

# 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<sup>1</sup>。

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<sup>2</sup>。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。<sup>3</sup>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

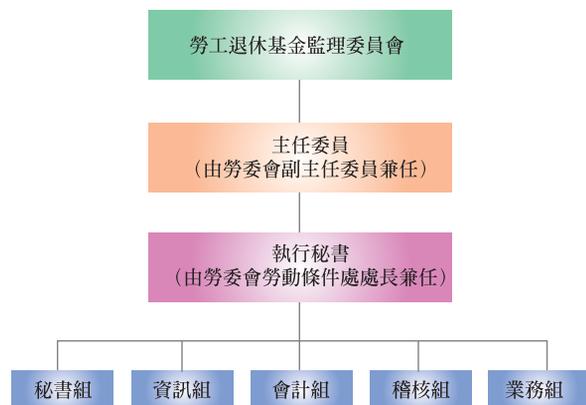
員會派(聘)兼之。委員任期均為1年<sup>4</sup>。

#### (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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>(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<sup>7</sup>。監理會每3個月由主任委員負責召集開會<sup>8</sup>，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。<sup>9</sup>

### (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。

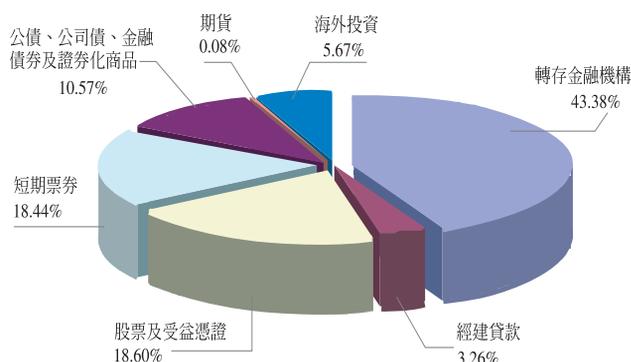
#### (二) 舊制勞工退休基金之資產配置情形

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

<sup>9</sup> 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。<sup>10</sup>

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 management)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。<sup>11</sup>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。<sup>13</sup>

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。<sup>14</sup>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 Report<sup>12</sup>

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。<sup>15</sup>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<sup>16</sup>。

### (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：

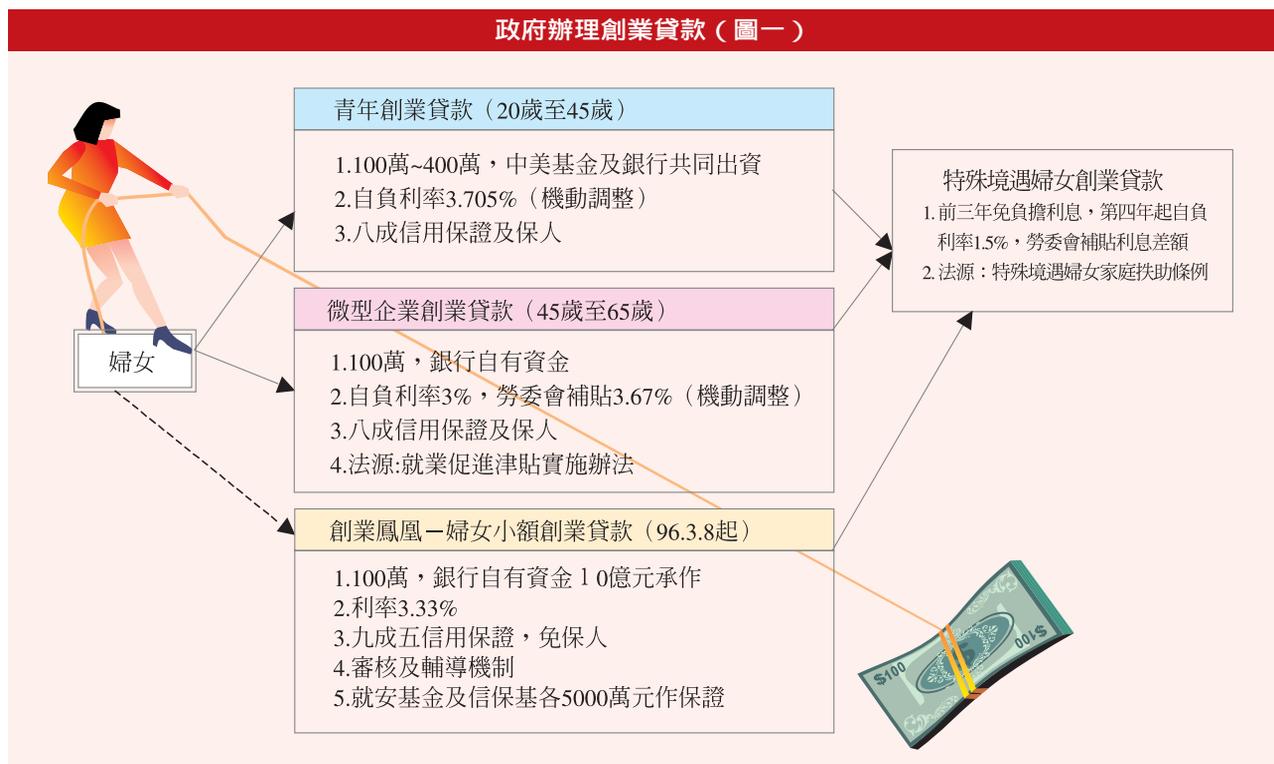
#### （一）在需求方面：

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：

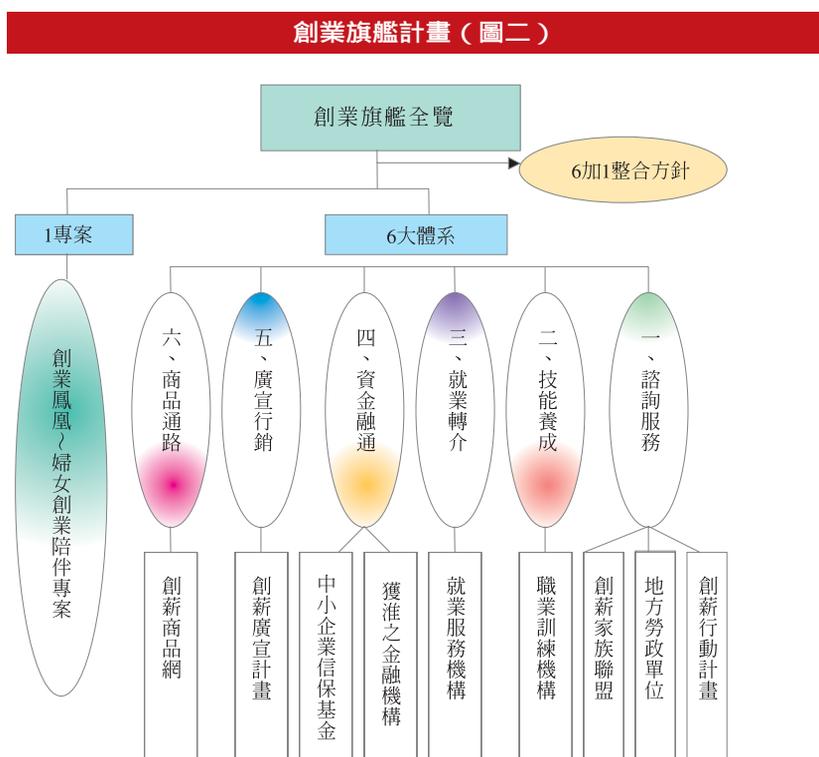


#### 四、政府辦理創業貸款之現況 (圖一)



#### 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

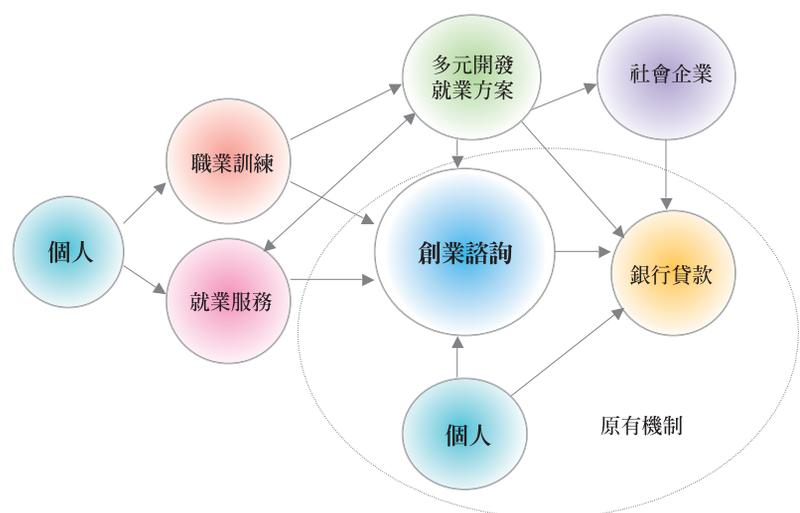
過去政府推動各種創業輔導其主辦機關分散在各部會，2003年8月曾整併採分工制辦理，2007年起行政院核定由行政院勞委會主辦，主辦機關應可運用現有優勢資源結

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）

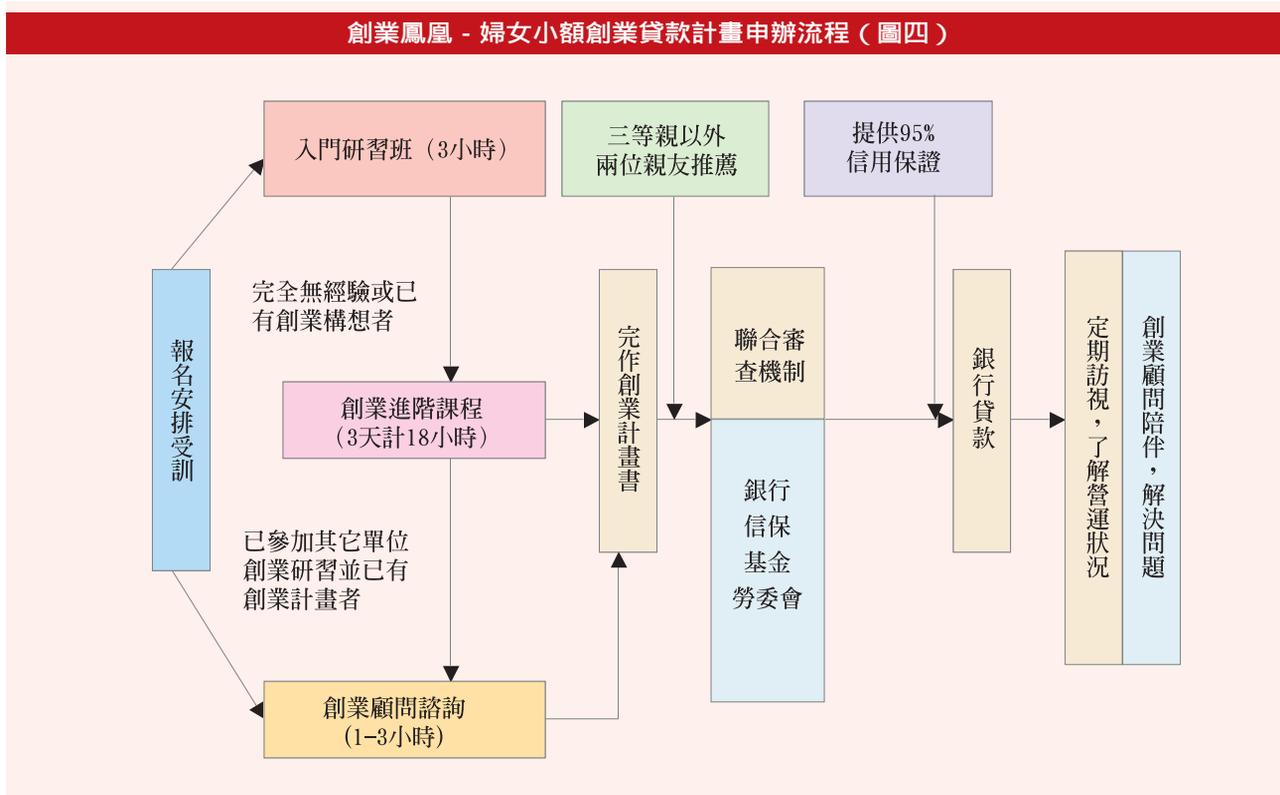
## 十、結論與建議

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。

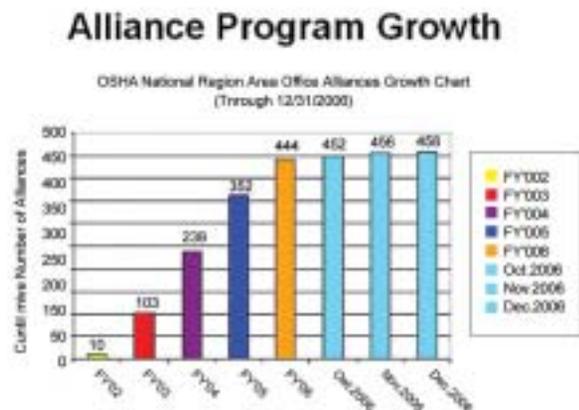
## 貳、「安全伙伴」計畫之緣由

「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



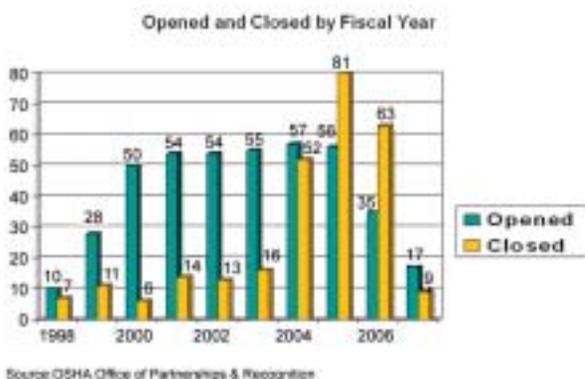
互信、互惠之原則，建構伙伴關係，透過目標及執行計畫之擬定，結合彼此的防災資源，發揮組織的群體力量，協助合作伙伴改善並提升整體職場安全衛生水準，達成預防職業災害之目標。

### 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。

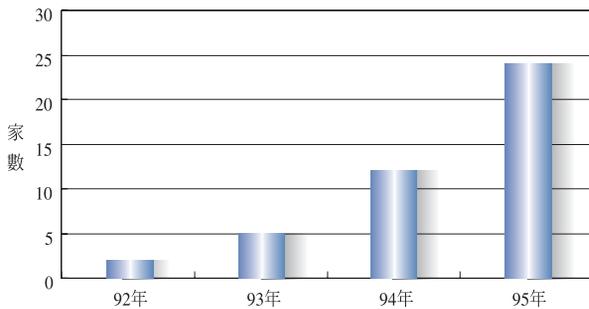
**肆、「安全伙伴計畫」實施現況及成效：**

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	中國國民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

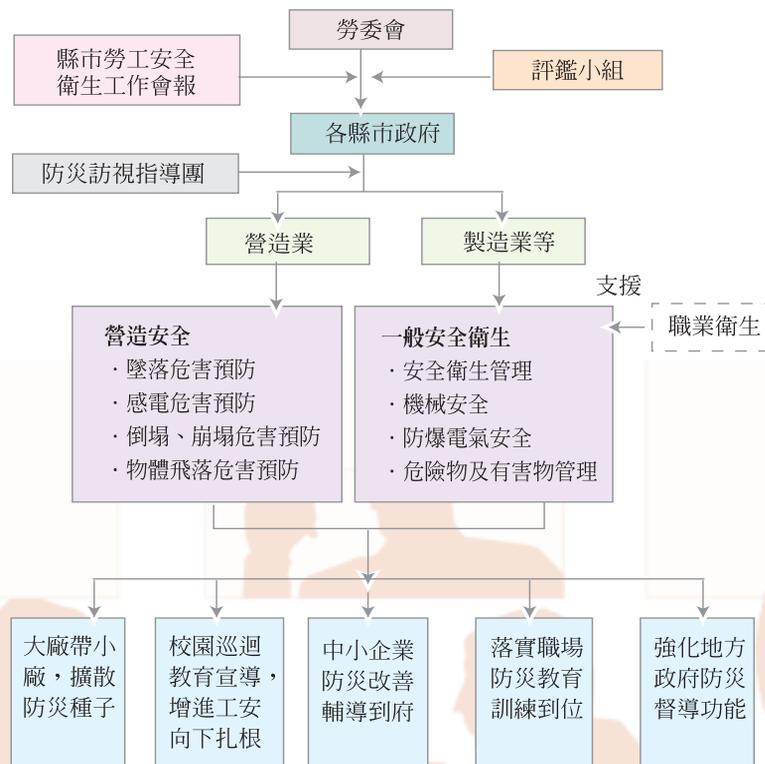
文化，有效促進產業永續經營，減少勞工遭受職災風險，其家庭亦可倖免失去親人或因工作傷殘所造成身心上的痛苦與經濟上的損失。同時，也大幅減少社會成本的支出，促使雇主打造安全健康的工作環境，使地方事業單位、勞工及社會大眾更加重視職場安全衛生工作，積極改善工作場所之安全衛生條件，促進在地就業意願。

「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議增加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)