

1998 台灣工權報告

前言

官方袖手，勞動條件每況愈下

~ 1998 台灣工權報告勞動條件篇 / 黃曉玲

全產總的崛起對台灣工運的意義

~ 1998 台灣工權報告勞工組織篇 / 郭國文

失樂園—失業恐懼下的台灣勞工

~ 1998 台灣工權報告之失業篇 / 孫友聯

女性勞動的春天何時來？

~ 1998 台灣工權報告女性勞動篇 / 陳淑娟

讓民主深化到經濟領域

~ 1998 台灣工權報告勞工參與篇 / 陳明堯

全民健保「民」營化---關於一個世紀末的非營利笑話

~ 1998 年工權報告勞工健康權篇 / 黃磚頭

勞動要休息，效率方提升—「周休二日」，我們不變的堅持

~ 1998 台灣工權報告勞動休息權篇 / 林黛玲

1998 工權報告前言

去年底縣市長大選結束，民進黨及無黨籍人士合力攻下幾乎七成縣市長寶座，各界紛紛以「變天」來形容這次選舉結果。其中，在台北縣部份，國民黨為光復主席李登輝的故鄉，幾乎動用全黨資源來輔選勞工出身的謝深山，卻不料最終仍然敗北。隨後不久，幾乎是被勞工「逼走」的前勞委會主委許介圭臨走前留下了一句令人印象深刻的話，「勞工能興邦，亦能亡朝」。這句話對於謝深山在勞工大縣的敗北及執政黨被「變天」，作了最好的詮釋。看來執政勢力需要對勞工的力量重新作評估了。

過去的一年，儘管政治變化莫測，但台灣勞工處境依然艱辛。勞基法雖然通過一體適用，有更多的白領勞工及上班族加入勞基法的行列。但由於行政主管機關宣導不足，及當初立法時所遺留的「空窗期」，造成許多勞資爭議。這也呈現在勞動條件的降低上，黃曉玲的文章將為我們勾勒一個清楚的輪廓。

曾有人說，一個執政黨最重要的責任就是解決失業（同時也是就業）的問題。而在台灣即將加入 WTO 的此時，面對全球強勢經濟體即將進入台灣與本土產業一決生死的重要時刻，我們政府口口聲聲說將會做好一切準備，但實際的執行方案卻還在「研擬」中，一項也未執行。真不知執政黨未來如何面對日日增高的失業率？孫友聯的文章將為我們作翔實的報導。

另一方面，在提倡兩性平權的今天，女性勞動者依然在職場中遭到需多不公平的待遇。陳淑娟以一個第一線工作者的觀察，為我們剖析深層原因。而去年底立法院一讀審查通過國公營事業的董事會必須有三分之一的勞工代表，算是勞陣長久推動的「產業民主」的一點小成果。當然路還很長，陳明堯的文章除為我們報導產業民主在台灣現況外，也有一些中肯的建言，十分值得參考。

同時，對於今年元月一日實施的公務人員「隔週休二日」政策，勞工朋友心中可說五味雜陳、又愛又恨。「週休二日」是勞陣推動已久的政策，我們一向認為，高效率遠比高工時來得重要，因此勞動者充分的休息反而是創造高競爭的關鍵。又更何況人非機器，原本就應有充分時間來享受辛勤勞動的成果。但如今隔週休二日政策卻打亂了所有勞工的休假日。該怎麼辦呢？林黛玲的文章為我們指出一條關鍵的路。

另外，攸關全民健康權的全民健保，即將進入修法關鍵期。然而，看了官方的版本卻不禁令人顫慄！如果照官方這樣修法下去，恐怕您的「健康」將和「商品」一樣在市場中叫賣。黃磚頭的文章有精彩的分析，切勿錯過！

最後，勞陣長久來催生，一個屬於自主勞工的集體力量集結的「全國產業總工會」，終於踏出第一步了！今年的五、依國際勞動節，勞陣也將全力配合全產總的朋友，舉辦「新社會之夢：受雇者圓夢行動」等活動。希望未來全產總能取代闖雞全總，成為代表台灣勞工真正的力量。郭國文的文章除了分析、預測全產總未來發展方向外，更對工

運團體與全產總之間的合作關係提出新的詮釋。希望能拋磚引玉，和大家同思考這個重要的課題。

1998工權報告勞動條件篇

提到勞動條件，最直接想到的便是工時、休假、工資、勞工福利、勞工安全衛生、傷病醫療及死亡撫恤等事項。是的，過去一年（1997年），有關勞動條件之變更或相關事件，讓台灣勞工心驚肉跳地渡過了這不平靜的一年。

基本工資調整一雙簧戲碼

每年七月份，基本工資的調漲，是領取低薪報酬的勞工所期待的。去年，勞委會卻強調不介入調整，要讓勞雇團體自己談。然而，台灣現存總工會體質與能力，要去和資方團體（工業總工會）訂定團體協約，原本就是不可期待的。但勞委會卻一味「假民主」地推卸責任，眼睜睜看著這齣雙簧戲碼上演，最終是以鬧劇落幕。原本應依公式調整為為16260元的基本工資調整案，勞委會卻只調到15840元，不僅未能促成勞資協商的典範，更讓全體勞工看笑話，對甫上任的許介圭主委徹底失望。這也促使勞工團體想催生一部「最低工資法」來規範最低工資的調整，以免年年得被迫收看像這樣的爛戲碼。

隔週周休二日一跛腳兼偷吃步

當大家期待一個屬於勞動休息權的到來，等來等去卻只等到一個跛腳兼偷吃步的周休二日。勞工要的是減少工時不減薪的真正的周休二日。但事實是：把星期六的工時偷天換日地移到周一至周五，實施假象的周休二日；或者藉行周休二日之名，取消原有休假日，根本是在吃勞工的豆腐，而非真實地想照顧這些無名英雄。我們期待一個真正的周休二日，最好的辦法就是修改勞基法，讓法定工時縮短為四十小時，這也是未來一年必須努力的目標。（後有專文討論）

勞基法一體適用的新里程碑

1998年年底前，台灣大多數的勞工將納入勞基法的保障範圍，這段期間，陸續公告納入有：1998年3月1日起適用的金融、資訊、觀光旅館、信合社、證券期貨、國際貿易、汽車零售、商品零售、建築及工程技術與國會助理等十大類。1998年7月1日起適用的社會福利、醫療保健、公務機構技工友司機、清潔隊員等四大類。1998年4月1日起適用的保險、不等產、廣告、設計、商品經濟、顧問服務、租賃、工商服務、個人

服務、電影及法律會計業之工作者。另，國防事業非軍職員工也將於 1998 年 7 月 1 日起適用。惟以上各業類中,仍有特定被排除者,如醫師、律師、會計師等專業技術人員。(詳見附表)

雖然,有這麼多的服務業勞工納入勞基法,但政府並未做好確實監督與對勞資雙方進行教育之責,使得某些行業無視於勞基法的公告。有些惡劣雇主趁機降低勞動條件卻把責任賴給勞基法。其實,勞基法是最基本的保障,其他勞動條件的維持或提昇,就得靠勞工團結進行協商,因此組織工會勢必將是服務業勞工下階段重要的任務。

退休金大縮水,勞工跳腳

1997 年,許介圭主委上任後最大的願望是想把現行勞基法規定的退休條件改成以單一法令—勞工退休條例—來實施。論立意,並無不妥;但論內容,卻讓勞工大搖頭。新制內容不但一改再改,讓勞工無所適從;更令人氣結的是退休金的大幅縮水,簡直是在吞食勞工棺材本。(見附表)

以整體觀點來看,我們當然希望所有勞工都能領得到退休金,也不願因現有退休金制度而限制了勞工工作上的自由流動。然而,前提是改制時必須將前帳清理清楚,而不是讓違法雇主的責任就此一筆勾銷,否則,對一向守法的雇主來說,不也是另一種的不公平嗎?!我們認為要將退休制度完整規劃,其實應配合國民年金的設計,以附加年金社會保險的方式來辦理,才是可長可久的制度,也才能解決全體國民的老年生活問題。

失業保險—只聞樓梯響,未見人來

從謝深山擔任主委時期,勞委會就已提了多次將開辦失業保險的聲明,然而,不論是立法條例還是以行政命令,至今仍未見蹤影。從去年 2 月開始,失業率竄升到 2.72%後,就一直在 2.5%~3%之間徘徊,顯示台灣既將面臨愈來愈多的失業問題,實施失業保險是穩定社會治安很重要的一環;然而,勞委會卻因些小技術上的困擾,而未能有遠見地儘速開辦實施。我們擔心的是,若等到大量失業時,政府將拿什麼以應對(後有專文討論)。

工安衛生—血肉的教訓

過去一年發生了多起工業安全的事故,嚴重者如高雄岡山給水廠的鷹架倒塌。中油大林煉油廠油槽爆炸,北 誼興瓦斯灌裝平台爆炸;台塑仁武四廠爆炸等。一連串的爆炸事件,除了財產的耗損外,更不忍的是人員的傷亡。以 1997 年一整年來看,共有 20415 人次請領勞保職災傷病給付,4302 人請領殘廢給付,更有 640 人因職災而喪失生命。

要摘除「職災王國」的頭銜，我們認為幾項工作必須加強：一、勞動檢查體系的重新建構與落實地方檢查權；二、加強勞工安全衛生教育之經費與班次；三、確實懲罰違法之企業；四、職災保護的立法與執行。

我們都知道，「預防重於治療」，與其在事件之後撫慰問，不如將資源善用於預防工作之上。減少一些驚惶，減少一些哭泣，血肉堆積的教訓，不容再忽視了。

結語

經濟的發展，期待伴隨勞動條件的提昇。然而，過去一年，提昇有限，挫敗頗多，勞動條件惡質化，是眼前最直接的擔憂，我們所點出的問題，只是冰山一角，更多埋於浮冰下的問題是不斷在生活中出現而未被注意。

檢視各政黨在過去一年中，並未有明確才是昇勞動條件的法案與措施的提出，未來，台灣勞工依恃的力量，應更在於自身的團結（請參見團結權篇），以集體的實力去監督促政府的立法執法。因應勞資協商時代的來臨，勞工更應充實自身實力，否則，將勞動條件的提昇依賴於政黨，是不切實際的想法。

全產總的崛起對台灣工運的意義

從1996年顧飯碗大遊行勞工陣線開始喊出催生全國產業總工會，至今不過是兩年光景，全產總已歷經六次推動籌備會議，且於今年4月正式浮上檯面。

今年，由全產總推動籌備會承辦五·一受雇者圓夢行動，組織動員擴及八大地方產總（台北縣市、高雄縣市、台南縣市、宜蘭縣、苗栗縣、新竹縣），及大型公、民營工會、電信、石油、台電、台鐵、台汽、公賣局、大同等工會，而上述單位均是全產總推動籌委會成員，會員人數累計約略二十五萬名會員（附表一）。這股由各地產總及大型工會所匯集而成的工運力量，均是原先通用於勞基法之七大行業工會，可說是台灣工運十五年來自主工會總集結。這股聲勢浩大的力量到底會改變多少勞工的未來？而全產總的成立對現有工運局勢帶來何種程度的變化？或給予統治階層多少衝擊？值得關心工運的朋友共同思索！

有人問起：為何全產總推動籌委會，選擇會在今年成軍？不是前幾年？或後幾年？答案是：因為無從選擇！一方面，外在勞動環境的惡化趨勢，逼使工會組織加速聯合，因此擴大聯合是唯一的選擇。從政府致力推動加入WTO以來，對未來就業市場的衝擊、勞動條件的丕變，政府竟隻字未提！另一方面，民營化加速財團化、黨營化，造成公營事業員工人人自危，對於工會型態的要求與期待，紛紛以投票迫使工會自主化。

公營事業員工與民營事業員工在此時集結的原因，乃是需共同面對接踵而來的各項勞動法令的惡修，如官方版勞退金條例草案內容，將使勞工退休金大幅縮水不過半，勞保條例的修改也面臨同樣的命運，此外，全民健保民營化與多元化將導致保費上揚，給付泡麵化，醫療市場財團化等結果，類似犧牲勞動權益的法案陸續出爐，將對所有受雇者產生全面衝擊，勞工不集結起來，那又該怎麼辦？

長期來，台灣工運處於議題式的抗爭模式，每每因單一議題浮上檯面或將在立院審查時，火速緊急動員各方人馬對抗施壓。若官方動作頻頻，群眾連番被動員，力量無法集中，而類似上述情景是現階段台灣工運的寫照，此一階段的發展自90年以來一直是以議題式抗爭模式為主軸也是工運發展的必經的過程。而工運發展若要進階成熟階段，當然必須提昇至組織型抗爭階段，此一階段的進展模式，必需有全國性聯合組織，有了強大且具代表性的聯合組織做為後盾，將有助於真正集體協商的建立，這是台灣工運必走的路。

回顧在台灣工運發展過程中，也曾多次嘗試聯合自主工會，往往千辛萬苦維持經營，卻總是無法擴大結盟凝聚力量。而此次全產總的結合，如何能確保不會淪落同樣的命運？其實從附表資料看來，各地產總所集結而成自主工會逾二百五十家，從組成之團體會員看來，體制內資源比較過往聯合組織豐沛許多，可以說組織成立的基本要件均已具備，應不至變成工會幹部聯誼會！

值得注意的是，全產總必須面對所有大型組織都可能產生的內部問題，包括山頭主義、路線差異、公民營工會所關注議題之不同等，皆是未來組織凝聚程度的變數。而全產總未來運轉中心，工會幹部勢必承擔更多的責任，掌舵全產總未來走向。主要領導幹部在工運場域中早已身經百戰，只是過往的互動中所遺留的或多或少的歧見是否會影響到未來的合作則有待觀察。如何化解本位主義，避免磨差衝突，又能建立協調機制等工作，遠比組織成立來得重要許多。此外，民營化前後的大型公營工會自主程度的高低與產總運作是否總工會化，均會直接衝擊全產總未來的命運。

全產總若能健全發展，是否意味檯面上工運團體階段任務完成，可以功成身退了？！

回顧工運在台灣發展各階段均扮演著不同角色。從法律個案服務拼湊出對台灣勞工問題面貌的了解及集體抗爭與組織的協助，到自主工會串連集結。不同時期的工運有著不同的發展重點。面對產總成立後，工作重點日益與工運團體重疊，並產生微妙競合關係的同時，工運團體如何正確評估社會、政治發展情勢，發展新的工作方向，與全產總相輔相成，將是重點。工運團體重新面對另一階段的重點工作的時機已悄悄到來。

在迎接全產總成立的時刻，同時面對的是1998年底將有近三百萬服務業受雇者納入勞基法。這批白領勞工在勞基法適用後能否獲得保障？會不會出現原有七大行業之勞工曾經遭遇的多項問題？能不能集體行動籌組工會？會不會加入全產總？公營事業「民營化」的壓力，國營工會對於全產總的期待，是未來凝聚組織力量重要的課題。

工會法的修改、保護工會幹部條款、爭取工運新生力軍、聯合組織自由化，擴大工會結盟，取得合法化地位，拿到體制內資源等，均是全產總成立後必須接受的各項挑戰，在各方殷切的盼望下，全產總一步一步邁出壯大的步伐。而將來的每一步都將是台灣工運新一頁歷史的開創！

【附表一】

全產總推動籌備委員會成員之基本資料

1. 產業總工會部份

工會名稱	成立時間	目前會員家數／人數	補助項目與金額	會所補助情形
台北縣產業總工會	83.04.11	38 家工會 12,000 人	幹部出國考察 190 萬元 活動費補助 40 萬元	目前爭取專案經費補助 購置辦公會所
台南縣產業總工會	84.11.15	35 家工會 10,000 人	政府補助業務費 40 萬元 勞教補助費預計 20 萬元	
高雄縣產業總工會	85.02.02	39 家工會 10,000 人	政府補助費 70 萬元(86. 87 年度)；勞教經費逐案補助	免費提供辦公場所及設備
宜蘭縣產業總工會	86.02.24	21 家工會 6,000 人	政府補助費 42,000 元 勞工教育補助款 20 萬元	
台北市產業總工會	86.03.07	49 家工會 47,000 人	委辦勞教費三場 41 萬元 經費補助尚未定案	
高雄市產業總工會	86.03.21	36 家工會 45,000 人	政府補助費 820,000 元 另有租金補助	提供育樂中心作為辦公 及會議室
新竹縣產業總工會	86.08.31	21 家工會 4,700 人	已確定未來會有補助，金額尚未 明確	
苗栗縣產業總工會	87.02.21	13 家工會 7,893 人	成立初期先補助 10 萬，預計爭取 人事費、活動補助	免費提供辦公室，目前 爭取增加坪數
工會總數量：252 家			工會會員總計：142593 人	

資料來源：台北市產業總工會

2.大型工會部份

	會員人數	年度預算數	備註
電信工會	34,433	96,725,753	罷工基金 16,308,855
石油工會	20,343	44,856,000	
台汽工會	46,000		
台鐵工會	17,538	26,419,000	
大同工會	6,700	2,010,000	
公賣局工會	9,657	11,974,696	補助款 800 萬元
台電工會	28,511	37,768,000	補助款 1010 萬元 罷工基金 2000 萬元
會員總數：163,182 人			預算總數：219,753,449 元

製表：台灣勞工陣線 郭國文 1998.05.01

一九九八年工權報告之失業篇

失樂園－失業恐懼下的台灣勞工

摘要：

如果說 1997 年是台灣勞工的工作危機年，那麼，1998 年（或是接下來的幾年），將會是台灣勞工的『失樂園』。

這幾年來，由於台灣受到國際資本主義分工的影響，在國際競爭的壓力及分工的需求之下，造成了台灣國內產業結構調整頗為迅速。許多夕陽工業先後選擇退出，往其他第三世界國家，尋找生存的空間。也有許多新興的產業不斷湧現。

然而，對於勞工來說，由於長期缺乏就業調節的機制及就業安全的保障，無疑是這一波國際資本分工下的最大犧牲者。在過去一年，根據官方的統計資料顯示，台灣的失業率一直維持在 3% 左右。平均的失業率 2.72%，為 1983 年以來的最高記錄；平均的失業人口 則為 256 千人。而值得一提的是，平均的勞動參與率降低到 58.33%，亦為 1980 年以來的新低記錄。

本文將剖析過去一年台灣的失業問題，並試圖以工運第一線工作者的觀察與分析，讓被掩蓋的真實面目浮現，更進一步分析目前台灣失業問題的嚴重性。

其次，筆者也將對政府的失業因應措施作分析，討論其中的缺失與不足之處，以突顯政府長期政策偏袒財團，漠視勞工權益及壓迫勞動人權的具體事蹟。

最後，筆者也將試圖對未來的政策走向作出建言，以期建立良好的就業安全網，以因應未來台灣加入世界貿易組織對台灣就業市場的衝擊。

關鍵字：失業率、失業問題、就業安全體系、國際貿易組織。

一、前言

去年 7 月，一場由國際資本主義及東南亞各國親信資本主義所主導的“亞洲金融風暴”，在全亞洲上演。病毒宛如瘟疫般的在東南亞各國流竄，使得東南亞新興工業國家一個接一個的跨掉，除衝擊了“亞洲奇蹟模式”的經濟神話，更直接造成各國失業率不斷的竄高，使得 東南亞各國的勞工因失業而陷入水火。

在此同時，爲了更快的加入國際貿易組織，台灣積極的與美國及歐盟各國進行雙邊關稅談判，在行政單位的主導之下，立法院更排定了“入關優先法令特別週”，以審查加入 WTO 之相關配合條款。然而，這次的談判確定，將放寬外國農產品的輸入，使得台灣的農業從業人口擔心，在未來關稅的降低，又缺乏妥當的配套的補救措施之下，將會造成對台灣農、牧產業相嚴重的衝擊，而造成大量的農業人口失業。

同樣的，這也是目前台灣勞工所面臨的窘境。過去幾年來，由於政府產業政策的偏差之下，使得國內部份產業外移，再加上大量引進外勞，更使得這一兩年的失業率頻破記錄。失業的恐懼，早已成爲勞工心中揮之不去的夢魘。

二、誰掩蓋了事實？台灣失業狀況的真實面

就官方的統計資料來看，在過去一年，台灣的失業率一直維持在 1995 年以來的百分之三左右，去年的平均失業率爲 2.72%；平均失業人口約爲 256 千人；而全年的平均週數則爲 21.4 週，比前年的 20.5 週來得高，這也表示，失業勞工必須花 5 至 6 個月的時間才能找到工作。

表一、台灣歷年失業率及失業人數一覽表：

年月	失業率	總人數	15-24 歲	25-44 歲	45-64 歲
75avg	2.66%	212	115(55.4%)	79(37.3%)	17(8.02%)
80avg	1.51%	130	64(49.2%)	57(43.8%)	9(6.93%)
84avg	1.79%	165	70(42.4%)	82(49.7%)	13(7.88%)
85avg	2.60%	242	90(37.2%)	127(52.5%)	25(10.33%)
86avg	2.72%	256	89(34.77%)	133(51.95%)	34(13.28%)
86.6	2.67%	251	88(35.06%)	132(52.95%)	31(12.35%)
86.7	2.85%	269	105(39.06%)	131(48.70%)	33(12.27%)
86.8	3.03%	287	117(40.77%)	135(47.04%)	35(12.20%)
86.9	2.84%	268	103(38.43%)	130(48.51%)	35(13.06%)
86.10	2.63%	250	90(36.00%)	126(50.40%)	33(13.20%)

86.11	2.60%	247	83(33.60%)	125(50.61%)	38(15.39%)
86.12	2.45%	234	76(32.48%)	123(52.57%)	35(14.96%)
87.1	2.35%	224	—	—	—
87.2	2.52%	243	—	—	—

資料來源：勞動統計月報，勞委會

單位：千人

若就以上官方統計資料來看，目前台灣的失業率似乎仍然在所謂「低失業率」的階段。以 1997 年為例，比起其他工業國家的失業率（日本 3.6、韓國 5.9、美國 4.6、德國 11.5、香港 2.9 及英國 4.9），台灣的失業率似乎還可算是『比上不足、比下有餘』。然而，事實上真的是如此嗎？台灣目前實際的失業率為何？如何認定“誰”才是失業勞工等問題？是值得我們進一步深入探究的。

首先，就官方資料來看，失業成爲一項政府不可不重視的問題，從 1995 年下半年開始，居高不下的失業率，使得失業問題成爲一項台灣的社會問題。而到了 1996 年 8 月，失業率更高達 3.19%(約 297 千人)的高峰，引起了勞工團體的高度關切，紛紛以『反失業、要工作及建立就業安全體系』爲訴求，要求政府正視失業問題的嚴重性。直到今天，失業率似乎如官方所說的已緩和下來，然而，在主政者有意操縱就業市場的情形之下，日後台灣的失業率要降低到百分之二以下（至少是官方數據），恐怕是難上加難了！

青壯年及中年失業問題持續惡化

從表一來看，1996 年開始，台灣失業人口在結構有相當大的變化，青壯年勞工（25-44 歲）漸漸取代青年勞工而成爲失業人口中的最大族群。其中從 1995 年的平均 82 千人（49.7%），遽速增加到 1996 年平均 127 千（52.7%）最爲明顯。而 1997 年則成長至 133 千人（51.95%）。

從數據來看，此年齡層的勞工失業人口一直都維持在 130 千人左右，而且有日益嚴重的趨勢！根據主計處 1997 年 10 月的資料顯示，截至去年十月爲止，青壯年及中年失業危機一直都在擴散之中。其中，35 歲至 49 歲的中年失業人口，從七十年代的每十個失業者中才一個，擴大如今到每四個失業者中就有一個，平均失業週期則延長至 25 週。（自由,97.10.13,14 版）

造成青壯年（中年）失業率攀高的原因，主要是因爲過去幾年來，台灣的經濟受國際經濟環境的牽動而改變，爲順應國際分工的需求，國內勞力密集的產業紛紛外移，而新興的產業又無法消化傳統產業所釋放出來的勞動力所致。然而，這群因產業外移、經濟結構蛻變而非自願失業的青壯年或中年，往往是維繫家庭經濟命脈的主要支柱，因此，失業將使得整個家庭的生活陷入困頓。縱使想要轉業，須面對學習新知、新技術困難的窘困。

表二：勞動力狀況一覽表

單位：千人

年月別	勞動力	勞動	參與率	
			男	女
81	8765	58.34	73.78	44.83
82	8874	58.82	72.67	44.89
83	9081	58.96	72.44	45.40
84	9210	58.71	72.03	45.34
85	9310	58.44	71.13	45.76
86	9432	58.33	71.09	45.76
86.2	9356	58.20	70.87	45.58
86.4	9361	58.09	70.49	45.75
86.6	9382	58.11	70.61	45.67
86.8	9458	58.41	71.40	45.50
86.10	9477	58.32	71.59	45.13
86.12	9566	58.65	71.28	46.13
87.01	9557	58.50	71.35	45.77
87.02	9488	58.01	70.99	45.13

資料來源：行政院主計處、勞委會統計處。

值得注意的是，1997 年的勞動參與率降低至 58.33%，而在 1998 年 2 月，更降低到 58.01%，創下 1980 年以來的新低記錄。從各項資料中顯示，那些屬於沒有工作、也不找（或找不到）工作的非勞動力人數，較去年同期大增了十五萬七千人，而非勞動力中「想工作但未找工作」的人數也再度升至十萬二千多人，突顯了台灣的「隱藏性失業問題」，已到了不容忽視的地步。

原住民失業率，為一般國民的七倍

值得我們注意的是，在長期受到政府政策歧視及壓迫下的原住民勞工，今年的處境更是淒慘，其失業率竟是一般國民的七倍！

由於近幾年來，受到政府大量引進外勞的排擠效應，再加上前述產業結構變化迅速，直接衝擊台灣的邊際勞工。然而，在種種因素的促使之下，使得原住民勞工首當其衝的受

到最直接的衝擊，更讓人擔憂的是，這樣的情形仍持續擴大中，使得原住民勞工的處境更是悲慘。

以下，筆者將就造成台灣失業率「偏低」的原因，作進一步的說明，以突顯目前台灣失業問題的嚴重性：

1. 在就業者的認定上，由於官方的「從寬認定」，以至失業率的數據和現實產生落差。在官方調查中，所謂「就業者」涵蓋了各層面的人士，例如：因失業臨時擺地攤者、找不到工作在家賦閒幫忙看生意者，都算是「就業者」。因此，實際的失業情況，應遠比失業率統計來得多。
2. 在目前僅有現行勞基法資遣費制度之下，由於在制度設計上形成與就業輔導、職業訓練脫勾，使得勞工在失業後，在缺乏整體性通報系統的情況下，掉入失業認定的灰色地帶而被隱藏起來，無法真實的呈現出來。
3. 目前政府雖然有若干失業補救措施，但由資格規定過於嚴苛，可近性又不高。因而乏人問津。這種情況使得失業者只依靠其他的社會支援體系（如家庭援助）來渡過難關，而這群人，也將不會被計算在官方的失業人口統計上。
4. 近幾年來，台灣的「勞動參與率」下滑，而「非勞動力人口」上揚的趨勢，主要原因是因為怯志工作者（discourage workers）增加的關係。由於失業者長期無法尋得工作，以致其退出勞動市場，因此，表面上失業人口下降，但事實上是怯志工作者退出勞動市場，而使得失業問題被隱藏起來罷了。
5. 台灣是世界上少數施行義務役的國家。然而，每年 萬人的役男，在定義上屬於非勞動人口，而大大的影響勞動人口的母數而相對的使失業率降低。

三、政策的怠惰與偏差，也是一種對勞動人權的剝奪

依據美國社會安全總署(U.S. Social Security Administration)於一九九七年出版的「世界社會安全制度配覽」(Social Security Programs Throughout the World)之統計資料顯示：目前世界有六十八個國家對失業勞工，提供現金給付。絕大多數國家（約八成）透過強制性失業保險制度為主。（郭振昌、柯木興 1997）

然而，台灣是少數以實施資遣費的國家之一。迄今，台灣對於失業問題的因應與處理，仍然停留在以「急救章」之傳統模式，而缺乏風險分擔、權責分明的社會保險制度。因此，在種種嚴苛的資格審核，以及缺乏誘因的情況之下，執行率普遍偏低，無法對失業勞工提供立即的經濟援助，而造成失業勞工及其家庭生活陷入困頓！

政策延宕、立法怠惰，勞工毫無保障

97 年的 5 月，前勞委會主委許介圭在立法院在野黨的壓力之下，承諾三個月內提相對的『官方版失業保險法』，以併案審查。如今，宦海浮沈，勞委會早已易主，但失業保險卻仍然是台灣勞工遙不可及的海市蜃樓。

三、建立就業安全體系、才能確實解決失業問題

就業，是勞工的基本的人權。然而，當一位國民就業遭到障礙時，政府有義務制定相關法律來加以保障，因為每個國民都有免於失業（經濟不安全）的恐懼。所謂就業安全體系，其容應該包括：就業市場資訊、就業服務、職業訓練及失業補償（包括失業保險等）

目前，台灣只做到職業訓練，其餘都付之闕如。然而，職業訓練只是一種手段，充分就業才是目的；因此，倘若空有職業訓練，但卻缺乏其他體系的配合，也是無濟於事！

鑑於目前政策的脆弱性，未來我們認為應做到如下數點，以期能儘速健全就業安全體系，達到充份就業的目的。

1. 立即修法及立法規範雇主行使解僱權，建立通報系報。修改現行勞基法，確實保障工作權。此外，制定解僱保護法（或關廠法），明定解僱達一定人數以上必須在一定時間內通報，以作好適當處置。
2. 以立法方式開辦失業保險。確立失業保險為一種「在職」（in-service）的社會保險，旨在保障有工作能力的被保險人，在遭失業時維持其生活安全及促使其迅速再就業的目的。由於其權利和義務明確，故宜採分類保險的方式獨立立法實施。
3. 整合就業輔導體系，流通就業資訊。台灣現有的就業服務機構就有如多頭馬車（見表三），使得就業資訊無法流通而造成勞動力的閒置。未來，勞委會（或勞動部）應成立就業局，一方面使就業資訊統一，一方面重整就業輔導機構，統籌國民就業問題。
4. 擴大職訓範圍，調整勞動市場。目前，勞委會雖設有職訓局，但公立職訓中心卻普遍不足，以 1998 年 1 月為例，失業人口為 224 千人，但在訓人口卻只有 8689 人，造成僧多粥少的局面。再加上職訓體系長期在師範教育體系和官僚制度運作下，往往不能適應現在社會的需求。未來，職訓體系應朝彈性化、地方化、企訓重於公訓的方向發展，才能符合現實社會的需求。

此外，落實就業服務法的精神，也是政府未來應努力的方向。目前，就服法已成為一部名符其實的外勞法，未來，應將其中之外勞條款抽離，讓就服回歸其原貌，以強化其促進就業的功能。

表三：台灣目前混亂就業服務構一覽表：

	就業服務機構	業務人容
勞委會	職訓局就業輔導組	人力缺乏，僅做政策規劃。
台灣省 高雄市 台北市	各縣市就業服務站。(台灣省 27 個、高雄市及台北市各 9 個，總計全國僅 45 個)	各縣市就業服務站僅負責高中畢業生之就業服務。
青輔會	第二處	辦理大專畢業生之就業輔導
退輔會	第三處	僅負責現役軍人(不含義務役)及榮民之就業服務。

台灣勞工陣線 製表

四、結語

就業，是一項勞工的基本人權。而政府有義務以各種手種，保障每一個國民的就業安全，讓所有受雇者都可以免於失業的恐懼。

然而，在政府刻意的粉飾太平之下，台灣目前似乎仍處於低失業率狀態。但事實上，這是政府一再拖延就業安全體系的建立，使得失業率被隱藏起來，而成爲整個社會安定的死角。未來台灣在加入世界貿易組織後，資本及勞動力的流動將更爲自由，勢必對台灣的產業結構及就業市場造成極大的衝擊。因此，倘若政府作一再拖延社會安全體系的建立，可以預見的未來，台灣的勞工的處境將會更加的悲慘。

1998 年台灣工權報告女性勞動篇

台灣查某在即將跨入 21 世紀的台灣，就業的狀況是否向前邁進一步？端看工作權是否受到保障、就業機會、工作報酬、工作內容是否合理…籠罩在查某人天空的不該只有--悲情。

就業機會

揮別校園，帶著理想與抱負，想要在工作上大展才華。翻開報紙求才廣告，女性常被限定在「女性特質的」行業（製造業以紡織工廠集中，更甚者以低成本的臨時工安置，商業及服務業以會計秘書助理為主），而較具有升遷機會的工作，其條件往往限為--男役畢。另一狀況為同一工作薪資報酬較為男性低，或被置於低薪資報酬的工作崗位上。在就業市場的起跑點上，女性已經被不平等的對待，進入職場的競賽中，生存亦加倍辛苦，日後工作成就更難以相較了。

家務勞動

97 年女性勞參率 45.64%，並沒有顯著的變化。女性仍無法掙脫結婚、生育的藩籬。東吳大學社會系莫藜藜 98.3.11「已 婚男性的家庭觀之探討」指出：九成五男性在料理家務分工上同意「家事本來就是全家人的事，大人小孩都應該做」，同時卻有六成七受訪者認為「女人本來就比較 適合做家事」，顯示出已婚男性在做家事的態度上已大為修正，但對於家務分工上仍存在著性別差異。台灣查某仍背負著家務勞動的工作，若不是選擇退出職場，即 是成為肩負雙頭重擔的女超人。

性別隔離

早期女性勞動者多分佈在製造業中，從事家庭手工、代工、操作員、臨時工及歐巴桑，被歸類為低技術性的工作（實則不然），替代性及淘汰率高、低薪資，是為勞動市場的後備軍。近來，女性就業人口集中在服務業&商業中，現行女性勞動者的樣貌仍 COPY 早期的特質---替代性高、低技術、升遷機會小、雜瑣卻無法具有決策影響力、低薪資。

整體而言，女性就業市場『性別隔離』的現象依然存在不見改善。除少數出頭天的女性，位於企業內主要幹部、管理者、決策者仍為少數，女性多位於金字塔的底層，貢獻心力。因此，企業內必須設有公平的升遷制度、薪資制度及評議制度，在未達平均 狀態時，更需制度來保護拔擢。在政治領域中，如：97 年 9 月民進黨全國黨員代表大會通過「單一性別四分之一保障條款」，在 2.18 中常會確定「單一性別在『應選總數』中每滿四人應有一人」的決議，確保民進黨女性參政權。而在情人節婦女團體十要中：要求政府及民意代表保障婦女四分之一參政權。

同工不同酬。

挾著「傳統觀念的女性一生成就為家庭」，女人工作只是為著存私房錢、貼補家用，雇主堂而皇之的給予女性較低的薪資報酬、使用較低成本的勞動力。除了不同的報酬外，還隱含著職業訓練、技術深造機會的被剝奪，亦會影響日後升遷的問題。

職場性騷擾

根據我們的調查發現，超過一半的職業婦女處於受性騷擾所苦的環境中，卻只有不到 9% 的事業單位，設有防治性騷擾的規定。對性騷擾的恐懼，牽連著在工作場合中不平等的權力分配，不論工作的機會受到保障或喪失，不論女性待在哪一個工作位置上，若是沒有法律、制度的保護，極易陷入面臨性騷擾的困窘情境。

性騷擾的防治以 95 年台北市政府最早成立的就業歧視評議委員會，其所受理的 21 件案件中有 20 件是為性別歧視。98 年 3.10 台北市政府通過以行政命令規範「防治工作場所的性騷擾」，其規定雖為行政命令性質，但其明訂性騷擾具體行為、雇主應保護受雇員工之責任、設置申訴管道及訓練，對於市府審理案件時，得請求提供資料。但是由於是行政命令，因此無法訂立處罰條款，只能依就服法或援用其他法源審理。同時在其他法源中罰則過輕（就服法），並無阻赫效果。如何正式立法予以嚴格規範，應是未來努力的目標。

和春天有個約會

女性參與勞動市場因著傳統觀念的影響，受到種種的限制。下圖為女性進入職場所面臨的困境。

進入職場前的準備 蒐尋 職場所面臨的問題 問題解決模式

傳統價值觀 ↗ 性別隔離 → 接受現狀、黯然離去

學校 教育 → 就業機會 → 同工不同酬 → 力爭上游、法律的協助、

職業 教育 ↘ 職場性騷擾 → 社會協助、平等的制度

家務勞動 → 參與社運

即使勞動市場充斥著這些危險及困境，中下階層家庭無法只依賴一位家長即能負擔龐大的經濟壓力。女性所要面對的是：為著生活生計、養家活口必須出外賺食，社會的險惡必須由自己及家庭個別承擔，而工作權的保障只能祈求上天保佑。

未來，我們該做什麼？

一、價值觀：女性是因為需要工作而工作，在工作上尋找自我成就的滿足，在工作上維繫自己及家人的生計，並非是附屬的、補充的、替代的。

二、法律制度：法律除了有阻止不利某一性別的侵權行為外，更是受害者救濟的最後防線。兩性工作平等法必須儘速通過，由法律介入協助，並且在處罰上應嚴苛，舉證責任分配適當。

三、企業組織：企業內明訂工作規則及規範，評議制度公平透明，可使具有能力之員工受到拔擢，女性晉升管道方能暢通。而受害之員工可依申訴管道解決問題

四、勞方組織：工會組織的協助與處理，女性應積極參與工會運作，方能提供具有女性需求的服務，並且更易協助處理性別案件。

五、個人的努力：吸收知識及新觀念，積極參與公共事務。

讓民主深化到經濟領域

1998 台灣工權報告勞工參與篇

1. 產業民主是一劑三贏的萬靈藥

對於國內經濟的高度發展與成就，政府與資方往往以建立在勞力密集產業上的「台灣奇蹟」沾沾自喜，殊不知這些奇蹟乃建立在對廣大勞工階層與生存環境極度不公平、不正義的剝削上。目前，台灣的生產力與西北歐的德國、丹麥、瑞典等先進國家已在伯仲之間，甚至有些已經超過，更不用說與二、三十年前它們開始實行各種勞工參與制度或產業民主時相比。

關於政府對產業民主的看法，長久以來一再以「產業民主會引發民間企業疑慮，導致投資意願低落及資本外移」的理由來否定。其實，德國、瑞典、丹麥等國家的例子指出，產業民主並不會引起資本的出走，反而是開放參與決策的空間，經由勞工參與經營、管理，非但能夠保障勞工權益不受侵害，更因勞工之命運與事業發展緊密連結，提高生產士氣，增進生產效率，進而創造勞資雙贏。

其實我們今日談「產業民主」制度，一般人總有疑慮，擔心其會造成企業結構的衝擊。然而大家如未遺忘，民國七十六年解嚴之後，當時亦有相當多之社會人士憂心匆匆認為實施「政治民主」必然會造成社會動盪不安，然而事實上我們「政

治民主」並未如預期地悲觀，反而 促使我國社會的進步，各種不同之意見，因此而能被容納；同樣地「產業民主」制度亦可扮演緩和勞資間對立關係之橋樑，並減少勞資間因互相猜忌而產生之糾紛。

事實上，企業中的勞資雙方，是以謀求企業經營之最大利潤為目標。有論者認為追求企業經營利潤與勞工利益 必然是相抵觸，其實是一種誤解。因為無論是勞方或資方皆不希望企業產生危機，如雇主能提供勞方良好的工作環境與勞動條件，必能增進企業經營上之成效，如果 勞資雙方能基於互信之基礎上，建立協商的管道，往往更能解決企業之危機。

2. 產業民主條例的誕生與爭議

產業民主在勞工陣線等多年的努力後，終於有了初步的成績。去年(1997)12月18日，立法院經濟、預算、財政委員 會聯席會議一讀通過了國營事業管理法第三十五條修正案，增定了第二項條文，規定國營事業的董事、監察人或理、監事，應至少有三分之一席次，由國營事業主管 機關聘請工會推派之代表擔任。

代表勞方的中華電信工會、石油工會、電力工會等隨即發表聯合聲明表示，產業民主能減少勞資對立，提昇企業生產 力，公營事業應率先實施，而後再拓展到其他民間企業單位。工會代表指出，公營事業已經被批評成財團化、黨營化，而當初主張民營化的重要原因，就是為經營效 率不彰。針對此一現象，員工有必要參與公司的組織、經營與決策，他們認為，員工不僅對於勞動的正面成果享有權利，對負面結果也負有責任，如此效率不彰的問 題才可以解決。事實上現行國營事業的董監事多為酬庸式的官派董監事，不僅未持股，且缺乏對事業的歸屬感，而員工進入董事會，正可彌補這些缺點。

民間企業的資方代表，全國商業總會理事長曾表示，民營企業受公司法等法令保護，而國營事業管理法是一個 特別法，公司法也是一個特別法，所以民營企業不受國營事業管理法的約束；而在一般民營公司中，要進入董監事會，必須是股東才可以，故產業民主條款應不至於 影響民營企業董事的席次。

而經濟部與國營會則對此修正案持反對意見。首先，經濟部認為此制度是德國的產業民主模式，是否適用於我 國仍有許多爭議，且國內已定有法令並施行，如團體協商、參與勞資會議、參與職工福利委員會、退休準備金監督委員會、勞工安全委員會，並且勞委會正研議勞資 爭議法，以提昇勞工參與之法律適用位階。其次，財經單位認為此修正案涉及財產權爭議的問題，以不具股東身份者擔任董事，與法理不合，會進一步破壞公民營企 業一體適用原則，最後將影響企業投資意願，不利我國經濟發展等云云。因此，經濟部已經計畫在立法院二讀時翻案。

經濟部的看法，其實似是而非。

1. 涉及財產權爭議性問題：經濟部謂，若企業家在冒險之餘，其所有權與經營管理權，需與他人共同分享，則將企業經營之權益，所以不具股東身份之員工擔任董事，是剝奪真正股東選舉董事之權利，與法理不合。

但經濟部欲將國營事業視為特權階級所有的態度卻令人不敢恭維，何謂國營事業的「真正股東」？難道是官派的董事？由國庫投資的事業，國庫的資金屬於全體國民，所以全民才是真正股東，所以國營事業的員工擔任董事更具有正當性的。

2. 產生制度設計融入問題：經濟部謂，我國公司之管理機關分為董事會與監察人兩者，而工會參與董監事會為德國式的產業民主，但德國的監事會為董事會的上位機關，其法律設計與我國是不相同的。同時經濟部謂，我國公司法及勞動法制度上，均採用公民營一體適用原則，如產業民主只適用於公營事業，與上述原則不合，且目前部份國營仍有民股存在，仍應顧及其疑慮性。

事實上國營事業股東為「國庫」，民營企業股東為具體的「人」，政府只是代表國庫部份的股份遴派董監事，民股股東本就有派任董事的權利，兩者並不衝突。

3. 影響民營化工作之推動：經濟部謂，由於產業民主化，會造成社會投資大眾因公司董事會已遭扭曲，而不願購買和承接，致影響民營化進度。

然而，民營化的一個重要目的在於提昇效率與競爭力，但事與願違，我們可以從中工、中石化的例子看出，公營事業民營化實際上是淪為財團化、黨營化，甚至大幅變賣與炒作土地，不見得會善加經營；而且經濟部以先入為主地認為工會參與董事會會導致經營績效不彰，但國營事業長久以來一直處於效率低落的狀態，其中工會並未參與，又如何解釋？可見工會參與董事會會降低經營效率是無稽之談。

4. 易造成民間企業疑慮：經濟部擔心引起民營企業工會要求仿效，屆時一般民營企業經營者是將無法接受，擔心董事會無法順利經營；再者勞工董事界權提高勞動條件，對企業營運將產生不利衝擊，導致投資意願低落與產業外移。

在此，經濟部又預設了工會參與董事會是要與資方爭權，而非促進雙方共同的利益。但是，勞工董事只佔全體董事的三分之一，並無法發生決定性作用，而且無理地、無節制地提高勞方的勞動條件，最後導致公司破產和員工失業，吃虧最大的還是勞方。因此，勞方根本不可能做無理要求。

1. 現有公民營企業實施的相關制度

關於產業民主在企業中的參與，基本上可以從兩個層次來看，較高的層次是參與企業的經營，包括上述的工會代表出任董事會 董事，以及對企業經理人之任命勞方有同意權。其次是參與企業的管理，這是賦予勞方參與各種有關勞工權益事務的權利。德國在 1952 年通過的「企業基準法」 規定，雇用五人以上的企業都應設置員工代表會（work council），並賦予以下不同層次之參與權利——

1. 共決權：為最有強制力之參與權，特別是有關於勞工之福利事項，若干事務，例如薪資結構、勞工福利、勞工雇用、升遷、調職、解雇之一般原則，必須由工會與資方決定。特別是企業有大量裁員之必要時，相關的補償、轉業及裁減對象及人數等，皆應經由勞資共同決定，否則不生效力。
2. 諮商權：資方對於個別勞工之人事處分、大規模裁員、事業結構之變更或遷移、出售、合併、引進技術等，雖屬經營權範圍， 但都將直接影響勞工工作權，應事先徵詢勞工代表之意見，以作為決策。「諮商權」之效力雖然不若「共同決定權」之強制性，但已可使勞方有相當程度的參與企業 管理，特別是雇主如欲解僱勞工時，有義務先諮詢勞資協商會之意見，可減低許多非法解僱之可能性。若干事務，例如公司結構改變、廠房遷移或個別勞工的雇用、 升遷、調職、解雇資方必須事前徵詢工會意見，才能作成決策。
3. 資訊權：為解除勞方對資方的疑慮，公司必須定期提供工會有關財務、經營目標、市場競爭狀況，等資訊，藉由資訊之相互交換，使勞資間能於互相信賴之環境下，共同合作。

我國勞工在經營權的參與方面，幾乎完全不存在，雖然民營的永光公司董事會有一名「勞工董事」，但卻由資方的副總經理擔任，僅在形式上作文章，不具實質意義。

而在管理權的參與方面，可在若干公民營事業中發現。以下表列幾個公民營事業勞方參與管理之施行狀況——

一、相關的制度與成果

	參與單位與席次	主要業務項目	影響	
中國石油公司	發包工程審議委員會：兩席工會代表，任期兩年。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 發包業務。 2. 閒置資產標售業務。 	長生電廠按定有自保條款，節省成本 30 億。	共決權、諮商權。
	購料（原料採購）審議委員會：兩席工會代表，任期兩年。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 經常性購料預算審議。 2. 採購方式之審議。 3. 採購規章之審議。 	公開招標，減少特定對象，價格降低。	共決權、諮商權。
	職工福利委員會：勞方代表佔 2/3，任期三年。		防止利益輸送，具有一定成效。	

二、相關的團體協約

團體協約	協約章款	主要的參與項目	層級
交通銀行之團體協約草案	第二章 進退、資遣。	第 13 條規定，由甲方對乙方工會會員之離職，應於確定後十日內以書面通知乙方。	資訊權
	第三章 考核、獎懲與升遷。	第 16 條規定，資方召開人評會或考成會議時，勞方工會理事長或各分會常務理事一人得出席陳述意見工資方參考。	諮商權
		第 17 條規定，資方辦理懲戒案件，情節重大與責任歸屬判斷不易時，應通知當事人陳述說明。	
		第 18 條規定，勞方對獎懲不服得以書面陳情、覆議之。	

聯合報之團體協約	第三章 工會活動。	第 15 條中有規定，資方章程及內歸若有至動、廢止、組織變更或理監事變動情形，應於主管機關核准後二十日內通知勞方。	資訊權
		第二十一條規定，工會理監事、會務人員工會幹部，若有職位異動，應符合政府訂定的「雇主調動勞工工作之五項原則」，並事先告知工會。	資訊權？
光陽工業公司	第二章	第十三條公司應將營運所得稅前盈餘的 15%按月提撥為全體從業員工之紅利或獎金，其分配辦法由勞資雙方協商議定之。	共決權

另外，近年來當紅的電子科技產業，盛行著分紅入股制度。從公司經營策略，如人才培訓的角度來看，以分紅入股的實惠手段，能夠延攬最有生產力的員工，而員工成為股東之後，個人利益即與公司利益結合，降低勞資對立，增進公司整體的生產力。雖然分紅入股並沒有與產業民主相違背，只是以員工認股的方式來與企業競爭董事席次，事實上勢必敗無疑，頂多能夠拿下一席，了無作用。因此，從法律上制度性地保障勞工董事席次的參與，才能發會真正的參與經營與監督的功能。

對於產業民主的期望

一、法制面

雖然我國並無如德國般有完整的企業組織法、共同決定法、員工代表法等法律作為「產業民主」制度之法源，然而「產業民主」制度於我國的現行法令中，亦非毫無根據。

我國憲法第 154 條規定，勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業；公司法第四十三條也規定，公司股東得以信用、「勞務」或其他權利為出資；勞動基準法第八十三條規定，為促進勞資合作，企業應設置「勞資會議」，此外早於民國十九年我國即制定了「團體協約法」，對於勞資間經由共同協商，決定勞動條件等相關事項，有了初步的規範。雖然因為「勞資會議」之設置或「團體協約」之訂立，於我國法令中因無強制性，導致現行之「勞資會議」多流於形式，而勞工參與工會的比率不高，有訂定團體協約之企業也屬少數。然而主管機關如能加強此機構之功能，「產業民主」制度亦非完全的不可行，從實務上幾個經由勞資會議訂立工作規則以及於團體協約中規範年終獎金之例子，即可得知產業民主於現行之法制中，並非無施行之可能性。

長期而根本治標的方法，應該是制定一套完善的「產業民主條例」，這就有賴相關的立法委員、壓力團體、工運團體的進一步努力，讓產業民主普遍到所有公民營企業裡去。然而近期而言，若欲就現有的空間實施與落實產業民主，如能藉由勞資會議與工會的角色，來施行此制度，亦不失為可行的方案；尤其我國今日國營企業中大半有完善的工會，如能借助工會的功能，共並予企業之經營與管理，必能減少相當多的勞資糾紛。

二、經濟面 不可否認的，我國目前經濟的發展面臨了相當大的衝擊，無論是因產業升級造成之大量裁員或是企業外移，或是世界性的經濟不景氣，使「產業出走」之威脅，已響徹雲霄。然而就誠如前面所提及，愈是經濟不景氣，愈是有大量失業人口之情形，愈有施行「產業民主」制度之迫切性。我國當今之經濟收況，確為實施「產業民主」制度之良機。當然面對陌生的制度對於企業主而言，縱然有國外成功的例子，亦不敢冒然一試。今日我國正逢國營企業民營化的風潮，如能率先由國營企業施行「產業民主」制度，將企業之經營權與管理權透明化，不但可以減少勞資間之衝突，避免不必要的抗爭行動，減低企業與社會成本，同時藉由國營企業施行「產業民主」制度之示範，穩定企業經營者對於台灣經濟環境的信心，造就「產業民主，企業不走」，再創經濟的奇蹟。

全民健保「民」營化

---關於一個世紀末的非營利笑話

一九九八年工權報告勞工健康權篇

你可能不知道，包括超大型的長庚連鎖系統、以貴族醫院自詡的新光和國泰等等，凡是以財團法人名義立案，並因而享有某些免稅甚至補助優惠（註：盈餘佔資本額 兩成以下免稅；教學醫院另有教育部及衛生署補助）的醫院，在法律上都是屬於全民共有的非營利機構，董事會成員只是人民委託的代表，其經營管理最終應受全民 之共同監督。但是，身為醫院頭家的你，就醫時的品質可曾受到保障與尊重？

全民健保實施已逾三載，這 項當初不被看好的衛生政策在蹣跚學步中逐漸進入正軌，在最近幾次的民意調查裡也都有七成上下的滿意度。當然，包括保費的計算基礎、費率以及勞資分攤比例等 問題，仍然是我們繼續努力的方向，以避免讓保費成為勞動朋友過重的負擔；勞陣最近也開始結合其他弱勢團體、學界以及醫界，積極地為醫療品質把脈，希望具有 高度社會互助意義的健康保險能真正達到照護全民健康的目的。

然而，衛生署竟在最近提出的全民健保修法草案中，計畫將健保改為公辦「民營」，並成立基金會收取保費，更打算把攸關人民健康照護權之健保業務，轉包給私人 保險機構。在官方的說帖裡，民營企業的效率、多元競爭機制、擴大民眾參與以及增加對保險機構的選擇權等等，一直是他們促銷的賣點；在脫卸國家責任時，他們 甚至還信誓旦旦地說，將來所成立的一定是非營利的保險人，所得盈餘將全數回饋給民眾云云。

草案一出，各界譁然。行政院及衛生署高層以健保財務危機為理由，意欲引進市場競爭機制的作法，不但完全暴露了親財團的本質，更顯見其簡單天真的思考邏輯。 在政府無力管理財團法人醫院的現況下，卻又不斷地宣示管理「非營利」健保財團的決心；衛生署的司馬昭之心，實在讓人啼笑皆非。

效率與服務的迷思

健保開辦至今，官方一直給予高度的肯定，不斷盛讚健保局在最短的時間內完成了照護全民健康的體系，使我們的生活水平「向前邁進一大步」。曾幾何時，隨著健 保政策大轉彎，健保局在衛生署的刻意形塑下，一夕之間成為怠惰、腐化又缺乏效率的龐大機關。從眾人寵愛的寶貝到避之唯恐不及的棄嬰，其間的轉變令人咋舌。我們看到詹署長不惜打自家小孩來推動民營化，不禁要讚嘆其用心之苦。

私營機構或許有較大的動機去追求效率，但是在資本的邏輯下，利潤的創造才是唯一的目的，這和社會對醫療事業的角色期待有極大的落差；換句話說，以榨取就醫民眾和醫事人員為手段的資本積累，將成為主導健康市場的主要邏輯。財團完全將平衡醫療資源分佈、提高弱勢健康水準的社會責任拋諸腦後，競相在高利基的都會地區開設熱門門診，其效率自然可觀，但卻是藉由掠奪人民就醫可近性、公平性所建構起來的效率神話。

競爭與品質的迷思

衛生署開口閉口都是財務危機，但究竟有誰關心醫療服務的品質？

在衛生署的說法裡，健保目前的問題都是因為健保局獨大，缺乏競爭導致沒有效率，所以兩千多億的預算才會面臨危機。其實，健康保險本來就是以社會互助的形式來架構的福利體系，它所追求的是完整的健康照護體系，讓個人的醫療風險透過大眾分攤的方式降到最低。財務控制只是要讓資源做有效運用的眾多方式之一。

可惜官方為了手段放棄目的，只顧保險忘了健康，以多元私營競爭的方式雖然可以解決部份政府虛擬的財務負擔，但在財團競爭的過程中，受害的卻都是弱勢的保險人。

例如雖然衛生署修法草案中規定保險人不得拒絕民眾加保，但仍然可以藉著不與偏遠或高風險地區醫院簽約的方式，間接造成拒絕低利潤被保險者的事實。其他像故意刁難給付手續、對特定族群服務態度不佳等等，保險機構要利用種種方法將某些高風險者逼走，其實是相當容易的，而這在許多國家的經驗中也屢見不鮮。屆時，身為公營保險人的健保局必將概括承受許多高風險的保險棄兒，走向農保虧損連連的老路，成為競爭機制下的最大輸家。所謂的多元競爭除了造成行銷費用高漲，並帶動保費上升之外，我們實在無法預期保險人之間的競爭會對一般民眾帶來什麼好處？

私營與民有的迷思

就像公營事業民營化的議題一樣，許多人視國營企業為國民黨的禁臠，反射性地將「去公有化」直接等同於「全民共有」。殊不知公營事業的問題其實出在高層的集權與病態文化，如果驟然將釋之為民營，這些與人民生活極其相關的民生產業最終都將成為少數有能力承接的財團的囊中物，反而成了利益輸送合法化的幫凶。生產事業如此，屬於勞動力再生產部門的醫療健保市場亦復如是。

在多元化的草案說明裡，衛生署說，民眾將更能藉由民營機制充分參與決策。但是我們翻遍草案全文，除了換湯不換藥的基金會董事會，實在看不到任何民眾參與的機會；而幾乎和監理委員會組成完全一樣的基金會董事會，也自然遺傳了代表性不足、功能不彰甚至球員兼裁判的老問題，何有「人民監督」之實？

看到衛生署不惜以近乎矇騙的廣告詞彙來強力促銷健保的民營化，我們不禁要問：以民眾為主體的健保政策在那裡？脫離了國會的監督，人民還能如何制衡由財團極其代理人所結合而成的健保霸權？

選擇與自由的迷思

有人這樣比喻：原本鳥兒自由自在地在天空飛翔，一個獵人手裡拿著三個籠子走過來，說：「比起那一片天空，你現在多了三個選擇機會！」

如果真的實施以人口切割來做市場區分的多元健保體系，民眾目前可自由就醫的權利將立即受限！所有的被保險人只能前往某一保險體系下的醫療院所求診。而衛生署並沒有說明，在選擇保險人的同時卻使自由就醫權受限到底對我們有什麼好處？換言之，我們在多元體制下只是選擇了被限制的方式，對處於弱勢的被保險人而言，並沒有任何幫助，卻凸顯了保險財團坐地分贓的事實，這和有線電視的情形如出一轍。

更深一層來看，衛生署長年來刻意隱藏醫院評鑑報告，在極度缺乏輔助資訊的情況下，民眾通常只能自立救濟地以口耳相傳的方式來選擇醫院；那麼，當面對比醫院複雜千百倍的保險組合時，我們又該根據什麼來做取捨？

我們要的是選擇時的快感，還是一片自由天空？

醫療商品化的前哨戰

擅長行銷的詹啓賢畫了一個歌舞昇平的民營化遠景，虛擬地賣起預售屋來了。沒錯，那兒的確是歌舞昇平的樂土，但卻是財團才能獨享的國度；就像過去幾次的民營笑話，國家這次賤賣的是你的健康。這幾天，媒體上到處都是衛生署炒作的「醫療貢獻獎」；諷刺的是，這些分佈在台灣各地的貢獻者其實正是主管機關無能的指標。

今天，我們已經完全無法想像以資本邏輯來操作的健保體系要將下一世紀的台灣帶往怎樣的健康處境；我們也無法預測和勞工健康息息相關的職業醫學在資本家主控的醫療市場裡，會受到怎樣的低估？至於健康市場被財團寡頭壟斷後，我們的保費又將以什麼樣的速度飆漲？更是超出我們的估算能力。我們只曉得，經由勞工朋友聯合其他弱勢團體奮鬥了許久才掙得的一點點健康保障，已經到了與財團利益的決戰點：一旦這個灘頭堡失守，人民的健康權將萬劫不復！

勞動要休息，效率方提升－「周休二日」，我們不變的堅持

歷經多年來工運團體的極力爭取，「隔周休二日」終於由軍公教人員起頭開跑。我們相信，這只是個開端，「周休二日」，這個攸關全體勞動者權益的大事，路還很長要奮鬥！

「隔周休二日」，並非天上掉下來的果實。

「隔周休二日」的實施，並非無憑無故，政府單位就開始著手進行的。如果，觀看一下歷年來的工運歷程，便可清楚得知，事實上，我們已經在這個議題努力多時，從1994年的五一遊行活動，勞工陣線先提出「周休二日」訴求。其後勞陣在96年「五一顧飯碗大遊行」，再度提出要求。更在平日不斷提倡其必要性，分析其他各國之實例……。終於在多年倡導下形成輿論壓力，98年元月，政府終於讓步而心不甘情不願的實施「隔周休二日」。

「隔周休二日」問題叢叢。

綜觀「隔周休二日」從98年元月1日實施以來，由於沒有適用於全部勞工，且開放給事業單位自由選擇，自然產生了許多的問題：

一、私人企業的不配合

在企業有自由選擇放假的型態下，初起步的「隔周休二日」，我們可以見到台灣多數的私人企業皆無意願配合，往往以“無法提高勞動成本之付出”來塘塞這個政策。所以，大多數私人企業界的勞工，是無法感受到政府這項政策的善意何在？

除此，由於學校已實施「隔周休二日」，更是令這群廣大未實行的勞工們感到不滿與不便，因為，在這個情況底下，一個家庭成員的假期，不盡相同，許多父母未放假，小孩卻放假的情形，造成家庭活動反而較過去更難配合了！

二、產業界輪班人員，無所適從

實施隔周休二日的企業單位，一般正常朝九晚五的人還好適應，但輪班人員可就不同了，因為每個隔周休的周六，可能正逢上班時間，到底該補假呢？還是領加班費？各企業每每有不同的作法，叫勞工朋友們難以適應（參閱表一）。

表中所述，是屬國公營事業單位目前實施狀況，如果民間企業也這樣，相信亂象更不可言諭。

三、民生問題未解決，怨聲四起

自從今年元旦後，報紙上出現許多「隔周休」的民生相關報導，包括xx旅遊地區的票價又喊漲，周休二日，各地公路變成停車場，火車、飛機一票難求，旅遊定點人滿為患……等等。似乎「隔周休二日」帶給民眾的只是不便與煩躁，至於原初的「提升人民生活品質」的美意，在埋怨聲中被淹沒了。

「周休二日」不是勞工的夢魘

這樣說起來，「隔周休二日」，確實是帶給民眾不少的麻煩。不禁令人開始質疑，這樣的制度，有什麼正面的意義呢？開始有人覺得沒有實施「隔周休二日」的必要性了！

我們必須先回應這樣的思考邏輯。首先，一個制度的起步，勢必面臨許多問題的挑戰，尤其是目前的「隔周休二日」，其法令強制性過小，多數勞動者無法感受其好處。再者，維護勞工最基本權益的勞基法，在法定工時上，並未做調整，只是以挪動假日以達隔周休二日。這樣的政策猶如挖東牆補西牆，會產生的反彈，自然可想而知了。

遇到問題後，不應是退回原點！而是必須堅持到底，貫徹理念。畢竟，這一步，在民間多年的努力下，好不容易讓政府讓步。有關「周休二日」對生產效率、勞動品質之提升，及勞工生活水平之提高，我們在過去的報導中屢有提及，此處不再論述。

突破現有困境，落實全面周休二日

就如同，交通混亂，要想的是如何改善交通，而非不要交通。如今「隔周休二日」所面臨的困擾，是因「周休二日」的配套措施未全面實施。面對諸如此類的問題，若以消極態度應之，捨棄隔周休之作爲，是開倒車的作法。舉凡改善交通等攸關人民生活問題、要求「隔周休二日」之政策普及於一般民間企業，都是必須訴諸解決的。

更重要的是，我們要讓所有因這個政策而起的問題浮出檯面，並尋求解決之道。

這其中，最關鍵的便是「工時降低」的問題。長久以來對「周休二日」的訴求，便是要降低勞基法之周工時 48 小時的規定，以確實讓勞動力得以舒緩。而目前的「隔周休二日」，最令人垢病的即是這個問題，因為實施 48 小時周工時的事業單位，根本無法如同 44 小時之軍公教人員，調整假期，實施隔周休。自然無事業單位隨之提倡此制度，勞工朋友自然享受不到任何益處。

所以，調降工作時數，是關於周休二日的訴求最需要努力的事情。因為唯有配合降低法定工時，才有可能將隔周休之政策普及於一般民間企業。這也是我們下一個努力的方向。

【閱表一】

公司名稱	現場輪班人員實施隔周休情況
中油	全年多給四天假，最好於單位停爐維修時休假，不發給加班費。
電信	維修人員：選擇補休或加班費皆可。
	話坊(104)：補休。
郵務	窗口、行政人員：補休。
	郵務、投遞士：補休或領值班費。
台電	實施後將原本每日 7.5 小時之工時，提高至 8 小時。 ※目前向台北市申請勞資爭議處理中。
台肥	四班制：補休。
	二班制：採“例假出勤”，給予加班費。