



頭條大話題

國道客運勞動條件檢查的意義與成效



法規面面觀

放寬80歲以上有嚴重依賴照護需要者申請外籍家庭看護工資格



國際瞭望台

南歐國家年金制度改革的經驗與啓示

32
NO.

台灣勞工

TAIWAN LABOR QUARTERLY

季刊

中華民國101年12月 | DECEMBER 2012 |

勞動新價值 開創新希望

公平

發展

自主



行政院勞工委員會

COUNCIL OF LABOR AFFAIRS, EXECUTIVE YUAN, TAIWAN



幫您找出路

www.ejob.gov.tw

全國就業e網

免付費專線：0800-777-888

想找好頭路？讓全國就業e網，為您指點迷津，
幫您找興趣、找出路、找到好工作。
e-job，您不可或缺的求職利器！

 行政院勞工委員會職業訓練局
Bureau of Employment and Vocational Training

廣告



公平·自主·發展

行政院勞工委員會

Council of Labor Affairs, Executive Yuan
Taiwan

本年最後一期的台灣勞工季刊，在聖誕節氣氛中出刊了，嶄新的一年也隨之開啓。

立法院司法及法制委員會於 2012 年 12 月中旬初審通過勞動部組織法草案及附屬機關相關組織條例草案，勞委會可望於 2013 年升格勞動部。本期「頭條大話題」主題，就潘世偉主任委員提出「自主、公平、發展」的勞動部願景，以期提升自主勞資關係的機制、創造公平的勞動市場，創造更多就業機會，藉由就業平等的策略，推動與所得與就業安全的勞動保障，進而落實憲法「人性尊嚴」的勞動理念。

在職場中，無論勞方或資方，家家有本難念的經，在捍衛自己的權益同時，維持融洽的勞資關係，為職場中的一大課題，尤其是肩負勞資雙方和諧的勞委會，更為身肩重任。在「勞工的心聲」單元我們特別邀請勞資兩造的分享切身經驗，透過不同的立場角度，勾勒出勞動部的重要性與未來期許，期待在大家的努力下，人人皆能享有美好的職場環境。

勞工保險是我國重要的社會保險制度之一，至本 (101) 年 9 月底止，加保人數已超過 980 萬人，對於勞工工作生活保障及促進社會安定，發揮相當大的功能，本期「法規面面觀」，我們針對勞工保險條例修法概況深入解析，同時對於放寬 80 歲以上有嚴重依賴照護需要者申請外籍家庭看護工資格的部份也一一為讀者介紹。最後來到「國際瞭望台」單元，南歐國家年金制度改革的經驗與啓示與全球退休基金資產配置趨勢與運用情形，詳實的文章內容想必能一飽讀者的眼界。

隨著新年度的開展，在即將到來的連續假期中與各位勞工朋友們一同邁向 2013 年嶄新的一年，祝福各位勞工朋友們，蛇來運轉，福運吉祥。





頭條大話題 HEADLINE

勞動新價值 公平新希望

06 自主、公平、發展的勞動市場

陳婉箏

12 職場憂鬱與自殺防治現況與未來發展

胡佩怡

22 我國勞工退休保障制度的發展與挑戰

傅從喜

30 國道客運勞動條件檢查的意義與成效

許根魁

40 2012 年全球就業概況回顧兼談

青年勞動市場趨勢

謝嘉文



勞工的心聲 RESPONSE

打造優質職場

49 請保障職業婦女帶小孩的時間

李政青

- 52 臨危受命的老舵手
許雅慧
- 55 小老闆需要更多法律諮商
李政青
- 58 創造勞資和諧新局的掌門人
許雅慧



法規面面觀 REGULATION

- 61 勞工保險條例修法概況
蔡嘉華
- 67 聘僱外籍勞工新措施
林季微、陳暉江
- 72 兩岸工會參與勞動法規制定過程之比較
陳金福



國際瞭望台 WORLDWIDE

- 80 加拿大與南韓自僱人士享有就業保險與臺灣地區可行性芻議
郭振昌
- 85 南歐國家年金制度改革的經驗與啓示
莊正中
- 92 全球退休基金資產配置趨勢與運用情形
蘇嘉華、林亞倩、邱南源
- 104 美國於 TPP 勞工章節提案之初步分析
黃耀滄
- 111 日本鼓勵高齡人口退而不休紓緩老化問題
林政諭

封面故事

為提升勞資關係的和諧、創造公平的勞動市場，與創造更多就業機會，勞委會秉持著自主、公平、發展的願景，推動所得與就業安全的勞動保障，進而落實「人性尊嚴」的勞動理念，創造職場新希望，打造勞動新價值。



台灣勞季刊 第 32 期

發行人 潘世偉
 總編輯 李來希
 副總編輯 鐘琳惠
 編輯 呂黎明 王素琴 徐嘉珮 張惠鈴
 洪根強 葉美月 紅連煌 龔桂蘭
 何俊傑 張麗平 陳忠良 廖清輝
 陳彧夫
 執行編輯 李仲辰
 發行所 行政院勞工委員會
 地址 台北市大同區延平北路二段 83 號 9 樓
 電話 02-8590-2863-4
 網址 www.cla.gov.tw
 美術編輯 左右設計股份有限公司
 地址 台北市敦化南路一段 247 巷 10 號 2F
 電話 02-27810111
 著作人 行政院勞工委員會
 著作財產權人 行政院勞工委員會
 展售處 國家書店
 台北市松山區松江路 209 號 1 樓
 TEL : 02-25180207
 五南文化廣場
 台中市中國區中山路 6 號
 TEL : 04-22260330
 三民書局
 台北市重慶南路一段 61 號
 TEL : 02-23617511



頭條大話題
HEADLINE

勞動新價值



回首過去 展望未來職場

今年臺灣職場受到國際景氣波動等因素影響，處於起伏不定的狀態，特別是攸關勞動力發展的青年就業、勞工退休保障制度等問題，面臨許多挑戰。針對此問題，勞委會在本年度做出了許多政策上的回應，目標就是希望能穩定職場環境。

此外，職場的精神憂鬱與自殺防治、牽動公共安全的國道客運勞動檢查等議題，本期也經透過學者與政府相關部門，檢視並討論目前的成效以及未來的方針。在全球皆面臨失業率攀高等勞工問題的同時，勞委會也將秉持著自主、公平、發展的願景，透過更全面的組織改造，掌握職場全局，打造更優質的勞動環境；讓每一位勞工朋友皆能在公平正義的基礎下，創造勞動新價值。

公平新希望





勞委會主委潘世偉談願景

自主、公平、發展 的勞動市場

撰文 / 陳婉菁



勞委會主委潘世偉闡述改制為勞動部的願景，未來將在「自主、公平、發展」三大方向下，創造更多就業機會，追求社會永續發展，提升國家競爭力。

行政院勞工委員會 2013 年即將改制為勞動部，主任委員潘世偉闡述願景，勞動部服務的範圍將更為廣泛，過去以勞工保護為政策主軸，未來整個勞動過程中所有的利害關係人，都是勞動部關注的重點。勞動部將秉持「自主、公平、發展」三大方向，推動未來願景。

甫於 2012 年 10 月上任的潘世偉主委表示，勞動部首先要建立更自主的勞資關係。臺灣在出口導向的環境之下，基本上相當依賴世界經濟，但全球化變遷快速，對臺灣經濟造成很大影響，如果勞工與雇主或相關利害關係人可以更自主地運作，會更有能力因應整個經濟快速變遷。再者，將建立公平的勞動市場，創造更多就業機會，追求社會公平正義發展，但這也牽涉到勞動政策與相關法規如何漸進調整。

開發人力資源 強化國家競爭力

潘主委認為，人力資源的開發運用是國家提升競爭力必須優先考量的議題。人力資源是臺灣最珍貴的資產，隨著人口出生率低及少子化年齡結構改變的影響，未來勞動工作者人口遞減；並且隨著高等教育的擴張，延後青年進入就業市場年齡；此外，高齡化老年社會來臨，勞動力結構老化，加上平均壽命延長，也使高齡依賴人口增加，這些改變對國家整體人力資源的配置與運用造



成影響。

為強化並整合勞動力發展業務，職業訓練局將改制為「勞動力發展署」，透過勞動力運用、勞動力提升及勞動力開發，促進臺灣勞動力永續發展。藉由打造全方位國家級就業通路，整合就業服務、職業訓練、技能檢定及創業協助體系，改變一次性之服務概念，提供所有勞動者終身職涯服務，達到「人人有事做，事事有人做」、「職能多一點，工作生活好一點」的社會期待。

產業升級 有助平均薪資提升

勞動力提升之外，臺灣的薪資水準將近十年調整有限，雖然有微薄的成長，但跟不上整體產業結構變化。潘主委說，臺灣勞工生產力強，薪資卻偏



低，企業界真的要花點工夫去思考這個問題，例如在產業發展會議上，宏碁集團創辦人施振榮提到，臺灣產業不能只靠廉價勞力，必須要優質化、向上提升，勞工素質提升，薪資當然相對也要提升，這是企業的社會責任。

潘主委表示，臺灣的缺工問題涉及整體產業面，企業應盡可能升級到供應鏈的最前端，像美國的蘋果電腦（Apple）站在供應鏈最前端，掌握研發與設計關鍵，就可以決定整個產業供應鏈的價格，但臺灣產業一直居於供應鏈末端，以代加工出口的模式發展，如今面臨很大的困境，這種形式才導致我們需要僱用大量外勞。

依照臺灣的人口結構趨勢，人口會越來越少，產業也要思考在人口稀少的情況下，該如何往前走？潘主委說，臺灣有很好的人才資源，普遍受過高等教育以及專業技術訓練，當然不會只想做

基層的操作型工作，產業要從根本去思考，才能解決外勞需求問題，也才能促使企業向前走；如果開放更多外勞或是制訂更廉價的工資，企業的思惟就會停留在生產更廉價的產品上，持續落在供應鏈最末端，永遠無法提升。

多元就業服務 搶救失業率

在基層高缺工率的狀態下，本國勞工的失業率卻居高不下，對此勞委會有何因應措施？潘主委指出，勞委會透過多項就業服務，協助求職者早日找到工作。包括辦理就業博覽會與大中小型徵才活動、建立虛實整合的就業服務通路、推動「青年就業讚計畫」、推動「職涯紮根專案」、加強推動就業融合計畫等。同時也運用就業促進津貼及相關僱用獎助，協助低收入戶及中低收入戶適性就業，進而脫離貧窮，改善家庭經濟。

除了就業媒合，在職業訓練方面，勞委會也積極辦理多元方案，例如辦理失業者職前訓練，以及推動「青年人才培訓深耕方案」，協助畢業離校青年順利踏出第一步，順利進入職場。此外，勞委會還掌握轄區內企業的求才需求，持續推動企業求才速配計畫，並訂定「就業保險促進就業實施辦法」，辦理僱用獎助措施。

勞保漸進改革 絕對不會倒

至於攸關每位勞工退休權益的勞工保險，近來因「破產說」引發人心惶惶，潘主委強調，勞工保險牽涉到 980 萬個勞動人口，政府一定會負起健全勞保制度的責任，讓其長久經營下去。另外，行政院長陳冲也多次宣示，勞保是國家辦理的社會保險，政府絕對不會讓勞保倒，所以民衆不用過度擔心。

關於媒體報導，勞工保險基金因操作績效不符期待，衍生勞工對勞保財務的關注，可能影響勞工的權益，潘主委表示，勞保基金投資績效佳，累積收益超過 2 千億元，平均收益率 4%，有助挹注基金收入。其實勞保財務的惡化，並非基金操作績效不當，而是來自於制度設計失衡，費率、高給付水準造成「繳得少、領得多」的現象，人口結構的老年化亦加速財務惡化。他說，世上沒有一個完美無缺的制度，未來臺灣的勞保面臨和其他國家同樣的問題，就是

人口高齡化與少子化造成的財務壓力，勞保政策勢必要相對做些檢討與修正。

潘主委指出，勞保是隨收隨付的制度，也就是右手收錢、左手就要給付出去；再過十年，戰後嬰兒潮、也就是現年 50 歲左右的人就會退休，這群龐大的勞動人口將會領到最多的退休金，但下一代人口卻越來越少，因此勞保的保費付擔將越來越重，必須要有通盤計畫，才能承擔上一代人的退休金給付，這必須從制度面去改變。雖然民意希望能快速改革，但涉及人口結構改變、稅率等複雜因素，全世界國家的社會保險都是採漸進式變革，當前最重要的，還是要讓更多人進到勞動市場，分擔保費付擔，勞委會將從制度面著手，讓更多國民願進入到職場工作。

嚴格監管基金 有效增殖保障

勞保制度的世代差距，關係到臺灣未來社會保險能否永續。勞工退休時所





領取之退休金的數額，直接影響勞工老年生活之保障是否足夠，如何透過勞工退休基金之保管、運用，使勞工退休金增值，確保勞工老年領取之退休金數額足夠，亦為重要工作。

目前新制勞工退休基金由監理會保管、運用，未來將提升為「勞動保險司」及「勞動福祉退休司」，負責政策規劃及監理業務，並由「勞工保險局」負責勞工保險收支與管理、「勞動基金運用局」負責保險基金管理與運用事宜。此外，研議規劃開放勞工運用自有退休基金，自選投資機制，引進多元化投資管道，增加勞工選擇退休金投資規劃自主權，分散投資風險，提高勞工退休所得。配合勞工老年經濟來源之多層保障，強化自願提繳誘因，也是補充勞工個人退休後經濟安全的重要機制。

促進職業安全 消弭工作歧視

退休生活要有保障，前提是退休之

前必須要能安全工作，才能健康快樂地退休。我國近 10 年來職業災害總人數超過 50 萬人，每一件職業災害的發生，勞工個人都承受極大的身心苦痛，家庭也可能因之破碎，例如高科技產業工程師過勞死案件，引起社會對產業結構改變後，對於新興職業病的嚴重關切。

致力於保障勞工安全健康是國家重視基本人權的表徵，勞委會多年來積極推動「職業安全衛生促進方案」，2011 年整體勞工保險職業災害千人率為 4.153，已為歷史新低，方案具相當績效。未來將成立「職業安全衛生署」，因應多樣化的職業病與強化保障勞工安全健康，完備職業災害勞工保護體系；維護勞動基本人權，提供國家安全健康勞動力，減少保險給付支出及國家經濟損失。潘主委指出，職業安全過去只局限在直接受僱關係，隨著組織改造，未來所有工作者都受法令保障。

同時，職業災害勞工重建攸關弱勢



勞工重返職場的權益，建置醫療職能復健、社會復健及職業重建等職業災害重建的服務系統，並結合職業傷病通報系統及診治網絡，落實職業傷病防治政策，除構築完整的職業災害勞工保護系統，亦可積極協助職災勞工安全快速重返職場，減少勞動力損失。

除了注重公安維護、職災防範之外，為提供勞工朋友快樂、安心、有尊嚴的工作環境，提升與維護勞工福利是必要的。近年來，勞委會積極推動職場性別平等，消除就業歧視，並建構友善職場工作環境，具體措施包括落實性別工作平等法、健全職工福利金制度、鼓勵企業提供托兒設施與措施、鼓勵事業單位推動「員工協助方案」、提供失業勞工子女就學補助等。但潘主委坦言，要消弭職場中，因性別不同，而導致男女同工不同薪的不平等現象，仍須積極宣導改善。

緊抓市場脈動 因應全球化變遷

潘主委長期投入勞動領域，至今30多年。年輕時從事工會，工作一段時間後到國外念書，取得美國康乃爾大學攻讀產業及勞工關係之碩士與博士學位，回臺後從事教學與工會運作，念茲在茲的都是如何讓臺灣勞動政策更好。曾任全國總工會教育處長、全國總工會秘書長、國際自由工聯執委及參加國際

勞工組織（ILO）大會代表團員等職務；2008年起，自任教之文化大學勞動關係學系暨研究所借調擔任勞委會政務副主任委員，2012年10月接任主任委員。

潘主委表示，在整個經濟全球變化這麼快速的情況下，勞動法規再也不能拿19、20世紀大量生產之下的保護去看，要跟著市場變動，比如勞保從一次領改為可攜式年金，就是因為在同一家公司待30年退休的時代已經過去了。

潘主委對工會運動之分析，過去政府扮演一個中間人的角色，可以在勞資平衡之間用制度的力量去平衡雙方力量，但在全球化的背景下，單一國家或其國內的單一工會已不足以應付跨國企業的勞資關係。因此，工會也須逐漸轉型為一個市場自由機制架構的工會，具備全球性的思維，才能應付日漸複雜的勞資關係及集體協商議題。

潘主委重申，未來勞動部不會只有勞工保護，還要思考如何讓臺灣人力在國際市場上競爭；沒有競爭力就沒有就業機會，也不會有薪資成長，這是一連串的關係。勞工保護不是只有在職場上的法令保護，還要包含職場外的產業面；勞動部將讓政府有更多空間提供更多條件，讓這種保護是永續的，而不只是短暫的。☺



頭條大話題
HEADLINE

職場憂鬱與自殺防治 現況與未來發展

勞委會勞工安全衛生研究所勞動醫學組副研究員 胡佩怡



前言

根據中央研究院鄭泰安統計分析台灣 1990 年到 2010 年「常見精神疾病」的盛行率，發現近 20 年來台灣憂鬱患者比例倍增，同時，此趨勢與同時期全國失業率、離婚率以及自殺率的變化高度相關。美國疾病控制和預防中心研究調查發現自殺人口中，有 45.4% 與心理健康有關，其中又有 74.6% 被診斷為憂鬱症、有 14.9% 為躁鬱症，因此憂鬱症與自殺具有相關性。憂鬱與自殺不僅對家庭、職場及社會皆會帶來嚴重的負面影響，對於社會經濟成本及企業組織也會帶來嚴重的影響，因此職場憂鬱與自殺的問題應予重視。

引起精神疾病的因素包含個人基因、生活環境、生活習慣、工作環境、工作壓力等原因，且精神疾病可能是多種綜合因素下所誘發的，因此在判斷精神疾病與工作之間的相關性較難判定，

經常出現較多的爭議點。目前已有研究證實工作壓力與精神疾病（包含憂鬱症）有明顯的相關性。為了維護勞工在職場上的心理健康，雖目前多數國家尚未將工作壓力引發精神疾病納入職業病之項目中，但近年來全球憂鬱症及自殺比例逐年增加，勞委會於民國 98 年 11 月 19 日公告「工作相關心理壓力事件引起精神疾病認定參考指引」。

我國雖已制訂此認定參考指引，但因考量事件造成個人心理負荷的強度、個人的壓力承受程度等因素，故工作壓力引起的精神疾病實難判定，因此需參考職業病專家學者的建議、國內外流行病學研究、國外相關判定案例等資料，才能認定是否為職業病。2012 年 10 月我國出現首例勞工因工作壓力大，導致自殺被認定為職業病，一名任職台塑六輕的張姓員工，負責工廠之工安業務，因一年前六輕頻頻發生工安意外，並且



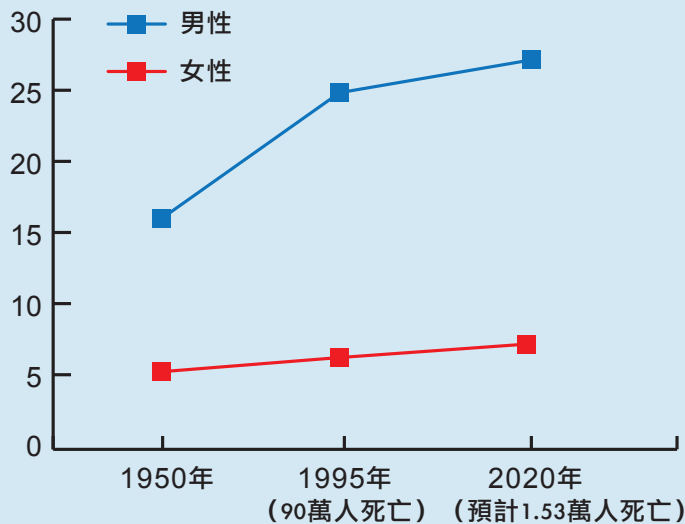


圖 1：世界衛生組織預估 2020 年全球自殺死亡率趨勢圖
(來源：世界衛生組織，圖由安衛所繪製)

在工安業務執行過程中發生承攬商沒有遵守工安規定，向主管反映後未果，自認達不到公司的要求，在結婚前夕於廠區跳樓自殺。對於此案件，勞委會職業病鑑定委員會首度援引日本判例標準，以及精神科醫師判定，認定因張姓員工長時間加班、工作中引起的工作壓力過大，一時無法承受導致自殺，屬於職場引發的重度精神疾病，因此判定為職業病。

世界衛生組織 (WHO) 於「世界自殺防治日」指出全球每年約有一百萬人自殺死亡，並且死亡人數高過戰爭和兇殺案喪生人數的總數，報告指出自殺是全

球十五到四十四歲人口三大死因之一，由於年輕人自殺率上升的因素與全球經濟不景氣、失業率攀升等社會經濟因素有密切的關聯性。根據台灣自殺防治學會的統計結果，2011 年通報自殺未遂近二萬七千人次，職場工作主力廿五到六十四歲的青壯年占近八成，此年齡層的勞工需負擔家庭、事業兩方面的責任。全球青壯年自殺率已日趨升高，成為重大公共衛生挑戰，世界衛生組織更呼籲各國政府緊急採取因應行動。

近年來「職場心理健康」已在職場上逐漸受到重視，「職場心理健康」促進主要強調職場中倡導健康生活型態，提供資

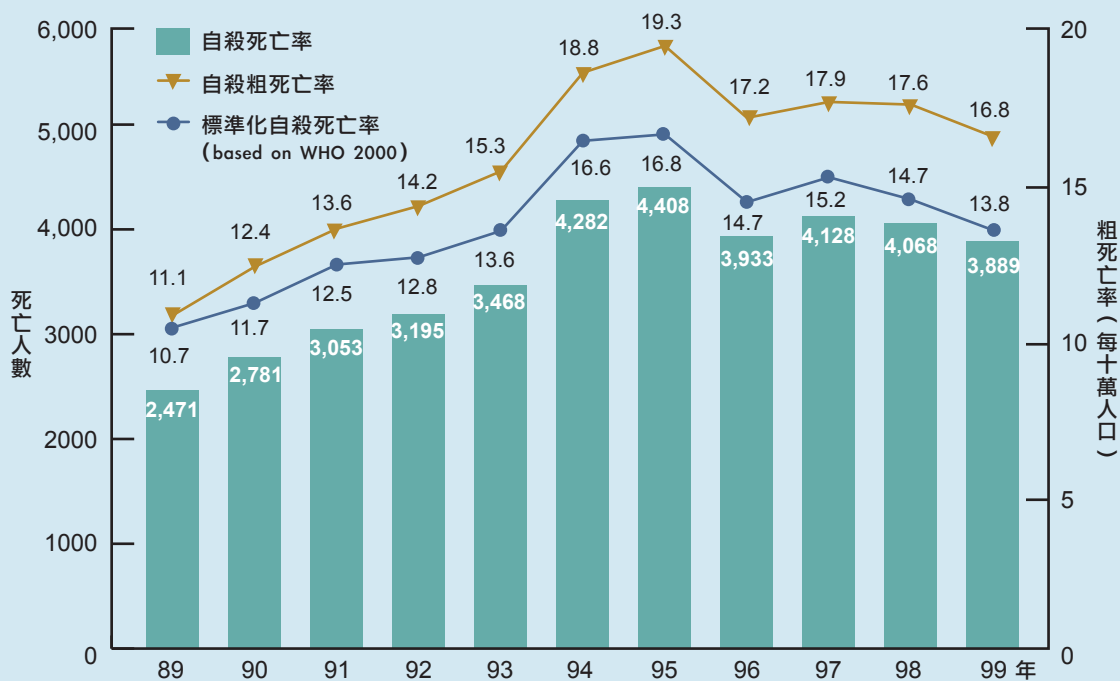


圖 2：民國 89 年至 99 年台灣自殺死亡率及死亡占率趨勢
(來源：行政院衛生署統計室，圖由安衛所繪製)

訊、諮詢、教育、訓練等措施並創造支持健康生活的職場環境。世界衛生組織預估推測 2020 年憂鬱與焦慮 (包含壓力相關的精神疾病) 會有高盛行率，其中憂鬱相關的精神疾病負擔將佔全球的 15%，世界衛生組織與國際勞工組織 (ILO) 皆呼籲憂鬱症是 21 世紀威脅人類健康的疾病之一，因此職場心理健康的相關研究可瞭解影響心理健康的危險因子，以及擬訂職場健康政策、推動職場健康促進有助於提升勞工朋友的心理健康。

職場憂鬱與自殺死亡趨勢

一、全球自殺死亡率

自殺已在全球成為嚴重的心理與社會問題，世界衛生組織統計 1950 年推估至 2020 年全球自殺死亡率有逐年上升的趨勢，並且男性自殺比率大於女性 (圖 1)。

二、台灣自殺死亡率與排行

過去 13 年自殺連續蟬聯我國國人死因第 9 位，直至 2010 年自殺死亡率降低 (圖 2)，自殺退出 10 大主要死因，位

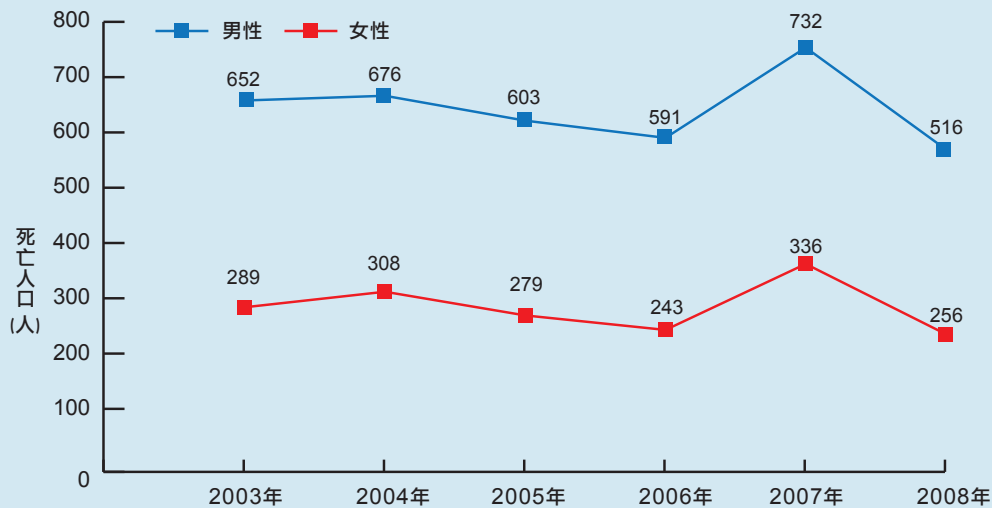


圖 3：2003~2008 台灣勞工自殺死亡趨勢

居第 11 位。衛生署統計自殺在青年 (15-24 歲) 的主要死亡原因中排第 2 位；壯年 (25-44 歲) 排第 3 位；中年 (44-64 歲) 排第 7 位；老年 (65 歲以上) 排第 3 位，由此排行結果發現青壯年自殺的情形嚴重，應多重視職場心理健康的宣導、自殺防治介入，以避免不幸的結果發生。

三、歷年台灣勞工自殺死亡趨勢

為了瞭解台灣勞工自殺的死亡趨勢，勞委會安衛所透過健保資料庫串聯勞保資料庫，分析勞工自殺死亡的人口數及趨勢（圖 3），觀察 2003~2008 年台灣男性勞工自殺人口明顯高於女性勞工，因此應特別注意男性勞工在職場的心理健康狀況。

四、工作引起精神疾病、職場自殺之現況及案例分析

日本厚生勞動省在 1999 年公佈「有關心理負荷之精神疾病相關的業務上與業務外之判斷指針」，並且持續修訂認定與評估標準，以建立合適的壓力事件及壓力強度。在 1999 年頒訂認定基準後，日本精神障礙的勞災申請件數逐年上升，表 1 為近五年日本勞工因工作引起精神障礙與自殺的勞災賠償統計表，可觀察到 2010 年後申請件數已突破 1,000 人以上，精神障害的補償率約為 27~33%，其中自殺死亡的比例占四成左右，因此應重視勞工在職場的精神狀況以及職場自殺防治的措施（圖 4）。

表 1 日本 2007 年至 2011 年因工作引起精神障礙、自殺的勞災賠償狀況

		年度				
區分		2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
精神障害	決定件數 ^{註 1}	812	862	852	1,061	1,074
	補償件數 ^{註 2}	268	269	234	308	325
	補償率	33%	31.2%	27.5%	29%	30.3%
其中自殺者	決定件數 ^{註 1}	178	161	140	170	176
	補償件數 ^{註 2}	81	66	63	65	66
	補償率	45.5%	41%	45%	38.2%	37.5%

註 1：決定件數為於該年度中進行決定為業務內或業務外其中一方的件數，不限於該年度提出申請者。

註 2：決定支付件數是決定件數之中，認為屬業務內的件數。（來源：日本厚生勞動省）

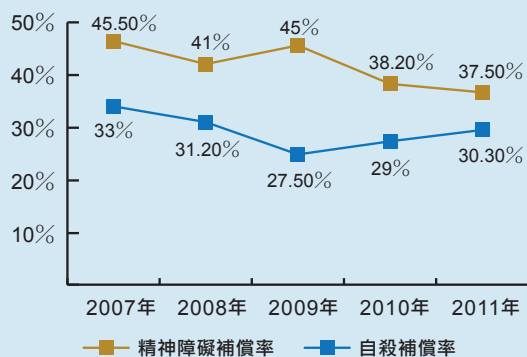


圖 4：日本精神障害與自殺補償趨勢

日本勞災保險資訊中心出版「精神障礙等過勞自殺的勞災認定機制 - 針對心理的負荷所導致精神障礙在職業上或職業外判斷指針的解說」一書中，以下提供典型的工作引起精神障害補償之案例分析：

案例一：因長久性的長時間勞動導致「憂鬱症」

進入知名大型廣告代理店後，任職於公司一年五個月的時間中，所從事的工作內容遠超出社會觀念上可容許範圍，並且長時間的工作導致「憂鬱症」發病而自殺。



經由日本最高裁判決，認為其病狀的發病以及自殺皆被認定為與業務有相當的因果關係，亦認定屬於勞災。

案例二：百貨公司販售課長因發病的「憂鬱發作 (Depressive Episode)」導致自殺

該名百貨公司的販售課長透過電子郵件，負責販售企劃、商品下訂、進貨、營業額統計處理、寄送作業的指揮等，由於發現商品下架時發現有短缺的情形，導致「憂鬱發作」並自殺。

經過調查發現商品下架時發現有短缺，而該員課長在遺書內容透漏「每天

都在查明短缺的原因，導致睡眠不足和操心讓腦中一片混亂、喪失思考能力」，再加上其他同事陳述「他一直在煩惱」、「沒什麼精神」、「很消沉」等，故依據 ICD - 10 的診斷基準，認定有憂鬱發作的實情。

該事件的評估屬於日本「判斷指針」中的「犯下了對公司而言非常重大的工作疏失」，心理性負荷的強度評估為「III」；關於「伴隨事件的變化等」，因短缺的調查十分困難，且業務量亦增加因而帶回住處加班，以及幾乎獨自進行調查來看，屬於「特別過重」者，因





此由以上調查結果認定其自殺為業務所引起。

案例三：與死亡、重大災害相關的技術員產生「急性壓力反應」並自殺

在一起意外中，冷氣壓縮機破裂的碎片擊向兩名同事，一人死亡，另一人則身負重傷。指揮該次作業的裝備技術員本身沒有受傷，但在意外發生後，陷入失眠、食慾不振、集中力與注意力降低等。當接到撰寫意外報告書的指示並在上司離開房間後，便立刻失去行蹤，隔天被人發現上吊身亡。

經由調查結果判斷該事件為「判斷指針」中「遭遇攸關生死的意外等」，認定具有極度的心理性負荷。在自殺方面，受災者在意外發生後便馬上顯現出異常，勤務中行蹤不明，隔天被人發現其屍體，由此可知顯然是在「正常認知、

行為選擇能力明顯受到阻礙」的狀態下進行，於是判斷為「無法判為刻意造成的自殺行為」，因此由以上調查結果認定其自殺為業務所引起。

職場憂鬱與自殺防治相關策略與宣導工作

一、相關研究成果與宣導

為了預防我國勞工在職場憂鬱與自殺的情況，安衛所陸續進行相關研究。在「職場憂鬱與自殺防治：前置因子與因應策略」研究發展勞工憂鬱篩檢量表及勞工自殺防治研究等，可供相關事業單位參考使用。為推動職場心理健康暨自殺預防守門人防護網，規劃辦理初階種子人員培訓課程、安排 3 家大型企業參與職場心理健康宣導。藉由專家實務經驗的分享，推動職場心理健康促進的風潮，以便讓各事業單位願意在職場推動心理健康促進活動，健全員工的身心健康，提升台灣的勞動力品質與水準。進行「職場心理健康促進方案內容構面及企業實務推動模式之研究」，完成職場心理健康促進宣導會（北中南）共 3 場 168 人、種子人員研習班 1 場，共培訓 40 位種子人員。

除了推廣職場憂鬱與自殺防治策略外，安衛所為了找出高自殺職災風險之勞工職業，以及了解為何這些職業之勞



工較容易出現高自殺職災風險之背景脈絡，以便於未來提出有效職場心理健康促進模式，協助促進該職業勞工之心理健康，因此 2012 年執行「勞動人口自殺成因分析與防治策略初步探討」研究計畫，預期能提出有效協助高自殺職災風險勞工促進其心理健康之職場心理健康促進模式，並且能明確定義出高自殺職災風險之勞工職業與造成自殺風險因子。

安衛所亦提供「職場憂鬱自我防治手冊」及「職場樂活－工作壓力、過勞、憂鬱百寶箱加強版」工具光碟給企業及勞工朋友使用。

二、我國職場憂鬱與自殺防治管理策略

根據研究計畫「職場憂鬱與自殺防治：前置因子與因應策略」利用健康促



進與疾病預防的觀點，建議將職場憂鬱與自殺之因應與防治管理策略分為三級：

(一) 初級預防

1. 減少工作環境因素負面影響：工作層面上包括降低員工的工作負荷、明確訂立工作的職責、讓員工有機會參與決策等；人際層面上包括良好的互動及主管公正的領導；組織層面上以建立滿足員工個人成長與發展、薪資福利、工作保障、公平性的制度為主。
2. 宣導與推廣：企業組織可主動向員工宣導職場憂鬱與自殺防治的觀念，並且讓員工瞭解求助與通報管道。
3. 員工的教育訓練可針對憂鬱與自殺的徵兆、個人的壓力因應與情緒管理、以及精神疾病簡介。主管的教育訓練可再加入員工憂鬱與自殺傾向的覺察、及危機處理的策略。

(二) 次級預防

1. 員工心理與健康檢測：企業組織可以運用心理健康檢測系統來協助員工瞭解自己的心理健康狀況，並分析企業憂鬱的影響環境因素，並從初級預防著手改善組織環境。
2. 求助與通報系統的管理：企業組織應建立清楚明確的溝通管道，讓心理有困擾的員工能主動求助，或者發現其他同僚有異狀時可以依循通報管道尋求協助。
3. 員工諮商：若是因工作壓力導致情緒低落，則可從問題因應策略、社會支

持系統的建立著手。但罹患精神疾病則需轉介專業醫療單位協助。

(三) 三級預防

1. 危機處理：當企業組織發覺嚴重憂鬱或自殺傾向的員工時，即需啟動危機處理機制。家人同時也加入防治網中，以維護該員工在上班以外時間的安全。
2. 問題員工之安置：當發現員工因憂鬱或自殺問題而無法勝任現職時，暫時性的轉換職務是一個緩衝的方法。
3. 轉介及追蹤。
4. 復職。

未來發展

台灣面對著全球企業的劇烈競爭、科技技術的快速發展、經營成本持續上漲等各方面產業環境變遷的壓力，導致勞工經常處於高壓力的工作環境下，伴隨而來的影響不僅是工作上的表現，在人際關係、生理健康、心理健康方面等皆會受到威脅，許多先進國家早已開始重視勞工心理健康問題，並開始著手進行調查職場壓力風險危害因子，推動職場心理健康促進方案等措施。我國政府近年來也逐漸重視勞工心理衛生狀況，並且加強宣導職場健康促進等相關活動。未來安衛所除了持續關注職場憂鬱及自殺問題外，同時也將規劃「職場憂鬱及自殺防治：個案治療模式建立與成



本分析」之研究，建構我國職場推動勞工心理健康管理模式，整合國內有關勞工心理健康管理與諮商輔導的各種相關資源與經驗，以便於企業、相關心理輔導機構、政府與勞工等運用相關資源，最終提出職場心理健康管理模式之作法具體建議，以供相關單位參考應用。

安衛所長期以來已發展各式心理健康量測工具，並規劃組織壓力源管理及推廣心理健康輔導計畫及研擬心理健康相關職業病認定參考指引，未來期許能發展我國企業的心理健康管理方案模式及組織改善方案，以及深入探討高風險行業的心理問題因素及相關配套措施，能夠更落實職場心理健康環境的營造。☺



頭條大話題
HEADLINE



我國 勞工退休保障制度 的發展與挑戰

台灣大學社會工作系助理教授 傅從喜



前言

退休保障制度的改革無疑是近年來全球已開發國家和開發中國家社會安全制度最大的挑戰。儘管年金改革已成為共同的挑戰，但各國年金體系的制度模式並不相同，所面臨的改革議題也有極大的差異，以致於各國所採取的改革途徑也各有不同。本文將扼要地討論主要國家近期年金改革的主要方向，並討論我國勞工退休保障制度的發展與未來改革策略。

二十世紀末至今的全球年金改革

綜觀全球各國過去三十年來的年金改革，主要有三種不同的模式。第一種模式是歐美高所得國家所進行的年金緊縮。歐美高所得國家在 1980 年代以來面臨結構性失業問題和全球化經貿競爭的加遽，再加上人口老化以及提早退休等社會趨勢下，使得各國採隨收隨付（pay-as-you-go, PAYG）的年金制度難以維持原有的財務平衡。在這些內外的壓力之下，所有的 OECD 國家在二十世紀末期都對其年金制度進行至少一次重大的改革（Myles and Pierson, 2001; Feldstein, 2002）。這些高所得國家的年金改革，主要是在給付權益上緊縮，或是增加保費的負擔，以維繫年金制度長期的財務穩定。同時，也有一些國家鼓勵私人年金的發展，藉以促進年金體

系的多元化這些國家年金改革的主要特徵。在高所得的歐美國家中，即使年金體系面臨重大的危機，但沒有任何一個國家全然放棄其既有的年金制度而建構全新制度予以取代（Gillion et al., 2000; Feldstein and Siebert, 2002; OECF, 2011）。第二種改革模式，是前共產國家和拉丁美洲國家的年金轉型。這些國家的年金改革體制，配合著國家政治與經濟體制的轉型，做結構式的調整；其中有不少國家的年金體制最後朝向私有化方向發展（傅從喜，2007）。

第三種是東亞的年金改革模式。過去三十年來東亞各國的年金改革，與歐美高所得國家的改革模式有根本的差異。相對於歐美高所得國家年金體系的保障水準與涵蓋對象均已相對完善，東亞各國的年金體系在 1980 年代時其涵蓋人口與保障水準仍相當不足。同時，這些地區的人口結構也因出生率急遽下降、平均餘命持續延長而導致快速地高





齡化。再者，東亞許多國家與地區也在此時期同時經歷政治民主化的大幅進展。在這些背景之下，東亞許多國家與地區在過去 30 年來其年金體系呈現大幅擴張的發展。近期東亞地區較為重要的年金擴張，包括韓國國民年金制度的建立（1988 年）、香港強制性公積金制度的實施（2000 年）、以及我國自 1990 年代以來對老年經濟安全體系一連串的改革。值得重視的是，韓國的國民年金制度在實施不久，由於採取低保費與高給付的設計，故在短期間內就出現重大財務危機，導致其年金在實施不久，就走向緊縮之途（傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正，2008）

我國近期的年金改革：成就與隱憂

我國的老年經濟安全保障體系自 1990 年代開始大幅擴張，在涵蓋面與給付面均快速成長。其中，比較重要的發展，包括：

一、勞工保險老年給付的實施：

我國勞工保險於 1950 年即開始辦理，老年給付是採取一次給付的方式。由於請領年齡偏低，以及國人平均餘命延長，使得一次性的老年給付無法具有長期的養老功能。勞工保險老年給付改為年金給付之議，討論多年，終於在 2008 年由立法院三讀通過修法，而於 2009 年實施。

二、新制勞工退休金制度的實施：

我國於 1984 年實施勞動基準法，開辦勞工退休金制度。原制度規定，需在同一企業服務滿一定年資以上才能享領勞工退休金。在國內以中小企業為主的就業環境下，多數勞工在同一企業的工作年資不長，退休時能確實領到此項給付之勞工相當稀少。而 2005 年新制度的實施，將勞工退休金改為可攜式的個人帳戶制，使勞工在轉換雇主時其退休金權益亦能確保。

三、老年農民福利津貼的實施：

我國雖於 1989 年即辦理農民保險，但其給付項目中並無老年給付。1995 年，政府開辦老年農民福利津貼，以國家稅收編列預算，提供老年農民生活給付。經過數度變革，老農津貼的給付水準已大幅增至每月 7,000 元；且其資格標準也已大幅放寬，除了少數富裕者外，絕大部分的老年農民都能享領此一給付。



四、國民年金保險的辦理：

在前述幾項年金改革完成後，我國各行業別的就業人口在老年時均能獲得公共老年經濟安全體系提供的長期給付。2008 年國民年金保險的實施，將未就業者也納入社會保險年金制度體系。至此，我國全體就業年齡人口均已納入公共老年經濟安全體系的保障。

五、老年基本保證年金的實施：

年金制度的建制與改革，牽涉到兩種人口群，一是當前的老年人口、二是未來的老年人口。前述勞工保險老年給付、新制勞工退休金、國民年金等制度的改革與建構，都在提昇未來老人的經濟保障；但當前已步入老年的國民，則已來不及參加這些新方案。而老年基本保證年金的實施，即是針對當前已邁入老年的國民，提供基本的生活保障。同時，透過此一方案，也逐步整合了原有的敬老津貼等以稅收支應的老人給付。

經歷上述各項制度的變革後，我國的老年經濟安全保障體系在涵蓋面已擴及全民；在保障水準上也大幅躍進。然而，在這些發展之下，我國的年金體系也面臨幾個重大的隱憂。包括：

- (一) 不同職業別民衆的老年保障差異之深化：前述各項制度之發展，都是延續著依不同職業別民衆發展不同老年保障方案的制度邏輯。而不同方案的請領資格與保



障水準各異，引發老年所得保障體系的階層化問題，也激起不同職業別民衆對於老年經濟安全保障的相對剝奪感。

- (二) 在制度變革過程中，受立法部門的介入，使得各項繳費式年金給付的設計，都具有低繳費、高保障的特徵，對於各方案長期的財務永續性造成潛在隱憂。例如，勞工保險老年給付的制度改革，主管機關最初參考長期財務精算所擬訂的每一繳費年資之所得替代率為 1.1%，但經過立法院的討論之後，最後決議通過的每一繳費年資之所得替代率為 1.55%；且給付公式中投保薪資的計算是以投保期間最高 60 個月的平均而非以全部投保期間的平均值來計算。這些改變，雖提昇了對勞工的保障，但在保險費率未相對應做必要的調升的情況下，使得勞工保險的財務困境勢必提前發生。
- (三) 制度別差異所形成的反誘因與取巧：在現行的體制下，國民年金保險老年給付的保障比起勞工保險明顯較弱；甚至，在現行條件下，國民年金保險繳費 30 年所累積的給付權益還比非繳費式的老年農民福利津貼為低。這些制度設計的差異，誘發不少民衆取巧加入其原本不具參加資格

的老年保障方案，同時也導致當前國民年金保險低繳費率的困境。

我國勞工保險老年給付的國際比較

表 1 針對我國勞工保險老年年金的制度現況與幾個主要國家的公共年金體系做比較。從表中可以發現，我國的老年依賴比（65 歲以上人口數對 15-64 歲人口數之比）明顯較其他國家年輕。但隨著人口高齡化的發展，我國的老年依賴比將以極快的速度成長，根據行政院經建會（2012）人口推計的中推估，六年後（2018 年時），我國老年依賴比就會到達 20.1%，相當於表一各國當



表 1 我國勞工保險老年給付的國際比較

國家	老年依賴比 (%)	65 歲平均餘命 (年)	實際退出勞動市場年齡 (歲)	年資 40 年替代率 (%) ¹	公共年金給付率 (%) ²	公共年金費率 (%)		
						受雇者	雇主	合計
義大利	33	20.4	61.3	89.5	48.5	9.19	23.81	33
英國	28	19.7	63.5	77.2	N/A	9.95	11.9	21.85
奧地利	29	19.8	60.7	85	42.3	10.25	8.86	19.11
比利時	29	19.5	61.4	74	39.2	7.35	8.86	16.21
德國	34	19.5	63.5	59.1	47	9.8	9.8	19.6
西班牙	27	20.8	62.9	94.54	55.3	4.7	23.6	28.3
法國	28	21.4	60.1	77.6	39.8	6.65	8.3	14.95
希臘	31	19.5	62.3	121.3	35.9	6.67	13.33	20
台灣 (勞工保險)	15	19.2	61.1 ³	59.87 ⁴	31.0 ⁵	1.5	5.25	7.5 ⁶

註 1：以薪資等於受雇者平均薪資者為計算基準。各國在計算年金給付時所採記的新薪資，通常設有上限，故薪資較高者，其年金給付的所得替代率會較低。

註 2：計算方式為：年金給付率 = 年金給付平均金額 / 受雇者平均薪資

註 3：初次領取勞工保險老年給付的平均年齡。

註 4：計算方式為： $43,900 \text{ 元} * 1.55\% * 40 \text{ 年} / 45,642 \text{ 元} = 59.87\%$ 。我國 2011 年底時受雇者平均薪資為 45,642 元，僅能以勞工保險最高一級投保薪資 43,900 元投保。

註 5：計算方式為：年金給付率 = $14,145 \text{ 元} / 45,642 \text{ 元} = 31.0\%$ 。2012 年 1 月底勞保老年年金平均給付金額為 14,145 元。

註 6：勞工保險之保險費率（不含就業保險）為 7.5%，一般勞工之保費負擔除由受雇者與雇主分別負擔 20% 與 70% 外，另有政府補助 10%。

資料來源：各國年金費率資料整理自 International Social Security Association, 2012；各國其餘數據整理自 European Union, 2012；我國人口數據參考自內政部網頁；我國受雇者平均薪資數據參考自主計處統計；我國勞保初次領取年齡與給付金額數據參考自勞委會與勞保局新聞稿。

前的水準。另一方面，我國民眾 65 歲時的平均餘命與其他國家相比並不遜色；而我國勞工實際退出勞動市場的年齡也與其他國家相近。

在給付水準方面，若以一個薪資相

當於受雇者平均薪資者作為比較基礎，在相同的保險年資下，我國勞工保險的老年年金給付水準與德國相近，而較其他國家為低。同時，我國勞工保險老年年金給付的實際給付率（給付水準佔受



僱者平均薪資的比率)亦相對稍低於其他國家。我國勞工保險老年年金給付率的偏低，除了制度設計本身的因素外，另一原因是我國就業市場展望不佳，導致請領勞工保險老年給付的被保險人無法累積較高的保險年資。根據勞委會的資料，2012年1月底時，領取勞工保險老年給付者的平均投保年資為25.85年（勞工保險局，2012）。

若將勞工退休金制度一併納入考量，則我國勞工退休時可領取的法定年金給付水準，並不輸給許多高所得的歐洲國家。舉例而言，以薪資位於受僱者平均薪資者為例（每月45,642元），若以6%之提撥率提撥40年，即使在新資年成長率為0、年投資報酬率僅有1.5%的極端保守的設算條件下，退休後勞工退休金帳戶累積之基金轉換成年金給付（每月8,684元），亦有19%的所得替代率。此一數據與前述勞工保險的替代率相加後，可達到78.87%的所得替代率，已超越英國、法國與比利時具有相同工作

年數勞工的年金給付替代率。當然，這是理論上的所得替代率。若就業市場狀況不佳，勞工無法累積較高的繳費年資，則其實際的給付水準必然出現落差。

儘管我國勞工保險理論上的所得替代率相較於其他國家僅稍顯遜色，但其保險費率卻遠較其他國家為低。若不計就業保險在內，我國勞工保險普通事故的保險費率為7.5%，遠遠低於表1中其他國家的年金費率。況且，我國的勞工保險屬綜合保險，除了老年、失能與遺屬等年金給付外，還提供生育、傷病、醫療、喪葬等項目的給付。儘管我國的人口結構相對年輕，但老年依賴比將在短短數年內就會趕上其他國家當前的水準。從表1的各國年金概況對照中，可明顯看出我國勞工保險保險費率偏低的特徵。同時，也不難想像在短期內其財務狀況將日益惡化。

我國勞工老年保障制度的改革策略

根據最近一次的勞工保險精算，在現行的制度條件下，勞保將在6年後（2018年）出現當年度保費收入低於當年度給付總支出的情形；且在15年後（2027年）勞保基金將耗盡（邵靄如，2012）。此一報告結果，經媒體大幅報導後，造成民衆高度關切，甚至因部分被保險人擔心給付權益受損而出現老年給付的提領潮。

這一波對勞工保險老年年金給付的關切與討論，有兩個特別值得留意的面向。首先，許多媒體以「勞保即將破產」的角度密集報導，導致被保險人的不安甚至恐慌。儘管政府相關機構再三喊話，仍無法平息社會上對於勞保體制的諸多疑慮，顯示民衆對於國家勞工保險制度的治理無法具有充分的信心。因應此一狀況，相關單位有必要加強對社會大眾說明勞保制度的運作與未來發展概況。同時，在對制度進行改革時，需要有長遠的思維與規劃，並應將短、中、長期的改革方向交代清楚，避免政策的反覆或頻繁的變動，如此才能避免民衆對於勞保制度信心的進一步流失。

其次，這一波勞保議題的討論中，已逐漸醞釀出社會大眾對勞工保險制度需進行合理化改革的理解。許多民衆已能夠瞭解，勞工保險制度必須朝向權益緊縮或負擔增加的方向調整，否則制度將無法永續。這樣的社會氛圍，對於勞工保險老年年金給付的改革是有利的機會。

至於勞工保險老年年金給付的合理化調整策略為何？前文表 1 的比較或許有助於此一問題的思考。表 1 顯示，我國勞工保險在請領年齡方面與高所得的歐洲國家相近；同時，我國勞工保險條例已訂有未來逐步提高請領年齡的機制。故提高給付年齡並非現階段重要的改革

選項。而在給付水準方面，雖比各國稍微遜色，但落差並不算大。而在國際比較之下顯示差距最大的是我國勞工保險保險費率的偏低（即使將勞工退休金雇主提撥的最低費率 6% 計入，我國勞工法定年金的總體費率仍大幅低於歐洲高所得國家）。因此，進一步調高保險費率應是我國勞工保險主要的改革途徑。雖然勞工保險條例已訂有逐步調高費率的規定，但更大幅的費率調整顯然是不可避免的。當然，短期間內要將勞工保險的費率調整到與歐洲高所得國家當前費率相近的水準，並不具有政治可行性。因此，短期而言，除了將保險費率有限度的提高之外，恐需輔以給付的合理削減，才能維持長期的財務平衡。長期而言，持續的調高保險費率，恐怕是我國勞工保險未來難以迴避的發展方向。

最後，我國年金制度的改革，還要強調一個重要的原則，就是必須將不同職業別所適用的年金方案做通盤的檢討，同時做合理化的調整，如此才能更合理化各方案改革的正當性。☺





頭條大話題
HEADLINE

安全檢查。

公路監理機關於執行稽查勤務或場站巡檢時，



公司管理調查：公路監理機關會同當地勞政單位對



國道客運業勞動條



件檢查的意義與成效



違規及事
通管理處罰條例及

勞委會勞動條件處編審 許根魁



前言

公路客運業駕駛超時工作致疲勞駕駛，為道路意外發生的原因之一¹，除影響駕駛個人安全外，亦影響乘客及其他用路人之安全，勞委會對此至為重視。自 92 年起每年均規劃辦理「國道客運業工時專案檢查」，以督促公路客運業者確實遵守勞動基準法相關規定，並保障駕駛員勞動權益。對於違法之業者，除交由各縣（市）勞工行政主管機關依法裁罰，並廣續辦理複查以督促其改善。

為進一步維護客運業駕駛之勞動權益及健康福祉，勞委會除已訂定「落實客運業遵守工作時間勞動檢查及後續追蹤計畫」，加強對客運業勞動條件檢查，落實後續追蹤管考，督促業者確實遵守勞動相關法令外，並與交通部跨部會合作，針對駕駛工作時間相關規定為進一步明確之規範，期能確實改善客運業駕駛勞工之工時條件，促進駕駛勞工健康良好之工作環境及狀況，並保障乘客及其他用路人之安全。

以下針對客運業者僱用駕駛所應遵守之工時、例（休）假及請假規定，勞委會針對客運業所採行之相關措施以及

勞委會與交通部跨部會合作，督促客運業者確實遵守法令之相關作為，分別說明如下：

客運業者僱用駕駛應遵守之工時、例（休）假及請假規定

公路汽車客運業為勞動基準法第 3 條所定運輸業，自該法 73 年 8 月 1 日生效施行之日起即適用該法。該業所僱用之駕駛人員工作及休息時間等，均應依遵守該法相關規定

我國現行勞動基準法規定，勞工正常工作時每日不得超過 8 小時，每二週工作總時數不得超過 84 小時。雇主有使勞工於正常工作時間以外延時工作（加班）之必要時，除應依同法第 32 條規定之程序辦理外，亦應徵得勞工同意，始得為之。延長勞工之工作時間，應依同法第 24 條規定給付延時工資。另，延長之工作時間連同正常工作時間，一日不得超過 12 小時，延長之工作時間，一個月不得超過 46 小時。

至紀念日、勞動節日及中央主管機關規定應放假之日（即俗稱之「國定假日」）均應休假；雇主如徵得勞工同意

註 1：依照道路交通事故處理辦法第 2 條，對於重大交通事故之定義為「死亡人數在 3 人以上，或死亡及受傷人數在 10 人以上，或受傷人數在 15 人以上者」。經查交通部公路總局所公布之「大客車重大災害緊急交通事故統計表 (101.11.5 更新)」，營業大客車 98 年至 101 年 11 月 5 日於國道共計發生 8 件發生符合上開重大交通事故定義之事件，造成 9 死 157 傷。原因有「遭擦撞後沖入河床」、「追撞」、「自撞收費亭」、「煞車不及」以及「未保持安全距離」等。部分事故之發生與駕駛疲勞駕車或精神不濟有關。



於是日出勤，工資應依法加倍發給。至勞工於出勤後，雇主尚不得片面規定員工僅得申請「補休」，亦不得拒絕給付延時工資或假日出勤工資。

另查，同法第 36 條規定，勞工每 7 日中至少應有 1 日之休息，作為例假。雇主非因天災、事變或突發事件等法定原因，縱使勞工同意，亦不得使勞工在例假工作。事業單位如違反上開法令規定，勞工行政主管機關得依法處理並督責改進外，勞工如已有例假出勤之事實，其當日出勤之工資，仍應加倍發給。

復依勞動基準法第 42 條規定：「勞工因健康或其他正當理由，不能接受正常工作時間以外之工作者，雇主不得強

制其工作。」違反該法第 42 條規定之事業單位，經查證屬實者，可依該法第 77 條規定，處六個月以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣三十萬元以下罰金。

另由於駕駛之工作性質特殊，除駕駛時間（即俗稱之方向盤時間）外，尚包括非駕駛時間之工作時間。前勞工行政主管機關內政部及勞委會即曾針對客運業駕駛工作之特性及常見疑義發布函釋，提供事業單位及各地方勞工主管機關參考，分述如下：

1. 內政部 74 年 5 月 4 日 74 年台（內）勞字第 310835 號函，「職業汽車駕駛人工作時間，係以到達工作現場報到時間為開始，且其工作時間應包含待命時間在內。」，明確規範駕駛之





工作時間除駕車時間外，待命時間亦應包含在內。

2. 由於客運業事業單位工時紀錄形式多元，勞工行政主管機關於認定事業單位提供之相關紀錄是否符合相關規定時，時有爭議，故勞委會 100 年 6 月 2 日勞動 2 字第 1000013792 號函明確函釋「查依勞動基準法第 30 條第 5 項規定，雇主應置備勞工簽到簿或出勤卡，逐日記載勞工出勤情形。前開規定旨在課雇主保存勞工出勤紀錄之義務，並應覈實記載，俾明確勞資權益。至其記載之載具及形式為何，可由勞資雙方自行約定，事業單位以車輛行駛日報表、派車單及行車紀錄表作為出勤紀錄之一部雖無不可，惟其記載內容仍應包括各該駕駛之實際工作時間（例如：熱車時間、駕駛時間、驗票等班時間、洗車時間、加油時間、保養時間等及其他在雇主指揮監督下之值勤時間）。

另，勞動基準法第 35 條休息時間之規範，旨在中斷連續勞動，避免持續工作造成過勞發生，故該條規定，勞工繼續工作 4 小時，至少應有 30 分鐘之休息。惟查駕駛員之休息時間究否確實給予休息，抑或仍處待命出勤狀態，亦時有爭議，故前開函釋後段亦明確說明「勞動基準法第 35 條規定，勞工繼續工作 4 小時，至少應有 30 分鐘之休息；該休息應屬不受雇主支配，由勞工自行支配之時間。惟如事實上雇主未予勞工休息（仍要求勞工於職場待命或提供勞務），則仍屬工作時間，爰有關所詢短暫停駛時間（圓餅空白處）究屬休息時間抑或待命時間，貴府可本權責查明並依法辦理。必要時，可就相關勞工個別進行訪查確明。

上開函釋對於客運業駕駛休息時間之認定有更進一步的解釋與規範，並有助於事業單位依法安排駕駛之工作時間，避免持續駕車之情形發生。

勞委會針對國道客運業採行之相關措施

為督促公路客運業者確實遵守勞動基準法相關規定，以保障駕駛員勞動權益、保護消費者及公眾之生命安全，勞委會自 92 年起，每年均規劃辦理「國道客運業工時專案檢查」，對於違法之業者，除交由各縣（市）勞工行政主管機



關依法裁罰外，並要求進行複查，俾督責業者確實改善。

此外，勞委會亦要求各縣（市）勞工行政主管機關積極配合交通部公路總局所屬各區監理所進行營業遊覽車及國道客運工時查核；對於申訴個案，均即實施申訴檢查。相關措施說明如下：

一、訂定「落實客運業遵守工作時間勞動檢查及後續追蹤計畫」：

本計畫係勞委會邀集交通部、各縣（市）政府及勞委會所屬北、中、南三區檢查所，為加強大客車客運業勞動條件檢查，並落實追蹤管考，以督促業者確實遵守勞動相關法令，保障駕駛員勞

動權益及消費大眾之生命及公共安全所研定之計畫。其重點包括增加專案檢查次數（全年辦理2次專案檢查）、申訴檢查及配合交通部各區監理單位辦理聯合稽查時會同查處。對違反法令之事業單位除依法裁罰外並列為重點檢查對象，並函送交通部依權責督促改善。

二、建置勞動條件檢查專屬查核資訊通報系統：

勞委會為有效掌控地方主管機關實施之勞動條件檢查及處分情形，已建置「全國勞工行政資訊管理整合應用系統」，要求檢查機構及縣（市）政府辦理檢查或處罰後，即時上網登載並函報

勞委會。勞委會並將定期檢視各機關檢查、複查及裁罰等相關資料，適時責成檢查機構或地方勞工行政主管機關加強檢查。

三、擴大辦理「國道客運業工時專案檢查」：

勞委會自 92 年起於每年春節連續假期前，均規劃實施「國道客運業工時專案檢查」，針對行駛路線超過 150 公里之國道長途客運公司（檢查名單每年由交通部公路總局提供最新資料）進行檢查。超時工作、例假日違法出勤或未給付延時工資等違反法規之情事，為該項檢查重點。

99 年起，「國道客運業工時專案檢查」除擴大檢查對象至所有經營國道客運之事業單位外，並據「落實客運業遵守工作時間勞動檢查及後續追蹤計畫」全年執行兩次專案檢查。目前仍繼續辦理。勞委會並就客運業駕駛工作特性，提供檢查單位「國道客運業勞動條件專案檢查駕駛員工作時間查核指導」，針對駕駛工作時間之認定與計算、例假及抽查比例等事項提供說明指導，俾作為檢查員檢查參考之用。

四、推動業者自律：

99 年 1 月 29 日勞委會召開研商「推動改善國道客運駕駛超時工作自律方案」會議，邀集客運業者共商以自我管理方式，主動改善公路客運業駕駛超時工作問題，提供客運業者合理、合法之排班模式，供事業單位自擬專屬「自律方案」之參考，各與會業者均表示將積極回應。²

肆、與交通部跨部會合作之措施

我國客運業之駕駛工時相關規定，應遵守勞動基準法相關規定，但我國勞動基準法係就適用該法之事業單位僱用之勞工所為基準性之規定。針對公路客



註 2：例如：統聯客運當時即開先例，針對台北—屏東、板橋—高雄、板橋—屏東三條長程路線，實施「中途換車、換司機」制度。



運業駕駛之工作時間，並無將其與一般勞工區隔，另行規範。

惟公路客運業之駕駛，其工作性質除涉及個人安全外，尚包括乘坐者及其他用路人之安全，事涉勞工安全健康甚及公共安全之情事。另因國道客運行駛路線較長，道路塞車、車禍、施工或其他突發狀況等諸多因素均會增加行車時間，造成駕駛工作時間增加。復參考勞委會勞工安全衛生研究所 95 年「各國長途客運駕駛工時管理制度之研究」，美國、歐盟及澳洲等國之職業駕駛工作時間皆由該國之交通管理單位進行規劃、管理，對於職業駕駛工作時間另行規範。例如歐盟不可連續工作 6 小時，工作 6-9

小時需 30 分鐘休息，超過 9 小時至少應有 45 分鐘休息。英國開車 4.5 小時需休息 45 分鐘，或可分成 2 至 3 次休息，每次休息最少 15 分鐘，共休息至少 45 分鐘。另外針對兩個工作日之間的休息時間，歐盟規範每 24 小時內應有連續 11 小時之休息。一週最多 3 次只休 9 小時但每週最後一天要補回。美、加等國則規範至少應間隔 8 小時。基此，本會前曾建議交通部以目的事業主管機關之立場，對客運業駕駛之工作時間作更進一步詳盡之規範。

98 年國內大客車發生二起重大交通事故，交通部初步判斷為駕駛人身體突生變異，不能安全駕駛所致。當時全國





輿論、社會大眾及各級民意代表對於加強駕駛人訓練及管理規範等行車安全維護事宜，殷切期待交通主管機關強化營業大客車行車安全管理作為，並將部分規定檢討修正以更臻周延，期有效落實汽車運輸業行車安全管理工作，促使乘客行旅安全得以保障。

基此，交通部遂指示該部路政司及公路總局進行研議，比照航空駕駛組員工時數管理辦法之機制與對策。在參考航空器作業管理規則相關條文，例如：飛航值勤時間、任務完畢後休息時間等規定，在汽車運輸業管理規則中針對客運業駕駛之工作時間進一步規範，勞委會亦本勞工行政主管機關立場，配合交通部進行研議，辦理情形說明如下：

一、配合交通部協商增訂客運駕駛工作時間之特別規範：

勞委會於 99 年 1 月 18 日依據行政院核定之「職業安全衛生促進方案」召開該方案「法規制度組」分組第 7 次會議，建議交部於汽車運輸業管理法令就客運業駕駛人之工作（駕駛）時間，包括每日之上限、兩日間之最低休息時間... 等特為規定。嗣多次配合參與交通部修正「汽車運輸業管理規則」研商會議。

交通部基於營業大客車業者應善盡員工管理責任及行車安全需要，營業大客車業者對其駕駛人工作時間應妥適調配，以避免駕駛員因繼續工作時疲勞駕駛衍生行車安全問題，並強化大客車行車安全管理作為，已於 99 年 3 月 26 日公告增修汽車運輸業管理規則第 19 條



之2規定，明確規範「營業大客車業者派任駕駛人駕駛車輛營業時，其調派駕駛勤務應符合下列規定：一、每日最多駕車時間不得超過十小時。二、連續駕車四小時，至少應有三十分鐘休息，休息時間如採分次實施者每次應不得少於十五分鐘。但因工作具連續性或交通壅塞者，得另行調配休息時間；其最多連續駕車時間不得超過六小時，且休息須一次休滿四十五分鐘。三、連續兩個工作日之間，應有連續十小時以上休息時間。但因排班需要，得調整為連續八小時以上，一週以二次為限，並不得連續為之」。

二、對交通部公路總局訂定「公路汽車客運及遊覽車客運駕駛工時管理稽查原則」，提供相關建議：

交通部公路總局為落實主動查察公路汽車客運及遊覽車客運業者駕駛工時管理之作為，以維行車安全，訂定「公路汽車客運及遊覽車客運駕駛工時管理稽查原則」，要求該局各監理單位及台北市、高雄市政府交通主管機關應就違反汽車運輸業管理規則第19條之2規定，積極進行稽查，以落實運輸業管理責任。勞委會亦派員出席研商會議，就稽查規範及原則提供建議。

目前該局除依「公路汽車客運及遊覽車客運駕駛工時管理稽查原則」，定期稽查客運業者駕駛人之工時狀況外，

於後續辦理國道客運業營運與服務評鑑作業計畫及執行遊覽車三級行車安全考核作業時，均將「工時管理」列入評分項目，以加強各業者之重視，藉以加強控管駕駛工時，避免駕駛人疲勞駕駛影響行車安全。

結語

勞委會一向將落實勞動基準法列為施政重點，對於所有工作者之權益均予重視。除持續檢討相關勞動法規，積極規劃預防措施外，每年皆參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件等事項，訂定年度勞動檢查方針，據以辦理各項勞動檢查。





勞委會每年均依上開檢查方針及「落實客運業遵守工作時間勞動檢查及後續追蹤計畫」歸，每年度針對客運業者規劃執行兩次專案檢查，各次檢查皆有業者違反勞動基準法工時及例假規定³。另依交通部公路總局本年度發表之「100年國道事故檢討分析報告」，98年大客車A1類4交通事故肇事件數為3件，99年及100年各僅有1件。大客車在A1類交通事故肇事車種比例，已自98年4.7%降至99年1.5%，100年則為1.6%。顯示大客車在國道上造成重大事故之比例已逐年下降。然而該報告亦

指出98年大客車國道事故總件數為199件，99年增加為296件，100年則增加為375件，顯見勞委會與交通部針對國道客運業者之各項檢查與稽查仍有廣續辦理之必要。

勞委會未來除將廣續並加強執行客運業勞動檢查外，並將依勞動條件檢查專屬查核資訊通報系統回報資料進行監控，並與客運業之目的事業主管機關—交通部密切合作，期對客運業駕駛之工作時間及工資結構等問題從制度面改善以維護勞工及公眾權益。⁴

註3：99年針對35家國道客運事業單位執行第1次檢查，違反延長工時規定（勞動基準法第32條第2項）計有16件、違反例假規定者（勞動基準法第36條）計有9件。當年度第2次檢查，違反延長工時規定（勞動基準法第32條第2項）則有10件、違反例假規定者（勞動基準法第36條）則有1件。100年針對35家國道客運事業單位執行第1次檢查，違反延長工時規定（勞動基準法第32條第2項）分別計有10件、違反例假規定者（勞動基準法第36條）計有5件。當年度第2次檢查，違反延長工時規定（勞動基準法第32條第2項）則有13件、違反例假規定者（勞動基準法第36條）則有4件。

100年針對36家國道客運事業單位執行第1次檢查，違反延長工時規定（勞動基準法第32條第2項）分別計有16件、違反例假規定者（勞動基準法第36條）計有9件。當年度第2次檢查，違反延長工時規定（勞動基準法第32條第2項）則有10件、違反例假規定者（勞動基準法第36條）則有1件。

101年1月針對38家國道客運業者執行第1次檢查，違反延長工時規定（勞動基準法第32條第2項）分別計有10件、違反例假規定者（勞動基準法第36條）計有2件。

註4：國道事故分為A1、A2、A3三大類，A1類交通事故係指造成人員當場或24小時內死亡之交通事故，A2類交通事故則是指造成人員原受傷或24小時後死亡之案件，A3類係指車輛碰撞造成財損，但無人員傷亡案件。



2012 年全球就業概況回顧 兼談青年勞動市場趨勢

勞委會綜規處科員 謝嘉文



前言

2012 年全球勞動市場狀況低迷，這場尚未落幕的就業危機已讓全球增加了 2,700 萬人失業，換言之，空前的失業危機讓全球 2 億人失業。青年¹失業人數已逼近 7,500 萬，2007 年迄今青年失業者增加超過 400 萬。這波全球經濟危機加深了原本早已存在的隱憂，如就業機會不足、不穩定就業攀升。若以就業人口比 (employment-to-population ratios) 來看，全球失業危機超乎想像地嚴重，每 5 名勞工即有 2 名失業，亦即全球潛在勞動力 40% 幾乎淪為失業，其中多數為青年。這也顯示就業機會的增長遠比人口成長速度慢得多。

全球每年約有 1 億 2,000 萬青年勞工進入勞動市場，其中有 90% 來自開發中國家。在未來 10 年，需要創造無數個工作機會以滿足不斷增長的青年就業需求。

全球就業趨勢

一、越來越少的工作機會

自全球經濟危機爆發，失業態勢銳不可擋，已來到前所未有的程度。根據國際勞工組織 (International Labour

Organization, ILO) 指出，全球失業人數在 2008 年增加 580 萬，2009 年更增加 2,100 萬。2012 年全球失業人口將達 2 億人，約佔全球勞動力 6.2%。根據國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 的分析，在 2012 年全球至少會有 35 國的失業率超過 9%。

不過，失業率往往低估了全球就業危機的嚴重性。由於失業率一向排除非由官方管道尋職的失業人口。若從就業與人口比 (employment-to-population) 來看，全球勞動力僅有 60% 從事勞動，以此比率觀之，這意味著 2011 年全球有超過 2 億 2,500 萬人失業。更重要的是，



註 1：15-24 歲。在學理、法理及實務上，對於青年定義各有其不同的界定。根據聯合國對青年的定義是指 15-24 歲的族群，ILO 與 OECD 亦採用聯合國的定義。此外，世界各國對青年的定義亦無統一定義，歐盟為 15-25 歲，日本為 24 歲以下，美國則為 14-24 歲。



就業人口比率已自 1990 年代初逐漸下滑，過去 20 年，整整下降了 2%，其中東南亞區域更是下降超過 3%。

二、工資每況愈下、工資不平等加劇

除了就業機會越來越少外，工資呈現負成長、工資不平等的現象也成為勞動市場新態勢。2008 年至 2009 年襲捲全球的金融危機對於平均工資有著極大影響。若以個別地區來看，中歐和東歐 (Central And Eastern European, CEE) 以及獨立國協 (Commonwealth of Independent States, CIS)、中亞和高收入的國家薪資呈現負成長。

工資趨勢反映著工資不平等，而工資不平等導致嚴重的收入分配不對稱 (income distribution asymmetries)。工資不平等可歸因於最頂層的高收入群不斷增加，而最底層的低收入者工資卻仍呈負成長。

至於何種族群最有可能會受到工資不平等對待，ILO 針對巴西、智利、中國、印尼、菲律賓和南非等國進行分析研究，資料顯示低工資就業多與個人的特質 (如教育、年齡、性別、種族和移民身分 (migrant status)、地理問題及就業類型) 密切相關。總體而言，無受過教育者、青年 (15-24 歲)、女性、少數族裔 (ethnic minority)、移工特別容易遭受工資不平等對待。特別是在農村、臨時性或非正式部門中，如農業、零售業、酒館和餐飲

業、交通、社會服務 (包括家事勞動)，以及製造業、食品加工業、紡織業等。

三、不穩定就業 (Precarization) 及弱勢勞動 (vulnerable employment) 遽增

全球勞動市場存在越來越多的弱勢勞動，此一特徵與低收入工作及惡劣的工作條件息息相關。然而，工資不平等也使勞工基本權益受到嚴重威脅。弱勢勞動的攀升也顯示非正式工作 (informal work) 衝擊全球已呈態勢。據估計，2011 年全球有 15 億人為弱勢勞動者。從另一方面來看，2000 年至 2011 年短短十年間，弱勢勞動者增加了近 1 億 5,000 萬。2009 年至 2011 年，在金融危機的影響下，弱勢勞動者增加了 3,400 萬，此數據尚不包括東亞地區。

若以不穩定就業及弱勢勞動的角度來看，性別間仍存在差異。雖然女性勞動參與率在大多數的國家有所增長，但大部分女性勞工的工資仍比男性少，即便是她們的工作生產力與男性相同。

倘以跨地區角度來看，弱勢勞動在南亞 (77%)、撒哈拉以南非洲 (76%) 東南亞和太平洋 (61%) 佔了很大的比率，這反映了這些地區多以農業為主。舉例言之，2007 年至 2011 年間，弱勢勞動在撒哈拉以南非洲地區增加了 2,200 萬，南亞地區增加了 1,200 萬、東南亞及太平洋地區增加了 600 萬，拉丁美洲則增



加了 500 萬，至於中東地區則增加了超過百萬。

這些地區的就業成長可歸因於弱勢就業的比例增加，此不啻為一個警訊。自 2007 年以來弱勢就業已佔了近 70% 的薩哈拉以南非洲地區的就業成長、50% 以上的東南亞及太平洋地區的就業成長、拉丁美洲 25% 以上的就業成長。

此外，不穩定勞動 (labor precarization) 近來備受關注，有論者描述此一現象係越來越多的工作者競逐短期就業、卻苦無穩定的就業身分、遑論社會保障，及任何有關保障勞工權益的相關法令規定，這些當然包含移工與青年勞工，惟大多數為當地勞工。這類的勞工可能會為全球社會帶來更不穩定的因素。這群人為自身的處境感到十分洩氣，也因為幾乎無人為他們發聲，往往淪為極端政黨所利用。面對這十分不穩定的就業，論者認為他們需要更公平的政策以及更普遍性的社會保障來為他們找出路。

青年勞動市場趨勢

「在未來幾年內只有少數的已開發國家在青年失業率表現上獲得改善，然而，從危機開始至今，其實各地區已遭遇史上最大規模的青年失業潮。」

根據 ILO 報告「全球就業展望：青年勞動市場前景黯淡 (Global Employment Outlook: Bleak Labour Market Prospects for Youth)²」指出，隨著歐元危機從先進國家漫延至新興國家，全球青年失業率惡化程度加劇。

在此同時，青年膨脹 (youth bulge) 亦成為各國政府關注議題，每年約有 1 億 2,100 萬名青少年進入全球勞動市場，其中有 89% 位於開發中國家，惟這些想要工作的青年多數找不到工作。據估計，2012 年至 2020 年將有高達 11 億的新進勞動力，這群幾近爆炸的青年大軍只會加劇青年失業問題。雖然許多青少年希望能繼續進修、提高職業生涯所需的技術或文憑，但對於開發中國家的青年而言，卻是遙不可及。也因此，促進青年就業成長及積極青年勞動市場政策則是各國近來的課題之一。

註 2：Global Employment Outlook: Bleak Labour Market Prospects for Youth http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_188810.pdf



一、青年膨脹 (youth bulge) 與就業需求的增加

各國除遭受全球經濟危機衝擊外，亦同時面臨這波「青年膨脹」潮。出生率提高、死亡率下降，令年輕人口迅速增加，「青年膨脹」對於全球勞動市場產生嚴重影響，開發中國家首當其衝，每年進入職場的數量越來越多，加上原本存在的青年失業問題，在此雙重打擊下，使得青年族群成為「失落世代」的機率越來越高。以 2012 年全球青年人口比例最高的國家來觀察，除了最近剛被世界銀行 (World Bank, WB) 列為中等收入國家的馬爾地夫 (Maldives) 外，其他 9 個國家皆為低收入或低中等收入國家。

不過，青年膨脹也可能代表潛在的機會，可以帶動社會與經濟的發展，亦可創造其他就業機會，為進步帶來動力，也可能導致現有問題加劇或惡化。不過，以目前的現況來看，未來堪憂。

二、有限的就業機會

如前所述，越來越多的青年渴望工作，但全球勞動市場不留情面地給了這群青年當頭棒喝。在 2005 年至 2007 年這段尚未爆發全球經濟危機期間，全球青年失業率為 12.3%。當全球經濟危機來襲，2011 年全球青年失業率躍升至 13%，約有 7,500 萬名青年失業，比 2007 年的青年失業人口足足多了 400 萬。

然而，官方失業率掩飾了青年面臨就業危機的嚴重性。倘以青年就業人口比例這個衡量標準來看，在 2011 年有超過 50% 的青年退出勞動市場。在過去 20 年間，全球青年就業人口比率下降了近 10%；同時，全球青年人口增加了 2 億，顯見全球勞動市場並未為青年創造足夠的就業機會。

全球經濟危機削弱了各國為青年創造就業機會的能力。以全球觀點論之，2007 年至 2011 年間青年就業人口比率下降超過 1%，以拉丁美洲與高收入國家最受影響，因為他們比例平均下降了近 2%。

一般評估青年就業機會時，常會將工作品質 (job quality) 納入考慮。遺憾的是，沒有工作的青年傾向臨時性的兼職工作。根據 ILO 2012 年的預測，青年失業短期內無法解決，加上退出勞動市場的人數增加，青年就業前景仍舊不樂觀。

一般而言，青年失業率往往為成人失業的 3 倍之多。2011 年青年失業率為成年失業率 2.8 倍，1998 年僅為 2.6 倍。在這次經濟衰退期間更加確認對青年的衝擊最大的事實，因為青年往往是後進先出 (first out, last in) 下的犧牲者。

然而，青年的尊嚴勞動赤字 (decent work deficits)³ 顯較成年人嚴重，從事弱勢勞動機率明顯偏高，這亦可從青年工作貧窮 (working poor)、低收入、低就業地位以及非正規工作看出端倪。

ILO 指出，在有資料統計的 43 個國家中就有 28 個國家青年失業率高達 15% 以上，其中有 6 個國家 (克羅埃西亞、愛沙尼亞、希臘、馬其頓、斯洛伐克以及西班牙) 青年失業率超過 30%。

最新的統計數據也顯示，青年就業人口比在 50% 以上有 125 個國家，30% 以下的有 47 個國家，後者意味著每 10 位青年有 7 位無法找到工作。

此外，新的預測顯示，已開發國家的青年失業率將逐漸下降，今 (2012) 年失業率為 17.5%，預計到了 2017 年將降至 15.6%。不過，這仍然遠高於 2007 年危機發生前的失業率 12.5%。然而，失業率下降不是因為勞動市場的表現獲得改善，而是因為大量的怯志青年勞工集體退出勞動市場，而估算失業率時，

並無將這群怯志青年納入計算

三、勞動參與率下降

全球青年勞動參與率在 2000 -2011 年這 10 年間從 52.9% 下滑 48.7%，這意指 2011 年全球每兩位青年當中不到一位活躍於勞動市場。在 2011 年，青年就業人口達 5.16 億人，足比 2000 年增加 1,600 萬。然而，青年人口增長速度遠快於青年就業，青年人口就業比例在短短 10 年 (2000-2011 年) 間從 46.2% 降到了 42.6%。此趨勢主要原因之一係繼續就學的青年增加了。而另一個原因擇是怯志青年勞工的普遍存在。

四、全球與地區性相關勞動數據

1. 已開發國家的青年失業率預期會下降，不過並不足以降低全球失業率。
2. 全球青年失業率在 2017 年將高達 12.9%，此數據比 2012 年的預測多了 0.2%。
3. 歐元危機的影響將更為擴大，影響程度遠超過歐洲本身，預計影響東亞及拉丁美洲經濟體，也會波及其出口表現。
4. 在未來幾年，北非與中東地區青年失業率預期將高於 25% 以上，甚至可能更為嚴重。

註 3：尊嚴勞動赤字 (decent work deficits) 係指勞動權利、就業平等、社會保障以及社會對話等面向中現實面與理想面之差距



5. 東亞的青年失業率今 (2012) 年約為 9.5%，預計在 2017 年上升至 10.4%；至於拉丁美洲與加勒比海與撒哈拉沙漠以南地區的失業率則預估變化不大。

ILO 相關政策建議

雖然先前許多行業開缺的跡象顯示一些國家的就業情況正處於復甦階段，但仍有不少青年發現還是很難找到工作。例如，建築工成為房市泡沫下的犧牲者，亦缺乏轉業所需要的技能。「無論是在就業、教育或培訓，這些都是導致青年怯志工作者增多以及尼特族 (NEET) 增加的原因。然而，強調就業保

障的方案或以訓練為主的方案都能幫助這些青年尋職者進入勞動市場，提供保障來稍稍減緩經濟壓力。

根據 ILO 研究指出，這些保障青年就業的措施花費極少成本，以歐洲國家來說僅占不到國內生產毛額 (GDP) 的 0.5%。倘以有限的國家財政而論，這似乎會成為很大的負擔，但與青年因為長期與職場脫節所付出的額外成本相較，似乎就不足微道了。

今年 6 月舉行的國際勞工大會 (International ILC)，ILO 獲得與會各國共識決議提出解決青年就業危機的立即行動方案。

表：2012 年及 2017 年全球及各國青年失業率預測

青年失業率預測	2012	2017
全球	12.7 %	12.9 %
中歐與東南歐	16.9 %	17 %
已開發國家	17.5 %	15.6 %
東亞	9.5 %	10.4 %
拉丁美洲與加勒比海地區	14.6 %	14.7 %
中東	26.4 %	28.4 %
北非	27.5 %	26.7 %
南亞	9.6 %	9.8 %
東南亞及太平洋地區	13.1 %	14.2 %
南撒哈拉沙漠地區	12 %	11.8 %

資料來源：國際同酬日平台網站：<http://www.equal-pay-day.com/index.php>

ILO 決定針對總體經濟政策、就業能力、勞動市場政策、青年企業家精神、工作權利等五個範疇提出禁得起考驗的措施。而此措施特別強調各個政策間的平衡、協調以及互補性。

「ILO 青年就業行動方案」呼籲各國政府及社會夥伴應朝以下目標努力邁進：

1. 促進經濟成長及創造尊嚴勞動須透過總體經濟政策、就業能力、勞動市場政策、青年企業家精神、工作權利來實現，以期確保財政金融的永續同時解決危機所帶來的社會不安。
2. 促進總體經濟政策以及財政刺激，幫助就業及帶來更多的總體需求，並改善金融投資環境，惟各國仍可視其經濟狀況而定。
3. 採取促進財政永續的相應措施，如反週期性的政策 (countercyclical policies) 與針對需求面的干預、公共就業方案、保障就業方案、勞力密集的基礎建設方案、工資補助、訓練補助、確保青年享有同等待遇的就業方案。

此外，ILO 亦期盼青年族群應 (1) 改變對於特定職業的刻板印象，敞開心胸面對無限可能；(2) 善用社交媒體做為發聲媒介；(3) 為因應不斷變動的就業市場，

厚植自身的軟技能以符合各種就業機會。

至於在教育方面，ILO 則建議 (1) 改善教育品質，兼顧尋職者與求才者對於實務面之需求；(2) 提供各種教育資源 (如師資、教材、課程輔導)，使每個人有多種選擇；(3) 整合科學、科技、工程、數學 (Science, Technology, Engineering, and Mathematics, STEM) 以及管理概念，融入教學重點；(4) 提供實習、學徒制、培訓以及特定行業所需技能之機會；(5) 積極建立雇主與應屆畢業生的合作夥伴關係，適時調整課程與技能培訓；(6) 增加與各個不同群體相互學習的機會，擴展對於全球議題之視野等。

最後，ILO 呼籲政府除了上述建議外，更應著重於 (1) 創造更多入門級 (entry-level) 的就業機會；(2) 調整資源過剩地區的人力運用；(3) 營造青年企業家、青年創業者的有利環境；(4) 增加勞動法令的彈性，俾利青年易於就業；(5) 確保資訊通訊科技 (Information and Communication Technology, ICTs) 技術能夠普及，尤其是就業市場資訊提升職業學校的能見度，透過宣導與提供獎勵 (如獎學金以及建教合作企業的就業保障)。

打造優質職場

任何角色缺一不可



在職場中，無論勞方或資方，家家有本難念的經，在捍衛自己的權益同時，維持融洽的勞資關係，為職場中的一大課題，尤其是肩負勞資雙方和諧的勞委會，更為身肩重任。本期特別邀請勞資兩造分享切身經驗，透過不同的立場角度，勾勒出勞委會的重要性與未來期許，期待在大家的努力下，人人皆能享有美好的職場環境。



請保障 職業婦女 帶小孩的時間

採訪撰文 李政青

李小姐在會計師事務所工作，進社會已經十幾年了，幾年前剛升主管，現在有兩個小孩。當了媽媽之後，她經常得在公司、幼稚園、保母家奔波忙碌，沒辦法像以前一樣，隨時以工作為重。一路以來，從懷孕、產假、餵奶、接送小孩等事情，都會不時引起主管不快，認為她沒有全心為工作付出。這讓李小姐十分無奈，但為了顧全工作也只能隱忍。她很希望勞委會對於育嬰假和工時有更強制的規定，才能真正保障有需要的勞工。





政府應該嚴格取締上班打卡制，下班責任制

以前我還不是主管級的職位時，只要加班，公司都會給加班費，上班時間雖然有淡旺季的分別，但是全部加起來的工作時間，也還是符合勞委會的規定，感覺還算合理。可是最近升上主管就不一樣了，公司說主管是責任制，沒有上下班時間，所以也沒有加班費，但是可以領分紅。乍聽之下似乎不錯，但實際工作之後，才發現很像畫大餅。

因為我兩個小孩都還小，一個剛上幼稚園，一個還在保母家，早上總是兵荒馬亂，難免沒辦法按照其他同事的上班時間到公司，大概會晚個半小時。起初覺得沒關係，反正我是責任制了，沒有算遲到的。但才過了沒幾天，就被上面的主管糾正，希望我還是要跟其他同



事一樣時間上班。只要遲到主管就會不時嘮叨。最後當然也只能配合她的意思。但當上主管之後事情變好多，幾乎每天一直加班事情也做不完，卻沒有加班費可以領了，等於變成上班打卡制，下班責任制。雖然有分紅，但領過才知道分紅很少，加一加薪水和以前差不多，工時卻變得好長，實在不划算。

像我只是因為主管的潛規則變成這樣，其實遲到公司不會真的扣錢，但我知道很多公司都是真的上班打卡制，下班責任制，遲到扣錢，卻沒辦法準時下班，加班也沒有加班費。這真的是一種很嚴重的剝削，老闆很像無賴，就像去麵攤只付了一碗麵的錢，卻要求吃到飽，非常不合理。這種情況很普遍，幾乎隨便和朋友聊天都是這樣，但這些公司老闆卻都沒事，很少聽到被處罰。我很想請勞委會拿出真正有用的辦法，制止老闆這種行為。我們工作是為了要賺錢養家活口，不是為了要當老闆免費的義工。

育嬰假應該強制執行

另外我對育嬰假也很感慨。法律上有說小孩滿三歲前都可以申請育嬰留職停薪，聽起來很好，但問題是：真正敢請的人有誰呢？像我會升主管，是因為分公司缺主管，所以調我過去。調任新職之後沒幾個月懷了老二，上頭主管聽到就不太高興，她心裡大概有個感覺：我們就是缺人才讓你過來，結果你又懷孕，到時請產假怎麼辦？我坐月子的時候剛好遇到公司忙季，主管從我生產前好幾個月就開始明示暗示，說如果到時工作做不完，我即使在坐月子期間還是得回公司幫忙。這讓我壓力好大，坐月子的時候經常心神不寧，不敢上網也不敢接電話，深怕一通電話就被叫回去了。在這種情況下，哪有可能請育嬰假呢？

其實職場上對於生產、懷孕、帶小孩這些事情很不友善。我光是為了這些事情，包括因為要餵母乳，所以上班都得花一兩個小時的時間擠奶；因為要帶小孩，即使加班也不能加太晚等等，已經遭到上頭主管無數次的白眼和嘮叨。因為老闆都會認為我花錢雇你，你就要全心全意為公司付出，即使我還是不時加班，工作絕對沒有少做，但他們就是不高興，因為你沒辦法隨傳隨到了。我老公甚至有

位朋友的老婆，一懷孕就被解聘。

當然勞委會一定會說碰到不合理的狀況，我們都有管道讓你申訴，請善用這些管道等等。但一般人哪想要大費周章跟公司對簿公堂呢？會這麼做大概都是跟公司鬧翻了，打定主意不回這間公司才會找上勞委會的。而且萬一因此名聲傳開，說不定下份工作就找不到了。申訴對勞工的成本和風險都很高的。

因此，我希望建議政府，以後關於育嬰假可以就跟產假一樣強制放嗎？不想放的人自己再去跟公司說不用放就好。否則在現在的職場氛圍中，申請育嬰假的下場輕則遭到責難，重則工作不保，假請完可能再也「回不去了」呢。☹



圖：作者提供



對臨危受命的老舵手

勞委會新任主委潘世偉的期待

採訪撰文 許雅慧

曾經為工會奮鬥20年，卻為了使命感而接受勞委會副主委的職務，希望從制度面上改革，提升勞工福祉。現在又臨危受命接下勞委會主委一職，希望台灣經濟提升的同時，也要兼顧勞工權益。

「對於主管全國勞工相關事務的勞委會，好像都是從新聞報導中逐漸拼湊其工作職掌與政策內容，身為勞工的我們卻很少主動去瞭解這個堅強的後盾！」在私人企業擔任會計工作的許小姐，雖然一直對於各項勞工政策的推行表示關心，但卻從未對勞委會追根究柢的研究過，若不是近

日勞委會的新聞報導頻繁，尤其是造成前主委王如玄辭職的基本工資是否調漲與自己息息相關，可能對於勞委會的印象仍停留在只是勞工政策擬定的官方機構。

擬定合適勞工政策 避免勞資衝突亂象

為了提出對新任勞委會主委潘世偉的期許與建議，許小姐特別查閱了歷年來勞委會推動的重大政策，從擴大《勞基法》適用範圍、《大量解僱勞工保護法》、《勞工退休金條例》、《性別工作平等法》、



《職業災害保護法》、《勞動三法》等並完成立法，非常感謝勞委會推動許多改善勞工權益與福利的相關法令，但是有一些政策雖然立意良好，卻是讓許多人看得到卻不太敢享用，例如育嬰假及安胎假；還有大家一直質疑的外勞政策及工作責任制，都希望新上任的潘主委能夠為大家釋疑，若有需要修正的政策能夠盡快導正，若是現存影響勞工權益甚鉅的惡法，也希望能邀集相關單位共同商討改善措施，不要讓這些過時的法令，成為有心投機取巧的企業主濫用的藉口。

潘主委曾任工會幹部多年，非常瞭解勞工與資方的衝突對立角色，許小姐非常期待潘主委能夠藉用過去的經驗，提供勞資雙方和平解決問題的癥結，更希望潘主委能夠從政策面與制度上改革目前勞資衝突的亂象，避免勞資對簿公堂耗損社會資源，快速建立健全穩固的經濟強國基礎。

外勞政策攸關生計 切勿失守最後防線

對於目前討論得沸沸揚揚的本國籍勞工與外勞基本工資是否需脫鉤問題，許小姐謙虛的表示自己並不知道如何做才是最好的方法。因為以自己身為勞工的角色來看，一旦本國籍勞工與外勞基本工資脫鉤，外勞薪資勢必向下調降，

企業以成本考量，如果有大量廉價的外勞可用，當然會盡量聘雇外勞，怎麼會聘請本國籍勞工，甚至替個人加薪或謀求福利，這樣絕對會影響本國籍勞工就業的機會，甚至必須降低薪資水準來求得工作，倘若再加上外勞配額上限放寬政策的加乘打壓，那本國籍勞工還有什麼工作機會？而勞委會努力爭取的「勞動三權」、「打造人性化工作環境」、「建構職場安全」、「提升就業安全」等權益對失業的勞工有何意義？

許小姐曾在報紙看到專家學者呼籲，企業發展並非完全倚靠廉價勞工，當廠商知道無法再用廉價勞工時，就會思考改變生產模式或調整成本結構來因應；相對的，如果廠商預期可以透過各種政策奴役勞工時，他就不需要有任何改變。更何況勞委會曾公開說明，當外勞基本工資與本國籍勞工薪資差距過大時，不僅會影響國際觀感，讓台灣背上「血汗國家」的污名，更可能導致外國企業抽單，或是對到外地打拼的台灣勞工採取相同的政策。因此希望勞委會主委應該堅持正確的勞工政策，利用強大的民意做後盾，真正為廣大的勞工階層守住最後一道防線。



勞工有新企業有利 勞資和諧共創雙贏

面對當前經濟環境如此不景氣，大家都希望能夠調整基本工資及月薪，但是如果堅持本國籍外勞基本工資不脫鉤而一起調漲，是不是也會逼企業主與工廠老闆向外發展？許小姐語重心長的嘆氣說：「屆時老闆們因為成本考量而到國外設廠，或是將生產訂單委託其他工資低廉的國家代工時，同樣也是縮減了本國籍勞工可以就業的工作機會，是不是又像民國八十幾年產業外移的惡夢重演，將台灣僅存的一些企業根基連根拔起？」

許小姐憂心地表示，雖然自己是勞工的身分，但是對於企業尋求生存之道與追求利潤的立場，也能夠同理心看待！「如果政策一面倒向勞工，雖然勞工會很開心，但是企業生存不了而選擇倒閉或是遷廠，倒楣的還是勞工！」因此許小姐認為政府應該輔導企業如何避免只以廉價勞工降低生產成本，尋求其它解決方案，例如提高產量或是提升品質以追求更大利潤，與勞工一起締造雙贏。尤其是許多政策仍需要因時因地制宜，若完全要求所有企業一體適用似乎有些不合情理，但是政府的政策又不能都用法外特例的附加條款來約束廠商，這個難題只能請勞委會邀集專家學者、勞工代表、資方代表共同協商，尋求大家都能接受的結果努力促成，這樣才能讓企業生存與勞工福利達到真正的平

衡，共同攜手創造雙贏的勞資和諧社會。

堅持到底才能勇於負責 期盼繼續捍衛勞工權益

對於勞委會前主委王如玄因基本工資月薪緩漲而宣布辭職一事，許小姐表示無法認同的看法，她認為政務官捍衛政策的態度，與公司幹部提呈專案的立場一樣，都希望高層主管能夠支持並採納建議。但是當公司無法贊同或表達質疑時，就立刻辭職以示抗議，這並不是負責任的態度與行為，反而應該蒐羅更多佐證資料繼續向公司據理力爭，或改弦易轍修正在目前環境下更可行的方案，至少朝著目標步步前進，以求更接近達成目標，而不是一味堅持唯有一步到位才算成功，這樣反而讓政策主張回到原點，而無助於解決問題，也使所有深切期待的勞工們大失所望。

更何況勞委會還有許多攸關廣大勞工權益的政策要爭取推動，如果只是針對一個政策沒過關就立刻辭職，那對於希望她帶領團隊爭取其他權益的民衆來說，難道其它政策都不重要了嗎？因此許小姐希望潘世偉主委上任後，能夠綜觀所有面向的勞工政策與權益，專業判斷孰輕孰重，還有應該如何確切的執行政策，繼續帶領勞委會的工作團隊，努力與各部會及資方協商溝通，幫助社會上相對弱勢的勞工朋友們，從經濟與工作雙重壓力的桎梏中走出來。☺

小老闆 需要更多 法律 諮商

採訪撰文 李政青



林老闆今年六十幾歲，是鑄造工廠的老闆，已經開業三十幾年了。對於勞委會，他坦言不太懂這是在做什麼的？對於勞委會所轄業務，諸如勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞動檢查等等，坦白說，他通通不太懂。而這也是他最大的困擾。每次遇到什麼法令規範、勞動糾紛，到底該怎麼做才合法？他都覺得很困擾，希望政府能有好的方式協助他。



法規複雜難以理解

我沒讀過什麼書，小學畢業就出來工作了。後來做一做有點錢，和老婆一起開了這家工廠。我們這家算家庭工廠啦，也不大，工人就五六個。我們做的是翻砂鑄造，很辛苦啦，每次開爐溫度很高，有幾千度，空氣不好，很熱，工人要用手拿湯勺在那邊翻，不好做。現在鑄造工廠幾乎都不做翻砂了，兩個兒子也都不想做。但因為我覺得翻砂的品質比較好，還是堅持要用這個方法。

勞委會的東西我都不太懂，每次工人拿這些來問我要錢，我也都不知道他講的是不是對的，到處問一些親戚朋友，他們也都不太清楚，講的都不一樣，覺得很困擾。

像有一次，有個工人東西老是做

不好，被我罵了幾句，說再這樣一直做壞乾脆不要來好了，然後他就真的不來了，而且說是我叫他不要來的，過了幾天來跟我要資遣費，可是這樣我要給嗎？又不是我叫他走的，是他不高興被罵自己走的耶。可是不給又覺得怕怕的，現在都很保護勞方，他到處去說我怎樣，我講得清嗎？

另外像我們的工作環境真的很辛苦，翻砂的溫度有幾千度，一不小心就會被燙到，我就被燙過好幾次了。護具那些當然都有，可是真正做的時候，根本不會想帶那些。鐵水的溫度有一千多度，很熱，汗一直流，戴不住阿。我都不想戴了，要怎麼叫工人去戴？可是這樣萬一工人出事怎麼辦？會不會到最後帳算到我頭上？



而且像我們工廠也不是隨時都開工。現在景氣不好，訂單都有一張沒一張，有時候根本沒有工作上門，我就讓工人自己去做其他事了，等到有單再找他們回來，這樣到底勞健保還要不要繼續保呢？而且萬一又有人來跟我要資遣費怎麼辦？工廠真的沒有工作給他們做啊。

總之政府真的有太多規定了，我才小學畢業，最厲害就是做工而已，那些規定光用看的也很難看得懂，然後三不五時有來講什麼，也不知道自己做得對不對。我老婆也不懂啊，兒子女兒他們根本就不管工廠的事情，更不懂。

政府應該定期主動幫老闆教育訓練

所以我很希望政府可以開一些教育訓練的課程，讓我們知道開工廠當老闆的要遵守那些法令才不會被告，而且這些資訊可不可以主動寄到我們這裡，不要動不動就得上網找，電腦我不太會用，上網也不知道去哪裡找。

另外，如果老闆對於一些法律有問題，是不是有人可以協助諮詢處理。我知道現在勞工有問題都有很多人可以幫忙，可是老闆好像就沒有了。我這裡只是一間鄉下的小工廠，又不是那些大公司大老闆可以花很多錢請顧問、請律師來問，所以像我們這種情況，勞委會

如果有一個櫃台，有專門的人隨時讓我們問最好了。或者也可以在公所有一個窗口，只要有什麼問題都找這個窗口問就好，也不一定只限於勞委會的相關法令，就是跟開公司、開工廠有關的法律問題都找一個窗口問會比較方便。

工作的安全我也很重視，我也很不願意工人受傷，他們做，我自己也是下去做啊。可是像我們這種環境，不知道勞委會有什麼比較好的方法嗎？如果能有專家來我們工廠說可以怎麼做最好啦。或者有教育訓練也可以。另外如果要增添一些安全設備，會希望政府有些補助，讓我們整個工廠的工作環境都符合法律規定最好，這樣工人安心，我也安心。

其實說真的，當一個老闆，誰希望違法，都是因為不懂法律才違法的，尤其像我們這種小工廠，懂的真的不多，如果不小心有了任何糾紛，常常不知道如何處理，非常需要勞委會幫助我們熟悉法令。☺





創造勞資和諧 新局的掌門人

對勞委會主委的深切期許

採訪撰文 許雅慧

對於既是保障勞工權益的主管機關又是擬定勞工政策的勞委會，從事旅遊業的林先生特別斟酌謹言，既希望勞委會能夠發揮應有的功能捍衛勞工權益，又怕勞工福利的緊箍咒扣著自己無法喘息，如何取得勞資雙方的平衡點，考驗新任主委的智慧。

「對於勞委會前主委王如玄因為基本工資緩漲及外勞政策而辭職的立場無法理解！因為如果整體經濟是穩定成長的，政府要調多少比率都 ok！但是反觀目前現實面，調高基本工資只會讓企業經營成本提高，降低競爭力罷了。企業主一旦無法

承受過高的營運成本，也只能選擇人力派遣來因應，這樣對勞工有利嗎？政務官辭職有用嗎？」目前從事旅遊業的林先生是旅行社老闆，對於勞工相關議題特別關心，「現在勞工非常在意自己的權益，勞委會又有一大堆勞工福利法令規範，如果沒有 Follow 好這些政策法規，可能隨時得受罰！」

因為自己也曾經是打工一族，林先生認為一些政務委員不思考如何推動經改，只一味要緩漲，也只是治標不治本。「但是政務官處理態度應該更成熟圓融，不需要一分為二的兩極化分界，這樣對相關的人與事都沒有保留商榷的空間。」林先生期待新主委能更有智慧解決目前的歧見與紛爭。

勞工政策灰色地帶 各自解讀易生誤會

從事旅遊業超過 20 年資歷的林先生，剛好在旅遊從業人員加入勞基法適用範圍時，晉升為老闆階級的行列，感覺好像都沒有享受到有利的一方。林先生苦笑著說：「只能安慰自己前人種樹、後人乘涼！希望同仁能夠體諒公司創業不易，有些地方不要太斤斤計較。」林先生認為公司現有許多福利都已優於勞基法規定，當然也有很多可改善的空間，如果大家都能相對體諒包容，當公司獲利成長時也願意主動回饋



勞工的辛苦付出。

林先生對於勞委會爭取勞工福利與權益的努力表示贊同，但是有許多政策執行規範模糊不清，讓有心配合的老闆也可能誤觸地雷區，例如旅遊業從業人員的勞動條件適用勞基法保護範圍，但是對於旅遊業工作性質特殊之工作者，可敘明無法適用「勞動基準法」有關工時規定之理由，向勞委會申請核定為「勞動基準法」第 84 條之 1 工作者，這就產生許多爭議空間了，究竟何謂「工作性質特殊之工作者」？主管機關並沒有界定說明清楚，很容易引起勞資雙方的自我解讀而產生誤會，希望勞委會新主委對於這些灰色地帶的政策法令能夠詳加闡述，也讓企業主有更清楚遵行的方向。

弭平紛爭降低衝突 共創勞資和諧雙贏

對於潘主委接任時致詞表示，未來政策一切都是「王規潘隨」，林先生認



為勞保局規畫的勞保退休金改為年金制，不僅幫助企業體解套，也協助一些不懂退休計畫的勞工朋友們守住養老金，這是非常好的政策規劃；但是對於勞工權益基金的設立，林先生卻表示多此一舉，因為以資方來說，員工上班由老闆付薪水，表現優異的人可以獲得額外的獎金，做不好的員工理當被資遣，至於屆滿工作年限者就辦理退休，這在勞基法的規則裡已充分說明，若還訂立訴訟管道，無非在不信任基礎上推波助瀾。建議潘主委應該嚴格執行勞基法條例即可，無須另行規定這些複雜的法條，徒增勞資對立衝突的局面。

其實無論由誰來掌管勞委會，林先生都希望國家政策不要一直引發勞資雙方的對立，因為勞工不是弱勢族群，是全國最大人民團體，而企業主一直被當作剝削勞工的劊子手，這樣是不公平的！勞委會不應有英雄主義的心態，而應站在平等互惠的立場協助勞資雙方達到雙贏的目標。

尤其勞委會應該確實執法，讓不法的企業主受到制裁，讓誠實有良知的企業體能永續經營下去，員工跟雇主之間在良性互動下，產能自然提升，國際競爭力才會水漲船高，這才是勞資和諧的雙贏政策！

加強本勞就業配套 區格外勞職場分流

對於開放外勞核配比率的議題，林先生表示目前旅遊業暫不需要引進外勞從業人員，所以沒有絕對贊成或反對的立場，但是針對經建會希望吸引台商回台投資，振興國內經濟發展的政策表示贊同，「台灣經濟若能快速活絡，可以帶動許多產業發展，尤其是觀光旅遊業影響很大，更何況能增加國人就業機會，為什麼不贊成？」但是為了吸引台商回流，同時會增加外勞合配比率，是否會影響台灣勞工就業機會呢？林先生樂觀的表示，根據經建會預估，吸引台商回台投資，約可引進 8 萬外勞，至少創造 16 萬本勞就業機會，如果再帶動上中下游產業一起展，就能創造 24 萬的本勞就業機會。況且外勞與本勞工作內容原本就有不同規劃，加上勞委會提供配套措施：提供多元就業服務、增進勞工職能訓練、穩定企業雇用協助、擴大就業保險保障等提升就業安全的政策，這不僅能幫助勞工朋友提高工作技能，又能为企業解決勞工短缺的問題，是個一舉兩得的辦法。☺

勞工保險條例

修法概況

勞委會勞工保險處科員 蔡嘉華





前言

勞工保險是我國重要的社會保險制度之一，至本(101)年9月底止，加保人數已超過980萬人，對於勞工工作生活保障及促進社會安定，發揮相當大的功能。

勞工保險條例從民國49年3月施行迄今，因應社會環境及經濟發展，已歷經多次修法，近年來較為重要之修正內容包括：97年8月修正勞保年金制度(於98年1月1日施行)、98年1月修正被保險人於停保後一年內生產仍得請領生育給付(第20條)、同年11月修正被保險人溢領之扣減及未償還貸款本息之清償規定(第29條)，及100年4月修正投保單位未依規定辦理加保之保費罰鍰由2倍提高至4倍等(第15條、第44條、第72條及第79條)；另於本(101)年11月20日甫經立法院三讀修正強制加保年齡由60歲提高至65歲(第6條及第9條)、增訂遲延給付加給利息規定(第29條之1)及同年12月4日三讀修正保險給付請求權時效由2年延長為5年(第30條)。

除上述修法通過之條文外，為能更加保障被保險人權益，勞委會已研擬勞保條例相關條文修法草案，刻正循立法程序辦理。本(101)年度經行政院審查通過，並送請立法院審議之修法內容，包括「提高年金給付基本保障」、「刪除生育給付請領門檻及雙生以上依胎數增給」及「遲延給付加給利息」等。以下將分成三部分說明：第一部分為本(101)年11月及12月經立法院三讀通過之勞保條例修正案；第二部分為立法院審議之行政院提案版本內容；第三部分則為現於行政院審查之勞委會修法草案重點。

勞保條例第6條、第9條、第29條之1及第30條修正條文說明

一、第6條及第9條

考量近來勞動年齡有往後遞延之趨勢，且為保障中高齡勞工加保權益，勞保強制加保年齡上限由60歲修正為65歲，及在職勞工年逾65歲繼續工作者，得自願加保繼續工作加保。依修正後第6條第1項規定：「年滿15歲以上，65歲以下之





左列勞工，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：…」，及第9條第1項第4款規定：「被保險人有左列情形之一者，得繼續參加勞工保險：…四、在職勞工，年逾65歲繼續工作者。…」

二、第29條之1

現行勞保條例第17條對於職業工會、漁會等所屬被保險人未依規定期限繳納保險費者，應加徵滯納金及暫行拒絕給付定有明文，但對於被保險人或其受益人，因可歸責於保險人之遲延給付而受有損害時，應如何救濟則無明文規定。爰參酌司法院釋字第683號解釋意旨及公教人員保險法相關規定，增訂勞保條例第29條之1規定：「依本條例以現金發給之保險給付，經保險人核定後，應在15日內給付之；年金給付應於次月底前給付。如逾期給付

可歸責於保險人者，其逾期部分應加給利息。」俾保障被保險人及其受益人請領保險給付權益。

三、第30條

為保障被保險人請領保險給付權益，參酌行政程序法第131條有關公法上請求權時效規定，將保險給付請求權時效由2年延長為5年，爰修正後第30條規定：「領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因5年間不行使而消滅。」

行政院提案送請立法院審議之勞保條例修正草案內容

一、提高年金給付基本保障

年金給付金額與被保險人加保年資及投保薪資息息相關。為保障投保薪資較低、投保年資較短勞工之基本生活，勞保條例訂有



老年年金及遺屬年金基本保障金額 3,000 元，及失能年金基本保障 4,000 元之機制。另外，為確保年金實質購買力，避免年金給付因通貨膨脹影響，喪失其提供經濟保障之目的，爰規定年金給付金額配合物價指數予以調整。依勞保條例第 65 條之 4 及施行細則第 96 條規定，年金給付金額於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正負 5%，即依該成長率調整之；保險人應於當年 5 月底前報請中央主管機關核定公告，並自當年 5 月開始調整年金給付金額。

勞保年金制度自 98 年 1 月 1 日施行，勞保局並自當年起，依照行政院主計總處發布之消費者物價指數累計成長率計算後，98 年至本 (101) 年度消費者物價指數累計成長率為 1.51%，未達 5%，故不予調整年金給付金額。

然而，近年來物價指數明顯上升，另國民年金保險年金給付已自本 (101) 年 1 月 1 日起調整基本保障金額。勞委會爰於 100 年 11 月邀集勞資團體及政府相關單位協商、取得修法共識後，擬具相關條文修正草案，經行政院審查通過後，已於本 (101) 年 2 月送請立法院審議。內容說明如下：

(一) 老年年金加計金額及遺屬年金基本保障由 3,000 元調整為 3,500 元，

失能年金基本保障由 4,000 元調整為 4,700 元，及嗣後按消費者物價指數每 4 年調整一次，並溯及自 101 年 1 月 1 日生效。簡言之，如該條文修正通過，勞保年金給付將採兩套調整機制。舉例而言，假設被保險人於 100 年 12 月領失能年金 4,600 元，嗣於 101 年 1 月起應按 4,700 元發給，又假設年金開辦起至 103 年底時，消費者物價指數累計成長率達 5%，因此，保險人自 104 年 5 月起，應按 4,830 元 (4,600 元 \times 1.05) 發給。另以老年年金為例，假設被保險人領取老年年金給付由勞保局依第 1 式擇優發給 4,500 元 (以被保險人之平均月投保薪資 \times 年資 \times 0.775 % 為 1,500 元，再加上 3,000 元加計金額)，嗣於 101 年 1 月 1 日起應按 5,000 元發給 (加計金額已調整為 3,500 元)；又假設年金開辦起至 103 年底時，消費者物價指數累計成長率達 5%，保險人自 104 年 5 月起，應按 5,075 元 (即 3,500 元加計金額部分不再調整，另加上 1,500 元 \times 1.05=1,575 元) 發給。

(二) 上開年金基本保障調整追溯自 101 年 1 月 1 日施行，爰立法通過後，

被保險人或其受益人於該段期間應領取之給付金額之差額，由保險人追溯補給。

二、刪除生育給付年資門檻及雙生以上依胎數增給

現行勞保條例第 31 條及第 32 條規定，被保險人參加滿 280 日後分娩，或滿 181 日後早產，得請領生育給付 30 日。另外，為增進被保險人於離職退保後仍得請領生育給付權利，於 98 年 1 月 25 日修正施行同條例第 20 條第 2 項規定，被保險人如在保險有效期間懷孕，且符合上開規定參加保險日數，於保險效力停止後 1 年內，因同一懷孕事故分娩或早產者，亦得請領生育給付。

然而，國民年金法於 100 年 6 月修正公布，增訂生育給付項目；依該法第 32 條之 1 規定，被保險人分娩或早產者，得請領生育給付 1 個月；如雙生以上，依比例增給。因此，如勞保條例生育給付規定未能配合修正，實務上將發生勞工於參加國保期間懷孕，嗣於參加勞保期間分娩或早產，如勞保年資未符合前開請領門檻規定，致無法請領國保或勞保生育給付，對勞工權益保障不足。所以，勞委會已擬具勞保條例修正草案，刪除生育給付之加保年資門檻相關規定（修正第 20 條第 2 項及第 31 條），以確實保障勞工於國、勞保體系轉換不同身分時，均應享有請領生育給付權益。

此外，勞保生育給付的目的是提供女

性被保險人因生育不能工作期間之生活照顧。依現行規定，無論生產單胎或雙胞胎以上者，其生育給付均為 30 日。按生產雙胞胎以上者，其母體健康照護、經濟負擔及生活所需，應多於生產單胎者，故於修正草案中增訂生產雙胞胎以上者，依生產胎數增給生育給付。未來如修法通過，女性被保險人生產雙胞胎者，將給予生育給付 60 日，生產三胞胎者，發給 90 日，依比例類推。

又基於社會保險資源有限，不重複保障之原則，被保險人如同時符合其他社會保險生育給付請領條件者，僅得擇一請領。舉例而言，勞保被保險人於加保期間懷孕，於退保後 1 年內分娩或早產，並具有請領勞保及國保生育給付之條件者，僅能擇一請領勞保或國保生育給付。

本案於立法院本 (101) 年 6 月 6 日審查相關條文時，因部分立法委員對於被保險人不具勞保身分之配偶生育得否請領生育給付，及應否維持現行加保年資門檻之限制等仍有意見，相關條文尚待朝野協商。

勞委會研提修法草案重點內容

除上開修正草案正由立法院審議外，勞委會亦擬具勞保條例部分條文修正草案，並函請行政院審議。相關研擬修法重點包含：

一、增訂被保險人應於 5 年內補繳保險費期限之規定。實務上因有部



分被保險人長期欠費，或遇有事故始予繳納，產生道德風險，爰明訂5年補繳保費之期限，及逾5年期限未繳保費期間不計入保險年資。

- 二、增訂勞工非基於巧取勞保給付而溢繳之保險費，可於5年內請求退還，以增進被保險人權益。
- 三、增訂勞工因投保單位未辦理加保或投保薪資以多報少，致老年給付所受之損失無法證明者，投保單位之補償方式。現行勞保條例雖已規定投保單位未為所屬勞工辦理加保手續或投保薪資以多報少者，除依規定處以罰鍰外，勞工因此所受之損失，應由投保單位負責賠償之。惟依據法院之實務見解認以，



勞工如未符合老年給付條件，因尚無具體之損失，不得向投保單位請求損害賠償，須待未來向勞保局請領老年給付時，始得計算出實際損失。惟因時空因素等不確定性，屆時恐已難向原單位之雇主請求賠償。因此，勞委會研擬勞工因投保單位未辦理加保或投保薪資以多報少遭受損失，採取「即知即賠」之方式，按工作年資每滿1年給與2個月投保薪資或短報投保薪資差額的2倍之補償，使勞、雇雙方有爭議時，法院即可據以判決。

上述勞保條例部分條文修正草案，主要對於保險費繳交及給付實務之特殊情況予以彈性空間，及設定投保單位違法之補償標準，刻正循立法程序辦理中，嗣未來修法通過後，可使勞保制度更為健全、勞工權益更有保障。

結論

勞工保險保障900多萬勞工在工作生活中的經濟安全，提供勞工在發生事故時重要的所得補償。為能增進勞工朋友權利，勞委會將廣續檢討現行勞保條例相關規定，並研擬修法草案，俾使勞保制度能與時俱進，達到照顧勞工之意旨。☺

聘僱外籍勞工 新措施

職訓局外國人聘僱管理組專員 林季微
技正 陳暉江



放寬 80 歲以上申請外籍者之資格

為因應 80 歲以上高齡者之照顧服務需求，勞委會基於國內照顧服務資源不足及高齡者之照顧需求，在考量「年齡」及「失能」因素下，於 101 年 9 月 17 日修正發布「外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準」（以下簡稱本標準）第 22 條規定，80 歲以上者經指定醫院專業醫療評估，認定有嚴重依賴照護需要，可依相關規定申請外籍家庭看護工，並自 101 年 9 月 19 日生效實施。

我國長期照顧政策以發展國內長期照顧服務體系為主軸，為因應人口老化及日益增加之照顧服務需求，已自 97 年 1 月 1 日起實施「長期照顧十年計畫」，並積極發展建構長期照顧服務體系。另一方面，衛生署也擬定了「長期照護服務法」

草案，行政院則於 101 年 2 月 23 日送立法院審議中。因此，在國內照顧服務體系尚未發展完全時，外籍看護工只是適度開放引進之「補充性人力」，尤其我國正處於積極發展國內照顧服務體系之際，若全面開放引進外籍看護工，將嚴重影響我國照顧服務體系的後續發展。

再者，高齡者之健康與照顧需求，尚包括醫療、個人及社會照顧等面向，涉及跨專業之合作。因應人口老化趨勢，宜由國家建構整體照顧服務體系，朝多元化、普及化、優質化及民眾可負擔之資源方向進行，同時可兼顧國內照顧服務產業發展及促進國人投入照顧服務產業，且由同文化與語言之本國人提供服務，並有照顧服務督導，將更確保服務品質及受照顧者權益。另考量外籍看護工並非長期穩定可依賴的勞動力，亦不應完全取代本國照顧服務人力，況且印尼政府已表示，預計將於 106 年開始緊縮家庭類外勞輸出；泰國政府曾於 101 年 3 月「臺泰勞工雙邊會議」中亦表示「該國薪資已有提升，當地勞工來臺工作誘因漸減」。因此，當外勞來源國經濟發展達到一定程度時，將會限縮該國勞工輸出，或因其國內就業機會增加，外籍勞工會相對降低來臺工作意願，故我國長期照顧服務體系有其迫切性及必要性，不宜全面開放引進外籍看護工。

外籍家庭看護工係於國內照顧服務資源尚未建構完全下，考量重度失能者之特殊照顧需求、照顧負擔較重，相對係本國人較不願提供服務之工作，故而適度引進外籍看護工，為我國照護體系之補充人力，解決國內重症患者之基本照護需求問題，以符合外籍家庭看護工開放引進之政策目的。但此舉不應完全取代國內長期照顧人力，更不宜於我國正積極發展國內照顧服務體系之際，全面開放外籍看護工，否則，勢將影響我國照顧服務體系發展。

為因應 80 歲以上高齡者之照顧服務需求及預防意外發生，給予妥適照顧可延緩高齡者進入重度失能期，相對減輕



家庭負擔，勞委會已依「跨國勞動力政策諮詢協商小組」之共識，基於國內照顧服務資源不足及高齡者之照顧需求，在考量「年齡」及「失能」雙重因素，以不妨礙國內長期照護體系發展及落實外籍勞工補充性原則下，調整放寬 80 歲以上者申請外籍家庭看護工之資格。

依據本標準第 22 條公告修正前之規定，被看護者不分年齡，如具有重度以上特定身心障礙項目之一，或經醫療團隊評估，認定符合需全日 24 小時照顧，且經長期照顧管理中心推介媒合本國照顧服務員無法成功，才可以申請聘僱外籍家庭看護工。依修正後之審查標準第 22 條第 1 項第 3 款規定，被看護者為 80 歲以上者，經指定醫院專業醫療評估，認定有嚴重依賴照護需要（依衛生署訂定標準，巴氏量表分數為 60 分以下），即可於診斷證明書有效期間 60 日內，提出外籍家庭看護工申請。



新增及返臺臺商投資案之外籍勞工核配比率

為提升經濟動能、促進國內新增投資及臺商回臺投資，行政院邀集經建會、經濟部及勞委會協商決議，國內新增投資案同意附加 5% 或 10% 之外籍勞工數額，並可豁免 3 年外加就業安定費；另臺商回臺投資案附加 15% 或 20% 之外籍勞工數額，則可豁免 5 年外加之就業安定費，但期滿之後，均回歸 3K5 級制及外加就業安定費附加外籍勞工數額機制辦理。前述製造業之外籍勞工進用機制，勞委會刻正進行法制作業。

政府開放引進外籍勞工之基本原則，

係依據《就業服務法》第 42 條規定，為保障國民工作權、聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。所以，在不影響國人就業機會之基本原則下，勞委會對於國內所缺乏之基層勞工，採取補充性方式開放引進外籍勞工，以補充國內產業勞動力之不足，並透過跨國勞動力政策協商諮詢小組（以下簡稱政策小組）之勞資學政社會對話機制，配合國家經濟發展需要與就業情勢，共同研商適切之外籍勞工政策。

現行製造業外籍勞工政策係勞委會與經濟部經跨部會通盤協商檢討，並經政策小組社會對話取得共識。考量缺工情





形、產業關聯度及 3K 產業特性，於 99 年 10 月 1 日起施行製造業 5 級制，調整各業聘僱外籍勞工之適用比率，分級為 10%、15%、20%、25%、35% 等 5 級制；於 3K 新制下，傳統產業及中小企業可增加外籍勞工名額，電子資訊產業及大型企業外籍勞工名額相對減少，且新制改以「勞保人數乘以核配比率」核算，廠商倘增加僱用本國勞工人數，可依比率相對增加外籍勞工引進人數，以有效分配製造業外籍勞工名額，並兼顧穩定保障國人就業及適當運用外籍勞工，協助企業維繫營運與發展之政策目的。

但對部分事業單位非以考量低薪資勞動成本之特殊需求，另研議「外加就業安定費附加外籍勞工數額」之新機制，並以「謹慎」及「貼近本國勞工薪資」原則規

劃辦理。在這前提下，勞委會同意增加核配比率「5% 以下」、「6% 至 10%」及「11% 至 15%」，分別再外加就業安定費依次為新臺幣（以下同）3,000 元、5,000 元、7,000 元，但聘僱外籍勞工的最高核配比率上限仍為 40%，以因應產業特殊狀況缺工之彈性用人需求。

製造業外籍勞工進用機制，係在 3K5 級制為基礎下進行調整，且新建立外加就業安定費附加外籍勞工數額機制，雇主必需繳納額外就業安定費，以證明雇主缺工非因勞動條件偏低所致；另國內新增投資案及臺商回臺投資案優惠部分，需於一定時間內達成新設廠投資及創造本國勞工就業機會之目的，且屬於短期優惠措施，進而創造本國勞工就業機會，並將同時建立查核及處罰機制，以兼顧保障本國勞工就業權益及滿足雇主缺工人力需求。☺





兩岸工會參與勞動 法規制定過程之比較

空中大學公共行政學系助理教授 陳金福



前言

勞工為公民社會的重要份子，而工會則為勞工之代言人。工會介入政治領域著力點在於影響政府制定有利於勞工權益的法規。兩岸關係日趨密切，為增進彼此的交流與合作，有必要瞭解工會參與勞動法規制定過程中所扮演的角色。勞動法規係指一切以勞工為中心之所有法律規範的整體（黃程貫，2006：1）。本研究之目的為比較兩岸工會參與勞動法規制定過程之異同。本研究以比較研究法為主要研究途徑。

臺灣工會參與勞動法規制定過程

臺灣屬於民主社會，在一般民主社會或國家中，利益團體（interest groups）甚是活躍，其遊說（lobbying）的對象，涵蓋了政府行政與立法等各個部門，惟其一般是以立法機關為其主要遊說對象。利益團體係指具有共同利益，且為爭取共同利益而採取共同行動，以影響政府決策的一群人，無論其是否有正式組織，類皆屬之（朱志宏，1995：237）。利益表達是利益團體的主要功能。由於現代民主國家制定法律時，往往須經過說服、協商、妥協等過程才作成最終的決定，這其間涉及眾多利益團體的運作，立法者常常無法完全控制，這種複雜而動態的過程，可以呈現出社會的政治衝突而具有其正面的意義（古



登美、沈中元、周萬來，2005：20）。工會屬於利益團體之一種，亦會參與並影響勞動法規之制定過程。

立法院為國家最高立法機關，主要的憲政功能，即在於代表人民行使立法權。但這並不意味立法院的立法活動，是閉門造車的，是與人民有隔閡的，相反的，立法院近年來積極透過體制的改革與實務的貫徹，努力地瞭解人民的盼望，鼓勵人民表達政策意見與主張、參與立法院的立法活動，使立法院不僅是代表人民的立法院，更是時時、事事與人民攜手合作的立法院（羅傳賢，2004：176）。立法院一切的立法，均以民意為依歸。因此，在憲法第六十七條規定，立法院得受各種委員會。各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。在2010年6月15日修正的立法院職權行使法第九章規範了委員會公聽會之舉行，第五十四條規定：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公



聽會。」第五十四條規定：「公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。前項出席人員，應依正反意見之相當比例邀請，並以不超過十五人為原則；其人選由各委員會決定之。」

聽證 (hearing)，即聽訊證言，係指行政機關或立法機關為制定合理可行之法規，聽取學者專家、利害關係人或有關團體代表意見之手續。(羅傳賢：1996：114)。聽證制度是公民參與機制的一種。

一般而言，臺灣勞動法規之制定，其過程包括：(1) 先由中央主管機關—行政院勞工委員會主管部門負責草擬，先向社會各界公告徵求意見；(2) 再由主管部門參考各界意見整理後，邀請勞資雙方代表、直轄市政府與各縣市政府代表、以及學者專家一起研商，形成立法草案，然後報請行政院勞工委員會審議；(3) 行政院勞工委員會先交由各業務主管與學者專家組成的法規委員會審議；(4) 再

提經每月召開一次、由政府（經濟部、交通部、衛生署、勞委會等中央相關部會代表）、勞方代表（全國總工會、產業總工會）、資方代表（全國工業總會、全國商業總會）、學者專家等十五人組成的委員會會議中審議；然後由行政院勞工委員會將草案報請行政院審查；(5) 在法案送達行政院後，由相關業務組予以審查，並提交行政院法規委員會從法制與立法技術之觀點加以審查；(6) 行政院院長會交付一位政務委員主持審查會，邀請相關部會及直轄市政府代表、勞資雙方代表參與討論，提出修正草案；(7) 然後報請每週召開一次、由各部會首長與政務委員組成之行政院院會審查；如屬行政規章，則逕由行政院發布後，一面函送立法院查照，另一面交由行政院勞工委員會發布實施，行政規章之立法程序即告完成；如屬法律案，則由行政院送請立法院審議；(8) 立法院在由全體立法委員所組成之院會中會經過一讀，會交付衛生及社會福利委員會審議，委員會審議時，通常會邀請中央



相關部會代表、直轄市政府代表、全國性勞資團體代表及學者專家參與討論，舉辦公聽會，並提出再修正草案；（9）然後報請立法院院會完成二讀、三讀程序；（10）最後由立法院咨請總統公布實施，法律案之立法程序即告完成。前述公聽會之舉辦，即立法機關為制定合理可行之法律，一方面能符合民意，有益於公眾，固然要聽取利害關係人或有關團體之意見；另一方面，為期有效可行，也要聽取專家學者或有關人士之意見（古登美、沈中元、周萬來，2005：270）。由前述法規制定過程，可見臺灣的工會在行政院勞工委員會主管部門草擬、行政院勞工委員會委員會中審議、行政院政務委員主持審查會、立法院委員會審議立法草案時，這四個法規制定過程中均有機會參與討論。

以行政院勞工委員會主管部門草擬工會法修正案為例，為建構完善之工會法，該會研擬修正工會法時，曾於2008年9月至2009年3月多次邀集勞工團體、及學者專家及相關部會等代表，召開工會法修法討論會議，蒐集各界意見，並納入工會法修法之參考（行政院勞工委員會，2009）。

中國工會參與勞動法規制定過程

在2000年7月1日實施的中國立法法中，規範法律與行政法規之制定分工，該法其第七條明定：「全國人民代表大



會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權。」該法第三十四條明定：「列入全國人大常務委員會議程的法律案，法律委員會、有關的專門委員會和常務委員會工作機構應當聽取各方面的意見。聽取意見可以採取座談、論證會、聽證會等多種形式。」第三十五條表明：「列入常務委員會會議議程的重要的法律案，經委員長會議定，可以將法律草案公布，徵求意見。各機關、組織和公民提出的意見送常務委員會工作機構。」該法首度將聽證制度引進法規制定程序。第五十六條亦表明：「國務院根據憲法和法律，制定行政法規。」亦即由全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責制定法律，國務院負責制定行政法規。

至於行政規章之聽證制度，則於同法第五十八條規定：「行政法規在起草過程中，應當廣泛聽取有關機關、組織和公民的意見。聽取意見可以採取座談



會、論證會、聽證會等多種形式。」就勞動法規而論，則應邀請包括工會在內之組織參加座談會或聽證會，聽取工會的意見。

中國的工會法係於 1992 年 4 月 3 日制定，經過 2001 年 10 月 27 日與 2009 年 8 月 27 日兩次之修正。該法分七章共五十七條。其中第三十三條明定：「國家機關在組織起草或者修改直接涉及職工切身利益的法律、法規、規章時，應當聽取工會意見。」該規定明白揭示工會對勞動法規之立法有建議權。第三十四條亦揭示：「各級人民政府勞動行政部門應當會同同級工會和企業方面代表，建立勞動關係方面協商機制，共同研究解決勞動關係方面的重大問題。」該規定明白揭示政府需建立勞資政三方的協商機制。

中國的勞動法規之制定過程包括（岳經綸，2007）：（1）由中央勞工行政機關（目前為人力資源和社會保障部）擬定勞動法規草案。由於憲法序言指明中國共產黨是中國的領導者，因此，中國共產黨在公共政策與法規制定過程中均處於核心地位，並透過黨的組織參與到政策過程和法規制定過程的控制和監督。人力資源和社會保障部內部除了政策法規司有勞動政策與法律專家外，還有政策或立法的智囊機構－勞動科學研究院，它由包括勞動科學研究所、工資研究所、勞動保護研究



所、社會保險研究所以及國際勞工研究所等單位組成，在勞動政策設計、立法方面發揮著重要作用；（2）勞動法規草案由主管部送至國務院後，作為國務院立法協調部門的法制辦公室將對草案作進一步的審議，它會徵求國務院相關部門、委員會和地方政府的意見，並經法制辦公室黨組的批准後將審議結果向國務院匯報；國務院還設有專門的政策研究機構，如中國社會科學院、中國科學院等，為國務院及其下屬機構提供政策建議和分析報告；

（3）接著由國務院總理所主持的國務院常務會議審查，通過後，如屬行政規章，就由國務院或人力資源和社會保障部公

布，其立法程序即告完成；如屬法律案，則將作為正式法案提交全國人民代表大會（簡稱全國人大）常務委員會或全國全國人民代表大會審議；（4）全國人民代表大會設有秘書處、辦公廳、法制委員會等工作機構，其中法制委員會在中國立法過程中扮演著重要角色，它協助常務委員會負責大部分的立法研究、起草和修改法律草案工作；為使全國人大或全國人大常務委員會的工作順利進行，法制委員會還負責向全國各級政府徵求法律案的修正意見和建議。以勞動合同法制定過程為例，全國人大常務委員會於2006年3月20日公布勞動合同法草案，進行一個月的徵求意見，合計收到191,849件立法意見，創下該會歷次公開徵求意見的紀錄，其中網路扮演著相當重要的角色，透過「中國人大網」發表意見的共有79,873人，提出187,744件意見，占總件數之97.86%（阿計，2006：25）；（5）全國人大常務委員會審議通過除基本法以外的其他法律的權力；（6）全國人大有權審議通過基本法律，主要有1992年的工會法、1994年的勞動法、2007年的勞動合同法與就業促進法。由全國人大通過的法律需要先經過全國人大常務委員會審議；（7）法律案最後由國家主席明令公布實施，立法過程全部完成。

由於中國是一個由工人階級領導的國家，作為領導者的中國共產黨是工人階級的先鋒隊，因此，在工會和中國共產黨之間就存在一種天然的特殊關係。中華全國總工會作為工人運動的正式代表，在勞動政策制定過程中的影響力很大，不僅對與工人利益相關的事務具有發言權，而且直接參與勞動法律的起草工作，在一定程度上享有準立法權，它在與工人有著密切關係的企業破產法（1986）、工會法（1992,2001）、勞動法（1994）、勞動合同法（2007）的起草工作中都起了積極的作用（岳經綸，2007：77-78）。它還有自己的法律部門和法律諮詢委員會負責關於工會利益的立法事務，且發行「工人日報」推動勞動政策與法律的制定。甚至它在全國人大常務委員會和全國人大專門委員會都有自己的代表積極推動相關勞動法律的制定。





肆、兩岸工會參與勞動法規制定過程之比較

一、相同點

勞動法規制定過程均邀請工會參加公聽會：

不論臺灣抑或中國在勞動法規制定過程中，均會邀請工會均邀請工會參加公聽會。如前所述，臺灣在立法院職權行使法第五十四條規定，公聽會得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。因此，在立法院審查勞動法律案時，即根據此依規定邀請包括工會在內的社會上有關係人員出席表達意見，作為審查時之參考。而在中國立法法第三十四條明定，法律案，法律委員會、有關的專門委員會和常務委員會工作機構應當聽取各方面的意見。同時第五十八條規定，行政法規在起草過程中，應當廣泛聽取有關機關、組織和公民的意見。

就勞動法規而論，則邀請包括工會在內的組織參加座談會或聽證會，聽取工會的意見，做為制定勞動法規之參考。由前述可知，兩岸勞動法規制定過程均邀請工會參加公聽會。

二、相異點

1. 中國明文規定工會參與政府勞動法規制定：如前所述，中國的工會法第三十三條揭示工會對勞動法規之立法有建議權。第三十四條亦明定政府需

建立勞資政三方的協商機制。由此可見，在中國，國家以立法賦予工會參與勞動法規或政策的機制，在臺灣則尚無類似的法律規定。

2. 中國工會參與勞動法規制定之程度較臺灣工會為深：臺灣因實施民主政治，較為重視民意，惟臺灣工會雖然在四個法規制定過程中均有機會參與討論，不過僅止於提供諮詢意見而已；中國全國總工會因地位特殊，可直接參與勞動法律的起草工作，在一定程度上享有準立法權，且在全國人大常務委員會和全國人大專門委員會都有自己的代表積極推動相關勞動法律的制定。顯見，形式上，中國工會參與勞動法規程度較臺灣工會為深。

3. 中國工會仍是以黨居於核心地位：比較兩岸勞動法規之法規制定過程，臺灣因實施民主政治，較為重視民意，在法規制定過程中經常邀請勞資雙方及各界人士諮詢與參與討論；中國則以黨領政，中國共產黨在公共政策與立法過程中均處於核心地位，並透過黨的組織參與到政策過程和法規制定過程的控制和監督。顯見，形式上，中國工會參與立法程度較臺灣工會為深；實質上，中國工會仍是以黨居於核心地位。兩岸勞動法規制定過程比較如表 1。

表 1 兩岸勞動法規制定過程比較

台灣	中國大陸
1. 行政院勞工委員會主管單位負責草擬，先向社會徵求意見	1. 由人力資源和社會保障部擬定草案
2. 由勞委會主管單位參考各界意見整理後，邀請各界研商，形成立法草案	2. 經國務院法制辦公室對草案作進一步的審議，它會徵求國務院相關部門、委員會和地方政府的意見
3. 提交勞委會法規委員會審議	3. 由國務院總理所主持的國務院常務會議審查
4. 提經勞委會委員會議審議	4. 全國人大法制委員會還負責向全國各級政府徵求法律案的修正意見和建議
5. 在法案送達行政院後，由相關業務組予以審查，並提交行政院法規委員會從法制與立法技術之觀點加以審查	5. 全國人大常務委員會審議通過除基本法以外的其他法律，並先審議報送全國人大通過的法律
6. 行政院院長交代一位政務委員主審查會，提出修正草案	6. 全國人大審議通過基本法
7. 提經行政院院會議審議	7. 由國家主席明令公布實施
8. 經立法院院會中一讀，交付衛生及社會福利委員會審議	
9. 報請立法院院會完成二讀、三讀程序	
10. 由立法院咨請總統公布實施，法律案之立法程序即告完成	
備註	
如屬行政規章（不含條例），則至第 7 個程序逕由行政院發布後，除函送立法院查照外，並交由行政院勞委會發布實施，其立法程序即告完成	如屬行政規章（含條例），則至第 3 個程序國務院常務會議通過後，就由國務院或人力資源和社會保障部公布，其立法程序即告完成

結語

兩岸同文同種，兩岸關係日益密切，為增進彼此的了解，有必要對兩岸的勞動法規加以比較。本研究發現，臺灣實施民主政治，較為重視民意，在勞動法規制定過程中經常邀請工會參與；中國則以黨領政，黨在勞動法規制定過程中處於核心地位。臺灣工會雖然在勞動法

規制定過程中均有機會參與討論，不過僅止於提供諮詢意見；而中國全國總工會卻可直接參與勞動法規的起草工作，享有準立法權，且在全國人大常務委員會與全國人大專門委員會都有自己的代表積極參與。形式上，中國工會參與勞動法規程度較臺灣為深；實質上，中國工會仍是以黨居於核心地位。☺



加拿大與南韓自僱人士 享有就業保險與 臺灣地區可行性芻議



育達科技大學社會工作系副教授 郭振昌

南韓自僱人士就業保險概略

在韓國自僱人士的比例遠遠高於其他先進國家，但他們在三年營運後被迫關閉他們的業務，有超過一半。於是韓國就業和勞動部（the Ministry of Employment and Labor, MOEL）2011年11月17日宣布，“就

業保險法”（the Employment Insurance Act）修改後的法案，旨在支持自僱者（self-employed people）企業經營不善後符合失業給付的資格要求。該法案於2012年1月22日生效。

根據修改後的法案，選擇自僱人士（在單人或少於 50 名員工的企業）所涵蓋的就業保險適用資格，現任自僱人士加入就業保險須於 2012 年 7 月前申請，而新的自僱人士其開業後 6 個月內申請，才有資格為失業給付的申請人。投保的唯一要求是商業登記證（the business registration certificate）。據估計，有 490 萬的自我僱用者遍布全國各地，其中 359 萬是有企業登記證書。

保險的納費是與就業和勞動部長指定的 5 個尺度參考工資（從 150 萬至 230 萬不等）成正比的。自僱的人願意參加保險，應選擇 5 個尺度之一，在認購時考慮到每月的利潤，並支付相應的金額（保險費率為 2.25%，包括申請失業給付的 2% 和就業保障和就業技能發展計畫的 0.25%），須為期一年或更長的時間交費。

一旦參加就業保險計畫，自僱人士可領取失業給付的條件是：他 / 她不由自主地關廠，如銷售下滑和持續無獲利。換句話說，故意或企業自願關閉的情況下，是沒有資格獲得失業給付的。符合條件的個體戶，企業關閉後，將得到每月提供相當於 50% 的參照薪（750,000 ~ 1,150,000 韓元）的 3 ~ 6 個月。

大量的韓國人決定採取自我就業，僅僅是因為他們很難就業，就業保險的覆蓋範圍擴大具有十分重要的意義，小個體工商戶的就業安全網可以建立。

修訂後的“就業保險法”的主要重點如下：

1. 自 2006 年 1 月 1 日起，自僱人士加入就業保險制度下的就業保障和職業技能開發計畫（the employment security and vocational skills development programs）。現在，他們也能夠參加失業給付計畫（the unemployment benefit scheme）-- 失業給付包括求職給付，參訓、個人和特殊原因的延長給付，就業促進津貼（提早再就業津貼，職業技能發展津貼，跨區域的求職費用和搬遷費用）-- 但對於自僱人士，延長給付和提早再就業津貼並不適用。
2. 要領取失業給付，自僱人士就業保險應參加至少一年，並支付就業和勞動部長宣布保險費的標準支付款項。





3. 如果自僱人士不可避免的原因中止他 / 她的業務，如銷售額下降或持續虧損（不由自主的企業關閉），他 / 她將能夠得到求職給付（**job-seeking benefits**），相當於所選擇的標準工資的 50%，為期 90 - 180 天。
4. 此外，如果自僱的人改變他 / 她的狀態成為受僱者，沒有申請求職給付，則自僱人士保險期間將可添加到受薪僱員總保險期間，不會影響他 / 她獲得失業給付的期間。如果受薪僱員切換到自僱，以前的保險期間也將增加累計。

另外，就業保險法附屬的相關法令修訂的主要重點如下。

1. 自僱的人願意加入該計畫應該在商業登記之日起的開業日期後六個月內申請。如果自僱人士已經有商業登記證，實施日期前（2012 年 1 月 22 日），他 / 她將被允許加入該計畫，直到 2012 年 7 月 21 日為止。
2. 自僱人士的保險費率定為 2% 的失業給付計畫及 0.25% 就業保障和職業技能開發計畫，以確保中期和長期的保險收入和支出之間的平衡。
3. 自僱人士如果被認為是不可避免的困難，由於業務持續虧損，快速或持續的銷售下降，自然災害，健康惡化等，進行任何更長的時間，將可以支付求職給付。
4. 但是，如果延遲支付保險費 3 次以上的自僱人士，將不支付失業給付。

5. 除失業給付，自僱人士就業保險人將有權獲技能開發的支持，如提升工作技能和自我工作學習卡系統（**the My Work Learning Card System**）-- 其目的是支持提高生產力和支持再就業。
6. 支持提升工作技能：如果是自僱的人已經完成了所有就業和勞工部長批准的培訓課程，他 / 她的培訓費用可獲補助。
7. 我的工作學習卡系統提供支持 -- 如果自僱人士已關閉他 / 她的生意，他 / 她至就業保障中心註冊當求職者，並經就業中心的諮詢確認為需要培訓後即適用之。
8. 此外，新職業介紹服務（**outplacement services**），如諮詢有關業務結束程序，諮詢業務變更，工作調動等，將在試辦基礎上提供就業服務。

為加強社會安全網，韓國 2013 年預算中將首次編列支付自僱小企業主支付失業給付金 2.9 億韓元，並為他們提供就業服務，準備支持穩定的再就業和創業。

加拿大自僱人士就業保險概略

加拿大 2010 年開辦自僱人士在自願基礎上獲得就業保險特定給付。

一、自僱人士就業保險的適用資格：

1. 自僱人士經營自己的業務；
2. 自僱人士是受僱於一家公司，但沒有資格參加受僱者的就業保險，因為控制該公司超過 40% 的有表決權股份。

3. 加拿大公民或永久居民。
4. 申請給付前須先繳一年的保險費。

透過強制魁北克省父母保險計劃的自僱人士已經涵蓋自僱人士的魁北克居民生育和家長給付，，但可以選擇參加聯邦計劃，以符合疾病和家人照顧給付的資格。

二、保險費用：

在 2012 年最大的就業保險保費為 839.97 加元（在魁北克為 674.73 加元）。

2012 年的保險費率為 1.83%（在魁北克 1.47%），最高可保收入為 45900 加元。

三、特定給付項目：

1. 產假補助金（Maternity benefits），只提供給親生母親和孩子出生涵蓋的時間（最多 15 週）。
2. 家長給付（Parental benefits），這是生育或養父母，在他們照顧新生兒或新領養兒童，這些可給付父母任何一方或由他們之間共享（最多 35 週）。
3. 疾病津貼（Sickness benefits），這是支付給因為生病，受傷，或檢疫致無法工作者（最多 15 週）。
4. 家人照顧給付（Compassionate care benefits），這是支付給為身患重病的家庭成員提供服務或支持具有顯著的死亡風險，致須暫時遠離工作者（最多 6 週）。

四、其他重要注意事項：

當收到就業保險特別給付時，必須繼續支付整個職業生涯中自僱就業保險保費，

而無論自僱性質的任何變化；如果還沒有收到作為自僱人士就業保險的特定給付，即可以終止協議。

如欲了解更多信息，可參閱服務加拿大自僱就業保險特定給付專頁（Service Canada's EI Special benefits for Self-Employed page）。可以申請在線審閱申請過程或訪問住家附近的加拿大服務中心（Service Canada Centre）。



臺灣地區自營作業者是否該納入就業保險可行性芻議

看到加拿大辦理狀況，及韓國今（2012）年就業保險最新的發展，我國臺灣地區自營作業者是否該納入就業保險呢？筆者的看法如下：

- 一、有工作者均應有保險，以保障失業期間之基本生活，臺灣地區就業保險人口僅占勞工保險人口 63%，更僅占就業人口 57%，如將約 132 萬的自營作業者納入就業保險適用範圍，可以使



此項制度的適用範圍更為周延。

二、一般反對將自營作業者納入就業保險保障範圍部分，乃因失業給付之請領須以勞工非自願離職為前提，惟自營作業者難以查核加保身分，且其失業原因亦無法確實查證，於實務認定上確有困難；另自營作業者本身並非受僱者，對於本身之就業狀況較具自主性，與一般受僱者面對非自願性失業之不可預期狀況不同，爰有關將其納入就業保險保障對象部分，基於道德風險考量，及須調整現行保險費率等諸多問題，須要審慎研議。惟可否考慮以營業登記的有無來判定是否無法繼續營業？即由經建部門認，並非由就業服務機構作失業認定。

三、世界部分國家有辦理自雇者（the self-employed）失業保障者，如英國、澳洲乃採取政府稅收的救助方式；瑞典、加拿大、德國及韓國等雖採社會保險方式，但均為自願保險，而非強制保險；另瑞典有限定行職業、加拿大不能領取失業給付，僅有生育、育幼、疾病及家人照顧等給付；德國的費率為一般者的二倍；韓國的費率亦幾乎為一般者的二倍，但不能領取延長失業給付及提早再就業津貼等。易言之，自營作業者的就業保險制度宜單獨設計，並採取不同的保險性質、薪資分級、費率、認定程序及給付內容。

四、在研擬此相關法規草案時，宜與自營作業者作充分溝通。☺





南歐國家年金制度改革的經驗與啟示

國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系助理教授 莊正中

前言

自從 2009 年底希臘主權債信危機爆發以來，鄰近的西班牙、葡萄牙及義大利等南歐諸國也相繼陷入債務危機，不僅讓歐元區經濟復甦蒙上陰影，更引發二次衰退的疑慮。根據 1992 年歐盟通過的馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)，以及 1997 年公布的歐盟穩定暨成長公約 (Stability and Growth Pact) 規定，會員國的財政

赤字及政府債務占 GDP 比重，分別不得 3% 與 60% 的警戒線。不過，2012 年 4 月歐盟統計局 (Eurostat) 的數據卻指出，南歐四國政府債務占 GDP 比率在 2008 至 2011 年間仍持續攀升。其中，2011 年的數據顯示希臘最高 (165.3%)，義大利次之 (120.1%)，葡萄牙亦達 100% 以上 (107.8%) (參表 1)。



表 1 歐盟主要國家預算赤字及政府債務

	財政赤字占 GDP (%)				政府債務占 GDP (%)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
德國	0.1	3.2	4.3	1.0	66.7	74.4	83.0	81.2
法國	3.3	7.5	7.1	5.2	68.2	79.2	82.3	85.8
希臘	9.8	15.6	10.3	9.1	113.0	129.4	145.0	165.3
西班牙	4.5	11.2	9.3	8.5	40.2	53.9	61.2	68.5
義大利	2.7	5.4	4.6	3.9	105.7	116.0	118.6	120.1
葡萄牙	3.6	10.2	9.8	4.2	71.6	83.1	93.3	107.8
歐元區 17 國	2.1	6.4	6.2	4.1	70.1	79.9	85.3	87.2
歐盟 27 國	2.4	6.9	6.5	4.5	62.5	74.8	80.0	82.5

資料來源：修改自經建會（2012）。《10.15 新聞稿：歐債危機影響歐元區及全球經濟成長》。

雖然南歐四國的財赤率在 2009-2011 年間已普遍下滑。但希臘（9.1%）與西班牙（8.5%）兩國財政赤字仍達歐盟規定的財務警戒線（3%）的三倍之多，顯示其形勢仍是相當嚴峻。

歐債危機前之年金改革

自 1889 年德國首創公共年金保險以來，工業化國家普遍實施隨收隨付（pay-as-you-go, PAYG）的財務規劃模式。由於經濟合作暨發展組織（OECD）國家受到人口老化、平均壽命延長，以及年金制度已臻成熟等影響，各國年金財務負擔日益沉重。在 2007 年，34 個 OECD 國家的平均年金支出已達國內生產毛額（GDP）的 7.0%，其中，義大利（14.1%）、希臘（11.9%）、葡萄牙（10.8%）等國的支出更超過合理上限（即 GDP 的 10%）。由上

可知，歐債危機陰影仍籠罩著南歐國家，而龐大的年金給付正是財政困窘的主因之一。

自 1990 年以來，年金改革的風潮已在全球如火如荼地展開。多數 OECD 為確保年金財務的永續健全，莫不視年金改革為施政首要目標之一。例如，半數以上 OECD 國家已（正）將法定退休年齡延至 65 歲或更晚；另外，隱晦的技術層面改變，例如調整給付計算或連動指標等，對改善年金財務仍是具深遠的影響。根據歐盟委員會（European Commission）的研究報告指出，這波改革成功削減龐大的年金支出，使 2060 年的年金支出降幅達 GDP 的 4.4%。

事實上，在歐債危機爆發前，葡萄牙與義大利都已積極推動年金制度的改革，以減輕長期財務支出的負擔。以主要的 OECD 國家為例，各國年金改革前後的所

得替代率，平均減少約 17.5% 的年金給付。雖然改革前所得替代率以葡萄牙及義大利最高（均為 90%），但這兩國削減所得替代率的幅度卻分別高達 36% 與 22%（參表 2）。

在 2008 年，南歐國家的年金所得替代水準已大不相同，希臘（95.7%）與西班牙（81.2%）都提供至少八成的優渥水準，僅葡萄牙（53.9%）與義大利（64.5%）趨近於整體 OECD 國家的平均值（57.3%）。

歐債危機後之年金改革

一、西班牙

歐債危機導致南歐各國失業率飆升，對年金提撥與財政永續性（sustainability）都造成嚴重打擊。例如，西班牙自出現主權債務危機以來，該國失業率由 2007 年的 8.3% 大幅攀升到 2011 年的 21.2%，導致失

業人數爆增至 200 萬人，導致提撥金的大幅衰退。

雖然西班牙 2010 年的年金支出約占 GDP 的 9%，遠低於義大利、法國等國的比重（約 14%），並且僅略高於 OECD 的平均值（8%）。不過，若未進行年金改革，預估西班牙 2050 年的年金支出將超過 GDP 的 15%，並高於 OECD 各國的支出水準（參圖 1）。再者，除非西班牙進行徹底的改變，否則年金基金在 2023 年即將用罄。

基此，工人社會黨（Partido Socialista Obrero Español，簡稱 PSOE）政府在 2011 年初，雄心勃勃的啟動年金改革計畫，主要在強化保費與給付間的連結，以維持年金財務平衡。其改革重點如下：

- (1) 2013 年起逐步調升退休年齡（全額年金年齡由 65 歲延長至 67 歲；最低退休年齡由 61 歲延長至 63 歲）。

表 2 主要 OECD 國家公共年金之所得替代率（%）

國家	所得替代率		
	改革前	改革後	減幅
英國	31	31	0
日本	41	34	7
德國	49	40	9
法國	65	51	14
瑞典	79	62	17
葡萄牙	90	54	36
義大利	90	68	22
平均值	64	49	15

資料來源：修改自公務人員退休撫卹基金（2010）。《退撫基金第 4 次精算報告書》。台北：美世。



- (2) 延長給付計算基準（由最後 15 年平均薪資改為最後 25 年）。
- (3) 延長全額年金所需提撥年資（由 35 年增至 38.5 年）。

在年金改革後，年金所得替代率將從舊制的 81.2% 降至 73.9%。另外，年金支出的增幅在 2010 年至 2050 年間將趨緩，降幅高達 GDP 的 3.5%，甚至低於義大利、法國與德國的支出比重（僅略高 OECD 的平均值），將可強化年金財務的永續性。

二、希臘

希臘人口正快速老化，但年金領取資格長期以來卻寬鬆而優渥。依據改革前的規定，其平均每年所得替代率（accrual rate）為 2.57%，平均總所得替代率更高達 93.6%（參表 3），其保障水準相對優渥於 OECD 國家的整體平均值（59%）。另外，給付計算基礎僅採計退休前 5 年的薪資，而非全部工作生涯薪資，故人們傾向在高新資時期退休；若預期未來來中高齡其薪資可能會下降者，則會選擇提早退休。

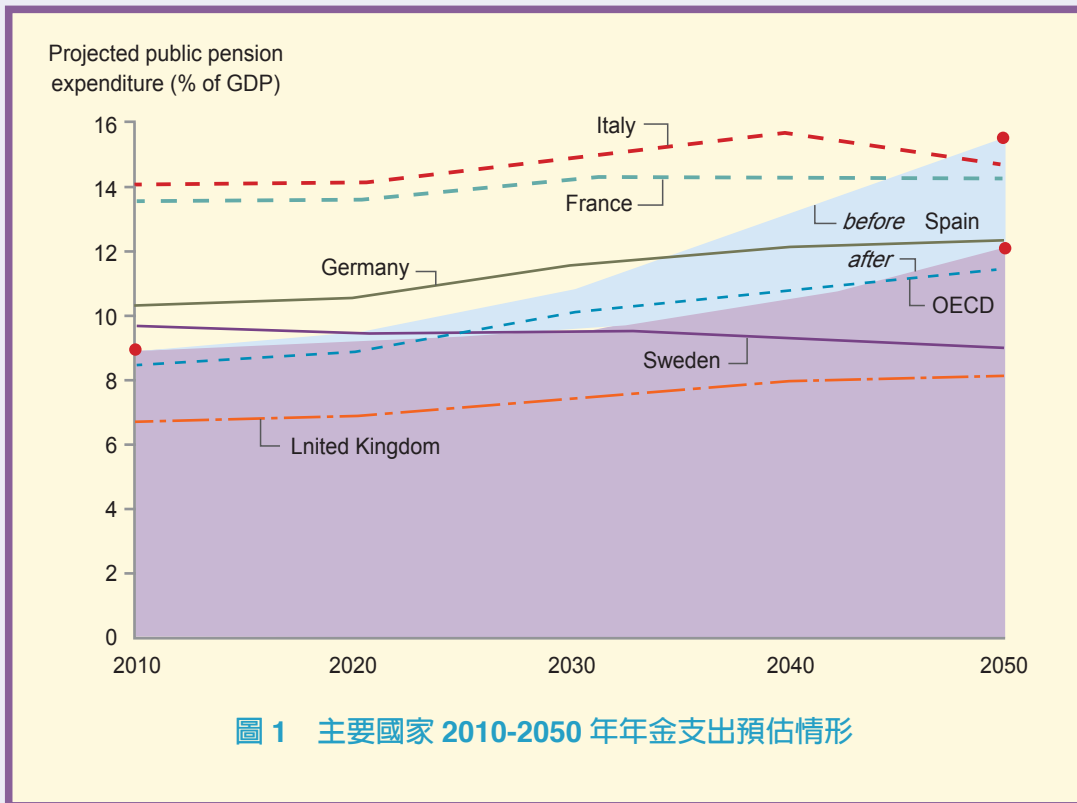


圖 1 主要國家 2010-2050 年年金支出預估情形

資料來源：OECD (2011). Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries: Country note: Spain.



雖然希臘政府規定法定退休年齡為 65 歲，但也同時規定，領取全額年金所需提撥年資僅需 35 年，較多數的國家（需滿 40 年）來的寬鬆，因此提早退休相當普遍。例如，平均退休年齡，男性為 62.4 歲、女性為 60.9 歲。55-64 歲的中高齡者的勞動參與率也只有 44%，而 OECD 國家平均是 52%。

面對債務危機，希臘國會自 2010 年 7 月通過年金改革法案，將年金制度進行結構

性的調整，改革項目包括每年所得替代率、正常或提前退休所需年資等。從 2015 年開始，新制年金給付將分成兩部分：（1）提供每月 360 歐元（註：約台幣 13,680 元）的定額基礎年金（按 2010 年物價計算）；（2）依據全部工作年資計算給付標準的「繳費式年金」（contributory pension）。

就基礎年金而言，這項「另闢蹊徑」的改革舉動被視為棄守傳統俾斯麥模式（Bismark Model），其給付主要提供居住該國滿 15 年以上、年滿 65 歲（或繳費期少於 15 年），並符合相關資產調查規定者。由於定額給付標準仍低於貧窮線水準，因此未來希臘退休老人可能會面臨無以為繼的困境。

其次，繳費式年金將全額年金所需年資從 35 年提高至 40 年，給付調整將依據 GDP 以及消費者物價指數。從 2024 年開始，年金給付將依 65 歲的預期壽命而調整。另外，針對因特殊因素退出勞動市場者，賦

表 3 主要先進國家 2008 年公共年金制度之比較

國家	法定退休年齡 (男/女)	全額年金所需 年資(年)	給付計算標準	平均每年所得 替代率(%)	平均總所得替代率 (註)(%)	給付調整
希臘	65	35	最後 5 年	2.57	93.6	無特定
加拿大	65	40	最佳 34 年	0.63	42.0	物價
法國	60	40	最佳 25 年	1.75	51.2	物價
德國	65	不適用	全部工作年資	1.00	40.5	薪資
義大利	65/60	不適用	全部工作年資	1.75	69.3	物價
日本	65	40	全部工作年資	0.55	33.5	物價
葡萄牙	65	40	全部工作年資	2.00-2.30	53.6	指數化物價
西班牙	65	35	最佳 15 年	2.90	73.0	物價
英國	65	44	全部工作年資	定額	28.9	物價
美國	67	35	最佳 35 年	1.2	37.1	物價

資料來源：OECD (2010) . Greece at a Glance: Policies for a Sustainable Recovery. Paris: OECD.



予符合資格者如同「真實」提撥般的記錄，例如，失業、養育兒女、服兵役以及接受高等教育等。

三、義大利

義大利過去是歐洲福利最優渥的國家之一。因此，在擲節方案尚未實施前，義大利早在 1990 年代即著手改革公共年金制度。1992 年的改革方案以提高退休年齡為主體，逐步將女性 55 歲、男性 60 歲之正常給付年齡提高為女性 60 歲、男性 65 歲。再者，根據 1995 年改革方案，年金制度已從原先「確定給付」之隨收隨付制，轉變成與瑞典相同的「名義確定提撥」(notional defined contribution, NDC) 模式(即「確定提撥」之隨收隨付制)，年金給付金額則視個人職業生涯之年金繳費多寡、總體經濟成長，以及平均餘命之變化而定。

另外，2010 年針對女性公務員退休年齡，從 2010 年的 61 歲一次提高至 2012 年的 65 歲。此一措施乃根據 2008 年歐洲法院做出改善歧視的裁決(為向男性公務員看齊)。

不過，2009 年該國政府支出社會福利規模仍高達 GDP 的 27.8%，其中用於支付

公共年金(15.4%)的比重是 34 個 OECD 會員國當中最高。相較之下，美國只有 6.8%，至於 OECD 國家的平均比率則為 7.8%。另外，義大利 2011 年的負債仍高達 1.9 兆歐元，占該國 GDP 總額 120%，債務金額更是超過希臘、西班牙、愛爾蘭及葡萄牙等國的總和。基此，義大利政府於 2011 年又立法通過一系列年金改革措施，其重要內容如下：

- (1) 在 2012 年，民營企業女性勞工的退休年齡從 60 歲提高到 62 歲，2018 年更提高到 66 歲。男性退休年齡也從 65 歲延後到 66 歲，實現到 2018 年男女均為 66 歲，在 2019 年將全部勞工提高到 67 歲，且到 2060 年更提高到 70 歲。
- (2) 在 2012 及 2013 年不按照通膨調整年金的給付金額。

因此，平均退休年齡將從 2010 年的 60-61 歲，提高到 2020 年的 64 歲，2040 年的 67 歲，2050 年的 68 歲。不過，義大利的法定退休年齡只是名義上的，如果勞工繳納的年金達到一定年限即可退休，因此，許多義大利人仍可在未到法定退休年齡就選擇退休了。



事實上，義大利年金制度改革的重點不是放在提高退休年齡上，而是逐步降低年金的支出規模控制在 GDP 的 15% 之內。例如，工作年資滿 40 年的普通勞工，其所得替代率已從舊制的 70% 大幅降到新制的 56%。義大利的改革已確保其年金財務在未來半世紀的穩健平衡。總而言之，義大利引以為豪的年金制度已然不復存在，直到 2018 年會以漸進式方式要求勞工工作超過 66 歲甚至鼓勵到 70 歲才退休，以及工作年限要超過 40 多年。

四、葡萄牙

自歐債危機以來，希臘及西班牙為紓解沉重的財政負擔，被迫改革年金制度，不過葡萄牙自始自終卻未將年金方案視為「改革的核心」。歸咎其原因乃是由於該國在危機爆發以前（2005 年至 2007 年間），為改善公共債務負擔日重，已對年金制度進行一連串的改革。最主要的改革策略是導入一套（類似義大利的）自動調整機制，將給付水準與平均餘命以及終身提繳紀錄作連結。

根據 2006 的研究報告顯示，葡萄牙的年金給付支出占 GDP 的比例，將從 2004 的 11.1% 攀升到 2050 年的 20.8%。不過，相同報告在 2009 年卻指出，新制年金的支出到 2060 前僅微幅增加 2.2%，顯示葡萄牙年金改革已有效提昇年金財務的永續經營。不過，此舉意味著未來的勞工退休給付水準將面臨大幅刪減。按照樂觀的估計（排除歐債危機衝擊），年金的平均所得替代水準仍

會從 89.9% 驟降至 53.9%。

南歐年金改革對我國之啓示

在歐債危機爆發前，南歐國家的年金改革程度卻大相逕庭。義大利與葡萄牙皆已了解情勢迫切，並成功的完成年金改革。反觀希臘與西班牙兩國卻缺乏大刀闊斧的改革，以致付出沉重代價。可見改革行動必須趁早，愈早改革對社會的衝擊愈低；若到了風雨飄搖之時再尋求改革，則將付出沉重代價。

近年來我國陸續推動各項年金制度均面臨龐大的潛藏債務。為避免未來進入高齡社會後，國家財政面臨不可承受之重，執政當局應借鑒義大利與葡萄牙的改革經驗，致力於改善公私部門間年金的差別待遇，並儘速建立年金財務永續性，否則南歐的今天，終將成為台灣的明天。☺



全球退休基金資產配置 趨勢與運用情形

勞委會 勞工退休基金監理會財務管理組
組長 蘇嘉華 / 科長 林亞倩 / 視察 邱南源

前言

隨著醫療科技日益進步，延長了人類壽命，戰後嬰兒潮世代又正逢退休年紀，再加上新生兒出生率逐漸下降，使得人口高齡化趨勢已在多數國家出現，台灣也將於 2025 年邁入高齡社會（65 歲以上人口占總人口比例 20%）。全球多數國家已建置退休金制度以保障人民老年生活之經濟安全，但由於預估退休金未來之收入將無法支應給付支出，使得退休制度面臨重大挑戰。近年來各國退休制度改革之討論，包含從確定給付制（Defined Benefit Plan, DB）逐漸轉為確定提撥制（Defined Contribution Plan, DC）、延長退休年齡、提高提撥率、降低給付及調整退休基金資產配置等等面向。本文將著重於探討全球退休基金資產配置趨勢及運用情形，以提供各界及勞工朋友們參考。

退休基金資產配置之重要性

1990 年諾貝爾經濟學獎得主馬可維茲（Harry Markowitz）其 1958 年在財務學期刊（Journal of Finance）發表「投資組合的選擇」（Portfolio Selection¹）一文中，即倡導理性投資人應分散投資至不同風險之資產，利用資產間不同程度之相關性，找出在相同預期報酬下，整體投資組合風險最

小之最適投資組合。該學說發展迄今已歷經五十餘年之驗證，已在財務學上奉為現代投資組合理論之圭臬。1991 年美國學者 Brinson、Singer 及 Beebower 在財務分析家期刊（Financial Analysts Journal）針對全球 82 支大型退休基金 1977 至 1987 間長期報酬的實證研究報告²，發現這些退休基金管理的獲利來源，91.5% 來自於資產配置政策（Asset allocation policy），其次是選股能力（Security selection）占 4.6%，而進場時機之選擇（Market timing）僅占 1.8%。此表示在投資前，只要做好資產配置，即有高達九成的機率能讓資產持續增值，惟若僅依據判斷選擇進出場時機或投資標的，獲利機會可能不到一成。

2003 年至 2007 年全球經濟因新興市場的崛起，進入了「低通膨、高成長」的黃金時代，全球股市、原物料價格高漲，使得大多數投資人均偏重高風險性投資工具尋求高額報酬。不料，2007 年美國次級房貸問題引爆 1929 年經濟大蕭條以來最嚴重的全球性金融危機，全球經濟動能逐步減弱，金融海嘯從美國撲向全世界，使得信貸市場急劇緊縮，影響資金流動，全球股市隨之崩跌，至 2008 年底全球股市市值單年內驟降超過 29 兆美元，下跌將近一半，只餘 31 兆美元規模。

1 Harry Markowitz (1952). Portfolio Selection. The Journal of Finance, 7(1),77-91.

2 G. P. Brinson, B. D. Singer, and G. L. Beebower (1991). Determinations of Portfolio Performance II : An Update. Financial Analysts Journal, 40-48.



以全球退休基金而言，此波金融危機中普遍受創，如美國加州公務員退休基金（The California Public Employees' Retirement System, CalPERS）2008年跌幅逾27%、香港強積金跌逾25%、哈佛大學及耶魯大學校務基金等不同投資組合型態之基金，其虧損亦皆逾24%以上。國內各大政府基金運用績效亦深受金融危機的影響，面臨嚴峻考驗，勞工退休基金則因有長期穩健多元之資產配置，並致力強化固定收益產品之投資，採取多項調整對策，已將大環境可能帶來之衝擊降至最低，2008年整體基金收益率雖為負8.08%，但相對國內外退休基金表現穩健，顯見退休基金資產之報酬與風險，常取決於資產配置是否得宜，因此，如何兼顧基金安全性、報酬性、流動性、公益性及福利性之原則下，在有限及可容忍的風險下進行有效配置，以獲取穩健報酬，實為退休基金運用追求之長期目標。

全球退休基金資產配置趨勢

一、權益證券配置降低，另類投資部位提高

根據 Towers Watson 2012 年全球退休基金資產研究報告顯示，全球前七大退休基金國家³2011 年底資產配置中，權益證券配置為 41%，降至近 16 年來之最低水準，相較

1995 年 49%，下跌將近 8%。如再觀察個別國家之配置情形，權益證券配置以澳洲退休基金最高，比例為 50%，其他國家均低於 50% 以下，但美、英國兩國退休基金仍維持權益證券高於債務證券之配置方式，分別為 44% 比 31% 與 45% 比 39%。

在債務證券的配置上，前七大退休基金國家 2011 年底配置比例為 37%，與 1995 年相較小幅下降 3%，但較 2007 年則提升約 9%。個別國家中，債務證券配置最高者為日本退休基金，占其資產 59%，其次為荷蘭退休基金，配置比例 58%。與 2007 年作比較，權益證券配置下降及債務證券配置之上升，在歷經 2008 年金融海嘯及 2011 年 8 月歐債危機後，全球經濟復甦力道趨緩與不確定風險影響下，金融市場迄今波動頻仍，不利退休基金之投資布局，因此調整股債配置，增加具穩定收益之債務證券。

值得注意的是在資金板塊移動下，各國退休基金在另類資產之配置均有增加趨勢。前七大退休基金國家 2011 年底配置比例 20%，較 1995 年 5% 大幅上升 15%。另類資產種類繁多，舉凡不動產、基礎建設、商品、避險基金、私募權益及其他絕對報酬投資策略工具等均包含在另類資產範疇。由於其與傳統投資工具（權益證券及債券）低度甚或負相關之特性，加入投資組合中，可

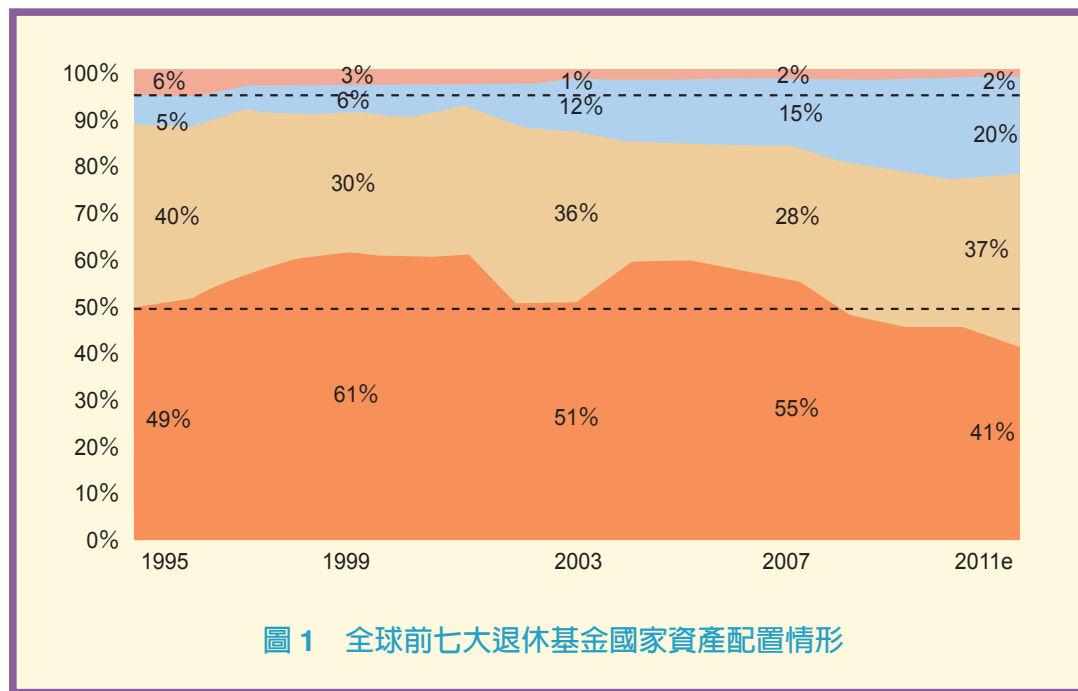
3 全球前七大退休基金國家包含美國、英國、日本、澳洲、荷蘭、加拿大及瑞士，2011 年資產規模合計 18 兆 4,913 億美元，約占全球退休基金 20 兆 7,193 億美元之 89%，詳見表三。

有效降低整體資產風險，符合多數退休基金要求低風險及穩定收益之長期目標，所以納入此一工具至資產配置已成為各長期基金之投資趨勢。前七大退休基金國家中，以瑞士退休基金配置 28% 為最高，其次為美國 25% 及澳洲 24%，每個國家相較 2001 年在另類資產之配置上均有顯著之成長。

二、投資國內權益證券市場比例下滑

從圖 3 明顯可觀察出退休基金權益證券部位投資在國內市場比例有持續逐年下滑趨勢，整體平均水準從 1998 年 64.7% 下滑至 2011 年 48.1%。美國退休基金投資國內權益證券佔整體權益證券比例最高，約為 7 成以上，但相較 90 年代平均約 8 成

之比率，仍呈下降態勢；加拿大退休基金則為最低水準，約僅 4 成。由於美國仍是當今全球最大經濟體，無論在股票市場總市值、成交量、公司種類或金融商品均為全球最大或最多，因此多數指數編製機構在建構納入美國股票之市場指標時，常賦予較高之權重，而多數國家退休基金投資海外權益證券亦常以持有美國股票為主要核心部位，故不難推知美國退休基金以持有其國內股票為大宗。然而近 10 年來新興市場之高度成長亦吸引長期投資者之目光，尤其在歐債危機讓歐洲陷入衰退及美國經濟維持低度成長下，新興國家或企業不論在財務體質或成長潛力上均較已開發



資料來源：Global Pension Asset Study 2012/01，Towers Watson and secondary sources。



國家為佳，股市隱含長期較高之報酬率，但新興市場因發展晚且市場較為淺碟，受金融環境波動影響大，且常與成熟國家股市產生輪動效應，故在衡平收益性及風險

性後，多數國家退休基金將其納為衛星部位配置。

三、國內債券占整體債券部位維持高檔 相較於權益證券，退休基金之債務證

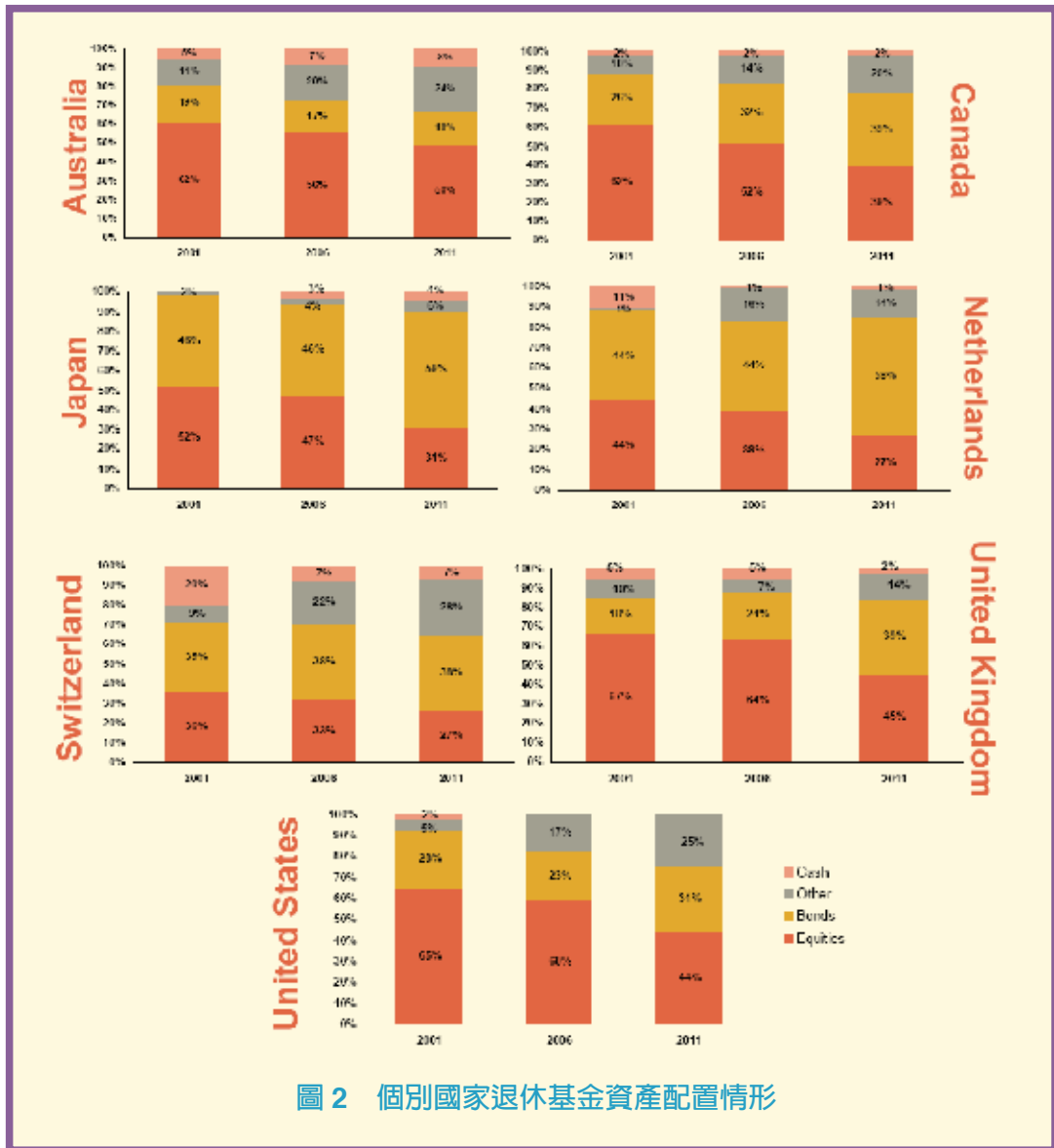
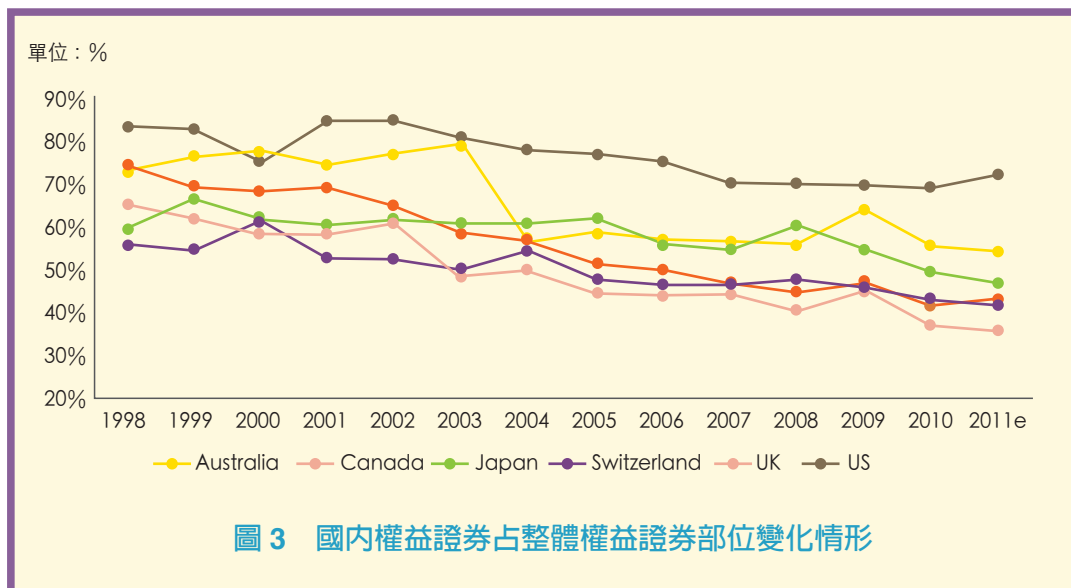


圖 2 個別國家退休基金資產配置情形

資料來源：Global Pension Asset Study 2012/01，Towers Watson and secondary sources。



資料來源：Global Pension Asset Study 2012/01，Towers Watson and secondary sources。

券部位投資在國內市場比例維持穩定趨勢，整體平均水準從 1998 年 88.2% 微降至 2011 年 83.6%。主要原因推測為多數國家退休金之給付仍以該國貨幣為主，投資國外債券除面對不同物價水準帶來之利率風險外，尚需考量幣別不同帶來之匯兌風險及避險成本，故仍以國內債務證券為主要考量。在前七大退休基金國家中，以加拿大和美國退休基金之國內債務證券部位占整體債券部位比例最高，澳洲則為最低。

勞工退休基金之資產配置

勞工退休基金之資產配置，係運用勞工退休基金監理會（以下簡稱監理會）開發之「資產配置模擬系統」，模擬在不同風險承受度下，設算基金可能達成之數種接近效率

前緣的資產配置投資組合，再參考當前退休基金資產配置趨勢與衡酌各資產項目之市場規模、未來走勢、現有部位、人力能量及達成配置之可行性等微幅調整，以決定出能兼顧報酬及風險之勞工退休基金最適資產配置。除配合預算籌編於每年 4 月訂定次年度資產配置計畫，鑒於金融市場瞬息萬變，每年 10 月再重新檢視修正，俾利基金運用管理，且計畫之擬訂均需提監理會委員會審議通過及行政院勞工委員會備查後方得以施行。

由於新制勞工退休金為確定提撥制，基金之運用績效直接關係勞工可請領退休金之金額。監理會成立後旋即進行多元資產配置，銀行存款部位從 2007 年 7 月甫成立時之 95.62%，逐步降低至 2012 年 10 月

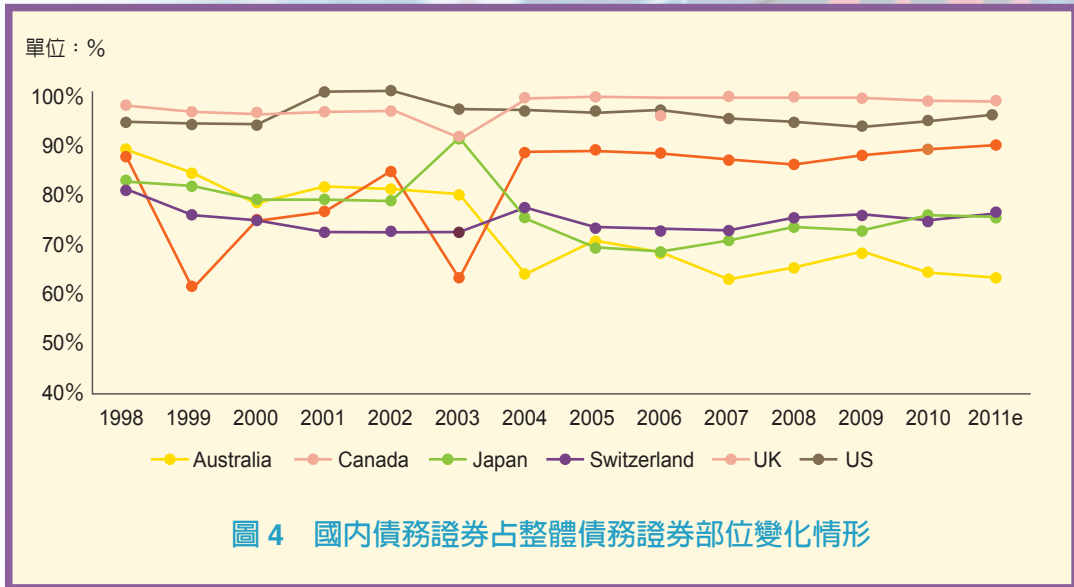


圖 4 國內債務證券占整體債務證券部位變化情形

資料來源：Global Pension Asset Study 2012/01，Towers Watson and secondary sources。

底的 21.41%，2013 年中心配置預期將降至 9%；舊制勞工退休基金則考量到給付面之流動性需求，2013 年存款中心配置預期降至 13%。

固定收益資產因具有穩定報酬之特性，故常成為壽險業及退休基金長期持有之投資工具，惟國內市場由於資金充裕，債券標的不足，使得收益持續偏低，現階段如採大部位長期持有將不利基金之收益表現；相對國外債券標的種類較多、流動性高且收益性亦較佳，但存在匯兌風險，因此勞退基金在考量利率風險、流動性及收益性後，平衡布局於國內、外債務證券市場。再者，由於台股占全球股市市值僅 1.48%⁴，波動程度較大，而勞退基金成長快速，在台股市場較為

淺碟情形下，為提升基金長期運用績效，正逐步提高國外投資比重。

鑒於全球金融市場將持續受市場情緒及資金流動效應影響，呈現震盪走勢，而政策因素的干擾，亦將加大金融市場波動度，故未來勞退基金將加強股債均衡配置，並避開有債信疑慮的市場。而新興市場因體質相對穩健，通膨溫和降溫，可透過寬鬆貨幣政策刺激經濟成長，因此，2013 年勞退基金仍將逐步增加新興市場投資，以分散投資組合風險。另為因應國際市場動盪，國外委託經營除持續進行傳統股票債券配置外，新增新型態委任如全球低波動指數股票型及新興市場債券委託型態，以降低基金整體股票委任組合的波動度。

4 根據 Bloomberg 統計資料，截至 2012 年 10 月底止，台股市值約當 7,473 億美元，占全球股市市值 50 兆 3,319 億美元之 1.48%。

此外，考量另類資產具絕對報酬及抗通膨之優勢，加入整體投資組合中，可有效分散風險，已成為各國退休基金資產配置之趨勢，勞工退休基金亦將持續增加另類投資部位，截至2012年10月底止已投資314億元，占其整體資產比率2.19%，2013年配置目標新制基金預計提升至5%，舊制基金將提升至3%。

退休基金運用情形

一、主要國家退休基金運用情形

根據經濟合作開發組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD⁵）全球退休基金統計資料顯示，全球退休基金之總規模由2001年10兆8,708億美元成長至2011年20兆7,193億美元，十餘年間規模成長將近1倍，OECD國家占97.07%，非OECD國家僅佔

表1 勞工退休基金2012年10月資產配置情形

單位：億元；%

投資項目	新制基金		舊制基金		合計	
	金額	%	金額	%	金額	%
存款	1,838.93	21.41	1,348.84	23.39	3,187.77	22.20
放款	0	0	3.75	0.07	3.75	0.03
國內債務證券	1,540.71	17.93	1,236.82	21.45	2,777.53	19.35
國內權益證券	2,095.47	24.39	1,615.30	28.02	3,710.77	25.85
國外債務證券	1,641.07	19.10	925.90	16.06	2,566.98	17.87
國外權益證券	1,204.04	14.02	591.90	10.26	1,795.94	12.51
另類投資	271.23	3.15	43.10	0.75	314.32	2.19
合計	8,591.45	100.00	5,765.61	100.00	14,357.06	100.00

表2 勞工退休基金2013年度資產配置計畫

單位：%

投資項目	新制基金	舊制基金
存款	9	13
國內債務證券	19	19
國內權益證券	28	30
國外債務證券	21	17
國外權益證券	18	18
另類投資	5	3
合計	100	100

5 根據 OECD 網站資料，2012 年 10 月底，OECD 國家包含澳洲、奧地利、比利時、加拿大、智利、捷克、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、南韓、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國及美國等 34 個會員國，台灣則尚未加入。



2.93%。個別國家中以美國退休基金規模最大，為 10 兆 5,842 億美元，占全球退休基金規模之 51.08%，其次為英國 10.27%、日本 7.1%及澳洲 6.47%。

觀察各國退休基金績效表現，2008 年因發生全球金融海嘯，使得多數退休基金蒙受巨幅損失，雖在 2009 年及 2010 年因

表 3 OECD 國家退休基金資產變化情形

OECD countries	USD billions										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Australia(1)	268.2	281.4	348.9	443.4	548.9	658.9	964.4	916.8	811.7	1,066.2	1,340.0
Austria	5.7	7.9	10.6	12.9	14.6	16.0	18.0	18.3	19.5	20.2	20.5
Belgium	12.8	12.4	12.2	14.4	16.5	16.8	20.3	16.7	19.2	17.6	21.7
Canada	375.6	354.6	447.0	534.9	659.9	807.8	888.6	772.4	806.4	1,017.7	1,106.1
Chile	..	37.0	42.7	556.	68.4	89.0	105.6	89.5	106.6	136.3	145.5
Czech Republic	1.4	2.1	2.9	3.9	5.2	6.5	8.2	11.2	11.3	12.2	14.0
Denmark	43.6	45.3	60.6	75.3	87.0	89.6	100.9	161.6	134.0	154.4	165.7
Estonia	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.6	1.0	1.1	1.3	1.4	1.6
Finland	62.0	66.7	88.8	117.0	134.1	149.5	174.0	164.8	184.8	196.1	199.8
France(2)	..	..	..	..	0.4	1.0	1.9	2.7	4.2	5.3	6.7
Germany	65.1	70.5	88.9	104.1	112.5	122.8	154.5	172.4	175.5	178.6	195.4
Greece	..	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Hungary(3)	2.1	3.0	4.4	7.0	9.3	11.0	15.1	14.9	16.9	19.1	5.3
Iceland	6.6	7.5	10.8	14.1	19.5	21.7	26.7	19.0	14.4	15.6	18.1
Ireland(4)	45.8	42.2	62.7	77.4	96.8	110.1	118.6	92.9	100.3	100.0	100.6
Israel	28.6	28.3	30.5	33.0	42.0	45.1	54.4	85.4	90.7	106.4	120.1
Italy	25.1	28.2	36.8	44.2	49.5	56.0	68.7	78.5	86.8	93.8	106.9
Japan(5)	756.0	999.8	1,208.3	1,187.3	1,262.7	1,151.4	1,124.0	1,124.3	1,342.0	1,385.3	1,470.3
Korea	..	8.4	9.9	11.5	14.7	26.6	29.8	27.8	29.6	40.1	49.7
Luxembourg(6)	..	..	..	0.1	0.4	0.4	0.5	0.6	1.2	1.1	1.2
Mexico(7)	26.6	33.6	37.2	42.7	76.4	96.5	103.0	110.2	104.3	131.8	149.0
Netherlands	411.3	374.9	545.3	659.7	769.6	84.30	1,058.2	979.9	944.2	1,006.8	1,157.3
New Zealand(1)	7.7	7.9	9.1	11.2	12.4	13.1	14.5	13.6	13.8	19.6	24.7
Norway	9.4	10.6	14.6	16.9	20.3	22.9	27.4	27.2	27.9	32.1	36.0
Poland	4.6	7.6	11.6	17.1	26.5	38.0	51.1	57.9	58.1	74.0	77.4
Portugal(8)	13.3	14.7	18.4	18.9	23.6	26.6	30.6	29.7	30.4	26.1	18.4
Slovak Republic(9)	0.0	0.0	0.0	..	0.3	1.7	3.1	4.6	5.5	6.5	8.1
Slovenia(10)	..	..	0.1	0.3	0.5	0.6	0.9	1.0	1.3	1.4	1.7
Spain	35.1	39.1	54.8	69.1	81.5	92.5	118.5	114.2	118.2	111.2	116.1
Sweden	18.3	18.5	23.5	26.4	33.2	36.4	39.5	35.3	33.4	43.9	..
Switzerland(11)	261.4	267.6	334.8	389.5	434.7	465.4	504.6	497.0	551.4	595.8	703.9
Turkey(12)	..	..	..	1.5	3.2	4.0	7.9	10.9	14.0	17.2	17.0
United Kingdom(13)	1,040.5	930.8	1,175.3	1,467.1	1,763.8	2,002.1	2,186.5	1,698.8	1,753.0	1,990.9	2,129.5
United States	7,205.8	6,584.7	7,915.7	8,607.6	9,262.7	10,418.1	10,940.0	8,223.9	9,591.5	10,585.9	10,581.2
Total OECD	10,732.3	10,285.4	12,606.3	14,064.5	1,565.7	17,441.3	18,960.9	15,575.2	17,203.5	19,210.6	20,112.7
Total World	10,870.8	10,445.2	12,821.1	14,359.9	16,011.0	18,075.3	19,715.7	16,209.7	17,985.9	20,129.6	20,719.3

資料來源：OECD Global Pension Statistics，2012/09。



跌深反彈及景氣反轉回復正數後，2011年8月又碰上美國舉債上限議題及爆發歐債危機，造成全球金融市場巨幅動盪，致多數退休基金又呈現負向報酬。統計2008年至2011年，OECD國家退休基金平均實質淨收益率（經物價調整、扣除費用及採用當地貨幣計算）為負1.4%，表現最佳者為丹麥6.2%，其次為荷蘭4.1%、土耳其2.6%；表現最差者為愛沙尼亞負7.8%、其次為冰島負5.8%及葡萄牙負3.5%。如計算2009年至2011年金融海嘯後之收益回復情形，OECD國家退休基金平均實質淨收益率為2.2%，表現最佳者為荷蘭12.6%，其次為加拿大7.2%、智利7.0%；表現最差者為希臘負3.9%、其次為斯洛伐克負1.2%及愛沙尼亞負1.0%。

二、勞工退休基金運用情形

截至2012年10月，新、舊勞工退休基金規模已達1兆4,357億餘元，較2007

年7月監理會甫成立時6,186億元成長1.3倍，預估未來仍將以每年增加1,600億元之速度成長。依據Towers Watson與Pensions & Investments於2012年調查全球前300大退休基金排名，勞退基金在2011年排名67名，較2010年提升2名，成長速度名列前茅。

勞工退休基金自2008年起展開多元運用，4年多來雖經歷2008年金融風暴及2011年歐債危機引發之股災衝擊，造成虧損，但因基金在審慎穩健之長期資產配置及風險控管機制下，績效表現穩健。統計勞工退休基金自2008年起以迄2011年底止，年化平均收益率尚有0.37%，近三年（2009年至2011年）金融海嘯後之報酬，年化平均收益率為3.36%，二項收益率均高於OECD國家平均水準。

2012年截至10月底止，勞退基金獲利406億元。另以長期績效觀察，自2008年至2012年10月，新、舊制基金淨獲利達



表 4 OECD 國家退休基金收益情形

國家	2008-2011 平均收益率	2009-2011 平均收益率
荷蘭	4.1	12.6
加拿大	0.3	7.2
智利	-2.2	7.0
丹麥	6.2	7.0
匈牙利	-2.5	5.7
芬蘭	-1.5	5.7
挪威	0.5	5.0
比利時	-3.3	4.6
瑞士	N.A.	3.7
簡單平均	-1.3	2.6
加權平均	-1.4	2.2
波蘭	-3.5	2.2
斯洛維尼亞	-0.7	2.1
奧地利	-2.9	2.0
盧森堡	N.A.	1.8
義大利	-0.6	1.4
紐西蘭 註 1	-0.8	1.0
美國	-2.0	0.9
葡萄牙	-3.5	0.6
土耳其	2.6	0.2
南韓	-0.8	-0.0
捷克	-1.2	-0.2
西班牙	-3.4	-0.3
奧地利 註 1	-3.3	-0.4
冰島	-5.8	-0.8
英國	N.A.	-0.9
愛沙尼亞	-7.8	-1.0
斯洛伐克	-3.2	-1.2
希臘	-2.9	-3.9
日本	N.A.	N.A.
墨西哥	N.A.	N.A.
法國	N.A.	N.A.
德國	N.A.	N.A.
愛爾蘭	N.A.	N.A.
以色列	N.A.	N.A.
瑞典	N.A.	N.A.

資料來源：整理自 OECD Global Pension Statistics，2012/09。

註 1：澳洲及紐西蘭會計年度為 7 月 1 日到隔年的 6 月 30 日。

註 2：各國收益率係為扣除消費者物價指數及費用之實質淨收益率。

註 3：平均收益率採幾何平均計算。

註 4：N.A. 表示無資料。

表 5 勞工退休基金運用情形

單位：%，新台幣億元

基金	2008年~2011年 平均收益率	2009年~2011年 平均收益率	2012年截至10月底	
			收益率	基金規模
新制	0.61	2.94	3.07	8,591.45
舊制	0.31	3.76	2.89	5,765.61
合計	0.37	3.36	3.00	14,357.06

註：平均收益率採幾何平均計算。



656億元，基金績效表現相對優異，亦無潛藏負債問題存在。為強化政府基金委外代操投信之監管，行政院與考試院已組成跨院層級的「提升政府基金運用效能推動小組」，將加強對投信業之監控及強化資訊揭露。此外，監理會亦將持續強化內控措施。

結語

在歷經 2008 年金融海嘯及 2011 年歐債風暴衝擊後，全球退休基金資產配置趨勢已逐漸朝向更多元、更分散之投資策略，不再執著於追求高額報酬。然而面臨全球經濟走緩、歐債危機未解、美國財政懸崖（fiscal cliff）課題及中國經濟硬著陸疑慮，預期 2013 年全球經濟及金融情勢動盪頻仍，未來投資操作難度勢必更高。

勞工退休基金運用目標係以獲取長期穩定的收益，為符合勞工的期待，監理會未來除將持續參考全球退休基金配置最新趨勢，採行多元、穩健布局策略，建立長期投資部位外，於市場回檔時，將密切注意市場發展狀況，適時檢討投資部位，汰弱留強，穩定基金收益，以保障勞工退休後之經濟生活。☺



美國於 TPP 勞工章節 提案之初步分析

勞委會駐美國代表處經濟組秘書 黃耀滄



TPP

前言

跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, 以下簡稱 TPP) 係一高品質、高標準之協定，談判中所討論之勞動章節，包括承諾保障勞動權益以及透過合作、協調及對話機制處理共同關注的勞工議題等，成員國同意透過雙邊協調處理勞動力問題及透過區域專案合作加強勞工福利與就業能力，並促進人力資本發展及工作績效。我國雖然尚未加入 TPP 談判，但 TPP 的發展對亞太地區經貿活動影響重大，其談判後所成立之協定，為制定相關法規時之重要參考，我國應與國際同步檢視勞工保護規範，方能更進一步參與及促進國際雙邊及多邊貿易。



TPP 勞工提案談判進展

一、談判進展

TPP 成員國已提出許多有關勞動章節的不同提案，美國於 2011 年 10 月提出其於 TPP 談判之勞工提案 (Labor Proposal)，惟此勞工提案實質內容並未公開，據聞美國對於勞動章節之提案仍可能反應或超越 2007 年 5 月 10 日布希總統與國會達成之新貿易政策標準 (A New Trade Policy for America) 協議，其內容為提高勞工與環境之保護。在 TPP 第 9 至第 15 回合談判中，成員國持續針對美國提出之勞工提案進行討論，2012 年 3 月墨爾本 (Melbourne) 回合諮商期間，美國代表指出勞工議題有特別的進展，各國將同意採取、維持及強制各國法令符合 1988 年 6 月國際勞工組織 (ILO) 通過之「工作基本原則與權利宣言 (Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work)」¹。TPP 也將具體指明必須完成和維持的勞工權利為何，並明確國家勞動法將擴展至加工出口區及自由貿易區。2012 年 12 月紐西蘭奧克蘭第 15 回合談判，美國認為勞工專章要有完全執行力，並且給予勝訴方選擇執行貿易制裁或由敗訴方支付罰金的兩種補償方式¹。目前越南、馬來西亞與汶萊對美國立場反對最烈。

1 美國於北美自由貿易協定 (NAFTA) 制定勞工附屬協定及個別爭端解決程序後，美約 (旦) FTA 開始將勞工條款列入協定正文，美星 FTA 則列為專章，但在爭端解決方面，違反協定之罰責係以罰金為主。至 2007 年開始布希總統與國會達成協議，美秘 (魯) FTA 勞工專章始有完全執行力，並且給予勝訴方執行貿易制裁或由敗訴方支付罰金兩種罰責途徑。



加拿大則主張採取 NAFTA 勞工附屬協定的作法，僅採取罰金的作法。

二、各國意見

- (一) TPP 各成員國已於第 11 回合談判依美國提案擬具勞工專章草案（尚未公開），惟越南認為遵循該提案勢必使越南勞動領域面臨結構性的改變而持反對意見。
- (二) 依據 2012 年 5 月 18 日美國美國國會研究服務處（Congressional Research Service, CRS）所提出之「U.S.-Vietnam Relations in 2011: Current Issues and Implications for U.S. Policy」報告²，越南參與 TPP 談判時特別關注勞工議題，但越南政府和越南共產黨（Vietnamese Communist Party, VCP）為了維持單一政黨制度及適應快速的經社變化，可能造成勞工權利制度發展常與趨勢矛盾的情形。以結社自由與集體協商之權利為例，所有越南勞工都有參加工會的權利，所有越南工廠應該有工會，但越南勞工不能自由籌組獨立的工會，所有工會必須附屬於越南總工會（Vietnam General Confederation of Labor, VGCL），並由 VCP 所屬機構管理附屬工會。該報告根據美國

國務院 2009 年越南人權報告（2009 Country report on Vietnam's human rights）指出，越南有 85% 國營企業、60% 外國投資企業及 30% 私人企業組織工會。據聞獨立工會的領袖有被逮捕、騷擾及脅迫等情，分析者認為缺乏結社自由已阻礙其他勞工權益的改善，而集體協商仍屬少數例外。快速的經濟擴張、貪腐及資金、訓練、人力的短缺可能造成政府執行勞動法令相當困難。

三、美國勞工聯盟意見

美國勞工聯盟（AFL-CIO）之代表 Celeste Drake 本年 5 月 17 日於美國眾議院外交委員會反恐、防核武擴散及貿易小組（Terrorism, Nonproliferation and Trade Subcommittee）聽證會發表該聯盟對於 TPP 之證詞，針對勞工、國營事業、原產地規則、投資規則、政府採購、金融服務、貿易夥伴等議題提出看法³，重點摘錄如下：

- (一) TPP 的關鍵決定是如何規範貿易及何者獲益，而非考量是否增加貿易。許多目前的 TPP 成員已與美國簽訂自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），TPP 必須重新檢視美國當前的貿易政策。

2 請參閱：http://insidetrade.com/index.php?option=com_iwpfile&file=may2012/wto2012_1182.pdf

3 請參閱：<http://foreignaffairs.house.gov/112/HHRG-112-FA18-WState-DrakeC-20120517.pdf>

- (二) 貿易協定必須增加美國國內就業與經濟發展，鼓勵更多增加國內製造業工作的投資，而非僅考量跨國企業的利益，而造成貧富差距、失業人數及貿易赤字的增加。
- (三) 以北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 為例，美國對夥伴國間逐漸成長的貿易赤字，造成美國近 70 萬名勞工被取代，薪資成長停滯，勞工健保、退休給付縮減，同時夥伴國的勞工亦受到不當對待，故貿易協定應更新及改善現有做法。
- (四) AFL-CIO 將持續與各界合作以確保 TPP 能夠不只包含更多進步的貿易規範，也能有健全的產業策略，加強投資基礎建設、勞工教育、職業訓練，並改革勞動法令以確保國家勞資關係局 (National Labor Relations Board, NLRB) 的功能。

- (五) 建議美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 更廣泛的分享 TPP 談判目標和提案，並和成員們執行有利於創造好工作及中產階級發展的經濟發展政策。
- (六) 建議 TTP 應建構在 2007 年的美國 - 秘魯 FTA 架構上 (May 10 條款)，並包含可接受的勞動條件及平等對待移工等強制標準，貿易協定必須對勞工有利，尤其是對勞動基本權的保障。

TPP 勞工提案可能方向與內容

雖然美國未公開勞工提案，但基於美國勞工權利保護政策有一貫性，從 2007 年「美國新貿易政策 (A New Trade Policy for America)」，美國與其他國家簽訂之雙邊投資協定 (BIT)、自由貿易協定 (FTA) 勞工專章等，仍可了解美國於 TPP 談判下勞工提案的可能方向與內容。

一、美國新貿易政策標準 (A New Trade Policy for America)

2007 年 5 月 10 日包括當時美國會議長 Nancy Pelosi、美財長 Henry Paulson、美貿易代表 Susan Schwab、參院財委會主席 Max Baucus、眾院歲計委員會主席 Charles Rangel 及共和黨資深議員 Jim McCrery 及部份眾議員等，召開聯合記者會宣布國會與行政部門經多次協商後，就





FTA 中之勞工及環保等議題達成共識 (May 10 條款)，其中勞工議題協議重點如下⁴：

- (一) FTA 簽署國需維持與執行其勞工法令，實施國際勞工組織 1998 年宣示的勞工基本工作權，包括：自由組織工會權、團體協約商、禁止強迫勞動、禁止童工及禁止就業與職業歧視等標準原則。
- (二) 因 FTA 條文對簽約國具法律上拘束力，簽約國不得降低其國內之勞動標準。
- (三) 簽約國不能以資源有限為理由，作為無法執行基本勞動標準藉口。
- (四) 簽約國間核心勞動標準之爭議，適用 FTA 貿易爭端解決機制。
- (五) 國會與行政單位將共同制定與執行「策略性勞工協助與訓練 (Strategic Worker Assistance and Training, SWAT)」措施，以推動勞工教育、訓練及分離式健康與退休給付，內容包括：公私部門合作教育青年勞工、提昇勞工工作技能、加速科技教育與研究、提供合理健康與退休給付及所得支持、提供高於現有受貿易及科技影響勞工社區更好的訓練方案。

二、自由貿易協定 (FTA)

美國目前已與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬及南韓等國簽訂 FTA，國會於 2007 年批准與秘魯簽訂之 FTA，並於 2011 年 10 月批准哥倫比亞、巴拿馬及南韓等國 FTA，該等 FTA 對於勞工權益保障均有相關規定。以美韓 FTA 為例⁵，第 19 章勞工專章共計 8 個條文，分別為共享義務之聲明、勞工基本權利、勞工法的施行、程序保證與公眾意識、設立勞工事務委員會、勞工事務之合作、勞工事務之諮商、勞工法之定義等，其中第 19.1 條重申雙方身為國際勞工組織 (ILO) 會員之義務，19.2 條明定雙方應制定法律保障國際勞工組織 1998 年宣示的勞工基本工作權，包括：自由組織工會權、團體協約商、禁止強迫勞動、禁止童工及禁止就業與職業歧視等標準原則；此外，19.4 條規定雙方須確保民衆能取得勞工法施行的相關資訊，加強大眾對勞工法的教育，提升社會大眾對勞工法的公共意識，增加勞工法施行之成效。美國的勞工議題提案大致反映美國近來與南韓、哥倫比亞及巴拿馬 FTA 之相關內涵。惟 TPP 勞工條款將如何與之前美國已協商的貿易協定勞工章節互相影響仍不明確。部分已存在的貿易協定較美國在 TPP 主張的規定弱，工會要求確保更強的 TPP 規範能普遍用在任何可能的勞工爭議。

4 請參閱：<http://waysandmeans.house.gov/media/enewsletter/5-11-07/07%2005%2010%20New%20Trade%20Policy%20Outline.pdf>

5 請參閱：<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>

三、美國雙邊投資協定範本 (Model BIT)

美國政府於本年 4 月 20 日公布最新的 2012 美國雙邊投資協定範本 (Model Bilateral Investment Treaty, 2012 Model BIT) 」，提供美國政府進行各類投資協議諮商的參考，透過雙邊投資條約，建立市場規則及預防差別待遇，以保障投資人在國外的投資以及進入市場的權益。2012 Model BIT 第 13 章「投資及勞動」專章之重點如下⁶：

(一) 當事人重申身為國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO) 成員的各自義務，及遵守「國際勞工組織關於工作的基本原則和權利宣言 (ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work)」之承諾。

(二) 當事人承認不宜透過弱化或減少國內勞動法令所提供的保障以鼓勵投資。當事人應各自保證不擱置或貶損勞動法令，包括不符合自由結社、消除就業歧視的勞動法令，或未能透過持續或循環的作為或不作為有效的執行勞動法令，以促進建立、獲得、擴大或維持投資。

(三) 本章所稱「勞動法令 (Labor Laws)」係指當事人有關下列事項的法令、規章或規定：

1. 結社自由；
2. 有效承認集體協商權利；
3. 消除各種形式的強迫勞動；
4. 有效廢除童工及禁止童工；
5. 消除就業方面的歧視；
6. 可接受的勞動條件，包括最低工資、工時制度及職業安全衛生。

6. 請參閱：<http://www.state.gov/documents/organization/188371.pdf>



初步評析

一、我國勞工法規概況

美國 TPP 勞工章節提案，要求各成員國遵循與貫徹 ILO「工作基本原則與權利宣言」，該宣言包括下列原則：（一）結社之自由及有效承認集體協商之權利；（二）消除所有形式之強迫性或強制性勞動；（三）有效廢除童工；及（四）消除就業與職業上之歧視等。我國相關勞工法規概述如下：

（一）結社之自由及有效承認集體協商之權利

工會法、團體協約法及勞資爭議處理法已有規定相關保障措施。

（二）剷除所有形式之強迫性或強制性勞動

勞動基準法第 5 條規定，雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動，同法第 75 條亦有違反上述規定之罰則。

（三）有效廢除童工

勞動基準法第 44 條規定，15 歲以上，未滿 16 歲之受僱從事工作者謂之童工，童工不得從事繁重及危險性之工作。同法第 45 條規定，雇主不得僱用未滿 15 歲之人從事工作，但國民中學畢業或經主管機關認定期工作性質及環境無礙其身心健康者不在此限。依據 ILO1973 年童工最低年齡公約（C138 Minimum Age Convention, 1973），童工最低年齡定義為 15 歲。



（四）消除就業與職業上之歧視等

我國包括勞動基準法、性別工作平等法及就業服務法等，均有相關規定。

二、初步評析

近來國際雙邊或多邊組織及協定中，有關勞工權益保護之議題漸趨重要，國際間在強調貿易自由化之原則時，亦逐漸重視勞工權益保障議題。TPP 談判內容包含多項勞工議題之討論，我國雖然尚未加入談判，但身為跨太平洋地區之國家，相關勞工法規若能符合 TPP 要求之勞工保障規範，將有助我國爭取加入 TPP 談判，縱使短期內尚無法加入談判，在制定勞工保護相關規範時，也應符合國際標準。我國已訂有保護勞工基本權利之相關法律，相關內容尚符合國際標準之勞工保護規範，經接觸美方 TPP 相關人士，亦表示我國當前勞動法規不易成為阻礙參與談判之議題，未來我國如能即時與國際規範水準同步檢視勞工法令，並掌握我國內勞資團體對於 TPP 之立場與意見，將有助於我國推動加入 TPP 談判。☺



日本鼓勵 高齡人口退而不休 紓緩老化問題

勞委會綜規處專員 林政諭





日本厚生勞動省審度日本社會的少子女化、高齡化現象持續急遽發展，導致勞動力人口的減少，及整合促進青（少）年、女性、高齡、身障等就業，建構全員參加型社會，與階段性延長厚生年金請領年齡的實施，研擬鼓勵高齡者的僱用，修正部份高齡僱用安定法於 2012 年 8 月 24 日經國會審查修正通過，將於 2013 年 4 月 1 日正式施行；此次修正重點，首為原事業單位需透過勞資協商訂定之高齡繼續僱用基準的作法予以刪除，次為擴大繼續僱用制度的適用範圍擴大至該企業集團，並公布未善盡推動高齡僱用保障措施之企業名單及厚生年金給付年齡之配套措施。

一、日本高齡就業動向

日本人口 2010 年至 2020 年的 10 年間，15 歲 -59 歲年齡層將減少 492 萬人，而 65 歲以上的高齡者卻增加 418 萬人，換言之，每 3 人中有 1 人屬 60 歲以上的高齡者。2012 年的勞動人口約 1,183 萬人，而所謂戰後出生的「團塊世代（指 1947-1949 出生者）」在 2012-2014 時將年滿 65 歲，倘等同 2010 年的

勞動力參與率則 2010-2020 的 10 年間，60-64 歲的勞動力人口減少 154 萬人，65 歲以上的勞動人口將增加 134 萬人。

2011 年的完全失業率為 4.5%，而 60-64 歲年齡層則為 5.1%，再依性別分，男性為 4.8%、60-64 歲年齡層是 6.2%，女性為 4.1%、60-64 歲年齡層為 3.4%。由此可知男性及其 60-64 歲年齡層的失業率均較女性為高。常用勞工在 31 人以上企業其 60-64 歲年齡層的勞工數，由 2009 年的 155 萬人在 2012 年達到 196 萬人。該年齡層的就業率於 2005 年為 52.0%，而 2011 年增加至 57.3%。再依性別分，男性由 65.9% 增至 70.9%，女性為 39.0% 增至 44.2%。另依 55-59 歲勞工的工作型態，男性屬非全時工作的比例，55-59 歲占 13.2%、60-64 歲占 35.0%、65-69 歲占 64.4%，女性方面分別為 55.1%、65.1%、81.1%，隨者年齡的提高，工作人數隨之增高。

二、屆齡退休及高齡者繼續僱用制度

在此次高齡者僱用安定法未修正前，厚生勞動省推動保障高齡者僱用措施，鼓勵企業推動延長退休年齡、對屆齡退休之高齡者仍有意願繼續工作者採取續聘。其中廢除定年退休的企業（指常用勞工在 31 人以上者）占 2.7%，實施延長退休年齡之企業占 14.7%、採取繼續僱用制度者占 82.5%。在實施繼續僱用制度的企業中，對有意願的全部勞工為對象者占 42.8%、以符合該制度的高齡者訂定基準者則占 57.2%。又有意願的全部勞工在 65 歲以上，得工作的企業

占 48.8%。從定年退休前的勞工在繼續工作制度的選擇工作型態來看，以希望為正職勞工者占 44.2%，然實際上屬仍為正職者只占 18.6%、委託、定期契約、工讀等之非典型樣態者占 45.7%；又，希望為全時工作者占 51.6%，但實際上如願者則為 33.2%。在實施保障高齡者僱用措施的企業，導入以 1 年為期的定期契約者占 83.5%、高出 1 年以上期間者占 6.0%、而明示僱用期間者占 2.1%。

由薪資面來看，近年約有 46.3% 的企業調整薪資制度，其調高薪資的理由，以業績成效者占 23.7%、以職務職種的工作性質者占 23.3%、以執行能力者占 22.1%。而實施績效制度的企業比例占 45.6%，由此可說將近一半的企業重視營業績效，也左右企業調高薪資的左向，此點也實證日本終身僱用制度的泡沫化現象，企業扮演家長的意願強度也逐漸轉弱。

由跳槽或轉換工作面來看其薪資情形，其獲得薪資比前職少 10% 以上者，隨年齡的增加成正比，45-49 歲者層占 18.7%、50-54 歲者層占 20.0%、55-59 歲者層占 31.5%、60-64 歲者層占 55.2%。然而 65 歲以上者層則為 39.2%，呈減少現象。又，從實施繼續僱用制度的薪資面來看，適用繼續僱用制度者的年收入，為渠等含年金在內屆齡退休前的 6 成或 7 成的薪資者占 31.6%、4 成或 5 成者占 27.6%。倘決定繼續僱用時的薪資的基準，首以達到 60 歲的薪資基準者占 41.1%、高齡僱用繼續給付之請領情形者占 25.0% 次之、視

在職勞零年金的請領情形者占 22.2% 再次之、該職務的市場薪資行情者占 21.7%、同業的行情占 18.9%。

另，有關高齡者的職災情形，由 2011 年的統計顯示因職災而休業 4 日以上的死傷人數，50 歲以上的勞工占 44.4%、60 歲以上者占 20.5%，此點或可推定高齡者與職災的發生歸為年齡因素並非成正比。在由 60 歲以上男女的工作意願來看，工作年齡達 60 歲者占 9.7%、達 65 歲者占 19.2%、達 70 歲者占 23.0%、達 75 歲者占 8.9%、達 76 歲仍有工作意願者則占 2.4%。此點可以看出年齡即使達 70 歲者其工作意願的熱度仍熾熱不減，也反應出日本人的體能健康狀況及標榜長壽社會的自豪。

三、加強僱用高齡者就業目標

為使高齡者就業的穩定及其他福祉的提昇，在少子化現象不斷進展中，維持經濟社會的活力，需建構完整職涯社會。另一方面日本自 2013 年起將公年金（註：日本的年金





制度分為“公的年金”(即“公共年金”)和“私的年金”兩種，日本的公共年金制度是包括自營業者和無工作者在內所有國民都加入的國民年金制度，享受“國民皆年金”的框架，其中包括國民年金、厚生年金和共濟年金。企業年金和個人年金被稱為“私的年金”，企業年金包括厚生年金基金和適格退職年金，原則上，設立這種制度的企業的職工全員加入，作為公共年金制度的補充，企業年金在一定程度上保障了勞工退休後得有寬裕的老年生活。另個人年金主要是指個人購買保險、儲蓄等。)的報酬比例部分請領年齡階段性的延長至 65 歲，因此僱用與年金的請領必須環環相扣，在此次修法明示所有企業應推動有意願工作至 65 歲的保障高齡者僱用措施及工作職場不受年齡限制的普及化，以深耕高齡者的工作機會，紓緩老化問題。

在高齡者僱用對策中，以活化運用高齡者的經驗為僱用穩定的前題，並且提供在職者得利用再就業支援制度，在企業間得順利

的移動勝任新職，同時對屬定期契約者提供早期再就業支援措施。

四、課事業單位應辦事項

企業僱用勞工應不得禁限年齡，而需提供有企圖、有能力的勞動者的工作機會，以善盡企業社會責任。因此，企業的經營應考量員工年齡分佈的高齡化、年金制度實情，透過充分勞資協商途徑，保障高齡者的就業機會。

(一) 禁止徵才晉用之年齡限制：為促進高齡者的就業機會，同意放寬僱用 60 歲以上的勞工，倘有僱用對策施行細則規定之年齡上限者，應對求職者明示其規範。

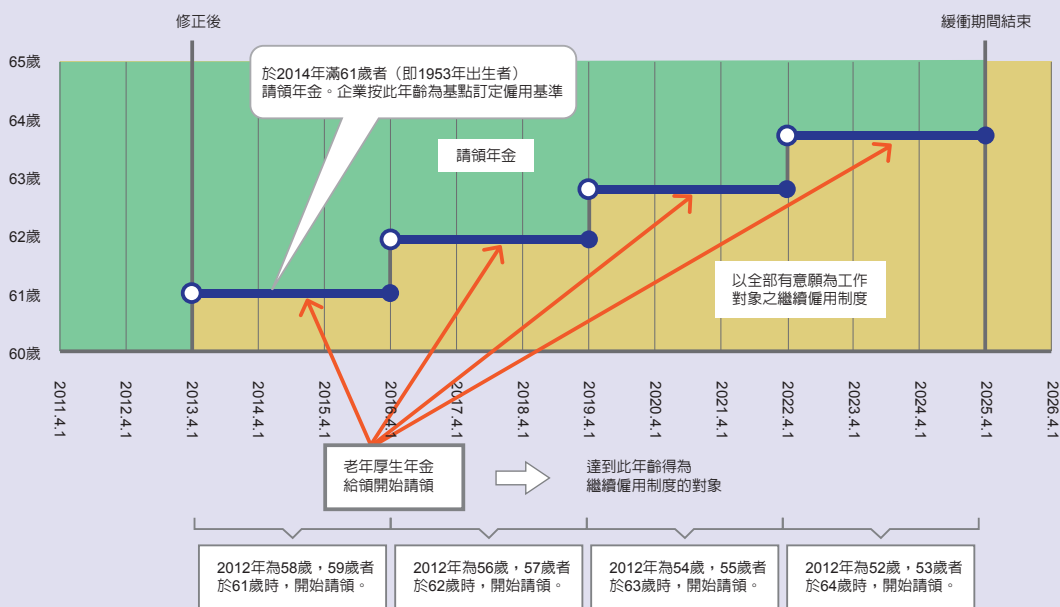
(二) 職能的開發與提升：運用高齡者的知識、經驗，以發展職能的效果，必須實施職業訓練，為落實職業訓練的效果，必須充分利用公共職業能力開發中心、民間教育訓練設施。

- (三) 職、廠場作業流程的改善：工作補助機具的導入等機器設備的改善、強化作業流程的省力化、單純化、照明設備的改善、導入勞動者的福利厚生設施，以維護勞動者的健康，避免因健康因素而提早退出職場。
- (四) 擴大高齡者的職場：針對勞動者年齡層的高齡化，推動職務再設計措施，促進不因身體機能的影响有效運用高齡者的知識、經驗、能力，以增加就業機會，並且非有正當理由不得因其為高齡者而排除工作機會。
- (五) 高齡者的適才適所：為保障高齡者的僱用機會，應透過職業能力評估方法、或健全資格證照制度，讓高齡者得發揮其知識能力經驗，促進適才適所的機會。

- (六) 工作時間的彈性化：考量高齡者的就業意願的多元化、體力的不同等，推動時短工作、隔日工作、彈性工時等制度。
- (七) 企業聯手推動：為提高高齡者僱用機會，同一產業或同一地區的企業分享僱用高齡者的經驗，協助職業能力的開發、職業能力評估方法的改善、僱用管理等聯手推動。

五、企業因應新法實施案例

以生產酒精飲料等產品的日本山得利公司（Suntory Holdings Limited）配合高齡者僱用安定法的修正實施，將自 2013 年 4 月起實施 65 歲定年制度。此項制度業已與工會達成協議，適用對象為其正職員工約 5 千人，該制度對仍採維持年滿 60 歲前薪資水準不變，60-65 歲的薪資則參考當事者的能力或經驗，



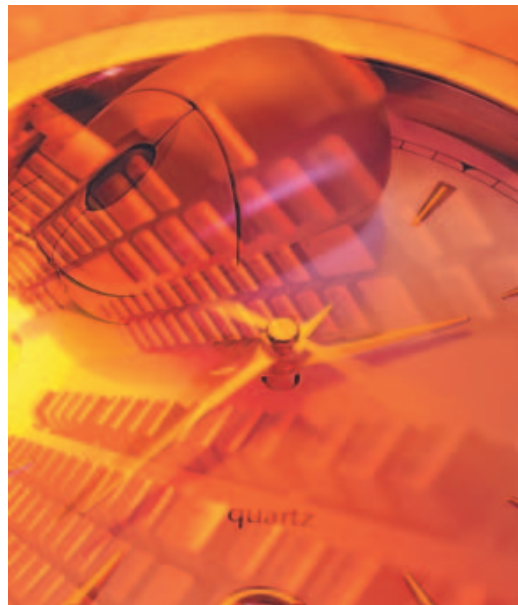


按 60 歲時薪資的 6 或 7 成給薪。而退休金以 60 歲時算定其額度並於 65 歲時開始支給。企業年金的支給 65 歲開始，其預定利率則由年 3% 調降至 2%。該公司目前的高齡者僱用制度，是以年滿 60 歲仍有意願繼續工作者逐年訂定 1 年的定期契約，至年滿 65 歲的再僱用制度。2011 年所屬員工達定年者計 95 人其中 82 人有意願繼續工作，而計有 80 人達成願望，因現行法規係由勞資共同訂定再僱用的基準，是故無法全部再僱用，於法有據。又 2013 年新法實施後，其人事成本將增加 10 餘億日圓，惟該公司的看法認為目前的再僱用制度的契約，倘中途解約可能造成與正式員工的疏離感，新制度上路後將視高齡者等同為正視員工，借重渠等的經驗或能力發揮效益，對於新聘應屆畢業生的計畫毫無影響，顯示該公司對於銀髮族的經驗及能力的重視，及強化公司形象的積極作為。

以興建住宅大樓的大和房地產工業公司（Daiwa House Industry Company Limited），為因應新法的實施，決定對於目前年滿 60 歲的正職員工退休年齡自 2013 年 4 月起延長至 65 歲。新制度的推動將可改善員工待遇及對於深懷技能、經驗的資深員工更掀起鼓舞作用。目前該公司的正式員工計約 13,000 人，而再僱用制度的適用對象係以年滿 60 歲的正式員工得延長至 65 歲工作，但再僱用制度係採委託辦理，其薪資比未退休前的薪資較低。

六、結語

日本此次就高齡者僱用安定法的修正實施，固然為因應勞動力缺口問題，但另一主要原因是日本年金制度自 2013 年 4 月起報酬比例請領給付年齡每 3 年延長一歲，即於 2012 年滿 58 歲、59 歲者，需滿 61 歲的 2013 起才可請領，故可能其銜接期間無年金或收入減少的現象，不得不解決。不管如何，在勞動人口逐漸缺少現象中，即使年滿 60 歲者，因醫學發達，身體狀況仍屬佳境，鼓勵高齡者繼續工作可以紓解老化問題，並活化渠等長年經驗、知識等的傳承，也可減輕公年金財務的壓力。惟是否因高齡者繼續就業，而影響青少年或應屆畢業生的就業機會，仍待觀察。☺





發現勞動力 · 就業新潛力

新住民 · 新科技 · 新職涯 · 新希望



公平 · 自主 · 發展

行政院勞工委員會

Council of Labor Affairs, Executive Yuan
Taiwan



減輕生活負擔

保障勞工基本生活

基本工資調整囉!

自民國102年1月1日起，調整
勞工基本工資為每小時109元



公平・自主・發展

行政院勞工委員會

Council of Labor Affairs, Executive Yuan
Taiwan

ISSN 1991158-0



9 771991 158001

定價 NT \$ 180 元