



日本勞基法 工作時間規定除外適用規範之啓示

國立中正大學法律系助理教授 周兆昱



前言

近年來，吾人經常可以在新聞媒體見到有關勞動基準法（下稱勞基法）第84條之1之報導，惟其內容以負面或批判該條規定者居多。例如，企業違法濫用責任制造成勞工疑似因長時間工作而猝死，或是醫療從業人員、保全人員（合法適用勞基法第84條之1）因工時過長無法休息而猝死等等。基於以上勞基法第84條之1之適用或濫用所帶來的不良影響，國內不斷出現主張修正甚或完全廢除該條規定之主張。然則，考量不同產業乃至個別勞工之就業形態彼此相去甚遠，要以單一工作時間規定來規範所有適用勞基法的事業單位其實並不容易，有部分行業或工作有另行規定之需求。事實上，鄰近國家之勞動法律中亦不乏類似勞基法第84條之1的規範。

以對我國勞基法有相當影響之日本勞動基準法（以下簡稱日本勞基法）為例，日本勞基法中共使用了三個內容極為繁複之條文（日本勞基法第38條之2、第38條之3、第38條之4）來規範工作場所外工作、專門業務型裁量勞動制、企劃業務型裁量勞動制等三種不同類型之擬制工作時間制度，再加上日本勞基法第41條有關工作時間法規除外適用之規定等，共計四個條文來建構該國工作時間法制之法規鬆綁的規範體系。「他山之石可以攻玉」本文以為在決定是否要修正或廢除勞基法第84條之1之前，應先了解法制先進國家之相關規範以為參考。以下將簡要說明日本勞基法之

規範體例與內容，以作為將來檢討我國勞基法第84條之1規範合理性的參考，惟因篇幅有限，有關擬制工作時間制度只能作最簡要之說明，本文將以規範內容最接近勞基法第84條之1的日本勞基法第41條為主要内容，至於擬制工作時間制度之詳細介紹則待他日另行為文。

擬制工作時間制度

日本勞基法中有關擬制工作時間之規範尚可分為「工作場所外工作擬制工作時間制度」及「裁量勞動制」等二類型，茲分述其要如下。

一、工作場所外工作擬制工作時間制度

按勞工提供勞務之處所如全部或部分位於工作場所之外，雇主可能難以對其行使指揮監督權，以致無法確實掌握其實際之工作時間。為解決此種因勞工於工作場所外提供勞務以致難以正確計算其工作時間之問題，日本勞基法遂於第38條之2訂定關於工作場所外工作之擬制工作時間制度。該條第1項本文規定，「勞工於全部或部分工作時間在工作場所外從事業務而難以計算其工作時間者，視為於約定工作時間工作」

二、裁量勞動制

日本勞基法立法當時僅允許同法第41條所定勞工得除外適用該法有關工作時間之規範。但隨著技術革新、服務經濟化、資訊化，勞工就完成工作方法之裁量幅度加大，雇主繼續依一般的工作時間法制度



來管理將有害其發揮能力之專門性勞工亦有所增加。因此之故，日本勞基法於1987年修正時增加了「裁量勞動制」，以因應此類勞工之工作形態，使其能脫離傳統工作時間制度之約束，而以其能力及工成果來作為評價報酬之主要依據。又裁量勞動制與上述工作場所外工作擬制工作時間制度相同，所排除的只有不須依實際工作時間計算勞工之工時乙點，並未排除有關休息時間、例假日、延長工作時間、深夜工作等規定之適用。從而，如依勞雇協議所擬制之工作時超過法定正常工作時間者，仍舊有日本勞基法有關延長工時規定之適用，必須完成簽訂「三六協定」之程序，並依法給付延長工時工資。此外，依勞工工作內容性質之不同，區分為以需要高度技術工作之「專門業務型裁量勞動制」，以及以企劃、擬案為工作內容之「企劃業務型裁量勞動制」。

工作時間法規除外適用規定

一、意旨、範圍與適用對象

日本勞基法第41條係該法有關工作時間法規範除外適用之規定，主要立法意旨在於該法有關工作時間、休息及例假日之規定（以下簡稱工作時間相關規定），

未必適用於部分性質特殊之工作或處於一定地位之勞工，為使法律之適用得合於實務，故排除其適用日本勞基法中之工作時間相關規定¹。至於依日本勞基法第41條規定而被排除適用之工作時間相關規定，包括該法第4章（工作時間、休息、例假日及特別休假）、第6章（童工）、第6章之2（孕婦等）各章中有關工作時間、休息、例假日之規定。易言之，對於日本勞基法第41條適用對象之勞工而言，該法中有關工作時間之規定除了特別休假外均不適用，影響範圍不可謂不小。

日本勞基法第41條共有三類得排除適用該法工作時間相關規定之勞工，分別為農業、畜牧業及水產業（以下簡稱農畜水產業）、管理監督暨機密業務從事者（以下簡稱管理監督者）、監視或間歇性工作勞工。其中農畜水產業係因各該產業易受天候、季節之影響，為免造成生產上之不便故而排除適用工作時間相關規定²，性質較為單純³。故而，以下僅針對管理監督者、監視暨間歇性工作勞工等二類型勞工之規範進行相關法律問題之檢討

二、管理監督者

日本勞基法第41條第2款將「不拘事業之種類而居於監督或管理之地位者或處

1 安西愈，新しい労使関係のための労働時間・休日・休暇の法律実務，中央経済社，頁924，2010年7月全訂7版。
2 菅野和夫，労働法，弘文堂，頁283，2010年4月第9版。
3 惟亦有學者認為，即便是農畜水產業，隨著技術革新其受到自然力量影響之程度亦降低中，實可謂已欠缺一律排除適用工作時間之相關規定的理由。參見西谷敏，労働法，日本評論社，頁318，2008年12月。



理機密業務者」，列為排除適用工作時間相關規定之對象。此類型勞工因處於與企業經營者同一之立場，有被要求必須超越工作時間相關規定而從事勞動之「經營上必要」，其職務之性質不適合於適用對於通常勞工為規範之工作時間相關規定，且對於上、下班具有某種程度之自由裁量，即便脫離工作時間相關規定亦不致欠缺保護，故而成為排除適用工作時間相關規定之對象⁴。按勞工一旦被認定屬於管理監督者而排除適用工作時間相關規定時，除了能「自由掌控」工作時間之外，亦會因此喪失延長工作時間工資之請求權，從而受到工資待遇上的不利益。此外，相較於後述之監視或間歇性工作勞工必須經主管機關許可後，始得成為排除適用工作時間相關規定之對象，管理監督者並無此一限制，易有被雇主濫用之可能性。為避免雇主濫用此一制度來規避支付延長工作時間工資之義務，法院判決與行政解釋均傾向從嚴認定，承認系爭勞工該當管理監督者之法院判決極為少見⁵。

因此之故，不問勞工之職稱為何，必須從其工作實態是否已達與企業經營者處於同一立場之程度來決定。易言之，並非所有從事管理職或具有管理職之職稱者，

均當然可以成為排除適用工作時間相關規定之對象。具體而言，必須符合如後之要件始得認為該當於日本勞基法第41條第2款所定之管理監督者，包括：1、參與雇主關於經營之決定，擁有關於勞務管理之指揮監督權限；2、對於自己之上、下班及工作時間具有裁量權；3、與一般員工相比，領有與其地位及權限相當之工資⁶。以知名連鎖速食店店長是否屬於管理監督者之爭議為例，雖然系爭店長對於部分工時店員之僱用、時薪金額、工作班表等有管理權，亦可決定自己之工作時間，但關於營業時間、商品之種類與價格、供貨商等事項則必須遵循總公司方針為之，亦未參與企業整體之經營方針。因此之故，系爭店長未獲法院承認係為管理監督者⁷，雇主須賠償其應領取而未領取延長工作時間工資之損害。

4 荒木尚志，労働法，有斐閣，頁 173，2009 年 7 月。

5 大 伸哉，管理監督者 日本マクドナルド事件，最新重要判例 200 労働法，弘文堂，頁 117，2011 年 4 月增補版。

6 菅野和夫，前掲書，頁 284。

7 日本マクドナルド事件，東京地裁平成 20 年 1 月 28 日判決労判 953 號 10 頁。



三、監視或間歇性工作勞工

日本勞基法第41條第3款將「從事監視或間歇性工作且雇主得到主管機關許可者」，亦列為排除適用工作時間相關規定之對象。監視或間歇性工作在觀念上雖然頗為相近，同樣屬於所謂工作密度較低之職務，惟實務上二者之認可要件仍屬有間，以下分述之。

依據行政解釋，所謂「監視工作」係指屬於一定部門且以監視為其本來之業務，常態性只承受較小之身體或精神緊張程度者。因此之故，交通相關之監視或從事車輛誘導之停車場的監視工作等精神緊張程度較高之業務、以工廠的儀表之監視為常態之業務、位於危險或有害場所之監視性業務，地方主管機關均不得許可⁸。

至於「間歇性工作」，依據行政解釋，意指從事此類工作之勞工其休息時間雖然較短，但是卻有較長之待命時間，原則上依後述之基準決定是否許可⁹。

1. 修繕等通常之業務較為間散，但為備事故發生時能立即處理而待命者應予許可。
2. 宿舍之廚師等，如其全體勤務時間中，作業時間與待命時間各佔二分之一之範圍內者應予許可。但是，實際工作時間

超過八小時者則不應許可之。

3. 鐵道平交道柵欄之操作等，一日交通量不超過去回各十班次範圍內者應予許可。
4. 其他從事特別有危險之業務者，不應許可之。

倘若勞工之工作形態係屬於間歇性工作與通常工作混合或反覆之態樣者，因為不符合必須勤務整體皆屬於間歇性工作之要件，故而不該當常態性從事間歇性工作，不應許可之¹⁰。

至於在國內亦引起「血汗醫院」爭議之醫護人員工時規定部分，日本之醫師有關醫護人員之「值日（夜）」是否該當間歇性工作之要件，必須依下列原則判斷之¹¹。

首先，值日（夜）必須是自通常勤務時間之拘束完全解放者，故而勞工如果於通常勤務時間終了之後，仍繼續處於通常勤務態樣之時間，因難謂已自通常的勤務得到解放，該當時間必須以延長工作時間來處理之。

其次，於從事夜間業務時，除了一般值班的工作之外，僅限於從事定時的巡房、患者出現異常時向其主治醫師報告、少數要注意患者之定時測量脈搏或體溫等，不需特殊措置之輕度的或短時間之業

8 前勞動省昭和22年9月13日發基17號、昭和63年3月14日基發150號通達。

9 前勞動省昭和22年9月13日發基17號、昭和23年4月5日基發535號、昭和63年3月14日基發150號通達。

10 前勞動省昭和63年3月14日基發150號通達。

11 前勞動省昭和24年3月22日基發352號、平成11年3月31日基鄉發168號通達。

務。如值夜時仍舊處於與日間相同之勤務態樣時，不應許可之。又值夜時必須能取得充分之睡眠。

再者，當醫療機構得到如上之許可時，如於值夜時偶有突發事故而必須對患者進行緊急之處理，或是遇上患者之死亡、生產等與日間相同勤務態樣之情事發生時，以值夜者得以充分確保其睡眠時間為限，不必取消其許可。該當與日間相同勤務態樣之時間，則應依日本勞基法之規定計給延長工作時間工資。從而，自值夜醫師與護理人員與其擔當患者人數之關係，或是該當醫療機構於夜間到院急診患者之發生率的關係觀察，如果與日間相同勤務態樣之情況係常態性發生時，不應許可之。例如實施二班制或三班制之大型醫院中，僅以少數值夜人員來負擔如上之所有業務時，即不應給予值夜之許可。

四、小結：日本法之啓示

吾人自上述有關日本勞基法工作時間規定除外適用規範之檢討可知，單一的勞動法律（如台、日二國之勞基法）中有關工作時間之規定，的確難以適用於部分特殊工作形態之勞工，故而有另予規範之必要。然則，工作時間除對個別勞工而言係與工資及職務內容同為重要之勞動條件外¹²，亦直接與勞工之身心健康息息相關，對於國家整體勞動力之永續利用亦非常重要。因之，法定工作時間規定除外適用規範之立法務須慎重為之。此外，即便勞工

因其工作形態而難以適用勞基法工作時間規定，其難以適用之程度亦非完全一致。因此之故，實無從要求所有特殊工作者均必須適相同之除外適用法規範，形成非A（通常之工作時間規定）即B（單一的除外適用法規範）之不合理結果。

上揭日本勞基法工作時間規定除外適用之規範內容，係將各種不同形態之特殊工作者加以類型化，並異其適用之實體與程序法規範，規範體例細膩且合乎邏輯。亦且，不同類型之特殊工作者得排除適用的工作時間規定之範疇亦不相同，例如管理監督者因為被視作係與雇主居於同一立場者，監視或間歇性工作勞工則因工作密度低或待命時間長，故而均得排除有關工作時間全部規定（含休息及例假日在內）之適用。但是，工作場所外勞工及裁量勞動制則因雇主無法管理或不適合管理其工作時間，故而排除每日工作時間之管理，惟休息及例假日之規定並未被排除適用。

相較之下，我國勞基法則僅有第84條之1之單一旦幾乎排除適用所有工作時間規範的條文，形成非A（適用全部工作時間規定）即B（幾乎不適用工作時間規定）之相當不合理結果。此種立法體例對於勞資雙方均有所不公，實際上亦引起了許多紛爭。因此之故，上述日本勞基法所採行分門別類之規範體例實具有法理及實務上之重要意義，殊值得我國參考。☺

12 台灣勞動法學會編，勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望，新學林，頁360，2009年9月二版。



美國保障婦女就業同工同酬之 「薪資公平法案 (Paycheck Fairness Act, PFA)」介紹

勞委會綜合規劃處科長 李仲辰



「薪資公平法案」背景說明

美國參議院共和黨議員今(2012)年6月5日以52比47的票數，讓民主黨無法獲得議事規定所需的60票，再度成功封殺民主黨提出的「薪資公平法案 (Paycheck Fairness Act, PFA)」。該項法案提出的用意是希望藉由法律條文的強制規定，強化婦女在就業職場上能獲得同工同酬的保障，並禁止企業對與其他同事交換薪酬資訊的員工加以報復，但持反對立場的共和黨卻認為，該法案若通過將會鼓勵女員工對雇主興訟而影響企業經營。

美國最早規範國內有關最低基本工資、加班費、童工等勞工議題之法案，為1938年國會通過的「公平勞動標準法 (Fair Labor Standards Act, FLSA)」，該項法律對勞工的僱用、薪資標準與勞動條件等項目發生監督的作用，不但對當時期大多數公私部門的僱用內容產生極大的影響，並成為美國國會後續修法的依據。接著為了改善美國女性勞工無法和男性勞工獲得同工同酬的不平等現象，美國國會繼續在1963年通過對「公平勞動標準法」部份條文的修正，通稱為「同酬法 (Equal Pay

Act, EPA)」，該項法律修正案明確規定男女同工不同酬係違法之行為，並經當時的甘迺迪總統簽署後，於1964年6月11日正式成為美國第一個明定以性別歧視為概念基礎的正式法律。而民主黨近年主推的「薪資公平法」，則是再就「公平勞動標準法」作修正，希望加強防止因性別造成之薪資歧視。

「薪資公平法案」修法目的與重點

在美國國會於1963年通過「同酬法」當時，其國內婦女薪資僅為從事相同男性工作的59%，但在該法實施近50年後，已提升到男性的77%。雖然薪資的性別差距已有縮小但仍未完全達到相同的待遇，且近年似乎有停滯不增的現象（如附圖）。

一、修法目的

依據美國馬里蘭州民主黨籍參議員芭拉·米庫斯基（Barbara A. Mikulski）於本屆國會會期領銜重新提出的修正案聲明及參考其他相關連署民主黨參議員的發言，本次修法的的大致可歸納為下列幾個原因：

1. 依據現有的法律規定，勞工如果與其它同仁分享個人薪資的相關資訊，雇主可對該名勞工提出控告與處罰，對勞工不公平。
2. 希望加強消除薪資的性別歧視。
3. 強化婦女在職場薪資的談判能力及其它技能。

4. 婦女同工不同酬的成本其實是轉嫁到中產階級家庭及社區上。
5. 男女在職場權益相同可強化美國企業的競爭力與經濟力。

二、修法重點

美國國會歷次提出的修法版本內容重點如下：

1. 要求雇主證明男女勞工薪資的差異的確與個人工作表現相關--但非與性別因素相關。
2. 勞工因性別而受到薪資歧視可要求薪資償還及損壞賠償。
3. 禁止雇主對與受僱勞工因接受詢問、討論、揭露個人薪資相關資訊或對提出抱怨的勞工有所回應而發生報復的行為。
4. 要求美國勞工部強化相關訓練並與雇主合作，消除薪資差異、持續蒐集與宣導性別薪資資訊，以加強勞工部協助婦女尋求同工同酬的功能。
5. 提供女性協商技巧訓練的專案及經費。
6. 禁止企業為求達到薪資公平而對任何勞工有減薪之情事發生。

「薪資公平法案」立法過程與最新進度

美國國會有關消除薪資性別歧視的修法在「同酬法」之後，亦先後有「公平薪資法案（Fair Pay Act, FPA）」與「薪資公平法案（Paycheck Fairness Act, PFA）」的推動階段，其間的變化過程分述如下：



一、「公平薪資法案 (Fair Pay Act, FPA)」階段

1. 有關「薪資公平」名詞的法案於1994年7月20日，首度由民主黨華盛頓特區選出的眾議員伊蘭諾·荷美斯諾頓 (Eleanor Holmes-Norton) 提出，但是以「公平薪資法案 (Fair Pay Act)」為名提出，最後未獲國會通過，接著1995年4月7日再被提出後仍未獲通過。
2. 1996年3月28日愛荷華州民主黨籍參議員湯姆·哈金 (Tom Harkin) 緊接著仍以「公平薪資法案」為名第三度於國會提出。當時的柯林頓總統更於同年4月11日宣布當天為美國首次的「國家同工

不同酬自覺日 (National Pay Inequity Awareness Day)」，鼓勵雇主能夠採用公平的薪資政策，可惜皆未獲得國會的多數支持通過。

二、「薪資公平法案 (Paycheck Fairness Act, PFA)」階段

1. 1997年1月21日南達科達州民主黨籍參議員湯姆·戴須利 (Tom Daschle) 強化「同酬法」的資源運用內容，並首度改以「薪資公平法案」為名向國會提出修正案。
2. 美國國會民主黨眾議員伊蘭諾·荷美斯諾頓與羅莎·迪勞羅 (Rosa DeLauro) 分別於1997年4月10日及6月24日向眾

美國全職工作者薪資性別比，1955-2010



資料來源：美國婦女政策研究中心

議院提出不同版本的修正案，但同樣皆遭到失敗的結果。

3. 雖然美國民主黨針對保障婦女同工同酬的所提出的法律修正案不斷的在國會遭到封殺，但民主黨仍舊持續在每個會期中提出，包括2007年3月6日眾議院的第110會期、2009年1月6日眾議院及1月8日參議院的第111會期，但仍舊是在眾議院就未獲得通過。
4. 美國民主黨最近一次的修正案，係於今（2012）年5月22日，由馬里蘭州民主黨籍參議員芭芭拉·米庫斯基提出並獲一讀，同時排入參議院本會期的立法議程，隔（23）日二讀通過並排入參議院大會之立法議程。在這段期間民主黨雖與相關民間婦女團體積極向大眾鼓吹推動修法，歐巴馬總統亦積極遊說國會能夠支持通過此修正案，白宮更於投票前日發出新聞稿，呼籲國會議員們應該共同為支持同工同酬的理念而通過「薪資公平法案」，可惜6月5日的投票日仍舊以52比47的票數功敗垂成。

結語

美國國會1938年通過的「公平勞動標準法」係涵蓋最低基本工資、同酬、加班等勞工議題的聯邦基本法。1963年修正通過的「同酬法」主要是規範不可因性別原因而造成同工不同酬的歧視情形，標

的為從事相同職位的範圍。而「薪資公平法案」則希望進一步將禁止歧視層面拓展至種族、移入國籍及類似職位但不同工作的範圍。而國際勞工組織（ILO）在1951年通過的男女同工同酬公約（Equal Remuneration Convention）中，對於從事同等價值的工作就主張薪資收入不可有性別歧視待遇，並應保障男性與女性皆具有獲得同等薪資報酬的權利。

就業職場同工同酬早已成普世之價值，但縱使以婦女運動較東方國家先進發達的國家如美國，自從在1963年通過對「公平勞動標準法」部份條文修正的「同酬法」，並經過近50年的實施後，就再也無法通過有關消除婦女性別歧視的新重要法案。其中涉及的因素諸多，除了傳統勞雇的立場不同外，兩黨政治角力因素涉入，也是修正案遲遲無法獲得共識的重要因素之一。民主黨的主要支持者為勞工，因此當然不遺餘力的推動此案，而共和黨傳統上則多為企業主發聲，因此擔心修法後反而會影響到小企業的經營管理。但不論是共和黨小布希總統時代的行政、立法權優勢，或是歐巴馬總統時代的行政優勢但立法權的兩黨勢均力敵，民主黨主推的「薪資公平法案」仍舊無法突破共和黨的反對力量，但筆者相信未來的美國國會及各界，仍舊會就此議題繼續發展與討論。☺



日本引進印尼護理人員 的現狀

勞委會綜合規劃處專員 林政諭





日本與印尼於2007年8月20日簽署經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement：EPA），且日本國會於2008年5月16日同意後，該協定自2008年7月1日正式生效。日本厚生勞動省基於該協定的規範之一，自然人移動章有關準護理師、準照護士等護理人員的入境，發布「基於經濟夥伴關係有關日本與印尼間協定引進準護理及準照護實施指導原則」，於同年度開始引進印尼籍的「準護理師」、「準照護士」，以取得國家證照及具有護理資格後在醫院、照護等醫療設施機構「工作」，截至

2012年5月計引進892名（表一），並依照引進相關措施及期程，於今（2012）年首度舉辦該類人員國家級的「護理師」、「照護士」的資格考試，95人的「準照護士」應試而36人通過，該等合格人員將取得永久居留資格在日本工作（居留上限為3年，但得展延無展延次數之限制）。該護理等人員在透過EPA而入境工作，是現行專業、專門等資格得允許入境工作外，實質上開啓外國籍勞工在日本「工作」的先河。

由於世界貿易組織（WTO）在多邊貿易自由化談判的緩慢結果，各經濟體遂尋求在雙邊架構下，進行雙邊或區域型的經濟整合，簽署自由協定之工作是如火如荼地展開，而且自然人移動也納入經濟合作協議的議題之一。日本的平均壽命為居世界各國之冠，在此少子女化、高齡化的結構社會中，護理或看護的人力尤顯不足，而具有護理資格未從事護理工作者約估55萬人、照護士約20萬人，而照護的工作型態是24小時，深夜照護或協助盥洗等繁重勞動條件下，導致照護人員身感憂鬱傾向或罹患腰痛等症狀，遂而辭去該類工作，其退出護理工作比其他職種高。由於印尼國民赴海外就業人數在亞洲諸國中（沙烏地阿拉伯除外）以來台人數最多，尤其是從



表一 日本引進印尼籍準護理師準照護士人數一覽表

2012年5月18日

	準護理師	準照護士	合計	
2008	入境人數	104	104 (3)	208 (3)
	入境日	2008/08/07	2008/08/07 (2008/08/31)	
	就勞開始日	2001/02/13	2009/01/29 (2008/09/08)	
2009	入境人數	173	189 (1)	362 (1)
	入境日	2009/11/13	2009/11/13 (2009/10/04)	
	就勞開始日	2010/01/16	2010/01/16 (2009/10/04)	
2010	入境人數	39	77 (2)	116 (2)
	入境日	2010/08/07	2010/08/07 (2010/09/12)	
	就勞開始日	2010/12/04	2010/12/04 (2010/09/23)	
2011	入境人數	47	58 (1)	105 (1)
	入境日	2011/07/05	2011/07/05 (2011/06/08)	
	就勞開始日	2012/01/06	2012/01/06 (2011/06/17)	
2012	入境人數	29	72 (1)	101 (1)
	入境日	2012/05/18	2012/05/18	
	就勞開始日 (預定)	2012/11/14	2012/11/14	
總計	入境人數	392	500 (7)	892 (7)

註：() 內係指已具有日語能力，不須接受 6 個月的日語訓練者。

資料來源：<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other21/index.html>

事看護人力的工作居多，國內是基於照護人力不足，大多為「家庭式」照護人力，而日本厚生勞動省發布前述指導原

則，則稱為落實EPA的規範，強化兩國間的經濟合作關係，但其實是藉「醫療院所、照護機構」之機構式體制，允許



推動「研修」計畫之時程中，由該印尼籍護理師、照護士實際「就勞」的協助護理相關工作，純屬「機構內」照護，而暫無如同我國的「家庭」照護型態。鑑於目前盛行簽訂國與國或地區間的經濟協定，勞動市場的自然人移動議題也嘗試納入，以名為加強兩國間的經濟關係，而可能衍生職業訓練、人才養成等合作事項。謹就日本印尼的EPA有關自然人的移動規範事項及實際推動情形簡介於後供參。

日本印尼的EPA之引進護理人員的作法

印尼擁有約2.2億以上人口居世界第四位，且為世界最多伊斯蘭教的人口，亦為東南亞的大國，可謂深具廣大的經濟市場，另日本的原油輸入的百分之

九十均需通過該國領域，地理上極具戰略位置；在貿易上亦屬日本的主要貿易國，為日本的第11位，特別在天然瓦斯（LNG）的能源供應是日本的最大供應國。日本在尋找產業經濟的活路及對照FTA有關取消關稅為貿易自由化主軸下，與印尼簽署EPA並規範了投資、智慧財產及自然人的移動。

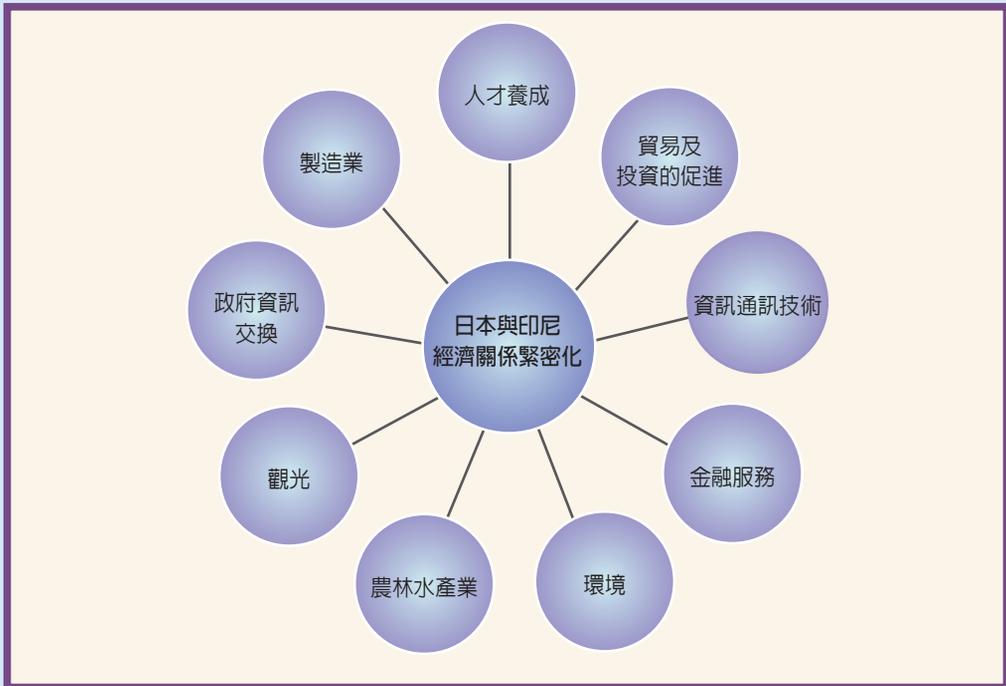
日本與印尼的EPA，涵括總論的物品貿易（礦工業、農林水產等）、投資、服務業（金融服務、工程服務服務、觀光旅遊服務、補修、批發、電腦等相關製造業服務、電氣通訊服務、影像音響服務等）、能源資源、自然人移動及其相關協助、其他如稅關手續、政府間資訊交換、智慧財產等及協助項目（圖一）。



在自然人移動及相關協助的架構中，明列1、短期商務客2、投資者3、履行契約的專家4、企業內調動5、自由服務業者6、準護理師、準照護士等六種資格（入境簽證均屬特定活動項），並各自訂定入境條件，同意入境及短期居留。而準護理師、準照護士得在日本各為3年、4年，渠等在居留期間內需通過國家考試取得資格證照，未取得相關證照且踰越該期限者必須離境，

準護理師的資格須具有印尼護理師資格且有2年工作經驗，經日本社團法人國際厚生事業團（Japan International Corporation of Welfare Services：JICWELS）與印尼海外勞工派遣保護廳（Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia：BNP2TKI）辦理求才媒合、協助簽訂僱用契約，具有日語檢定2級以上或接受一定期間日語課程者得入境，並依據在

圖一 協助事項



醫療院所工作的勞動契約從事協助護理工作、參加護理有關專業知識及技能的研修課程、日語進修等「就勞」、「研修」活動，並須在三年內接受日本護理師國家考試（照護士則為四年內），通過考試者，取得護理師（照護士）資格在日本工作且具有永住資格，在該當期間內無法通過資格考試者則必須出境，惟日後得以參加該類科考試為由，短期入境參加應試。而未具日語能力者須於入境日本前參加日語訓練6個月並於入境後繼續接受6個月的日語進修。而準照護士的資格係為高等教育機關（3年制以上）畢業並舉得印尼官方照護士檢定合格者或為印尼護理學校畢業者，入境後需在照護機構從事就勞研修等活動，並如同準護理師一樣在期限內（4年）通國家資格考試。

一、得引進準護理師醫療院所的條件：

得引進準護理師醫療院所係指提供護理學校學生實習的醫院或相當規模的醫院並符合以下條件者為限，1、配置護理學生實習指導者，2、每3名住院者人數有護理師及準護理師的1人比例。但每4名人精神病患、安養病床則為6人，3、護理人員需一半以上為護理師，4、護理

人員的配置明確規範者，5、護理基準製成手冊清楚且操作簡便，並隨時可用及明示護理流程、評估與修正，6、護理的相關記錄齊全者，7、過去3年內透過EPA申請引進準護理師、準照護士並無不實求才申請、簽訂複數契約等不當行為的醫療院所，或指派外籍工作者從事居留資格外工作等情事者。

研修措施：語言是護理工作的重要障礙，因此研修內容必須先以接受護理師國家資格考試為優先考量，研訂護理研修計劃，並配置研修指導人員，另配置研修協助人協助渠等專門知識及技能的學習、日語進修及生活上等協助，該研修指導人員以護理部門的教育專責人員擔任，研修協助人則以具3年以上護理經驗的護理師擔任之。另該機構亦需安排日語的進修、強化職場的適應及熟稔日本的生活習慣等機會。而研修之病床限於適用醫療保險者為限。

薪資等相關規定：原則採與日本人同等報酬為原則（護理助理之薪資）並提供住宿場所及擔保歸國時相關費用，而醫療護理院所必須透過JICWELS向當地出入國管理局或厚生勞動省提出報告。



二、得引進準照護士機構的條件

以老人安養之家、老人照護保健設施其員工員額在30人以上及老人日間照護中心、屬痴呆性共同照護之設施等為對象並需具備：1、具有照護士養成之實習設施或具相當規模者，2、照護人員的員額須符合法定規定，3、常時照護員工約有4成以上具有照護士資格者，4、過去3年內透過EPA申請引進準護理師、準照護士並無不實求才申請、簽訂複數契約等不當行為的醫療院所，或指派外籍工作者從事居留資格外工作等情事者。

研修措施：研修內容必須先以接受照護士國家資格考試為優先考量，研訂

照護研修計劃，並配置研修指導人員統籌研修，另配置研修協助人協助渠等專門知識及技能的學習，提供日語進修及生活上等協助；該研修指導人員以具有5年以上照護經驗且具有照護士資格者擔任，或修畢社會福祉法人全國社會協議會所開辦之照護士養成實習設施指導員特別課程並具有照護士資格者擔任之。另該機構亦需安排日語的進修、強化職場的適應及熟練日本的生活習慣等機會。

薪資等相關規定：原則採與日本人同等報酬為原則（照護助理之薪資）並提供住宿場所及擔保歸國時相關費用，

而照護機構必須透過JICWELS向當地出入國管理局或厚生勞動省提出報告。

三、設置引進作業單一窗口

依循EPA的規範落實經濟等協助措施，辦理護理人員的引進作業，厚生勞動省授權JICWELS為日本單一窗口，受理日本國內醫療照護機構申請案，當申請案較多時則以研修之場所設施具規模、設配齊全者為優先考量，並請印尼BNP2TKI依照EPA所規範徵求符合條件之意願者並提供名單及告知意願者有

關求人機構相關資訊。依照印尼提供之名單，JICWELS則派員至印尼現地與BNP2TKI所推薦護理人選進行面試及適性診斷，亦同時辦理引進機關構之相關設施說明會。當JICWELS取得意願者之意向表（可填選最多10個醫療照護機構）後，將資料送用人機構（應徵者資料參考表二）以供第1次甄選，最多提列10名。倘第一次甄選未果，得再進行第2次甄選。當雙方同意則由JICWELS與BNP2TKI協助訂定僱用契約。

表二 應徵者資訊

應徵者編號	
照片姓名性別年齡地址	
學歷	含入學畢業起訖日期、學校名稱學位
在印尼舉得護理師資格證明	
經歷	
日語能力或進修日語相關證明	提列進修時間、地方及奉府機關名稱等
希望工作的醫療機構	明示地區及設施的類別
工作時希望能提供的協助事項	
面試評估、適性診斷結果報告	
取得資格後希望工作期間	
日語能力檢定成績證明書	為日本國際教育協助協議會或國際交流基金所舉辦之日語能力測驗 1 級至 5 級合格證明
大學成績證明書	
面試錄影影帶	



JCWELS在現地面試時需就媒合的宗旨、日本的生活含氣候、物價及於取得護理國家資格後工作等內容現身說法，且經應徵者之同意得錄影，及確認應徵者的動機、取得資格後希望在日本的工作期間及是否通過國家證照考試的決心等。另JCWELS需於緊接現地面接會場同時舉辦聯合說明會，由申請引進醫療機構、設施等業者對應徵者提供說明該當設施相關概要，至現場提供說明之醫療機構需自行負擔參加來回機票、簽證、旅宿等費用，且並不得內定相關護理照護人員。而出席說明會者，仲介業者不得參加為特殊之規定。

四、僱用契約

經甄選及決定人選後，由JCWELS或印尼BNP2TKI以郵寄方式協助引進醫療機關與該準護理人員簽訂契約，該契約即為入境簽證及居留期間等申請之必要資料，該契約原則以引進醫療機關申請求才時所附徵求內容製成，必須明列1、工作期間（護理人員3年、照護士則為4年）；2、工作場所；3、工作內容；4、基本薪資；5、超工時加班費；6、工作時間；7、休假、假日等勞動條件。渠等薪資需同日本人之報酬及加入社會保險、就業保險並不得有適用期間之規定。另需註記僱用契約期滿後渠等

返國費用負擔、及契約結束後相關應注意事項等。

五、引進機關有關就勞及研修應辦理事項：

1. 該類準護理人員在入境後進修日語6個月結束日需至現場接回。
2. 落實研修計畫。
3. 協助辦理居留証（外國人登錄証，需按指紋）之申請或更新手續。
4. 向所轄地之就業服務中心提出僱用外國人報告表。
5. 辦理就業、社會等相關保險。
6. 居留屆滿前3個月協助居留資格延長申辦。
7. 向JICWLS提出相關報告。

六、厚生勞動省及JICWLS協助事項

該類護理人員入境後進修日語6個月期間，以引進醫療機構設施為對象，辦理工作前說明會及辦理約10天的護理、照護導入研修的活動；又該類護理照護人員開始工作、研修後，應設置英語、印尼語諮詢窗口、辦理引進機關構之巡迴訪問，確認渠等工作狀況及提供日語專家的有關日語學習方法的建議。

七、引進機關構需向JCWELS支應之費用：

1. 申請求才手續費，約31,500日圓以

為申請案之審查、求才求職資訊的翻譯及提供、Web求才申請系統的管理費等。

2. 仲介費，每1名約138,000日圓，以為現地面試、舉辦聯合說明會、求職書類翻譯、甄選系統管理費、協助辦理訂定僱用契約、與印尼BNP2TKI的聯繫、交換意見等必要作業。
3. 居留管理費，每1名1年2100日圓，以為居留者資訊的彙整及提報核備、辦理引進機構及該類人員的諮詢、協助辦理居留期間延長申請等手續、系統管理，並部分負擔日語進修每名36萬日幣。另引進機關需向印尼BNP2TKI支付每1名約332萬盧幣（約3.1萬日圓）之仲介費。



日本各界的反應

公益社團法人日本照護協會（Japanese Nursing Association），就該EPA是以產業政策為主軸而設計簽訂，外國人從事護理照護工作因文化、生活背景的不同，護理工作成效不無疑問，且日本對於醫療人員相關證照資格並未互相承認（即需與日本人同樣取得國家考試及格為前提），草率引進外國籍護理人員補充人力不足，倒不如強化健全護理人員養成體制、提昇渠等勞動條件，而印尼籍等護理人員的引進，將降低醫療護理品質、促使護理師、護士的勞動條件更加惡化、將低社會地位等意見，而反對。惟該協會在國家整體利益之強化經濟夥伴關係的大旗下及兼顧護理人力不足現象，只堅持外國籍護理人員必需在一定期間內通過國家級證照，以保障照護品質。

日本經團連、日本商工會議所等工商團體，以需要兼顧人權的觀點及兩國均可獲得利益為前提下，贊成引進「高等人才」，並要求為準備通過國家證照考試，應取消渠等的居留期限限制之規定。

另地方自治團體以無法確實掌握那些醫療機構設施，有引進外籍護理人員的動態，而持保留的態度。另引



進性別而言，以女性居多，業者亦以女性為首選。

結語

日本的照護產業隨著少子女化、高齡化的結構下，是不斷的成長。但提供照護服務的醫療機構設施也面臨逐年削減人事費用及人力確保的課題。照護工作是屬勞動密集性的型態，是幾乎無法以機械化取代。照護保險制度亦對於設施醫療機構的收入、支出名目，均有嚴格規範與管控，要大幅縮減人事費用是無法大刀闊斧的進行，且因市場需求而增設設施，新設施亟需「熟手」，導

致人力青黃不接，「新手」的輕驗不足衍生醫療、照護等爭議糾紛。另照護工作也成為白領的3k之一辛苦性，渠等薪資不因工作的負荷度、超工時等有所調漲，反有被抑制的現象，如此的勞動條件下，無法留住資深照護人員，照護人員又常時與身障者共同「生活」，生活的節奏容易變調，且有憂鬱症容易上身的傾向，將照護工作視為畏途，轉而從事其他工作。而且，日本的入境簽證中列有「醫療」資格項，但實際取得該資格簽證入境從事醫療工作者可說寥寥無幾，主要是日本仍未相互承認護理等專業資格。再說，以非屬漢語體系的印



尼等東南亞諸國的國民而言，在日本參加考試，其藥籤、照護手冊等說明仍以漢字註記比例比比皆是，日語文要能「上手」並無特效藥，且無法通過考試者將面臨強制遣返，可能導致印尼方面的不滿。因此，厚生勞動省對於未合格者的分數在某分數以上者，暫不以「死當」，得不計入只限應試3次的規定，並延長一年期限及放寬應試時間的長度，及調整試題的難度，說是權宜措施其實應為放水之虞，有趣的是日籍人士的合格率却增加15%。醫療等照護人命關天，在在需要照護品質的維護及提昇，但因護理人手不足，日本的照護體系確實遇到瓶頸，苦無對策並非言過其實。

另外引進時需支應仲介費、研修費用等，對日本「雇主」也是一筆極大的負擔且統籌由單一窗口辦理，解讀為「國」對「國」引進亦屬妥適，但無法多元選擇也是「雇主」抱怨之一。當然單一窗口的設置，可強化甄選作業有一定的效率及管控，但印尼國民海外就業，仍然是由仲介業者代為向印尼BNP2TKI提供人選，並辦理相關出境等相關手續，即使透過EPA模式其護理人員等所須支付的費用，仍絲毫不減。國內職業訓練局設置外勞直聘中心，提

供直聘申請作業（聘雇期滿申請再入境案件），是減輕雇主及外籍勞工在仲介費用的負擔，進而外籍勞工可免支付仲介業者每月1500-1800元的「服務費」，誠屬進步的施為，倘以「錢」收入增減的角度，外籍看護工應會更愉快投入工作，照護品質的提昇是可受期待與肯定。國內社福外籍人力是不斷的成長為不爭的事實，渠等的投入，確實提供身障家庭成員的喘息空間及本國籍勞動力暫不會退出勞動市場，然而國內是採先求「有」，照護品質的提昇往往被忽略，畢竟日本引進的從事護理工作的人員須有證照資格及工作經驗，而國內對引進的外籍看護工是否具有護理資格或工作經驗，則採取極大彈性的作法。

誠如前述，國與國間經濟協定的簽署，為物品、商品等產業尋找出路之同時，常將勞動市場與取消關稅、貿易自由化等掛勾已成為趨勢而自然人移動的議題將無法倖免，或許國內在引進社福外勞的既有基礎上，是否在加強經濟合作關係的作為上，思考得增進國內照護品質的作法如提供職業訓練等措施，使經濟合作更緊密化，並快馬加鞭建構合宜的長照體系，以因應國內照護需求及照護品質的提昇。☺