政大勞動學報／第二十四期／民國 98 年 1 月／頁 95-131
Bulletin of Labour Research / No.24 / January 2009

論強制受僱於四人以下事業單位勞工參加勞保之可行性*

藍科正**、陳美慧***

目　次

壹、研究背景與目的
貳、研究方法
　一、文獻分析
　二、問卷調查
　三、深度訪談
參、四人以下事業單位自願加入勞保狀況
　一、自願加入勞保的四人以下事業單位數和勞工數
　二、四人以下事業單位自願加入勞保的主因
肆、四人以下事業單位強制參加勞保的支持立場
　一、四人以下事業單位勞工部分未參加勞保
　二、四人以下事業單位勞工有錯保勞保狀況
　三、宣導四人以下事業單位勞工參加勞保的效果有限
　四、避免部分勞工雙重加保的現象
伍、四人以下事業單位強制納入勞保的反對立場
　一、職業工會的立場
　二、中小企業雇主的立場
陸、推動四人以下事業單位加入勞保的修法建議

* 作者欲感謝本刊三位匿名審查人提供的寶貴審查意見，以及所有受訪者的協助，但文中的所有觀點或可能的錯誤全屬作者責任。

** 國立中正大學勞工關係學系副教授，E-mail: labkcl@ccu.edu.tw。
***勞保局二等專員。

投稿日期：97 年 8 月 5 日，接受刊載日期：98 年 1 月 12 日

摘　要

台灣目前 4 人以下事業單位勞工部分沒有加入勞保，或透過錯誤單位投保勞保，乃不利其參加勞保的權益。勞委會一直嘗試採取修正勞工保險條例第六條的策略，希望將 4 人以下事業單位改爲強制納入勞保，以保障弱勢勞工的權益；卻面臨職業工會和中小企業的反對。爲促進 4 人以下事業單位勞工參加勞保，本文主張，政府宜改採修正勞工保險條例第八條的策略，允許 4 人以下事業單位勞工至職業工會自願投保勞保，並對錯誤至職業工會投保勞保的 4 人以下事業單位勞工辦理特赦，承認他們已投保的勞保年資。

關鍵詞：勞工保險、4 人以下事業單位、自願投保、強制納保、職業工會

壹、研究背景與目的

勞工保險（以下簡稱勞保）係政府爲推行社會安全政策，應用保險技術，以強制納保的方式，對於多數勞工於遭遇生育、傷病、失能[1]、老年、死亡等事故時[2]，提供保險給付，以保障最低經濟安全爲目的之社會保險制度。我國於一九五〇年即以行政命令方式開辦勞保，一九五八年以勞工保險條例（以下簡稱勞保條例）正式立法實施，迄今歷經十一次修正，適用對象之涵蓋面不斷擴充，保險給付範圍及項目也逐次增加並充實保障內容。尤其是去（二〇〇八）年八月十三日，勞工保險條例修正公布，增訂老年給付年金制，優於一次金給付，有利被保險人養老所需。

惟自一九七九年將適用範圍自僱用 10 人以上單位擴大至僱用五人以上單位以來，仍有 4 人以下事業單位屬於自願加保對象，部分該類事業單位的勞工並未參加勞保（如參立法院，2007）或係以不合乎勞保條例規定的方式參加勞保（如參吳惠林、王素彎，2008）。對照外國的作法，美國現行的社會安全制度係強制所有受僱勞工參加[3]，德國現行的帝國勞工障礙與老年保險法亦強制所有受僱者參加（傅從喜、林志鴻、藍科正、張秋蘭，2008：36）。我國學者郝鳳鳴（2006）也主張，社會保險本應全面涵蓋所有勞工，才符合其強制性的本質。

1　勞保條例於 2008 年 8 月 13 日修正公布，以「失能」取代「殘廢」用詞。

2　勞保條例於 2008 年 8 月 13 日修正公布，刪除失業給付，改由就業保險法完全規範。

3　美國現行的社會安全制度之涵蓋對象中，強制參加對象包括：受僱勞工，以及年收入 400 美元以上的自僱者；自願參加對象包括：不適用 1991.7.1 退休制度的州政府和地方政府員工、政府機構海外僱員；排除對象包括：臨時農工、家內勞動者、競選時的受僱者、1984.1.1 以前受僱的部分聯邦員工、年收入 400 美元以下的自僱者等（參 US Social Security Administration, 2008: 174）。

近十年來，勞委會一直嘗試提案將 4 人以下事業單位改爲強制納入勞保，以保障弱勢勞工參加勞保的權益。

再者，將 4 人以下事業單位改爲強制納入勞保，可改善勞保局的實務作業。因爲二〇〇三年政府開辦就業保險及二〇〇五年七月開辦勞退新制，均規定僱用員工 1 人以上即屬強制參加對象，亦都由勞保局辦理，卻因有的有加勞保、有的沒有[4]，在實務作業上形成扞格。故若四人以下事業單位強制納入勞保，勞保的整體運作會更加順暢[5]。

二〇〇七年初（一月三日），立法院第六屆第四會期衛生環境及社會福利委員會第十四次全體委員會議曾（一讀）通過勞工保險條例部分條文修正草案，將勞保條例第六條第一項前三款規定的「受僱於僱用勞工五人以上」修正爲「受僱於」，也就是變成「受僱於僱用勞工一人以上」之意；並增列第四項，規定有一定雇主的勞工不得透過職業工會或漁會參加勞工保險。但後來因爭議頗大[6]，立法委員和總統選舉在即，經朝野協商而擱置。

其實，全國產業總工會贊成 4 人以下事業單位強制納入勞保，認爲該類單位的勞工也是產業勞工，不應有差別待遇（參 2007.1.4 苦勞網）；反對 4 人以下事業單位改爲強制納保的主要聲浪來自職業工會和中小企業。職業工會因屬勞健保工會的性質（如參衛民，1993、莊亞娟，1996、王惠玲，1997、潘世偉，2004），擔心會員流失，收入

4　勞保局內部統計資料顯示，在就保開辦後到勞退新制開辦前的期間，僅加就保未加勞保的單位，一直維持在 300～400 個單位（2005 年 6 月爲 381 個）。但到了 2005 年 7 月勞退新制開辦當月份，僅加就保未加勞保投保單位大幅增加爲 1,363 個（月增率 257.74%=(1,363-381)/381）。到 2006 年 12 月底，則達 7,009 個。

5　不過，在今天的電腦技術下，勞保局實務作業的便利性應非問題。

6　部分立法委員考慮勞工工作性質，4 人以下事業單位提供的工作機會不是很穩定，加保、退保過於頻繁，而且 4 人以下事業單位也無力僱用專人辦理勞保業務，實施仍有困難；但大部分立法委員仍然認爲應該把雇主的責任給抓回來，才是正確的方向。朝野協商時，部分職業工會代表亦到場表達反對意見。

減少；中小企業擔心人事成本提高，導致經營意願降低（如參吳惠林、王素彎，2008）。回顧一九七九年將勞保強制適用範圍擴大至僱用五人以上單位時，沒有太大的反對聲音（參立法院，1978）；因爲在威權時代，一黨獨大，政府決定就算數，在「保障勞工」大旗之下，亦無人敢反對。解嚴之後，民意高漲，政府施政須兼顧各方利益，一方面要保障勞工權益，一方面也要顧及職業工會和企業主的利益，故 4 人以下事業單位改爲強制納保的修法也必須顧及職業工會和中小企業的意見。

在勞保老年給付變成更好之際，以及不景氣的趨勢下，如何協助這些沒有勞保保障、社會最弱勢的勞工能納入勞保[7]，實需各界積極關心。究竟要如何跨越目前反對全面強制納保的環境氛圍，讓 4 人以下事業單位勞工能夠全面參加勞保呢？本文先藉由勞保局的統計資料和問卷調查 103 家 4 人以下事業單位，探討 4 人以下事業單位自願加入勞保的狀況（含自願加入勞保的單位數和勞工人數、雇主自願加保的主因）。其次，由未加保以及可能錯誤投保勞保等狀況，分析 4 人以下事業單位強制納保的支持論點。再者，因爲勞委會採修正勞保條例第六條來推動 4 人以下事業單位強制納入勞保之作法，遭遇職業工會和中小企業的強力反對，故本文分析職業工會和中小企業反對 4 人以下事業單位強制納入勞保的立場，藉以呈現勞委會推動 4 人以下事業單位強制納入勞保作法的困難。最後，基於促進 4 人以下事業單位勞工參加勞保的目標，本文建議改採修正勞保條例第八條，允許 4 人以下事業單位勞工自願至職業工會投保勞保，並對錯誤至職業工會投保勞保的 4 人以下事業單位勞工辦理特赦，俾及早促進 4 人以下事業單位勞工參加勞保的權益。

---

[7] 儘管職業災害勞工保護法對沒有加入勞保的勞工，提供有依基本工資計算的職災給付，但加入勞保者的職災給付較佳，且有普通事故的給付。

貳、研究方法

本文分析支持和反對 4 人以下事業單位強制納入勞保的立場，並基於反對強制納入勞保者的力量較大，而爲促進 4 人以下事業單位勞工得以儘速參加勞保，從而獲取二〇〇九年起實施的勞保條例修正案之較優的給付，本文提出較可行的作法。所採取的研究方法包括文獻分析、問卷調查、和深度訪談等，以下分別說明之。

一、文獻分析

本文回顧支持和反對 4 人以下事業單位強制納入勞保的相關文獻，並參考勞保局的相關統計資料，分析加保勞保的 4 人以下事業單位狀況。

二、問卷調查

按規定，4 人以下事業單位既未強制納保，表示雇主可以選擇加保或不加保，選擇加保則勞工享有完整保障；選擇不加保時，勞工可能到其他投保單位（如職業工會或其他事業單位）加保或不加保。據此歸納，4 人以下事業單位勞工加保的型態可能有三種：第一種是由雇主爲其加保，第二種是透過職業工會或其他單位加保（可能屬錯誤加保），第三種則是未加保。本文透過問卷調查，探詢第一種型態雇主自願加保的主因[8]。本文立意選取屬於公司行號類別[9]、保險證號尾碼爲 168、加保生效中的 241 個投保單位，於二〇〇七年二至三月間，

---

[8] 另透過深度訪談職業工會幹部，了解第二種型態的原因（參第貳節第三小節），但不討論第三種型態。

[9] 勞保類別除公司行號外，尚有產業工人、新聞、文化、公益、合作事業、政府機關及公、私立學校、漁業生產勞動者、職業勞工、漁會會員、自願投保者等保險類別。

採電話調查方式進行。最後，138 家拒絕受訪或電話無人接聽，成功訪問 103 家 4 人以下投保單位，其縣市別的分布參表 1[10]。問卷調查結果採次數分配和百分比分布，進行統計分析。

表 1　問卷調查母體和樣本的縣市別分布

單位：個、%

地區別	母體數	樣本數	拒訪/無人接聽	電訪成功單位數	樣本占母體的百分比（%）
基隆市	2,328	2	2	-	-
台北縣	44,480	44	19	25	0.056
台北市	54,019	54	34	20	0.037
桃園縣	19,336	19	11	8	0.041
新竹縣	3,190	3	1	2	0.063
新竹市	4,103	4	3	1	0.024
苗栗縣	3,227	3	1	2	0.062
台中縣	18,446	18	15	3	0.016
台中市	19,076	19	12	7	0.037
彰化縣	13,395	13	8	5	0.037
南投縣	2,576	2	1	1	0.039
雲林縣	2,869	2	1	1	0.035
嘉義縣	2,306	2	1	1	0.043
嘉義市	2,739	2	1	1	0.037
台南縣	8,446	8	7	1	0.012
台南市	9,143	9	3	6	0.066
高雄縣	8,721	8	1	7	0.080
高雄市	19,948	19	12	7	0.035
屏東縣	4,253	4	3	1	0.024
台東縣	1,478	2	0	2	0.135
花蓮縣	2,511	2	1	1	0.040
宜蘭縣	2,325	2	1	1	0.043
澎湖縣	533	0	0	0	-
金馬地區	490	0	0	0	-
合計	249,938	241	138	103	0.041

[10] 因勞保局未能提供較詳細的事業單位資料，故僅能以縣市別來分類。

三、深度訪談

深度訪談的對象包括 13 位職業工會幹部、2 位勞保局人員、和 1 位勞委會人員等，以下分述之。

㈠職業工會幹部

爲探討有一定雇主勞工到職業工會加保的情形，以及職業工會對於政府欲將 4 人以下單位強制納保的看法，本文對職業工會幹部進行深度訪談。訪談對象係藉二〇〇七年三月中旬在台北市辦理的一場座談會[11] 之便，先以電話聯繫徵得預定出席之工會理事長、理事或會務人員同意，並成功訪談 13 人（代號 A～M），占職業工會母體（3,054）的 0.43%，名單參表 2。

表 2　職業工會受訪對象名單

受訪者代號	受訪單位名稱	受訪者代號	受訪單位名稱
A 君（理事長）	新竹縣○○職業工會	H 君（理事）	台北市○○職業工會
B 君（理事長）	台北市○○職業工會	I 君（理事）	台北市○○職業工會
C 君（理事長）	台北市○○職業工會	J 君（理事）	台北市○○職業工會
D 君（理事長）	台北市○○職業工會	K 君（會務人員）	台北市○○職業工會
E 君（理事）	台北市○○職業工會	L 君（會務人員）	台北市○○職業工會
F 君（理事）	台北市○○職業工會	M 君（會務人員）	台北市○○職業工會
G 君（理事）	台北市○○職業工會		

㈡勞保局人員

爲了解針對 4 人以下事業單位自願加保的規定，導致部分勞工到

[11] 台北市勞工婦女協會於台北市保險業職業工會召開的勞工教育座談會。

職業工會加保，甚至沒有加保的情形，勞保局有那些作爲及因應對策，以及對 4 人以下事業單位強制納保的修正草案之意見，本文亦訪談兩位勞保局人員，一位是承保處人員（代號 N），一位是經理級人員（代號 O）。

㈢勞委會人員

鑑於 4 人以下事業單位強制納保之修法屬於政策面，故本文亦訪談一位勞委會勞保處人員（代號 P），詢問政府對於現況、修法過程，以及修法若通過的配套措施等的見解。

訪談結果都先作成逐字稿，再依分析項目歸類、彙整，採質性分析方式討論。

參、四人以下事業單位自願加入勞保狀況

本節先說明 4 人以下事業單位自願加入勞保的單位數和勞工人數，再分析 4 人以下事業單位自願加保的主因。

一、自願加入勞保的四人以下事業單位數和勞工數

已自願加入勞保的 4 人以下事業單位數和勞工數很多。依據勞保局（2007）勞工保險統計年報資料顯示，二〇〇六年底時，462,233 個勞保投保單位當中，4 人以下事業單位爲 249,938 個（148,771+101,167=249,938），占 54.07%（=249,938/462,233）；8,681,145 位勞保投保人數中，4 人以下事業單位勞工爲 593,215 人（245,666+347,549=593,215），占 6.83%（=593,215/8,681,145）（參表 3）。

相對工商及服務業普查報告中的 4 人以下事業單位全國數據（參行政院主計處，2008：16）而言，自願加入勞保的 4 人以下事業單位數（249,938）占全部 4 人以下事業單位（861,514）的比率是 29.01%

（=249,938/861,514），自願加入勞保的 4 人以下事業單位勞工數（593,215）占全部 4 人以下事業單位勞工數（1,476,877）的比率是 40.17%（=593,215/1,476,877）。換言之，全國近三成的 4 人以下事業單位都已自願加入勞保，近四成的 4 人以下事業單位勞工都已自願加入勞保。反向來說，有七成的 4 人以下事業單位沒有透過事業單位加入勞保，六成的 4 人以下事業單位勞工沒有透過事業單位加入勞保；這些人參加勞保的權益恐受威脅。

表 3　二〇〇六年底勞工保險投保單位及人數

規　模　別	勞工保險投保單位數（個）	勞工保險投保人數（人）
1～2 人	148,771	245,666
3～4 人	101,167	347,549
5 人以上	212,295	8,087,930
總　計	462,233	8,681,145

資料來源：勞工保險局（2007），《2006 年勞工保險統計年報》，台北市。

由於就業保險法係規定，所有受僱者都需強制納入就保，而就保和勞保的保險人都是勞保局，故 4 人以下事業單位參加就保時，應有同時促進其自願參加勞保的效果；勞工退休金條例則規定，雇主需爲所有受僱者提繳 6% 的退休金，其辦理單位也是勞保局，故適用的 4 人以下事業單位依據勞工退休金條例，提繳 6% 的退休金時，勞保局較易察知它們是否正確參加勞保，故亦應有促進其自願參加勞保的效果。

但就二〇〇二至二〇〇六年投保勞保 4 人以下事業單位數及人數變動情形來看（參表 4），2003 年就業保險開辦當年，4 人以下事業單位數的增加率僅 2.41%，人數的增加率僅 3.27%；單位數的增加率還低於二〇〇二年的情形（3.50%），人數的增加率則高於二〇〇二

年的情形（2.23%）。二〇〇五年勞退新制（依據勞工退休金條例辦理）開辦當年，4 人以下事業單位數的增加率大幅提高至 8.85%，人數的增加率亦大幅提高至 8.70%，單位數和人數的增加率都遠高於二〇〇二至二〇〇四年各年的情形。此顯示，就保開辦並無促進 4 人以下事業單位自願加入勞保的效果；勞退新制開辦則有促進 4 人以下事業單位自願加入勞保的效果，但其效果還是有限[12]，因爲仍有六成的 4 人以下事業單位沒有透過事業單位加入勞保。

表 4　勞保 4 人以下事業單位及人數統計

年　度	事業單位數	人　　數	事業單位數變動率 (%)	人數變動率 (%)
2002	207,478	489,643	3.50	2.23
2003	212,473	505,639	2.41	3.27
2004	221,559	528,966	4.28	4.61
2005	241,178	574,991	8.85	8.70
2006	249,938	593,215	3.63	3.17

資料來源：勞工保險局（2007），《2006 年勞工保險統計年報》，台北市。

二、四人以下事業單位自願加入勞保的主因

雖然自願加入勞保的 4 人以下事業單位數和勞工數很多，但參加勞保之後，雇主要爲勞工負擔 70% 的（普通事故）保險費，亦即保險費 100 元中，雇主要負擔 70 元，勞工僅須負擔 20 元，事業單位負擔其實不輕，它們爲何自願加入勞保呢？本文對 103 家 4 人以下事業單位進行的電話問卷調查之結果顯示，絕大多數單位加入勞保係自始加入（77.7%）、雇主主動（78.6%），且全體參加（77.7%）；單位

[12] 就業保險法和勞工退休金條例促進 4 人以下事業單位自願參加勞保的效果之影響因素包括執法的確實性，因不屬於本文的範疇，故未申論。

自願加入勞保的主因是考量勞工可以領老年給付（76.7%）[13]，呼應老年給付是勞保給付核心的觀點[14]；但過半數（54.4%）的單位不知道 4 人以下事業單位爲自願加保（參表 5）；其中可能有相當比率的單位是家族式的事業，故不會介意規定是自願加保與否。

表 5　自願加保單位加保考量理由的次數分布

單位僱用人數	四　人	三　人	二人以下	拒　答
	23 (22.3%)	27 (26.2%)	48 (46.6%)	5 (4.9%)
單位加入勞保係自始或中途加入	自始加入	中途加入	不知道	
	80 (77.7%)	19 (18.4%)	4 (3.9%)	—
單位加入勞保係雇主主動或勞工要求	雇主主動	勞工要求	兩者都有	
	81 (78.6%)	3 (2.9%)	19 (18.4%)	—
單位勞保係全體參加或選擇參加	全體參加	選擇性參加	其他	
	80 (77.7%)	8 (7.8%)	15 (14.6%)	—
單位加保最大考量因素	勞工可領老年給付	屬高危險工作	其他	
	79 (76.7%)	4 (3.9%)	20 (19.4%)	—
單位知道四人以下爲自願加保否	知道	不知道	其他	
	46 (44.7%)	56 (54.4%)	1 (1.0%)	—

表 5 顯示，老年給付確是 4 人以下事業單位最在意的勞保給付；但 4 人以下事業單位若知道是自願加保，且非屬家族式的事業，它們

[13] 針對回答「其他」的 20 個（19.4%）單位，進一步追問後，有 8 個單位表示，都是自家人，當然要加勞保；5 個單位認爲加勞保是老闆的責任；7 家則回答「法令不是規定要加保的嗎？」

[14] 例如，王惠玲（1997）指出，職業工會會員加入職業工會的目的是參加勞健保及退休福利；柯木興（2008）指出，目前老年給付實收費率約 4%，占勞保費率 5.5% 的 72.73%。

還會加入勞保嗎？而若 4 人以下事業單位結束營業，這些已加入勞保勞工的權益如何持續呢[15]？故這些勞工參加勞保的權益恐怕還是受有某種程度的威脅。

肆、四人以下事業單位強制參加勞保的支持立場

本節依序分析 4 人以下事業單位勞工未參加勞保的人數、可能錯誤投保勞保的狀況、宣導 4 人以下事業單位勞工參加勞保的效果有限，以及避免部分勞工雙重加保的現象等，以呈現 4 人以下事業單位應強制參加勞保的支持論點。

一、四人以下事業單位勞工部分未參加勞保

勞保局二○○七年初提出數據表示，未加保勞保的 4 人以下事業單位數有 3 萬個，勞工數有 6 萬人（參立法院，2007）。依此，勞保局認爲，4 人以下事業單位應強制參加勞保對雇主的衝擊很小，故應修正勞保條例，將 4 人以下事業單位由自願參加勞保改爲強制參加勞保。

二、四人以下事業單位勞工有錯保勞保狀況

4 人以下事業單位勞工錯保勞保者不少，錯保勞保者的權益會受到威脅。二○○六年底時，全國 4 人以下事業單位數有 861,514 個，員工數有 1,476,877 人（參行政院主計處，2008：16）；自願投保勞保的 4 人以下事業單位數有 249,938 個，勞工數有 593,215 人（參表 3）；而勞保局二○○七年初提出的未加保勞保的 4 人以下事業單位

[15] 依據國民年金法的規定，失業或未加保勞保的勞工應參加國民年金；惟國民年金與勞保的給付內容差異甚大。

數有 3 萬個，勞工數有 6 萬人（參立法院，2007）。依此推算，可能錯誤投保勞保的 4 人以下事業單位數有 581,576 個（＝861,514－249,938－3萬），是自願投保勞保的單位數（249,938）的兩倍以上；可能錯誤投保勞保的4人以下事業單位勞工數有823,662人(=1,476,877–593,215－6萬），超過自願投保勞保的勞工數（593,215）。

不過，吳惠林、王素彎（2008）探討 4 人以下事業單位強制納入勞保對中小企業的衝擊時，調查134家4人以下事業單位的結果顯示，全部由公司加保的比率爲 73.9%，參加職業工會的勞保者占 15.7%，兩者都有者占 8.2%，只知道不在公司投保但不知在何處加保者占 2.2%。依此推算，4 人以下事業單位錯誤地參加職業工會投保勞保的家數占 15.7%～26.1%（=15.7%+8.2%+2.2%）；此遠低於前段的推估，恐係該文不是全面調查之故。無論如何，4 人以下事業單位勞工錯保勞保者相當可觀。

儘管勞保局要求職業工會進行事前查核，但勞保局對於被保險人並無事前查核的機制，故禁止有一定雇主的勞工至職業工會投保勞保，實難以落實；而勞保局亦無充分的人力進行查察：

> 「職業工會會員大都是無一定雇主或自營作業者，他們不像一般有一定雇主的勞工，每天朝九晚五，準時上班下班，比較容易查；至於工會會員散居各地，有沒有實際從事工作，並不好查，而且勞保局每個月處理加保、退保的異動量那麼多，說實在也沒有多餘人力可以去查。」（受訪者 P 君）

不過，勞保局會在一些情形下，查察錯保；例如，申領給付時、有人檢舉時。當被保險人申領給付，勞保局在審核給付時，會查察被保險人是否正確投保勞保；一旦被勞保局查出是錯保，依規定，被保險人申領的給付將遭拒、過去錯保期間的勞保年資將被取消（參勞保條例第二十四條，實際個案可參行政院勞委會，2004），而過去錯保

期間所繳交的勞保費將不予退還（參勞保條例第十六條第二項）：

> 「…職業工會應確實審查會員的加保資格，符合規定的會員者才可以申報加保，以免一旦經查明不符投保資格後被取消資格，不但已繳保險費將不予退還，並追還已領的保險給付，且易造成爭議案件。…」（受訪者 O 君）

> 「由於勞工保險採申報制度，職業工會爲其所屬會員的投保單位，自應確實審查會員的加保資格，符合規定的會員者才可以申報加保；又職業工會如爲不合資料格辦理加保，經本局查明，則依照勞保條例第二十四條及第十六條第二項規定，溯自不合規定之日起取消其被保險人資格，已繳保險費將不予退還，並追還已領的保險給付。一般而言，職業工會申報不符投保資格者加保，經本局取消資格之主要原因包括…屬於有一定雇主的勞工…。」（受訪者 N 君）

然而，勞保局有時會基於人道考量，從寬認定（例如，4 人以下事業單位勞工到職業工會加保，勞保年資已很久），而不予爲難：

> 「小單位勞工到工會加保，如果因年資很久，勞保局抓到後發現予以取消資格，對於勞工損害也很大。政府是認爲，勞工有加保最重要，如果只是加錯單位，而且也交了保險費，基於人道考量，一般較不會爲難。因爲勞保強調有勞動事實就要加保，至於加對加錯投保單位則屬於第二層次問題。」（受訪者 P 君）

只是，這樣的從寬認定並無法律保障，眾多 4 人以下事業單位勞工透過職業工會錯保勞保者的權益還是會遭遇嚴重的法律規範威脅。現行作法政府不強制 4 人以下事業單位勞工納入勞保，又無法事先審

查 4 人以下事業單位勞工透過職業工會錯保勞保的情形，卻在查出錯保後，可依法拒絕給付，並取消過去錯保期間的勞保年資，僅以憐憫之心選擇性寬容，對於這些錯保勞保的 4 人以下事業單位勞工豈有保障可言？依此，4 人以下事業單位應強制由受僱單位參加勞保。

三、宣導四人以下事業單位勞工參加勞保的效果有限

4 人以下單位屬於自願加保，雇主若不幫員工加保，並不違反勞保條例的強制規定，此對於無法在受僱單位正確參加勞保的勞工不利，但政府僅能消極處理：

> 「目前勞保局均依各縣市政府所送新設立公司行號名冊辦理催保作業，五人以上的單位，會主動通知單位依規定辦理投保手續並加以列管，殆無問題；惟對於四人以下單位，僅函知該些單位得依自願投保的規定爲員工申報加保，因無強制力，不得處以罰鍰。如遇勞工檢舉投保單位未依規定爲其加保導致權益受損之情形，經查屬於四人以下單位，因屬自願加保，勞保局僅將有關法令函覆給勞工，並告知勞工有關權益受損屬於民事賠償問題，勞雇雙方如有爭議，仍請勞工循民事訴訟途徑解決。」（受訪者 O 君）

惟勞工發生職災時，雇主仍要負擔勞基法上的損害賠償責任。再者，有很多 4 人以下單位勞工，可能是勞工本身工作不穩定或是雇主鼓勵而到職業工會加保，不符勞保條例規定，故政府仍然鼓勵 4 人以下單位由雇主加保。至於具體鼓勵加保措施，受限於 4 人以下單位並非強制對象，單位不加保，政府無從處以罰鍰，僅能由負責執行的勞保局加強宣導：

「有一定雇主勞工本來就應該由雇主辦理勞保加保，由於四人以下單位並未強制納保故無罰則適用，部分有一定雇主的勞工到職業工會加保是有可能而且存在，本局…加強宣導，讓雇主知道爲勞工加保不但可以減少職業災害的責任，同時促進員工向心力。」（受訪者 N 君）

宣導正確加保的措施有多項，包括要求職業工會事前詳實審查會員投保資格、定期清查會員加保資格等：

「有一定雇主勞工本來就應該由雇主辦理勞保加保，…本局…課予職業工會確實審查會員的加保資格，符合規定的會員者才可以申報加保。實務作業發現，勞工爲了連續保險年資，即有可能到工會加保，又雇主爲了節省 6% 的勞退金，亦有可能與勞工言明，請勞工至工會加保，雇主酌予補助保險費的情形。由於勞工保險採申報制度，職業工會爲其所屬會員的投保單位，自應確實審查會員的加保資格，符合規定的會員者才可以申報加保。」（受訪者 N 君）

「爲了導正職業工會確實依規定爲符合投保資格者加保，本局每年辦理的業務研討會除一般單位之外，亦針對職業工會辦理研討會，宣導重點在於，職業工會應確實審查會員的加保資格，符合規定的會員者才可以申報加保。…故職業工會事前詳實審查會員投保資格，不予申報不符投保資格者加保，並定期清查會員加保資格，才是保障合法被保險人權益的正確做法。因此我們請職業工會在審查會員投保資格並申報會員加保時特別注意，…並不是所有具備會員資格者都可由工會申報加保，必須是屬於無一定雇主或自營作業者始得由所屬本業職業工會申報加保，有一定雇主之勞工應以其受

僱之單位爲投保單位加保，不得由工會加保。…」（受訪者 O 君）

但宣導正確加保的效果有限，因此政府希望透過勞保條例的修法，將 4 人以下單位勞工強制回到由雇主加保：

「勞委會就政策面來說，由於四人以下單位屬於自願加保，雇主不替他加保，並不違反勞保條例的強制規定，…但實際上，有很多四人以下單位勞工，可能是勞工本身或是雇主鼓勵他到職業工會加保，因爲到職業工會加保，其中 4 成的保險費要由政府負擔，等於是雇主應負的責任由政府來扛，的確是不太恰當。所以基本上，政府仍然鼓勵四人以下單位由雇主加保。至於具體鼓勵加保措施，受限於四人以下並非強制對象，單位不加保，政府無從處以罰鍰，僅能由負責執行的勞保局加強宣導，但成效總是有限，因此政府希望透過勞保條例實質的修法，將四人以下，包括三人、二人、一人的勞工都回到由雇主加保。」（受訪者 P 君）

四、避免部分勞工雙重加保的現象

實務作業發現，職業工會會員再受僱於有一定雇主並加保時，會導致雙重投保的情形：

「收到勞保局的雙重投保通知，勞工通常不會馬上決定，需要一段時間之後看看現在工作的穩定度來決定留在職業工會保或是由雇主加保。」（受訪者 I 君）

「勞工雙重投保通知除了給工會之外也會一份給勞工，通常工會都會問勞工的意見，勞工的選擇大致上以其新到職的工作是否可以久任，確定可以久任的話，就會請工會辦理退保；

但新工作如屬於打工性質，勞工爲保住工會會員資格，寧可兩邊都要負擔保費也不要退保。」（受訪者 A 君）

此現象是因爲流動率高的勞工爲免因常換工作而中斷勞保年資，或雇主不願爲其加保[16]，故願意在職業工會長期加保以累計勞保年資；期間如再受僱且由雇主加保，亦因無法確定是否久任，故仍會保留職業工會投保資格，以不變應萬變：

「按照規定，我們會通知會員自行決定究竟是要在職業工會加保還是改由新工作的老闆投保，通常工作較不穩定也就是常常換工作的勞工會選擇維持雙重投保，因爲他怕現在的工作做不久，如果先把職業工會給退掉，一旦失業則是兩頭空」（受訪者 C 君）

「現在的勞工很看重勞保的保障，他們認爲在職業工會加保比較持久，不會動不動就被退保，所以即使雙重投保勞工要負擔高達 80% 的保險費，至少比退保後重新加入，要再繳納一次會費來得合算。」（受訪者 D 君）

「原則上遇到會員被通知到雙重投保時，還是要問一下會員的意見，大部分仍願意在職業工會加保，少部分可以確定工作期間可以很長的才會同意自職業工會退保。」（受訪者 G 君）

「原則上會通知勞工選擇由事業主爲其加保或仍在職業工會加保，就我們工會來看，大部分還是選擇在工會保。」（受訪者 H 君）

16 包括應強制納保而不加保，以及非強制納保的情況。

勞保條例並無規定勞工不得在二個以上單位加保，勞保局也無法律依據可將職業工會會員逕行退保。基本上，只要勞工願意繳保險費就無問題。惟勞工雙重加保合計需自付的保費達投保金額的 80%（職業工會會員自付 60%，有一定雇主勞工自付 20%）；且勞工雖然繳納二份保險費，只有在申請職災給付時，可減少認定的爭議[17]，普通事故的給付卻僅得請領一份，並無雙重保障[18]，有違公平正義原則；何況這些勞工較屬於工作不穩定的弱勢者。再者，政府要爲雙重加保的被保險人提供保費的雙重補助，一是有一定雇主下的 10%，二是職業工會會員下的 40%，也造成國家資源運用效率降低。依此，4 人以下事業單位應強制由受僱單位參加勞保。

伍、四人以下事業單位強制納入勞保的反對立場

本節分述職業工會和中小企業反對 4 人以下事業單位強制納入勞保的立場。

一、職業工會的立場

本小節分述職業工會擔心會員數大量流失、職業工會爲弱勢勞工提供參加勞保的管道、政府要靠職業工會催繳欠費、配套措施不具吸引力等。

---

[17] 2008 年 10 月 21 日起，勞委會允許在職業工會投保勞保的無一定雇主勞工於非正確投保職業發生職災時，仍得依所投保的職業請領職災給付（2008.10.22 聯合報）。

[18] 2009 年勞保年金實施後，雙重加保者的老年年金得以合計，有雙重保障的效果。

㈠職業工會擔心會員數大量流失

長期以來，政府不斷放寬職業工人的加保資格，從最初純屬勞動者範疇，放寬到無一定雇主、自營作業者都可以到職業工會加保，導致職業工會被保險人的人數大增。但藍科正（1992）使用一九八八年資料的分析顯示，職業工會爭取改善勞動條件的比率（5.65%）遠低於產業工會（59.63%）；衛民（1993）指出，職業工會的業務重點在於辦理勞保；當一九九五年三月健保開辦後，職業工會的業務重點擴大爲辦理勞健保（莊亞娟，1996）；潘世偉（2004）對台灣工會組織與運作的分析指出，台灣工會運作的特質爲國家干預、雙元勞市、政治取向的工會主義，工會功能趨向政治性、缺乏經濟性，而職業工會的結社動機因國家干預而被移轉爲辦理勞健保，經濟性的團體協商功能不存在。

王惠玲（1997）的研究亦指出，職業工會會員加入職業工會的目的是參加勞健保及退休福利，有兼具勞工和老闆雙重身分者、有無酬家屬工作者、有眷屬以職業工人身分掛名投保者；黃衍三（2002）的研究則顯示，基層職業工會的發展受到內環境因子（如工會不夠民主）和外環境因子（如工業化的程度、會員人數的變化、會務人員的工作保障等）的影響，故幾無訴求勞工政策的作爲。亦即，長期以來，職業工會都扮演勞健保工會的性質，而會員人數的多寡會影響職業工會的生存空間。故職業工會強力杯葛 4 人以下事業單位強制納保的主因，就是害怕會員流失，致工會的生存受到威脅：

> 「未來四人以下單位強制納保後，會員大量流失，中小型工會運作更爲困難，但勞工不一定可以受到基本保障，反而害了勞工。」（受訪者 A 君）

> 「看不出有任何正面的影響，負面衝擊可不小，首先，會員

> 大量流失是可以預見的， 有的小商店，僱用一個人，連同老闆一起加入工會，如果將四人以下單位強制納保，工會馬上流失了二個會員。」（受訪者 C 君）

再者，現行勞保條例施行細則第十一條對無一定雇主勞工的定義係指，「經常於三個月內受僱於非屬同條項第一款至第五款規定之二個以上不同之雇主，其工作機會、工作時間、工作量、工作場所、工作報酬不固定者。」勞保條例第六條若修正爲，受僱於有一定雇主之勞工，應以其雇主爲投保單位參加勞工保險，不得於職業工會辦理參加勞工保險，且落實執行，更會減少職業工會的會員數。

職業工會擔心會員流失並非無所本，例如，一九九五年全民健保開辦後，職業工會擔心會員流失，結果會員數一直減少，到二〇〇二年才又回升。不過，二〇〇五勞退新制實施時，職業工會也擔心會員流失，實際上，會員數並沒有減少[19]。

事實上，職業工會的會員尚有自營作業者和無一定雇主勞工，故政府人員認爲，職業工會不必悲觀，因爲仍有一大批的自營作業者未加入勞保，甚至不知道要參加勞保，有待政府及職業工會努力：

> 「因應就業市場多元化，除了個人工作室大量增加之外，非固定據點的工作應運而生，例如指甲彩繪師，即屬於移動式工作型態，那裡有人潮，工作據點隨著移動。又如設計網頁等個人工作室，屬於沒有僱用員工的自營作業者，其收入屬於執行業務所得而非工資所得，依規定這些人應該加入職業工會加保。惟據了解，仍有許多自營作業者並沒有參加勞保，

[19] 職業工會會員數的數據如下：1994 年爲 2,650,738 人，係高峰；2005 年爲 2,373,402 人，2007 年爲 2,452,347 人。職業工會會員數占勞保總投保人數的比率類似：1994 年爲 31.23%，係高峰；2005 年爲 27.79%，2007 年爲 27.88% （參行政院勞委會，2008）。

或者說他們並不知道要加勞保。如果有一天四人以下單位強制納保，因應會員大量流失，職業工會雖然有衝擊，卻不悲觀，上述這些自營作業者可以是職業工會的藍海策略，職業工會可以充分吸收這些自營作業者爲會員，並爲他們辦理勞健保手續。有雇主的回歸雇主加保；無雇主的自營作業者由工會加保，各得其所，重點是如何讓這些自營作業者了解參加勞保的重要，政府與職業工會都要再加油。」（受訪者 O 君）

儘管如此，職業工會仍反對 4 人以下事業單位強制納入勞保。

㈡職業工會爲弱勢勞工提供參加勞保的管道

工作不穩定的勞工和有些受僱於 5 人以上單位的勞工，他們屬弱勢者，多透過職業工會加保勞保，以取得勞保的保障：

「職業工會會員也有許多是受僱五人以上的公司，如果是流動性高的勞工，像是部分工時人員等，因爲工作不固定，雖然老闆要幫他加保，他也不要呢。」（受訪者 L 君）

「在職業工會加保的並不限於四人以下單位的勞工，不少僱用五人以上員工的單位，可能部分員工在單位加保，部分員工因爲原在職業工會加保，找到新工作，恐怕無法久任，所以決定留在職業工會加保，以免重新入會手續繁瑣又增加費用。」（受訪者 D 君）

「有許多五人以上的單位勞工也是在職業工會加保，五人以上單位不是要強制加保嗎，比如說，一個單位僱用 8 名員工，其中四名是老闆的家人或是重要幹部，當然由雇主加保，其他員工有可能就到職業工會加保了。」（受訪者 G 君）

前述的雙重加保亦反映職業工會可爲弱勢勞工提供加保勞保管道的功能。假使受僱於 5 人以上事業單位的部分勞工亦未能在事業單位投保勞保，未來 4 人以下事業單位若強制納保，能徹底落實執行嗎？若不能徹底落實執行，強制納保足以促進 4 人以下事業單位勞工參加勞保嗎？依此，職業工會反對 4 人以下事業單位強制納入勞保。

㈢政府要靠職業工會催繳欠費

職業工會長期以來都令人有勞健保工會的印象，職業工會亦扮演勞保局分支的角色，要改變這樣的特質，並非易事：

> 「職業工會幫勞保局做了多少事，如果沒有工會幫勞保局催費，勞保局光催欠就做不完了，那還有多餘人力增加或改進業務。」（受訪者 D 君）

> 「職業工會是勞保局催欠費的最大功臣，200 多萬職業工會會員若不是職業工會持續催繳，勞保的財務很難支撐。」（受訪者 K 君）

事實上，過去勞保局曾評估改由便利商店取代職業工會收繳勞健保費，但因便利商店的手續費估計需 32 億元，且收繳率會較職業工會爲差，故未採行[20]。爲鼓勵職業工會積極辦理催、收繳勞保費等業務，提高勞保費收繳效益，而利勞保業務之推動，勞保局也自二〇〇四年起，補助職業工會爲其所屬會員辦理勞保業務行政事務費每人 10 元／月，以減輕其行政成本，爲會員提供更高品質之服務；此在低利率時代下[21]，對職業工會的收入亦不無助益：

---

[20] 感謝桃園縣總工會總幹事章英華提供此意見。

[21] 低利率時代下，職業工會預收勞健保保險費的利息收入較低。

「現在的職業工會、…一次預收三個月勞健保保險費，每個月又可以按會員人數分別向勞保局及健保局申請每人 10 元的行政事務補助費，會員愈多，補助愈多。…四人以下單位一旦強制納保，原有屬於有雇主的勞工勢必要回到雇主的地方加保，如此一來，職業工會會員流失無可避免，影響所及，會費收費減少，預收保險費減少，行政事務補助費減少，職業工會衝擊不小。」（受訪者 N 君）

因此，職業工會主張，4 人以下事業單位不應強制納入勞保，以免職業工會的功能萎縮。

㈣配套措施不具吸引力

職業工會扮演勞健保工會的本質不能短期內調整，故一旦將 4 人以下事業單位強制納保，政府考慮讓職業工會代辦 4 人以下事業單位的勞保業務，作爲配套措施，惟不受職業工會青睞：

「政府鑑於職業工會辦理勞保多年，很有經驗，所以亦有考慮讓工會代辦小單位的勞保業務，因爲依規定，事業單位可以委託其他團體代辦，雖然目前尚無勞保專業代理人制度，但是可以比照現行方式辦理。雖然工會偶而談到此一議題時仍會反對，但最後決定權是在立法院，如果職業工會反對很激烈，而且有委員也支持職業工會的訴求，四人以下單位強制納保要通過可能還需要一段時間。」（受訪者 P 君）

「…四人以下單位一旦強制納保，職業工會衝擊不小。這就是爲什麼政府雖然早就將四人以下單位強制納保的規定列入勞保條例修正草案中，惟立法院每次討論，卻都因爲職業工會強烈抗議，認爲政府將四人以下單位強制納保的用意在瓦

> 解職業工會，每每造成協商破裂，個人觀察，四人以下強制納保之修法變數太多，短期內通過恐有困難。」（受訪者 N 君）

不過，職業工會扮演勞健保工會的現況並非工會應具備的特質，工會原應是爲爭取改善勞動條件的勞工團結組織。故也有幹部認爲，倘若職業會員人數減少，勞健保業務減輕，將可回歸工會本質及促進職業工會轉型：

> 「四人以下單位強制納保後將減少工會會務，促進職業工會轉型及合併，強化會員職業訓練及會員相互流通。各不同職種的工會間可以建立職業技能人才庫，也就是人力銀行，提供各工會間勞務仲介平台。」（受訪者 A 君）

惟勞委會並未擬定完善的輔導職業工會轉型之規劃藍圖，職業工會內部亦缺乏改革的視野和勇氣（茆昔文，2008）；故職業工會的轉型尚屬空中樓閣。因此，職業工會反對 4 人以下事業單位強制納入勞保。

二、中小企業雇主的立場

二〇〇七年初，立法院衛環委員會一讀通過勞工保險條例部分條文修正草案，將受僱於 4 人以下事業單位勞工強制納保時，就引發反對的聲音：製造業每家公司平均有 15 位員工，服務業每家公司平均只有 4 人，絕大多數的中小企業是屬於 4 人以下事業單位；且雇主必須支付的費用計有勞保、健保費用和提撥 6% 退休金。因此，一旦通過立法，4 人以下的企業必須「強制」納入勞保、對 4 人以下企業的影響很大，業者的經營成本增加，勢必會以漲價轉嫁給消費者或關門，勞工反而會失業（參吳惠林，2007）。

經濟部中小企業處（2007）召開的座談會意見也顯示，4 人以下事業單位強制納保可能造成非受僱人員增加、薪資下降、派遣人員增加等；其決議認爲，4 人以下事業單位強制納保前，要評估對微型事業的衝擊，需提供配套措施，並應與代表性團體充分諮商。

吳惠林、王素彎（2008）調查 134 家 4 人以下事業單位的結果顯示，4 人以下事業單位強制納入勞保對 4 人以下事業單位的影響很大之比率占 21.6%，影響很小之比率占 8.2%，沒有影響者之比率占 41.8%；在因應策略上，4 人以下事業單位中，24.6% 會改聘兼職員工，16.4% 會改聘用人力派遣業人員，13.4% 會減少僱用員工，5.2% 會結束營業，3% 會升級轉型，37.3% 不需調整。此顯示，若 4 人以下事業單位強制納入勞保，確會一定程度（18.6%=13.4%+5.2%）造成 4 人以下事業單位減少僱用員工。

以下就非工資的人事成本，以及強制納入勞保後的可能衝擊，分析之。

㈠非工資人事成本的增加

中小企業雇主反對的理由主要是非工資的人事成本增加，此包括：

1. 雇主需負擔員工勞保保費

雇主需負擔員工勞保普通事故保費的七成，相對不投保下，雇主免負擔的狀況，其額外負擔至少是每位員工[22] 665 元[23]：

---

[22] 倘考慮員工人數，則各單位的負擔有別。依據 2006 年工商及服務業普查結果（行政院主計處，2008），4 人以下事業單位數爲 861,514 家，4 人以下事業單位員工人數爲 1,476,877 人，故其平均員工人數爲 1.71 人（=1,476,877 人 / 861,514 家）。

[23] 依勞保條例施行細則第 33 條，以元爲單位，角以下四捨五入。

17,280 元×5.5%[24]×70%=665 元[25]　(1)

雇主另需全額負擔職災保費，至少是每位員工 47 元：

17,280 元×0.27%（勞保各業平均職災費率）×100%=47 元　(2)

2. 雇主需負擔員工健保保費

雇主需負擔員工健保保費的六成，相對不投保下，雇主免負擔的狀況，其額外負擔至少是每位員工 802 元：

17,280 元×4.55%×（1+平均眷口數 0.7）×60%=802 元　(3)

3. 雇主自己及眷屬的健保保費

雇主自己及眷屬的健保保費，相對在其他管道投保下，雇主負擔較少的狀況，其額外負擔是：

（33,300 元或以上－原先投保健保身分的投保薪資）
×健保費率 4.55%×（1+眷屬人數
－原先投保健保身分下的眷屬人數）
×（100%－原先投保健保身分下的健保費自付比率）　(4)

此增加的金額會因 4 人以下事業單位雇主原先投保健保的身分類別（如受僱者、職業工會會員、農會會員／水利會會員／漁會甲類會員、無職業者、別人的眷屬）、健保費自付比率、投保薪資、眷屬轉

[24] 扣除就業保險費率 1%，故變成 5.5%。

[25] 2009 年起，勞保費率提高爲 7.5%（參見勞保條例第 13 條），但仍包含就業保險費率 1%（參見就業保險法第 40 條和第 41 條），故員工勞保（普通事故）保費的雇主負擔會變成至少是 17,280 元×6.5%×70%=786 元。

移的情形等，而有差異。假設其原先是以職業工會會員身分、最低額（21,000 元）投保健保，改以雇主身分、33,300 元投保，而眷屬不轉移，則額外負擔是 224 元：

$$（33{,}300\text{ 元}-21{,}000\text{ 元）}\times\text{健保費率 }4.55\%\times(1+0)\times(100\%-60\%)=224\text{ 元} \quad (5)$$

若不計入雇主自己及眷屬的健保保費[26]，雇主必須額外負擔至少每位員工 1,514 元／月（=665+47+802），占 17,280 元的比率是 8.76%（= 1,514 元／17,280 元）[27]，難怪雇主會反對強制納入勞保。

若依現行實務作法，員工到職業工會加保，雇主應負擔之勞保、健保保費，甚至是 6% 的勞工退休金，便可轉嫁由政府和勞工負擔：

「雇主除要負擔勞保 70% 之外，還要負擔 6% 勞退，只要參加勞保，勞退就逃不掉，許多雇主爲了逃避勞工退休金，乾脆勞保也免了。」（受訪者 B 君）

「經濟不景氣，老闆都是辛苦在經營，沒有多餘的時間與金錢爲勞工辦理勞保。」（受訪者 G 君）

㈡四人以下事業單位強制納入勞保後的可能衝擊

4 人以下事業單位強制納入勞保後的可能衝擊包括沒有多餘人力辦理勞保手續，以及原先僱用的勞工之工作可能變得更不穩定。

---

[26] 也未計入雇主自己的勞保保費，因爲不算是額外負擔，且雇主自己可能早已其他名義（如自營作業者）加入勞保。

[27] 若雇主原先未爲員工提繳勞工退休金（每月實際工資之 6%）、雇主原先未繳交積欠工資墊償基金保費（勞保投保薪資的萬分之 2.5，參勞基法第 28 條），或員工的薪資高於基本工資等，則雇主額外負擔的金額會對應提高。例如，勞工退休金的提繳會讓雇主必須額外負擔的比率由 8.76% 提高至 14.76%。

1. 四人以下事業單位恐沒有餘力辦理勞保手續

4 人以下事業單位受限於人力及成本，多會以直接試用來取代繁複的招募甄選，員工流動率高，且僱用員工大都很精簡，恐無餘力辦理勞保手續：

「小單位一、二個人，內外都要兼顧，生意又難做，有給薪水就好了，根本沒有錢可以辦勞保。」（受訪者 E 君）

「四人以下單位強制投保會受到小企業主的反彈，因爲僱用一、二個人就要成立投保單位，又要專人辦理，加上勞退新制實施後，需另外爲勞工繳納 6% 的退休金，雇主反彈更大。」（受訪者 A 君）

「就事業穩定性來說，小單位規模太小，存續期很短，無健全管理制度，相對僱用人力也少，不可能有人力來辦理勞保。就勞工流動性來說，小單位勞工來來去去，流動性很高，加保不久就要退保，雇主常因爲無法確定勞工是否可以待長久，爲免麻煩，乾脆不保。」（受訪者 B 君）

「其實並非職業工會對於四人以下單位強制納保有意見，許多小單位亦反對，他們認爲，一來小單位本來就是自願加保，不加保並不違法，不必付出保險費，二來他們認爲勞保很專業，小單位沒有人力辦理，一旦通過四人以下單位強制納保，僱用一、二個人辦加保很麻煩。」（受訪者 P 君）

2. 四人以下事業單位的勞工工作可能變得更不穩定

4 人以下事業單位強制納保首先受害的可能就是勞工，因爲目前在工會加保的勞工勢必回到他們的事業主加保，如此一來，除了勞保，

連同健保及勞退，一樣也跑不掉，雇主行政成本大增，員工可能被迫離職造成失業：

「四人以下單位強制投保，政府執行有困難，如果立法強制，原四人以下單位工作的勞工會被迫離職造成失業。」（受訪者 A 君）

「四人以下事業單位強制納保如果通過，搞不好雇主就要叫他（員工）走路了，這樣勞工眞是很可憐。」（受訪者 D 君）

「參加職業工會的大都爲邊際勞工，像是部分工時人員，弱勢勞工、婦女等，不僅薪水低工作也不固定，找工作已經夠辛苦了，還要擔心勞保被退保，不如由職業工會長期投保較爲安心。如強制納保，這些邊際勞工恐難逃失業的命運。」（受訪者 M 君）

就此而言，4 人以下事業單位若改爲強制納保，而政府落實執法，究竟會產生什麼效果，是否是強制納保的原旨意，便值得關切。假如其效果不能照顧到原先想照顧的弱勢勞工，則政府的良法美意便會打折，遂不如不修訂的狀況了。參考過去市場因應勞工法規躲避強制規範的作法來看，可能有些 4 人以下事業單位會縮小規模、少聘僱員工、改爲自營作業、將新增的保費負擔轉嫁到勞工工資上，或以承攬、委任或派遣關係取代僱傭關係，致勞工的工作更不穩定。

事實上，政府對 4 人以下事業單位規劃提供的配套措施包括提供紓困貸款，訂定緩衝期等，惟仍難順利修法：

「他們也曾向經濟部表達意見，可否緩衝。政府是認爲一旦通過，小單位如果有困難，可以給予協助，例如紓困貸款，訂定緩衝期等，保費其實沒有多少，透過經濟部中小企業協

會同勞委會一起協助他們渡過難關。已加保的單位通常不會有意見，也不會去表達，但光從統計數據不易發現眞相，因爲台灣有許多地下經濟，類似流動攤販等，政府只能掌握有加保者，至於有多少小單位沒有加保，政府實在難以掌握，但是他們往往又透過中小企協來表達他們的意見，導致修法過程充滿變數。」（受訪者 P 君）

陸、推動四人以下事業單位加入勞保的修法建議

全國近四成的 4 人以下事業單位都已自願加入勞保，近半數的 4 人以下事業單位勞工都已自願加入勞保；單位自願加入勞保的主因是請領老年給付的利益。可是，4 人以下事業單位勞工沒有加入勞保、錯保勞保、雙重投保等不公平、不合理現象，對該些勞工參加勞保的權益之威脅甚鉅，不能再無限期的等待。

勞委會過去一直希望修正勞工保險條例第六條，欲將該條第一項第一至三款中，「受僱於僱用五人以上」字樣修正爲「受僱於」字樣，係要求 4 人以下事業單位出任爲投保單位，如此可能會造成職業工會會員流失，威脅其生存，致職業工會反對；如此也會明顯增加未加保勞保的 4 人以下事業單位的勞保費及其他費用之負擔，致中小企業反對；且政府提供的配套措施對於紓緩反對意見不具足夠的吸引力。在民主社會下，這些反對的聲音讓 4 人以下事業單位強制納保的勞委會的修法策略充滿變數，並非短期可完成。

爲跳脫勞委會的修法策略所面對的反彈，化解反對的聲浪，俾促進 4 人以下事業單位勞工得以全面參加勞保，獲得參加勞保的權益，本文主張，將 4 人以下事業單位強制納保的修法策略調整爲以允許 4 人以下事業單位勞工可自願至職業工會投保勞保的方式；如此便可化

解職業工會和中小企業的反對立場，它們甚至會積極贊成。同時也要對錯誤至職業工會投保勞保的 4 人以下事業單位勞工辦理特赦，承認他們已投保的勞保年資。儘管此一策略會深化職業工會屬勞健保工會的特質，但相對及早促進 4 人以下事業單位勞工參加勞保的權益來說，這樣的抵換應是值得的。

此需修正勞工保險條例第八條之准用對象，增列[28]第二項，「第一項第二款規定之員工參加職業工會者，得以職業工會爲投保單位。」並將現行的第八條第二項順移爲第三項。假使將現行的第八條第一項第二款「二、受僱於僱用未滿五人之第六條第一項第一款至第三款規定各業之員工。」直接修正爲「二、受僱於僱用未滿五人之第六條第一項第一款至第三款規定各業之員工，而參加職業工會者。」雖較簡單，卻會造成目前自願加保勞保的 4 人以下事業單位必須參加職業工會才能加保勞保，顯然不合理。

在第八條增列第二項後，勞工保險條例有關勞保費負擔之第十五條第二款，「二、第六條第一項第七款規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之六十，其餘百分之四十，在省，由中央政府補助，在直轄市，由直轄市政府補助。」必須對應修正爲「二、第六條第一項第七款及第八條第二項規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之六十，其餘百分之四十，在省，由中央政府補助，在直轄市，由直轄市政府補助。」

有關勞保費繳納之第十六條第一項第二款，「二、第六條第一項第七款、第八款及第八條第一項第四款規定之被保險人，其自行負擔之保險費，應按月向其所屬投保單位繳納，於次月底前繳清，所屬投保單位應於再次月底前，負責彙繳保險人。」也必須對應修正爲「二、

[28] 增列或修正條文的文字底下加劃橫線，作爲與現行條文的區隔。

第六條第一項第七款、第八款、第八條第一項第四款及第八條第二項規定之被保險人，其自行負擔之保險費，應按月向其所屬投保單位繳納，於次月底前繳清，所屬投保單位應於再次月底前，負責彙繳保險人。」

至於勞工保險條例施行細則（二〇〇八年十二月二十五日修正）有關申請投保時應檢附證件之第十三條和有關職業災害保險適用行業別及費率之第三十八條、就業保險法適用對象之第五條、和勞工退休金條例（二〇〇七年七月四日修正）適用對象之第七條等相關條文，都不需修正。亦即，4 人以下事業單位勞工參加職業工會者，以職業工會爲勞保投保單位，故其勞保事務依照勞工保險條例施行細則對職業工會的規範執行；4 人以下事業單位勞工仍透過其事業單位參加就業保險；4 人以下事業單位勞工仍透過其事業單位辦理勞工退休金的提繳。

參考文獻

一、中文部分

王惠玲，1997，〈我國職業工會功能之探討〉，《政大勞動學報》，vol.6: 1-13，台北市：政治大學勞工研究所。

立法院，1978，《立法院公報》，68(2)、68(52)、68(66)，台北市。

立法院，2007，《立法院公報》，96(14)，101-104，台北市。

行政院主計處，2008，《2006 年工商及服務業普查初步綜合報告》，台北市。

行政院勞委會，2004，《2003 年度訴願決定書彙編選輯》，台北市。

行政院勞委會，2008，《2008 年勞動統計年報》，台北市。

吳惠林，2007，〈員工強制納保，微型企業吃不消〉，《工商時報》，1 月 20 日，A8 版論壇，台北市。

吳惠林、王素彎，2008，《新修勞動法令對中小企業的衝擊》，經濟部中小企業處委託研究報告，台北市。

柯木興，2008，〈談年金保險財務負擔問題的解決方式〉，《台灣勞工》，vol.14: 18-23，台北市：行政院勞委會。

茆昔文，2008，〈我國職業工會發展困境初探〉，《台灣勞工》，vol.14: 54-61，台北市：行政院勞委會。

郝鳳鳴，2006，〈從事物本質析論勞工法制之憲法解釋〉，《台北大學法學論叢》，vol.58: 249-271，台北市：台北大學法學院。

勞工保險局，2007，《2006 年勞工保險統計年報》，台北市。

傅從喜、林志鴻、藍科正、張秋蘭，2008，《德國、日本、美國

及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究》，內政部委託計畫成果報告，嘉義縣：台灣社會福利學會。

黃衍三，2002，〈基層職業工會組織因應環境影響之研究——以嘉義縣爲例〉，國立中正大學勞工研究所碩士論文，嘉義縣。

莊亞娟，1996，〈台灣職業工會體制之分析〉，中國文化大學勞工研究所碩士論文，台北市。

經濟部中小企業處，2007，〈研商勞工保險條例修正案擴大適用於僱用 4 人以下企業之因應措施檢討座談會會議紀錄〉，4 月 20 日，台北市。

潘世偉，2004，〈全球化對台灣工會運動影響之探討〉，《輔仁學誌》，vol.38: 111-130，台北市：輔仁大學。

衛　民，1993，〈職業工會會員勞工保險保險費收繳管理之研究〉，行政院勞委會委託研究報告，台北市。

藍科正，1992，〈台灣工會組織及其功能之研究〉，《政大勞動學報》，vol.1: 1-25，台北市：政治大學勞工研究所。

二、英文部分

US Social Security Administration, 2008, *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2007*, Washington DC: Social Security Administration.

Feasibility of Compulsorily Participating Labor Insurance for Workers in Units with Four or Less Employees

Ke-Jeng Lan[*] *& Mei-Hui Chen*[**]

Abstract

There are some workers in units with four or less employees in Taiwan having no Labor Insurance or illegitimately participating Labor Insurance. The Council of Labor Affairs has adopted a strategy to amend Article 6 of the Labor Insurance Act in order to require compulsory participation for workers in units with four or less employees. Yet such strategy has been boycotted by occupational trade unions and small and medium size enterprises. This research advocates for amending Article 8 of the Labor Insurance Act to allow workers in units with four or less employees participating Labor Insurance voluntarily through occupational trade unions and providing amnesty to those workers who may have illegitimately participated Labor Insurance through occupational trade unions in order to promote the participation of Labor Insurance for workers in units with four or less employees.

Keywords: Labor Insurance, units with four or less employees, voluntarily participating Labor Insurance, compulsorily participating Labor Insurance, occupational trade unions

---

* Associate Professor, Department of Labor Relations and Institute of Labor Studies, National Chung Cheng University

** Special Agent, Bureau of Labor Insurance