



疫情對勞資權益之影響

辛炳隆 | 臺灣大學國家發展研究所兼任副教授

► 壹、前言

自 2019 年底開始，嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19) 疫情肆虐全球，造成許多國家經濟衰退。根據國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 的統計，2020 年全球經濟成長率為 -3.1%，是 1929 年經濟大蕭條以來全球經濟表現最糟的一年。雖然隨著疫情趨緩、疫苗覆蓋率提高，以及許多國家降低防疫等級，全球經濟於 2021 年明顯復甦，但還無法恢復

到疫情發生之前的水準。尤其部分疫苗接種率低之新興市場及開發中國家，迄今仍未擺脫疫情的影響。

受到經濟成長衰退影響，各國企業獲利狀況自然大不如前。根據富達國際 (Fidelity International) 的分析，疫情造成全球經濟萎縮可能導致 2020 年全球企業獲利大減 27% 至 44%。為因應外在經營環境惡化與獲利減少，許多企業紛紛關廠歇業，即使繼續營業，也必須藉由解僱員工

或縮減工時以降低人事成本，造成全球失業率飆高、工時減少。根據國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）的統計，2019 年全球失業人數為 186 百萬人，2020 年大幅增加為 224 百萬人，失業率則由 5.4% 上升為 6.5%。若以工時損失數來計算，並以 2019 年第四季為基準，則 2020 年全球工時損失 8.8%，相當於損失 255 百萬個全職工作。不論是被解僱失業或工時減少，都會造成勞工工作收入減少。根據 ILO 統計，2020 年全球勞動所得大約減少 8.8%，相當於美金 3.7 兆元。

除企業獲利減少與失業人數增加、勞動收入減少外，這波疫情也凸顯遠距工作之重要與可能衍生之問題。疫情期間雖然有些企業可以透過遠距工作繼續營運，員工也不致因此而失業或被迫縮減工時，但這種工作模式在工時認定、職災責任歸屬、以及員工工作生活平衡等方面都衍生不少問題。然而，有些勞工所從事的工作在技術上是無法透過遠距來完成，例如工作過程中必須操作大型機具設備或者必須與顧客直接接觸；另有些勞工則是因為本身欠缺行使遠距工作的能力與設備，而雇主又無法提供必要協助，導致無法遠距工作。由於上述情形最常出現於小型企業與基層勞工，導致這波疫情對原本就處於經濟弱勢的企業與勞工的衝擊更大，進而引發所得分配惡化的問題。另一方面，有些勞工雖無上列情形，本身也希望能遠距工作以避免染疫，卻遭雇主拒絕，而這就衍生出各界對於勞工是否有遠距工作請求權之爭議。



疫情期間，各國政府與企業紛紛採行防疫政策與措施，這些政策與措施雖有助於降低疫情對民眾生命與健康之威脅，卻也可能損及勞資雙方應有權益。例如政府禁止特定行業營業造成勞資雙方權益受損，又如企業要求員工必須注射疫苗，或企業出於監控職場安全目的過問員工旅遊史，甚至因員工隱瞞而將其開除等。此外，這波疫情也引起各界對就業歧視的討論，主要是許多勞工在確診後被迫離開原有崗位，甚至痊癒之後也因烙印效果而無法重回職場，或即使能夠回到職場也會受到同仁不友善對待等。

相較於其他國家，雖然我國在過去二年受到疫情衝擊較小，仍有部分產業景氣因此大受影響，迄今仍未恢復。此外，從今（2022）年 4 月起國內確診案例暴增，使台灣再次籠罩於疫情陰影中，針對疫情衝擊，政府已制定嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例，並依此條例推動多項因應措施，大幅減輕疫情對企業與民眾的不利影響，惟不論從法制或實務面來

看，仍有些不足之處。因此，本文以下將依序就上列各個面向，檢視疫情對我國勞資權益的影響，並提出政策建議。

◎ 貳、疫情對產業與企業獲利之影響

COVID-19 疫情於 2020 年剛發生時，我國主要出口市場，如美國、中國大陸、日本都是疫情重災區，造成我國出口受挫，再加上邊境管制，許多以國際觀光客為主要客源的內需服務業營收大幅下滑，導致我國 2020 年前二季的經濟成長率大幅下滑。惟到了 6、7 月間因為政府防疫有成，民眾信心恢復，出現報復性消費，帶動內需成長；再加上受惠於新興科技應用及遠距商機，使得我國出口暢旺，且許多大型科技業廠商投資擴廠，帶動經濟成長率自第 3 季起大幅回升，整年度的經濟成長率為 3.11%，高於 2019 年的 2.96%。至於 2021 年雖民間消費因 5 月中疫情轉趨惡化而受到壓抑，加上股市成交量自 7 月後收縮壓縮財富效果，導致國內需求第 2 及第 3 季成長率連續呈現負值；幸而有賴國內半導體與回台廠商產能擴增，供應鏈深化在地投資效應顯現、以及具產業競爭優勢的科技類產品出口強勁，全年經濟成長率更高達 6.45%。

雖然疫情並未衝擊到我國整體經濟成長，仍有內需服務業受到衝擊，其中尤以住宿餐飲業受創最為嚴重。根據經濟部統計，2020 年餐飲業全年營業收入 7,776 億元，營業淨利 751 億元，分別較前一年減



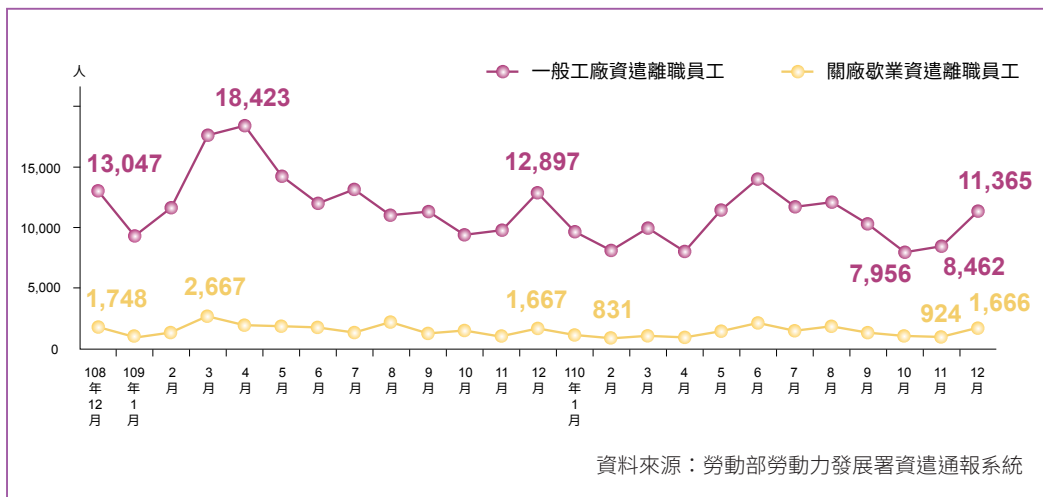
少 4.2% 與 23.2%。另根據交通部觀光局統計，2019 年國內觀光旅館平均住用率為 66.86%，但 2020 年降至 38.77%，2021 年前 9 個月再下滑至 29.05%；總營業收入則由 2019 年新台幣 598.97 億元降至 2020 年 404.98 億元，跌幅高達 32.4%，到了 2021 年則續跌至 338.78 億元。營收大幅減少直接衝擊國內飯店業之獲利狀況，以晶華酒店為例，2020 年合併稅後淨利為新台幣 7 億 3,286 萬 8 千元，比 2019 年同期減少新台幣 6 億 5,199 萬 7 千元，減幅高達 47.08%。

◎ 參、疫情對失業、工時與勞動所得之影響

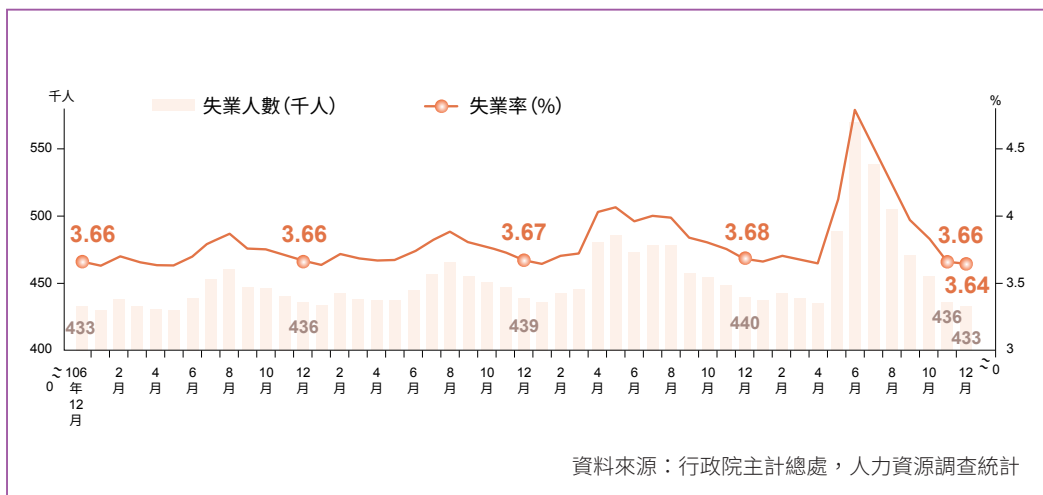
當經濟景氣因疫情而下滑時，不免會影響到國內勞動市場。根據勞動部統計，國內雇主通報資遣離職員工人數在 2020 年上半年疫情首度爆發時急速增加，爾後明顯下滑，直至 2021 年 4、5 月第二波疫情高峰時才又向上攀升，惟增幅已明顯小於疫情剛爆發時，至於 2021 年第四季人數增加則是季節效果所致（見圖 1）。

雖然疫情造成資遣通報人數增加，相較於國內整體就業人數，其占比仍是微乎其微。因此，疫情期間國內失業率卻還算平穩。根據行政院主計總處發布資料，自2020年2月爆發疫情以來，國內失業率曾一度有上升趨勢，但隨後又呈現平穩狀態。直至2021年國內確診案例增加，嚴

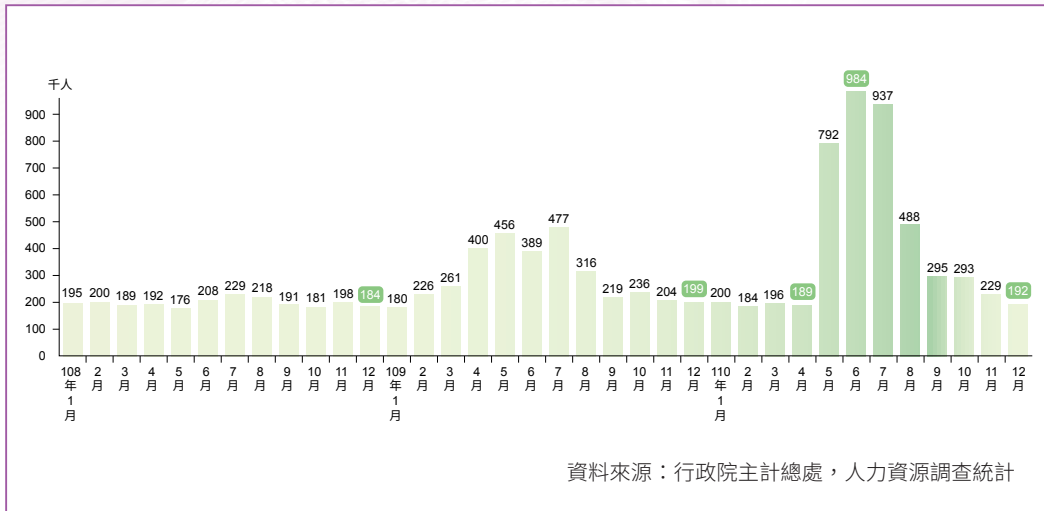
重影響國內住宿餐飲與零售等勞力密集內需服務業，導致失業率向上攀升，最高來至6月之4.8%，但很快又下滑至12月的3.64%（見圖2）。雖然如此，2021年全年失業率為3.72%，是近7年來的新高，顯示疫情對國內就業市場仍具有一定程度的衝擊。



▲ 圖1 雇主通報資遣離職員工人數



▲ 圖2 失業率變動情勢



▲ 圖 3 因經濟因素導致工時未達 35 小時就業者

近來由於國內越來越多企業是以減班休息、而非解僱員工來因應景氣下滑，故若單看失業率變化，恐會低估疫情對國內就業市場的衝擊，必須佐以觀察工時之變化，尤其是工時被縮減的情形。圖 3 所列是因經濟因素（包括業務不振、無法找到工時大於 35 小時之工作及季節關係）致週工時未達 35 小時者的人數，其變動趨勢與國內疫情變化頗為一致，亦即在兩波國內疫情高峰時，人數都明顯增加，尤其是 2021 年 6 月人數多達 98 萬 4 千人；爾後隨國內經濟活動回穩，減班休息人數減少，2021 年 12 月因經濟因素導致工時未達 35 小時就業者人數為 19 萬 2 千人，僅比 2019 年同期增加 8 千人。

在失業率增加與減班休息人數增加的情況下，國內勞工的勞動所得是否減少便成為另一值得關注的議題。根據主計總處

最新出版之家庭收支調查報告，2020 年國內受僱人員報酬總額為新台幣 64,096 百萬元，雖然較 2019 年增加 1.27%，但增幅低於 2019 年的 3.56%。若以所得收入者平均每人受僱人員報酬來看，2020 全體平均值為 408,215 元，雖略高於 2019 年的 404,483 元，實際增幅卻是 0.92%，遠低於 2019 年的增幅 2.11%。由此可見，疫情對國內勞動所得有一定程度之衝擊。除整體影響之外，疫情對勞動所得之影響也隨職業別而有顯著差異。其中，「民意代表、主管及經理人員」與「專業人員」的增幅分別為 8.15% 與 2.54%，反觀「機械設備操作及組裝人員」的受僱人員報酬總額是較 2019 年減少，而「基層技術工及勞力工」則僅增加 0.49%，顯示疫情影響會擴大國內高低階職務之勞動所得差距，究其原因可能與下一節所要討論之遠距工作有關。

► 肆、政府限令停業與勞資權益

2020年疫情爆發後，政府採行許多管制措施以提前防疫部署，這些措施雖使我國在防疫部分取得亮麗成績，深獲各國肯定，但也因部分措施嚴重損及憲法保障之基本人權，引起各界對於政府防疫是否違憲之討論。其中與勞資權益關係最大者莫如限令停業，首先是在疫情初期，政府即限令國內八大行業停業，接著隨疫情升溫，中央疫情指揮中心（以下簡稱指揮中心）宣布我國進入三級警戒，更直接針對特定休閒產業、場所下達關閉命令。由於政府無預警強制停業及關閉場所的措施，造成企業無法對外營業，同時也大幅減少企業對於人力的需求；且因政府限令停業屬於不可歸責勞、雇任一方的事由，故依據勞基法，勞工雖不用在預定上班日出勤，但雇主亦因此得以免除原本上班日的工資給付義務，其結果是勞資雙方皆蒙受損失。雖然中央相關部會都訂有紓困方案，提供

勞資雙方包含津貼在內等多項協助，但對大多數實際受到影響的企業與勞工而言，這些協助不足以弭補失去工作權之立即損失，以及免除對未來工作沒有著落之焦慮恐懼。

就學理上，限令停業涉及企業經營權與其所僱用員工之工作權¹；就企業而言，其經營權通常都是經過合法的程序而取得，所以非經一定的法律程序，政府不能恣意予以剝奪，至於工作權更是憲法所保障的人民權利。雖然憲法第23條規定：「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者，得以法律限制之。」但這也只賦予政府於「必要」時才可限制人民的工作權。因此，對於政府限令停業的作為是否違憲，除必須釐清此舉屬「剝奪」或「限制」人民工作權之外，更重要的是其原因是否屬於上列條文所稱之「必要性」，以及手段與目的間是否符合「比例原則」，亦即所採用的手段



必須能達成目的，且在達到目的的諸多選擇中，應擇其損害最小而為之。不論是「必要性」與「比例原則」，都難有周延與客觀之判定標準，而目前的作法都是根據《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》（以下簡稱「紓困條例」）第七條，授權由指揮中心視防治控制疫情需要來決定。相較於憲法所保障的人民權利，是否能經由這種類似空白授權的方式，予以剝奪或限制，確實有待商榷。事實上，包含台灣人權協會在內，國內許多人權團體與法律學者針對指揮中心能否依上述法律授權，進行超越現行之《個人資料保護法》或是《通訊監察及保障法》等法規規定，管制人民的居住遷徙乃至於居住自由，也都有提出質疑。

► 伍、遠距工作與勞資權益

疫情期間有不少企業讓員工採遠距工作（主要是居家工作），一方面可以使企業繼續營運，另一方面也可以使員工可以免



除被解僱失業或減班休息，故有利於勞資雙方利益。然而，並非所有受疫情影響之勞工皆可遠距工作。根據主計總處 2021 年人力運用調查結果，當年 10 月全體受僱者計 918.2 萬人，其主要工作曾因疫情改採「遠距工作」或「居家上班」者計 184.5 萬人，占 20.09%；惟隨疫情趨緩，仍持續者僅 4.2 萬人，占 0.46%。按行業別觀察，主要工作以「教育業」曾改採之比率 70.29% 最高，「出版、影音製作、傳播及資通訊服務業」 61.27% 次之，「專業、科學及技術服務業」與「金融及保險業」曾改採之比率均接近 5 成。按職業別觀察，以「專業人員」曾改採之比率 53.75% 最高，「民代、主管及經理人員」及「技術人員」亦分占 49.73% 及 33.41%。至於受僱者主要工作未曾因疫情改採「遠距工作」或「居家上班」之原因，有 79.27% 是因為「工作性質不適合」，主要是餐飲業服務員、外送員、生產操作及勞力工等；因為「工作場所無此項選擇」者也占 19.06%。由此可見，遠距居家工作在台灣並不普遍，其主要原因之一是並非所有工作都可以遠距完成。

根據勞動部統計處 2020 年勞工生活與就業狀況調查，受訪勞工認為其工作不可遠距離執行占 74.8%，部分工作可遠距離執行者占 22.3%，全部工作皆可遠距離執行者占 2.9%（見表 1）。若按職業別觀察，機械設備操作及組裝人員、基層技術及勞力工認為其工作普遍無法遠距離執行；服務及銷售工作人員、農林漁牧業生產人員，以及技藝有關工作人員認為不可

表 1 勞工遠距離工作情形

項目別	樣本數	總計	工作不可遠距離執行	部分工作可遠距離執行	全部工作可遠距離執行
職業	4,215	100.0	74.8	22.3	2.9
民意代表、主管及經理人員	182	100.0	43.8	51.0	5.2
專業人員	714	100.0	57.3	35.6	7.2
技術員及助理專業人員	975	100.0	70.5	26.4	3.1
事務支援人員	842	100.0	69.0	27.5	3.5
服務及銷售工作人員	618	100.0	90.8	9.2	0.0
農林漁牧業生產人員	50	100.0	94.7	5.3	0.0
技藝有關工作人員	270	100.0	90.1	9.9	0.0
機械設備操作及組裝人員	329	100.0	100.0	0.0	0.0
基層技術工及勞力工	235	100.0	100.0	0.0	0.0

資料來源：勞動部統計處，2020年勞工生活與就業狀況調查

遠距離執行工作之比例亦在 9 成以上；民意代表、主管及經理人員認為部分工作可遠距離執行者占 1/2，專業人員則占 35.6%；認為全部工作皆可遠距離執行者仍占少數，其中以專業人員之 7.2% 最高。由此可見，職務越高階者，其工作可以透過遠距全部或部分完成的比例越高，故受到疫情的衝擊也越小。

另一個造成部分勞工無法在疫情期間遠距工作的原因，是勞工本身欠缺遠距工作所需設備與數位能力，而雇主又無法提供必要之協助。根據國家發展委員會數位機會調查，國內社會經濟身分較高者，持有行動設備的比率也較高。從教育程度來看，研究所以以上學歷者，每百人有 89 人次有筆電、65 人次有平板電腦；相對來說，小學及以下學歷者，每百人擁有筆電

或平板電腦等行動設備低於 31 人次。若從行業及職務現況來看，資訊及通訊傳播業人士是行動 e 化程度較高的群體，每百人有 83 人次左右擁有筆電，平板電腦持有率則為每百人 63 人次。機械設備操作及組裝人員擁有筆電或平板電腦者每百人低於 45 人次，而基層技術及勞力工擁有這些設備者每百人更低於 35 人次。在桌上型電腦方面，也是職務越高階者擁有的比例越高。此外，該調查也發現技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員、與基層技術及勞力工未曾上網的比率分別為 7.7%、6.8% 與 17.7%，反觀民意代表及經理主管未曾上網的比率為 1.2%，而專業人員未曾上網比率更只有 0.4%。如此明顯的數位落差調查結果，顯示低階職務勞工較高階職務者更易受到疫情衝擊。

此外，雇主未安排遠距工作，是造成部分勞工疫情期間無法遠距居家工作的另一主要原因。根據國內學者對未能從事遠距工作的勞動者進行問卷調查，有超過八成所服務的公司未提供遠距工作；而因為無法遠距工作遭到減班休息或被解僱的比例則超過一半，此結果凸顯遠距居家工作之請求權問題。目前我國與其他大多數國家一樣，並未賦予勞工遠距工作之請求權，因此，除非指揮中心有規定，否則勞工在疫情期間考量自身安全而主動想遠距工作，必須透過勞資協商獲得資方同意。惟職場一旦有人確診，雇主若堅持要員工到原工作場域上班，則員工可依《職業安全衛生法》第 18 條之「退避權」加以拒絕，而雇主不得因此而對勞工予以解僱、調職、不給停止作業期間工資或其他不利之處分。

除請求權之外，遠距工作還涉及職業災害認定問題。依現行《職業安全衛生法》第 5 條第 1 項規定：「雇主使勞工從事工作，應在合理可行範圍內，採取必要之預防設備或措施，使勞工免於發生職業災害。」由於該項規定並未排除遠距工作，故當員工在家上班是受雇主指示並從事雇主所賦予的職務行為而發生意外時，雇主仍應負起職業災害之賠償責任。然而，實務上勞工必須能夠舉證所發生的意外符合「業務遂行性」與「業務起因性」兩大條件；前者是指意外事故必須為勞工在雇主命令下執行職務時所發生；後者則指勞工所受的傷害，與其工作內容，兩者間具有因果關係。由

於這二項條件的判定標準不易明確，故常引發勞資爭議，甚至久訟不解。

遠距工作另涉及員工個人隱私保護問題，由於員工居家工作時，雇主為監督員工是否確實工作，常見的作法是監看電子郵件和使用電腦的視訊鏡頭進行監督。雖然雇主應如何合理監督遠距工作的員工，現行勞動法規並未有明確規範，只能透過勞資雙方協商；但司法實務上認為，若雇主已取得勞工簽署的同意書、或於勞動契約或工作規則中寫明，原則上監看電子郵件非屬侵害隱私權；但仍要考量「維護企業利益之目的」及「比例原則」兩要件。另外，雇主是否可以用電腦視訊鏡頭全程監督員工呢？法院提出目的必要性、方法妥當性及比例原則三項判斷標準，亦即雇主這些作為必須基於合法之業務目的；而且應該讓接觸、使用及揭露資訊限制在足以達成目標之目的範圍內；以及必須使用最小之侵害手段達成業務上目標。¹





► 陸、疫情與就業歧視

這波疫情所引發之就業歧視問題可以分為二類，其一是雇主為了防疫而對員工與應徵求職者，有違反就業服務法相關規定之要求；其二是部分勞工因確診而在職場受到不公平對待。根據國內勞動法律師沈以軒的分析²，第一類最常見的案例是雇主強制要求勞工接受抗原快篩、PCR篩檢，或要求勞工提供篩檢紀錄、疫苗接種紀錄。雖然雇主這些要求都是為蒐集勞工之檢測結果、醫療紀錄，以確認是否有染疫與傳染風險，惟篩檢或疫苗接種紀錄，非屬勞工健康保護規則第14條附表八與附表九之體、健檢項目，而是就業服務法施行細則第1-1條第1項第1款所定隱私資料（生理資訊）。除非雇主可舉證說明上開篩檢或疫苗接種紀錄與「真實職業資格」相關（即確保勞工有擔任、執行該職務之資格與能力），否則依就業服務法第5條第2項

規定，雇主並不得違反求職人或勞工意思要求提供。因此，除非指揮中心有特別規定要提供，否則雇主以勞工不願提供篩檢或疫苗接種紀錄，進行解僱或不予以錄用，就屬就業歧視。此外，疫情期間部分雇主會要求勞工簽署切結同意「一經染疫即終止勞動」契約，雖然司法實務肯認勞資雙方可以合意方式終止勞動契約，但依傳染病防治法第12條規定：「政府機關（構）、民間團體、事業或個人不得拒絕傳染病病人就學、工作、安養、居住或予其他不公平之待遇。」因此，當雇主以勞工有染疫事實而影響其工作權，即違反上列傳染病防治法規定，不僅雙方所切結同意終止契約無效之外，也可能被認定為就業歧視。

第二類就業歧視問題常見的案例，則是雇主要求應徵者提供病歷資料，以及拒絕僱用確診者。根據國內律師沈柏巨的分析³，要求應徵者提出病歷資料或

COVID-19 陰性證明也是違反上列就業服務法第 5 條第 2 項規定。尤其當確診後康復的民眾持由政府開立之「解除隔離單」（以下簡稱解隔單）應徵工作時，依指揮中心的解釋，解隔單可以代替檢驗陰性證明，因此雇主不應再要求應徵者提供其他相關證明；至於拒絕僱用確診者，甚至直接不予以面試機會，雖然沒有違反就業服務法第 5 條第 1 項，但極可能因為違反傳染病防治法第 12 條規定而構成就業歧視。

◎ 柒、政策建議

針對上列疫情對勞資權益的衝擊，政府相關單位除依紓困條例提供勞資雙方各項津貼、補助與協助之外，勞動部職業安全衛生署（以下簡稱勞動部職安署）也就遠距工作所涉及之危害辨識及風險評估，協助雇主於合理可行範圍內採取必要設備或措施，訂定「居家工作職業安全衛生參考指

引」，供事業單位及遠距工作者依實務狀況調整運用。再者，為保障 COVID-19 確診者康復後重返職場之相關勞動權益，及可能有健康照護服務或心理諮商需求，勞動部職安署經彙整衛生福利部及勞動部有關 COVID-19 染疫康復者門住診整合醫療、心理諮商、職場歧視申訴及勞工保險給付申請等相關協助資訊，已經製有「COVID-19 確診康復者職場權益保障」宣導摺頁，供社會各界參考運用。由於這些指引或宣導摺頁皆無法律約束性，因此，建議勞動部應持續觀察其成效，如果成效不彰，宜採取更積極主動的作為，包括透過鼓勵檢舉或發動專案檢查，以落實現行相關法令之規範。此外，為解決遠距工作所衍生的問題，政府相關單位除針對有必要實施遠距工作之企業與勞工，協助提供設備與使用這些設備的能力之外，也應考慮是否有條件給予勞工遠距工作之請求權。

參考文獻

1. 莊淇銘，《莊淇銘未來事件簿》，〈政府憑什麼任意剝奪人民的工作權？〉，優傳媒。2021 年 9 月 23 日。http://umedia.world/news_details.php?n=20210922203144705。
2. 沈怡伶，後疫情時代：遠距的勞雇關係。工商時報名家評論。2020 年 5 月 27 日。<https://view.ctee.com.tw/business/20018.html>
3. 李奕緯，解封恐現「戰後創傷」 律師：職場排擠確診者是違法歧視。蘋果新聞網。2021 年 7 月 26 日。<https://tw.appledaily.com/local/20210726/YD5NMKJSBJHF3BCPXVGDKH5MNU/>。
4. 沈以軒，疫情期間之雇主不當防疫措施—強制勞工提供篩檢/疫苗接種紀錄。中華人事主管協會。<https://www.hr.org.tw/news2.asp?autono=9855>。