

# 中高齡人力資源運用的探討

成之約

國家或企業經營與發展會受到許多外在環境因素的影響，不論是原物料價格的上揚，抑或是市場需求變動，都直接或間接影響到政府與企業的走向。然而，面對諸多的外在環境因素，政府與企業管理者是否都觀察到或體認到出生率下降所可能產生的影響呢？

人口學家認為，任何一個國家要達到世代間人口完全的替代，則一位婦女平均要生2.13的小孩。否則，這個國家就將會進入所謂「少子化」的時代。如果，再加上平均壽命的不斷增長，則「高齡化」的情形也無法避免。最後，整體人口結構勢必形成所為「倒金字塔」的形狀，導致所謂「食之者眾，養之者少」情況的發生。

根據政府調查統計資料顯示，我國0~14歲的人口呈現比率逐年下降的趨勢，而65歲以上的人口比率則相對呈現一逐年增加的趨勢。結果，很顯然地，不僅老年人口比率逐年增加，我國人口的平均年齡也呈現一逐年增加的趨勢（見表1）除了人口平均年齡和老年人口比率逐漸增加之外，事實上，根據經建會所做的推估資料顯示，由於少子化因素的影響，出生人數將不斷減少；甚至到2019年（民國108年），出生人數將少於死亡人數，進一步對我國的人口數量產生一定程度的影響與衝擊。

綜上所述，若以「高齡化與少子化並存」來形容我國現階段與未來人口變動的趨勢，應該是一個十分貼切的描述。

表1 我國人口分佈情形：按年齡分

年份	年齡分配 (%)			老年人口比率 (%)	平均年齡 (歲)
	0~14歲	15~64歲	65歲以上		
1996	23.1	69.0	7.9	7.9	32.11
1997	22.6	69.3	8.1	8.1	32.42
1998	22.0	69.8	8.3	8.3	32.83
1999	21.4	70.1	8.4	8.4	33.21
2000	21.1	70.3	8.6	8.6	33.55
2001	20.8	70.4	8.8	8.8	33.96
2002	20.4	70.6	9.0	9.0	34.37
2003	19.8	70.9	9.2	9.2	34.82
2004	19.3	71.2	9.5	9.5	35.28
2005	18.7	71.6	9.7	9.7	35.76

資料來源：行政院主計處，民95年7月1日下載自行政院主計處網站。

表2 臺灣地區人口變動數：中推估

年別	單位：千人		出生數	死亡數	自然增加數	社會增加數
	男	女				
2006	11,579	11,271	203	142	61	8
2007	11,589	11,327	202	144	58	8
2008	11,598	11,380	202	147	55	7
2009	11,605	11,431	201	150	51	7
2010	11,611	11,478	200	152	47	6
2011	11,615	11,523	197	155	42	6
2012	11,616	11,563	194	157	36	6
2013	11,615	11,601	192	160	31	5
2014	11,612	11,634	189	163	26	5
2015	11,607	11,665	186	166	20	4
2016	11,599	11,691	183	169	15	4
2017	11,589	11,714	180	172	9	4
2018	11,576	11,732	177	175	2	3
2019	11,560	11,747	174	178	-4	3

資料來源：行政院經建會，2006，中華民國臺灣95年至140年人口推計，下載自行政院經建會網站，網址：[www.cepd.gov.tw](http://www.cepd.gov.tw)。



事實上，「高齡化」與「少子化」並存的現象幾乎成為多數國家共同的問題。譬如說，日本目前的人口替代率為1.32人，人口平均年齡為四十一歲。但是，到公元二〇五〇年，日本的人口數量將減少一千七百萬，成為一億一千萬人，人口平均年齡將超過五十三歲。雖然，美國目前的人口替代率維持在2.13人，人口平均年齡卻也在逐漸增加。據估計，到公元二〇五〇年，美國人口的平均年齡將達到四十歲。即便是中國大陸也面臨著出生率銳減的情形，中國大陸的人口替代率已低於法國的1.8人，而且到公元二〇五〇年，中國大陸人口的平均年齡還會高於美國

的平均年齡，達四十四歲。至於南韓，其人口替代率也僅有1.17人。（聯合新聞網，2005年3月10日；經濟日報，2005年7月24日）

儘管我國面臨「高齡化」與「少子化」並存的問題，但是，中高齡人力卻有「提早退休」的態勢，尤其是對具有專業背景的中高齡人力而言。根據政府統計調查資料顯示，我國平均退休（含優退）

表3 台灣退休勞工年齡結構

項目	平均退休（含優退）年齡（歲）						領取老年給付 平均年齡
		年齡結構（%）					
		總計	30~39歲	40~49歲	50~59歲	60歲以上	
2000	56.5	100.00	0.51	7.98	42.68	48.79	60.2
2001	56.1	100.00	0.79	9.59	44.86	44.68	59.8
2002	55.5	100.00	1.36	12.20	45.75	40.69	58.5
2003	55.7	100.00	0.95	10.55	49.18	39.25	58.8
2004	54.9	100.00	0.95	15.19	51.73	32.13	58.9
2005	18.7	71.6	9.7	9.7	35.76		

資料來源：陳玉芳，2006，「高齡化社會二度就業的國際潮流」，台灣勞工雙月刊，第二期，頁103。

的年齡有逐年下降的態勢。究其因，在40~49歲和50~59歲年齡層就退休的比率逐年增加應該是導致「提早退休」產生的重要原因。

根據以上的敘述，就台灣而言，在「高齡化」與「少子化」並存的時代，原本應該充分運用或再運用的中高齡人力卻呈現提早退休的趨勢。結果，就某種程度而言，似乎更增加人力補充來源的困難。因此，如何使中高齡人力、尤其是中高齡專業人力充分再運用以提升國民生產毛額，實有其重要性。

在「高齡化」與「少子化」雙重因素的影響下，國家甚至個別企業都將會面臨新生人力資源供給來源減少的困境與壓力。一般而言，企業可以藉由跨國性投資、要求政府開放移民人力引進或自動化生產等方式來因應人力資源短缺的問題。然而，不論是哪種因應方式，專家建議，基於「少子化」幾乎已經成為各國共同問題，再基於移民人力不可能會無限制開放引進的前提下，企業似乎應該審慎思考是否應該要「順勢操作」，也就是順應「高齡化」的趨勢，將「中高齡人力的開發與運用」列為企業人力資源政策考量的重點。

或許企業管理階層會質疑：為何企業要運用中高齡人力？理由很簡單，除總體人口結構轉變的影響外，因為中高齡人力具有以下的特質，而這些特質不僅符合一般社會的主流思想，更與企業經營發展息息相關：

- 第一、較強的忠誠度與使命感。
- 第二、重視工作生活品質。
- 第三、當工作所得收入足以維持時，經濟動機不會太過強烈。
- 第四、重視別人對他的感覺，希望受到重視與肯定。

第五、期望將工作做的更完美。

第六、重視工作倫理和工作的價值。（Hale, 1990: 9）

無疑地，只要管理階層願意善用中高齡人力的特質，中高齡人力會成為企業永續經營與發展的助力、而非阻力。尤其是當價值觀在改變，傳統的父權思想在減弱，勞雇之間已經不再將相互的扶持與照顧視為一種隱性的規則時，年輕員工將契約關係視為一種互惠模式：沒有更高的薪資福利與待遇就離職他就的情況下，管理階層或許可以多考量到中高齡人力的工作態度與特質，將中高齡人力的僱用視為一種長期人力資源方案的一部份。

根據歐美國家的經驗來看，確實有許多企業對中高齡人力持肯定的態度。這些企業認為中高齡人力有生產力、有效率、尊重工作倫理、忠誠度高、對工作有熱誠、可以成為其他員工的角色典範、可以吸引年長顧客等。而且，更重要地，這些企業體認到中高齡勞動人口在未來勞動市場中所佔的比率，僱用中高齡人力可以增加與中高齡人力互動的經驗，為企業未來的經營預作準備。（Hale, 1990: 12-13）

既然中高齡人力資源的運用應該成為企業人力資源政策規劃的重點，為何中高齡人力資源運用並未形成普遍趨勢呢？由於，人力資源的運用取決於市場需求，自企業角度探討運用中高齡人力資源的態度或立場，有其重要與必要性。

根據一項針對國內企業的調查研究發現，（成之約等，2006）在回收的241份有效問卷中，共計有159家、66.8%的受訪公司認為高齡化與少子化的發展趨勢會對其人力資源的運用上造成影響，另有79家、33.2%的受訪公司則不認為高齡化和少子化會對其人力資源政策造成影響。換言之，受訪企業中有過半數，皆已體認到高齡化與少子化的發展趨勢會造成公司人力資源的運用上的影響。

高齡化和少子化在哪些方面會對企業產生影響，認為會造成內部人力中高齡化者佔受訪企業的57%，僱用成本會增加者佔36%，生產力會下降者佔33%，減少青壯人力的運用佔28%，增加對中高齡人力資源的運用佔18%。換言之，由於高齡化和少子化所帶來的內部人力中高齡化係企業目前所認為高齡化及少子化可能帶來對人力資源運用上影響中最重要問題，其次則為僱用成本增加和生產力的下降。

至於預備如何因應高齡化和少子化所產生的影響，選擇將勞務或業務外包者佔受訪企業41%的比率最高，其次表示會增加自動化投資者佔31%，另有29%受訪企業認為應引進外來人力，28%表示將會增加運用中高齡人力，另會調整管理流程佔22%，認為應將企業外移者佔17%，2%表示會選擇結束營業。根據調查結果發現，將勞務或業務外包是企業最有能可能用來因應少子化及高齡社會的方式，而選擇引進外來人力和增加運用中高齡人力的比率則相當。

受訪企業認為僱用或運用中高齡人力所面臨的最大困難與挑戰，係中高齡人力觀念與企業文化不合共佔受訪企業的37.2%，其次則為僱用成本高者，比率為34.4%。

另外，基於哪些條件或前提下，企業才會考慮僱用或運用中高齡人力，受訪企業認為只有在中高齡人力技術與專業符合企業需要時，才會考慮僱用者共154家、所佔比率為71%，其次認為需要政府提供協助或誘因者共有33家、佔15.2%。認為在一般青壯人才短缺時才會考慮僱用或運用中高齡人力者則有25家、佔11.5%，有2.3%的受訪公司認為在無法引進外籍人士時，才會考慮僱用中高齡人力。顯示多數的受訪企業在考量是否進用中高齡人力時，仍以技術與專業是否符合企業需要為最重要的考量條件。

至於需要政府提供哪些協助或誘因，才會考慮僱用或運用中高齡人力？比率最高者為政府應獎補助中高齡人才的運用或僱用，佔33.7%，其次則是增加教育訓練投資，共有122家、佔31.1%，認為應鬆綁勞動法規促進僱用彈性化者有79家、佔20.2%。

綜合以上調查發現可知，雖然多數企業體認到高齡化與少子化對企業人力資源運用的影響，卻不盡然願意透過中高齡人力的運用來加以因應。很顯然地，在企業意願不高的情況下，中高齡人力資源的運用似乎不太樂觀。

為何企業對於中高齡人力資源運用的意願不高？中高齡人力的態度與價值觀固然是一項原因，不過，根據學者研究，（Hale, 1990）企業對於中高齡人力存在著偏見或根深蒂固的想法可能也是重要原因之一。

一般而言，管理階層對於中高齡人力有幾項根深蒂固的想法及看法：

- 第一、生產力不如青壯人力。
- 第二、中高齡人力能貢獻的時日不多，訓練投資是特別昂貴的。
- 第三、增加雇主健康保險與其他福利的負擔。
- 第四、與同僚間人際關係有問題。
- 第五、只想輕輕鬆鬆坐等退休。
- 第六、缺勤率偏高，而且極容易發生意外。
- 第七、財務狀況不錯，因此提早退休或優渥資遣也無所謂。（Hale, 1990: 6-7）

事實上，針對上述這些想法及看法，早有研究顯示是一種錯誤的想法。例如，生產力與年齡無關；對任何年齡階層而言，訓練都是昂貴的；就人際關係而言，中高齡人力與青壯年人力沒有差異；「只想輕輕鬆鬆坐等退休」的想法也太過偏頗，因為還有其他因素會導致這種態度的產生，如工作對個人的意義、退休後的所得收入等；而中高齡人力發生意外的比例也沒有偏高。當然，無可否認地，

當發生意外時，中高齡人力需要較長的復原時間，而且有些福利支出確實會隨著年齡增長而增加，如健康和人壽保險支出。（Hale, 1990: 7-8）

在考量到生產力的問題，許多管理階層執著一種看法，那就是中高齡人力的生產力要較青壯年人力要低，因為無論在工作速度和適應新的生產技術與工作技能上，中高齡人力比不上青壯年人力。即使生產力沒有顯著差異，根據長期契約理論，管理階層也會認為中高齡人力薪資水準已經超過生產力之上。因此，在考量裁員時，雇主會考慮以中高齡人力為優先對象。然而，事實上，年齡與工作態度和工作表現水準沒有顯著的關係。即便是隨著年齡增長，工作能力和技能稍有下降的跡象，卻也不足以影響工作表現。（Case, 1992: 56）

管理階層經常假設中高齡人力不願意、不需要或不能夠接受訓練，也假設中高齡人力會要求更高的薪資待遇。甚至負責徵募的人員也不願意僱用中高齡人力，認為這些具有豐富經驗的中高齡人力會威脅到他們的權威與能力。總而言之，企業管理階層支持長期人力資本投資的重要性，又希望員工願意長期留在企業以保障人力資本投資的回收，卻又否定中高齡人力接受訓練的意願與能力，這種態度顯然是有所矛盾的。但是，通常情況是，管理階層不願意對中高齡人力進行投資。（Lyon et al., 1998: 56）或許管理階層太過相信，只要對青壯年人力進行訓練投資，這些人力就會長期待在企業內和企業一起成長。在現在人力流動快速的社會中，管理階層這種想法過於不切實際。事實上，對於中高齡人力的訓練是一項很划算的投資，因為，中高齡人力比較傾向與組織和雇主維持長久關係。（Hale, 1990: 14）

隨著產業結構的轉變、資訊科技發展、生產自動化、知識密集時代等因素的影響，當中高齡人力體力不足等問題將不再是工作的障礙時，當「高齡化」與「少子化」已經成為各國共同的問題時，中高齡人力資源的開發與運用應該獲得重視。倘若企業管理階層願意站在公平基礎上來看待年齡問題，不僅要清楚的傳達「禁止年齡偏見」的政策聲明，更需要具體的行諸於一項行動方案。在這項行動方案中，期許企業管理階層能：

- 第一、在求才廣告與用人標準中不要有年齡有關的標準或限制。
- 第二、去除中高齡人力必須擔任高階職務的主觀看法。
- 第三、考量勞動人口年齡的發展趨勢。

當然，不盡然所有的企業都對中高齡勞工存在著偏見或刻板印象，更甚至有些企業會重視高齡化與少子化的問題，進而重視中高齡人力的運用。舉例而言，為運用中高齡人力或人才，可以觀察到日本企業大體上會採取的因應策略，包括中高齡者再就業能力運用、第二職涯發展協助專案、能力開發休假制度、成立銀髮族人力派遣公司等。（日本獨立行政法人高齡障害者雇用支援機構，2005）

### (一) 中高齡者再就職能力運用

根據日本厚生勞動省之研究，運用高齡者的能力大致可分為十種類型：生活福祉類、年輕人與高齡者合作、家內勞動、專業運用、職業技術傳承、獨立或合資企業、區域性企業、工作分享型態、非營利組織（NPO）。

例如，一群退休人員組成並經營高齡人才中心，提供臨時性、短期性、容易性的工作內容，協助高齡者就業；厚生勞動省負責監督與管理。每超過十萬人的城市就設有一個高齡人才中心，直接提供工作機會給會員。成立人力銀行，專門負責退休老人人力的求職登記，登記後由就業安定所提供就業諮詢及安置就業等服務。日本民間企業法定工作退休年齡為60歲，但隨著平均壽命增加、老年人口比例之遞增，這些年屆退休年齡及退休後年齡未滿65歲之高齡者，若仍有工作意願者，政府鼓勵企業對高齡者應予以繼續僱用。



以專業運用型態來說，目前務業各企業之間的競爭大多採取降低成本、減價等手段來維持生存。儘管如此，提供給消費者多樣化的新產品，具有創意的企業才是發展的正途。因此，如何結合年輕員工與經驗豐富的中高齡工作者的想法，集思廣益得出的產品是致勝的關鍵。例如，一九九七年，廿五名自認對年邁消費者需求別有見地的六十歲以上老人，在日本共同成立一家名為「爺婆」的公司，生產專供老人使用的衛浴設備及可協助體弱老人坐上輪椅的升降設備，並打出「老人管理、老人擁有、老人享受」的口號。「爺婆」公司不僱用年輕人，年紀最大的員工七十五歲。（陳世欽，2006）

又例如，在東京大田區的「安全中心公司」就是結合年輕員工與經驗豐富的中高齡工作者成功的案例。「安全中心公司」是一家照顧獨居老人的公司，其中有一項緊急通報的業務服務，其作法便是採用中高齡具有醫護人員執照的員工在外圍配合。舉例來說：如果今天有獨居老人在家中不甚發生病痛或事故，只要按下信號器，就近便有緊急及具有專業醫護知識的人員前來協助，同時也會通知消防署派車前來。由於顧客大部分都是65歲以上的老人，也希望能夠得到人生經驗豐富的人來協助、特別是健康與醫療方面。目前該公司從業人員有280人，其中230人是屬於部份工時且二度就職；大部份是具有護士資格者、輔導員、營養師等。

### (二) 鼓勵員工發展第二職涯

目前日本企業除了實行優退制度，同時也對那些選擇優退的員工提供第二職涯支援專案。所謂的第二職涯（Second Career）支援專案也可稱為優退制度的變奏曲，目的是為協助退休員工再就業、創

業、從事志工服務或在國內外長居（Long stay）。

### (三) 能力開發休假制度

為促進年齡在50歲以上的公司員工轉業，日本企業提供最長兩年的帶薪（保障一年所得的70%）休假，以鼓勵員工藉由各種方式培養能力。同時，企業還會配合提供各種進修制度和設置公司內部個人生活指導員。例如，日本高島屋股份有限公司於2001年7月制定「黃金生活計畫」（Golden Life Plan），希望能再僱用接待客人經驗豐富的中高齡員工，並延長僱用到65歲。同時，針對50歲以上的公司職員，提供退職金補貼休假制度和教育補助等。此外，日本富士全錄公司則是於2003年7月推動「彈性工作」（Flex work）方案，以全公司50歲以上的員工為對象，允許這些員工一週內可以有兩天從事其他兼差工作，而薪資最多減少40%。

### (四) 銀髮族人力派遣事業

日本社區人力（Community Staff）公司組織「Elder俱樂部」，希望充分運用中高齡者，提供客戶更多高知識和技術的中高齡人才；目前公司有約100名不願意被公司組織所束縛，又希望能活用自己時間的中高齡專業技術人員。對於要派企業而言，不僅可以降低成本、提高效率，又能充分運用中高齡者的專業技能。

當然，相對於許多專業經理人和人力資源管理專家的主張與呼籲：勞動彈性化有助於中高齡人力的就業，政府主管機關也應該適時地修改勞動法規和放寬管制，以促進中高齡人力的就業。

事實上，參考其他國家經驗，例如南韓，為鼓勵中高齡人力的運用，在中高齡人力運用的每一階段，政府都提供企業薪資補助的誘因，以達到促進中高齡人力資源運用的目的。事實上，1998年4月，南韓在【中高齡穩定僱用法】（Stabilization of Employment of Older Persons Act）中便建議，應該將最低退休年齡延長到60歲。2002年修正後的【中高齡就業促進法】（The Aged Employment Promotion Act）中，依舊持續以往建議，希望雇主應該將強制退休年齡延長到60歲。（Jones, 2005）或許因為是非強制性規定，根據南韓勞動部的調查，2005年南韓企業平均退休年齡為56.8歲。事實上，自2001年以來平均退休年齡並沒有太大的變動，比起2000年，反而呈現下降的趨勢。根據南韓勞動部的調查，2000年的平均退休年齡為57.2歲，2001年為56.7歲、2002年56.6歲、2003年56.7歲、2004年則為56.8歲。（KOILAF, 2006a）不過，與以往不同者，針對中高齡就業促進，2002年的【中高齡就業促進法】，南韓政府提出非常具體的政策，包括薪資補貼政策，希望鼓勵企業能增加中高齡勞工的僱用人數。就高齡勞工僱用的補貼政策而言，南韓政策方案的具體內容包括以下四點：（見表4）

- (一) 僱用新進高齡勞工者：僱用年齡層在50歲~64歲且失業期間在三個月以上的失業勞工的企業，補貼金額前六個月每人每月30萬韓元，後六個月則是每人每月15萬韓元。
- (二) 維持高齡勞工的僱用者：僱用55歲以上勞工且超過員工總人數一定比率的企業（製造業需達4%、

表4 南韓鼓勵僱用高齡勞工薪資補助政策：2004年

補助目的	條件	每位補助金額 (韓元)	補助勞工人次
僱用新進高齡勞工	失業期間在三個月以上的50~64歲勞工	前6個月30萬/月/人， 後6個月15萬/月/人	664
維持高齡勞工之僱用	55歲以上勞工估員工 總數4~42%不等	五年內，15萬/季/人	265,150
高齡勞工再僱用	再僱用已經離職3個月~2年的45~60歲勞工	補助6個月，30萬/月/人	56
超過退休年齡仍持續僱用	達退休年齡仍繼續僱用超過18個月或在退休後3個月內再僱用	補助6個月，30萬/月/人	n.a.

資料來源：同表3，頁108。

不動產業 42%、工商服務業 17%、其他行業則是 7%)，可得到每季每人 15 萬韓元金額的補貼。

(三) 高齡勞工再僱用者：再僱用已經離職 3 個月~2 年的 45 歲~60 歲勞工者，補貼金額每人每月 30 萬韓元，可持續補貼達六個月。

(四) 超過退休年齡仍繼續僱用者：繼續僱用超過雇主訂定最低退休年齡 57 歲以上的勞工超過 18 個月，或是在勞工退休後三個月內再僱用者，補貼金額每人每月 30 萬韓元，可持續補貼達六個月。

根據南韓勞動部所公佈的資料顯示，無論是「僱用新進高齡勞工補貼方案」或「超過退休年齡仍持續僱用補貼方案」，也無論是在「企業家數」、「受補貼人數」或「補貼金額」，不僅 2005 年較 2004 年有著顯著的成長，2006 年前半前也較 2005 年整年有著顯著的成長。(見表 5) 同時，根據南韓勞動部於 2006 年 7 月所公佈的「中高齡勞工僱用促進基本方案」(Basic Plan to Promote Recruitment of Aged Workers)，針對新進高齡勞工僱用的補貼金額，將從現行的 15 萬到 30 萬韓元增加到 30 萬到 60 萬韓元。此外，於 2008 年開始，凡是將退休年齡延長的企業也將會適用「超過退休年齡仍持續僱用補貼方案」。(KOILAF, 2006b)

姑且不論薪資補貼是否是一劑良方，其他國家的經驗顯示國家對於促進中高齡人力資源運用的重視。反觀我國，固然有所謂僱用獎助津貼，來鼓勵企業僱用中高齡求職者。不過，較諸南韓而言，我國作法顯然是不夠的。因此，為促進中高齡人力資源的運用，以因應高齡化與少子化所可能衍生的問題，政府應該進一步審視目前有關政策，以規劃更周延的政策來鼓勵中高齡人力資源運用。

另外，尚有學者建議修正公務人員相關法律法，讓長期的部分時間工作成為政府工作的一部份，並提供僱用中高齡勞工的企業稅賦上的優惠。同時，學者也呼籲要重視中高齡女性勞工的就業困難，

表5 韓國高齡勞工薪資補貼狀況

單位：企業家數、人、百萬韓元

項目	僱用新進高齡勞工補貼			超過退休年齡仍持續僱用補貼		
	企業家數	受補貼人數	補貼金額	企業家數	受補貼人數	補貼金額
2004	331	441	422	129	169	161
2005	616	816	1,132	419	776	1,223
Jun. 2005	363	464	494	254	445	533
Jun. 2006	771	1,197	1,145	334	649	785

資料來源：Korea International Labor Foundation (KOILAF), 2006, "Sharp Increase in Subsidy for Recruiting the Elderly in the 1st half of this year", Labor Today, No. 373, Aug. 2.

由於老年照顧的壓力，再加上女性勞工多數從事低工資、低技能的工作，中高齡女性勞工就業障礙的突破或許更需要政府與企業給予更多的注意和協助。(Hale, 1990: 51-123) 

(本文作者 國立政治大學勞研所教授兼所長)

1. 日本獨立行政法人高齡障害者雇用支援機構，2005，「高齡者雇用の企業事例ベストシリーズ」，6月，2006年6月26日下載自<http://www.jeed.or.jp/data/elderly/elderly01.html#09>，成之約等，2006，中高齡專業人力再運用議題研究，行政院科技顧問組委託研究。
2. 行政院主計處，民95，人力資源調查提要分析。
3. 行政院經建會，2006，中華民國臺灣95年至140年人口推計，下載自行政院經建會網站，網址：[www.cepd.gov.tw](http://www.cepd.gov.tw)。
4. 財団法人廣域關東圏産業活性化センター，2005，「團塊の世代の定年とシニアネットシニアNPOの役割」，3月。
5. 陳世欽，2006，「爺婆公司：老人管理、擁有、享受」，聯合報，2月19日，2006年2月19日下載自<http://www.udn.com/2006/2/19/NEWS>。
6. 陳玉芳，2006，「高齡化社會二度就業的國際潮流」，台灣勞工，第二期，頁108。
7. 經濟日報，「人口老化、威脅亞洲經濟強國」，2005年7月24日。
8. 聯合新聞網，「台灣社會老化快、亞洲第3」，2005年3月10日。
9. Casey, Bernard. 1992. "Redundancy and Early Retirement: The Interaction of Public and Private Policy in Britain, Germany and The USA." British Journal of Industrial Relations. 30(3): 425-443.
10. Hale, Noreen. 1990. The Older Worker: Effective Strategies for Management and Human Resource Management. (San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers).
11. Korea International Labor Foundation (KOILAF), 2006a, "Retirement Age at Enterprises with 300 or more Employees Last Year Found at 56.8 on Average", Labor Today, No. 373, Aug. 25.
12. Korea International Labor Foundation (KOILAF), 2006b, "Sharp Increase in Subsidy for Recruiting the Elderly in the 1st half of this year", Labor Today, No. 373, Aug. 2.
13. Lyon, Phil et.al. 1998. "Divestment or Investment? The Contradictions of HRM in Relation to Older Employee." Human Resource Management Journal. 8(1): 56-66.

# 高齡化趨勢下就業環境變化與因應對策之探討

黃同圳

## 壹、前言

步入21世紀的今日，全球各地均共同面臨人口老化的問題。已開發國家在上一世紀末已出現的高齡化現象，在新的世紀中將更加惡化，至於開發中國家則將步已開發國家的後塵，於本世紀中逐漸顯現人口老化的問題(Kawakami, 2003)。人口的年齡結構與勞動市場的供需有相當密切的關係，勞動市場的有效均衡則是社會穩定與發展的重要關鍵；因此，一個國家或社會對於高齡化的問題。若無妥善的因應策略，恐將危及永續發展的基石。

所謂「中高齡」各界之定義並不一致，世界衛生組織將「高齡勞動力(aging at the workforce)」及「老年工人(elderly workers)」指涉為年在45歲以上之人士(WHO, 1993)日本厚生勞動省將「中年勞工(moderately aged workers)」界定為45歲至54歲之勞工，至於「高齡勞工(aged workers)」則界定為55歲以上(Kawakami, 2003)。此一定義較接近國內之概念。國內公教人員之強制退休年齡為65歲，勞工之法定可強制退休年齡雖為60歲，但如雇主不強制其退休，勞工仍可繼續工作。另外，就業服務法第2條規定，將中高齡者界定在45歲以上；因此，本研究所稱中高齡勞工指45歲至64歲之勞動人口，其中45至54歲為「中年勞工」，55歲至64歲為「高齡勞工」。

統計資料顯示，日本在1980年代時55至64歲的勞動人口僅佔15至64歲勞動人口之11.8%，但到了1990年時此一比例已上升到15.5%，2000年為17.4%，預估到2010年時此一比例將為20.8%(Kumashiro, 2000)。同樣的，歐洲共同體各國也出現高齡勞動者比例大增之情形。15至24歲的年輕勞動者比例將逐年下降，預期至2025年時僅佔所有勞動者之17%。另一方面，50至64歲之勞動人口將逐年遞增，到2025年時將高達所有勞動人口之35%(Ilmarinen, 1999)。

從我國近15年(1989-2004)各年齡層佔全體勞動人口之比例中可以明顯看出，青少年(15-24歲)之勞動人口比例呈現逐年下降之情形，且下降速度相當快，由1989年之18.33%，下降至1996年之13.89%，及至2004年之10.86%。當然，其下降之原因除人口結構的改變之外，青少年就學率增加也是

一大主因。至於25-44歲之壯年勞動人口比例則呈先微升，但自1996年之後開始緩降之趨勢，由當年(1996)之61.27%高峰，緩降到2004年之58.73%。65歲以上勞動人口之比例則呈相對穩定，均僅佔1.5%左右。本研究之對象--中高齡勞工(45-64歲)佔全體勞動人口之比例在1989年至1996年相對穩定，均在23%左右，但1996年之後開始大幅攀升，截至2004年已高達28.8%。顯示，我國中高齡勞動者之就業問題日趨重要。

日本勞動人口老化的現象在全球各國中相當明顯，為因應此一勞動力快速老化情形，日本勞動省(現為厚生勞動省)於1997年所發佈的勞動白皮書中指出三項促進日本高齡勞動力充分運用之任務：(1)考慮健康的課題；(2)檢討當前之工資制度及退休金給付；(3)重新檢視工作內容及工作場所環境(Kawakami, 2003)。對於第三項任務，提供勞動條件與工作環境讓中高齡勞動者能充分就業並維持身心健康的工作環境，不僅有助於提昇企業之生產力，且是促進國家經濟永續發展之重要泉源。因此，勞動者個人應提高其就業能力(employability)，僱用部門則宜改善必要之管理措施。

國內近年來由於受到社會變遷快速、經濟發展遲滯、行業結構轉變、人員價值觀改變等因素的影響，導致失業率節節升高，自2000年的2.99%攀升至隔年的4.57%之後，這幾年均維持在4.5% - 5.2%之間。在失業問題持續惡化的過程中，又以中高齡與基層人力最為明顯。目前失業人口之中，45歲至65歲的中高齡失業者約佔10萬人，而其中失業期間在一年或一年以上者即達39%以上，遠高於一般失業者之平均失業週數30.2週(經濟日報, 2003)。

另外，中高齡者再就業時常受到雇主不平等的對待，加以中高齡者體能較退化、教育程度較低、工作技能折舊，都使得其轉業較為困難(曾敏傑, 2000)。再者，中高齡工作者平均所得似乎也有偏低的現象。所得偏低的比例和年齡的增加成正比，也就是年紀越大所得偏低比例越高，尤其到了60-64歲組勞動力，所得低於平均勞動所得者佔了將近30%，65歲組更接近四成(薛承泰, 2000)。由於中高齡勞工本身大都肩負家計重任，而基層人力又多屬邊際勞工，在景氣變動或失業潮持續惡化之際，這一龐大人力的就業機會往往首當其衝，也因而極易產生嚴重的社會問題(江豐富, 2001；詹火生、林慧芬, 2002)。

台灣邁向高齡化社會之後，勞動市場中之中高齡勞動人口日益增加，中高齡勞動者之體力雖衰退，但其智力卻增長，且家庭結構與經濟需求亦不同於其他年齡層之勞動人口，因此其就業的職種、職位層級，工作之性質與內容、工作時間的長度、工作環境的安全與衛生需求、對工資與福利的需求、管理的方式等均會有所改變，因此亟待對此做深入分析，並加以探討政府在勞動與人力資源政策的因應方案，以及企業組織在人員招募、訓練、工作指派、績效評核、薪酬福利等方面之規劃與調整策略，以達政府、企業與勞動者三贏之局面。

## 貳、高齡者的角色

### 一、工作類型的年齡區別

年長的與年輕的勞動者所從事的工作職種不盡相同。例如，Heron和Chown（1961）檢視製造業的工作職種發現，年長的體力勞動工作者通常會轉換到需要較少體力及知覺專注需求較低的職務。製造業工作職位中職責較高職務，其工作者平均年齡較高，至於需要精準辨別（fine discrimination）及持續性注意的職務，其工作者平均年齡較輕。

Warr及Pennington（1993）在一次針對英國人事協會1140位會員所做的問卷調查中，詢問受訪者在其服務單位中有哪些非管理職的職位特別適合40歲以下的年輕勞動者？哪些特別適合40歲以上之年長勞動者？其中有11%受訪者指出，其服務單位中有些職務只適合年輕工作者，不適合年長者擔任。不適合擔任的原因在於這些工作：一、為體能需求的工作（占43%）；二、職業生涯進程中屬於資淺角色者（如學徒）（占18%）；三、需要彈性與適應力的工作（占12%）；四、需要資訊科技方面之知識的工作（占8%）；五、需要接受長期訓練的工作（占5%）；六、需與年輕人群合作的工作（占7%）；七、需要年輕人的形象之工作（占3%）。

僅有5%的受訪者表示，在工作場所中有一些非管理職適合年長的勞動者，反而不適合年輕勞動者。原因在於這些工作：一、需要年長者的可靠和責任心（占34%）；二、需要特別工作知識（占26%）；三、工作性質不理想，對年輕人沒有吸引力（例如：郵件分檢，照護及保全等）（占19%）；四、需要成熟的印象（占13%）；五、需要人際關係技能（占8%）。就此份調查來說，受訪的人事經理所列舉的較適合老年勞動者的工作職位，傾向於較低水平，類屬於所謂之次級勞動市場職位。雖然，有些強調成熟、可靠、及特定知識，

但有將近五分之一之職務，屬於工作內容不佳，對年輕人不具吸引力，年長勞動者之所以願意接受，主要受限於沒有其他工作機會。另外，亦可能由於其已有一份退休金（如軍人或警察），因此只不過將低工資視為收入的補充罷了。

若以2004年10月行政院主計處所發布之人力資源統計結果來看，45至54歲之中年勞動者占全體就業人口之22.46%，但其職業分布並不平均，其中以從事民意代



表、企業主管及經理人員之37.12%為最高，其次為農、林、漁、牧、工作人員之27.73%，再其次為生產有關工作人員、機械設備操作工及體力工之25.10%。不過，55至64歲之高齡工作者，平均占全體勞動人口之7.14%，以從事農林漁牧工作人員高達28.06%，其次為民意代表、企業主管及經理人員之12.66%，再其次為服務工作人員及售貨員之8.11%。顯示，國內勞動者所從事之職業在年齡別間有明顯之差異。不過，此一統計數字，僅代表現況，並無法了解中高齡勞動者之適性職種，再者，其分類過於粗糙，亦無助於中高齡者之擇業參考，殊有必要對此課題做更深入之分析與研究。

### 二、年輕與年長工作者工作能力之差異

Metcaff及Thompson（1990）針對20家零售與金融業之人事經理訪談，以了解年齡與工作特質的關係。研究結果指出隨著年齡的增長，工作特質中之可靠、責任感、人際技能與耐心也提高，但相對衰退的則是體能，操作靈巧度，接受改變的意願，缺乏調適能力，以及對資訊科技的恐懼。Taylor及Walker（1992）針對304家大型企業僱主的調查研究顯示，75%以上受訪者認為50歲以上者較年輕人可靠，63%認為高齡勞動者生產力高。不過，在調適力、注意力、及可訓練能力方面，受訪者之觀點則不一致。以上的研究採一般之印象觀點，恐流於刻板印象觀念，為了避免偏誤，Warr及Pennington（1993）在前述調查研究中，請受訪之人力資源專業工作者評估所服務工作場所之員工工作特質差異，而非一般對老年人之印象。研究結果發現，40歲以上之年長勞動者，在以下工作特質上明顯比年輕勞動者為佳：

1. 有更多對工作有助益之經驗；
2. 對組織較為忠誠；
3. 在採取行動前會三思；
4. 更可信賴；
5. 較佳之人際技巧。

這樣的結果在日本僱用職業綜合研究所（1983）針對企業雇用高齡者的優點與缺點的調查結果雷同。其研究發現，高齡者的優點在於有豐富的經驗、知識和技能（55%），具有高度的責任感（55%），很少缺勤（43%），並且對工作慎重（31%），擅於對外交際（10%），且具有安定性，不輕易跳槽（29%），這些特質與上述1至9點之意涵十分接近。而缺點主要是對於新的工作適應困難（41%），缺乏協調性且溝通困難（18%），和多健康上的問題（55%），而缺點方面還有認為高齡者容易缺勤（4.8%）和工作犯錯機率多（7%），但比例不高。

Warr & Pennington（1993）還發現40歲以上年長勞動者在工作特質上明顯較年輕工作者為低者有：

1. 較難接受新技術；
2. 較難適應變革；
3. 學習較緩慢；
4. 較無法領悟新觀念；
5. 較無接受訓練之意願。

國內方面，曾敏傑、李漢雄（1999）透過企業人事主管主觀評價企業內中高齡與一般員工在工作表現之差異發現，我國中高齡員工在健康體能上並未顯著較一般員工差，也並未有保守固執的情況，

但在學習新知的動機及適應變遷的能力上，卻有較一般員工不足之處，研究亦指出中高齡員工在工作表現上之正面因素包括有較不常請假、不容易遲到早退、較不容易辭職、不易受家庭事務影響、不易推卸責任、不易發生工作意外事故，及團隊精神、公司向心力、工作技能、工作效率、工作經驗、人際關係、遵守公司規範等表現較佳。這樣的發現除了健康體能的表現外，其他大致也與Warr & Pennington (1993) 及日本的研究結果一致。結果中出現中高齡員工在健康體能上並未顯著較一般員工差的原因，是否是企業淘汰不健康的員工導致，或者企業在提升員工健康上不遺餘力，抑或是員工可能隱瞞健康狀況等則未知。

### 三、中高齡勞工之管理

過去為解決中高齡的就業問題，政府單位如勞委會於民國88年核定通過「促進中高齡就業措施方案」，以加速開發四十五歲以上的中高齡人力，對於具有工作意願及工作能力的高齡人口，協助開發其能力輔導再就業與轉業，也提供中高齡職業技能訓練，並鼓勵企業以彈性工時、部份工時或論件計酬等僱用方式，晉用中高齡人力。但是台灣地區企業單位晉用中高齡人力的實際情況、對中高齡員工表現的滿意程度、是否配合中高齡員工特質設計或採行部份管理措施…等尚缺乏研究探討，於是就台灣地區企業單位進行調查，以得到完整之資訊。

在中高齡勞工的職務再設計方面，紀佳芬（1999）認為職務再設計是配合作業員的特性條件如體力、感覺能力、職業經驗及期望，以改變作業方法及職務內容等方式，使工作不會對作業員產生負擔。進行職務再設計要由與生產有直接接觸，且很瞭解工作性質的人提出，例如運用工作廠所中的小集團活動，在必要的時候也要接受專家的指導與協助。進行職務再設計時，必須同時提高生產力，其次是調整個人在身體以及精神上的壓力，並考慮成本效益優先進行簡單而廣泛性的改善，用最少的成本達成最大的效益。除此之外，未來應特別重視中高齡勞工的體能測定、健康檢查、（第二專長）職業訓練與安全衛生教育，並針對企業主宣導職務再設計與工作環境改善的理念與重要性（紀佳芬，1999）。

綜合以上討論可知，我國企業在中高齡勞工之僱用上似乎仍有不願僱用中高齡人力的印象，尤其以民營機構為多，但印象是否正確尚待擴大調查來了解，因為從中高齡者的缺工需求比例日增的數字資料來推判，中高齡者並非在就業上毫無機會，則企業的態度為何令人好奇，這也是為調查企業中高齡者所佔比例和企業態度的原因。另外，我國企業在中高齡勞工之管理措施，不論是學者建議還是企業實施多傾向以職務再設計和職業訓練來解決，除此之外現階段企業是否對中高齡人力的安排有新的規劃呢？職務再設計的重視因素是否改變？則將進一步了解與探討。

## 參、研究方法

### 一、研究對象

為了解國內各產業適合中高齡勞動者就業之職種、資格條件、未來人力需求情形，以及目前職場上中高齡勞動者之特性，以中華徵信所出版之「2006台灣地區專業經理人名錄」為對象進行調查。該名錄計收集2839筆專業經理人資料，基於中高齡員工之雇用與管理主要以管理或行政院部門為主，董事長或總經理可能不熟悉相關業務，故因此乃以其中787位服務於管理或行政部門之專業經理人為寄發對象。

於2006年6月寄發第一次問卷，並於7月進行第二次催收，共回收237筆有效問卷，回收率為30.11%。

### 二、問卷設計

問卷設計之內容主要包括調查各企業中高齡人力之結構、適合中高齡就業之職種、未來需求、就業者應具之資格條件，以及各企業對於組織內中高齡勞動者在職務設計上之實施方案，內容如本份報告最後附錄所示。

### 三、受訪樣本特性

在回收之237份問卷中，填答者之職務以「經理」最多佔30.9%，其次為副理之13.9%，協理及專員各佔10%，其餘為副總、處長、主任等職。受訪者中男性51.1%，女性48.9%，幾各佔一半。填答問卷者中42.8%為大學畢業，研究所以上畢業者則有38.1%。

## 肆、研究結果

### 一、當前國內企業雇用中高齡情形分析

受訪公司目前平均之雇用人數為1399人，其中45歲至65歲之中高齡員工為134人，佔受僱人數之15.65%，略低於2005年我國中高齡勞動力之30.42%，此或由於研究對象為受僱人口，但台灣地區中高齡勞動者以從事農、林、漁、牧，及自營作業者為多所致。就性別而論，中高齡男性佔受訪企業全體男性員工之17.87%，女性則佔12.07%，顯示目前受僱之中高齡勞工男性之比例較女性為高。

在請受訪企業列出中高齡員工擔任的職稱中，比例最高的前三類，以及其男、女性雇用人數，表4.1所示為調查統計結果，由表中可得知目前中高齡員工擔任的職稱中以管理職（總經理、管理人員、經理、副理、業務主管、中高階主管）之家數為最多，平均僱用男性18.09人，女性3.5人。其次較常見的為製造職（作業員與技術員），其平均僱用人數相對較高（男：66.41人；女：38.87人）。其餘較

常僱用中高齡之職務為行政職（如職員、特別助理、文書）、工程師職（如工程師、工程人員）、司機職、業務職、服務職（如清潔人員、空服員，及超商門市人員），及保全職。

比例次高及第三高的職種與人數與表4.1極為相近。顯示，目前國內中高齡受僱者中仍以擔任較不需高體力負荷者為主。一般企業目前尚未進用中高齡者，將來亦可依表4.1所列職種，做為未來進用中高齡勞動者之參考。

表4.1 目前中高齡員工擔任的職種中，比例最高的職種與人數

最高職種				
職種	家數	平均人數		
		男	女	總和
管理職（總經理、管理人員、經理、副理、業務主管、中高階主管）	111	18.09	3.51	21.6
製造職（作業員、技術員）	39	66.41	38.87	105.28
行政職（職員、特別助理、文書）	11	25.18	39.27	64.45
工程師職（工程師、工程人員）	10	56.5	9.6	66.1
業務職（業務人員、業務專員）	6	8.67	5.5	14.17
司機職（公車司機、機師）	5	23.36	0.18	23.54
環境園藝職（環保園藝）	3	4.67	8.33	13
醫療職	2	17.5	1.5	19
保全職（警衛）	2	8.5	0	8.5
服務職（清潔人員、空服員、超商門市人員）	2	13.5	27	40.5

## 二、未來一年僱用中高齡員工之需求

在研究請教受訪企業未來一年預定招募之員工數，其中有36家表示沒有招募需求，在有招募需求之193家企業中，需招募1~10人者28.4%，擬招募11~50人者26.6%，計畫招募51~100人者11.0%，101至500人者11.7%，打算招募500人以上者則有6.6%。其平均需求人數平均大約為128人。至於未來一年內是否有僱用中高齡員工之需求，其中16家未表示意見，但有高達162家（佔74%）表示沒有需求，僅26%（58家）有招募中高齡勞工之計畫。顯示，中高齡員工之就業機會仍受到一定之限制，其原因不必然都是歧視，有可能是受限於工作之性質與內容所致。

表4.2 未來一年內需求中高齡者就業者擔任的職種中，第一類的職種與人數

職種	第一類職種		
	家數	需求中高齡者大約總人數	需求中高齡者大約平均人數
管理職（總經理、管理人員、經理、副理、業務主管、中高階主管）	16	92	5.75
製造職（作業員、技術員）	5	145	29
工程師職（工程師、工程人員）	4	179	44.75
服務職（清潔人員、空服員、超商門市人員）	3	150	50
研發職（資深研發人員、研發人員）	3	33	11
行政職（職員、特別助理、房務員、文書）	2	5	2.5
環境園藝職（環保園藝）	2	12	6
業務職（業務人員、業務專員）	1	100	100
司機職（公車司機、機師）	1	150	150
醫療職（醫生、護理人員）	1	174	174
餐飲職（廚師、幫廚）	1	6	6
營業職（營業員）	1	40	40

另亦請教受訪企業未來一年內需求之中高齡所擬派任之三類職種，表4.2.列示第一類受訪企業所需求之職種與平均人數。從表4.2中可看出管理職種中高齡勞工較易獲致之就業機會，一般認為製造職（如作業員、技術員）較受體能限制，中高齡勞工較不受歡迎，但受訪企業中仍有8家擬僱用中高齡者，另外，工程師職，甚至研發職中高齡者亦有就業機會。中高齡者未來一年需求職種服務職與行政職亦是企業目前所需求者。受訪企業有需求之其他中高齡職種尚包括司機、業務、醫療、餐飲、品管，及營業職等。

## 三、中高齡員工之工作表現

在請受訪者針對中高齡員工在工作上之表現與一般員工進行比較，並以很同意-5分，同意-4分，差不多-3分，不同意-2分，及很不同意-1分之方式計算其平均值，若受訪者對某些表現不清楚則該題項即不予計入。經採單樣本t檢定法檢測受訪者認為中高齡勞工與一般員工之表現是否差不多（3分），即其平均數是否顯著大於或小於三分，結果發現無顯著差異者有兩項：

1. 中高齡員工較一般員工不計較福利與待遇（2.94）

2. 中高齡員工的升遷機會較一般員工為少 (3.05)

受訪者認為中高齡勞工表現相對較差的有四項，即

- 1. 工作地點受限制 (3.15)
- 2. 健康情形較差 (3.16)
- 3. 較不願意接受新的知識 (3.27)
- 4. 追求創新的動機較低 (3.45)

至於受訪企業認為中高齡表現相對較優者有14項。詳如表4.3所示。其中最明顯之差異（以較接近不同意-2分及同意-4分）者有：

- \* 較不會辭職 (1.92)
- \* 較不會遲到早退 (1.95)
- \* 較不常請假 (2.13)
- \* 工作技能並沒有較差 (2.30)
- \* 不見得會較易發生工作意外事故 (2.49)
- \* 對公司的向心力較高 (3.62)
- \* 較遵守公司的規範 (3.68)
- \* 工作經驗較豐富 (4.02)

另請教那些目前有雇用中高齡勞工之企業，有否採行一些相關之人力資源管理配套措施，受訪者以總是 (5分)、

表4.3 中高齡勞工工作表現評價較優部分

項目	平均值	標準差
1. 中高齡員工較一般員工容易辭職	1.92	.65
2. 中高齡員工較一般員工容易遲到早退	1.95	.63
3. 中高齡員工較一般員工常請假	2.13	.75
4. 中高齡員工的工作技能較一般員工為差	2.30	.79
5. 中高齡員工較容易發生工作意外事故	2.49	.70
6. 中高齡員工的工作效率較一般員工為差	2.61	.86
7. 中高齡員工較容易推卸責任	2.63	.77
8. 中高齡員工參加訓練的機會較一般員工為少	2.83	.89
9. 中高齡員工上班時間較不易受家庭事務影響	3.14	.89
10. 中高齡員工的團隊精神較一般員工為高	3.41	.80
11. 中高齡員工的人際關係較一般員工為佳	3.47	.74
12. 中高齡員工對公司的向心力較一般員工為高	3.62	.79
13. 中高齡員工較一般員工遵守公司規範	3.68	.77
14. 中高齡員工的工作經驗較一般員工豐富	4.02	.68

說明：1分：很不同意，2分：不同意，3分：差不多，4分：同意，5分：很同意

表4.4 針對中高齡員工較常採用之措施

措施	平均值	標準差
1. 提供中高齡員工健康檢查	4.21	1.05
2. 工作場所裝設通路照明	4.05	1.25
3. 提供作業程序與指示	3.80	1.32
4. 工作場所裝設安全標示	3.79	1.37
5. 工作場所裝設地板防滑措施	3.62	1.35
6. 工作場所中裝設階梯安全防護措施	3.59	1.45
7. 配合作業姿勢調整作業台高度	3.23	1.49
8. 依中高齡員工個人特質分配職務	3.08	1.13
9. 中高齡員工職務派任徵詢其意見	3.00	1.16

說明：1分：很不同意，2分：不同意，3分：差不多，4分：同意，5分：很同意

經常 (4分)、偶而 (3分)、很少 (2分) 及幾乎沒有 (1分) 填答，結果在偶而採行之措施有九項，詳如表4.4所示。其中較常採用者有：

- \* 健康檢查 (4.21)
- \* 通路照明 (4.05)
- \* 提供作業程序與指示 (3.80)
- \* 工作場所裝設安全標示 (3.79)
- \* 工作場所裝設防滑措施 (3.62)

表4.5所示為企業採用之配套措施介於偶而 (3分) 至很少 (2分) 者，表4.6則列出受訪企業很少採用甚或幾乎沒有者。從這些資料顯示受訪企業幾乎未曾採行之措施為：

- \* 輔導共同創業 (1.40)
- \* 退休前實施再就業輔導 (1.43)
- \* 允許共同分擔一份工作 (1.51)
- \* 允許中高齡員工實施部分工時制度 (1.51)
- \* 減少中高齡員工之工作時間 (1.54)

其中有關工作時間之安排，有可能係勞工本身基於經濟因素考量不打算縮短工時或採工作分擔之方式，但企業宜考慮可能有部分中高齡勞工有此需求，應從制度彈性設計方面著手修改，以免部份中高齡勞動者身心負荷過重。

表4.5 針對中高齡員工較少採用之措施

措施	平均值	標準差
1. 購置自動化、省力化設備	2.92	1.29
2. 提供中高齡員工技能學習機會	2.80	.96
3. 按中高齡員工體能派任職務	2.43	1.10
4. 中高齡員工工作內容多樣化，避免工作狹隘	2.37	.91
5. 對中高齡員工實施工作輪調	2.21	.90
6. 避免派任中高齡員工擔任需要記憶的工作	2.15	1.05
7. 開發中高齡員工第二專長	2.12	1.03
8. 舉辦中高齡員工休閒與福利等措施	2.04	.99
9. 再僱用退休人員	2.03	.99

說明：1分：很不同意，2分：不同意，3分：差不多，4分：同意，5分：很同意

表4.6 針對中高齡員工幾乎沒有採行之措施

措施	平均值	標準差
1. 減輕中高齡員工工作責任	1.98	.90
2. 允許中高齡員工上班時間彈性化	1.96	1.13
3. 簡化中高齡員工作業指示的標示	1.95	1.02
4. 延長員工退休年齡	1.89	.96
5. 限制中高齡員工持續工作時間	1.80	.93
6. 舉辦中高齡員工心理諮商與輔導等措施	1.78	.94
7. 配合中高齡員工身心機能調整生產線作業速度	1.68	.89
8. 減少中高齡員工工作時間	1.54	.72
9. 允許中高齡員工實施部份工時制度	1.51	.84
10. 允許中高齡員工兩人等，共同分擔同一份工作	1.51	.75
11. 中高齡員工退休前實施再就業輔導	1.43	.69
12. 輔導中高齡員工共同創業	1.40	.75

說明：1分：很不同意，2分：不同意，3分：差不多，4分：同意，5分：很同意

## 伍、結論與建議

勞動人口老化的現象屬全球性之趨勢，我國中高齡（45~64歲）勞動者就業的問題亦逐漸浮現，如何改善勞動條件與工作環境，俾讓中高齡勞動者能充分就業並維持身心健康，不僅有助於提昇企業的生產力，更是促進國家經濟永續發展之重要泉源。有鑒於此，本研究乃以台灣地區787位專業經理人為對象，探討各企業中高齡之人力結構、職種分佈、未來需求中高齡人力之職種、中高齡勞動者之就業能力，以及企業對於中高齡勞動者，採行之人力資源管理方案情形，就237份回收之有效問卷分析結果如下：

1. 中高齡受僱人數約佔受訪企業全部僱用之15.65%，略低於2005年我國中高齡勞動力之30.42%，顯示中高齡勞動者仍以從事農、林、漁、牧業及自營作業居多，受僱比例仍偏低。
2. 中高齡男性佔受訪企業全體男性員工17.87%，略高於女性之12.07%，顯示中高齡女性之勞動參與率，以及受僱就業之機率較男性為低。
3. 中高齡員工擔任的職務中以管理職（總經理、管理人員、經副理）、製造職（作業員、技術員）、行政職（職員、文書）、工程師職，及業務職居多。若以平均就業人數多寡來看，則以製造職、工程師職，及行政職居多。值得注意的是，服務職雖受訪企業提及的不多，但其每家平均就業人數則達40人左右，且女性居多數，應是未來可開發之中高齡就業市場。
4. 未來一年有招募新人之企業中僅26%表示有招募中高齡之計劃，所需職種仍以管理職、製造職、工程師職，及服務職居多。
5. 受訪之管理幹部對中高齡勞工之表現評價甚佳，認為明顯為佳者，有較不會辭職、遲到早退、請假，工作經驗較豐富、較遵守公司規範，對公司向心力較高。
6. 不過，中高齡勞工有若干表現被評為較差，包括工作地點較受限制、健康情形較差、較不願意接受新的知識，以及追求創新之動機較低。
7. 受訪企業較常採行配合中高齡員工僱用之管理措施為：提供健康檢查、通路照明、作業程序與指示、工作場所裝設安全標示與防滑措施。企業幾乎很少採行之配合措施為：減少中高齡員工之工作時間、實施部分工時制度，及允許兩人共擔一職等。

基於以上研究發現，本研究對中高齡勞動者、僱用企業，及政府之建議如下：

1. 我國中高齡勞動人口約佔30%，其中僅約16%為受僱人口，就服機構宜將更多之力量與資源置於中高齡勞動人口之職業訓練與就業協助，以提高中高齡勞動者受僱比例，尤其是女性。
2. 企業中除管理職適合中高齡勞動者外，製造職、工程師職、行政職、業務職亦有許多企業雇用中高

齡勞工，且評價不錯，甚至有些企業之研發職亦僱用中高齡者。政府、企業，及中高齡就業者均宜打破中高齡職種限制之迷思，以能力做為求才與才職之判斷準據，而非年齡。

3. 近年來國內服務業蓬勃發展，受訪企業中高齡擔任職務中超商門市人員、清潔、保全、收銀等服務職僱用人數頗高，未來亦有極大需求，知名企業如B&Q、全國電子亦正大力招募中高齡勞動者中，政府宜強化此部分之就業。高速公路收費員亦頗適合中高齡就業。
4. 企業管理幹部對中高齡之評價中，健康較差、接受新知及追求創新的動機與意願較低，則是中高齡勞動者宜加以改善之處，除經常運動以保健康外，亦應保持更開放的心態、接受新知。
5. 企業在雇用中高齡勞動者的同時，若能強化通路照明，提供明確之作業程序與指示，加裝安全標示及防滑措施，調整作業台高度以配合需求等，均屬花費不多，但對增進中高齡勞動者之安全與工作效率則有極大助益。
6. 彈性的工作時間安排包括縮短工時、兼職，及兩人共擔一職等之設計，目前企業仍較少見，政府若能在勞、健保部分仍允許依實際薪資投保，相信可提高企業對此類彈性工作之僱用意願，對中高齡就業之促進，應有極大助益。✿

（本文作者 國立中央大學管理學院教授）



# 高齡化社會與國際老年退休年金保險政策發展趨勢

郭振昌

## 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，近年來人口的出生率有逐漸下降之傾向，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1993年9月間正式進入高齡化社會，當前（2006年11月）高齡者人口比率更已達9.98%。

行政院經建會於2006年6月所發布的「95年至104年人口推計」更改台灣人口推計；兩年前推計民國111年進入人口零成長，現在提前四年，107年即進入零成長。人口零成長的提前到來，引發一連串效應；包括學齡人數驟降、高齡社會提早到來、工作年齡人口比率降低，對社會經濟將造成重大影響，不能掉以輕心。

人口推計的重要指標依據—台灣婦女總生育率（即每位婦女一生平均所生小孩數），近年迅速下降，自民國85年的1.76人，90年降為1.40人，92年再降為1.24人。兩年前經建會即以1.22人的總生育率，作為人口成長推計的基礎；孰料2006年總生育率已降到1.09人，迫使經建會不得不重新推計。今後新生兒的大幅減少，加上高齡人口的快速增加，將造成台灣人口年齡結構的急遽變化。據經建會最新推估的中推計，15歲以下的幼齡人口與65歲以上高齡人口比例，自目前的1比0.5，至140年變為1比4.7，對比差異高達九倍。亦即台灣人口年齡結構形態，自過去早年的金字塔形態，轉變為目前青壯人口較多的燈籠形態，今後20年將逐漸進入高齡社會的金鐘形態；20年後，再進入上寬下窄，頭重腳輕，極不穩定的上粗下細的瓶罐形態。屆時台灣將是「生之者寡，食之者眾」的艱困時代；如不能及早規劃因應，其後果堪慮。

再看高齡人口，65歲以上人口占總人口比率，自目前的10%，至103年增為13%，之後快速上升，至140年達37%。台灣高齡人口占總人口的比率，自7%提高到15%的高齡社會，至108年達成，僅經歷26年與日本相同，遠較歐美國家都要50年以上才達到，快速太多。而且其中75歲以上的老老人口，將由目前的95萬人，至140年升至369萬，增加將近三倍，其占總人口的比率，更自目前的4.2%，至140年將突破20%。屆時台灣每五個人中，即有一位75歲以上的老老人。台灣人口結構老化速度之快，世界少有，而且達到可怕的程度。

由以上的分析，可見台灣人口零成長提前到來，其所引發的問題，既多且廣，又複雜，同時極其嚴重；另歐、美、日為因應高齡社會，都將退休年齡延後，而台灣卻提前到55歲退休，且開始領退休金，反其道而行。此種反其道而行的做法，依經濟日報（2006）說詞，台灣的未來就會是一大災難。

經建會也指出，20年之後（即民國115年），台灣老年人口比率將達20.6%，與日本目前水準（20.4%）相近。另一方面，與日本相較，台灣顯然有「未富先老」問題。2004年台灣每人國內生產毛額（GDP）為14,271美元，該年日本為33,390美元，日本人均所得是台灣的2.33倍。20年後，台灣老年人口比重升至目前日本水準，到時台灣每人GDP能達目前日本水準嗎？依過去十年經驗這種可能性甚低。台灣因少子化使勞動力不足，如勞動生產力又未見提升，則人民生活水準將長期停滯不前。可斷言20年後台灣人民處境將遠不如今天的日本。

此外，工商時報（2006）指出：台灣「未老先退」問題，也遠比日本嚴重。以高齡（65歲以上）勞參與率言，台灣遠低於日本及南韓，僅比法國及德國略高。最近歐美國家限於財力，紛紛修法提高法定退休年齡或領取退休金年限，台灣卻反其道而行，領取勞保老年給付的平均年齡，已降至54.9歲；許多軍公教人員50歲退休，將坐領25~30年退休金，且所得替代率高達九成。

行政院2015年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年（2007-2009）衝刺計畫，在強化老人安養方面除了「建構長期照顧體系十年計畫」、「設立人口、健康及社會保障研究中心計畫」外，即有「推動國民年金制度計畫」，其目標在於保障國民老年經濟安全，主(協)辦單位包括：內政部(勞委會、經建會、財政部、主計處、農委會)，計畫內涵重點包括：1.研擬國民年金法草案且與勞工保險老年給付年金化同步推動，規劃原則以涵蓋全民為原則，應符合社會保險風險分攤精神，且儘可能達到所得重分配效果及社會公平，並整合現行同目的性質之津貼；2.勞工保險條例年金化預定於2007年完成修法；3.國民年金法預定於2007年完成立法，進行一年籌備工作，2009年開辦國民年金保險。

基於以上的背景，本文的目的即在探討台灣高齡化社會趨勢下，國際老年退休年金保險政策的發展重點，可作為台灣未來發展策略的參考者。

## 貳、退休年金保險的特性

有關年金保險 (Pension insurance) 的意義, 在本質上, 它係代表一種透過保險方式提供定期性支付給付金額的保險制度。顧名思義, 所謂年金保險實為老年、殘廢及遺屬年金保險的簡稱, 係以年金給付方式, 對於被保險人遭遇老年、殘廢或死亡等事故時, 提供定期性繼續的保險給付, 以保障本人及其家屬未來生活安全為目的的一種社會保險制度。當然, 年金保險亦適用於商業保險。就一般保險用語的解說, 年金保險係指一當事人 (稱為年金受領者), 在其終身生存期間或一定期間內按年或定期性提供一定給付金額的一種保險契約而言, 亦即在被保險人的生存期間每年給付一定金額的生存保險稱為年金保險。

至於在社會保險年金制度的領域裡, 有關年金保險的種類除依保險事故別而分有老年年金、殘廢年金及遺屬年金等三種的劃分外, 對於三種年金保險給付水準的處理與規劃, 又可依其保障程度及職業別而有所謂基礎年金 (Basic Pension) 與附加年金 (Additional Pension) 的設計, 歸屬第一層保障, 均採強制性方式辦理。惟並非各國社會保險年金制度的規劃均作相同的設計, 有些制度並無所謂基礎年金及附加年金的規定, 但其規劃的目的大致相同, 旨在作第一層的基本經濟保障, 例如美國的老年遺屬殘廢保險, 有些制度則設有基礎年金與附加年金, 例如英國的國民保險與日、韓的厚生年金保險與國民年金制度等。然在一般企業員工退休金制度的領域裡, 其給付項目大都以老年退休為主, 殘廢或死亡等事故為輔, 有些計畫則併入員工團體保險中考量, 歸屬第二層保障, 多採任意性方式辦理。

而當取得年金的管道不同時, 其名稱也不同—

- (一) 政府提供：一般稱之『公共年金』或『國民年金』。政府以全體國民為對象, 強制參加為原則, 提供國民基本經濟生活保障。
- (二) 雇主提供：一般稱為『企業年金』或『職業年金』。以企業內員工為對象, 自由參加為原則, 由雇主對企業內員工所提供的退休金計畫。近來由於民眾對經濟生活安全保障需求殷切, 亦有政府介入, 強制雇主提供。
- (三) 市場購買：一般稱之『商業年金』。個人為提高經濟生活安全保障水準, 透過民營之保險制度, 購買個人所需之年金險, 以補充『公共年金』或『企業年金』之不足。以自由參加為原則, 繳費越多, 給付也就越多。

此三種年金提供之保障程度不同, 「國民年金」為最基層的保障, 全體國民皆須參加; 「企業年金」則為第二層保障, 僅由受僱者參加; 「商業年金」則為第三層保障, 可補足第一、二層之不夠部分。〈如下圖〉

另有關於員工退休金制度的設計規劃, 通常在訂定給付額度上有兩種基本類型, 即一為確定提撥制 (the defined contribution plan), 一為確定給付制 (the defined benefit plan)。所謂確定提撥制係指參加退休金制度的勞工及其雇主每年均事先依勞工薪資按月提撥一定比例 (百分比) 的費用, 俟勞工到達一定年齡退職時, 提領在其個人帳戶中所儲存的基金收益本息作為退休養老之用。其提撥率或保險費率對參加勞工而言, 均屬事先予以確定, 但並不意味其終身期間的提撥率均相同。至於所謂確定給付制係指雇主於制度實施之前, 事先已確定老年退休給付數額及依其服務年資的給付水準 (基數), 並透過精算技術預估該所屬員工或制度內全體員工退休時所需退休金給付成本, 再決定於提撥期間所需提撥比率的一種制度。顯然, 兩種制度間的基本差異在於其確定參數 (the defined parameter) 的不同。前者係指其提撥率確定, 對未來老年退休給付金額均依其薪資高低及提撥率是否調整等函數關係予以計算, 因基金運用所產生投資報酬率有高低之差異而具有其投資的風險; 後者係指其給付數額及給付水準確定, 因未來退休給付金額受經濟變動因素影響較大而具有其償付能力的風險。

一般而言, 兩種制度在社會保險與民營退休金體系內均適用之, 通常在第一層保障的社會保險體制裡大都採用確定給付制, 而屬於第二層保障的企業退休金體制裡, 雇主大都兩制擇一採行或混合併行。惟主要工業國家的民營退休金制度大都採自願方式辦理。(柯木興, 2002; OECD, 2006b)



## 參、國際老年退休年金保險發展趨勢

### 一、經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 方面

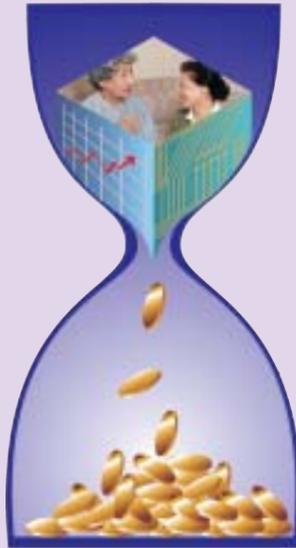
2005年3月10日至11日八大工業國 (G8) 就業與勞動部長於倫敦召開會議討論人口老化之就業行動方案。2030年前七大工業國 (G7) 國家當中超過50歲以上之人口約有三分之一, 比目前四分之一還多, 其因應策略與政策已包括: 年金制度與福利制度, 不應該再補助提早退休。(OECD, 2005)

近幾年經濟合作與發展組織 (OECD) 各國出現了退休金制度改革的浪潮。改革的動因主要是對人口老齡化背景之下退休金制度的財政可持續性 (financial sustainability) 的擔憂。對退休金制度的深入研究揭示了退休金制度結構與規則的複雜性, 因此難以對退休金收入體制進行比較。儘管如此, 分享有關退休金制度改革及其影響的經驗, 還是為決策者提供了有價值的訊息。

該報告 (OECD, 2006a) 說明了現在開始就業並能夠期望在退休時享受退休金的人口規模有多大。報告中還回答了若干政策問題。退休收入制度能否防止貧困? 退休收入制度在財政上具有可持續

性嗎？退休金制度如何對待低收入和有失業經歷的人口？該報告是每兩年出版一期的系列報告的第一期。以後各期還將分析退休金制度改革的影响。

該報告說明了退休金制度的發展方向。對各國的情況對比分析揭示出OECD國家退休金供給制度的多樣性。報告中陳述的分析涵蓋了所有法定的退休金計畫（mandatory pension schemes），不僅有公共退休金制度，而且還包括私人強制性退休金制度。報告還審查了老齡人口安全網，並考慮了國家之間和在職與退休人員之間在稅收上的差別。由此，該報告描繪了各代人口和同代人口之間的退休金轉變的完整情況，並進一步說明了退休金制度的社會適當性（social adequacy）。退休金計畫具有兩個主要目標。第一個目標是對退休金領取者進行收入再分配，並防止老齡人口陷入貧困。第二個目標是以適當的水平替代就業收入，幫助勞動者維持退休後的生活水平。大多數國家退休金政策總體上是同時追求這兩個目標，但兩個目標的側重上存在很大差異。



該報告顯示，在OECD國家，處在平均收入水平的勞動者可以期望享受的稅後退休金略低於其稅後就業收入的70%。淨替代率（net replacement rate）最低的國家是愛爾蘭和紐西蘭。這兩個國家只具備基本退休金制度，而且淨替代率低於40%。英國和美國的淨替代率略高，在50%左右。

在OECD國家，收入水平為平均就業收入的一半的，將享受平均約85%的淨替代率。但是某些國家貧困勞動者的退休金非常低。在德國、墨西哥、斯洛伐克共和國和美國，終身工作的勞動者，其安全網淨退休金數額不及各行業平均就業收入的四分之一。

有些國家已經把目標放在納費與給付更緊密連結上。例如在義大利，波蘭和匈牙利，退休金制度的再分配特色幾乎已經消除。如果退休金制度不能對更貧困人口進行收入再分配，那麼家庭經濟調查安全網供給制度在退休收入中通常將發揮著更顯著的作用。

所有OECD國家均具備某種形式的老齡人口安全網（safety-net）。通常，這類安全網均以家庭經濟調查為依據。OECD國家整體上終身就業勞動者的平均最低退休收益略低於平均就業收入的29%。

該報告揭示了個人所得稅制度在老齡人口扶養中發揮的重要作用。退休金享受者常常不繳納社會保障金。而且，由於個人所得稅徵收實行累進制，退休金收入的平均稅率通常低於勞動所得稅率。此外，大多數所得稅制度對退休金收入，或對退休金領取者給予優惠待遇，給予老齡人口額外

減免待遇。

平均勞動收入的淨替代率比總替代率（OECD總體平均值）高22%。但是，稅收和社會保障金對低收入者的影響要弱於對平均收入水平者的影響，因此低收入者繳納的稅收與社會保障金數額少於收入較高的勞動者。低收入者的總替代率與淨替代率的差異平均為17%。

大多數國家撤銷了對富裕退休金領取者的稅收減免。但德國和美國例外，這兩個國家對所有收入水平均給予稅收減免待遇（儘管德國正在改變該規定）。

退休金發放方式的調整，反映了生活成本或生活標準的變化，“指標化（indexation）”早已成為退休金制度財政可持續性討論的核心內容。幾乎所有OECD國家目前均將退休金與消費價格掛鉤。但某些國家仍在根據平均就業收入調整退休金，與按價格指數調整退休金相比，這種做法的成本可能高出20%。

一個與退休金制度有關的特徵是政府穩定物價措施（valorization）：即根據獲得退休金領取權之時到領取退休金之時的生活水平的變化，調整過去的勞動收入進行彌補。儘管穩定措施對退休金收益的影響很大，但是直到最近，物價穩定措施才超越物價指數化，引起人們更大的重視。

大多數OECD國家根據經濟各領域的就業收入增長來重新估價過去的就業收入。比利時、法國、韓國和西班牙等幾個國家例外，它們是隨著物價來調整既往就業收入。工資增長通常快於物價增長，因此物價穩定措施導致替代率實質性地低於收入穩定措施之下的替代率。對於一名終身就業勞動者而言，與收入穩定措施相比，物價穩定措施可能造成退休金低40%。

退休金財富（pension wealth）—未來連續退休金支付金額的現值—是退休金期望最全面的指標。該指標兼顧了退休金的支付數額、人們有資格領取退休金的年齡、人口平均壽命，以及退休之後退休金如何調整才能反映工資和物價上升。對於獲得平均勞動收入的勞動者來說，盧森堡的退休金財富最高，相當於男性平均勞動收入的18倍，女性平均勞動收入的22倍（因為女性平均壽命長）。在退休時，這等量於587,000美元，幾乎是OECD國家平均水平的三倍。就業時獲得平均勞動收入者的最低退休金財富出現在愛爾蘭、墨西哥、紐西蘭、英國和美國。這些國家退休金財富低於平均勞動收入的6倍。當然，這些國家的勞動者在就業時對退休金制度的貢獻常常較少，因此認為和其他給予退休者更多退休金財富的國家的人們相比，這些人不夠“慷慨”，則就是誤導了。

在大多數OECD國家，退休金領取的資格年齡是65歲。愛爾蘭、挪威和美國欲將正常退休金領取年齡變為67歲。捷克共和國、法國、匈牙利、韓國、斯洛伐克共和國和土耳其的退休金領取資格年齡低於65歲。法國的總替代率低於OECD平均值。該平均值為勞動收入的75%~200%。但是，法國的退休

金財富超過OECD平均值，因為其退休金資格領取年齡為60歲，相對低，而且平均壽命相對長。

平均預期壽命 (life expectancy) 的差別對退休金財富的影響相當大。如果其他條件相同，平均壽命低的國家—匈牙利、墨西哥、波蘭、斯洛伐克共和國和土耳其，可能要比OECD平均死亡率的國家 (例如德國、義大利和英國) 向退休金領取者多支付10%的退休金。相反，平均壽命提高就增加了退休金制度的負擔。五個平均壽命最長的國家，日本、冰島、挪威、瑞典和瑞士，對於男性退休金領取者來說，退休金財富幾乎高出8%。

Whiteford and Whitehouse (2006) 也指出：雖然30個OECD會員國有著非常分歧的年金制度，如老年公共年金占國內生產毛額 (GDP) 的比率從 1%到 10% ；法定年金與原本薪資替代率為30%~100% 不等，但最近的年金改革卻有許多共同趨勢，包括：

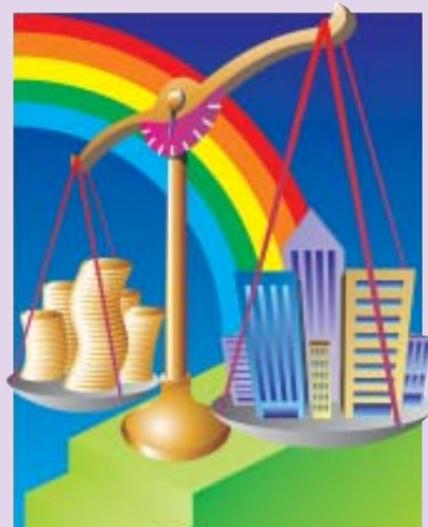
- (一) 年金資格條件緊縮；
- (二) 年金給付指數不如以往豐厚；
- (三) 年金計畫給付水準依預期壽命變動；
- (四) 基於財務永續與人力高度流通性，多數國家改採確定提撥年金制 (defined-contribution pensions, DC)，即年金給付依提撥與投資回收情況而定。

## 二、歐盟 (European Union, EU) 方面

為提高歐盟國家高齡者就業成效，2004年3月歐洲委員會推出「活躍老化」(active ageing) 政策報告，除督促歐盟各會員國能夠如期在2010年達到高齡者 (55-64歲) 就業率50%，平均退休年齡能夠延後5歲的共同目標外，並要求歐盟國家拿出更積極的作為，以鼓勵高齡者繼續工作或再次投入勞動市場，並列為各國優先措施。歐盟並藉由經驗交流及財政協助等實質方式支持各會員國之政策推動，該報告提出對策如次：提供適當延後退休的給付誘因：據2004年春季Eurostat所作勞動力調查 (Labour

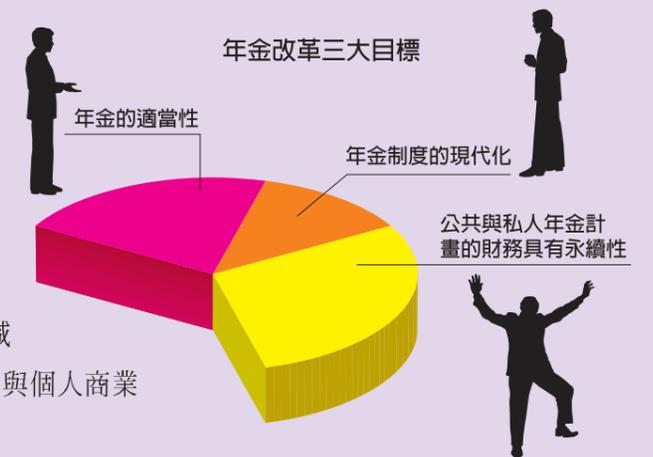
Force Survey) 指出，55-64歲勞工退休的原因，除1/3的退休者為屆齡退休外，超過2成的勞工則為提早退休，換句話說，每年有相當於3百萬人力流失，更顯示改革提早退休制度是必要的。因此，歐盟建議會員國應該要重新檢視社會安全制度隱含的給付誘因，必要時應調整給付以提高延後退休的誘因，例如希臘已提高延後退休的補貼。(轉引自行政院經濟建設委員會，2004)

此外，歐洲聯盟顧及年金保險面臨人口老化、持續的低生育率及逐增的預期壽命，為其會員國設定年金改革



的三大目標 (EU, 2003)：

- (一) 年金的適當性：年金制度應避免高齡者貧窮與社會排除，退休時應獲得有尊嚴的生活水準；
- (二) 公共與私人年金計畫的財務具有永續性：為達成該目的，即須增加就業參與，也因此須限制提早退休計畫，更因減少對公共年金的依賴，而多依賴職業年金與個人商業年金。
- (三) 年金制度的現代化：基於考慮新家庭型態的形成、家庭與勞動市場中兩性角色的變化，勞動力更具流動性與彈性，非典型多元就業型態的形成，故如部分時間工作者、自雇者等之年金資格應予以保障。



## 肆、結語

行政院95年10月27日核定台灣經濟永續發展會議結論「共同意見」具體執行計畫社會安全組—完善社會安全體系在「高齡化社會的因應對策--保障老人經濟安全」方面包括：

- 一、中央政府儘速制定並實施可長可久的年金制度，並將勞保老年給付、殘廢給付朝年金化規劃、研擬延後退休年齡策略；
- 二、透過退休制度合理改革，階段性提高各職業別退休年齡，並推動彈性退休制度。

上述的政策方向基本上與國際發展趨勢相符，惟經濟合作發展組織 (OECD) 與歐盟 (EU) 中部分國家所實施的「延後領取退休金年齡」的政策等均應審慎評估，因為：「延後領取退休金年齡」的政策，反而加重財政負擔；且在「胡蘿蔔」與「棍子」措施間應予平衡運用，如果只透過強制延後退休年齡，而未提出相對配套措施，將造成民眾高度反彈。例如，2004年3月義大利工會發動大規模罷工抗議修改退休金制度，反對延後領取退休金年齡；歐盟委員會原計畫在2004年5月將歐盟公務員退休年齡從60歲延後到63歲，造成歐盟員工抗議而導致作業癱瘓；德國預計2012年將退休年齡由65歲延至67歲，亦遭工會反對等。

(本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局副局長)

# 當代勞工教育與國家角色

林佳和

## 壹、勞工教育：一個左派進路的傳統認知

發源自勞工運動、一個標準左派進路與歷史脈絡下的所謂《勞工教育》(Arbeiterbildung)，時至今日，事實上已存在著多重的面貌，或說：不同次級領域的切割與區隔，例如職業教育、權利教育、文化教育、工會教育，或是現今時空下已極為少見的階級鬥爭教育。基本上來說，在左派理論家眼中的勞工教育，係以「勞動者為自身及為自身之解放」為主軸，所進行之所有學習過程的總稱，換言之，所謂的勞工教育，是指為了建立勞動者自身的政治意識、社會政策暨職業知能技能上的能力與行動條件，所進行之知識與經驗的學習與加工過程<sup>1</sup>；重點在於提升自己在政治、社會與經濟等不同領域的能力，以邁向自為解放的目標。理論上，復經常進一步去區分廣義與狹義的勞工教育：前者是指所有培育勞動者的教育行動總稱，它的核心在於「勞動者個人」，不論是工業勞動者、農業勞動者、手工業勞動者或低層管理雇員；而狹義的勞工教育，重點則放置於「教育主體與其具體目標指涉」上，例如政黨、教會、工會或其他教育機構，在此，勞動者作為「整體階級或集體形式」的集體教育利益，方是理解其勞工教育的重點，勞動者個人的教育利益無疑是順序在後的。由此吾人可以清楚的看到，在勞工教育的問題關聯上，無疑的，狹義之勞工教育方是備受關注的焦點，關鍵問題應該在於：在不同的教育主體之範疇中，究竟應「植入」勞動者何等的社政經意識與行動認知，以達成相當關聯下的某些具體目標。

自從有嚴格意義的左派社會主義運動發展一百餘年來，工會所進行之勞工教育無疑有其相當成果，然而，究其本質與結構性思維的探討，卻鮮有較為深刻之處。1968年，德國著名的馬克思主義者Oskar Negt，提出所謂《社會學的想像與實例式的學習》(Soziologische Phantasie und exemplarisches Lernen)之概念，作為改革工會勞工教育的一項核心內涵<sup>2</sup>。Negt認為，當代勞工教育的重大缺失，就是勞動者淪為勞工教育的「客體」(Objekt)，而非學習工作的真正主體。他認為，勞工教育必須進行重大的改革，應該以勞動者為核心，從由日常勞動生活所面臨之問題，階級所特有的語言結構、想法與社會具體圖像，在勞工運動解放歷史及當代具體條件與環境的脈絡下，尋找出一僅適用於勞動者的

教育方法<sup>4</sup>。在這套當時嶄新的勞工教育理解中，「社會學的想像」指的是「先進行知識與理論方面的抽象引介」，但絕非僅限於此，而是接下來發揮特有的「想像」，在實例方式的整理並發展所有所面對之社會衝突的感官、思考與語言結構下，使得勞動者得以擁有「社會學上的想像與思考能力」，進而將法律、政治、社會與經濟的不同事實，放置於勞動者自己所獨有之「非學術性的語言與思考形式」之中，進而養成處理與掌握所有實踐活動的能力<sup>5</sup>。Negt的這項當時屬於革命性的思維與企圖，對接下來德國工會所從事之勞工教育活動，有著相當程度的影響：勞工教育工作的主軸與意涵，不再是一依當時流行的術語來說 - 「傳統資產階級的標準思維」，「將勞動者教育得貼近資產階級的行為與思考模式」，而是直接聯繫至「勞動者作為教育主體」的主軸，使教育的目標、形式與內容，都能清晰的連接至勞動者本身的行動處境、日常經驗與學習過程之上<sup>6</sup>。就如Frank Deppe所說的，「勞動者的社會意識」，是勞動者如何透過具體行動以改善自身處境的關鍵因素<sup>7</sup>，如果透過勞工教育，實踐的僅是偏差的、無助於自身解放目標的具體內涵，則所進行之教育工作無疑是極有問題的，當然，至少就左派論者的觀點而言。

## 貳、從管制理論的霸權，看勞工教育的積極或消極重要性

從另外一項分析資本主義體系之所以能夠穩固的觀點，也可以看出勞工教育的重要影響，不論我們對它的「蓋棺論定」是正面或負面的。請容許作者在此以管制學派(Regulationsschule)的論述為例。管制理論起源於法國的阿圖塞學派，它企圖要對抗二次大戰後盛行的凱因斯主義理論、新古典經濟理論(所謂均勢理論Gleichgewichtstheorie)、新自由主義的市場激進主義、現代化理論等，更企圖對馬克思主義理論作一革命性的理論發展：因為歷史證明馬克思的理論出了問題，既沒有一個所謂歷史發展上線性不變的資本主義邏輯及發展，也沒有一個馬克思自詡的所謂抽象導出的價值規律或歷史定律，馬克思的結構主義出了差錯，這個理論進路過於忽略人的社會行為面，因此管制理論學派認為，必須結合結構主義與行為主義的雙重論點，研究出一相對穩定的資本主義發展階段的秘密究竟何在<sup>8</sup>。

長久以來，我們不斷的知道，其實資本主義有它嚴重的內在矛盾，馬克思及許多左派理論家也不斷的告訴我們，其實這樣的矛盾是會帶來資本主義的滅亡的，可是，從資本主義的發展階段來看，個人、團體或階級的對立或衝突行為，總是能被整合進資本主義社會的條件及資本的積累利用關係之中，結構上不穩定的資本主義，總是能夠藉著某些政治及社會形式來協助處理矛盾，甚而創造一穩定

1 Vgl. Brock in: dersl./Müller/Negt(Hrsg.), Arbeiterbildung, 1978, S. 11.

2 Söllner, Arbeiterbildung in der Geschichte der Sozialdemokratie, zitiert nach Brock, a.a.O., S. 11.

3 關於其思考內涵，請詳見Negt, Soziologische Phantasie und exemplarisches Lernen, 1968, passim。

4 Negt, ebenda, S. 2f.

5 Negt, ebenda, S. 17f.

6 一個典型的例子是1970年代開始，德國金屬工會(IG Metall)所進行的嶄新工會勞工教育工作；dazu siehe Hoffmann, Arbeiterbewußtsein, 1978, S. 1f.。

7 Deppe, Das Bewußtsein der Arbeiter, 1971, S. 7f.

8 Vgl. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, 1996, S. 46ff.

的社會化關係，最明顯的，莫過於民主的選舉制度，以及社會的勞動保護法令。顯然，關鍵在於，在資本積累的過程中，有某些資本內含的、或是存在於社會及政治制度中作為能夠促使資本再生產的力量<sup>9</sup>，就是這些力量，使得資本產生得以再生產的穩定條件，也就是透過這一類的社會及政治上的管制機制，例如社會及政治上的制度，以及一切將衝突及對立的階級關係整合進某種管制模式的所有規範網絡，使得資本得到了得以穩定再生產所需要的必要條件，這一些扮演著管制或規範性質的力量，把資本主義宿命中最危險的所謂社會階級及團體的對立利益，加以處理、引導與整合，使得社會的存續不但得以維繫，同時還使社會行為符合這個資本利用（Kapitalverwertung）的需要，間接造成資本積累的順暢。在管制理論者的眼中，這就是資本主義得以順利積累的秘密所在，由於提出的問題是：「某一相對穩定階段的資本主義如何穩定的從事積累？」，找到的答案是「因為有管制的存在」，也就是重點在於管制的形成與面貌，因此通稱之為所謂的管制學派，而兩個管制學派最重要的概念，便是「積累模式」（Akkumulationsregime），指某一時期資本積累的形式總稱，以及「管制方式」（Regulationsweise），意指使資本得以穩定積累、符合資本積累模式的所有國家或非國家的規範、制度、組織形式、社會網絡與行為模式的總稱<sup>10</sup>。

管制理論的一個相當重要的環節，在於所謂的「霸權」（Hegemonie）或「霸權關係的形成」（Resultat hegemonialer Verhältnisse），也就是試圖澄清一個基本問題：為什麼在社會或在政治的層次上，社會的成員願意實現或制定某些管制的內容出來，以保障資本的再生產？為什麼在一社會內部的力的關係（innergesellschaftliche Kräfteverhältnisse）的結構中，會達成像今天社會國或福利國一般的所謂階級妥協面貌，實現某些對勞動者或弱勢者的保障，制定出某些勞動保護、勞動參與或社會安全制度？關鍵就在於必須具備一定的、處理資本主義矛盾的霸權形式，在二次大戰後的西方社會福利國家，各國民國家的政府扮演著相當重要的霸權主導力量，國家與政府並不等於霸權，但它卻是塑造一個霸權形式的最主要、而且最有效的執行者（教育、社會化、意識型態企業等）<sup>11</sup>，也就是這一個霸權的力量作為主導的管制主體，隨著各該歷史條件的不同，不斷的處理不同時代的威脅、不斷的轉型、不斷的找到一個新的妥協與管制方式，如此一來，符合時宜的管制的形成、資本的穩定積累才有可能<sup>12</sup>。必須特別強調的是，由於在整個管制理論的理論結構中，對於資本主義僱傭勞動關係的管制（也就是為了「資本積累」而對「勞動」所做的管制），是為管制的核心，亦即Robert Boyer所言之：階級衝突、階級衝突的分析、階級衝突的制度性處理就是管制理論的核心，因此相應的，在處理管制及其背後衝突之所謂霸權形式中，也以「階級霸權」（Klassenhegemonie）為其首要，亦即以階級之妥

協、和平相處、社會整合，為社會衝突階級之所以接受管制、共同為資本積累而努力的因素，而以符合時宜的、因應時代背景之不同而變換其內容之階級霸權的存在與發揮作用，作為達成階級妥協的前提條件。

從這些管制理論的政治經濟學分析，吾人可以觀察到何等「勞工教育」所扮演之結構性角色與功能的圖像呢？顯然，在穩固資本主義得以順暢運行之「秘密結構」中，「霸權」- 不論是階級霸權或其他形式的文化霸權 - 發揮著極其核心的作用。在勞動者的社會意識中，如何形成特定內涵的「霸權」呢？顯然，不同形式的勞工教育扮演非常關鍵的角色，它甚至推波助瀾的淪為意識形態的推手；「全民經濟戰爭」、「一切為生產力」、「努力生產、報效國家」等，或許只是其中少許的例子。重點在於，在勞動者社會意識的形塑上，伴隨著特定內容的「勞工教育」，發揮了極其顯著的功能，使得管制理論解釋結構中的「積累模式」與「管制方式」，在此霸權形式的「貫穿」下，得以辯證式的順暢搭配與運行。如此看來，勞工教育確實產生相當程度穩固體系的作用，至少就資本主義市場經濟生產秩序而言，這毋寧是正面的；或許從社會解放與社會批判的觀點來看，勞工教育亦恐難以逃脫它的負面秩序功能（Ordnungs- und Befriedigungsfunktion）。事實上，這毋寧應是一體的兩面。

### 參、全球化時代的結構變遷與國家角色

在經濟全球化的基本框架下，當然，前述福特主義之積累模式與管制方式，特別是在其國民國家的空間場域中，均產生了相當的危機。我們可以清楚看出 - 套用管制理論的術語 - ，昔日資本主義發展階段之資本積累所需之階段性妥協（不論是社會國、福利國，或社會安全制度），已在新自由主義之時代發生巨大的變化。吾人正面對管制理論中的所謂積累與管制的結構關係崩解，原因便出在經濟全球化所造成之全球化積累與國民國家管制的不對等：資本早就進行國際性、全球化的積累活動，而政治的、社會的管制卻仍然停留在國民國家的地域範圍之內，過去的國民國家政府對資本積累的社會、經濟、乃至政治過程，都可以有一定的掌握及監管，但是隨著國家許多主權的消失（特別是利率與租稅主權），國家的管制已失去其附麗。尤有甚者，正前所述，新自由主義宣稱自己必需依循一定的邏輯：去管制，而此邏輯又顯然與過去時代的社會國階級妥協不相容，如此的國民國家內階級妥協將有害於資本的全球化行動與在地的生產據點選擇，所以必須有對僱傭勞動及其他關係之管制的廢棄或改變。

許多討論所稱的「舊社會契約之瓦解」，在本文所討論之新自由主義全球化及其危機脈絡下，其實是一相當清楚的現象。「全球化與世界普遍性的不平等，兩者息息相關」，幾乎是學界觀察全球化所得之共識，即使是新自由主義的全球化捍衛者，也不得不承認經濟全球化所帶來之社會問題的嚴重



9 Röttger, Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation, 1997, S. 92f.

10 Jessop in: Demirović/Krebs/ Sablowski, Hegemonie und Staat, 1992, S. 238.

11 這也就是為什麼葛蘭西（A. Gramsci）以「擴大的國家」（Erweiterter Staat）來描述當代資本主義國家霸權形式的主要原因；siehe nur Röttger in: Hirschfeld(Hrsg.), Gramsci Perspektiven, 1998, S. 134ff.

12 管制理論的大師A. Lipietz將之稱為「霸權的主體」（hegemoniale Blöcke），siehe dersl., Nach dem Ende des "Goldenen Zeitalters", 1998, S. 163。

性。換言之，如不能解決這樣的危機，先進國家的社會及國家，都會無疑的面臨崩解的危險。不論主張內容之歧異，進路之不同，利益角度（例如需求面或供給面、資本或勞動）如何懸殊，幾乎所有論者之焦點都一致拋向「政治」：此一最後碩果僅存的「公共性」（Öffentlichkeit）的所在：當然，舊社會契約內涵中的「政治」，既然已經不合時宜，吾人自然應該追求新的政治形式，此即Ulrich Beck所說的「重新發明政治」（Erfindung des Politischen）<sup>13</sup>，答案或許是目前歐美社會及政治學界的熱門話題「全球治理」（Global Governance），焦點不只是國民國家政府的行為形式，也包括所有政府與內國、國際或超國際之制度、機構、非政府組織，進行合作之任何正式與非正式，在不同層級（地方、國家、國際、超國際、區域）所進行的政治關係。與昔日舊社會契約時代不同的是，人們或許不能再要求建立一普遍的、社會所共同接受的原則、理念與意識形態，而是將重心放在「決定的過程」本身（Jean-Marie Guéhenno語）<sup>14</sup>，或是像Jürgen Habermas所說的：希望在於一個全球移動的市民社會，以相互的溝通行為共同形成意志與意見<sup>15</sup>，亦或比較左派觀點的：企圖在社會共識的新基礎上，重新建立一符合正義要求的社會分配原則<sup>16</sup>。無論如何，既使Martin Albrow所言之「告別國民國家」，乃是一正確的預估，吾人應準備迎接一個新的、全球化時代下的國家與社會形式<sup>17</sup>；然而，重點仍然在於：我們要站在政治形成的高點上，重新形成政治與經濟的關係，換句話說，重新建立政治的理念，拒絕受經濟全球化邏輯的全面宰制。Beck進一步說明道，如此急迫工作，就一政治哲學的意涵上來說，就等於要追求一新的社會契約<sup>18</sup>。答案已經很清楚：面對新的環境與條件，迎接新的挑戰與危機，舊社會契約的政治形式出了問題，人們需要新的政治形式，而它的政治哲學外衣、政治經濟學框架，或甚至說是重新找尋到的、爭取到的霸權形式，就是新社會契約。

在此新社會契約的理解與框架下，面對新自由主義全球化的理論與實踐，一個新的政治形式，除了學術理論上的正確及敏銳之觀察外，應有如何之內涵呢？本文區分兩個部分，試圖先提出一些學者理論上的看法與主張：

### 一、抽象的政治形式本身：

Ulrich Beck認為，一個新的政治形式內容，應包括：以國民國家為全球化的前提基礎，亦即必須繼續堅持國家的主權及對內國之調控與管制能力，包括內政與地緣政策、政治基本權之保障，地域團體應對於其社會空間（soziale Räume）有更多的參與權利，政治與經濟的關係必須重組等；總而言

之，Beck雖然未提出十分具體之主張，但「本於內國社會之考量，建立應有之國家管制」，包括對於經濟及勞動之領域，同時包括「以政治方式參與全球化的形成」，則相當清楚<sup>19</sup>。Jürgen Habermas將重心放在所謂的全球移動之市民社會，以相互的溝通行為共同形成意志與意見，以及具有行動及對世界市場經濟行為具有調控能力的國際機構<sup>20</sup>。Narr/Schubert則依循Habermas將視野朝向「全球場域之政治」的思考，主張應努力建立一所謂的世界聯邦主義（Weltföderalismus），以保障人權與民主形式<sup>21</sup>。Hirst/Thompson的注意焦點在於「分配」：嘗試在社會共識的基礎上，重新建立分配的妥協。Franz-Xaver Kaufmann、Klaus Lompe、Michael Mann、Wolfgang Fritz Haug等均強調國民國家的重要性，鑑於社會的自我毀滅傾向（Haug），國家必須介入，同時必須在「國家所設定之框架下」，方能進行市場的競爭，而國家作為集體決定的民主機制，進一步管制市場是有其必要的<sup>22</sup>。Kuda/Lang則區分三個層次的另類全球化政策：經濟成長政策，包括勞動與環境保護；市場競爭政策，維持企業競爭力，社會改革之能力；分配政策，以國家財政手段支持符合公平正義的社會改革（社會福利體系）。

### 二、具體的政治內容、特別是攸關勞動之領域：

Altwater/Mahnkopf認為在勞動領域中，一個新的政治形式之內容，應包括：企業廠場中的勞動參與形成，勞動者以集體力量影響國家及國際之經濟政策與社會政策，勞動者應廣泛參與各層級的政治決定機制，國家應擴大勞動世界中的社會權、市民權、人權等之保障，同時應努力擴展區域、乃至全球性的視野，建立上層級的政策觀，例如歐洲政策；Altwater/Mahnkopf認為勞動者必須正面對抗「全球化就是去管制」的政策邏輯，因而必須要求國家重新建立如此之新管制內容<sup>23</sup>。Wolfgang Daubler在討論有關勞工組織如何因應全球化之不同環境時，認為必須把工會的思維及行動擴展到區域及全球的層次上，亦即再發展現有的結構，使之能因應不同的條件，例如，在國民國家的層次上：必須以工會的力量將經濟的國際化改造，使它具有社會相容性（具體的操作如如勞資爭議的鎖場、解僱保護中的急迫企業需求、新的企業定義、企業的國際勞動人權、排除不當的租稅優惠等），在區域性的層次上（如歐洲）：必須要有區域性的社會政策、超越國界的團體協約政策及企業利益代表政策（如歐洲工廠會議），在全球的層次上：則必須努力追求社會條款（Sozialklauseln）、自主的反抗行動。除了工會策略觀的具體轉化外，Daubler這裡的說明指出了兩個目前歐洲工會運動上最重要的發展形式，也就是因應經濟區域化及全球化的條件，工會基於正確的策略之餘，必須在組織形式上創新，創造新的舞台及活動形式<sup>24</sup>。

13 Beck, Die Erfindung des Politischen, 1993.

14 Guéhenno, Das Ende der Demokratie, 1996, S. 39f.

15 Habermas, Die Normalität einer Berliner Republik, 1995, S. 185.

16 Hirst/Thompson in: Beck, Politik der Globalisierung, 1998, S. 90f.

17 Albrow, Abschied vom Nationalstaat, 1998, S. 254.

18 Beck, Politik der Globalisierung, S. 114.

19 Beck, Was ist Globalisierung S. 85ff., 114, 184f.

20 Habermas, Die Normalität einer Berliner Republik, S. 185.

21 Narr/Schubert, Weltökonomie, 1994, S. 248ff.

22 Kaufmann, Herausforderung des Sozialstaates, 1997, S. 136ff.

23 Altwater/Mahnkopf, Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung, 1993, S. 18ff.

24 Daubler, Blätter für deutsche und internationale Politik 1998, 702.

觀察學者所提出之新政治形式的內涵，其實有兩項共通點：作為基礎之社會保障 — 包括勞動保護、社會福利安全體系、基本權（特別是政治自由權）-，不應受到全球化之影響。另一方面，相較於昔日國際化年代，全球化所帶來之新的挑戰，相當程度的加深了地域層次（regional, lokal）的參與必要性 — 學理上所稱之「全球在地化」（Glokalisierung）<sup>25</sup> -，但此並非意味著以上層級之參與並不重要，Jürgen Habermas所提及之「全球性的市民社會」，毋寧是一相當重要的線索：全球化帶來國民國家調控與決定能力的削弱，但卻同時催生國民國家以上（區域、國際、全球）、以下（地域、地方、企業、廠場）的參與重要性，此即政治學理上所稱之「多層級」（Mehrebenen）的政治決定機制<sup>26</sup>。全球化既帶來傳統「政治-國民國家」空間關係的破壞，私人及市場的力量相當程度的抽離國民國家的主權範圍，則政治的場域指涉勢必重組，必須相應於全球化力量的走向，分布於不同的層級，展現集體性決定的管制能力，這應為面對全球化挑戰的正確方式。當然，全球化仍是一發展中的過程，以上的許多描述，仍是「新自由主義脈絡及邏輯下的未來面貌」，換言之，吾人所面對的現實是：國民國家之主權雖相形削弱，但並未完全消失，而在許多問題關聯上，國民國家事實上仍得展現其相當程度的管控能力，更毋庸說其必要性 — 特別是攸關社會政策之領域，更復如此。

#### 肆、新的國家角色與新的國家行為模式 — 勞工教育的契機

在經濟全球化的結構變遷下，國家既然必須扮演如此之角色，以妥適的因應自己暨社會所面臨之重大挑戰，則國家必然應找尋出新的行為模式，方能符合實際的需求。從這些討論出發，吾人可得出如何之對於「國家/勞工教育」主軸的啟發呢？作者以為，當代社會所面臨的是所謂雙重的困境，但也同時帶來不同的變遷與機會：在經濟全球化的框架條件下，傳統國民國家中的政治結構 — 或說政治公共性所能展現的管理規制力量，不論質與量、廣度與深度，都有顯然不同的面貌。面對跨國資本或是取得截然有異之內國資本的結構性力量，勞動者已再難憑藉本身的自主形成，或是國民國家傳統政治的規制力，取得與資本等等的制衡力量。從另一個角度來看，社會系統功能化的演變，社會結構的同時變遷，再再也都使得昔日特定國家想像下的法律規範形式，面臨急遽的挑戰與質疑；面對這兩項「全球化所帶來的政治經濟體制」以及「社會功能系統丕變所伴隨的國家角色」之雙重改變，從前述的討論中可得知，國家的選擇應是：在新社會契約的脈絡下<sup>27</sup>，承擔起更多扶植政經社體制中弱勢者的角色，然而，傳統威權式的、階層式的、由上而下規制式的掌理方式，必須有所改變，正如Willke所言，一個所謂《教諭式的國家》（präzeptoraler Staat），或許是一比較理想的想像：一最小的、但卻積極的國家，它明確的規定與提供社會調控管制之任務，然後靈活運用包括金錢、權力與知識的不同媒介，以「非階層式、溝通網絡、非中心權威式、社會系統自我拘束、多面向的拘束關係」，取代傳

25 例如Beck, Was ist Globalisierung S. 85ff.。

26 有關多層級決定機制的理論與現實，請參Brand u.a., Global Governance, 2000, S. 89ff.。

27 相關的討論除參見前述外，亦請見林佳和，新時代的新社會契約，第三屆和平學研討會，台北東吳大學：2003年10月23/24日。

統管制形式下的「階層式、命令強制、中心權威、社會系統外來拘束、單一面向的控制關係」。Willke所提及之「國家提供與運用靈活的知識媒介」，就是新時代中國家勞工教育政策所應有的走向。

#### 伍、國家勞工教育政策的具體化內涵 — 一個簡單的示例

想像中，就如同論文一開始所提到的，勞工教育的課題基本上應包括所謂的「職業技能」、「個人法律權益」與「集體工會意識」等三個不同的面向，在經濟全球化以及國家角色丕變的環境與背景下，勞動者的結構性劣勢產生了質量變，傳統的工會集體力量處於極為不利的框架限制之中，個人以為，在此問題關聯中，國家藉由一定程度的「勞工教育政策」，便能彌補其中可能的缺憾。例如：

- 透過執業資格暨技術能力方面的教育，亦即一般學理上所稱之「再進修教育」（Weiterbildung），使勞動者在職業能力（Berufsfähigkeit）方面，盡可能符合不同的產業市場需求；
- 透過有關勞動者個人法律權益的教育，亦即所謂「法律權利保障」（Rechtsschutz）方面的知識養成，使勞動者先天所處之法律資訊上結構劣勢，能夠得到比較好的緩和與解決；
- 透過勞動者組織工會、以集體形式自主形成勞動生活與貫徹權利的輔助教育，使勞動者熟悉並理解憲法保障團結權的真正意涵，某個程度擺脫對於國家「實體介入與干預」的不合時宜或錯誤之想像，以取得真正的主體性地位。

特別從第三個角度上來看，政府部門所從事的工會勞工教育政策，便應具體維繫在這樣的主軸上，使一勞動生活中矯正結構性不平等關係的集體自主形成，變為可能，使之在經濟全球化的結構條件下，尤能兼顧國家角色與社會功能系統的交叉影響，尋找出最適合當代需求的勞動世界規範方式。如此來看，「勞工教育」顯然扮演極其重要的角色：重點或許不在於由國家傳授「資本主義的結構性缺陷」與「經濟全球化的致命危機」的批判性認識 - 從一左派觀點的國家理論出發，特別是前述「國家或文化霸權」的理解方式下，根本就難以期望國家的如此自我認知 -，然而，在提升勞動者職業技能技術能力與強化個人權利意識的勞工教育思維之餘，以建立真正自主之集體勞動關係形成為目標，讓勞動者至少能擺脫單純之「他決客體」（fremdbestimmtes Objekt）的尷尬地位，搭配國家社會安全體系的建構，尋求一個符合時代需求與社會文明程度的「參與」，應該是一可以接受的方向。由此來說，與政府工會政策處於相同脈絡下的、由政府輔助或主動形成之工會導向的勞工教育政策，便在此時空下，找到其應有的方向與正當性。✿

（本文作者 中國文化大學勞動學研究所助理教授）



# 逃跑外勞是「拼治安」的替罪羊

顧玉玲

他們都說：要我忍耐…

我沒見過蘿瑞，她在夜間十一點鐘打電話給我，聲音十分客氣有禮。

她是逃跑外勞，聽說勞委會從四月二十日起宣佈新政策，要重罰僱用非法外勞的雇主，藉此斬斷外勞的生路。她擔心了：「這是真的嗎？」



(本圖人物與本文內容無關)

蘿瑞是看護工，第二度來台。頭一回的經驗在新竹照顧重殘的老人家，以及農村的大家族，工作很辛苦，但三年下來也真掙到些儲蓄，供家裡四個孩子上學，所以她再度申請來台。這一回，她待了七個月，同樣是身兼家傭與看護工，經常要同時幫老婦人的三個子女的家庭，輪流打掃，不得休息。

「其實，」蘿瑞很謹慎地一字一句說：「我並不怕累。本來說只是照顧這個老太太，一下子工作變很多倍，我也是可以忍的。很多外勞都這樣嘛，我也不是沒吃過苦。」

真正不能忍受的，是老太太的態度。她罵人，使用的語言蘿瑞雖然聽不懂，但那輕蔑的、譏諷的、尖刻的態度與聲調，蘿瑞是懂得的，那是只有主子對待奴隸才有的態度。她的自尊心受了很大的傷害，老太太動輒辱罵，懷疑她偷東西，監視與歧視這樣不留餘地。蘿瑞是受過教育的，她在菲律賓沒被人這樣對待過，她知道幫傭與雇主同住是寄人籬下，被當作下人使喚也早有預期，可主僕終究有個分寸，勞資關係不能是全年無休的侵佔。老太太一家逾越了這個界限，真正把她當奴隸看待，幾個兒子的家庭輪流使用她，看不得她有一刻得閒，稚齡的孩子們也毫不客氣叫罵她。日以繼夜工作，蘿瑞每天睡不到五個鐘頭，精神耗弱，連月經都停了，她委屈又不得返鄉，返鄉就要負債，仲介費還沒還完，她進退為難，硬撐了七個月。終於在某個走出雇主家門，要趕赴老太太二兒子家中打掃的途中，她沒有如期出現，從此再也沒有回去過，成為警方通報系統中的「逃跑外勞」。

「如果，那個時候我就有你的電話，可能我就不會逃跑了吧。」蘿瑞說。

「老太太要在三個兒子家同時工作是違法的，你沒和仲介溝通嗎？」

「仲介就是扣我護照，強迫我每月還款的人，怎麼可能幫忙？」

我無言以對。許多仲介根本也是加害者，是雇主的共犯。

「我打過電話給勞委會、勞工局、菲律賓辦事處。」

「他們怎麼說？」

「他們說要查到雇主逼我非法工作的證據很難，要我在上班時間去報案，可是我根本沒有休假，怎麼去？」她說著半年前的往事，像是重新目睹了一次荒謬劇，忍不住自己笑了起來：「他們都說，要我忍耐、好好工作。」

逃跑後，蘿瑞還是家務工，鐘點計費，可以換老板，勞動自主性高多了。但缺乏社會保險，不敢生病；遇到不給錢的老板，也只能自認倒霉，這些，都是隨著「逃跑」而來的「非法」代價。更慘的是，隨時擔心被警察捉，蘿瑞與她的朋友不工作時幾乎足不出戶，生活封閉又心驚膽跳。

「僱用逃跑外勞，勞委會要重罰老板七十五萬，這個錢很大呀。」她說：「現在的老板對我不錯，我每週去他家工作三個下午，不希望他被罰錢。」

「這個新政策，老板怎麼說？」

「他很擔心，大概不太敢用我了。好幾個朋友都失業了，下一個大概就是我了，這段時間我們都不敢出門，警察捉得很緊。」

這就是勞委會的用意，斬斷外勞的退路。表面上不敢直接說是捉外勞，繞著彎說要重罰雇主，協助逃跑外勞脫離非法的無保障處境，但事實上，火力全開追捕的還是弱勢外勞。拼治安記者會上洋洋得意地公布的，無非是一個月「捕獲」了多少逃逸外勞，而蘿瑞，隨時可能進入這個拼治安業績的一個加總數字。

## 動彈不得的移駐工人

至九十五年三月底，全台灣共計有二萬三千餘名逃跑外勞。為呼應行政院蘇貞昌院長「拼治安」的政治承諾，勞委會與警政署聯手出擊，宣布自四月二十日起，重罰聘用非法外勞的雇主。勞委會不

檢視造成外勞逃跑的政策性壓迫，反而倒因為果，將受害外勞罪犯化，為自己的無能脫罪。這個新政策，延續著過去勞委會一貫恫嚇外勞與雇主的基調，本不足為奇，但置放在「拼治安」的脈絡下，就更暴露出官方睜眼說瞎話的荒謬性，及柿子挑軟的吃的虛偽性了。

我們來看看整個「逃跑外勞」的機制是如何建構起來的：針對外勞，先是高額的仲介費形成沈重的債務約束，緊接著，是「不得自由轉換雇主」逼使外勞在勞雇關係中毫無協商能力、任憑宰割。針對雇主，就業服務法將外勞逃走規責於原雇主以懲罰雇主以「續繳就業安定費」及扣押外勞配額以懲罰雇主「讓外勞逃走」，造成雇主人人自危，扣押外勞護照及居留證、強迫儲蓄形同侵佔、不讓家傭出門「以免學壞了」……等不當行為層出不窮。勞僱之間不以合理的勞動條件作為互信基礎，反而一開始就處在防堵逃逸的攻防兩造：雇主愈緊張，外勞愈不自由；外勞愈受控制，雇主愈易失守，如此惡性循環，勞雇雙方都成為受害者。警方更倒霉，所有外事警員都自嘲淪為「外勞警察」，為了追趕「逃跑外勞的緝捕配額」而疲於奔命，浪費的社會成本又要算到外勞頭上。



我們不曾聽聞白領外籍人士「逃跑」，只因種族與階級優勢的「老外」、和東南亞籍的藍領「外勞」，在台灣受到完全不同的待遇。老外可以換老板、可以無限延長居留、可以不受仲介剝削，但外勞卻唯有「逃跑」才可能掙得這些「基本人權」。

資本主義的自由市場裡，在資力不對等的狀況下，勞工原就沒有太多轉業、失業的自由，勞動力的提供因此會達成某種穩定。而外籍勞工原本就在身份上處於邊緣，再加上語言及社會資源的絕對弱勢，轉換雇主可能要付出的代價更遠遠高於本地工人，可以說，外籍勞工其實是台灣社會裡最不願、也最沒有條件流動的一群。轉業背後的時間、精力、搬遷耗損，都是昂貴的，特別是外籍勞工來台前都付出高額仲介費才換得二年、至多三年的居留期，不論是因為關廠、或雇主違法導致合法轉換工作的外勞，轉換作業每拖一天就損失一天的居留期限。對他們來說，每一個無工作、無收入、等待轉換雇主、或接受庇護以處理勞資爭議的日子，都計算得出折換的金錢損失。但台灣的外勞政策仍防賊般地禁止他們脫逃、流動、轉換，他們是migrants(移駐者)，可事實上他們根本動彈不得。

### 誰在製造「逃跑外勞」？

誰在製造「逃跑外勞」？勞委會的「全民拒絕僱用非法外勞」行動臚列了四大理由：外勞自身無法受勞動權益保障、影響本國人民就業權益、對社會治安、防疫造成衝擊。

就讓我們一項一項來談吧。首先，佔逃跑外勞五分之三的家事服務工，原本就被排除在勞基法的適用範圍，她們原本就沒有「勞動權益的保障」，逃走恐怕還是取得休假及合理勞動條件的唯一機會。其次，台灣的失業率居高不下，是整體產業結構問題，勞委會一手引進廉價外勞挽救企業出走及填補社福漏洞，另一手又抹黑是外勞搶了本勞工作，不負責任地嫁禍外勞，造成勞勞對抗。

過往，官方不斷以「逃逸外勞是治安的不定時炸彈」來影響社會視聽，但事實上，無證照的逾期居留外勞，躲警察都來不及了，如何會以身試法？且歷年來外籍勞工的犯罪率，只有台灣人的十分之一，他們離鄉背井原就為了改善生計，語言與資訊上的多重缺乏，都只有使他們更壓抑，任何與主流社會衝突的事都遠遠背離了他們來台的初衷。勞委會有意隱藏警政署的犯罪率數據，對弱勢外勞強加污名，一來合理化既有圍堵式政策，二來又可以在這一波拼治安的政治承諾裡，預留「查緝逃跑外勞」作為重大治安成就之一，柿子挑軟的吃，打擊的全是台灣社會最弱勢、邊緣的人。

至於「防疫」，為什麼逃跑外勞會是防疫的缺口？外勞來台早已有體檢合格證明，但衛生署仍以防疫為名，要求外勞來台後定期接受體檢，所持理由是外籍勞工「進出國界頻繁」，所以成為加強防疫的重點對象。但我們要指出，外勞可能是台灣社會最「無法流動」的一群了，他們來台後除非必要極少會中途返鄉的，他們的勞動契約一簽定就至少二年不能改變，連從台北到台中換工作的可能性都沒有，更遑論，真正「進出國門頻繁」而可能成為帶疫高危險群的，恐怕是拼外交的正副總統、台商、政客，這些人才是防疫重點，才是該被嚴格控管身體檢查的人！假設防疫政策只是針對「外國人」的不放心，則我們要說，白領的、投資型或技術型的移駐者，並沒有受到特別的防疫關注，只有藍領外勞才受到「定期體檢」的監控，這其中，階級與種族的雙重歧視，不言而喻。而勞委會在毫無疫情根據的情形下，還要順勢對逃跑外勞補上「防疫漏洞」標籤，完全是睜眼說瞎話！

在台灣，外勞市場根本是一個單向的買方市場。理論上，資本主義的勞動力市場裡，勞僱雙方有限的「自由」買賣維持了勞動條件的穩定、平衡，太惡劣的雇主，工人自然離職他就。但台灣政府卻對合法引進的外籍勞工立下「不得自由轉換雇主」的緊箍咒，使得手上握有外勞配額的雇主、仲介，可以為所欲為，掌有外勞的生殺大權。飄洋過海的一紙勞動契約，像賣身契一樣將外勞與特定雇主綁在一起，雇主要換個工人很容易，但工人要解約，可就是負債的深淵。更不用說，還有層層剝削的私

# 勞工職業災害風險及安全衛生防護之道

林大鈞

人仲介制度、嚴格的居留年限、家務工無法可保等不當政策，無一不是製造逃跑外勞的罪魁禍首。反過來說，部份受虐外勞若不選擇逃跑，又何以從結構性壓迫中脫困自救？

日前勞委會及內政部在記者會中聯手開啓「光明大門」，呼籲行蹤不明外勞主動投案。可投案的他們會受到什麼待遇呢？官方會追究當時迫使他们逃離的不當勞雇關係嗎？法院會為他們追討未拿到手的薪資與被傷害的身心賠償嗎？收容所的警察會受理他們被仲介侵佔的退稅款及強迫儲蓄金嗎？自首外勞的投案代價，是立即失去人身自由，待籌錢繳納罰金後，遣返母國面對未清的債務，並從此不得再申請來台工作。光明何在？外勞主動投案既沒有得到「除罪」的理解性對待，更沒有換來「協助」的公權力介入，誰會自首？誰才是政策的獲利者？

外勞合法引進台灣已逾十六年了，統計上看得見的逃跑外勞早超過九萬人，歷年來陸續「捉回來，送出去」的將近七萬人，可想見的，外勞政策不改變，這個「逃」與「捉」的數據仍會不斷飆漲。就算沒有、從來沒有任何具體的犯罪事實說明逃跑外勞與治安的關連，但統治者就是可以粗暴地強加叩連，既污名化外勞，也合理化不義政策，更重要的是政治上附加價值：拼治安的漂亮成績單！

這樣前後矛盾、作爾自縛、浪費國家資源的外勞政策，才是台灣治安的亂源！

（本文作者 台灣國際勞工協會秘書長）

近年來，學者、專家常使用經濟學的方法，尤其是成本效益分析法，來評估改善勞工工作環境的成本與效益。雇主當然關切改善勞工安全衛生設施可能增加之成本或財務負擔，對於政府所訂頒勞工安全衛生法令規章所定安全衛生設施標準之提高，可能帶動勞動成本增加之影響，尤為關心。政府方面，即使部份官員反對以成本效益分析法作為評估改善勞工安全衛生政策之基礎，亦無法忽視改善勞工安全衛生方案或法令規章，對於國家全盤經濟發展可能產生之影響。所以，近年來，西歐各國及美國的學術界或政府機構中，對於以經濟分析方法評估改善勞工工作環境的成本與效益，漸受重視。國際勞工組織亦開始進行此項調查研究，期以效益與成本間之相關性，作為呼籲各國推動改善工作環境的有力論據。

## 壹、勞工職業災害風險分析

### 一、勞工安全衛生的社會與私人成本

世界各地每年有數百萬職業災害事件發生，導致鉅大的生命與財產損失。每一件意外事件，不僅受害人個人不幸，對於其家屬亦造成痛苦，而且，重大職業災害事件之發生，往往形成嚴重的社會問題。

台灣職業災害的損失，從國際勞工局的年鑑及台閩地區勞工保險局的統計資料來看，台灣礦業及土石採取業、製造業、營造業等職業災害死亡率近年來顯著降低，但與工業先進國家相較尚有努力空間（詳見附表）。又根據行政院勞工委員會推估，以民國九十三年為例，職災所造成的經濟損失即達340億元以上<sup>1</sup>。

在美國，根據國家安全協會（The National Safety Council）之估計，一九七八年，因職業災害導致傷亡的損失，僅醫療費及工資補償費共二十七億四千萬美元，若包括其他財物及管理費用等之損失，

<sup>1</sup> 行政院勞委會以勞工保險局統計不含交通事故之職業傷害死亡千人率，換算為死亡百萬人率。經濟損失包括直接損失及間接經濟損失，本案直接損失以93年全產業勞工因公災害勞工保險給付57.7億元估算；間接損失包含設備損壞及營業中斷等，如：以94年日月光桃園廠鍋爐火災為例，損失即高達近百億，本案依據Bird's理論間接損失以直接損失5倍估計，推估93年經濟損失為346億元。參見行政院勞工委員會編印「全國職場222減災方案」，民國95年3月。

則高達二百三十億美元，平均每一就業者所分擔職業災害之損失為二百四〇美元<sup>2</sup>。另根據該協會二〇〇三年估計，職業災害導致每一死亡案件，其經濟損失高達三千一百七十萬至三千四百七十萬美元之間<sup>3</sup>。

職業災害的損失，依災害的輕重而定，一般而言，可歸納為三方面：

#### (一) 勞工及其家屬

##### 1. 勞工的損失

- (1) 生理上的痛苦：疾病或傷殘。
- (2) 精神上的痛苦：心理受到傷病殘廢之影響，社交生活受到限制。
- (3) 經濟上的損失：因停止工作失去收入或因減少工作能力導致收入減少，或因提早離職而資遣費或退休金相關減少。其他事務，如家務，不僅不能幫助別人，還得受人幫助。永久失能比死亡造成更大的損失，因為勞工大多年富力強，永久失能之後，仍需維持生活。永久失能比永久部份失能的損失更大。

##### 2. 家屬的損失

- (1) 精神上的痛苦：直系血親或其他親屬，如父、母、妻、子等精神上的痛苦。
- (2) 經濟上的損失：失去或減少維持生活的來源。若為死亡事故，則不僅失去收入，且需籌措喪葬費或扣繳遺產稅等。

#### (二) 雇主

雇主的損失，除工資、醫療費及職業災害補償費用之支出外，多屬間接損失。醫療費及工資補償費部份由勞工保險機構支出，其損失名目繁多，主要包括下列諸項：

1. 醫療費與因工傷病期間，雇主繼續支付工資之損失。
2. 付給受害勞工職業災害賠償、補償或撫卹之損失。
3. 付給其他勞工因意外事故而停工的時間損失費用，包括：
  - (1) 因好奇而停止工作。
  - (2) 因同情或恐懼而停止工作。
  - (3) 因救助傷患而停止工作。
  - (4) 因其他原因而停止工作。

4. 付給管理人員因協助處理意外事故所需的時間損失費用，包括：

- (1) 意外事故的調查與報告。
- (2) 到法院作證及有關訴訟賠償談判等。
- (3) 協助受傷勞工就醫及其他行政工作。
- (4) 人事安排、調配及訓練新舊工人。

5. 機器設備、工具及其他材料或財產的損失。

6. 因職業災害影響員工工作士氣、產量及效率降低的損失。

7. 生產停頓導致交貨延期或延長工時趕工增加支出之損失。

8. 雖在停工或未生產的情況下，其他雜費仍繼續支出，如水、電、汽油或租金等額外支出。

9. 增加生產成本，與同業間競爭增加困難。



職業災害的損失，對雇主而言，另有一種分類法，即分為直接損失與間接損失兩種。直接損失為醫療費用、保險費或職業災害補償費；間接損失為直接損失之外的一切損失。根據學者研究，職業災害所引起之間接成本約為直接成本約為直接成本的二倍至五倍之間，視各業別、各職種的個案情況而定。各項職業災害成本中，能確實掌握者，厥惟雇主支付受害勞工傷病期間的工資及賠償費用所反映成成本。近年來，各國對於受到職業災害之勞工，規定雇主應賠償之金額顯著增加，促使雇主對於改善勞工安全衛生感受迫切需要。例如，美國企業所支付勞工職業災害賠償金額由一九四八年之七億三千二百萬美元，至一九七六年已高達七〇億美元<sup>4</sup>。

#### (三) 社會

1. 損失一個有生產力的人。
2. 減少一個能納稅的人。
3. 增加一個需要政府、社會慈善機構或善心人士救濟的人。政府的救濟金來自納稅人，有些因職業災害而傷殘者或其遺屬，成為社會的負擔。

### 貳、勞工安全衛生防護之成本與效益

勞工安全衛生防護成本與效益息息相關。根據學者研究，改善安全衛生之投資，初期階段，每增一分投資，即可減少一分職業災害之損失，但逾越成本與效益之均衡點，改善安全衛生之投資，往往高於其可減少職業災害損失<sup>5</sup>。因此，近年來，學者、專家常應用經濟學的方法，尤其是成本效益分析

<sup>2</sup> 參見費清賢著「工業安全與管理」，三民書局，1984年9月初版，第59-60頁。

<sup>3</sup> 參見美國國家安全協會網站，Estimating the Costs of Unintentional Injuries, 2003. <http://www.nsc.org/Irs/statinfo.lestcost.htm>

<sup>4</sup> “Accident Prevention: A Workers' Education Manual.”, International Labour Office, Geneva, second edition, 1983, 9.11

<sup>5</sup> 同註四

法，來評估改善勞工工作環境的成本與效益。雇主當然關切改善勞工安全衛生設施標準之提高，可能帶動勞動成本增加之影響，尤為關心。政府方面，更無法忽視改善勞工安全衛生方案或法令規章，對於國家全盤經濟發展可能產生之影響。

### 一、企業改善勞工安全衛生決策的最適法則

經濟法則是任何企業追求成長所必需遵循的原則，而安全衛生之水準，及投資於此項經費之決策，對於企業的獲利能力有直接影響。企業於訂定改善安全衛生決策時，有二項主要考慮因素：一為職業災害所造成之損失；另一則為防止職業災害發生所需支付之費用，並以此兩種因素來判斷其對於生產成本及企業之獲利能力可能造成之影響。

職業災害對於企業所造成的損失，及企業為員工參加職業災害保險所支出之保險費，甚為可觀，對於若干企業，可能影響其生存。其影響程度，視該企業發生職業災害之頻率與嚴重率、職業災害危險性的高低，以及因職業災害而增加之成本負擔能否轉嫁於消費者而定。

企業為求減少職業災害所引起之損失，願意增添安全衛生防護設備，改善通風設施，改進作業方法，實施安全衛生訓練等。以上措施所增加之成本負擔，為改善安全衛生之外在成本，但採其他方式，亦可降低職業災害發生率，例如，降低生產線之流動速度，使用自動化設備及減少生產等，以上措施所增加之成本負擔，為改善安全衛生之內在成本。

企業於決定採行改善勞工安全衛生措施時，必定力求成本與效益維持平衡。其效益決定於因採行改善勞工安全衛生措施，而降低職業災害之頻率與嚴重率，或因而提高生產力所形成利潤增加或生產成本降低之情形。當效益高於成本時，企業將繼續增加對於改善勞工安全衛生方面的投資，直到此項支出相當於減少職業災害可節省之費用而後止。成本與效益維持平衡，使改善安全衛生之邊際成本相當於改善安全衛生之邊際效益。對於企業而言，此乃達到改善安全衛生成本與效益之均衡點，而使企業生產成本維持在最適當的水準。若各企業均達此均衡點，則整個社會所採安全衛生措施亦達最適當的水準。反之，若改善安全衛生之效益高於成本，而企業卻不再繼續投資以減少職業災害，則該企業之改善安全衛生措施尚有不足。但是，如果改善安全衛生之成本已高於其所產生之效益，而企業仍繼續投資，則就經濟觀點，其為過高的安全衛生投資。



因此，企業非常關心職業災害可能引起之各項成本，但亦認為政府訂定勞工安全衛生法規，作為改善工作環境之有效工具，所能獲致之效益，應詳確估算。他們經常對於政府所訂安全衛生法令規章，能否反映成本與效益間之適當關係，提出質疑。因此，成本效益分析方法在安全衛生政策形成過程中，漸受重視。

### 二、成本效益問題之探討

企業或社會於評估安全衛生之成本與效益時，可能面臨的困難問題，主要如下：

#### (一) 成本效益有關因素之認定與量化

##### 1. 企業改善安全衛生之成本與效益

大體上，評估改善勞工安全衛生或防止職業災害之成本較易，祇需將各項直接成本，如設置安全衛生設施、改善醫療服務及必要的各項行政費用，予以累計即可。

至於職業災害所引起之直接成本，亦易於計算。其為雇主所支付之職業災害保險費、若干福利給付如公傷病給付、醫療及人壽保險給付以及其他相關給付，勞工再訓練或再安置之費用，資本設備損壞之修理或再添置之費用，以及因工作停頓所導致之減產損失等。這些成本可能頗高，但尚有其他間接成本，還未列計在內，例如：雇主對於受傷工人或未受傷工人因職業災害而停止工作期間所支付之薪資、因職業災害之搶救工作必需加班而支付之加班費、督導人員及一般職員為協助救災而耗費之時間，以及受傷工人復工後生產力未完全恢復前雇主之薪資損失等。而且，間接成本中，有些項目甚難測知與量化。以噪音為例，其能造成聽覺障礙，亦能妨礙相互間之語言溝通，即使噪音未達危害聽覺之程度，亦能影響工作表現，降低工作效率及生產力。長期而言，可能導致精神病，甚至可能增加罹患心臟病之機會。因此，噪音引起之危害，若僅以聽覺障礙作為估算成本之基礎，可能形成總成本被低估，降低噪音程度可能產生之效益，亦被打折扣。

##### 2. 改善安全衛生之社會成本與效益

職業災害所引起之成本，祇有部份由企業負擔，受害勞工及其家屬承擔最大的痛苦，其餘則由整個社會承擔。勞工所受職業災害之損失，有些可以量化，有些則不可。例如：所得之減少、福利給付之損失、預期所得增加之機會喪失所致之損失等，均為可以量化之項目。其他尚有難以量化之項目，例如，因職業災害而致殘障之勞工，其在工作保障方面，處於不利地位，而且，殘障者之社會地位較低，對於其個人之社會關係亦有不良的影響。

此外，殘障亦可能影響整個社會之勞動力參與，所得分配及公共福利經費之分配等。若殘障者達到無法照顧自己的程度，則將造成其他家庭成員可工作或從事社會活動的時間與精力減少，對於所得

分配之影響，亦相當嚴重。如果勞工因工傷殘，不能工作，對於其家庭所將造成三種影響：（1）該殘障勞工喪失所得；（2）有工作之配偶或需停止工作而喪失所得；（3）為照顧殘障者，需較平常多增加支出。上述三種損失，部份可由社會安全給付，傷殘重建或其他社會福利服務予以彌補，但以此種方式，將造成整個社會以提高稅率的方式共同分擔，此一部份，即被列入社會成本之中。

#### （二）估價問題：生命何價？

職業災害所導致之死亡或殘廢，嚴重程度不一，其所形成社會成本之估計，常引起爭論，但此種估計，於評估一項職業災害防止方案之重要性時，常被作為主要依據。估計職業災害所引起之損失，最困難的一項問題是生命的價值幾何？因為命具有崇高的價值，而以經濟學的方法尚無法解決生命價值問題所涉及之若干道德上或學理上的爭論問題。因此，迄今無論經濟分析工具如何精細，仍然無法就人命的經濟價值，予以令人信服的衡量。

#### （三）利息與折扣問題

因為安全衛生防護之花費與享受其所獲致之效益之間，有時間落後之現象，因此，必需訂定的利息與折扣比，以顯示整個社會願意減少目前之所得達何種程度，以換取未來更多的所得。至於如何選定一個適當的折扣率，學者之間迄無定論。最主要的問題是各個企業間或企業與整個社會間，對於利息負擔的忍受程度不一，使得評估改善安全衛生之投資於現在增加的成本與未來可獲效益間之估計產生困難。以各企業間之負擔能力為例，小型企業對投資於改善安全衛生，此種需長期始能見效之行動，自然較大型企業難以忍受其利息負擔。因此，小型企業對於未來效益之估計，常較大型企業為低，亦即其投資之折扣率相對較高。對於邊際企業而言，由於經常面臨經濟危機，其生存期間較一般企業為短。因此，對於改善工作環境之投資與從事其他營利活動間的選擇，往往以後者之考慮為先，亦即邊際企業對於改善安全衛生未來效益之估計，常較一般企業為低，其投資之折扣率相對較高。

此外，由於各種職業病防治之難易程度、發生率之高低，及發病時間之長短不一，更增評估改善安全衛生效益之困難性。若干職業病有較長的潛伏期，因此，暴露於危險的工作環境與勞工之發病，有頗長的時間落後現象有些職業病變發生在二十年之後，更有些職業病潛伏期間長達三十年以上。因此，小型企業或邊際企業，常不願為了二、三十年以後才會發生的問題，而以目前稀少的資源拿來投資，也許不久的將來，該企業即將歇業或倒閉，目前對於改善安全衛生的投資，將成為毫無結果之花費。因此，企業的個別時間偏好，較社會之整體時間偏好，差異頗鉅。就整個社會的觀點而言，個別企業對於改善安全衛生投資折扣之估計偏高，形成由企業個別時間偏好所決定之改善安全衛生投資，較由社會整體時間偏好所決為低。因而，職業災害與職業病之發生率，將較社會所認為之適當水準為高。

#### （四）效率與公平問題

就公共政策的觀點考慮，投資於改善安全衛生，不僅要注重經濟效率，還要兼顧公平性。

為了公平問題，決策者於決定改善安全衛生措施時，可意投入更多的資源，甚至超越成本與效益的均衡點。但此種決策，可能形成過度投資問題，亦即安全衛生防護的邊際成本高於職業災害降低的邊際效益。如果一個社會欲達零災害的境界，必需付出相當高的代價。例如，必須犧牲某些具危險貨品之生產，或以較高的成本，以安全的生產程序從事生產。如此，將影響該社會之就業、物價及國際貿易。反之，若以經濟效率之考慮為先，則將有部份勞工仍需暴露於危險工作環境中工作。如此，則引發道德上的問題，即部份勞工必須冒生命危險在惡劣環境下工作，而讓社會中其他的人享受較好的生活，是否公平？

因為各業勞工於工作中所冒危險程度不一，形成如何公平分擔危險問題。勞工暴露於工作環境，其危險程度不一，部份歸因於各業工作性質不同，其職業危險性乃有差別，另有部份歸因於安全衛生防護的成本，各業亦不一致。根據有關調查顯示，若干行業如造船、營造、石油提煉、礦業及土石採取業及鋼鐵製造業等，安全衛生防護之成本最高；而化學工廠、伐木、造紙及石、陶瓷、玻璃等物品製造業，其安全衛生防護成本為一般水準；而食品加工、印刷及出版



業、公用事業、紡織業、橡膠及電子產品製造業，其安全衛生防護成本低於一般水準<sup>6</sup>。因此，假設其他條件不變，若干行業為防止職業災害發生，其所需之花費，必較其他若干行業為高，各業以及全體勞工之間，職業災害危險之分配，形成不均之現象。如此，則效率與公平之間產生衝突的現象，一個社會常需犧牲若干經濟效率，以選擇較為公平分擔職業災害成本的生產方法。

尤其，為貫徹勞工安全衛生法定標準之執行，可使特定業別或整個經濟提高其生產成本，形成資本支出增加，產品價格提高，失業增加及貿易收支失衡的問題。此種成本增加及其他效果，若干行業較易吸收而若干行業則否。較大或經營效率較高之企業亦較小型或邊際企業易於適應。因此，政府常面臨兩難之處境，尤其是在以維持小型企業之生存，作為促進就業之重要措施，或是因經濟或政治上原因，對於特定行業有維持其存在之必要時，更是如此。

### （五）不確定性問題

目前對於若干職業災害的成因，尚缺乏適當的瞭解，對於處理勞工安全衛生問題，技術能力不足，以及對於未來可能產生的安全衛生問題難以預測等，均使得政府對於企業勞工安全衛生措施甚難加以干預。因而，政策干預的成本與效益，難以正確估計<sup>7</sup>。

### 參、結論與建議

一個企業投資於防止職業災害發生的最適水準，與整個社會對於此種投資的最適水準，常不一致。此乃因為以整個社會考慮的成本與效益，與以個別企業考慮的成本與效益，常有差異。此種情形，增強了政府加以干預的必要性，以使整個社會對改善勞工安全衛生的投資，達於最適水準。

理論上，欲使政府對於企業改善勞工安全衛生的投資，予以有效干預，及為適當的決策，必需對於各種成本與效益予以精確的列舉與量化，作為核計的基礎。但是，此項任務十分艱難。

大體上，估計防止職業災害或改善勞工安全衛生方案所需成本尚易計算，但是，由此所能產生之效益，卻難以估計。即使是在企業層級，對於防止職業災害發生方案所可產生的潛在或間接效益如何認定與量化，尚存在若干問題。尤其是因危害勞工健康之因素，不僅多樣而且錯綜複雜，更因勞工暴露於危害健康的工作環境與病癥之顯現，常有較長時間落後之現象。更增評估改善勞工安全衛生方案效益之困難。

就整個社會考慮，防止職業災害發生之成本，其認定與量化亦相對較易，但在評估其所能產生之效益時，卻面臨諸多理論與實務上的問題，甚至還涉及倫理與道德上的問題。

效益與成本間常有時間落後的現象，因此，計算改善勞工安全衛生所能獲致之效益，必須將時間的因素考慮在內，亦即對效益之衡量，應根據投入之成本與經過之時間，予以適當的折扣。如此，則產生個問題，即為如何選擇適當的折扣率問題。

此外，尚有若干與公平性及不確定性相關連的問題。不確定性問題，因尚可為論證依據之見解，故迄無定論。公平性問題雖尚涉及效率問題，但有助於吾人衡量危險性與職業災害率間之適當水準。由於公平性的問題影響勞工與企業，因而，必然影響到各項有關決策之評估。

因此，僅以成本效益分析方法，作為勞工安全衛生法定標準，及其他相關決策之評估工具，似有不足，尚難提供勞工合乎安全與衛生的工作環境。縱使任何高深的成本會計方法，亦難以核計許多毫無紀錄的職業災害所產生的成本，尤其是殘廢或死亡之勞工及其家屬所承受的痛苦，以及因為勞工安全衛生改善所獲致危險性減少及職業災害發生率降低，所產生的效益。

對於生命的維護與保障，更涉及道德上的問題。其「成本」與「效益」，即使可以估算，也祇有賴社會大眾經由政治途徑，予以決定。此一問題，通常屬於政治的領域。本文作者認為，勞工安全衛生的「效益」，應儘可能給予較高的評價。就工程學及經濟學的領域而言，亦無非是要提供各種科技上的可能方法，或就各種可行的安全衛生設施標準與改善方案中，選擇較合乎經濟原則者，作為決策之依據。其目的均在於提供一個安全與衛生的工作環境。因此，正當的分析方法，應著重於改善安全衛生方案的科技與經濟可行性分析，而不應專注於成本效益分析。具體而言，改善安全衛生的政策或措施於形成決策前，應考慮兩個層面：第一，在現有科技知識範圍內，待決的方案或設施標準，其可行性如何？第二，儘可能的估算待決的方案或設施標準之成本及其對於經濟面的影響。後者應包括對於政府財政負擔情形之分析，以及對於適用範圍內的行業，其生產、就業、物價及對外貿易競爭力受何種影響程度之分析。儘管在實證上有困難，但此種方法或較成本效益分析法能夠提供更佳的方法，來設計各種可行的改善勞工安全衛生方案，及選用低成本而可有效促進工作環境改善的方法。

此外，依據本研究之結果發現，台灣職業災害預防制度仍有改善空間，應實施具有經濟誘因之職業災害預防機制，其內容可包含下列各點：

- 一、於「促進產業升級條例」中，將雇主投資安全設備納入租稅減免的適用範圍。
- 二、將雇主「增置安全衛生設備及勞工安全衛生維護執行成效報告」納入「政府採購法」內，使做好職業災害預防的雇主取得「合格投標廠商」的資格。
- 三、由政府之勞工安全檢查機構，鑑定各廠商工作場所的安全水準，並核發「安全衛生」標章。
- 四、為求職業災害保險費徵收方式的公平性及合理性，應擴大實施「差別費率」取代「同一行業單一費率」的計算保費方式。
- 五、提供安全設備低利貸款，提高中小企業貸款意願。

落實實施「職業災害勞工保護法」，加強勞資雙方的安全教育，將可降低職業災害的發生率，確保勞工安全及健康。 

（本文作者 開南管理學院國際企業系副教授）

6 J.F. Follman "The Economics of Industrial Health" (New York AMACOM 1978) .PP.248-262

7 Assefa Beguele, "The Costs and Benefits of Protecting and Saving Lines: Some Issues, International Labour Review. Vol.123. No.1. Jan.-Feb. 1984.PP.1-16.

# 職業安全衛生管理發展趨勢



曾麗靜

## 前言

隨著科技的發達，安全衛生技術與知識的日新月異，強調致力於提升企業組織品質之功能，整體的安全衛生管理成爲企業組織建構實質安全衛生績效的決定性因素。職業安全衛生管理系統(OSHMS)已被國際上諸多專業機構或政府倡議，安全衛生工作已由強調企業內部安全衛生預防措施、個人防護，擴展到製程危害辨識、風險評估與控制、設計、製造產品責任等；從物料及設備之採購、員工及承攬商等、企業內部組織、製程等之變更、外部安全衛生知識與技術之更新，直到產品出廠、報廢才算完成整個安全衛生之管理等。綜觀國際，建立以主動式、系統性的安全衛生管理架構在工業先進國家已蔚爲風潮，並有積極與國家法令接軌之勢。廣泛而言，理想的安全衛生管理系統應能提供一組織過程使職業災害機率降至最低，防止工作場所災害與疾病並促進健康與勞工福祉，暨透過降低與事故相關的和間接的費用增加生產力，並增加製造產品及服務品質。

### 一、職業安全衛生管理體系之發展

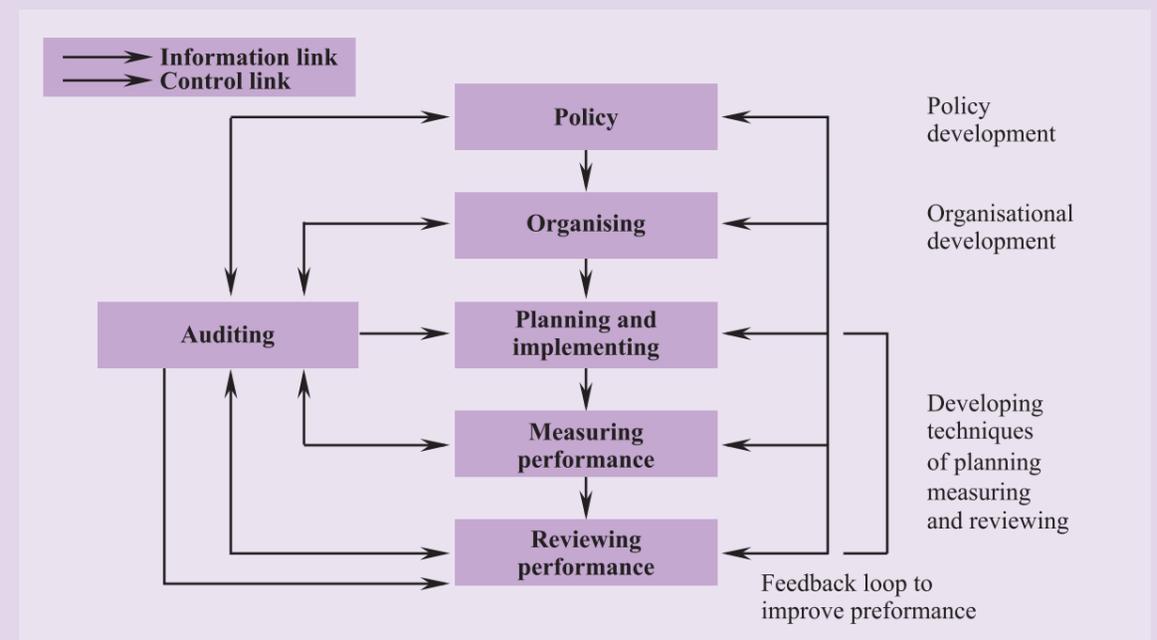
現代職業安全衛生管理系統之觀念源自1972年Robens提出“防止職業傷害及疾病之主要責任仰賴創造風險者及與風險共處者”。國際上職業安全衛生立法趨勢已逐漸採由“制定式(regulating)”轉變成“賦予授權式(enabling)”。近年來各國在保障工作場所安全與健康管理上先後支持這系統性管理理論。不同系統方法論中，如綜合安全分析技術(Comprehensive Safety Technique ; CSAT),系統安全(System Safety)及風險管理(Risk Management)等，已在制定安全管理體制中發展。雖然目前各國對於職業安全衛生管理系統規範與建議指引之組成基本關鍵系統元件並不相同，但有共識的是以建立風險辨識與風險控制之系統性管理機制，爲職業安全衛生管理體制的基本核心要素。Emmett and Hickling定義風險管理爲：從工作環境到控制不良的健康與安全影響因子的管理，應從事明確分析及可接受風險度之確認。在風險有任何不良效應前，應從事風險之辨識、評估，與控制。不僅如此，安全衛生管理運用策略已由被動式(reactive)改爲主動式(proactive)之預防策略。企業基於它本身的資源與技術能力決定其安全衛生管理系統，並透過持續的改善，在有效期間消除或降低風險。Burchett更進一步評論”知識與

決策經正式化且文件化，其他組織得透過相似的計畫藉由已確認風險、風險度、及控制方法等資訊之建立，不同階段之企業生存週期，藉由相似管理模式來設計及運作作業流程或製程。

1989年美國OSHA提倡自主職業安全衛生管理計畫(VPP)，建議示範性職業安全衛生指南以提供系統性的政策、程序與規章，包括管理承諾、勞工參與、工作分析、危害預防與控制，教育訓練。之後1991年英國HSE頒布指導綱領HS(G)65，建議職業安全衛生管理系統之策略爲：企業組織基於有效控制風險及保護員工，應將安全衛生事務建立於與專門技能及其他核心商業活動相同的標準上。另該指導綱領建議構成職業安全衛生管理五大要素爲(a)政策(policy)、(b)組織(organising)、(c)計畫與執行(planning and implementing)、(d)成效評量(measuring performance)及(e)成效稽核(reviewing performance)(如圖1所示)。

一健全職業安全衛生管理體系，應能透過科學、系統、文件化的管理體系，並與企業其它管理活動有效的融合，採用PDCA管理原則，對各項工作透過策劃(Plan)、實施(Do)、檢查(Check)、和改進(Action)等過程，對企業各項生產和管理活動加以規劃，確定遵循的原則，實現安全衛生管理目標，並在實現過程中持續檢查與發現問題，及時採取糾正措施，實施科學運用系統安全的原則，透過文件化對企業的生產及管理活動進行有效控管與調節，針對人的不安全行爲、物的不安全狀態及企業管理的缺陷等元素，實行全體員工、整體與全方位的安全衛生管理，從而提升企業職業安全衛生管理水準。

圖1 職業安全衛生管理系統之主要元素 (Health and Safety Executive; HSE)



## 二、國際職業安全衛生管理體系之趨勢

1996年英國標準協會(BSI)公布英國標準BS 8800，首要推動全球安全衛生管理架構，結構上，BS 8800係基於美國VPP及HSE兩大管理理論之基礎上，制定符合ISO 9000品質管理系統標準及ISO 14000環境管理系統之架構，將安全衛生管理系統整合成一個任何組織或企業所能遵循的步驟。BS 8800公布後，各國驗證公司即開始推動職業安全衛生管理系統，並積極推動驗證業務，由13個國際組織所共同訂定的OHSAS 18001職業安全衛生管理系統-規範，作為驗證的遵循依據。OHSAS 18001職業安全衛生管理系統規範，包括七個主要部分：初始評審；安全衛生政策；規劃；實施與運作；檢查與改進措施；審核和定期評審，並強調透過循環運行與改善手段，提昇企業職業安全衛生。

ILO於2001年建立制定職業安全衛生管理系統指引(Guidelines on Occupational Safety and Health Management System; ILO-OSH:2001)，建立一倡導性架構之規範，根據國際上認可且由國際勞工組織三方代表（政府、雇主與勞工）確定的原則，建立各類不同活動的組織安全衛生管理系統，其目的是為協助企業建立符合ILO準則及國家指導綱領的要求，又符合企業本身特性的職業安全衛生管理體系，俾採取適當安全衛生管理模式與方法，持續改進職業安全衛生績效，不斷消除、降低和控制職業安全健康危害和風險，保證員工的安全與健康。ILO-OSH:2001述及國家應指定主管機關負責制定、實施與定期審查各組織建立及執行職業安全衛生管理系統，並與代表雇主和員工的團體及其他相關組織進行諮詢與溝通，促進並改善國家和組織在系統性的辨識、規劃、實施和改善職業安全衛生活動，透過員工參與，持續改善的同時避免不必要的官僚行為、行政干預與資源浪費；並促進勞動檢查機構及職業安全衛生服務機構等機構為組織的職業安全衛生管理系統工作提供協助，將企業組織的活動納入職業安全衛生管理的總體架構中。其綱領主要要素涵蓋國家指引及特制指引（架構圖如圖2），並提及國際勞工組織指引、國家指引和特制指引之間應保持一致，並具充分的彈性，俾使企業組織直接或選擇性的運用。國家職業安全衛生管理系統指引應以模式建立為基礎，並考慮該國的條件和安全衛生的實施經驗。特制指引在國際勞工組織指引的總體架構下，應包括國家指引的基本要素，並應考慮到各組織或團體的特殊條件及需求，尤其應考慮組織的規模（大、中、小）和基礎結構；危害類別與風險等級，其主要要素為：



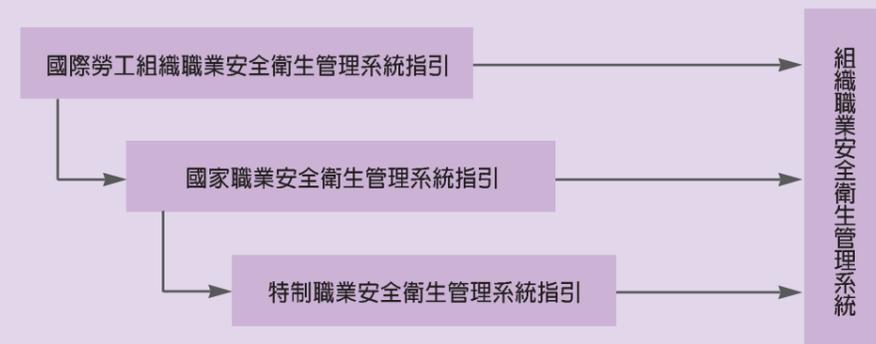
### A. 國家管理系統架構

a. 國家政策	b. 國家指引	c. 特制指引
---------	---------	---------

### B. 組織管理系統

a. 政策	b. 員工參與	c. 責任與義務
d. 能力與訓練	e. 文件化	f. 溝通
g. 先期審查	h. 系統規劃、建立與實施	i. 安全衛生目標
j. 危害預防 (預防與控制、變更管理、 緊急應變、採購、承攬)	k. 績效監督與量測	l. 事故調查
m. 稽核	n. 管理階層審查	o. 預防與矯正措施
p. 持續改善		

圖 2 ILO-OSH:2001架構的基本元素



### 三、各國職業安全衛生管理制度推動簡介

各國安全衛生管理系統之訂定大都為職業安全衛生管理體系中之基本要素，惟仍屬零散。諸多國家，僅列舉較具代表性國家分述如下：

日本中央勞動災害防止協會(JISHA)於2003年公佈JISHA OSHMS標準，依據厚生勞動省國家職業安全衛生管理系統相關指針，供製造業採用，並辦理該標準之驗證作業。另日本營造安全衛生協會亦依據厚生勞動省國家職業安全衛生管理系統相關指針，提出營造業職業安全衛生管理系統指引，推動營造業實施該管理系統。在2005年ILO舉辦的「國際勞工會議」會議資料指出，日本公佈的2003-2007於5年計畫重點之一，即是「策進職業安全衛生管理系統」。

美國OSHA目前持續推動自護制度(VPP)，參予事業單位透過自護制度，文件、紀錄，接受OSHA審核及現場評鑑。OSHA於1999年訂定「安全衛生計畫規則草案」，擬訂基本義務、管理階層的領導及勞工參與、危害辨識及評估、危害預防及控制、資訊及訓練、計畫成效評估、共同作業場所、期限，以制度化方法符合OSHA標準及一般義務條款，惟該草案尚未發布通過。

美國AIHA於1999年與美國國家標準局(ANSI)合作草擬職業安全衛生管理系統標準，於2005年7月發布職業安全衛生管理系統(ANSI/AIHA Z10-2005 Occupational Health and Safety Management Systems)，適用各不同性質與類型的企業組織運用的職業安全衛生管理體系。該管理系統所涵蓋之元素大致與OHSAS 18001及ILO-OSH:2001基本元素相同，一重要不同部份，係該標準強調設計之安全審核，在設計和工程階段進行危害分析與風險估算，將安全衛生的考量納入設備、產品、器具、材料之設計，將危險因素在設計過程裡處理，或進行改裝及修正。許多企業已公佈將遵循該標準的聲明。

英國於1999年修正公佈的「工作場所安全衛生管理規則」中關鍵規定是風險評估，此規則之重點係要求風險評估及有效的規劃、組織、控制及審核預防及矯正措施等。英國國家標準局BSI先行採用風險管理的基礎制定BS 8800，之後與其他數個國家標準機構、驗證機構、及專家諮詢機構共同擬定並出版了一份可驗證的文件OHSAS 18001。

新加坡勞動部於2006年發布「工作場所安全衛生(風險管理)規則」，要求事業單位執行風險辨識、評估、控制、及文件化與審核。另新加坡國家標準制定發佈SS 506:Part1: 2004及SS 506:Part2: 2004職業安全衛生管理系統，及CP70:1999營造工所安全管理系統，作為一般事業單位執行職業安全衛生管理系統遵循之依據，並於2006年制定SS 506:Part3: 2006，係一化學工業執行安全衛生管理體系之國家標準。業界認為該標準對於提升從事化學工業及加工業之中小企業的安全衛生管理，具重要意義。

愛爾蘭2004年11月成為第一個歐盟國家正式承認ILO職業安全衛生管理系統指引。澳洲及紐西蘭政府已達成正式的協議，建立一套支援OSHMS驗證的聯合機制AS/NZS 4801。馬來西亞、韓國、荷蘭、波蘭、南非、泰國、西班牙等國家均已制定職業安全衛生管理系統之規範，引導和鼓勵企業推行職業安全衛生管理體系。

#### 四、我國職業安全衛生管理趨勢之因應對策

因應我國將來「勞工安全衛生法」適用範圍將修正擴大至所有事業，暨配合國際趨勢，我國亟需參照先進國家之規範，並重新檢討現行國內勞工安全衛生管理制度實施之實用性及合理性，同時參採各工業先進國家關於安全衛生管理實施規定及各國安全衛生管理標準或指引，制定與國際接軌之勞工安全衛生管理實施辦法，對於不同企業組織規模大小、行業特性及風險等級之不同，釐訂不同層次之安全衛生管理規範，以落實風險分級管控之原則，以供不同規模及活動性質之組織依實際需求遵循辦理。另對於事業單位風險管理之推動、安全衛生管理計畫之實施與運作、勞工安全衛生組織之建立、採購、承攬等安全衛生管理、安全衛生管理之稽核、修正、紀錄等，亦作通盤檢討，俾有助於勞工安全衛生之提升與落實健全職業安全衛生管理體系，促使不同規模及性質之企業將安全衛生管理內化為管理及持續改進安全衛生績效之一環，有效降低工作場所危害及風險，提高生產效率。

職場安全衛生之提昇，應建構一完整周延之職業安全衛生管理系統，執行安全衛生規劃、執行、查核與矯正之管理循環機制，方能發揮自主防護功能。目前國際間推動工安之做法已有很大的改變，職業安全衛生管理系統儼然成為主流，我國政府將參照ILO-OSH:2001及日本作法，制定國家職業安全衛生管理系統指引，訂定公告有關事業單位如何訂定安全衛生管理政策、目標、計畫、執行、評估及改善等自主管理活動相關指針，提供企業組織遵循建立職業安全衛生管理系統，方能徹底落實安衛自主管理，減輕政府檢查人力負荷。事業單位應參照中央主管機關所訂之職業安全衛生管理系統指導綱要，實施安全衛生自主管理，並應訂定定期性系統稽核機制及程序，實施系統稽核，並根據稽核結果予以修正、改善。

為能確保我國職業安全衛生制度之有效實施，職業安全衛生管理系統不僅應與企業組織的全面管理職能結合，其亦應是一動態的、自我調整和完善的管理系統，並能適合涉及不同組織性質及規模之職業安全衛生的一切活動。因此，企業是否建構完善安全衛生管理機制，是重要關鍵考量要素。為協助國內事業單位建構完善之職業安全衛生管理系統，我國將參照ILO-OSH:2001及OHSAS 18001模式，建立職業安全衛生管理系統驗證機制，導引廠商建置OSHMS系統，並發揮管理系統之效能，除以達到符合職業安全衛生法規及政策之最低要求外，更能持續性的提昇衛生安全績效。企業應能透過OSHMS系統運行上達到一致性的管理目標，根據職業安全衛生管理系統的建置運作，透過職業安全衛生政策之宣示與職業安全衛生管理系統之施行，將職業安全衛生管理系統要素融入組織管理中，作為政策與管理作法的一部份，規範及鼓勵全體員工，尤其是事業主或經營負責人、管理人員、員工及其代表、承攬商等，以適當的職業安全衛生管理原則與方法，持續改進職業安全衛生績效。

#### 結論

隨著我國政府職能的調整和安全衛生標準之全球化接軌，提升安全衛生管理效率和更符合市場經濟的自主管理要求，建構有效企業組織安全衛生管理機制，透過制定規範、引導和鼓勵企業推行職業安全衛生管理體系，將能夠有效加強自身安全健康工作的管理。

安全衛生的提升與落實，必須仰賴制定企業完善的安全衛生管理制度始得以發揮，並配合企業政策、規章要求、工業慣例及標準等、供不同規模及活動性質之組織依實際需求遵循辦理，俾將安全衛生管理內化為企業管理及持續改進安全衛生績效之一環，有效降低工作場所危害及風險，提高生產效率。因此，建構職業安全衛生管理系統除對組織價值具重要意義外，此趨勢亦已引起國際間國家標準制定者之注意與關心，認證、驗證機構與各國國家政府相繼強化推動OSHMS中。因此，企業建構一個健全的職業安全衛生管理制度並確實執行，已是現階段業界與政府有關單位最重要的課題。✿

(本文作者 行政院勞工委員會勞工安全衛生處 技正)