條文
<p>目次</p> <p>第一章 總則（第一條、第二條）</p> <p>第二章 最低工資</p> <p> 第一節 總則（第三條—第八條）</p> <p> 第二節 地區別最低工資（第九條—第十四條）</p> <p> 第三節 特定最低工資（第十五條—第十九條）</p> <p>第三章 最低工資審議會（第二十條—第二十六條）</p> <p>第四章 雜則（第二十七條—第三十八條）</p> <p>第五章 罰則（第三十九條—第四十二條）</p> <p>附則</p>	<p>第一章 總則（第一條、第二條）</p> <p>第二章 最低工資（第三條--第十九條）</p> <p>第三章 刪除</p> <p>第四章 最低工資審議會（第二十六條--第三十二條）</p> <p>第五章 雜則（第三十三條—第四十三條）</p> <p>第六章 罰則（第四十四條—第四十六條）</p> <p>附則</p>
<p>（目的）</p> <p>第一條 本法對低廉報酬的勞工，為保障最低工資，謀求勞動條件的改善，進而安定勞工的生活，提昇勞動力生產力及確保事業單位的公平競爭，促進國民的經濟健全發展，特制定本法。</p>	<p>（目的）</p> <p>第一條 本法對低廉報酬的勞工，對於事業單位或職業的種類及地區，為保障最低工資，謀求勞動條件的改善，進而安定勞工的生活，提昇勞動力生產力及確保事業單位的公平競爭，促進國民的經濟健全發展，特制定本法。</p>
<p>第二章 最低工資</p> <p>第一節 總則</p>	<p>第二章 最低工資</p> <p>第一節 總則</p> <p>第三條 <u>（最低工資之原則）</u> 最低工資需衡酌勞工的生活費、相同職種勞工的新資及一般的事業單位支付新資的能力而訂定之。</p>
<p>（最低工資金額）</p> <p>第三條 最低工資金額以時為單位訂定之。</p>	<p>（最低工資金額）</p> <p>第四條 最低工資金額以時、日、週、月為單位訂定之。 <u>工資依績效制或承攬等訂定，被認定與前項之規定不適當者，不拘其規定，從厚生勞動省之規定得訂定最低工資金額。</u></p>
<p>（最低工資的效力）</p> <p>第四條（略）</p>	<p>（最低工資的效力）</p> <p>第五條（略）</p>
<p>（實物給付的評價）</p> <p>第五條（略）</p>	<p>（實物給付的評價）</p> <p>第六條（略）</p>
<p>（最低工資的競合）</p> <p>第六條 勞工適用最低工資在兩種以上，採最高之金額依第四條之規定辦理之。 有前項之情節，在依第九條第一項訂定之地區別最低工資之金額適用第四條第一項及第四十條之規定。</p> <p>第七條（最低工資減額之特別規定） 雇主依據厚生勞動省之規定取得都道府縣勞動局長之同意，對下列人員之最低薪資，以規定之最低薪資金額並參酌渠等之工作能力或其他因素，按厚生勞動省規定之比率加乘後所算出之金額加以減額，適用第四條之規定。 一、精神或身體之障礙，明顯勞動生產力應較低者。 二、試用期間者。 三、參加職業能力開發促進法第24條第一項的職業訓練，學習職業上必要的基礎技能及相關知識之訓練課程者，依厚生勞動省之規定者。 四、從事簡單的工作或經厚生勞動省規定者。</p>	<p>（最低工資的競合）</p> <p>第七條 勞工適用最低工資在兩種以上，採最高之金額依第五條之規定辦理之。</p> <p>第八條（最低工資之適用除外） <u>對下列人員之勞工，其最低工資除另行規定外，依厚生勞動省之規定，雇主取得取得同意者，不適用第五條之規定。</u> 一、精神或身體之障礙，明顯勞動生產力應較低者。 二、試用期間者。 三、參加職業能力開發促進法第24條第一項的職業訓練，學習職業上必要的基礎技能及相關知識之訓練課程者，依厚生勞動省之規定者。 四、工作時數明顯很短者、從事簡單的工作或經厚生勞動省規定者。</p>



日本最低工資法修正條文對照表

修正條文	現行條文
<p>(公告義務)</p> <p>第八條 適用最低工資之雇主，依厚生勞動省之規定，應將該當最低工資的概要張貼在工作場所明顯之處或其他方法，善盡周知之義務。</p>	
<p>第二節 地別區最低工資之原則 (地區別最低工資)</p> <p>第九條 為保障低廉報酬之勞工工資，地區別最低工資(指各該一定地區之最低工資。以下相同稱之)全國各地區應訂定之。 地區別最低工資，必須衡量該地區勞工的生活費及薪資與一般事業單位支付薪資的能力而訂定之。 對於前項勞工生活費之部分，採結合生計保障相關措施的整合性，進行研議。</p>	<p>第九條及第十條 (刪除)</p>
<p>(地區別最低薪資的決定)</p> <p>第十條 厚生勞動省或都道府縣之勞動局應以各該地區，要求中央最低工資審議委員會或地方最低工資審議委員會(以下簡稱最低工資審議委員會)之進行調查審議，並聽取意見，訂定地區別最低工資。 厚生勞動省或都道府縣之勞動局對於前項最低工資審議委員的意見認為有窒礙難行者，應檢附理由，要求最低工資審議委員再行審議。</p>	<p>(依團體協約訂定之地區別最低工資)</p> <p>第十一條 厚生勞動省或都道府縣之勞動局對於一定地區之事業單位內從事同職種或該類大部分之勞工，有關最低工資的金額以訂有最低工資之團體協約為適用者或最低工資金額實質內容相同在二種以上之團體協約，選擇其一適用者，由該當勞動契約的工會或雇主(含雇主團體)，以訂定全部之同意，以訂定之最低工資金額為基準，得訂定該當地區之事業單位從事同職種及雇主之全部訂定最低工資。</p> <p>(最低工資訂定之申請有關異議的提出)</p> <p>第十二條 厚生勞動省或都道府縣之勞動局受理前條之申請，應依厚生勞動省之規定，應公告申請之內容。 前條規定之同職種勞工或雇用該類勞工之雇主所申請之勞動契約不得適用時，依前項公告之規定，自公告之日起三十天內，得向厚生勞動省或都道府縣之勞動局提出異議。 厚生勞動省或都道府縣之勞動局對於前項之異議，應要求中央最低工資審議委員會或地方最低工資審議委員(以下簡稱最低工資審議委員會)表示意見。 厚生勞動省或都道府縣之勞動局依第一項規定所為公告之期間內，不得對前條作出決定。依第二項所為之異議，在前項之最低工資審議委員會未提出意見之前，不得作出決定。 厚生勞動省或都道府縣之勞動局對於前條之決定，涉及第二項之異議申請時，以第三項之最低工資審議委員會議之意見，對規定之範圍內之事業單位該當最低工資，得規定一定期間暫緩適用或另行訂定之。</p> <p>(以團體協約訂定之地區別最低工資之修正)</p> <p>第十三條 厚生勞動省或都道府縣勞動局對於依第十一條規定所訂定之最低工資，得修正或廢止。</p> <p>第十四條 刪除</p> <p>(最低工資審議委員會之意見聽取)</p> <p>第十五條 厚生勞動省或都道府縣勞動局對於依第十一條或第十三條之規定，應聽取最低工資審議委員會之意見。 厚生勞動省或都道府縣勞動局對於依第十二條第五項或前項之規定，最低工資審議委員會所提出之意見，認為有窒礙難行者，應提具理由要求最低工資審議委員會再審議。</p> <p>(依最低工資審議委員會調查審議之最低工資)</p> <p>第十六條 厚生勞動省或都道府縣勞動局對於一定之事業、職業或地區，為改善報酬低廉勞工的勞動條件，得要求最低工資審議委員會調查審議並聽取意見決定最低工資。 前條第二項之規定，於前項之決定準用之。</p>

日本最低工資法修正條文對照表

修正條文	現行條文
<p>(最低工資訂定之申請有關異議的提出)</p> <p>第十一條 (略)</p> <p>依前條第一項規定之最低工資審議委員會之意見有關地區之勞工或雇用該等勞工之雇主，對於前項規定所為之公告，自公告日起十五日內，得向厚生勞動省或都道府縣勞動局提出異議。</p> <p>厚生勞動省或都道府縣勞動局對於依前項規定之申請，應要求最低工資審議委員會表示意見。</p> <p>厚生勞動省或都道府縣勞動局依第一項規定所為之公告，自公告日起十五日內，不得對前條第一項作出決定。依第二項所為之異議，在前項之最低工資審議委員會未提出意見之前，亦不得為之。</p>	<p>(最低工資訂定之申請有關異議的提出)</p> <p>第十六條之二 (略)</p> <p>依前條第一項規定之最低工資審議委員會之意見有關<u>事業、職業</u>或地區之勞工或雇用該等勞工之雇主，對於前項規定所為之公告，自公告日起十五日內，得向厚生勞動省或都道府縣勞動局提出異議。</p> <p><u>第十二條第三項之規定，對於依前項規定之申請時準用之。</u></p> <p><u>第十二條第四項及第五項之規定，前條第一項準用之。</u></p> <p><u>第十二條第四項中「三十日」以「十五日」修正之。</u></p> <p><u>第十五條第二項之規定，依前項準用第十二條第五項有關最低工資審議委員會之意見提出時準用之。</u></p>
<p>(地區別最低薪資的修正)</p> <p>第十二條 厚生勞動省或都道府縣勞動局針對地區別最低工資，衡量地區勞工之生計費、工資及一般事業支付工資能力，認為必要時，應就訂定之內容進行修正或廢止之。</p>	<p>(依最低工資審議委員會調查審議之最低工資之修正)</p> <p>第十六條之三 厚生勞動省或都道府縣勞動局針對第十六條第一項之規定所定之<u>地區別最低工資</u>，認為必要時，得就訂定之內容進行修正或廢止之。</p>
<p>(勞動派遣中勞工之地區別最低工資)</p> <p>第十三條 依據勞動派遣法第四十四條第一項規定之勞動派遣中勞工，以該要派事業廠場之所在地之地區別最低工資之金額，依第四條之規定適用之。</p> <p>(地區別最低工資之公告及效力)</p> <p>第十四條 厚生勞動省或都道府縣勞動局於地區別最低工資決定後，依厚生勞動省令之規定，應將決定事項公告之。</p> <p>依第十條第一項規定訂定之最低工資及第十二條規定修正之最低工資，以前項規定之公告之日起算經三十天後(公告日起經三十天後之次日、訂定時另訂定施行日期者依該日期)同條規定最低工資之廢止從同項規定之工告日起(公告日之次日、另訂定施行日期者依該日期)生效。</p> <p>第三節 特定最低工資</p> <p>(特定最低工資之決定)</p> <p>第十五條 勞工或雇主的全體或部分代表，依據厚生勞動省令之規定，得向厚生勞動省或都道府縣勞動局提出有關當該勞工或雇主適用之事業單位或職業相關之最低工資的決定、或該當勞工或雇主現行適用之特定最低工資的修正或廢止之申請。</p> <p>厚生勞動省或都道府縣勞動局依前項之申請，認為必要時，得要求最低工資審議委員會進行調查審議並聽取意見，得對於該項之申請作出決定，特定最低工資之修正或廢止。</p> <p>第十條第二項及第十一條之規定，在依前項規定由最低工資審議委員會所提之意見準用之。同條第二項中稱「地區」者，改以「事業或職業」修正之。</p> <p>厚生勞動省或都道府縣勞動局對於第二項之決定，依前項準用第十一條第二項之規定所提之申請。</p> <p>第十條第二項之規定，在依前項規定有關最低工資審議委員會之意見，準用之。</p>	



日本最低工資法修正條文對照表

修正條文	現行條文
<p>第十六條 依前條第二項之規定所為決定、或修正之特定最低工資之最低工資金額，必須高於該當特定最低工資適用之雇主之事業單位所在地之地區別最低工資之最低工資金額。</p> <p>第十七條 厚生勞動省或都道府縣勞動局不拘第十五條第一項及第二項之規定，對於依同項規定所為之決定或修正後之特定最低工資認為明顯不當時，得廢止之。</p>	<p>(最低工資決定與關係勞工或關係雇主之申請)</p> <p><u>第十六條之四 勞工或雇主之全部或部份代表依據厚生勞動省令之規定，得向厚生勞動省或都道府縣勞動局提出該當勞工或雇主適用第十六條第一項規定之最低工資之決定或現行適用同項規定之最低工資之修正或廢止。</u> 厚生勞動省或都道府縣勞動局對於依前項之申請認為有必要時，對於該申請應徵求最低工資審議委員會之意見。</p> <p>(公告及生效)</p> <p>第十七條 厚生勞動省或都道府縣勞動局對於最低工資有關之決定，依厚生勞動省令之規定，應將決定事項公告之。 依第十一條、第十六條第一項、第十三條及第十六條之三最低工資所為修正之決定，依前項辦理之公告，自公告日起經三十天後（公告日起經三十天後之次日、或訂定時另訂定日期者，依其規定）最低工資之廢止依同項規定之公告日（公告日之次日或該決定訂定期日，依其規定日）起生效。</p> <p>(最低工資效力之存續)</p> <p>第十八條 以第十一條之規定為最低工資之基準之團體協約於變更或中止時，該當最低工資的效力不受影響。 受理前條之申請，應依厚生勞動省之規定，公告申請之內容。</p> <p>(週知義務)</p> <p>第十九條 適用最低工資之雇主依據厚生勞動省令之規定，應將最低工資之概要張貼於日常作業地點之明顯處及以其他方法提供勞工週知。</p>
<p>(勞動派遣中勞工之特定最低工資)</p> <p>第十八條 勞動派遣勞工在要派公司之業務及同職種及要派公司場廠相同工作性質之特定最低工資，依該當訂定之最低工資金額以第四條之規定適用之。</p> <p>(特定最低工資之公告及生效)</p> <p>第十九條 厚生勞動省或都道府縣勞動局對於決定之特定最低工資，應依據厚生勞動省令之規定公告之。 依第十五條第二項規定訂定之特定最低工資及修正，以前項規定之公告之日起算經三十天後（公告日起經三十天後之次日、訂定時另訂定施行日期者依該日期）同條規定最低工資之廢止從同項規定之工告日起（公告日之次日、有另訂定施行日期者依該日期）發生效力。</p>	<p>第三章 刪除</p> <p>第二十條至第二十五條 刪除</p>
<p>第三章 最低工資審議委員會</p> <p>(設置)</p> <p>第二十條 (略)</p> <p>(權限)</p> <p>第二十一條 (略)</p> <p>(組織)</p> <p>第二十二條 (略)</p> <p>(委員)</p> <p>第二十三條 (略)</p> <p>委員任期為二年。遞補委員任期，以補足原任期為限。</p> <p>(召集人)</p> <p>第二十四條 (略)</p> <p>(專門分科會)</p> <p>第二十五條 (略)</p> <p>最低工資審議委員會為決定或修正最低工資召開調查審議時，應設置專門分科會。</p> <p>(略)</p> <p>第二十三條第一項、第四項及前條之規定，專門分科會準用之。</p>	<p>第四章 最低工資審議委員會</p> <p>(設置)</p> <p>第二十六條 (略)</p> <p>(權限)</p> <p>第二十七條 (略)</p> <p>(組織)</p> <p>第二十八條 (略)</p> <p>(委員)</p> <p>第二十九條 (略)</p> <p>委員任期為一年。遞補委員任期，以補足原任期為限。</p> <p>(召集人)</p> <p>第三十條 (略)</p> <p>(專門分科會)</p> <p>第三十一條 (略)</p> <p>最低工資審議委員會為依第十六條第一項決定或修正最低工資召開調查審議時，應設置專門分科會。</p> <p>(略)</p> <p>第二十九條第一項、第四項及前條之規定，專門分科會準用之。</p>

日本最低工資法修正條文對照表

修正條文	現行條文
<p>最低工資審議委員會為最低工資所為之決定、修正或廢止之調查審議時，依厚生勞動省令之規定，聽取關係勞工及關係雇主之意見。</p> <p>(政令之委任) 第二十六條(略)</p>	<p>最低工資審議委員會依第十六條第一項之規定，為最低工資所為之決定、修正或廢止之調查審議時，依厚生勞動省令之規定，聽取關係勞工及關係雇主之意見。</p> <p>(政令之委任) 第三十二條(略)</p>
<p>第四章 雜則 (協助) 第二十七條(略) (調查) 第二十八條(略) (報告) 第二十九條(略) (職權) 第三十條 第十條第一項、第十二條、第十五條第二項及第十七條之厚生勞動省或都道府縣勞動局之職權，對於跨二個以上或只限於一個之都道府縣勞動局管轄區域之事例，有全國性之關連者，由厚生勞動省掌理之，只限於一個都道府縣勞動局管轄區域者，由該當都道府縣勞動局掌理之。 厚生勞動省認為都道府縣勞動局所訂定之最低工資明顯不當，得命令都道府縣勞動局應修正或廢止之。 厚生勞動省在依前項之規定作出命令時，應徵求中央最低工資審議委員會之意見。 第十條第二項之規定，在前項規定之中央最低工資審議委員會提出意見時準用之。</p> <p>(勞動基準監督屬及勞動基準監督官) 第三十一條(略) (勞動基準監督官之權限) 第三十二條(略) 第三十三條(略) (對監督機關之申告) 第三十四條 勞工以事業場所違反本法及命令時，得檢具相關事實向都道府縣勞動局、勞動基準監督署或勞動基準監督官申告，要求採取改善適當措施。 雇主不得以前項之申告為理由，對勞工解僱或不當利益之行為。</p> <p>(船員之特例) 第三十五條 第六條第二項、第二章第二節、第十六條及第十七條之規定，依船員法適用之船員不適用之。 對於船員屬於本法厚生勞動省、都道府縣勞動局、勞動基準監督署或勞動基準監督官之權限事項，以國土交通省、地方運輸局或船員勞務官為執行，「厚生勞動省令」為「國土交通省令」、第三條之「時間」為「時、日、週或月」、第七條第四款「簡單」為「規定工作時數較短者、簡單」、第十九條第二項之「第十五條第二項」為「第十五條第二項及第三十五條第三項、第七項」、「同條第二項及第十七條」為「第十五條第二項及第三十五條第七項」、第三十條第一項</p>	<p>第五章 雜則 (協助) 第三十三條(略) (調查) 第三十四條(略) (報告) 第三十五條(略) (職權) 第三十六條(略)</p> <p>第十六條第一項規定，在厚生勞動省依前項之規定作出命令時準用之。</p> <p>(勞動基準監督屬及勞動基準監督官) 第三十七條(略) (勞動基準監督官之權限) 第三十八條(略) 第三十九條(略)</p> <p>(船員之特例) 第四十條 適用船員法之船員，在本法規定之厚生勞動省，都道府縣勞動局或勞動基準監督官之權限事項，以國土交通省、地方運輸局(含運輸監理組)船員勞務官執行之，「厚生勞動省令」為「國土交通省令」、「都道府縣勞動局之管轄地區」為「地方運輸局或運輸監理組管轄地區」。</p>



日本最低工資法修正條文對照表

修正條文	現行條文
<p>之「第十條第一項、第十二條」、第十五條第二項及第十七條」為「第十五條第二項及第三十五條第三項、第七項」，「都道府縣勞動之管轄區域」為「地方運輸局或運輸監理組之管轄區域」。</p> <p>國土交通省或地方運輸局（含運輸監理組）為求改善薪資低廉船員之勞動條件，衡酌船員之生計費、類似船員之薪資及一般事業支付薪資能力，認為必要時得要求船員中央勞動委員會或船員地方勞動委員會進行調查審議並聽取意見，以決定適用船員之最低工資。</p> <p>第十條第二項及第十一條之規定，船員勞動委員會依前項所提意見準用之，且同條第二項之「地區」改稱「事業或職業」。</p> <p>國土交通省或地方運輸局在辦理第三項時，對於前項準用第十一條第二項所為之申告，從船員勞動委員會之意見在該當特定最低工資屬於一定範圍之事業，得擬制適用之過渡期間，另行訂定最低工資金額。</p> <p>第三十六條 對於船員在本法之最低工資審議委員會權限事項，從船員勞動委員會為之。</p> <p>第三十七條（略）</p>	<p>第四十一條 對於船員在本法之最低工資審議委員會權限事項，從船員中央勞動委員會或船員地方勞動委員會為之。</p> <p>第四十二條（略）</p>
<p>（厚生勞動省令之委任）</p> <p>第三十八條（略）</p> <p>第五章 罰則</p> <p>第三十九條 違反第三十條第二項之規定者，處以六個月有期徒刑或科三十萬以下之罰金。</p> <p>第四十條 違反第四條第一項之規定者（限於地區別最低工資及船員適用之特定最低工資）可以五十萬以下罰金。</p> <p>第四十一條 違反下列之一者，科以三十萬元以下之罰金。 違反第八條之規定者（限於地區別最低工資及船員適用之特定最低工資） 依第二十九條之規定，未提出報告或報告虛偽者。 依第三十二條第一項之規定，拒絕進入或檢查、妨礙或規避，或對於質問不予陳述或陳述不實者。</p> <p>第四十二條 法人之代表、法人或人之代理人、使用人、其他之從業人員對於法人或人之業務違反前三條之規定時，除處罰行為人外，對法人或人依各條之規定科以罰金。</p>	<p>（厚生勞動省令之委任）</p> <p>第四十三條（略）</p> <p>第六章 罰則</p> <p>第四十四條 違反第五條第一項規定者科一萬元以下罰金。</p> <p>第四十五條 違反下列之一者，科以五千元以下之罰金。 違反第十九條之規定者（限於地區別最低工資及船員適用之特定最低工資） 依第三十五條之規定未提出報告或報告虛偽者。 依第三十八條第一項之規定，拒絕檢查、妨礙或規避，及對於質問陳述不實者。</p> <p>第四十六條 違反前二條者為法人或從人之行為之法人代表或代理人，使用人，其他之從業人員處罰外，對該法人或人亦科以本條之刑。</p>

勞工退休基金(新制)統計分析

田玉霞¹ 廖秀梅²

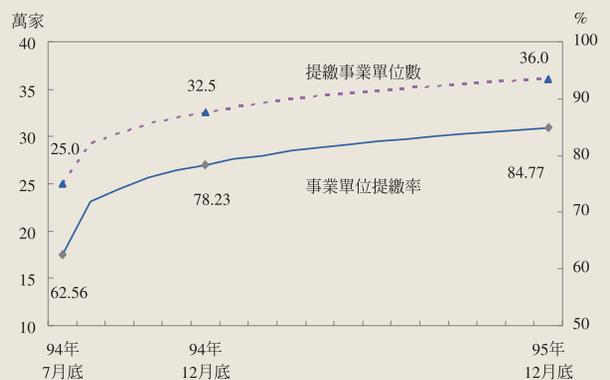
隨著人口結構的老化與傳統家庭成員相互扶持的功能式微，實施退休金制度以保障老人基本經濟生活已為世界潮流所趨，我國在歷經14年的努力與推動後，勞工退休金新制終於在94年7月正式實施，對勞工來說是一大福祉，亦是繼全民健康保險之後，在強化社會安全體系方面的另一重要成就，從勞工退休金新制之制度設計的角度來觀察，其在退休勞工生活保障方面，新制比舊制的最大優點是退休金帳戶屬勞工個人所有，故所累積的退休準備金並不會因勞工離職或企業關廠歇業而有所減損，大大提高勞工退休之後的經濟安全，此為推動新制的重要原因。

勞工退休金新制實施至今已屆滿一年餘，以下謹就勞工退休金提繳實施情形進行統計分析：

壹、提繳事業單位數

一、截至95年底勞工退休基金提繳事業單位數為36萬家，較上年底增加3.5萬家或增加10.8%。事業單位家數提存率95年底為84.8%，較上年底增加6.6個百分點。所謂事業單位提存率指有提存之事業單位數占勞保

圖一 勞工退休基金提繳事業單位數及提繳率



適用勞基法之家數比率，未達百分之百，主要係部分事業單位員工採用舊制所致。

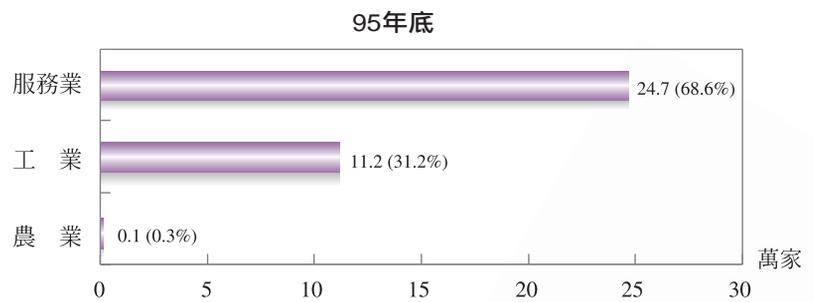
二、按行業別觀察，95年底提繳事業單位數以服務業部門最高為24.7萬家、占68.6%，工業部門11.2萬家、占31.2%，農業部門約1千家最少、占0.3%。各中行業以批發及零售業13.8萬家、占38.3%居第一位，製造業8.1萬家、占22.5%次之，營造業3.1萬家、占8.5%居第三位。

95年平均提繳率，在雇主提繳部分為6.01%，各業皆在6.00%至6.02%之間；在個人提繳部分為5.04%，各中行業以水電燃氣業5.91%最高，農林漁牧業5.79%次之，礦業及土石採取業5.65%居第三位。



三、按員工規模別觀察，95年底員工規模1~29人之提繳事業單位數為34萬家、占94.4%最高，30~99人1.5萬家、占4.3%次之，100~499人0.4萬家、占1.1%，500人以上約0.1萬家、占0.2%。

圖二 勞工退休基金提繳事業單位數



表一 勞工退休基金提繳事業單位數 - 按行業分

項目	94年底	95年底	單位：家、%				
			較上年底增減		95年平均提繳(%)		
			百分比	家數	%	雇主	個人
總計	325,190	360,359	100.0	35,169	10.8	6.01	5.04
農業	829	981	0.3	152	18.3	6.00	5.79
工業	102,828	112,255	31.2	9,427	9.2		
礦業及土石採取業	321	351	0.1	30	9.3	6.00	5.65
製造業	76,475	81,154	22.5	4,679	6.1	6.01	5.04
水電燃氣業	226	231	0.1	5	2.2	6.00	5.91
營造業	25,806	30,519	8.5	4,713	18.3	6.00	5.27
服務業	221,533	247,123	68.6	25,590	11.6		
批發及零售業	125,074	137,993	38.3	12,919	10.3	6.01	5.14
住宿及餐飲業	7,478	8,661	2.4	1,183	15.8	6.00	4.59
運輸、倉儲及通信業	8,868	9,577	2.7	709	8.0	6.01	5.11
金融及保險業	4,673	4,842	1.3	169	3.6	6.01	5.10
不動產及租賃業	7,390	8,799	2.4	1,409	19.1	6.01	5.37
專業、科學及技術服務業	24,112	26,102	7.2	1,990	8.3	6.02	4.65
教育服務業	8,669	11,408	3.2	2,739	31.6	6.01	4.90
醫療保健及社會福利服務業	16,569	18,068	5.0	1,499	9.0	6.01	5.01
文化、運動及休閒服務業	4,003	4,293	1.2	290	7.2	6.01	4.76
其他服務業	13,688	15,884	4.4	2,196	16.0	6.02	4.71
公共行政業	1,009	1,496	0.4	487	48.3	6.00	5.17
家數提存率(%)	78.2	84.8			(6.6)		

說明：1. () 內係增減百分點。

2. 家數提繳率 = (提繳事業單位家數 / 勞工保險適用勞基法事業單位數) × 100。

四、按地區別觀察，95年底提繳事業單位數以台北市8萬家、占22.2%為最高，台北縣6.6萬家、占18.3%次之，桃園縣2.9萬家、占8.1%再次之，其餘較高者為台中縣2.8萬家、占7.8%，台中市2.7萬家、占7.5%，高雄市2.6萬家、占7.3%。在過去一年家數增加較多之縣市分別為：台北縣增加6,376家，台

北市增加5,546家，桃園縣增加3,241家，高雄市增加2,679家，台中縣增加2,579家。

貳、提繳人數

勞工退休基金新制提繳人數自實施以來逐月成長，於95年4月突破400萬人，截至95年底為429.1萬人，較去年底增加36.7萬人或增加9.4

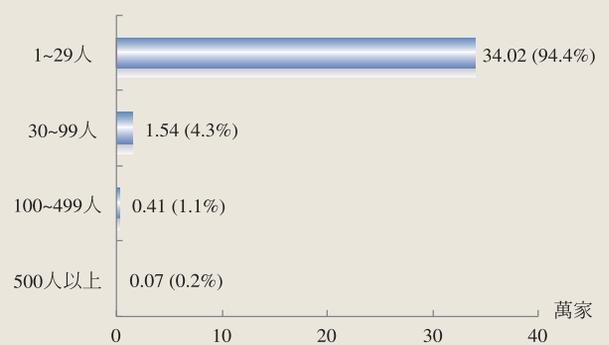
表三 勞工退休基金提繳事業單位數 - 按地區分

項 目	94年底	95年底	單位：家、%		
			較去年底		
			百分比	增減家數	增減 %
總 計	325,190	360,359	100.0	35,169	10.8
台北市	74,455	80,001	22.2	5,546	7.4
高雄市	23,463	26,142	7.3	2,679	11.4
台北縣	59,415	65,791	18.3	6,376	10.7
宜蘭縣	3,324	3,955	1.1	631	19.0
桃園縣	25,903	29,144	8.1	3,241	12.5
新竹縣	4,308	5,023	1.4	715	16.6
苗栗縣	4,060	4,687	1.3	627	15.4
台中縣	25,460	28,039	7.8	2,579	10.1
彰化縣	16,767	18,549	5.1	1,782	10.6
南投縣	3,021	3,506	1.0	485	16.1
雲林縣	3,488	4,145	1.2	657	18.8
嘉義縣	2,664	3,150	0.9	486	18.2
台南縣	10,903	12,041	3.3	1,138	10.4
高雄縣	11,507	13,123	3.6	1,616	14.0
屏東縣	4,083	4,798	1.3	715	17.5
台東縣	1,249	1,512	0.4	263	21.1
花蓮縣	2,666	3,305	0.9	639	24.0
澎湖縣	301	431	0.1	130	43.2
基隆市	3,054	3,432	1.0	378	12.4
新竹市	5,778	6,487	1.8	709	12.3
台中市	24,781	26,897	7.5	2,116	8.5
嘉義市	3,105	3,575	1.0	470	15.1
台南市	10,939	12,031	3.3	1,092	10.0
金門縣	426	513	0.1	87	20.4
連江縣	70	82	0.0	12	17.1

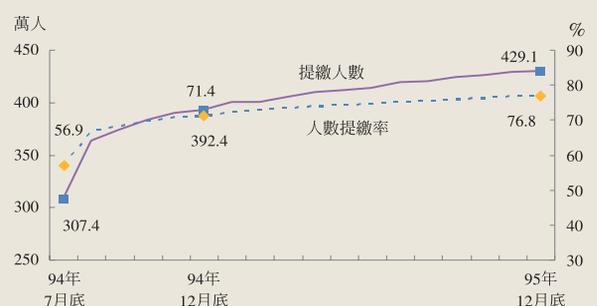
表二 勞工退休基金提繳事業單位數 - 按員工規模分

項 目	94年底	95年底	單位：家、%		
			較去年底增減		
			百分比	家數	%
總計	325,190	360,359	100.0	35,169	10.8
1~29人	306,561	340,231	94.4	33,670	11.0
30~99人	14,258	15,407	4.3	1,149	8.1
100~499人	3,771	4,064	1.1	293	7.8
500人以上	600	657	0.2	57	9.5

圖三 勞工退休基金提繳事業單位數 - 按規模分

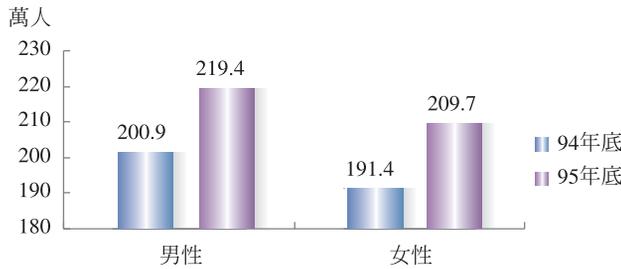


圖四 勞工退休基金提繳人數及提繳率

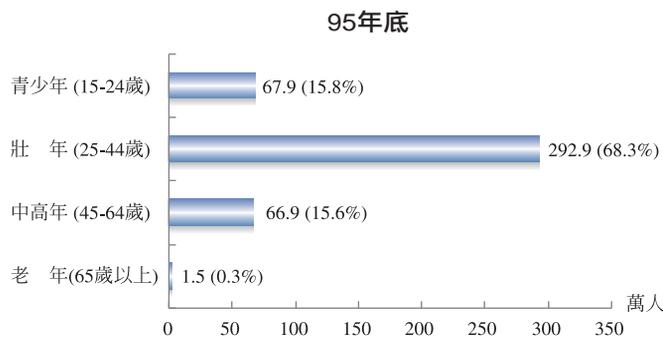




圖五 95年底勞工退休基金提繳人數 - 按性別分



圖六 勞工退休基金提繳人數 - 按年齡組分



表四 勞工退休基金提繳人數 - 按性別及年齡分

單位：人、%

項目	94年底	95年底	較上年底		
			百分比	增減人數	增減%
總計	3,923,796	4,291,152	100.0	367,356	9.4
按性別分					
男性	2,009,416	2,194,179	51.1	184,763	9.2
女性	1,914,380	2,096,973	48.9	182,593	9.5
按年齡分					
青少年(15-24歲)	703,606	678,971	15.8	-24,635	-3.5
壯年(25-44歲)	2,665,125	2,928,696	68.3	263,571	9.9
中高年(45-64歲)	544,215	668,831	15.6	124,616	22.9
老年(65歲以上)	10,850	14,654	0.3	3,804	35.1
雇主提繳	3,897,829	4,265,023	--	367,194	9.4
個人提繳	360,592	305,567	--	-55,025	-15.3
人數提存率(%)	71.35	76.81			(5.4)

說明：1. () 內係增減百分點。

2. 人數提繳率 = (提繳人數 / 勞工保險適用勞基法受僱人數) × 100。

%。95年底人數提繳率為76.8%，較上年底增加5.5個百分點。

一、按性別觀察，95年底男性提繳人數為219.4萬人，較上年底增加18.5萬人或增加9.2%；女性為209.6萬人，較上年底亦增加18.3萬人或增9.5%。男女兩性於95年底所占比率分別為51.1%及48.9%，兩者相差2.2個百分點。

二、按年齡組觀察，壯年組(25-44歲)提繳人數為292.9萬人、占68.3%；青少年組(15-24歲)67.9萬人、占15.8%，中高年組(45-64歲)66.9萬人、占15.6%，老年組(65歲以上)1.5萬人、占0.3%。觀察過去一年各年齡組提繳人數成長情形，壯年組增加26.4萬人或增9.9%，中高年組增加12.5萬人或增22.9%，老年組增加0.4萬人或增35.1%，而青少年組則減少2.5萬人或減3.5%。

三、按行業別觀察，95年底服務業提繳人數254萬人、占59.2%，較上年底增加22.2萬人或增加9.6%，工業174.5萬人、占40.7%，較上年底增加14.4萬人或增加9.0%，農業0.7萬人、占0.2%，較上年底增加

22.2%。各中行業以製造業152.9萬人、占35.6%居第一位，批發及零售業109.2萬人、占25.4%次之，專業、科學及技術服務業26.3萬人、占6.1%居第三位。

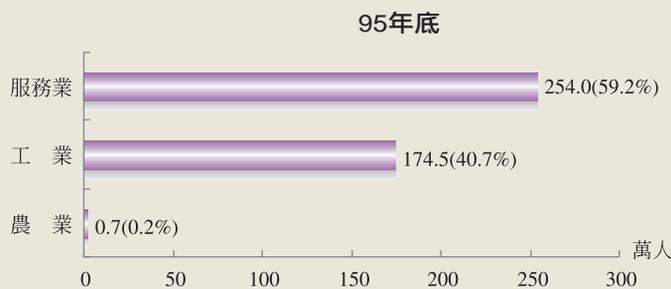
四、按地區別觀察，95年底勞工退休金提繳人數以台北市124.6萬家、占29.0%為最高，台北縣64.6萬家、占15.1%次之，桃園縣40.1萬家、占9.3%再次之，其餘較高者為高雄市26.7萬家、占6.2%，台中縣25.6萬家、占6.0%，台中市24.7萬家、占5.8%。

其中95年底較上年底增加較多者為：台北市增加8.6萬人，台北縣增加5.6萬人，桃園縣增加2.8萬人，台中縣增加2.5萬人，高雄市增加2萬人。

五、按身份別觀察，95年底個人提繳人數為30.1萬人，94年底為36.1萬人，95年底較94年底減少5.5萬人或減少15.3%。在雇主提繳人數部分，95年底為426.5萬人，94年底為389.8萬人，95年底較94年底增加36.7萬人或增加9.4%。

六、按提繳工資級距觀察，95年之工資級距以「13,501~22,800元」提繳人數173.3萬人、占40.4%為最高，「22,801~28,800元」67.2萬人、占15.7%居次，「28,801~36,300元」64.6萬人、占15.1%再次之，「36,301~45,800元」56萬人、占13.1%，其餘各級距提繳人數所占比率皆低於6%，合占15.8%。

圖七 勞工退休基金提繳人數 - 按行業分



表五 勞工退休基金提繳人數 - 按行業分

單位：人、%

項目	94年底	95年底	百分比	較上年底	
				增減人數	增減%
總計	3,923,796	4,291,152	100.0	367,356	9.4
農業	5,502	6,726	0.2	1,224	22.2
工業	1,600,541	1,744,769	40.7	144,228	9.0
礦業及土石採取業	2,341	2,599	0.1	258	11.0
製造業	1,415,413	1,528,928	35.6	113,515	8.0
水電燃氣業	6,867	8,948	0.2	2,081	30.3
營造業	175,920	204,294	4.8	28,374	16.1
服務業	2,317,753	2,539,657	59.2	221,904	9.6
批發及零售業	1,025,309	1,091,611	25.4	66,302	6.5
住宿及餐飲業	131,041	146,122	3.4	15,081	11.5
運輸、倉儲及通信業	145,278	159,298	3.7	14,020	9.7
金融及保險業	193,523	202,267	4.7	8,744	4.5
不動產及租賃業	60,043	69,568	1.6	9,525	15.9
專業、科學及技術服務業	248,668	262,533	6.1	13,865	5.6
教育服務業	58,519	84,165	2.0	25,646	43.8
醫療保健及社會福利服務業	189,129	207,522	4.8	18,393	9.7
文化、運動及休閒服務業	72,506	76,095	1.8	3,589	4.9
其他服務業	178,434	203,907	4.8	25,473	14.3
公共行政業	15,303	36,569	0.9	21,266	139.0



表六 勞工退休基金提繳人數 - 按地區分

單位：人、%

項目	94年底	95年底	百分比	較上年底	
				增減人數	增減 %
總計	3,923,796	4,291,152	100.0	367,356	9.4
台北市	1,160,715	1,246,395	29.0	85,680	7.4
高雄市	246,278	266,767	6.2	20,489	8.3
台北縣	590,622	646,129	15.1	55,507	9.4
宜蘭縣	26,712	31,874	0.7	5,162	19.3
桃園縣	372,202	400,517	9.3	28,315	7.6
新竹縣	112,223	123,739	2.9	11,516	10.3
苗栗縣	52,284	59,216	1.4	6,932	13.3
台中縣	230,704	255,784	6.0	25,080	10.9
彰化縣	147,739	161,133	3.8	13,394	9.1
南投縣	32,270	36,644	0.9	4,374	13.6
雲林縣	40,619	48,857	1.1	8,238	20.3
嘉義縣	27,381	32,772	0.8	5,391	19.7
台南縣	158,581	171,605	4.0	13,024	8.2
高雄縣	121,990	137,256	3.2	15,266	12.5
屏東縣	36,341	43,319	1.0	6,978	19.2
台東縣	8,913	10,791	0.3	1,878	21.1
花蓮縣	22,228	26,650	0.6	4,422	19.9
澎湖縣	1,535	2,577	0.1	1,042	67.9
基隆市	24,518	26,972	0.6	2,454	10.0
新竹市	149,740	169,814	4.0	20,074	13.4
台中市	229,003	246,830	5.8	17,827	7.8
嘉義市	28,644	30,916	0.7	2,272	7.9
台南市	100,087	110,922	2.6	10,835	10.8
金門縣	2,198	3,203	0.1	1,005	45.7
連江縣	269	470	0.0	201	74.7

參、平均提繳工資

95年勞工退休金平均提繳工資為30,352元，較上年同期減少95元或減少0.3%。

一、按性別觀察，95年平均提繳工資男性為33,485元，女性為27,061元，兩者相差6,424元。

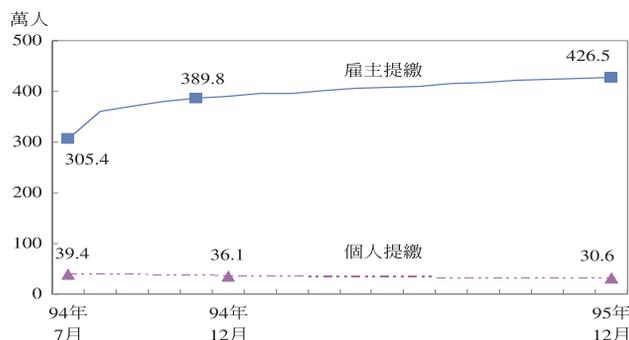
二、按年齡別觀察，95年平均提繳工資以55-59歲年齡層36,159元為最高，35-39歲為35,493元次之，40-44歲34,254元居第三位，另未滿15歲及15~19歲年齡層分別為12,383元及14,350元。

提繳人數最多之25-29歲年齡層(1,034,478人、占24.1%)其平均提繳工資為28,543元，提繳人數居次之30-34歲年齡層(815,864人、占19.0%)其平均提繳工資為33,824元。

三、按行業別觀察，95年平均提繳工資以水電燃氣業65,626元為最高，金融及保險業44,785元次之，專業、科學及技術服務業36,195元居第三位，以住宿及餐飲業19,683元為最低。

提繳人數最多之製造業(1,528,928人、占35.6%)其平均提繳工資為31,541元，提繳人數居次之批發及零售業(1,091,611人、占25.4%)其平均提繳工資為27,944元。

圖八 勞工退休基金雇主及個人提繳人數



肆、勞工申請勞動保障卡

為使勞工朋友多元掌握自己的勞動保障權益，另推出具有對帳及結合金融功能的勞動保障卡，開放持卡勞工透過發卡銀行的網路ATM系統，連結至勞保局網站個人網路查詢作業系統，可查詢完整的勞保異動、給付資料及總年資，與全部的勞退專戶提繳、收益及累計金額等資料。根據統計，截至95年12月底申請勞動保障卡人數已突破40萬人，達446,169人，占全體提繳人數10.40%。

伍、勞工退休金核發概況

截至95年底止累計勞工退休金核發件數為5,948件，其核發金額累計達1.6億元。

一、按性別觀察，男性累計請領核發件數為4,523件、占76%，女性為1,425件、占24%，男性為女性的3.17倍。在核發金額部分男性累計請領核發金額為1.4億元，女性為0.2億元，男性較女性多1.2億元。

表七 勞工退休基金提繳人數 - 按規模分及工資級距分

單位：人、%

項目	94年底	95年底	較上年底		
			百分比	增減人數	增減%
總計	3,923,796	4,291,152	100.0	367,356	9.4
按規模分					
1~29人	1,690,258	1,849,402	43.1	159,144	9.4
30~99人	712,640	770,262	18.0	57,622	8.1
100~499人	736,838	789,012	18.4	52,174	7.1
500人以上	784,060	882,476	20.6	98,416	12.6
按工資級距分					
7,500元以下	50,359	62,425	1.5	12,066	24.0
7,501~13,500元	92,007	99,278	2.3	7,271	7.9
13,501~22,800元	1,605,984	1,732,767	40.4	126,783	7.9
22,801~28,800元	623,222	672,294	15.7	49,072	7.9
28,801~36,300元	593,106	646,218	15.1	53,112	9.0
36,301~45,800元	509,634	560,483	13.1	50,849	10.0
45,801~57,800元	213,082	245,648	5.7	32,566	15.3
57,801~72,800元	114,350	130,961	3.1	16,611	14.5
72,801~87,600元	51,423	60,721	1.4	9,298	18.1
87,601~110,100元	34,515	39,220	0.9	4,705	13.6
110,101元以上	36,114	41,137	1.0	5,023	13.9
雇主提繳	3,897,829	4,265,023	--	367,194	9.4
個人提繳	360,592	305,567	--	-55,025	-15.3
人數提存率(%)	71.35	76.81			(5.4)

圖九 勞工退休基金平均提繳工資 - 按性別分





表八 勞工退休基金平均提繳工資 - 按性別及年齡分

單位：人、元、%

項 目	95年		94年平均 提繳工資	95年平均 提繳工資	較上年同期	
	提繳人數	百分比			增減數	增減 %
總 計	4,291,152	100.0	30,447	30,352	-95	-0.3
按性別分						
男性	2,194,179	51.1	33,664	33,485	-179	-0.5
女性	2,096,973	48.9	27,074	27,061	-13	-0.1
按5歲年齡組分						
未滿15歲	20	0.0	13,000	12,383	-617	-4.8
15-19歲	125,213	2.9	14,997	14,350	-647	-4.3
20-24歲	553,738	12.9	21,787	21,375	-412	-1.9
25-29歲	1,034,478	24.1	29,018	28,543	-475	-1.6
30-34歲	815,864	19.0	34,235	33,824	-411	-1.2
35-39歲	608,331	14.2	35,706	35,493	-213	-0.6
40-44歲	470,023	11.0	34,364	34,254	-110	-0.3
45-49歲	325,677	7.6	32,184	32,183	-1	-0.0
50-54歲	209,976	4.9	32,850	32,880	30	0.1
55-59歲	103,376	2.4	36,885	36,159	-726	-2.0
60-64歲	29,802	0.7	31,384	30,886	-498	-1.6
65歲以上	14,654	0.3	28,356	27,687	-669	-2.4

表十 勞工退休基金請領核發件數及金額

單位：件、萬元

項 目	94年		95年		累計數	
	件數	金額	件數	金額	件數	金額
總 計	139	100.3	5,809	16,315.1	5,948	16,415.4
按性別分						
男性	114	87.6	4,409	13,890.4	4,523	13,978.0
女性	25	12.8	1,400	2,424.6	1,425	2,437.4
按核發種類分						
勞工本人	60	60.3	4,001	12,843.9	4,061	12,904.2
勞工死亡之遺 屬或指定請領人	79	40.0	1,807	3,470.4	1,886	3,510.4
勞工領取退休 金後繼續工作者	-	-	1	0.8	1	0.8

二、按核發種類觀察，由勞工本人請領之累計核發件數為4,061件，其核發金額為1.3億元，由勞工死亡之遺屬或指定請領人之累計核發件數為1,886件，其核發金額為0.4億元。

陸、結語

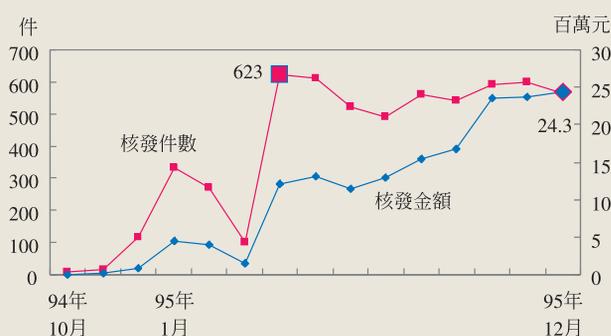
截至95年12月底止勞工退休金新制累計餘額達1,277.7億元，預計未來每年將以1,000億元成長，隨著勞工基金監理委員會於

表九 勞工退休基金平均提繳工資

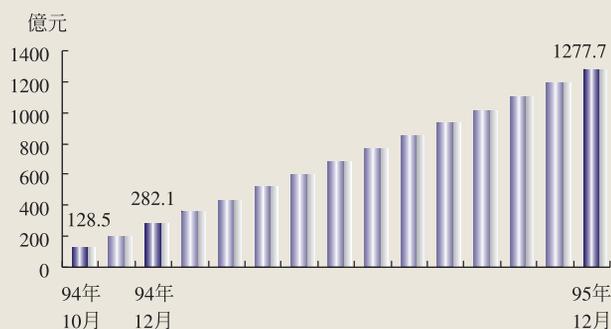
單位：人、元、%

項 目	95年		94年平均 提繳工資	95年平均 提繳工資	較上年同期	
	提繳人數	百分比			增減數	增減 %
總 計	4,291,152	100.0	30,447	30,352	-95	-0.3
按行業分						
農業	6,726	0.2	25,218	24,702	-516	-2.1
礦業及土石採取業	2,599	0.1	33,064	34,229	1,165	3.5
製 造 業	1,528,928	35.6	31,257	31,541	284	0.9
水電燃氣業	8,948	0.2	64,679	65,626	947	1.5
營 造 業	204,294	4.8	27,860	27,154	-706	-2.5
批發及零售業	1,091,611	25.4	28,244	27,944	-300	-1.1
住宿及餐飲業	146,122	3.4	19,805	19,683	-122	-0.6
運輸、倉儲及通信業	159,298	3.7	33,645	33,934	289	0.9
金融及保險業	202,267	4.7	42,930	44,785	1,855	4.3
不動產及租賃業	69,568	1.6	28,589	28,689	100	0.4
專業、科學及技術服務業	262,533	6.1	35,904	36,195	291	0.8
教育服務業	84,165	2.0	21,204	22,515	1,311	6.2
醫療保健及社會福利服務業	207,522	4.8	30,265	29,414	-851	-2.8
文化、運動及休閒服務業	76,095	1.8	31,597	31,266	-331	-1.1
其他服務業	203,907	4.8	24,461	24,154	-307	-1.3
公共行政業	36,569	0.9	27,171	23,857	-3,314	-12.2

圖十 開辦起各月勞工退休基金核發件數及金額



圖十一 勞工退休基金累計餘額



96年8月成立，透過專業機構理財運作，勞工朋友退休經濟生活將受到更完善的照顧。🌱

(本文作者 1.行政院勞工委員會統計處科長
2.行政院勞工委員會統計處專員)



以薪資衡量 受僱員工之流動性

譚文玲¹ 楊玉如²

全球化趨勢使國際間貿易量增加，擴大勞動市場的不穩定性、威脅壓縮了工資的成長空間，為瞭解我國近五年來各行、職業受僱員工變動狀況，本文參考美國勞工統計局之作法，將薪資按總受僱人數四等分，利用每分位組受僱工人數之變動以衡量其流動性，首先摘述美國近年來薪資變動相關分析內容如次：

一、低工資受僱者¹：主要特徵為女性、非白人、健康狀況不佳、失能、年齡較大、已婚者較少、受教育年數較低、較少有工作（不論是全時或部分工時工作），所從事的工作多集中在農業、零售業、私人家戶、個人服務業、娛樂及休閒服務業、社會服務業等技術層次偏低的行業。這些弱勢族群中，具備全時工作、健康狀況良好、教育程度較高（或受教育年限較長）等特質者，薪資向上流動性較高，可藉由工作參與勞動，獲得報酬並累積人力資本（如技術、經驗、訓練等），進而逐漸脫離貧窮；

然而，對於不工作、沒有工作或一開始工作收入極低者，則很難靠著收入微薄的工作而脫貧。

表一 美國1995 2001年之低收入者人口特徵

項目	全樣本	低收入者
樣本數	111,917	13,355
年齡（歲）	31.1	39.0
平均每戶人數	3.6	3.3
平均每戶子女數	1.5	1.5
已婚（%）	38.2	25.7
受教育年數	12.6	11.4
女性（%）	52.1	62.0
非白人（%）	35.9	45.3
失能（%）	16.4	31.8
健康狀態不佳（%）	15.1	30.3
全時工作（%）	32.2	12.3
部分工時工作（%）	18.1	14.5

備註：上表僅列出可辨識且可量化的指標，另外如動機、能力等難以量化者則無法記錄觀察。

資料來源：美國勞工統計局，Panel Study of Income Dynamics。

1 詳細資料請參考美國勞工統計局, Monthly Labor Review, 2006年7月號, Brett Theodos與Robert Bednarzik所合著之“Earnings mobility and low-wage workers in the United States”。

(一) 就人數來看，整體低工資受僱者的收入趨向增加，時間間隔越長增加者越多（2001年與1995年比較，有近六成的受僱者實質收入增加），不明確者所占比例亦隨著時間間隔的拉長而遞減，減少者雖然也有遞減之勢，但程度非常有限；顯示確有一部分勞工可藉由工作經驗的累積而增加薪資收入，但也有不少的一部分雖然仍保有工作，卻一直無法向上提升。

(二) 就薪資變動幅度來看，若以1995年為基準分別計算各人、各年之收入變動幅度，排序後統計出Q1、Q2、Q3（詳參表三）²，則可觀察出極端的對比，Q3的成長非常明顯，1996年與1995年比較的Q3為45%，2001年與1995年比較的Q3高達135%；Q2雖仍有成長，但程度上相對於Q3則緩和許多；但是，Q1不僅沒有改善且程度日益惡化，1996年與1995年比較的Q1為-41%，2001年與1995年比較的Q1更降至-62%。這些比較顯示出在低收入者中，若能持續大幅提升收入，將會有脫離貧窮的一天；否則，無論是收入停滯不前、甚或是負成長，則長期下來終將逐漸惡化，而難有鹹魚翻身之日。

二、整體受僱者：以2003年實質薪資與1979年之對應資料比較，全美收入最低的10%受僱全時工作者實質薪資上限幾乎沒有變動

（僅微幅增加0.3%），且2000年之前的各年度均呈現負成長，其間有些年度之減幅甚至將近8%（詳參表四）；隨著薪資分布百分位數之增加，實質薪資負成長的期間漸減、正成長的期間漸增。顯示收入愈高的族群，實質薪資往下變動的幅度愈小、往上變動的幅度愈大；反之，收入愈低的族群，實質薪資往下變動的幅度愈大、往上變動的幅度愈小³。

表二 美國低工資受僱者實質薪資變動之人數結構

		單位：%		
年		減少	不明確	增加
1995	2001	36.86	3.28	58.03
1995	99	39.42	4.01	56.57
1995	97	41.61	7.66	50.73
1995	96	40.88	13.14	45.99

資料來源：美國勞工統計局，Panel Study of Income Dynamics（可長期追蹤個人之薪資變化）。

表三 美國低工資受僱者之實質薪資變動幅度

		單位：%		
年		25-百分位數 (Q1)	50-百分位數 (Q2)	75-百分位數 (Q3)
1995	2001	-62.15	35.00	135.32
1995	99	-58.38	18.44	108.67
1995	97	-7.18	5.76	60.51
1995	96	-41.00	1.43	45.41

資料來源：美國勞工統計局，Panel Study of Income Dynamics。

² 為避免離群值 (outliers) 影響統計結果之客觀性，所以不採用平均數 (mean)；Q1、Q2、Q3分別代表機率分布的25、50、75百分位數 (percentile)，其中Q2就是一般所熟知的中位數 (median)。

³ 詳細資料請參考美國勞工統計局, Monthly Labor Review, 2005年5月號, Joseph R. Meisenheimer II所著之 "Real compensation, 1979 to 2003: analysis from several data sources"。



表四 美國實質薪資變動

單位：%

年	10-百分位數(D1)	25-百分位數(Q1)	75-百分位數(Q3)	90-百分位數(D9)
1980	-2.6	-3.1	-2.6	-4.6
1981	-3.0	-4.3	-4.1	-2.8
1982	-3.9	-4.2	-1.6	-2.4
1983	-3.3	-4.0	-1.5	-0.4
1984	-3.8	-3.4	-1.4	1.7
1985	-4.8	-3.2	-1.8	2.8
1986	-4.0	-1.6	1.7	5.7
1987	-4.7	-1.2	3.1	6.8
1988	-4.8	-2.0	2.8	6.4
1989	-5.5	-3.4	2.0	7.3
1990	-5.3	-4.5	1.8	7.2
1991	-4.4	-4.8	2.5	8.1
1992	-5.1	-5.0	2.9	9.0
1993	-4.7	-4.5	3.6	8.3
1994	-7.8	-6.4	4.6	9.8
1995	-7.7	-6.5	4.3	10.7
1996	-7.9	-6.5	3.9	12.2
1997	-6.3	-5.3	5.7	13.4
1998	-2.2	-1.7	8.8	16.6
1999	-1.1	-0.1	11.1	20.2
2000	-0.9	0.1	12.1	24.0
2001	0.0	1.2	13.3	26.0
2002	0.4	2.2	14.2	27.0
2003	0.3	2.9	14.7	27.0

資料來源：美國勞工統計局，Current Population Survey (僅提供整體統計結果，並未長期追蹤個人之薪資變化)，實質薪資係經CPI-U-RS平減過。

三、按薪資級距別之受僱人數變動⁴：最近二次經濟衰退後的期間工作機會成長速度緩慢，且性別、行業、職業間之變動趨勢迥異。

(一) 高薪⁵者之淨增量大部分是女性(約八成八)。

(二) 低薪⁵者之淨增量大部分是男性(約八成三)。

(三) 女性任職於高薪、專業工作者有大幅成長，尤其在醫療保健照護、教育服務、財務金融及保險等行業。

(四) 就業量減少的行、職業主要為製造業、資訊產業、生產操作工等，造成勞動市場的一種阻力，尤其在男性的高薪工作方面顯得特別嚴重。

(五) 男性在「營建及其相關技術工」的就業量大幅增加(連帶地，在營造業的就業量也隨之增加)，但多屬低薪的工作。

(六) 服務工作人員所增加的就業量也大多在低薪的工作。

對照來看台灣的情況，薪資偏低的族群也有類似特徵(女性、年齡和教育程度均偏低等詳如表五)。為深入瞭解我國就業市場近年所增加的高、低薪工作特性，本文應用行政院主計處

4 詳細資料請參考美國勞工統計局,Monthly Labor Review, 2006年12月號, Randy E. Ilg所著之 " Change in employment by occupation, industry, and earnings quartile, 2000-05 "。

5 高(低)薪工作係指薪資高(低)於整體中位數者。

91與95年之「人力運用調查」資料，分別按職業、行業、性別比較二個年度間之受僱人數（95年較91年之受僱者增加76萬人），變動情況摘要於表六、七：

一、按職業別觀察

(一) 受僱人數增加的大職類依序為技術員及助理專業人員24.4萬人，專業人員19.1萬人，服務工作人員及售貨員14.4萬人，機械設備操作工及組裝工4.8萬人，事務工作人員4.6萬人，技術工及有關工作人員3.9萬人，非技術工及體力工3.2萬人，民意代表、行政主管、企業主管、經理人員2.5萬人；另農林漁牧工作人員減少近0.7萬人。

(二) 技術員及助理專業人員中，增加最多的三個中職類依序為行政助理專業人員13萬人、物理及工程科學助理專業人員7.2萬人、財務及商業服務助理專業人員2.4萬人，這三個中職類淨增加的受僱人員薪資多為3-4萬元（約占四成二）；但並非此大類下的全部中類都呈現受僱人數增加的態勢，政府行政監督及企業業務監督人員減少近5千人，其中尤以薪資高於4萬元者大幅減少2.2萬人最為明顯。

(三) 專業人員中，增加最多的三個中職類依序為數理及工程科學專業人員10.2萬人、生物及醫學專業人員4.4萬人、教師3萬人，這三個中職類所增加的工作機會有八成（15.5萬人）薪資高於3萬元，超過4萬元者所占比例甚至高達五成六（10.7萬人），顯示我國勞動市場對高階專業人員求才若渴，專業能力不但能夠贏得工作機會、更能賺取較高報酬。

(四) 服務工作人員及售貨員中，以售貨員及展售說明人員增加7萬人為最多，另個人服務工作人員增加5.4萬人居次，此大類淨增加的人員薪資多偏低，有七成以上低於2.4

表五 我國受僱者之人口特徵 - 按主要工作收入級距別

項目別	全體受僱者	中華民國95年5月				單位：%
		主要工作收入級距				
		24,000元以下	24,001-30,000元	30,001-40,000元	40,001元以上	
總計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
性別						
男	55.31	32.19	52.64	66.25	72.85	
女	44.69	67.81	47.36	33.75	27.15	
年齡						
15-24歲	10.97	24.61	12.34	4.30	1.08	
25-44歲	64.01	51.24	70.09	73.09	61.57	
45-64歲	24.65	23.38	17.27	22.48	37.08	
65歲以上	0.37	0.77	0.30	0.13	0.27	
教育程度						
國中及以下	21.09	32.85	23.12	19.11	7.68	
高中職	36.00	44.72	42.24	33.03	21.96	
大專及以上	42.91	22.42	34.64	47.86	70.37	

資料來源：行政院主計處，人力運用調查。



表六 我國95年較91年增加之受僱人數 - 按職業別⁸

單位：人

職業別	總計	第一分位組	第二分位組	第三分位組	第四分位組
總計	762,277	128,892	175,385	249,683	208,317
民代、行政及企業主管、經理人員	24,892	-1,156	-812	-3,518	30,378
生產及作業經理人員	8,501	-828	760	-1,656	10,225
其他經理人員	9,107	-3	-1,790	327	10,573
專業人員	190,705	7,710	13,411	45,976	123,608
物理、數學及工程科學專業人員	102,440	1,865	6,225	36,147	58,203
生物及醫學專業人員	43,593	2,398	2,103	15,387	23,705
教師	30,210	3,130	5,168	-2,891	24,803
其他專業人員	9,916	1,287	-46	-509	9,184
技術員及助理專業人員	244,075	40,686	53,836	104,430	45,123
物理、工程科學助理專業人員	72,492	5,935	14,903	33,363	18,291
生物科學及醫療助理專業人員	4,245	-382	2,303	-3,970	6,294
教學及有關助理專業人員	15,739	7,192	2,431	4,128	1,988
財務及商業服務助理專業人員	24,264	7,865	-1,868	17,038	1,229
政府行政監督及企業業務監督人員	-4,792	1,756	4,821	10,571	-21,940
行政助理專業人員	129,628	14,878	33,422	45,618	35,710
事務工作人員	46,140	8,310	9,728	27,834	268
辦公室事務人員	35,622	6,627	17,257	9,160	2,578
顧客服務事務人員	10,518	1,683	-7,529	18,674	-2,310
服務工作人員及售貨員	143,803	105,331	29,511	12,516	-3,555
個人服務工作人員	54,121	50,626	2,990	4,568	-4,063
保安服務工作人員	20,167	14,713	4,500	567	387
模特兒、售貨員及展售說明人員	69,515	39,992	22,021	7,381	121
農、林、漁、牧工作人員	-6,701	-4,188	-	2,012	-4,525
技術工及有關工作人員	39,222	-46,468	32,428	43,754	9,508
採礦工及營建工	49,254	-24,855	31,347	36,474	6,288
金屬、機具處理及製造有關工作者	-7,675	-14,768	1,438	3,343	2,312
機械設備操作工及組裝工	48,326	-12,387	37,732	14,455	8,526
固定生產設備操作工	5,358	2,597	304	893	1,564
機械操作工	54,633	3,755	27,234	26,712	-3,068
組裝工	-9,156	-10,271	574	-260	801
非技術工及體力工	31,815	31,054	-449	2,224	-1,014
小販及服務工	22,644	26,856	-4,763	3,044	-2,493
生產體力工	7,040	1,773	4,107	-319	1,479

資料來源：行政院主計處，人力運用調查。

萬元，高於4萬元者則呈現人數減少的現象；顯然工作機會雖多，但薪資成長空間有限。

(五) 機械設備操作工及組裝工中，明顯增加的中職類為機械操作工(5.5萬人)，淨增加的人員絕大部分薪資介於2.4與4萬元間(約有九成九)；明顯減少的中職類為組裝工(約1萬人，薪資均低於2.4萬元)，可能與部分製造業生產線外移或外勞引進有關。

(六) 事務工作人員淨增加者約有六成薪資為3.4萬元。

(七) 技術工及有關工作人員的變動再次印證專業技術能力是保障工作機會與薪資收入的關鍵，此類之低薪受僱者大量減少4.6萬人，其他薪資級距共淨增8.6萬人。近年來由於受到房地產景氣影響，營建工受僱人數明顯增加，其薪資多介於2.4與4萬元之間。

(八) 非技術工及體力工多不需具備專業技術，因而淨增加之受僱人數多為低薪者，有九成八薪資低於2.4萬元，或與人力派遣業興起有關。

(九) 民代、行政及企業主管、經理人員所淨增加之受僱者絕大部分薪資高於4萬元，主要職類為事業單位之經理人員。

二、按行業別觀察

(一) 受僱人數增加的大行業主要有製造業21.2萬人、批發及零售業8.18萬人、營造業8.16萬人、其他服務業7.6萬人、教育服務

業6.6萬人、醫療保健及社會福利服務業6.3萬人；減少的有農林漁牧業6千人、礦業及土石採取業2千人、水電燃氣業1千人。

(二) 製造業淨增加之受僱人數多集中在高薪部分，介於3.4萬元者有10萬人、高於4萬元者有5.6萬人；增加最多之中行業為電子零組件製造業(18萬人)，相當均勻地分布在各薪資級距。

(三) 批發及零售業中薪資高於4萬元之受僱人數淨減少約7千人，批發業所淨增加之受僱人數薪資多介於3.4萬元，零售業所淨增加之受僱人數則薪資偏低(多在2.4萬元以下)。

(四) 營造業的變化與營建工相似，低薪者減少、受僱人數淨增加者之薪資多介於2.4與4萬元之間，主要係因近年房地產景氣好轉所致。

(五) 其他服務業淨增加的有超過半數屬低薪工作，該業淨增加人數最多之中行業為支援服務業7.1萬人，主要經營業務為勞力密集、薪資偏低之派遣、保全、清潔等。

(六) 教育服務業受僱人數非常多，95年5月高達52.2萬人，其中有46.69%薪資高於4萬元，多為任教於各級學校或教育機構的教師；由於教師的社會地位與專業層次較高，工作和收入相對較為穩定，所以流動率偏低。近年教育制度變革且雙薪家庭漸增，坊間安親班、才藝班、升學補習班林



表七 我國95年較91年增加之受僱人數 - 按行業別⁸

單位：人

行 業 別	總計	第一分位組	第二分位組	第三分位組	第四分位組
總計	762,277	128,892	175,385	249,683	208,317
農、林、漁、牧業	-5,733	-2,890	1,411	807	-5,061
工業部門	291,414	-12,148	82,605	143,460	77,497
礦業及土石採取業	-1,797	-507	-339	-679	-272
製造業	212,585	21,360	35,018	100,529	55,678
食品及飲料製造業	23,871	9,691	7,697	3,322	3,161
紡織業	-19,350	-4,823	-7,817	-2,223	-4,487
成衣、服飾品及其他紡織製品製造業	-22,531	-18,831	-8,282	5,141	-559
塑膠製品製造業	-18,077	-7,759	-7,644	-2,108	-566
金屬製品製造業	21,278	2,621	18,660	10,912	-10,915
機械設備製造修配業	34,697	10,295	8,994	340	15,068
電子零組件製造業	179,574	40,408	54,553	49,532	35,081
運輸工具製造修配業	16,379	3,293	1,717	3,516	7,853
水電燃氣業	-1,006	1,109	1,012	-1,615	-1,512
營造業	81,632	-34,110	46,914	45,225	23,603
建築工程業	53,596	-12,653	23,262	26,399	16,588
服務業部門	476,596	143,930	91,369	105,416	135,881
批發及零售業	81,833	23,414	31,471	33,994	-7,046
批發業	24,266	-14,186	11,567	28,212	-1,327
零售業	57,567	37,600	19,904	5,782	-5,719
住宿及餐飲業	42,944	32,166	7,850	2,851	77
餐飲業	33,693	21,990	5,851	5,111	741
運輸、倉儲及通信業	28,189	-5,488	33,189	-1,168	1,656
金融及保險業	31,801	2,637	5,356	8,482	15,326
金融及其輔助業	32,509	4,150	3,570	20,118	4,671
不動產及租賃業	19,798	-1,051	5,637	7,653	7,559
不動產業	19,731	-716	6,259	7,018	7,170
專業、科學及技術服務業	43,849	7,586	-4,376	11,778	28,861
電腦系統設計服務業	23,347	4,338	-2,930	5,470	16,469
教育服務業	65,675	27,510	13,033	9,571	15,561
醫療保健及社會福利服務業	63,395	14,036	-4,276	20,265	33,370
醫療保健服務業	55,593	8,339	-3,559	17,674	33,139
文化、運動及休閒服務業	5,908	216	-4,960	-2,441	13,093
其他服務業	76,211	39,472	19,905	11,276	5,558
支援服務業	71,127	40,226	14,548	11,412	4,941
公共行政業	16,993	3,432	-11,460	3,155	21,866

資料來源：行政院主計處，人力運用調查。

立，僱用許多兼職人員，因此新增工作機會多集中在低薪部分，主要職類為辦公室事務人員、個人服務工作人員、教學及有關助理專業人員等。

(七) 專業程度極高的醫療保健服務業、專業科學及技術服務業均呈現新增工作機會集中在高薪部分的趨勢，顯示「專業」確是贏得「好工作」(指高薪的工作)的基礎之一。

三、按性別觀察

(一) 若以3萬元為界將95年較91年淨增加的76.2萬個工作機會區分為二部分，則薪資超過3萬元的45.8萬人中有四成四是女性、不超過3萬元的30.4萬人中有六成是女性；不論在受僱人數或增加人數，女性總在低薪的工作占多數。然而，其受僱人數成長幅度均高於男性，尤其薪資超過3萬元的受僱女性人數成長23.28%，幾乎是男性的二倍。

(二) 職業之變化

1. 薪資高於4萬元(第四分位組)的受僱者淨增20.8萬人，其中女性有8.3萬人，主要職類為行政助理專業人員、教師、生物及醫學專業人員等；至於男性部分，淨增加12.5萬人，超過六成之職業為數理及工程科學人員。

2. 薪資超過3萬元但未達4萬元(第三分位組)的受僱者淨增25萬人，兩性間的人數差異不大(男性13.1萬人、女性11.9萬人)，但淨增的主要職類卻很不相同，男性為營建工、數理及工程科學等相關人員，女性則為行政助理專業人員、生物及醫學專業人員、辦公室事務人員。

3. 薪資超過2.4萬元但未超過3萬元(第二分位組)的受僱者淨增17.5萬人，其中男性10.4萬人，淨增的主要職類為營建工、機械操作工；女性7.2萬人，淨增的主要職類為行政助理專業人員、售貨員及展售說明人員。

4. 近年來婦女勞參率提升，投入職場的女性人數漸增，但大多從事基層低階的工作，91-95年間薪資不超過2.4萬元(第一分位組)的受僱女性淨增加11.1萬人，遠大於男性之1.8萬人；值得一提的是，兩性在「服務工作人員及售貨員」均大幅增加，女性尤為顯著(男性淨增

表八 我國95年較91年增加之受僱人數 - 按性別

項目別		總計	薪資不超過3萬元	薪資超過3萬元	
95較91年增加數(人)		762,277	304,277	458,000	
男	91年(人)	3,772,697	1,584,360	2,188,337	
	95年(人)	4,149,742	1,705,898	2,443,844	
	95較91年	增加數(人)	377,045	121,538	255,507
	增加幅度(%)	9.99	7.67	11.68	
女	91年(人)	2,967,610	2,097,774	869,836	
	95年(人)	3,352,842	2,280,513	1,072,329	
	95較91年	增加數(人)	385,232	182,739	202,493
	增加幅度(%)	12.98	8.71	23.28	

資料來源：行政院主計處，人力運用調查。



3.3萬人、女性淨增7.2萬人)，其淨增主要職類為個人服務工作人員，男性則為保安、售貨員及展售說明人員等。

- 5.兩性受僱人數減少的主要職類亦有明顯不同，男性為薪資超過4萬元的政府行政監督及企業業務監督人員（2.6萬人），女性則為薪資不超過2.4萬元的組裝工（1.5萬人）。

（三）行業之變化

- 1.薪資在3萬元以上，女性受僱人數增加較多的行業為醫療保健服務業（3.6萬人）、電子零組件製造業（2.8萬人）、教育服務業（2.5萬人）、批發業（2.4萬人）；減少較多的有電信業（5.3千人）、證券及期貨業（5.1千人）、航空運輸業（4.2千人）。
- 2.薪資在3萬元以上，男性受僱人數增加較多的行業有電子零組件製造業（5.6萬人）、建築工程業（3.7萬人）、電腦系統設計服務業（2.1萬人）；減少較多的有保險業（1.2萬人）、紡織業（8千人）。
- 3.至於低薪的工作機會部分，男性在電子零組件製造業、支援服務業、金屬製品製造業、機械設備製造修配業有明顯增加（分別增加3.85萬人、3.78萬人、2.1萬人、1.87萬人），但在維修服務業則減少1萬餘人；女性受僱人數增加較多者為電子零組件製造業（5.7萬人）、零售業（4.9萬人）、餐飲業（2.9萬人）、教育服務業（2.9萬人）等，另在成衣服飾品及其他紡織製品製造業、紡織業則有明顯減少（分別減少2.6萬人、9千人）。

歸納起來，我國近年工業部門受僱人數變動尚未明顯出現「中產階級陷落」的情況，但部分服務業則已逐漸有受僱人員薪資水準二極化的現象，以下摘要91-95年我國受僱者人數主要變動特徵：

- 一、按職業別來看，受僱者的淨增人數與薪資水準間強烈顯示出「知識就是力量 - 贏得高薪的力量」，民意代表、行政主管及企業主管、經理人員、專業人員等需要高階專業知識的職類淨增受僱者薪資偏高，有七成超過4萬元；技術員、助理專業人員、事務工作人員、技術工等需要一般專業背景或初階技能的職類所淨增受僱者薪資多在3萬餘元（30,001-40,000），約有八成三；至於服務工作人員、售貨員、非技術工、體力工等不需要很多專業知識或技能的職類，淨增受僱者薪資有近八成在2萬元上下。
- 二、按專業領域來看，勞動市場對於理化、工程、生物、醫學等自然類科的人才需求較大，受僱之淨增人數與薪資均高。
- 三、製造業之受僱人數雖然增加，以電子零組件製造業、機械設備製造修配業較為顯著，由於前景看好，各薪資水準的僱用人數均有增加；傳統產業之僱用人數仍持續遞減中（以成衣、紡織、塑膠等之相關製品製造業為代表），「金字塔」逐漸風化，各薪資水準的僱用人數均有減少，但薪資偏低的基層勞工為數較多。
- 四、服務業部門的確吸納了一些由工業部門移

轉過來的人力，從業人數快速增加，但薪資水準卻朝二極化發展：知識密集、專業層次高的行業（如醫療保健、專業科學技術、金融保險等業）有如「倒金字塔」，常呈現「將比兵多」的現象，所增加雇用的人員薪資偏高；而勞力密集、專業層次低的零售、住宿餐飲、支援服務（派遣、保全、清潔等）所增加雇用的人員則薪資偏低。

五、供需仍是決定價格的關鍵因素，全球化將提高商品和勞務的流動，促使供給增加、價格下滑，增加國內各界對本地勞工的需求才能保障國人的薪資收入水準；近年營造業景氣好轉，營建工受僱人數及薪資均增即為一例。

六、按性別來看，雖然女性從事低薪工作者較多，但其在高薪部分之受僱人數成長幅度遠高於男性；月薪4萬元以上之基層主管人數減少約一成，其中男、女兩性之變動方

向完全相反，男性減少二成（2.6萬人）、女性增加約一成（0.4萬人），顯示具有專業背景與技術能力的女性在職場上逐漸得到升遷機會與薪資成長空間。✿

（本文作者 1.行政院勞工委員會統計處科長
2.行政院勞工委員會統計處科員）

附錄：資料處理

傳統上，評估新增工作機會的品質多從就業人數變動加以觀察，本文從薪資分布的角度來探討工作流動狀況，資料整理的步驟如下：

1. 分別計算91、95年「人力運用調查」受僱者主要工作收入⁸之Q1、Q2、Q3⁹，91年的三個分界點分別為2.2萬元、3萬元、4萬元，95年的三個分界點則分別為2.4萬元、3萬元、4萬元。
2. 各行、職業分別計算四個分位組之受僱人數及年度間變動量。

6 一般常被討論的勞工流動（mobility）有生涯、薪資收入、教育程度、居住地等四種。

7 本文所使用之薪資資料均為名目薪資。

8 礙於受訪者所提供之薪資

收入資料並非完全連續型態，難以求得Q1、Q2、Q3之精確數值，遂退而改以最接近25、50、75百分位數之整數金額作為Q1、Q2、Q3，雖然這使得四個分位組所占比重未必完全等於1/4，但二個年度間各分位組之個別差異並不大（詳如上表）。

項 目		第一分位組	第二分位組	第三分位組	第四分位組
91年	分組上限（元）	22,000	30,000	40,000	
	結構比（%）	26.56	28.07	22.75	22.63
95年	分組上限（元）	24,000	30,000	40,000	
	結構比（%）	25.58	27.55	23.76	23.10
95年較91年之結構變動百分點		-0.98	-0.51	1.02	0.48

台灣勞工徵稿

- 1 本刊每年1、3、5、7、9、11月定期出版，園地公開，歡迎各界人士踴躍投稿，一經刊登，敬致稿酬每千字新台幣750元。
- 2 來稿言論務求平實客觀，文字流暢，文長每篇以8千字為原則。
- 3 本刊對來稿內容有刪改權。
- 4 來稿用投稿人一律以真實姓名發表，請附現職，俾一併刊登，來稿請附電腦磁碟片或E-mail：wsl@mail.cla.gov.tw或linsan@mail.cla.gov.tw，並請註明通訊處及電話，以便連絡。



No.1



No.2



No.3



No.4



No.5



No.6



No.7





投資工安 勞動平安

健康台灣  快樂勞動

Council of Labor Affairs, Executive Yuan Taiwan

ISSN 1991-1580



9 771991 158001

定價 180 元