

# 各國對於新冠肺炎所生 勞動問題的因應

侯岳宏\*

## 壹、前言

2020年初新冠肺炎疫情發生後，陸續在全球蔓延，感染及死亡人數也持續升高，雖然疫情一度有趨緩的現象，不過，在10月起又有發生第二波疫情的風險。受到新冠肺炎疫情的影響，不僅造成社會與生活恐慌，對於國與國之往來，以及經濟也產生許多影響。新冠肺炎疫情爆發後，台灣在防疫上獲得許多國家肯定，不過，也有許多企業受到影響。根據勞動部在疫情發生初期，截至4月15日止之統計，台灣實施無薪假企業達588家、影響勞工14,821人<sup>1</sup>。媒體也報導相關影響，指出：「一周暴增220家、6262人，增速持續加快，無薪假人數續創八年新高。住宿餐

飲業是重災區，人數和家數都增加最多，旅行社也是主要慘業之一……」<sup>2</sup>。截至9月15日止之統計，實施無薪假企業家數為840家、人數1萬6865人<sup>3</sup>。由於疫情尚未平歇，許多國家國境封鎖或有條件入境，仍然有許多業者受到波及。

本文一方面整理在此波疫情之下台灣在勞動問題的因應，也概略考察幾個國家處理方式，以提供參考。

## 貳、台灣對於新冠肺炎所生勞動問題的因應

新冠肺炎發生後，對於經濟產生影響，除了行政院發行「振興三倍券」外，教育部體

---

\* 本文作者係日本一橋大學法學博士，國立臺北大學法律學系教授

註1：勞動部，因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時統計，（109年4月16日公告勞雇雙方協商減少工時統計），<https://www.mol.gov.tw/media/5761960/109%e5%b9%b44%e6%9c%8816%e6%97%a5%e5%85%a5%e5%91%8a%e5%8b%9e%e9%9b%87%e9%9b%99%e6%96%b9%e5%8d%94%e5%95%86%e6%b8%9b%e5%b0%91%e5%b7%a5%e6%99%82%e7%b5%b1%e8%a8%88.pdf>（2020年11月2日）。

註2：經濟日報，「慘！1.4萬人放無薪假竹科也暴增10倍」，2020年4月16日，<https://udn.com/news/story/120974/4495755>（2020年11月2日）。

註3：勞動部，因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時統計，（109年9月16日公布勞雇雙方協商減少工時統計），<https://www.mol.gov.tw/media/5762564/109%e5%b9%b49%e6%9c%8816%e6%97%a5%e5%85%a5%e5%b8%83%e5%8b%9e%e9%9b%87%e9%9b%99%e6%96%b9%e5%8d%94%e5%95%86%e6%b8%9b%e5%b0%91%e5%b7%a5%e6%99%82%e7%b5%b1%e8%a8%88.pdf>（2020年11月2日）。

育署也推出「動滋券」，農委會也發行「農遊券」，文化部也推出限量的「藝FUN券」等相關政策，刺激經濟復興。此外，因為疫情也影響企業營運與勞工就業，勞動部也採取因應措施。

### 一、防疫照顧假

因應新冠肺炎防疫，2020年寒假期間全國中小學延後兩週開學，因此有許多家長有請假照顧自家小孩的需要，勞動部特別訂定防疫照顧假，使有12歲以下子女之受僱家長有多一個請假的選項。勞動部也指出，此假別是防疫應變處置之特別措施，所以雇主應予准假，且不得視為曠工、強迫勞工以事假或其他假別處理，亦不得扣發全勤獎金、解僱或予不利之處分<sup>4</sup>。並且說明，此一特別措施並未強制雇主應付薪資<sup>5</sup>。對於此假別的法律依據，台北市勞動局也曾解釋說明，防疫照顧假為嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心所下達的函令，是依災害防救法第31條第1項賦予指揮官的權限，視疫情需要所下達的緊急應變措施，因此具有法律效力<sup>6</sup>。

### 二、隔離等假別

對於勞工若配合衛生主管機關「居家隔離」、「居家檢疫」、「集中隔離」或「集中檢疫」之要求，不得外出上班，無法出勤期間，勞動部說明，依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第3條第3項規定，勞工得請「防疫隔離假」，雇主應給假，且不得視為曠工、強迫勞工以事假或其他假別處理，亦不得扣發全勤獎金、解僱或為其他不利之處分。並且提到，勞工配合防疫措施而無法出勤工作，因為不可歸責於勞工，特別條例明定雇主不得有不利的對待，但因「防疫隔離假」也不可歸責於雇主，所以並未強制雇主應給付薪資<sup>7</sup>。

### 三、其他措施

除上述因應之外，勞動部也提出減班休息勞工安心就業計畫<sup>8</sup>、失業給付、增辦失業勞工子女就學補助、安心即時上工計畫，以及其他紓困措施<sup>9</sup>。其中，安心就業計畫係對於受疫情影響減班休息的勞工，提供薪資差額補貼，每月最高11000元，最長6個月，以穩

註4：勞動部，「基於防疫的必要措施，中小學配合指揮中心延後開學之決策，勞工權益可以請什麼假？」，<https://www.mol.gov.tw/topic/44761/45003/45004/44765/44785/>（2020年11月2日）。

註5：勞動部，「防疫照顧假是公假？還是家庭照顧假？」，<https://www.mol.gov.tw/topic/44761/45003/45004/44765/44775/>（2020年11月2日）。

註6：台北市勞動局，「防疫照顧假的法源依據？」，2020年2月3日，[https://bola.gov.tapei/News\\_Content.aspx?n=FD5EDF5DCB0A26A46&sms=87415A8B9CE81B16&s=5654D608F62A6B10](https://bola.gov.tapei/News_Content.aspx?n=FD5EDF5DCB0A26A46&sms=87415A8B9CE81B16&s=5654D608F62A6B10)（2020年11月2日）。

註7：勞動部，勞工「未感染武漢肺炎」，惟因有疫區旅遊史或接觸疑慮，經衛生主管機關要求「居家隔離」、「居家檢疫」、「集中隔離」或「集中檢疫」者，其勞動權益為何？，<https://www.mol.gov.tw/topic/44761/45003/45004/44769/44809/>（2020年11月2日）。

註8：勞動部，勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎協助專區（減班休息勞工），<https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=B7B83151E38E8DC0#block>（2020年11月2日）。

註9：詳細措施，請參見勞動部，勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎協助專區（紓困措施進度），<https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=835E08A5E722119D#block>（2020年11月2日）。

定在職勞工就業。

## 參、各國的對應

新冠肺炎疫情發生後，對於各國經濟產生許多衝擊，因此各國在經濟面也推出許多紓困措施。勞動政策上也有相關的因應，以下概略介紹之。

### 一、ILO

針對新冠肺炎疫情對於全球勞工與工作的影響，國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）於3月18日提出初步評估報告<sup>10</sup>。提出「保護工作場所的勞工」、「刺激經濟和工作力需求」與「支援就業和收入」等政策，企圖減少新冠肺炎影響並期望快速且有效的恢復經濟與就業。隨著疫情持

續蔓延，ILO也持續檢討並提出建議，例如，在4月7日所提出第二版評估報告指出必須採取大規模、綜合性政策措施，著力於四大支柱領域：刺激經濟和就業；支援企業、就業和收入；保護工作場所的勞工；透過社會對話尋找解決方案<sup>11</sup>。目前於9月23日公告第六版評估報告對於最新僱用情勢進行評估與分析<sup>12</sup>。

### 二、OECD

OECD在3月20日也因應新冠肺炎在就業與社會政策發表報告<sup>13</sup>。針對各國所採取的因應措施進行整理，建議減少勞工在工作場所接觸病毒的機會，確保受感染及被隔離勞工獲得收入支持，對於因學校停課有育兒需求的勞工及其家族的支援，對於勞工維持僱用與企業存續進行支援，對於失業者或失去收入的自營業者提供所得補助等等措施，並且

註10：ILO，ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 1st Edition，2020年3月18日，ILO下列網址可閱覽，

[https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS\\_738753/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_738753/lang-en/index.htm)（2020年11月2日）。

台灣勞工陣線也有提供中文翻譯，請參見，

<http://labor.ngo.tw/labor-comments/internation/938-covid-19>（2020年11月2日）。

註11：ILO，ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 2nd Edition，2020年4月7日，ILO下列網址可閱覽：

[https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_740877/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_740877/lang-en/index.htm)（2020年11月2日）。台灣勞工陣線也有提供中文翻譯，請參見

<http://labor.ngo.tw/labor-comments/internation/951-ilo-covid19-2>（2020年11月2日）。

註12：ILO，ILO Monitor:

COVID-19 and the world of work. Sixth edition，2020年9月23日，ILO下列網址可閱覽：

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_755910.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf)（2020年11月2日）。

註13：OECD，Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response，2020年3月20日，OECD下列網址可閱覽：

<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>（2020年11月2日）。

強調許多國家在政策上著重於最脆弱的群體。

### 三、日本

日本在新冠肺炎疫情發生後，總務省公布發放特別定額給付金<sup>14</sup>，厚生勞動省（相當於我國衛生福利部與勞動部之綜合部會）也公布各項生活援助措施<sup>15</sup>。相關援助，在2020年10月1日之時間點，略有：養育子女家庭之臨時特別給付金、緊急小額資金與綜合支援資金、持續化給付金、實質無利息與無擔保融資、社會保險費用之緩繳、確保住居給付金、生活窮困者自立諮詢支援事業、生活保護、因為新冠肺炎感染導致停工、當小學等學校臨時停課家長為陪伴小孩而休假等支援措施。

以養育子女家庭之臨時特別給付金、緊急小額資金與綜合支援資金、持續化給付金為例，概要說明如下：

養育子女家庭之臨時特別給付金，是為了支援有扶養小孩家庭之生活，對於有受領兒童津貼之家庭，給與臨時特別給付金。對象是2020年4月份（含3月份）有受領兒童津貼者。並且提到2020年3月31日為止出生的兒童，以及3月為止是中學生的兒童（換言之，4月剛升高中一年級者）也包含在內。給付額

度是每人1萬日圓。原則上不用申請，由2020年3月31日為止所居住之市町村等地方自治團體進行通知。

緊急小額資金，主要是針對受到新冠肺炎的影響，因為停工導致收入減少，為使其能維持生計，所給與的無利息與保證人之小額貸款。個人事業主是20萬日圓以下，其他情形是10萬以下。綜合支援資金，則是針對受到新冠肺炎的影響，因為收入減少或失業導致生活窮困，維持生活有困難者，所給與的無利息與保證人之貸款，2人以上家庭是20萬日圓以下，單身則是15萬日圓以下。

持續化給付金，則是針對受到新冠肺炎影響之事業主，為支持事業能夠繼續，使其能夠重新振作，所給與能夠廣泛使用於所經營事業之給付金。給付對象是因為新冠肺炎的影響，一個月的營業額比起去年同月有減少50%以上的事業主，給付額度法人是200萬日圓，個人事業主是100萬日圓。

除上述措施之外，為防止新冠肺炎疫情感染的擴散，當小學等學校臨時停課時，家長為陪伴小孩而休假，所得可能會減少。為因應此問題，日本對於提供有薪休假（非特別休假）的企業主，創設新的助成金給予補助。適用此助成金對象的勞動者，不管是正職員工還是兼職等非典型僱用型態的員工，

註14：總務省，特別定額給付金，網址如下：

<https://kyufukin.soumu.go.jp/ja-JP/>（2020年11月2日）。特別定額給付金，是因應新冠肺炎所推出的緊急經濟策略之一，採用簡便的程序，迅速的提供家庭經濟援助，給與每人10萬日圓的給付。對象是2020年4月27日基準日，在住民基本台帳（相當於台灣之戶口名簿）有紀錄者。申請方式有郵寄也有線上申請方式。

註15：厚生勞動省，生活を支えるための支援のご案内（令和2年10月1日更新），厚生勞動省下列網址可閱覽：

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000622924.pdf>（2020年11月2日）。

都為適用對象<sup>16</sup>。

在厚生勞動省的說明中提到，今年2月27日至12月31日間，雇主對於下列為照顧小孩之勞動者，有給與有薪休假者，為本助成金補助之對象。

- (一) 就讀於因為因應新冠肺炎，基於停課指引，臨時停課的小學學校之兒童。
- (二) 就讀於因為有新冠肺炎，小學等有停課的必要之兒童。

助成金的內容是雇主支付給有薪休假的對象勞動者之工資相當額×10/10。具體而言，所給的助成金，就對象勞動者一人而言，以對象勞動者之平日工資額×有薪休假的日數所得到的合計額。不過，各對象勞動者之平日工資額是以通常工資換算成平日工資額，且以8330日圓為上限。

#### 四、韓國

韓國在新冠肺炎期間於4月15日辦理國會議員選舉，投票率為66.2%，創下2000年以來最高投票率。在新天地教會爆發群聚感染後，雖然一度1日有900人以上的感染者，但3月12日以來約100人左右，至4月19日以後則減

為10人左右<sup>17</sup>。

關於勞動統計部分，2020年3月韓國15歲以上人口為4471萬人，勞動人口為2779萬人。失業率約為4.2%，比起去年同月約增加0.1%，從這些數據似乎受到新冠肺炎的影響有限。不過，若再確認其他數據，實際上非勞動人口中，提到「休息中」者有36萬6千人左右，比起去年同月增加18.3%，再者，「一時停職者」人數為160萬7000人，達到歷史高值。從此指數，可知還是有受到新冠肺炎影響。

在勞動政策部分，主要區分現職勞動者、失業者與求職者、脆弱階層者三個基準，提供協助<sup>18</sup>。

對於現職勞動者的支援部分，主要是停工津貼的補助。4月起當聘僱員工未滿300人之中小企業有停工的情形，政府會補助該企業所支付給勞工之停工津貼（依據韓國勞動基準法第46條，需支付平均工資的70%以上）的90%（1日以6萬6千韓元為上限，至6月30日為止）。300人以上的大企業則是補助其給付勞工之停工津貼的67%。另外，2020年1月20日起，因為新冠肺炎之影響，學校或保育

註16：日本厚生勞動省，小学校等の臨時休業等に関する支援，共有兩份資料刊載於下列網址：小学校等の臨時休業に伴う保護者の休暇取得支援のための新たな助成金を創設します，[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/kyufukin/pageL07\\_00002.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07_00002.html)（2020年11月2日）；新型コロナウイルス感染症による小学校休業等対応支援金（委託を受けて個人で仕事をする方向け），[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_10231.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10231.html)（2020年11月2日）。前者是針對受僱勞動者，後者是個別接受委任締結契約關係者。

註17：韓國之因應狀況，主要參考吳學殊，韓國の新型コロナ問題への対応——雇用・労働政策を中心に，2020年5月1日刊載於労働政策研究・研修機構網頁，<https://www.jil.go.jp/tokusyuu/covid-19/column/007.html>（2020年11月2日）。

註18：以下介紹，主要參考吳學殊，同前註。

園停課時，為照顧小孩而請假時，政府給與1日5萬韓元之補助（最多5日（後續有調整至10日）），單親家庭則是10日）。

對於失業者與求職者的支援部分，除了原本有加入僱用保險法之失業者可受領失業津貼外，2020年4月實施「新冠肺炎地域僱用對應等特別支援事業」。對於無薪假之勞動者，設計地域僱用對應特別支援制度，透過地方政府給付每人50萬韓元（上限2個月）。

對於脆弱階層者的支援部分，設計有求職促進津貼、對於桿弟等特別型態僱用者的支援、建築業日僱型勞動者提供融資、對於年輕勞動者求職活動的支援，以及對於高年齡勞動者之支援。

此外，除了上述政策外，政府也逐步討論創造僱用機會的政策。

## 五、歐美等國家

歐美等國家也陸續就新冠肺炎對勞工的影響採取因應措施。以疫情較嚴重的3、4月間而言，美國在3月通過「冠狀病毒援助、救濟和經濟安全法（CARES）」，提供中小企業融資、擴充失業津貼、提供個人等之現金給付。英國一開始主要是在於企業資金調度的援助，後來隨著新冠肺炎感染的擴大，則採取以補助工資8成（以2500磅為上限）維持僱用之措施。德國於3月便採取僱用支援政策，放寬短時工作津貼（Kurzarbeitergeld）之要件，並且通過總額7500億歐元之紓困案。法

國則於3月公布總額450億歐元之紓困措施，後來在4月又提出1100億歐元緊急計畫措施之預算<sup>19</sup>。

## 肆、幾點檢討——代結語

從新冠肺炎疫情發生後，各國在勞工問題的因應，可以說主要對於僱用與勞動市場政策著手。有研究指出德國、法國與日本是就原本就存在的制度，調整或放寬要件填補雇主工資的一部分，美國與英國過去雖然沒有採取僱用維持政策，此次有導入相關措施之傾向<sup>20</sup>。

從上述各國之因應中，大概有下列幾個措施，值得我國參考與留意。包括：對於脆弱者之保護，以及對於有育兒需求勞工的支持，此外，有些國家藉此機會推展電傳勞動。

### 一、脆弱者之保護

如同OECD在3月20日報告所提到此次新冠肺炎在勞動政策的因應上，許多國家在政策上著重於最脆弱的群體。

韓國政府在疫情期間也推動相關勞動政策的支援。韓國相關制度區分現職勞動者、失業者與求職者、脆弱階層者三個面向進行支援策略。按照不同的需求，逐步採取支援政策。對於脆弱階層者的支援部分，設計有求職促進津貼、對於桿弟等特別型態僱用者

註19：労働政策研究・研修機構，新型コロナウイルス感染症の影響を受けた日本と各国の雇用動向と雇用・労働対策，刊於労働政策研究・研修機構下列網址：

<https://www.jil.go.jp/tokusyuu/covid-19/pt/docs/200508pt-report.pdf>（2020年11月2日）。

註20：労働政策研究・研修機構，同前註。

的支援、建築業日僱型勞動者提供融資、對於年輕勞動者求職活動的支援，以及對於高年齡勞動者之支援。

日本的策略之一，一部分在於擴充僱用調整助成金，考量到非典型僱用的被保險人特別容易受到經濟衝擊的影響，因此也擴充為僱用調整助成金對象。

另外，在此次新冠病毒所受影響中，值得注意的是對於女性勞工所造成的影響。在日本的研究報告中，也發現女性勞工比起男性勞工在工作時間上有大幅度減少或是被迫停止工作的狀況。一部分原因是因為此次疫情主要影響住宿、餐飲、娛樂業等女性勞動者較多之行業，此外，此次疫情發生後，為了減少外食，女性勞工家庭負擔變大，且因為中小學停課等因素，被迫要照顧小孩<sup>21</sup>。

## 二、對於有育兒需求勞工之支持

考量小學等臨時停課時，家長有陪伴小孩的需求，因此也採取支援措施。例如，韓國考量當小學等學校臨時停課時，家長為陪伴小孩而休假，所得可能會減少。為因應此問

題，韓國政府給與1日5萬韓元之補助，也值得注意。

日本也有考量當小學等學校臨時停課時，家長為陪伴小孩而休假，所得可能會減少。為因應此問題，日本對於提供有薪休假（非特別休假）的企業主，創設新的助成金給予補助。所給的助成金，以對象勞動者一人而言，以對象勞動者之換算成平日工資額有薪休假的日數所得到的合計額。不過，各對象勞動者的通常工資換算平日工資額（以8330日圓為上限）。

## 三、電傳勞動的推廣

另外，值得留意者，乃順勢推動電傳勞動的策略。日本伴隨著政府有一些管制人員移動之限制，鼓勵企業主新導入電傳工作，對於因為受到新冠肺炎影響新導入電傳工作之中小企業予以補助<sup>22</sup>。日本近年來從工作與生活平衡的角度，原本就積極推動企業導入電傳工作<sup>23</sup>，此次隨著疫情發展的需求，強化電傳工作的運用，相關成效也值得持續留意。

註21：周燕飛，コロナショックの被害は女性に集中（続編）——雇用回復の男女格差——，2020年9月25日，労働政策研究・研修機構，

[https://www.jil.go.jp/researcheye/bn/047\\_200925.html](https://www.jil.go.jp/researcheye/bn/047_200925.html)（2020年11月2日）。

註22：厚生労働省，働き方改革推進支援助成金（新型コロナウイルス感染症対策のためのテレワークコース），網址如下：

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudoukijun/jikan/syokubaisikitelework.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/jikan/syokubaisikitelework.html)（2020年11月2日）。

註23：日本厚生労働省關於電傳工作相關策略之介紹，請參見厚生労働省，テレワーク普及促進関連事業，網址如下：

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudoukijun/shigoto/telework.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/shigoto/telework.html)（2020年11月2日）。