

疫情下的勞工紓困措施 —以生活補貼為中心

鍾秉正 | 國防大學法律系 教授



◎ 壹、勞工紓困措施之規範依據

我國政府為因應新冠疫情對勞工之影響，於防疫條例第9條第1項規定，「受嚴重特殊傳染性肺炎影響而發生營運困難之產業、事業、醫療(事)機構及相關從業人員，得由目的事業主管機關予以紓困、補貼、振興措施及對其員工提供必要之協助。」而勞動部訂頒之紓困辦法第3條第1項亦規定，「主管機關對受嚴重特殊傳染性肺炎影響之勞工，得採行下列紓困、補貼及協助措施：一、協助穩定勞雇關係及培育人才。二、降低受影響勞工及失業勞

工生計衝擊。三、創造就業機會及促進就業。四、延緩勞工保險保險費、就業保險保險費或勞工退休金條例退休金之繳納。五、提供自營業者或無一定雇主之勞工生活補貼。六、提供勞工紓困貸款利息補貼。」政府雖然為因應新冠疫情而有緊急立法作為實施依據，但相關勞工紓困措施並非一時性的突發之想，而應與現行就業促進措施相輔相成。其目的在藉由補助費用、提供津貼、緩繳費用等優惠措施，以因應疫情對勞動市場的衝擊，使受影響的勞工能獲得平等發展之機會，故性質上仍屬社會促進之一環。

關於前述勞工紓困措施之實際推動方式，於紓困辦法第3條第2項即規定，前項第1款至第3款之措施，由主管機關訂定相關計畫，並運用就業安定基金等經費辦理；第4款保險費等相關費用之延緩繳納，亦有同辦法第4條作為依據，最長延緩繳納期間達6個月。另外，第6款之勞工紓困貸款則依同辦法第7條規定，每人每次最高新台幣10萬元，利息得由主管機關補貼。至於第5款之生活補貼為典型之社會促進措施，下文擬就此部分為較深入之分析。

◎ 貳、勞工紓困措施之給付內容

一、勞工就業協助措施相關計畫

為落實紓困辦法中「協助穩定勞雇關係及培育人才」、「降低受影響勞工及失業勞工生計衝擊」以及「創造就業機會及促進就業」三項勞工協助措施，勞動部推動了諸多實施計畫。其給付目的皆以穩定勞動關係與促進就業為核心，明顯具有勞動促進之屬性。實施態樣大抵係延續以往就業促進計畫之模式，因應疫情帶來的就業市場衝擊，仍可發揮相當之穩定作用。以下舉例介紹：

(一) 因應勞工「減班休息」之協助措施

首先為「充電再出發訓練計畫」。按計畫第5點規定之參訓勞工「指因重大災害、景氣情勢變動或傳染病防治法所定之傳染病等事由，而與受僱之事業單位達成協議，同意減少正常工作時間，並利用該時段參加訓練課程之年滿十五歲以上之勞

工保險被保險人」。而為協助受新冠肺炎影響採行「協議縮減正常工時」之企業及在職勞工，辦理或參加訓練課程，以持續發展勞工個人職業技能，勞動部更於2021年7月公告於嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例施行期間提高補助上限。在企業方面，補助辦理訓練費用，最高補助350萬元；勞工方面，參加企業或勞動部自(委)辦之訓練課程(含參加線上數位課程)，得依實際參訓時數補助訓練津貼，補助標準比照每小時基本工資160元發給，每月最高補助144小時。

另外，為因應新冠疫情對國內就業市場之影響，勞動部亦推動「安心就業計畫」，針對減班休息勞工提供「部分薪資差額補貼」，以協助穩定就業，最長補貼24個月¹。這種因應俗稱「無薪假」現象而補助勞工參加職業訓練的措施，早在2008年金融海嘯期間，即有科技界提出「教育券」的建議²，其後則逐步融入主管機關的勞動措施中。其原因在於企業訂單不足，無法提供足夠的工作量，但又不願因此資遣勞工，從而採取部分勞工「休假」、「支領基本薪資」的妥協模式。由於勞動契約仍存在，一旦景氣回春企業即能召回有經驗的勞工全職上班，似乎是因應我國出口導向生產模式的雙贏作法。對此，勞動部亦訂頒「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」，防止雇主濫用該制度。

(二) 提供勞工「計時工作津貼」

為協助受疫情影響之勞工，勞動部自

2020年4月13日推動「安心即時上工計畫」，由政府提供「符合公共利益之計時工作」，並核給工作津貼及防疫津貼，以降低薪資減損對勞工生活造成之影響³。工作津貼按每小時基本工資補助，每月最高工作80小時，每人最長以960小時為限，並就有新冠肺炎接觸風險之工作，由用人單位依進用人員實際上工時數，按比例核給每月最高2,000元之防疫津貼。凡年滿15歲以上之中華民國國民、獲准居留外陸籍配偶、持中華民國永久居留證及工作許可之外國人，皆能申請參加。

另外，為創造更多元化及在地化之職缺，勞動部更於2021年6月29日訂定「輔導民間團體即時上工計畫」，將非政府組織或非營利團體等民間團體，列為上工計畫之用人單位，民間團體如有用人需求，除得由政府機關(構)申請「安心即時上工計畫」外，亦可透過輔導民間團體即時上工計畫擔任用人單位，協助更多受疫情影響之勞工度過難關。

(三) 青年就業協助措施

因應疫情衝擊青年就業，勞動部辦理「產業新尖兵計畫」及「青年就業旗艦計畫」等訓練措施，並發給「青年職前訓練學習獎勵金」，提升青年就業技能，協助青年就業⁴。另亦自109年起逐年推動「青年就業獎勵計畫」，運用就業獎勵措施，鼓勵青年積極尋職並穩定就業。針對每年應屆畢業青年於每年9月30日前就業，連續受僱於同一雇主滿90日，一次發給2萬元就業獎勵，如持續受僱於同一雇主滿

180日，則加發1萬元，合計最高發給3萬元，以鼓勵青年穩定就業。

再者，為避免青年因疫情關係而產生「畢業即失業」，勞動部更提供應屆畢業青年尋職期間之就業服務協助及經濟支持，自2021年8月16日起推動「應屆畢業青年尋職津貼計畫」，以減輕其尋職壓力，使其安心求職並能順利就業。青年尋職期間最高得發給4次尋職津貼，可至「台灣就業通」網站註冊會員並完成求職準備，即能請領尋職津貼2千元，並自參加計畫之日起90日內，有積極尋職、且參加就業輔導或推介就業者，每月可請領1萬元，最多可領3個月(3次)。

由於失業率的計算往往以在職勞工「非自願性失業」為核心，至於剛出校園的「尋職者」還涉及升學、兵役以及再教育(Umschulung)等問題，必須另外對待。由於此波疫情衝擊的不僅是現職人員，剛踏入社會的新鮮人也減少了就業機會。藉由此項青年就業協助措施，希望能推介適合的工作，縮短求職期間。

二、保費緩繳與紓困貸款相關措施

勞動部為協助受疫情影響之投保(提繳)單位及職業工會被保險人，自2020年4月1日起至9月30日止，提供勞工保險、就業保險保險費及勞工退休金緩繳協助措施，緩繳月份為2020年2至7月⁵；另自2021年5月28日起至11月30日止，則申請2021年4至9月之費用緩繳。及自2022年7月11日起至2023年1月3日止，申請2022年5至10月之費用緩



繳。保險費相關費用自寬限(限繳)期滿日起算,得延後6個月繳納,緩繳期間免徵滯納金。該措施適用對象為(1)因受嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情影響向各縣(市)政府勞工行政主管機關通報減班休息者。(2)符合「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」第9條第3項之規定,由各中央目的事業主管機關認定受影響之產業或事業,及與產業相關之職業工會被保險人。足見其目的仍在透過緩繳費用的手段,緩和勞工於疫情期間所面臨的經濟壓力。

再者,為協助受疫情影響之勞工得以安心生活,勞動部於2021年6月15日開辦「勞工紓困貸款」,由銀行提供自有資金,財團法人中小企業信用保證基金提供十成信用保證,每人貸款額度最高10萬元,貸款期限3年,並由勞動部補貼勞工第1年貸款利息。又為提供受疫情影響之失業者創業職涯選項,擴大「微型創業鳳凰貸款」⁶適用對象至年滿20歲之失業者,其所營事業於2020年1月15日以後依法設立登記者,皆得申請貸款額度

最高200萬元之創業貸款。此外,更加強已貸款戶之還款優惠措施,因疫情導致還款困難之貸款人,得向承貸金融機構提出暫緩繳付貸款本息1年、展延貸款還款期限1年,暫緩繳付貸款本息期間之利息均由勞動部補貼。這種優惠貸款與補利息的措施亦屬於典型的社會促進,其間成立「核准資格」、「補助利息」以及「提供貸款」多面向的法律關係,也呈現公私協力之樣態。例如前文提及之助學貸款即是採取類似模式。

三、勞工生活補貼

(一) 自營作業或無一定雇主勞工生活補貼

依據紓困辦法第5條之規定,「本辦法所定生活補貼之補助對象,為具中華民國國籍或持中華民國發給永久居留證之自營作業或無一定雇主之勞工,且符合下列各款情形者:一、由職業工會參加勞工保險。二、中華民國一百十年四月三十日已參加勞工保險。三、一百零八年或一百零九年個人各類所得總額未達新台幣四十萬八千元。」按辦法第6條之規定,生活補

貼之給付額度乃是按補助對象 2021 年 4 月之勞工保險月投保薪資，依下列基準一次發給：(1) 月投保薪資超過 24,000 元者，發給 10,000 元。(2) 月投保薪資未超過 24,000 元者，發給 30,000 元。同條第 2 項亦規定，前項所定生活補貼，與其他機關所定補助、補貼或津貼性質相同者，應擇一適用，不得重複。

(二) 部分工時受僱勞工生活補貼計畫

為協助「部分工時」勞工度過疫情難關，於 2021 年 6 月 24 日訂定「勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎影響辦理部分工時受僱勞工生活補貼計畫」，並於 7 月 7 日修正本計畫，放寬為凡 2021 年「4 月份任 1 日」有參加就業保險，且月投保薪資 2 萬 3,100 元以下者亦適用，並於符合一定資格條件下，發給生活補貼 1 萬元。因為以參加就業保險為前提，本計畫之保障對象仍限於受僱勞工。2021 年 8 月 11 日再次修正計畫，將「逾 65 歲或屬就業保險法第 5 條第 2 項第 2 款不得參加就業保險人員，受僱參加勞工保險或僅參加職業災害保險者」納為適用對象⁷。

(三) 全時受僱勞工生活補貼計畫

為照顧新冠肺炎疫情警戒標準提升至第三級後，薪資受到相當程度影響之受僱勞工，勞動部於 2021 年 7 月 8 日訂定「勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎影響辦理受僱勞工生活補貼計畫」，並於 8 月 11 日修正本計畫，擴大補貼範圍⁸。凡於 2021 年 4 月 30 日「參加就業保險」或「逾 65 歲或已領勞工保險老年給付、其他社會保險養

老給付者，受僱參加勞工保險或僅參加職業災害保險」，月投保薪資在 2 萬 4,000 元以上至 3 萬 4,800 元以下，其 5 至 7 月任一個月全月薪資較 4 月份受僱於同一雇主之薪資，減少達 20% 以上，且薪資減少月份當月底與 4 月 30 日在同一雇主之投保單位加保者，發給生活補貼 1 萬元。另有不得重複領取政府機關相同性質之補貼等排除條件。

◎ 參、從社會法觀點分析勞工紓困措施—以生活補貼為中心

政府在建構疫情下的勞工紓困措施時，大抵沿襲了以往的就業促進措施，此為典型勞動行政上的「路徑依賴」。尤其後者之主管機關仍習於以「年度計畫」推動相關措施，一旦為因應疫情而有特別預算到位，業務單位只要將計畫改變或加強，即足以應付政策所需。然而在這波防疫紓困措施中，有關生活補貼一項的適用對象，特別框定「自營作業者或無一定雇主之勞工」，而且是借助勞工保險投保單位的機制來推動。此一模式與前述社會促進以「中低收入」為篩選門檻有異，這或許與勞動行政的業務傳統以及職業工會的影響力有關，值得吾人再行探究。

一、以職業工會投保作為鏈結點

傳統勞動法制對於「勞工」的界定，大多糾結於民法僱傭契約關係，以及依勞動基準法上勞動契約所展現的「從屬性勞

動」(abhängige Beschäftigung)。而勞工傳統之社會安全制度亦植基於此一架構上⁹，例如勞工保險、職災保險、失業保險以及勞工退休金制度等。然而，隨著現代社會中勞動型態的改變，依循傳統勞動關係所建構之制度亦面臨考驗，諸如「部分工時」、「派遣勞動」以及新近發展的「數位平台經濟」，在在衝擊著此一古典圖像¹⁰。例如，大法官釋字第740號解釋所涉的即是「保險業務員是否為勞工」之爭議，惟該號解釋似亦無法解決勞動型態非典型化所帶來的挑戰¹¹。

相較之下，社會法所欲保障之對象乃依循法律規範之設定，重點不在於其「身分」，而是著眼於「需求性」。故縱使我國社會保險多按職域區別為適用對象，但亦有「無所屬」之其他國民量身訂作「國民年金」，以填補職域保險之保障漏洞¹²。尤其全民健康保險更是以「全體國民」作為保障對象，因為醫療需求無需區分被保險人是否有工作，醫療給付也不必依職業而有所

不同。至於職業災害風險雖與執行業務相關，且係源自雇主責任，但制度上亦將自營作業者、自然人雇主等勞工納入。

其實，我國在1950年代勞工保險實施之初，即設有經由「職業工會」投保的途徑。如此可使實際從事勞動之自營作業者、在家工作者，或是各種非典型勞動之從業人員有機會投保勞工保險¹³。尤其為降低是類勞工之保險費負擔，在保費分攤上更由政府補助40%。在保險行政上，透過現行4,000多個職業工會作為投保單位，可以減省勞保局相當大的業務量。尤其在早期尚無電腦可用的年代，其功用更不可小覷。至今職業工會負責辦理加退保、催收保費、申請給付等保險業務，勞保局仍按當月已繳納勞保費之被保險人數給予工會行政事務費¹⁴。

二、以非典型勞動者為生活補貼對象

較之其他以廣大勞工為實施對象之紓困措施，生活補貼一項則特別鎖定非典型



勞動者，此舉於疫情威脅下的社會促進制度別具意義。傳統社會促進措施大多以老人、兒少、身心障礙、原住民等弱勢族群為對象，至於勞工的就業促進則在 2002 年就業保險實施之後，成為保險給付的一部分。如此一來，「自營作業者」等未參加就業保險者則在這波疫情紓困中成為焦點。因為這類非典型勞動者，既非就業保險之投保對象，也被排除於該制度下所建構就業促進措施的適用範圍。

按勞工保險條例施行細則第 11 條規定，無一定雇主之勞工係「指經常於三個月內受僱於非屬同條項第一款至第五款規定之二個以上不同之雇主，其工作機會、工作時間、工作量、工作場所、工作報酬不固定者。」；至於自營作業者則是「指獨立從事勞動或技藝工作，獲致報酬，且未僱用有酬人員幫同工作者。」

誠如前文所述，現行就業促進措施首先以就業保險之被保險人為實施對象，亦即處於僱傭關係下的受僱勞工。然而，我國就業保險與勞工保險之被保險人範圍並不一致。吾人如果將勞工保險的被保險人按投保單位來區分，可涵蓋 (1) 經企業單位投保之受僱勞工 (2) 經職業工會投保之自營作業者或無一定雇主之勞工兩大類。換言之，後者之自營作業者即無法適用僱用安定措施、僱用獎助措施，乃至於其他源自就業保險的各項就業促進措施。

前述非典型的勞工族群通常是從事微型工作、承攬業務或在家工作，職業風險與收益盈虧皆須自行負擔。其平時就處於

收入較不穩定的狀態，而在疫情來臨之時，更是第一波受到衝擊之人。相較之下，受僱勞工則有俗稱「無薪假」的減班休息、防疫假，乃至於就業保險之相關保障作為因應。依據勞保局公布之統計資料，及至 2022 年 3 月為止，經由職業工會投保之勞保被保險人仍有 210 餘萬人，佔勞工保險全體被保險人 20% 以上¹⁵，任何政策都無法忽視此一比例之勞動族群。故將其設定為紓困生活補貼之保障對象，有社會促進學理上的合理性；給付條件設有所得上限，亦符合憲法平等原則之要求。

三、自營作業者與無一定雇主勞工之保險自由

自營作業者與無一定雇主勞工於勞工保險之投保義務，以加入職業工會之會員為前提，而保險效力更自工會列表通知保險人之日才算開始。換言之，勞工保險之強制對象乃是「已加入」職業工會符合自營作業或無一定雇主身分之會員，而不及於未加入者，故此二者事實上即擁有選擇加入與否的「保險自由」。另外，我國在 2002 年通過就業保險法時，將被保險人範圍限縮在「受僱勞工」，足見在立法者的設想中，自營作業者等之就業型態實不同於一般受僱勞工。在勞工保險行政作業上，勞工保險條例施行細則第 10 條，關於投保單位應備資料之規定，就「出勤工作紀錄」、「薪資表」、「薪資帳冊」暨「工作時間及薪資」、「傷病請假致留職停薪期間」等項目，皆無法適用於職業工會。因此，自營作業者等投保勞工保



險之情形，即不應與受僱勞工之加保義務等同視之。

按理，被保險人加入勞工保險之後，其勞動狀況在保險生效期間內仍會變動，其中例如工作情形、薪資異動等，皆會影響保險費用以及保險給付之計算。故勞工保險條例第 10 條第 3 項即規定，「保險人為查核投保單位勞工人數、工作情況及薪資，必要時，得查對其員工或會員名冊、出勤工作紀錄及薪資帳冊。」其查核對象若為雇主或機構，則關於被保險人之相應資料皆應提出，並可與投保單位之報稅資料勾稽核實。相較之下，如查核對象為職業工會，則除了會員名冊外，關於會員之工作狀況、所得水準等，因與會員未具僱傭關係，掌握程度未如一般事業單位雇主，爰尚須由會員配合提供予保險人審查。

綜上所述，可見並非所有從事勞動之自營作業者與無一定雇主勞工，皆可經由職業工會匡列；尤有甚者，現行職業工會之會員是否皆為實際從事勞務之人？恐

怕也有黑數存在。因此，新冠疫情勞工生活補貼施倘若與一般民眾間呈現較大之差異，尤其是給付額度亦有明顯落差的話，則可能衍生實質公平性問題。故無寧將此一模式作為疫情紓困的管道之一，便於主管機關相關給付任務之達成，畢竟所有的給付都設有禁止重複請領之條款。

四、生活補貼之給付條件與額度

按紓困辦法第 5 條規定，勞工申請生活補貼之限制為「一百零八年或一百零九年個人各類所得總額未達新台幣四十萬八千元」此一所得限制之目的，一如我國歷來的社會促進措施，無非希望達到「排富」之效果。然而，申請人之前的收入情形，是否能與其受疫情影響之程度有所關連？此點即不無疑問；再者，自營作業者大多小本經營，欠缺稅籍，其執行業務所得亦難以比照受薪階級可經由企業申報資料勾稽。主管機關手上得以查詢者，大抵是申請人自行申報的投保薪資。換言之，自營作業者或無一定雇主勞工，倘若其

勞工保險投保薪資較高者(超過 34,000 元)，即無法於此波紓困措施中獲得生活補貼。

再按辦法第 6 條之規定，生活補貼之給付額度乃是按補助對象 2021 年 4 月之勞工保險月投保薪資，依下列基準一次發給：(1) 月投保薪資超過 24,000 元者，發給 10,000 元；(2) 月投保薪資未超過 24,000 元者，發給 30,000 元。此一給付級別乃以當年度之基本工資為界分，投保薪資低於基本工資者多屬收入較為不穩定之勞工。惟因 2022 年度之基本工資已經調整為 25,250，主管機關後續如欲延續該措施，勢必要修正紓困辦法。又依據新聞報導，勞動部於 2021 年第二度發放生活補貼給投保在職業工會的自營作業者與無一定雇主勞工，符合請領資格者達 185 萬人。而勞保局於該年 6 月之統計亦顯示，生活補貼已撥付給 159 萬多人。按照彙整的生活補貼撥付資料，其中約有七成三(116.3 萬多人)獲得生活補貼三萬元；另約有二成七(42.6 萬多人)獲得生活補貼一萬元¹⁶。



五、勞工紓困生活補貼之行政管制

依據紓困辦法第 11 條之規定，關於生活補貼與勞工紓困貸款利息補貼之申請應備文件、資料有欠缺，經通知申請者限期補正，屆期未補正者，不予受理。此乃社會給付程序中典型之「協力義務」(Mitwirkungspflicht)，義務之違反將導致給付全部或部分無法實現。因此紓困辦法 13 亦規定，有下列情形之一者，應不予發給生活補貼或紓困貸款利息補貼；已發給者，經主管機關撤銷或廢止後，應以書面行政處分令其限期返還：(1) 不實申領(2) 同一事實重複領取(3) 規避、妨礙或拒絕查對(4) 其他違反本辦法之規定。

按理，要求當事人必須履行協力義務，乃是社會法中典型的行政程序。例如，德國社會法法典第 1 篇總論第 60 條以下 (§§60 ff. SGB I) 即有諸多相關規定，要求當事人「提供事實」、「到場陳述」、「接受檢查」、「接受診療」、「安排工作」等等。未能適時配合該程序者，即可能要面臨給付提供單位拒絕給付或是收回給付的後果 (§66 SGB I)¹⁷。縱然相關不利益或懲罰手段在社會法實務上屢見不鮮，但是該國學界仍然認為機關在手段上必須遵守「比例原則」，尤其應當注意總論第 65 條有關「協力界限」(Grenzen der Mitwirkung) 的規定¹⁸。另外，機關在拒絕給付或收回給付時也必須踐行「書面通知」及「限期履行」等法定程序 (§66 III SGB I)。

我國至今尚無社會法典之編纂，各類社會給付規範則散見於不同機關之特別

立法。為了因為新冠疫情帶來的衝擊，政府在疫情爆發初期即有防疫條例之立法公告，惟其內容僅為框架性規範，故勞動部仍訂頒紓困辦法作為細部規定。縱使如此，各項勞工紓困措施之推動仍有賴於現行勞動行政業務，如有不足者則回歸行政程序法之相關規定。因此，對於生活補貼之請領仍應符合行政處分之程序規定，並遵守行政法之原理原則。另就違反規定或重複請領之生活補貼，亦適用行政程序法第 117 條以下處分撤銷或廢止之規定。當事人對於機關所為行政處分，亦得提起行政救濟。

► 肆、結論

值此新冠疫情逐漸減緩之際，回首過去 2 年多的時光，彷彿薄伽丘「十日談」的重現。台灣在經歷「口罩之亂」、「疫苗之亂」以及「快篩之亂」之際，也藉著國人的自律以及醫療體系的努力挺過一波波的衝擊，未來並定調要開放與世界接軌、與病毒共存。在這段期間內，每個逝去的生命都是親友心中的痛，每一家關門的店也成了人們的回憶，然而日子總要往前走。從統計數據看來，我國勞動市場受到疫情衝擊之情形，並未能明顯反映在失業率上。例如 2021 年 1 至 9 月失業率平均為 4.04%，僅較 2020 年同期上升 0.16 個百分點，及至 2022 年 4 月則降至 3.62%。

而這之間經勞雇雙方協商減少工時，也就是俗稱「無薪假」之情形，至 2022 年 6 月亦已達到 19,000 人以上¹⁹。

本文經過學理與相關制度之分析，認為疫情下的勞工紓困生活補貼屬於一次性的社會給付，故必須要在現行勞動促進持續性的措施中加以觀察。由於既有就業促進制度之保障對象限於就業保險之被保險人，亦即傳統勞動關係下的受僱勞工，使得自營作業者等非典型勞工或無一定雇主之勞工成為最弱勢的一群。然而，因為主管機關勞動行政所能掌握之範圍，紓困生活補貼最終僅限於經職業工會加入勞工保險之人，以至於未參加勞保之勞工彷彿成為「紓困黑數」。實則在整體防疫紓困措施中，個別主管機關也各顯神通，例如衛福部對於長照、托育業者；交通部對於遊覽車、旅遊業；農委會對於農民；勞動部對於勞工……。正如同國民年金的功能在填補既有社會保險保障圈之空缺，從事自營作業之勞工若未能透過職業工會加入勞保者，其相關紓困只能回到前言所述衛福部之補充規定。

相較於他國有「普發防疫津貼」的作法，我國政府卻如同「精準疫調」般，交由各主管機關依據現行社會促進之途徑為之，其成效仍有待後續比較性之研究。然而，至今各項防疫紓困津貼或補助多屬一次性給付，至於勞動市場所繫的整體經濟復甦，還有待疫情早日落幕。

參考文獻

1. 參考勞動部勞動力發展署網頁：<https://gov.tw/MDK>。
2. 鍾秉正，從社會法觀點看教育券相關措施 以社會促進為學理基礎，月旦法學雜誌，第171期，2009年8月，頁183以下。
3. 參考勞動部勞動力發展署網頁：<https://gov.tw/51p>。
4. 參考台灣就業通網頁：<https://ttms.etraining.gov.tw/eYVTR>。
5. 見勞保局網頁：<https://www.bli.gov.tw/0104102.html>（最後瀏覽2022.04.20）。
6. 參考勞動部勞動力發展署網頁：<https://gov.tw/iRp>。
7. 相關規定見勞動部疫情紓因：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/33295>（最後瀏覽2022.06.02）。
8. 相關規定見勞動部勞動法令查詢系統：<https://gov.tw/Eep>。
9. 黃越欽，《勞動法新論》，2001年3月，頁131以下；Gitter/ Schmitt，Sozialrecht，5. Auflage，2001，S. 48。
10. 林佳和，後釋字第740號解釋之勞動趨勢分析，於《勞動保護的未來》，2021年9月，頁2以下。
11. 例如，近年「美食外送員」所衍生的勞動保護問題即是對勞動關係的一大挑戰。邱羽凡，自營作業之勞動保護與「準勞工」立法之初步分析 以德國法為參考，於《勞動保護的未來》，2021年9月，頁77以下。林佳和，前揭文（註11），頁12以下。
12. 國民年金法第7條即規定，「未滿六十五歲國民，在國內設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加本保險為被保險人」。鍾秉正，《社會保險法論》，2019年9月，修訂四版，頁214以下。
13. 依據勞工保險條例第6條之規定，無一定雇主或自營作業而參加職業工會者，由所屬職業工會辦理加保。
14. 勞動部訂有「職業工會漁會辦理勞工保險業務補助作業要點」，於符合一定量繳率之條件，就已繳納勞保費之被保險人數，每人每月新台幣14元。
15. 相關統計見勞工保險局網頁：<http://www.bli.gov.tw>（最後瀏覽2022.03.21）。
16. 資料來源，自由時報2021/06/19報導：<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1455668>。
17. Schulin/ Igl，Sozialrecht，7. Auflage，2002，Rz. 1075ff.
18. 該條文內容在於要求協力義務應符合比例原則、當事人之期待可能性、義務相對性等。
19. 勞動部勞動統計查詢：<https://statfy.mol.gov.tw>（最後瀏覽2022.05.21）。

運用「安全可視化」提升營造工地職業安全衛生管理

洪維隆 | 勞動部職業安全衛生署 技正



壹、前言

想像勞工站在鋪滿模板的建築工地二樓，模板與牆面沒有任何標示，勞工該往哪邊走？看起來堅實的模板其實暗藏危機，勞工不知道模板下方的支撐強度夠不夠？隨意走出的下一步可能就隨著腳下的模板一起墜落到一樓，這樣的狀況常在營造工地發生，安全路線只有組搭模板者與少部分管理者知道，看不見的危險及資訊不足造成營造業職業災害受害者大部分集中在初入工地的勞工。

日本厚生勞動省自2011年起發起所謂的「安全可視化」運動，提倡預防事故從安

全資訊的標示做起，鼓勵事業單位將工作場所的危險源可視化，以提高安全措施的防範能力，進而有效預防職災發生。安全可視化運動自推行以來，獲得業界的肯定與支持，也展現出亮眼的減災成效。此外，由於安全可視化運動多僅需要利用小東西即可預防，投資成本相對減少，因此也受到中小型營造工地的歡迎與推廣。

勞動部職業安全衛生署（以下簡稱職安署）於111年派員前往日本考察，發現日本安全可視化運動的成效，業界回響熱絡，於是將該運動的理念帶回台灣，在112年5月19日藉由全國營造業職業安全衛生促進聯合總會辦理「安全看得見」種

子教師培訓活動，分享安全看得見案例，並於6月26日由該會會長根基營造股份有限公司在C212標台南車站地下化工程辦理安全看得見減災運動工程觀摩（圖1），現場積極落實「安全看得見」小技巧，並發揮創意展示各項成果，在工程觀摩之後也激發更多安全看得見的創新想法。



▲ 圖 1：安全看得見減災運動工程觀摩

資料來源：全國營造業職業安全衛生促進聯合總會活動資訊

且表面未漆以黃色並書以警告訊息（圖2）。



▲ 圖 2：模板護蓋未能防止掀起，且表面未漆以黃色並書以警告訊息肇災

➤ 貳、安全資訊不足相關職災案例

一、掀開護蓋墜落職災：

（一）發生經過：111年12月23日中午，某工地張姓勞工尋找到一塊模板當作墊子作為吃飯及飯後休息之用，該模板未固定且未書以警告訊息，在不知該模板下方有開口之情形下，張姓勞工將模板掀起並欲搬離，卻自模板下方開口墜落至地面（墜落高度6.4公尺）不治死亡。

（二）災害原因：高度2公尺以上之樓板開口設置之模板護蓋，未能防止掀起，

二、吊掛土石飛落職災：

（一）發生經過：111年6月3日11時30分許，某工地紀姓勞工於地下開挖面從事接地電阻量測作業，一台移動式起重機於施工構台使用吊土桶從事開挖面土方吊運作業，因吊掛區域未確實管制，致吊土桶內的石頭飛落撞擊中下方紀姓勞工額頭，經送醫急救不治死亡。

（二）災害原因：未採取防止吊掛物通過人員上方及人員進入吊掛物下方之設備或措施（圖3）。

◎ 參、有關「安全可視化」的法令規定

歸納前述職業災害的發生成因皆因危害源與人接觸，故防止這些災害有 3 個方法，首先是消除危害源，再來是隔離危害源，最後是人避開危害源，日本「安全可視化」運動主要策略之一為運用適度的誘因、鼓勵或提醒等方式，在不限制個人選擇自由的情況下，改變人的決定，顯然屬於前述第 3 種防災方法，該策略在英國的安全行為應用獲得良好成效，若人皆有趨吉避凶的本性，本運動應可改變工作者的危害意識與安全行為。

「安全可視化」運動的第一步就是危害辨識，依據營造安全衛生設施標準第 6 條第 1 項規定，在營造工程作業前，即應由相關專業人員，實施危害調查、評估，再

來就是將工作場所的危險源可視化，然後採取適當防護設施，將該等設施可視化，以提高安全措施的防範能力。

採取將危險源可視化的警示設施以防止職業災害，雖然在危害防止對策採取順序中屬於末段班，在職業安全衛生法令中仍有相關規定，比如防止墜落的警告標示、護蓋警告訊息、警示線，防止物體飛落的物料投擲警示線、吊物重量標示、起重機負荷標示，防止倒塌危害的施工架載重限制標示、鋼管施工架符合規定標示、結構物拆除範圍標示、升降機乘載限制標示等，防止感電的高架線路標示及停電作業標示，防止被撞的交通標示及車輛機械警示燈，防止崩塌造成危害的露天開挖警告標示及隧道開挖湧水警報裝置，防止缺氧中毒危害的局限空間標示，防止火災爆炸的禁止煙火標示等，我們可以發現這些設施



▲ 圖 3：土方吊運作業未採取防止吊掛物通過人員上方及人員進入吊掛物下方之設備或措施肇災

在營造工程相關安全設施規定之設計上，屬於輔助性質，如果檢查員看到建築工地的二樓樓板開口部分只設置警示帶，將不會允許事業單位繼續施工的。

相對法令明示的標示設施，某些「暗示」的標示卻是檢查重點，如起重機吊掛範圍標示、挖溝機作業範圍標示等，雖然法令沒有明確要求，但在相關指引中卻有「標示」圖解，只要檢查員看到工地有此類作業，還是會以圖解為檢查標準，而許多的「安全可視化」創意也隨之而生。

◀ 肆、日本「安全可視化」運動介紹

日本厚生勞動省自 2011 年起，每年都會設定主題邀請事業單位分享其當年度成功應用的安全可視化作為，經由民眾投票與評審委員會評比後，評選出優良案例進行公開分享。

統計日本可視化運動的歷年參賽數量，每年都有超過 300 件作品參加，自 2011 年起迄今已有 5,131 件案例申請，2021 年甚至有 742 件作品，報名情況熱絡。在歷經評選後，厚生勞動省會將優良案例進行公開分享以供互相學習。這些優良案例都具有簡單性、創新性、有效性，非常值得參考學習。以下選擇兩個案例跟讀者分享，更多優良作為可以透過以下網址瀏覽：
<https://anzeninfo.mhlw.go.jp/anzenproject/concour/sakuall.html>。

一、預防跌倒的可視化

東亞建設工業株式會社橫濱分公司大黑製作所為地盤改良工程架設的注入外管(Φ40 PVC管)，露出地面約 10 公分，間距約為 2 公尺，採用迷你色錐保護，以降低絆倒和跌倒危險(圖 4)。



▲ 圖 4：防止跌倒的可視化設施

資料來源：日本厚生勞動省「看得見的」安全活動大賽網頁 2021 年優良事例－東亞建設工業株式會社・橫濱支店 大黑作業所

二、墜落危害預防可視化

東亞建設工業為了防止工作者忘記使用安全帶，在施工架所有入口處都安裝紅外線感應式語音提示(圖 5)。



▲ 圖 5：施工架入口紅外線感應式語音提示

資料來源：日本厚生勞動省「看得見的」安全活動大賽網頁 2015 年優良事例－東亞建設工業株式會社

◎ 伍、結語

從日本的經驗可知，安全可視化運動能有效提升營造業職業安全衛生績效，我國營造業可從幾個方向學習安全可視化運動的發展：

一、運用營造業職業安全衛生促進組織的力量

我國可以運用營造業職業安全衛生促進組織的力量來發起營造業安全可視化運動，徵集與分享會員的優良作法分享給營造業相互學習，並藉此普及到不同規模的營造工地。

二、研擬適合我國的安全可視化運動主題

我國可以參考日本的經驗，配合我國減災策略目標進行調整。例如先針對墜落、倒崩塌、感電等作為安全可視化運動的主題，再滾動式調整。

三、活用營造業職業安全衛生管理系統資訊應用平台的資源

我國雖然尚未推動安全可視化運動，但職安署營造業職業安全衛生管理系統資訊應用平台上已有相關資源可以應用，該平台提供多款安全衛生管理識別標示下載使用，可於危險源或安全措施處張貼，讓安全看得見。

營造工程中最難控制的因素是人，影響工作者發生職災的源頭是無知，在營造工程普遍缺工的情況下，管理者越來越難藉由強迫手段避免工作者的不安全行為，從而提升勞資對立的衝突，安全可視化提供一個新的可能性，給予工作者足夠的資訊，就可以在不限制個人選擇自由的情況下，改變人的決定，進而改變職災的結果，期待事業單位運用此工具，共同為降低職業災害努力。

參考文獻

1. 李秉展，「預防事故從小技巧做起－淺談日本的安全可視化運動」營造業職業安全衛生管理系統資訊應用平台-營造業安全衛生電子報。2023年3月31日。<https://coshms.osh.gov.tw/resc/newspaper/all>。

第2屆臺比勞動政策及職業安全衛生國際研討會

吳宙容 | 勞動部勞動及職業安全衛生研究所 助理研究員



▲ 勞動部次長李俊偲與貴賓合影

壹、前言

勞動部勞動及職業安全衛生研究所（以下稱勞安所）為推動國際交流，並掌握國際勞動情勢與重要課題，於110年正式與比利時魯汶大學勞動及社會研究所（Research Institute for Work and Society (HIVA), KU Leuven, Belgium）簽署合作協議，深化雙邊研究合作量能。合作協議特別聚焦勞動市場與勞動關係兩大面向，在此合作協議下，勞安所於111年3月24日已辦理第1屆臺比勞動政策研討會。

為持續強化我方與比利時雙邊合作交流，勞安所於112年5月23日至24日辦理第2屆臺比勞動政策與職業安全衛生研討會，本次研討會除邀請相關專家學者外，特地邀訪HIVA研究人員來台共襄盛舉，並與勞動部職業安全衛生署攜手合作，除針對淨零轉型政策、工作質量和工作條件、勞動市場變動等目前熱門議題外，更擴大討論職業安全衛生議題，讓與會夥伴在勞動領域上擴展國際視野。

▷ 貳、開幕及專題演講

研討會開幕邀請勞動部政務次長李俊侶致詞，李次長特別感謝HIVA研究夥伴來台參加本次研討會，共同討論當前的勞動及職業安全衛生相關議題，除了讓彼此有更深一層的交流外，並擴展政府及相關單位的視野，讓勞動部能在勞動及職安衛政策議題上做得更好、更貼近廣大勞工族群的需求（圖1）。另外HIVA所長Emmanuel Gerard則以錄影致詞方式，祝賀本次研討會圓滿成功。

本研討會特別邀請台灣中油股份有限公司董事長李順欽，針對「2050 淨零轉型之能源政策」議題進行專題演講，李董



▲ 圖 1：第 2 屆臺比勞動政策及職業安全衛生研討會上勞動部政務次長李俊侶開幕致詞

事長提倡數位先行觀點，強調氣候危機為 21 世紀人類所面臨的重要課題，並說明在我國淨零轉型的戰略方針下，如何提供零（低）碳能源為中油致力的目標（圖2）。



▲ 圖 2：台灣中油股份有限公司董事長李順欽專題演講「2050 淨零轉型之能源政策」

參、第一場次－淨零轉型政策

研討會首日第一場次由政治大學教授成之約主持討論淨零轉型政策，由 HIVA 研究人員 Mikkel Barslund 及臺灣大學副教授辛炳隆，分別報告「淨零轉型政策和勞動市場」及「我國淨零政策對於勞動市場影響」，Barslund 博士對勞動市場和環境政策分享研究成果；辛炳隆副教授則探討了綠色轉型對我國勞動力市場的潛在影響，並從產業角度分析，說明政府與民間在淨零政策上的互動關係。

本場次由中國文化大學教授李健鴻進行與談，李教授強調政府角色的重要性，在淨零政策的推動下，如何在轉型過程中，針對就業機會相對較少之中高齡就業者進行培訓，這同樣為多數國家政府面臨的難題。另外 Barslund 博士亦不吝分享歐盟現行措施，包括解決綠色轉型所產生地區性不平等現象，如何平衡環境政策、社

會及經濟發展三者間關係，是政府未來不可忽視的重要課題。

肆、第二場次－疫情影響與產業人力變化

研討會首日第二場次主要針對勞安所與 HIVA 於 111 年合作研究案進行成果報告，本場次由高雄大學副教授許聖章負責主持工作。HIVA 研究人員 Tim Goesaert 博士簡要揭示比利時勞動市場的動態訊息；中華經濟研究院主任彭素玲則以我國為例，將產業分以 4 象限闡述產業間勞動力流動的特性；HIVA 研究人員 Laurène Thil 博士亦以比利時為例，說明 COVID-19 流行後如何影響工作條件（圖 3）。至典通股份有限公司蔡孟君總監補充疫情前後不同產業類型間，其勞動市場的變化及勞工面臨的困境。



▲ 圖 3：HIVA 研究人員 Laurène Thil 說明 COVID-19 對比利時工作條件的影響



▲ 圖 4：張玉山教授（中）回應有關新技術導入對工作質量衍生的相關議題

本場次榮幸邀請中央研究院社會學研究所教授張晉芬進行與談，張教授於研討會上分享在此議題上獨特見解，因後疫情時代來臨，勞動市場的變化趨勢與在座聽眾息息相關，現場互動熱烈，台上專家們對聽眾所提出的問題，均能提出精闢的看法予以回應。

◎ 伍、第三場次—工作質量與工作條件

研討會次日第三場次，由銘傳大學教授劉士豪主持討論技術變遷與工作條件，HIVA 研究人員 Ezra Dessers 博士報告「技術壓力還是技術力量？在現今緊張的勞動市場中提高工作質量的新技術」，簡明扼要地探討了新技術對工作質量的潛在影響，透過「技術壓力」與「技術權力」二分法，討論技術如何在當今緊縮的勞動力市場中產生壓力並賦予勞工權力，Dessers

博士的見解在工作技術的研究領域做出了寶貴貢獻；台灣經濟研究院劉光哲研究員則報告「數位科技導入對勞動市場影響」，劉研究員透過產業田野調查，並搭配全國勞工保險人資料進行數據分析，探討技術變革對於勞動市場人力的影響。

本場次由中山大學教授張玉山進行與談。張教授以宏觀的角度，從全球發展趨勢探討未來工作的挑戰，並說明科技如何影響未來工作，未來產業將從重組再生，在科技主導的趨勢下，人才跨域學習並須具備適應快速及高執行力的特性，來保持勞動市場的競爭性（圖4）。

◎ 陸、第四場次—職場健康勞動力與企業永續發展

研討會次日第四場次重點在於職業安全衛生議題，由安全衛生技術中心總經

理余榮彬主持討論職場健康勞動力與企業永續發展。本場次特別邀請比利時商巴可股份有限公司（Barco NV）總監 Frank Gebruers 分享在台推動職場健康經驗，報告「比利時在台企業推動職場健康安全與永續發展之作為」（圖5）。另外安全衛生技術中心處長李政惠及職業安全衛生署組長張國明報告「台灣推動職場健康勞動力永續發展之策略」，說明實踐永續發展目標，提升安全健康勞動力為不可或缺的首要工作。

本場次最後由HIVA專家 Ezra Dessers 博士進行與談，台上講者及與談人與台下聽眾討論熱烈，最後圓滿結束了2天行程的研討會。

➤ 柒、結論

本次研討會為期2日，議題切中目前勞動政策上所面臨的挑戰，各場次主題廣泛而深入，比利時HIVA學者 Mikkel Barslund、Ezra Dessers 及 Laurène Thil 等人分享比利時經驗，與現場相關領域專家學者及與會來賓討論熱烈。本次研討會是一個重要的平台，將學術界、政策制定者、專業人士和相關利害關係者聚集在一起，共同探討如何應對未來勞動市場的變化和挑戰，與會者通過這次研討會的分享交流，除豐富勞動政策和職業安全衛生領域的專業知識外，更促進臺比間的國際交流和合作。未來勞動部將持續與HIVA強化合作夥伴關係，共同聚焦勞動領域研究面向，提升跨國研究及實務應用的效能。



▲ 圖5：比利時在台公司 Barco NV 總監 Frank Gebruers 分享在台經驗