

勞工保險條例

修法概況

勞委會勞工保險處科員 蔡嘉華





前言

勞工保險是我國重要的社會保險制度之一，至本(101)年9月底止，加保人數已超過980萬人，對於勞工工作生活保障及促進社會安定，發揮相當大的功能。

勞工保險條例從民國49年3月施行迄今，因應社會環境及經濟發展，已歷經多次修法，近年來較為重要之修正內容包括：97年8月修正勞保年金制度(於98年1月1日施行)、98年1月修正被保險人於停保後一年內生產仍得請領生育給付(第20條)、同年11月修正被保險人溢領之扣減及未償還貸款本息之清償規定(第29條)，及100年4月修正投保單位未依規定辦理加保之保費罰鍰由2倍提高至4倍等(第15條、第44條、第72條及第79條)；另於本(101)年11月20日甫經立法院三讀修正強制加保年齡由60歲提高至65歲(第6條及第9條)、增訂遲延給付加給利息規定(第29條之1)及同年12月4日三讀修正保險給付請求權時效由2年延長為5年(第30條)。

除上述修法通過之條文外，為能更加保障被保險人權益，勞委會已研擬勞保條例相關條文修法草案，刻正循立法程序辦理。本(101)年度經行政院審查通過，並送請立法院審議之修法內容，包括「提高年金給付基本保障」、「刪除生育給付請領門檻及雙生以上依胎數增給」及「遲延給付加給利息」等。以下將分成三部分說明：第一部分為本(101)年11月及12月經立法院三讀通過之勞保條例修正案；第二部分為立法院審議之行政院提案版本內容；第三部分則為現於行政院審查之勞委會修法草案重點。

勞保條例第6條、第9條、第29條之1及第30條修正條文說明

一、第6條及第9條

考量近來勞動年齡有往後遞延之趨勢，且為保障中高齡勞工加保權益，勞保強制加保年齡上限由60歲修正為65歲，及在職勞工年逾65歲繼續工作者，得自願加保繼續工作加保。依修正後第6條第1項規定：「年滿15歲以上，65歲以下之





左列勞工，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：…」，及第9條第1項第4款規定：「被保險人有左列情形之一者，得繼續參加勞工保險：…四、在職勞工，年逾65歲繼續工作者。…」

二、第29條之1

現行勞保條例第17條對於職業工會、漁會等所屬被保險人未依規定期限繳納保險費者，應加徵滯納金及暫行拒絕給付定有明文，但對於被保險人或其受益人，因可歸責於保險人之遲延給付而受有損害時，應如何救濟則無明文規定。爰參酌司法院釋字第683號解釋意旨及公教人員保險法相關規定，增訂勞保條例第29條之1規定：「依本條例以現金發給之保險給付，經保險人核定後，應在15日內給付之；年金給付應於次月底前給付。如逾期給付

可歸責於保險人者，其逾期部分應加給利息。」俾保障被保險人及其受益人請領保險給付權益。

三、第30條

為保障被保險人請領保險給付權益，參酌行政程序法第131條有關公法上請求權時效規定，將保險給付請求權時效由2年延長為5年，爰修正後第30條規定：「領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因5年間不行使而消滅。」

行政院提案送請立法院審議之勞保條例修正草案內容

一、提高年金給付基本保障

年金給付金額與被保險人加保年資及投保薪資息息相關。為保障投保薪資較低、投保年資較短勞工之基本生活，勞保條例訂有



老年年金及遺屬年金基本保障金額 3,000 元，及失能年金基本保障 4,000 元之機制。另外，為確保年金實質購買力，避免年金給付因通貨膨脹影響，喪失其提供經濟保障之目的，爰規定年金給付金額配合物價指數予以調整。依勞保條例第 65 條之 4 及施行細則第 96 條規定，年金給付金額於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正負 5%，即依該成長率調整之；保險人應於當年 5 月底前報請中央主管機關核定公告，並自當年 5 月開始調整年金給付金額。

勞保年金制度自 98 年 1 月 1 日施行，勞保局並自當年起，依照行政院主計總處發布之消費者物價指數累計成長率計算後，98 年至本 (101) 年度消費者物價指數累計成長率為 1.51%，未達 5%，故不予調整年金給付金額。

然而，近年來物價指數明顯上升，另國民年金保險年金給付已自本 (101) 年 1 月 1 日起調整基本保障金額。勞委會爰於 100 年 11 月邀集勞資團體及政府相關單位協商、取得修法共識後，擬具相關條文修正草案，經行政院審查通過後，已於本 (101) 年 2 月送請立法院審議。內容說明如下：

(一) 老年年金加計金額及遺屬年金基本保障由 3,000 元調整為 3,500 元，

失能年金基本保障由 4,000 元調整為 4,700 元，及嗣後按消費者物價指數每 4 年調整一次，並溯及自 101 年 1 月 1 日生效。簡言之，如該條文修正通過，勞保年金給付將採兩套調整機制。舉例而言，假設被保險人於 100 年 12 月領失能年金 4,600 元，嗣於 101 年 1 月起應按 4,700 元發給，又假設年金開辦起至 103 年底時，消費者物價指數累計成長率達 5%，因此，保險人自 104 年 5 月起，應按 4,830 元 (4,600 元 \times 1.05) 發給。另以老年年金為例，假設被保險人領取老年年金給付由勞保局依第 1 式擇優發給 4,500 元 (以被保險人之平均月投保薪資 \times 年資 \times 0.775 % 為 1,500 元，再加上 3,000 元加計金額)，嗣於 101 年 1 月 1 日起應按 5,000 元發給 (加計金額已調整為 3,500 元)；又假設年金開辦起至 103 年底時，消費者物價指數累計成長率達 5%，保險人自 104 年 5 月起，應按 5,075 元 (即 3,500 元加計金額部分不再調整，另加上 1,500 元 \times 1.05=1,575 元) 發給。

(二) 上開年金基本保障調整追溯自 101 年 1 月 1 日施行，爰立法通過後，

被保險人或其受益人於該段期間應領取之給付金額之差額，由保險人追溯補給。

二、刪除生育給付年資門檻及雙生以上依胎數增給

現行勞保條例第 31 條及第 32 條規定，被保險人參加滿 280 日後分娩，或滿 181 日後早產，得請領生育給付 30 日。另外，為增進被保險人於離職退保後仍得請領生育給付權利，於 98 年 1 月 25 日修正施行同條例第 20 條第 2 項規定，被保險人如在保險有效期間懷孕，且符合上開規定參加保險日數，於保險效力停止後 1 年內，因同一懷孕事故分娩或早產者，亦得請領生育給付。

然而，國民年金法於 100 年 6 月修正公布，增訂生育給付項目；依該法第 32 條之 1 規定，被保險人分娩或早產者，得請領生育給付 1 個月；如雙生以上，依比例增給。因此，如勞保條例生育給付規定未能配合修正，實務上將發生勞工於參加國保期間懷孕，嗣於參加勞保期間分娩或早產，如勞保年資未符合前開請領門檻規定，致無法請領國保或勞保生育給付，對勞工權益保障不足。所以，勞委會已擬具勞保條例修正草案，刪除生育給付之加保年資門檻相關規定（修正第 20 條第 2 項及第 31 條），以確實保障勞工於國、勞保體系轉換不同身分時，均應享有請領生育給付權益。

此外，勞保生育給付的目的是提供女

性被保險人因生育不能工作期間之生活照顧。依現行規定，無論生產單胎或雙胞胎以上者，其生育給付均為 30 日。按生產雙胞胎以上者，其母體健康照護、經濟負擔及生活所需，應多於生產單胎者，故於修正草案中增訂生產雙胞胎以上者，依生產胎數增給生育給付。未來如修法通過，女性被保險人生產雙胞胎者，將給予生育給付 60 日，生產三胞胎者，發給 90 日，依比例類推。

又基於社會保險資源有限，不重複保障之原則，被保險人如同時符合其他社會保險生育給付請領條件者，僅得擇一請領。舉例而言，勞保被保險人於加保期間懷孕，於退保後 1 年內分娩或早產，並具有請領勞保及國保生育給付之條件者，僅能擇一請領勞保或國保生育給付。

本案於立法院本 (101) 年 6 月 6 日審查相關條文時，因部分立法委員對於被保險人不具勞保身分之配偶生育得否請領生育給付，及應否維持現行加保年資門檻之限制等仍有意見，相關條文尚待朝野協商。

勞委會研提修法草案重點內容

除上開修正草案正由立法院審議外，勞委會亦擬具勞保條例部分條文修正草案，並函請行政院審議。相關研擬修法重點包含：

一、增訂被保險人應於 5 年內補繳保險費期限之規定。實務上因有部



分被保險人長期欠費，或遇有事故始予繳納，產生道德風險，爰明訂5年補繳保費之期限，及逾5年期限未繳保費期間不計入保險年資。

- 二、增訂勞工非基於巧取勞保給付而溢繳之保險費，可於5年內請求退還，以增進被保險人權益。
- 三、增訂勞工因投保單位未辦理加保或投保薪資以多報少，致老年給付所受之損失無法證明者，投保單位之補償方式。現行勞保條例雖已規定投保單位未為所屬勞工辦理加保手續或投保薪資以多報少者，除依規定處以罰鍰外，勞工因此所受之損失，應由投保單位負責賠償之。惟依據法院之實務見解認以，



勞工如未符合老年給付條件，因尚無具體之損失，不得向投保單位請求損害賠償，須待未來向勞保局請領老年給付時，始得計算出實際損失。惟因時空因素等不確定性，屆時恐已難向原單位之雇主請求賠償。因此，勞委會研擬勞工因投保單位未辦理加保或投保薪資以多報少遭受損失，採取「即知即賠」之方式，按工作年資每滿1年給與2個月投保薪資或短報投保薪資差額的2倍之補償，使勞、雇雙方有爭議時，法院即可據以判決。

上述勞保條例部分條文修正草案，主要對於保險費繳交及給付實務之特殊情況予以彈性空間，及設定投保單位違法之補償標準，刻正循立法程序辦理中，嗣未來修法通過後，可使勞保制度更為健全、勞工權益更有保障。

結論

勞工保險保障900多萬勞工在工作生活中的經濟安全，提供勞工在發生事故時重要的所得補償。為能增進勞工朋友權利，勞委會將廣續檢討現行勞保條例相關規定，並研擬修法草案，俾使勞保制度能與時俱進，達到照顧勞工之意旨。☺



聘僱外籍勞工 新措施

職訓局外國人聘僱管理組專員 林季微
技正 陳暉江



放寬 80 歲以上申請外籍者之資格

為因應 80 歲以上高齡者之照顧服務需求，勞委會基於國內照顧服務資源不足及高齡者之照顧需求，在考量「年齡」及「失能」因素下，於 101 年 9 月 17 日修正發布「外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準」（以下簡稱本標準）第 22 條規定，80 歲以上者經指定醫院專業醫療評估，認定有嚴重依賴照護需要，可依相關規定申請外籍家庭看護工，並自 101 年 9 月 19 日生效實施。

我國長期照顧政策以發展國內長期照顧服務體系為主軸，為因應人口老化及日益增加之照顧服務需求，已自 97 年 1 月 1 日起實施「長期照顧十年計畫」，並積極發展建構長期照顧服務體系。另一方面，衛生署也擬定了「長期照護服務法」

草案，行政院則於 101 年 2 月 23 日送立法院審議中。因此，在國內照顧服務體系尚未發展完全時，外籍看護工只是適度開放引進之「補充性人力」，尤其我國正處於積極發展國內照顧服務體系之際，若全面開放引進外籍看護工，將嚴重影響我國照顧服務體系的後續發展。

再者，高齡者之健康與照顧需求，尚包括醫療、個人及社會照顧等面向，涉及跨專業之合作。因應人口老化趨勢，宜由國家建構整體照顧服務體系，朝多元化、普及化、優質化及民眾可負擔之資源方向進行，同時可兼顧國內照顧服務產業發展及促進國人投入照顧服務產業，且由同文化與語言之本國人提供服務，並有照顧服務督導，將更確保服務品質及受照顧者權益。另考量外籍看護工並非長期穩定可依賴的勞動力，亦不應完全取代本國照顧服務人力，況且印尼政府已表示，預計將於 106 年開始緊縮家庭類外勞輸出；泰國政府曾於 101 年 3 月「臺泰勞工雙邊會議」中亦表示「該國薪資已有提升，當地勞工來臺工作誘因漸減」。因此，當外勞來源國經濟發展達到一定程度時，將會限縮該國勞工輸出，或因其國內就業機會增加，外籍勞工會相對降低來臺工作意願，故我國長期照顧服務體系有其迫切性及必要性，不宜全面開放引進外籍看護工。

外籍家庭看護工係於國內照顧服務資源尚未建構完全下，考量重度失能者之特殊照顧需求、照顧負擔較重，相對係本國人較不願提供服務之工作，故而適度引進外籍看護工，為我國照護體系之補充人力，解決國內重症患者之基本照護需求問題，以符合外籍家庭看護工開放引進之政策目的。但此舉不應完全取代國內長期照顧人力，更不宜於我國正積極發展國內照顧服務體系之際，全面開放外籍看護工，否則，勢將影響我國照顧服務體系發展。

為因應 80 歲以上高齡者之照顧服務需求及預防意外發生，給予妥適照顧可延緩高齡者進入重度失能期，相對減輕



家庭負擔，勞委會已依「跨國勞動力政策諮詢協商小組」之共識，基於國內照顧服務資源不足及高齡者之照顧需求，在考量「年齡」及「失能」雙重因素，以不妨礙國內長期照護體系發展及落實外籍勞工補充性原則下，調整放寬 80 歲以上者申請外籍家庭看護工之資格。

依據本標準第 22 條公告修正前之規定，被看護者不分年齡，如具有重度以上特定身心障礙項目之一，或經醫療團隊評估，認定符合需全日 24 小時照顧，且經長期照顧管理中心推介媒合本國照顧服務員無法成功，才可以申請聘僱外籍家庭看護工。依修正後之審查標準第 22 條第 1 項第 3 款規定，被看護者為 80 歲以上者，經指定醫院專業醫療評估，認定有嚴重依賴照護需要（依衛生署訂定標準，巴氏量表分數為 60 分以下），即可於診斷證明書有效期間 60 日內，提出外籍家庭看護工申請。





新增及返臺臺商投資案之外籍勞工核配比率

為提升經濟動能、促進國內新增投資及臺商回臺投資，行政院邀集經建會、經濟部及勞委會協商決議，國內新增投資案同意附加 5% 或 10% 之外籍勞工數額，並可豁免 3 年外加就業安定費；另臺商回臺投資案附加 15% 或 20% 之外籍勞工數額，則可豁免 5 年外加之就業安定費，但期滿之後，均回歸 3K5 級制及外加就業安定費附加外籍勞工數額機制辦理。前述製造業之外籍勞工進用機制，勞委會刻正進行法制作業。

政府開放引進外籍勞工之基本原則，

係依據《就業服務法》第 42 條規定，為保障國民工作權、聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。所以，在不影響國人就業機會之基本原則下，勞委會對於國內所缺乏之基層勞工，採取補充性方式開放引進外籍勞工，以補充國內產業勞動力之不足，並透過跨國勞動力政策協商諮詢小組（以下簡稱政策小組）之勞資學政社會對話機制，配合國家經濟發展需要與就業情勢，共同研商適切之外籍勞工政策。

現行製造業外籍勞工政策係勞委會與經濟部經跨部會通盤協商檢討，並經政策小組社會對話取得共識。考量缺工情





形、產業關聯度及 3K 產業特性，於 99 年 10 月 1 日起施行製造業 5 級制，調整各業聘僱外籍勞工之適用比率，分級為 10%、15%、20%、25%、35% 等 5 級制；於 3K 新制下，傳統產業及中小企業可增加外籍勞工名額，電子資訊產業及大型企業外籍勞工名額相對減少，且新制改以「勞保人數乘以核配比率」核算，廠商倘增加僱用本國勞工人數，可依比率相對增加外籍勞工引進人數，以有效分配製造業外籍勞工名額，並兼顧穩定保障國人就業及適當運用外籍勞工，協助企業維繫營運與發展之政策目的。

但對部分事業單位非以考量低薪資勞動成本之特殊需求，另研議「外加就業安定費附加外籍勞工數額」之新機制，並以「謹慎」及「貼近本國勞工薪資」原則規

劃辦理。在這前提下，勞委會同意增加核配比率「5% 以下」、「6% 至 10%」及「11% 至 15%」，分別再外加就業安定費依次為新臺幣（以下同）3,000 元、5,000 元、7,000 元，但聘僱外籍勞工的最高核配比率上限仍為 40%，以因應產業特殊狀況缺工之彈性用人需求。

製造業外籍勞工進用機制，係在 3K5 級制為基礎下進行調整，且新建立外加就業安定費附加外籍勞工數額機制，雇主必需繳納額外就業安定費，以證明雇主缺工非因勞動條件偏低所致；另國內新增投資案及臺商回臺投資案優惠部分，需於一定時間內達成新設廠投資及創造本國勞工就業機會之目的，且屬於短期優惠措施，進而創造本國勞工就業機會，並將同時建立查核及處罰機制，以兼顧保障本國勞工就業權益及滿足雇主缺工人力需求。☺





兩岸工會參與勞動 法規制定過程之比較

空中大學公共行政學系助理教授 陳金福



前言

勞工為公民社會的重要份子，而工會則為勞工之代言人。工會介入政治領域著力點在於影響政府制定有利於勞工權益的法規。兩岸關係日趨密切，為增進彼此的交流與合作，有必要瞭解工會參與勞動法規制定過程中所扮演的角色。勞動法規係指一切以勞工為中心之所有法律規範的整體（黃程貫，2006：1）。本研究之目的為比較兩岸工會參與勞動法規制定過程之異同。本研究以比較研究法為主要研究途徑。

臺灣工會參與勞動法規制定過程

臺灣屬於民主社會，在一般民主社會或國家中，利益團體（interest groups）甚是活躍，其遊說（lobbying）的對象，涵蓋了政府行政與立法等各個部門，惟其一般是以立法機關為其主要遊說對象。利益團體係指具有共同利益，且為爭取共同利益而採取共同行動，以影響政府決策的一群人，無論其是否有正式組織，類皆屬之（朱志宏，1995：237）。利益表達是利益團體的主要功能。由於現代民主國家制定法律時，往往須經過說服、協商、妥協等過程才作成最終的決定，這其間涉及眾多利益團體的運作，立法者常常無法完全控制，這種複雜而動態的過程，可以呈現出社會的政治衝突而具有其正面的意義（古



登美、沈中元、周萬來，2005：20）。工會屬於利益團體之一種，亦會參與並影響勞動法規之制定過程。

立法院為國家最高立法機關，主要的憲政功能，即在於代表人民行使立法權。但這並不意味立法院的立法活動，是閉門造車的，是與人民有隔閡的，相反的，立法院近年來積極透過體制的改革與實務的貫徹，努力地瞭解人民的盼望，鼓勵人民表達政策意見與主張、參與立法院的立法活動，使立法院不僅是代表人民的立法院，更是時時、事事與人民攜手合作的立法院（羅傳賢，2004：176）。立法院一切的立法，均以民意為依歸。因此，在憲法第六十七條規定，立法院得受各種委員會。各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。在2010年6月15日修正的立法院職權行使法第九章規範了委員會公聽會之舉行，第五十四條規定：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公



聽會。」第五十四條規定：「公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。前項出席人員，應依正反意見之相當比例邀請，並以不超過十五人為原則；其人選由各委員會決定之。」

聽證 (hearing)，即聽訊證言，係指行政機關或立法機關為制定合理可行之法規，聽取學者專家、利害關係人或有關團體代表意見之手續。(羅傳賢：1996：114)。聽證制度是公民參與機制的一種。

一般而言，臺灣勞動法規之制定，其過程包括：(1) 先由中央主管機關—行政院勞工委員會主管部門負責草擬，先向社會各界公告徵求意見；(2) 再由主管部門參考各界意見整理後，邀請勞資雙方代表、直轄市政府與各縣市政府代表、以及學者專家一起研商，形成立法草案，然後報請行政院勞工委員會審議；(3) 行政院勞工委員會先交由各業務主管與學者專家組成的法規委員會審議；(4) 再

提經每月召開一次、由政府（經濟部、交通部、衛生署、勞委會等中央相關部會代表）、勞方代表（全國總工會、產業總工會）、資方代表（全國工業總會、全國商業總會）、學者專家等十五人組成的委員會會議中審議；然後由行政院勞工委員會將草案報請行政院審查；(5) 在法案送達行政院後，由相關業務組予以審查，並提交行政院法規委員會從法制與立法技術之觀點加以審查；(6) 行政院院長會交付一位政務委員主持審查會，邀請相關部會及直轄市政府代表、勞資雙方代表參與討論，提出修正草案；(7) 然後報請每週召開一次、由各部會首長與政務委員組成之行政院院會審查；如屬行政規章，則逕由行政院發布後，一面函送立法院查照，另一面交由行政院勞工委員會發布實施，行政規章之立法程序即告完成；如屬法律案，則由行政院送請立法院審議；(8) 立法院在由全體立法委員所組成之院會中會經過一讀，會交付衛生及社會福利委員會審議，委員會審議時，通常會邀請中央



相關部會代表、直轄市政府代表、全國性勞資團體代表及學者專家參與討論，舉辦公聽會，並提出再修正草案；（9）然後報請立法院院會完成二讀、三讀程序；（10）最後由立法院咨請總統公布實施，法律案之立法程序即告完成。前述公聽會之舉辦，即立法機關為制定合理可行之法律，一方面能符合民意，有益於公眾，固然要聽取利害關係人或有關團體之意見；另一方面，為期有效可行，也要聽取專家學者或有關人士之意見（古登美、沈中元、周萬來，2005：270）。由前述法規制定過程，可見臺灣的工會在行政院勞工委員會主管部門草擬、行政院勞工委員會委員會中審議、行政院政務委員主持審查會、立法院委員會審議立法草案時，這四個法規制定過程中均有機會參與討論。

以行政院勞工委員會主管部門草擬工會法修正案為例，為建構完善之工會法，該會研擬修正工會法時，曾於2008年9月至2009年3月多次邀集勞工團體、及學者專家及相關部會等代表，召開工會法修法討論會議，蒐集各界意見，並納入工會法修法之參考（行政院勞工委員會，2009）。

中國工會參與勞動法規制定過程

在2000年7月1日實施的中國立法法中，規範法律與行政法規之制定分工，該法其第七條明定：「全國人民代表大



會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權。」該法第三十四條明定：「列入全國人大常務委員會議程的法律案，法律委員會、有關的專門委員會和常務委員會工作機構應當聽取各方面的意見。聽取意見可以採取座談、論證會、聽證會等多種形式。」第三十五條表明：「列入常務委員會會議議程的重要的法律案，經委員長會議定，可以將法律草案公布，徵求意見。各機關、組織和公民提出的意見送常務委員會工作機構。」該法首度將聽證制度引進法規制定程序。第五十六條亦表明：「國務院根據憲法和法律，制定行政法規。」亦即由全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責制定法律，國務院負責制定行政法規。

至於行政規章之聽證制度，則於同法第五十八條規定：「行政法規在起草過程中，應當廣泛聽取有關機關、組織和公民的意見。聽取意見可以採取座談



會、論證會、聽證會等多種形式。」就勞動法規而論，則應邀請包括工會在內之組織參加座談會或聽證會，聽取工會的意見。

中國的工會法係於 1992 年 4 月 3 日制定，經過 2001 年 10 月 27 日與 2009 年 8 月 27 日兩次之修正。該法分七章共五十七條。其中第三十三條明定：「國家機關在組織起草或者修改直接涉及職工切身利益的法律、法規、規章時，應當聽取工會意見。」該規定明白揭示工會對勞動法規之立法有建議權。第三十四條亦揭示：「各級人民政府勞動行政部門應當會同同級工會和企業方面代表，建立勞動關係方面協商機制，共同研究解決勞動關係方面的重大問題。」該規定明白揭示政府需建立勞資政三方的協商機制。

中國的勞動法規之制定過程包括（岳經綸，2007）：（1）由中央勞工行政機關（目前為人力資源和社會保障部）擬定勞動法規草案。由於憲法序言指明中國共產黨是中國的領導者，因此，中國共產黨在公共政策與法規制定過程中均處於核心地位，並透過黨的組織參與到政策過程和法規制定過程的控制和監督。人力資源和社會保障部內部除了政策法規司有勞動政策與法律專家外，還有政策或立法的智囊機構－勞動科學研究院，它由包括勞動科學研究所、工資研究所、勞動保護研究



所、社會保險研究所以及國際勞工研究所等單位組成，在勞動政策設計、立法方面發揮著重要作用；（2）勞動法規草案由主管部送至國務院後，作為國務院立法協調部門的法制辦公室將對草案作進一步的審議，它會徵求國務院相關部門、委員會和地方政府的意見，並經法制辦公室黨組的批准後將審議結果向國務院匯報；國務院還設有專門的政策研究機構，如中國社會科學院、中國科學院等，為國務院及其下屬機構提供政策建議和分析報告；

（3）接著由國務院總理所主持的國務院常務會議審查，通過後，如屬行政規章，就由國務院或人力資源和社會保障部公

布，其立法程序即告完成；如屬法律案，則將作為正式法案提交全國人民代表大會（簡稱全國人大）常務委員會或全國全國人民代表大會審議；（4）全國人民代表大會設有秘書處、辦公廳、法制委員會等工作機構，其中法制委員會在中國立法過程中扮演著重要角色，它協助常務委員會負責大部分的立法研究、起草和修改法律草案工作；為使全國人大或全國人大常務委員會的工作順利進行，法制委員會還負責向全國各級政府徵求法律案的修正意見和建議。以勞動合同法制定過程為例，全國人大常務委員會於2006年3月20日公布勞動合同法草案，進行一個月的徵求意見，合計收到191,849件立法意見，創下該會歷次公開徵求意見的紀錄，其中網路扮演著相當重要的角色，透過「中國人大網」發表意見的共有79,873人，提出187,744件意見，占總件數之97.86%（阿計，2006：25）；（5）全國人大常務委員會審議通過除基本法以外的其他法律的權力；（6）全國人大有權審議通過基本法律，主要有1992年的工會法、1994年的勞動法、2007年的勞動合同法與就業促進法。由全國人大通過的法律需要先經過全國人大常務委員會審議；（7）法律案最後由國家主席明令公布實施，立法過程全部完成。

由於中國是一個由工人階級領導的國家，作為領導者的中國共產黨是工人階級的先鋒隊，因此，在工會和中國共產黨之間就存在一種天然的特殊關係。中華全國總工會作為工人運動的正式代表，在勞動政策制定過程中的影響力很大，不僅對與工人利益相關的事務具有發言權，而且直接參與勞動法律的起草工作，在一定程度上享有準立法權，它在與工人有著密切關係的企業破產法（1986）、工會法（1992,2001）、勞動法（1994）、勞動合同法（2007）的起草工作中都起了積極的作用（岳經綸，2007：77-78）。它還有自己的法律部門和法律諮詢委員會負責關於工會利益的立法事務，且發行「工人日報」推動勞動政策與法律的制定。甚至它在全國人大常務委員會和全國人大專門委員會都有自己的代表積極推動相關勞動法律的制定。





肆、兩岸工會參與勞動法規制定過程之比較

一、相同點

勞動法規制定過程均邀請工會參加公聽會：

不論臺灣抑或中國在勞動法規制定過程中，均會邀請工會均邀請工會參加公聽會。如前所述，臺灣在立法院職權行使法第五十四條規定，公聽會得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。因此，在立法院審查勞動法律案時，即根據此依規定邀請包括工會在內的社會上有關係人員出席表達意見，作為審查時之參考。而在中國立法法第三十四條明定，法律案，法律委員會、有關的專門委員會和常務委員會工作機構應當聽取各方面的意見。同時第五十八條規定，行政法規在起草過程中，應當廣泛聽取有關機關、組織和公民的意見。

就勞動法規而論，則邀請包括工會在內的組織參加座談會或聽證會，聽取工會的意見，做為制定勞動法規之參考。由前述可知，兩岸勞動法規制定過程均邀請工會參加公聽會。

二、相異點

1. 中國明文規定工會參與政府勞動法規制定：如前所述，中國的工會法第三十三條揭示工會對勞動法規之立法有建議權。第三十四條亦明定政府需

建立勞資政三方的協商機制。由此可見，在中國，國家以立法賦予工會參與勞動法規或政策的機制，在臺灣則尚無類似的法律規定。

2. 中國工會參與勞動法規制定之程度較臺灣工會為深：臺灣因實施民主政治，較為重視民意，惟臺灣工會雖然在四個法規制定過程中均有機會參與討論，不過僅止於提供諮詢意見而已；中國全國總工會因地位特殊，可直接參與勞動法律的起草工作，在一定程度上享有準立法權，且在全國人大常務委員會和全國人大專門委員會都有自己的代表積極推動相關勞動法律的制定。顯見，形式上，中國工會參與勞動法規程度較臺灣工會為深。
3. 中國工會仍是以黨居於核心地位：比較兩岸勞動法規之法規制定過程，臺灣因實施民主政治，較為重視民意，在法規制定過程中經常邀請勞資雙方及各界人士諮詢與參與討論；中國則以黨領政，中國共產黨在公共政策與立法過程中均處於核心地位，並透過黨的組織參與到政策過程和法規制定過程的控制和監督。顯見，形式上，中國工會參與立法程度較臺灣工會為深；實質上，中國工會仍是以黨居於核心地位。兩岸勞動法規制定過程比較如表 1。

表 1 兩岸勞動法規制定過程比較

台灣	中國大陸
1. 行政院勞工委員會主管單位負責草擬，先向社會徵求意見	1. 由人力資源和社會保障部擬定草案
2. 由勞委會主管單位參考各界意見整理後，邀請各界研商，形成立法草案	2. 經國務院法制辦公室對草案作進一步的審議，它會徵求國務院相關部門、委員會和地方政府的意見
3. 提交勞委會法規委員會審議	3. 由國務院總理所主持的國務院常務會議審查
4. 提經勞委會委員會會議審議	4. 全國人大法制委員會還負責向全國各級政府徵求法律案的修正意見和建議
5. 在法案送達行政院後，由相關業務組予以審查，並提交行政院法規委員會從法制與立法技術之觀點加以審查	5. 全國人大常務委員會審議通過除基本法以外的其他法律，並先審議報送全國人大通過的法律
6. 行政院院長交代一位政務委員主審查會，提出修正草案	6. 全國人大審議通過基本法
7. 提經行政院院會會議審議	7. 由國家主席明令公布實施
8. 經立法院院會中一讀，交付衛生及社會福利委員會審議	
9. 報請立法院院會完成二讀、三讀程序	
10. 由立法院咨請總統公布實施，法律案之立法程序即告完成	
備註	
如屬行政規章（不含條例），則至第 7 個程序逕由行政院發布後，除函送立法院查照外，並交由行政院勞委會發布實施，其立法程序即告完成	如屬行政規章（含條例），則至第 3 個程序國務院常務會議通過後，就由國務院或人力資源和社會保障部公布，其立法程序即告完成

結語

兩岸同文同種，兩岸關係日益密切，為增進彼此的了解，有必要對兩岸的勞動法規加以比較。本研究發現，臺灣實施民主政治，較為重視民意，在勞動法規制定過程中經常邀請工會參與；中國則以黨領政，黨在勞動法規制定過程中處於核心地位。臺灣工會雖然在勞動法

規制定過程中均有機會參與討論，不過僅止於提供諮詢意見；而中國全國總工會卻可直接參與勞動法規的起草工作，享有準立法權，且在全國人大常務委員會與全國人大專門委員會都有自己的代表積極參與。形式上，中國工會參與勞動法規程度較臺灣為深；實質上，中國工會仍是以黨居於核心地位。☺