

4

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY



動態瞭望



日本外籍看護人力引進政策、現況與管理

大葉大學人力資源暨公共關係學系助理教授 張秋蘭

日本長期照護人力需求

日本在 1980 年代開始討論由政府來承擔老年照護服務與責任，隨即制定「促進高齡者健康與福利十年計畫」，在地方建立機構協助老年居家服務。1990 年修訂「老人社會福利法」，規定各級政府依法籌劃一系列居家與機構性質的照護服務。自此便積極地討論長期照護政策，至 1997 年通過長期照護保險法，2000 年 4 月開始實施。日本成為繼荷蘭 (1967 年) 與德國 (1995 年) 之後，以社會保險實施老年照護的國家。

然而日本推估戰後嬰兒潮出生的世代到 2025 年幾乎都到了高齡年齡，能支撐的醫療服務與照護人力將會壓倒性的不足。例如在醫師人數的需求量上，2025 年會比 2014 年的 3 萬人需求增加到 33 或 34 萬名醫師；看護人員的需求也會從 50 萬人增加為 200 萬人、介護職員也會有 100 萬人增加為 250 萬人 (橫井楓, 2014)。相較於老年人數急速增加，日本醫療與看護人材卻無法一朝一夕養成。除高等教育制定醫學系的培育員額，無法隨意地超額招生外，又，1 個醫學院的學生修完業到醫院實習也需要花 8 年的時間。另外，每年護士雖有 5 萬位專科畢業生就職，但是離職的也很多，例如 2010 年正職護士的離職率為 11.2%，新進護士也有 8.6% 的離職率。護理人員



勞動條件較差是離職的主因，特別是輪三班的工時制度，是形成離職率的殺手。雖然 1992 年頒布護士保護法，課醫院夜班排班一個月內最多僅能 8 天的努力義務，但是事實上日本的診所、醫院多採三班制，4 人中有 1 人會有 9 天以上執夜班的情形。護士增加的人數也相對地緩慢。

自由貿易談判與外籍看護人力引進政策

長照保險開辦以來，日本投入看護人力在 2000 年約有 55 萬人，到 2006 年增為約 117 萬人，5 年間人數增加約 2.1



表 1

2008~2014 年度間外籍護士儲備人員申請與核准數

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	累計
印尼	申請數	173	235	62	62	44	59	56	691
	核准數	104	173	39	47	29	48	41	481
菲律賓	申請數	0	141	77	100	43	78	49	488
	核准數	0	93	46	70	28	64	36	337
越南	申請數	0	0	0	0	0	0	57	57
	核准數	0	0	0	0	0	0	21	21
申請數合計		173	376	139	162	87	137	162	1,236
核准數合計		104	266	85	117	57	112	98	839

資料來源：張秋蘭翻譯自厚生勞動省 (2014)，經濟連携協定 (EPA) に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ概要。

倍。2014 年所需要的照護人數預估約 140 萬到 160 萬人。因此，外籍護士與看護工的引進成為補充日本看護人力的可行作法之一。然而，外籍護理人力引進的主要背景，一開始透過日本與東南亞各國進行自由貿易 (FTA) 與經濟合作 (EPA) 等談判內容，讓外籍看護人員開始可以進入日本就業作為協議內容之一。

首先，日本與菲律賓在 2004 年 11 月達成協議，透過與菲律賓的共同經濟合作協定，以 2006 年為目標年，接受菲律賓籍護士與看護人員。2005 年 7 月又與泰國協議自由貿易時，達成基本合議引進泰國籍看護人員。而看護人員就業資格條件，當時與菲律賓的協議中，規範入境的菲籍看護人員，入境後必須

通過日本國家資格考試，未來才能繼續在日從事看護工作 (山崎隆志，2006)。自此，日本又繼續與印尼協定 (2008 年 7 月 1 日生效)，從 2008 年度開始；與菲律賓更新協定 (2008 年 12 月 11 日生效) 從 2009 年度開始；與越南協定 (2012 年 6 月 17 日生效) 從 2014 年度起，每年開放接納這些國家外籍護士與看護儲備人員。2014 年 6 月為止，三國共累計 2,377 位入境日本 (表 1~2)，其中外籍護士儲備人員有 839 名 (35.3%)、外籍看護儲備人員有 1,501 名 (63.15%)、留學許可可有 37 名 (1.6%)。

雖因應高齡社會所引發的護理人力荒，但是日本政府還是不願意承認已經開放基層勞力引進的事實。日本堅稱接

表 2

2008~2014 年度間外籍看護儲備人員申請與核准數

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	累計
印尼	申請數	291	232	87	67	78	115	154	1,024
	核准數	104	189	77	58	72	108	146	754
菲律賓	申請數	0	288	102	73	84	98	152	797
	核准數	0	190	72	61	73	87	147	630
越南	申請數	0	0	0	0	0	0	241	241
	核准數	0	0	0	0	0	0	117	117
申請數合計		291	520	189	140	162	213	547	2,062
核准數合計		104	379	149	119	145	195	410	1,501
申請日本留學數 (菲律賓)		0	158	25	0	0	0	0	183
核准日本留學數 (菲律賓)		0	27	10	0	0	0	0	37

資料來源：張秋蘭翻譯自厚生勞動省 (2014)，經濟連携協定 (EPA) に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ概要。

受外籍看護人員就業最主要原因，並不是要解決看護人力不足的問題，而是強化與東南亞國家經濟活動能密切合作的觀點下，回應勞力輸出國對日本政府強烈要求開放輸入的談判結果 (厚生勞動省，2014)。因此，當初協議中議定引進數最高限額，如在護理儲備人員每年每國家最多為 200 人 (特殊情況為印尼與菲律賓，開始受理申請的前二年為 400 人)；而看護儲備人員為每年每國最多為 300 人 (特殊情況為，印尼與菲律賓開始受理申請的前二年為 600 人)。申請留學就讀人數 2011 年度以後原則上不受理。目前採用限額協定與專業資格審核引進策略。

經濟合作協定下日本外籍看護工引進流程與管理

一、外籍護理看護儲備人員引進架構

雖然日本在基層護理看護人力明顯不足，護理人員勞動條件與待遇越來越不受日本國人的青睞下，日本政府在開放基層勞力由國外引進的政策，依舊採取保守作法，對外宣稱僅以特定性的目的為由，讓少部分的人特許引進，如以實習為目的的現場作業員以及外籍護理儲備人員。而後者，日本在官網更是強調基於經濟合作協定，才開放印尼、菲



圖 1

經濟合作協定外籍護理與看護諸備人員就業申請流程

日本受理外籍護理諸備人員並非是因應護理或看護人力不足的應對措施，而是基於二國間經濟活動的密切合作基礎下，簽定 EPA，所進行特別措施。

申請要件

印尼 (2008 年度起~)

護理

取得印尼護理師資格 + 2 年實務經驗

看護

高等教育 (3 年學程以上) 畢業學歷 + 印尼政府認可之看護士認定或印尼看護學校 (3 年以上學程)

菲律賓 (2009 年度起~)

護理

取得菲律賓護理師資格 + 3 年實務經驗

看護

4 年制大學畢業學歷 + 菲律賓政府認可之看護士認定或菲律賓 4 年制看護學校畢業

越南 (自 2014 年度起)

護理

修完 3 年制或 4 年制護理課修畢 + 3 取得越南護理師資格 + 2 年實務經驗

看護

3 年制或 4 年制護理修畢

入國前日語研習 12 個月

僅通過日語能力測驗 N3 程度以上者

仲介媒合

入國前日語研習 6 個月

2014 年度申請者新增規定
僅通過日語能力測驗 N5 程度以上者

入境 (居留資格類別：特別活動)

訪日後日語研習 6 個月 (居留資格特別：特別活動)

訪日後日語研習 2.5 個月 (居留資格類別：特別活動)

在申請核准機構 (診所、看護機構) 簽訂勞動契約從事就業活動與實習活動 (居留資格類別：特別活動)

補註：

- 1、日本能力測驗通過 N2 以上的外籍護理諸備人員，基本上免修日語研習。
- 2、菲律賓與越南國籍另外亦設有留學課程。菲律賓國籍從 2011 年度開始受理申請。

資料來源：張秋蘭翻譯自厚生勞動省官網

律賓以及越南等外籍護理人員，而依此要解決日本國內護理人員荒的問題。因此如圖 1 所示在提升經濟合作前提下，外籍看護人員申請要件與日語能力，皆須符合一定標準。例如，在看護人員的資格條件，必須在護理專業領域具有基本學養、護理實務經驗（特別是外籍護士的工作），以及入境日本前具有基礎日語能力（考取日語能力各級檢定測驗，2014 年針對印尼又新增日語檢定須合格的規定），才可以提出申請特別活動的居留簽證。

而圖 1 中，仲介與媒合外籍護士與看護儲備人員引入日本工作，主要由各國相關機構主導。如在菲律賓籍，委由菲律賓勞動就業省所管轄之海外就業廳 (Philippine Overseas Employment Administration, POEA) 進行招募與甄選 (知花いづみ, 2012)。而入國前的日語學習，則由日本財團法人海外技術者研修會 (AOTS) 與日本獨立行政法人國際交流基金，共同實施 6 個月日語課程與看護課程，課程研習結束後，再申請日本看護機構的特別就業活動 (山崎隆志, 2006)。

二、外籍護理與看護人員專業資格認定考試

由於每一國在護理與看護人員專業養成以及工作內容有所差異，形成在護

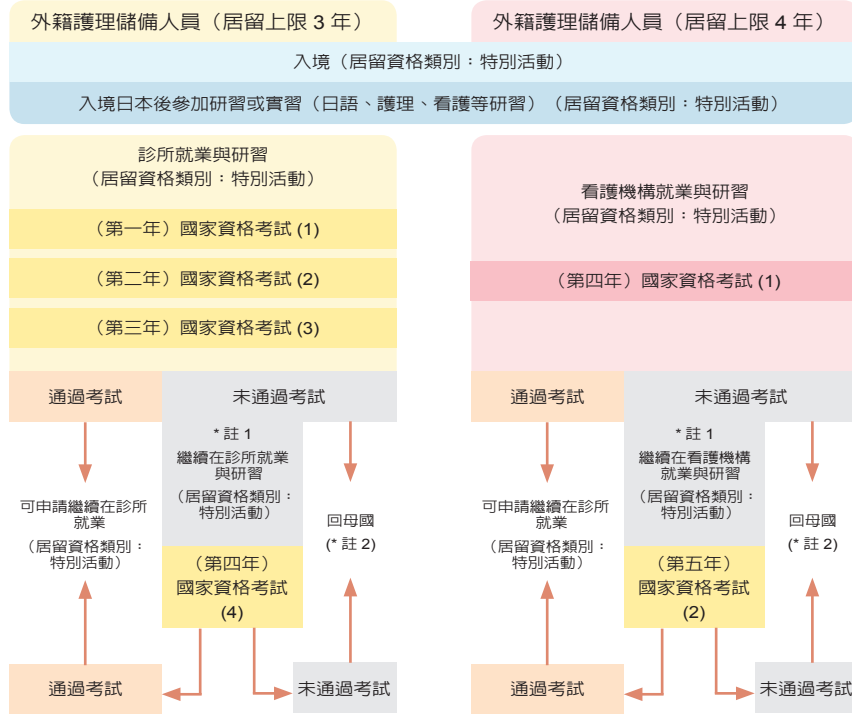
理專業能力的認定難以一致化。例如在菲律賓看護的工作，基本上和家庭幫傭的工作內容相近；而在病患的家中或機構裡照顧老人起居、準備三餐、清洗衣物等一切家務工作性質雖稱為照顧服務員 (care giver)，但是這與日本“福祉介護士”的具體工作卻有些出入。日本長照保險制度中，第一線主要照護人力有看護員 (介護福祉士) 及看護社工師 (社會福祉士) 兩類。若要成為長期照護領域的專業人員，則必須參加國家考試 (介護福祉士或社會福祉士國家試驗) 以測驗其對於長期照護知識的瞭解程度。通過考試後須經過一段實習期間，學員才可取得證書。

基於此，日本在過去經濟合作協商談判中取得共識，外籍護士與看護人員採用實習技能方式，進入日本學習日語外，基於勞動契約一邊實地就業接受培育，3~4 年內參加國家考試，取得資格成為看護人員，或取得資格成為護士，視其在日繼續雇傭的必要條件。是故，這些外籍護士或看護儲備人員，在獲准就業居留期間，必須與日本國人一樣，積極參加國家資格考試並通過資格檢定 (如圖 2)。若居留期間 3~4 年內無法考取資格者，可寬限 1 年繼續參加考試；又如果最後還是無法取得通過檢定，則必須返回其母國；而取得通過資格檢定者，可繼續申請在日本診所、醫院或看護機



圖 2

外籍護理、看護儲備人員入國就業與繼續就業管理架構



註 1: 入境日本前 (印尼籍以 2011 年度為止, 菲律賓籍以 2012 年度為止) 日語研習不到 6 個月, 符合一定條件者, 若國家考試未通過, 可提出展延 1 年的申請案。

註 2: 歸國後也可以申請「短期停留」的簽證, 入境日本再參加考試。

資料來源: 張秋蘭翻譯自厚生勞動省官網

構繼續工作, 其居留資格依舊為特別活動資格。對於那些無法通過考試的儲備人員, 即使返回母國, 亦可以申請短期簽證入境日本參加考試。而為使這些人能積極報名與參加考試, 考試舉辦單位會寄送考試手冊到這些儲備人員受僱的機構, 在海外的部分則在駐外單位放置考試手冊, 如在印尼日本大使館以及菲律賓日本大使館等處, 會提供書面資料

與諮詢。甚至從 2014 年起, 公益財團法人國際厚生事業團還會直接郵寄相關資料, 到已離境的外籍護士或看護人員之母國居住地 (公益財團法人社会福祉振興・試験センター, 2014)。

目前「介護福祉士國家考試」由厚生勞動大臣授予公益財團法人社会福祉振興考試中心, 舉辦考試與發照, 該機

表 3

外籍護理、看護儲備人員核准入境人數與考試合格者數比較
(2010 年度入境者為止)

	入國年度	國別	入境人數等① (*1)	合格者數② (*2)	② / ① (%)
外籍護理 儲備人員	2008	印尼	104	24	23.10%
	2009	印尼	173	39	22.50%
	2010	印尼	39	13	33.30%
	2009	菲律賓	93	15	16.10%
	2010	菲律賓	46	8	17.40%
	護理人員合計			455	99
外籍看護 儲備人員	2008	印尼	94	46	48.90%
	2009	印尼	165	80	48.50%
	2010(*3)	印尼	71	41	57.70%
	2009	菲律賓	137	47	34.30%
	2010(*3)	菲律賓	52	27	51.90%
	看護人員合計			519	241

註：*1. 外籍護理儲備人員是指入境人數；外籍看護儲備人員因需要有三年的實務經驗才可參加考試，本表外籍看護儲備入境人數計算乃以入境第四年為止繼續就業的人數而言。

*2. 不分其取得資格的年度別。

*3. 2010 年入境的外籍看護儲備人數，計算範圍從 2013 年度初次參加考試、以及 2014 年度有申請居留展延的人數。

資料來源：張秋蘭翻譯自厚生勞動省 (2014)

關也進行專業人員訓練、考照與登記等事務。該考試分為學科與術科二科，不同時間舉辦考試，每年考一梯次，報名費為 10,650 日圓。自 1998 年辦理第一次考試以來，到 2014 年為止，辦過 26 梯次。學科有 10 項科目，包括 1. 人性尊嚴與自立、基本護理、2. 人際關係溝

通與技巧、3. 社會理解、4. 生活援助技巧、5. 看護流程、6. 成長與老化認知、7. 失智症認知、8. 失能障害認知、9. 身心構造、10. 綜合問題等專業科目，術科則檢驗看護相關技巧熟練度 (公益財團法人社會福祉振興考試中心，2014)。學科共計 120 題單選題，每題一分，學科合



格者需要具有二個條件。第一、達總分(120分)的60%以上，並計算出問題難易度校正分數，受測者須得分比較正分數還高。第二、通過第一條件者還需要在上述10科中，每科有一題以上答對。術科則以實務技術題難易度60%為通過要件。

另外一個專業考試為「社會福祉士國家考試」，考試僅考學科，每年考一梯次，報名費為6,360~17,510日圓。學科科目有1.人體構造、機能與疾病、2.心理學理論與心理協助、3.社會理論與社會制度、4.現代社會與福祉、5.區域福祉理論與方法、6.福利行政財務與福利計劃、7.社會保障、8.身障者援助與自立援助制度、9.低所得者援助與生活保護制度、10.醫療保健服務、11.權利維護與成人監護人制度、12.社會基本調查、13.基本會談支援與專業會談、14.福利

組織服務與經營、15.高齡者支援與介護保險制度、16.兒童、家庭支援與兒童、家庭福利制度、17.就業服務支援、18.更生保護制度(公益財團法人社會福祉振興考試中心，2014)。共計150題單選擇題，每題一分，考試時間240分鐘。合格者需要具有二個條件，第一、達總分(150分)的60%以上為準，並計算出問題難易度校正分數，受測者得分須比較正分數還高。第二、通過第一條件者還需要在上述18科中，每科有一題以上答對。

而護士國家考試是根據保健、生產與護理師法規定，由厚生勞動省醫政局所舉辦的國家資格考試，每年辦理一梯次，考試科目為學科，包括1.人體構造與機能、2.疾病形成與復健促進、3.健康支援與社會保障制度、4.基礎看護學、5.成人看護學、6.老年看護學、7.兒

童看護學、8. 女性看護學、9. 精神看護學、10. 居家看護理論與綜合看護及實踐等學科。

三、外籍護理、看護儲備人員證照考取情形

2014年現在為止，日本約有2,377人外籍看護儲備人力的輸入，從開放以來引進的人數持續增加，但是因為語言的障礙，要通過上述專業資格考試挑戰性極高。表3為2008~2010年度間外籍看護人員核准入境人數與考試合格者數比較，合格者比重並不高。一般日本國民通過國家資格考試的比重約為80~90%，而外籍儲備人力及格率則在呈現低水準。而看護人員的及格率，日本人約有60%前後通過率，外籍儲備人力通過率則低於50%。為因應語言的隔閡，厚生勞動省在2010年起決定檢討與改進介護福祉士國家考試，避免試題使用艱澀的用語，以較易懂的方式命題。

外籍護理儲備人員因學術專業日語艱澀，導致考試合格低，雖然可以再參加考試，但是這種機制，僅能針對那些以護理工作為職志，且樂愛日本工作文化的東南亞籍外國人士才能有激勵效果。除此，日本媒體也揭發一些小型社服機構對外籍人員給付較低的勞動條件，也有報導一些通過考試的外籍護理或看護

人員，選擇返回母國從事日語翻譯或在日商工作，除可與親人同住，尚可獲取比在日本醫療機構受僱還高的薪資。雖然日本法令皆樹立不分國籍、同工同酬等國民待遇原則，厚生勞動省也委託公益社團法人國際厚生事業團(2014)實地訪視僱用EPA協定下的用人單位，還是很難防止歧視外國人的惡性業者(藤本伸樹，2007；一般財団法人アジア・太平洋人權情報センター，2014)。

結語

目前日本社會可能對國際照護人才之需求意識較低，即使有照護人才不足的狀況，政府部門、醫師及護理師等專業人士，依然不認為外國看護積極輸入有其必要性(佐藤和美，2012)。反觀我國則對東南亞外籍看護人數需求從未降低，又我國對外籍看護工資條件除較寬鬆外，在大量的家庭式照護人力需求下，雇主個人主觀偏好等因素交互形成引進越多，外籍看護行蹤不明人數未降低的現象。為吸引有意願到我國工作的外籍看護人員，我國現行資格條件，未來應可以納入多元指標，或者思考機構與家庭外籍看護人力資格條件是否須一致的問題。也可採日本對外籍看護人員以先聘後訓與相關配套措施的規劃，因應我國醫療院所人力不足的問題。☺



漸進退休的意涵

與國外制度介紹

台灣大學社會工作系助理教授 傅從喜

全球已開發與開發中國家目前都共同面臨人口高齡化的挑戰，致力於尋求有效的政策途徑。漸進退休就是許多國家所採行的**重要高齡社會政策**之一。由於民衆的平均餘命延長，許多國家將年金給付的合格年齡往後延，使得許多原本在勞動市場就處於相對弱勢的高齡者面臨更嚴峻的就業壓力。另一方面，由於老人健康條件的改善以及非體力型就業型態的增加，使得更多老人可以繼續留在勞動市場發揮所長，老人的就業需求益加值得重視。這些都是引發各國提倡漸進退休的重要背景。本篇短文將介紹漸進退休的相關概念，並扼要介紹國外推動漸進退休的作法。

漸進退休的意涵

西方國家勞動市場過去數年來的發展顯示，把退休視為單一事件並將就業與退休二分對立的觀點，已經不符合許多人就業生涯的發展型態。對許多高齡者而言，從就業狀態到完全退出勞動市場，牽涉到一個漸進且逐步轉換的過程，這就是所謂的漸進退休 (gradual retirement 或 transitional retirement)。

對於漸進退休的概念，至今並未有一致性的定義。Alcover 等人 (2014) 指出，在實務上，漸進退休有幾種重要的形式，包括：



1. 分段退休 (phased retirement): 指繼續受僱於同一個雇主，但減少工作時數。
2. 部分退休 (partial retirement): 指結束原先終身從事的職業轉換到另一個新的工作，不管新的工作是屬於全職或部分工時，都屬於此一類型。
3. 重新受僱 (re-entry): 可能是有計劃性地在結束終身從事的職業後短暫休息未就業，然後再從事另一份新的工作；或者是退休後因經濟因素而不得不再度回到勞動市場。
4. 過渡就業 (bridge employment 或 bridge jobs): 指在結束全職就業或終



身從事的職業到完全退出勞動市場之間的階段之轉換雇主的短期就業，亦包括從受僱轉為自僱。(Alcover, et al., 2014)。

上述四種形式中，僅分段退休與部分退休的受僱者可以繼續受僱於同一雇主，在實務上僅有這種形式的漸進退休牽涉到勞雇雙方聘僱契約的重新議定，以及年金政策上的對應配合。其他兩種型式都是轉換雇主，只是強調結束終身從事的職業後的就業轉換，實務上與一般就業者的職涯轉換相似。同時，上述各項漸進退休的形式，並未絕對地指涉是發生在法定退休年齡之前或之後，亦即可能意味著提前退休或延後退休。

另一方面，在 OECD 的統計名詞資料庫中，只有收錄「phased retirement」這個詞，卻沒有「gradual retirement」、「part-time retirement」

及「transitional retirement」等詞，似乎以此一用語來代表漸進退休的概念。OECD 明確地將「phased retirement」界定為：「個人已可退休並符合領取退休給付資格，但仍繼續就業（通常是部分工時）並繼續參加年金方案」（OECD, 2014）。此外，美國勞動部的一份報告，則從兩個不同的面向來界定「phased retirement」：第一個面向是工作時數的逐漸降低；第二個面向是強調受僱者的總體所得維持在相似的水準，即受僱所得雖逐步減少但年金給付逐步增加，進而使總所得不致有太大之變動 (ERISA Advisory Council, 2008)。

漸進退休的實例

一、英國的教師年金方案 (Teacher's Pension Scheme)

英國教師年金方案之正常退休年齡為 60 歲，在漸進退休方案之下，參與者在年滿 55 歲以後，可以與雇主協商其工作形式，轉移到責任較輕的工作或是轉換為部分工時，其薪資須較之前六個月的平均降低 20% 以上，並持續至少一年以上，如此就可領取漸進退休給付。年金的給付水準，最高可領取已累積的年金權益之 75%，參與者可在這個上限以內任意選擇自己想領取的比例。如果是在達到一般退休年齡之前就請領，因提

前領給付且總領取時間較長，故給付水準會依精算結果而減少一定的比例。

參與者在完全退休之前，亦可選擇二度漸進退休，做此選擇者，其年金給付最高上限為原有給付的 75% 減去第一次漸進退休時領取的給付水準。換言之，兩度辦理漸進退休者，其可領取的年金給付總額上限仍不得超過其原先累積的權益之 75%。

選擇漸進退休者，其減少工作責任和工作時間的部分，都必須與雇主協商。須由雇主證明當事人已調整工作並降低薪資到一定水準之下，才可領取漸進退休給付。如果新的工作職位是受僱於不同之雇主，亦符合申請資格。申請者須在轉換成新的工作形式後的三個月內提出申請。

領取漸進給付者若在領取後 12 個月之內其薪資水準有所改變，致不符合薪資須較之前降低至少 20% 之規定，則其漸進退休給付將停止發給，且將針對之前已領取的漸進退休給付總額課予 40% 之稅額。

至於在漸進退休階段未請領的另 25% 以上的年金給付權益，將與後續就業繼續累積的年金給付權益結合，相加計算後成為未來的年金給付權益 (Teacher's Pensions, 2011)。

二、德國

德國在 1990 年代面臨嚴重失業問題，許多高齡者在領取年金給付前都經歷一段失業期間，且因請領提早退休給付盛行，使年金財務惡化，為舒緩這些問題並試圖為青年創造更多就業機會，而展開漸進退休的集體協商，最後達成 11 個產業層級的集體共識，並有一些個別企業達成企業層級的集體共識。自 1996 年開始，政府用新的部分退休方案取代原有的提早退休方案。

當時德國法定正常退休年齡為 65 歲，但根據漸進退休方案之規定，參與者在年滿 55 歲時，可從下列兩種方式中擇一以漸進退休：

1. 部分工時模式：參與者在全部的漸進退休期間都繼續維持就業，但工時減半，最長可持續 6 年。
2. 區塊模式：參與者在漸進退休期間有一半的時間仍繼續維持全職就業、另一半的時間則完全不就業。

不管參與者選擇何種模式，他們仍被視為繼續就業，並須持續繳交社會安全方案的保費。在受僱者適用漸進退休期間，雇主給予的薪資水準須達其先前薪資的 70% 以上，亦即相當於雇主至少須為其加薪 20% 以上。同時，雇主仍需要繼續為該受僱者繳交至少相當於其



全職就業時的 90% 之年金保費，以避免其年金權益的損失過大。另一方面，若雇主運用漸進退休方案來提供新的就業機會給失業者或在接受職業訓練者，則其新增加的雇用成本可以獲得國家補貼 (Eurofound, 2014)。實務上約有 2 百萬的受僱者適用漸進退休，且絕大部分都是選擇區塊模式。易言之，漸進退休最後變成受僱者實現提前退休的工具。由於漸進退休增加國家與雇主負擔，卻未能預期般增加青年就業機會，故德國政府在 2009 年時取消對漸進退休的國家補貼。在國家的補貼取消之後，提早退休或漸進退休所衍生的成本就完全落到雇主和受僱者身上 (Kimmer, 2014)。

三、瑞典

瑞典在 19606 年代就開始實施部分退休制，年長者可以在正常退休年齡前後選擇提前或延後退休，其年金給付則需相對應地減少或增加。在 1976-2000 年間瑞典針對 60-64 歲的就業者實施部分工時年金方案（1994 年時適用年齡改為 61-64 歲），加入此一方案者，當年齡達到 65 歲時其年金給付權益完全不受影響。2003 年和 2007 年時又分別針對中央政府和地方政府的受僱者實施部分工時年金方案。

以中央政府部門受僱者的部分工時退休為例，其參加部分工時年金方案的規定為：

1. 年滿 61 歲即可申請，最長可參加到年滿 65 歲之前。
2. 參加者在參加方案之前必須已累積超過 120 個月以上的年金權益。
3. 參加者最高可繼續維持 50% 的就業。
4. 部分工時年金給付相當於因降低工時所減少的薪資之 60%。
5. 雇主可以決定要接受或拒絕受僱者提出的漸進退休申請。
6. 部分工時年金給付的財源由雇主支應。
7. 參加漸進方案者可以從事其他工作，例如維持 50% 的工時繼續在公部門就業，同時在私部門從事部分工時的工作。

此方案實施的結果發現，參加漸進退休者中，以年齡而言，屆滿 61 歲時即申請參加者比率最高。同時，參加者中女性以減少工作時數到原先的 20% 為最多，男性則以減少到 50% 為最多 (Lachowska, et al., 2009)。



結語

漸進退休制度是西方國家用來調節勞動市場供需、舒緩年金財務壓力的重要策略之一。此一制度在許多國家已行之有年，國內也開始對此制度展開更多的討論。對於此一制度意涵的瞭解與各國實施經驗的檢視，有助於思考我國應否採行此項制度。

從前述各界對漸進退休提出的不同定義，以及各國政策實務的內涵觀之，可以歸納出制度性的漸進退休的幾個核心元素：

1. 可以讓受僱者在正常退休年齡之前和 / 或之後參加，端視方案設計而定。
2. 參與者可繼續受僱於同一雇主，亦可轉換雇主，但須降低工作時數。
3. 參與者繼續加入年金方案，繼續累積其未來的年金給付權益。

4. 參與者開始領取部分年金給付，以彌補減少工時的薪資損失。

5. 受僱者須與雇主協商議訂新的工作契約。

從國外實施的經驗來看，漸進退休為受僱者提供了更多從就業到退休的路徑選項，但對於創造工作機會或舒緩年金財務而言，其效果則相當有限。以創造工作機會而言，各國實施漸進退休的經驗發現，此種制度並未能創造更多就業機會給年輕人，因為高齡者與青年的就業並非此消彼長的「零和」關係，而是呈現正相關 (Gruber, et. al., 2009)。因為就業市場的工作機會是變動的而非固定數量，高齡受僱者提早退休可能導致雇主非薪資成本的上升，成為其創造新的工作機會之阻礙 ((Alcover, et al., 2014)。

我國當前的退休與年金制度面臨雙重的困境。一方面受僱者退休年齡偏低造成年金財務壓力，同時青年失業率卻長期居高不下。若要透過漸進退休來回應這兩個課題，需要細緻的制度設計，以避免此一制度的實施僅讓優勢受僱者受益而讓弱勢就業者更加不利。☹



日本縮減加班新動態

勞動部綜合規劃司專員 林政諭

壹、企業的「朝勤」制度—促進工作與生活平衡

朝型勤務制度（以下簡稱「朝勤」）是日本厚生勞動省為實現「工作與生活平衡，work-life balance」的願景，推動工作與生活的調和的對策之一。日本安倍首相也在 2014 年 6 月內閣會議通過修正之「日本再興戰略」計畫中，也明揭該制度的普及化。日本伊藤忠商事股份有限公司是從事纖維、機械、金屬、能源、化學品、食材、生活用品、資訊、保險、物流、建設、金融等日本國、內

外輸出入及第三國間貿易等事業（含投資事項），2015 年員工計約 4,300 名。基於業務及工作型態的需求其東京總公司導入朝勤制度，在一般的朝九晚五型的工作樣態，鼓勵員工在上午 5-8 時到班，此時段的工資加成 150%（原為規定工時外工作的工資為 125%）、20-22 時調整為規定工時外工作（原則禁止，其工資加成仍 125% 不變），調整工時時間前後比較詳如下表。

調整工時比較表

		05:00	09:00	12:00	13:00	17:15	20:00	22:00	24:00
舊制	深夜工作 (原則禁止)	規定工時外工作	工作時間	午休	工作時間	規定工時	外工作	深夜工作 (原則禁止)	
工資加成	150%	125%	---			125%		150%	

		05:00	08:00	09:00	12:00	13:00	17:15	20:00	22:00	24:00
現行	深夜工作 (禁止)	朝勤 (鼓勵)	規定工時外工作	工作時間	午休	工作時間	規定工時外工作	規定工時外工作 (原則禁止)	深夜工作 (禁止)	
工資加成	150%	150%	125%	---			125%	125%	150%	

註：1. 屬 22:00—05:00 的夜間工作為禁止、20:00—22:00 原則禁止。惟 20:00 以後仍須工作者必須事先提出申請。

2. 屬 05:00-08:00 的早朝工作，為鼓勵性質，比照深夜工作從而工資加成以 150% 計。

3. 基於健康管理針對 08:00 前到工者提供簡餐。



實施前後相關數據之比較：

1. 上下班時間（加班）之變化表

	時間	實施前	試辦期間
下班	20:00 以後	約 30%	約 7%
	22:00 以後	約 10%	約近為 0%（指為事前申請或臨時）
上班	08:00 以前	約 20%	約 34%

註：試辦期間共合計減少 21,000 小時工作時數。

2. 規定工時外工作（加班）每人每月平均時數變化表

	實施前	試辦期間	績效比
綜合職務	49 小時 11 分	45 小時 20 分	約減少 4 小時
一般事務職務	27 小時 5 分	25 小時 5 分	約減少 2 小時

3. 用電量的變化：約減少 6%（東京總公司）

4. 人事費等成本變化

實施朝勤制度後支給津貼減少 7%，即使負擔提供晨間簡餐費用，人事成本約減少 4%。

規定工時外勤務津貼（1）	含朝勤加成約減少 7%
使用簡餐者（2）	500 名 / 天
（1） + （2）	約減少 4%

註：1. 朝勤工資加成與提供簡餐等支出較實施前成本合計約減少 4%。

2. 簡餐內容原則為飯糰、水果及罐裝咖啡等，公司免費提供。

《職員的心聲—以一位法務部門員工為例》

05:00 起床 05:30 健身運動
07:30 送幼兒至 L-kids
(L-kids 為員工專屬托兒所)
07:40 到班
18:30 至 L-kids 接幼兒回家
19:00 晚餐、整理家務、家庭團樂
21:30 附近圖書館閱讀或學習
23:00 就寢

【心聲】

結束一天的工作後，和家族成員團聚的時間增多了，而且孩子尚小，每天可以感受到小孩成長的喜悅，自己也滿懷向前衝的幹勁。而且在一天當中能擁有自己的沈澱的時光，且小孩就寢後，得利用住家附近的圖書館等設施進修充電。又因就寢時間比之前提早的緣故，睡眠時間也較充足，隔日朝氣十足、整天充滿活力。

實施朝勤制度之各方反映

一、認同：

1. 早上 9 時之前暫無客戶的來電，得專心處理業務、製作資料或與上司面談、請示。
2. 20 時以後不得滯留公司，從而盤整工作量所需時間，以提高效率。
3. 之前將業務人員夜間加班、晚上交際應酬過了午夜才搭計程車回家的現象視為常



態，在導入「朝勤」試辦 6 個月後，綜合職務人員的月平均加班時數減少約 4 小時，加班費支出也減少 7%，扣除提供免費簡餐費用等，其人事管理成本減少 4%。

4. 用電量少 6%。另一方面比較容易安排與主管見面，且及時取得工作相關的指示後，在拜訪客戶及商務內容獲得合意的案件數逐漸增加。
5. 女性員工因照顧孩童處理家事等，得於傍晚時刻下班，較不需擔心。



6. 改變夜間交際應酬續攤習慣，自發性的於第 1 攤後且晚上 10 點前即可結束。
7. 紓緩應屆畢業生對於嚴重加班刻板印象。
8. 由於時差與北美的分公司或客戶的聯絡得因「朝勤」制度得更有效運用。
9. 降低夜間工作所增加的加班費支出，且紓緩因超時工作影響勞動者身心健康。
10. 公司免費提供簡餐且早上 5 時至 9 時上班，支付加成工資。
11. 「朝勤」型態促進員工的意識改革，改善公司組織文化。
12. 基於慣性夜間工作型態無法適時處理的業務，調整至晨間工作得完成工作。
13. 公司執行力的試金石：試辦初，仍有承襲在 20 時以後持續工作者，被巡視人員（保全）提出「還未下班嗎？」，且於隔日被要求「昨晚逾留者提出說明」，深深體會公司執行此制度的決心，建立員工對於工作的安排必須重新調整的心態。

二、不認同：

1. 核心工作時間併夜間工作加上朝型勤務的一條龍工作型態，與現行沒兩樣，縮短工時尚無實質意義。
2. 事業單位祭出許多措施，但從未有增

聘人力的打算，工作量未有改善的跡象。

3. 此制度只是將夜間加班的事實移轉至早上的手段，不值得支持。
4. 指為單純在早上加班，無任何助益；只屬工作時間的改變，看不出有減少加班的現象。
5. 此為自我中心為主的制度，且與奉客戶第一為圭臬原則相抵觸，應屬自我運用的範疇，對工作實無影響。

縮短工時減少加班，促進工作與生活平衡其他案例



一、日本富士全錄公司 (FUJI XEROX)

原則禁止晚間 8 點以後加班，未處理完成的部分，則移至隔日早上 7 點起處理，原年平均在 2,000 小時的工時預定在 2015 年下降至 1,800 小時。

二、理光公司 (RICOH Company, Ltd：辦公室機器、光學機器)：

以增進員工身心健康提升經營效率為出發點，原晚間 8 時起至隔日早上 8 點止禁止工作，惟事先申請並取得主管同意者為例外，從而經常加班員工者約減少 3 分之 2。另要求員工不得將待辦工作帶回家，且不得將工作集中於特定員工，工作需分散於相關部門處理。

三、可果美公司 (KAGOME CO；食品、飲料、調味料)

因蕃茄等進口食材價格高漲及日圓貶值等衍生成本增加，自 2014 年 5 月起原則禁止加班，對總公司及其直屬工廠的員工約 1,500 名為對象，在晚間 8 點定時播放音樂，提醒應下班了。

結論

由日本伊藤忠商事公司的朝勤制度及其他案例經驗顯示，透過調整工作的起訖時間，維持核心工作時間，得縮減



無謂的加班時數及增進與家庭成員活動時間。且實務上加班費及電費等支出之降低，亦有助雇主降低成本。此外，推動朝勤制度除可使「朝九晚五」勞動者改變早起的現行生活型態及其分散搭乘通勤交通工具，亦可分散車廂擁擠現象。

伊藤忠商事公司於試辦朝勤制度後，透過勞資協商取得合意後於2014年5月1日起正式實施朝勤制度。企業配合厚生勞動省的施政願景，而遵守縮短工時的行政指導原則，不只展現社會企業責任，增進勞動者的生活與工作平衡。

惟目前仍無法全面實施，尤其服務業的旅宿餐飲業的工作時間屬集中，且有季節性質，原本人力的調配、有給休假的有效取得等即有困難，如採取朝勤制度在工時的縮短或休假日的安排，其效果仍屬有限。朝勤制度雖為日本企業

之新創作法，其效果雖待評估，但不失為突破現狀之做法，可供我國就促進工作與家庭生活平衡業務做進一步可行性評估。

國內旅宿、餐飲等服務業已屬成熟產業且持續成長，但常因消費者消費型態，致勞動者的法定工時、休假日的取得較難落實，導致工時長度居高不下，勞動部刻正積極推動縮短法定工時及工作與生活平衡，其中工作生活平衡方案中提列「工作彈性化與靈活工作」類別，有調整工作的起訖點、合工制（Job Sharing）等項目，另勞動部『工時制度及工作彈性化措施手冊』，亦介紹企業彈性調整工作時間等，因此如參酌日本的朝勤制度適度運用，應可使勞動者自主安排生活，降低實際工時，間接促進部分工時制度的推動及營造工作與生活平衡。



貳、日本厚生勞動省率先推動禁止夜間加班—— 促進縮減加班

東京都千代田區的霞之關是日本立法、司法、行政等三權機關中央部會辦公廳舍的大本營，聯合辦公大樓比櫛林立。依據「中央部會公務員加班實態」問卷調查統計顯示，在此大本營上班的公務員 2010 年每月加班時數平均為 35.1 小時、2012 年為 34.6 小時，而擠身中央聯合辦公大樓第 5 號館的厚生勞動省係由原厚生省及勞動省於 2001 年 1 月合併改為現稱是最大的部會，業務量大且繁重，從而其員工加班時數幾乎名列前

茅（參考下表），過量加班現象對照於職司推動縮短工時等勞動條件的改善、預防過勞死等勞動事務舵手的厚生勞動省是一大諷刺，常被揶揄為「無可奈何省」。

日本厚生勞動省倡導民間企業縮短工時、建構勞動者的工作與生活平衡的優質生活環境，研（修）改「改善工作時間指導方針」，敦促民間企業遵循，並自 2015 年 1 月起針對每月超過 100





霞之關地區（2004-2012）主要部會每月平均加班時數變化一覽表

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
國土交通省	49.3	40.2	48.1	46.2	42.4	39.7	47.8	42.7	35.3
厚生勞動省 (厚生業務)	76.6	91.6	79.3	75.8	71.2	71.7	58.1	60.7	55.4
厚生勞動省 (勞動業務)	67.6	79.2	84.0	72.8	66.3	73.4	67.9	61.4	51.1
經濟產業省	52.8	51.0	50.4	50.3	50.5	45.9	50.5	56.0	57.7
霞之關（全體）	42.9	38.9	39.1	37.7	36.3	32.3	35.1	38.3	34.6

註：日本人事院之法規範，公務員每週上班時數為 38 小時 45 分、每年加班時數最大限 360 小時即月平均為 30 小時。

小時的企業，強化監督或指導；對於未經勞資協商而有超時工作的企業，通知改善，而不予改善之企業，則公布名單。另一方面，該省設置「長時間勞動削減推進小組」並由現任塩崎厚生勞動大臣擔任召集人推動縮減工時，改善勞動條件，提高效能，於「長時間勞動削減推進小組」內並成立「厚生勞動省內部長時間勞動削減推進 team」，開會研商盤點業務業務流量、業務樣態、休假申請、減少加班等的可行性，經 2 次會議後決定自 2015 年 3 月 2 日起隸屬大臣官房之單位（計有人事、會計、總務、統計、國際事務、新聞、公關等部門）、職業

安定局等率先實施夜間 8 時起必須下班，例外時得執勤至當晚 10 時止的措施，且保全人員自夜間 8 時起會逐層關心督促下班，各局處將自同年 10 月起比照辦理。此措施的實施，職掌預算編製的會計單位的員工到了晚上 8 點時即陸陸續續的下班回家，晚上 10 時前辦公室已呈淨空狀態。惟處理國會答詢相關文書的人員，即使晚上 10 點以後仍留守或趕辦資料的現象，仍未改變。

推動本項措施的作法有三：一為厚生勞動大臣親為主導的半強制推動，二為員工的加班情形列入主管人事升遷及

PDCA 管理循環圖



列入考績的依據項目，三為運用 PDCA 管理循環（PDCA cycle、plan-do-check-act cycle，P（Plan 計畫）、D（Do- 執行）、C（Check-- 檢查、評價）、A（Action-- 行動、改善）活化管理。倘無法改善時，則以股或科或司處局為群組，提出改善計劃書。

厚生勞動省對於該組織員工長時間工作體質，於組織改造後持續重視。2010 年 7 月提出「有關業務改善・効率化之建議書」中，例如問卷調查的問題項以業務量為「很多或非常的多」占 54.4%。究其原因以員額不足的 32.0% 占首位。此緣故導致員工「加班時間

的增加」（46.6%）、「誘因下降」（45.8%）、「從事業管業務時間不足」（43.7%）等問題。

又該建議書中亦提及「員工感受有危機感，即是厚生勞動省的危機」。厚生勞動省所管行政業務廣泛，背負社會的極大需求，員工個人的業務量負荷過大，且新增業務接踵而來，打亂工作與生活的節奏。加上「過勞」現象的批評聲音不絕於耳、員工對於厚生勞動省的使命感及向心力逐漸退色，導致厚生勞動省的機能下降。針對此問題提出解決方法計有「增加職員員額」、「擴大組織效能」「刪減成本」等。但增加員額



表 2

增加業務量的原因一覽表

項目	比率
國會議員質詢通知書送達太慢	71.89%
需要等待指示、批示	40.5%
答辯時間冗長	30.2%
答辯態樣經常變更	25.9%
確定分辦單位費時間	21.6%

員額一節在社會觀感不佳的氛圍中極為困難不易取得支持。故退而求其次重要課題是「刪減不要業務」。該「不要業務」是指與國會相關業務包括質詢相關文書的研撰、質詢模擬題等，此項業務基於業務量的觀點視為不必要者占 19.0%，質詢稿的作業流程，針對國會文書質詢製作答辯資料及出席各委員會的樣態與我國類似。如研撰質詢稿為例，其流程首由「書面通知」→「分辦」→「研撰答覆稿」→「答覆稿送陳」→「報告併資料製作」→「向黨團說明」→「政務官的答辯」等流程。惟此作業的瓶頸在於國會在野黨議員的質詢題綱的通知，往往逾越需二日前送達相關之規定，且質詢內容五花八門、亦有如天馬行空的提問者，經分辦並彙整涉及多

數的局處的研撰內容，需要承辦人員或留守者的配合及處理時間不足的壓力，不得不深夜加班。又以厚生勞動省為例，國會議員的質詢相關文書或綱要通知，往往在前一天的晚間才收到，連夜加班研撰答覆稿及資料，供翌日之晨間向大臣報告。易言之，認為質詢綱要通知太慢的問項回答占 71.8%（複數回答）、「留守」占 40.5%。此解決方法寄望於國會議員、黨政政務 3 役、財務省的協助才有改善之可能。

又例如針對職員的休假部分，也取得共識，內容為 1. 每月 1 日以上的年度有薪休假 2. 夏季休假得有連續 1 週間以上的休假 3. 黃金週（以 2015 年為例，以自 4 月 25 日起至 5 月 6 日之

期間的通稱)、除夕、元旦期間得有 1 日以上的年度休暇。因此，全體員工的 65%，必須每月 1 日以上的年度休暇。倘無法達到此目標，責各部局長或事務官等主管必須提出改善計劃書。

綜觀厚生勞動省為職員紓緩加班等措施（含下班到家之 10 小時以後才能到班的規定），在行政組織中應為創新且具前瞻性的做法，對於中央部會組織的工作習氣、加班意識等變革開了先河。畢竟厚生勞動省所轄業務在於國民個人的一生健康福祉、醫療、勞動權益、就業等業務實是包山包海，處理業務衍生加班量大的事實，在各部會中是非常出名。此項的變革，在於對加班視為家常便飯且陷入理所當然的人情漩渦中，可望注入一股清流，落實工作與生活的平

衡。另一方面，日本人放任加班現象的工作觀，幾乎根深蒂固且樂在其中。究其原因一般慣例部屬的加班多寡，其直屬主管不擔負任何責任，理所當然主管之考績或陞遷不受影響。

然而加班的管理上，有實際加班但未依規定填報、無法在晚間加班處理，而將該工作偷偷移至翌日晨間處理，即使逾越加班時數的上限且無請領加班費（奉獻加班）等情形並非不存在，在人力不足的現狀下，要有效達成縮短工時上，似仍無解。至於將加班量列為主管的升遷或不列考績之部分，倒是可行的作法，只要釐訂「減少部屬的加班時數」之考核項目，則加班時數的長度自然會降低。☺

