

# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY



樂說頭條

## 營造公平成長 永續發展的 「勞動新境界」

採訪撰文 / 陳婉箏 攝影 / 游家桓



個人從事公職近 37 年來，歷任台灣電信工會總幹事、中華民國全國總工會處長、行政院勞工委員會主任秘書、勞工保險局總經理、職業訓練局局長及副主任委員；行政院勞工委員會改制為勞動部後，續任常務次長。新政府上任後，接任勞動部部長一職，正如同行政院長林全所言「沒有蜜月期」，期盼藉由長久以來對於勞政業務的熟悉度，與部內同仁齊心協力，無縫接軌地處理各項勞動議題。

## 壹、六安施政理念 保障勞動者的勞動生活

面對多元化與彈性化勞動趨勢的挑戰，勞動政策的目標在於謀求勞資雙方平衡發展，共享經濟成長的果實。雖然一上任就面對許多從過去延續至今的問題，但民衆期待新政府能有新作法，因此勞動部提出六安施政理念—「安穩、安心、安全、安定、安樂、安養」，期讓所有勞動者在勞動生活中獲得保障，營造一個公平成長、永續發展的「勞動新境界」。

- 一、安穩的就業市場：提升勞動力參與、整合就業安全體系、妥善規範跨國人力運用，讓所有勞動者處於安穩的就業市場。
- 二、安心的工作條件：健全勞動條件、加強非典型勞動保障、提升薪資水準，讓所有勞動者享有安心的工作條件。
- 三、安全的職場環境：充實勞動檢查量能、落實職業安全規範、整合職災勞工保障，讓所有勞動者工作於安全的職場環境。
- 四、安定的勞資關係：健全集體勞資關係、促進勞工參與機制、強化社會對話，讓勞資雙方朝向安定、合作之發展。

五、安樂的工作生活：推動友善職場、促進工作生活平衡、加強弱勢勞工家庭扶助，讓所有勞動者擁有安樂的工作生活。

六、安養的退休生活：健全勞保年金制度、完善勞工退休金法制、建構職場至退休轉銜制度，讓所有勞動者享有安養的退休生活。

## 貳、六安施政理念 結合總統六大勞動政策及年金改革

實際上，六安施政理念是呼應蔡總統的六大勞動政策「縮短勞工的年總工時、扭轉勞工低薪的趨勢、支持青年與中高齡就業、立法保護非典型勞動、保障過勞與職災勞工、公平的集體勞資關係」，以及年金改革制度之主張。勞動部也已經擬定具體作法，以落實施政理念，要讓民衆「有感」。

### 一、安穩的就業市場：支持青年與中高齡就業

年輕人失業率高，是政府很重視的社會現象。探究年輕人失業原因，不外乎有兩種，一種是結構性失業，因職業技能不足，以致不符企業需求，這部分則要透過職業訓練來補強；另一種為摩擦性失業，雖然具備技能，但無工作機會之訊息，因此要加強就業服務功能，媒合人才到適合的企業上班。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

為協助青年就業，勞動部已推出各項措施，除了將訓練資源提早導入校園，推動產學訓、大專就業學程及雙軌訓練，也提供失業青年免費參加勞動部自辦職前訓練或一對一師徒制訓練。另規劃推動工作卡制度，記錄求職者的服務歷程、職訓及證照等個人就業能力，精確完成就業媒合服務。

在協助中高齡就業方面，我國 45-64 歲勞動力參與率約為 61.8%，65 歲以上勞動力參與率約為 8.6%，遠低於美、日、韓等國，勞動部於 103 年在新北市設置全國首家「銀髮人才資源中心」，今年下半年將於高雄成立第 2 家，提供中高齡及高齡勞動力專屬的求職服務及就業推介。為建構銀髮友善職場，發揮中高齡就業優勢，勞動部刻正研訂《中高齡就業專法》，以積極協助中高齡以上勞工持續活躍職場。

## 二、安心的工作條件：扭轉勞工低薪的趨勢、立法保護非典型勞動

針對勞工低薪困境，勞動部將儘速於七月召開基本工資審議委員會，在尊重勞資雙方意見前提下，使基本工資調整得以符合經濟情勢、保障邊際勞工生活。為強化工資之保障，未來將研訂《最低工資法》，針對最低工資調整機制、委員會之組成與職掌、調整機制、核定程序及實施時程等事項審慎研擬，力求每年穩定、明確的調整最低工資。

關於立法保護非典型勞動，主要針對部分工時與派遣人力。部分工時方面，勞動部仍在評估訂專法，或是在《勞動基準法》條文中加以規範，目前尚未有定論；而加強保障派遣勞工權益，勞動部已於 103 年將《派遣勞工保護法草案》函報行政院審議，但因勞雇團體各自持不同立場，無法取得共識。未來勞動部將廣續針對工會團體所關注「限制派遣使用上限」及「正面表列」議題，持續進行溝通，據以調整派遣專法內容，儘速完成立法程序。

## 三、安全的職場環境：保障過勞與職災勞工

為預防勞工過勞或發生職災意外，勞動部從法制、檢查及輔導三大面向著手，在《職業安全衛生法》中增訂預防過勞條款與強化健康管理機制；並且透過委託辦理的北、中、南區勞工健康服務中心，提供產業或勞工身心健康相關輔導或諮詢服務。從去（104）年起，勞動部也建立一支 325 人的勞動檢查大軍，和地方政府密切合作，7 個月內就勞動檢查進行 10.5 萬場次，未來將持續增



加，相信對改善勞工的勞動條件會有很大助益。

勞動部另將推動職業災害保險單獨立法，加強保障職災勞工及其家屬的基本生活，除了規劃將受僱勞工全部納入保障範圍，也會適度提高投保薪資及給付水準，並研議建立部分失能年金，及提撥經費辦理職災預防及重建業務。配套措施將研訂修正《職業災害勞工保護法》，整合預防、補償與重建工作，深化職災勞工個案管理服務，強化職災勞工重建網絡。

#### 四、安定的勞資關係：落實公平的集體勞資關係

為有效落實公平的集體勞資關係，勞動部將朝向「促進工會組織自由化」、「營造有利誠信協商環境」及「持續提升勞資爭議處理效能」三面向規劃辦理。很多勞工朋友反映，組織工會的門檻太高，未來勞動部將檢討《工會法》、《勞資爭議處理法》、《團體協約法》的運作機制，讓勞動三法更加自由化、民主化，以提升工會的普及率及強化與雇主對話的能力。

#### 五、安樂的工作生活：縮短勞工的年總工時

勞動部將推動全面周休二日，並檢討《勞動基準法》第 84-1 條，避免責任制遭到濫用。法定正常工時已自今

(105) 年 1 月 1 日起縮減為一週 40 小時，但部分企業規定勞工每天工時為 6 小時 40 分、每週出勤 6 天，未能落實「週休二日」。為確保勞工權益，勞動部將提出《勞動基準法》第 36 條等修正條文草案，包括每週應有 1 日例假、1 日休息日，全年休息日可望增加 52 天；配套措施則是將國定假日回歸內政部統一規範辦理，調整全國國定假日一致後，勞工全年法定休息日仍可大幅增加。

#### 六、安養的退休生活：配合年金改革，研擬勞保年金改革法案

對於全體勞工朋友都關心的「年金改革」議題，依勞工保險局去年度精算結果，勞保基金將於 116 年用罄，這項警訊提醒大家，勞保年金在 11 年後就可能無法支付。為了世代公平正義及年金永續經營，現行制度須及早檢討因應，勞動部已彙整勞工意見，包括費率、所得替代率、基金收益率及平均月投保薪資等，將在總統府國家年金改革委員會中充分反映勞工的心聲。

未來勞動部也將配合總統府國家年金改革委員會的運作，參酌先進國家年金改革經驗及最新財務精算結果，提供相關專業意見、各種可行性方案及財務評估資訊供各界討論，並依據最終共識研擬勞保年金改革法案，以保障每位勞工的老年經濟生活。☺



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



# 南韓中高齡者 就業專法分析初探

台北海洋技術學院健康照顧社會工作系副教授 / 社會工作師 郭振昌

全面執政的蔡英文新政府在 6 大勞動政策中提出要推動「中高齡就業專法」，本文以已有相關就業專法的南韓作借鏡，因為南韓的高齡化速度跟台灣差不多，但是早在 1991 年就有高齡者就業促進法，可作為台灣要推動之參考。

## 壹、立法背景

南韓自從 2000 年成為高齡化社會，嬰兒潮世代（712 萬人）開始成群結隊地退休，已經老化比其他任何國家都快。據估計，65 歲以上老年人口，將在 2018 年增加至佔總人口的 14%，到 2030 年再到 23.3%，這將成為超高齡社會。特別是在 2017 年開始的經濟活動人口（15～65 歲）的數量會減少，到 2030 年的主要勞動力，年齡在 25～49 歲的人預計減少到不到 50%，這對南韓的勞動力市場將有重大衝擊。

然而，之前的法律規定：“當雇主設定了退休的年齡，將盡力在 60 歲以上。” 300 名以上員工的工作場所，其平均退休年齡為 57.2 歲，有鑑於此，2013 年禁止就業年齡歧視與高齡者就業促進法 (Act on Prohibition of Age Discrimination in Employment and Aged Employment Promotion，以下簡稱 AEPA)，修訂的目的是要求各公司建立自己的退休年齡為 60 歲以上，並採取必要措施，根據退休年齡的延長，修改其薪資制度等。生效日期將根據工作場所的性質與大小而有所不同。

## 貳、立法重點

南韓 2008 年修訂的禁止就業年齡歧視規定，從 2009 年 3 月 21 日開始規範招募、聘用禁止歧視，2010 年元旦開始對薪資與其他福利給付、教育與訓練、工作指派、調職或升遷、退休或解僱等禁止歧視。

這一次的修訂把 1994 年高齡者就業促進法 (the Aged Employment Promotion Act) 除高齡就業促進外，增加禁止就業年齡歧視。

2013 年立法的修正重點主要作延長退休年齡提高到 60 歲以上，配合退休年齡的延長，薪資制度也必須要調整，經協商工會或大多數員工確認，政府也可以

提供就業補助及設立諮詢委員會協助推動。以下分述現行法規各章的內容重點：

### 一、第一章總則

包括立法目的、相關名詞定義（高齡者意指 55 歲以上的人民和員工；中高齡者意指 50 歲以上未滿 55 歲者），規範政府的責任在於設定禁止就業年齡歧視政策、提供高齡者就業措施，包括職業技能發展訓練、就業促進與保障；雇主的責任要努力消除就業年齡歧視，提供適合高齡者的就業機會、改善職業技能、工作設施、延長退休年齡、增加就業機會；就業勞動部長每五年洽請中央相關機關訂定促進高齡者就業基本計畫，訂基本計畫時，相關機關必須提供相關資料，該計畫必須包括高齡者就業現況與展望、職業技能發展、改善僱用高齡者的可行方法，含職業介紹、再就業服務；基本計畫並需送到就業政策委員會審議。

明文禁止雇主關於招聘和僱用、薪資與其他福利給付措施、教育和訓練、工作指派、調職或升遷、退休或解僱等方面基於年齡上的歧視。由於 AEPA 只禁止歧視沒有正當理由者，如果雇主能夠證明對用人單位的歧視行為，或政策有正當理由，用人單位沒有違反 AEPA。該 AEPA 枚舉，政策和做法的幾個理由，可能構成非屬就業年齡歧視，即：



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

- (一) 凡不可避免地需要因相關職責的特性需有一定的年齡限制者。
- (二) 凡基於服務年資，薪酬和其他福利會有合理的差異者。
- (三) 凡退休年齡依照 AEPA 或其他法律，由勞動契約、工作規則、團體協約等規定者。
- (四) 凡依照 AEPA 或其他法律，為某特定年齡組的就業維護和促進，採取支持措施者。

依照國家人權委員會法 (the National Human Rights Commission Act 以下簡稱“NHRCA”) 第 30 條規定，基於年齡遭受歧視的員工，可向國家人權委員會 (以下簡稱 NHRC) 提出申訴。NHRC 隨後將調查，並可以發出不具約束力的諮詢意見，並通知就業勞動部 (Ministry of Employment and Labor 以下簡稱“MOEL”)。如果雇主不遵守國家人權委員會的建議，而不提供正當理由，如果歧視是巨大的，MOEL 無論是在員工的要求或自發性地，可以責令用人單位糾正歧視行為。就業勞動部長對未遵守禁止就業年齡歧視建議的雇主，可發布糾正令，包括不遵守建議、累犯、意圖不遵守造成傷害，其糾正令內容可以包括停止就業年齡歧視行為、傷害賠償，還有預防再犯等。就業勞動部長可要求雇主提供糾正令的執行報告。

## 二、第二章政府對高齡者就業的支持

包括為高齡者收集發佈就業資訊、提供職業技能發展訓練、提供適應環境訓練、職場安全衛生訓練，必須依照高齡者身心狀況適當修正訓練內容；為高齡者提供職業輔導、職業介紹、性向測驗，改善相關的行政組織與設施，並規範職業輔導人員的適當資格；就業勞動部長必要時應為雇主提供適當的管理輔導，包括工作指派、設施環境改善、提供適合高齡者身心狀況與職業技能的就業，其教育訓練、設施改善等費用，必要時給予補助，其費用由就業保險經費支應，支應標準由就業勞動部長決定；於必要的地區設立高齡者就業資訊中心 (Employment Information Centre for the Aged)，提供求職求才登記、職業輔導、職業介紹、職業適應訓練與教育，延長退休、人事管理與工作環境改善的技能諮詢輔導，及宣導高齡者就業促進等；就業勞動部長得指定適用就業服務法與職業技能發展法，具備有職業輔導、職業介紹服務、職業技能發展訓練專業人力與設施的適當機構，設立高齡者人才銀行 (Talent Bank for the Aged)，由政府提供全部或部分經費，提供職業介紹與職業技能發展訓練；就業勞動部長可以從非營利組織和公共機構中指定設立已退休中高齡者專業人員就業服務中心

(Employment Service Center for Middle-aged Professionals)，提供求職求才登記、職業諮詢、職業介紹、中小企業管理諮詢、志願服務工作等。經指定的專門機構如停辦免費職業介紹、業務暫停、職業訓練設施取消或業務暫停、職業訓練設施關閉、職業訓練機構停止運作和績效不彰等，則終止指定，停止經營須通報就業勞動部長。政府的高齡者促進就業業務項目可以包括提供適當的社會服務工作、創業協助、就業博覽會、相關的調查研究、服務人員的教育訓練、支持僱用高齡者的績優單位表揚。

### 三、第三章高齡者僱用促進與保障

300 人以上員工的僱主應依標準僱用率（製造業 2%，交通、不動產、租賃業 6%，其餘各業 3%）致力於僱用高齡者，每年要向就業勞動部長報告僱用情況，未達標準僱用率者，需要提出必要的措施，促進與穩定就業，政府可提供諮詢建議，其他必要的合作與支持，超過僱用率的可以減免稅，政府也可以為僱主提供相關的就業補助，包括新僱用、大量僱用，經多數工會或員工同意實施薪資高峰制度、專業機構診斷重整高齡者的薪資制度與職務再設計等；就業勞動部長在就業政策委員會審議之後，應選定適合高齡者與中高齡者就業

的優先職業，舉辦必要的調查研究，促進高齡者與中高齡者優先職業的發展；政府部門須優先僱用篩選優先職業的高齡者與中高齡者，僱用優先職業績效欠佳的僱主必須提出報告說明理由；對於沒有遵守與無正當理由根據優先僱用篩選優先職業的高齡者與中高齡者增加就業要求的人，就業勞動部長可以公開宣布上述細節或暫停由參與就業保障行政部門提供的就業服務，如職業指導和就業服務等。

### 四、第四章退休年齡

僱主的內部退休年齡規範在南韓非常普遍，員工常不由自主達到法定退休年齡之前終止僱用。該 AEPA 明確規定，當用人單位設置了員工退休年齡，用人單位必須設置年齡不超過 60 歲以下。如果用人單位設置了退休年齡低於 60 歲，它被視為已延長至 60 歲。這對於公司退休年齡強制基礎（在 2013 年通過修改採取 AEPA，擁有 300 名員工以上公司與公營企業於 2016 年實施，而其餘 300 名員工以下公司與中央地方部分將從 2017 年實施）。許多南韓頂級公司都已經或打算，採取薪資高峰制度作為緩解支付員工薪水。薪資高峰制度包括將定期減薪 - 而不是加薪 - 給員工們達到一定年齡（55 歲）後，對他們的服務的其餘時間，直到達到退休年齡。



平常僱用 300 人以上員工的雇主每年須向就業勞動部長報告退休年齡制度的執行狀況，如果沒有遵守法定的退休年齡制度，政府會公告，另外對於退休的員工可以努力協助適合他們能力的工作，但不再適用退休前的年資、休假與薪資水準；就業勞動部長對於僱用退休後再就業的員工可以提供相關的求職活動必要協助、勞動成本補助、就業諮商建議等支援合作事項。

依據統計南韓員工離開主要的工作平均為 53 歲，平均真正退出勞動市場是 57 歲，在 2013 年 5 月新修訂的法案之後，會擴大薪資高峰制度的補助從 840 萬韓元增加到 1,080 萬韓元。

薪資高峰制對於員工的補助主要分為 3 大方面：

1. 在延長退休年齡方面，如果退休年齡延長到 56 歲以上，每人每年可以補助達 1,080 萬韓元，最長可以補助 5 年，但是前提是員工的薪資在第一年要減少至之前的 90%，在第二年的時候減少至 85%，在第三年減少到 80%，如果是少於 300 人員工的企業，他在第三年的補助前提是員工的薪資要減少到 90%。
2. 在退休後再就業方面，適用對象是退休年齡在 55 歲以上，他的補助可以到

一年 600 萬韓元，但是他的薪資必須要減少到少於之前的 80%，如果是在 300 人員工以下的企業就 90%。

3. 在減少工時方面，作為減少工時的標準是每 1 個禮拜減少到公司只有 15 到 30 個小時，每年的補助可以到 500 萬韓元，最高五年，補助的標準是他減少薪資至 70%。

延長高齡者僱用對雇主的補助方面也是分為三項：

1. 有關延長退休年齡的補助，對於少於 300 人員工的企業，必須僱用員工到 60 歲以上，依延長退休年齡年數，每個月補助每位年長員工 30 萬韓元；
2. 補助退休員工再就業方面，在 300 人以下員工的企業，依提供再就業期間，每個月也是一樣每個人補助 30 萬韓元；
3. 補助 60 歲以上員工方面，對於少於 300 人員工的企業，未設定退休年齡，從 2017 年開始，在特定的產業裡面，僱用 60 歲以上員工超過特定的標準至少 1 年，按季補助超過僱用員工每位 18 萬韓元。(MOEL, 2015)

## 五、第五章附則（含罰則）

就業勞動部長認為有必要的時候可以指派相關政府官員檢查本法規範執行

法定事項。禁止雇主對於面臨就業年齡歧視的申訴、控告、報告、提供資訊、反應和證詞等的員工，給予不公平的對待，如解僱、調職和懲戒，處兩年以下拘役或科 1,000 萬以下韓元；無正當理由違反禁止就業年齡歧視之雇主，處 500 萬以下韓元；未遵守就業勞動部長糾正指令者處 3,000 萬以下韓元；有以下情形者處 500 萬以下韓元：1、未提就業年齡歧視報告者，2、未提供僱用高齡者情形者，3、未提供退休年齡制度實施狀況者，4、高齡人才銀行、中高齡專業人員就業服務中心未提供執行報告者，5、拒絕或逃避官員檢查本法所規範的法定事項者。

## 參、優缺點比較

### 一、優點

依據 2008 年所修訂的禁止年齡歧視與高齡就業促進法的規範，其經濟效益如何？Rheea et al. (2013) 研究的結論指出：經估計對員工來說延長退休的收益每年增加 5.77 兆韓元，推估出來雇主每年會約損失近 4 兆韓元，故立法後的社會經濟淨效益是每年約 1.56 兆韓元；另根據南韓產業聯合會 (the Federation of Korean Industries) 與南韓經濟研究院 (the Korea Economic Research Institute, KERI) 研究顯示：估計到 2020

年新資高峰制度可以增加 107 兆韓元，55 歲以上者每年減少 10% 的新資可以省下 25.9 兆的韓元，此情況之下企業大概可以在 2016 年到 2019 年創造 8 萬到 13 萬個工作機會。(Kim, 2015)

### 二、缺點

對於南韓提高退休年齡效果方面的分析，有些工會認為延退但也沒有升遷機會為什麼要延退？另外在一般的觀察裡面，大企業或者是公部門的職場可以立即享受到延退的優惠，但是對於中小企業來講，低薪的狀況根本沒有辦法解決，所以也不見得延退會獲益，還有因為延退的話會增加公司的負擔而且會減少僱用，在勞雇關係上還有再加強的空間；另外有一些雖然提高了退休年齡但卻降低薪資，所以工會團體持反對的態度。(Lee, 2013)

採用薪資高峰制通常需要對現有工作規則或就業公司的契約進行修訂。工作規則可以由公司透過與員工協商修正 (Lee, 2016)。南韓的新資高峰制度充滿了爭議，勞雇雙方並沒有共識，年資本位薪資制度要改成績效本位薪資制度，誘因不足。雖然南韓最高法院的解釋：對員工工作規則改變的不利狀況，如屬於社會規範合理範圍內，可以接受，所謂合理要考慮的因素有底下幾種：1、對



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

員工不利的程度，2、公司必要的程度與性質，3、這種變動的公平性，4、與其他勞動條件改善的相關性，5、是否有充分與工會或員工協商，6、當前一般產業的做法等。顯然目前這些原則均不見得相符合。(Lee, 2015)

在 2015 年 9 月 13 日勞雇政參方達成協議辦理薪資高峰制度，但雇主還是認為會增加人事成本，薪資高峰制度的目的在於：減少接近退休年齡員工五到七年薪資，以僱用青年並維持年長員工部分工作，但是他的一項缺失是他只是一種行政指導沒有強制力（無罰則）。在這樣的情況之下，沒有清楚的規範會造成可能的勞資衝突，因為節省的新資成本未必創造青年的工作機會，對於工會來說他們會拒絕減少薪資並延長退休，因為雇主減少薪資的效益不大，對企業來說只有大企業比較能夠接受，贊成這一塊的人主要是政府跟雇主 -- 他們認為可以增加青年與高齡員工就業保障；反對比較激烈的是工會，他們拒絕減薪，因為這樣減少實質薪資只會增加雇主的利潤，所以工會一直拒絕上談判桌。但最近這幾年南韓青年失業創新高，所以這樣的情況之下，工會也只好被迫接受這樣的協議，這可以說是一種政治的妥協；還有所謂的薪資高峰制度，只有述說薪資制度的改善（“wage system improvement”），雖然碰到爭議的時候會

有一些仲裁，但是它的效果還是會遭質疑，因為必須要勞雇雙方都能夠接受，政府的規範變成只有指導方針與提供諮詢而已。

企業省下的這些費用之後，他不見得會重新僱用，而且員工平均在一家公司的時間大概 85 個月（約 7.08 年），此情況之下解僱跟自願離職會頻傳，延退與薪資高峰制度對於公司的勞動成本降低，還有員工就業保障的影響不大，要創造青年的工作機會也遭質疑，公司重組之後穩定的減少了員工，但是不見得會有同比例來增加僱用年輕人。(Kim, 2015)

## 肆、初步結論與建議

南韓的禁止年齡歧視與中高齡者就業促進專法涵蓋對高齡者與中高齡者的就業促進、禁止就業年齡歧視詳細規範、退休年齡的強制規範與倡議薪資高峰制度、相關的就業輔助規範等，台灣在就業促進上已多所著墨，禁止就業年齡歧視的規範已在就業服務法，只是不夠細緻，臺灣地區年齡歧視占就業歧視第二位（勞動部，2014）；中高齡失業者未曾遇有工作機會，尋職時所遭遇之困難以「年齡限制」占 52.04% 居多（行政院主計處，2012）；「工作場所對中高齡員工不友善」占中高齡受僱就業者擔

心失業情形第二位的 24.67%（行政院主計總處，2015）；2015 年高齡友善城市調查公布，滿意度最低的為「對國內提供給老人工作的機會」（2.45 分）（衛生福利部，2016）等數據在在顯示臺灣禁止就業年齡歧視有很大的改善空間，可參考南韓的規範再細緻規範。

台灣目前面臨高齡化與少子化的趨勢，嬰兒潮世代的退休使得台灣的勞動力人口未來預期會有短缺的壓力，目前台灣的平均退休年齡太早了，2014 年工業及服務業受僱員工退休年齡平均為 57.8 歲（行政院主計總處，2015），為了避免退休金給付的壓力及勞動力人口的有效運用，往後漸近延後與部分退休搭配部分時間工作與部分年金一定要實施，勞工保險條例已規範：「老年給付之請領年齡，於本條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行之日起，第十年提高一歲，其後每二年提高一歲，以提高至六十五歲為限」。我們的立法已經有 65 歲可退休的規定，只是這種規定並不是強制到 65 歲才能夠退休，而是可以退休，故退休年齡的強制規範可依可領老年給付年金的年齡來規範。至於立法的其他政策方向，從國際比較的經驗來看，歐美國家只是在於消極規範禁止就業年齡歧視這樣是不夠的，台灣比較適合參考亞洲國家如本文介紹的南韓等

國的立法經驗，必須把禁止就業歧視結合中高齡者就業促進。

OECD（2006）早在十年前就倡議，高齡化與少子化的社會如果要鼓勵延退，沒有在敘薪制度上作合理的變更，雇主很難接受，因為我們習慣用年資來敘薪，但是當中高齡者到某一個年齡之後，生產力或績效無法達到薪資的水平，對雇主來說不划算，所以才會有日前媒體報導：50 歲以上中高齡者職場急退現象。（許俊偉，2016）

現在韓國 2013 年跟新加坡 2012 年均立法，當中高齡者生產力無法達到薪資的水準之後就會透過減薪的方式或鼓勵讓位。臺灣可能以生產力 / 績效敘薪取代目前的年資本位薪資制度嗎？「中高齡就業專法」該將韓國、新加坡此種立法經驗納入嗎？阻力很大，除非勞雇團體真能不斷對話產生共識，倡議薪資高峰制與用就業保險經費的補貼與基於績效而非年資的薪資制度等暫緩立法，或可以行政命令先試辦。

至於南韓的標準僱用率在台灣適合規範嗎？南韓員工 300 人以上的企業才適用，另外日本曾經有立法，後來也取消，考量台灣以中小企業為主，且部分學者反應課予企業義務強制僱用中高齡恐有爭議，建議台灣應審慎評估。☹



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條



# 派遣勞工

## 保護專法之立法方向

勞動部勞動關係司專員 劉政彥

### 壹、我國勞動派遣之現況

因應國際競爭與產業轉型，業界對於人力資源運用改採彈性、多元之運用策略，因此，勞動派遣的工作型態已行之有年。在 2008 年全球金融海嘯爆發後，我國勞工在海嘯時期，不僅承受著

高失業的危機，而且由於社會面臨整體「勞動市場彈性化」發展趨勢，我國就業型態更加明顯朝向「非典型化」傾斜發展，從事不穩定且薪資偏低的部分工時、臨時性工作及派遣工作等「非典型就業」型態的人數愈來愈多，而這些從

事非典型工作的勞工，正面臨著日益擴大的低穩定性工作風險與低所得性風險問題。

依據行政院主計總處每五年調查一次之工商及服務業普查結果顯示，2011年底有經營派遣業務之企業計 2,586 家，平均每月派遣人數達 15 萬 3 千人，工商及服務業企業平均每月使用派遣人數 13 萬 1 千人，二者相差 2 萬 2 千人，係行政部門（含中央、地方政府）所使用之派遣人數。100 年底有使用派遣人力之企業共計 7,428 家，平均每月使用派遣人數占僱用員工比率為 1.79%，若按大行業別觀察，使用派遣勞工占年底僱用員工比率最高的 5 個大行業為資訊及通訊傳播業 4.09%、電力及燃氣供應業 3.12%、運輸及倉儲業 3.03%、金融保險業及強制性社會安全 2.37%、製造業 2.34%；若按中行業別觀察，則使用派遣人力占年底僱用員工比率最高的 5 個中行業為電信業 12.03%、業務及辦公室支援服務業 9.29%、電腦 / 電子產品及光學製品製造業 6.20%、博物館及類似機構 6.18%、郵政及快遞業 5.42%。

又依行政院主計總處人力運用調查，2015 年 5 月臨時性或人力派遣工作者為 61 萬 2 千人，占全體就業者 5.47%，2014 年 5 月臨時性或人力派遣

工作者為 59 萬 8 千人，人數成長 1 萬 4 千人，顯示近年來我國非典型人力仍處於增加趨勢。

## 貳、勞動派遣之問題

企業運用勞動派遣之主要原因為節省成本及取得勞動力的彈性配置。根據新古典學派經濟理論，企業若要極大化某產品之利潤，必需極小化該產品之生產成本，若不能，則需另尋找更節省成本的生產方式。企業主基於以上動機，在受到市場需求日益不穩定，以及成本競爭壓力增加的影響下，對非典型勞動力需求大幅增加。此外，2005 年勞委會的「職類別薪資調查」報告也顯示，事業單位使用派遣勞工的前三項主因為「可機動調整人員配置」、「減少人事成本」、「迅速找到適當人員」，其中第一及第三項原因都是要派事業單位基於「有效彈性運用人力」的考量，而第二項原因則是要派事業單位企圖藉由使用派遣勞工來達到「降低人力成本」的目標。勞動派遣衍生的常見問題如下：

### 一、僱用不安定之產生

勞動派遣主要有登錄型派遣與常僱型派遣兩種型態，所謂登錄型派遣勞動，通常是派遣公司與要派公司於勞務派遣簽訂商務契約得到訂單後，派遣公



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

司始與派遣勞工簽訂定期之勞動契約，當要派期間屆滿，勞工即無工作，造成無收入狀態。以鄰近國家日本為例，2012年登錄型派遣勞工約為160萬人，遠高於常僱型派遣工人數，甚至造成了派遣村等就業不安定之情形。而我國派遣勞動現況，雖然勞動部98年4月14日勞資2字第0980125424號函釋重申人力派遣為派遣公司之經常性業務，不得配合客戶需求，與所僱勞工簽訂定期契約，且最高行政法院101年度判字第230號判決亦採相關看法，但目前國內仍存有違法登錄型派遣勞動之情形，這種短期工作的型態，使得派遣勞工常被稱為「免洗筷勞工」或「寶特瓶勞工」。

## 二、派遣勞工與正職勞工產生差別對待

一般而言，派遣勞工所受的對待較難比要派單位自僱員工優厚，依據受僱員工薪資調查顯示，2015年人力供應業（主要提供人力派遣、人力資源事務管理等服務）每人月平均薪資為36,839元，為總平均薪資之75.97%，且幾乎不會有相關獎金或福利。另外，要派公司工作場所內相關設備設施之使用，亦發生派遣勞工無法與正職員工有相同使用權利之情形。上述情形常造成派遣勞工有「次級勞動者」之感。



## 三、「僱用」與「使用」分離之勞動派遣造成雇主責任不明確

我國勞動法對於保障勞工之規範皆以傳統僱傭關係為前提，課予雇主相關法定責任，而勞動派遣係屬僱用與使用分離情況，對於指揮監督派遣勞工之要派公司，因其與派遣勞工間未有勞動契約關係，非屬勞動法令所稱之雇主，現行勞動法令難以課要派單位應負有「使用上雇主」之責任。例如，要派公司要求派遣勞工超時加班，或是不准派遣勞工依法休假，雖然勞工主管機關可以實施勞動檢查，處罰及要求派遣公司遵守法令及維護派遣勞工權益，但對於實際指揮監督之要派公司，卻無法直接處罰，往往造成要派公司推卸責任，派遣公司為配合客戶而態度消極的情形。

## 參、派遣勞工保護專法之立法方向

勞動部針對上述勞動派遣存在的諸多問題及現象，於 2014 年推出派遣勞工保護法草案，並於 2 月 12 日函報行政院審查。可惜的是，該草案嘗試針對派遣使用上限作明確規範，期待立法通過後能達到降低國內派遣勞工人數日益成長之情形，但是雇主團體及勞工團體歧見過大，無法形成共識，行政院已於 2016 年 4 月 25 日請勞動部再行檢討及研議。不過，派遣專法經歷多年的醞釀，且社會各界普遍支持加強保障派遣勞工權益，因此推動立法解決現行法令無法保障派遣勞工權益之處，仍有其必要性。

### 一、確保派遣勞工之僱用安定

鑑於鄰國日本長年來以登錄型為主的勞動派遣型態，造成僱用不安定、社會貧富差距擴大，使社會受到巨大衝擊，我國在派遣專法研擬方向上，關於派遣勞工與派遣事業單位之勞動契約，應維持過去一貫的思維，明確界定為不定期勞動契約，禁止登錄型的勞動派遣，避免派遣勞工需要不斷的重新尋找下一份工作。

再者，近來常發生企業成立子公司經營派遣業務後，將部門人力轉包給該子公司，再要求原自僱員工改與子公司

簽訂勞動契約，但實際工作內容、上班地點及薪水等都沒有改變，這種「假派遣真僱用」、「人員轉掛」等作法，不僅規避勞動法上所課之雇主義務，且造成勞工工作年資損失，實應加以規範，若要派公司發生人員轉掛的情形，應視為與派遣勞工有成立勞動契約之意願，擬制直接僱用，以維護勞工之工作權益。

另外，為了讓派遣勞工有獲得銜接正職工作的機會，及避免企業長期使用派遣，應使派遣勞工於同一要派單位工作滿一定期間，並繼續為該要派單位提供勞務者，有請求與要派單位成立勞動契約之權利，若要派單位未有反對意思表示時，雙方勞動契約即成立，同時不受派遣公司約定最低服務年限條款之限制。

### 二、派遣勞工同工同酬等均等對待

參考歐盟 2008 年制定暫時勞動派遣指令，確立平等待遇原則應適用於要派事業內由要派事業僱用的勞工與對其為勞務給付的派遣勞工，另德國及日本皆課予派遣公司對派遣勞工於派遣期間給付之工資，需與要派公司內其他可供比較之勞工相同給付之義務。此等規範賦予派遣勞動者應享有與其同等性質勞務之勞工，完全相同的勞動與經濟條件的目標。德國聯邦憲法法院亦判決，2002 年 12 月修法後的派遣勞動法，所宣示



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

之「派遣勞工應享有與一般正職勞工相同之勞動與經濟條件」之原則，並未違憲，亦未侵害派遣公司的職業自由與同盟自由。

上述國外立法例，得做為派遣專法立法方向之依據，對於派遣勞工之雇主-派遣公司，課予其應保障派遣勞工與要派公司裡從事同種工作之勞工享有相同之工資水準；另為使派遣公司得遵守同工同酬規定，要派單位對與派遣勞工從事相同工作性質、內容及職務之受僱勞工之相關必要資訊，應負提供義務。

### 三、明確要派公司之法定責任

為確保派遣勞工之工作環境安全及促進其性別平等保護，於派遣專法立法完成前，已分別透過修正職業安全衛生法第 51 條第 2 項（自 103 年 7 月 3 日施行）及性別工作平等法第 3 條第 3 款（自 103 年 6 月 18 日施行），明訂要派單位就職業安全衛生、性別歧視、性騷擾防治及性別平等措施等事項負有共同雇主責任，予以充分保障。

至於就業歧視及勞動基準法中有關工作時間、休息、休假等相關規範，考量要派公司為派遣勞工之實際指揮監督者，且目前民事法院亦有判決指出其與派遣勞工之關係屬於「使用上之雇主」，因此，為使派遣勞工之權益受到充分保



障，應認要派公司皆須負有上開法律中有關雇主責任，有發生違法情事時，除處罰雇主（派遣公司）外，並得依上開法律處罰要派公司。

此外，工資為派遣勞工之經濟來源，為避免派遣公司積欠工資嚴重影響勞工生計，應使要派公司負給付工資補充責任，即派遣勞工向派遣公司請求給付積欠工資未果後，要派公司應負給付責任，其後再向派遣公司求償，另派遣勞工於要派單位發生職業災害時，要派公司則應與派遣公司對於職業災害補償有連帶補償責任。

### 四、強化派遣公司之法定義務

韓國及日本派遣法皆要求派遣公司僱用派遣勞工時，必須負有對該勞工詳細說明工資、保險等派遣條件之法定義務，考量派遣勞工於派遣期間之工作條件，本會隨要派公司之需求而有所不同，且我國勞動派遣政策係朝禁止登錄

型之方向規劃，應具體規範派遣公司就派遣期間之工作事項、勞動條件、申訴方式等重要權益事項，提供予派遣勞工知悉。

## 五、建立派遣公司管理制度

過去經營派遣事業單位無特別限制，商業登記經營該項業務者，即得專營或兼營，因而時常發生一人公司無預警歇業，派遣勞工遭積欠工資或職災補償等情形。為淘汰不良派遣業者，專法應明訂派遣業者管理規範，依勞動部103年草案版本，係採登記管制手段，若未經申請准予登記者，不得經營派遣業務，且未來派遣業者如有違法情事或缺專業管理人員，亦會遭廢止登記，以改善現存一人公司或掛名公司之情形，此等管制手段也同時增加派遣業者經營之不方便性。

## 六、使用派遣之限制規範—正負面表列或總額上限規範

觀察日本派遣法對派遣使用範圍限制規範之發展，從一開始被許可的16項業務，到1999年修法時已增加到26項，將派遣勞動業務原則上予以自由化，除了港灣運送、建設、警備業務，醫療相關的業務（醫師、齒科醫師、看護婦），以及勞動省特別規定的製造業部份等不得適用派遣業務外，原則上各行各業都不再禁止，2003年修正後，製造業也不再屬禁止範圍內之業務，2015年則全面廢止26項專門業務之區分。日本之後的修法重心係放在強化派遣勞工的僱用權益保障權益。

日本勞動委員會檢討正面表列規範之執行結果有下列弊端：①該等工作是否確有專業性難以區分，②勞工實際從事工作時難以清楚劃分其從事的職務種類。以日本經驗得知，透過法律規定一致性限制派遣使用範圍，無法真正達到強制企業直接僱用之僱用安定原則。

又，關於派遣使用之總額上限規範，鄰近只有中國大陸規範企業使用派遣人數不得超過員工人數10%，日本則對企業使用派遣人數無上限規範，係規定企業使用派遣原則不得超過一定期間，若需繼續使用應聽取工會意見。





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



關於上述二議題，過去勞動部所提出的派遣勞工保護法草案，針對派遣使用範圍係採負面表列，禁止保全、醫事人員等六種職類以派遣勞工從事工作，並派遣使用上限則明定不得超過受僱員工人數之 3%，主因其立法的核心價值在於，加強派遣勞工之僱用安定及勞動權益、增加企業使用派遣勞工之成本及責任，使企業不能以減少成本為理由大量及長期的使用派遣人力，所以原草案只對涉及公共利益及大眾安全之職類禁止使用派遣人力，同時容許企業得隨時因應不同需求，於使用上限 3% 的範圍內運用派遣人力。目前各界對於派遣專法之派遣限制規範，意見較為分歧，包括是否應由負面表列調整為正面表列，及總額上限是否調整等，仍須勞動部持續與各界溝通，凝聚共識。

## 肆、小結

「立法保護非典型勞動」為 2016 年蔡總統提出勞動政策六大主張之一，「制定『派遣勞工專法』，讓他們與在同一職場內從事相同職務或工作的正式員工，能夠同工同酬，並且可以銜接成為長期穩定就業的勞工」，立法從加強勞動權益保障之根本做起，消除派遣勞工為次等勞工之印象，如果未來企業使用派遣勞工的人力成本，與自僱員工沒有差別，相信將促使企業大幅降低使用派遣之意願，而願意改僱用正式員工，不僅可增加員工對組織承諾及認同，且得提高勞工就業穩定。既然，社會各界普遍認同派遣勞工權益需要保護，儘速推動派遣勞工專法完成立法，不失為務實作法。☺



# 日本部分工時 勞動法之探討

國立中正大學法律學系副教授 周兆昱

## 壹、日本部分工時勞動之 定義

在日本，部分工時勞動（日文稱為「パートタイム労働」）是具有多重意義之法律概念。吾人如果僅從字面意義來解釋，部分工時勞工為相對於一般全職勞工之概念，通常係指工作時間較少之勞工。然而，在日本的企業中「部分工時（日文稱『パート』）」係一種表示勞工於企業內「身分」的獨特概念，與上

述單純自工作時間來定義部分工時勞工之意義並不相同。例如，在企業內被稱呼為部分工時的勞工中，也存在其工作時間（日數）、職務內容與正職勞工幾乎沒有差別者，日本將此稱之為「擬似部分工時者（日文稱『擬似パート』）」。

此種「身分」意義部分工時勞工之重視特徵為，低工資與僱用不安定。「部分工時」之用語可以出現在許多情況中，例如婚後一度離職後二度就業之女性工



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

作者、其他直接僱用的非典型勞工（如打工族、屬託勞工、定期契約勞工等），但他們之間並沒有一個明顯的區別，甚至在許多時候同一勞工可能有多種之身份。故而，關於部分工時勞工之定義仍須回歸法律之規範。

日本部分工時勞動法（關於短時間勞工之僱用管理改善等之法律，短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律，通常稱為「パート労働法」）第2條就部分工時勞工之定義設有明文規定，係指「一週約定工作時間較同一事業單位所僱用之通常勞工之一週約定工作時間為短之勞工」，但是所謂「通常勞工」必須是與部分工時勞工從事同種業務者始足當之。亦即，日本部分工時勞動法係採取與相同職務之全時勞工相比較之規定，而非明定每週工作未滿一定時間者為部分工時勞工。但是日本官方在進行勞動力調查時，係將部分工時勞工定義為「每週工作時間未滿 35 小時之工作者」。



在日本有關部分工時勞動之定義，整理後大致有如下三類型。

- 一、在企業中被稱為「部分工時」者（依稱呼來區別之定義），勞動力調查特別調查即採用此種定義。
- 二、每週工作時間未滿 35 小時者（依絕對性短時間來區別之定義），勞動力調查中採用此種定義。
- 三、每週所定工作時間較通常勞工為短者（依相對性短時間來區別之定義），部分工時勞動法之立法解釋採用此種定義。

## 貳、部分工時勞工與正職勞工間之均等待遇爭議

傳統部分工時勞動之問題，主要集中於部分工時勞工工資較正職全時勞工為低，特別是「全時制部分工時勞工」與正職勞工之間之差別待遇問題。然而，隨著日本泡沫經濟之崩潰與在全球化下所面臨更為激烈之國際競爭，許多日本企業被迫改變既有的人事勞務管理模式（所謂日式人事勞務管理模式）-- 以男性正職勞工之長期雇用與年功序列薪資為主之僱用習慣，藉以作為因應之

手段。例如，降低正職勞工比例、減少新進正職人員之僱用以及大量增加雇用成本相對偏低之部分工時勞工。此問題已不僅止於部分工時勞工本身，更擴大影響到整體勞動市場。例如，因部分工時勞工之工資〈僱用成本〉遠低於正職勞工，企業開始減少僱用正職勞工，已僱用者亦利用各種經營合理化之名義將其解僱。長期下來，部分工時勞動之負面影響即擴大到正職勞工及年輕人僱用機會減少等各種不同層面上。

較諸正職勞工的僱用機會減少等問題，部分工時勞動所造成更為嚴重的問題是，伴隨著非正職人員數量之增加及工作內容之改變（內容複雜化、責任提高等等），其工資與正職勞工間之差距卻未隨之減少，反而更形擴大。除此之外，部分工時勞工加入以事業單位為投保單位之社會保險的機會，亦常因其工時未達各該保險之最低下限而受到限制。例如每週於單一事業單位之工時少於二十小時者即不得參加僱用保險，而健康保險（約相當於我國實施全民健保前之舊制勞工保險，但不含職災與老年給付部分）之加保要件為「通常勞工週工時之四分之三以上」，故每週於單一事業單位工作未滿三十小時者即無法加入，只能加入需自行負擔全額保費之國民健康保險。

綜上所述，因部分工時勞工所受到勞動條件上之差別待遇即社會安全體系上之問題，目前以部分工時勞工為主之非正職勞工中，有相當比例已淪為二十一世紀之新形態貧困階級，且其身分日趨固定難以改變。其所造成之不良影響已超出單純的勞動或就業問題之領域，而成為嚴重之社會問題。

## 參、部分工時勞動法重要內容概述

### 一、立法背景

日本大約於 1960 年代開始出現部分工時之勞工型態，且人數一直不斷增加，至 1980 年代中期，已大約占受僱人口之 15%。惟至 1990 年代初期泡沫經濟崩壞前，主要從事部分工時勞動者為二度就業之兼職家庭主婦，其目的多為貼補家用，此外即為在學學生或年輕的打工族。此些部分工時之就業型態，一般而言在工資等各方面之勞動條件均不如正職，但其考量可避開調動、工作內容較簡單或責任負擔較輕等理由，因此當時日本部分工時勞工絕大多數是以自願選擇此種雇用型態為主。在此背景下，日本政府於 1993 年制定了部分工時勞動法，然當時部分工時勞動法係以實施適當之勞動市場政策為目的，故而，不論是對於均等待遇或其他勞動條件內容之所有規定皆止於努力義務而已。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

但是，如上述，隨著世界經濟的改變並影響企業對使用勞動形態之態度，社會上對部分工時勞工人數之增加，其與正職勞工間之差別待遇問題以及對於整體勞動市場影響之關心日益高漲，部分工時勞動法乃於 2007 年進行全面修正。修正後之部分工時勞動法增訂了禁止雇主對「應與通常勞工等同看待之部分工時勞工」為差別待遇等規定，強化了該法之規範強度。

## 二、2007 年修法重點

### 1. 勞動條件明示與工作規則

部分工時勞工亦適用勞基法之勞動條件明示之規範〈勞基法第 15 條、勞基法施行規則第 5 條〉。但是，即便企業已存在為正職勞工制定之工作規則，其未預定適用於部分工時勞工之情況亦不在少數，可能因此產生勞動條件曖昧不明之問題。就此，部分工時勞動法增訂，雇主負擔於變更工作規則時應聽取部分工時勞工代表意見之努力義務（同法第 7 條）。2007 年修正部分工時勞動法並於勞基法上勞動條件明示事項之外，就特定事項（加薪、退職津貼、獎金之有無等），課以雇主對於部分工時勞工交付文書等義務（同法第 6 條、同法施行規則第 2 條），違反者處以 10 萬日圓以下罰鍰（同法第 47 條）。

### 2. 禁止對於「應與通常勞工等同看待之部分工時勞工」之差別待遇

針對部分工時勞動之最嚴重問題，即部分工時勞工與正職勞工之差別待遇，2007 年修正部分工時勞動法創設了禁止差別待遇之規定。亦即，就「應與通常勞工等同看待之部分工時勞工」，部分工時勞動法禁止雇主於工資、教育訓練、福利厚生及其他各項待遇上以「因為屬於部分工時勞工」作為理由而給予差別待遇（同法第 8 條）。部分勞工是否屬於「應與通常勞工等同看待之部分工時勞工」，依下列三項基準判斷部分工時勞工是否與通常勞工（即所謂正職勞工）完全相同。

- (1) 職務內容，包括業務內容及所伴隨之責任。
- (2) 人才活用之架構，自受僱時起至僱用終了為止，有無人事異動及其範圍等。
- (3) 勞動契約之期間，須為不定期契約，或因反覆更新而可於社會通念上與不定期契約視作同一之定期契約。

凡部分工時勞工完全該當上述三要件者，事業主即不得以其為部分工時勞工為由，在工資之決定、教育訓練之實施、福利厚生設施之利用及其他待遇上給予差別地對待。



### 3. 均衡待遇與說明義務

部分工時勞動法針對應與通常勞工等同看待之部分工時勞工以外之勞工，就工資（第 9 條）、教育訓練（第 10 條）、福利厚生設施（第 11 條）等項目，課以雇主確保其能取得與通常勞工間均衡待遇之努力義務。所謂均衡待遇，係指雖然無法承認職務是相同，如果參照職務之差異，例如 100:80，但待遇之差異過大而失去均衡時，例如 100:40，雇主應努力使勞工之職務與待遇能取得均衡。惟因比較不同職務而正確地計算其差異係近乎不可能之事，故而此一規範僅止於努力義務。

修正部分工時勞動法為謀求均衡待遇規範之實效性，於同法第 13 條課以雇主當部分工時勞工提出要求時，應說明係依何種考慮而採取了相應措施的說明義務。可惜的是，此一說明義務似乎未被廣泛地利用，應該有檢討更有實效措施之必要。

### 4. 轉換成通常勞工

為了促進部分工時勞工得以轉換成通常勞工（正職勞工），雇主應採取下列措施之一。

(1) 於招募正職勞工時，將其應從事業務內之內容、工資、工時等招募內容相關事項一併向部分工時勞工周知。

- (2) 於事業所內進行新的正職勞工之配置時，亦給予部分工時勞工申請該當配置之機會。
- (3) 設立員工得由部分工時勞工轉換為正職勞工之制度（第 12 條第 1 項）。

## 三、2014 年修法說明

然則，由於上述禁止對於應與通常勞工等同看待部分工時勞工差別待遇規定之要件過於嚴格，難以適用於多數部分工時勞工，以致日本部分工時勞動法之修正規定於 2008 年 3 月開始施行後，直到 2013 年 12 月才出現第一件有關違反上述禁止差別待遇規定之判決。為了解決上述要件過於嚴格難以適用之問題，日本部分工時勞動法於 2014 年再次進行修正，將禁止對部分工時勞工差別





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

待遇之規定移至第 9 條，並刪除上述第 8 條中「不定期契約」之要件，新法自 2015 年 4 月 1 日起施行。惟 2014 年修法內容施行迄今僅年餘，其對實務之影響仍有待觀察。

## 肆、2007 年修正部分工時勞動法之影響

修正部分工時勞動法施行約二個月後，日本民間研究機構「財團法人勞務行政研究所」曾就企業如何因應新法之規定進行調查，並於 2008 年 9 月將調查結果之要點公布於其網頁。以下即就該調查結果作重點整理。

- 一、有關企業是否隨著部分工時勞動法之修正，重新檢討有關部分工時勞工待遇之狀況。根據調查結果所示，已進行有關檢討並有所改變者僅佔回答企業之 48.1%，尚未達到半數。至於改變之內容，最多企業採用了促進部分工時勞工得轉換為正職勞工之措置，達到 55.7%，34.1% 之企業變更了部分工時勞工之待遇，但亦有 35.2% 之企業將正職勞工與部分工時勞工之職務內容作嚴格區分。
- 二、本次修正之重要內容，即「應與通常勞工等同看待之部分工時勞工」

待遇是否隨著法律之實施得到改善？調查結果顯示，即使法律明文禁止對此類型部分工時勞工於所有待遇上有差別待遇，但隨著修法而於工資部分實施均等待遇之企業僅有 9.1%，回答「檢討中」者亦有 18.2%，惟有 63.6% 之企業強調早於修法前即已就工資實施均等待遇。亦且，無任何企業就長期以來部分工時勞工與正職勞工間差別待遇最為嚴重之獎金、退職金及升遷等問題採取改善措施，回答「檢討中」者亦不滿 30%（修法前即已實施均衡待遇者，分別為獎金 25%、退職金 11.1%、升遷 27.3%）。

此外，為充分了解修正部分工時勞動法之實施成效，獨立行政法人勞動政策研究機構進行了大型實證研究，並在 2011 年 9 月發表「部分工時勞工實態調查結果—修正部分工時勞動法實施後之現況」（『短時間労働者実態調査』結果-改正パートタイム労働法施行後の現状，以下稱實態調查）報告，茲摘要重點如下。

### 一、僱用部分工時勞工之人數

此調查中，實際上僱用部分工時勞工之事業單位佔各該行業之比例於 2011 年佔 58%，相較於 2006 年的 66.3% 下降了許多，此下降之原因可能係因調查

單位不同，以及在採樣數和認定上有差異所造成的。但部分工時勞工佔全體受僱者之比例確實是逐年上升的。換句話說，即為僱用部分工時勞工之事業單位數是下降的，惟總人數仍是上升的。

## 二、部分工時勞工之僱用理由

從僱用理由比例下降的程度來看，以「因為人事費用比較便宜（勞動費用的效率化）」此理由下降最多。雖然此僱用理由所佔之比例仍然最高，但可見其重要性不如以往，此現象即可能是修法所帶來之影響。由於修法後就部分工時勞工之待遇，要求企業實施其與正職勞工之均衡待遇或是禁止差別待遇（如工資、教育訓練、福利設施之利用等），而企業為符合法律規範上之要求，勢必會增加僱用部分工時勞工之人事成本。故而，企業在修法後認為僱用部分工時勞工人事費用較便宜之比例，呈現明顯下降之結果。

## 三、關於勞動條件之明示

如上所述，雇主必須對於部分工時勞工明示其勞動條件，係為日本部分工時勞動法修法重點之一。首先，雇主於僱用部分工時勞工時明示勞動條件乙節，接受調查企業認為其「有明示」之比例在 2006 年至 2010 年呈現上升的結

果；針對部分工時勞工之調查，認為有「被明示」之比例在 2006 年至 2010 年亦為上升之狀態。整體看來，雖然勞動條件明示不論係對企業或部分工時勞工之調查，在 2006 年已高達九成認為有明示與被明示，然在修法過後仍有一定幅度之上升。由調查結果可知，修法對於實務運作仍產生一定之正面效果。

## 四、全體部分工時勞工之待遇

針對全體部分工時勞工之待遇，雇主在決定工資之考慮要素上，2006 年調查以「相同地區、職種相同的部分工時勞工工資」之要素為最高，其次如「工作的困難度」、「年資」與「依地區、產業之最低工資」等。而在 2011 年之調查中，則以「能力、經驗」等要素為最高，其次如「職務的內容（業務內容及責任程度）」、「地區內的工資行情」、「職務成果」與「最低工資」等。

由此可見，部分工時勞動法修法後，法律希望雇主依據勞工之能力、經驗、職務內容、職務成果等來考量其待遇，已產生一定之成效，成為企業通常會考慮之要素。除了上述決定工資之要素外，在其他各種津貼制度之實施狀況，如通勤津貼、康樂設施的使用等皆是上升的狀態。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 五、職務和人才活用架構相同之部分工時勞工待遇

依此調查，職務相同和人才活用架構亦相同之部分工時勞工，在工資決定要素之考量上，與一般部分工時勞工相比，因「地區內的工資行情」與「最低工資」之考慮因素比例較少。而從反面來看，對於在「能力、經驗」、「職務的內容」、「職務成果」和「年齡」等因素上，則較受調重視。

然而，對於基本待遇（底薪，不包含獎金、津貼等，下同）等的計算方式，在職務相同之部分工時勞工部分，與正職勞工在工資計算之制度與基準上，大約只有四分之一部分工時勞工是與正職勞工相同的。另一方面，在基本待遇之性格上，從整體來看，會影響正職勞工之基本待遇結構的主要因素係業務能力、業績、成果等，部分工時勞工

反而在「其他」的因素上亦佔了一定的影響力。

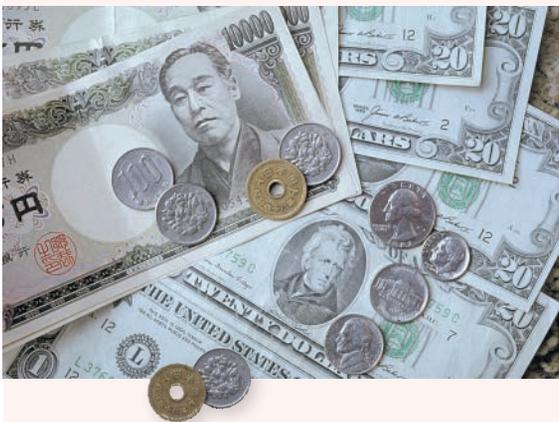
綜上所述，對於部分工時勞工之待遇改善部分已在慢慢改進，惟以職務和人才活用架構亦相同之部分工時勞工來作比較對象，在工作上之均衡待遇確保，仍有可進步之空間。

## 六、轉換成通常勞工之促進

調查中，雇主實施部分工時勞工轉換為正職勞工促進措施之實施率，相較於 2006 年調查結果上升了若干幅度；惟「沒有實施」之比例，仍高達將近五成。

再來，針對 2011 年調查中回答「有實施」促進轉換成正職勞工措施之企業，在實施方法上，以「如果有招募正職勞工，會把招募內容公開給部分工時勞工知道」最高，其次為「引進測驗制度等正職勞工轉換制度」的以及「如果公司內部公開招募正職勞工時，部分工時勞工亦會給予應徵機會」。在轉換的過程中，將近六成的企業主是沒有設置任何轉換型態的，均係直接轉換，有將近三成的企業主是在以「定期契約之正職勞工」作為轉換過程之設置。

就受訪者是否認為有實施效果的統計方面，2006 年調查認為沒有實施效果至 2011 年之調查僅微幅下降。仍有將近



五成認為轉換通常勞工之制度是沒有效果的。從整體來看，促進轉換成通常勞工之措施，在修法後之實施增加幅度有限。

## 七、待遇決定說明與待遇意見之獨立解決能力

關於部分工時勞工之待遇說明部分，部分工時勞工從可以「要求」企業主說明其待遇，發展至當其對於待遇有意見時已有獨立解決之能力，至少在企業主方面似乎已經接受了這樣的政策，亦相當程度的被實施著。惟如果是考慮部分工時勞工本身在契約地位上即為弱勢，在要求其說明與提出改善意見時亦有必要同時顧慮這一點，對於將來可能發生之糾紛必須給予一定的協助。對於部分工時勞工之要求，企業主或主管應有必要體諒和斟酌個別勞工實際之情況，謹慎認真的給予其說明幫助。

最後，關於部分工時勞工待遇在決定時，部分工時勞工是否能親自參與其中亦是討論之重點。針對工作規則訂定時之意見聽取狀況之調查，在企業中之部分工時勞工是否有適用工作規則，對於意見聽取之政策已慢慢開始達到效果。惟其中在「聽取工會意見」之比例不超過五成，可以說是，在整個組織環境中都仍有改善之必要和空間，並希望能藉此提高意見之提出。

## 伍、結論

日本部分勞動法自 1993 年完成立法後，陸續配合社會經濟、就業情勢之變化進行了數次修正，並藉由提高雇主責任之方式強化了對於部分工時勞工之保護。雖然保護強度最高，亦即有關禁止雇主對於「應與通常勞工等同看待之部分工時勞工」為差別待遇之規定施行成效尚屬有限，惟此為 2007 年修法內容過於嚴格所致，放寬適用之規定已於去年（2015 年）起實施，可再觀察其具體成效。惟本文以為，日本部分工時勞動法針對不同類型部分工時勞工訂定不同程度之保護規定，避免齊頭式平等之立法體例，相當值得吾人參考。按部分工時勞工從事部分工時勞動之動機、工作態樣與工作時數之差異甚大，確實不宜一律適用相同之法規範。從而，本文建議，我國未來研擬制定有關部分工時勞工之保護規定時，亦應考量部分工時勞工之特性，給予不同類型部分工時勞工不同之法律保護，以達到最佳之施行效果。☺





# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 職業災害

# 重建 服務現況 與未來展望

勞動部職業安全衛生署科長 簡秀華



### 壹、前言

職業災害是勞工因工作或工作過程中所造成的意外傷害或是疾病，而職業災害是每一勞動人口於工作中都會面臨的問題，近來，政府致力於減災工作，推動職業安全衛生促進工作，並落實勞動檢查、健康宣導等，以持續降低職業災害，期待為勞工建構健康安全的職場環境。然而隨著工業發展與科技進步，生產設備機械化以及生產原料的愈益發展，伴隨職業災害發生的可能態樣也越來越複雜，過去未發現的潛在有害物質，也可能在未來對於接觸該物質的勞工造成身體上的傷害或疾病。

依據 2015 年勞工保險統計，職業災害保險傷病給付件數為 51,304 件，職業災害失能給付件數為 3,481 件，職業災害死亡（含失蹤）給付為 1,303 件，此外，對於未加入勞工保險之勞工，依職業災害勞工保護法規定，由政府於編列預算撥付提供相關之給付協助，而職業災害的發生除經濟上的損失外，也可能會造成職業災害勞工身體或心理之傷害，這些傷害也可能讓勞工在工作上無法發揮傷病前的工作能力，以致於生產力下降，甚或引發後續就業、社會再適應以及家庭經濟困難等問題，或因此成為身心障礙者，其需求可能涵蓋醫療、心理、社會、經濟、家庭，復健，法律、勞資關係及就業等面向。除了勞工之外，雇主亦須承擔職災勞工可能因無法工作所造成生產、補償或賠償等損失，因此，一個職業災害事件的發生，對於雇主以及個別勞工均有相當程度的影響。

## 貳、職業災害重建服務概述

每一個職業災害事件的背後，除了是一個事業經營體的損失，也是一個家庭的問題，當職業災害對於勞工個人心理與生理受到損害時，其家庭也會受到經濟、照顧負擔及心理壓力等衝擊，因此，除了職業災害預防之外，如何讓受

到職業災害的勞工後續可以健康的返回職場，從事適當的工作，以保障其經濟生活的安全，是為一項重要的工作。

國際勞工組織（ILO）2002 年「職場障礙管理實施規範」，亦揭示政府應透過立法確立政策架構，透過醫療復健、社會重建、職能復健及職業重建，提供職業災害勞工各項重建之支持措施，以協助職業災害勞工重返職場。此外，國際勞工組織（International Labor Organization）1955 年第 99 號「障礙者職業重建建議書建議：對於工作能力因身體損傷而有所改變的勞工，鼓勵雇主將職災勞工轉換至可勝任且與原工作相關之其它工作」，對職災勞工強調「建設性補償」。各國亦強調如何使職災勞工在受傷後儘可能恢復功能，並協助其重返就業市場，為職災勞工重建服務之工作重點。

職業重建是一個連續的過程，且職業災害對於職災勞工身心造成之傷害程度不一，所需醫療及復建時間亦不等，所以，職業災害重建會因為每一個個案受到職業災害的情形不同而有不同的介入時機與處置方式，因此，協助職災勞工恢復工作能力，並非一次到位，勞工從醫療期間到是否得以復工，應經醫師診斷，或物理治療師、職能治療師依個



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

案情形加以評估後決定之，整個職災重建過程，除涉及醫療範圍的「醫療復健」外，通常還包含職能復健、社會復健以及職業復健（重建）等工作，概述如下<sup>1</sup>。

「職能復健」或稱之為「產業治療」乃是醫療復建階段性完成後，為利於往後重返職場而準備的一種過程，根據評估的需求給予適當、正確及適時的服務，其復健目標是如果勞工發生職業傷病時，讓傷病勞工能夠獲得早期而有效的治療，讓傷病勞工可以恢復傷病前的就業狀況或是重返傷病前的生活型態，也就是讓職災勞工能夠回到原公司從事原來的工作或是調整或替代工作。所涵蓋的項目包括：工作強化、脊髓損傷方案、腦部傷害方案、工作能力評估、功能性能力評估、工作與職務分析、工作模擬訓練、漸進式復工計畫、身體機制及衛生教育訓練、法律諮詢等。

「職業重建」乃是針對受職業災害勞工無法回到職務工作者，當他們須要培養第二專長、找尋其他公司上班從事原來的工作職務，或是調整不同工作時所採用的重建方法。職業重建所提供的服

務包括：職業輔導評量、職業訓練、就業服務、就業安置、職業諮商、就業媒合、職務再設計等。

「社會復健」職災勞工於甫遭職業災害後，勞工本人及其家屬往往對於職災勞工權益不瞭解，而家庭亦因職災事件造成勞動力之減損與身心之重創，導致家庭陷入危機。社會復建之主要目的為透過專業服務，提供職業災害勞工及其家屬心理支持、社會適應、福利諮詢、勞工權益維護及保障等，以確保勞工及其家庭獲得權益保障與協助，恢復社會功能。社會復健從職災發生後即可進行，並涵蓋之後的每個階段<sup>2</sup>。

## 參、我國職業災害重建之作法

工作場所或勞動場所發生職業災害，此係事業單位經營難以避免之風險，基於雇主保護照顧之義務，雇主應予職災勞工適當之保障，而職災保護制度重點之一在於協助職災勞工後續之復工，此部分不因事業單位規模大小而有別，又為了讓職業災害勞工復工、重返職場，政府推動職業重建工作。

<sup>1</sup> 張彧、徐雅文，我國職業災害勞工重建政策之探討，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所（現為勞動部勞動及職業安全衛生研究所），2007年，頁2-3。

<sup>2</sup> 楊政瑩，職業災害重建協助勞工看見希望，台灣勞工季刊，第24期，2010年，頁49。

我國對於職業災害勞工重建工作，最主要始於 2002 年 4 月 28 日施行之「職業災害勞工保護法」，職業災害勞工保護法是針對發生職業災害之勞工，制定職災補償及重建等相關法律保障措施，更藉由預防工作之推動與落實，有效減少職業傷病之發生，從而降低保險給付之支出，以達到從預防、補償至重建之整體性職災勞工保護之目標。其中，職業災害勞工保護法第 4 章明定各項促進就業措施，並於第 18 條規定，職業災害勞工經醫療終止後，主管機關得依其意願及工作能力，協助其就業；對於缺乏技能者，得輔導其參加職業訓練，協助其迅速重返就業場所。已有職業重建之雛型，另於同法第 27 條規範雇主安置職災勞工之工作應以原工作為優先，又為加強職災勞工之復工，亦規定雇主應提供其從事工作必要之輔助設施，以期職災勞工迅速重返職場。

而後，2003 年 1 月 7 日訂定發布「勞動部職業安全衛生署補助相關單位辦理職業災害預防及職業災害勞工職業重建事項作業要點」（原名稱：勞工保險局補助相關單位辦理職業災害預防及職業災害勞工職業重建事項作業要點），2004 年 10 月 20 日依「職業災害勞工保護法」第 10 條規定，訂定發布「職業災害勞工職業重建補助辦法」，利用計畫補助方式，鼓勵民間專業團體辦理心理輔

導及社會適應、工作能力評估及強化、職務再設計、職業輔導評量、職業訓練、就業服務、追蹤及輔導再就業，與其他職業災害勞工職業重建相關研究事項，進一步加強輔導提供勞工工作能力強化、心理輔導等促進就業之積極性措施，以加強照顧職業災害勞工傷病後重返職場之需求。

至 2008 年，為了讓職災勞工家庭，能在職災發生的第一時間得到陪伴支持，並獲得各項醫療健康、法律訴訟、經濟安全、福利服務、心理支持、重返職場等協助資訊或資源，勞動部（改制前行政院勞工委員會）推動「職業災害勞工個案主動服務計畫」，於全臺配置個案管理服務人員，結合各縣市政府在地資源，提供職災勞工權益協助、家庭支持以及復工協助，並且，設置「職業災害勞工諮詢專線」（0800-001-850），主動關心聯繫職災勞工，瞭解其需求，並做為轉介各縣市個案管理服務的管道。自此，初步建構具資源連結功能之職災勞工服務資源網絡。

承上，茲就我國職業災害勞工重建之作法，依職業災害重建內涵，分述如下：

## 一、職能復健

包含職能治療及復健、工作能力評估、工作強化訓練以及重返職場之協



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

助等，主要由勞動部職業安全衛生署依「職業災害勞工保護法」第 10 條、「職業災害勞工職業重建補助辦法」以及「勞動部職業安全衛生署補助相關單位辦理職業災害預防及職業災害勞工職業重建事項作業要點」規定，每年 2 月及 7 月進行計畫申請公告，委託相關醫事專業團體（依法設立之事業單位、機構、學校及相關團體，且須置職能治療師或物理治療師 1 人以上）辦理，協助對象為勞工發生職業災害後，由醫師診斷為職業傷病，致工作能力降低或喪失者。

現階段已補助臺大醫院、臺北榮總、彰化基督教醫院、高雄長庚等 15 個機構成立「職能復健單位」，亦連結委託設置之全國各區職業傷病防治中心，提供工作分析及功能性體能測驗，並進行增進其生心理功能之治療、復健及訓練等職能復健相關服務，並應依職業災害勞工工作能力之恢復狀況，擬訂復工計畫，協助其復工，讓遭遇職業災害傷病勞工，能夠獲得有效之治療，及早恢復傷病前之工作能力與就業狀況，重返職場。

## 二、社會復健

包含職業災害權益諮詢與維護、勞資爭議協處、雇主協商（補償、復工）、福利資源連結與提供、勞工保險

給付津貼協助申請、家庭功能支持及調整、心理支持與社會適應等，主要辦理規定如下：

### （一）職業災害勞工職業重建補助辦法

由依法設立之事業單位、機構、學校及相關團體（須置臨床心理師、諮商心理師、職能治療師、護理師、社會工作師或具相關工作經驗 1 年以上之大學校院社會工作、心理輔導、特殊教育相關系所畢業者 1 人以上）提出計畫辦理「心理輔導及社會適應」。

### （二）職業災害勞工個案主動服務計畫

透過補助地方政府配置 47 名個案管理服務人員辦理，以保障職業傷病勞工之最低生活條件，以恢復其傷病前之社會生活功能為目標，並扮演資源連結之重要角色，其重點工作說明如下：

1. 協助提出職業傷（病）鑑定與治療：疑有職業病個案，轉介職病防治中心進行診斷與治療，並協助申請職業病認定與鑑定。
2. 職業災害勞工權益維護：協助取得醫療給付（含職災醫療書單），連結復健與輔具資源，陪同個案瞭解醫療復健計畫及相關衛教知識；維護案主工作權益，並爭取法定應有公傷病假；協

助案主爭取職災補償權益；案主遇有解僱或離職情形，協助案主獲取資遣費或退休金；爭取雇主賠償等。

3. 勞資爭議協調：向雇主主張維護案主權益，協助調解勞資雙方爭議；轉介與陪同參與勞資爭議調處，協助獲得有利案主事項（職災補賠償、復工條件等）；運用法律諮詢或轉介法律扶助資源，獲取訴訟協助及權益保障等。
4. 職災慰問與家庭功能維護：發放職災慰問金；視案家需求及條件申請各項社福補助、津貼與連結民間相關經濟或物資資源；建立良好支持關係，並視案家需要連結心理諮商與精神醫療資源；協助案家獲得相關福利服務，使案家生活功能得以穩定；連結社福生活重建團體，協助案家社會適應等。
5. 重返職場協助：定期追蹤醫療復健個案，了解其復原情形及復工需求；視個案工作能力恢復情形及身心需求，連結各項職能復健、職業重建與就業服務等資源，協助案主強化其工作能力，或發展新專業知能；協助案主進行復工協商，透過職務再設計、復健安排、環境改善等，返回工作崗位。

### 三、職業重建

包含職業輔導評量、職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導等工

作，主要係以協助未能回到原工作職場之職災勞工再就業為目標。

就目前職業重建體系，除勞動部職業安全衛生署依「職業災害勞工職業重建補助辦法」，補助相關專業團體辦理「職務再設計」以及「職業輔導評量」措施外，另主要透過勞動部勞動力發展署相關「職業訓練」、「就業服務」、「創業協助」以及「身障礙者職業重建服務」資源，提供職業災害勞工職業重建服務，摘述如下：

#### （一）勞動部職業安全衛生署

##### 1. 職業輔導評量

依「職業災害勞工職業重建補助辦法」規定，為瞭解職業災害勞工之職業潛能、興趣、技能、工作人格及生理狀況等所實施之評量，以提供具體就業建議，協助職業災害勞工適性就業。

##### 2. 職務再設計

依「職業災害勞工職業重建補助辦法」規定，指協調改善工作環境或工作機具設備、調整職務內容、工作方法及條件或應用就業輔助器具等措施，協助職業災害勞工重返職場，提高工作效能。每一個案之改善額度最高補助 20 萬元。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## (二) 勞動部勞動力發展署

### 1. 職業輔導評量

依身心障礙者權益保障法第 37 條第 1 項規定，提供身心障礙者職業輔導評量服務，以瞭解其職業潛能、興趣、技能、工作人格、生理狀況及所需輔具或服務等，提供具體職業重建服務或建議，俾利其適性就業。

### 2. 職務再設計

依「身心障礙者職務再設計實施方式及補助準則」、「推動身心障礙者職務再設計服務實施計畫」以及「推動中高齡者職務再設計計畫」辦理，包含改善工作設備或機具、提供就業輔具、改善工作條件、調整工作方法、改善職場工作環境等。雇主每進用一名身心障礙者、每名自營作業者、受僱之身心障礙者個人、中高齡或高齡者，每年補助金額最高以新臺幣 10 萬元為限。但有特殊需求，經專案評估核准者，不在此限。

### 3. 就業服務

由公立就業服務機構依據勞工就業需求，提供相關就業服務，並為積極協助勞工就業，提供有僱用獎助、臨時工作津貼、求職交通補助金、異地就業交通補助金、搬遷補助金、租屋補助金、

職場學習及再適應計畫、多元就業開發方案、培力就業計畫等就業協助措施，鼓勵雇主僱用弱勢之勞工、降低勞工求職之障礙、提供勞工職場學習、在地就業之機會。

### 4. 職業訓練

由職業訓練機構依據勞工職業訓練需求，運用政府及民間資源，以自辦、委辦或補助方式，對於工作技能不足或需補充就業技能之失業、待業或轉業適訓之勞工，規劃辦理各類就業導向職業訓練措施，提供相關參訓津貼及補助，以提昇勞工工作實務技能，促進其就業及安定生活，順利就業。除辦理職業訓練課程外，亦依不同對象提供其他職業訓練相關協助措施，包含職業訓練生活津貼、產業人才投資方案（補助訓練費用）、充電起飛計畫、青年就業旗艦計畫、明師高徒計畫等。

### 5. 創業協助

為協助勞工創造就業機會，辦理創業諮詢輔導服務以及低率創業貸款措施，協助勞工獲得創業知能、顧問輔導以及創業資金等資源，且進一步辦理相關商品行銷服務，降低勞工創業障礙，提高勞工創業之成功機率。

## 6. 身心障礙者職業重建服務

包含身心障礙者就業轉銜、職業訓練、職業輔導評量、職務再設計、就業服務（庇護性就業、居家就業、職場學習及再適應計畫、支持性就業）、職業重建窗口（就業轉銜服務、職業重建個案管理服務）、身心障礙者創業輔導。

## 肆、職業災害重建服務之檢討與未來展望

德國、日本、韓國等國家，均將職業災害勞工予以特別照顧，並且認知推動職業災害勞工重建政策，協助其儘速返回職場有利於勞工、雇主、保險人及整體社會，爰分別制定職災勞工重建方案、成立專業法人團體、投資職災醫院及建構職災勞工重建網絡。然而我國職業災害勞工保護法施行迄今，已逾 10 餘年，期間社會、經濟、科技、政府組織分工已然發生變化，爰衡酌各國職業災害重建制度發展，檢討國內職業災害重建服務，並提供未來展望之芻議。

### 一、職業災害重建服務之檢討

我國職業災害勞工重建之推動，目前係依職業災害勞工保護法提撥之專款，並依「職業災害勞工職業重建補助



辦法」規定補助若干職能復健單位，以及依計畫推動方式，補助地方政府僱用個案管理人員提供諮商協助服務，但完整重建體系未建構、資源亦欠整合，難以滿足職業災害勞工個別化、多元化之重建服務需求，經檢討國內職業災害重建服務，概述如下：

#### （一）重建服務缺乏普及性及資源分配不均

有關職業災害預防及職業災害勞工之重建，現行「職業災害勞工保護法」、「職業災害勞工職業重建補助辦法」規範



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

相關工作相關專業團體向職業安全衛生署申請補助辦理，故僅能視民間專業團體之參與意願，受理補助案之申請。近年來在主管機關積極鼓勵各醫院提出申請之努力下，服務單位雖有成長趨勢，但由於未能依各地區服務需求統籌配置，致服務單位及數量成長仍然有限，且容易因服務單位人員輪替更換等因素，而影響其繼續提供服務之意願與服務品質，不利服務的連續性與完整性，對職業災害勞工而言，在接受職業重建服務過程，也可能造成未得到整體性與連續性的服務，且如資源未具普及性及區域均衡性，可能讓部分地區職災個案管理員連結職能復健資源時面臨困境，缺乏相關資源得以轉介提供，較為不利勞工重返職場及再就業。



## (二) 服務網絡連結待加強

依目前現行體制，職業災害重建資源仍由不同單位主政，如職能復健主要由勞動部職業安全衛生署補助醫事單位辦理工作能力評估及工作強化，社會復健由勞動部職業安全衛生署補助地方政府辦理，職業重建仍以勞動部勞動力發展署所提供之就業服務、職業訓練以及身心障礙者職業重建等資源較為完整；惟各單位間的服務資源連結，缺乏標準化以及常態性作業。

## (三) 缺乏職業災害勞工職業重建服務之專責專業團體

國內尚無職業災害勞工重建及職業災害預防之產業或具整合能力之專業團體，然職災勞工職業重建的工作並非短期即可完成，透過計畫補助以每年度申請補助方式進行，對於提供服務單位在不確定隔年度方案是否能夠通過申請時，提供服務單位較不容易推動較延續性並連貫的服務措施。

另職災勞工重建及預防專款，如以年度補助或政府採購法等方式，將職災重建等業務具高度專業化及持續性之委託不特定民間機構或學校辦理，易衍生



專業能力不足、人才難以久任、技術經驗無法傳承或公益與私益難以區分等影響重建業務發展之情形。且相關服務網絡之建立以及相關專業人員之培養，亦欠缺強而有力的執行單位，故實須有常設性專責組織及足夠人力，方能永續經營與發展職業災害重建業務。

## 二、職業災害重建服務之未來展望

為加強協助職業災害勞工重建作業，勞動部職業安全衛生署於 2014 年成立後，將原由勞工保險局辦理之職能復健，以及勞動部推動之「職業災害勞工個案主動服務計畫」，納入職業安全衛生署工作範疇，進行業務整合。此外，並重新檢討職業災害勞工保護法之規定，研議相關修法作業，以下就職業災害重建體系可能之未來展望，提出以下參考：

### (一) 主管機關積極參與職業災害勞工重建，協助勞工重返職場

職業安全衛生署於 2015 年開始委託臺灣大學辦理職能復健服務中心計畫，辦理職業災害重建之各項規劃工作，包含訂定相關標準作業流程，試辦網絡連結服務作業，加強相關單位之聯繫，主動開發職能復健單位，協助提升職能復健單位服務品質，以及辦理相關課程加強服務人員之專業能力。

除此之外，考量目前現行的補助方式，具有服務缺乏連續性與完整性之問題。因此，未來應加強職業災害勞工重建功能，中央主管機關運用專款，主動積極規劃職業災害重建服務項目，以及整合區域重建資源，方能成效。

### (二) 加強職業災害重建網絡連結，提供職災勞工完整服務

職業災害勞工傷病診斷、療程、重建過程，各有不同之介入方式，需要團隊協同方能有成。政府之責任在於提供職災個案「及早介入」及「整合性服務」之網絡。

現階段國內勞工社會復健、職能復健及職業重建窗口分立，難以有效提



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



供整合性之職業災害重建服務，又實務上，職業災害職能復健事涉專業，且該等專業人員背景多元化，涵蓋職業醫學、職能治療、物理治療、心理諮商、職務再設計、工作能力評估等個案管理專業事宜；另整體職業災害重建業務涉及社政、勞政、醫學、復健、就業服務等多方領域專業，仍需透過政府單位間以及與民間相關團體等單位合作，方能奏效。因此，在不同專業由不同單位辦理之情形下，服務網絡之連結，整合區域性相關重建資源，令勞工得到更為便利與完整的服務，對於職業災害重建工作至為重要。

### (三) 進一步統籌辦理職業災害勞工重建事項，建立跨專業服務團隊

職業災害勞工重建服務機構應以「個案管理」的方式，藉由專業團隊落實執行職業傷害的案主管理服務，提供各項專業評估及處遇計畫，從接到職災勞工通報開始，列入管理，對於醫療復健穩定尚無法回復原職場者，依職業災害勞工個人需求，擬定職能復健計畫，實施工作能力評估與強化、職務再設計方案等，提供個案職業重建、評估、諮詢等服務。

然目前對於職災重建業務，囿於專業涵蓋程度較廣以及人力等因素，尚難完全整合單一提供服務之單位，惟職業災害重建是一延續的過程，故由跨領域專業團體統籌辦理職業災害勞工重建事項，提供民衆便捷且單一窗口，並由重建單位之專業人員與雇主、職災勞工及相關醫療單位共同研訂復工計畫並追蹤辦理情形，以及加強服務人員之專業度，使職災重建工作更具專業化，以發揮重建最大效益，協助職業災害勞工返回原職場工作，應為未來進一步加強職業災害勞工重建工作需妥慎研議之發展方向之一。☺

# 健全我國職業災害保險法制

## ——以日、韓二國為借鏡

勞動部勞動保險司視察 林煥柏



### 壹、我國職業災害保險之現況與困境

查我國勞工保險於民國 39 年開辦，係採包含普通事故及職業災害事故之綜合保險方式，於 68 年 2 月始將前開二者之保險費率分開計列，並首次進行職業災害保險費率精算事宜，惟職業災害保險相關規定仍於勞工保險條例中規範。又職業災害保險之辦理目的，係透過納費互助、風險分攤之社會保險方式，除可立即提供職災勞工基本生活保障外，同時，亦可分散雇主之職業災害補償風險，避免其因重大工傷事件承擔鉅額補償，影響企業經營。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

惟普通事故保險與職業災害保險除規範目的不同，職業災害保險相關規定亦受限於普通事故保險財務、保費負擔、適當保障等規定，致各界認為現行我國職業災害保險對職災勞工保障顯有不足，以下將說明目前職業災害保險制度之困境：

### （一）受僱勞工未全面強制加保，發生職業災害事故無法獲得職業災害保險給付保障

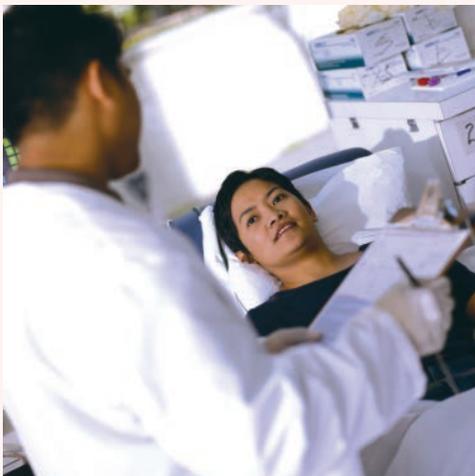
如上所述，勞工保險係綜合保險制度，職業災害保險之加保規定與普通事故保險相同，爰現行勞工保險條例僅規定僱用 5 人以上員工之事業單位，皆應為勞工辦理參加勞工保險，至受僱於 4 人以下公司行號的勞工，則屬所謂「自願加保」對象，並未課以雇主為其辦理參加職業災害保險之責任。此外，實務上部分雇主為規避普通事故保險保費負

擔，未替受僱勞工加保；或因工程層層轉包，人員流動性高，無法即時辦理加保手續等，而發生未加保狀況，致勞工發生職業災害事故時，無法獲得職災保險給付之保障。

### （二）勞工保險投保薪資有其上限，致雇主無法充分抵充所得較高者之勞動基準法職業災害補償責任

現行勞工保險不論普通事故保險或職業災害保險均適用同一投保薪資分級表。因普通事故保險包含老年給付，財務負擔較重，且需考量勞、資、政三方保費負擔能力及社會保險適度生活保障等，故訂有上、下限規定，無法反映部分勞工實際薪資水準。因此勞工一旦發生職業災害事故，如其原領薪資超過投保薪資上限規定，除保險給付與其實際薪資有所差距，保障不足外，恐使雇主職業災害補償責任抵充不足，造成沉重負擔，衍生後續勞資爭議。

另一方面，對於薪資較低、就業較不穩定之非典型勞動者而言，可能以 11,000 元之級距投保，一旦發生職業災害，所得請領之給付恐不足以保障其基本生活，爰部分勞工團體亦提出，職業災害保險之投保薪資至少應以基本工資（現為 20,008 元）作為最低級距，以保障較為弱勢之勞工。



### (三) 年金給付金額過低，保障不足，且按年資計算，不利年資較短之勞工

依勞工保險條例規定，前開年金給付係將平均月投保薪資、年資納入計算，因此年資較短之被保險人，若遭遇職業傷病致終身無工作能力，所計算出來的結果可能僅得領取基本保障年金，保障顯有不足，且部分勞工團體亦指出，受僱勞工之職業災害保險之保險費由雇主全額負擔，與勞工個人之保費貢獻程度無關，納入年資計算給付金額並不合理。

另部分勞工團體認為，目前職業災害保險之失能、遺屬年金給付，其給付金額水準過低，難以實質確保職災勞工災後經濟生活安全，建議應參照國際勞工組織第 121 號公約及先進國家實施經驗，適度提高給付水準，以保障職災勞工及其遺屬之基本生活。

此外，目前多數先進國家皆已將職業災害保險單獨立法，建立一完整的職業災害補償體系，並有專責運作之機關，進而與失業、老年退休生活等相關法令，構成保障勞工就業安全的社會安全網。考量該世界趨勢及目前我國職業



災害保險所面臨的上述困境，將其自勞工保險條例抽離，單獨立法，站在保障職業災害勞工、建立完善職業災害保險制度的觀點，應是勢在必行。爰此，本文第二章將擇要介紹與我國國情相近的日、韓二國，其職業災害保險法之保障內容，以作為未來政策研擬之參考。

## 貳、日、韓二國職業災害保險制度概述<sup>1</sup>

日本「勞動者災害補償保險法」於 1947 年頒布，其立法目的係為提供因業務上或通勤等因素而致傷病、失能或死亡之勞動者，相關保險給付保障，並促進職災勞工重返社會、提供職災勞工家屬之協助，以及防止職業災害的保險制度。此外，亦有以保險制度提供勞基法

<sup>1</sup> 本文有關日、韓二國職業災害保險法資料皆取自該國勞動主管機關，並自行翻譯，資料網址如下：1. 厚生勞動省所管法令 <http://www.hourei.mhlw.go.jp/hourei/>；2. 韓國勞動部所管法令 <http://www.moel.go.kr/english/poli/poliLaw.jsp?tab=7>。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

之職災補償制度擔保的政策目的，其後經數次修正，擴大適用行業，提高給付水準，並引進通勤災害保護制度，創設勞動福祉業務等。韓國「產業災害補償保險法」則於 1963 年訂定，係該國實施的第一個社會保險制度，於工業發展方面，該法扮演相當重要的角色，除為雇主保護事業基礎，亦保障了勞工的收入和健康，企業經營更無後顧之憂，得以在極短期間內追求快速經濟成長。

與我國勞工保險係委由勞工保險局辦理不同，日本之勞災保險除由厚生勞動省轄下勞動基準法局為主管機關，並由地方勞動基準監督署辦理給付業務外，另成立「獨立行政法人勞動者健康福祉機構」辦理職災勞工重建、預防等

業務，另韓國則設立類似公法人性質的「勞動福祉公團」以辦理職業災害保險業務。

### (一) 適用範圍

日、韓兩國職業災害保險制度，原則上適用所有事業單位。亦即，該事業單位不問僱用人數多寡，皆需強制參加職業災害保險，其所僱用之勞工，於僱用關係存續期間，自可獲得職業災害保險之保障。另兩國針對部分對象有適用除外規定，例如：公務員、軍人等，因已有各別之職業災害補償制度，無適用之必要，而部分特殊行業，亦有排除規定，茲將日、韓二國職業災害保險之適用及除外規定臚列如表 1。

表 1

職業災害保險之適用及除外規定

國別	適用範圍	除外對象
日本	僱用勞工 1 人以上之所有事業單位。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 適用國家公務員災害補償法、地方公務員災害補償法之國營事業、行政機關。</li> <li>• 農、林、水產業，因其發生職災案件較少，且事業規模較小，爰列為自願適用事業單位。</li> </ul>
韓國	僱用勞工 1 人以上之所有事業單位。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 適用公務員年金法、軍人年金法者。</li> <li>• 適用船員法、漁民及漁船災害補償法或私立學校年金法者。</li> <li>• 建築工程金額未滿 2 千萬韓元，或工程總面積 100 平方公尺以下及 200 平方公尺以下之翻修工程。</li> <li>• 家事勞動者。</li> <li>• 業務屬上開四項以外之事業單位，其僱用人數不超過 1 人者。</li> <li>• 農、林（伐木業除外）漁、狩獵業之事業單位，其僱用人數未滿 5 人者。</li> </ul>

除了強制適用之事業單位外，日、韓二國之職業災害保險，基於保護實際從事工作之勞動者，於受到災害時應給予補償之考量，就中小企業雇主、獨立作業勞動者、家事工作者等，於獲得主管機關認可後，得准其辦理加保，兩國之特別加保對象詳如表 2。

國別	特別加保對象
日本	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中小企業主及其受僱者、家族勞動者。</li> <li>• 自營作業者。</li> <li>• 派遣至國外工作者。</li> <li>• 從事特定行業者：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 農事相關作業工作者。</li> <li>(2) 辦理國家或地方公共團體委辦職訓者。</li> <li>(3) 從事適用家事勞動法之特定行業者。</li> <li>(4) 工會會務人員。</li> <li>(5) 從事照護行業者。</li> </ol> </li> </ul>
韓國	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 派遣至國外工作者。</li> <li>• 接受在職訓練之學生或職業訓練受訓者。</li> <li>• 中小企業主（包含未僱用勞工幫同工作者）。</li> <li>• 自營作業者。</li> <li>• 從事特殊型態工作者（不問其契約形式，係以類似勞工之方式提供勞務，獲取報酬，惟無勞動基準法等相關法令之適用者）。</li> </ul>

## （二）給付內容

日、韓二國之職業災害保險皆提供醫療給付、休業給付（韓國稱為工資替代給付，即我國勞工保險之傷病給付）、失能給付、遺屬給付、看護給付等給付項目。給付係以勞工之實際工資按各該給付規定計算金額，與我國按勞工之「月投保薪資」計算不同。此外，針對上、下班交通事故，日本勞災保險將其列為保險事故，可請領相關保險給付，惟查韓國職災保險法除公、出差外，並未給付通勤事故。二國之保險給付內容擇要整理如表 3：



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

表3

### 職業災害保險給付內容

	日本		韓國		
	給付條件	給付內容	給付條件	給付內容	
給付項目	醫療給付	勞工因執行職務或通勤災害致傷病，於勞災醫院或指定醫院內進行療養。	提供職災勞工必要之醫療措施。	勞工因執行職務而致傷病，於指定職災醫院內進行療養者。	提供職災勞工必要之醫療措施；若無法於指定醫療院所進行醫療者，則發給醫療費。
	傷病給付	勞工因業務或通勤災害中造成傷病需要療養，致無法工作。	自休假之第4天起給付平均工資之60%。	勞工因執行職務遭遇傷病而需診療，致無法工作者。	自無法工作之第4天起給付平均工資之70%。
	傷病補償年金	勞工因業務或通勤災害，其醫療行為開始後經1年6個月仍未痊癒，失能程度符合所定要件且狀態持續者。	依其傷病等級發給平均工資之245日～313日之年金。	請領醫療給付之勞工於醫療行為開始後2年仍未痊癒且無法工作，傷病程度符合所定要件者。	依其傷病等級發給平均工資之257日～329日之年金。
	失能給付	勞工因業務或通勤災害所致之傷病，治癒後於身體遺存一定之失能狀態者。	1. 失能年金：依其失能等級發給平均工資之131日～313日之年金。 2. 失能一次金：依其失能等級發給平均工資之56日～503日之一次金。	勞工因執行職務所致之傷病，經治癒後仍遺存一定之失能狀態者。	1. 失能年金：依其失能等級發給平均工資之138日～329日之年金。 2. 失能一次金：依其失能等級發給平均工資之55日～1,474日之一次金。
	遺屬給付	勞工因業務或通勤災害致死亡時，遺有符合要件之遺屬者。	1. 遺屬年金：依遺屬人數發給平均工資之153～245日之年金。 2. 遺屬一次金：平均工資之1000日。	勞工因業務或通勤災害致死亡時，遺有符合要件之遺屬者。	1. 遺屬年金：基本給付金額為平均工資之47%，再依遺屬人數調整。 2. 遺屬一次金：平均工資之1,300日。

表3

職業災害保險給付內容（續）

	日本		韓國	
	給付條件	給付內容	給付條件	給付內容
喪葬費	為因業務或通勤災害致死之勞工辦理喪葬事宜者。	發給 315,000 日圓加計平均工資之 30 日之金額；前開金額若未滿平均工資之 60 日者，即發給平均工資 60 日。	為因業務或通勤災害致死之勞工辦理喪葬事宜者。	發給平均工資之 120 日。
看護給付	因業務或通勤災害致重度失能之勞工，其日常生活有隨時看護之需求者。	依其看護狀態，每月給付 57,030 ~ 104,950 日圓。	無	無
二次健康檢查等給付	勞工於最近一次健檢，發現有腦心血管等疾病項目之異常狀態時，得申請二次健檢及特定保健指導。	提供為確實掌握腦心血管疾病狀態之相關健檢及醫師保健指導。	無	無

### （三）其他保障措施

日韓二國職業災害保險除提供上述主要的保險給付外，亦提撥經費辦理協助職業災害勞工後續重返職場、家屬照顧、職業災害預防等措施。例如，日本針對職災勞工發給各種一次性給付的

「特別支給金」，亦辦理協助職災勞工家屬就學、貸款等業務，至韓國亦從保險基金提撥經費辦理協助職災勞工後續醫療、重建及職業災害預防等措施。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



#### (四) 小結

綜觀日、韓二國職業災害保險法制之發展演進，我們可以整理出一些基本原則，諸如：納保範圍逐漸擴大至全部事業單位及受僱勞工，給付內容隨著該國經濟發展、勞工意識萌發、職業傷病之發現，進而漸次提高給付水準。因此，職業災害保險隨著勞動型態多樣化及醫療科技發展，各種以往不曾被發現的職業病逐漸被發掘，為了保障勞工工作安全，政策規劃者更應隨時應變，適時調整保險法制，以因時制宜。

#### 參、結論

考量勞工保險普通事故保險與職業災害保險保障目的不同，且為加強保障職災勞工及其家屬之基本生活，勞動部前已擬具「勞工職業災害保險法」草案，規劃擴大加保對象、提高給付水準等，並於 103 年 10 月 31 日送立法院審議，惟經該院第 8 屆會期屆期不續

審。惟誠如上述，基於保障職災勞工之目的，職業災害保險單獨立法係勞動部未來的重點工作項目，自當繼續積極推動，針對前開所述各項困境及各界提出的各項建議，政策規劃單位亦應廣泛蒐集先進國家實施經驗，並分析我國勞工就業及職業災害發生實況，以擬定確實適合我國的職業災害保險法令。此外，職業災害保險係社會保險制度，亦即將有限之保險資源，做最適之運用，故各項保障皆有其限制，當要求更多更好的給付項目或保障措施時，保險財務得否支應？是否降低勞工積極重建以重返職場意願？及與各社會保險間之衡平等面向，皆需納入考量。因此，透過勞、資、政、學等各界的積極參與、理性討論，於各種不同意見中取得最大公約數，始可建立一套健全的職業災害保險法制，亦是勞工之福，企業之福。☺