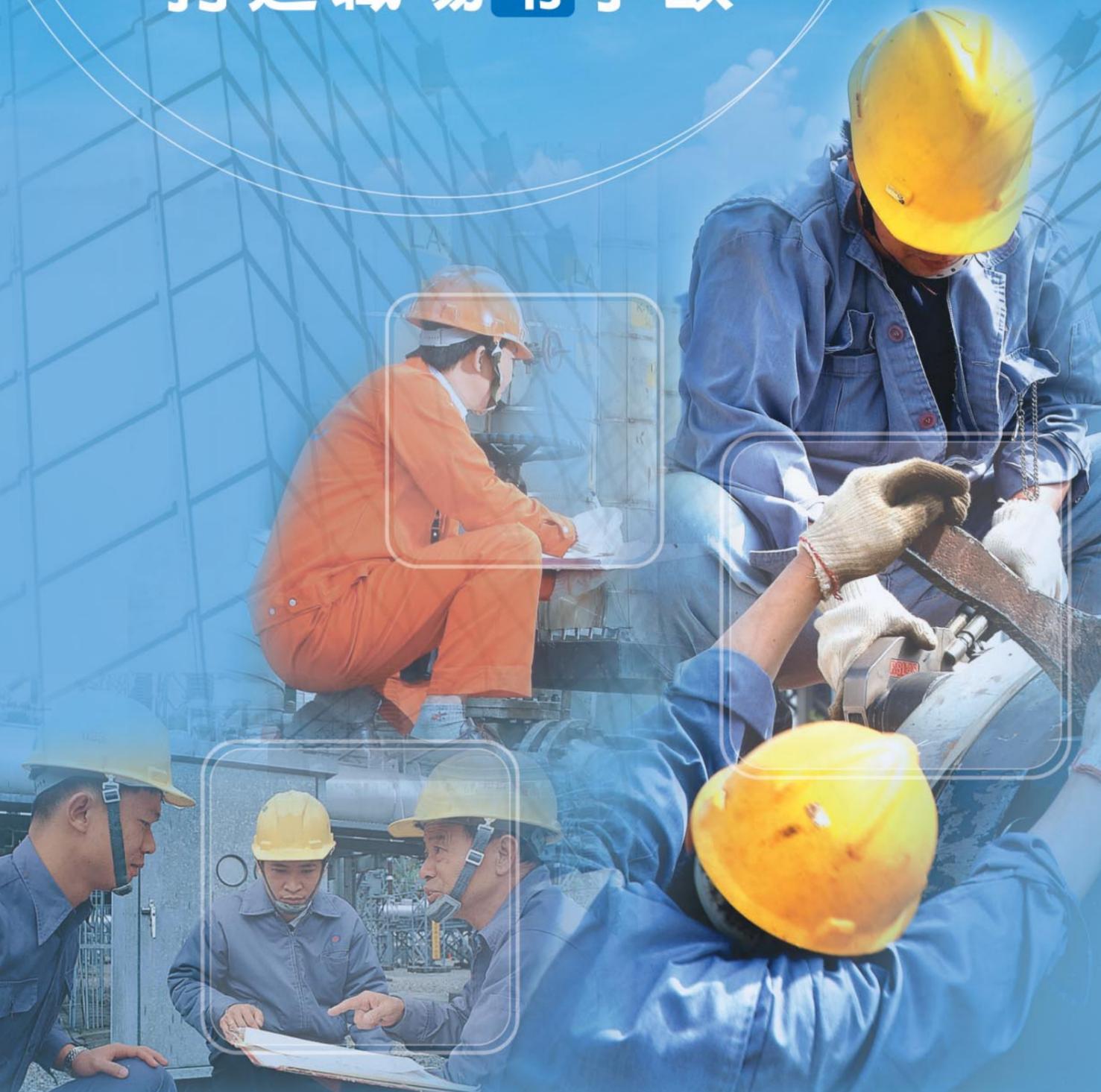


永續經營第一步  
打造職場**零**事故



# 台灣勞工

第二期

2006 · 7月 健康台灣 · 快樂勞動

台灣勞工

雙月刊

第一期

2006 · 7

健康

台灣

快樂

勞動

動



勞動政策  
**我國人力資源問題分析與對策**

勞動論壇  
為勞動派遣勞工保護立法催生  
我國公教人員結社自由之探討

**焦點話題**

育嬰津貼在哪裡？懷孕歧視何時休？  
「育嬰留職停薪津貼」規劃芻議

行政院勞工委員會

 行政院勞工委員會  
Council of Labor Affairs, Executive Yuan Taiwan

本會電話服務中心：02-8590-2567  
本會總機：02-8590-2866  
本會傳真：02-8590-2960



# { 台灣勞工的心聲 }

## ▲ 勞動新聲-台灣勞工的心聲

以關懷勞工朋友出發，協助其了解政府政策與保障自身權益，規劃勞工朋友切身相關的各種話題，現場播出的資訊談話性節目，並連線專訪勞委會李應元主任委員及一級主管，說明當前勞動事務動態。

**播出頻率：** FM103.3 台北、高雄、桃園、屏東、澎湖  
FM102.9 新竹、苗栗  
FM102.1 台中、南投、台東、花蓮、宜蘭  
FM103.1 嘉義、雲林  
FM96.3 金門



**播出時間：**週一至週五，中午12:00 ~ 13:00 **播出頻道：**中廣流行網

週一：安全最前線 週二：就業快易通

週三：勞動家家有 週四：面對頭家

週五：放輕鬆

看得到！聽得到！

## TV 電視節目：『台灣力』

撼動人心的勞動故事，邀請您一同感動

華視頻道 週日：15:30 ~ 16:00

華視教育文化頻道 週六：08:30 ~ 09:00

週日：23:30 ~ 24:00

EQ頻道 週日：13:00 ~ 13:30



## 編者的話

盛夏了，氣溫漸漸飆高，或許是剛走出校園轉進職場，社會新鮮人活力四射的關係吧！

本雜誌5月分創刊號的內容，不論是勞動政策、勞動論壇、焦點話題等單元均為當前產業及學術界所關心的議題。有學者以e-mail表示，相較於本會以往發行之『勞工行政』雜誌，本刊物較為嚴謹且接納各方之意見，著實令人刮目相看、耳目一新！連本會同仁也熱烈反應要求增加份數，這些反映的確讓人欣慰與鼓舞。

鑑於金磚四國（巴西（Brazil）、俄羅斯（Russia）、印度（India）和中國（China）），合組其英文起首字母，簡稱為BRICs）的崛起，產業競爭更加劇烈，國際間爭相禮聘專業人才，更凸顯出人力資源的重要性。行政院訂於7月27、28日召開「台灣經濟永續發展會議」，其中「提昇產業競爭力」分組三項議題中，包括「勞動市場及人力資源規劃」議題，可說是當前全球性熱門話題。本期內容嘗試針對國內人力資源問題與高齡化社會之勞動問題，提出相關勞動政策方向之論述，並就美國商會、歐洲商會反映國內「勞動法令欠缺彈性」，及國內企業要求減少非典型僱用限制的角度，探討「勞動派遣」立法相關議題，撰擬「為勞動派遣勞工保護立法催生」專論，希望在國內爭議中提出全新思維，以拋磚引玉、並供各界集思廣益的參考。

再者，為有效提升婦女勞動力參與率，落實兩性工作平等法育嬰留職停薪津貼的規定，勞委會特提出規劃構想，期盼育嬰留職停薪津貼能早日發放。此外，至今年7月即將實施滿周年的勞退新制，可說是在萬難中破繭而出跨時代改革，在屆滿週年的前夕，專題報導「推動勞退新制的回顧與展望」一文，將說明立法改革過程的爭議，勞退新制在勞動成本、勞資關係、人力資源運用、企業投資意願等面向的影響，並提出未來努力的方向，值得大家的參考。至於本期人物介紹單元特以立法院侯彩鳳、盧天麟兩位勞工立委為對象，剖析兩位委員暢談投入勞動立法、勞工事務的心路歷程及今後對勞動環境的期許，希望透過本專欄能讓社會大眾深入了解勞工立委不為人知的心聲。

勞動價值觀念隨時代的變遷而改變，為及早建立青少年對勞動事務的瞭解並向下紮根，本雜誌應各界要求本期加印份數提供國內高中、高職等學校圖書館展閱。本刊物是公開的園地，希望各界能隨時予以鞭策，並歡迎踴躍投稿，讓本刊物成為勞動事務意見交流及決策催生的平台。

總編輯

行政院勞工委員會綜合規劃處 處長

Editor's Introduction



台灣勞工雙月刊 第二期

發行人  
李應元

總編輯  
李來希

副總編輯  
劉傳名

編輯  
古松茂 陳慧玲 藍福良 鄧明斌  
洪根強 葉美月 呂黎明 張義德  
周丁安 游逸駿 彭德明

執行編輯  
吳宏翔

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

承印  
沈氏藝術印刷股份有限公司

地址  
台北縣土城市中央路一段365巷7號6樓

電話  
02-2270-6161

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

# 台灣勞工

第二期

<http://www.cla.gov.tw/> 目錄

## 勞動政策

- 我國人力資源問題分析與對策 —寫在「台灣經濟永續發展會議」之前 4
- 高齡化社會產生之勞動問題及因應政策初探 11

## 勞動論壇

- 從中高齡者人力運用 —談就業服務法中禁止年齡歧視之規定 20
- 我國公教人員結社自由之探討 28
- 為勞動派遣勞工保護立法催生 38
- 台灣勞動派遣業之現況統計 44

## 焦點話題

- 育嬰津貼在哪裡？懷孕歧視何時休？ —「兩性工作平等法」實施四週年的檢討和建議 50
- 「育嬰留職停薪津貼」規劃芻議 54
- 育嬰留職津貼男性也能領（漫畫）快樂的勞工家族 63
- 企業轉讓勞工之權益 64

## 專題報導

- 勞工保險條例部分條文修正草案重點及未來發展方向 66
- 勞工退休金制度的變革與影響 71
- 推動勞工退休金新制之回顧與展望 79
- 淺談退休基金的投資管理 87

## 人物介紹

- 勞工立委盧天麟將勞工的需要視為問政核心 96
- 工運的鳳凰－侯彩鳳立法委員 99



## 勞動統計

- 高齡化社會二度就業的國際潮流 102





# 我國人力資源問題分析與對策

## —寫在「台灣經濟永續發展會議」之前

李應元

### 壹、前言

由於全球經濟結構變化帶動我國經濟情勢的大變動，為凝聚如何有效改善經濟環境之社會各界共識，行政院特邀集立法院民意代表、政府部門代表、以及包括學術界、工商團體、勞工團體、環保團體、社福團體在內的社會各界代表將於近期召開「台灣經濟永續發展會議」。本次會議包括「社會安全組」、「產業競爭組」、「財政金融組」、「全球與兩岸組」及「政府效能組」等五個分組，勞委會負責「產業競爭組」中「勞動市場及人力資源規劃」議題之討論。本文即針對我國人力資源議題所涉及的相關層面問題作分析，藉以拋磚引玉，期盼能引起社會各界的共鳴，共同為改善台灣經濟而努力。

人力資源是產業發展的根本，影響國家競爭力至鉅，所牽涉的層面極為廣泛，舉凡人口政策、勞動政策、教育政策、就業安全制度、長期照護及托育政策、移民政策及外勞引進均息息相關。全球化經濟的今日，人才流動已打破國家的界限，更凸顯出人力資源規劃的重要性。尤其，我國在2002年加入世界貿易組織（WTO），國內勞動力市場受到產業結構調整及產業外移的衝擊，呈現高級及初級人力不足現象。加上我國已於1993年達到聯合國所訂的高齡化國家標準，近年

來人口出生率急遽下降等問題，均嚴重衝擊國內產業發展所需的人力資源。

探究人力資源議題，明顯的可以發現，它既是經濟問題也是社會問題，牽涉面既深且廣。在人力資源方面，牽涉到高齡化、少子化的人口與移民政策的調整、婦女勞動參與率提升、退休制度變革、長期照顧體系及托育等問題；在產業結構調整方面，牽涉到教育培育方向與產業需求配合問題、海外優質高級人力延攬問題、賦稅優惠及移民措施問題、高級人力培訓問題、補充性藍領外勞引進問題；在促進就業解決失業方面，涉及減輕婦女家庭照顧負擔之托兒、托老、托育責任、健全就業安全體系、鼓勵彈性僱用之勞動法制鬆綁。凡此種種問題，皆須相互配合，深入檢討，從根本結構改善，始能達到預期的目標。

### 貳、當前勞動情勢

依據主計處2006年5月資料顯示，臺灣地區勞動力人數為1,046萬6千人，就業人數1,006萬4千人。勞動力參與率為57.72%，其中男性勞參率為67.36%，女性勞參率為48.14%。失業人數為40萬2千人；失業率為3.84%，係近6年同月最低水準，非勞動力人數為767萬7千人。

引進海外人力方面，藍領外籍工作者部

分，截至2006年5月底止，人數為33萬3,477人。依行業別區分，產業外勞為18萬4,723人，占55%，社服外勞14萬8,754人，占45%。

白領專業人士引進方面，由於高級專業人力已成為國家經濟發展的重要要素，我國自1998年起對於專業技術人力之引進逐年遞增，每年平均引進人數介於1萬至1萬5千人之間（不含科學園區）。就職類分析，學校教師及補習班之語文教師約占三分之一，且學歷方面碩士以上學歷者僅占八分之一，顯示現階段引進之白領專案人士，其專業度明顯不足，與國家人力資源政策不符。

退休年齡分布方面，依主計處2004年針對工業及服務業退休員工所作之統計，60歲以上退休者占全體退休人數之比率呈逐年減少，由1991年之74.12%，降至2004年之32.13%；50至59歲者，由1991年之21.77%，

逐年增至2004年之51.73%；另近年企業因併購與組織調整趨勢，採行優退措施，致40至49歲退休者占15.19%，明顯高於2003年之10.55%；倘由我國領取勞工保險老年給付平均年齡觀察，2004年領取老年給付者平均為58.9

歲，低於2000年之60歲，顯示申領老年給付之年齡亦呈現下降趨勢，低於我國勞動基準法規定法制退休年齡60歲，也就是說目前我國勞工在60歲以後退休之人數比率僅占32.13%，超過三分之二之勞工在60歲以前即退出職場，退休員工年齡有提早現象，與世界各國因應人口老化延後退休年齡的潮流趨勢背道而馳。

勞動力參與率方面，截至2006年4月止，臺灣地區勞動力參與率為57.65%，其中男性勞參率為67.35%，女性勞參率為48.14%，與世界各主要國家比較，我國勞動力參與率之水準稍為偏低。

若按年齡層觀察我國勞動力參與率在40歲至64歲之各年齡組間均有相對偏低現象。男性勞動力因公教人員及勞工退休制度設計，鼓勵提早退休及兼受產業結構轉型、低教育程度低技術人力需求降低，轉換工作後求職不易等因素，導致55歲以後勞參率急遽下降。

女性勞動力因女性薪資及職位較男性偏低且受傳統觀念影響，家庭照顧責任多落於女性身上及婚後生育復出職場比率較低等因素，導致45歲以上之勞參率急劇下降，明顯不如韓、日等國，且不像韓、日女性有「二度就業」之趨勢。



人力供需方面，依據行政院經建會2005年推估，不論是近程或是中程，我國人力產出在「高級專業及管理人力」及「基層人力」之供給面均有不足。

失業率方面，台灣過去失業問題並不嚴重，因此失業問題較少受到重視，但台灣地區的失業率自1995年來即不斷攀升，2003年達到最高峰的4.99%，後因促進就業等相關措施持續推動在2005年下降至4.13%，2006年5月已降至3.84%，失業人數約40萬2000人，因此如何再降低國內失業率，更須加緊腳步，免得步上歐美國家1980年代高失業率的後塵。

人才培育方面，根據主計處統計，2004年我國大學以上畢業生的失業率為4.23%，其中20歲至24歲年齡組之失業率更高達12.36%，似乎國內大學以上高等教育人才的產出，除了「質」的因素外，培育方向與產業需求是否一致，不無疑問。

### 參、我國人力資源焦點問題分析

#### 一、勞動法令未適時修訂

現行勞動法制有其時代背景意義，但因應全球經濟變化，包括「職業訓練法」、「勞動基準法」中之勞動契約、工資及工時相關基準、「職工福利金條例」及「工會法」、「團體協約法」與「勞資爭議處理法」等所謂「勞動三法」之集體協商法制，多已無法因應新經濟時代，勞動彈性的需求，有賴建立新的勞動法制，協助企業順暢運作並保障國人就業。尤其，「勞動基準法」在87年底擴大適用於一切勞僱關係後，在勞動契約的種類、勞動關係的存續、工資、工時

等相關規定過於僵化，勞工權益之保障雖然得以確保，但相對的企業在人力資源的運用上顯得沒有彈性空間。為了因應新興產業的需求，須有新的勞動關係，部分工時法制化、家內勞動法及「派遣勞工保護法」亦有待早日立法，明確界定勞僱三方關係，以保障被派遣勞工之權益，使我國企業在面臨全球化競爭下保有其競爭力。

#### 二、青壯人力嚴重不足

截至2005年底止，台灣地區老人人口已達9.7%，計有220萬8727人，近年來國內更因受少子化之影響，未來人口推估將成為負成長。依據經建會85年6月出版「中華民國台灣地區84年至125年人口推計」之推計，國內25歲至44歲各年齡組之青壯人力占總人口之百分比，從85年34.3%，95年32.4%降至105年28.6%，影響所及，勞動力供給問題將成為我國經濟發展之一大隱憂。

#### 三、高級專業及初級人力嚴重不足

依據經建會2005年「科技人力中長期供需趨勢推估」報告顯示，不論是近程或是中程，我國人力產出在「高級專業及管理人力」及「基層人力」之供給面均不敷產業發展所需。基層人力不足問題涉及人口結構改變，如高齡化、少子化社會之形成以及勞動力人口受提早退休風氣、升學主義、女性負擔家庭照顧等因素影響，惟仍可透過調整移民政策、引進外籍勞動力、修正人口政策等方式解決。然而高級專業管理人力是未來延續我國經濟競爭之關鍵原動力，雖然國內平均每年引進約1萬餘名國外專技人力，但仍不能滿足國內需求，對於我國欲突破經濟發展的

瓶頸，強化國際競爭力，高級專業及初級人力供給不足問題必需妥善規劃，儘早解決。

#### 四、女性及中高齡勞動力參與率偏低

與世界各主要國家比較，國人勞參率之水準相對偏低，

仔細觀察，我國勞動力參與率在女性及45歲至64歲之中高齡年齡組均有相對偏低現象。就女性而言，25歲至44歲間青壯年之勞參率與他國大致相當，但45歲至64歲之各年齡組則較其他國家明顯偏低，且未曾出現如日、韓等亞洲諸國「二度就業」之情形，有賴及早建立健全之托育及長期照顧體系，並藉由改革現行退休制度，以提高女性及中高齡者勞動參與率。

#### 五、勞動者過早離開職場，不利於人力資本的累積

由於國人勞參率在45歲至64歲之中高齡階段較各主要國家有明顯偏低現象，探究其中原因，與現行公、教、勞工退休制度及保險制度鼓勵國人形成早退風氣有關。國人過早離開職場，除了不利於人力資本的累積，影響國家競爭力外，也因社會福利的支出，形成社會負擔。有待仿效先進國家提高退休年齡之作法，修正現行「勞動基準法」、「勞工退休金條例」、「勞工保險條例」、「公務人員退休法」等相關法律之退休規定。

#### 六、結構性失業人口待紓解

分析國內近年來失業率居高不下的原因，主要因素是國際競爭壓力，使國內傳統產業萎縮所致，而且國內產業結構調整迅速，但人力結構的調適卻相對地遲鈍緩。雖然台灣

產業結構由工業朝服務業在轉型，但台灣的服務業多屬內需導向的發展，因國內市場狹小，易於飽和；如果金融保險、不動產業和工商服務業不能發展國際競爭力，則未來服務業的成長空間仍然有限。

目前國內失業率雖已下降至3.84%，如加計「想找工作而未找工作」的隱藏性失業人口，廣義失業人數恐超過表面數據。如何讓六十五歲以下，有工作能力之國人獲得應有的就業機會，是國家促進社會充分就業的職責。從失業救助，職業訓練，到完成就業服務，應予有效的串連。如何經由職業訓練，輔導失業勞工再就業，並協助再就業困難的勞工渡過失業的生活壓力，誠為政府部門應努力的方向。

#### 七、人才培育政策未盡符合產業發展需求

近年來因教育政策因素及國內專科學校改制為技術學院數增加，學士人力供給大幅上升，然而，由於產業界面臨嚴苛的國際競爭壓力，對於人力素質的要求相對提高，加上面對全球分工、競爭環境影響，國內產業已由專業代工朝向自創品牌策略發展，高級人力的培育日趨重要。但是，根據主計處統計，2004年我國大學以上畢業生的失業率高達4.23%，其中20歲至24歲年齡組之失業率更高達12.36%，似乎國內大學以上高等教育人才的產出，尤其是部份科技大學的畢業生就業率偏低，除了「質」的因素外，當然也有工作意願低的因素，然而國內培育方向與產業需求是否一致，不無疑問。為因應產業朝知識創新、國際化以及前瞻科技發展，培養學術基礎扎實、創新能力突出和跨領域整合以及具國際視野的專業勞動力，實刻不容緩。

### 八、公共職訓經費投入嚴重不足

近年來由於公共職訓政策方向調整，職業訓練在未開發新職類項目，又大幅減縮既有職業訓練種類之情況下，導致大量公共職訓機構之職業訓練師流失，並因為公共職訓經費之投入萎縮，導致國內相關產業所需技術人力嚴重不足。以我國與各國政府職業訓練支出占GDP的比例來看，大部分國家政府職業訓練支出占GDP的比例均高於我國，顯示我國的整體資源投入在公共職業訓練經費偏低。在技術變革日新月異的今日，企業員工隨時可能面臨結構性的失業問題，也造成企業相互惡性挖角、專業高級技術人力不足、缺乏創新、技術升級所需動能等不足的結果。政府部門實有必要增加公共職業訓練經費的投入。

### 九、產業界對於人力資源培訓參與意願不高

人力資源的投資是產業發展的基礎，長久以來，我國產業界對於培訓人力資源所作的投入嚴重不足。在知識經濟競爭的今日，將產業界導入人才培訓體系是促成專業人力供需自然調節的重要作法。此外，產業界與教育體系配合，共同培育出產業界所需的專業人力也是其他國家採行的措施。根據調查顯示，各主要國家大學研發經費來自企業提供經費之比重約5.5%。以1998至2003年為例，美國、加拿大、德國、芬蘭、瑞典、南韓等國家大學研發經費直接來自企業支持的比重，至少都在5.5%以上的基礎，南韓甚至維持在13%至14%的比重，國內大學研發經費大都來自政府部門的支持，其比重約85%至86%，來自企業支持者僅3%至4%，相

對偏低，造成此一現象之原因可能是基於：

(一) 缺乏賦稅誘因；(二) 過度仰賴政府；(三) 自行培訓人才觀念不足等因素所致。由於企業所需人力為何，只有企業本身最清楚，而公訓部門及教育產出往往僅能針對一般需求，較難滿足企業的特殊需求，尤其，企業欠缺自行培訓人才的觀念，將助長惡性挖角的歪風，長久如此將形成惡性循環。若能從賦稅方面提供更大誘因，將有助於高級人力的培訓及培育。

### 十、長期照顧資源嚴重不足，過度依賴外籍看護工

隨醫藥發達及衛生條件改善，國人平均壽命逐漸延長，2004年國人男性平均壽命為73.6歲，女性為79.4歲，已達先進國家水準，65歲以上老年人口占9.5%，其中65歲至74歲高齡人口為128萬3000人。解決老人安養問題刻不容緩。根據行政院主計處2000年戶口及住宅普查資料顯示，國內極重度失能需要長期照顧人數為5萬1913人，其中除了少部分已進住老人長期照顧機構、護理之家接受24小時機構式照顧外，其餘絕大部分都是由家人照顧，照顧負擔極重。另外，截至2005年2月止，台灣地區有長期照顧需求老人人口數為19萬2,898人，而台閩地區機構式長期照顧資源總計有1,178家，總床位供給數為7萬1,590床，每百個有長期照顧需求之老人僅可分得37床，明顯供給不足；環顧老人的生活照顧並非完全仰賴「機構式」為唯一的途徑，如何強化居家照顧、社區照顧之功能，建立適切的照顧體系，是責無旁貸。

長期照顧資源嚴重缺乏的後果就是對於

外籍看護工的引進日漸迫切，導致我國外籍看護工之人數不斷成長，國內過度依賴外籍看護工的結果，除了嚴重扭曲國內勞動市場人力結構外，更延宕國內長期照顧體系的建立。此外，由於婦女家庭照護負擔問題無法解決，連帶影響我國女性之勞動力參與率的提升，國內長期照顧資源不足問題，影響至為深遠。

### 肆、我國人力資源問題的解決對策

為根本解決我國人力資源問題，建立台灣經濟成長可長可遠的基石，有賴從以下面向著手改善：

#### 一、勞動法令鬆綁，促進就業，去除人力資源運用障礙

- (一) 修訂勞動基準法勞動契約、工資、工時之相關規定，活絡非典型僱用樣態。
- (二) 部分工時法制化。
- (三) 研訂「派遣勞工保護法」，明確界定勞僱三方關係，保障被派遣勞工之權益。
- (四) 推廣部分工時及彈性工時制度。

#### 二、解決人力資源嚴重不足現象

- (一) 建立短期及中長期勞動力供需預測統計調查機制。
- (二) 全面檢討外勞政策（包括：核配比例及重新招募等），建立外勞引進動態總量管理機制。
- (三) 全面檢討人口政策及移民政策，並營造有利生育環境，開發人力資源。
- (四) 培育產業所需人才，強化就業諮詢及媒合。
- (五) 配合產業需求，調整職業訓練方向，並



提高公共職訓經費之投入。

#### 三、提昇女性勞動力參與率

- (一) 建立完善長期照顧體系，減輕婦女家庭照顧負擔。
- (二) 加強辦理托育服務，促進婦女就業。
- (三) 落實「兩性工作平等法」，排除婦女就業障礙。
- (四) 發放育嬰留職停薪津貼，穩定婦女就業。
- (五) 推動促進婦女創業貸款。
- (六) 配合人口政策綱領，營造有利生育的環境。

#### 四、提昇中高齡勞動力參與率及改善勞動者過早退出職場之現象

- (一) 排除中高齡者持續就業及就業的障礙。
- (二) 提昇中高齡勞動力之就業能力。
- (三) 提供僱用中高齡勞動力之獎勵措施。
- (四) 降低企業主僱用中高齡者就業之負擔。
- (五) 研訂禁止歧視僱用中高齡者法案。
- (六) 修正現行相關退休制度，提高退休年齡下限之規定。
- (七) 鼓勵企業開發部分工時及彈性工時工作等非典型工作機會，以利中高齡者就

# 高齡化社會產生之勞動問題及因應政策初探

王雅芬

業。

- (八) 推動企業辦理員工在職訓練及第二專長訓練。

## 五、調整高等及技職教育培育政策

- (一) 配合產業發展方向，定期檢討大學及技職教育培育政策。
- (二) 落實評鑑制度並推動系所及學程調整機制，提昇教育品質，並追蹤輔導畢業生就業情形。
- (三) 寬列預算鼓勵留學，設立「高級人力培育獎學金」。
- (四) 建立產學合作之人才培育機制。
- (五) 推動技職教育與區域性產業結合之產學合作策略。
- (六) 加強推動回流教育，鼓勵師生與產業界交流。
- (七) 加強教育體系與研究部門合作，強化教育體系對於研發人才之培育。

## 六、提供足夠誘因鼓勵個人、企業參與人力資源培訓

- (一) 提供賦稅誘因，鼓勵個人投資進修及企業參與人力資源培訓工作。
- (二) 提供獎勵或補助，鼓勵企業參與人力資源培訓。
- (三) 定期表揚重視人力資源培訓之績優企業。
- (四) 全面檢討修正「職業訓練法」。
- (五) 整合訓練資源並規劃符合產業需求之訓練課程。

## 七、有效延攬海外高級專業人力

- (一) 建構吸引海外高級專業人力之有利環境。
- (二) 配合經濟發展需求彈性調整吸引海外高級專業人力之移民措施。

- (三) 檢討延攬海外高級專業人力之相關法制。
- (四) 提供賦稅誘因及彈性調整移民措施，延攬海外高級專業人力。
- (五) 建構吸引外國留學生來台留學及就業之鼓勵措施。

## 八、建立人口老化社會所需的長期照顧體系

- (一) 推動長期照顧體系。
- (二) 加強因應人口老化社會之調查研究工作。
- (三) 結合社政與衛政資源並強化照顧管理與服務輸送體系。
- (四) 充實本國照顧服務人力，並適度調整外籍看護工之引進。
- (五) 落實老人教育政策之完善配套措施。

## 伍、結語

全球化經濟與資訊化的今日，產業發展已由傳統的勞力與資金投入轉為知識經濟競爭。各國在追求全球經濟利益誘因下，積極融入國際經貿體系，企業全球佈局加速發展，國內勞動市場面臨調整壓力。惟有有效掌握關鍵性人力資源才能主導國際市場與發展。因此，人力資源可說是維繫台灣經濟發展的命脈，更是攸關國家競爭力強弱的重要因素。面對更為嚴苛的國際競爭環境，台灣可仰賴的競爭利器或許是優秀的人力資源，但如何有效解決人力資源問題誠為當前刻不容緩的議題，期盼各界能踴躍參與台灣經濟永續發展會議之討論，共同努力於建立台灣經濟發展可長可遠的基石。

(本文作者 行政院勞工委員會主任委員)

## 壹、高齡化社會中高齡勞動者背景分析

### 一、台灣人口老化及少子代

目前日本及西歐國家65歲以上人口占總人口比例已經超過15%以上，我國65歲以上人口佔總人口比例9%，已達聯合國所訂人口高齡化之標準（65歲以上人口佔總人口比例達7%），依經建會推估我國西元2011年將超過10%，到西元2021年將超過16%。而總生育平均人口數在西元1991年平均為1.72人，至西元2005年下降至1.1人，人口自然增加率則由西元1991年的1.1%至西元2005年降為0.4%，預估西元2022年以後我國人口將開始減少，顯示人口老化及少子化現象已是我們必須面對的問題，而衍生的勞動力供給問題也將成為我國未來經濟發展之一大隱憂。

### 二、台灣中高齡勞動力參與率逐漸下降

我國中高齡勞動力參與率近10年呈現微幅下降趨勢，隨著年齡層的提高勞動力參與率逐漸下降，至65歲以上之年齡層勞動力參與率已低於10%。與工業先進國家比較，日、韓在65歲以上的勞動力參與率仍能維持將近20%甚至高達29.8%，但我國只有7.42%，顯見美、日、韓等國高齡二度就業情況十分普

遍，美、日、韓等國的老年經驗值得進一步探討。

### 三、中高齡者就業情勢分析

#### (一) 中高齡勞工工作意願

依據內政部2002年台閩地區老人狀況調查結果顯示，65歲以上國民次要經濟來源之主要度，以子女奉養(含媳婦、女婿)者最多占51.72%；50至64歲國民次要經濟來源之主要度，以自己工作或營業收入者最多占47.61%。50歲以上國民對未來生活上最擔心的問題19.35%是經濟來源問題。另，50~64歲國民未來老年的生涯規劃情形有8.12%繼續工作，0.76%從事專業知識或才藝的傳授，6.45%從事志願服務工作。50歲以上對於提供就業輔導服務之需求很需要及需要者占28.9%。由以上資料顯示，中高齡人口仍有很強的經濟壓力及就業需求，維持自己與家人的經濟生活是中高齡勞工就業的主要原因。

#### (二) 中高齡就業者從事之行職業及身分別

若以行業大類別來看，中高齡就業者不分年齡層，皆以從事服務業為最大比例，超過50%，其次是工業。但60~64歲之年齡層從事農林漁牧業者36.53%，占相當大之比例。如果再細分類，則以製造業和批發零售業佔比

例最高。45~59歲之中高齡就業者從事之職業皆以服務工作人員及售貨員為最高比例，60~64歲之就業者則以農林漁牧工作人員占36.16%最高。再者，以就業者從事之身分別分，46.85% 60~64歲的就業者是自營作業者，12.84%則為無酬家屬工作者，兩者總計超過6成，相較45~59歲之就業者50%以上是受僱者有相當大的差異，顯見我國有一定比例的勞工會隨著年齡老化由受僱者轉換成自營作業者。

### (三) 中高齡就業者每週工作時間

在尋職的中高齡者中，仍有高達97%以上希望是全時工作，而依統計數據顯示，中高齡就業者有高達99%是從事全時工作，以40~49小時為最大比例，平均每週工作時間達43~45小時。

### (四) 中高齡就業者工作收入概況

45~49歲的中高齡就業者薪資以5萬元以上者佔最大比例，60~64歲之中高齡薪資則是以未滿15,840元比例最高，達30.49%，最有可能的情形是中高齡者退休後，以最低薪資再就業者或是以部分工作時間型態再就業。以整體平均水準，中高齡的平均薪資38,190元，高於全體就業者平均收入34,212元。但另一方面也顯示高齡就業者仍能接受低薪的工作。

### (五) 中高齡就業者離開上次工作之原因分析

依勞委會93年中高齡勞工統計資料顯示，中高齡就業者離開上次工作之原因分析，有55.77%是自願離職，44.23%是非自願離職。

不同年齡層自願離職原因不同，而非自願離職之原因不同年齡層並無太大差異，大部份皆為工作場所歇業或業務緊縮。45~49歲之中高齡者有38.84%是經濟因素（工廠歇業或業務緊縮、季節性或臨時性工作結束）而非自願離職，50~54歲年齡層則有33.92%因經濟因素而非自願離職，55~59歲年齡層則高達42.35%是因經濟因素而非自願離職，高達20.58%想自行創業而自願離職，60~64歲年齡層則只有17.34%是因經濟因素被迫離職，37.26%是自願辦理退休。值得注意的是，在非自願離職原因中，因屆齡退休而退出勞動市場者占0.84%，在自願離職原因中，自願辦理退休而退出勞動市場者占5.05%，這群人力在中高齡勞動人口中佔了近6%，顯見仍有一定比例的中高齡退休者，退休後仍因各種因素必須再投入勞動市場。

## 四、台灣中高齡失業者之就業情勢分析

### (一) 我國中高齡失業率發展趨勢

我國中高齡失業率10年來變化極速，由86年的1點多至92年為失業率高峯，近幾年則又呈下降趨勢。但與國際比較，我國中高齡失業率並未較高，但近年我國處於產業結構改變之際，造成中高齡的結構性失業嚴重問題仍不可忽視。

### (二) 我國中高齡失業者之失業週數分析

依勞委會93年中高齡勞工統計資料顯示，中高齡失業週數平均35.2週，與同期全體失業者平均失業週數29.40週比較高出甚多。若以教育程度分，教育程度愈高，平均失業週數愈長，以50~54歲年齡層的36.3週最高。若以性別分，中高齡男性的38.7週高於

中高齡女性的25.5週，中高齡女性的平均失業週數則低於全體平均失業週數，顯見在經濟不景氣的時候，中高齡女性較不易失業，其中原因值得深入探討。

### (三) 中高齡尋找工作遇到困難的原因

從勞委會93年中高齡勞工統計資料顯示，中高齡尋找工作遇到困難的原因，最大比例是年齡限制，且比例都超過50%，60~64歲年齡層甚至高達87.24%，其次是技術不合及工作性質不合。

### (四) 中高齡失業者最希望找尋之職業

在中高齡失業者中最希望找尋之職業有近50%為生產設備操作工及體力工，其次為技術員及助理專業人員。顯示失業者中仍以生產設備操作工及體力工為最大比例，而此職業之就業者轉業不易，失業後仍以原有之職業型態為尋職之目標。

## 五、我國勞工退休年齡及國際比較

近5年來，我國退休勞工年齡有提早現象，根據行政院主計處「受僱員工動向調查」，2004年工業及服務業受僱員工平均退休年齡為54.9歲，較2003年之55.7歲降低。

另依據我國領取勞工保險老年給付平均年齡觀察，2004年領取老年給付者平均為58.9歲，低於2000年之60歲，顯示申領老年給付之年齡亦呈下降趨勢，低於我國勞動基準法規定強制退休年齡60歲。

日本於2004年通過法令將於2006年至2013年間逐步實施將強制退休年齡從60歲逐漸提高到65歲。韓國領取老年年金的年齡為60

歲，但透過不課稅的方法鼓勵勞工工作到64歲退休。美國並無明文規定公私部門勞工法定退休年齡，僅在「社會安全法」列有老年退休給付年齡的適用條文，並在聯邦「就業年齡歧視法」明訂禁止年齡歧視的條文，包括強制退休規定。而英國將從2010年到2046年逐步將退休年齡延至68歲。

## 六、僱主缺工職類僱用條件分析

由「事業人力僱用狀況調查」結果顯示，工業及服務業廠商遇有短缺員工時，僅22.1%廠商願意僱用中高齡(50~64歲)勞工，另77.9%廠商不願意僱用中高齡勞工之主要原因，係以其「體力狀況不良」、「生產技術不符所需」及「工作效率較差」等因素居多，分占49.1%、28.8%及28.0%，至於考慮「退休金成本負擔較高」者占14.0%、「社會保險費用之考量」者占8.5%。此外，勞委會1996年曾進行有關「民營事業單位僱用中高齡勞工及派遣人力調查」，調查結果發現企業不願意僱用中高齡者的原因有「缺乏活力」、「觀念老舊不易溝通」、「健康狀況差」、「不易輪調」等四項，願意僱用的原因則有「經驗豐富即可任用」、「處世成熟圓融」、「遵守規範」、「工作專心」、「經驗純熟不易犯錯」及「工作穩定不易跳槽」等六項。再依「中華民國85年台灣地區事業單位退休人力運用暨員工申訴制度」調查顯示，有高達98.66%之事業單位不願僱用高齡勞工，原因以「沒有適合工作」、「現僱人員已足夠」、「效率不高」、「訓練不易」、「沒有僱用管道」、「僱用成本較高」為前六項。但有學者曾敏傑與李漢雄(1999:188)研究指出，中高齡員工的健康情形與一般員工並無顯著不同，中高齡員工也



比較不常請假、不較常遲到早退、工作效率不較差、也不較容易發生工作意外事故。可見工作場所普遍存在對中高齡者有一些偏見。

## 貳、高齡化社會將面臨的勞動問題

### 一、中高齡勞動力運用問題

#### (一) 勞動力人口高齡化

根據統計，我國2005年15-24歲勞動力1,055千人占總人口的10.17%，較85年減少3.72%；45歲至64歲勞動力3,091千人占29.80%，卻較85年增加6.55%。經建會推估，至2015年左右15-64歲工作人口將由2014年的73.3%降至65.4%，65歲以上工作人口則佔24.1%，至2051年，15-64歲工作人口比例降至56.9%，65歲以上工作人口增加為34.7%，顯示我國勞動力逐漸萎縮與老化。至西元2051年，平均每一工作人口將扶養近一名非工作人口，與2004年平均每2.5名工作人口扶養1名非工作人口比較，未來勞工負擔相形增加許多，負擔沉重。

(二) 國內人力供需不平衡，持續呈現人力不足現象

依據經建會人力供需推估，西元2005年至西元2008年平均每年高級專業及管理人力將短缺5萬人，基層人力不足達31萬8千人，而中級人力則略過剩1萬1千人。西元2009年至西元2015年平均每年高級及專業管理人力短缺將降為4萬1千人，基層人力不足則增加為33萬5千人。西元2005年至西元2015年平均每年高級人力短缺4萬5千人，基層人力不足數則為33萬人。高級及基層人力每年持續不足，但統計資料顯示我國中高齡就業意願非常高，退休後願意再投入勞動市場的比例也不低，且依統計，失業的中高齡最希望尋找的工作大多為基層人力，但雇主僱用意願卻非常低，願意僱用的雇主則反應「沒有僱用管道」，以致產生我國中高齡勞動參與率偏低的情形，此皆顯示中高齡人力運用情形須再加強，以解決部份人力不足的問題。

此外，高齡化社會產業結構勢必有所調整，許多與老齡人口有關之新興產業將隨之產生，目前勞動人力是否足以因應未來所需，也是必須重視的問題。

(三) 中高齡勞動者失業率上揚速度快，再就業困難

依統計數據觀察，中高齡失業人數雖不多，但失業率增加幅度卻是最大，以工廠歇業或業務緊縮對中高齡勞工的衝擊最大，顯見中高齡之失業係以結構性失業為主。此外，中高齡勞工在就業市場上面臨「多數雇主限制應徵者年齡」、「技能不足致無法順利轉業」及「生產效能不如青壯年」等因素，使中高齡者再就業困難或受到嚴格的僱用限制，平均失業週數也比全體失業者平均

週數高出甚多。另依主計處93年「人力資源運用」統計資料顯示，尋職時所遭遇之困難係以「年齡限制」占65.4%居多，年齡是中高齡失業者尋職的最大障礙。

### 二、未來老年經濟生活安全保障問題

#### (一) 退休制度的問題

由於科技、醫療方面的進步，國民的平均壽命不斷延長；勞工於老年時，由於內在（身體老化）及外在（社會環境、老年歧視等）因素之限制，導致無法繼續留在勞動市場，喪失所得收入來源；另一方面又有維持生活及醫療需求逐漸增加之消費支出，如沒有相當的儲蓄及退休制度支持，勞工即面臨老年經濟不安全之問題。我國於94年7月1日「勞工退休金條例」正式施行，採確定提撥制，勞工退休生活獲得基本保障。惟，目前大部分勞工仍同時存在舊制年資與新制年資，尚須面對如何確保勞工退休時可領取舊制年資之退休金，或其轉換雇主時舊制年資喪失，新制退休金不足以保障其退休生活的問題。

#### (二) 勞工保險老年給付制度的問題

台灣已進入高齡化社會，現行勞工保險老年給付係以一次給付提供老年退休生活保障，惟一次給付具有容易受到經濟變動、通貨膨脹等因素之影響及投資不當而耗盡之風險。因此，未來勞工保險老年給付保障政策亦將面臨新的挑戰，勞委會已著手規畫研議修法將勞工保險老年給付改為年金制。

(三) 勞工退休金及勞工保險給付所得替代率不足的問題  
勞工退休金制度自94年7月1日起實施，據

統計勞退新制所得替代率24%，規劃中的勞工保險年金制為30%，二者合計54%，與美、法、德等先進國家約達70%-75%差距尚遠，似不足支應勞工退休生活之所需。

### 三、勞保財務長期面臨窘境的危機

社會保險之財務處理有世代間轉移之效果，當代人之保險費率如偏低，恐隱藏鉅額向後代預收費用之情形，形成債留後代子孫之不利影響。因我國生育率下降，少子化的結果，未來加入保險行列繳交保費之人口卻日益遞減，而領取老年給付人口日益遞增，依據精算所需僅老年給付之費率即為15.5%，而目前計收之勞保費率為5.5%顯有不足，勞保財務長期而言顯有面臨窘境之危機。

## 參、促進高齡就業與人力運用的政策趨勢

目前歐、美、日等高齡化國家，政府多已採取相關因應措施。OECD亦選定21個會員國家研提「高齡化及就業政策」的報告，包括對各國造成老年勞工就業障礙原因進行調查、處理並擬訂措施提供各國建議。針對我國高齡化產生的各項問題，勞委會應研提相關因應對策，以「促進中高齡就業與人力運用」作為進行中高齡勞動政策規劃主軸，初擬對策建議如下：

### 一、創造適合中高齡的職場環境，鼓勵高齡人口持續就業

(一) 協助中高齡勞工建立職業新觀念：  
藉由就業諮詢、就業促進研習等活動，協

助中高齡者隨著社會環境與個人狀況之變遷，建立新的職業觀念。提升中高齡者工作意願，輔導其就業準備及就業適應。推動「促進中高齡者就業試辦計畫」，透過行政委託民間團體，以辦理中高齡失業個案深度諮商及就業問題分析以及個案管理等方式，協助中高齡失業者提升工作能力與工作意願，及就業準備與就業適應。

## (二) 規劃適合中高齡者就業的工作機會：

提倡終身教育，回流教育。生產型員工在45歲起逐步規劃，轉入低體力的服務型工作；發展老年養護產業，大量僱用中高齡人口從事社會服務工作；設立目標訓練計畫，如英、美等國設有針對中高齡員工的職訓計畫，協助中高齡員工維持即時的生產知識與技能；開發老年人與年輕人非替代的職業結構，開創年輕人與高齡人口互補而非互替的工作環境（如超商、社區服務、社區總體營造等非全時之工作）。

## (三) 研議推動中高齡者職務、工作再設計：

包括改善工作環境或設備、工作條件及調整工作內容等（例如透過生產流程資訊化，再針對中高齡勞工職業再訓練，協助其逐漸轉為非體力勞動），以期透過提高企業補助金額，將職務再設計推廣至企業單位，進而提升雇主僱用意願，提高中高齡者就業機會。

## (四) 建立彈性的工時制度及工作內容：

在國際化與自由化趨勢下，服務業將更蓬勃發展，人力需求將逐漸增加。服務產業

工作時間深具彈性，老齡人口恰可填補服務業及新興產業勞動不足的部份。為增加勞動力的供給，應逐步建立部分工時及彈性工時制度，鼓勵退休後仍有工作能力就業之中高齡人口持續就業，以解決部分勞動力供需失衡之問題。

## (五) 以創業輔導替代部分就業輔導：

辦理「創業諮詢服務計畫」，提供中高齡失業者創業前、創業中及創業後之輔導；辦理「微型企業創業貸款」，輔導中高齡其創業並給予利息補貼，目的為減低創業成本負擔，期使創業成功，以留住「預計未來工作已無發展，擬退出勞動市場」及長期轉業不易的中高齡人力。

## 二、排除高齡者持續就業及再就業的障礙

(一) 減少對非典型僱用的限制：包括部分工時勞動、定期契約勞動、派遣勞動等勞動彈性化措施，勞動基準法、勞工保險法令並配合研擬修正。

(二) 檢討勞工退休相關制度：為因應老年化社會之來臨，以及充分利用高齡勞動力，研議修法漸進延後或刪除勞工強制退休年齡之規定、延長領取退休金的年齡或設計，如延遲退休，每月領取金額可增加，以增加延遲退休的誘因。或推動彈性退休、階段性退休制度以鼓勵企業採取彈性減時、減薪、減量等漸進式退休制度，讓屆齡退休但仍有工作意願的勞工，透過兼職工作、暫時工作或部分工時吸引高齡勞工延後退休。如此雇主能減低重

新訓練接替勞工的成本，對勞工來說，這樣的退休計畫對原來的生活不致造成太大的衝擊，政府可提供雇主實施方式說明指引以取代強迫退休制度。勞工退休金條例、勞工保險條例應配合檢討修正。



(三) 縮減高級人力提早退休規模：依據統計，我國未來缺工最嚴重者為高級管理人力，未來應增進公務人力、學術機關與民間人力相互交流機會，以培養高級專業人才，藉此鼓勵有能力、有經驗之高級人力延後退出就業市場，以縮減高級人力提早退休的規模。公務人員相關規定應配合檢討修正。

(四) 禁止「年齡」歧視：短期研議修正就業服務法中有關年齡歧視條款，中期研議併入「工作平等法」立法，主要目標針對改變雇主負面的刻板印象，鼓勵僱用、提供訓練、升遷、解僱、工作調度、給付薪資時應依據能力而非年齡，把重心放在實際經營的成本及勞工的生產力。

## 三、增加雇主僱用及持續僱用老年人的意願

(一) 建立健全的中高齡人力資料庫：中高齡人力資料庫可區分兩個區塊，一個是

「就業的人力資料庫」，一個是「志工資料庫」。中高齡人力吸引雇主者在於其累積的工作經驗，雇主可節省訓練成本，建立健全的中高齡人力資料庫能讓雇主迅速取得所需人力以替補人力缺口，並積極主動將資料定期提供雇主作為聘僱之參考，以提高雇主與中高齡之人力媒合效果。而「志工資料庫」則是勞委會利用各地就業服務站成立志工服務中心，鼓勵退休的老年人口投入社會服務工作，豐富、充實退休生活。

## (二) 提供雇主相關補助及僱用誘因：

1. 提供雇主訓練津貼，雇主可視情況藉由教育、在職訓練等途徑提升勞工的就業能力，讓有能力的勞工持續就業。
2. 獎勵雇主提出為其勞工規劃「高齡的職業生涯計畫」，包括提供更完善的機器設備、協助轉職、工作內容再設計、延長退休或彈性退休計畫等，補

助雇主必要費用及部份薪資，以吸引雇主重視老年人力。

3. 提供獎勵僱用津貼：獎勵企業僱用高齡勞工填補非正式工作的人力缺口，解決僱主產假期間、育嬰留職停薪期間、受訓期間的人力替代問題。
4. 獎勵雇主開發高齡就業機會：為提供高齡勞工更多的工作機會，鼓勵雇主開發屬於高齡就業的創新產業或工作機會，並提供僱用津貼或獎金或成立公司之資金，但前提為不排擠年輕人的就業機會。

#### 四、提高中高齡者的受僱能力

##### (一) 建立勞動供需預測機制：

面對全球產品及人力需求日異多樣化，職訓課程必須隨之作動態適時的回應。首先勞委會應建立勞動供需預測機制，持續追蹤各業勞動供需最新狀況，提供開設職業訓練職種政策參考，以正確掌握中高齡之訓練課程。

##### (二) 創造勞資雙方終身學習的環境：

知識經濟的來臨，商品與專業技能的生命週期將極為短暫，勞動市場將更具彈性、變化，行職業間的轉移頻率也會因而加速、增加，因此政府應創造一個勞資雙方共同的「終身學習」環境，讓資深的中高齡勞工技能能隨時因應市場的需要而提升，適時調整其職場的生涯規劃，免於失業的威脅。

##### (三) 建立彈性、多樣化、區域性的職業訓練課程：

中高齡職業訓練內容的規劃及安排，必須因應經濟情勢與產業結構的瞬息變遷，做適時的調整。例如因應老人人口急速增加，未來有關老人之產業勢必因應而生，其中將產生許多適合老年人的就業機會，但大規模的職業訓練體系無法適時回應轉業、失業及人才短缺的問題。故，可研議由產業公會、地方性的專業民間團體或學術機構參與中高齡之職業訓練，以發展出多樣化、具彈性的職業訓練課程，並符合企業所需。

##### (四) 積極開拓屬於高齡勞工的就業職種與訓練課程，建立對高齡勞工訓練目標的量化監測，避免訓練資源被閒置或浪費，以確實達成提高高齡者就業能力之目標。

#### 五、開發女性潛在勞動力、提供工作家庭平衡之工作環境，提高生育意願，以減緩少子化帶來的衝擊

高齡社會伴隨著少子化的趨勢，勞動人口急速下降，開發女性潛在的勞動力與鼓勵生育必須雙管齊下，相關政策如下：

##### (一) 在母性保護方面，檢討勞動基準法產假日數及雇主給薪之規定，研議產假薪資、育嬰津貼由勞工保險、就業保險給付或由政府補助部分薪資之可行性，並加強防範雇主懷孕歧視及懷孕期間不當解僱之情事發生，以保障懷孕婦女之工作權。

##### (二) 具體落實兩性工作平等法禁止歧視之規定，整合勞委會相關資源及措施，研擬「家庭與工作平衡促進方案」檢

討規劃職場托育政策、育嬰留職停薪、復職、留職停薪期間人力替代（含育嬰津貼發放）等措施並積極促進婦女二度就業，營造一個有利於工作生涯發展與育兒兼顧的環境，提高婦女勞動參與率及生育意願，以減少婦女勞動人口的流失並防止少子化現象持續惡化。

##### (三) 發展老人照護及托嬰服務產業，創造就業機會

我國40~59歲的中高齡婦女，尚有55%以上未投入勞動市場，這些婦女有很大部分年輕時因家庭因素（育兒或照顧父母）而退出勞動市場。在家庭因素負擔解除後，因長期離開勞動市場而從此無法進入勞動市場的比例相當高，此勞動力若閒置相當可惜。根據研究，托育托老設施之健全否，影響婦女的就業意願，故如果老人照護及托育服務產業發達將可激發女性投入勞動市場之意願，女性投入勞動市場又可增加該產業的需求，增加就業機會，而此就業機會非常適合中高齡婦女投入，達到一箭雙鵰的效果。

#### 六、建構健全的老年經濟保障制度

(一) 建立老年退休金給付制度：在實施社會保險的先進國家，對於老人生活之保障多以年金給付以提供其長期生活保障，爰為因應高齡化，解決現行勞工保險老年一次給付所存在的問題，並增進勞工退休權益，實施活到老領到老的勞工保險老年給付改採年金制已為勞委會重要勞動保障政策，且為鼓勵高齡勞工能繼續工作，並有增給老年年金之設計，亦能促進勞動人力資源之運用。

(二) 建立勞工保險費率調整機制：為避免重蹈若干歐洲國家社會保險制度瀕臨財政破產之窘境，宜考量勞資雙方保費負擔能力及勞保財務實際需求，於勞保條例修正草案內研議建立合理穩定之費率調整機制，以紓緩我國人口高齡化趨勢對未來勞保老年給付支出之壓力，確保勞工保險制度永續發展。

(三) 積極規劃勞工財產形成制度：為因應現行「勞工退休新制」及規劃中「勞保年金制」不足勞工退休生活之需要，勞委會積極規劃實施「勞工財產形成制度」有其必要性及迫切性，透過建立完善的勞工退休照護網，形成勞工安養的黃金三角，形塑銀髮族人口不等同於依賴人口的願景。

(四) 排除中高齡參加職業訓練之障礙：提供中高齡失業者訓練期間生活津貼，降低其經濟負擔，減少參訓障礙以保障訓練期間之基本生活。

(五) 研議不同年齡的失業給付週數機制：依統計數據顯示，中高齡之失業期間較一般勞工為長，中高齡勞工又恰是一個家庭經濟維繫的一群，故保障中高齡失業者失業期間的生活所需是一個社會安定的重要力量，宜設計一套不同年齡層而有不同給付週數的制度。

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處 編審)

# 從中高齡者人力運用

郭振昌

## - 談就業服務法中禁止年齡歧視之規定

### 壹、前言

台灣地區隨著經濟的成長，生活水準之提升，醫療衛生之進步，近年來人口的死亡率及出生率皆有逐漸下降之傾向，未來人口老化之趨勢將日益明顯，依照聯合國的定義65歲以上老年人口占總人口的比率超過7%以上者就稱為高齡化人口社會，台灣地區由於國民平均壽命延長等因素，已於82年9月間正式進入高齡化社會。依照行政院經濟建設委員會（2004）資料指出：未來人口年齡結構將更趨於高齡化，老年人口比例將至民國100年增為9.9%，之後快速上升，至140年達到23.9%。又在人口漸趨老化的過程中45至65歲中高齡人口（依就業服務法的界定）在工作年齡人口中所占比例日益提高，快速上升至110年41.1%之後，緩降至140年之39.8%。而中高齡者勞動力比率估計增至95年的31.7%。在中高齡各年齡組均將成長，而中高齡勞動力參與率估計未來亦將呈微幅成長。總體（以年齡別計算）的勞動力參與率由於受到高學歷化的現象使較年輕的年齡層之勞動力參與率降低，而且隨著人口的高齡化，致使相對勞動力參與率較低之中高齡層的人口比例相對提高，致使總體勞動力參與率呈微幅降低的現象。然而，當人口持續高齡化下，總體勞動力參與率有下降之可能，勞動人口比率將降低，每人的扶養人數將隨之增加。

為因應社會與人口變遷，保障國民就業機會平等，行政院會於民國95年5月17日通過「就業服務法」修正草案，參考先進國家立法，在第5條規定增列，雇主不得因求職者的「年齡」而有所歧視，給予就業機會差別對待。

在當代的就業市場中，能力應當是勞動者獲得競爭職位的基礎和最重要的條件，用人單位應當為勞動者提供平等的機會，然而，在現實的就業過程中，很多與個人能力無關的因素反而成為勞動者進入就業，晉升或者是獲得職業訓練的機會的障礙。市場經濟本是公平競爭經濟，由於這些與個人能力

無關的因素的加入，使得競爭變得不公平和低效率，最重要的是，這種不平等使得一些原本可以憑自己能力獲得利益的勞動者失去了機會，明顯違背了現代法理的價值理念。本文擬對就業中年齡歧視作相應的概念分析，參考國外的發展經驗，目標是建立相應的法律與行政制度來消除年齡歧視。

### 貳、就業中年齡歧視的概念、種類及其界定

所謂的「就業歧視」，就是指條件相等或者相近的求職者在求職過程中，或者受雇者在就業時於某些與個人工作能力無關的因素不能夠享有平等的就業機會以及工資、配置、升遷、訓練機會等就業安全保障的平等待遇，從而其平等就業機會受到損害的現象，就業歧視扭曲了人力資本的正常流動，破壞了就業市場的公平競爭環境。年齡歧視則是指勞動者由於年齡的原因，在就業、晉升、就業訓練等方面受到了不平等的對待。亦即就業方面的年齡歧視，是指僱員或可能獲得聘用的人士，因年齡而在僱用上受到不公平或不同的待遇。年齡歧視可能出現在招聘、晉升、調職或訓練、僱用條款和條件、員工自行離職或公司的裁員計畫、退休政策等安排，以及投訴和申訴處理程序。

經濟學理論認為，歧視是一種妨礙效率與社會公平的主觀偏見，尤其是年齡歧視，剝奪了相當一部分人的工作機會和就業權利。這種公然的歧視將會增加社會交易成本，降低社會總體福利水準。

就業中年齡歧視將造成巨大的人力資源浪費。如果人為地把就業年齡限制在45歲以下，那麼一個24歲左右的大學畢業生，他可以選擇工作的時間豈不是只有20年左右？也就是說受教育時間越長，他為社會服務的時間反而越短，那又如何能實現人才的優化配置呢？何況雖然和45歲以下的人相比，45歲以上的人在體力、精力、知識結構等方面的確有一定的差距，但是他們也有他們的優勢：他們經驗豐富，對個人價值的定位更準確，他們是這個社會裏寶貴的人力資源財富，如果就這樣白白浪費掉，無疑會對社會的發展進步造成極大的影響。

根據實務中的情況，年齡歧視主要表現在以下幾種類型：（1）就業歧視：指在應聘該職位所應具備的實質性條件相同的情形下，甚至部分勞動者具有更好的勞動力提供條件，僅僅由於年齡原因而遭拒絕或者被解僱，失去就業機會；（2）職業歧視：某些勞動力完全有能力勝任，卻因年齡特徵而被限制或禁止進入某些職業，或者被擠到同一職業中過低的檔次的位置，例如在很多服務領域中，中年婦女往往因年齡而不能進入該行業。（3）晉升歧視：在某些崗位，一旦勞動者達到一定的年齡，其晉升就會受到影響。（4）訓練歧視：隨著知識更新速度不斷加快，勞動者必須進行訓練，用人單位基於中老年人的學習能力及家庭等各方面的考慮，往往願意把訓練機會留給青年人，中老年勞動者獲得訓練的機會普遍比較少。（5）工資收入歧視：在其他條件相同的情形下，勞動者僅因年齡因素取

得比其他人的工資，或者，為了取得該職位，不得不降低自己的工資水準。

如何界定一個行為是否為年齡歧視行為至關重要，因為其直接關係到求職者的權利，同時，也為用人單位提供了行為規範。一般情況下，界定一個行為是否構成年齡歧視應當具備以下要件：（1）勞動者由於年齡原因不能獲得與其他勞動者享有平等的機會。這種不平等主要表現在上述的幾種歧視中。（2）機會的不平等是用人單位基於特定的原因而人為造成的。例如，如果某一用人單位或其負責人員知道某人的年齡，便直接拒絕接受，而不給予其任何競爭職業的機會，就可能構成就業歧視。（3）用人單位對歧視具有主觀上的故意，具有可歸責性。（4）用人單位的歧視行為與勞動者某種機會的喪失或減少存在因果關係。但是，有些對年齡的區別對待的招聘看似年齡歧視，但是，基於更高的價值追求，法律必須確定其合法性，而把它排除在歧視範圍之外。在涉及到公共安全和某些特殊的職位時，對年齡的硬性規定是必須的，在美國，雇主可用實際職業資格（Bona Fide Occupational Qualification, BFOQ）制度來抗辯年齡歧視的指控，「就業年齡歧視法」（the Age Discrimination in Employment Act簡稱ADEA）允許在年齡是BFOQ的情況下有差距的處理行為。例如，對於公共汽車司機和飛行員年齡的上下限的規定就是合法的；扮演年輕或年老角色的演員需要對年齡作有差別的處理是合法的，或應邀藝術家的模特兒，才須招聘某一年齡的人士。其他例子包括禁止未滿某指定年齡的人士在領有酒牌售賣烈酒的場所工作，及對從事保安工作的人士訂定年齡上限和下限所訂定的年齡要求等。

### 參、就業中年齡歧視現象產生的原因

年齡歧視現象之所以出現，是由多種原因導致的，主要基於以下幾種：（1）最主要的原因就是沒有相關的法律制度來限制用人單位的用人自主權。目前就業服務法第五條規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視。」並沒有規定禁止年齡歧視。法所不禁止的，公民和法人均有權為之，這樣，用人單位自主權被無限擴張；而與此同時，（2）勞動力市場供大於求，用人單位在選擇勞動者時，他們往往選擇年輕力盛的求職者，使中老年勞動者受到了歧視。（3）在法制比較健全的國家，一般情況下，企業的利潤追求是產生年齡歧視的最主要原因。首先，企業通常不願錄用年老的工人。他們可能擔心這些年老工人比年輕人更容易生病或喪失工作能力，他們可能擔心不那麼容易教會中高齡者。其次，公司在經濟不景氣時，往往選擇解僱哪些工資報酬較高的年紀較大的員工，企業以此來減輕勞動力成本。在美國，根據統計顯示，年齡歧視申訴案件的多少於經濟增長是否緩慢有關。最後，勞動力市場是不完全競爭的，在競爭性較弱的行業中，

歧視是由個別企業壟斷造成的，歧視的動機是追求利潤最大化，在這種壟斷結構中，年齡偏大的勞動者只能接受帶有歧視的工資，從而使企業獲得歧視利潤。（4）個人傳統偏見會產生年齡歧視。由於某種原因，個人受到社會的影響對某一群體產生不正確的觀念，主要包括企業偏見、企業員工偏見和消費者偏見，企業有時為了達到與特定年齡人群保持距離而支付給其他員工更高的工資；同時，企業員工也會有偏見，若某些企業員工對年長的員工有偏見，而企業若要留住這些員工，就必須減少年長員工的人數或者在勞動力市場上不再錄用年長的求職者，在資訊科技IT行業中，對年長員工的偏見現象尤為嚴重。消費者的偏好也容易造成年齡歧視。例如，有些消費者只喜歡年輕的勞動者提供服務，這些偏好很可能使企業在招聘時做出選擇，從而使得年長的求職者不能進入該職業。

## 肆、部分國家禁止中高齡就業年齡歧視措施

### 一、背景

隨著人口高齡化，各國皆面對中高齡者就業之問題，年齡歧視的現象，則普遍存在於許多國家。中高齡就業困難因素雖因國情不同而異，但大多與雇主的意願有相當大的關係，除雇主對年齡的刻板印象及成本考量外，相關法令制度亦是重要因素(例如強制退休年齡之規定、退休金制度)。

### 二、各國面對中高齡者就業中年齡歧視問題之相關作為與措施

(一)美國：美國處理中高齡者就業問題的方式是採雙軌制，一方面制訂年齡歧視法禁止雇主對中高齡者的歧視行為，一方面實施中高齡就業促進措施。美國的相關經驗指出，以鼓勵的方式提供誘因鼓勵雇主僱用中高齡者效果，往往不如以處罰的方式禁止雇主對中高齡者的歧視行為，因此美國中高齡者就業問題的解決主要是透過「就業年齡歧視法」(ADEA)進行規範。

為整合勞工和雇主的利益，美國政府於1967年制定「就業年齡歧視法」(ADEA)，期間迄今歷經不少次修正，該法之立法目的主要在於「增進中高齡者基於其能力而非其年齡的就業機會，禁止專斷的職場年齡歧視行為，以及協助雇主與勞動者共同面對並解決因勞動者年齡在職場上引起的種種問題」，其所規範的內容包括「雇主的僱用與解僱決定」、「雇主在有關薪資、其他勞動條件，以及就業權利上所做的決定」、「勞工組織排除特定年齡的勞動者參加該組織」、「具年齡歧視意味的徵才廣告」、「就業機構介紹工作」以及「對支持就業年齡歧視法實施的受雇人所進行的報復行動」等。透過是項「就業年齡歧視法」的實施，以消除雇主對中高齡勞工的年齡歧視，讓已就業之中高齡勞工能持續於職場工作，而失業之中高齡者亦能順利重返職場。

#### 1.立法沿革

「1964年民權法七章」是美國所有禁止就業歧視法律中影響層面最廣且最具代表性的立法。1964年民權法第七章禁止雇主、勞工組織及就業機構因個人的種族、膚色、宗教信仰、性別以及原國籍等因素，拒絕予以

僱用或予以解僱，或在薪資、工作條件或工作待遇等僱用條件上給予差別待遇。為了回應聯邦法院在1988年至1989年之間針對就業歧視案件所做的判決，國會於1991年修訂民權法，該法減輕了就業歧視案件原告之舉證責任、增加對提出「反向歧視」訴訟的限制，並大幅修正1964年民權法所規定之補償制度。

美國聯邦法對職場年齡歧視議題的探討可追溯至1950年代，當時並未針對年齡歧視的問題立法規範，因此職場上年齡歧視的問題並未引起太多的注意。當美國國會議員為1964年民權法的立法在國會舉行辯論時，曾有議員提案要將年齡納入該法的規範範圍內，但此項提案之後遭到否決，因此1964年民權法並無禁止年齡歧視的規定。

儘管當時國會拒絕將年齡歧視納入1964年民權法的規範內容，但國會隨即指示當時的勞工部長研究職場中的年齡歧視問題並提出相關的報告。勞工部長之後提出的報告名為「1965年中高齡美國勞工 就業年齡歧視」該項報告對職場中雇主對中高齡勞工的歧視問題有相當完整的論述，此項報告也因此成為制訂就業年齡歧視法的重要參考。就業年齡歧視法於1967年訂定，之後歷經數次修正。

## 2. 主管機關

就業年齡歧視法制訂之初，勞動部係執行該法的主管機關，於1979年主管機關變更為「平等就業機會委員會」(U.S. Equal Employment Opportunity Commission, EEOC)。

## 3. 法規內涵

(1) 保護對象：從1978年至1986年，就業年齡歧視法所保障的對象為40歲以上70歲以下的個人，就業年齡歧視法於1986年修正時，取消70歲的保障上限。在就業年齡歧視法的規範下，雇主對於40歲以下的個人，在就業上因其年齡給予差別待遇並不會違反就業年齡歧視法。

(2) 規範內容：包含「雇主的僱用與解僱決定」、「雇主在有關薪資、其他勞動條件以及就業權利上所做的決定」、「勞工組織排除特定年齡的勞動者參加該組織」、「具年齡歧視意味的徵才廣告」、「就業機構介紹工作」以及「對支持就業年齡歧視法實施的受雇人所進行的報復行動」等。此外，就業年齡歧視對於舉證責任、年齡歧視的抗辯，以及救濟方式，皆有完備的規定。

美國的《就業年齡歧視法案》規定在招聘、僱用、工資、獎勵、訓練、晉升中實行年齡歧視是非法行為。在九十年代初期，美國聯合航空公司的女性乘務員控告雇主對她們的年齡要求是年齡歧視。結果，公司被迫讓步，現在聯航的飛機上不但有空姐，還有空嫂和空孀。2005年，美國EEOC接到16,585件年齡歧視案件，結果處理了14,076件，占了84.87%。

(二) 英國：英國目前已有禁止年齡歧視立法草案，將於2006年10月實施。

此外，英國對於立法禁止年齡歧視之作為，乃源於2000年，歐盟建立就業服務平等條例，此指導

原則要求歐盟會員國應立法禁止有關於性別、種族、宗教、身心障礙、年齡等方面的歧視。

解決雇主所面對的僱用和留用中高齡勞工的問題。為了消除年齡歧視，立法保障中高齡勞工就業權利，英國於1999年擬定「僱用不同年齡之施行法規」(Code of Practice on Age Diversity in Employment)，以企圖改變雇主的態度，並預計於2006年實施「年齡歧視待遇禁止條例」，目前該法正積極研議強制退休的合法性，以及雇主無正當理由辭退70歲以上勞工的適當性。另外，持續促進中高齡勞工就業的多樣性機會。

## 1. 立法背景

從1970年開始，英國對於性別、種族歧視等方面已陸續立法禁止，惟因考量年齡歧視之問題較複雜，尚須相關制度的配合，因此年齡歧視是最後立法禁止的部分。英國貿易與產業部(U. K. Department of Trade and Industry)目前已有禁止年齡歧視的立法草案(The Employment Equality (Age) Regulations)，並將於2006年10月執行實施。該條例的背景是，過去100年來，英國人口變遷發生了重大變化，隨著新生兒死亡率下降和居民預期壽命的延長，英國逐步進入老齡社會，約40%的英國人口年齡為50歲以上，而年齡歧視對老年人和年輕人的影響都很大。

該條例涵蓋了就業與職業訓練領域，禁止直接或間接的非法年齡歧視，基於年齡原因的不公平待遇，其主要內容包括：

## 2. 法規規範重點

- (1) 禁止招募僱用、升遷與訓練方面的年齡歧視。
- (2) 禁止雇主強迫員工於65歲以前退休，除非可提出合理抗辯。
- (3) 對於不公平免職方面，解除年齡之上限。
- (4) 要求雇主重視員工逾退休年齡仍欲繼續工作的需要。
- (5) 要求雇主於員工預定之退休日期至少六個月前，應有書面通知，以讓員工可規劃其退休生活。
- (6) 除了正常退休外，取消不公平解僱和裁員的年齡上限，賦予老員工與年輕員工申訴不公平解僱或者要求裁員補助的同樣權利。
- (7) 取消法定病假、法定產假、法定收養和法定父權應享有工資待遇的年齡限制，對所有員工將一視同仁。
- (8) 取消法定裁員的最低和最高年齡限制等。



(三) 澳洲1995年設立人權與平等機會委員會 (Human Rights and Equal Opportunity Commission, HREOC) 是一獨立的全國性組織, 針對投訴聯邦政府在某些情況下歧視和違反人權的事件進行調查和調解。委員會處事公正, 不偏袒投訴案的任一方。委員會執行五項不同的法律, 分為是: 1975年種族歧視條例 (Racial Discrimination Act 1975)、1984年性別歧視條例 (Sex Discrimination 1984)、1986年人權與平等機會委員會條例 (Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986)、1992年障害歧視條例 (Disability Discrimination Act 1992), 以及2004年年齡歧視條例 (Age Discrimination Act 2004)

根據2004年年齡歧視條例, 人們因為年齡而使其在某些公眾生活領域, 例如就業、商品、服務或設施的供應、住處、教育受到較不公平的待遇, 是一種違法的行為, 並受到聯邦法律與計畫的治理。

## 伍、就業中年齡歧視的可能問題與對策

一、缺乏證據: 一般國家經驗認為難以找到證明歧視的情況是否確實存在的證據。該等個案通常沒有證人或文件佐證, 經常只有一方指控對方的片面之詞。

二、詮釋法例的困難: 一般國家經驗自從禁止年齡歧視的法例生效後, 雇主組織會向反歧視委員會或平等就業委員會表示關注難以詮釋該法令, 並要求當局更清楚說明何謂合法及非法的行事方式。例如他們並不能肯定以服務年資來決定出任某個職位的資格、應得的薪酬或福利, 會否被視為歧視的行為。有關方面亦關注反歧視委員會或平等就業委員會所提供的指引並無法律效力, 雇主不能以遵行指引作為合法的免責辯護。

三、有關年齡歧視的案例相對而言較少: 由於歧視法對法律界來說仍是新的法例, 有關歧視的案例相對而言較少。以就業年齡歧視這種新理由提出申訴的個案尤其稀少。雇主很難有先例可循。即使有案例可供參考, 由於法庭所定下的原則可能過於廣泛, 很多個案無法將該等原則應用於其個別的情況。

以上問題的選擇方案之一, 就是制定非常清楚地說明雇主責任的規例, 為雇主提供明確的指引。美國是提供此種例子的國家之一。該國的1967年「就業年齡歧視法」規定由平等就業機會委員會以詮釋性規則的形式就該法令發出釋義條文, 而該等規則均具有法律約束力。

另一個為雇主提供更多指引的選擇方案, 就是制定工作守則。雖然守則的明確程度不及規例, 但有關的守則應使雇主更能預計其須承擔的責任。在被指控違反有關法例的訴訟中, 認可的工作守則可獲接納為證據。

一般贊同透過制定工作守則為雇主提供更多指引, 因為工作守則可較靈活地應用於不同的工作場

所及特定行業。制定規例的做法欠缺彈性, 並可能限制了有關法例, 使其難以因應不斷改變的工作場所及社會需要而作出修改。

## 陸、結語

中正大學法律系教授鄭津津 (2002) 所著之「建立年齡歧視法制以保障中高齡者就業權利之研究」一文中提及, 禁止年齡歧視的法律雖無法提供雇主僱用中高齡者的誘因, 但該項法律卻可處罰拒絕僱用合格中高齡者或給予中高齡受雇者歧視待遇的雇主, 進而達到保障中高齡者就業權利的目的。又由於就業年齡歧視法係透過因年齡被歧視的合格中高齡者主張其權利, 因此政府不需介入與管理, 故施行的成本相較於就業促進措施而言是較低的, 只要「合格的中高齡者」積極的主張其在該法中的權利, 就業年齡歧視法的實施即可有顯著的成效, 且不會扭曲正常的就業供需市場。

因此文中結論認為美國之國情雖與我國不盡相同, 但職場上年齡歧視與中高齡者就業的問題大同小異, 因此美國之相關法制可做為臺灣建立禁止職場年齡歧視法制的重要參考。

現今我國有不少企業擔心中高齡勞工專業及生產力不足, 總在應徵工作條件設限年齡, 無意間過濾掉潛在人才, 限縮企業經營競爭力, 可見中高齡者長期失業的原因之中, 主要在於「年齡限制」, 因其年齡偏高面臨再就業的困難。針對此一議題, 行政院勞工委員會職業訓練局委託高師大楊國德教授的研究報告 (2006) 認為: 焦點座談會與專家學者和實務人士, 多數認為目前各企業之徵才大都有限制應徵年齡, 或是注重求職者的體能、技術與身材外貌, 此舉對中高齡者就業頗為不利, 因而贊成於就業服務法第五條中, 將「年齡」納入雇主不得歧視之項目。此外有兩位產業代表更認為, 除應將「年齡」納入雇主不得歧視之項目外, 更為確實保障中高齡者就業, 需要比照身心障礙者或是原住民人士, 依據各企業資金的多寡, 訂定大、中、小企業不同之僱用中高齡者比例。

為實現勞動者在就業方面免因年齡漸長而受到不公平待遇, 政府實應採取措施, 消除在就業方面任何形式的年齡歧視。建議採取的措施包括:

一、長期而言宜制定「平等就業法」法律, 禁止在招聘條件中加設年齡要求, 在法律上對年長的工作者給予保障;

二、設立有效可行的反歧視委員會或平等就業委員會專門機構, 讓遭受年齡歧視的員工或求職者投訴有門;

三、為機構提供消除就業方面年齡歧視的指引與案例, 推行反年齡歧視的宣傳、教育工作;

四、要求申請輸入外勞的企業聘用經推薦、合適的中高齡者。

(本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局就業輔導組組長)

# 我國公教人員結社自由之探討

林佳和

## 壹、前言：為何尚須討論「公教人員」的問題？

如果說，只要是從事於從屬性的勞動，必須受他人（雇主）指揮監督的勞動者，都應該擁有結社團結、以集體性之力量爭取勞動與經濟條件之提升的權利，大概已經是現代文明社會的共識的話，而顯然，服務於公部門的受僱者，不論是狹義的、以公行政之任命處分成立之公務員關係，亦或其他非文官之公部門所屬的一般勞動關係，甚或從事於教育事業的人員，便當然隸屬於這裡所屬之從屬勞動者，則饒富趣味的是，如果台灣也號稱一個現代法治與文明國度，為何尚須著文討論所謂「公教人員的結社自由」問題？



讓我們再回憶一下勞動法學教科書的標準制式論述：所謂勞動者同盟自由（Koalitionsfreiheit，勞動者特殊結社自由的法學上稱呼），其認定之核心主軸，就是「從屬性」（Abhängigkeit），也就是說，只要是依指示而為勞務的給付，不論是在私人經濟部門、國家公部門或是自治事業、法人等，受僱於該等法律上性質相異（公法、私法、公行政、私營利）之雇主當事人，則均受法秩序上同盟自由基本權的憲法保障<sup>1</sup>。法規範的層次上，例如國際勞工組織第87號公約第2條規定：「凡工人及雇主，無分軒輊，均應有權不經事前許可建立並僅依團體之規章參加經其自身選擇之團體」，或更清楚一點的：歐洲社會憲章（ESC）第1章第5款明文：「所有勞工及僱主都有在國內及國際組織中，為保護其經濟及社會利益而結社的權利」，第2章第5條《結社權》復規定：「為保障及促進勞工及僱主，為維護其經濟及社會利益而成立或加入地區性、全國性或國際性之組織的自由，簽署國有不得依據其內國法或該法之適用而妨害此自由之義務」，而各國的內國憲法，亦不乏這種普遍廣為接受的基本原則規範，例如保加利亞共和國憲法第49條第1項：「工人及雇員為保障其於勞動及社會保險領域之利益，有組織工會及工會聯合組織之權利」，斯洛伐克共和國憲法第37條第1項明文：「人民有與他人自由結社，以保障其經濟與社會利益的權利」，俄羅斯憲法第30條也定有「任何人均有結社之權利，包括為保障本人之利益組織工會。社會結社之行動自由權應予保障」之文字，那麼，為何又要獨特的篩檢出「公教人員結社自由」之問題意識呢？

誠然，所有的問題並非如此單純，有原則，有普遍共識，似乎就經常難以免除例外與特殊處理的出現。勞動者，不論其所屬產業事業性質，不論其公共或營利部門，普遍上雖然承認其同盟自由權，但的確基於特殊的考量 – 最常見者無非公益或第三人合法與相當權益的保障 – ，法秩序上並不否認有

例外對待的可能。例如前述的法規範中，歐洲社會憲章第2章第5條第2句便指出「本條所規定之保障是否適用於警察，應依各該內國之法律，至本條所定之保障是否以及應如何適用於軍人，亦同」，保加利亞共和國憲法第49條第1項：「工人及雇員為保障其於勞動及社會保險領域之利益，有組織工會及工會聯合組織之權利」，斯洛伐克共和國憲法第37條第2項亦明文：「工會活動，以及組織其他結社以保障經濟與社會利益而所從事之活動，如基於保障民主社會中之國家安全、公共秩序或第三人的權利與自由，而必須採取之絕對措施者，得以法律限制之」，而國際勞工組織第87號公約的第9條，也同樣在第1項中提醒：「本公約所提供各項保證適用於軍隊或警察之限度，應以國家法律規章定之」；所以說，值得注意的是，理論暨規範實踐上，確實是可能存在著對某些特殊勞動者同盟自由之「限制可能性」。然而，深入一點的看，至少從學理中的討論可得知，它至少清晰的「隱含」兩個內涵：其一，完全的排除特殊勞動者之團結權，基本上是「不鼓勵的」，假如不是違反現代法治國精神的話，也就是說，基於國情、本於社會意識與需求，某種程度的限制可能是可以被接受的，但絕非完全排拒；其二 – 這一點非常重要 – ，想像中的這一類特殊勞動者，普遍認為僅限於負擔國家對外與對內秩序安全任務（Ordnungs- und Sicherungsaufgaben）之工作者，亦即軍人與警察，蓋因維護國內與對外之社會暨國家安全，係現代國家之核心基礎，所以如果該等勞動者團結權之行使，的確可能有礙於其秩序任務之行使者，則加以限制，某個程度是社會所冀求的，但同理，完全的剝奪仍非法秩序所設想的原意。

換句話說，軍人與警察以外的其他公部門受僱者，不論是一般的公務員、教師，或其他屬於私勞動關係之受僱者，衡諸勞動法學理論與各國實踐經驗，本即無這裡所稱之「限制其同盟自由之問題」 - 請注意，限制其行動權之行使，例如罷工，是另外一個問題 - ，總而言之，禁止或限制該等同盟自由之問題，根本不應存在；那麼，為何尚須在這裡著文討論所謂「公教人員的結社自由」問題呢？

## 貳、一個深沉的背景因素：勞動意識與落伍國家性思維的交錯

答案在那裡？本文選擇的語義學（Semantik）用語是：台灣的勞動意識出了問題，台灣政府機關之「國家性思維」（Staatlichkeitsgedanke）出了差錯。作者曾經在另一篇文章中清楚的提到，現代國家性的一項相當重要的轉變是：國家圖像、國家形象（image）的變化。簡言之，隨著自由民主之法秩序的成熟，社會之朝個人化、去中心化、去威權化等的方向演化，國家已非昔日代表權威、上下服從、乃至道德與禮教之捍衛者的主體，那個過去所謂國家本體論（Staatsontologie）的標準假設<sup>2</sup>。比方說，19世紀普魯士文官體制下的所謂公務員忠誠義務（Treuepflichten der Beamten），在如此之國家性變遷下，顯然受著極大的影響，吾人可以看出一清楚的發展趨向：隨著政治與社會體制的轉變，公務員忠誠義務之內容，亦隨之漸次朝自由、民主、扣合勞動關係本旨、擺脫對於領域或特定政治價值的信奉、退去昔日威權式的統御色彩的方向演變，直至今日，公務員之忠誠義務已幾乎完全等同於一般私部門的勞動者，其理甚明。以美國為例，戰後初期雖有聯邦法之禁止公部門勞工罷工，但到了七十

<sup>1</sup> 例如Schaub, Arbeitsrechtshandbuch, 11 Aufl., München 2005, Rdnr. 2 zu § 188。

<sup>2</sup> 林佳和，公部門罷工 – 尋找法釋義學體系中的合法性答案？月旦法學第107期，2004年4月，頁84、85。學理上的清楚分析，可見Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, Ffm. 1995, S. 407ff。

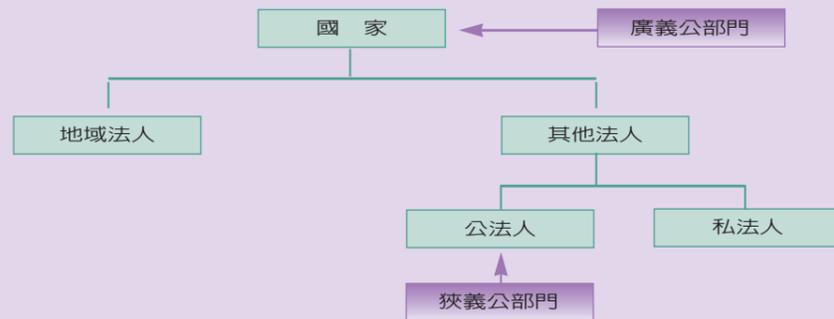
年代末期，已呈現全面的鬆動，陸續有許多的州法，承認其罷工的合法性與正當性<sup>3</sup>。原因不在於法學理論的改變或努力，關鍵應係國民對於國家性、國家形象之認識的轉變。

換句話說，假如面對如此明顯之當代國家性的轉換，社會認知系統的質變，政府機關或立法者選擇的，竟是全盤否認，繼續鞏固19世紀傳統文官體制的思維 – 照顧與忠誠、穿著制服的國家等陳腐 – 或是假借現代國家功能論之說詞，以強調「全球化時代下國家功能之強化」為藉口，主張在更高之國家服務效率下的「公務人員徹底公僕化」，進而否認公部門受僱者同盟自由的等同私部門勞工，那麼，令人慨歎的，或許不是兩者細微差異性的比對找尋之科學分析，而是更深沉的意識問題：如何之國家性理解，制約了何等之公部門受僱者法律關係之認識與適用。

如此之觀點，當然需要理論上之進一步詳細分析。就讓我們以德國公部門勞動法之理論與具體指涉為例，說明作者對於台灣此一觀察結果，在論理上之可信性。

### 參、他山之石：德國公部門勞工與公部門勞工勞動法

在探討德國有關公部門勞工罷工權之相關問題之前，有必要先澄清一些概念定義問題：究竟何謂公部門勞工。相比擬的德國法概念，是所謂的 *Öffentlicher Dienst*，德文字義上是「公共職務」或「公共職務機制/機構」之意，從國家學的角度來看，其具體指涉便是「從事公共性事務之國家機制與行動的整體」，兼及功能性與組織性的雙重意涵。一般來說，國家是由多重的法人組織所構成，包括所謂的地域法人 (*Gebietskörperschaften*) 與其他法人，而此其他法人又分為公法人與私法人；吾人可以如下的結構圖來觀察之：



所謂的地域法人，性質上亦屬公法人，係屬特定區域內的全體住民繼續性的居住，構成一有機性的成員全體，而組成之統一於一高權統治力下的組織團體；德國之聯邦、各邦與各鄉鎮等地方自治單位，便是這裡所稱之地域法人。國家之另一組成部分即是非地域法人之其他法人，包括公法上及私法上之法人組織；前者係指非屬前述地域法人之其他公法人，包括社團法人、基金會與其他法人組織，例如德國的工業商業同業公會、農業公會、醫生公會、律師公會、地方健保局、地方儲蓄銀行等。至於私法人，則是國家以兼及營利性為其目的，在法律上所選擇之諸如股份有限公司型態的私法人組織形式，以某種程度的「規避」國家預算法之限制，限縮國家本應負擔之責任，或甚至僅係減少國家本

<sup>3</sup> dazu siehe M. Lowisch, *Zulässiger und unzulässiger Arbeitskampf im öffentlichen Dienst. Ein Vergleich der Rechtslage in den USA und in der BRD*, Heidelberg-Karlsruhe 1980, S. 7ff.

身之干預等。回到本文所關注之焦點：在如此之國家組織結構的理解下，德國公法學所稱之 *Öffentlicher Dienst*，在形式理論 (*formelle Theorie*) 的理解下，指涉的焦點並非在於所有國家本體所為之行為 (包括私法人形式下)，或是實質理論 (*materielle Theorie*) 所說的所有本於公共利益所為之行為，而是專指「所有受僱於公法人之勞工所從事之行為或組織整體」而言，易言之，不論是包括聯邦、邦、鄉鎮等地方自治團體的地域法人，亦或其他公法人組織之勞工，皆屬德國法所稱之 *Öffentlicher Dienst*，而規範與研究該等勞工之受僱權利義務地位之法律或法學總稱，即稱之為 *Öffentliches Dienstrecht*，就讓我們姑且稱之為《公部門勞工之法》。在如此之定義下，只要在國家之組織結構中以私法人形式出現者，亦即學理上所稱之「以私法之組織形式出現的國家」 (*sich der privatrechtlichen Organisationsform bedienter Staat*)，均非德國法所說的公部門，其相關勞工勞動上權利義務之法律地位，亦歸類至一般的勞動法領域處理，而非至前述所稱之公部門勞工法<sup>4</sup>。

為了本文行文方便，姑且讓我們將前述之 *Öffentlicher Dienst*，稱之為所謂「廣義的公部門」；在德國基本法第33條第4項的明文中，將公部門之勞工定義為所謂的「公部門成員」 (*Angehörige des Öffentlichen Dienstes*)，包括兩種次類型：(1) 公法上僱傭或職業訓練關係下之勞工，以及 (2) 私法上契約關係、即私法上勞動或職業訓練關係下之勞工，前者包括職業公務員、司法官、軍人與準備階段或準備勤務之候補公務員 (*Dienstanfänger*)<sup>5</sup>，後者則為以私法勞動或職業契約關係所僱用之工人、職員與學徒。這裡呈現非常清楚的公私法分野：一是公法上的任命與勤務關係，另一則是私法上的勞動與有密切關聯之職業訓練關係，因此規範後者，亦即「基於私法契約而受僱於公法人、受該公法人指示權之拘束而服勞務之包括因職業訓練目的而受僱之自然人」，所有規範其權利義務關係之法律規範總和，即是所謂的《公部門勞動法》 (*Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst*)；是以相對於前述之所謂「廣義的公部門」，在此意涵及特別是本文的問題意識下，我們將此種「受僱於公法人之私法契約關係勞工」，套以相對應之「狹義的公部門」概念，將之稱為「公部門勞工」，進而連接至這裡的「公部門勞動法」，形成一具體指涉下之問題與規範關聯。

台灣一直存在著一種焦慮：只要承認公務人員的同盟自由，就等於肯定其擁有爭議權，台灣就會變得公務員天天罷工。這當然是毫無根據的偏頗預測，理論上而言更是漏洞百出，然而，作者藉著德國法的繁瑣討論一再想指出的是：其實這來自於更深的理解錯誤問題。比方說，談到「德國公部門勞工的罷工」，即是指「德國依私法契約關係而受僱於公法人之勞動者的罷工」，換言之，只要是受僱於公法人，不論是聯邦、邦或地方自治團體之地域法人，亦或受僱於其他法人之公法人團體，而非屬公法上任命與勤務之公法關係的勞動者 – 以德國法之用語來說：工人、雇員、學徒 –，其相關之罷工權行使的問題，在德國的一出發點，就是完全等同於一般私營利部門的勞動者，因為關鍵不在於「雇主的公私屬性」，而在於「勞動關係的公私屬性」。類比台灣之以私法組織形式出現，以私法上契約關

<sup>4</sup> Vgl. Müller, *Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst*, 5 Aufl., München 2001, Rdnr. 4f.

<sup>5</sup> 依德國學理上的定義，公務員係指「依公法之任命處分，成立公務員之勤務與忠誠之行政法律關係之人」，司法官則是「依公法之任命處分，任命為司法官而成立司法官之行政法律關係之人」，軍人則為「本於兵役義務或自願役而成立兵役法律關係之人」；相關討論請見Müller, a.a.O., Rdnr. 8ff.

係成立之國營事業勞動者，則在德國的言說領域中，係屬完全之私勞動範疇，應以私法之勞動法秩序視之，即便是台灣勞動基準法第84條所稱之「公務員兼具勞工身分者」，亦因其係受僱於「私法人」，以德國之法適用角度觀之，遂應屬私部門的領域，當然完全以私勞動法之體系與邏輯視之，並無特殊處理之必要<sup>6</sup>。

我們在這裡同時碰觸到了台灣言說領域中的兩個盲點：一方面，台灣論者經常將所有的公部門受僱者，不論是本於公法任用關係的公務員，亦或私勞動契約的雇員或工人，在特殊爭點的指涉上 – 最明顯的即是罷工問題<sup>7</sup> – ，都毫不區別的將之等同視之，因為焦點既然在於「背後意識上之不容許公部門發生罷工」，則刻意忽視兩類受僱者在人的面向（persönlich）上之重大差異，拒絕適用針對人之差異而區隔開來之不同勞動法律體系。另外一項盲點，則是更深一層的，在前屬之公法任用關係之公務員中，不論係一般文官或教師，復本於同樣之「背後意識上之不容許公務員體系發生團結、至少是勞動者式的同盟」，從而扭曲其等同於一般私部門勞動者同盟自由之本質，進而宣稱：兩者不同，所以公務員及教師，或許可以團結，但不能同盟，從而改寫各國理論暨實踐上之標準理型，開創另一項台灣獨特經驗。

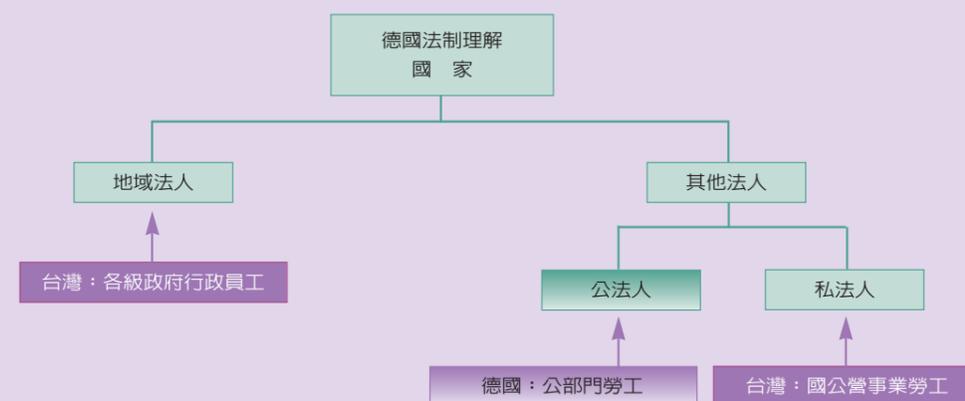
問題既然出在這裡，在作比較法的工作時，論者應該注意些什麼呢？

#### 肆、比較法視野：台灣與德國法制比較之提醒

前面雖然已經簡單提到台灣與德國相關問題理解之不同，然而，基於比較法的旨趣，吾人還是有必要做更進一步之細膩觀察；且讓我們回顧一下台灣與德國法的基本差異：在幾近相同的問題意識下，台灣的公部門勞工，基本上是指涉受僱於國營事業之勞動者而言，包括該事業僱用之一般勞工與所謂公務員兼具勞工身分者（勞動基準法第84條參照），針對這些受僱者，一個諸如本文之問題與法律處理意識熱切的形成中，至公權力或公務機關、行政機關中之非公務員的受僱者勞工，則至少在集體勞動關係的觀察面向上，完全被排除在視野之外：銜接工會法第4條之「各級政府行政之員工不得組織工會」明文，同盟自由權暨連帶之罷工權即當然一併剝奪。然而在「德國關係及場域」（im deutschen Verhältnis）的觀察視野中，類似我國國營事業之德國私法人形式之「國家」，完全不是「公部門」，或至少排除在地域法人與「狹義公部門」的範疇之外，而一般德國所稱之狹義公部門勞工，即專屬「受僱於地域法人以外之其他公法人之勞工」的類別，至類同我國工會法第4條所稱之「各級政府行政員工」，則應認得歸類至德國制度中之地域法人受僱者。兩相比擬之下，可以看出與我國法制之基本差距：

<sup>6</sup> 此即作者所謂的「空間」、「功能」與「身份」三項連繫因素的彼此交錯混雜問題；如何正解，請觀之作者的另一討論：林佳和，公部門罷工，頁59以下。

<sup>7</sup> 最明顯的例子是行政院79年12月3日台79勞37527號函曾略以「依公務員服務法第二十四條、第十條、第十一條及勞動基準法第八十四條之規定意旨，縱工會依法決議罷工，公務員兼具勞工身分者，仍不得參加工會之罷工」，用以拘束所屬下級機關暨國營事業的見解。

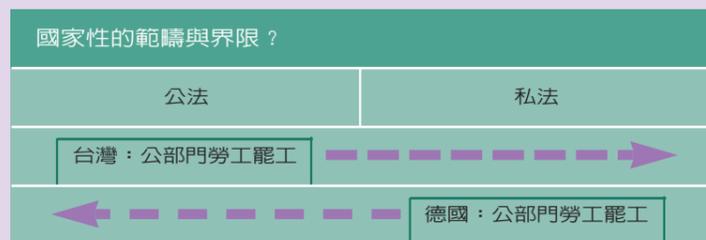


從前圖可以清楚的看出，同樣在「公部門勞工」、乃至「公部門勞工集體勞資關係」之問題脈絡下，德國與台灣之具體指涉卻大不相同，台灣所關心的問題與對象，事實上是出現在德國之「私法人型態的國家形式」中，法制關係之適用 – 至少在本文所處理之面向上 – 都是「私法式」的，因此該私法人所屬之勞工同盟自由或行動權 – 例如罷工，遂當然與一般私領域之勞工完全相同；而台灣工會法第4條所稱完全排除於工會組織權之外的「各級政府行政員工」，不論是職業公務員或公務機關之約聘僱人員，在理論暨實務上均認係建立於公法之法律關係上（或可更精確一點的說：行政法律關係之上），則在德國法的結構中，即屬於地域法人之公法人範疇，請注意，它當然與私部門不同，但主要的差異是在於「其他非屬同盟自由本身之限制」，而非同盟自由本身之問題，也就是前述的台灣第一盲點。剩下來的僅有德國非地域法人之公法人的「以私法契約關係」所僱用之勞工，此即德國法之公部門勞工，而與台灣之公部門勞工互相平行而未重疊。這的確是比較兩國法制的一項致命尷尬點：指涉不一，互相平行，如何能相互參酌而提供有意義之思考？依本文之見，「國家相關性」（Staatsbezogenheit, Staatsbezüglichkeit）恐怕是其中的關鍵。讓我們先觀察台灣：依我國國營事業管理法第3條之規定，所謂的國營事業，係指（1）政府獨資經營者，（2）依事業組織特別法之規定，由政府與國民合資經營者，（3）依公司法之規定，由政府與國民合資經營而政府資本超過百分之五十者。由此觀之，只要是採取私法之組織形式 – 獨資、合夥、公司，進而採取三種類型之一者，即為國營事業，該等勞工 – 即所謂國營事業勞工，即可能有具公務員身分或無公務員身分者，再依勞動基準法第84條之規定，「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫恤及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定」，是於國營事業中所僱用之本具公務員身分者，其勞動關係相關事項即排除一般私法，而專適用公務員法令，此便與德國法大相逕庭：對於該等勞工，德國完全排除於公法適用範圍之外，而我國法卻將之緊緊連繫於公法之上。

從集體勞動關係、例如直接切入「勞資爭議」的討論場域中來看，此現象將尤其明顯：兩國存在著一明確的觀察向度差異：關於國家以私法人形態出現的組織之勞工，德國法完全將之納入一般私領域之勞動法來處理，而在台灣，因為其「國家」之本質上聯繫因素的明確（例如國營事業管理法第3條第3款的「百分之五十」指標），則極度的傾向於將之放進公法領域來對待；在德國，非有必要，國家以私法人形態出現的組織，不讓之趨近公法界限，在台灣，非有必要，國家以私法人形態出現的組織，卻仍然選擇不讓之趨近私法界限，這或許正是我國法之所以頭痛於「國營事業作為公部門之罷工

問題」的根本性原因，而德國法的經驗或可顯示，這樣的「驅近思維」(Orientierungstendenz)，其實不見得有絕對的必要，可能僅係「庸人自擾」，且讓作者姑且稱之為「我國法秩序中的不當焦慮」<sup>8</sup>。換句話說，嘗試去討論台灣與德國之公部門勞工問題關聯，唯一可以聯繫起來的最大公約數，恐怕就是此「國家關聯」(Staatszusammenhang)：如果說，以同盟自由必要手段之罷工權為例，肯定德國公部門勞工罷工，基本上便一體適用普遍於私領域之罷工規範，則為何學理上尚有加以討論的價值呢？道理很簡單，畢竟在其處於「作為國家之公法人組織型態」之下的特性，仍然貫穿的相當程度「國家性」，直接間接使得私法之集體勞動關係規則，必須有某種程度的量變或質變，或許不像某些學者——如德國知名的Josef Isensee<sup>9</sup>所主張之幾近完全等同職業公務員制度、緊密聯繫至「國家功能運行性」(Funktionsfähigkeit des Staates)的發展，但至少某種程度的融入特殊之「公法性」，顯然是難以避免或甚至必要的。相較於德國，台灣之討論與觀察氛圍亦呈現似乎宿命性的趨近：如果說，受僱於國營事業之所謂兼具公務員身分的勞工，其有關同盟自由權等集體勞動關係，一切等同於公務員處理即可，則我國不會產生對於相關問題之「焦慮性」，同理，對於與國計民生或公共用途有相當關聯之事業的勞資爭議，亦存在類似的問題。在台灣的如此問題脈絡下，既然不應或難以完全等同職業公務員制度來處理，邏輯上就必然要往私勞動領域的普遍規則趨近，進而產生某種程度的量變或質變，而與德國產生方向雖不相同、發展卻有異曲同工之趣的現象。本文以為，這便是要介紹並討論德國法之重大價值：從不同的公法私法光譜出發，以德國法規範討論為師，梳理出一個在保障勞動者同盟自由基本權之基礎上的適切之法治國家性(Rechtsstaatlichkeit)，亦即適當的考量在整體國家功能之思維主軸上，原本普遍適用於所有私領域勞動者之集體勞動關係制度、包括同盟自由與罷工等在內之爭議行為制度，究竟應如何去調整與因應；這應是理解德國法制所能帶給台灣之最重要意義。

讓我們用下面一張簡圖，來觀察台灣與德國這種「光譜趨近」的明顯差距：



### 伍、公教人員結社自由的另一問題點：有協商的必要及可能嗎？

在民主的社會中，民主式的參與，大概是各社會領域所難以逃避的一種必然發展，既使在本文所討論的公教人員範疇中，恐怕亦不例外；教師法所規範的教師會，公務人員協會法所明文保障之協會，都是其中的著例。但問題不在於此民主的表面形式，關鍵應該是說：究竟此一民主形式之本質目的與功能為何？究竟民主參與所要實現的，是作為不抵觸權力結構關係下的「相互關係緩衝閥門」？

<sup>8</sup> 可參閱林佳和，公部門罷工，頁61-62。

<sup>9</sup> Isensee, Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 37, 45ff.

還是設計意旨上，便以產生權力關係某種程度的質變，作為法秩序所容許或甚至鼓勵的目標之一？這個問題沒有澄清，則以為「教師法與公務人員協會法已完全保障該等人員之團結權」的說法，便不可能得到它所主張的正面肯定。

讓我們選擇一個適當的切入點；比方說，勞動者享有同盟自由的目的，就是希望改善自己的勞動與經濟條件，而既然公教人員或甚至公部門的受僱者，其勞動契約關係均以國家法令明文保障與規範限制，是以本質上或許難有透過集體參與、集體協商之形成空間，如果這種說明是正確的，那麼公教人員自不應擁有與一般私部門勞工同樣之同盟自由，即便其可以有團結權。如何評斷這一類型見解之對或錯呢？且觀察德國法上之討論實況。

依德國通說，基本法第9條第3項所保障的勞動者同盟自由，其核心領域是所謂的協約自治(Tarifautonomie)，而罷工權則屬於同盟之必要手段，因此罷工亦屬基本權所保障之範圍。在探討有關公部門罷工之合法性的問題上，作為德國多數說之否定見解，正係圍繞在這個同盟自由的核心主軸上，試圖論證「公務員雖有結社自由或同盟自由，但卻無協約自治可言，因此自無罷工權之作為必要手段的正當性」。例如 Otto 便認為，對於所有的公部門受僱者而言，理論上應建立普遍的罷工禁止，不論是公務員或勞工，因為重點在於：公部門中並不存在勞動與資本的對立，因為兩者間並無因生產所得之獲益的分配問題，而此卻為法制上承認勞動者應擁有罷工權以達成協約自治的最主要理由<sup>10</sup>。Kissel亦指出，問題的關鍵，實在於公部門受僱者的薪給及職務勞動條件，都是屬於高權的範圍之內，而非由勞資雙方所能透過協約自治的方式加以訂定。這裡存在著「私法自治之協約自治」與「公法上之預算高權」(Öffentlich-rechtliche Haushaltshoheit)的緊張關係，因為就一般的勞工而言，罷工的目的主要是造成雇主經濟上的損失，阻擾生產的進行，以施壓與雇主，貫徹對自己有利的工資及勞動條件的主張。但是在公部門的受僱者，此時施壓的對象卻是預算的立法者，換句話說，罷工所造成的損害，或是提供薪給所必須之多餘費用，都將產生預算的排擠效用，因此公部門受僱者的罷工權之行使，其相對人無異是納稅人，所侵害的，無異預算立法者之政治形成自由<sup>11</sup>。Isensee亦特別指出，公部門勞資雙方間並不存在必需的「爭議平等」(Kampfparität)、「武器平等」(Waffengleichheit)的條件，而此無疑係協約自治制度之所以能運作的前提與必要基礎。道理很簡單：公部門的雇主-國家，並不能相對的擁有鎖場權，同時，至少就公務員而言，基於終身雇用原則，其罷工權之行使，並未負有一般私勞動關係下勞工所無可避免之「爭議風險」(Kampfisiko)，既然公部門中無可能有協約自治，勞資雙方間又沒有爭議平等之必要條件可言，因此應認公部門之受僱者不得罷工<sup>12</sup>。

當然，並非沒有針對德國通說的批評，例如Däubler便詳細的論證道，其實公部門之勞資雙方仍有協約自治的可能，也因此亦有承認罷工權之必要性。Däubler指出，問題的重要關鍵在於：團體協商是

<sup>10</sup> Otto/MünchArbR, München 2002, Bd. II, Rdnr. 202 zu § 285.

<sup>11</sup> Kissel, Arbeitskampfrecht, München 2002, Rdnr. 3f. zu § 45.

<sup>12</sup> Isensee, a.a.O., S. 37, 45ff.; dagegen Bieback in: Däubler, Arbeitskampfrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 1987, Rdnr. 485f.; Bieback指出，由於公部門受僱者因為罷工，仍會產生喪失工資請求權的「爭議風險」，而一般私部門勞工，理論上而言，亦不會因罷工而「當然有喪失工作的風險」，因此兩者實無軒輊，Isensee的說法實有誤植。

否與公務員的公法關係不相容？公務員公法關係是否不容許有私法的協商約定存在？首先，公法體系中並非沒有協商機制的存在可能，公法契約就是一個例子，而在公部門體系中約定勞動條件也不是禁忌，如人事代表會法所簽定的職務約定，亦得適用於公部門中的勞動者、雇員及公務員。而依公法學所經常引以為據的基本法公務員制度的傳統原則，是否又應認文官制度中有某些基本原則，是與公務員的團體協商制度本質上不相容？是否存在絕對的法律優先？更具體一點的說，如德國聯邦公務員法第183條的規定：任何賦予公務員較法律為高之工資或照養的承諾、約定及和解均無效，這是否就是所謂公務員制度不可動搖的基本原則呢？Däubler指出，實際的情況恐非如此。事實上，早在十九世紀的君主立憲時代，一般即已認為，公務員關係應屬一公法性質的契約關係，公務員關係的建立無異是國家與個人間意思表示合致之契約關係，同時，在隨即的威瑪共和時代，依約定給予個別公務員較高之待遇的情況，不但合法，而且極為常見；到了1920年的工廠會議法（BetriebsräteG）後，開始把某些公務員團體納入該法的適用範圍，也就是說，某些公務員的僱傭關係及勞動條件，已可以由勞僱雙方自行協商約定。如帝國郵政，帝國政府更進一步頒布行政命令，在公部門中成立公務員委員會等之受僱人組織，賦予他們協商、參與決定的權利，例如1921年帝國交通部有關帝國鐵路局的行政命令，其中第43條便規定，受僱人所成立的代表組織，對於工作規則或職務規則的制定、工作與休息時間的規定、加班、有關職務進行且涉及公務員個人關係之事項規定的提出、特別給與的優惠及薪資等，有共同決定權<sup>13</sup>。因此，原則上可以肯定的是，公務員代表組織在德國公務員制度的歷史實踐經驗上，已儼然一種集體利益代表的型態，雖然整個行政官僚系統的層級架構依然維持，兩者卻可以並行不悖，並非如學說上所想像的那般涇渭分明；而此便是 Ule所說的：這是勞動法概念與思考侵入公務員法體系中的一個具體呈現<sup>14</sup>。

Däubler進一步說明，更重要的是，基本上吾人找不出一個非常清楚的領域，在這個領域中，所有的職務及工作條件全部為法律所規定，進而排除所有的協商空間。例如一般被公認應屬於公務員法制的一項重要基本原則－職務晉升原則 Laufbahnprinzip，具體的來說，就是公務員的任用、晉升與薪資的給與，必須符合一定的法律規範，沒有自行約定的空間；但事實上，公務員體制原本就容許一定的層級重疊。例如薦任幾級可能薪資高過簡任幾級的薪資，因此，就算透過團體協約的簽訂來提高某些公務員的薪資，也只是擴大這種重疊效果而已，並未動搖這個公務員法制的的基本原則<sup>15</sup>。Däubler認為，衡諸公部門中法律與團體協商之應然與實然關係，應該承認以下的數個重要原則：公務員法不得完全排除團體協約核心領域之自行協商約定的可能。例如工資與工時，其他法律不會去具體規定的勞動條件，自願的社會給付，有關人事代表會對於社會事項的共同決定權等；公務員團體協商制度的界限，其實就在憲法對於公務員制度的規範功能上；例如，工會便不得對職務的行為、法律的執行形式、政府的人事高權等，進行協商；對於聯邦公務員法第183條的合憲解釋應該是：法條只禁止個別的公務員與機關協商約定更高的工資，而不禁止工會做集體的協商<sup>16</sup>。

Däubler建議模仿瑞典的類似法律規定及實踐，也就是把公務員關係的法制，區分為法律所規範的身分關係 gesetzlich geregeltes Statusverhältnis 以及以團體協約的方式來規範的所謂補充法 Folgerecht，後者特別是指如薪資、照養、休假、旅遊津貼、搬家津貼、三節獎金以及其他財產價值之給付，或甚至進一步將公部門中的公務員、勞動者及雇員之勞動關係作一體的規範，在這個所謂「一體的公務員職務法」 das einheitliche Dienstrecht 的範圍中，區分為兩大部分，一是適用於全體受僱者、以法律來規範的部分 所謂的基礎法Grundlagenrecht，以及另一以團體協約來約定規範的所謂契約法部分，也就是進一步將公務員職務法區分為身分法及補充法，以在法律的規範保障之外，賦予其真正的協商權利，以符合現代法治國家的進步發展程度及要求<sup>17</sup>。

### 陸、結語：如何探討我國公教人員的結社自由？

所以說，如何進行所謂我國公教人員結社自由的探討呢？依作者之見，或許可以考慮以下列數項原則作為基礎：

- (1) 首先，公教人員就是從事於從屬性勞動的受僱者，其法律關係本質與地位，其實無異於私部門的一般勞工，個別關係或許有國家法令規範之問題，集體關係則實無區別待遇與處理之必要；
- (2) 當然，基於公教人員之特殊性，在其行動權（例如罷工）的規範上，如果社會共識與需求明確，容或作有別於私部門勞動者之形成，理論暨實踐上是有可能的<sup>18</sup>；但此社會考量不應變成「延伸至公教人員同盟自由本身」之層次，兩者是迥然不同的；
- (3) 公教人員之勞動與經濟條件，事實上亦有透過集體協商加以規範與形成之可能性與必要性，不能以此為言，扭曲同盟自由適用至公教人員之正當性與適切性。

觀察歐洲國家之集體勞動關係發展經驗，作者一向主張所謂的「實質工會」（Gewerkschaften im materiellen Sinne）概念：重點不在於成立工會法所稱之工會，而是只要勞動者之團結組織（例如教師會或公務人員協會），能夠進行真正的協商，自主的形成自我之勞動與經濟條件，則某個程度而言，名稱真的不重要。但這項主張在台灣國內或許存在著一種風險：台灣的社會文化，重視的是名器，看待的是招牌；如果說，之所以法律上叫做公務人員協會，稱之為教師會，而不願叫做公務人員工會、教師工會，背後意識所著眼的，竟是「挑戰同盟自由本身」、「質疑協商之可能性與正當性」、「阻斷以爭議力量暨行動貫徹權利的合法空間」，那麼，名稱的選擇、形式上之決定，已經極大程度的顯現了對於「公教人員結社自由」意涵的真正誤解，不當扭曲。

（本文作者 中國文化大學勞動學研究所助理教授）

13 Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, 2 Aufl., Tübingen 1971, S. 152f.

14 轉引自ebenda, S. 155.

15 Ebenda, S. 156.

16 Ebenda, S. 157f.

17 Ebenda, S. 161f.

18 當然，作者反對無內涵的任意誇大社會需求與公益考量，從而任意限制公部門受僱者的罷工權；2004年5月行政院提出之勞資爭議處理法修正草案第51條第1項之條文：「國防部及其所屬機關（構）、學校之非現役軍人及電力、自來水、航空管制事業勞資雙方與行政機關、學校技工、工友及私立學校職員均不得為爭議行為，以維護國家安全，避免影響公共安全、公眾生活之便利」，恐怕便是不當的範例。

# 為勞動派遣勞工保護立法催生

李來希



民國84年勞動派遣初興之際，筆者即曾於「勞工行政」月刊以「談派遣勞動之立法規範」為題呼籲社會各界重視勞動派遣未來發展與早日立法規範之必要性，隨著經濟社會環境的變遷，資訊科技發達，全球化經濟時代的來臨，資本流動速度越快，勞動市場結構亦隨之快速調整改變，當年擔心這種新興勞動關係所衍生的問題一一浮現，十餘年來多次在各種場合呼籲行政與立法機關及早立法因應，可惜言者諄諄，聽者藐藐，勞工團體視之猶如毒蛇猛獸，企業主更是樂得無法明文規範，大肆運用法律灰色地帶，以勞務承攬方式外

包或內包，規避勞動法律責任，依行政院勞委會資料顯示，84年我國派遣勞工人數不過6萬餘人<sup>1</sup>，至94年我國勞動派遣人數已近13萬人，派遣事業單位超過1400家，使用派遣人力之企業亦已超過5000家<sup>2</sup>，這是一個非常保守的統計數字，實務上應已超過此數不知凡幾，政府部門更是在精簡人力政策下，大量以勞務承攬方式運用派遣人力，人事主管機關迄今尚無法有效掌握其數量。

有鑑於此，行政院勞委會去（94）年鄭重提出派遣勞動最新的立法計劃，也已初步確立全新的立法方向，朝勞動保護的立場予以適當規範，可惜此議一出，又是引來部分勞工團體的撻伐，不問內容如何，極力反對，透過各種管道運作，最後勞委會將此一議題交由所謂的「公民會議」來決定，這是一個非常奇怪的作為，所謂公民會議是要促進民眾參與國家政策規劃，提高公民意識，讓受政策影響的一般普羅大眾也有機會參與政策的決定，只是它所涉及的應是較為單純或單一的議題，例如「放生活動應否禁止」、「健保費率是否調整」，而非像「派遣勞動應否立法」這種涉及勞動關係各面向極度

複雜法律關係的法案，讓一群對什麼是派遣都不清楚的人來決定要不要立法？要如何立法？最後信者恆信，不信者恆不信，其結果不難理解，最後仍是不了了之歸檔而已。

勞動派遣人力是我國勞動市場人力資源的一部分，它的存在已是事實，事實不容否認或是刻意忽視它的存在，行政院預定今（95）年七月間舉辦「台灣經濟永續發展會議」，期盼藉此會議尋求社會共識，促進我國經濟永續成長，其中特別規劃一個非常重要的議題—勞動市場與人力資源規劃，由勞委會負責規劃執行，在籌備階段確認經濟發展與就業安定必須衡平考量，穩定的勞動關係才是經濟發展的基石，分析台灣現階段勞動情勢，在全球化經濟時代，勞動彈性化是一個國家不得不選擇的就業環境，它所涉及的議題極為廣泛，從勞動關係法制的重新確立、勞動基準的合理化、高階與基層人力的培育及引進，人力資源投資的獎勵作為、有效提昇婦女勞動參與率、減輕婦女家事責任、提供育嬰留職停薪津貼、延長勞工退休年齡到中高齡就業歧視的禁止，其中特別提到要訂定「派遣勞工保護法」，一反過去訂定的「派遣法」、「人才派遣法」、「勞動派遣法」等從派遣業的設立許可或禁止與管理的角度，以立法保護派遣勞工權益為宗旨，因應勞動市場彈性化的現實，來規劃勞動派遣三方關係的法律，這是自去（94）年勞委會重新思考勞動派遣立法以來再一次確認派遣勞動就業穩定的全新思維，冀望社會各界共同集思廣義，尋求最大的共識，共同來推動立法。

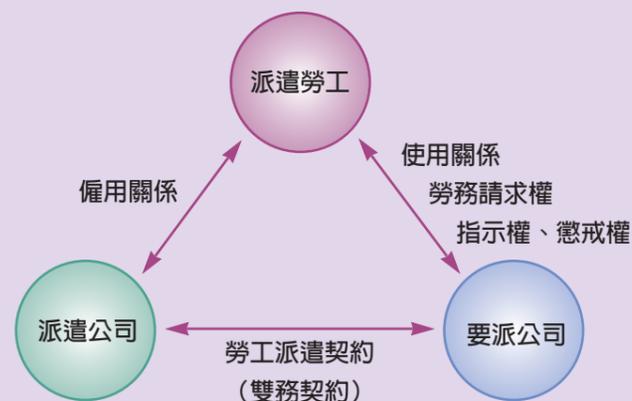
## 壹、派遣勞動之法律關係

何謂派遣勞動？派遣勞動是一種二地三方間之勞動關係，是一方以自己僱用之勞工，供他方使用，讓他方管理，收取一定價金之契約，亦即是一方為派遣勞工之事業單位，他方為接受派遣勞動之事業單位，其他一方則為提供勞務接受派遣任務之勞動者；兩地指的是派遣地或勞動契約訂定地及實際提供勞務之履行地或派遣契約訂定地；派遣勞動之勞動契約存在於派遣勞動之事業單位與受派勞工之間，派遣勞動之事業單位與受領派遣勞動勞務之事業單位則是存在著另一種派遣契約關係，基於雙方間之派遣契約，事業單位指派勞工至另一事業單位提供勞務，接受另一事業單位之指揮與管理，受領勞務之事業單位與受派遣勞工之間並無勞雇關係，只是基於派遣契約面對被派遣勞工具有實質的勞務「使用關係」，此所謂使用關係指的是與原雇主具有同樣對勞工指揮、監督、管理，並要求其提供適當勞務的權利；其本質上是一種「僱用」與「使用」分離的契約，勞工原本基於勞動契約有為雇主提供勞務之義務，但基於派遣契約之簽訂，將勞務之受領權移轉於第三人，從而必須接受第三人之指揮、監督與管理。

儘管社會各界對台灣目前派遣勞動力有不同的數據推估，從法制面而言，嚴格說來台灣並無派遣人力，我國尚未制定勞動派遣法律，現階段所謂的派遣都是依學理進行分析，最常被引用的是依日本人才派遣法規定：「以自己所僱用之勞工，在該僱用關係下，接受他人之指揮命令，為他人從事勞動

1 「中華民國八十四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，行政院勞工委員會編印，中華民國85年6月。

2 「中華民國九十四年勞動派遣業營運概況調查」報告，行政院勞工委員會編印，中華民國95年4月。



之情況而言」<sup>3</sup>。法制上無有關派遣之規定，勞動法上沒有，民法債篇24種債亦無所謂派遣契約類型，實務運作上概多以勞務承攬關係呈現，惟此一承攬契約又與民法一般所稱之承攬顯有不同，民法所謂承攬者，係為當事人約定，一方為他方完成一定之工作，他方俟工作完成給付報酬之契約。其立法本意法律關係之對象係指「事」或「物」，如果吾人將勞工之勞務視為承攬契約之「定作物」，而「勞工」與「勞務」乃是二二為一之不可分概念，把勞務視為定作物其實即是把勞動者視為定作物看待，勞動者在此一關係下顯然已被物化，嚴重侵蝕「勞工不是商品」之基本勞動核心價值 (Labor is not a commodity.)，況且民法制定之初，尚無派遣之概念，其立法本意實施範圍僅限於營造、製造及改造物而言，而於運送及承攬運送亦各有獨立章節規範<sup>4</sup>，因此，今日所謂「勞務承攬」契約的產生與盛行，乃法制落後，形式與實際法律關係不符情形下的必然結果，勞動保護法律明顯不足，使得雇主得以攸遊於法律灰色地帶，從而規避其應負的法律責任。

## 貳、派遣勞動對勞動關係的衝擊

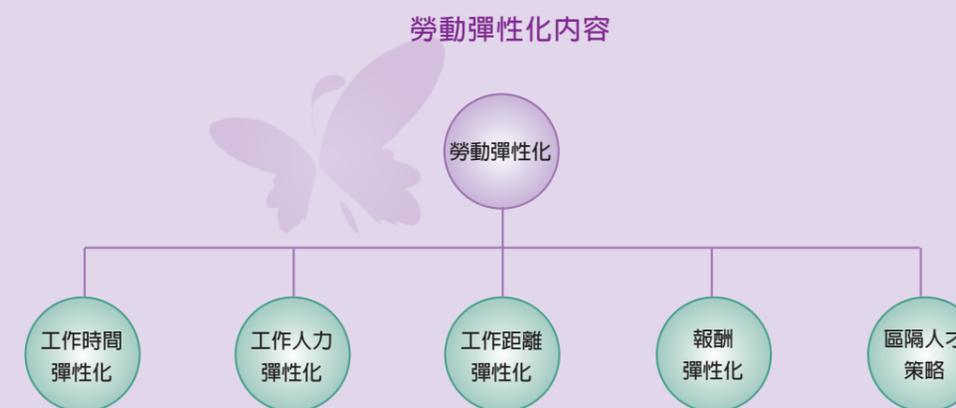
勞動派遣的產生其實只是勞動彈性化 (Labor Flexibility) 的方式之一，所謂勞動彈性化大體上包括：1.工作時間彈性化，包括輪班、排班、代班、部分工時；2.工作人力彈性化，因應季節性、臨時性需求之人力調整；3.工作距離彈性化，例如居家勞動、遠距勞動、跨區域勞動甚至是跨國勞動；4.報酬彈性化，依工作績效作為給付工資之基礎，可按日、按時、按月、案件、按品質、按數量作不同基礎調整；5.區隔人才策略，將人才區分為核心與非核心（或稱邊陲）勞動力。事實上，企業在實施勞動彈性化時是將上述各種策略交互綜合運用的，派遣人力之運用亦是如此，企業在面對競爭追求效率、績效與考量成本時，必然是以最小成本、最大利益為主要考量，也因此會衝擊勞動關係的穩定

<sup>3</sup> 日本人才派遣法第二條第一項規定。（昭和60（1985）年）

<sup>4</sup> 我國民法第二篇債第二章第八節承攬之立法理由，民國十八年十一月二十四日國民政府公布。

性，勞工團體之所以反對派遣，尚非無的，分析其原因，不外下列幾種：

- 一、中間剝削:人才派遣業之產生，固是基於就業環境上之需要，但是由於係屬透過人才派遣抽取利潤之行業，本質上為勞動力中間剝削之行業，用人單位所能支付之勞動成本概皆固定，被派遣勞工之實際所得，必然是從事勞動派遣業者以用人單位支付之給與中扣除利潤後之剩餘，容易發生不當剝削現象。
- 二、僱用上欠缺安全性:人才派遣業所能提供之勞動力，大多數是欠缺專門技術能力之臨時性，短期性就業機會，欠缺僱用上之安定性，對勞動力市場的穩定具有負面影響。
- 三、差別待遇:被派遣勞工所從事之工作大多是可替代性較高之職位或工作，其勞動條件給付通常較差，甚至比被派遣單位自行僱用從事同樣工作之勞工所得要差，造成勞工間之差別待遇現象，例如：榮民勞務中心派赴中油公司加油站工作人員，其待遇與中油公司員工待遇相差將近一倍，且無法享受派駐單位一般性的福利，這種同工不同酬現象，經常引來抱怨，主管機關基於勞動契約關係，很難有效協助處理。
- 四、雇主責任不明:勞動公法約束對象通常是簽訂勞動契約之雙方當事人，但是派遣勞動之使用人非屬勞動契約之當事人，除了派遣契約約定之民事責任外，現行法令很難課以勞動力使用者負起雇主之責任，無法有效保護勞工權益。
- 五、勞工團結權之危害：勞動條件提昇之主要基礎不在勞動基準，對無專業技術之可替代性較高之勞工而言，集體團結的力量才是提昇工作條件的有力籌碼，而派遣勞工除了多是臨時性、短期性者外，工作地點大多不同，很難形成集體力量，甚至連集會都成問題，尤有進者，一旦派遣業過於興盛，必然會打擊現有工會組織之力量，降低其罷工的威嚇力，削弱工會談判籌碼，甚至被企業



界用來破解罷工的利器，對勞工權益潛在性傷害極鉅<sup>5</sup>。

正常合法的勞動派遣契約對既有之勞動關係衝擊如此嚴重，更何況在法制不健全下，遊走法律邊緣的勞務承攬，正因為這樣，吾人始終認為正本之道是建立一個適合全球化經濟發展趨勢的勞動派遣法制，阻絕投機的不良勞動關係，有利經濟發展並能兼顧勞動關係穩定與權益保護機制，已是刻不容緩。

### 參、勞動派遣保護立法方向

面對傳統勞動法制所造成的雇主責任不明、僱用關係不夠安定與勞動者保護不足現象，未來派遣勞動保護立法方向應朝向下列幾個重點，作適當規範：

一、明確規範勞動派遣之三方法律關係：確立「僱用」與「使用」責任分際，推動「共同雇主責任制」或「聯合雇主責任制」，亦即是被派遣勞工的所有權利事項，其原始雇主與使用勞務之要派雇主應共同承擔法律上的給付責任，俾確保勞工權益<sup>6</sup>。特別是目前市場上所謂的雇主，泰半多是家無恆產之個體戶或人頭戶，共同雇主責任制更是實務上所必要的設計，也只有如此，企業主才不致於濫用派遣人力，派遣勞工的權益方可獲得與一般勞動契約同等的保障。



二、派遣勞務之定性：將要派公司之勞務需求明確界定為短期性、臨時性、季節性或特定性之需求，除非另有法律規定，否則要派契約最長不得超過一年，超過一年以上的勞務需求，則必須要自行聘僱員工從事工作，不得使用派遣人力，這裡所謂法律上的期限例外，指的是例如育嬰留職停薪、服役留職停薪等，期間之替代人力，則可以法定期限予以例外處理。

三、核心勞動工作不得使用派遣人力：任何企業內部分工總有核心與非核心勞動力區隔，核心勞動力乃企業發展之主體，企業為永續發展本應自行培植人才累積經驗，為國家整體國力考量，也為企業自身發展，此類人力本不應由派遣勞工擔任，至於輔助性人力或所謂之非核心勞動力或稱之為邊陲勞動力，則有限度的允許企業使用派遣人力；如果核心與非核心勞動難以區分，則可改以限量按比例方式作適當處理，俾確保勞動關係穩定，不致因過度使用派遣人力而受衝擊。

<sup>5</sup> 李來希，談派遣勞動之立法規範，勞工行政第四十八期，民國84年7月15日，頁55。

<sup>6</sup> 黃俐文，勞動派遣業對勞資關係之衝擊，政大勞工研究所碩士論文，中華民國90年7月，頁44~52。

四、特殊性工作亦不得使用派遣人力：過去以行業別作為派遣限制之規範，是從派遣業的管理作考量，已不符時代需要，吾人應以更開闊的態度來面對派遣關係，只要是對勞動力市場有正面幫助，有利於促進或創造更多就業機會者，都應容許，惟如涉及公共利益與安全則又另當別論，例如航空、航海、交通運輸之駕駛與維修人才或採礦或其他危險性工作，為維護社會安全及勞工生命身體之安全，不得使用派遣人力，企業應自行僱用合格勝任此類工作之人才。

五、禁止重複派遣或再派遣：為防止不當剝削，保護勞工權益，要派公司不得將派遣勞工派至其他事業單位從事派遣工作，亦即是要派公司應直接受領勞務，避免法律關係過度複雜。

六、派遣契約要遵守平等對待原則：同工同酬是普世價值，不得因其為派遣勞工而予以歧視。

七、對人力派遣業之有效管理：現階段派遣業之所以為人詬病，主要是基於勞務承攬壓低價搶標勞務工程，進而侵害派遣勞工權利，且派遣業良莠不齊，如不予適度規範，有害此一勞動市場之正面發展，派遣勞動市場如能正常發展，可為國家創造許多就業機會，不只是國內，甚至可擴展到海外，允宜作適當規範管理，避免劣幣驅逐良幣現象發生。

八、應考量禁止勞務承攬：單純勞務承攬嚴重違反勞動者不是商品的核心價值已如前述，今日之所以勞務承攬盛行，主要是缺乏勞動派遣法制，一旦勞動派遣法制化，有了適當的規範可資遵循之後，應全面禁止單純的以勞務作為承攬契約的標的，讓承攬契約內涵回歸其民事法律原有的定位，不再與勞動法制混淆不清，也只有如此才能確保勞動尊嚴及勞工的基本權利。

### 肆、結語

派遣勞動只是現今多樣化勞動型態的一環，非典型工作型態（包含臨時性、短期性、季節性、部分工時、外包、內包、工時彈性安排）已是世界勞動情勢發展的趨勢，不管你喜歡或不喜歡，它的存在已是事實，最好的策略是直接面對，刻意逃避這種趨勢，無法解決問題，延宕不決的結果只會讓這種情勢更為複雜，勞動者的地位更加困難而已；以上只是筆者多年來從事勞動政策規劃與執行上的些許心得，提供識者共同為健全勞動法制盡一份心力，展讀十數年前的一篇舊文，勞動市場問題依舊，文章內容依稀可用，足證我國勞動法制之落後，乃不揣淺陋，敢再為文，冀望七月間台灣經濟永續發展會議針對此一議題能作適當討論，尋求社會共識，早日讓我國勞動派遣法制化，穩定日益艱困的勞動關係，提昇國家整體競爭力。最後筆者願引用行政院勞工委員會李主任委員應元先生在聽完筆者初步報告後所作的指示作為本文的結語，他說：「勞動情勢這樣發展，你可以不喜歡勞動派遣，也可以反對勞動派遣，但是你不可以反對勞動派遣法制關係明確化」，善哉斯言！早日讓受派遣勞工之權益得到應有的保障，穩定勞動關係，願大家體認現實，共同努力，讓派遣勞工保護立法早日完成。

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處處長）

# 台灣勞動派遣業之現況統計

陳玉芳 曾立璋

由於經濟全球化與科技革新變遷，就業型態呈現多元化發展，企業在衡量成本及專注於核心競爭力思維下，釋放非核心業務及人力的工作機會，順勢引發了另一波工作革命的浪潮，逐漸興起多種「非典型勞動」態樣，如勞動派遣、部分時間工作、居家勞動等。其中有關勞動派遣的概念，是由提供派遣勞工者（以下稱派遣公司）與使用派遣勞工者（以下稱要派公司）簽訂提供與使用派遣勞工之雙務契約（以下稱要派契約），而派遣勞工在與派遣公司維持勞動契約前提下，被派遣至要派公司之工作場所，並在要派公司之指揮監督下提供勞務，為涉及三方當事人權利義務的僱傭關係。

勞動派遣因具備用人彈性優點，滿足企業短期性、補充性或臨時專業性人力需求，同時非典型的工作形式，也滿足部分勞動力對工作條件彈性的要求，各國從事派遣勞動之人數有漸增的趨勢，以美國為例，2000/2001年派遣人力占就業人數比率為1.6%，2004年為1.9%，約有255萬人，日本2000年派遣勞動占全體就業的比率為0.7%，2004年為1.7%<sup>1</sup>，至於國內勞動派遣業尚處萌芽階段，2004年9月經建會召開「全國服務發展會議」，勞動派遣服務業為服務業發展計畫之一，與其他國家比較，國內尚有發展空間。

由於勞動派遣業務為新興產業，其產業範疇尚未有明確定義，為蒐集國內「派遣勞動」發展現況資料<sup>2</sup>，勞委會現階段作法為利用經濟部商業司公司登記資料及勞保檔資料中，有可能經營派遣業務之行業，先以電話篩選判定有無從事勞動派遣業務，如有從事該項業務者，再以郵寄問卷進一步做調查，瞭解派遣公司之經營現況。至於要派公司運用派遣勞動之狀況，是由按年辦理之「職類別薪資調查」附帶問項取得相關資訊。調查結果不盡然能反映完整的狀況，然而應該是目前比較可行的作法。本文即嘗試應用這兩項調查資料，提供國內「派遣勞動」供給面及需求面之現況、趨勢分析。

## 壹、經營勞動派遣業之現況

有關派遣公司之經營現況調查，於94年6月利用經濟部商業司公司登記資料及勞保檔資料，將可能經營派遣業務之「人力派遣業」、「人力供應業」、「保全服務業」、「建築物清潔服務業」、「管理顧問業」、「其他顧問業」、「電腦軟體服務業」、「資訊處理服務業」等行業，先以電話篩選判定有無

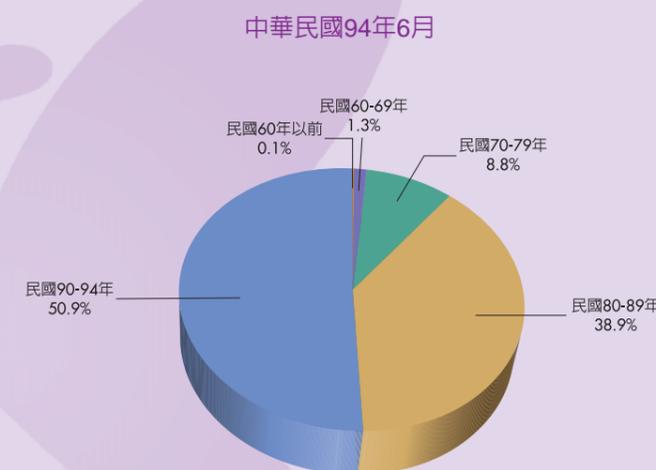
1 資料來源：美國-- <http://www.ciett.org/info/0,000001,en,15,1,statistics.htm>；日本--「國際勞動比較2006」，勞動政策研究機構（日本自2004年起，放寬派遣法令規定）。

2 行政院主計處業已將勞動派遣問項列入95年工商及服務業普查，未來將可獲得較完整之勞動派遣母體資料，供為抽樣調查應用。

從事勞動派遣業務，如有從事該項業務者，再以郵寄問卷進一步做調查，調查結果除了人力派遣業外，如保全業、清潔業等有指派員工至他公司服務，並接受他公司指揮之情形，亦歸為有經營派遣業務之事業單位。

根據調查結果，從事派遣業務的事業單位，其經營派遣業務於民國90-94年間開始者居多數，占50.9%，80-89年間占38.9%，80年以前占10.2%，顯示經營派遣係屬近年來新興之服務產業。

圖1 從事派遣業務的起始年份



### (一) 派遣勞工數及員工類型

94年6月從事勞動派遣業務單位之派遣勞工數為13萬人左右。以保全服務人員較多，派遣人數有3萬2千人，占24.9%；其次為從事清潔工作之派遣勞工有2萬4千人，占18.8%，一般事務助理人員有1萬3千人，占9.7%，其他如研究開發人員、企劃人員及口譯人員所占比重較低。

圖2 派遣勞工從事之職業類別及平均派遣時間



比較平均派遣時間，以研究開發人員平均派遣日期較長，達209.7日，超過半年以上，其次是機械設備操作人員，約有154.4日，保全人員及清潔工作人員，約有149.9日，企劃人員，約有149.5日，一般事務助理人員，約145.6日，派遣期間大約五個月左右。

(二) 派遣機構員工之相關福利措施

國內勞動派遣業屬人力供應業，派遣公司與派遣勞工均適用勞動基準法，由於勞動派遣與傳統勞動型態之差異在派遣公司、要派公司與派遣勞工之三方勞僱關係，派遣勞工更應關心個人勞動權益保障問題。

1. 約9成5之派遣公司為員工辦理勞、健保

大多數的派遣公司會為派遣勞工辦理勞、健保，有95.0%的勞動派遣公司會為派遣勞工辦理勞保，有94.8%的勞動派遣公司會為派遣勞工辦理健保。

表1 派遣公司為派遣勞工辦理勞健保比率

中華民國94年6月			
單位：%			
項目別	合計	有	沒有
辦理勞保比率	100.0	95.0	5.0
辦理健保比率	100.0	94.8	5.2

2. 有8成5的派遣公司會負擔派遣勞工之退休金

勞退新制實施後，有8成5之勞動派遣公司會負擔派遣勞工之退休金，5.8%由要派公司負擔，6.4%由派遣公司與要派公司共同負擔。就規模別觀察，派遣勞工規模大的公司為了節省成本，顯示由要派公司或是共同負擔退休金的比率較高，200-499人規模由要派公司或是共同負擔退休金的比率合計為25.7%，500人以上規模由要派公司或是共同負擔退休金的比率合計為44.2%。

表2 派遣員工退休金負擔情形

中華民國94年6月						
單位：家，%						
項目別	家數	合計	沒有退休金	派遣公司負擔	要派公司負擔	派遣公司及要派公司共同分攤
總計	1,400	100.0	2.8	85.1	5.8	6.4
派遣員工規模						
9人以下	366	100.0	3.8	84.4	5.5	6.3
10-29人	370	100.0	3.2	91.6	2.4	2.7
30-99人	373	100.0	2.9	84.5	6.2	6.4
100-199人	138	100.0	-	91.3	1.4	7.2
200-499人	101	100.0	2.0	72.3	9.9	15.8
500人及以上	52	100.0	-	55.8	32.7	11.5

3. 勞動派遣業給予派遣勞工產假、特別休假、資遣費情形

在女性派遣勞工之產假給予上，有50.6%的派遣公司會給予女性勞工產假，有49.4%沒有給予；而平均給予之產假日數為53.7天。

派遣勞工之特休規定，有58.1%的派遣公司給予派遣勞工特別休假，大多數有依勞基法規定給予占52.7%，沒有給予派遣勞工特別休假占41.9%。

在勞工資遣費的規定中，有38.1%會給予資遣或解僱勞工資遣費，按年資每滿一年發給一個月平均薪資占28.6%，低於「每滿一年發給一個月平均薪資」占4.9%，不會給予資遣費占61.9%。

表3 勞動派遣業給予派遣勞工產假、特別休假、資遣費情形

中華民國94年6月				
單位：家，%				
項目別	家數	合計	有	沒有
產假	1,400	100.0	50.6	49.4
特別休假	1,400	100.0	58.1	41.9
資遣費	1,400	100.0	38.1	61.9

4. 有8成6的勞動派遣業在派遣勞工遭遇職災時會負起全責

派遣勞工如遭遇職業災害而死亡、殘廢、傷害或疾病時，由勞動派遣公司負責者占86.4%，3.1%認為應由要派公司負擔，10.4%認為應由勞動派遣公司與要派公司共同負擔。

按派遣規模觀察，以派遣規模在100-199人者，職災責任由勞動派遣公司負擔的比率占92.8%較高，反而規模在500人及以上之單位者，由勞動派遣公司負擔的比率占57.7%最低，500人以上規模認為應由勞動派遣公司與要派公司共同負擔最高占32.7%。

表4 勞動派遣業負擔職災情形

中華民國94年6月					
單位：家，%					
項目別	家數	合計	派遣公司負責	要派公司負責	派遣公司及要派公司共同分攤
總計	1,400	100.0	86.4	3.1	10.4
派遣員工規模					
9人以下	366	100.0	84.4	4.4	11.2
10-29人	370	100.0	89.7	2.7	7.6
30-99人	373	100.0	86.3	2.7	11.0
100-199人	138	100.0	92.8	-	7.2
200-499人	101	100.0	88.1	3.0	8.9
500人及以上	52	100.0	57.7	9.6	32.7

## 貳、要派機構運用派遣勞動之概況

94年7月辦理之「職類別薪資調查」，針對9,264家事業單位統計結果，有7.9%之事業單位有使用派遣人力<sup>3</sup>，較93年調查之6.6%高出1.3個百分點。對要派單位來說，運用派遣人力的重要考量因素，為減少人事管理費用、可機動調整人員配置（均占49.9%）以及迅速找到適當人員（48.0%），反映出企業需要更有彈性的人力調配措施。運用之派遣人員前三大類別，集中在「清潔工作人員」、「保安服務人員」以及「一般事務助理人員」等基層職務上。

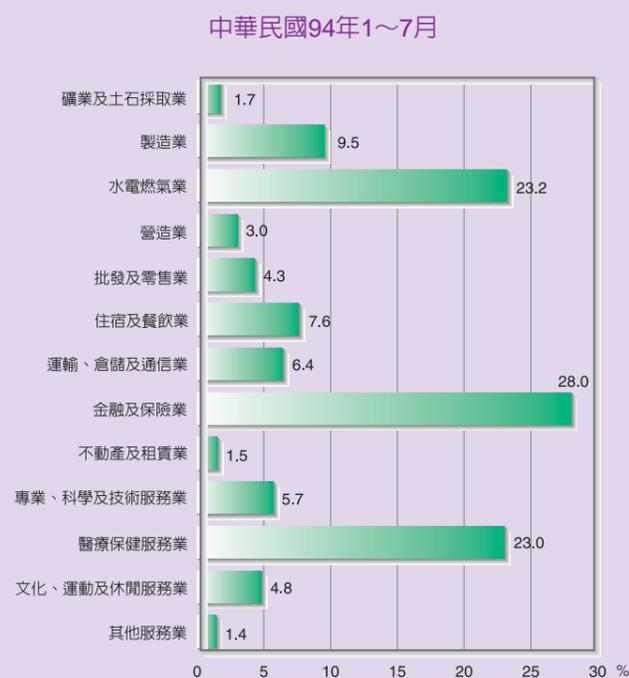
由調查結果可知，各行業運用派遣勞動之狀況，以金融及保險業事業單位有28.0%使用派遣人力，運用比率較高，其中以事務性助理工作職類人員較多，醫療保健服務業及水電燃氣業運用比率亦高，約為23%，清潔及保安工作運用派遣勞動相對較多，製造業運用比率為9.5%，其他各大行業運用比率在8%以下。

就公營別觀察，公營單位有使用派遣勞動的比率為41.2%，民營事業單位為7.3%。若按細行業觀察，郵政

圖3 要派單位使用派遣勞動主要原因（可複選）



圖4 各行業使用派遣勞動之比率



業、鐵路大眾捷運系統運輸業使用比率在67%以上，用水供應業、石油煤製品業及港埠業使用比率在40%以上，顯示國營事業單位及公用事業運用派遣人力之比率甚高。

同時，大型民營事業單位使用派遣人力的比率亦較高，200~499人規模單位運用比率在2成5左右，500人以上規模單位有3成5運用派遣人力，其所運用派遣人力規模亦相對較大。

## 參、派遣勞動業之未來發展及對政府相關業務之建議

### （一）4成7的派遣公司未來考慮擴大派遣事業

依據美國勞工統計局(Bureau of Labor Statistics)進行之2004年至2014年間美國各產業就業預測，就業服務業(Employment Services)--其中多數為人力派遣業(Staffing Industry)--未來10年間年成長率為3.8%，增加近160萬個新的工作<sup>4</sup>，人力派遣業將會成長快速而且可以提供更多的工作機會。

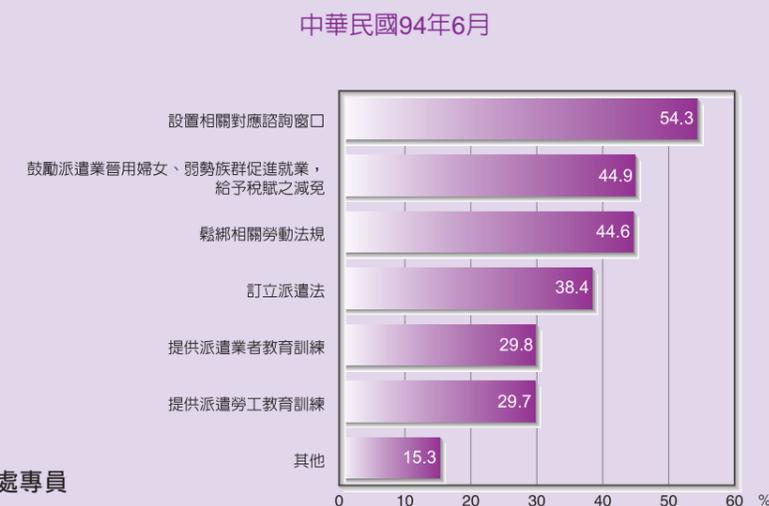
國內之經營派遣事業單位，大致上而言對於派遣產業前景亦看好，針對派遣公司未來之業務規模，考慮擴大派遣事業者占46.5%（大幅擴大為12.2%、小幅擴大為34.3%），維持現狀為42.4%，而考慮縮小派遣事業為11.2%（小幅縮小7.1%、大幅縮小4.1%）。

### （二）對政府在相關業務之建議（可複選）

派遣機構希望政府在派遣業務的施政方向上，有54.3%希望政府「設置相關對應諮詢窗口」，其次依序是「鼓勵派遣業晉用婦女、弱勢族群促進就業，給予稅賦之減免」占44.9%、「鬆綁相關勞動法規」占44.6%、「訂立派遣法」占38.4%。

（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）

圖5 派遣公司期望政府在相關業務之施政方向



3 有效回收樣本9,264家中，729家在94年1至7月間有使用派遣勞工，本調查僅就有使用派遣勞工之事業單位進行統計，不作推估。

4 Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor, "BLS Releases 2004-14 Employment Projections," News Release, Dec. 7, 2005.

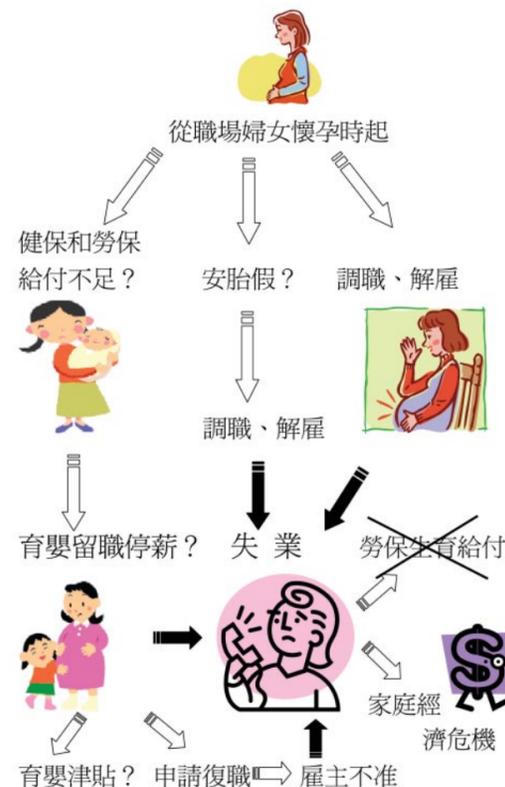
# 育嬰津貼在哪裡？ 懷孕歧視何時休？

黃嘉韻

## ——「兩性工作平等法」實施四週年的檢討和建議

母親節前夕，勞委會對全國母親釋出利多消息，宣布政府正在研議發放育嬰津貼。然而這樣的母親節禮物實在是問題多多。首先，所謂「研議」只是小小口惠，何時得以實現尚且無法確定；而且政府研議中的津貼發放方案，也有金額太少和期間太短的敷衍心態；最後，如果政府只有推出育嬰津貼，而沒有搭配其他政策的整體檢討，並無法解決台灣母親們從懷孕開始就面對一連串國家和職場的制度性歧視（詳見圖表）。

整體而言，我們認為津貼發放只能對民眾提供一小部分的經濟補助而已（更何況這還只是口頭上的研議階段），對於政府規避了國家本應提供健全的社會保險、創造友善的工作環境和托育福利、協助人民安心生養下一代以提升台灣競爭力的種種責任，我們感到相當的失望和遺憾。



先來看勞委會的研議方案。根據報載<sup>1</sup>，五月八日行政院就六月份即將舉辦的「台灣經濟永續成長會議」做背景說明時，勞委會主委李應元宣布，為了提昇婦女勞動參與率，勞委會正在研議「育嬰留職停薪津貼」方案，目前傾向以勞工保險平均投保薪資的五成，亦即每人月領一萬三千五百元，補助請「育嬰假」的受僱者，最長不逾半年。等方案內容確定後，年底可能提出《就業保險法》修正草案。且透露財源規畫擬由「就業保險基金」支應，並表示短期內先以投保勞保者為推動對象，中期再擴及軍公教，最後擴及所有民眾。

### 政府研議育嬰津貼？遲到的口惠

其實，勞委會規劃發放育嬰留職停薪津貼，已經遲到了四年多。「兩性工作平等法」第十六條清楚寫明「育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之」，然而，我們自2002年3月8日施行「兩性工作平等法」的四年多以來，卻一直沒看到勞委會負起責任、擬定「育嬰留職停薪津貼」的相關法令。若要等待勞委會年底提出《就業保險法》修正草案、然後在立法院龜速審議通過，全國為育嬰費用頭痛不已的所有家庭，要等到津貼禮物到手，更不知道要等多久。

再者，如果「育嬰留職停薪津貼」最長只能請領半年，這也不符合「兩性工作平等法」的母法精神。因為「兩性工作平等法」第十六條規定「育嬰留職停薪」的申請期限，最長可達兩年。兩年的育嬰假，與研議中的半年津貼，兩者之間的落差相當明顯，況且政府又尚未建立普及的社區托育照顧福利體系，對於督導大型企業應依法提供職場托兒設施或措施也相當無力<sup>2</sup>，這樣如何向人民做出合理交代？

還有，如果育嬰津貼是以勞工保險平均投保薪資的五成來做計算標準，一般國人的投保薪資原就不高，再相較於北歐國家發放原本薪資的八成，確實算是偏低。政府若有誠意發放津貼，自應由政府規劃長期、充裕而穩定的財源。

### 男女皆應分攤育兒責任

另外，據報載<sup>3</sup>勞委會去年曾針對領取勞保生育給付的七萬七千位生育婦女做電話調查（有效回收833份），目的是為瞭解婦女申請育嬰假的意願。勞委會等於是假設女性才需要申請育嬰假和育嬰津貼，才會只針對女性來做意願調查。這樣的政策思維其實是違背了「兩性工作平等法」男女皆可申請育嬰假的前瞻性精神<sup>4</sup>，因此我們強烈建議勞委會未來要開始發放育

2. 「兩性工作平等法」第二十三條規定「雇用二百五十人以上之雇主，應設置托兒設施或提供是當之托兒措施」，但依據勞委會網站公布之統計，目前員工規模250人以上事業單位有提供「托兒設施」或「托兒措施」者，僅有38.7%。但從勞委會各項對外報告，看不出對於其他沒有依法提供的61.93%有什麼積極的處置或督導措施。

3. 2006年5月10日聯合新聞網之報導

4. 「兩性工作平等法」的精神，原本就是從母性保護原則，擴大到兩性權益的平等待遇。因此第十六條對於申請育嬰留職停薪的受僱者，並無性別上的限制。

1. 請參見2006年5月9日蘋果日報、中國時報、聯合新聞網等相關報導

嬰津貼時，應更加強對父母雙方、男女員工都開放宣導，以擺脫家務育兒的責任只丟給女性的傳統迷思。

我們可以參考瑞典目前有關育嬰津貼之規定：無論男性或女性都可申請「育嬰留職支薪」，期間直至該子女滿八歲前為止，可分段請假，育嬰留職期間最長為480天，其中390天可以領取原本薪資的80%，剩餘90天每天補助60克朗（約新台幣240元），另外針對低收入戶給予每天150克朗，並且於法條中規定申請育嬰留職支薪其中二個月為父親月，必須為男性才得以申請（另外也有兩個月為母親月，只有女性才能申請；這兩者父或母若沒有申請，等同自動放棄；其餘時段的育嬰假則是父母皆可申請）。瑞典用這些具體而彈性的法條保障，使人民可以安心申請育嬰假，並鼓勵男性學習分攤育兒責任，從而使女性勞動參與率和國家競爭力都同時得以提升。

當社會將育兒責任只丟給女人來煩惱時，政府如果不在乎懷孕的母親是否會被解雇或調職減薪、是否有保險給付、是否還付得出奶粉錢等，我們不得不感嘆生育率的下降當然與政府無能和企業冷漠有所關連。

### 生育率下降，懷孕歧視上升？

我國「兩性工作平等法」第十一條規定，雇主不得以受僱者懷孕、分娩或育兒之情事為解雇之理由。不過，我們從目前少數對外公開的資料可以看出職場中懷孕歧視的嚴重性，台北市政府的就業歧視評議委員會統計從1995年10

月到2003年11月，共受理151件申訴案件，其中103件就屬於懷孕歧視的案件類型（佔68.21%），從浮出檯面的案例統計都看到如此令人心驚的數字和比例，其他沒有申訴的黑數案件，就更不知將有多少。

徒法不足以自行，勞委會如果疏於對企業督導，沒有要求各公司應擬定內部工作辦法以符合新法的保障精神，員工又如何可以安心懷孕？可以安心申請育嬰留職停薪？更別提是否領得到育嬰津貼了。

依據勞委會網站公布之統計，目前員工規模30人以上之事業單位中，有員工申請「育嬰留職停薪」的事業單位只佔24.05%，其餘75.95%的事業單位連一位員工都沒有申請。可見若要讓人民可以實質享受到育嬰假和育嬰津貼的美意，政府和企業應聯手消除職場中的懷孕歧視，這才是根本解決之道。

### 制度性的懷孕歧視：從保險、醫療到職場

從一個國家願意給懷孕的母親什麼樣的保障，就可看出這個國家的文明發展程度。然而台灣母親們往往必須自力救濟。例如面對突然增加的各種支出，在財務上可能出現困難，但現行全民健保和勞工保險制度的給付項目，並無法涵蓋婦女懷孕生產所需的種種費用，包括產檢、安胎<sup>5</sup>、醫療、護理和助產人員提供的保健指導<sup>6</sup>、居家訪視照護<sup>7</sup>等等支出，而使母親們必須自費。在醫院中，衛生署也沒有注意醫院隨意刪減護理人力的問題，一個護理人員同時要照顧好多位媽媽，無法顧及照護品質。在職

場上，從懷孕到生產期間，每一位職業婦女都會擔心，在工作上得面臨可能被調職、減薪、考績不公或解雇的危險處境，有些雇主甚至不願意負擔產假期間薪資，無論是合法或非法解雇，懷孕婦女都可能要面臨失業也就失去勞工保險生育給付的窘境。

因此，我們在母親節前夕提出以下諍言。國家有責任督促企業依法配合、創造可以令男女員工安心養育下一代的友善工作環境，讓婦女從懷孕、生產、到育嬰的過程都得到外界的充分支持，提供女性一套完整及友善的生育及養育的協助措施，這些措施也應要納入社會保險體制的給付範圍內，其中工作部分是適用勞工保險，而健康部分則適用全民健保。

所以，論者提出以下具體主張，作為政府規劃生育和養育政策的參考：

- 一、無論懷孕婦女是被合法或非法解雇，勞工保險應就生產部分給予給付，並應允許懷孕婦女得請安胎假。
- 二、安胎假並不併入事假或病假計算，且其薪資不應該由勞工來負擔，才不至於讓懷孕

婦女遭受拿不到工作薪資及勞保給付生產費的雙重不利益。

- 三、就產假的部分，由於現行產假期間的薪資是由雇主來負擔，雇主常會以基於用人及成本考量、業務性質變更，有減少勞工必要之藉口，或以業務虧損為理由來解雇懷孕婦女，或者要求婦女於生產後再來上班。對於這些懷孕歧視案例，政府部門在修法之際，除針對育嬰津貼立法補助外，可整體考量產假津貼立法的可能性。
- 四、勞工保險屬於社會保險，國家本應該加重其責任，故建議公部門對於正在研修的《就業保險法》應從婦女懷孕時起即予保障。
- 五、不只是女性，男性也都可以請領育嬰津貼，並且考量納入產假津貼的可能性，以降低雇主解雇懷孕婦女的風險，才能真正排除婦女就業障礙，穩定婦女就業，俾使女性勞動參與力提升，實現兩性平等的工作環境。

（本文作者 婦女新知基金會法案部主任）

5. 部分診所要求安胎婦女用藥Yutopar(為安胎藥物)要自費。感謝高美玲老師(國立臺北護理學院護理助產研究所教授兼所長)提供意見。
6. 目前對產前檢查時護理、助產人員提供的保健指導沒有給付，醫院就不太願意花人力去作。因此對於沒有生產經驗的媽媽們尤其不利，而必須自力救濟。感謝郭素珍老師(國立臺北護理學院護理助產研究所副教授)提供意見。
7. 由於沒有給付居家訪視照護，生產後回家自我照顧和哺乳的問題、心理角色的壓力等就沒人管，因此媽媽們可能出現產後沮喪、不會照顧嬰兒、不知所措，角色調適困難，但缺乏專業人士協助。感謝郭素珍老師(國立臺北護理學院護理助產研究所副教授)提供意見。

# 「育嬰留職停薪津貼」規劃芻議

行政院勞工委員會綜合規劃處

## 壹、緣起

「兩性工作平等法」第16條第1項規定：「受僱於僱用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。」，同條第3項規定：「育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。」。但「兩性工作平等法」自91年3月8日施行至今已超過4年，截至95年1月止已有1萬2372人（男性548人，女性11824人）依據上開規定申請育嬰留職停薪，惟「育嬰留職停薪津貼」至今尚無著落。

有關受僱者因育兒原因而給假，最早見於1981年國際勞工組織第165號「勞工的家庭責任建議書」，稍後歐盟於1983年，第一次提出有關「親職假」之指令並且於1998年6月開始求會員國將親職假納入國家法令中。所謂「親職假」之定義依國際勞工局的解釋係指：「父親及母親在產假結束後，他們在就業的情況下，可申請一段時間的假期照顧他們的新生兒，並給予就業安全、社會安全及報酬方面的保障。親職假也適用於領養」據此，親職假的目的約可歸納以下八項目標：

- 一、促進兩性在勞動市場中的性別平等。
- 二、營造有利生育環境，提升親子關係。
- 三、對勞動市場的調節：
  - 降低失業（藉由鼓勵父母暫時退出）
  - 增加就業（藉由生產後仍可留住父母）
- 四、提高兒童福利。
- 五、加強女性經濟獨立。
- 六、促進父親參與家庭生活。
- 七、提供育嬰留職停薪期間基本生活需求。
- 八、穩定婦女就業。

## 貳、實施親職假或相關給付對於勞參率及生育率之影響

各國學者實證研究，補貼照顧小孩的津貼，對於婦女勞動參與率究竟是正面或負面影響，目前尚無定論。惟支援照顧兒童制度、有給親職假等，對於婦女勞動力參與率及生育率則有明顯正面影響。

至於給予親職假所衍生的成本問題，究竟要由個人、企業或國家全體負擔？如何分配？端視各國制定制度所依據之理念。以個人、企業或國家為親職假主要責任負擔者之理念及作法，分述如下：

## 有關親職假或有給親職假、育嬰津貼之實證研究發現

研究者	時間	國家	主要發現
Gustafsson and Stafford	1992	瑞典	補貼照顧小孩者，對於女性勞動力供給有正面影響。
Michalopoulou et al.	1992	美國	對於照顧小孩補貼越多，只是讓使用者購買更高品質的照顧服務。
Ilmakunnas	1997	芬蘭	提高家庭照顧津貼，父母將不送子女至公共照顧服務機構，大部分會選擇自己照顧小孩，進而大量減少婦女勞動參與率。
Fagnani	1998	法國	同上
Afsa	1999	法國	同上
Powell	1998	加拿大	照顧小孩的成本太高，對於女性全時工作有負面影響。
Kimmel	1998	美國	照顧小孩的成本太高，對於有子女的女性就業行為，有相當大的負面影響。
			照顧小孩的成本，對於有子女的婦女勞參率沒有影響，但推測調高補貼，會使父母選擇照顧小孩的機構，從非正式機構轉為正式機構。
Dobbelsteen et al.	2000	荷蘭	發放養育小孩津貼，對於提高婦女勞參率無明顯影響；建立照顧小孩的支援制度，對於提高婦女勞動參與率有正面影響。
Sandra L. Hofferth and Sally C. Curtin	2003	美國	由於無給付的家庭照顧假可保障婦女工作，有助於鼓勵婦女請較短期的假及回到原企業工作，較不致於因無工作保障，需要另謀工作而離開職場較長時間。
Sakiko Tanaka	2005	OECD 18國	1、延長有工作保障之有給假週數對於降低初生嬰兒死亡率有明顯影響：延長10週之有工作保障有給假將降低初生嬰兒死亡率2.6%。 2、有工作保障之有給假最大的影響是在於初生嬰兒稍後（係指嬰兒出生後的28天至365天）的死亡率：延長10週之有工作保障有給假將降低初生嬰兒稍後四亡率4.1%。 3、有工作保障之有給假對於降低嬰兒死亡率有明顯影響，同時，無給及無工作保障則影響不顯著。因此研究報告認為無給假，或給付很低，父母請假的意願低。結果，這些假對於促進嬰兒健康的效果就不明顯。
Duvander, Ann-Zofie, Ferrarini, Tommy & Sara Thalberg	2005	瑞典	1、瑞典的有給親職假對於提高生育率、促進婦女勞參率及降低有兒童家庭的貧窮問題，有正面的影響。 2、瑞典的親職假可由父母自行分配，造成多由母親申請的性別不平等現象。 3、推動家庭有關之經濟社會政策，其他配套政策也相當重要，包括價格合理且高品質的托兒設施等。
Rafael Lalive, Josef Zweimüller	2005	奧地利	奧地利1990年修正親職假相關規定，對於減少生育間隔期間及增加生育數，皆有正面影響。在短期間，對照組較控制組增加5%，10年間，增加4%。1996年將親職假由24個月降為18個月，截至2001年為止，對於生育率皆未出現負面影響。1990年增加親職假期間及1996減少親職假期間，對於母親申請親職假的期間影響皆不明顯。若將降低婦女申請親職假期間及提升生育率為目標，1996年的改革是成功的。因為，申請太長期的親職假，對於申請者的工作技能或勞動市場地位有負面影響。

資料來源：95年經建會人力處整理。

### 一、個人的責任

將子女視為父母的“私有財”(private good)，則親職假的成本應完全由父母負擔。極端個人自由主義者認為，無子女者沒有理由補貼選擇生育子女者。因此，對於親職假的需求，被視為與房屋抵押貸款、疾病保險或急難救助存款的目的相似。

### 二、企業職工福利的一部分

企業對於員工的生育，應負擔一部分責任，將親職假視為企業福利的一種，因為今日的小孩，會成為企業未來的員工。有給親職假的財源，北歐國家主要來自於國家的社會保險，而保險費主要係由雇主支付，瑞典員工的保險費超過50%是由雇主支付。

此外，不只親職假給付的財源問題，親職假對於企業還有其他成本問題，包括招募適當的替代員工、訓練臨時人員、生產力下降等。但是也有人認為，如果沒有親職假，員工會以其他方式請假，同樣導致生產力下降問題。有研究顯示，雖然親職假會增加成本，但也會產生利益，包括增強員工對企業的承諾及提高生產力。

### 三、國家全體的責任

基於將孩子視為“公共財”(public good)，並要求孩子得到適當養育，則整個國家都可以得到普遍利益的理念，大部分的措施，國家都會負擔一部分的成本。孩子未得到適當的養育，則可能導致提高犯罪、曠課、吸毒及其他

反社會行為之比率，如此將提高國家的社會成本。認為孩子是公共財的國家，通常以賦稅優惠或直接補貼的方式給予親職假期間之所得支持。國家對於親職假之所得支持方式有以下幾種：

- (一) 所得支援：但其對象通常是一定所得以下之父母。
- (二) 由稅收支應全體適用者；
- (三) 由社會保險支應全體適用者：保險費主要由雇主或勞工支應。

### 參、主要國家親職假之作法

依據各國的文化及社會福利發展思想的不同，約可分為四種型態：

#### 一、英美自由主義國家

自由主義國家通常只提供親職假，但不給予親職假期間之所得支援，典型的例子是美國、澳洲、英國及愛爾蘭。例如，美國在1992年通過「家庭及健康照顧假法」(the Family and Medical Leave Act)，規定僱用50人以上之事業單位，其員工每年可因分娩、照顧小孩、生病的家屬或自己生病，而向雇主申請12週的家庭照顧假，是為無給付假。

#### 二、歐陸國家

歐陸國家通常提供父母相當長期的親職假，但所得支援相當低，在親職假制度中較不重視促進兩性平等之目的。這些國家包括法國、德國及荷蘭等，以德國為例，由於在同一職業

中，女性的平均薪資低於男性甚多(1987年製造業體力工，女性薪資為男性的73%)，因此，為使家庭收入儘量最大化的情況下，多由女性退出勞動市場，以回到家庭照顧小孩。此外，德國政府亦未努力以政策改變傳統保守的社會文化，照顧小孩的責任，仍由女性承擔。但在荷蘭已有些許改變，即父母雙方如為照顧小孩，可同時申請以部分時間工作的方式運用親職假。

#### 三、南歐國家

南歐國家提供父母的親職假不長，但多已超過歐盟要求的3個月，所得支援通常也不高。南歐國家的文化較不鼓勵婦女外出工作，兒童及老人的照顧，多仰賴家庭網絡，而非公共資源。因此，對於職場中協助員工照顧家庭的政策較不重視。例如西班牙及希臘給予親職假，分別為3年、6個月，但皆無給付，而且希臘的民營企業僱用50人以上，員工方可申請親職假，且1年內申請親職假之員工人數，不得超過企業僱用人數的8%，法令規定給予的6個月親職假，父母各分配3個月，彼此不得互相轉換。義大利給予6個月親職假，其給付為一般薪資的30%，葡萄牙雖有薪資100%之給付，但親職假為南歐國家中較短的98天。

#### 四、北歐國家

瑞典為第一個針對生育率下降，採取親職假制度因應的國家(1974年)，其親職假制度在各國當中，給予的所得支援較大也較具彈性，也最符合父母間兩性平等之原則。斯堪地那維亞

國家由於勞動力短缺問題，因此投入大量公共資源在兒童及老人的照顧，以促進婦女勞動參與。

綜合比較各國之親職假期間及給付財源等，可歸納如下：

#### 一、親職假期間：

歐盟有關親職假之指令，規定期間為3個月，大部分國家已超過3個月，其中最長的是德國及西班牙，可申請3年；其次為瑞典的480天；1年的有澳洲、紐西蘭、日本、法國及挪威等國家；期間較短的國家是英國、愛爾蘭及葡萄牙，約為3個月；美國則為每年有12週的家庭照顧假，但其目的不限於照顧小孩。

#### 二、親職假給付之財源：

18個主要國家中(詳見以下附表)，有7個國家未提供親職假期間的所得支援，11個國家有提供親職假給付，其中8個國家的財源為保險基金支應，3個國家以稅收支應。

#### 三、親職假給付：

親職假期間與給付期間不盡相同，例如紐西蘭可申請親職假52週，但給付期間為14週，德國可申請3年親職假，但給付期間可能為24個月或12個月。親職假給付分為定額給付及按薪資比例計給，以一般稅收為財源者，多為定額給付，德國還要考量資力檢定(means-tested)。以保險基金為財源者，多為按薪資比例計給，薪資比例最高的是挪威、葡萄牙為薪資的100%，但挪威給付期間為42週，葡萄牙只有98天(約14

主要國家親職假及給付之比較

國家*	法令依據	期間/小孩年齡限制	給付財源	金額
美國 70%	家庭照顧假法Family and Medical Leave Act 加拿大勞動法典	每年12週家庭照顧假 父母可分配(包括分娩、照顧小孩、家人)	無	無
加拿大 73%	Part III of the Canada Labour Code (Labour Standards) 就業保險法Employment Insurance Act 工業關係法	37週 父母皆工作於適用勞動法典之單位,則可分配申請親職假。	就業保險	給付35週,投保薪資的55% 1週最高413元為限。(2000年)
澳洲 67%	Industrial Relations Act	52週	無	無
紐西蘭 71%	父母親假及就業保護法Parental leave and employment Protection Act 1	52週	一般稅收	2002年7月起,其中12週為有給付,或以賦稅減免替代。2005年12月起,增為14週,每週最多357.30紐幣。
英國 68%	產假及父母親假規則Maternity and Parental Leave Regulations	13週,5歲前 若為殘障小孩得在滿18歲前請18週。	無	無
愛爾蘭 58%	父母親假法 Parental Leave Act	14週,5歲前	無	無
日本 65%	「勞工育兒休業、介護休業福利法」及「雇用保險法」	滿1歲即須終止	就業保險	投保薪資的30%,回到工作崗位後,還可得到一筆6個月薪資的10%之給付。2
韓國 57%	勞基法、公平就業法、雇用保險法	9個月,1歲前	就業保險	親職假:勞工每月領40萬韓元,雇主每月領20萬韓元。
法國 65%	勞動法典 Labor Code	1年,但可延長到3歲為止。 父母間可轉換、分配申請。 3年,3歲前	一般稅收(家庭津貼基金)	1、1個小孩,無給付; 2、2個小孩或以上,定額給付約為最低工資50%。
德國 67%	聯邦育兒及親職假法 Federal Childcare Payment and Parental Leave Act	父母間可轉換、分配申請。	一般稅收	1、原則上無給付; 2、低受入戶得申請,最長24個月,每月每個小孩最多307歐元,如只申請12個月,則每月每個小孩最多460歐元。
荷蘭 68%	民法 section 644 of Book 7 of the Dutch Civil Code	6個月,8歲前	無	1、無 2、公務員有薪資的75%。
義大利 51%	民法Civil Code 有關職業婦女及幼兒之健康保障規定 散見於幾個社會法中**	父母得各請10個月,8歲以前。	社會保險	一般薪資的30%
西班牙 57%		3年,3歲前	無	無
葡萄牙 70%	Law 4/84 Decree-Law no. 154/88	98天,6歲前	社會保險	薪資的100%
希臘 53%	Law 1483/1984 勞工負擔家庭責任保障法	6個月,3.5歲前 父母各分配3個月	無	無
芬蘭 72%	勞動契約法 the Employment Contracts Act 2001	1、1歲以下為158工作日(約26週)親職假。 2、3歲前可申請兒童照顧假(無額外給付),做為親職假之補充。	國家健康保險	1、60%之薪資 2、無論是否申請兒童照顧假,只要未將小孩送至公立托兒中心,可領兒童照顧津貼。
挪威 76%	工作環境法 Working Environment Act	3歲以下 42或52週(含9週產假) 其中有4週保留給父親,不得轉讓給母親。	國家保險	申請42週為100%薪資,52週為80%薪資,最高為年薪352,668克朗(2004年)-為國家保險投保薪資的6倍。
瑞典 75%	親職假法 Parental Leave Act 1995	8歲以前480天 其中,父母各有30天是不可轉讓的。	國家保險	前90天最高為80%薪資,最低1天150瑞幣 後90天:1天60瑞幣

註:以上資料摘錄自經建會94年研析報告。

週)。此外,瑞典雖為薪資的80%,但給付期間為390天(超過55週)。芬蘭為薪資的60%;加拿大為投保薪資的55%;日本為投保薪資的30%,但回到工作崗位,還可再領取6個月薪資的10%;義大利則為一般薪資的30%。

由於各國親職假的期間及給付規定差異相當大,國際比較時,必須以整體制度檢視,例如親職假期間較長者,可能沒有所得支援,或親職假給付較高者,但親職假期間較短。

### 肆、國內受僱勞工申請育嬰留職停薪津貼意願調查

為了早日落實「兩性工作平等法」發放「育嬰留職停薪津貼」之規定,行政院經建會於94年及95年間多次邀集銓敘部、國防部、勞委會、教育部、內政部等相關部會針對「育嬰留職停薪津貼」究竟以社會保險給付或津貼給付進行研商,並請各部會研擬具體修法或立法建議及所需經費預估。

據此,為求早日訂定育嬰留職停薪津貼發放標準,勞委會統計處特別針對94年度請領勞工保險生育給付者(扣除無一定雇主之職業工會被保險人共計7萬7000人,平均投保薪資2萬7000元)進行調查,以瞭解在發給育嬰留職停薪津貼的情況下,有意申請育嬰留職停薪者之比例及其族群分布(如薪資、年齡、教育程度)給付水準之意向、給付期間之意向,並預估所需經費之額度。

在不同發放標準下,受查者申請育嬰留職停



薪之意願,獲致以下發現:

- 一、詢問是否可能申請育嬰留職停薪,48.4%之受查者基於「為妥善照顧下一代,不論政府有無發給津貼,都要申請育嬰留職停薪」,另外「政府發放的津貼額度有吸引力才會申請」,占34.2%,「不論政府有無發給津貼,都不會申請育嬰留職停薪」,占17.4%,有近五成的國人因育兒因素,有意申請育嬰假顯見國人極為重視下一代之照顧問題。
- 二、進一步了解女性受查者不申請育嬰留職停薪的原因,以「小孩有人照顧」最高,占34.2%,其次為「需要賺錢補貼家用」占23.5%,及「怕工作年資中斷或丟掉工作」占20.1%。其中因家計需要而不申請育嬰留職停薪者幾占四分之一,顯見發給育嬰留職停薪津貼對於職業婦女的重要性。

三、至於最近一年生育之受查者，子女由誰照顧問題，以「祖父母」照顧最高，占67.3%；其次為「保姆」及「其他親屬」照顧，分別占20.5%與4.2%。由上述比例可以看出有高達五分之一（20.5%）的國人其子女需額外支出請保姆照顧。依據主計處之調查顯示，每一托兒每月所需費用達2萬500元，對於受薪階層是筆沉重的負擔。

四、詢及政府擬對於申請育嬰留職停薪者發放津貼之合理性，認為合理者占89.0%，（包括「非常合理」者占40.1%，「合理」者占48.9%），認為「不合理」者占7.9%，「非常不合理」者占1.4%，有近九成之受查者認為政府應發給育嬰留職停薪者津貼。

五、對於育嬰留職停薪津貼之發放基準問題，主張以「實際月薪之百分比」來計算較為合適者，占44.2%最高，主張以「勞保投保薪資之百分比」較為合適者，占34.2%，認為以「基本工資」計算較為合適者，占19.0%。

六、詢及依「兩性工作平等法」規定，申請育嬰留職停薪津貼限於「受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者」是否合理問題，認為不合理者占50.5%（其中「不合理」者占37.1%，「非常不合理」者占13.4%），認為合理者占44.7%（「非常合理」者占8.4%，「合理」者占36.3%）。顯見育嬰留職停薪津貼之發放問題，已超出兩性工作平等之範疇，宜以就業促進、鼓勵生育及穩定就業之觀點來看待。

七、至於在不同給付標準及發放期間下受查者申請育嬰留職停薪之意願問題，在按勞保投保薪資之30%至60%及發放期間在6個月至24個月交互對照下，其百分比分布詳如附表。基本上，發放百分比愈高，期間愈長，申請意願愈高。

受查者申請育嬰留職津貼之意願

單位：%

給付標準	育嬰留職津貼占勞保薪資之比率			
	30%	40%	50%	60%
發放期間				
6個月	32.3	36.5	45.5	48.6
12個月	37.3	43.2	58.3	63.1
18個月	38.4	44.7	61.0	66.1
24個月	38.9	45.4	63.1	68.7

八、「育嬰留職停薪津貼」可能支出規模：

針對受查者7萬7000人，平均投保薪資2萬7000元，在不同給付水準、給付期間交互下所得到的申請意願比例，再依勞保投保薪資之30%至60%，分別給予6至24個月之給付，估算出每年所需育嬰留職停薪津貼之規模詳如下附表。

育嬰留職停薪津貼估算表

單位：億元

給付標準	育嬰留職津貼占勞保薪資之比率			
	30%	40%	50%	60%
發放期間				
6個月	12.1	18.2	28.4	36.4
12個月	27.9	43.1	72.7	94.5
18個月	43.1	66.9	114.1	148.4
24個月	58.2	90.6	157.4	205.7

伍、整體建議：

一、發放育嬰留職停薪津貼對於穩定婦女就業及營造有利生育環境有正面影響：

雖然國內家庭對子女的照顧多以老一輩為主，惟透過保姆或托兒所托育者，仍占四分之一，托育負擔問題確實是影響婦女勞動參與的阻力之一。因此，建立協調家庭與工作之制度，對我國受僱者確有需要，發放育嬰留職停薪津貼在各國的實證研究中，亦顯示對於婦女勞動力參與率及生育率有正面影響。

二、財源方面建議由各種社會保險體系支應

「育嬰留職停薪津貼」之發放宜定位為社會保險給付，參考上述主要國家對於親職假（育嬰留職停薪）之作法，11個提供親職假期間所得支援之國家，有8個國家是以保險基金支應，尚未見有由政府編列經費支應者（1983年，歐盟第一次提出有關親職假之指令，建議親職假是否有給付，由會員國決定，如果決定給付，財源應為公共財源）。以保險基金為財務來源，由於其保費由企業、被保險人（通常為受僱者）及政府繳納，符合養育孩子是國家全體責任之理念。此外，就業保險法之立法目的之一為積極性的就業促進，因此本議題應與整體國家競爭力結合思考，且截至95年2月止就業保險基金累存數已達714億元（內含就業保險法開辦時自勞保基金專款移撥之383億元），而每年保費收入約170億餘元，保險支出約50億餘元，另用於促進失業之被保險人再就業所提供之就業諮詢、推介就業或參加職業訓練等措施之支出約17億（依就業保險年度應收保費百分之十範圍

內提撥經費），財源尚稱充裕。因此「育嬰留職停薪津貼」之財源在勞工部分可由社會保險體系中之就業保險基金支應。至於軍公教人員部分則分別列入「軍人保險條例」、「公教人員保險法」的保險給付事項。

三、修正相關法律

育嬰留職停薪津貼之發放，在勞工部分既由就業保險基金支付，則需修正「就業保險法」，將申請「育嬰留職停薪假」者，以促進就業為由，列為就業保險法之給付項目（就業保險法第10條），並明訂給付標準，惟如以「津貼」方式發放，除修正「就業保險法」第10條規定外，仍須修正第12條之內容，將育嬰留職停薪津貼以促進就業之理由，納入經費運用項目中。此外，「兩性工作平等法」對於得申請育嬰留職停薪之對象，規定限於「受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者」，鑑於我國企業多屬中小型企業規模，基於「育嬰津貼」發放之公平性及普遍性考量，除應修正「就業保險法」上開相關規定外，仍須配合修正「兩性工作平等法」第十六條規定，刪除以事業單位人數規模為適用門檻之限制規定。至於中小企業之人力調度問題，正可透過運用人力派遣方式解決短期因育嬰留職緣故之臨時性職缺，彈性運用短期人力，不至於造成企業經營上的困難，且不致造成申請育嬰留職停薪之受僱者職缺被永久取代之現象。

四、給付水準及給付期間

參考其他國家的作法及所得效果，雖以社會保險支應，然而其所得替代率係以受僱者「薪

計算托育費用及津貼補助下之實質保障及不同給付標準下經費

支出估算

相關項目	給付3成	給付4成	給付5成
國人托育費用	約20500元	約20500元	約20500元
育嬰留職津貼補助(月)	8100元	10800元	13500元
請領者每月實質生活保障	28600元	31300元	34000元
政府經費支出估算 (給付期間6個月)	12.1 (億元)	18.2 (億元)	28.4 (億元)
政府經費支出估算 (給付期間12個月)	27.9 (億元)	43.1 (億元)	72.7 (億元)

資」之百分比計算，由於我國受僱者之投保薪資與實際薪資間有落差，如以投保薪資為津貼之計算基礎，可考量投保薪資的30%-50%之間(約8100元至13500元)，始能滿足申請育嬰留職停薪者之基本生活需求。過高的所得替代率可能導致勞動參與的退縮，不僅與立法目的不符且可能導致保險基金收支失衡，可能面臨無法維持或被迫提高費率的風險。此外，為降低「育嬰留職停薪津貼」可能發生之所得逆分配問題，為達到所得重分配效果，宜以平準給付為發放標準(即採所有被保險人之平均投保薪資為發放標準)。至於發放期間，如果申請留職停薪期間太長，可能影響其勞動技能及企業業務之推動，給付期間可考慮6至12個月之間。

育嬰留職停薪津貼發放之所得替代率如採平均投保薪資2萬7000元之30%-50%計算，發放期間定為6至12個月，則支出規模約介於12億1000萬元至72億7000萬元之間(以94年申請生育給付之7萬7000人乘以不同給付標準、期程申請意願比率之人數)。惟實際申請人數，基於「小孩有人照顧」、「需要賺錢補貼家用」及「怕工作年資中斷或丟掉工作」等因素，應比調查結果低。

五、對於申請者宜定有排富門檻

為防止經濟能力優渥之勞工一方面申請育嬰留職停薪，同時又可以領到津貼補助，而經濟狀況不佳者，反而因家庭生計需要，無力申請育嬰留職停薪而不能享有津貼之補助，有失社會公平，建議參採德國財力檢定(means testing)之方式，擬定申請者之門檻標準。

陸、結語

育嬰留職停薪津貼之發放問題，涉及人口政策、婦女政策及勞動力參與率提昇之人力資源運用問題，與國家經濟發展、社會福利、兒童福利息息相關，宜審慎為之。就短程目標而言，固然可先行針對勞工部分，藉修正「就業保險法」、「兩性工作平等法」等相關規定辦理。惟中程目標，基於「兩性工作平等法」之適用範圍尚含括軍公教人員，宜及早同步實施。至於長程目標，仍應以全民社會福利之角度規劃，提供育嬰津貼方式，全面解決人口政策與人力資源運用問題。



# 企業轉讓勞工之權益

李明沅

企業為了發揮經營效率、降低成本以謀求其生存之道，往往會在經營過程中，而可能運用轉讓、分割、合併、收購等等策略，以提升其競爭力。在企業轉變經營型態的過程中，勞工必須知道其契約是否有隨之轉移；如有轉移是否已經其授權同意轉移，其所有的勞工權益，均應依勞基法第二條規定向與其有契約關係之雇主請求，而這些請求權包括工資、預告工資、遣費費、退休金、職災補償、福利等等。

雖民法第305條第1項固規定：「就他人之財產或營業概括承受其資產及負債者，因對於債權人為承受之通知或公告，而生承擔債務之效力。」此即所謂財產之概括承受，即就他人財產概括承受其資產及負債，所謂營業上之概括承受，係指就其他之營業上財產，包括（資產、債權、營業生財、商號信譽等）以及營業上之債務；惟企業間所約定移轉之財產或營業概括承受，是否即屬民法第305條第1項規定之財產或營業概括讓與，仍應視買賣雙方所約定之契約內容而定，而不能逕此認定受讓者所承受之資產及營業是一定概括承受其全部之資產及負債，包括勞工權益部份的債權。這部份得參酌企業併購法之立法目的，係在於增加企業

競爭力，允許新雇主可以挑選留任舊員工，而非採全部留用，可見在企業進行改組或轉讓時，也並非要求對於原有勞工均要採概括承受，勞基法第20條亦有明定。

如企業間之買賣契約約定，轉移標的係不含勞工權益部份的債權，則在轉移過程中，勞工之契約關係仍繫於原雇主，其所有勞工權益之請求權仍應向其原雇主請求。依勞基法第20條規定原雇主即應於轉移基準日前30日預告勞工（註：雇主亦得依其需求約定較長之預告期，此乃優於勞基法第16條之規定，參照勞委會台（88）勞資二字第006099號解釋），公司係因進行轉讓而經預告終止契約，並得自公告日起算之30日訂為終止契約之預告期，原雇主並應於勞工最後工作日與勞工終止勞雇關係時，依法完成發給勞工工資遣費及退休金之手續，並同時完成勞工勞保及健保部分之退保作業。至於與原雇主終止契約之勞工，如符合新雇主之適任要件且願意為新雇主提供勞務，則由新雇主重新聘用，即應與新雇主重新簽立書面之勞動契約，由其為投保單位為勞工加保，惟勞工之工作年資自應重新起算。

上述是企業間順利轉讓其權利義務之運作情況，但往往企業間在實務的轉移過程中，是有可能發生一些不可預期的變數，造成企業間買賣契約之轉移日必須展延，進而造成原雇主與勞工間之僱傭契約關係亦必須展延，惟其原雇主已於先前預告勞工終止契約日，於預告屆至前原雇主如非經勞工同意，係不得逕自展延終止契約日（參考法院見解及陳金泉律師預告期間相關事項研修意見書）。此刻勞工可以自行決定同意展延與否，如果堅持不同意雇主展延其終止契約日，雇主屆時仍應依法給付資遣費或退休金給勞工；惟勞工亦有可能會評估如其採不同意，而其雇主卻無力給付資遣費或退休金，縱其行使終止權，也領不到資遣費或退休金，礙於實況而簽署同意展延終止契約日。

於終止契約前之展延期間，勞工必須知道，其同意展延終止契約日等同於同意延長勞動契約關係，於展延期間其勞動契約仍繫在原雇主，不因展延而轉移其勞工權利之請求權，因企業間於移轉經營權日屆至前之展延期間，彼此間之權利義務仍屬完整與平常時期無異。惟如企業間彼此於轉讓日屆至前之展延期間，另行約定有代收、代付、代管之等協議情事，而受讓者雖依協議內容進行代付之責（例如：給付工資給勞工）代管之責（例如：進行人事調動或懲戒）等等情事，勞工亦不得據此而認其與受讓者間已就僱傭契約之成立要件，彼此已有達成意思表示一致之合意，進而認定受讓者即為其新雇主。除非原雇主在受讓者行使代收、代付、代管權中確無參與管理准駁權，否



則勞工難認其原雇主未經其同意，將其勞務受領權及指揮、監督等管理權委託與第三者代管行使；反之，如原雇主確無參與人事管理准駁權，則勞工得以其原雇主違反勞務受領專屬性之規定而終止勞動契約，請求雇主給付資遣費，惟仍不得據此認勞工與受委託行使管理權之受讓者間已成立僱傭關係。

（本文作者 長遠企管顧問公司 執行顧問）

# 勞工保險條例部分條文修正草案重點及未來發展方向

陳惠蓉

## 壹、前言

我國實施社會保險以勞工保險為開端，自民國39年3月1日開辦迄今，已跨越了半個世紀。勞工保險不斷的擴展與改進，被保險人已達853萬餘人，帶給勞工朋友及其家庭經濟生活安全的保障有目共睹，亦發揮了促進社會安定的功能。

因應時代變遷，在我國已進入高齡化社會，老年人口逐年提升之際，如何為勞工朋友提供更適當之經濟生活保障，是目前勞工保險制度上首先要面臨挑戰之課題。而且隨著老年給付進入成熟期，保險制度之完備需建立在健全的保險財務基礎上，所以，妥善規劃財務處理方式，也是在探討權益保障的同時，必須審慎面對的重要議題。

## 貳、立法院審議之勞工保險條例部分條文修正重點

勞工保險制度之變革與修正，一直是外界亟為關心的焦點。立法院第六屆第三會期衛生環境及社會福利委員會於95年4月10日審查張委員顯耀等所提11案「勞工保險條例部分條文修正草案」會議時，決議：勞委會需於一週內將研擬之修正草案送請行政院審議。勞委會爰就目前民意之反映與社會發展需要及共識性較高，且為增進勞工權益之具體措施，先行修正，並擬具「勞工保險條例部分條文修正草案」，於4月14日報請行政院審議，該草案亦經行政院於95年4月28日送請立法院審議，並於95年5月25日召開審查會議。該草案之主要修正重點如下：

### 一、保障中高齡勞工加保權益

#### (一) 強制加保年齡提高至六十五歲

現行勞工保險強制加保年齡為六十歲。但勞工保險自民國三十九年開辦至今已滿五十六年，國人平均壽命不斷延長（四十五年男性約六十歲，女性約六十四歲；九十三年男性約七十三歲，女性約七十九歲），加以目前銀髮族就業普遍，勞動人口年齡有延後趨勢。

另外，因應世界高齡化、少子化的人口趨勢，各國均採取積極性的措施，提供高齡人口多元就業機會，以提高高齡者的勞動參與率，並降低未來勞動力短缺的危機，故高齡勞工之工作及生活安全亦須重視。

因此，將勞工保險強制加保年齡上限由六十歲提高至六十五歲，就勞工保險制度而言，不僅具有時代性意義，亦能促進勞動人力資源運用，保障高齡勞工之工作及生活安全。

#### (二) 將年逾六十五歲從未參加勞工保險及已領取勞工保險老年給付者，納入參加職業災害保險保障範圍

年逾六十五歲從未參加勞工保險及已領取勞工保險老年給付之中高齡勞工，仍有從事工作之可能。為保障其工作安全，若其受僱於強制加保單位者，應由投保單位為其辦理參加職業災害保險；若其受僱於自願加保單位者，則得由投保單位為其辦理參加職業災害保險。

### 二、擴大強制加保範圍，保障勞工權益

現行僱用四人以下事業單位所僱之勞工係屬自願加保對象，如雇主未為其辦理加保，勞工一旦發生事故，生活常陷入困境。目前四人以下之投保單位有二十五萬個，而參加人數亦達七十九萬一千多人，惟依估計仍有約六萬人尚未參加勞工保險。

擴大將僱用四人以下事業單位、機構或團體所僱之勞工強制納入勞工保險保障範圍，將可使六萬勞工受惠，保障其加保權益；對雇主而言，於發生職業災害時，可透過保險方式減少損失，勞雇雙方彼此有利。

本次增進勞工加保權益之修正，除將僱用四人以下事業單位、機構或團體所僱之勞工強制納保外，也採列舉受僱行業別方式，雇主與勞工可更清楚其所屬行業之強制加保規定，且方便未來勞工保險局作相關行業工作加保資料，例如年齡、人數及投保薪資之統計。



### 三、各界期待放寬之措施

#### (一) 將欠費徵收滯納金比率由應納費額之百分之零點二降低為百分之零點一，上限由應納費額之一倍修正為百分之三十

勞工保險為危險分擔、納費互助的社會保險制度，保險費之繳納是投保單位與被保險人應盡的義務，也是維持社會保險財務健全的重要基礎。所以，在社會保險制度中多設有投保單位或被保險人未按時繳納保險費時徵收一定比率的滯納金或處罰之處理機制。

現行勞工保險條例規定欠費徵收滯納金比率為其應納費額之百分之零點二，上限則加徵至應納費額之一倍。惟考量近年利率走低，現行欠費徵收滯納金比率易造成投保單位及勞工之過重之經濟負擔，因此在盱衡保險財務健全之原則下，將欠費徵收滯納金比率由應納費額之百分之零點二降低為百分之零點一，上限由應納費額之一倍修正為百分之三十。

同時，考量保險費之行政執行實務，常遇有義務人之其他債權人參與分配而無法獲致清償之情形，為健全保險財務，本次修法亦明確規範保險費及滯納金，優先於普通債權受清償。

#### (二) 將保險給付請求權時效，由二年延長為五年

現行勞工保險條例規定，保險給付請求權時效為二年。但實務上常發生被保險人或其受益人因法令認知缺乏等原因而喪失給付保障，乃參考行政程序法第一百三十一條有關公法上請求權時效規定，將保險給付請求權時效，由二年延長為五年，並保障被保險人或其受益人保險給付之權益。

#### (三) 將傷病給付由不能工作之第四日起，放寬為自不能工作之第三日起發給

各國實施社會保險，對於傷病給付多設定一定等待期，例如美國各州為二天至七天，英國為四天，日本勞災保險為三天，以排除罹患傷病不能工作之心理，並避免給付支出不當與浮濫。現行勞工保險條例規定普通事故及職業災害保險傷病給付等待期為三天，即自不能工作之第四日起開始請領。為能增進勞工傷病給付之權益，並參酌國外制度與我國國情，乃將傷病給付由不能工作之第四日起，放寬為自不能工作之第三日起發給。

#### (四) 將勞工保險殘廢給付標準及勞工保險職業病種類標準授權由中央主管機關定之

現行勞工保險殘廢給付標準表及勞工保險職業病種類表係以法律附表形式訂定，修正時須

經修法程序始能實施。鑑於近年來殘廢項目及職業病種類，因醫學之發展及勞工安全衛生之研究，逐漸被發掘及變動，乃將勞工保險殘廢給付標準及勞工保險職業病種類標準授權由中央主管機關定之，以適時保障被保險人權益。

### 四、預期效益

綜觀本次「勞工保險條例部分條文修正草案」，外界共識性高，其預期效益，就勞工而言，擴大加保對象，對於受僱於小型事業單位的勞工，將可獲得工作安全及生活保障，並增加其就業意願；而傷病給付、請求權時效放寬皆直接影響被保險勞工之現金給付權益。就雇主而言，受僱勞工納保，透過保險分擔方式，可減少事業單位職災事故之負擔，避免職災事故之衝擊，亦可提高勞工生產效率，促進勞資和諧。

### 參、未來勞工保險發展方向

為期建立完整勞動年金保障體系，並改進現行勞工保險一次給付之風險，增進被保險人或其遺屬長期生活保障，未來勞工保險制度將朝年金給付方向規劃研議。

#### 一、以勞工保險老年年金制度作先期規劃

台灣人口結構正以飛快的速度老化當中，目前已邁入高齡化社會，60歲以上老年人口佔總人口的比率逐年升高，民國94年國內60歲以上老年人口比率為12.99%，預估到了民國104年時，將達到18.21%，民國120年時，將達到29.51%，所以，老年退休後的經濟生活安全保障已成為政府施政的重要課題。

其次，現行勞保老年給付都是採用一次給付方式，但一次給付具有容易受經濟變動，通貨膨脹而貶值，或投資運用不當而耗盡的風險，各界亦殷切期待本會應儘速完成勞工保險老年一次給付改採按月領取的老年年金給付制度，以進一步保障勞工老年退休生活。

為求審慎，勞委會邀請勞、資、學、政各界召開多次勞保年金制度規劃會議廣泛討論，確定勞工保險老年年金制度規劃基本原則，並納入「勞工保險條例」修正草案，於92年4月30日送請立法院審議。可惜，因保險費率調整機制經數次朝野協商，最後仍因未能凝聚費率調整修法共識，致未能完成審議。

## 二、現階段以老年年金為基礎，併同規劃障礙與遺屬年金制度

參考實施社會保險的先進國家制度，其職域保險多採年金給付保障制度。因此，現階段本會考量除老年年金仍有廣續推動之必要性外，另現行障礙給付對於重度障礙者而言，並未考量重度障礙者之長期生活保障及其因就業機會有限、家庭其他依賴人口之生活需要可能受到衝擊等問題；又現行遺屬津貼並未考量被保險人之遺屬受其扶養及無謀生能力等事實，且未能依其眷口數之需要而給與。為能保障被保險人或其遺屬之長期生活，並期建立完整勞動年金保障體系，乃併同規劃老年、障礙與遺屬年金制度。

鑑於勞工保險老年、障礙及遺屬年金制度必需有整體之搭配，規劃之複雜度較高，為求周延，本會目前尚在廣徵勞、資、政、學界先進之意見，期盼能凝聚勞工保險年金制規劃原則之共識，並儘速將制度內涵納入「勞工保險條例」修正草案。

## 三、保險財務之規劃

社會保險制度欲永續經營，妥善的保險財務規劃是制度的重要核心。因應全球高齡化與少子女化的趨勢，實施社會保險制度的先進國家除正視人類壽命延長之老年經濟生活安全議題外，同時也必需面對老年人口財務負擔隨之加重的影響與因應措施。例如：人口老化程度極為快速的日本，於2004年的年金改革方案，即提出調整保險費率、降低給付水準及加強年金基金運用等措施。

現行勞工保險條例僅規定普通事故保險費率範圍，並以下限計收保險費，致未來老年給付責任準備提存不足，加以老年給付已進入成熟期，目前整體勞工保險財務已面臨沉重的壓力。因此，為健全保險財務，並衡平世代負擔，短期內，則加強提升勞工保險基金的運用收益，並重視風險管理；長期而言，則需配合財務之精算，建立適當的保險費率調整機制。

## 肆、結語

勞工保險開辦至今已滿五十六年，攸關勞工保險加保與給付權益甚鉅，而為勞工朋友提供更適切之工作安全及生活保障，並規劃一個可行之長久的勞工保險制度，一直是本會施政之重要目標。但任何制度之建立、施行均屬不易，或許外界仍有不同意見，本會當積極溝通協調，凝聚共識，共謀勞工生活福祉。

(本文作者 行政院勞工委員會勞工保險處科長)

# 勞工退休金制度的變革與影響

辛炳隆

退休金制度的變革是近幾年來極受重視的政策議題。雖然隨著人口結構的老化與傳統家庭成員相互扶持的功能式微，實施退休金制度以保障老人基本經濟生活，已成為世界的潮流，也是我國未來必然的趨勢，但是，不當的退休金制度設計不僅會增加雇主的勞動成本，削弱企業競爭力，進而損及勞工就業機會，更會阻礙勞動力正常流動，扭曲勞動資源的有效配置。尤其在全球化競爭壓力下，我國產業結構勢必得依世界經貿情勢的變動而迅速調整，而勞動流動的頻率與幅度也將隨之而大幅增加。因此，如何訂定適當的退休金政策，以兼顧退休勞工之生活保障與勞動市場彈性機制之維持，便成為當務之急。

長期以來，政府一直將保障退休勞工經濟安全視為重要的政策目標，除了在勞工保險架構下提供老年給付之外，更在勞基法中明文規定凡是適用該法的企業必須提供職業退休金。惟自勞基法實施以來，有關退休金規定一直受到各方非議。雖然政府藉由社會立法方式強制雇主提供退休金的用意在於保證退休勞工的經濟安全，以因應人口老化與家庭扶助功能式微所可能產生的社會問題，但是，由於制度設計不當，不僅未能實惠退休勞工，更常引發勞資爭議，以及阻礙人力資源有效配置與企業經營彈性。

## 一、原有制度之缺失

根據勞基法第五十三條規定，勞工可自請退休的條件為在同一事業工作十五年以上且年滿五十五歲者；或是在同一事業工作二十五年以上者。由於我國企業以中小型為主，其平均壽命少於十五年，再加上我國勞工自願離職率高，導致大多數勞工很難符合退休年資條件。此外，由於勞基法所允許之退休準備金提撥率可低達薪資總額的百分之二，且對於未按規定提撥的雇主之罰責過輕，使得我國企業退休準備金之提撥情形，極不理想。根據勞委會的統計，民93年底我國實際有提撥退休準備金的企業家數有55,277家，僅占應提家數的14.14%。在這種情況下，即使勞工能依年資條件退休，也未必能領到退休金。

除未能實惠退休勞工之外，原有制度亦不利中高齡失業勞工再就業。據現行勞基法規定，勞工退休金的計算是按其工作年資，每滿一年給與兩個基數；但超過十五年之工作年資，則每滿一年給與一個基數，最高總數以四十五個基數為限。此種退休金的計算方式顯然是增加雇主僱用中高年齡勞工的成本。例如一個雇主若僱用四十歲以上勞工，每年最高必須支付二個退休金基數；而僱用三十歲以下勞工，每年所必須支付的退休金基數最高為1.6個。退休金成本的不同，顯然會減少雇主僱用中高齡勞工的意願，而這也是目前中高齡勞工較易遭資遣，以及失業之後較不易再被僱用的主要因素。此外，上述勞基法規定也使雇主所僱用的勞工年紀愈大，未來實際支付退休金的可能性愈高，這也會降低雇主僱用中高齡勞工的意願。

容易引起勞資爭議是原有制度的另一缺失。由於平時提撥不足，有些雇主便以關廠歇業為手段，逃避退休金的支付。另有些雇主則是以調職、違反工作規則、或不適任等理由，迫使資深勞工離職。雖然現行勞基法要求雇主在資遣員工時應支付資遣費，惟資遣費的計算不如退休金優渥，而且，並非每位雇主都會依規定支付資遣費。因此，不論是關廠歇業或迫使資深勞工離職等措施，往往引起勞工集體抗爭，進而破壞勞資關係的和諧。

再就企業經營的角度而言，原有制度亦有極不利的影響。依原有給付制度，勞工實際所能領取退休金金額決定於工作年資與退休前平均薪資。由於這二項因素具高度不確定性，因此，就雇主而言，退休金成為一項無法掌控、預知的勞動成本。在未能確切瞭解勞動成本的情況下，雇主很難有效配置各種生產因素。此外，面臨勞工對退休金權益的可能抗爭，企業經營的彈性將被迫減少。例如有些經營不善的企業，將不敢輕易關廠歇業；或是對於真正工作不力的勞工，雇主也不敢隨便要求其離職。雖然這些現象都有利於勞工退休金之保障，卻有損企業之經營與資源之有效運用。尤其面對國際競爭，企業所需之經營彈性愈大，上述問題之嚴重性愈高。



## 二、改革過程之爭議

針對原有制度的諸多缺失，勞委會自民國80年起曾多次提出修法草案，惟國內勞、資、政、學各界一直無法就修法內容取得共識，導致修法工作延宕不前。綜觀

過去各界對勞退改制的主要爭議焦點在於社會保險制與個人帳戶制的取捨。主張社會保險制者認為在個人退休金帳戶制下，退休勞工所能領取的退休金完全來自本身過去所累積的退休準備金，並無所得重分配效果。相反的，若採社會保險制，則政府可藉由訂定給付金額的上下限，以及減免弱勢族群繳交保費等制度設計，使低所得者每繳交一塊錢保費所能領到的給付金額較高所得者高，以收所得重分配之效。

誠然，所得重分配是政府推動社會保險政策所欲達成的目標之一，惟此目標之達成卻不必然是要以實施具有社會保險性質的勞工退休金制度為前提。相反的，過度強調社會保險的功能不僅有違原有制度之企業退休金的角色，而且由於勞工退休以後所能領取的給付水準與所繳交的保費缺乏連動，在此情況下，負擔相對較重的勞工勢必會要求降低保費，而對政府產生壓力。此時，政府如果畏於壓力而未能依保險精算結果訂定適當費率，則將形成保險赤字，而政府的財政負擔也將因彌補赤字而大幅增加。一旦政府的財政狀況因此惡化，各項支出活動均將受到影響，而原本用於社會救濟的預算亦會受到排擠。如此，雖然單就勞工退休金制度的設計而言是符合所得重分配效果，但就整體社會而言，尤其是對無法獲得退休金而需要社會救濟者來說，卻未必符合。



進一步言之，審視勞工退休金制度是否有助於整體社會的所得重分配，不應僅就其制度設計為著眼點，也應同時考量政府財政負擔，以及適用對象與非適用對象間的差異。如果非適用對象是相對弱勢，而政府卻把較多資源挹注於勞工退休金，勢必會使整體社會的所得分配更加惡化。根據此一審視標準，未來我國勞基法退休金若採社會保險制，未必符合所得分配原則，因為以過去勞保與全民健保的實施經驗來看，此年金保險很難依精算原則維持財務平衡，故政府財務負擔的增加是不可避免。此外，勞基法所適用的對象是薪資受雇者，其經濟狀況遠優於一般自營作業者、無酬家屬工作者、失業者以及無工作能力者。因此，若以政府預算來補貼社會保險制的勞工退休金，則無異於「劫貧濟富」。

「集錢又集權」是部份專家學者對個人帳戶制的另一強力批評，他們認為個人帳戶制無異於強制民眾儲蓄，中央集權的色彩濃厚，且其財務機制屬完全提撥制，故其實施將使政府擁有大筆資金的使用權。此種「集錢又集權」的現象有違多元民主的精神。姑且不論此種批評是否正

確，政府在社會保險制度的介入程度一定高於個人帳戶制，而繳交保費又何嘗不是強制儲蓄？事實上，若要避免政府集錢又集權的最好方式是取消勞基法退休金的強制規定，改由企業自行決定是否要提供退休金，惟若無其他配套措施，勞工團體勢將難以接受。

勞工退休金因投資失利或通貨膨脹而大幅縮水是社會各界對個人帳戶制的另一主要疑慮。不容否認，對退休金所進行的任何金融操作都會有風險，但是除非社會保險年金的財務機制是採隨收隨付制，否則投資風險與通貨膨脹的威脅絕不會因採社會保險制而消失。若以過去經驗來看，由於在社會保險制度下，勞工年金給付不受基金金融操作結果影響，故對基金的運用較不關切，因此，更亦發生基金操作不當的情形。一旦基金產生虧損，政府仍須編列預算予以補助，其結果仍然是由社會大眾來承擔投資的風險。

### 三、新制的推動

為求取社會各界對修法方向的共識，並凸顯現行制度對中高齡勞工就業的不利影響，政府有關單位遂將勞工退休金改制列為民國90年經發會就業組的議題，並且獲得「未來勞工退休金制度改為個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制並行」的共識決，而行政院也依此決議再次提出勞工退休金條例修法草案。儘管此項決議已確保勞工退休金權益不再因離職而受損，但細究其內容則可看出不僅原有爭議未能獲得解決，多軌並行所產生的財務平衡機制問題更加深社會各界對改制的疑慮，進而可能延誤改制的時程。

有鑑於多軌並行制執行困難，立法院衛環社福委員會遂將各種改制版整合，朝「個人帳戶為主，社會保險為輔」的方向進行修法，最後終於完成三讀通過之立法程序，並自民國94年7月起開始實施。根據新實施的勞退條例，凡勞工選擇新制，雇主就必須按月提撥薪資百分之六至勞工的退休金帳戶做為退休準備金，而這些退休準備金是由政府負責投資操作，並保證投資收益不得低於當地銀行二年定期存款利率，其投資利得則轉作勞工的退休準備金。當勞工依規定退休時，除非累計工作年資未滿十五年者應請領一次退休



金之外，其餘勞工則得依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額作為定期領取之退休金。此外，為免勞工因餘命過長而無退休金可領，勞工在開始領月退休金時，應一次提繳一定金額，投保年金保險，作為超過平均餘命後之年金給付之用。除上述個人帳戶制之外，雇用人數二百人以上之企業，只要經過工會或半數勞工同意，雇主可以商業保險年金取代個人帳戶制，惟雇主為勞工所繳的保費也不得低於薪資的百分之六。

勞工退休金條例雖然要求新制實施以後初次任職或轉換事業單位的勞工必須適用新制，但允許適用舊制而未轉換工作的勞工可以在新制實施後五年內決定是否要留在舊制或選擇新制。其目的是要保障這些勞工的既有權益，並使其能在充分訊息下做出對自己最有利的選擇。雖然目前離五年的期限仍有一段很長的時間，但根據勞委會的統計，截至今年四月，已有4,063,520位勞工選擇新制，佔全部適用對象的74%，而有提撥勞退新制之退休金的事業單位已多達346,772家，佔全部適用企業的83%。由此可以看出勞退新制已廣被勞資雙方所接受。事實上，勞委會於民國94年7月所做的問卷調查也顯示13.1%的受訪勞工表示「非常支持」勞退新制，73.2%表示「支持」，二者合計高達85.3%。

### 四、實施新制之可能影響

由於勞退新制實施至今未滿一年，其實際影響尚難以評估，但從制度設計的角度來看，實施新制的影響層面至少包括勞工退休後的生活保障、勞動成本、人力資源運用、勞資關係、非典型雇用型態與企業投資意願等。在退休勞工生活保障方面，新制比舊制的最大優點是退休金帳戶屬勞工個人所有，故所累積的退休準備金並不會因勞工離職或企業關廠歇業而有所減損。如此可以提高勞工退休之後的經濟安全，惟其提高幅度必須視勞退新制是否會排擠勞工退休前的儲蓄而定。如果雇主藉由降低原本調薪幅度或調整薪酬結構等方式，將成本轉嫁給勞工，則勞工可支配所得相對下降，退休前的個人儲蓄也就隨之減少；另一方面，勞工也可能因預期未來有退休金可領，而減少退休前的儲蓄。若是如此，則會部份抵銷勞退新制對退休勞工經濟安全的改善效果。



在勞動成本方面，單就給付水準來看，舊制是員工每服務滿一年，就可增加一至二個基數，若換算成提撥率則介於8%至17%之間，遠高於新制的6%。然而，在舊制的確定給付制度下，實際影響雇主退休金成本的因素很多，除了給付水準之外，還有員工的年齡、工作年資、流動率等。此外，法定資遣費與退休金有時是相互取代，新舊制所規範資遣費的差異也應一併考量。因此，除非有詳細個別廠商資料可以進行精算，否則很難判定勞退金改制是增加或減少勞動成本。雖然如此，由於大型企業平均壽命較長，員工流動率較低，其在舊制底下實際支付退休金的可能性較高，故勞退金改制可能會降低其勞動成本。反觀中小企業，不僅企業平均壽命短，員工流動率也比較高，其在舊制底下必須支付退休金的機率較低，故勞退金改制可能會增加其勞動成本。

除上述未來勞退金的給付之外，勞退金改制對勞動成本的影響還包括舊制退休準備金的補足提撥。長期以來，國內企業依勞動基準法規定提撥退休準備金的比例不高。

為保障勞工在舊制的退休金權益，勞工退休金條例特別要求企業必須就過去未提撥的部分於未來五年內足額提撥，而這勢必會造成企業勞動成本的上升。雖然勞退金改制短期內會造成企業勞動成本上升，但新制的確定提撥制可使勞動成本明確化，而這將有助於企業選擇最適合的產量規模與生產要素組合，二者皆有利於降低生產成本。



在人力資源運用方面，實施勞退新制至少有三點正面影響：增加使用彈性、提高使用效率。在現行制度下，離職將使勞工喪失所有退休金權益，造成有些不適合既有工作的勞工不願離職，進而阻撓企業對人力資源的運用彈性。另一方面，現行制度使得企業雇用中高齡勞工所需支付退休金成本遠高於雇用年紀輕的勞工，此種對不同年齡層勞工雇用成本的扭曲可能會降低企業對中高齡者的雇用意願，降低人力資源的使用效率。反觀勞退新制由於採確定提撥制，就不會產生上述問題。不過，由於勞工在新制下離職不會有退休金損失，可能會提高其離職意願，而這對企業辦理職業訓練有正反兩面的影響。正面的影響是企業可能會藉由增加特定訓練（firm-specific train）來留住人才；反面的影響則是企業有鑑於投資回收期縮短而不願辦理訓練。

勞資關係是新制實施之後可能影響的另一面向。在現行制度下，許多企業由於平時提撥退

休準備金不足，便以關廠歇業為手段，逃避退休金的支付。另有些雇主則是以調職、違反工作規則、或不適任等理由，迫使資深勞工離職。雖然現行勞基法要求雇主在資遣員工時應支付資遣費，惟資遣費的計算不如退休金優渥，而且，並非每位雇主都會依規定支付資遣費。因此，不論是關廠歇業或迫使資深勞工離職等措施，往往引起勞工集體抗爭，進而破壞勞資關係的和諧。實施新制以後，由於企業平時就已經提撥退休金，為規避退休金而資遣員工的動機降低，這將有助於降低勞資糾紛。惟新制開始實施時，由於勞雇雙方對新制部分內容的認知可能不同，再加上有些雇主可能會以調整薪酬結構或結清舊年資的方式來因應，這些都可能引發勞資爭議。

勞退新制實施之後，國內非典型僱用型態的發展是否因而有所變化，一直備受各界關注。在舊制底下，由於非典型僱用型態勞工的退休金可能因不適用勞基法相關規定，或執法較不嚴格而得以免除，造成許多企業藉此來規避退休金成本，而勞工則因沒有退休金而不願從事非典型僱用型態的工作。新制實施後，企業僱用定期契約工與部分工時勞工皆須依法提撥退休金，而派遣公司也必須為所派出去的勞工提撥退休金，因此，企業使用非典型勞動的意願應該會降低。反觀勞工則可能因多了退休金保障而較願意從事這類工作。

在企業投資意願方面，勞退金改制的影響可分為直接影響與間接影響。直接影響是指當勞動成本因退休金改制而增加時，雇主一方面可能會增加投資，以機器取代勞動投入，另一方面可能因利潤減少而減少投資，以縮小生產規模。相反的，如果勞動成本因改制而降低，則上述對投資意願的影響方向將隨之逆轉。間接影響是指新制實施之後，雇主所提撥的退休金大幅增加，市場利率可能因資金供給增加而下降，這對提高企業的投資意願可能有所幫助。

## 五、未來努力方向

勞退新制的實施是我國繼全民健保之後，在強化社會安全體系方面的另一重要成就。雖然，國內部份專家學者與勞工團體批評該制度只是一種強制儲蓄，欠缺公共年金應有之社會功能，但是儲蓄意願不足本來就是造成老人經濟不安全的重要因素之一。尤其近幾年來國內消費型態大幅改變，年輕世代儲蓄意願明顯下滑，因此，若能藉由個人帳戶制來強制這些人儲蓄，又何嘗不是預防其老年經濟危機的有效方法呢？事實上，有鑑於人口老化，未來公共年金之領取者多，繳費者少，政府在保障老人經濟安全方面已無力承擔過多責任，因此，許多中南美洲

國家與亞洲國家在開辦公共年金時便採行確定提撥制，要求個人為自己年老的生活多做準備。在歐美先進國家方面，儘管大多數國家因受制於既得利益者的強烈反對，而無法改變原有之確定給付制，但倡議確定提撥制的改革聲浪卻從未停歇過。

雖然勞退新制不僅有助於解決國內老人經濟安全問題，也符合世界潮流，但在制度設計與實際執行方面仍有尚待努力之處。其中較為迫切者包括成立勞退基金專責監理機構，以及提高勞工對基金營運之參與。雖然根據勞工退休金條例的規定，政府必須成立專責監理機構來管理勞退基金的操作運用，但由於立法院迄今對該機構的屬性尚未達成共識，導致相關組織條例遲遲無法立法通過。在這種情況下，目前所累積的勞退基金只能存放於勞保局，賺取微薄的定存利率，嚴重影響勞工的權益。

在勞工參與方面，由於在個人帳戶制下，基金運用績效直接影響勞工未來所能領取退休金的金額，而不同勞工對投資組合各有所偏好，因此，適度提高勞工對基金運用的參與不僅可以保障勞工的權益，也可以讓勞工對投資組合有更多元的選擇。惟目前國內許多勞工對基金操作的專業知識仍十分缺乏，若任由他們自行決定投資組合，反而會使他們不知所措，因此，一個比較妥當的作法是由政府相關單位為其規劃出幾種不同的投資組合，有些是高風險，高報酬，有些是低風險，低報酬，再由勞工依其偏好從中做選擇。

如前面所言，儲蓄意願不足雖然是造成老人經濟不安全的重要原因，但絕非唯一原因。事實上，在退休之前因儲蓄能力不足，無法預先累積足夠財富也是造成老人經濟不安全的關鍵因素。因此，除了勞退新制之外，政府也應儘速推動國民年金與勞保老年給付年金制，以社會保險方式來確保勞工不會因儲蓄能力不足，而面臨退休後之經濟困境。

（本文作者 台灣大學國家發展研究所副教授）

## 推動勞工退休金新制之回顧與展望

陳忠良

勞工退休金條例（簡稱新制）施行，距73年勞動基準法的公布施行，相隔了將近的20年漫長歲月。兩項法律均是以國家公權力介入的方式，強制雇主必須負擔給付勞工退休金的責任。回顧當年勞動基準法的立法過程，我們不難發現，諸如：退休年齡何者為宜？退休金是否足夠維持老年生活？如何避免雇主惡意以資遣方式規避退休金？以及我國事業單位規模以中小企業為主可能衍生的問題等曾經在國會殿堂與民間社會引發熱烈討論的議題，於勞工退休金條例研議及立法過程中一再出現。

### 勞工退休金制度必須要改制

勞動基準法之勞工退休制度設計之原理，乃係兼顧改善勞工生活與穩定勞資關係，強調個人功績與照顧義務之相互配合，不重視費率及給付等形式上之平等保障及所得重分配的效果，此目的於立法機關立法當時亦相當明瞭，立法說明中已明示。惟基於勞動基準法之規定，雇主雖負有給付退休金之責任，不過此時之退休金請求權充其量只是一種抽象債權存在。具體之債權形成，必須俟勞工滿足一定期間繼續勤務後，依據工作規則或勞基法所定基準評價確定額度後，始發生具體之退休金請求權。亦即，在我國並非每一位勞工皆有向雇主請求退休金之具體權利，必須在同一雇主僱用下持續提供勞務至少十五年以後，方有退休金之具體請求權。由此觀之，我國勞動基準法之退休金制度，對勞工而言是屬於一種不確定獲得之勞動條件，也使照顧勞工老年生活所需之意涵大為減低。

從每年平均由從中央信託局的退休準備金專戶動支給付退休金的勞工約一萬餘人之情形觀之，只有少數的勞工能夠真正受到舊制的保障。

## 勞工退休金制度改革之研議與規劃

79年7月起勞委會即開始著手勞動基準法退休金的改制規劃工作，初步規劃甲、乙、丙三案。甲案：採個人退職金制。乙案：將勞基法退休制度與勞保老年給付合併改為年金。丙案：改進現制之平均工資定義。經研商規劃後，於同年9月15日將草擬修正草案陳報行政院審查。甲案：實施勞工個人退職金專戶存儲制度。乙案：實施勞工保險老年年金制度。丙案：實施勞工個人退職金專戶存儲制度，但原適用本法之勞工有選擇舊制之權利。經審查認為應將勞基法現行退休制度修正為年金給付制度，但為顧及現行適用該法勞工之權益，仍賦予其選擇適用舊制之權利，最後定案改制為「勞工老年附加年金保險」於80年元月送立法院審議，勞退改制開始漫長的等待。

85年12月23日召開之國家發展會議，與會人士決議「建立妥適之勞工退休制度，增訂國民年金、勞工老年附加年金採保險或公積金制度。」，咸認有必要從整體觀點規劃勞工退休制度。國家發展會議決議並未否定年金保險的可行性，惟隨研議開辦國民年金及勞工保險配合年金化之情勢，促使重新檢討年金保險之定位。勞委會改採確定提撥方式，以建立勞工個人退休金專戶制為規劃方向，初提「勞工退休金條例」草案於86年12月24日報行政院審議。惟在工會高舉「退休金縮水」批判聲浪，即便詹火生主委承諾「資遣費不縮水」，案經行政院召開五次審查會議，即因有關「現行資遣費制度是否取消」議題，相關部會仍有不同之主張，行政院交由勞委會併同勞動基準法有關工時、資遣費等規定，會商相關機關重新檢討修正，惟隨政府之更軌，最後無疾而終，迄召開經濟發展諮詢委員會議勞退改制始再度燃起希望。

經濟發展諮詢委員會（簡稱經發會）就業組於90年8月25日就「勞工退休制度改制為個人帳戶制或年金保險制」議題，達成（一）應採行可攜帶式退休制度，以保障勞工生活權益。（二）雇主提撥率確定，並由百分之二至百分之六採漸進式調整。（三）個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制並行，提供勞工選擇，不管那一方式，不增加政府財政負擔。個人帳戶制勞工可自行相對提撥；年金制若費率超過百分之六之部分，由勞工負擔，強制提撥。勞工提撥部分研議給予免稅。

經發會對勞工退休制度之改制應採何種制度作成具體建議，與過去不同的是增加「其他可攜式年金制」此項另類思考方向。個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制三制並行，再加上舊制共四制，對於制度間勾串、企業人事管理及勞工選擇權無疑是一項考驗，經發會繼86年勞委會提出草案之後再次點燃論戰，91至92年間勞委會與工會共同舉辦說明會，並實施喜好

問卷調查，個人帳戶制分別以42.39%及38.6%獲得勞工青睞，成為日後立法院審查會議之重要參考資料。

## 司法院第五七八號解釋加速立法進度

93年3月4日司法院大法官會議召開高瑋工業股份有限公司就臺灣高等法院八十九年度勞上易字第四十三號民事判決適用勞動基準法第55條第1項規定聲請釋憲審查會議。案爭焦點起於該公司和勞工協商每年結清退休金，法院判決退休時仍應給付退休金，但事業單位認為勞動基準法不尊重勞資雙方協議之空間，也侵害企業權利，繼而聲請釋憲期能藉此宣告勞動基準法之勞工退休金制度違背憲法第十五條財產權應予保障之精神。本案並提出提出憲法第7條平等權議題，以我國勞工工作平均年資十三餘年，但勞動基準法規定至少為十五年，造成大小企業間不公平競爭。對勞工而言也不公平，大企業勞工才領得到，不符合憲法第7條精神。

本次聲請釋憲案提出有關財產權、平等權、扶助並保護中小企業生存與發展、契約自由及比例原則等基本價值之議題深值探討，惟對於勞工退休制度之建構，須顧及人口結構、政府財政、國民心態及企業競爭力等因素，對於各種人權間之矛盾衝突之解決本即困難之事，絕非利用制度之比較，即可塑造或論斷。93年5月21日司法院作成第578號解釋「由於攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，仍屬立法形成之事項，允宜在兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡，由相關機關根據我國憲法保障勞工之基本精神及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展之意旨，參酌有關國際勞工公約之規定，並衡量國家總體發展，通盤檢討」。此解釋賦予勞動基準法勞工退休金制度之合憲性，並督促立法機關在兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡下，儘速完成勞工退休金制度改革任務，隨社會經社情況之變遷採取必要作為之壓力及效果，同年6月11日立法院隨即通過勞工退休金條例。



## 改革成果得來不易

勞退新制改革從民國79年起迄93年完成，立法期間長達十四年，歷經五任勞委會主任委員與五任勞動條件處處長，召開無數次協調會，立法之際勞委會陳菊主委、賴勁麟副主委及勞動條件處李來希處長四處奔走，經由公開呼籲或私下說服活動，提出各項修正配套方案，修法過程中的辛酸及承受責難壓力之大，非外人所能體會。

歷經十四年之延宕，固然蓄足勞動基準法退休金制度需要改革的聲音與能量。但如果只是修改現行勞動基準法的退休要件，仍難以徹底解決雇主採行的種種措施，諸如拒絕勞工加班、調降工資藉以減少退休金，調職逼退等。改制過程中，社會各界至為關心，但是不同的制度有著截然不同的理論基礎與設計，各有其優缺點，不易取得共識，在各團體相繼表態之際，全國產業總工會理事長盧天麟即以「陽春麵與牛肉麵」為題投書點出勞工面對勞退改制的掙扎。

總計送入立法院審查版本計11個版本，各有驚奇之處，其中有採「強制皆應參加附加年金制」者，有採「與勞工保險老年給付合併為單一年金給付制度」者，而有關制度的路線之爭與新舊制度的銜接設計，始終是改制的過程中討論的焦點：

### （一）「社會保險」與「個人帳戶」應採何制

89年政府輪替，勞委會仍力推個人退休金專戶制，迄90年8月25日召開之經發會，達成「個人帳戶制、附加年金制及其他年金制三制並行，供勞工自由選擇」之決議，使勞工退休制度改制邁入新的歷程，提供各界意見進一步討論的機會。惟輿論及勞委會意見調查反映，咸認為採行「三制併行」，企業及勞工均不易調適，採行單一制度較為可行。92年立法院審查，對於附加年金制之財務安全多所保留，立法委員即有尋求整合個人帳戶制及附加年金制之各種建議，如立法委員黃義交提出「設立單一退休基金，由勞工於退休時選擇請領一次退休金或年金」之構想試圖整合，然方案有資產無法有效配置，造成退休基金財務堪慮之虞。於兼顧勞工對月退休金之需求及勞工退休基金財務安全之原則下，個人帳戶制爰有月退休金請領方式之產生，92年立法院第5屆第4會期衛生環境暨社會福利委員會激辯下終確立採勞退新制採「個人退休金專戶制為主、年金保險制為輔」之體例。

### （二）6%提撥率一次到位或是分三年調高

勞工退休制度研議改制多年，有關雇主每月應負擔之勞工退休金提繳率，86年間以個人帳戶制為方向所規劃之「勞工退休金條例」草案，即以工資的6%為準。採6%是否足以

保障老年生活及兼顧雇主經營能力，可以預見難有共識。90年間總統召開之經濟發展諮詢委員會議就勞工退休制度之改制，達成「提繳率由2%至6%漸進調整」之共識，考量經發會至93年立院審查法案之際已二年有餘，且新制公布後至開始施行亦尚有一年之緩衝期，企業應有充分時間調整營運方法，立法者乃決定「自該條例施行之日起即採6%提繳率」，而非分階段調高。

回顧立法之際，雇主團體掀起反彈聲浪，親赴立法院會見各黨團代表遊說，並提出「最低工作年限」之附帶條件，立法陷泥淖，此時立法者縱不願再承受立法怠惰之名，錯失改制機會，惟各方角力，法案僅能崎嶇前行闖關，聯合報「政治與階級的拔河：勞退條例在拉鋸驚險過關」社論一篇即道盡其中之折衝及驚險。

### （三）舊制年資的處理陷於財產權及退休金權益保障兩難中

為顧及原已適用勞動基準法勞工之權益，不得不賦與勞工選擇新舊之退休金制度之權利。對於勞工舊制工作年資之保障，亦配合加重罰責，本於法律不溯既往原則，舊制期間之年資採計及給付條件維持原有之法律關係，不任意變動應是較好的模式。惟處理舊制年資之困難程度卻較協調提繳率6%議題為甚，92年立法院第五屆第四會期確立採「個人退休金專戶制為主、年金保險制為輔」之體例，惟舊制年資難以處理，保留再議。

主張「應採一次結清給與勞工或撥入勞工帳戶」的意見，固對勞工有利，惟違背「法律不溯既往」的原則，且勞工未成就退休要件，即強制雇主給與退休金，亦有違反憲法對財產權保障之虞。此項爭議解決之道，即是勞工退休金條例具爭議性之第13條「五年足額提撥勞工退休準備金」之由來。舊制年資的處理經二次朝野協商仍未能拍板定案，第13條成為立法通過必備的臨門一腳，在各黨團相繼召開記者會闡述己見、指責行政官員，瀕臨破局局面下，最後以「五年內提撥至勞工退休準備金專戶」「五年內提撥至個人專戶」「七年內足額提撥勞工退休準備金」三案並陳院會表決定案。

### （四）新制承辦與基金收支、保管及運用機構之擇定

勞動基準法規定之勞工退休基金採「統收統支」之方式，由中央信託局管理及運用，惟此管理模式之效率及正當性常受各界批評。86年間勞委會首次規劃「勞工退休金條例」草案之時，為求穩定及簡化作業，勞工退休金之收支運用係規劃由勞保局承辦；90年依經發會決議規劃「勞工退休金條例」草案時，為配合政府組織精簡之政策，改規劃由民間金

融機構承辦，由於此案開放民間金融機構參與勞工退休金運用機會，使勞委會備受「圖利財團」之譏。

迄立法院審查，立法委員周清玉、廖婉汝提「勞保局承辦業務並負擔費用」之版本，國家介入勞工退休基金業務之可能性又提昇。因多數立法委員認為，勞保局擁有之經驗及信譽，始足以為強化勞工退休基金之管理與安全機制，勞退新制之收支、保管業務終仍交由勞保局承辦，惟有關運用業務部分，在效益及安全兩項價值的衝突下，朝野協商最後僅能決定另以法律定之並延宕至今。

### 未來與展望

面臨長期不景氣，強調終生僱用之日本大型企業深為採行確定給付制之退休年金所帶來的財務負擔所苦，自立法鼓勵採行確定提撥制後，沒有無清償風險的確定提撥制受到重視，此由日本2001年至2004期間開辦及參加確定提撥制之企業及勞工分由70家、88千人增加至1,402家、1,255千人可證採行確定提撥之退休金制度吸引人之處。



此次勞退新制立法已將勞動基準法退休金制度中勞工不可預期的問題，轉變成較為明確的權利義務關係。

退休金的保障範圍擴及定期契約工、派遣勞工、部分工時工作者、工讀生、臨時人員等各式非典型工作者。適用勞動基準法的勞工只要有受僱工作獲致工資之事實，雇主即須為其提繳退休金，屬強制適用對象；至於「實際從事勞動之雇主」以及經雇主同意未其提繳之「不適用勞動基準法之本國籍工作者」與「委任經理人」等非強制適用對象，亦可自願參加新制。隨適用範圍擴大，開辦後截至95年5月18日，選擇適用對象達406萬人，已收的勞退基金規模約650億元，符合推動改制之預期及長期發展趨勢。惟勞退新制立法時面臨立法院會期將屆，內容充滿妥協，條文文字難免疏漏，故行政院在法案通過後，已明示要求未來必須針對未盡周延之處進行檢討修正。綜觀未來，另有幾項期待之處：

#### (一) 設立專業化、透明化之基金監管機制

美國Calpers基金除每年發布年報、公布投資原則、投資組合比例、相關費用及投資績效外，依該機構網站資料顯示，該機構每季發布基金淨值、投資組合比例、運用績效及評

比指標，供受益人查詢。另，依據香港強積金計畫管理局於2004年6月新訂發布「強積金投資基金披露守則」，強積金局之核准基金應每年最少二次（其中一次須配合會計年度結算日）發布「基金便覽」予會員，公布基金基本資料。有關會計報告、年度決算、費用、忠實義務、守密等之規範，新制均已提昇至法律位階，勞工退休基金之管理將比過去更透明、專業，可望獲得有效監控。隨著法治社會的進展及人民知的權利的重視，勞退基金財務報表及營運相關資訊社會各界至為關心，相關資訊自宜主動公開，以利大眾知悉。

#### (二) 逐步開放自行選擇投資運用機構

勞工退休金條例(新制)於94年7月1日正式實施至今期間未滿一年，尚處於新舊制退休金制度交替磨合期，勞工理財觀念仍待宣導、教育，而開放由勞工自行運用退休金，退休金收繳作業方式與目前勞退新制由勞保局開單計收勞工退休金之作業方式亦有所出入，故目前尚不宜開放做不同的投資規劃並自行承擔投資風險，惟隨勞工退休基金累積日益龐大，如何有效管理自甚重要，監理會組成後，應視資產管理市場及金融市場狀況，參考國外制度，研議逐步開放選擇運用方式，避免因無力運用而做為定存之用。

#### (三) 視基金實際運作結果，重新思考保證收益之必要性

勞退新制對企業固然沒有退休金債務無法清償的風險，但能否產生勞工實質保障則取決於投資策略：包括資產的多樣化、流動性、財務槓桿、國內外配置比例等。透過選擇投資機構為企業作專業規劃及風險分散的機制，可以降低投資風險，確保可以得到良好的績效及服務。保證收益規定之必要性，未來應視基金實證經驗，重新檢驗對基金操作之正負面效應，以追求更佳之報酬。

#### (四) 維持終身不能從事工作勞工之生活

勞工因故而致身心障礙喪失工作能力，生活困頓，原屬社會安全體系所應處理之問題，惟終身不能從事工作，即使領取勞工保險之殘廢給付後，恐仍不足支應維持生活所需，香港、新加坡及日本之體例，針對身心障礙喪失工作能力者即有特別考量，故有必要開放提前一次領取個人退休金專戶之退休金及收益，以維持不能從事工作期間之生活。

#### (五) 宣導鼓勵勞工為退休生活預作準備

老年生活的保障來自於三方面，一是政府基於照扶人民所建構的基礎性社會保障體系（如勞工保險或農民、漁民保險等）；二是雇主給付予勞工之企業退休金，（如勞動基準

法與勞工退休金條例之退休金制度)；三是每個人對其自身生活的規劃(如個人儲蓄、理財投資等)。為因應人口老化，各國紛紛鼓勵國民為自身退休生活預作準備，勞工自願提繳之退休金，多係自當年度所得中扣除，而於領取時始併入所得課稅。我國雇主為其勞工退休生活負擔的部分，包含舊制提撥勞工每月薪資總額的2%-15%、勞工保險(含就業保險)費率6.5%中的7成，合計已達勞工工資的6.55%-19.55%；但勞工個人為其老年生活負擔的部份僅有勞工保險費率5.5%中的1成，約佔勞工工資的1.1%，與國外相較，勞工個人儲蓄部分尚有極大的空間可再提升。為改變勞工個人為其退休生活預作準備之比重過低之現況，勞委會力爭勞退新制除雇主需為強制適用之勞工提繳退休金外，勞工亦可依其意願在每月工資6%的範圍內自願提繳。在提繳及領取退休金年度均享有定額免稅的優惠下，勞工朋友應該多多利用，政府亦應對於此項制度應多加宣導。

#### (六) 協助保險業扮演穩健之退休金管理者

保險公司長期資產管理的專業價值是其他金融機構所無法取代的，勞退新制在個人專戶制外，開闢允許投保年金保險，開放保險業參與勞工退休金之同時，保單型態固然可以朝多元的型態發展，期待看到保險業者能跳出比較短期的投資收益的框架，轉化為為扮演保障與資產管理者的角色，除了利潤外，還必須有敏銳的風險觀念。目前勞委會與金管會已陸續展開保單審查作業，保險商品即將上市，惟面對勞工對保險商品及民間保險業者普遍仍存有相當疑慮之情形下，如何提昇各界之信賴，業者及主管機關仍必須努力。



#### (七) 開放自營作業自願參加提繳

勞退新制的強制範圍已擴及定期契約工、派遣勞工、部分工時工作者、工讀生、臨時人員等各式非典型工作者，惟自營作業者因無僱用者，並無雇主為其提繳退休金，全然須靠自己累積退休金，而勞退新制卻未將其納入鼓勵自願提繳之範疇。自營作業者與勞工同為對經濟發展具有貢獻者，自宜開放自願提繳並給予稅賦優惠。

(本文作者 行政院勞工委員會勞動條件處科長)



## 淺談退休基金的投資管理

徐燕山

### 壹、前言

台灣勞工退休新制(確定提撥制)於2005年7月開始實施，雇主與勞工每個月所提撥的金額達新台幣80億元，換句話說，新制退休金將以每年新台幣1,000億元的速度增長，連同舊制勞工退休基金(確定給付制)的新台幣4,000億元、勞保基金的4,300億元、及公務人員退撫基金的2,800億元，台灣目前的退休基金規模已達新台幣1兆2,000億元。預估在未來十年期間，退休基金規模將成長至少一倍以上，總規模將達新台幣2兆5,000億元以上。針對如此龐大的退休基金規模，如何做好投資管理，以提升勞工的退休福利及降低納稅人的負擔，是值得探討的課題。

退休基金管理所涉及的層面深且廣，從退休基金治理委員會的組織架構，退休基金的使命、政策、及策略，到退休基金投資管理形式，都會影響到退休基金的管理績效。本文僅就投資管理的相關層面加以分析探討，或可供退休基金在制定投資政策及執行投資決策上的參考。

## 貳、退休基金的投資目標

退休基金的首要目標是確保基金利害關係人 (stakeholders) 的利益或投資報酬。以勞保基金而言，這些利害關係人包括受益人 (勞工朋友) 與納稅人；受益人於退休時，勞保基金要能如期地支付老年給付，同時並力求降低納稅人對勞保基金經營的負擔。退休基金的另一個目標是以可接受的成本來經營退休基金。

在第一個目標中，有二個互相衝突的子目標，首先，為了受益人的利益著想，勞保基金應試圖降低提撥率，或追求較高的投資報酬，因此，基金的投資勢必採取風險較高的投資組合。但另一方面，高風險的投資策略，可能會帶來較大的投資損失，造成勞保基金資產與負債間的缺口，政府可能必須以稅收或提高提撥率來彌補基金的缺口。

退休基金在這兩個互相衝突的子目標取得妥協，及在政府願意承擔多少成本 (稅收的傾注) 的考量下，制定退休基金的投資目標：可接受的預期報酬區間與可容忍的投資風險區間。

## 參、資產配置決策

在確立基金的投資目標之同時，資產配置決策也接著可以確定，所謂資產配置就是決定各資產種類的投資比率，在進行資產配置決策之前，必須先決定資產種類的數目，一個基本原則是資產種類少優於多，另一個考量因素是資產種類間的相關性不宜太高，否則，應去除掉相關性高的其中一項資產種類。

資產種類可以分為傳統資產種類與非傳統資產種類 (又稱為另類資產種類) 兩大類。傳統資產種類具有一定程度的市場流動性，包括上市上櫃交易的權益證券與債務證券。權益證券種類又可以分為國內權益證券與國外權益證券；而國外權益證券又可細分為已開發市場的權益證券及新興市場的權益證券。同樣地，債務證券可以分為國內與國外債務證券。

非傳統資產種類的市場流動性較差，包括絕對報酬 (即對沖基金)、實物資產、與私募權益證券，絕對報酬策略利用市場效率性低的特性，建構套利投資部位，而此投資部位與



傳統權益證券及債務證券間的報酬相關性極低或沒有任何相關性。

實物資產種類包括房地產與各類金屬商品；基本上，這些資產種類的市場流動性比傳統資產種類差。近期受到投資大眾熱愛的REITs則是具有較佳的市場流動性。

最後，私募權益證券主要是新創事業公司籌募資金的重要管道，投資私募權益證券須長期持有，等待新創事業公司上市上櫃後，獲取投資利益，創投基金專長於此項投資業務。

退休基金考量基金可接受的期望報酬及可容忍的投資風險目標後，據以決定基金的資產配置比率。而在同時，退休基金也會參考同儕的資產配置比率，以降低基金的同儕風險 (peer risk)，換句話說，基金本身的資產配置比率不要與其它退休基金的配置比率有太大的差異性。

### (一) 先進國家的退休基金之資產配置

Brinson, Hood 與 Beebower(1986)指出資產配置決策可以解釋各退休基金間的報酬差異性達90%以上。換句話說，選股策略與擇時策略合計起來只能解釋不到10%的退休基金間的報酬率差異性。這項研究結果指出資產配置決策的重要性。

先進國家退休金制度的發展大抵均先於開發中國家，因此先進國家退休基金的資產配置，也可供國內退休基金制定資產配置上之參考。(表一)列出一些先進國家退休基金的

(表一) 主要退休金管理國家之資產配置 (百分比, %)

國家	本國股票	國外股票	本國債券	國外債券	現金	不動產	其他
澳洲	31	22	17	5	6	12	7
日本	27	17	32	13	5	1	5
荷蘭	7	36	8	32	4	5	8
瑞典	21	16	29	26	2	6	0
瑞士	12	13	30	16	10	15	4
英國	39	28	12	3	3	6	9
加拿大	28	28	37	1	2	2	2
美國	46	17	26	1	1	4	5

資料來源：UBS “Pension Fund Indicators 2004”  
JPMorgan “New Sources of Return Survey 2005”  
JPMorgan “Evolving Trends of Canadian Pension Plans Survey 2005”

資產配置統計資料，這些資料的截止期間是西元2003年底（美國與加拿大的截止期間是2004年底）。在當時，日本、瑞士、及加拿大三國均設定退休基金投資國外的上限比率為30%，其他國家則未加任何比率限制。在2005年，日本與加拿大取消了國外投資的上限比率限制。

雖然，其他國家對於國外投資未加以設限，但表一的統計資料顯示出，這些先進國家的資產配置著重在國內資本市場上。換句話說，本國股票與本國債券的整體配置比率均高於國外股票與國外債券的總和配置比率，唯一例外的國家是荷蘭。在1995年以前，荷蘭政府對於退休基金的資產配置有嚴格限制，造成退休基金的資產配置集中在政府公債與房地產上，但在1995年中，荷蘭政府取消了所有退休基金的投資限制，形成荷蘭退休基金配置較高比率的資金在國外市場上。

其次，就股票配置比率來看，英國、美國的股票市場規模均相對較大，造成這兩個國家的退休基金配置高達40%左右的資金在國內股票上。但英國與美國的國外股票配置比率也有28%與17%之多；日本、加拿大與澳洲的國內股票市場規模也不算小，因此該國退休基金的國內股票配置也較高，分別為27%，28%與31%，但同時這些國家退休基金的國外股票配置也不低，分別為17%，28%與22%；最後，荷蘭、瑞典、與瑞士的國內股市規模相對較小，因此，這些國家的國外股票配置比率（分別為36%、16%、13%）與國內股票配置比率（分別為7%、21%、12%）相較就不算低。荷蘭與瑞士的國外股票配置比率甚至超越國內股票配置比率。

另外，就債券配置比率而言，除了荷蘭與瑞典兩國退休基金配置較多資金在國外債券（配置比率分別為32%與26%）外，其他國家退休基金的國外債券配置比率均較低，英國、

美國、加拿大與澳洲等四國退休基金的國外債券配置比率均甚低，介於5%與1%之間。這些國外債券配置比率表面上看起來差異性蠻大，但進一步探究之後得到的結論是這些國家的外幣債券配置比率均很低，因為荷蘭與瑞典的國外債券大多是投資在歐元地區的債券，因此，若以本國幣別與外國幣別來分析這些國家的債券配置比率，我們可以看出這些國家退休基金的外幣債券配置比率均甚低。

為何外幣債券的配置比率甚低呢？外幣債券所提供的收益率或許高出本國債券收益率甚多，例如：目前美國政府公債與我國政府公債利差在3%之上，但美金與台幣間的匯率避險成本也達3%以上，因此，扣除避險成本之後，投資外幣債券的報酬率與投資國內債券的報酬率並沒有多大差異。另外，國外債券對於國內經濟變化的價格反應是不容易預測，例如：國外經濟發生通貨緊縮（通貨膨脹）時，國內經濟是否也發生通貨緊縮（通貨膨脹）呢？國外央行調升市場利率，國內央行是否也採取相同的步驟呢？若不是的話，那麼我們就很難判斷國外債券對於國內經濟變化的價格反應，而國外債券的風險分散功用也就大大地降低了！

最後，另類資產種類的配置比率，包括房地產與其他這兩個項目，介於4%到19%之間。其他項目包括絕對報酬策略與私募權益證券，這些統計資料顯示出有些退休基金已配置不少的資金比率在這兩個項目上。

## （二）國外退休基金資產配置的啟示

### 1. 權益證券的配置

美國、英國與日本的國內股票市場規模分居全世界各國股票市場規模的第一位至第三位，而在這三個國家股票市場上掛牌交易的有來自世界各國知名公司，因此，這三個國家退休基金經由國內股票市場就可以從事部分的國外公司股票的投資，例如：CalPERS經由美國本地交易所買進美國存託憑證（ADRs），就可以進行國外股票投資，造成這些國家退休基金的國外投資比率低於其國內股票投資。

荷蘭、瑞典、瑞士、及加拿大等國的國內股票市場規模相對較小，且在該國股票市場上市買賣的公司大多數是本國企業，因此，這些國家的退休基金為了達到投資風險分散的最大果效，其國外股票的配置比率與國內股票的配置比率間的差距會較小，例如：瑞典與加拿大，而荷蘭與瑞士的國外股票配置比率則大於其國內股票的配置比率。

台灣國內股票市場規模小於美國、英國與日本等國的股票市場規模，而在國內股票市場上市買賣的股票，大抵是國內企業所發行；因此，台灣退休基金所面臨的情況類似於加拿大，瑞典、荷蘭、及瑞士等國退休基金所面臨的情境。為了追求較大的投資風險分散的效果，台灣退休基金有必要調整國內股票與國外股票投資至相當的配置比率。甚至國外股票的配置比率可以高出國內股票配置比率。

## 2. 債券證券的配置

若以本國幣別與外國幣別來劃分債券的配置比率，除了日本與瑞士兩國配置較高的比率在國外債券外，其他國家的外幣債券配置比率均在5%或低於5%；投資者配置資金在債券上，尤其是政府公債，是看重債券的保險功能或它的風險分散作用，所以，投資者願意犧牲權益證券的較高報酬，以換取此項保險功能；當股票市場出現市場危機之時，例如：在1997年的亞洲金融風暴期間，投資者會將資金從股市抽離，投入安全性較高的政府公債。(表一)內各國退休基金均會配置相當比率資金在本國幣別債券上。而有國外投資上限規定的三個國家(日本、瑞士、加拿大三國的國外投資上限為30%)，它們的本國債券配置比率高達30%或30%以上。這些結果顯示出，退休基金追求債券的保險功能，以本國幣別債券為主要工具。

目前，台灣退休基金投資美國市場債券，雖然，可以獲取較高收益率，但扣除避險成本後的報酬率，與國內債券的收益率並沒有多大差異。因此，台灣退休基金似乎也宜由本國債券來擔任債券分散風險的角色，而國外債券則只擔任配搭角色。但考量國內債券市場規模較小，國外債券配置比率可以稍稍提高。

## 3. 另類資產的配置

(表一)的資料顯示出，退休基金在另類資產(不動產與其他)的配置從5%到15%不等的配置比率。退休基金已慢慢地將絕對報酬策略(對沖基金)納入作為一項資產種類，絕對報酬策略的報酬與股票市場的報酬之間的相關性低，而絕對報酬策略的風險大抵與債券風險相等，但它的報酬則介於股票報酬與債券報酬之間。絕對報酬策略的這些特性相當符合退休基金的投資需求，因此，越來越多的退休基金會將其納為一項資產種類。

台灣退休基金也可以考慮將絕對報酬策略視為一項資產種類，然而，大多數的對沖基金或對沖基金的基金(Funds of Hedge Funds)都在外國設立登記，因此，台灣退休基金在投資對沖基金之前的查核工作(Due Diligence)就顯得相當重要。另一方面，台灣退休基金可經由降低少許國內股票或國內債券配置比率，將其轉移投資到絕對報酬策略，以獲取較多的投資風險分散效果。

## 肆、資產配置政策的執行

退休基金一旦制定了資產配置政策後，就要將它付之執行，而資產配置政策的執行涉及下面三個層面的決策：

### (一) 主動性投資管理或被動性投資管理

對於各項資產種類的投資管理，退休基金應採取主動型態管理或被動型態管理，抑或混合這兩種管理型態呢？這個問題的答案端視所要投資的資產市場效率性、退休基金投資管理人員專業知識、及退休基金所能動用的資源而定。當市場效率性越高、投資管理人員的素質較弱、而退休基金所能動用的資源越少時，退休基金宜著重在被動式的投資管理型態；相反地，市場效率性越低，人員素質較高，而資源越豐富時，則可以採取較多的主動性管理。





一般而言，已開發國家的資本市場效率性較高，尤其是在這些市場上交易的大型公司股票及政府公債，它們的市場效率性均甚高，因此，針對這些產品的投資宜偏向被動性投資管理；相反地，新興市場或已開發國家的小型股市場效率性較低，則可以採取部份的主動性投資。

另外，大部分的另類資產種類只適合主動性的投資管理，例如：對沖基金與私募權益證券的投資，可視為是投資在單一公司或單一產品上，投資者暴露在較高的單一公司的獨特風險，因此，針對這些公司必須採取積極性管理，隨時監控以確保投資利益。

#### (二) 委外投資或自行投資

若退休基金投資人員素質較弱，且所能動用資源較少時，投資管理宜偏向委外投資。此時，自行投資宜偏重在市場效率性程度較高的政府公債與大型股公司股票，且採取被動性的投資管理策略。

另外，前一節提及對沖基金與私募權益證券投資較適合主動性的投資管理，退休基金若受限於人員素質與資源等因素，無法直接投資於這些另類資產種類時，或許可以考慮採取委外投資方式，透過對沖基金的基金或私募基金等投資工具，間接地投資在另類資產種類上。

#### (三) 平衡型經理或專業型經理

退休基金委外經營應委任平衡型經理或專業型經理，視退休基金管理人員的專業與退休基金的資源而定；當管理人員專業程度較高，而可動用資源較豐富時，可以偏向委任專業型經理；反之，則偏向委任平衡型經理。

退休基金委任平衡型經理，意味著將一部份的資產配置決策，授予委任經理人來決定；另外，平衡型經理的管理費通常會低於兩個各別專業型經理（債券型與權益證券型）的平均管理費。因此，退休基金從事委任類型挑選之時，應將上述兩個因素納入考量。

### 伍、總結

本文探討退休基金的投資管理相關課題，包括投資目標設定、資產配置決策、及資產配置決策的執行。退休基金的投資目標：預期報酬區間與投資風險區間，乃是透過治理委員會辯證一些具有衝突性的管理目標後，所得到的妥協結果。因此，一個強而有力的治理委員會是退休基金管理成功的重要因素之一。在資產配置決策課題上，我們檢視了一些先進國家退休基金的資產配置比率。這些統計資料顯示退休基金大抵會配置相當比率的資金在國外權益證券上，也會配置一小部分資金比率在絕對報酬策略上。這些投資配置的動機是為了追求風險分散目標與較高的預期報酬；退休基金藉由分散資金在各種資產種類上，可以在原先所承受的投資風險水平上，享受較高的預期報酬，這就是所謂白吃的午餐（Free Lunch）。

政府對於退休基金的投資限制，已朝向鬆綁的方向前進。一些針對退休基金所設定的限制與管理，將會陸陸續續地解除，國內退休基金應預作準備，提高國外權益證券與另類資產種類的配置比率，因為這兩大項資產種類可為退休基金帶來較大的投資風險分散效果與預期報酬的提昇。

（本文作者 勞委會勞工保險局副總經理）

# 勞工立委盧天麟 將勞工的需要視為問政核心

「我期待自己去扮演一個角色，讓勞工朋友的聲音可以傳達，讓政府跟勞工朋友之間，呼吸的頻率是相同的、是可以契合的。」盧天麟委員說。

從「國防部航空發展工業部」的研發工程師，轉型成爭取勞工權益、為民喉舌的勞工立委，盧天麟委員（以下簡稱盧委員）一路走來，積極投入各項勞工運動，進入立法院後，亦推動許多有利於勞工的法案。

## 勞工領袖 轉型勞工立委

民國85年，因為參與公司內部勞資爭議的抗爭活動，而開始涉入勞工運動領域的盧委員說：「那時候，我帶領一些勞工朋友，來向政府、還有我們公司要求一些勞工的權益，才真正體會到勞工權益是很重要的。」在進入社會運動的領域後，陸續擔任「漢翔航空工業有限公司」的工會理事長、「台中市產業總工會」理事長、「中華民國航空業工會全國聯合會」常務理事、「全國產業總工會理事長」等職務，他在這些經歷的磨練與打底後，進入立法院以後，也以「勞工立委」自居，他期盼自己能夠扮演一個推手的角色去影響政府，使勞資之間求取一個平衡，現在，回顧幾年來的努力，也有許多的成效。

## 保護勞工權益 是最大的問政主張

基本上勞方跟資方，在台灣的社會裡是不平等的，資方常常是站在強勢的一方，勞方則常處於弱勢的地位，如果，要實際的為勞工爭取權益，盧委員認為必須從兩個範疇去著手，首先，必須思考如何影響政府政策來照顧勞工，其次就是如何透過法令的修改、或者訂定，使法令保護勞工，唯有從這兩個方向來施行，才能真正的幫助到勞工的需要。

「像過去勞工發生職災，只能保護到個人，現在，我們則擴及到他的家屬，因為這樣的勞工



朋友的家人，很可能都是依靠他來撫養的，我們必須幫他思考到這一點，所以也就完成了『職業災害勞工保護法』的訂定。」盧委員繼續說，「又譬如以前一些勞工朋友在失業之後，沒有辦法照顧自己的生活，加上過去沒有失業保險的給付，所以，我們就有了『就業保險法』的訂定，當時的出發點就是，如何在勞工失業的時間裡，使他們能夠維持基本的生活需要，所以在法條中，我們提供給勞工失業給付、職業訓練生活津貼、或者提供提早就業的生活津貼、甚至於說對於全民健康保險的補助等等。」

另外，最值得注目的，莫過於去年七月一日正式上路的「勞工退休金條例」，提起當時的出發點，盧委員說：「因為過去有太多勞工朋友領不到退休金了，主要是因為年資不能移轉，因為我們勞動基準法 - 勞工退休章中的規定很嚴格，勞工必須要達到一定的年資才能領到退休金，基本上，勞工不可能在一家公司工作這麼久啊！所以，只要跳槽，就領不到退休金了，現在，將年資改成可攜式，首先讓每一個勞工朋友，都有一個退休金帳戶，並要求每一個雇主每個月提撥6%的退休金，讓勞工可以帶著走，現在，幾乎每個勞工朋友都能領到退休金了，能夠給予他

們基本的退休保障，我認為這已經跨出很大的一步了。」

## 全方位的觸角 為勞工權益牢牢把關

「一個國家裡面要訂定的法令是很多的，譬如國防、經濟、法律、財政、衛生、環保、勞工等，勞工政策只是國家政策裡的一環，所以，我當了勞工立委後，我只有一個核心價值，就是用勞工朋友的角度去看這個國家的政策跟法令，過去勞工朋友都有一個侷限性，就是勞工只要關心勞委會的事就好了，其實這樣是錯的。」盧委員說，「譬如說財政政策裡面，有沒有跟勞工有關的呢？像所得稅法就跟勞工有關，所以，我就從勞工的角度去看這個稅法到底有沒有保護到勞工，像『全民健康保險法』，那是屬於衛生署的法案，那跟勞工有沒有關呢？我就從他費率的設計與自負額的收取，去思考有沒有符合勞工的利益，當人家說老農年金要發四千元，我就會去想勞工老人年金的問題！所以，在朝野協商的時候，我就跳出來說，爭取勞工的老人年金，結果大家也很認同。」

他又繼續說「另外一次是有關於金融機構合併法的問題，很多勞工立委都認為

# 工運的鳳凰 — 侯彩鳳立法委員

這是屬於金融政策，跟自己無關，可是我仔細看了才發現，這跟我們大有關係，因為金融機構合併的時候，很多勞工就因此失業了，為了保障他們，我便要求在金融機構合併過程中，應該將保障勞工權益的條文加註其中的章節裡；還有一次，是內政部在修訂國定假日的放假時間，很多人也不關心，結果我一看，才發現五一勞動節原來早就不放假啦！所以，我就去委員會要求五一勞動節要放假一天，為勞工爭取多一天的休息。」正因為盧委員將自己的觸角放大，使我們勞工的權益能夠在他的保護下，擁有一張更完善的保護傘。

## 好還要更好 要將勞動權入憲

即使擁有了許多實戰的成就，盧委員也不以此為滿足，現在，他更針對者幾年所新推行的法令，進行「勞動法令總體檢」的工作，其中如果有些不符合實際狀況的部分，只要找到了，就進行修改，像「失業保險法」，最近就將中高齡勞工的失業給付時間延長，如果有着口的負擔，就增加成數，以80%為限，盧委員說：「畢竟單身跟有家庭負擔的人壓力不一樣，所以我們必須為他們多想一點。」另外，像「就業服務法」，盧委員就坦言對就業歧視很感冒，像過去雇主限制工作者的性別、年齡、區域，都是不太合理的要求，所以近期都有進行掃除的動作。

去年「勞工退休金條例」開始施行，收入的金額非常龐大，盧委員說：「第一年大概一千七百多億，十年大概一兆兩千多億，但現在卻沒有人去監督。」所以他也積極推動「勞工退休金監理委員會組織法」的催生，他希望這樣的法令，可以獲得更多正面的助力，透過有效的資產配置，為勞工朋友多賺點退休金，補貼多一點的利息。

最近，盧委員更企盼將勞工權益列入憲法的保護之中，提出「勞動權入憲」的概念過去憲法中，這也就是說勞工權益應該是屬於憲法的層次，只有提到「人民有集會結社之自由」，卻沒有提到勞工可以怎麼樣，在這方面日本就非常值得台灣借鏡，像日本的憲法勞動權二十八條就記載「勞工享有團結權 協商權 勞資爭議權及其他行動權力」，直接透過國家的力量去保障勞工。

其實，這項法案的推動有兩個意義，第一個就是讓勞工權益提升到憲法的層次，使勞工權益成為基本權，第二個意義就是說透過這樣不斷的討論，讓台灣社會去重新省視勞工價值的部分，盧委員說：「這是一個非常有價值的事情。」他也深深企盼國家在發展經濟的過程中，隨時也要顧慮勞工朋友的福利落實，這也是他未來將執著努力的目標。

「在困苦的環境中成長，讓我更懂得關心週遭的弱勢族群，尤其是對基層的勞工朋友，我更能夠感同身受的體會他們的無助和心聲。」因此侯彩鳳委員每有與勞工權益有關的事務，總是仗義執言不落人後。

侯彩鳳委員是一位堅毅有主見和自信十足的女性，她自正修工專（現已改制正修科大）電子工程科畢業，於民國六十三年進入華泰電子公司服務，富有正義感的她，每每為弱勢的加工區女工仗義執言，在同仁熱心地支持下，侯彩鳳即參與華泰電子產業工會理監事競選，並成功高票當選理事，那一年，她才二十二歲，自此她與工運結下不解之緣。進入公司工會理監事會，侯彩鳳表現不凡，一路不但成為加工區產業工會聯合理事，經數週年的服務與磨練，更被選為加工區產業工會聯會理事長，並且一直連任迄今，二、三十年來，她一步一腳印，在工運路上辛苦跟耕耘，成績斐然。

成功的女性背後也有著一位鼎力支持她的夫婿 - 高雄市議長黃啟川，結婚時，侯彩鳳已是國民黨中央委員，活動和工作佔據大半時間，但在夫婿的支持下，侯彩鳳在工運、政





## Council of Labor Affairs, Executive Yuan Taiwan

治路上得以全力以赴，並當選立法委員，致力於推動各項勞動政策。

侯彩鳳是工運的大姐大，天生具有俠骨柔情的特質，在高雄加工出口區服務時，管理二百多位女工，看到十幾歲的女生為了家庭，需半工半讀，工作環境不佳，心生不忍，於是出面為女工爭取福利，並從女性的角度，致力推動生理假、產假、育嬰假，「身為女性，我更能體會女性在工作、家庭間蠟燭兩頭燒的壓力。」

侯彩鳳育有三個孩子，身兼妻子、母親及從政者的角色，因此她更致力推動在楠梓加工區內設立托兒所，在日以繼夜地奔走，歷經一番周折，加工區員工期盼二十多年的托兒所終於完工成立，是侯彩鳳引以為傲的政績之一。

台灣的經濟發展興榮關係著廣大勞工的生計，楠梓加工區由於受到世界經濟不景氣的衝擊，兩度面臨沒落，曾經被形容是「黃昏的故鄉」，為加工區服務三十餘年的侯彩鳳，深刻了解勞資和諧的重要，所以調處勞資糾紛，基本上都是希望能雙方互利，達到雙贏的目的，大多數的案件以喜劇

收場，但令侯彩鳳耿耿於懷的，是日商豐達電提資遣員工事件，因經濟不景氣訂單大量減少而裁員，侯彩鳳出面協調，也因被資遣員工激烈抗爭，而使得勞資雙方談判破裂，員工權益未獲保障，令侯彩鳳頗為無奈與遺憾。

九十二年八月，八大總工會理事長帶領數萬名勞工走上街頭及對健保漲，侯彩鳳擔任總指揮，聲嘶力竭地維護勞工的權益，而行政院勞委會於九十一年三月，原擬提出工會法修正草案，主張工會應走向自由化，引發勞工團體不滿，侯彩鳳更是強烈抨擊，認為此舉是有計劃瓦解工會組織，而在立法院強硬把關，因而工會法修正案迄今仍未提交立法院審議，侯彩鳳的立場，每在捍衛勞工的權益。

侯彩鳳不論在政界或勞工界，皆念茲在茲她希望能改善勞工的環境，她表示，這幾年台灣經濟不景氣，勞工更面臨更險峻的工作環境，因此在勞工政策上，她對外勞及勞派遣問題更加關注，由於近年來政府引進外勞，原為補充性勞工，但在企業主降低成本，外勞配合度高的情形下，強

力衝擊台灣勞工的工作機會，侯彩鳳一直主張政府應縮減外勞名額，讓台灣勞工有更多的就業機會。值得向社會各界報告的是，93年勞工退休條例立法經過，社會各界都知道這個法案歷時14年才告完成，讓每一個在職勞工未來都能夠領到退休金，不再像現在的勞動基準法退休制度看得到領不到，據勞委會綜合規劃處李來希處長表示，勞退新制之所以能夠完成立法工作，固然是各方共同努力的成果，但是在立法過程當中，如果沒有侯委員的鼎力支持與協助，是無法成功的，舉個例說明，勞退法案在最後表決當天，立法院會正在朗讀法案名稱，但法案朝野協商完成的同意簽署版本，卻意外被某個黨團負責人技術性的隱藏起來，所幸被李處長發現，立刻電請侯委員協助搶救法案，如果不是侯委員及時搶下草簽版本，直接送交立法院王院長宣讀，坦白說，勞退新制不可能完成立法。

隨著時代的潮流及經濟景氣影響，企業主為降低人力成本及勞保負擔，「勞動派遣業」已成時勢所趨，侯彩鳳認為，以外包方式的人員雇用模式，

有可能損及勞工權益，行政院勞委會為因應時代潮流，已展開「派遣法」的立法研議工作，而侯彩鳳擔心「派遣法」一旦立法，勞工有可能淪為臨時工，因而主張在薪資、勞健保的權益上應有合理且安全的保障。

身為女性，來自基層的侯彩鳳，隨著時代的潮流，不斷地關心各行各業勞工的權益，隨著台灣經濟大環境未能起色，侯彩鳳認為勞工權益的維護及爭取，將日形重要，這也是她未來的努力目標，她將始終如一地勇往直前。

# 高齡化社會二度就業的國際潮流

陳玉芳

管理大師彼得杜拉克在「下一個社會」一書中大膽預言，21世紀因人口結構改變，只要健康許可，未來勞工將是75歲退休，這樣的論點來自高齡化、少子化的人口趨勢。因應高齡化社會可能造成經濟及勞動力成長緩慢，政府移轉性支出的增加及稅收減少等經濟問題，無論是企業或政府均需採取積極性的措施，開拓高齡人口多元就業機會，同時高齡勞動者應強化個人的終身受僱能力，轉變提早退休的生涯規劃，以提高勞動參與，降低未來勞動力短缺的危機，減緩人口老化的衝擊。

## 一、60歲以上高齡者勞動參與率

台灣60至64歲高齡者勞動參與率，在1995年為41.1%，2005年為32.5%，10年間減少8.6個百分點；65歲以上高齡者之勞參率亦呈下降趨勢，由1995年之9.8%下降至2005年之7.3%。

若觀察主要國家高齡者之勞動參與率，可見

日本、韓國及美國均較我國為高，2005年60至64歲高齡者勞動參與率均逾50%，65歲以上勞參率韓國為30.0%、日本19.8%、美國15.1%，亦均較我國為高，差距在7至22個百分點。至於年金制度完善之德、法等歐洲國家，高齡者勞動參與率則低於我國。

## 二、勞工退休年齡比較

近5年來，我國勞工退休年齡有提早現象，根據行政院主計處「受雇員工動向調查」，2004年工業及服務業受雇員工平均退休年齡為54.9歲，較2003年之55.7歲降低，主因近年企業合併風氣盛行，企業組織精減多採優退措施，致40至49歲退休者占15.2%，高於2003年之10.6%。

若根據領取勞工保險老年給付平均年齡觀察，2004年領取老年給付者平均為58.9歲，相較於2000年之60歲，顯示申領老年給付之年齡亦呈下降趨勢。

表1 主要國家高齡者之勞動參與率

單位：%

項目別	台灣		日本	韓國	新加坡	美國	德國	法國
	1995年	2005年	2005年	2005年	2004年	2005年	2004年	2004年
60-64歲	41.1	32.5	54.7	54.5	34.4	51.6	28.6	17.6
65歲以上	9.8	7.3	19.8	30.0	10.1	15.1	2.9	1.2

資料來源：行政院勞工委員會「國際勞動統計」。

表2 台灣退休勞工年齡結構

單位：歲；人；%

項目別		1.平均退休(含優退)年齡(歲)					2.勞保領取老年給付平均年齡(歲)
		年齡結構					
		總計	30~39歲	40~49歲	50~59歲	60歲以上	
2000年	56.5	100.00	0.51	7.98	42.68	48.79	60.2
2001年	56.1	100.00	0.79	9.59	44.86	44.68	59.8
2002年	55.5	100.00	1.36	12.20	45.75	40.69	58.5
2003年	55.7	100.00	0.95	10.55	49.18	39.25	58.8
2004年	54.9	100.00	0.95	15.19	51.73	32.13	58.9
人數(人)		62,930	597	9,558	32,554	20,221	

說明：1.資料來源：行政院主計處「受雇員工動向調查」，表中所指退休係指員工年齡或年資符合企業場所認定之退休條件而退休者，同時亦包含優退員工，但並不表示該類員工從此退出勞動市場。

2.資料來源：勞保局。

我國勞工退出勞動市場的實際退休年齡究竟為何？因為一般常指的「退休」是領取一筆退休金後停止「主要的」工作，不一定是退出勞動力的狀態，可能再開創第二個事業，或找到新工作，仍然從事有報酬的工作，致使估計「實際退休」的年齡並不容易。為了國際比較之用，目前OECD運用各年齡組世代勞動參與率之

變動，推計各國平均實際退休年齡，由退出勞動者的年齡計算平均實際退休年齡。若依此計算方法推估，在2000至2005年5年間台灣男性平均實際退休年齡為62.0歲；同期間女性的平均實際退休年齡為59.1歲，近年來由於女性勞動參與率呈上升趨勢，女性平均退離勞動力的年齡緩步升高。

表3 台灣平均實際退休年齡

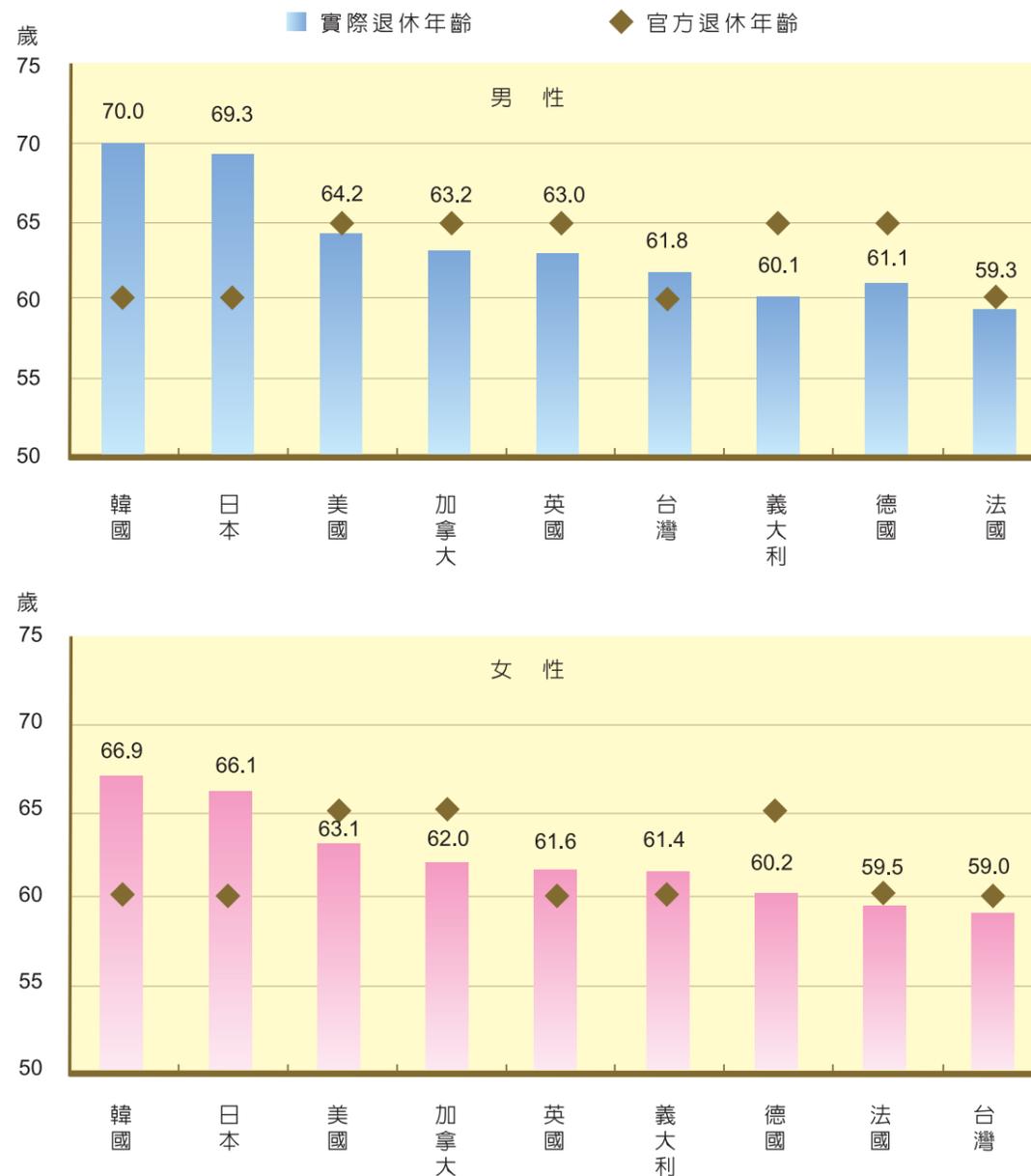
單位：歲				
項目別	1997-2002年	1998-2003年	1999-2004年	2000-2005年
男性	61.56	61.59	61.76	62.00
女性	58.39	58.66	59.00	59.14

說明：依據1997年至2005年行政院主計處「人力資源調查」資料估算。平均實際退休年齡指退離勞動力平均年齡，依5年期間，40歲以上各世代（依5歲分組）勞動參與率變動情形計算。

與各主要國家平均實際退休年齡相較，台灣兩性實際退休年齡遠低於韓國、日本及美國。1999至2004年間，韓國男性實際退休年齡為70.0歲、日本69.3歲及美國64.2歲，台灣為61.8歲；同期間，韓國女性實際退休年齡為66.9歲、日本66.1歲、美國63.1歲，台灣女性為59.0歲，台灣的勞動力仍屬過早退離勞動市場，有再提高的空間。

在未來一個勞動高齡化的社會，勞動人力規模縮減，進而將對國家競爭力產生影響，各國均採鼓勵高齡勞工繼續留在職場，並降低再投入就業市場的門檻，運用銀髮族的勞動力、採取「鼓勵延退」等方式將會漸為潮流。

圖1 主要國家實際退休及官方退休年齡（1999-2004）



資料來源：OECD、我國平均實際退休年齡依OECD估計方法自行計算。

### 三、日、韓及美退休後仍繼續工作的情形

依據OECD估計，為數不少的日本勞工在60歲之後仍繼續在工作，平均實際退休年齡較其他OECD國家均為高，惟近年來實際退休平均年齡則有下降的趨勢，究其因可能是經濟不景氣或總就業人口中自營工作者（self-employed）比例減少所致，這也說明了高齡勞工的就業情形易受景氣的影響。至於，領取退休金同時仍繼續工作的狀況<sup>2</sup>，在1992至2000年間，約4成60-64歲男性領取退休金後仍在工作，同年齡組之女性工作比例約為2成；近半數60-69歲男性亦在領取退休金同時仍在工作，女性則約略在25-30%之間，日本勞工在退休年齡之後仍可能以較低的薪資持續工作<sup>3</sup>。

韓國的平均實際退休年齡亦較OECD各國為高，若依韓國各年齡層勞參率觀察，25到49歲男性勞參率與OECD各國相近，但兩性高齡者勞參率則相對較高，顯示韓國高齡者在退離企業後，以自營作業者身份仍活躍於職場，約3/4轉為自僱型工作者，一般說來多為低生產力及低所得。2002年間50歲以上仍受僱者，有2/3是在100人以下規模企業工作，其中僅1/3是典型勞

工，總體來說，50歲以上勞工有6成5從事體力耗費的工作，如體力工，通常也是低薪資<sup>4</sup>。

就長期趨勢來看，美國1960年代兩性平均實際退休年齡約為70歲，至1990年代降為65歲以下，提早退休是常見的現象，但至近期，男性平均實際退休年齡下降趨勢出現停止的癥兆。另外，在2005年4月調查2004年間領取退休金或退休儲蓄計劃者的勞動狀況，55-64歲男性就業比為38.1%，女性就業比率略低，為31.1%；65歲以上在工作的比率，男性為12.3%、女性為7.4%<sup>5</sup>，顯示高齡勞工在領取退休津貼的同時仍繼續工作的情形。

### 四、因應策略

為促進高齡勞工就業，OECD選定21個會員國家研提「高齡化及就業政策（Ageing and Employment Policies）」報告，彙整日本、韓國及美國高齡及就業政策提出的主要建議，供為瞭解高齡者就業促進政策規劃之發展趨勢：

#### （一）改革退休計劃及所得支助

取消提早退休誘因：例如OECD建議美國採

2. 含公私立之退休金津貼。

3. “Ageing and Employment Policies - Japan” (2004), OECD.

4. “The labour market in Korea: Enhancing flexibility and raising participation” (2005), Randall S. Jones.

5. Older Workers: Employment and Retirement Trends (Congressional Research Service, 2005).

表4 美國領取退休金且繼續工作情形（2000-2004年）

單位：%

	55-64歲			65歲以上		
	領取給付者 (千人)	就業者 (千人)	比率 (%)	領取給付者 (千人)	就業者 (千人)	比率 (%)
	男 性					
2000年	2,124	797	37.5	6,099	721	11.8
2001年	2,371	907	38.3	6,276	739	11.8
2002年	2,372	827	34.9	6,414	745	11.6
2003年	2,450	959	39.1	6,656	839	12.6
2004年	2,578	982	38.1	6,778	836	12.3
	女 性					
2000年	1,475	488	33.1	5,426	436	8.0
2001年	1,525	439	28.8	5,412	393	7.3
2002年	1,572	530	33.7	5,379	425	8.0
2003年	1,705	560	32.9	5,610	454	8.1
2004年	1,776	553	31.1	5,603	416	7.4

資料來源：Older Workers: Employment and Retirement Trends (Congressional Research Service, 2005)。

降低稅制優惠，以減少部分私人退休制度提早退休誘因；改革退休金制度，以獎勵延遲退休。

（二）改變雇主對高齡勞工的雇用態度：雇主對於高齡者的刻板印象(如認為高齡者僱用成本較高、技能不足因應科技變動等)，由僱用偏見、解僱慣例可見，政策設計應排除高齡者就業障礙，提高企業僱用高齡勞動者的願意。

1. 薪資制度改革：OECD對於日本及韓國提出降低依服務年資設計之薪資制度的建

議，由於薪資普遍隨年齡明顯上升，生產力相對較低的高齡勞工易被逐出勞動市場，因此調整按生產力計算之薪資制度，能增加高齡勞工僱用。

2. 提供合理的高齡勞工僱用補助措施，以提升高齡勞工的就業比率：以韓國為例，近來對僱用高齡勞工補助之改革趨勢，為擴大僱用高齡勞工補助範圍、補助期間，補助金額也提高，同時僱用離職高齡勞工之再就業補助，取代為僱用超過企業退休年齡之勞工仍繼續僱用的補助，值得注意的是「薪資上限制度(peak wage system)」，

# 台灣勞工徵稿

- 1 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；其不願修改者，請事先於稿上註明。
- 4 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

亦即允許在某一時點之後薪資下降，以保證在約定年紀之後，勞工仍能受到僱用。

### 3. 反年齡歧視措施。

### (三) 提升高齡勞工就業競爭力(employability)：

#### 1. 擴大中高年勞工職業訓練機會。

#### 2. 提供更彈性工作選擇：在提供非典型工作

者社會安全網下，擴大部分工時的工作機會，調整工作型態彈性化。

### 3. 改善工作條件、促進工作安全：確保企業服從勞動基準法定工時限制，長工時工作對高齡勞工的負擔較大，因此易造成職場工作意外及災害。

(本文作者 行政院勞工委員會統計處代理科長)

表5 韓國鼓勵僱用高齡勞工之薪資補助 (2004年)<sup>6</sup>

補助目的	條件	每位雇主支付金額 (韓元)	補助勞工數 <sup>1</sup>	支出金額 (10億韓元)
1.僱用新進高齡勞工	失業期間在3個月以上之50至64歲勞工	前6個月每月補助300,000韓元，後6個月每月150,000韓元	664	0.4
2.維持高齡勞工之高僱用比率	55歲以上勞工占企業勞力之4%至42% <sup>2</sup>	5年內超過門檻之每一勞工每季補助150,000韓元	265,150	40.7
3.高齡勞工再僱用 <sup>3</sup>	再僱用離職3個月至2年間之45至60歲勞工	補助6個月，每月300,000韓元	56	0.1
4.超過企業退休年齡仍持續僱用 <sup>4</sup>	在退休年限之後仍繼續服務超過18個月或在退休後3個月內再僱用	補助6個月，每月300,000韓元	n.a.	0.2
總計			265,870	41.15

說明：1. 每年人次。55歲年齡以上受雇者約有250萬人，即約1/10勞工涵蓋在補助範圍，但實際數字則受部份勞工可能領取二種以上補助而不確定。

2. 企業之補助條件依部門別而異：製造業4%、商業服務17%、房地產業42%及其他部門為17%。

3. 補助自2004/2取消。

4. 這項補助自2004/3開始，適用於退休年限為57歲以上之工作場所。

5. 約占積極性勞動市場政策 (ALMPs) 支出之3%。

6. "The labour market in Korea: Enhancing flexibility and raising participation" (2005), Randall S. Jones.