

編者手記

Editor`s Introduction

全球化與科技變遷早已挑戰既有的勞動市場制度，Covid-19 疫情的擴散更加深此一挑戰帶來的衝擊。我國疫情雖在尚可控制階段，但對整體勞動市場及勞動者權益所產生之衝擊，仍值得密切並加以正視，各界必須仔細思量，如何利用疫情之衝擊，調整發展策略制度及措施，重建永續發展的勞動市場。《台灣勞工季刊》上(第 63)期探討疫情下我國勞動市場現況、產業發展及如何保障勞動權益及法令等議題，本(第 64)期則以「疫情對臺灣勞動市場之影響 - 問題與因應(下)」為題，探討國際及台灣因應疫情之策略及啟發，如就業市場的人力配置、勞工所需職能及企業管理之改變等，期有效因應世界趨勢，建立以人為本、更公平且具效率的勞動市場，造福更多勞工。

在「樂說頭條」單元，《國際組織因應嚴重特殊傳染性肺炎之勞工保護與就業政策倡議及對我國之啟示》全面盤點主要國際組織或超國家組織對於疫情之各項勞動保護與就業政策倡議，及可供我國政策參考攻錯之處。《後疫情時代之職能需求與職業訓練》則探討未來各行職業之人力需求變化，提早規劃產業數位轉型之職業訓練因應策略。《因應疫情下勞動者紓困之實例探討》則探討歐盟、英國和德國等國家實施勞動者紓困政策和措施對我國之啟示。另《重返職場 - 新冠肺炎疫情後的調整與準備》則探討為因應未來勞動市場需求，政府與企業組織應如何調整策略與措施，共同建構永續發展的經濟與社會。

「活用法規」就眾人關心近期重要勞動法規措施進一步說明，包括：《修正勞工保險給付標準附表，提升勞工給付權益》針對修正勞工保險給付標準第 3 條附表，及放寬心室輔助器植入者亦享失能給付保障予以說明。又《修正「起重升降機具安全規則」及「起重機吊掛搭乘設備搭載或吊升人員作業注意事項」，強化搭乘設備作業安全》說明為防止職業災害發生，修正搭乘設備作業相關規定，以維護勞工作業安全。《修正「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」之說明》則在國人就業權益優先原則下，於製造業、營造業及農漁牧業等產業適度放寬移工引進之限制，以紓解基層勞動力短缺情形，共創國人就業及經濟發展之雙贏局面。

「勞工心聲」特別報導《第 14 屆推動職業安全衛生優良工程金安獎頒獎典禮》締造連續兩年頒發特優獎紀錄，透過積極落實職安管理的監造機關、設計顧問、施工團隊，立下勞資共榮與安全保證工程最高典範，以做為各界效法。另專訪《第 50 屆全國技能競賽》各職類優勝選手代表，進一步了解選手們辛苦培訓的心路歷程，希冀鼓勵更多學子一技在身築夢踏實，接軌未來職場。

本期「動態瞭望」《臺英職業安全衛生高峰論壇》採遠端視訊連線展開高峰論壇，相互分享職場安全與健康資訊及促進策略，並由勞動部職安署署長鄒子廉與英國安全衛生執行署(HSE)執行長 Sarah Albon，共同簽署合作確認書，深化臺英合作伙伴關係。另《新冠病毒疫情對健康照護人員勞動權益的影響與因應》則針對因應疫情對於長期照顧產業與醫療人員之勞動權益進行探討，落實與永續臺灣健康照護體系，並保障健康照護人員之勞動權益。

樂說頭條

- 04 國際組織因應嚴重特殊傳染性肺炎之
勞工保護與就業政策倡議及對我國之啟示
焦興鎰
- 14 後疫情時代之職能需求與職業訓練
辛炳隆
- 24 因應疫情下勞動者紓困之實例探討
劉士豪
- 36 重返職場-新冠肺炎疫情後的調整與準備
潘世偉

活用法規

- 46 修正勞保失能給付標準附表，提升勞工給付權益
毛翊宇
- 49 修正「起重升降機具安全規則」及「起重機吊掛搭乘
設備搭載或吊升人員作業注意事項」，強化搭乘設備
作業安全
李文進、黃新武、黃武雄
- 52 修正「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」之說明
吳宙容

勞工心聲

- 56 第14屆推動職業安全衛生優良工程金安獎
頒獎典禮
黃敏惠
- 62 第50屆全國技能競賽優勝選手專題報導
一技在身受用無窮 築夢踏實接軌未來
黃敏惠
- 64 漆向美好未來 令人刮目相看的賽事嬌點
油漆裝潢(漆作)職類金牌-李佳玲
黃敏惠
- 66 逐夢踏實 步上安穩放心的職場之道
CNC銑床職類金牌-陳柏勳
黃敏惠
- 68 人小志氣高 女生也能板出一片天
板金職類銀牌-張芷芸
黃敏惠
- 70 鐸為自我 接軌未來 獲獎即是成長的最佳實證
鐸接職類銅牌-江祐安
黃敏惠

動態瞭望

- 72 臺英職業安全衛生高峰論壇
李文進、陳志祺、廖志豪
- 77 新冠病毒疫情對健康照護人員勞動權益的影響與因應
胡方翔、成之約

著作權利管理資訊

勞動部保留對此本書依法所享有之所有著作權利，欲重製、改作、編輯或公開口述本書全部或部分內容者，須先徵得財產權管理機關之同意授權（請洽勞動部綜合規劃司，電話02-85902858）

封面故事

全球化與科技變遷早已挑戰既有的勞動市場制度，Covid-19疫情的擴散更加深此一挑戰帶來的衝擊。我國疫情雖在尚可控制階段，但對整體勞動市場及勞動者權益所產生之衝擊，仍值得密切加以正視，各界必須仔細思量，如何利用疫情之衝擊，調整發展策略制度及措施，重建永續發展的勞動市場。



台灣勞工季刊 第64期

發行人 許銘春

總編輯 王厚誠

副總編輯 賀麗娟

編輯委員 羅文娟 王金蓉 邱倩莉 吳品霏

林永裕 吳敏華 林秋妙 曹常成

吳美雲 李麗霞 陳瓊夫 方淑惠

葉加榮

執行編輯 易永嘉 邱欣怡

發行所 勞動部

地址 臺北市中正區館前路77號9樓

電話 02-85902858

網址 www.mol.gov.tw

美術設計 新世紀公共事務有限公司

地址 臺北市松山區南京東路五段163號

2樓之4

電話 02-87871111

著作者 勞動部

著作財產權人 勞動部

展售處 國家書店

臺北市松山區松江路209號1樓

02-25180207

五南文化廣場

臺北市中區中山路6號

04-22260330

三民書店

臺北市中正區重慶南路一段61號

02-23617511

GPN : 2009501239

國際組織因應嚴重特殊傳染性肺炎之勞工保護與就業政策倡議及對我國之啟示

中央研究院歐美研究所兼任研究員
財團法人中華勞資關係研究所所長 焦興鎧
國立臺灣大學社會科學院歐盟中心兼任教授



壹、前言

本文之目的，是希望透過國際勞工組織 (International Labor Organization: ILO)、歐洲聯盟 (European Union: EU)、經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD)、聯合國 (United Nations: UN) 本身、國際貨幣基金會 (International Monetary Fund: IMF) 及世界銀行 (World Bank: WB)

等主要國際組織或超國家組織，為因應嚴重特殊傳染性肺炎 (Covid-19) 對全球勞動市場及勞工權益所造成之各類負面影響，所提出之各項勞動保護與就業政策倡議之全面盤點，並提出可供我國處理相關問題時參考攻錯之處。除序言及結語外，全文共分為 6 個部分：第 1 個部分利用世界衛生組織及我國中央流行疫情指揮中心之最新數據，簡要說明此一疫情之普遍嚴重情形。第 2 部分至第 6 部分

則分別敘述各國際組織或超國家組織所提出之各項因應之道。第 7 部分是分析美國與歐洲聯盟所採取相關對策之優劣得失。除希望能將此一疫情之負面影響程度降至最低外，還希望透過各類紓困方案，讓我國之經濟得以早日復甦，而達到所有勞動者都能因此同蒙其利之效果。

貳、嚴重特殊傳染性肺炎疫情之最新情況

根據世界衛生組織 (World Health Organization:WHO)，以及我國中央流行疫情指揮中心與勞動部之最新資料顯示，截至今 (2020) 年 12 月 18 日 (星期五) 止，目前全球共有 74,560,962 人確診之案例，而有 1,655,758 人不幸喪生，其中以美國之疫情最為嚴重，死亡人數高達 314,629 人，至於歐洲地區在義大利、西班牙及法國境內之死亡人數，則各介於 48,596 人至 170,444 人之間，而在中東地區上探 99,700 人，亞洲及拉丁美洲分別為 290,130 人及 468,940 人，至於最讓人憂心之非洲地區，則約有 56,342 人病故，堪稱是全面性受災。此一嚴

重疫情除造成世界各國醫療體系難以因應之困境外，更重要的是它對全球勞動市場及勞動者所造成之巨大衝擊。以目前疫情最為嚴重之美國為例，截至 5 月下旬為止，共造成 4,000 萬位勞工申請失業救濟，已占總勞動人口 25% 以上，早超過 2008 年金融危機時所引發經濟大衰退之數據，更幾與 1929 年經濟大蕭條時之情形相當，對該國整體政治、經濟與社會所造成之負面影響，實是無法加以估算。至於在我國之情形，雖然疫情尚在可以控制之階段，目前僅有 757 人確診，而因此亡故者僅有 7 人，但對整體勞動市場及勞動者權益所產生之衝擊，仍是值得密切加以正視。尤其是目前第二波疫情在其他國家之疫情又有死灰復燃而不可收拾之態勢，我國雖本土感染案例已受控制，但由境外傳染之事例確有升高之情形，將來要如何在這方面「超前部署」，即是一需嚴肅面對之課題。

參、國際勞工組織所採取之相關作為

一般而言，國際勞工組織是所有國際組織中，對嚴重特殊傳染性肺炎疫情對全球勞工



保護與就業政策相關議題投入最多資源者。舉例而言，它除自今年 3 月 17 日起，發布第 1 版之檢視報告 (ILO Monitor) 後，迄至 9 月 23 日止，又陸續出版另 5 個版本之相關報告，而特別倡議通過所謂「四大支柱」，籲請各會員國採取多達 14 項之政策建議，藉以積極因應此一疫情對全世界勞動者所帶來之各類負面衝擊與影響，而這些具體作為在經過歷次報告之逐步調整後，可以大致做出下列之呈現：首先，在第一支柱中，它特別強調刺激經濟與就業之重要性，俾便透過政府部門之直接介入與協助，維持經濟之正常運作，藉以提供更多之就業機會，或讓現有之職位不致因疫情而消失，至於所應採取之具體措施則有 3 項，即：採納積極之財政政策；推動便給之貨幣政策；以及對特定產業（包括健康照顧產業）給予借貸及財務支援。其次，第二支柱則是希望透過支援企業、工作及收入之手段，讓事業單位能夠維持運作，而儘量讓受僱者得以保有工作，並能維持正常之收入而不致於陷入困境，至於所應採取之因應政策則也有 3 項，即：對所有人擴充相關之社會保障措施；推動各項就業留用措施；以及對受衝擊之企業提供財政 / 賦稅及其他各類之紓困方案。

在第三支柱中，它特別提及應保護在工作場所之工作者，也是這些因應措施中與勞工保護議題最有直接關聯者，至於所倡議之具體作為也是最為完整者，共達 5 項之多，分別是：強化職場之安全衛生措施；採用靈活之工作安排，例如在家工作及電傳工作等；

防制各類之歧視及排斥情形發生，藉以保護特別容易受害之弱勢勞工；對所有人均提供健康與醫療之進路與資源；以及擴充有薪之家長休假制度之機會。最後，鑑於工會組織等在對抗疫情所能發揮之功效至為重要，國際勞工組織還特別在第四支柱中，揭櫫藉由社會對話 (social dialogue) 來尋求解決之道之重要性，而它也提出 3 項具體措施，即：強化雇主與勞工組織之能量與彈性；強化政府之能量；以及強化社會對話、團體協商及勞動關係機制與程序。依據個人之淺見，國際勞工組織所提出之這些政策建議，均要比後述其他國際組織之相關因應措施更為具體完整，而值得我國及其他國家加以推動。



肆、歐洲聯盟之相關努力

歐洲聯盟之各會員國，尤其是義大利、法國及西班牙等，在此波疫情開始時堪稱都是首當其衝而深受其害者，目前雖已暫告平緩，但第二波更是來勢洶洶，而各歐洲機構 (European Institutions) 無不全力投入，配合各會員國採取各類之因應措施，藉以將疫情對勞動市場及勞工權益之負面影響程度

降至最低，而且也希望能在未來有效之疫苗問世後，得以加速經濟之復甦。一般而言，幾乎所有之歐盟相關機構都會投入相關之努力，諸如歐洲議會、歐盟理事會、歐盟執委會、歐洲法院、歐洲中央銀行、歐洲稽查法院 (European Court of Auditors)、歐洲對外行動處、歐洲經濟暨社會委員會、歐洲區域委員會、歐洲投資銀行、歐洲投資基金會及歐洲資訊保護監督人等，都曾分別透過各別之網站提出它們所從事各類相關之因應作為。由於本文篇幅有限，以下僅就歐盟執委會此一扮演最直接關聯角色機構，所採取之相關具體措施摘要加以說明，至於其他歐洲機構及 27 個會員國各別所採取之行動，則不在討論之列。

一般而言，為因應此一疫情對會員國所造成經濟與社會層面之影響，歐洲執委會在與歐洲議會及歐洲理事會協商合作後，在今年 5 月 26 日，曾特別動用可資運用之預算，通過一項重要之經濟復甦方案，藉以協助會員國由疫情危機中得到復原，而能在疫情過後更為壯大。此外，此一方案也希望能啟動各國之經濟，並對私人投資提供必要之協助。同時，它也期待歐洲機構及各會員國都能記取這次疫情之教訓，而能更有效因應歐洲未來所面臨之各項戰略性挑戰等。此一復甦計畫共有兩大部分，一是高達 7 仟 5 百億歐元之「歐洲下一世代」，另一則是高達 1 仟億歐元之「歐盟加強版之長期預算」。在此值得注意的是，為特別處理此波疫情對各



會員國勞工所造成之失業危機，它還特別推動所謂「緩解緊急事件失業風險」(Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)) 貸款計畫，協助事業單位及勞工渡過難關。由於此次疫情在歐盟國家災情不一，受災較重之南歐會員國，諸如西班牙及義大利等，希望是透過無需償還之贈與 (grant) 方式取得這類援助，而在北部之法國、德國及荷蘭等，則希望是以發行共同債券之方式為之，最後在今年 10 月達成協議，準備以社會型債券來籌措，而在年底前先籌足 300 億歐元，藉以支付失業救助及保障就業。事實上，此一折衷做法之達成協議，確讓歐洲聯盟在對抗疫情上得以步驟一致，而不致於陷於分崩離析之地步。

伍、經濟合作暨發展組織之相關作為

根據此一總部設在巴黎，大部分由已開發國家所組成俗稱「富人俱樂部」之國際組織，

針對此次疫情對勞動市場及勞工權益之影響，也對會員國提出為數相當可觀之因應策略，其中較受矚目是某些會員國所提出之相關國家報告，諸如韓國、南非、希臘、斯洛伐尼亞、哥斯達黎加 (最新會員國)、美國、拉丁美洲及加勒比海國家等，但因通常僅屬單頁之一般說明，參考價值並不高，而透過該組織秘書長所提出之專案報告，也僅說明捐贈會員國所應採取之具體作為、賦稅及財政計畫在政府部門回應時所扮演之角色，以及會員國在疫情過後復原計畫應兼顧環保議題之相關指示等，都是勞動議題並沒有直接關聯，這與它一向並不注重這類社會議題 (social agenda) 之傳統有關，即使在該組織所蒐集與此一疫情相關之英文專書，雖多達 70 餘冊，但幾乎也很少觸及勞工權益保障之問題。

在此值得注意者，是該組織在今年 7 月





15 日，曾出版一內容相當完備之《新冠肺炎
疫情：中小型企業之政策因應》(Coronavirus
(Covid-19): SME Policy Responses) 報告，
曾以相當篇幅探討此一疫情對中小企業所造
成之各類負面影響，包括：工作機會之流失、
部分裁員所產生之衝擊、造成薪資不平等之
狀態、對供應鏈及創業機會造成之裂解，以
及因破產及負債所造成之失業情況等，而為
降低這類對勞工不利之衝擊，此一報告特
別提出某些會員國所採用之保障勞工權益措
施，包括：導入縮短工時做法、採用暫時裁
員 (furlough) 制度、給付帶薪休假 (包括病
假) 及鼓勵在家或電傳工作等。同時，還有
些會員國是採取提供薪資補貼之方式，俾讓
事業單位在疫情期間儘量留用受僱者而不必
裁員。至於對自僱者 (self-employed) 之特
定協助措施，諸如取得失業救濟之資格、給
予紓困貸款或補貼及稅捐減免等，都有相當

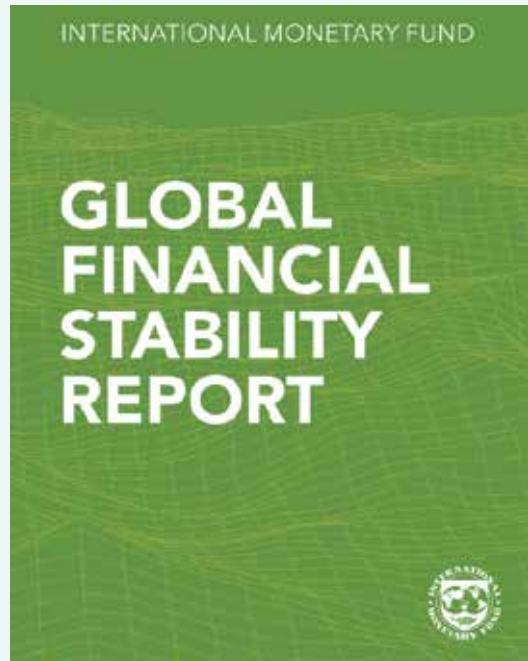
詳盡之說明。最後此一報告在附錄 1.A 中所
列舉 56 個國家地區 (包括歐洲聯盟及非會
員國) 在這方面之政策回應，雖然重要是較
聚焦在中小企業方面，但仍能提供遠較前述
國家報告更為詳盡之相關資訊。

陸、聯合國本身及重要附屬機構之相 關因應

一般而言，聯合國本身因應它的重要專
門機構國際勞工組織，已在前述之相關檢視
報告中，詳細剖析在這次疫情所應採取與勞
工議題相關之各類作為，從而，根據個人透
過相關網站所搜尋之資料，除秘書長曾發表
相關之談話外，其他較有作為者是經濟暨社
會理事會、兒童基金會、農糧組織及人權委
員會等，其中以它們針對疫情對婦女及女童
所造成不利影響之分析最為引人關切，尤其
是農糧組織今年又適獲得諾貝爾和平獎之殊

榮，而它在相關報告中所提及，此次疫情將會造成全球近 7 億人口陷於飢餓或營養不良之警訊，雖與勞動議題並無直接關聯，但畢竟會影響未來全世界勞動力之開發與運用，也應一併加以正視。

至於聯合國所屬兩個非常重要之金融體系專門機構——國際貨幣基金會與世界銀行，在這次肺炎疫情中，也都曾扮演相當重要之角色，雖然它們與勞動議題之關聯並不彰顯。在前者之情形，它於今年 4 月在例行提出之《世界經濟展望》(World Economic Outlook) 報告中，以所謂「大封鎖」(The Great Lockdown) 為副標題，由於當時適值疫情最為嚴重之時，因此，它在該報告第 1 章至第 3 章有關全球、已開發及開發中國家針對疫情之財政及金融措施之說明，雖與勞動議題並無直接關聯，但鑑於這些政策回應仍會間接影響到勞工之就業權，從而，這些討論即仍有相當之參考價值。在此值得一提者是，本報告在第 4 章中還特別說明總體經濟對國際勞動力移動之影響，雖並非直接針對疫情而來，但因此一疫情對移工權益影響殊深，故對其中所提及自動化及移



民等問題，仍應加以關注。至於它在同月出版之另一《全球財政穩定性報告》(Global Financial Stability Report)，雖然也附加一疫情有關之副標題，但全報告相關著墨之處不多，並無太多參考價值。與前述經濟合作暨發展組織一樣，此一基金會也曾蒐集對此一疫情相關之英文文獻，但其中與勞動議題相關者寥寥可數。至於在後者之情形，雖曾因應疫情而提出相關防疫及紓困之報告，也曾與國際勞工組織合作出版一份有關社會保障之報告，同時持續進行與此一疫情相關英文文獻之蒐集工作，但對勞動議題之關心程度，似比不上國際貨幣基金會。

柒、綜合評析—美國與歐洲聯盟因應措施之比較

一般而言，在經過近 9 個月之試煉後，大

西洋兩岸兩大經濟體之美國與歐洲聯盟，在此一疫情期間保障勞工權益及就業政策上之表現，究竟孰優孰劣？而何者會提前得以經濟復甦，一直是引起注目之課題。個人之初步觀察是，美國在這方面之表現似乎較歐洲聯盟遜色，即使民主黨籍之拜登總統行政當局在明(2021)年1月20日能順利正式就職，而且可確定會改採與川普總統幾乎完全不同之路線，增強與擴大對受此一疫情影響勞工權益之保護，但在有效疫苗還無法及時發揮功效前，歐洲聯盟及它的會員國在這方面應該是處於較為有利之地位。首先，歐盟會員國之受僱者，仍然有一定比例是受到工會組織及團體協約之保障，而在工作權較受保障之情況下，透過工會以組織之力量，與雇主以勞資合作之方式與態度，來面對相同之困局，絕對會比美國工會運動已極度衰微，而且勞資對立之情形嚴重，要較易達成共體時艱之目的，況且歐盟會員國大多奉行雇主不輕易解僱員工之傳統，與美國採取所謂「僱用自由意志原則」(employment-at-will)，只要在遭逢鉅變，雇主通常直接將受僱者解僱或裁員之情形大異其趣，因此，即便都是採取薪資補貼之做法來儘量留用員工，以保障他(她)們之就業權，但實際效果仍有落差。

其次，歐洲聯盟會員國大多建構有完善之社會安全、社會福利及社會救助制度，在遭遇涉及大量解僱之重大變局時，這些社會安全網都能提供相當之緩衝作用，再加上較為可以負擔之公醫及醫療照顧體系，雖然在疫

情剛爆發時確有應變不及之情形，但在較嚴格之封城及其他防護措施落實後，就很容易得到紓解，況且各會員國所提供之相互支援系統，也適時能發揮功效。美國雖也有失業救濟體系，但50個州及哥倫比亞特區各有一套請領之手續，在工會無法介入協助之情況下，雖有聯邦政府根據冠狀肺炎援助、補助及經濟安全法(CARES Act)、疫情失業協助方案(PUA)及收入保障方案(PPP)等應急法令之援助，但只要期限一到，即會在經濟上陷入困境，從而，就對抗如此嚴峻疫情之配套措施而言，美國不論在制度設計及實際運作上來說，表現確實無法與歐盟及會員國相提並論。



再者，歐洲聯盟很早即注重受僱者工作生活與家庭生活平衡之重要性，而透過各種相關指令(directives)，早已建構相當完整之帶薪家長休假制度，從而，即使在學校或托兒所因封城而不得不關閉或改採遠距教學後，有學齡子女父母所遭受到之衝擊通常較不明顯，反觀美國此類制度發皇甚晚，而且適用人數限制嚴格，一般中小企業無法推動，

雖然在疫情期間確有在家工作之制度來因應，但對大部分所謂「必要勞工」(essential workers)而言，因為他(她)們通常都是弱勢族群之成員，這類制度根本可望不可及，而在子女無法上課上學而必須在家照顧時，如何得以兼顧即是一大考驗。況且在歐洲聯盟會員國中，非典型僱用已逐漸常態法制化，美國近年來雖已有急起直追之勢，但在疫情時希望充分發揮補充性勞動力之效應，似仍有力有未逮之處。



最後，雖然歐盟在疫情時保障勞工權益及推動就業政策上較美國表現為佳，而且可預見在未來有效疫苗問世而疫情得到控制後，經濟復甦的表現上應會較美國出色，但新冠肺炎對全球所有國家所產生經濟、社會、文化及政治層面之影響，以及對全世界勞工基本勞動人權及一般福祉所造成之負面效應實是不容小覷。以美國為例，雖然在此次防疫上一直扮演負面教材角色之川普總統應該確

定下臺，但新接任之民主黨籍拜登總統要如何剷除前任遺留之後遺症而且還須面對日趨複雜之內外變局，是否能在第二波疫情逐漸爆發時保障勞工之權益與福祉，實在是一未定之數，而在歐洲聯盟之情形，抗疫最成功德國總理梅克爾即將卸任，繼任人選有沒有她的份量，能藉由德國政府之實力，來領導整個歐洲聯盟齊心對抗此一嚴重疫情之二度危害，實在也是一未定之數。在這種情形下，個人認為前述國際勞工組織所從事之相關努力，以及所提出之各項因應措施，才是我國所應加以推動者。

捌、結語

在各國際組織為因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情所提出之各類產業與就業政策中，有些僅是將相關之專書做一簡單之盤整，往往內容過於龐雜，而無法聚焦在勞動議題上做深入之探討，而有些又僅是做例行性之報導，僅有單頁或數頁而已，又失之過於簡略，但是國際勞工組織在過去疫情嚴重期間幾個月內所發布之前述 6 則檢視報告，對各會員國提出在勞動與就業議題上可行之因應政策，雖然大部分之提議都屬「老生常談」，並沒有太多之新的創意，而且對絕大多數之第三世界會員國而言，甚至難以付諸實施，但對非會員國之臺灣而言，卻是一個盤點各國經驗之良機，況且它的許多建言還有「暮鼓晨鐘」之效。我國在歷經這次疫情洗禮後，可以看出過去多年來在醫療及公衛體系方面之努力，已逐漸成為一個發展成熟的國家，而今後如能利用這次疫情所帶來之契機，藉由

其他國家經驗之盤點，對我國勞工保護及就業政策做更進一步之改革，而順勢也能成為這方面典範，一則得以彰顯排除我國參與國際事務之不合理性，另一則也讓我國勞動者之權利得以進一步提升，能讓國際勞工組織自去年邁進百年之際，得以親自目睹一個曾被除籍之會員國，在歷經近半個世紀之忍辱負重後，能在這方面扮演「模範生」之角色，實在是一舉數得。

參考文獻

1. International Labour Organization. ILO Monitor: Covid-19 and the World of Work: Impact and Policy Responses. Geneva: ILO, 2020.
2. ILO . ILO Monitor 2nd edition: COVID and the World of Work: Updated Estimates and Analysis. Geneva: ILO, 2020.
3. World Bank and International Labor Organization. Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures. Washington, D.C.: The World Bank, 2020.
4. European Union. 相關網站<https://europa.eu/>
5. International Monetary Fund. 相關網站<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19>
6. Organization for Economic Cooperation and Development. 相關網站<https://www.oecd.org/coronavirus/en/>
7. United Nations. 相關網站<https://www.un.org/en/coronavirus/UN-response>
8. World Bank. 相關網站<https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>
9. 焦興鎧，〈國際勞工組織因應新冠肺炎疫情對勞動市場衝擊建議之研究〉，《台灣勞工》，第62期，民國109年6月，頁62-70。
10. 黃鼎佑，〈新冠肺炎疫情影響下各國協助勞工相關措施：以奧國、德國與新加坡為例〉，《台灣勞工》，第62期，民國109年6月，頁71-80。



後疫情時代之職能需求與職業訓練

國立臺灣大學國家發展研究所副教授 辛炳隆



壹、前言

今(109)年初嚴重特殊傳染性肺炎(Covid-19，以下簡稱新冠肺炎)不僅造成全球經濟景氣明顯下滑，失業人數飆升，也迫使許多國家關閉技職學校與職訓中心。根據今年5月國際勞工組織(ILO)對126個會員國1,349個職訓機構或相關政府與民間組織所做的線上調查(on-line survey)，有近90%受訪單位表示，他們國家已經完全關閉技職學校與職訓中心，而採部分關閉的國家主要是在亞太地區，包括日本、南韓、中國、泰國、越南、

馬來西亞、印尼、澳大利亞等國家¹。如此不僅造成許多教育訓練課程中斷，重創許多國家的職訓體系與職訓產業，也可能導致未來疫情結束後人才不足的窘境。因此，ILO與OECD近來積極呼籲各會員國除了對企業與勞工提供紓困措施之外，也要重視並因應疫情對職業訓練的衝擊，除強化線上學習機制，以恢復訓練課程，以及提供職訓產業必要之紓困措施外，更重要的是針對職業訓練體系的復甦訂定明確的政策與執行機制。

反觀我國，雖然受到疫情影響，國內第一季與第二季的經濟表現並不理想，資遣通報人數與減班休息人數都大幅上升，但隨著國內防疫措施奏效，加上政府各部會提出多項紓困措施，自今年7月起，疫情的衝擊明顯緩和，以國人消費為主要需求的內需服務業，如餐飲業、零售業的景氣大幅彈升，而部分電子零組件與資通訊產業的產值也受惠於轉單效應與遠距工作的需求帶動，即使在疫情期間，產值也較去年同期增加。因此，相較於其他大多數國家，我國就業市場表現尚稱平穩，失業率未明顯上升，資遣通報與減班休息人數也開始下降。疫情剛發生時，為了避免群聚感染，有些教育訓練課程改以視訊或線上學習方式授課，但隨著境內感染機率降低，這些課程也大都恢復原有上課模式。此外，有些企業因疫情影響而停止員工教育訓練課程，但政府相關單位所提供的紓困措施包括補助企業辦訓，並提供參訓員工津貼，使得我國整個訓練規模並未因為疫情而明顯縮減。因此，現階段我國在職業訓練方面所要解決的不是技職學校與職訓中心關



閉，以及職訓產業萎縮的問題，而是掌握疫情結束後我國產業結構調整方向，及早培訓所需人才。

事實上，在新冠肺炎疫情發生前，受到政府產業政策引導，以及陸客來臺人數銳減、美中貿易與科技戰等內外因素影響，我國產業結構已經開始調整。不僅產業之間相互消長，即使是相同產業的生產與經營模式也朝智能化與數位化方向發展。雖然這些結構調整因疫情而有所延宕，但疫情結束後，調整步伐勢必加快，就業市場的人力配置與所需職業能力也將隨之改變。爰此，本文以下將依序分析未來各行職業之人力需求變化，以及介紹幾種數位時代職能需求評估方法，並對我國職業訓練提出政策建議。

貳、數位轉型與人力需求

為配合第四波科技革命的浪潮，帶動我國產業轉型加值應用，行政院於2016年推出「數位國家·創新經濟發展方案」，以「數位國家、智慧島嶼」為總政策綱領，並以「發展活躍網路社會、推進高值創新經濟、開拓富裕數位國土」為發展願景。整個方案內容不僅涵蓋以5+2創新產業計畫為基礎的「數位經濟」，也加入「網路社會」、「智慧城鄉」、「數位政府」、「數位醫療」與「創新應用」等內涵。

此外，為因應未來四年全球重大發展趨

1. 請參閱” ILO-UNESCO-WBG Joint Survey on Technical and Vocational Education and Training (TVET) and Skills Development during the time of COVID 19.”, ILO, 2020, May.

勢包括：美中貿易戰、科技戰及後疫情時代形塑的全球經貿新秩序；5G、AI 等數位科技及數位經濟發展的重要性上升；全球人口少子女化及高齡化衝擊；能源低碳轉型及氣候變遷的迫切性提高等。國家發展委員會今年 7 月甫通過「國家發展計畫 (110 至 113 年)」，明白揭示政府將在 5 + 2 產業創新之基礎上，打造六大核心戰略產業：資訊及數位產業、資安卓越產業、臺灣精準健康戰略產業、國防及戰略產業、綠電及再生能源產業、民生及戰備產業，讓臺灣在全球供應鏈扮演關鍵角色；並整備產業發展所需之人才、資金、法規、品牌等共通性策略，全力支持六大產業的推動。

除由上述方案內容可以看出政府推動數位

轉型的企圖心之外，近幾年來國內企業也因國際競爭壓力與國內勞動力結構改變而調整生產與營運模式，積極朝向智慧化與數位化發展。這波疫情一方面創造許多數位商機，另一方面也使許多企業家深刻瞭解實境生產可能面臨之自然風險，這些都有助於提高其數位轉型的意願。因此，可以預期疫情結束後，國內產業結構數位轉型的步伐勢必加快，這也將帶動產業人力需求的改變。

根據財團法人中華經濟研究院的模擬分析，受到數位轉型、人口結構變遷、與永續發展等趨勢影響，我國最終人力需求將由 2018 年的 1215.8 萬人，成長至 2030 年的 1302.5 萬人，累計約增加 87 萬人，平均每年約增加 7.25 萬人²。其中，在 2019~2023



國家發展計畫之六大核心戰略產業

年期間，由於數位化科技的應用，整體最終人力需求之年平均成長率將降低至 0.68%，平均每年增加 8.9 萬人；隨著時間的推移，數位化科技應用逐漸深化，2024~2030 年最終人力需求之年平均成長率將下降至 0.52%，平均每年增加 6.03 萬人。

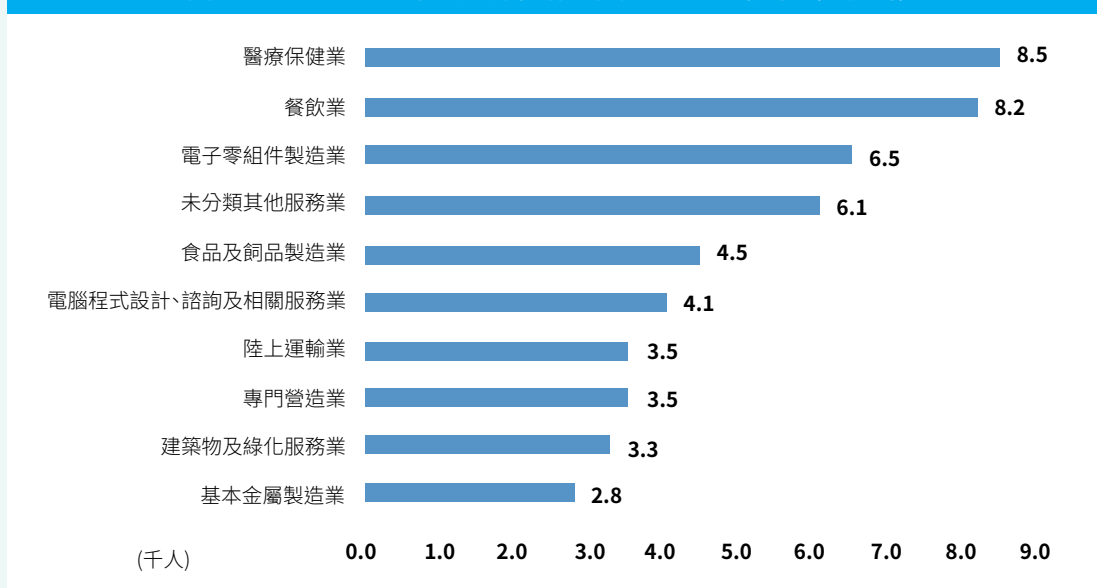
雖然整體人力需求增加，但行業之間增減情況不同。圖 1 與圖 2 所列分別是人力需求增加與減少最多的前十項行業。未來（2019~2030 年）人力需求增加最高者為醫療保健業，在 2012~2018 年期間平均每年人力需求僅 4 千人，但在 2019~2030 年期間，平均每年人力需求擴增為 8.5 千人，主要是因為人口高齡化促使醫療保健業興起，因其產值提升的幅度較高，故而帶動較

高的人力需求。

餐飲業的人力需求僅次於醫療保健業，主要是因為外食的蓬勃發展，餐飲業的商機帶動其人力需求的提升；而在數位化時代中，對電子零組件製造產業的需求也將提高，因此其年平均產值成長率相對高於其他大部分產業，在其產值成長率的目標之下，該行業有較高的人力需求。

在人力需求減少較多的前 10 大行業中，減幅最高的為金融服務業，主要是因為數位化科技與技術應用下，人們傾向透過網路處理金融中介業務，傳統臨櫃之金融中介業務的人力需求將逐漸萎縮，導致其人力需求大幅減少。

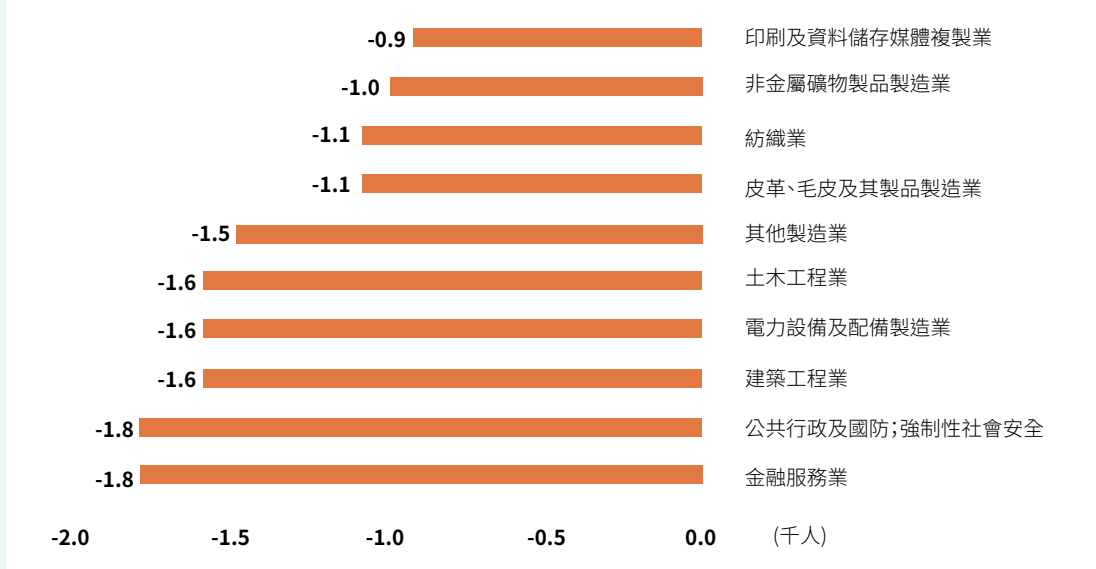
圖 1、2019~2030 年人力需求增加較多前 10 大行業（2 位碼）



資料來源：中華經濟研究院

² 請參閱「2030 年臺灣人力需求圖像與推估」，中華經濟研究院，2020。

圖 2、2019~2030 年人力需求減少較多前 10 大行業 (2 位碼)



資料來源：同圖 1

若按職類別觀之，2019~2030 年期間人力需求增加最多的職業別為專業人員，平均每年增加約 2.38 萬人，主要是因為專業人員通常具有較高的技術水準，隨著數位科技與技術的應用與深化，對專業人員的需求也愈高，因此在 2019~2030 年期間，專業人員需求仍維持高成長。

至於服務及銷售人員，在 2019~2030 年期間，人力需求成長僅次於專業人員，但若與 2012~2018 年期間相比，人力需求大幅下降，主要是因為在數位化時代大量運用 ICT 技術，初期 (2019~2023 年) 勞動市場仍需要服務及銷售人員，但隨著數位科技與技術應用的深化，2024~2030 年期間服務與銷售人員的人力需求將明顯減少。

另外基層技術工與勞力工也是容易被取代的職類別，因此 2019~2030 年之人力需求下降幅度也相當明顯；與基層技術工上勞力工類似，機構設備操作及組裝人員，在數位化科技與技術應用與深化後，亦是可能被取代的人力，因此在 2019~2030 年間呈現明顯的降幅。

由此可知，即使未來國內整體人力需求增加，但行職業之間的增減消長明顯。由於不同行職業的工作內容與所需從業能力有所差異，因此必須視需要佐以職業訓練，否則極可能會出現結構性失業。

參、國內勞工對數位職場之適應

數位轉型除了造成行職業間人力重新配置外，國內勞工能否適應數位職場也是值得關注

的議題，而數位能力高低是影響職場適應的關鍵因素。截至目前為止，國內針對勞工職場數位能力與數位落差的調查十分有限，民國 100 年之前行政院研究發展考核委員會（現已與經濟建設委員會合併成為國家發展委員會）所進行的「個人家戶數位機會調查」，曾調查受訪者在工作上使用資通訊設備的比率，但民國 100 年以後的調查則無類似問項。因此，本文僅能利用勞動部民國 108 年勞工數位機會調查報告予以分析。該報告指出，民國 108 年勞工曾使用網路比率雖高達 94.3%，但只有 51.8% 勞工最近一年曾透過網路學會新的技能，18.4% 勞工最近一年曾透過網路參與線上課程；其中以 15~24 歲及出版、影音製作、傳播與資通訊服務業就業勞工，參與線上學習新技能比率較高。

此外，根據財團法人中華經濟研究院針對 456 位臺北市服務業在職女性與 186 位求職者所做的問卷調查，發現受訪之在職女性勞工中，有近九成需要使用電腦、平板等連接網路之資訊科技相關設備工作，就服務業觀察，又以金融及保險業的女性在職者運用的比重最高，達 97.73%，其次是專業、科學及技術服務業（占 94.29%），而住宿及餐飲業之女性在職者是相對較低的，但該行業之受訪者中也有 81.13% 會運用到電腦、平板等連接網路之資訊科技相關設備³。

雖然女性從業人員在工作中使用資通訊設備的比率高，但該研究發現不論是在職女性

或求職女性，在數位能力表現上較不足的部分，皆是在「至少熟悉一種程式設計語言的基礎知識」、「會設定應用工具軟體或是透過程式設計來解決資訊科技類的問題」以及「會使用電腦繪圖或影音編輯軟體，製造產出數位資訊」，顯示出女性在職者或求職者對於相關軟體或程式語言之應用能力相對不足，是未來有待加強的方向。



該調查也發現雖僅有 6.63% 受訪者認為本身數位資訊能力不足以應付目前工作內容，但認為不足以應付未來資訊化趨勢下的工作之受訪者比例則將近三成；擔心數位能力不足，而無法順利求職之民眾亦有 32.8%，由此可見有不少受訪者對未來發展趨勢所帶來的工作改變與不確定仍是較為憂慮的。

肆、數位經濟時代職能需求之評估

欲藉由職業訓練來協助勞工適應數位職場，必須先掌握數位經濟之職能需求。雖然透過總體計量模型分析可以預測數位經濟下不同行職業之人力需求變化，但辦理職業訓

³ 請參閱「臺北市服務業資訊化對女性就業之影響研究」，中華經濟研究院，2017。

練所需要知道的是職業能力需求的改變，並將這些改變反映在訓練課程中。隨著產業結構數位轉型，不僅會創造許多新的行職業，即使是原有行職業的工作內容與從事該項工作所需要的職業能力也會與過去有所差異。因此，有些國家開始嘗試透過新的方法來評估數位經濟時代之職能需求。根據外國學者的分析，這些方法可以歸納為下列四種⁴：

一、工作任務調查 (Job Tasks Survey)

這種方法主要是透過對雇主與受僱者的大規模調查，蒐集各種工作任務的訊息。其中最著名的就是美國勞工部發展出來的O*NET 內容模型 (Content Model)，其分析方法主要分為工作者導向 (worker-oriented) 與工作導向 (job-oriented)。

前者分析範圍包含工作者特徵 (worker characteristics)、工作者要求 (worker requirements)、經驗要求 (experience requirements)；後者分析範圍包含職業要求 (occupational requirements)、勞動力特徵 (workforce characteristics)、職業特定訊息 (occupation-specific information)。其中，職業要求有一個構面是工作活動，而「與電腦的互動 (interaction with computers)」是其中一項指標。由於美國勞動部會持續更新O*NET 資料庫的內容，因此不僅可以觀察到在數位轉型過程中，美國就業市場不同職業的消長變化，也可以觀察到相同職業的工作活動與所需職業能力的改變。



⁴ 請參閱 Spiezia, Vincenzo, 2016, “Getting skills right: Measuring the demand for skills in the digital economy”。

除了美國，英國自 2011 年起每二年針對超過 9 萬 1 千家的企業進行調查，調查內容包括職缺、技能短缺、員工技術落差與對畢業青年之招募情形。德國則是針對 2 萬名薪資受僱者進行電訪，調查內容包括受訪者主要工作的任務、工作要求、教育程度與知識程度的要求、職業訓練的需求、工作條件與工作負荷等。與 O*NET 一樣，藉由這些調查也可以瞭解數化轉型過程的職能需求。惟這些調查都需要長期投入大量經費人力，故大多數國家迄今仍無類似的資料庫可供分析。

二、工作技能評估 (Skill Assessments)

這類方法以 OECD 自 2007 年起推動的「國際成人能力評量」(Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC) 計畫最為著名。目前該計畫主要是針對超過 40 個國家 16 至 65 歲成人進行調查，每個國家選取 5 千名民眾進行訪談，分別評量其識讀能力

(literacy)、識數能力 (numeracy)，以及在技術環境下 (technology-rich environments) 問題解決的能力。除此之外，同時訪談受僱勞工，工作使用技能的類型 (type) 與層級 (level)，其中亦包括識讀與識數技能，以及資訊技術、溝通口頭報告與團隊合作所需的精熟程度，並同時調查該技能使用的強度與次數。

不同於 O*NET 內容模型或其他自我評量的調查，PIAAC 是透過嚴謹的測試來評量受訪者的能力，其目的是瞭解受測者的技能落差，包括在使用 ICT 設備與相關軟體進行文字處理、資訊蒐集與分析方面的技能落差等。

三、專家評估 (Experts and science-based technology evaluation)

這類方法主要是透過數位科技領域專家，評估目前的工作任務中有哪些可以被數位科技取代，而執行這些可以被取代的任務所需的職業能力，即是未來數位時代不需要的。相反的，數位時代所需要的則是具備不被數位科技取代的職業能力。由於這類方法必須先掌握每一項工作的任務內容才能進行分析，故工作任務描述的精準度將影響專家評估之正確性。此外，這類評估方法僅考量技術可行性，並未考量經濟可行性 (亦即以數位科技取代人類的成本效益) 與法令限制等其他因素。



PIAAC

Programme for the
International
Assessment of Adult
Competencies

四、線上職缺分析 (Online job vacancies)

這類方法主要是大量蒐集網路上的職缺資料，包括職缺名稱、工作內容與職掌、應徵者必須具備的學經歷與能力要求等。由於這類方法資料取得比較容易，因此主要採用者是一些民間人力銀行與少數政府單位。這類方法最大限制是僅能分析網路上的職缺，涵蓋範圍較小，例如有些高端職缺是透過獵才公司私下媒合，就不會登錄在網路上。其次是不同公司所使用的職稱定義不同，也會造成職缺分類與分析上的困難。



上述各種方法雖都不是盡善盡美，但相較於傳統僅推估未來行職業就業人數變動的方法，其對於瞭解未來職能需求與規劃職業訓練課程確實更有助益。

伍、政策建議

相較於其他國家，新冠肺炎疫情對我國經

濟景氣與就業市場的衝擊較小，而我國職訓體系也未因疫情而受創。因此，當各國忙於強化線上學習機制與振興職訓產業之際，我國應超前部署，提早規劃產業數位轉型之職業訓練因應策略，以協助國人適應未來數位職場。是以，本文提出下列政策建議，供政府相關單位參採：

一、瞭解國人在工作上對數位科技的使用情況與障礙

截至目前為止，國內尚無類似的大規模調查，目前國家發展委員會所作的「個人家戶數位機會調查」因目的不同，並無與工作有關的問題。因此，本文建議未來在勞動部辦理的「勞工生活與就業狀況調查」可以詢問受訪者在工作對資通訊科技的使用情況與障礙、對自己數位能力的評估、以及對相關職訓課程的需求等。

二、掌握數位轉型所需職業能力，並據此調整職訓課程

為能確切掌握就業市場之職能需求變化，日本政府已參考美國經驗建構自己的 O*NET 系統與資料庫。反觀我國，雖然在產業創新條例第 18 條規定，各中央目的事業主管機關得依產業發展需要、訂定產業人才職能基準，但截至目前為止，所建立的職能基準仍十分有限，究其原因係欠缺明確的主責單位，而且各單位願意投入的預算有限。有鑑於我國就業媒合網站的發展十分活躍，不僅有民營的媒合網站，中央主管機關與部分地方政府也都建構自己的媒合網站，因此，



本文建議可以先參採上述線上職缺分析的模式，統整並強化現有各媒合網站的職缺內容，包括對職缺的定義力求一致等，以作為職能需求的素材。長期而言，仍應以建構我國的 O*NET 系統為目標。

外，對數位化的工作場域之熟悉程度也是關鍵因素。因此，建議政府相關單位可以透過 3D 虛擬技術，模擬人機協作之工作場域，使參訓者進行體驗學習。

三、將基礎的數位觀念與簡單的 ICT 操作課程納入共同核心職能課程

一般人會誤以為未來只有專業的工作才需要數位能力，但根據 OECD 的研究，未來工作技術層級愈低者愈常使用 ICT，也愈需要培養 ICT 的操作能力。此外，從「數位賦能」的角度來看，政府應培養每一位勞動者具有基本的數位觀念與能力。因此，建議將此納入共同核心職能課程。

四、透過虛擬實境，模擬人機協作之工作場域，使參訓者進行體驗學習

未來勞工能否適應數位職場，除數位能力



因應疫情下勞動者紓困之實例探討

銘傳大學法律系教授 劉士豪



壹、前言

新冠肺炎 Covid-19 是一個世紀以來最嚴重的大流行疫病，它引發了自 1930 年代大蕭條以來最嚴重的全球經濟危機之一。世界各國的反應往往採取嚴格的遏制和緩解疫情政策，這些政策包括，有效地控制病毒的傳播，避免醫療保健系統的崩潰，最重要的是降低死亡的發生。然而巨大的不確定性、以及對感染的恐懼、為遵循公共衛生對於個人自由限制和強制封鎖，立即導致經濟活動急劇收縮。在疫情危機前幾個月，許多國家的

失業金申請人數激增，這些預測顯示，全球失業率，特別是 OECD 國家的失業率，將遠遠高於全球金融危機高峰期，顯然對勞動力市場的衝擊程度要比金融危機時要高上許多，儘管遠距工作 (Telework) 對於職場和勞動市場發生了巨大轉變，但在絕大多數國家，因為公司凍結了聘僱，並透過各國補貼工作保留計畫凍結了部分勞動力，疫情嚴重的國家，其勞動力市場幾乎崩潰。各國呈現弱勢群體受到很大衝擊，像是低技能群體、



青年和移民群體，以及婦女群體正遭受到失去就業機會的挑戰。因此世界各國莫不對勞動者進行就業輔助或是紓困的計畫和政策¹。本文選取歐盟、英國及德國因應疫情下勞動者紓困之實例作探討。

貳、因應疫情下勞動者紓困政策和措施

一、歐盟

歐盟理事會 (EU Council) 2020 年 4 月 2 日發布「即時支助各國緩解 Covid-19 冠狀病毒疫情後緊急情況下失業風險法規」(Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the Covid-19 outbreak，簡稱 SURE 法規)。這項法律依據是《歐洲聯盟運作條約》第 122 條，由歐盟各國通力合作的法規²，Covid-19 冠狀病毒大流行，使歐盟面臨非

常巨大的危機，並對歐洲社會經濟具有重大的負面影響。因此，歐洲理事會發布立法理由就說明：歐洲聯盟及其成員國必須本著團結精神採取果斷和集體行動，以遏制病毒的傳播，並應對經濟減輕負面的社會影響。作為這一聯合協調對策之一，歐洲理事會還通過了關於擴大歐盟團結基金 (歐盟基金)，範圍以包括重大突發公共衛生事件和各國確定有資格獲得資源的建議，以加強歐盟在處理緊急情況時與會員國之間共同團結行動³。

其主要內容為：因應冠狀病毒疫情，歐盟提供 1,000 億歐元財政援助，供會員國申貸辦理短工計畫，以協助勞工及企業穩定就業及維持生計。此倡議名為 Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency(支持在緊急情況下減輕失業風險方案，簡稱 SURE 方案)。主要內容為：將採取貸款計畫的形式，由成員國擔保制度支撐，貸款計畫高達 1,000 億歐元。該系統將允許聯盟：

1. 為減輕失業，各會員國根據該計畫向請求歐盟提供貸款。
2. 在保證符合歐盟預算規定的限制下，讓歐盟各會員國啟動這項計畫。為了達到預期目的，會員國必須根據它們各自在國家的國民總收入中所占有的比例，向歐盟提供

1. 參見 OECD 網站 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1686c758-en/index.html?itemId=/content/publication/1686c758-en>，瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。

2. 根據 Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak, Reasons for and objectives of the proposal. 前言第 2 點說明，瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。

3. Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak, Reasons for and objectives of the proposal. 瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。

可信、不可撤銷和可以調用資金的保證。擔保制度使會員國提供現金捐助(有償資本)，同時提供所需的信用貸款，以確保高信用評級和保護歐盟的資源。除了歐盟提供會員國的保障外，計畫中還納入了其他財政保障措施，以確保該計畫的財政穩健性。

當然，在所有成員國提供擔保後，該措施將進行至 2022 年 12 月 31 日。根據歐盟理事會的建議，如果 Covid-19 疫情造成的嚴重經濟動蕩持續下去，理事會可決定將該方案的提供期限再延長 6 個月⁴。

執委會在說帖說明，將加快「歐洲失業再保險」之立法提案準備工作，並稱 SURE 是

歐洲失業再保險計畫的緊急實施方案，以因應此次疫情帶來之挑戰。

二、英國

英國因應疫情所採取保護勞動者的措施，是以穩定就業作為紓困的主軸。其所採取得計畫，稱冠狀病毒工作穩定計畫(Coronavirus Job Retention Scheme，以下簡稱原穩定計畫)，原定計畫截止時間至 2020 年 12 月 31 日，現在已延長至 2021 年 3 月底⁵。所以稱為冠狀病毒工作穩定擴張計畫(Extension of Coronavirus Job Retention Scheme)(以下簡稱擴張穩定計畫)。

「冠狀病毒工作穩定擴張計畫」的內容，包括：



4. 參見歐盟網站 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/19/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure/> 瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。

5. 參見英國政府網站 <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wages-through-the-coronavirus-job-retention-scheme> 瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。



(一) 雇主申請資格⁶

由於擴張穩定計畫有擴大和延長，任何英國雇主毋須之前申請過原穩定計畫，目前英國各地的雇主只要符合資格都可申請，無論他們的企業目前是繼續營運的還是歇業。

目前這項政府計畫中，公部門組織暫時不適用，但部分公共資助的組織造成私人收入被影響的情況下也得以適用。

(二) 勞工得於疫情期間暫時減班休息⁷

1. 勞工資格標準

雇主可以在 2020 年 10 月 30 日起得為其受僱勞工以其支付工資單申請。雇主必須在 2020 年 3 月 20 日至 10 月 30 日之間向英國稅務海關總署 (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC) 提交工資即時資訊 (PAYE RTI)，通知總署該勞工的支付工資。

雇主可與所僱用的勞工約定在一定時間內或以輪班模式使用該計畫，讓勞工以全職或

兼職方式進行減班休息，也可以與勞工達成協議，更動工作時間。

根據冠狀病毒工作穩定計畫，勞工可以自由簽訂各種類型的勞動契約。

2. 勞工不須在原穩定計畫期間已經實施減班休息

對於符合原穩定計畫資格標準且以前被僱用的員工，雇主必須使用與原穩定計畫相同的計算方法來計算參考工資 (reference pay) 和通常工時 (usual hours)。

對於符合擴張計畫標準但以前不符合原穩定計畫條件的員工，必須使用參考工資和通常工時的替代計算。對於所有其他員工，雇主必須使用原穩定計畫計算參考工資和通常工時。

申請適用擴張穩定計畫延長至 2021 年 1 月的雇主，其有關社會保險保費繳交和 2020 年 8 月相同。也就是說，對所僱用勞工在減班休息期間內，雇主仍須向政府繳交國民保險的保險費和年金保險費。政府將在 2020 年 1 月重新審查這項政策，衡酌經濟狀況是否決定雇主繳交其他更多的保費。

若勞工正常工作，並未減班休息者，雇主則仍必須按平常時間支付該勞工薪資，以及

6. 參見英國政府網站 <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wages-through-the-coronavirus-job-retention-scheme> 瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。

7. 參見英國政府網站 <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wages-through-the-coronavirus-job-retention-scheme> 瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。

為勞工繳交國民保險的保險費和年金保險費。

3. 若勞工得到冠狀病毒感染須隔離或其他須隔離情形者之補助

員工如果有下列情形而無法工作者，得申請暫時休假：

- (1) 根據公共衛生參考指引，必須進行隔離者（或需要與隔離者一起待在家裡）。
- (2) 因為冠狀病毒之影響而導致的照顧責任，包括需要照顧兒童的勞工。

無論原穩定計畫及擴張穩定計畫原則上不適用於勞工短期病假。但是，如果雇主出於企業經營因素，而該勞工當時確已生病。雇主得比照其他減班休息的勞工而暫時讓該勞工休假。

對於在減班休息而休假的勞工，若勞工因冠狀病毒或任何其他原因而患病者，雇主仍然必須支付該勞工法定病假工資 (SSP)。按照原穩定計畫規定，雇主可以決定將這些勞工轉移到領法定病假工資 (SSP)，或是讓他們繼續領取減班休息而休假的工資。

4. 再僱用之補助

雇主針對原裁員或停止其工作的勞工，如果在 2020 年 9 月 23 日重新被僱用並支付工資，可以重新就業並申請擴張穩定計畫的補助。雇主必須在 2020 年 3 月 20 日至 9 月 23 日向英國稅務海關總署 (HMRC) 提交工資即時資訊 (PAYE RTI)，通知總署該勞工的支付工資。

定期契約的勞工同樣可以得到補助，只要該勞工在 9 月 23 日工作並支付工資，並符合其他資格標準。如果是被資遣的勞工，於 9 月 23 日後重新被原雇主僱用為定期勞工，也可以申請補助。

5. 勞工在減班休息期間之活動權

延長穩定計畫與原穩定計畫相同，勞工若是合乎約定，在減班休息期間內，不能為雇主提供勞務。或是未與雇主有聯繫組織提供勞務。則該勞工有權選擇：

- (1) 進行職業訓練。
- (2) 為其他雇主或組織擔任志工。
- (3) 為其他雇主工作（如果原勞動契約許可）。

6. 維護勞工原有法定權利

勞工將保留其工作上的法定權利，包括：

- (1) 法定病假 (SSP)。
- (2) 特別休假（即臺灣俗稱的年假）。
- (3) 產婦和其他作為父母權利。
- (4) 對抗不公平解僱的權利。
- (5) 資遣費。
- (6) 至少按法定標準支付法定正常工作時間的最低工資。

對於已經進行育兒假的勞工，可以繼續維持，不受原穩定計畫及擴張穩定計畫的影響。

(三) 其他申請補助的條件⁸

1. 支付員工稅

員工仍須繳納通常工資所得的稅賦。

雇主得扣除英國稅務海關總署 (HMRC) 所得稅和勞工國民保險之保險費，包括任何計畫的撥款補助。但擴張穩定計畫的補助金不包含雇主的國民保險的保險費或年金保險費。

2. 雇主與勞工的減班休息協定

雇主不須將所有僱用的勞工實施減班休息，雇主與勞工可以自由協定，於企業內實施全面減班休息或部分勞工減班休息。如果已經實施減班休息的勞工，則雇主不得使該勞工在期間內再為雇主從事任何工作，否則將影響補助。

此外減班休息沒有最低期間的限制，勞資雙方可以自由彈性運用，而且不限次數。

雖然勞資雙方可自由協議減班休息，但要申請擴張穩定計畫的補助，必須該企業連續實施 7 天以上 (依日曆日計算) 的減班休息。

實施減班休息期間內，雇主可以行使下列事項：

- (1) 全面減班休息：企業內所有勞工都停止工作。
- (2) 部分減班休息：企業內勞工可以有一段時間工作，有一段時間休息，或與其他用輪班方式，勞工可與企業幹部或雇主協議如何進行任何形式減班休息。

雇主應與勞工討論減班休息措施，並對任

何勞動契約的變更達成合意。當雇主就擴張穩定計畫作出勞動關係的決定時，包括決定向某一勞工提供優惠時，仍有英國「就業、平等和禁止歧視法」之適用。

雇主必須以書面形式與其僱用之勞工達成合意，確認勞工已經減班休息 (或與工會達成團體協約)，才有資格獲得補助金。

雇主進行減班休息，必須確保勞動契約符合「就業、平等和禁止歧視法」，而該項勞動契約之書面紀錄必須保存 5 年。

記錄員工減班休息期間的出勤紀錄，或是部分減班休息的出勤紀錄 (例如未出勤的時間)，必須保存 6 年。

減班休息的勞動契約必須包含下列應記載事項：反映勞工在協議期間實際工作或未工作的工時。允許雇主記載工作條件以符擴張穩定計畫之規定，以便雇主在勞工未工作的時數，以符合比例的方式向政府請求補助金。

在符合英國僱傭法 (Employment Law) 的情況下，從 2020 年 11 月 1 日起生效的任何彈性減班休息，只要符合上述擴張穩定計畫所訂條件，於 2020 年 11 月 13 日以前所定任何減班休息的契約都可以回溯適用，並請求補助金。

8. 參見英國政府網站 <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wages-through-the-coronavirus-job-retention-scheme> 瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。

(四) 雇主得申請之補助與計算⁹

原穩定計畫，適用於自 2020 年 11 月 1 日以後申請案件。申請補助時間，原定到 2020 年 10 月 31 日為止，現已延長至 2020 年 11 月底為止。

於 2020 年 3 月 19 日以前提交 RTI 的所有員工，都可以使用 2020 年 8 月公告的原穩定計畫所規定的參考工資和正常工時。但是，新申請的雇主，或在 2020 年 3 月 20 日至 10 月 30 日之間被僱用的勞工則必須按照更新參考工資和通常工時。

1. 對於以前有資格獲得原穩定計畫補助的勞工，其計算補助的規則將保持不變

擴張穩定計畫提供所有符合規定的勞工，以正常工作時間的正常工資之 80%。對於 2020 年 11 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日之間的申請案件，雇主可以申補助金，每位勞工正常工作時間的正常工資 80%，最高為每位員工 2,500 英鎊（約 NT\$94,500）之的政府補助金，若勞工實施無薪休假，有部分時間工作的勞工，則以最高額 2,500 英鎊為上限，依照比例給予補助金。

申請補助的雇主義務有下列規定，在減班休息期間內，勞工有工作的時間，雇主仍須支付該時段之工資，勞工休息期間內，則由政府支付他們的勞工工資。雇主若有得到擴

張穩定計畫補助，則必須依照其全部薪資計算，繳交國民保險的保險費及年金保險費。

2. 參考工資：計算工資的 80%

如果勞工的薪資是固定的，而且該勞工之前沒有申請原穩定計畫，則依據 2020 年 10 月 30 日以前最後一個工資期間範圍，來計算勞工 80% 的工資。如果勞工工資不固定，則依照平均工資的 80% 來給予補助金。部分時間工作者，則可以日平均工資做計算標準。

三、德國

(一) 德國因應疫情改善短工津貼制度

德國從 2020 年 3 月開始為因應冠狀病毒疫情，簡化原有的短工津貼制度 (Kurzarbeitgeld)，首先聯邦政府簡化短工津貼申請流程，使受到疫情影響的企業和勞工都得到快速有效的支援。但是，如果勞工長期處於短工期間狀態，他們會承擔相當大的工資損失，因此要在短工津貼部分調整，使勞工足以維持日常生活。因此德國訂定一部暫行性法律「因應危機期間改善短工津貼制度暫行條例 (Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld)」這部法律是一包裹立法，主要內容一為修正德國社會法典第 3 編就業促進編第 119 條¹⁰，簡化短工申請程序，延長申請期間及提高津貼給付。二為修正派遣勞動法第 11a 條，政

9. 參見英國政府網站 <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wages-through-the-coronavirus-job-retention-scheme> 瀏覽日期：2020 年 11 月 6 日。

10. Bundesministerium für Arbeit und Sozials, Kurzarbeit und Corona, Juli, 2020, S.2.

府得制定法規命令使派遣勞工在疫情危機期間亦得申請短工津貼。兩部修正法律條文有效施行時間到 2021 年 12 月 31 日截止。簡化短工津貼申請程序的適用範圍，並回溯及 2020 年 3 月 1 日生效。

(二) 實施短工及申請短工津貼的條件

在德國，勞資雙方依照得根據團體協約或勞動契約約定暫時停止工作，或是按照企業組織法第 87 條第 1 項第 3 款規定，由企業內員工代表會與雇主以共同決定 (Mitbestimmung) 方式實施短工¹¹，然而要申請短工津貼則必須依照德國社會法典第三編「就業促進編」第 95 條以下之規定，此次 Covid-19 冠狀病毒疫情發生，致使造成短工 (Kurzarbeit，直譯為縮短工作，類似臺灣所稱的減班休息)，也就是實行可能導致

因工作收入損失而提出短期工作津貼申請。德國短工津貼制度適用任何事業單位，即使是僱用部分工時勞工的事業單位也適用。其申請的法定條件是根據德國社會法典第三編第 96 條第 1 項，當企業發生工作損失和收入損失的重大變化。然而，企業必須先盡一切可能避免發生短工。由於冠狀病毒導致的工作收入短少是不可避免的事件，如果上述情形發生，則可根據德國社會法典第三編第 96 條第 1 項第 d 款申請短工津貼。

(三) 疫情期間短工津貼制度的內容

聯邦政府以下列方式加強短工制度的社會保護，包括簡化申請程序，提高短工津貼額度，延長短工津貼給付時間¹²：

1. 企業只要有 10% 以上的員工 (原規定為三



11. Dütz, Arbeitsrecht, 16. Aufl., 2011, Rn. 145.

12. Bundesministerium für Arbeit und Sozials, Kurzarbeit und Corona, Juli, 2020, S.3.

- 分之一的員工)，因為疫情短工的工資損失超過 10% 以上，即可向各地的就業服務站申請。
2. 在勞資有工作時間彈性化約定而有工時變動（例如工作時間帳戶）的企業中，沒有負工作時間餘額（即類似我國因變形工時而產生的空班狀態）。
 3. 以短期工作津貼支付的社會保險保險費由聯邦就業總署，以統一費率的形式全額補助給企業。
 4. 臨時工也可以獲得短期工作津貼。
 5. 如果從事短期工作的勞工有 50% 或更多的短期損失，則從 2020 年 3 月起，短期工人的津貼將從第 4 個月增加到 70% 所喪失的淨工資 (Nettoentgelt，即已經繳完稅賦後的工資收入)，有孩子的家庭則提高為 77% 的淨工資。實施短期工作的第 7 個月起，短期工作津貼提高到 80% 的淨工資，有孩子家庭則為 87% 的淨工資。
 6. 請領短工津貼的勞工，得在請領期間兼差工作，但其兼差工作加計短工津貼總額不得超過原工資收入，過者必須減少短工津貼之差額。惟兼差工作屬「微型工作」(Minijob) 者，即該工作收入未達 450 歐元者，不在此限。

對勞工方面，因疫情關係，簡化短工津貼申請手續和效果如下¹³：

1. 儘管企業目前的情況有可能裁員，但因申請短工津貼則勞工可以繼續保有工作。
2. 勞工仍保留固定工資以外收入的權利，如聖誕節獎金 (Weihnachtsgeld)、特別休假津貼 (Urlaubsgeld) 和企業依老年金保障法所實施的職業養老金 (Betriebliche Altersvorsorge)。
3. 即使實施短工，但勞工於 2020 年的特別休假之權利仍將被保留。
4. 由於實施短工並領取短工津貼，勞工工時減少，甚至不用工作。這段短工的減少工時，毋須計入工時帳戶的負工時。也就是以後不須補減少的工作時數。
5. 短工津貼是由雇主申請，勞工自己不必提交申請。勞工直接從雇主獲得短期工作津貼。
6. 通過逐步增加新的短工津貼，使勞工生活水準將得到保障。其目的是確保低收入者不需要社會保險法典規定基本保障（即社會救助）。
7. 短工津貼，如果勞工的工資損失在 50% 以上，可以得到最高可達 87% 的工資損失。計算短期工作的淨收入，比如父母雙方都工作，他們有一個孩子的家庭裡。普通家庭收入每月淨額為 4,100 歐元，如果父母兩人都有百分之百的短工（實施短工致使都不用上班）。在前三個月，父母兩人都可以領取了 67% 的淨收入作為短期工作津貼。大約 2,750 歐元。從 4 月到 6 月，兩人獲得 77% 的淨收入作為短工津貼。大約

13. Bundesministerium für Arbeit und Sozials, Kurzarbeit und Corona, Juli, 2020, S.4.

3,150 歐元。從第 7 個月開始，他們將獲得 87% 的淨收入作為短工津貼。其數額超過 3,550 歐元¹⁴。

對雇主方面，因疫情關係，簡化短工津貼申請手續和效果如下：

1. 雇主可以保留員工，毋須裁員，因為由政府支付勞工短工津貼，雇主減少工資之負擔。當企業度過經濟困難後，員工就可以恢復上班，雇主不須付出招募成本。
2. 短工的實施可以立即進行。聯邦就業總署收到短工津貼申請，從通知當月支付短工津貼。這意味著，企業面臨經濟困難時，透過短工津貼申請，可以很快地降低人事成本。
3. 企業因為毋須裁員解僱勞工，所以省下解僱預告期間的工資。
4. 申請至核發期間，因短工所造成勞工收入的損失，各地就業服務站在雇主先支付勞工薪資後，仍會補助雇主。
5. 雇主還可以得到為勞工支付社會保險比例的補助。
6. 企業也可以為部分時間工作的勞工申請短工津貼。

(四) 新的法律「因應 Covid-19 冠狀病毒就業保障法」

由於歐洲疫情尚未結束，德國為因應疫情，將 2020 年不斷增加的行政命令，以統合制

定一部新的法律，目前訂有「因應 Covid19 冠狀病毒就業保障法」草案 (Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der Covid-19-Pandemie, Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG)，草案已經出爐，聯邦政府已送請國會審查。

該法立法理由為：Covid-19 大流行導致德國經濟產出歷史性地下滑。其中一個後果是失業率居高不下，2020 年 3 月至 8 月全國約有 62 萬人失業，使德國的失業人數累積達到 295 萬人左右。短期工作津貼的緊急措施成功地緩解了 Covid-19 大流行病的衝擊效應，減少了對就業的影響。相比之下，德國迄今在 Covid-19 大流行中相對於其他歐洲國家良好。如果沒有短期工作津貼的戰時的改善措施，失業率的上升會高得多。在 2020 年 4 月短工達到 600 萬的高峰，爾後工作損失緩慢減少。但是，從事短工的勞工比例仍然明顯高於 2008 及 2009 年金融危機最嚴重時期，現在尚不能假定局勢會緩和。

依據德國聯邦政府估計，到 2022 年 Covid-19 大流行將再次爆發。然而，關於短期工作津貼的特別規定將在 2020 年 12 月 31 日到期。然而，在 2020、2021 年之後，就業也需要得到保護。這是因為未來幾個月工作力市場的經濟發展和發展面臨相當大的不確定性，因為既不能預測 2020、2021 年冬季的 Covid-19

¹⁴. Bundesministerium für Arbeit und Sozials, Kurzarbeit und Corona, Juli,2020, S.5.

大流行過程，也不能預測疫苗使用日期，所以有必要因應這種局勢。

與疫情大流行有關的嚴重危機，恰好也是在工作世界轉型的背景下發生，而工作領域主要由保護氣候、特別是永續經營和減碳的努力以及數位化所引發的工作世界改變。這種轉變正在改變對員工資格和能力的要求。結構改革要求在有關公司更多地利用短期工作的非工作時間，給予員工訓練來取得新的工作能力。

該法所設想解決的方法：從 2021 年 1 月開始的短期工作津貼的後續計畫旨在，受 Covid-19 大流行及其後果影響的公司和勞工，為他們在 2022 年建立一座促進就業的橋樑，使他們對企業未來的規劃有確定性。同時，這段期間改善短工津貼等措施給予企業和勞工經濟的支持，獲得很大的效果。特別將逐步到期的措施，諸如短期工作津貼的期限、社會保險保險費繳款的補助和短期工作津貼的領取便利化，將延長到 2021 年底，通過修訂這部法律。該法律草案將這些特別規定修正並延長至 2021 年底。

1. 將於 12 月 31 日通過增加短期工作津貼的計畫（從第 4 個月到第 6 個月的 70% 淨收入，若是有子女家庭則有 77% 淨收入，從第 7 個月增加至 80%，若是有子女家庭則至 87%），2021 年所有享有短期工作津貼的勞工，其應享工作津貼的期限延長

至 2021 年 3 月 31 日。

2. 目前提供的微型工作補充額外收入計畫應延長至 2021 年 12 月 31 日。在這段時間領取短工津貼，而兼差從事微型工作者，其所得不扣除短工津貼。

此外，為鼓勵領取短工津貼的勞工在休息期間繼續職業訓練。為加強其參與職業訓練的動機，在其短工期間參加訓練者，提供社會保險保險費勞工部分的補助。

參、各國實施勞動者紓困政策和措施的啟示

臺灣於 2020 年年初 Covid-19 冠狀病毒疫情開始爆發，政府處理和應對疫情的反應非常快，並在 2 月底就研擬出應對疫情 3 階段處理；防疫、紓困及振興。並在今年 4 月 1 日經立法院三讀通過，總統公布。在政府和人民權利合作下，很快有效控制疫情擴散。但為控制疫情，避免群聚感染，1 月到 6 月本國消費市場遭受很大衝擊，旅行業、餐飲業、娛樂場所尤其嚴重，由於臺灣是一外貿依賴度非常高的國家，在供應鏈及需求面發生狀況時，外銷導向的企業受到波及影響相當巨大。比如工具機產業。不過約從 7 月開始，臺灣經濟復甦的情形就非常明顯。各項防疫、紓困及振興的措施，有效的提振經濟。尤其是對企業保留工作機會的紓困和對直接對勞動者的紓困，使得失業率從今年

1 月至 9 月一直控制在 4% 以下¹⁵，並未大幅升高。相較於其他 OECD 國家，臺灣防疫、紓困及振興的政策和施行，顯然非常成功。不過就歐盟、英國和德國對於勞動者紓困之實例來看，仍可給臺灣一些啟示：

- 一、歐盟自 2008 年金融風暴後，汲取德國當年成功克服金融風暴的經驗，用穩定就業計畫及短工津貼等就業促進措施，一直是歐盟，乃至於是許多經合組織國家 (OECD) 遏制 Covid-19 危機對於就業和社會影響的主要政策工具之一。到 2020 年 5 月為止，穩定就業計畫支持整個經合組織約 5,000 萬個工作崗位，約為全球金融危機期間的 10 倍。穩定就業計畫尋求減輕公司勞動力成本，同時提供工作時間減少的勞工收入，而企業暫時減少工時，但保留勞工工作職位。他們可以採取短期工作 (STW) 計畫的形式，直接補貼不工作的時間，如德國的短工 (Kurzarbeit) 或法國的部分工作 (Activité partielle)。他們還可以採取工資補貼計畫的形式，也可以用在減少工時時，增加勞工的收入，如荷蘭緊急橋接措施 (Nodmatregel)，使勞工和企業都能穩定。
- 二、預見未來，在此要特別提到德國新的法律草案，即「因應 Covid19 冠狀病毒就業保障法」草案，德國早在 2012 年漢

諾威工業展提出工業 4.0，聯邦勞動暨社會事務部於 2014 年相對提出勞動 4.0 白皮書，以因應未來勞動世界的變化。此次疫情造成危機也提供契機，德國政府、企業及勞工剛好可以運用短工 (減班休息) 的時間，政府、企業、工會及各協會提供勞工未來世界工作的職業訓練，以使勞工提早擁有未來的工作技能，以保障未來持續工作的機會，也使企業能永續經營，國家永續發展。



15. 參見勞動部發布的失業統計 <https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=220&ym=10901&ymt=10909&kind=21&type=1&funid=q02071&cycle=41&outmode=0&&compmode=0&outkind=11&fldlst=111&rdm=5Wrazyh7>

重返職場 - 新冠肺炎疫情後的調整與準備

資深勞資關係顧問
美國康乃爾大學產業及勞工關係學系博士 潘世偉



壹、前言

新冠肺炎 Covid-19 已經造成全球超過 7,540 萬人染疫，超過 168 萬人死亡 (2020 年 12 月 21 日，衛生福利部疾病管制署)。疫情對於人類社會將帶來長期且重大的影響。對於如何重建更能永續發展的勞動市場而言，人類社會必須仔細思量，應該如何利

用疫情之衝擊，調整發展策略制度及措施。在全球化下已是贏家的企業組織，亦應利用此一罕見機會，建立一個以人為本，更公平且具效率的勞動市場。

2020年世界經濟論壇(World Economic Forum,2020)所做的調查顯示，就如何因應新冠肺炎影響措施的未來規劃上，84%的企業將加速數位化，使用數位化工具，運用視訊會議等；83%的企業將提供更多遠距工作；50%的企業將增加自動化工作流程；42%的企業將加速提升或再造員工數位化技能的訓練；4%的企業將加速進行組織重整再造；30%的企業則將員工暫時指派到不同的崗位上；28%的企業則暫時減少勞動力；13%則將永久減少其勞動力；5%的企業會暫時增加其勞動力；4%則不會有任何因應動作；1%的企業則會永久性地增加其勞動力。



該報告也指出，在新冠肺炎後的勞動世界，人們會針對5個核心重新建構未來的勞動市場。第一是轉換組織與工作職務的設計，多層次的組織結構應該調整為較簡單且

敏捷的結構；第二是連結新的科技與技術，結合必要的科技與技能以改變工作場所；第三是孵育員工的健康與福祉，透過有目的性的規劃，支持員工改善體能、社會、財務和心智的健康；第四是建立以人為核心的企業領導文化，運用人為本的策略與勞工結合；第五則是建立一個以擁抱利益相關者為本位的資本主義社會，確保員工與組織間，能夠公平分攤風險或報酬，創造一個具有社會責任又能永續發展的生態體系。

因此，若企業必須朝向較永續性、數位性，又敏捷性的勞動市場調整方向時，政府部門又該如何因應此一挑戰？理由是今日既有的制度、法令與政策是來自傳統產業結構下的思維，奠基於大量生產模式所建立的社會制度，特別是勞動法及社會法建構之基礎。因此問題在於這些既有的制度是否足以因應今日及未來疫情變化下之需求？需要進行何種調整？疫情的擴散已經見證今日勞動市場機制的僵化性，一方面可能無法因應疫情變化下更靈活的勞動市場需求；一方面則在新的勞動市場工作形態下，又見證了既有制度對勞動者保護之不足。

企業是受到疫情蔓延下的明顯受害者。自由市場機制因為疫情阻絕了人類的活動範圍，遏制了貨品與勞務的供應。某種程度下，全球化似乎被暫時放緩了腳步。但不同的企業卻仍有不同的結果。有些企業雇主與員工

可以共體時艱，共度難關，準備當疫情退散，即可立即回復正常運作。有些企業則完全無法因應疫情衝擊，必須裁員關廠關店，永遠退出市場的行列。

勞動者更是疫情下的最大受害者，面臨兩面作戰的困境，一方面必須配合企業進行疫情下的市場變遷要求，減薪、減工時、被裁員，增加更多的遠距與數位平臺工作，但因工作與家庭時間之重疊，難以平衡家庭與工作生活；另一方面又要面臨社會在疫情下遭遇的困境，所有家庭面臨可能染疫死亡失業與減少社交，無法進行社會活動與人際關係之維持等，對於勞工的身心造成巨大的危害。因應新冠肺炎，全球化與科技變遷的衝

擊，人類社會必須真正考慮勞動市場機制典範移轉的課題。

本文的篇幅僅能針對企業在疫情後的因應方向進行簡要分析，並對政府政策與制度面或可考量的方向提出淺見，拋磚引玉，期盼社會上有更多討論。

貳、企業如何因應疫情後的調整

企業在面對疫情肆虐下，必須進行組織設計與工作設計之轉變，以維持企業的運作。為因應員工安全與操作上的需要，乃至遵守政府及法令之要求，傳統上的工作組織，就必須調整組織與工作的設計。公權力與企業都希望員工減少可能的群聚或近距離接觸造成的風險，企業因此會將原本矩陣式的組織模式，轉變為更簡潔，更有效率，但更疏離的模式。企業也會運用混合型態的工作模式，將遠距工作與核心工作場所的勞動混合運用，以便減少勞工染疫的風險。

遠距工作已被預估將快速成長，集中工作場所的工作也將會減少。即使疫情獲得控制後，遠距工作仍會繼續擴張，企業也將調整政策，容許員工擁有更多彈性從事遠距工作。遠距工作之擴張也拓展了企業人才運用範圍的彈性，不論是在地理位置或人口結構上，企業都可增加更多的選擇。因此企業跨越地理區域與城市，跨國或跨洲，運用人力的可能性也會增加。新的工



作組合方式將容許企業在全球尋找其人才，因此也會促進其人力結構之多元化，增加少數族群的僱用機會。

企業推動遠距工作有幾個必須關注的重心。必須增加更多數位化工具，需要釐清遠距工作的政策，也要促進與員工的連結，關心員工的心理健康，並且提供員工遠距工作的設備與器材，解決肌肉骨骼疼痛的問題等。針對遠距工作員工，如何在管理上協助他們平衡工作與生活，如何協調這些員工之間的合作，以及管理者該如何管理掌握這些員工的敏感度，並且強化並建立企業文化的開放性等。

疫情使得企業界瞬間必須檢視傳統工作場所或辦公空間的必要性。傳統上員工集中在公司辦公場所或工廠，目的在於促進團隊的合作，創造所謂的社群意識，將無法移動的原料與工具經由共同工作予以結合，完成生產勞務的成果；集中化的工作場所目的，是讓那些在遠距或自家無法準備工具或設備的勞工得以工作，疫情使企業界檢視集中化工作場所的必要性，越來越多企業實際操作上已經排除此一條件。有些企業，例如臉書 (Facebook) 已經預計至少一半以上的員工，未來將從事遠距工作。大多數公司則運用混合模式，將遠距工作列入未來勞動的必要選項，但又不放棄集中辦公或生產的場所。弔詭的是，企業一方面想在疫情之後召

回員工至原有工作場所，但一方面又認真規劃如何離開集中的工作場所，增加更多遠距工作。同時企業也評估在員工家庭、工作場所與遠距工作之間如何取得平衡。對企業而言，疫情後的重要決策將是如何決定公司的主要工作場所應該設在何處，檢視其工作地點選擇策略的挑戰，取決於如何經由數據分析，評估在地人才數量與質量是否能夠滿足企業需求。



世界經濟論壇調查顯示，80% 的全球性企業已經加速工作流程的數位化以因應疫情之挑戰。企業將越來越依賴科技，以便強化其動能並簡化流程。因此組織內既有的任務與職務設計結構也將受到破壞，執行數位化可以是節省成本與時間的策略，同時也可以幫助員工作更好的決策；但它也會導致某些職

務被消失，一旦既有職務被重新組建或自動化，也會創造出新的職務。

亦有研究指出，在新冠肺炎流行前已經著手建構數位化轉型的企業在疫症流行時也相對比較有應對的能力。這些企業能夠適時地將其既有的工作流程，透過數位化規劃，避開疫症對於企業工作流程之影響，這些企業利用數位化的工具重整其生產線以及辦公室，增加員工間的社交距離 (social distance)，重新設計如何接觸與共作、溝通以及遠距工作等。有些企業已經推出數位化方針，教導組織中跨越不同部門的員工，熟悉數位科技與建立虛擬化的學習窗口。除此以外，這些企業也利用此一危機，將疫症危機的回應轉化為指導方針的內容，以便進一步對應情勢之變遷。

面對疫情，更多的企業認知到推動技能再訓練及進階訓練的重要性。組織內人資、人才學習與管理部門以及主要的科技部門必須合作。企業領導人必須精準地掌握組織的未來願景，闡釋技能提升在團隊中扮演的角色，包括新開發、變遷中，以及衰退中的職務之角色。人力資源管理在過程中將扮演主要的功能，經由強化組織勞動力的策略來達成提升技能的目的。也就需要認知新開發的領域需要何種新的人才，正在變遷中的領域則需要既有人才學習新的技能，而即將衰退的領域則人才會過剩。

組織如何結合教育科技與員工人格特質，使學習具有成效是企業必須著眼之課題。企業更須建立終身學習的組織文化，將學習與組織發展或調整的路徑結合，不能只是事後的成果。員工可以參與學習計畫設計的過程，促進由下而上之學習，將學習視為組織常態，確保招募與升遷的標準能夠反映數位化學習的公開性與被認同性，不只是傳統上個人資歷的一部分而已。



規劃並支持員工健康與福祉的努力，更是後疫情時代企業需要專注的目標。最直接關心員工健康的努力，就是確保後疫情階段工作場所的環境安全。遵守官方推動的公共健康指引，並且對那些最易遭受傷害的員工提供保護措施。員工的心理健康在此次危機擴散下，也逐漸成為優先考量的課題。許多企

業運用員工協助方案 (Employee Assistance Program, EAP) 幫助員工改善其行為與心理的健康。透過在地化的健康福祉計畫提供個別員工客製化的協助，同時運用數據例如員工調查以及自我申報制度，支持計畫的設計和提供完整的員工健康與福祉的圖像。

疫情的蔓延破壞了企業原來的管理與操作模式，例如企業必須大規模運用遠距工作進行作業，因此需要尋求新途徑了解新工作模式下員工的感覺、參與及動機等，例如員工與同事的關係？員工是否感受到公司與管理者之關心？在疫情蔓延的一般狀況下，公司與管理者會注意到這些課題，也會設法關心員工，解決問題。但真正的挑戰在於疫情持續蔓延下，能否繼續支持員工？企業必須開始思考，如何在類似的疫情緊急況發生前，相關的措施已經到位，一旦疫情再度面臨，即可接手支持員工的需求，幫助員工。

遠距工作增加因為孤立導致的風險與心理健康的問題。疫情擴散增加了職場勞工的心理壓力，88% 的美國勞工接受調查指出，疫情讓他們感受從中度到極度不等水準的心理壓力。也有超過三分之二的美國勞工聲稱，疫情期間是他們感受壓力最大的職業生涯。事實上心理健康的重要性已經不僅是關心員工而已，員工的心理健康更可以幫助企業組織作更好的發展。高階主管必須向員工指陳心理健康的重要性，因為有更多心理健康的

員工，企業內部溝通會更加順暢，更願意融入工作，產生更好的思維和創意等。有些企業在心理健康上支持員工的作法包括：讓員工掌握相關的心理健康協助資訊，例如如何獲得服務，以及心理健康福祉內容的指導方針等。企業可以透過從事心理健康協助的專業人士，或曾經處理過心理健康課題的企業內人員，以錄製播客 (podcast) 或舉辦小型研討會的方式，將相關知識與資訊提供給員工及主管。企業若提供福利性質的員工保險，例如團體險或其他安全衛生相關之保險等，除了投保人身險，也應包含心理險。

疫情蔓延下員工績效如何評估也是被關切的課題。因為疫情使勞工不僅要關心工作達成，同時還須關心家人如何照顧。因此工作與生活平衡需要更廣泛意義的規劃，例如鼓勵員工休息，或是協助被檢疫或隔離之需要等。主管須有充分認知，做為工作與生活平衡企業文化的引導者，落實相關制度與措施。疫情會繼續與人類共存，不會立即消失，因此任何企業或組織必須建立此種文化，形成企業組織、員工與企業領導者之間的共識，如果無法持續此種企業文化，疫情後將會構成重大代價。

從全面性考量員工的福祉，除了員工身心健康之維繫，維護員工的所得安全是最重要的。企業遭遇疫情勢必影響本身收益，同時也因為疫情使部分或全部員工無法及時工

作，或因染疫必須檢疫或隔離等，因此企業正常營運必定受到影響。更嚴重的情況是因為市場前景之不確定性增加，因此企業的生產或勞務提供也會嚴重受挫。以臺灣企業經營型態而言，多數依賴全球供應鏈，勢必受到疫情全球性蔓延的影響。但縱使面臨這種緊急且不確定的情境下，企業組織更須考量儘可能維持員工的所得水準，除非企業不得不關廠歇業，終止營業。企業組織應考量員工最大的需求，共度難關。不同的措施可以視企業不同能力與結構建立，甚至延及於包括外包及供應商的員工等。其目的在維持企業隨時啟動的能力，由於疫情受到控制的時間點不確定，企業隨時可能需要重啟運作，因此在疫情期間對員工以及協作廠商員工的協助，將使他們成為企業組織立即進入正常操作狀態的推手。

疫情期間如何賦權給遠距或外地的管理者，是企業在疫情下與疫情後需要處理的重要課題。在平日建立的管理架構雖然多少已經賦權給這些管理者，但疫情發生後，平日的賦權範圍顯然是不足以支應疫情中管理上的需求。因為疫情使得平日得以親身相處、分享與建立共識的社會結構消失，企業與遠距、外地、或他國管理者的溝通與連結，不得不以虛擬的方式進行。因此當缺乏傳統的溝通，或非正式互動方式，與進行稽核時，企業必須重新定義、整合、開發與重申新的管理模式，以便積極建立同理心，信任感，

以及強化合作，來經營企業，強化團隊合作及促進員工士氣。企業領導者此時更需強化與所有員工及主管溝通。一方面使企業資訊更加透明化，經由企業領導者的宣示、強調與說明，讓員工與不同階層的管理者掌握公司經營上的挑戰，強化彼此的協調與合作。一方面讓員工也知道疫情不分國界，不會區分地位高低，企業領導者也跟員工相同，必須解決其本身與家人工作與生活平衡的問題，挑戰的複雜性並不會因為是高階主管而有更簡單的解決方案。因此採取以人為本的領導模式，將可促進員工與企業之間的共識。

疫情下企業組織需要進一步省思的是，如何建立一個擁抱利害關係相關者(stakeholders)的資本主義。資本主義下傳統思維是企業以股東利益為最優先，企業的其他利害關係者之利益是建築在股東利益的剩餘價值上，甚至於是作為促進股東利益的的工具。因為受到疫情的衝擊，此種傳統思維模式似乎也更具正當性。然而疫情不僅影響股東利益，也同樣傷害到企業的員工與經理人，以及相關供應商暨其員工等。疫情產生的風險應該被公平的分攤到不同的利害關係人身上。企業必須仔細斟酌如何保護員工，儘可能降低在疫情中員工被裁減的數目，企業宜儘量以強制排休或無薪休假，或休假等方式，或經由不裁員的宣示，或利用時間進行技能訓練等，以避免暫停營業。企業亦可透過同業或跨業合作，建立協同業

或跨業員工的就業媒合平臺，協助勞工在同業或跨業間得以尋找就業機會，萬一因為疫情無法維持原有工作機會時，勞工比較不至於遭受失業的痛苦。

當代勞動市場中，零工 (gig workers) 是一群需要特別關注的勞工，傳統上零工被認為只是屬於較無技術性，經由電子平臺，提供零售性服務遞送的勞工，然而疫情擴散已顛覆此一認知，也就是越來越多企業開始考量如何運用現代的科技，僱用或外包具有技術與知識能力的零工，取代其既有的正職且長期僱用的勞工。零工的發展自然與全球化經濟之擴張與科技快速變遷有關，企業因為激烈的全球競爭與技術變遷，更多成本與即時服務的需求，使得非典型僱用大幅增加。零工模式只是在此大結構下更明顯發展的趨勢。疫情擴散更加強了企業擴大運用零工的可能，傳統零工外加更技術性與知識性的零工，都會進入勞動市場。如果企業面臨緊急性、技術性的需求，或是財務上關鍵的階段，或是為紓解季節性市場高峰需求時，使用零工的誘因也會更大。另一方面，遠距工作也促成零工經濟的更多誘因，因為遠距工作的必要性與技術的可能性，使企業尋求可用人力或人才的範圍擴大，因為遠距工作可以符合部分勞工希望有較自由彈性工作時間安排之需求。企業組織因應疫情進行的組織變革所建立的網絡經營體系，與更敏捷彈性的組織架構，都可以輕易的將零工融入企業運作

的體系中，企業可以提供定期性的計畫，視計畫需要組建不同功能的零工，建立工作團隊，透過非階層體系的管理，進行工作目標的進行與完成。因此在此形態下的新工作模式勢必挑戰既有的勞動法制與政策、稅制、社會與就業保障的制度與措施等。



參、政府政策與制度之挑戰

各國政府在疫情肆虐下莫不著手建立政策並調整制度，來因應疫情造成的問題。然而就勞動政策的角度觀察，這些政策也必須從以人為本的角度與策略來推動。經濟、社會與環境，因為疫情影響的變遷下，人們所期待的權利之核心，就是勞動者的權利與需求。

政府的第一個挑戰是在疫情後，重返職場如何維護勞工的生命與健康，以及降低

相關的風險。為了重新開展經濟，對於回到職場的勞工，必須讓他們感受到工作場所的安全，並認知不會暴露在更多沒有必要的染疫風險中。他們也應知道企業已經採取措施降低可能遭遇之風險，包括協助勞工心理的健康，以及大量使用消毒與清潔之化學物質可能產生之危害，或因使用某些器材或工具導致不符合人體工學的工作姿勢等等之處置等。

政府的第二個挑戰是如何調整制度，以因應因為疫情產生的勞動市場靈活性的需要，同時又要保障在勞動市場可能受到傷害的勞動者。這是一個極具挑戰性的命題。如果這個國家的勞工與雇主團體本即具備充分代表性，可以透過勞資協商或社會對話建立共識，以因應疫情擴散下的市場變遷需求，政府的角色會相對較輕，然而我國的情境下尚難見證到如此場景，同時人民也期待政府扮演勞動市場規則制定者的角色。因此政府若須調整政策與制度，即須更具全面性的政策思考，需要更多的民意溝通建立共識，同時新的制度與措施需要以更長的時間測試落實的可行性，容許企業有較多反應的時間調整其制度，並測試制度的執行細節或進行必要的修正。

更全面性思考的意義在於既有勞動法制已經形成我國社會制度性的約制性，改變制度勢必衝擊人心，因此也會在立法或執行面

產生衝突。因此在既有勞動法制之外尋求解決勞動問題的手段，並處理勞動法制之僵固性，才能平衡制度調整產生的衝擊。勞動市場靈活性已經是今日各國勞動保障制度的最大挑戰，疫情的發展更加強化此挑戰的嚴重性。因此各國政府會評估其本國勞動法制的發展背景，維持勞動保障制度的衡平性。一方面可能減少其僵固性，一方面則更加強調落實法遵，以強化勞動保障的公平性。

有鑑於勞動市場日漸增加的多元性與變遷性，許多勞動者已經非屬傳統僱傭關係，傳統上專屬於企業或工作單位為主體的制度安排，完全無法因應新型態的工作與就業模式，無法提供他們保障。因此強化就業保障與社會保障制度將成為勞動者保障的制度規劃重心。例如：如何以可攜式的社會保險與退休金制度，協助非典型就業之勞工獲得保障？如何立法建立國家對於社保或退休基金的永續融資，確保所有國民不因市場與人口結構變遷，失去老年生活的保障？又如何解決因科技變遷及疫情擴散下不確定的勞動市場，勞工可能隨時退職、解職或失業，但亦隨時必須回返勞動市場，甚至於不同年齡層或性別的人口在不同人生階段需要進出勞動市場，因此，國家在政策與制度面能否建立終身學習與協助勞工在過渡期中的生活所需，以及建立專業化就業安全服務的制度等。都可以是政府政策上值得仔細研議的方向。



肆、結語

疫情的擴展讓人們有機會重新檢視既有勞動市場制度是否符合需求。第一個必須面對且解決因市場停滯帶來挑戰的是企業組織。疫情之後並不表示疫情不會再發生，因此本文簡要列舉企業組織如何調整其策略與措施，以因應未來更不確定的勞動市場需求。本文也簡要提出政府必須正視的因應勞動市場變遷之政策議題，全球化與科技變遷早已挑戰既有的勞動市場制度，新冠肺炎的擴散更加深了此一挑戰帶來的衝擊。每個社會都是一個共生體，利害相關，因此以人為本的勞動市場政策思維與制度，方能建構一個永續發展的經濟與社會。

參考文獻

1. International Labour Organization (2020) Employers and workers negotiating measures to prevent the spread of Covid-19, protect livelihoods and support recovery: A review of practice, ILO Brief. (https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/publications/WCMS_749844/lang-en/index.htm)
2. International Labour Organization (2020) A safe and healthy return to work during the Covid-19 pandemic, Policy brief. (https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/resources-library/publications/WCMS_745549/lang-en/index.htm)
3. European Agency for Safety and Health at Work (2020) Covid-19: Back to the workplace - adapting workplaces and protecting workers, EU Guidance. (<https://osha.europa.eu/en/publications/Covid-19-back-workplace-adapting-workplaces-and-protecting-workers/view>)
4. World Economic Forum (2020) Resetting the future of work agenda: disruption and renewal in a Post-COVID world, White Paper. (<https://www.weforum.org/whitepapers/resetting-the-future-of-work-agenda-disruption-and-renewal-in-a-post-covid-world>)
5. United Nations (2020) The World of Work and Covid-19. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/genericdocument/wcms_748428.pdf)
6. International Labour Organization (2020) Covid-19 and global supply chain: How the jobs crisis propagates across borders, Policy Brief. (https://www.ilo.org/global/research/policy-briefs/WCMS_749368/lang-en/index.htm)
7. International Labour Organization (2020) Preventing exclusion from the labour market: Tackling the Covid-19 youth employment crisis, Policy Brief. (https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_746031/lang-en/index.htm)
8. International Labour Organization (2020) Delivering income and employment support in terms of Covid-19: Integrating cash transfers with active labour market policies, Policy Brief. (https://www.ilo.org/global/research/publications/WCMS_748331/lang-en/index.htm)
9. Eurofound (2020) Covid-19 Policy responses across Europe, Publications office of the European Union. (<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/Covid-19-policy-responses-across-europe>)