



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



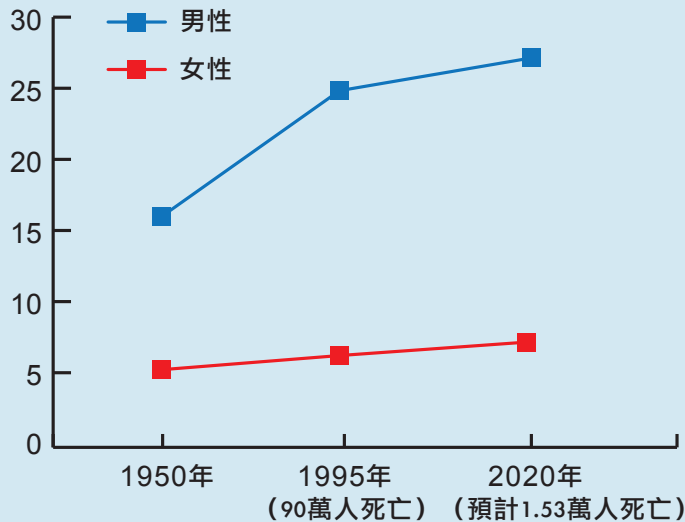


圖 1：世界衛生組織預估 2020 年全球自殺死亡率趨勢圖
(來源：世界衛生組織，圖由安衛所繪製)

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

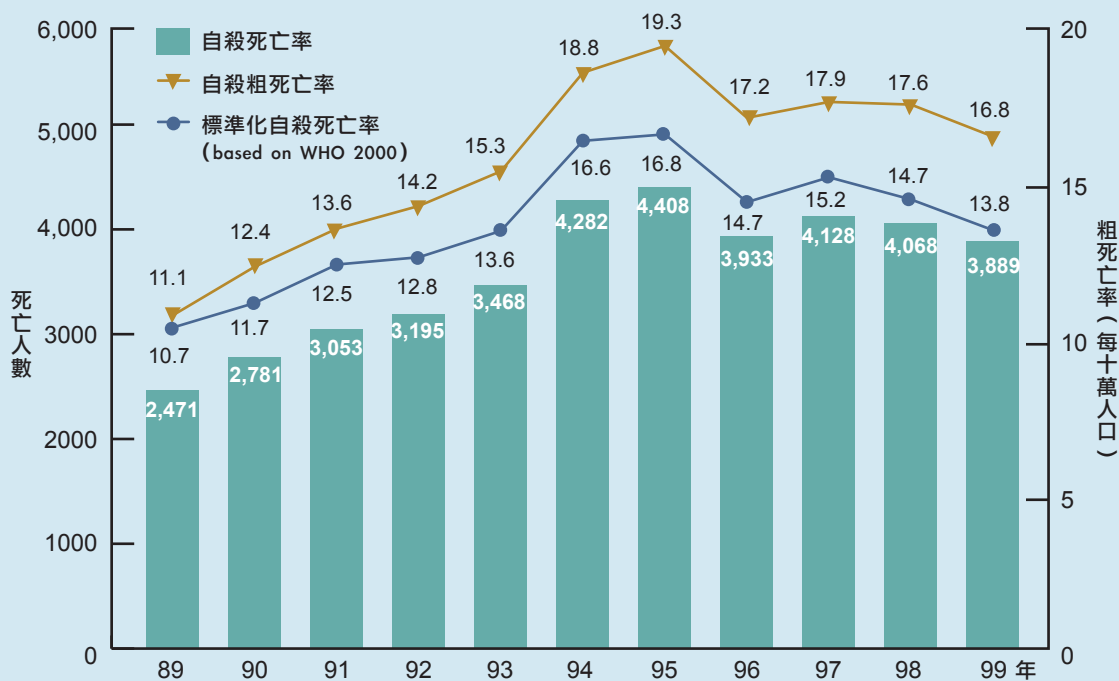


圖 2：民國 89 年至 99 年台灣自殺死亡率及死亡占率趨勢
(來源：行政院衛生署統計室，圖由安衛所繪製)

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

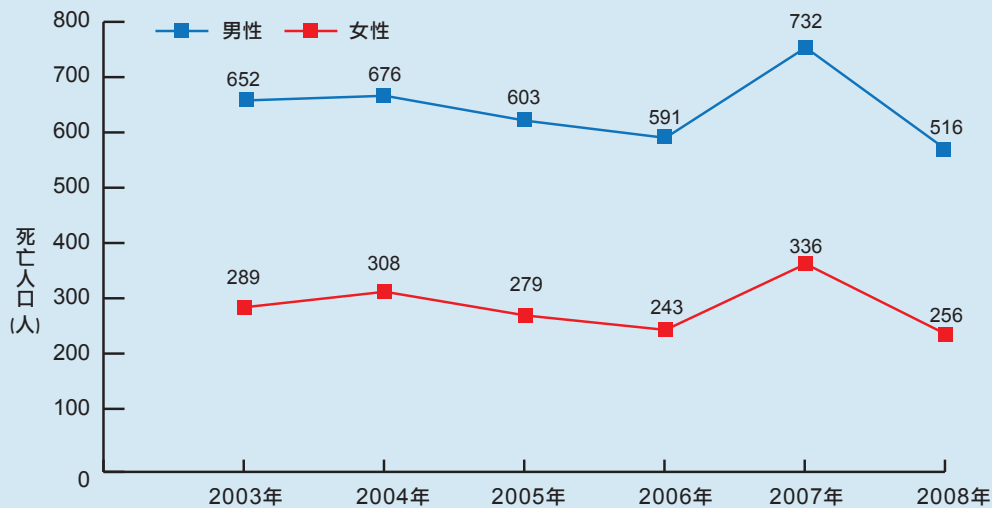


圖 3：2003~2008 台灣勞工自殺死亡趨勢

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

區分		年度				
		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）

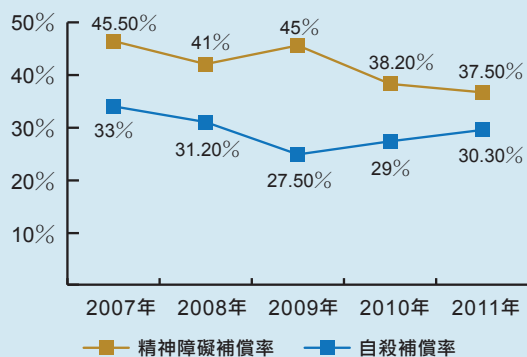


圖 4：日本精神障礙與自殺補償趨勢

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。☺



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; OECE, 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



具有效期
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，即使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)。