

台灣勞工

第四期

2006.11月 健康台灣 快樂勞動

勞動政策

營造安全快樂尊嚴 的勞動環境

勞動論壇

勞動派遣之我見 勞基法勞動契約章之 檢討與修正

焦點話題

延後勞工請領退休金 年齡之芻議



編者的話

近年來，國內就業市場因產業結構調整，產生急遽變化。國人失業率曾攀升至5.14%的高峰。勞委會「關懷弱勢」勞工應有的作為，致力於促進就業，推出許多的方案。從今年9月失業率降至3.96%，全年度失業率可望控制在4%以下看來，勞委會推出的相關對策的確發揮了若干效果。

行政院為推動2015年國家經濟發展願景，提出「大投資」、「大溫暖」計劃，期望企業能為投資台灣，創造更多就業機會，拉近城鄉距離，縮短貧富差距，冀望建立一個繁榮、公義、永續發展的美麗台灣，至公元2015年我國國民GDP可望達到3萬美元，為了落實這個美麗願景，行政院並提出三年的衝刺計劃，合併推出「金融市場」、「產業人力」、「公共建設」、「產業發展」及「社會福利」等五大套案；本期「營造安全快樂尊嚴的勞動環境」及「邁向繁榮公義永續的美麗台灣」等二篇文章中有清楚的闡述，尤其後者是落實三年衝刺計畫「大投資」、「大溫暖」之「投資台灣」及「弱勢照顧」等2項優先主軸，整理出的具體行動綱領。

再者，隨著產業結構的轉變與科技的發展及運用，「非典型工作型態」的發展日漸普遍，勞工權益的維護與企業用人的彈性化需求，成為勞資雙方關切的焦點，勞動基準法勞動契約章應如何修正是關鍵所在，本期在「勞基法勞動契約章之檢討與修正」一文中，有深入的解剖，值得參考。此外，因應企業降低人力成本，提高用人彈性的需要「派遣勞動」之工作型態已是就業市場中的常態，奈何國內是否訂定專法尚在各方角力當中，尚無共識。筆者在本刊7月號中特別以「為派遣勞工保護立法催生」一文中，特別提出呼籲，已引起社會各界注意未來立法趨勢，並引發若干不同的論述，本期特別刊載「勞動派遣之我見」一文，進一步深入探討。

引進國外專業人力投入國內勞動市場，以強化產業競爭力，是全球化經濟環境下，國際間共同的作法。同意外籍勞工從事季節性或特定專業的工作，德國、英國等歐盟國家與日本作法略有所不同，這些國家大多採取「移民」的立場，小心翼翼的推動外勞政策，並加以區隔，2006年9月11日『Newsweek』雜誌以「The New Face of Japan--Foreigners are not only coming—They're Staying」為封面報導，我們更深信「移工」與「移民」不可以畫為相等號，上一期本刊登出「外勞跑，本勞哭」之讀者投書一文，本期對此提出回應，或多或少可看出政策的全盤考量及修正的軌跡，顯示政府政策並非一成不變。

我國就業保險自2003年起開辦，施行成效較明顯的部分是推介就業及提早就業獎助，今後仍持續聚焦在就業輔導，解決弱勢族群與結構性失業問題，提供勞工職涯更多元的選擇，創業協助，本期在「台灣地區就業保險法就業促進效果初探」中，提出結合教育與訓練的多元作為，鼓勵透過職訓、再銜接創業等行動的參考。為避免步入日本工作過勞的後塵，本期特別刊出工作壓力與勞動者的關係的論述，討論超負荷的工作量與超時工作對身體狀況的影響，並且明確界定「過勞死」的判斷基準，以及在職業災害的認定及預防的呼籲。本期人物介紹單元，也特別介紹以職業災害防範研究為主要業務的勞工安全衛生研究所石東生所長，分享建構永續經營第一步打造職場零事故的相關作法，職業災害的發生，不只是個人的悲哀，亦不只是一個家庭的事，更是整體社會共同的承擔，人力資源彌足珍貴，冀盼社會各界共同珍惜。

誠如本期封面套用台北101大樓宏偉、壯觀的雄姿，襯以燦爛煙火之圖像，正是象徵政府打造繁榮、美麗台灣的決心，讓我們共同攜手努力，一步一腳印，期待明天會更好！

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 第四期

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

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

承印
沈氏藝術印刷股份有限公司

地 址
台北縣土城市中央路一段365巷7號6樓

電 話
02-2270-6161

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

第四期

勞動政策

營造安全快樂尊嚴的勞動環境 李應元

4

勞動論壇

勞動派遣之我見 邱祈豪

10

勞基法勞動契約章之檢討與修正 邱駿彥

19

臺灣地區就業保險法就業促進效果初探：

26

兼論加拿大發展經驗 郭振昌

中高齡婦女就業支持 簡家欣

36

就業歧視爭議之最新發展 焦興鎧

43

勞工退休金條例之檢討 羅俊璋

53





焦點話題

- 邁向繁榮公義永續的美麗台灣 吳宏翔 66
—從投資台灣、創造就業機會、充裕勞動力供應、縮短貧富差距的勞動政策談起
- 延後勞工請領退休金年齡之芻議 賴彥亨 75
- 運用國內勞動力推動照顧服務產業之探討 李庚霽 79
- 回應「外勞跑本勞哭—外勞政策何去何從」乙文 88
蘇裕國 莊國良 蔡玉鳳 鍾銘源
- 勞委會推動勞工數位學習與縮減數位落差 林振裕 94

專題報導

- 現階段各國職業災害防止對策 曹常成 105
- 過勞與工作壓力 徐儼輝 洪粕宸 113
- 勞工的隱形殺手—噪音 劉慧君 何明宗 123
- 「過勞死」(Karoshi) 在台灣 顧玉玲 126

人物介紹

- 職場最前線，紮實工安防火牆 138
—勞工安全衛生研究所 石東生所長
黃婉玲



勞動統計

- 勞工退休新制意向調查結果分析 140
蔡秀美

營造安全快樂尊嚴的 勞動環境

李應元

近年來在民主的機制下，透過勞資對話及朝野協商，通過了兩性工作平等法、職業災害勞工保護法、就業保險法、大量解僱勞工保護法及勞工退休金條例等多項重要勞工法令，並修正許許多多重大勞工法案，例如：修正勞工保險條例，讓勞工投保年資不致中斷；放寬職業災害認定標準，讓更多的受害勞工得到更多的保障；提供勞工因勞資爭議涉訟之訴訟上協助，保護勞工基本權益，受惠的不僅僅是勞工本身更擴及其家屬，影響極其深遠，讓勞工及其家屬都能分享社會經濟發展的果實，這除了是勞委會同仁的努力打拚之外，更是透過朝野協商與勞資對話的具體成效，可說是民主法治的勝利。

對於各項勞工政策、法制的推動與落實，應元秉持著「安全、快樂、尊嚴」的施政主軸，與勞委會所有同仁共同努力，過去不論在就業促進、職能提升、健全外勞政策，還是在推行勞工退休新制、弱勢勞工扶助，以及降低職業災害等方面，都已有顯著的成果。為讓每一個勞工皆可以安全的工作，成

為有尊嚴且快樂的勞動者，達成「健康台灣、快樂勞動」的施政願景，將持續積極推動各項施政，落實勞工法制，重點包括：

壹、促進勞工就業

近年我國失業率在景氣復甦及各項就業促進措施推動下，已呈現持續改善狀態，本（95）年上半年各月失業率均低於4%，4月份更降至3.78%，創90年3月以來新低紀錄，雖7月及8月份逢求職旺季，失業率上升至4.05%及4.09%，但仍為六年來同月最低，與其他主要國家相較，僅次於新加坡及韓國。為實現本（95）年度平均失業率低於4%之目標，並具體實踐台灣經濟永續發展會議有關提升產業競爭力之相關共識，仍將積極推動各項促進就業及提升勞動力素質措施：

（一）推動「就業多媽媽」試辦計畫

近來國內失業率雖已下降，但長期失業者、中高齡者及弱勢對象的就業問題仍有待繼續努力，為協助這些失業者，推動「就業多媽媽」試辦計畫，招募在地中高齡婦女，組成



「就業服務外展工作隊」，採取「動態」就業服務方式，深入走訪地方民間團體與基層角落，主動發掘隱藏性失業人口，傳遞就業機會並促進就業媒合，進而協助區域團體或自行研提可行性之就業促進計畫，拓展在地失業者及婦女二度就業之工作機會。目前主要以台北縣、基隆市、宜蘭縣等不同城鄉特性縣市為試辦地點，試辦期6個月，預定95年底可協助1萬人次就業、關懷2萬人次與服務3萬人次，未來更將全面推動擴展到全國各地。

（二）促進特定對象就業

提升弱勢族群就業競爭力，減少弱勢族群就業障礙，一直是勞委會努力的目標，未來仍將持續依弱勢勞動者的特性，分別規劃並推動各項措施，以促進其就業：

1. 積極推動「運用社工輔導人員促進原住民就業計畫」、「增進原住民勞動合作社經營管理諮詢輔導及訓練計畫」等措施，並規劃推動「促進都會原住民就業計畫」，期透過相關津貼補助與職場學習等方式，協助都會原住民就業。
2. 結合相關部會及民間團體推動青少年就業研習等相關計畫及措施，協助青少年探索

自我職業興趣、建立正確職業價值觀，並瞭解職場實務運作、累積工作經驗，促進其順利就業。

3. 實施「協助婦女再就業計畫」、「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」等，並補助民間團體、縣市政府辦理促進婦女就業及創業相關研習活動，協助特殊境遇及負擔家計婦女、外籍及大陸地區配偶等就業。
4. 廣續推動身心障礙者之一般性、支持性、庇護性與居家等多元就業服務，及辦理就業轉銜、職務再設計、雇主僱用身心障礙者補助等措施，並實施身心障礙者養成、訓用合一等多元化職業訓練，促進其就業。
5. 針對中高齡失業者就業訓練需要，規劃辦理多元模式與類別之職業訓練課程，結合公私部門資源設置訓練單位，提供中高齡失業者參訓，強化其就業能力。

（三）強化勞工職能

充實產業所需人才，並強化勞工職能競爭力，除建立完整勞動力供需預測統計調查機制外，尚需依據產業結構發展，提供符合產業需求之人才培訓計畫，並鼓勵企業及個人

重視職能強化與培養，確保勞動力素質不斷提升，重點工作包括：

1. 加強推動產學訓人才投資方案，結合國內各大專校院及優質訓練單位，辦理實務導向學習課程，強化就業者第二專長及在職訓練，並提供每位勞工3年內2萬元額度補助，激發勞工自主學習，全面提升勞動力素質。
2. 廣續辦理「大學及技專院校辦理就業學（課）程專案」，針對大專校院畢業生實施就業專精訓練，以產學訓合作模式，將課程職能化，使國內教育更符合就業需求。
3. 推動人力創新選拔計畫，以「人力創新獎」表彰人才培訓方面表現優良之企業、培訓單位與個人，藉以提供企業觀摩切磋、汲取人才培訓新知的機會，促使企業發展人才培訓新觀念、新視野、新作法，以擴散、帶動企業培訓人才風潮。
4. 全面檢討修正「職業訓練法」，該法自民國72年12月公布施行以來，整體架構及方向未曾修訂，由於經社環境變遷，產業及勞動力結構改變，實有全面檢討修訂之必要，未來將研修鬆綁法令，提供足夠誘因促進民間企業積極投入人才培育工作，強化勞動人力素質及國民職業生涯規劃，進而提升國家整體競爭力。

（四）促進本國照顧服務員就業

為推動照顧服務產業，及因應外籍看護工



申審新制施行，已訂頒「雇主僱用本國籍照顧服務員獎助辦法」，透過聘僱補助方式，鼓勵僱用本國照顧服務員，減少對外籍看護工依賴，保障本國照顧服務員就業機會。另在外籍照顧服務人力緊縮政策下，因應國內對家庭照護人力之需求，及配合台灣經濟永續發展會議共識，建構長期照顧體系，規劃由非營利機構辦理照顧服務員培訓、就業服務等，並給予相關費用補助，藉以建立本國照顧服務員供給機制，亦可促進本國照顧服務員就業。

貳、設立新制勞退基金專責管理單位

勞退新制採確定提撥制，勞工未來能領多少退休金，端視基金投資績效而定，若基金無法有效投資運用，勞工即無法獲得基金專業操作後之盈餘分配。截至目前基金累積數額已突破千億元，規模迅速成長，惟勞退金監理會立法仍未完成，該基金僅能以存放金融機構保管，無法妥適運用，影響勞工退休金權益。因此，勞委會刻正積極與各相關立法委員溝通、說明，期能儘速通過勞工

退休基金監理委員會組織法，落實增進勞工退休生活保障之美意。

參、推動國民參與工安機制

「尊重生命」是普世價值，為進一步保障勞工工作安全，勞委會已積極推動「全國職場233減災方案」，截至95年9月底止重大職災死亡及殘廢百萬人率，較前二年同期分別下降13.48%及16.5%，已逐步見其成效。

落實工安須提升全民勞動安全意識與認知，將工安理念深植於全國各階層民眾，並促使社會各界參與減災工作，因此，勞委會已規劃推動國民參與工安機制，並自本（95）年度起，開辦我國第一屆「全國職場勞動安全週」活動，透過系列活動及各項防災計畫的推動，建構全民參與的有效機制，其主軸包括：

（一）擴大無災害工時累計制度

促進事業單位安全衛生自主管理，實施「無災害工時累計」制度，由目的事業主管機關及地方主管機關鼓勵所屬（轄）事業單位加入無災害工時累計活動，並推薦無災害累計優良單位參加國家工安獎評選活動，鼓勵安全衛生表現優良之事業單位。

（二）提供工安診斷輔導

成立「工安診斷輔導團」，針對大型企業或關鍵產業、高致死、高致殘疾高違規事業或廠場、辛苦特定製程產業等進行輔導，邀請相關專家實施臨場診斷，並就工安政策、

組織運作、管理制度及執行面等提出改善建言，協助企業提升安全衛生管理水準。

（三）建立各級工安會議機制

針對中央各目的事業主管機關、地方政府、企業等不同單位層級，定期召開全國與地方工安會議，訂定工安目標且定期檢討辦理成效，並將不同層級之工安會議問題，透過舉辦論壇方式，凝聚共識，塑造全面工安管理之文化。

（四）促進勞工眷屬工安體驗

工安事故不僅造成勞工本身傷亡，其家庭生活亦頓時陷入困境。為了讓勞工眷屬參與關心勞工之工作安全，依不同業別，鼓勵事業單位主動辦理勞工眷屬職場體驗觀摩會，讓其瞭解家人之工作環境，協助叮嚀勞工重視工作安全。

（五）辦理職災防護全國展示計畫

辦理「職業災害預防展示」全國走透透行動計畫，由勞委會勞工安全衛生巡迴展示車及結合安全衛生志工、學校、團體，在全國各縣市及鄉鎮進行全年之宣導及展示活動，以期維持勞工及民眾之安全衛生意識，減少職業災害發生。

（六）建構職災防護宣導系統

強化工安宣導為預防職業災害之重要工作之一，將透過電視、廣播、報章雜誌等各種不同管道，使全國民眾瞭解勞工安全衛生之重要性，讓重視安全的觀念能落實在每個職

場及日常生活當中，成為全民生活的核心價值，達成人人談工安，家家重工安之目的。

（七）設置國家工安獎

為落實國民參與機制，提高國民對勞工安全衛生知能、觀念與意識，特設置國家工安獎，表揚工安方面表現優良之事業單位，以激勵事業單位強化安全衛生管理，並促進全國民眾共同重視勞工安全衛生議題。

肆、檢討引進外籍勞工政策

（一）建立外勞引進動態管理機制

外勞政策向以本國勞工就業權益為最優先考量，並以促進本國勞工就業為目標，因此，外勞之引進將在補充性及總量管制原則下，採動態管理方式審慎評估，以失業率為外勞政策調整之參考指標，並衡酌當期勞動就業市場情勢、產業發展缺工情形等，適時檢討引進外勞政策。

（二）調整外勞開放行業類別

為配合行政院「2015年經濟發展願景第1階段3年衝刺」計畫，去除投資障礙、積極發展長期照顧體系之目標，未來將以「33長轉政策」為外勞政策調整基調，具體作法主要包括：

1. 依引進目的之不同，分流管理社服類外勞與產業類外勞人數。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。
2. 檢討高科技（非傳統）產業重大投資案引進外勞必要性，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；另對於特定辛苦製程（3K）及24小時3班制之產業，因本國勞工從事意願較低，將協助其補充所需外籍勞動力。

伍、落實經續會共識及推動國家經濟發展願景三年衝刺計畫

由於全球經濟結構變化帶動我國經濟情勢轉變，為有效改善我國經濟環境，行政院召開「台灣經濟永續發展會議」，依該會議共識，推動2015年經濟發展願景之「大溫暖、大投資」計畫，並擬定近三年具體作法，勞委會將據以積極努力推動各項法案與具體措施，主要包括：落實兩性工作平等法，推動育嬰留職停薪津貼制度；將勞基法產假薪資



納入勞保生育給付並調高生育給付為3個月，讓生育給付回歸社會保險機制，以穩定婦女就業；因應人口結構老化與少子女化的現象，配合國民年金制度的推動，規劃勞工保險給付年金化，建構長期生活保障制度，提高強制加保年齡至65歲且延後老年給付請領年齡；提升中高齡勞動參與率，改善勞動者過早退出職場，研議延後勞工強制退休年齡；另辦理短期及中長期供需預測統計調查、重點產業職能培訓、產業專班、大專就業學程等計畫；為充裕勞動力供應，輔導傳統產業改善工作環境，提高本國勞工就業意願，並全面檢討外勞政策，推動「33長轉政策」，另勞動法令鬆綁，排除企業人力資源運用障礙，並加強對非典型僱用勞工的保障。

陸、推動勞動三法修法工作

鑑於現行工會法、團體協約法及勞資爭議處理法內容，俱屬舊時代舊思維下的產物，無法因應新世紀勞資關係多元化發展，已針對勞動三法重新擬定修正草案，朝向工會組織自由化、會務自主化、發展多元化等方向規劃，建立誠信協商機制及多元化勞資爭議處理管道。勞委會仍將持續積極推動後續修法工作，期能建全勞動者之團結權、協商權及爭議權，並促進勞資關係和諧發展。

近年來在勞資雙方對話及朝野積極協商下，採取民主機制，完成多項立法，讓勞工保障制度在短短數年間往前邁進了一大步，

勞委會也秉持「落實法制、止於至善」的精神，為勞工的就業、所得及工作等方面建構安全的基礎，並積極推動各項勞動權益保障措施及法制，包括退金監理委員會組織條例立法，研修勞動三法及配合經續會共同意見推動各項措施等，期望進一步為勞工營造快樂、有尊嚴的勞動環境。

各項勞動法制及措施，有賴勞資政協商達成共識及朝野互信合作基礎下，才能實現保障勞工權益的美意。因此，應元願與行政團隊全力以赴，促進勞資和諧，建立勞資對話的有利環境，也期望朝野能不分黨派共同攜手努力，提供一個新的穩定政局，在勞資關係和諧與政治情勢穩定的基礎上，透過勞資政三方對話及朝野協商，完成各項法制，創造勞工福祉，讓社會繁榮、進步，為台灣在全球化經濟時代的競爭下，開創有利的新局勢。✿

(本文摘錄自本人於立法院第6屆第4會期施政報告)

派遣勞動之我見

邱祈豪

壹、前言

在台灣，最近幾年勞動派遣逐漸盛行起來，也廣為大眾熟悉。很多人認為這是一種新興的勞動形態。其實勞動派遣是一個極為古老的勞動形態，只是大家沒有去注意它的存在而已。勞動派遣的前身可以舉出的有組頭制度、人夫供給、勞工供給、勞務承攬、包工制度、廠內承包、人才派遣、人力派遣、派遣勞動等不一而足，其名稱隨著時代及地域、產業的不同而異，其實都是同一的概念。甚至，現代社會常見的影歌星、體育界的經紀人制度，以及保全業、街頭巷尾用噴漆寫上「你需要工人嗎」等都是屬於勞動派遣的形態。

政府現階段正緊鑼密鼓的朝勞動派遣法制化的方向前進，但是因為勞動派遣也含有中間剝削等危險性，一部份的工會反對立法。在複雜的三方法律關係，及複雜的勞資政三方關係的環境下，本文試圖以勞動力供需調節體系一環的勞動派遣、勞動派遣與經濟行政理論、派遣勞動在國際上的定位、政府的勞動派遣政策、勞動派遣與外勞政策等面向介紹勞動派遣，如讀者因此更了解勞動派遣的特性及問題點，則屬筆者之幸。

一、勞動力供需調節體系一環的勞動派遣

所謂勞動派遣依照立法院草案各種版本的最大公約數，所取得的定義如下，亦即「由派遣機構與要派機構簽訂要派契約，由派遣機構僱用勞工，在勞工同意下，派遣該勞工至要派機構工作，受要派機構指揮監督提供勞務」。這種三方當事人關係的勞動形態將僱用與使用分離，與傳統的僱用、使用合一的勞動形態有明顯的不同。一般的觀念認為，勞動派遣形態僅是勞工與派遣機構、要派機構三方當事人的法律關係而已。其實勞動派遣形態尚具有調節勞動力之供需、解決失業、創造就業之功能。可惜現階段的我國中央主管機關同樣的，也僅將勞動派遣的形態視為派遣勞工的勞動條件等問題而已，而未設定其為勞動力供需調節體系的一環。就勞動力供需調節的觀點而言，早期的理論認為包括職業介紹在內的勞動派遣應由國家獨佔，僅在國家無法顧及的領域，例外的允許民間營利的機構經營。近年來，隨著經濟的高度成長，勞動市場產生急遽的變化，世界各國遂逐漸開放民間機構經營職業介紹或派遣勞動機構。但同時將民營的機構定位為國家舉辦的勞動力供需調節機構的替代地位，官民營間形成互補作用。

其做法是由法律規定，民營的職業介紹機構與派遣機構所營業務之各種數字資料，必須按月向國家申報，使國家能確實掌握勞動力供需調節的實際情形，才能制定出與實際吻合之勞動力政策。關於這一點，我們由日本勞動派遣法真正的名稱為『關於確保派遣事業適切的營運及派遣勞工就業條件之整備等法律』，可以看出日本政府的立法目的，除保護派遣勞工之外，對於規範派遣機構、促進營運活絡勞動市場方面，是另有期待的。不僅如此，日本政府並將勞動派遣與職業介紹的業務，統一由職業安定局掌管，收事權統一之效。

反觀我們台灣對於勞動力供需調節體系的認識及建立稍嫌不足。雖然官營的職業介紹機構很多（各地方的就業服務中心、青輔會、退輔會），但形成多頭馬車，無法統一事權之問題。民營的職業介紹機構也遲至1992年為了引進外勞才制定就業服務法正式承認其合法地位，更遑論勞動派遣了。

其次，勞動派遣因涉及到中間剝削、強制勞動、勞動力買賣的危險性，反對勞動派遣立法的人很多。但是以工會經營的勞動派遣，因工會是勞工自主性的結合屬於公益法人，如有經營事業而賺錢，其盈餘也是回饋所有工會會員，並未涉及中間剝削等問題。在要求減少人員及經費的大環境下，也是代替公家機構的最佳選擇，政府在勞動派遣法尚未制定前，應積極建構能扶持並活化工會舉辦勞動派遣事業之措施，視為勞動力供需調節體系之一環，使其在勞動市場扮演更積極的角色，以順利的調節勞動力。

二、勞動派遣與經濟行政理論

依據筆者長期的觀察，勞動派遣的盛行與經濟理論、行政改革理論有相當大的關係。就經濟理論變遷的觀點言之，第一次世界大戰後，各國產業蕭條、工廠倒閉、工人失業問題嚴重，凱因思經濟學家打破當時盛行的傳統自由主義經濟學派之主張，認為經濟衰退的原因係由於投資活動太多，為了安定經濟，政府有必要施予一定的管理，並加強公共建設以解決失業問題，遂成為當代經濟學之主流學說。及至1970年代末葉因美國經濟不景氣，雷根總統的首席經濟顧問等經濟學者，對凱因思經濟學派提出批判，此等學者認為，經濟不安定之要因在於，設立太多的妨害經濟效率之公共事業及社會福利部門，於是儘可能縮小政府部門，「小政府」的架構係其目標，此派學說稱新自由主義經濟理論又稱小政府理論。美國雷根政權採行小政府理論以渡過經濟不景氣，同時期的英國柴契爾政權、日本的中曾根政權也遙相呼應，於是各國相繼提出一連串的民營化措施，直至21世紀初仍持續進行著，小政府理論、民營化政策遂成為現階段資本主義世界的主流。

例如英國自1984年以來陸續出售40餘家公營事業，約60餘萬名公營事業人員轉變為民營事業員工，將無關決策之執行機構150餘個，亦逐步開放民營，甚至警察的戶口查察業務也委由民間承包，

且大多聘僱臨時性、季節性、派遣勞工等擔任。1979年英國中央文官約73萬餘名，而迄1998年為止，文官總數約48萬餘名，計精減25萬個名額。

再者，美國政府將公部門的業務以民營、公共服務外包、公辦民營（如消防、警衛移轉由社區或自願性團體組織負擔公共服務）、民間投資營運移轉工程（BOT）、補助民營事業、外包服務等方式精簡組織。此外並限制政府機關擴張職權及增設，聯邦政府公務員至1998年3月為止，已裁減27萬2千餘人，其績效較預期目標為高。

以鄰近的日本為例，日本國有鐵道、電信公司的民營化等都是耳熟能詳的事例。1980年代初期開始日本政府採取組織與員額精減措施，1997年內閣又實施「六大改革」措施。其中行政改革包括內閣機能之強化、中央省廳（部會）之改組（精減）、行政機能（職權）縮減、員額刪減與公務員制度改革等項。依該計畫自2001年起內閣所屬22部會，縮編為12部會。其次將各中央行政組織分離為「政策」與「執行」機能，執行部門亦稱「實施廳」或「獨立行政法人」，並決定於三或五年內將「實施廳」改變為民營。另實行刪減公務員名額與降低人事費計畫，依1996年內閣決定實施「第九次員額削減計畫」規定，應在2001年前刪減中央總員額4.11%（約3萬5千餘人），至2010年前，總員額再減10%。

在台灣，1980年代以後，行政院數度提出行政革新及政府再造政策，冀望達到精簡組織及縮減公務員名額，建立「小而能政府」之目標。1998年行政院成立政府再造推動委員會，研擬政府再造綱領，期望達到組織精簡的目標，並藉民營化、興建營運移轉模式（BOT）、委外經營等方式達成。同年6月11日行政院第2582次院會通過組織再造推動等計畫，作為施行之依據¹。甚至同年政府採購法的制定公佈，使委外業務之運用有法可循。

再者，1998年行政院公佈實施「行政院所屬機關資訊業務整體委外作業實施辦法」，決定將各政府機關所屬722個資訊單位逐年釋出轉為公辦民營，現有9600多名政府資訊人員中，估計至少將有2千名以上未具公務員資格之聘僱人員將被迫離職，其他7千多名具公務員資格之資訊人員，也會因資訊委外經營而被迫異動或離職，成為變相的裁員，此舉係行政院推動政府組織精簡以來，最大規模的減肥計畫。

受此影響，人事行政局並提出計畫預定自2000年開始4年期間，將廣義的公務員有60萬人精簡為57萬至58萬人，每年精簡6千人並將裁減人員之業務由編制內人員接辦或委外經營²。

1 蘇保安碩士論文『政府組織員額再造』97頁以下參照。

2 許毓圉「政府機關裁減聘僱人員之評析」，國改評論，憲政（評）090-143號，國家政策研究基金會2001年，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-C-090-143.htm>參照。

國會方面，立法院在審查2001年度中央政府總預算時作成決議，要求行政院人事行政局應在一年內檢討中央機關聘僱人員進用情形，每年應裁減聘僱人數3%，三年內降低至規定人數比率之內，並應將辦理情形在每年10月向立法院提出報告。行政院人事行政局遂進行幕僚作業，規劃透過委外承包或擴大運用志工參與，以達精簡人員之目標。

2004年6月立法院第5屆第5會期第21次會議通過中央政府機關組織法明確規範中央政府組織在13部、4會、5獨立機關，因此現行36個部會的龐大組織勢必重整³。日後尚有行政院組織法以及中央政府總員額法之配套勢將相繼出籠。

基於以上政策，政府於是著手推動公家機關減肥計畫、業務委外政策，以及加速進行已實施的國營企業民營化措施。實際上各級公家機關在中央政府財政赤字連連，無法充分補助各公家機關或縣市政府、鄉鎮市公所的情況下，各地方政府有限的預算下，考量到人事成本將會有一些工作機會委外承包由派遣業者承接，也是派遣業者擴展業務的目標之一。例如制定就業服務法開放職業介紹所設立，勞委會職訓局台中區就業服務中心於2003年初與東彗國際顧問公司簽訂「災區重建業務委託勞動派遣採購契約」、後來職訓局甚至將全國就業服務中心的櫃台業務委由1111人力銀行、以及東彗國際顧問公司分別承攬，進用派遣勞工以彌補公家機關人員不足之缺陷；2006年初司法院因為卡債問題案件很多，決定要將卡債問題委由民間派遣公司協助處理⁴。

另一方面，政府順應產業界勞動市場彈性化之要求，也著手修改各種束縛經濟活動的法令，使經濟活動更自由，並減少政府干預，逐漸削減各級人員名額及經費，甚至現階段勞動派遣法制化的進行等措施都是受新自由主義理論之影響⁵。

三、派遣勞動在國際上的定位

勞動派遣在國際上的定位又如何？筆者以近年來OECD（經濟合作開發機構）及國際勞工組織（ILO）兩個較廣為人知的國際組織對派遣勞動之建議為例說明。

首先，ILO方面，第一次世界大戰後ILO本來認為包括派遣勞動在內的營利職業介紹所，有中間詐取、強制勞動之危險性，因此以就業安全之觀點出發，主張職業介紹應由國家獨佔。但進入1960年代以後隨著經濟的高度成長、勞動市場產生急遽的變化，中間詐取溫床之社會經濟結構已不復見，遂改

3 中國時報2004年12月28日A16版，「行政院組織改造成功的關鍵時刻就是現在」專題；以及中國時報2004年6月12日社論「政府組織再造踏出重要的一步」參照。

4 聯合報2006年2月23日參照。

5 有關新自由主義經濟理論，行政改革措施等方面，請參考勞動運動綜合研究所編『フレキシビリティ—今日の派遣労働者』13頁以下，新日本出版社1991年；許南雄「各國政府『組織與員額精減』之探討」人事行政127期42頁以下1999年參照。

變主張允許包括派遣勞動在內之職業介紹所可全面性自由活動。ILO對派遣勞動態度之轉變，或多或少影響我國對派遣勞動之觀點與政策之實施。以下整理ILO對派遣勞動態度之變遷。

20世紀初期由於經濟不發達、交通通訊尚未普及、民智未開等原因，民營的職業介紹所經常被指控對求職者詐取不合理之仲介費用，或以不實的勞動條件誘騙勞工，或與雇主共同強制勞工違反其自由意思之工作，因此ILO自創立以來，即主張職業介紹應由國家獨佔以防止勞動力淪為介紹之商品，於是1919年ILO通過第2號有關失業公約及第1號有關失業建議書，兩者皆主張對於失業者之職業介紹以國家獨佔，公益為原則，禁止營利性質的職業介紹。

ILO為加強上述理念並於1933年通過第34號收費職業介紹所公約，規定在公約正式生效三年內，除音樂家、藝術家等國家無法參與之特殊行業外，各會員國應廢止營利職業介紹所，但因與當時現實勞動市場之實態不符，簽約國僅有11國而已。

第二次世界大戰結束後，ILO對營利的職業介紹所之理念仍然維持不變，但改採較務實之作法，1949年通過的第96號公約允許公立職業介紹機構之機能強化後逐漸廢止營利的職業介紹所（第二部），或在國家嚴格管制下允許其例外的存在（第三部）。至今共有約40個會員國批准，但有4個會員國對該公約之適用範圍產生疑慮而退出，使該公約公信力蒙上陰影。

進入1960年代以後長達約20年的期間，是資本主義世界的高度經濟發展期，勞動市場發生急劇的變化，職業介紹不僅單純的介於企業與求職者之間斡旋而已，更進一步成為勞工之正式雇主、派遣勞工前往求人者處工作、並承擔許多與雇主有密切關係之責任。1965年瑞典曾就該國打字員臨時派遣，應否受第96號公約規範請求ILO解釋，ILO理事會認為打字員臨時派遣機構亦屬中介者，其目的在為勞工獲得工作機會與為雇主提供勞工，不應拘泥於契約之形式，應基於實際情形判斷，而認定該勞動型態屬職業介紹，係違反第96條公約規定之行為。

1988年到1990年間，ILO曾針對職業介紹、派遣勞動舉行大規模跨國性調查，發現勞動市場上共有18種類之機構在運作。ILO遂於1994年提出大會討論勞動派遣機構未來之方向，終於1997年通過第181號私立職業介紹所公約以及第188號建議書，內容將營利的職業介紹所之機能及角色擴張到可以雇用勞工供第三人使用。僅限於特定之情況、特定部門之經濟活動、特定的團體方可禁止，並要求勞工待遇均等、保護個人資訊、適用勞工法等。

第181號公約允許營利的職業介紹所之活動全面合法化，明確表示勞動市場彈性化之重要性，事實上也等於宣告不再堅持職業介紹以國家獨佔，公益為原則之理念，強調公私營機構互補之必要性，並

設立嶄新的國際勞動基準⁶。

再者，就OECD方面而言，該組織亦曾於1984年底提出主張「彈性的勞動市場是促使產業結構順利的調整最具決定性之必要條件」，建議應放寬包括派遣勞動在內之非典型雇用之立法管制，但放寬管制的過程中，應堅持保障勞工之諸規定，例如非典型雇用勞工的團結權、團體協商權、工作環境等權利、薪資工作時間等勞動條件、同等待遇等皆應建構適當的保障措施。並且對於利用非典型雇用之理由，應透過立法嚴格規定等。

因受ILO公約的影響，早期世界各國大都採取禁止規定，就筆者所知，僅美國以及現在的英國⁷採自由開放政策。隨著時代的進步，知識的傳播，勞工意識的抬頭，中間剝削的社會環境已經不復見，各國遂相繼由嚴格禁止的政策轉為立法規範的政策。例如歐洲的德法兩國、日本、以及韓國都先後在1972年、1985年、1997年制定勞動派遣法以規範派遣機構保護派遣勞工的權益。

四、政府的勞動派遣政策

現階段我國的經濟環境以服務業為主流，勞動派遣也是屬於服務業之一環。行政院經建會認為有效利用派遣勞動力，不僅可為人才產業界創造龐大的利潤，並可為其他服務業節省人事成本開銷，創造無限商機，且可有效解決失業問題，於是在2004年3月提出「服務業發展綱領及行動方案」（行政院第1168次委員會議通過）將包括人力派遣業、人才培訓業等12項服務業列為重點發展之項目，同年9月召開全國服務業發展會議，廣邀專家學者與會以集思廣益。

經建會更於2006年7月召開經濟永續發展會議，其報告內容提及針對全球化經濟時代的來臨，勞動彈性的需求，在鬆綁勞動法令促進就業排除人力資源運用障礙之大前提下，應以法律明確界定派遣勞動三方當事人之權利義務，保障派遣勞工權益及安全。

其實經建會早在1994年提出的『人力發展專案計畫（1994年—1998年）』當中，即已有制定人材派遣業管理法規，督導人材派遣業正常發展等建議。勞委會遂於1995年起開始進行草擬勞動派遣法的工作。

在政府機關朝勞動派遣法制化方向前進的當中，一部份的工會反對勞動派遣法制化。亦即包括全國產業總工會、全國總工會、工委會、自主工聯、勞權會、倉運連、台灣石油工會、中華電信工會、中鋼工會、大同工會及台北、新竹、台南、高雄等地各產業工會之勞工組織，於2004年全國服務業發展會議會場外，展開抗議行動不滿政府致力扶植人力派遣業，喊出反對派遣勞動之口號，並決定成立

6 焦興鎧「論勞動派遣之國際勞動基準」171頁以下，台灣勞動法學會『勞動派遣法制之研究』2000年；鎌田耕一「民間職業紹介所に関するILO条約（第一八一号）の意義」日本労働法学会誌91号108頁；馬渡淳一郎『労働市場法の改革』162頁以下，2003年日本評論社等參照。

7 英國於1973年制定法律規範勞動派遣事業，隨後廢止。

「禁止派遣勞動聯合行動」，共組聯盟要求政府禁止派遣勞動及相關立法。勞工團體表示，派遣公司係讓企業架空勞動基準法，省下資遣費、退休金及福利成本之「假雇主」，違反勞基法第六條禁止中間剝削規定。現階段政府應禁止派遣勞動型態續存，更應堅守勞基法第九條勞動契約之規定，而非鬆綁定期契約。

另一方面，就主管全國勞動政策之勞委會於1994年勞委會曾針對派遣勞動是否違法做出行政解釋，謂「如有業者載送勞工前往要派機構由要派機構指派工作，並從中抽取工資差價，如該業者與勞工間無僱傭關係則非屬派遣型態，應適用就業服務法第35條規定處罰」⁸。其意即為業者與勞工間有僱傭關係存在之派遣勞動型態，雖有從中抽取工資差價之行為，非屬職業介紹之範圍，不適用就業服務法處罰規定。換言之，從事派遣業務不受就業服務法規範，可自由為之。勞委會遲至1997年才公告，包括人力派遣業、人力供應業在內之「其他工商服務業」，自翌年4月1日起適用勞基法⁹。其實勞基法是以勞雇雙方當事人為基礎的法律，對處於複雜的三方關係當事人之派遣勞工而言，除與一般勞工享有最低限度的保障之外，並無其他實質上的助益。

其次，經濟部於1999年10月開放，以「人力派遣業」為營業項目之公司法人的設立¹⁰。於是經營派遣之業者與一般公司無異，只要向經濟部申請營業登記即可營派遣業務。結果，眾多良莠不齊的業者紛紛投入人力派遣業之經營行業。甚至因無法律規範，一般公司亦可兼營人力派遣業務，只要將人力派遣業務與其他業務項目一起記載於公司章程即可達到兼業之目的。其實人力派遣的主管機關應為主管全國勞動力政策之勞委會才對，在政府各機關對勞動派遣不甚了解的情況下，才有上述一連串的行政解釋出現，在勞動派遣法法制化之前，當務之急，應修改上述行政命令，建構較嚴密的法規體系。

五、勞動派遣與外勞政策

一般的觀念，勞動派遣本來主要以國內勞工為對象，外商公司也僅是白領階級的外國人。可是因為政府於1992年制定就業服務法開放藍領外勞進來的時候，並未考慮到勞動派遣的形態，所以問題顯得複雜起來。

外勞很會逃跑是台灣社會眾所皆知的事情¹¹，而外勞逃跑後最常見的窩藏地方為仲介公司提供的住宿地，這些無論有無執照的仲介公司，將逃跑外勞集中於同一宿舍看管，以便再次仲介賺取高額的仲介費，或者視外勞為禁燬，將其帶至建築工地或製造現場工作，收工後再集中帶回宿舍看管，工資則

8 勞委會(1994年)民國83年8月29日台83勞職業字第58819號函釋參照。

9 勞委會1997年10月30日台(86)勞動1字第047494號參照。

10 經濟部1999年10月21日經(88)商字第88222970號公告參照。

11 依調查統計顯示自1994年起至2002年11月止總計有5萬餘名外勞潛逃，該時期總計之外勞犯罪件數約為1300件、犯罪總人數約為2800人。勞委會編印『中華民國台灣地區勞動統計月報』172頁、174頁，台閩地區外勞潛逃概況及犯罪狀況參照。

由仲介公司發給。亦即勞動契約關係存在於外勞與仲介公司間，實際使用外勞之事業主則僅有指揮命令權。也有一部份的事業主認為外勞非其雇用，如被查獲處罰亦不嚴重（6個月以下有期徒刑或新台幣9萬元以下罰金），遂紛紛以此種形態使用外勞。針對此問題，2002年法修正提高罰則為3年以下有期徒刑或新台幣120萬以下罰金，以遏止非法利用外勞之行為。



另引進外勞後將其派往他人處、或關係企業接受他人指揮命令為他人工作，係屬違法行為，但產業界時有耳聞。例如1995年3月曾發生，哈佛英語補習班經合法雇用外籍教師工作，但卻派該外籍教師到關係企業哈佛翻譯社從事翻譯工作，而為台北市政府勞工檢查所（現為檢查處）查獲，以違反就業服務法規定處以罰鍰之事件¹²。

再者，亦有雇主利用職業訓練或技術移轉等之名義，將外勞派到別公司接受職業訓練或學習技術，實際上是將外勞給別公司使用。

針對此問題，行政命令解釋該行為有觸犯就業服務法第五四條第一項第一款規定「受聘僱於為其申請許可以外之雇主」，及同法條項第二款「從事許可以外之工作」之規定¹³；並解釋技術移轉應限於買賣契約所為之對待給付行為，如超出此範圍即有違反就業安定法之虞¹⁴。

特別值得一提的是，依行政命令解釋，公司執照登載承攬、設計製造、安裝及技術服務等事項，按其性質，該公司所聘僱之外國人如派至其公司所承攬或訂定技術服務契約之公司服務，應無違反就業服務法之規定¹⁵。主管機關之解釋，未深究承攬契約之性質係屬形式上的承攬或僅一部承攬而已。如承攬契約僅為形式上承攬（偽裝承攬），實際上從事將引進之外勞分發給他人使用之行為；或是承攬契約係以勞務契約為主，皆屬派遣勞動之範圍，亦即屬於將自己僱用之勞工派遣至他人處，為他人之目的供他人使用，有違反就業服務法第53條第2款及第54條第1項第2款之規定。

再者，1993年勞委會公告，允許重大工程得標業者經申請核可後，得將外勞調派予工程分包廠商工作¹⁶；復於1993年及1996年分別公告，重大工程得標業者經申請核可後，得將外勞調派至分包廠商工作，以配合雇主需要¹⁷。於是重大工程得標業者如榮工處、中華工程等紛紛以此種方式調節外勞之

12 勞動基準月刊128期84頁1998年2月號參照。

13 勞委會(1996年)民國85年1月9日台(85)勞職業字第136771號公告參照。

14 勞委會(1998年)民國87年12月7日台(87)勞職外字第0904213號公告參照。

15 勞委會(1993年)民國82年1月28日台(82)勞職業字第45572號公告參照。

16 勞委會(1993年)民國82年9月3日台(82)勞職業字第54160號公告參照。

17 勞委會(1994年)民國83年3月7日台(83)勞職業字第69090號函；及勞委會(1996年)民國85年5月1日台(85)勞職外字第052953號函，勞動基準月刊110期46頁1996年參照。

勞動力。就有效運用外勞之勞動力而言，該等行政解釋頗值得肯定，但並未考量到調派外勞予分包廠商工作、或外勞外派給分包廠商使用，係屬派遣勞動之形態，將造成雇主責任不明的情形發生。

例如台塑集團引進外勞後，並未自行管理，指揮命令外勞，而將管理外勞之業務撥交給六輕工地最大的承包商韓國三星公司全權掌理。1999年台塑六輕工地發生外勞暴動，原因是管理外勞的韓國三星公司對菲勞及泰勞管理不當，外勞要求三星公司要在兩外勞集團間做一選擇，並以走上街頭之方式訴求，造成麥寮地區嚴重的治安問題，勞委會因台塑聘僱外勞影響治安，曾對台塑處以暫停新外勞申請及遞補案件之行政處分。台塑表示外勞管理責任係委託給包商三星公司，三星公司應為外勞管理不當負責。勞委會則表示申請外勞及勞動契約中「雇主」都是台塑，台塑可要求包商負起內部責任，但不能推諉聘僱外勞的相關責任¹⁸。

筆者認為，調派外勞予工程分包廠商工作、或將外勞外派至分包商處工作，雖依行政解釋係屬合法之行為，但兩種情形之指揮命令權皆移轉給分包廠商，應有違反就業服務法自行引進外勞、自行使用之精神，因此該等行政解釋有再檢討之必要。值得一提的是，此種逸脫直接僱用外勞之勞動形態，屬派遣勞動之範圍，應在勞動派遣法制定時一併檢討，以避免外勞雇主責任不明之情事再度發生。



貳、結語

勞動派遣在行政改革小政府理論的前提下被承認。於是民營的勞動派遣事業與官營的就業服務中心等機構形成互補機制，同為國家勞動力供需調節體系之一環，對解決失業促進就業頗有實質上的助益。可惜台灣政府對勞動派遣的形態缺乏認識，並未積極規劃，將其建構為勞動力供需調節體系。

再者，國際上對於勞動派遣的形態本來認為具有中間剝削、強制勞動、勞動力買賣之危險性，因此ILO以及大部分的國家都相繼立法禁止，但隨著知識發達、交通便利、民智大開以後，孕育中間剝削溫床的社會已經不復見，因此ILO以及各國也相繼鬆綁公約、或是國內法令，規範勞動派遣事業，以保障派遣勞工的權益。現階段我國政府對勞動派遣採自由放任的政策，派遣勞工的權益無法獲得應有的保障，應積極的建構法制，迎頭趕上先進國家。最後要特別一提的是，我國政府在制定外勞政策時因對勞動派遣缺乏認識，發佈許多的行政命令，導致許多企業可以將引進的外勞，派遣到其承包商處工作，成為名實相符的勞動派遣形態，有違外勞管理之規定。以上所述之問題點，在勞動派遣法制化之前應積極的修改行政命令，以落實勞動力的管理制度。 ❁

（本文作者 大葉大學 助理教授）

勞基法勞動契約章之檢討與修正

邱駿彥

壹、前言

勞動契約之存在與內容，可以說是勞工確保生存權與工作權最重要之關心事項。基於民事法上之契約自由原則，假如任由勞資雙方當事人自行約定勞動契約，在經濟力不平等之現實情勢下，所約定出來之勞動契約恐怕對於相對弱勢之勞方帶來不公平結果，因此世界各國之勞工法幾乎都有針對勞動契約訂定相關事項予以若干立法政策上之保護規定¹。

我國勞基法在第二章中亦置有勞動契約專章，以12個條文針對勞動契約之種類、工作年資之合併、終止契約之禁止與限制、改組轉讓時勞動契約之存續問題、及服務證明書等事項予以規範。雖然所規範之內容不如已公布迄今尚未施行之勞動契約法詳盡，但至少立法上已彰顯勞動契約規範之重要性。不過勞基法自民國73年公布施行以來，逾二十年從未對勞動契約章做過修正。此期間由於產業結構與就業及僱用型態之轉變，勞動現場上有關勞動契約爭議所引起之問題不在少數。例如高齡與女性勞工就業率提升，導致非典型勞動契約型態增加，對於定期契約之需求自與以往有所不同。又基於企業之人力資源運用考量與營業機密之確保，有關約定服務年限與簽訂競業禁止條款所導致之爭議，近年來也有增加趨勢。這些新型態之勞動契約問題，是否有必要在勞基法中追加規範，同時針對現有條文規範之周延與否加以檢討，在勞基法施行已超過二十餘年現在，已是刻不容緩且深具意義之工程。

但吾人在進行立法規範之檢討與研究時，必須瞭解民事關係法之特性。法律之規範通常扮演兩種重要機能，一是以法律規範引導政策之實現，以公法規範居多；二是提供解決紛爭之依據，具有私法性質，例如民事關係上之各種法規範。不過，通常民事關係之法規範制定時，必須考量其所規範對象之事件是否已發展到成熟的地步，否則法律並不宜太早或過渡介入民事事件²。因此吾人在檢討勞基法是否要追加何種勞動契約相關之法規範前，也必須從法政策學角度上注意被檢討之爭議問題是否已達值得法律介入之程度。

1 以亞洲地區為例，日本勞基法第二章以12個條文規範勞動契約相關事項。中國大陸勞動法亦在第三章置有勞動合同與集體合同專章，進一步最近也提出勞動合同法草案。韓國亦在勤勞基準法中規定有勤勞契約專章。

2 以民法租賃法規範為例，我國民法自421條開始針對租賃多所規定，不過規範之對象幾乎皆以實體物之租賃為重點。有關權利等之租賃雖社會上已行之多年，不過在私法關係穩定成熟前，我國民法對於權利租賃並未伸出規制。一直到民國88年修法時，才在463條之1中明訂權利租賃準用物之租賃。

貳、勞動契約之種類問題

一、現行法規定

有關勞動契約之種類與訂定原則，勞基法中共有兩個條文規範。

首先，勞基法第9條第1項規定勞動契約分為定期契約與不定期契約兩種。原則上勞工所從事之工作，如在企業正常營運項目上屬於繼續性質者，依法應訂立不定期契約；只有臨時性、短期性、季節性與特定性之工作，雇主才能與勞工訂立定期契約。至於四種得訂定期契約之工作，在勞基法施行細則第6條中置有認定之要件，除了特定性工作期間超出一年以上者，必須報請主管機關核備以外，其餘都各自限於六個月（臨時性、短期性工作）或九個月（季節性工作）以內之工作。換言之，雇主得與勞工訂定之定期契約，原則上皆只能在一年以內。

其次，為了防免雇主利用定期契約換約以逃避不定期僱用，勞基法第9條第2項中規定定期契約屆滿後若(1)勞工繼續工作而雇主不即表示反對意思者、(2)雖經另訂新約，惟其前後勞動契約之工作期間超過九十日，前後契約間斷期間未超過三十日者，法律上擬制將該定期契約轉化為不定期契約。不過原屆滿之定期契約如屬特定性或季節性工作者，不適用擬制之規定（同條第3項）。

二、檢討

1. 勞工所從事之工作是否繼續性，判斷不易

法律明文規定勞動契約以不定期契約為原則，且明確規範凡是有繼續性之工作應訂定不定期契約，唯有非繼續性工作始能例外地訂立成定期契約，乃是保障勞工工作權當有之規範。問題是勞資雙方所訂立之契約是否屬於法律所容許之定期契約，一直是勞資雙方爭執之焦點。雖然施行細則中明訂有短期、臨時、季節、特定性等四種工作之內涵，但實務判斷上仍然無法很明確迅速釐清勞工所擔任之工作是否為非繼續性工作。例如工作是否有繼續性，究竟要從勞工所從事之該工作於企業內之客觀定位而定？或是雇主使勞工從事該工作之主觀定位而定，都會影響判斷結果。當然如果從勞工保障觀點與客觀性要求而言，應以前者為佳。但即使以工作性質於企業內之客觀定位而言，仍有可能因經濟趨勢、企業經營方針之變動而影響到工作性質。因此針對女性勞工產假期間之代理人是否為定期契約之爭議上，如果以所從事之代理工作在企業內之定位為客觀判定，則有可能要被認定為繼續性工作，但如果以雇主使勞工從事所代理工作之主觀需求判斷，則代理工作應只能是為定期契約。

為避免工作性質是否屬於繼續性之判定爭議持續發生，未來修法時似可考慮簡化得訂定期契約之工作種類。且對於容易引起爭議之工作類型，以例示列舉明確規定其是否為繼續性工作。又，既然勞動契約以不定期契約為原則，因此勞資雙方於契約性質爭議上，如果雇主主張所訂定者為定期契約時，則工作非繼續性之舉證責任宜明訂由雇主負擔。

2.定期契約期限過短，有妨礙高齡、女性勞工之就業機會

我國定期契約除特定性工作者外，施行細則明文限制臨時、短期、與季節性工作之期限。且由於反覆訂定兩個定期契約，依勞基法第九條第二項規定將被視為不定期契約，因此對於女性勞工與高齡勞工之二度就業有不利之影響。例如高齡勞工退休後再就業時，最多只能工作六個月，否則雇主將被迫以不定期契約僱用。而企業如擬借重退休後勞工之專才，於勞資雙方合意下，適度放寬此類勞工之定期契約期限，應有助於企業之發展與勞工之就業需求。且由於世界上諸多國家也都有放寬定期契約期限之趨勢，例如鄰近國家日本、韓國也都將特定工作性質與特定工作者之定期契約鬆綁至三到五年，此點世界競爭之趨勢亦值得台灣多加考慮。

3.勞動契約未要求以書面訂定，容易引起爭議

雖然一般債法性契約，以明示或默示、以書面或口頭訂立皆能為有效之契約，但勞動契約涉關勞工之諸多勞動條件，例如工資、工時、工作地點、加班、調職等與勞工權益重要事項，為避免日後徒生勞資爭議，應可考慮在勞基法修正中明文要求勞資雙方訂立契約必須以書面為之。

參、終止契約之禁止與限制問題

我國勞基法勞動契約章中，最重要之規定當屬雇主解雇權之限制與禁止，對於勞工工作權之保障有莫大之助益，也對於企業社會責任之義務有明確之宣示。

一、現行法規定

勞基法第十一條規定雇主非有所列五款事由，不得預告勞工終止契約。由於此種終止契約之型態，雇主必須先行預告，也必須給予資遣費，因此通稱之為「資遣」。所列五款事由為(1)歇業或轉讓(2)虧損或業務緊縮(3)不可抗力暫停工作一個月以上(4)業務性質變更有減少勞工之必要，又無適當工作可供安置(5)勞工對於所擔任之工作確不能勝任時。

勞基法第十二條係針對勞工有重大過失危害及雇主或企業時，雇主得不經預告即刻終止契約。由於此種型態之終止契約係以勞工有過錯為前提，且雇主無須給予資遣費亦無須預告，因此一般通稱為懲戒性解雇或即時解雇。雇主得即時懲戒解雇勞工之事由有六種：(1)於訂立勞動契約時為虛偽意思表示，使雇主誤信而有受損害之虞者。(2)對於雇主、雇主家屬、雇主代理人或其他共同工作之勞工，實施暴行或有重大侮辱之行為者。(3)受有期徒刑以上刑之宣告確定，而未諭知緩刑或未准易科罰金者。(4)違反勞動契約或工作規則，情節重大者。(5)故意損耗機器、工具、原料、產品，或其他雇主所有物品，或故意洩漏雇主技術上、營業上之秘密，致雇主受有損害者。(6)無正當理由繼續曠工三日，或一個月內曠工達六日者。

二、檢討

1. 資遣事由之限制不夠明確

我國勞基法中雇主解雇權之規範，究竟是採取正當事由說、或權利濫用禁止說，在學理上本有爭議。不過一般通說傾向於正當事由說，亦即在勞基法規範精神上，基於勞工權益之保障與國家勞工政策之考量，雇主終止勞動契約之權利原則上受到制約。惟有在特殊狀況下例外允許雇主得經一定程序解雇勞工。所謂特殊狀況即指第十一條所列五款事由。早期一般見解似乎認為只要雇主有符合五款事由之一，即可預告勞工進行資遣。但近年來學界與司法實務皆認為，由於勞基法原則上禁止雇主解雇勞工，第十一條僅是例外規定，基於例外規定必須從嚴解釋與認定，因此雇主資遣勞工是否已達法律所准許之例外狀況，必須循著勞基法之規範精神予以裁判衡量其合理性與適法性。第十一條所列之各款要件，僅是雇主例外得資遣勞工之門檻，如果未有客觀上該當五款事由者，雇主不得資遣勞工。即使符合五款事由之一，仍然必須受解雇合理性之審查。近年來有諸多判決採取最後手段原則之法理，認為既然勞基法原則上禁止雇主任意資遣勞工，因此除非再也無其他手段可以保住勞工之工作權時，始得認為雇主之資遣符合法定趣旨。從而，勞基法勞動契約章在未來修法時，似宜考慮將最後手段原則之精神納入第十一條規定，以符合實務運作與法規範之精神。

2. 第十二條懲戒解雇之規範必須考量比例原則

第十二條准許雇主不經預告終止契約，雖其事由皆以勞工有過錯為前提，但保障勞工工作權既為勞基法所重視之重點，因此即使勞工犯有過錯，也必須兼顧過錯程度與雇主所受之損害符合比例原則。否則即使勞工所犯過錯重大，但雇主明明無最嚴重剝奪勞工工作權之必要性時，僅抓勞工行為之客觀性而無視雇主是否有解雇必要性之客觀判斷，對於勞工工作權之保障似有疏漏。因此修法時亦宜考慮將比例原則與最後手段原則納入第十二條之規範中。

3. 第十二條規範與第十三條狀況競合時之適用不明確

第十二條第二項中明訂雇主行使懲戒解雇權之除斥期間，自雇主知悉有可解雇勞工事由之情形起三十日內必須為之。問題是第十三條中置有勞工於產假期間或職災醫療期間時，雇主不得解雇勞工之規定。因此實務上往往發生雇主在三十日除斥期間內尚未進行解雇時，碰巧勞工遭遇職災而導致醫療期間內不得解雇之情況。日後雖勞工醫療期滿，但雇主得解雇勞工之權限也超過三十日除斥期間。此種兩個條文在適用上之競合情況，解釋論上難有合理之推論，因此宜在修法中予以明確安排處理原則為當。

肆、改組、轉讓與併購時之勞動契約保護問題

民國七十三年開始施行勞基法時，我國尚未有企業併購之風潮，因此於企業轉讓或併購時勞工權

益之處理，僅簡單規定於勞基法第二十條。且賦予轉讓前後之新舊雇主有商定留用勞工之權利，完全未考慮到勞工是否有意願接受新雇主指揮監督之權益。甚至未獲商定留用之勞工，其資遣費應由新舊雇主之何人負擔給付義務亦未明確，因此往往企業轉讓或併購之際，失去工作權之勞工還得經冗長訴訟程序，才能獲得最起碼之資遣費補償。

另外，由於第二十條亦規定雇主改組時，亦得商定留用勞工，因此往往產生若干雇主藉助任意改組之便，將勞工予以資遣，呈現出勞工工作權保障之漏洞。

民國九十一年企業併購法開始施行後，針對企業併購中勞工權益之安排有了較明確之規範，因此勞基法修正時，應比照企併法規定，對於相同事務者為相同之規定。例如企業併購時，存續公司應有概括承受勞動契約之義務，如勞工不願被留任，亦應有請求資遣費之權利。再者，由於企業改組時，公司法人格主體並未變更，因此實不宜再使改組之企業有商定留用勞工之權限，以避免雇主假借改組之名行解雇之實。

伍、其他

一、勞工未盡預告義務之賠償金問題

勞基法第十六條規定，雇主資遣勞工時應於法定期間之前先行預告，違反者受有罰鍰之處罰，且必須給付勞工預告期間之工資。同時，勞基法第十五條中亦明訂有勞工終止勞動契約時，有依第十六條規定預告雇主之義務。問題是勞工若未盡預告義務，勞基法中並未有處罰之規定。雖然勞基法未置有處罰勞工未盡預告義務之規定，但並不因此免除勞工在私法上之契約義務。因此實務上往往企業會在勞動契約或工作規則中規定，勞工終止契約未預告雇主者，必須受有違約金或鉅額懲罰性賠償金之不利。如此一來就形成勞資雙方極不公平之現象。因為雇主若未盡預告義務，充其量僅負擔定額之罰鍰與給付預告期間工資之責任而已，相較於勞工因契約所定之鉅額違約金，在公平正義上似有瑕疵。因此未來修法時，可能必須注意到針對勞工未盡預告義務所必須負擔違約金之金額限制問題。

另外，由於勞基法第十六條第三項規定，雇主若未盡預告勞工之義務時，必須給付預告期間之工資。導致若干企業寧願給付勞工預告期間工資，而將勞工予以無預警資遣。給付勞工預告期間工資而予以無預警資遣，看似對勞工權益並無妨礙，但此舉是否合乎對於勞工工作權之尊重，不無值得探討之餘地。依照筆者對於法律規範趣旨之探討，第十六條第三項規定應該是雇主預告義務之補充措施，而非替代措施。雇主依法須盡之預告義務既為附罰則之義務，本質上應該屬於合法資遣勞工之程序原則，因此雇主若無特殊事由者，應不得以給付預告期間工資而豁免預告義務。換言之，若雇主未盡預告義務者，該次預告應不生合法資遣之效果，此時雇主是否必須重新預告、或勞工得請求預告期間工資，其選擇權應移至勞工。

二、勞工於解雇預告期間提前離職者，亦應有資遣費之取得權利

勞基法第十六條第二項明訂勞工於解雇預告期間，每週得有兩天之謀職假，對於勞工就業機會之獲得、與生活資金來源之延續有一定之積極保障意義。但實務上往往會產生勞工若於預告期間因覓得新職有必要提前離職時，雇主是否仍有給付資遣費義務之疑義。

基本上，雇主於資遣勞工而為解雇預告時，在預告期間中雙方之契約關係仍應有效存續，換言之，雇主資遣勞工之法律效果應於預告期滿後生效。問題是在此預告期間如果勞工因就新職而必須提前離職時，法律上不得不視為勞工主動終止契約，反而導致雇主可豁免給付資遣費之結果，呈現不盡公平現象。畢竟勞工因覓得新職不得已離職，係起因於雇主先行資遣勞工之預告，在無可歸責勞工自身而喪失工作權，且法律賦予勞工有謀職假之趣旨下，即使因就新職而在預告期間中離職，應有法律設計使勞工不因此而喪失資遣費之請求權，才符合公平正義。

三、雇主預告勞工終止勞動契約之效力時點，應予明確

以往學界曾針對雇主預告勞工終止契約之效力時點有所爭議。有主張雇主預告後終止契約成為附效力始期之契約成立者，也有認為應在預告期滿後終止契約始生效力者。另一方面在實務上也見有預告終止勞動契約何時生效之爭議。例如雇主因景氣影響必須裁員，在預告勞工終止勞動契約後，突然接獲大量訂單使企業起死回生。此時雇主可否撤回或撤銷終止勞動契約之預告？而勞工是否仍可主張雇主預告終止勞動契約後之資遣費請求權？甚至雇主在預告終止契約後，勞工於何時得向雇主請求資遣費等，皆是值得探究之課題。

先不論雇主預告意思表示之法性質為何，至少預告期間中勞雇雙方之勞動契約關係仍然有效存續中，此期間除了法定謀職假外，勞工仍有給付勞務之義務，相對地雇主也仍有對待給付工資之義務。因此勞動契約應在預告期間屆滿，勞工再也無服勞務之義務後始發生終止之效果。從而，為杜絕預告終止勞動契約所衍生出來之爭議，修法時宜考量是否明確規範雇主預告終止勞動契約之效力始點。

四、有關競業禁止、派遣勞動等其他之契約問題

最近競業禁止條款之效力問題，成為勞資關係中之熱門議題之一。當雇主如有營業機密外洩之虞，與從事特定工作之勞工合意訂定離職後競業禁止條款、或兼職禁止條款，基於契約自由原則之考量，原則上應予以最大之尊重。但競業禁止條款對於勞工再就業與職涯發展，會帶來極大之不利影響，應無疑義。因此競業禁止條款效力之爭議，最近也在司法實務上成為熱門之焦點。

既然競業禁止條款會剝奪勞工再就業時，以己身專長尋覓工作之機會，對勞工再度就業後之生活收入招致實質影響，因此雇主是否有對簽署競業禁止條款之勞工予以經濟性補償措施，當為該條款是否有顯失公平或不具合理性之判斷重點。畢竟競業禁止條款之最大獲利者為雇主，不管競業禁止條款

之法性質是後契約義務、或契約之附隨義務，以勞工喪失己身專長之就業利基來成就雇主營業機密之確保，在契約之衡平正義上不無著力考量之必要。

司法實務上目前針對競業禁止條款之效力判斷上，仍在三要素（競業禁止之必要性、人選、限制就業之期間範圍）、四要素（加上所從事工作之必要性）、與五要素（再加上有無經濟性補償措施）中打轉。換言之，司法實務上迄今尚未見有統一之共識。甚至連前述對於競業禁止之勞工經濟生活是否必要予以補償，判決上也見解分歧。

筆者在前言中有述及，對於私法關係之發展在未臻成熟前，法律是否必要予以明文規範，必須採取謹慎之立場。對於私法關係之裁判，法院責無旁貸。競業禁止條款之效力爭議，雖然審判實務上已有數起，但畢竟是最近幾年才發展衍生之爭議。因此相關爭議在法院目前處理尚待形成共識之前，筆者會比較持法規範隱忍之立場。

倒是另一個值得吾人重視之課題，即為最近亦在勞資關係現場中被雇主廣泛使用之派遣勞動問題。特別是勞退新制施行後，派遣勞動更有成為雇主減少用人成本之利器。而在我國現行法中皆未針對派遣勞動有任何規範下所引起之工作權問題、職災補償責任主之問題、勞安衛問題、工資工時乃至派遣勞動有無取代傳統僱用之就業安全等問題，皆值得主管機關正視。

僱用派遣勞工之派遣公司應為勞基法上之雇主，並無疑義。但此種理所當然之義務主體確定，並無法解決派遣勞動所衍生出之各種問題。如果主管機關有意正視勞動派遣之相關課題時，一部妥當完善規範勞動派遣之專法應該是最好之選擇，此觀諸鄰近諸國日本與韓國皆早早制定專法以為因應，即可知勞動派遣對於僱用政策之嚴重影響程度。不過真要解決勞動派遣問題，也絕非三兩條文可以妥善安排，因此是否適宜在勞基法中予以規範，筆者比較持消極立場。

陸、結語

我國勞基法自施行迄今，已歷二十二年。勞動契約之相關規範在勞資現場隨著新型態勞務之導入，有些爭議已非有限之十二條文可以完全因應。因此檢討現階段既已發展成熟之課題，將現實之糾紛予以明確規範，以及預測未來可能發展之爭議予以防範未然，當是勞工行政之中央主管機關責無旁貸之課題。❁

（本文作者 中國文化大學副教授）

臺灣地區就業保險法就業促進效果初探：兼論加拿大發展經驗

郭振昌

壹、前言

國際勞工組織 Standing (2000)認為：個人社會性所得 (Social Income) 由五大形式 (forms) 組成，即 = 個人薪資 (Wage) + 社區性給付 (Community Benefit) + 企業性給付 (Enterprise Benefit) + 政府性給付 (State Benefit) + 私人性給付 (Private Benefit)。

以上簡化為： $SI : W + CB + EB + SB + PB$

個人如失業，則社會性所得 (失業補償) 組成內涵將包括如下：

社會性所得：企業性給付 (資遣費Severance Pay) + 社會性給付 (失業保險Unemployment Insurance + 失業救助Unemployment Assistance + 自由裁量的給付Discretionary Benefits) + 私人性給付 (儲蓄Savings + 私人性保險Private Insurance) + 社區性給付 (包括家庭、親族及地方社區等給付)，茲簡化如下：

$SI = EB (SP) + SB (UI + UA + DB) + PB (S + PI) + CB$

提供失業補償計畫國家主要分為失業保險與失業救助，前者為個別勞工所得從就業至失業期間上的時間移轉；後者則為不同個人間從已就業勞工所得至失業勞工的所得重分配。其進一步的不同在於：(一)給付的特定條件與適用範圍的差異，保險為非志願性失業，未參與產業爭議與無不良行為、積極求職，並未拒絕所提供的適當工作，及一定的納費與給付期間，而救助一般為低收入戶；(二)經費來源不同，保險一般為勞雇雙方共同分擔，即自我財務責任，而救助則為一般政府稅收。



基於以上的差異，由於失業保險有嚴格適用對象條件之限制及自付部分經費，使得其較失業救助無增加失業與延長失業期間之虞，除非所得替代率太高 - 依據Vincenzo (2000) 研究估計：平均失業補償所得替代率每增10%則失業期間延長為1.5週；另如基於經濟效率 (economic efficiency) 則宜採取失業保險制度，如基於社會公平 (social equity) 之政策目標，則宜採取失業救助制度。

「就業保險」一詞，不僅包括傳統的失業保險意義 - 給與失業者失業補償 (unemployment compensation)，尚且包括各種不同的主動積極勞動市場政策 (active labor market policies)，為無止境的產業重整與經濟波動之就業調適援助 (assist employment adjustment)，支持雇主自行辦理的廣泛訓練活動，以及職業介紹、職業輔導與就業諮詢等。職是之故，「失業保險」乃是一種事後的與補救性的措施，支付失業給付給失業者；而「就業保險」則是一種預防性的與積極的措施，透過穩定就業與勞工能力的發展，以事先預防失業，也是一種藉著支付給付給無法避免失業的失業者，以確保其生活安定與促進再就業的積極措施。亦即失業給付結合勞動市場政策。

臺灣地區於1999年開辦「勞工保險失業給付制度」，2003年並以「就業保險法」取代。「就業保險法」在結合「就業服務法」與「職業訓練法」後，臺灣地區完整就業安全法制於焉完成。

就業保險與失業保險相比，「就業保險」是一種預防性的與積極性的措施，透過穩定就業與勞工能力的發展，以事先預防失業，也是一種藉著支付給付給無法避免失業的失業者，以確保其生活安定與促進再就業的積極措施。對於不適用就業保險失業給付或其給付期間已屆滿的失業勞工，另外以「就業促進津貼」補充。

加拿大1996年立法建立嶄新的就業保險制度，取代了1940年以來的失業保險制度。新的就業保險法 (the Employment Insurance Act) 取代原來失業保險法 (the Unemployment Insurance Act) 與國民訓練法 (the National Training Act)，透過重新投資再就業給付 (reemployment benefits)，為失業者提供更多的協助，使其回到就業市場，即申領就業保險給付者應參與積極勞動市場方案。加拿大2004年長期失業一年以上者之比率為9.5%，為OECD國家中屬較低比率者，僅高於墨西哥、韓國與挪威 (OECD, 2005)，與其普遍的就業方案與福利措施完整有關，臺灣地區長期失業一年以上者之比率則為19% (行政院主計處，2006)，對長期失業者就業促進服務宜列為施政重點。

臺灣與加拿大均由失業保險到就業保險，不僅提供基本所得援助 (basic income support)，亦促使失業者有更好的機會重回就業市場，即積極就業促進意義，而臺灣地區該種目標實施以來是否達成有待評估，即為本文的重點。

貳、臺灣地區近五年勞動市場變化情勢

臺灣地區2001-2005近五年來15歲以上人口、勞動力人數、就業人數、勞動力參與率等，均逐年增長；失業人數與失業率則於2002年達到高峰後，逐年下降，至2005年失業人數為42萬8千人，失業率為4.13%，為近五年來的新低。（如表1）

從失業原因結構分析，初次尋職者失業人數從2001年的7萬5千人逐年增加至2003-2004年的8萬5千人，至2005年才減少至8萬2千人；非初次尋職者失業人數則從2001年的37萬5千人，增加至2002年43萬5千人的高峰後，逐年下降至2005年的34萬6千人，工作場所歇業或業務緊縮失業人數亦呈現相類似情況。（如表2）

從年齡別失業率看，44歲以下者亦如整體失業率變化情況，而45歲以上的中高齡者失業率則於2001年逐年升至2003年最高峰後，再逐年下降（如表3）；另從教育程度別失業率之變動看，除國中及以下教育程度於2001年逐年升至2003年最高峰後，再逐年下降外，其餘教育程度別均如整體失業率變化情況（如表4）。中高齡者與國中及以下低教育程度者失業率延緩至2003年才達最高峰，可能是政府分別於2001-2002年投入永續就業工程與公共服務擴大就業計畫的影響。

表1 臺灣地區近五年勞動市場指標

單位：千人；%

年別	15歲以上人口	勞動力人數	就業人數	失業人數	勞動力參與率			失業率		
					平均	男	女	平均	男	女
					千人			%		
2001	17,179	9,832	9,383	450	57.23	68.47	46.10	4.57	5.16	3.71
2002	17,387	9,969	9,454	515	57.34	68.22	46.59	5.17	5.91	4.10
2003	17,572	10,076	9,573	503	57.34	67.69	47.14	4.99	5.51	4.25
2004	17,760	10,240	9,786	454	57.66	67.78	47.71	4.44	4.83	3.89
2005	17,949	10,371	9,942	428	57.78	67.62	48.12	4.13	4.31	3.88

資料來源：行政院主計處，人力資源調查提要分析，民國95年1月。

表2 臺灣地區近五年失業者按失業原因分

單位：千人

年	總計	初次尋職者	非初次尋職者				
			小計	工作場所歇業或業務緊縮	對原有工作不滿意	臨時性或季節性工作結束	其他
2001	450	75	375	206	88	52	28
2002	515	81	435	248	110	47	30
2003	503	85	418	228	111	50	30
2004	454	85	369	158	131	49	29
2005	428	82	346	130	140	49	27

資料來源：同表1。

表3 臺灣地區近五年年齡別失業率之變動

單位：%

年別	計	15至 19歲	20至 24歲	25至 29歲	30至 34歲	35至 39歲	40至 44歲	45至 49歲	50至 54歲	55至 59歲	60至 64歲	65歲 以上
2001	4.57	13.64	9.65	5.46	4.19	3.72	3.36	3.34	3.08	2.41	1.33	0.06
2002	5.17	14.59	11.31	6.46	4.65	3.87	4.00	3.84	3.60	2.78	1.45	0.13
2003	4.99	13.84	10.95	6.26	4.16	3.61	3.85	3.97	3.77	3.77	2.69	0.14
2004	4.44	13.00	10.44	5.69	3.86	3.12	3.18	3.22	3.56	3.01	2.19	0.07
2005	4.13	11.97	10.33	5.75	3.63	2.84	2.81	2.89	2.91	2.63	2.08	0.43

資料來源：同表1。

表4 臺灣地區近五年教育程度別失業率之變動

單位：%

年別	計	國中及以下	高中	高職	專科	大學以上
2001年	4.57	4.71	4.86	5.21	4.03	3.32
2002年	5.17	5.14	5.55	6.04	4.60	3.89
2003年	4.99	5.17	5.28	5.71	4.32	3.82
2004年	4.44	4.31	4.52	4.98	4.02	4.11
2005年	4.13	3.76	4.44	4.57	3.78	4.23

資料來源：同表1。

參、臺灣地區就業保險法修法重點

2003年元月起「就業保險法」開始實施，而「勞工保險失業給付實施辦法」則隨著新制實施而廢止，新舊制兩者有什麼不同？茲分析如下（郭振昌，2003）：

- 一、將勞工保險失業給付實施辦法提昇為法律—就業保險法。
- 二、擴大適用對象，採負面表列：年滿十五歲以上，六十歲以下，受僱之本國籍勞工，應以其雇主或所屬機構為投保單位，全部參加本保險為被保險人。但下列人員不得參加本保險：
 - （一）依法應參加公教人員保險或軍人保險者；
 - （二）已領取勞工保險老年給付或公教人員保險養老給付者；
 - （三）受僱於依法免辦登記且無核定課稅或依法免辦登記且無統一發票購票證之雇主或機構者。預期增加適用對象十餘萬人。
- 三、增列彈性費率1%—2%，以肆應促進就業可能的支出。
- 四、增列給付項目
 - （一）提早就業獎助津貼：符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並依規定參加本保險為被保險人滿三個月以上者，得向保險人申請，按其尚未請領之失業給付金額之50%，一次發給提早就業獎助津貼。

(二) 職業訓練生活津貼：被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練，於受訓期間，每月按申請人離職辦理本保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資60%發給職業訓練生活津貼，最長發給六個月。職業訓練單位應於申請人受訓之日，通知保險人發放職業訓練生活津貼。中途離訓或經訓練單位退訓者，訓練單位應即通知保險人停止發放職業訓練生活津貼。

(三) 失業之被保險人其全民健康保險保險費補助：被保險人非自願性離職辦理退保後，於依本法請領失業給付或職業訓練生活津貼期間，參加全民健康保險時，依本辦法予以補助。符合前條規定之補助對象者，全額補助其參加全民健康保險自付部分之保險費。

五、延長等待期：由七日延長為十四日，以增加促進就業的時間。

六、修正給付支出：領滿六個月失業給付者，自領滿之日起二年內再次請領失業給付，其失業給付以發給三個月為限。

七、減少職業訓練生活津貼給付標準，由最長十二個月縮短為六個月。

八、增列就業諮詢、提撥訓練及獎助雇主僱用本國籍失業勞工經費，由本保險保險費年度應收保險費中提撥部分（10%）經費支應。

九、放寬失業認定

(一) 工資低於其離職退保前六個月平均月投保薪資60%；

(二) 工作地點距離申請人日常居住處所30公里以上；

(三) 因傷病診療，持有證明而無法參加者；

(四) 為參加職業訓練，需要變更現在住所，經公立就業服務機構認定顯有困難者。

十、增列請求權期間：領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因二年間不行使而消滅。

十一、辦理失業再認定時，至少提供二次以上之求職證明文件。

十二、加重罰則

(一) 違反本法規定不參加就業保險及辦理就業保險手續者，處新臺幣一千五百元以上七千五百元以下罰鍰。原勞工保險條例為處一百元以上、五百元以下罰鍰。

(二) 投保單位不依本法之規定辦理加保手續者，按自應為加保之日起，至參加保險之日止應負擔之保險費金額，處以十倍罰鍰。原勞工保險條例為處以二倍罰鍰。

(三) 投保單位違反本法規定，將投保薪資金額以多報少或以少報多者，自事實發生之日起，按其短報或多報之保險費金額，處以四倍罰鍰；原勞工保險條例為處以二倍罰鍰。

肆、台灣地區就業保險法就業促進效果檢視結果

一、申請失業給付已趨緩和

1999年初次申請失業給付人數為14,698人，2001年起放寬申請失業給付條件，加上景氣不佳、失業率持續攀升等因素，致初次申請失業給付人數達121,736人，較前一年增加3.4倍。自2003年起改為就業保險失業給付，申請人數71,411人（如表5），較前一年下降33.7%，與失業率略呈下降固有連；此外，積極辦理就業諮詢、就業促進研習及雇主僱用獎助津貼等相關促進就業措施，使失業者早日再就業，減少失業給付支出。

二、推介就業人數逐年增加

雖然請領失業給付人數已趨下降，但為解決失業者之就業問題，相關之推介就業、安排職訓呈現人數逐年增加趨勢，2001年推介就業1,653人，2002年4,849人，2003年6,456人，2004與2005年均已推介就業超過萬人。（如表5）

三、提早就業獎助津貼人數逐年增加

從表6整個就業促進人數變化的狀況看，提早就業獎助津貼人數成長幅度最大，從2003年的5,793人、2004年的12,496人，至2005年已增長至17,200人，其意義在於鼓勵未領滿6個月的失業給付，而能提早就業，可說是最具就業促進效益的措施。

至於執行績效最差的僱用獎助人數，三年來僅由57人增至百餘人（如表5），其原因在於雇主僱用原本難就業者的動機就較低，措施規劃上又須由公立就業服務機構就較難就業者推介給雇主，雇主無法自行僱用，當僱用獎助津貼的金額無法達到雇主希望受僱員工所能發揮的生產力時，雇主還是不會僱用。

表5 臺灣地區失(就)業保險就業促進人數統計

單位：人

年別	初次申請 認定人數	失業認定 人數	失業再 認定人數	領取失業給付者 之推介就業人數	安排職訓 人數	領取提早就業 獎助津貼人數	領取僱用 獎助人數
1999	14,698	12,517	29,012	554	150		
2000	27,484	26,368	83,802	360	128		
2001	121,736	119,102	369,652	1,653	317		
2002	107,653	106,688	504,925	4,849	2,075		
2003	71,411	68,083	255,286	6,456	7,004	5,793	57
2004	53,980	49,777	169,184	10,364	5,227	12,496	184
2005	66,002	59,240	193,360	10,237	6,350	17,200	151

資料來源：作者依行政院勞工委員會職業訓練局與勞工保險局統計資料整理。

說明：2002年以前為勞工保險失業給付實施辦法，2003年起為就業保險法。

伍、加拿大就業保險法及其就業促進效果評估經驗

一、就業給付 (Employment Benefits)

(一) 目的

- 1.協助失業的就業保險 (Employment Insurance ,EI) 讓被保險人獲得工作經驗，改善工作技能，及創業。
- 2.鼓勵雇主提供工作經驗機會。

(二) 適用對象

- 1.組織包括企業、組織、公共衛生與教育機構、市政府、部落、協會等。
- 2.正申請就業給付的失業者 -
 - (1) 已申請就業保險給付；
 - (2) 過去3年就業保險給付已結束；
 - (3) 過去5年中已申請就業保險中的生育或父母給付，因照顧小孩退出勞動市場，正找尋工作者。

(三) 給付種類 - 就業保險法第二部分 (Employment Insurance Act) part2有4種就業給付 - 技能發展 (Skill Development ,SD)、創業 (Self Employment, SE)、工作經驗 (Job Creation Partnerships, JCP)、薪資補助 (Targeted Wage Subsidies, TWS)

- 1.技能發展：提供參訓所需經費，發展依個人情況及其重回工作行動計畫 (Return To Work Action Plan. RTWAP) 而訂，最長給付3年。
- 2.創業協助：包括經費與技能協助，一般協助期程為52週，身心障礙者78週；另協調人員 (Coordinators) 協議期最長3年。
- 3.工作經驗：藉工作經驗與加強工作技能，仍需與社區或地方經濟有所助益，由人力資源及技能發展部 (Human Resource and Skill Development Canada ,HRSDC) 給付，如未達到一般薪資水準，則鼓勵由雇主支付差額；提供訓練成本及身心障礙者的職務調整費用，最長52週。
- 4.薪資補助：提供就業障礙或缺乏工作經驗者臨時工作雇主薪資補助，期能永久僱用，最長78週。

二、援助措施 (Support Measures)

(一) 目的：提供經費讓團體、企業及社區提供失業者就業服務。

(二) 措施種類

- 1.就業協助服務 (Employment Assistance Services, EAS)：
 - (1) 服務項目包括就業需求評估、生涯規劃、就業諮詢、診斷評估、求職技巧、職業安

置、研擬重回工作行動計畫、個案管理及勞動市場資訊等。

- (2) 參與合作者包括省市、區域政府、勞工組織、非政府組織、非營利組織、志願服務團體、教育機構等。
- (3) 協議訂定最長3年。

2. 勞動市場研究發展 (Labour Market Partnerships, LMP)

- (1) 目的：協助雇主、勞雇組織及社區改善處理人力資源條件與執行勞動力調適的能力。
- (2) 可補助的活動項目包括 -
 - . 分析人力資源供需；
 - . 界定發展趨勢與新生課題；
 - . 界定僱用與保有員工的技能落差的障礙；
 - . 注意勞動市場課題；
 - . 改善人力資源規劃與就業的能力；
 - . 開創與促進被資遣員工轉換適當服務或就業；
- (3) 與組織最長協議期為3年。



3. 研究與革新 (Research and Innovation, R & I)

- (1) 目的：界定協助個人準備，獲得或保有就業，生產性參與勞動市場，並具健全的研究與評估方法以達目的。
- (2) 研究活動在範圍與運用上可是全國性或為區域的，其取向必須
 - . 合理的成功機會；
 - . 更廣泛運用的可能；
 - . 可引導更進一步的方案或政策發展；
- (3) 最長協議期間為3年。

三、方案提供 (Program Delivery)

- (一) 強調分權化，考慮地方社區參與者需求；
- (二) 對身心障礙者 (Persons with Disabilities) 有特定的就業給付；

四、2003 - 2004年度執行績效

就業保險增加工作誘因，緊縮資格要件、縮短給付期間，鼓勵季節性與間歇性工作員工於高失業地區能工作更穩定 (OECD, 2004)。

2003年4月1日至2004年3月31日就業保險就業給付經費為1,211,460千元加幣 (約折合新台幣344億元) 參與就業給付方案者計有175,416人，參與後重回就業者有93,814人，占53.48%，其中再就業率高於平均者計有創業服務 (SE) 的67.80%，技能發展 (SD) 的53.92%，而學徒訓練再就業率更高達73.36% (郭振昌, 2005)。詳如表6。

表6 加拿大2003 - 2004年就業給付項目執行績效表

就業給付項目	金額 (千元加幣)	參與人數	再就業人數	再就業率 (%)
技能發展	945,668	一般83,659	36,386	43.49
		學徒44,859	32,913	73.36
		小計128,518	69,299	53.92
創業輔導	139,536	12,848	8,711	67.80
工作經驗	85,174	10,247	4,443	43.36
薪資補助	111,632	23,803	11,361	47.73
總計	1,211,460	175,416	93,814	53.48

註：本表依考察簡報資料由作者整理繪製。

五、工作分享方案 (work-sharing program)

- (一) 目的：協助雇主與勞工避免暫時解僱，而透過無法避免的減少工時，勞雇政三方面共同協議其工作分享期為6 - 26週，可再延長12週即最長38週，以維護訓練有素的員工，避免廠商運作恢復正常後要重新僱用新員工與再訓練，且參與勞工其原有的EI給付不受影響，通常可領到保險薪資的55%，且無等待期。
- (二) 適用對象：經勞雇雙方同意共同參與，自願參與不見得經全體員工均參加，部分工時者亦可參與，但外在銷售與經理人，季節性員工等不適用。參與廠商須至少在加拿大經營2年，經提出26週內恢復計畫，每週減少工時不超過3天，不少於2%或1天，且至少須有2名員工參與；另勞資爭議間不得辦理。
- (三) 預期效益 - 勞雇雙贏，因勞工可免解僱的痛楚，可維持基本技能；而雇主則可維持有價值的員工，強化員工士氣，及避免再訓練與再僱用的成本。另提出工作分享的學習方案 (Work-Sharing While Learning, WSWL) 則須由雇主與工會至少分擔30%的經費，並須在失業率超過10%的所謂EI經濟區 (EI Economic regions)。

六、2004年就業保險評估報告要點

- (一) 就業保險與經濟：經評估就業保險對職業的穩定效果在3.8 % _6.5 % 之間，對國內生產毛額的效果則為6.2 %。就業保險也有助於整體社區的勞力移動，可促進勞動市場的效率與效果。就業保險亦扮演經濟重分配角色，增加較高所得至較低所得的淨重分配效果；所得稅資料也顯示就業保險扮演重分配所得至較高失業地區及至具季節性失業地區。
- (二) 就業保險與社區：於14個不同經濟情況代表地區，就業保險顯示自動調整資格要件，持續反應改變該等社區的地方勞動市場。
- (三) 就業保險與個人：較短期的就業服務，如就業諮詢、求職俱樂部 (就業促進研習會) 等，就業促進效果較好，但通常也會依方案性質、案主類型及轄區而有不同，如地方勞動市場需求影響方案規劃、設計與提供；案主特質，如教育水準。

(四) 工作分享方案增加行政彈性，讓約31,000新申請人適用，並協助雇主避免暫時解僱8,300個員工。(CEIC, 2005)

七、執行績效指標

通常包括經費支出狀況與再就業比率，一般要求70%，而中高齡者列40%。由執行績效追蹤部門(Performance Tracking Directorate, PTD)負責執行。

陸、結論與建議

臺灣地區就業保險自2003年開辦三年以來，其就業促進效果較明顯的為推介就業人數與提早就業獎助津貼人數，至於申請僱用獎助津貼人數則僅百餘人，有待檢討。茲參考加拿大每年就業保險評估報告與制度後，試擬未來臺灣地區就業保險法及其相關配合措施如下：

- 一、增加就業促進項目 - 加拿大就業保險體系中就業促進項目，除了就業服務、職業訓練、薪資補助(僱用獎助)之外，尚有創業協助與工作經驗方案。臺灣地區就業保險法第十二條第三項規定：「中央主管機關得於就業保險年度應收保險費百分之十範圍內提撥經費，辦理被保險人之在職訓練及失業後之職業訓練暨獎助雇主僱用本國籍失業勞工。」應可再增加辦理項目，因就業保險經費約有新台幣700億餘額，尚可充分運用。
- 二、修正僱用獎助津貼辦理方式 - 修正重點包括：(一)適用資格不須失業「連續」六個月或三個月以上，因有部分屬於間歇性失業勞動者；(二)部分時間工作者應可適用，按工作時間比率支付，以因應非典型僱用型態趨勢；(三)公立就業服務機構主動聯繫有意願僱用弱勢族群雇主先予以登記並積極媒合；(四)增加指定委託就業促進相關機關(構)或團體辦理推介失業勞工至有意願之雇主就業，以增加媒合管道。
- 三、試辦工作分享措施 - 加拿大就業措施中的工作分享(work sharing program)意在短期(6個月內)無可避免的解僱時能減少工資與工時，並以就保經費為其減少的薪資55%提供薪資補助或參與訓練，有助於人力彈性運用，臺灣地區倡議時常顧及企業認定不易，加拿大的界定標準或可參考。
- 四、加拿大的就業促進方案有獨立的評估部門，注重個別方案的績效評估，較具績效的方案為創業輔導及技能發展方案，其再就業率高於平均；而工作經驗方案與薪資補助方案的再就業率較低，臺灣地區各種方案(含就業促進津貼)亦應作再就業率的評估，以了解其不同的就業效果及其影響因素。
- 五、進一步研究建議對臺灣地區就業保險法、就業促進津貼就業促進效果較佳之方案受益人，分析其特質，以了解再就業成功的影響因素。✿

(本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局副局長)

中高齡婦女就業支持

—民間團體的作法

簡家欣

壹、前言

據悉，台灣40歲以上婦女的勞動參與率明顯低於其它國家，而影響台灣中高齡婦女勞動參與的障礙因素包括家庭角色、教育及技能因素，以及勞動力市場結構等因素。中高齡婦女就業所面臨的困難主要是家中有待照顧人口、教育程度與技能不足，而且女性受限於傳統的女性職業，薪資偏低、無升遷機會。

彭婉如基金會自1997年開始研發「社區照顧福利服務支持系統」，陸續開發適合中高齡婦女就業的新職種，包括保母、課後照顧老師、家事管理員與居家照顧員等，提供專業的職前與在職訓練，並且設計具有部份工時、彈性工時特色的就業媒合排班制度，提供就業輔導與就業支持，大量吸納有就業需求的中高齡婦女進入此一照顧服務的勞動市場，並籌組「社區照顧服務人員職業工會」，提供勞保、健保、團體保險與參與式民主的實踐場域，進一步將這一塊勞動力市場正式化。

貳、彭婉如基金會中高齡婦女就業支持作法

一、架構

彭婉如基金會的就業支持系統是一套就業/福利/脫貧三合一的架構，它能有效地促進中高齡婦女就業，促使女性/貧者重返勞動市場，達成社會整合的目標，以有效因應台灣第二波的失業潮（見圖一，就業支持系統的重要性與意義）。

王永慈、曾敏傑、蔡明璋等學者指出，台灣自1996年起迄今的第二波失業潮有幾個重要的特性：（一）結構性失業，由於製造業的萎縮而使得工作機會結構性地大量消失；（二）失業型復甦，景氣看似回升，但失業率卻居高不下；（三）在這一波失業潮當中，失業家庭與失業戶長明顯增加；（四）在這一波失業潮中首當其衝的是中高齡的失業者，而這群失業人口中又呈現出年輕化、女性化、藍領化的趨勢。

以社會救助的角度而言，因應此第二波失業潮應有兩個值得努力的方向：一是承接失業家庭，一方面以經濟資源的直接注入來緩衝男性戶長失業對家庭所造成的衝擊，以避免家庭危機與家庭解組，

另一方面也應給予貧窮女性正式的社會支持，因為特殊境遇婦女更容易在非正式的社會網絡中受到排擠與歧視。二是避免貧窮女性化，由於女性戶長因失業而陷入貧窮的機會最大，應施力使單親、家中有子女要養活的女性能夠超越貧窮門檻，不要落在貧窮線以下。

然而這樣的社會救助有若干限制：一、可能會忽略貧窮家庭與貧窮女性的潛在資源；二、福利的直接輸送往往零碎不完整，或造成標籤化與烙印化；三、它往往導致接受救助者長期駐留在社會救助系統當中。

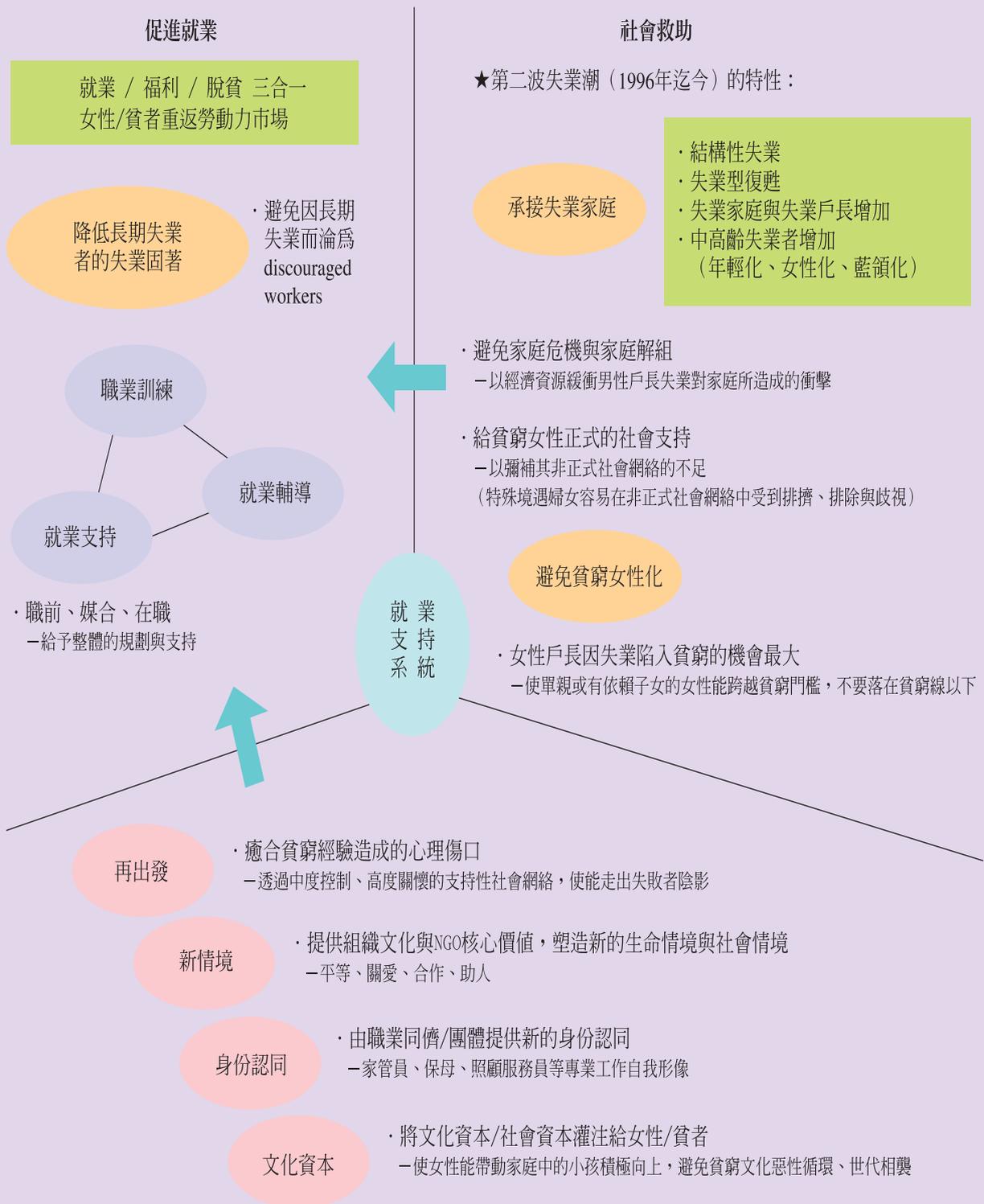
因此，彭婉如基金會的就業支持系統致力吸納的是這些有就業需求的中高齡婦女，她們多數是單親、女性戶長，或是家庭有經濟危機、需負擔家計需求的婦女，其中有許多是實質貧窮，但在身份審查上卻達不到社會救助標準者，她們處於貧窮線的邊緣，就程度上而言，可以說是政府制度失靈和勞動市場連結失靈，以致其需求未獲滿足的結果，而透過彭婉如基金會的就業支持系統，她們能夠積極開發自我的潛能，獲得穩定的職業訓練、就業輔導與就業支持，並且擁有正式工作與社會保險，避免因長期失業而喪志，或淪為自願性失業或假性失業。

彭婉如基金會的婦女就業支持系統包含完整的職業訓練、前瞻性的就業輔導以及持續性的就業支持。職業訓練的重點在於：一、將傳統的女性心性予以延續性的修正，培養其對照顧工作的適應性與責任感，以增加其進入正式的照顧職場之後的穩定度。此修正並非強化將照顧責任歸屬於女人的刻板角色，而是要透過職業訓練拉開一種距離，使婦女能夠區分其個人私領域的照顧責任與公領域做為職業的照顧工作之不同。二、職能的授予：透過具體訓練課程的安排，將照顧家庭的基本能力轉化為細緻的、進階的照顧服務技能，並且將繁複瑣碎的照顧工作系統化，使其更具效率。三、通識教育：釐清照顧工作的社會經濟意義，為照顧者的社會經濟貢獻界定地位。四、安全性：針對照顧工作可能帶來的身心職業傷害，進行預防性的教育。

就業輔導則規劃為三個主軸：一、因應社會需求、創造照顧職類各項職業角色（保母、課後照顧老師、家事管理員、居家照顧員）；二、經營照顧職類的專業形象與社會地位；三、在就業媒合時簽立定型化契約書，確保雙方權益，降低就業風險。在就業支持的部份，亦有一套完整的經營策略，而將就業支持具體規劃，如圖二。

彭婉如基金會的婦女就業支持系統同時也是推動脫貧教育的重要場域。結構性失業造成男性戶長失業，而長期失業又會造成惡性循環，並導致整個家戶失去社會保險，因為貧窮而承受多面向且累積性的社會排除。透過支持家戶中的女性就業，除了獲致經濟安定之外，也會為整個家戶注入文化資本與社會資本，以利其脫離貧窮，避免社會排除。

圖一 就業支持系統的重要性與意義



二、法則與目標

做為一個非營利機構，同時又積極介入照顧服務人力市場的運作，並且持有相當的市場佔有率，彭婉如基金會並不具有傳統的商業底線，並非以傳統的利潤動機做為驅使，而是在自我定位為「政策倡議」的使命之下，進行營運的凝聚與導引。具體來說，彭婉如基金會是以臺灣婦運長年的學術與實踐成

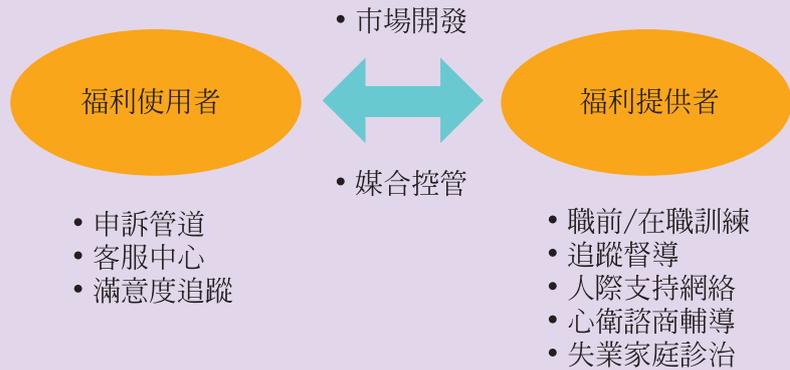
果為依據，以北歐的普及照顧福利服務模式為標竿，進行實驗、研發、推廣、示範，積極不斷地對政府與社會回饋以建言。彭婉如互助系統的運作法則及努力的目標如下：

(一) 財務自主與社會使命的平衡

彭婉如基金會的管理團隊與工作人員在用錢上有一項守則：每一塊錢都要用在刀口上；而基金會上下，是由一群中高齡婦女在管理，她們以勤儉持家的精神治理基金會的各個方案，無一不謹守此一用錢守則。也因為這樣，使得基金會能夠以成本極低的方式來營運這個婦女就業支持系統。婉如之友互助系統捐款制度（亦即在定型化契約中讓使用者和提供者雙方都協議捐助小額款項做為就業支持系統研發、營運之用），則從92年度的每月約60萬-90萬，穩定成長至93年每月約120萬，94年約200萬。目前婉如之友互助系統捐款已經成長到可以涵蓋整個系統大部份行政人事費用與辦公室開銷，足以使基金會完全沒有後顧之憂，全心在其社會目標上衝刺。

勞動市場本身千變萬化，而本基金會對市場的掌握是很積極的，透過婉如之友互助系統捐款的施行，朝向財源自主、自給自足的路上走去；但和政府之間還是會維持一定的關係，接政府的案子是在累積業績的信用，而非依賴，接政府的案子是為了不要在政府的脈動中缺席，這種非依賴性的關係會有一定的自主性。而在營運的過程中基金會一直都在提醒自己社會目標為何？NGO的自省能力為何？彭婉如基金會的就業支持系統有好的立足點，提供「平等、關愛、合作、助人」以及「女人幫助女人」等價值觀，用以說服社會大眾及使用者給予支持並購買服務，因此不必一味迎合市場，以嚴苛的服務品質標準為無限上綱。比如企業界友人多建議，彭婉如基金會的就業支持系統將服務提供者分級，而基金會向來堅持不要這樣做，因為以政策研發、倡議的角度而言，基金會的照顧福利服務要的是普及化與近便性，只要能滿足一般的中產階級需求即可，而不是以人力派遣的商業利潤為考量，以價位分級的服務來算計最大的利潤。我們認為照顧這一塊的市場應該是一塊「社會化的市場」(socialized

圖二 「社區照顧福利服務系統」就業支持經營管理策略



market)。也就是說，它不該放任自由市場的機制完全主宰、在惡性競爭的情況下失去照顧人民的可能性與意義，而是要使其具備一定的公共性。

提供普及照顧福利服務體系的政策倡議是彭婉如基金會首要的社會目標，此一政策倡議的基本立場認為：政府應負起「向所有有需要之國民提供基本照顧福利服務」之施政責任；此一體系應由相關各級政府部門、學者專家、非營利組織共同決策、管理、執行；並且由國家負起籌劃行政管道及財源的責任。而彭婉如基金會是普及照顧福利服務體系的實驗場域，透過向社會示範此一體系可以在低成本的情況下達成一定的經濟規模，具體証明了其在現有市場生態中存活的可行性。

（二）發展適性的組織文化，產出良好的社會效益

台灣婦運工作者在檢討女性生命處境時指出，台灣女性過去在社會文化與父權主義的雙重禁制下，其社會角色傾向被侷限於私領域，承擔母職、妻職等照顧責任，傳統女性其社會角色難以跨越至公領域，使得兩性在教育、職業選擇、文化等資源上都產生極大的差異，並且成為經濟的弱勢者、依附者。而彭婉如基金會的就業支持系統「女人幫助女人」的理念乃是一體的兩面，致力將家庭照顧工作社會化、社區化，一方面，由女人接手中產階級職業婦女的家庭照顧重擔 - 「妳幫我讓我安心工作」；另一方面，提供薪資給照顧者，讓家庭照顧工作有酬化 - 「我幫妳讓妳有工作」。就在這樣的協力架構當中，女性使用者和女性提供者均能夠將其社會角色順利延展至公領域，而達到以女性特質幫助社區、改善社會的目的：

我們要的不是要女人放棄女性特質。我們在這裡所做的，是讓女性善用其女性特質改變這個世界。我和這群女人做事，晚上都睡得著覺，能夠放心。比如彭婉如基金會的課後照顧，收的有一些是家裡有狀況的小孩，如單親、家暴，或是親人是受刑人，可是這些女性就是有辦法把事情處理得妥妥當當，沒出過什麼事情。就女性主義的角度而言，彭婉如基金會的就業支持系統企圖重新定義女性的社會角色：婦女解放之道並非是要放棄或逃離其做為照顧者的角色與長處，或是否定它、貶抑它；而是要將此照顧者的心性用於可用之處、使其得到最好的發揮。在角色的界定上，我們希望由婆婆媽媽來理社會的家，幫眾多的家庭理家，使她們的人格特質能夠在大我的角度上得到最好的發揮。



就謀求女性福祉的婦運宗旨而言，維繫這種女性特質並非是要坐視女人一味地犧牲奉獻，而是要運用技巧成全女人所關切、在乎的事情。基金會的工作同仁和學員們抗壓性都很強，反應出女性有一個良好的、穩定的內在架構。這個內在架構具體地說，就是「我很在乎要對我所在乎的人好」，因此

在人際關係上會面面俱到、細膩周全，能夠達到人我之間的利益平衡，追求共贏。這種關愛、利他的女性特質形成良好的組織文化，得以在公益上達到高效能。由於大家所在乎的並不是個人能夠從這個系統中得到多少好處，拿走多少利益，而是「一群女人如何共同捧住一個飯碗」、「一大群人如何好好地一起活下來」，往往也就能夠漂漂亮亮地把事情做出來。課後照顧就是明顯具有社會效益的方案。這些女人用媽媽的愛在帶小孩，不計利益，傻乎乎的付出。從家長的回饋可以知道，大部份的孩子進入基金會的課後照顧系統以後，功課和行為都變好了，這是因為有人愛他們的關係。父母可以放心，孩子回家以後好好地享受天倫之樂，家庭功能變得更完整。最值得一提的是，教育、訓練與學歷的不足被認為是阻礙中高齡婦女進入勞動市場的主因，而這種特質在彭婉如基金會的組織文化中反而成了利器。媒合的細緻、帶人的用心、人際溝通的順暢都是基金會就業支持系統成功的關鍵，而這種高效能，是建立在內部行政系統的精簡上，由於婆婆媽媽的特質，使工作人員會將注意力放在關切人與對人好，而不是形式上的電腦處理與文書作業上，組織內部也沒有複雜、消耗成本的行政層級，決策的形成有相當的開放性，落實草根參與式民主的精神。不必改造女人，而是要使女人對社會、社會對女人而言，都能具有意義，把女人擅長的、原本無休無酬的私領域照顧工作移至公領域來進行、使其成為知識，並進而影響公共決定，這是彭婉如基金會的婦運主張和社會改革理念，也是其能夠發揮社會效益的祕訣。

（三）把握社會與市場的脈動，有效回應社會需要的缺口

在各個方案的營運上，彭婉如基金會經常都是以政策實驗的角度去思考。若要形成有效的政策，其前提是不能與市場和社會脫節，必須準確地切入市場與社會的脈動，有效地回應社會需要的缺口。以課後照顧為例，社會對課後照顧服務的期待，是期待它能夠平價、便利，又有一定的質感。彭婉如基金會的做法，很務實地從市場出發考慮家長的需求，致力於讓媽媽們可以安心工作，不斷研發一定水準的照顧內容和品質，朝向最符合社會期待的極限發展。課後照顧將留在家裡照顧孩子的媽媽加以培訓，讓她們跟社區學校合作，利用學校空間照顧小孩，服務所有有需要的社區家庭。這項作法巧妙整合社會資源，滿足社會的迫切需求，因此於兩年前通過立法，成為國家應提供的兒童福利措施。其後彭婉如基金會退出第一線服務，轉型為課後照顧的推廣者。

三、成效

根據前述理念和做法，彭婉如基金會於87年下半年度開始從事非營利照顧服務的提供，成立「婉如之友照顧福利服務互助系統」，並致力於普及照顧福利制度的推動。累積數年的經驗，互助系統於94年度為中高齡婦女創造了5億6千萬元的薪資（見表一），其中，就業持續一年以上者比例相當高，以大台北地區家管員為例，持續就業一年以上者達八成；持續三年者的比例，也隨著互助系統的穩定性與效能的增進，而逐漸增加中。

表一 94年度彭婉如基金會創造之薪資規模

項目	保母		家事管理	居家照顧	課後照顧 人員薪資	方案執行	合計
	到府	坐月子					
就業人數	78人	49人	1373人	90人	(349人)	65人	1806人
服務(使用者)數	89人	311人	4498人	170人	(4044人)		5219人
平均薪資	26484人	34255人	24736人	18000人			
合計	25,202,150元	20,142,000元	414,340,536元	19,440,000元	32,598,026元	25,074,133元	564,917,845元

(林玉萍 製表)

註：

1. 家事管理及到府在宅保母包含年終獎金0.2個月計算，課後照顧及照顧服務無年終獎金。
2. 課後照顧經費未計入由學校主辦、基金會義務協助管理者（這些學校課照費用由學校代收代付，未由基金會經手）。
3. 就業人數與服務數以年底數字為依據。基金會於94年度（94年8月起）退出課後照顧的第一線服務，因此其就業及服務數為計入總數中。

參、困境與未來發展方向

對一般大眾而言，他們對於福利的概念與印象都停留在美國式的殘補式福利，而對於彭婉如基金會所提供的普及式照顧福利缺乏清楚的認識。然而，我們所提供的福利服務並非直接用於傷殘者、貧童等明顯可憐的社會弱勢族群，因此對一般人而言，他們不會直接認為我們在「做善事」，我們要做一般募款有點困難。此外，由於家事方案的市場佔有率很高，經濟規模也大，相形之下其它一些方案如治安方案或三重家庭支持中心就會不容易被社會大眾看見。婉如之友互助系統捐款的使用者和提供者也會問：我們的捐款用到哪去了？因此基金會必須定期持續地公開財務狀況，才能獲得社會信任。

家事這一塊在商業體系中被稱為是「生活物流業」，是很容易拿來被營利的。若是沒有對其複雜理念的深刻說明，彭婉如基金會很容易被等同於大型的清潔公司。和一般的社會福利團體比較起來，對彭婉如基金會來說，工作人員必須投注相當的心力經營並宣揚普及式照顧福利服務的理念和宗旨，並釐清、呈現其所蘊含的社會意義與價值觀，才能讓社會大眾清楚其公益目的。這項釐清的努力，無論對婉如基金會或整體社會而言，都具有急迫性，否則無以建立平等共享、「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼」的普及照顧體系，用以有效因應少子化及高齡化的挑戰。✿

(本文作者 彭婉如基金會執行秘書)

就業歧視爭議之最新發展

焦興鎧

我國自一九九二年開始以就業服務法建構禁止就業歧視法制以來，實施迄今已逾十三年，而經由直轄市及各縣市就業歧視評議委員會之努力，雖然成果並不突出，但至少已奠定相當之基礎，值此在全球化過程中如何推動就業歧視之禁止這類核心勞動基準，來達到保障勞工基本權利目的之呼聲高唱入雲之際，我國應如何進一步強化此一法制，一方面更能順應國內各弱勢團體成員保障就業權之呼聲，另一方面則與國際上推展勞動基本人權之潮流相接軌，實是一值得正視之課題。目前，行政院勞工委員會為配合升格為勞動與人力資源部，正設法將就業服務法及兩性工作平等法所實施之防制歧視制度合而為一，並提高這類委員會之位階，誠屬一相當正確之發展，而由於就業歧視問題在近期內有許多新興議題興起，尤其是在美國及歐洲聯盟情形更屬顯然，各方討論評釋意見堪稱汗牛充棟，其中不乏可供我國未來在實施全面性禁止就業歧視法制參考之用，因此，本文以下將首先簡要說明我國現行規範就業歧視法制之運作情形，然後再敘述歐美先進國家在防制此類問題上之幾項新興議題，接著再探討二〇一〇年十二月對就業服務法修正增列所謂「婚姻」歧視所引起之爭議，最後則是對其他相關問題，諸如年齡、性傾向、藥物上癮之歧視及積極行動方案之推動所引起之爭議等，也將一併加以提及。

一、我國規範就業歧視法制之運作情形

我國現行規範就業歧視之法律，是散見在不同之法規中，其中在憲法位階者是第七條及第十五條有關工作權及平等權之規定，而在歷次之憲法增修條文中，也對婦女、身心障礙者及原住民之就業權保障，訂有詳盡之規定，雖然這些憲法上基本權利主要是限制國家公權力之行使，而不適用於一般人民間之私法關係，似僅具有宣示作用，但近年來由於大法官會議逐漸發揮詮釋憲法保障人民權利之功能，因此，這些憲法條文也成為剷除就業歧視之利器。

此外，我國在一九七一年退出聯合國以前，還曾先後批准兩項由國際勞工組織所通過有關就業歧視之公約，分別是第一一號男女勞工同工同酬公約，以及第一一一號歧視（就業與職業）公約，目前，國際勞工組織已經將這兩項公約列入所謂「核心勞動基準」，認為是全球勞動者所應共享之基本勞動人權，而我國在制定前述就業服務法及兩性工作平等法時，也都將此二公約所宣示之重要原則列入實施，從而，這兩項公約也成為我國建構防制就業歧視制度之重要法源依據。

至於目前就業服務法第五條所明定：「僱主對求職人或其所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身份為由，予以歧視。」而兩性工作平等法第三章性別歧視之禁止及性騷擾之防治等，則是目前我國對就業歧視禁止之最重要法律依據。

一般而言，根據就業服務法施行細則第五條第二項所設置之直轄市及各縣市就業歧視評議委員會，以及透過兩性工作平等法第四條第二項所成立之行政院勞工委員會、直轄市及各縣市兩性工作平等委員會，都是實際負責處理就業歧視爭議之評議任務。目前，我國除金門及連江縣外，其他直轄市及各縣市均已成立由政府單位、勞工團體、僱主團體代表及學者專家所組成之就業歧視評議委員會，處理性別歧視以外之這類爭議，而行政院勞工委員會及其他十一個縣市，則另設有兩性工作平等委員會，專門負責就業上性別歧視爭議之解決。截至目前為止，根據對行政院勞工委會在二〇一〇年及二〇一一年所做之兩項相關調查之分析，我國就業歧視問題最常見者為性別歧視，其中又以懷孕歧視及工作場所性騷擾之申訴案件為數最多，幾占全體案件百分之九十以上，但即使在兩性工作平等法實施近四年以來，所做成效仍屬有限，雖已稍有起色，至於就業服務法中所規定之其他歧視情形則並不多見。雖然我國防制就業歧視法制之整體實施成效並不彰顯，但至少已略有基礎，對未來全面推動此制仍有相當積極之作用。

二、就業上身心障礙歧視問題之最新發展

雖然我國就業服務法第五條曾將「殘障」列為禁止就業歧視之法定項目，而在身心障礙者保護法第四章及政府採購法中，也對這類群體成員之工作權加以特別保障，但不容諱言根據內政部所發布之相關調查報告顯示，身心障礙者無論在任用、薪資報酬及整體工作環境上，確實因刻板化印象而較一般身心正常者更易遭到歧視待遇，而且最近媒體也曾報導僱主（包括公家機關）禁止罹患特定疾病者，諸如肝炎及HIV帶原者應徵工作之情形也是屢見不鮮，足見對此類族群成員在工作上加以歧視之問題已逐漸受到重視。目前，臺北市就業歧視評議委員會雖曾處理過三件類似之爭議，但卻發現無論在是否為身心障礙及是否構成歧視之認定上，都曾遭到相當之困難，而有向其他先進國家取經師法之處。



以實施此制最為完備之美國為例，早在一九七三年就曾制定復健法¹，規定聯邦政府、承包聯邦政府之契約商及接受聯邦政府補助者，皆不得對殘障者予以就業歧視²。嗣後，在一九九一年美國身心障礙人士法第一章中，更擴大保護範圍，規定自一九九四年起，僱用員工達十五人以上之雇主不得在就業上歧視身心障礙者，而這些被保護群體之成員包括目前、過去及被認為有身心障礙情形者在內。此外，該法還賦予雇主應提供合理措施之義務。然而，為平衡雇主之經營權，該法也同時賦予雇主得以測試、禁止會對他人造成直接威脅，以及證明提供前述合理措施將會造成不當困境為由，而排除不適格之身心障礙者。目前，該法是由平等就業機會委員會來負責執行，而且也適用於在海外運作美國公司之美國籍員工³。

然而，該法在實施迄今十四年期間，所收效果並未如預期，最主要原因是來自雇主基於營運成本考量而加以抵制，而在嗣後所引發之訟爭中，聯邦各下級法院又經常做成對原告不利之判決。根據該國學者統計，原告在聯邦地方法院階段之敗訴比例高達百分之九十四，而即使提出上訴後，敗訴之比例仍高達百分之八十三，其重要原因之一，是法院對身心障礙一詞做嚴格之詮釋，而讓原告根本無法得到勝訴之判決⁴。舉例而言，在一九九九年，該院即曾在三個著名之案件中，判決得以矯正之深度近視、服藥得以控制之高血壓、以及利用本身機能可以控制之單眼症等，都不是該法所指稱之身心障礙⁵。而在二〇〇二年，該院也曾在另三個相關案件中，判決原告敗訴，為這類事件之被害人尋求救濟設定更難以克服之門檻⁶。由於這些判決結果都對原告不利，因此，乃有修正一九九一年美國身心障礙人士法之提議出現，但鑑於目前美國總統大選後共和黨在參眾兩院都取得優勢，而該黨在傳統上都是對這類立法採反對之立場，再加上美國聯邦法院由前總統雷根所提名任命之法官逐漸取得主導之地位，而這些見解保守之法官，通常都會對該法之重要條款做出限縮之詮釋，在這種情形下，美國推展這類所謂「第二代」就業歧視法，似乎並不會有太多進展⁷。

一般而言，雖然美國相關制度在這方面可供我國參考之處不多，但仍有幾點可提供啟示作用：首先，由於身心障礙就業歧視所涉及之爭議層面，要較其他因種族、性別或宗教等因素之情形為複雜，

1 Rehabilitation Act of 1973, 29 U.S.C. 中 701-796 (2000).

2 關於此法之內容，參見焦興鎧，〈美國最高法院與身心障礙者就業歧視爭議之解決——二〇〇二年庭期三則判決之評析〉，論文發表於「美國最高法院重要判決之研究：二〇〇一年至二〇〇三年」學術研討會，中央研究院歐美研究所主辦，民國九十三年十二月十日召開，頁4-5, 7-9。

3 Americans with Disabilities Act of 1990, 42 U.S.C. 中 12101-12213 (2000). 關於此法第一章之內容，參見焦興鎧，同前註會議論文，頁9-11。

4 同前註，頁14-15。

5 同前註，頁16-25。

6 同前註，頁25-38。

7 同前註，頁38-40。

因此，該國是採單獨立法之方式來處理（年齡歧視亦是如此，其詳後述），我國目前也有身心障礙者保護法之規定，將來應否合而為一，即值得深思⁸。其次，該國平等就業機會委員會對處理這類問題發揮甚大功效，對被害人要較法院能提供更週全之保護，將來我國要建構此類制度時，也應朝儘量以非訟爭之手段來設法加以解決，藉以避免法律訴訟所產生之諸項弊端⁹。再者，該國一九九一年之立法，以及平等就業機會委員會所頒布之行政規則及指導原則等，對何種情形構成身心障礙，都有相當明確之規定，雖然因聯邦法院之詮釋寬嚴不一而造成對原告不利之情形，但這些制訂法之定義及詮釋等，仍可供我國未來立法時參考之用¹⁰。最後，鑑於身心障礙一詞隨著醫學進步而隨時有更新之必要，該國即經常從事大規模之實證調查，結合醫學、法學、社會學及人力資源學之專家學者從事跨領域之整合研究，希望能找出一較能符合勞雇雙方權益之解決之道，也是值得我國在未來參考之處¹¹。

三、就業上語言歧視問題之最新發展

在我國所禁止之就業歧視法定項目中，語言歧視也是重點之一，而事實上也是一普遍存在之現象，但因事涉敏感，容易挑動省籍地域情結之紛爭，從而，自各縣市就業歧視評議委員會設置以來，並未見有這類申訴案件提出。事實上，我國目前一般是以所謂「普通話」為官方語言，照理在就業上不應有這類紛爭存在，但近年來本土意識高張，各種增列族群母語為官方語言之見解紛紛提出，將來究竟何去何從，仍是莫衷一是，但如果不妥善處置，將來不可避免還是會滋生諸多紛爭，尤其近年來由於新移民逐漸增加，社會上族裔結構日益複雜，在工作場所所使用之語言，極易滋生就業服務法第五條中所提及之種族、階級及籍貫之歧視問題，為及早加以防範，我國似亦有向其他有處理這類問題經驗國家學習之必要。

一般而言，美國是一多元之移民社會，而根據商務部人口普查局之調查，使用英文以外語言之美國人每十年是以近一千萬人之數目遽增，尤其近年來因國外移民為數激增，使用不同語言之情形更是普遍，而在八十年代末期乃有所謂「以英語為官方語言」之運動產生，影響所及，許多州相繼制定只准使用英語之州法，而雇主也開始制定各種工作規則，嚴格規定受雇者在工作場所只准許使用英語，而不得以母語交談。根據贊成此一做法者之觀點，這種只准使用英語交談之規定，是雇主經營特權之一部分，不但可以消除員工間因語言不同所產生之隔閡猜疑及不和諧，而且也是維持工作場所安全及效率所必須¹²。然而，反對這種做法者也指出，這種只准使用英語交談之規定，是一種變相之就業歧視，不但無助於鼓勵不懂英語之員工努力學習此一語言，而且等於是排斥新移民之措施。

8 同前註，頁43。

9 同前註。

10 同前註。

11 同前註，頁44。

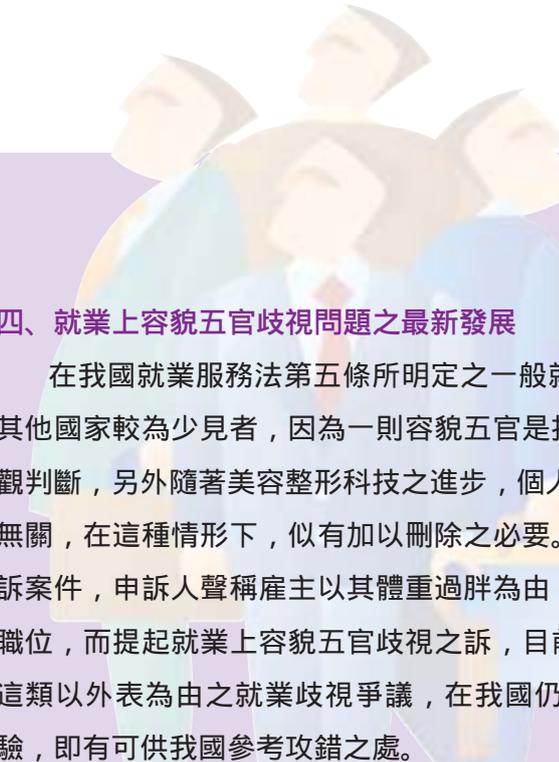
12 關於此點，參見焦興鎧，〈工作場所限定英語交談在美國所引起之就業歧視爭議〉，載同作者，《勞工法制之最新發展趨勢—美國勞工法論文集（二）》，頁152（民國八十六年）。

事實上，美國之平等就業機會委員會早在一九八一年，就曾頒布一次指導原則，明確宣示雇主所做在工作場所只准使用英語交談之工作規則，將會讓非使用英語之受雇者在就業條件及待遇上，產生相當之負擔，從而，如果這類禁止規定是全面性者，也就是在任何時段內都禁止受雇者使用母語或其認為舒適之語言，則構成一種基於祖籍（相當於我國之籍貫）因素所產生之歧視，因為該委員會認為雇主這種做法不但會影響特定受雇者之就業機會，而且也會營造出一種低劣、孤立及脅迫之氣氛，而產生一歧視性工作環境之結果。在這種情形下，該委員會將會推定雇主這類工作規則違法，而會從嚴加以審查。然而，如果雇主僅是在特定時段內要求受雇者以英語交談，且也能證明是其業務上所必要時，則屬被允許之例外情形。此外，該指導原則也禁止雇主對受雇者使用英語有外國腔調而加以歧視，舉例而言，如雇主在選用過程中特別要求受雇者必須英語流利，或在應徵者所使用之英語有外國腔調，或無法以英語來作良好之溝通而拒絕僱用，該委員會都會嚴格加以調查。

至於聯邦各級法院對此類爭議之看法如何，堪稱是前後不一，在較早期之案例中，聯邦下級法院都能接受平等就業機會委員會前述指導原則之立場，認為如果雇主不准許少數族裔使用母語，即對他（她）們構成一種差別影響之結果，除非雇主能證明在工作場所只准許以英語交談一事，確屬其業務上必要，否則即有敗訴之可能。然而，在嗣後之相關案例中，各聯邦下級法院之判決即開始偏離該委員會之立場，而轉而認為如果受雇者能同時使用英語及母語，則雇主得要求其僅使用英語，因為受雇者在工作期間，通常必須犧牲個人自我表達之權利，而雇主也沒有必要讓他（她）們在工作期間表達其文化認同之必要。根據這些法院之看法，如果受雇者只會使用一種語言，則語言本身可能與膚色、種族或出生一樣，是一種無法改變之特質，但如果受雇者本身能操兩種以上之語言，但卻在特定時段使用特定語言，則屬其本身之自由選擇或偏好，自然不構成歧視之情形¹³。一般而言，受到以英語為官方語言運動之影響，美國各下級法院自九十年代開始，更偏離平等就業機會委員會保障少數族裔之立場，而採取認同雇主所頒在工作場所必須使用英語工作規則之看法，至於在所使用英語有外國腔調之情形也是如此。

在此值得一提者是，前述之案例都屬雇主規定受雇者在工作場所使用英語，而由遭受不利影響之非使用英語受雇者所提出之就業歧視控訴。至於使用英語之受雇者，可否在雇主未採行只准許使用英語交談規則，而以其他非英語受雇者在工作場所以母語交談，致影響其工作情緒及效率，而對雇主提出所謂「反向歧視」？聯邦各級法院迄今尚未見有相關判決出現，但因這類爭議也是工作場所語言歧視一重要爭點，對未來發展情況，自應密切加以注意。

13 同前註，頁161-162。



四、就業上容貌五官歧視問題之最新發展

在我國就業服務法第五條所明定之一般就業歧視法定禁止項目中，列有容貌五官歧視之項目，是其他國家較為少見者，因為一則容貌五官是指當事人外表之美醜及長相，在相當程度上涉及個人之主觀判斷，另外隨著美容整形科技之進步，個人之容貌五官在理論上也屬與「與生俱來無法改變之特質」無關，在這種情形下，似有加以刪除之必要。然而，臺北市就業歧視評議委員會在最近曾接到一件申訴案件，申訴人聲稱雇主以其體重過胖為由，除平時以言詞加以嘲笑外，並將她調離與顧客有接觸之職位，而提起就業上容貌五官歧視之訴，目前雖因當事人撤回申訴而未作實質之評議，但至少已透露這類以外表為由之就業歧視爭議，在我國仍有發生之可能，而美國在過去處理類似案件所累積之經驗，即有可供我國參考攻錯之處。

一般而言，在美國所發生之就業上外表歧視案件中，最常見者是有關歧視肥胖者所引發之爭議，因為根據統計，該國有近三千兩百多萬之體重過重者，而其中更有一百五十萬是屬病態肥胖者，即其體重是一般正常者之兩倍或超過一百五十磅者。由於一般美國人仍將肥胖視為是一種因個人欠缺自制能力而產生之後果，因此，產生甚多之負面刻板印象，而讓雇主認為這些人與正常體重者相較，通常都較不適任、沒有生產力、不夠勤勞、組織力差、判斷力不夠及不容易成功等，尤其是伴隨肥胖所產生之健康危害，將會讓醫療及職災保險之費用相形增加，從而，雇主通常都不會個別評估其實際能力，而會根據刻板印象對他（她）們做出不利之就業決定，而產生就業歧視之問題。

目前，在美國之聯邦及各州立法中，都是透過前述禁止對身心障礙者就業歧視之規定，來處理這類就業歧視爭議，前者是指一九七三年復健法及一九九一年美國身心障礙人士法第一章之規定，而後者則是指各州（德拉瓦州是唯一例外）之相關立法而言。事實上，在一九七三年之復健法及其施行細則中，雖然都未明文規定肥胖是一種殘障情形，但由於該施行細則中，曾強調不應對各種殘障情形加以列舉，以免造成涵蓋不週之情形，而且聯邦最高法院在一九八七年一則相關之重要判決中，也曾做出應對殘障一詞做出較廣義之詮釋，因此，將肥胖列為復健法之適用對象，在理論上並無多大之爭議。至於在一九九一年立法中雖也未提及肥胖是否為該法所定身心障礙之一種，但在平等就業機會委員會所頒布之施行細則中卻有明訂，從而，對肥胖者在就業上給予各種不利之處分，自然也構成該法第一章所禁止之歧視行為。

至於各州及聯邦各級法院對肥胖是否構成殘障之情形，在早期則大多是採否定之立場，而認為原告所提出之訴求缺少醫學根據，或認為肥胖是一種可以改變之情況，與一般對失明或跛腳之認知不同，不得視為是殘障之情形，但嗣後即開始採用較為寬鬆之標準，而認為如果原告因體重過胖而接受治療，即屬一種實際殘障之情形，而應受到保障。在此要特別提及美國聯邦上訴法院第一巡迴法庭，在一九九三年之一項判決—Cook v. Rhode Island Department of Mental Health, Retardation &

Hospitals¹⁴，對這類因體重而產生就業歧視所做之相關判決，堪稱甚具參考價值。

在該案中，原告為身高五呎三吋（約一六〇公分），體重為三百二十磅（約一百五十公斤）之女護士，在一家公立醫院擔任工作時，曾經體檢有病態性肥胖之情形，但並未影響其工作表現，但被告醫院卻根據該院一位醫生之意見，認為原告之肥胖情形將會增加缺席率及職災保險之負擔，而且在緊急狀況疏散病人時，也會有安全之問題，而決定拒絕加以僱用，原告乃依據前述一九七三年復健法提起訴訟，認為被告拒絕任用之舉構成該法所指稱之殘障歧視。聯邦地方法院在該案中判決原告勝訴，因為她不但能證明被告認為肥胖是一種實際及被視為殘障情形，而且她也同時能證明適格勝任所擔任之職務，並由陪審團裁定應給予十萬美金之損害賠償金。嗣後，聯邦上訴法院也判決原告勝訴，認為肥胖並非可以改變之事實，而且也不是出自於當事人之自願。同時，由於被告並未個別調查原告之能力，僅基於肥胖者一般通念而做出不加以僱用之判斷，因此，該院認為是一種根據刻板化印象而來，與復健法所要求之個別調查並不符合。至於被告所提原告缺席率升高之辯解，該院也認為是被告所應提供之一項合理措施，而且也不會構成對該醫院之不當困難。總之，該院認為被告醫院並未能提出任何非歧視性之理由，來支持其所做之不加以僱用決定，從而，它拒絕僱用之唯一理由，可說是全然基於病態肥胖之緣故¹⁵。

一般而言，我國對肥胖者之成見及歧視，固然不像美國來得那樣尖銳，而肥胖者之就業權也未見明顯受到排擠，但由最近各類廣告一再渲染「瘦即是美」之訊息，遲早終會面臨與美國相同之問題，為未雨綢繆計，對這類可能發生之就業歧視爭議，仍不應掉以輕心，從而，對美國處理這類問題所累積之經驗，仍值得細心加以觀察。

五、就業上婚姻歧視問題之最新發展

在二〇一〇年十二月二十一日，當立法院對就業服務法加以修正時，在民主進步黨籍周雅淑委員之堅持下，該法第五條特別增設「婚姻歧視」此一法定禁止事項，但在立法過程中，並未對何種情況構成婚姻歧視做詳盡之討論，勢必會對將來因此所發生之爭議造成一定程度之困擾，而在該法制定後不久所引發之所謂「單身稅」爭議，雖風波已暫告平息，但也突顯出因婚姻所引起之歧視問題，確有進一步加以探討之必要。由於我國並未有對此類爭議加以探討之文獻，因此，以下仍將以美國制度為主，說明此類歧視所引發之各類爭議，並探討該國聯邦及州法之規定及各級法院之判決，藉以做為我國未來處理類似爭議時參考之用。

一般而言，婚姻歧視不論是根據婚姻制度本身或婚姻狀態所引發者，大多不離性別歧視或所衍生之其他爭議範疇，在就業之情形亦屬如此，而其態樣約可區分為下列數種，所產生之法律效果也並不

14 10 F. 3d 17 (1st Cir. 1993), 關於此案之重要事實，參見同前註，頁280-281。

15 關於此點，參見Cook, F. 3d at 23-28.

相同：首先，是雇主基於刻板化印象、個人偏好或營運考量等因素，而直接拒絕僱用已婚者之情形，尤其是過去相當盛行之所謂「單身條款」措施，往往限定未婚女性始得應徵，或在結婚後必須離職等，藉以規避產假或其他給付，但偶亦有為避免子女補助而不僱用已婚男性（或女性）之情形。目前因聯邦及各州法律皆有明確禁止之規定，從而，這種公然直接之婚姻歧視情形並不多見。然而，在某些特殊類型之行為，諸如電影明星、歌星或模特兒等，因受雇者必須在消費者心目中維持特定之形象，故亦有拒絕僱用已婚者（男女兩性皆有），或刻意隱瞞已婚之事實，藉免喪失商業價值之情形，就嚴格意義而言，也是婚姻歧視之一種，但因此類受雇者在勞動市場上與雇主議價能力通常較高，甚難與一般受雇者相類比¹⁶。

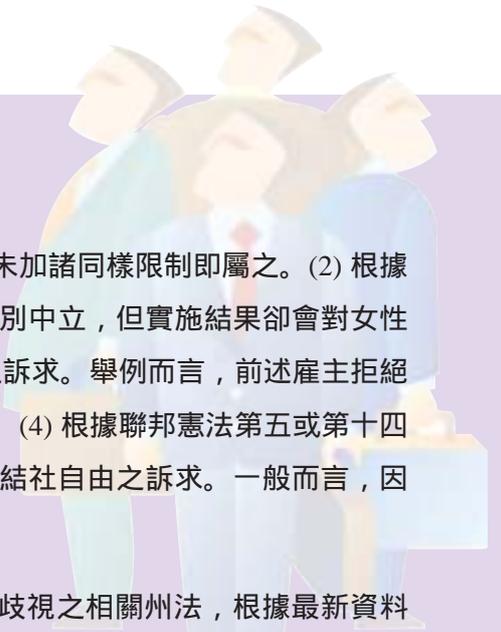
其次，是雇主為避免產生利益衝突或徇私之情形，而拒絕僱用或解僱已婚之男女受雇者，因其配偶已在該事業單位中任職服務。一般而言，這種基於所謂「禁止裙帶關係」或「不得僱用配偶」規定所引發之爭議，是目前就業上婚姻歧視較為常見者。此外，在若干同業競爭激烈之行業，諸如報紙媒體、保險金融或高科技產業等，基於避免發生利益衝突或營業機密外洩之考量，雇主往往也會拒絕僱用或解僱已婚者，因其配偶在競爭對手之事業單位服務。

再者，雇主亦有可能會基於對核心家庭之刻板化印象，認為女性是家庭之主要照護者，而僱用已婚而有學齡前子女之男性，但卻拒絕僱用已婚而有同樣情形之女性；或對男性受雇者之配偶給予某些津貼或補助，但女性受雇者之配偶卻無法獲得同樣待遇，往往也是引起這類就業歧視控訴之原因。次者，近年來由於婚姻制度逐漸解體或質變，因此，也會產生某些特殊型態之婚姻歧視。舉例而言，雇主有時會對多次結婚而現仍有婚姻關係之男女受雇者，在相關福利津貼上加諸不利之限制，諸如再婚者不得請婚假或領取補助等；或對不符傳統型態之婚姻，諸如同性結婚或同居關係等，給予較正常結婚者不利之待遇，也可能會引發婚姻歧視之爭議。

最後，是單身之受雇者是否得以雇主對已婚之受雇者提供較優渥之待遇，諸如給假、結婚補助、產假、生育補助及教育補助為由，而提起婚姻歧視之訴求？反之，雇主或是業單位為單身受雇者所舉辦之各類擇偶配對活動，是否也會引起已婚者提出前述之反向歧視訴求？至於雇主對已婚受雇者發生婚外情給予較嚴厲之懲戒處分，但對未婚受雇者之同樣行為卻採取較為寬容之態度，是否也足以構成婚姻歧視之情形？都是值得加以觀察者。

至於在該國相關法制及法院判決部分，一般在聯邦法上，大體是以一九六四年民權法第七章中禁止就業上性別歧視之規定來加以處理，這類訴訟大體可分為四種：(1) 根據差別待遇歧視理論所提出

16 關於此點，參見焦興鎧，〈工作場所規範之最新發展趨勢—美國之經驗（上）〉，《萬國法律》，第一二九期，頁85（民國九十二年六月）。



之訴求，諸如早期航空公司禁止女性空服員結婚，而對男性空服員並未加諸同樣限制即屬之。(2) 根據差別影響歧視理論所提出之訴求，也就是僱主之就業決定雖屬表面性別中立，但實施結果卻會對女性造成不利之後果。(3) 根據性別又附加其他中立條件歧視理論所提出之訴求。舉例而言，前述僱主拒絕僱用有學齡前子女之女性，但對有同樣情形之男性卻不加限制即屬之。(4) 根據聯邦憲法第五或第十四增修條款所提出違反平等保護，或根據第十增修條款提出違反言論及結社自由之訴求。一般而言，因這種訴訟僅有具聯邦或公務員身份者始得提出，其實際案例相當罕見。

除聯邦政府外，美國各州自八十年代起已開始制定禁止婚姻狀態歧視之相關州法，根據最新資料顯示，目前已有二十一州及哥倫比亞特區均已制定這類專法。至於各州法院之相關判決，則有寬嚴不同之情形，在採狹義判決之州法院方面，通常認為婚姻狀態一詞，僅是指受僱者是否屬「已婚」、「未婚」、「離婚」或「鰥寡」之狀態，而不會去進一步探究其配偶之身份。反之，在採廣義判決之州法院方面，除將受僱者個人之婚姻狀態列入考量外，對其配偶之身分、職業及所採行動等因素，也要一併慮及，甚至還有擴及前任配偶之情形¹⁷。

六、就業歧視其他新興議題之探討

除本報告前述所提及之幾項與我國較為密切之就業歧視議題外，近年來在歐美先進國家處理這類問題時，往往也會面臨某些新的挑戰，而這些新發展趨勢也都是我國在建構全面性防制就業歧視法制時所遲早終需面對者，如能及早加以規劃因應，將更有助於日後此制之推行。首先，是就業上年齡歧視之爭議，究竟應否加以列入？而如增列為法定禁止項目後，究竟應單獨立法，還是應與其他之項目並列？都是隨著我國高齡人口日益增多，而社會上仍然到處充斥對這一群體成員之各類歧視現象，再加上醫療技術進步，工業時代所規定之退休年齡制度早已不敷實際需求，足見在我國確有嚴肅考慮此一課題之必要。事實上，除美國及歐盟外，其他先進國家也莫不早已制定相關立法，藉以保障一定年齡層之受僱者，不致因年齡單一因素，在未經個案檢視工作能力之情形下失去工作機會，故我國即有急起直追之必要。¹⁸然而，要建構此一制度仍應注意有充分之配套措施，尤其是來自僱主對強制退休年齡問題存廢之疑慮，以及公務人員系統之反彈聲浪等，都是在規劃這種制度時所應謹慎從事者。

其次，是對有特殊性傾向者究竟應否由性別之項目中抽離，而另列為獨立之法定禁止歧視項目？關於此點，雖然目前歐洲聯盟已朝此方向加以保障，而美國則仍然排斥對这一族群之成員在性別歧視之框架下給予保護，我國則是傾向經由前述兩性工作平等法之相關規定來保障其工作權。鑑於此類人口在我國之數量相當可觀，而在過去也確曾在職場上受到相當程度之迫害與壓制，從而，目前較可行之道，是將兩性工作平等法修改為性別工作平等法，等全面性防制就業歧視之法制建構時，將其列入性別一項加以保障，應屬較為符合國際潮流之做法。

¹⁷ 同前註。

再者，對使用化學物質上癮者，諸如酗酒者、吸煙者或犯有毒癮者等，是否也應將他（她）們視為身心障礙者，而列入禁止就業歧視之保護範圍內，在其他先進國家也曾引起相當熱烈之討論。事實上，將這些人列為身心障礙者而保障其免受就業歧視，絕無鼓勵他（她）們從事此類活動之意涵，而在這些國家之相關立法中，也賦予雇主以檢試或構成直接威脅為由，將其加以排除在工作場所外之極大權能，這些保護措施之用意，僅在於希望雇主不要歧視那些曾有這類惡習記錄而目前已改過遷善者，或是其上癮情形尚不致於達到無法勝任工作之情形等，但由於此類歧視爭議性頗高，而且在國人認知普遍不足之情況下，是否適合貿然全盤引進，仍是值得斟酌再三者。¹⁹

最後，雇主除消極不得對應徵求職者或受雇者在就業上加以歧視外，是否還應更進一步採取某些積極主動之作為，來優先任用防制就業歧視法制所要保護群體之成員？此即涉及目前在歐美國家被熱烈討論之推動積極行動方案問題。事實上，在我國前述身心障礙者保護法、政府採購法及原住民族工作權保障法中，都有對原住民族及身心障礙者工作權特別保護之規定，均具有實施積極行動方案之雛形，將來在全面性禁止就業歧視法制建構完成後，是否有必要全面加以推動，俾便更進一步促進弱勢團體成員之工作機會？實應及早加以規劃。一般而言，對人數較少之原住民或身心障礙者實施此制，通常較無問題，但如在性別或其他較有爭議性之法定禁止項目中推動此制，則極易引發前述「反向歧視」之質疑批判。鑑於其他先進國家實施此制目前正面臨重要之檢討階段，我國自應對其發展情形多加留意，藉以找出一適合本土需求之出路。

七、結語

防制就業歧視制度之建構，是檢視一個國家保障其勞工基本人權是否落實之一項重要指標，尤其在全球化過程中，由於無論是已開發國家、開發中國家及低度開發國家之勞工大多深受其害，因此，如何在生產自動化、勞動市場彈性化之情形下，對勞動者基本人權加以保障一事，幾已形成共識，而就業歧視之禁止，即是其中一項不可或缺之課題。我國在過去十幾年所實施之就業歧視評議制度，在經過「嘗試與錯誤」之階段後，已經略具規模雛形，而經由兩性工作平等法所採行之禁止就業上性別歧視制度，在實施上確也產生一定成效，如果能利用過去所累積之經驗，再加上目前正要規劃建構全面性防制機制之機會，設置一既能符合國際潮流，又得以因應國內需求之制度，堪稱是一兼得兩利之舉，尤其更有助於我國日後得以重返國際社會。 ❀

（本文作者 中央研究院歐美研究所研究員）

18 關於此點，參見鄭津津，〈建立年齡歧視法制以保障中高齡者就業權利之研究〉，《政大勞動學報》，第十二期，頁399-416, 422-423（民國九十一年七月）。

19 關於此點，參見焦興鎧，〈美國之雇主對受雇者從事藥物及酒精檢驗所引起之法律爭議〉，載同作者，《勞工法與勞工權利之保障—美國勞工法論文集（一）》，頁125-133, 178-180（民國八十四年）。

勞工退休金條例之檢討

羅俊璋

壹、前言

現代社會的快速發展和日益複雜化，特別是全球化過程和資訊化的發展，給人類社會帶來前所未有、不斷擴散的不確定性。現代化的發展提供無數的機會，但也製造無數的風險，如技術發展的風險、環境的損害、金融和投資、知識和生活狀況的差距與分裂，以及各種可能的突發事件，這些突發事件在現代社會的基礎上以前所未有的速度和規模擴散到整個社會。

不確定性，對於個人而言也是存在的，每個人的一生中都會出現或多或少之風險，例如生病、失業、事故、老年、死亡、生育多胞胎、生育殘障的子女等等。在這種情況下，人們迫切需要他的家庭、鄰居、救濟機構、保險機構或國家的協助。人的尊嚴與價值才能得到有效的保障。只有充分的社會保障基礎，同時有精神自由，人類的人格方能得到公平發展。然家庭成員不可能在工作崗位相互替換，家庭協助往往是不夠的¹，以至於人們在家庭之外需要一種較大的救濟機構。因此，在社會保障的概念下，建立起國家社會安全制度的規定，可為處於困境、饑餓、無家可歸之人，在生病、事故、失業和有子女的家庭提供保護²。

於工業革命後，人類預期工業化與資本主義化將帶來幸福，然實際上反而形成鉅富與赤貧、強勢與弱勢群體之對立。如何防範此種對立所生之社會動亂，及如何消除貧困、愚昧、骯髒、懶惰與疾病等五害，成為社會共同之責任，而由國家為之承擔。

各國初期所採之社會福利措施，經由預算編列，對貧病、老弱、殘廢或無力謀生、及遭受非常災害者，予以救濟或扶助。此種經費來自全國稅收，若行之於一時固無不可，若持之於久遠，將使受助者更形懶惰，成為社會之永久依賴人口而無法自拔。因此西方國家對於社會福利政策採用保險原理，經由立法強制人民投保，使個人、團體乃至政府成為一危險共同體。並且要求保險參加人依法交付保

1 現今之家庭因工業革命，已非為生產之單位，勞工亦非生產工具之所有人，絕大多數勞工家庭之子女將遠離家庭另覓職業，子女於成人後即有獨立之經濟生活，因此同居共處之家庭生活於現今之社會中，實甚難以期待。

2 我國學者中有對於社會安全制度抱持否定之態度者，其理由包含：歐美國家因社會安全制度而嘗苦果、社會安全制度導致個人之福利依賴、家庭功能萎縮、雇主負擔沉重影響競爭力、儲蓄減少、政府財政破產、使得下一帶負擔沉重、使官僚體制膨脹、破壞自由經濟制度、海耶克等經濟學家一反對社會安全制度等。郭明政，社會安全制度與社會法，自版，頁3-4，2002年11月。郭明政教授則對前述十項理由一一予以反駁，參見前揭書，頁4-52。

險費，而將其生活上遭遇之風險轉嫁。此時社會福利制度已由國家單向給與，轉變為被保險人與承保機關間互為對待給付。

現今國際社會中，在社會安全及勞動等方面，公約數量日增，內容日益詳盡。尤其世界經貿組織成立後，益加明顯。此現象之濫觴當推國際勞工組織，國際勞工組織之公約與立法建議書數以百計，對人權保障之普世價值發揮極為關鍵性之作用³。1948年12月10日聯合國大會宣言第25條，被視為是對人權的一般性要求：每個人有獲得足以保障其本身和家庭健康與幸福，包括食物、衣服、住宅、醫療和必要的社會援助的生活水準之權利，有在失業、生病、殘障、喪偶、老年或其他非由自己造成的生存困境時，獲得保障的權利。母親和兒童有權獲得特別的協助和支持。所有婚生和非婚生兒童享受同等的社會保護。

我國憲法基本國策第十三章第四節有關社會安全之規定，共計六條條文。該法第155條揭示：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」於1952年社會安全最低基準公約通過後，我國遂於民國47年制定公佈勞工保險條例，並以前開公約為張本，然公約之基本原則：社會安全制度以社會保險為核心、社會保險基金係公共財產、社會保險給付之受領，係以實際所得維持或代替為目的、以年金制度為給付方式等原則，為大多數國家所共同遵守，但我國並未完全以此等原則建構社會安全法制⁴。

又我國憲法第141條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」復於大法官會議第 549、578號解釋中，大法官即表示就相關事項，應參酌有關國際勞工公約等通盤檢討設計。足見，於我國憲法或大法官解釋均肯認國際公約可為我國立法之法源。因此，對於現行國際公約規定之了解，實值吾人加以重視。本文係就國際勞工組織所制定相關之社會安全公約加以說明，並就新實施之勞工退休金條例加以分析檢討。

貳、我國大法官會議釋字第 549、578號解釋

在我國憲法中，社會安全、社會福利為重要之國家政策與目標。此等目標設定與聯合國的人權宣言、國際經濟、社會、文化權利盟約所揭示之社會人權相近。大法官會議釋字第485解釋即指出：促進民生福祉乃憲法基本原



3 大法官會議釋字第 549 號解釋，黃越欽大法官，協同意見書。

4 大法官會議釋字第 472 號解釋，施文森大法官部分不同意見書。

則之一。因此憲法第十三章第四節社會安全或第155條所揭示之社會福利為基準而將社會國訂為國家目標。以法治國做為國家的基本原則，亦無爭議。因此以社會法治國作為國家原則與目標，為對於國家目標或原則的必要描述⁵。

一、大法官會議釋字第 549 號解釋

大法官會議釋字第 549 號解釋謂：「勞工保險係國家為實現憲法第153條保護勞工及第155條、憲法增修條文第10條第8項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會安全措施。保險基金係由被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，並非被保險人之私產。被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼，性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，自有別於依法所得繼承之遺產。勞工保險條例第27條規定：被保險人之養子女，其收養登記在保險事故發生時未滿六個月者，不得享有領取保險給付之權利。固有推行社會安全暨防止詐領保險給付之意，而同條例第63條至第65條有關遺屬津貼之規定，雖係基於倫常關係及照護扶養遺屬之原則，惟為貫徹國家負生存照顧義務之憲法意旨，並兼顧養子女及其他遺屬確受被保險人生前扶養暨無謀生能力之事實，勞工保險條例第27條及第63條至第65條規定應於本解釋公佈之日起二年內予以修正，並依前述解釋意旨就遺屬津貼等保險給付及與此相關事項，參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計。」

此號解釋值得注意者為：保險基金係被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，並非被保險人之私產。被保險人死亡，遺屬所得領取之津貼係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，有別於遺產。有關規定的修改應參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等，通盤檢討設計。

此一解釋明確宣示社會保險的公共性與社會性，社會保險的目的為所得替代及生活保障。又社會保險立法未符合社會保險本質者，將被宣告違憲。此號所以宣告違憲的理由，係以違反憲法規定之國家政策規定，亦即違反社會保險應有的內容為理由。此號解釋亦提出以國際公約及社會安全制度為參照的修法建議。

二、法官會議釋字第 578 號解釋

大法官會議釋字第 578 號解釋謂：「勞動基準法課雇主負擔勞工退休金之給付義務，除性質上確有窒礙難行者外，係一體適用於所有勞雇關係，與憲法第7條平等權之保障，亦無抵觸；又立法者對勞工設有退休金制度，係衡酌客觀之社會經濟情勢、國家資源之有效分配，而為不同優先順序之選擇

⁵ 社會法治國基於德國基本法之規定被廣泛使用。社會國原則與法治國原則、民主國原則、共和國原則、聯邦國原則等列為國家的五大原則。陳愛娥，自由 平等 博愛 社會國原則與法治國原則的交互作用，台灣大學法學論叢，第26卷，第2期，頁121。

與設計，亦無違憲法第7條關於平等權之保障。復次，憲法並未限制國家僅能以社會保險之方式，達成保護勞工之目的，故立法者就此整體勞工保護之制度設計，本享有一定之形成自由。勞工保險條例中之老年給付與勞動基準法中之勞工退休金，均有助於達成憲法保障勞工生活之意旨，二者性質不同，尚難謂兼採兩種制度即屬違憲。惟立法者就保障勞工生活之立法選擇，本應隨社會整體發展而隨時檢討，勞動基準法自中華民國七十三年立法施行至今，為保護勞工目的而設之勞工退休金制度，其實施成效如何，所採行之手段應否及如何隨社會整體之變遷而適時檢討改進，俾能與時俱進，符合憲法所欲實現之勞工保護政策目標，以及國內人口年齡組成之轉變，已呈現人口持續老化現象，未來將對社會經濟、福利制度等產生衝擊，因此對既有勞工退休制度及社會保險制度，應否予以整合，由於攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，仍屬立法形成之事項，允宜在兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡，由相關機關根據我國憲法保障勞工之基本精神及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展之意旨，參酌有關國際勞工公約之規定，並衡量國家總體發展，通盤檢討，併此指明。」

於本號大法官會議解釋中，大法官如前開釋字第 549 號解釋肯認應參酌有關國際勞工公約之規定，兼顧勞工權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡，由相關機關根據憲法保障勞工基本精神及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展之意旨，並衡量國家總體發展，通盤檢討勞工退休金制度。

三、小結

如同前開大法官會議之解釋，以國際公約作為法源，對人權保障之普世價值發揮極為關鍵性之作用。在以普世價值之實現為宗旨之國際公約要求下，各國際公約會員國國會之任務，在於忠實表達國際公約之意旨，立法裁量空間極為有限，為確保立法裁量權之正確行使⁶。我國現雖非聯合國或其他組織之會員國，但我國釋憲機關以國際公約為法源，檢視立法機關所制定之法律，為對憲法原則忠實詮釋之表現。因此大法官會議釋字第 549、578 號解釋，要求有關機關應斟酌公約及各國立法例，對勞工保險條例暨勞動基準法相關規定通盤檢討，對立法裁量權之正確行使，應能發揮促進之功能。

全球化已是難以避免的趨勢，國際勞工組織之全球化社會影響世界委員會⁷於2004年提出的報告開宗明義即指出，全球化治理必須基於普遍共同的價值理念及對人權之尊重，並強調人性尊嚴、自由、公平、團結及平等的價值觀，這些價值觀促成了國際核心勞動基準作為全球化過程中，人民與國家日益增加之相互影響的不可或缺之要素⁸。

6 大法官會議釋字第 549 號解釋，黃越欽大法官，協同意見書。

7 World Commission on the Social Dimension of Globalization。

8 ILO, A fair globalization : Creating opportunities for all, report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, Paragraphs 37-51, Geneva, 2004.

參、國際勞工組織就社會安全制訂公約之內容

國際勞工組織制訂之公約中，關於社會安全的事項佔有相當之比例。第二次世界大戰前，國際勞工組織制訂之公約中主要係就危險或不測事故為規定，第二次世界大戰後，1952年通過社會安全最低基準公約(第102號)⁹，其為二十世紀前半葉，國際社會安全立法經驗之總結，在國際社會安全立法中佔重要的地位。該條約制定社會安全的基本基準，確立社會安全成為一種普遍制度的原則，其中包含得到普遍承認的九個項目：醫療保健、疾病補助、失業補助、老年補助、工作補助、家庭補助、生育補助、殘廢補助與遺屬撫恤金。第102號公約實施，第二次世界大戰前所制定約有關社會安全的各項公約才得以修訂、補充、發展與完善。

一、老年、殘廢與遺屬保險

1933年國際勞工組織通過關於老年、殘廢與遺屬保險的6個公約，其分別為：強制性老年保險公約(第35號)¹⁰；農業受僱人員的強制性老年保險公約(第36號)¹¹；商業或自由職業受僱人員及廠外勞工與家庭傭工的強制性殘廢保險公約(第37號)¹²；農業受僱人員的強制性殘廢保險公約(第38號)¹³；商業或自由職業受僱人員及廠外勞工與家庭傭工的強制性遺屬保險公約(第39號)¹⁴；農業受僱人員的強制性遺屬保險公約與同時通過關於殘廢、老年與遺屬保險一般原則的建議書。

1967年，國際勞工組織通過疾病、老年與遺屬津貼公約(第128號)¹⁵。該公約規定退休保險制度包含老年保障、疾病殘廢保障與遺屬津貼，採取普遍保障與最低水準原則。其規定：

1.保障範圍

退休保險保障範圍，包含學徒在內的全體受僱人員，占經濟活動人口的75%（經濟發展中之國家可以保留暫作例外權利）、工業或企業全體受僱人員的50%、全體受僱人員的25%，或全體居民。疾病殘廢保險保護範圍包含學徒在內的全體受僱人員，占經濟活動人口的75%（經濟發展中之國家可以保留暫作例外權利）、工業或企業全體受僱人員的50%、全體受僱人員的25%，或全體居民。遺屬津貼適用範圍，包含與被保險人達到一定結婚期限（含未婚）的寡婦與子女（15歲以下）。

9 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)。

10 Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 35)。

11 Old-Age Insurance (Agriculture) Convention, 1933 (No. 36)。

12 Invalidity Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 37)。

13 Invalidity Insurance (Agriculture) Convention, 1933 (No. 38)。

14 Survivors→ Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 39)。

15 Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967。

2.給付條件

退休保險給付的一般要件為：在一國居住滿20年，繳費或就業滿30年，投保率高的國家可以降低基準。疾病殘廢保險給付的一般要件為，在一國居住滿10年，繳費或就業滿15年，投保率高的國家可以降低基準。遺屬津貼給付要件，是符合居住期與婚期規定，包含未婚人員，且不能因寡婦有營利活動而停發。

3.計算方法與給付水準：

1967年國際勞工組織的建議書提議，給付退休保險基準可以提高10%，國家可以規定最低給付率，以確保最低生活所需；給付退休金與撫恤金應建立指數化調節之制度；生活所需照顧的人可給予特別津貼；不因離開本國停止其既得之權利。

項目	受益人	所得替代率 ¹⁶ (薪資的%)
老年保險	扶養配偶	45
疾病撫恤	扶養配偶與兩個子女	50
遺屬津貼	兩個子女之寡婦	45

4.制度管理

受益人可參與管理，國家應就雇主、受僱人員與政府的共同管理進行立法。

5.訴訟的權利

受益人在領取退休金與撫恤金時遭拒絕，或因性質與數額有誤，出現爭議時有訴訟之權利，國家應制定相關的訴訟程式。

二、疾病、醫療保險

1927年通過兩個公約，即商業以及家庭僱傭勞工的疾病保險公約（第24號）¹⁷與農業勞工疾病保險公約（第25號）¹⁸。1969年通過醫療與疾病津貼公約（第130號）¹⁹及醫療與疾病津貼建議書²⁰。1987年通過海員健康保護與醫療公約（第165號）²⁰。上述疾病、醫療保險公約規定醫療保險制度，應包含疾病津貼與醫療待遇，實施普遍保障與最低水準的原則：

1.定義與保護範圍

醫療保險的定義是保護、恢復或改善受益人的健康與勞動能力，包含：診治、專業治療、必要的藥物、住院費用、牙科（建議書中擴大到醫療輔助器具，如眼鏡）。醫療待遇的保護範圍包含學徒在內的全體受僱人員的75%。疾病津貼的保護範圍包含學徒在內的全體受僱人員，占經濟活動人口75%。患者有治療需要時，應延長醫療津貼給付期。

16 所得替代率（rate of replacement）是指退休者領取的年金給付占退休前薪資所得的比率。所得替代率是衡量年金制度是否具備維持退休老年生活適當水準的普遍性粗估方式。

17 Sickness Insurance (Industry) Convention, 1927。

18 Sickness Insurance (Agriculture) Convention, 1927。

19 Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969。

20 Social Security (Seafarers) Convention (Revised), 1987。

2. 醫療期津貼與醫療待遇給付基準

醫療期津貼與醫療待遇給付基準，根據被保險人以往收入（薪資、津貼與家庭補貼）的固定比例，計算疾病津貼的給付基準，不低於60%，等待期不得超過3天，給付期不得少於26周。受益人死亡，發給殯葬津貼。受益人應按一定比例分攤醫療服務費用。

3. 醫療保險制度管理

醫療保險制度管理，受益人可參與管理。國家應就雇主、受僱人員與政府共同管理的組織方式及參與原則、程式等問題進行立法。在國際公約會員國合法居住的人，與該國公民應享有平等醫療保險權利。

三、失業保險

1920年制定海員失業賠償公約（第8號）²¹，1934年通過非自願失業者確保給予津貼或補助公約（第44號）²²。1988年制定促進就業與失業保障公約（第168號）²³與同名的建議書。該公約提出以下失業保險的原則：實施促進就業政策，保障勞工就業權利；勞動者就業機會均等與平等待遇；向全體受僱人員提供失業保險，包含失業津貼（等待期不超過7至10天）與再就業服務；建立完善之財務與司法制度，確保勞動者就業促進與失業保險的權利真正落實。

四、職業災害保險

1925年通過職業災害事故賠償公約（第17號）²⁴。1964年制定職業災害事故與職業病津貼公約（第121號）²⁵與同名的建議書。職業災害事故與職業病津貼公約規定：職業傷害保險的範圍保險到公營、私營企業學徒與他們的被扶養家庭成員；職業災害與職業病的特徵是：處於病態、因病不能工作、體能下降或永久不能工作、由於扶養人死亡失去生活來源；職業災害事故應包含上下班往返途中；各國通過立法制定職業病項目名單；傷病與職業病的醫療服務範圍與津貼給付原則（不低於薪資的60%）、期限與方法及指數化調節；撫恤金的給付原則（不低於被保險人津貼的50%）與方法及指數化調節；被保險人權利的喪失；爭議的申訴與醫療事故的處理。

職業災害事故與職業病津貼建議書將職業傷害保險的保險範圍擴大到單獨勞動者、學生、義務參加公益活動的人員、勞動的犯人等等。並將工作途中延伸到主要住宅、用餐地點與領取薪資的地方；將受扶養親屬延伸到父母、兄弟姐妹與孫輩。

21 Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920.

22 Unemployment Provision Convention, 1934.

23 Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988.

24 Workmen's Compensation (Accidents) Convention, 1925.

25 Employment Injury Benefits Convention, 1964.

五、生育保險

1919年國際勞工組織成立之初，就訂定婦女生育前後工作公約（第3號）²⁶，只適用於工業與產業。1952年通過保護生育公約（第103號）²⁷與同名的建議書，對1919年的婦女生育前後工作公約進行修訂。該公約適用於工業、非工業與農業的公私企業的女性勞工。規定：生育保險制度必須採取確保婦幼健康（含未婚生與領養）的原則。受到保護的生育婦女應包含：從事工業、非工業與農業的全體女性受僱人員（含從事家務的女性受僱人員）：生育婦女享有休假、領取生育津貼、受到生育醫療服務待遇與不被解僱的權利：繳納生育保險費義務不得區分男女受僱人員：產假不得少於12周：生育津貼不低於薪資的60%。保護生育建議書提出生育津貼為薪資的100%，要求企業為母親與嬰、幼兒建立哺乳室與托兒所，恢復分娩後女性勞工原職位原薪資與連續年資，禁止從事夜間工作與過重體力工作。

除以上幾個的國際社會保險立法外，國際勞工組織還關注移民勞工的社會保險，制定專門的公約規定移民勞工的平等待遇原則。1925年通過本國勞工與外國勞工在職業災害事故賠償享有平等待遇公約（第19號）²⁸，1962年通過本國人與非本國人在社會安全平等待遇公約（第148號）²⁹，1982年通過建立維護社會安全權利的國際制度公約（第167號）³⁰，1983年又通過建立維護社會安全權利的國際制度建議書。這些公約與建議書規定移民勞工與本國勞工在社會保險制度應享有平等待遇。

肆、勞工退休金條例之檢討

退休金制度之設，乃為保障退休人員退休後之生活。使其於不能或不再從事工作以獲取薪資收入時，仍有一定之金錢收入，得為其生活之憑藉，以確保其生存。故退休金對退休人員而言，無論其退休前為公務人員或勞工，其作用皆係用以維持退休人員之退休生活而為其生活所必需，其重要性對於退休之公務人員或退休之勞工皆屬相同，其並無事物性質之差異³¹。退休金之規定，同在保障退休人員退休後之生活作為其退休後生活之憑藉，以確保其退休後之生存，本於憲法第15條保障生存權之意旨，無論退休人員退休之前是公務人員或勞工，皆應使退休人員對於其依法得請領之退休金，確保其得行使及享有，不能因其退休前係公務人員或勞工身分之不同，而否認其生存權，且應受同等保障³²。

26 Maternity Protection Convention, 1919。

27 Maternity Protection Convention (Revised), 1952。

28 Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925。

29 Working Environment (Air Pollution, Noise and Vibration) Convention, 1977。

30 Safety and Health in Construction Convention, 1988。

31 按人人平等，而受民法之規範是民法國家之理想，然於我國卻以不同需求，或不同之族群，而設計不同之福利制度，以及不同之法律制度(如我國軍公教人員之退休福利制度與勞工退休福利制度相比，實有天壤之別)，造成所謂生活異化或法律異化之現象，其將因社會福利制度造成新的階級社會，因而造成社會之不正義。郭明政，前揭社會安全制度與社會法，頁111-113。

32 大法官會議釋字第596號解釋，廖義男大法官，不同意見書。

一、勞動基準法之退休制度

勞動基準法有關退休規定於第53條至58條。勞工只要受雇於雇主從事工作，不問其工作性質均屬勞工。用勞動基準法之勞工，其退休方式分為自請退休及強制退休。其區別在於前者退休由勞工發動，後者由雇主發動。勞動基準法就勞工退休制度之缺陷有：1.請領退休金之條件難以達成；2.雇主不當解雇勞工；3.中高齡勞工難以再行就業；4.退休金難以保障退休生活所需；5.退休準備金提撥比例過低；6.雇主一次給付負擔過重；7.勞工流動障礙等。

二、勞工退休金條例之退休制度

為解決前開勞動基準法之缺陷，勞工退休金條例將動基準法之確定給付制，改為確定提撥制。依勞工退休金條例第14條第1項規定，雇主僅需按時依員工當期之薪資，依法最低應提撥百分之六，存入員工在勞保局之退休個人專戶。其年資帶著走，不因轉換工作而中斷年資，而勞工無需在同一企業從一而終，不管換多少工作，退休金不會受到影響。茲就勞工退休金條例制度做簡單介紹，並就本條例加以檢討。

（一）適用對象

勞工退休金條例第7條第1項規定適用勞動基準法之本國籍勞工。實際從事勞動之雇主、本國籍但未屬勞動基準法第2條所規定之勞工與委任經理人，在經雇主同意後，可自願提繳退休金，不得高於百分之六。雇主亦可在百分之六之範圍內，另行為其提繳。

（二）內容

勞工退休金條例採行個人帳戶為主，年金保險為輔。內容如下述：

1.個人帳戶制³³

（1）提撥率

33 認為應採取個人帳戶制之理由包含：

- 1.人口老化，社會保險無以為繼，個人帳戶可以因應人口老化的問題。
- 2.社會保險會減少工作意願、導致提前退休，也會導致儲蓄率下降，個人帳戶可以促進個人工作意願，不致提前退休，還可提升儲蓄率。
- 3.社會保險容易受到政治的影響；個人帳戶可以免除政治之影響。
- 4.歐美國家因社會保險而深受其苦，智利、新加坡則因實施個人帳戶及公積金而飽受讚美，甚至瑞典、香港亦紛採個人帳戶制。
- 5.個人帳戶具可攜式與確定提撥的優點。
- 6.世界銀行極力主張個人帳戶制。
- 7.只要是合法操作可以投資股市，賺取合理利潤投資股市；反之，若不投資股市，乃自命清高且違反市場法則與國際潮流；勞退新制將成立外部監督機制的監理委員會，乃進步之舉。

郭明政，勞退新制之政策形成與立法過程之分析，http://sociology.nccu.edu.tw/Chinese/file_download/02.doc，2006年7月1日。

勞工退休金條例規定由雇主按月依勞工薪資百分之六的比例，提撥於為其設立在勞工保險局之退休金專戶，而勞工亦可以在每月工資百分之六的範圍內自願提撥存入。而勞工提繳部分，得自當年度個人綜合所得稅總額中全數扣除。年資不因勞工更換工作而中斷，稱可攜式退休金制。

(2) 要件

勞工退休金條例第6條第1項規定勞工年滿六十歲，工作年資滿十五年以上，得請領退月退休金。但工作年資未滿十五年者，應請領一次退休金。其計算方式依勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，做為定期發給之退休金。勞工開始請領月退休金時，應提繳一定之金額，投保年金保險，因勞工存活年限若超過平均餘命，而為因應其後續生活來源所需，所作之準備。勞工活到平均餘命後，就領取年金保險之給付；若勞工於請領退休前死亡，其專戶中之金額，由其指定人或遺屬領取。勞工領取月退休金未達平均餘命前即死亡者，由其指定人或遺屬一次領回剩餘之金額。

對工作未滿十五年之勞工，規定應一次請領個人帳戶內所累積之本金與收益，做為退休金。依勞工退休金條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率，不足部分由國庫補足。

2. 年金保險制

年金保險，是雇用勞工人數二百人以上之事業單位經工會同意，無工會者，經二分之一以上勞工同意後，投保符合保險法規定之年金保險，而不需設立退休金專戶。事業單位開辦年金保險制，勞工得自由選擇加入與否，或是使用個人帳戶制，不受雇主或工會之拘束。

雇主每月負擔之年金保費，亦不得低於勞工每月工資百分之六。但勞工離職或轉業，應如何處置？其可能會有二種情形³⁴：一新雇主開放辦理年金保險，則應依勞工退休金條例所規定之標準繼續為其提繳保險費，並擔任要保人，但若繳納之保費不同時，除雇主願意自行負擔外，否則，需由勞工自行補足該部分；另外，雖然新雇主也有辦理年金保險，而勞工不願參加，亦可停止原保單而採雇主於勞保局所開立的個人專戶。二是新雇主並無開辦年金保險，則應為勞工提繳個人帳戶制之退休金。至於該年金保險，需自行負擔其保費，若勞工不願或無法繼續提繳保險費，其年金保險相關問題，依保險法規及保險契約辦理。

34 劉麗茹，談勞工退休金制度，萬國法律，第141期，頁25，2005年6月。

三、勞工退休金條例之檢討

勞退勞工退休金條例之訂定，係希望改善現行勞動基準法退休制度下的缺失，其對於勞動基準法之退休金制度做了如下之更改：1.年資改為可攜式；2.將確定給付制改為確定提撥制；3.由退休準備金之提撥改為退休金之提撥；4.退休金額度與發給方式；5.所得來源及收益；6.勞工提前死亡之處理；7.雇主給付成本。

然按前所述及之國際公約、我國憲法及大法官會議解釋之說明，其仍有如下可資檢討之處：

- (一) 未採取我國憲法所示之社會保險之模式，處理勞工退休金之給付³⁵。而個人帳戶制不具風險分攤功能，其亦無法依消費或薪資指數調整給付水準，因此無法因應消費指數、物價指數變動及通貨膨脹，無法發揮社會保障功能。
- (二) 勞工退新金條例之所得替代率偏低³⁶。相較於我國軍公教人員退休金之所得替代率³⁷而言，勞工所受到之保障實無法與軍公教人員相比。
- (三) 政府將其應對勞工保障之責任，轉由企業主與勞工本身自行負擔。憲法第155條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應給予適當之扶助與救濟」。足見立憲者認為國民老年生活照顧之責任應由國家承擔，而非由雇主與勞工本身自行承擔。
- (四) 將勞工退休基金之管理交由少數人決定³⁸，勞工難以參與決策，難免造成損及勞工權益之不良後果。個人帳戶制採壟斷之國營體制，將使國家擁有鉅額基金。國家或可將基金任意進出股市等，其將可能造成政府操弄整體國家經濟之發展。且其又如何維持獨立客觀³⁹？實令人憂心。

35 勞工退休金條例除對於勞工、雇主的財產具有重大干預，其亦非我國憲法第155條所要求的社會安全措施，也不是世界人權宣言、聯合國經濟、社會、文化權利國際盟約所主張社會權的內涵，與ILO102號、128號等公約的要求不符。

36 按勞委會計算，如基金受益率為6%，當雇主提撥率只有6%，薪資成長率是3%，工作年資為30年的勞工，每個月能領到所得替代率為24.54%的退休年金，但並無通貨膨脹率之變項，所以退休後真正的所得替代率，會低於24.54%。24.54%是預計基金收益率在6%，如基金收益率只有3%，所得替代率只有12.1%，如加上通貨膨脹，所得替代率更低。

37 相較於其他身份者，軍公教人員的退休金制度最健全完善，其始終維持雙層退休金制度，第一層屬於社會保險性質，也就是軍人保險與公務人員保險提供的一次老年給付。至於第二層則是公務人員退休法所提供的一次老年給付，該法的適用對象涵蓋公務員、公立學校教師及軍人，並於1979年公務人員退休法修正後，增列月退俸支領方式，開啟了軍公教人員的老年年金制度。軍公教保險是由政府提供部分保費補助，至於1995年公務人員退休法修正前，第二套的退休金給付完全係由政府編列預算支應，受到兩套制度的雙重保障之外，再加上退休給付的計算方式優渥，使得退休的軍公教人員所得替代率最高可達102%。

38 勞工退休金監理會設置條例草案現仍未通過，其管理問題有待解決。該草案朝向行政法人之組織，以擺脫行政機關人事任命資格、給薪規定，而非勞退條例第4條第1項委員會之設計方式。

39 郭玲惠，勞退新制問題初探，萬國法律，第141期，頁16，2005年6月。

(五) 欠缺期待權之保障。無論係勞動基準法或勞工退休金條例，其係採取在職保險之制度。意即，如勞工退休時不在職，就無法取得任何之給付，無論勞工先前工作五年、十年的年資就完全被沒收。因此，對於沒有期待保障的現行制度，將使得老年保障之目的難已達成，且其有礙於勞工之流動，進而影響經濟之發展⁴⁰，實應加以迅速之修正。

(六) 未有殘廢之給付。勞工退新金條例僅保障因老年及死亡之風險，然其未顧及在職者之殘廢之風險，因此有待加入此等之規定。

伍、結論

工業革命前，老年人生活保障主要依賴家庭。由國家負擔養老責任的社會退休保險制度是工業化的產物。於19世紀德國首相俾斯麥創立了社會退休保險制度，這是世界上第一次由政府組織的強制性退休保障制度。第二次世界大戰以後，退休保障制度在世界各國普遍建立。退休保險制度對世界各國經濟和社會產生重大影響，因而退休保險制度和退休保險制度改革目前成為學術研究之重點。

1941年之大西洋憲章，已宣示免於恐懼與免於匱乏的自由，同時將勞動條件之提升、經濟發展及社會安全列為憲章的主要內容。其後並於1945年的聯合國憲章、1948年的世界人權宣言及1966年的經濟、社會與文化權利國際公約中出現。於世界人權宣言中，除規定有權享有社會安全外，復針對一般人的社會服務、特定人的社會扶助及兒童與母性的特別保護加以規定。經濟、社會與文化權利國際公約除重申享有社會安全之權利，且強調社會保險，更詳細列舉母性、兒童與少年保護的必要措施、每個人及其家庭可以獲得合適生活水準之權利，並就免於飢餓之基本權利規定相關措施。又聯合國千禧年宣言中除再次重申人權與自由，也強調公民、政治、經濟、社會、文化權利，及以公平、社會正義為主要內涵的團結原則。其亦強調貧窮的消滅，兒童的保障、工作機會的給予。足見公平與社會正義的追求、社會權的實現等同為現實人類共同追求的目標。

國際勞工組織下屬的社會安全協會（ISSA）於1998年在斯德哥爾摩討論，在新的社會政治、經濟背景下社會安全制度面臨的新挑戰。其認為就退休保險制度之設計基本原則為：所有公民不管他們的就業和繳費歷史如何，均應獲得最低的退休金，以使他們生活在最低標準以上。其並提出退休保險制度改革的四個目標，分別是：社會可接受性、財政可維持性、政治可行性，以及經濟和勞動力市場現實的相關性。其並認為提高退休年齡、提高繳費率、降低所得替代率，為改革現今各國社會安全制度之方向。

⁴⁰ 郭明政，前揭社會安全制度與社會法，頁218。



我國現雖非為聯合國或其他國際組織之會員國，但於我國憲法第141條規定，及大法官會議釋字第 549、578 號解釋，均肯認相關國際公約可為我國立法之法源，可認為大法官已肯認國際勞工組織公約為國際習慣法，只要大法官發現最前進的人權條約，即可要求修改國內法⁴¹。因此，就我國相關社會安全制度之法治規範，應參酌有關國際公約之規定，加以增訂和修改。國際公約作為法源，對人權保障之普世價值之發揮，實無庸置疑。

一個設計適當的社會安全制度，既可以提供國家社會長期成長所需要的儲蓄，且可改善老年人的福利待遇。一個設計不好的制度，則會對工作和儲蓄的經濟制度產生負面影響，阻礙勞動力流動，減少總儲蓄，且將造成財政預算資金流失，使資金不能用於社會需要和經濟增長。

我國於去年開始實施勞工退休金條例勞工退休金制度，其立意雖佳，但其制度之設計，學術界與實務界均有甚多批評之聲音。又現行我國有關社會安全制度的問題，如勞工退休金或資遣費雇主責任之實施個人帳戶之規劃無法分散風險、軍公教人員過度保障、百分之十八優惠存款⁴²的存廢，社會給付期待保障之欠缺，各種社會保險基金投資控管的問題，都是應立即面對解決的重大問題。因此，如何以相關國際公約為藍本，並參酌西方先進國家有關社會安全之立法制度，以社會保險之運作方式加以修正，實屬當務之急。✿

（本文作者 國立政治大學風險管理與保險研究所研究生）

41 政院研究發展考核委員會編，國際人權公約國內法化之方法與策略，頁165，2003年6月。

42 依據退休公務人員一次退休金優惠存款辦法及退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點的規定，該退休金存款的年息不低於18%。

邁向繁榮公義永續的美麗台灣

從投資台灣、創造就業機會、充裕勞動力供應、縮短貧富差距的勞動政策談起

吳宏翔

壹、前言

「台灣經濟永續發展會議」於今年7月27日、28日全體代表大會中圓滿落幕，共獲得516項共同意見，將作為各項施政的指導綱領。

陳總統對台灣經濟永續發展會議提出四個檢驗指標即：「是否增加投資台灣」、「是否創造就業機會」、「是否拉近城鄉距離」、「是否縮短貧富差距」。也就是在經濟發展的同時，每一位國民都有權要求政府提供相同水準的公共服務，不因為生活在不同的地區而有所不同；每一個人都能夠享受進步的果實，而不是讓愈來愈多的人被排除在贏者圈之外。蘇院長在其施政理念中所強調的「關懷弱勢」的意義也與此相通；也與執政黨所追求的理想之一「落實社會公平正義」相互呼應。

陳總統指出經續會所獲致的共識一定要有宏觀的視野與歷史的深度，必須著眼於台灣未來的發展，為台灣的永續經營積極地尋找利基的所在。據此，行政院為回應當前人民迫切需求，推估社會經濟發展趨勢，整合經續會各項決議，擬定國家經濟發展長程計畫之第一階段三年衝刺計畫（2007年至2009年），定位為「大溫暖」、「大投資」，共推出「金融市場」、「產業人力」、「公共建設」、「產業發展」及「社

會福利」等五大套案，其中產業人力套案、產業發展套案及社會福利套案涉及勞委會業務，本文乃闡述針對各相關套案勞委會所提出的施政計畫內容。

貳、台灣社會發展趨勢

台灣當前社會受到全球化、人口老化、少子女化等的影響，出現貧富差距拉大、國際移民增加、婦女生育率下降、人口老化速度加快等新的社會現象，影響層面包括就業、教育、人力資本、扶養照顧、社會參與、經濟發展等面向。

全球化對台灣社會的影響最直接的是外籍勞工的增加與跨國婚姻的活絡。國內從1992年立法正式引進外籍勞工，截至今年8月底止計有外籍勞工33萬6462人。外勞的引進解決了國內缺工的問題，但也衍生就業排擠、外勞逃跑、勞動剝削等問題。全球化也造成貧富差距的擴大及失業率提高現象。根據主計處公布資料顯示，2005年全國家戶所得之最低所得家戶組可支配所得為29萬7694元，與最高家戶所得組179萬6884元間的差距為6.04倍，稍高於2004年之6.03倍。我國貧富差距雖不如鄰近的韓國、新加坡、中國、美國嚴重，但比起日本及歐洲工業

先進國家則相對嚴重。貧富差距擴大往往是造成社會不安的主因。至於國人失業情形，自1996年失業率突破2%以來，一路攀升至2002年5.17%的高峰，其後逐漸漸低，至今年1-8月平均失業率已降為3.84%，比大部分工業先進國家低。然而原住民、青年失業率仍偏高，值得社會關注。

就人口老化言，2005年國內老人人口占總人口的9.7%，預估到2014年，隨著二次戰後嬰兒潮世代人口進入老人期，老人人口比將從11.6%，快速爬升到2025年的20%出頭。扶老比也會從2005年的7.5比1，上升到2020年的4.26比1，再升高到2031年的2.65比1。青壯人口的老人扶養負擔明顯加重，老人的經濟安全、社會參與有待未雨籌繆。

就少子女化言，我國的婦女總生育率於1981年是1.72人，此一生育率一直維持到1990年代中，1996年甚至微升到1.8人，之後急速下滑到2001年的1.4人，到了2005年僅有1.115人，比大部分工業先進國家還低。低生育率將加速高齡社會的來臨，也影響勞動力的供給。

參、推動投資台灣、創造就業機會、充裕勞動力供應、縮短貧富差距的勞動政策相關計畫

勞委會依據「台灣經濟永續發展會議」之共識，針對2015年經濟發展願景之三年衝刺計畫各相關套案，為打造繁榮、永續、公義的美麗台灣，刻正積極推動以下配合措施，包括：推動發放育嬰留職停薪津貼制度、將勞基法產假薪資納入勞保生育給付並調高生育給付為3個月；因應人口結構老化與少子女化的現象，配

合推動國民年金制度，規劃勞工保險給付年金化；為縮小貧富差距，推動促進弱勢者就業計畫；為掌握人力供需狀況，辦理短期及中長期供需預測統計調查；辦理重點產業職能培訓，推動「產學訓人才投資方案」及「人力創新選拔計畫」；為協助大專應屆畢業生順利就業推動「就業學程（最後一哩）計畫」；為充裕勞動力供應，輔導傳統產業改善工作環境，以提高本國勞工就業意願；全面檢討外勞政策，推動「33長轉政策」，茲分述各項計畫如下：

一、發放育嬰留職停薪津貼

我國因為缺乏有給親職假及友善的職場家庭政策，致婦女勞動參與率遲遲無法突破50%，又因為婦女因生、育子女而提前離開就業市場者為數不少，以致於我國女性勞參率未能如鄰近的韓、日等國呈現「二度就業」之上升趨勢。不利的女性職場條件，對我國生育率的下滑及女性勞參率的提升均有不利的影響。有鑑於此，勞委會特積極著手修正「就業保險法」及「兩性工作平等法」，將育嬰留職停薪津貼納入就業保險給付項目，並擴及僱用三十人以下企業之勞工及軍、公、教員工，期盼有助於營造有利的生育環境及促進婦女就業。



二、產假薪資納入勞保給付項目

近年來，台灣生育率屢創新低，如何提供各類鼓勵措施，以提高婦女生育率，為政府相關機關審慎面對之議題。而在勞動法令對於女性勞工生育保障方面，分別為勞工保險條例第32條規定之生育給付1個月、勞動基準法第50條規定之雇主發給產假薪資2個月及兩性工作平等法第11條規定之勞動契約不得約定受僱者結婚、懷孕應離職或解僱等。但實務上仍有不少雇主拒絕給付產假薪資或藉故解僱勞工等情事，致女性勞工生產權益未能獲得適當的保障。針對以上議題，台灣經濟永續發展會議做成結論略以：「為能鼓勵勞工生育及促進婦女就業，婦女產假期間薪資納入勞保給付，政府並應協助雇主解決產假替代人力問題。」以期達到：

(一) 將產假薪資納入勞保給付，使女性勞工生產權益能獲適當保障。(二) 以社會保險辦理育嬰留職停薪津貼，提供家庭支持，使能投入就業市場，促進經濟繁榮之目的。

據此，勞委會特別著手修正相關法律，在產假薪資納入勞保給付部分，研議修正「勞工保險條例」，將生育給付由1個月提高為3個月，且2個月生育給付並得抵充雇主應發給產假期間之工資，若有不足部分，雇主仍應補足。

三、勞工保險老年給付年金化

綜觀我國社會保險制度，雖已包含軍、公、教、勞、農保，但25歲至64歲之國民中，約有353萬人未享有老年經濟安全保障，占該年齡層人口28%，亟需將之納入老年年金保險體系保障範圍，以保障其老年或遭逢無法預期事故後之生活。為強化老人安養，經續會決議推動國民年金制度計畫。為此，勞委會正著手修正

「勞工保險條例」，將強制加保年齡提高至65歲，並推動勞工保險年金制，延後老年年金請領年齡。

四、為縮小貧富差距，推動促進弱勢者就業計畫

政府基於營造關懷公義社會，協助具就業能力且陷入困境急需救助或長期經濟弱勢者，藉由扶助救助、輔導就業、培養技能等措施，使弱勢就業族群能自立更生並脫離貧困生活。為此，勞委會職業訓練局特針對符合就業服務法第24條規定之特定對象（包括負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中具有工作能力者及其他經中央主管機關認為有必要者）積極推動以下措施：

(一) 提供多元職業訓練，強化工作技能

- 1、由勞委會職訓局所屬各區職訓中心依據區域產業發展及就業市場需求，規劃辦理多元模式、類別之職業訓練課程，結合公私部門資源，運用自有設施、委外或補助方式設置訓練單位，提供弱勢對象參訓，參加訓練期間另補助訓練相關費用。另外，大陸地區及外籍配偶如符合特定身分者，亦可申請補助相關訓練費用。
- 2、透過三合一諮詢輔導推介弱勢對象參加適性訓練。

(二) 辦理特定對象失業者參訓期間職業訓練生活津貼補助

- 1、由勞委會職訓局所屬6所公立職訓機構依據「就業促進津貼實施辦法」受理轄區內申請案及資格審核、彙總申請及轉撥經費。

2、特定對象之失業者，經公立就業服務機構就業諮詢並推介參訓，或經政府機關主辦或委託辦理之職業訓練單位甄選錄訓，其所參訓性質為各類全日制職業訓練，得發給每月基本工資百分之六十之職業訓練生活津貼；兩年內合併領取六個月，身心障礙者最長以一年為限。

（三）推動多元就業開發方案

結合民間團體與政府部門，透過具創意性、地方性及發展性之計畫，如文化保存、工藝推廣、照顧服務或環境保護等，改善地方之整體居住環境及生活條件，促成在地產業發展，帶動其他工作機會，以引導失業者參與計畫工作，重建工作自信心，培養再就業能力，並創造就業機會。

（四）辦理僱用獎助及各項就業促進津貼

運用僱用獎助津貼，鼓勵雇主僱用公立就業服務機構轉介之失業期間連續達六個月以上者，或失業期間連續達三個月以上之特定對象，以增加失業者就業機會。另透過求職交通補助金、臨時工作津貼、創業貸款利息補貼及就業推介媒合津貼，確保及安定其失業期間基本生活，協助並激勵其再就業。

（五）弱勢者職業訓練與就業服務

為提升身心障礙者就業能力，增加雇主僱用意願，以促進身心障礙者就業，特辦理：

- 1、提供身心障礙者多元化職業訓練、一般性、支持性、庇護性及居家就業服務，提升身心障礙者就業能力，協助其適性就業。

- 2、提供身心障礙者職務再設計、雇主僱用身心障礙者初期補助，鼓勵雇主進用身心障礙者，增加就業機會。

（六）辦理原住民就業服務

辦理「運用社工輔導人員促進原住民就業計畫」，配置社工輔導員積極開拓轄區工作機會與提供個案服務。補助與輔導原住民勞動合作社運作，以協助充實營運設備，輔導提升勞務承攬能力，進而促進原住民就業機會。

（七）辦理中高齡者就業服務

各公立就業服務中心針對40歲以上長期失業者進行家訪，協助瞭解其就業需求並宣導就業服務資源，並按其需求提供就業促進研習活動及安心成長團體。另結合民間資源推動「中高齡者就業促進計畫」，針對中高齡者提供個別化就業輔導諮詢、短期職場見習機會與津貼及追蹤輔導，以助其重返職場。

（八）青少年職業訓練與就業服務

- 1、辦理青少年職能綜合培訓計畫：針對18歲至24歲高中職程度有工作意願之失業或待業青少年施予職能開發，採單元式階段訓練，包括通識課程、電腦訓練、就業技能訓練、工作體驗見習階段，並透過有系統的個案管理服務，協助學員成為有準備的勞動力。
- 2、辦理弱勢青少年就業服務：委託民間團體廣續辦理「飛Young計畫」，針對14-19歲高中（職）以下（不含高中職畢業者）學業成就較低且無升學意願之弱勢青少年，協助探索自我職業興趣與能力、建立正確職業價值觀、確立未來職涯方向，進而達到促進及穩

定就業之目的。另針對15-24歲高中(職)以下不繼續升學並具就業意願之未在學且未就業青少年，委託團體辦理青少年就業研習課程，以協助青少年了解職場就業環境與趨勢。

(九) 推動台德菁英計畫

與教育部合作，結合高職、二專、二技等技職校院教育訓練及事業單位資源，運用德國雙軌制模式，以事業單位之工作崗位訓練為主，學校之學科教育為輔，輔導參訓學員提早進入事業單位接受實務訓練。

(十) 推動婦女就業服務

結合民間團體推動「協助婦女再就業計畫」，配置社工輔導員針對二度就業婦女及弱勢婦女(如家暴、特殊境遇婦女、負擔家計婦女、大陸及外籍配偶等)個別化、專業化之就業服務。另各區公立就服中心辦理「家庭暴力及性侵害個案就業協助計畫」及「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」，加強與各轄區相關資源之連結，由個案管理員提供就業諮詢、辦理就業促進研習專班、轉介職業訓練等。

(十一) 辦理經濟弱勢戶及更生受保護人就業服務

- 1、各區就業服務中心推動「經濟弱勢戶就業促進計畫」，宣導各項就業促進活動，並結合勞政、社政、衛政等資源，以親訪、電訪方式，提供各項就業服務，協助經濟弱勢戶就業。
- 2、各區就服中心廣續推動「扶助您再出發-協助更生受保護人就業活動」計畫，協助更生受保護人建立職業

觀念與職場接軌之就業準備與適應，及辦理雇主座談會、出獄前就業適應團體等相關活動。

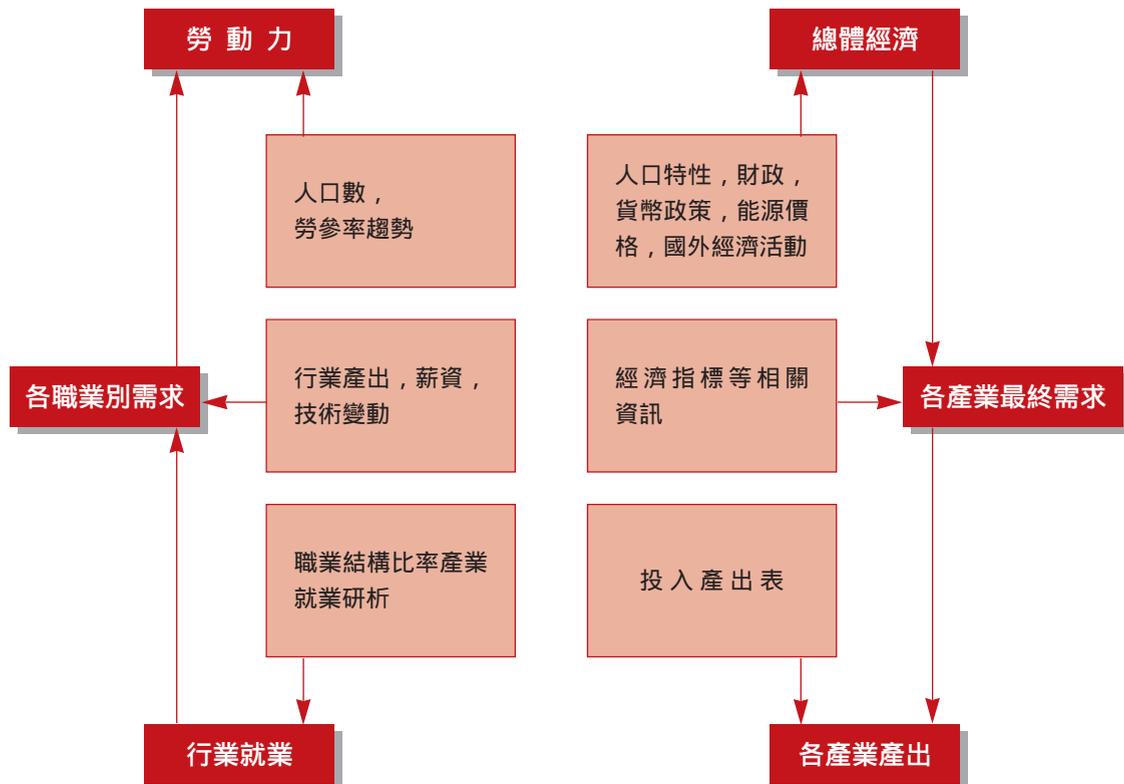
本計畫三年所需經費約44億元，預計每年針對弱勢就業族群約可培訓2萬6千餘人，輔導3萬人就業，補助9700人領取受訓期間生活津貼或就業促進津貼。三年共計訓練7萬8900人，協助7萬9500人就業，補助2萬4600人領取受訓期間生活津貼或促進就業津貼。

五、進行短期及中長期供需預測統計調查計畫

為了建立總體經濟發展之勞動市場人力需求模型，分析我國未來各產業發展變動趨勢及配合國家經濟發展需要，預測未來各產業、各職業類別就業需求數，提供相關人力資源規劃及運用政策之參考。勞委會正進行各行業職類別就業人口預測及發行就業指南。

各行業職類別就業人口預測係參酌美國勞工統計局(Bureau of Labor Statistics; BLS)未來人力需求推計模型，由總體計量模型推計國內產業發展情勢，佐以投入產出關聯分析，推計未來各行業產出，以決定各行、職業就業需求人力，另結合人口及勞動參與率推計未來人力供給發展趨勢。推計模型以2005年為推計基準年，預期提供2015年之各行、職業別人力需求數。預測之行、職業分類標準主要依據行政院主計處90年「行業標準分類」以及勞委會辦理之「職類別薪資調查報告」職業分類。就行業別而言，主要分為工業、服務業二大部門，按大行業分有礦業及土石採取業等13個，依中行業分則有能源礦業等64個產業；就職業別分類而言，主要分為主管及監督人員等7大職業類別，依細類職業分則有企業主管及經理人員等

就業人口估測過程



共257種，以達成提供各行、職業未來就業人力需求之總計畫目標。

至於發行就業指南係為了建構我國行、職業就業指南，未來將陸續增列就業預測統計，提供以下用途：

- (一) 各級學生選擇就讀科系及生涯規劃之參考。
- (二) 提供顧問師及老師輔導諮商參考用。
- (三) 教育及訓練機構在科系設置、課程規劃、訓練管道安排之參考。
- (四) 尋(轉)職者、即將重返職場(包括二度就業、退伍、出獄)者選擇職業之參考。
- (五) 政府機構政策規劃或檢討施政效果之參據。
- (六) 提供學者及研究機構在學術研究及分析之

參考。

「行業就業指南」與「職業就業指南」擬於2008年完成，預計可達成以下目標：

- (一) 完整性：行業分類依照行政院主計處之行業標準分類前二碼為編撰對象；職業之選擇以職業標準之前四碼為分類標準，再按照勞動市場通用之職類細分，目前計有76個行業及257個職類。
- (二) 科學性：蒐集各行業及各職類最新一年統計資料佐以說明，俟就業預測模型建構完成後隨即將相關結果納於「前景與展望」。
- (三) 專業性：編撰完成後，延聘專家詳細審查。
- (四) 便利性：提供網路查詢。

(五) 多元性：製作多媒體之CD及電子書。

(六) 即時性：數據及內容每二年更新一次。

六、辦理重點產業職能培訓計畫，推動「產學訓人才投資方案」、「人力創新選拔計畫」

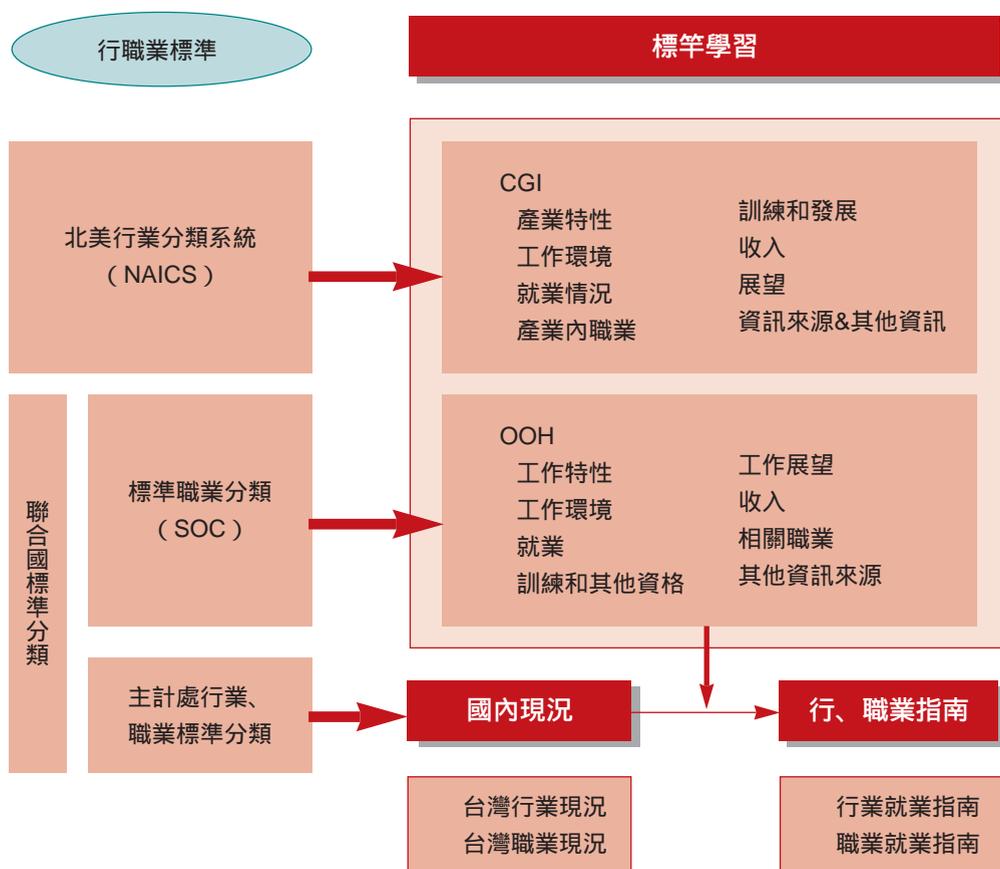
人力資本、企業活力、組織創新及資訊科技，是經濟發展及競爭力的關鍵因素。為此，勞委會特別推出「產學訓人才投資方案」，結合國內各大專校院、優質訓練單位辦理實務導向之學習課程，提供每位在職勞工3年3萬元額度之補助，激發勞工進行自主學習，以全面提升勞動力素質。本方案預計每年核定200個訓練單位，每年訓練3萬5千人次，三年合計訓練10萬5千人次。

至於「人力創新選拔計畫」係為鼓勵具有人力資源創新之企業、人才培訓產業、人資人員及專家學者，經由選拔、表彰活動等過程，鼓勵在人力創新具有優良實績者，並藉標竿效應、分享擴散，型塑投資人才培育之環境，提升企業績效，從而強化國家競爭力。每年預計設置17個獎項，包含◎M業團體獎3個、事業單位7個、創新經理人3個、力行標竿3個、特殊貢獻獎1個。

七、協助大專應屆畢業生順利就業，推動「就業學程（最後一哩）計畫」

在全球化經濟下，我國產業面臨調整、轉型發展的階段。近年來，國內為因應產業人力需

計畫之架構



求，廣設大專校院。然而，大專畢業生所⁶搯妨C少年年齡組失業率遠高於其它年齡組，達到10.5%（95年1至8月平均）。為改善青少年就業問題，勞委會職訓局特別推動「就業學程（最後一哩）計畫」，由各技專校院在學生畢業前開設，協助應屆畢業生順利與職場接軌，此項計畫之內容預計向上延伸至大三課程即予實施。

本計畫之目標係輔導大專校院針對就業所需職能設計產學合作之整合性課程，提高大專校院畢業生就業率。其重點是透過引進產業界資源、職涯相關通識教育之教導及職場體驗等方式，組織、發展就業導向之整合性課程，供學生參與學習。經由協助輔導學校強化產學合作機能，進而提升大專校院學生就業能力。本項計畫三年預計投入7億1500萬元，培訓4萬7250人。

八、為充裕勞動力供應，推動輔導企業改善工作環境，提高本國勞工就業意願計畫

國內傳統產業如印染整理、橡膠、合成樹脂、鑄造、鍛造及熱處理等，因製程或作業性質特殊，工作環境多存在高溫、高噪音及高污染等危害因素，國人工作意願低，不願屈就該辛苦之工作。導致該產業長期處於缺工狀態而影響生產線運作，雇主不得不尋求管道僱用外籍勞工填補人力短缺，甚至被迫將產業外移或關廠歇業，間接影響國內勞工就業權益。此外，根據歷年勞保職業災害給付統計分析，該傳統中小事業之職業災害致殘率明顯高於一般行業。有待加強輔導該產業改善工作環境，減低職業災害傷殘率，進而促進本國勞工就業。

為此，勞委會僱用專案檢查員150人執行辛苦產業安全衛生檢查指導，並與經濟部工業局

合作籌組工作環境改善輔導團，鎖定現有辛苦製程產業廠場及重大公共工程個案，就安全設施（如衝剪、鑄造、鍛造及熱處理機具等）及噪音、高溫、有害物等環境暴露危害進行現場診斷諮詢，提出工作環境改善建議書，並遴選部分廠家協助進行工程改善技術輔導，並且實施追蹤複查，以改善廠場不安全之工作環境，三年預計投入經費2億1千萬元。本項計畫預計可達到以下目標：

- （一）促進本國勞工就業意願，減少對外籍勞工之需求，同時避免辛苦產業廠場在人力不足情況下關廠歇業，連帶影響本國勞工工作機會。
- （二）減少勞保給付等直接及間接損失：經評估該辛苦工作環境獲得改善後，可減少勞工因職災死亡及殘廢千人率20%，至少可節省經濟損失約18億元，其家庭或勞工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支出。

九、建立跨部會協商平台，全面檢討外勞政策

為掃除國內投資障礙，積極發展國內長期照顧體系，勞委會全面檢討現行外勞政策，未來將以「33長轉政策」為外勞政策調整基調，以促進高科技產業優先僱用本勞，協助傳統產業具特定製程(3K)及夜班(3班)補充所需外籍勞動力，並結合內政、衛政等相關部會拓展長期照顧服務資源，逐步降低外籍看護工引進需求，藉建立外勞動態管理機制，調控外勞名額，轉供產業分配及建立與經濟部、經建會、工業總會等之協商平台，定期會商，依各產業缺工率、國人失業率、整體產業發展狀況及產業關

聯性情形，通盤檢討外勞引進範圍及數量，以利產業根留台灣，永續發展，並進而保障本國勞工就業權益，本項計畫三年預計投入經費4億1千萬元。本計畫具體作法如下：

- (一) 建立外勞引進動態管理機制：建立以失業率為外勞政策調整之參考指標，並衡酌當期勞動就業市場情勢、產業發展缺工情形及勞資對話意見等，適時檢討引進外勞之鬆緊程度；並依引進目的之不同，分流管理社福類外勞與產業類外勞人數。
- (二) 檢討外勞開放行業類別：檢討高科技(非傳統)產業重大投資案引進外勞必要性，積極運用職業訓練及就業服務體系推介媒合本勞，補足所需人力。階段性移轉傳統產業重大投資案廠商，整併納入特定製程及夜班產業引進外勞申請管道，並輔導改善勞動條件及環境。
- (三) 聘僱期限及核配比例：考量現行移民政策及對國人就業之影響，外勞聘僱期限仍維持現行在台工作期間累計不得超過6年之規定；另外勞核配比例係經會商相關勞資團體取得共識所訂，應維持現行比例，但配合就業政策，促進特定對象之本勞就業，對於僱用原住民、身心障礙者及中高齡者每1名可加權採計3名本勞人數計算，據以核發聘僱外勞許可。
- (四) 定額開放特定製程及夜班產業引進外勞：將搭配輔導廠商改善製程環境措施，規劃以限制重新招募收回之外勞配額，定額開放特定製程及夜班產業引進外勞。

(五) 建立跨部會協商平台：

1. 政策協商平台：每3個月由勞委會與經濟部副首長以上層級共同召集，協調聯繫檢討外勞引進政策，並以協調共識調整政策方向；另不定期就臨時重大議題進行研商。
2. 業務推動平台：每個月由職訓局及工業局副首長以上層級，就執行特定製程及夜班產業廠商申請資格認定爭議。

依2007至2009年間收回產業外勞名額，重新分配特定製程及夜班產業廠商申請引進約5萬名外勞名額估算，預估可增加7萬5千名本勞就業，同時可穩定既有僱用77萬本勞之就業。

肆、結語

當前台灣面臨經濟全球化、人口老化及少子女化之影響，勞動市場及勞動力結構均產生變化，在此大環境劇烈變動趨勢下，需規劃具有前瞻性的勞動政策，惟有推動符合投資台灣、創造就業機會、充裕勞動力供應、縮短貧富差距的勞動政策，才能建立繁榮、進步、富足的社會。勞委會配合台灣經濟永續發展會議之共識及行政院2015年經濟發展三年衝刺計畫所提出的上述計畫，當有助於當前國家經濟發展的需要，以迎接全球化競爭挑戰，並早日實現繁榮、公義、永續的美麗台灣的境地。 

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長)

延後勞工請領退休金年齡之芻議

賴彥亨

壹、前言

依據1994年世界銀行有關「避免老年危機」的研究報告，世界各國為解決勞工老年經濟安全的作法，大致上採三個層次並存方式，第一層是由政府主辦之公共年金，解決國民老年生活問題，目前多採社會保險制。我國的勞工保險條例老年給付即與此第一層性質相當接近。

第二層大多係由企業自願辦理之企業退休金制度，由政府提供企業稅賦優惠之協助；我國採取以立法強制企業給付退休金責任，包括舊制之勞動基準法退休金制度、新制之勞工退休金條例，則屬特例，其他國家並無類似我國自請退休及強制退休之規定。勞動基準法及勞工退休金條例之勞工退休制度具有雙重功能，一為安定勞動者退休後之生活，一為企業新陳代謝，退休要件與退休金給付標準則是本制度的兩大內涵。

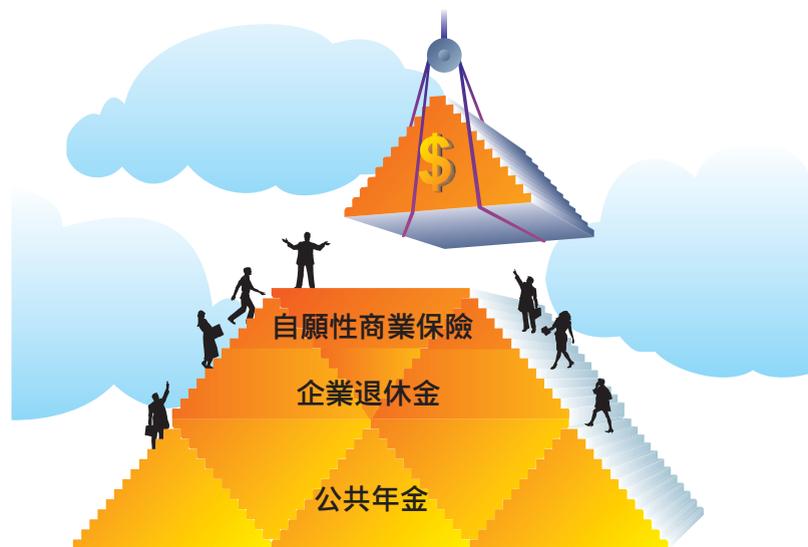
至於第三層之自願性商業保險儲蓄制度，則係強調個人責任，建議透過個人儲蓄或自願參加商業保險之方式，來提升個人退休生活之保障。我國推動勞工退休金制度改制之際，即已參採此一鼓勵個人儲蓄之精神，規定勞工得在「不低每月工資於百分之六」範圍內自願提繳退

休金，並以稅賦優惠的方式提升勞工參加之意願，鼓勵勞工個人儲蓄以增加日後之退休生活保障。

本文之分析焦點為企業退休金制度之退休年齡規定，至於公共年金之規定，事涉勞工保險條例之修法，與基金財務及就業政策有關，並非本文之重點。

貳、我國企業退休金制度

我國之企業退休金制度，包括勞動基準法之退休金制度(舊制)、勞工退休金條例之退休金制



度(新制)；其中舊制又分成自請退休與強制退休兩種退休類型。分析如下：

(一) 自請退休規定

我國勞動基準法第53條規定：「勞工有左列情形之一者，得自請退休：一、工作十五年以上年滿五十五歲者。二、工作二十五年以上者。」，查該條文之立法說明，係參照「台灣省工廠工人退休規則」第5條及「公務人員退休法」第4條，為確保我國憲法賦予人民之工作權，賦予工人應有拒絕留任之權而制定。另，勞動基準法所定自請退休要件，具有保障勞工獲取退休金，以保障老年生活之目的，且其權利之發動與否，係在勞工。

(二) 強制退休規定

我國勞動基準法第54條規定：「勞工非有左列情形之一者，雇主不得強制其退休：一、年滿60歲者。二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。」，查該條文之立法說明，係為兼顧憲法有關勞工工作權之保障及事業單位人事之新陳代謝，爰有強制退休之限制。勞動基準法所定強制退休要件(年滿60歲時)，並非限制勞工工作年齡，其原意係保障勞工工作權，勞工非年滿60歲，雇主不得任意終止勞動契約；勞工年滿60歲，亦非應即退休，且其權利之發動與否，係在雇主。

(三) 新制之退休年齡規定

勞工退休金條例第24條規定：「勞工年滿六十歲，工作年資滿十五年以上者，得請領月退休金。但工作年資未滿十五年者，應請領一次退休金」上開規定之請領退休金要件為「勞工

年滿60歲」，其與勞工退休年齡並無必然之相關。該條例施行後，如勞工「年滿60歲」或「開始請領退休金」後仍有受僱工作獲致工資之事實，則雇主仍須依法為其提繳退休金。透過退休金與所得連動之設計，工作與退休金之累積均不受年齡限制，具有「鼓勵勞工續留勞動市場，以工作累積退休金」之積極意涵，新制有關請領退休金之年齡規定，並不具強制退休之效果。

(四) 新制實施後舊制退休規定之效力問題

1. 勞退新制實施後自請退休規定之效力問題：勞退新制請領退休金要件為「勞工年滿60歲」，與勞工在同一事業單位之工作年資無涉，如勞工「年滿60歲」或「開始請領退休金」後仍有受僱工作獲致工資之事實，則雇主仍須依法為其提繳退休金。由於新制為確定提撥制，對於完全適用新制之勞工而言，雇主只須按月提撥退休金，並無須於勞工另符合勞動基準法所定自請退休要件時再給付一筆退休金，故自請退休之規定對於完全適用新制之勞工並無實質效果，僅作為終止勞動契約事由之用。又，舊制自請退休規定對於適用舊制之勞工或保留舊制年資之勞工而言，關係其舊制年資其退休金之取得與否，影響層面大。依相關統計，我國事業單位平均存活年限約13.5年，勞工受僱同一事業單位之平均工作年資約6.3年，依舊制規定並不易領取退休金，90至94年期間勞工自勞工退休準備金專戶領取退休金之平均人數

為23,626人，在已不易領取之情況下，似不宜輕易延長或廢除自請退休規定，故本文之重點以討論勞動基準法之強制退休規定為重點。

2. 勞退新制實施後強制退休規定之效力問題：94年7月1日勞工退休金條例開辦新制，依該條例規定，該條例施行前已適用勞動基準法之勞工，於該條例施行後仍服務於同一事業單位者，得選擇繼續適用勞動基準法之退休金規定。但勞工於該條例施行後，離職後再受僱者，應適用該條例之退休金制度。依94年5月27日勞動4字第0940028403號函釋¹及95年3月15日勞動4字第0950008016號函釋²，勞退條例實施後選擇適用勞退條例之勞工及勞退條例實施後新受僱之勞工，雇主於勞工年滿60歲後，仍得強制勞工退休。即勞動基準法強制退休規定對於選擇適用勞退新制之勞工，仍具有規範效力。故有針對強制退休規定詳細分析之必要。

參、我國強制退休規定之特色

一、強制退休年齡非謂勞工應即退出勞動市場：

檢視我國之新、舊退休金制度有關退休年齡之規定，可以發現共同點：勞退新、舊制現均未有「勞工符合若干條件即須強制離開勞動市場」之規定。勞動基準法係規定勞動條件之最低標準，如勞雇雙方約定優於該法者，自屬可行。查勞動基準法第53、54條，僅係分別規定「勞工得自請退休」與「雇主得強制勞工退休」之要件，但該法並未規定「勞工應即退休之年齡」；亦即，勞工可視其體能狀態與雇主需求而繼續工作；惟雇主如欲主動終止勞動契約，而遇有60歲以上之勞工，應以退休方式辦理而非資遣，兼顧維護企業新陳代謝及保障勞工工作權之功能。如強制退休年齡提高至65歲，則恐對已期待60歲時，由雇主強制退休而得領取退休金之勞工影響甚鉅。

二、強制退休規定與就業歧視之關聯

勞動市場的年齡歧視，是一個由來已久的問題，而屆齡退休亦涉及是否有就業歧視問題。美國於1967年制定「職場年齡歧視法」排除年齡歧視，在該法規範下，以到達一定年齡為理由之強制退休規定尚不被容許，³故我國勞動基準法之強制退休規定，是否有存在之必要，亦值斟酌。

1 查依勞委會94年5月27日勞動4字第0940028403號函釋規定：「一、依勞工退休金條例第11條第2項及第12條第1項，勞工適用本條例前之保留工作年資及適用本條例後之工作年資，應分別依勞基法及本條例計給資遣費或退休金，故適用本條例勞工如符合勞基法第54條第1項強制退休要件，雇主仍得強制勞工退休。」

2 查依勞委會95年3月15日勞動4字第0950008016號函：「勞工退休金條例之適用對象為適用勞動基準法之勞工，該條例第1條第2項規定：「勞工退休金事項，優先適用本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。」查該條例僅規範勞工退休金提繳及請領事項，優先適用該條例，故勞動基準法第54條有關強制退休要件之規定，於勞工退休金條例施行後，仍屬有效，雇主仍得依該法第54條第1項規定強制勞工退休；惟勞工適用該條例之工作年資之「退休金給付事項」，優先適用該條例，不再適用勞動基準法之退休金給付規定，故雇主依勞動基準法第54條規定強制勞工退休，不生依該法第55條規定給付勞工退休金及抵充之問題。」

3 參閱林煥柏，職場年齡歧視之研究，政大勞工研究所碩士論文，P61，民94。

肆、各國企業退休金制度有關退休年齡之規範

一、各國退休年齡規範：

各國企業退休金制度有關退休年齡規定比較

國家	制度
美國	勞工法規中查無強制退休規定。 美國於1967年制定「職場年齡歧視法」，排除年齡歧視，禁止以到達一定年齡為強制退休理由。
德國	勞工法規中查無強制退休規定。
英國	勞工法規中查無強制退休規定。 雇主得要求勞工退休時，但不得因性別之因素而有所差別待遇，一般而言，年滿65歲或符合公司規定的退休年齡，雇主是可以命令勞工退休。
日本	勞工法規查無強制退休規定。 日本1971年制訂「高齡勞工僱用保護法」，規定企業得自訂退休年齡，並應儘可能地將最早之退休年齡訂為60歲。 於2004年，通過「高齡者等就業安定相關法律之部分修正案」，其中規定「退休年齡提高至65歲以及導入繼續僱用制度」。
瑞士	勞工法規中查無強制退休規定。 瑞士職業年金制度(企業退休金制度)請領年齡為男65歲；女62歲。(與我國新制類似)
新加坡	勞工法規中查無強制退休規定。 請領公積金之年齡為55歲。(與我國新制類似)
香港	勞工法規中查無強制退休規定。 年滿40歲以上者有權享受「長期服務金」。

二、各國比較分析

查各國勞工法令並無法定強制退休之規定，亦即無「強制退休年齡之規定」，頂多係規定企業資遣勞工時，應按其年資，給予補償，故我

國法定強制退休規定係屬特例。

第二層之企業退休金制度，各國之法規並未強制規定事業單位應支付退休勞工退休金(瑞士、香港、新加坡雖亦有類似我國勞退新制之制度，惟亦無強制退休年齡規定)，故亦無法定強制退休之規定。我國勞退新、舊制則係課個別雇主之給付或提繳責任，與第一層之公共年金不同，結構上有重大差異，我國強制退休年齡，延後至65歲，涉及舊制勞工退休金之設計原理及勞工領取不易之情勢，面對之情勢不一。

伍、結論

我國有關退休年齡之規定，勞動基準法僅規定「勞工得自請退休」與「雇主得強制勞工退休」之要件，但未規定「勞工應即退休之年齡」；另勞工退休金條例已明定請領退休金應年滿60歲方能請領，其係規定「得請領退休金之年齡」而非「退休年齡」。

鑑於勞動基準法規定自請退休要件為工作15年以上年滿55歲或工作25年以上年齡不限，無法因應人口老化趨勢，勞工退休金條例已明定請領退休金應年滿60歲方能請領。審酌經社情勢之必要，有關「是否應將勞動基準法及勞工退休金條例規定之退休或請領年齡修正提高」議題，除涉及人口老化、增加勞工參與、就業歧視及勞工退休金期待權等各種優缺點之整體考量，仍需各界踴躍提供意見，以供政策擬定參考之用。 

(本文作者 行政院勞工委員會科員)

運用國內勞動力推動照顧服務產業之探討

李庚霽

壹、前言

依據聯合國所訂標準，當一個地區65歲以上人口所佔比例超過7%時，便稱為「高齡化社會」。臺灣地區依據內政部的統計資料顯示，1993年底即已達此水準，且因婦女生育率下降，醫學進步與人類平均壽命延長等因素，致使高齡化現象有逐年增加之趨勢，以2000年底世界人口普查局的公布數字顯示，臺灣地區65歲以上人口已佔總人口數8.4%，2005年則快速成長至9.7%，而這些老人人口中，依據內政部1997年11月發布「老人生活與福利供需狀況」之統計資料顯示有56%罹患慢性疾病，其中每10位老人就有1位需要他人照顧，而且其生病就醫的頻率也相當高，在3個月內平均每人就醫5次，每20人就有1人曾住院，且平均達半個月之久。因此，臺灣地區之老人照顧的社會政策與老人家庭服務措施是到了不容忽視的重要時刻了。

同樣的與老人照顧問題有迫切性需求的身心障礙者之照顧問題，亦在現代社會變遷中突顯出來。依據內政部2006年第2季統計資料身心障礙者有953,214人，而身心障礙者收容機構有248所，可收容20,063人，實際收容16,328人；另服

務人次為128,672人次，由此亦凸顯出身心障礙者迫切性照顧需求問題的刻不容緩。如此一來其他相關特定對象之照顧需求問題自不必多置喙了。所以，如何建立健全國內照護體系，有效的運用國內勞動力推動照顧服務產業，提供合理與滿足照顧需求應有之人力，以解決國內照顧人力需求之缺口，減少對外籍監護工等人力的依賴，實是政府與人民應面對的當務之亟。

貳、當前臺灣勞動力運用概況

一、近期整體性就業市場概況

依據行政院主計處95.9.23.所發布之「臺灣地區人力資源調查」統計結果顯示，95年1-8月平均勞動力人口為1,048萬1千人，較94年平均增加11萬人；而失業人數為43萬4千人，較7月增加6千人，較去(94)年8月減少2萬人；失業率為4.09%，較7月上升0.04百分點，較去(94)年8月降低0.27百分點，係近6年來同月最低水準；與世界主要國家(地區)最新失業率比較，高於新加坡2.9%與韓國3.5%，低於德國10.5%，法國8.9%，加拿大6.5%，日本4.1%與香港4.8%。而失業人口中又以「非初次尋職者」

中之「對原有工作不滿意」最多佔14萬人(42.07%)，「工作場所歇業或業務緊縮」次之，佔11萬6千人(35.01%)。因此，從臺灣地區失業者狀況觀之，與過去幾年均以「工作場所歇業或業務緊縮」為首之失業人數不同，顯示出渠等人員有可能對現有工作環境與勞動條件的不滿意，此一訊息是值得當局者與吾輩注意及深思其緣故的。

另經由上述調查資料顯示，近年來失業人數與失業者之失業平均週數呈現逐年增加趨勢，其中尤以青少年族群與中高齡失業者、國中以下與高中職教育程度及農業從業人口所釋放出來之人口為最。因此，個體與政府如了解上述各項國內就業市場現況及趨勢，當有助於當事人及政府有關機關，能針對時勢與趨勢及當事人需求導向擬定對策，以保障就業者與失業者之權益，達到確保及穩定就業之目標。

二、國內就業結構概況及需求趨勢

依據行政院主計處之人力資源調查統計近三年多來(92年至95年8月)之資料顯示，臺灣地區之職業結構已出現兩極化趨勢，即已從藍領階級，漸漸走向白領階級，及農林漁牧工作人員漸減之職業結構趨勢。換句話說，臺灣地區由於產業結構的變遷、資訊科技化、國際化與工作價值觀變遷之趨勢下，連帶的改變了臺灣地區就業者之職業結構生態，這是值得即將進入就業市場者，或已進入就業市場之現職工作者，或失業者，轉職者，及政府單位注意的趨勢。另進一步從就業者按職業別「第一類民意代表、行政主管、企業主管及經理人員」、「第二類專業人員」、「第三類技術員及助理專業人

員」、「第四類事務工作人員」、「第五類服務工作人員及售貨員」、「第六類農林漁牧工作人員」、「第七類生產有關工人、機械設備操作工及體力工」等七類觀之，其相互間之比較顯示，除一直居首位的「第七類生產有關工人、機械設備操作工及體力工」外，值得注意的是與照顧服務產業相關之「第五類服務工作人員及售貨員」就業者，近三年多來平均卻大約在1817千人至1919千人左右，佔19.05%，居第二位。如果以行政院主計處95年8月之「失業前行業」調查中，「醫療保健及社會福利服務業」與「其他服務業」離職者有5.59%，與另一「缺工人數與缺工率」調查之「醫療保健服務業」與「其他服務業」缺工人數為10,192人(4.55%)，兩相比較結果顯示，臺灣地區近年來之照顧服務業從業人員之進離就業市場流動率是很高的；質言之，臺灣地區照顧服務業現有之工作環境與勞動條件是明顯的不友善與不利的，對從業人員的職業生涯發展產生不利與不穩定的狀態，方會造成前述此行業的高流動率情況，進而衍生了目前在臺之「外籍看護工」與



「外籍家庭幫傭」有151,747人，是前述調查國內缺工人數的14.89倍，凸顯了國內照顧服務體系的不健全與人力供給的嚴重不足，及社政體系與勞政體系無法及時有效的因應與補足此一嚴重闕漏之處。

總之，現代勞工在面對失業或轉職流動情形，將比過去頻繁，而政府如何透過週延完整的政策與制度之設計，以達到預防失業、穩定僱用與穩定就業，及失業者就業促進暨減少對「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」依賴之目標，將是一項無法避免與嚴肅的課題及挑戰。

參、當前臺灣推動「健全照顧服務體系」與「獎助雇主僱用本國籍照顧服務員」相關工作概況

一、當前臺灣地區推動「健全照顧服務體系」相關工作概況

當前臺灣推動「健全照顧服務體系」相關工作之緣起，主要是為因應國內人口老化及各項福利需求日益增加，並藉由照顧服務產業之發展，擴大相關勞力需求，有效促進就業，由行政院經建會主導召集衛生署、內政部、退輔會、農委會及勞委會等相關部會各依職掌分工合作推動，研定「照顧服務產業發展方案」(後修正為「照顧服務福利及產業發展方案」)，藉由結合民間力量的投入參與，共同發展照顧服務支持體系，並奉行政院91年1月17日核定，納入「挑戰2008：國家發展重點計畫」之一而開始實施，做為未來六年(至96年12月31日止)發展照顧服務產業之指導方針。截至95年6月止將近5年半執行情形成果如下：

- (一) 整合社政與衛政照顧服務資源，成立25個直轄市縣市「長期照顧管理中心」，並由內政部完成「照顧服務管理資訊系統」，建立照顧服務資源與人力資料庫及通報系統，提供線上使用，建構個案管理服務業務等系統，落實照顧服務管理機制。
- (二) 推展偏遠地區居家護理服務業務，及進行盤點檢討各縣市老人福利機構式照顧服務資源發展狀況，以充實多元照顧服務支持體系，全面提升照顧服務品質。內政部執行「失能老人及身心障礙者使用居家服務補助計畫」，秉持「消費者導向、在地深化」之理念，以居家及社區式照顧為推動主軸，除低收入戶原即享有居家照顧之補助外，內政部並於91年7月開始，針對非中低收入失能者提供居家服務補助，除可滿足民眾之長期照顧需求外，亦希望減少外籍看護工之引進，有效擴展國人就業機會，累計服務1萬7,234人，服務107萬6,495人次，服務總時數186萬9,738小時，民眾自費使用比例為17.67%，較94年同期成長2.08個百分點。另擴大投標廠商資格，有3家合作社承辦各地方政府居家服務業務。而退輔會各榮民服務處協助轉介居家服務6,286人次，並運用縣市志工人力提供12,930人次居家服務。
- (三) 函頒「安養機構提升社工及護理照顧品質輔導作業指導要點」，建立品質稽核監測制度，落實政府管理者角色，納入社區總體營造精神，推動社區式照顧服務，總計有4,596人及28,295人次受益。

(四) 強化照顧服務人力培訓與認證制度暨工作保障，促進照顧服務專業化，共有3,633人結訓，及開發社區志願服務人力3,000名志工投入照顧服務體系相關工作。另勞委會辦理94年辦理照顧服務員職類丙級檢定3,312人及格，及內政部輔導民間團體成立34個照顧服務勞動合作社，約有1,800名社員投入照顧服務，建立照顧服務人力管理機制。

(五) 適度調整外籍看護工之引進政策與審核機制：自95年1月起正式實施「外籍看護工審核機制與國內照顧服務體系接軌方案」，由縣市「長期照顧管理中心」推介本國照顧服務員就業，及加強查核外籍看護工違法使用情形，95年1-5月總計查察2萬3,145件，查獲涉嫌違法外籍看護工共958件，占所有查察件數4.1%。

(六) 開發個別化輔具及無障礙空間之使用與發展，及補助14個單位辦理「到宅評估輔助器具服務及復健訓練計畫」，計有513人受益。

(七) 充實與調整相關法令、措施與規範，促進福利及產業平衡發展，包括檢討修正「老人福利機構設立標準」及「老人福利機構設許可辦法」，及開放現有閒置空間與校舍，以ROT、OT方式委外經營，做為從事照顧服務相關業務之場地。

(八) 加強各種媒體管道宣傳宣導工作，推廣照顧服務資源網絡，以增加民眾對長期照顧

之認知，及對國內現有長期照顧資源之瞭解與運用。

二、當前臺灣地區推動「獎助雇主僱用本國籍照顧服務員」相關工作概況

勞委會為配合行政院推動照顧服務產業，並鼓勵雇主聘僱本國籍照顧服務員，減少僱用外籍看護工，以創造失業勞工再就業機會，爰訂定「外籍看護工申審機制與國內照顧服務體系接軌方案新制」及「雇主僱用本國籍照顧服務員補助辦法」，並自95年1月1日開始實施。

(一) 有關「外籍看護工申審機制與國內照顧服務體系接軌方案新制」主要內容如下：

1. 外籍看護工在我國照顧體系中，係定位於「補充性」原則，在國內長期照顧資源及人力不足的情況下，適度引進外籍看護工，以解決國內老弱殘疾人士之基本照顧需求問題，客觀上有其必要性。基於「政府一體，職能分工」的原則下，推動外籍看護工之申請與流程逐步納入國內照顧服務體系。
2. 新制之推行，在考量到舊制家庭外籍看護工申請標準，主要以特定病症及巴氏量表為評估標準，無法充分反映有照顧需求者之現況，由單一醫師開具證明客觀性不足，易生偽造診斷證明書等弊端，新制規定被看護者如有照顧之需求，需經醫院成立之醫療團隊，由2位以上之醫事人員進行綜合評估，認定是否屬24小時照顧需求，而巴氏量表評分

之分數，僅供做為判別之參考。另基於促進本國居家照顧服務員就業機會及回歸國內照顧體系之考量，新制規定雇主需先經長期照顧管理中心進行本國照顧服務員推介，每位雇主推介作業次數至少2次，每次以推介3人為原則。後續雇主如有正當事由無法僱用長期照顧管理中心所推介之人員者，方得向勞委會申請外籍看護工。

3. 鑑於目前國內長期照顧體系尚未將相關人力資料完整建檔，供應仍有不足，增列對於同一被看護者屬植物人，或經醫療專業診斷巴氏量表評為零分，且於6個月內病情無法改善者，得增聘外籍看護工1名。
4. 家庭看護工調派規定：家庭外籍看護工調派至醫療院所，雇主得免經勞委會許



可，逕調派所聘僱之外籍工作者，至醫療院所之急性一般病床及特殊病床之急診觀察病床照料看護者。但僅限照顧該

被看護者從事「短期性」之看護工作，不得照顧該被看護者以外之其他病人。

- (二)「雇主僱用本國籍照顧服務員補助辦法」之主要內容如表一：

該辦法自95年1月1日開始實施至9月30日止之執行績效為，經由長期照顧管理中心推介且確認僱用人數有88人，全部申請（含再次）補助人數有48人，核發人數有39人，核發金額新臺幣112萬元。由此一數據與前述之缺工數10,192人及目前在臺之「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」有151,747人相比較顯示，可據以推估如果臺灣地區的照顧服務體系健全的話，可以全面充裕提供所需之照顧服務人力，不再需要依賴「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」外來人力的補充，則臺灣地區目前所需的「本國籍照顧服務員」人數至少為161,939人，亦即可創造出161,939個工作職缺等待補實。而以前述經建會推動實施之「照顧服務福利及產業發展方案」5年半以來所培訓與掌握之照顧服務人力（假設人力來源彼此未重覆）9,066人如果全部都可投入就業提供服務，則尚須有152,873個就業機會須補實。如此一來如果均能藉由失業人口投入予以全部補實的話，則失業人數可能降至281,127人，那臺灣地區的失業率就有可能降至如88年之2.9%左右，果能如此，則臺灣地區所新創的失業率奇蹟，將可與英、韓等國並駕齊驅了。這或許是值得吾輩深思的另類創意政策思考努力方向。

表一、依「雇主僱用本國籍照顧服務員補助辦法」請領補助應配合事項表

配合辦理事項	規定內容
1.適用之雇主對象	符合外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準之雇主。
2.本國籍照顧服務員	係指具有中華民國國籍，受過照顧服務員專業訓練並取得結訓證明，或領有丙級技術士證照者。
3.辦理求才登記	雇主聘僱照顧服務員，應先向當地之縣(市)政府（長期照顧管理中心）辦理求才登記，推介受過照顧服務員專業訓練並取得結訓證明，或領有丙級技術士證照者之照顧服務員。
4.安排應徵面試	安排與長期照顧管理中心推介並開立推介證明之照顧服務員面試時間及地點。
5.推介就業七日內應回覆義務	雇主及受推介之照顧服務員，應於七日內將推介就業與否回覆卡檢送原推介就業之長期照顧管理中心。未於七日內回覆者，依規定不予核發給補助金。
6.請領條件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 聘僱由各直轄市或縣(市)政府推介，並開立推介證明之照顧服務員。 2. 聘僱照顧服務員每二週工作時數達八十四小時，聘僱期間連續達一個月以上。 3. 依勞動契約以金融機構轉帳方式發給工資。
7.申請補助金	<p>雇主應於聘僱照顧服務員每滿三個月之次日起九十日內，檢附下列文件，向實際勞務提供所在地之當地公立就業服務機構申請發給補助金：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 申請書。 2. 聘僱名冊、領據、印領清冊及薪資轉帳金融帳戶影本。 3. 照顧服務員之身分證影本。 4. 勞動契約影本。 5. 各直轄市或縣(市)政府開立之推介證明。 6. 郵局或金融機構之存摺。 7. 申請人印章。
8.接受查核義務	為查核申請補助金之雇主聘僱照顧服務員工作情況、薪資發放及離職原因等，雇主不得規避、妨礙或拒絕推介單位或公立就業服務機構查核之情事。
9.給付標準及期限	以每一被看護者發給雇主每月新臺幣一萬元，合計最長以十二個月為限。
10.不實申領之撤銷或廢止補助	<ol style="list-style-type: none"> 1. 雇主有本辦法第6條各款情事之一，經公立就業服務機構撤銷或廢止補助時，補助金應繳回者，公立就業服務機構應以書面通知限期繳回，逾期仍未繳回者，依法移送強制執行。 2. 以詐欺或其他不正當行為領取補助金或為虛偽之證明、報告、陳述者，除應依民法請求損害賠償外，其涉及刑責者，移送司法機關辦理。
11.列入個人所得申報	本補助金依所得稅法規定，係屬個人所得，應申報綜合所得稅。

肆、結論與建議

一、結論

經由前述資料與推估及參考相關理論暨文獻可知，目前我國照顧服務福利及產業發展所面臨的重要困境問題與迷思如下：

- (一) 所需照顧服務人力究竟是有多少人？為何無法由國內勞動力及失業者補充？
- (二) 國內所培訓之照顧服務人力無法趕上所需人數？
- (三) 國內所培訓之照顧服務人力為何流動率高？無法長期投入此一產業？
- (四) 勞委會公告的國內照顧服務員薪資真的反應市場行情薪資？
- (五) 雇主為何想盡辦法偏愛長期依賴「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」？
- (六) 「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」申請審核指標不論寬鬆或嚴格均無法滿足民眾依賴心理？其總量管制底限為何？
- (七) 「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」之薪資真的比國內照顧服務員便宜？
- (八) 國內的照顧服務體系何時方能健全，及滿足照顧服務人力需求足夠的量？
- (九) 現有的國內照顧服務體系之規劃、管理、評估與執行之職權，及經費來源散於各相關單位，如何有效統整與協調及管控？
- (十) 現有的國內照顧服務體系所提供的服務僅在生理層面，尚無法及於身心靈統整層面？工作方法適當？
- (十一) 法令與計畫方案多且繁複，甚至因不同時空與決策者而有不同的決策，形成人

力、經費及資源的浪費？

二、建議

茲就前述面臨的重要困境問題與迷思提出建議如下：

- (一) 如果依據前述之缺工數10,192人及目前在臺之「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」有151,747人與經由長期照顧管理中心推介且確認僱用人數有88人等3項數據相加，據以推估如果全部多由國內照顧服務員擔任，則所需照顧服務人力至少需162,027個照顧服務人力，亦即可由此推估至少會增加162,027個就業機會，進而突顯出如何平衡此一產業之國內勞動供給議題的重要性。
- (二) 積極宣導國人建立「行行出狀元」等正確的職業觀念與工作態度，及建構「國內照顧服務人力供需管理與調節平臺」，以掌握適才適所的「國內照顧服務求職求才人力媒合資料庫」，提供渠等人員「全時工作」、「部分工時工作」與「彈性工時工作」態樣的職業生涯規劃與發展指南，及規劃「彈性隨進隨出」之照顧服務人力培訓制度，以有效運用國內勞動力及失業者投入照顧服務產業，補足所需之人力，減少其流動率，促使渠等能夠長期投入此一產業。
- (三) 勞委會需積極主動研究評估所公告的國內照顧服務員招募進用薪資新臺幣3萬至3萬5千元的規定，已無法反應市場行情的薪

資約5至6萬元行情，如此無法產生此一行業之吸引力。

- (四) 除了應積極編製推動「獎助雇主僱用國內照顧服務員」與外籍看護工比較所具有之優勢說帖與運用指南外，更應思考獎助金額額度與期限是否已足以反應出此一政策之優勢，且對促進國內勞動力有效運用與降低失業率，及健全照顧服務福利體系暨產業發展有強大之助益？如此方能破除雇主為何想盡辦法偏愛長期依賴引進「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」之迷思？
- (五) 如果國內雇主確有「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」之強烈需求，則應明確宣示其在國內之總量管制上限，及適用對象應鎖定限制為「失能老人與重度或多重障礙之身心障礙者」等生活無法自理者，並研究隨時調整申請審核指標與薪資標準，且積極監測評估出具醫療證明書醫院之合理性與合法性，及查察引進外籍看護工之聘僱雇主所提供的勞動環境與條件實際情形與受照顧者身心狀況，以減少民眾不合理心態與非法僱用的依賴心理。
- (六) 近中程目標是明確精算扣除前述需依賴「外籍看護工」與「外籍家庭幫傭」的總量人數後，主管機關應積極研究評估規劃建立健全國內的生理層面照顧服務體系的福利資源提供數與充足的人力供給時程，進行有效的資源與經費統整暨協調，及執行力之管控、評估與執行，方能及時提供

所需照顧服務人力需求的足夠能量。

- (七) 檢討評估「外籍看護工申審機制與國內照顧服務體系接軌方案」未能達成預定成效之原因，及因就業媒合工作量負荷過大，影響縣市「長照中心」之正常運作，如何調整。
- (八) 遠程目標是期望藉由對照顧服務最適工作方法與模式的研究暨建立，促使國內照顧服務體系能夠全面性的提供受照顧者與家屬身心靈3個層面之人性化全人服務理想終極目標。
- (九) 及時研修不適時法令與統整所有照顧服務福利體系暨產業發展計畫方案，使其單純化且具延續性的永久經營管理，不會因不同時空與決策者而有不同的決策，避免人力、經費及資源的浪費？
- (十) 公布合理適切的評鑑指標，做為定期辦理「護理之家」及「居家護理所」全國評鑑工作依據，依結果獎優汰劣，及輔導獎助民間參與投資設立，並辦理優質業者經營管理與工作方法之示範觀摩研討會，以引導業者自我全面品質管理，及落實政府監督業者服務品質之目標。
- (十一) 積極檢討推動「醫院照顧服務員管理要點」與「建立醫院全責照顧制度」，以達到有效落實醫院全責照顧模式，提升醫院照顧服務員人員運用與管理之效率，減少居家式、社區化與機構式等不

同的多元化照顧服務制度間，其服務人員之勞動條件與服務品質產生明顯或嚴重落差，影響受照顧者與家屬之權益。

- (十二) 因應農村、原住民鄉、偏遠地區等地區民眾之照顧需求，發展多元服務資源與服務方式之在地化照顧模式，充實在地照顧服務資源，減少城鄉間照顧服務資源之落差，落實其配置之適切性目標。
- (十三) 研發精細的多功能輔具與維持生命體能量之營養補充保健品，以減少需由他人代勞之人力需求。
- (十四) 加強家庭倫理與責任之宣導，及研定喘息制度，使家庭成員能順利愉悅的承接部份時段的照顧陪伴責任以盡人倫，並促進國內完整照顧服務體制的儘早實現。

總之，依據日本2006年出版的「高齡社會白皮書」指出，日本截至2005年10月止，65歲以上高齡者達2,560萬人，佔總人口20.04%，已邁向超高齡社會，帶來了看護、醫療、保險、年金等需求問題；而臺灣地區依據內政部長期照顧制度規劃小組估算，95年需要長期照顧人數將近66萬人，與筆者前述粗估人力需求161,939人相較，超出4倍左右，再依據王榮璋所言，歐美國家老人人口從10%擴增到20%，約需40-60年，而臺灣地區預估只要20年就可到達，足證臺灣地區已是全世界步入高齡化社會老化速度

最快的國家了；另依據彭婉如基金會執行長王慧珠表示，所培訓出來的照顧服務人力，幾乎都被同樣工作卻較高薪的醫院囊括一空，則需聘僱於家中照顧服務之職缺一直為外勞看護工



所取代之情況可由此窺出端倪。因此，面對此一情況如能依據前述之問題與建議，逐一釐清確認排除障礙，建構完善的整體性照顧服務體系與逐年減少外籍看護工引進聘僱名額，及增加僱用國內照顧服務員之獎助額度或建立減免稅制等多面向政策思考，則相信必能有效的運用國內勞動力投入照顧服務工作行列，解決所需人力缺口，重塑照顧服務福利及產業的新發展方向與構面。 ❁

(本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局專門委員)

回應「外勞跑本勞哭—外勞政策何去何從」乙文

蘇裕國¹ 莊國良² 蔡玉鳳³ 鍾銘源⁴

壹、政府開放外勞引進之原則

政府開放外勞引進，係依「就業服務法」第42條所規範：「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。」因此，外勞開放引進係為填補國人不願從事之辛苦工作，採補充性原則引進。

此外，政府將同時觀察當期勞動就業市場情勢、失業率及缺工率作為調整外勞政策衡酌指標，在穩定、促進國人就業及國民經濟發展之外勞政策目的下，考慮社會觀感，動態調控外勞引進，並適時檢討產業缺工情形，彈性調整外勞政策，故外勞總量並非一固定數額概念；另為回應外界反映外勞名額應合理公平分配之要求，勞委會業於94年12月30日修法調整製造業雇主聘僱外勞期滿申請重新招募次數，原則以一次為限，並研議將聘僱期滿後收回之外勞名額，定額開放製造業具特定製程及夜班產業分配，以避免外勞名額有者恆有情形。

另依照現行「就業服務法」有關雇主申請遞補外勞之規定，外勞於聘僱有效期間內，因不可歸責雇主之原因離境或死亡，雇主始得提出遞補外勞申請，且聘僱許可期間，以補足原聘僱許可期間為限，至餘期不滿6個月者，不予遞補。另外勞如遭雇主不當遣返，均可向各縣市政府外勞諮詢服務中心或撥打勞委會設置的0800免費外勞雙語申訴專線投訴；另勞委會亦於95年1月16日在臺灣桃園國際機場設置外勞機場服務站，配置26名機場外勞服務員，提供入出境外勞法令宣導及出境申訴服務，並規劃建立外勞中途解約驗證機制，如雇主與外勞因故中途解約，需透過所在地縣市政府驗證，以避免外勞遭受不當遣返，保障外勞及雇主權益。

綜上所述，雇主如為節省人力成本，恣意不當遣返外勞，將面臨違反勞動基準法及不予許可遞補外勞等裁罰處分，外勞則可透過各種申訴管道保障自身工作權益；另透過現行政策及外勞名額收回再行分配制度，雇主無法佔有外勞配額甚而操弄，故雇主不當遣返行為與總量管制政策並無相干。

另基於開放外勞引進，應在保護國人就業權益、防範外勞成為變相移民、避免造成社會問題及不得妨礙我國產業升級與經濟發展為前提下開放，外勞在臺工作期間限制，應基於上述原則規範。另勞委會為鼓勵優良外勞再來臺工作，已放寬外勞於聘僱許可期屆滿後，再次申請來臺工作之聘僱期限仍為二年，雇主並可再申請展延一年，共計三年，惟在我國境內工作期間前後累計不得逾六年。若為降低雇主僱用成本而放寬外勞在臺工作期間限制，與外勞開放引進之補充性政策意旨不符，因此應配合移民政策整體審慎研議，並考量國家利益，謹慎評估對我國社會、經濟、勞動市場等各層面之影響。

貳、保障外勞工作權益

為保障合法外勞在臺工作權益，勞委會亦有積極作為，其中包括遏止不當解約遣返外勞、減輕外勞來臺工作經濟負擔、降低外勞發生行蹤不明情事及外勞轉換雇主等：

一、減輕外勞來臺工作經濟負擔：

由於國內雇主多透過仲介公司引進外勞來臺工作，但因國外仲介業者素質良莠不齊，多利用國外高額借款或趁機哄抬仲介費不當剝削外勞，而衍生外勞行蹤不明、非法工作等社會問題。勞委會為減輕外勞來臺工作負擔、穩定外勞工作情緒、有效管理外勞並協助雇主引進優質外勞，爰積極與各外勞來源國推動直接聘

僱，透過國外當地勞工主管機關協助外勞引進，以降低外勞國外仲介費用負擔，並增加雇主引進管道之選擇，目前已與菲律賓、越南、泰國、蒙古等國簽署合作，印尼亦已於93年底同意推動直接聘僱。

另外，鑑於直接聘僱實施後，雇主迭有反應流程過於繁複，造成引進時效過長，較無意願採直接聘僱方式引進外勞。為增進雇主使用「直接聘僱」方式引進外勞之意願，勞委會規劃以家庭類雇主重新招募同一外勞為對象，在省時、省件、省錢「三省」原則下，預定於96年成立「直聘單一窗口」快速受理雇主聘僱外勞相關文書驗證及提供諮詢服務功能，以縮短外勞引進之期間及流程、簡化申辦聘僱外勞行政流程、減少仲介等費用負擔，避免仲介剝削，進而保障雙方之權益。

二、印尼勞工來臺工作薪資方案：

自我國93年12月20日宣佈重新開放印尼勞工（以下簡稱印勞）引進以來，印尼政府為降低仲介費、加強印勞法律保障、整頓當地仲介業者重建市場秩序，並期望印勞聘僱程序朝向制度化及透明化發展，便積極規劃透過金融機構提供印勞貸款及匯款服務，以澈底解決印尼仲介業者非法超收仲介費用及高額借貸剝削問題；另為降低印勞發生行蹤不明情形，印尼政府並規劃向印勞收取印尼保證金，印勞如聘僱期滿返國，可依規定申領該保證金，如印勞行蹤不明，則予支付日後衍生之相關遣返費用。印尼

政府要求印勞貸款之措施，係為減少不肖仲介業者的剝削空間，應予支持，方案如有不合理之處，勞委會將向印尼政府適時要求調整修正。

三、降低外勞發生行蹤不明情事：

外勞發生行蹤不明原因複雜，惟外勞一旦行蹤不明非法工作即脫離我國勞動法令規範，除自身無法受到勞動權益保障外，且影響本國人民就業權益，另對社會治安及防疫亦形成重大影響。勞委會為加強遏止非法雇主、非法媒介工作者及尋查行蹤不明外勞，95年3月已研擬「加強預防及查緝行蹤不明外勞」具體作為，由防止及查緝兩大面向降低外勞發生行蹤不明情事，並協調警察機關、各縣市政府及外勞來源國等單位配合辦理。

另自95年4月20日起，重罰非法僱用行蹤不明外勞之雇主最高新臺幣75萬元，非法媒介外勞工作者最高新臺幣50萬元罰鍰，同時協請各縣市政府依現行法令規定，配合落實非法外勞罰鍰處分，立即遣返非法外勞出國。

另自95年4月24日起，勞委會已提高民眾檢舉行蹤不明外勞獎勵金每案至新臺幣5千元，鼓勵民眾向各縣市警察機關、勞政主管機關或撥打勞委會免付費檢舉專線0800 - 000978檢舉。除此，勞委會並協調警政署規劃辦理警察機關定期聯合查緝專案及加強媒體宣導非法僱用罰鍰、鼓勵民眾檢舉及呼籲行蹤不明外勞主動投案。自95年3月1日實施以來，經勞委會、內政

部警政署與各外勞來源國政府共通努力下，查獲行蹤不明外勞人數及受理檢舉非法外勞案件已明顯提升，已展現相當成效，勞委會並將繼續協商相關單位共同改善行蹤不明外勞問題，加強維護國人就業權益及社會安定。

四、外勞轉換雇主：

依現行「就業服務法」第59條規定，外勞如有雇主死亡或移民、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者，經勞委會核准後得轉換雇主或工作。勞委會為保障外勞工作權益，提高外國人轉換雇主成功之機會，業於95年1月1日修正發布「外國人受聘僱從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」，放寬外勞轉換雇主次數至3次。同時對遭受人身侵害之外勞，經勞委會核定後，得不限業別跨業轉換，另轉換雇主次數亦放寬至6次。同時，亦同意外勞與雇主經雙方合意解約者，除外勞得轉換雇主外，雇主已無需受1年內不得申請遞補外勞之限制，得重新申請引進。

另外，鑑於近來因外勞從事家庭看護工作者轉換雇主人數過多，造成無法順利轉出，影響外勞權益甚鉅，勞委會業於95年5月3日起，同意外勞於法定3次公告轉換次數內均無雇主登記承接者，得再3次轉換雇主，並得依外勞意願選擇適宜之公立就業服務機構辦理轉換雇主事宜。

而考量外勞因主動舉報雇主或仲介公司違規指派外勞工作，致使外勞無法保障自身工作權益，且無法於法定3次公告轉換次數內均無雇主登記承接之情形，勞委會於95年7月18日同意，外勞經縣市政府調查事實確認者，得再3次可跨區且可跨業別轉換雇主。故在目前現行外勞轉換雇主制度下，外勞權益已獲得相當保障，勞委會並將視運作情形，在保障本國勞工就業權益、減少對本國勞工就業衝擊前提下審慎評估調整現行制度。

參、加強仲介管理

一、遏止國外仲介超收費用及雇主收受不正利益

外勞仲介費用及服務費用問題，可從國內管理措施及與外勞來源國協商推動相關保障外勞權益措施等兩方面分析：

(一)國內仲介管理

首先，國內管理措施部分，為杜絕仲介公司對於來臺工作之外勞不當收費，勞委會已於90年11月7日修正發布仲介收費標準，明訂合理外勞仲介收費標準：臺灣仲介公司不得向外勞收取仲介費，僅得收取「服務費」，其提供之就業服務事項除含招募及引進之外，亦包含安排入出國、健康檢查、健康檢查結果函報衛生主管機關、所得稅申報與退稅、諮詢、輔導及翻譯等事項。「服務費」第1年每月不得超過新臺幣1,800元、第2年每月不得超過新臺幣1,700元、

第3年每月不得超過新臺幣1,500元，本項規定可避免仲介公司一次收取服務費後即不提供服務。

為鼓勵設置非營利就業服務機構從事就業服務業務，協助雇主引進及管理外勞，勞委會已於93年1月13日修正發布之「私立就業服務機構許可及管理辦法」，明定非營利就業服務機構相關設立條件；另於93年7月7日訂頒「非營利就業服務機構申請許可應備文件及審核作業要點」，開放非營利機構申請許可，提供雇主多元引進外勞管道，促進仲介市場良性競爭，並避免外勞遭受剝削。

而針對不肖雇主剝削外勞，收取回饋金情形，勞委會已於90年11月7日修正發布外國人聘僱許可及管理辦法，並於91年1月21日修正「就業服務法」，明訂雇主不得向人力仲介公司收取回饋金，並需於申請聘僱許可時，檢附「雇主繳交就業服務費切結書」，未依法檢附者不予核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可，已核發招募許可者，則中止其引進，並由地方主管機關處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。

(二)國外仲介管理

除以上措施防止仲介及雇主剝削外勞外，另一方面，勞委會亦商請外勞來源國政府，對於外勞來源國加強源頭管理，協調外國政府開具證明保證外勞未被超收仲介費，即各外勞來源國對於90年11月9日起，查驗入境外勞簽具之「外國人來臺工作費用及工資切結書」，並於90

年11月7日修正發布「外國人聘僱許可及管理辦法」，明訂雇主申請聘僱許可時應檢附該切結書；嗣為防止雇主或仲介公司脅迫外勞另訂新約變更切結書內容，於93年6月25日修正「外國人入國工作費用及工資切結書」(以下簡稱工資切結書)，新增我國仲介公司及雇主應附署之規定，同時協調各外勞來源國明訂其仲介費，以不超過勞工一個月基本工資為限。

對於仲介公司違法超收外勞仲介費用或雇主收取回饋金之查處，勞委會職訓局設有0800雙語免費申訴專線，以利外勞檢舉仲介不法行為外，另自91年7月起，已將仲介費列入縣市政府外勞查察員例行性訪查項目中，加強查察仲介收費情形，同時亦不定期會同各地方主管機關依據外勞所檢附之切結書及薪資明細表主動訪查雇主及外勞，以確保人力仲介公司依規定收費，如查有人力仲介公司超收仲介費用，將處以超收費用10倍至20倍罰鍰。查處非法仲介及雇主之違規行為，除政府機關需戮力以對外，亦需仰賴社會各界共同協助，提供具體事證向勞委會檢舉專線0800-000978檢舉不法，以保障外勞權益。

二、檢討國內外仲介收費標準及外勞負擔比例

勞委會並積極會商外勞來源國，研商工資切結書所載勞工來臺灣前所支付費用之項目與金額其合理性與必要性，並在尊重各國相關法令規定原則下，規劃朝向保障外勞權益方向修正；同時勞委會亦就現行國內仲介公司對於雇主與外勞之收費規定研商檢討，將朝使用者付

費與依據服務事實收費等原則修正，以符合公平原則，減輕外勞負擔。

三、健全仲介評鑑及退場機制

國內仲介公司素質良莠不齊，衍生與雇主及外勞間爭議案件，損害勞雇雙方權益，勞委會已自92年起評鑑私立就業服務機構服務品質，並公布評鑑結果於本會職業訓練局網站提供雇主選任參考，勞委會除延續辦理仲介公司服務品質評鑑外，95年規劃修正「私立就業服務機構許可及管理辦法」，建立評鑑制度法源依據及分級制度，並修正評鑑指標及執行機制，使評鑑制度更具公平、客觀及公信力，並促進仲介業者間良性競爭；另規劃建立「獎優汰劣」退場機制，加強推動優質仲介制度，規劃說明如下：



(一)淘汰劣質仲介：

勞委會將擴增125名縣市政府查察人力，對於評鑑不佳之業者加強查緝，如查有違法事證，從嚴處分，以加速淘汰劣質仲介業者，對

於評鑑為C級之仲介公司，經限期要求改善，期限屆滿仍不為改善或改善後仍未達標準者，不予換證；另最近一次評鑑成績為C級者，則限制申請設立分公司。至拒絕接受評鑑者，其許可期限屆滿時，將不准予換證。

(二)獎勵優質仲介業者：

公開表揚評鑑成績優良之仲介公司，鼓勵民眾委任，規劃行政獎勵仲介公司於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，修正調降其保證金額度、促請各外勞來源國優先與優質仲介公司簽署互貿契約或採取其他優惠措施，並對評鑑不佳之業者採取限制措施，以促進仲介公司提昇服務品質。

肆、結語

在外勞政策方面，為落實穩定既有就業機會、促進國人就業及國民經濟發展之外勞政策目的，勞委會將參考臺灣經濟永續發展會議共識，配合行政院推動大投資大溫暖計畫之「產業發展之充裕勞動力供應套案」，以「33長轉政策」為主軸，檢討現行產業外勞政策，並研議以產業外勞重招收回名額，定額開放特定製程(3K)及夜班(3班)產業分配，搭配輔導廠商改善勞動條件及環境、增聘本勞等有效管控措施。



另配合內政部與經建會共同合作發展長期照顧服務體系，以降低家庭外籍看護工需求，調控產業分配外勞名額。

另勞委會基於「國民待遇」之原則，在人道尊嚴、公平正義之立場，不分國籍照顧勞工權益，營造平等尊重的勞動環境，使外勞能安心在臺灣工作，為我國經濟發展及社會福利服務奉獻心力，未來除加強推動各項關於外勞管理及仲介管理之修訂法規計畫及行政措施外，並將借鏡先進國家外勞引進政策及管理制度之經驗，強化我國外勞權益之保障。✿

(本文作者 1.行政院勞工委員會職業訓練局技士
2.行政院勞工委員會職業訓練局科員
3.行政院勞工委員會職業訓練局聘用人員
4.行政院勞工委員會職業訓練局專員)

勞委會推動勞工數位學習 與縮減數位落差

林振裕

壹、前言

21世紀是知識經濟世代，能夠掌握知識發揮智慧便是最大贏家，面對環境快速的變動，如何利用網路環境幫助學習，有效達成學習目標，將是關鍵因素之一。行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）主管勞工事務，對於勞工因應產業結構變動、技術更新及數位環境日趨成熟，如何提升勞工數位能力，並藉數位學習強化其職業能力，使失業者能迅速再就業，在職者避免失業，乃本會努力之方向。

勞委會以自有之施政計畫與預算參與數位學習國家型科技計畫，計有3項子計畫，分別是「勞工的數位學習」、「縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立」及「數位學習專業人才之培育二」，自2003年至2005年間，共執行20項計畫，投注約新臺幣4億元經費，依照業務之需求，主要辦理有關勞工相關訊息之傳遞、職業訓練網路學習教材開發及學習模式之建置、技能檢定即測即評系統、其他週邊輔助系統及相關之研究計畫與調查評估等，對於勞工數位能力之提升，以及利用數位學習來推動相關之勞工業務，均有良好之成效。

貳、計畫目標與架構

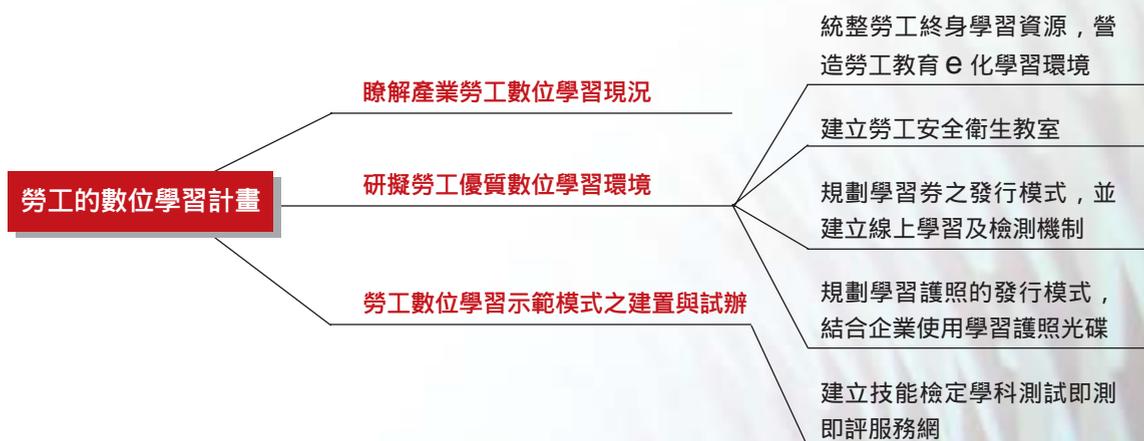
一、勞工的數位學習

（一）計畫目的：

「勞工數位學習」的理念是經由教育活動推廣，養成數位學習的習慣，藉由發展數位學習活動，讓在職勞工、待業勞工等從事多元化的數位學習，同時整合現有軟硬體，建立社區化與社群化的數位學習管道，提升勞工e化能力，加強就業能力，並為適應未來快速社會的變動，養成數位學習習慣，進而提升數位學習需求，帶動產業發展，以創造數位學習產業的經濟規模，提升人力素質，達到提高國家整體競爭力之目標。



(二) 計畫架構：



二、縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立

(一) 計畫目的：

由於工作環境及產業特性之影響，在全民數位化時代過程中，產業勞工在資訊接受程度及對於社會工作環境適應方面，往往產生相當程度之落差；尤其對多數傳統產業勞工，在數位落差日益嚴重之情況下，其就業能力不足、社會適應力不良以及學習機會缺乏，都是造成國

家經濟危機的重要因素之一。另在身心障礙者部分，囿於生、心理條件不足之情況，亦屬為數位弱勢對象之一。有鑑於此，本計畫乃針對傳統產業在職勞工及身心障礙者之特性，進行資訊的蒐集與整合，針對其數位落差探討分析，提出有效對策與解決機制，以強化產業勞工及身心障礙者再就業及適應數位化時代社會之能力，提昇國家經濟活動競爭力。

(二) 計畫架構：

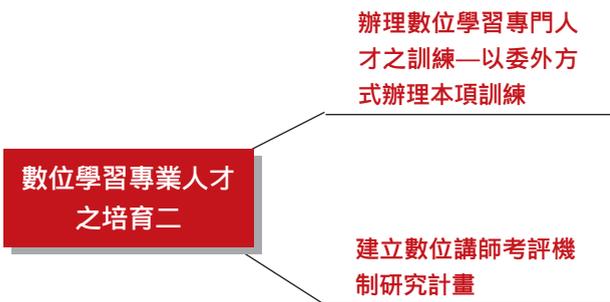


三、數位學習專業人才之培育二

(一) 計畫目的：

配合發展知識經濟，結合政府及民間教育訓練資源，加強培訓數位專業學習相關領域之實用基礎人才，並針對數位講師學、術科教學能力、態度、技巧等進行研究，並訂出考評指標。

(二) 計畫架構：



參、計畫實施策略、內容及經費

一、勞工的數位學習

(一) 實施策略及內容：

1. 瞭解產業勞工數位學習現況

- (1) 蒐集國內勞工數位學習之各相關資料。
- (2) 辦理勞工數位學習現況統計：包含(各行職業勞工使用電腦上網之情形；(各行職業勞工數位學習之內容及學習管道；(各行職業勞工對於數位學習之看法。

2. 研擬勞工優質數位學習環境

- (1) 統整勞工終身學習資源，營造勞工教育e化學習環境：
 - a. 建置完成「全民勞教e網」網路學習管理系統與教材管理系統，提供多目標

勞工學習資源之互動、教材製作及行政管理功能

- b. 逐步建置虛擬勞工教育網路學苑。
- c. 以團隊方式推動網路化學習機制，提供企業專區服務，企業單位可採團體方式加入網站會員，使全國勞工、各事業單位、職工福利委員會及工會等瞭解本網站系統運作方式，即可利用網站相關勞動權益課程。
- d. 規劃執行線上課程教學活動與學習服務，定期辦理混成教學及線上研討會活動，適時提供線上學習前準備、學習中提醒及服務、學習後引導討論及分享等輔助學習機制，擴大學習效果。

(2) 建立勞工安全衛生教室：

- a. 編撰與更新基礎相關教學內容30科目及進階教學內容20科目。
- b. 編撰線上測驗題庫。
- c. 建置新主機及整體主機環境。

(3) 規劃學習券之發行模式，並建立檢測機制：

- a. 遴選合格研習辦理單位並推介研習對象參加訓練，同時針對研習辦理單位控管及考核事宜。
- b. 建立適性化學習內容之供需與回饋機制。

(4) 職業訓練學習護照：

- a. 製作學習護照光碟，結合企訓網企業實施職業訓練學習護照，並辦理相關教育訓練。

b.職業訓練學習護照使用後績效評估及意見調查，據以修正光碟，同時建立職業訓練學習護照光碟發行模式。

(5) 推動技能檢定180職類學科測試即測即評服務網。

3.勞工數位學習示範模式之建置與試辦

(1)規劃「勞工學習社群服務入口網站及學習知識分享示範平台」及網路教材測試平台。

(2)發展並改進互動式示範教學網路教材，建置勞工數位學習虛擬教室。

(二) 計畫經費編列：

本分項計畫2003-2005年共編列 2億9千5百多萬元經費執行，經費分配情形如下表：

二、縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立

(一) 實施策略及內容：

1.蒐集並分析產業勞工數位落差之現況與形成因素

(1)參考研考會已訂定之勞工數位落差指標，研擬勞工數位落差指標，共同研商建立相關指標。

(2)建立勞工數位落差現況與形成因素統計。

2.縮減產業勞工數位落差機制之建立

(1)委託規劃數位落差之對策。

(2)建立縮減產業勞工數位落差機制。

(3)委託、授權或補助相關單位執行並評估績效。

3.產業勞工數位學習網之規劃與示範模式之建立

(1)建置網路學習平台。

(2)規劃適合數位落差對象之訓練課程。

單位：千元

工作項目	2003年	2004年	2005年
1.瞭解產業勞工數位學習現況 (與第二分項縮減數位落差子計畫四中之數位落差調查合併辦理)	0	255	0
2.研擬勞工優質數位學習環境	59,310	107,304	113,410
(1)統整勞工終身學習資源，營造勞工教育e化學習環境	4,800	7,600	8,000
(2)建立勞工安全衛生教室	500	100	200
(3)規劃學習券之發行模式，並建立線上學習及檢測機制	49,410	80,004	70,610
(4)結合企業使用職業訓練學習護照光碟，規劃學習護照的發行模式，並建立回饋評估修正機制	0	15,000	30,000
(5)建立技能檢定學科測試即測即評服務網	4,600	4,600	4,600
3.勞工數位學習示範模式之建置與試辦	2,580	4,500	7,800
總計	61,890	112,059	121,210

單位：千元

工作項目	2003年	2004年	2005年
1.蒐集並分析產業勞工數位落差之現況與形成因素。	併入第一分項全民數位學習計畫勞工數位學習現況辦理，本項計畫不再編列經費。		
2.縮減產業勞工數位落差機制之建立。	24,600	23,600	20,000
(1)委託規劃數位落差之對策。	1,000		
(2)建立縮減產業勞工數位落差機制。			
(3)委託、授權或補助相關單位執行並評估績效。	23,600	23,600	20,000
3.產業勞工數位學習網之規劃與示範模式之建立	17,900	25,700	24,000
(1)建置網路學習平台	併入第一分項全民數位學習計畫「勞工數位學習示範模式之建置與試辦」辦理，本項計畫不再編列經費。		
(2)規劃適合數位落差對象之訓練課程。	12,900	20,700	21,000
(3)建立縮減產業勞工數位落差之示範點。	0	0	0
4.推廣並管理學習網站。	5,000	5,000	3,000
合 計	42,500	49,300	44,000

(二) 計畫經費編列：

本分項計畫2003-2005年共編列 1億3千5百多萬元經費執行，經費分配情形如上表：

三、數位學習專業人才之培育二

(一) 實施策略及內容：

- 1.依照數位學習的性質，規劃培訓數位學習講師的標準課程，及研訂開發職業訓練數位學習教學教材。
- 2.建立認證及管理機制
 - (1)建立數位講師認證及證書管理的機制。
 - (2)建立回流認證的考核評鑑機制。

(3)建立電子化作業流程及實施要點。

(4)辦理品質控管及考核評估。

3.辦理數位學習專門人才之訓練

(1)整體培訓計劃之執行及品質管控事宜。

(2)辦理產、官、學研討會，研訂課程實施計畫。

(3)2005-2007年度共預計辦理600人。

(二) 計畫經費編列：

本分項計畫2003-2005年共編列 1千3百多萬元經費執行，經費分配情形如下表：

單位：千元

工作項目	2003年	2004年	2005年
1.依照數位學習的性質，規劃培訓講師的標準課程。	1,000	0	0
2.辦理數位訓練規劃師人才培訓。	1,000	900	0
3.研訂開發職業訓練數位學習教學教材。	本項於93年併入「勞工數位學習」子計畫中「勞工數位學習示範模式之建置與試辦」執行		
4.辦理數位學習專門人才之訓練。	0	0	10,000
5. 建立及辦理數位教學內容及數位教學技巧的考核評鑑	0	0	0
6. 建立數位講師認證及考評機制。	0	0	1,000
合 計	2,000	900	11,000

肆、計畫執行成果

一、勞工的數位學習

1. 勞工終身學習資源，營造勞工教育e化學習環境

- (1) 規劃製作課程66門68小時。
- (2) 辦理63場次教育訓練。
- (3) 申請加入個人會員數62,871人、企業會員數1,129家。
- (4) 建置專家資料庫及新聞資料庫。

2. 建立勞工安全衛生教室

- (1) 編撰基礎相關教學內容50科目，並持續更新原資料內容。
- (2) 編撰30科目之線上測驗試題。
- (3) 建置完成整體主機環境。

3. 運用學習券發行模式，實施線上學習及檢測機制

- (1) 參加研習人數42,913人次。
- (2) 遴選合格研習中心2003年117處，2004年77處，2005年100處。

4. 結合企業使用職業訓練學習護照光碟，規劃學習護照的發行模式，並建立回饋評估修正機制，共計302家企業使用職業訓練護照（E護照）

5. 建立技能檢定學科測試即測即評服務網

- (1) 計有168,057人報檢，民眾等待測試時間預期可縮短9至12個月以上，大幅提高民眾參加檢定獲取技術士證的機會。
- (2) 推動技能檢定2003-2005年共計90職類學科測試即測即評服務網。

6. 建置多元職訓網路數位學習網

- (1) 推動職訓網路數位學習計畫，課程多元化，共建置「照顧服務員」、「保母」、「餐飲服務與管理」、「小吃烹調與創業」、「工業電子」、「花藝設計」、「美容保養」、「養生素食餐點」及「網路行銷企劃」等10職類110單元，196小時課程。

- (2) 協助職訓機構加強e化學習能力，培訓種子師資製作網路課程教材，並協助建立次學習服務中心。

二、縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立

1. 在職勞工縮短數位落差訓練：訓練人數共計20,697人。

2. 推動身心障礙者資訊相關職類專班職業訓練：委託26單位、補助9單位辦理網頁設計等職類資訊相關班次之訓練課程，結訓人數共計662人，結訓後輔導就業率達50%以上。

3. 研發身心障礙者無障礙數位學習平台及教材並營運推廣

- (1) 製作完成無障礙數位學習平台及電腦基礎、Internet與Email及Word文書處理等3門課程（依認知障礙及非認知障礙類區分計6門教材），網站命名為「無礙e網」<http://openstudy.evta.gov.tw>。

- (2) 於中天及民視等頻道撥放本網站宣導片合計112檔次。

- (3) 假北、中、南、東部辦理4梯次教育訓練，訓練人數100餘人。

- (4) 設置招生專線與080免付費客服專線及搭配線上助教，另於北、中、南、東部設

置示範觀摩點，訓練人數計訓練人數372人。

(5)網站瀏覽人次累計11,722人。

(6)經就學習平台、課程及學習服務進行調查，整體計83%表示滿意。

三、數位學習專業人才之培育二

1.辦理數位學習專門人才之訓練：培訓數位學習領域基礎實用人才250人。

2.辦理數位訓練規劃師人才培訓：

(1)辦理「訓練規劃與管理師」轉型進修訓練，參訓人數150人。

(2)由中區職訓中心辦理「數位訓練規劃師」種子教師人才培訓，研習人數25人。

3.建立數位講師認證及考評機制。

(1)委託財團法人中華民國職業訓練研究發展中心完成「數位學習培訓講師標準課程及認證制度研究計畫書」。

(2)委託國立中山大學完成「建立數位講師考評機制研究計畫報告書」。

伍、評估與檢討

一、勞工的數位學習

(一)勞教e網：

為推廣本網站之服務功能並檢視績效，有以下幾項做法：

1.訂量化及滿意度等項指標，例如訂定2006年度達成指標：(1)研發網路學習教材20小時；(2)預訂上網瀏覽達10萬人次；(3)勞工學習滿意度80分。

2.於本計畫年度計畫結束後，均有繼續辦理

學習平台後續維運管理，以維護平台繼續提供上網學習服務。

3.於適當時機隨時推廣行銷本網站之服務功能，不因受年度之區隔而中斷。

(二)勞工安全衛生教室：

目前已就瀏覽人次進行統計，將增加滿意度設計規劃及指標，作為改善之依據。

(三)建立技能檢定學科測試即測即評服務網：

1.即測即評學科測試後成績評定後，成績資料庫中應檢人之作答明細，直接以資料庫型態存在，無須人工建置，節約人力成本，並可對試題作信度、效度分析。

2.藉由試題信度分析，以數據檢視學科試題難易度、出題範疇，所得結果可作為題庫管理、命題及題目深淺一致性之參考，以提升技能檢定證照之滿意度及權威性。

3.有關滿意度調查統計分析功能仍建置中，需待該功能完成後方能進行調查及統計分析。

4.就後續之維運與推廣之加強，每年召開期中及年終檢討會改善，並逐年擴增承辦試場及辦理職類。

(四)輔助失業者參加提升數位能力(學習券)計畫：

1.2005年度參加研習之目標人數與查核比率，均已達成預期目標。

2.有關滿意度調查，因「職業訓練業務資訊管理系統」學員滿意度調查統計分析功能仍建置中，需待該功能完成後方能進行調查及統計分析。

3.自2005年度起建立之線上學習模式及檢測機制，並開發「數位學習自我評量系統」，協助失業民眾評量基礎電腦能，並供基礎電技能之線上學習，力求切合失業者之需求。

(五) 職訓e護照：

- 1.目前尚無滿意度調查，將視實際需求予以改進。
- 2.本計畫廣泛運用媒體行銷，舉凡平面媒體、電子媒體及網路媒體、電子視訊牆及路馬燈等，並透過閱報率及鎖定擁有廣大企業界之報紙及雜誌等進行報導；且於本局網站與各相關網站進行網站連結及訊息發佈。2005年度計核定180單位。

(六)「推動優質網路數位學習計畫」

- 1.辦理網路與實體混成學習，不僅開發服務業類課程，更逐步加入工業職類，提升訓練效果。
- 2.已訂定招生推廣計畫，以「媒體廣宣」、「組織傳播」、「直效郵件」、「網路行銷」及「公關事件」為五大宣傳媒介，加強宣導，當可有效加強運用度及使用量；並於年度期末報告書上列有專章提報運用度、使用量以及學員滿意度調查分析之成果。
- 3.加強後續維運行銷與推廣工作，並將在2007年度中程計畫結束後，深入評估是否宜訂定「畢業」期程，以回復為常態業務辦理。

二、縮短勞動力數位落差機制之規劃與示範模式之建立

(一) 勞委會於辦理各項訓練計畫完畢後，皆有學員之問卷調查，透過學員之滿意度問卷分析，作為未來辦理相關訓練課程之參考。

(二) 針對學習網站 - 職業訓練網設有線上交流區，學員可透過此交流區傳達訊息，並設有上網人數瀏覽器，以實際了解線上瀏覽人數。

(三) 身心障礙者資訓類專班實體課程：採個別化職業訓練計畫，定期評估學員之學習成效，並視需要調整其訓練方式與目標。

(四) 身心障礙者數位學習案：採評量活動紀錄、學習歷程紀錄、示範點現場觀察評估、學員課程問卷及個案分析等方式評估學習成效。

三、數位學習之專業人才培育二

(一) 訓練期間透過問滿意度調查及不預告訪視，瞭解訓練單位辦訓情形及參訓學員對訓練課程的滿意程度，訓後由各就業服務中心及培訓單位協助學員推介就業，另針對學員訓後3個月內就業率達60%之訓練班次輔以就業推介費。

(二) 協助培育數位相關領域實用基礎人才，依行政院科技顧問組人才供需調查缺口報告，經由本項訓練可協助補充250人。

(三) 2005年度配合於資訊軟體與新興重點發展產業科技人才職業訓練計畫項下推動辦理數位內容人才培訓，經國科會稽核審查與數位型國家計畫欲達成之總目標有落差，

將於2006年度專案依國科會指定規劃辦理數位學習專門人才訓練。

陸、數位學習計畫之執行困難分析

茲參考資策會委託國立師範大學陳明溥副教授「勞委會人才培育與數位學習推動現況探討」研究報告草案，加以分述如下：

一、人力資源不足數位學習專業人力資源有限

勞委會目前的數位學習業務由原本既有人力負責執行，該等人員對於實體的訓練雖較為熟悉，但對於數位學習領域的概念仍薄弱，因此，在規劃和執行數位學習方案之際，則顯現人力短缺及經驗不足之現象。

二、宣導和推廣成效無法具體落實

勞委會人才培育之培訓對象在背景能力上差異極大，如：弱勢族群的輔導就業常因網路學習設備、環境與能力之落差，影響人才培育之成效。再者，推動勞動力人才培育初期，部分企業尚未做好準備，且數位學習觀念薄弱，也使得導入企業訓練的過程中，產生許多未能預期之障礙。此問題也顯示相關計畫之推動需要考量培訓對象之背景與環境，並運用更適切有效的推展方法與階段性的步驟，才能更有效達成預期之成效。

三、培訓的科技基礎建設不足

在勞工數位學習和縮減數位落差計畫中，目前在網站管理、頻寬及多媒體應用技術等資訊科技基礎建置仍有不足，尚需要許多技術增援。

四、訓練評估追蹤未深入調查

訓練課程較缺乏成果的評估，不易系統性的檢視訓練成果，做為後續訓練修正之參考。

五、數位學習教材開發瓶頸有待突破

網路科技快速進步，教材開發有其限制及管理上的困難且不易標準化，所完成製作的課程及教材標準化難以同步調整。

柒、數位學習計畫之主要問題與解決之道

勞委會投注相當多的人力與經費執行數位學習計畫，為強化各項計畫的執行績效，以提升執行成果，對於所遭遇的困難與問題，參考資策會委託國立師範大學陳明溥副教授「勞委會人才培育與數位學習推動現況探討」研究報告草案，擇其要項進行分析，並提出解決之道。茲分述如下：

一、基礎建設方面

(一) 問題分析：

勞委會在推動相關數位學習計畫時，由於對象個別差異與資訊科技進步快速兩項因素，在部分基礎建設、基礎科技運用能力以及數位學習科技之標準與模式等，應可以再進一步規劃與提升。

(二) 解決方式：

1. 建立數位學習單一入口網站，統籌數位學習相關資源與對外公開之資訊，並提供相關計畫之形成性與總結性資訊，有效展現與傳播數位學習之相關資訊、服務與成

果。

- 2.數位學習相關網站、頻寬及多媒體相關設施與建置，應配合數位學習之整體發展系統化的規劃與建置；尤其是提供學習者連線進行數位學習之相關設施與場所，研擬透過與相關機構／企業合作之方式適度擴展，使各地使用者能有更普及之使用管道。
- 3.建立數位教材開發之相關標準或規格，期能有較長之教材生命週期。

二、人力資源方面

(一) 問題分析：

人力資源問題是勞委會推動數位學習推動上最迫切需要解決的議題。勞委會數位學習業務由原本既有人力負責執行，在執行人力、數位學習專業知能與數位學習技術，都應該再提供適切的執行業務人力與數位學習專業人力之支援。

(二) 解決方式：

- 1.建立有效運用外部數位學習專業知能之機制，建立適切的審議機制或專業顧問服務，並配合適當的預算編列，有效運用外部數位學習專業知能，提升相關計畫之規劃、執行與改進之效能。
- 2.提升參與人員之數位學習專業知能，加強參與人員對於數位學習的認識、數位學習服務、數位教材設計、數位學習之規劃與導入、數位學習評鑑...等議題之認知，以提升規劃、設計、執行、績效評估與計畫成效等之效益。

- 3.適度運用外包或合作機制，結合外部專業組織／機構／學校之人力支援，落實數位學習之推動與發展。

三、推動策略方面

(一) 問題分析

勞委會在推動數位學習上有許多具體的做法與實驗性嘗試，並投入相當多的資源與人力，但在服務對象多元且差異極大的現實困境下，數位學習如何配合並實現勞委會任務與目標之考量，目前數位學習相關之推動策略與做法，在整體架構上應可再系統化規劃與落實，以期能有效整合現有數位學習之點、線、面之作為，達成整體之任務目標。

(二) 解決方式：

- 1.適切規劃與建立整體性的數位學習推動遠景、架構與全體參與人員之認知。
- 2.建立有效的數位學習推動小組與決策機制，有效反應與落實所屬單位與人員之數位學習推動成效。
- 3.建立數位學習的專責單位，有效統籌數位學習之相關資源、建立數位學習相關專業知能並統籌數位學習之規劃、實施與評鑑等，以落實數位學習之推動成效。
- 4.考量使用對象或企業之個別差異與需求，規劃能適度因應其個別差異與需求之套裝式虛實整合方案，如考量對象或企業之規劃、學習能力、優勢／弱點／機會／威脅(SWOT)、企業之數位學習準備度，以期能更落實計畫之執行效益。

四、品質確保方面

(一) 問題分析：

勞委會數位學習業務由原本既有的人力負責執行，相關參與人力對於實體的訓練較為熟悉，但由於人力、經驗、專業知能等因素，對於數位學習領域相關議題之掌握，應可透過品質管控機制之建立適度加強，以提升數位學習計畫品質。

(二) 解決方式：

1. 建立推動數位學習之統籌管理機制，有效統籌與掌握相關計畫之執行狀況與成效，確保達成數位學習之預期目標。
2. 建立外部專業之審議與回饋機制，透過外部專業人士針對數位學習相關計畫之規劃、設計、執行與成效評估等進行審議與建議，確保數位學習整體目標之成效。
3. 建立數位學習服務與數位學習教材之品質確保機制，宜參採數位學習網路科學園區品質服務中心所制定之品質規範與認證服務。
4. 建立數位學習專案之績效指標與確保機制，適度提升數位學習之評鑑等級（Level 1反應評鑑 Level 2學習評鑑 Level 3行為評鑑 Level 4結果評鑑與ROI），適度呈現較長之效益。
5. 建立數位學習重點議題研究之專責單位，針對重點議題進行專案研究，尋求最適合之解決方案與策略。

捌、結語

這是一個數位科技急速變革的時代，因數位科技所產生的新觀念、新技術、新管理思維與策略，勢必融入各新產業的技術中，因此，強化勞工的數位能力，無異是勞工避免失業的基本技能。此外，藉數位學習活動，養成勞工的數位學習習慣，強化吸收新知，加強就業能力，無異是勞工避免失業的基本技能。此外，藉數位學習活動，養成勞工的數位學習習慣，藉以吸收新知，加強就業能力，提升人力素質，才能因應未來主會快速變動所導致之產業變遷。有鑑於此，勞委會自2002年起即開始著手進行與數位學習相關之施政計畫，經過參與數位學習國家型科技計畫，得到更多檢討改進的意見，勞委會今後將秉持求新、求變的精神，繼續耕耘數位學習的園地，期使勞工朋友能藉此獲得更多的幫，提升勞工的福祉。✿

（本文作者 行政院勞工委員會技監）





現階段各國職業災害防止對策

曹常成

一、前言

職業災害不僅造成嚴重勞動力損失及龐大社會成本支出，且逐漸構成企業全球化貿易競爭的障礙。以2003年各國全產業職業災害百萬人死亡率為例，我國的50人均數遠高於澳洲的20人、瑞典的14人及英國的7人，顯示我國在深化為已開發國家過程中，在職業安全衛生相關法規、管理、研究及執行方面，可借鏡先進國家的防災成功經驗，一方面發展經濟，一方面維持低且持續改善的職災發生率，以增加企業生產力及競爭力，提升勞工就業意願，增進勞資和諧。以下分別介紹澳洲、日本、美國、英國等國之職業災害防止對策。

二、澳洲職業災害防止對策

2002年澳洲政府及民間勞資機構簽署2002年至2012年澳洲國家安全衛生策略，該策略規劃澳洲未來十年安全衛生政策的願景，該十年國家安全衛生策略由國家職業安全衛生委員會(National Occupational Health and Safety Commission, NOHSC)負責執行。以消除工作引起的死亡、傷害與疾病為國家願景，強調與工作有關的死亡、傷害與疾病雖不可避免，但可以預防，提供國家勞工安全衛生策略的最終目標。

(一)策略目標：

- 1.維持有效且持續地降低因工作所引起死亡事故發生，以2002年的數據為基準，至2012年7月30日至少降低20% (2007年7月30日至少達成降低10%)。
- 2.降低工作場所傷害的發生率，至2012年7月30日至少降低40% (2007年7月30日至少達成降低20%)。

(二)防災策略：

- 1.由於製造、運輸和倉儲等行業發生災害率最高，以2003年為例，運輸倉儲及通信業職災死亡人

數居冠佔總產業27%、製造業職災傷殘人數居冠佔總產業20%，改進空間最大。故2004年至2005年，將優先降低製造、運輸和倉儲等行業之災害率，並且執行該行業的衛生管理相關服務。

2.加強營造業承諾共同努力改善營造業的安全：

- (1)營造業所有勞工之安全為第一優先考量，所有公司必須經過政府安全制度之評鑑許可，得到執照後才可經營。
 - (2)產業應針對不同時期之營建計畫，提供不同的安全制度。
 - (3)政府需要持續不斷修正職業安全衛生標準，當前的方法並無法持續改進不安全之制度。
 - (4)對目前所使用之化學製品，必須瞭解長期暴露下對衛生的影響。
 - (5)關於營造業的規章，各州政府必須討論制定全國評估之標準。
- 3.著重減少墜落、物體撞擊和被物體撞擊之災害。以2002年澳洲職業傷病原因分析，墜落佔全體19.9%，物體撞擊(7.2%)和被物體撞擊(13.7%)共佔全體20.9%¹。
 - 4.進行NOHSC控制工作場所危險物品的標準和業務守則之修正，並且分析研究相關致癌物質、危險物品標準，另維持澳洲之工作場所大氣相關污染物的國際標準規格。
 - 5.發展企業管理者有效管理勞工安全衛生的能力，並建立受僱者有效管理勞工安全衛生風險、勞工工作更安全、以及參與勞工安全衛生協議的積極性及能力。
 - 6.有效預防職業病。2001年至2002年澳洲職業傷病身體壓力(body Stressing)佔全體41.2%，精神壓力也佔了全體5.0%²，由於職業病不像外傷或死亡事故容易清楚認定發生原因，因此必須研究職業病與相關死亡案例之關聯性，進行防範。

三、日本職業災害防止對策

日本厚生勞動省提出2003年至2007年工業事故傷害預防計畫，以保護勞工安全衛生、因應勞工工作多元化的環境改變、根除致命意外傷害、提升中小企業安全衛生水準、解決勞工工作日益增加身心負擔、發展減災的安全衛生技術、因應工作型態多元及員工高流動率為主要內容。

(一)策略目標

- 1.每年意外災害死亡人數不超過1500人。
- 2.整體意外災害事故率將低超過20%。此防災計畫在平成14年(2002年)制定的，以平成15年為第一年度，至平成19年為第五年度，希望在五年內(2003年至2007年)可達成。

1.New compensation cases by type of occurrence,2001-02p, Compendium of Workers' Compensation Statistics Australia, 2001-02, p.17-21, December 2003, Australian Government, National Occupational Health and Safety Commission(NOHSC) data.

2.New compensation cases by type of occurrence, 2001-02p, Compendium of Workers' Compensation Statistics Australia, 2001-02, p.17-21, December 2003, Australian Government, National Occupational Health and Safety Commission(NOHSC) data.



- 3.降低肺炎、職業癌症、一氧化碳中毒等重大致命傷害。
- 4.持續穩定降低工作相關疾病。

(二)防災策略

日本防災策略為由厚生勞動省提出全國性事故傷害預防計畫，各災害防止協會根據其全國性事故傷害預防計畫研擬相關產業之防止計畫據以推動，相關單位包括勞動基準局安全衛生部計畫科、中央勞動災害防止協會、營造業勞動災害防止協會、陸上貨物運輸事業勞動災害防止協會、林業、木材業製造業勞動災害防止協會、礦業勞動災害防止協會及港灣勞動者災害防止協會。上述單位，除了勞動基準局安全衛生部計畫科為政府機構外，其於相關防災協會，皆為民間配合政府安全衛生策略，所組織之防災團體，類似於我國職業工會的組織架構。

1.勞動基準局安全衛生部計畫科 勞動災害防止之計畫：21世紀人們皆能安全衛生工作：

- (1)降低死亡災害。
- (2)中小企業勞動災害防止措施之確保。
- (3)隨著高齡社會來臨，安全衛生措施必須提供對年輕勞動者、高齡勞動者皆有效的安全衛生對策。
- (4)將目標安全衛生管理法導入安全衛生管理。簡言之，就是隨時將最新的目標，以目標管理法(何時要達到何標準)，來執行安全衛生管理。
- (5)專業技能承繼問題，由於人口老化，年輕勞動力日益減少，因此各業相關之專業技能可能面臨後繼無人之問題，當專業技能不足時，新進勞動力發生災害之比率可能性相當高。
- (6)增加勞動者產業保健服務、形成舒適工作環境。

2.中央勞動災害防止協會³

- (1)勞動災害的防止。
- (2)安全衛生情報的提供。
- (3)安全衛生意識的提升。
- (4)專業技術支援。
- (5)以零災害的為目標。
- (6)舒適的工作場所設備。
- (7)以勞動安全衛生管理系統Occupational Safety and Health Management System(OSHMS)，建構有用的指導方式，例如：為了降低工作場所意外災害的發生，以管理評估的方式，評斷每項工

3.中央勞動災害防止協會 (Japan Industrial Safety and Health Association ; JISHA), <http://www.jisha.or.jp/research/index.html>.

作的危險性，也就是建立預警效果的指標，各事業場在根據工作危險性之評估，實施改善辦法。

3.營造業勞動災害防止協會⁴：

- (1)提升安全意識：透過以集合方式之全國大會、分會大會，在各企業舉辦之安全衛生大會，致力提升全國性安全意識。
- (2)為提升營造業之安全衛生管理之確實及有效性：推動構築營造業勞動安全衛生管理系統(COHSMS)，實施使系統有效發揮其功能所必要之企業內之系統監查制度，對應接受已建立系統之營造企業，積極地實施COHSMS評估服務業務，致力推動營造企業之安全衛生管理相關系統評估。
- (3)在指導者培養教育與技能講習、特殊教育等導入風險評估手段，更進一層充實教育業務，對從事營造工作者則延續既往，致力實施有效之教育。
- (4)依據營造業界廣泛之安全衛生活動之需求，充實勞務安全管理實務之綜合性支援服務，利用民間之專業知識，致力擴充調查研究工作。
- (5)加深營造業之勞動災害防止活動相關之各種活動，在「推展特別委員會」進行綜合性研討。另設「勞動災害防止施策研討委員會」，就長期性之防止勞動災害之各種施策進行研討。

4.陸上貨物運輸事業勞動災害防止協會⁵

- (1)促進陸上貨物運輸事業的勞動災害防止。
- (2)交通勞動災害防止對策。
- (3)依據陸上貨物運輸事業的工作情況，具體地規範擬訂勞動安全衛生方面措施。
- (4)研究關於發生交通勞動災害之受災勞動者，其工作狀況為何，明確列出災害發生的原因、勞動環境等。
- (5)交通勞動災害的防止的指導援助。
- (6)安全衛生管理者之教育訓練教育。
- (7)陸上災害防止技術指導。
- (8)交通勞動災害防止。
- (9)辦理汽車司機之勞動教育。
- (10)勞動者腰痛預防衛生教育。

4.營造業勞動災害防止協會(Japan Construction Safety and Health Association；JCSHA), <http://www.kensaibou.or.jp/index.html>。

5.陸上貨物運輸事業勞動災害防止協會(Land Transportation Industry Safety & Health Association), <http://www.rikusai.or.jp/public/index/frame.htm>。



四、美國職業災害防止對策

21世紀開始以來，美國勞工部所保障的總勞動人口又加倍增加：從原本在350萬工作場所5600萬勞工增加到700萬工作場所及1億1100萬勞工。此外，快速科技的提昇和勞工互動的環境改變了原本工作本質，產生了關於安全和衛生的新議題。不會說英語的勞工人數增加、年輕工作者比例成長、退休人口年齡的延後、以及短期工作勞工數目快速成長，這些勞動人口型態組成的改變對於整體勞動人口的安全與衛生造成了更大的挑戰。美國勞工部加強努力幫助雇主及員工了解和遵守安全及衛生(the regulation of safety and health partnership)的規定以減少勞工意外傷害、疾病和死亡率。

(一)策略目標：美國勞工部在2003年至2008年施政的策略目標：促進安全、衛生和公平的優質勞動力：

- 1.透過直接預防減少職業危險。
- 2.經由支持與合作的計畫部門和強力的領隊提供一個安全與衛生文化環境。
- 3.經加強OSHA組織的素質能力與基礎結構來使OSHA達到最大的有效性及效率。
- 4.減少工作相關的致命災害：依職業安全衛生法(Occupational Safety and Health Act)，至2008年減少15%的工作相關致命災害(平均從2000到2002間100萬勞工中有1.7的致命率減少到1.5的致命率)，從2003到2008年能減少15%礦業致命意外率，即從0.0226減少至0.0192。

(二)減災策略

1.資訊電子化：網路資訊的發達，各州政府可經由網際網路得知許多聯邦OSHA的各項計畫及參考資訊，藉由電腦化、互動式的資訊交流(例：線上的安衛教學、訓練，美國奧勒崗州、華盛頓)，更甚靜態的文書來往。

2.建立夥伴關係：

(1)奧勒崗州的營造業與職業安全局合作，共同減少營建業的職業傷害與死亡。共同重視的計畫(The Joint Emphasis Program, JEP)是在勞、資、政三方致力於訓練講習會議(包括會議的計畫與實行)的合作成果。JEP著重於危害危險，規劃一門課程提供職業安全訓練(培訓)給個人、工會幹部、監查員與OSHA官員等，並透過研究的成果將研究問題、解決方法傳至資方與官方。

(2)肯塔基州由勞、資、政、學四方代表組織一個非官方、非營利的職業安全衛生網絡，其主要作用是經由教育過程、提供獎學金、捐贈基金與跨遍全州的研討會來增加職業安全衛生的體認。

3.財務上的誘因(金融獎勵)：

- (1)懷俄明州自1993年，規定若雇主在一年內能降低25%勞工的賠償金申請比例，州政府便減少75%的雇主罰款，大約有60%的雇主已達到這個標準。懷俄明州亦提出若雇主能在當天將危害排除，則罰款減半的措施。最近一項創新措施則為：雇主接受(同意)為期一年的協商訪問，將撤回所有處罰罰款。但若雇主在此一年內發生重覆的違反行為，則至少負起原有罰則的2至5倍。
- (2)波多黎各在1996年實施權宜(應急)計畫，就是對於工作安全衛生的違反者，若能在檢查期間達到違法行為的降低(消除)，即可抵銷罰款的15%。

4.平鋪直敘的(白話、明顯易懂的)法條規定。

5.對雇主的獎勵：

- (1)肯塔基州的州長職業安全衛生獎勵計畫，推行一種分級系統，讓每個雇主與勞工瞭解本身在預防職業傷害上的成就如何。
- (2)印第安納州勞工局與安全委員會聯合發起州長就任的工作場所安全獎金(the inaugural Governor's Workplace Safety Awards)，所有印第安納州內的企業、工廠、個人、機構、市政當局、學校、服務機構、工會與第三部門組織均具申請資格，獎勵種類包含創新、合作(夥)、教育、研究與技術轉移。

6.申訴回應：大部分的州政府利用“電話傳真”方式來倡導OSHA提出的安全衛生申訴類型。當申訴符合州政府的申訴標準時，會以電話告知並指導雇主被申訴的行為，接下來會傳真給雇主一份不安全環境的調查文件。雇主必須在一定期限內回覆，期限通常是5天，若雇主未作回覆或回覆並不理想，或當州政府認為有必要時，雇主仍必須遵從調查文件的指導內容。此為利用電話傳真方式，以較少的計畫資源，達到降低多處工作場所的危害物之措施。

7.對雙重雇主的要求(派遣相關)：由於不充分的安衛訓練，通常暫時性勞動者因工傷殘比例高於一般平均值。加州採取新策略，制訂雙重雇主規章，幫助仲介機構與勞工之間契約的抱怨申訴。暫時性機構(稱第一雇主)擁有雇用與解僱的權力：如同雇主般與勞工簽訂契約，契約內容包括薪資、提供勞工保險賠償金。勞工則受另一家企業(稱第二雇主)的管理監督下工作。加州OSHA的雙雇主政策關注於勞工配置於另一家企業的工作場所時，所發生危害安全衛生的問題。第一雇主必須確保勞工受到工作相關訓練與有效用的預防傷病訓練。若第一雇主符合所有要求條件(規定)，則當勞工至另一家企業工作時，若暴露於具危害的工作場所時，第一雇主將不負違反法律上的責任，因為第一雇主並沒有監督管理勞工的工作行為。



8.有立即危險可能存在的限制措施：當工作場所有存在危害致死或傷害的可能性時，州政府需有保護勞工的回應措施。

- (1)華盛頓州違反SHA規定並處於有立即危險的情況時，可以對任一機器或環境發出紅牌(red tag)，發佈立即管制的命令。
- (2)明尼蘇達州、馬里蘭州、奧勒崗州也可提出紅牌來禁止使用某設備或持續一種被操作過程，直到危險被改正或者除去。
- (3)佛蒙特州對於有立即危險存在且沒有暫時命令可供管(限)制時，州政府可關閉全部的工作場所或一部分的工作場所。

9.安全衛生協議：

- (1)南卡羅來納州首先倡導在抗議前與抗議後以和解協議書解決。典型的協約課以雇主訓練與教育的義務，是為促進安全衛生的過程，並於每個月實施工作場所檢查。
- (2)維吉尼亞對於發生致命的意外、故意違反或有低度安全衛生紀錄的雇主做出特別指定的協議書，其中雇主被要求：
 - a.發展廣泛綜合的安全衛生程序。
 - b.每個月向維吉尼亞職業安全衛生局提報檢查報表達成目標。
 - c.雇用全職的安全健康專業人員來執行企業內的安全衛生業務。
 - d.針對勞工與管理者實施綜合廣泛性與特定目標性的訓練課程。
 - e.要求最高或高階層主管。
 - f.參與安全衛生訓練課程。
 - g.定期巡視工作場所並確保職業安全衛生的實行。
 - h.逐漸發展能證明違反安全衛生工作規則的文件紀錄與解雇不安全勞工的內部嚴厲罰款，成為訓紀體系。
 - i.提供動機鼓勵以專注於安全衛生的維持，維吉尼亞職業安全衛生局也同意原來被處份的單位若能在設定的年限間不再使危險復發，則可免除一部分罰款。

五、英國職業災害防止對策

以2003年各國全產業職業災害百萬人死亡率為例，加拿大61人、澳洲20人，而英國只有7人；若以職業傷害百萬人發生率看來，加拿大22,270人、澳洲12,300人，而英國則是6,300人⁶，因此英國著重於嚴重傷病原因的改進。

(一)策略目標：安全衛生委員會HSC (the Health and Safety Commission)⁷制定2004年至2010年減少10%的死亡及重大傷害、減少20%工作相關疾病、以及減少30%工作日損失。

(二)減災策略：

1.安適的工作、生活與未來計畫 (Fit for work, Fit for life, Fit for tomorrow Strategic Programme, Fit3)：將已知的工作傷害疾病紀錄分析，得知世代間職業傷害的分佈所在。為降低職災發生率，目前的積極實行計畫包括：

(1)推行運輸駕駛員各方面的管理標準，包括主要關係者(major stakeholders)工作上的安全合作。

(2)對於工作場所的滑落(跤)、失足，提供專業的企畫資訊與宣傳報導，並在2005年秋季執行。

(3)對於工作標準採取最高準則。

(4)對於工作場所的滑倒墜落(共佔傷病原因49%)⁸、身體上(肌肉骨骼)的傷害(佔傷病部位50.4%)⁹，提供專業資訊與宣傳報導。

2.主要工作傷害的計畫策略 (Major Hazards Strategic Programme)：本策略著重在HSE對於未能進行職業安全衛生風險管理的企業者，進行懲罰並確保其安衛的管理，如原子核能裝備、近岸天然氣與石油區的化學物質放射、值得報告的危險發生之稽查。

六、結語

由於目前先進國家的職業安全災害發生率普遍偏低，各國的防災對策大多以災害率改進空間最大之行業、高職災率、高職業病風險者為優先考量，在執行方面，多數國家會成立民間安全衛生專責機構配合政府政策來推動減災計畫；在具體措施方面，除積極宣導法令政策外，其他如政府與民間夥伴關係之建立、風險管理、申訴案件之處理、獎勵、重覆違反的加倍罰款等均列為防災措施。我國在職業安全衛生相關法規、管理、研究及執行方面可借鏡先進國家的防災成功經驗，考慮國情的差異性，研擬適合我國之減災策略。 

(本文作者 行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所研究員)

6.LABORSTA Internet , <http://laborsta.ilo.org/>。

7.Health & Safety Executive, <http://www.hse.gov.uk/index.htm>。

8.Statistics by causes or kinds of accidents, European Network-United Kingdom, <http://www.hse.gov.uk/statistics/causinj/index.htm>。

9.Health and Safety Statistics 2004/05, p.9, Health and Safety Commission。



過勞與工作壓力

徐傲暉¹ 洪柏宸²

壹、前言

勞委會勞工安全衛生研究所在93年針對國內17,321個受僱者所進行之工作環境安全衛生狀況認知調查結果顯示，勞工自覺工作壓力大的比率逐漸攀升，男性由八十三年之38.0 % 攀爬至69.5 %，女性則由34.0 % 上升2倍至67.2 %。由此可見，勞工工作壓力問題有越來越嚴重的趨勢。工作壓力是造成疲勞的重要因素之一，尤其當前台灣產經結構變化迅速，例如雇用關係彈性化、結構性失業、國際市場競爭、資訊科技革新、產業型態轉變等，工作壓力似乎無所不在，衝擊著廣大工作者的身心健康，是值得重視的社會問題。目前過勞症已為21世紀最嚴重的健康問題之一，多數的案例報告指出「過勞死」為急性的致命心血管疾病突然地發作所致。近幾年來，疑似工作過勞而猝死的案例頻傳，經勞工團體與媒體揭露後，更引起社會大眾對此議題的關注。

在先進市場經濟體系中，如美國、荷蘭、英國，近年來因工作壓力要求賠償，或因心理健康要求賠償案例急遽增加。根據瑞典官方統計，1991年間所診斷出的所有職業病病例中，工作壓力為病因的案例就佔了70 % 以上。美國職業安全衛生部（NIOSH）推估，高達50 % 的員工缺勤可能與工作壓力有直接相關，而約有60 % 至80 % 的職業災害可能與工作壓力有關。工作壓力其他的影響層面可能包括職場衝突、暴力、酗酒、藥品濫用、意外、工作品質、服務品質、生產力、心血管疾病、疲勞、過勞或其他疾病。北歐國家對工作壓力問題的研究起步較早，對職業病的認證與補償也較為完善。

由於經濟、資訊及溝通技術的改變，加速商業過程，許多公司重要人物因為時間壓力而超時工作。工作壓力與過勞有極大的相關性，過勞是長期暴露於工作壓力下的結果。過勞引起之主要疾病在醫學上統稱「職業引起急性循環系統疾病」，包括急性腦血管疾病與急性心臟疾病二大類。「過勞死」（Karoshi）顧名思義為因為疲勞過度而猝死。創造此詞的日本醫學權威Tetsunojo Uehata把「過勞死」定義為：有害心理健康的持續工作，破壞工作者正常工作和生活節奏，從而導致體內疲勞積蓄及長期勞累過度，高血壓等舊疾加劇，再伴以動脈硬化，最終衰竭而死。研究顯示長時間工作對健康的效應如下：不充分的睡眠與不充分的恢復時間，同時伴隨著不良生活習慣時，會對健康產生負面影響，特

別是增加心血管疾病的危險。日本針對16年間申請過勞死（與過度工作相關）賠償案例進行研究，結果顯示大部分案例是長時間工作，並有其他壓力過度負荷情況的男性；日本研究曾發現每日工作超過11小時，發生心血管疾病的機會增加；日本研究者Hoshuyama T.參考相關文獻後歸納出：(1)大多數證據顯示過度工作與心血管疾病有關，(2)健康危害程度依工作者特性而有所不同，如性別、年齡、壓力調適和認知知覺等。我國行政院勞委會勞工安全衛生研究所針對大型醫院收集心血管疾病案例進行研究，分析其工作相關因子、職業等，結果發現長時間工作、突發工作負荷加重、期限壓力、經常性出差、天氣溫差大等是發病的常見原因。

「過勞」易導致急性的心血管疾病突然發作；分析我國近年勞工保險「職業引起急性循環系統疾病」給付資料（包含死亡、殘廢及傷病給付），86年9件、87年94件、88年185件、89~90年38件、91年15件、92年22件、93年19件。我國91-93年勞工保險資料職業病給付案例扣除塵肺症外約596例，其中心血管疾病約占9%（56例），值得注意的是心血管疾病給付絕大部分為死亡給付。

貳、日本過勞職業災害認定基準

有關「過勞」或「過勞死」的研究，日本是起步較早的國家，對職災補償方面的認定也較周延，因此本章對日本過勞認定基準做一詳述。

(一)法規名稱及政府主管單位

目前在職災補償審查機構方面，勞工是厚生勞働省(2001年與厚生省合併改為現稱)，國家公務員為人事院，而地方公務員是地方公務員災害補償基金（以下簡稱地公災基金）。勞働省在1961年即頒布工作相關心血管疾病的職災認定基準 - 「腦中風及心臟疾病與工作相關的認定」。

日本勞働省及人事院在1987年頒布新的認定基準 - 「腦血管疾病及缺血性心臟病認定基準」(腦血管疾患及び血性心疾患等の認定基準)，除了認定因工作災害致病外，也將「發病前的一週有持續工作負荷過重」納入認定之中，此時也將認定對象擴及公務員；在1995年勞働省對於發病前1週的工作負荷過重，由必須證明工作負荷量是具有導致心血管疾病急性惡化的關聯性，改採在發病前一週的工作負荷相較於日常工作，確有相當程度的增加，以疲勞累積的觀念進一步擴大認定範圍。勞働省、人事院及地方公災基金數次修訂認定基準，希望透過認定基準更為嚴謹周密的修訂，減少爭議及更加快速適當的進行案例判定。

在申請認定時所需要的資料方面，雖然在勞働省的「腦血管疾病及缺血性心臟病（排除傷害致病）」



認定基準」(腦血管疾患及び血性心疾患等(負傷に起因するものを除く。)の認定基準)中列舉出一些如工作時間、工作狀況、特殊事件等在認定時可供參考的具體事項，但是對照在同時期公布的公務員的認定基準「心臟、血管疾病及腦血管疾病等職業相關性疾病之公務職災認定參考(通知)」之參考附件中，國家公務員部分有發病日前一週、一個月內、及六個月內的工作狀況調查表，以及「心臟功能不全及殘障失能疾病與工作相關簡易認定調查表」；而在地方公務員部分也有類似的調查表用來協助收集個案鑑定時所需的資料，以便加速審查的申請過程。

(二)認定之疾病範圍

目前在認定疾病部份，厚生勞動省的認定基準包括腦出血、蜘蛛膜下出血、腦梗塞及高血壓腦病變等腦血管疾病；及狹心症、心肌梗塞、主動脈剝離等缺血性心臟病及急性心臟停止等心血管疾病，而人事院的認定疾病則除了將上述的腦梗塞分為腦栓塞(cerebral embolism)及腦血栓(cerebral thrombolism)外，還加上小洞性梗塞(lacunar infarct)、肺栓塞症及心室纖動(ventricular fibrillation)等疾病。

雖然如大腦暫時性缺血、可逆性缺血性神經病變(Reversible ischemic neurologic deficit)、Willis環阻塞症(cerebrovascular Moyamoya disease)等暫時性神經病變，及心肌病變、不整脈、或瓣膜性心臟病等等的心臟病，並未包含於厚生勞動省及人事院的認定基準中，但由目前法院判例來看，如果在病發前確有明顯的工作特殊壓力，使得這些所謂「基本疾病」突然惡化，也可以被認定為工作相關腦血管疾病。

(三)認定之工作型態

目前對於工作型態之認定的條件包括：1.在發病前1天內，在工作時間或地點有極為異常的特殊狀況發生。2.在發病前的短時間內，曾有特別過度勞累的工作狀況(「短期過勞作業」)。3.在發病前的長期內，特別是有長期的工作過勞導致顯著的疲勞累積(「長期過勞作業」)。

發病前1天內的特殊狀況，是指在發病前，曾遭遇到如 1.極度緊張、興奮、恐怖、驚訝等突發而又難以預測、會造成強烈精神負荷的異常事件；例如工廠失火或爆炸，對應負失火責任或廠長引發心理上的衝擊。2.突發而又難以預測、會造成強烈身體負荷的緊急異常事件，例如工廠火災或爆炸時參與消防及救災的工作。3.作業環境的急劇變動，例如在酷暑的氣候下進行戶外工作等等之工作災害事件。

短期過勞作業，一般是以在發病前一週內，曾遭遇到造成精神緊張且與發病具有相當密切關連的工作狀況，包括不規律的工作、工作時間（包括待工時間）過長、經常出差、輪班或夜班、具溫度、噪音或時差等不良作業環境等（如表一）。

工作型態	評估負荷程度的觀點						
不規律的工作	對預定工作排程的變更頻率及程度、事前的通知狀況、可預估程度、工作內容變更的程度等						
工作時間長的工作	工作時數（包括休憩時數） 實際工作時數、勞動密度（實際作業時間與準備時間的比例）、工作內容、休息或小睡時數、業務內容、休憩及小睡的設施狀況（空間大小、空調或噪音等）						
經常出差的工作	出差的工作內容、出差（特別是有時差的海外出差）頻率、交通方式、往返兩地的時間及往返中的狀況、是否有住宿、住宿地點的設施狀況、出差時含休憩或休息在內的睡眠狀況、出差後的疲勞恢復狀況等						
輪班工作或夜班工作	輪班(duty shift)變動的狀況、兩班間的時間距離、輪班或夜班工作的頻率等						
作業環境	<table border="1"> <tr> <td>溫度環境</td> <td>低溫程度、禦寒衣物的穿著情況、連續作業時間的取暖狀況、高溫及低溫間交替暴露的情況、在明顯溫差之場所出入的頻率等</td> </tr> <tr> <td>噪音</td> <td>超過80dB的噪音的暴露程度、時間點及連續時間、聽力防護具的使用狀況等</td> </tr> <tr> <td>時差</td> <td>5小時以上時差的超過程度、及有時差之遷移的頻率等</td> </tr> </table>	溫度環境	低溫程度、禦寒衣物的穿著情況、連續作業時間的取暖狀況、高溫及低溫間交替暴露的情況、在明顯溫差之場所出入的頻率等	噪音	超過80dB的噪音的暴露程度、時間點及連續時間、聽力防護具的使用狀況等	時差	5小時以上時差的超過程度、及有時差之遷移的頻率等
溫度環境	低溫程度、禦寒衣物的穿著情況、連續作業時間的取暖狀況、高溫及低溫間交替暴露的情況、在明顯溫差之場所出入的頻率等						
噪音	超過80dB的噪音的暴露程度、時間點及連續時間、聽力防護具的使用狀況等						
時差	5小時以上時差的超過程度、及有時差之遷移的頻率等						
伴隨精神緊張的工作	<p>【伴隨精神緊張的日常工作】業務、開始工作時間、經驗、適應力、公司的支援等</p> <p>【接近發病前伴隨精神緊張而與工作有關的事件】</p> <p>事件（事故或事件等）的嚴重度、造成損失的程度等</p>						

（出處：厚生勞働省勞働基準局）

長期過勞作業，最重要的判定因素是工作時間，是以超過法定每週40小時的工時之加班時數來進行判定：(1)在發病前1至6個月間，當每一個月加班不超過45小時，與工作的關連性較為薄弱；但當每月加班超過45小時以上時，隨著加班時數的延長，工作與發病間的關連性也隨之增強。(2)在發病前一個月內有超過100小時以上的加班時間時，(3)在2個月至6個月間，每月平均超過80小時以上的加班，可認定為長期過勞作業。

雖然在長期過勞作業中，工作時間是判定的重要依據，但並非僅考量工作時數，當加班時數並未超過上述時數時，或由於工作狀況不固定而造成加班時數有變動時，此時除了以工作時數作為「量」的考量外，也會配合工作型態造成的心理負荷來進行「質」的考量，以作客觀綜合的判定。

過去對於工作時間或工作型態等造成生理或心理負荷量的評量，需要與發病勞工的健康同事或從



事類似工作型態的勞工來進行比較，以認定是否有過重負荷的情況。目前則傾向不與其他健康勞工的工作狀況來做量的比較，而是考量勞工本人既有疾病的狀況及相對於日常工作的工作負擔，來評量發病前工作負荷量。

(四)2002年認定案例分析

2002年申請的案件有819件，較2001年的690件明顯增加，其中被認定與工作有關者達317件，也較2001年被認定之174件有大幅增加。在2002年的317件認定個案中，有83% (262件)被認為與長期過勞作業有關；在職業種類方面，以運輸業及販售業最多，各佔23%(72件)及19%(60件)；在年齡方面，以40-49歲及50-59歲間最多，各佔28%(90人)及40%(128人)；在性別方面，絕大多數為男性，占95%(301人)；在疾病預後方面，有50%(160人)死亡。在疾病方面，腦血管疾病佔33%(104件)，而心臟相關疾病共有36%(115件)，詳細的疾病分類請參照表二。

(五)日本認定基準觀念的變革

1961年的舊法規採「災害主義論」，在判定上必需證明心血管疾病的發作與「工作災害」有關，限定在發病前極短時間內必須有特定的工作災害事件才能認定與工作有關，在認定上相當嚴格，引發爭

表二 腦血管疾病及缺血性心臟病等的職災補償及認定件數

分類		年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002
腦血管疾病	申請件數		349	309	316	448	452	541
	認定件數		46	47	49	48	96	202
腦出血			18	17	22	19	51	104
蜘蛛膜下出血			21	22	17	21	30	64
腦梗塞			6	8	10	8	15	34
高血壓腦病變			1	0	0	0	0	0
心臟病	申請件數		190	157	177	169	238	278
	認定件數		27	43	32	37	47	115
心肌梗塞			11	23	17	19	24	58
狹心症			0	1	0	2	0	0
原發性心臟停止			5	2	1	6	15	45
不整脈猝死			10	12	13	9		
主動脈剝離			1	5	1	1	5	8
急性心臟停止			0	0	0	0	3	4
合計	申請件數		539	466	493	617	690	819
	認定件數		73	90	81	85	143	317

(資料來源：厚生労働省労働統計資料)

議。因此1987年日本勞働省及人事院聽取專家會議的建議，導入「過重負荷主義論」的精神，除了上述工作災害外，也將「發病前一週內有持續工作負荷過重」納入認定基準。在1995年勞働省頒布新的認定基準來取代1987年的認定基準，對於發病前1週的工作負荷過重，由必須證明工作負荷量是具有導致心血管疾病急性惡化的關聯性，改為在發病前一週的工作負荷相較於日常工作，確有相當程度的增加，對於因工作導致疲勞累積的觀念進一步擴大認定範圍。與1961年的法規相較，目前在職災補償對工作相關心血管疾病的認定上採「過重負荷主義論」，相對於「災害主義論」，除了考慮極近期內身體或精神遭受到突發事件影響導致發病外，還加入了發病前一定時間內的工作過度負荷之考量。

在2000年7月，最高裁判所在進行某保險公司主管座車司機蜘蛛膜下出血導致重度殘障事件之訴訟判決時，認為應在舊有認定基準中，增列之前沒有列入考慮的慢性疲勞和具體的工作狀態等疾病誘因，因此勞働省為根據此一意見召開「腦及心臟病的認定基準相關的專門檢討會」，而在2001年12月再次頒布新的認定基準，主要的修正點在於長時間疲勞累積的認定，認定時間以六個月為基準，此外也將可能引發疾病發作的每個工作要因，如需進行折衝等伴隨精神緊張的工作、進行方案規劃或企業組織改造、拘束時間過久的工作等，都要充分進行調查，以進行客觀合理的綜合評估。

因為心血管疾病為一具多重致病因子的慢性病，過去採行「相對有力原因論」來說明「工作負荷過重」與心血管疾病發病間的關聯性，「相對有力原因論」認為心血管疾病的發生原因，是工作負荷、及職災勞工原有的健康狀況或危險因子等（即可歸因於勞工個人的因素）共同造成疾病的發作，而當工作負荷與自身體質、危險因子相比，由質與量考量職業原因超過百分之五十機率時，才能認定疾病之發生與工作有關。但根據目前的判例，則有不採用「相對有力原因論」，改採「相當因果關係論」的傾向，因為「相對有力原因論」，對於疾病的發生原因，如果勞工個人的因素相對大於工作的比重時，就無法獲得職災補償，因此當最高裁判所對於此類案件在進行判決時，會依照「相當因果關係論」的精神，認定在既有的疾病（如高血壓、高血脂症等會導致動脈硬化疾病的疾病）惡化的過程中，可能因為一些特定的事件導致疾病急劇惡化而發作，因此只要能證明疾病的發作與工作有相當的因果關係，就可判定為與職業有關，所以即使原有疾病已經相當嚴重，因為輕微的事件或工作狀況導致疾病的發作，也可列入職災補償對象。

在因果關係的判定上，1995年的認定基準中，認為工作導致心血管疾病的發作是因為工作過重負荷，導致動脈硬化急劇惡化，超過其自然進展速度而提早發作，因此只認定在極短時間內的異常事件或過重的工作（圖1）。而在2001年新的認定基準中，則加入了疲勞累積的想法，長期的疲勞累積可以加速血管病變惡化之速度而發病（圖2）。另外，目前法律也傾向採用「交互作用論」的原則，因為心血管疾病是一具多重致病因的慢性疾病，在過去探討工作負荷與勞工個人因素對發病的影響時，無論



是採用相對有力原因論或相當因果關係論時，均未考慮到不良的工作型態可能間接導致勞工原有的疾病及不良生活型態惡化而加速疾病的發生，例如罹患高血壓的職業司機，可能因長時間靜態工作、具高度緊張的工作型態而使高血壓不易受到控制，或者有些勞工原有飲酒習慣，但因龐大的工作壓力使得酗酒情況惡化，以上均可能加速了心血管疾病的發生。這些行政基準或法院裁判的變化，主要是將適用範圍擴大，協助更多的勞工獲得適當的補償。

參、我國「職業引起急性循環系統疾病認定基準」

我國在民國84年由勞委會經根據專家委員會的意見，訂定了「職業引起急性循環系統疾病認定基準」，作為勞保職災給付、勞委會及勞工局職業病鑑定委員會對過勞判定的依據。急性循環系統疾病包括腦血管疾病以及心臟疾病的急性發作兩大類：一、腦血管疾病：包括腦溢血、腦血栓、腦栓塞、腦梗塞、蜘蛛膜下出血；二、心臟疾病：包括心臟性猝死、心肌梗塞、心臟衰竭。判斷「職業引起急性循環系統疾病」的基本原則為：1.起因於外傷的情形，2.起因於工作的疾病。因於工作上受外傷而發生疾病，通常由於有傷害或外傷為明顯的發病原因，故職業上的外傷與其所引起疾病的因果關係，比較容易判斷。根據行政院勞工委員會86年2月台86勞保三字第 七四三九號令修正發布「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」第二十一條：「被保險人於作業中，於工作當場促發疾病，而該項疾病與作業有相當因果關係者，視為職業病。」；但「工作當場所促發疾病」認定上，則指出必須要有「超出尋常工作的特殊壓力」，在質或量上有造成精神或生理明顯負擔之超出尋常工作的特殊壓力，在認定上包括（1）急性的工作負擔：如死亡前24小時仍繼續不斷的工作或死亡前1星期每天工

圖1 舊認定基準之過勞性腦及心臟病發病概念圖

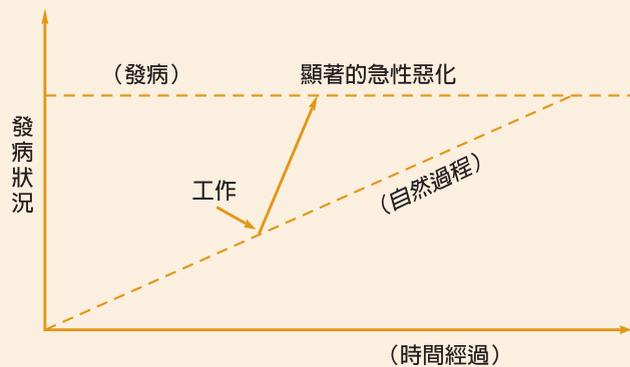
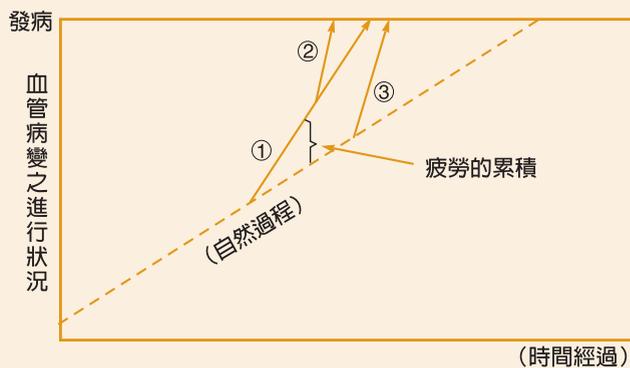


圖2 新認定基準之過勞性腦及心臟病發病概念圖



- 1.因為工作導致疲勞的累積而加速血管病變的惡化
- 2.因為工作的急性負荷誘發疾病的發病
- 3.因為工作的急性過重負荷導致發病

(出處：「腦及心臟病的認定基準相關的專門檢討會報告書」)

作超過16小時以上；（2）重度體力消耗或精神緊張的事件，在醫學報告上被認為因職業之重度體力消耗或精神緊張而引起腦中風；（3）症狀出現時間：必需要在發病之前或發病當日有能認定為疾病誘因的「超出尋常工作的特殊壓力」，或在壓力事件發生後至明顯症狀出現前，必需要有過過度性症狀。因傾向採用災害主義論，需要有「超出尋常工作的特殊壓力」事實做為認定要件，由於認定門檻較高，比較容易引發爭議。

民國91年12月修正「職業引起急性循環系統疾病認定基準」，增列對於「發病當日往前推算一個月，其加班時間超過100小時，或發病日往前推算2至6個月，每月加班累計超過80小時者」等長期過勞作業的認定。但對於工作場所促發的疾病之特殊壓力部份，增列「與其自身體質、危險因子相比，由質與量考量職業原因超過百分之五十機率者」，與日本相較，台灣仍然傾向較為嚴格的相對有力原因論。

基於各界迭有修正建議，民國93年12月再次修正認定基準。本次修正重點如下：

- （一）腦血管疾病類別中，增加「高血壓腦病變」；心臟類疾病中，增列「主動脈剝離」疾病。
- （二）正常工作時間以外之時數認定為加班時數，只要有工作事實者，且能提出合理證明為工作所耗用時間，均納入認定時工作過重考量。
- （三）勞工工作可能造成特殊工作壓力之工作型態增列「工作時間以外考量的工作型態」之情形說明，考量不規律的工作、工作時間長、經常性出差、輪班、夜班、溫度、噪音或時差等之工作型態與負荷程度評估等可能引起過勞事項。
- （四）勞工因長期疲勞蓄積可能為發病因素，將疲勞的累積考量為「特殊壓力」之一。

肆、過勞危險因子及促發因子

急性循環系統疾病之致病原因並不只一種，是由多種病因所引起的。研究顯示長時間工作是一重要因素，因為超時工作導致睡眠時間不足與恢復時間不足，若再伴隨著不良生活習慣會對健康產生負面影響，特別是增加心血管疾病的危險。研究發現職業性心血管疾病個案都具有相當程度的傳統心血管疾病危險因子，加上本身特殊工作型態而加速疾病發展，因此認為傳統心血管疾病危險因子與工作型態對心血管疾病具有交互作用。

有那些工作是過勞高危險族群？超時工作與特殊工作型態是發病的主要工作因子，如有期限壓力、重度或激增之體力負荷、經常出差、不規律的工作及輪班工作、與心血管疾病相關的物理、化



學、生物等環境因子，因此此類工作族群是過勞高危險族群，需特別注意。

而工作以外的主要致病危險因子如下：

- (一)原有疾病、宿因等：高血壓症、動脈硬化（冠狀動脈、腦動脈硬化）、糖尿病、高脂血症（高膽固醇血症）、高尿酸血症、腦動脈瘤、梅毒、心臟肥大、心臟瓣膜疾病等。
- (二)體質、遺傳：肥胖是動脈硬化的促進因子，對本疾病的發生有危險的影響。而高血壓、高脂血症則可能具有高遺傳性。
- (三)飲食習慣：攝取高鹽分的飲食習慣會促進高血壓。歐美的高脂肪飲食習慣會促進動脈硬化，成為心臟疾病的原因。
- (四)氣溫：寒冷、溫度的急遽變化等，亦可能是本疾病發生的危險促進因子。
- (五)吸菸、飲酒：菸槍（每天約20支以上）的心肌梗塞發生的危險是沒有吸菸的人的3倍。雖有研究發現適量飲酒能夠降低心臟血管疾病的發生，長期酗酒與血壓上昇及動脈硬化的關係亦被認定。
- (六)藥物作用：如服用避孕丸可能較易發生心血管系統併發症。

伍、防制策略

預防勝於治療，尤其新興職業疾病，例如工作壓力、過勞、及心血管疾病等，此類慢性疾病一旦發生很難治療痊癒，僅能控制病情或延緩惡化，因此有效防制唯有「預防」，以健康促進預防發生，或對已發生者延緩惡化程度。

因此傳統職業衛生必須結合職場健康促進計畫，除改善工作環境、作業流程外，應積極促進員工健康、營造促進健康的工作環境、建立健康工作文化。勞工健康受多重因素影響，因此職場健康促進計畫應涵蓋生理、心理、社會、組織及經濟等因素。職場健康促進計畫可由兩方面同時著手：

1. 改善企業環境、組織文化

將健康促進與職業衛生管理系統結合，由工作場所環境管理、作業管理、勞工健康管理、組織管理等，四大方向著手，避免勞工疲勞蓄積，並達到健康促進之目的。

組織管理會影響勞工生理及心理層面，因此各先進國家開始由組織管理著手預防職業相關疾病及促進勞工健康。組織管理包括企業主管理理念、制度化、工作負荷、工作自主性、獎勵、進修機會、人事制度、福利等。

環境管理方面，去除有害健康的有害因子，尤其是心血管疾病或心理壓力相關的物理、化學、生物等環境因子。

健康管理，除進行定期健康檢查外，應建立員工健康資料庫，包括歷年健康檢查資料、身體異常項目追蹤結果。有慢性疾病特別是高血壓或心臟病等心血管疾病員工，均應隨時追蹤觀察健康狀況。

由作業管理做好疲勞管理、輪班管理，避免超時工作，預防過勞現象發生。輪班管理及時間安排上，宜考量生理適應性，以順生理週期的方式換班為原則，避免輪班頻率過高（一週或更短的時間輪一次班），改變工作時間時要有一、兩天以上的休假日以便調節時間，輪班工作盡量避免9-12小時超時工作，如果超過要安排充分的休息時間，避免過度疲勞，尤其如果工作內容需要相當的注意力或體力更應避免。

2. 建立勞工健康行為：

利用多元化教育訓練落實勞工健康行為於日常生活及工作中。包括健康體能、壓力認知與抒解、心血管疾病及過勞、菸酒及藥物濫用、均衡營養、安全行為等任何與健康有關的主題。除提供員工健康教育、訓練、資訊、諮詢、健康服務等，亦應創造支持員工進行健康行為的環境，例如無菸職場、便利之運動場所、舒適安全工作及休憩環境、提供均衡營養的飲食等。

勞委會勞工安全衛生研究所為預防工作壓力、過勞，及促進勞工健康，編撰多種技術手冊、宣導手冊、過勞檢測量表、及壓力檢測量表等，例如勞工職業壓力評估技術手冊、職業壓力預防手冊、網路版簡易工作壓力量表、過勞問題相關文獻回顧、合理工作環境指引、輪班作業危害預防手冊、職場健康促進計畫指引-營造健康工作環境等；上述資料皆可自該所網站(www.iosh.gov.tw(出版中心)下載，此外亦有「過勞專區」放置於網站供各界參考。✿

（本文作者 1行政院勞委會勞工安全衛生研究所研究員
2行政院勞委會勞工安全衛生研究所助理研究員）



勞工的隱形殺手——噪音

劉慧君¹ 何明宗²

前言

噪音環境無所不在，任何人均應對噪音多加認識，方可維護良好的生活品質。長期暴露在噪音環境下，在心理上會產生煩燥、頭痛、心跳加速、情緒緊張、甚至影響睡眠品質等不適症狀；在生理上則會造成不同程度的聽力損失，進而導致內耳細胞的變性，造成永久性的聽力喪失。雖然吵雜環境會引起聽力的損傷，早已眾所皆知，但在高噪音環境下所導致的聽力傷害，往往會令人所忽略。噪音引起的聽力喪失，往往會出現高音頻的聽覺敏感度下降，甚至產生言語溝通障礙。長期暴露在噪音環境下，會隨著暴露期間的增長而加劇聽力損傷程度，但若能做到適當的防護措施，則聽力損傷是可以預防且避免的。

背景

噪音環境的來源包括礦業、工業、農業、運輸業、打靶射擊及充滿聲光音響的娛樂場所等。長期暴露在噪音環境下，會造成永久性的聽力傷害，影響言語的溝通，進而導致社會的隔離，甚至有些人會伴隨著心情沮喪、工作時無精打采、身心方面錯亂、自主神經系統不平衡、工作產能下降等危害。過多的噪音暴露，無論在心理上、生理上或身體上均會造成嚴重的損傷。

聽力的損失，常肇因於長期暴露在噪音環境中，其對內耳的傷害，並不會引起疼痛，或是其他任何明顯的聽力損失症狀，但當被診斷出噪音性聽力喪失時，其病程經常已達數月之久。長期噪音環境暴露所引起的聽力損失，目前無任何醫療設備或手術可以恢復其原有的正常聽力，因此適當的預防乃是避免噪音性聽力喪失的最主要方法。

噪音

一般而言，令人感到厭惡、不悅的聲音即可稱為噪音。其對聽力的危害程度與噪音的物理特性有關，包括噪音頻率、強度與暴露的時間等。噪音的環境，充斥於四面八方，均會造成聽力的損傷，

尤其是重大工程建設，無論是炸山、造橋、鋪路、隧道開挖 等，均會產生巨大的噪音，因而造成聽力的永久性傷害。

聽力損失可分為暫時性及永久性的聽力損失，暫時性聽力損失經常是短暫時間(數分鐘到數小時)暴露於高噪音環境中，而導致聽力的傷害，但經由適當的休息十二到十八小時後，即可逐漸恢復，其症狀則包括:耳脹、耳鳴及聽力減退 等；永久性聽力損失則經常是長期暴露於噪音環境中，舉如：巨大聲響的爆破工作場所，持續吵雜的器械運作環境 等的巨大噪音，所導致的聽力傷害。噪音對人類的影響並不完全相同，眾多人在同一時間內，暴露於相同噪音環境中，有的人會發生嚴重的聽力喪失，而有的人則只會產生輕度的聽力損傷，甚或聽力完全正常，其結果皆不盡相同。

可容許噪音的標準

依勞工安全衛生設施規則第三百條規定：「勞工工作場所因機械設備所發生之聲音超過90分貝時，雇主應採取工程控制、減少勞工噪音暴露時間，使勞工噪音暴露工作日八小時，日時量平均不超過表（一）規定值或相當之劑量值，且任何時間不得暴露於峰值超過140分貝之衝擊性噪音或115分貝之連續性噪音；對於勞工八小時日時量平均音壓級超過85分貝或暴露劑量超過百分之五十時，雇主應使勞工戴用有效之耳塞、耳罩等防音防護具」。

表（一）勞工暴露之噪音音壓級及其工作日容許暴露時間表

工作日容許暴露時間（小時）	噪音音壓級（dBA）
8	90
6	92
4	95
3	97
2	100
1	105
1/2	110
1/4	115

資料來源：勞工安全衛生研究所

無論勞工或雇主，均應詳加明瞭政府相關法令規定，並確實執行，共同為勞工安全衛生而奉獻心力。

防護

工作環境的噪音，一般可藉由降低工業生產機器設備所產生的噪音、降低聲音傳至耳部的音量、減少暴露在噪音環境下作業的時間、正確地配戴噪音防護具、提供有效的衛生教育，來達到防治噪音性聽力喪失的目的，而耳塞、耳罩更是既便宜又舒適方便的噪音防護器具，值得推廣與使用。

預防勝於治療

降低噪音傷害人人有責，任何人皆應對噪音環境多加認識，並且應有下列的認知：



1. 長期的噪音暴露，會損傷內耳的聽覺細胞，無論是悅耳的音樂聲或吵雜的噪音，只要暴露時間過久或音量過大，皆會造成永久性的聽力傷害。
2. 目前尚無任何儀器，能事先偵測出「何種人對噪音傷害特別敏感」，而能事先預防的方法，因此所有人均應保護自己的聽力。
3. 保護聽力最有效的方法，是避免噪音的暴露。在吵雜的工作場所或從事高噪音娛樂活動時，盡可能的配戴適當的聽力防護設備。
4. 於吵雜的工作場所工作後，不可立即再接觸高噪音的娛樂休閒活動，必須讓耳朵獲得充分的休息，來復原其聽力，以避免二度傷害。

聽力檢查是目前評估聽力損傷程度的最佳方法，對於經常暴露於噪音環境的勞工朋友，定期接受聽力檢查是絕對必要的課題。

結論

噪音環境無所不在，而噪音性聽力喪失更經常在不自覺的情況下發生，進而逐漸惡化。無論是何種噪音均會對聽力造成嚴重的傷害，噪音性聽力喪失，不僅會對個人造成生活的不便，更會造成社會的負擔，影響工業安全，更進而影響國家的生產力與競爭力，任何人皆應對噪音傷害的防護奉獻心力，齊心為創造一個「既安全又有效率的工作環境」而努力不懈，朋友們，讓我們攜手努力吧！

（本文作者 1國軍台中總醫院 耳鼻喉科 甲級勞工衛生管理師
2國軍台中總醫院 耳鼻喉科主任醫師）



「過勞死」(Karoshi)在台灣

顧玉玲

讓我們想想過去和現在的奴隸制度。

過去，奴隸被裝載在專門的船上，載往世界各地。

從某個角度來看，電車每天負載著過量的通勤者，是否更不人道？

難道現今公司的勞工團體實際上不具有幾分奴隸的意味嗎？

他們是以勞動力換得金錢。

他們的價值以工作時數來衡量。

他們無力反抗上級。

他們要求薪資的心聲無足輕重。

現今，這些公司的勞工，

甚至連過去年代受迫勞工的最基本快樂都無法享有：

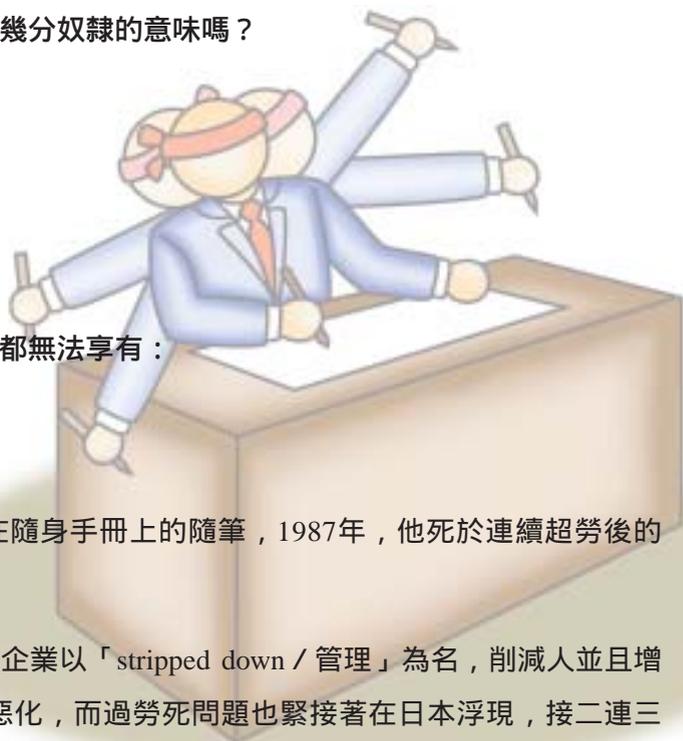
與家人坐下來共進晚餐的權利。

.....

這是日本廣告工人鈴木一郎（假名）在隨身手冊上的隨筆，1987年，他死於連續超勞後的心肌梗塞，得年四十三歲。

1970年後期，為了應付石油危機，日本企業以「stripped down / 管理」為名，削減人並且增加個人工作量，員工的平均健康情況急速惡化，而過勞死問題也緊接著在日本浮現，接二連三的鈴木一郎一一病發、死亡，經過勞工、律師、及民間社會力量的爭取，終於在1988年六月十八日，日本七縣市開放「過勞死熱線」電話，提供相關賠償保險諮詢服務。

在台灣，自九十年代中期以來，「過勞死」的案子陸續上了報，從警察、檢查官、大學教授、專業經理人、公務人員 都有，主要鎖定勞心的管理階層，不太出現基層生產線勞工的案例，且多半是媒體直接以「過勞死」定性，主管機關也不是勞委會，「過勞死」被當作積勞成疾的個人警訊，而不被置放在勞政體系的認定、勞工保險的取得、勞雇關係的爭議中處理。





工傷協會作為台灣唯一一個由職災工人組成、專注發展工傷勞安議題的社運團體，很早就注意到過勞問題是最具社會性的工傷議題，並在應接不暇的申訴個案中，整理具體事實，與工會幹部進行過勞症讀書會。到了九〇年代末期，隨著關廠失業、大規模裁員愈演愈烈，長期與工傷協會合作的倉運聯、工委會、台北市產業總工會等也陸續發現相關過勞案例，透過工運組織性的調查與勞教，總算讓過勞議題在台灣公開上昇到對勞動政策的挑戰。

2001年，某報產業工會會員張照一（假名）在工作中發生急性中風住院，工傷協會作為該報社工會的勞安顧問，協助工會工作人員進入勞動現場，收集完整的第一線勞動資料，且對張員的同事作了非常細部的工作流程調查，並邀請台灣RCA職業病工人與工會交換經驗，而張太太也多次到工會合作地補足了很多病發前後的個人健康史、家族病史。經過該工會全力投入的調查，總算逐步累積了第一個完整的過勞症基本資料。

而在與該公司多次談判不成後，該工會與工傷協會全程協同張照一走完整個勞保局職災審查、爭議審議、行政訴願的漫長申訴流程，並同時申請職業傷病認定，且積極爭取工會代表、受害人家屬有列席說明的機會，首度打破勞保局「密室審理」的慣例。有趣的是，同樣受行政院勞委會主管，勞保局的職災認定與台北市政府勞工局的職業病鑑定二個不同入徑的審查，最後卻出現二種截然不同的答案：勞保局的審議，最終勞工走到行政訴願還是敗訴；諷刺的是，地方政府的職業傷病鑑定委員會卻認定了張照一是職業性過勞中風。在過勞認定的模糊地帶，勞保局先是審查不通過，駁回，後又依台北市職業傷病鑑定結果同意發放職災傷病給付，最後卻又在工人請領殘廢給付時表示之前判斷有誤，將已發放的職災給付逕行扣除、改為普通傷病……官方態度似不一致，二套制度自相矛盾，基本的勞保職災給付竟爾付了又退回，讓受害工人莫衷一是。但不管怎麼說，在工會與工傷協會陪同長達二年的爭取下，該報同意採用勞工局的職病鑑定結果，終於發放張照一基本的職災補償。

如果不是工運團體組織性地深入勞動現場、陪同受害家屬全程走過審查程序，一個個過勞受害者也不過是官方棄置、駁回的不給付個案，連統計數字上都看不到。在張照一的工傷審查過程中，我們也主動連絡甫上任的新科醫生立委高明見協助，以立院總質詢、開公聽會等方式，要求勞委會、勞保局正視過勞症的認定標準的不明、及審查機制的黑箱作業。2002年一月，工傷協會、工委會正式到勞委會門前舉行記者會，公開各式過勞個案，並正式定名「過勞症」，將過勞引發的傷病不只侷限在死亡案例。同年底，勞委會隨即公布「職業引起的急性循環系統疾病」的認定標準。官方修法動作雖然快速，但期間似沒有調查、沒有研究、沒有申報，只片面拷貝日本舊資料，明顯落後於日本新修條文，引發職災工人強烈的不滿。

2003年初，工傷協會公布一系列過勞個案，引發媒體大幅追蹤報導相關議題。工傷協會、工人立法行動委員會、中國時報產業工會、台北市產業總工會、及台灣區倉儲運輸業工會聯合會長期合作，共同深入調查過勞個案，在當年428工殤日召開台灣第一次過勞症研討會，邀請受害人、工會幹部、醫界、法界學者共同討論。2004年，上述團體進一步擴大舉辦國際過勞症研討會，邀請日本、香港、韓國的相關團體來台交換意見。

在經濟不景氣，企業裁員縮編與生產技術轉型的多重壓力之下，可以預見過勞症(死)的發生在未來還會更多。統整由工傷協會、北市產總、及倉運聯在最近四、五年來累積所接觸的數十個過勞症案例，申請官方認定卻泰半被勞保局以「與其職務無相當因果關係」為由打了回票，受害的勞工與家屬也無法求取相關職災補償。

工傷協會公布「過勞專線」，以民間自主的力量進行全國過勞症案例通報系統，廣泛蒐集案例，以做為國內過勞症研究與建立認定標準的起點，並要求官方在研究調查出爐前，應於勞保給付上從寬認定，照顧職災工人。

不景氣下的犧牲者

張照一是某報資深的廣告主編，去年歷經大量裁員約六百餘人後，工作量與失業壓力遽增，不但原職位的工作人手大減，且各部門主管勸退員工動作不斷，其單位又被要求於下班後額外以私人時間在報社學習新的電腦全頁組版，並揚言無法學會者將被資遣。種種壓力下，張照一睡覺時都出現「組版、相片、版面...」等夢話。俟後就在工作中爆發缺血性腦中風送至醫院，而張員在病發意識不清時，台大醫院職能訓練師詢問他有什麼感覺時，他竟表示看到的都是一塊一塊廣告接拼版的圖片或相片

翁駿咸在建設公司任職多年。之前是三個主任管一個工地，但近年來營造業不景氣，人事大量精減，一個主任要管三個工地，令身為工地主任的他疲於奔命。於是，在巡視工地作業的途中，他無預警地倒下，因腦中風成為植物人，至今無法言語、移動，家中三個孩子仍在就學

經濟不景氣，大規模裁員層出不窮，保住工作的工人卻在工作量、工作壓力俱增的狀況下，促發各式職業疾病，其中尤以突發性心血管疾病最為明顯，但勞保局的相關認定卻遠遠落後於現實，造成最弱勢的職災工人求助無門。近年來，工傷協會有多起於工作時間內促發急性腦中風的職災工人，卻面對勞保局是否因人力問題未經詳細調查就判定非屬職災而領不到任何給付，工資與工作汲汲可危，職災補償也隨之一併落空。勞委會一面宣稱擴大職災給付，有關



職災認定的審查工作悄悄地、全面性緊縮了，過去明顯判為職災的案例，現在卻大開倒車！

心血管性疾病由工作引起的案例，在日本、韓國多年追蹤「過勞死」的案例中，早已列為職業病，但台灣的勞政單位卻從未有相關研究。根據「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」第21條規定：「被保險人於作業中因工作當場促發疾病而該項疾病之促發與作業有相當因果關係者，視為職業傷害」。1986年，永豐工業公司王先生於用餐時與客戶洽談業務、情緒激動導致腦中風，勞保局依「工作時間」、「工作地點」、「因工作促發」三個標準判定為職業病；1995年，中國時報印刷工人程先生，在工作中心臟病突發去世，也被認定為職災。勞保局並多次在勞教宣導時以程案為例，宣示政府「照顧工人，從寬認定」的原則。

張翁二人是經濟不景氣下，企業裁員的典型犧牲品，勞保局卻認定其為普通疾病，而非職業災害，無視企業裁員帶來勞工作業環境的變動與失去工作權的憂懼。失業浪潮襲捲全台，工人正需要社會保險作為後盾的時候，勞保局更不應違背立法初衷，在職災認定上大走回頭路，而受害人的要求很卑微、也有實際：

1. 職災審查過程透明化、公開化，爭議審議委員會應邀請家屬及同仁說明勞動現場。
2. 整理勞保局職災審查案例，作為職災認定的參考準則，以免政策搖擺，工人受害。
3. 全面展開心血管疾病與工作量、工作壓力的因果關係之通報、調查、研究。
4. 反對直接、間接造成「過勞症」的惡質勞動政策，全面檢討工時彈性化、勞動派遣化、國營企業私有化等殺人政策。

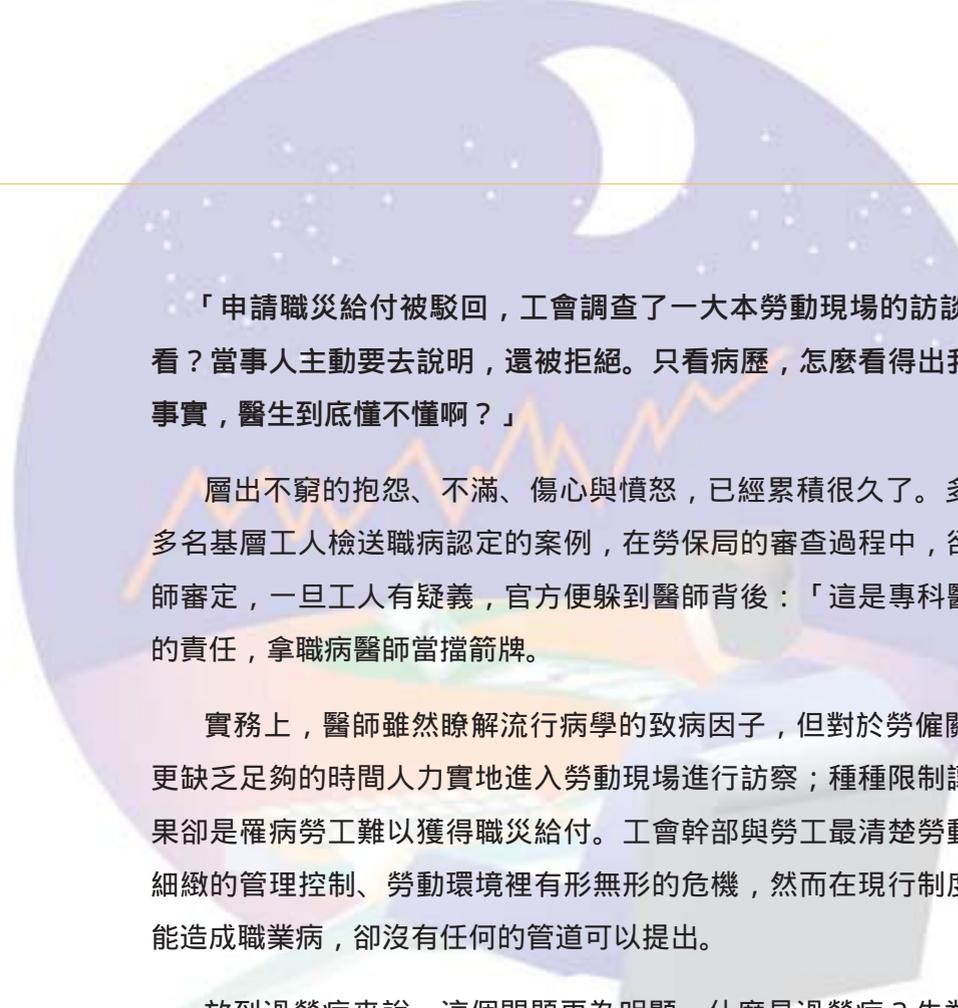
反對只見「疾病」不見「勞動」的職病認定

「公司裡好幾個同事都已經得病了，職業病醫師卻一直推說還要等更多研究結果，人都快死了，究竟要我們等到甚麼時候？」

「像我們開貨櫃車的，整天都在車上，長期顛簸震動的結果，司機們都得了椎間盤突出；為了趕時間吃飯常不定時，一吃完飯又要開車，好多人都得了胃病或是胃癌。這些勞動現場的細節，醫師哪裡會懂？當然是工會幹部最清楚。」

「清潔隊的同事裡好多人檢查出肝癌，有好幾個已經過世了，同仁們人心惶惶，可是誰來進行調查呢？工會可以提出要求嗎？勞委會肯嗎？」

「勞保局派訪察員來蒐集工作現場的資料，結果訪察員不來問工人，跑去問會計，或直接找老闆，他們哪裡知道工作的狀況？知道了又怎麼會老實說？」



「申請職災給付被駁回，工會調查了一大本勞動現場的訪談資料，也不知審查委員有沒有看？當事人主動要去說明，還被拒絕。只看病歷，怎麼看得出我們裁員後一個人當三個人用的事實，醫生到底懂不懂啊？」

層出不窮的抱怨、不滿、傷心與憤怒，已經累積很久了。多年來，工傷協會、工委會協助多名基層工人檢送職病認定的案例，在勞保局的審查過程中，卻只調閱醫生證明，交付專科醫師審定，一旦工人有疑義，官方便躲到醫師背後：「這是專科醫生認定的。」不負起行政裁量的責任，拿職病醫師當擋箭牌。

實務上，醫師雖然瞭解流行病學的致病因子，但對於勞僱關係與勞動現場卻是一無所知，更缺乏足夠的時間人力實地進入勞動現場進行訪察；種種限制讓醫師不得不傾向保守態度，結果卻是罹病勞工難以獲得職災給付。工會幹部與勞工最清楚勞動現場的種種細節、勞動流程中細緻的管理控制、勞動環境裡有形無形的危機，然而在現行制度中，就算工人懷疑他的工作可能造成職業病，卻沒有任何的管道可以提出。

放到過勞症來說，這個問題更為明顯。什麼是過勞症？失業率與過勞症有什麼關係？不到百人的工廠一年內有六個工人因過勞中風／死亡算不算嚴重？一個月連續加班100個小時才算過勞嗎？工作壓力無法量化，過勞只和工作時間有關嗎？以工時為單一的認定標準，忽視不同產業結構與勞動型態的差異，是否能一體適用？經濟不景氣，業界普遍出現「以二個人的薪水請三個人做四個人的事」，勞工又怕被裁又怕過勞……

過勞症是累積性的過度工作、包括工時及壓力，來自非自願性、不自由的勞動管理。過勞不只是個人健康管理問題，另有勞動關係上的不可迴避的社會意義。也就是說，過勞症的認定不只是醫療問題，更是社會問題。

職業病的認定原本就是勞政主管機關的職責，但職掌職災保險的勞保局，卻將責任全推給職病醫師，一旦工人對職災給付的審查有異議，官方便躲到醫師背後：「這是專科醫生認定的。」拿專科醫師當擋箭牌，迴避行政責任，也拒絕工人列席說明。實務上，醫師雖然瞭解流行病學的致病因子，但對於勞僱關係與勞動現場卻是一無所知，更缺乏足夠的時間人力實地進入勞動現場進行訪察；種種限制讓醫師不得不傾向保守態度，結果卻是罹病勞工難以獲得職災給付。工會幹部與勞工最清楚勞動現場的種種細節、勞動流程中細緻的管理控制、勞動環境裡有形無形的危機，然而在現行制度中，就算工人懷疑他的工作可能造成職業病，卻沒有任何的管道可以提出。



長期以來，職業病的審查、認定權力，掌握在官方、醫界的手中，工傷當事人及基層工會，完全沒有參與的空間。我們認為，真要落實職病防治，就應結合工人的力量，工人要與職病醫師結盟，官方更應開放工會正式、實質參與職病防治體系，從通報、研究、調查、鑑定，都正視來自勞動現場的聲音。

職業病不只是「疾病」，不能忽略「勞動」關連的面向。我們反對現行由醫界「全包式」職病防治制度！官方應負起行政裁決權，將「醫學」與「勞動」二大領域等量看待，由工會與醫界合作，共同參與職病預防與認定的重要工程！

在預防過勞症方面：

1. 通報權：過往職病通報都由專科醫師負責。基層工會、聯合會、與工傷團體也應納入職病通報體系，且比照職病醫師給予補助。有通報，才有調查與研究，才能做好預防職災的第一道防線。
2. 研究權：工會在勞動現場發現「疑似職業病」，得申請官方補助研究，國家應釋出資源協助，進行以工會為主體的研究調查。

在認定過勞症方面：

1. 調查權：勞保局審查過勞症案件時，訪察員至勞動現場蒐集資料，應知會工會協同進行。且運用500億擴大公共服務專案，優先培訓工傷者擔任訪察工作。
2. 鑑定權：過勞症認定標準，醫學診斷與勞動現場診斷應等量評估，從寬認定。職災鑑定委員會應有勞工代表參與，並邀請工會及當事人列席說明。

官方對過勞症的漠視與無知，正反映出台灣集體職業病的黑洞。唯有工醫合作，才能讓真實的案例具體浮現。有了案例，才會促進台灣職業醫學的發展與研究。而工會積極參與職病調查，也才能真正為勞動現場的安全衛生把關。

（本文作者 工作傷害受害人協會顧問）

案例介紹

有關某報廣告編輯張照一於上班時突然中風一案，工作傷害受害人協會認為係因大規模裁員下的犧牲者，工作量、工作壓力遽增促發腦中風，且該疾病之促發與作業自動化及事業單位裁員之壓力有相當之因果關係，應視為職災，說明如下：

過勞案例一

張照一基本資料：

年齡	45歲
年資	14年
工作地點	某報總社理稿中心擔任廣告部編輯主編
工作時間	17時至午夜零時
工傷時間	90年7月18日18:30

一、當事人工作流程：

- (1) 該員之上班時間為17:00~24:00，擔任台北市版分類廣告主編，工作內容：檢查稿件、設計編輯版面、理稿、核稿、拼版等相關業務，因台北市的分類廣告量居全國之冠，所以張員的工作量高達12個版面，報社降版時間為21:30，張員工作必須於四小時半之時間內完成。
- (2) 為搶出報時間，以及工作量的壓力(四小時編完12個版面)，該員處理稿件時，必須樓上樓下一直跑，且沒有時間上廁所，造成長期憋尿。張員有一勘正稿工作，必須校對出廣告商所登之錯誤，此項若沒有找出錯誤而登出，會影響報社收不到廣告費，甚至可能吃上官司，編輯則需撰寫悔過報告，此將影響張員的考績及升遷。

二、報社裁員壓力：

報社於90年5月勞資協商會議中向工會表示，未來報社將裁員500人，且將提出報社瘦身及組織再造計劃，此時報社同仁都已開始憂慮自身工作權問題。

- (1) 90年6月1日報社無預警裁撤中南編輯部後，宣佈年底前總社將裁撤至少500人，此時各部門主管不斷私下勸退同仁提前退休或以暗示性言語告訴同仁是下波裁員名單之一，此階段報社裁員謠言四起，同仁莫不人心惶惶，精神壓力非常大。
- (2) 報社原訂90年6月底裁撤裁撤理稿中心之契約工，但卻提前於6/9裁撤，並調其他單位同仁補其遺缺，但因新手上任，計算廣告行數常不精準，造成主編版面算錯，因而常需重新調整版面，更何況，出報時間不等人，此無疑讓原本工作量即過大的張員壓力更大，因為一旦版面規劃錯誤，張員必須多花幾乎做一個版的時間來調整版面。且因上游單位裁員所造成的精神緊張可想而知。
- (3) 90年7月6日該報產業工會首度披露資方裁員策略。



- (4)為因應報社瘦身及企業組織再造計劃，該報於廣告部實施分類廣告電腦全頁組版，自90年7月11日起要求員工於下午三點至五點用私人時間在報社學習廣告電腦全頁組版，以因應年底廣告組版上線，報社並言明將淘汰不會電腦者。該員本身不會電腦，為求保障工作權，犧牲自己午睡時間，隨即配合報社政策學完電腦後再至理稿中心上班。然而，自從該員學習全頁組版後，精神壓力即持續累積，晚上睡覺會一直說夢話，如：版面、組版、相片.....等。當時其家人不以為意，沒想到這是該員發病前的症兆。
- (5)90年7月16日工會再散發文宣，告知裁員人數將高達五百人以上，同時報導資方部署的裁員時間表，七月中下旬為決定資遣名單的關鍵，工會並宣布七月十八日將展開首度自力救濟保工作的行動——到各單位發送「反遣散（扇）」。
- (6)工會於90年7月18日發動首波保工作集體自衛行動時，張員卻於作業中不幸促發缺血性腦中風。
- (7)報社要求張員自91年5月1日起無論如何都要回報社上班，張員因身體尚未痊癒，且報社此舉造成他壓力過大，不幸，又二度中風。

三、發病時間及情況：

7月18日張員在學習新的電腦全頁組版後五點回理稿中心上班，負責市版分類廣告理核稿工作進行中，忽感身體不適，同事勸其先休息，該員為免擔誤出報流程，強忍不適繼續工作，直至18:30已無法勝任，同事請員工診所醫師先為其治療，當時診斷血壓太高(高血壓158低血壓108)，嘴巴歪，醫師先讓該員含降壓藥，於19:00送和平醫院，翌日轉台大醫院。轉普通病房後，開始復健工作，此時台大醫院物理職能訓練師詢問該員有什麼感覺，該員表示看到的都是一塊一塊的圖片(意指編輯接拼版面等相關事宜)，顯然該員的工作壓力相當大。

四、當事人病史：

該員之前並無任何高血壓病歷，身體狀況相當不錯。

五、此病對當事人影響甚鉅：

目前因身體左半邊麻痺，除了造成生活中非常不便外，也影響家庭生計甚鉅。

- (1)自己不能洗澡，不能穿衣，不能吃飯 等基本生活能力。
- (2)因擔心自己身體狀況無法恢復為發病前之健康狀態，及報社是否會趁此機會裁撤其工作，該員每天都睡不好，常常陷入緊張狀態。

- (3)除了平常的復健之外，為了趕緊恢復健康，該員也有看中醫，但因健保不給付部份藥材，因此醫療費用相當可觀。而且因為其身體不便，每次出門就必需搭乘計程車，在交通費用上又是一筆大開銷。
- (4)該員有兩個小孩(一個國三音樂班，一個小學六年級)，其太太原本是家庭主婦，現因該員發生此狀況，影響家庭生計，其太太目前在幼稚園做代課工作。白天則請菲傭照顧該員生活起居，因此該員的家計生活支出已超出其所能負荷。

過勞案例二

工作傷害受害人協會 整理分析

一、個案基本資料：

姓名	吳正獻(假名)
性別	男 年齡：32歲 身高：175cm 體重：55kg
學歷	中山大學 系
婚姻	婚前3天死亡
嗜好	無不良嗜好，不喝酒、偶而抽煙
工作年資	7.3年(83.07退伍後就進入職場)
第一份工作	高雄 鋼鐵公司財務管理
第二份工作	外商/台北 股份有限公司
工作行業	國際重機電設備製造業
公司年資	5年又9個月
擔任職務	財務副理，經常加班或帶回家處理(因有手提電腦)
健康狀況	98.09.10及90.09.14兩次健康檢查，紀錄表一切正常
事故時間	90.11.22上午11：10
事故原因	公司指派至國外開會返國途中猝死
事故病名	急性心肌梗塞突發致死

二、個案介紹：

吳先生在外商公司擔任財務副理，他是家中獨子也是長孫，在結婚的前一週90年11月19日，公司因為帳務有點問題，派他到馬來西亞去開會說明(因為財務經理不熟悉這份業務，所以非得派吳先生去)，出國前他要整理很多的資料報表，都要搞到半夜才能休息，在國外開完會後，他也要利用休息時間開夜車把資料整理好，因為回來就要結婚請婚假，沒有時間整理開會資料，聽他隨行同事說：吳先生在每天晚上都要整理資料到半夜，11月21日忙到凌晨2：30才休息。90年11月22日上午從旅館坐計程車到機場準備搭機返國時，沒想到在計程車上因心肌梗塞



突發致死，馬國法醫驗屍報告死亡時間為上午11：10分，從正獻留下的私人行李中，除了會議相關資料外，尚留下170餘頁加上批註之財務報表及財務報表磁片。此次婚禮變喪禮讓家中長輩、親人真是傷心欲絕。

三、公司處理狀況：

公司並沒有積極的協助家屬爭取勞保局的職災死亡給付，因為勞保局認定吳先生是普通疾病死亡，所以公司處理的方法非常冷漠說：吳先生之死是因個人疾病去世，並非公務死亡，所以公司不需負擔任何責任，只給了一筆職福會的慰問金10萬元以及團體保險120萬元（自己付保費）。家屬非常氣憤至法國該公司理論，並請了法國律師（台灣人）在法國打官司，總公司說：『這件事連你們台灣政府都不認為是職災，如何要我們負責？』主管機關對待台灣勞工過於嚴苛審核的作法，在國際間簡直就是一種喪權辱國的羞辱。這場官司雙方在法國達成和解，回台後簽立了協議書。

四、行政救濟：

家屬尋求行政救濟，向主管機關討回公道，勞保局不給付的理由是非屬職業病，爭議審議雖被駁回，但在訴願會卻露出一些些希望，訴願會將原處分撤銷，請勞保局重新調查，另為適法之處分，勞保局將本案送至職業病鑑定委員會鑑定，經過兩次的書審，第一次書審時，同意認定屬職業病的只有三位醫生，不認定為職業病的有八位醫生，不確定的有五位；第二次書審時，同意認定屬職業病的增加為四位醫生，不認定為職業病的增加為十一位醫生，不確定的只有一位。結果勞保局還是將此案駁回；我們已協助家屬重新向勞保局監理委員會提出爭議審議。



五、不認定為職業病理由：

- 1.病發時，並無異乎尋常的工作壓力。
- 2.病發時，並無異常超時工作。



過勞案例三 台灣區倉儲運輸業工會聯合會 整理分析

一、個案基本資料：

姓名	羅名及(假名)
事發年齡	39歲
從事工作	聯結車駕駛
工作年資	10年11個月
作業時間	上一天休一天

(平均工作時數為16小時以上，為配合碼頭作業，下班時間不定，至碼頭船隻作業完畢後才下班。)

二、事發經過：

羅君所擔任之職務為貨櫃運輸之駕駛工作，作業時間為上一天班休一天班(配合碼頭二十四小時作業及海關作業時間)，經調查，羅君並無任何心臟疾病之病史，故羅君可能因長期處於長時間工作、高壓力(大型車輛之駕駛操作較一般車輛複雜、死角多、危險性高)、日夜顛倒、體能耗損的情況下，身體不堪負荷所致，引發急性之心肌梗塞。

經查，羅君於91年9月28日(星期六)當天由早上到勤上班至晚間十時近十一時才下班，翌日為星期假日，為羅家親子日(因羅君工作時間之特殊性，親子相處時間較一般正常工時之勞工家庭更為困難)，羅君9月29日為與家人出遊，致使睡眠休息時間並未足夠。

9月30日，羅君上班日，羅君至公司後，發現所駕駛之聯結車頭有故障現象，故駕駛該車至本公司修理廠維修，羅君至修理廠時，突感胸口不適，同事間曾有人看見羅君握拳捶胸。因該車輛之故障問題須送回原車廠之修理廠維修，故羅君聽從公司修理廠廠長之指示，將該車車頭駛至原車廠之修理廠維修，徒步回到公司車場員工休息室待命，仍感身體不適，且情況愈來愈嚴重，遂決定前往就醫，但因羅君未帶健保卡，故先行回家拿健保卡，(羅君家正好居住於就醫路途之主要道路旁)，唯到家後就立刻陷入昏迷狀態，羅太太即刻電話連繫救護車及公司同仁前往，經公司同事協助送上救護車送醫後，仍回天乏術；經醫師宣布為心肌梗塞，不幸往生。

三、勞保局核定結果：不符職業傷病死亡。

四、勞保局核定疑義如下：

問題一：勞保局並無明確之核定準則，只於91年11月07日派施姓訪員至公司進行訪查。



問題二：核定文內明載：依據羅君事發前一週之駕駛記錄顯示：其駕駛時間為上午九時至下午或至晚上，且做一天休一天，並無過度加班之情形，亦難以認定其有過度之工作負荷。

何謂晚上？零晨二點算不算？僅依事發前一週之駕駛記錄認定過為粗糙。聯結車駕駛工作為特殊行業，因長期性日夜顛倒、長時間連續工作、高壓力、其造成之身心靈影響，怎能以事發前一週之駕駛記錄作為認定之標準？

問題三：核定文中載明：死因為「心肌梗塞」，其發病之危險因子如抽煙、喝酒羅君有。

因長時間連續工作，駕駛抽煙是為了提神，喝酒是因為工作到天亮，在身心疲憊下，常靠酒精放鬆身心、舒解壓力，以便入眠。片面以有抽煙、喝酒來認定為死因「心肌梗塞」和其工作無因果關係太過武斷。

問題四：若羅君事發當日，所駕駛之車輛完好無故障，羅君正常出勤進行貨櫃拖運之工作，致使運輸途中「心肌梗塞」發病，造成肇事，羅君此時是否就可認定為職業傷病死亡呢？

職場最前線，紮實工安防火牆

—勞工安全衛生研究所 石東生所長

「當我發現我們的改善建議，又幫助多少人解決問題、保住工作的時候，當下心境的感動，真是難以言喻。」石所長說。

提起行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所（以下簡稱勞研所），對一般民眾來說，這似乎是個相當陌生的名詞，但事實上，他所關心的議題卻與我們的生活息息相關。

1992年，有感於安全與健康不僅是每一個人的基本人權、亦是勞工賴以活口的唯一籌碼、更是國家經濟發展固本培元的根本，為了在職場安全衛生領域上，提供顧主與勞工朋友最專業的技術與諮詢服務，於是，有了勞研所的成立，企圖透過調查研究、掌握職場勞工安全與健康危害實況、提供改善建議對策，主要的研究結果，提供給政府作為擬定政策、改進制度與研修法令、及各項標準的科學依據，而他們傑出的表現，在與石東生所長（以下簡稱石所長）訪談的過程中，可以一窺究竟。

將心比心，做到最好

帶著親切笑容的石所長，原本主修的是化學，因緣際會下，與國內職業衛生一起成長，走過漫長的26個年頭，曾協助勞委會建置了十餘項職業衛生最重要的制度，包括：危險物與有害物通識制度、全球調和制度、職業衛生輔導制度、工業衛生實驗室認證與能力比試制度、容許濃度審議制度、職業安全衛生專業人員高階教育訓練制度等，還有近30種國內高危害工業的勞工暴露調查與輔導改善追蹤，同時也參與過十餘起國內最轟動的重大職業病案例的鑑定調查工作，幫助罹災勞工找出致病因子、協助業界改善製程、增加產能、減少勞工暴露，既預防了類似職業病的重複發生、也避免了可能的勞資爭議，他盡力處世的表現，也獲得罹災勞工與家屬的感激，甚至結成好友，如此珍貴的人生經驗，每每都讓他感動莫名。

過去國內企業長期忽視工作場所的安全衛生，石所長也

跟我們談起曾經輔導工廠的經驗：「遇到工廠的噪音太大，空氣中有害物的暴露濃度過高，我們總是會苦口婆心的去提醒業界管理階層的經理人，請這些主管們將心比心。」事實上，勞工在整個職場生態上是最弱勢的，即使他們為工廠賣命、讓工廠賺錢、也幫助主管們升遷，但他們沒有權利決定自己的工作環境，





只有那些高階主管才有辦法改善工廠的安全衛生問題，如果反求諸己，相信這些高階主管自己也不願意搬到這樣惡劣的環境來辦公，所以與其要花大錢做社區的敦親睦鄰工作，還不如立即改善，提供舒適、健康的工作環境，照顧勞工們的身體與情緒，不僅免於職災的恐懼，也使社會更加的安定，石所長仔細的跟我們分析著。

報憂不報喜，用力把關

站在職場最前線，為我們的安全與健康把關，石所長說：「我只報憂，不報喜，只有將真正的問題一點點明，抱持著感同身受的心，才能真正為勞工朋友服務。」其斐然的成就，更獲得歷任長官的支持與國內、外學術界的尊敬，不僅曾榮獲代表公務人員最高榮譽的「全國公務人員傑出貢獻獎」、也獲得「國際傑出工業衛生師獎」的肯定，成為該獎設置40年以來，我國獲獎的第一人，並多次獲得國內外最佳研究論文獎與行政院傑出研究獎。

而勞研所的研究人員也都緊跟他的腳步，用心投入，石所長笑稱：「雖然我們所內共配置博士16位、碩士28位，研究人力有限，但每位研究同仁都學有專精，現場實務經驗豐富，可以說是麻雀雖小，五臟俱全、實力堅強的研究機構。」比較先進國家，勞研所雖然成立較晚，但在所內同仁的努力下，早已累積堅實的研究能量，連續多年獲得行政院傑出研究獎、國家發明創作獎、國

科會研究獎助、國科會研究績效評鑑優等及國內外知名專業機構所頒發的最佳研究論文獎，傑出的表現，在過去五年內四度獲得總統親自接見勗勉。

職場零事故，社會永續第一步

未來一年，勞研所以建構「永續經營第一步，打造職場零事故。」為目標，配合勞委會的「職場安全」的施政主軸與「全國職場233減災方案」，加強對安全衛生政策的研究及弱勢族群勞工（包括：原住民、外勞、漁工、身心障礙勞工等）的減災與健康照護、創意改進工安宣導的有效性，同時更進一步針對目前國內外嚴重關切的職場新浮現安全衛生議題（包括：過勞、壓力、憂鬱、疲勞、睡眠障礙、輪班、工時、奈米科技健康危害等），進行前瞻性的研究，期待與國際接軌，並把近年我國的安全衛生法令、制度、研究成果、政府作為以發表論文及國際研討會展示的方式帶到國際舞台，讓世界認識台灣，並贏得國際的尊敬。

一路走來，石所長特別感謝趙守博與陳菊前主委及李應元主委，由於他們對於安全衛生的重視，不斷激勵勞研所的同仁充實專業知能、並提供最好的工作環境，也讓許多優秀的專業人才，擁有職業尊嚴與成就感，願意無怨無悔的留在政府部門，也讓這個關係到每一位勞工生命與健康的工作，得以在國內能蓬勃發展，為國家社會做出更多重要的貢獻。 ❁

勞工退休新制意向調查結果分析

蔡秀美

勞工退休金新制於94年7月1日開辦迄今，截至95年8月底提繳之事業單位達35萬4,704家，參加新制人數有410萬1,268人。而新制勞退基金之規模，截至95年9月29日止，已達1,002億9千餘萬元。

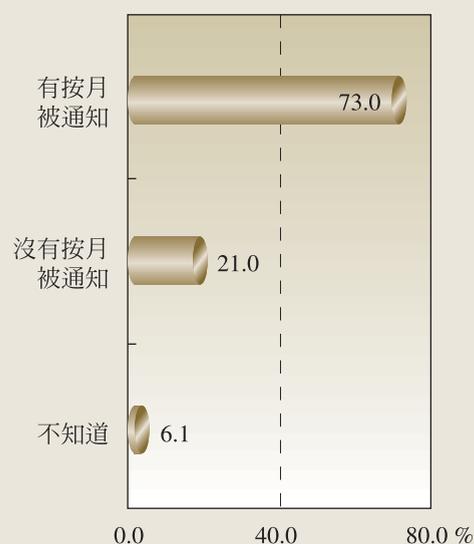
勞退新制實施前媒體一再報導，勞退新制之實施，將造成勞工資遣、薪資降低、福利縮

水、勞資對立等情形。為瞭解勞退新制是否對勞動條件造成影響，勞退新制實施屆滿一年，特辦理「勞工退休金新制意見調查」，以選擇勞退新制勞工為調查對象，按隨機抽樣法，於95年6月，採電話調查，計回收有效樣本為1,073人，在95%信心水準下，抽樣誤差為 $\pm 3\%$ 。

事業單位按月通知勞工提繳退休金情形

95年6月 單位：%

項目別	合計	有	沒有	不知道
總計	100.0	73.0	21.0	6.1
教育程度				
國小及以下	100.0	65.5	31.0	3.5
國(初)中	100.0	56.8	25.9	17.3
高中(職)	100.0	68.9	22.6	8.5
專科及大學	100.0	74.4	20.7	4.9
碩士及以上	100.0	86.8	12.3	0.9
職業				
企業主管與經理人員	100.0	74.4	22.9	2.8
專業人員	100.0	82.7	12.7	4.6
技術員及助理專業人員	100.0	73.3	21.3	5.3
事務工作人員	100.0	74.7	19.2	6.1
服務工作人員及售貨員	100.0	55.2	38.1	6.7
生產有關工人、機械設備操作工	100.0	66.9	21.5	11.6
非技術工或體力工	100.0	55.3	31.3	13.4





壹、勞工有無按月被通知已提繳退休金

依據勞工退休金條例第21條規定，雇主提繳之金額，應每月以書面通知勞工，調查結果有73.0%勞工表示其事業單位有按月通知提繳，沒有按月通知占21.0%，不知道事業單位是否有按月通知占6.1%。

若按教育程度觀察，隨教育程度提高有按月被通知提繳退休金的比率愈高，如國(初)中為56.8%，高中(職)者升為68.9%，專科及大學者占74.4%，碩士及以上者占達86.8%。

按職業別觀察，「專業人員」有按月被通知提繳退休金的比率最高(82.7%)，「服務工作人員及售貨員」及「非技術工或體力工」有被通知之比率較低僅為5成多。

貳、勞工查詢退休金之需求情形

1/3之勞工表示有查詢勞退個人專戶的需求，2/3則表示沒有需要，主要是因為「相信雇主及勞保局的作業(30.7%)」及「公司已告知(21.6%)」，有9.8%的勞工表示「不知道有查詢的管道」、0.9%的勞工則是「不知道自己退休金」，顯示仍有不少勞工不知道有查詢的管道或不知道事業單位必須提繳退休金，為免影響勞工權益，勞委會之宣導工作仍持續進行。

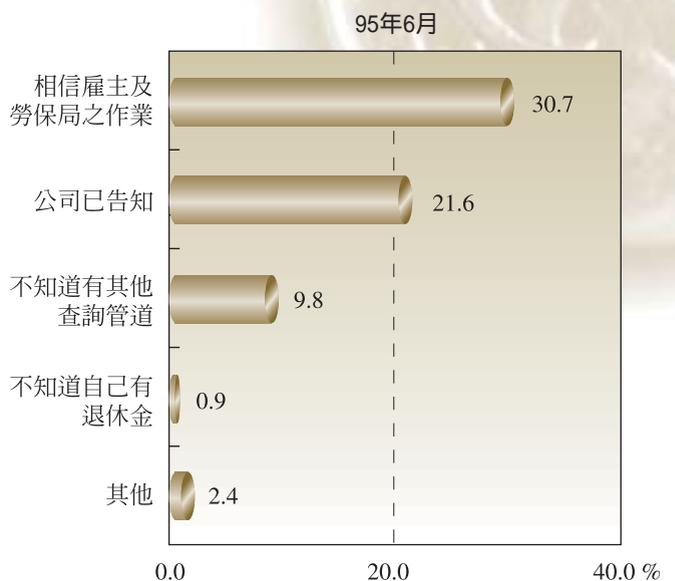
參、勞工對查詢退休金方式之認知情形

勞工知道可以透過勞動保障卡查詢占45.9

勞工查詢退休金之需求情形

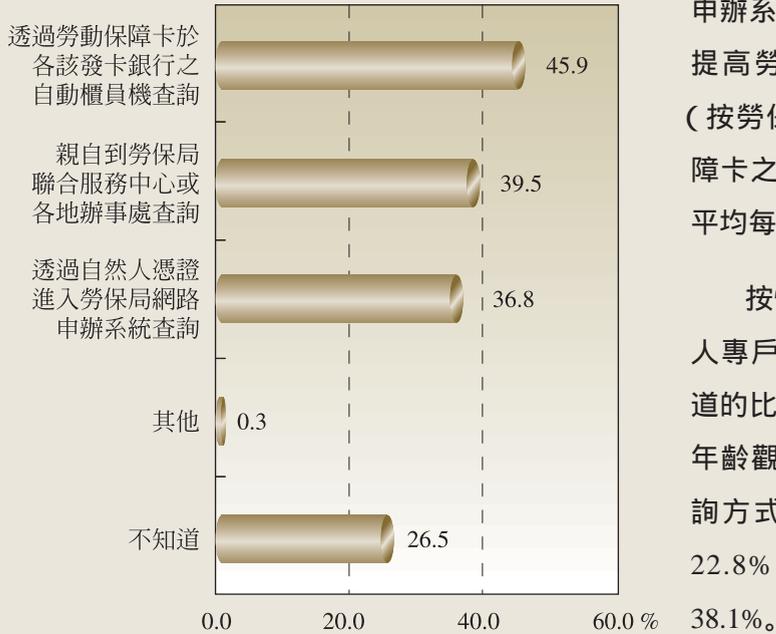
項目別	95年6月		單位：%
	合計	有	沒有
總計	100.0	32.8	67.2
年齡			
15~24歲	100.0	26.4	73.6
25~34歲	100.0	32.2	67.8
35~44歲	100.0	32.5	67.6
45~54歲	100.0	43.0	57.0
55~64歲	100.0	14.2	85.8
教育程度			
國小及以下	100.0	40.1	59.9
國(初)中	100.0	22.7	77.3
高中(職)	100.0	29.8	70.2
專科及大學	100.0	34.0	66.0
碩士及以上	100.0	36.5	63.5

勞工沒有查詢退休金之需求的原因



勞工對查詢退休金方式之認知情形（可複選）

95年6月



，親自到勞保局聯合服務中心或各地辦事處查詢占39.5%，透過自然人憑證進入勞保局網路申辦系統查詢占36.8%，不知道者占26.5%。為提高勞工保障自身權益，宣導宜持續進行。（按勞保局資料，截至95年9月22日領有勞動保障卡之勞工計有38萬人，占新制勞工之9.1%，平均每11名勞工，即有1位申辦勞動保障卡。）

按性別觀察，男性勞工對政府提供的勞退個人專戶查詢方式較不清楚，「不知道」查詢管道的比率30.6%，高於女性勞工的22.7%。若以年齡觀察，年齡愈低者不知道勞退個人專戶查詢方式之比率愈高，如45-54歲不知道者占22.8%，25-44歲為26.0%，15-24歲者占達38.1%。

勞工對查詢退休金方式之認知情形（可複選）

95年6月

單位：%

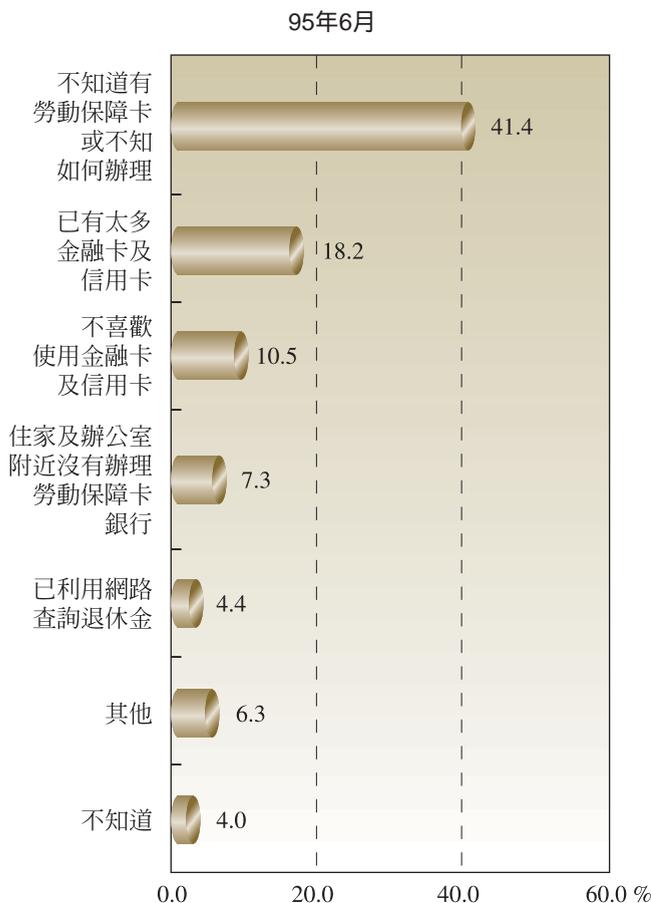
項目別	合計	透過勞動保障卡於各該發卡銀行之自動櫃員機查詢	親自到勞保局聯合服務中心或各地辦事處查詢	透過自然人憑證進入勞保局網路申辦系統查詢	其他	不知道
總計	100.0	45.9	39.5	36.8	0.3	26.5
性別						
男	100.0	42.7	36.8	31.9	0.2	30.6
女	100.0	48.9	42.0	41.2	0.3	22.7
年齡						
15~24歲	100.0	30.6	35.8	33.3	-	38.1
25~34歲	100.0	48.7	39.3	35.6	0.5	26.0
35~44歲	100.0	47.2	38.0	39.6	-	26.0
45~54歲	100.0	41.3	47.7	35.4	-	22.8
55~64歲	100.0	51.5	40.1	45.3	-	14.3
教育程度						
國小及以下	100.0	28.0	36.8	35.3	-	43.8
國（初）中	100.0	21.1	33.3	25.7	-	45.2
高中（職）	100.0	39.1	35.5	37.4	-	30.7
專科及大學	100.0	50.7	41.9	37.7	0.3	22.9
碩士及以上	100.0	50.9	39.3	33.6	1.1	24.5

若按教育程度觀察，教育程度愈低者不知道勞退個人專戶查詢方式之比率愈高，專科及大學以上不知道查詢方法者之比率不到2成5，高中(職)升為30.7%，國(初)中以下不知道者占4成以上。

肆、勞工申請勞動保障卡情形

為服務廣大的勞工朋友，勞保局與銀行合作，自94年11月推出具有對帳及結合金融功能的勞動保障卡，並自95年1月31日起，開放持卡勞工透過發卡銀行的網路ATM系統，連結至勞

勞工未申請勞動保障卡的原因



保局網站個人網路查詢作業系統，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，勞工可確實掌握自己的勞動保障權益。

根據本調查僅8.0%的勞工有申請勞動保障卡。至於勞工未申辦勞動保障卡的主要原因，調查結果顯示以「不知道有勞動保障卡或不知如何辦理」者居多數，占41.4%，餘依次為「已有太多金融卡及信用卡」占18.2%、「不喜歡使用金融卡及信用卡」占10.5%、「住家及辦公室附近沒有辦理勞動保障卡銀行」7.3%以及「已利用網路查詢退休金」占4.4%。

伍、勞退新制對勞動條件之影響

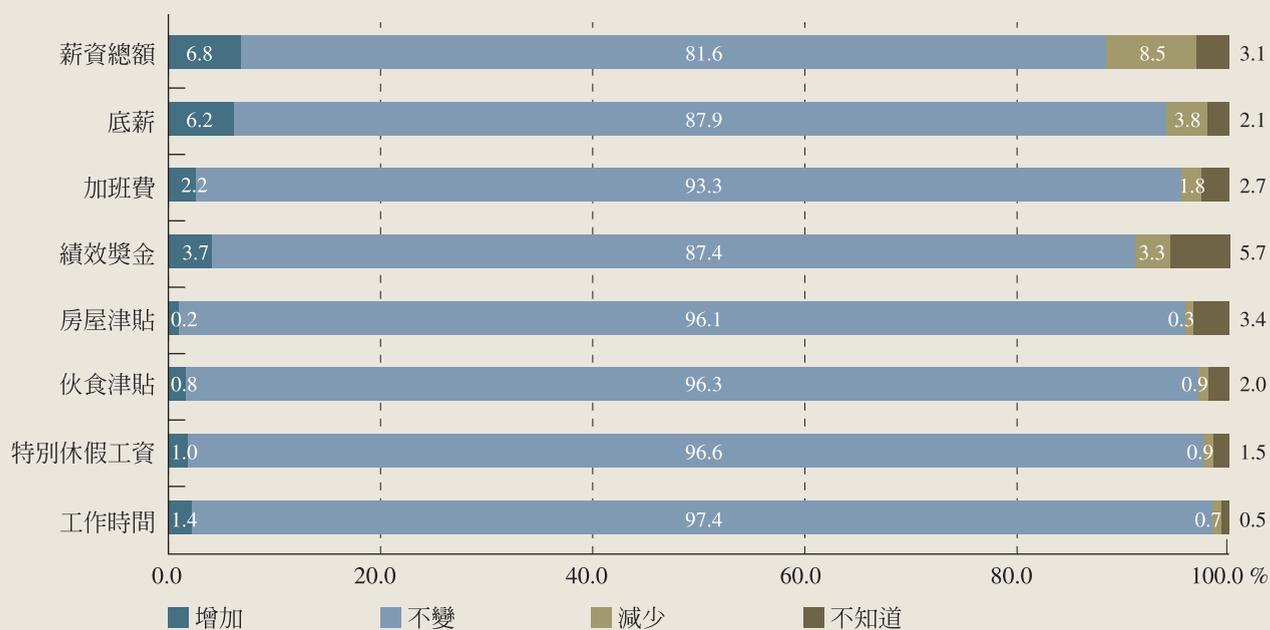
勞退新制實施屆滿一年，對勞動條件之衝擊不大，並有助勞資關係和諧發展。

勞退新制實施一年，有97.4%的勞工表示工作時間維持不變、有96.6%的勞工表示特別休假工資不變、有96.3%的勞工表示伙食津貼不變、有96.1%的勞工表示房屋津貼不變、有95.2%的勞工表示勞資關係維持不變、有93.3%的勞工表示加班費依舊、有87.9%的勞工表示底薪不變、有87.4%的勞工表示績效獎金不變，81.6%表示薪資總額不變，顯示勞退新制之實施對勞動條件之衝擊並未如預期大。

(一) 薪資總額

勞退新制實施屆滿一年，有6.8%的勞工表示薪資總額增加，有81.6%的勞工表示維持不

95年6月



勞退新制實施屆滿一年，對勞動條件及勞資關係之影響

95年6月

單位：%

項目別	合計	增加	不變	減少	不知道
薪資總額	100.0	6.8	81.6	8.5	3.1
底薪	100.0	6.2	87.9	3.8	2.1
加班費	100.0	2.2	93.3	1.8	2.7
績效獎金	100.0	3.7	87.4	3.3	5.7
房屋津貼	100.0	0.2	96.1	0.3	3.4
伙食津貼	100.0	0.8	96.3	0.9	2.0
特別休假工資	100.0	1.0	96.6	0.9	1.5
工作時間	100.0	1.4	97.4	0.7	0.5
	合計	變和諧	不變	變差	無意見
勞資關係	100.0	3.0	95.2	0.9	1.0

變，有8.5%的表示薪資總額減少，有3.1%表示不知道或未回答。與94年7月調查結果相比較，薪資總額增加者增加3.0個百分點，薪資總額減少者增加1.8個百分點，另根據行政院主計處統計，95年7月平均經常性薪資為36,052元，較94年6月之35,650元及94年7月35,599元，呈上升現象，另按薪資總額統計95年7月為40,309元，亦較94年7月40,059元為高。

(二) 底薪

實施勞退新制，勞工底薪變動不大，有87.9%的勞工表示底薪不會變動，有6.2%的勞工表示底薪增加，有3.8%的勞工表示底薪減少。按職業別觀察，「企業主管與經理人員」底薪增加的比率較高(12.1%)，「非技術工或體力工」的底薪減少者，比率較高有9.0%。

(三) 工作時間

勞退新制之實施對工作時間之影響不大，有9成7的勞工表示工作時間沒有變動、有1.4%的勞工表示工作時間增

實施勞退新制勞工之薪資總額變動情形

項目別	95年6月				
	合計	增加	不變	減少	不知道
總計	100.0	6.8	81.6	8.5	3.1
性別					
男	100.0	8.2	80.1	8.1	3.6
女	100.0	5.5	83.0	8.8	2.7
職業					
企業主管與經理人員	100.0	12.8	80.3	2.2	4.7
專業人員	100.0	7.5	83.1	7.5	1.9
技術員及助理專業人員	100.0	7.1	76.3	11.7	4.9
事務工作人員	100.0	4.3	86.6	7.3	1.8
服務工作人員及售貨員	100.0	7.6	81.5	6.9	4.1
生產有關工人、機械設備操作工	100.0	4.6	76.2	15.3	4.0
非技術工或體力工	100.0	8.5	85.0	6.5	

勞退新制實施，薪資總額之變動

項目別	單位：%				
	合計	增加	不變	減少	不知道
94年7月	100.0	3.8	89.5	6.7	-
95年6月	100.0	6.8	81.6	8.5	3.1
增減百分點	-	3.0	-7.9	1.8	-

實施勞退新制勞工之底薪變動情形

項目別	95年6月				
	合計	增加	不變	減少	不知道
94年7月	100.0	2.3	93.6	4.1	-
95年6月	100.0	6.2	87.9	3.8	2.1
較94年增減百分點	-	3.9	-5.7	-0.3	-
職業別					
企業主管與經理人員	100.0	12.1	83.0	2.1	2.8
專業人員	100.0	7.5	88.4	3.1	1.0
技術員及助理專業人員	100.0	6.8	84.4	5.2	3.6
事務工作人員	100.0	4.6	91.2	2.4	1.8
服務工作人員及售貨員	100.0	7.5	85.4	5.9	1.3
生產有關工人、機械設備操作工	100.0	2.1	90.8	5.3	1.9
非技術工或體力工	100.0	-	91.0	9.0	-

加、有0.7%的勞工表示工作時間減少。按職業別觀察，工作時間增加之職類，以「生產有關工人、機械設備操作工」的比率較高(3.1%)，其次為「企業主管與經理人員」(2.3%)及「專業人員」(2.2%)。

與94年7月調查結果相比較，工作時間增加者減少1.8個百分點，工作時間不變者增加1.3個百分點。

(四) 加班費

勞退新制實施屆滿一年，有2.2%的勞工表示加班費增加，有93.3%的勞工表示維持不變，

有1.8%的表示加班費減少，有2.2%表示增加。按職業別觀察，「非技術工或體力工」、「生產有關工人、機械設備操作工」、「服務工作人員及售貨員」加班費增加的比率較高，分別為6.0%、5.6%及4.2%，加班費減少的比率較高的職業是「生產有關工人、機械設備操作工」占7.8%。

(五) 勞資關係

有95.2%的勞工表示勞退新制實施其勞資關係不變，3.0%的勞工表示勞資關係變和諧，僅0.9%的勞工表示勞資關係變差。與94年7月調查

實施勞退新制勞工之工作時間情形

項目別	95年6月				不知道
	合計	增加	不變	減少	
總計	100.0	1.4	97.4	0.7	0.5
企業主管與經理人員	100.0	2.3	96.8	0.9	-
專業人員	100.0	2.2	96.5	1.4	-
技術員及助理專業人員	100.0	1.4	97.7	0.5	0.4
事務工作人員	100.0	0.6	97.9	0.8	0.6
服務工作人員及售貨員	100.0	-	97.7	-	2.3
生產有關工人、機械設備操作工	100.0	3.1	96.0	-	0.9
非技術工或體力工	100.0	-	100.0	-	-

單位：%

勞退新制實施，工作時間之變動

項目別	合計	增加	不變	減少	不知道
94年7月	100.0	3.2	96.1	0.7	-
95年6月	100.0	1.4	97.4	0.7	0.5
增減百分點	-	-1.8	1.3	-	-

單位：%

實施勞退新制勞工之加班費變動情形

項目別	95年6月					單位：%
	合計	增加	不變	減少	不知道	
總計	100.0	2.2	93.3	1.8	2.7	
企業主管與經理人員	100.0	2.1	94.9	1.4	1.6	
專業人員	100.0	1.6	96.4	0.5	1.5	
技術員及助理專業人員	100.0	2.0	93.9	1.6	2.6	
事務工作人員	100.0	0.9	93.6	1.7	3.8	
服務工作人員及售貨員	100.0	4.2	92.8	-	3.1	
生產有關工人、機械設備操作工	100.0	5.6	83.6	7.8	3.0	
非技術工或體力工	100.0	6.0	91.0	-	3.0	

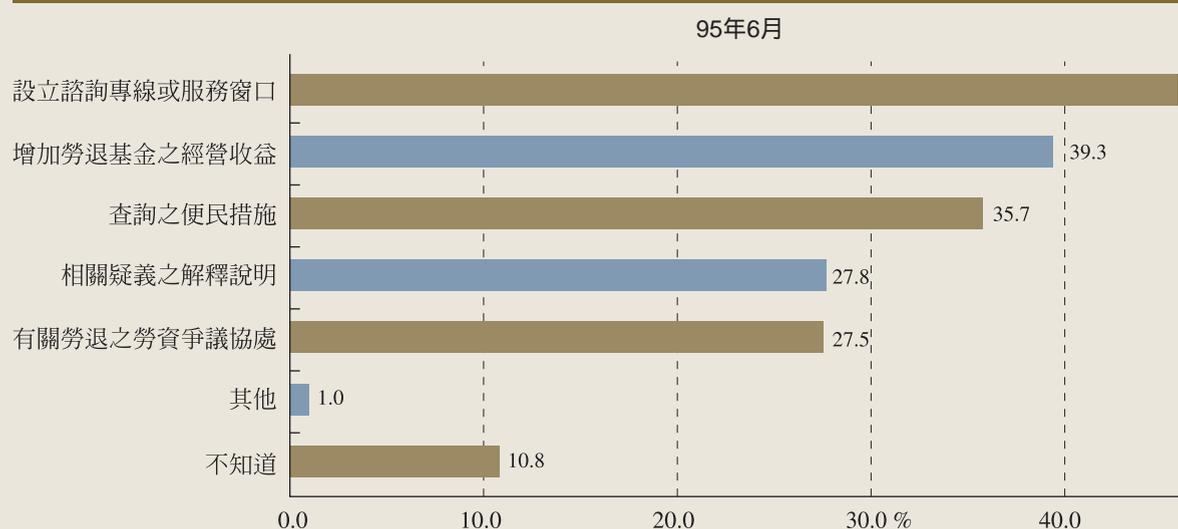
實施勞退新制勞工之勞資關係變動情形

項目別	95年6月					單位：%
	合計	變和諧	不變	變差	無意見	
總計	100.0	3.0	95.2	0.9	1.0	
年齡						
15~24歲	100.0	5.6	93.3	0.0	1.2	
25~34歲	100.0	2.5	95.8	0.9	0.9	
35~44歲	100.0	2.7	95.8	1.2	0.4	
45~54歲	100.0	4.5	91.7	0.7	3.1	
55~64歲	100.0	-	100.0	-	-	
教育程度						
國小及以下	100.0	4.2	95.8	-	-	
國(初)中	100.0	7.7	92.3	-	-	
高中(職)	100.0	2.3	94.1	1.0	2.7	
專科及大學	100.0	3.1	95.7	0.9	0.3	
碩士及以上	100.0	1.6	96.2	1.1	1.1	

勞退新制實施，勞資關係之變動

項目別	單位：%				
	合計	增加	不變	減少	不知道
94年7月	100.0	2.1	91.6	6.3	-
95年6月	100.0	3.0	95.2	0.9	1.0
增減百分點	-	0.9	3.6	-5.4	-

勞工認為推動「勞退新制」應加強的措施（可複選）



結果相比較，勞資關係變和諧者增加0.9個百分點，勞資關係變差者，減少5.4個百分點，顯見勞資雙方因勞退新制實施而較為緊張的情形已緩和。

（六）勞工認為政府推動「勞退新制」應加強的措施

勞工認為政府推動勞退新制應加強之措施項目（可複選），主要為「設立諮詢專線或服務窗口」占45.8%，「增加勞退基金之經營收益」

39.3%、「查詢之便民措施」35.7%、「相關疑義之解釋說明」27.8%、「有關勞退之勞資爭議協處」27.5%等，顯示勞工對於查詢勞退新制法令規定之需求，同時也關心勞退基金之經營收益問題。✿

（本文作者 行政院勞工委員會統計處編審）

永續經營第一步 打造職場**零**事故



行政院勞工委員會
Council of Labor Affairs, Executive Yuan Taiwan

本會電話服務中心：02-8590-2567

本會總機：02-8590-2866

本會傳真：02-8590-2960