

1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY



樂說頭條

職業安全衛生與 勞動條件檢查專 業分工體系



勞動部職業安全衛生署技正 邱繼賢



壹、前言

近年來因產業蓬勃發展，雖增進了人類生活的福祉，但勞工卻往往在事業單位追逐利潤下，常成為被犧牲的對象。諸如勞動條件、安全衛生、勞資關係及就業安全等勞工問題，經常成為社會關切的焦點，政府為解決勞資衝突，並促進社會安全，爰訂定各項勞動法令，使勞工享有生存權、工作權、結社權、爭議權及協商權等合法勞動權益。惟徒法不足以自行，立意再良好的法令政策，如無法使事業單位落實，成效也將大打折扣。

按勞動檢查為政府推動勞動法令遂行之重要措施，也是國家以公權力介入勞資關係之私領域，以達到保護勞動者目的之有效制度，故勞動檢查法第一條即開宗明義，揭櫫勞動檢查之目的，係為貫徹勞動法令，以維護勞工安全與健康，防止職業災害發生，並保障勞工權益，進而增進勞資和諧，提高勞動生產力，促進社會建設及經濟發展。簡言之，勞動檢查之主要任務，即為促使勞工之工作場所安全衛生化，勞動條件合理化，以維護勞雇雙方權益。

由於勞動檢查影響勞雇雙方權益甚鉅，國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 在 1947 年發布的第

81 號「勞動檢查公約」(Labour Inspection Convention, 1947) 即開宗明義強調，勞動檢查機制必須由單一的中央主管 (central authority) 所監督與管轄，而勞動檢查員也必須是職位穩定、免於外界壓力、具備專業能力的政府公務人員。其目的即在確保勞動檢查的專業性與獨立性，以避免受到外界影響。目前日本、美國及歐盟各國均採中央集中制，以求事權一致，避免出現中央與地方檢查標準不一致的問題。

我國勞動檢查制度，係遵循上開國際公約之原則設計，依勞動檢查法第 5 條第 1 項規定：「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。勞動檢查機構認有必要時，得會同縣（市）主管機關檢查」。故有關勞動檢查業務之推動，係由中央主管機關（勞動部，以下簡稱本部）或授權直轄市主管機關或有關機關設勞動檢查機構辦理。目前本部除設置職業安全衛生署，負責勞動檢查政策規劃、法規制訂及各勞動檢查機構業務監督等業務外，其下並設有北區職業安全衛生中心、中區職業安全衛生中心、南區職業安全衛生中心等 3 個派出單位，辦理第一線勞動檢查業務。另本部授權直轄市及有關機關設立之檢查機構，計有台北市政府勞動檢查處、新北市政府勞動檢查處（部分授權）、台



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

中市勞動檢查處(部分授權)，授權辦理勞動檢查之有關機關則包括經濟部加工出口區管理處、科技部所屬各科學工業園區管理局等單位。上開勞動檢查機構除實施勞動檢查法、勞動基準法、勞工安全衛生法、勞工保險條例、職工福利金條例、就業服務法等法令規定事項及其他相關法令之檢查外，有關危險性機械設亦委託代行檢查機構派代行檢查員實施之。

至勞動條件部分，考量該法係規定勞動條件最低標準之特別法，且相關申訴案件大多涉及勞資爭議，考量直轄市、縣市政府乃該法之地方主管機關，直接面對雇主與勞工，關係最為密切，亦應有執行該法之公權力，包括監督、檢查與處罰。為使各勞動檢查機構與各地方主管機關分工合作，加強勞動條件檢查，維護勞工基本權益，有關勞動條件申訴案之分工方式，過去係依本部(時為行政院勞工委員會)96年4月3日「研商縣市政府與本會各區勞動檢查所勞動檢查分工會議」決議，勞動條件申訴案件如係勞工直接向地方政府申訴者，即由縣市政府受理查處，如向中央及勞動檢查機構申訴者，則由勞動檢查機構查處。除申訴案件依前述分工方式執行外，各勞動檢查機構尚需負責本部交辦之專案檢查及一般檢查。



貳、現況檢討

過去囿於勞動檢查人力不足，並考量職業災害發生率居高不下，各勞動檢查機構進用之勞動檢查員，皆以執行勞工安全衛生法令之理工科系背景為主，勞動條件檢查僅以申訴案為主，致勞動條件檢查率長期偏低(檢查量僅占約安全衛生檢查之20%)。然我國勞動基準法已就工時、工資、休息、休假、童工女工保護等規定最低標準，另有性別工作平等法保障性別地位實質平等，以及提供育嬰假等友善職場措施，尊嚴勞動之法制面已然俱足。在工會力量不彰顯之社會，政府未能以公權力保障弱勢勞工權益，勞工只能為了養家活口，默默承受各種結構性不合理之勞動條件，近年來，我國產業結構改變，國家社會持續進步，但各行各業遵循勞動基準之程度卻無顯著進步，甚至尚有惡化之現象，例如科技業、電子業、資訊業、金融服務業、保全業等濫用「責任制」致過勞死案件之浮現，即為明顯之警訊。

去(103)年2月27日美國國務院公布2013年全球人權報告指出，勞工遭剝削，為台灣人權的一大問題。該報告同時指出，近年台灣勞工薪資倒退，部分行業、部分企業超時工作成為常態，但勞動檢查人員僅294人¹，無法有效監督，業者違法行為及工作條件不安全情況普遍，政府未展現對企業監督之威攝作用。

另依2006年國際勞工組織(ILO)之報告，認為足夠的勞動檢查人力，提高勞動檢查率，才能有效督促雇主遵守法令，確保勞工的生命安全、健康與權益，爰分別建議已開發國家、工業化國家、開發中國家及未開發國家之勞動檢查員與勞工人數比例之合理基準，應達1:10,000、1:15,000、1:20,000及1:40,000。而我國現今各勞動檢查機構之勞動檢查員為384人²(含經濟特區與部分授權之勞動檢查機構，至縣市政府則多無專責檢查人力)，如依101年行政院主計處統計平均就業人數1,086萬人計算，我國勞動檢查員與勞工人數比率為

1:28,280³，遠高出ILO開發中國家之建議值；如單就本部職業安全衛生署(以下簡稱職安署)之勞動檢查員與轄區勞工人數，比例更高達1:34,000⁴，顯不利於我國人權保護形象之提昇。

參、亟待解決問題與遭遇困難

現行勞動檢查機構除人力不足外，基於近年來滅災任務之需求，各勞動檢查機構進用之勞動檢查員，皆以執行勞工安全衛生法令之理工背景為主，兼執行勞動條件檢查(勞動條件檢查量僅占約安全衛生檢查之20%左右)，除無法整合勞資關係資源外，因應職業安全衛生法施行，既有人力執行安全衛生檢查已顯不足，對於勞資對立日益高漲的現今勞動情勢，更形見拙，勢將無法有效督促事業單位遵守勞動基準法令。此外，在爭取勞動檢查人力過程中，勢必面臨法令及經費限制問題，茲將亟待解決問題與遭遇困難簡述如下：

¹2013年全球人權報告所引用數據，係101年3月當時之全國勞動檢查員人數，約占總就業人數每10萬勞工有2.7名勞動檢查員【(294÷1,086)×10】，而該報告所載0.27名係屬誤植。

²103年1月全國各勞動檢查機構(含102年擴大授權新北市政府、臺中市政府及高雄市政府辦理)之勞動檢查員預算員額數，不包括職安署本部(即原勞工委員會安全衛生處及勞工檢查處)之業務承辦人力。

³就業人數1,086萬人÷全國檢查員預算員額384人≐28,280。

⁴就業人數570萬人÷本署三區職安衛中心檢查員預算員額168人≐34,000(就業人數不含臺北市、高雄市、及新北市、臺中市部分授權檢查事業之就業人數)。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



一、勞動條件受社會重視，卻欠缺制度化之檢查體系

我國因勞動檢查人力有限，勞動檢查機構歷來均以安全衛生檢查優先，勞動條件檢查則以申訴案為主，致勞動條件檢查次量約僅占總檢查量五分之一。惟目前社會所關切，除了減災之外，尚包括職場上之超時過勞、青少年打工、假派遣、解僱、性別平等議題，勞動條件檢查已屆需要認真面對並予以強化之階段，亟需建構完整勞動條件檢查體系。

二、考量政府員額精簡原則，勞動條件檢查經費爭取不易

近來國內景氣低迷，勞工處於相對困難之時刻，社會各界期待政府能展現魄力，落實法規、保障權益及提供勞工

更高標準之服務效率與福祉。職安署主管勞動檢查法，面對要求強化勞動條件檢查之壓力日增，惟政府組織改造，因員額不宜大幅成長，且考量現有勞動檢查機構內之勞動檢查人力不足以因應更大能量之檢查，在貫徹勞動基準法等勞動條件相關法令之執行與政府組織精簡之兩難困境下，相關經費人力爭取不易。

三、地方政府實施勞動條件檢查，恐無法齊一檢查尺度

部分地方主管機關於實施檢查時，難免因專業經驗、檢查技巧不足或對中央規劃之專案檢查目的有不同見解，甚至囿於地方人情壓力，致法令有未充分貫徹之虞，為免公權力執行步調不一，亦須實規劃配套措施，藉由派員會同檢查、經驗分享或督導等監督機制，協助

地方主管機關提升檢查效能。

肆、因應做法

為改善國內勞動環境，本部特擬具「建構勞動條件檢查體系保障勞工權益人力因應計畫」，規劃由本部補助各地方政府聘用 325 名勞動條件檢查員，得依據「聘用人員聘用條例」規定，以聘用方式進用，並免受聘用員額不得超過機關預算員額百分之五之限制，屆時上開人力將具正式公務員身分，以建構永續性勞動條件檢查體系。該計畫業經行政院於 104 年 2 月 3 日以院授人組字第 1040024178 號函核定，將可建立完善之勞動條件檢查制度，兼顧勞動檢查人力質量之提升，以達成職業安全衛生與勞動條件專業分工之目標。有關該計畫具體因應作法如下：

一、建立以地方主政之勞動條件檢查人力：

依就業保險促進就業實施辦法第 48 條規定，中央主管機關為協助雇主改善工作環境及勞動條件，促進勞工就業，得公告計畫，補助直轄市、縣（市）主管機關或有關機關辦理之。鑒於各地方政府執行勞動條件檢查人力嚴重不足，本部將依前開規定，運用就業保險基金補助縣（市）政府聘用法律、勞工、社會

等專業人員執行勞動條件查核，並責成職安署於 103 年 3 月 7 日及同年 6 月 9 日邀集各地方縣市政府研商完妥。對於有意願改善勞動條件檢查人力不足之縣（市）政府，屆時均予以補助聘用檢查人力，規劃補助各地方政府聘用勞動條件檢查員 325 人。

二、強化中央勞動條件檢查督導與執行能量

為協助地方主管機關提升檢查效能，除於職安署配置必要之勞動條件專業檢查人力，辦理勞動條件檢查執行策略擬訂、規劃、部會協商、計畫審核、督導與全國勞動條件檢查資訊管理等業務外，另於 3 區職業安全衛生中心亦配置一定人力，機動調派及會同地方主管機關實施督導檢查或專案檢查，以全面提升勞動條件檢查效能，協助地方齊一檢查尺度。

三、預期效益

（一）我國勞動檢查人力符合工業化國家標準，提升人權形象

依照 ILO 對工業化國家建議，勞動檢查員與勞工人數比例之合理基準應達 1：15,000，即每 10 萬名勞工至少分配 6 名勞動檢查員，未來勞動條件檢查人力陸續到位後，我國整體勞動檢查人力增



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

至 709 人 (384 人 + 325 人)，每 10 萬名勞工約可分配 6.5 名勞動檢查員，將達到 ILO 建議之標準，大幅改善我國勞動檢查人力不足之窘境，有效提升我國人權形象。

(二) 地方主管機關負責勞動條件檢查，符合機關功能最適原則：

盱衡國內外環境情勢，勞動條件業務涉及勞工、法律及社會等背景，已發展為一行政專業領域，而該等監督檢查案件多屬勞工申訴個案或勞資爭議案件之處理，有因地制宜之必要性，又直轄市及縣（市）政府既為勞動基準法、性別工作平等法等勞動法令之法定主管機關，且熟稔勞動條件及勞資關係等業務，對案件處理當能順應實際需要，勞動條件檢查由地方政府主政執行，當符合機關功能最適原則，亦能獲取地域性及親近性等益處。

(三) 勞動條件檢查次量大幅增加，保障勞工權益並穩定就業：

各地方政府聘用 325 名勞動條件檢查員後，預計每年至少可實施 4 萬家次勞動條件檢查，約較目前大幅增加至 4 萬家次 (增加 2.7 倍)；另本部並將針對違反勞動條件法令比例較高、僱用弱勢族群較多及常態性違規之企業，列為重

點檢查對象，實施高強度、高密度之檢查，上開重點檢查對象之覆蓋率更將由現行 5%，大幅增加至 18% 以上 (增加 3.6 倍)，將可帶動整體產業勞動條件結構性之改變，協助在職勞工穩定就業，降低離職率。

(四) 帶動提升產業水準，營造友善就業環境：

在勞動條件檢查人力充足之情況下，將可提高整體產業勞動條件水準，形塑良好經營型態，避免不肖廠商在刻意壓低勞動成本下競爭，造成劣幣驅逐良幣之情形，進而營造友善就業環境，促進國人就業，避免我國人才外流。

伍、結語

「政府資源有限，民間資源無窮」，目前雖然已充實勞動檢查人力，並達成職業安全衛生與勞動條件專業分工之目標，但勞動檢查不應成為企業遵守法令的理由，最重要仍須管理階層自我醒覺，體認勞工是企業永續發展的基石，發揮自主管理能力，方能逐步改善產業環境。

挪威前首相布蘭登夫人在 1987 年發表的「我們的共同未來」中提到：「人類的發展在滿足當前需要的同時，亦不應危害後世子孫滿足其需要的能

力」(Meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs),除成為目前永續發展之定義外,並明確指出永續發展應同時達成經濟成長、環境保護及社會公平三大目標,同時並應強調世代內(intra-generation)與世代間(inter-generation)之公平。上開概念即明確闡釋企業社會責任(Corporate Social Responsibility,簡稱CSR)之重要。

行政院金管會日前已強制規定,經營民生相關業務、直接面對消費者、或具一定規模以上之企業,其營運活動對環境及社會大眾影響層面較大,應善盡其企業社會責任,爰要求上市(櫃)食品業、金融業、化學工業及實收資本額為新臺幣(下同)100億元以上之公司,

應編製企業社會責任報告書(下稱CSR報告書),以提升直接面對民眾(B to C)公司之社會責任。該會並要求上開CSR報告書之編製,應採用國際通用指引。

按目前國際上各大企業之CSR報告書,大多依據全球永續報告協會(Global Reporting Initiatives, GRI)發布之「永續報告書撰寫指引」,上開指引已將勞動行為及尊嚴勞動之相關項目,列為核心指標,如企業未能應及早思考並因應勞工問題,保障勞工權益,在全球化浪潮下,將大幅提高營運風險,並導致對外貿易產生阻礙,過往已有蘋果、三星等跨國品牌,因血汗工廠事件,造成商譽嚴重影響,並引起許多國家消費者之抵制,實可供國內經營階層借鏡。☉





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

建構合宜的 傳產就業環境—

讓鑄造業 3K 變 3C

勞動部職業安全衛生署科長 楊忠政



緣起

傳統產業的工作環境多存有粉塵、高溫、噪音、有機溶劑等危害因子，是以國人多不願屈就所謂骯髒、辛苦、危險的 3K 產業工作，導致 3K 產業長期處於缺工狀態而影響生產運作，雇主不得不僱用外籍勞工以填補短缺之人力，甚至被迫將產業外移或關廠歇業。為提高產業競爭力，吸引本國勞工就業，傳統產業轉型升級與建構合宜的就業環境，已是業界與政府必須共同面對的問題。

鑄造產業為國家重要基礎工業，多具在地產業特色，涵蓋工具機、汽機車、

民生、航太及生物醫學等範圍，且國內鑄造廠約有 800 餘家，從業勞工約有 18,000 人，年產量約 140 萬噸，年產值達 800 餘億台幣，名列世界第 12 位（如圖 1）。如以國家的單位面積及人口數換算其鑄件產量，則為 25.4 公噸 / 平方公里及 39.6 公斤 / 人，分別位居第 1 位及第 3 位。惟鑄造業的工作環境不佳，屬傳統產業 3K 中的 3K，年輕人多不願投入該等產業工作，故現面臨「高齡化」（平均年齡 55 歲）、「缺工」及「人才斷層」等問題，且在社會少子化趨勢下，如再不啟動改善工作環境、增進勞動福祉及人才培育機制，將無法吸引年輕人

產業地位

台灣鑄造業產值達 800 億台幣 / 年，廠商約 800 餘家
台灣鑄件產量排名全球 12，鑄件生產密度居全球之冠

產業現況

廠商類型以中小型企業為主，主要集中於中部地區，占 49%，原因是台中為台灣工具機生產重鎮也是鑄件供應基地，屬於產業聚落型態，具有支援與健全工具機產業與機械設備產業供應鏈體系特性

廠家數：約 800 多家

（北部 34%，中部地區占 49%，南部 17%）

從業人員：約 18,000 人

產銷現況

台灣鑄造業產業 2012 年總產值約新台幣 800 億元，80% 以內銷為主，主要是以支援台灣工具機產業與機械設備產業供應體系為主

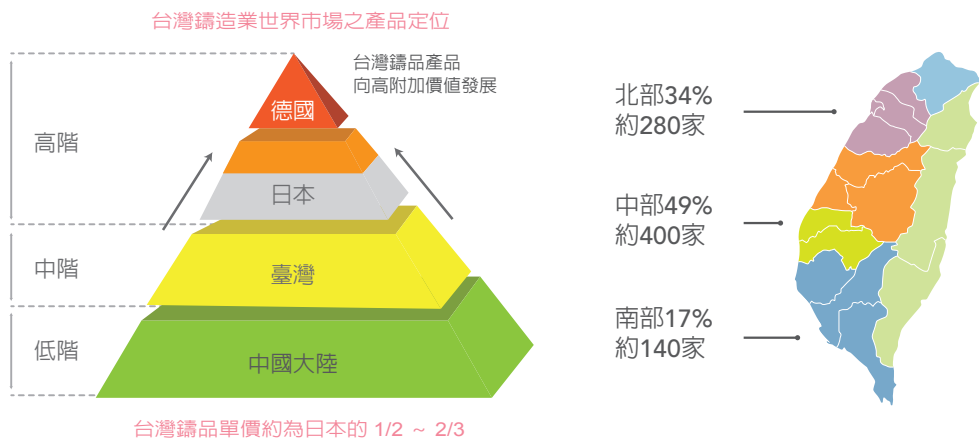


圖 1 台灣鑄造產業現況



投入，可能面臨產業消失危機，影響我國相關產業發展甚巨，有轉型升級之迫切性。

另依據金屬工業研究發展中心對於鑄造業的發展前景及競爭分析，認為我國鑄造業雖多為中小企業，但人事精簡，經營者多參與生產事務，縮短決策流程，機動性強，反應速度快，對於多種少量的生產形態適應極強，且與週邊產業如機械加工業、模具業等配合度高，在製造加工度複雜及品質要求精密的鑄件，仍具有競爭優勢，在日本或美國採購汽車或機械零組件時，台灣仍被視為重要的採購據點。惟國內鑄造業仍面臨研發資金及能力不足，技術升級不易，且年輕勞工不願進入鑄造業工作，技術人力不易取得，環保工安要求日趨嚴格等問題。為協助鑄造業改善工作環境及轉型升級，故優先選擇鑄造業試辦相關輔導工作。

鑄造業製程相關危害及輔導策略

依據勞動及職業安全衛生研究所102年的鑄造業報告顯示，鑄造從造模、熔融金屬、澆鑄、拆模清砂至後處理等製程中，可能會產生粉塵、噪音、高溫、金屬煙煙、有機溶劑等危害（如圖2）。鑄造業為使用結晶型游離二氧化矽之主要行業之一，在鑄造過程中，造模需要大量製作砂模，砂模又是由矽砂與黏結劑混合後壓製而成，在生產鑄件的過程中容易發生二氧化矽粉塵的逸散，造模、拆模、噴砂等作業勞工暴露於結晶型游離二氧化矽，如未有適當防護，可能有超過標準之虞，而該物質的化學特性穩定，溶解度低，進入肺部便不易排出，可能會造成肺部組織纖維化，產生不可逆之病變稱為矽肺症，亦可能產生其他健康危害。

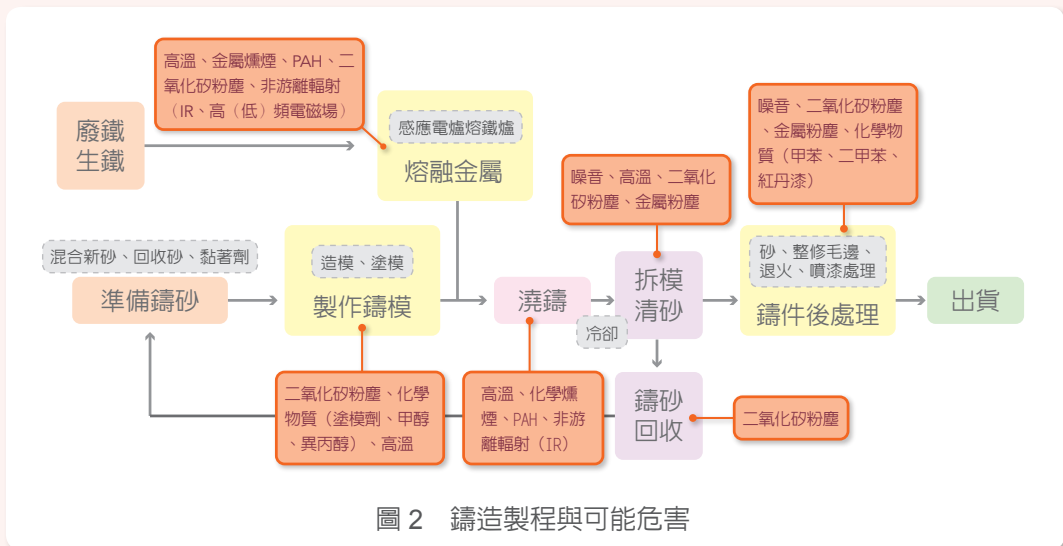


圖2 鑄造製程與可能危害

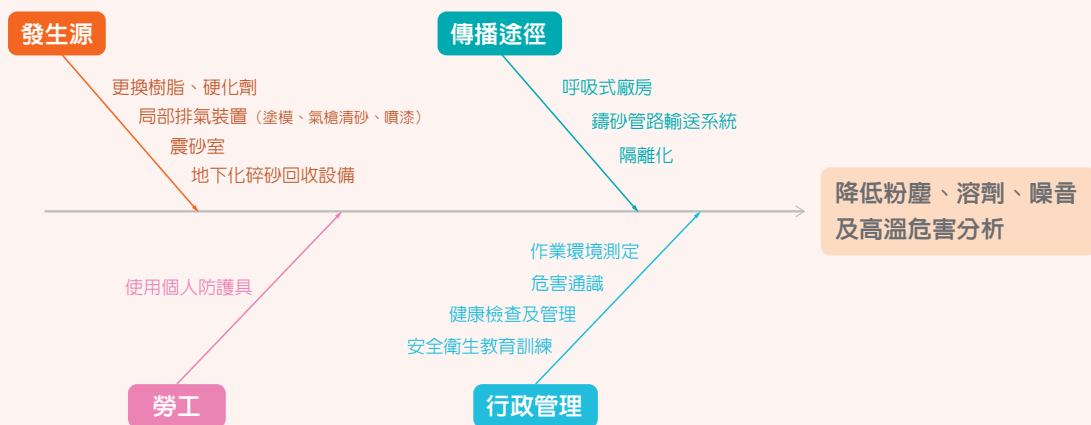


圖 3 改善粉塵、溶劑、噪音及高溫危害分析

另外傳統鑄造廠的廠房設計，多為封閉式設計，其設備佈置亦多以生產動線順暢及減少物料搬運為原則，缺乏安全衛生考量，全廠區各製程間未區隔，充斥粉塵、噪音及溶劑臭味。另鑄造廠多未從粉塵的發生源頭集塵，如碎砂、清砂過程中，未採隔離化、地下化及局部集塵等設施，造成粉塵散布嚴重。另有些勞工於現場使用壓縮空氣噴槍吹除鑄模上的殘存砂砂，或用工業用電扇吹除粉塵，其作業習慣更造成粉塵四處飛散的情形。

鑑於傳統輔導較著重於安全衛生危害辨識、評估及遷就現況的改善建議，例如要求勞工戴用防護具，提供安全衛生教育訓練、實施作業環境測定、勞工健康檢查等，多屬後段之改善，3 K 產業工作環境多年來沒有太大變化。如能從製程源頭或傳播途徑予以改善，例如引

進新型製程設備、廠房佈置或自動化，以改善粉塵、溶劑、噪音及高溫等危害（如圖 3）。

國內外產業改善工作環境及轉型成功經驗

歐、美、日、韓等國家輔導傳統產業轉型升級及改善安全衛生條件，因而留住企業，提升產業競爭力已有例可循。以韓國為例，由產業通商資源部主導輔導「草根產業」（即類似於我國傳統產業）發展，涵蓋鑄造、車床、熱處理等基礎產業，在兼顧產業競爭力及促進就業之政策下，邀集財政部、就業暨勞動部及中小企業廳等部會編列預算，以補助、融資等政策工具，輔導「草根產業」製程自動化、設備升級及人才培育，並輔導工廠轉型成為 SMART 工廠，亦即新 3D 工廠（乾淨、舒適、安全），以吸



引年輕人就業，在政府政策引導下，廠商轉型蔚為風潮。

另外再以丹麥養豬產業政策為例，其豬肉貿易額約占全球三成，行銷全球130國，其關鍵在於結合跨部會資源，將高度污染的養豬產業經由政府列為重點發展產業，成功解決養豬業3K及污染等問題，其採行措施包括提供低利貸款興建科技化養豬場，高額補助養豬場沼氣發電，處理高污染豬糞，豬場很乾淨，沒臭味又能賺錢，吸引年輕人就業。另養豬場主人需接受4年半養豬學校技職教育，學習育種、養殖技術、沼氣發電技術、財務管理、經營管理，並取得證

書。另肉品交易學校培訓屠宰、拍賣、肉體分拆之肉品生產鏈人才。丹麥豬締造北歐綠色奇蹟的故事，達到競爭力稱霸世界，年輕人於農場就業的目標，「沒有落伍的產業，只有落伍的競爭力」的產業政策可資參考借鏡。

最後參考國內鑄造廠轉型成功案例，穎杰鑄造工業（股）公司為國內鑄造廠轉型之領先群，經常派員到歐洲考察，發現風景優美、環保要求嚴格的國家如德國、瑞士、法國仍有鑄造廠，而且工廠環境優良，認為台灣有其優勢條件，只要不斷提昇技術及環境，鑄造工業絕對是台灣的工業之光，其推行措施如下：



圖 4 自動脫模機

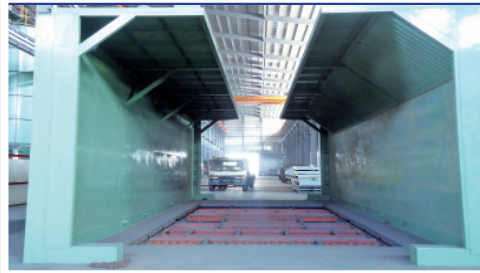


圖 5 地下化碎砂回收設備



圖 6 呼吸式廠房設計



圖 7 自然導風設計



一、電腦控制自動化生產

擁有台灣第一套味喃無砂箱自動造模設備，採用電腦控制自動化生產，可自動翻轉砂模、合模及脫模（如圖 4）。

二、控制粉塵淨化廠區

除設計獨立的輸砂管線輸送外，防止粉塵逸散於空氣，並引進歐洲設計之碎砂機，碎砂時，將砂模作業隔離於獨立集塵室內，使其產生之碎砂以重力方式，自然墜入於地下回收槽，將砂回收後再生利用（如圖 5），並對部分飛砂予以局部集塵，有助降低粉塵散布於其他廠區。

三、呼吸式廠房設計

因發生源控制粉塵逸散設備須耗費電力，廠房改採呼吸式設計，廠房空氣可產生自然對流（如圖 6 及圖 7），與一般廠房採「封閉式設計及大型集塵設備」不同，有助降低廠內高溫，並可節省電力。

四、提升勞動福祉，吸引年輕人就業

經由培訓、改善薪資結構及福利，吸引在地年輕人投入；勞工平均年齡為 43 歲，較一般鑄造業勞工年齡 55 歲為低，另外勞宿舍採休閒木屋造型，設立開心農場，舒緩外勞身心。

推動 3C 鑄造業計畫

「為傳產找機會，為年輕人找出路」，係政府施政努力的目標。勞動部參考國內外產業改善工作環境及轉型成功模式，並訪視國內多家鑄造廠、台灣區鑄造品工業同業公會、台灣鑄造學會等，瞭解鑄造業之產業特性、安全衛生工作環境及產業技術提升與勞力需求等情形，業界對於產業轉型已有共識。依據國內鑄造產業發展現況及遭遇瓶頸，勞動部訂定 3C 鑄造業計畫，採取創新作為，藉由製程轉型升級從源頭改善工作



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

環境，透過跨部會合作，期望由「3K」產業轉型為「3C」產業（Clean 乾淨的、Career 具生涯發展性的、Competitive 有競爭力的），其相關措施如下：

一、輔導及補助改善工作環境 (Clean)

輔導鑄造廠改善工作環境，提供粉塵、噪音等作業環境測定、危害評估、局部排氣裝置設計改善及技術諮詢服務，對於廠商設置全新具安全衛生效能廠房及設備者與局部改善安衛設施者，補助部分經費，提供改善誘因。

二、人才培育 (Career)

藉由產學合作或職業訓練建教合作，培訓鑄造人力。包括模具設計、鑄造技術、製程自動化、檢驗分析、安全衛生、環保及經營管理等人才培育制度化，讓年輕勞工就業後有發展的願景，願意留在鑄造業打拼。另由 Top-down 產業應用技術及 Bottom-up 產業需求，產學予以連結或互補。

三、製程轉型升級 (Competitive)

辦理生產製程升級之跨部會輔導、補助或融資，提供製程自動化、生產智慧化等相關技術，推廣相關設備及廠房設計結合節能減碳作法，以提升鑄品國際競爭力。

103 年 3C 鑄造業計畫執行成果

本計畫經教育部、經濟部、環保署及勞動部等部會合作推動下，103 年執行情形已達成工作目標，並有 3 家鑄造廠複製製程轉型成功經驗，設立新廠投資新型設備以轉型升級，另有多家鑄造廠設置地下化碎砂回收設備、輸砂管路輸送系統、集塵設備等，改善安全衛生工作環境，促進國人就業 72 人，執行成果彙整如下（如表 1）

104 年 3C 鑄造業計畫執行重點

本計畫 104 年將結合各部會資源，賡續推動輔導改善工作環境 (Clean)、人才培育 (Career) 及製程轉型升級 (Competitive) 等相關措施，複製產業改善工作環境及製程轉型成功經驗，提供業者必要誘因及措施，以改善安全衛生工作環境，提升產業競爭力，並吸引年輕人就業。未來如能加上創新 (Creative, 3C+)，可提升產品價值及產業競爭力，目前歐美先進國家刻正積極發展 3D 列印技術，日、韓亦積極推動，我國也急起直追，依據初步評估，鑄造業相較於其他產業，未來應用 3D 列印技術的可行性較高，具有發展潛力，可用數位化方式

表 1

103 年 3C 鑄造業計畫執行成果

措施	項次	執行情形
輔導及補助改善工作環境 Clean	1	輔導 16 家鑄造廠改善粉塵、噪音等工作環境，新聘 72 名新進人力，勞工平均年齡降至 50 歲。
	2	訂定發布補助鑄造業改善工作環境作業要點，補助 13 家公司辦理全新具安全衛生效能的廠房設備或局部改善工作環境，補助金額約 600 萬元。
	3	實施 80 場次作業環境測定評估服務。
	4	辦理鑄造業改善工作環境研討會及觀摩會共 6 場次，邀請日本鑄造專家來台提供技術指導及產業轉型經驗。
	5	輔導 10 套排氣裝置設計或既有排氣裝置效能改善。
	6	輔導 2 家公司進行燃燒粉塵排放與砂處理回收率改善。
	7	輔導 1 家公司辦理節能減碳。
	8	實施 2 家公司空氣汙染防治宣導與輔導。
	9	協助 1 家公司引進職業安全衛生管理系統。
人才培育 Career	1	國立高雄應用科技大學提出「鑄造科技產業在職教育班」課程規劃供台灣區鑄造品工業同業公會參考。
	2	辦理鑄造模具製作相關職類職前訓練課程，計 14 班，訓練 310 人。
製程轉型升級 Competitive	1	輔導 2 家公司進行鑄造技術與產品提升。
	2	輔導 3 家公司進行低銅抗脫鋅異型特用無鉛黃銅棒材澆鑄連續製程的量產製程技術開發。
	3	輔導 1 家公司進行蠟模沾漿淋砂產線智慧型自動化，穩定品質與提高產能。
	4	協助 1 家公司申辦青年創業及啟動金政策性專案貸款，計 150 萬元；另協助 1 家公司辦理債權債務協商，本金展延約 4,421 萬元。
其他	1	協助業界成立鑄造產業發展平台。
	2	12 月 27 日協辦鑄造產業發展平台高峰會
	3	協助 1 家新廠擴建工程需求與土地取得。
	4	辦理跨部會協商會議 4 次



圖 8 鑄造產業發展平台記者會

開發砂心、砂模及精密鑄造產品，不但可改善工作環境，且因 3D 列印為高科技技術，較能吸引年輕人加入，並使鑄造業提升國際競爭力。

另本計畫除協助台灣鑄造學會、台灣區鑄造品工業同業公會及金屬工業研究發展中心成立鑄造產業發展平台，協辦鑄造產業發展平台高峰會及記者會（如圖 8），104 年將協助鑄造產業發展平台能持續運作發展，以 3C+ 為願景，透過產官學合作模式發揮集體力量，導入先進技術、建立產業標準、複製成功經驗，以解決工作環境、人才訓用、技術升級、創新應用等產業面臨問題，強化台灣基礎工業競爭力，並促進國人就業。

預期成效

目前鑄造業的發展，面臨「環境」及「人力」問題，如工作環境未改善，國外客戶不會下訂單，國人亦因「危險」、「辛苦」及「骯髒」而不願從事鑄造業工作，唯有「以人為本」，建構合宜的就業環境，方能吸引人才及留住人才。

本計畫複製部分鑄造廠改善工作環境及轉型成功經驗，鼓勵傳統產業轉型及改善工作環境，預防勞工發生職業病，並增加本國年輕勞工在 3K 產業的就業意願，其預期成效如下：

一、促進在地年輕勞工就業意願

協助鑄造業轉型升級並結合工作環境改善，可使產業根留國內，促進國內年輕人就業及留住人才，預期可促進國人就業 200 人，受輔導廠商勞工平均年齡降至 50 歲以下，解決人才斷層問題。

二、改善鑄造業工作環境

協助業者提供作業環境測定及危害評估服務，輔導業者引進粉塵、噪音及臭味控制技術，以改善現場骯髒、辛苦及危險的工作環境。

三、提升鑄造業競爭力

在鑄件品質穩定、提升產品附加價值及工作環境改善後，與國外相較，

仍有其利基，有助爭取國外訂單，增加產值。

四、培育鑄造人才

藉由產學合作或職業訓練合作，培訓鑄造業專業人才，提升專業技術。

五、塵肺症勞保職災補償的減少

改善鑄造業工作環境，將可減少勞工發生塵肺症發生率，促進勞工健康及提升生活品質，減少塵肺症勞保職災潛在補償費用。☺





工資工時相關規定與 勞動生產力的提升

從企業加薪減稅的政策方向思考

國立空中大學助理教授 陳金福



壹、前言

瑞士洛桑管理學院 (Switzerland's International Institute for Management Development, IMD) 於 2014 年 11 月 20 日首度發布「2014 年 IMD 世界人才報告」(IMD World Talent Report 2014)，IMD 報告中的台灣近 5 年排名，2010~2012 年維持第 19 名，2013 年降至第 23，今年更降至第 27，排名一路下滑。在 60 個評比國家中，台灣落後馬來西亞、新加坡、香港、印尼等 4 國，亞洲地區排名第 5，領先南韓、日本、泰國及中國。國家發展委員會表示低薪是人才競爭力一大警訊。

臺灣薪資長期停滯問題，已成為近年來政府與社會各界共同關心的議題。本文擬先介紹法律上有關工資工時的相關規定，其次探討臺灣薪資長期停滯現象及其產生原因，最後分析企業加薪減稅的政策利弊。

貳、工資工時相關規定

工資工時相關規定見於勞動基準法 (以下簡稱勞基法)。勞基法係自民國 73 年 8 月 1 日起施行，102 年 12 月 11 日第 10 次修正。勞基法之立法宗旨為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展。

有關工資工時之規定，除了在勞基法第一章總則第二條明定工資、平均工資之定義外，並於第三章有工資專章 (第二十一條至第二十九條)、第四章有工作時間、休息、休假專章 (第三十條至四十三條)。有關工資、工時主要相關規定如下：

一、工資主要相關規定

工資，勞工因工作而獲得之報酬，包括薪金及按計時、計日、計月、計件

以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之 (第二條)；工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資 (第二十一條)；雇主延長勞工工作時間者，其延長工作時間之工資應依規定標準加給之 (第二十四條)；雇主對勞工不得因性別而有差別之待遇。工作相同、效率相同者，給付同等之工資 (第二十五條)；雇主因歇業、清算或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月部分，有最優先受清償之權 (第二十八條)。

二、工時主要相關規定

勞工每日正常工作時間不得超過八小時，每二週工作總時數不得超過八十

四小時 (第三十條)；雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，雇



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將工作時間延長之。前項雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，一日不得超過十二小時。延長之工作時間，一個月不得超過四十六小時（第三十二條）。

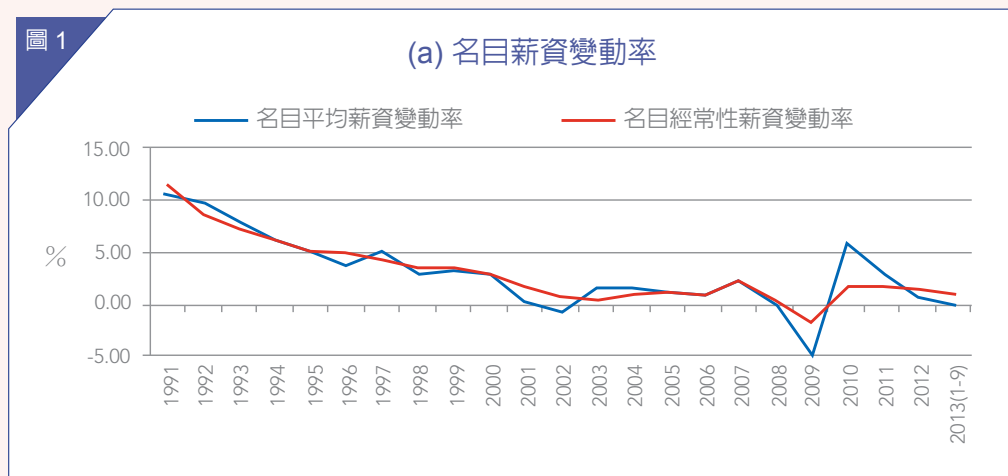
參、台灣薪資長期停滯現象與原因

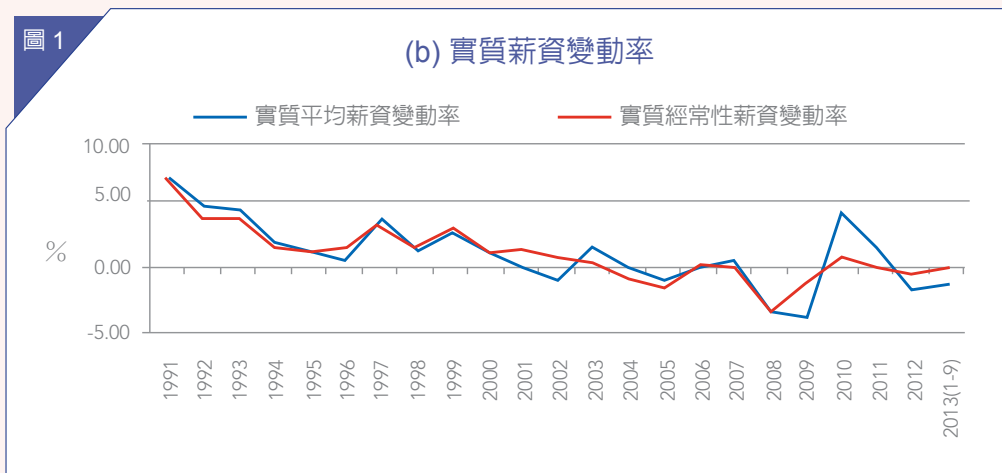
一、台灣薪資長期停滯現象

依行政院主計總處統計，台灣在民國 70 年的平均薪資僅 10,677 元，80 年升至 26,881 元，90 年再升至 41,960 元，到 100 年僅微升至 45,749 元。過去三十年裡的第一個十年薪資激增 1.5 倍，第二個十年也成長了近六成，惟第三個十年僅竟成長不到一成。其實，多數民衆並不認為近十年薪資還有成長一成，因為小小的薪資增長還抵不過市場上的物價上揚。以消費者物價指數平減後的

實質薪資恰可呈現這一處境，民國 70 年民衆的實質薪資 16,641 元，80 年升至 34,829 元，90 年再升至 43,672 元，至 100 年反而降至 42,664 元。與前兩個十年的榮景相比，近十年薪資停滯、倒退，自然要引來廣大的民怨。何以同樣面臨這些問題的韓國近十年的薪資還大幅成長 62%，新加坡成長 38%，香港也成長 23%。

由圖 1(a) 可知，我國工業及服務業的平均薪資與經常性薪資自從進入 2000 年代（民國 89 年）以來迄今呈現成長停滯的現象，只有 2009~2010 年因受到全球金融海嘯響，一度出現較大幅的波動，2001~2012 年平均薪資與經常性薪資的年平均變動率分別只有 0.79%、0.80%，2013 年 1~9 月的平均薪資較上年同期減少 0.23%，經常性薪資則較上年同期增加 0.88%。





若扣除消費者物價上升的因素，則如圖 1(b) 所示，實質平均薪資與經常性薪資在 2001~2012 年間有一半的時間是呈現衰退，平均每年分別衰退 0.27%、0.26%，亦即實質薪資呈現長期衰退現象。

二、台灣薪資長期停滯的原因分析

我國薪資停滯是不是勞動生產力下降所致？圖 2 顯示 2002~2012 年勞動生產力指數平均每年上升 4.97%，而平均薪資只上升 1.32%，在金融海嘯以後，勞動生產力指數平均成長率也高於平均薪資的增加率，顯示並非因勞動生產力下降所致。看學者指出，造成勞動生產力的提升，可能來自於資本深化、技術進步、規模報酬等，若對照圖 2 中單位產出勞動成本在 2002~2012 年間平均每年下降 3.29%，似乎指出生產力的提升除了來自於人力資本的提升之外，有相

當的部分是來自於資本深化及技術進步的結果。對此，也有學者指出，是企業少分配報酬給勞動力，而多分配給企業主的結果，例如根據國民所得統計，受僱人員報酬占 GDP 的比率過去多維持在 50% 左右，但 2000 年以後則多維持在 45% 左右，而營業盈餘占 GDP 比率則從約占 30% 上升至約占 35%。到底是薪資停滯是分配問題還是人力資本競爭力問題，至今仍有爭議，有待進一步研究。

針對薪資停滯的原因，國內有許多文獻探討，大致可以歸納成如下十點原因：

- (一) 產業外移以致勞動需求減少
- (二) 國內投資不振，勞動需求弱
- (三) 全球化及技術進步



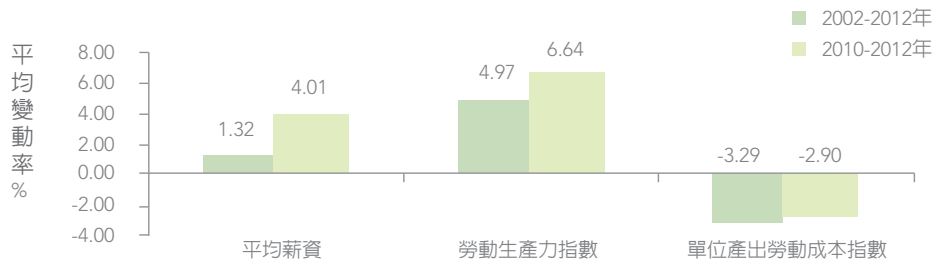
1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

圖 2

薪資、勞動生產力、單位產出成本之平均變動率



全球化趨勢與技術進步，促使新興經濟體興起，透過大量生產，使得商品價格下跌，原料上漲，低價競爭，影響企業調薪意願；2. 全球化與技術進步也加劇人才的全球移動，中低階人才替代性提高，薪資走向 M 型化，亦即重要管理層級、專業人員的薪資上升，而其他人員下滑；

(四) 國內企業研發不足，停留在代工模式，企業競爭力不足，難以調薪

(五) 產業以及就業結構調整結果顯示，人才未流向高薪產業

1. 受僱員工人數增加主要集中於低薪資行業；2. 薪資較高或薪資成長較多的行業，受僱員工人數增加不多；

(六) 高等教育擴張，高等人才供過於求、品質下降，平均薪資下滑

(七) 薪資彈性化

非經常性薪資比重增加，由 2002 年的 16.34% 增加至 2011 年 19.37%；2. 非典型就業增加：根據主計總處最新的「人力運用調查統計結果」顯示，2013 年從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者等非典型工作，有 75 萬 9,000 人，占整體就業人數的 6.94%，皆創新高，兼差、臨時或接受派遣的人數逐年增加，但相對於 2012 年日本、韓國的非典型就業人數占整體就業人數比重分別達 35%、33%，我國的非典就業比率仍相對低；

(八) 非薪資報酬提升

法規制度使然，如勞退新制的實施等；

(九) 經濟成長成果未分配給勞工，或主要來自企業的貢獻

台灣早已大幅降低企業的營所稅到 17%，在亞洲僅略高於香港的 16.5%；



20年來，國內生產毛額（GDP）中，分配給股東（盈餘分配）的比重上升，分配給受雇員工的比例則一路下滑。但台灣員工不是懶惰鬆懈，平均1年工時2104小時，高居全球第3名，近半員工的工時超過法定上限。超過百萬勞工全年超時工作312小時—等於免費幫老闆工作39天。

（十）企業界比較習慣用業績獎金、年終獎金、其他津貼等包裹成為總工資，但基本工資還是主張不調漲。這種方式很容易讓企業界以各種理由（經濟不景氣等）取消或減少獎金與津貼，進而影響了勞工的實質工資所得，這也是我國勞工實質薪資所得，長期以來沒有上漲的其中一個重要原因。

肆、企業加薪減稅的政策方向與利弊分析

一、政府對企業加薪減稅之政策方向

（一）經濟部提出構想

前經濟部部長杜紫軍103年10月28日指出，近年來推動各項搭配產業升級轉型方案，並把中小企業視為主角，包括放寬研發支出投資抵減、智慧財產權入股緩課規定，以及祭出增僱員工加成減除租稅優惠。為改善台灣低薪問題，經濟部與財政部近期更共同推出中小企業發展條例第36條之2修正草案，日前立法院經濟委員會已初審通過，若能順利立法，企業為基層員工加薪，未來營所稅將可加成減除，可望有效改善國內



基層員工薪水偏低問題，達成政府、中小企業、勞工三贏局面。

(二) 財政部認為可行

財政部部長張盛和 103 年 05 月 14 日表示，租稅優惠是政府要達成政策目的之誘因，因此若加薪是政府當前政策，將其放入租稅手段是可行的。他指出，經濟部提議對加薪企業給予租稅優惠，而新北市長朱立倫提議若企業不加薪就考慮取消租稅優惠，這是一體的兩面，一個是胡蘿蔔、一個是棒子，鼓勵企業加薪若形成政策，提供租稅優惠並非不可考慮。他強調，租稅優惠工具主要是為輔助政府達成特定政策目的，政策方向若是要鼓勵企業加薪，可列入租稅優惠的條件，例如在產業創新條例中納入規範。

二、企業加薪減稅政策之利弊分析

(一) 利

1. 勞動生產力增加

美國各州常以減稅獎勵勞工僱用，日本的安倍首相最近也在說服大企業加薪，企業管理的理論也認為企業薪資支出占營收比例不宜過低，因為勞工薪資可以推動生產力的增加，更是未來經濟發展的主要動力。



2. 縮短貧富差距

企業加薪減稅政策將可縮短貧富差距。長期以來政府為了鼓勵投資，提供資本所得許多租稅優惠，使得綜合所得稅賦收入有七成五來自薪資所得，租稅負擔不合理。政府主要採用如社會保險等福利政策移轉收支，作為主要平衡所得分配之手段，而在租稅政策方面，則較無平衡國內所得分配考量。稅改方向應從改善貧富不均的角度著手，讓勞動所得稅負擔減輕，鼓勵工作就業，讓資本利得稅負合理增加。

以《二十一世紀資本論》暢銷聞名全球的法國巴黎經濟學院教授皮凱提 (Thomas Piketty)，應聯合報、經濟日報、衛城出版共同邀請在 103 年 11 月 16 日「2014 國際

名人論壇」發表演說時提出警語：當一個社會所得分配越不平均，資本主義恐無法正常運作，甚至民主社會的基石也會受到傷害；民主社會的基石是一個人依天賦和努力應得到的報酬。

3. 提升人才競爭力

實施企業加薪減稅政策後，勞工薪資增加，將可促進消費，活絡經濟，並提升人才競爭力。

(二) 弊

1. 稅收減少

實施企業加薪減稅政策將使的政府稅收減少。估計減稅優惠措施實施之後，政府將減少 300 億元的稅收。

2. 公平性問題

不宜對各企業一律實施加薪減稅的政策，否則產生公平性問題。因為大企業制度較完善，且財務結構較為健全，加薪能力強，比較不需要政府

給予加薪減稅。而中小企業佔全部企業的比率佔 97.64%，因制度不夠完善，結構較不健全，加薪能力弱，比較需要政府給予加薪減稅。惟中小企業創造就業及對經濟的貢獻有目共睹，也是台灣經濟中流砥柱，更是台灣推動產業結構轉型升級與新興產業發展重要基礎與動力。

伍、結語

總而言之，實施企業加薪減稅政策利弊互見，如以受患者層面而言，則利大於弊。因此，在不妨礙企業自由意志之下，個人以為政府應當積極提出加薪減稅措施。立法院應儘速通過《中小企業發展條例》修法，鼓勵加薪中小企業可以將薪水支出抵稅，達到減稅加薪的目的，並考慮在《產業創新條例》修正草案中，增列企業留才攬才調高研發創新人才薪資，可視同研發投資抵減稅負，鼓勵企業調薪。如此可望有效改善國內基層員工薪水長期偏低問題，達成政府、中小企業、勞工三贏局面。☺



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

非典型就業型態的 保障與發展

以部分時間工作及派遣勞動為例

國立中正大學勞工關係學系教授 楊通軒



壹、事實概要及理由

1. 針對一個貨車司機的案子：貨櫃車車主甲僱用乙為該車之司機，並委任乙保管該車。依據最高法院 80 年度台上字第 2276 號民事判決，認為雖然同為「勞務之給付」，但僱傭與委任兩者究有不同。本案中甲與乙成立僱傭與委任之混合契約，關於乙之駕駛貨櫃車部分，屬於僱傭關係，關於保管該車部分，則為委任關係，不能說保管車輛即為受僱提供勞務之本質。所以，應分別適用民法僱傭及委任之規定。
2. 在臺灣台北地方法院 95 年度勞簡上字第 17 號民事判決（安泰人壽保險股份有限公司案）中，原告（甲）先於 1999 年 8 月與被告（乙）（XX 保險股份有限公司）簽訂「高階承攬人 (CI) 契約」，擔任保險業務員的工作。其後，雙方在 2000 年 8 月另訂立「籌備主任 (ST) 僱傭暨承攬合約書」。雙方在 2004 年 3 月終止勞動契約，甲乃起訴主張工資及資遣費等權利。法院基於契約自由原則，在考量保險業務員之工作特質之下，肯定僱傭與承攬併立之契約，並且認為甲為部分時間工作勞工。

上述兩個案例事實，均涉及混合契約或契約聯立之問題。惟前者，法院並



未將僱傭契約與部分時間工作相連結，而是單純地以「一個全時工作的駕駛員、附帶地保管車輛」作為判決思考點。後者，則已加入部分時間工作的聯想。亦即其主要問題是：在契約聯立或契約併立的前提下，勞務提供者概為部分時間工作勞工（甚至為微量工作勞工），有理否？甲的勞動權益是否不保？乙是否應事先明確告知甲所欲從事者為部分時間工作？

貳、非典型工作型態的發展

一、正常的勞動關係

長久以來，無論是人力經濟的或勞工法的運作，均是環繞著「正常的（普通的、一般的）勞動關係」而為。至於所謂的「正常的勞動關係」，係指一個長期的、存續受到法律相當程度保障的



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



全時的勞動關係而言。其特徵為：1). 係全時的（或依據團體協約所約定的時間而定）；2). 係五天制、且在同一廠場的；3). 係依受僱者之資格（能力）及受僱期間長短而定之月薪；4). 具有解僱保護；5). 其勞動條件受到團體協約所保障。¹

從歷史的發展來看，約在 1980 年代，學者間對於正常勞動關係的存否激烈討論。其背景是因企業界大量採用定期僱用、部分時間勞動、以及派遣勞動，以因應生產基地各種生產成本的負擔。為此，部分有識者乃有一「正常的勞動關係」的倡議，以對抗「非典型的勞動關係 (atypische Arbeitsverhältnisse)」及「正常勞動關係的腐蝕」。其目的，無非是在要求所有違反「正常的勞動關係」

的作業，都需要一個特殊的正當理由始有合法性可言。

然而，對於所謂的「正常的勞動關係」理論，德國多數的勞工法學者毋寧是持懷疑的態度的，而其立論根據主要是私法自治。依之，所謂「正常」或「一般」，應是指標準值或規則之意，亦即普通值或中間值也。決定法律原則的，不是企業實務的作法，而是以法律的規範為準。而法律的規範並不以實務出現次數是否頻頻之現象的 - 經驗的，而是以法律的價值判斷為準。無論是民法或勞工法，法律規範之形塑都是私法自治原則，該原則且受德國基本法第 12 條第 1 項所保障。因此，總括而言，勞工法上並不存在「正常的（或一般的）勞動關係」，「正常」應是指契約當事人可以自由形成契約而言。所謂「正常」應是指繽紛不一的圖像，而非「齊一原則」。也因此，新的工作型態的願景是可以加以構思的。²

二、彈性化

現代的勞動環境是一個變化莫測的、勞資雙方均感不確定的時代，蓋資訊科技的不斷推陳出新、以及全球化及國際化下資本及人力的移動，無形中使

¹Däubler, AuR 1988, 302 f.

²Boemke/Föhr, Arbeitsformen der Zukunft, 1999, Rn. 7 ff.



得勞資雙方無所適從。尤其是，在這種環境中，勞工無力阻止工廠的外移及外勞的進入本國，勞工甚至必須搖身一變作為一隻隨處漂泊的候鳥（就如台灣早年台語歌曲中「舊皮箱的流浪兒」所描述的出外人一般）。這也使得勞工憂鬱 (Melancholie) 的逐漸加深。僅以美國 1969 年鄉村歌手 Merle Haggard 的 ” Working mans’ Blues ” 及 2006 年 Bob Dylan 的 ” Working mans’ Blues # 2 ” 相對照。前者還滿懷幸福、滿足之感，但後者已對日子失去信心或期待。在這種環境中，勞工的工作尊嚴也逐漸失去（落）：亦即低薪資（或饑餓工資）的出現、政府社會保障的逐漸無力負擔。

在嚴峻的勞動市場裡，企業有關工作位置的決定會受到勞工法令的影響。尤其是解僱保護法制的嚴格與否，將會

影響企業新增人力的考慮。此種嚴峻的勞動環境會影響生產基地是否外移，企業採取合理化措施以延長生命。在另一方面，勞動市場的及契約所約定的勞動關係的「基準條件」不斷地變更。包括法律、判決、團體協約、以及國際的影響（如國際公約）等，持續地影響勞動契約的締結及履行，使得契約自由原則在勞動契約中之運用，受到相當程度的限制。

由於上述法令規範的限制，使得雇主在用人方面採取謹慎的態度，大多數的雇主會以加班方式取代僱用勞工，或者說先觀察一陣子，再決定是否要新增人力。這當然會影響勞工就職或受僱的生態。換言之，在現代職場中，將會有越來越多的勞動者在其職業生態中，無法僅與一位雇主從事工作。他必須不斷



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

地在受僱及自僱（自營作業）間輪轉。這可以從 2008 年下半年起的金融風暴中，獲得部分印證。在該波不景氣中，使得許多企業裁員，促使原先有固定雇主的勞工一變而為無一定雇主或自營作業者，例如開計程車、開早餐店、擺攤、打零工等，以度過職場的寒冬，這也致使職業工會的被保險人人數增加。

上述勞工身分的轉變，代表雇主使用人力的彈性化。傳統上的僱傭關係具有高度僱用安全之繼續性的勞動關係、幾乎無變化之單一技能、高度的勞動保護等，已逐漸地不符合現代工作環境的須要，或者要做相當程度地修正。相對地，彈性化的工作方式則逐漸佔有重要地位。至於勞動關係彈性化的可能方式，主要有：時間戶頭、派遣勞動、電傳勞動等。只不過，這一些對於未來具有吸引力之現代化的僱用關係不見得能適合於所有的企業，蓋每個企業都必按照本身的須要，選擇對其經營最有利的人力使用方式。一般來講，「正常的勞動關係」仍然是企業內最主要的人力使用方式，且將持續下去相當久的時間，這是因為它能夠為企業帶來獲利，符合當代勞動關係之需要也。



三、非典型工作之產生及勞動市場作用

相較於非典型僱用型態，在民法上早已存在「非典型契約」，其係指法律未特別規定而賦予一定名稱之契約，在該契約中，具有數個典型契約的特徵彼此交錯的現象，亦稱為無名契約³。混合契約是其中之一。至於混合契約，係指個案所涉及之契約，含有不同契約類型的重要因素（部分），具有不可分割的關係。性質上屬於一個契約，與契約聯立有別（最高法院 77 年度台上字第

³ 林誠二，民法債編各論（上），2007 年 3 月，修訂二版二刷，16 頁以下；楊崇森，混合契約之研究，法學叢刊第 4 卷第 4 期，1959 年 10 月，42 頁以下；劉春堂，判解民法債編通則，2011 年 2 月，修訂六版二刷，44 頁。

1286 號判決參照)。這表示契約聯立為兩個以上契約併存的形式。

非典型工作型態一般是指定期契約工作、部分時間工作、派遣勞動及電傳勞動而言。其中，定期契約工作（臨時工）及部分時間工作係伴隨著人類生產活動即已存在，故其係一歷史悠久的勞務型態。至於派遣勞動及電傳勞動則是晚近所出現的工作型態，後者更是拜網際網路的興盛，始在一些國家佔有一席之地。非典型工作型態既是勞務型態的一種，除了雇主企業經營所亟需者外，非典型工作者的保護更是不可或缺。另外，非典型工作除了涉及勞工保護問題外，更涉及其社會安全保障。惟在台灣，非典型工作型態除了勞工保護規定普遍不足外，社會保障也亟待加強。

再以派遣勞動為例。在台灣，勞動派遣人力的使用已有一段時間。派遣人力的增加及派遣產業的興起與壯大，顯示出派遣勞動在我國經濟上及企業經營上已佔有一定程度的重要性。此種派遣人力的使用，固然使得企業界可以藉由派遣勞工取代正職人員而達到降低人事成本，以及藉由派遣工作適度減少正職勞工的加班。然而，由於法律規範的不明，使得此類人員與企業內核心僱員的勞動條件有所不同。因此，是否從特殊勞動關係的角度，以勞動保護的觀點，納入一些與普通勞工法令不同的規定，適度地提升派遣勞工的權益保障？即成為各界爭論的焦點。蓋從擴大勞動派遣的市場，以達到擴大就業市場角度加以立法者，並非是少數國家。

參、非典型工作型態的保護

一、一般原則

(一) 平等待遇原則

即雇主在僱用非典型工作者時，是否應將一般正職勞工的勞動條件適用及之？對此，全時勞工與部分時間勞工、定期契約工與不定期契約工原則上固應採肯定的見解。但是，派遣勞工卻不得要求獲得要派機構正職勞工同等勞動條件的待遇，只有在勞工保護法上受到一





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

體的對待。至於電傳勞動者，如其係勞工的身份，自然能獲得在廠勞工同等的待遇，否則，亦無平等待遇之適用。

（二）不採全有或全無原則

在非典型工作者無平等待遇原則之適用時，實際上亦應考慮將勞動條件或勞工保護規定逐點適用，例如針對家內勞動者，由於其身份大多為承攬人，因此，只在其受單一或至多兩位委託者賦予完成工作之任務、且其所獲得的給予構成其經濟的主要來源時，即可將各種假期（尤其是特別休假）、職業災害的補償、參加勞健保等規定適用及之。蓋在這種經濟從屬性的場合，家內勞動者與在廠工作者實際上只是工作地點的差異而已，其獲得逐點的保障應具有相當程度的正當性。

（三）適度社會保障原則

在非典型工作的運用上，必須輔以社會安全保障的設計，以使得勞工能夠如正常全時的勞工一般，無後顧之憂的工作。這尤其應在健康保險、勞工保險及就業保險上予以規定。現行就業保險法第 11 條第 2 項規定，即有定期契約勞工請領保險給付的保障。而針對部分工時勞工，除了在「僱用部分時間工作勞工權益手冊」第七項規定外，中央勞工主管機關早已在勞工保險投保薪資分級

表的備註中，區分其薪資是否已達基本工資，而規定其投保薪資。解釋上，只要是勞工，即使是從事非典型工作者，也應該獲得適度的保障。只是，由於其非不定期、非全時、非在雇主處、以及非定點定時工作等特點，使得社會保障的設計面臨法理上的及實務上的困難。例如，以派遣勞工而言，假設派遣機構未為其加入各種社會保險，是否即應課以要派機構負擔繳交保險費之義務？此在立法中的派遣勞工保護法有規定嗎？

二、例示非典型工作型態的保護

（一）部分時間工作

1. 法令規定

除了中央勞工主管機關的解釋令外，其主要係以「僱用部分時間工作勞工權益手冊」規定勞雇雙方的權利義務。雖然其能給予雙方一定的指引作用，但也留下一些法規不明之處。尤其是，只具有行政指導效力的「僱用部分時間工作勞工權益手冊」，有無與勞工保護法（特別是勞基法）的規定牴觸？畢竟，部分時間工作勞工也是真正的勞工。

2. 強制性部分時間工作（尤其是微量工作）之防（禁）止

值得注意的是，由混合契約或契約

聯立所造成的強制的部分時間工作問題。以最高行政法院 95 年度判字第 1472 號判決為例，在該案中，保險業務員申請改採部分工時制，保險公司與業務員乃配合改簽訂勞動及承攬混合契約⁴。該案的特殊處是：將單純的僱傭 / 勞動契約改簽訂勞動及承攬混合契約，業務員的原工作內容及進行工作方法並未改變。二者之差別，僅係業務人員在每月業績達一定額度以上或就客戶續繳之報酬及某些項目之獎金，改列為承攬報酬（工作成果之所得）。如此，這就是保險法學者所說的混合制或佣金制。

另外，在台灣台北地方法院 95 年度勞簡上字第 17 號民事判決（安泰人壽保險股份有限公司案）中，原告（甲）先於 1999 年 8 月與被告（乙）（XX 保險股份有限公司）簽訂「高階承攬人 (CI) 契約」，擔任保險業務員的工作。其後，雙方在 2000 年 8 月另訂立「籌備主任 (ST) 僱傭暨承攬合約書」。雙方在 2004 年 3 月終止勞動契約，甲乃起訴主張工資及資遣費等權利。法院基於契約自由原則，在考量保險業務員之工作特質之下，肯定僱傭與承攬併立之契約，並且認為甲為部分時間工作勞工。



吾人觀上面所舉的兩個案例，不論是混合契約或契約聯 / 併立、亦不論是具勞工身分的業務員主動申請或被動要求而改為僱傭與承攬混合契約，業務員從事勞動的時間都會被大大擠壓，而掉入部分時間工作的勞工，甚至是工作時間極短或工資收入極低的微量工作者。這將會相當程度影響勞工的收入及生活，甚至是老年生活照護的不保，處理上，如上所述，可以「單一契約說」的理論

⁴ 只是，在一般情況下，吾人實難理解勞工為何會自願申請改為部分工時制。其是否因雇主的策動而不得不為？



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



予以救濟。或者，退而求其次，原則上以吸收法解決混合契約的爭議。

惟歸根結底之道，似乎應課雇主事先明確告知勞工所欲從事者為部分時間工作（甚至是微量工作者）的義務，而且，無論是立法者、行政者或司法者，都應透過各種途徑（立法、行政行為、判決等），以盡力防止此類老年貧窮（老年給付及企業退休金的減少）案例發生。只是，無論是強制部分工時或老年貧窮的發生及防止，並非僅是侷限於保險業務員而已，而是應將之擴充及於所有的勞工。

（二）派遣勞動

1. 法令規定

在台灣，勞動派遣已存在一段時間，立法的嘗試也有一段時日，但至今仍未立法通過。中央勞工主管機關有關勞動派遣的規定，主要有 2012 年 6

月 26 日行政院勞工委員會函發布的「要派單位與派遣事業單位要派契約書範本」及「派遣勞動契約應約定及不得約定事項」。其法律性質應為行政指導與行政規則。另外，依據行政院勞工委員會 89 年 5 月 12 日台(89)勞資二字第 0018469 號函：「二、所詢勞務外包公司派至發包公司提供勞務之人員，是否可要求發包公司所僱用勞工享有相同待遇或勞動條件乙節，查現行勞工法令並無強制規定，惟事業單位基於事業整體運作管理一致性，就部分勞動條件（如工時、休息與休假等），宜要求外包公司提供相同條件予所屬員工，至其他勞動條件部分，發包公司亦應本照顧勞工權益原則，避免於同工作場所中有過大差距而滋生爭議，於承攬時要求承包公司提供適當條件，較為允當。」本文認為上述解釋並不完全正確，蓋其（此時又）將勞務外包看成是勞動派

遣處理，忽略了勞務外包如果是勞務承攬，即應按照承攬關係處理之道。換言之，其係單純地將勞務外包公司等同於派遣公司，而將發包公司等同於要派公司。在這裡，實在應該區分勞務承攬及勞動派遣之不同。只有在勞務外包實質上為勞動派遣時，上述函釋的見解始屬正確。

2. 保護構想

整體來看，目前台灣的勞工派遣法制，並非採取嚴格的國家管制規定，而是給予派遣勞動的三方當事人有相當大的自由形成契約內容的空間。雖然尚未立法完成，但法院有關勞動派遣的判決已經汗牛充棟，大體上也符合勞動派遣的法理，值得肯定。其兼採契約自由及勞工保護的思想，既在保障勞雇雙方當事人，也在促進勞動市場的活化，這也符合非典型就業的本質。雖然如此，相較於定期契約工作及部分時間工作，派遣勞動畢竟有較強的特殊性，故其仍較偏於特殊的勞動關係，允宜強化其勞工保護的色彩。

肆、判決評析

保險業務員的工作，是外勤工作者的型態之一⁵。由於其工作地點以事業單位外為主，而且工作時間較不易確定，再加上保險業者主要是依賴招攬保險成果的多寡維生，遂衍生出雙方對於契約屬性的認知及雙方權利義務的爭議。其根據法律及法理公平合理的處理此類爭議，不僅影響勞雇雙方的權益，也攸關我國保險業的持續發展。

在保險業務員契約屬性的認定上，法院之所以承認混合契約或契約聯立之效力，應當是以雙方所約定的契約內容，那一部分屬於僱傭契約、那一部分屬於承攬契約或委任契約，可以明確地、或者至少能適當地切割為前提。惟這僅是理論上的可能，在實際的操作上可能困難重重、甚至不可能、或者至少在法律科學上並不精確，難以舉證或否認。因此，本文以為保險業務員應採「單一契約說」的理論解決其權利義務問題，也就是保險人與業務員間之契約關係為僱傭契約或承攬契約或委任契約或居間契約，不應該承認混合契約或契約聯立的存在與適用。⊕

⁵最高法院 85 年台上字第 179 號判決參照。另外，德文文獻部分，請參閱 ErfK/Preis § 611 Rn. 96; Schaub/Vogelsang, ArbR-Hdb., § 8 RN. 40, 43.



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

提升工資債權、 保障勞工權益

論勞動基準法修訂

世新大學傳播管理系兼任助理教授

台灣師範大學科技應用與人力資源發展學系博士生 徐國淦



立法院在今（104）年 1 月 20 日三讀通過《勞動基準法》部分條文修正案，將勞工債權與銀行債權並列第一順位，今後雇主積欠勞工薪水等惡性倒閉案將有法律保障，不再求償無門。

勞動部長陳雄文表示，這次修法是立法院朝野政黨的委員、勞工團體及相關部會共同努力推動，才得以順利完成。他強調，《勞動基準法》修正案實施後，可以進一步保障勞工工資、資遣費及退休金權益，減少勞資爭議，預計將有 670 萬名勞工受惠。

勞動基準法的修訂

《勞動基準法》自民國 73 年 7 月 30 日公布實施以來，有過四次重大修訂：

第一次修訂是回應社會全面適用《勞動基準法》呼籲，於民國 85 年 12 月 27 日修法公布，「至民國 87 年底以前，適用於一切勞雇關係。但其適用確有窒礙難行者，不在此限」。

第二次修訂則是工時縮短，於民國 89 年 6 月 28 日公布法定工時由原先「勞工每日正常工作時間不得超過 8 小時，每週工作總時數不得超過 48 小時」，調降為「勞工每日正常工作時間不得超過 8 小時，每二週工作總時數不得超過 48 小時」。

第三次修訂則是勞工退休金制度變革。《勞動基準法》原本規定「勞工工作 15 年以上且年滿 55 歲者或工作 25 年

以上者」才能請領退休金，造成勞工「看得到、領不到」的現象。94 年 6 月 11 日立法院完成修法，7 月 1 日公布實施，將原本雇主「確定給付制」改為「確定提撥制」，雇主必須按月提撥勞工退休金至勞工個人帳戶。

這次是第四次重大修訂，主要是提升勞動債權順序，總計修訂第 17 條、第 28 條、第 55 條、第 56 條、第 78 條、第 79 條、第 80-1 條和第 86 條等 8 條條文。修正重點包括：

- (1) 提升勞動債權受償順序：雇主積欠勞工工資、舊制退休金及資遣費等債權，將受償債權的順序提升至與第一順位的抵押權、質權或留置權所擔保之債權相同，按其債權比例清償；未獲清償部分，有最優先受清償之權。



- (2) 擴大積欠工資墊償範圍：雇主提繳的積欠工資墊償基金，從原本的工資墊償，擴大納入退休金及資遣費均可墊償，但合計以 6 個月平均工資為上限。
- (3) 提高雇主提繳率比例：將法定提繳費率由現行的萬分之 10 提高至萬分之 15。
- (4) 明訂退休金、資遣費給付期限：雇主給付退休金、資遣費應於勞動終止契約起，30 日內發給。
- (5) 加重雇主未依規定給付退休金、資遣費罰責：原處新臺幣 9 萬元以上 45 萬元以下罰鍰，修正案提高至處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並限期令其給付，屆期末給付者，應按次處罰。
- (6) 明訂雇主應每年足額提撥給付當年度退休者的退休準備金：雇主應於每年年終檢視勞工退休準備金專戶餘額，是否足額支付次年預估可退休勞工的退休所需金額，如有不足時，應於次年三月前一次提撥補足，未依規定補足者，將課予新臺幣 9 萬元以上 45 萬元以下罰鍰。
- (7) 賦予金融機構查核權：增訂金融機構可要求主管機關提供雇主退休金提撥、數額及裁罰等相關資料，藉以降低核貸疑慮，但需負保密義務。
- (8) 明訂退休金調整的規定：考量勞工退休準備金提撥情形，攸關日後勞工請領退休金及資遣費權益，為使事業單位勞退監督委員會能參與提撥率的擬訂或調整，並發揮監督功能，明訂退休金比率及調整，應經勞退監督委員會審議通過，並報當地主管機關核定。

(9) 增訂雇主違法之處置原則：原本事業單位違反勞基法，現行法令只規定「得」公布事業單位名稱及事業主，修正案一律改成「應」公布，強制地方主管機關公布違法業者，並限期改善，屆期末改善者，應按次處罰。另主管機關得審酌與違反行為有關之勞工人數、累計違法次數或未依法給付之金額，為量罰輕重之標準。

(10) 訂定實施日期：除了勞動債權之受清償順序提升至第一順位的規定，自公布後 8 個月施行，其餘條文自公布日施行。

勞動部強調，《勞動基準法》修正通過後，後續將訂定擴大積欠工資墊償範圍的行政作業、每年查核事業單位落實舊制退休準備金提撥、建置金融機構查詢事業單位勞工退休準備金提撥狀況機制及宣導等配套措施，也會積極儘速辦理，以使勞工工資、資遣費及退休金的保障更為周延。

勞動基準法立法的旨意

然而，提升工資債權的修法工程，並非一蹴可幾，是歷經漫漫歷程。民國 73 年 7 月 30 日《勞動基準法》實施，第 28 條就已明訂：「雇主因歇業、清算

或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月部分，有最優先受清償之權」。立法的旨意在保障勞工基本生活權益，避免雇主積欠薪水，造成勞工生活陷入困境。不過，立法之初，只重視到雇主積欠工資問題，並未將退休金、資遣費列入。再者，《勞動基準法》實施初期，正逢台灣中小企業高度成長、開花結果時期，企業求才若渴，並未發生太多工資爭議。尤其是，1980 年代，政府推動金融自由化、貿易自由化及國營事業民營化等政策，積極放寬管制與保護，並於民國 69 年設置第一個科學工業園區，產業逐漸朝科技化發展。這個時期，台灣平均每年經濟成長達 7.7%，外匯存底高達 800 億元，也是所謂「台灣錢淹腳目」的時代，企業欣欣向榮，到處都是職缺，並未發生企業重大脫產爭議。

到了 1990 年代的台灣，隨著政治解嚴，社會多元開放，經濟逐漸邁入成熟階段，加上中國、東南亞等新興競爭市場的產生，以及台灣勞動力成本的上升和勞工意識提升，使得原有大量依靠勞力密集的傳統產業，紛紛被迫關廠或外移，再加上遭逢亞洲金融風暴，石油危機等，企業關廠歇業頻傳。民國 78 年 10 月高雄加工出口區安強十全美惡性關廠，引發員工抗爭；民國 81 年 6 月，板



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



橋嘉隆成衣廠移資印尼，女工為追討老闆積欠工資、資遣費，展開長期抗爭。同年7月，台陽文山老礦工追討積欠工資及退休金的抗爭。另外，東洋針織、聯福製衣、福昌紡織、東菱電子等重大關廠爭議，並組成「全國關廠工人連線」，彼此相互奧援，展開一波水又一波的陳情抗爭，同時引發社會大眾對日愈嚴重的企業關廠，積欠員工工資、資遣費、退休金等問題的關注。

勞工界的爭議焦點除了要求政府能向雇主「代位求償」，支付給雇主積欠員工的工資、資遣費及退休金外，並且主張修訂《勞動基準法》第28條，將勞工的債權提升至第一順位。

因為，現行法令的債權順序為：

第一順位：土地增值稅、地價稅、房屋稅；

第二順位：擔保物權，如抵押權、留置權、質權；

第三順位：勞工未滿六個月的工資債權；

第四順位：一般的稅捐債權；

第五順位：一般債權。

勞動部這次修法就是將工資債權提升與土地稅等同等順位，同時增列資遣費、退休金至第一順位債權中。

《勞動基準法》第28條修正案，行政院及朝野立法委員共提26個相關修版本，立法院三讀修正通過條文以行政院版為主，將勞工工資、退休金及資遣費債權受償順序提高到與銀行債權相同的第一順位。但勞工團體認為，薪資債權仍無法優先所有抵押債權，和第一順位抵押債權並列，按債權額比例受償的結果，勞工棺材本的小蝦米，會被銀行貸款的大鯨魚吞沒；再加上墊償範圍只



以六個月平均工資為限，勞工的權益仍被大打折扣，希望政府能再修法或提出補強條文，真正落實確保勞工權益。另民進黨籍立委林淑芬主張將勞工債權提高至第一順位，高於銀行債權，因為實務上銀行往往不去處理超貸問題，卻與勞工斤斤計較。此外，國民黨籍立委吳育仁亦指出，這次修法是第一次對勞工所得債權有突破性的修訂，不僅提昇勞工工資所得債權至與擔保物權同一順位，更擴大積欠工資墊償範圍，強化保障勞工因不可歸責之事由造成的權益損失。他強調，接下來會要求地方政府確實執行修法內容，督促沒依法提撥舊制退休金業者按規定辦理。

就整體而言，勞動部修法主張的確有其進步性。至於雇主應於每年年終檢視勞工退休準備金專戶餘額，是否足額支付次年預估可退休勞工的退休金，如有不足時，應於該年三月前一次提撥補足，未依規定補足者，處新臺幣 9 萬元

以上 45 萬元以下罰鍰部分，未來執行上應有萬全配套，以使勞工受益。

政策規劃前的評估機制

行政院近年來引進經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 的「法規影響評估」（Regulatory Impact Assessment, RIA) 機制，會是很好的檢驗基準。亦即，任何政策規劃，行政機關應有法制作業前置的政策評估機制；針對規範背景、問題爭點、規範目的有明確評估，並提出各種可能措施，分析評估實施結果對社會、企業及政府影響，以提供決策者擬定法律時，可依據具體事實的描述，甚至量化的數據所呈現的分析內容，作為理性選擇的基礎。因此，政府在制定或修訂法規時，應先確定法規所產生的效益大於成本，才有制（修）訂之必要，如此才能減少「輕率立法」的習性，減少多如牛毛的無用法律。

法規的用意本在增進社會福利與促進公共利益，但訂立的法規，一旦無法執行時，反而成為國家競爭力與促進民間活力的絆腳石，豈能不慎。☹



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

失業給付請領條件 之商榷

中國文化大學勞資關係學系 副教授 徐廣正

壹、前言

由於景氣榮枯不一，勞工因應失業危機的準備或有不足，因此政府必須開辦失業保險，以提供失業勞工失業期間的經濟保障，俾協助失業勞工順利回歸就業。不過失業保險的建立，往往受到保險的投機因素與政治上的敏感性因素影響，所以失業保險是多數國家最後開辦的社會保險項目。¹

但是根據國外實證研究的結果，多數認為失業保險雖然將誘發較高的失業，但同時又會促進勞動力流動與分派效率。²為避免失業給付產生缺乏再就業動機的負面效果，因此對於失業給付請領條件與發

給標準，多數國家相關規定往往從嚴；尤其是請領給付前的加保期間，與給付期間的長短之間，應有何種對應關係，同時又能不危及保險財務的適足性，迄今仍然有不少爭議，所以本文將就此做一些剖析。

貳、現行失業給付給付實績與請領條件

依據勞工保險局 103 年 12 月統計提要資料顯示，當月計有 26,892 人請領失業給付，給付金額 599,967,878 元。在就業保險法五項給付之中，僅低於育嬰留職停薪津貼的 33,960 人，與 610,960,241 元的給付金額。³至於歷年的失業給付發給實績，則如表 1 所示。

表 1

2003-2013 年失業給付發給件數金額統計

年 (月) 別	件 數	金 額
總 計	4,269,674	80,852,272,074
2003	325,340	5,458,734,264
2004	212,097	3,680,157,590
2005	250,600	4,406,323,808
2006	276,811	4,957,930,167
2007	298,859	5,353,019,405
2008	370,190	6,645,870,726
2009	1,119,303	20,824,877,248
2010	494,843	9,910,794,927
2011	286,526	5,909,850,952
2012	304,638	6,491,664,611
2013	330,467	7,213,048,376
2014	285,469	6,354,788,546

資料來源：

1. 勞工保險局，102 年統計年報第 54 表，網站地址：<http://www.bli.gov.tw/reportY.aspx?y=102&f=h540>，最後瀏覽日期：2015 年 3 月 1 日。
2. 勞工保險局，103 年 12 月統計提要。

¹ 柯木興，社會保險，第 354 頁。

² 柯木興，社會保險，第 356 頁。

³ 勞工保險局，103 年 12 月統計提要。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

目前我國失業給付制度，係規範於就業保險法之中。茲就失業保險給付請領給付前的加保期間，與給付期間的長短之間的對應關係，分項說明如下：

一、失業給付請領條件

被保險人於非自願離職辦理退保當日前3年內，保險年資合計滿1年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起14日內仍無法推介就業或安排職業訓練；或是被保險人因定期契約屆滿離職，逾1個月未能就業，且離職前1年內，契約期間合計滿6個月以上者，視為非自願離職，並準用前開規定。⁴

二、失業給付發給標準

失業給付按申請人離職辦理退保之當月起，前6個月平均月投保薪資60%按月發給，最長發給6個月。但申請人離職辦理退保時，已年滿45歲或領有社政主管機關核發之身心障礙證明者，最長發給9個月。於經濟不景氣致大量失業或其他緊急情事時，中央主管機關於審酌失業率及其他情形後，得延長給

付期間最長至9個月，但必要時得再延長，惟最長不得超過12個月。不過延長給付期間，並不適用申請人對公立就業服務機構推介之工作不接受，仍得請領失業給付及發給提早就業獎助津貼之規定。另外，被保險人於非自願離職退保請領失業給付期間，如有受其扶養之無工作收入之配偶、未成年子女或身心障礙子女者，每一人按申請人失業給付發給標準10%，加給給付或津貼，最多計至20%。⁵

三、失業給付扣減標準

被保險人於失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資者，不得請領失業給付；但是每月工作收入未超過基本工資者，則該月工作收入加上失業給付之總額，超過其平均月投保薪資80%部分，應自失業給付中扣除。但是該月工作收入加上失業給付總額低於基本工資者，不予扣除。⁶

分析相關規定，我國失業保險給付請領給付前的加保期間，與給付期間的長短之間的對應關係，可以歸納如下表2：

⁴ 參見就業保險法第11條第1項第1款及同條第2項。

⁵ 參見就業保險法第13條、第16條第1項及同條第2項、第18條，以及第19-1條。

⁶ 參見就業保險法第17條第1項。

表 2

我國請領失業給付前加保期間與給付期間長短之對應關係

適用對象及狀態	申請人	請領條件	給付期間
一、一般勞工	(一) 不定期契約勞工	非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 1 年以上。	最長 6 個月
	(二) 定期契約勞工	定期契約屆滿離職前 1 年內，契約期間合計滿 6 個月以上。	最長 6 個月
二、特定對象	(一) 年滿 45 歲以上	1. 非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 1 年以上。 2. 定期契約屆滿離職前 1 年內，契約期間合計滿 6 個月以上。	最長 9 個月
	(二) 領有社政主管機關核發之身心障礙證明	1. 非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 1 年以上。 2. 定期契約屆滿離職前 1 年內，契約期間合計滿 6 個月以上。	最長 9 個月
三、中央主管機關經濟不景氣致大量失業或其他緊急情事時，審酌失業率及其他情形後延長給付期間。	(一) 一般勞工	1. 非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 1 年以上。 2. 定期契約屆滿離職前 1 年內，契約期間合計滿 6 個月以上。	1. 延長給付期間最長至 9 個月。 2. 必要時得再延長，最多不超過 12 個月。 3. 但在公告實施前，已依據規定領滿失業給付者，不得申領延長失業給付。 ^註
	(二) 特定對象	1. 年滿 45 歲以上，或領有社政主管機關核發之身心障礙證明。 2. 非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 1 年以上。 2. 定期契約屆滿離職前 1 年內，契約期間合計滿 6 個月以上。	保險人應先發給失業給付最長 9 個月，但於公告實施再延長失業給付時，合計最長發給 12 個月。 ^註

資料來源：作者自行整理。

註：就業保險延長失業給付實施辦法第 5 條。

參、韓國與日本請領失業給付（求職給付）前加保期間與給付期間長短之對應關係

我國失業保險給付請領給付前的加保期間，與給付期間的長短之間的對應關係，是否合宜？與其他鄰近國家的類似規定，有何差別？以下選擇與我國經濟社會發展最為類似的韓國與日本兩國的相關規定，做為比較參考。



一、韓國

韓國的失業給付，係規定於僱用保險法之中。依據僱用保險法的規定，所有受雇者均應參加僱用保險，特定對象則可以自願加保。領取失業給付（韓國稱求職給付）之申請人，給付標準為失業前 90 日平均日工資額 50%，如經計算低於前 90 日平均日工資額 90%，則按法定最低基本工資 90% 計算⁷；每日最高給付日額為 40,000 韓圓，最低 36,640 韓圓。在申請求職給付前，申請人除有 7 天等待期，並應在申請前 18 個月中，至少有 6 個月的加保期間，並且不屬於自願離職、行為失檢、勞資爭議或拒絕就業服務機構推介之合適工作機會。⁸

就韓國請領失業給付前加保期間與給付期間長短之對應關係，如表 3 所示。

除前述失業給付（求職給付）規定外，失業給付（求職給付）尚提供其他相關給付，包括傷病給付、職業訓練延長給付、個人延長給付及特別延長給付等 4 種給付。其中傷病給付包括在失業給付（求職給付）給付日數之內，職業訓練延長給付、個人延長給付及特別延長給付則在失業給付（求職給付）日數之外，額外發給。相關規定彙整如表 4 所示。

表 3

韓國請領失業給付（求職給付）前加保期間與給付期間長短之對應關係

繳費期間 \ 失業時年齡	未滿 30 歲	30 歲至未滿 50 歲	年滿 50 歲以上及身心障礙者
(6 個月以上) 未滿 1 年	90	90	90
滿 1 年以上至未滿 3 年	90	120	150
滿 3 年以上至未滿 5 年	120	150	180
滿 5 年以上至未滿 10 年	150	180	210
滿 10 年以上	180	210	240

資料來源：金鍾範，韓國社會保障制度，第 152 頁

⁷ 韓國就業與勞動部，僱用保險法第 46 條，網站地址：http://www.moel.go.kr/english/poli/poliLaw_view.jsp?idx=232&tab=1，最後瀏覽日期：2015 年 3 月 1 日。

⁸ 美國社會安全署，韓國社會保障計畫，網站地址：<http://www.socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/asia/south-korea.pdf>，最後瀏覽日期：2015 年 3 月 1 日。

表 4

韓國失業給付（求職給付）相關給付

給付項目	請領條件	給付期間與標準
傷病給付	<ol style="list-style-type: none"> 1. 申報失業以後，因為疾病、傷害、分娩等原因不克就業，而無法獲得失業認定之日起。 2. 因 7 日以上之疾病、傷害而不克就業的狀況下，需要另附證明書申報。 3. 分娩的情況下，超過法定假期天數的 60 日或 75 日（多胞胎），自分娩之日起支付 30 日或 45 日（多胞胎）。 	與失業給付（求職給付）標準相同，每日最高給付日額為 40,000 韓圓，最低 36,640 韓圓。
職業訓練延長給付	做為失業給付（求職給付）受益人，根據地方勞動主管機關的職業能力開發培訓指示，參加職業訓練課程。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為失業給付（求職給付）每日最高給付日額的 100%。 2. 最長給付期間 2 年。
個人延長給付	就業特別困難、生活困難的受益人中，考慮工資水準、財產狀況、撫養家屬、是否參加職業訓練課程等因素，有必要生活支援者。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為失業給付（求職給付）每日最高給付日額的 70%。 2. 最長給付期間 60 日。
特別延長給付	因失業激增等原因，而被認定為再就業特別困難的情況下，就業與勞動部部長規定一定期間，並在該期間內失業給付（求職給付）的給付期間終止者。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為失業給付（求職給付）每日最高給付日額的 100%。 2. 最長給付期間 60 日。

資料來源：

1. 韓國就業與勞動部，僱用保險法第 63 條，網站地址：
http://www.moel.go.kr/english/poli/poliLaw_view.jsp?idx=232&tab=1，
最後瀏覽日期：2015 年 3 月 1 日。
2. 金鍾範，韓國社會保障制度，第 153 頁。

二、日本

日本在 1974 年，將原有失業保險法修改為雇用保險法，主要的區別包括：

(一) 變更給付日數的決定方式，改以被保險人年齡及有無身心障礙決定；

(二) 新設短期雇用特例被保險人制度，對於季節性勞工支付 50 日基本補助日額；

(三) 廢除就職準備金制度，改進常用就職準備金制度；



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

(四) 新增雇用改善、能力開發、雇用福利、雇用安定(1977年增定)等事業。

2007年又再進行結構性改革，以因應2003年開始的失業高峰，包括：

- (一) 將所有被保險人統一為一般被保險人身分；
- (二) 修改基本津貼請領資格條件；
- (三) 縮短短期雇用特例被保險人失業時領取的「特例一次性補貼」給付日數；
- (四) 縮短教育訓練給付所需請領資格條件的期間要求；
- (五) 對於育兒停職勞工復職給付的給付率，由3年的10%提高為20%。
- (六) 降低保險費率，削減國庫負擔。⁹

日本的失業給付，係規定於僱用保險法之中。依據僱用保險法的規定，所有65歲以下的受雇者，均應參加僱用保險；特定對象可以自願加保，日雇勞工與季節性勞工，則適用特別體系。至於每週工作時間在20小時以下的勞工與自雇勞工，排除適用。¹⁰領取失業給付(日本稱求職給付)之申請人，給付標準為失業前6個月工資總額除以180以後所得的日平均工資額。給付標準一般為日平均工資額在2,140元至未滿4,210元為日平均工資額50%，但依據厚生勞動省統計當年4月1日至次年3月31日勞工平均正常所得指數，相較2001年4月1日開始的財政年度，如有增加，可以調整為日平均工資額的80%。日平均工資額在4,210元至12,220元者，則可以在日平均工資額80%至50%的範圍內調整。但年滿60歲至未滿65歲之勞工，日平均工資額的

⁹ 宋健敏，日本社會保障制度，第311-313頁。

¹⁰ 美國社會安全署，日本社會保障計畫，網站地址：<http://www.socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/asia/japan.pdf>，最後瀏覽日期：2015年3月1日。

¹¹ 日本法務省，僱用保險法第16條、第18條，網站地址：<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&co=01&ia=03&x=59&y=14&ky=employment+insurance&page=18>，最後瀏覽日期：2015年3月1日。

¹² 日本法務省，僱用保險法第15條，網站地址：<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&co=01&ia=03&x=59&y=14&ky=employment+insurance&page=18>，最後瀏覽日期：2015年3月1日。

¹³ 日本法務省，僱用保險法第21條，網站地址：<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&co=01&ia=03&x=59&y=14&ky=employment+insurance&page=18>，最後瀏覽日期：2015年3月1日。

¹⁴ 日本法務省，僱用保險法第13條，網站地址：<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&co=01&ia=03&x=59&y=1>，最後瀏覽日期：2015年3月1日。



50%，將改為日平均工資額的45%：4,210 元至 12,220 元的區間，亦修正為 4,210 元至 10,950 元。¹¹

在領取求職給付前，申請人必須親自到公共職業安定所，經失業認定後取得給付資格，但應每 4 週再認定一次。¹² 除有 7 天等待期¹³，並應在申請前 2 年中，至少有 1 年的加保期間（有特定資格或因特定理由離職者，應在申請前 1 年中，至少有 6 個月的加保期間）。¹⁴

就日本請領失業給付前加保期間與給付期間長短之對應關係，如表五所示。

基於個人特殊情況、失業時的雇用

情況、地域的特殊情況不同，前述規定基本津貼給付日數無法完全保障失業勞工的基本生活，因此雇用保險設計給付日數延長機制，申請人如符合一定條件，基本津貼給付日數可以延長一定日數。茲分述各種延長給付如下：

（一）職業訓練延長給付

在等待接受公共職業訓練期間（90 日以内）、接受公共職業訓練期間（2 年以内）及公共職業訓練期間結束後再就業困難（30 日以内），發給職業訓練延長給付。



表 5

表 5

日本請領失業給付（求職給付）前加保期間與給付期間長短之對應關係

(一) 一般被保險人

單位：日

區分	曾是保險人期間				
	未滿 1 年	1 年以上 未滿 5 年	5 年以上 未滿 10 年	10 年以上 未滿 20 年	20 年以上
全年齡	-	90		120	150

資料來源：日本法務省，網頁地址：

https://www.hellowork.go.jp/insurance/insurance_benefitdays.html，最後瀏覽日期：2015 年 3 月 1 日。

(二) 特定資格及特定理由離職者

單位：日

區分	曾是保險人期間				
	未滿 1 年	1 年以上 未滿 5 年	5 年以上 未滿 10 年	10 年以上 未滿 20 年	20 年以上
未滿 30 歲	90	90	120	180	-
30 歲以上 35 歲以下		90	180	210	240
35 歲以上 45 歲以下				240	270
45 歲以上 60 歲以下		180	240	270	330
60 歲以上 65 歲以下		150	180	210	240

資料來源：宋健敏，日本社會保障制度，第 324 頁。

(三) 高齡被保險人

單位：日

區分	曾是保險人期間	
	未滿 1 年	1 年以上
滿 65 歲以上	30	50

資料來源：日本法務省，雇用保險法第 37-4 條，網站地址：<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&co=01&ia=03&x=59&y=14&ky=employment+insurance&page=18>，最後瀏覽日期：2015 年 3 月 1 日。

註：高齡被保險人指被保險人年滿 65 歲以上。

表 5

(四) 短期雇用特例被保險人

區分	曾是被保險人期間	資格條件	給付標準	日平均工資額
季節性受雇勞工				1. 前 2 個月內，繳納第一級保險費印花 24 張以上，日平均工資額為 7,500 円。
短期性受雇勞工（受同一事業連續雇用期間未滿 1 年）		申請前 1 年中，至少有 6 個月的加保期間	日平均工資額 50 日	2. 前 2 個月內，繳納第一級保險費印花 24 張以上，日平均工資額為 6,200 円。 3. 其他日平均工資額為 4,100 円。

資料來源：日本法務省，雇用保險法第 38 條，網站地址：<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&co=01&ia=03&x=59&y=14&ky=employment+insurance&page=18>，最後瀏覽日期：2015 年 3 月 1 日。

(二) 區域（廣域）延長給付

特定地區失業率達全國失業率兩倍以上，在廣泛範圍內進行職業介紹活動時，對符合資格之申請人支付區域（廣域）延長給付（90 日以內）。

(三) 全國延長給付

全國失業情況顯著惡化，達到行政命令規定標準時，對符合資格之申請人支付全國延長給付（90 日以內）。

此外，尚有技能培訓津貼與傷病津貼。所謂技能培訓津貼，包括受訓津貼及交通津貼兩項；受訓津貼為接受公共

職業訓練時，因為家庭需要或交通支出額外支付時給予補貼。至於傷病津貼，是在被保險人申請失業認定後，因傷害或疾病 15 天以上而無法工作時，取代失業給付，而發給被保險人。

三、歸納與分析

整體而言，韓國與日本在請領失業給付（求職給付）前加保期間與給付期間長短之對應關係，有下列幾點值得關注，包括：

(一) 依據被保險人年齡大小，考慮國內經濟情勢對於不同年齡別被保



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

險人的影響，決定給付期間長短的標準。

- (二) 參考被保險人保險年資的多寡，對於不同年齡別的被保險人，決定給付期間長短的標準；或兼採年齡大小，決定給付期間長短的標準。
- (三) 對於超過退休年齡的高齡被保險人，基於長期參加保險的貢獻，提供特別的給付或延長給付期間。
- (四) 對於強化就業能力或是就業困難的被保險人，達成提高失業勞工再就業機率，在訓練期間給予延長給付期間的待遇。
- (五) 在超過全國平均失業率的特定區域，或是全國失業情況顯著惡化，由於並非失業勞工個人所能左右，因此對於符合條件的失業勞工，給予延長給付期間的待遇。
- (六) 為鼓勵失業給付受益人接受公共職業訓練，對於失業勞工參加訓練期間增加的家庭需要或交通支出，給予額外補貼。
- (七) 給付標準相當平均工資的比率，依據年度勞工平均正常所得指數

與基期年比較的增減幅度，可以彈性調整。

失業只是就業市場上的短期現象，超過正常勞工平均失業期間，就非經濟層面可以解決的問題。何況調整給付期間或標準，勢必增加給付總額，也要相對提高累存基金餘額，因應發生大規模失業現象時之需要。由於近年來國際經濟情勢波動幅度甚大，勞工實質薪資也有下降趨勢，所以調高現行失業保險費率似無可能；但是參考韓國與日本相關規定，變更失業給付平頭式的計算方式，同時兼採被保險人保險年資與年齡，針對受失業影響較大的族群，提供較高標準或較長期間給付，在不變動目前給付總額的狀況下，應該可以使失業給付更



能發揮降低失業率的效果。此外，也可以學習日本的作法，要求申請人接受地方就業服務機構先行安排公共職業訓練，提高再就業能力，做為領取失業給付的先決條件，俾能降低福利依賴的道德危機，也是可以優先考慮的途徑。

伍、結論

失業保險給付，對於台灣地區的勞工而言，是失業期間重要的經濟來源，

也是協助失業勞工重返職場的踏腳石。因此必須妥善規劃，使其發揮應有的功能。如何建立請領失業給付前加保期間與給付期間長短之對應關係，應經長期審慎討論，研提最適方案分期實施，期於穩定中逐步改善，發揮保障失業勞工的最大經濟與社會效果。☺

