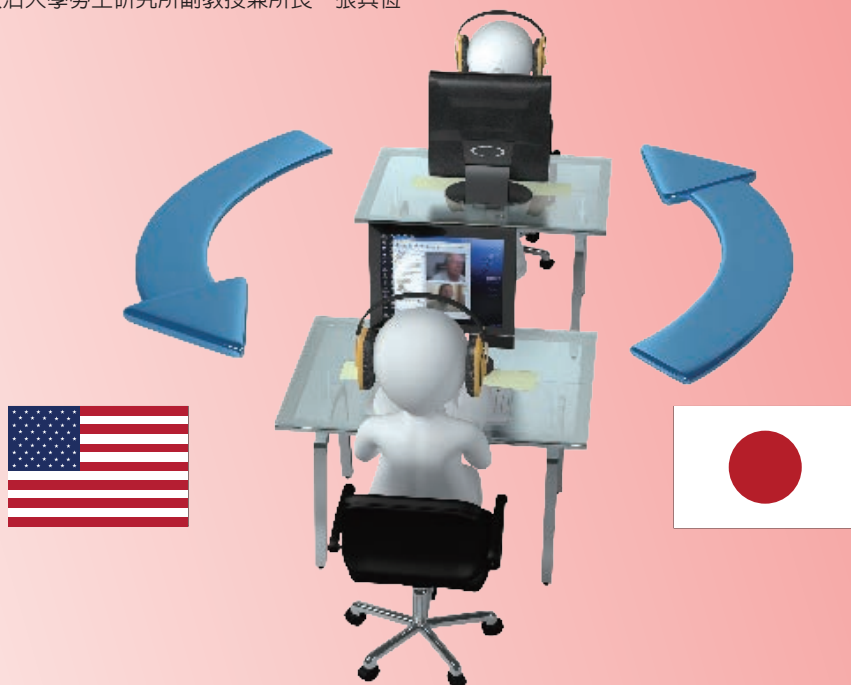


# 綜觀美、日電傳勞動之發展與調適政策

國立政治大學勞工研究所副教授兼所長 張其恆



## 一、前言

藉由資通信科技設備，於時間地點較為彈性的方式提供勞務之電傳勞動，已成為 21 世紀工作生活上的重要特

徵。我國與歐盟、美國、日本的網路普及率均相當高，而且遠高於世界平均。<sup>1</sup> 相對地在此基礎上，運用各種電腦終端

<sup>1</sup> 根據網路市場研究公司 Miniwatts 的研究顯示：歐盟的網路普及率 79.3%，臉書普及率 46.5% (Nov. 2015)；美國的網路普及率 87.4%，臉書普及率 59.7% (Nov. 2015)；日本的網路普及率 90.6% (Dec. 2014)，臉書普及率 19.7% (Nov. 2015)；台灣的網路普及率 84.0% (Dec. 2014)，臉書普及率 76.9% (Nov. 2015)。其中，網路普及率均遠超出世界平均 46.4%。請參見：Miniwatts, Internet World Stats: Usage and Population Statistics, <http://www.internetworldstats.com/>.



設備或智慧行動裝置，提供各種便利亦相當普遍。

各種新興的遠距工作型態，也因此應運而生，而有助於各種經濟社會目的之達成，包括經營彈性、就業促進、環境保護、城鄉平衡與災害應變（BCP）等。<sup>2</sup>除歐盟以外，本文擬就美國與日本面對電傳勞動的發展趨勢，對於現行勞動保護制度的適用，所採取不同於歐盟的調適政策。<sup>3</sup>

## 二、發展情形

早在上世紀 70 年代，電傳勞動最初在美國加州受到關注，主要在通勤替代的功能，而稱為電傳通勤（telecommuting）。雖然，調查顯示當時約有半數的事務職使用電腦，但研究推估使用電傳勞動的人數，即使到 90 年代

也不到 10%。<sup>4</sup>時至今日，電傳勞動的發展趨勢，已成為主要的工作型態之一。

### （一）美國

美國電傳勞動發展趨勢的調查，主要由民間專業組織實施。一項由美國人力資源專業組織 WorldatWork 所作的系列調查，顯示美國電傳勞動的發展趨勢。<sup>5</sup>該項調查由 2003 年開始進行，調查每月至少有一天從事電傳勞動的人數，並獲取其他相關數據。<sup>6</sup>

圖 1 顯示三項數據：分別以綠色代表從事電傳勞動的總人數，藍色代表僱用型，而紅色代表自營型的電傳勞動人數。電傳勞動總人數到 2008 年達到高峰，約為 3,370 萬人，到 2010 年下降到 2,620 萬人，約占美國就業人口的

<sup>2</sup> 請參見：張其恆，「資訊網路社會中電傳勞動關係之初探」，政大勞動學報，第 6 期，頁 79-111。

<sup>3</sup> 歐盟方面，請參見：張其恆，「電傳勞動之勞動基準：歐盟經驗的啟示」，回顧與前瞻：：勞動基準法施行 30 週年論文集（台北：勞動部，2014），pp. 573-600。

<sup>4</sup> M. H. Olson, An Investigation of the Impacts of Remote Work Environments and Supporting Technology (New York: Centre for Research on Information Systems, New York University, 1987) .

<sup>5</sup> Andrea Ozias (ed.), Telework 2011 (WorldatWork, 2011), <https://www.worldatwork.org/waw/adimLink?id=53034>.

<sup>6</sup> 該項調查於 2011 年以後，改為職場彈性調查，未提供電傳勞動者人數之推估。但提供受調查企業提供電傳勞動的比例，2015 年實施各種形式電傳勞動的企業高達 85%。請參見：FlexJobs, Trends in Workplace Flexibility (WorldatWork, 2015), <https://www.worldatwork.org/waw/adimLink?id=79123>.

20%。其中，僱用型人數於 2008 年約為 1,700 萬人，到 2010 年下降到 1,600 萬人；自營型人數於 2008 年約為 1,660 萬人，到 2010 年下降到 1,000 萬人。該調查也分析了可能影響人數下降的因素：失業率增加、擔心失業的不安感增加，與對電傳勞動調適能力缺乏認識。

此外，該調查的其他結果，包括：

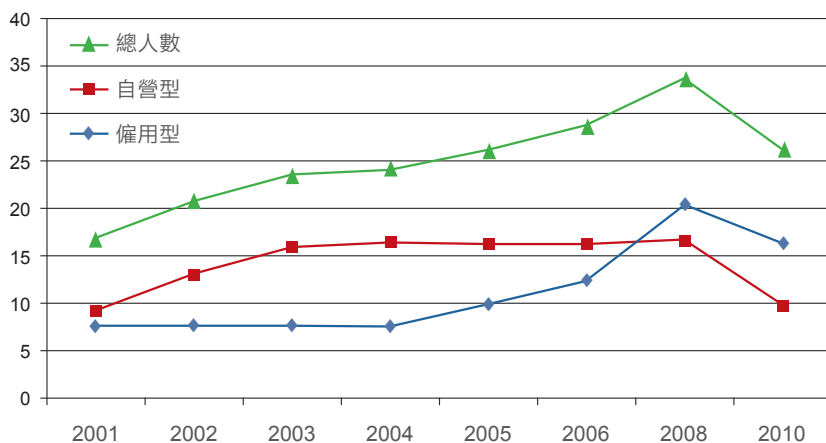
1. 經常性的電傳勞動比例上升，每週從事一天以上電傳勞動的比例，由 2008 年的 72%，增加到 2010 年的 84%。

2. 從事電傳勞動者，以 40 歲左右大學畢業的男性居多。
3. 地點以自宅為主，但 2006 年以後，衛星職場與旅館使用比例上升，由於多為假日使用，並不利於休假效果。
4. 除客服中心 (call center) 外，部分勞雇雙方認為電傳勞動是種福利。

美國聯邦政府實施電傳勞動的情形，則可藉由聯邦政府人事管理局每年向國會提交的報告中探究。<sup>7</sup> 表 1 顯示美國聯邦政府機構實施電傳勞動人數，除

圖 1

美國電傳勞動的發展趨勢 (單位：百萬人)



<sup>7</sup> OPM, 2014 Status of Telework in the Federal Government, Report to Congress, <https://www.telework.gov/reports-studies/reports-to-congress/annual-reports/>.



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

表1

美國聯邦政府電傳勞動實施人數

年度	總人數	合格人數	實施人數	百分比
2004年	1,818,397	752,337	140,694	7.7%
2005年	1,802,032	1,253,509	119,248	6.6%
2006年	1,805,741	1,250,980	110,592	6.1%
2007年	1,848,970	1,242,104	94,643	5.1%
2008年	1,962,975	1,187,244	102,900	5.2%
2009年	1,993,390	NA	113,946	5.7%
2010年	NA	NA	NA	NA
1011年	2,165,390	684,589	144,851	6.6%
2012年	2,157,668	1,020,034	267,227	12.3%
2013年	2,176,978	1,000,581	263,517	12.1%

2010年調整調查基準無數據外，聯邦政府機構實施電傳勞動的普及率並不高，直到2012年方才跨過一成的門檻，仍較全國平均值20%為低。

由於合格申請實施電傳勞動人數與真正申請人數間仍有相當差距，2011年以後增加了實施月分與原因的調查，並就電傳勞動者特徵進行分析。結果發現二月份實施電傳勞動者遠高於九月份，推測氣候為主要原因，而臨時需要，如暴風雪，申請實施電傳勞動超過三成；而聯邦政府受僱人實施電傳勞動者之特徵，主要包括：

1. 男女比例各半；
2. 非主管職約佔81%；
3. 年齡偏高，40歲以上佔四分之三；
4. 超過六成申請實施者，工作年資超過六年。

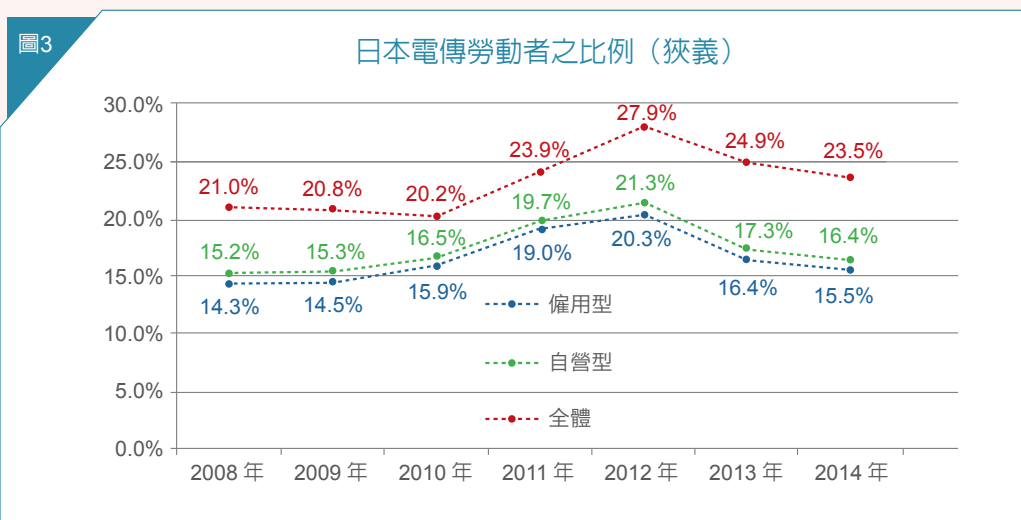
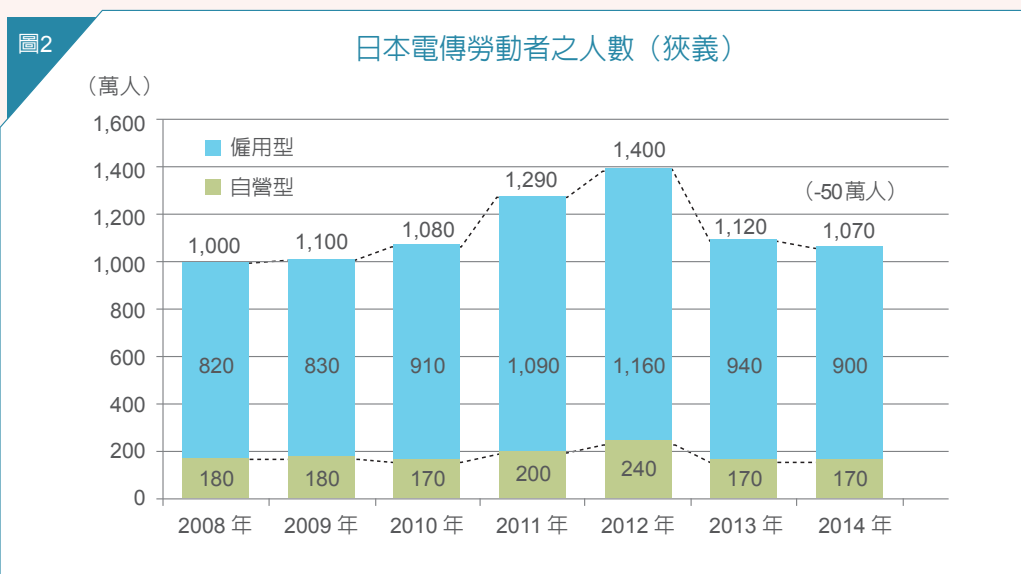
## (二) 日本

日本電傳勞動者的人數與比例，得由國土交通省的調查報告中獲得。<sup>8</sup> 該項調查自2002年起開始辦理，2013年日本內閣通過「世界最先端IT國家創造宣言」，為推動此宣言之落實，將電傳勞動者的人數與比例之調查，列入關鍵施政績效指標（KPI）。

<sup>8</sup> 国土交通省都市局，平成26年度テレワーク人口実態調査（東京：国土交通省，平成27年3月）。[http://www.mlit.go.jp/crd/daisei/telework/docs/26telework\\_jinko\\_jittai\\_gaiyo.pdf](http://www.mlit.go.jp/crd/daisei/telework/docs/26telework_jinko_jittai_gaiyo.pdf).

該調查將電傳勞動者區分為廣義與狹義，以及僱用型與自營型，其中狹義者為每週從事電傳勞動 8 小時以上之電傳勞動者。從事人數如圖 2 所示，2014 年約為 1,070 萬人，僱用型約為 900 萬

人，自營型約為 170 萬人；而比例如圖 3 所示，2014 年占全體就業人口比例約 23.5%，僱用型占全體受僱人比例約為 15.5%，自營型占全體自營業者約為 16.4%。





# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

由於日本政府提出「世界最尖端 IT 國家創造宣言」，將僱用型在宅電傳勞動者比例達到 10%，作為 2020 年施政目標。圖 4 與圖 5 則顯示了現況，2014 年

分別為 480 萬人與 8.3%。從趨勢觀察，目前呈現遞減走向，到 2020 年達標的可能性仍具有高度的挑戰。

圖 4

### 日本電傳勞動者之人數（居家型）

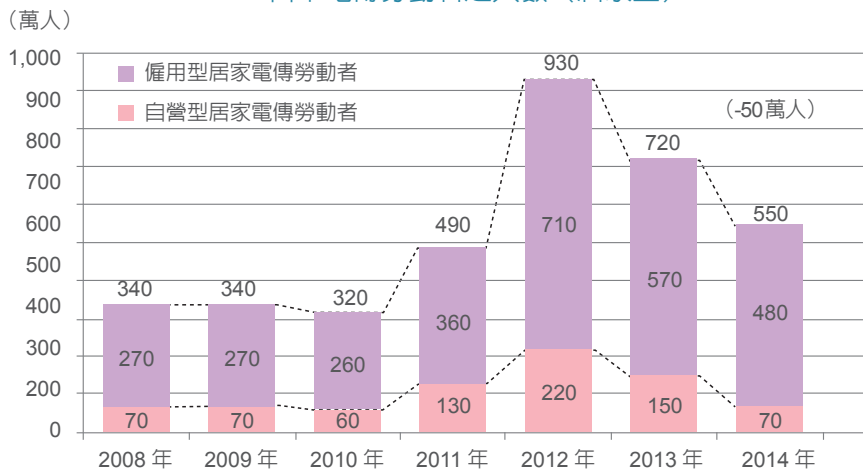
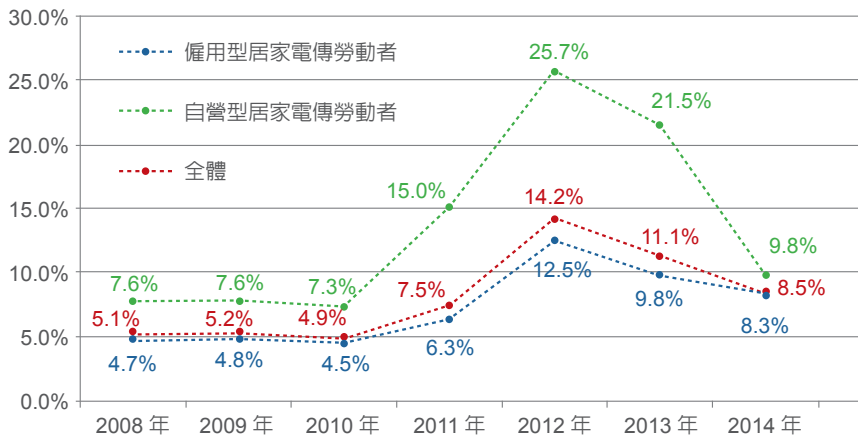


圖 5

### 日本電傳勞動者之比例（居家型）



該調查亦發現日本電傳勞動者的分布特性：

1. 都會區自營業者超過半數為電傳勞動者。
2. 大約 25% 的僱用型電傳勞動者年齡介於 40 ~ 49 歲之間。而自營型電傳勞動者年齡偏高，大約半數超過 60 歲。
3. 過半數的在宅型電傳勞動者為男性正規社員。
4. 工時過長為僱用型電傳勞動者不願增加電傳勞動時間的主要原因，其次為認為必要性低和工作評價不適當。

從美日兩國電傳勞動者比例觀察，經常從事者兩國均約 20%，顯然已經成為重要的工作型態。如何調適現有勞動保護制度，維護電傳勞動者的權益，成為健全電傳勞動發展環境的重要課題。

### 三、調適政策

歐盟的電傳勞動調適政策，係與社會夥伴關係間的調適相結合，基本上建構在社會對話之上，尤以 2002 年的電傳勞動框架協議為代表。美日則有所不同，基本上係彈性的產物，而今（2016）年美國預定緊縮白領豁免門檻的政策，亦將產生限縮電傳勞動彈性化範圍的效果。

#### （一）美國

美國的電傳勞動政策主要於公部門實施，美國聯邦政府定有僅公共部門適用的電傳勞動法，主要目的形式上是要平衡工作與生活。911 之後，甚至為了反恐的需要，也將電傳勞動納入災害應變與繼續營運計畫（COOP）之中。

美國聯邦政府從 1990 年代開始，由美國內務部（General Service Administration, GSA）主導之電傳勞動推進措施便已展開。於 1990 年 11 月制定財政、郵政、一般行政撥款法（Treasury, Postal Service and General Government Appropriations Act, 1991, Public Law 101-509, § 624），要求各部會推展聯邦彈性職場計畫（Federal Flexiplace Project），編列預算於公務員自宅安裝寬頻電話線路、必要設施與支





付通信月租費等。此後連續四年，國會通過撥款法，推動此項彈性職場計畫。

到 1996 年，國會又通過 1997 年綜合撥款法 (omnibus consolidated appropriations Act, 1997, Public Law 104-208, § 407)，要求內務部推動建置電傳通勤中心。其後又於 2000 年，國會通過 2001 年運輸部與相關機構撥款法 (Department of Transportation and Related Agencies Appropriations, 2001, Public Law 106-346, § 359)，要求所有行政機關建立電傳勞動政策，擴大實施電傳勞動的範圍，以增進工作績效。此後連續五年撥款，推動建立各項電傳勞動之基礎設施。

國會進一步於 2010 年制定電傳勞動加強法 (Telework Enhancement Act, 2010 Public Law 111-292)，要求各部會頒訂實施計畫，設置專責人員管理電傳勞動，務求參與人員完成互動訓練，簽訂書面電傳勞動契約，納入正常營運計畫，建立作業指導守則，以符任務要求。<sup>9</sup> 聯邦政府人事管理局 (OPM) 並據



此訂定 2011 年聯邦政府電傳勞動指導守則 (Guide to Telework in the Federal Government April 2011)。<sup>10</sup>

該項指導原則詳細規定各項勞動條件與管理規則，尤其強調各種緊急應變與安全規定。

其中，有關電傳勞動者的工作時間安排，顯示政策上採取鬆綁法規與分散權力的政策方向。美國聯邦政府傳統上，對各部會的工作時間管理，同樣以 40 小時工作週為原則，但增列每日正常工作時間為 8 小時。<sup>11</sup> 但為考量工作生活間的不同需求之平衡，採

<sup>9</sup> <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-legislation/telework-enhancement-act/>.

<sup>10</sup> <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-guidance/>.

<sup>11</sup> 5 U.S.C. 6121 (6) .



取兩種工作時間安排：彈性工作班表（flexible work schedule）與壓縮工作班表（compressed work schedule）。

彈性工作班表由兩個部分組成：

（1）核心工作時間與工作日，為受僱勞工應出勤的時段與日期；（2）彈性工作時間與工作日，在不產生延長工時的情形下，為受僱勞工得自行選擇出勤的時段與日期，以完成工作要求。<sup>12</sup>

壓縮工作班表也有兩種情形：（1）全職受僱勞工以雙週為單位，正常工作時間 80 小時，工作日數得低於 10 天；（2）兼職受僱勞工以雙週為單位，正常工作時間得低於 80 小時，工作日數也得低於 10 天。<sup>13</sup>

而對電傳勞動的工作時間管理更為彈性，主要基於工作與生活的平衡需要，透過電傳勞動者、監督管理者與同事間溝通協調，進行安排落實，並簽訂電傳勞動契約。電傳勞動契約不但是溝通協調的結果，亦是修正的參考架構，主要包含以下要點：<sup>14</sup>

1. 電傳勞動工作班表，如每週一和五實施電傳勞動。

2. 工作時間與主要工作場所相同或相異之處。

3. 雙方期待的溝通方式，如電子郵件或電話等，以及頻率和時段。

4. 工作班表異動的程序與要件。

電傳勞動契約給予勞雇雙方以自由選擇為基礎的彈性安排，事前清楚約定各種聯繫方式，休息時間互不干擾。由於有實施電傳勞動資格的受僱人，幾乎都豁免適用公正勞動基準法的加班費規定，因而對於電傳勞動過長工時問題，並未提出實質的干預政策。

## （二）日本

日本政府於 2003 年 7 月的 e-Japan 戰略中，揭示其目標為 2010 年以前，電傳勞動者占就業人口比例達到數



<sup>12</sup> 5 U.S.C. 6122.

<sup>13</sup> 5 U.S.C. 6121 (5) (A) (B) .

<sup>14</sup> Guide to Telework in the Federal Government (Washington, DC: Office of Personnel Management, 2011) , pp. 30-34.



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

20%。10 年後的 2013 年，日本政府提出「世界最先端 IT 國家創造宣言」，揭示其目標為 2020 年以前，僱用型居家電傳勞動者比例達到 10%，以利婚育女性之就業。<sup>15</sup>

為調適現有勞動保護法之適用，日本厚生勞動省於 2004 年發布命令。<sup>16</sup>該命令後又陸續修訂，最近一次為 2008 年。<sup>17</sup>該項調適涉及僱用型居家電傳勞動者於勞動基準法、勞工安全衛生法，以及勞動者災害補償保險法等之適用問題。

在勞動基準法方面，分別就勞動條件明示（勞動基準法施行規則第 5 條第 2 項）與工作時間制度進行調適。在勞工安全衛生法方面，則就勞工健康檢查（勞動安全衛生法第 66 條第 1 項）、安全衛生教育（勞動安全衛生法第 59 條第 1 項）與 VDT 作業安全衛生管理（平成 14 年 4 月 5 日基發第 0405001 號）進行調適。在勞動者災害補償保險法方面，則單純強調私人行為所導致的災害，並非保險給付對象的原則。

其中，有關工作時間制度的調適政策，採取限制性的彈性化方向。



第一、解除管制：電傳勞動者得適用勞基法第 38 條之 2 規定之事業場外勞動的擬制工作時間制，幾乎完全排除正常工時制度之適用。

第二、地點、技術與業務的限制：僱用型居家電傳勞動者採事業場外勞動的擬制工作時間制之要件如下：(1) 該業務於日常起居飲食等私生活之自宅中進行；(2) 該資訊通訊機器並不處於保持通訊狀態，而得以隨時獲取雇主的指示；(3) 該業務並非屬於需隨時根據雇主具體指示而為之業務。

第三、排除深夜與假日工作保護的實質限制：僱用型居家電傳勞動者雖採擬制工作時間制，但非有下列情形，仍得適用深夜與假日工作保護：(1) 無雇

<sup>15</sup> <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20150630/siryou1.pdf>.

<sup>16</sup> 平成 16 年 3 月 5 日基發第 0305003 號。

<sup>17</sup> 平成 20 年 7 月 28 日基發第 0728001 號。 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/03/h0305-1.html>.

主強制或課予義務從事深夜或假日工作之事實；(2) 並無業務量過大或期限設定不當，而不得不為深夜或假日工作等視同雇主默許之情形；(3) 無客觀上得以推測於深夜或假日工作之事實，而雇主亦無從得知之深夜與假日工作。

第四、排除深夜與假日工作保護的程序限制：僱用型居家電傳勞動者雖採擬制工作時間制，但非有下列情形，仍得於事前或事後提出加班費之請求，而適用深夜與假日工作保護：(1) 並無事前報告加班時數的上限規定，雇主亦無施壓要求不如實報告等視為未反映該事業單位事前許可制實態之情事；(2) 並無事後報告加班時數的上限規定，雇主亦無施壓要求不如實報告等視為未反映該事業單位的事後報告制實態之情事。

由以上說明可以觀察出，對於僱用型居家電傳勞動者，工時保護制度實質上放寬，限制性的規定也十分寬鬆，最後將委由當事人自行決定，雖然擬制時間制仍保有主管機關些許的審查機制。

#### 四、結論

綜合觀察，美日兩國電傳勞動的發展，已然成為主要的工作型態。相關的調適政策，基於客觀上難以適用集中職場的保護規定，而朝向自由化解除管制的方向調整。美日兩國不同於歐盟之處



在於缺乏社會監護，而此種發展方向又缺乏公權力監督，兩國電傳勞動者過長工時問題預估將日趨嚴重，有可能形成僱用型電傳勞動發展的不利因素。

美國預計今年將大幅緊縮白領豁免延長工時保護之門檻，其對電傳勞動發展的正負面影響，將有待進一步觀察。是否會步上歐盟主要國家轉向自營型電傳勞動者增加的後塵，亦有待觀察。

我國電傳勞動者之人數與比例，由於缺乏適當的調查統計，並無法掌握發展全貌。然以聯網比例之高，通訊軟體之普及，電傳勞動者之比例應不低於10%。主管機關雖於2015年訂頒勞工在事業場所外工作時間指導原則，但較諸歐盟的電傳勞動框架協議、美國公部門的電傳勞動加強法、日本的活用情報通信機器的居家勤務之適切導入及實施指引，我國電傳勞動調適政策相對似仍缺乏整體性與積極性，相關法源之整備應更為前瞻。☺