

目錄

11月13日(星期四)

勞動彈性與員工福祉—人力資源管理觀點.....	1
我國縮短工時之政策與檢討.....	15
基本工資審議改革方向之探討.....	37

11月14日(星期五)

勞基法之職業災害勞工補償與職災勞保給付整合之研究.....	47
社會高齡化對勞工退休金制度之衝擊.....	65
電傳勞動之勞動基準—歐盟經驗的啟示.....	85

附錄：

附錄一 勞動基準法.....	103
附錄二 勞動基準法施行細則.....	119
附錄三 基本工資審議辦法.....	127
附錄四 勞工保險條例.....	129
附錄五 勞工保險條例施行細則.....	151
附錄六 勞工保險職業病種類表.....	165
附錄七 增列勞工保險職業病種類項目.....	171
附錄八 勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則.....	181
附錄九 勞工保險職業災害保險適用行業別及費率表.....	185
附錄十 勞工保險投保薪資分級表.....	187
附錄十一 勞工退休金條例.....	189
附錄十二 勞工退休金條例施行細則.....	199

勞動彈性與員工福祉—
人力資源管理觀點

勞動彈性與員工福祉 - 人力資源管理觀點

劉念琪¹

一、緒論

在全球經濟快速變遷之下，企業面對著快速變動與競爭的外在環境，組織彈性已被視為企業競爭優勢的重要來源(Wright and Snell, 1998)。在追求組織彈性的眾多做法中，勞動彈性常是企業採取的措施。勞動彈性雖然在概念上可視為組織人力的靈活運用，以迅速回應環境的變動與需，但目前多數企業的勞動彈性措施卻常常被視為勞動力的暫時化與低成本化，而認為組織彈性化與員工福祉之間，似乎存在著必然的負向關聯(Schabracq and Cooper, 1997)。這個既定映象雖並非全然誤解，但似乎也過度簡化了組織彈性化與員工福祉之間的複雜關聯。

事實上，這樣的兩難並非僅是企業管理的問題。彈性與員工福祉保障所產生的議題，在個人、企業、社會及國家各層級，都為重要的議題。以政策層級來看，近年來眾多國家，均嘗試在勞工政策上尋求彈性化與員工福祉之兩全。歐盟二十餘年來更是認為「尋求合宜之彈性化與員工福祉平衡，是員工、管理者、社會夥伴及政策制定者均需面對的迫切問題」²(Withagen and Tros, 2004)。特別是在全球化高度競爭的威脅下，如何協助企業因應變化與競爭，而又同時讓工作者權益及福祉受到保障，的確考驗者政策制定者的智慧，而2000年歐洲會議所提出的里斯本策略，更是明確的標舉這樣的政策目標，希望在開放經營更走向彈性管理的同時，也能同時達到員工福祉與保障的目標。而丹麥政府甚或提出一個新的名詞：彈性保障(flexicurity)，這個新創的字詞，根據維基百科，其意義是指結合勞動市場彈性與員工保障的政策方向("Flexicurity," 2014)。歐盟提出所謂彈性保障政策，即是勞動市場中同時增進彈性與保障，而這樣政策目標的達成是需要透彈性與可靠的勞動契約、推動完整的終身學習策略、有效及主動的勞動市場政策及完善的社會安全政策來達成(Allebone, 2010)。

雖然勞動市場彈性兼安全保障是各國共同追求的目標，但即便有其政策目標，由於彈性與員工福祉的概念與時俱進，且其間的關係錯綜複雜，往往在政策與實施間便產生了互相扞格或牽制的效果。特別是政府會以政策與做法希望達成勞動市場彈性兼安全的目標，但政策到了企業端，其實務運作的落差更可能讓彈性與保障共存的政策目標無法落實。李誠(2007)受經建會委託報告中即指出：「我國的勞工法令標準與勞動市場實際運作落差大，以致在國際上影響到對台投資意願；國內人民則認為政府無能，執法不力，使人民缺乏就業與所得安全的保障，這是一個內外雙輸的局面，政府宜從速校正。」而這樣的問題，或需進一步思考企業

¹ 國立中央大學人力資源管理研究所教授

² 原文英譯為："the key issue for employees, management, the social partners and policymakers alike is to strike the right balance between flexibility and security"

實行上彈性與員工保障的關聯，如此或可以找出更細緻與合宜的共進策略。因此本論文的主要研究目的，即希望由企業層級思考 勞動彈性與員工福祉之概念與交錯關聯，並指出企業對於這種並進策略的可能誘因方向，以期能提供政策的相關思考方向。

二、勞動彈性

Beltran-Martin et al. (2008)的研究中指出彈性是企業重要的競爭優勢來源。企業在面對經營環境中，充滿種種不確定與未知變數增加的情形下，組織勢必具有高度的彈性，以因應環境的要求。也就是說組織對於各種不確定與未知變數，必須能夠靈活應變。而在眾多的組織彈性能耐議題中，具備具能力能應變挑戰的人力資本就是最重要的彈性能耐來源(Wright and Snell, 1998)。

Atkinson(1984)提出著名的勞動彈性分類，他指出四類重要的勞動彈性類型，分別為：外部數量彈性、內部數量彈性，功能彈性與工資彈性，簡要而言：

1. 外部數量彈性：是指企業採用非典型的僱用方式，因應環境變動所帶來的就業變化。而這樣的外部數量勞動彈性，代表性策略是採用非典型的僱用方式，以臨時性及不定期契約、人力派遣及外包等等方向，讓雇主藉由調整雇用的數量，達成人力配置的彈性。
2. 內部數量彈性：又可稱其為工時彈性，也就是藉由調整工作時間或是排班，以因應循環性或季節性的工作。主要策略是使工作時間能有多樣化安排，可能在一天、一季、一年間有所變化，如彈性工時、每週或是每年的工作時間安排。這樣的工作型態包括了部分工時、彈性工時、工作分攤、變型工時、工作輪班等等，此種有別於傳統之彈性與部分工時的就業形式的出現，就是勞動市場彈性化趨勢所造成的現象。
3. 功能彈性：功能彈性是指增加員工的技能面向與能力，為了因應及探索新技術，公司以多元技術訓練、工作輪調及內部流動機會，增加員工的技能。而員工在工作上常會有工作內容調整及擴大的狀況，同時工作自主性也會增加，同時工作設計上也具彈性，而員工也被要求具備終身學習的能耐及意願。
4. 薪酬彈性：這意指員工的薪酬不再是固定的薪酬結構，員工的薪酬設計成與績效相連結，以獎酬或是利潤分享等機制，讓薪酬給付產生彈性。也有另一面向是指增加工資協商的自由度，也就是說工資水準的協商，不完全是集體協商或法令的規範，雇主可藉由薪資體系的彈性設計，達到成本與績效的關聯控制。

三、員工福祉

在現代企業管理的思潮中，愈來愈多學者認為創造員工福祉(employee

wellbeing)或幸福感(happiness)已不僅是道德壓力下的企業社會責任,更是達成企業競爭優勢的必經之道(Guest, 2002)。這樣的想法也推動著政府、社會與企業,因此近年來在實務界也愈來愈多對於員工福祉與幸福感相關的討論。勞動學者也指出員工保障的概念,其實並不僅是就業安全而已,其應該涵括了工作安全、就業及就業力安全、所得安全及更全面性的職場與家庭生活平衡等等(Wilthagaen, 1998)。而在近期人力資源管理的研究中,多將員工福祉感知與幸福感二者交換使用,員工福祉事實上是研究上更廣被使用的概念與名詞,因此由了解員工福祉的概念開始,則是探就企業如何成就員工幸福感的重要起點。

過去研究的確發現每個人對於福祉的認知都不同,因此的確很難由一致的客觀外在的標準加以評量(Diener, 2000)。因此幸福感或員工福祉的定義,多轉向個人主觀感受的概念出發,而現今大多數的學者主要以個人的主觀經驗定義福祉,並可分為認知與情感兩部分。也就是說福祉是為人們對過去一段時間的生活進行評估後所得的整體感覺,同時再加上較多的正向情緒以及較少的負向情緒之總和。因此福祉或幸福感可以說是個人對生活的滿意程度及所感受的正負情緒強度所整體評估。而由組成元素來看,近期研究多認為員工福祉並不是單一面向的構念,學者認為員工福祉應包含三個面向:心理福祉、生理福祉及社會關係福祉(Grant, Christianson, and Price, 2007)。其中心理福祉部分,是指個人的主觀幸福感知及個人正負情緒的平衡狀況。因此工作滿意是心理福祉的重要項目,但也愈來愈多學者認為心理福祉也包含了個人潛能的發展與實現,因此自我尊重與能耐發展與實現也被認為是心理福祉重要項目。而在生理福祉部分,主要與個人健康有重要的關聯,包含了工作場合中的對生理安全的保障與威脅降低,同時也包括了心理健康的維持與促進,主要即牽涉到壓力源管理及壓力的因應等。第三類則是社會關係福祉,這部分則是指員工與他人或其他群體或社群的關係品質。因此這部分則重視員工是否能在工作關係中獲得信任、合作、支持、互惠等良好的人際及社會互動。

如上所述員工福祉概念已漸漸被廓清。這個也與勞動學者所提出之安全及保障概念有高度的重合。因此若企業能由員工福祉的三個面向(心理、生理及社會關係)及子構面出發,配合組織與員工現況加以思考,找到彈性政策與員工福祉的同向互動,而找到二者並存共榮的有效做法³。

四、勞動彈性及員工福祉兼顧的歐盟經驗

進一步思考勞動彈性與員工福祉是否能並存共榮,而歐盟在推動彈性與安全政策後,也有許多學者對這樣的觀念如何具體落實提出了討論與質疑。Keune and

³ 員工福祉事實上是較為寬廣的概念,其間不僅包含了就業安全,也包含了員工主觀幸福等等構面。但由於多數勞動政策中多以安全代表員工各面向福祉意涵,因此本文中會將安全與員工福祉視為同義,二詞交互運用。

Jepsen (2007) 研究中指出，雖然多數人及組織都同意彈性與安全並重的重要性，但 flexicurity 在真實世界卻仍還是不易達成的目標。他們指出了最主要的因素是在於，這個新概念是個過度模糊的名詞，不同的人就有不同的解釋，因此如何追求不同利害團體對此目標的內涵，有所共識是最必要的第一步。然而彈性兼安全的勞動市場政策，事實上是缺乏一致性的理論，用以衍申。李誠(2007)就曾指出”彈性兼安全政策最大的缺點是沒有一個理論基礎，彈性勞動市場政策有其經濟學理論的基礎……「就業與所得安全」也有其理論基礎，它是來自俾斯麥的社會福利理論……彈性兼安全政策並沒有一個清楚的理論基礎……”因此對於怎麼樣的狀況才是彈性與安全共存，要在學者及不同利害團體間達成一致性看法，事實上並不容易。

然而缺乏一致性方向的’政策’，往往就容易淪為宣誓或口號，歐盟還是針對 flexicurity 提出了更具體的政策方向，在這此方向下，其實就可以看出這樣的政策是包含著觀念的轉換及多種取捨後的結果。根據 Keune and Jepsen (2007) 的分析，他們認為歐盟是往彈性更加開放的方向進行，對於四種類型彈性都有鼓勵與增加開放的趨勢。然而內部及外部的數量彈性，對於原先工作者認為的’安全(保障)’事實上均有損害的可能，這時歐盟所推動的，則是提出新的安全概念，以保障工作者的概念取代保障工作的概念 (protection of people than to the protection of jobs)，也就是以長期的個人生涯工作安全取代單一工作的保障的概念(flexicurity is to encourage a shift from job security to employment security flexicurity)。而這樣的準則下，所推動的彈性暨安全政策，則會推動勞資雙方在追求彈性過程中的協商，強調並推動員工的終身學習，協助員工追趕上環境及技能的變化，也提供工作者在工作轉換中之保護與協助等等，並努力使各參與者及利害關係人對新的彈性及安全概念取得共識。

但即使是方向已更為清楚，歐盟各國仍然面對著以下問題：這個新的彈性安全方向，真的能平衡效率與公平的追求嗎？新型態的安全，工作者的接受程度可以到多少？這樣的彈性與安全平衡是每一種產業與職業都朝向的方向嗎？即便這樣的新型態彈性與安全已稍有共識，終身學習的概念要經由什麼樣的策略才能在在新型態的彈性勞動關係下，達到新型態的員工保障與福祉？而對於僱主而言，在採取新型態的彈性之時，組織又應該創造什麼誘因讓員工能願意接受新型態的安全概念？這些都是政策在制定時要更仔細思考的問題。然而由於每項議題都包涵範圍廣大，本文以下僅將人力資源管理面向討論，企業應如何面對與促進彈性與安全兼具的勞動市場趨勢。

五、人力資源管理觀點之勞動彈性及員工福祉

在管理的領域中，事實上並不僅是彈性與安全兩種目標會產生衝突與緊張，眾多

組織目標間也常呈現著彼此矛盾與緊張的關係，例如：創新 vs. 效率、集權 vs. 分權、穩定 vs. 彈性、全球化 vs. 在地化等。面對這些對立的概念，現存的管理理論或模式為了追求內部一致性(internal consistency)，而不得不在反向(opposite)、緊張(tension)、矛盾(paradox)的關係中做出取捨。對於企業而言，愈來愈多學者建議，如何在相反的力量中找到平衡之道，甚或透過細緻地觀察兩種力量的互動及演化，追求兩者的融合，才是找到兩種目標相融共榮的雙贏之道(Gibson & Birkinshaw, 2004; O' Reilly and Tushman, 2008; Poole and Van de Ven, 1989)。而企業應該可以進一步由以下方式進行思考與實踐，嘗試找出勞動彈性與員工福祉雙融的可能：

(1). 企業目標應同時涵納彈性與安全(員工福祉)：

雖然由歐盟經驗來看，二者並重的重要性是似已被政府、社會及企業接受，但事實上在實務進行時，仍會發現二者目標並不容易被融合為一。以企業端而言，首先的問題就在於二者目標並未同等被視為企業追求的最終目標，甚或員工福祉連做為企業的過程中介目標，都可能被低視與輕忽。目前實務問題往往會出現在僱主會過度強調勞動彈性，而認為維護員工福祉就會極度降低企業的組織彈性並進而高度損及組織績效的可能。而這樣的問題則是所謂雙贏重要性未能被彰顯，二者目標未被同時涵納入組織目標的狀況。

而這樣的問題，主要可能來自企業傳統股東主義強盛的結果，而近年來已愈來愈多企管理論提及，企業應將員工或其他利害關係人的需求也放在組織最終目標考量，而利害關係人理論及近年盛行的企業社會責任說，也多持此種看法(Mitchell, Agle, & Wood, 1997)，同時組織所有權論的觀點，更進一步指出由財務資源提供者獨佔企業所有權的看法，已不符今時企業的經營觀(Foss & Foss, 2005; Kim & Mahoney, 2010)。Kim and Mahoney(2010)指出，公司的所有權，應回歸討論公司必要資源的所有者觀點進行考量。對於今日的企業經營而言，不再僅是只有財務資源所有者，是在高風險下提供必要的營運資源，而人力資源及知識資源對公司而言，不但是企業必要的競爭優勢來源，而企業基本上無法真正的「擁有」此項資源，而知識及人力資源提供者(也就是員工)其承受的風險性，事實上已不亞於高風險的財務資源提供者(股東)，因此為讓知識資源及人力資源擁有者，有較高動機將資源長期投入公司，公司的終極財產權及控制權(所有權)的分配，也就是合理的公司治理機制，就不能在過去傳統的股東極大化的思惟下進行單一思考。而這樣的思惟也在公司治理範疇中，已涵納入利害關係人觀點中可見一斑。也就是公司追求的終極目標，原本就不應僅有利潤極大的觀點，而企業更不應將目標設定為短期利潤極大。

同時企業流程來看，彈性與安全(員工福祉)二者，都與組織績效會產生正向關係。彈性讓組織可以更快速因應環境壓力與要求(Beltran-Martin et al., 2008)，

但許多研究結果也指出，員工安全會帶出的不同構面，例如員工滿意度、潛能發展、員工身心健康及社會關係中之信任感或合作支持等良好社會互動，都和員工個人績效及組織績效有正向關聯(Guest, 2002)。因此基於此點，企業也應思考如何尋找出這兩目標之細膩互動，往涵納雙目標的方向前進。

但在這個議題上，最重要的還是企業要真切了解員工的福祉不但是企業完成獲利目標的重要途徑，更是企業的終極目標之一。如何真正地接受企業目標應涵納多元利害關係人之期待，並在複雜目標間找到二者同向互動的方式，將是企業目前迫切的管理要務。

(2)、企業要深入了解勞僱關係(employment relationships)的本質：

而許多企業無法認識到組織目標應由根本的涵納員工福祉的原因，事實上在於未能真切了解人力資本的所有權議題。相較於企業其他實體資源及財務資源，人力資本雖也是企業必備的重要資源，但企業從未真正的「擁有」人力資本，人力資本其真正的擁有者是員工，勞僱契約雖然成立了公司與員工的勞動交換，但從未讓企業可以對待其所有資源般的，擁有人力資本的全部控制權。也因此真正持有人力資本的員工，其願意使用該項資本協助企業成就目標的意願就極為重要，這也使得勞僱關係不僅是項經濟交換，事實上更是種社會交換(Baron and Kreps, 2012; Rousseau, 1995)。

以社會交換的觀點來看，社會交換理論強調平等對待的互惠性規範，當員工知覺組織對其有較多關懷時，他也會願意更努力投入於工作中(Hutchison, et al., 1986; Rhoades and Eisenberger, 2002)。也因此若企業真正要能讓人力資本為己所用，應該仔細思考勞僱關係的本質，確實避開那種企業對於人力資本有完全所有權的心態，更不應以任意及過度耗用的態度運用人力資本，如此方可能真正了解為何彈性與安全是兩者必須要並存的組織目標，也才可能建立有效能的勞僱關係，進而才有企業績效的真正實現。

(3). 企業應以自律代替他律，遵守勞動法令

當然並非所有企業在目前都已學習到前述的彈性與安全目標雙融的必要。因此也不是所有企業都已由股東主義轉向為利害關係人觀點，看待員工福祉在組織目標中的角色。當企業未能主動將涵納彈性與安全兩種目標為企業追求目標時，勞動法令就形成重要的外在規範。以彈性來看，而這部就牽涉到對外部數量彈性之規範(僱用型態規範、對解僱個別員工規範)；對內部數量彈性之規範(工時上安排之規範)；及數量彈性之規範(基本工資規範)(李誠, 2007)，因此勞動法令應是企業彈性的底限規範。

然而學者也指出法令的標準並不能正確衡量一國勞動市場的彈性與安全。李誠

(2007)在研究中指出，我國的勞動市場彈性或以法令為標準，是列入低彈性高保障的國家分類群中，然而若以勞工、學者及工會幹部的調查結果來看，多數認為我國的勞動市場自由度高，簡錦漢(引自李誠, 2007)更認為我國的勞動法令對中小企業沒有太大的影響，勞動法令的規範效力相當有限。

當然由企業經營觀點來看，法令規範自是不應逾越的最低要求。但由於法令與勞動市場實際操作仍會存在著實務空間及落差，企業要如何理解法令精神而自動遵守，由他律走向自律，才可能是消彌縮小落差的最重要手段。所以企業在思考這些規範時，不應僅認為這是制度環境的外在壓力而加以實踐，應更進一步思考利害關係人觀點，及思考這些規範所代表的員工安全與福祉的社會根本要求，應由被動因應心態，轉向主動涵納的心態，如此才能真的衝突目標中尋求雙融。但同樣的，若企業對法令保障之精神不予尊重與遵循，嚴格執行法令則是另一條形塑社會規範的重要途徑。

(4). 應深入理解員工對於彈性及安全的各項偏好與關聯：

如同其他的組織管理問題，在思考前述目標的本質問題後，企業同時也要探討彈性與安全二者與組織績效之關聯，及僱主是如何看待這兩個目標與組織績效之關聯。當二者均為組織都應該追求的目標時，那取捨應該在何處發生？又應如何進行？又何時可能是同向並進的？因為勞動彈性與員工安全福祉概念均包含了多重構面，事實上不同構面與組織績效之間的關聯，其正向影響組織績效的方式、時間及程度並非是一致的。

因此當企業開始思考同時涵納彈性與安全為組織目標時，就必須更細膩地探討彈性與安全的複雜關聯。首先組織彈性不僅是企業的追求，員工也可能對彈性產生需求，以內部數量彈性中的彈性工時政策為例，若與家庭平衡政策相配合，就是受到員工歡迎的彈性政策(劉念琪，王志袁，劉雯中, 2010)；功能彈性中的多技能培育及工作自主也是員工正向回應的彈性政策(Liu and Wang, 2014)；此外具備組織公平的員工獎酬，也能創造出員工歡迎的財務彈性政策(劉念琪，葉桂珠，林俊宏, 2005; Yang and Liu, 2014)。這些彈性政策，就不會全被歸入只有僱主受益，而這些彈性也是員工所需的福祉面向，利用這些彈性政策來創造雙贏，是最應被思考的第一步。

其次則是員工對安全及福祉有強烈的需求，但不同福祉面向之間還是存在著偏好的差異，若是當企業要採取某些彈性作法，與員工福祉的某些面向間產生了衝突或負向影響，企業應思考以增加員工的另一項福祉偏好加以補償，例如歐盟在推動的以新的'個人生涯'安全概念替代'單一工作保障'的概念，這就是員工成長與工作保障之間兩項福祉之間的替代作法。企業若能深入了解員工的多面向需求，也就可以了解各面向福祉間可以產生的補償效應，則有可能在某些取捨政策

實施時，就比較有機會找出該狀況下，讓企業與員工都能接受的方案。

第三則是安全與福祉的觀念在與時俱進，企業要學習時時掌握員工對於彈性與安全偏好的變動狀況。就如同前述所提歐盟在推動的以新的‘個人生涯’安全概念替代‘單一工作保障’的概念，而這也表示安全的概念已在漸漸更新，但這樣更新的觀念，員工目前的接受度及要以何種誘因讓員工更進一步放掉舊的安全概念，走向新的安全概念，也是企業實作時應細膩思考的重點。

最後則是在實務上應運用循證管理(evidence-based management)的概念，由於員工福祉與績效間的關聯，可能受到公司的環境、策略、組織結構及員工特性等等差異，使得個別公司的結果並不能完全一體適用到其他公司。因此學者建議公司要將員工福祉視為是公司經營的重要指標之一環，以社會科學化的方法探求這些構念與組織績效的關聯，這樣才能了解公司內的彈性政策、員工福祉指標與公司績效的關聯究竟為何(Rynes, Giluk, and Brown, 2007)。

(5). 注意時間性對目標雙融造成的影響：

在考量勞動彈性與員工福祉議題時，當中有一個重要的考量要特別提出的，就是時間的因素。由組織績效的面向來看，勞動彈性四項彈性中，其與組織長短期績效存在著差異的關係，但由於彈性代表著因應，有許多企業都會傾向以短期績效觀點，思考彈性的作用。但人力資本終究是長期性的投資，若企業過度使用短期彈性思考，其對組織績效終究會產生負向的衝擊(Michie and Sheehan-Quinn, 2001)。

而同時企業也不應一味的追求快速、短期成本效率，只思考採取與眾多員工福祉面向呈現高度負向關聯的彈性政策，而應多思考與員工偏好呈現正向關聯的彈性政策，並思考將其串連進組織整體策略中。所以在組織彈性的議題上，人力資源管理學者認為功能彈性與組織績效的正向關係，事實上是勝於僅依賴外部數量彈性及內部數量彈性的運用(Wright and Snell, 1998)，而企業也必須要認清，真正的組織彈性並非是一個低成本的策略模式，而要發展組織彈性為長期的競爭優勢，事實上組織必須大量投入在人力資本及組織資本的發展，而企業若能在此有更深刻的理解，彈性與安全，在長期走向雙融，所謂 flexicurity 則是可能可以實現的目標。

(6). 企業應負起策略運用時的合理成本，且不應全然以財務成本做為策略選擇考量：

然而由於環境變化快速，企業未必能全然豁免於外部數量彈性與內部數量彈性策略的運用，以內部數量彈性為例，變型工時與輪班就是典型的內部數量彈性，而這樣的彈性多數會以工作者的上班時間穩定性及超時工作做為代價，這時就有了

明顯的員工福祉與勞動彈性政策運用的衝突。然而若企業又同時希望利用此一內部數量彈性，做為成本節省的工具，或是不願意付出合理誘因，讓員工在不同的福祉偏好中替換選擇(e. g. 最明顯的就是工時的計算與加班費的爭議)，此時員工就面臨著多重的福祉損失，而當然會對這樣的勞動彈性政策產生極大的惡感，也無法認同企業做法，而更可能會對勞動法規保障員工安全福祉的真義產生疑慮。

也有些企業會把彈性的代價希望由整體社會或其他企業來承擔，例如歐盟現在推動的個人生涯安全政策，或是美國大型企業常強調的功能彈性策略，其實都牽涉到要建立員工的多元技能及多元知識力，而這樣的能耐，多需要大幅的投資在相關的人力資源管理活動，如訓練發展、工作輪調等等措施。而有些企業並不願進行這樣的長期投資，希望勞動市場就能齊備這樣的人才，而這樣的期望多是認為政府、教育體系、其他企業甚或勞動者個人應該完全背負這樣的人力資本投資成本。而這樣的期待不但是不負責任，也是不切實際的。主要是由於可以產生長期性組織彈性的的人力資本極具獨特性，並不容易由組織外直接獲得，公司必須親力親為，才可能發展出真正具有彈性及兼顧員工福祉的人力資本政策(Wright, Dunford, and Snell, 2001)。

另外，以歐洲經驗來看，若要往衝突度高的勞動彈性策略鬆綁時，僱主與員工間的信任或是整體社會對企業重視員工福祉的信任，也才是這些彈性策略可以妥善運作的根本原因(李誠, 2007)。若企業只想以成本考量取道短期數量彈性做法，過度強調低成本的勞動彈性策略，想以‘簡單’的‘彈性’做法因應複雜的變動問題，企業的管理能耐將可能愈形鈍化，最終將無法帶給組織真正的應變力，這點反而是企業主事者在運用勞動力彈性時應深思的管理議題。

六、結論

我們由歐盟的經驗來看，即便是走向更開放的勞動市場彈性，對於工作安全與福祉有新的意涵，但仍然指出，新的勞動市場彈性是應該植基於更豐富與多元的人力資本提升與累積。低成本勞動力並不應是勞動市場彈性的最終價值，反而是多元多技能具學習能耐的人力資本，才會是組織因應外界變化的最主要組織資源。兼具彈性與安全的勞動市場政策，是世界各國共同追求的目標，由政策到產業端的落實程度，正代表著國家對政策方向的決心。而國家若要讓企業共同往這個方向邁進，則應在以下方向更加努力：

(1)、政府應更清楚宣示推動勞動市場的彈性與安全為並存共榮的目標。並督促企業對於彈性與員工福祉內涵有進一步的了解，以協助企業明瞭二者目標共存的必要性及關聯性。

(2). 政府應鼓勵企業追求長期彈性，法令與政策也應鼓勵企業建立長期基礎建設，以利於企業追求長期彈性。法令應不過度鼓勵，甚或應限制或處罰只想追求短期彈性並逃避各項彈性政策所增加的成本的企業作為。

(3). 勞動法令做為彈性與安全的外部規範力量，在顧慮企業環境競爭之必要下，給予其勞動彈性的政策空間之後，勞動法令應做為員工安全的底限要求。在實際運作上應追求法令的落實，形塑有效的制度環境，這樣也可讓企業漸由他律走向自律的將員工安全納入組織策略中。

參考文獻

中文部分

李誠，(2007)，勞動市場彈性與安全之研究，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

劉念琪，王志袁，劉雯中，(2010)，工作與家庭措施之使用度、知覺組織支持與員工工作態度關聯性之探討，*組織與管理*，3(1)，Pp.1-26。

劉念琪，葉桂珠，林俊宏，(2005)，企業激勵薪酬設計因子對組織吸引力之影響－以高科技產業新進研發人員為例，*中原企管評論*，3(1)，Pp.61-88。

英文部分

Allebone, J, (2010), Flexibility with security: driving a new compact down under?, Brotherhood of St Laurence social policy working paper no. 11, Brotherhood of St Laurence and University of Melbourne Centre for Public Policy, Melbourne.

Atkinson, J.. (1984). Manpower strategies for flexibility organizations. *Personnel Management*, August, 28-31

Baron, J. N., & Kreps, D. M. (2012). Employment as an Economic and a Social Relationship. *The Handbook of Organizational Economics*, 315-341.

Beltrán-Martín, I., Roca-Puig, V., Escrig-Tena, A., & Bou-Lluisar, J.C. (2008). Human resource flexibility as a mediating variable between high performance work systems and performance. *Journal of Management*, 34(5): 1009-1044.

Diener, E. (2000). Subjective well-being: The science of happiness and a proposal for a national index. *American psychologist*, 55(1), 34.

Flexicurity. (n.d.). In Wikipedia. Retrieved September 29, 2014, from <http://en.wikipedia.org/wiki/Flexicurity>

Foss, K., & Foss, N. J. (2005). Resources and transaction costs: how property rights economics furthers the resource-based view. *Strategic Management Journal*, 26(6), 541-553.

Gibson, C. B., & Birkinshaw, J. (2004). The antecedents, consequences, and mediating role of organizational ambidexterity. *Academy of management Journal*, 47(2), 209-226.

Grant, A. M., Christianson, M. K., & Price, R. H. (2007). Happiness, health, or relationships? Managerial practices and employee well-being tradeoffs. *The Academy of Management Perspectives*, 21(3), 51-63.

Guest, D. (2002). Human resource management, corporate performance and employee wellbeing: Building the worker into HRM. *Journal of Industrial Relations*, 44(3), 335-358.

Hutchison, S., Sowa, D., Eisenberger, R., & Huntington, R. (1986). Perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 71(3), 500-507.

Keune, M., & Jepsen, M. (2007). Not balanced and hardly new the European Commission's quest for flexicurity, Working Paper 1/2007. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS).

Kim, J., & Mahoney, J. T. (2010). A strategic theory of the firm as a nexus of incomplete contracts: A property rights approach. *Journal of Management*, 36(4), 806-826.

Liu, N. and Wang, C. (2014). A Double-Edged Sword: The Effects of Human Resource Flexibility on Work-Family Conflict, Paper presented at the Competitive Section of at the 66th Annual Meeting of Labor and Employment Relations Association (LERA), May, Portland, U.S.A.

Michie, J. and Sheehan-Quinn, M. (2001), Labour Market Flexibility, Human Resource Management and Corporate Performance. *British Journal of Management*, 12(4),

287 - 306.

Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 22(4), 853-886.

O' Reilly III, C. A., & Tushman, M. L. (2008). Ambidexterity as a dynamic capability: Resolving the innovator's dilemma. *Research in organizational behavior*, 28, 185-206.

Poole, M. S., & Van de Ven, A. H. (1989). Using paradox to build management and organization theories. *Academy of management review*, 14(4), 562-578.

Rhoades, L., & Eisenberger, R. (2002). Perceived organizational support: a review of the literature. *Journal of applied psychology*, 87(4), 698.

Rousseau, D.M.. (1995). *Psychological contracts in organizations: Understanding written and unwritten agreements*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Rynes, S., Giluk, T., & Brown, K. (2007). The very separate worlds of academic and practitioner periodicals in human resource management: Implications for evidence-based management. *Academy of Management Journal*, 50 (5): 987-1008.

Schabracq, M. J., & Cooper, C. L. (1997). Flexibility of labor, well-being, and stress. *International Journal of Stress Management*, 4(4), 259-274.

Wilthagen, T. (1998). Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform? (No. FS I 98-202). Discussion paper//Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung.

Wilthagen, T. and Tros, F., (2004), The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labor Markets, *Transfer: European Review of Labor and Research*, 10, 166-187

Wright, P., Dunford, B. & Snell, S. (2001). Human resources and the resource based view of the firm. *Journal of Management*, 27, 701-721.

Wright, P. M., & Snell, S. A. (1998). Toward a unifying framework for exploring fit and

flexibility in strategic human resource management. *Academy of management review*, 23(4), 756-772.

Yang, I. W. F., & Liu, N. C. (2014). When Money Talks Louder in Change Context: Exploring the Three-way Interaction Effect of Justice Perceptions and Empowerment. Paper presented at the 66th Annual Meeting of Labor and Employment Relations Association (LERA), May, Portland, U.S.A.

我國縮短工時之政策與檢討

我國縮短工時之政策與檢討

邱駿彥¹

一、前言

一個國家社會的幸福指數是否滿意，其中主要評鑑因素之一就在於該國人民是否有足夠時間從事工作以外的休閒，包括家庭生活、社會生活、人文生活的充實與否。而是否有足夠的休閒生活，又取決於該國廣大勞工工作時間的長短。依據 2013 年主計處及勞動部統計資料顯示，2012 年台灣勞工平均年總工時數為 2124 小時，為全球第三高工時國家，僅次於新加坡與墨西哥²。另有學者針對此年總工時數據表示意見認為，官方針對工時之統計數據是以訪問雇主為主，雇主顧慮實報工時會有違法之虞，因此不敢據實以報，是以官方統計數據仍有黑數之疑慮。若工時調查訪問對象改為勞工，恐怕這個年總工時數據還要往上攀升³。由此可知就工時長短的生活滿意度而言，我國現狀堪稱遠遠不及格。

民國九〇年我國曾修改勞動基準法，將每週四十小時的法定工時降為二週八十四小時，降幅不謂不大。然而年總工時卻未隨同週法定工時縮短之比例降低，這是一個值得吾人重視的課題。究竟所縮短的週法定工時（每週減少六小時、二週減少十二小時）流竄到哪一個渠道去了，有必要確實抓漏。最近工時縮減再度成為國人話題之一，新上任勞動部長亦宣示民國一〇五年以前要往全面週休二日法制化邁進。惟值此之際，更重要者當為釐清我國工時不減反增的漏網之魚究竟為何，才能重置防堵機制規劃配套措施，有效達到縮短工時的目標。

為求上述工時縮減目標的達成，首先必須了解我國目前工作時間法制全貌，以及勞動市場上的工時實務狀況，進而檢視我國工時制度問題點。以下針對三個問題一一探討。

¹ 文化大學法律學系教授

² 參見 <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131208/35492878/>

³ 參見政大勞研所成之約教授意見，<https://tw.news.yahoo.com/全年工時2140小時-全球第3高-213000468.html>。

二、我國工作時間法制之基本內容

(一) 標準工時限制與最高工時上限

依據勞動基準法第三十條明文規定，我國勞工自民國 90 年開始，每日正常工作時間不得超過八小時，每二週工作總時數不得超過八十四小時，此乃所謂法定正常工作時間上限。我國法制僅規定週法定工時上限，並未規定年總工時上限，中央主管機關迄今亦從未有任何解釋令或政策宣示具體表明年總工時應該控制在多少小時以內。有關年總工時的上限，似乎僅依賴加班時間上限來控制、以及法定加班加成工資給付為之，而未有其他具體作為。

(二) 超時工作上限及超時工作報酬

勞動基準法第三十二條第一項明定，雇主使勞工在正常工作時間以外工作之必要者（即加班），雇主必須先經工會同意，事業單位無工會者，必須經勞資會議同意後，始得合法使勞工加班。又同條第二項明定加班時間連同正常工作時間，不分男女勞工，一日不得超過十二小時，一個月不得超過四十六小時。這裡要特別注意者，每個月不得超過四十六小時加班上限，僅限於每一個工作日的加班時數總計，利用國定假日或特別休假日加班的時數並不計入每月加班總時數上限之內。

另外，不得不提者，我國企業總家數約在 123 萬家左右，企業工會總數僅為 848 家，因此雇主如果要使勞工合法加班，幾乎絕大多數企業都必須先經勞資會議通過才行。然而我國企業中有實施勞資會議者，依據統計資料僅為 4 萬 8 千多家，換言之，九成以上的企業使勞工加班，幾近於違法狀態。因此要仰賴工會或勞資會議來控制加班的浮濫，就我國目前 123 萬家中小企業而言，其成效可能必須有所保留。

有關加班加成工資給予，勞動基準法第二十四條明文規定，雇主延長勞工工作時間者，其延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一以上，繼續延長加班時間在二小時以內者，則應按平日每小時工資額加給三分之二以上。因天災、事變或突發事件，雇主有使勞工加班之必要者，雖未獲得勞工同意，亦得逕行命令勞工加班，惟此時加班費必須加倍發給，並於事後補給適當之休息（第二十四條及第三十二條第三項參照）。至於國定休假日或特別休假日，雇主徵得勞工同意使其出勤加班時，亦必須給予加倍工資，但無需補假休息。

(三) 除外適用

民國八十五年勞動基準法擴大適用之際，增訂了第八十四條之一有關工作時間除外適用規定。第一項規定經中央主管機關核定公告之監督、管理人員或責任制專業人員、監視性或

間歇性之工作者、及其他性質特殊之工作者，得由勞雇雙方另行約定工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條等規定之限制。第二項則明定符合工作時間排除適用之勞雇雙方約定，必須以書面為之，並應參考勞動基準法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。

目前經中央主管機關指定適用八十四條之一的工作者種類，總共大約只有 36 種而已。惟勞動現場實務上，每每聽聞勞雇雙方互為約定責任制，則勞工即成為不受勞動基準法工作時間規範之適用，由於所約定的工作時間總數不合理的過長，以致偶有勞工過勞死情形發生。最近中央主管機關已有發出若干解釋令，要求地方主管機關審核勞雇雙方書面約定時，仍須注意月總工時的約定，務必以不妨礙勞工身心健康及福祉為念頭。

（四）彈性工作時間制度

我國勞動基準法有關彈性工作時間規定，總共可分為二週變形、四週變形、及八週變形等三種。勞動基準法第三十條第二項規定，雇主經工會同意，如事業單位無工會者經勞資會議同意後，得將二週內二日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時，每週工作總時數不得超過四十八小時，此乃所謂二週變形工時制。

第三十條第三項則規定，中央主管機關指定之行業，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將八週內之正常工作時數加以分配。每日正常工作時數不得超過八小時，每週工作總時數不得超過四十八小時，此乃所謂八週變形工時制。

第三十條之一則規定，中央主管機關指定之行業，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，其工作時間得如下變更之：(1)四週內正常工作時數分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時，不受二週變形及八週變形之限制。(2)當日正常工時已達十小時者，其延長之工作時間不得超過二小時。(3)二週內至少有二日之休息，作為例假，不受每七天必須給予一天例假之規定限制。(4)女性勞工除懷孕或哺乳期間者外，於夜間工作，不受第四十九條第一項之限制。但雇主必須提供必要之安全設施。

（五）休息休假

勞工每天八小時法定正常工時的勞動中，一定需要休息時間，勞動基準法第三十五條規定，勞工繼續工作四小時，至少應有三十分鐘之休息。但實行輪班制或其工作有連續性或緊急性者，雇主得在工作時間內，另行調配其休息時間。

勞動基準法第三十六條規定，勞工每七日中至少應有一日之休息，作為例假，因此目前我國勞工可以說是週休一日。不過實務上也有不少企業隨著公教機關施行週休二日，只是星期六是屬於約定的休息日，並非法定例假日。

勞動基準法第三十七條規定，紀念日、勞動節日及其他由主管機關規定應放假之日，均應休假，此乃一般通稱之國定假日。依勞動基準法施行細則第二十三條規定，勞工應放假的國定休假日總共有 19 日。只不過實務上，有不少企業會配合公教機關將部分只紀念不放假的國定假日調挪移至星期六，使勞工於國定假日仍必須如一般上班日繼續出勤工作。

勞動基準法第三十八條規定，勞工於同一雇主或事業單位繼續工作满一定期間者，每年應依工作年資長短給予勞工特別休假七日至三十日。勞工的特別休假如何特定，勞動基準法並無明文規定，僅在施行細則第二十四條第二款提到，特別休假日期應由勞雇雙方協商排定之。問題是如果勞雇雙方無法協商排定，或雇主不同意勞工於擬請求的特別休假期日休假時，勞工是否有特別休假權逕行休假，法未明文。

年度終了，勞工應休特別休假日數如因未休而生餘存時應如何處理，我國並未如其他國家有明定特別休假的請求權時效，倒是勞動基準法施行細則第二十四條第三款規定，特別休假因年度終結或終止契約而未休者，其應休未休之日數，雇主應發給工資。假如勞雇雙方均依此細則規定為之時，理論上我國勞工就不會有年度終了時殘餘特別休假如何處理的疑義，同時我國勞工特別休假使用率也因此而可統計為百分之百。不過，允許雇主以金錢買回特別休假日數的作法，不僅有違 ILO 國勞組織的勸告規範，同時也不盡符合特別休假制度的立法精神，此問題亦值得吾人省思。

實務上，仍有不少雇主未依施行細則規定給予勞工應休未休日數工資，以致勞資雙方發生私權爭議訴請法院判決時，法院認為施行細則第二十四條超越母法授權範圍，其規定應屬無效。

三、我國工作時間實務現狀與問題點

若要研究我國工時法制應如何變革，乃至於工時應如何短縮等課題時，首先必須探討我國勞工實際上之工作時間，才能作為法制改革方向之基礎。本文最主要目的在於探討如何縮減我國勞工之工作時間，因此所探討之範圍將限定於自勞基法中工作時間規定修正前三年迄今之資料，藉以了解民國 89 年勞基法之修正對於我國勞工工作時間之實際影響。

(一) 月平均工時

表 3-1

87 年至 102 年之月平均工時—按性別分

單位小時

	總計			正常			加班		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女
87 年平均	190.2	192.8	186.9	180.9	181.5	180.1	9.3	11.3	6.8
88 年平均	190.2	192.3	187.4	180.4	180.7	180.0	9.8	11.6	7.4
89 年平均	190.1	192.4	187.2	180.2	180.7	179.6	9.9	11.7	7.6
90 年平均	180.4	182.3	177.8	171.8	172.3	171.1	8.6	10.0	6.7
91 年平均	181.4	183.3	179.1	172.5	172.9	171.9	8.9	10.4	7.2
92 年平均	181.3	183.4	178.8	172.1	172.5	171.6	9.2	10.9	7.2
93 年平均	183.5	185.7	180.9	173.5	174.1	172.8	10.0	11.6	8.1
94 年平均	181.9	183.8	179.6	172.4	172.9	171.8	9.5	10.9	7.8
95 年平均	180.9	183.0	178.5	171.8	172.3	171.3	9.1	10.7	7.2
96 年平均	180.4	182.5	178.0	171.4	171.8	170.9	9.0	10.7	7.1
97 年平均	179.7	181.9	177.1	171.5	172.2	170.7	8.2	9.7	6.4
98 年平均	176.7	178.4	174.8	170.4	171.1	169.7	6.3	7.3	5.1
99 年平均	181.1	183.3	178.4	172.3	173.1	171.3	8.8	10.2	7.1
100 年平均	178.7	181.2	175.7	170.3	171.2	169.2	8.4	10.0	6.5
101 年平均	178.4	180.7	175.6	170.4	171.1	169.5	8.0	9.6	6.1
102 年平均	177.0	179.5	174.2	168.6	169.4	167.7	8.4	10.1	6.5

資料來源：

<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q04021&rdm=oibLUqN9>

表 3-2

87 年至 102 年之月平均工時—按行業分

單位小時

		總計	正常	加班
87 年平均	工業及服務業	190.2	180.9	9.3
	工業	196.1	182.1	14.0
	服務業	184.2	179.6	4.6
88 年平均	工業及服務業	190.2	180.4	9.8
	工業	196.6	181.7	14.9
	服務業	183.8	179.1	4.7
89 年平均	工業及服務業	190.1	180.2	9.9
	工業	196.8	181.5	15.3
	服務業	183.5	179.0	4.5
90 年平均	工業及服務業	180.4	171.8	8.6
	工業	183.7	170.9	12.8

	服務業	177.0	172.6	4.4
91 年平均	工業及服務業	181.4	172.5	8.9
	工業	185.8	171.5	14.3
	服務業	177.2	173.4	3.8
92 年平均	工業及服務業	181.3	172.1	9.2
	工業	186.3	171.2	15.1
	服務業	176.6	172.9	3.7
93 年平均	工業及服務業	183.5	173.5	10.0
	工業	188.6	172.6	16.0
	服務業	178.7	174.4	4.3
94 年平均	工業及服務業	181.9	172.4	9.5
	工業	187.1	171.7	15.4
	服務業	177.4	173.1	4.3
95 年平均	工業及服務業	180.9	171.8	9.1
	工業	185.9	170.5	15.4
	服務業	176.6	173.0	3.6
96 年平均	工業及服務業	180.4	171.4	9.0
	工業	185.7	170.3	15.4
	服務業	175.8	172.3	3.5
97 年平均	工業及服務業	179.7	171.5	8.2
	工業	183.4	169.7	13.7
	服務業	176.4	173.0	3.4
98 年平均	工業及服務業	176.7	170.4	6.3
	工業	178.6	168.2	10.4
	服務業	175.3	172.3	3.0
99 年平均	工業及服務業	181.1	172.3	8.8
	工業	187.0	171.7	15.3
	服務業	176.4	172.8	3.6
100 年平均	工業及服務業	178.7	170.3	8.4
	工業	184.0	169.8	14.2
	服務業	174.4	170.7	3.7
101 年平均	工業及服務業	178.4	170.4	8.0
	工業	182.9	169.5	13.4
	服務業	174.7	171.1	3.6
102 年平均	工業及服務業	177.0	168.6	8.4
	工業	182.4	168.1	14.3
	服務業	172.7	169	3.7

資源來源：

<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q04022&rdm=rycI4oqf>

表 3-3

103 年 1 月至 5 月月均工時(工業及服務業)

		總計	正常	加班
103 年 1 月	工業及服務業	172.1	163.7	8.4
	工業	177.1	163.4	13.7
	服務業	168.2	163.9	4.3
103 年 2 月	工業及服務業	149.0	141.2	7.8
	工業	152.4	139.9	12.5
	服務業	146.3	142.2	4.1
103 年 3 月	工業及服務業	179.3	170.8	8.5
	工業	184.9	171.0	13.9
	服務業	174.9	170.6	4.3
103 年 4 月	工業及服務業	178.2	169.5	8.7
	工業	183.9	169.6	14.3
	服務業	173.7	169.4	4.3
103 年 5 月	工業及服務業	181.0	172.2	8.8
	工業	185.8	171.5	14.3
	服務業	177.1	172.7	4.4

<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q04022&rdm=iViipahf>

表 3-4

103 年 1 月至 5 月月均工時(性別)

資料來源：

	總計			正常			加班		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女
103 年 1 月	172.1	174.8	169	163.7	164.8	162.4	8.4	10.0	6.6
103 年 2 月	149.0	150.9	146.8	141.2	141.7	140.6	7.8	9.2	6.2
103 年 3 月	179.3	181.8	176.3	170.8	171.8	169.5	8.5	10.0	6.8
103 年 4 月	178.2	180.6	175.3	169.5	170.5	168.3	8.7	10.1	7.0
103 年 5 月	181.0	183.2	178.3	172.2	173.0	171.2	8.8	10.2	7.1

<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q04021&rdm=x4jgZmma>

回顧上述修法後我國勞工年度總工時之統計資料，吾人可以發現，除了修法後之第一個年度有較明顯之減少外，之後數年係在 2170.8 小時至 2182.8 小時之間微幅變化，僅民國 93 年曾經再次增加到 2202 小時，而該年度我國之 GDP 年度成長率為 6.19%，為本文所臚列前後

十六個年度中第二高之數字。而民國 97 年因雷曼兄弟事件所引起之全球經濟不景氣後，次年民國 98 年之年度總工時即立刻有了明顯之減少，出現統計以來最短之 2121.6 小時，惟隔年即因景氣有所回復而再次增加為 2174.4 小時。由此觀之，真正直接影響我國勞工工作時間長短的因素，並非法律規定之修改，而是該年度國內經濟情勢之好壞。然則，民國 93 年與民國 98 年之年度總工時相差 80.3 小時，但是年度加班時數只相差 44.4 小時，有將近 36 小時之工作時間是以減少正常工時方式呈現。本文以為，在法定工時不變之情況下，可能是景氣不佳時勞工比較容易取得特別休假，甚至於被迫接受無薪休假，故而會出現正常工時減少之結果。

此外，如果比較工業部門勞工與服務業部門勞工工時之構成，會發現一個值得深入探究之現象，即我國工業部門之工作時間亦長於服務業。雖然在絕大多數年度中，服務業之每月正常工時長於工業，儘管二者僅有不到 2 小時之差距(製造業曾大量出現無薪休假之民國 97 年及民國 98 年除外)，近年來更減少到只有約 1 小時之差異，但是服務業之正常工時仍舊比工業部門為長。然而工業部門之加班時數卻遠較服務業為長，多數年度可達每月 10 小時以上，換算成年度將最多超過 150 小時。因此之故，工業部門勞工之年度總工時，會遠較服務業為長。此一結果似乎與一般人對於服務業屬於長工時之印象有所不同，亦有可能與工業部門招募勞工不易，故而雇主傾向以加班方式來調節淡旺季之生產，而非增加僱用人數有關。

(二) 年平均工時

由於一般而言，在進行勞工工作時間之國際比較時，通常會以年度工作時間作為比較之基準，故而本文乃列出我國自民國 87 年至民國 102 年之年度總工時(限於非農業受僱者)供參考。又因主管機關係以下列公式推算出我國年度工時，併此敘明。

年工時 = 月工時 × 12 = 週工時 × 52。

表 3-5

87 年	2282.4
88 年	2282.4
89 年	2281.2
90 年	2164.8
91 年	2176.8
92 年	2175.6
93 年	2202.0
94 年	2182.8

95年	2170.8
96年	2166.0
97年	2156.4
98年	2121.6
99年	2174.4
100年	2144.4
101年	2140.8
102年	2124.0

(三) 年度經濟成長率及 GDP

如上述，我國勞工年度工作時間之長短與該年度之經濟成長率有密切相關，因此特別整理我國自民國 87 年至 102 年經濟成長率及 GDP 相關資料如下表，以作為參考。

表 3-6

87 年至 102 年經濟成長率及 GDP

	經濟成長率(%)	GDP
87年	3.47	9204174
88年	5.97	9649049
89年	5.8	10187394
90年	-1.65	9930387
91年	5.26	10411639
92年	3.67	10696257
93年	6.19	11365292
94年	4.7	11740279
95年	5.44	12243471
96年	5.98	12910511
97年	0.73	12620150
98年	-1.81	12481093
99年	10.76	13552099
100年	4.19	13709074
101年	1.48	14077099
102年	2.09	14560560

(四) 我國工作時間規範上之問題點

如本章第二節所述，我國於民國 89 年修改勞基法，將法定正常工時上限，自每週四十八小時縮短為每週八十四小時，平均每週減少六小時，比例計算每年應減少 312 小時，然而，實際上我國勞工年總工作時間縮減幅度遠低於 312 小時。以修法後第一個年度民國 90 年而言，該年度年總工時為 2164.8 小時，較前一年度 2281.2 小時僅縮減 116.4 小時，每月平均不到 10 小時。由此可知，修法降低法定正常工時上限，對於縮減我國勞工年總工時的效果並不明顯，以比率而言僅降低約有 5.1%，遠低於法定工時降低的幅度 12.5% ($6/48 \times 100\% = 12.5\%$)。如果再將比較對象限制在正常工時，不含加班的話，則減少比率更低，只有 4.66% ($[180.2 - 171.8] / 180.2 \times 100\% = 4.67\%$)。此外，由於修法後，勞工平均每月延長工時亦減少了 1.3 小時，因此修法前部分人士所預測，雇主可能會以加班來因應修法所減少法定工時的情況，現實上並未發生。

當然，修法前實際每年正常工時只有 2162.8 小時，遠低於法定正常工時 2352 小時 ($48 \times 52 + 8 - 8 \times 19 = 2352$)，所以直接以每週法定正常工時縮短之比例 12.5% 來論斷縮減工時之效果，似乎亦未盡公允。至於為何修法前之年度正常工時與法定正常工時之間會有如此大之落差，推測可能與部分企業早已自行實施週休二日或隔週休二日，因此每年正常工時才會遠低於法定工時上限。如果吾人以每週正常工時 44 小時來計算修法前之每月平均正常工時，會得到約為 178.67 小時之數字 ($44 \times 52 + 8 - 8 \times 19 = 2144$, $2144 / 12 = 178.67$)，相當接近實際的數字。因此上述假說符合實際之可能性應該不低。

從而，在修法前即可能已有相當比例雇主自行實施週休二日或隔週休二日之情況下，吾人即可理解為何依修法前實際正常工時佔法定正常工時之比例(約 0.9194)，來計算每週應縮短之工時數，會得到 5.5164 小時，每年應縮短正常工時會達到 286.85 小時，結果遠大於實際縮短之正常工時總數。因之，似乎可以將前次修法對於實際縮減我國工時之效果並不明顯之原因，解釋為因為當時已經有不少雇主自行將正常工時縮短，以致即使法律正式修改，可再減少正常工時之空間亦已相當有限。

又不論是製造業或服務業，其月平均正常工時自修法後，幾乎都已固定在 168 小時-172 小時之間，不會有明顯變化。因此，依前次修法後經驗來預估，如果再次修改勞基法使勞工每週正常工時降為 40 小時，亦僅可能使我國勞工每月正常工時至多降低約 1 小時。如此一來，即便加班時數未有重大變化，則全年總工時亦僅能減少到 2100 小時以下，距離年總工時低於 2000 小時的重要指標，仍有若干距離。

從而，吾人似乎不能寄望單純藉由修改勞基法有關正常工時之規定，將勞工正常工作時

間降低至每週 40 小時，即可達到有效縮減我國勞工工作時間的目標，尚須思考其他若干配套制度與措施。

表 3-7

修法前後(民國 89 年與 90 年)工時比較表

項目	修法前	修法後	縮短時數	縮短比率	備註
每年法定工時	2352	2040	312	13.27%	
每年實際工時	2281.2	2162.8	116.4	5.1%	
每月平均法定工時	196	170	26	13.27%	

四、我國縮短工作時間政策上應考慮之方向

(一) 縮短工時之必要性

在科技技術日新月異，機械性能日益精密的工作環境下，勞工面對高性能機器所必須專心工作產生的壓力，必然與過去第一次產業與第二次產業時代不同。因此環顧世界其他各國都在努力採取縮短工時的各種措施同時，我國絕不能忽略縮短工時的必要性。而論述縮短工時的必要性時，首先必須瞭解縮短工時對一個國家社會究竟有何好處？

1. 縮短工時可以充實勞工生活、減低工作壓力

所謂勞工的充實生活，具體上係指哪些內容，可能因人而異。一般而言主要可歸納為兩種。一是勞工能在工作崗位上充分發揮自己的能力，藉以獲得相對應之評價與待遇。二是勞工能有充足之休息生活，且能依自由意志使工作以外的時間過得有意義。

隨著科技、經濟、社會的多元發展，高學歷需求是勞工足以勝任工作的憑藉。同時在現代一切講究速率的潮流下，工作壓力增加之餘，勞工對於休閒時間的需求必然有增無減。勞工必須利用休閒時間恢復體力與抒解壓力，才能隨時提供職場上所需的能力。也必須善於利用工作以外時間嘗試進修，才能全力應付職場上的自動

化機械化趨勢。更必須妥善珍惜少許的假日，與家人或社會上的其他相關人共處，經營家庭生活與社會生活。對每一個勞工而言，這些休閒生活的利用如果能滿足，才能確保勞工在職場上毫無壓力的從事勞動，雇主也才能從勞工的勞動價值中得到利益。如果勞工沒有得到充實的生活，勞動能力必然打折，長工時未必能補足此種勞動能力不足的缺陷，反而導致職業災害機率的增加，對雇主、對勞工、對整個社會都是負面的效益。因此在現代勞動實態下，縮短工時有其必然的意義。

2. 縮短工時是國際趨勢，無法逆勢操作

環顧世界上其他國家都在積極採取縮短工時的現狀下，維持長工時勞動條件必然遭致其他貿易伙伴認為不公平競爭的批判。甚且自某些國家眼中，長工時國家必定是社會不安定、經濟不穩定的地區，不論是外資引進的誘因，或貿易對象的選擇，長工時所帶來低成本的經濟效益，充其量只是暫時性的蠅頭小利，長遠以觀無法因應未來的發展需要。因此如果要能與世界其他國家維持親密貿易關係，必須能與其他國家立於同等基礎展開競爭，才能得到認同與尊敬。特別是目前我國正試圖加入WTO等各種世界性貿易組織的時刻，不論是法定正常工時或實際年總工時，都必須想辦法降低，否則遲早必然遭致其他國家質疑。

3. 縮短工時可因應勞動型態與雇用工態之變化

隨著產業大量導入自動化與機械化作業，勞動力的新需求在某種程度被機器取代，因而增加不少失業者，這是全球經濟化後之必然趨勢。同時社會上由於高齡化的到來，加上女性勞動力也嘗試以某種型態進入就業市場，加重了工作機會的需求。對於失業者雖然由於失業保險或津貼的給付，可以暫時免除因失業人口過多所導致的社會不安，但這也只是治標的暫時措施。更何況如果失業保險制度不是很健全的話，日漸增多的失業人口除了加重工作機會的嚴苛狀況外，極有可能養成社會一批失業浪人充斥，遲早拖垮國家福利事業財政。他方面，儘管失業者可藉救濟金或保險等圖一時溫飽，但無力多餘消費的經濟，更有可能造成產品的滯銷，形成企業的經營困境，因此連帶又釋出新的失業者。

為解決此種因失業可能造成的連鎖反應，工時短縮可以發展出「工作分攤(work sharing)」的效果。例如減少加班時間量以縮短工時，而所縮減工時後不足的生產量，雇主即可僱用部分工時勞工予以解決。如此一來不僅達到縮短工時效果，亦可

釋出工作機會增加僱用勞工數，減少失業比率。同時由於勞動者增加，擁有消費能力者人口也增多，刺激產品消費量的結果，企業的經營困境也可以藉此打開。此種縮短工時以形成工作分攤的效果，在失業率高的歐洲頗為廣泛被實施。只不過畢竟這是屬於整個國家勞動政策的範疇，如何在最迫切時機導入此種政策，仍須全面性考量。

4. 縮短工時對雇主有利，可增進勞資和諧

其實縮短工時的效果，應該是雇主受益良多。一定程度的縮短工時，不只可使勞工得到充分休息，雇主常時所使用的勞動力也能因此確保最優質狀況。此外縮短工時亦有提高產能之效果，雇主可節省不少電力、機械的浪費而有效節約營業成本。同時如果雇主主動縮短工時，亦會造成勞資和諧的氣氛，促進勞工產生企業共同體意識而有利於發展。

(二) 縮短工時政策上應考慮之點

與國民幸福指數相關的工作時間長短，不能僅斤斤計較週法定工時要縮短多少，國際上判斷是否真正達到縮短工時，都是以年總工時的長短作為指標。因此我國如果要走向縮短工時，政策上要以縮短年總工時為訴求，而縮短週法定工時僅為其中一個手段而已。

另外，基於以上統計資料顯示，可知我國政策上要縮短工時，除了縮短週法定工時為必要以外，如何建構完善的配套措施來架構整體的年總工時縮短，將是眼前談論縮短工時更重要的工作。筆者認為我國在縮短工時法制建構上，必須先確立縮短工時策略四大目標，即 1. 以保障勞工身心健康、維護國家整體國力為念頭。2. 必須以縮短年總工時為目標。3. 要堵塞長工時之可能渠道。4. 貫徹休假例假之落實、朝週休二日邁進。至於實踐以上四大目標之核心精神如下所述：

1. 有關保障勞工身心健康、維護國家整體國力為念頭

工時縮短不僅攸關勞工幸福感覺，更重要者在確保勞工身心健康。此觀念可由先進國家勞動政策無不長期持續致力於縮短工時可見一斑，吾人從未見有先進國家以發展國家經濟為目的、以長工時為手段而犧牲勞工身心健康者。工時縮短除了確保勞工身心健康外，其反射利益也在於維護國家整體國力。此觀念亦可由先進國家對於違反工時規定之雇主皆以刑事罰處罰可見一斑。不依法定工時規範使勞工長工時勞動之雇主，除了逼使勞工因過勞勞動沒有

足夠休息休閒生活，容易陷於過勞死危機外，也會影響國家整體戰力，其危害並不亞於食安風暴對國人健康之損害。因此例如英、美、德、法、日、歐盟等國家對於違反工時規定之雇主，至少皆處以罰金以上刑罰，甚至德國最高可處一年以下有期徒刑，日本則是處以六個月以下拘禁。反觀我國勞基法中對於違反工時規範之雇主皆僅處以罰鍰程度，對於無良雇主是否能起到警惕嚇阻作用，有必要進一步探討研究。筆者認為以台灣目前無良黑心雇主不在少數，公權力行使的勞動檢查人力有限之下，如果工時規範趨向彈性話前提下，則修法改以刑事罰處罰違反工時規範之雇主，或許比較能達到法威嚇之效果。如果刑事罰有其困難，起碼加重罰鍰額度絕對是應該考慮的方向。

2. 有關以縮短年總工時為目標

世界各國乃至 ILO 在比較判斷是否長工時國家時，週法定正常工時定為若干，只是一個參考值而已，絕大多數皆以年總工時做為認定指標。而且週法定工時即使定為 40 小時或更少，但其他導致工時增加的渠道沒有嚴格管控時，往往造成年總工時不降反增的結果。因此如果真正要達到縮短工時效果，必須著眼於縮短年總工時為目標才行。

年總工時縮減的目標值，很難在法律層面予以明確規範，但至少政府必須有決心宣示勞動政策上要逐年降低年總工時為目標。我國主計處 102 年統計年總工時約為 2124 小時，如果以每年縮短 60 小時為目標，則五年後我國年總工時將可降至 1800 小時，達到世界先進國家水準。或許對於我國出口關稅談判時將成為一個有利基之條件。

或許論者擔心，我國是否有降低年總工時之條件或可能？此問題觀之我國歷年來工時縮減之實態可知工時縮短之努力絕對可行，重點在政府有無此決心而已。以我國製造業為例，民國七十年時年總工時為 2652 小時，民國八十年則降低為 2520 小時，十年間總共降低 132 小時，再到九十年時又降為 2164 小時，一舉降低了 350 小時左右。換言之，從民國七十年至九十年的 20 年間，我國年總工時共降低了近 500 小時。不過九十年代修法後（2164 小時）至一百年的 10 年間（2144 小時），卻只降低 20 小時。由本文前揭論述可知，民國九十年縮短工時修法後，年總工時長短似乎取決於經濟景氣變動之影響，但即使某年經濟景氣好轉，亦未見有大幅度之工時增加，可見我國現行工時制度法規範的確有縮短工時之效果。只不過過去十年來，政府似乎未著眼於年總工時縮短政策，以致於年總工時距離先進國家仍有好一段距離。因此可知，政府的決心與作為，是我國勞工能否真正縮短工時的重要支柱。而真正的縮短工時必須以縮短年總工時為目標。

3. 有關堵塞長工時之可能渠道

任何一個國家要縮短工時，第一步驟當然是從縮短週法定正常工時開始。問題是光只是縮短週法定工時，是無法真正落實工時的縮短。原因在於雇主如有使勞工超出週法定正常工時工作之必要時，一定會運用加班方式補足勞力需求。因此加班時數限制，絕對是縮短週法定工時的必要配套措施。我國週法定正常工時，目前規定為每兩週不得超出 84 小時，如果縮短週法定工時，最符合先進國家水準、最理想者應該是將週法定正常工時縮短為每週 40 小時。惟真正要達到縮短工時成效時，最理想目標當然就是朝向完全週休二日來落實。目前我國公教機關雖然形式上可謂已達完全週休二日的成果，但畢竟也非法律所明定，因此勞動基準法要明定週休二日實有其一定困難。即使週休二日無法以法律明定，但至少法規範要朝向容易促成週休二日方向邁進。不只是如此，尚必須思考如何杜絕雇主因為縮短工時而大量利用週六使勞工加班的結果。

除了縮短週法定工時，必須同時注意如何落實實質上的週休二日、以及防範加班時數增加外，如果以縮短年總工時為目標時，尚必須注意如何增加特別休假使用率，以及國定假日、星期例假之落實。因此真正要縮短年總工時，必須五箭齊發才有可能奏效。第一為縮短週法定工時，第二為加班時數上限的控制，第三為使企業朝向完全週休二日制努力，第四為國定假日，星期例假確實休假，第五則是想辦法增加特別休假使用率，避免雇主用錢買回特休假。

4. 有關落實休假例假之方法

台灣勞工依據勞動基準法施行細則第二十三條規定，年度內總共有 19 個法律所明定應放假之日。然而為配合公教機關週休二日，有若干公教機關目前只紀念不放假之日，大抵上皆被雇主挪移至星期六而勉強有週休二日之形式。

我國採取縮短週法定工時為 40 小時之際，如果伴隨著減少法律明定應放假之日與公務員切齊，則勞工將損失 8 個國定假日。而雇主因沒有國定假日調挪移至星期六，以致週六（國定假日調挪移的星期六）加班必須給加倍加成工資之負擔時，雇主可能會強使勞工在週六（非法定例假）加班。因為雇主使勞工在國定假日調挪移之週六加班時，依法必須給予加倍之工資。但如果以後再也沒有國定假日調挪移至週六時，雇主使勞工在週六加班也無須支付雙倍工資，充其量僅需依目前法定加班費率，計算前二小時多給予 1/3，後二小時多給予 2/3 已足。如此一來對雇主使勞工於週六加班之成本反而比縮短週法定正常工時為 40 小時以前更為划算。

因此為避免雇主使勞工在週六加班，以及貫徹週休二日實質效果，即使縮減勞工每年國定假日日數至與公務人員切齊時，至少應該明定國定假日與週六加班必須給予 2.5 倍工資，才有可能貫徹國定假日休息與實質上週休二日之效果。我國逐漸少子化的年代，年輕父母孕

育子女是件神聖的任務，為使家庭生活健全、得以增進親子關係，也為了使勞工身心健康得以確保，落實國定假日與例假休息之措施是必要的。

5. 其他值得考慮之方向

由於勞工勞動生活，除了依照勞動契約必須在勞動義務日服從雇主指揮監督服勞務以外，其餘就是無勞動義務之休假日。因此，縮短工時的反面就是增加勞工之休假日。不過由於我國勞動基準法第三十九條明定星期例假、紀念日等國定假日與特別休假日，雇主仍必須給付工資，因此所謂增加勞工休假日數亦必須考量雇主之勞動成本。本文認為在我國可能縮短工時的選擇肢上，尚有如下數種方式值得考量：

第一、重新架構變形工時制度內涵，增加工時彈性化

由於機械化時代到來，勞工在工作場所內必須比以往更聚精會神工作，為使勞工工作壓力得以適當抒解，也為使勞工能有更多休閒生活自由運用，週休二日已是世界先進各國的常態。我國目前勞動基準法雖仍規定週休一日為星期例假，但公務機關早已實施隔週週休二日。為配合此種必然的趨勢，民營企業宜早做準備，使所雇用勞工亦能享有與其他企業同等福利。

要求雇主猝然縮減一天之工作日數，可能會帶來營運困難。因此要達成週休二日效果，可能有效運用變形工時制度之配合。我國勞動基準法第三十條第二項所規定的二週變形工時制，有效運用的話應該可以配合週休二日的實施。所謂二週變形工時制，乃是雇主經工會或勞資會議同意，得將其週內二日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時。換言之，周法定正常工時縮減為40小時前提下，雇主可調配二週內之工時，使勞工得有週休二日、或至少隔週週休二日（月休六日）之效果。其實運用例如二週變形工時制，的確可以幫雇主實施週休二日的效果，但對於總工作時數並無縮減之成效。如後所述不管實施何種變形工時，對勞工必然有不小的影響，雖然我國並無實施變形工時時必須縮減法定正常工時之前提要件限制，但雇主在採取變形工時的同時，如能考慮後述之勞工因此所增加之負擔，主動予以縮減若干法定正常工時，應是最理想的模式。

第二、實施工時彈性化，減少加班時間氾濫

現代社會經濟情勢下，不僅第三次產業所佔比重日益增大，勞工工作意識、就

業結構與勞動實態等皆隨時代變遷而有新的模式。近一世紀來，以歐、美為首施行民主政治重視民生福利之國家，無不致力推行各種勞工保護政策。其中，限制不當的長時間勞動，可謂近代勞工保護政策首要目標。例如每日工作不得超過八小時原則，為各國勞動政策中緊守不變的基本態度。同時，每週工時上限，亦從四十八小時逐漸努力縮短中。諸如此類工作時間規制之基本原則，是否能因應經濟及產業構造轉換下所衍生出的各種就業及勞動實態變化，特別是許多依週日、月初月末、或季節不同，業務之繁閒亦可能會有極端變化之特殊業種，是否適宜緊守過去的工時原則一成不變，有必要重新檢視。這些特殊業種之勞工在業務閒散時，雖然可能有大半時間為「等待時間」（例如在服務業清淡期時，可能鎮日皆浪費在等待客人上門；啤酒或冷氣工廠等製造業，可能在冬季裡無太多工作可作），然在每日、每週所定工作時間內，仍有依勞動契約上班之義務。反之，勞工於業務繁忙期時勢必要加班工作。如此一來，對於不得不長期加班之勞工，或對於必須支出鉅額加班費、增加勞動成本導致業務競爭日益困難之經營者而言，實為兩不蒙其利。為解決此問題，西歐先進國於十多年前即著手研究工作時間彈性化之可能性。即於一定期間內，所定工作時間在一定限制下，業務閒散期時縮短工作時間，業務繁忙期時，每日、每週之所定工作時間得超出法定工作時間之勤務型態。

工作時間彈性化可以採取的模式有各式各樣，例如上下班時間錯開的彈性化、有變形工時制的彈性化、亦有裁量勞動的彈性化種種不一而足。不管哪一種彈性工時制度，都有減少加班時間的效果。我國現行勞動基準法當中，法所允許的工時彈性化制度，目前已有三種變形工時制度即勞基法第三十條所定之二週與八週變形工時，及第三十條之一所規定之四週變形工時。

四週變形工時乃指中央主管機關所指定之行業，雇主經工會或勞資會議同意，其四週內正常工作時數得分配於其他工作日，所分配於其他工作日之時數每日不得超過二小時。惟變形工時後合計加班的時間，每日不得超過十二小時。

雇主如能瞭解企業的繁閒時段，妥善規劃變形工時的實施，應該可以減少加班時間，其結果雇主可以節約加班費用支出，勞工總工作時數也因原本必須增加的加班時數減少，而減少每年總工時數。只不過變形工時對勞工仍有不利之側面，因此雇主實施變形工時制時，最好也應該同時減少勞工之所定正常工時比較理想。

最後必須特別提出者，變形工時制度固然對雇主有利，但對勞工究竟會有何種影響？

變形工時制，旨在法律上容許雇主得因應業務之繁閒，使勞工在特定日或週裏，得從事超出法定正常工作時間之勞動。在工作時間總數計算上不只可達到縮短之效果，亦可削減加班費之浮濫，對企業經營效益而言固為合理，然不容否認此制度也將會給勞工帶來一定程度之影響。

首先要提出的問題是變形工時制下，勞工在所定工作時間內皆有勞動義務，因此於一段特定之日、週或期間內，勞工將有被迫長時間工作之後果。固然在法律上，對於實施變形工時制之期間所定工作時間之總數設有上限，因而變形工時制實施後，當然會出現工作時間較短之日、週，或相對的休假日數亦會增加。如果說變形工時制度之政策乃係著眼於促進縮短工作時間之考量，則宏觀來說，與其縮短每日之工作時間，不如增加週休日數擴充休假體制較有意義。但吾人亦不容否認，長時間工作之程度實係問題之所在。因為勞工於業務繁忙期時，連續一段時期長時間工作後，縱使有多餘的週休日休假，也未必一定能完全消除疲勞，反而容易招致健康損害，或提高職業災害發生之機率。

其次，由於實施變形工作時間制度，勞工的生活將陷於不穩定狀態。即使雇主事先特定了變形期間內之工作時間且公告勞工周知，但上下班時間一旦改變，每日工作時間數之伸縮，勢必影響到勞工日常生活規律。例如用餐、通勤、參與文化活動、家事、托兒所送迎時間等，甚至影響到全家生活規律。特別是對已婚女性勞工影響之重大，不能不在制度上有所特殊考量。

在變形工時制度下，經營者得以有效率的分配時間，削減從來正常工作時間制下閒散之等待時間，或壓縮部分工作時間撥到繁忙期。實施此種制度後，理論上可以達到工作時間縮短之效果。但吾人終不能否認從另一角度言，所謂變形工時制度，充其量不過是將同等份量之工作，壓縮集中在短期間內處理。其結果必然導致勞動密度上昇，而且勞工減少了原本所能獲得之加班津貼。

第三、運用計畫特別休假方式，事先排定休假期日可提高特別休假使用率

特別休假有別於星期例假，其最主要目的乃是讓勞工在一年長期的勞動生活

中，遇有工作低潮或情緒低潮乃至甚感疲累時，得有一段較常時間的休息，恢復原有的工作效力。因此特別休假不僅是對勞工的福利，同時特別休假的給與對雇主也是有正面意義，因為勞工經由特別休假的休息後，雇主可以使用優質的勞動力，也因此特別休假期間雇主仍要照給與工資。

不可能一個勞工全年工作而絕無疲累時，因此全年未請特別休假者，並不表示該勞工值得嘉許。往往有些雇主對於全年不請特別休假之勞工，額外給與不休假獎金以資鼓勵，恐怕此種作法有必要重新檢討。另外，依照現行法規定（勞動基準法施行細則第二十四條）特別休假因年度終結或終止契約而未休者，其應休未休之日數，雇主應發給工資。勞動部過去曾有解釋令認為，所謂應發給工資者，僅限於勞工有請求特別休假但雇主因故未給者為限，雇主始有發給工資的義務，如係勞工無意願特別休假，雇主並無發給同等日數工資之義務。此解釋是否得當，筆者以為無關緊要。重要的是同施行細則第二十四條有關未休特別休假給予工資之規定，根本就應刪除。

我國勞工對於特別休假的使用，向來並未特別重視，每年特別休假使用率比起先進國家，顯著的非常低。假如每一位勞工都能完全消化每年之特別休假，則勞工每年總工作時數應該至少可減少五十小時以上。因此特別休假完全消化政策，是減少年總工作時數最好的方式之一。

雇主要使勞工有效消化特別休假，可以使勞工在年度初期即事先排定該年度之特別休假期日，雇主亦可事先調整同一單位中特別休假之日期，使勞工不至於爭先在同一期日內請求休假，避免雇主正常營運之影響。不過雇主強制勞工排定特休日期者，以勞工擁有特休日數之半數為限較合適，不宜使勞工所有之特休日全部事先排定用完。畢竟勞工何時會臨時有特別休假之必要以休養生息者，未必全年年度開始即可確定。因此最好仍使勞工留有半數之休假日，以資臨時之需為妥。

五、結語

真正縮短工時之精義在於如何縮短勞工之年總工時。單純只是縮短週法定正常工時，不必然會產生縮短年總工時之結果。影響年總工時長短之要素很多，例如每週工時是否縮短、加班時間是否減少、休假日數（週休二日）是否落實、特別休假

使用率是否提升等等，因此即使每週法定正常工時縮短，如果企業沒有全盤計畫性的縮短工時，有可能只是將每週所縮短之工時壓縮至加班或粗糙之變形工時來解決而已，對於勞工整體工作負擔並無實質縮短工時之效果，更遑論年總工時是否能有實效的縮短成果。

日本於1987年修法將工時從每週四十八小時降低至四十小時，雖然逐年逐步、按行業按規模，在縮短工時臨時措施法之主導下，也花了將近十年的時間才落實四十小時週工時制於其國內之各行各業大、中、小企業。不過吾人研究日本縮短工時之成果時，不僅需注意其落實四十小時法制面之措施，更需觀察到日本勞動政策面努力使年總工時從修法當時的2300小時，降低至目前低於1800小時之成果。日本年總工時之所以能夠有如此降低之成果，絕非光靠縮短每週工時所可奏效。事實上，在1987年日本勞動基準法大幅度修改工時法制時，除了修改週法定工時外，同時也修改提高加班費率以抑制加班時數、導入計畫性特別休假使用模式，更在政策面致力宣導從四週五休、四週六休、到完全週休二日。在以上法制面與政策面之同時配套下，過去日本人為其他國家所批判「勞工有如工蜂」之長工時勞動，短短數年間，觀其年總工時現狀、再參酌其經濟實力之應有影響參數來比較，在經濟面向下之勞動水準可謂不輸歐美其他國家。筆者特別提出日本縮短工時之實例，目的在讓大家瞭解何者才是所謂真正的「縮短工時」。

在目前社會一般大眾熱心縮短工時議題同時，勞工行政各級主管機關有必要導正大家認識縮短工時之真正意涵，不宜只在如何縮短週法定正常工時上思考而已，也不要只在如何架構縮短週工時之配套措施上打轉。更寬廣的縮短工時視野、再多一些接近（approach）真正縮短工時之措施，或許是解決目前勞資雙方對週法定工時措施上之歧異。至少筆者認為，勞工行政主管機關於此時更要提出縮短年總工時之目標，轉移勞資雙方對週工時作法上之疑慮。或許在最短時間內宣導縮短年總工時之目標策略，將可避免未來在野質疑主管機關針對真正縮短工時之政策。

數年前筆者即已指出變形工時制度不宜輕易導入，此由吾人觀察德、日等國在導入變形工時時機，皆與縮短工時配套而行即可明瞭。縮短工時對資方之刺激，必以變形工時制度來解消；他方面為有利資方人力資源工時運用上之便宜，必以縮短工時來滿足勞方之所求。如此勞資雙方各蒙其利、各得所需，縮短工時與導入變形工時方能順利推展，如兩者分開而行，必然遭致各方之反對。我國早在1996年導入

四週變形工時，於今縮短週法定工時政策確立後，不論加上何種配套措施，如果沒有好好規劃變形工時促進工時彈性化，筆者以為，除了勞資雙方難以滿意外，有可能間接誤導真正縮短工時之意涵，使勞資雙方誤以為每週40小時工時制，即已滿足縮短工時之目的。如此淺短視野，難保將來我國勞資雙方乃至行政主管機關，又必須面臨一次如何縮短年總工時之痛苦。

筆者以為，面臨縮短週法定正常工時任務時，在政令宣導上，必須嘗試著力於年總工時之縮短目標，以減少加班、提升特別休假使用率、落實週休二日為目標。或許趁此良機直接切入真正縮短工時意涵之新作法，可能打開勞資雙方抵抗之心結，同時也能使我國年總工時之縮短提前有新契機之機會。

基本工資審議改革方向之探討

基本工資審議改革方向之探討

辛炳隆¹

近幾年來，基本工資調漲頻率明顯增加，但部分勞工團體對於調漲幅度仍表達強烈不滿，更質疑現行基本工資審議機制失去應有功能，紛紛要求應訂定明確的公式做為未來每年調整基本工資的依據。誠然，將基本工資調整公式化有其立論依據，惟調整基本工資所應考量層面甚廣，在訂定公式之前必須審慎評估這些層面能否全部涵蓋於單一公式中？若要制訂基本工資調整公式，則應納入哪些變數？其實際的執行機制又該如何設計？此外，有了公式之後，基本工資審議委員會的運作模式又該如何調整？凡此種種都需要政府與勞資雙方加以審慎思考。爰此，本文將先檢視我國現行基本工資審議機制之適切性，再參酌其他國家經驗與國內專家學者的意見，研提未來改革方向。

一、我國現行審議機制之評析

勞動部根據勞動基準法授權訂定的「基本工資審議辦法」是建置我國本工資審議機制的法律根據。其內容可以分為三部分：審議委員之組成、審議基本工資應備資料、審議委員會召開時間。在委員組成部分，目前有勞資雙方代表人數各7人、政府代表3人、專家學者代表4人。如此組成在形式上雖然符合「以社會對話作為制訂公共政策基礎」的主流思維，而且給予勞資雙方代表較多席次也是希望由勞資當事人來主導審議結果，但實質運作結果卻備受質疑。例如彭百崇等（2008）便曾援用國際勞動組織的三方主義觀念，以及對三方機制的要求作比較後，發現我國現行基本工資審議機制不符合國際勞動組織概念下屬於「特定機構或機制（special bodies or machinery）」性質的三方機制與社會對話，僅具有「意見諮詢」性質，且無對社會夥伴之「協同運作（collaboration）」設計。² 易言之，該研究認為政府並無「對社會夥伴賦權」授予參與政策決定；相反的，政府對於三方機制係在利用勞雇代表與學者專家等外部人士參與，一方面徵詢學者專家意見，藉以提升決策專業品質，另一方面作為探求民意、博採眾議的民主決策表徵，藉以強化單方決策的正當性。該研究認為這種以意見諮詢為主要目的低層次參與，根本無法滿足勞雇團體的決策需求與期待。

本文認為上述批評是否適當主要取決於基本工資審議委員會是否有決策權。根據基本工資審議辦法的規定，基本工資審議委員會審議結果必須由勞動部報行政核定，而過去亦曾發生行政院最後核定結果不同於審議結果的情形。故從法理或實務面來看，行政院對基本工資調整是有行政裁量權，相對而言，它也應該負起完全的政治責任。雖然有些專家學者認為應將基本工資交由勞資自行協商，而過去在單一全國性工會組織的時代，勞動部也曾將基本工資調漲幅度交由全國性勞資團體協商決定，後來則因協商結果未能獲得其他勞資團體的支持而破局。如今隨著全國性勞資團體的多元化發展，不論是勞方或資方自己本身都很難

¹臺灣大學國家發展研究所副教授

²彭百崇（2008），《社會夥伴參與政策形成之機制建立與運作方式之研究-兼論國外經驗與啓示》，勞委會委託研究計畫。

就各種勞工政策議題形成共識，再加上欠缺各方可以接受之協商代表產生機制，故在短期內，由勞資雙方自行協商基本工資的可行性不高。

縱使現行審議機制效能不彰可能與勞資雙方欠缺實質參與管道有關，但更關鍵的因素應該是審議委員的代表性與專業能力。目前代表勞資雙方的委員是由勞動部發函給全國性工商團體與工會，請這些單位推薦人選，再由勞動部從中遴聘適當者。長期以來，部分勞方團體與專家學者一直批評勞動部透過這種遴聘模式來操控審議委員會。另隨著全國性資方團體與勞方團體數目增加，勞動部所遴聘的委員之代表性也備受質疑。此外，推薦團體與被遴選的委員之間欠缺授權發言與課責機制，不僅造成委員發言內容無法代表推薦團體的立場，也可能使審議結果缺乏應有的社會基礎。

在專業能力方面，目前各工商團體與工會在推薦人選時大都以理監事為優先，雖然這些人選在自己的事業或工作崗位上都有優秀表現，對基本工資相關理論或政策脈絡卻未必熟悉，也可能欠缺足夠的論述能力與議事能力。因此，許多勞資雙方代表在會議中只是陳述個人立場，而無實質有效的對話。如此不僅不利於自己所屬團體的利益，也容易損及審議結果的公信力。

除了上述勞資雙方代表的問題之外，政府代表與專家學者在基本工資審議委員會的角色也常被質疑。過去，政府代表的人數比勞資雙代表還多，而這些代表常被貼上「政策護航者」的標籤。因此，在 99 年 8 月修改審議辦法時，遂將勞資雙方代表人數由各自 4 人增加為 7 人，政府代表人數則由 8 人減少為 3 人。至於專家學者的角色會被質疑是因為在一般社會對話機制下，專家學者很少直接參與對話，大多是擔任諮詢角色，亦即就對話議題提供專業意見，並且接受勞資雙方的諮詢。另一原因則是專家學者帶表示由勞動部聘任，故也容易被指為政策護航者。事實上，以最近幾次基本工資審議會務來看，專家學者代表大都在勞資雙方爭辯許久而仍無法達成共識時，才提出個人意見，故真正的角色就是專業諮詢。既然如此，為化解外界批評，未來可以考慮調整專家學者在委員會的角色或聘任機制。

基本工資審議委員會應多久召開一次，是近來引發熱烈討論的另一議題。有鑑於過去多年未調，而一旦調整就必須擴大調幅，容易引發企業抗拒的經驗，在 99 年修改辦法時便增加「基本工資審議委員會原則於每年第三季進行審議」的文字，而此項規定與國內多數專家學者的意見相符。根據辛炳隆（2009）對國內 30 位熟悉基本工資議題的專家學者所做的問卷調查，有六成受訪者認為應該每年召開基本工資審議會一次。³雖然每年審議可使基本工資適時反映外在環境變化，而且「逐次微幅調整」方式也比「一次大幅調」的衝擊小，但辦法修訂實施幾年後，卻出現勞方每年皆要求提高基本工資，而資方每年皆抗拒的緊張情勢。此外，社會大眾與媒體不僅對逐次微幅調漲基本工資無感，甚至出現嘲諷謾罵的負面反應。爰此，在 2013 年基本工資審議委員會曾決議以消費者物價指數類記增幅超過 3% 為召開審議會務的門檻，其主要用意是避免為了能否微幅調漲

³辛炳隆（2009），《勞工法令及相關政策變革對我國產業影響與因應》，工業局委託研究計畫。

基本工資，而造成勞資對立，社會氛圍緊張。惟此項決議後因部分勞工團體強力批評，以及行政高層立場改變而遭到推翻。未來，除非勞資雙方能正確理解每年召開審議會會議的意義，而不是將每次開會都視同要調漲基本工資，否則勞資雙方的緊張關係，以及對社會的衝擊，都不會因此而降低。

二、訂定基本工資調整公式之可行性

基本工資調整應否公式化是討論已久的議題，而且勞資雙方對此共識度頗高。根據上述辛炳隆所做的問卷調查，在 30 位受訪的專家學者中，有 19 位認為審議基本工資應有一定的參考公式；另在 499 家受訪的企業中，對基本工資調整公式化標示「非常贊成」或「贊成」的比例合計有 54.7%。換言之，不僅勞工團體主張要訂定公式，資方團體與專家學者也認同要公式化。雖然如此，要落實勞資雙方的共識仍會面臨哪些變數應納入調整公式的選擇問題，而要回答這項問題就必須先釐清我國基本工資的政策目標。

在立法之初，保障勞工基本生活是基本工資的唯一目標。1936 年頒布實行的「最低工資法」就明文規定基本工資制定之標準為「就當地生活程度及各項工業工人情形而定，成年工以維持其本身及親屬二人必要生活為準，童工工資不得低於成年工之半數。」。惟此法公布後，因歷經抗戰、勦匪，致未能順利施行。直至 1968 年 3 月 16 日行政院正式頒布「基本工資暫行辦法」，其中開宗明義指出「為保障工人生活，提高勞力效能，適應經濟社會發展需要，在最低工資施行前，特定本辦法。」，由此條文內容可以看出我國基本工資的政策目標已趨向多元，除了保障工人生活之外，還包括提高勞力效能與適應經濟社會發展所需，而其所列的調整因素也不再只有最低生活一項，還包括生產力及就業狀況等因素。

到了 1984 年施行勞基法之後，基本工資的政策目標變得模糊，因為該法第 21 條第一項僅規定「工資由勞雇雙方議定之，但不得低於基本工資。前項基本工資，由中央主管機關擬定後，報請行政院核定之」，並未說明訂定基本工資的政策目標；而第二、三項亦僅授權中央主管機關組成審議委員會與訂定審議程序，並未明白揭示基本工資的政策目標。至於立法授權所制訂的審議辦法亦僅規定基本工資審議委員會為審議基本工資，應蒐集國家經濟發展狀況、躉售物價指數、消費者物價指數、國民所得與平均每人所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工資、家庭收支調查統計等資料進行研究。由這些應蒐集研究的資料項目來看，現行基本工資審議所考量的層面已超越原有保障勞工生活、提高勞力效能與適應經濟社會發展所需。其中，將各業勞工工資納入的原因可能是希望基本工資與市場平均薪資水準能維持一定比例，以避免干擾就業市場的正常運作。至於躉售物價指數則是反映廠商的進貨成本，將其納入可能是考量到物價上漲也會墊高企業的經營成本，例如幾年前雜糧進口價格上升，不僅提高國內食品類零售物價上漲，廠商的進貨成本也增加。在這種情況下，若貿然提高基本工資則可能導致企業難以經營的困境。

由於母法未明白揭示政策目標，而審議辦法亦未具體規範上述各項資料分析結果與基本工資之間的關連性，造成我國基本工資審議缺乏一致性的客觀基準，

而是由歷屆審議委員會視環境需要或委員個人主觀認知來決定基本工資的調整公式。其中，勞動生產力與消費者物價指數是最常被引用在公式中的二項變數。例如在 1990 年所提的公式就限制基本工資之調整幅度不得高於製造業勞動生產力指數之成長率，否則以製造業勞動力生產力成長率為基本工資調整幅度；1994 年則提出下列公式：

$$\text{基本工資} = \left[\text{上次行政院核定之基本工資} \times (1 + \text{消費者物價指數上升率} + 1/2 \text{ 工業部門勞動生產力上升率}) \right]$$

公式中納入勞動生產力上漲率主要是想讓勞工分享經濟果實，但是勞動生產力並不一定只能由勞動投入增加而增加，資方的努力亦是使勞動生產力上升的一大因素，因此公式中乃以勞動生產力的一半來求算；另外，為了維持勞工的實質購買力，所以公式中以消費者物價指數之上升率來調整。

隨著服務業逐漸被納入勞基法適用範圍，公式中以「工業部門」的勞動生產力來表示「勞動生產力」的作法逐漸讓人無法接受。再加上產業結構調整，勞動生產力與經濟情勢、勞動市場狀況之關連性明顯降低，甚至出現經濟不景氣，失業問題惡化時，勞動生產力反而上升的情況。因此，自 2007 年審議調整基本工資時，上列公式已不再被沿用，而是以前一次審議至 2006 年期間的消費者物價指數變動率再加上二個百分點，而這二個百分點是使勞工得以分享這段時間經濟成長的果實。自此以後，基本工資審議開始出現一種「默契」，亦即以消費者物價指數變動率為主要調整依據，再視經濟景氣狀況作適度修正，若經濟情勢惡劣，縱使物價有所上漲，亦可能不調整基本工資。

根據上述默契，我國基本工資在實際審議時僅考量現行審議辦法所列應分析項目中的「國家經濟發展狀況」與「消費者物價指數」，其他項目並未被納入。因此，其審議結果之合法性，以及是否偏離當初訂定審議辦法所欲達成之目標，都可能引起爭議。此外，以消費者物價指數變動率為調整基礎雖可以確保基本工資之實質購買力，其絕對金額是否足以維持勞工及其家人的基本生活卻頗受質疑。尤其在政府簽署「經濟社會文化權利國際公約」，並訂定實施「兩公約施行法」之後，勞工團體主張基本工資應以維持本人及家屬符合該公約所訂合理生活水平為度，並提出具體的計算公式，要求大幅提高基本工資。雖然勞工團體的訴求在法理上具有正當性，但與現行審議辦法規定不盡相符。就審議辦法所列之審議參考資料項目來看，維持勞工及其家人合理生活水平只是調整基本工資的重要參考因素，卻非唯一因素，經濟景氣、勞動市場供需情勢、勞動生產力與雇主負擔能力也都是應參考因素。因此，釐清基本工資應否以「維持勞工及其家人合理生活水平」為唯一計算標準？如果不是唯一計算標準，則其他因素是該一併考量，或是以勞工團體的訴求為下限，其他因素則作為加碼計算基本工資之參考？這些都將是主政者回應勞工團體訴求之前必須審慎以對的重要課題。

除了政策目標之外，在選擇公式變數時也應考慮資料的時效性與適切性。過去在審議時，相關參考變數都以政府所公布的統計數據為準。政府資料雖具一定程度的公信力，但時效性很低。以消費者物價指數與經濟成長率為例，由於是採

用全年度的實際數據，而當年度的實際數據是在下一年才發佈，使得當年度審議委員在審議下一年度基本工資應否調整時，是參考前一年度的資料，其時間落差長達二年，導致基本工資無法隨經濟情勢與物價波動適時調整。在適切性方面，主要是指所選擇的指標必須契合政策目標。再以消費者物價指數為例，納入此項變數的目的是要使基本工資能隨勞工基本生活所需的變化而調整。然而，以最近幾年民眾經常接觸的商品價格大幅上揚，但消費者物價指數卻只微幅增加的情況來看，消費者物價指數的適切性明顯不足。

訂定基本工資調整公式所需面臨的另一問題是勞資政三方的信守程度。任何制度的建立與落實取決於相關利害團體對於制度的尊重，並且願意接受制度的規範。以過去的經驗來看，當依循原有參考變數所審議出來的基本工資有利於勞方時，資方往往就會質疑參考變數之適當性；反之，當審議結果有利於資方時，勞方也會有相同質疑。以此觀之，未來縱使訂定調整公式也未必能貫徹執行。至於政府部門過去都充分尊重審議委員會的審議結果，惟近幾年來陸續出現行政院推翻審議結果的情況，導致政府部門未來對調整公式的信守程度也令人懷疑。此外，依據現行法令，基本工資審議委員會的任期只有二年，若由審議委員會來決定調整公式，就會出現新任委員應否接受前任委員決議結果的問題。如果可以不接受而另訂調整公式，那麼想透過公式來使基本工資調整制度化的意義就會大打折扣；如果必須接受，則每隔二年就重聘審議委員的必要性會遭受質疑，而且這是否會損及審議委員應有之功能，也值得主政者審慎考量。

三、其他國家基本工資審議制度之介紹

本節主要介紹日本、韓國、新加坡與英國最低工資的審議機制，以供我國未來研擬相關政策措施之參考。

(一) 日本

過去，日本政府依法允許勞資雙方就最低工資進行協商，並可以協商結果取代政府所公布之最低工資。然而，在2007年11月28日修訂的「最低賃金法」中，廢除了原本關於團體勞動協約的相關規定，而將最低工資的訂定方式回歸現行法第十條之規定，由勞動大臣或各都、道、府、縣各級政府的勞動基準局局長就特定地區，主動要求最低工資審議會進行調查及審議，在參酌審議會所提供的意見後，訂定該地區最低工資。此一型態的最低工資尚可分為兩種：一為「全國行職業各有一致性的最低工資」，此類最低工資是由中央最低工資審議會審議，交由勞動大臣訂定之。目前此類的最低工資，在實務上只有「全國煤礦業最低工資」與「全國金屬礦業最低工資」兩例。另一為「地區別最低工資」，此類最低工資乃由各都、道、府、縣根據各地方最低工資審議會之審議結果，由各都道府縣勞動基準局局長決定該地區統一的最低工資。而各地區統一或行業別的最低工資，每年在聽取各地方最低工資審議會的意見後，亦可進行調整。

為了審議最低工資事項，日本在勞動省設有中央最低工資審議會（Minimum Wages Council），在都、道、府、縣勞動基準局設有地方最低工資審議會。最低工資審議會可按其需要，對於某一產業或職業設置專門審議會。中央與地方的最

低工資審議會分別由勞工、雇主以及公共利益 (workers、employers and the public interest) 三方面相同數目的代表組成，所有委員均由勞動大臣或各都、道、府、縣的勞動基準局局長依法令指派。

(二) 韓國

根據「最低工資法」，韓國勞動部長必須向最低工資審議委員會提出最低工資方案，而後審查訂定之。在訂定最低工資時，所考量的因素包括勞工的生活水準、相若工人的薪資水準、勞動生產力等。最低工資審議委員會 (Minimum Wage Council) 是設於勞動部下的一個諮詢組織，除審議及決定最低工資外，尚會針對如何改進最低工資制度進行調查與研議，同時會與勞動部長就關於最低工資的相關議題進行審議，其主要由 27 名成員組成，包括 9 位勞方代表、9 位資方代表以及 9 位公益團體代表。勞方代表由南韓職業工會聯會 (Federation of Korean Trade Unions) 提名，雇主代表則由南韓雇主聯會 (Korea Employers of Federation) 提名，委員會的所有委員均由勞動部長任命；委員的任期為三年，任期屆滿後可連任。審議委員會之會議，在勞動部長要求召開時，在籍委員三分之一以上要求召集及委員長認定有必要時，由委員長召集。另為了加強最低工資相關作業及研究工作，在審議委員會下設事務局，就最低工資之審議等專門事項進行調查、研究。

韓國最低工資的決定方式，依據最低工資法第八條規定，最低工資審議委員會每年有 90 日的時間就最低工資的調整進行商議，並向勞動部部長提交其建議。最低工資審議委員會所做出的決定須獲三分之二的多數票通過；不過實際上，勞資雙方的代表會就最低工資的金額進行討價還價，由獨立委員擔任調停角色。由於勞資雙方很少能夠達成協議，因此，獨立委員的投票具有決定性影響。對於最低工資審議委員會所提出之最低工資調整建議，勞動部部長只有接受或否決的法定權力，不能修改最低工資審議委員會之建議。勞動部部長可在 20 日內把調整建議送回最低工資審議委員會重新考慮，而最低工資審議委員會有 10 日的時間擬備修訂建議，再向勞動部部長提交。

依據最低工資法第九條規定，經過大統領核定後之最低工資調整方案，勞資雙方任何一方對此調整方案有意見，可於 10 日內提出異議，而勞動部部長認為有再檢討的必要時，會交由最低工資審議委員會再做審議；但若經過三分之二的審議委員通過維持原案，則原核定之調整方案就確定有效，不再進行調整。

(三) 新加坡⁴

新加坡全國工資委員會 (National Wage Council, 簡稱 NWC) 成立於 1972 年 2 月，其目的是藉由勞、資和政府三方合作，改變當時由於經濟快速發展帶來的工資增加過快的局面，實現工資適度和穩步增加，以確保新加坡在國際上的競爭能力。NWC 主席依例皆由大學教授擔任，而目前 NWC 共有委員 30 人，其中政府、資方及勞工各有 10 名代表，每任任期 2 年。資方代表由新加坡雇主聯合會

⁴本文有關新加坡國家工資委員會之介紹主要參考自全國產業總工會謝創智秘書長於 2009 年參訪新加坡之參訪報告。

及美國、日本等跨國企業推派；勞工代表由新加坡全國職工總會（National Trades Union Congress 簡稱 NTUC）推派。此外，NWC 為處理勞資關係相關議題所設的次級委員會或臨時委員會，也依三方同等數額推派代表參與對話。

NWC 的職能包括（1）對工資政策提出一般綱領、（2）調整工資結構以配合長期經濟發展所需之工資體系、（3）提出促進生產力與效率所需的誘因建議、（4）為勞資政三方在工資問題上的利益達成協議。NWC 通常是每年一次或是視經濟情勢檢視工資數據及趨勢，並藉由三方對話向總理提出建議，經內閣認可後公告成為勞資協商工資的綱領。

NWC 運作時的基本原則包括（1）重視全民就業的優先政策、（2）薪資的增加必須與生產力的提升相連結、（3）確保工資的穩定成長並發展經濟、（4）採一致決議達成三方皆可接受的共識、（4）協商建議過程採取保密原則。

雖然 NWC 所訂的工資綱領並不具有法律上的強制性。不過通常都會被勞資雙方所遵循，究其原因主要是如果企業不遵循，不只有社會壓力，勞工也會對這家企業產生疑慮，企業要招募到好員工就會更困難。而且當勞資發生工資上的爭議，要由勞動部進行調解或仲裁時，NWC 的工資綱領會是很有效的判斷依據。此外，另一個關鍵因素在於信任和資訊透明。三方對話達成的共識三方都要遵守，不能答應了事後又反悔。在進行工資對話時，相關的資訊要透明，政府的代表有勞動和財經部門，他們會提供客觀的數據，三方就在這些透明的資訊下進行協商。

（四） 英國

傳統上，英國對於工資及其勞工條件的決定儘可能依產業自治的原則，由勞資雙方透過團體協商而訂定，若勞資雙方的談判交涉機構尚未建立，或擔心其機能無法充份發揮，則可依據 1959 年訂定之「工資委員會法」(Wage Councils Act) 設立工資委員會，將該標準交由工資審議委員會決定。該工資審議委員會由各適用業別之同額勞資代表及中立委員共同組成，具有裁定最低工資之適用範圍、休假以及僱用條件等權利。然而自 1985 年開始，英國柴契爾夫人採取一連串提高民間活動力的政策，因而取消對最低工資之規範。1986 年柴契爾夫人向國會提出「工資法」(Wage Act)，該法案將原來工資審議委員會的權限縮小至決定適用最低工資勞動者其每小時之最低工資率，至於休假或其他僱用條件皆不再是該委員會的職責。「工資法」中明文規定，雇主可以在工資審議委員會的准許下，對體弱、殘障等之勞動者支付較低工資。1993 年保守黨曾廢除最低工資法，但工黨上台後，隨即頒布全國性的最低工資法。

1998 年 5 月英國政府提交「全國最低工資法」(National Minimum Wage Act)，該法案於 1999 年 4 月開始實施。該法適用於所有的勞工，不適用者包括：自營作業者(self-employed)、軍人或現役人員 (armed force)、漁民、參與政府資助計劃的勞工、在完成學習年齡以下的勞工等。

最低工資金額是依照由雇主團體、工會、獨立機關各代表所組成之低薪資審議委員會(Low Pay Commission)所提出的建議而決定的，由最低工資法施行規則中制定。在訂定最低工資時，所考量的因素包括：經濟狀況、工資差別、經營成

本、經濟競爭力、通脹率及就業率等因素。

根據「全國最低工資法」，低薪審議委員會有兩項法定職能，一是負責向政府就最低工資制度事宜，提供獨立的專業意見；另一項主要職責，是從僱主團體、工會及學者專家等多個不同的來源蒐集資料，然後訂定其認為合適的最低工資額，並向政府（Secretary of State for Trade and Industry，即貿易及工業大臣）提供意見。「全國最低工資法」賦予政府決定最低工資額的權力，再向國會提交經調整的最低工資額，而國會則會針對此最低工資額進行辯論，並決定是否通過；因此，理論上最低工資額由國會決定，但實際上，國會從未推翻政府建議的最低工資額。而最低工資的調整額通常在每年的10月生效。

四、未來改革方向

根據前述評析結果與參考他國經驗，本文認為未來我國基本工資審議之改革，以強化審議委員會功能之可行性較高，而具體改革方向包括釐清委員會的權責、提高委員會的代表性與專業性、以及調整委員會開會時間規定。在委員會的權責部分，目前我國的設計比較類似日本模式，亦即委員會審議結果僅具建議權，而無決策權。雖然國內部分學者建議應賦予委員會決策權，落實三邊對話機制之精神，但以目前國內社會對話發展程度來看，此項建議不切實際。因為國內勞資雙方皆無有效的統合機制來整合內部意見，亦無適當的民主成效來產生代表，故縱使行政部門願意釋出決策權，也會因審議結果欠缺正當性而無法執行。此外，目前基本工資雖然是以立法授權方式交由行政部門決定，但立法院仍可以透過國會運作機制來監督行政部門，未來若將決策權交由審議委員會，則應由委員會直接接受立法院監督，否則會出現權責不符的問題，亦即行政部門「有責無權」，審議委員會「有權無責」。基於上述考量，本文建議現階段以不更動審議委員會的權責設計為宜，若要進一步提高委員會的實質影響力，則可參考韓國模式，亦即最後決策權仍在行政部門，而行政部門對於委員會的審議結果只能有「接受」或「否定」的權力，而不能修改審議結果或另做核定。

在提高委員會的代表性部分，雖然目前無民主程序可以產生全國代表性的勞資雙方委員，但可以增加推薦團體的資格限制，亦即要推薦委員人選的團體必須符合一定的資格條件，包括所屬會員人數、內部必須有產生人選的民主機制、以及必須有明確的授權發言與課責機制。在專家學者部分，本文認為其主要功能是提供專業意見，故可以列席身份參與審議會。若要維持其委員身份，建議其產生方式可以改由勞動部提名，並經勞資雙方委員多數同意，而非由勞動部直接聘任。至於委員會中應否有政府代表，雖然有學者建議參考新加坡全國工資委員會模式，政府代表全面退出，委員會主席由社會公益人士擔任，但本文認為如果最後決策權仍屬行政部門，則宜保留其委員席次，使其他委員在審議過程中能瞭解行政部門的意見，以避免審議結果遭到行政部門變更或否決的情形。

為提高委員專業審議能力，本文建議可以安排委員講習課程，邀請專家學者說明基本工資相關理論與實證研究、各國基本工資之發展趨勢、以及審議辦法所列各參考指標之變動趨勢。此外，為使委員能夠就共同議題進行專業審議，避免

發散式的立場發言，本文認為可以參考韓國作法，由勞動部研擬調整方案再交由委員會審議。另一種作法則是由審議委員會直接決議選擇專業機構研擬調整方案後，再交由委員會審議。

至於委員會應多久召開會議，本文認為取決於我國是否要設置基本工資調整的客觀門檻條件，例如每隔一段時間才可以調整，或必須等物價指數增幅達一定水準後才可以調整。如果有設置件，則可以在達到門檻條件後才召開審議會：反之，若不設置門檻，則可以維持現行一年召開一次的規定。此外，依基本工資審議辦法，基本工資審議委員會是常設組織，委員任期二年，未來如果只有在達到門檻條件後才召開會議，則不僅與現行體制不符，而且可能出現委員在任內無會可開的情況。

相較於強化審議委員會功能，訂定基本工資調整公式的爭議性很大，因為它涉及社會各界對基本工資政策目標是否有共識？在確定目標之後，能否找到可以納入公式中的合宜變數？以及訂定公式後，勞資政三方能否信守承諾，接受依公式所計算出來的結果？在政策目標部分，雖然社會各界大都認為基本工資適用來保障勞工基本生活，但對於審議基本工資時是否就只考量此一因素，則共識度不高。事實上，依現行審議辦法所列應參考的資料項目來看，經濟景氣、市場薪資水準、廠商進貨成本等因素也都應列入考量。此外，社會各界對於藉由基本工資所提供的保障應達到何種程度也有所爭議。雖然部分勞工團體常以政府已經簽署「經濟社會文化權利國際公約」，並訂定實施「兩公約施行法」為理由，主張基本工資應以維持本人及家屬符合該公約所訂合理生活水平為度，但其對合理生活水平的計算卻不盡合理。⁵

在勞資政三方的信守度部分，以過去的經驗來看，訂定調整公式不可能取代勞資政三方的審議權。未來依公式所計算出來的結果頂多只能做為委員審議基本工資之參考，而當所計算出來的結果不利於自己所代表的團體時，委員不僅不會接受，甚至會要求修改或廢除公式，如此就失去訂定公式的意義。此外，若訂定調整公式，則舊委員所決定的公式對於新任委員是否有約束力，也將是極難處理的問題。

事實上，雖然目前我國尚未訂定基本工資調整公式，但近幾年在審議基本工資時委員之間已漸有默契，即以消費者物價指數變動率為主要調整依據，再視經濟景氣狀況作適度修正。此一默契雖然未將現行審議辦法所列應分析項目全部納入，卻與國內專家學者的意見頗為一致。根據上述辛炳隆所做的專家德菲法問卷調查，「消費者物價指數之變動」與「經濟成長率之變動」是受訪者認為決定基本工資調整幅度時最重要的前二項考量因素。因此，本文認為現階段政府必宜以訂定基本工資調整公式為改革重點，而是在現有審議默契下，解決「消費者物價指數」無法反映民眾基本生活成本變動的問題，具體作法之一是儘速建立並發佈生活物價指數。其次，為化解現有審議默契是否合法的疑慮，未來基本工資審議

⁵辛炳隆，2014，「由經濟社會文化權利國際公約看台灣勞基法對基本工資之規範」，文章發表於「勞動基準法 30 週年紀念研討會」，2014 年 9 月 12 日。

時可以生活物價指數變動為主要調整依據，再視審議辦法所列其他應分析項目的變動情形適度調整，而非只看經濟成長率。另一方面，政府也應對外說明將這些應分析項目納入的原因，並重新檢視其必要性。

勞基法之職業災害勞工補償與
職災勞保給付整合之研究

勞基法之職業災害勞工補償與職災勞保給付整合之研究

徐婉寧*

壹、前言

我國職業災害救濟制度，主要係由勞動基準法(以下稱「勞基法」)上雇主的職業災害補償責任、基於勞工保險條例(以下稱「勞保條例」)之職災勞保給付，及雇主的民事損害賠償責任所構成¹。其中，勞基法上之職災補償責任，為了加強對勞工的保護，係課以雇主無過失責任，無論雇主對職業災害之發生有無過失，皆應依勞基法之規定予以補償。該職災補償雖為定額之補償，然對雇主而言，其責任不可謂不重；且一旦雇主並無資力時，受災勞工往往無從取得補償。因此，對勞工而言，僅依勞基法強制課以雇主補償責任，其保障並不確實。故而，衡諸世界各國立法例，對於職業災害之救濟，無論是如同我國採取補償與賠償之併存主義，或採取禁止受災勞工向雇主提起民事訴訟求償而僅可主張職災補償之單一救濟主義，對於職災補償的部分，大抵透過強制保險的方式來分擔雇主之風險，並藉以確保受災勞工能確實地獲得保險給付。例如美國的職災補償係由各州的州法來制定相關的規定，而各州的補償內容雖各有不同，然相同的是，各州的職災補償法皆強制雇主須加入保險²；而與我國職災救濟制度甚為相似的日本，同樣係透過「勞働者災害補償保險法」(勞働者災害補償保險法，以下稱「勞災保險法」)之強制投保來確保雇主「勞働基準法」(勞動基準法，以下稱「勞基法」)上的補償責任³。

我國雖亦於勞保條例中明定職災勞保給付之相關規定，然而細究其立法歷程，可以發現其與外國立法例中，先規定雇主之補償責任之後，為了確保受災勞工可獲保障方制定相關之保險法規，要求雇主加入職災保險以分擔風險之立法沿革不同。我國勞保條例早於1958年便已公布，然而勞基法卻遲至1984年方制定，立法者實欲透過勞基法上的職災補償來補足勞保給付額過低對勞工保障不足的問題，而由雇主來負最終的職災補償責任⁴。惟由於勞基法第59條但書允許以職災勞保給付來抵

* 國立政治大學法律學院法律學系助理教授。

¹ 為了保障職業災害勞工之權益，加強職業災害之預防，我國於2001年制定了職業災害勞工保護法(以下稱「職災保護法」)，其除了給予受災勞工各項補助與津貼，並將救濟的範圍擴及未加入勞工保險而遭遇職業災害勞工。本稿欲聚焦於雇主勞基法上之職災補償責任與職災勞保給付間之整合，關於受災勞工基於職災保護法可申請之補助與津貼將不在本稿的討論範圍內。

² 關於職災保險的規定各州雖不盡相同，但保險的方式約略可分為三種：(1)州基金所成立之保險、(2)雇主的自己保險，以及(3)民營保險。目前以民營保險為主流，然而少數的州採取州基金保險獨占的方式，其中有些兼採自己保險；而未設有州基金保險的州則採用民營保險與自己保險，亦有三種方式皆採的州。關於美國強制保險的概要，請詳參，徐婉寧「業務上のストレス性疾患と労災補償・損害賠償(一)－日米台の比較法的考察」法協128卷第12号2011年12月122-123頁。

³ 關於日本職災補償制度的沿革與概要，請詳參，徐婉寧「業務上のストレス性疾患と労災補償・損害賠償(四)－日米台の比較法的考察」法協129卷第6号2012年6月103-105頁。

⁴ 關於台灣職災補償制度的沿革與概要，請詳參，徐婉寧「業務上のストレス性疾患と労災補償・損害賠償(三)－日米台の比較法的考察」法協129卷第3号2012年3月99-102頁。

充雇主的補償額，則我國的職災保險雖為國家對勞工所提供之社會保障，但實仍具有分散雇主之責任保險之功能⁵。而於目前我國職災補償制度主要係由勞基法上雇主的補償責任與基於勞保條例之職災勞保給付所構成的情形下，兩者間雖具有抵充關係，是否即可因之加以整合、若無法透過抵充規定整合時，於補償責任與職災勞保給付雙軌併存的情形下存在著何等爭議，應如何解決，為本文所欲探究的問題。

貳、 勞基法之職災補償與職災勞保給付之關係

一、 補償內容與給付項目

1. 勞基法之補償內容

依勞基法第 59 條之規定，當勞工遭遇職業災害時，雇主應為之補償內容如下：

(1) 醫療補償

勞工受傷或罹患職業病時，雇主應補償其必需之醫療費用。職業病之種類及其醫療範圍，依勞工保險條例有關之規定(勞基法第 59 條第 1 款)。

(2) 工資補償

勞工在醫療中不能工作時，雇主應按其原領工資數額予以補償。(同條第 2 款本文)。

(3) 終結補償

勞工在醫療中不能工作時，若醫療期間屆滿二年仍未能痊癒，經指定之醫院診斷，審定為喪失原有工作能力，且不合第三款之殘廢給付標準者，雇主於一次給付四十個月之平均工資的終結補償後，得免除工資補償責任(同條第 2 款但書)。

(4) 殘廢補償

勞工經治療終止後，經指定之醫院診斷，審定其身體遺存殘廢者，雇主應按其平均工資及其殘廢程度，一次給予殘廢補償。殘廢補償標準，依勞工保險條例有關之規定(同條第 3 款)。

(5) 死亡補償

勞工遭遇職業傷害或罹患職業病而死亡時，雇主除給與五個月平均工資之喪葬費外，並應一次給與其遺屬四十個月平均工資之死亡補償(同條第 4 款)。

2. 職災勞保給付

我國勞工保險分為普通事故保險與職業災害保險，後者的給付種類簡述如下：

⁵ 黃越欽、王惠玲、張其恆合著，職災補償論-中美英德日五國比較，五南，1999 年 10 月，頁 34。

(1) 傷病給付

被保險人因執行職務而致傷害或職業病不能工作，以致未能取得原有薪資，正在治療中者，自不能工作之第四日起，發給職業傷害補償費或職業病補償費(勞保條例第 34 條第 1 項)。而職業傷害補償費及職業病補償費，均按被保險人平均月投保薪資百分之七十發給，每半個月給付一次；如經過一年尚未痊癒者，其職業傷害或職業病補償費減為平均月投保薪資之半數，但以一年為限(同法第 36 條)。

(2) 醫療給付

醫療給付分門診及住院診療(同法第 39 條)。門診給付包括診察、藥劑或治療材料，以及處置、手術或治療；住院診療除診察、藥劑或治療材料、處置、手術或治療外，還包括三十日內之半數膳食費用及公保病房之供應(同法第 41 條、43 條)。

惟應注意者為，被保險人在保險有效期間領取醫療給付者，仍得享有其他保險給付之權利(同法第 48 條)。

(3) 失能給付

被保險人遭遇職業傷害或罹患職業病，經治療後，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果，經保險人自設或特約醫院診斷為永久失能，並符合失能給付標準規定發給一次金者，得按其平均月投保薪資，依規定之給付標準，增給百分之五十，請領失能補償費。若經評估為終身無工作能力，並請領失能年金給付者，除發給年金外，另按其平均月投保薪資，一次發給 20 個月職業傷病失能補償一次金(同法第 54 條)。

(4) 死亡給付

被保險人因職業災害致死亡者，除由支出殯葬費之人依規定按被保險人平均月投保薪資一次發給五個月的喪葬津貼外，符合規定之遺屬者，得請領遺屬年金給付及按被保險人平均月投保薪資，一次發給十個月職業災害死亡補償一次金。若遺屬一次請領遺屬津貼者，按被保險人平均月投保薪資發給四十個月(同法第 64 條)。

3. 小結

衡諸勞基法的補償內容與勞保條例的給付項目，兩者的內涵實大同小異。尤其是勞基法所定之補償內容中，醫療補償之範圍係「依勞工保險條例有關之規定」，亦即依循勞保條例醫療給付的範圍為之；而「殘廢補償標準，依勞工保險條例有關之規定」，即依勞保條例之失能給付標準來計算殘廢補償的數額。換言之，透過此等連結規定，雇主應為之醫療補償與殘廢補償，和職災勞保給付中的醫療給付及失能給付，其機能與內容實互相重疊。而勞基法上之死亡補償的部分，雇主應給付 5 個月平均工資的喪葬費及 40 個月死亡補償的部分，其給付標準和職災勞保給付之喪葬津貼與遺屬津貼相同。因此，就給付水準的觀點而言，職災補償與職災保險給付的內容乍看之下似乎幾無差異，有學者指出，保險給付的內容與勞基法的職災補償內容大致相同，主要係強化勞工保險其責任保險之性質⁶，而透過後述勞基法第 59

⁶ 黃越欽、王惠玲、張其恆，前註 5，頁 32。

條但書的抵充規定，於職災勞保給付已為給付之情形下，雇主即可免為補償，則職災補償與職災勞保給付似乎即可整合，然實際情形如何，則須進一步進行檢視，此部份容後再敘。

二、 補償事由與給付事由

1. 勞基法上的補償事由

關於雇主之職業災害補償責任，勞基法第 59 條僅規定「勞工因遭遇職業災害而致死亡、殘廢、傷害或疾病時，雇主應依左列規定予以補償。」；但對於何謂「職業災害」，勞基法卻未加以定義。

目前現行法中，僅有職業安全衛生法第 2 條第 5 款對職業災害加以定義為「指因勞動場所之建築物、機械、設備、原料、材料、化學品、氣體、蒸氣、粉塵等或作業活動及其他職業上原因引起之工作者疾病、傷害、失能或死亡。」。且由於勞基法第 1 條第 1 項後段定有「本法未規定者，適用其他法律之規定。」之明文，因此我國實務上有許多判決皆認為應依職業安全衛生法⁷的定義，來判斷是否屬於勞基法上雇主應負補償責任之職業災害⁸。

而職業病的部分，由於勞基法第 59 條第 1 款後段規定，「職業病之種類及其醫療範圍，依勞工保險條例有關之規定」，因此解釋上職業病的補償範圍，理論上應與勞保條例所定一致。

2. 職災勞保給付之給付事由

勞保條例中並未設有職業災害之定義規定，而於勞保條例第 34 條規定：「被保險人因執行職務而致傷害或職業病不能工作，以致未能取得原有薪資，正在治療中者，自不能工作之第四日起，發給職業傷害補償費或職業病補償費。職業病種類表如附表一。前項因執行職務而致傷病之審查準則，由中央主管機關定之。」，由此可知，職災勞保給付之給付事由可分為兩類，一為職業傷害，一為職業病，然何謂職業傷害或職業病，勞保條例並未加以定義，而其實際上之認定，係透過勞保條例 34 條所授權中央主管機關所制定之「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」（以下稱「傷病審查準則」）為之。

⁷ 勞工安全衛生法於 2013 年 7 月 3 日修正，將原有的法規名稱修正為職業安全衛生法，修法前關於職業災害的定義係勞工安全衛生法第 2 條第 4 項，「本法所稱職業災害，謂勞工就業場所之建築物、設備、原料、材料、化學物品、氣體、蒸氣、粉塵等或作業活動及其他職業上原因引起之勞工疾病、傷害、殘廢或死亡。」。

⁸ 例如台中高分院 90 年度重勞上字第 1 號民事判決、台南地院 95 年度勞訴字第 31 號民事判決、台南高分院 96 年度勞上易字第 23 號民事判決、台北地院 99 年度勞訴字第 129 號民事判決、彰化地院 100 年度勞訴字第 42 號民事判決、臺中高分院 101 年度勞上字第 11 號民事判決、板橋地院 100 年度勞訴字第 80 號民事判決等。

傷病審查準則第3條規定，「被保險人因執行職務而致傷者，為職業傷害。被保險人於勞工保險職業病種類表規定適用職業範圍從事工作，而罹患表列疾病，為職業病。」。至於何謂「因執行職務而致傷害」，依傷病審查準則之規定，可約略分為以下數種：(1)就業時間中於就業場所因執行業務發生事故者(傷病審查準則第3條第1項)、(2)於作業時間中斷或休息中於就業場所發生事故者，原則上非屬職業傷害，但依雇主特別指示所為之行為(同準則第5條2款、4款)、因就業場所等設施或管理上的缺陷(同準則第5條1款、3款、第6條及第14條)、或因如廁或飲水等生理需求之行為(同準則第7條)所致之傷害，則例外地被認為係職業傷害；(3)而就就業場所外的勞動或出差中的事故，若係執行職務所致傷害，則亦為職業傷害(第10條)，以及(4)通勤災害(同準則第4條等)。

3. 小結

由於勞基法和勞保條例對於職業災害皆無定義，因此勞基法上的補償事由與職災勞保給付之給付事由是否一致即非無疑問。如前所述，勞基法上的職業災害往往依循職業安全衛生法所定之職業災害來認定，然而其與勞工保險局據以認定是否為職災勞保給付之傷病審查準則之範圍並不相同。蓋由於職業安全衛生法係為防止職業災害，保障工作者安全及健康⁹，課以雇主預防職業災害之公法上之義務，並有相關罰則之規定，因此對於職業災害之認定向來從嚴，不宜過度擴張雇主的責任至其無法控制之風險；而勞保條例之立法目的既為保障勞工生活，促進社會安全(勞保條例第1條)，於符合「被保險人因執行職務而致傷害或職業病」之要件時，即為保險給付，而無庸考慮職業災害的發生是否為雇主可得控制的風險。則職業安全衛生法所定義之職業災害，其範圍與勞保條例之給付事由不完全一致，亦為當然之理。其中最為爭議的部分即為通勤災害。

如前所述，依傷病審查準則第4條第1項「被保險人上、下班，於適當時間，從日常居住、處所往返就業場所，或因從事二份以上工作而往返於就業場所間之應經途中發生事故而致之傷害，視為職業傷害。」，故而通勤災害於職災保險給付中係將之視為職業傷害來處理。然而，通勤災害是否亦當然屬於勞基法上的職業災害，卻向來存有爭議。蓋對照職業安全衛生法上職業災害的定義為觀之，則本質為交通事故的通勤災害，顯非「因勞動場所之建築物、機械、設備、原料、材料、化學品、氣體、蒸氣、粉塵等或作業活動及其他職業上原因引起」，並非可課以雇主預防責任之範疇，則若勞基法上職業災害之定義應依職業安全衛生法之規定為之，則命雇

⁹ 惟須注意者，職業安全衛生法之保護對象不同於舊法(勞工安全衛生法)僅限於勞工，而及於各業之工作者；課以義務的範圍亦不限於雇主，並有罰則之適用。例如第7條規定，中央主管機關指定之機械、設備或器具之製造者、輸入者、供應者，其構造、性能及防護非符合安全標準者，不得產製運出廠場、輸入、租賃、供應或設置，並於第44條定有罰則。而第7條將於2015年1月1日施行。

主就通勤災害負職災補償之責顯非妥適。然而目前行政機關的實務見解採肯定說¹⁰，而裁判實務上雖有肯定通勤災害為勞基法上之職業災害的肯定說，以及持相反見解之否定說，然目前以肯定說為多數¹¹，且最高法院之見解亦採取肯定說¹²，惟學說則對此多持保留態度，畢竟通勤災害難謂係基於作業活動或其他職業上之危險所引起，且要求雇主對於事先難以預防或排除之通勤災害負補償責任實甚值商榷¹³。

此外，關於職業病的職業災害認定，由於勞基法以及勞保條例基本上都是以職業病種類表為認定基準，兩者的補償範圍原則上是一致的。由於我國的職業病種類表係由具體地列舉職業病名稱與適用職業範圍之列舉規定(第一類至第八類第一項)及「其他本表未列之有毒物質或其他疾病，應列為職業病者得由中央主管機關核准增列之」追加規定(第八類第2項)所構成；則不在職業病種類表列舉之列的疾病，且未經中央主管機關核准增列者，自非職業病而難以獲得職業災害救濟，例如我國民事法院以往便經常以勞工所患之精神疾病非屬勞保條例所定之職業病的範圍內為由，否定雇主之責任¹⁴。然而，勞保職災給付對於職業病的認定，除了依職業病種類表為之外，實際上於傷病審查準則中，亦設有許多關於職業病認定之規定。其中傷病審查準則第20條規定「被保險人罹患之疾病，經行政院勞工委員會職業疾病鑑定委員會鑑定為執行職務所致者，為職業病。」、第21條規定「被保險人疾病之促發或惡化與作業有相當因果關係者，視為職業病。」，以及第21條之1規定「被保險人罹患精神疾病，而該項疾病與執行職務有相當因果關係者，視為職業病。」。則透過此等規定，職災勞保給付之範圍將擴大到非屬職業病種類表所列疾病。值得關注者為，於職災勞保給付擴大對職業病之認定而不限於職業病種類表所列疾病之際，雇主對於職業病的職災補償責任是否應隨即擴大？畢竟依勞基法第59條之規定，勞基法上職業病的範圍應以勞保條例為準，則當勞保職災給付的範圍放寬時，勞基法上之補償似應同步為之¹⁵。日前最高法院判決針對經勞工罹患之精神疾病經職業疾病鑑定委員會鑑定為執行職務所致疾病的事件中，對於該疾病是否為勞基法上之職業災害表示：「被保險人若經職病鑑委會鑑定為職業病者，似不以勞工保險職業病種類表第八類第二項核定增列者為限。查上訴人於九十三年十月十五日起至仁愛醫院精神科就診，診斷為憂鬱症，其後於九十九年五月十八日經職病鑑委會鑑定上訴人罹患之憂鬱症為執行職務所致疾病，為原審確定之事實。果爾，上訴人主張：伊經職病鑑委會鑑定為職業病，符合上開準則第二十條，得請求勞基法第五十九條

¹⁰ 例如內政部75年6月23日(75)台內勞字第410301號函。

¹¹ 楊通軒，論職業災害中之通勤災害-最高法院92年台上字第1960號民事判決評釋，台灣勞動法學會學報，第4期，頁254，2006年3月。

¹² 例如最高法院81年台上字第2985號判決、最高法院92年台上字第1960號判決。

¹³ 關於此部分學說之整理，請詳參，徐婉寧，精神疾病與雇主之職業災害補償及民事賠償責任-兼評臺灣板橋地方法院100年度勞訴字第1號判決，政大法學評論第134期，2013年9月，頁127-129。

¹⁴ 例如板橋地方法院99年勞訴字16號判決、板橋地方法院98年勞訴字4號判決、台北地方法院93年勞訴字76號判決、台北地方法院96年北勞簡字127號判決等。

¹⁵ 若以精神疾病為例，關於勞保職災給付對精神疾病除一開始不為給付自新增傷病審查準則第21條之1的歷程與對勞基法上職業災害認定之檢討，請詳參徐婉寧，前註13，頁131-139。

第一、二款之職業災害補償等語（見原審卷(二)第一四六頁反面，卷(三)第八頁反面），是否可採？非無研求之餘地。原審就此恕置未論，已有疏略。」¹⁶，則依此見解，縱非職業病種類表之表列疾病，若經職業疾病鑑委會鑑定為職業病，則亦有請求勞基法第 59 條職災補償之餘地。

三、 抵充關係

1. 抵充規定

勞基法上的職災補償責任與勞保條例之職災保險給付，前者係以「保障職災勞工最低限度之合乎人類尊嚴之最低生活」為出發點，而後者係「以勞動者之生活保障」為重心¹⁷，兩者之性質並不完全相同。然而，為避免勞工因職災補償與職災勞保給付之雙重填補，而獲得超過其損害之利益，勞基法 59 條但書明文規定兩者間可以抵充，以免違反損害填補原則¹⁸。勞基法第 59 條但書規定，「如同一事故，依勞工保險條例或其他法令規定，已由雇主支付費用補償者，雇主得予以抵充之」¹⁹，則雇主主張的要件為：(1)須為同一事故、(2)須由雇主支付費用，以及(3)須已為補償。惟勞基法施行細則 34 條但書明定，「支付之費用如由勞工與雇主共同負擔者，其補償之抵充按雇主負擔之比例計算。」，則於雇主僅支付部分費用的情形下，仍得抵充，惟須按比例計算。

2. 抵充的方式

就職災補償責任與職災保險給付的抵充而言，除須符合上述抵充的三要件外，實際上係就相同項目的給付來為抵充，除了終結補償因係勞基法上特殊的補償項目外，則職災勞保給付中之醫療給付與職災補償的醫療補償為抵充、失能給付與殘廢補償為抵充，而死亡給付與死亡補償為抵充²⁰。至於抵充的金額，由於現行勞保條例第 34 條規定，關於職業災害的保險費，原則上由雇主全額負擔，因此雇主關於職災勞保的給付額，得於其補償額中全額予以抵充²¹。若職災勞保給付額等於或高於職業災害補償額，則雇主無須再為補償，而高於職災補償部分的給付，係受災勞工基於

¹⁶ 最高法院一〇二年度台上字第五二八號民事判決。

¹⁷ 黃越欽、王惠玲、張其恆、同前註 5，頁 33。

¹⁸ 林誠二，類推適用勞動基準法第五九條之法理基礎-兼評最高法院九十五年度台上字第八五四號民事判決，月旦法學雜誌第 144 期，2007 年 5 月，頁 248。

¹⁹ 雖立法之初，立法者曾有是否應為抵充之質疑，然現行勞基法既係以雇主負完全責任之觀念立法，則自生得否抵充之問題。關於立法資料之整理與評析，請詳參黃虹霞，職業災害補償相關法律問題，萬國法律第 126 期，2002 年 12 月，頁 61-69。

²⁰ 魏朝光，我國職業災害補償法制及其適用，東海大學法學研究 8 期，1994 年 9 月，頁 17。

²¹ 魏朝光，同前註。

勞保條例所取得之權利，亦無須退還雇主；然若職災勞保給付低於勞基法所定之補償，則雇主當然應予以補足，亦即雇主僅就兩者間差額的部份負補償責任²²。

而實際上有否可能因為職災勞保給付等於或高於勞基法上的補償責任而透過抵充規定來整合此兩種救濟管道，亦即透過職災勞保給付來取代雇主的補償責任呢？雖理論上不無可能，然而，若仔細檢視勞基法上的補償責任，可以發現其多以「平均工資」²³來計算補償額，而職災勞保給付卻是依被保險人的「平均月投保薪資」來計算給付額，故當平均工資與平均月投保薪資不一致時，則縱使兩者之給付標準相同，實際上計算出來的金額當然有所差距。且勞保給付年金化後，若受災勞工請領年金，則其實際上所受領之年金數額，與雇主依勞基法所應負之補償金額，亦有所不同。此種現象於比較工資補償與傷病給付時，尤其顯著。蓋工資補償與傷病給付之意旨雖皆為填補受災勞工因職業災害無法工作所受之工資損失，為所得保障之一種，然由於勞基法上的工資補償，係雇主應按其「原領工資」²⁴數額全額予以補償，而勞保條例之傷病給付卻僅按被保險人「平均月投保薪資」百分之70發給，且係自不能工作之第四日起方為給付；因此，勞基法上之工資補償實遠較勞保條例之傷病給付來得優渥²⁵。

另一方面，由於勞保條例於2008年修正時，導入勞保給付年金化之制度並於2009年實施，自此職業災害的受災勞工或其遺屬於符合法定要件時，得請領失能年金或遺屬年金，此為勞工保險之重大變革²⁶。而隨著勞保給付年金化之施行，由於受災勞工或其遺屬實際上所受領之年金總額無法事先確定，職災補償與職災勞保給付間應如何抵充，即不無疑義。關於此一爭議，我國於2008年增訂勞基法施行細則第34條之1²⁷，明定「勞工因遭遇職業災害而致死亡或殘廢時，雇主已依勞工保險條例規定為其投保，並經保險人核定為職業災害保險事故者，雇主依本法第五十九條規定

²² 為我國通說，例如魏朝光，同前註、黃越欽、王惠玲、張其恆，同前註5，頁35-36、林誠二，同前註18，頁249、黃虹霞，同前註19，頁69-70、陳金泉，職業災害補償實務爭議案例解析，政大勞動學報第12期，2002年7月，頁426、陳聰富，損害賠償補償三層結構與職業災害補償，勞工行政148期，2000年8月，頁35、唐國盛，勞基法第59條釋論，勞工研究季刊第91期，1988年4月，頁123。

²³ 平均工資依勞基法第2條第4款之定義，係指「謂計算事由發生之當日前六個月內所得工資總額除以該期間之總日數所得之金額。工作未滿六個月者，謂工作期間所得工資總額除以工作期間之總日數所得之金額。工資按工作日數、時數或論件計算者，其依上述方式計算之平均工資，如少於該期內工資總額除以實際工作日數所得金額百分之六十者，以百分之六十計。」換言之，依此所計算出來的乃是日平均工資，而學者以為或應以事由發生前6個月的所得工資總額除以6，得出月平均工資似較公平，惟與勞基法明文規定不合。請詳參，郭玲惠，勞動契約法論，三民，2011年9月，頁144。

²⁴ 原領工資依勞基法施行細則第31條第1項規定，係指「該勞工遭遇職業災害前一日正常工作時間所得之工資。其為計月者，以遭遇職業災害前最近一個月正常工作時間所得之工資除以三十所得之金額，為其一日之工資。」，與前所稱平均工資有所不同，而強調勞工生活之繼續維持。請詳參，郭玲惠，同前註。

²⁵ 縱使原領工資等於平均月投保薪資，仍有不能工作日起三天內職災勞保不給付之差額，以及第四天起工資補償應全額補償而傷病給付僅給付平均月投保薪資的百分之70間百分之30的差距。

²⁶ 此次年金化之變革，主要以失能給付取代原有的殘廢給付，以遺屬年金給付取代死亡給付，而普通保險事故中的老年給付亦多了年金給付之取向。導入勞保給付年金化的理由主要為：(1)人口老化之現象、(2)生育率下降、(3)家庭結構的改變、(4)老年經濟安全之考量，以及(5)世界銀行5層式保障。請詳參，劉士豪、李思慧，勞工保險條例修正後之分析，月旦法學雜誌第179期，2010年4月，頁102-110。

²⁷ 中華民國97年12月31日行政院勞工委員會勞動3字第0970131015號令。

給予之補償，以勞工之平均工資與平均投保薪資之差額，依本法第五十九條第三款及第四款規定標準計算之。」。透過此規定，即無須去計算受災勞工或其遺屬實際上所受領之年金總額，只需計算勞工之平均工資與平均投保薪資之差額，並分別依殘廢補償或死亡補償之標準計算雇主所應支付之職災補償的金額即可；甚或受災勞工或其遺屬是否選擇領取失能年金或遺屬年金²⁸皆不會影響雇主原有的補償責任。申言之，勞基法施行細則第 34 條之 1 係沿襲勞保給付年金化前，雇主就職災勞保給付可以全額抵充之作法。蓋縱使於修法前勞保僅有一次給付的時代，由於殘廢補償與失能給付以及死亡補償與死亡給付的給付標準是相同的，若勞工之平均工資與平均投保薪資並無差額，則計算出來的補償額與給付額當然係一致的，而雇主自可全額抵充而無須為補償。此種全額抵充之作法，主管單位很明顯地並不希望因為勞保給付的方式發生變革，即由一次性給付變更為年金式給付而連帶地受到影響。

4. 小結

由於我國針對勞工保險的月投保薪資採等級制且設有上限，而現行的「勞工保險投保薪資分級表」²⁹將投保薪資等級分為 19 級，第 1 級的月薪資總額為新台幣 19273 元(以下同)以下而月投保薪資為 19273 元，第 19 級的月薪資總額為 42001 元以上而月投保薪資為 43900 元。由此可知，月投保薪資並無法完全地對應勞工的平均工資或原領工資，特別是月薪資總額高於 42001 元時，無論勞工實際的月薪資為多少，其職災勞保給付皆只能以投保 43900 元的投保薪資來計算，則越是高薪的勞工，其所得之職災勞保給付與其平均工資的差距便越高。因此，縱使職災補償責任和職災勞保給付間可以抵充，然由於勞工之平均工資與平均投保薪資通常並不相同，尤其是勞工依勞基法所得請求之補償金額往往較保險給付為高，因此雇主無法依勞基法 59 條但書的抵充規定而由保險給付來取代雇主的補償責任，兩者間的給付也無法單純地透過抵充規定而整合。另一方面，終結補償因勞保並無相對應的給付項目，因此也無從抵充，而須由雇主全額負擔³⁰。

四、 檢討與分析

綜上所述，我國的勞工保險之制定雖早於勞基法，然由於職災勞保給付的內容與勞基法上的職災補償內容大同小異，且透過勞基法第 59 條但書的規定，就勞保給付與補償責任重疊之部分，於職災勞保已為給付的情形下，雇主可以不為勞基法上的補償，換言之，就可為抵充的部分可謂職災勞保給付取代了雇主勞基法上的補償責任，而達到整合職災勞保給付與勞基法上雇主職災補償責任之效果。然而，如前所述，勞基法上的補償責任與職災勞保給付之金額未必相符，故當勞基法上所定之

²⁸ 被保險人於勞保條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行前有保險年資者，於符合勞保條例之規定時，受災勞工或其遺屬亦得選擇一次請領失能給付或遺屬津貼(勞保條例第 59 條第 4 項、第 63 條第 3 項)。

²⁹ 中華民國 103 年 5 月 6 日勞動部勞動保 2 字第 1030140136 號令修正發布，自 103 年 7 月 1 日施行。

³⁰ 陳聰富，前註 22，頁 35。

補償責任的金額較職災勞保給付為高，則雇主仍須就其差額負補償責任，而無法透過繳納職災勞保保險費來完全免除其補償責任，更有甚者，就終結補償的部分，雇主實無從抵充，因此縱使勞基法上的責任為一定額的補償，然雇主的責任實不可謂不重。況且，由於雇主所負者為無過失責任，於雇主並無過失的情形下，勞基法所定之「補償責任重於保險給付，事實上剝奪其保險利益，並加重其企業負擔，成為對無過失者加以懲罰」³¹，且依實務見解將補償責任擴及雇主完全不能控制的通勤災害的情形下，雇主所負之責任已顯然失衡³²；而於雇主有過失的情形下，由於我國採取勞災補償與損害賠償併存的併存主義，因此雇主此時就職業災害的發生，仍應依民法的規定負侵權行為責任或債務不履行的賠償責任³³。

再者，如前所述，工資補償遠較勞保之職災傷病給付優厚且終結補償無從抵充，對雇主而言不僅負擔較重且其與殘廢補償的關係，在實務上更是饒生爭議。蓋勞基法第 59 條雖規定了各種補償，但除了同條第 2 款但書中「不合第三款之殘廢給付標準者」雇主得給付終結補償以免除工資補償之規定外，對於各種補償間之關係並未為規定。亦即勞基法第 59 條各款之補償間是否為競合關係，抑或受災勞工得請求各款給付，特別是當受災勞工已受領勞保職災失能給付後，可否向雇主同時請求殘廢補償與工資補償，往往成為爭議之焦點以致相關訴訟絡繹不絕。況且勞基法第 59 條第 2 款但書雖敘明「不合第三款之殘廢給付標準者」得給付終結補償，卻未進一步規範「合於第三款之殘廢給付標準者」時，雇主可否免於工資補償，則此時雇主無法透過給付終結補償來免除工資補償責任的情況下，是否須無止盡地給付工資補償？

關於工資補償的爭議，實務上相關訴訟實層出不窮。其中，台中高分院於受災勞工於纜線佈線工程作業時遭路過車輛不慎拖拉纜線而墜落地下道，繼而遭路過的自小客車衝撞，經送醫急救後變成植物人狀態的事件中，對於受災勞工依勞基法第 59 條第 2 款請求工資補償，並依第 3 款請求殘廢給付之主張，做出如下的判斷：「喪失工作能力而『無法依第三款取得殘廢補償者』，始可依第二款一次支領四十個月之工資且不能再支領該款不能工作之損失補償。準此，勞動基準法第五十九條第二款與第三款之規定應係立於相互競合之關係，若勞工就其中一項請求權已受清償時，勞工基於同一事故所受相同損害之補償請求權，應即告消滅。否則，將使遭受職業災害之勞工受到超過補償之特別利益，洵非公平，亦非勞動基準法職業災害損失補償制度之立法本旨。經查，本件被上訴人因職業災害呈重度傷殘而不能工作等情，至今已逾三年，並經診斷其殘廢狀況難以改善，有各該勞工保險殘廢診斷證明書、勞工保險傷病診斷證明書附卷可稽，則今被上訴人就其殘廢補償部分已依一千八百日為標準請求給付，已逾前揭勞動基準法第五十九條第二款『四十個月之標準』（四十個月乘以三十天為一千二百日），（見以下論述）則依上開損失補償之原理，被上訴人於依該法第三款請求殘廢補償後，即不得再為該條第二款不能工作損失補償之請求，是被上訴人就此部分依勞動基準法五十九條第二款請求一百八十二萬二

³¹ 黃越欽、王惠玲、張其恆，前註 5，頁 35。

³² 黃虹霞，前註 19，頁 71。

³³ 甚至於 1999 年債編修正時，新增民法第 487 條之 1 後，學界通說將之解釋為僱用人之無過失責任，則於職業災害發生時，若非可歸責於勞工而致損害時，雇主甚至須負無過失的賠償責任。

千一百七十八元，自屬無據，不應准許。」³⁴。換言之，該判決認為於受災勞工取得殘廢補償之情形下，則其不得再請求工資補償，惟此見解並未受到上級審法院之支持。

最高法院 94 年度台上字第 2216 號民事判決指出「勞動基準法第五十九條第一項第二款所定之醫療期間不能工作之工資補償，與同條項第三款所定之殘障補償，其要件、補償之標準及內容均不相同，且勞動基準法中並未規定領有殘障給付者，雇主即免除其醫療期間之工資補償。次由同性質之勞工保險條例之規定觀之，勞工保險條例中明文規定不得重複請領之保險給付者分別見諸於第二十一條之一、第二十二條，自上揭規定觀之，殘障給付僅與老年給付具有擇一關係，及不得重複請領殘障給付外，並不與其他保險給付生競合關係，甚至於勞工保險條例第五十四條更明定受職災之勞工於領取傷病給付期滿後，仍未痊癒，而經審定適合殘廢給付之標準者，除已領得之傷病給付外，並得領取殘廢給付。故依上述法理，勞動基準法第五十九條第一項各款，尤其第二款及第三款之規定，能否認係競合關係，非無探討之餘地。」而將此部份之原審判決廢棄發回。換言之，最高法院認為，工資補償和殘廢補償，未必係競合關係，亦即兩者實可以兼得，雇主縱給付殘廢補償，仍不得免除其工資補償之義務。

蓋勞基法第 59 條第 2 款明定，受災勞工因遭遇職業災害於「醫療中不能工作」時，方得請求工資補償，然何謂「醫療中」³⁵以及「不能工作」³⁶所指為何，以及「醫療中」與同條第 3 款殘廢補償之「治療終止」、失能給付間的關係於勞基法中皆未明定。上開最高法院 94 年度台上字第 2216 號民事判決雖認為，工資補償與殘廢補償未必不可兼得，其後亦有若干判決雖未明白表示兩者是否屬於競合關係，但採取和此最高法院見解類似的立場，認為雇主於殘廢補償之外仍須給付工資補償。例如台灣高等法院 101 年度重勞上字第 32 號民事判決於聯結車司機因事故致截肢的事件中，「上訴人丙○○就截肢部分，既已截除雖已可認定失能，惟其截肢後仍有上開延續性治療之必要，使其截肢部分肢端形狀穩定，與義肢完全適應，是上訴人振鋁公司徒以上訴人丙○○於 98 年 12 月 24 日業經勞保局核付失能給付，即認已醫療終止云云，自不足採。另上訴人丙○○於截肢後既仍有上開延續性治療之必要，且佐以勞保局已給付其傷病給付至 100 年 8 月 20 日止，……是堪認至 100 年 8 月 20

³⁴ 台中高分院 91 年度上字第 241 號民事判決。

³⁵ 依行政院勞工委員會 90 年 6 月 12 日台勞資二字第 0021799 號函釋：「勞動基準法第 59 條所稱醫療期間係指『醫治』與『療養』。一般所稱『復健』係屬後續之醫治行為，但應至其工作能力恢復之期間為限。勞工於職業災害醫療期間，雇主不得終止勞動契約，勞動基準法第 13 條定有明文，但於醫療期間內勞工所為之惡意行為，應不在該條保護範圍之內」。惟此見解並未能拘束民事法院的見解，例如台中高分院 100 年勞上字 11 號民事判決即認為，經評定失能之受災勞工，其後治療行為應為終止而僅需復健及修養，並不得請求工資補償，而不採「復健」係屬後續之醫治行為係依療期間之上開函釋見解。

³⁶ 依行政院勞工委員會 85 年 1 月 25 日台 85 勞動三字第 100018 號函釋：「勞動基準法第 59 條第 2 款所稱勞工在醫療中不能工作，係指勞工於職災醫療期間不能從事原勞動契約所約定之工作。至於雇主如欲使勞工從事其他非勞動契約所約定之工作，應與勞工協商。」。法院常援引此函釋，例如台灣高等法院 95 年度重勞上 3 號民事判決、台灣高等法院 99 年度保險上字第 27 號民事判決等。而台灣高等法院 95 年度重勞上更(一)字第 13 號民事判決除援引此見解外，並認為受災勞工雖已返回職場，惟非從事原勞動契約所約定工作時，雇主仍應支付工資補償。

日止，上訴人丙○○仍處於醫療中不能工作之狀態。是上訴人丙○○請求 2 年期間之原領工資補償，自屬有據，……」。換言之，該高等法院判決不以勞保局核付失能給付即認定受災勞工已醫療終止，並以勞保局於核付失能給付後仍給付傷病給付為佐證，認為雇主仍應給付醫療中不能工作的工資補償。此外，拖曳車司機於執行職務中因交通事故而受有雙下肢癱瘓等重傷的事件中，受災勞工請求殘廢補償及 2 年的工資補償，台灣高等法院 94 年度勞上字第 36 號民事判決亦認為「又甲○經勞工保險局判定為殘廢，而領取殘廢給付 2,100,000 元，並領有殘障手冊之情，僅係政府勞工保險行政及社會福利行政行為，與甲○是否仍在醫療中無關，況甲○之傷勢嚴重，其身體及健康亦因此受有永久性的損害，衡情即有持續追蹤、復健、治療之必要，實無可能於經判定為殘廢並領得殘廢給付後，即停止治療之理。……，○○○○公司以甲○業已領有殘障手冊並取得殘廢給付為由，空言主張上訴人已終止醫療，原領工資補償費僅可計算至 92 年 11 月 3 日(勞工保險局認定受災勞工因殘廢不能繼續從事工作逕予退保日)，云云，即屬無據。」(括號內為筆者所為說明)，並不認為受領失能給付(勞保條例 2008 年修正前為殘廢給付)或請求殘廢補償即非屬醫療中，而肯認受災勞工仍得請求工資補償。

相反地，與前開最高法院見解不同，多數的下級審法院認為符合殘廢補償之要件時，即為已治療終止，自不符合工資補償「醫療中」之要件，而認為取得殘廢補償時自不可再請求工資補償。例如於車道上施工佈地下電纜時，遭衝入阻絕線內之機車自後方撞擊，致受有右大腿骨折、右小腿嚴重裂傷等身體上傷害之勞工，請求職災補償之案例中，高等法院 95 年度重勞上更(一)字第 13 號民事判決認為受災勞工雖請求至 92 年 11 月 5 日之工資補償，然其於 92 年 4 月 16 日經審定為殘廢，則「於治療中得請求工資補償，然治療終止後僅得改請求殘廢補償，不得再請求補償工資。」而僅准許至 92 年 4 月 15 日之工資補償。而台中高分院 100 年勞上字 11 號民事判決於自預熱氣風門墜落致粉碎性骨折合併踝關節破裂術後合併創傷性關節炎之職災事件中，認為工資補償「二年期間係勞工之醫療期間，雇主應給付該期間之工資，至四十個月之平均工資，乃勞工醫療經過二年後，仍未能回復原有工作能力，為免雇主負無限期之補償責任，而明定得一次給付四十個月之平均工資，以免除其此後之薪資補償。是勞工如符合上述規定之條件，自得請求二年醫療期間之薪資補償及四十個月之平均工資」；惟該事件中受災勞工「已於 98 年 6 月 6 日經勞工保險局評定失能程度為第 9 等級，其後治療行為應為終止而僅需復健及修養，故原審認以被上訴人既於 98 年 6 月 6 日起已得依據勞動基準法第 59 條第 3 項之規定請求殘廢補償，其後再請求工作補償，顯非有據。」，而僅准許事故翌日起至 98 年 6 月 5 日止共 444 日之工資補償。另勞工換裝鐵窗時自 3 樓墜落受有頸椎骨折合併脊椎壓迫等傷害的事件中，台灣高等法院亦認為「上訴人既於 98 年 6 月 11 日業經亞東紀念醫院診斷為永久失能，足認其於當日之症狀已固定，再行治療已不能期待醫學上實質之治療效果，揆諸上開說明，當認上訴人於 98 年 6 月 11 日即已終止醫療，其

後赴醫院所為之診療，即與勞動準法第 59 條第 2 款所謂之『醫療中』有間。」³⁷，而僅准許職災發生日起至 98 年 6 月 11 日止之工資補償。

從上述立場迥異的實務見解可知，目前實務上爭議甚多之工資補償問題，縱使其與殘廢補償之關係曾有如上之最高法院作出判決，然該見解顯然未獲下級審普遍遵循，而職災勞保給付失能給付之核付於職災補償認定時，是否可據以為不符「醫療中」之要件而否認工資補償之請求，或依勞保條例本可與失能給付兼得之傷病給付之核付是否即成為雇主於殘廢補償後仍應繼續給付工資補償的依據，我國的實務見解目前實尚未統一，日後仍有橫生爭議之可能性。

參、 日本法之考察

日本的職業災害救濟制度係和我國相同，採取職災補償與民事賠償的併行主義。前者係由基於日本勞基法上之雇主的無過失補償責任與勞災保險法上的職災勞保給付的雙軌制所構成；而後者則主要係依侵權行為或債務不履行等之民法上的相關規定向雇主請求賠償。他山之石可以攻錯，與我國職災補償制度高度類似之日本，是否亦如我國存有如上之爭議與問題，若有，則其解決之道為何？若無，則於類似制度之下為何無類似的問題，值得吾人加以探究。以下就日本之職災補償制度加以檢討，並試圖尋求對解決我國上開爭議值得參考之處。

一、 補償內容與給付項目

1. 日本勞基法之補償內容

依日本勞基法第 8 章之規定，當勞工業務上負傷、罹患疾病或死亡時，雇主應為之補償內容如下：

(1) 療養補償

關於受傷或疾病，應行療養或負擔其費用(勞基法第 75 條)。

(2) 休業補償

因療養而休業中，應支付平均工資之百分之 60 (同法第 76 條)。

(3) 打切補償(中止補償)

療養開始後屆滿三年而負傷或疾病仍未痊癒時，若給付平均工資的 1200 日份，其後得不為療養補償及休業補償(同法第 81 條)。

(4) 障礙補償

負傷或疾病治癒後，對其身體殘留的障礙，按其障礙的程度，以平均工資乘以別表第一所載之日數所得之金額給予補償(同法第 77 條)。

³⁷ 台灣高等法院 101 年度勞上字第 7 號民事判決。

(5) 遺屬補償

勞工業務上死亡時，應支付其遺屬 1000 日份的平均工資(同法第 79 條)。

(6) 喪葬費

為業務上死亡之勞工支出喪葬費者，應支付 60 日份的平均工資(同法第 80 條)。

2. 勞災保險給付

日本的勞災保險法與台灣的勞保條例最大不同之處為，日本未如台灣於勞保條例中將保險種類區分為普通事故保險與職業災害保險。日本之勞災保險法中並不包含普通事故保險，係單純的職業災害保險³⁸。關於職業災害之保險給付如下：

(1) 療養補償給付

療養原則上給予給付，內容包括診察、藥劑或治療材料的支給、處置、手術等治療，於居所之看護、住院及醫院的看護、移送等(勞災保險法第 13 條)。

(2) 休業補償給付

因療養而休業中的第四日起，每日支付給付基礎日額³⁹之百分之 60 (同法第 14 條)。

(3) 障礙補償給付

勞工因業務上負傷或疾病治癒後，對其身體殘留的障礙，按其障礙的程度，給予給付。障礙等級 1-7 級時，依別表第一之規定分別給予 313 日份-131 日份的給付基礎日額之障礙補償年金；障礙等級 8-14 級時，分別給予 503 日份-53 日份的給付基礎日額之障礙補償一次金(同法第 15 條)。

(4) 遺屬補償給付

以給付遺屬補償年金為原則，遺屬補償一次金為例外。而遺屬補償年金之金額按「受給權者」(有權受領者)之人數，依別表第一所定之標準來給付。例如受給權者只有 1 人時，為 153 日份的給付基礎日額，2 人時，為 210 日份(同法第 16 條之 3)。

(5) 喪葬費

喪葬費之支付額，考量喪葬通常所需之費用，由厚生勞動大臣定之(同法第 17 條)。

(6) 傷病補償年金

業務上負傷或疾病於療養開始後經過 1 年 6 個月仍未治癒時，當該傷病所致障

³⁸日本有鑑於隨著汽車普及導致交通事故的激增，於 1973 年另於勞災保險法中規定通勤災害保護制度，將通勤災害納入保險的給付範圍。然日本勞基法並未將通勤災害納入補償範圍，當勞工往來於住所與就業場所間通勤之際，遭遇交通事故的危險隨著汽車的普及而增加，此種危險並不單純是私生活上的危險，也是伴隨著從事業務而生之危險，為了避免因為將通勤災害納入勞災保險法的範疇而招致通勤災害係職業災害的誤解，日本勞災保險法特將保險給付之種類分為業務災害保險給付與通勤災害保險給付，並將通勤災害限縮於勞工依合理的路徑與方法往來於住居與就業場所間關於就業所發生的事故。東京大学労働法研究会編『注釈労働基準法下巻』(有斐閣、2003 年 10 月) 857 頁〔岩村正彦執筆〕。

³⁹給付基礎日額相當於勞基法第 12 條之平均工資(勞災保險法第 8 條)。

礙的程度達到1-3級(全部勞動不能)時，支付別表第一所定之傷病補償年金。而對受領傷病補償年金者，不再為休業補償給付，然繼續給付療養補償給付直至該傷病痊癒為止(同法第18條)。

(7) 介護補償給付

有權受領障礙補償年金或傷病補償年金者，其障礙的程度依厚生勞動省令達到需要且處於長期或隨時介護之狀態時，依該受災勞工之請求給付之(同法第12條之8)。

二、 補償事由與給付事由

日本勞基法關於職業災害，僅於同法第75條以下抽象地規定「業務上」負傷或罹患疾病時，雇主應負補償責任；而勞災保險法於同法第1條中則規定對於「業務上的事由」所致之勞工之負傷、疾病、失能、死亡等，給予迅速及公正的保護。由於「業務上」係一抽象的概念，則兩者所稱之「業務上」的內涵是否一致，亦即勞基法上之補償事由與勞災保險給付事由是否相同，即非無疑義。然而，日本無論實務或學說，皆認為勞基法與勞災保險法兩者所稱「業務上」的意義及內容是相同的，亦即補償事由即為給付事由⁴⁰，其理由主要係基於以下2點：(1)勞災保險法第12條之8第2項規定，於發生勞動基準法第75條至第77條、第79條以及第80條所規定之災害補償事由時，保險給付基於應受補償之勞工或其遺屬或為喪葬者之請求為之。因此，日本法向來將勞災保險法第12條之8第2項的規定稱為「連結條項」，亦即透過本條之規定連結了勞基法的災害補償事由與勞災保險法之保險給付事由。(2)日本勞基法第84條第1項規定，「關於本法所規定之勞災補償事由，於依勞動者災害補償保險法或基於依厚生勞動省令指定之法律而應為相當於本法之災害補償之給付時，雇主免於補償之責。」，亦即當依勞災保險法應為保險給付時，雇主即無須為勞基法上的職災補償之責。且勞災保險法因具有責任保險之性質，其與勞基法皆是基於雇主責任所為之補償，兩者原理上是相同的，於上開勞災保險法第12條之8第2項及勞基法第84條的1項現行法規之前提下，勞基法上的災害補償事由與勞災保險法上的保險給付事由應為相同之解釋。

三、 抵充關係

如前所述，日本勞基法上的補償責任與勞災保險給付具有抵充關係。然日本於導入勞保給付年金化後，雖然受災勞工實際所受領之勞保年金如何和雇主民事賠償責任加以抵充一度成為爭議的焦點，不僅判決見解分歧，而分為未來尚未給付之年

⁴⁰ 例如西村健一郎「勞災職業病の変容と労災保険」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻所得保障法』(法律文化社、2001年10月)203頁、保原喜志夫「労災認定の課題」日本労働法学会編『講座21世紀の労働法第7巻健康・安全と家庭生活』(有斐閣、2000年10月)62頁、東京大学労働法研究会編『注釈労働基準法下巻』(有斐閣、2003年10月)859頁〔岩村正彦執筆〕。労働省労働基準局労災管理課編『新訂版労災保険制度の詳解』(労働行政研究所、2001年3月)117頁。和歌山労基署長事件・最三小判平成5年2月16日判時1464号36頁。

金亦應予以扣除之「控除說」(扣除說)，與僅能就受災勞工實際上已受領之年金加以扣除而未來尚未給付之年金不應予以扣除之「非控除說」(非扣除說)，且各有支持之學說，呈現混亂的局面⁴¹，然而勞保年金與勞基法之補償責任如何抵充，卻從未成為問題。

蓋勞基法第 84 條第 1 項係規定，當勞基法所定之補償事由，於依勞災保險法「應為相當之給付時」，雇主即可免於補償之責。而由於日本勞災保險法之給付優於勞基法⁴²，且係「應為」給付而非「已為」給付即可免責，則於年金化的情形下，縱使勞工實際上已受領之年金總額尚低，然因包含將來「應為」給付之總額仍高於勞基法之補償，因此無論勞保係一次給付或以年金方式給付，雇主皆可免於補償之責，而不生如何抵充之問題。

綜上所述，日本的勞災補償制度雖與我國同為雙軌制，然而雇主所應負之補償責任已幾為勞災保險所取代⁴³。因此，雇主透過勞災保險費的繳納，可成功地分散其勞基法上勞災補償責任的風險⁴⁴，對受災勞工而言，亦可免於遭受雇主無資力或不願補償之不利益，而可以透過國家所掌管的保險制度獲得迅速確實的給付，此種制度設計，對勞資雙方而言實屬簡便有利。

肆、 結語

台灣的職災補償制度，係由勞基法上的補償責任與勞保條例之保險給付所構成，然而如上所述，由於補償內容與給付項目並不完全一致，且勞基法上的補償水準高於職災勞保給付，而補償事由與給付事由是否相同亦非無爭議，例如命雇主負通勤災害之補償責任有失之過苛之議，因此縱使職災勞保給付可以抵充雇主之職災補償責任，然職災補償與勞保給付並不因此即可整合，而存在著許多問題點。特別是對雇主而言，由於職災傷病給付額與工資補償差距較大，且終結補償為勞基法特有的補償內容無從抵充，再加上縱使勞保已核付失能給付，是否即非醫療期間而可免除工資補償與醫療補償在在存有許多爭議，而凸顯出職災補償與勞保給付未能整合所出現的矛盾與不合理之處。

對台灣的受災勞工而言，一旦發生職業災害時，其除了向勞保局申請職災勞保給付外，尚須向雇主請求勞基法上的補償責任以獲得較勞保給付高之補償，而若雇

⁴¹ 關於日本法上雇主民事賠償責任與勞保給付間之調整規定，其制定的經緯及其間實務見解與學說的拉扯等相關議論，請詳參徐婉寧，損益相抵與職業災害勞工保險給付：以勞保給付年金化後之爭議問題為中心，臺大法學論叢第 43 卷第 1 期，2014 年 3 月，頁 11-46。

⁴² 勞災保險給付之計算基礎的「給付基礎日額」即相當於勞基法第 12 條之平均工資，因此無我國月投保薪資低於平均工資的問題。且透過勞災保險法第 23 條之勞動福祉事業，對於各項勞保給付另加給特別支給金，例如除了原本每日支付給付基礎日額之百分之 60 的休業補償給付外，另每日加給給付基礎日額之百分之 20 的休業特別支給金。則受災勞工共可領取給付基礎日額之百分之 80 的保險給付，較勞基法上平均工資之百分之 60 之休業補償來得高。

⁴³ 雇主所應負擔之補償責任，僅有勞災保險待機期間之 3 日份的休業補償。

⁴⁴ 然而，由於日本和我國一樣採取併存主義，所以當雇主就職災之發生具有故意過失時，並無法因為加入勞災保險而完全免除民事責任，當受災勞工所遭受的損害大於勞災保險給付額時，就保險所未填補之部分，勞工仍可依民法的規定向雇主請求損害賠償。

主拒絕補償，勞工則須透過民事訴訟來請求雇主履行補償責任。另一方面，若勞保局認定並非職業災害而拒絕核付職災勞保給付，勞工須透過爭議審議程序等行政不服程序，最終提起行政訴訟來尋求救濟。且無論勞保局核付結果為何或行政訴訟之勝敗，皆不拘束民事法院對雇主補償責任之認定。如此一來，不僅救濟程序複雜，且職災勞保給付尚存有上述失能給付與工資補償、殘廢補償之「醫療中」與「治療終止」要件之糾結，再加上縱使全額抵充，職災勞保給付仍無法完全取代補償責任之現況，使得職災補償制度不僅對受災勞工而言複雜難懂且疲於奔命，對雇主而言，除負擔職災保險費外，其勞基法上之補償責任實不可謂不重⁴⁵，甚至可能因為職災保險擴大給付範圍而受害⁴⁶。

反觀日本，不僅其職災補償制度與我國高度相似，其勞基法上的補償內容與勞災保險法之給付項目，與我國勞基法之補償內容與勞保條例之職災保險給付內容亦十分相近。然而，日本藉著充實勞災保險法之內容與提高職災勞保之給付水準，並透過連結條項與抵充規定，巧妙地以勞災保險法之給付取代了勞基法的補償責任，使得勞災保險法成為職災補償責任之中心，得以擔負職災補償之主要機能，形成今日對勞資雙方皆有利且程序簡便的現況，而無台灣勞基法的補償責任與勞保條例各行其事之混亂。簡言之，關於職業災害補償，日本由國家掌管之勞災保險法，統一向受災勞工為給付，取代雇主的補償責任的做法，實值得我國參考⁴⁷。

目前台灣職災補償整合之問題，難以透過解釋論來解決，應考慮將來以修法的方式來整合勞基法的補償責任與職災勞保給付。如欲仿效日本以勞災保險法之給付來取代勞基法上雇主之補償責任，將目前職災補償之雙軌制整合於職災保險法中，則修法重點似應置於：(1)補償事由與給付事由之整合，(2)通勤災害之對應，(3)職災勞保給付水準之提高，以取代勞基法上雇主個人的補償責任，以及(4)抵充規定之完備。

事實上目前勞動部現正積極推動職業災害保險法(以下稱「職災保險法」)單獨立法⁴⁸，則上述(1)、(2)，以及(3)實可以落實於職業災害保險法之修法作業中。具體言之，(1)透過類似日本連結條項之設計，於職災保險法中規定，於勞基法上之職災補償事由發生時，即應被保險人之請求為保險給付；(2)關於通勤災害，向來即有學者主張應「單純地劃歸社會保險之勞工保險處理，而不再強制雇主依據勞基法第59條給予職災補償」⁴⁹，則於職災保險法中排除對通勤災害之給付，而將通勤災害作為勞保條例中普通事故保險之給付項目，即可免除通勤災害是否為勞基法上職

⁴⁵ 特別是工資補償要求雇主全額補償原領工資，實難免道德風險且使得受災勞工無重回職場之動力。蓋日本休業補償僅給付平均工資之百分之60，縱使勞災保險的給付額較高，也僅止於給付基礎日額之百分之80，而美國一般工資補償為平均工資的2分之1到3分之2，例如紐約州及加州僅止於平均薪資的3分之2(N.Y. Work. Comp. Law § 15、Cal Lab Code§ 4654)，斷無全額給付之理。

⁴⁶ 例如勞保條例所授權制定之傷病審查條例將通勤災害視為職業傷害，雖加強了對勞工之保護，但對雇主而言，由於實務見解將通勤災害亦納入勞基法之職業災害之範疇，而使得雇主的補償責任擴及難以控制風險之交通事故。

⁴⁷ 魏朝光，前註20，頁10。

⁴⁸ 勞保處新聞稿。http://www.mol.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=24&article_id=6371，最後瀏覽日，2014/8/30。

⁴⁹ 楊通軒，同註11，頁263、268。

業災害之爭論⁵⁰；(3)職災勞保給付之提高，除了給付標準的提高外，計算給付額之基準亦是重點所在。台灣現行之職災勞保給付之所以縱使導入年金化仍屬偏低，主要是因為月投保薪資設有上限而與受災勞工之平均工資有間未能如實反應其薪資水準。而日本由於以相當於平均工資之給付基礎日額為計算勞災保險給付額之基礎，因此並無此等落差。目前我國職災保險法之修法方向雖亦欲提高月投保薪資⁵¹，惟仍設有上限，則並不能完全解決此問題。若以相當於平均工資的金額為月投保薪資，則可預見將大幅增加雇主職災保險費之負擔，似乎對雇主不利。然而，我國職災保險費之費率向來不高，目前平均約 0.22%，費率最高之水上運輸業亦僅 1%，遠較平均費率 1.5% 之日本為低⁵²，況且若職災保險給付之金額可如實反映受災勞工原有的薪資水準，則於與雇主之民事損害賠償抵充時，雇主所需負擔的賠償將大幅降低，可有效發揮保險分散風險的功能。對雇主而言，保費縱使增加，然若可確實免除勞基法上之補償責任，並透過抵充確實地減輕民事賠償責任，則其保險利益獲得真正的確保，反而才是真正的對雇主有利。至於(4)抵充規定之完備，由於涉及以職災勞保給付來抵充勞基法之補償責任，亦即透過職災勞保給付來免除雇主勞基法上職災補償之責，則該抵充規定以置於勞基法為宜⁵³。似可思考調整目前之法條用語，修改為「但如同一事故，依職業災害保險法或其他法令規定，應為相當於本條之給付者，不在此限」。則只要職災保險法應為給付，縱其尚未給付，雇主亦可免責，以免發生職災保險給付前，勞工可否先向雇主請求補償，而雇主若為補償，職災勞保給付是否可以不予給付以避免勞工雙重得利等爭議。

將勞基法上之職災補償責任整合於職災保險給付中，雖有如上所述之諸多好處，然而不宜將勞基法上關於職業災害之規定刪除而以職災保險法取而代之。蓋職業災害既然係伴隨於企業營利活動而產生之現象，透過企業活動而得到利益的雇主當然應對受災勞工所受損害加以補償，當然應該保護勞工⁵⁴。此原則不管雇主職災補償責任的風險如何地被分散或取代，都不應該改變，自然不可刪除勞基法上雇主職業災害補償責任之規定。

⁵⁰我國職業災害保險費率，分為行業別災害費率及上、下班災害費率二種，後者依 101 年 10 月 18 日行政院勞工委員會勞保三字第 1010140428 號公告修正發布並自 102 年 1 月 1 日起施行之勞工保險職業災害保險適用行業別及費率表，不分行業別一致為 0.06%。若修法後將通勤災害作為普通事故保險，則因通勤災害的保險費本即獨立計算，仍可分配由雇主負擔。

⁵¹ 前註 48。

⁵² 2012 年 4 月 1 日修正之勞災保險率表。

http://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/roudouhokenpoint/dl/rousaihokenritu_h24.pdf#search=%27%E5%8A%B4%E7%81%BD%E4%BF%9D%E9%99%BA%E6%96%99%E7%8E%87%27，最後瀏覽日，2014/8/30。

⁵³ 至於職災勞保給付與雇主民事損害賠償之抵充，因與勞基法上之補償責任無涉，則宜於職災保險法中加以規範。

⁵⁴ 菅野和夫『労働法第 10 版』（弘文堂、2012 年 12 月）445 頁。

社會高齡化對勞工退休金制度
之衝擊

社會高齡化對勞工退休金制度之衝擊

黃麗璇¹

第一章 前言

醫療科技的精進、生育率的降低、健康保險的保障以及經濟結構的改變等因素造成了台灣人口結構快速高齡化。目前我國 65 歲以上的高齡人口約達 269 萬人；而且，根據行政院國家發展委員會「中華民國 2012 至 2060 年人口推估」，高齡人口的佔比將於西元 2025 年達到 20%，成為世界衛生組織歸類的「超高齡社會」(super-aged society)。更有甚者，及至 2060 年，台灣的老年人口甚至預計高達 746 萬人，高齡人口佔比成為全球第三高的國家，僅低於日本及南韓。²台灣的人口紅利很快即將結束之外，到時，0-14 歲以及 65 歲以上的人口總和將超過 15-64 可工作人口，老化速度高於預期³。

由於台灣人口的急速老化，人口結構也隨之產生變化。人口結構變動使得符合退休的高齡族群領取退休金領的年限加長之外，也使得可工作人口的數量(指 15 至 64 歲人口)逐年下降，扶養比因而快速提高。所謂扶養比乃指依賴人口數與可工作人口數的比例，而依賴人口數則指 15 歲以下的幼年人口與 65 歲以上人口之總和。扶養比越高，代表可工作族群的負擔越為沉重。以 2012 年為例，每一百位可工作人口所需負擔的依賴人口數為最低的，僅為 35 人；但是，人口老化的結果使得此一數據將在 2060 年遽升為 97 人。⁴同時，國人的平均壽命也逐年提高。根據內政部統計處的估算，2013 年國人平均壽命已接近 80 歲(為 79.86 歲)；女性更高，達到 83.25 歲。若以年齡的中位數觀之，更可深切體會到人口結構變化之迅速，其由 1990 年的僅 27.5 歲，預計將於 2060 年提高一倍以上，成為 57.4 歲。換言之，及至 2060 年，台灣一半人口以上高於 57 歲。值此同時，台灣的可工作人口數隨之逐年減少。可工作人口數目預計將由去年(2013)年底的 1,731 萬人，減少為 2025 年的 1,600 萬人，以及 2060 年的低於 1,000 萬人(僅為 964 萬人)。

基於上述人口高齡化與結構變動趨勢，台灣未來領取退休金的人數將呈現逐

¹ 中央大學經濟學系教授

² 按世界衛生組織將 65 歲以上老年人口佔總人口達到 14% 稱為「高齡社會」；該比例超過 20% 稱為「超高齡社會」。

³ 日本為老化程度第 6 高的國家，而韓國則排名第 5。資料來源：聯合國「2012 年世界人口展望」。

⁴ 資料來源：「中華民國 2012 至 2060 年人口推估」，行政院經濟發展委員會。該份資料亦顯示，2060 年臺灣 0-14 歲與 65 歲以上人口將占 10% 與 39%，兩者合計已近 50%。

年增加的趨勢，且領取年限逐年增長；相反地，挹注退休基金的可工作人口數卻將減少。這些變化使得台灣退休相關制度的改革迫在眉睫。若未能即使進行改革，退休基金財務缺口之問題將日趨嚴重，老年經濟安全保障的隱憂將提早浮現。

本文的主要目的在於探討高齡社會與台灣勞工退休金制度的關係。下一章首先說明台灣勞工退休相關制度的沿革與退休制度的問題，接下來的兩個章節則著重於高齡社會對於退休金制度的影響分析。其中，第三章著重於高齡社會對於退休基金失衡的衝擊，第四章則側重於退休金制度修改時可能牽涉的總體問題。最後，本文將彙總台灣勞工退休金相關制度於未來修訂時應注意之面向，並且針對這些面向提出政策建議。

第二章 勞工退休金制度之沿革

第一節 勞工退休金制度之間的關係

我國老年經濟安全保障制度共包含三個層次(如圖 1 所示):第一層為勞工保險制度、第二層為勞工退休金制度、以及第三層的商业年金與個人儲蓄。

「勞工保險條例」規範著老年經濟安全保障制度第一層次的勞工保險制度;與第二層保障有關的法規訂定於「勞動基準法」第六章(即第 53 條至 58 條之規定)以及「勞工退休金條例」。其中,「勞工退休金條例」乃為 2005 年政府相關單位針對「勞動基準法」勞工退休金相關規定所另行制定的退休金法規。故此一新的退休金制度又簡稱為「勞退新制」,以別於「勞動基準法」中舊的退休金制度,並將舊的退休金制度簡稱為「勞退舊制」。因此,與勞工退休金有關的退休制度總共三個,包括勞工保險制度、勞退舊制與勞退新制。

若就老年經濟安全保障的性質區分,保障的第一層次勞工保險制度屬於社會保險之性質。過去合於「勞工保險條例」退休規定者,得依該條例請領一次性的退休保險給付。不過,2008 年「勞工保險條例」曾經針對一次性給付方式進行修正,並於 2009 年 1 月 1 日起正式實施。該次修正的主要變革在於將勞保給付項目中的三種改以年金的方式發給,退休金的給付為其中之一,故該退休金制度亦可稱為勞保退休年金給付制。而老年經濟安全保障第二層次的勞退舊制與勞退新制,則屬於強制雇主必須支付給其受雇勞工的遞延性給付。

第二節 勞工退休金制度之沿革與簡介

勞工保險制度

本小節首先簡單介紹台灣老年經濟安全保障第一層次的勞工保險制度。按照「勞工保險條例」之規定,雇主、勞工與政府須按照一定的比例,共同分擔勞工保險費用,其分擔比重依序各為 7:2:1。針對無一定雇主的勞工或是自營作業之職業工人,則由被保險人與政府共同負擔勞工保險的保費,其分擔比例分別是被保險人與政府 6:4。勞工保險費用的提撥方式須按照各個勞工薪資所適用的投保薪資級距,按月進行提撥。所謂投保薪資級距,乃指由投保單位按被保險人(即受雇勞工)之月薪資,依照「勞工保險投保薪資分級表」申報投保薪資,並且據此按時提撥退休金。目前投保薪資級距由 19,273 元至 43,900 元,共分為 19 級,這些投保薪資級距也會配合著物價指數以及基本工資水準進行調整。

勞工保險提供以下幾種保險給付:老年(遺屬)、失能、普通事故、生育、傷病、死亡給付。2008 年的修法將上述給付項目中的失能、老年退休及遺屬改以

年金的方式給付。依據「勞工保險條例」之規定，勞工保險業務的主管機關為勞動部下設的「勞工保險局」。另外，勞動部也設立了「勞工保險監理委員會」，負責監督勞工保險業務，並且負責審議勞工保險之爭議。

關於退休資格方面，根據「勞工保險條例」之規定，勞工必須符合以下條件，始得申請按月請領月退休年金：年滿 60 歲且保險年資滿 15 年。而對於年滿 60 歲但保險年資未滿 15 年者，該條例規定僅能領取老年一次金，而無法按月領取退休給付。根據 2008 年的修訂，上述請領退休金的年齡限制將會以 19 年的時間逐漸調高，至 2026 年時，請領月退休金的年齡將調高至 65 歲。至於退休勞工領取的退休金額方面，根據該條例，符合退休年金按月領取退休金額的勞工，其退休年金給付額度之公式為：平均投保薪資×年資× 1.55%。其中，所謂“平均投保薪資”乃指勞工於其加保期間內最高 60 個月的薪資之平均數值。

另外，值得一提的是，按照 2009 年勞保年金化實施時之規劃，政府擬將勞保費率以 19 年的時間由 6.5%調升至 12%。基於此，可以預見的是，近年來僱主對於這方面的法定勞動成本的支付費用將持續逐年提高。

勞退舊制

政府相關單位於 2005 年修定了「勞動基準法」中與勞工退休有關之規定，並同時另行訂定一個新的退休金制度，供民眾在勞退舊制與新制之間做選擇。如前所述，所謂勞退舊制乃指「勞動基準法」第六章關於勞工退休權益的規定，新制則為「勞工退休金條例」。另外，在 2005 年修法之前原已適用舊制的勞工得於 2010 年之前決定是否改選勞退新制，但是勞退新制實施之後轉換工作的勞工或是初入勞動市場的勞工，則一律適用新的退休制度。

根據「勞動基準法」第六章第 53 與 54 條之規定，勞工的退休分為兩種：強制退休與自願退休。前者乃指勞工年滿六十五歲或者是心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作時，雇主得強制其員工退休。自願退休則指，勞工遇有下列情形之一而自動申請退休者：

1. 工作十五年以上年滿五十五歲者⁵。
2. 工作二十五年以上者。
3. 工作十年以上年滿六十歲者。

不過，上述工作年資的計算僅限制於同一事業單位。因此，當勞工離職更換雇主時，其之前所累積的退休年資便會歸零。此規定實為勞退舊制最為人所詬病之處，此一缺失成為後續勞退新制設立的重要推手之一，故此亦是新舊勞退制度最

⁵該條文(第54條)也另外規範了對於擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作者，得由事業單位報請中央主管機關予以調整適用自願退休的年齡限制，但不得低於五十五歲。

大的差異。換言之，舊制的規定雖可鼓勵勞工長期留任同一事業單位，但同時卻也可能限縮勞工移動以及降低勞動供需的配適度。

茲將勞退舊制關於退休金之計算方式說明如下：

首先，按照退休勞工的工作年資計算其退休金點數，然後，將此退休點數乘上該勞工退休時的月平均薪資而得。所謂退休金點數指每滿一年給予兩個基數，超過十五年之工作年資，則僅給予每滿一年一個基數，且一位退休勞工可獲得的最高退休金點數以四十五點為上限。至於未滿半年的工作年資則以半年年資計算，滿半年者則以一年年資計算退休金點數。

關於退休金的提撥方面，按照勞基法56條之規定，雇主應按月提撥勞工退休準備金，並且以企業專戶進行存儲，以匯集成勞工退休之基金。同時，該退休準備金不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的。關於基金之收支、保管及運用方面，按照該法條之規定，其由中央主管機關會同財政部委託金融機構辦理。該法條也規定了基金的最低收益，即其不得低於當地銀行二年定期存款利率之收益。若遇有虧損，則由國庫補足之。換言之，按照規定，雇主每個月均須提撥勞工退休準備金於該企業的專戶，只是，該準備金為企業所屬，並非個別勞工的專戶。員工於退休時，可向雇主申請一筆按照上述公式計算的一次給付的退休金額，自該企業的退休專戶中提撥出來。故勞退舊制屬於確定給付制(defined benefit plan)，此亦為勞退舊制與新制另一個重要的差別。

勞退新制

按「勞工退休金條例」之規定，勞退新制主要包括兩部份：「個人退休金專戶」制度與「年金保險」制度；以前者為主，後者為輔。

「個人退休金專戶」制度適用於所有勞基法保障之勞工，含本國籍、外籍配偶、陸港澳地區配偶等。依照勞退新制之規定，雇主必須按月提繳不低於每位勞工每月工資的6%，進入其所雇用的所有勞工各自的專戶之中，做為各該勞工的退休基金。同時，這些退休金必須儲存於勞保局為每位勞工所設立之勞工退休金個人專戶當中。一旦勞工退休時，便可領取其於帳戶內所累積的退休金額。因此，新制與舊制退休金最大的差別在於，退休金專戶屬於確定提撥制度(defined contribution plan)，且退休專戶的所有權屬於勞工；勞工離職時，個人專戶內的退休金仍屬於該位勞工，可以由勞工帶走，並由新任雇主繼續提撥累積。基於此，勞工的退休金並不會因勞工轉換工作或者因事業單位關廠或歇業而消失不見。

除此之外，勞工亦得在每月工資6%的範圍內，依個人的意願，自願額外提繳退休金於個人退休金專戶內。同時，勞工個人自願提繳的部分，亦得自當年度的個人綜合所得總額中全數扣除。勞工年滿60歲且提繳退休金的年資滿15年以

上者，應請領月退休金，並按月獲取該退休金額。而勞工所能領取的每月退休金額的計算方式，乃按照個人退休金專戶的本金及其累積收益，依年金生命表中的平均餘命與利率等基礎，計算出各該勞工每月可獲得之退休金額，並按月發給。該條例也規定，對於提繳退休金年資未滿 15 年者，應該請領一次性的退休金。亦即，提繳時間不夠長的勞工便只能以一次全部領取其個人退休金專戶內之本金與所累積之收益總額的方式，領取退休金。而且，依照該條例的規定，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；如有不足，亦由國庫補足之。

再者，勞工退休後，若已請領退休金，但之後選擇繼續工作時，亦可再次進行退休金的提繳，而且，也可以 1 年請領 1 次的續提退休金。另勞工如於請領退休金前死亡，亦可由其遺屬或遺囑指定請領人，請領其退休金。又勞工若未滿 60 歲，但喪失工作能力，則其得提早請領退休金，而不受上述 60 歲的限制。

至於「年金保險」制度方面，此制度屬於選擇性的制度設計，僅適用於僱用勞工人數 200 人以上之大型事業單位。不過，大型事業單位需經其工會的同意，始得採用此一類型的退休金制度。若該事業單位無工會之存在，則其必須經過勞資會議的同意，報請勞動部核准之後，才能符合年金保險的投保資格。年金保險契約乃由雇主擔任要保人，勞工為被保險人及受益人。事業單位以向同一保險人投保為限，而年金保險之承辦機構為經中央主管機關核准之保險公司。給付請領的方式乃依年金保險保單內容之規定辦理。不過，「勞工退休金條例」規定雇主每月負擔之年金保險費，不得低於勞工每月工資 6%。於勞工退休金條例中也規定，有關勞工退休金之收支、保管、滯納金之加徵、罰鍰處分及移送強制執行等業務，均委託勞動部勞工保險局辦理。

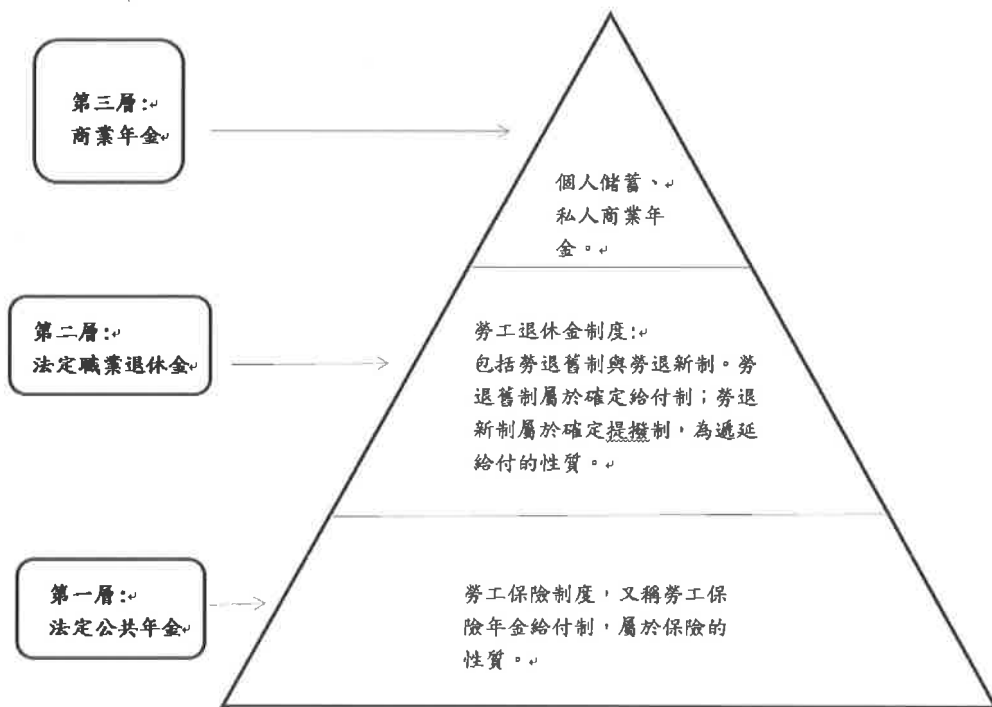
小結

基於人口老化以及生育率快速減低，台灣的人口組成已逐漸發生結構性變化。人口高齡化的結果使得未來供養退休族群的可工作人口數量即將開始減少，出現領取退休金的人數及其領取年限逐年地增長的現象。針對台灣老年經濟安全保障是否足夠以及退休基金財務缺口等問題，政府相關單位於 2008 年曾經修定了上述多層次老年經濟安全保障制度第一層的勞工退休保險制度，將其改以年金的方式發給，成為年金給付的制度。政府相關單位也在更早之前(2005 年)修定多層次老年經濟安全保障制度中的第二層次保障(即勞工退休金制度)，在「勞動基準法」勞工退休金規定之外，另行訂定了「勞工退休金條例」，讓所有符合退休資格的勞工得以按月以年金方式領取退休金。

因此，不論是新設立的勞退新制，或者是勞保退休保險的年金改制，兩者的共同概念均在於將勞工可領取的退休金給付予以“年金化”。這種將多層次老年經濟安全保障制度中的第一層與第二層均予以年金化的目的，在於期望確保每位

勞工退休之後至少能夠擁有”長期”且”基本”的生活保障。基於此，勞退新制也以減免綜合所得稅的方式，鼓勵勞工自行額外提繳部份薪資於其個人退休金專戶，以期增加勞工退休之後的生活保障。因此，一位符合勞退新制退休的勞工，退休時將可按月領取一筆來自勞工退休保險給付(即第一層的勞保年金)，以及來自個人退休專戶的退休金(即第二層的退休金給付)。若該勞工過去曾經自行提撥薪資進入其退休金專戶，那麼，該勞工可以領取的每月退休金額將會更高。

圖 1 我國勞工多層次老年經濟安全保障制度



註：本研究整理。

第三章 高齡社會加速退休資金失衡之速度

近年來台灣老年人口急速增加，老化速度超過預期。此發展趨勢突顯了勞工退休金制度財務問題的嚴重性，以及未來可工作人口減少對於經濟社會的影響，進而引發勞工退休金制度必須修改之呼聲。本章的主旨在於由人口結構高齡化的角度，頗析人口老化趨勢對退休基金失衡狀況之影響。

勞退舊制與新制基金存量的問題

根據前一章節關於台灣退休金制度沿革之說明，台灣實施的老年經濟安全保障屬於多層次的制度設計(圖1)。首先，關於多層次老年經濟安全保障制度的第二層次方面，此層次的退休保障規範於勞退舊制與勞退新制。

關於勞退舊制方面，如前一章節所述，因為勞退舊制的資金須按月提撥至企業的專戶。因此，退休金基金足夠與否的關鍵在於企業是否依法按時提撥足夠的退休金至其企業專戶，故政府相關單位對於法令的執行效率以及檢查機制，對於選用舊制退休金制度勞工的退休保障扮演著重要的角色。

至於勞退新制方面，如前所述，勞退新制屬確定提撥制，且採取個人專戶的設計，每月均由雇主為其所雇用的每位勞工提撥6%的退休金至勞工個人專屬的退休金帳戶。因此，每位勞工於退休時可按月領取該專戶內一筆固定的退休金，領取的額度則受限於該專戶內的退休金總額。誠然，雇主是否按月提撥雖然也關係著此制度的成敗，但是，因為勞退新制的專戶型設計以及每位勞工均可隨時檢查其帳戶內的餘額，此一機制之設計可以達到監督雇主按時提撥之目的。因此，上述考量對勞退新制而言，相對較不那麼關鍵。再者，真正決定個人可由此帳戶領取的退休金額度高低的因素，主要乃在於每位勞工個人過去的勞動參與決策。質言之，勞退新制並無財務基金足夠與否的問題，其問題癥結在於勞工退休時所累積的退休金以及該帳戶的收益狀況是否足以保障勞工退休生活所需。其次，6%的提撥比率是否足夠的問題，除了涉及相關單位的精算之外，也涉及雇主的負擔程度，這方面的影響將說明於下一章節。

勞工保險年金制度退休基金的問題

至於老年經濟安全保障第一層勞工保險年金制度之設計是否能夠永續，則在於保險資金的流入與流出是否能夠達到平衡。保險資金的流入決定於保險費率、保險提撥總人數(決定於勞動參與人數)以及薪資級距與各級距適用的人數(決定於勞動參與人的薪資結構)。根據「勞工保險條例」的規定，勞工退休年金的給付公式為： $\text{平均投保薪資} \times \text{年資} \times 1.55\%$ (平均投保薪資=最高60個月薪資之平均數值)。故保險資金的流出受到退休人數多寡所影響，且影響程度視高齡化速度以及請領退休金年齡之規定而定。保險資金的流出也決定於勞工退休年資，以及平均薪資之高低。不論是資金的流入或流出，只要其中任何一個參數發生變動，都將影響保險資金存量的多寡以及此制度是否得以永續發展。

另外，就勞保資金的流出方面，所謂符合請領月退休金的勞工指的是，年滿60歲且保險年資滿15年者。近年來老年人口急速增加，請領月退休金人數逐年攀升，且基於近年來國人平均餘命持續地增加，未來平均一位退休勞工請

領月退休金的年數將會持續提高⁶。加上給付條件優厚(給付率達 1.55%)，保險資金快速流出的結果將使勞工保險制度面臨著極大的失衡危機。

就勞保資金流入方面，台灣目前 2,300 多萬的國民中，可工作人口數(即 15 至 64 歲)約為 1,700 多萬人；參加勞保的人數雖已接近 1000 萬人(包括受僱勞工與僱主)，但是，因參加退休金保險者僅為受雇的勞工，故人數少於勞保總人數，而目前參加退休金保險的人數約為 500 萬左右。由於近年來台灣少子化趨勢相當嚴重，因此，台灣可工作人口數即將於 2016 年開始減少的情況。根據國發會的預測，台灣於 2060 年可工作人口將由目前 1,700 多萬人減少為 964 萬人。若保險費率與薪資級距不變，此可工作人口數的減少代表勞工保險資金流入量的減少，故少子化的結果將更加突顯勞工保險財務問題嚴峻的程度，亦將使得勞工保險制度失衡的情況更為嚴重，勞保基金因此極可能很快便面臨破產，並造成世代不公的結果。為讓此退休金制度得以維持長期正常地運作，更高的保費或者較低的退休給付實有其必要；同時，因為當人們獲得的退休金給付金額減少時，透過所得效果，亦將可延緩國人預計退休的年齡。

若按照台灣的人口結構進行推估，勞保基金可能於 2018 年開始出現失衡現象，並將於 2027 年完全用罄。基於此，2009 年台灣於勞保實施年金化制度時曾經規劃將勞保費率以 19 年的時間逐步由 6.5%調升至 12% (不含就業保險費率 1.0%)，以提高退休基金的存量。另外，根據勞工保險局的評估，在其他條件相同的情況下，台灣勞工退休金保險的最適精算保險費率應該高達 27.8%⁷；此一得以讓勞保基金達到平衡支出的費率遠高於目前「勞工保險條例」所訂定的 12% 的最高提撥費率，也高於一般人(不論是雇主或是受雇者)心目中可接受的費率。換言之，整體而言，目前的勞工保險制度的規定造成請領年齡偏低、提撥費率低、給付條件優厚以及所得替代率偏高等問題，是造成勞保基金餘額短缺的主要因素之一。而台灣人口結構高於預期的老年速度，以及超乎想像的少子化速度則又加速了勞保基金失衡的風險。

另外，值得注意的是，雖然近年來台灣勞工退休年齡稍微延後，但是，以平均退休年齡觀之，台灣勞工的退休相對許多先進或鄰近國家都較早。根據行政院主計總處「受僱員工動向調查」，2011 年工業及服務業受僱員工平均退休年齡為 57.1 歲⁸，此退休年齡遠低於韓國或日本平均超過 70 歲的退休年齡。因此，2009 年台灣於勞保實施年金化制度之同時，也將請領月退休金的年

⁶若以一個勞保投保薪資上限(目前為\$43,900)且投保年資達 25 至 35 年的勞工為例，退休後其總退休所得替代率(即退休後每月領取的金額除以退休前的投保薪資)介於 50%至 70%之間(行政院年金制度改革小組，民國 102 年 1 月 30 日)。不過，因為勞保制度設有投保薪資上限，因此，勞工退休時真正的所得替代率應該低於上述比例。

⁷ 參見勞工保險局 101 年度委託研究「依勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」報告書。

⁸ 基於有些離職勞工退休後可能再次就業，因此，台灣勞工實際的退休年齡應該稍高於此一數據。

齡由年滿 60 歲(且保險年資合計滿 15 年)逐步調整提高，預計至 2026 年將請領月退休年齡調高至 65 歲，藉以減緩退休基金存量下降之速度。勞保費率的提高雖然可以增加勞保基金的存量，然而，勞保費提撥率的提高對於整體經濟的發展而言並非全無機會成本，此一議題將於下一小節再深入探討。

小結

為使勞工保險制度得以長期正常運作，行政院於 2008 年成立了「年金制度改革規劃專案小組」，研擬修訂台灣的退休金制度。關於勞工保險制度方面，此年金改革小組擬定了幾個改革面向，目標不外乎是提高勞保基金之收入，以及降低勞保基金的支出，並達到延緩勞工保險破產年度之目的。如前所述，目前勞工退休年金的給付公式為：平均投保薪資×年資× 1.55% (平均投保薪資=最高 60 個月薪資之平均數值)。年金改革小組所提出的主要改革方向包括以下幾點：第一，以循序漸進的方式，延長平均投保薪資的計算期間，以降低平均投保薪資。根據退休金的計算公式，當平均投保月薪降低時，給付的退休金將會減少。而延長計算期的方式則擬訂為，每一年度增加 12 個月份，及至達到 144 個月為止。改革的第二點建議為降低退休金給付公式中的給付率(1.55%)。除月投保平均薪資在 3 萬元以下者不予變更，仍以 1.55% 作為給付率之外，平均月薪超過 3 萬元以上者，擬就超過的部分調降給付率為 1.3%。此改革將可減少退休基金存量減少的速度，民眾可以領取的退休金平均將減少 2% 至 3%，每月平均約減少 500 元左右⁹。

⁹資料來源:行政院年金制度改革網(<http://www.cepd.gov.tw/pension/m1.aspx?sNo=0018981>)，2013/4/25。另請參考黃麗璇(2013)關於年金小組其他改革建議的整理。

第四章提高勞工退休金相關費率的兩難問題

法定勞動成本上升的影響

如前所述，臺灣當局過去十多年來曾經進行過數次勞工退休金制度相關的修訂，若加上其他各種勞工福利方面的修改，如健保費、育兒留職停薪假、安胎假等相關規定所造成的有形與無形的調整成本，企業聘用員工時的法定勞動成本已經呈現持續增加的趨勢。依據經濟學理論，廠商僱用勞動時的勞動總報酬包括薪資報酬與非薪資報酬。非薪資報酬主要乃指社會安全與福利支出(social insurance expenditure)，以及其他直接付給員工的福利支出(directly paid benefits)¹⁰。所謂社會安全與福利支出包括政府強制雇主必須負擔的社會福利支出、企業主動提供的其他福利支出、勞動契約中規範的其他福利支出以及僱用稅(減僱用補貼後的淨額)等無法直接納入勞工口袋，但屬企業間接支出的法定勞動成本的部份¹¹(Hamermesh, 1993)。

據了解，主計處每年均按照產業別公布台灣廠商的非薪資報酬數額。按照主計處對於非薪資報酬的報告，非薪資報酬項目包括了勞工保險費支出、退休金、資遣費與其他，這些項目絕大多數均屬於法定的勞動成本，是雇主於僱用勞工時必須給付的報酬。因此，國際上經常視社會安全與福利支出的多寡，以及非薪資報酬占勞動總報酬的比重為一國勞動市場彈性大小的衡量指標，並據以供作企業進行跨國投資時之參考¹²。文獻上則將過高的社會安全與福利支出視為勞動市場缺乏彈性的表徵，而且，不少實證研究也發現，缺乏彈性的勞動市場可能造成無工作機會型式的經濟復甦(jobless recoveries)，甚至長期性失業(如 De Tella and MacCulloch, 2005)。另根據美國勞動統計局(Bureau of Labor Statistics, BLS)去年年底所公佈的數據顯示，多數國家社會安全與福利支出的比重高達30%左右。與歐美國家相較，亞洲國家社會安全與福利支出的比重則較低，多數均少於20%。反觀台灣，近年來由於勞工意識逐漸高漲，各種勞工福利政策與法規因應而生。相關的政府措施包括1995年開辦的健康保險，1999年實施的失業保險，2005年改制的個人退休金帳戶制等等的新規定。這些法規的訂定與修定不僅使得台灣雇主必須支付的法定勞動成本逐，也使得法定勞動成本占勞動總報酬的比

¹⁰文獻上及國際勞工組織(international labor organization)另將非薪資報酬按照其是否直接支付給員工分為兩部分：直接支付給員工者，稱為直接支出(direct pay)，包括薪資與其他員工福利。另一部分為間接支出(indirect payments)，即社會安全福利支出，詳請參見國際勞工組織網頁資料 http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm。

¹¹根據美國勞動統計局的資料，多數國家非薪資報酬兩個組成成分當中，法定勞動成本占了較大的比重。其他勞動成本最主要的成分來自於僱用成本、解僱成本以及員工訓練，其中多數含有準固定成本的內涵，故文獻上如 Hamermesh (1993)將勞動成本區分為變動成本(variable cost)與準固定成本(quasi-fixed cost)。

¹²勞動保障與勞動制度僵化程度的衡量方式早期僅包涵勞工解僱員工的法規限制嚴格的程度(如 Lazear, 1990)，之後，衡量指標慢慢擴大，如包含聘用不同類型員工(臨時、短期等)以及法定標準工時之規定(如 Grubb and Wells, 1993; Lawson and Bierhanzl, 2004)。之後，世界經濟論壇(World Economic Forum)全球競爭力指標(GCR, Global Competitiveness Report)中的勞動市場彈性，納入包含社會安全與福利的相關法律規定。

重隨之上升。該比重已經由 1990 年僅 7.3% 上升一倍至 2009 年的 14.7¹³，在亞洲國家當中已屬比重偏高的國家。

由於各國上述法定勞動成本呈現逐年上升的趨勢，非薪資報酬對於廠商的各項決策如勞工薪資、投資決策等均有著不可小覷的影響，文獻上也存在許多相關的研究（如 Macit, 2010; Besley and Burgess, 2004）。例如 Besley and Burgess (2004) 以印度的資料發現，非薪資報酬的增加除了可能降低勞動僱用量之外，其對廠商的投資數額以及產出量與生產力等都具有負向的衝擊。Hasan, Mitra and Ramaswamy (2007) 也發現，非薪資報酬的提高會顯著降低勞動需求彈性。較低的勞動需求彈性意味著一旦經濟體系面臨經濟不景氣時，勞工的薪資水準將會面臨較為嚴重的負向衝擊。此外，相關文獻也發現，長期相對較高的非薪資報酬可能提高資本勞動比；此實證結果顯示，長期而言，較高的非薪資報酬可能促使企業改採較為資本密集的方式生產（如 Hasan, Mitra and Sundaram, 2010）。換言之，根據這些研究，當一國的非薪資報酬越高時，勞動市場的因應能力顯得更為關鍵。否則，失業率的提高應該是可被預期的。再者，較低的薪資報酬也不利於經濟體系面對負向經濟衝擊時的復甦能力。台灣方面亦有類似的研究結果，如早期江豐富(1990)使用總體季資料進行計量分析的研究發現，勞保薪資稅率提高一個百分點時，名目薪資將會減少 2.42%。亦即，當勞工保險制度提高雇主負擔時，勞工的薪資成長幅度將會減少。

勞退新制 6% 提撥率的影響

實質薪資下跌

勞退舊制為人詬病最多之處在於勞工必須在同一事業單位任職超過 25 年，始符合領取退休金之資格，但是，台灣中小企業為主的產業生態，企業平均壽命僅達 13 年的結果，使得多數勞工退休時無法獲取退休金（楊子霆與駱明慶，2009）。針對此一缺失，2005 年實施的「個人退休金帳戶」制乃以個人專屬帳戶的方式，規定每位雇主均須按月依照勞工薪資水準提撥 6% 退休金至每位僱用勞工的個人帳戶中，以確保勞工退休時可領到退休金。此一新的制度雖可提高員工的移動性以及勞雇雙方的配適程度；但是，此項修法卻也使得舊制下得以逃避提撥的廠商必須按月提撥勞工退休金。因此，此一變革實質上業已提高台灣整體法定勞動成本之支出。

¹³ 資料來源為 KILM (<http://kilm.ilo.org/kilmnet/>)。又根據主計處「受僱員工動向調查報告」，非薪資報酬包括員工保險費、退休準備金(或退休金支出)、資遣費、職工福利金、其他福利金等項目。其中，前兩項為最主要的支出，以 2011 年為例，前兩項占非薪資報酬的比重分別為 51% 以及 37%，合計共占了非薪資報酬接近九成的比重。

辛炳隆(2008)以企業調查的方式，呼應上述廠商將法定勞動成本的增加前轉給勞工負擔的研究結論。辛炳隆的抽樣調查結果顯示，2005年個人退休金專戶制度的實施促使將近一半的受訪廠商或者採取降低調薪幅度的方式，或者採取減少調薪頻率的方式因應法定勞動成本上升的法律變革。同樣針對2005年勞保年金化制度實施的影響，楊子霆與駱明慶(2009)採用人力運用調查資料的個體資料進行研究。他們的實證結果發現，2005年實施的勞退新制造成了適用退休新制的初入勞動市場勞工，其薪資顯著下降近6%之幅度。而且，頗令人驚訝的是，此勞工起薪下降之幅度與個人退休帳戶制所規定的雇主必需按月提撥的6%幾無差異。換言之，楊子霆與駱明慶之研究發現，勞退新制雖填高了企業的法定勞動成本，但是，這些成本實質上已經轉嫁給適用勞退新制的勞工。上述研究結果其實多少也解釋了近年來台灣實質薪資停滯的其中一個可能的因素。

勞動供給量減少

根據上述研究，若勞保費率按照既定時程持續增加，而企業雇主也將這些法定勞動成本前轉給受雇勞工負擔的話，可能降低受雇的薪資水準，而較低的薪資水準亦不利於台灣的勞動供給數量。其原因在於，較低的工資率可能降低勞工參與勞動市場的意願(如 Besley and Burgess, 2004)，並且加速台灣高技術勞工移出之速度。

根據經濟理論，若勞動供給彈性大於零，即勞動供給曲線為正斜率，當薪資下降時(上升)，此時負(正)的所得效果大於正(負)的替代效果，勞動供給量將會減少(增加)；相反地，小於零的勞動供給彈性(即勞動供給曲線為負斜率，勞動供給曲線處於後彎階段)，薪資的下降會造成勞動供給量增加。因此，理論上，薪資與勞動供給量的關係可正可負，需視各國經濟發展狀況而定。越為高度發展的經濟體系，因薪資水準較高，越可能處於供給曲線後彎的階段，故薪資與勞動供給量的關係為一實證上的議題。而就實證文獻方面，一般就整體國家而言，勞動供給彈性通常多是大於零的(如 Killingsworth, 1988; 莊慧玲與林世昌, 2006)，表示薪資的減少可能會減低勞動總供給量。

另外，基於台灣勞工對於薪資決定缺乏議價能力，加以台灣的企業多屬中小企業，僅國營事業以及極少數大型企業的工會組織較為堅強，其他事業單位的工會力量並不強大(陳正良, 2004)，這些既存的事實使得勞方與資方的實際運作並無商議薪資的習慣與能力。基於此，上述台灣法定勞動成本具有前轉給受雇勞工負擔的現象，短期內恐怕更難獲得實質地改善。在台灣高齡化趨勢如此迅速的情況下，不論是上述勞工保險費率提高造成勞工薪資水準的下降，或是勞保費率提高對勞動供給量的負向影響效果，這些衝擊應該值得相關單位更嚴肅與積極地面對。

其他方面的影響

再者，值得一提的是，台灣的相關實證研究也發現，勞工保險費率提高除了可能帶動非薪資成本上升之外，對台灣經濟尚有幾個值得重視的影響。如 Huang and Huang (2013)以中分類產業資料分析台灣法定勞動成本的提高對於勞工薪資成長率的影響。該文的實證結果發現，整體而言法定勞動成本的提高確實是造成台灣薪資成長趨緩的因素之一。雖然絕對影響並不太大，但確具有統計的顯著性，並視產業而定，例如，以國際貿易為主較具國際競爭力的製造業，法定勞動成本的上升對其僱用勞工薪資成長率的影響並不顯著。黃麗璇(2013)的研究報告以產業長期追蹤資料則發現，商業與社會服務及個人服務業部門的產業產值的成長速度可能因此降低。另外，該文也發現台灣產業法定勞動成本與資本密集度的相關係數呈現正向相關，意味著勞保費率的提高可能降低廠商的勞動需求、增加資本投資，此發現實亦呼應著上述國外文獻的相關研究結果。Huang and Huang (2013)另以 1980-2010 年的產業資料發現，非薪資報酬的提高將顯著降低台灣經濟成長率。

小結

總之，不論是以總體時間序列資料、勞工個體資料、企業抽樣調查資料或是產業長期追蹤資料所進行的台灣相關研究均傾向認為，政府近年來屢屢修定的勞動法令，雖然調高了廠商必須負擔的法定勞動成本，但是，實際上，最後的成本負擔者仍可能落在勞工身上。有些勞工負擔相對較多，有些較少，視其受雇產業的競爭力而定。而當勞工成為實際負擔企業法定勞動成本的標的，造成勞工所領取的實質薪資長期下降的話，勞動供給量將可能因而減少。同時，較高的法定勞動成本也可能降低產業的經濟成長率，短期間可能降低勞動僱用量、廠商投資額、產出量與生產力、薪資成長幅度，此將不利於經濟體系面對負向衝擊時的復甦力道。

因此，上述文獻的研究結果意味著，當一國的法定勞動報酬越高時，勞動市場的因應能力將更成為經濟表現的一個關鍵。若此時人力資本、勞工素質或是勞動生產力可以獲得足夠提升的話，法定勞動成本上升的負面衝擊將可獲得控制，並且維持一定的經濟動能，以及獲得支撐經濟發展之力道。尤其台灣面臨著人口快速老化的趨勢，上述的實證研究也顯示，未來當勞保保費必須連年調漲，法定勞動成本隨之提高之際，台灣勞動市場面臨的可能不僅有勞動數量不足的問題，勞動素質的提升亦將成為一個嚴峻的考驗。因此，台灣退休金制度的修改除了應該考量退休資金是否足夠的問題外，調高企業退休金的提撥率造成法定勞動成本提高的負面影響，以及其對台灣經濟所產生的直接與間接、短期與長期的衝擊均不容忽視。

第五章 結論與討論

由於健康因素的改善以及生育率快速下降的結果，近年來台灣人口結構出現快速老化的趨勢，未來也將逐漸轉變成以中老年人為主的社會體系。根據國發會的估計，及至 2060 年，台灣可工作人口數將會低於 1000 萬人，同時，老年人口則預計高達 746 萬人，高齡人口佔比將高居全球第三。此一人口數量與結構的趨勢變化使得仰賴勞動人口支撐的退休金制度面臨改革的必要，否則，退休基金很快便將面臨無以為繼的窘境，造成許多勞工退休之後無法獲得基本生活保障之困境。

其實，上述台灣所面臨的退休制度修改之問題並非獨一。過去幾十年來，世界上許多國家基於人口老化以及其他各種因素(如經濟景氣循環與國家財政負擔等)，都曾經被迫進行退休金制度或多或少之調整，有些國家甚至視退休金制度的修訂為社會安全制度中最迫切需要完成之議題。而世界各國退休金的修改方向不外乎以下三種，即降低退休金給付之額度、調高申請給付之年齡、提高退休保險之費率以及(或)擴大保費徵收之基礎等開源與(或)節流的方法，以期達到延緩退休基金破產之時機。當然，台灣亦不例外。不過，由於退休金制度的修改茲事體大，其對民眾的影響十分長期也十分深遠，往往牽一髮而動全身。因此，各國在推動改革時多半曾經遭逢民眾以各式各樣的方式阻礙與抗爭，誠如去年當台灣執政當局提出年金改革議案時，民眾的強烈抗議一般。文獻上也曾記載許多國家的年金改革最後引發了嚴重的政治動盪，有些執政者甚至因此喪失政權(傅從喜 2007)，由此可見退休金制度修改之不易。

台灣過去積極推動多層次老年經濟安全保障制度。其中，關於第一層勞工保險制度方面，政府當局於 2009 年起將勞工保險退休金的給付由一次性給付修改成為年金制度。這種以年金方式給付退休金的模式與世界其他各國退休金制度之修改方向一致，主要的目標即在於確保勞工退休之後長期的基本生活保障。關於多層次老年經濟安全保障制度第二層勞工保險制度方面，過去台灣勞工退休金制度的修改中，較為重大的變革為 2005 年修定「勞動基準法」關於勞工退休金之規定，而另外訂定「勞工退休金條例」，要求雇主必須按月提繳不低於勞工每月工資的 6%，進入其所雇用的所有勞工各自的專戶之中的「個人退休金專戶」制度。此制度修改了過去因為企業關廠歇業頻繁，勞工無法滿足「勞動基準法」必須任職同一事業單位 25 年的規定，造成許多勞工退休時無法獲得退休金的缺憾，此即為報章雜誌常謂「看得到、吃不到」的退休金規定。不過，台灣此新制退休金制度就執行面而言，算是頗為順遂的。許多原本在勞退舊制體系下，並未按月足額提撥退休金的廠商，因為此一新制度之實施必須開始按月為其所僱用員工提撥 6%的退休金。這種確定提撥的制度將勞退舊制確定給付制度成功地轉換過來，故對台灣勞工退休金體制而言應屬重大之變革。

總之，這些年來台灣多層次老年經濟安全保障制度，不論是將第一層保障的勞工保險退休金給付修改成為年金制度，或者是修改第二層保障的勞工退休金覆蓋率不足之缺點等，這些勞動退休法規變革的經驗應該算是正確且成功的。

其次，勞工退休金制度的修改涉及個人與總體層次，而這兩個觀點之間存在極大的矛盾與衝突，如何消弭此一矛盾可能是決定未來修改勞工退休金制度是否能夠成功的關鍵要素。若由個人的角度進行解讀，退休金制度的調整除涉及個人長期的財務與人生規劃之外，它也涉及世代之間是否符合公平正義的問題。不過，更值得一提的是，根據前面幾個章節的討論，退休金制度之修改對總體經濟的長期發展也具有深遠的影響。因此，針對退休金制度之修改，除了可由個人角度解讀制度修改的優缺點之外，應由整體國家長遠發展的角度審慎思考。質言之，對於個人而言，工作時期低繳納，退休之後高保障是好事，但是，這種制度的設計卻可能戕害整個退休制度，造成退休基金的提早破產。當面對退休制度可能崩解而必須逐年提高雇主對其僱用勞工退休金的提撥率時，在目前勞方對於薪資並無議價之能力，以及台灣普遍以中小型企業為主的產業結構現況下，若一味地提高企業的退休金負擔，則十分可能對個人薪資水準以及產業成長產生負向的影響，此將損及企業的經營模式與永續的發展之外，也可能進一步衝擊整體經濟之成長。因此，本文欲強調的是，個人與國家不同考量之間可能存在某種程度的矛盾，而此矛盾便是造成歷史上許多國家修改退休金制度時造成國內衝突不斷的原因之一。基於此，未來台灣在修訂退休金制度時，應該小心拿捏個體與總體考量之異同，嘗試讓個體適度由總體的角度切入問題的核心，讓實務運作上的問題得以獲致更細緻的處理，他國因修改退休金制度所引發的社會動盪乃前車之鑑。

另外，人口老化與生育率的降低使得台灣即將面臨勞動人口不足的問題，此一問題在未來也是值得多加重視的面向。因為如何充裕勞動供給不僅關係著勞工退休基金來源是否足夠，它也決定著勞動市場人力以及經濟成長動能的足夠性。根據經濟學成長理論，決定一國經濟成長率最主要的因素包括：勞動力的成長率、資本的成長率以及技術水準的提升率(Romer 1990)。在充裕勞動供給數量政策方面，如自非勞動力中有效釋放女性勞動人口(如提供適當的老人與小孩照護協助方案等)；又如有效提升高齡勞動力之運用，適當地將依賴人口轉換成工作人口；以及引進高技術白領勞動力等都是可以提高勞動供給量的政策。但是，當勞動供給量呈現下降趨勢時，提昇勞動力成長率的動能自然便落入勞動品質身上，如何提升勞動素質對於未來台灣勞動力以及經濟成長著實扮演著關鍵的角色。一旦勞動生產力獲得提升、經濟持續成長，勞工的薪資才得以獲致成長；同時，勞工退休基金才可能獲得資金持續的挹注。基於此，台灣應如何強化人力資本投資呢？除了重視教育品質之投資，提升一般人力資本投資之外，思考如何提高企業界與產業對其僱用勞工投資更多的人力資本在此便顯得格外地重要。誠然，對於經濟成長而言，資本與技術水準的提升也應當齊頭並進。

另一個可能影響台灣勞動數量與品質的問題尚包括高技術勞工流出的問題，而薪資低廉與薪資成長停滯的趨勢不啻加重了此一問題之嚴重性。惡性循環的結果，長期以往，這個趨勢亦可能成為蠶食台灣勞工退休基金的另一隱憂。

最後，根據國外的經驗，公共年金制度容易遭遇資金短缺的問題，發展私人年金便成了各國確保老年族群經濟安全的重要保障之一，譬如英國、德國、美國與荷蘭等先進工業國家在私人年金制度的推動上便十分積極(Borsch-Supan and Miegel, 2001)，而這方面的保障在高齡化的台灣社會也變得益形重要。首先，依我國老年經濟安全保障第一層的規劃，因勞工保險設有投保薪資上限(目前為\$43,900)，按勞保退休金給付公式，即使是一位年資30年且平均薪資剛好等於薪資投保上限的勞工，其於第一層保障中所能獲得的退休所得替代率僅46.5%(=30*1.55%)。即使加上老年經濟安全保障第二層勞退新制6%的退休金提撥率¹⁴，兩者加總後的總替代率多半僅約可達該位勞工退休之前薪資的一半左右。薪資高於上述投保薪資上限者，其替代率將會更低。因此，未來可參考國外的作法，在多層次老年經濟安全保障制度中的第三層”商業年金”多加著墨，譬如設計一個較有效率的誘因機制，促進民眾自提退休金意願，以及致力於私人年金制度的強化措施等，均可提高國人退休後的經濟安全保障。此外，提高勞保基金運用效率，將基金運用績效由3%提高至4%或者更高的水準，有效挹注勞保基金的資金來源也是重要的方向。

¹⁴ 勞工在這部份可領到的金額需視其勞動參與史、過去的薪資水準而定，詳請參考第二章的說明。

參考文獻

中文部份

- 江豐富，1990，「勞保雇主保費轉嫁問題之研究」，*經濟論文*，18:2，61-97。
- 辛炳隆，2008，「勞工相關政策變革對我國產業的影響與因應」，中華經濟研究院，經濟部工業局委託研究報告。
- 辛炳隆、何金巡、林建甫、周麗芳，2009，「臺灣勞保年金制度的總體經濟計量分析」，*臺灣經濟預測與政策*，40：1，127-179。
- 陳正良，2004，「新世紀的勞資關係--臺灣工會體系之問題剖析與改革建議」，國家政策基金會國政研究報告。
- 黃麗璇，2013，「年金改革對企業及國家競爭力可能衝擊之研究」，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 莊慧玲、林世昌，2006，「台灣婦女勞動供給實證研究之發展」，*經濟論文叢刊*，34:2，119-172。
- 楊子霆、駱明慶，2009，「誰付退休金？ --- 勞退新制對私部門勞工薪資的影響」，*經濟論文*，37:3，339-368。
- 傅從喜，2007，「從轉型國家與開發中國家年金改革經驗論台灣年金體系的建構」，*台灣社會福利學刊*，5:2，31-66。

英文部份

- Besley, T. and R. Burgess, 2004, "Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India," *The Quarterly Journal of Economics* 119:1, 91-134.
- Borsch-Supan, A.H. and M. Miegel, 2001, "Pension Reform in Six Countries, What Can We Learn from Each Other," Springer-Verlag Berlin Heidelberg, ISBN 978-3-642-62592-3.
- Di Tella, R. and R. MacCulloch, 2005, "The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data", *European Economic Review* 49, 1225-1259.
- Grubb, D. and W. Wells, 1993, "Employment Regulation and Pattern of Work in E.C. Countries" *OECD Economic Studies*, Winter, pp70-80.
- Hasan, R., D. Mitra, and K.V. Ramaswamy, 2007, "Trade Reforms, Labor

- Regulations, and Labor-Demand Elasticities: Empirical Evidence from India,” *The Review of Economics and Statistics* 89:3, 466-481.
- Hasan, R., D. Mitra, and A. Sudaram, 2010, “The determinants of Capital Intensity: the Role of Factor Endowments and Factor Market Imperfects,” Working Paper.
- Hamermesh, D.S., 1993, *Labor Demand*, Princeton University Press.
- Huang, L.H. and J. Huang, 2013, “Does Labor Market Rigidity Matter for Economic Performance? Evidence from the Four Asian Tigers,” *Korea Observer* 44:3, 467-493.
- Huang, L.H. and J. Huang, 2013, “The Impact of Nonwage Labor Costs on Real Wage --- Evidence from Taiwan and South Korea,” WEAI 2013 Annual Conference, Seattle
- Killingworth, M., 1988, *Labor Supply*, Cambridge University Press.
- Lawson, R. and A. Bierhanzl, 2004, “Labor Market Flexibility: An Index Approach to Cross-Country Comparisons,” *Journal of Labor Research*, 25(1), 117-126.
- Lazear, E. P., 1990, “Job Security Provisions and Employment,” *Quarterly Journal of Economics*, August, 699-726.
- Macit, F., 2010, “Labor Market Institutions and Wage and Inflation Dynamics,” *Economic Analysis & Policy*, 40(3), 393-410.
- Romer, P., 1990, “Endogenous technological change. *Journal of Political Economy* 98 pt. 2, S71-102.

電傳勞動之勞動基準—
歐盟經驗的啟示

電傳勞動之勞動基準：歐盟經驗的啟示

張其恆¹

隨著資通科技(ICTs)的快速進步，以及廣泛在工作生活上的應用，使得傳統的職場型態產生結構性的改變。由工廠(factory)或辦公室(office)為代表的職場集中結構，逐漸朝向以電傳勞動(telework)為代表的職場分散結構轉換。各種各樣的遠距或行動職場得以成為勞工的經常性工作地點，再也毋須局限於工廠或辦公室，即能履行各項勞務提供的義務。傳統上以職場集中原則為基礎，所規劃的勞動基準法制，是否能有效的繼續適用便受到挑戰。而電傳勞動所衍生的新興勞動問題，勞動基準如何因應調整，亦逐漸受到重視。

歐盟面對電傳勞動的發展，歐盟執委會於 2002 年敦促社會夥伴締結電傳勞動架構協議。其內容與實施經驗如何？是否有值得我國勞動基準未來發展之借鏡或啟示？將於本文中探討。

一、電傳勞動關係

(一)基本原則

絕大多數的理論定義，均將電傳勞動關係聚焦於職場關係的轉變。²而有別於傳統工廠與辦公室的態樣：1. 電子家內職場 (electronic homework)。在家內職場中使用電腦通信設備提供勞務，為電傳勞動最普遍的型態。若與傳統的家內勞動相較，無論在技能種類、組織型態及與雇主主要營業場所聯繫方式上，均完全不同。2. 衛星職場 (satellite centres)。屬企業中的獨立單位，但地理上遠離雇主主要營業場所，而以穩定的電腦通信設備聯繫。3. 近鄰職場 (neighborhood centres)。不同企業的受雇或自雇勞動者者，共用居家附近的辦公處所及電腦通信設備。由於位處勞動者近鄰，亦得為他種目的使用，如電傳教育、電傳購物或取得旅遊資訊等。4. 移動職場 (mobile work)。外勤勞動者使用電腦通信設備與主要辦公場所聯繫，並以之讀取電子郵件或資料庫等。

回顧職場演變的歷史，前工業社會散工制(putting-out system)的生產模式，分散於自宅提供勞務的家內勞動(homework)成為當時主流的工作型態，乃農業社會向工業社會的過渡；而工業社會工廠制的生產模式，集中於工廠與辦公室的從屬勞動(subordinate/dependent work)則成為當時主流的工作型態。的確，職場雖由分散轉變為集中，然自勞動問題與基準適用的視野觀察，更為重要的關鍵卻是使得各式組織管理方法，因職場集中得以在勞務提供過程中實現。從而，以此為基礎界定了人格或組織的從屬性，確定了勞動基準的適用對象。社會監護與國家監護因而得以透過勞動基準的訂定與實施，於從屬勞動關係中落實。而家內勞動在學理上，僅具備經濟或技術的從屬性，則是特例的勞動基準適用對象。³

¹政治大學勞工研究所副教授

²請參見拙著：「資訊網路社會中電傳勞動關係之初探」，政大勞動學報，第 6 期，頁 79-111。

³請參見：黃越欽，「家內工作法之研究」，政大法學評論，第 38 期，頁 93-112。

在後工業社會或資訊社會逐漸興起的電傳勞動，其職場關係又由集中轉為分散，是否比照家內勞動適用勞動基準，成為許多論者的主張。但衡諸資通科技能夠展現強大的指揮管控與溝通情報(command, control, communication, and intelligence, 3CI)能力，當不盡然如此，茲析論如下：

首先，展望資通科技快速進步的前景，組織管理職能得以跨越距離阻隔而完全實現。換言之，雇主如運用資通科技，將電傳勞動納入組織管理，性質即不同於家內勞動，而應視為同樣具備人格的或組織的從屬性之從屬勞動，在空間上的延伸，而成為勞動基準的適用對象。

其次，在資通科技發展的過渡階段或有限的應用，雇主無法實現組織管理職能，而該電傳勞動又具備一定之經濟或技術的從屬性，則得視為家內勞動，適用特例的勞動基準。

第三，雖使用先進資通技術遠距提供勞務，但不具備從屬地位者，則是自營作業電傳勞動(self-employed telework/SOHOs)，不適用勞動基準。

因此，在電傳勞動適用勞動基準上，從屬性存在與否，基本上仍是最重要的判斷原則。⁴換言之，電傳勞動因資通科技快速進步而生，勞務履行方式雖有所變動，但不應損及適用勞動基準之原有地位。

(二)問題特性

訂定勞動基準之目的，在規定勞動條件的最低標準，以保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展。⁵換言之，雇主與勞工所訂勞動條件，除不得低於勞動基準所定之勞動條件最低標準外，亦應客觀考量勞雇關係與整體經濟社會發展之特性，基於加強促進等積極觀點，適用勞動基準。電傳勞動在客觀上，相較於傳統勞動型態，不論在勞雇關係或是在整體經濟社會發展上，即具有其特殊性質。

首先，電傳勞動雖屬非典型勞動(atypical work)，較諸其餘非典型勞動，卻具備構築未來資訊經濟社會發展的前瞻特質。在勞動基準適用問題的安排上，不僅需顧及電傳勞動者勞動權益的保護，亦應從資訊經濟社會發展的長遠眼光，考量勞動基準的訂定與適用方式、形態與內容。

其次，電傳勞動之勞雇關係相當特殊，不但在電傳勞動者與雇主或雇主代理人間，即使處於分工合作關係之電傳勞動者間，均可能難有直接的人際接觸。空間的阻隔與心理的疏離，極易滋生差別待遇的懷疑與彼此之間的不信任。因此，包括如何適用勞動基準在內的相關人事管理政策之完整透明，對於建立穩固的勞雇關係相當重要。

第三，電傳勞動者的工作地點，多半在雇營業場所以外的職場，電傳勞動者的工作空間與生活空間出現混同現象。因此，有必要在訂定相關勞動基準與適用時，適當考量電傳勞動者自主安排社會與家庭生活之需求。尤其是在工作時間

⁴從屬勞動論的比較觀察，請參見：Chris Engels, 'Subordinate Employees or Self-Employed Workers?', Roger Blanpain(ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies* (Kluwer Law International, 11th Edition, 2014), pp. 361-384.

⁵請參見：我國勞動基準法第一條之規定。

基準方面，基於均等待遇原則，工作負荷的公平性需納入考量。

第四，資通科技與設備的使用，乃電傳勞動者履行勞務所不可或缺，或用於傳輸資訊與遠距操控，或用於移動定位與電子監控。因而所生之使用成本或損害賠償責任，如何計算與分擔；雇主藉由資通科技手段進行的組織管理活動，和電傳勞動者的隱私權保護間，如何衡平安排，亦是電傳勞動基準的重要課題。

最後，電傳勞動者職業安全衛生責任的安排與內容，均因電傳職場的分散多樣特性，而需另作特別考量。

二、歐盟社會夥伴模式

(一)政策背景

面對資通科技的快速進步，以及廣泛在工作生活上的應用，歐盟並未採取自由放任的態度。反而認為應藉由適當的管理，以增進人民的互信團結與生活品質。因此，早在1994年的行動計畫中，即提出建立「歐洲式的資訊社會(Europe's way to the information society)」的構想，1996年的政策綠皮書「資訊社會的生活與工作：人民第一(Living and working in the information society: People first)」，更一步提出所涉及的勞動與社會問題，並盼透過政治對話、社會對話與公民對話，喚起公眾的關注。

在此背景下，電傳勞動之勞動基準也逐步進入政策議程。1997年歐盟執委會提出政策建議：「資訊社會的社會與勞動市場面：人民第一，下個步驟」，採取五項具體措施，以改善電傳勞動的發展條件：1. 於1998年上半，就政策必要性與保護程度，向社會夥伴提出諮商請求；2. 持續與EUROFOUND合作，進行電傳勞動者勞動條件之研究；3. 建議於歐盟第五次研究、科技發展與成果展示計畫(the fifth RTD framework programme)中，加強電傳勞動科技支持與相關就業影響之研究；4. 持續推動提升公眾關注電傳勞動問題的活動；5. 於歐盟執委會組織內，研究推進電傳勞動。⁶

歐盟執委會於1998年開展電傳勞動試點計畫，由就業、社會與平等機會總署和資訊社會總署開始實施，以實際探索電傳勞動問題的性質與解決方案。試點計畫包括有三種屬於部份時間性質的電傳勞動方式，分別是：住家與辦公處所各半方式、公出方式、其他歐盟機關處所辦公方式。

而在諮詢社會夥伴過程中，歐盟執委會促成歐洲工會聯盟(ETUC)、歐洲雇主聯盟(UNICE)、歐洲中小企業聯盟(UEAPME)與歐洲公共服務企業中央組織(CEEP)等歐洲社會夥伴，於2002年締結電傳勞動架構協議，以確保歐盟範圍內受雇電傳勞動者的權益。⁷

(二)電傳勞動架構協議

⁶European Commission, *The social and labour market dimension of the information society: People first - the next steps* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998), pp. 23-28.

⁷該協議為歐盟理事會在歐洲就業策略的背景下，邀請歐洲社會夥伴就電傳勞動問題進行磋商，而成立的歐盟層級第一份社會夥伴間自主協議。全文請參見：16/07/2002: *Framework Agreement on Telework*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=1114>.

歐盟社會夥伴所締結的電傳勞動架構協議，在性質上屬協約勞動基準，而且是在較高的歐盟層級建立架構性的勞動基準。該協議就所定義的電傳勞動之特殊屬性，所衍生的相關問題達成共識，作為之後各會員國相關立法與團體協約之架構，供歐盟各會員國與社會夥伴參考和進一步落實。主要內容如下：

1. 定義與範圍：電傳勞動乃依據勞動契約基於經常性原則 (on a regular basis)，運用資訊科技組織或履行勞務的一種工作型態，而其工作地點通常位於雇營業場所之外。凡從事電傳勞動之受雇勞工，為電傳勞動者。換言之，電傳勞動架構協議已排除自營作業與非經常性的電傳勞動者之適用。而資通科技與設備的使用以及遠距職場，則是電傳勞動者履行勞務方式上的特性。

2. 任意性：電傳勞動按勞雇雙方當事人意願而成立或變更，雇主有義務書面告知電傳勞動者相關勞動權益。⁸

3. 勞動條件：電傳勞動者的勞動條件權益，應與其他相當之受雇勞工相同，並受到相關法律與團體協約之保障。為考量電傳勞動的特殊性，必要時亦得訂定特殊的補充規定。

4. 資料保護：雇主有責任採取適當措施，以確保電傳勞動者因工作所需，所處理與使用的資料受到保護。雇主並應告知電傳勞動者，設備使用上的相關限制，以及違反時之懲戒規定。

5. 隱私權：雇主應尊重電傳勞動者的隱私權，任何監督系統的採用，均應合乎比例原則，並應遵守歐盟有關電腦終端顯示器之規定。⁹

6. 作業設備：除非電傳勞動者使用自有設備，否則雇主應按慣例提供、安裝、維護，工作所需之必要設備。雇主亦有責任，依據各會員國法律與團體協約，承擔電傳勞動者使用設備與資料損害所生之費用。

7. 安全衛生：雇主依據歐盟與會員國有關法律、團體協約，有保護電傳勞動者職業安全衛生之責。¹⁰為核查各項安全衛生規定正確落實，雇主、勞工代表與政府主管機關，得根據會員國有關法律與團體協約的規定，進入電傳勞動職場，實施勞動檢查。電傳勞動職場如屬家內職場，則勞動檢查須經預先通知，取得電傳勞動者同意後行之，電傳勞動者亦有權主動要求勞動檢查。

8. 作業組織：電傳勞動者得於相關法令、團體協約與企業規章的框架內，自行組織安排工作時間。而其作業與績效基準，亦應等同於其他相當之受雇勞工。

9. 職業訓練：電傳勞動者應與其他相當之受雇勞工，同樣有接受職業訓練與職涯發展的權利，適用同樣的考選規定。雇主應就電傳勞動者所操作的技術設

⁸適用歐盟法律有關雇主告知義務之規定，請參見：*Council Directive 91/533/EEC* of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31991L0533>.

⁹適用歐盟法律有關電腦終端顯示器(VDT/VDU)之規定，請參見：*Council Directive 90/270/EEC* of 29 May 1990 on the minimum safety and health requirements for work with display screen equipment. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31990L0270>.

¹⁰適用歐盟法律有關職業安全衛生之規定，請參見：*Council Directive 89/391/EEC* of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?ELX_SESSIONID=dVJZT9tQvDPF77TKdgh0jffIRBPnHCvNIGHhGvTVQNDvLjB14wRII-1416663925?uri=CELEX:31989L0391.

備與作業組織方式，提供適當的職業訓練。

10. 團結權：電傳勞動者與其他相當之受雇勞工，同樣享有團結之權利。電傳勞動者與勞工代表間之溝通，不能設置任何障礙。

11. 實施與後續措施：電傳勞動架構協議締結後三年內生效施行，締約當事人各會員組織應向締約當事人提出實施報告。締約當事人應於協議締結後四年內，提出實施報告。締約當事人得應任一方締約當事人之提議，於協議締結五年後，就該協議進行檢討。

(三)電傳勞動架構協議之實施

根據歐盟電傳勞動架構協議第 12 條的規定，協議於 2005 年 7 月起生效實施。由於該協議明示參照歐洲共同體條約第 139 條(現為歐盟職能條約第 155 條)之規定，採自主協議(autonomous agreement)的方式實施。¹¹因此，於實施架構協議時，應尊重各會員國勞雇關係的特性，在協約勞動基準與法定勞動基準間，以符合傳統習慣的方式安排。從而架構協議實施形態，將基於各國國情，而各有不同。¹²

此外，根據該協議同條文之規定，作為締約當事人之社會夥伴，透過社會對話委員會亦於 2006 年提出實施報告，並遞交歐盟執委會。¹³該報告詳述了該協議締結後，社會夥伴所進行的各項生效實施準備工作；該協議在各國各層級實施的方式與成效。¹⁴而歐盟執委會復於 2008 年，以社會夥伴的實施報告與會員國主管機關問卷回覆為基礎，參酌歐洲生活與勞動條件改善基金與委託之獨立專家的研究結果，提出歐盟執委會觀點的評估報告。這些評估報告，對於電傳勞動架構協議於歐盟實施情形的掌握，均具有參考價值。¹⁵

三、協約基準與法定基準¹⁶

(一)相關協約基準

1. 社會夥伴間協議

¹¹歐洲共同體條約第 139 條(現為歐盟職能條約第 155 條)規定了兩種實施方式，第一種為根據勞資雙方與會員國所訂的程序與方法實施；第二種則根據執委會提議，理事會決定的程序與方法實施。選擇前者即屬所謂的自主協議。

¹²依據該協議第 1 條有關適用範圍的規定，除會員國外，並包含冰島與挪威屬歐洲經濟區國家(European Economic Area, EEA)。

¹³歐洲社會對話委員會(European social dialogue committee, SDC)成立於 1992 年，為歐盟層級實施跨部門社會對話程序的關鍵組織。目前，其成員包括勞資雙方代表性組織：勞方代表有歐洲工會聯盟(ETUC)、歐洲職員理事會(Eurocadres)、歐洲職員聯盟(CEC)；資方代表則有企業歐洲(BUSINESSEUROPE)、歐洲中小企業聯盟(UEAPME)、歐洲公共服務企業中央組織(CEEP)。

¹⁴請參見：ETUC, UNICE-UEAPME and CEEP, *Implementation of the European framework agreement on telework, Report by the European Social Partners*, Adopted by the Social Dialogue Committee on 28 June 2006. Website: <http://www.etuc.org/framework-agreement-telework>.

¹⁵請參見：歐洲生活與勞動條件改善基金報告，Eurofound, *Place of work and working conditions*, 2007. Website: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0701029s/tn0701029s.htm>；獨立專家報告，J. Visser and N. Ramos Martin, *Expert report on the implementation of the social partners' Framework Agreement on Telework*, Amsterdam, Institute for Advanced Labour Studies, 2008. Website: <http://dare.uva.nl/document/2/79826>；歐盟執委會評估報告，European Commission, *Report on the implementation of the social partners' Framework Agreement on Telework, Commission Staff Working Paper, SEC(2008) 2178*, Brussels, 2008. Website: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008SC2178&from=EN>。

¹⁶各國實施方式請參見本文附表：歐盟電傳勞動架構協議實施方式。

在某些會員國，勞資雙方首先藉由全國性的協議，就實施歐盟電傳勞動架構協議達成共識。其中，在芬蘭與瑞典兩國，按其制度傳統，全國性社會夥伴間的共識，得以接續促成部門或企業層級團體協約的締結。

2005年5月，芬蘭全國性社會夥伴通過地方性團體協商指導綱領，建議於地方性團體協商中，將歐盟電傳勞動架構協議中所建立的原則，與芬蘭相關現行制度規定合併考量，納入地方性團體協商的內容之中。

西班牙則是自2003年起，即於團體協商全國性協議中，納入歐盟電傳勞動架構協議，作為優先談判事項。五年之間，西班牙便有十份部門別、地區別、企業別的電傳勞動團體協約簽訂，包括有化工業、新聞業、瓦倫西亞地區、加泰隆尼亞地區、西班牙電信、西班牙移動等。此外，西班牙勞動檢查機構則在作業手冊中提及歐盟電傳勞動架構協議，引以為勞動檢查之參考。

拉脫維亞全國性社會夥伴於2006年達成協議，要求各團體協約當事人實施歐盟電傳勞動架構協議。

荷蘭的勞動基金會(Labour Foundation)於2003年，提出實施歐盟電傳勞動架構協議的建議。¹⁷該建議除將歐盟協議納入外，並闡述荷蘭電傳勞動發展的質量，團體協約應訂定有關電傳勞動之事項，荷蘭有關電傳勞動之現行法律與團體協約範例。

德國化工業的社會夥伴也達成協議，建議採用電傳勞動時，參照歐盟電傳勞動架構協議實施。

瑞典社會夥伴於2003年5月，就實施歐盟電傳勞動架構協議之共同綱領，達成協議，並陸續促成某協產業別的團體協約，將電傳勞動納入。

挪威全國性社會夥伴於2005年12月通過了電傳勞動綱領，向採用電傳勞動的社會夥伴提供了具體的建議，該項綱領充分體現了歐盟架構協議所規定的原則。

2. 團體協約

在比利時、法國、義大利、盧森堡、希臘、冰島、丹麥與瑞典等國的社會夥伴，根據其制度傳統，選擇透過全國性或部門性之團體協約，實施歐盟架構協議。

比利時於2005年11月通過全國性之團體協約，較歐盟架構協議更為詳盡的規定了電傳勞動之勞動基準。其中包括電傳勞動者與其僱主間書面勞動契約之詳細內容，設備損壞時成本計算之方法等，以便提供後續締結部門別與企業別團體協約或個別勞動契約之參考。

法國採取了類似的方法，於2005年7月締結跨產業的全國性團體協約。雖然該項全國性團體協約之內容，已足以成為部門或企業層級團體協約之參考，然在制度傳統上缺乏分權化的設計，僅能藉由團體協約效力一般化宣告，擴張其適用範圍。法國政府於2006年6月，應社會夥伴共同的請求，做成團體協約效力一般化宣告命令。該項協約較諸歐盟架構協議，更為詳盡的規定了電傳勞動者的

¹⁷荷蘭的勞動基金會成立於1945年，由三大全國性工會聯盟與三大全國性雇主聯盟組成，為勞資關係的論壇，結論則做為各產業別與企業別團體協商的建議。

範圍，電傳勞動者申請一般性職缺的可能性，以及電傳勞動者與一般勞動者間公平待遇的規定等。

義大利的社會夥伴於 2004 年 6 月締結全國性之跨聯盟團體協約，將歐盟電傳勞動協議的內容納入。該協約具有普遍的拘束力，適用範圍擴及整個民間部門與地方政府。事實上，在此之前，義大利已有許多部門別團體協約，如紡織業、電信業、電機業、化工業、造紙印刷業、陶瓷業、服務業等，將電傳勞動納入規範。

盧森堡於 2006 年 2 月締結的全國性團體協約，除將歐盟的架構協議全文納入外，並詳列雇主應向電傳勞動者提出之書面告知事項，規定電傳勞動者回復為一般勞動者的權利，但有調適期間(adaptation period)的限制。

希臘於 2006 年 4 月，締結實施歐盟電傳勞動架構協議之全國性團體協約，並將架構協議之希臘文譯本作為協約附錄。冰島的全國性團體協約於 2006 年 5 月簽署，對於個別勞動契約中涉及電傳勞動的條款具有拘束力。

丹麥與瑞典於 2005 年，分別締結電傳勞動協約，納入適用於公部門的現行全國性團體協約，以實施歐盟的電傳勞動架構協議。丹麥的團體協約適用範圍為地方政府，而瑞典則適用於中央政府。

至於丹麥民間部門，也自 2005 年秋起，陸續於工業與商業，修正現有的部門別團體協約，以符合歐盟電傳勞動架構協議的規定。

德國電信業某些企業的社會夥伴，也將歐盟電傳勞動架構協議，納入現行電傳勞動集體規範之中，按不同的電傳勞動型態做適當的安排。

3. 標準契約範本

德國社會夥伴則採取相當務實的做法，共同或個別訂定標準契約範本，以供後續部門別、企業別或事業單位協商參考。事業單位或企業層級的電傳勞動規範，通常以經營協議或企業協約等形式呈現，較諸歐盟架構協議更為具體。這些協議或協約分布的範圍廣泛，跨越多種行業，從金融業、化工業、金屬業、電信業、精密工業，到公共部門。其中部分協約締結在歐盟架構協議之前，其他則是由歐盟架構協議所推動訂定。

德國金屬業現行的企業內經營協議，與歐盟的架構協議相當一致，而在設施提供、維護與職業安全衛生之雇主責任，以及資料保護、工作時間、職涯發展、經營參與措施上，卻更為詳盡。這也是基於社會夥伴提供的電傳勞動契約範本的成果，使得各個企業或事業單位易於訂定電傳勞動之集體規範。

4. 參考指引

英國於 2003 年 8 月，經全國性社會夥伴討論決定，共同提出電傳勞動指引，以促進歐盟架構協議之實施。由於英國並不存在全國性跨部門的團體協商制度，該實施指引主要供個別勞雇雙方與團體協約當事人參考。該指引明示其目的，在提供方便的表列檢查項目(a checklist of issues)，以便在英國勞動市場背景中，採用電傳勞動時，更好的解釋適用歐盟的架構協議。

愛爾蘭民間部門的社會夥伴，於 2004 年 12 月修正其原有的參考指引，以符

合歐盟架構協議之規定。該指引提供企業採用電傳勞動時之實務建議，包括政策與契約文件樣本，及愛爾蘭相關法定勞動基準。

除社會夥伴共同提出之參考指引外，也有一些參考指引先由雇主組織提出，再由勞方認可，如挪威與拉脫維亞。

(二)相關法定基準

1. 立法

社會夥伴有時亦會請求公權力機關，透過立法實施歐盟電傳勞動架構協議。主要有兩種型態：第一類完全藉由立法手段訂定電傳勞動基準，如捷克社會夥伴經協商後決定，認為立法是實施歐盟架構協議最好的方式。於2007年1月開始實施的勞動法典，即規定電傳勞動者與一般勞動者享有相同的權利與義務。

波蘭的情形同樣，社會夥伴希望協商意見能納入勞動法典中規範。匈牙利則於2004年5月，經社會夥伴與政府達成合意，將歐盟的架構協議條文，修入勞動法典。其中，三方機構全國利益調整委員會(National Interest Reconciliation Council)發揮合議的功能，將各方不同意見整合成法律草案。主要的爭論集中在電傳勞動的定義、設備成本分擔、設備損害賠償、工作時間計算等問題。

葡萄牙也是藉由立法，實施歐盟電傳勞動架構協議。雖然，規定在勞動法典第233條到第243條的電傳勞動基準，並未獲得社會夥伴的同意，但政府卻於2003年作成立法的決策。社會夥伴未能同意的原因，是工會希望將客服中心(call centers)與自營作業電傳勞動者納入，但雇主以不符合歐盟架構協議的適用範圍而反對。

比利時與盧森堡是第二種立法類型，兩國的社會夥伴均訂定有電傳勞動之協約勞動基準，但對涉及電傳勞動某些相關問題，仍覺力有未逮，而籲請公權力機關協助。例如，比利時社會夥伴於2005年11月向政府提出意見書(avis n°1.528)，希望修正相關法律，以利區別電傳勞動者與家內勞動者，職災事故與普通事故等問題，而有助於新的電傳勞動團體協約與相關法律規定取得一致。又如盧森堡的社會夥伴則是要求政府，檢討相關社會保險與所得稅制，並敦促相關歐盟進行同樣的檢討，避免妨礙電傳勞動的發展。

英國的電傳勞動指引也提醒政府，修改相關稅制，使電傳勞動者得以扣抵家內職場所生之費用，如空調供暖與水電費等。

2. 其他三方機制措施

某些國家運用三方機制，也有助於歐盟電傳勞動架構協議的實施。如拉脫維亞的社會夥伴，和社會福利部協商，建立電傳勞動政策綱領。

英國政府則是財政支助社會夥伴訂定的電傳勞動指引之發行與推廣。馬爾他的社會夥伴和政府主管機關，也就電傳勞動者在現行勞動法典的地位進行檢討，以排除電傳勞動發展的障礙。

(三)基準適用問題

1. 定義

歐盟電傳勞動架構協議提出四項要件，定義適用之電傳勞動：¹⁸

- A. 遠距職場(away from employers premises)；
- B. 使用資通科技 (use of information technology)；
- C. 經常性 (on a regular basis)；
- D. 勞動契約關係(employment contract/relationship)。

根據歐盟的研究報告顯示，九個國家藉全國性相關協約勞動基準，三個國家藉相關法定勞動基準，完全沿用了歐盟電傳勞動架構協議的定義。¹⁹而另有三個國家於相關法定基準中，採用不同於歐盟架構協議不同的定義，傾向以家內勞動定義電傳勞動。²⁰

之所以有不同的定義，乃是基於受雇勞動者與自雇或自營作業間，雖分別適用勞動法與商事法，但實務上卻存在著灰色地帶，對於電傳勞動尤然；名義上雖是自雇或自營作業，然事實上卻為單一或極少數主顧提供勞務，其報酬也是唯一或極少數的所得來源，而具有經濟上的從屬或依賴地位。²¹第三分類如家內勞動因而成為選項，惟就電傳勞動而言，新酒畢竟無法完全裝入舊瓶，非屬家內職場的電傳勞動即無法納入，而有其不足之處；也忽略了雇主藉由資通科技實施組織管理電傳勞動的可能性。

但如家內勞動能夠採用國際勞工組織的定義，即不限於家內職場，也包括各種遠距職場的概念時，則在實務上有相當作用：A. 許多電傳勞動者的確於家內職場履行其工作義務；B. 定義較廣，其餘遠距職場之電傳勞動者也能納入適用，無須變更現有人格從屬性之司法判解；C. 使具經濟上從屬地位的自雇或自營作業，能受到勞動法的社會保護；D. 法律理念上，可視為家內勞動者與一般受雇勞動者間平等待遇原則的適用。²²

但在這三個中東歐的轉型國，電傳勞動數量有限，且多屬自雇或自營作業，基於以彈性化鼓勵發展的考量，對於是否納入勞動法保護仍存在爭論。²³在實務上以家內勞動法定勞動基準適用的妥協，實際上是勞動基準的放寬。即使是沿用歐盟電傳勞動架構協議定義，建立法定基準的國家，也不能視為是擴大或提高了勞動基準。²⁴

¹⁸請參見歐盟電傳勞動架構協議第 2 條。

¹⁹九個協約基準國家：比利時、芬蘭、法國、德國、希臘、義大利、挪威、西班牙、英國；三個法定基準國家(均非單獨立法)：葡萄牙、波蘭、斯諾伐尼亞。

²⁰三個採用不同定義的國家：捷克、匈牙利、斯洛伐克。請參見：Christian Welz and Felix Wolf, *Telework in the European Union*, Eurofound, 2010. Website:

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910050s/tn0910050s.htm>

²¹European commission, *Green Paper: Modernizing Labor Law to Meet the Challenges the 21st Century*, 22 Nov. 2006, COM (2006), 787 final, 10, p. 10-12.

²²請參見：於 1996 年通過，2000 年生效之家內勞動公約(C177, Home Work Convention)。

²³請參見：Hála, J., 'Telework in the Czech Republic', *EIRO*(Dublin, Eurofound, 2007); Hárs, A. and Neumann, L., 'Telework in Hungary', *EIRO*(Dublin, Eurofound, 2008); Kordošová, M., 'Telework in Slovakia', *EIRO* (Dublin, Eurofound, 2007).

²⁴對於波蘭電傳勞動之法定勞動基準的評價，請參見：Andrzej Marian Świątkowski and Marcin Wujczyk, 'Legal Notions of Stability and Flexibility in Labour and Social Security at the Turn of the Century: A Fragile Juridical Effect. The Case of Telework', in Tomas Davulis and Daiva Petrylaitė, ed., *Labour Regulation in the 21st Century: In Search of Flexibility and Security* (UK: Cambridge Scholars Publishing, 2012), pp. 131-148.

歐盟在這個問題上，還採取另一個取向，值得關注。即是對自雇或自營作業者就某些性質相同的事項，提供與受雇勞動者同等的保護。例如，歐盟實施不分種族平等待遇原則命令和建立就業與職業平等待遇一般架構命令，對於就業與職業歧視禁止規定。²⁵ 歐盟會員國間有關自雇商業代理之法律協調命令，對於定期勞動契約之保護規定。²⁶ 此外，許多會員國分別在歧視禁止、安全衛生、最低工資，甚或在團結權保護等事項上，亦採取與歐盟相同或類似的取向。²⁷

2. 任意性

歐盟電傳勞動架構協議第三條規定，採用電傳勞動應符合任意性原則，包含兩個側面：

A. 任由勞雇雙方意願 (voluntary for the worker and the employer concerned)：無論成立電傳勞動契約或變更現有勞動契約採用電傳勞動，均應依據勞雇雙方當事人的自由意願接受或拒絕。當勞方拒絕時，雇方不得以之終止勞動契約或為勞動條件之變更；

B. 可轉換性(reversibility)：變更現有勞動契約採用電傳勞動後，得依據勞雇雙方當事人的自由意願，轉換回復為原有勞動契約。轉換方式得由個別勞動契約或團體協約訂之。

歐盟的評估報告指出，採用協約勞動基準的國家，均採納此項任由勞雇雙方意願之規定；而在採用法定基準的國家，匈牙利與葡萄牙未能明文規定此項原則，但規定勞雇雙方採用電傳勞動，應以書面契約為之，可視為符合任由勞雇雙方意願的規定。²⁸

在可轉換性方面，除斯洛伐克未規定外，其餘均按歐盟電傳勞動架構協議規定。但由於歐盟電傳勞動架構協議，對於可轉換性原則的實施方式，交由個別勞動契約或團體協約訂之，因而各會員國有不同之規定。

法國的跨部門團體協約規定了可轉換性義務，但也訂有類似預告期間的調適期間(adaptation period)，期間長度則由下級團體協約事前約定。波蘭全國性團體協約具體訂定調適期間為三個月，而盧森堡則是三到十二個月。法國與盧森堡也就電傳勞動者變更工作地點，訂有申請至雇主營業處所職缺之優先權。

其他國家如英國、丹麥、愛爾蘭，則分別就轉換回復原職困難時，如雇主營業場所空間不足或轉換成本過高時，規定採取其他類似替代方案的可能性。²⁹

此外，任意性原則亦適用歐盟法律有關雇主書面告知義務之規定，包括所適用的團體協約與工作說明。歐盟電傳勞動架構協議並增列書面告知義務，包括電傳勞動者隸屬的事業單位部門、直屬上級、支援人員、工作報告的安排等。

²⁵請參見：Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000, *implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, OJ L180/22; Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000, *establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*, OJ L303/16.

²⁶請參見：Council Directive 86/653/EEC of 18 December 1986, *on the coordination of the laws of the Member States relating to self-employed commercial agents*, OJ L382/17.

²⁷Silvana Sciarra, *The Evolution of Labour Law, 1992-2003, Vol. 1: General Report* (Luxembourg: EC, 2005), pp. 30-34.

²⁸請參見：European Commission, *op. cit.*, SEC (2008) 2178, p. 36.

²⁹請參見：ETUC, UNICE-UEAPME and CEEP, *op. cit.*, 2006, pp. 18-19.

法國、比利時、波蘭三國，將雇主書面告知義務的內容，列入勞動契約的附件。英國則訂有提供的時限為：新成立電傳勞動契約生效兩個月之內，變更為電傳勞動契約後一個月之內。比利時則訂在電傳勞動契約生效前，雇主有提供書面資訊的義務，包括：電傳勞動的天數與頻率，必要時應至雇營業場所的天數與時數；電傳勞動者得聯繫雇主的時段與方式；電傳勞動者得請求技術支援的時段；雇主應承擔的設備與損害成本；轉換回任至雇營業場所的條件與方式。盧森堡與波蘭，也有類似的規定。

3. 勞動條件

歐盟電傳勞動架構協議第四條規定，電傳勞動之勞動條件應符合兩項原則：

A. 同等權利 (same rights as comparable workers at the employers premises)：電傳勞動者的勞動條件，享有與雇營業場所相當之受雇勞動者同等的權利；

B. 特別補充 (specific complementary collective and/or individual agreements may be necessary)：為考量電傳勞動的特殊性，有必要以團體協約或勞動契約特別補充。

這兩項原則反映出歐盟社會夥伴，不認為電傳勞動者擁有不同的特殊地位，但得考量其個別工作方式上的特性，給予符合平等待遇原則 (principle of equal treatment) 的補充規定。各會員國相關勞動基準就同等權利方面，均有類似的規定。

但在補充規定方面，卻展現不同的態度。德國化工業團體協約認為，電傳職場應視為雇營業場所之延伸，不應有其他不同的規定。荷蘭的三方機制：勞動基金會，也採取類似的態度。

盧森堡的全國性團體協約認為，轉換為電傳勞動者所損失的利益，如雇營業場所的使用利益，雇主應予補償。反之，匈牙利與英國則規定了雇主行使指示命令的範圍與方式，如工作地點的進入、工作時間與休息時間的界定、資通設備資料存取的權限等。不過研究指出，有關電傳勞動者勞動條件的司法判決，尚未出現。³⁰

4. 資料保護

歐盟電傳勞動架構協議第五條規定，雇主有責任採取措施，保護電傳勞動者為職業目的使用與處理之資料。雇主應告知電傳勞動者資料保護的相關規定，電傳勞動者有遵守的義務。

大多數的國家，如法國與義大利以全國性團體協約；如匈牙利以法律；英國與愛爾蘭以參考指引，規定比照國家有關個資保護與秘密通信保護等法規，實施歐盟架構協議之資料保護規定。波蘭則增列規定雇主在資料保護上的指示與訓練義務。但荷蘭的三方機制則綜合個人資料保護法與勞動法的原則，規定雇主的資料保護管控措施，應告知電傳勞動者。³¹

³⁰請參見：J. Visser and N. Ramos Martin, *op. cit.*, 2008, pp. 27-28.

³¹請參見：ETUC, UNICE-UEAPME and CEEP, *op. cit.*, 2006, p.21.

5. 隱私權

歐盟電傳勞動架構協議第六條規定，雇主應尊重電傳勞動者的隱私權。監控系統的採用，應符合比例原則。

大多數會員國有關隱私權保護的實施措施，幾乎是歐盟架構協議的翻版。有少數國家做了特別規定，如匈牙利勞動法典訂有雇主取得與檢查電傳勞動者電腦資料的規則，雇主得進入電傳勞動者工作地點的比例原則與預告要件。

按盧森堡全國性團體協約之規定，雇主僅能在取得電傳勞動者同意後，方能進入與檢查電傳勞動者的工作地點，檢查範圍亦以雇主所提供之設備為限。如安裝有監控設備，亦應符合有關資料保護法有關比例原則的規定。

德國與瑞典雖未就實施隱私權保護，對於電傳勞動者有特別的規定，但社會夥伴認為現有隱私權相關法律，已足以適用。³²

6. 作業設備

歐盟電傳勞動架構協議第七條規定，有關電傳勞動之作業設備、使用成本與損害責任均應事前約定。原則上，雇主有提供、安裝、維護必要設備的責任，除非電傳勞動者使用自己的設備。經常性之電傳勞動，雇主應承擔因作業所生之直接成本，尤其是通信費用。雇主應提供電傳勞動者，適當的技術支援。雇主應按法律與團體協約之規定，承擔設備與資料損失的成本。電傳勞動者應正確使用雇主提供之設備，不得藉由網際網路蒐集與散布不法資訊。

大多數會員國有關作業設備的實施措施，均類似於歐盟架構協議的規定。匈牙利勞動法典的規定略有不同，認為設備提供責任應先經勞雇雙方合意，如無合意則由雇主承擔。

有些國家則有較具體的規定，如法國、盧森堡、波蘭、愛爾蘭。尤其是波蘭的法定基準，規定雇主應提供符合安全衛生要件的設備，提供設備保險，承擔設備安裝、服務、使用、維修之費用。丹麥金融業雇主聯盟與金融服務業勞動聯盟的團體協約，則進一步要求企業層級的團體協商，應將營運成本納入談判，如場地租金、暖氣費用、電費、電話費等。³³

7. 安全衛生

歐盟電傳勞動架構協議第八條規定，雇主有責任按歐盟命令、國家法律與團體協約之規定，提供電傳勞動者職業安全衛生之保護。雇主亦有責任告知電傳勞動者，其職業安全衛生政策，而電傳勞動者應正確適用之。為核查各項安全衛生規定正確落實，雇主、勞工代表與政府主管機關，得根據會員國有關法律與團體協約的規定，進入電傳勞動職場，實施勞動檢查。電傳勞動職場如屬家內職場，則勞動檢查須經預先通知，取得電傳勞動者同意後行之，電傳勞動者亦有權主動要求勞動檢查。

如同實施資料保護的規定類似，採取措施的多數會員國，均規定比照國家有關職業安全衛生等法規，實施歐盟架構協議之規定。

³²請參見：J. Visser and N. Ramos Martin, *op. cit.*, 2008, pp. 44-46.

³³請參見：Larsen, T.P., 'Telework in Denmark', *EIRO*(Dublin, Eurofound, 2008).

德國金屬業的經營協議，增列家內職場須符合人體工學的標準。但某些國家對於安全衛生規則提出限制，如英國的參考指引即認為，雇主固然要為其所提供設備的安全負責，但電傳勞動者自宅的電路系統，應由電傳勞動者自負其責。波蘭的勞動法典則規定，電傳勞動者有接受職業安全衛生職前訓練的義務，尤其是視覺顯示設備安全，家內職場也不適用一般職業安全衛生規則。

8. 作業組織

歐盟電傳勞動架構協議第九條規定，在適用的法律、團體協約、企業規章的框架內，電傳勞動者得自行組織安排工作時間。而其作業負荷與績效評估基準，亦應等同於其他相當之受雇勞動者。雇主應採取措施，如定期同仁聚會與企業資訊取得等，以避免電傳勞動者孤立於企業社區之外。

電傳勞動者的工作時間組織安排方式，有兩種情形：A. 得藉由資通科技監督管理工作時間的情形；B. 未能或低度藉由資通科技監督管理工作時間的情形。前者，適用現行有關工作時間的規定，殆無疑義。對於後者，適用現行有關工作時間規定有其實際上困難時，歐盟架構協議提出了兩項原則：A. 在現行規定的框架內，電傳勞動者有自行決定工作時間組織安排的權利；B. 作業負荷與績效評估基準，應符合平等待遇原則。此外，歐盟架構協議也就電傳勞動者間人際直接接觸，以及與企業組織間關係等，規定了雇主的促進義務。

比利時、義大利與希臘僅單純的複製歐盟有關工作時間的規定，其餘實施的國家也採取比照國家有關工作時間的法規或團體協約，實施歐盟架構協議。瑞典與芬蘭則提出不同的豁免規定，認為未受監督的作業(unmonitored work)，不適用一般工作時間的規則。

在工作時間規則中，某些事項於不同國家獲得豁免：延長工時(盧森堡)、工時紀錄(匈牙利)、夜間工作津貼(斯洛伐克)、延長工時工資與假日工資(捷克與斯洛伐克)。匈牙利則規定電傳勞動者工作負荷應與其他類似職務之一般勞動者相當，而非計算工作時數。德國許多企業的經營協議，則是禁止電傳勞動者延長工時。

避免電傳勞動者孤立，某些國家採取了相應措施，如葡萄牙、波蘭、斯洛伐克、法國與英國。

9. 職業訓練

歐盟電傳勞動架構協議第十條規定，電傳勞動者應與其他相當之受雇勞工，同樣有接受職業訓練與職涯發展的權利，適用同樣的考選規定。雇主應就電傳勞動者所操作的技術設備與作業組織方式，提供適當的職業訓練。電傳勞動者的管理者與同事，為便於推動電傳勞動，也應接受類似訓練。

對於電傳勞動者平等接受職業訓練的機會，實施各國相應的措施，均與歐盟架構協議類似。英國則額外訂有訓練內容，應包含技術面與管理面的課程。波蘭則規定訓練內容，應包括職業安全衛生。

10. 團結權

歐盟電傳勞動架構協議第十一條規定，電傳勞動者與其他相當之受雇勞工，

同樣享有團結之權利。電傳勞動者與勞工代表間之溝通，不能設置任何障礙。電傳勞動者有勞工代表的選舉和被選舉權。勞工代表得依相關法律或團體協約，對於電傳勞動之實施有知悉權。

所有實施的會員國均承認歐盟架構協議，所訂的電傳勞動者團結權之規定。比利時與義大利的勞工代表得比照採用新技術的社會影響，要求企業告知採用電傳勞動情形，並享有協議權。波蘭勞動法典則訂有企業採用電傳勞動時，工會與勞工代表參與決定的程序。法國與荷蘭規定企業對電傳勞動的監管活動，應事前告知勞工代表，諮詢其意見。

四、結論：對我國勞動基準發展的啟示

自亞里斯多德以降，平等待遇原則乃是以「同者同之，異者異之(like cases should be treated alike and unlike cases unlike, in proportion to their unlikeness)」的價值判斷為基礎。上世紀末，歐盟各國企業大量應用先進資通科技，進行組織改造，許多原有受雇勞動者，轉而成為偽裝自雇或自營作業者(bogus self-employed teleworker)。除了履行勞務的地點不須雇主安排而不同外，其餘方面雇主享有相同的組織管理與勞務給付等履約條件。既使勞動條件未作不利益變更，省卻的辦公空間與管銷費用等，卻以電傳勞動者失去勞動基準的保障為代價。同者不予同之，異者亦不予以異之，已在實質上違反了平等待遇原則。

歐盟社會夥伴在歐盟執委會的敦促下，於2002年締結電傳勞動架構協議，2005年生效實施，試圖將平等待遇原則適用到電傳勞動者。在學者的獨立研究評估下，認為以這種自主性協議的軟法(soft law)推動，成效並不樂觀。³⁴是否至少能夠在最低限度，防堵現有受雇勞動者轉換為電傳勞動者時，演變為偽裝之自雇或自營作業者，或在避免新成立之電傳勞動契約，變相成為商務契約上，產生制約效果亦待觀察。

但從自主性協議所形成的勞動基準分權化機制觀察，卻又能在實務上積累最佳實踐經驗(best practices)與最佳解決方案(best solutions)，面對電傳勞動未來前瞻與多元多樣的特質，於未來形成適當的電傳勞動之勞動基準，或有所助益。目前，歐盟執委會就電傳勞動常態性的調查研究，正是在緊密觀察發展過程，以形成科學的結論。

反觀我國電傳勞動之勞動基準的發展，在行政解釋與司法判解上，將現有法定勞動基準擴大適用，及於透過資通科技媒介，納入雇主組織或接受雇主指示，而提供勞務的電傳勞動者，應有相當大的空間。不似歐盟擁有許多中東歐的轉型國，須以特定上位成文規範，作為行政與司法解釋的依據。另訂專法目前觀察似無必要，亦無急迫性。而歐盟採取的分權化機制，雖有利於積累經驗，於我國團體協商和勞工參與制度不發達的背景下，似不宜過度依賴。

³⁴請參見：R. Blanpain, ed., *European Framework Agreements and Telework: Law and Practice, a European and Comparative Study*, Bulletin of Comparative Labour Relations, 62 (The Netherlands: Kluwer Law International, 2007), pp. 1-7.

但是，歐盟電傳勞動架構協議，就各項勞動條件所定之重要處理原則，則可供我國勞動基準適用於電傳勞動時之參考。例如，以書面勞動契約或工作規則，明訂電傳勞動勞動條件；作業負荷與績效評量基準應符合平等待遇原則；雇主負擔通信費用與損害賠償責任等。

我國現行勞動基準適用於電傳勞動的障礙，存在於電傳勞動的未來性。部分從事電傳勞動者，擁有專門技術或知識，勞務的提供具有高度的自主性，雇主僅有低度的指示命令；勞動市場技能分殊化的結果，該部分電傳勞動者卻在經濟上高度依賴單一或極少數主顧，而成為偽裝之自雇或自營作業。在現行勞動基準法適用上，納入適用的解釋空間卻極為有限。極易形成資本對知識的剝削體制，而不利於未來知識經濟社會的健康發展。

國際勞工組織的家內勞動公約與歐盟許多先進國家的家內勞動法，似可成為我國解決此類問題的另一個選項。而歐盟在歧視禁止、安全衛生、最低工資規範上，採取廣義的適用方式，亦值得參考。事實上，我國在今年開始實施的職業安全衛生法，以及已經實施多年的性別工作平等法，已經採取此種方式，而能適用於偽裝的自雇或自營作業之電傳勞動者。此外，電傳勞動衍生的新興勞動問題，如資料保護與隱私權保護，歐盟亦採取類似模式，亦值得我國參酌適用。

最後，電傳勞動遠距職場的性質，勞務的提供場所同時也可以跨越國家界線為之，直接成為國際分工的一環。如電傳勞動者於甲國，為於乙國營運的企業提供勞務。如兩國法律制度對於電傳勞動者之勞動契約界定不一，勞動基準之水準不同。則易使電傳勞動成為地下經濟活動，甚至是變相的社會傾銷(social dumping)。如何透過國家或經濟體間之雙邊或多邊合作，共同界定電傳勞動之勞動關係，研訂適用勞動基準之方式，亦為重要的課題。³⁵

附表：歐盟電傳勞動架構協議實施方式

國別	電傳勞動架構協議實施方式						實施程序說明
	A)	B)	C)	D)	E)	F)	
奧地利			X		(X)		民間部門約有 80%受僱人適用部門層級電傳勞動團體協約；公共部門則藉由修正公務員服務法，增列於特定條件下公務員得以電傳勞動履行勞務。2005 年修正勞動憲章實施架構協議失敗，主要雇主組織單方提出參考指引，供未適用電傳勞動團體協約企業參考。
比利時		X					藉由 2005 年 11 月 9 日締結之全國性團體協約實施；06 年 6 月 13 日

³⁵目前，歐盟會員國間的準據法按 1980 年的羅馬公約所訂原則決定，歐盟外國家間的法律衝突問題，亦成為世界貿組織研擬的對象。

							團體協約效力擴張皇家敕令發布； 11 月再度擴張適用及於公務員。
保加利亞						X	電傳勞動者受到同等保護，但未訂定特別基準。
塞浦路斯						X	未實施架構協議。
捷克	X						修正勞動法典(Act No. 262/2006 Coll., paragraph 317, points a-c)納入遠距職場適用，但未規定使用資通科技設備的要件。除延時、假日、個人或天候因素停工工資外，其餘並無差別待遇。
德國				X	X		電傳勞動主要適用企業層級團體協約，可追溯到 1995 年的德國電信。全國與部門層級社會夥伴僅提供參考建議。
丹麥		X	X				藉由部門別與跨部門別團體協約實施，但較低層級的團體協約卻落實不一，公共部門實施較為完整。
愛沙尼亞						X	電傳勞動者受到同等保護，但未訂定特別基準。
希臘		X					2006-7 年的全國總協約(EGSSE)已納入實施，但仍待下級協約具體補充。
西班牙		X	X	X			全國、部門、地區、企業層級團體協約分別納入實施。而西門子利多富西班牙早在 1997 便將電傳勞動納入團體協約規範。
芬蘭						X	2005 年 5 月 23 日締結之任意性協約，納入歐盟架構協議所訂原則，具宣示性意義與政策綱領地位。
法國		X					2005 年全國性跨部門團體協約納入實施，06 年 5 月 30 日藉效力擴張程序擴大適用至全體受僱人。
匈牙利	X						2004 年勞動法典納入，但未完全接受任意性與可轉換性原則。
愛爾蘭						X	三方締結之永續進步協議(2003-2005)納入，具宣示意義；社會夥伴也於 2004 年訂定參考指引。

義大利		X	X				2004 年民間部門三個工會聯盟與 21 個雇主組織締結全國性跨聯盟協約，設定較低層級協商之基準。公共部門，電傳勞動適用原則納入 1998 年公共行政法，1999 年公共部門團體協約；2007 年公共部門團體協約訂定促進措施。
立陶宛						X	未實施架構協議。但 2003 年元旦生效之勞動法典修正案，納入家內勞動規範，也得適用於部分電傳勞動者，但未採用許多架構協議的原則，如資通科技的使用。
盧森堡		X					2006 年 2 月 21 日締結電傳勞動團體協約，10 月 13 日盧森堡大公敕令擴張適用至全體受僱人。
拉脫維亞						X	2006 年 4 月 12 日三方締結電傳勞動協議，屬參考指引性質。
馬爾他						X	未實施架構協議。
荷蘭			(X)			X	2003 年雙邊機制勞動基金會提出建議書，供部門與企業層級團體協商參考。
波蘭	X	X					2005 年 6 月全國性社會夥伴締結電傳勞動團體協約，成為勞動法典新的電傳勞動章的基礎。
葡萄牙	X						2003 年 12 月勞動法典修正生效納入實施。
羅馬尼亞						X	未實施架構協議，但適用平等待遇原則。
瑞典			(X)			X	2003 年社會夥伴提出實施綱領，供部門別團體協商參考。
斯洛維尼亞	X						2007 年納入勞動法典實施，但視同家內勞動適用。
斯洛伐克	X						2007 年納入勞動法典實施，採用歐盟協議定義與原則。
英國						X	2003 年 8 月，社會夥伴連同貿工部發布電傳勞動指引，提供企業實施參考。

備註：A) 法律； B) 全國層級團體協約； C) 部門層級團體協約； D) 企業層級團體協約；

E) 指引、建議或共同宣言；F) 未實施。

X 主要實施方式；(X) 次要實施方式。

資料來源：Christian Welz and Felix Wolf, *Telework in the European Union*, Eurofound, 2010. Website:

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910050s/tn0910050s.htm>