

# 日本的勞災保險制度：對台灣職災保險改革的啟示

陳宗廷<sup>1</sup> 蕭汎如<sup>1</sup> 黃怡翎<sup>2</sup> 鄭雅文<sup>1,2,\*</sup>

**目標：**台灣職災補償法規範散亂繁複，造成職災勞工的補償權益無法確保、雇主責任無法落實。鑑於台灣與日本國情文化接近，本研究旨在深入探討日本勞災保險制度，作為台灣制度改革借鏡。**方法：**本研究蒐集並回顧日本勞災保險相關文獻，包含中文或日文的論文、專書、政府官方資料等，並依據下列架構分析、比對資料：(1)制度沿革、(2)法源與行政組織、(3)納保人口、(4)財源與保費、(5)給付內容、(6)認定機制。**結果：**日本勞災保險依據《勞動者災害補償保險法》，由中央勞動基準局及地方勞動基準監督署主管，涵蓋全體受僱勞工，由雇主全額支付保費，給付內容包含職災勞工及家屬所需各層面。職業傷病認定過程由勞動檢查官主導。**結論：**參考日本勞災保險經驗，台灣職災補償制度應整合並制定專法、擴大保險涵蓋範圍、精算合理費率、提昇給付內容，同時亦應簡化職業傷病申請與認定流程，由勞檢單位積極介入協助，以確保職災勞工的補償權益。（台灣衛誌 2018；37(1)：110-123）

**關鍵詞：**勞動者災害補償保險法、職災補償制度、職業傷病

## 前言

遭遇職業災害或罹患職業病的勞動者應如何給予補償，是所有工業社會均需面對的課題。德國在1884年首創社會保險制度，將雇主的職災補償責任保險化。雇主平時繳納職災保費，一旦發生職災，不論雇主或勞工是否有過失，一律由保險基金填補職災勞工的損失。

德國首創的「不究責／無過失」職災保險制度迅速被其他國家仿效，至二十世紀初期，大多數工業先進國家均已建立勞災保

險制度[1]。根據國際勞工組織2013年出版的報告書，全球196個國家中有165個國家（84%）設有職災補償制度[2]。而職災勞工要得到職災補償，首先其所罹患的職業傷病需先受到認定。

東亞的日本和台灣，也都建立了「無過失」原則的職災補償制度與相應的認定程序和爭議處理機制。然而，台灣職災補償相關規範分散於《勞動基準法》和《勞工保險條例》，不僅法條繁複，制度設計與實務運作也有諸多問題，造成職災勞工的補償權益無法確保、雇主責任無法落實。鑑於日本與台灣的國情文化接近，且台灣職業安全衛生制度有不少沿用或參考日本經驗之處，對於日本勞災保險制度設計與運作狀況的了解，應有助於台灣制度的改革。

## 材料與方法

本研究蒐集並回顧日本勞災保險相關

<sup>1</sup> 國立台灣大學公衛學院健康政策與管理研究所

<sup>2</sup> 台灣職業安全健康連線

\* 通訊作者：鄭雅文

地址：台北市中正區徐州路17號

E-mail: ycheng@ntu.edu.tw

投稿日期：2017年11月9日

接受日期：2018年1月26日

DOI:10.6288/TJPH201802\_37(1).106121



文獻，包含中文或日文的期刊論文、專書章節、考察報告、政府公開資訊、法規等。資料經交叉比對正確性後，依據下列架構加以整理、分析：(1)制度沿革、(2)法源與行政組織、(3)納保人口、(4)財源與保費、(5)給付內容、(6)認定機制。

除了描繪日本勞災保險的輪廓，本研究亦比較其與台灣職災補償制度與實務運作的異同，指出現況缺陷之處、提出改革建議。

## 結 果

### 一、制度緣起與變革

在東亞地區，日本是最早工業化的國家。自1868年明治維新以來，日本政府主導的「富國強兵、殖產興業」政策，推動工業進展，但也帶來快速增加的職業傷病問題。下文介紹日本職災補償措施的緣起與變革，另整理於表一。

在19世紀末，明治政府首先對官營事業的員工制訂職災扶助政策，包括1875年頒佈的《官役人夫死傷津貼規則》與1897年頒佈

的《官廳技術工藝者就業上死傷津貼內規》等規定。礦業與海運業勞工因擔負工業發展重任，也成為政府立法保護的職業族群，如1889年頒佈的《礦業條例》及1899年頒佈的《商法》，均有雇主應救助罹災勞工的規定。民間大型企業亦自行發展出各種職災扶助機制，包括由雇主負擔經費的事業單位扶助機制或由勞雇雙方分攤經費的共濟組合[3]。1905年，日本政府頒佈《礦業法》，要求礦業主擴大職災救助的範圍，社會救助性質的補償制度亦出現於1911年頒佈的《工廠法》，但上述規定均以職災者無重大過失作為請領救助的要件。《工廠法》與《礦業法》分別於1922年與1923年修訂，廢除「過失主義」，確立「不究責」原則的職災扶助制度，但其經費來源仍由勞雇雙方共同分攤。

1931年，日本政府頒佈《勞動者職災扶助法》，將雇主職災補償責任擴大至土木建築、交通運輸等非廠場勞工，同時並頒佈《勞動者災害扶助責任保險法》，強制雇主繳納全額保費，自此確立了以雇主補償責任為基礎的勞災保險制度[3,4]。

表一 日本職災補償的緣起與變革

時間	事件
1875	頒佈《官役人夫死傷津貼規則》
1897	頒佈《官廳技術工藝者就業上死傷津貼內規》
1889	頒佈《礦業條例》，有雇主應救助罹災勞工的規定
1899	頒佈《商法》，有雇主應救助罹災勞工的規定
1905	頒佈《礦業法》，要求礦業主擴大職災救助的範圍，請領救助要件：職災者無重大過失
1911	頒佈《工廠法》，請領救助要件：職災者無重大過失
1922-3	《工廠法》（1922）、《礦業法》（1923）修訂，確立「不究責」原則，經費來源仍由勞雇雙方共同分攤
1931	頒佈《勞動者職災扶助法》，雇主職災補償責任擴大至非廠場勞工；頒佈《勞動者災害扶助責任保險法》，強制雇主繳納全額保費
1947	制定《勞動基準法》，統整上述職災救助規範，並定調為「補償」，適用範圍涵蓋所有勞動者；頒佈《勞災保險法》，由政府為單一保險人，開辦勞災保險制度，保費由雇主全額負擔，適用對象為5人以上事業單位的受僱者
1965	《勞災保險法》修訂，適用對象擴大至所有受僱者、遺屬給付年金化、應納保而雇主未加保的職災勞工須逕行給付
1973	《勞災保險法》修訂，承認通勤災害為職災
1976	《勞災保險法》修訂，給付額度提升、永久性失能給付年金化
1996	《勞災保險法》修訂，提供看護給付
2000	《勞災保險法》修訂，提供二次健康檢查給付
2004	《勞災保險法》修訂，未加保雇主以提高保費徵收額度作為處罰

二次世界大戰結束後，日本政府於1947年制定《勞動基準法》，將分散於不同法規的職災救助規範統整於《勞基法》第八章「勞災補償」，並將「救助」一詞改為「補償」，規定雇主須對其僱用員工負擔職災補償責任，適用範圍涵蓋所有勞動者。日本政府並於同年頒佈《勞動者災害補償保險法》（以下簡稱《勞災保險法》），由政府為單一保險人，開辦勞災保險制度，保費由雇主全額負擔。《勞災保險法》最初以5人以上事業單位的受僱者為適用對象，至1965年修法後擴大至所有受僱者。

日本《勞基法》規定的職災補償責任，係由職災者的個別雇主負擔，而《勞災保險法》的補償，則是由社會保險提供，兩者均採「不究責」原則。《勞基法》與《勞災保險法》提供的給付項目與額度相同，僅等待期間的休業補償（原為7天之後修改為3天）及部份小額療養費，依據《勞基法》由個別雇主負擔而《勞災保險法》不給付[3]。由於兩者提供的給付額度幾乎相同，且職災者不得重複支領，因此並無台灣現行狀況有雇主必須填補差額的問題[5]。

日本《勞災保險法》多次修訂，主要的變革包括：給付額度提升、永久性失能給付的年金化（1960、1976年修訂）、遺屬給付的年金化（1965年修訂）、適用對象由5人以上事業單位擴大至所有受僱者（1965年修訂）、承認通勤災害為職災（1973年修訂）、應納保而雇主未加保的職災勞工須逕行給付（1965年修訂）、提供看護給付（1996年修訂）、提供二次健康檢查給付（2000年）、未加保雇主以提高保費徵收額度作為處罰（2004年）等[3,4,6]。

## 二、制度現況

### （一）法源與行政組織

日本《勞災保險法》的適用範圍為所有民間事業之受僱者。公務員的勞災保險另由《地方公務員災害補償法》與《國家公務員災害補償法》規範，而船員則由《船員法》規範。

《勞災保險法》的中央主管機關為厚生勞動省（以下簡稱厚勞省），其下的勞動基準局「勞災補償部」負責勞災補償政策的規劃與行政監督，保費徵收則由「勞動保險徵收課」負責。在地方層級，主管機關為47個都道府縣勞動局「勞動基準監督署」，負責職業傷病的審核、認定、給付發放等業務。

有關職業災害與傷病的預防，由厚勞省勞動基準局負責，另有民間法人組織「中央勞動災害防止協會」（簡稱中災防，Japan Industrial Safety and Health Association, JISHA）、各業「勞動災害防止協會」與上百個會員團體，共同執行職災預防相關業務。有關職災勞工的治療、復健與復工業務，則由厚勞省設置的獨立行政法人「勞動者健康安全機構」（Japan Organization of Occupational Health and Safety, JOHAS）負責。此行政法人之下設有勞災病院、勞災看護專門學校、醫療復健中心、脊髓損傷中心、產業保健總合支援中心、勞動安全衛生總合研究所、日本生物危害研究中心等機構[7,8]。

### （二）保險涵蓋人口與納保方式

《勞災保險法》涵蓋人口依事業單位的適用性，分為強制、自願、特別加入三類。

強制加入的事業單位又稱「當然適用事業」。所有事業單位，除了前述公務員及船員之外，只要聘僱員工一人以上，均屬強制納保範圍。農林漁牧業僱用人數超過5人事業單位的受僱者，也屬強制納保的範圍。即便雇主未替受僱員工加保，只要勞雇關係成立，無論何種僱用形式，均立即適用勞災保險。至於實習或學生勞動者是否屬強制加入範圍，則視個案是否有具體的「指揮命令」和「從屬關係」而定。

自願加入的事業單位又稱「暫定自願投保之適用單位」，其範圍為：(1)從事農業，勞工未滿五人，且不涉及特定危害作業的個人經營事業單位；(2)從事林業，非全時僱用勞工，且每年僱用人數未滿300人的個人經營事業單位；(3)從事畜牧、養蠶或水產業（漁船總噸數小於五噸者），勞工未滿五人的個人經營事業單位。此類事業單位



的雇主，在過半數勞工同意後，得向厚勞省申請，經認可後加入。

根據厚勞省勞動基準局的統計，至2015年底，全日本有275萬個事業單位、共5,629萬勞工強制或自願加入勞災保險。

特別加入者包含以下類型：(1)中小型事業單位事業主及家族事業的家族從業者；(2)自僱自營之木匠、泥水匠、計程車司機、泥水匠、計程車司機、貨物運送業者、漁業者、林業者、醫藥品配置販賣業者、資源回收業者等；(3)使用特定機械及從事特定有害作業的農作者、接受職業訓練者、家內勞動者（家庭代工）、工會全職員工、照護工作者；(4)由設立於日本之事業單位雇用，但派遣至海外事業單位工作的員工。根據厚勞省2015年的統計，特別加入者總計有172.5萬人，佔全體加入者的3%，其類型詳見表二。

強制或自願加入事業單位之雇主以及特別加入者，應在業務開始之前向事業單位所在地的「勞動基準監督署」登記並辦理加保；若事業單位勞工人數較少，可委託厚勞省認可的「勞動保險事務組合」代為處理保費繳納等行政事務。2014年末的統計顯示，全日本有9,787個「勞動保險事務組合」，接受共約131萬個中小型事業單位的委託辦理加保程序[9]。

日本的《勞災保險法》以雇主為被保險人，一旦其受僱者或其發包工程業務的受僱者發生職業傷病，不分罹災者的僱用形式，無論是臨時工、日薪制或部分工時工作，都受到勞災保險的保護。此制度設計對於外

包、承攬、派遣等不安定僱用模式盛行的產業之勞工，提供完整的職災補償保護。

在日本工作的外國人，包括在日兼職的外籍學生以及未具合法工作身份的「不法就勞」，也一律適用《勞災保險法》，勞災補償請求權與本國人相同。在給付類別方面，除了「病後看護」、「義肢等輔具費」、「外科術後處理」以及提供給外籍學生的「勞災就學援助費」等類型僅限於日本國內停留期間給付之外，其餘內容與本國人無異，即使離境之後仍能繼續請領。

### (三) 保險財務與保費

勞災保險的保費，原則上由雇主全額負擔，但1960年引入年金制度後亦有國庫挹注部分行政經費。各事業單位應負擔的保費，是以該事業單位推估的所有勞工全年薪資總額，乘上該事業單位特定的勞災保險費率，並以預繳方式繳納[10,11]。

根據日本2015年4月公布的資料，勞災保險費率有55個業別類種，費率最高的行業為礦業（8.8%），其次是水力發電設施營造業（7.9%），費率最低的行業（0.25%）包括鐘錶、測量和光學儀器之製造業，與通訊、廣播、新聞、金融、保險、不動產等服務業。農業部門的勞災保險費率是1.3%、林業為6.0%[12]。

針對僱用勞工20人以上的事業單位，另設實績費率（merit rate），即根據該事業單位應繳保費的總額與實際補償給付總額的比例，調降或調升次年的職災費率，以此鼓勵事業主進行職災預防。

依據《石棉健康傷害救濟法》，日本的勞災保險另徵收0.002%的額外保費，作為石棉疾病的職業病補償基金。

應加保而未加保的受僱者一旦發生職災，勞災保險逕行給付給職災者，而其雇主會被追繳職災保費、罰款，以及該職災的所有給付全額。

### (四) 給付內容

職災補償的範圍為因業務所致之「業務災害」，以及因通勤所致之「通勤災害」。給付的項目包括「療養（補償）給付」、「

表二 日本勞災保險特別加入狀況（2015）

類別	事業單位數或人數
中小企業事業主	61.9萬人
家族事業從業者	42.7萬人
自雇自營	3,414個事業單位 46.5萬人
特定作業從業者	1,389個事業單位 11.6萬人
派遣海外勞工	10,897個事業單位 9.8萬人
合計	172.5萬人

「休業（補償）給付」、「傷病（補償）年金」、「障害（補償）給付」、「看護（補償）給付」、「遺族（補償）給付」、「喪葬補助」以及「二次健康檢查給付」。「業務災害」的給付均有「補償」一詞，而「通勤災害」則僅稱給付，但兩者內容額度均相同。

### 1. 療養補償給付

此給付的目的在於協助職災者持續醫療，職災勞工不需負擔任何醫療費用，給付期間由醫療專業者判定，至身心健康復原為止，並無時間限制。職災醫療給付的內容包括門診、手術、住院、藥品、照護、牙醫、復健、復健設備，比健保更廣。若職災勞工至「勞災保險指定病院」就診，採實物給付（benefit in-kind）、無償治療；若職災勞工至非指定病院就診，則於事後由本人向勞動基準監督署提交申請書，申請現金給付。

通勤災害勞工第一次就醫花費必須大於200日圓始能支領。他們可以在勞災保險、健保和強制汽車保險中三者擇一支領，而其偏好順序通常首先是強制汽車保險，其次才是勞災保險[13]。這也反映了給付的優厚程度。

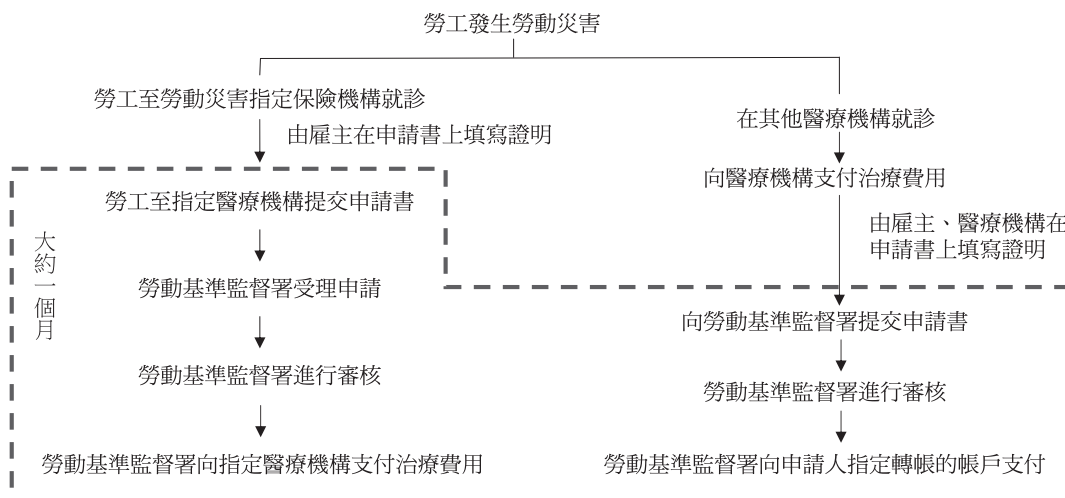
若職災勞工的居住地點或工作地點至就醫地點單程距離在2公里以上但未滿4公里，或4公里以上且居住地點或工作地點行政區內無適合的醫院，則可申請就醫的交通費。

療養給付的請求時效為2年。圖一顯示療養給付的申請流程，自提出申請至獲得給付的期程一般約為一個月。

### 2. 休業補償給付

休業補償給付是為了提供職災者因傷病無法工作期間的薪資補償。職災勞工因傷停工後，前三天由雇主依照《勞基法》支付「基礎日額」的60%，而第四天開始則由勞災保險給付休業補償給付和休業特別支付金，其額度分別佔「基礎日額」的60%和20%（共80%）。「基礎日額」乃是以職災發生前三個月的平均薪資做計算，但依年齡分組設有上下限（詳如表三）[14]。若職災者因就診而僅在部分時間出勤工作，仍可請領休業給付，額度為「基礎日額」減掉實領薪資後的六成。

休業給付的申請流程如圖二所示。由勞工本人填寫表單，並由雇主、醫師在申請書上填寫證明，向勞動基準監督署申請。但雇主的說明或證明並非必要條件，亦即，若雇



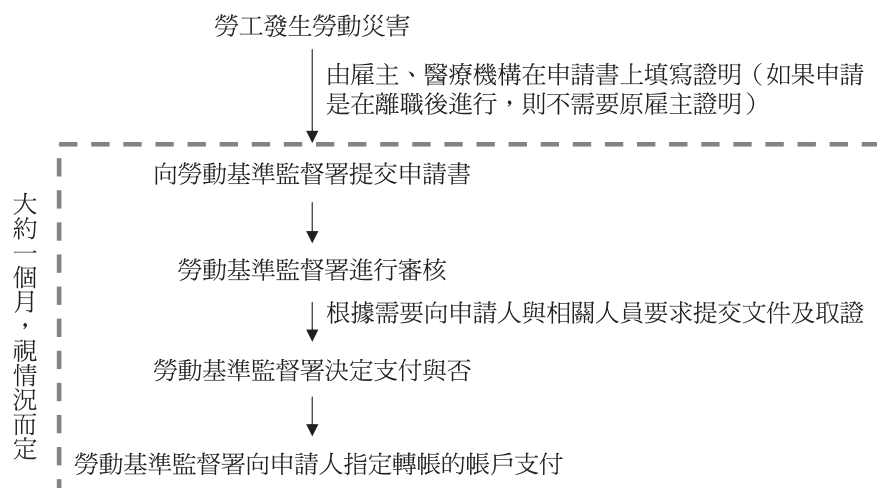
圖一 療養給付申請流程

資料來源：[26]

表三 各年齡層基礎日額上下限

年齡區間（歲）	最低額度（日圓）	最高額度（日圓）
<20	4,741	13,264
20-24	5,369	13,264
25-29	5,958	14,234
30-34	6,295	17,327
35-39	6,663	19,257
40-44	6,916	21,361
45-49	7,009*	23,869
50-54	6,802	25,219*
55-59	6,304	24,822
60-64	5,134	19,696
65-69	3,920	15,268
≥70	3,920	13,264

\*最大值



圖二 休業給付申請流程

資料來源：[26]

主因故未填寫該表單，勞工仍可註明原因後送件。從送出申請至獲得支付與否的時間大約一個月。休業補償給付的請求時效2年。

### 3. 傷病補償年金

在職災發生之後的第1.5年，若職災者的傷病尚未治癒但症狀穩定且失能程度較嚴重，勞工可向勞動基準監督署申請「傷病補償年金」。可以提出申請的時間是職災滿1.5年的一個月內，或其後的每年一月。依

據勞動基準監督署的判斷，若失能程度符合傷病等級第1至3級，則可從「休業給付」改發額度較高的「傷病補償年金」。第1至3級的職災勞工分別可領取313、277、245日「基礎日額」（災前三個月的平均每日經常性薪資）的傷病補償年金，及同樣日數「計算基礎日額」（災前一年獎金總和之平均）的傷病特別年金，且另有傷病特別支給金（一次金）。此外，必要的療養（醫療）給付仍會另外發給。

「休業給付」和「傷病補償年金」的調整，與《勞動基準法》中的「解雇限制」是連動的。因為一旦勞災勞工改領「傷病年金」，在治療期間滿第三年開始，雇主就不再受到「解雇限制」的約束；但若在1.5年的判定時間點未符合「傷病年金」要件，仍持續領「休業給付」，雇主就不能任意解僱勞工[15]。

#### 4. 障害補償給付：包括障害年金與一次金

職災勞工經治療症狀固定，但留有一定程度失能時，可申請「障害補償給付」。在醫療專業評估下，障害等級1至7級的重度失能者，可領取「障害補償年金」和「障害特別年金」；除非失能狀況有所改變，否則障害年金通常持續終身，或直至可領取老年年金的年齡。「障害補償年金」和「障害特別年金」的基礎日額，和傷病補償一樣，分別以災前三個月的經常性薪資平均和災前一年的獎金平均做計算；其給付日數乃依據失能程度做計算，不受工作年資或投保年資的影響。

障害等級屬8至14級的輕度失能者，可領取「障害補償一次金」和「障害特別一次金」。

如圖三所示，「障害補償給付」是由勞工本人直接向勞動基準監督署提交申請書，

請求時效為症狀固定次日起的5年內。受理申請後，通常3個月會獲知認定結果並開始獲得給付。

#### 5. 看護補償給付

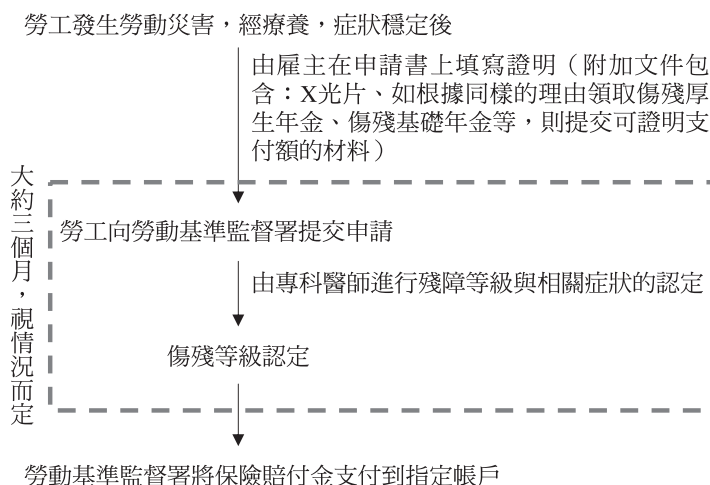
申請者必須同時符合以下四個條件：(1)符合「傷病補償年金」第1級或第2級、留下嚴重腦功能障礙及身體功能殘疾等傷殘，並需要進行日常或隨時看護者；(2)目前正接受私營的收費看護服務或來自親屬、朋友或熟人的看護照顧者；(3)尚未入住醫院或診療所者（住院或入住老人安養機構期間不可支領）；(4)尚未申請老人保健給付者。

給付內容（2013年4月1日至今）可分為：(1)常規看護：每月可領取5萬6,600-10萬4,290日圓；(2)隨時（臨時）看護：每月可領取2萬8,300-5萬2,150日圓。無論聘僱專人或由親友自行照護，均採實報實銷。親友自行照護者，如未支出花費，或支出花費未及前述下限，至少可領取下限金額。

看護給付是由本人直接向勞動基準監督署提交申請書。申請時效為開始接受看護的次月1日起2年內。

#### 6. 遺屬補償給付：包括遺屬年金與遺屬一次金

遺屬給付原則上發給年金，受領順位為



圖三 障害給付申請流程

資料來源：[26]



配偶、子女、父母、孫、祖父母、兄弟姊妹等；其中除遺孀（妻子）外，多數有年齡或本身失能狀態的條件要求。在配偶部份，給付期間通常至該配偶死亡或再婚為止（但受領者若為丈夫，除非其本身也有一定失能，否則僅給付至60歲）；在子女部分，基本上給付到成年（18歲後的第一個3月31日）為止。

遺屬給付年金的計算方式，依據符合受領條件的遺屬人數調整，為每年153-245天不等的「基礎日額」與「計算基礎日額」（其定義與傷病補償年金和障害補償給付相同）。如受領遺屬不符受領條件，則按照同樣的順位，發給遺屬補償一次金，額度為1,000天的「基礎日額」與「計算基礎日額」。此外，無論年金或一次金，都另有一筆三百萬日圓的遺屬特別支付金。

遺屬給付的時效為職災勞工過世五年內。如圖四所示，申請時需附上死亡診斷報告、親屬關係證明文件，以及親屬仰賴死者以維持生計的證明。受理申請後，一般四個月左右開始給付。

## 7. 喪葬給付

「喪葬給付」為一次性給付，包含一筆定額金（31.5萬日圓）外加30天基礎日額的額外金。但給付總額若不足60天的基礎日額，則以60天基礎日額計之。申請方式由遺

屬向勞動基準監督署提交申請書，申請時效為職災勞工過世後兩年內。

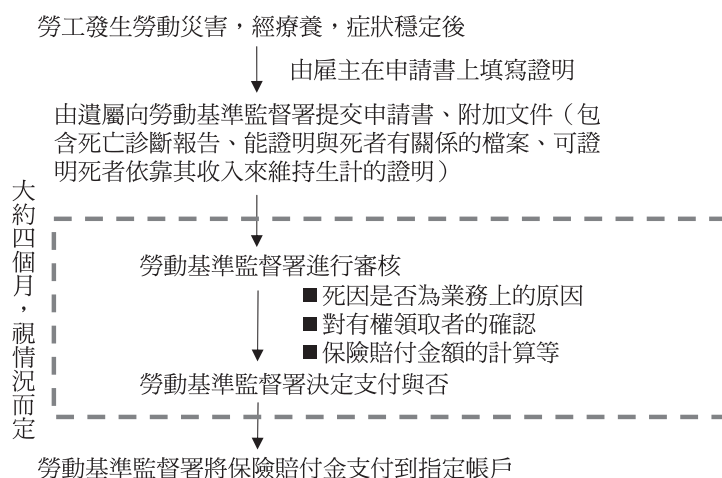
## 8. 二次健康檢查給付

依照《勞動安全衛生法》，勞工需接受每年定期的一般健康檢查及特殊作業健康檢查。若在檢查中發現血壓、血脂、血糖、腰圍及身體質量指數（body mass index, BMI）異常，為避免腦心血管疾病發作風險，可在得知結果後三個月內申請「二次健康診斷給付」，至指定醫院會給予實物給付，也就是免費接受進一步的腦心血管及心臟檢查，與營養、運動、生活習慣（抽菸、喝酒、睡眠）等方面的「特定保健指導」。

## 三、職業傷病的認定程序

認定和給付與否的處分，乃是由勞動基準監督署的勞災課負責。該課課長屬於經國家公務員試驗合格的「厚生勞動事務官」，此外還設置了「勞災認定調查官」、「勞災保險給付調查官」和「勞動保險適用指導官」等職員。

當勞災勞工或家屬將申請書送交後，首先勞災認定及勞災保險給付調查官會針對文件資料進行形式審查（如要求補正需要的文件）與內容審查，也會對勞工、雇主、醫師或其他必要人員分別進行訪談，如有必要也



圖四 遺屬給付申請流程

資料來源：[26]



會實地審查，最後做出給付（支給）與認定（承認）與否的決定[16]。給付決定是職員做成，課長確認，最後由署長裁決。

若不服，可於收到原處分60日內向都道府縣勞動局的「勞動者災害補償保險審查官」申請「審查請求」。若再不服，則可在收到審查決定書60日內向厚生勞動省「勞動保險審查會」申請「再審查請求」。勞動保險審查會是由厚勞省官員和醫療及法律專家等共三人組成，近年來提出再審查請求者每年均有五、六百件。最後還是不服，則須向法院提出撤銷處分之訴。

## 討 論

綜合上述研究發現，本研究比較日本與台灣職災補償制度與實務運作，對台灣職災保險現況的缺陷與改革方向提出以下討論與建議：

### 一、涵蓋率不足且加保方式受限

台灣職災保險仍附屬於《勞工保險條例》，尚未強制投保的工作者包括未滿5人廠場公司之受僱者、實習生、臨時僱用者、無固定雇主的勞工、自僱自營者等。以2016年底就業人數（1,131.5萬人）與勞保納保人數（1,016.5萬人）推估，至少有百萬人仍未納入職災保險的涵蓋範圍[17,18]。以上族群是發生職業傷病的高危險群，但因非強制納保對象，一旦職災發生，受災者往往無法得到職災保險補償。

我國雖另立有《職災勞工保護法》，唯其救助屬補充性質。對於納保勞保的職災勞工，可在勞保的職災補償以外，另請領一次性的器具補助和家屬死亡補助，以及按月發給的生活津貼和看護補助（最多5年）。而如前所述，未納保之職災勞工，亦可領取以上之補助與津貼，並比照勞保最低投保薪資額度，領取失能或死亡補助；但其經費來源為公務預算，意義和宗旨與雇主全額負擔保費的職災保險大不相同[5]。

舉例來說，營造業是外包、承攬、派遣等非典型僱用模式相當盛行的產業，亦是職

災的高風險族群。許多營造業勞工受僱於小型的承包商，甚至是自然人雇主（工頭）聘僱的臨時工，其中也有不少非法移工；而承攬者或工頭自己發生職災，不僅求償無門，甚至還有反被發包者求償的案例。反觀日本，保險涵蓋範圍包括4人以下廠場公司之受僱者，以及不具合法身分工作的外國人。

在日本，雇用5人以上農林漁牧業事業單位的所有受僱者，需強制加入勞災保險。反觀台灣，受僱農民僅能自願單獨加入職災保險，而目前加入者相對於整體農業從業人口仍屬少數。農業受僱者一旦發生職業災害時時常求助無門，且因缺乏農業職災統計，也無法累積經驗作為安全衛生預防介入之依據。

職災保險應涵蓋所有受僱者。對此，日本逕行給付應加保而未加保者的措施，對職災勞工提供全面保障，值得參採。此外，日本勞災保險將雇主視為強制納保的「被保險人」，而非僅是受僱者納保的「投保單位」，此制度設計強調雇主補償責任，較能確保短期僱傭關係中的雇主不致逸脫繳納保費的責任，亦具參考價值。

### 二、保險費率過低

從國際比較的觀點來看，日本的職災保費費率低於其他OECD國家；但台灣的職災保險費率平均只有0.21%，遠低於日本（0.25-8.8%）、南韓（0.7%-34%，平均1.8%）在內的多數國家[19]。在台灣，即便是風險偏高的營造業，行業別費率也僅有0.5%左右；而各行業的職災保險費率，最高者是礦業（0.99%），其次是水上運輸業、建築營造業；而費率最低的行業（0.11%）包括電子製造業、電腦資訊服務業、金融保險業[20]。由於保費過低，連帶造成給付不足的問題，也讓雇主更輕忽職災預防。

日本和台灣均採行實績費率，但日本是實施於聘僱20人以上之事業單位，台灣則是70人以上。若仿效日本標準，或可敦促中小型企業花費更多心思，力行職災預防。然而，實績費率有可能導致雇主隱匿職災的非預期後果，對此，需以強化勞檢並提高未通報罰則作為配套。

此外，台灣和日本同樣存在石棉職業暴露的歷史共業，日本勞災保險課徵額外保費作為石棉疾病補償基金，台灣對此卻毫無作為。建議政府應凝聚集體承擔歷史惡果的共識，進一步探討針對石棉相關產業（如造船、拆船業）實施類似措施的可行性及必要性。

### 三、給付不足

台灣現行勞保職災給付內容嚴重不足。例如醫療給付項目，僅限於全民健保給付項目，而諸如燒燙傷的人工皮等自費項目、裝置義齒、整形美容等，皆不給付。又如職災導致部分失能者，僅能得到低額一次性給付，且未考量失能者未來薪資減損或謀職困難等問題。

再者，已達終身無工作能力之失能者所領取的失能年金，或是職災死亡所領取的遺屬年金，是以保險年資作為給付的計算基礎，造成年資短淺的勞工，僅能領取幾千塊的低額年金，無法形成有效承接職災勞工的保護網。由於保險給付不足，與勞基法所定的雇主補償責任落差過大，勞工往往只能透過訴訟才能取得完整的權益。

此外，日本《勞基法》與《勞災保險法》提供的給付項目與額度相同。台灣卻因實領薪資和投保薪資的落差，而產生《勞基法》與《勞保條例》的給付額度不一致的現象。由於雇主擔心須負擔大量差額，往往故意阻撓勞工申請職災認定，使勞雇關係常以破裂收場，勞工也更難以回原單位復工。建議《勞基法》與職災保險給付項目與額度應拉平，以促進雇主協助職災勞工申請勞保認定，提昇台灣職業災害補償率。

### 四、職災醫療申請不易

在台灣，除非顯而易見的重大職災，許多職業傷病勞工以健保身份而未以職災勞工身份就醫，主因是請領「職業傷病醫療書單」的程序相當不便。由於醫療書單需雇主（投保單位）出具證明蓋章，勞工申請時常遭受雇主刁難，導致取得不易。雖勞保局規

定如投保單位未依規定填發者，勞工得逕至勞保局請領書單，經查明屬實後始發給，但在實務上程序仍較為繁複，造成勞工不便。相較之下，日本的職災給付申請表可直接從網站下載，且主要是勞工本人可以填寫的個人資訊，以及治療醫師依疾病診斷與治療所作證明（與職業相關因素無關）[21]。雇主證明欄位為非必要項目，若雇主不願填寫，勞工可自行註明後直接送件。

建議我國可參考日本經驗，廢除目前就診時必需的職災醫療書單，並簡化職災醫療給付申請表的內容和遞交流程，讓勞工能儘早以職災身分就醫，並促進勞工使用職災醫療的意願。惟台日的雇主證明欄皆為非必要填寫，但兩國多數勞工並不知情。勞保局應努力推廣正確資訊，否則可廢除此欄位，改由勞保局或勞檢單位勾稽查證。

### 五、職業傷病認定制度複雜

台灣目前職業傷病的認定、爭議審議與權利救濟的程序十分複雜，相關條文散落在《勞工保險條例》與《職災勞工保護法》。勞工若疑似罹患職業病，除檢送職業醫學專科醫師撰寫之報告書向勞保局申請認定之外，亦可依《職災勞工保護法》向各縣市政府申請認定，形成雙軌制。不僅路徑複雜，也時有不一致的認定結果，不利保障勞工權益與解決勞雇紛爭。相對地，日本勞災保險的審查與再審，和補償同樣是單一體系，較能減少爭端。建議台灣能仿效日本，進行法規和機制的整合。

再者，傷病與工作的相關性應如何進行調查，是職災保險制度的核心問題。尤其是涉及疾病因果認定的職業病，因為暴露資料往往殘缺不全或難以確認，導致認定過程困難重重。在日本，職業傷病的認定乃由具公權力與調查權的勞檢「調查官」進行；屬職業病表列疾病者，通常由勞檢調查官直接認定，非屬表列疾病或因果關係較難判斷者，才會委請醫師以專業證人身份提供意見，但最後決定仍由勞檢調查官做出裁決[22]。但在台灣，職業病診斷書由醫師開立，但醫師

並無檢查權，在蒐證方面，大都僅能仰賴工作者或家屬的口述，並無實質權力要求雇主提供資料。對此，我們認為台灣目前的職業傷病認定機制應加以改革，建議應仿效日本，應由具調查權的勞檢單位主責，在牽涉醫學判斷的案例之時再由勞檢單位委由職業醫學醫療團隊進行調查。

此外，無論在日本或台灣，「職業病種類表」和「認定基準」在認定上都有相當吃重的角色[23]。如我國《勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則》，除有較概括性的規定外，亦藉第3及19條規定表列疾病屬職業病；而勞動主管機關委託中華民國環境職業醫學會撰寫之多種《職業病認定參考指引》（舊稱《職業疾病認定基準》），亦成為職醫科醫師第一線認定診斷的參考依據。

以工作相關腦心血管疾病的認定為例，我國的認定基準的訂定與修訂，一路參考日本的變革。我國2016年最新版的《職業促進腦血管及心臟疾病（外傷導致者除外）之認定參考指引》，與日本2001年修訂之《腦血管疾病與虛血性心疾病等（除起因於負傷者外）之認定基準》仍十分雷同，皆包含發病前一日「異常事件」、前一週「短期過重負荷」與前六個月「長期過重負荷」等三大範疇，以及出差、輪班、夜班、溫度、噪音、時差等非工時因素。然而在實務上，台灣認定仍較嚴格，多半僅參採長期過重負荷一項，更遑論其他非工時因素。

## 六、對外國籍勞工未提供外語資訊

2016年，日本外籍勞工因職災死傷者數為1,265人，換算千人率為2.04‰，與全體勞工的千人率2.09‰相近[24]。而台灣外籍勞工因職災死傷者數則為1,481人，換算千人率為3.536‰，高於全體勞工千人率2.953‰[25]。可見台灣的整體職業安全衛生不僅仍遜於日本，對於弱勢外勞的保護更遠不如日本。

日本厚生勞動省提供雇主與工作者充分的勞災保險資訊，特別針對中小企業雇主

（英文、中文）以及不諳日語的外勞（10種外語）提供外語資訊，且在網站均可下載。相較之下，台灣勞保局網站上對職災保險的說明，目前仍僅有中文和英文版。

此外，日本職災補償制度對本勞、移工一視同仁，連非法就業的外國工作者罹患職災，也可全面適用勞災保險。職災移工一旦出境回國，若能按時寄回持續失能之證明文件，即可繼續領取與本國職災勞工相同的職災給付，包含長期的失能年金。反觀台灣，許多外籍工作者在發生職災時，往往遭雇主違法惡意解僱，卻無力提出訴訟而遭遣送回國，而難以取得職災補償，更遑論許多未具合法工作證的外籍勞工，完全被排除在職災保險制度外。

綜合上述台灣制度的問題與困境，參考日本相關經驗，我們認為，應整合相關法令，制定《職業災害保險法》，將其抽離勞保之附屬，擴大保險涵蓋範圍，使所有受僱者都能涵蓋其中。並精算合理費率，提高給付內容，讓不幸罹災的勞工得以獲得充分保障。同時，也應簡化職業傷病申請與認定流程，由勞檢單位積極介入協助職災傷病的資料蒐證，並提供外語資訊以供不諳中文的外國籍勞工參考，以確實建立完善的職災補償制度。

## 致 謝

作者感謝科技部計畫（MOST 106-2410-H-002 -171-MY3）提供經費支持。作者並感謝日本「全國勞動安全衛生中心聯絡會議」古谷杉郎事務局長、「關西勞動者安全中心」田島陽子幹事、酒井恭輔幹事，協助查核研究文獻正確性，並澄清若干疑問。

## 參考文獻

1. 林依瑩、鄭雅文、王榮德. 職業災害補償制度之國際比較及台灣制度之改革方向. 台灣衛誌 2009; 28: 459-74. doi:10.6288/TJPH2009-28-06-02.  
Lin YY, Cheng Y, Wang JD. An international comparison of workers' compensation schemes for occupational injuries and diseases and suggestions



- for policy reform in Taiwan. *Taiwan J Public Health* 2009;**28**:459-74. doi:10.6288/TJPH2009-28-06-02. [In Chinese: English abstract]
2. International Labour Organization (ILO). Strengthening the Role of Employment Injury Schemes to Help Prevent Occupational Accidents and Diseases. Geneva: ILO, 2013.
3. 黃越欽、王惠玲、張其恆：職災補償論—中美英德日五國比較。台北：五南，1995；145-69。  
Huang YC, Wang HL, Chang CH. Workers' Compensation Theory - A Comparison of Five Countries: China, the United States, Britain, Germany and Japan. Taipei: Wu-Nan Book Inc., 1995; 145-69. [In Chinese]
4. 莊正中：日本勞工職災補償制度之初探。東亞論壇 2010；(467)：1-14。  
Chua CCJ. A preliminary study of the workers' compensation system in Japan. *East-Asia Rev* 2010;(467):1-14. [In Chinese: English abstract]
5. 鄭雅文、王嘉琪、王榮德、郭育良：台灣職災補償制度的現況與問題。鄭雅文、鄭峰齊主編：職業病了嗎？台北：群學，2013；157-81。  
Cheng Y, Wang JC, Wang JD, Guo YL. Current status and problems of workers' compensation schemes for occupational injuries and diseases in Taiwan. In: Cheng Y, Cheng FC eds. *If Your Work Making You Sick? Problems of Our Occupational Health System?* Taipei: Socio Publishing, 2013; 157-81. [In Chinese]
6. 陳鴻達、葉永珍、藍扶廈等：考察日本、韓國年金制度及實務作業。http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\_detail.aspx?sysId=C09602883。引用2017/10/24。  
Chen HT, Yeh YC, Lan FH, et al. An investigation of the pension system and practices in Japan and South Korea. Available at: [http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\\_detail.aspx?sysId=C09602883](http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C09602883). Accessed October 24, 2017. [In Chinese]
7. 朱金龍：赴日韓考察職業災害危害預防及職災勞工重建。http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\_detail.aspx?sysId=C10305131。引用2017/10/24。  
Chu KL. A study of the prevention of occupational hazards and career rebuilding after occupational accidents in Japan and South Korea. Available at: [http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\\_detail.aspx?sysId=C10305131](http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10305131). Accessed October 24, 2017. [In Chinese]
8. 劉立文、許繼峰：各國職災保險制度中預防與重建作法之比較研究。台北：行政院勞委會勞工安全衛生研究所，2009。  
Liu LW, Hsu CF. A Comparative Study on Measures of Occupational Accidents Prevention and Rehabilitation in Occupational Accidents Insurance Programs. Taipei: Council of Labor Affairs, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2009. [In Chinese: English abstract]
9. 一般財団法人厚生労働統計協会：保険と年金の現状。厚生指針（増刊：国民衛生の動向2016/2017）2016；63：43-194。  
Health, Labour and Welfare Statistics Association. Insurance and pension. *J Health and Welfare Statistics* 2016;**63**(Spec Iss):43-194. [In Japanese]
10. Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. Introduction to procedures to enroll in labour insurance. Available at: <http://www.mhlw.go.jp/new-info/kobetu/roudou/gyousei/kantoku/dl/040330-pamphlet.pdf>. Accessed October 24, 2017. [In Japanese]
11. Japan External Trade Organization. Laws & regulations on setting up business in Japan. Available at: [https://www.jetro.go.jp/en/invest/setting\\_up/laws/section4/page9.html](https://www.jetro.go.jp/en/invest/setting_up/laws/section4/page9.html). Accessed October 24, 2017. [In Japanese]
12. 厚生労働省労働基準局：平成27年度労働者災害補償保険事業年報。http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/hoken-jigyo/gaiyou/dl/h27\_nenpou\_all.pdf。引用2017/10/24。  
Labour Standards Bureau, Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. Annual report of industrial accident compensation insurance, 2015. Available at: [http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/hoken-jigyo/gaiyou/dl/h27\\_nenpou\\_all.pdf](http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/hoken-jigyo/gaiyou/dl/h27_nenpou_all.pdf). Accessed October 24, 2017. [In Japanese]
13. Ishii M, Hayashi N. Workers' accident compensation insurance and compulsory automobile liability insurance in Japanese public medical insurance system. *JMAJ* 2010;**53**:267-72.
14. 厚生労働省：労災年金給付等に係る給付基礎日額の年齢階層別最低・最高限度額。http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyouku/0000053175.pdf。引用2017/11/02。  
Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. The highest and lowest basic daily allowances by industrial accident compensation insurance for all ages. Available at: <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyouku/0000053175.pdf>. Accessed November 2, 2017. [In Japanese]
15. 富田朗：うかる！社労士合格テキスト2017年度版。東京：日本経済新聞出版社，2016。  
Timita A. The Test Practice Book of Labor and Social



- Security Attorney, 2017. Tokyo: Nikkei Publishing Inc., 2016. [In Japanese]
16. 厚生労働省：EAドキュメント（労災保険給付業務）。[http://www.mhlw.go.jp/topics/2006/03/dl/tp0331-4\\_110330b.pdf](http://www.mhlw.go.jp/topics/2006/03/dl/tp0331-4_110330b.pdf)。引用2018/01/14。  
Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. Enterprise architect document (Industrial Accident Compensation Insurance). Available at: [http://www.mhlw.go.jp/topics/2006/03/dl/tp0331-4\\_110330b.pdf](http://www.mhlw.go.jp/topics/2006/03/dl/tp0331-4_110330b.pdf). Accessed January 14, 2018. [In Japanese]
17. 労働部勞工保險局：105年統計年報。<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=quVMPpEyz9Y%3d>。引用2017/09/11。  
Bureau of Labor Insurance, Ministry of Labor, R.O.C. (Taiwan). Statistical yearbook. Available at: <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=quVMPpEyz9Y%3d>. Accessed September 11, 2017. [In Chinese]
18. 行政院主計總處：105年12月人力資源統計月報。台北：行政院主計總處，2016。  
Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). Monthly Bulletin of Manpower Statistics, December 2016. Taipei: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2016.
19. The United States Secret Service (USSS). Social Security Programs Throughout the World, 2016. Washington, DC: USSS, 2017.
20. 勞動部勞工保險局：勞工保險職業災害保險適用行業別及費率表。<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=IqOqPaXKrPY%3D>。引用2017/10/24。  
Bureau of Labor Insurance, Ministry of Labor, R.O.C. (Taiwan). The applicable industries and rate tables for occupational injury insurance. Available at: <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=IqOqPaXKrPY%3D>. Accessed October 24, 2017. [In Chinese]
21. 厚生労働省労働基準局：労災保険外国人向けパンフ第二編。<http://www.mhlw.go.jp/new-info/kobetu/roudou/gyousei/kantoku/dl/161108-02.pdf>。引用2018/01/14。  
Labour Standards Bureau, Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. Industrial accident compensation insurance application guidance for foreign workers <Volume 2>: general outline of industrial accident compensation insurance & details of various insurance benefits. Available at: <http://www.mhlw.go.jp/new-info/kobetu/roudou/gyousei/kantoku/dl/161108-02.pdf>. Accessed January 14, 2018.
22. 李偉銘：考察日本日僱勞工職災認定原則及實務作業情形。台北：勞動部勞工保險局，2015。  
Lee WM. An Investigation of the Principle of Occupational Disaster Determination and Practices for Day Laborers in Japan. Taipei: Bureau of Labor Insurance, Ministry of Labor, R.O.C. (Taiwan), 2015. [In Chinese]
23. 厚生労働省：労働基準情報：業務上疾病の認定等。[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudoukijun/rousai/gyomu.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/rousai/gyomu.html)。引用2018/01/14。  
Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. Labor standards information: identification of diseases resulting from employment. Available at: [http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudoukijun/rousai/gyomu.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/rousai/gyomu.html). Accessed January 14, 2018. [In Japanese]
24. 厚生労働省：平成28年労働災害発生状況の分析等。<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11302000-Roudoukijunkyokuanzeniseibu-Anzenka/0000165169.pdf>。引用2018/01/14。  
Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. An analysis of the occurrence of industrial accidents in 2016. Available at: <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11302000-Roudoukijunkyokuanzeniseibu-Anzenka/0000165169.pdf>. Accessed January 14, 2018. [In Japanese]
25. 労働部：106年12月労働統計月報。台北：労働部，2017。  
Ministry of Labor, R.O.C. (Taiwan). Monthly Bulletin of Labor Statistics, December 2017. Taipei: Ministry of Labor, R.O.C. (Taiwan), 2017.
26. 厚生労働省労働基準局：労災保険外国人向けパンフ第一編。<http://www.mhlw.go.jp/new-info/kobetu/roudou/gyousei/rousai/dl/zentai/eigo1.pdf>。引用2018/01/14。  
Labour Standards Bureau, Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. Industrial accident compensation insurance application guidance for foreign workers <Volume 1>: applicable insurance benefits. Available at: <http://www.mhlw.go.jp/new-info/kobetu/roudou/gyousei/rousai/dl/zentai/eigo1.pdf>. Accessed January 14, 2018.

# Industrial accident compensation insurance in Japan: implications for workers' compensation reform in Taiwan

CHUNG-YEN CHEN<sup>1</sup>, FAN-JU HSIAO<sup>1</sup>, YI-LING HUANG<sup>2</sup>, YAWEN CHENG<sup>1,2,\*</sup>

**Objectives:** Workers' compensation in Taiwan is complicated, and it is regulated by various laws; this results in inadequately guaranteed workers' rights to compensation and easy escape from employers' responsibilities. Considering the cultural and socioeconomic similarities between Taiwan and Japan, we examined the institutional arrangements and recognition procedures of the Industrial Accident Compensation Insurance (IACI) of Japan to suggest directions for institutional reform in Taiwan. **Methods:** The literature about IACI in both Japanese and Chinese including journal articles, books, and official publications was reviewed. Data were analyzed and compared in terms of: (1) institutional evolution, (2) legal basis and administrative organizations, (3) insured population, (4) premiums and financing, (5) benefits, and (6) mechanisms for recognition. **Results:** IACI in Japan was established on the basis of the IACI Act, and is supervised by the Labor Standards Bureau and prefectural Labor Standards Inspection Offices. All employed workers are covered, and premiums are fully paid by employers. Various types of benefits are provided to the injured workers and their families. The recognition process of occupational injuries and diseases is handled by labor inspection officers. **Conclusions:** Learning from the experience of IACI in Japan, we believe that a new law is needed to integrate the workers' compensation systems in Taiwan. Coverage should be expanded, the insurance rates should be adjusted reasonably, and benefits should be increased. In addition, the compensation procedures and recognition mechanisms should be simplified and actively assisted by labor inspectors in order to guarantee workers' compensation rights. (*Taiwan J Public Health*. 2018;37(1):110-123)

**Key Words:** *Industrial Accident Compensation Insurance Act, workers' compensation, occupational injuries and diseases*

<sup>1</sup> Institute of Health Policy and Management, College of Public Health, National Taiwan University, No. 17, Xu-Zhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei, Taiwan, R.O.C.

<sup>2</sup> Taiwan Occupational Safety and Health Link, Taipei, Taiwan, R.O.C.

\* Correspondence author. E-mail: ycheng@ntu.edu.tw

Received: Nov 9, 2017 Accepted: Jan 26, 2018

DOI:10.6288/TJPH201802\_37(1).106121