

論通勤災害應否視為職業災害

張其恆*

目 次

- 壹、前言
- 貳、問題態樣
 - 一、司法判決的前後不一
 - 二、學理探討的主張各異
- 參、問題分析
 - 一、通勤災害職災認定的進步性
 - 二、職災認定國際基準相當明確
 - 三、整體理解日本職災認定法制
- 肆、國際比較
 - 一、基本資料分析
 - 二、納入適用態樣
 - 三、未納入適用態樣
- 伍、結論

* 國立政治大學勞工研究所副教授

摘 要

我國有關通勤災害職災補償之特殊法律規範方式，易使法院於某些個案援用日本法例過於傳統的解釋論，否定通勤災害勞工於勞基法第 59 條之適用，而形成勞雇雙方於通勤災害職災補償上，權利義務處於不確定之狀態。本文自比較勞雇關係與勞動法的觀點，釐清我國與日本勞基法有關通勤災害職災補償規定之不同立法背景與屬性；包括英美日等國在內的世界主要國家職災補償之制度發展納入通勤災害保護的趨勢；論證法院某些判決以上世紀初葉的陳舊過時的勞動法理排除通勤災害於勞基法第 59 條之適用，並無助於定爭止紛；而對問題的緩和與制度的健全，仍有賴採取某些必要之立法或行政調整作為。

關鍵詞：通勤災害、職災補償

壹、前言

勞工於上下班期間，以合理的路線及方法，往返於其住居與職場間之通勤途中，發生交通事故，而致傷害、疾病、殘廢或死亡等「通勤災害（commuting accidents）」，視為「職業災害（work-related accidents）」，而為職業災害勞工補償制度（workers' compensation scheme）補償之範圍，無論於情、於理或於法而言早無疑義。在我國勞工保險職業災害給付之適用上，依勞工保險條例第 34 條第 2 項授權訂定之「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」第 4 與 18 條之規定，通勤災害納入補償給付的範圍亦相當明確。

然關於國內法制特殊的勞工保險條例與勞動基準法並存規範方式，即規定在勞動基準法第 59 條的雇主職業災害補償責任，於勞工保險職業災害給付抵充後，尚餘不足部分仍有支付責任。如以暫時性失能補償之工資補償責任為例，雇主在勞工保險職業傷病給付抵充後，仍須支付職災勞工工資的三到四成左右。

且近年來，根據勞保局的統計，如表 1 所示，通勤災害給付件數約占全體職業災害給付件數的兩成左右，因而死亡的人數更占全體職業災害死亡人數將近四成，有其嚴重性，進而使得雇主補償差額的負荷也不輕。從而，企業界或雇主團體便以補償之公平性作為訴求，反對視通勤災害為勞動基準法第 59 條之職業災害，而主張免除該項雇主補償責任。而在司法實務上或是學理探討上，衡諸雇主之主張，也相對地形成前後不一主張各異的不穩定狀態。此種權利義務的不確定性，對於通勤災害勞工及其雇主的權益影響甚鉅，尤其對通勤災害勞工，因制度規範與運作之缺陷，而無法獲得充分的補償與保護，更是情何以堪。

表 1 近六年台灣職業災害與通勤災害給付件數，2005~2010

	職災給付件數合計				通勤災害給付件數			
	傷病	失能	死亡	合計	傷病	失能	死亡	小計
2010	56,973	3,669	701	61,343	15,522	711	261	16,494
2009	53,521	3,469	630	57,620	14,105	669	233	15,007
2008	55,074	3,936	647	59,657	14,025	681	199	14,905
2007	51,167	4,112	679	55,958	12,584	750	224	13,513
2006	50,983	4,342	741	56,066	12,472	733	277	13,482
2005	47,005	4,346	837	52,188	10,260	769	337	11,366

資料來源：勞工保險統計年報，台北：勞工保險局，民國 94-99 年。
 (<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=quVMPpEyz9Y%3d>)

貳、問題態樣

一、司法判決的前後不一

多年來，各級法院雖已就通勤災害職災認定案件做成多次判決，但自台灣高等法院 86 年度勞上字 36 號開始，採取否定的法律意見後，對於通勤災害是否視為職業災害，見解並不一致而未統一¹。雖然，

¹ 台灣高等法院該項判決具有高度的針對性，茲引述其法律適用有關意見之部分要旨如後：職業災害補償在解釋上必須勞工因就業場所或作業活動，及職業上原因所造成之傷害，及造成職業傷害之原因，須雇主可得控制的危害，才有適用，假如危險發生的原因，不是雇主可控制之因素所致時，則不宜過分擴張職業災害之認定範圍，否則無異加重雇主的責任而減少企業的競爭力，同時也危害社會經濟的發展；勞基法第 59 條有關雇主應負的職業災害補償責任與勞保條例第 34 條第 1 項的勞保局應給付勞工職業傷害補償或職業病補償的適用範圍、給付義務人、有關職業災害與職

台灣高等法院暨所屬法院 90 年法律座談會，於民事類提案第 19 號審查意見，就通勤災害是否視為勞基法上之職業災害作成決議，認為「職業災害不以勞工於執行業務時所生之災害為限，亦應包括勞工準備提出勞務之際所受災害。是故上班途中遭遇車禍而傷亡，應可視為職業災害」。惟其決議僅供法官審判參考並非判例²。

其後，有採肯定觀點的判決，如台灣高等法院 93 年勞上易字第 10 號判決、高等法院台中分院 93 年勞上易字第 36 號判決、台中地院 91 年勞訴字第 123 號判決、台中地院 93 年勞簡上字第 14 號判決、士林地院 96 年勞訴字第 62 號判決、最高法院 99 年台上字第 178 號判決。

亦有採否定觀點的判決，如台北地院 92 年重勞訴字第 8 號判決、台北地院 93 年勞訴字第 130 號判決、台北地院 93 年勞訴字第 146 號判決、台北地院 96 年勞訴字第 41 號判決。

否定觀點的判決，其判決理由雖略有不同，然仍可以之前的台灣高等法院 86 年勞上字第 36 號判決為代表。該項判決認為：「上訴人所受之傷害，既非因就業場所之設備、或作業活動及職業上原因所引起之傷害，而係於業務執行完畢後，在返家途中因交通事故所導致，

業傷害的定義都不相同，勞基法與勞工安全衛生法是在規範資方以及雇主的責任，而勞保條例則在規定保險人與勞保局對被保險人的勞工有關勞保給付的範圍，兩者的立法目的本不相同，因此在認定是不是構成職業災害的時候，應依勞工安全衛生法的定義為之，法院不應受到上開勞委會的函釋的拘束，可依法律的解釋自行認定。準此，勞工因本件交通事故所受的傷害，既非職業災害，則雇主當無適用勞基法所定職業災害補償規定予以補償的必要。其他相關判決之摘要與評論，請參見：劉志鵬，法院審理勞資爭議訴訟案件之分析：93 年度及 94 年度之勞資爭議訴訟案件為例，行政院勞工委員會，頁 105-107；吳姿慧，勞工上下班途中之通勤災害與勞基法雇主職業災害補償責任之關係，台灣法學，160 期，2010.09.15，頁 177-180。

² 審查意見內容與相關評析，請參見：陳金泉，勞動法一百問，修訂二版，三民書局，2007，頁 216-220。

該交通事故之發生已脫離雇主即被上訴人有關勞務實施之危險控制範圍，自非所謂之職業災害」。

二、學理探討的主張各異

學術界在通勤災害職災認定之法理探討上，亦存在著相異的見解。持肯定見解者，認為通勤災害屬勞工安全衛生法第 2 條第 4 項：「……其他職業上原因引起……」之職業災害³。亦有認為除勞工安全衛生法第 2 條第 4 項之規定外，勞工保險條例第 34 條第 2 項之職業傷病規定，亦得為通勤災害職災認定之依據，而為勞基法第 59 條雇主職災補償責任之對象⁴。

相對地，持否定見解者，則認為勞基法第 59 條職業災害之認定應具有「業務遂行性」及「業務起因性」。通勤災害發生於雇主掌握之外無法預防，與業務間之因果關係又極為薄弱，如仍需由雇主負擔補償責任，是否能符合前述要件，不無疑義也未盡公平⁵。惟皆認為以勞工保險制度，分擔通勤災害之社會風險，發揮社會安全功能，提供保護應無不可。

此外，亦有自法規體系與適用實務提出肯定見解，認為勞基法第 8 條建立了與勞安衛法的體系關係，而第 59 條之抵充規定與補償標準則建立了與勞保條例的體系關係，通勤災害之職災認定不能無視勞安衛法與勞保條例之有關規定。甚者，更指出如果通勤災害非屬勞基法第 59 條之職業災害，則勞基法其他有關職災勞工特別保護的相關規定亦將喪失通勤災害之適用的可能，如解雇保護；而其他如雇主投

³ 請參見：黃越欽，勞動法新論，瀚蘆圖書，2000 年，頁 256。

⁴ 請參見：黃程貫，勞動法，新學林，2006 年，頁 438-439。

⁵ 請參見：林更盛，勞動法案例研究二，2009 年，頁 285-288；邱駿彥，我國職業災害補償制度，輔仁法學，第 17 期，1998 年，頁 205。

保事故責任險的意願亦可能降低⁶。

參、問題分析

一、通勤災害職災認定的進步性

首先，自歷史觀察，現代職業災害補償制度發軔於 1884 年德國的職業災害保險法，但現今仍作為職災認定要件，眾所熟知的「業務起因性 (arise out of employment, AOE)」與「業務遂行性 (in the course of employment, COE)」，則是在英國 1897 年的職災勞工補償法 (Workmen's Compensation Act) 中確立⁷。往後各國有關的立法與判例，甚至是在字面上幾乎一字不漏的援用⁸。

至於其實質內涵，則是透過立法、行政、司法，甚或與勞雇間的互動而充實，並隨著政治、社會、經濟環境的變遷而逐步成長，如工業化、都市化、職業結構、安衛工程技術、職業醫學知識，甚或時代進步的價值觀等。真正的公平正義，正是在這種社會互動的調適過程中應孕而生，美國學者著名的職災補償專家 Larson 教授特別就此現象觀察指出，從最初的兩項很單薄的原則出發，卻能夠發展到今天推

⁶ 如勞委會相關主管官員董泰琪與石發基之主張，請參見：「企業法律講座：雇主應就通勤災害負擔職災補償責任嗎？」，月旦法學雜誌，第 41 期，1998 年 10 月，頁 67-75。

⁷ 請參見：Bob Hepple, 'Welfare Legislation and Wage Labour', *The Making of Labour Law in Europe: a Comparative Study of Nine Countries up to 1945* (London: Mansell, 1986), pp. 114-153.

⁸ 此兩項原則尤其在 1964 年國勞第 121 號公約頒布後，無論在內涵上或是在比重上，許多國家均有實質的擴張與調整，傳統上以工作時間、工作地點、因工作引起等三要素構成的狹義解釋論，已無法滿足政策制度發展的需求。

積如山的解釋，制度的生成與進步莫過於此⁹。

在方向上，則從最狹義的於工作地點發生之災害（an accident at the work place），到履行工作義務時所生之災害（an accident arising in the course of work），到廣義的包含上下班途中之災害（an accident to and from work）。在範圍上，則從高危險行業勞工到受雇勞工再到全體勞工，從職業災害到職業病再到通勤災害。

尤其要說明，在職業病納入保護方面，更早於通勤災害。早期職業病由於難以證明是否因職業原因所致，實際上並未納入保護。到第一次世界大戰前，隨著職業醫學的發展，以及職災補償制度適用範圍公平性的訴求，西歐各國始陸續將特定的職業病，視同職業災害保護。通勤災害納入保護略晚，最早也要到第一次世界大戰後¹⁰。

二、職災認定國際基準相當明確

國際勞工組織於 1964 年通過職業傷病給付公約（C121 Employment Injury Benefits Convention, 1964）與建議書（R121 Employment Injury Benefits Recommendation, 1964），目前乃社會安全（最低基準）公約外，有關職業災害補償制度之國際勞動基準與政策指導。

國勞第 121 號公約第 7 條與建議書第 5 條明確將通勤災害納入保護，要求公約批准國將通勤災害納入職業災害定義之中。但也規定適用除外要件：如於職災補償外的其他社會安全制度中，已將「通勤災害」納入，支付至少等同於該公約之給付時，「職業災害」定義中方

⁹ 請參見：Arthur Larson, *Workmen's Compensation* (New York: Matthew Bender, 1996), Sec. 6. 10.

¹⁰ 請參見：E.F.D. Engelhard, 'Shift of Work-Related Injury Compensation. Background Analysis: the Concurrence of Compensation Schemes', in S. Klosse and T. Hartlief (eds.), *Shift in Compensating Work-Related Injuries and Diseases* (Wien: Springer, 2007), pp.9-82.

得不包括「通勤災害」¹¹。

三、整體理解日本職災認定法制

我國企業界常引據日本勞動基準法的例子，作為拒絕通勤災害視為職業災害的理由¹²。然則自制度史觀察，按日本勞動基準法在 1947 年即已制訂，較諸國勞第 121 號公約早 17 年，尚無國際義務可言。直到 1973 年，日本遵循國勞 121 號公約的除外規定，將通勤災害納入勞災保險法第 7 條保護，成為通勤災害職災認定的準據法。勞動基準法的相關判決與理論自此已成為過去，理解日本職災認定法制固不能忽視傳統，但其制度成長與整體性的側面亦應受到重視¹³。

如果檢視相關歷史文獻，日本企業界反對通勤災害的職災認定，主要是在 1973 年通勤災害納入勞災保險法保護前後，理由也是認為通勤災害並非由任何雇主的措置造成，因而擔負補償責任並不公平¹⁴。

¹¹ 請參見：2, Art. 7, C121, ILS 與 5(C), R121, ILS。於 1964 年之前，全世界已有 50 個國家將通勤災害納入職災補償的範圍，並於位階較低的所得安全建議書（Income Security Recommendation, R67, 1944）之附錄 16(1) 條中規定。請參見：ILO, *Benefits in the Case of Industrial Accidents and Occupational Diseases, Report VII (1)*, International Labor Conference, 47th Sessions (Geneva: ILO, 1962), p. 39.

¹² 請參見：徐國淦，「勞委會擬修法：通勤職災勞保續給付雇主免補償」，2005-04-25/聯合報 / A6 版 / 生活。

¹³ 在日本司法實務上，於昭和 48 年修正勞災保險法納入通勤災害保護制度後，稱適用勞基法認定具有業務遂行性的通勤災害為「業務上通勤災害」，目前訴訟案件已不多見。兩者間雖在給付水準上並無差別，但仍存在四項差異：1. 前者用詞上無「補償」二字，僅稱「給付」（勞災法第 21 條）；2. 療養給付訂有原則上兩百日圓以內的部分負擔金額（勞災法第 31 條 2 項）；3. 休業給付訂有三天的等待期間（勞災法第 22 條之 2、第 14 條 1 項）；4. 前者不適用勞基法第 19 條之解雇限制規定。請參見：青木宗也等編，*労働判例大系*（第 8 卷）：労働災害・職業病(1) 認定と補償（東京：労働旬報社，1992 年），頁 221 以下。

¹⁴ 桑原昌宏，「災害補償法論」，*労働法の基本問題*（沼田稻次郎先生還曆記念・下卷），頁 599-601。

而當時日本政府以「社會公正性」說帖辯駁，其背後隱含著「報償責任論」等更根本的公平原則¹⁵。

相對地，我國的情形與近鄰日本略有不同：首先，我國於 1984 年制定的勞動基準法，較日本勞基法晚了 37 年，較日本的勞災保險法納入通勤災害保護晚了 11 年，較國勞第 121 號公約晚了 20 年，甚至較我國勞工保險制度提供通勤災害職災給付晚了 30 年左右¹⁶。時間的滯後本無特別意義，但在職災補償制度的建置上，如果較新的制度卻採取較傳統的理論，則真是會讓人匪夷所思。但如以制度進步的方向設想，勞動基準法當時的立法者，似有可能隱含著藉由第 59 條的制定，以提高勞保職災給付水準的企圖，而成爲勞動基準法第 59 條的雇主職業災害補償責任。換言之，雇主於勞工保險職業災害給付抵充後，尙餘不足部分仍有支付責任。日本的雇主則無此負擔，而能符合國勞第 121 號公約的除外規定¹⁷。

除了立法時序上之不同所形成的差異外，我國勞基法與日本勞基法的立法性質亦截然不同。日本勞基法乃佔領軍的法律移植，許多條

¹⁵ 勞工通勤災害的風險遠高於一般非通勤風險，其通勤就勞之職業風險所生利益歸雇主所有而非勞工，獲得利益報償者應擔負該項風險之補償責任。有關日本通勤災害職災補償制度，請參見：Masahiro Ken Kuwahara, "Social Law: Selected Issues [1] Workers' Compensation Law", in *Doing Business in Japan in LexisNexis Matthew Bender*, New York: Matthew Bender, 2011.

¹⁶ 勞工保險辦事須知（第一次修正），民國 42 年 3 月修正，第 60 條：勞工保險辦法第 33 條所稱因執行職務以致死亡之標準如下（勞工保險管理委員會第六次會議紀錄）。1. 被保險勞工在服務處所工作時間內，或於上下班途中，確係因供遭意外事故而死亡者。2. 被保險勞工於加入保險後罹患職業病因而死亡者。請參見：勞工保險法規歷次修正條文彙編，台北：勞工保險局，民國 85 年 11 月，頁 81。

¹⁷ 請參見：佐藤進，「通勤災害（commuting accidents）と産業災害（employment injuries）：ILO121 号条約と各国ならびにわが国の立法分析を中心として」，世界の労働，16：4（東京：日本 ILO 協会，1966），頁 2-13；Tadashi Hanami, 'The Influence of ILO Standards on Law and Practice in Japan', *International Labor Review*, vol. 120, no. 6, Nov.-Dec., 1981, pp. 765-779.

文反映出英國、美國、蘇聯等國法律屬性。有關職災補償部分則是以英美為師，到了 1973 年勞災保險法修訂則又傾向法國模式，因此出現兩者不完全一致的情形¹⁸。而我國勞基法則是國家統合模式勞資關係為背景下之產物，許多條文反映出勞動條件法定取代協商勞動條件，並補充社會保險不足的屬性¹⁹。除退休部分外，就以職災補償部分最為顯著，勞基法第 59 條的抵充規定與各項補償標準皆明定比照勞保條例，僅有關暫時性失能給付規定，並未明定比照勞保條例的標準。究其實質內容，最主要的目的乃是將補償標準提高，且以法定手段取代協商手段，提高現金補償標準以補充職災保險給付，並無限縮職業災害範圍或職災補償模式轉變的可能，且實務上勞基法職災補償規定納入通勤災害保護，最初十餘年間並無爭議。

肆、國際比較

如果進一步將問題分析的視野，擴及日本以外的先進國家，可以經合組織國家（OECD）為例探討之。

一、基本資料分析

在國際經合組織的 34 個會員國中，對於通勤災害是否視為職業災害而為補償對象，基於各自的國情背景，政策態度並不相同。其中，除荷蘭沒有特定的職災補償制度外，有二十三國將通勤災害納入職災補償制度，超過三分之二絕大多數，惟仍有十個國家並未將通勤災害

¹⁸ 請參閱：*Commuting Accidents: a Challenge for Workers' Compensation Systems* (Muenchen: Muenchen Rueckversicherungs-Gesellschaft, 2004), p. 20.

¹⁹ 台灣統合模式勞資關係的演進與特質，請參閱：Chyi-herng Chang and Trevor Bain, 'Employment Relations across the Taiwan Strait: Globalization and State Corporatism', *Journal of Industrial Relations*, 48(1) 99-115, pp. 99-115.

納入職業災害補償制度之中，各國基本資料如表 2 所示。

表 2 經合組織國家通勤災害納入職災補償制度情形

國 家	包 含	未包含	特 例 與 說 明
澳 大 利 亞	○		部分地方政府未包含
奧 地 利	○		
比 利 時	○		
加 拿 大		×	
智 利	○		
捷 克		×	
丹 麥		×	
愛沙尼亞	○		
芬 蘭	○		
法 國	○		
德 國	○		
希 臘	○		
匈 牙 利	○		
冰 島	○		
愛 爾 蘭	○		
以 色 列	○		
義 大 利	○		
日 本	○		
韓 國		×	
盧 森 堡	○		
墨 西 哥	○		
荷 蘭	△	△	社會安全制度未就職業災害作特殊安排
紐 西 蘭		×	限職災就醫途中及雇主提供機動車輛屬之
挪 威		×	
波 蘭	○		

國 家	包 含	未包含	特 例 與 說 明
葡 萄 牙	○		
斯 洛 伐 克		×	
斯 洛 維 尼 亞	○		
西 班 牙	○		
瑞 典	○		
瑞 士	○		
土 耳 其		×	限雇主提供交通工具屬之
英 國		×	限雇主提供交通工具屬之
美 國		×	

資料來源：1. ISSA, *Social Security Programs throughout the World: the Americas*, 2009; ISSA, *Social Security Programs throughout the World: Asia and the Pacific*, 2010; ISSA, *Social Security Programs throughout the World: Europe*, 2010.

2. 經合組織各國政府主管機關網站。

二、納入適用態樣²⁰

(一) 比利時

於 1903 年建立職業災害勞工補償制度之時，並未將通勤災害納入。直到二次大戰期間，由於戰時通勤風險相當高，勞工要求納入保障的訴求，終於在 1945 年底獲得接受，通勤災害成為職災補償制度的適用範圍。

目前適用的職業災害勞工補償法為 1971 年制定，也循例將通勤災害視為職業災害，其後並在歷次的修正中，就通勤災害的類型與範

²⁰ 請參閱：*Commuting Accidents: a Challenge for Workers' Compensation Systems* (Muenchen: Muenchen Rueckversicherungs-Gesellschaft, 2004), pp. 8-26.

圍予以充實²¹。

(二) 法國

於 1898 年制定的第一部職業災害勞工補償法，並未將通勤災害納入保護。後於 1957 年修正社會安全法典，增訂第 411-2 條將通勤災害 (accident de trajet) 視同職業災害保護。

90 年代以來，有許多改革的方案提出，主要有兩方面：一是仿荷蘭模式，不區分職業災害與非職業災害，簡化給付行政；另一方面則是以強制汽車第三人責任險取代通勤災害補償，惟未成功。

(三) 德國

於 1884 年制頒的職業災害勞工補償保險法中，並未將通勤災害納入補償範圍，甚至到 1911 年頒布的帝國社會保險法典 (ROV)，亦未納入通勤災害。在判例法上，法院當時亦認定上下班通勤屬私人行為，而與雇主責任無涉。

而 1925 年帝國社會保險法典第二次修正，將通勤災害納入職業災害補償的範圍，則是基於對勞工上下班通勤的不同認識：首先，是基於技術上與社會學上的理由，認識到生活地點與工作地點的區別；其次，是基於通勤風險的屬性，較接近職業風險，而非私人風險；再者，上下班通勤在時間上，多為交通尖峰時段，其危險性遠高於平均水準²²。

於 90 年代中期，為順利推動長期照顧保險的建立，出於政治上的考量，減輕雇主的負擔，曾就通勤災害脫離職業災害保護的範圍提

²¹ 該法分別於 1981 年、1989 年、1999 年，就通勤災害部分條文修正。

²² Bernd Waas, "German Experience on Workers' Commuting Injuries," *Workshop on Workers' Commuting Injuries*, Taipei: AIRROC, 1994, p.7.

出討論，惟未獲致結論。

(四) 義大利

在上世紀 60 年代中期之前，義大利職災補償法制中，並不包含通勤災害。直到 1965 年，方才將軍人通勤災害納入，但並非受僱人全體適用的一般性規定。與此同時，法院的判決卻基於「加重的一般危險論（rischio generic aggravato）」，逐步將通勤災害視為職業災害補償的範圍，並促使職業災害保險局（INAIL）於 1998 年訂定「通勤災害處理指引（Linee guida per trattazione nei casi di infortuni in itinere）」以為因應。

其後，1999 年創造就業投資授權法（法律 144 號）授權政府制訂「判例所確立之通勤災害保護的特別規定」，義大利政府據以於 2000 年初公布委任立法（立法命令 38 號），正式將通勤災害納入職災補償制度²³。

三、未納入適用態樣

1. 英國於 1880 年即定有雇主責任法（Employers Liability Act），其業務遂行性的概念界定為：於雇主管理或所有的場所，勞工依雇主之指揮命令履行勞動契約之災害，完全不包含通勤災害在內。其後，於 1898 年到 1945 年間的職災勞工補償法，第一條第一項即規定職業災害認定基準為：業務遂行性與業務起因性。然業務遂行性的概念有所放寬為履行勞動契約之災害，而不以雇主場所的支配領域為限，部分含有履行勞動契約目的之通勤災害納入補償²⁴。

²³ 山口浩一郎，「イタリアの通勤災害制度」，勞災補償の諸問題，增補版（東京：信山社，2008），頁 358-386。

²⁴ 桑原昌宏，「イギリスにおける通勤途上災害」，ジュリスト，1972 年 10 月 15 日号（No.518），頁 54-59。

到了 1965 年社會安全（職業災害）法（Social Security (Industrial Injuries) Act）第 8 條（1945 年國民保險法第 9 條），雖然原則上未將通勤災害納入適用，但也明定特定的例外：搭乘雇主明示或默示的交通工具與領有交通津貼或燃油補助之通勤災害，原則上被視為具有業務遂行性²⁵。換言之，在英國，所謂通勤災害，應正確理解為：以特定交通手段或條件，上下班途中之職業災害。通勤災害原則上雖未納入社會安全制度中的職災補償範圍，但較諸雇主責任法上場所之管理控制所及為範圍已有不同思考，而呈現逐步緩和認定的趨勢²⁶。

2. 美國受到英國雇主責任法與職災勞工補償法的影響，以及兩國判例相互影響下，原則上亦未承認通勤災害屬職業災害的一環。在裁判上採工作場所外規則（off-premises rule），即所謂工作場所外事故非屬職災勞工補償法之適用對象。但是，隨著時間的推移，邏輯上一致性的要求，有許多例外原則形成，如出入口原則（threshold doctrine）或接近規則（so-close rule, proximity rule）。陸續由判例歸納的例外主要包括以下六種：a. 勞工使用雇主按勞動契約提供的交通工具之事故；b. 勞工於通勤途中於雇主承認下從事雇用附隨行為之事故；c. 雇主依勞動契約部分或全額負擔勞工通勤費用之情形；d. 勞工按雇主指示使用自有交通工具履行工作義務之情形；e. 勞工依雇主特別指示於例假日或工作時間外出勤之情形；f. 業務具移動性質而無一定職場的勞工之情形²⁷。

²⁵ 上田達子，「イギリスにおける業務上災害の概念(-)」，同志社法學，1993 年 1 月号 (No.299)，頁 131-232。

²⁶ 英國有關通勤災害補償之範圍，目前規定於 1992 年社會安全分擔與給付法（Social Security Contribution and Benefits Act 1992）第 99 條。

²⁷ 完全否認通勤災害視為職業災害，在英美法制解釋適用上固已無可能，既使放寬解釋，也存在著技術上的困難，如職場接近規則到底以一公尺為限還是十公尺，與距離一百公尺或一公里，有無本質上的差異，經常受到檢討批評。林弘子，「アメリカにおける通勤途上災害問題」，ジュリスト，1972 年 10 月 15 日号 (No.518)，

對於未將通勤災害納入職災補償制度保護的先進國家，如英美加等國，仍然採取較為保守的態度，認為上下班通勤並非勞動契約之履約行為，即不具業務遂行性（COE），但也表現出逐步放寬解釋的趨勢。其間，有的批評極為嚴厲認為雇主與政府在職災補償制度的建構中，某種程度仍然潛藏著歸責職災勞工（blaming the victim ideology）的暗潮，即職災勞工不注意安全、本身即易生事故、生活習慣不良，而傾向限縮職災補償的範圍²⁸；亦有指出澳大利亞某些省分納入或排除通勤災害職災補償，工會運動的角色極為重要，通勤災害職災補償可視為廣義的團體協商的結果²⁹。而美國工運向來對此缺乏重視，歷史上也傾向避免德國的溫情主義模式，反倒要求透過團體協商以擴大附加給付（fringe benefits）的方式提供通勤災害保護³⁰。

伍、結論

綜合以上之分析，可以歸結如下：

首先，從國別比較觀察，通勤災害在職業災害認定上，固有其雙重性格，即造成災害的因素，既有非職業性質，亦有職業屬性，但各國在制度發展過程中，卻逐步朝向納入職業災害勞工保護的範疇。國際勞工組織第 121 號公約，將通勤災害視為職業災害，乃國際發展趨

頁 48-53。

²⁸ 如 R. Sass 在分析加拿大歷年職災補償案件後，指出竟然沒有任何一件曾展開犯罪調查，即便是涉及多人死亡的重大職災案件，而歸結出此項看法。請參見：R. Sass, 'Workplace Health and Safety: Report from Canada', *International Journal of Health Services, Volume 16, Number 4*, 1986, pp.565-582.

²⁹ 請參見：Suzanne Jamieson, 'Australian Experience on Workers' Commuting Injuries,' *Workshop on Workers' Commuting Injuries*, Taipei: AIRROC, 1994, p.3.

³⁰ Trevor Bain, *Workers' Compensation in the United States*, 政大勞動學報，2009 年 9 月，25 期，頁 115-170。

勢的重要里程碑。

其次，以業務遂行性之有無，作為拒絕通勤災害職業災害認定之依據，已遭受到各種挑戰而有所調整。如英、美、加等國，早已放棄雇主責任法上以雇主指揮命令所及的職場為範圍，而改採較為抽象寬鬆的勞動契約履行之概念，有條件地納入通勤災害而為職業災害之認定，惟仍保留透過勞資協商提供通勤災害勞工保護的空間。又如德、法等歐陸國家，通勤災害的職業災害認定，則是早已無動搖空間。惟有日本雖以社會保險納入通勤災害保護，在給付金額上達到國際基準所訂的標準，但在解僱限制等勞動條件保護上仍然落空。

我國法院某些判決拒絕通勤災害為勞基法上職業災害之解釋，向以雇主對於通勤災害的發生無法管控為由，所根據者竟是 19 世紀雇主責任法時代的陳舊觀念，既缺乏邏輯上的一致性，亦昧於國際發展的潮流，對於定爭止紛並無助益。

我國通勤災害職災認定法制，雖與近鄰日本同樣以勞動基準與職災保險雙重規範，固易產生解釋誤用的情形，然相關法律的歷史形成背景並不相同，實質內容亦有差距，完全無法推論出立法者存有排除通勤災害適用勞基法第 59 條的意旨。論者或謂勞動法與社會法之理論分野，主張通勤災害非勞基法的保障範圍，然均忽略環諸先進國家除日本外，現今並沒有以勞動法規範職災補償的現實案例存在，所謂理論分野僅止於理論，亦無法硬塞給勞基法之解釋論中，更何況日本的勞基法在職災補償上幾無實質作用，前已敘明。

基於職災補償制度進步方向、國際公約與先進國家實施經驗、勞雇雙方權利義務的公平性與確定性、判決學理論爭間之公約數，以及通勤災害職災認定的迫切性，調整勞工保險職災給付制度與勞基法職災補償制度取得一致，或是增加補充性之雇主事故責任險的強制性，以免因補償準備不足而滋生爭議，應為當務之急。

目前，短期間國家統合模式的勞資關係似無轉型跡象，但立法與

行政的調整作為仍有緩和爭議與合理分擔通勤風險責任的可能。例如，主管機關已調整通勤災害費率採單一固定費率分別計算：畢竟通勤災害風險來自不屬個別雇主可控的公共通勤環境，與實績費率脫鉤，成為雇主集體補償責任的一環³¹。換言之，雇主負擔通勤災害勞基法上補償責任時，已無提高未來勞保費率之顧慮。

最後，長遠看來，日常生活住居與工作職場間關係的結構已然發生變遷，從絕對的雇主預防責任來看補償責任確已過時，雇主相對的職災補償責任似應納入制度調整的思考，如通勤災害職災補償與普通災害給付間之調整，通勤災害職災醫療給付與健保醫療給付間之調整皆屬之。此外，與通勤災害認定性質接近者，如「新興（emerging）」職業病中的多重原因（multi-causality）與多重雇主（multi-employer）的職業病。個別雇主的措置對該疾病之促發，僅具邊際作用，於適用勞基法第 59 條時，極易滋生爭議，似亦可參照通勤災害職災認定調整。

³¹ 職業災害保險費率自前(99)年 1 月 1 日起，分為行業別災害費率及上、下班災害費率 2 種，每 3 年調整 1 次，後者目前為 0.05% 單一固定費率，已邁出正確的一步。

參考文獻

一、中文部分

- 行政院勞工委員會，1996，《勞工保險法規歷次修正條文彙編》，台北：勞工保險局。
- 行政院勞工委員會，2010，《勞工保險統計年報》，台北：勞工保險局。
- 林更盛，2009，《勞動法案例研究(二)》，台北：五南。
- 吳姿慧，2010，〈勞工上下班途中之通勤災害與勞基法雇主職業災害補償責任之關係〉，《台灣法學》，第 160 期。
- 邱駿彥，1998，〈我國職業災害補償制度〉，《輔仁法學》，第 17 期。
- 徐國淦，2005，〈勞委會擬修法：通勤職災勞保續給付雇主免補償〉，《聯合報》，2005-04-25，A6 版。
- 陳金泉，2007，《勞動法一百問》，台北：三民。
- 黃程貫，2006，《勞動法》，台北：新學林。
- 黃越欽，2000，《勞動法新論》，台北：翰蘆。
- 劉志鵬，2007，〈法院審理勞資爭議訴訟案件之分析：93 年度及 94 年度之勞資爭議訴訟案件為例〉，行政院勞工委員會。
- 劉志鵬、邱駿彥、王惠玲、石發基、董泰琪，1998，〈企業法律講座：雇主應就通勤災害負擔職災補償責任嗎？〉，《月旦法學雜誌》，第 41 期。
- Trevor Bain, 2009, 'Workers' Compensation in the United States', 《政大勞動學報》，第 25 期。

二、外文部分

- Chang, Chyi-herng and Trevor Bain, 2006, 'Employment Relations

across the Taiwan Strait: Globalization and State Corporatism’,
Journal of Industrial Relations, 48(1) 99-115, pp.99-115.

Engelhard, E.F.D., 2007, ‘Shift of Work-Related Injury Compensation.
Background Analysis: the Concurrence of Compensation Schemes’,
in S. Klosse and T. Hartlief (eds.), *Shift in Compensating Work-
Related Injuries and Diseases*, Wien: Springer.

Hanami, Tadashi, 1981, ‘The Influence of ILO Standards on Law and
Practice in Japan’, *International Labor Review*, vol. 120, no. 6.

Hepple, Bob, 1986, ‘Welfare Legislation and Wage Labour’, *The
Making of Labour Law in Europe: a Comparative Study of Nine
Countries up to 1945*, London: Mansell.

ILO, 1962, Benefits in the Case of Industrial Accidents and Occupational
Diseases, Report VII (1), *International Labor Conference, 47th
Sessions*, Geneva: ILO.

ISSA, 2009, *Social Security Programs throughout the World: the
Americas*.

ISSA, 2010, *Social Security Programs throughout the World: Asia
and the Pacific*.

ISSA, 2010, *Social Security Programs throughout the World: Europe*.

Jamieson, Suzanne, 1994, ‘Australian Experience on Workers’ Commuting
Injuries,’ *Workshop on Workers’ Commuting Injuries*, Taipei:
AIRROC.

Kuwahara, Masahiro Ken, 2011, “Social Law: Selected Issues [1]
Workers’ Compensation Law”, in *Doing Business in Japan in
LexisNexis Matthew Bender*, New York: Matthew Bender.

Larson, Arthur, 1996, *Workmen’s Compensation, Sec, 6, 10*, New
York: Matthew Bender.

Muenchen Rueckversicherungs-Gesellschaft, 2004, *Commuting Accidents: a Challenge for Workers' Compensation Systems*, Germany: Muenchen.

Sass, R., 1986, 'Workplace Health and Safety: Report from Canada', *International Journal of Health Services*, Volume 16, Number 4.

Waas, Bernd, 1994, "German Experience on Workers' Commuting Injuries," *Workshop on Workers' Commuting Injuries*, Taipei: AIRROC.

上田達子，1993，〈イギリスにおける業務上災害の概念(-)〉，
《同志社法学》，第 299 期。

山口浩一郎，2008，〈イタリアの通勤災害制度〉，《労災補償
の諸問題（増補版）》，東京：信山社。

佐藤進(1966)，〈通勤災害（commuting accidents）と産業災害
（employment injuries）：ILO121 号条約と各国ならびにわ
が国の立法分析を中心として〉，《世界の労働》，第 16
卷第 4 期，東京：日本 ILO 協会。

青木宗也等編，1992，〈労働災害・職業病(1)認定と補償〉，
《労働判例大系（第 8 卷）》，東京：労働旬報社。

林弘子，1972，〈アメリカにおける通勤途上災害問題〉，《ジ
ュリスト》，第 518 期。

桑原昌宏，1974，〈「災害補償法論」，労働法の基本問題〉，
《沼田稻次郎先生還暦記念・下巻》，東京：総合労働研究
所。

桑原昌宏，1972，〈イギリスにおける通勤途上災害〉，《ジ
ュリスト》，第 518 期。

Should Commuting Accidents Be Regarded As The Work-Related Accidents?

*Chang, Chyi-Herng**

Abstract

The way of special legal norms about the commuting accidents in Taiwan, was easy to invoke over-traditional interpretative theory by the court in dealing with some cases, which denied the application of the article 59 of Taiwanese Labor Standards Law about commuting accidents, whatever formed the workers' compensation of both employers and employees in commuting accidents leading to an uncertain state with the right and obligation of employment relations. First, this article from the point of view with the employment relations and labor law tried to clarify the different legislative background between Taiwanese and Japanese Labor Standards Law on the workers' compensation provisions from commuting accidents. Second, there is a tendency towards commuting accidents protection in the advanced countries, even including USA, UK and Japan gradually. Third, to argue the decision of Court in some cases to exclude commuting accidents in the application of the article 59 of the Labor Standards Law adopted out-of-date labor law theory more than half century ago that is no help to terminate related disputes. Lastly, to mitigate the uncertainty and the integrity of the system still relied on some adjustments of the necessary legislative or administration.

Keywords: Commuting Accidents, Workers' Compensation

*Assistant professor, Institute for Labour Research, National Chengchi University.