

勞動政策

站在施政核心,以照顧勞工的需要為第一優先

我國勞動政策之回顧與展望

勞動論壇

高齡者就業趨勢探討

大專畢業青年之就業服務政策探討

◆焦點話題

2007年基本工資調整對經濟影響之初探基本工資問題的勞動觀點

專題報導

合宜工作(Decent Work)與工作環境指標(WEI) 出席國際勞工組織第96屆大會紀要

他山之石

家内勞動槪述一以日本法制為例



自96年7月1日起

每月基本工資為

17,280元 每小時95元

基本工資合理調整,以回饋勞工朋友的付出, 不僅符合公平原則,對邊際勞動者在社會安全 基礎上,更能給予適時扶助,藉以縮短貧富差 距,有助促進社會和諧。基本工資調漲有助提 高低收入勞工工資、增加消費、吸引非勞動力 進入勞動市場、促進經濟競爭力。

健康台灣 😭 快樂勞動



編者的話



又是驪歌高唱、鳳凰花開的時節,誠摯的祝福莘莘學子,在投入職場成爲社會新鮮人之際,都能夠心想事成,一展所長,將學校所學貢獻給社會。也期盼您們將職場當作學校的延伸,展現 出積極的學習態度及高度抗壓性。另一方面也慶幸您的加入就業市場,爲國內勞動市場帶來清新 的景象及蓬勃的生氣。

五月中旬內閣改組,盧天麟先生接任勞委會主任委員,主持國內勞動事務的推動,本期特別刊載「站在施政核心,以照顧勞工的需要爲第一優先」一文,表達盧主委以勞工福祉優先、許勞工「三安」人生的勞動政策願景,揭示勞委會今後努力的方向。另外,李健鴻教授「大專畢業青年之就業服務政策探討」一文,呼應盧主委就業服務的構想,針對青年就業應採「社會納入」(social inclusion)的觀點,提出提升運用公立就業服務機構求職比例、加強辦理個人化青年就業諮詢輔導服務及賡續辦理大專畢業青年就業服務計畫等三項主要協助的議題,在實務的推動上具有重要的參考價值。

國內基本工資自今年7月1日起調整爲每月17820元、每小時95元,距上次調整,整整十年,基本工資是否調整?如何調整?話題不斷,本期焦點話題特別刊登「2007年基本工資調整對經濟影響之初評」、「基本工資問題的勞動觀點」及「基本工資調整及建立制度規範之可行性」等三篇文章,就相關問題提供不同的思考方向,極具參考價值。

筆者於去(2006)年12月趁ILO的國際海事專家來台演講之際,拋出「Decent Work」的議題,希望各界對此問題有適當及深入的詮釋,本期透過「合宜工作與工作環境指標」一文,詳述Decent Work應有的內涵並以美國爲例,檢視合宜工作環境下,其整體經濟條件表現較佳的案例,提供國內在勞動政策、職場工作安全等立法或措施的參考。「出席國際勞工組織第96屆大會紀要」一篇,是勞委會積極參與ILO活動的最新工作成效,透過實質參與,強化國際勞動事務的交流。

選擇自己喜歡的工作方式的現象愈來愈普遍,如SOHO族、電傳工作者及家事勞動等,由於家內勞動之就業型態在國際間日漸及,國內部分有識之士認爲對於家內勞動者應透過立法以保障其勞動權益,至於保障範圍爲何仍無頭緒,他山之石專欄「家內勞動槪述」一文特別介紹相關國家之現況及立法內容,並以日本之法制爲例,釐清家內勞動的意義及相關保護規定,值得再三品味。

今年8月1日適逢勞委會成立20週年,勞動政策專欄「勞動政策的回顧與展望」一文,有系統的介紹勞委會成立20年來各項施政的成果及未來發展藍圖,具有歷史回顧價值。本刊也深切期盼,經由台灣勞工雜誌忠實的報導及參與,讓國內勞動事務更臻健全,勞工生活品質獲得改善。

總編輯

行政院勞工委員會綜合規劃處 處長





台灣勞工雙月刊 第八期

發行人 盧天麟

總編輯 李來希

副總編輯 劉傳名

編輯

古松茂 陳慧玲 紅連煌 鄧明斌 洪根強 葉美月 呂黎明 張義德 鐘琳惠 游逸駿 彭德明

執行編輯 吳宏翔 林政諭

發行所 行政院勞工委員會

地 址 台北市大同區延平北路2段83號9樓

電 話 02-8590-2862-4

網 址 www.cla.gov.tw

美術編輯 日創社文化事業有限公司

地 址 台北市中正區羅斯福路一段**1-2**號**4**樓

電 話 02-2392-8585

著作人 行政院勞工委員會

著作財產權人 行政院勞工委員會

GPN: 2009501239



勞動政策

站在施政核心,以照顧勞工的需要為第一優先 一專訪盧主任委員 我國勞動政策之回顧與展望

勞委會綜合規劃處

勞動論壇

高齡者就業趨勢探討 蘇麗瓊

我國婦女就業權益保護與就業障礙排除之探討

鄭津津

8

18

33

42

47

54

64

大專畢業青年之就業服務政策探討 李健鴻 企業托育是經濟發展與幼兒教育的平衡台 林美齡 教師勞動基本權之探討 翁美玲

公部門的團體協商權一對公務人員協會角色的觀察與思考

茆昔文

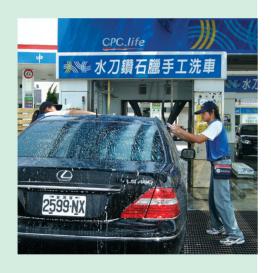


目録

http://www.cla.gov.tw/

焦點話題

2007年基本工資調整對經濟影響之初探 江豐富 74 基本工資問題的勞動觀點 陳正良 83 基本工資調整及建立制度規範之可行性 陳慧敏 94



專題報導

合宜工作(Decent Work)與工作環境指標(WEI) 李集國 英國協助弱勢單親家庭就業者的福利服務措施 張菁芬 出席國際勞工組織第96屆大會紀要 林永裕 日本職業災害分析與防災具體作為 莊坤遠 真善美的安全衛生管理 林俊德

他山之石

家内勞動概述一以日本法制為例

吳宏翔

146

157

172

韓國婦女權益法制一邁向兩性平權的實現

林政諭

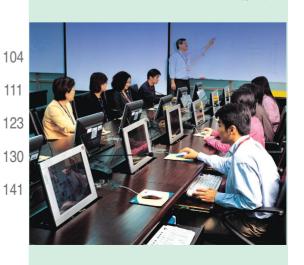
美國2007年調整聯邦最低工資過程與最新

發展一兼述加拿大最低工資調整機制

李仲辰

勞動統計

179 事業單位辦理員工職業訓練概況 鄭雅慧 楊玉如



站在施政核心,以照顧勞工的需要爲第一優先

--專訪盧主任委員

「即使所扮演的角色不同了,能夠達成的 任務也更多了,但是以勞工需要為核心的價 值,從來沒有因為時間而改變過。」勞委會 盧天麟主委說。

一路走來,積極投入各種勞工運動,在擁有厚實的勞工背景基礎下,勞委會盧天麟主委(以下簡稱盧主委)從「國防部航空發展工業部」的研發工程師,到擔任勞工社會運動的要職,而後轉型成爭取勞工權益、爲民喉舌的勞工立委,隨後,亦推動許多有利於勞工的法案,像職業災害勞工保護法、就業保險法、勞工退休金新制...等,這不僅是大家耳熟能詳的新制度,也對現代勞工的福利政策影響甚爲深遠。

而今天,盧主委甚感幸運的是,竟然有機 會能主持推動勞工事務,看待勞工問題,乃 至解決勞工問題,他期許自己能夠循著來時 路,逐步的實踐「照顧勞工」的抱負。

壹、以勞工福祉為優先,絕對當仁不讓

由於勞方與資方,在台灣社會是站在不平 等的天秤上,資方常常是站在強勢的一方, 勞方則常處於弱勢的地位,作爲勞工政策的 施政單位,「我將『勞委會』定位成三種角 色,一是勞工法定權益的維護者,二是勞工 福利的積極創造者,三是當勞資雙方發生爭 議時,必須成爲雙方被動的仲裁者。」盧主 委說,唯有這樣的定位成形,才能發展出未 來的施政主軸,適時的幫助勞工。

從這樣的綱目向下發展,盧主委認爲接任 之後,有許多積極的工作項目可以落實,首 先從「勞工權益的維護者」的角色出發,針 對現行法律上所訂立的法定勞工權益,「勞 委會」一定要積極的進行勞工條件檢查的工 作,「因爲許多底層勞工,爲求保住飯碗, 不敢據實反應,所以,我們更要積極的去發 覺『勞工的權益是否被侵犯了?』,因爲落實這 項工作,我們義不容辭。」盧主委說,其 次,還要做「積極福利的創造者」,像最近所 執行「創業鳳凰-婦女小額貸款」計書,這 就是提供婦女創業陪伴服務、及融資信用保 證專案,藉以協助女性發展小型企業;另 外,譬如「勞工的紓困貸款」、「勞工的購屋 貸款」、…等,這些都是「勞委會」針對勞工 現況,所提出的積極福利;再來,所謂「勞 資爭議被動的仲裁者」,譬如最近中華電信所 發生勞資爭議的問題,「勞委會」就透過勞 工檢查,其中,違反勞動基準法的部分,就 對雇主進行懲罰,而違反團體就業法部分, 就促成勞資協商,「盡力爲勞方爭取利益, 這就是我們要做的事。」盧主委又說。



貳、安全、安心、安享,許您一個三「安」 人生

從點、而線、而面,跟隨上述三大綱目,盧 主委也提出自己今後的施政重點,首要,就是延 續李應元前主委所提出的「全國職場233減災方 案」,持續達成「打造職場零事故」的目標,落 實職場安全,再來就是爲勞工朋友打造友善的工 作環境,消除就業歧視、取消年齡限制、「兩性 工作平等法」的落實等,進一步,開始推動一些 福利政策,例如:婦女的生育給付,從一個月提 升至三個月、讓育嬰假的時間提高,藉此增加婦 女的勞動參與率,讓就業沒有性別歧視,因爲就 國內的統計數字中發現目前台灣婦女勞參率,只 到49%,遠低於世界平均婦女勞參率58%,所以 這個部分還需要多多加強;此外,爲勞工朋友規 劃周全的退休保障,今年的重點更放在勞保年金 的推行。

當然在這些重點下,還有許多實際操作上的細節,譬如說就業服務的改善,「我希望使人民的感受改觀,以後只要失業、或有就業需求,就能跟勞委會就業服務中心尋求幫助,這我認爲第一步可以做的,也因此我最近就要求勞委會所有的就業服務中心,提出如何與民親近的改善計畫。」盧主委說,「再來,譬如職業訓練的部分,如何使職業訓練與企業的需要契合,這也是我所著眼的細節,所以,我就要求職業訓練局要與企業合作,例如讓企業進駐『勞委會』的職業訓練中心,或者是透過學校、企業、跟職訓局,

三方面合作籌辦產業大學,以解決設備與場地的問題,這個部分六月就已經著手落實,在台中已經成立了中部地區的產業大學,裡面中、長期的訓練都有,雖然,台灣目前在許多產業都獨步全球,但是人才慢慢的流失,也是不爭的事實,如何透過產業大學,將人才培訓出來,我相信現在所踏出的每一步都很重要。」

從過去到現在,在發展經濟的過程中,盧主 委總是隨時顧慮著要把勞工朋友的福利落實,來 到「勞委會」以後,他也期許自己能真正幫勞工 朋友落實三個「安」字,首先,職業場所是「安 全」的,其次,在友善的工作環境下工作是「安 心」的,最後在退休之後的生活是「安享」的, 相信跟隨著他的施政步伐,與勞工朋友同一陣線 的「勞委會」,將能幫助我們更多、更多。

參、積極落實政策,不畏打擊與曲解

此外,自今年5月21日上任以來,外界對於 盧主委近期推行之政策,多有誤解,也趁此訪問 機會進行釐清:

1.「勞工退休金監理委員會」的成立

在擔任立委期間,盧主委就積極推動「勞工 退休金監理委員會組織法」的催生,今天,站在 施政的位置上,更刻不容緩的希望七月「勞退監 理會」能開始運作,原因有兩個,首先,這筆提 撥的退休基金累積已經越來越多,如果不即早運 作的話,未來收益會很低,「我相信這對勞工朋 友不是有益的,所以,我希望創造他的收益,像 目前勞保所提存的退休金去年一整年的投資報酬率是7.9%,相較於勞工退休金的基金都只暫時存放在定存,相較之下,獲利真的差很多,所以才會希望他能快點掛牌來運作。」 盧主委說。

「其次,我擔心如果沒有趕快掛牌的話, 勞工朋友會對他存在勞退帳戶的錢,越來越 不放心,因爲無人監督、運作,所以勞工朋 友原先自行提繳的部分,也會因爲毫無收益 而減少,之後導致對政府的信賴度降低,甚 至使勞委會跟整個政府要照顧勞工朋友的美 意,大打折扣,所以的目標就是讓他趕快運 作。」

當然,要使「勞退基金」運作,必須基於 以下幾個原則,就是能安全、能流通、有福 利、有收益,自始至終,盧主委對於「勞退 監理會」的觀念,都沒有改變,並且也在訪 談過程中對所有的勞工朋友、大眾提出聲 明:「我絕對不會用政治力,去影響勞退監 理會的運作,這是我的承諾跟保證。」而且 依據這些承諾,在監理委員的選擇上,也完 全依據「勞工退休金條例」、還有根據條例所 產生的「勞工退休金監理委員會組織法」規 範,必須由勞工朋友、雇主團體、政府代表 來推薦具有財經、專業的背景的專家學者, 當然操守的清廉度也是十分強調的重點,因 爲身處「監理會」,每一位委員可以接受到的 資訊、與可影響的金額是很大、很深的,如 果操守跟清廉度不夠的話,盧主委認爲會對 勞工朋友造成傷害,同時基於對「勞工退休 金監理委員會」組織的信賴,他也保證以公 開、透明的方式來處理組織內的問題,使勞 工朋友安心。

2. 基本工資、基本時薪調漲,是否獨厚外 勞?是否圖利財團?

就任以後,最具爭議的就是基本工資與外勞的問題,盧主委首先針對基本工資的部分提出解釋,勞委會之所以提出基本工資調漲的動作,最主要的目的是照顧邊際勞工,雖然現在有許多經濟學者、企業界人士說「基本工資原本就是由供需市場理論所產生的均衡價格,政府爲何要去介入他的調動呢?」但是,盧委員解釋道「這樣的假設是成立在整個市場完全開放、完全自由的請況下,但是,我們必須看清事實,有許多勞工是弱勢,他沒有能力與雇主議價,在薪水低於基本工資的情況下,他能怎麼辦呢?所以,這就是『勞委會』所該思考的,我們應該想辦法照顧這群低於基本工資以下的人(即所謂的邊際勞工)。」

第二個部分,是針對時薪調漲的部分,盧 主委說「過去時薪的計算公式,是不合理 的,我們現在將他的計算公式擇入例假日工 資與六小時縮短工資的部分,使這個公式比 以前更加合理,所以,現在設定時薪95元, 是經過合理化的計算過的結果。」

「這次的基本工資調漲是從這兩個理念產生的,第一個,是基本工資要能照顧到邊際勞工的生活,第二,是因爲時薪過去計算不合理,所以搭配這次基本工資來一起改變,這才是勞委會的初衷,其他才是所謂經濟上的理由。」盧主委又解釋道「而且自民國86年到現在都沒有調漲基本工資,十年來物價上漲指數已經提升到7.34%了,物價上漲了,勞工朋友還維持在民國86年的基本工資,所以他的購買力沒有辦法跟上物價上漲的速

度,所以,十年沒調,合不合理?!」盧主委反問著,「而且,這段時間的勞動生產力,提升到42%,雖然,勞動生產力提升了,可是勞工的薪水卻沒有分享到,也就是說,從民國86年至今沒有調漲基本工資的情況下,薪資的平均水準從41%降到35%,所以勞工朋友的薪水不升反降,基於以上四個理由,物價上漲、勞動力也提升、薪水不升反降、還有十年都沒有調薪,我們認爲應該有調整的必要,後來才決定9.09%的調幅,基本工資17280元,時薪合理化變成95元。」

但是,「政策施行後,大家就開始擔心會不 會衝擊到中小企業?!」盧主委說,因爲一般大 企業員工的工資,一定都高於前面所設定的基本 工資,所以,這個調整對大企業一點影響都沒 有,但是絕大部分的邊際勞工,主要是由中小企 業所僱用,爲了怕影響中小企業營運,所以,隨 後又提出五大配合方案。

不過,緊接著又有人質疑「將配套方案,補助給財團究竟合不合理?!」

其實,仔細將方案辦法細讀,不難發現第一個方案,有限定50人以下的中小企業才能得到補貼;而第二方案,則說明僱用特定弱勢勞工才能得到補貼;第三方案則主要啟動失業給付、職業訓練跟就業輔導三合一的機制,來幫助勞工朋友再就業;第四個方案,就是膳宿的扣抵,外勞膳宿扣抵從4000元調整到5000元;第五個方案爲了調升勞工的智能跟競爭力,將職業訓練的補助調高到80%,拆解開來,五項方案並沒有一項是專爲財團設計的,所以,盧主委再一次聲明並沒有將五大配套方案圖利財團。

不過,五項配套方案中的第四項,卻也常遭人曲解,認爲基本工資調整都是外勞受惠,所以

盧主委特別在這裡做澄清,主要由兩個部分來 談,首先,全台灣基本工資15840元、16650元以 下,所謂的邊際勞工總共有141萬人,而外勞在 台灣只有34萬人,相較之下,基本工資調整受惠 的範圍當然以本勞爲主體,而部分工時工的部 分,也佔了18.1萬人,因爲這部分沒有外勞,顯 然提升時薪的部分,受惠的都是本勞,所以,獨 厚外勞之說,甚爲曲解。

另外,就外勞薪資的多寡,主要是根據勞動 基準法中所規定「根據勞資協商後的結果」,根 據「行政院勞委會職業訓練局」從實務面調查, 外勞的薪俸,加上加班費、獎金、食宿津貼等, 薪資總所得都高於現在的資本工資15840元的第 四方案,最低的也大概有一萬七千多元,依此邏 輯,試問外勞究竟有沒有因爲基本工資的調漲, 而造成薪資的調漲呢?

其次,是指食宿扣抵提高的問題,就一般企業的扣抵,大約都落在2500元左右,當初,「勞委會」給企業界的上限是4000元,倘若沒有配套的加持,原本也預備了1500元的空間,雖然在配套的第四方案,抵扣金額從4000元調到5000元,但外勞薪資部分,始終要依據勞動基準法的規定,勞資協商後才能落實,所以這是大家對法律的誤解、亦對實務面的誤解,事實上即使政策調整,但是就實際面還是不會造成問題。

但是,這1000元的調整空間是有道理的,事實上,因為物價調漲,連帶將基本工資要調漲,所以,趁此機會,針對膳宿的費用扣抵也有所調整,雖然就實務面還用不到,但是這樣的調幅還是屬於合理的範疇,所以,並沒有獨厚外勞的疑慮,請大家放心。

我國勞動政策之回顧與展望

勞委會綜合規劃處

壹、前言

勞動不僅是一種價值的宣示,更應該 在日常生活中具體實踐,而實踐的基礎, 是在社會公益的概念下,提升勞動者的工 作權益及能力,使人人樂於工作,享受生 命。因此, 勞委會以「三大安全、一大提 升」之施政理念--就業安全、所得安全、工 作安全、勞動權入憲,提升勞工社經地 位,推動各項施政措施,並秉持「共生和 解,勞資雙贏」的理念,創造和諧雙贏的 勞動關係,未來勞委會也將在此基礎下, 逐步實現「健康台灣,快樂勞動」之願 景。在勞委會成立廿週年前夕,基於承先 啓後,開拓新局的使命感,本文特別將勞 委會成立以來各項勞動政策及立法的推動 作一番檢視與檢討,以便因應全球化經濟 時代,推出合乎時代需求的勞動政策與施 政方針。

貳、勞動法制改革成果

、 西元2000年以來完成之重大勞動法案

自西元2000年以來,勞委會七年間陸續完成多項重大勞動法制的改革與立法,包括2000年勞動基準法工時縮短修正案、職災勞工保護法立法、2001年勞保條例年

資合併修正案、2002年兩性工作平等法立 法、就業保險法立法、2003年大量解雇勞 工保護法立法、2004年勞工退休金條例立 法、2006年勞退監理會組織法通過,除了 推動兩性在職場的工作平等外,對於職災 勞工、退休勞工、失業勞工、被解雇勞工 權益保障更形穩固。因此,美國商業環境 風險評估公司(Business Environment Risk Intelligence)對於我國勞動力評比,在勞 動法律架構部分一直維持很高的評等。

二、目前正推動之重大勞動法案

在建立弱勢勞工基礎的保障網後,勞 委會需加強立法推動的方向包括社會保險 的改革及勞動三法的修正。社會保險的改 革大致可分三個方向:(一)建立勞工保 險給付年金制、(二)擴大強制加保範 圍,延長給付請求權時效、縮短商並給付 等待期間、(三)生育津貼1個月及薪資補 助2個月(得抵充勞基法產假工資)。為落 實經續會共同決議「落實兩性工作平等法 發放育嬰留職停薪津貼」,勞委會修正兩性 工作平等法刪除請領育嬰留職停薪假的企 業規模別限制,並於就業保險法增加「育 嬰留職停薪津貼」為保險給付項目;被保 險人之保險年資合計滿一年,子女滿三歲 前,依兩性工作平等法之規定,經投保單位 給與育嬰留職停薪假者,得請領育嬰留職停 薪津貼。育嬰留職停薪津貼之發放金額,按 上年度全體被保險人平均月投保薪資百分之 五十計算;其中百分之八十,於被保險人育 嬰留職停薪期間按月發給,合計最長發給六 個月;其餘百分之二十,於被保險人育嬰留 職停薪假期滿二年內回復工作滿六個月後, 按其育嬰留職停薪期間領取津貼之日數計 算,一次發給。兩性工作平等法及就業服務 法修正草案已於96年3月28日行政院會通過, 送立法院審議。

此外,經續會亦將「儘速推動勞工保險年金制度,於96年完成立法」列爲共同意見,勞委會鑒於我國已進入高齡化社會,再加以少子女化趨勢,應正視未來勞工老年退休生活保障,妥善規劃年金給付制度及改善保險財務問題,故提出「勞工保險條例修正草案」同時規劃身心障礙、老年及遺屬年金制度。配合老年年金之規劃,鼓勵勞工領取年金,訂定展延老年年金及請領年齡逐步提高之規定。並爲求勞工保險能永續經營,健全保險財務基礎及合理費率,乃參考先進國家社會保險財務改革措施與衡平世代合理負擔,建立普通事故保險費率調整機制。該條例修正草案已於96年5月9日院會討論通過,送立法院審議。

勞基法原訂有雇主於女性受雇者產假期間,薪資照給之規定。唯,社會各界對於此項保障女性勞動者產假期間所得安全的條文 选有反應意見,認爲該項保護是造成女性懷孕被解雇的原因之一,爲營造有力婦女工作 與家庭兼顧的職場環境,減少婦女就業障礙,爰修訂勞工保險條例將勞工保險條例 育給付由1個月提高至3個月,可抵充雇主勞動基準法產假薪資的責任。本項法條修正案目前已由立法院一讀通過。

勞動三法部分,工會法已於96年4月25日 經行政院通過,並送請立法院審議。團體協 約法及勞資爭議處理法修正草案,則於行政 院審查中。

三、西元2000年以來已推動之重要措施

- (一)九二一災區臨時工作津貼:爲九二 一震災及結構性失業造成之災民生 計困難,安排參與臨時工作,暫時 解決生活問題,並維繫勞動意願。 截自92年12月底止,累計推介災區 就業者12,856人次,累計核撥金額 19億元。
- (二)開辦永續就業方案:推動辦理「永續就業工程」計畫,提供失業者, 尤其中高齡、低學歷失業者之臨時 性工作機會,90年2月開辦至91年5 月底,共核定1,391個計畫,核定就 業機會數29,770個(本案已於91年5 月底辦理完竣),核定金額32億7千 萬。
- (三)振興傳統產業僱用獎助計畫:傳統 產業或新設立或資本額擴充之製造 業雇主,僱用年滿30歲至65歲失業 勞工,且直接在工廠內從事生產工 作者,或僱用身心障礙者、原住 民、生活扶助戶等特定對象,均可

獲得津貼補助。自90年9月14日實施 至91年8月16日,協助推介2,729人 就業。新修訂計畫於91年11月18日 公告實施,將適用對象放寬爲由就 服中心推介之30歲至65歲失業者及 就業服務法第二十四條之特定對 象。截至92年12月底止,共審核通 過896家廠商,核定6.611人,推介 就業14.806人,進用4.656人。(已 於92年度停止申請),總經費2.25億 元。

- (四)公共服務擴大就業計書:配合「挑 戰二○○八:國家發展重點計書」 中各項產業轉型計畫,由各部會研 提推動公共服務工作,爲期一年, 規劃增加8萬9千個就業機會,截止 92年12月底止,已推介錄取71,625 人,總經費200億。
- (五) 放實老年給付請領條件:90年新增 勞保條例第58條第4款參加保險之年 資合計滿25年,年滿50歲退職者。 得請領老年給付。本項措施估計有4 萬6千餘勞工受惠,支付經費增加 564億。
- (六) 勞工保險老年給付年資合併計算: 90年修正勞保條例第12條退保後再 參加保險其原有保險年資應與併 計,估計有14萬6千勞工受億。
- (七) 多元就業開發方案: 因應不景氣下 協助失業者從工作中參與短期訓

- 練,提升勞工之工作價值及工作能 力後,能在不需依賴政府扶助之情 況下,達成持續就業之目標。本方 案自91年推動以來至95年底止,累 計共核定3,770個計畫,提供42,975 個工作機會。96年度多元就業開發 方案截至3月底共核定258個計畫, 提供1,750個工作機會。每年預算金 額約20億,累計約100億元。
- (八)促進身心障礙者就業:自89年至95 年辦理身心障礙者職業訓練8.780 人,推介4.2010人就業。
- (九) 開辦勞工紓困貸款:自92年開辦至 96年共撥款376億元,受惠人數32萬 人。
- (十) 就業促進津貼實施要點: 爲確保及 安定失業者參訓期間之基本生活, 並協助汎速再就業,於參訓期間發 給生活津貼,截至96年3月共發給 72,239人,總經費26.1億元。
- (十一)全民職業訓練:包括1.補助在職 勞工進修訓練、2.協助企業人力 資源提升計畫、3.推動與事業單 位合作辦理失業者職前訓練計 畫、4.補助地方政府辦理失業者 職業訓練、5.職業訓練券、6.補助 大專校院辦理就業學程實施計 畫。分項說明如下:
- (十二) 開辦就業保險:就業保險法91年5 月15日公佈,92年1月1日施行。

失業給付單獨立法施行。本法自施行之日起至95年底止,544萬名勞工受惠(適用人數),總計給付件數218萬餘件,給付金額約新台幣220億餘元。各項給付核付情形分別爲,失業給付1,065,058件,新臺幣約185億餘元;提早就業獎助津貼56,425件,新臺幣21億餘元;職業訓練生活津貼50,370件,新臺幣8.3億餘元;全民健康保險保險費補助1,015,768件,新臺幣5.7億餘元。另推介就業28,182人,安排參加職業訓練19,036人。

四、目前正推動之重要措施

一) 全國職場233減災方案:

為使職業災害減至最小,自95年度起以跨部會合作方式,積極推動「全國職場233減災方案」,截至95年12月31日,適用勞工安全衛生法之工作場所重大職災死亡百萬人率為57.45,較前2年(93及94年)同期平均百萬人率62.76,降幅8.46%。另職災殘廢百萬人率為463.83,較前2年同期平均百萬人率549.02,降幅15.52%。

(二)開創就業服務外展工作計畫(就業多媽媽計畫):「就業多媽媽」試辦計畫係運用在地婦女等之在地化、積極主動、熱心、人際關係互動佳、有經營社團能力以深根社區等特質,試驗尋找及開創在地就業機會的可能性,協助拓展增加在地失業者及婦女二度就業之工作機會;進而發揮協助區域團體或自行研提可行性就業促進相關

方案計畫之能量。經自95年7月10日至96年3月底止執行績效如下:協助就業媒合20,147人次、成功媒合5,498人、發掘失業者21,414人次、提供就業及勞動資訊104,738人次、開發在地就業機會19,752個、拜訪雇主18,834次、拜訪在地社會資源17,947次。

- (三)推動產業人才投資方案:結合大專校院、 職業訓練機構及相關專業團體,辦理符合 產業發展需求之訓練課程,補助參訓在職 勞工訓練費用3年3萬,預計提供5萬人次在 職勞工參訓機會。
- (四)人力資源提升計畫:鼓勵企業結合關係企業、協力廠商依其經營需要量身訂定員工訓練計畫,提供企業訓練計畫之費用補助,已提高企業投資員工的意願,並結合訓練品質計分卡,針對辦訓品質良好之企業提高補助,以獎勵優質企業參與,96年度預計訓練25萬人次。視企業提出之計畫,經過審查核定補助訓練所需費用之50%(培育計畫)或70%(優質計畫)
- (五)多元微型創業旗艦計畫:鑑於中高齡失業 者及婦女二度就業不易,創業成爲就業的 一種新選擇,多元微型創業旗艦計畫有以 下子計畫:
 - 1.一般型微創:提供100萬額度之創業貸款,並結合職業訓練、就業服務、創業諮詢輔導,提供新創企業在不同發展階段之協助。預估每年可提供創業諮詢輔導服務3,000人次,協助300完成創業,

計畫名稱	 辦理時間	摘要說明及受益人數	經費預算
補助在職勞工進修訓練	89年迄今	為加強在職勞工專業技能,特結合全國大專校院 、職業訓練機構及相關專業團體等辦理在職勞 工進修訓練,自89年迄今共計訓練182,403人次。	7億4千萬
協助企業人力資源 提升計畫	89年迄今	鼓勵企業找出公司經營的需要,量身訂定全年度 的員工訓練計畫,並提供訓練計畫的費用補助, 自89年迄今共計訓練2,015,980人次。	16億9千萬
推動與事業單位合作辦理失業者職前訓練計畫	90年5月至 96年3月	加強職業訓練與事業單位延攬人才之連結,落 實訓用合一,促進失業者再就業。截至96年3月 份止計開訓人數 45,068人、結訓人數39,548人、 就業人數38,928人。	2億8千萬元
補助地方政府辦理 失業者職業訓練	89年至今	補助地方政府辦理失業者及特定對象職業訓練, 提供當地產業發展所需之人力需求,每年約培訓 10,000人。	12億6千萬元
職業訓練券	89年1月至 94年12月底止	運用職業訓練券參訓模式,協助失業者參加政 府辦理以外之職業訓練,增加選訓彈性及就近 參訓管道。89年至94年止計訓練21,678人。	4億元
補助大專校院辦理就業學程實施計畫	92年至94學年	運用產學合作機制,引進業界資源,落實職場 體驗訓練,提高大專生實務專精能力與對就業 市場之認知。92至94學年度共培訓85,787人。	5億元

2006年及2007年執行全國職場233減災方案經費									
			(元)						
	2006年	2007年	合 計						
公務預算	48,231,000	30,219,000	78,450,000						
就業安定基金	106,143,774	177,556,000	283,699,774						
總計	154,374,774	207,775,000	362,149,774						

註:95年就業安定基金申請數爲146,141,000元,實支數爲106,143,774元。

- 1,500人申辦貸款,並提供6,000個工 作機會。
- 2. 創業鳳凰:婦女小額創業貸款計畫, 提供最高50萬元之低利貸款,免擔保 及營利登記,同時提供創業諮詢服 務。96年預計協助2,000位婦女創 業,預估可創造4,000個就業機會。
- 3. 研議展能圓夢:協助身心障礙者就 業,進一步開創身心障礙者就業機 會。
- (六)擴大勞基法適用範圍:公部門非依公務 人員法令進用之臨時人員適用勞動基準 法案, 勞委會於94年初完成適用勞動基 準法可行性檢討工作,但多數部會及縣

市政府認為該等人員納入該法適用,將造成財政難以負荷,內部管理體制不一致等因素,建議暫緩適用勞動基準法。為落實保護勞工政策,擴大公部門各業進用之臨時人員納入勞基法適用範圍,勞委會除邀集民意代表、各部會(銓敘部、教育部、法務部及行政院人事行政局、主計處、秘書處等)、各縣市政府主管機關及工會團體代表研商,另就渠等臨時人員適用勞動基準法可行性之檢討說明,三度陳報行政院,獲致共識認為該等臨時人員納入適用勞動基準法有其可行性,「其適用時點爲配合政府預算執行,原則上自97年1月1日起實施。」

(七)調整基本工資:現行基本工資歷經10年末 調整,惟消費者物價指數已上升7.34%,基 本工資占各業薪資比率從41.1%,降至 35.9%,爲維持勞工基本生活,並使邊際勞 工分享經濟成長之成果,建議調整爲每月 17,280元,每小時95元,調幅9.09%,本案 已報請行政院核定,並自96年7月1日起實 施。

參、未來面臨的問題及挑戰

- 一、晚婚、高齡、少子女化造成人口結構失衡, 勞動力失衡問題,提出以下因應對策:
 - (一)逐步延後退休年齡:我國領取勞保老年給付平均年齡2005年爲58.9歲,而實際退休平均年齡54.9歲,低於我國勞基法規定強制退休年齡60歲,略高於及相當於自請退休年齡55歲。各國請領老年給付年齡及各國企業退休金制度

有關退休年齡規定比較發現我國之規 定實屬偏低,各先進國家之勞工法規 中除日本外,皆無強制退休之規定。 故,修正勞動基準法強制退休年齡, 逐年提高至65歲或取消強制退休年 齡、勞保年金請領年齡逐步提高至65 歲爲未來政策方向。

- (二)發放育嬰留職停薪津貼及產假薪資改 由勞保給付:為因應少子女化現象可 能造成的衝擊,及提升婦女勞動力參 與率兩項前提下,如何讓女性勞動者 在家庭與工作間取得平衡,是政府應 審愼面對的議題。落實兩性工作平等 法有關發放育嬰留職停薪津貼規定, 讓勞工在育嬰留職停薪期間經濟獲得 一定支保障,爰於就業保險條例中增 加「育嬰留職停薪津貼」並鼓勵育嬰 勞工重回職場,發揮穩定就業功能。 另,鑒於雇主常因爲節省受僱者產假 期間的勞動成本而進行不當解僱,並 基於生養下一代是社會共同的責任, 檢討勞動基準法雇主給薪之規定,研 議勞工保險生育給付提高,並可抵充 勞動基準法雇主的責任。如此,可讓 請假的員工無經濟上的負擔,又可配 合法規鬆綁,減輕雇主負擔,以達到 保障懷孕婦女工作權的目標。
- (三) 適度引進外籍勞動力:
- 二、基層與高級專業人力不足,人力供需失調。 面對創新與知識主導的新世紀,如何強化專

業勞動力的質與量,已成爲各國產業競爭力提升

的關鍵因素。我國除基層人力嚴重不足外(推 估至104年基層人力年平均缺口約33萬人),高 級專業及管理人力年平均缺口亦有4-5萬人。爲 因應上述問題,提出以下因應對策:

	94-97年平均	98-104年平均	94-104年平均
高級與專業人力	-50	-41	-45
中級人力	11	0	4
基層人力	-318	-335	-330

- (一)建構勞動力供需預測調查機制。
- (二)推動產學訓人才投資方案:包括1. 推動產業人才投資方案:結合大專 校院、職業訓練機構及相關專業團 體,辦理符合產業發展需求之訓練 課程,補助參訓在職勞工訓練費用3 年3萬,預計提供5萬人次在職勞工 參訓機會。2.人力資源提升計畫: 鼓勵企業結合關係企業、協力廠商 依其經營需要量身訂定員工訓練計 書,提供企業訓練計畫之費用補 助,以提高企業投資員工的意願, 並結合訓練品質計分卡,針對辦訓 品質良好之企業提高補助,以獎勵 優質企業參與,96年度預計訓練25 萬人次。
- (三)針對核心勞動力建立職業證照制 度,提升勞動力素質:未來3年勞委 會針對公共安全職類、數位學習 類、新興服務類等具備核心職能標 準職類,每年規劃完成3項職類開發 及基準建立工作。

二、企業對外勞需求殷切,與國人就業權益 產生衝突。

因應對策:

- (一) 外勞短期性、補充性的引進原則應 作適當之調整。
- (二) 外勞就業市場與本勞就業市場應作 滴當區隔。
- (三)外勞政策應與人口政策、移民政策 結合考量。
- (四) 正視外勞人權問題:美國人口販運 報告著重於遭販運來台之大陸人 十、東南亞配偶以及自2006年起關 切遭勞動剝削之東南亞外勞。其中 對於遭受人口販運外勞之起訴、預 防及保護,更是導致我國遭降級之 因素。該報告所提問題大致如下: 1.對於強制勞動或不自願勞役之加 害者僅止於行政裁罰所有刑責上之 懲處。2.對於外勞來台工作被迫支 付高額仲介費,進一步提供仲介公 司與雇主變相剝削外勞勞動的工 具。3.對於外勞如遭人口販運,政 府所提供之保護與協助不足,無法 提供收容與安置服務。美國國務院 「2006年各國人權報告」指摘有關外 勞內容如下:1.並未提供與本勞相 同之保護措施。2.外勞僅在特殊情 形時方得轉換雇主。3.關於仲介管 理制度之改善情形。4.關於勞動販 運部份的問題。瑞典外交部「2006 年世界各國人權報告」指摘有關外

勞內容:1.家庭幫傭無法享有與本國勞工相同之保障,外傭被雇主性侵及毆打虐待之報導時有所聞。2.此外,2005年高雄泰勞事件即因惡劣之工作條件而發生暴動。

我國在人口販運部份我國的積 極作為:配合行政院防制人口販運 行動計書,針對起訴、預防及保護 部份,規劃包括加強違法案件移 送、編印辨識教材、建立陪同偵訊 機制、除現行已設置之桃園機場服 務站外, 另規劃於高雄機場增加設 置外勞諮詢服務站。關於仲介管理 制度之改善措施:訂定收取合理仲 介服務費用、辦理仲介公司評鑑制 度及加強違法仲介公司查處、加強 推動直接聘僱計劃、鼓勵設置非營 利就業服務機構、建立仲介業者獎 優汰劣機制及以查獲非法媒介外國 人爲他人工作之案件數以每3個月 10件爲目標加強查緝。外勞謹在特 殊情形時方得轉換雇主之因應措 施:本會於94年12月30日修正發布 「外國人受聘僱從事就業服務法第 46條第1項第8款至第11款規定工作 之轉換雇主或工作程序準則」,放 寬外勞轉換雇主次數,並同意外勞 與雇主如經雙方合議解約者,除外 勞得轉換雇主外,雇主已無需受1 年管制之限制,得重新申請引進。 勞委會後續將視政策運作情形,審 愼評估調整。

三、全球化時代來臨,工會組織式微,集體 談判力量縮小。

因應對策:

(一) 健全集體勞資關係法制一儘速完成 勞動三法修正案:工會法修正通過 後,將能促進工會組織與結盟自由 化;加強對工會財務管理之稽核; 有效規範雇主對工會之不當勞動行 爲。團體協約法修正通過後,透過 強制協商規範及誠信協商原則有效 提昇團體協約之協商意願,有利協 商式勞資夥伴關係。而政府降低干 預集體協商機制,有利培養勞資雙 方協商能力,落實勞資自治及自律 精神。

> 勞資爭議處理法修正通過後,將能 建立多元化處理管道,不僅有調 解、仲裁制度,尚有裁決制度處理 不當勞動行爲爭議;並授與民間中 介團體及仲裁機構處理勞資爭議之 依據,可以有效提供勞資雙方處理 爭議管道之選擇,實現勞資自治原 則。且具體規範勞資爭議行爲規範 及進行爭議行爲程序,可兼顧公共 利益,保障勞動者之爭議權。

(二)強化企業社會責任,建立勞、資、 政社會對話機制:

> 全球人口激增,在人類邁向進一步 繁榮的過程,人才、技術、原料、 勞動力等都是核心。在一個動盪不 安的社會中,企業不可能有成功經

營的條件,因此追求經濟、環境與 社會三個永續發展層面的三贏,是 企業經營不可必面的挑戰,全球領 先的績攸企業已開始積極用更人性 化與負責的態度去經營企業。企業 社會責任(CSR)是企業對社會合 於道德的行為,是企業承諾持續導 守道德規範,爲經濟發展做出貢 獻,並且改善員工及其家庭、當地 整體社區、社會的生活品質,主要 涵括人權、員工權益、環保、社區 參與、供應商關係、社會公益。勞 委會爲促進決策共識,將持續推動 勞、資、政多方社會對話圓桌會 議, 並針對各行業別特性, 進行行 業別勞資雙方所關切議題之社會對 話。

四、新興就業型態急速發展,對社會及傳統 勞資關係造成衝擊:

因應全球化、科技化的發展,部分工時勞動、電傳勞動、居家勞動、派遣勞動型態產生,上述勞動型態多屬短期性,不穩定性,隱藏就業的不安定性,目前的勞動法制對於該等非典型勞動的保障及事業單位與勞工之權利義務規範相當不足。因應以上問題,有以下因應對策:

(一)以「社會納入」(social inclusion) 之概念,正式非典型工作存在的社 會現象:社會納入是與社會排除相 對的概念,社會納入不僅是資源的 充分享用,還包團體應在社會生活 中有平等的參與機會。歐盟政策主 張認爲非典型工作者愈多轉成典型工作的機會不高,會在不同類型的非典型工作中流動、長期化,因此不能漠視她們的存在會對勞動市場產生影響,若簿處理她們面臨的問題,她們會成爲高失業的一群,因而被社會排除,故應從社會納入的基本立場,彈性多樣的處理非典型工作者所面臨的問題。

(二)研議非典型勞動型態之勞工保護法 制:短期本會應針對派遣勞動勞工 之權益保護擬聚各界共識,推動相 關法制化工作,完整保障派遣勞工 權益。

五、社會對職場安全意識普遍不足:

勞委會除持續推動檢災全國職場233減災 方案外,針對社會對質場安全意是普遍不 足,提出以下補救措施:

(一) 提高監督檢查效能

- 1.採取風險分級管理對策,列管52個高職 災、高違規之營造工地及廠場,實施高 強度、高頻率之檢查,95年截至12月底 止,計完成檢查2,719場次,促使其積極 改善工安,95年勞工重大職業災害死亡 人數累計16人,較列管前同期死亡27 人,減少11人,降幅40.7%。
- 2.針對高風險事業單位或作業活動,規劃 實施各項專案檢查計畫,計實施火災爆 炸預防、感電預防、機械性災害預防等 各項專案檢查,總計檢查46,561場次, 95年高風險事業單位列管對象發生職業

災害死亡121人,較94年同期死亡153 人,減少32人,平均下降21%。

- 3.辦理危險性機械或設備之各項檢查,95 年度共計檢查88,493座數,因危險性機 械設備造成之職業災害死亡人數29人, 較前2年(93及94年)平均死亡42人, 減少13人,降幅達31%。
- 4.推動行政院各部會公共工程減災工作, 針對全國所有公共工程,透過各部會合 作之自主稽查,與本會勞動檢查業務之 落實,致公共工程職災逐年降低,95年 發生勞工53人死亡,較94年同期死亡70 人,減少17人,降幅達24.3%。

(二)輔導改善工作環境

推動「辛苦特定製程產業工作環境改善專案計畫」,成立「辛苦產業工作環境改善輔導團」,針對高溫、高噪音及高污染等傳統產業實施工作環境改善技術輔導,95年計完成2,108家初勘輔導、2,030家複勘輔導及436家工程改善輔導,有效督促該產業雇主改善工作環境,減少職業災害,進而促進本國勞工就業。另針對中小事業單位辦理現場診斷、機動輔導及改善追蹤計410廠次,消彌機械捲夾、化學品爆炸等潛在危害,有效遏止災害發生。

(三)促進防災夥伴合作關係

積極結合大型公民營企業、公會團體、工業區及工程專案等,建立防災合作夥伴關係,利用各種團體的資源與人力,達成職場減災目標,95年與奇美電子公



司、中鋼公司、台電公司、高雄臨海工業 區廠商協進會及台中市工業區廠商協進會 等13家大型公民營企業、同業公會、工業 區等簽署安全夥伴宣言,共同投入職災預 防工作。

肆、結語

勞工行政事務涉及的議題千頭萬緒,如何滿足勞工朋友,從勞工家庭的生育、養育、教育,勞工職場工作的安全、安心,到勞工老有所終的退休安養,是政府責無旁貸的使命。在大環境急遽轉變的今日,勞動議題已不是狹隘的勞資問題,須顧及勞資雙方需求的平衡及產業發展,從大方向之政策層面全方位規劃,更增加施政的困難度。勞委會將在既有的基礎下,全力以赴,謀求全民最大的福祉。

高齡者就業趨勢探討

蘇麗瓊

壹、前言

日本65歲以上的老人人口已經超過20%,而我國老人 人口比率於1993年超過7%,達到聯合國所謂高齡化國家 (aging nation)的門檻,2005年老人人口比率已提高到9.7 %。這樣的老化現象將因第二次世界大戰後,嬰兒潮人口 進入的2014年起,老人人口將更快速增加(林萬億, 2006:1-4)。依行政院經濟建設委員會推估,至2018年 將邁入高齡社會之14% (14.64), 2025年65歲以上人口更 將高達20.62% (行政院主計處,2006a:45),與日本目 前老化現象相當。相對地,年輕人口相對減少,經建會推 估,至2015年左右65歲以上的人口比例將高於0一14歲少 年;西元2031年,15-64歲工作人口將由2014年的73.3% 降至65.4%,65歲以上的人口則占24.1%,0一14歲少年比 例則降爲10.6%,顯示我國勞動力逐漸萎縮與老化(行政 院經濟建設委員會,2004)。



睽諸英美與西歐等國家,老人人口也都超過15%,老化已是世界普遍現象和許多國家關切的重要 議題,它將帶來兩個重要課題,一者是否有充分的適當技術工人以維持經濟生產力,一者是既有的退 休給付制度是否足以應付不斷成長的退休人員(Hardy, 2006:201)。OECD2006年的老化與就業政策 報告就指出,該會員國若不改變既有的相關政策,在未來50年將面臨快速老化的情形下,退出職場人 數將多過於新進入職場的人數,勞動力不足將成為必需關心的問題(OECD,2006:4)。

所以處理高齡者就業問題已是高齡化國家的重要課題,日本就因應少子化與高齡化所形成的人口 减少的人口結構現象,該國政府正啓動十年內增加300萬個勞動力的搶救計畫,其中第一步就是協助 銀髮族再就業,目標爲50萬人(黃漢華、林孟儀,2007:156-157)。

台灣在可預見的人口老化日益快速成長,國人平均壽命也逐漸延長,依據內政部編算,2004年我 國零歲平均餘命76.4歲,較1994年增加1.9歲,女性79.7歲較男性73.5歲高出6.2歲(行政院主計處, 2006a: 45),但相反地,退出工作職場的年齡,也就是退休的年齡卻在下降,未達法定強制退休的65 歲即行退休(行政院主計處,2006a:72)。另據行政院主計處估算台灣的公教人員部份,預期退休年 數將由10年前之13.5年上升至2005年之21年,教育人員也由18年增加至22年,其中除1.8年爲平均壽命延長原因外,其餘都是退休年數增加部份,可推知公務人員退休撫卹基金所分期支付的財務壓力之重。不過導正提早退休趨勢,不只是財務壓力的考量,最重要是期待延後退休提升中高齡勞動參與,對提振經濟成長才有助益(行政院主計處,2006a:72),高齡者的就業議題的重要不言而喻。

貳、何謂高齡者就業

有關「老人」的研究系列中,「就業」常是被忽略的面向,主要因爲「老人」被定義爲65歲以上(周玟琪,2006:11),而我國勞動基準法及公教人員服務規定,都定義65歲是可以強制退休的年齡,因此「就業」就較不受到有關老人研究者的關心,但隨著高齡化社會的來臨,「老人」的定義有必要重新界定,有學者指出「老年」這個辭彙就像「貧窮」一樣,是相對性的。醫療技術有限或嚴重欠缺無法治癒一些中年期典型生理問題的社會,必然將老年期界定得很早,但醫學技術持續進步的社會就會將老人的年齡向上修正(高忠義譯,2003:75)。所以何謂「高齡」?其實會有時空上的差異。

我國就業服務法第二十四條規定,對中高齡者應訂定計畫,致力促進其就業,從而主辦機關在相關計畫將中高齡定義爲 45-64 歲。內政部的老人生活狀況調就以50歲以上者爲對象。另根據OECD二十一個國家對於高齡與就業政策的系列研究主題與各國的研究報告可發現,他們將高齡者的年齡定爲50-64歲(周玟琪,2006:11,周玟琪、蔡瑞明,2006b:77)。爲方便國際比較,以50歲爲高齡者之起點,是可接受的。不過因應許多國家已將請領退休給付年齡逐漸提高的趨勢,65歲以上者的就業問題亦應一併關心,本文將以「50歲以上者」爲高齡主要定義,但爲方便國際比較並遷就現有統計資料,會將「50-64歲」與「65歲以上」者納入比較分析。

至於何謂「就業」,採用國際勞工組織ILO的定義「就業,係指一週至少一小時以上的有酬的工作(Scherer,2002:),所以就業指在付費交換勞動付出的工作狀況(周玟琪,2006:11),是一種有酬的勞務付出,而不論其是兼職或全職。

所以本文所謂「高齡者就業」係指「50歲以上」國民從事每週至少一小時以上有報酬的勞務支 出的工作狀況。

參、高齡者勞動參與情形

台灣勞動者退休已朝年輕化發展,勞動者退休年齡部分,根據主計處在2005年12月26日所公布的調查結果(2004年受僱員工動向調查)發現,2004年工業及服務業因退休離職員工人數達到6萬3千人,退休員工平均年齡為54.9歲;60歲以上退休者占全體退休人數比率逐年減少,由1991年的74.1%,降至2004年的32.1%;而50~59歲退休者,已從1991年的21.77%逐年增加,2004年上升至51.73%,成為員工退休年齡最大族群。40~49歲者也在逐年增加,2004年達到15.19%,這與近年企業合併、為減少員工而採取的優退措施有關(周玟琪,2006:11-14),另依據勞工保險老年給付的平均給付年齡來看,目前勞工平均退休年齡已降至57.2歲,如表一:

表一 勞工保險老年給付平均年齡-按年度分

(單位:歲)

				(1 1 /-/1/
年 別	件數	合 計	男	女
2001	115,275	59.10	59.43	58.69
2002	136,649	57.90	58.01	57.73
2003	113,968	58.03	58.31	57.66
2004	121,666	58.16	58.35	57.92
2005	155,151	57.80	58.04	57.52
2006	131,363	57.20	57.45	56.90

資料出處:行政院勞工委員會(2007.3.12)編印勞動統計指標。

勞工退休平均年齡-按年度分



※引自銓敘部2006.5研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡 延後方案座談會資料

此外,公教人員退休年齡也創下歷 史新紀錄,公務機關平均退休年齡爲 55.9歲,教育人員更爲54.9歲。其中高 達九成選擇月退休俸,造成政府很大的 財務負擔。(周玟琪,2006:11-14)。其退休年齡年輕化現象如圖一:

所以高齡者離開職場時間的提前, 代表著勞動參與的減少,由統計資料發 現我國高齡者的就業率確實較其他年齡 層低,有趨同的現象,但深究發現其間 仍有因年齡別、性別或教育程度、居住 地區的不同而有不同的參與現象。

(一) 年齡別

我國高齡者勞動參與率近十年呈現 微幅下降趨勢,以55-59歲及60-64歲 兩個年齡層下降趨勢較明顯(如表 二),隨著年齡層的提高勞動參與率逐 漸下降,65歲以上則十年來都低於10 %。自1979年以來,年齡高的群體的勞 參率有下降趨勢,特別是55-59歲與60 一64歲兩個人口群的下降幅度最大,分 別下降6.6與8.5個百分點。

表二 高齡者勞動參與率各年變化

(單位:%)

							(+17. , /0)
年	45-64歳	45-49歳	50-54歲	55-59歳	60-64歳	65歲以上	總平均
1997年平均	61.20	74.07	65.09	54.75	40.10	8.76	58.33
2002年平均	59.04	72.73	62.78	49.13	33.89	7.79	57.34
2003年平均	59.58	73.67	63.59	48.53	34.03	7.78	57.34
2004年平均	59.96	74.32	64.31	48.63	33.49	7.42	57.66
2005年平均	60.24	75.28	64.51	48.76	32.49	7.27	57.78
2006年平均	60.01	75.20	64.85	48.15	31.60	7.58	57.92

資料來源:整理自勞委會(2006)「國際勞動統計」、行政院主計處(2006)「人力資源調查統計年報」

表三 高齡者有無工作統計表 - 按年齡分

(單位:%)

左	目前工作狀況					
年齡	總 計	無	有			
50-54歳	100.00	35.33	64.67			
55-59歲	100.00	50.27	49.73			
60-64歳	100.00	66.50	33.50			
65-69歳	100.00	73.35	26.65			
70-74歲	100.00	86.67	15.33			
75-79歲	100.00	89.61	10.39			
80歲以上	100.00	96.49	3.51			

內政部統計處:中華民國94年老人狀況調查報告。

再將65歲以上者區分不同年齡層就 發現年齡越高有工作比例越低,如表 三:

所以高齡者的就業在50歲者以上者 的就業情形是年齡越高參與率越低。

(二) 區域別

根據統計高齡者因居住地之不同, 工作機會和行業也有所差異。在非都會 區的高齡者無論50-64歲組或65歲以上 者擁有工作的比率皆較高。如表四:

表四 高齡者是否有工作-按區域分

(單位:%)

						(十四・/0/	
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		50-64		65+			
項目別	無工作	有工作	總計	無工作	有工作	總計	
台灣省	45.72	54.28	100	82.37	17.63	100	
台北市	53.56	46.44	100	92.79	7.21	100	
高雄市	50.47	49.53	100	91.62	8.38	100	
金馬地區	40.20	59.80	100	93.29	6.71	100	

資料整理自內政部統計處:中華民國94年老人狀況調查報告:34-39。

進一步比較發現無論50-64或65歲以上者的職業別存在著城鄉的差異,50-64歲群組中,從事農林漁牧者以金馬地區高齡者的比例最多(26.78%),台北市無從事農林漁牧者,高雄則不到1%,台灣省以從事服務工作人員及售貨員最多23.56%,從事農林漁牧者居次(20.48%)。相對地,都會地區的台北市在50-64歲群組中以服務人員及售貨員最多,占26.58%,其次為事務工作人員(15.15%),再次者專業人員13.29%,主管及經理人員11.83%。高雄市依各職業別排序,人數最多者與台北市相同,爲服務人員及售貨員,占26.12%,其次者則爲占17.71%的技術工及有關工作人員,再次者分別爲非技術工及體力工(16.35%)、主管及經理人員10.17%。至65歲以上之群組中,金馬地區則100%從事農林漁牧,台灣省也高達66.17%,台北市和高雄市則分別爲10.11%、25.02%,專業人員部份則台北市尚有20.35%,高雄市則只有6.86%,台灣省則不到2%。另有研究指出非都市地區(鄉鎮地區)65歲以上之高齡者,參與勞動的可能性是都會地區的2.3倍,從事典型的非都會區產業(陳信木,1997:41);各地區行業別比例高低排序如表五:

表五 高齡者行業別比例前五高者依區域別分

(單位:%)

					(十匹・/0/		
項目		1	2	3	4	5	
台灣省	50-64	服 23.56	農 20.48	非技 15.55	技工 8.97	機 7.06	
	65+	農 66.17	非技 13.61	服 6.52	技工 3.56	機 3.27	
台北市	50-64	服 26.58	事 15.15	專 13.29	主 11.83	非技 10.50	
	65+	服 41.82	非技 27.72	專 20.35	農 10.11		
高雄市	50-64	服 26.12	技工 17.71	非技 16.35	主 10.17	專 9.53	
	65+	農 25.02	非技 24.29	服 18.51	機 9.44	技員 9.03	
金馬地區	50-64	非技 33.26	農 26.78	服 20.20	事 12.75	技工 3.64	
	65+	農 100.00					

註1:資料整理自內政部統計處:中華民國94年老人狀況調查報告:34-39。

註2:依調查報告計將職業分爲十種:主管及經理人員、專業人員、技術員及助理專業人員、事務工作人員、服務工作人 員及售貨員、農林漁牧工作人員、技術工及有關工作人員、機械設備操作工及組裝工、非技術工及體力工及其他。 分別以「主」、「專」、「技員」、「事」、「服」、「農」、「技工」、「機」、「非技」、「其」代之。

(三)教育別

我國人力運用調查報告指出,就教育程度別觀察,以高中(職)程度者勞動參與意願提升較多, 勞動力參與率達63.77%,至於國中及以下程度者則續降至43.71%(行政院主計處,2006b:5)。而依 內政部老人狀況調查,高齡者有工作情形在50-64歲群組中,以教育程度在高中(職)以上者有工作 的比例較高,65歲以上的群組中則差異較小。如表六:

表六 高齡者有無工作 - 依教育別區分

(單位:%)

							(- 12 / 0 /	
	*** I		50-64		65+			
項目		有工作	無工作	總計	有工作	無工作	總計	
	不識字	39.62	60.38	100	14.53	85.47	100	
	小學	46.92	53.08	100	18.11	81.89	100	
	國(初中)	54.77	45.23	100	14.46	85.54	100	
	高中(職)	60.14	39.86	100	10.83	89.17	100	
	專科	58.57	41.43	100	12.91	87.09	100	
	大學以上	60.65	39.35	100	13.27	86.73	100	

資料整理自內政部統計處:中華民國94年老人狀況調查報告:34-36。

而職業別也因教育程度之不同而有所差異,不識字者近六成從事農林漁牧,大學以上者有四成七 擔任主管或專業人員,國初中、高中職、專科畢業者多數從事服務工作人員及售貨員,如表七:

表七 50歲以上者職業別 - 按教育程度分

(單位:%)

I	項目別	主管及	專業	技術	事務	服務	農林	技術	機械	非技	其他	合計
ı		經理	人員	員及	工作	工作	漁牧	工及	設備	術工		
ı		人員		助理	人員	人員	工作	有關	操作	及體		
ı				專業		及售	人員	作人	工及	力工		
ı				人員		貨員		員工	組裝工			
	不識字	0.00	0.00	0.51	0.36	6.60	58.86	6.97	2.66	23.41	2.63	100
	自修米	2.44	0.65	1.58	1.05	15.72	35.84	10.13	7.90	23.62	1.07	100
	國初中	3.75	1.43	7.28	5.04	29.72	17.53	8.56	9.23	15.27	2.19	100
	高中職	6.34	5.74	8.36	10.17	31.02	12.64	9.30	6.58	8.52	1.32	100
	專科	10.09	10.40	12.75	15.87	28.62	5.97	6.68	3.21	2.99	3.42	100
	大學以上	16.55	29.14	10.09	11.42	19.26	2.89	4.01	1.04	2.99	2.60	100
	總 計	5.48	5.84	5.67	5.97	21.68	23.96	8.45	6.13	15.03	1.80	100

註1:資料整理自內政部統計處:中華民國94年老人狀況調查報告:34-36。

註2:「自修*含私塾或小學識字者」。

(四)性别

95年5月整體女性勞動參與率為48.26%,明顯較男性63.76%低,就近20年資料觀察,男性勞動力 呈現遞減趨勢,女性勞動力參與率則因教育程度提升及服務業提供工作機會等因素而上升,但整體而 言男性勞動參與率仍高於女性(行政院主計處,2006b:5)。就年齡層比較,我國15—19歲勞動參與 率10.5%,遞增至25—29歲76.1%高峰後,就漸次減少,不像日、韓35—44歲勞動參與率漸回升的M 型曲線(行政院主計處,2006a:75),所以二度就業不足,相對高齡女性就業也較困難。比較高齡就 業性別如下表八:

表八 高齡者有無工作-依性別區分

(單位:%)

項目別	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		50-64			65+	
	垻 日 別	有工作	無工作	總計	有工作	無工作	總計
	男	66.27	33.73	100	21.88	78.12	100
	女	39.79	60.21	100	9.41	90.59	100

資料整理自內政部統計處:中華民國94年老人狀況調查報告:34-37。

(五) 工作時數別

工作時數多寡可以了解一個人就業的穩定性,依照表九統計發現不同年齡群組的工作時數仍以每 週40小時以上者爲多數,但仍隨著年齡增長有些微比例差距,這應與我國勞動基準法規定有關。依照 勞動基準法規定全時工作基本工時爲每兩週84小時,所以可視40小時以上者爲全時工作者,若合計40小時以上者依年齡分,則可發現25—44歲組有將近98%是每周工作超過40小時,其後隨著年齡增長,每週工作時數超過40小時的百分比漸次遞減,而15—24歲組中因我國就學機會增加,較其他相近年齡組有較多兼職打工人口,工作時數比25—54歲間的各組少些,但仍高於55歲以上的群組。

表九 就業者主要工作每週平均經常工時-按年齡別區分

(單位:%)

					///////////////////////////////////////		(-12.707
工時	總計	19 —	20-29	30-39	40+		
年齡						40-49	50+
15—24歲	100	2.51	2.29	1.71	93.48	81.76	11.72
25—44歲	100	0.30	0.84	1.15	97.71	82.00	15.71
45—49歲	100	0.47	1.39	2.29	95.85	77.66	18.19
50一54歲	100	0.60	1.82	3.29	94.29	76.29	18.00
55—59歲	100	0.59	2.97	3.30	93.14	72.16	20.98
60-64歳	100	1.09	4.74	5.63	88.54	64.02	24.52
65歲以上	100	1.97	7.59	8.38	82.05	65.77	16.28

資料整理自人力運用調查報告(行政院主計處2006:50-51)

(六) 退休再就業情形

前面提及我國退休年齡有下降趨勢,但若能了解其退休後是否繼續其他工作,除推估我國退休年齡恐有低估現象外,最主要想了解有工作經驗之高齡者是否可以找到工作。行政院主計處的「人力資源調查」由95年7月至12月的調查始加入是否曾在公民營機構退休的問項,由該項資料統計,退休後再從事工作者計7萬6千人,曾退休想工作但尚未找到工作者計6千人,退休後已退出職場者計78萬9千人。另根據勞保檔已領取老年給付再投職業災害保險者計73,669人(按:已領取老年給付者再投入工作不可加入勞保,但可投職災保險),但有些勞工領取老年給付後,可能繼續工作但並未投保職災保險,因此本項資料可能會低估,且勞保局資料不包括軍公教人員。但就前項行政院主計處人力資源調

查的7萬6千人依年齡統計發現45-54歲組比55-64歲組 有較高比例再進入職場,而教育方面,以高職(不含高中)以上者有比較高的比例(73.33%)再進入職場。

至於行業以其他服務業最多(14.67%),其次製造業(13.33%)、批發零售(12%)、接著教育服務、農林漁牧、運輸倉儲及通訊業並列(各爲10.67%),住宿及餐飲業、營造業(各5.33%),公共行政業(4%),金融及保險業、不動產及租賃業、專業科學及技術服務業、醫療保健及社會福利服務業、文化運動及休閒服務



表十 退休再就業者統計-按年齡分

項目	人數(人)	百分比
25—34	1,000	1.31
35—44	10,000	13.16
45—54	29,000	38.16
55—64	27,000	35.53
65 +	9,000	11.84
總計	76,000	100.00

表十一 退休再就業者統計 - 按教育程度分

項目	人數(人)	百分比
不識字及自修	1,000	1.33
國小	9,000	12.00
國中	6,000	8.00
高 中	4,000	5.33
高 職	17,000	22.67
專 科	19,000	25.33
大學以上	19,000	25.33
總計	75,000	100.00

註:25-34歲組不納入統計 (%)

業(各2.67%),礦業及土石採取業。職業 則以技術員及助理專業人員、服務工作人 員及售貨員、機械設備操作及組裝工三類 最多,三者合計52%。

綜上,高齡者勞參率隨著年齡增加而 遞減,同時教育程度高者有較高的就業機 會,退休後再就業情形也較高,所從事的 行業也因教育程度顯示高教育者偏白領工 作別,反之,學歷越低者從事藍領別的比 例較高。此外,女性比男性就業率低,而 都會地區有工作比率較非都會區低,但較 高就業之高齡者偏向農林漁牧工作,顯示 高齡者偏向典型的非都會產業,換句話 說,工業社會的職業別不利高齡者就業。

表十二 退休再就業者統計 - 按行業分

項目	人數(人)	百分比
農、林、漁、牧業	8,000	10.67
金融及保險業	2,000	2.67
礦業及土石採取業	-	-
不動產及租賃業	2,000	2.67
製造業	10,000	13.33
專業科學及技術服務業	2,000	2.67
水電燃氣業	-	-
教育服務業	8,000	10.67
營造業	4,000	5.33
醫療保健及社會福利服務業	2,000	2.67
批發及零售業	9,000	12.00
文化運動及休閒服務業	2,000	2.67
住宿及餐飲業	4,000	5.33
其他服務業	11,000	14.67
運輸、倉儲及通信業	8,000	10.67
公共行政業	3,000	4.00
總計	75,000	100.00

註:25-34歲組不納入統計

表十三 退休再就業者統計 - 按職業分

100 TO 10	項目	人數(人)	百分比
	民意代表	7,000	9.33
	企業主管與經理人員		
	服務工作人員及售貨員	14,000	18.67
	專業人員	7,000	9.33
	農林漁牧工作人員	8,000	10.67
	技術員及助理專業人員	15,000	20.00
	技術工及有關工作人員	4,000	5.33
	事務工作人員	5,000	6.67
	機械設備操作及組裝工	10,000	13.33
	非技術工或體力工	5,000	6.67
	總計	75,000	100.00

註:25-34歲組不納入統計

第八期 | 台灣勞工雙月刊

肆、影響高齡者勞動參與因素探討

如前述高齡者的年齡、性別、教育程度、居住地區的高齡者勞動參與有些差異,但影響高齡勞動參與的原因不僅於此,其實相當複雜的。有些研究強調退休制度的影響,有些強調工作環境與制度,有些強調個人因素,如健康、家戶所得、對工作的價值觀等,有些強調總體經濟和社會因素,(OECD 2006:51-81, Chen & Scott, 2006:25-35, Schulz, 1985:57-58, The Research Institute of the Finnish Economy, 2006:2, 高忠義譯, 2001:74-75, 111)。所以大致可歸納影響高齡者勞動參與的因素爲三個面向:個人因素,制度因素,社會因素,筆者試由官方的一些調查統計數據來探討這些面向的可能效果,也因此必須遷就現有資料去界定這三個面向的內涵。

(一) 個人因素

1. 健康因素

根據行政院勞工委員會對45—64歲的中高齡就業狀況調查指出(2000:32—33),退休後計劃再就業者有38.75%,不再就業者有57.92%,不詳者3.33%。依性別來看,則有45.08%的男性,29.79%的女性想再就業,換句話說有過半數的退休後之中高齡勞工不想再就業,其中女性有高達66.28%不想再就業。而各年齡群組中男性以45—49歲組和55—59歲組退休後再就業之意願較高,女性亦有同樣現象。

表十四 退休後有否工作打算一依年齡、性別分

(單位:%)

< /		/	/		/						(+	111. 10/
項目		45—49			50-54 55-59			60-64				
	兩性	男	女	兩性	男	女	兩性	男	女	兩性	男	女
有工作打算	42.48	48.54	34.24	35.55	43.11	25.63	39.29	45.32	28.82	29.95	34.54	19.94
不再工作	54.00	49.41	59.90	60.76	52.15	72.07	58.55	52.46	69.10	67.69	63.32	77.26
未詳	3.72	2.05	5.86	3.69	4.74	2.30	2.17	2.22	2.07	2.35	2.15	2.80
總計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料整理:自行政院勞工委員會 (2000)「中高年勞工就業狀況調查報告」

不再就業原因中,除60-64歲組有較高比例因經濟無虞外,其餘年齡組以健康因素不再工作的比例稍高。

A	表十五 高齡者不再工作原因分析											
	項目別	健康因素	技能因素	預期因素	生活無虞	專事家管	其 他	就業計劃	未 詳			
	45—49	14.61	5.33	12.34	6.21	11.68	3.83	42.28	3.72			
	50-54	17.71	5.20	12.40	11.59	9.97	4.34	35.55	3.69			
	55-59	17.30	6.37	8.25	12.49	10.38	3.76	39.29	2.17			
	60-64	14.95	13.28	16.43	15.80	6.07	1.17	29.95	2.35			

註1:資料整理自行政院勞工委員會 (2000)「中高年勞工就業狀況調查報告」第33-34頁。

註2:合併原問項「健康不良」、「體力衰退」爲「健康因素」;合併「工作能力消失」、「技能專長無法適用」爲「技能 因素」;合併「退休金可支持生活」、「儲蓄已足夠」、「有財產收入」、「子女可照料生活」爲「生活無虞」;「預 期因素」爲「預期未能尋得適當工作」之簡稱。 至於65歲以上之高齡者的工作狀況不爲該調查範圍,不過有研究指出65歲以上之高齡者繼續工作之可能性隨著年齡增加而降低,平均而言,每年長一歲,勞動參與的可能性降低11%,身體狀況不良老人仍在工作的可能性,只有健康老人的0.2451倍。(陳信木,1997:41)。

2. 經濟因素

國內許多有關高齡者退休再就業的主要原因是經濟因素(楊德國、王瑞宏,2006:37-38);內政部(2006:225,227)老人生活狀況94年調查結果指出50-64歲國民有工作者爲主要家計負責人有74.96%,65歲以上組40.79%。在相同調查中,50-60歲國民之經濟來源若以主要比例及次要比例經加權計算後之「重要度」來表示,以「自己工作或營業收入」重要度49.75最高,「子女奉養(含媳婦、女婿)」重要度居次,「配偶提供」重要度20.64再次之,其餘依序爲「自己的儲蓄利息租金或投資所得」11.30,「自己的退休金、撫卹金或保險給付」6.87、「政府救助或津貼」2.26。與上次(91年度)調查比較,50-60歲國民之經濟來源變動較大者以「子女奉養(含媳婦、女婿)」重要度由29.28降爲23.19,「自己工作或營業收入」重要度由47.61上升49.75,「政府救助或津貼」由1.17上升2.26。

65歲以上組以「子女奉養(含媳婦、女婿)」重要度53.37最高,「政府救助或津貼」重要度33.34居次,「自己的退休金、撫卹金或保險給付」重要度14.15再次之,其餘依序「自己工作或營業收入」11.87、「自己的儲蓄利息租金或投資所得」10.79,「配偶提供」4.40。與上次(91年度)調查比較,50-60歲國民之經濟來源變動較大者以「政府救助或津貼」由22.58上升33.34,「自己的退休金、撫卹金或保險給付」重要度由17.35降爲14.15,「自己的儲蓄利息租金或投資所得」重要度由12.23降爲10.79(內政部,2006:58-59)。所以,經濟因素是高齡者50-64歲組繼續工作的主因,因爲多數是主要家計負擔者,工作收入亦爲其主要經濟來源,相對可說無經濟壓力者就比較不會再從事工作。

3. 工作能力

根據前面有關退休後不再工作的原因分析(表十五)可以發現,年齡越高者以工作技能因素不再工作的比例越高,這多少說明「工作能力」會影響繼續作與否。另外有研究比較在1982年與1996年的失業潮中受到影響的中高齡勞工失業現象,結果發現失業潮下中高齡所受影響最大(曾敏傑,2001:250),但不同產業間的中高齡勞工所受的波及不儘然相同,農林漁牧及服務業在這兩波的失業潮中並無差異,但工業部門則有顯著差異,也就是說受雇於工業部門之中高齡勞工在1996年失業潮中,其失業風險顯著的高於1982年失業潮中同樣受雇於工業部門之中高齡失業勞工。而前一個失業潮是導因於兩伊戰爭所造成的第二次石油危機下經濟景氣衰退的循環性失業潮,1996年失業潮是因爲產業結構轉型導致的結構性失業(曾敏傑,2001:268),其象徵產業結構改變下原有工作技能無法跟著改變,高齡勞工面臨技能不足而至影響其能否繼續就業。

研究也指出成年人在心智上最早面臨的一項改變就是流動智力(抽象思維及學習新技能的能力) 與固定智力(從經驗基礎上進行固定的理性思維的能力)之間的消長(高忠義譯,2003:132)。內政 部94年老人生活狀況調查報告高齡者電腦使用情形尚不普遍,50-64群組中會使用電腦者占34.55%, 會使用電腦者之主要功能以「上網查詢」占75.06%最多,「文書處理」占44.31%居次,「收發電子郵件」占41.03%再次之;就性別言,男性會使用電腦的比例比女性高(38.79%vs.30.37%)。65歲以上之老人,會使用電腦僅占 6.67%,會使用電腦者之主要功能以「上網查詢」占59.28%最多,「電腦遊戲」占38.22%居次,「文書處理」占27.03%再居次,男性會使用電腦的比例比女性高(10.41%vs.2.93%)。顯然隨著年齡越大會使用電腦的比例遞減,相反地在教育程度方面,則隨著教育程度的增加遞增(內政部,2006:71)。因此面對電子化時代低教育的高齡者能從事的工作領域就變小機會也就少了。

4. 區域因素

產業型態影響工作機會已是公認的事實,而我國經濟發展區域性差異是看得到的,從前面的高齡者勞動統計資料即發現非都會地區的高齡者工作比例高於都市地區,50—64歲組中台北市與金馬地區高齡者的有工作的比例相差近14%,而金馬地區高比例的工作偏重在農林漁牧的行業。另有實務研究也指出 非都市地區(鄉鎮地區)的老人,參與勞動的可能性是都會地區的2.3倍,而檢視工作中老人的職業大多數係以農林漁牧爲主,也就是典型的非都會區產業(陳信木,1997:41)。

5. 其他非經濟性因素

對工作的態度也會影響退休的決定,它已經跳脫經濟報酬的範圍。不過以經濟學觀點來看,退休與否也是一種利益考量,只是考量的是非經濟報酬而已。換句話說,如果現在退休 (t=1),預期獲利 (U) 會超過繼續做到晚一點才退休 (t>1),那麼現在就會退休。例如一人確定會活到八十歲,若繼續做五年,將享有兩種收益,一項爲繼續工作的五年金錢收入以及非金錢上的收益,但如繼續工作是獲得不是利益的淨值,例如工作上的危險、疲勞、無趣、職業傷害、犧牲休閒時間、令人不悅的上司等,以及非尊嚴刺激感社會聯繫或其他心理上的正面資產,那麼就會選擇退休 (高忠義譯,2003:116—117)。

不過這一個變項在現有相關資料中並未發現可參照的數據,前面引用自內政部有關老人生活狀況調查中不願再繼續工作的原因中並未列非經濟因素相關選項,而行政院主計處針對無就業意願之有工作能力者,不願就業原因的調查問項又有缺乏類似變項,所以尚無法由本資料去說明它對勞動參與的可能影響。

(二)制度性因素

制度性因素主要由社會安全的設計來看,在社會安全制度上最大的影響是退休年齡與年金請領的年齡規定,當退休金可以維持生活時,比較有可能選擇退休。就前面有關中高齡退休後不再就業分析中其中有關「生活無虞」(行政院勞工委員會,2000:33)項,係整合「退休金可支持生活」、「儲蓄已足夠」、「有財產收入」、「子女可照料生活」的統稱,若再將該四項做一比較即可發現「退休金可支持生活」的重要性僅次於「子女可照料生活」。按「生活無虞」項目所占總樣本數的9.56%,由總樣本數推算其次數,再同樣方法推算不同年齡組別的各項變項的次數後,發現隨著年齡之增長由子女照料的比例增高,而45—49歲組則發現退休金和子女照料的比例相當,這多少可解釋兩個現象:一是退

休制度和薪資增長的改變,讓最近世代退休者比上一世代(cohort)退休者更可享有退休金的照顧, 一是何以退休年齡下降,也帶動退休請領退休給付的年齡問題。

表十六 退休不再工作者生活無虞之原因

單位:%(人次)

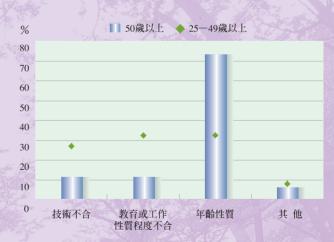
					十四・/0 (ノく)(/
			生 活 無 虞		
項目別	總計	退休金可 支持生活	儲蓄已足夠	有財產收入	子女可照料
45—49歲	100 (234)	41.88 (98)	12.82 (30)	1.70 (4)	43.59 (102)
50一54歲	100 (306)	36.27 (111)	7.84 (24)	2.61 (8)	53.27 (163)
55一59歲	100 (171)	22.80 (39)	8.19 (14)	1.17 (2)	67.84 (116)
60-64歳	100 (81)	22.22 (18)	16.05 (13)	4.94 (4)	56.79 (46)
總計	100 (792)	33.59 (266)	10.23 (81)	2.23 (18)	60.98 (427)

根據公務人員退撫基金委員會網站(http://www.fund.tw/stayear/94/表15.htm)資料顯示,2005年1月至12月公務人員單齡組的退休人數以55歲者居首位(1,862人),這應是55歲優退措施所致,次高者為50歲組(1,485人)。若加計教職人員仍是如此排序(分別為3,798人,3,562人),不過單就教職人員來看,則50歲組(2,077人)稍高於55歲組(1,934人)。這可能跟老師退金替代率與體力有關。所以綜合前述數據可說退休金的替換率和退休年齡的設計應會影響高齡者勞動參與。

(三) 社會因素

1. 年齡歧視

「年齡歧視」最簡單的定義就是因年齡而引起的差別待遇,它可能表現在僱用年齡的限制或差別待遇(包括升遷、解僱、報酬、裁員或強制退休等)(盧昱瑩,2006:17-19)。我國有關失業者所遭遇的困難的調查就發現50歲以上者,有七成主要面臨「年齡限制」,不似25-49歲族群因「技術」、「教育或工作性質」及「年齡限制」等因素平分秋色;顯示中高齡者因年齡較長,在體力、反應及生產成本等限制下,雇主僱用意願相對較低(行政院主計處,2006a:73),中高齡各年齡組的最大困難都是因年齡引起的。



資料來源:行政院主計處「94年人力運用調查報告」。

2. 經濟環境與勞動力需求

經濟成長下滑會帶來失業問題(曾敏傑 2001:245),根據我國85年至今之經濟成長率與失業率數據發現確實在經濟成長遲緩時,失業率也就攀升(如下圖),而且在失業潮中影響最大的是中高齡者(曾敏傑 2001:249),失業後若無法找到新工作就形成提前退出勞動市場。

表十七 中高齡尋找工作遇到困難原因										
項目別	合 計	技術不合	教育程度不合	年齡限制	工作性質不合	其 他				
45—49歲	100.00	14.23	9.63	49.86	21.03	5.24				
50-54歲	100.00	31.14	_	55.88	12.98	_				
55-59歲	100.00	24.24	8.71	63.58	3.46	_				
60-64歳	100.00	6.77	3.39	69.42	20.42	_				

資料來源:行政院勞工委員會2006「九十五年中高齡勞工統計」

根據勞委會1996年台灣地區民營事業單位僱用中高齡勞工及派遣人力調查報告指出,未來一年希望再新雇用中高齡勞工之民營事業僅有13.03%,不願雇用者高達86.97%(曾敏傑 2001:252),所以經濟結構性變遷將造成結構性失業,高齡者將受到比較明顯的影響,特別是工業部門的藍領勞工(曾敏傑 2001:269—272)。



資料整理:自行政院主計處95年12月人力資源調查統計摘要

綜合前述,可以發現高齡者就業會因個人年齡、教育程度、工作能力、教育程度、健康、經濟條件、居住地區、退休制度設計、社會因素之年齡歧視與經濟發展狀況而有不同勞動參與情形,但也顯示非都會地區、低教育、55歲以上者之勞動參與有朝向農林漁牧或較低的勞動參與之趨同現象。社會整體對高齡者,特別是65歲以上者的勞動參與,無論法律規範或就業政策上都未受重視。

伍、結論與建議

政府這幾年來因應高齡失業的就業輔導,因爲鼓勵企業晉用高齡工作措施並不完整(包括施工時規範彈性化、僱用獎勵等尚乏建制),所以高齡者仍面臨多數僱主不願意僱用的情形。而由前面統計數據也可發現退休再工作的比例偏向於高中職以上學歷(78.66%),年齡方面也以集中在45—54及55—64這兩組年齡群(合計占73.69%),而低學歷高齡者若有工作機會則偏向於農林漁牧,也許是農保政策效應而未必眞有從事農林漁牧業繼續其工作,對低教育、低技術的高齡者的就業更應有更深入的了解,防止其落入所謂全球化大趨勢下的「輸者圈」中。所以針對高齡者個別差異擬定合宜的就業輔導與職業訓練方式是未來政府可再加強的。

至於勞動參與的影響因素,係由學理歸納出影響因素,再就每一項因素在我國相關調查數據去了 解其對高齡者的影響,綜觀所引用的數據,未必能直接說明其對勞動參與的影響,但對該些因素是否 讓高齡者繼續工作或能否找到工作是有意義的。不過也必須承認由於僅限於文獻資料的搜集,未就原 始檔重新統計,在單變相或最多雙變相的資料中能解讀的仍受到限制。

本文再就高齡者就業問題建議未來方向如下:

- (一) 建立更周延的高齡者就業統計資料並審慎引用資料以便擬定合宜的政策:
- 1. 利用現有調查資料原始檔再進行更多變項分析。如勞委會「中高年勞工就業狀況調查」對中高齡轉職或轉業之規劃的分析,僅就性別、年齡、教育分別統計,若進一步交叉分析或再加上有關經濟負擔的多變項分析,對中高齡在轉業規劃的差異性會更清楚,也可更清楚何以年齡越高者越沒有轉業規劃。
- 2.整合勞委會「中高年勞工就業狀況調查」、主計處「人力運用調查報告」、內政部「老人生活狀況調查」,增加與高齡就業有關之變項調查,並將提早退休原因納入調查,另若「中高年勞工就業狀況調查」仍由勞委會主責,建議對象應不限於參加勞保的勞工。
- 3. 資料引用應留意世代條件的差異,目前國內高齡者的教育程度雖然相對較低,但在未來20年或更遠的將來,整體教育程度水準將與現在有明顯的差異,未來世代(future cohorts)的高齡者將有比現在世代的高齡者有更好的技術水準及健康狀態,對工作的看法也會有更大的差異性(周玟琪,2006:14; Taylor, 2002:4),所以就現在所了解的統計資料規劃任何就業政策需將未來的高齡者的條件改變納入考量。
- (二) 規劃延長退休的配套機制,並提高中高齡就業年齡界定:

前面提到政府因應高齡化社會以及退休年齡年輕化的趨勢,基於財務負擔與勞動人力之供應需要,已經研擬延後退休機制的法案,也提出反年齡歧視的修正條文,基本上這都是有利高齡者工作的基本條件,讓高齡者可以在原職位上多工作一段時間,也可以舒緩地區性產業對高齡者影響的效應。此外相關的勞動彈性化、漸進或階段退休的設計,也宜及早規劃。同時也應將就業政策中有關中高齡就業的年齡層往上提升,讓65歲以上者納入就業輔導對象,相關的勞動法令並配合修正。

(三)「年齡歧視」需要實務累積其內涵,建議階段性實施:

勞委會並已於去(95)年底將「年齡歧視」納入我國就業服務法第五條規定有關保障就業機會平等的規範,不過因擔心法與法間的衡平性,尚規定其他法律另有規定者從其規定,所以並不是全面規範不得年齡歧視,這也指出「年齡歧視」的實踐並不容易。Posner根據1993年(統計至9月30日止)西方出版公司(West Publishing Company)的司法判決資料(也就是西法系統,Westlaw)找到電子檔格式資料,依照宣稱受到年齡歧視的事件類型與訴訟結果統計發現,勞工勝訴的比例僅11.4%(高忠義譯,2003:456),所以年齡歧視在實務上並不容易獲得證實。

美國在1950年代已有些州規定禁止年齡歧視,聯邦政府到1956年才開始禁止聯邦僱員有僱用最高年齡的限制,1967年通過「年齡歧視僱用法」(The Age Discrimination in Employment Act, ADEA)才真正加重對年齡歧視的落實,明文規定聯邦政府禁止65歲強制退休,並將40—65歲群納入就業保護對象。1975年通過「年齡歧視法」禁止凡接受聯邦政府補助方案的單位(包括州政府及地方政府)於僱

用員工時不得年齡歧視,更進一步強化ADEA的年齡歧視規定。1978年再擴大於非聯邦政府的員工, 並將就業保護年齡族群擴及70歲,強制退休年齡也提高至70歲。1979年ADEA由就業平等委員會轉由 勞工部主責,並於1986年拿掉強制退休的最高年齡限制(一些特定能力標準的限制不在此限) (Hardy, 2006:210;宋瑛堂譯, 2005:135)。因此我國在實施年齡歧視是可參考美國經驗漸進實施 方式,並可由政府部門率先實施。

(四) 醫學進步延長人類壽命,對延長後的生命更需要給予新的角色。

內政部於2005年對高齡者計畫退休年齡的調查指出,年齡越高者規劃退休的年齡越高,如表十 八,同樣勞委會於1989針對中高齡勞工預計退休年齡的調查也指出60-64歲組預計65歲以後才退休者 有75.17%,相對地,45-49歲組僅17.11%,50-54歲組16.88%,55-59歲組34.09%。所以高齡者規 劃退休的年齡與制度設計的退休年齡有大的差距,多少顯示高齡者對沒有角色的擔心。

表十九 高齡者計畫退休年齡一按年齡別									
年 齡 別	50-54	55—59	60-64	65—69	70-74	75—79	80+		
平均計畫退休年齡	58.89	61.87	64.68	71.26	77.41	77.41	82.61		

資料出處:內政部(2006)「老年生活狀況調查」222-223

其實社會角色也不只是「就業」角色一種,按社會參與共有五種類型:就業型、志工型、教育 型、休閒型、混合型(周玟琪、蔡瑞明,2006b:77),從不同社會參與中賦給老人有意義的角色是高 齡化社會中的必要課題。就有學者提出醫學界努力延長壽命,社會學者卻對老年的新定義缺乏積極作 為,所以建議未來考慮依長壽比例重新計算老年定義,視老年為浮動指標,不以65歲為指標定義,而 是不斷設定老年的定義,如以相對百分比來調整。同時應爲老年劃出一個更具生產力的新角色,並將 現行「直線型」的人生基準改以「週期性」觀點,那麼終身學習、階段性退休等方式就會成爲常態, 「能力」也將成爲工作的指標而非「年齡」(宋瑛堂譯,2005:105—144)。所以高齡化社會除勞動市 場的許多遊戲規則應重新設計外,整體社會也應重新定義「老人」,讓老人可以在各類型的社會參與 中優遊自在的選擇。

(本文作者 前行政院勞工委員會副主任委員)

我國婦女就業權益保護 與就業障礙排除之探討

鄭津津



壹、前言

受到傳統性別角色分工與刻板印象的影響,我國女性長久以來在職場中面對許多就業障礙。雖然勞動基準法訂有保障女性勞動權益的專章,但 其僅就母性保護提供初步的規範,如產假的給予、懷孕改調較輕易工作的 權利以及哺乳時間的提供等,並未針對女性就業權益保障與就業障礙排除 作完整的規範;就業服務法第五條雖有明文禁止性別歧視,但也只是宣示 性的禁止規定。直到兩性工作平等法施行之後,女性因其性別在職場中受 到差別待遇的問題方有了較爲周至的規範。

近年來,促進女性就業權益與排除女性就業障礙已成爲我國重要之施 政目標,相關之政策、法令與措施也陸續被制訂,但我國的女性勞動參與率相較於其他先進國家仍偏 低,可見女性就業障礙依然存在。不可否認,目前仍有雇主會基於性別刻板印象或是成本考量,而在 勞動條件、工作配置、考績、求職、升遷、福利及訓練教育等方面給予女性差別待遇,此種現象是女 性普遍面對的就業障礙。其次,女性因懷孕與生育因素而面對的就業障礙亦十分顯著,不只是來自於 雇主的不友善,當女性無法兼顧工作與家庭時,亦往往不得不選擇退出職場。

限於篇幅,本文將從工資平等、女性夜間工作、女性工作限制、懷孕與生產以及育嬰托老與家務 處理等議題來探討我國女性面對之就業障礙,之後再檢視我國保障女性就業權益相關法令之成效與缺 失,最後針對促進女性就業權益與排除女性就業障礙提出具體建議,期能作為未來制定或修改相關法 令時之參考。

貳、我國女性就業障礙之探討

在兩性工作平等法施行之前,由於相關規範不夠周全,當時女性面對的就業障礙相對是較多的。兩性工作平等法的施行提供了較爲周全的規範,職場性別歧視的禁止、工作場所性騷擾的防治以及促進工作平等措施的提供,在排除女性就業障礙一事上,確實發揮了相當之功能。然而,女性就業障礙並未因此銷聲匿跡,限於篇幅,以下僅從工資平等、女性夜間工作、女性工作限制、懷孕與生產以及育嬰托老與家務處理等面向來探討我國女性面對之就業障礙:

一、工資平等問題

雖然勞動基準法與兩性工作平等法皆明文禁止「男女同工不同酬」」,但男女同工不同酬的現象仍存在,且鮮少有事業單位因違反此項規定而受到處罰,其原因可能是因爲雇主不會直接以性別做爲差別待遇之理由,而係以工作不相同(如給予從事相同工作之男性受僱者主管頭銜以呈現「工作不相同」之假象)作爲藉口。雖然兩性工作平等法針對此種現象,制定了「同值同酬」之規定²,但落實困難。

工資的不平等對女性受僱者而言是一種就業上的挫折,尤其是對致力於工作之女性受僱者而言。雇主若因女性之性別而在工資給付上給予差別待遇,等於是告知女性受僱者,工作能力與績效不是決定其工資之主要因素,性別才是關鍵。然而,不論女性受僱者如何努力皆無法「改變」其性別,此種「非戰之罪」對女性而言,是非常不公平的現象,且亦會使女性在職場上受挫,因而形成一種障礙。

二、女性夜間工作限制問題

國際勞工組織於一九九〇年修正了「修正女性夜間工作公約」(Night Work [Women] Convention [Revised],1948 [No.89])³,並進一步通過了「夜間工作公約」(Night Work Convention,1990 [No.171])⁴,放寬了女性夜間工作的限制,以期達到擴大女性就業機會之目的。然而,我國勞動基準法仍對女性夜間工作有所限制⁵,此種規定對需要在夜間工作的女性而言亦是一大障礙。



雖然禁止女性夜間工作係出於保護女性之目的,然夜間工作對人體身心健康之影響並不會因性別不同而有差異。不可否認,女性從事夜間工作,可能會比男性承受更多安全上的風險,但此種風險應透過由雇主提供相關安全與便利措施來控制,且應由女性自行決定是否承擔此項工作風險,而不是以禁止女性夜間工作的方式來處理這個問題。禁止女性夜間工作的規定不僅會阻礙女性就業的機會,亦侵害了女性之工作權與平等權。

三、禁止女性從事危險有害工作之問題

根據一九九四年勞工安全衛生研究所之報告⁶,工作場所中的某些化學物質、物理性因子、生物性 因子、精神壓力和人體工學上的不適等,都可能會影響勞動者之生育能力或對懷孕造成潛在性的危 險。因此,不管是男性或女性,從事危險有害之工作,皆可能必須付出損害身心健康的代價。

目前我國相關法律規定仍基於保護母性及嬰兒之安全健康,而對女性從事危險有害工作一事予以

- 1 參見勞動基準法第25條與兩性工作平等法第10條第1項之規定。
- 2 參見兩性工作平等法第10條第1項之規定。
- 3 C89 Night Work 〔Women〕 Convention 〔Revised〕,1948, http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm,最後瀏覽日期:2006年12月6日。
- 4 C171 Night Work Convention ,1990,

http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm,最後瀏覽日期:2006年12月6日。

- 5 參見勞動基準法第49條之規定。
- 6 勞工安全衛生研究所,http://www.iosh.gov.tw/frame.htm,最後瀏覽日期:2006年12月6日。

限制。勞工安全衛生法原則上禁止雇主僱用女性從事坑內工作⁷;該法並進一步禁止女性從事危險性或 有害性之工作⁸,以及妊娠中或產後未滿一年之女性從事該法所列舉之危險性或有害性之工作⁹。然 而,如前所述,不管是男性或女性,只要從事危險有害之工作,皆有可能會危害身心健康。因此,相 關法律僅禁止女性從事危險有害工作,對想要從事此種工作的女性而言,就是一項就業障礙。

四、母性保護相關問題

自兩性工作平等法實施之後,職場性別歧視之申訴案件中,懷孕歧視案件佔相當高之比率。不可否認,女性懷孕之後,可能會因爲身體不適,導致績效不佳,或是向雇主要求請調較輕易之工作;生產之後接著請產假。根據勞動基準法之規定,女性勞工若因懷孕要求請調較輕易之工作,雇主對其勞動條件不得作不利之變更10,因此雇主非但要安排他人來取代懷孕受僱者原來之工作,還必須維持該懷孕受僱者原有之勞動條件;女性受僱者因生產無法提供勞務的產假期間,雇主亦須繼續給付工資,並要找人來暫代請產假受僱者之工作。上述種種責任依法皆是雇主的負擔,基於成本的考量,許多雇主很自然地排斥僱用懷孕之女性,懷孕與生產也因而成爲許多女性就業的重大障礙。

五、育嬰托老與家務處理相關問題

在傳統的性別分工下,不論女性是否在職場中從事工作,一旦回到家中,家務的處理、子女的教養、老人的照顧等,仍多是女性的責任。許多女性爲了兼顧工作與家庭,長期過著蠟燭兩頭燒的生活。每個人一天都只有二十四小時,當女性必須兼顧工作與家庭時,勢必無法如同沒有家務壓力的受僱者般,全心全意地投入工作,工作績效難免受到影響,此種無可奈何的挫折感以及長期過勞的疲憊感,常會促使女性退出職場。

自願地退出職場是一種情況,迫於現實非自願地退出職場則又是另一種問題。對有些女性而言,當家庭責任所帶來的負荷已無法讓其繼續兼顧工作與家庭,也只能退出職場,全時間處理家中的事務。舉例而言,當家中有無法自行料理生活的幼兒或老人,且家庭的總收入無法支應媬姆或看護的費用時,女性往往被迫放棄工作。因此,育嬰托老與家務處理相關問題亦爲女性就業之一大障礙。

參、相關法令與措施之檢視

如前所述,保障女性就業權益與排除就業障礙是我國近年來之重要政策,相關之政策、法令與措施亦陸續被制訂與推行。限於篇幅,本文僅將檢視主要相關法令之成效與缺失。

一、工資平等相關規定

在勞動基準法的規定下,雇主對勞工不得因性別而有差別待遇,工作效率相同者,應給付相同之

- 7 參見勞工安全衛生法第21條第1項第1款之規定。
- 8 參見勞工安全衛生法第21條之規定。
- 9 參見勞工安全衛生法第22條之規定。
- 10 參見勞動基準法第50、51條之規定。

工資"。兩性工作平等法除了規定同工同酬外,還有同值同酬的規定(雇主對受僱者薪資之給付…其 工作或價值相同者,應給付同等薪資) 12。然而,工作的價值難以量化,實際上要執行亦十分困難。 另,事業單位薪資報酬常與員工年資、經歷、能力、績效等因素有關,因此雇主是否因爲女性受僱者 之性別而在工資上給予其差別待遇,女性受僱者往往難以舉証。此外,目前有不少事業單位將「薪資」 視爲「機密事項」,禁止員工與任何人討論其薪資,在此種情形下,即使雇主確有「同工不同酬」之 情事,女性受僱者亦無從發現。因此,現行相關規定對「工資平等」問題的解決成效並不顯著。

二、女性夜間工作限制相關規定

勞動基準法針對女性之生理狀況、安全及健康等因素,建立雇主不得使女工於午後十時至翌晨六 時之時間內工作的原則13,但在兼顧女性勞工安全之前提下,例外地允許女性夜間工作,其條件為: 「雇主經<mark>工會同意</mark>,如事業單位無工會者,經勞資會議同意後,目符合下列各款規定者,不在此限: (一) 提供必要之安全衛生措施。(二) 無大眾運輸工具可資運用時,提供交通工具或安排女工宿舍 14。」惟須注意者爲妊娠或哺乳期間之女性勞工不適用前述規定15。此外,根據勞動基準法之規定,經 中央主管機關核定公告之下列工作者: (一) 監督、管理人員或責任制專業人員; (二) 監視性或問 接性之工作者; (三) 其他性質特殊之工作者,得有勞雇雙方另行約定女性夜間工作,並報請當地主 管機關核備,不受第四十九條規定之限制6。另,經中央主管機關指定之行業,雇主如經工會同意, 如事業單位無工會者,經勞資會議同意後,其工作時間採四週變形工時制者,女性勞工除妊娠或哺乳 期間者外,於夜間工作,亦不受第四十九條之限制,但雇主須提供必要之安全衛生措施"。

由上述規定可以看出,我國目前相關法律對女性夜間工作仍有不少限制,雖然限制女性夜間工作 是出於保護女性之目的,但同時卻也限制了女性夜間工作的權利,且有可能會產生對女性極不公平的 現象。舉例而言,如果一個事業單位採三班制,從事夜間工作的中班與晚班有夜班加給,許多受僱人 希望能從事夜間工作,以增加收入。雇主使男性從事夜間工作不須受任何限制,但若欲使女性從事夜 間工作,則須經工會同意。如果工會的幹部主要爲男性,爲了保障男性勞工從事夜間工作之權利,因 此不同意雇主使女性勞工從事夜間工作。如此,對於需要更多收入而想在夜間工作的女性勞工而言, 即是一種權利的不當剝奪。

兩性在就業上應享有相同之權利係憲法、就業服務法以及兩性工作平等法所明文保障的,「夜間 工作」雖有其風險與代價,但仍是一項就業的機會與權利。因此,當女性因其性別而在夜間工作上受 到諸多限制時,顯然違反憲法、就業服務法以及兩性工作平等法所保障之工作權與平等權。

三、禁止女性從事危險有害工作相關規定

目前我國相關法律規定仍基於保護母性及嬰兒之安全健康,而在女性從事危險有害工作一事上加

- 11 參見勞動基準法第25條之規定。
- 13 參見勞動基準法第49條第1項前段之規定。
- 15 參見勞動基準法第49條第5項之規定。
- 17 參見勞動基準法第30條之1第1項之規定。
- 12 參見兩性工作平等法第10條第1項之規定。
- 14 參見勞動基準法第49條第1項後段但書之規定。
- 16 參見勞動基準法第84條之1之規定。

以限制。勞工安全衛生法原則上禁止雇主僱用女性從事坑內工作¹⁸;該法並進一步禁止女性從事危險 有害之工作¹⁹,以及妊娠中或產後未滿一年之女性從事該法所列舉之危險有害工作²⁰。雖然相關法律限 制禁止女性從事危險有害工作,係出於保護女性健康以及維護母性與嬰兒安全之目的,但此種法律規 定隱含著某種思維:「女性不能完全自主地決定其是否從事危險有害工作,而必須由法律代爲決 定」。此種規定不僅侵害了女性在憲法、就業服務法以及兩性工作平等法規定下所保障之工作權與平 等權,此種思維亦未尊重女性的獨立自主能力。

四、母性保護相關規定

傳統勞動法某種程度地將女性定位爲「需要特別保護之弱者」,隨者女性在職場與整體社會中角色的轉變,此種傳統甚至有些刻板的思維已有所改變,亦即相關法律與措施不再立於「女性是弱者」之基礎,而係針對女性在生理與心理上的特質與其特有的母性機能,來提供特別之保障²¹。

勞動基準法與兩性工作平等法在「母性保護」方面有不少保障規定,如女性在妊娠期間得改調較輕易工作²²以及產假與流產假的給予²³等。勞動基準法第十三條更明文規定女性勞工在產假停止工作期間,除非有該條但書之事由,否則雇主不得終止勞動契約²⁴。

上述規定立意雖美,但此種母性保護的規定對雇主而言,卻意味著僱用女性成本的提高。當女性勞工懷孕改調較輕易之工作時,雇主仍須維持其原有之勞動條件,其原有之工作亦須安排他人來取代;產假期間(懷孕滿三個月以上流產或生產者),雇主亦須繼續給付工資。此種將「母性保護」之成本加諸於雇主之規定,往往會降低雇主僱用女性之意願。因此,對女性而言,此種母性保護規定有時會產生「愛之適足以害之」的效果25。

五、育嬰托老與家務處理相關規定

勞動基準法與兩性工作平等法為使受雇者得以兼顧工作與家庭的需要,制定了不少相關規定,茲 整理分析如下:

(一) 哺乳時間

- 18 參見勞工安全衛生法第21條第1項第1款之規定。
- 19 參見勞工安全衛生法第21條之規定。
- 20 參見勞工安全衛生法第22條之規定。
- 21 鄭津津,女工的保護,收錄於臺灣勞動法學會編《勞動基準法釋義一施行二十年之回顧與展望》,頁373,2005年。
- 22 參見勞動基準法第51條之規定。
- 23 勞動基準法第50條規定:「女工分娩前後,應停止工作,給予產假八星期;妊娠三個月以上流產者,應停止工作,給予產假四星期。前項女工受僱工作在六個月以上者,停止工作期間工資照給;未滿六個月者減半發給。」;兩性工作平等法第15條第1項規定:「雇主於女性受僱者分娩前後,應使其停止工作,給予產假八星期;妊娠三個月以上流產者,應使其停止工作,給予產假四星期;妊娠二個月以上未滿三個月流產者,應使其停工作,給予產假一星期;妊娠未滿二個月流產者,應使其停止工作,給予產假五日。」
- 24 勞動基準法第13條規定:「勞工在第五十條規定之停止工作期間或第五十九條規定之醫療期間,雇主不得終止契約。但雇主因天災、事變或其他不可抗力致事業不能繼續,經報主管機關核定者,不在此限。」
- 25 劉梅君,兩性工作平等法與母性保護-立法之意義、釋疑及理論淺談,律師雜誌,第271期,頁16-24,2002年。

勞動基準法與兩性工作平等法皆規定:「子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者,除規定之休息時間外,雇主應每日另給哺乳時間二次,每次以三十分鐘爲限。前項哺乳時間,視爲工作時間²⁶。」受僱者利用哺乳時間親自哺乳時,定會佔用原先應在工作的時間,且雇主仍須照付工資,站在成本考量的立場,雇主對此種要求呈現不友善之態度是可以理解的。雖然男女受僱者依法皆有權要求「哺乳時間」,但實際上要求「哺乳時間」者仍多爲女性,故此項規定對女性之影響較爲顯著。

(二) 留職停薪育嬰假

為使受僱者能安心照顧年幼子女又不須因而退出職場,兩性工作平等法規定:「僱用員工三十人以上雇主之受僱者,任職滿一年後,於每一子女滿三歲前,得申請育嬰留職停薪,期間至該子女滿三歲止,但不得逾二年,同時撫育子女二人以上者,其育嬰留職停薪期間應合併計算,最長以最幼子女受撫育二年爲限27。」且爲避免受僱者請育嬰假之後無法回復工作,同法進一步規定受僱者於育嬰留職停薪期滿後,申請復職時,除有下列情形之一,並經主管機關同意者外,雇主不得拒絕28: (1) 歇業、虧損或業務緊縮者。(2) 雇主依法變更組織、解散或轉讓者。(3) 不可抗力暫停工作在一個月以上者。(4) 業務性質變更,有減少受僱者之必要,又無適當工作可供安置者。雇主如因前項各款原因未能使受僱者復職時,應於三十日前通知受僱者,並依法定標準發給資遣費或退休金。

當受僱者依前述規定申請「育嬰假」時,雇主依法必須為該受僱者保留職位,在該受僱者留職停薪期間,雇主還須安排他人來取代該項工作。取代工作者一開始可能需要一段時間適應工作,等到受僱人育嬰假期滿要回復工作時,取代工作者可能已經駕輕就熟,反而是請育嬰假者因一段時間未工作而在工作上生疏,可能需要一段時間來適應。這一來一往之間,成本與不便皆是由雇主來承擔,很容易造成雇主的排斥。雖然男女受僱者依法皆有權申請「育嬰假」,但實際上申請「育嬰假」者仍多為女性,故此項規定亦是對女性之影響較大。

此外,許多受僱者無法請育嬰假的原因是因爲經濟上不許可,夫妻其中一方若退出職場,單靠一份薪資無法維持家庭的開銷。因此,在現階段,真正能因育嬰假受惠的多爲公部門中產階級以上的受僱者,對於許多在育嬰與工作之間掙扎的私部門低薪受僱者,育嬰假是一個奢侈的夢想。

(三) 工作時間的調整

家中有年幼子女的受僱者不一定會選擇育嬰假,但在上班時間中仍須安排年幼子女的照顧問題。爲使此種受僱者能有更多彈性安排年幼子女的照顧接送,兩性工作平等法規定僱用三十人以上雇主之受僱者,爲撫育未滿三歲子女,得向雇主請求爲下列二款規定事項之一:

- (1) 每天減少工作時間一小時,減少之工作時間,不得請求報酬。
- (2) 調配工作時間²⁹。由於此項規定對工作造成的影響較小,且對雇 主亦不會產生明顯之負擔,因此在落實上較能發揮功能。



26 參見勞動基準法第52條以及兩性工作平等法第18條之規定。 28 參見兩性工作平等法第17條之規定。

27 參見兩性工作平等法第16條之規定。 29 參見兩性工作平等法第19條之規定。

(四) 家庭照顧假

除了年幼子女的照顧問題外,受僱者在家庭成員的預防接種、發生嚴重之疾病或有其他重大事故 發生時,亦有可能需要時間來親自照顧。因此,兩性工作平等法規定受僱於僱用三十人以上雇主之受 僱者,得在有上述需要時請家庭照顧假,其請假日數併入事假計算,全年以七日爲限。家庭照顧假薪 資之計算,依各該事假規定辦理⁵⁰。如同前述「工作時間調整」之規定,「家庭照顧假」的提供對工 作造成的影響較小,且對雇主較不會產生明顯之負擔,故在落實上較能發揮功能。

(五) 托兒設施或措施

爲使有年幼子女的勞動者能無後顧之憂地工作,兩性工作平等法規定僱用受僱者二百五十人以上之雇主,應設置托兒設施或提供適當之托兒措施³¹。雖然有年幼子女的受僱者在符合一定條件的情況下可以申請「育嬰假」,但在目前經濟不景氣與就業市場緊縮的大環境下,除非是在公部門服務,否則請育嬰假仍有相當之風險,尤其是在長時間離開職場育嬰的情形。除了擔心個人競爭力不再,銷假後是否能回復原有工作也有相當的變數。在育嬰假期間,如果企業出走、轉型或人力精簡,請假者即可能無法回復其原來的工作,失業之後又必須面對再就業的困難。因此,育嬰假對某些私部門的受僱者而言,可能不是非常理想的選擇,托兒設(措)施相關規定對受僱者而言可能較有實益,但兩性工作平等法有關托兒設(措)施的規定僅適用於僱用員工達兩百五十人以上的事業單位,對大部分私部門的受僱者而言是無法享有的權利。

肆、結論與建議

從表面來觀察,我國爲落實兩性工作平等確實制定了不少規定,但這些規定在促進女性就業權益與排除女性就業障礙的功效上,仍有許多改善的空間。若欲有效促進女性就業權益並排除女性就業障礙,一個完善的機制必須被建立,且該項機制應包含下列幾項重點:(一)消弭性別刻板印象,使兩性有同等的機會在職場上競爭與發展;(二)排除女性在就業上的障礙,從制度面去建構一個友善的工作環境;(三)提供女性相關的職能訓練、就業輔導以及就業諮商,以協助女性順利發展職場生涯;(四)提供各種社會照護(含兒童、老人、身心障礙者的照護等)的支持措施。本文建議從推廣兩性就業平等法制、去除現有基於性別之就業不平等障礙、積極協助女性就業、有效母性保護與建立完善的家庭支持系統等五大方向著手,以達成促進女性就業權益與排除女性就業障礙之目標:

一、兩性就業平等觀念之積極推廣

制定相關政策、法令與措施來促進女性就業權益與排除女性就業障礙雖是必要的方法,但成效往往有限。唯有讓相關理念深入人心,成爲普遍價值,方有可能全面落實促進女性就業權益與排除女性就業障礙之目標。爲積極推廣相關理念,本文建議以下列方式進行:

- (一) 利用大眾傳播及各種場合,積極宣導兩性就業平等之精神與價值。
- (二) 在對勞動者進行兩性就業平等官導時,亦應同時積極對事業單位進行官導。

30 參見兩性工作平等法第20條之規定。

31 參見兩性工作平等法第23條之規定。

- (三)透過學校教育,以生活化的方式,如影片教學、真實故事分享等,宣導兩性就業平等觀念。
- (四) 鼓勵傳遞兩性就業平等信息的電影或電視節目,使其能以最自然的方 式深入人心。
- 二、去除現有基於性別之就業不平等障礙
- (一) 由女性勞工夜間工作之禁止轉爲夜間工作者之保護

從現今國際潮流與我國憲法保障平等權及工作權之規定觀之,勞基法有關限制女性夜間工作之規定應予修正。本文建議未來修法時應刪除禁止、限制女性夜間工作之相關規定,同時課予雇主下列責任:(1)明確告知受僱者夜間工作之風險;(2)有效降低夜間工作之危險;(3)改善夜間工作之環境與條件;(4)提供夜間工作者定期健康檢查。



(二) 由禁止女性勞工從事危險有害工作轉爲危險有害工作者之保護

「從事危險有害工作」本身定具有一定之工作風險,此種工作風險不會因從事工作者的性別而有明顯差異,但現行相關規定禁止女性勞工從事危險有害工作已直接地侵害女性之工作權與平等權,因此本文建議未來修法時刪除有關禁止女性勞工從事危險有害工作之規定,同時課予雇主下列責任:(1)明確告知受僱者從事危險有害工作之風險;(2)有效降低危險有害工作之危險(如加強安全措施);(3)改善危險有害工作之環境、條件與工作方式;(4)提供從事危險有害工作者定期健康檢查。

三、積極協助女性就業措施的採用

基於過往女性在職場中因性別所造成的種種不平等現象,若是無法在短期內予以矯正,可提供女性暫時性的合理差別待遇措施,如協助女性就業之措施,以盡快達成工作性別平等的目標。此種措施只是暫時性的,一旦不平等現象消除,此種暫時性措施即應終止,回到正常的性別平等體制中。換言之,女性由於受到性別刻板印象、懷孕、生產、育兒、顧老等因素的影響與牽絆,在職場中仍須面對許多就業障礙,爲了盡快消弭此種性別不平等現象,政府在現階段仍有責任加強協助女性就業的措施。

未進入職場與就業中斷的女性往往非常需要輔導與職訓,爲促進女性就業,政府可加強與民間團體合作辦理長期性或短期性的女性第二專長技能訓練,充實其適應社會及職場之知能,擴充公共職訓中女性的職訓領域和職種等。服務業仍是女性再就業之主要目標行業,故應加強女性在快速變遷的服務業職場環境的就業及適應能力,另外對於專業或高技術之工作,政府亦應爲女性規劃專業技術取向之訓練,並辦理再就業媒合活動。在辦理相關再就業諮詢或職業訓練時,應一併協助女性發展工作自主意識,加強女性再就業的心理調適,協助女性重新建立自我價值。此外,亦可整合相關資源,成立人力資源資料庫,使工作諮詢、訓練、勞動參與合而爲一,協助離職或欲就業之女性重返職場。

四、有效母性保護機制的建立

女性孕育子女係爲綿延社會群體發展,保護母性之直接受益者並非雇主,而是社會整體,故其成

本應由社會大眾平均分攤,而非由雇主獨自承擔³²。爲避免雇主因須給付產假工資增加人事成本,而 降低僱用女性之意願或歧視懷孕之女性,進而影響女性的就業機會,原由雇主負擔之產假工資宜改由 社會保險方式來給付。

另外,爲顧及受僱者因育嬰留職停薪喪失所得可能造成家庭生計之困難,政府應積極制定育嬰留職停薪津貼發放之配套措施,以協助受僱者照顧年幼子女,但因此類津貼之發放涉及龐大財源負擔問題,且照顧幼兒實爲家庭、社會及國家之共同責任,因此,育嬰留職停薪津貼亦宜由社會安全體系支付。

五、建立完善的家庭支持系統

(一) 育嬰與托老措施的建立

在經濟全球化下,充分有效地利用優質勞動力,對我國整體競爭力的提昇是相當重要的。然而, 在充分開發女性勞動力的同時,仍必須考量兒童教養與老人照護的問題。因此,政府應積極地將「性 別主流化」的價值融入相關法令中,使得女性不再因家庭因素而被迫放棄工作,男性亦能分攤爲人 父、人子的甘苦,幼兒與青少年亦能有父母一定時間的陪伴、老人亦能受到有尊嚴的照護,建立一個 真正平等、充滿人性尊嚴的社會。

具體做法可鼓勵企業設置托兒措施、日間成人照顧中心等,或與社區中的機構及其他企業進行合作計畫,給予員工家屬完善的照顧。此外,政府應主動結合社政、教育、衛生、醫療及經濟等相關單位,共同解決育嬰與托老問題,如廣設社區托兒及托老中心、加強督導改善公私立托兒及托老品質或以減免賦稅或經費補助方式鼓勵民間機構或企業辦理托兒或托老設施。

(二) 鼓勵社區設立兒童課後輔導的措施

充分利用社區資源,進行社區型的課後輔導,並可向學校租借場地或教室,且可鼓勵有意願的家庭主婦或家長在場指導,負擔社區小孩下課後的照顧責任。

(三) 提供協助女性照顧者之措施

勞務性支持方案一直是女性照顧者所迫切需要的,此種「喘息服務」可使女性照顧者從繁重的照顧工作中解脫,也才有機會進入職場,其具體做法有:(1)居家臨時服務,例如居家醫療照護、居家護理照護、個人照顧、家事服務及居家照顧等;(2)日間臨時服務,例如日托中心、臨托服務等;(3)較長時間的臨時照顧服務,例如護理之家、醫院或是其他正式機構33。我國目前照顧服務仍不足,政府可透過補助方式鼓勵公私立社會福利機構、宗教組織、社會福利慈善基金會、及文教基金會等組織來辦理各項照顧服務34。

(本文作者 國立中正大學法律系教授)

32 劉梅君,兩性工作平等法與母性保護-立法之意義、釋疑及理論淺談,律師雜誌,第271期,頁22-24,2002年。

33 曾孆瑾,「愛」或「礙」的勞務一從照顧角色變遷思考女性照顧者需求,社區發展季刊,第101期,頁220,2003年3月。

34 呂寶靜,支持家庭照顧者的長期照護政策之構思,國家政策季刊,第4卷第4期,頁25-29,2005年12月。

大專畢業青年之 就業服務政策探討

李健鴻

壹、前言

當前臺灣社會之青年就業現況,正面臨著前所未見的 結構性問題,歸結而言,可以總括描述如下:由於臺灣整 體的「社會風險擴大化」(social risk enlargement)影響, 致使遭到「社會排除」(social exclusion)的待業青年正日 益增加,青年就業風險上升。而產生此一結構性困境問題 的成因,源自於進入二十一世紀的臺灣,正同時承受到來 自「經濟發展全球化」、「勞動市場彈性化」、「社會分配 兩極化 | 等三方面的衝擊。



貳、核心問題:青年就業的「社會風險擴大化」

雖然臺灣社會的各階層民眾均受到「社會風險擴大化」衝擊,但是由於承受風險能力的差異,受 到衝擊而導致社會風險最大者,主要是包括「長期失業者」(long term unemployment)、「貧窮工作者」 (working poors)、「低收入者」等所謂「就業能力薄弱」的「底層階級」民眾 (under class),而前二 類就業能力薄弱者,均與大專教育程度的畢業青年有密切關聯。首先,在經濟全球化發展下,產業結 構轉型引發失業問題,近一年來臺灣的失業率雖然已見平穩趨緩,降至4%以下,而青年失業率也已降 至9%,但是在勞動人力的結構上,卻已發生重大變化,特別是自2006年10月起,臺灣在持續失業一年 以上的長期失業者中,大專以上教育程度者已高達36%,超越高中職畢業者,成爲各種教育程度的第 一位,這是臺灣歷史首見之新現象,成爲所謂「尼特族」(NEET的簡稱, Not in Employment, Education, Training)的主要構成來源,顯見專科以上畢業青年的失業風險升高,形成高等 教育程度的勞動人力閒置問題。

其次,在勞動市場彈性化趨勢的影響下,各種非典型工作者人數快速增加,導致有工作但是收入 低於標準的貧窮工作者隨之增加,工作者的「工作不安全感」(Job Insecurity)瀰漫社會,其中以大專

(單位:%)

以上教育程度的畢業青年佔第一位。從主計處的「人力資源運用調查」(2005),可以得知:在20-24歲的青年就業者中,出現「人力低度運用」現象者,其中「所得偏低」的貧窮工作者,專科教育程度者與高職教育程度者同樣位居第一位,均佔29%,其次是大學以上教育程度者,則是佔25%,專科與大學以上者合計佔54%,已超過半數,可見大專畢業青年正面臨著嚴重的「貧窮工作」與「工作不安全感」問題(參見下表)。再從計時工作者的調查資料,同樣顯示出大專青年投入計時工作的收入不足

問題,臺灣在2001年時的計時工作者只有10萬2千人,2006年的計時工作者雖然激增至18萬1千人,其中有半數以上是大專青年,但是平均收入卻銳減爲1萬4千7百元(2001年則有2萬4千元)。

			(平位・/0/
教育程度/低度運用	工時不足	所得偏低	教育與職業不相稱
國中	12.12	10.25	0
高中	6.82	5.92	3.61
高職	30.3	29.61	40.56
專科	22.7329.12	39.56	
大學	28.03	25.06	16.27

參、治理徵結:「青年就業風險擴大」vs.「青年就業服務治理能力受限」

儘管臺灣社會的青年就業,正面臨著巨大的社會風險擴大困境,社會對於青年就業的共識,在 2006年青輔會所召開的「青年國是會議」中,已形成強化青年就業服務的初步共識。惟仍有部分「青年就業風險擴大」vs.「青年就業服務治理能力伸展受限」的不一致景象,故當前臺灣的公共就業服務 體系部門,對於大專教育程度的畢業青年,有三項主要協助之議題,分別是:提升運用公立就業服務 機構求職比例、加強辦理個人化青年就業諮詢輔導服務、賡續辦理大專畢業青年就業服務計畫,以下分別說明之。

首先,依照主計處的「青少年狀況調查」(2001)資料顯示,20-24歲青年表示最需要政府提供的服務措施中,以就業服務居第一位,佔36.18%,第二位是職前或在職訓練,佔20.74%,可見青年對於公共就業服務的需求十分明顯而強烈,且公立就業服務機構具有「低成本」、「便利性」、「實用性」等有利於求職者的優勢特性,故協助大專教育程度的畢業青年運用公立就業服務機構求職有其必要性。

其次,青年確實十分需要政府提供就業服務措施,尤以青年求職者「就業諮詢輔導服務」,對於多數正處於「生涯未定位」情境中(Career Undecideness)的求職青年而言,「就業諮詢輔導服務」具有「協助釐清職涯發展方向」、「協助瞭解就業市場需求」、「建立工作價值觀與職業倫理」、「強化求職準備能力」等四項具體功能,因此有其重要協助作用,但是要達成上述功能,則需要以「個人化青年就業諮詢輔導服務模式」才能做到。因此加強辦理個人化青年就業諮詢輔導服務工作,對協助青年就業而言,具有重要之意義。

第三,目前政府曾推行有關15-24歲求職者的20項就業政策方案措施中,「就業服務」類方案共計 6項最多,其次依序為「就業訓練」類(5項)、「學校與就業銜接」類(5項)、「培養創業能力」類 (2項)、「薪資補助」類(2項),在6項就業服務類的方案中,多數方案的服務對象均是以國中高中畢業生或中輟生爲主,例如勞委會推動執行的「未升學青少年就業準備計畫」(2003)、「促進特定對象(青少年)就業補助計畫」(2003)、「青少年探索營」(2003)、「青少年就業研習計畫」(2005)等計畫均是,而與大專以上教育程度青年求職者直接有關的就業服務方案計畫,則有勞委會的「結合大專校院辦理就業服務補助計畫」及青輔會的「職涯諮詢專車服務」等措施,爲因應近年來的「青年就業風險擴大」現象,官賡續辦理有關大專教育程度畢業青年的就業服務措施。

肆、結論及建議政策方向:「彈性安全」與「發展就業能力」

目前政府正推動的「大溫暖計畫」,針對新貧、近貧等新型態的中低收入者進行計畫性協助,實屬政府企圖強化社會風險管理範圍與能力的新政策,應予支持。尤其是對於青年「怯志工作者」與「貧窮工作者」等之相關協助政策,更應予以重視。

爲臺灣社會的公平與正義,應針對社會新結構情勢所產生的各種新興弱勢底層階級,從「社會納入」(Social Inclusion)的觀點角度,將各種被社會排除的新興弱勢青年,重新納入社會生活範圍之內,以強化臺灣社會的整體發展新動力。具體而言,政府應與臺灣社會公民、特別是各弱勢底層階級的青年公民,建立形成「新社會契約」(New Social Contract),也就是社會公平的新發展共識,而基本的政策原則包括:

一、青年非典型工作者的「彈性安全」政策方向

在難以逆轉彈性化發展趨勢的現實下,「彈性安全」政策,應是可以積極發展的新方向,以尋求「勞動市場彈性化」與「勞動市場管制」二種極端政策之外的新平衡政策,保障各種青年非典型工作者的權益,具體的政策內涵為「工作安全」、「就業安全」、「所得安全」、「聯結安全」(形成工作需求與社會需求之間的建設性平衡聯結關係)等四大面向。

二、鼓勵青年失業者「發展就業能力」的基本政策方向

必需加強提供適合青年失業者的個人化有效支持措施,例如更爲深入密集有效的就業諮商服務、 就業訓練、推介媒合服務等尋職協助與再就業方案,以積極的勞動市場政策方案,促進失業者能夠再 整合納入社會體系內,以達到「社會納入」(social inclusion)的政策目的。

三、 建構「現代化的青年就業服務」系統

發展「公共就業服務現代化」,政府除應持續擴大公共就業服務範圍,以因應失業問題、加強服務尋職者外,並應建立各種就業服務相關機構,包括中央的職業訓練局、青輔會、退輔會、地方政府就業服務機構、民間社會夥伴等,應定期舉行工作會議,持續進行不同部門之間的社會夥伴協商對話,以建立更爲緊密的「夥伴關係」(closer partnership)。在社會夥伴協商對話的基礎上,青年就業服務體系應採取下列新的思惟方向,基本原則爲「資訊化」與「科技化」,以提升青年就業服務的整體服務效能,並擴大在全國就業服務市場的佔有率。

基於上述基本政策方向,爲加強協助邊緣化弱勢青年就業,應積極擬定各項青年就業方案,以達 到青年就業的政策目標,具體而言,包括下列措施:

(一)「青年個人化加強協助諮商方案」(Youth Individual Enhanced assistance)

根據主計處調查顯示:2006年臺灣共有11萬1千名25歲以下的青年失業者,青年失業率爲9.9%, 高於全體失業率3.84%。而在青年失業者中,有高達25%是失業一年以上的長期失業者,同時有65%是 高中職以下畢業的低技能者(low-skilled),形成勞動市場中邊緣化的弱勢青年。全國公共就業服務系 統的就業諮商人員,針對11萬1千名青年失業者,提供個人化的就業諮商,依照個別情形,擬定適合 不同青年失業者的「個人就業生涯計畫」,如參與就業訓練、推介就業服務,並需考量其健康、交 通、住宅等就業需求,提供相關的協助。具體的工作項目包括:

1. 個人就業行動計畫:

在就業諮詢員與青年失業者一對一的面談中(初步登錄或一個月內多次),經由文件書寫方式,將失業者個人情形與期望、就業展望、可採取之適當就業行動步驟方式,擬定爲完整之計畫,且失業者有義務遵守此計畫。

2. 個別諮商:

就業諮商員依據專業判斷與個別接觸,決定與青年失業者面談的時間、失業者接受訓練的方式,以及勞動力市場計畫的進行,但隱含的風險是:就業諮商員可能採取最簡便的方式、而不是最有效的方式進行就業諮商,以因應諮商工作量日增時的壓力。



3. 個案管理:

針對青年長期失業者,由就業諮商員**觀察瞭解長期失業者之特殊問題**與需求後,決定最佳之安置 時機與策略,並進行後續之追蹤輔導與個案情況分析。

(二)「青年分類就業服務」方案

臺灣目前雖然有施行「個案管理勞務計畫」與「就業促進研習計畫」,但是卻是立基於事後簡易分類模式上,個案管理對象未必就是真正弱勢的「長期失業者」與「長期失業之特定對象」,導致就業服務個案管理人員的服務個案量龐大,而且服務成效受限,難以發揮就業服務的諮商能力。現代化的青年公共就業服務系統,應在事前就業服務分類架構的基礎上,以資訊化與科技化的方式,大量快速處理青年失業者的推介媒合,如此方能使多數具有專業能力的就業服務人員投入就業諮商工作,而針對青年「長期失業者」,更需進行適合其不同需求的個人化就業諮商,擬定其個人化的就業行動計畫,促進青年就業尋職。具體的分類就業服務模式,依照失業期長短區分如下:

1. 失業3個月以上者:提供就業諮詢,並給付至就業中心會談的交通津貼。

2. 失業6個月以上者:適用「青年-企業」聯通(Youth-Enterprise Linkage)方案

由就業服務中心提供以下服務:

建立青年失業者與企業之間的「就業/僱用聯結」管道,補助企業僱用獎助津貼,雇用長期失業與低技能的青年失業者,在市場部門執行各種形式的協定,包括「就業協定」(employment contract,依照就業諮商結果,推介青年失業者至適合之企業工作)、「專業化技能訓練協定」(針對低技能性青年失業者實施提升專業工作技能之訓練,professional contract)、「資格認證協定」(針對結訓青年進行訓練成效認證,qualification contract),其中「專業化技能訓練協定」,乃是將「工作/訓練」加以聯結的「青年就業新架構」,是一種「青年訓用合一」模式,目標是整合訓練系統與就業服務系統的資源,提供青年失業者完整的協助。

上述求職青年在企業之工作,至少必需達成下列目標:

- (1) 在同一職缺,工作至僱用獎助期滿以證明其工作能力
- (2) 領取會談交通津貼
- (3) 工作結束後以持續工作爲原則,若未能持續工作,則需參加「工作俱樂部」(Job-club),學習 尋職技巧訓練
- (4) 尋職技巧訓練後再推介進行與雇主面試
- 3. 失業12個月以上者:適用「工作計畫」(Job plan) 方案

參加由就業服務中心提供「工作計畫研討會」(Job plan workshop),長達五天的諮詢討論服務:

- (1) 決定失業者的技能程度
- (2) 提供失業者發展有助於返回職場之技能的建議
- (3) 提升失業者具有就業與訓練的觀念
- (4) 透過電腦系統爲失業者作就業媒合
- (5) 使失業者與可提供其協助者進行接觸

未能符合本方案者,將失去尋職津貼與其它給付

(三)「青年就業服務直通方案」(Youth Employment Service Gateway)

青年就業服務直通方案措施之內容爲:針對非技能性專科學生在校期間青年失業者實施學徒訓練,進入企業學習工作實務技能與經驗,而在訓練結束前夕,提供「青年就業服務直通方案」(Youth Employment Service Gateway),以直接、個別化的服務方式協助青年就業。而爲提高學徒之地位,加強青年接受學徒訓練的意願,提供參訓青年在居住與交通的補助,以及發放國家學徒訓練卡,建立正式識別系統,提高學徒訓練的社會公信度;而辦理學徒訓練之企業則可享有租稅優惠,以提高企業之辦理意願。

(本文作者 中國文化大學勞動暨人力資源系助理教授)

企業托育是經濟發展與幼兒教育的平衡台

林美齡

壹、 前言

隨著知識經濟的發展及產業結構的改變,我國的勞動結構與勞動方式都有了重大的改變,女性大量投入勞動市場參與經濟與勞務活動的比率逐年提升。在歐美與台灣都有研究指出,全球經濟發展的走向,女性將成爲未來人力資源主流之一,因此,女性投入職場將成爲世界各先進國家之共同趨勢。 爲因應未來勞動市場人力使用的趨勢,我國早已開始重視女性人力資源的開發及運用,鼓勵婦女投入就業市場發揮潛力,使之成爲增加社會產能的重要角色。

然而,婦女總是和家庭、育兒緊緊地結合在一起的,如今婦女投入工作,雙薪工作的家庭與日俱增,背後所蘊含的意義,特別是關乎於兒童照顧,即成爲一項棘手卻又必須解決的問題,其中又以6歲以下幼兒,對其母親參與經濟活動有較多的牽制力,已婚婦女如何能夠在家庭與工作間取得平衡,

是一項難以取捨的課題,不但考驗著家庭育兒功能、兒童福利、更考驗著國家與社會因應時代潮 流的能力。

家是幼兒智慧成長的主要動力場所,也是學習的發源地。幼年時期的身心發展變化快,特別需要在時間與互動支持的環境中成長,才能成為一個充滿信賴自主、快樂負責的個體;否則,誠如佛洛伊德(S.Freud)所言,將留下一些阻礙幼兒成長的心結,因此,良好的教育對孩子而言是非常重要的。但是,婦女勞動力崛起形成嶄新的家庭生態,供給孩子的資源越來越有限。



婦女進入勞動市場人數逐漸增加,影響所及的不只是經濟生產面而已,還有工作婦女幼兒的照顧 與教育問題。行政院勞工委員會關心我國產業發展方向與職業婦女育兒所面臨之問題,與企業串聯, 一起支援勞動者的家庭,推動「企業托育」共同守護下一代,讓大家能在互相扶持、彼此關懷之下, 締造共存、共榮的互賴社會。準此,企業與政府共同推動的家庭友善政策-「企業托育」,是提供了 就業婦女工作、家庭、與自我充實三者兼具的機會,也是創造經濟發展與幼兒教育的平衡台。

爲了進一步促進婦女的發展,我國在2002年3月8日起正式施行「兩性工作平等法」,代表我們的國家社會更進步,兩性工作更加平等,方不致形成空有法,紙上畫餅的止渴政策,依此,政府公部門相關權責單位可以在明確的法源依據下,鼓勵企業推行托育服務項目,讓企業主協助員工解決幼兒照顧上的責任。其中第23條規定,政府部門在有權要求企業單位推動托兒服務項目之時,主管機關應以編列預算經費補助方式,誘導及鼓勵企業配合推動,協助員工解決托育問題。

企業托育所展現出的多樣的功能,對家庭來說,是減輕婦女工作與家庭間角色的牽絆,讓內心無慮,得到工作安定性及工作滿足感;對企業來說,是激勵員工發揮最大潛力智慧,創造獲利的經濟效果,對整體社會來說,則是托育品質的提升、帶動社會的發展。因此,從內涵到最深處的角度觀之,企業托育能爲台灣經濟社會發展帶來一股強大的動力,特別是企業,在這部份得到的將是更多。

企業迎向競爭的年代,需要專業的人才支援,才得以保持企業優勢。許多企業發現,職業婦女工作與家庭問題,已經影響企業生產力。雖然員工的家務事不是企業的責任,但企業如果不協助員工使之成爲一個沒有壓力的勞動者,將對生產力帶來莫大的影響。畢竟,企業是以營利爲目的,重視人員流動率、請假率的降低和提高產能,故企業在追求永續經營的理念之下,開始重視家庭支持福利制度辦理企業托育,協助員工能心無旁貸的投入職場,讓員工在兼顧家庭和工作責任的同時,也能與企業共同追求成就與尊榮,這是企業善用家庭友善政策「贏的策略」。

貳、企業績效

企業重視女性員工的貢獻與價值,考量到女性生兒育女的需要,以創新的觀念、更邁近人性的經營方式辦理托育服務,創造員工一個能盡情發揮所長的「舞台」,員工得到人性關懷與肯定,就會對工作就會更用心、更投入,企業的經營也會更成功;爲此,企業托育被認爲是提升企業績效的成功關鍵。台積董事長張忠謀就曾言,「願景、價值與策略」是企業三大基石,也是凝聚公司人心的最佳利器。企業托育即是企業運用友善策略觀點來提升整個企業的績效的利器,以達到整體組織的最大效益。

善用女性豐沛的人力資源與企業托育策略相互結合,足以影響企業績效的關係。然而,它實際發揮的功效是如何又有何深意?是值得探索的課題。首先必須先從「績效」的觀點出發,在確定績效的目標之後,再建立出績效指標,用以評估企業托育績效的得「利」效果與目標的達成度,最後可探討出企業托育與企業績效之間的關係與影響。

所謂績效(performance)是指對於特定目標達成程度的一種衡量,French&Seward(1983)就指出,績效是一項行動方案達成目標的程度。在國內就有多位學者研究發現,企業托育具激勵作用,有提昇企業績效的效果。李惠滿(1991)在其「托兒福利與員工工作滿足感之關係」一文中指出,有實施托育服務的企業,比沒有實施托育服務的員工,有較高的內在滿足、外在滿足與整體滿足。因此,

如果公司在員工有托育需求時,能視其能力辦理托育服務,將有助於提高員工之工作滿足感,對公司 與員工本身都有好處。楊幸怜(2000)針對企業托育的研究中指出,員工對企業托育的滿意度,會影 響員工的離職傾向及對組織的認同感。黃韻璇(2001)在企業托育的研究中亦發現,公司有辦理托育 服務,員工會感受到公司的照顧,對公司的向心力與認同感也會較高。

就此而論,企業提供托育服務會影響員工的工作滿足感,員工就會展現奉獻心力於對企業有利之相關行為,形成高質量的工作績效。準此,企業辦理托育服務,莫不只滿足了員工的需求,更重要的也衡量了企業本身所能獲得的效益。大部分專家學者皆認爲企業托育是一種企業投資,而不是一種資源浪費,因爲員工受益後所帶來的績效提升,是符合企業績效的管理目標,且是雙雙受益的一項良策。

參、績效衡量的指標

在企業組織裡面,「員工」是最重要的一項資產,企業競爭實質上就是人力資資源的競爭,爲了提升企業效能,企業以創新領先的思想辦理托育服務,就是希望能促進整體績效的進步。Adolf & Rose (1985)就指出,企業能提供托育服務,將有助改善招募能力與提升士氣、減低離職率與缺席率、還可以提升企業形象。然而,這些指標都是企業想要達到的成功項目。美國企業托育專家Friedman (1986)在企業托育的研究中,就曾把企業托育績效評估分爲:增加招募力、員工士氣、生產力、生產品質,並可減少缺席率、遲到早退和離職率。我國學者王麗容(1994a)也歸結了國外相關實證資料,將衡量企業托育績效的指標上分爲:1.有利招募、吸引並留住員工、2.降低缺席率和離職率、3.提升員工的工作士氣和工作滿足感、4.提昇企業的公共形象、5.增強員工對公司的認同和執著感、6.有利員工產後返回工作崗位或縮短停留在家的育兒時間、7.提高員工的工作動力和生產力或生產效率、8.提高勞動力的組成素質,並提昇產品品質或服務素質、9.減少遲到早退,並且能彈性配合公司的臨時性上班(加班)需求、10.增進法令要求的「僱用機會均等」的落實。

綜合上述,得知「企業托育」是企業運用人力資源轉換成產出的過程,是企業創造競爭優勢的來源,藉此,能夠爲企業帶來提升績效的益處。本文根據專家學者研究的經驗,整理出十個作爲評估企業托育績效指標之項目,分別爲:員工招募、員工流動率、復職率、出勤率、員工士氣、員工向心力、滿足感、生產力、企業形象以及社會責任,來探討企業托育與企業績效之間的關係與影響。然而,這些指標若能如預期般發揮其效益,則企業托育將成爲企業發展形象與提升績效的新指標之一。

肆、企業托育服務現況

本文利用問卷調查法,針對企業辦理托育服務實際的情況與推行的績效進行統計與分析。以申辦 行政院勞工委員會企業托兒設施、措施之企業爲基準,針對2003年至2005年有接受補助的企業爲研究 調查的對象,選擇在2003行政院勞委會補助家數16家、2004年補助家數22家與2005年補助家數79家, 共計117家事業單位爲研究母體進 行問卷調查,經過未回收和謹愼淘 汰填答不完全之廢卷後, 共得有效 問卷共102份,以作爲本文之資料 分析依據。

本問券的編製採用自編量表, 參酌相關文獻與專家學者的建議編 製而成,並輔以專家效度與建構效 度,問卷內容共分爲企業特質、企 業托育型態及企業績效三部分,採 用SPSS for windows電腦統計套裝 軟體進行資料分析,分別利用描述 統計、T 檢定、單因子變異數分析 分析來進行討論。

伍、結果

本研究共收集117份問卷,得 102份之有效問卷,有效樣本比率 爲87.17%,樣本分配比例在企業 規模、企業資本、女性員工比例尚 屬平均,但調查企業均有一半集中 在北部地區,行業則以製造業、教 育服務業與墊子高科技產業爲主要 的受訪對象企業規模與資本分布相 當平均,不論是1000人以上以上、 資本額超過100億以上的大型企 業,或是中小型企業均有包含在此 次的抽樣範圍之中,且比例也相當 均等;在地區方面,此次樣本以北 部居多,但中南部的樣本總和也超 過五成,在行業別中,以製造業為 最多,教育文化產業與高科技產業 也有一定比例之樣本數;最後在女

表1 地區有效樣本分布情形

托育承辦方式	地區別	發出份數	回收份數	有效問卷
托兒設施	北部	27	25	24
	中 部	10	9	9
	南部	25	21	20
托兒措施	北部	25	25	24
	中部	20	20	19
	南部	10	7	6
合 計		117	107	102

表1 地區有效樣本分布情形

變項名稱	選項	次數(N=102)	所佔百分比
企業規模	50人以下	25	24.5%
	51-100人	14	13.7%
	101-500人	26	25.5%
	501-1000人	11	10.8%
	1000人以上	26	25.5%
	1億以下	16	15.7%
	1億以上-50億	40	39.2%
企業資本	50億以上-100億	15	14.7%
	100億以上-300億	16	15.7%
	300億以上	15	14.7%
	北部	48	47.1%
地區別	中部	28	27.4%
	南部	26	25.5%
	農林漁牧業	2	2.0%
	製造業	32	31.3%
	水電燃企業	2	2.0%
	營造業	4	3.9%
	批發及零售業	1	1.0%
行業別	運輸倉儲及通信業	7	6.9%
	金融及保險業	5	4.9%
	教育服務業	23	22.5%
	醫療保健及社會福利業	5	4.9%
	電子高科技產業	14	13.7%
	其他服務業	7	6.9%
	20%以下	24	23.5%
	21%~40%	16	15.7%
女性員工	41%~60%	29	28.4%
比例	61%~80%	13	12.8%
	80%以上	20	19.6%

性員工比例上,也分布的相當均 等。故整體來說,本研究抽樣的 情形相當不錯,在整個樣本涵蓋 上抽樣均匀,故可對於研究結果 做適切的推論,但因爲研究裡中 南部企業的比例與其他未提及之 產業比例較少,故也必須格外謹 愼。

在企業績效各構面, 平均得 分介於4.02~3.304之間,代表 「同意」程度均偏高,其中以「企 業形象」層面得分最高

表3 企業托育對於企業績效量表填答情形之描述性統計						
	樣本數	平均數	標準差	排名		
企業形象	102	4.020	0.731	1		
社會責任	102	4.010	0.751	2		
滿足感	102	3.843	0.714	3		
向心力	102	3.667	0.599	4		
招募	102	3.640	1.165	5		
流動率	102	3.618	0.745	6		
復職率	102	3.520	0.741	7		
員工士氣	102	3.515	0.596	8		
出勤率	102	3.422	0.734	9		
生產力	102	3.304	0.680	10		

(M=4.020),其次為「社會責任」與「滿意度」,平均得分分別為4.010與3.843,最低的為「生產力」 層面,平均得分爲3.304。詳見表4-1-2。

表4 托育措施、托育時間、托育對象對企業績效之T檢定摘要表					
	招募	流動率	復職率	出勤率	員工士氣
托育承辦方式	0.270	0.726	0.811	0.092	0.073
托育時間	2.329*	2.520*	1.767	1.175	1.516
托育對象	1.064	0.321	0.299	1.234	0.613
	向心力	滿足感	生產力	企業形象	社會責任
托育承辦方式	0.110	1.200	0.225	3.251	3.161
托育時間	2.250*	2.776**	1.902	3.758***	3.173**
托育對象	0.110	0.540	0.003	1.543	2.321*

^{*}p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

表5 托育費用、托育規模、托育對象對企業績效之變異數分析摘要表							
	招募	流動率	復職率	出勤率	員工士氣		
托育費用	1.049	2.080	3.013*	2.268	3.121*		
托育規模	1.791	0.933	1.482	0.611	1.050		
	向心力	滿足感	生產力	企業形象	社會責任		
托育費用	3.597**	3.376*	1.923	5.713***	2.635*		
托育規模	1.174	0.276	0.480	3.473*	1.702		

^{*}p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

研究另以托育措施、托育費用、托育時間、托育規模、托育對象做爲自變項,探討其在企業績效(招募員工、流動率、復職率、出勤率、員工工作、向心力、滿足感、生產力、企業形象、社會責任)上是否有顯著的差異存在,依據資料類型,進行T檢定(T-test)或單因子變異數分析(one-way ANOVA)進行考驗,結果顯示如下:

陸、結果

從研究結果可以得知,若托育措施可配合加班時間的企業,則員工的 向心力、社會責任較高,相對的企業整體形象也較好,而托育對象包 涵非員工子女,也會使得社會責任提升;另外,在企業托育費用 方面,若企業能與員工公平的負擔相關費用,則對於員工的復 職率、向心力、員工士氣均有正面的幫助,相對的對於企業形 象、社會責任也有正面的影響,而若企業能夠協助員工負擔 部份的托育費用時,員工對於企業的滿意度也會越高;另 外,當企業規模、企業資本越大,員工人數越多,相對的企 業托育的規模也會越大,而北部的又因爲生活物價較高,且 工作壓力與時間較長,相關福利也較好的情況下,故在托育 費用也較傾向以公司負擔較高比例,托育時間以長時間或可 配合員工加班時間爲主,托育對象的範圍也較廣;此外,當企 業之中女性員工比例越多,對於企業托育的需求也會越大,相對 的托育費用對於企業也會成爲一筆較大的負擔,故當女性員工比例 較多時,企業規模除了越大、托育對象的範圍較廣之外,於托育費用 負擔的比例也會逐漸的減少。另外,從資料中也發現,較大規模的企業,通 常會利用托嬰與幼稚園、課後安親的形式進行托育服務,而女性員工比例較高的企業,容易使用托 兒、幼稚園、課後安親的形式進行托兒服務。

礙於國內現行法令與政府托育補助的限制,目前較有規模的托育企業多以規模大、資本額高過百億以上所辦理之托育服務較好,若企業能夠負擔相關費用,則對於員工的復職率、向心力、員工士氣、滿意度均有正面的幫助,相對的對於企業形象、社會責任也有正面的影響,這顯示托育時間、以及托育費用對企業員工的績效來說,會是較大影響的兩個變項。

此外,研究發現,受訪企業認為企業托育措施對於企業績效影響主要為企業形象、社會責任、滿足感、向心力無形企業績效這四方面,反倒是在生產力、出勤率等較實質的績效上無明顯助益,顯示企業托育之影響具有長期、潛在之特質,雖無法立竿見影,但對於提昇企業形象、拉近同仁距離、建

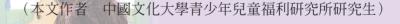
立和諧工作環境、增加勞資雙方關係確有幫助,也因企業深耕於此,經過時間之醞釀與發酵,在未來的十、二十年後,也會因整體企業之形象改變、福利增加,而吸引更多相關之專業人才投入,進而明顯的增進企業相關之生產與出勤績效,顯示企業托育對一個企業的發展與永續經營是相當重要的影響因素。

柒、結論

企業托育負有六大功能:

- 1. 托育的服務對象大多數爲2-6歲學齡前兒童,對人格塑造是關鍵期,如剛發芽的嫩樹,其澆溉都須 用心照顧,方能成大樹、蔭大地。同樣的托育政策執行的良窳,影響到兒童未來的成長及家庭、社 會、國家的興盛與發展。
- 2. 托育是協助員工專心投入職場,發展潛能的強心劑,對於企業之績效都有正面的效果,更而帶動國家經濟起飛,社會的繁榮,家庭的安定,是一體多面的功效。
- 3. 托育是企業回饋社會、穩定員工生活,輔助政府辦理學前教育不足及教育功能的延伸。
- 4. 托育爲企業注入教育文化活水,增進員工家庭互動的動脈,及員工體制外情感連線,凝固員工對企業的向心力。
- 5. 托育爲員工提供親職教育資訊,增進家庭教育即無後顧之憂的家庭生活,創造家庭合諧氛圍。
- 6. 托育帶動女性走入職場,參與勞動生產服務行列,增加家庭收入,提高社會產能,促進社會繁榮, 提升女性體認社會各層面的知識。

雖然托育服務只是企業福利其中的福利之一,但就整體社會意義而言,除了開發女性人力資源、提高生產力外,同時也帶動整個教育文化的走向,讓學前教育更落實於每個角落,也匯集更多的力量共同關心國家幼苗的成長,這種「取之於社會,用之於社會」的觀念,彼此互惠的回饋將是社會進步生生不息的泉源。因此,企業托育所帶來的效益是十分廣大的。



教師勞動基本權之探討

翁美玲

壹、前言

84年公布實施「教師法」,教師組織得以合法籌組設立,但教師組織如何運作,其應發揮何種功能,各方見解不一,教師的勞動三權是指教師享有勞工之勞動基本權,團結權、團體協商權、爭議權,如從勞動三權角度分析,有人主張只有團結權,對於協商權和爭議權持反對的態度,亦有持不同的看法,認爲公共部門的員工不論是公務人員或教師都應享有基本的勞動三權。(衛民,1999)因此,在2004年高雄市教師會申請籌組工會,正凸顯教師是勞動者角色觀點,並認爲保障教師權益就是維護學生受教權,教師組織工會是憲法保障的結社自由,符合世界潮流,應擁有團結、協商、爭議權勞動三權,教師組工會才能確立教師勞動價值與角色。

關於教師可否籌組工會的爭議頗多,最高行政法院於96年5月17日判決認爲工會法已明文禁止教育事業員工籌組工會,且教師可依教師法的規定,另行成立教師會,不致妨礙憲法保障的「結社權」,教師會則認爲其不具有勞動三權,不能協商權益包括:勞動條件、工作環境、時數、待遇、等,僅能定位爲聯誼會,教師組織教師會,在性質上充其量僅是一般結社權而非勞動者團結權。然而立法院衛生環境及社會福利委員會於96年3月22日審查通過「工會法修正草案」第4條取消限制教師籌組工會,由於立法院委員們之正、反意見均有,能否三讀通過,具有極大變數,教師能否組織工會,最直接核心部分一「爭議權」,亦即所謂「罷教權」,教師能不能罷問題,一般家長較傾向應保障學生「受教權」,因此,我國是否應解除限制,開放教師組織工會,確實值得深入探討,以下就教師勞動基本權、我國教師勞動基本權現況、各國教師勞動三權發展現況等探討說明之。

貳、教師勞動基本權

一、勞動基本權意義

學者對勞動基本權之定義,有不同之描述,所謂「勞動基本權」是指「國家應積極保障在現實資本主義社會中經濟、社會地位居於弱勢的勞工,能藉團結實力,站在與雇主對等的交涉地位上,以實現實質的契約自由原則,並獲得人性尊嚴保障的最基本之手段性權利」(許慶雄,2000),而勞動基本權之內涵,區分爲廣義與狹義兩種。廣義勞動基本權,除狹義之勞動基本權外,尚包括工作權與生存權兩種。至於狹義勞動基本權一般則多指稱勞動三權,即團結權(right to organize)、團體協商權(團體交涉權)(collective bar-gaining)與爭議權(罷工權)(right to dispute),概括稱爲勞動基本權或勞動三權。

二、勞動基本權性質

憲法第14條明文規定「人民有集會及結社之自由。」,所謂結社自由,係指多數人爲了共同主張或目的而擁有組成持續性團體之自由。惟憲法上之結社權與勞動基本權之團結權並不完全相同,通常勞工結社權應得有對抗第三人之效力,此與一般結社權僅對抗國家有所不同,又勞工結社權除保障本國人外,亦兼及保障外國人,與一般結社權僅保護本國人不同,另勞工結社權之對象僅限於勞工,而雇主的結社權屬於一般結社權,。其具有生存權意義,屬積極社會權性質。

憲法第15條規定「人民之生存權、工作權及財產權,應予保障」,即具集體社會權性質,生存權 爲上位概念,工作權、財產權爲下位概念,而勞動三權之團結權、團體協商權(團體交涉權)與爭議 權(罷工權)係由工作權所導出,工作權立於生存權之下,爲實現生存權的重要手段有其具體內容, 二者互爲目的與手段之關係(黃程貫,2002)。

勞動基本權的特性包括: (黃越欽,2001)

- 一、勞動基本權是一種與自由權對抗而產生的權利。
- 二、具有積極的請求權性質不同於自由權的防禦權性格。
- 三、具有對抗第三人的效力,與一般自由權對抗國家有別。
- 四、勞動基本權爲處與經濟弱勢的勞動者之專屬權利,與結 社自由權屬於一般國民者不同。
- 五、勞動基本權爲集體性權利,一般自由權爲個人權利。



三、教師勞動三權

(一) 教師團結權

勞動基本權保障的權利主體一勞工,係指「舉凡藉提供體力性或精神性之勞動力,以換取薪資、報酬等勞力對價並藉以維持生活者」。故受雇於私人企業體之職員、技術員、作業員等,皆爲勞動基本權對象之勞工。即便受雇於公營企業體、學校教職員、國家及地方公務員等,亦屬勞動基本權對象之勞工範圍。而未與他人有勞雇從屬關係的自營業者、自耕農等,因皆屬憑藉自己的勞動力,自行計算盈虧而維生,則不屬於勞工範圍(許慶雄,2005)。

然而依工會法第4條工會法第四條規定:「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工,不得組織工會」,因此「教師組織工會」爲工會法所禁止,但可依教師組織特別法--即「教師法」,組織「教師會」以對教師勞動權予以完整規範。惟教師會之組織究屬團結權抑或一般結社權,常成爲爭議焦點,可由以下原則判斷:(陳文燦,1997)

- 一、組織目的及主要功能是否爲提升教師社會經濟地位、改善教師勞動條件、爭取福利爲主。
- 二、是否賦予法人地位團體協商之能力。
- 三、是否賦予行使爭議行爲(抗爭、罷教或抵制)能力,
- 四、組織是否具獨立自主性。

關於教師團結權應爲教師基爲勞動者身分所享有之結社權,必結合團體之協商(交涉)權與爭議

權,始爲完整,如教師組織僅有結社權與一般聯誼性組織又有何區別,失去其組織存在功能。

(二) 教師協商權

團體協商權係指勞工藉團結權組成之工會,與雇主或雇主團體協商有關勞動條件及相關事項,並締結團體協約之權利。我國團體協商權則以團體協約法爲依據,勞工以團體(工會)爲後盾,達成集體交涉,締結團體協約之目的。惟現行教師法僅於教師法第27條第1項第2款明訂,「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」爲教師組織之基本任務,及第37條規定「本法授權教育部訂定之各項辦法,教育部應邀請全國教師會代表參與訂定。」尚未賦予各級教師組織與教育主管機關或學校締結團體協約之權利,

我國勞動法系與教育法系在相關法規、制度差異甚大,造成法規適用、競合等困難,而教師權利義務多以法律規範,與一般勞工團體與雇主之協商僅勞資雙方合意即可完成契約內容不同,以薪資調整為例,教師薪資涉及政府財政預算,必須經由立法程序才能完成,因此教師之團體協商仍帶有其政治複雜度。

(三) 教師爭議權

爭議權係指以工會爲主體進行集體交涉,且爲使這種交涉發生一定的壓力,以有計畫有組織的集體暫時不工作,阻擾正常之生產秩序,以達成最後修訂或締結團體協約之行爲。我國以勞資爭議處理法作爲其權利行使之依據(黃越欽,2001),爭議權手段就勞方而言,包括罷工、怠工、糾察、杯葛、佔據職場等,「罷工」爲所有爭議行爲中最激烈的一種,而勞工罷工對象是資方(雇主),惟在教育場域中,教師罷教的訴求對象爲學校當局或行政機關,當學校與教師之間發生爭議時,教師若有罷課、罷教爭議行爲,影響學生受教權益與家長教育權,因此,權利行使不能傷害無辜學生與家長(蓋浙生,1999),成爲反對教師罷教之主要理由。

參、我國教師勞動基本權現況

爲解決教師組織發展所面臨之問題,教師法於84年公布實施,賦予教師結社權成立教師會,惟全國教師會於91年9月28日教師節當天,發動數萬會員於台北市進行「團結928」的遊行活動,以「教師組織工會」、「還我勞動三權」爲主訴求,此後,有關「教師工會」之議題即成爲各界關注焦點,由於各方主張並不一致,使得「教師可否組織工會」與「教師組織應否擁有勞動三權」等問題,莫衷一是,茲就各方論點說明之。

一、全國教師會方面(羅德水,2006)

認爲目前教師會擁有之勞動基本權並不充分,無法有效保障教師之工作權益,現階段台灣教師勞動基本權的寫照即爲「被限制的團結權、被施捨的協商權、以及被閹割的爭議權」。

(一)在團結權上:教師會的成立似乎意味著教師團結權之行使,惟依「教師法」與「人民團體法」 所成立的之教師會其屬消極的「結社權」,在本質上俟不屬勞動基本權定義下的工會團體。

- 1. 一般工會幹部所擁有之法定會務假,教師會之組織幹部普遍未能取得法定的會務公假。
- 2.教育行政機關係認為教師會是兼具部分工會性質之專業團體,惟依「教師法」成立之教師會 採自由入會之設計,致使教師組織發展受限,依醫師法第9條、律師法第11條、會計師法第27 條、心理師法第12條、(社會工作師法第28條等專門職業人員,均有加入公會之義務,另工 會法第12條係採強制入會規定。
- (二)在協商權上:教師法雖於第27條明訂「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」爲教師組織之基本任務,第37條規定「本法授權教育部訂定之各項辦法,教育部應邀請全國教師會代表參與訂定。」外。
 - 1.對於協商之範圍與程序則全無明訂,且由於法律定位不明確,政府部門既無與教師會協商之 義務,更沒有進行協商的認知與作為。
 - 2. 所謂的協商權往往淪爲行政單位的恩給與施捨,教師會全無協商權的困境。
- (三) 在爭議權方面: 我國教師被排除在工會法的適用範圍外,既無團結權與協商權,更遑論爭議權 之行使。
 - 1. 教師會發動之歷次抗議活動,無論就形式、目的與實質內容而言,與一般工會為爭取勞動條件,在本質上均有顯著不同。
 - 2. 我國教師會徒具產業工會及專業人員公會之外部特徵,但實際運作起來卻無工會與公會的實質內涵,與具有勞動三權之工會相較,根本無法等量齊觀。

二、行政機關方面(教育部,2007)

認為教師組織特別法一「教師會法」,對教師勞動權予以完整規範,主要考量現行教師之組織結 社已有教師法規範,且我國教師之身分屬性、待遇、福利及權益保障等事項自成一格之教育體系,與 勞工體系截然不同,反對教師納入適用工會法,並建請於工會法第4條增列第3項修正條文:「教師、 各級政府行政機關及公立學校公務人員之結社組織,依其他法律之規定。」重點說明如下:

- (一)教師法於84年公布實施,賦予教師結社權成立教師會,周延保障教師勞動權,強化教師之團結權、協商權與爭議處理程序,並兼顧我國社會傳統及學生受教權益,透過修法強化教師之勞動權。
- (二)由於現有勞動法系與教育法系在相關法規、制度差異甚大,倘逕自適用工會法,將造成法規適用、競合等等困難;另多數教師、家長及私校團體亦一致堅決反對教師納入適用勞動三法,另 訂教師組織特別法一即「教師會法」對教師勞動權予以完整規範。
- (三)立法院通過工會法第4條之修正,開放教師籌組工會,涉及制度重大變革,未來教育現場勞資關係勢將混淆,不利校園安定。
- (四)現有教育法系長期發展下來,其與勞動法系之勞資關係截然不同,教師納入勞動三法,將會造成法制競合的問題如下:

1.各級學校校長遴選制度問題

勞動三法對勞工、雇主之身分、角色與任務相當明確,如依其定義,教育體系長久發展下來遴用 具勞方身分之教師出任,且遴選時勞方(教師)代表亦參與遴選,其與勞動三法概念完全不同。

2.學校勞資雙方認定問題

教師納入勞動三法後,面臨所有的教育管理者是否都是資方代表?存在著勞資角色模糊的問題。

3.學校老師聘任權和解聘權問題

學校老師之聘任權及解聘老師是教評會權責,依現行法令規定,教評會組成分子都是老師,最後會演變成角色重疊、矛盾與衝突該如何釐清與運作。

4.會務假衍生的代課費問題

若教師請會務假,代課費則由學校承擔,將增加學校經費的負擔,且大量任用臨時之代課老師,學生的權益深受大害。

5.影響學生受教權益問題

未來教師如納入適用勞動三法,當學校與教師之間發生爭議時,教師若有不當之罷課、罷教爭議行為,不僅嚴重影響學生受教權益,且會引發學生家長擔憂與造成社會動盪不安。

6.勞資爭議處理問題

當資方與教師之間爭議行爲,因紛爭導致公共利益受損時,已非單純的勞資爭議處理問題,教師權益與學校法人及教育行政機關皆係代表集合性的公共利益,於勞資爭議處理過程中進行調解、仲裁及裁決等程序時,政府機關介入易陷入兩難情境。

7.申訴、行政訴訟和調解、仲裁及裁決程序競合問題

教師組織工會依勞資爭議處理法所衍生之勞資爭議處理過程為調解、仲裁及裁決等程序,屬民 事訴訟;而目前教師之申訴還是屬行政訴訟體系,屬公法訴訟,雙方處理之過程與結果會產生 競合問題。

三、行政法院判決方面(臺北高等行政法院,2004,最高行政法院,2007)

全國教師工會籌備會於92年12月6日成立教師工會,經勞委會以93年6月3日勞資一字第0930026851號函復,依工會法第4條規定,教師無法籌組工會爲由否准。該籌備會不服,提起訴願,遭訴願決定駁回,遂提起行政訴訟,經臺北高等行政法院93年度訴字第04242號判決,原告之訴駁回。又經該會提起上訴,最高行政法院96年度判字第00841號判決,上訴駁回。

臺北高等行政法院及最高行政法院之見解摘要說明如下:

1. 有關教師之權利義務、待遇、福利等規範體系自成一格,教師結社與廣大之學生受教權益至關,教師之結社權,目前依教師法第26條等規定,以成立教師會之方式行使之;為兼顧廣大學生之受教權益,維持正常教學機能,工會法第4條雖明文禁止教師組織工會,惟依上說明,教師之結社,乃可

依教師法第26條等規定成立教師會,其憲法上所保障之結社權,並未受剝奪;工會法第4條關於禁止教師組織工會之規定,尚難謂與憲法第23條規定或比例原則有違。

- 2. 司法院釋字第373號解釋係就工會法第4條規定有關禁止教育事業技工、工友組織工會部分,以該技工、工友所從事者僅係教育事業之服務性工作,依其工作之性質,禁止其組織工會,使其難以獲致合理之權益,已逾越憲法第23條之必要限度,侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權。其解釋對象並不及於教師,且教師之工作性質與教育事業技工、工友不同,自難比附援引。
- 3.各國法制、民情均有不同,甚至人民對法治之接受度亦有不同以教師法取代工會法對於教師集會、 結社權爲規範,或教師在已有教師會行使結社權之外,有無再組織工會之必要,或如何將二者融 合,乃立法考量問題,非行政機關所得置喙。
- 4. 我國並非不准教師有集會結社權,僅因法律用與不同致其名稱與他國有異,非有悖國際趨勢或國際 公約,亦未損及教師之憲法地14條之集會、結社基本人權。
- 5. 教師法第27條所定之教師會組織已具協商權與爭議權之權能,對教師權益之保護已屬周全。

目前立法院衛生環境及社會福利委員會96年3月22日審查通過「工會法修正草案」,擬開放公務人員及教師組織工會,惟96年4月25日行政院院會審議通過之「工會法修正草案」,其第4條第3項規定仍維持:「教師、各級政府行政機關及公立學校公務人員之結社組織,依其他法律之規定。」行政院機關仍堅持另訂教師組織特別法一即「教師會法」,對教師勞動權予以完整規範,並已著手修正教師法等相關規定。

肆、各國教師勞動三權發展現況

教師的身分特殊既爲專業者,又具勞動者,一方面運用專業知識從事育人工作,一方面提供體力性來換取薪資,因此,世界先進國家對於教師勞動基本權,因各國文化背景、國情、法律制度不同而有不同的規範,茲就美國、日本、德國勞工基本權相關規範及運作發展,說明之。

一、美國

美國爲一聯邦制國家,各州教育制度不一,大多賦予教師享有勞動三權,但在勞動三權中,爭議權中的罷教權,因牽涉學生的學習權與受教權,各州規定不盡相同。以美國聯邦政府之規範爲例,其教師無論之公立或私立學校所僱用,在雇傭契關係下,具有勞動者身分,私立學校教師可依據1935年國家勞動關係法(National Labor Relations 簡稱NLRA)組織工會並與教育當局訂定國體協約及罷教,享有完整勞動三權,公立學校教師由於兼具公務雇員(Public Employee)不同的規定。

(一) 團結權

美國最早允許公務雇員組織工會是在1940年之康乃狄克州哈佛特市(Hartford ,Connecticut)及俄亥俄州辛辛提市(Cincinnati ,Ohio),並給予集體協商權但禁止罷工,另外在1960年取得加入憲法權

利,1962年甘乃迪總統發布第10988號行政命令「自由且不庸畏懼懲罰或報復地組織、參加和支持公務雇員之權利」,促使各州及地方公務雇員取得組織與加入工會之權利,聯邦政府雇員之團結權及集體協商權亦受到明確保障。1968年美國法院也在判例中承認「個人組織或參加工會之權利受憲法第一號修正案所保障」,目前美國教師聯盟(American Federation of Teacher簡稱AFT)創立於1916年,是與全美教育協會(National Education Association簡稱NEA)並列美國最有影響力的二大教師組織之一。不過AFT 比NEA晚成立59年,會員人數現有100萬餘人,不及NEA其會員主要爲公立各級學校教師目前約320萬名教師加入,。

(二) 團體協商權

美國最早教師集體協商契約是在1946年康乃狄克州的諾瓦教師協會與地方教育委員會所簽訂,1959年威師康辛州立法承認教師有組織工會並與教育當局集體協商之權利,成爲教育行政機關集體協商法令的先驅(涂慶隆,1999),1978年國會通過文官改革法(Civil Service Reform Act of 1978),其中第七章專門規範聯邦公共部門的勞資關係,除薪資不在協商範圍內,其他協商內容與模式均與私人部門相同,而罷工仍在禁止之列,此項法案不適用於各州和地方公共部門,因此公立學校教師受僱於各州者,其勞動三權依各州法令所規範。

目前美國50州當中有32個州及華盛頓特區(Washing D.C.)立法保障教師集體協商權,以上共包含全美76%學區,但各州規定均不一致,大多數州的法令多以「國家勞動關係法」(NLRA)之規定爲參考依據,不是未論及協商的範圍,就是只作概括性的規定。而協商之事項,立法規定分爲「許可的」(permissive)和「強制的」(mandatory)兩種,前者須由教育委員會同意後始能成爲協商內容事項,後者則由法律強制規定之協商內容事項,協商的範圍本身就是協商的項目之一,包含:一、協商程序方面。二、薪資與福利方面。三、人事方面。四、雇用條件方面。五、專業方面。六、工會的權利和安全。七、組織系統的權力。八、契約的期限等。

(三) 爭議權

美國目前僅有9個州允許公共部門員工罷工,多數州仍禁止公立學校教師進行罷教(strike),有13 州立法賦予教師及公務雇員有限制性的罷工,但在禁止罷工地方,卻依然時常發生罷工,例如在1967年至1968年間即有21州共計16萬3千名教師參加罷課行動,因此法律規定禁止教師罷教,並不能防止罷教行爲之發生,美國教師聯盟(AFT) 的協商權力在地方分會,當談判破裂時,會採取罷教的方式來迫使對方接受談判方案,同時爲補助會員因罷教所受損失,成立「抗爭基金」(Militancy Fund,每月由會費中撥給一定金額),此種做法,後來全美教育協會(NEA)也加以仿效(沈春生,2000),又該協會(NEA)亦主張用「制裁」(sanction)來代替罷教,對學生受教權不致造成影響,成爲溫和及較專業性的爭議手段。

(四)解決公部門勞資糾紛措施

1. 調解 (mediation) 制度

在美國各州之公部門有施行團體協商制度均提供此措施,係為教師與學校雙方於協商中就法定

協商事項無法達成協議時,由主管機關經協商雙方同意後,聘請調解人 (mediator) 促使兩造 繼續協商的制度,惟不具強制性效果,如雙方對調解方案不滿意即無法發揮功能。

2. 事實(fact-finding)調查制度

又稱爲諮詢性仲裁(advisory arbitration),爲一種準司法程序,運用具司法及調查性質之第三者,查證雙方所提之證據,並召開聽證會作成建議書,惟該建議書不具約束雙方之效力,其主要功能在於將建議書公諸大眾後,利用與論壓力迫使雙方達成協議。

3. 仲裁 (arbitration) 制度

爲一種準司法的過程,事實調查的延續,針對調解不成立且無法接受事實調查之建議書者,請 第三者仲裁解決問題方式,仲裁決定對爭議兩造具有拘束力,因此進行仲裁時必須舉行聽證、 審酌證據並作成裁定。依仲裁制度發動主體不同分爲「自願仲裁」及「強制仲裁」、依仲裁決 策制定規則的不同分爲「傳統仲裁」及「最後提案仲裁」、就其爭議標的分爲「利益仲裁」及 「權利爭議仲裁」,美國公部門之爭議請傾向採用「強制仲裁」,配合「最後提案仲裁」方式, 但這種方式其最大缺點,即爲耗費時間、金錢及忽略大眾利益。

二、日本

日本公部門人事制度原則係公務員及教師一體適用,依據1949年公布「教育公務員特例法」規定 國立學校教師爲國家公務員,公立學校教師爲地方公務員其權利義務分別受「國家公務員法」及「地 方公務員法」保障與約束。私立學校教師則適用勞動組合法規定,享有完整的勞動三權。

(一) 團結權

公立學校教師的團結權於「教育公務員特例法」、「國家公務員法」及「地方公務員法」予以特別規範。

(二) 團體交渉權

「國家公務員法」第108條之5及「地方公務員法」第55條之2規定「非現業之一般公務員對於俸給、服務時間及其他服務條件,或附帶對於社會或衛生福利之合法活動,得提出合法之交涉」,基此可知日本教師僅有團體教社權並無協約權,此「交涉」僅屬陳情溝通性質(許慶雄,1991)。

(三) 爭議權

日本法制對於一般工會的正當爭議行爲有民事或刑事免責的效果,然對於公務員則禁止爭議及怠工行爲,違反者將受刑事上制裁,因此,國、公立學校教師的爭議權,依現行法律規定受到禁止,惟目前法院之判例多持「有條件合憲」見解,在此標準下如教師以抵制、怠工、休假行爲,應認爲不致造成他人生活的重大影響應予以容忍,至於「罷教」對學生受教權利具影響性,則與憲法第26條規定有所抵觸。然而私立學校教師的爭議權則未受到限制。

(四) 解決公部門勞資糾紛措施

日本法制爲解決公務部門勞資爭議,建立和諧勞雇關係,明訂「代替措施」包括:「人事院勸告

制度」、「申訴處理制度」、「斡旋處理制度」、「調解」及「仲裁」等,其中「人事院勸告制度」最受到勞動法學者之批評,建議對於此制度應建立尊重的慣例,應當作「具有道德責任的強烈要求,而發單純文書」。

三、德國

德國將公立學校教師勞動基本權之規範列入基本法第9條第1項結社自由範圍,惟其依循威瑪憲法規定,被視爲國家公務員,有關權利義務受公務員法令之約束,因基本法第33條限制,不享有團體協商權及罷工權。兼職、臨時性教師、未具公務員資格之教師,其與學校間屬僱傭關係,係依一般勞動法及聯邦僱員團體協約之規範,私立學校教師與教師關係,乃依據民法和勞動法之規定。

(一) 團結權

德國基本法第9條第1項規定「保障爲了共同目的之達成,在私的領域內與他人聯合之權」因此, 對於人民的基本權利上,均享有結社自由(Vereinigungsfreiheit),而教師在「公務員職業團體法」的 規範下可組織工會。

(二) 團體協商權

德國公立學校教師因基本法第33條限制,基於公法上僱傭關係,其勤務條件、薪俸等爲法律所明 定,並無團體協商權。

(三) 罷教權

依基本法第33條第4項規定「國家權力之行使,在通常情況下,應屬公務員之固定職責,公務員 依據公法服從、效忠。」因此,公務員罷工被認爲違反忠誠、服務義務不被允許,聯邦法院亦認爲公 務員無權爲促進共同職業利益,採取集體經濟鬥爭措施,罷工當然不被允許,類似罷工措施,如怠工 亦在禁止之列(薛化元,1994)。

(四)解決公部門勞資糾紛措施

德國公務員勞動法制中訂定有「整體協商法」(Gesamtvereinbarungsrecht),以保障公務員的參決權,主要規定爲機關公務員協會對於有關公務員權利義務事項、政策、法案,必須由該協會透國民主機制,與政府行政機關協商共同決定,分爲兩種形式:

1. 共同決定制度

係由機關公務員協會或其最上級協會組織或職業工會,參與行政機關制定一般性、法規或各項 決定措施。其共同決定事項分爲:社會事項、人事事項、組織事項三類,包括:福利措施、機 關人事措施、工作時間及職位分派等,於協商過程中如意見不一致,可再與原機關之上級機關 協商,如仍未達成協議,則可與最上級行政機關協商,若仍不能合意,則由爭議雙方所組成之 特別委員會處理之。

2.協同決定制度

僅課以行政機關協議義務,凡符合法定協同參與事項,行政機關於採取措施前,應先與機關公

務員協會共同討論,以求相互諒解減少爭執。.協同參與事項包括:制定或修正機關內部行政 規則、公務員懲戒、解僱、免職程序等。

綜上,美國教師團結權普遍受到承認,加入工會權利受憲法之保障,大多數州肯定教師組織與教育當局簽訂團體協約,惟僅少數州承認教師擁有罷教權。日本採與德國類似公教合一制,教師團結權受憲法保障,但不能與教育當局簽訂.協同決定制度,亦沒罷教權。德國採公教合一制,公務員法令對公立學校教師一體適用,其結社權列入基本法第9條與一般人民一樣受到保障,但不得享有團體協商權與罷教權。

伍、結論

勞動基本權的形成與確立,通常經歷「禁止彈壓」、「消極容忍」、「積極保障」等三個階段的奮鬥,才逐漸在先進民主國家中獲得普遍確立(李允傑,2002),教師團結權、集體協商權、爭議權是民主化體現,這些議題運用於公共政策上,應考量各層面包括:法律面、政治面、經濟面及社會面等。我國教師具有高度社會地位,此種肯定來自整體社會的倫理認知及文化傳承,教師角色如仍想維持此種高度正向評價,除個人的專業努力外,必須拋棄過時的思想」,接受「團體競爭形成教育政策」的現實,教師的專業自主才有厚實的基礎,通常教育政策及行政措施,如透過教師團體之參與,才能保障教師權利,監督教學品質,如此,長遠而言對於教育發展具正面意義。

目前我國對於教師身分受到特別保障,其身分屬性、薪資待遇、休假、福利及權益保障等事項自成一格,與勞工體系截然不同,如教師同時享有教師體系福利保障與勞工權益實有違公平正義,因此,教師在爭取勞動三權過程中,應有配套措施,一方面要不斷提升自己專業知能,建立教師淘汰機制以提升教學品質,處理不適任教師之問題等,另一面不能損及學生受教權爲考量,才能贏得社會大眾之認同及支持。

(本文作者 行政院勞工委員會勞資關係處秘書)

公部門的團體協商權

一對公務人員協會角色的觀察與思考

茆昔文

壹、前言

自從大法官解釋第373號解釋表示禁止教育事業技工、工友組織工會,已逾越憲法第23條之必要

限度,侵害從事此項職業人民在憲法上保障之結社權,應自本解釋公布之日起,至遲於屆滿一年時,失其效力後,我國公務人員籌組工會的團結權開始醞釀發酵,行政院於民國86年7月21日送請立法院審議之工會法修正草案,其第4條條文即擬配合修正爲:「勞工得依本法組織工會。但各級政府行政機關、教育人員及軍火工業員工之結社組織,依其他法律之規定。」顯示長久以來受到漠視的公務人員勞動三權,開始有萌芽發展的契機。



為了正視公務人員的結社權,銓敘部亦積極進行「公務人員協會法」擬定的法制作業,後於民國 92年1月1日正式施行,至今已施行4年半,又逢工會法於今(96)年4月23日經行政院審議通過送立法 院,又重新掀起公教人員是否得籌組工會的討論,姑且不論在第六屆立法委員任期將屆的時刻,勞動 三法的修法作業是否能夠順利完成,但勞動基本權的意識在政府有意識的推動下,逐漸在民間生根發 芽。此時,正適合作爲重新檢視當初開啓公務人員結社權的公務人員協會法的時機,審視過去這四年 半以來公務人員協會法施行後,公務人員協會的發展及其角色是否達到當初所設想的目標。

在過去很長一段時間,台灣由於實施戒嚴,許多原本應屬於人民的基本權利受到了剝奪,人民的言行受到了極大的限制,更遑論公務人員。過往,公務人員與國家的關係一直被界定在特別權力關係,一直到85年2月2日公布的釋字第396號解釋,正式以公法上職務關係取代過往以特別權力關係來描述的國家與公務員間的關係。

依據銓敘部最新的統計資料,至96年6月爲止已成立16個公務人員協會,其中中央部會已成立協會佔13個,直轄市及縣市僅有台北市、高雄市及彰化縣成立,在這些已成立的絕大多數的機關公務人員協會當中,針對可以協商的幾項事項中,各公務人員協會發揮的功效如何,或許銓敘部可以針對其協商事項及爭議仲裁事項的發生原因及件數進行統計,以檢視我國公務人員集體權益保障是否已足,如年底前漁業署即將由台北市南遷至高雄市產生的公務人員權益受損,是否給這些機關內的公務人員足夠表達意見的空間,而非只能消極的離職及無奈的接受上層的決定,如果現行法制能予以鬆綁,給

予公務人員協會更大的協商權限,相信處理遷署辦公的過程中更能謀求最大的平衡。因此,針對公務 人員協會現行的團體協商設計,重新探索在公部門中團體協商權的定位,再藉由外國法制的介紹,重 新檢視、思考我國公部門協商機制的改善。

貳、公部門團體協商權的概念與定位

在我國或是其他國家,要談論到公務人員的團體協商權,首先就必須先問一個重要的問題,誰是公務人員的雇主?答案既簡單也複雜,雇主是繳稅的一般大眾,而且公務人員本身也繳稅,所以除了是受雇者的角色外更是自己的雇主,可是實際上這種角色通常會被忽視,因爲,公務人員的薪資事實上是來自於國民所繳納的稅賦而來。那麼誰作爲公務人員發生勞資爭議的雇主呢?我們可以簡單的說,公務人員是由國家所僱用的勞工,是公部門的職員,當發生須團體協商或勞資爭議時,公務人員工會或現在的公務人員協會所面對的雇主即爲公部門的行政機關。

國內外學者對於團體協商權的定義多有所不同,吳蓉蓮(2002:48)將其簡單定義為:勞動者組織團體並與雇主進行談判,相互協調、交涉,以爭取和保障各自的利益。團體協商(交涉)係勞動者集體權之核心,因勞動者若欲改善勞動條件,提升經濟地位,主要是透過與雇主交涉來達成,而團結權爲權利行使組成之主體,其目的在於取得與雇主團體交涉,訂定團體協約,因此團體協商權乃是連結勞動三權之軸心權利。

工會的團體協商權在我國是由團體協約法所規範,團體協約法第一條即開宗明義的說:「稱團體協約者,謂雇主或有法人資格之雇主團體,與有法人資格之工人團體,以規定勞動關係爲目的所締結之書面契約」。至於雇主團體與勞工團體若欲取得實際上締結一有效的團體協約之權能,則原則上須依下述三種途徑之一而取得以其團體之名義締結團體協約之權能: (1) 依該團體章程之規定; (2) 依其會員大會或會員代表大會之決議; (3) 受其團體全體會員之各個授予特別書面之委任。

根據Sauer和Voelker兩位學者的看法,團體協商最重要的事務或議題主要可分爲三大類(1993: 269-384):

- 1. 經濟性議題(economic issues):包含員工薪資與福利。
- 2. 制度性議題(institutional issues): (1) 工會安全條款。 (2) 會費收取方式。 (3) 工會責任 與權利。 (4) 管理權。 (5) 共同決定一勞工參與。
- 3. 行政性議題 (administrative issues) : (1) 資深制度。 (2) 紀律。 (3) 員工安全與健康。 (4) 外包。 (5) 技術變動。 (6) 生產標準。

而公部門的團體協商是一種高度政治化過程,協商的結果通常不是以理性和妥協為基礎而常是由政治實力所支配。罷工是勞工競技場上最終的武器,勞動者認為:「團體協商若無罷工權則無法發揮其效力,因為管理者不會認真與勞動者談判,除非勞動者擁有相當的制裁機制」(Shafritz et al., 2001)。

檢視公務人員協會法僅有第6條的建議事項及第7條的協商事項涉及到公務人員團體協商權的實質

條文,在第28條以後設計了協商、調解及爭議裁決機制,作爲公務人員協會在爭取辦公工作環境的改善、管理方式、服勤的方式及起訖時間決定的工具,但如前面所提到團體協商是勞動三權的核心,以公務人員協會法第7條來看,僅辦公工作環境的改善、管理方式、服勤的方式及起訖時間得以協商,以及第6條公務人員協會得提出建議的事項,以憲法增修條文第6條考試院所掌理的考試,公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項,公務人員任免、考績、級俸、升遷、褒獎之法制事項,以及公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整等,幾乎建議權僅侷限在考選部、銓敘部、保訓會及行政院人事行政局的法定權責,是相當了無新意的制度設計,建議權代表其建議並不一定能獲得重視,因爲其條文當中並沒有硬性設計在公務人員法規之制(訂)定、修正及廢止程序中,一定要有公務人員協會的參與。

回過頭來審視我國勞動三法一工會法、團體協約法、勞資爭議法的法制設計,十分明顯可以得到現行的公務人員協會法僅僅賦予了公務人員結社的權利,對於團體協商權僅給了不痛不癢的辦公工作環境的改善、管理方式、服動的方式及起訖時間得以協商,其理由是銓敘部認爲現行公務人員相關法制以極爲完備,真正能留供公務人員協會發揮之空間已屬有限(李若一,1999:20)。在此,轉個念頭一想,法規的制(訂)定後豈能充分確保其適用上不會有修正甚至廢止的空間嗎?其更提出公務人員保障法第2條規定之保障事項爲公務人員身分、工作條件、官職等級、俸級等有關權益之保障與前述公務人員協會法所得協商事項有所區別,公務人員協會爭議者屬團體權益事項,且爲適當性、合理性問題,與公務人員保障法乃屬個人權益事項,且爲適法性、救濟性問題,兩者性質並不相同(李若一,1999:22)。

的確,公務人員保障法僅爲個人權益的保障法,但當許多相同事項的權益爭訟案件不斷發生時,例如公務人員的考績申訴,現行制度爲公務人員的考績評分係屬機關首長的權限,其間雖經過考績委員會的初核,而考績委員中雖有三分之一必須經由本機關員工票選產生,然而實務上的運作往往是由機關首長或單位主管所認可的乖乖牌才能成爲票選的候選者,機關員工僅能就有限人選中選取考績委員,當單位主管或機關首長循私,將個人好惡投注於員工的考績上時,考績委員會通常不會有意見,因此,有可能產生工作績效不差的員工,卻因爲不得單位主管或機關首長的喜愛,他(她)而連續拿好幾年乙等考績,而這樣的申訴案件即使送到公務人員保障暨培訓委員會申訴,往往得不到翻盤的機會。可是,單位主管或機關首長的考績評分原則難道不是可以協商的事項嗎?透過團體的力量節制首長的個人好惡,使有能者獲得適當的獎勵,使怠惰者獲得即時的警惕,不也才能有效激勵公務人員的士氣,提升更高的工作效率嗎?一旦,不賦予公務人員協會更大的協商權限,不僅成不了無牙的老虎,而且還只是一隻瘦弱的小貓咪,行政機關是不可能理會公務人員協會的訴求。

政府不僅是一個雇主,也是一個「公共服務的提供者」,因此,公共部門的集體協商也相當程度地會影響到一般人民的權益,觀諸各界其他先進國家對公務人員的勞動三權的範圍有所限定,筆者同

¹ 公務人員考績法第14條:各機關對於公務人員的考績,應由主管人員就考績表項目評擬,地送考績委員會初核,機關長官覆核,經由主管機關或授權之所屬機關核定,送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級,或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時,除考績免職人應送經上級機關考績委員會考核外,得逕由其長官考核。

意團體爭議權,諸如罷工、怠工並不適於現階段納入公務人員籌組工會的必然工具,因為觀諸台灣過去的合法的罷工也僅4件,直至最近因為花蓮企銀及台東企銀因為財務問題被政府所接管後,經過重整打算標售給其他銀行,現有員工擔心工作權受到影響,於日前經召開工會會員大會,經過一半工會會員的同意預計於近日展開罷工行動外,罷工一直是工會團體最後才行使的手段,原因在於我國政府在勞資爭議過程當中扮演相當重要的角色,對於罷工的要件也相當的嚴格,同時,也因為我國多半是以職業工會為主,以廠場為主的產業工會不多,罷工案件的發生自然受到限制,所以,現階段團體爭議權是否適宜納入公部門的籌組工會後在處理勞資爭議時的武器,是可以在公務人員協會團體協商權鬆綁後再行思考,而不須急於現階段討論。

從另外一個角度觀之,公務人員的團體協商在程序上雖然也和一般勞工的團體協商一樣經由調解、仲裁等程序,但因公務人員一方面也可能是調解者,另一方面也可能是當事人,例如待遇事項的 爭議就有可能關係全體公務人員,則承辦調解的公務人員也有利害關係存在而不能置身事外,這和一般勞工的集體爭議不同(任正明,2004:14)。

因此,先建構完善的團體協商權,給予公務人員協會適當且合法的權利,讓公務人員協會能發揮為公務人員的工作權益爭取足夠的尊嚴,並且在兼顧公共利益下,對政府的施政加以監督把關,讓公務人員不會成為政治人物在競選時任意使弄的對象。以下將就美國、德國、日本的公務人員團結權及團體協商權做一簡單的介紹,以作為我國公務人員協會法在下一階段修法時的評估及考量。

參、各國的公務人員團體的團結權及團體協商權

公部門的公務人員不似一般勞動者,雖然同樣與僱主的關係上具有經濟從屬性及人格從屬性,但 勞雇之間我們通常習於稱呼「勞資關係」,而公務人員與公部門的關係則一般稱為「員工關係」,其特 點在於:其一,具有「政治的」特性;其二,公部門兼具資方與勞方的雙重角色(Swimmer, 2001: 2)。從行政院勞工委員會主管勞動三法的勞資關係處的名稱及行政院人事行政局的名稱可見端倪。

從過去以來公部門的人事業務多半以人事行政來稱呼,是典型的高權行政行為,但自二次世界大戰後,公務人員的勞動權益逐漸受到重視,公務人員的勞動基本權進而實踐而成形。

一、美國聯邦公務人員的團結權及團體協商權

自1978年的文官改革法在其第五章制訂了〈聯邦公務人員勞僱關係條例〉(Federal Service Labor Management Relation Statute, FSLMRS)後,為規範現行聯邦政府勞僱關係之重要依據(吳蓉蓮,2002:138)。

(一) 團結權

現行〈聯邦公務人員勞僱關係條例〉對於公務人員參加勞工組織之規定為:「下列人員得加入勞工組織:凡受僱於機關之公務人員,由於不公平勞動行為(unfair labor practice)而被停止僱用之人員,且未獲固定與實質的工作者」,除在美國境外聯邦機關工作之非美國公民、非正式公務人員、某些機關駐外人員、軍職人員等,所有聯邦工務人員均適用(黃驗逸,2001:37)。

其公務人員係採自由加入工會爲原則,公務人員有權自由組織、參加或支持任何勞工組織,或拒絕前述活動,而不需恐懼遭致報復(陳朝峰,2003:23-24),在1995年,約有7百萬名公務人員加入工會,美國聯邦政府工會超過125個,其中3個最大的聯邦公務人員工會是美國公務人員聯盟(American Federation of Government Employees, AFGE)、全美財政人員工會(National Treasury Employees Union, NTEU)及全美聯邦僱員聯盟(National Federation of Federal Employees, NFFE)(轉引自吳瓊恩等,2006:394-395)。

(二) 團體協商權

美國〈聯邦公務人員勞僱關係條例〉規定,「團體協商」指機關代表及機關內代表彼此有義務, 於合宜的時機見面,秉持誠信努力就影響公務人員之僱用條件進行交涉及協商,並達成團體協約。同 時,如有一方請求,團體協約得以不拘形式的書面文件制訂,但任何一方不得強迫對方同意提案或讓 步(吳蓉蓮,2002:142)。

美國最高法院對公務機構協商的判例,大致可分爲「應協商事項」、「得協商事項」及「不得協商事項」(任可怡,1992:32-34)。

- 1. 應協商事項:政府與具代表協商權之工會將「應協商事項」列入議程,並秉持誠信之態度,且 有義務使其達成協議。
- 2. 得協商事項:係指雙方可就此事進行協商,但無義務就此事項達成協商。惟應協商事項與得協商事項不易區分,常引起爭議。此項爭議通常交由聯邦勞資關係委員會解決。
- 3. 不得協商事項:不得協商事項即法令明定禁止協商之事項。在聯邦政府方面,人事政策、薪俸、福利、工時即休假等皆由法令規定,因此工會可協商事項寥寥無幾。

美國公部門在團體協商上可協商的範圍較小,而且缺乏罷工權或被高度限制,使得聯邦政府工會 改以遊說或介入選舉來實現無法上談判桌的議題。由美國的公務人員團體協商權觀之,其協商範圍事 即爲受限,而產生高度政治性的權宜手段,聯邦政府工會透過政治手段的方式爭取權益,這可能會造 成每個新政府上台後,人事政策的高變動性及不可預測性,反而使公務人員權益的保障產生不穩定的 狀態。

至最近數年,美國政府部門勞雇關係還算是和平。主要有以下幾項原因:第一、1993年柯林頓政府發布12871號行政命令,鼓勵勞雇雙方建立夥伴關係及合作途徑,該命令規定設立國家夥伴關係委員會(National Partnership Council)來達成此一目標。第二、除上述正式的途徑外,勞資溝通、政府組織文化及領導風格的轉變也是另一重要的因素。例如,許多政府部門開始採取參與式的管理以取代冗長的協商過程。第三、在組織結構上也試圖重構,藉權力重新分配讓公務員更化解衝突的可能性。然而勞雇雙方對立情形仍時而所聞,上述的措施顯然不能解決所有的勞雇問題。儘管如此,聯邦公務員工會至今保有人事政策依定的影響力,並不斷地透過遊說及司法判決持續影響行政程序(黃駿逸,2000:64)。

二、德國公務人員的團結權及團體協商權

德國公務人員之分類有「公務人員」、「職員」與「勞動者」三種,公務人員與國家之關係由公法規範之,是一種特殊的勞務關係,而職員與勞動者原則上相當於私人企業的勞動者,故其僱用性質和私人的僱用契約是採相同的處理方式(余德軒,1998:174-175)。德國公務人員之分類情形類似我國公務人員之分類,其「公務人員」即爲我國之公務人員,至於「職員」則類似我國的約聘僱人員,而「勞動者」則如同我國之技工、工友。

(一) 團結權

德國聯邦〈公務人員法〉第91條規定:「公務人員基於結社自由,享有工會即職業團體之結社權利。公務人員不得因爲其在工會或職業團體之行爲,而受到職務上之懲罰或不利對待。」(陳慧珍,1992:51)。德國公務人員又得依〈職業團體法〉加入與其職業或專業相同之團體。再者,又可依據〈機關公務人員代表法〉加入其服務機關的協會。

所以可以發現德國公務人員的勞工團體組織係採用「機關別」與「職業別」雙軌制,公務人員可 以依據前述的法令同時加入與其職業有關的職業工會,並且還可以加入其機關公務人員協會,其權益 的保障可說較爲廣泛。

目前存在與公務人員職業有關工會主要有八個:德國公務人員聯盟(DBB)、煤礦及能源工業工會(IGBE)、德國鐵路工會(GDED)、教育暨學術工會(GEW)、園藝、農業暨森林工會(GGLF)、公共服務、運輸及交通工會(OYV)、德國郵務工會(DPG)、警察工會(GDP),以及全國性最高組織即爲德國公務人員聯盟(曹俊漢、陳朝政,1999:6)。

德國公務人員聯盟成立之主要宗旨在於追求公務人員薪資與福利之保障事項,以及保障公務人員 之工作機會並支持其合法權利 (陳朝峰,2003:49)。其主要的規範主要是依據民法上有關社團之規 定,即適用私法的規定。

機關公務人員協會之主要功能在於「諮詢功能」與「仲介功能」,因此,爲落實諮詢功能,機關公務人員協會與該機關首長每個月至少進行固定諮商一次,針對機關內任何問題提出諮商與討論。同時,爲了促進諮商功能能受發揮實質效果,機關公務人員協會對於機關內之職位計畫、人事資料、年度計畫、考績評語資料等,擁有完整的資訊獲取權(陳朝峰,2003:50-51)。其主要依據德國聯邦機關公務員代表法,來組織機關公務員協會。

(二) 團體協商權

公務人員因其職業性直具有公共性的特殊性,在德國並無一般勞工法上之團體協約權,從而亦無 團體協約法的存在。不過,爲了彌補因欠缺團體協約權法之不足,所已有替代性措施之出現,即所謂 「共同決定」及「協同參與」,其係明白規範於德國整體協商法中。

從職業工會機制來觀察,德國聯邦公務人員聯盟因具有130萬公職人員之會員,所以在一般性、 全國性有關公職人員權利及利益之爭取及促進方面,發揮了相當的功能,再加上其地位在聯邦公務員 法中獲得確保,而能保障並促進公職人員之權力與利益(林明鏘,2005:271)。

然而,從機關公務員協會的功能取向則完全不同,其之主要功能仍在於「諮詢功能」以及「仲介

功能」兩者,所以協會的運作莫不依循此二功能取向,希望能發揮法定功能,達成爲機關服公職之所 有人員謀求福利,並兼顧機關任務之順利履行的法定雙重目標(林明鏘,2005:278)。

從前述的職業工會及機關公務員協會的分別即可知,兩者間的角色及任務是完全不同,職業工 會性質的德國聯邦公務人員聯盟及中在一般性、全國性的公務人員權益爭取跟促進,而機關公務人員 協會著重在謀求機關內的管理措施的改善,因德國聯邦公務人員協會係以民法規範,本文擬不就此部 分多做介紹,而在團體協商權部分聚焦在機關公務人員協會如何藉由整體協商法發揮的部分。

在整體協商法中規範有三種最重要的機關公務員協會能參與的形式:「共同決定」、「協同參與」 及「其他形式之參與」。其中共同決定係參與規範形式中最強的一種形式,係指由有管轄權之機關公 務員協會或其最上級之協會組織或職業工會,參與各最高行政機關制訂一般性或法規性之規範或參與 意欲之決定措施者。詳言之,只有公務員協會於準備程序中共同參與,並且經其同意後,行政機關始 能做成決定,否則行政機關原則上不能採取預定之措施(林明鏘,2005:282-283)。

其中共同決定事項大致有: (1)機關內部之人事措施,如任用案、升遷案、調職案等。(2)社 會事項,如貸款、補助等。(3)與人事有關之機關內部措施,如拒絕公務員兼職之申請、配給宿舍 <mark>等事項。(4)每日工作時間之開始及其結束。(5)考績判斷基準。(6)機關守則(公約)之制</mark> 定、變更與廢止。(7)減少工作流程措施。(8)新工作方式之引進…等。凡屬應共同決定之事項, 機關首長應事先、及時通知機關公務員(機關)協會,並請求其同意。

協同參與是整體協商手段(方式)中,效力較爲脆弱的參與形式,其意義是:凡符合法定協同參 與之事項者,行政機關於採取措施前,應與機關公務員協會進行共同討論,以便達成彼此相互諒解之 目標,並兼顧公務員協會之共同討論權利(林明鏘,2005:288)。

公務員協會得協同參與之事項有: (1) 準備制定或修改機關內部之行政規則,而涉及人事及社 會事項者。(2)機關之解散、限縮、遷移或合併。(3)針對某一公務員而提起之正式懲戒程序。 (4) 非基於該公務員之申請而解僱或免職某試用中公務員(獲得免職之公務員)。(5) 有關提早退休 事件。前述後三種是僅限於當事人提出申請後,機關公務員協會始得針對該事件有權力討論。

除前述兩種被動參與形式外,尚有非屬前兩種的參與形式,其機關公務員協會主動參與者,如工 作意外防護事項;被動參與者,如聽證權等。不過,這些其他參與方式多半效力有限,很多僅止諮商 及單純意見表達功能而已。

三、日本公務人員的團結權及團體協商權

日本公務人員分非現業公務人員(國家公務人員、地方公務人員)及現業人員(國營企業公務人 員、地方公營企業公務人員),其勞動三權,來源主要依其憲法第28條:「勞工之團結權利,團體交 涉及其它團體行動之權利,應予以保障之。|的規定,即明確地宣示了對於「勞動三權」的保障。

(一) 團結權

1. 非現業公務人員

日本於1965年修訂的〈國家公務員法〉中增列「職員團體」,組成之成員主要是一般事務人

員,並將管理或監督人員或處理機密事務人員,及警察、服務於海上保安廳或監獄之人員排除在 外。

依據日本〈國家公務員法〉第108條第3項前半規定:「職員得結成或不結成,加入或不加入職員團體。」其目的與一般工會大致相同,職員團體僅爲〈國家公務員法〉上之團體組織,並非工會法上之工會(邱駿彥,1995:47)。

2. 現業公務人員

現業公務人員主要係依據〈國營企業勞動關係法〉,其職員爲(1)爲公共企業所僱用,但幹部 及領取日薪者除外;(2)四種國營企業職員。另外,地方公營企業公務人員則由〈地方公營企業 勞動關係法〉所規範。

〈國營企業勞動關係法〉特別規定,公共企業體之職員適用「勞動組合法」第2條,並得加入或不加入勞動組合。勞動組合係指以勞動者為主體,為改善勞動條件及其經濟條件地位向上之組織體或聯合體(吳瓊恩等,2006:404)。

(二) 團體協商權

1. 現業公務人員

日本的國家公務員法與地方公務員法否定公務員之團體協約締結權,有關其合憲性即有爭議。 主張違憲說之論者認為,達成合意後締結團體協約亦屬團體交涉權保障之範圍內,國家公務員法與 地方公務員法否定公務員之團體協約締結權,有違憲之疑。相反地,主張合憲說之論者認為,公務 員的勤務條件之決定係由法律詳細定之,因此否定公務員的團體協約締結權並不違反保障團體交涉 權之規定。日本最高法院判例採合憲說(王能君,2004:504)。因此,公務員團體並無締結團體協 約之權。

〈國家公務員法〉第108條及〈地方公務員法〉第55條規定,職員團體交涉之對象爲對交涉事項 有合法之決定權及管理權之管理當局。職員團體得就有關職員之俸給、勤務時間、其他勤務條件及 附帶福利之相關事件等進行交涉,與國家管理及營運相關事務,則不得爲交涉對象。

2. 非現業公務人員

依據〈國營企業勞動關係法〉第3條規定,公務人員擁有得與雇主團體進行團體交涉的權利, 該法第8條則規定,團體交涉對象包括: (1)薪資及其他給付、勞動時間、休息、休假等相關事項。 (2)升職、降職、免職、轉職、休職、先任權及懲戒之基準等相關事項。 (3)有關勞動安全、衛生及災害補償等相關事宜。 (4)其他與勞動條件關係事項。

肆、現行我國公務人員協會法制之審視

在銓敘部一開始研擬的公務人員協會法草案中,對公務人員協會的協商事項規定,全國公務人員協會、中央公務人員協會及地方公務人員協會,得就保險費率、退休撫卹基金撥繳費率、福利事項、辦公環境之改善、行政管理、服勤之方式及起訖時間、工作簡化等事項,向政府主管機關提出協商。

然而,在送交考試院及立法院審議的過程中,公務人員協商得協商的事項縮減爲僅剩辦公工作環境的 改善、管理方式、服勤的方式及起訖時間決定三項而已,相較於美國聯邦公務員工會能透過夥伴關係 委員會參與機關內部人事管理措施及立法遊說方式影響重大人事法案,德國聯邦公務員聯盟在一般 性、全國性有關公職人員權利及利益之爭取及促進方面,發揮了相當的功能,機關公務人員協會能就 共同決定及協同參與爭取促進公務人員福利,以及日本職員團體得就有關職員之俸給、勤務時間、其 他勤務條件及附帶福利之相關事件等進行交涉,可知我國公務人員協會團體協商權被限縮的極爲誇 張,似乎與人事管理措施有關內部規範及全國性、一般性的人事政策須依賴人事主管機關的善心,而 無法自我爭取合理的權益。

大法官戴東雄及劉鐵錚在釋字第373號解釋不同意見書中提到:「勞動結社權與一般結社權不同,勞動結社權與團體交涉權及爭議權(罷工),在行使上有結合之關係,在結構上有連繫之關係,此勞動三權,或稱爲勞工之集體基本權。勞動三權在概念上雖有分別,但在發揮實現其集體勞工之生存權及工作權之功能上,則絕不可分割而任缺其一,同爲保障勞工生存,維護勞工權益之有力憑藉。不透過團結權即無以行使團體交涉權;無團體交涉權,爭議權即無著力之點。如果勞動者只有團結權,而無團體交涉權與爭議權,則工會組織與勞工之其他聯誼性組織,將無所區別,豈不盡失其爲生存權之重大意義!又如何企盼其獲致其合理之權益?」

是否賦予公務人員協會擁有爭議權,除目前法國憲法中明文規定外,少有國家明白肯定爭議權的賦予,但如果團體協商權所賦予的協商範圍都如此狹小,很明顯可見,我國人事行政機關仍舊抱持過往國家主權的觀念,單方決定人事政策而將公務人員協會限縮在聯誼性質的公務人員團體,而擔心公務人員協會擁有協商權後,必然急欲爭取團體爭議權。然而,團體爭議權也並非毫無限制,即便現行的工會法第26條規定:「勞資或僱傭間之爭議,非經過調解程序無效後,會員大會以無記名投票經至體會員過半數之同意,不得宣告罷工。工會於罷工時,不得妨害公共秩序之安寧,及加危害於他人之生命財產及身體自由。工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。」就是對罷工的程序及實質條件明顯的限制,銓敘部實不因咽廢食,對公務人員協會協商權限如此限縮。

從銓敘部所做的行政函釋中可以發現,曾有政府機關就制定公務人員權益之人事政策、法制或管理措施,及各機關考績委員會、甄審委員會,公務人員協會是否參與疑義詢問銓敘部,銓敘部所做出

2 銓敘部93年4月8日部管二字第0932350287號函釋:

- 一、各機關公務人員協會對於人事政策、法制或管理措施,本得依法向主管機關提出建議意見;各主管機關對其建議事項之處理,於研議過程或邀請各相關機關研商時,是否亦請公務人員協會參與,自得視其需要本於權責決定。另相關主管機關於制(訂)定攸關全體公務人員權益之人事政策、法制或管理措施時,自應廣洽徵詢各機關意見,至於是否再邀公務人員協會參與問題,仍宜由各主管機關本於權責衡酌。
- 二、考績委員會及甄審委員會組成,已有相當比例之票選委員,係由本機關全體人員採公開、秘密、平等之票選方式產生,已具有本機關人員之代表性。至於機關公務人員協會之成立,依公務人員協會法第十條第一項規定,係由中央各部會及同層級以上機關或各直轄市、縣(市)行政區域內所有之地方機關為籌組範圍,其組成並不必然以本機關公務人員為限;且公務人員協會係自由入會制,本機關公務人員未必全部皆入會。是以,建議各機關考績委員會、甄審委員會,宜有公務人員協會參與一節,仍應依現行規定辦理。至於機關首長如於上開規定,指定本機關具有公務人員協會會員身分之人員參與上述二委員會,係屬機關首長權責事項。

的解釋爲宜由各主管機關本於權責權衡,其解釋含糊,何不制度化將公務人員協會機制納入考績委員會及甄審委員會,進而擴大公務人員協會參與公務人員權益的管道呢?這遠比是否賦予公務人員協會 團體爭議權來的更爲重要。

僅透過公務人員個人權益的保障,是將在公部門服務的勞動者(公務人員、雇員)的權益框限在法律所容許的框架下,毫無彈性可言,公務人員的權益可能需要透過不斷的申訴及向司法尋求救濟才能獲得改善,在政府倡導策略性人力資源(strategic human resource management)的時刻,要改善任免遷調、考核獎懲與績效表現尚未緊密扣合、訓練進修與人力運用脫鉤、津貼待遇未賦予激勵機制等現行人事制度的缺失情況下,依據政府改造委員會所設定的政府人事政策變革四大願景之一的授能活力,即在提倡分權鬆綁的人力資源管理政策思維:(1)基礎性原則法律原則可求一致,餘應鬆綁;(2)人事政策主管機關和各機關人事單位應作合理定位,從上述內容觀之,公務人員協會在策略性人力資源管理中其實可以扮演更多的角色,甚至與人事單位發展良好的夥伴關係。

對於人事政策的規劃者,如銓敘部、行政院人事行政局或各行政機關,應該想到在決策過程中應該是幫助那些被疏離於決策中心外的人(absentee),使他們的聲音在決策的過程中表達出來(Hill, 1997: 104)。

伍、結語

誠如銓敘部當初所言,條文所能建立的只是制度,該深化的是公務人員對建立這個制度的認知(銓敘部,1999:29),但是仔細研究公務人員協會法的內容,可以發現在一般勞動者應該享有的勞動基本權利,包含結社權、團體協商權及團體爭議權中,僅賦予公務人員擁有結社的權利及相當不足的團體協商權利,是對公務人員不信任的表現,假定公務人員只會自私尋求私利,並假定社會大眾會視而不見,忽略了社會大眾判斷的能力,而無視現今制度的建立已非以往的由上而下的決策(topdown policy making),更是尋求共識的政策過程。

我國人事主管機關不應該只是想維持人事政策的穩定,更應該接受一個多元層次的治理(multi-level governance, MLG),接受治理的時間、空間、組織都會產生變化,而決策的發生更可能是透過垃圾桶決策模式(garbage can model),將各種可能的因素匯聚在一起,這種改變尤其在歐洲發生的相當明顯,嘗試開放決策使擁有更寬廣的利益範圍,並且提供強化民主控制的政策工具(Pierre & Peters, 2005: 73-75),會是我們未來在公務人員協會法制上可以嘗試的路徑,開放多元的參與,並非只是削弱決策的主導性,而是強化政策的透明性及正當性,在人事政策及管理措施上,可以避免機關首長的個人好惡,更可避免政治人物在競選期間猛開不切實際支票的一種機制。期望未來公務人員勞動三權能逐步獲得開放,使公務人員協會成爲真正能爲公務人員爭取合理權益的工會組織,而非單純的公務人員聯誼性質的組織。

(本文作者 行政院勞工委員會勞資關係處科員)

2007年基本工資調整 對經濟影響之初探

江豐富

壹、我國基本工資之變革

一、法規變革

1928年第10屆勞工大會於日內瓦通過國際勞工組織第26號公約一〈設立最低工資釐定機構公約〉,隨後,我國於1930年2月28日正式批准該公約,並於1936年12月23日公布〈最低工資法〉,然因當時內憂外患,該法未能明令施行。

國民政府遷台初期,曾於1955年6月訂定 〈基本工資暫行辦法〉,然直到1968年3月16日才 由行政院頒布施行。1984年8月1日,政府頒布 施行〈勞動基準法〉,其中第21條明文規定: 「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。」至此,基本工資始正式 取得法律地位。根據該條文之規定,內政部於 1985年3月21日訂定發布〈基本工資審議辦法〉 以取代原有之〈基本工資暫行辦法〉,立法部門 並於次年12月3日廢止頒布長達50年的〈最低工 資法〉。

依據〈基本工資審議辦法〉之規定,我國 基本工資之調整,係由行政院勞工委員會邀集 勞、資、政、學等共同組成之「基本工資審議 委員會」審議通過後,由勞委會報行政院核定 後公告實施。1997年6月23日,勞委會首次委由 全國工業總會與全國總工會就當年度基本工資 調整進行勞資協商,最後達成該年基本工資不 予調整之決議;惜因團體協約無法簽訂,致基 本工資由勞資雙方協商之機制,一直未能有效 落實。

二、計算公式變革

在1983年之前,我國調整基本工資並無任何計算公式。其後,爲使基本工資之調整數額公平合理,且可維持勞工基本生活所需,基本工資之審議與釐定,通常先根據「基本工資計算公式」所計算出之數額,作爲調整的參考水準。

按所考慮變數之不同,我國基本工資計算 公式的變革可概分為兩個階段。第一階段在 1984至1994年間,其計算公式為:

當年基本工資之參考水準= {[前兩年台灣經濟戶可支配所得十等分位中最低分位戶平均每一就業人口每月所負擔之最終消費支出×(1+上一年消費者物價指數上升率)]+(上一年製造業平均薪資÷2)}÷2

1 行政院於1987年12月29日正式核定〈基本工資審議辦法〉。

其中,台灣經濟戶可支配所得十等分位中 最低分位戶平均每一就業人口每月所負擔之最 終消費支出={[第一分位戶每人每年最終消費支 出×(第一分位戶每戶人數×第一分位戶家庭戶 數)]÷(第一分位戶每戶就業人數×第一分位戶 家庭戶數)}÷12。

公式內各變數之統計資料,均取自行政院 主計處《中華民國台灣地區個人所得分配調查 報告》內之「個人所得依戶內平均每人可支配 所得按戶數十等分位組分」總表。由於1986年 以來歷次根據該公式所算出之基本工資調升幅 度過大,故1990和1991年修正爲:按該公式所 算得之當年基本工資的上升率,不得高於上一 年製造業勞動生產力的成長率,否則,須以 「按該公式所算得之上一年基本工資×(1+上一年 製造業勞動生產力的成長率)」作爲當年基本工 資之參考水準。

按該公式所算出之基本工資調幅過大的主因之一,乃在於該期間內製造業平均薪資漲幅較大、且較爲快速。另一原因則是因爲中低收入戶補助金多與基本工資掛勾,故若當期基本工資調升,則中低收入戶的補助金額也跟著調升,致最低分位戶每人最終消費支出也以時間落後的方式上升,從而導致以最低分位戶每一就業人口之最終消費支出作爲計算基本工資的基數,會造成基本工資調整與最低分位戶每一就業人口的最終消費支出產生運動的關係。

第二階段在1994年之後,進一步捨去以最低分位戶每一就業人口的最終消費支出與製造

業平均薪資爲調整基數,而將基本工資的計算 公式簡化爲:

當年基本工資之參考水準=上一年核定之 基本工資×[1+上一年消費者物價指數上升率+ (上一年工業部門勞動生產力上升率÷2)]

有鑒於〈勞動基準法〉已擴大適用於所有 行業,以工業部門勞動生產力上升率的半數爲 調整的計算公式,已不符現況。案經2001年4月 3日勞委會「基本工資計算公式專案研修小組」 討論議決,將該調整變數由工業部門勞動生產 力上升率半數,改以國內生產毛額上升率半數 取代。由於我國近年來國內生產毛額上升率低 於工業部門勞動生產力上升率,加以未來我國 的國內生產毛額上升率預期將較爲遲緩,以國 內生產毛額上升率半數取代工業部門勞動生產 力上升率半數,除可加強基本工資調整的合理 性外,其調升之幅度將較爲緩和,從而可使基 本工資占各業或製造業平均工資之比例下降, 並減少調整基本工資對國內經濟的負面衝擊。

貳、基本工資的調整趨勢

我國基本工資調整趨勢的特徵主要有三: 一、按基本工資計算公式所算出之數額,僅作 爲調整數額之參考;二、按基本工資計算公式 所算出之數額有否變動,非調整與否的唯一指 標,而且,基本工資的調整方式,採「不溯及 既往」的原則;三、與美國一樣,我國基本工 資占製造業平均薪資的比率,呈平緩下降的趨 勢。茲分述如下:

^{2 1997}至2001年間,各年的國內生產毛額上升率分別爲:6.68%、4.57%、5.42%、5.86%和-1.91%;各年的工業部門勞動生產力上升率:6.82%、4.81%、6.68%、6.32%和4.84%。

一、公式基本工資僅作調整數額之參考

依據「基本工資計算公式」所計算出之數 額,僅作爲調整基本工資之參考;實際調整數額 仍須考量當年的經濟情勢,由基本工資審議委員 會討論議定,並報行政院核定。本文將前者稱為 「公式基本工資」,將後者稱爲「核定基本工 資」。如圖1所示,行政院核定之基本工資往往和 按公式所算出之金額存有落差;在1994與1995兩 年,前者略高於後者,其後兩年,則後者高於前 者。又以1996年和1997年之基本工資調整爲例, 行政院核定之基本工資係參照當年公教人員待遇 調整比率(3%)進行調整,並未依基本工資計 算公式所算出之數額進行調整。

二、公式基本工資並非調整與否的唯一依據

根據〈基本工資暫行辦法〉,我國自1956年 起開始實施基本工資,並按成年工本人和配偶 基本生活費用為核算標準,將最低工資訂為每 月新台幣300元;到1964年,調高為450元;經 過四年,復於1968年調高到600元。此後十年, 因應出口導向政策而未作調整,至1978年12 月,巨幅調升爲新台幣2,400元。這十年間,消 費者物價指數上升130% (包括第一次石油危機 引發1973至1974年一年間物價竄升47.5%),製 造業勞動生產力增加223%,故此次調升幅度比 實質增長幅度低了約14%之多。

圖2顯示,國內1980年以來基本工資的調整 趨勢,除1980及1983兩年分別驟升37.50%和 72.73%外,就是以1986至1992年間的調升幅度 爲最大。此一期間除1987年未調整以及1989年 調升幅度略低於8.50%外,其餘各年都超過 10.00%以上,1988年的調升幅度更高達 17.83%。其後,在1993至1997年間,由於改參 考新的計算公式,基本工資的調升幅度逐漸減 緩。1998年迄今,又因亞洲金融風暴和國內經 濟情勢逐漸走低,而未作任何調整。但是, 1980年代後期年年高幅度的調升,以及環保與 勞工意識抬頭、勞基法施行與新台幣巨幅升值 等因素,已對部分傳統產業造成某些程度的衝 擊,致其出走、關場、歇業。

由以上分析可知,即使當期的公式基本工 資數額有所變動,也不表示當期的基本工資即 須予以調整,畢竟基本工資的調整與否,除須 參酌物價指數、勞動生產力及基本生活費等因 素外,主要仍應視國家的主客觀經濟情勢是否





3 若按該期間物價與勞動生產力的漲幅計算,實質的基本工資應爲2,718元(即:600元×(1+130%+223%)),故此次核定 基本工資之調幅比該數額之漲幅低14.07%(即:[(2,400元-600元)-(2,178元-600元)]/(2,178元-600元)]。

允與爲之,故公式基本工資數額有否變動,並 非基本工資應否調整的唯一依據。直言之,應 否調整基本工資,非單視本期與前期的公式基 本工資數額有否變動而定。事實上,根據〈基 本工資審議辦法〉第4條之規定,基本工資審議 委員會爲審議基本工資,應蒐集「國家經濟發 展狀況」審慎研究之。

又,該分析另顯示,由於公式基本工資數額 僅供作調整基本工資之時的參考,因此,即使基 本工資已有多年未按計算公式或未按物價指數、 勞動生產力或基本生活費等變數的變動率調整, 當年若要調整基本工資,也不須按這些變數在既 往多年間所累積的變動率,一次全額予以補足。 畢竟,以一次全額補足的方式調整基本工資恐會 對經濟情勢造成較大的傷害。況且,就公共選擇 理論來講,未調整基本工資既已成爲既往的事 實,即表它是一個既已存在的公共決策,故綜觀 國內外調整基本工資的方式,均採「不溯及既往」 的原則,從未追溯既往多年間未調整的累積變動 率而予以全額補足。

三、基本工資占製造業平均薪資比率呈下降趨勢

根據圖3所示,美國歷次核定基本工資占製造業平均薪資之比率,在1950及1960年代仍能維持在50%至55%之間;但至1970年代,則降到40%至50%之間;及至1990年代,更進一步滑落到40%以下。

我國歷次政府核定基本工資占製造業平均 薪資的比率,相對較不具規則性,且其間的變 異也較大。在1956年政府第一年實施基本工資 時,我國核定基本工資占製造業平均薪資的百 分比高達67.1%;其後,急速持續滑落到1977年 12.3%的谷底。在1972至1984年間由於遭受兩次 石油危機衝擊,政府在1978年12月,將1968至 1979年間維持十年不變的600元基本工資,巨幅 調升爲2,400元;接著又在1980和1983兩年,分 別調高至3,300元及5,700元,致核定基本工資占 製造業平均薪資百分比,從谷底躍升到50%的高 水準。此後,逐年參考公式調整,開始緩慢下 降到2000年42.4%。

公式中採全額物價變動率調整,固可保持 實質工資水準,但僅取勞動生產力變動率之半 數調整基本工資,則會因各年生產力增加率幅 度不同而造成基本工資與製造業平均薪資差異 程度發生變化。當勞動生產力上升時,基本工 資的上升幅度會較製造業平均薪資遲緩,且當 勞動生產力上升幅度愈大,兩者差異愈大,致 使基本工資占製造業平均薪資的比率呈滑落趨 勢。反之,當勞動生產力下降時,基本工資的 下降幅度會較製造業平均薪資遲緩,且當勞動

圖3 台灣和美國核定基本工資占製造業 平均薪資的百分比



資料來源:台灣核定基本工資占製造業平均薪資百分比,係根據 歷年主計處編印之《中華民國統計月報》計算而得。 美國核定基本工資占製造業平均薪資百分比,1956 至1991年係取自Filer et al. (1996); 1995年之後則是 根據 U.S. Department of Labor (1997 & 1999),Statistical Abstract of the United States中的 「Employment and Earnings」資料計算而得。

生產力下降幅度愈大,兩者差異也愈大,致基本工資占製造業平均薪資的比率呈上升趨勢。在前期1956至1977年間,基本工資占製造業平均薪資百分比,大幅滑落後遽升,而在後期1984至2000年間,則呈平穩微降,其主要原因即在於:前期的勞動生產力之年平均增加率高達10.3%,而在後期遽跌爲5.6%。由於台灣經濟已進入後期的成熟階段,1980年以前勞動生產力高成長之時代勢難再現,因此,未來基本工資占製造業平均薪資百分比如前期一樣大幅滑落的可能性,將隨著降低。

參、基本工資調整對企業成本之影響

一、涵蓋對象

根據勞工保險局2007年3月的統計資料顯示,如果不包括不適用勞基法的外勞家庭監護工,每月投保金額低於基本工資15,840元的勞工有55萬餘人,大約占台灣總受雇勞工人數不到10%,其中產業外勞約占19萬,台灣本地勞工約有36萬人。4另根據主計處2006年5月《人力運用調查報告》,這些本地勞工中,約有24萬9千人是部分時間工作者(即:時薪或按時計薪者),且大部分集中在製造業、連鎖超商及量販或零售業、住宿及餐飲業、和屬於教育服務業的補教業。

勞保局2007年3月的資料另顯示,以目前基本工資15,840元以下、15,841~16,500元、及16,501~17,400元三個薪資等級投保勞保的勞工共有170萬多人。扣除其中近30萬名的自願投保者、漁會甲級會員以及職業訓練機構接受訓練

者後,則此次基本工資由目前的15,840元調高至17,280元,估計將有140萬名勞工的薪水也要跟著水漲船高,扣除當中19萬名的產業外勞,本地勞工因而受惠的人數約有121萬人,且多數也是集中在製造業、批發及零售業,如圖4所示。



資料來源:根據2007年3月底勞工保險局「勞工保險統計」資料 計算而得。

二、企業成本

員工薪資上調,意味企業的薪資成本也隨著增加。按勞保局2007年3月顯示之資料,月投保薪資爲11,100元、12,300元、13,500元、15,840元及16,500元的勞工人數分別有135,614人、9,138人、8,773人、395,169人及1,017,373人。因此,扣除其中涵蓋的近30萬名自願投保者、漁會甲級會員以及接受職訓機構訓練者後,此次基本工資由15,840元調高至17,280元,估計僅是薪資成本企業每月就要增加新台幣20億元以上;若以一年發給13.5個月薪水計算,則企業年薪資成本的增加金額將高達新台幣270億元。

另按規定,勞、健保「投保金額分級表」 及勞退新制「勞退金月提繳工資分級表」的下

4 這36萬名的本地勞工中,有近4萬名是屬於自願投保者、漁會甲級會員以及職業訓練機構接受訓練者。

限須與基本工資相同,故當基本工資調整,這 些投保金額與月提繳工資的下限也須以相同幅 度上調,致保費與提繳工資中的「雇主分攤金」 (employer contribution)隨之增加。根據江豐富及 羅紀瓊(1999)的研究指出,某些雇主慣常以基本 工資作爲投保薪資,以達到「以多報少」的非 法逃漏保費目的,致使勞、健保雇主保費負擔 與基本工資的連動關係加劇,而這兩項保費負 擔占企業勞動成本的比重甚大,於是,當基本 工資調漲,其勞動成本也隨著增加。此外,僱 用外勞的事業單位,依「就業服務法」須按基 本工資繳納2個月的保證金;而雇主未僱用法定 比率殘障勞工,依法須按基本工資水準繳交差 額補助費,故基本工資調漲也會牽動雇主這些 費用的增加。所以,此次基本工資調整,預計 將使企業的總勞動成本每年至少增加新台幣300 億元以上。

根據主計處2006年5月「人力資源調查」資料,台灣受雇員工中,約有70%僱用於中小企業,其餘僅約有18%與12%分別僱用於大企業與政府機構。加以月薪低於NT\$17,280者多屬基層勞工,其受雇於中小企業的機率相對較高,故我們預期,這次調整基本工資對於中小企業的衝擊最大,並以其中的製造業與批發及零售業爲最甚。

該資料進一步顯示,在70%僱用於中小企業的員工當中,僱用於工業部門占了近49%,僱用於服務業部門略高,占了近50%,因此,台灣全體受雇員工中,分別約有近35%僱用於工業部門與服務業。前已述及,目前以薪資級距爲15,840元以下、15,841~16,500元、及16,501~17,400元投保勞保的本國籍和外籍受雇勞工共有140萬多

人,故此次基本工資由目前的15,840元調高至 17,280元,中小企業的工業部門與服務業裡分別 約有45萬人的薪水也要跟著調高至17,280元。

肆、基本工資調整對經濟的衝擊

一、對物價的影響

根據江豐富(1990)研究報告指出,雇主往往 採取財政學上所謂的「前轉」(forward shifting) 或「後轉」(forward shifting)的轉嫁方法,以提 高產品價格或降低生產因素價格的方式,將勞 保雇主保費的勞動成本負擔向前轉嫁給消費者 負擔,或向後轉嫁給「因素所有者」(factor owners)負擔,因而造成勞保雇主保費增加會對 GDP、就業、價格及工資水準造成影響。採用 1976至1988年的季資料,其迴歸結果顯示,勞 保雇主保費的勞動成本增加雖然對總合產出和 就業水準的影響極爲不顯著,但其前轉與後轉 的幅度卻頗爲顯著,加以工資與物價之間的連 續性波動關係,故增加勞保雇主保費負擔會造 成物價大幅上升。所以,我們相信,同屬於勞 動成本的基本工資,其波動應也會對工資與物 價水準造成一定程度的衝擊。

二、對工資水準的影響

事實上,吳惠林(1999)採用Granger的因果檢定方法指出,若採用1984年勞基法實施以後至1998年的資料,則基本工資與薪資水準之間也具有緊密的互動關係:基本工資調高會牽動月平均薪資與經常性薪資跟著調升,而月平均薪資與經常性薪資調升也會帶動基本工資水準跟著調高。不過,若將資料期間往前拉長,採用1973至1998年的資料,則該檢定結果顯示,當

最適落後期數爲12期時,該期間的基本工資調整雖也會帶動月平均薪資與經常性薪資跟著調整,但月平均薪資與經常性薪資調整則不會促使基本工資調整。

三、對就業水準的影響

台灣實施基本工資之初,訂定的標準雖高,但因適用範圍小,且基本工資占製造業平均薪資之百分比又快速降低,致基本工資對失業率的影響不大。但到1973至1985年間,基本工資對15至19歲和20至24歲組男女勞動力的失業率已出現微弱但顯著的正影響(江美玲及單驥,1987)。自1984年以來至本世紀初,台灣基本工資占製造業平均薪資百分比更長期維持在42%以上,遠超過美國同時期的35%至36%,這種超高水準的比率對失業率應有潛在不良的影響(如圖3所示)。

江豐富(2005)、江豐富等(2003)及Jiang & Liu (2007)利用台灣各縣市及不同男女年齡別失業率的顯著差別,建構一套縣市人口特徵別的橫斷面與時間序列之「綜合資料」(pooled or merged data),並根據全國性勞工政策、總體經濟及各縣市的區域性特徵等影響勞動需求的變數,建立縣市別男女年齡組失業率的「長期追蹤資料模型」(panel or longitudinal data model),據以探究台灣近年來失業問題的根源。其實證結果顯示,不但「基本工資」,甚至連「勞基法」和「外籍勞工」等不利於勞動需求的政策變數,都會對多數男女年齡組的失業率造成顯著的「正向」影響,使其失業率隨之同向提升。相反的,「營造業景氣」及「公司登記新設家數」等能有效帶動勞動需求的總體投資變數,

則對各男女年齡組失業率都具有極爲顯著的 「負向」影響,能促使這些組群的失業率隨其上 升而降低。

另一值得注意的是,本次對於部分工時工作者的基本時薪調整,採取與全時工作者「同時同酬」的公平正義原則,將勞基法所規定的例假日,以及勞基法所定的正常工作時間自2001年1月1日起由每週48小時縮減爲每2週84小時,致使平均每週減少6小時的正常工作時間,全數折入部分工時工作者的基本時薪報酬。據此,本次基本工資調整,將部分工時工作者的基本時薪由原先的66元一舉調漲到95元,調幅近44%,對於以雇用時薪工作者爲主的服務業所造成的衝擊更不在話下。

就公共經濟學而言,「公平」與「效率」,如同魚與熊掌,是無法兼得的,當提升公平性的同時,也會降低效率性。直言之,當全時工作者的月基本工資調幅僅爲9.09%,而部分工時工作者的基本時薪調幅卻高達44%時,雖能提升公平性,但卻會扭曲勞動市場的價格機能,造成部分工時工作者相對於全時工作者的相對工資水準飆升,迫使廠商以多雇用全時工作者來替代部分工時工作者的雇用,這樣,不但會造成部分工時工作者的雇用機會大幅流失,也會因而延生福利經濟學上所謂的「效率成本」(efficiency cost),或財政學上所稱的「超額負擔」(excess burden),以致社會資源配置的效率性降低,對勞雇雙方以及整體社會來講,都是得不償失的。

四、對人力資本投資的影響

另也有文獻指出,提高基本工資,一方面會

縮減廠商對基層勞力實施在職人力資本投資的動機,造成初級勞力的人力資本與技術永遠無法跟上勞動市場的需求,而徒增其就業的不穩定性,另一方面也會變相鼓勵基層勞力提前進入勞動市場工作,因而減少其在校人力資本投資或接受職業訓練的意願。其中最顯明的例子,就是國內有爲數不少的學生爲了賺取更多的時薪而拼命蹺課或深夜打工,對於其課業所造成的負面影響極巨。因此,咸信此次基本時薪的大舉飆高,將會變相造成更多的年輕學子爲了賺取更爲優渥的時薪而荒廢學業,對於我國的人力資本形成,恐會造成極爲不利的影響。

五、對基本工資經濟效果評估方法之檢討

基本工資調整對於我國總體經濟的衝擊, 在國內乃一極具爭議性的課題。行政院勞工委 員會在2001年之前,每年皆定期委託國內學術 機構評估基本工資的經濟效果,多數實證結果 顯示,「基本工資提升對國內主要總體經濟變 數並不會產生顯著不良的影響,即使有,也是 非常微小的」,且「無論總的、青少年、或中高 齡的失業率或就業比率,均沒有受到實施基本 工資顯著不良的衝擊」(黃仁德,2001)。

這顯然與上述江美玲及單驥(1987)、江豐富(2005)、江豐富等(2003)及Jiang & Liu (2007)等文獻的研究結果不合,究其原因,主要有二:第一、這些評估研究所採用的失業率統計資料,都是全國性的「總合」(aggregate)「時間序列資料」,而上述文獻所採用的則是「個體」(micro)或各縣市的「長期追蹤資料」(panel or longitudinal data)。採用經過平均、總合之資料進行迴歸估計,易導致被解釋變數對解釋變數

的彈性被低估。第二、由於基本工資的主要衝擊對象為中小企業的製造業與批發及零售業,因此,當基本工資調漲時,雖會對中小企業的產出、人員僱用、薪資或物價等變數產生較大衝擊,但因同時期其他高科技大型企業不但不為所動,甚且仍在快速成長,致這些變數的總合平均水準無法充分反映其所受到的基本工資之影響,因而,採用經過平均的總合資料易導致被解釋變數的係數被低估。

伍、結論與政策意涵

各國制訂基本工資的目的,係在保障勞工的基本生活,我國勞基法第21條亦明文規定,工資由勞雇雙方議定之,但不得低於基本工資。為保障勞工的基本生活,每當現行基本工資低於勞工的基本生活水準時,各國多採調高基本工資以爲因應。所以,就財政學而言,基本工資調整兼具兩大財政功能:一是社會安全的救助功能,另一是所得重分配功能。也因此,實施基本工資制度,不但具有極爲強烈的「外部利益」(external benefits),也能對整體社會的安定產生極大的正面效果,故它是涵蓋雇主在內的全體社會所應負起的「社會責任」,也不能輕言以廢之。

然而,基本工資的調整往往在勞雇之間產生極大的落差與爭議,究其原因主要如下:一、究竟目前的勞工基本生活水準爲多少?究竟勞工的基本生活開銷已上升了多少的百分比?究竟該採用何種標準或經濟變數的變動率來調整基本工資?這些都是極具爭議性的課題,不但勞雇雙方難以達成共識,即使連精湛於經濟與社會的學者專家或政府相關部門也無法給予精準的數字,甚

至於莫衷一是。二、當現行基本工資低於勞工目前的基本生活水準時,強將基本工資調升到勞工目前的基本生活水準,要雇主單方支付其間全數的差額,即等同於將社會救助與所得重分配等「社會責任」全部加諸於雇主一方的身上,當然會引起雇主心中不平,況且,若調升幅度過大,也會徒增企業經營的困難,對整體經濟造成負面的影響。

基本工資調整對總體經濟的衝擊,在國內 向來是一極具爭議的課題。多數採用全國性 「總合」時間序列資料之評估結果顯示,基本工 資提升對國內主要總體經濟變數並不會產生顯 著的不良影響,即使有,也是非常薄弱的。但 是,也有爲數不少的文獻採以「個體」資料、 甚或縣市別「長期追蹤資料」進行研究,其實 證結果卻顯示,不但基本工資,甚至連勞基法 和外籍勞工等不利於勞動需求的政策,都會對 多數男女年齡組的失業率造成顯著的雪上加霜 效果,使其失業率向上提升。因爲,基本工資 調高表示雇主的雇用成本提高,尤其,當實質 基本工資高過於支領基本工資者之邊際勞動生 產力時,雇主為維持極大化利潤,當會縮減支 領基本工資者之雇用,因此,本文的分析結果 傾向於顯示,調高基本工資不但會對國內的就 業、物價、工資等經濟變數產生負面的衝擊, 也有可能對國內的人力資本投資造成不利的影 響。尤其,在本次基本工資調升中,部分工時 工作者的基本時薪之調幅,超出全時工作者的 月基本工資之調幅近4倍之多,如此,將會嚴重 扭曲勞動市場的價格機能,迫使廠商以多雇用 全時工作者來替代部分工時工作者的雇用,造 成部分工時工作者的雇用機會大幅流失。

或謂,當按基本工資計算公式所算出之數 額有所增加,或當基本工資占製造業平均薪資 的百分比下降時,即是基本工資調漲的時機。 但是,本文的分析結果,卻一方面顯示,按基 本工資計算公式所算出之數額有否變動,並非 是調整基本工資與否的唯一前提;另一方面也 顯示,按基本工資計算公式所算出之數額,僅 是作為調整基本工資數額之參考, 尤其, 當國 內外調整基本工資時,多採「不溯及既往」的 原則,不對過去未調整的部分追加補調。因 爲,畢竟如同我國〈基本工資審議辦法〉第4條 之規定,基本工資應否調整以及其調幅應有多 高,仍端視「國家經濟發展狀況」而定。也因 此,與美國一樣,我國基本工資占製造業平均 薪資的比率即使已有多年呈下降的趨勢,但仍 因囿於總體經濟情勢欠佳而未予以調整。

最後,本文認爲,既然基本工資兼具社會 救助與所得重分配等功能,而這些又屬於「社 會責任」,理應由社會全體來承擔,而不能全部 加諸於雇主一方。所以,本文建議:工資水準 的高低應儘量讓其回歸到市場的理性面,讓勞 動市場的機制來決定;至於基本工資的社會救 助與所得重分配等功能,則應儘量讓其回歸到 社會安全救助體系以及財政的的重分配面,讓 「涵蓋雇主在內的全體社會」共同承擔(,因而 雇主亦不能置身度外)。如此,不但可消除雇主 單方承擔社會責任的不公平性現象,而且,也 可將勞動市場價格機制所受到的扭曲降至最 小,從而極大化社會資源配置的效率性。

(本文作者中央研究院經濟研究所研究員)

基本工資問題的勞動觀點

陳正良

壹、前言

一、基本工資問題仍需深究

基本工資的調整問題原本擱置已久,直接原因是由於台灣在國際市場無法抵擋來自大陸與東南亞等工業新興國家的價格競爭,加上兩岸對立問題懸滯難解及受到中國經濟快速崛起的磁吸與排擠作用的影響,導致台灣經濟成長主要動力來源的製造業部門嚴重外移,產業結構日趨集中在少數的資本密集的科技產業。同時也因受製造業部門萎縮的影響,台灣經濟成長滑落、島內工商服務業景氣低迷。進而使得台灣社會缺乏工作機會來吸納中低技術基層勞工,失業率提高、失業勞工人數增加。因此,在經濟不景氣及工作機會難覓的環境下,各方也就絕少願意提起調整基本工資的議題。

儘管基本工資十年來未做調整,但是台灣的生活物價及受雇者平均薪資仍在逐年的小幅上漲,連帶實質購買力降低,而這經濟發展遲緩的惡果,對於社會底層的低收入勞工及其家庭只能默默的承受。感受壓力最深的,應屬物質消費習慣既經養成的低收入中生和新生世

代,在媒體氾濫、資訊爆炸,以及商品行銷誘 惑充斥的環境下,還需深刻的承受相對剝奪感 與無力感。

直到今年2月,行政院勞委會前主委李應元 先生公開宣布將召開審議委員會、研議基本工 資調漲之後,引發政勞資各方對於應否調整、 調幅高低及外勞脫鉤等爭論。其後,李主委因 調高意見不獲行政院採納而爲此請辭,最近新 閣揆張俊雄先生宣布基本工資調高9.09%,並自 今年7月1日實施。儘管眼前的爭議似乎暫時落 幕,但政府對於各界有關基本工資調整所提出 的訴求和質疑多未正面回應,對於現行基本工 資制度也未規劃改進。

有鑑於未來基本工資調整爭議仍將不時引爆,而正本清源之道應賴政勞資各方決策者,在提出或回應任何政策時,除表述己方欲求之外,所持論述主張必須有所「本」。而對此一課題之所「本」,應在國際勞動組織(International Labour Organization, ILO)對最低工資(Minimum Wage)的重要概念、主張及基準性規定。「畢竟基本工資制度的本質是爲了實踐勞動正義的社會性政策,而不同於促進產業發展的經濟性政策,因此各方

^{1 「}最低工資」爲國際勞動界的共通用詞,我國現行有關制度則爲勞動基準法第21條所稱的「基本工資」。儘管始終有論者 持已遭廢止的最低工資法與勞基法基本工資之規定不同爲由,亟力區辨兩詞用法差異。但本文認爲,勞基法基本工資規 定實即在國際勞動共通概念下的我國最低工資制度。因此本文用詞除特指勞基法有關規定外,一概使用最低工資一詞。

決策者在執意主張壓制成本或強調經濟成長的同時,必須正視基本工資對於維持基層勞工基本所需,及其對台灣整體發展的意義。誠如「國勞組織宣言」所指陳:任何一地的貧窮將構成所有地區繁榮發展的威脅;同樣的,維護台灣任何一個弱勢族群的工作與生活福祉,當更厚植一份對台灣整體繁榮與發展的利基。

貳、國勞組織對最低工資的基準性規定

國際勞動基準(international labour standards) 在國際社會已早經建立出類似國際公法的地位,其源自國勞組織1919年成立以來所頒布的一百八十三個國勞公約(International Labour Convention)之內。更由於今日全球化時代的各國間經貿往來密切,國際社會應無法容許任何國家或地區違背此等國際勞動基準,藉由壓低勞動條件與忽視國民合理生活水準維持等不公平的競爭手段,以牟國家短線發展或企業近利的行徑。

歷年來直接規範最低工資的國勞公約有 二,其中1928年「第26號最低工資訂定機制公 約」的部分內容,已爲1970年「第131號最低工 資訂定公約」所修正補充,2故摘述並分析131號 公約的重要規定如次。

一、最低工資的重要意義

國勞組織最低工資訂定公約之前言裡,陳 述其政策主張認爲,最低工資的訂定對於保障 弱勢工資所得者(protecting disadvantaged groups),以及保障一般勞工抵抗不當的低薪待 遇(against unduly low wages),具有重要的意 義,而這便是訂定最低工資的本質與基本定 位。據此論述其重要意義如下:

依據資本主義市場經濟的運作模式,理論 上,工資是由勞資雙方自由決定的,因爲勞工 若不同意雇主給付的工資水準,大可自由的拒 絕受僱工作。但是在個別勞工和雇主議訂工資 的過程,許多的勞方實際上不得不接受較低的 工資,因爲無工作即無收入、本人及家庭即陷 入無法維持生活的困境;這也就是許多勞工並 無能力抵抗不當低薪的問題。另方面,有些勞 工便謀求自力救濟、團結勞工組成工會,藉由 互助共濟和對立抗衡的手段,要求進行集體協 商,以改善個別勞工在工資談判上的劣勢地 位。不過無論任何國家,大多數的勞工卻仍然 未組織或加入工會,而仍以個別方式訂定工 資。因此,大多數的民主國家便不得不實施最 低工資制度,以干預及改善勞工遭致不當低薪 待遇的「社會不正義」(social injustices)問題。 (Clerc, 1985: 164) 尤其,在透過供需決定工資的 勞動市場模式下,,最需加以保護的便是市場 競爭力不足的弱勢族群。

再者,分析國勞公約前言對於最低工資意 義的陳述可知,調整最低工資所產生的效果, 應該僅及於:『原工資低於新訂基本工資水準 之受僱勞工』,而有別於一般勞資集體協商下, 要求對事業單位內全體勞工所爲之「調薪」措 施。由於原工資低於新訂基本工資水準之受僱

² C131 Minimum Wage Fixing Convention, 1970, also named Convention concerning Minimum Wage Fixing, with Special Reference to Developing Countries, Date of coming into force: 29:04:1972.

勞工人數及其調高工資的實際金額數,必定十分有限。又,此等強制調高工資者,僅屬底層職業的弱勢勞工,理應不具推抬其他較高層級職業者一併加薪之外溢效應。進而可推知,國內對勞基法基本工資之調升措施,除員工僱用人數規模甚大且多數以基本工資水準僱用的事業外(此情形應極爲少見),不應對事業單位僱用成本造成重要的影響。

回顧台灣當前的基本工資調整措施,似乎已錯誤的演變成爲全國性工資協商,政勞資各方均不自覺的、動輒陷入立場分歧的嚴重爭議中。排除此一勞動關係困境的正本清源之道,應在:導正政勞資各方將「基本工資調整」與「調薪」混爲一談的「錯誤認知」,並使基本工資回歸到保障弱勢勞工所得,以及保障一般勞工抵抗不當的低薪待遇之應有制度本質上。

必須知道,如此將「基本工資調整」與「調薪」混爲一談的錯誤認知,不但嚴重阻礙對於弱勢勞工基本需求的保障,更由於認知導引行爲、行爲造成結果的連續作用下:因政勞資各方既然將「基本工資調整」錯誤認知成爲「調薪」,自然便會將每次的基本工資調整,錯誤的引導到政勞資三方一同爲「全國性調薪」進行角力的錯誤行爲,進而如此行爲下也就自然會產生「全國性調薪」的錯誤結果。然而,這種認知、行爲及結果,顯然都不是勞基法訂定基本工資的本意嗎!

二、最低工資制度的基本原則

分析131號最低工資訂定公約的內容可知,

國勞組織要求會員國應建立一個最低工資訂定 與調整的系統,並制訂法律、採取適當措施, 以求落實貫徹基本工資制度;對此有關的基本 原則規定為:

- 1) 國家應建立最低工資系統(establish a system of minimum wages)。(公約第1條)
- 2) 最低工資有關決定,應獲得勞工與雇主代表 性團體的同意,或經過充分的諮詢勞工與雇 主代表性團體的意見。(in agreement or after full consultation with the representative organisations of employers and workers)。(公 約第1條)
- 3) 對於有受雇者無法涵括適用最低工資的情形時,會員國應向國勞組織逐年提出其法律地位及實務狀況 (reports the positions of its law and practice)並說明未能適用的原因(giving the reasons for not covering them)。(公約第1條)
- 4) 最低工資應以法令訂之(have the force of law),對此法令的實施不應打折扣(shall not be subject to abatement),對於違反法令者應予懲罰(liable to appropriate penal or other sanctions)³。(公約第2條)
- 5) 應 採 取 例 如 勞 動 檢 查 等 適 當 的 措 施 (appropriate measures),以確使最低工資所有 法令規定的有效施行(effective application of all provisions)。(公約第5條)

三、最低工資訂定機制及其運作的基本原則

訂定最低工資是一個以政府直接介入手段,減少或消除社會不正義現象的程序(a

³ 在1928年「第26號最低工資訂定機制公約」第4條第2項還規定:A worker to ... shall be entitled to recover, by judicial or other legalised proceedings, the amount by which he has been underpaid。

procedure)。國勞組織要求會員國應以社會夥伴的觀念建立「最低工資訂定機制」,並以三方機制(tripartite bodies)及對等直接參與之原則,決定最低工資的訂定與調整。131號公約對此的有關基本原則規定為:

- 1) 國家應設立與維持最低工資訂定與調整的機制。(公約第4條)
- 2)有關最低工資訂定機制的建立、運作及修正應充分諮詢勞工與雇主代表性團體的意見。 (公約第4條)
- 3) 最低工資訂定機制可納入有能力代表全國一般性利益的人士(persons having recognised competence for representing the general interests of the country),對其任命政府須先經和勞資雙方代表性團體的充分諮詢(appointed after full consultation)。(公約第4條)
- 4) 最低工資訂定機制的性質,應由勞工與雇主 代表性團體,在均等基礎上(on a basis of equality)作直接的參與(direct participation in its operation)。(公約第4條)

四、最低工資訂定與調整的基本原則

國勞組織有鑑於最低工資的訂定與調整不 易,因此在131號公約內還對於基本工資訂定與 調整過程,所應考略的因素做出以下的基本原 則規定:

- 1) 最低工資訂定機制應不時的訂定與調整最低 工資(be fixed and adjusted from time to time)。 (公約第4條)
- 2) 決定最低工資水準的考慮因素,應包括: (公約第3條)
 - 勞工及其家屬的需求(the needs of workers

- and their families):將國內一般工資水準、 生活費用、社會安全福利(social security benefits),以及其他社群的有關生活水準納 入考慮;
- 經濟因素:包括經濟發展的要求、生產力水準,以及對於達到與維持高就業水準的欲求(the desirability of attaining and maintaining a high level of employment)。

由於最低工資訂定與調整的考慮因素甚多,各個不同考慮因素的性質不同,所以選擇納入考慮的因素不同、或對納入因素所賦予的權重差異,將對最低工資訂定與調整產生截然不同的結果。因此,訂定與調整最低工資的最重要工作,便在借重政勞資三方不同的立場與觀點,針對當時的國家環境條件,透過三方機制的運作,從諸多可能的考慮因素中做出平衡性的選擇與決定;這也是最低工資三方機制的設置之主要目的。(Clerc, 1985: 164)由此可知,最低工資訂定與調整公式的決定,本質上是一種三方諮商過程的結果,而並非純技術性的經濟學課題。

參、國勞組織對基本需求與消除貧窮的主張

對抗失業與消除貧窮爲國勞組織成立迄今不變的主要關切,因爲經歷過第一次和第二次世界大戰的經驗教訓,國際勞動社會更加堅信:對於大量人民施加不正義的、苛刻的勞動剝削,勢必危及世界的和平與和諧。此一信念表述在「國勞組織宣言」(ILO Declaration)內,其如:『任何一地的貧窮將構成所有地區繁榮發展的威脅』,國勞組織有責任促進各國達至『充分就業及提高生活水準』,以及『公平的將

進步的成果讓所有人民分享』。正是在此等信念的驅策下,國勞組織始終致力於推動國際性的勞動最低標準,期能據以管理各國的就業條件。同時也持續推展國勞方案,促進各國創造充分就業與消除貧窮。

一、國勞組織對價值與倫理層面的主張

為迎接21世紀及回應全球化趨勢,國勞組織除了積極推動國際勞動基準之外,另一項重要對策便是提出「有尊嚴的工作議程」(the Decent Work Agenda)。兩者均寓含著國勞組織特定的價值與倫理主張,也是政勞資各方對於勞動議題所必須明確建立的認知基礎:

- 勞動非商品:國際勞動基準並非沒有任何價值系統的遊戲規則,國勞組織的主張及運作,始終秉持一個前提,那就是『勞動非商品』(Labour is not a commodity)。換言之,勞動市場的基準不應拿來和商品或資本市場作同等的比擬,勞動的最低標準也不能爲了求取競爭優勢而做犧牲。(ILO, 2004: xii-xiii)
- •價值偏頗的全球化難以持久:就人類歷史經驗可知,違背人民的意願,以武力做治理的基礎、且漠視正當性的系統、制度、或政權,維持不久便遭激進的改革、甚至瓦解。若全球化僅屬經濟現象、若僅限於財務和金融的意義,而忽略其他的如人權、環保、勞動等價值和倫理,則必定無法長久。(ILO, 2004:9)
- 有尊嚴的工作是全球經濟的基礎:在巴西所舉行的「2002年世界社會論壇」,國際勞動社會將原本全面性反對全球化的態度,改變成為直接反對特定類型的全球化-新自由主義全球化(neo-liberal globalization)。因為人們所樂見的

是一個尊重人性尊嚴(respects dignity and people)、尊重人的全球經濟,而事業的經營與企業是創造就業所必須的。依據國勞組織的觀點,例如外包商如果能尊重國勞組織的規定和價值,那麼外包制度並非不好,因此問題出在今日世界的邏輯和文化,進而國勞組織提出「有尊嚴的工作議程」,藉以激發全球化環境下形成倫理與價值的觀點。(ILO, 2004: 9-10)

二、國勞組織對基本需求的概念

最低工資的訂定即在保障勞工獲得基本生 活所需,而所得水準無法滿足基本需求者,即 是貧窮。因此最低工資、基本需求及貧窮往往 是相互糾結的概念。

國勞觀點認爲「基本需求」(basic needs) 係指一個社會應該爲其人民中的最貧窮者所提供的最低生活水準。而基本需求的全然滿足(the satisfaction of an absolute level of basic needs),不僅是在數量上的滿足,還應該放在一個較廣泛的架構下,達到基本人權的實現。各國對於滿足人民基本需求的目標,將因國家發展水準、自然環境條件,以及社會與文化價值而有所不同,因此基本需求是一個相對性的概念(a relative concept)。據此,國勞觀點認爲所謂的基本需求包括:

- 私人消費的最低要求 (certain minimum requirements for private consumption) 包括如適當的(adequate)食物、住屋、衣著等。
- 必要的公共服務(essential services provided by and for the community at large),如飲用水、衛生設施、公共交通、健康設施、教育設施等。

• 基本人權的實現(the fulfillment of basic human rights)。(ILO,1976: 7,32)

三、提高貧窮者所得的途徑須兼顧成長與分配

滿足貧窮者的基本需求不能只靠等待。國 勞組織曾在1976年的三方世界大會的報告指 出:人類歷經數十年來的努力,世界上仍有數 以億計的人們處於飢餓、貧窮、缺乏醫療、失 業、受到勞動削的狀態。而許多國家地區的經 驗顯示,快速經濟成長與大量物質產出的本 身,並無法降低貧窮與不均等、或提供充分的 就業。或許還需要更長時間才能等待到這一切 問題的好轉;但無論從人道或者政治責任而 言,無法再等待幾十年才讓進步的成果分享到 貧窮者手中。並且經推估,即使25年後,如無 法加速經濟成長及伴隨使用一些措施以改變成 長模式及資源運用的話,許多國家仍無法滿足 貧窮者的基本需求。(ILO,1976: 3-4, 43)

單靠經濟發展或社會分配均難有效改善貧窮。有自由經濟的論者主張,滿足貧窮者基本需求的根本方法,無庸置疑的還是必須透過發展經濟的途徑,因此認爲國家只要致力於促進經濟的快速成長即可,而應將分配問題留給市場決定。但是這種主張是有問題的,例如在充滿不可知的變動環境下,一個國家並無法保證能夠達到及維持持續的經濟成長。尤其嚴重的是即使國家經濟獲得成長,仍有有相當數量的人民及一些地區無法獲得經濟成長的利益。同時,國家將資源大量投資在促進經濟成長面向上,卻讓一些人民生活在較低的生活水準之下,無論從社會或政治的觀點而言是無法接受的。另有一種反面的主張,強調分配面向或所得再分配的操作,使貧窮者的所得提升速度,

比經由經濟成長所生的平均成長為快。但這種途徑還是難逃離經濟法則的驅策,而將因二度效果(secondary effects)使分配的人為操弄徒勞無功,並且在決定與實施分配政策上,將會面臨到來自政治及其他方面的極大困境。(ILO,1976: 33-34)

國勞組織對消除貧窮政策的推估。針對如何促進貧窮者提高所得以滿足基本需求的作法,國勞組織歸納過去各國有關的措施及總體數據,利用模型分析了下列三種常見的政策選擇:(ILO,1976: 37-38)

- 限制工資政策(wage restraint):壓低中低收入 勞工的工資,以造成增加經營利潤的直接效 果,並藉由誘發投資率提高的間接效果,以 獲致整體的所得成長。此政策的缺點是造成 所得差異的擴大,對貧窮者的所得增加也造 成顯著的遲緩效果。
- 消費移轉政策(consumption transfers): 主動的 直接提高貧窮者所得;但由於其對國內總體的 資本累積產生不利效果,進而降低所有部門的 平均所得成長。因此,若將2%國民所得由富 裕者移轉給貧窮者,如此持續推行三十年後, 包括貧窮者及其他所有人民的所得,都將比讓 經濟「自然」成長的情形來得更糟。
- 重新導引投資流向政策 (redirection of investment flows):若將2%國民所得不去移轉給貧窮者供作消費使用,而是利用這些資本資產在各種形式的投資之上,藉以提高貧窮者的生產及所得。而此處的投資形式包括:提供貸款、提供原物料等生產的物質投入、道路灌溉等物質性基礎建設、人力資本的投資等。推估結果發現,對於貧窮者的投資僅

管不如把錢用在對於其他的投資上來得較爲 有效,但是這份投資卻會顯著的加速貧窮者 的所得增加,推估經三十年後,最低所得的 40%人口的平均所得將增加三倍。

國勞組織主張確保需求滿足的重要策略在促進就業:國勞報告中提及,必須從各方面採取必要的行動與努力,一起促進經濟成長及社會分配的目標。至於在確保分配果能達到基本需求滿足的結果方面,最屬必要的策略之一,便是促進就業。因爲透過量與質兼顧的「適當」就業機會之提供,以及促使失業者朝生產性作流動(productive mobilization),提高貧窮者生產力,將能藉由高產出而滿足基本需求,並且獲致較適當的所得分配。(ILO,1976: 43,68)

四、國勞組織對消除貧窮的程序性建議

綜言之,既知消除貧窮並無直接的簡單模式可供依循,因此國勞組織提出下列程序性的建議:(ILO,1976: 36,68-69)

- 建立一個適當的機構,俾利社會各方廣泛參 與經濟發展的過程。其中應透過工會或類似 團體的參與,以確使國家能持續的投入在滿 足基本需求策略(basic-needs strategy)之上。
- 設定一套全國的基本需求目標或生活最低標準(a national set of basic-needs targets or minimum standard of living)。
- 在前項的目標設定階段,最需注意的是,對 於這些基本需求的決定,必須要有貧窮者的 直接參與。如若這些貧窮者沒有組織、無法 表達出共同的觀點與期望,則國家應鼓勵其

自行組織團體以參與目標的設定。

- 在實施階段,應集結國內有關的規劃專家, 依據上述的既定目標,設計出促使基本需求 獲得滿足所需的政策與措施。
- 相關的數項措施一起實施的套裝措施(package approach)的採用,容易獲得成功的策略實施成果。
- 可能需要耗用不只一個世代的期間,才能滿足貧窮者基本需求,但如果能同時結合所得成長和重分配的措施,則可縮短此一過程。
- 消除貧窮或滿足貧窮者基本所需的政策實施 過程,必須有賴政治承諾(political commitment)及適當的行政能力與組織。

肆、台灣的貧窮問題探索

無論最低工資的內涵、或者貧窮與在職貧窮(working poor)的問題發生原因,或者對於貧窮、基本需求的測量或推計,並非僅針對個人,而多涉及家人及其與家人的關係(families),或是以「家庭」爲測量單位(households)。這使得貧窮問題不易掌握。台灣顯然有貧窮問題,但是有無在職貧窮問題?在職貧窮自然也是若是受僱勞工,這些族群到底有何特質、遭遇到哪些問題?這應該是討論基本工資問題必須掌握的事實基礎之。

一、何謂在職貧窮問題

美國勞動部自2000年來曾數度追蹤在職貧 窮問題⁴,這凸顯出美國受僱勞工仍存有相當程 度的在職貧窮問題。在其最近公佈的「在職貧

⁴ 依據美國勞動部的界定,在職貧窮者係指:至少運用27週的時間為定義下的勞動力,含工作或尋找工作,然而收入仍然 落在官定的貧窮門檻以下的個人。而所謂的在職貧窮者比率(Working-Poor Rate)係指前述定義下的職貧窮者,占至少 有27週在勞動力定義內之全體勞動力的比率。

窮者概況」(2005年3月)可獲悉美國在職貧窮問 題的特質,而可增加對於低工資弱勢勞工的了 解:

- 在2003年全美有1.4億在職貧窮者,「在職貧 窮者比率」爲5.3%。
- 在職貧窮者中約有八成遭逢到下述三種勞動 市場問題:失業、收入偏低、非自願性從事 部分時間工作。至於未遭逢到這三種勞動市 場問題的其餘五分之一在職貧窮者,其問題 出在從事短期工作、非自願性部分時間工 作,或出於家庭結構的因素。
- 就全時和部份工時而言,經常受僱從事全時 工作的勞動力中,有3.8%屬於在職貧窮者; 相較下,部分時間工作者則有10.6%的在職貧 窮者。儘管一般認爲全時工作者會成爲在職 貧窮者的機率,應顯較部分時間工作者爲 低,但是2003年美國的在職貧窮者中有60% 是屬於全時工作者。
- 在職貧窮者的職業分布廣泛,但由2003年資 料顯示有2/3在職貧窮者集中在下述三個大範 圍的職業內:「服務工作」、「銷售、辦公室 工作」、「生產、運輸、及物料搬運工作」。 反之,需要高教育程度的「管理、專業及相 關職業」,因其具有高薪特質,出現在職貧窮 者的機會較低。
- 無論從人口統計學上的變項或就業特質做分 析,各種在職貧窮問題都因女性及少數種族或 民族等因素的納入,而使貧窮問題更爲凸顯。
- 美國2003年的大專學歷者僅有1.7%爲在職貧 窮者,相較下,未能取得高中文憑的人們中

- 則有14.1%爲在職貧窮者;顯見當勞工取得較 高的教育程度後,成爲在職貧窮者的可能性 大幅降低。
- 年齡在16-19歲的青年勞工,其在職貧窮的比 例較高,其主因青年勞工的收入較低、失業 率較高,而這兩者都和青年勞工的缺乏工作 經驗和教育程度較低有關。
- 美國有420萬的貧窮家庭中,負擔家計的單身 女性有22.5%落入在職貧窮,同樣負擔家計的 單身男性爲13.5%,顯著爲低。至於由已婚夫 婦組成的家庭,僅有5.8%低於貧窮門檻。
- 美國有2,990萬「無親個人」⁵,其中有8.3%爲 在職貧窮者。在無親個人中,有61.2%「和無 關人居住在一起」,此類在職貧窮者的比率是 「獨自居住者」的兩倍。又其中屬於青少年的 無親個人中,有40%的收入低於貧窮線。

二、台灣的家庭收支問題

儘管近來台灣社會常聽聞一些勞工家庭無 力負擔子女教育費,以及台灣特有的數十萬 「卡奴」問題,然而政府並無在職貧窮調查資料 供參,只得改以分析「九十四年家庭收支調查 結果綜合分析」(2006年6月),期能有助於探知 台灣低薪弱勢勞工的相關資訊於一二。

• 底層20%家庭平均一月所得為24.483元。台灣 2005年的平均每戶可支配所得爲新台幣89.5萬 元。按戶數五等分位組觀察,最高之20%家 庭平均每戶可支配所得為179.7萬元,最低之 20%家庭爲29.8萬元,高低所得差距6.04倍。 若直接以月作估算,可知台灣所得底層的20 %家庭,平均一月所得為24,483元。

5無親個人(unrelated individuals)指:該個人獨自居住、或未和親人而和無關人居住。

- 政府對家庭的移轉支出對低所得家庭具有縮減貧富差距效果。2005年台灣各級政府發放如低收入戶生活補助、中低收入戶老人生活津貼、老農福利津貼、身心障礙補助、災害急難救助,以及全民健保、公保、勞保、農保等各項社會保險的保費支出補助等社會福利措施。,而使得高低所得差距倍數縮短約1.26倍。
- •過去11年來每戶所得與消費支出均增加,但儲蓄減少。台灣在1995年至2005年的十一年間,家庭總所得之平均年增率3.3%;家庭每戶可支配所得之平均年增率1.0%;每人年可支配所得之平均年增率2.4%。每戶消費支出之平均年增率1.7%,每人消費之平均年增率3.2%。在儲蓄方面,平均每戶年儲蓄,其年增率有減少爲-1.3%。
- 「家庭消費支出」占可支配所得的78.32%。 在家庭平均支出中,「非消費支出」爲18.8萬元,其包括利息支出,稅捐規費及罰款、捐贈及婚喪禮金等移轉性支出。其餘屬於「消費支出」部分爲70.1萬元,其占家庭支出的78.85%、占可支配所得的78.32%。
- 「家庭消費支出」依序以食、住、醫療保健、育樂、行的比重最大。在八項主要消費支出中,2005年台灣地區平均每一家庭消費支出,係以「食品、飲料及菸草」支出所占總消費支出的比重最大,爲23.6%。其次是「房地租、水費、燃料和動力」支出,占23.3%。第三是「醫療及保健」支出,占13.4%。再次爲:「娛樂教育及文化服務」支出占13.0

- %;「家庭交通及通訊」支出占12.6%。其餘 支出項目均低。
- 過去25年間「家庭消費支出」減少最多在食,增加最多在醫療保健。比較2005年和1980年資料可知,過去25年間台灣家庭對八類家庭消費支出的比重發生變動,其中「食品、飲料及菸草」支出比重下降16.8%;「醫療及保健」的比重上升9.2%,而「家庭交通及通訊」及「娛樂教育及文化服務」也分別上升5.9%及4.8%。由此變動情形可知,家庭消費支出比重除傳統偏重的「食」及「住」外,對於「醫療保健」、「行」及「育樂」的消費比重均有大幅度提高。就此應可認爲家庭的貧窮問題層面,已擴大到因「醫療保健」、「行」及「育樂」的消費比重均有大幅度提高。就此應可認爲家庭的貧窮問題層面,已擴大到因「醫療保健」、「行」及「育樂」的需求無法獲致滿足所生的問題。

三、台灣的低所得問題

藉由下列「社會指標統計年報」(行政院主計處,2006年:85-88)有關所差距擴大原因的調查發現,可間接對台灣的貧窮問題成因提供一些線索與了解:

所得差距擴大的經濟面因素和貧窮的成因。台灣地區近二十餘年來所差距擴大的原因,一者爲經濟因素,主因台灣產業結構的改變,使原本薪資差距較低的勞力密集產業,在喪失比較利益的國際競爭下快速式微,取而代之的是薪資差距較高的資本密集、技術密集的科技產業。連帶造成高低大類職業類別之間的薪資差距拉大,如自1980年以來高階職業如

⁶ 政府用在全民健保、公保、勞保、農保等各項社會保險的保費支出補助,均屬無分所得高低的齊頭式補助,前文的國勞研究曾指出,即便是針對貧窮者的消費性移轉,長期觀仍不利於貧窮者本人及其他部門。

「專業人員」及「主管經理人員」的基本所得增加3.43及3.41倍,而相較於較低階職業如「事務工作人員」、「服務工作人員及銷售員」、「機械操作組裝及體力工」的2.21、2.76、2.98倍為高。

該分析並未提及台灣勞動力市場供需變化 對貧窮問題的影響。但需知,由於前述產業結 構的改變,其導致勞動力市場對於無技術和半 技術的中低階勞動力之需求大幅萎縮,同時使 勞動市場供需失衡,市場上原有的中低階勞動 力供過於求,造成台灣出現許多的結構性失業 者,以及種下雇主對基層勞動力得以使用短期 及臨時性僱用型態的有利環境。而如前述美國 勞動部報告所言,在職貧窮者有八成遭逢到失 業、收入偏低、非自願性部分時間工作之勞動 市場問題,均在此產業結構改變過程出現。

所得差距擴大的社會面因素和貧窮的成因。「社會指標統計年報」指出,對於台灣家庭所差距擴大原因的解釋,諸如產業結構改變之經濟因素,不盡然會比社會面因素來得更重要,此等伴隨經濟發展所造成對家庭組成的質與量上變化(人口變遷)的社會面因素,包括:

- 戶內人口1-2人的家庭約八成屬低所得。依據 以五等分劃分的家庭所得差距資料分析,低 所得家庭平均戶內人數,由1980年的3.62人, 降低至2004年的1.96人。2004年時戶內人口1-2人的家庭中,低所的家庭占79.7%,而高所 得家庭僅有9.1%。
- 高齡戶長低所得家庭大幅增加。台灣人口老 化及老人家庭逐年增加,使得戶長年齡65歲

以上的家庭比例,由1980年的3.3%,增長至2004年的14.2%。「戶長年齡65歲以上之低所得家庭」的比例,在同期間由9.9%增長爲45.7%。相較下,「戶長年齡65歲以上之低所得家庭」的比例,在同期間僅有1.9%至2.9%的小幅增長。

- 戶長爲「就業者」之低所得家庭中,67.3%該 戶長從事農業或爲低技術工或體力工。又, 戶長爲「無業者」之低所得家庭中,45.6%該 戶長爲65歲以上人口。因此,主計處報告指 出,政府降低失業率的努力,對此高齡戶長 之低收入家庭無助益,故而所得差距的改善 效果有限。
- 25歲以下人口在低所得家庭之比例,僅占25歲以下總人口的5.3%。主計處報告認爲,雖然提高教育投資有助於促進社會流動及弱勢漲脫貧,但是除非能「針對性」的提高低收入戶的教育投資,否則「整體性」措施對改善所得差異的效益有限。並且,從所得分配觀點,所謂弱勢者應係指「經濟弱勢」、而非「身分特殊」之弱勢,因此政府之優惠補助對象不應僅針對勞人、婦女、同、農民、漁民、榮民、學生、身心障礙者、原住民等身分特殊群體,而應針對「經濟上的弱勢者」。

伍、結語一對基本工資制度的意見

當前的全球化環境下,弱勢勞工對於最低 工資制度的保障需求有增無減。國勞局2006年 公布的「全球就業趨勢」報告更指出,各國勞 動環境普遍出現下列三個不利於勞工就業的趨 勢:

• 薪資不均衡的情況升高;

- 國民就業因產業結構而改變,但卻無其他產業可吸收式微產業的原有就業者;
- 資本全球化帶動業務委外承攬,勞動彈性化 帶來勞工的跨區移動,然而這兩者都對勞動 力市場帶來衝擊和新的挑戰。

面對此等全球化環境,各國的勞動關係系統、勞動市場實務運作,以及企業內的勞雇關係無不深受影響。致使如何因應大環境變動做「轉型」已成爲常態性的需求。但是,在勞動領域內任何因應全球化趨勢潮流的調整舉措,除了被所謂的經濟性的需求所導引外,尤其不能忽略勞動不同於一般經濟行爲,而有高度的價值與倫理面向,故應檢視勞動基本概念與國際規範,以供作研議調整更新措施的定位基礎。本文經探討最低工資的國際勞動概念後,針對我國的勞基法基本工資的制度,可歸納提出下列五點意見作爲結語:

若以全球化不利弱勢勞工就業的趨勢與在職 貧窮問題作整體觀照,則政勞資三方實應將 基本工資和社政主管機關的低收入戶補助措 施納入一併研析。在程序與作法上,可將可 到國勞研究心得納入考慮:消除在職貧窮或 滿足低收入勞工基本需求的政策及其施行過 程,必須有賴政治承諾及適當的行政能力與 組織;應建立適當的機構,其中應透過工會 或類似團體的參與,以確使國家能持續的投 入在滿足基本需求策略上;應設定一套全國 的基本需求目標或生活最低標準;相關的套 裝措施一起實施較容易獲得成功;可能需要 耗用不只一個世代的期間,才能滿足低收入 勞工的基本需求,但如果能同時結合成長和 重分配的措施,則可縮短此一過程。

- 台灣當前的基本工資調整措施,似已錯誤的 演變爲全國性工資協商,政勞資各方不自覺 的、動輒陷入立場分歧的嚴重爭議中。排除 此一勞動關係困境的正本清源之道,應在: 讓基本工資制度回歸到:『保障弱勢工資所 得者及一般勞工抵抗不當的低薪待遇』的定 位上;並且,導正政勞資各方將「基本工資 調整」與「調薪」混爲一談的「錯誤認知」。
- 依據國勞組織觀點,最低工資的訂定與調整的機制,本質上是一種國家介入,以減少或消除社會不正義現象的程序。該機制應以社會夥伴的觀念建立,並以三方機制及對等直接參與之原則進行功能的運作,而目的在決定如何訂定與調整最低工資。
- 最低工資訂定與調整公式的決定,本質上是一種三方諮商過程的結果,而並非純技術性的經濟學課題。又鑒於訂定與調整最低工資的決定過程,須考慮經濟因素及「勞工及其家屬的需求」,但國內對於維持適當生活的「基本需求」方面,並無明確的統計可資運用,而必須有所改善。
- 國勞報告中提及,消除貧窮並無直接的簡單模式可供依循,對於滿足人民基本需求及消除貧窮的工作,必須同時兼顧促進經濟成長及改善所得分配爲目標,從各方面採取必要的行動與努力。其中,促進就業乃是提升低所得者基本需求滿足的最佳對策。

(本文作者 中國文化大學勞動暨人力資源學系助理教授)

基本工資調整及建立制度 規範之可行性

陳慧敏

壹、前言

基本工資係在保障勞工的基本生活。依勞 動基準法第21條規定,工資由勞雇雙方議定 之。但不得低於基本工資。基本工資由中央主 管機關設基本工資審議委員會擬訂後,報請行 政院核定之。

本(96)年基本工資調整案,勞委會爰依 上開規定,報請行政院核定,行政院業於96年6 月8日以院臺勞字第0960086939號函核定96年基 本工資調整爲每月新臺幣(以下同)17,280元, 每小時95元,並自96年7月1日起實施。

有鑑於本次基本工資調整案自本年2月中 旬,李前主委應元於勞委會新春記者會提出檢 討基本工資之議題後,引發社會各界極大關 注,媒體迭有報導,究其原因,乃目前與基本 工資相關連結項目太多,例如:外勞薪資、全 民健保最低投保薪資、勞保投保薪資、失業給 付、社會救助金、動員演習津貼,以及未足額 進用身心障礙或原住民應繳交之罰金等,致基 本工資之調整,不得不謹愼爲之,爰有必要就 基本工資之制度面及實質面進行檢討。

貳、基本工資調整之機制及運作

一、我國基本工資之制訂與調整經過

- (一)19年我國政府批准國際勞工組織「設釐定 最低工資機構公約」。
- (二)25年12月23日國民政府公布最低工資法, 該法規定成年工資以維持其本身及足以供 給無工作能力親屬2人之必要生活為準。 惜因歷經抗戰、剿匪、致未施行。
- (三) 57年實施基本工資暫行辦法,73年8月1日 勞動基準法施行,74年基本工資暫行辦法 廢止,並於同年3月21日施行基本工資審 議辦法。
- (四) 遷台後,因該法所定標準稍高,工業正起 步,故未施行。爰於75年12月3日廢止最 低工資法。
- (五)基本工資自45年初實施,訂爲每月300 元,嗣後基本工資歷經18次之調整。前次 調整爲86年10月16日,迄今近10年(詳如 附表1)。
- (六)基本工資歷年調整方式 基本工資之調整係由基本工資審議委員會

衡酌國家經濟發展狀況、物價指數、國民 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加以 研議。為利基本工資之調整,歷年來曾研 擬不同公式以供參考,但並無一固定公式 (歷年基本工資調整情形詳見附表1)。

二、法令依據:

(一) 國際勞工組織公約

1.國際勞工組織(ILO)於1928年6月16日 通過第26號公約,創設訂定最低工資機 構公約,凡批准之會員國,應創設或維 持規定最低工資之辦法。

附表一 基本工資歷年調整情形

調整時間	調整金額	各業平均薪資	基本工資 佔當年各 業平均工 資之比例	備註	調整時間	調整金額	各業平 均薪資	基本工資 佔當年各 業平均工 資之比例	備註
45年	300				82.8.16	13,350	31,735	42.07%	註4
53年	450				83.8.20	14,010	33,689	41.59%	註5
57年	600				84.8.1	14,880	35,421	42.01%	註5
67.12.1	2,400				85.9.1	15,360	36,735	41.81%	註5
69.5.1	3,300			72年以前	86.10.16	15,840	38,530	41.11%	註6
				並無固定	87年	15,840	39,726	39.87%	
				公式	88年	15,840	40,908	38.72%	
72.5.1	5,700			註1	89年	15,840	41,938	37.77%	
73.7.1	6,150			註1	90年	15,840	42,042	37.68%	
75.11.1	6,900	15,131	45.60%	註1	91年	15,840	41,667	38.02%	
77.7.1	8,130	18,412	44.16%	註1	92年	15,840	42,287	37.46%	
78.7.1	8,820	21,263	41.48%	註1	93年	15,840	43,021	36.82%	
79.8.1	9,750	24,336	40.06%	註2	94年	15,840	43,615	36.32%	
80.8.1	11,040	26,904	41.03%	註2	95年	15,840	44,107	35.91%	
81.8.1	12,365	29,473	41.95%	註3	96.7.1	17,280			

資料來源:1.行政院主計處。

2.勞委會勞動條件處。

註1.基本工資={【(每人每年最終消費支出×家庭戶數×平均每戶人口)÷(家庭戶數×平均每戶就業人口)】÷12×(1+消費者物價指數成長率)+製造業平均薪資半數】÷2。

註2.(依沿用公式求算之79年基本工資·依沿用公式求算之78年基本工資)必需≦(78年製造業勞動生產力指數÷77年製造業勞動生產力指數)否則必需以【78年沿用公式求算之數額×(1+78年製造業勞動生產力指數成長率)】作為79年應調整之基本工資數額。

註3.該年並未依計算公式調整數額。

註4.以79年修正後之公式及經濟部所提之公式為基準,以各公式相對81年之成長率相加後平均作為82年基本工資之調幅。

註5.基本工資=【上次行政院核定之基本工資×(1+消費者物價指數上升率+1/2工業部門勞動生產力升率)】。

註6.該年並未依計算公式調整數額,而係採3%的調幅。

2.國際勞工組織於1970年第131號公約一 制定最低工資公約。

第1條:凡批准本公約之國際勞工組織 所屬會員國皆應承諾制定最低 工資制度,以保障工作條件相 當之所有工資所得者。

第3條:考量最低工資標準之因素,除 須符合國情外,包括:(1)勞工 及其家庭需要應顧及國內一般 工資水準、生活費用、社會安 全給付、及其他社會團體之生 活水準。(2)經濟因素,包括經 濟發展、生產力、達到並維持 高就業水準。

(二) 我國規定

依勞動基準法第21條規定,工資由勞雇雙 方議定之。但不得低於基本工資。故勞動基準 法制訂基本工資之目的,應使勞工每月正常工 作時間內之最低收入,能夠維持勞工之基本生 活。

三、各國最低工資調整之機制及運作工

(一) 法定最低工資:超過90%以上國家有制 訂。

(二) 決定最低工資方式:

- ·61%的國家由政府或勞資政三方爲全國 決定。
- •21%的國家由政府或勞資政三方制定行 業別或職業別最低工資。

- •8%的國家由團體協商決定行業別或職業 別最低工資。
- 11%的國家由以上2或3種方式決定。

(三) 是否諮詢社會夥伴(勞工、雇主團體)

- 10%的國家由政府自行決定。
- ·15%由政府分別諮詢社會夥伴。
- ·48%由政府諮詢三方組成之組織。
- ·18%由三方組成委員會決定。
- ・11%由團體協商決定。

(四) 調整最低工資參考指標

80%的國家有規範調整最低工資需考量哪 些因素,主要有2種,一為社會指標,一為經濟 因素。

	採行國家之 比例(%)	
社會指標	勞工及其家人之需要	32
	生活/通貨膨脹成本	61
	一般工資水準	35
	社會安全給付水準	14
經濟因素	經濟狀況/或發展	51
	企業給付能力	16
	就業	26
	生產力	26

(五)調整最低工資頻率

超過60%的國家並未規定調整最低工資之 頻率;只有25%以下國家要求每年檢討,但不 一定要調整;少數國家要求依據物價指數調 整,但也不會完全反映在最低工資的調整比率 上。目前我國勞基法並未規定基本工資調整之 頻率。

1 參考行政院經濟建設委員會人力規劃處96年4月23日「最低工資之國際比較分析」報告。

(六) 最低工資適用及排除對象:

世界上大部分勞工受到法定最低工資保障,即使以團體協商制定最低工資的丹麥及德國也各有90%、70%之勞工得到保障;通常未適用最低工資者爲家內勞動者及農業勞工。我國以適用勞基法之勞工;排除家內勞動者。

(七) 最低工資內涵

有些國家針對初次就業、年輕人、身心障礙者訂定次級最低工資,以降低其就業影響,例如比利時、法國、愛爾蘭、荷蘭、英國;另有些國家針對不同地區或行業訂定最低工資,例如日本;美國係聯邦訂定最低工資。英國及荷蘭之最低工資包含獎金、紅利、小費及定額的食宿。我國勞基法施行細則第14條規定:「童工之基本工資不得低於基本工資百分之七十。」

參、調整基本工資之政策形成

一、國內近10年經濟情勢變化

基本工資自86年調整以來,各項經濟指標 皆有變化:

- (一) 法定工時變化(90年1月1日): 法定工時 從每週48小時降至每2週84小時。
- (二)物價指數變動:消費者物價指數變動率上 升7.34%。
- (三)經濟成長:10年來國內生產毛額增加42 %,95年經濟成長率較10年前增幅達 51.79%。
- (四)勞動生產力:按「產值」計算之勞動生產 力上升42%;按「產量」計算之工業部門 勞動生產力上升65.8%。

(五)薪資變動:

- 1. 民間薪資:86至95年上升14.47%。
- 2. 公教人員薪資:86、87、90、94年各調3%。
- (六) 基本工資占製造業薪資之比率:從44.6 %,降至37.5%,計降低7.1%。
- (七) 基本工資占各業薪資之比率:從41.1%, 降至35.9%,計降低5.2%。

此外,根據國際勞工公約第135號建議書, 最低工資比率或等級應隨生活費用與經濟情況 之變動隨時調整。觀諸國際趨勢,加拿大、日 本、韓國,近年來皆調整其最低工資。另美國 聯邦最低工資自1997年調整爲時薪5.15美元後, 已有10年未作調整,社會各界呼籲調高的聲浪 不斷,美國總統布希業於本年5月間簽署在未來 26個月內,分三階段將最低工資從現行5.15美元 調高至7.25美元。

綜上,我國近10年來總體經濟指標的變化,消費者物價指數變動率已上升7.34%,基本工資占各業薪資之比率從41.1%,降至35.9%,使得勞工購買能力下降,而按「產」計算之勞動生產力則上升42%。為維持勞工之基本生活,並使邊際勞工分享與雇主共同創造經濟成長之成果,基本工資應作適度調整。

二、基本工資調整爭議點

(一) 勞資團體對基本工資調幅缺乏共識

工商團體力陳,2001年因調整工時,以基本工資15,840元計算,實質薪資已調漲18.57%;2005年勞退新制實施,勞工每月可獲企業

主提撥6%之勞退金,兩者合計24.57%;故主張基本工資調幅應以5%、時薪以82元爲上限,與勞工團體主張之40%調幅有極大落差。

就此,對於因物價上漲,致邊際勞工實質 購買力下降之事實,勞資雙方均有應調高基本 工資之共識。所差異者,資方之基調爲5%,勞 方爲40%。本會爰依基本工資審議委員會第19 次會議決議,除考量物價指數變動外,並應讓 勞工適度分享經濟成果,基本工資之數額爲每 月17,280元,每小時95元;調幅9.09%。上開調 幅,業已考量勞資團體之立場,應屬合理。

(二) 各界對時薪計算基礎認知不一致

部分工時者,雇主仍應依勞基法規定,另 行比例給付其例假日、國定休假日工資。惟因 事業單位對上開規定認知不同,計算方式不 一,對工資採時薪計算時,其內涵是否計入例 假日或國定休假日之工資,在勞資雙方各有不 同解讀。某些團體主張基本工資時薪,應以月 薪除以168小時計算,時薪除折入例假日工資 外,國定假日(19日)及特別休假(以平均3日) 亦應併予考量;資方團體則主張應以月薪除以 210小時。

有關檢討時薪計算標準,前經勞資社會對話、勞委會基本工資審議委員會等多次意見交流,勞資雙方均有將「例假日」及縮短工時差距的「6小時」工資折入按「時」發布之基本工資中,以簡化時薪工作者工資算式,並消弭按月及按時計酬者工資率落差之共識。惟因一次折入上開工資,再加上擬議調幅,致「時薪」數額明顯增加,造成部分資方團體反悔反彈。

然渠等未查「例假日」工資早爲工資成本之一部,「折入時薪」與「外加給付」負擔並未增加,所增加者僅比例折入「6小時」之工資,以及本次所擬議之調幅。

(三) 外籍勞工薪資是否與基本工資脫鉤

資方團體主張調整基本工資實際受惠者僅 爲外籍勞工,對本勞助益不大,且將加重企業 經營成本,降低國際競爭力,迫使雇主關廠或 外移,反而減少國人就業機會,故外籍勞工薪 資應與基本工資脫鉤。惟基於我國勞動基準 法、國際勞工公約、國外相關規定及國際人權 之考量,不宜將外籍勞工排除於我國基本工資 之適用。以下分別論述之:

- 1. 就國際觀點而言,國際勞工公約第97號公約 (移民就業公約)明定,施行之會員國應承諾 對謀職移民者(以受僱爲目的而移入之他國 人),包括報酬等事項之待遇,不得劣於其本 國國民。第111號公約,禁止在職業方面之機 會均等與待遇平等之歧視作爲。另參酌其他 主要工業國家定有最低工資(我國名爲基本 工資)者,如日本、美國、加拿大、英國、 法國及韓國等,均未對外籍勞工另訂較低工 資之規定。
- 2. 就雇主而言,開放外勞引進係為補充我國基 層勞動力不足,而非使其以較低廉之外籍勞 工取代我國勞工。
- 3. 就勞工而言,雇主如能以較低廉的工資僱用 外籍勞工,恐將排擠本國國民就業機會,並 延緩或降低本國勞工之勞動條件。

(四) 我國僱用外勞之成本是否較他國爲高

資方團體迭有我國僱用外勞成本較他國高之陳述。經查南韓外籍勞工適用該國最低工資之規定,其僱用成本較我國爲高(新台幣27,605元)。與我國鄰近之香港與新加坡相較,新加坡雖無法定最低工資之規定,然新加坡製造業外籍勞工之僱用薪資與就業安定費合計,與我國雇主僱用外籍勞工之成本相當(新台幣18,296_25,048元);香港政府規定,該地區輸入之製造業外籍勞工工資不得低於該行業本地勞工工資之中位數,其僱用成本高於我國(新台幣26,746~33,009元)(詳如附表二、三)。

三、基本工資調整政策協商過程

(一) 96年4月3日召開「社會對話圓桌會議」

勞委會邀集勞、資、政、學各方代表,對 於基本工資應適度調整獲致共識,至調整幅 度,應同時考量勞工基本生活所需、對產業競 爭力之衝擊、物價指數之變動及勞工適度分享 經濟成長成果等因素,必要時分階段實施,並 應有完整配套措施。

(二) 96年4月勞委會擬具「基本工資面面觀」說帖

編印說貼,分送各級勞工行政主管機關、職業訓練局就業服務中心(站)、各職業訓練中心、勞保局各區管理中心及各辦事處以及立法院關心勞工事務立法委員等,期建立共識。

(三) 96年4月20日召開研商「如何建構合理化 時薪計算標準」會議

勞委會先行邀集基本工資審議委員進行研議。獲致共同意見:基本工資宜用「分階段,非一次到位」之調整方式;調整數額、考量之因素及其經綜合判斷而獲致之決定,應有明確之依據。另現行時薪計算標準不合理部分,應予以調整。

附表二	一 千 日 日 日 1 4 1	胡伊田制生举办	\籍勞工成本比較
PIN 478	北幽兴心	凶作用装迫未入	ト 末百 ' プラ ' ユー <i> リス</i> レイキ) レし ギズ

成本	工資(折算台幣)	就業安定費或勞工稅	小計 (折算台幣)	備註	
國家	(元)	(折算台幣)(元)	(元)		
台灣	15,840	傳統產業2,000	17,840 膳宿最高可扣抵4,000元		
口得 13,040		非傳統產業2,400	18,240	110 10 NX 141 1 14 1574 000 / C	
南韓	27,605	27,605 無		外勞適用最低工資規定。	
香港	25,053~31,316	1,693(徴款)	26,746~33,009	外籍勞工工資不得低於該行	
				業本地勞工工資之中位數。	
新加坡	13,069~15,247 5,227~9,801		18,296~25,048	無最低工資之規定,由勞雇	
				雙方議定之。	

註1.南韓2007年1月1日起之最低工資為每小時3,480元(韓圜,以下同)(每日27,840元、每月786,480元)。

註2.依香港政府勞工處2005年9月29日修訂之「補充勞工計畫」所列僱用紡織業四類勞工其薪資中位數分別為平車車工:5,920元 (港幣,以下同)、特種衣車車工:6,140元、針織機織工:6,670元、縫盤工:7,400元。另雇主每月須繳納400元的僱員再培訓徵款(徵款)。

註3.新加坡無最低工資之規定,其製造業勞工薪資為600~700元(新加坡幣,以下同),勞工稅依雇主僱用外籍勞工佔整體勞工之比 例高低分別為240,310,450 元。

註4.匯率以2007年3月29日之應付匯率為計算基礎:港幣/台幣=4.2319;新加坡幣/台幣=21.7809;韓圜/台幣=0.0351。

附表三 我國外勞薪資給付情形

行業及規模	家數	人數	經常性 薪資註1	加班費	其他	扣除 膳宿費註3	所得薪資
製造業	12,222	169,167	16,530	4,595	481	2,318	19,288
1~29人以下	6,396	20,926	16,306	3,138	407	2,261	17,590
30~99人	3,819	34,328	16,484	4,442	795	2,300	19,421
100~299人	1,389	35,347	16,432	5,051	481	2,401	19,563
300~499人	270	15,997	16,650	4,726	460	2,471	19,365
500人以上	348	62,569	16,634	4,778	500	2,601	19,311
營造業	302	11,728	16,728	3,364	255	2,439	17,908
1~29人以下	175	547	16,476	3,823	695	2,500	18,494
30~99人	64	534	16,128	4,252	537	2,268	18,649
100~299人	43	1,286	17,208	4,523	90	2,500	19,321
300~499人	3	96	16,464	6,967	35	2,500	20,966
500人以上	17	9,265	16,719	3,033	258	2,500	17,510
家庭看護工註2	在臺147,552		15,998	1,846	225	_	18,069

資料來源: 勞委會職訓局及95年「外籍勞工運用及管理調查報告」。

註1:經常性薪資包含本薪與按月給付之固定津貼及獎金。

註2:家庭外籍看護工目前尚不適用勞基法。

註3:依勞動基準法規定雇主提供勞工之膳宿費,得約定為工資之一部分,每月以新台幣4,000元為參考上限。

(四)96年4月27日召開基本工資審議委員會第 19次會議

獲致決議:基本工資之調幅參考依據,除 考量近十年來物價指數的變動外,再加上讓勞 工分享經濟成長之成果,爰擬基本工資調幅為 7.5%至9.5%。爲使按時計酬(時薪制)之工資 計算合理化,按「時」發布之基本工資數額官 折入「例假日」及「縮短工時之6小時」工資後 之數額發布。

(五)96年4月30日報請行政院核定

勞委會依規定,將基本工資調整案報請行 政院核定,並建議除考量物價指數變動外,並 應讓勞工適度分享經濟成果,同時爲運用方便 起見,基本工資之數額爲新台幣每月17.280元, 每小時95元;調幅9.09%。

肆、基本工資調整之影響

一、對企業經營成本之影響

- (一)依據工商普查資料,勞動報酬佔企業成本 之13%,而以勞保投保薪資在15,840元以下 之勞工人數占6.32%,推算此部分勞工之薪 資成本占總營運成本之0.82%,如調高基本 工資將近一成,則增加之成本占總營業成 本0.08%,對企業所造成之衝擊有限。
- (二)依行政院主計處推估,基本工資調整至

17,280元,調幅9.09%,則成本增加197億元。占全國總薪資5.1兆之0.4%;占年生產總值25.6兆之0.08%。

二、對物價之影響

- (一)依據行政院主計處針對95年各產業生產總 額資料觀察,基本工資若調高致使全體廠 商增加之勞動成本占各產業生產總值之比 率甚微,進而對消費物價影響相當有限。
- (二)又根據經建會估算,基本工資調至17,280 元,消費者物價指數上升率為0.052%。
- (三)國內學者(王連常福與許積天,1996;黃仁德,2001)的實證研究也顯示,基本工資調升即使對物價有影響也是微乎其微。故基本工資調整似不致產生推動我國勞動成本與物價上漲之壓力。

三、對就業之影響

根據國內學者的實證研究(黃仁德,2001) 顯示,基本工資之調整對整體勞工(含邊際勞工) 之就業、失業率並無產生顯著不利之影響。另, 2004年國外學者薩繆森(Paul A.Samuelson)、梭 羅(Robert Solow)等諾貝爾經濟學獎得主亦聲 稱:「證據顯示最低工資適度(modest)調漲, 對就業幾乎沒有任何影響」。

四、對勞、健保之影響

基本工資由15,840元調高至17,280元,雇 主、勞工在勞、健保增加之金額如下表:

	勞工	雇主
勞保費	15.84元/月	55.44元/月
健保費	19.66元/月	66.83元/月

五、對邊際勞工之影響

- (一) 若以95年底勞保資料概估,基本工資調整 影響人數約141萬人(投保月薪15,840元爲 39.5萬人及16.500元爲101.7萬人)。
- (二)基本工資適度調整,並非僅有外勞受惠。 對於部分工時工作者、初入勞動市場、二 度就業之中高齡及女性勞動者等邊際勞工 亦有助益。

伍、時薪合理化調整之政策形成

一、現行規定

依勞基法規定,例假日、紀念日、勞動節 日及其他中央主管機關規定應放假之日均應放 假,工資應由雇主照給。按時計薪勞工,亦有 上開規定之適用。惟現行規定執行上衍生之問 題如下:

(一) 部分事業單<mark>位並未另行給付部分工時者例</mark> 假日工資,時生爭議

依勞基法第39條規定,勞工每7日應有1日之例假日。除應放假外,並應由雇主照給例假日工資(亦即無出勤義務,惟仍應給付原約定之報酬)。按日或按時計薪之勞工,依法亦有上開規定之適用;亦即除按勞資雙方約定之時薪、時數給付工資外,雇主仍應另行比例給付部分工時勞工例假日工資。惟鑒於部分雇主並未另行給付部分工時者例假日工資,時生爭議,本次爰將本來就應由雇主負擔之「例假日」工資折入基本工資「時薪」中,嗣遇例假日只須給假,不必外加計給例假日工資,簡化算式,減少紛爭。

(二)同樣履行兩週84小時法定工時之工作者,一 個月(30日)之最低工資報酬總合有落差。

勞基法所定正常工作時間,自90年1月1日 起由每週48小時修正為每2週84小時。平均1週 减少6小時,此一減少之時間,乃不必工作之 「下班時間」。法定工作時間減少應在不減損勞 工工資及分享工作時間之前提下,始能彰顯其 意義。實務上,國內按時計薪勞工,前開減少 工作時間之「下班時間」雇主多未給付工資。 故在相同工作時間、工資率之情形下,按時計 薪勞工之所得相對低於按月計薪勞工之所得。

法定工時縮短為兩週84小時後,同樣履行 法定工時之工作者,歷一個月(30日)之最低 工資報酬總合有落差(按時計酬者平均每调減 少6小時之工作時間無得請求報酬,惟亦屬適 法),將縮短工時差距的「6小時」工資折入基 本工資「時薪」後,可消弭按月及按時計酬者 工資率之落差。

按月計酬者:15.840元

按時計酬者:14,256元

66元×(84小時×2循環+8小時×2日)+(66 元×8小時)×4日=14,256元

4週+2日之法定工時總合 4日例假照給之工資

(三)解決方案:折入「例假日」及「六小時」 工資

爲解決勞工工作時間每週平均縮短6小時致 時薪計算不合理之現象及雇主多未依規定給付 按時計薪工作者例假日工資問題,有關時薪之 計算方式,爰將「六小時」與「例假日」工資 折入計算。計算方式:

- 1.全年有給時數: (365日×8小時) (52週× 6小時) - (52週×8小時) =2,192小時
- 2.平均每月有給時數: 2,192小時÷12月=182.66 小時/月
- 3.計算每小時工資數額:17.280元÷182.66小時 =94.6元/小時≒95元/小時

(四) 爲何不考慮折入國定假日與特休假

部分團體認爲應再折入國定假日與特休假 之工資,惟查勞動基準法第37條有關國定假日 之規範意旨與同法第36條之例假有別:按國定 假日旨在保障有出勤義務之勞工當日免於出勤 目不損及原有工資之權益,非欲使原未約定出 勤者多得工資。又當天出勤者本可取得加倍工 資,權益明確。一律折入國定假日19日後,無 出勤義務者於平日之時薪內額外取得折入之工 資;國定假日當天出勤者反而不必加給工資, 對勞工權益反有減損。至特別休假須勞工於工 作滿一年後之翌日如仍在職,始取得請7-30日不 等特別休假之權利,其日期由勞資協商排定於 原定工作日,雇主照給當日原約定出勤時段之 工資。設如該等特別休假一律以平均3日之工資 折入按時發布之基本工資中,對於年資未滿一 年者,顯渝法理;對於依年資本可取得7日、10 日...甚至30日者,如僅只折入3日工資,且既已 折入,嗣後即無由給假,更失衡平。

陸、基本工資審議制度之檢討

一、基本工資之法制面

目前我國基本工資並未訂定專法規範,係 於勞動基準法第21條中明定,基本工資由中央 主管機關擬訂,陳報行政院核定後實施。爲審 議基本工資,勞委會已另訂「基本工資審議辦 法」,但與其他國家訂有專法規範之模式有別, 故是否制定專法,廣爲各界關注,值得檢討研 究。

有鑑於基本工資爲勞動基準之一部分,在 我國仍有其存在之必要,惟就長期而言,應可 仿效先進國家訂定專法之作法,優先考量以立 法取代行政之調整模式或明定依前一年製造業 平均薪資比例調整基本工資。

二、決定基本工資模式

依基本工資審議辦法規定,由行政院勞工 委員會邀集行政機關、勞資團體及學者專家共 同組成之基本工資審議委員會通過後,報請行 政院核定實施。此種由行政機關主導決定之基 本工資審議方式,常遭非議,以基本工資之釐 訂具有勞動基準之特性,故似應優先考量參酌 其他國家方式,由立法機關決定之。

三、調整基本工資審議委員會之組織成員

依現行基本工資審議辦法第2條規定,基本 工資審議委員會置委員17人至23人,其中政府 代表9人,勞資團體各4人,餘則遴聘學者專家5 人,此與其他國家最低工資審議委員會多係由 勞資及公益代表組成之方式明顯有別,致常引 發基本工資之調整係由行政機關主導之爭議。

鑑於訂定專法決定基本工資之方式,應審 慎研議,且非一蹴可幾,爲解決當前問題,似 可先行研議修正基本工資審議辦法,調整該委 員會之組織成員,減少行政機關代表,增加勞 資團體代表及公益代表,使基本工資之調整更 爲合理及客觀。

四、基本工資調整之協商

有關基本工資之調整方式,雖過去在86年、87年間勞資團體曾有二次協商經驗,雖然勞資無具體共識,協商結果未盡理想,惟由勞資團體先行或同時進行協商,仍不失爲可行之方式,亦有助於基本工資問題之解決,觀諸鄰近日本、韓國均先由勞資團體或公益團體進行基本工資調整之協商,再由勞動部長公布實施。故仍應鼓勵勞資團體透過「社會對話圓桌會議」之溝通平台進行協商。

柒、結語

基本工資制訂之目的係爲保障勞工基本生活,故適度、適時調整基本工資,除可保障其基本生活及維持一定消費能力外,尚可作爲印證勞工是否同享經濟成果之重要指標。因此,將現行基本工資予以合理調整,以回饋勞工朋友之付出,不僅符合公平原則,且對於邊際勞動者在社會安全基礎上,更能給予適時之扶助,藉以縮短貧富差距,有助於促進社會之和諧。

我國基本工資制度有其政策形成之特殊因素,基本工資之調整應有一明確法律規範,不致發生10年未調整情形。而工資是勞工賴以維生之所繫,未來能否形成一個制度性的規範或是自動調整機制,仍有待檢討改進。 ※

(本文作者 行政院勞工委員會勞動條件處科長)

合宜工作(Decent Work) 與工作環境指標(WEI)

李集國

壹、前言

`Decent Work' 一詞近年常出現在國際勞工 組織 (International Labor Organization, ILO) 相 關報告及文獻中,中文究應如何翻譯多有不同看 法。國內學者有使用「合宜工作」或「人性化的 勞動條件」一詞,國勞組織官方網站且翻譯成 「體面勞動」。英語 "decent" 一字有 "令人滿意 的,可以接受的標準"satisfactory, of acceptable standard)。西班牙文 `decente' (decent) 一字是 "良好品質及足夠數量的" (of good quality and in sufficient quantity)。因此, `decent job´ 至少是



指, `在品質及數量上是足夠的、適當的`。本文使用「合宜工作」一詞作爲以下討論的用語。

在國勞組織(ILO)及勞動科學領域中,首次正式提到合宜工作(decent work)的概念的是由國 勞組織秘書長Director General Juan Somavia在 1999年向國際勞工大會(International Labor Conference) 的報告中提出。 "`decent work'最初的定義是:"一個有生產收益的工作,在自由、平等、安全與 尊嚴的條件下,權益受到保護,酬勞是足夠的,且有社會安全保障。因此,在ILO初期的主要構想 中,合宜工作(decent work)有以下列幾點特質:a)是有生產收益的工作,b)權益受到保護,c)有 足夠的酬勞及d)有提供社會安全保護。在該項報告後文中另提及需加上第五項特質:e)有政府、企 業及勞工三方溝通的途徑及社會對話。在隨後的國勞組織相關文件中,把合宜工作的最初概念與該組 織2000-2001年度計畫方案的四大策略目標結合。此四項策略性目標應可促成合宜工作,包括:a) 促 進勞動權益;b)促進就業;c)促進社會安全保護;及d)促進社會對話。

之後國勞組織發布的一件區域性(regional)文件中,再把合宜工作(decent work)定義爲: `一



個尊重勞動者權益及提供某些社會安全保護的工作'。與先前概念上的差異是,「有生產收益的工作」 (productive work) 概念被「優良品質就業」(good quality employment) 概念取代;文件中也未提及 「足夠的報酬」(adequate remuneration) 一詞,因足夠報酬的概念似可包含在優良品質一詞中;另外三 方溝通或社會對話之概念亦歸於對勞動者權益的尊重。一項針對國勞組織1998年「基本勞動原則及權 利宣言」(Declaration on Fundamental Labour Principle and Rights,1998)後續行動的檢討報告中,在 討論工會自由及集體協商議題時,認爲工會自由與合宜工作密切有關,工會自由是合宜工作的前提要 件。此一報告於開始時強調工會自由與集體協商是達到合宜工作的重要角色。

國勞組織秘書長Juan Somavia也提出他自己的合宜工作的另一個定義: `合宜工作是一有生產收 益的工作,在此一工作中勞工權益受到尊重,享有社會安全及保護,勞工並有參與影響勞動者決策的 可能性1。在此定義中, Juan Somavia把職場安全的概念及勞動者參與的需要列爲最重要的要項。國 際勞工研究所(International Institute of Labor Studies, ILIS)在2000-2001年的施政計畫及預算書中提 到兩項有趣的觀點:其一是合宜工作的概念其實是彙整了國勞組織自成立以來所關切的一切勞工事 項,另一是合宜工作意指品質的提升與數量的增加。

合官工作是國勞組織提高就業品質及提供全球高品質工作的一個簡化的概念。國勞組織的合官工 作議題(agenda)要求的不只是創造工作而已,而是在全球各地創造高品質的工作。菲律賓是參加國 勞組織合官工作(decent work)試驗性計算計畫的國家之一。菲律賓過去幾年平均經濟成長率爲5%, 但同一時期貧窮情況並未改善。換言之,經濟成長並沒有爲那些亟需工作的人創造出更多的工作。 「無工作成長」(Jobless growth)的情況在許多國家發生,甚至包括美國在內。對此一問題的答案是, 經濟成長雖然創造出許多工作,但並沒有創造出合宜的工作(decent job)。

貳、達成合宜工作的四大策略性目標

依據國勞組織宗旨,合宜工作有四大主軸(Pillars):1.充分就業2.社會安全網3.基本勞動權益及 4.企業、勞工及政府三方間相互有利的夥伴關係。合宜工作議題既確認也擴大了國勞組織的核心勞動 基準,包括:1.消除就業歧視,2.消除奴工及童工,3.結社自由,及4.集體協商權。

國際勞工組織今日的主要目標是在自由、平等、安全及人類尊嚴的條件下,促進男女獲得合宜的 (decent)及有生產收益的工作機會。合宜工作是國勞組織局現行四個策略性目標: (1)促進勞動權 益,(2)促進就業,(3)促進社會保護,及(4)促進社會對話的核心所在。其四項策略性目標內 涵如下:

(1) 促進勞動權益:所有在職的人都應享有職場的各項權益。國際勞工組織憲章呼籲勞動條件的 改進,無論是否是有組織的勞工、不管工作是在何地、勞工是否是在正式的或非正式的經濟 體制中工作、在家中、在社區工作、或是在自願性部門工作,都應享有工作中的各項權益。

- (2) 促進工作的機會:促進就業是合宜工作的主要策略目標。勞動權利的保護必然包括促進工作 本身的各種可能性。國勞組織的基本職責之一是促進個人能力的提昇及擴展各項機會,讓人 們找到有生產收益的工作及謀得合宜的生計。國勞組織謀求擴大全球的工作機會,而不是僅 建立勞動基準而已。因此ILO關切失業者,關切克服失業及不充分就業的政策,同樣也關切 工作中勞動權益的促進。國勞組織極爲關切合官工作計畫,其目標不僅是創造工作,也包括 創造可令人接受的品質的工作。就業數量不能與就業品質區隔,目前每一社會都有合宜工作 的概念,但就業品質代表了多重意義。就業品質與不同的就業形式有關,也與不同的勞動條 件、價值及滿足感有關。各國政府必須設計確保基本安全與就業的社會經濟制度,同時確保 在高度競爭的環球市場中,能對快速的變遷環境保有彈性。
- (3) 保護免於工作傷害:此項策略性目標在保護勞工免於工作傷害及意外事件發生。國勞組織除 了關切工作的人性條件外,亦有責任致力於解決使人失去工作的傷害及意外事件,且不論這 些事件是否導致失業、喪牛、疾病或老化。
- (4) 促進社會對話:社會對話先決條件爲勞工參與及結社自由,社會對話也是確保衝突解決、社 會平等及有效執行政策的方法。它是維護權益、促進就業及保障工作的方法。社會對話也是 使從企業到社會大眾的所有各階層穩定的主要根源。

因此合宜工作的目標必須透過國勞組織四大策略性目標的每一項及整體並均衡的去追求完成。此 一目標同樣挑戰國勞組織的所有會員國。政府、企業主及勞動者都必須調解各自不同的利益,以創新 的方法,去回應個人、家庭及各地社區對合宜工作的需求。

參、美國合宜工作與工作環境指標(WEI)

美國麻薩諸塞州大學Amherst 分校(University of Massachusetts Amherst)政治經濟研究所(The Political Economy Research Institute, PERI) James Heintz, Jeannette Wicks-Lim及Robert Pollin等三位 教授於2005年就構成美國合宜工作環境的要素爲何?美國不同地區工作條件有何不同?發展出一套以 州爲基礎的工作環境指標(Work Environment Index, WEI)。WEI檢視美國工作環境的三個重要的基 本指標:工作機會(Job Opportunities),工作品質(job quality)及職場公平性(workplace fairness)。

PERI根據這三項指標評比50州及哥倫比亞特區(District of Columbia)的合宜工作環境。根據評比 結果,德拉瓦州提供最好的工作環境。其他有高WEI評比等級的州包括新罕布夏、明尼蘇達、佛蒙特 及愛阿華州。WEI評比等級較低的州有路易斯安那、德州、阿肯色州、猶他州、南卡及密西西比州。



PERI在評比各州的WEI指標時,同時考慮另一個重要的議題:那些提供比較合宜工作環境的州,最終 結果他們總體的經濟表現是否會付出代價?PERI的結論是:1)在高WEI評比等級州的整體經濟條件 至少比那些低WEI指標的州爲佳;2)有高WEI評比州的貧窮比率(poor rate)比低WEI評比州的比率 低。

WEI是PERI的三位教授James Heintz, Jeannette Wicks - Lim及Robert Pollin經研究後提出的一個獨 特的社會指標,將一些要素整合計算,以界定美國工作生活的品質。以2004年資料為準,WEI集中於 年齡25至64歲年齡層成年勞工的工作條件,並檢視美國工作環境的三個基本要項,每一項評比項目最 高爲分數100分,最低爲0分。各項評分要項內容說明如下:

- 1) 工作機會(Job Opportunities):此一要項計算在不同州找到工作及持有一份工作的情況。此 項要素包括全州的失業率、失業期間及非自願性部分工時者(involuntary part-times)。 (接受 非自願性部分工時者係因無法找到全職工作)。
- 2) 工作品質(Job Quality):此項要件包括計算每一州平均工資(依據生活成本而調整全州的差 異)及每一州勞動者因工作而獲有醫療及退休金的比例。
- 3) 職場公平性(Workplace Fairness):此一要項包括兩大項要件。其一是每一州勞動者之間的公 平程度。計算此一指標係依據每一州有非常低的工資(very low wage)的勞動著的比例及男女 兩性勞動者薪資公平的程度。所謂非常低的工資係指經過調整生活成本(cost- of- living)差異 後,勞動者的薪資所得低於全國平均工資百分之五時的比例。其二是計算與勞動基準有關的管 理環境與結社權。此項指標考量每州的最低工資水平;公部門允許集體協商的程度及州政府是 否在所謂的"工作權"(right-to-work)(註)條款規定下管理勞工事務。

PERI選擇這三項計算指標有兩個理由:第一,它們全都代表構成美國合宜工作環境的重要內涵, 第二,這些計算指標大部分與一個州的工作環境的其他相關指標有密切的關係。例如不同的州對公部 門協商(bargaining)的態度、工作權(right-to-work)條款,及最低工資標準與各州在營造業實施工 資底限(wage floor)法定要求是否符合。PERI經評比工作機會、工作品質及職場公平性三項要件 後,德拉瓦州在WEI評比等級指標上排名第一,其次是新罕布夏。其他前十名的 州分別爲明尼蘇達, 佛蒙特,愛阿華,康乃油格,印第安那,內布拉斯加及南達科他等州。(詳見表一)依WEI評比等級 指標排名,最後一名是路易斯安那州。依據WEI職場公平要件指標,路州勞工有最大的不平等水平及 最弱的社會保護,而工作機會亦爲墊底十州的最後一州。WEI排名墊底的十州尚包括有阿肯色,猶 他,南卡羅來納,密西西比,阿利桑納,新墨西哥,阿拉巴馬及內華達。(詳見表二)

(註) `right-to work` 法規宣告要求勞動者加入工會作爲就業的條件爲非法。

今將PERI對各州三項評 比要項的詳細結果摘要說明 加下:

工作機會(Job Opportunities):德拉瓦州 2004年25歲至64歲年齡層的 失業率爲3.2%,包括0.7%的 長期失業人口(失業26週以 上)及1.1%的非自願性部分 工時者。與德拉瓦州明顯對 比的是WEI評比指標排名倒數 第二的德州。德州2004年失 業人口爲勞動力的4.9%,其 中1%是長期失業人口。另外 德州勞動力的2.1%是非自願 性的部分工時者。換言之, 德州勞工失業或成爲非自願 性部分工時者的機會, 高出 德拉瓦州63%,長期失業德州 高出德拉瓦州43%。

工作品質(Job Quality):德拉瓦州勞工 2004年平均每小時工資16.69 美元 (調整生活成本之後), 而德州勞工2004年平均每小 時所得14.61美元,比德拉瓦

2005年美國工作環境指標(WEI)排序等級(前25州)

整體WEI	州	整體WEI分數	各州WEI各項要件評比等級(分數)		
等級	711	(三項要件平均)	工作機會	工作品質	職場公平性
于//X 1	德拉瓦	89	6 (85.2)	2 (89.6)	3 (93.2)
2	新罕布夏	81	4 (89.8)		` '
		**	` /	7 (77.6)	16(74.1)
3	明尼蘇達	80	21(62.0)	1 (100)	13(79.4)
4	佛蒙特	77	5 (85.9)	36(46.0)	1 (100)
5	愛阿華	73	11(78.5)	6 (82.0)	30(57.3)
6	康乃迪克	72	36(49.3)	4 (87.1)	14(79.3)
7- 9	印第安那	71	24(61.0)	11(72.0)	12(80.0)
	內布拉斯加	71	7 (83.3)	15(68.1)	28(61.0)
	威斯康辛	71	29(56.2)	8 (76.6)	11(81.7)
10	南達科他	70	2 (94.4)	25(54.2)	29(60.8)
11	北達科他	69	1 (100)	18(64.0)	33(42.2)
12-14	緬因	68	18(64.7)	29(49.1)	4 (91.7)
	賓夕法尼亞	68	28(56.8)	10(74.3)	16(74.1)
	羅德島	68	31(55.4)	21(58.3)	5 (90.4)
15	新澤西	67	23(61.3)	13(70.5)	19(70.4)
16-17	肯塔基	66	17(65.5)	16(67.2)	24(66.6)
	密蘇里	66	37(48.9)	5 (85.2)	26(63.8)
18-19	夏威夷	65	9 (80.5)	32(48.2)	25(65.0)
	麻薩諸塞	65	25(60.7)	27(52.4)	10(82.5)
20	馬里蘭	63	10(80.0)	39(40.0)	20(69.7)
21-22	阿拉斯加	60	43(37.1)	33(47.8)	2 (94.9)
	華盛頓	60	48(21.6)	13(70.5)	7 (88.9)
23	伊利諾	58	44(35.8)	17(64.4)	15(75.0)
24-25	密歇根	56	50(3.7)	2 (89.6)	18(73.4)
	俄亥俄	56	46(33.3)	12(71.5)	27(63.5)

資料來源:http://www.umass.edu/peri/resources/wei

州少12%。此外德拉瓦州有65%的勞工享有雇主或工會提供的醫療保險給付,而48%勞工享有雇主提 供的退休金方案。依據WEI指標評比,排名第25名的俄亥俄州勞工平均所得爲15.54美元(調整生活成 本之後),低於德拉瓦州7%,高出德州6%。在醫療保險給付方面,俄亥俄州接近德拉瓦州水平,有百 分之六十三的的勞工享有雇主或工會提供的醫療保險給付,百分之五十六的勞工享有雇主提供的退休 金方案。



職場公平性(Workplace Fairness):依據WEI評等指 標計算,2004年德拉瓦州與德 州有相同的男女薪資差異,全 職婦女勞動者平均所得爲全職 男性勞動者平均所得的84%, 但德州有非常高的「非常低工 資」(very low wage) 勞動者 比率,佔德州整體勞動力的 9.3%, 而德拉瓦州僅3.4%。就 管理性干預(regulatory intervention) 以促進社會公平 來看,德拉瓦州與德州在2004 年有強烈的對比。一般而言, 德拉瓦州支持公部門勞工組織 結社權,且非爲"工作權" (right-to -work) (註) 的州。 同時德拉瓦州的州基本工資爲 每小時6.15美元,高於聯邦基 本工資之規定(5.15)一美 元。德州的勞工法令對試圖組 織結社的勞工俱有敵意,而德 州基本工資也未高於聯邦的 5.15美元基本工資。

表二 2005年美國工作環境指標(WEI)排序等級(後25州及DC特區)

古行 瓜肼 5.5 7.5 7.5	.1.1.		57. 11 15 15 15 15 15 15 15 15 15 15 15 15				
整體WEI	州	整體WEI分數	各州WEI各項要件評比等級(分數)				
等級		(三項要件平均)	工作機會	工作品質	職場公平性		
26	維吉尼亞	54	8 (80.8)	19(62.7)	44(19.8)		
27-30	科羅拉多	53	27(57.3)	30(48.9)	31(53.6)		
	堪薩斯	53	35(51.3)	9 (74.6)	38(32.4)		
	蒙大拿	53	20(62.9)	47(27.9)	22(68.1)		
31-32	愛達荷	52	13(71.3)	37(43.7)	34(40.3)		
	懷俄明	52	3 (91.5)	41(37.8)	42(26.0)		
33	加利福尼亞	51	47(27.6)	40(38.9)	9 (85.8)		
34-35	DC特區	49	49(10.0)	31(48.4)	8 (88.0)		
	喬治亞	49	16(65.7)	24(54.4)	40(28.0)		
36-37	紐約	48	42(38.3)	42(37.3)	22(68.1)		
	奧勒岡	48	51(0.0)	26(53.0)	5(90.4)		
38	西維吉尼亞	45	34(52.3)	38(40.9)	32(43.3)		
39	奧克拉荷馬	43	26(58.3)	43(34.1)	35(37.5)		
40-41	佛羅里達	42	15(67.2)	49(23.3)	36(36.3)		
	北卡羅來納	42	39(45.7)	28(50.2)	39(30.4)		
42	內華達	41	12(78.1)	48(27.5)	45(17.3)		
43	阿拉巴馬	40	33(52.9)	22(56.4)	49(9.8)		
44	新墨西哥	39	38(46.3)	51(0.0)	21(69.5)		
45	阿利桑納	37	19(64.4)	45(33.2)	46(14.3)		
46-48	密西西比	36	29(56.2)	35(46.2)	50(6.2)		
	南卡羅來納	36	45(35.2)	20(60.4)	47(12.2)		
	猶他	36	22(61.5)	44(33.3)	48(12.1)		
49	阿肯色	34	32(53.9)	50(21.0)	41(26.6)		
50	德克薩斯	33	40(44.9)	46(28.4)	43(24.4)		
51	路易斯安那	31	41(44.1)	34(47.6)	51(0.0)		

就職場公平性措施來看,

資料來源:同表一

俄亥俄州屬中間混合行的形態。2004年該州的男女薪資差距大於德拉瓦州及德州,而「非常低工資」 勞工的比例為5.4%。俄州對工會集體協商採取比較友善的態度,但該州的州基本工資每小時4.25美 元,低於聯邦的標準。

依據2004年整體資料來看,德拉瓦州勞工比德州勞工有更好的機會找到一份工作,而找到全職工 作的機會也更好。德拉瓦州勞工的平均所得在計算兩州的生活成本之後也比德州爲高,而享有雇主或 工會提供醫療保險或退休金方案的機會更大。一般來說,在不同類型勞工之間,德拉瓦州勞工要比德州勞工更平等,而勞動者也有更有利的環境去組織結社。

大體言之,能提供合宜工作環境的州,也有比較好的整體經濟表現。政治經濟觀察家長期以來一直主張,創造出大量合宜工作是對抗貧窮的最佳可行策略,更多合宜的工作表示比較少的貧窮。高WEI評比等級與低貧窮率之間有很強的正相關關係。WEI將是一個闡釋美國今日工作生活特色的新工具。

肆、結論

合宜工作(decent work)是國勞組織近年來以全球化爲著眼點,創造工作,也創造優良品質的工作的核心工作。該組織以推動四個策略性目標:(1)促進勞動權益,(2)促進就業,(3)促進社會保護及(4)促進社會對話來達成合宜工作。國勞組織秘書長Juan Somavia其後把職場安全及勞動者參與列爲達成合宜工作最重要的兩項策略性目標。事實上,合宜工作的概念其實是彙整了國勞組織自成立以來所關切的一切勞工事務,再加上工作品質的提升與就業數量的增加。美國美國麻薩諸塞州大學政治經濟研究所(PERI)James Heintz等三位教授於2005年首創以工作環境指標(WEI)來檢視美國合宜工作的工作環境。WEI的三項檢驗指標實際上似亦可用來檢驗國勞組織促成合宜工作的四大策略性目標的成果。

我國自退出聯合國後,連帶也失去國勞組織會員國之身分。但我國多年來之勞工政策施政目標,一直吻合國勞組織各項公約與建議書之精神與理想。合宜工作爲國勞組織自1999年來之重心工作。2000年政黨輪替後,我國政府已推動完成之重大職災勞工保護法、兩性工作平等法、大量解僱勞工保護法、勞工退休金條例及就業保險法等重大法案。目前正推動之重大勞動法案,在促進勞動權益方面,調高基本工資及落實兩性工作平等法發放育嬰留職停薪津貼制度;在社會保險方面,有建立勞工保險給付年金制、擴大強制加保範圍、延長給付請求權時效、縮短傷病給付等待期間、生育津貼1個月及薪資補助2個月(得抵充勞基法產假,工資)等重大措施;在促進社會對話方面,有工會法、團體協約法及勞資爭議處理法勞動三法的修正,促進工會會務自主、強化工會協商地位,加強勞動團結權;明定不當勞動行爲態樣、明定勞資誠信協商義務及引進民間仲裁機制等多項重要措施。在促進就業方面,已推動之重要措施有公共服務擴大就業方案、促進身心障礙者就業方案及開辦永續多元就業方案。在保障勞工安全,免於傷害方面,目前正推動之全國職場223減災方案,亦是國勞組織秘書長Somavia強調的合宜工作的重點工作之一。我國推動之各項重大勞工政策與措施,在與國勞組織秘書長Somavia強調的合宜工作的重點工作之一。我國推動之各項重大勞工政策與措施,在與國勞組織的促進合宜工作的四大策略目標比較之下並不遜色,其成果似亦可以美國WEI三項指標檢驗。

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長)



英國協助弱勢單親家庭就業者的福利服務措施

張菁芬

在社會變遷下,單親家庭的增加以及失業率的增加,目前弱勢單親家庭面臨著幾個重要議題(張 菁芬,2007):

- 一、弱勢單親家庭的子女可能面臨更高風險落入貧窮並遭到社會排除?
- 二、目前住屋與育兒費用均很高,政府應如何介入自由競爭市場,透過福利措施適時的協助弱勢 單親家庭?
- 三、弱勢單親家長應如何平衡工作與生活,能爲子女的未來帶來正面的效益?

同時,在異質化的家庭樣貌下也使得弱勢單親家庭未來究竟何去何從,遂成爲各界觀察重點。因此,本文主要著力於探析英國在協助弱勢單親家庭時所推出的單親家長的新政(New Deal for lone parent),以做爲台灣在協助弱勢單親家庭勞動者的參酌。

壹、概念與現況

有關「單親家庭」只是一個通稱的名詞,但就其實質所指涉的,是一個具有高度同質性卻又相當異質的群組。也就是說,在不同的組成原因、社經背景、社會支持與生活經驗下,單親家庭其實面臨著不同的人生課題(張菁芬,2007)。尤其,家長所面臨的就業議題不僅影響著個人的生涯議題,同時影響著弱勢單親家庭內的成員們。依據英國所得支持法案定義,英國單親家長係指「個人無伴侶且於同屋內有依賴的兒童與青少年」。一般而言,只要單親家長監護的兒童(單親家長無須爲兒童之父母)尚未成年,且單親家長未與配偶同住,就業及退休保障部(the Department for Work and Pensions)與女皇陛下稅務海關總署(Her Majesty's Revenue and Customs)(近日國稅局與海關合併後之新名稱)將列爲單親。單親係指喪偶、離婚、分居或未婚人士。如單親家長暫時與伴侶分開,則不具請領單親福利之資格。福利措施依個人情況及單親家長所請領的福利而有所差異。另外,有資格申請「單親家長的新政」(NDLP)的條件爲:1.單親家長、2.十六歲(含)以上、3.有十六歲以下小孩、4.接受收入補助(Income Support)或失業者、5.一週內工作時數低於十六小時者、6.非政治庇護者。

在英國,單親的原因包括婚姻破裂、分居、離婚,但未婚生育的比例有增加,有四分之一的生育 是來自未婚生育,這其中有三分之二是屬於穩定同居狀態(Bradshaw & Millar,1990)。其中,有17萬 個為單親家庭父親所組成的家庭。英國約有180萬單親家庭,佔總家庭數之四分之一,其中照顧約300 萬名兒童。單親家庭面臨了經濟、兒童照顧、健康、人際關係等困境,尤其貧窮問題受到英國政府重 視。根據統計,44%的單親家庭一週的生活費低於200英鎊(約新台幣12,400元),生活費面臨不足情 形的比例高於其他類型的家庭(同居配偶家庭爲13%,婚姻關係配偶家庭爲7%)。另外,統計數據也 顯示42%的貧窮兒童來自於單親家庭。

英國政府宣示,在2010年時必須減少一半的兒童貧窮數,並於2010年時達到70%的單親父母進入 職場。英國政府對單親家庭的社會政策,大部分著眼在就業、所得維持、子女教養等三方面。尤其, 爲減少單親家庭對福利的依賴,紛紛採取鼓勵單親家長就業以企圖減少政府福利補助,然而,若只是 依賴工作、扶養費或政府福利補助其中之一項是無法解決單親家庭的經濟問題,因此有必要結合不同 的收入來源並提供一個安全的經濟基礎,支持弱勢的單親家庭(Bradshaw & Millar,1990)。誠如Greg & Willard (1990) 也提醒,在思考如何改善單親家庭兒童的經濟狀況時,也應該關注勞動市場問題及 移轉性方案對雙親家庭的影響(Greg & Willard, 1990)。因此,家庭經濟的問題因爲結構或政策因素, 影響到的不只是單親家庭,可能還包括其他家庭結構的成員。

貳、政策與法令

英國針對弱勢單親家庭推動相關政策,其中,英國政府以「工作替代福利」(welfare to work)的 政策理念進行福利改革,以1997年「單親家長的新政」(New Deal for lone parent) 為協助弱勢單親家 庭的主要政策。英國一方面鼓勵弱勢單親家長就業,以提高生活水平,脫離貧窮,另一方面亦關注兒 童的福祉及弱勢單親家長的特殊需要。讓「工作」、「兒童」及「家長」三方面均受到重視,以便締 造了「家庭友善」的政策成效。其中,弱勢單親家長出外就業的數字,並沒有因爲政策寬鬆而減少, 反而因就業配套完善、子女得到適當照顧,以及其他社會政策和法例的扶助,例如稅務優惠、最低工 資保障等,使弱勢單親家長得到更大的支援,有利於重投勞動的行列。

英國工黨推出一系列的新政策中,針對弱勢單親家長的新政也於1997年推出之後,分別於2004年 及2006年有所修正(New Deal for Lone Parents 1997, 2004, 2006) (Department for Work and Pensions, U. K. Government, November 2001 & 2004 & 2006)。在英國,有就業才有報酬(Making work pay)是新工 黨執政後爲了減低福利依賴而提出的策略,尤其是針對弱勢單親家庭,透過增加在兒童照顧上的財務 支持,降低無工作的弱勢單親家長對福利的依賴,用工作家庭的稅額扣抵(Working Family Tax Credit) 取代家庭扣抵(Family Credit),以使福利支出最小化,就業率最大化、提升女性的社經地位、改善兒 童的生活條件(Gray, 2001)。

誠如Murphy 在2006年的「兒童貧窮行動與融入研討會」(Inclusion and Child Poverty Action Group)



中提及,協助弱勢單親家長就業的重要任務之一是在於減少兒童貧窮,尤其單親家庭比一般兒童有超 過三倍的機會處於貧窮狀態。

參、服務措施:結合就業、兒童與福利服務為一體的NDLP

單親新制(簡稱爲NDLP)是政府爲協助願意重返職場的弱勢單親父母的主要方案。提供個人顧 問,除推介工作外,就個人需要分析弱勢單親家長的需求及資源以訂定個人化工作計畫,包括指導如 何領取各項補助、提供抵稅、貸款等財務方面建議(以電腦系統計算)..等,進入職場後並會追蹤輔 導3個月。將弱勢單親家長之扥育需求納入考量,在接受職業訓練或求職的過程,提供兒童照顧費用 補助,並有一名兒童照顧經理,協助提供當地兒童照顧機構資訊(內政部,2006:10)。補助項目彈 性,除提供職訓補助、托育補助,也會對於求職所需的各項雜支提供補助,例如:報考駕照費用、治 裝費等,也可以在訓練或求職前一週預領托育費用。同時,遊說雇主提供彈性工作環境,使弱勢單親 家長可兼顧工作與子女照顧問題,爲提供部分就業困難的弱勢單親家長工作機會,甚至補助企業一年 的薪資,以提高雇主進用的意願。尤其,於2006年10月新的NFLP中提出下一階段的工作任務包括:

- (一) 協助弱勢單親家長進入職場並脫離請領福利給付的行列。
- (二) 爲加速整體效益,2006年新修正的NDLP並將給弱勢單親家長在所請領的最高福利給付額之上每 週多加20磅(約1200元台幣)的協助。這修正案已於今(2007)年開始執行。
- (三)對於須照顧11歲及以上兒童的弱勢單親家長可以參加「與工作相關的活動方案」(Work Related Ac tivity Premium, WRAP)。同時,若他們可能循序政府建議步驟強化自己進入職場的能力,將 每週予以20磅的協助。
- (四)參與WRAP的弱勢單親家長將有個人顧問從事每3個月一次的「工作焦點訪談」(Work Focused Interviews, WFI) •

有關參與單親家長新制的條件與措施陳述如下:

一、資格條件

倘若符合下列資格,便可加入單親新制:

- 1. 爲單親父母;
- 2. 年滿16歲
- 3. 有16歲以下的被撫養子女
- 4. 領取所得補助或是未在職;或是
- 5. 每週工作16小時以下;以及
- 6. 非尋求政治庇護者(除非有例外的停留允許,或是具有難民身分)。

二、服務措施

透過單親新制單親家長可獲得的協助包括:

1. 重返職場工作的財務補助

單親家長的個人顧問可以針對重返職場工作於財務成本方面提供補助。此一補助乃透過不同型 式提供。

2. 補助面試成本

倘若出席與單親新制顧問之會談或雇主面試,所需之交通費用將可透過「面談旅運」(Travel to Interview)方案加以補助。若單親家長所使用的是登記在案或經核准的兒童照顧業者,就此單 親家長亦可請領因親赴面談所需之兒童照顧成本。

3. 工作資助金(Job Grant)

倘若弱勢單親家長已經請領特定資格福利(求職者津貼, Jobseeker's Allowance)、重殘津貼 (Severe Disablement Allowance) 或失能福利(Incapacity Benefit)達26週以上,而當單親家長重 新任職於每週16小時以上的工作時,亦可符合價值每週250英磅(約15,600元台幣)的工作資助 金,並同時具有資格接受四週的租金或貸款利息之額外補助。

4. 協助找到兒童照顧業者並補助費用

若弱勢單親家長認爲需要兒童照顧業者以返回職場或接受訓練,單親家長的顧問可以提供當地 的選擇方案以協助尋找兒童照顧處所。針對弱勢單親家庭父母就業時,需提供子女照顧問題解 决方案,以協助弱勢單親家庭父母能在無後顧之憂的情況下進入職場,建議針對其就業前半年 給予育兒津貼:0-2歲每人每月補助約爲台幣1萬元;3-6歲每人每月補助約爲台幣7,000元;7-12 歲每人每月補助約爲台幣5,000元(內政部,2006:27-28)。

5. 協助尋找並支付訓練費用

若單親家長的個人顧問,皆同意對單親家長就業預備有所助益之訓練課程,有則機會請領:

- ●訓練成本補助,包括設備及書籍:
- ●補助訓練期間之兒童照顧成本(請參考第499頁「協助找到兒童照顧業者並補助費用」);以及
- ●只要單親家長每週受訓2個小時及以上,便可獲取一般補助以外的額外「訓練獎勵金」(15英鎊)

6. 單親專案顧問裁量基金(The Advisors Discretion Fund)

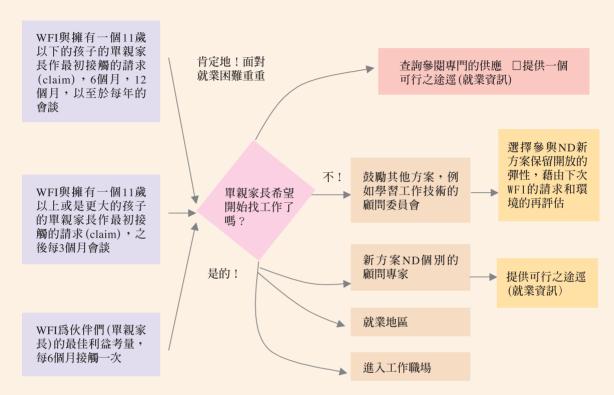
個人顧問可在一年內斟酌的在100磅(約台幣6.000元)內補助單親家長在求職時所須的成本,其 中包括支付托兒所保證金以及爲面試而添購新裝。

三、以工作爲中心的服務模式

以工作爲中心的服務模式,主要考量弱勢單親家庭的兒童年齡及弱勢單親家長就業意願進行不同 的服務策略,詳如圖一:



協助單親家長的策略圖



資料來源: Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

1. 社會診斷: 弱勢單親家長的家庭 情形

WFI主要立基於弱勢單親家長的最 佳利益考量做爲服務宗旨,會於每 6個月接觸一次單親家長。其中, WFI可以對一個11歲以下的孩子的 弱勢單親家長作第一次的會談,並 於6個月、12個月進行工作會談, 以至於每年的會談服務;再而,對



資料來源:Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

於有一個11歲以上或是更大的孩子的弱勢單親家長作第一次的會談,之後每3個月從事會談服 務。有關會談機制的規劃主要以單親家庭中的兒童年齡爲處遇時間點的考量,詳見圖二。

2. 了解工作意願,並提供服務

WFI依弱勢單親家長希望找工作的意願從事不同的服務。對於還在考慮就業途徑者,提供查詢服



資料來源: Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

務,並提供一個可行的就業資訊;再而,對於目前沒有就業意願者,鼓勵其他方案,例如學習工作技 術的顧問委員會,選擇參與NDLP新政保留開放的彈性,藉由下次WFI的請求和環境的再評估;最 後,針對新政個別的顧問專家,提供可行之途逕與就業資訊(詳見圖三)。

四、個人顧問

當弱勢單親家長參與單親新制時,將會與一位當地就業強化中心的單親個人顧問會面。在與個人 顧問的初次會談中,他們會解釋單親新制所提供的內容,並與單親家長共同討論當前的現況及目標。 在會談結束時,單親家長會和顧問有更進一步的行動計畫,並安排後續的會面以助計畫有所進展。加 入單親新制將不致於影響單親家長的福利補助(儘管單親家長可以收到額外的財務協助)。單親新制 並不代表弱勢單親家長必須求職一而且單親家長可以隨時退出本方案。

- 一位個人顧問可以提供各種協助及建議,包括:
- 1. 協助單親家長求職並作好職前準備;
- 2. 協助單親家長釐清重返職場工作的好處,並充分解釋所享有之福利;
- 3. 協助單親家長找到有助於重返職場的訓練,並支付費用;
- 4. 協助單親家長找到兒童照顧業者,以及於受訓或求職期間所需的兒童照顧成本;
- 5. 就重返職場之成本提供財務協助;
- 6. 於申請補助到實際就業的過度期間,提供其所需之補助。



此外,個人顧問還可透過下列方式以補助弱勢單親家長的兒童照顧費用:

- 1. 兒童照顧補助方案(Childcare Assist scheme):從2005年4月起,此方案將開始補助工作前一週 於登記在案,或經過核准的兒童照顧業者之費用,以協助單親家長爲子女找到新的安頓處所。 單親家長必須開始每週工作8小時或以上,而且必須自己親自做好這些安排。
- 2. 在弱勢單親家長親赴面試時的補助兒童照顧費用。
- 3. 在弱勢單親家長接受訓練或出席其他經個人顧問核准之活動時,每名子女每週可請領最高135英 鎊的成本,或兩名及以上子女每週可請領200英鎊。若單親家長需要每週五天以下的兒童照顧, 則可請領最高每天每名子女27英鎊,或是兩名以上40英鎊之補助。
- 4. 顧問裁量基金: 顧問可以針對單親家長的需求,評估「重返職場工作的財務補助」。
- 5. 倘若你決定接受每週16小時以上的工作,便可請領兒童照顧津貼(Childcare Subsidy):該工作 必須支薪,並於弱勢單親家長加入單親新制以後開始,而且預期領取至少5週以上。補助金額最 高為每週每名子女67.5英鎊,或是兩名及以上子女100英鎊。單親家長僅可於52週的休假期間, 請領兒童照顧津貼。

當弱勢單親家長與其個人顧問會面時,單親家長可針對自己欲進行之訓練課程給予建議,或顧問 亦可推薦單親家長接受就業強化中心所提供之訓練。例如,當單親家長加入單親新制時,便可隨即加 入成人職業學習(Work-based Learning for Adults)。當個人顧問在決定單親家長的訓練課程是否可接 受補助時,他們會考量該項課程是否有助於單親家長的求職,例如:

- 1. 是否有助於新資格之取得?
- 2. 該方案在協助民眾求職方面,是否有一定的成功率?

目前透過單親新制以補助訓練課程方面,尚設有一些限制:

- 1. 單親家長必須接受每週至少2小時的訓練課程,以請領訓練獎勵金。
- 2. 訓練補助只得爲期一年。

總體論之,爲落實「單親家長的新政」以照顧弱勢單親家長,英國主要以就業爲主軸發展出支持 弱單親家長的配套措施。以下總結NDLP的特色如下:

- (一) NDLP擴充提供服務予所有無工作或每週工作少於16小時以下的弱勢單親家長;
- (二)十位弱勢單親家長中有九位表明他們想要就業(不論現在或未來),因此,WFI可確保所有可能 的機會提供給這些弱勢單親家長。WFI可將勞動市場服務引入並激勵案主朝向工作努力;
- (三) 兒童照顧經理(Childcare Partnership Manger): 主要配置於每個就業強化中心(Jobcentre Plus District) 以確保每位有兒童照顧需求的尋求工作者可進入兒童照顧服務。
- (四) 就業區域 (Employment Zones, EZs) : 擴充弱勢單親家長進入就業區域,以協助長期失業的單 親家長。

- (五)成人職業學習與就業訓練:爲擴充NDLP的參與,提供弱勢單親家長廣泛的以工作爲中心的訓練 及特定性的訓練;
- (六)顧問制:透過提供具保密性的督導與支持,以增加弱勢單親家長克服多重障礙的能力;
- (七)兒童照顧補助:協助工作時數低於16小時的單親家長減低兒童照顧成本;並且激勵單親家長從 事部分工時的工作以使其更接近勞動市場;
- (八)訓練獎勵金:爲激勵單親家長參與訓練並使其所從事的工作更接近就業市場特別提供每週20磅 (約每週1200元台幣)額外的訓練獎金。

肆、協助弱勢單親家長的相關配套措施: 住宅津貼

對於大部分擁有自有住宅的弱勢單親家庭,僅會補助部分住宅費用,其費用相當於房貸利息、修 繕及住宅修繕貸款的利息,以及土地租賃費等。若爲租屋情況則可申請住宅津貼。基本上,住宅津貼 申請都要等一段時間。等待期的長短則視情況而定,包括何時提出申請,以及何時協議費用付款。如 果是在1995年10月1日之後才協議支付房貸或其他住房費用,必須等待申請後三十九週,才能獲得 100%核准費用補助。如果弱勢單親家長是在1995年10月2日之前(有些個案是在1995年10月之後,貸 款償抵此日期之前所貸的款項),那麼等待期就比較短(內政部,2006:154-155)。申請九週後的連續 十八週即可獲得50%的補助,申請後26週便可得到100%補助。要是弱勢單親家長因伴侶死亡或遭潰棄 而申請所得補助,或弱勢單親家長所照顧的人已經申請或領有護理津貼或中高級殘障生活照顧津貼 (或過去八週以來一直如此),同樣也適用較短的等待期。

除了以上的規定之外,可提早獲得資助的資格主要有二:1.以前請領過所得補助,並接受住房費 用資助直到開始工作爲止。那麼只要一旦停止工作,並在52週內再次申請所得補助,即能獲得房貸利 息之資助。2. 單親家長的前任伴侶以前爲家裡申請過所得補助或求職者所得津貼,而單親家長在分手 之後12週內便提出申請,那麼先前的申請將可折抵等待期。

伍、推動服務模式的案例

以下針對弱勢單親家庭服務模式在推動歷程中,為使單親家長易於理解所進行的簡易說明,以下 針對二個推動服務模式的案例進行討論:

節例一:幫助弱勢單親家長的宣導手冊

- (一) 爲甚麼我們(單親家長)需要作改變?
- ●我們想要幫助單親家長就業,因爲如果他們能開始賺錢,那麼他們的生活會過得比較好,相對 的他們的孩子也是。

政府論述:



●很多單親家長貧窮是因爲沒有工作的關係,我們知道如果對這種情況不去做甚麼改變,他們將 一直留在貧窮中。

服務使用者的想法:

- 你們同意政府需要給單親家長更多幫助。
- ●幫助單親家長重返工作需要花相當長的時間。
- ●許多單親家長因爲需要照顧子女而不願意去工作。
- ●單親家長需要有允許他們子女得到足夠照顧下的工作場域。
- 我們應該確定雇主們可以真實幫助單親家長滿足此需求。

(二) 更多的兒童照顧服務

政府論述:

- ●我們必須確定確實有好的兒童照顧中心可以提供服務給有最小子女或是學齡子女的單親家長。
- ●我們知道單親家長會擔心當他們外出工作時,孩子會發生甚麼事/安全問題。

服務使用者的想法:

- ●我們必須有有好的兒童照顧中心提供給那些想要重返工作崗位的單親家長。
- ●單親家長會想要在工作前就能知道那裡可以找到好的兒童照顧。

範例二:弱勢單親家長的新政宣導手冊

(一) 單親家長新政的理念

政府論述:

●新政方案是爲了幫助單親家長終止福利救助並進行就業準備之計畫。

服務使用者的想法:

- ●若他們沒有正確的工作技能,你們擔心新政方案將無用,。
- ●你們認爲我們沒有足夠的資金可以投入新政方案以協助這麼多的單親家長。

現在我們要做甚麼?

●我們正著手嘗試與了解運用新的協助方案幫助在某些地區的單親家長。

政府論述:

●我們希望至少每六個月能和單親家長談談他們情況,以及我們如何幫助他們準備就業。

服務使用者的想法:

●並不是每個單親家長都適合「談」(talk)的這種方式。

現在我們做甚麼?

- 我們同意我們必需小心的選擇「談」的正確時間點。
- ●我們不會在他們不想談的時候請他們來「談」/諮詢。

(二) 我們做甚麼能使單親家長更好?

政府論述:

●我們希望從就業強化中心(jobcentre plus)給弱勢單親家長更多協助。

服務使用者的想法:

●你們認爲我們沒有足夠經費可以支持就業中心去協助每一個想要工作的弱勢單親家長。

現在我們做甚麼?

- ●我們同意就業中心對單親家長不是總是最好「談」/培訓的場所。
- ●我們尋找其他能和弱勢單親家長「談」/培訓的地方。
- ●我們會確認在就業中心有正確的訓練可以幫助弱勢單親家長能把工作做好。

政府論述:

- ●我們會給家中有11歲以上子女並且正進行準備重返職場就業之弱勢單親家長額外的津貼補助。 服務使用者的想法:
- ●我們會主動給予更多的幫助對於這些弱勢單親家長(有些人建議每週提供20英磅的補助)。
- ●當然子女年齡不是這項服務之絕對決定性因素,但基本上是大約在有11歲和以上子女之單親家長。
- 有些人建議只要是列爲新政方案服務之單親家長,新政方案協助有多久就應該給予這項額外的 補助津貼就有多久。

現在我們做甚麼?

- ●我們現在要嘗試去對某些擁有11歲以上子女之單親家長進行此項服務措施。
- ●我們會小心留意去瞭解此謂「11歲的子女」是否是一個正確的年齡選擇點。

陸、弱勢單親家庭福利服務的啓示

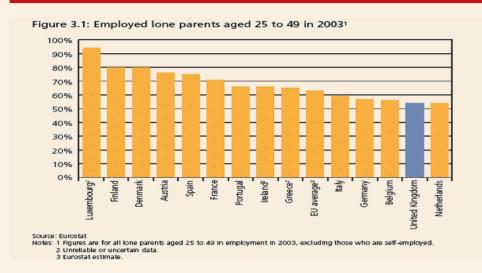


單親家庭福利服務主要以重建單親父母之生活自信心為導向,提供相關福利服務(包含津貼及子女照顧等)及多元資訊提供(包括財務管理、情緒支持及就業資訊等),促使其具備信心、相關技巧及正確觀念,使其提升生活能力,創造自己的就業機會。NDLP的政策對單親家庭有以下實際效益(內政部,2006:38):有效提升單親家長的工作率(從1997年的45%提升到2006年的56%)。利用抵稅優惠讓出去工作比在家中有更優惠的待遇。並提供單親家長子女照顧(每週工作超過16小時即提供免費托育)與薪資補貼的協助,以維持基本生活水平。

儘管如圖四顯示,在2003年英國單親家長就業率仍低於歐盟平均值;同時單親家長較一般有兒童的雙親家庭更不願意進入職場;而也使得弱勢單親家庭居住於低所得家戶,也因此明顯衝擊了政府在處理兒童貧窮的措施成效。但是,NDLP實施前後單親家長就業率成長11%,已達56.6%;這也是英國有史以來單親家長就業率最高點,亦即已有一百萬個單親家長進入職場,相較於1997年,NDLP實施前多了31萬8千多人。其中超過45萬8千位單親家長在NDLP的協助下就業。同時實施前後單親家長請領救助的比率下降,相較於1997年,領取所得支持方案的單親家長已少了23萬人

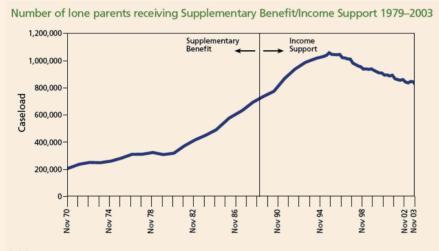


圖四 25歲到59歲單親家長就業情形的跨國比較,2003



資料來源: Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

圖五 單親家長接受補充性給付/所得支持的人數:1979-2003



資料來源: Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

(詳見圖五)。其中,單 親家庭中有少數是領取 疾病或障礙或求職津貼 (jobseeker);另外, 有些單親家長由於年紀 最小的兒童到達16歲, 而將領取所得支持方案 已轉至領取失能給付 (incapcacity benefits)。

同時,有些就業者 主要以部分工時制的服 務業爲主(如超市、加 油站、餐飲業),所獲 取的薪資並不高。而 且,個人顧問有時爲求 使單親家長儘快就業, 會忽略提供充分的輔導 及提升工作技能,使得 單親家長在就業前未能 有足夠的訓練及發展與 工作有關的技能。最 後,單親家庭逐年提 高,政府想讓單親子女 脫貧的目標一時還達不 到。

儘管英國的NDLP仍有需要改善的地方,他們在推動NDLP仍有以下幾個經驗值得我們反思(張菁芬,2007):

一、各領域專業人員的運用與資料庫的建立

對於進入協助推動單親家庭福利的工作,尤其是單親家長新政,含括了許多跨領域專業人才的運用;其中包括,兒童照顧經理、個人顧問、社工員、就業訓練部門及人力資源等方面的專業者。例如,Parentline Plus運用有親職經驗者、加強工作人員的訓練及運用資料庫的建置協助非專業人員資料

蒐集,以提供諮詢服務(內政部,2006:50-51)。其中,機構認為社工員的訓練應更加強對親職角色、 技能、心理等的理解,讓會談更具建設性,並朝向建構資料庫之方向進行,並能透過資料庫建置協助 工作人員了解資源及協助服務對象。

二、運用研究數據支持倡導依據

英國的政策制定及執行方案情形必須立基於足夠的資料,因此發展資料庫及針對單親問題進行研 究。同時強調證據導向(evidenced-based)的政策模式推動服務方案。例如Working Families 致力於各 項研究,並以研究數據支持倡導,以說服政府與雇主。這是非常值得台灣倡議機構的學習,不只停在 現象之描述、而是更積極提出研究數據支持倡導的主軸。

三、建構伙伴關係推動弱勢單親服務

英國不論官方或民間,對於單親家庭政策與服務,均以整合各領域不同單位的專業共同提供服務 爲特色。舉NDLP計畫爲例,服務內容提供就業媒合、職前準備、職前訓練及補助、謀職津貼、貸款 補助、兒童照顧協助與補助、工作扣抵稅額等部份,範圍涵跨社政、勞政、幼托、財稅、教育等不同 領域的資源,以網路支持的觀點協助並鼓勵單親父母就業。儘管此次參訪機構中有許多民間團體對此 計劃提出批評,但不可否認政府對於提升單親父母就業率的成效與努力。

四、英國企業於弱勢單親家庭就業政策之落實上,扮演重要角色

近年來歐美國家的企業,尤其是大型企業,已將企業之社會責任納入其營運思考中,且運作方式 之多元,以不單僅限於企業盈餘的補助,還包含企業人才、知識技術的投入與提供等。此次參訪,看 見政府透過獎勵措施鼓勵企業聘用失業者(如補助在職訓練費用、賦稅減免等),鼓勵企業支持新 政;並且企業本身也與民間團體合作方案(如眼界方案、M&S方案),發揮企業之社會責任。

五、個人顧問的設立是促使新政方案成功的最大因素

NDLP的執行,確實提昇單親家長就業。此方案成功的最大因素,爲個人顧問 (Personal Adviser) 的設置。單親失業者加入新政的方案之後,就會配置一對一的個人顧問 (Personal Adviser),並進行 「工作焦點的會談(Work-focused interview)」;藉此會談,單親家長可申請各種津貼補助,若單親家 長決定加入新政,個人顧問針對單親家長的不足與需求,制定個人化工作計畫及個別化的服務模 式。类

(本文作者 東吳大學社會工作學系副教授)



出席國際勞工組織第96屆大會紀要

林永裕

壹、前言

國際勞工組織(ILO)為聯合國(UN)設於日內瓦五大專門組織之一,為當前勞動領域最重要之政府間組織,以勞資政三方參與(tripartism)為其特色。囿於我國於1971年相繼退出聯合國及國際勞工組織後,政府無法正式參與ILO活動,僅有中華民國工業總會及中華民國全國總工會因參加國際雇主組織(International Organization of Employer, IOE)及國際自由工會聯合會(International Confederation Free Trade Union, ICFTU,後於2006年11月改名國際工會聯盟ITUC)及中華海員總工會



參加國際運輸工人聯盟(ITF)等,我國尚可透過民間團體管道繼續參與ILO相關活動。

推動與ILO之交流工作向爲勞委會國際事務重點,亦於2005年9月8日通過「勞委會推動與國際勞工組織(ILO)交流中長期計畫」。鑒於ILO每年均於6月召開國際勞工大會(International Labor Conference, ILC),主要功能包括:採行與監督國際勞工標準之遵守情形(adopt and oversee compliance with international labour standards)、通過該組織預算(establish the budget of the Organization)及選出理事會成員(elect members of the Governing Body)等,通常討論當前最重要的國際性勞動議題,討論通過國際勞工公約或建議書,並對世界具有重要性的勞動及社會問題進行討論,實爲參與ILO最重要場合。

為推動是項工作,勞委會於95年曾透過管道,派員出席ILO第94屆海事勞工大會及第95屆國際勞工大會,達成實質參與之目的。

去(2007)年12月勞委會邀請國際海事專家來臺演講,介紹甫通過之海事勞工公約及ILO運作, 講員強調本年6年將召開第96屆大會將討論通過漁業勞工公約(The Work in Fishing Convention),將繼 海事勞工公約後影響我國,建議我國應積極派員,並獲駐日內瓦辦事處及外交部支持。

爲繼續推動是項工作,擴大參與成效,勞委會指派綜合規劃處李來希處長率團,偕林永裕專員及 駐美秘書李仲辰出席ILO第96屆大會,爰透過中華民國工業總會及中華民國全國總工會,參與ILO第96 屆大會。

本團並利用此行,拜會駐瑞士王代表世榕及駐日內瓦辦事處沈處長呂巡,就我推動ILO工作交換 意見。

貳、本會代表與會情形

一、大會議程及組成

會議期間由本年5月29日召開,預定6月15日投票通過漁業勞工公約及相關決議後閉幕,因勞委會 代表囿於經費及公務無法全程與會,僅就5月29日迄6月5日出席大會情形說明與會概況,並補充更新 說明本次大會最新成果。

本次大會議程包括兩大部分,一是常設議程(Standing items),包括國際勞工局長工作報告、 2008-9年度工作計畫及預算討論及公約與建議書適用情形;二是經理事會(Governing body)或大會決 定之議程,包括:(1)漁業勞動概況及漁業勞工公約與建議書草案之討論;(2)強化ILO能力協助 會員國達成全球化下之目標;(3)推動永續企業(Sustainable enterprises)等三大議題。本次大會最 主要目的係討論通過「漁業工作公約」(The Work in Fishing Convention)。

本次會議之進行,係5月29日由勞資政各自先召開分組會議(Preliminary meetings),選舉大會幹 部 (elect Conference officers)、討論提名副主席人選及總務等委員會 (committees) 成員及討論提案及 會議程序。各國代表可決定加入ILO本次大會所設之各種委員會,包括:總務(the Selection Committee)、證書(the Credentials)Committee、財務(Finance Committee,限政府代表參加)、標準 適用(Committee on the Application of Standards)、漁業部門(Committee on the Fishing Sector)、強化 國際勞工組織能力(Committee on the Strengthening the ILO's Capacity)及永續企業(Committee on Sustainable Enterprises)等委員會。

國際雇主組織(IOE)並利用雇主組會議,於5月29日舉行2007年年會,國際工會聯盟(ITUC) 及其他國際性組織亦同日假國際勞工局分別召開會議。

國際勞工大會隨後於5月30日開幕,假聯合國日內瓦辦事處萬國宮(Palais des Nations)召開,部 分會議於國際勞工局召開。

二、全體會議及分組會議



大會首先由國際勞工局理事會(Governing Body)主席MDLADLANA先生宣布第96屆大會正式召 開,並主持選舉大會主席(President),因政府組未能及時提出人選,主席經徵詢勞工組及雇主組副主 席後,決定延後議程,俾政府組討論提出人選,政府組仍無法提出人選,經主席開放大會提名阿爾巴 尼亞「勞動、社會事務暨平等機會部」次長(Deputy Minister of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities of Albania)蘇卡(Kastriot Sulka)先生及剛果「勞動、就業暨社會安全部長」Gilbert Ondongo先生擔任主席,經大會進行秘密投票,由阿爾巴尼亞「勞動、社會事務暨平等機會部」次長 (Deputy Minister of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities of Albania) 蘇卡 (Kastriot Sulka) 先 生擔任主席。並陸續提名選出各分組幹部 (officers of the groups),包括主席、副主席及秘書等,並依 依照各分組提名人選組成各種委員會,處理本次大會各項議題。

大會並選出三位副主席,分別由勞資政三組代表擔任,代表政府之副主席係由巴西 H.E. Carlos Antonio da Rocha Paranhos擔任,代表雇主之副主席係由瑞士的Michel Barde擔任,代表勞工之副主席 係由法國Marc Blondel先生擔任,來自全球各國及國際性組織超過3千位與會代表出席大會。

依據國際勞工組織章程及議事規則,國際勞工局理事會主席就理事會2006-07年度所進行之多項工 作重點向大會報告,包括推動「國際勞工組織工作基本原則及權利宣言」(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)後續計畫、保護童工、推動國際勞動標準工作,包括推動 核心勞動公約及海事勞工公約批准及受理申訴案處理情形、全球化的社會面向工作小組、就業與社會 政策相關工作計畫、多國籍企業相關計畫、部門別活動及技術合作等議題。

國際勞工局長Juan Somania亦向大會提出報告,以「推動合宜勞動達成永續發展」(Decent work for sustainable development) 爲題,介紹當前ILO主要政策及工作重點「合宜勞動」(或譯「人性化勞 動」、「尊嚴勞動」)之推動情形,說明ILO有關人人享有合宜勞動(Decent work for all)之政策目標 已獲得聯合國相關機構之支持認同,將之納入國際發展議程的一個重要組成部分及實現一個公平的全 球化不可或缺之要素。並強調ILO此一政策及工作將可對聯合國國際發展當前重點「千囍年發展目標」 (the Millennium Development Goals, MDGs) 做出重大貢獻。報告並強調作爲ILO特色之「三方參與」 (tripartism) 雖遭到部分人士質疑無法因應迅速變動的世界,他仍強調有鑑於當前世界經濟發展之失 衡,更凸顯三方性對於推動改革之重要性。局長於報告中指出當前爲實現永續發展推動合宜勞動之關 鍵問題,包括:

- 1. 以平衡方式追求永續發展(a balanced approach to sustainable development);
- 2. 貿易、財政、投資及就業建立更一致的政策(more coherent policies for trade, finance, investment and employment);
- 3. 促進社會公正轉型爲友善環境的工作(綠色工作)(promoting a socially just transition to green jobs);

- 4. 工資縮減及日益擴大的不平等威脅社會穩定(the wage squeeze and increasing inequalities threaten stability);
- 5. 更好的政策制定需要較強的勞動市場資料庫來測量合宜勞動缺失(better policy-making requires a stronger labour market information base to measure decent work deficits) ;
- 6. 社會保障之全球處理方法:每個社會需要最低社會保障(a global approach to social protection: every society needs a social floor);
- 7. 勞動世界治理之現代化(modernizing governance of the world of work);
- 8. 使聯合國及多邊體系更有效率(making the United Nations and the multilateral more effective)。

全體會議結束後,各國出席代表分別就勞動標準的實施、漁業部門、強化國際勞工組織能力及永 續企業等議題,進行勞、資、政分組討論與意見交換。最後再將各分組所獲結論,提交由勞、資、政 共同參加之各項議題委員會(Committees)進行討論,俾最後提交報告於全體會議討論通過。

勞委會代表除出席大會開幕式及第一次全體會議外,因本次大會主要將討論通過漁業工作公約, 爰分別參加雇主組及勞工組漁業部門之相關會議,觀察各分組對於漁業工作公約草案之討論情形,同 時蒐集其他議題相關資料。因本次大會係延續2005年第93屆大會未獲通過之漁業工作公約之討論,各 分組討論其他組提出之修正草案版本,決定支持、反對或修正條文,類似立法院委員會議審議法案, 因限於時間,未能全程參與至該公約通過。

有關永續企業(Sustainable Enterprises)議題中,社會對話(Social Dialogue)成爲會場的討論焦 點,勞工組代表並列出8大方向的結論,提交委員會做後續進一步的討論,包括:改善職業安全衛 生、消除技術障礙、推動京都議定書相關內容、持續發展人力資源、促進資訊分享交流與合作、工會 應有責任、勞工培訓、促進社會環境發展持續性。

永續企業委員會依據大會提出之報告進行討論,並提出有關促進永續企業之決議案草案條文 (Resolution concerning the promotion of sustainable enterprises) 供大會討論,要求理事會據以規畫未來 行動,主要在於強調企業係成長、就業及合宜勞動之主要來源,推動永續企業因此成為創造合宜勞動 及達成永續發展之主要工具,政府及勞資雙方必須合作創造有利於永續企業之環境 (an environment conducive to sustainable enterprises),成功整合永續發展之三大要素:經濟、社會與環境。前述環境應 至少具備以下條件: (1) 和平與政治穩定; (2) 良好治理與社會對話; (3) 尊重基本人權及國際 勞動標準; (4)企業家文化; (5)總體經濟穩定及完善經濟管理; (6)貿易及永續經濟整合; (7) 使法規環境有效能; (8)建立法治及保障財產權; (9)金融服務可近性; (10)硬體基礎建設; (11)教育、訓練及終生學習; (12)平等及社會融合; (13)適當社會保障; (14)負責任的環境 管理。草案並分別建議ILO及各國政府與社會夥伴應扮演之角色。政府角色主要在於透過政策及制度 以促進、規範永續企業,例如推動社會對話、有效落實勞工法規等。



本次大會並邀請智利(Chile)總統Michelle Bachelet及迦納共和國(Ghana)總統兼非洲聯盟主席 John Kufuor蒞臨大會致詞演講。

參、漁業工作公約簡介

在2006年ILO召開第94屆國際(海事)勞工大會通過海事勞工公約(Maritime Labor Convention 2006) 時,當時已提到ILO為因應全球化對工作之影響,應處理海事勞工之勞動標準問題,因商船與 漁船情況不同,無法適用該公約,必須另外建立一套適用於漁業部門之國際勞動標準。針對全世界大 約3千萬以捕撈爲業之漁民,ILO理事會早在2002年即將草擬漁業部門工作之綜合標準文件列入ILO大 會議程, 2005年第93屆大會該公約因未達法定人數,未獲通過,僅通過建議書,當時大會即決議要求 理事會將之列入2007年大會議程繼續討論。

漁業工作公約草案經歷本次大會15天密集討論,終於2007年6月15日以437票贊成,2票反對及22 票棄權通過,被稱之爲「漁業工作公約」(The Work in Fishing Convention),正式成爲第188號公約。 該公約至少須經ILO180個會員國中10個會員國批准(包括8個海岸國家)後始可生效。大會同時以443 票贊成、0票反對、19票棄權通過第199號建議書。

新公約係整合過去ILO有關漁業勞工之相關公約,結構與海事勞工公約略有不同,內容包括確保 漁業部門勞工能改善海上職業安全、衛生與醫療照顧,生病或受傷漁民能獲上岸上醫療,獲得充分休 息維護健康安全,保障勞動契約,與其他岸上勞工一樣享有社會安全保障。本公約創新之處在於,同 樣納入如同海事勞工公約監督機制之港口國管制措施,確保漁工不致於惡劣勞動條件下工作而損及健 康安全。該公約並考量有些會員國尚無機構或基礎建設能立即實施本公約之規定,爰提供創新法律機 制,允許會員國逐步彈性實施某些規定,以鼓勵會員國批准該公約,期最終本公約能適用所有漁工。」

肆、與會心得及建議

一、本次會議本會代表僅能以國際非政府組織之勞雇團體代表名義出席,當有助達成實質參與,瞭解 國際勞工組織之實際運作概況。惟身處會場看到各會員國代表團參與各項議題討論,長期被拒於 聯合國及國際勞工組織之台灣代表,此時僅能以旁觀者之角度參加,不能名正言順的以會員國政 府組代表身分出席,與其它會員國一同坐在大會廳有一席之地,或是參與政府組會議,與其它會 員國政府代表聯繫或交換意見,心情自是五味雜陳,再次強烈感受台灣外交處境之艱困。相之 下,筆者曾出席世界貿易組織服務貿易理事會會議,「Chinese Taipei」名稱無法令人滿意,但我 國代表可於會場內與其他會員共同參與討論,名正言順與其他國家政府代表交流,成爲Player 而 非僅是 Observer,內心期盼未來台灣有那麼一天,我們可以政府代表身分,正式出席國際勞工大

¹ 有關漁業工作公約之進一步介紹,請參考本期中華海員總工會前理事長方福樑先生撰寫之文章。

- 會。對其他經常出席國際勞工組織會議之其他會員國代表而言,出席這樣的場合或許像是呼吸空氣或喝水那樣自然,對我國而言卻是殷切深刻的期盼。
- 二、國際勞工組織近年來致力推動「Decent Work for All」政策,本次大會Juan Somalia局長向大會報告的主題仍是「Decent Work」,不僅是ILO之當前主要政策及工作重點,在ILO努力之下,更是成為聯合國推動發展議題的一部分,近來亦被歐盟執委會參考採用成爲正式就業及社會政策文件。相較之下,台灣對於「Decent Work for All」概念之理解不多,勞委會綜合規劃處曾嘗試介紹此一概念,惟有需要加強對ILO此一政策內涵進行深入瞭解,建議未來政府及民間團體、學者努力,進而結合我國當前勞動現況,規劃符合我國的Decent Work(合宜勞動),納入我國當前勞工政策及施政計畫,期與國際接軌,並可據以推動與國際勞工組織及其他國家之交流。
- 三、近年來全球化的發展,已對勞動者產生巨大衝擊,經濟發展與社會發展出現嚴重失衡,國與國之間及一國之內之貧富差距日益加大,形成社會不穩定因素,誠如ILO 局長Juan Somalia於報告中愷
 - 切指出,如此不良發展將影響永續發展,成爲各國政府應重視的議題。對照國內亦面臨相同問題,對勞委會勞工政策及施政形成一大挑戰,ILO局長報告內容及建議,殊值我國規劃經濟及社會政策之參考。又ILO爲導正全球化之非良性發展,回應世界對於全球化之反擊,近年來積極與聯合國相關組織、世界銀行及國際貨幣基金會、世界貿易組織等與全球化有關的國際機構加強對話與合作,期望逐步建立發展的共識,國內應留意此一發展,避免過度受到世界銀行等機構之片面影響,加強不同部會的對話合作。



- 四、面對全球化之衝擊,社會對話成為推動永續企業及合宜勞動的重要工具,社會對話在我國仍屬起步階段,目前政府已嘗試在公營事業民營化等議題上建立機制,惟社會夥伴(Social Partner)的觀念仍待宣導,政府除應加強研究社會對話外,並應積極在相關領域導入社會對話的機制,建立政策推動,落實勞動領域民主化過程,並加強勞資合作,推動經濟發展及社會發展取得平衡,如此本會推動之勞動權入憲更具有實質意義。
- 五、ILO因過去許多公約被批評過於僵化致批准比率過低,近年來採取新途徑推動國際勞動標準,其一是檢討不合時宜的公約,區分優先批准之公約及非優先公約,推動會員國優先批准較重要之公約;其二係整合歸納出核心勞動標準,透過建立宣言方式,要求所有會員國遵守,並已發揮影響力,本年5月更成為美國推動自由貿易協定時要求貿易夥伴遵守的勞動條款標準;其三係推動部門別勞動標準整合更新,納入彈性化設計,期提高批准比率,使國際勞工公約廣為適用,最顯著的例就是2006海事勞工公約及2007漁業工作公約。



- 六、本次大會甫涌過之漁業工作公約,係整合過去漁業勞工公約,監督機制受到海事勞工公約影響, 同樣導入港口國管制措施,大幅提高其落實能力。根據統計,目前我國漁船數量爲26.613艘,各 噸級漁船漁業執照登載船員總數為133,205人,其中包括本國籍船員、外國籍船員及中國大陸船 員。由於漁船勞動條件通常較大型商船惡劣,未來本公約可能將對我國漁業產牛一定程度衝擊, 因漁業工作公約之生效門檻較低,可能1或2年內即生效,我國政府相關單位(特別是農委會漁業 署)及民間團體應及早研究因應,參考目前我國推動因應海事勞工公約之作法,儘速激集相關單 位開會研商、進行委託研究並擬定因應策略及行動計畫等。
- 七、本次大會漁業部門會議雇主組討論漁業工作公約修正提案時,針對同一船舶上不同國籍漁工之最 低工資如何訂定,引起諸多討論。隨著全球化人員跨境移動,小從一艘漁船、一艘商船,大到跨 國企業,皆有不同國籍勞工在同一場所工作之勞動保障問題。然而由於漁業及海運之特殊性(航 空業似乎也有),使得不同國籍勞工之相同最低工資議題引起爭議,相同爭議其實也出現在WTO 新回合談判有關發展中國家之自然人移動至已開發國家時之工資平等(wage parity)問題,殊值 進一步研究。
- 八、本次會議僅有勞委會代表參加,雇主團體及勞工團體因故未能參加,誠爲美中不足之處,爲推動 與國際勞工組織交流,建立人脈及培養國際人才,希望未來全國性雇主團體及工會團體能把握機 會,積極參與國際勞工組織相關活動,拓展我國際參與空間。
- 九、面臨全球化之時代,勞委會在歷任主任委員及長官支持下,近年來逐步開展國際空間,國際業務 日益加重,推動國際勞工組織工作、加強對歐盟工作、WTO及FTA談判諮商等工作重點日益受到 重視,本會當前之急,係應儘速培養國際事務人才,培養參與國際會議及諮商之能力,避免人才 出現斷層。
- 十、勞委會爲推動國際勞工組織工作,雖訂有「加強ILO工作方案」,惟勞委會囿於經費及認知,相關 單位投入情形仍不積極,未來勞委會應結合民間力量,擬定推動國際勞工組織工作之整體策略及 行動方案,投入更多資源,推動實質參與,拓展我與ILO之關係,擴大我國際參與空間。 🌊

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處專員)

日本職業災害分析與防災具體作

莊坤遠

壹、前言

確保勞工的安全與健康是天經地義的事,也是一個相當重要的全民的課題。 事業單位本身即具有 確保勞工的安全與健康的職責,從這個觀點上來看,事業單位雇主不能僅只是依照勞工安全衛生相關 法令所規定的最低標準,來規劃的防止職業災害管理措施而已,同時還應該積極地在廠內展開有系統 的自主安全衛生活動、實施風險評估,致力使工作場所裡的風險確實地減低。

爲了順利達到減少職業災害的目標,除了要靠政府進行災害原因的深入研究分析,然後再依其結 果訂定全國性的防災計畫與目標,更重要的是政府還必須設法明確的告訴事業單位以及全國勞工防災 的具體方法,加強勞工對於自己業務的相關知識,使其瞭解確保工作場所的安全和健康是自己切身的 問題,這樣勞工才會主動目持續地配合事業單位的安全衛生措施,使職業災害能夠避免發生。

職業安全衛生所面臨的課題與挑戰,受到各自國家產業技術進展,社會分工與就業趨勢等因素影 響而產生差異,日本與我國在產業及社會進展過程具有一定的同質性,其所面臨的職業安全衛生課題 與改善措施可作爲我國預先制定防範措施的參考。本文將對日本職業安全衛生現狀、目前所面臨的課 題,以及日本政府如何制定勞動災害防止計畫,如何集中運用民間力量與資源辦理全國性安全衛生活 動,來提高全民職業安全衛生意識,一步一步地達成政府所立下的降災目標,並持續提升職業安全衛 生水準等相關作爲進行初步分析與說明。

貳、日本職業安全衛生發展與現狀

日本的勞動安全衛生法除了事務所 (辦公室)、僅由家族成員共同經營之事業單位,以及家庭幫 佣、船員、國家公務員(部分除外)三類人員不適用外,適用於僱用勞工之全部事業單位。因爲涵蓋 了金融業、保險業、不動產業、批發業、零售業等從業勞工人數甚多的服務業,目前適用的範圍大於 我國的勞工安全衛生法,我國也正進行職業安全衛生法的修法工作,朝向納入上述行業方向進行。

日本的職業安全衛生的推動也是經過一段艱困期,戰後的日本百廢待舉,因全民投入復興工作, 職業災害於是在1960前後達到高峰期,在1961年(昭和36年)出現最糟的紀錄,當年職災死亡的勞工



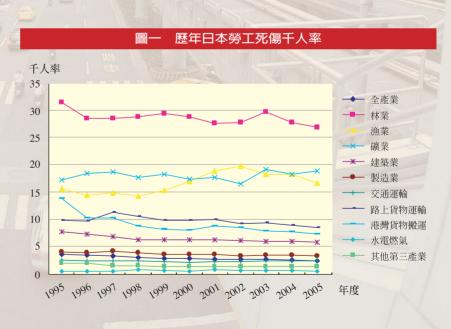
人數達6712人,經過政府與全民長年的努力現在已經可以看出相當的成效,近年職災死亡人數已經被控制在1500人的程度,並且維持逐年減少的趨勢。除了死亡人數獲得控制之外,雖然勞工受傷人數現在一年中仍然有大約還有55萬勞工受傷,但比起1968年(昭和43年)172萬人次的嚴重程度已經改善不少。

日本道路交通事故是所有職業災害類型中造成的勞工死亡人數最多的一項,2005年佔全體的30.8%,其次是「墜落滾落」死亡災害也佔了22.4%,顯然兩種災害類型合計已經超過一半。建築營造業勞工死亡人數與所佔比例均有減少的趨勢,但是還是各業種中比例最高的,佔總數的三成以上。同年,全產業中發生了264件重大職業災害,這與昭和50年代(1975)比較起來,在件數上並看不出有顯著改善的跡象(日本的重大職業災害定義是指在一次災害中造成三人以上死傷,這與我國定義爲災害造成一人以上死亡或是三人以上受傷有些不同)。

各業種、事業單位規模以及勞工年齡等職業災害發生率分析,通常可作爲政府研擬預防職災施政 重點的參考,依據特定高職業災害產業的作業特殊性,訂定災害預防指引或是實施個別的管理措施將 可達到降災成效,接著就來看看日本所面臨的勞工安全與職業衛生課題。

一、勞工安全課題

- (一) 營造業職業災害發生情形頗爲嚴重
 - 1.營建業 從事營建業的勞工人數雖然僅佔全體勞工的1成左右,但是發生職業災害卻佔全體產業死亡災害的將近4成,2006年勞工死傷(損失日數4日以上)千人率爲5.8,與製造業的3.3;全產業的2.4比較高出甚多(圖一)。災害類型以墜落災害最多佔死亡災害的大約4成,另外由營建機械所造成的災害也佔著1成多。



2. 製造業 製造業中以鑄造、金屬製品、窯業、土石製品以及造船四類死傷千人率較高均超過6.0 (圖二),在損失日數4日以上的死傷災害方面,製造業約佔全產業的3成,死亡災害約佔全體產

業的大約2成。災害類型 以機械設備所造成的被 夾、被撈災害最多,大 約爲全體勞工死亡的3 成,損失日數4日以上的 死傷災害的將近5成,與 上述高死傷千人率行業 特性相符。

3. 陸上貨物運輸業 陸上貨 物運輸事業中所發生的 死亡災害和損失日數4日 以上的傷亡災害,兩者



均佔全體產業的大約1成看似不高,但從損失日數4日以上的死傷千人率有8.4來看,卻比營造 業還高。依災害的種類別區分,死亡災害中以交通職業災害佔大約7成,損失日數4日以上的死 傷災害方面,裝卸搬運作業中的墜落災害和貨物的落下等所造成的災害經常發生。

4. 第三次產業 日本的第三次產業定義除了將水電燃氣業納入之外,與英國學者Colin Grant Clark 所定義的分類大致相同,以各類服務業爲主,此產業從業勞工人數(交通運輸業,陸上貨物運 輸事業和港灣貨物運輸事業勞工除外) 已經超過全產業勞工數6成且有增加傾向。目前損失日數 4日以上的死傷災害大約佔3成,死亡災害則是佔大約2成。雖然第三次產業的職業災害的千人 率1.3,和全體產業平均相比來看還算較低,但是職業災害的發生率、發生狀態卻依照業種有 著相當的差異。

(二) 小規模事業單位的職災嚴重

日本的勞工的8成以上是在勞工人數未滿 300人的中小規模事業中工作,且在這些場所卻發生了 超過9成的職業災害,在此之中,在勞工人數未滿50人的事業又佔了7成多。因此,依事業的規 模別來看,職業災害的發生率隨著其規模越小職業災害發生率則越高,勞工人數100人到299人 的規模的事業場及勞工人數30人到99人的規模的事業場,與勞工人數1000人以上的規模的事業 相比,職業災害的發生率大約分別有5倍和7倍之多。

(三) 高齡勞工比較容易職業災害

隨著日本少子化(生育率降低)以及高齡化社會的進展,勞動力人口也朝向的高齡化發展,50 歲以上的高齡勞工所佔的比率有增加傾向,已經達到大約3成。以死亡災害以及損失日數4日



以上的傷亡災害來看,50歲以上高年齡勞工則有比較大的比率的發生率,分別佔全體的5成以 及4成以上。

在我國也有同樣的現象,勞工保險現金給付職業災害發生率依年齡組別分,50歲以上高年齡勞工 職災發生率在千分之七至八之間,與30-34年齡層的發生率千分之五相較,約高百分之五十。

(四) 墜落、滾落、被夾、被捲災害與交通職業災害比例很高

損失日數 4 日以上的傷亡災害,由高處墜落、滾落災害及機械等所導致的被夾、被捲災害很 多。而且,在死亡災害中,交通職業災害以及墜落、滾落災害各自佔了全體的大約 3 成以及大 約2成。

二、職業衛生課題

在職業衛生方面,2005年日本國內有8226人因職業原因罹患職業性疾病,與20年前比較起來大約 减少了一半。這8226人次中有七成左右(5829人)是屬於「負傷所引起的疾病」其中又以腰痛的4840 人居多,這三年塵肺症及其合併症人數持續以5%上下持續減少,但是因爲石綿暴露所造成的肺癌或是 間皮瘤的職業病認定件數,以及振動、生物病原體所引起的疾病在近年有增加的情形。

(一) 職業病的發生情況

日本近年塵肺症的新發現個案雖有減少傾向,雖然集中在礦業、營造業、製造業中的窯業土石 製品製造業勞工,但是電弧熔接作業仍是容易引起塵肺症的粉塵作業,值得加以注意。另外, 一年將近5000個人發生腰痛等肌肉骨骼疾病類型,佔著全體職業病的6成以上。在噪音和振動 障礙方面,以及以營建業爲主的勞工災害補償保險認定人數,分別一年超過500人以及700人。 另外,在過去10年之內共計也有145名勞工因中暑死亡。

(二) 由化學物質所引起的健康障礙的發生情況等

現今,日本的產業界中被使用的化學物質的數量大約有55000種,每年新增加 500種以上的化 學物質被引進到作業的現場。在這樣的情況下,化學物質所引起的職業性疾病以一年300件左 右持續在發生。

(三) 過勞與壓力所導致的勞工健康問題日益嚴重

依據一般健康檢查結果發現異常項目的勞工比率年年增加,於2001年時大約達到46%,在這裡 面被發現患有會引起腦血管疾病和缺血性心臟病等的高血脂肪症及高血壓症的人佔了很大的比 率。對於已經患有高血脂肪症, 高血壓症等基礎疾病的勞工, 明顯增加由業務所引起的過重負 擔,將有可能誘發腦血管疾病和缺血性心臟病等疾病,在同年度的勞動災害補償保險認定件數 超過 140 件。而且,在職場生活等方面,自身感覺到強烈的不安,壓力等的勞工的比率也一直 在增加,現在已經超過了63%,還有,由業務引起的心理的負擔作為原因而引發精神上疾病的 發作或是自殺案件,最近則有驟增的傾向,獲勞動災害補償保險認定件數在70件以上。

參、政府所採取的職業災害防止措施

日本政府認爲業者才是推動防止職業災害的主體,也只有他們的真正投入才能持續減少災害,所 以要求業者或是業者團體等相關人員各別分擔任務並緊密的合作。政府在針對強化防止職業災害的實 際效果方面,辦理全國性的安全衛生活動(全國安全週),成立中央勞動災害防止協會,對於職業災 害發生比率較高的行業,輔導成立該行業的災害防止協會,提出有計畫性的職業災害防止計畫,訂定 各項防災指針等種種防災對策。

政府採取重大安全衛生措施前必須經過一道審議的程序,以下介紹的勞動災害防止計畫即是其 一,依照日本勞動安全衛生法的規定,厚生勞動大臣(相當於我國行政院勞工委員會主任委員)必須 聽取其幕僚組織「勞動政策審議會」意見,制定勞動災害防止計書,可見政府對於制定災害防止計書 是有其義務性的。依照各種政策屬性勞動政策審議會下設有七分科會,政府進行前職業安全衛生相關 的政策、法規擬定與修改等,由安全衛生分科會執行調查與審議工作,分科會成員由厚生勞動大臣認 命之公益代表(主要為學界成員)、勞方表以及資方代表所組成,如此設計將有助於提升政府的施政 成效。

一、訂定勞動災害防止計畫

日本政府於昭和33年提出產業防止災害綜合5年計畫,對於從昭和30年代、40年代的第1次到第3 次的計畫而言,主要是基於勞動基準法確保勞工應有的最低勞動條件,以及防止最經常發生的傷亡災 害爲最重要的課題,這段期間卻是職業災害的高峰期。從1972年(昭和47年)起勞動安全衛生法實施 之後,第4次到第9次的計畫內容有實質的改變,以確保更高的安全衛生水準作爲課題。目前爲第10次 的勞動災害防止計畫。特別是最近,職業災害的防止已融入風險概念,並以有系統的措施與方法使工 作場所上的風險降低作爲重要的課題。

當勞動災害防止計畫執行期間的最後一個年度,政府主管單位必須將當期計畫執行成效整理出 來,同時將下一階段的五年計畫草案,由勞動政策審議會(安全衛生分科會)實施成效評估,取得該 分科會的認可後方得公告實施。當然,在計畫實施期間如果政府基於計畫成效的考量認爲有修改必要 的時候,也可以徵詢前述安全衛生分科會的意見後進行修改並公告,爲了使計畫順利推展也可以對於 事業單位或相關人員進行勸導或是要求。以下就針對本次勞動災害防止計畫進行介紹。

(一) 計畫的目標

1. 使一年間職業災害死亡人數降至1.500人以下。



- 2. 於五年期間使職業災害總件數至少減少20%以上。
- 3. 減少塵肺症、因職業所引起之癌症等嚴重性職業疾病,並努力消滅容易導致死亡職業災害之缺 **氧症、一氧化碳中毒等災害。**
- 4. 努力使因過度勞動及職場壓力所導致的健康障礙等職業相關疾病逐年減少。

(二) 計畫的基本方針

- 1. 消滅死亡災害 日本政府提到社會之中肩負各自的任務的勞工,在爲了取得其生活所需糧食的 過程中喪失生命這種事情,即使在任何的時代都是絕對不被允許的,由事業單位負責人開始到 任何相關的人員都必須傾注至力加以防止,也就是人和有關人員(事業單位負責人、安全衛生 人員、勞工本身、勞工家人等)都有其責任來消滅死亡災害。
- 2. 確保中小企業的職業安全衛生 日本整體的職業安全衛生水準正穩定地提高,但是對中小企業 的安全衛生管理,還是無法說是相當充分,中小企業的職業災害發生率和大企業相比,還是有 比較高的情況。爲了確保這些中小企業裡的職業安全衛生,在要求並確保事業單位雇主其能夠 履行依勞動安全衛生相關法令規定最低標準所訂的職業災害防止措施的同時,推動促進中小企 業對自主性的安全衛生活動的努力,政府應該給予適當的協助。
- 3. 推動各項勞動衛生對策,以因應現代勞工職務上的身心負擔的增加。近年日本勞工由一般定期 健康檢查中被發現有異常的比率,以及勞工在工作就業方面自己感覺強烈的不安與壓力的比率 均持續增加。另外,因過度勞動所引起的腦血管方面的疾病和缺血性心臟病、職業上的心理負 擔所誘發的精神障礙等類型的職業災害補償的申請案件以及被認定件數均有增加的傾向。

當今在日本日漸嚴苛的經營環境之中,被擔心的是當在企業中進行組織的重新調整以及業務內 容方面的質與量的變化,將有可能更進一步加深勞工身心的負擔,從社會的健全發展的這種觀 點,職業性疾病預防本來就是在工作場所中積極地確保勞工的健康。

4. 展開安全衛生管理,來降低發生災害的風險 日本政府提出就算是在任何的社會經濟情勢下, 勞工的安全和健康的確保是在企業經營方面,最應該被優先考慮的事項之一,有必要在企業內 讓組織和個人,根植安全是最優先的「安全文化」,使企業能夠自主性的推動勞動安全衛生對策 的各種措施,實施勞動安全衛生管理也可以提高安全衛生水準有必要引進到事業單位中。

因爲在作業場所內確實存在著各式各樣與安全衛生有關的風險,而且在變化相當頻繁的情形 下,所以降低作業風險是提升安全衛生的基本對策,爲了達到這個目的,業者應該設法得到勞 工的配合與協助,根據「計畫一實施一評估一改善」的周期,實施風險評估並採取使該風險降 低的改善措施。

機械設備仍是勞工發生職業災害的主要媒介物,製造、輸入這些機械設備的業者應該正確地掌 握相關風險,持續改善使得這些風險降低到合理的範圍之下,最後將殘存風險等資訊情報與機 械一起提供給使用者。以上所述很多安全管理風險評估對策都已經融入新修正的勞動安全衛生 法中。

二、辦理全國安全調

全國安全週這個活動自1928年(昭和3年)開辦以來,歷經戰爭卻從無間斷,今年已將邁入第80 年度,這活動是一年一度政府集中運用民間資源所辦理的全國性安全活動,也可說是在「尊重生命」 的崇高理念之下,指導產業界自主地辦理推動職業災害防止活動,以期提高全國民眾安全意識,活動 於每年7月1日至7月7日實施。

爲了使活動能夠更有效果,比較特別的是明訂6月1日至6月30日爲準備期間,由主辦單位厚生勞 動省(中央主管機關)、中央勞動災害防止協會(民間法人)以及協辦單位建設業勞動災害防止協會 等五大協會,製作發放安全衛生海報資料、辦理地方安全衛生大會或是演講會,爲了創造日本各界全 體參與印象,對外徵求安全相關短文、照片、海報以及標語等並給予獎勵,參加者涵蓋全國各階層。 這段期間在車站大廳、月台等民眾聚集的場所也都會出現相關的宣傳海報以及旗幟以帶動氣氛。日本 更於1960年將7月1日訂爲「國民安全日」,藉喚起社會對於職業災害、交通意外以及火災等安全相關 事項的注意,並由內閣總理頒獎表揚全國安全有功人員,有助於將安全文化融入社會。

基於文章的前面已經提到的概念,事業單位(業者)是安全衛生活動的主體,在這長達一個月的 準備期間,事業單位可以集中精神進行如風險評估、安全衛生管理體制的改良、聘請廠外專家進行安 全診斷、機械設備定期維護保養以及安全作業程序的改善等相當重要的活動。到了全國安全週的期 間,事業場所中的負責人要親自巡視作業現場,並宣示安全理念要求勞工配合,表揚對職業安全有貢 獻的勞工,於廠內張貼新的安全有關標語海報,比較特別的是邀請勞工家族成員參觀工廠並提供安全 有關之資料,由家人協助監督促進職業安全不失爲事半功倍的好方法。

於每年的4月間,厚生勞動省將公告年度「全國安全週實施要綱」詳細說明活動的具體實施方法 與內容,今年的活動標語爲「藉由組織來推動降低風險,現在確認一次職場安全」。因爲這是一個全 國性的大型活動,所以活動內容必須反應社會的現狀與安全需求,找出歷年安全週活動標語來看, 1930年代強調安全與報國,如1944年(昭和19年)標語爲「決戰一路,安全生產」相當具備時代氣 氛,戰後有16年雖未公告活動標語但活動仍有進行,其後的1960年代可能是新式製造設備大量導入製 造現場,造成相當嚴重的職業災害發生率,有必要強調「設備安全與環境整理整頓」,1980年代災害 已經逐漸受到控制,所以強調「零災害」願景,1990年代前開始強調「安全管理」,2006年的標語強 調藉由全體參與來降低風險並確立安全文化,今年也是強調降低風險,這也反映出政府所規劃的活動



實施重點內容,會隨著時代、社會發展與降災需求而有所不同。

三、辦理全國勞動衛生週

有別於全國安全週,將全國職業衛生週於每年10月辦理,日本辦理這個活動到今年邁入第58週 年,每年藉由10月1日到10月7日的這段期間,全國各事業單位與相關團體一起倡導職業衛生,有助於 提升全體國民的職業衛生意識,對於保障勞工健康進而創造舒適的的工作環境,應該有其相當正面的 效果。此活動辦理方式與全國安全週相似,同樣是由政府公布當年度的「全國勞動衛生週間實施要 綱」,對全體國民說明現今職業衛生狀況,徵求相關海報與標語等,因爲參與投稿的人並不僅限於勞 工,通常是學生或是家庭主婦等,在他們了解目前全國職業衛生現狀與重要性後,也可以用家人的身 分來提醒外出工作的父親或是先生注意職業衛生,確保家庭的安定收入與自己的身體健康,日本在二 十年間將每年罹患職業病新增人數,降低至原有的一半,每年辦理此一活動應該有極大的貢獻。

最近的一次全國職業衛生调活動的實施重點,除了強調職業衛生管理、作業環境管理的一般性活 動外,在作業管理方面強調自動化、省力化,就作業動作、姿勢、速度以及持續時間加以調查並改善 作業方法,根絕塵肺症以及減少石綿所引起的職業病,勞工心理健康的促進等等都是近年的重點。日 本一年間有兩次職業安全衛生的大型活動,藉由政府事先公佈職業安全衛生現況與災害(職業病)統 計分析概說,使得全體國民都能夠了解並主動配合。

四、提出職業災害防止對策

(一) 業種別職業災害防止對策

對於營造業、陸上運輸服務業以及第三次產業進行重點式的推動職業災害防止對策。

1. 營建業對策 以原事業單位爲中心推動綜合性的職業災害防止對策。特別要提高中小型綜合工 程業者對其承攬人中所謂專門工程業者(鋼筋、模板等)的安全衛生管理的指導力量,協助實 施現場主管和新進人員教育等綜合性的對策。爲了減少墜落、滾落災害,在營建工程方面,推 廣先行組裝扶手的施工架組裝方法。針對低層住宅建築工程,持續推動先架設施工架的施工方 法。爲了使得土石崩塌災害減少,落實上下水道等工程先進行擋土的施工方法,同時檢討挖掘 作業中防範斜面崩塌的有效對策。進行對建築工程,橋樑工程等進行中的臨時構造物的安全性 的檢討。落實建築物拆除作業等期間相關的石綿暴露防止的對策、一氫化碳中毒、有機溶劑中 毒等的防止對策。

在實施這些職業災害防止對策之際,發包機關(業主)的合作是不可缺少的,今後也將與發包 機關合作,積極推動職業災害的防止對策。

2. 陸上貨物運輸業對策 日本政府已經公告「交通職業災害防止指針」,將以此指針作爲重點落實

交通職業災害的防止對策。整理更新安全工作手冊,使用該手冊進行勞工教育以求落實安全的 工作方法,使裝卸作業中所發生的墜落災害和裝卸機械所導致的災害等的減少。 除此之外,對 於貨主等方面,努力促使發包條件的適當化的同時,促使其改善貨物的堆積制放現場達到作業 環境的安全。

3. 服務業等第三次產業對策 日本政府認爲應擬具交通職業災害防止的對策,落實依行業別所制 定的職業災害防止指針,對於廢棄物處理業等職業災害發生率高的行業方面,推動針對該行業 的業者團體的安全衛生管理活動,以降低該業種特有的職場風險。另外,針對這些行業以外的 行業,使業者團體可以有效活用從安全衛生情報中心所提供的安全衛生資訊,推動促進自主的 安全衛生活動。

除此之外,對於安全衛生管理方面問題較多的事業場所,促使其委由職業安全衛生顧問(公司) 協助進行安全衛生診斷。

對於其他的災害發生率較高的行業,則積極持續地推動職業災害防止對策。在實際實施之際, 職業災害防止團體如建設業勞動災害防止協會(營造業)、陸上貨物運送事業勞動災害防止協會 (陸上貨物運輸業)、港灣貨物運輸事業勞動災害防止協會(港灣貨物運輸業)、林業、木材製造 業勞動災害防止協會(林業)及礦業勞動災害防止協會(礦業),這類依勞動災害防止團體法成 立的團體可根據該業種的特性,設定相關的目標值,推動災害防止對策。

(二) 特定災害防止對策

- 1. 與機械有關的職業災害防止對策 爲了減少機械造成的災害,要求製造單位人員先進行風險評 估後再行設計、製造安全的機械,另外,制定以機械的安全化為基礎的標準或規格,進行個別 機械的國際標準或規格的整合,以及活用民間既有規格。接著,對於是否符合標準與規格的適 合確認手續方面,考慮由現行代行檢查機關等所實施的檢查.檢定方式改由認證組織來實施, 對於安全衛生管理績效優良的業者,檢討同意其自行確認之類的獎勵制度的可行性。 爲了讓使 用機械的事業單位業者能更加容易引進安全水準較高的機械,將推動機械安全控制裝置安全等 級的標示對策。 鑒於金屬加工用機械、木材加工用機械、食品加工用機械經常造成職災害的現 狀,將進行災害原因的分析依其結果落實重點性的防範對策。
- 2. 交涌職業災害防止對策 爲了減少交涌職業災害,業者不能只是將責任推給駕駛汽車的勞工, 應該要致力由勞動時間管理,安全衛生管理的觀點主動採取預防措施。日本政府除了訂有 「交 通職業災害防止的指針」外,將對於造成交通職業災害的第一當事者所屬的事業單位進行災害 原因調查,再基於災害分析結果來規劃並落實防範對策。交通職業災害的死者中約有7成發生在 乘坐汽車期間,鑒於乘坐汽車時因事故死亡的大約有6成並未繫好安全帶,所以在事業單位中推 動包含確實繫安全帶的遵守交通法規的教育應該有其效果。另外,爲了保護作業中的勞工,避



免其他車輛課入在道路上進行的工程現場而導致交通職業災害,應推動有效的交通指揮對策。 我國也鑒於曾經發生此類重大職業災害,而於民國九十三年修正勞工安全衛生設施規則時新增 第二十一之一以及第二十一之二兩條文規定。

3. 火災爆炸災害防止對策 與高火災爆炸危險性化學物質有關的工廠,可參考「化學工廠的安全 評估指針」落實採取相關的對策。而且,從防止火災爆炸災害的觀點看來,事業單位應積極地 活用化學物質等的物質安全資料表 (MSDS) 中所記載關於危險性的資料。另外,相關事業也應 該採取防止鎂合金所導致粉塵爆炸的對策

五、修訂勞動安全衛生法

修訂法令是提升安全衛生水準最直接的方式,日本政府2003年起實施本次勞動災害防止五年計畫時,就已經注意到必須因應現代勞工職務上身心負擔增加的狀況,以及化學物質的危害問題。日本政府近年來於全國安全週以及相關活動上也不斷強調安全管理與風險評估的重要性,這些都已經納入去年(2006)4月1日修正施行的勞動安全衛生法中,各項規定會因行業與規模不同而有些許差異,如下修正的主要內容概述:

- (一)對於長時間勞動的勞工,應該由醫師提供面談指導:所有事業單位對於每週加班超過40小時以 及每月加班超過100小時,有可能造成疲勞的蓄積,如勞工提出要求時應該安排由醫師進行面談 指導,但雇用勞工人數不到50人的事業單位有兩年的緩衝期。
- (二)特殊健康檢查的結果應通知勞工本人:以往只有一般健康檢查結果有通知勞工本人的義務,如 今再增加特殊健康檢查部分。
- (三)實施危害風險評估(risk assessment)並採取必要措施:對於設備、原料或是作業行爲會引起的 危害性進行事先的調查,依據調查的結果採取並要的措施,將作業現場會引起職業災害的風險 予以事前清除。
- (四)經過認可的事業單位,免除其在其設備或建築物進行設置、移動、變更前提出計畫書的義務: 已職業安全衛生管理系統經認定爲適當者;災害發生率低於同行業平均值;申請日前一年未發 生死亡災害以及重大職業災害,這三項都作爲認可的依據。
- (五)修正擔任安全管理人員的資格:由2006年10月1日起事業單位安全管理人員必須接受包含危害性 風險評估相關事項合計9小時的課程始得擔任。
- (六)強化安全衛生管理體制:依照事業單位規模下列部分事項具有義務性,明示安全衛生方針、危害性風險評估並基於評估結果採取必要措施、建立防止長時間工作之勞工產生健康傷害的對策、建立增進勞工精神健康的對策。

- (七) 製造業的原事業單位應實施作業間的聯繫調整:原事業單位勞工與程懶人勞工於同一場所進行 作業時,原事業單位與承攬人以及承攬人之間應實施聯繫調整,以防止發生職業災害。
- (八) 將化學設備改造、修理、清掃作業交付承攬時:規定將上述作業交付承攬時應提供文件,記載 設備所製造處置物質的危險性及有害性、作業應注意的安全衛生事項、爲確保作業安全衛生而 採取的措施、若發生洩漏事故時應採取的應變措施。
- (九) 改善化學物質標示等制度:因應化學物質全球調和系統(GHS)所進行的條文修正。
- (十)新增有害物暴露報告制度:對於事業單位處置化學物質超過政府公告的量時應依規定格式提出 報告書。
- (十一) 局部調整證照以及教育訓練制度:新增石綿作業主管、四烷基鉛作業主管與特化作業主管合 併等。

肆、結論

近年來政府持續推動降災計畫擬定防災策略,從90年至93年間推動四年降災中程計畫,達成在4 年內減少職業災害死亡人數40%的目標,使全產業職災死亡百萬人率由89年的77下降至93年的44,成 效卓著,但比起英、美、日等工業先進國家,我國職災死亡率仍然高出甚多,有賴各界持續推動各項 防災工作。

日本政府推動勞動災害防止計畫時,依法需徵詢由包含資方代表與勞工代表的勞動政策審議會安 全衛生分科會意見,確保了雇主、勞工以及政府相關單位在職業安全衛生計畫的創建與執行上有參與 的權利,符合國際勞工組織職業安全衛生公約的精神。日本政府制定職業安全衛生政策所參考之職業 災害調查統計分析資料相當完整,規劃政策的緣由說明中引用相當多統計分析資料,有助於獲得事業 單位以及勞工的支持而提升政策的成效。而且因應石綿肇致間皮瘤肺癌案例日增,進而提出對策與訂 定石綿專法。

辦理全國職業安全衛生大型活動也是政府致力降災的重要方法之一,日本推動已累積數十年的經 驗,同樣的活動固定每年同一期間辦理將是一個相當好的方法, 今年是本次的五年勞動災害防止計畫 的最後一個年度,去年職業災害死亡人數已經降爲1459人,已經提前達到目標值;去年損失日數4日 以上的死傷災害降爲107032件,與2002年的件數比較已經減少19%,以每年減少5%的趨勢看來應該可 以完成降低20%以上的目標,日本政府與民間對於預防職業災害所作的努力相當值得各界研究參 考。 🔆

(本文作者 中台科技大學環境與安全技術系助理教授)



真譯美的職場安全

林俊德

工作場所安全衛生管理工作,是全體員工在平日應自動自發通力合作維護的,並由最高主管負責 整個政策與制度,各級主管負責教導與監督;安全衛生管理師、管理負責計劃、訓練、研究、改進未 臻健全的對策等,而員工本身必須遵守安全衛生工作守則,努力配合學習與遵守作業現場指示的各項 正確標準操作方法。

平日重視安全衛生管理,不僅能消除現場災害與疾病的發生,並且可以給予員工安全感,使部屬 對主管產生信任感,與創造現場規律,提高品質與工作效率,進而能消除浪費,減少不良率等好處, 而安全衛生管理的步驟爲計劃、組織、作用、領導與控制,使全體員工都能瞭解如何防範意外事故的 發生;與保障員工健康、生命安全與公司財產的完整。因爲安全衛生管理是以人的愛心爲基礎的管 理,強調安全衛生至上。

要強調的是,身爲主管人員,請充分瞭解此項管理的涵意,並努力全力地推行;從另一個角度 看,主管人員請站在組織上的任務,也就是直接負責生產任務,並負有管理部屬的責任,主管人員等 於是推行管理的第一線責任者,基於這些理由,主管者請認識本身所負的重要任務,並且在平日所監 督的工作中,以身作則,進而成爲員工心目中的楷模。

意外事故發生的主要原因可以歸納出以下因素:一、人;二、機械;三、媒介;四、管理。而安 全衛生管理工作,要能有效而徹底地推行,除了平日的計劃應周全外,安全主管、管理師、管理員也 應依一定的程序,與各部門發展良好的關係,以充分獲得協調與合作。依個人管理經驗與心得,其順 序應為:

- 一、建立行動的指針:各項計劃的推行,應考慮到每一措施的推動,才能有一個依據的準繩與指導的 方針,如此,才能密切地與各個部門相配合。
- 二、溝通各部門的觀念,並能一致認同與實施:平日計劃的推行,應於事先溝通各單位的觀念,使大

眾認同,並能接受推行的方法、步驟,才能容易地推行進展順序的順利。

- 三、訓練的準備:爲推行安全衛生的計劃,應針對計劃參與人員擔負的角色,辦理適當的講解、教 育,並使所有人員具備推行工作應有的知識,並且充分地瞭解如何全力推行,及實施作業上應予 注意、改進與配合的事項。
- 四、有效的實施:一切事前準備妥當後,即應依計劃實施;準備推行當中,應維持工作既定的步驟與 進度實施。
- 五、協調與聯繫:在實施的過程當中,安全衛生與各有關人員,應到各有關單位、部門、現場,充分 瞭解計劃的實施情形,並主動地與相關部門聯繫,瞭解、掌握計劃的推行情形,確認有無困難? 是否需要協助?而藉充分的協調與聯繫,一定可以促使安全衛生部門與其他單位人員的感情愈加 密切。筆者認爲:在平日的協調、溝通與聯繫中,請避免苛責,以鼓勵、請教的方式來溝通,相 信效會更大。
- 六、確認實施的技巧:平日在實施安全措施的過程中,也應從有關的報告與巡迴檢查的心得,再確認 執行計劃的技巧,是否符合需要?有無檢討改進的地方。
- 七、實施與改良:如發現計劃執行當中有必要加以改進之處,則需迅速加以檢討與修正,使此項計劃 更加地周密與完美,更符合需要。

爲了不妨礙生產作業和品質的維持,安全衛生、生產工作、品質管制三者須互相輔助,並且有助 於成本的降低,和人際關係的維持,因爲將作業場所的潛在災害因素排除,進而達成管理的任務。各 有關人員,應貫徹其權責,在作業場所內,隨時隨地注意人、事、物之安全與衛生。周延的安全計 劃、確實的安全訓練及安全管理雖爲防止意外災害事故發生的必要措施,但最重要的是安全檢查作 業。有了安全檢查,才可確實發現安全計劃是否完善?設備是否妥當?安全管理是否嚴密?也才能使 日後安全的訓練、設備、管理工作能獲得充分的改進。因爲職場的安全,必須於事先發現不安全的因 素,汎速改善才能防止意外事故的發生,也因此,想要於事先發現不安全的因素,就必須辦理定期的 安全自動檢查,對於作業設備與從業員的操作,經常檢查、督導,以徹底消滅災害於無形。倘若發現 不安全的因素,能立刻改進,並經常實施安全檢查,一定可以培養所有員工的警覺心,更能增進員工 對安全的信心,而安心地從事現場的生產工作。

平日安全檢查的類別,可以按照檢查的機構、檢查的性質,與檢查的時間分類如下:

一、按檢查的機構劃分:

(1) 政府檢查:政府爲了避免公司與工廠的損失,並維護安全起見,制定了許多法令、規章與標 進,倘若能確實地遵守,必能減少很多災害的發生,但事實上今天業者多忽視了安全的重要



性,未能定期確實實行檢查作業,因此,中央或地方政府須派檢查員至各公司、工廠執行檢查 與督導的作業。

- (2) 保險機構檢查:保險公司爲減少災害與傷害的種種事故,避免不必要的給付起見,也都設置有 安全的檢查人員,並定期來檢查各投保的公司與工廠。
- (3)公司工廠主動檢查:政府或保險機構的安全檢查,因爲受限於人員與經費,對各公司與工廠甚 少有每家兩次以上的檢查機會,也都未能做很確實與徹底的檢查工作,實際上,也只有公司與 工廠單位才能經常地對本身做有系統而有效率的安全檢查。因此,各公司與工廠均須實施各項 主動的檢查,才能確保本身的安全與保障。

二、按檢查的性質區分:

- (1) 初查:即對各公司工廠一般的安全狀況,及安全設備做各種通盤的檢查,此項檢查係對每一部 門、每一場所、機器及每一從業人員的動作,並逐項地詳細檢查,俾明瞭有無不安全的環境及 不安全的動作,進而加以迅速改善,也可稱之爲一般的檢查。
- (2) 複香:係相對於初香而言,凡初香時發現有應改善的事項,經過相當長時間後加以複香,以便 瞭解究竟有無改善,如未予改善應立即辦理,或予議處。
- (3) 特種檢查:係針對某特殊機械或設備,或某種特殊的作業做詳細的檢查,例如是電氣設備、壓 力容器或新建工程的檢查,與照明度、通風的測驗等。
- (4) 災害的檢查:發生意外災害或職業病時,應立即做災害的調查,以確實並徹底明瞭意外災害發 生的原因,以利日後研究有效的改善對策,並預防日後類似的災害再次地發生。

三、按檢查時間區分:

- (1) 定期檢查:預先安排日程表,並按各種機械設備的性質而區分為每年、每半年、每三個月、或 一個月的定期檢查。
- (2) 不定期的檢查:即檢查的日期不事先排定,而是以突擊的方式行之,其性質或爲一般性檢查或 特種檢查均無不可。
- (3) 經常的檢查:經常的檢查多爲公司與工廠本身自行實施,通常是在短期內反覆爲之,並且不斷 地予以確實詳細檢查,以徹底確保環境與所有從業人員動作,隨時都處於安全要求的狀態下, 在發現有不安全狀況時,立即整修與糾正。此項工作除了公司與工廠的安全管理師、管理員及 檢查人員外,以保養人員與現場幹部、主任、領班(班長)所負的責任最重,甚至每一位員工,

也應隨時地自行檢查其工作範圍的環境、機械設備,以及各項安全的防護用具。

(4) 臨時的檢查:對於偶發事件的檢查,不屬於正常的安全檢查之列,如機械設備新裝置,與整? 後的檢查,及各項災害損害發生的詳細檢查等。

公司與工廠內部的廠房建築與機械設備以及工作現場的環境,也都應列入檢查的對象。茲將其重 要的項目,逐項分述於後:

- 一、機械設備:平日機械的保養、操作人員的服裝、動力操作安全的裝置、防護的裝置、傳動裝置的 安全設備等。
- 二、電氣:電氣設備的各項安裝作業、使用中電氣設備情況、安全裝置的防火設備、工作人員的安全 各項設備等。
- 三、鍋爐房及安全設備、外部檢查瓣閥、排水管、鍋爐使用操作、保養記錄、通氣管、水壓試驗等其 他設備。
- 四、其他壓力設備、空氣壓縮機、儲氣槽、儲水槽等。
- 五、爐、烘爐:地面的構造、有害煙氣的消除及防護、防熱裝置、燃料的控制、各項防火設備等。
- 六、升降機:升降道、升降機門、升降車、導向板、平衡器鋼索、機械與馬達安全使用須知的各項安 全標示牌等。
- 七、廠房與工作場所:公司與工廠佈置、構造及保養、走道地面的防護、樓梯、探光、照明、通風、 換氣、廠房高度及空間、溫度、濕度、噪音、有機溶劑的整潔及各項維護作業等。

平時,在安全檢查作業開始前,必須要有很充分的事前準備工作,準備工作如做得週全,安全檢 查工作肯定可以進行得順利與圓滿。通常準備工作須注意以下四點:

- 一、研究公司與工廠的性質:在執行檢查的工作之前,首先須研究公司與工廠的一般性質,如生產的 正確程序、所使用投入生產線的原料、生產的產品、與在生產過程中,可能會發生造成危害從業 員工的<mark>環境、及可能會產生</mark>危害從業員的各項有毐、有害物質,及在日後應該探取的各項正確的 預防與防節措施等。
- 二、擬定檢查的表格:事先針對公司與工廠的情形、性質設備,並擬定一般性的安全檢查表格,或特 殊性的安全檢查表格,以便和在檢查作業時,能逐項地確實興詳細核對並記載。其優點在於能將 檢查事項先一一地列出,以利於填寫簡單迅速,也肯定可以避免檢查人員有掛一漏萬的情形。
- 三、查閱過去的記錄:在檢查作業前,先行檢查報告表及事故的記錄,並與有關單位人員溝通,即可 發現公司與工廠內以何種事故發生最多?其發生的原因何在?目前已改善與有無良好的對策,均



有助於平日的安全檢查工作的順利進行。

四、準備檢查的工具:安全檢查人員在檢查作業前,需要適當的儀器設備,與本身的各項防護裝具, 以及其他的用具,始克完成各項檢查的任務工作,其所需的各項物品,也隨各公司與工廠的種類 性質而異。

以下為進行安全檢查時通常使用的用具:

- 一、本身的防護裝具:工作服、安全帽、安全鞋、安全眼鏡、安全面罩、安全手套、安全口罩、安全 帶、安全防毒面具、氧氣呼吸器等。
- 二、檢查的儀器:有溫度計、濕度計、照度計、風速計、檢電計、噪音計、振動計、煤煙計、水壓機 測厚計、壓力錶、探傷計、可燃性氣體測定計、有害氣體測定器及其他的有關安全測試用具等。

平日檢查作業的進行方法,是否安全與妥當進而圓滿順利地完成與檢查效果有莫大的關係。茲將 應注意的事項分述如下:

- 一、先確定檢查的路線:安全檢查線的進行,因爲各公司與工廠性質的不同,及其檢查項目的不同而 有異,應由檢查人員根據廠房的佈置來決定,最好大略地先巡視廠房一週,再決定先行檢查的路 線,如果有固定的生產與作業的程序,則當按照其程序,請先由生產原料進公司與工廠起,到產 品出廠止來逐?地詳細檢。如果公司與工廠本身因生產的項目多,程序也可能不一致,廠房的佈 置也未照順序,則各檢查人員只好逐部門、逐間地檢查。通常正確的檢查方法,又如公司與工廠 的建築爲樓房,則檢查的程序一般是由上而下,並逐層、逐間檢查,以確定檢查路線後,肯定可 以使安全的檢查工作免於遺漏。
- 二、應與現場的工作人員與幹部商討:檢查人員在檢查各公司與工廠時,必須有各相關單位的主管、 安全管理師、管理員、領班等陪同,一方面檢查人員如有任何疑問,當可提出詢問,而另一方面 檢查人員如有任何建議,或主管、管理師與管理員、領班等人有任何意見,均可隨時在現場共同 商談與溝通,肯定可以獲得具體與確實可行的結論。
- 三、檢查應徹底詳細實行:工業安全檢查的最大目的是能發現各項缺點,以供將來改善與對策的參 考,倘若未將妨害安全的各項缺點與可能發生災害處一一查出,日後反而更容易發生更大的危險 災害事故。所以,安全的檢查工作,必須有系統且徹底、詳細地進行,而且對每一件事、每一物 都需要也應該徹底與詳細,絕不可在此項作業上有馬虎、敷衍了事的情形發生。
- 四、檢查應保握重點:平日安全的各項檢查工作範圍很廣,項目也很多,檢查人員必須根據各公司與 工廠的佈置、性質,以及過去的各項記錄,把握重點予以確實且詳細地檢查,才能收到預期的的 效果,也才能達成眞善美的安全衛生管理的要求。

(讀者投書)

家內勞動概述

以日本法制爲例

吳宏翔

壹、緣起

論及非典型工作型態時,經常提到的類型之一就是家內勞動。究竟什麼是家內勞動?其定義及工 作型態爲何?通常出現在哪些行業中?各國的法律規範內容如何?有待一窺全貌。本文透過介紹主要 國家的相關規範,並以日本「家內勞動法」之法律規定爲例,概述其相關內容,以便讓國人更清楚的 了解家內勞動的內涵。

家內勞動之工作型熊早在上個世紀即已出現。隨著資訊科技的發達,家內勞動工作型熊逐漸普 遍,以致於此類型的僱用模式成爲當前常見的僱用型態之一。近年來,家內勞動的市場需求不斷增

加。對於有家累的人,在家工作的家內勞動成爲取代正常受 僱, 並能獲取生活所需收入的手段之一。對於未能准入勞動 市場就業的人而言,家內勞動亦成爲謀生的方法。另外,也 有一些人因感受到家內勞動的獨立性及考量其個人專長而偏 好家內勞動。就雇主而言,家內勞動因可節省勞動成本,故 有其吸引力,且在勞動總量的控制上,亦可按實際需求及勞 動成本的考量,精確掌握其需求,且可免於管理上的負擔。 然而,就工會團體而言,則持負面的看法。工會認爲除非賦 予家內勞動者具有與其他勞動者相同之權利和保護,否則家 內勞動就如同剝削勞動者之「汗血工廠」(sweatshop)。因



此,爲避免剝削,有些國家特別訂定專法加以規範,有些國家則於勞動法中特別明文指出適用家內勞 動之相關規定。由於國情不同,有些國家之家內勞動立法不是適用於全體家內勞動者,僅適用於特定 部分的家內勞動者,有些國家則以一般性的勞動法適用包含家內勞動在內的所有受僱者。



貳、家内勞動(home worker)的性質與範圍

一、家內勞動的性質

家內勞動係指家內勞動者與雇主、定作人、代理人或仲介人間之僱用關係,其契約得依特定立法,以明示或默示、口頭或書面方式成立。家內勞動者有時以「場外工(Outworkers)」、「家庭包工(Home-Based Workers)」或「計件工(Piece-rate Workers)」稱之,除了「場外工」與家內勞動者之意義相同外,其餘稱謂均僅強調家內勞動之部分面向,並不能完整的描繪家內勞動者的範疇。

家內勞動之勞動場所應於雇主廠房之外,但並非所有型態的家內勞動之勞動場所應以「家庭」為 必要,其得爲不屬於雇主之鄰近工作站、工場或房舍,意即雇主對勞動方式之監督和規範程度相對較 典型僱用之勞動者低。

家內勞動之報酬形式通常按產品之單位或件數計算,但並非所有的計件工皆是家內勞動者。另外,在生產原料及生產工具的供應上,在某些情形下家內勞動者本身即擁有生產工具,有時則由雇主以借貸或以工資價購的方式提供生產工具;同樣的,家內勞動者也得以自行從市場中購買生產原料或向雇主或定作人購買生產原料,並將製成品或半製成品賣回。在某些情況下,家內勞動者與其他種類勞動者實難以區別。例如,某些家內勞動者再將工作交由其他的家內勞動者,雖然其本身仍繼續從事家內勞動,但已變成定作人或事業主。又如與原雇主無僱用關係而協助家內勞動者之無酬家屬工作者;自組企業而同時爲受僱者和所有權人之家內勞動者等,均會造成定義上的困難。

二、家內勞動的樣態

隨著大部分國家不斷升高的失業率及進入勞動市場之困難度逐漸提高,家內勞動已變成維繫收入的重要工作方法之一。同時,企業在面臨激烈的國際貿易競爭下,對於降低成本及增進生產和工作組織形態彈性的壓力漸增,促使家內勞動及生產的分散化,在國際間成爲愈來愈具吸引力的營運型態。許多國家的產業中,家內勞動一直具有相當程度之重要性,但其生產活動及產品種類則有很大的變化。在勞力密集且符合分散化的生產方式情況下,採用家內勞動之主要產業爲成衣及紡織業。德國家內勞動者多分布於五金、金屬、電子與光學業,其次爲成衣、化纖、造紙和合板業。在日本,現代產業快速擴張,導致外包代工的小型企業將勞務分配給家內勞動者。另外,家內勞動亦分布在農漁業之特定活動中,尤其在開發中國家,許多作業如農產品的分類和清理亦由家內勞動者擔任。

隨著科技高度進步,家內勞動已不侷限於傳統勞力密集的產業中。電傳勞動(Telework)亦成爲 新興的家內勞動類型,另外,具有個人專長,將工作地點搬至客廳的蘇活族(SOHO, Small Office Home Office),多爲從事需要創意之產品企劃,則難以歸類爲何種產業範疇,然而,愈來愈多的服務 業將企劃案委外交予蘇活族則是不爭的事實。再者,如報業中的地方記者、專欄作家、音樂創作者等 則是資訊產業發達後新興家內勞動類型。以往,家內勞動者幾乎被定義爲女性的工作,因而常與「家 事勞動」混淆。女性之所以投入家內勞動,不僅導因於家庭責任的牽絆,並且導因於女性在勞動市場 的弱勢地位。許多的調查確認家內勞動者中女性佔有很高的比例。家內勞動者女性化的程度,在德 國、希臘、愛爾蘭、義大利與荷蘭爲90%-95%,法國爲84%,西班牙爲75%,英國爲70%,在日本則 爲90.9%。在開發中國家,家內勞動者主要也是女性,巴西成衣業的家庭計件工多爲女性,印度菸草 工人中將近90%爲女性,其中絕大部分是家庭計件工,生產原料係由包商提供。在工業的家內勞動 中,男性通常扮演承包商、仲介商或如搬運原料成品的輔助作業角色,較少擔任家內勞動工作。

日本家内勞動從事人數、家内勞動人數、輔助人數及委託人數統計表										
TE II III accept accept accept accept accept										
項目	別	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年				
家內勞動從事人數		311530人	269815人	246476人	226670人	216625人				
家內勞動人數		297200人	257270人	234717人	216324人	207142人				
性	男性	23142人	21444人	19684人	18819人	18758人				
		7.8%	8.3%	8.4%	8.7%	9.1%				
別	女性	274058人	235826人	215033人	197505人	188384人				
		92.2%	91.7%	91.6%	91.3%	90.9%				
類	專職	14657人	12516人	11676人	10249人	10813人				
		4.9%	4.9%	5.0%	4.7%	5.2%				
型 兼差		279680人	241983人	220365人	203513人	193778人				
		94.1%	94.1%	93.9%	94.1%	93.6%				
別	副業	2863人	2771人	2676人	2562人	2551人				
		1.0%	1.0%	1.1%	1.2%	1.2%				
輔助人數		14330人	12545人	11759人	10346人	9483人				
委託人數		21798人	19347人	17400人	15589人	15010人				

資料來源:日本厚生勞動省2006年「家內勞動概況調查」

除了家庭因素,家內勞動提供了發揮職業能力與參加經濟活動的機會。例如,身心障礙者如有工 作能力和工作意願,通常也會選擇家內勞動,以換取生活所需。在法國、美國、比利時等國家已爲殘 障的家內勞動者成立了庇護工廠,避免他們受到孤立並協助其勞務的分配。

三、家內勞動者的收入

一般而言,家內勞動者的勞動條件較自僱工作者爲差。一項在印度所進行的研究發現,非正式部



門的勞動者中,家庭代工的收入最低。另外,菲律賓的另一項調查也發現家內勞動者較工廠勞動者收入爲低,類似的情況在澳大利亞及紐西蘭也可以發現。低收入僅是家內勞動的一個現象,通常與其他問題並存或常導致其他問題的產生。家內勞動者爲了爭取較高的工資,往往超時工作,易導致健康不良,偏低的收入亦常影響到住宅、營養、公共衛生、健康及教育,此外,家內勞動者亦常面對易致危險的作業條件,有待適當的法律保護和協助。

參、立法保護

一、立法型態

各國採取的立法方式不同,誠如前述,有些國家特別訂定專法予以規範,有些國家則於該國勞動 法中特別明文指出適用家內勞動之相關規定。由於國情不同,某些國家之家內勞動立法不是適用於全 體家內勞動者,而是僅適用於特定部分的家內勞動者,有些國家則以一般性的勞動法適用包含家內勞 動在內的所有受僱者。

二、家內勞動者的定義

家內勞動制定法通常會將僱用關係上的當事人加以界定,一般而言,「家內勞動者」之定義係指於無雇主直接指揮監督之家中或自行選擇的處所,爲他人提供勞務者;而雇主之定義係指按其指示履行勞務的發包者。在有些國家,家內勞動係指在家執行的特定活動或生產過程。通常生產工具與原料之準備,多數情形得由當事人任一方供應,有些國家認爲,家內勞動者得爲一位或多位雇主提供勞務,但在新加坡,家內勞動者若爲一位以上的雇主提供勞務時,則被視爲自僱。在奧地利及德國,所謂「仲介者」係指雇主將勞務交給家內勞動者之轉交者。但在阿根廷,仲介者同時被視爲雇主及家內勞動者,多明尼加及墨西哥則禁止仲介行爲。

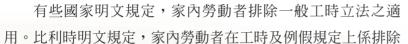
三、工資之計算

家內勞動者的工資,通常採用計件工資制,有些國家工資之計算是基於當事人間或與工會之團體協商而決定。在澳洲,工資率係依產職業類別而裁定。若無團體協約適用之家內勞動者,工資率由政府以行政命令(如法國)或藉由政勞資三方組成之家內勞動委員會決定。各國家內勞動立法通常規定,家內勞動者的工資不得低於從事類似工作之企業僱用勞動者。若無比較的基礎,則雇主有責任評估履行作業的必要時間(如瑞士及美國)及家內勞動者工資的換算方法(如德國)。有些國家最低工資立法適用於家內勞動者,有些國家則採取特定的計算方法(如印度)。通常適用於各種勞動者的最低工資係由工資委員會決定。有些國家規定,工資率應公告於家內勞動者收發勞務處所或受領工資的處所。家內勞動立法通常規定家內勞動者從事勞務而使用自有房舍、設備、水電及其它雜項支出應予

核實報銷。有些國家採取以工資的固定比例,作爲這些費用之補助。此外,有些國家也規定雇主在一 般數額內得自家內勞動者的工資中扣除勞務瑕疵或原料損害。

四、勞動條件

有些國家的家內勞動立法包括勞動條件在內。但有些國家 則透過團體協約來決定。在澳洲,團體協約中家內勞動者之勞 動條件已融合成爲勞動契約的一部分,且應以書面爲之,但也 有一些國家承認口頭契約的效力。





適用,而加拿大之家內勞動者則不適用工時及延長工時之規定。在法國,家內勞動者與企業內受僱勞 工適用相同之法規。在德國,家內勞動者之勞動量應以產業勞動者正常工時中所能提供之勞動量來衡 量。在日本,雇主應努力避免交付過多的勞務量,以防止家內勞動者之工時較企業內提供類似勞務之 受僱勞動者爲長。在澳洲及瑞士,法律規定雇主應努力避免交付會導致超時勞動之勞務量。瑞士法律 則規定雇主應考量個別家內勞動者之生產能力,以限制家內勞動者攜回之勞務量,務必使其每日工作 時間不超過8小時,並且不在週日勞動。在法國,家內勞動者之延長工時應給付津貼。但有些國家如 捷克,對於家內勞動者之延時工資及假日、夜間工資均無請求權。

縱使年度有給休假之報酬方式不同,但仍有許多國家規定家內勞動者與企業內受僱者類似的年度 休假權。阿根廷為符合有給休假之規定,家內勞動者必須於一年中工作滿24週。澳洲之家內勞動者於 持續受僱滿6個月後有請求每月兩天半有給休假的權利。在加拿大之安大略省,雇主應給予受僱滿12 個月之家內勞動者兩週之有給休假。法國之家內勞動者及其協助勞動者有權請求年總工資十分之一的 有給休假津貼;德國之家內勞動者有權向其雇主請求每年18天之有給休假;愛爾蘭之家內勞動者被明 文規定排除有關有給休假的法律適用外。

五、社會安全給付

由於各國發展程度的差異,社會安全給付之適用範圍及給付項目,難以一致化。有些工業國家, 家內勞動者包括在社會安全制度內,但有些開發中國家,社會安全制度並不適用於家內勞動者。此 外,家內勞動者能否有效加入社會安全制度亦須視其工作登記及繳費能力而定。荷蘭及西班牙訂有社 會安全制度適用家內勞動者之特別條款。有些國家的家內勞動立法中,訂有特別條款賦予某些身份之 在家提供勞務者某些優先權,德國即規定育兒母親、退休人員及殘疾人士的特別權利。



六、安全衛生

安全衛生的考量對於家內勞動者尤其重要。各國採取不同的方法處理此項問題。有些國家以立法規定,在家中或廠外之房舍中履行勞務時應符合主管機關訂立之安全衛生條件。在德國,主管機關得以行政命令,規定特別之產業部門之適用。有些國家對於可能危及家內勞動者及其同居人或公眾之生命、身體健康的家內勞動予以禁止。另有一些國家,規定應避免此種危險或禁止此種家內勞動。有些國家的立法表列某些家內勞動之型態應受到禁止。在某些有傳染性疾病的狀況下,有些國家規定禁止食物之家內製造。許多國家的雇主應確保家內勞動者對其所處理原料及機械設備之安全衛生意識。在新加坡,家內勞動者並不適用一般性的安全衛生法。在丹麥及瑞典,一般性的安全衛生法中明定家內勞動者不適用其中之某些條款。

七、登記、報告及監督

在許多國家中,雇主必須取得特別的執照或許可,方可分配家內勞動之勞務。換言之,雇主僱用家內勞動者時應向有關當局報告或登記。此外,亦要求雇主把所僱用的家內勞動者之姓名與一些其他相關資料保留在記錄和登記簿中。雇主並應備妥這些記錄以便配合有關當局的例行或特定之需要。有些國家規定應發給家內勞動者工作手冊,其內容包括工資率、勞務之分配及完成、以及某些特定勞動條件的資料。

家內勞動者勞動條件之監督(僱用條件、最低工資之適用、安全衛生條件)通常是由國家勞動檢 查機關執行。在某些定有家內勞動法的國家裡係由特定的委員會(政勞資三方組成)負責監督工作, 若未能遵守法律的規定將受到處分。

肆、日本「家内勞動法」介紹

一、立法目的

日本「家內勞動法」的立法旨趣在於規定家內勞動者之最低工資、安全衛生及其他必要事項,藉以提升家內勞動者之勞動條件,謀求家內勞動者生活的安定。該法亦明白揭示,其所定勞動條件係最低基準,委託人及家內勞動者均不得以該法所定之基準爲理由降低勞動條件,應力圖提升家內勞動者的勞動條件。

二、「家內勞動法」相關重要名詞之定義

1.「委託」:係指包括提供他人物品,委託其將該物品製成零件、附屬品、成品或加工、修理、洗 淨、選別、包裝、解體;及讓售物品給他人,透過該人將物品製造成零件、附屬品、成 品或將該物品加工等,並約定買回其製造或加工後之物品。

- 2. 「家內勞動者」:係指從事物品之製造、加工、販賣及以上之承攬或依政府規定,從事類似行為, 以獲得勞動對價,受託製造或加工該業務目的之物品(包含物品之半製成品、零 件、附屬品或原材料),且一般不使用同居親屬以外之人稱之。
- 3. 「委託人」:係指將物品(包含物品之半製成品、零件、附屬品或原材料)委託家內勞動者製造、 加丁者。
- 4. 「輔助人」:係指與家內勞動者同居之親屬,並輔助該家內勞動者從事業務之人。
- 5. 「工資」:包括委託人支付給家內勞動者製造或加工物品之對價;及委託人與家內勞動者之間買入 與賣出同款物品價格之差價。

三、委託人之義務

委託人應依規定將「家內勞動手冊」交付家內勞動者,並於每次委託、受領製造加工等物品或支 付工資之際,將委託之業務內容、工資單價、工資支付日期、受領物品之數量、工資數額及政府(厚 牛勞動省)規定之事項,分別記載於家內勞動手冊。

此外,委託人應盡力不使家內勞動者或其輔助人超過其從事業務之週邊地帶,從事相同或類似業 務之勞動者通常的勞動時間。另外,如果超過六個月連續委託同一家內勞動者,委託人欲終止委託 時,應迅速將終止之事由預告該家內勞動者。

四、工資之給付

工資應以通用貨幣全額給付家內勞動者。除依規定外,不論委託人是否檢查家內勞動者製造或加 工後之物品,委託人應於家內勞動者處受領該物品日起算一個月內給付工資。但當事人之間如果訂定 每月之特定日期為工資結算日者,不在此限;此種情形則不論委託人是否檢查該物品,至該工資結算 日止,已受領物品之工資,應自該日起一個月內給付之;委託人除家內勞動者提出要求或特別事由 外,應將工資於家內勞動者從事業務之場所交付之。

五、最低工資之訂定

厚生勞動大臣或都道府縣勞動局長,爲謀求改善特定區域內從事特定業務之工資低廉家內勞動者 之勞動條件,認爲必要時,得向勞動政策審議會或依政令設置於都道府縣勞動局之審議會請求調查審 議,並於聽取其意見後,訂定該業務之家內勞動者及委託人適用之最低工資。

厚牛勞動大臣或都道府縣勞動局長於前項審議會提出意見後,認爲窒礙難行時,得檢具理由請求 審議會再議;審議會提出意見時,厚生勞動大臣或都道府縣勞動局長應依厚生勞動省規定將該意見之 要旨公告。對於審議會所提意見之相關家內勞動者或委託人如有異議,得於公告日之翌日起十五日



內,向厚生勞動大臣或都道府縣勞動局長提出。厚生勞動大臣或都道府縣勞動局長,對於所提出之異議,應徵求審議會之意見。並對於最低工資,於一定業務範圍,得設定一定期間之延緩適用,並得另行訂定最低工資金額。

厚生勞動大臣或都道府縣勞動局長對於該最低工資之決定事項,認為有修正之必要時,得修正或 廢止之;審議會為決定、修正、廢止最低工資,於舉行調查審議時,依規定,須聽取家內勞動者及相 關委託人之意見。家內勞動者或委託人之全部或部分代表,對於該家內勞動者或委託人適用之最低工 資之決定、修正或廢止事項,得向厚生勞動大臣或都道府縣勞動局長提出申訴。厚生勞動大臣或都道 府縣勞動局長,對於此項申訴,認為必要時得將該申訴向審議會提出,徵求其意見。厚生勞動大臣或 都道府縣勞動局長,對於最低工資相關決定事項應公告之。

最低工資之訂定及修正之決定,依規定自公告日起三十日生效(自公告日起算經三十日後之翌日,該決定如有另訂日期,以該日期爲準)、廢止最低工資之決定,自公告日起生效(公告日之翌日,該決定如有另訂日期,以該日期爲準)。而最低工資額之決定應衡量一定區域及同一區域內,從事同一類或類似業務之勞動者所適用之最低工資的均衡性定之。

六、家內勞動者安全衛生之促進

委託人將委託業務相關之機械、器具、設備、原料或其他物品讓渡貸與、或提供家內勞動者時, 為防止該設備發生危害,應依規定採行必要之措施。家內勞動者及輔助人為防止機械、器具、設備、 原料或其他相關物品或瓦斯、蒸汽、粉塵等發生危害,亦同樣應採行必要之措施。

都道府縣勞動局長或勞動基準監督署長對於委託人或家內勞動者未依規定採行必要之措施時,得 以行政命令禁止委託或受託,或禁止使用機械、器具、設備、原料、或其他物品之全部或一部,或採 取其他必要之處置。

七、監督

委託人應依規定將委託之家內勞動者人數及業務內容或其他必要事項向地方(都道府縣)勞動局 長報備,並將有關委託之家內勞動者姓名、支付家內勞動者之工資數額以及其他相關事項記載於帳簿 及備置於營業所。

厚生勞動大臣、都道府縣勞動局長、勞動基準監督署長或勞動基準監督官認為必要時得傳喚或命令委託人家內勞動者報告關於工資或其他相關事項。勞動基準監督官於必要時得進入委託人之營業所或家內勞動者從事業務之場所檢查帳簿、書類及其他文件或詢問關係人。 ※

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長)

日本家内勞動法

t~/@#";@``\&h ;]¥w ;^ ¥»"k«Y‡W'wfia/"‡ °" ‡ °-}¥ /\$‡ \$C..-•';A'e U/H/ fia i]wq i^ t~Gł@ ¥»'k' " 'e U«Y« ¥H/U/\$f < ¡G @B .fa \L/H"\\; A\a^'e U\ -N, "\\-\ssfa,s\ ;B" ~ /B - "\\~, \\\L/H\N, "\\~\\styf⁰,,s\(\forall \) | B" \(^-\) «~;Bf0«~',-N, "««~¥[/u ¥-;\$,;Ap^\ø'w\Rf^\0 »sty ¥»"k" " fia/"‡ "" ;A«Y« -op~"««~/\$»sty;B¥[/u;Btc% -o; °,, »Ø;Æ U»s;y',¥[/u, •~ "¥ ""/§"««~ ;]¥]\$t'% ~~\\$\frac{1}{2}\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\text{\$\exitt{\$\text{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\xitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\xitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exitt{\$\exit ' - ' ¤ «e¶ «p¥"‡ °< ‡W'w;A-N'\\\\ ;]\Y]\St'\\\\\/\S\YD>S f[©]«~;B,,s¥;B"~~«~',>§fi~ ;^'e Ufb/"‡ °" " /§¡C ¥»"k' " »†\$U/H;A«Y« »Hia/"‡ "" fP'~/\$¿.~ ;AP^»†\$U , fia/"‡ °" -q¤~~ "/\$/H;C ¥»'k' " /u,Œ«Y« /Uf©~¶ ;G ÆB f‡^ 'e Ut~/@¶ t~/@· ·f¥ /§f < fi ;A'e U/H/ ¥I " fiz/"‡ "" »s‡y¹,¥[/u"««~/S" »ø¡C # "" /\$¶;¶R/J»P‰ ¥XfP· "««~»øfi /\$fit^B;C ¥»'k' " ‡ °" ;A«Y« ‡ ° •''kt~/E-l‡W'w/S‡ °" ;C t~∕G‡";@'e U ;]fb/"; °/\U ;^ ¥¥Ifia/"‡ °";C 'e U/H' $^{\square}Cf$, 'e U; $^{\square}B^{\square}$ » »s‡y¥[/u ¥"««~' / ¥I/u,Œ/§ » ¡A ‡-N'e U/§•~ "/"fie;B/u,Œ‡ »Ø;B/u,Œ/ ¥I/Ø·`¡B¤

```
†¥|-};@ 'e U/H' fia/"‡ °" ;A ‡" /O/£¤*fia/"‡ °" '¤ »†$U/H
                      ^ f •~ "/$‡ °" ‡q-'\"‡ °fi ¶;;C
                     #£"D'†;/‡ °$%"}! Yt>nfi ;AQ <FYO#W'w;A' \YQc#£"D'†
                     , fia/"‡ °" / ¤ »†$U/H-q¤ •~ "/$fi ¶; A• ;A¤ «p¥"‡
                       ;]t/'eU/S"wSi;^
 fi ;A #0##t-Nt / /$0~¥ "wSi, fia/"# °" ;C
 t~/T‡,,;@/u,Œ/ .‡ $C/u,Œ
;]/u,Œ,,¥I ;^
  £0 <p¥"; °< /$#W'w\*~;A/£% 'e U/H<O\$_ ,<dfia/"; °
                      " >sty' [Y[/uxA/S"<<;A'e U/H +' fia/"+ "" +BQ > ,
                      "««~/Ø_" /® /°/" "¥I/u,Œ;Cf ¤C/°>q'w/@'w/Ø·`< /u
                     ,Œ †" /Ø" ¡A/£fbf">>;C/£‰ 'e U/H<OS_ ,<d;Af , /u,Œ
                      ¥I/S¡C
;]/u,Œ,,¥I‡ı' ¥ ;^
  f~C-li@ 'e U/H ffia/" + "" - £\X\r\PD' fIS\SOF\Y \Y~;A \H\V\u,E'.
                       t~Kti@ «p¥"‡ °/jf'.;‡£"D'†;/‡ °$%"\;A< ; "D$ %flS'w ~
                     /"-q^fB'w•~ "/$/u,@$C•Gia/"‡ °" /$‡ °-}¥ ;A>{<
                    \text{\fi} \text{\fi} \text{\fi} \\ \frac{\fi}{\fi} \\ \frac{\fi}{\fi}
                      °S%/S.f~‡•|%-D% <d.f~‡;AP^! ¥POE •NPE≪E;A>q'w,
                      «Æ;A»{< †¿^\\^lf fi ;A † ,\pi^a †z\left %-\pi_D.f\^\pi \|fA^\pi_\text{iC}
;],,..f~\t\$~\t\$\f\$X
                                         ·^
 t~Æł@ ¤≪e-lt~/@¶ #W'w;A.£~ŧ•|·£¥X•N₽£fi;A≪p¥″ŧ °/jf'.
                     #£"D'†;/‡ °$%"} #¤ «p¥"‡ °< #W'w-N, •NPE/$>nfi/%
                     $C
                     «e-łt~/@¶ #W'w.f~ŧ•|' ·£•NP£/S< ^ fia/"‡ °" '.'eU
```

/H;A-o' «e¶ #W'w%&i/Ø/\$t /Ø _/Q/>/Ø/";AfV«p\f" t

/jf '.‡£"D'†;/‡ °\$%"}·£¥X†§~‡;C

‡ °< 'w⁄§¡C

\$00, 'fia/"‡ °/¥U;C



日本家内勞動法

«O¥"‡ °/jf',‡£"D'†;/‡ °S‰"1;A" '¤ «e¶ ‡W'w' ∙£ $\texttt{YX/StS^+;} \texttt{A + ...} \texttt{YD.f^+} \bullet \big| / \texttt{S} \bullet \texttt{NPE}_{\texttt{i}} \texttt{C}$

*P¥" † "/jf ' , †£,,D' † ;/ † "\$%" \ ;AP † "/@ | #W'w%\$i/Ø /\$t /0 " /Q/>/0/";A/f-o9M'we-lt~/@ #W'w/\$~¶;C $\texttt{m} ~ \texttt{t^/G} ~ \texttt{tW'w-fixts^+} ~ \texttt{e} ~ \texttt{...f^+} \bullet ~ \texttt{fixenpe/s-^} \texttt{i/''}; A$

«p¥"‡ °/jf '.;‡£"D'†;/‡ °%%"}¤ «e—}†~/@¶ ‡W'wqM $"w;A,Jf^{\ddagger\square}\uparrow^{\sim}/G\P \not= w"w\cdot £XX\uparrowS^{-};S,;A \not=.xQDfa/L.f^{-}\sharp$ 'e>fs•|/\$•NPE;Cfbt \$C/u,G/E>-;A' /@'v&dt /\$•~ ";At]

«e-lt~/G¶ /\$tW'w;Aft¥»-lt~/T¶ /\$-;\$ fi ;A•'¥ /\$;C

 $\begin{picture}(100,0) \put(0,0){\uparrow} \put(0,0){\uparrow} \put(0,0){\downarrow} \put(0,0){\uparrow} \put(0,0){\downarrow} \put(0,$ □¶;A»{< fŧ> ¥;/§¥†>nfi;A-o> ¥;',..ο/ /§;C

t~Q@-l;@ ...f~t• < M'w;B> \(\frac{1}{2};B.O\) \(\frac{1}{2};A' \) \(\frac{1}{2} \left\) fi ;AP «P¥" + ° < †W'w;A • ¥Potfia/" + ° " / < ^ 'e U /H/S•NPE;Cfia/" + "" ' ' ' e U/H/S¥ +; ' ' +; / \(\frac{1}{2} \)" ; AP /u,Œ/\$PM'w;B> ¥¿' ,..0/ ¤~ ¡A-ofV«p¥″‡ °/jf ' ,‡£ "D't:/# °S&"1.EXXX D;C

> $\text{PY}'' \dagger \text{ $'jf'$;$$} + \text{E,D'} \dagger \text{;} + \text{So'} \dagger \text{A, '} \text{ e} \text{Y p} A \text{ a}$ < \text{\text{\text{Y}}}fi -o-N, \text{\text{\text{\text{Y}}}.f^*\dagger_\text{\text{\text{\text{\text{\text{Y}}}}}.E\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\ti}\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text{\text

;]%Si/fi~O ;^

> /T/Q/0¥fi~ ;]f /%Si/0_" ,g/T/Q/0%A/St /0;A, PM'w fpf‡¥t>q/0·`;A¥H, /0·`< •' ;îB.o/ ‡ \$C/u,Œ/\$¤M /Ø·`;ÆH, /Ø·`< •' iîC

'.^ f •~ "/\$‡ °" ' A¥ /\$‡ \$C/u,Œ'''\$;¿¯''°>q'w/\$ \$C/u,@'/\$;C\H/UfP ; ji, fP/@ \ /";A-qP~fP/@^'. ^ f •~ "/\$\dagger \cdot\ \text{\text{Y.PM'w\dagger} \SC/u,\text{QEi} ;A, \dagger \cdot\ \" /\\$/u,\text{\text{U}} ¤ ‡ ° • ''kt~/Q/@-l#W'w/\$/u,Æ; tz iή

> < •';A>q'w/§;C

BHHW\S/u.ŒiC

t~Q>=1;@ t~K=1t~/@¶/_t~/Q=1;W'w/\$<p¥"; */jf'_;#£,,D't;/ # °%%"}/\$´ Tv;AfqfA/ /G> \\\#£,,D' †;/# °%%/\$" $f \cdot xtz/\S; F\P"fP_1/_; \dagger /@tE_nD't:// \dagger `S&/S'' ` ` /''/S$ □¶;A¥, ‡£"D'†;/‡ °‰"}·xtz/§;C

> $\label{eq:condition} $$ 'e^-a/£ A^\bullet fi ;A-o-f-+ $$ '< F f..f^++ |_\infty < d.f^+;AP^- |_\infty < d.f^- |_\infty < d$

> t~/K-lt~/G¶ /StW'w;A' «e¶ t °<F f..f~t•| ·£\X•NPE fi ¡Æ'¥/S¡C

i^

fi~;A Ifi~†;/ ;A A¥ ,¥»‡,,†W'w/§ • ;C

†¥|‡,, fw¥/‰¥"

;]fw\\ / %^\\\\ ^ -,,<I i^

t~QC-1;@ 'e U/H-N'e U•~ "< ^ /\$ -æ;B "¤*;B+] +~;B> fî~' .¤ O¥"fMfi';A ‡¤ «p¥"‡ °< ‡W'w-~f ¥t>n/\$-,,<I;C

> fia/"‡ "" < ¤ / -æ;B "¤";B‡]‡";B> fi" ¤¥L< ^ $\text{``````} B' \text{`$\sharp$, `` B]} T[B] \text{``} Y \text{``} Y \text{``} A \text$

>t\$U/H< \(\pi \) \(\setminus \) fMi'\\$ O\(\pi' \) A \(\pi \) fux\(\pi \) \(\pi \) \(\pi \) w /§¤¶ ¡C

;]fw\{\frac{1}{2}}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\frac{1}{2}\fra

"" \\ ..- f \\ e-\tau \ | ' , t \(/G \) #W'\\ \\ -_\(\) Ifi ; A-O\(\) PY'' * '< W'w AYHf < F'RYO, T/ 'e U' P U; A' L

f^/>+,, f + f ia/" + " \S.f~ + ^

t~\Q/E-1;@ \$R£

t~/G/Q-1;@ \$R£

;]-Med/pt ;^

t~/G/Q/@-1;@ ..f~+•|,, ' +Q>nPD% <d.f~++ \$C/u,G/\$>q'w',> \text{2;+ $C/u_C/\Psi'$ wfi ;A ##],m-M#d/pt #Btz/C

日本家内勞動法

```
«e¶ /$-M+d/pt ¤ <F\(\frac{1}{2}\) < ^ /\(\frac{1}{2}\) /\(\frac{1}{2}\) < *</pre>
                                                                                          " ;B'e U/H/ /%fb/H/h/$\\" fP^Bt f<sup>Q</sup>/$;C
     t~/G/Q/G-1;@ $P£
i^
                                                                                      £¥»"k¥tf†‡W'w¥~;A.f~‡•|' ..f~‡/§» »{< f‡¥†>n
   t~/G/Q/T-1;@
                                                                                       fi ¡A ‡¯¥ºœ< ^ fia/"‡ °" ¡B'e U/H' ˌ¤ ¥L^ «Y/H
;]<F¥O/§'e¥ ;^
  t~⁄≫‡" ´ł «h
;].' §U;^
   \(\frac{1}{2}\) \(\frac{1}2\) \(\frac{1}{2}\) \(\frac{1}2\) \(\frac{1}2\) \(\frac{1}2\) \(\frac{1}2\) \(\frac\
;] # £ + ~; ^
  t~/G/Q/>→1;@ 'e U/H ‡¤ «p¥"‡ °< ‡W'w;A-Nf‡^ 'e U/Sfia/"‡
                                                                                             °"}‡}‡";C
^; lfd~#m,[;
                                                                                     'e U/H ‡¤ «p¥"‡ °< /$‡W'w;A-Nf‡^ 'e U/$fia/"
     t~/G/Q/C-1;@
                                                                                          \text{YLk } ^ \text{pr} \text{ } \text{O, '-bfl;} \text{Ap} ^ \text{,m} \text{+''} \text{ } \text{--'} \text{ } \text{i} \text{C}
;] | 1 §i;^
      \begin{picture}(100,0) \put(0,0){$\uparrow$} \put(0,0){$\uparrow$} \put(0,0){$\downarrow$} \put(0,0){$\uparrow$} \put(0,0){$\downarrow$} \put(0,
                                                                                             ,p"l'.; * ° •'"°• 'x;A< <If \x\"k' »{< \x+>n
                                                                                       fi ;A-o¤ «p¥"‡ °< ‡W'w;A-o>n¤D'e U/H' fia/"‡
                                                                                              °" ·£¥Xfi >-||‡$i' ,\|¥Xfiu||‡$if||^ /u,@' ,\|\|\|X\|
                                                                                         ¤¶;C
#W'w;A·xtz¥»'k<If /§< ^ ¤~ ";C
 'e U/H/$ •~' ' fia/"‡ °" -q¤~•~ "/$‡1' ,<d
                                                                                          , | /S\(\frac{\pi}{2}\) | / \(\frac{\pi}{2}\) | / \(\frac{\pi}{2}\
                                                                                          ¤ «e¶ ‡W'w;A‡ ° •'"°• 'x ıf ¤ ‡ı ,<dfi ;A ‡
                                                                                             ~ -a¤<,Œ 'œ¤ ¤>/ /§/ ¥ ¤^¥X¥ /§¡C
```

```
^{\text{m}} ^{\text{
                                      ďC
  "k/$#W'w 1f ¥q'k~ ,, /$´ ";C
;]`| o;^
  t~/I/Q/G-1;@
                                      'e U/Hf‡"H/~¥»"k' ृ¤ ¥»"k o$G/$f <F'R¥Ofi ¡Afia
                                      /"‡ °"'.»†$U/H-o-N, ¤~"ŒfV‡£"D'†;/‡ °$%
                                      "iBt ""• 'p"i'; t "•""• 'x`| oiC
                                      'e U/H/£-o¥H«e¶ ‡W'w/§`| o< †z¥ ;A‰ > fia/"‡
                                        "" /$/u,Œ' ,, ¤ -~Qte/£$Q/$-,,<I;C
                                      'e U/H,,H/~«e¶ ‡W'w,, fia/"‡ °" -~"De/£§Q/§-,,<I
                                      fi ¡A‡£"D'†¿/‡ °%"²¡B‡ ° •'"°• ,p"²' .‡ °
                                           •'"°• 'x-o¤ «p¥"‡ °< /$‡W'w;A'R¥O, 'e U/H
                                      § %₽-,,<I;C
  f~∕C‡,, »@ «h
  /Uf + · fi{fD' / > /d (EXH/Use)" ;C
  t~/I/Q¥|-1;@ "H/~t~/Q¥|-1;#W'w";A;B/@,U¶I¥H/U>@";C
                                      t~/I/Q/>-1;@
                                      ## "H/"†"/T-lt"/@¶ |Bt"/»-l'.†"/Q/C-l‡W'w
                                                 "C
                                      ÆB ¥...¤ †~/T-ł†~/G¶ ‡W'w O, ¡B' Œ /§ O,
                                       #W'w/§'R#O" ;C
                                      ¥B ¥.¤ †~/G/Q/>—-}#W'w#}#~;B'.Œ /\$#}#~";C
                                      , " ;C
                                      %B ¥..º †~/G/Q/K-l‡W'w‡l§i¡B' Œ /§‡l§i¡B' .
                                                   ¶:#Œ/£¤ ";C
                                      {\tt $\sharp 1$} B , {\tt $d'$} f {\tt $\emptyset $e'' $} A' , \quad {\tt $m'' $} / {\tt $f/'$} z
                                                   '.Œ /\$\text{#f}\z\";C
i]¤æ₩w i^
  ^{\square} - q^{\bullet} \sim \beta - q^{\square} f^{\dagger} ^{``k/H'} f \text{ M/H/S} \bullet \sim "; Af^{\dagger}, H/ \check{\ } \ll 
                                      /T-l+W'w/Sf < fi ;A £+B>@f < /H\frac{1}{2}-;A,, , "k/H/.
```



韓國婦女權益法制

一邁向兩性平權的實現

林政諭

壹、前言

在2006年冬的韓國兩性平等家庭部(Ministry of Gender Equality & Family, MOGEF)爲宣導尾牙後男性不要涉足風月場所從事買春的行爲,於同年12月6日起至26日止推動「不買春給現金」活動,任何團體在該活動期間,上網簽署純吃飯不買春者,按人頭計每一團體最高支給360萬韓幣(約台幣16萬元),活動剛推出就有1萬3000人響應,此活動經歐美媒體披露後,韓國國內一片譁然,世論批評這是國家的恥辱,也有民眾更在該部的網頁上留言「人民稅金怎可如此亂來」、「視男性爲潛在性的性犯罪者」等等,該部騎虎難下只好將支給現金方式改發給電影票等等替代品以爲因應,然此波紋讓原本要改進對婦女歧視觀念的美意,蒙上一片陰霾。

現任日本厚生勞動省大臣(相當於勞委會主任委員)柳澤伯夫先生(Yanagisawa hakuo)於2007年1月27日在其所屬自民黨某地區議員會議上以「今後年金、福祉與醫療的展望」爲題進行三十分鐘的專題演講,在談及出生率下降、少子化問題時,將日本婦女比喻爲「生育機器」,呼籲婦女多多生育,以增加人口,此言一出,立刻引起許多婦女的反感,在野黨國會女性議員更要求柳澤氏下台,雖然日相安倍晉三在國會稱已對當事人提出「嚴重注意」的口頭警告,自攬督導不周之責而道歉,另強調尊重各界對該言論解讀之不同,力保其閣員不需立即下台築起防火牆,然而在野黨仍未歇手,揚言針對厚生勞動省新增「白領工時限制豁免(white collar exemption),日本媒體通稱爲零加班費」的規定之勞動基準法修正草案「,不予以審查;另在2007年2月4日改選兩地方首長(愛知縣知事和北九州市市長)的選舉結果,執政黨原甚具優勢的愛知縣知事選舉,陷於苦戰,在驚險中險選,選後之檢討,將對女性的失言及未採適當的補救之道,列爲主要之原因之一。

韓國企業流行喝酒文化和其續攤的樣態、日本政治人物的失言,被媒體的爭相報導,一方面道出兩性平權的傾斜現象,另一方面也凸顯出日、韓婦女近年來在各種領域中逐漸發揮其權能,追求打破

註1:該修正草案主要修正重點計有超過一定工時的加班費不支給(奉獻加班合法化)、刪除每週40小時工時的勞動基準、 過勞死合法化、刪除非典型僱用晉身正職勞工的法規定等。 「男尊女卑」桎梏的束縛,紛紛展現出女性的自信與自主;日、韓地理上是我們的近鄰,民俗習慣、學歷社會、家庭觀等等與國內情境相似甚多,雖然促進提昇婦女地位,促進就業等等的作為,或許不儘相同,但建構兩性平等的理念是一致的,謹以前列的案例爲楔子,本文嘗試先行針對韓國婦女在經社發展中有關推動兩性平權之作法,也就是推動婦女政策的專責部會的變遷及就業、家庭及暴力防治等相關法制規範彙整於下,以供國內推動兩性平權、性別主流化上之比較、參考。

貳、婦女情勢

韓國2006年總人口約有4850萬人,該國國家統計局2007年5月資料顯示,其15歲(含)以上人口約3,913萬人(男性1,906萬人、婦女2,007萬人),而勞動人口約2,453萬人(指15歲至64歲,男性1,425萬人、婦女1,028萬人),婦女的勞動力參與率約51.22%比我國的49.22%多出兩個百分點;另韓國在1953年韓戰²結束後人口急劇增加,爲抑制人口成長在1960年代實施「3335」人口政策(產婦達35歲前,每3年生產1人,計生產3人),1970年代生育率爲4.5,而在80年代降至2.8,1997年的金融風暴導致就業不穩定,晚婚、不婚等現象漸趨嚴重,更使少子化情勢更發不可收拾。雖然90年代取消人口成長抑制政策,但2002年的生育率已下降到1.17。2005年韓國婦女一人的出育率爲1.08(日本爲1.25、我國爲1.15),生育率可說是世界各國的最低水準。銀髮族排排坐在博愛座,小孩窩在車廂角落,加上「成人比小孩多的韓國,這樣的光景來了,哇韓國…」字眼的公共廣告,懸掛在首爾地鐵車廂內顯格外引人注目,這是韓國政府與人口保障福祉協會爲提昇生育率共同製作文宣品之一種,而且要求電視公司製作兄弟姊妹人口眾多的節目,藉以喚起國民重視人口結構失衡現象。

韓國是東亞國家中極度受到儒教影響的傳統家父權的社會,重視父系血緣關係,家裡女嬰出生不大討喜的風氣、男尊女卑,要求婦女「三從四德」的觀念仍根深蒂固,但近年來,由於相關情勢的變化,如婦女勞動力參與率的逐漸上升、政治參與及改善、增進婦女權益措施等相繼推動,以男性爲中心的比重逐漸遞減。

婦女權益的變革一般而言在推動兩性平權的起源,大可分為兩大源流,一為歐美1970年代開始興起婦女議題的研究、聯合國將1975年訂為國際婦女年及1979年聯合國通過廢除婦女差別條約等潮流,另一主流為1970年代南韓國內興起民主運動帶動1980年代的婦女運動,進而深化為市民運動。在匯聚此二種源流,兩性平權往前邁進,且婦權團體挾選票的優勢,執政或在野黨均無法視而不見,且1984年批准廢除婦女差別條約(1984年廬泰愚的民主化宣言),因此婦女的權益相關措施與法制的研(修)

註2:朝鮮戰爭(英文: 'Korean War'或"War of Chosun";中國大陸:抗美援朝;港台:韓戰),是一場朝鮮民主主義人民共和國與大韓民國之間的意識形態之戰、國家統一之戰,而美國、蘇聯與中國三個國家也不同程度地捲入這場戰爭。 戰爭於1950年6月25日朝鮮軍隊突襲韓國開始,1953年7月27日簽署《關於朝鮮軍事停戰的協定》。



定逐漸建構完成。初期的婦女政策,對於婦女勞工面對育嬰或弱勢單親家庭等難題,採取婦女勞工得享有育嬰假、發放單親家庭之兒童津貼等措施。1995年聯合國第4屆婦女會議(通稱北京婦女會議),具體以「性別主流化(Gender mainstreaming)」作爲行動策略,要求各國將性別平等做爲政策的主流。「性別主流化」的宣示與推動,讓婦女運動團體的發展,注入一股強心劑。

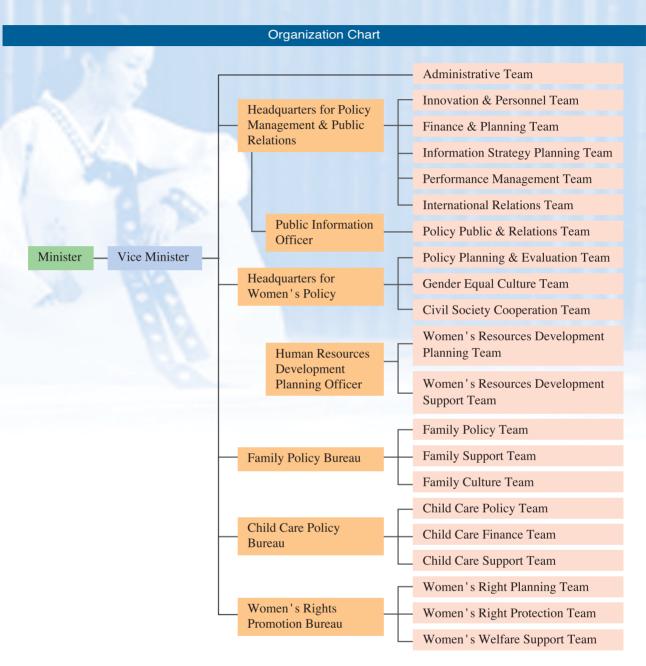
1998年,金大中總統任內(1998—2003)因其夫人投入婦女運動的緣故,相繼推出有關婦女之政策、立法或修法的工作,以促進、提昇婦女地位,其後任的盧武鉉總統也「蕭規曹隨」,火力未減。2004年國會議員選舉因提高婦女保障名額,在299名議員中計有39名出線,占國會議員之13%;另在各文官職務範疇中,婦女的權能(empowerment)的傑出表現,屢被提及,如取得涉外人員搖籃的外交通商部(Ministry of Foreign Affairs and Trade)的公務人員高等考試及格者,女性占一半以上,通過司法考試合格者的女性也接近30%。

聯合國的『Human Development Report 2006』指出,性別發展指數(Gender-related Development Index,GDI)挪威最高0.962、美國0.946(8名)、日本0.942(13名)、韓國0.905(25名)、中國大陸0.765(64名),另性別權力測度(Gender Empowerment Measure,GEM),針對婦女投入政經的指標,挪威最高0.932、美國0.808(12名)、日本0.557(42名)、韓國0.502(53名);對照2005年指標韓國GDI由37名提昇到25名、GEM由90名上升到53名,日本GDI由8名跌至14名、GEM由27名萎縮到43名。綜合以上,韓國婦女在政治、教育、勞動等各領域上地位的是呈現進步與提昇,相較我國,倘參照行政院主計處整理出來的GEM爲0.692,排名爲第20名,在亞洲中僅次於新加坡的0.707,台灣女性地位算是不錯,顯示國內女性機會參與政經決策的比重有增大的趨勢。

參、專責部會及政治參與

一、兩性平等家庭部(Ministry of Gender Equality & Family, MOGEF)

韓國爲因應少子化等問題在2006年6月23日將原屬於健康福利部(Ministry of Health and Welfare)之幼兒等兒童業務併入在2001年成立之兩性平等部(Ministry of Gender Equality),並改爲現稱(詳參組織圖),掌理婦女有關立法、政策規劃及執行的專責行政機關,推動有關提昇婦女地位、兩性平等的業務。該部成立前與婦女事務相關的單位,有保健福祉部的婦女局、韓國婦女開發院、政務第二長官室(The Second Minister of State for Political)、女性特別委員會(The Presidential Commission on Women's Affairs)。前述的保健福祉部的婦女局主要業務是取締從事性交易的「需保護婦女」、協助母子家庭等施政措施,而1982年設立的婦女開發院,則爲婦女教育研究機關。1988年全斗煥就任總統,同時成立政務第二長官室以掌理婦女政策,之後在1998年金大中上任改爲女性特別委員會,但該委員會即無法提出法案的全力,在內閣會議中又無表決權,其功能飽受婦運團體的不斷抨擊。



Source:http://www.mogef.go.kr/english/dev/aboutmogef/eua0502.jsp?menuID

2001年金大中爲兌現總統選舉支票,取消女性特別委員會而成立部會級的兩性平等部(Ministry of Gender Equality),除承接原女性特別委員會之業務外,並增設婦女政策處、歧視改善局、權益促進 局及涉外協助局等「1處3局」以承辦原屬保健福祉部之性暴力、家庭暴力及性交易等處遇、預防等 業務。編制員額是女性特別委員會的1倍以上,計有102人。然而,該部的「婦女政策」業務往往涉及



其他部會的業務往往必須透過協調,換句話說常無法獨立作戰,吃力不討好,且成效也大大折扣。爲加強其功能,隨2002年「婦女發展基本法(Women's Development Act)」的修正,成立國務總理直屬的「婦女政策調整會議」,由總理擔任召集人,兩性平等部部長擔任副召集人,其他成員包括財經、教育人力資源、法務等中央級各部會首長等25人,就婦女政策的基本計劃及其執行相關事項、有關跨部會的婦女政策的協調等等的審議及協調。另鑑於兩性平等部所擬訂的相關法案或措施,需由他部會執行者,因無法督導考成,而於該法修正時,明文增設「婦女政策責任官制度」的機制,各部會設置司處長級的「婦女政策責任官」共45人,強化原6各部會中以科長級擔任「婦人政策承辦官」,以擬訂婦女政策及推動。藉由官等的提高及增加人數,強化功能。

2004年兩性平等部接管保健福祉部主管的嬰幼兒業務,後因政府組織法得修正通過,更名爲兩性平等家庭部,員額由2001年的102名增爲176大,人數增加率爲70%。審視擴大爲兩性平等家庭部的背景,在於因應傳統的家庭型態的轉型、離婚率的節節升高等造成家庭的解組現象等社會問題,爲有效提出少子化有關生育協助對策、家庭政策,並配合性別主流化的推動。而改組時擬比照德國之「聯邦家庭高齡婦女青少年部(Bundesministerium fur Familie, Senioren, Frauen und Jugend)」的規模擴大組織編制及功能,但因現有相關部會擔心其職掌業務將被縮裁,極力反彈,功虧一匱而作罷,但也說明對於家庭政策及機能的移轉,於政府組織再造時的企圖心。

二、強化政治參與

立法或政策的擬訂推動過程,由兩性共同參與爲性別主流化的指標之一,而參與度的指標,以反應在國會及地方議會女性議員人數的比例最爲具體可行。韓國民意代表之選舉是實施女性保障比例制度,金大中總統在2000年的第16屆國會議員總選舉之前,據政黨法的修正而引進實施比例制。換言之候選人數中需有30%以上的女性,後在2004年的第17屆國會議員總選舉將女性候選人之人數提昇至50%、各選區政黨推出候選女性在30%以上者支給補助金額等規定,因此當選的299名中就有39名女性議員(立法院目前有46席女性立委,在目前總數220席立委中,約佔總席次的21%。),占13%。韓國的國會屬一院制,選舉制度採小選區比例代表並行制度。

2005年6月取消政黨法之比例制度改採公職選舉法之規定,對於國會議員、直(縣)轄市議會及 地方自治團體等議會之選舉,以比例及地區代表並行制選出議員。而且明確規定比例代表候選人名單 有關女性候選號碼一律以奇數記載。另基於政治資金法之規範,對於政黨推出女性候選人即使未達 30%以上,而在5%以上之政黨,按候選婦女人數比例支給婦女推薦補助金,且於候選登記截止日之2 天後發給充當選舉經費的新規定。

肆、婦女發展基本法

本法是韓國有關婦女政策的基本法。1995年北京婦女會議的契機而訂定,該法規定兩性平等家庭 部必須每五年擬訂「婦女政策基本計書」並實施,制定涉及婦女相關法令時必須以此法爲依據。該法 在擬訂時被譏爲畫餅充饑,但在公布實施後,卻普遍受到讚揚。因爲婦女政策的一貫性並且賡續推動 的緣故。

一、現行重點:

本法分六章共36條,第一章總則、第二章婦女政策基本計畫、第三章婦女政策的基本措施、第四 章婦女發展基金、第五章婦女團體的支援、第六章雜章。第一章共6條,該法之目的爲實現憲法之兩 性平等的理念,規範中央及地方政府應職掌的基本事項,藉以促進政治、經濟、社會、文化等各領域 兩性的平等(第1條)。基本理念是以個人尊嚴爲基礎,促進兩性平等、保護母性、消弭性別歧視及開 發婦女資源,以實現健康家庭,及政經的發展過程中,需兩性共同參與、分擔(第2條)。該法所稱婦 女政策,指促進兩性平等、擴大婦女參與機會及增進福祉的相關政策(第3條)。另針對「婦女團 體」、「婦女相關設施」給予定義。全體國民應認知促進兩性平等及婦女發展的重要性,且致力實現 (第4條)。中央及地方自治團體應週延相關法制藉以執行並籌措財源以實現目標(第5條)。中央及地 方自治團體對於婦女參與度較爲薄弱的領域,應在合理的範圍內促進婦女參與,實踐兩性平等,訂定 相關法令,據以推動積極的措施(第6條)。本法所稱積極的措施,係指全面改善當前婦女不利的機能 體系,增加各領域公職婦女員額,具體且明確者。此條文的規範,提供積極措施的合法性,韓國各界 普遍認爲最有建設性。配合此規定所實施的措施之一,即是公務員任用考試的「婦女公務員晉用目標 制度」的推動。

第二章計有6條(第7條至第12條),兩性平等家庭部應每五年提出以婦女政策爲基軸的婦女政策 基本計畫(第7條)。循前項之計畫,各行政機關及地方自治團體的首長應依年度別擬訂推行措施(第 8條)。前條之機關與團體在擬訂相關措施或推動,必要時得要求協助(第9條)。中央及地方自治團體 應對於所主管法令之擬訂、推動之過程,有關政策對婦女權益或社會參與的影響進行分析與評估;兩 性平等家庭部對此分析及評估工作應提供必要的協助及諮詢(第10條)。設置國務總理直屬之「婦女 政策審議委員會」就婦女政策的主要事項進行審查、協調(第11條)。各行政機關爲有效執行婦女政 策的擬訂及推動,應自所屬職員中選派婦女政策責任官擔任(第12條)。

第三章是規範婦女政策的基本措施,最重要的是明確要求中央及地方自治團體在各種的委員會於 政策擬訂與決議的過程中,應擴大婦女參與的機會,而且提供多樣化的參與管道(第15條)。此條文 的實踐,在實施婦女參與比例制度的措施,即可印證。第17條規定勞工的聘僱、教育、晉級及退休等



勞動事務,需致力兩性平等,並對於職場的性騷擾應採取必要的防範措施。母性保護(第18條)、有關兩性平等之家庭、學校及社會等方面的教育或人力開發(第19—21條)。在23條針對工作與家庭兼顧問題,明示中央及地方自治團體應推動有關嬰幼兒的保育機構的設置與擴大、課後保育對策或有效實施育嬰休假制度。第24條建構民主且平等的家庭關係,並檢討雙薪、單親家庭的協助對策。第25條規範性暴力或家庭暴力的預防。第26條肯定家內勞動在經濟面的貢獻,中央及地方自治團體應予正面評價並致力推動。

該法第4章,規範必須設立婦女開發基金,因此在第29條明文規定,使該基金的成立取得合法法源;在30條規範該基金的用途;第31條明示會計稽核單位的職掌。也因爲成立該基金,推動婦女政策所必要的預算可從容的編製,一般給予很高得評價。

在第5章係明示協助婦女團體的角色、對婦女的權益、福祉的增進及教育等設施的運作相關事項 (第32、33條)。

伍、性別歧視防範及救濟法的實施與廢止

韓國於1999年7月公布實施「性別歧視防範及救濟法(Gender Discrimination Prevention and Relief Act)」,但在2005年公布廢止。該法計分5章共39條,其立法的宗旨在於遵循憲法的平等理念,在就業、教育、經費、設施及服務等的提供及使用,於法的規範及政策的執行,不得有性別之歧視,禁止性騷擾等規定,並對受害者給予救濟,實現兩性的真正平等。該法在2003年修正時亦將身高列爲歧視的規定,也就是雇主不得將「身高170以上」列爲雇用的條件之一。惟該法因在於屬過渡性質而於2005年廢止。但廢止該法時另行提出多項的配套措施,將性別歧視救濟的機制移轉至2001年成立的獨立機關「國家人權委員會(The National Human Rights Commission of Korea(NHRCK))」管轄,至於性騷擾的預防事項,本法配合婦女基本法之修訂時納入規範。在政府組織方面,修正通過政府組織法修正案,將兩性平等部變更爲兩性平等家庭部及修正國家人權委員會的職權。

陸、就業

韓國婦女投入就業市場有逐漸增加的趨勢。雖然韓國在1990年後半受到亞洲經濟衰退的影響,婦女的勞動參與率曾一度下降,後緩慢回昇,到了2005年7月婦女參與經濟活動的人數超過1,000萬人,勞動力參與率為50.5%(2007年5月為1028萬人、51.22%)。另2002年兩性平等部之「國民意識調查報告顯示,全體國民的96.2%(男性95.0%、女性97.3%)認為「提昇國家競爭力,婦女的勞動參與是必要的」。雖然其婦女參與率逐漸提高但與OECD各國平均在70%相比相差甚遠,且工作職種大多集中在庶務職、銷售、服務業等,專業人員之部分則比率很低,也就是說70%的婦女均為「非正職」,大多為

日僱工、臨時工、定期契約工、部分工時及工讀等性質。

韓國如同我國也是爲一重視學歷的社會,婦女大專院校升學率爲64.6%。但升學率不等於就業 率,就業參與不佳的原因主要囿於傳統的家庭觀,負擔家事及育嬰的工作均落在婦女的肩上,影響婦 女就業意願。一般而言,婦女的參動力參與率由年齡層顯示是呈M型,爲促進婦女積極投入就業市場 及善用女性資源,訂定相關法制及措施,藉以推動落實。

一、兩性就業平等法(Equal Employment Act)

(一) 立法的經緯

該法於1987年提出草案且不到一個月的時間就完成立法程序,快速完成立法廣爲各界批評立法之 粗糕,更諷刺是爲總統大選爭取婦女之票源,但執政黨也未謹慎檢討也爲詬病之一。該法公布實施隨 即受到批評,工會更以未揭示「同工同酬」之規定而採取抗爭行動,而在1989年修法時再納入補救。 另「育兒休假制度」適用對象爲婦女勞工,也受各界的批判,再1995年時才修正爲「婦女勞工或替代 之男性勞工」爲適用對象。1999年修法時導入「間接歧視」的概念,對於外觀上男女在人事或福利等 享有相同的條件,而針對性別提列嚴格條件者,可歸於性別歧視,得提起救濟。

2001年8月該法大翻修,修正的重點主要針對只適用五人以上常時勞工的事業單位,擴大爲全 部適用;爲提高法的實效性,增列罰則 ,並揭示間接歧視的內涵、禁止工作場所性騷擾、擴大育嬰休 假的範圍、育嬰休假期間不得解僱等等之規定。2006年1月,配合母性保護爲社會共通的責任的理 念,配合母性保護相關法進行部分之修正。

(二) 主要內容

該法幾經多次修法,現行的主要內容,共六章39條,即第1章爲總則、第2 章兩性就業機會的保障 與待遇、第3章母性保護與職場及家庭的協助、第4章事件的預防與調解、第5章補則、第6章罰則。

在第1條揭示該法的立法目的,基於憲法的平等理念,保障兩性的就業機會平等與待遇,保護母 性,協助婦女職場與家庭兼顧及開發職業能力並促進就業,以實現兩性平等;第2條係針對歧視及性 騷擾的定義。歧視的定義爲雇主以性別、婚姻狀況、家庭的身分、懷孕或分娩等情事,無合理的理由 於聘雇或工作條件採非同一標準者。但也明示不列爲歧視的例外,如因工作性質非屬特定性質者不能 勝任者、爲婦女勞工於懷孕、分娩、哺乳、母性保護等採行之必要之措施、爲消除現行歧視的事由, 中央,地方自治團體及雇主所辦理的屬短暫性而爲特定的做法等三種。職場的性騷擾係指憑藉爲主管 或以工作需要,施以性言語或性肢體等情事,造成他人有性侮辱或厭惡感,或以不配合性語言或其他 的理由,在工作上給予不利者;第3條揭示適用對象,即所有的雇主。第4條是致力改善工作條件等環



境,也就是要求勞動者、雇主。中央及地方自治團體應負改善工作條件或環境的責任。另外明定勞動 部須擬訂施政措施並執行(第5條)並研擬兩性就業平等計畫(第6條)。

第2章是揭示兩性就業的平等機會及待遇、職場性騷擾的禁止與防範、婦女的職業能力開發與促進就業等三部分。在第7條明示招募、錄取、薪資、教育、晉升及解僱不得有性別歧視。在錄取婦女的做法不得要求與業務執行上不須具備的容貌、身高、體重等身體的特徵、婚姻狀況等條件。第8條明示同工同酬的規定,另爲防範同一雇主另設事業單位以規避非同一薪資標準,另設之事業單位需採相同標準。第9條規定禁止薪資以外之金錢補助、借貸等不得有所歧視。第10條明示教育訓練、部門配屬及晉升等事項之歧視禁止。第11條有關屆齡退休及解僱等事項歧視禁止。第12條禁止雇主訂定女性因結婚、懷孕或分娩等因素需離職之勞動契約,凡雇主違反此規定,在第37條規定處以5年以下徒刑或3000萬韓圜以下之罰金。在第12條至第14條係規範職場性騷擾之禁止、雇主需訂定防止性騷擾之措施、雇主對於職場性騷擾案件應對加害者給予處罰或其他妥適措施,對於被害者不得予以解僱或其他不利做法。在第15條至第17條係揭示職業訓練機構推動婦女的就業指導、婦女職業訓練有關兩性平等之措施及促進婦女就業等事宜。

第3章爲第18條至22條是明示援助母性保護及職場與工作兼顧的措施,對於生育前後休假制度的措施、育嬰休假等事宜。

在第4章規定事件的預防及調停事項。勞動部對民間團體辦理有關歧視或職場性騷擾事件的諮詢業務得提供援助。各工作場所需由勞資雙方各推薦一人以選出一名「名譽就業機會平等督導」,以提供歧視或性騷擾相關事件的諮詢及建議,違反法律之相關改善建議及向行政機關的相關報告事宜。在廠場內設置的「申訴處理委員會」之機制以處理糾紛。地方勞工行政機關設置「就業平等委員會」受理糾紛事件調解的申請。

第5章是揭示爲有效落實本法,勞動部需辦理推動就業平等之調查並公告結果,中央及地方政府 對於推動促進婦女就業或增進婦女福祉等工作,得以補助經費的全部或部分。

第6章退離、職的差別待遇處最高五年以下徒刑或3000萬韓圜罰金,解僱性騷擾被害人者處三年以下或2000萬韓圜之罰金。招募、晉用之歧視處雇主最高500萬韓圜之罰金。值得注意的是,即違反歧視之規定採兩罰併行,對加害人及事業單位分別處罰。

二、充實母性保護相關法規定

韓國在2005年的出生率為1.08,提高婦女生育率及婦女就業人口逐漸增加,為當前韓國強化母性

保護的重要課題。有關保護母性的相關法令,有上述的兩性就業平等法外,尚有勞動基準法、就業保 險法等三法。在2001年針對該三法有關母性保護相關之部分同時修正,將母性保護改爲社會共同的責 任, 並強化家庭與職場的援助對策。

修正的重點在於產前後休假60天調高爲90天,增加30天的部分所需要的薪資由就業保險中支給; 照顧一歲前之有薪育嬰留職之對象擴大適用所有勞工,支給育嬰留職者每月40萬韓圜(2005年12月) 的補助費;生育及育嬰的成本由社會共同負擔納入法的規範;大幅提高事業單位以生育或育嬰留職等 理由解僱勞工的罰金額度。

勞動基準法中揭示禁止孕婦從事危險性工作(第63條)、禁止夜間及假日工作(第68條)、規定工 時外之工作限縮(第69條),在第72條對孕婦的保護規定,規定給予90天的生產假(生產後在45天以 上)懷孕在16週以上而流產或死產得給予休假。換言之,休假的60天爲有薪。有未滿一歲嬰兒的勞工 每天給予兩次哺乳時間,每次最少30分鐘以上。(第77條)

兩性就業平等法中第3章揭示母性保護及職場與家庭兼顧相關規定對策。在第18條規範婦女勞工 於產前或產後、或因流產之休假,依照總統令之相關規定,於休假期間支給相當一般薪資的金額,此 項財源由一般歲收及社會保險基本法的社會保險項下支應。第19條,勞工為撫育未滿一歲子女得申請 育嬰休假。禁止雇主不得因勞工申請育嬰休假給予解僱或不利行為,育嬰休假期間亦不得解僱及勞工 休假期滿應給予在休假前同一或同水準薪資的職位,休假期間視爲上班。另爲協助職場與家庭之兼 顧,對於休假勞工之生活費用及雇主繼續雇用之人事費,中央必須負擔部分金額。第21、22條對於職 場育兒設施的規定,女性勞工在300人以上或員工500人以上之事業單位必須設置職場托育設施並實際 運作;此項之規定亦揭示於幼兒保育法第14條,倘事業單位無法單獨辦理育嬰設施,得共同辦理或與 地區之相關育兒設施簽約委辦之。無法自行辦理時,勞工之幼兒送交近鄰之保育設施,應支給保育費 用之5成。

勞動部公布的資料顯示,在2005年1月至7月,申請育兒休假比上一年同期增加20.7%,產前產後 之休假也增加7.8%,顯示成效明顯進步。男性申請育兒休假之部分,人數雖然很少,但也由88人上升 至124人,增加40.9%。

三、女性企業協助法

協助婦女創業的法律在世界中極爲少數,但韓國於1999年公布女性企業協助法(Assistance for Women's Enterprises Act), 鼓勵中央及地方政府提供實際的計畫來支援婦女的商業活動,顯示出韓國 正視婦女創業、改善就業機會及差別待遇的積極作爲。



該法公布後,韓國爲協助婦女的創業,實施婦女企業實態調查、建構婦女企業專門資訊平台、成立婦女創業中心、婦女企業優良商品博覽會、婦女設計家流行秀、國外推廣團或研習活動的支援,活絡婦女創業或強化競爭力。在2000年韓國企業中,婦女當家約爲35.1%,2003年則上升至37.2%。又該法於2005年部分修正,主要針對男性當家的企業,婦女爲爲董監事之一者,得支援其參予從事公司的決策。該法計21條及附則,條文不多,韓國的中小企業廳爲主管機關。

四、相關促進婦女工作法令

(一)教育公務員法

韓國大學的女性教師在1970年占9.5%,2003年占16.7%,逐漸增加,但比女子大學生(同前期間由22.3%上升至36.3%)或女性取得博士課程(3.6%升至22.9%)的數字簡直相差很多。私立大學女性教師爲16.0%,而國立大學的女性教師只占8.8%。由1997年至2001年的國公立大學教師聘僱狀況調查顯示,進用男性爲11.0%、女性爲6.6%,顯然相差極大。而且兼任的女性教師比男性較多。

為解男女性教師之比率於2003年修正教育公務員法,規定大學的人事甄審委員會之成員,女性委員需達到一定的比率,新創兩性平等任用計畫的擬訂,中央及地方自治團體需擬訂任用對策並執行,大學校長需推動不得偏某一性別之任用計畫並公布每3年之任用目標值。中央及地方團體對於大學的教師任用措施,需進行實地評估並給予補助。在此修正後,首爾大學女性教職員比率在2000年之6.95%於2005年8月的超過10%。

(二) 女性科學技術人才法

韓國鑑於女學生對理工科的疏離感,將不利科學技術的提昇並危及國家的競爭力,故於2003年公布實施本法,希望透過本法的施行,能積極培育女性以投入科學技術領域,規範政府需擬訂基本計畫及年度的施政措施、實施狀況調查、獎勵女性就讀理工科系、提供優秀女學生的獎學金、協助提昇女性科學技術者的研究能力、協助因懷孕、生產或育兒等情事重返職場及設立女性科學技術支援中心等等。

由於保障名額制度或鼓勵婦女之就業的實施,對於民間企業也帶來影響,電子大廠LG公司對於晉 用新進人員中規定20%以上爲女性,目設進用副旅比率之公司愈來愈多。

柒、家庭

如前述韓國是受儒家文化的影響,具有「造就男性剛強、女性纖柔」、「育嬰是女性的天職,比 男性稱職」等傳統的家庭意識,與歐美日等國較爲頑強。然而隨著經濟的發展與民主化的深耕,對於 家庭的構造或型態之情勢丕變,三代同堂日漸式微、核心家庭、雙薪家庭、單親家庭等逐漸增加。三 代同堂數由1975年的20.1%到2000年下降至13.8%,核心家庭由68.9%上升至70.0%、單親家庭由4.2%上 升至5.0%。另一方面,不婚及離婚的現象也逐漸顯著。倘以1980年與2002年爲比較,結婚數爲四分之 三呈下降之比例。離婚數則增加6倍以上。1990年的家庭法修正後,簡化離婚的相關規定,離婚率由 1980年的5.9%至200年的47.4%,上升8倍。家庭構造的變貌促使婦女投入就業市場、家庭的功能也隨 之變化。然而,負擔家務或照顧兒童仍一面倒由女性擔綱,處理家務上專業主婦常然是全包,而雙薪 之一的婦女平均每天花3小時45分,男性則爲33分鐘。

一、修正民法一戶長制度的廢止

韓國的戶長制度,是指戶籍上的戶長以父親、長男、長男孫的父系優先制度,父親忝爲家長極具 權威。在民法上,「妻子需入籍夫家」、「子需隋父姓及隋父之本籍,並入父親之戶口」 等之規定反 應在胎兒的性別,也就是普遍希望生龍的習性堅強,第1胎的出生比率,女嬰爲100%計,則男嬰爲 105.2%, 第2胎爲106.2%、第3及第4胎則分別爲132.0%、139.1%, 數字會說話明顯「重男輕女」的傾 向,尤其在鄉村地區更爲明顯。雖然爲禁止胎兒的性別鑑定而修訂醫療法,但非法女嬰墮胎的案例每 年超過數萬件以上。1960年民法制定後,要求廢止父系的戶長制度成爲市民運動,認爲該等之規定屬 於違憲而提出釋憲申請,該審查經首爾的地方法院後上至憲法法庭,此釋憲申請引起極大的迴響。 「重男輕女」的情事外,父系的戶長制度也受到各種指摘。當夫妻離婚,即使兒女隨母居住、生活之 事實,也不可遷入母方之戶籍內,仍需登載於男方之戶口內。女方再婚時,與原前夫婚生之子女不能 入籍再婚男配偶的戶口中,因此,導致家庭成員的姓氏各爲不同的現象。或許如此原因即使再婚,不 提出結婚登記的案例不在少數;另一方面,戶長的繼承順位爲「長男一長男孫一女兒一女配偶」,因 此造成年幼的兒子或孫子晉身爲戶長的不合理現象,另值得一提的是,婚外兒子於戶長死亡後得繼承 戶長。當然反對廢止戶長制度的力道依然強軔,以「該制度承襲朝鮮王朝的習俗」、「大部分國民遵 守的社會倫理」「廢止戶長制度將導致家族的潰決」等理由堅決反對。廬泰愚競選總統的白皮書中羅 幟廢止家戶長制,在當選總統後,旋成立跨部會之「廢止家戶長制推動企劃團」著手廢止家戶長制度 相關工作,憲法法庭原對於家戶長制判決舉棋不定,或此審視時勢或總統的魄力,遂於2005年2月作 出家戶長制屬違憲之判決,同年3月時,民法修正案經國會修正通過,並於明訂自2008年1月起實施。 其修正後主要內容如下:

- (一)「戶主」之相關規定及以入籍爲前提之戶主制度均予刪除,「戶主」與其成員的關係的「家族」 予以重新定義。
- (二)子女,原則上隋父姓、父之本籍,但結婚時得因父母之協議,隋母姓、母之本籍,至於保障子



女社會福利等權益時,需變更原姓及本籍,父或母之一方得向法院申請變更。

(三)廢除「同姓同籍禁婚制度(含無血緣關係之同姓同籍禁婚)」及「女性離婚後六個月內不得結婚的規定」。

由於韓國的家族法傾向傳統的觀點,長期的兩性平等法制發展上的障礙及家戶長制度,因該法之修正這些現象因而遁入歷史。

二、健康家庭基本法

由於韓國的社會、價值觀、生活樣態等的急劇變化,以家庭單位的育嬰等傳統功能失靈、尤其是離家出走、自殺等案件頻繁發生、離婚率的增加,而面臨「家庭瓦解」的危機。爲因應家族問題的多樣化,對於涉及結婚或家庭、家族、育嬰、夫妻問題,由私領域個人福祉改以國家的福祉,並導入以家庭中心的整合性福祉服務系統。本法在2003年經國會通過並自2005年1月起實施。該法內容以重視家族爲重點特別呈現韓國道德規範性格的法律,其內容共分:第1章總則;第2章健康家庭政策;第3章健康家庭事業;第4章健康家庭專責機構;第5章附則等5章共36條,其概要如下:

本法目的爲健全健康的家庭生活與家族維持及發展,明示國民之權利、義務及中央與第方自治團體等的責任,採取適當的解決家庭問題措施,強化協助增進家族成員的福祉對策,以達成健康家庭的實現(第1條);爲充實個人的基本需求及有效維持、發展社會統合機能(第2條);家族係指因婚姻、血緣、收養關係的社會基本單位。家庭係指家族成員生計或居住的生活共同體,爲日常性的扶養、養育、保護及教育所構成的生活單位。「健康家庭」係指充實家族成員的要求,保障人間尊嚴的家庭(第3條)。

國民爲家庭成員的一份子擁有人間尊嚴生活的權利,認知家庭的重要性,肩負提昇家庭生活福祉的義務(第4條);中央及地方自治團體爲實現健康家庭的目標,應採行必要制度或措施(第5條);家庭的成員應參與家庭生活的運作並相互尊重(第7條);國民應體認結婚及生育對社會的貢獻。中央及地方自治團體對於生育、育嬰擔負社會責任(第8條);家族成員全體要善盡防止家族瓦解。中央及地方自治團體應推動防止家族瓦解之相關措施(第9條);訂定每年爲5月家庭月,5月15日爲家庭日(第12條)。

在第2章規範組織或基本計畫的擬訂事項。於中央設置中央健康家庭政策委員會掌理審議主要施政措施(第13條)。於地方設置縣市委員會(第14條)。婦女家族部每五年擬訂健康家庭基本計畫(第15條)。相關部會或縣市依據前條之計畫每年擬訂實施措施並推動之(第16條)。

第3章規範健康家庭事業。對家庭之協助事項(第21條)。強化子女養育之協助(第22條)。增進 家族單位的福祉(第23條)。家族健康的增進(第24條)。家族扶養的協助(第25條)。增進民主日兩 性平等的家族關係(第26條)。預防離婚及離婚家庭的支援(第31條)。中央或地方爲健康家庭教育必 須實施結婚準備教育、父母教育、家庭倫理教育(第32條)。另爲家庭問題的預防、諮商及維護健康 家庭等計畫的研訂,設置健康家庭支援中心,配置相關範疇的具有學識及經驗的專家之「健康家庭 員」。(第35條)

由於該法以「健康家庭」的概念並涵攝單身不婚、少子化等問題之因應對策,被隱喻「不健康的 家庭」的意涵,且事實上雙親離婚後的家庭、單親家庭、頂客族、單身家庭等所造成之問題,已由公 部門採取相當的協助做為,間接的否定其他家庭的型態及其成員的功能。因此普遍認為該法是以保守 的、典型的家庭型態爲主軸,對於現行的多樣化的家庭的型態是不足以因應,對於「家庭」的定義必 須重新詮釋,而引起多方的爭論,後於2005年6月經在野黨提出「家族基本法」草案,以取代單以 『結婚』爲關係所建構的「健康家庭基本法」。

三、家庭暴力相關兩法

韓國於1997年制定「家庭暴力個案處罰特別法(Special Act for the Punishment in case Involving Domestic Violence)」(以下簡稱處罰法)及「家庭暴力防止及被害者保護法(Act for the Prevention of Domestic Violence and Victim Protection)」(以下稱被害者保護法),等有關家庭暴力之兩法案,並於 1998年開始實施。前者規範家庭暴力的加害者相關刑事程序的特別法,後者爲規定保護被害者的權益 事項。

該兩法案中所稱之家庭暴力是指對配偶或家族成員施以身體的、精神的性暴力等家庭暴力 (domestic violence)、尊親對子女的的暴力、兒童虐待、老人虐待等廣泛的家庭暴力而言。

該兩法的的制定是與其國內民主化的推動之同時應運而生。韓國家庭中有關夫妻間之暴力發生率 約爲31.4%,是美國或香港的2倍。催生該兩法的原動力,可從1983年起由民間團體所成立的「婦女專 線 Women Hot-line)」提供接案、輔導及諮詢等服務,並進行家庭暴力的調查、設置庇護所等工作,婦 運團體透過此專線積極推展各項工作,其功勞在歷史上值得記上一筆。

四、性侵害及性交易

近年來對於婦女相關的立法潮,由私領域透過法的規範接二連三的湧起,特別令人注目的是有關 性騷擾的領域。韓國社會對於性的問題一項視爲禁忌,目前其傾向仍根深蒂固。可由性暴力被害的通



報案件的少之又少可以明證。但由於相關法制的建構陸續完成,其通報案件卻有逐漸增加的趨勢。在這方面的法制大致有性暴力特別法、公告性犯罪者之資訊之青少年性保護法、性買賣處罰法及防止性買賣及被害者保護法(性買賣防止法)。這些法令是取代1961年制定之毫無發揮功能的「賣春行爲防止法」,涵攝賣(買)春等行爲相關之規範及被害者之保護之規定,而且也是因應近來逐漸加溫的人口販賣的取締、防止及保護的法令。

捌、結語

韓國婦女權益在「性別主流化」的積極推動與宣揚及面對少子化問題等情境中,對父權結構的「挑戰」、性別專責機構的建置、政治、行政、教育等部門的參與、就業機會的間接歧視概念、性別影響的評估、性別預算與員額等的實踐,一一反應在相關法制及策略中,朝著實現「性別主流化」的價值與目標。間接概念或措施能積極置入法律,大部分歸功於婦女團體、NGO等的努力;當然該等婦女團體爲具有「婦女選票」的政治實力,所提出的建議或活動的動向,各政黨均不敢輕視,另方面歷任總統的政治力量發揮相當的力道,總統夫人參與婦運,某總統倡導廢除男性家長制、刪除婚後冠夫姓本籍制度,或因總統大選前,女性團體連合要求各政黨訂定特別法令的選舉公約,並於媒體公布。在此婦運團體的倡導及勝選總統寶座的兩股力量,促使韓國兩性平等法制化的急速推動,也讓長期男主外女主內性別角色分工模式、被支配性等浮出台面,顯出女性的自我意識的改變。

晚婚、迴避婚姻、迴避生育是降低生育率的原因,衍生社會問題,勞動力供給也面臨陷入泥沼的困境。韓國銀行於2006年發表的預測認爲該國2020年在資訊、金融、保險等服務產業的就業比重將達63.4%,需求600萬人的勞動力,可是國家統計局的預測供給最多只有120萬人,顯然短少480萬人,勞動力的不足可以預見。韓國警覺面臨少子化的問題,相繼摸索、推出有關營造掃除婦女就業、性別等歧視、工作與家庭兼顧等策略。或許少子化的趨勢,可能爲推動兩性平等的新契機,讓生養子女及照顧老人的私領域個別家庭的事,轉化爲國家的大事、國家的福祉。

國內研議發放「育嬰留職停薪津貼」的法源是「兩性工作平等法」,其津貼所需經費將依修正後之「就業保險法」作爲籌措財源的依據。這措施可說是鼓勵婦女生育,且不影響國內勞動力參與率,並維護兩性工作平等權,踏出的一腳步,爲推動營造一個「友善職場、友善家庭」的社會與國家,期待參酌韓國的婦女發展基本法之內涵,檢視國內諸多與婦女相關的的重要立法,如兩性工作平等法、家庭暴力防治法、性侵害防治法、性別教育平等法、性騷擾防治法及就業服務法等的落實,擴大婦女立法、政策的參與管道,以開創兩性平等環境的早日實現。

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處專員)

美國2007年調整聯邦最低 工資過程與最新發展

-兼述加拿大最低工資調整機制

李仲辰

壹、前言

國際間最初訂定最低工資的目的,係基於保護弱勢勞工,免受雇主薪資剝削爲出發點,「國際勞 工組織(ILO)」於勞工公約(Convention)中,亦明列最低工資保護相關條文,因此提供勞工最低工 資,早已成爲國際公認的普世價值。我國「勞動基準法」在立法之初,亦納入此一保護勞工的精神, 於第3章第21條中明示「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資」。

雖然調升最低工資,可增加勞工的收益,但同時 也影響到業者的生產成本,因此勞資雙方在調整過程 中,經常是處於對立的立場。另由於經濟全球化與貿 易自由化的趨勢,雇主為降低勞動生產成本,紛紛前 往世界各地尋求廉價工資之時,相對也造成國內勞工 的失業問題,因此是否調整最低工資及調整的適當時 機,已成爲各國行政與立法機關的新戰場。例如美國 去(2006)年的期中選舉,民主黨以提高聯邦最低工 資,作爲選戰主要訴求重點,獲得美國工會的強力奧 援,在國會參、眾兩院贏得勝利,並繼續成爲今 (2007)年1月,新國會開議的攻防焦點。





貳、美國聯邦政府調整最低工資過程與最新發展

美國聯邦與地方州政府皆有最低工資的相關規定。各州政府係依州憲法或相關法令,自行訂定最低工資。但無論是聯邦或地方政府所訂定的最低工資,都須經過國會(州議會)同意,總統(州長)簽署後生效,並大多列有適用或排除適用行業的規定。

(一) 聯邦政府調整最低工資機制

聯邦政府最低工資規定,係依據美國國會於1938年通過,同年10月24日開始生效實施的「公平勞動基準法(Fair Labor Standards Act, FLSA)」,做為法源依據。因此若要提高聯邦最低工資,需透過正式修法程序,由聯邦國會議員提案,經國會參、眾兩院討論通過,再送請總統簽署後,提高最低工資法案才成正式生效。

(二) 2007年聯邦政府調整最低工資立法經過

- 1. 美國聯邦最低工資自1997年,調整至時薪5.15美元後,已有10年未作任何調整,社會各界呼籲調高的聲浪不斷,全國並有超過半數以上的州議會,自行通過調高該州的最低工資。民主黨則在去(2006)年11月的期中選舉,將調高聯邦最低工資做爲選戰的主要訴求之一,一舉奪回國會參、眾兩院的主導權,並在選後宣示,將在國會開議後最初100小時內,將提高最低工資列爲優先通過的法案之一。
- 2. 美國眾議院在新會期的1月11日,以315票對116票的絕對多數,通過將聯邦最低工資,在未來2年內,從現有的時薪5.15美元,分階段調高至7.25美元。依據民主黨主導的法案內容,在法案實施後的60天內,先調升至5.85美元,一年後調升至6.55美元,第二年再調升至7.25美元。民主黨估計,將有1.300萬的勞工將因此受惠。
- 3. 美國參議院2月1日下午,亦以94票對3票數的懸殊比例,同樣通過將現有時薪5.15美元的聯邦最低工資,在未來的26個月內,以3階段方式調至7.25美元。調整方式依次為,總統簽署法案生效60天調升為5.85美元,一年後調至6.55美元,再經一年後調整至7.25美元。

(三) 民主黨與共和黨最低工資爭議焦點

1. 民主黨

美國工會向來在選舉中支持民主黨,並在去(2006)年11月的國會期中選舉,投注大量的資金與人力作爲該黨後盾。因此「美國勞工聯盟(AFL-CIO)」在民主黨勝選後,對新國會立即提出的最大訴求,即爲提高聯邦最低工資。民主黨亦在開議後,迅速利用民意趨勢與席次優勢,強力運作於參眾兩院通過,提高最低工資法案的作爲回應。

2. 共和黨

對提高聯邦最低工資向來採取反對意見的共和黨,由於忽視近年來社會大眾對民生議題的需求,因 此在國會改選中,失去掌控多年的多數黨優勢。共和黨在提高聯邦最低工資議題迫於守勢之下,於 是在參議院討論版本中,改採加入小企業稅率優惠等有利資方措施,藉以減低提高聯邦最低工資對 資方的衝擊,白宮並發出聲明表示,提高工資最終法案內容若未納入共和黨的意見,將反對提高聯 邦最低工資,暗示布希總統將否決該法案。雖然勞工團體與許多民主黨議員,認為免稅措施會降低 提高工資效果而反對,但爲求涌過該法案,民主黨最終仍與共和黨妥協,以獲得法案涌過。

(四) 聯邦調整最低工資最新發展

- 1. 綜觀近年來美國國會及社會大眾與論,提高最低工資已成無法阻擋的趨勢,因此雖參、眾兩院提高 聯邦最低工資法案內容有差距,最終版本需再經兩院共同協調文字定案,但調整時程及幅度,仍會 保留兩院無異議通過的部份,兩黨僅會在加入有利資方優惠措施部份,再做協商,最終布希總統仍 會簽署提高聯邦最低工資法案。
- 2. 由於共和黨在參議院版本中加入小企業租稅減免鼓勵措施,因此依照規定,國會議員必須同時找到 新的財源作爲平衡。最後經兩黨領袖折衷協調,終於就調整最低工資與增加稅收來源的法條內容取 得共識。
- 3. 雖然國會兩黨對提高最低工資法案相關內容取得共識,但因受到布希政府在伊拉克戰事不利,及美 國2008年總統選舉接近的影響,使得此一即將完成的民生法案,隨即遭到政治角力的介入。民主黨 **欲藉國內普遍反戰的民意,反對布希總統增兵伊拉克的軍費需求預算,因此結合部份共和黨國會議** 員,於3月20日在眾議院提出所謂的「緊急軍費預算案」,將同意軍費預算但要求布希總統限期自伊 拉克撒軍條文,與兩不相干的提高最低工資法案條文綁在一起。眾議院於3月23日,以218票對212 票投票通過,參議院則隨後於3月29日,亦以51票對47票修正通過。雖因條文內容有異而經兩黨協 商,但仍再分別經眾議院及參議院以218票對208票及51票對46票通過。惟該包裹法案最終仍於5月1 日遭布希總統否決,並在眾議院未獲得2/3足夠的反否決票而失敗(222票對203票)。
- 4. 包括提高聯邦最低工資在內的包裹法案,在經布希總統否決後,同一批國會議員經兩黨協商後,於 5月8日重新再提修正案(眾議院第H.R.2206號),重點仍在伊拉克軍費條文,提高聯邦最低工資條文 則未有變動。由於民主黨在新修正案中妥協,未堅持將美軍限期自伊拉克撤軍列入文字,因此終於 在5月24日同日,分別由眾議院以280-142票,及參議院80-14票通過,並於5月25日,由布希總統 簽字,正式成爲美國的第110-28號法律。法案全名爲「2007年9月30日預算年度前農業與其它目的



緊急撥款案(Making emergency supplemental appropriations and additional supplemental appropriations for agricultural and other emergency assistance for the fiscal year ending September 30,2007,and for other purposes)」;或依該包裹法案4項不同性質內容,簡稱「2007年退伍軍人照護、卡翠納風災重建與伊拉克責任軍費法案(U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act, 2007)」、「2007年公平最低工資法案(Fair Minimum Wage Act of 2007)」、「2007年小企業與工作機會法案(Small Business and Work Opportunity Act of 2007)」、及「2007年小企業與工作機會稅收法案(Small Business and Work Opportunity Tax Act of 2007)」。但除法案中有關軍費部份係政治考量外,列於第8章的「公平最低工資與減稅(Fair Minimum Wage and Tax Relief)」,才是提高聯邦最低工資的相關法案內容。而今年2月1日通過的階段性調高最低工資作法與金額,並未遭到任何改變。

參、美國地方政府調整最低工資過程與現況

美國各州政府的最低工資,則依州憲法或相關法令,自行訂定及調整最低工資。提案經過州議會 同意,州長簽署後生效,並大多列有適用或排除適用行業的規定。

(一) 地方調整最低工資

美國政治屬地方分權制度,因此各州地方政府的許多業務,仍依據該州獨立的憲法及州議會通過 法案,在擁有的自治權限內執行,調整最低工資亦屬州政府行使權限之一。經作者檢視美國各州勞工 廳網站相關資料,並電詢美國勞工部「工資與工時處」官員查告,地方政府最低工資調整機制大致可 分爲下列幾種方式:

1. 各界人士提案

由州內各界人士提案,經州議會討論通過,係美國各州提高最低工資最普遍的採行方式。提案人可 爲州內的任何團體、民眾或行政部門,例如州議員、黨派或個人,至於其所提的調整幅度或依據, 則未見明確規定。提案若經聽證會、議會討論調整幅度、投票表決等必要程序通過後,經送請州長 簽署後,調整最低工資法案即可生效。例如加州剛通過調整時薪至7.15美元,2008年再調至8美元; 密西根州則爲6.95美元,2007年7月1日調至7.15美元,2008年7月1日再調至7.4美元。伊利諾州則已 將每年調整幅度,訂定至2010年。由於提案調整工資幅度的考慮因素,無法於提案中看出,估計僅 會出現在公聽會的相關場合。

2. 法律明文規定

有些州於該州的憲法或相關法令中,明確規定最低工資調整機制。例如亞歷桑那州「最低工資法」明定,將生活成本(Cost of Living)作為調整幅度依據。佛羅里達州2004年州憲通過修正案,每年

依聯邦消費者物價指數(CPI),作為調整最低工資幅度依據。科羅拉多州則於2006年通過州憲修正 案,明訂每年依通貨膨脹率(該州的CPI),作爲調整幅度依據。

3. 聯邦最低工資連動

阿拉巴馬州與愛荷華州,並未訂定該州的最低工資,而是採與聯邦最低工資連動的調整機制。因此 目前該州的基本工資仍維持10年前的5.15美元時薪,但如果美國國會通過調整最低工資,並經總統 簽署生效後,與聯邦最低工資連動的州,將隨之適用調整後的最低工資。

4. 行政單位提出研究參考

愛達荷州則每年由勞工廳的研究單位,就幾個不同的調整幅度,分別對工作職位(Job)及企業成 本(Cost),提出相關研究評估報告,供各界參考,但報告結論並不提出任何有關調幅的建議。

5. 自由市場決定

路易斯安那州並未有任何最低工資的規定,因此除該州聯邦受僱員工,適用現今時薪5.15美元的聯 邦最低工資外,其他行業並未有明確法令規定。

肆、加拿大

爲進一步瞭解其他國家的最低工資調整機制,作者同時電詢加拿大聯邦勞工行政主管機關的「人 力資源與社會發展部(Department of Human Resources and Social Development)」,及安大略(Ontario) 省地方勞工廳官員,所獲相關結果整理如下:

(一) 聯邦政府

加拿大聯邦政府官員經查告,該國並未有聯邦最低工資的規定,因此包括聯邦政府員工在內,所 有公私立機構員工薪資標準,皆適用該機構所在的地方政府最低工資及調整幅度。

(二) 地方政府

加拿大地方政府係以省爲單位,其最低工資調整機制,與美國地方政府普遍適用的「各界人士提 案」相同,亦是由地方各界人士提案,經該省議會通過、省長簽署後,即適用新的最低工資標準。

(三)加拿大安大略省最低工資最新調整案例

1. 加拿大安大略省,於今(2007)年1月31日宣佈新規定,將該省一般性工作(General)的最低工 資,自2月1日起,由現行時薪7.75美元,調高至8美元。本次調整係安大略省4年來,第4度調升最低



工資。該省過去4次基本工資調整情形分別為: 1995年1月1日的6.85美元,2004年2月1日的7.15美元,2005年2月1日的7.45美元,及2006年2月1日的7.75美元。

- 2. 安大略省其他4種特殊性工作的最低工資,亦配合本次向上調升,詳細類別及幅度分別如下:
 - (1) 每年每週工作時數不超過28小時的18歲以下學生:由時薪7.25美元,調升爲7.50美元。
 - (2) 有酒牌營業場所提供酒精服務人員(Liquor Servers):由時薪6.75美元,調升為6.95美元。
 - (3) 狩、漁獵嚮導:每天連續工作時數低於5小時者,日薪由38.75美元,調升爲40美元。另無論是 否屬連續性工作,每天工作時數超過5小時者,日薪由77.50美元,調升爲80美元。
 - (4) 居家受僱者: 比照調整後之一般性工作最低工資數額的110%給付。

伍、結論與建議

綜合以上美、加兩國有關最低工資調整機制概況說明,及與兩國官員交換意見後,可作出下列結 論與建議:

(一)調整最低工資爲勞工議題最新趨勢

美國聯邦最低工資至今,已有10年未作任何調整,但依據美國勞工部統計局的資料,2005年至少有42個州,分別提出140個以上有關最低工資的法案,現有50個州及華盛頓特區中,共有18州及地區高於聯邦政府規定的時薪5.15美元。共和黨即是忽略這股社會趨勢,以致在2006年的期中選舉,同時失去國會參、眾兩院的主導權。

(二) 擴大提高基本工資提案參與

我國亦可考慮比照美、加兩國普遍採行的各界提案方式,並透過適當的提案初審規定,將提案參與者的來源,擴大至國內各階層,不但可收廣納社會意見之效,亦可保持勞工行政主管機關的中立性,降低受勞資雙方調整基本工資爭議的直接衝擊。

(三)工資調整幅度的新考量—生活工資與適當工資

1.生活工資(living wage):生活工資水準等於一位全年全職勞工收入,需維持4位家庭成員生活所需的最低貧窮線(poverty line)的金額。以2000年美國爲例,貧窮線爲年收入17,690美元,或時薪8.2 美元。有些地區的生活工資率則定在貧窮線的130%,相當於家庭仍可同時領取食物券補助的最高收入標準。生活水準較高的城市或郡,當地的生活工資也都相對較高。生活工資概念最新發展是,美

國馬里蘭州的州議會,已於今(2007)年4月通過新法案,規定華盛頓-巴爾的摩地區的州政府業務 承包商,必須支付契約勞工11.30美元的生活工資時薪;其他地區則需支付8.50美元的最低工資標 準。該項新法案已經馬里蘭州州長Martin O'Malley,於5月8日簽署後正式生效,使馬里蘭州成爲 美國第一個,規定州政府承包商需支付契約勞工,遠高於最低工資的生活工資州政府。在此之前, 美國最早實施生活丁資規定的城市,爲1994年的巴爾的壓市。

- 2. 適當工資(prevailing wage):適當工資係指擬就業地區相同職業勞工的平均工資,因此不同地區及 不同職業的適當工資皆不相同。美國許多聯邦政府合約中皆規定,聯邦政府業務承包商所僱用勞工 薪資,需以當地適當工資爲標準,避免雇主以低價勞工競爭,對當地勞工產生排擠效果。
- 3. 由於我國私人企業薪資與物價水準,與勞動基準法的基本工資掛勾已久,因此造成勞工行政主管機 關調整工資的許多困擾。未來似可參考西方國家有關生活工資與適當工資的觀念,及中央與地方工 資各自規定的作法,讓我國工資調整幅度考量能夠更多元化。 🌂

(本文作者 行政院勞工委員會駐美國代表處經濟組勞工秘書)



事業單位辦理 員工職業訓練概況

鄭雅慧! 楊玉如2

為因應產業轉型、知識經濟發展趨勢,各事業單位對人力之培訓不容忽視。根據勞委會調查勞工以事業單位內部受訓居多,有鑑於此,勞委會職訓局爲鼓勵、協助各事業單位規劃辦理在職員工訓練活動,於1999年設立企業訓練聯絡網,一方面作爲政府與企業雙向溝通的高速公路,以訂定有效且可行的人力資源政策;二方面協助企業排除人力發展與培訓障礙,提昇企業的人才素質、強化國際競爭力;三方面保障在職勞工的工作機會,促進就業安全與穩定。

為提供各界瞭解事業單位辦理職業訓練概 況,勞委會統計處在按年辦理之「職類別薪資 調查」中增加問項附帶調查,採實地派員訪查,計回收9,304家,謹就調查統計結果摘述。

一、各業別辦訓率及經費支出

就樣本資料統計,受訪廠商中有43.7%在95 年曾辦理員工職業訓練,工業部門有45.6%,高 於服務業部門之41.3%。

有辦理職業訓練之事業單位平均每家職訓支 出金額爲191萬元,工業部門平均每家99萬元、 服務業部門平均每家319萬元,主要因爲運輸倉 儲及通信、金融保險、醫療保健服務等業規模 較大且專業性較高,致投入訓練之經費較多。

 事業單位辨訓率及經費支出—按部門別

 平均經費支出 (千元)
 95 年
 辦 訓 率 (%)

 4,000 3,000 2,000 1,000 0
 38 40 42 44 46

 1,911 工業及服務業部門
 43.7

 工業 部 門
 45.6

 3,193
 服務業部門

按各大行業觀察,辦訓比率較高的前四個行業依次爲金融保險業90.9%、水電燃氣業87.8%、醫療保健服務業61.6%、製造業50.0%,而以礦業及土石採取業17.2%最低。

13個大行業中,平均每家訓 練經費以水電燃氣業1,462萬 元、運輸倉儲及通信業1,034萬 元、醫療保健服務業760萬元、 金融保險業594萬元、專業科學 及技術服務業120萬元、批發及 零售業105萬元等較高。

、各員丁規模別辦訓 率及 經費支出

由於規模較大之事業單位多 有專人負責訓練規劃、在訓練 成本或經費上較具優勢、調訓 時亦比較不會影響業務之正常 推展,致員工規模愈大的事業 單位有辦理職業訓練之比率愈 高,民營事業單位300人以上者 超過九成有辦理職訓,30~299 人有辦理職訓者占68.8%,而未 滿30人有辦理者占21.2%。

依有辦理職業訓練之事業單位觀察,員工規 模30~299人者平均每人次參訓費用2,407元, 300人以上者費用2,805元,未滿30人者爲3,519 元。

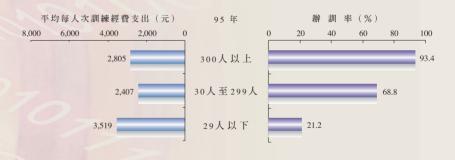
三、辦訓率V.S.辭職率

辭職率愈低的行業,雇主愈願意投資在職業 訓練上;反之,受僱員工則愈願意留在有提供 在職訓練機會的廠商。換言之,人員流動率愈

事業單位辦訓率及經費支出一按行業別



事業單位辦訓率及每人次經費支出一按員工規模別



低的行業,辦訓比率愈高;而有意與員工建立 長期合作關係者,比較有可能會提供訓練機 會。辭職率較高的行業(如批發及零售業 2.52%、文化運動及休閒服務業2.89%、住宿及 餐飮業3.4%)提供在職訓練之比率較低;而辭 職率較低的行業(如醫療保健服務業、水電燃 氣業、金融保險業),其提供在職訓練的比率則 較高。



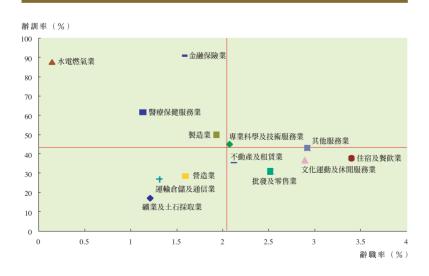
表一 事業單位辦理職訓比率與辭職率之關聯

95年		單位:%	
行 業 別	辭職率	辦訓率	
工業及服務業部門	2.06	43.7	
礦業及土石採取業	1.21	17.2	
製造業	1.93	50.0	
水電燃 氣 業	0.14	87.8	
營 造 業	1.60	28.5	
批發及零售業	2.52	31.0	
住宿及餐飲業	3.40	37.7	
運輸、倉儲及通信業	1.31	26.7	
金融、保險業	1.58	90.9	
不動產及租賃業	2.12	35.4	
專業、科學及技術服務業	2.07	45.0	
醫療保健服務業	1.13	61.6	
文化、運動及休閒服務業	2.89	37.0	
他服務業	2.92	43.1	

說明:1.辭職率資料來源爲行政院主計處「薪資與生產力調查」;「辭職」係指受僱員工主動提出聲請終止僱 傭關係者,「辭職率」係指該年內實際辭職之受僱 員工人數占上年底受僱員工總人數之比率。

2. 本表之辦訓率係僅就樣本資料加以統計。

圖四 事業單位辦訓率與辭職率關聯圖



四、辦理職業訓練之内容

職業訓練之內容,在工業部門分別爲專門知識及技術訓練占32.6%、安全衛生訓練占32.0%、新進人員培訓占28.4%、管理及監督人員培訓占18.8%、電腦訓練占12.8%、銷售及顧客服務訓練占12.5%等;在服務業部門分別爲專門知識及技術訓練占29.2%、新進人員培訓占26.2%、安全衛生訓練占17.5%、銷售及顧客服務之訓練占16.6%、管理及監督人員培訓占16.3%、電腦訓練占11.1%等。

五、參訓人次之分布

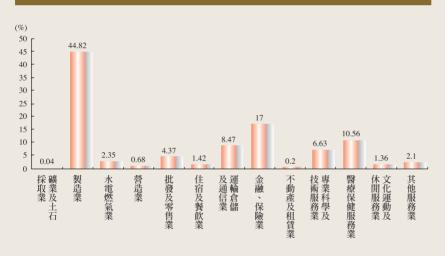
觀察參訓人次在各行業之分布情形,以製造業占44.8%最多,其次爲金融及保險業(占17%)、醫療保健服務業(占10.6%)、運輸倉儲及通信業(占8.5%)、專業科學及技術服務業(占6.6%)等。

各部門所著重的訓練內容因其 特性及專業上的要求而略有差異, 就訓練人次觀察,工業部門因政府 積極推動降低職災的各種措施與活 動,較注重專門知識技術、安全衛 生等訓練(分占總訓練人次之 17.67%、10.45%);服務業部門則 偏重在專門知識技術、新進人員培 訓、銷售及客服等訓練(分占 23.05%、7.03%、6.73%)。

圖五 事業單位辦理職業訓練之内容



圖六 各行業參訓人次比率



圖七 事業單位參訓人次内容分布



六、參訓人員之職類

各業廠商選派參訓人員之職類以專業人員占62.4%最高,技術員及助理專業人員占55.8%居次,事務工作人員占47.9%居第三,餘依次爲主管及監督人員(40.4%)、技術工及機械設備操作工(32.5%)、服務工作人員及售貨員(24.5%)、非技術工及體力工(10.2%),顯示專門性、技術性和管理人員之職類被派訓的機會較高。

隨著行業特性不同,派訓的 主要職類亦有些差異,如醫療 保健、金融保險、專技服務等 專業性較高之行業以專業人員 派訓比率最高,皆在七成以 上;而直接面對消費者的批發 零售、住宿餐飲等行業則以服 務工作人員及售貨員之派訓比 率較高。

七、辦理訓練後之效益評鑑 及改善項目

有辦理職業訓練之廠商曾進行效益評鑑者占六成,且規模 愈大,有進行效益評鑑之比率 愈高,500人以上之民營事業單 位高達七成。



表二 事業單位選派參訓人員之職類分布

95年

單位:%

				95牛					平世・%
行 業 別	有辦理 職訓之 樣本家數 (家)	總計	主管及監督人員	專業人員	技術員及助理專業人員	事務工作 人 員	服務工作 人員及售 貨 員	技術工及 機械設備 操作工	非技術工及體力工
總計	4,065	100.0	40.4	62.4	55.8	47.9	24.5	32.5	10.2
工業部門	2,361	100.0	41.1	67.1	63.5	47.3	16.2	45.1	13.3
礦業及土石採取業	27	100.0	18.5	40.7	37.0	18.5	-	63.0	18.5
製造業	2,033	100.0	43.4	69.0	65.6	50.0	18.0	45.5	14.2
水電燃氣業	43	100.0	69.8	83.7	90.7	62.8	25.6	65.1	18.6
營 造 業	258	100.0	20.2	52.3	45.7	26.4	2.3	36.8	4.7
服務業部門	1,704	100.0	39.4	55.8	45.1	48.8	35.9	15.0	5.9
批發及零售業	285	100.0	36.5	41.4	38.6	39.3	49.1	14.0	2.5
住宿及餐飲業	78	100.0	47.4	32.1	28.2	34.6	88.5	15.4	15.4
運輸、倉儲及通信業	182	100.0	38.5	39.0	30.2	44.0	29.1	41.2	5.5
金融、保險業	268	100.0	64.6	81.7	57.5	77.6	28.0	5.2	2.2
不動產及租賃業	79	100.0	27.9	32.9	53.2	40.5	24.1	6.3	3.8
專業、科學及技術服務業	251	100.0	34.7	72.9	52.2	43.8	10.4	3.6	0.8
醫療保健服務業	162	100.0	42.6	95.7	78.4	70.4	35.2	29.0	14.2
文化、運動及休閒服務業	145	100.0	30.3	60.7	47.6	40.0	44.1	10.3	2.8
其他服務業	254	100.0	26.0	26.0	23.2	35.4	42.5	15.0	13.4

說明:本表係僅就調查之樣本資料加以統計;本間項爲複選題,細項合計大於總計欄。



各業廠商辦理職業訓練後獲得改善之項目,工業部門認為產品及服務品質獲得改善者占66.2%、認為生產力獲得改善者占51.5%,而服務業部門認為在提升產品及服務品質方面已有改善者占64.6%、認為客戶滿意度有提高者占50.2%,顯示職業訓練已逐步收到成效。

表三 事業單位職業訓練後獲得改善情形

95年

單位:%

			· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	1 1 7 -			
部門別	有辦理 職訓之 樣本家數 (家)	總計	生產力 提 高	產品及 服務的 品質提高	客 戶 滿意度 提 高	銷售及 獲利能力 提高	其 他
工業及服務業部門	4,065	100.0	38.5	65.5	34.2	11.6	9.1
工業部門	2,361	100.0	51.5	66.2	22.7	8.4	10.6
服務業部門	1,704	100.0	20.4	64.6	50.2	15.9	7.0

說明:本表係僅就調查之樣本資料加以統計;本問項爲複選題,細項合計大於總計欄。

表四 事業單位辦理員工職業訓練所遭遇之困難

05年 留位・%

								- 単四・%		
部門別	有辦理 職訓之 樣本家數 (家)	總計	訓練費用太高	缺乏適當 師 資	缺乏適當 訓練場地 或設備	不知如何 評 鑑 訓練成效	員工參訓意願不高	訓練時間不易安排	員 工 流動率高	其 他
工業及服務業部門	9,304	100.0	27.4	15.4	11.3	12.9	28.4	48.8	25.8	12.2
工業部門	5,174	100.0	30.2	16.3	11.9	13.9	32.0	50.1	25.6	9.6
服務業部門	4,130	100.0	23.9	14.4	10.6	11.8	24.0	47.1	26.0	15.5

說明:本表係僅就調查之樣本資料加以統計;本問項爲複選題,細項合計大於總計欄。

八、辦理訓練所遭遇之困難

各業廠商辦理訓練所遭遇的困難以「訓練時 間不易安排」占48.8%最高,餘依序為「員工參 訓意願不高」占28.4%、「訓練費用太高」占

27.4%、「員工流動率高」占25.8%等。 🕺

(本文作者 1.行政院勞工委員會統計處專員 2.行政院勞工委員會統計處科員)

台灣勞工徵稿

- 本刊每年1、3、5、7、9、11月定期出版,園地公開,歡迎各界人士踴躍投稿,一經刊登,敬致稿酬每千字新台幣750元。
- **2** 來稿言論務求平實客觀,文字流暢,文長每篇以 8千字為原則。
- **3**/本刊對來稿內容有刪改權。
- 來稿用投稿人一律以真實姓名發表,請附現職,俾 一併刊登,來稿請附電腦磁碟片或E-mail:wsl@ mail.cla.gov.tw或linsan@mail.cla.gov.tw,並 請註明通訊處及電話,以便連絡。







健康台灣 😭 快樂勞動



Council of Labor Affairs, Executive Yuan Taiwan