

勞動基準法

強制退休年齡延後至65歲

勞委會勞動條件處

97年4月25日於立法院院會三讀通過勞動基準法第54條強制退休年齡修正案。本次修法係基於台灣國民平均壽命已提高至76歲，為加強中高齡人力資源運用、降低「少子化」對勞動力減少之衝擊，有經驗及健康情形良好的勞工將可繼續工作至65歲。

我國勞工退休金制度，包括勞動基準法之舊制、勞工退休金條例之新制。依勞動基準法規定，退休依其發動權的差異，可分成第53條「自請退休」與第54條「強制退休」兩類：前者由勞工主動提出，後者則是專屬雇主的發動權。勞動基準法第54條強制退休年齡制度，係為兼顧事業單位人員新陳代謝，及勞工工作權而設置。修正前之規定，勞工於年滿60歲後，如雇主未發動「強制退休」，本即可繼續工作，並無「勞工達得強制退休年齡下限，即須退休勞動市場」之意。本次修法後，勞工非年滿65歲，雇主尚不得強制其退休。但是對於擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作者，事業單位如有特殊需求，雇主得報請行政院勞工委員會予以調整，但不得少於55歲。

有關自請退休仍原持現行規定，勞工只要在同一事業單位內，符合「工作15年且年滿55歲」或「工作25年」的條件，依勞動基準法第53條規定，仍可向雇主提出「自請退休」的申請。

本次修法僅調整強制退休年齡，勞工適用勞動基準法的退休金給與標準維持不變，仍依該法第55條及第84條之2規定計給；至於適用勞工退休金條例的新制年資，雇主按月為勞工提繳退休金至開立於勞工保險局之個人專戶，勞工退休時雇主無須再另行給付退休金。適用勞退新制的勞工如年滿60歲，均可依勞工退休金條例第24條規定，向勞工保險局請領專戶內的退休金，權益不受本次修法的影響。



韓國「工資求償保證基金」簡介一 兼論與我國積欠工資墊償基金之比較

勞委會綜合規劃處 科長 林永裕

壹、前言

工業社會中勞工的工資不僅是勞工給付勞動之對價，亦是勞工及其家屬最重要甚至是唯一的生活所得來源。由於台灣勞動體制上允許工資後付原則、勞資協商地位不平等、勞基法退休金須在同一雇主工作滿一定期間始得請領之限制及職場文化等原因，形成制度上容易發生積欠工資之情形¹。一旦雇主因經營不善關廠歇業或無支付能力時，如何確保勞工可獲得工資之清償，避免造成社會問題，不僅是勞動法亦是社會安全法上的重要課題。

通常社會對於勞工被積欠之工資之救濟方法相當多樣，以台灣為例，主要包括：（一）積欠工資債權的一般民事保障；（二）勞動基準法第27條強制雇主給付之公法保障；（三）大量解僱勞工保護法第11條「預警通報制度」及第12條「限制董事長及負責人出境制度」的特別規定；（四）勞動基準法第28條積欠工資墊償基金制度。

學者指出，積欠工資問題雖有法律解決途徑但都有缺失，因此使得積欠工資墊償基金制度在保障勞工積欠工資之實務上變得非常重要²，成為我國社會安全制度重要的一環。

積欠工資墊償制度作為社會安全制度之一環，各國依其社會安全政策及經濟情勢而有不同，主要分為兩大類型，一是採社會保險或工資保險型態，例如英、法及日本，二是建立工資墊償基金，例如香港、德國及我國³。

同屬亞洲四小龍之韓國，近年來因應亞洲金融風暴及全球化之衝擊，積極修改勞動法制，改革重點之一為1998年成立「工資求償保證基金」（Wage Claims Guarantee Fund，或譯「工資債權保證基金」）。

以下將就韓國實施此一制度之背景及法案內容略做介紹，並將進行與我國積欠工資墊償制度比較，供我國參考。

注釋

1. 劉士豪，我國積欠工資墊償制度的分析，勞動基準法實務爭議問題學術研討會論文，頁3-4，2007年12月7日；姜瑞麟，我國積欠工資墊償制度之研究，政治大學勞工研究所碩士論文，頁25-27，2003年。
2. 同註1，劉士豪，頁9-10。
3. 同註1，姜瑞麟，頁28。

貳、韓國實施背景

由於亞洲金融風暴影響，韓國經濟自1997年下半年起急劇惡化。自1990年至1997年，韓國平均經濟年成長率高達10.8%，到了1998年則為-5.8%。經濟景氣逆轉對韓國就業產生極大衝擊，不僅失業率由長期低於3%的超低水準陡升至1998年的6.8%，就業人口成長率亦由3.7%降為-5.3%。而失業人口在金融風暴前後共增加一百萬人，而就業人數減少1.2百萬人。就業市場不景氣所引發的怯志工作者效果（discouraged worker effect）使韓國勞動參與率由1997年的62.2%降至1998年的60.7%。

另一方面，勞動供需相互消長導致韓國名目工資與實質工資在1997年至1998年間分別下降2.5%與9.3%。工作機會流失與工資下降使得韓國面臨極大的貧窮危機。據統計，亞洲金融風暴發生以後，有超過一百萬韓國人因此而掉入貧窮線以下⁴。

為振興景氣，化解亞洲金融風暴對就業市場的不利影響，韓國政府除了在國際貨幣基金(IMF)協助下，大力推動多項經改計畫之外，亦針對如何解決失業問題採行許多重要的因應策略。雖然這些策略的長期影響仍有待評估，但毋庸置疑，其對抑制失業率上升有立竿見影之效。2000年韓國失業率已下降為4.1%，就業人數亦止跌回升，而勞動參與率也不再下降。基本上，在韓國政府所採行的因應策略中，決策機制調整、勞動市場彈性化、促進就業措施、與強化社會安全體制是被認為較重要者。

為尋求勞資雙方支持政府改革，避免勞資對立阻礙景氣復甦，韓國政府於1998年1月成立「三方委員會」（Tripartite Commission），研議如何因應經濟危機。該委員會直接隸屬總統辦公室，其成員包括勞工團體代表、企業團體代表、政府代表與社會公益人士代表。雖然該委員會剛成立時僅具諮詢功能，並無實質決策權，但1999年5月所通過的「三方委員會法」（Tripartite Commission Act）賦予該委員會對所有與勞工或就業相關政策之法定審議權。

根據該委員會於1998年所提出的社會妥協聲明，其所建議的解決方案包括：企業重整與管理透明化、穩定物價、促進穩定就業、擴大社會安全制度、加強勞資合作、保障勞動三權、勞動市場彈性化、改善出口等。

為促進勞動市場彈性化，三方委員會於1998年決議修改韓國勞動基準法(Labor Standard Act)，允許企業可以因緊急的管理需要，包括企業經營權移轉、合併、購併，而解僱員工。惟為保障勞工權益，該修正案要求雇主在解僱之前應竭盡一切努力避免解僱，而解僱對象的選擇必須符合公平原則。此外，雇主應就如何避免解僱與解僱對象的選擇，諮詢工會或勞工代表的意見。一旦決定解僱，雇主應在60天前通知工會或勞工代表；若是大量解僱，則雇主尚須在30天前通知勞工部，並告知資遣理由，以及提出已充分諮詢勞工代表意見之證明。

同時，為彌補解僱員工的經濟損失，雇主除必須依法支付資遣費外，韓國政府亦於1998年成立「工資求償保證基金」（Wage Claims Guarantee Fund，或譯「工資債權保證基金」）。若因企業破產而被解僱勞工在工資或資遣費有所損失時，可向該基金請求給付，工資給付上限為3個月的工資，資遣費給付上限為依解僱前3年年資所計算之資遣費。該基金主要財源是來自雇主提撥，其提撥金額以薪資總額的0.2%為上限。

注釋

4. 辛炳隆，英荷韓政府因應失業問題之作法評析，資料來源：<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ms/9006/1-2.htm#2>

參、法源依據

工資求償保證基金之法律依據係1998年2月20日頒布之「工資求償保證法」(Wage Claim Guarantee Act)，該法之後於1999年迄2007年歷經8次修正，全文共26條⁵。依據韓國勞工部公布最新2008年新勞動政策，將推動修正該法，進行調整最高額度及關廠津貼等規定。

肆、制度內容摘要

1. 立法目的 (第1條)

當企業無法繼續經營或因經濟波動及產業結構等因素變遷導致事業不穩定，致積欠退職勞工 (retired workers) 工資等給付時 (wages etc.)，透過保證支付積欠之工資及相關給付之措施，協助穩定勞工生活。

2. 適用範圍 (第3條)

適用「職業災害補償保險法」之事業單位均適用之，不適用國家或地方政府直接從事之事業。依據該保險法第6條規定，適用範圍為雇用勞工之事業或職場，但政府得依法令指定排除適用部分事業。

3. 申請支付積欠工資事由

(1) 宣告破產、決定開始進行事業重整程序及勞工部長依法認可之情形 (施行命令第 4 條)。

(2) 勞工部長依法認可之情形：

- 經常雇用人員在 300 人以下；
- 企業因停止營運及主要事業設備已被扣留或移轉以償還債務、企業經營許可或登記已遭取消或終止、或企業主要營運已停止 1 個月以上等情形致企業已遭關閉或正關閉中；
- 雇主因行蹤不明超過 1 個月以上或需 3 個月以上時間變現或取回雇主資產，致無法或有嚴重困難支付工資等給付 (施行命令第 5 條)。

4. 勞工申請代償給付要件

(1) 申請政府代償給付之勞工，須在法定事由日期前 1 年到後 3 年之期間內，從申請之事業單位退職。

(2) 前述法定事由包括在宣告破產或決定開始事業重整程序時，法定日期係指申請日期；在法院依職權宣告破產時，法定日期係指申請或宣告日期；在勞工部長認可之情形，法定日期則指申請認可之日期。

(3) 勞工應於雇主宣告破產之日起 2 年內向勞工部為之 (施行命令第 7 條、第 8 條)。

5. 支付範圍 (第2條及第6條)

支付範圍包括：

- (1) 工資：勞動基準法第 38 條規定優先清償之積欠工資，以最後 3 個月的工資為限；
- (2) 退職金 (資遣費)【法規中兩個名詞交互使用】：勞工退休金保障法第 11 條規定優先支付之最後 3 年年資之退職金 (資遣費)，其標準為每 1 年年資發給 30 天平均工資。
- (3) 企業暫時停業之津貼：勞動基準法第 46 條規定因可歸責雇主而暫時停業期間應支付勞工相當於平均工資七成以上之津貼。

6. 組織 (第5條)：勞工部設「工資求償保證基金審議委員會」，由勞工代表、雇主代表、代表公益人士各5人等比例組成 (公益人士包括政府代表2人及民間團體代表3人)，負責審議有關基金管理運用重要事項。

注釋

5. 該法英文版全文請至韓國勞動部http://english.molab.go.kr/english/Legislation/Legislation.jsp?grp=1&l_title=Labor%20Standards下載

7. 運作方式（第2、3章）

- (1) 勞工部按照每個事業單位僱用勞工之工資總額千分之二之內的金額內乘上規定費率（係經審議委員會討論後由勞工部決定），透過社會保險體系向雇主徵收基金費用，成立工資求償保證基金。
- (2) 當雇主因破產等法定事由積欠退職勞工工資等相關給付時，勞工部依據勞工請求代替雇主支付積欠之工資等給付。
- (3) 勞工提出請求時須提供證明退職等法定相關文件，雇主應配合勞工要求提供相關文件。
- (4) 勞工部得要求雇主於七日內提供其財產清冊，清楚敘明法規所定之財產關係供審核。
- (5) 勞工部支付積欠工資及其他給付後，勞工之債權移轉至勞工部所有。
- (6) 如有勞工意圖以不實或其他詐欺方式領取代償給付（subrogated payment），勞工部得拒絕提供全部或部分給付，對已領取者得要求其返還詐領之給付，其雇主負連帶責任償還，並得對已領取者處以刑罰或課罰鍰。

8. 財務運作

- (1) 國庫每年編列預算支應本基金管理之部分費用，其成立之財源主要來自雇主提撥之費用、從其他金融機構或基金之貸款、基金運用之收益及其他。
- (2) 基金用途包括：支付代償給付、貸款及利息、進行工資制度研究、捐助法律扶助機構及勞工福利機構及其他有關工資求償保證活動與基金管理運用費用。

伍、與我國積欠工資墊償基金制度比較

我國對於工資之保護，遠從民國18年公布及民國20年施行之「工廠法」即明文規定，當時保護內容相當簡單，主要係最低工資率、工資不得預扣及定期給付等基本保障，成效有限。之後在民國51年政府批准國際勞工組織第95號「工資保障公約」，影響國內勞動立法。

勞動基準法在民國73年（1984）訂定時，有關工資之保護有兩大突破，其一係將該公約第11條「雇主破產或依法清算時，其所僱用之勞工，應列為特別優先清償債權人，此項特別優先清償範圍，得就其在破產或依法清算以前，勞工工作期間所應得之工資或一定數額以下工資，以法律或命令確定之。特別優先清償的工資與其他特別優先清償債務的優先順序，應以法律或命令定之。」規定納入該法第28條規定工資優先受償權。其次，有關雇主歇業時積欠工資之勞工生活保障問題，立法階段曾就辦理「工資保險」或「積欠工資墊償基金」孰者較優爭論，最後決定採用後者。以下將就兩國制度略做比較，避免對兩邊制度誤解。

項目/國家	台灣	韓國
制度特性	積欠工資墊償基金	積欠工資墊償基金
法律依據	勞動基準法（1984）	工資求償保證法（1998）
實施背景	因應勞工運動發展及貿易自由化之國際壓力	因應金融危機後，大幅度進行勞動市場改革，為安定勞工人心及生活之措施。
申請要件	雇主因歇業、清算或宣告破產 ⁶ 。 雇主依法提繳積欠工資墊償基金。	雇主宣告破產、決定開始進行事業重整程序、勞工部長依法認可之下列情形： ■ 經常雇用人員在300人以下； ■ 企業因停止營運及主要事業設備已被扣留或移轉以償還債務、企業經營許可或登記已遭取消或終止、或企業主要營運已停止1個月以上等情形致企業已遭關閉或正關閉中； ■ 雇主因行蹤不明超過1個月以上或需3個月以上時間變現或取回雇主資產，致無法或有嚴重困難支付工資等給付。
墊償範圍及標準	限於雇主因歇業、清算或宣告破產所積欠之工資未滿6個月部分（按實際工資），前開期間之停工期間可歸責雇主之積欠工資亦屬之 ⁷ 。	包括雇主積欠之最後3個月工資、勞工最後3年年資之資遣費及企業暫停歇業期間之津貼（相當於平均工資七成以上）
運作方式	成立墊償基金，當雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由該基金墊償之，債權移轉至政府，雇主並應於規定期限內，將墊款償還本基金。	大致相同

項目/國家	台灣	韓國
管理機構	勞委會設積欠工資墊償基金管理委員會管理之，基金之收繳墊償等業務，係由勞委會委託勞工保險局辦理之。 管理委員會之組成，由政府、勞方、資方及專家學者共同組成，政府代表人數為6人，勞方及資方代表僅各2人，專家學者則3到5人。	勞工部內設工資求償保證基金審議委員會，基金收繳等業務係由社會保險機構辦理。 審議委員會，由勞工代表、雇主代表、代表公益人士各5人等比例組成（公益人士包括政府代表2人及民間團體代表3人）。
財務來源及提繳費率	由政府預算支應基金之管理費用。 雇主依勞投保薪資總額萬分之2.5（0.025%）按月提繳。	由政府預算支應基金之管理費用。 勞工每月薪資總額千分之2（0.2%）乘上規定費率
基金用途	支應勞保局辦理本基金業務所需行政經費、支付墊償工資等	支付代償給付、貸款及利息、進行工資制度研究、捐助法律扶助機構及勞工福利機構及其他有關工資求償保證活動與基金管理運用費用
勞工詐領之處罰	勞工故意隱匿事實或拒絕、妨礙查詢，或為不實之舉證，不予墊償。	勞工意圖以不實或其他詐欺方式領取代償給付，勞工部得拒絕提供全部或部分給付，對已領取者得要求其返還詐領之給付，其雇主負連帶責任償還，並得對已領取者處以刑罰或課罰鍰。

從上述比較，可以發現兩國在制度內容之主要差異：

1. 申請要件方面，我國實務上透過行政命令補充及放寬解釋「歇業」，實質申請要件大致與韓國接近，韓國則在法規內賦予勞工部長裁量權限就法定特定情形進行個案認定，就歇業認定而言，兩國皆有個案實質認定之權限，但韓國顯然較我國有彈性及明確，且適用範圍較廣，擴及雇主因行蹤不明超過1個月以上或需3個月以上時間變現或取回雇主資產，致無法或有嚴重困難支付工資等給付，符合國際勞工組織第173號公約第1條第2項所稱「各會員國得將『破產』一詞擴張適用於其他因雇主財務狀況而使勞工債權無法得到清償之其他狀況。」⁸
2. 墊償範圍方面，我國限於雇主因歇業、清算或宣告破產所積欠之工資未滿6個月部分，就墊償工資之範圍而言，我國較韓國的3個月工資長，但韓國墊償範圍則我國為廣，涵蓋積欠工資、退職金（資遣費）及企業暫停歇業期間之津貼，保障範圍較大，提供勞工較多保障。
3. 以墊償範圍而言，國際勞工組織第173號公約第11條規定至少至包括雇主破產或終止契約前8週內之工資、6週內之假日給付、8週內其他有給假期間給付及資遣費。顯然，韓國此方面較我國符合國際勞動基準。
4. 有關退職金或資遣費之保障，英國係從國民保險基金代墊，美國則依據「勞工退休所得保障法」（ERISA）規定建立「退休金給付保證公司」（PBGC）提供給付。但我國勞動基準法並無「期待保障」（或稱賦益

注釋

6. 法律本身雖未明確定義「歇業」，但實務上已放寬「歇業」的認定條件：依積欠工資墊償基金管理辦法規定「勞工因雇主歇業積欠工資，已向雇主請求而未獲清償，請求墊償工資時，應檢附當地主管機關開具已註銷、撤銷或廢止工廠、商業或營利事業登記，或確已終止生產、營業、倒閉、解散經認定符合歇業事實之證明文件。」但絕大多數約八成以上雇主並未依法辦理歇業登記，且歇業原因相當多樣，且有些雇主已逃匿行蹤不明，致使勞工行政主管機關認定事實歇業，產生極大困擾，勞委會為簡化歇業認定程式於88年12月29日訂頒「地方勞工行政主管機關辦理事業單位歇業事實認定應行注意事項」，以作為認定事實歇業之準則。另一方面，分支機構歇業亦符合申請墊償要件，勞委會於90年10月24日修正墊償基金管理辦法，增列「事業單位之分支機構發生註銷、撤銷或廢止工廠登記，或確已終止生產、營業經當地主管機關認定符合歇業事實者，亦得請求墊償積欠工資」之規定。參勞保局<http://www.bli.gov.tw/publish2.asp?a=0011814>。
7. 法規本身未明定「停工時間工資」得否墊償，但實務上依勞委會82年4月9日函示，停工期間非因工作而獲得之報酬，不在積欠工資墊償基金之墊償範圍。嗣後勞委會又予放寬，停工期間所積欠之工資可為積欠工資墊償基金之墊償範圍，其內容為雇主因歇業、清算或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月部分，如有可歸責於雇主原因之停工期間工資，經勞工請求未獲清償者，得依法向勞保局申請由積欠工資墊償基金墊償，但是勞工於停工期間受僱於其他事業單位並領取工資者，其領取之工資應予扣除。參勞保局網頁<http://www.bli.gov.tw/publish2.asp?a=0011814>
8. 2. For the purposes of this Convention, a Member may extend the term "insolvency" to other situations in which workers' claims cannot be paid by reason of the financial situation of the employer, for example where the amount of the employer's assets is recognised as being insufficient to justify the opening of insolvency proceedings.

權)之設計,故更需要輔以擔保機構之機制。在現行制度下,勞基法第56條(勞退舊制)規定雇主提撥勞工退休準備金,依據「勞工退休準備金提撥及管理辦法」第8條第3項規定,事業單位歇業時,其已提撥之勞工退休準備金,除支付勞工退休金外,得作為勞工資遣費,雖可提供類似保障功能,惟我國勞工退休準備金必須優先支付退休金,資遣費次之,且並非保證基金,仍與韓國不同,保障功能較不足。

5. 管理組織之組成結構方面,我國與韓國不同之處,在於我國政府代表人數為6人,勞方及資方代表僅各2人,專家學者則3到5人,勞方及資方代表所佔比例較低,形式上而言,我國政府介入較深,較不若韓國強調勞資及公益三方代表之平衡性。
6. 財務方面,韓國與我國皆由政府預算支應基金之管理費用,財源亦類似,但基金之提繳費率、基金支付範圍略有不同。我國係雇主依勞保投保薪資總額萬分之2.5(0.025%)按月提繳,韓國則是勞工每月薪資總額千分之2(0.2%),較我國為高,但韓國墊償範圍較我國為廣。
7. 有關勞工詐領之防弊方面,韓國較我國嚴格,除得拒絕提供給付及對已領取者得要求其返還詐領之給付外,尚要求其雇主負連帶責任償還,並得對已領取者處以刑罰或課罰鍰。

陸、建議

1. 韓國工運之強悍向為世界有名,然而韓國政府為大力推動勞動市場改革,爭取勞資雙方支持政府政策,共體時艱,其關鍵在於其決策體制之調整扮演重要角色。國際勞工組織(ILO)一向推動各國在政策法規制定過程建立社會對話機制,強調其對於民主社會進步及凝聚共識之重要性,在韓國經驗得到體現。其成立三方委員會一定程度上促進勞資團體溝通,協助政府推動政策,殊值我國在推動例如基本工資調整、外勞引進或勞動派遣保護等重大勞工議題立法或施政之參考。
2. 在積欠工資墊償基金管理委員會之組成方面,或可參考韓國之作法,未來強化勞資雙方之代表性,強化社會參與及勞資自治能力。
3. 我國現行工資保護制度,雖訂有積欠6個月內工資債權有優先受償之規定,雖然其清償順位在部分稅捐之後,因輔有積欠工資墊償基金的保證機制,仍大致符合國際勞工組織的相關公約及建議書規定。然而保障範圍不論與韓國或是國際基準相較,均相當不足。
4. 從社會安全功能而言,目前我國墊償範圍相當狹隘,提供勞工之保障不足,雖然已經通過勞工退休金條例,建立個人退休金帳戶,但仍未解決勞基法退休金期待保障及建立擔保機制,退休金保障機制仍然不足。未來應參酌國際勞工公約及其他國家做法,將雇主破產、歇業及暫時停業無法清償積欠勞工之工資、資遣費、停工期間津貼等有關勞工生活保障之債權予以整合建立保證機制,落實憲法第15條保障人民生存權、財產權及第153條保護勞工之基本國策。
5. 有關制度防弊之設計,目前我國制度設計存有道德危險,論者批評可能容易產生勞資聯手詐領墊償基金之問題,未來可參考韓國做法,避免勞工詐領或勞資聯手詐領墊償基金,破壞制度公平性及永續性。

柒、結語

因應全球化或經濟轉型導致企業轉型或關廠倒閉,致積欠工資、退休金及資遣費事件不斷,建立良好的社會安全體制,作為經濟改革之緩衝器,對於經濟改革之成功非常重要。

我國當要之務,亟需透過社會共識,提出整體規劃改革方案,將勞動市場改革輔以建構完善社會安全制度,提升國家整體競爭力。因此,將來對企業關廠歇業時受影響之勞工權益,包括積欠勞工之退休金、資遣費、工資等保護,參考國際勞工公約及國外立法例,改進現行制度,進行合理化規劃,強化勞工權益之保障,落實「尊嚴勞動」(decent work)勞工政策目標。🌱

日本勞動派遣現況

勞委會綜合規劃處 專員 林政諭

前言

國內產業結構已轉變為以服務業為主導的經濟型態及工作型態的多元化發展，勞動型態也從過去穩定及全時的傳統形式，逐漸轉換為多樣化的型態，加上事業單位的「勞動彈性化」的需求，人力派遣樣態的比重逐年成長，但也有論者認為此型態讓勞動者陷入於工作的不確定的情境；93年11月啟動的「服務業發展綱領及行動方案」中原列有人力派遣服務業發展綱領及行動方案，透過法制的建立、人才培訓等途徑，希望能提高產業附加價值及創造就業機會，但推動時由於部分工會對去管制化、去中心化及彈性化等議題仍有疑慮，加上需依循95年7月經續會的結論，行政部門自96年第2季起不再執行人力派遣服務業，而訂定勞動派遣法制的工作，也隨之重回原點，然而當前國內透過派遣型態的人數仍持續成長，且勞動承攬對於勞動者的勞動條件保護問題亦未有妥適的規範，觀之日本、韓國因應經濟、勞動情勢的變遷對於派遣勞動的樣態，進行強化非典型勞工法制、增設規範勞工的救濟管道、或著手研修（訂）勞動派遣相關內容，此動

態或許在國內勞動派遣立法或修正勞動契約法處理上的參考。

一、日本勞動派遣勞工人數高達人321萬人

日本厚生勞動省依據派遣公司年度營業結算報告於2007年12月28日公佈勞動派遣勞工人數高達人321萬人，比上一年增加26%、派遣件數86萬件增加30.4%、一年的派遣業營業額為5兆4,189億日圓增加34.3%、派遣勞工每天平均薪資10,571日圓增加0.5%：

- (一) 派遣事業的家數：依據年度公司營業申報資料統計，一般型派遣事業¹有 18,028 家（比上一年增 22.7%）、特別型派遣事業²有 23,938 家（比上一年增 43.6%）合計 41,966 家；而有派遣實績者中，一般型派遣事業有 14,191 家（占 78.7%）、特別型派遣事業為 14,520 家（占 60.7%），合計 28,711 家（占 68.4%）。
- (二) 派遣人數：實際派遣勞工人數總計為 3,210,468 人，比上一年度增加 26.1%；一般型派遣事業，常用勞工為 645,767 人（比上

注釋

1. 日本勞動派遣法第2條第一項第四款之定義，指為特別型派遣事業以外之派遣事業，具體而言派遣勞工為登錄型，當有要派公司提出需求時，該派遣機構與勞工簽訂僱用關係並將該勞工派遣至要派公司工作之派遣事業。
2. 日本勞動派遣法第2條第一項第五款之定義，指該事業之派遣勞工皆為派遣機構的常時僱用勞工並派遣之，換言之該事業之派遣勞工為該派遣機構的正職勞工，為不定期契約工、或超過1年以上仍繼續僱用者，因此比一般型派遣事業之派遣勞工工作穩定。

一、年度增 41.7%)、登錄型勞工為 2,343,967 人 (比上一年度增 21.2%)；特別型派遣事業，常用勞工為 220,734 人 (比上一年度增 40.7%) 派遣機構有實際派遣實績的人數平均，一般型派遣事業的平均一家的常用勞工為 45.5 人 (上年度 40.7 人)、特別型派遣事業的常用勞工為 15.2 人 (上年度 16.6 人)。因此，一般型派遣事業的常用勞工有增加的趨勢，但派遣機構的登錄型勞工人數則為 130.0 人 (上年度 131.7 人)，比上一年減少。又以以派遣業務別分，依據現行勞動派遣法行政規則的規範，從事現行 26 種業務的派遣勞工，以一般型派遣事業的事務機器操作居首位占 47.1% 最多 (上年度 45.9%)、次之為財物會計占 10.3% (同、11.8%)、電話市場調查 7.1% (同、7.3%)，另特別型派遣事業的機械設計為 29.4% (30.4%)、軟體開發 28.5% (28.5%)、事務用機器操作為 14.7% (15.7%)。在以製造業的派遣狀況分，從事製造業派遣的派遣事業總計 5,201 家，其中一般型派遣事業的有 3,347 家 (比上一年度增加 190.8%)、特別型派遣事業為 1,854 家 (比上一年度增加 233.5%)。另有派遣實績的派遣事業占全體的 18.1%，其中一般型派遣事業為 23.6% (上年度為 17.4%)、特別型派遣事業為 12.8% (上年度 10.3%)；被一般型派遣事業派遣至製造業的勞工計有 208,805 人 (較上年度增 241.3%)、特別型派遣事業派遣者為 30,438 人 (較上年度增 244.9%)，合計 240,179 人 (較上年增加 244.9%)。

(三) 要派公司向派遣機構提供勞務契約的件數上，要派公司提供派遣機構一般型勞工派遣的計有 789,523 件，較上一年增加 27.4%，特別型勞工派遣計有 70,581 件，較上一年增 77.2%；合計為 860,104 件，較上一年增 30.4%；以有派遣實績件數平均分，一

般型派遣事業一年接受的契約件數為 55.6 件 (上年度 55.3 件)、特別型派遣事業為 4.9 件 (同、4.2 件)。

(四) 營業額方面，年度合計為 5 兆 4,189 億日圓，其中一般型派遣事業為 4 兆 4,082 億日元，較上年度增 32.5%、特別型派遣事業為 1 兆 107 億日元，較上年度增 42.6%；依派遣機構的平均營業額分，一般型派遣事業為 3 億 1,424 萬日圓較上年度增 4.7%、特別型派遣事業為 7,120 萬日元增 6.3%；若以營業額度分，一般型派遣事業營業額未達 5,000 萬日圓者占 4 成 (39.7%)、特別型派遣事業未達 5,000 萬日圓者占 7 成 (73.2%)。

(五) 派遣手續費 (仲介費) 方面，屬一般型派遣事業之派遣手續費的平均為 15,577 日圓 (約台幣 5000 元) 較上一年的 15,257 日圓增加 2.1%。在依行政規則所規定的 26 種業務別分，軟體開發為 23,321 日圓 (上一年為 22,688 日圓) 最高、公司業務營運制度的規劃為 21,772 日圓 (同、20,463 日圓) 次之、機械設計 20,836 日圓 (同、19,874 日圓)、主播 20,640 日圓 (21,710 日圓)；在與上一年比較，手續費上漲者，計影視媒體節目有關道具之製作、提供、搬運者增加 6.7%、公司業務營運制度的規劃者增加 6.4%，相對下降者計主播減少 4.9%、廣播器材操作減少 3.9%；另屬特別型派遣事業之派遣手續費平均為 22,948 日圓，較上一年的 23,028 日圓減少 0.3%；在依行政規則所規定的 26 種業務別分，公司業務營運制度的規劃為 33,148 日圓 (上一年度 32,135 日圓) 最高、軟體開發 30,576 日圓 (同 29,955 日圓) 次之、機具行銷、金融商品行銷為 29,470 日圓 (同 29,879 日圓)、機械設計為 26,675 日圓 (同 26,177 日圓)。以上一年度比較，手續費上升的以室內設計增加 27.3%、同行導遊增加 15.7%，而翻譯、速記

等減少 9.9%、市場調查減少 9.9%、機械等產品性能操作、解說者減少 9.8%。

- (六) 派遣勞工的薪資，在以日薪計算，平均一天工作 8 小時計算，為一般型派遣事業之派遣勞工平均為 10,571 日圓，比上一年的 10,518 日圓增加 0.5%。在依行政規則所規定的 26 種業務別分，公司業務營運制度的規劃為 15,296 日圓（上一年度 14,785 日圓）最高、軟體開發 15,118 日圓（上一年度 15,167 日圓）次之、口（翻）譯、速記為 14,446 日圓（上一年度 14,785 日圓）、主播為 14,338 日圓（上一年度 16,038 日圓）；與上一年度相較薪資提高者，為公司業務營運制度的規劃、診斷增加 3.4%、建築設備的運轉、檢查及維護增加 3.2%，而薪資下降者為主播減少 10.6%、大樓清掃減少 8.7%；為特別型派遣事業之派遣勞工平均為 14,156 日圓，比上一年的 14,253 日圓減少 0.7%。在依行政規則所規定的 26 種業務別分，公司業務營運制度的規劃為 20,373 日圓（上一年度 20,371 日圓）最高、機具行銷 17,208 日圓（上一年度 17,644 日圓）、軟體開發 17,166 日圓（上一年度 16,828 日圓）、機械設計 16,258 日圓（上一年度 15,942 日圓）。與上一年度相較薪資提高者為室內設計增加 7.5%、OA 器材的操作、示範與指導增加 5.0%，而薪資下降的為口（翻）譯、速記減少 14.2%，廣播器材道具等減少 8.7%。

- (七) 國外派遣方面，從事海外派遣事業計有 145 家比上一年度增加 66.7%，占有派遣實績的家數的 0.5%。派遣人數為 1,014 人，與比上一年度相較增加 226.0%、從事海外的派遣機構平均每家派遣人數為 7.0 人。

- (八) 預定介紹之派遣³的實績上，預定介紹派遣的派遣機構有 2,608 家比上一年度增加 32.5%，占有派遣實績家數的 9.1%；預定介紹派遣事業接受要派公司所提的派遣勞動契約的需求人數為 126,354 人、比上一年度增加 15.6%，透過預定介紹派遣的派遣勞工為 44,891 人，比上一年度增加 36.1%，職業介紹的勞工 37,108 人、比上一年比上一年度增加 45.1%，透過職業介紹而直接聘僱的勞工為 27,362 人比上一年增加 38.3%。

- (九) 地區性派遣勞工狀況，依實際被派遣勞工以地區別分，一般型派遣事業和特別型派遣事業合計之地區別分，南關東⁴占 41.2%（上一年度 44.5%）、近畿（大阪、京都、兵庫、奈良）19.7%（同 17.0%），與上一年相較派遣勞工人數有增加現象；要派件數以地區別來分，南關東為 47.5%（上一年度 48.7%）、近畿為 16.2%（同 16.5%）；而且各地區均呈現增加的趨勢；以營業額分，南關東占 44.8%（上一年為 48.3%）、近畿為 16.1%（同 16.0%），與上一年相較，各地區的營業額均增加，尤其在北陸地區（臨日本海地區如金澤、加賀等）比上一年度增加 71.1%、東北地區（仙台、青森等）增加 70.2%，明顯大幅提高。

注釋

- 日本勞動派遣法第二條第一項第六款，派遣勞動中，依同法第五條第一項之規定取得許可者（即一般型派遣機構事業主）或依同法第十六條第一項規定提出報備者（即特別型派遣機構事業主），於派遣勞務開始前或開始後，對派遣勞工以及要派公司，依職業安定法或其他法律規定取得許可或報備資格，從事職業介紹或預定施行稱之；具體而言，就是將勞工派遣至要派公司試用之，在派遣期間屆滿，將該派遣勞工介紹給要派公司；又要派公司針對派遣勞工給予一定的試用期間，當滿意該派遣勞工的表現，在派遣期間屆滿後改為直接僱用，此方式讓要派公司降低聘僱上的風險。
- 關東地方含 1 都 6 縣，是日本總人口的三分之一，東京都屬關東地方南部，因此「南關東」即為「一都三縣」（東京都、神奈川縣、埼玉縣、千葉縣）

(十) 勞動派遣契約期間，在一般型派遣勞工之部分未達三個月的占 81.8%（上一年度為 73.0%），未達六個月，占全體的 9 成（94.2%）；在特別派遣勞工之部分，未滿三個月者占 17.7%（上一年度為 21.3%），未滿六個月者（同 43.7%）。

(十一) 教育訓練方面，各課程延續辦理達 47,040 種課程，接受訓練課程的累計人數為 2,854,071 人。教育訓練的方式以 OJT 及 Off-JT 區分，則一般型派遣事業以 Off-JT 方式占 8 成（80.7%）、特別型派遣事業以 Off-JT 的訓練方式占 5 成（50.3%）。另訓練費用，勞工不須負擔者占 90% 以上。

二、勞動派遣面臨的問題與因應

日本於 1985 年公佈正式實施勞動派遣法，最近修正為 2003 年，期間經多次修正，鑑於最近勞動派遣業者違反該法相關規定，且勞動派遣勞工的工作條件及收入低等因素衍生新的社會問題。

(一) 勞動派遣面臨的問題：

日本於 1985 年公佈正式實施勞動派遣法，最近修正為 2003 年，期間經多次修正，鑑於最近勞動派遣業者違反該法相關規定，且勞動派遣勞工的工作條件及收入低等因素衍生新的社會問題

1、面臨的問題：

- (1) 違反不得從事勞動派遣業種的規定：大型派遣業者（Goodwill 公司）違反勞動派遣法禁止港灣、建築、保全、醫療等業種，不得從事勞動派遣的規定，且實際以「日薪派遣」的僱用型態，被日本厚生勞動省停止營業 2 個月之處分。
- (2) 工作不穩定：資料顯示日薪派遣型態盛行，導致「新貧勞工（working-poor）俗稱網咖難民」的出現，工作不安定、收入降低等與「登錄型派遣」的原意漸行漸遠。

(3) 偽裝派遣：委託承攬契約行派遣勞動之事實，且有氾濫的趨勢。

(4) 登錄型勞動派遣制度的爭議：登錄型勞動派遣制度的設計，是提供勞動者可自由選擇適合自己的工作及規劃職涯發展，且只從事單純或臨時性的工作，因此，大部分為 1—3 個月的短期派遣契約的型態，然實際上，登錄型勞動者並非從事臨時性質的業務，而是擔任如同正職員工的工作或經常性的業務，但薪資比正職員工低，同工不同酬，且常面臨契約到期，工作機會能否繼續，而感到不安。勞動派遣法的設計精神，勞動派遣勞工既然從事等同正職員工的工作，雇主應直接僱用，不應採登錄型派遣勞動的僱用途徑。因此對於登錄型派遣的型態，勞方認為原則禁止，並要求限制工作業務的職種，但資方仍堅持 1999 年、2004 年因法規鬆綁，派遣的職種範圍逐漸擴大（2006 年勞動派遣勞工有 321 萬



人，其中7成為登錄型派遣)，資方認為要維持現狀，且取消派遣期間的限制規定。

2、執政、在野黨的態度：

- (1) 自民黨（執政）：訂定日薪派遣的指導原則並發布行政命令確實遵守勞動派遣法之規定；勞動派遣法納入檢討。
- (2) 民主黨：禁止日薪派遣；禁止簽訂兩個月以下之勞動派遣契約；明確派遣機構與要派機構為雙方共同使用的責任；派遣規費上限的規定。
- (3) 公民黨：日薪派遣原則禁止並須早日改善；勞動派遣法需整體檢討修正。
- (4) 共產黨：已提出修正案並禁止日薪勞動派遣；只限臨時性業務可派遣；派遣規費上限的規定。
- (5) 社民黨：已提出修正案並禁止日薪勞動派遣；派遣只限定專門性業務；違反相關法令，視為要派公司直接僱用。
- (6) 國民新黨：已提出修正案並禁止日薪勞動派遣；派遣只限定專門性業務；派遣規費上限的規定。

(二) 因應：

日本勞動派遣法訂定目的（第一條），在於與職業安定法相結合，提供企業彈性的勞動力運用，並對勞動派遣業者的營業規範，之同時讓從事勞動派遣的勞工藉由「近水樓台」的派遣機會早日在要派公司成為正式職員，及勞工的職業生涯規劃的實現。惟在日本歷次的法規鬆綁，事業單位取得對於勞動派遣勞工的工作契約得不受期限的限制的優勢，既無行不定期契約的作法，且發展出「日薪派遣」型態的日益橫行，也因此導致「網咖難民」的薪貧族。因此在輿論及在野



黨的壓力下，厚生勞動省對於勞動派遣衍生的問題，除及時發布勞動派遣事業指導行政命令外，另研究修法的可行性⁵，遂於2008年2月14日由五人學者（學者5人，無勞、資、政之代表）成立成研究小組針對（1）對於登錄型派遣只在有工作時，派遣企業才簽僱用契約的問題；（2）派遣期間以最長3年的限制；（3）對於僱用一定期間的勞動派遣者，要派公司需提出僱用報告書的義務化等內容進行研究。該小組預定於今年夏天提出研究報告並送交厚生勞動省的勞動政策審議會（公益、勞、資等三方代表），再經該審議會提出修正內容，在於2009年向國會提出修正草案。

三、發現

2007年日本一般勞工計有32,713千人、部分工時工為11,558千人，而派遣勞工為3,210千人，

注釋

5. 一般法令研訂（修）的途徑，以日本厚生勞動省為例，一般以三階段實施，第一階段，成立研究會（學者），並提出研究報告；第二階段：勞動政策審議會（公益、勞、資等三方，各10人）依據研究會之報告進行審議，提出建議，厚生勞動省需依該建議提出答覆；第三階段：厚生勞動省依第二階段之決定內容向國會提送審議。

派遣型態的勞工人數及派遣機構均逐漸增加的趨勢；而日本勞動派遣法中主要扮演在於提供勞動力供需調解體系的一環，藉由派遣公司透過商業方式，將派遣勞工送到要派單位工作，其產值也不斷的增加，由服務產業的觀點，是具有潛力的產業之一；另由登錄型派遣勞工占派遣勞工總人數的七成以上，渠等勞動契約大多為3個月或6個月，要派公司可充分執行人力「勞動彈性化」的需求。

由派遣勞工每日平均薪資10,571日圓與一般勞工（每月為330,313日圓）的所得相較，派遣勞工無交通費津貼、年終獎金等特別收入，其收入所得顯然較低；另工作地點大多集中於都會區，工商業越鼎盛的地區勞動派遣的需求越高，且通訊器材的完善更助長勞動派遣業務的推動。

在派遣事業的機制—預定介紹之派遣方式，勞工被直接僱用達27,362人，比上一年增加38.3%的事例來看，在派遣勞動樣態日漸汙名中，勞工獲得穩定的工作，顯現勞動派遣制度也有正面的效果；而這種制度的特徵在於提供「職業介紹時期」於派遣前後或派遣中皆可，並得於派遣前要求交付履歷表面試、派遣期間或派遣以前明示職業介紹就業條件及派遣就業期間確認求人求職之意思及內定僱用；另此方式的派遣期間實際是試用期間，對於要派公司在用人上佔盡便宜，且職業介紹後之勞動契約之規範並無明文規定，或許是該方式的問題點之一。

結論

日本勞動派遣法實施20餘年，賦予企業具有彈性運用人力、節省成本的利基，相對的非典型勞動者的工作條件及收入等卻節節敗退，且因委託承攬契約行派遣勞動案件層出不窮，產生社會問題。換言說，此次的研究修法，一則雇主對於勞動市場更加彈性的要求日益殷切，因此出現以工作轉包去規避相關法制的規範，另一方面，勞工團體則出現缺乏工作安全的心聲，並要求確保強而有利的公權力介入。此等諸種現象，說明屬非傳統的就業形態的發展，企業追求人力的彈

性化之同時，導致工作轉包、派遣期間的期限與其衍生不安定、違反業種不得派遣的規定、同工不同酬等等問題浮上台面。

綜關日本、韓國訂有部份工時法、勞動派遣法等勞動法制，國內前因為促進經濟發展及增進產業附加價值創造就業機會，擬推動訂定勞動派遣的法規範，但因故作罷，但鑑於國內勞動法制的建構，當與時俱進，故有論者認為必須訂定「勞動派遣保護法」，單獨制定對勞工保護較為嚴謹；另部分有識者認為以「勞動契約法」可以規範勞動派遣、部分工時及其他非典型勞動型態，畢竟明確的規範才是勞工權益的保障，但鑑於以行政指導力最強的日本，因勞動契約無法落實，而造成勞工在工作上、生活上的不安的事實，即使日本在2008年起實施「勞動契約法」，總計19條的條文中，將工作規則更為勞動契約的規範，且無罰則，因此部分日本有識者以工作規則本為勞資雙方的合意且應互為遵守，並不因該法的實施即可有效紓解勞動派遣型態的契約不安定的問題，故對該法的效益抱著存疑的態度；韓國的非正職工作相關法制是該國歷經5年的對話與妥協的產物，且加重企業未善盡義務的罰則。因此論者以為在健全國內勞動法制體系及服務產業、尤其國內經濟根基的製造業發展的需求，有必要訂定勞動派遣專法，活絡市場人力的需求，另基於保護勞工的立場，對於定期契約的期限的放寬、強化遵守勞動契約的規範及提供在職訓練的義務化、苦情處理與罰則等均需一併考慮，以保障非典型勞工的勞動權益。健全國內勞動法制，必須折衝與斡旋，才能尋求週延與平衡，相信我國在建立相關法制時亦將面臨相同之情形及爭議。我們深信政府建立一個公平的法制環境目的即在使雇主在享有彈性用人的利益後，致力於消除非正式及正式員工之間的差別待遇，增加對員工的承諾與企業責任，提高勞工的工作安全，進而促進企業生產及競爭力，勞工則不應急於一時要求滿足其所需，靜待勞動條件的改善。🌱