

1999 台灣工權報告

[就業寒冬 1999](#) (郭國文)

[遍地烽火 展望未來](#)

[體檢台灣就業安全體系](#)

[風雨中有成長--服務業納入勞基法](#)

[冰山不只一角](#)

[殘酷的數據](#)

就業寒冬 1999

文 / 郭國文

1998 年工廠關廠歇業家數達 6788 家，比起 1997 年的 2904 家，只能以愁雲慘霧來形容台灣經濟不景氣的窘況，1998 對所有的受雇者、或將要成爲受雇者的人而言，實在是一個就業的壞年冬。

在金融風暴中，企求一份穩定的工作成了受雇者最大的心願，然而老闆有政府雪中送炭，受雇者求工作保障的心願卻沒人管！企業掏空資產、政府給予紓困、銀行呆帳 過多、政府降低營業稅，但對於關廠歇業、民營化後的失業者、遭外勞替代的邊緣勞工，政府作了什麼？不只是聯福、耀元、華億等傳統產業的失業勞工一再增加，白領受雇者的處境比起往年更加的艱困，榮工公司與內政部所屬約聘僱人員相繼以「臨時」爲由解雇，即使是 19 年的工作年資，飯碗照樣不保，就連媒體工作都不再是就業市場的寵兒，繼自立早報停刊，台灣時報員工遭非法調職之後，衛普有線電視台也驟然停播，失業成了受雇者共同的夢魘。

面對失業率不斷攀升，關廠歇業失業人數 1998 年 12 月達 9 萬人歷史新高，在各方指責中，勞委會姍姍來遲，開辦了失業給付，不料卻是一帖既不治標也沒治本的處方。勞委會自設高門檻、低給付的辦法，反而引起更多的責難，實施三個月來，申請人數 1607 人，實際給付 1471 人，僅佔官方公佈失業勞工總數的 5%，對於日益惡化的失業問題毫無幫助，絕大多數的失業勞工仍暴露在高風險的就業風暴中。

雖然官方一再宣稱 1999 年 加強就業安全年。但失業率仍居高不下，支離破碎的就業輔導系統、變調失衡的職業訓練、不保險的失業給付，只見官方不停地掩飾問題的真相，看不到失業勞工重回就業市場的跡象。問題真相在哪裡？漂亮的官方數字與受雇者的現實經驗大不相同，真正的失業率應該遠遠超過官方的數字。藉此，勞陣嘗試從不同的角度找出失業率的原貌，讓民間版的工權報告來告訴社會：失業到底有多嚴重？

勞基法從今年開始「一體適用」，這 是工運多年辛苦掙來的成果，只是在官方「窒礙難行」的法律空隙中，多的是想納入卻遭排除於外的受雇者：醫師團體經過半年多的爭取，最終仍遭封殺。更諷刺的是，官方對外表示為了解決適用後的爭議及排除窒礙難行的因素，勞基法必須再提出修正案，而官方所提出的修正內容包含女性夜間工時的開放、產假 8 週改為 4 週、變形工時擴大為 8 週，並且一體適用。在勞動保護的基準一再下降的同時，官方卻大言不慚地宣稱，新版勞基法可以促使「勞資自治」？在工會法持續戒嚴，全產總未合法化，工會組織率不斷萎縮，看不見勞工團結權的強化利基的現在，卻一再鼓勵「勞資協商」「勞資自治」，就像掛一塊大家都吃不到的餅。

98.5.1 大 遊行以「新社會之夢」作為訴求，執政黨以「公平、正義、新社會」的選舉口號來回應。反諷的是：勞動政策未見改善，環境依然惡化，這些不公義政策的始作俑者 即是執政黨。緊接而來的五一勞動節，由於正值總統大選前夕，候選人慈祥的笑臉向工運招手，「收編」、「投靠」的字眼浮現在報章雜誌中，彷彿在大選來臨的前 才能目睹「與勞工站在一起」的平民化鏡頭。這又是另一波的固樁行動，只是貼了「全民」、「跨黨派」、「新中間路線」標籤的新瓶舊酒而已。面對這些真真假假 的政治口號，身為勞工的我們應該有自己的堅持與抉擇，才能走出新路。

99 年的工權報告，以就業安全體系為專題，全面分析台灣的失業問題，並提出可能的對策。其次，我們追蹤了全產總的發展與勞基法擴大適用服務業的效果，以及職災防制體系的問題，並對整體經濟情勢的發展做出研判。我們期待透過更專業的分析，對台灣的工運發展提供新的策略。

參考資料：失業者按失業原因分（單位：人）

	工作場所歇業或業務緊縮		工作場所歇業或業務緊縮
民國 85 年	680000	民國 87 年 6 月	670000
民國 86 年	710000	民國 87 年 7 月	700000
民國 87 年 1 月	640000	民國 87 年 8 月	740000
民國 87 年 2 月	690000	民國 87 年 9 月	770000
民國 87 年 3 月	630000	民國 87 年 10 月	780000
民國 87 年 4 月	590000	民國 87 年 11 月	860000
民國 87 年 5 月	610000	民國 87 年 12 月	900000

關廠與失業統計：

統計項目	工廠新設與關廠		勞動參與率		官方失業率	
	新設	關廠	男性	女性	男性	女性
1994	7115	6917	72.44	45.40	1.51	1.65
1995	6905	5992	72.03	45.34	1.79	1.80
1996	5414	5507	71.13	45.76	2.72	2.42
1997	6039	2904	71.09	45.64	2.94	2.37
1998	5726	6788	70.58	45.60	2.93	2.33

遍地烽火 展望未來

1998-99 全產總的發展與反省—專訪郭國文、劉庸、周嵩祿

全產總到今年五月已規畫了一年多的時間，到底在這一年多來，催生全產總發展到什麼樣的地步？目前的工作為何？接下來該如何發展？會遇到什麼問題？本社訪問了三位工運界人士，分別是勞工陣線秘書長郭國文、北縣產總理事長劉庸、全產總推動籌備會秘書周嵩祿，請他們談談這些問題。

工作現況、組織

目前全產總的催生工作主要由「全產總推動籌備委員會」負責，該會設有一個召集人、兩個專職秘書、七個執行秘書、四個顧問諮詢團體（勞工陣線、工委會、勞權會、勞資事務基金會），並由國公民營工會和各縣市產總理事長組成委員會，討論產總催生事宜。本會期召集人由高雄市產總理事長侯德隆擔任。經費來源則是由地方支持中央，依每個籌備單位狀況給予不同金額。

欲成立全產總，必須先完成內部組織架構，如擬定章程、推選會員代表。目前全產總推動籌備會也在積極推動這兩項工作。此外，成立的另一面向是法律的認可；全產總要取得合法地位，必須先成立「籌備會」，在「籌備會」期間則由勞委會負責審核。然而目前「全產總推動籌備委員會」卻尚未進行至籌備階段，因為勞委會認定只能有一個全國性總工會，以致「全產總籌備會」一直無法送件受審。

周嵩祿指出，推動籌備會一直在進行有關修法的動作。去年就成立了「全產總工會法修法小組」，融合不同工運團體版本的工會法，推出全產總版的工會法。去年五一時將此法送進立法院受審，可惜未獲通過，因此擬於今年再推動一次。但這次只打算針對當前最急需的「工會聯合組織」部份作單條修正。最近一次動作是和三黨黨團進行遊說，其中民進黨和新黨都給予善意回應，國民黨的態度則未明，但表示修法的工作不一定只能找在野黨。另外全產總也向勞委會施壓，希望在這次五一之前能透過朝野協商將修正的部份逕付二讀，排到院會議程。

除了催生合法化的工作之外，全產總推動籌備會也開始進行組織的工作，這也是日後全產總的主要事務。其中像是台中市產總的籌備已在進行中；而基隆、桃園、彰化、南投也開始進行串連，由聯誼會的形式出發，漸漸引導到正式的組織連結。除此之外，不同地區、性質的工會也透過全產總有了互相認識的機會。劉庸提到，像電信產業九職等以下職員的權益爭取、精省之後省屬的事業單位歸屬中央的協助、以及年初的石油工會不加班運動，使得本來互不接觸的工會得到進一步的認識，這對勞工運動的整合有一定的幫助。

最近的活動

去年全產總在五一舉行了一次盛大的遊行，動員人數超過兩萬，是工運有史以來規模最龐大的。郭國文認為：「運動面人數的增加是組織面的擴展……，（組織的部份）是來自國公營事業員工面對民營化加速的危機感，另外是二大國公營工會自主化的結果」全產總的催生也就是在這個氣氛之下得到有利的支持。

今年的五一不準備大動員，而是改採「遍地烽火」的方式，分別在各縣市舉行遊行。周嵩祿認為，這樣的方式可以讓沒有動員經驗的縣市產總實際地動員、規畫遊行；這也可以讓縣市產總在地方上把全產總的議題打響，使全產總真正向「全國性」的產業總工會邁進。目前有十一個縣市參與這項活動。

五一結束後將在七月至九月舉辦全國性的勞工國是會議，目前已開始規畫。以前工運團體也辦過勞工國是會議，但是比較小型，這次的國是會議針對整個工運界，就當前的經濟社會環境，擬定一些主題，包括勞工政策、法令、經濟、環境、治安、教育，作一次整體的討論，提供較廣泛的思考。國是會議結束後希望能夠藉著會議的成果，對全產總實質上的組織架構提供建議，以及從社會整體來理出一些思考方向。

未來展望與困難

然而，如果全產總成立了，那麼它以後的方向與任務是如何呢？郭國文覺得：「全產總有一個重要的工作是在組織上，要凝聚現有團體成員的向心力，而且讓為未成立地方產總的地區加速成立產總。」而在全產總對外的功能，他則認為全產總是「跟資方及官方對話的窗口，負責法案的修改、政策的擬定…以前工運是『議題性的抗爭』，一遇到狀況才去救火，現在要『組織性的抗爭』，透過組織來整體的施壓。

」不過他也提到，「不是催生一個全產總就能解決，基層要經營，透過勞教來改變觀念…全產總只是一個工運團結面的擴大，如何在擴大後能夠生根茁壯才是最重要的」。

郭國文和周嵩祿並提到了各層級工運團體的分工問題，地方產總要負責的是政治任務，如地方政府資源分配是否合理、勞資糾紛時的聲援、從地方對於中央民代施壓堆動法案等等。而聯合會則比較偏向勞動條件的爭取，屬於經濟性的議題，因為「共同的行業別有共同的議題，聯合會可以建立集體談判、協商的模式。」而全產總則要讓勞工自主性組織擴大，並且是作為「跟資方及官方對話的窗口」。

如果全產總要作為與官方對話的窗口，那麼這種機制要如何創造？郭國文提到，可以從聯合會開始執行，因為受雇者聯合會與雇主聯合會是單一對單一，容易產生協商的機制，然後再自此擴大到全產總。不過雇主的全國性總工會有數個，如工商協進會、工總、商總，而勞工部份只有全產總，若要發展出屬於全產總的對話模式，還要經過一段摸索。

在未來，全產總也勢必要面對如何有效的整合內部的資源的問題。郭國文強調要建立內部的協商機制，如果「沒辦法建立協商機制的話，全產總就僅止於一個擁有許多幹部與專職人員的大型組織，能不能發揮應有的功能就很有問題。」周嵩祿也認為，要建立一個「全國性的社團組織，…這個社團組織不是工會而是一個社團法人的架構。在功能上要創造出一個讓工運團體能自主經營與整合資源的環境」，「也讓工運團體能夠充分合作，作為全產總的幕僚機構與發動機。」劉庸則認為經營基層還是首要任務，一旦基層有實力豐厚，才能有效整合資源。

當前全產總最迫切的，就是合法地位的爭取。劉庸指出，「全產總的成立不是法令問題，是政治問題。」國民黨過去的政策取向是希望只有單一全國總工會，這個方向恐怕不會輕易改變。郭國文提到這同時是資源與承認的問題。如果組織做好且資源豐富，就會擁有一定的實力，要獲得承認便不是難事。但是，要獲得資源又必須有一個強有力的地位，資源與承認是一體兩面的。所以他覺得可以「趁總統大選時爭取承認的機會，因此全產總一定要在總統大選之前成立，才可以拿最大的人民團體的名義來要求總統候選人承認。」所以選出會員代表、成立大會實為刻不容緩。

最後，三位受訪者也談及對全產總的期待。郭國文希望全產總現階段的任務是做好組織工作，思考如何讓工會自主化，並催生聯合會與白領工會的成立。劉庸則期盼工會幹部能更積極投入工作，配合工作人員去投入組織工作。周嵩祿則希望全產總在更健全之後，能擴大其結盟範圍，使勞工運動變得更強而有力，更能為勞工爭取應得的權益。

體檢台灣就業安全體系

就業安全體系的建立，目前似乎是社會的共識，但是到底什麼是「就業安全」？則是人云亦云，莫衷一是。本章將對「就業安全」此一概念做一剖析，並對台灣目前就業安全體系作一定位。

第一章 總論

第一節 什麼是「就業安全」？

「就業安全」，是翻譯自英文 security of employment，在我國就業服務法等相關勞動法令當中，並無「就業安全」此一名詞的出現。基本上，「就業安全」是指人民有工作的權利(right to work)，簡單的說就是「工作權」。但究竟什麼是「工作權」？事實上，在不同國家有不同的詮釋與解讀，其背後涉及的是該國家對於勞動的價值觀與意識型態，而這可在該國的憲法相關條文中可看出一點端倪。以下將嘗試分析資本主義國家與社會主義國家對工作權的不同解讀。

1. 社會主義國家的「就業安全」

在社會主義國家，非常強調「工作權」，以 1977 年蘇聯的憲法第四十條中，即認為「工作權」是指：「個人的能力、

訓練以及教育與社會需求之間的協調」也就是說，工作是，為了確保社會主義經濟體系必須有持續的生產力成長的一個政治性目標。另外在該國憲法第六十條中亦指出：「逃避社會上有用的工作，有違社會主義社會的原則。」由此可見，在社會主義國家，工作已經不是個人所能自由選擇的權利，而毋寧已經成為國家強制個人必須遵守的義務。

因此，在社會主義國家，工作是權利，也是責任。工作權是一個明確的法律責任，國家嚴格地監視一切工作的勞動紀律，因此每個有工作能力的人都必須從事工作。在這裡，國家否定市場存在的價值，直接介入並調節勞動力市場的供需，分配工作職位給每個有工作能力的人。

二、資本主義國家的「就業安全」

在實行資本主義市場經濟的工業化國家的憲法當中，即認為「工作權」是指，「國家要維持一個充分就業的政策，保護每個工人都能擁有一份維持其生計的職業，建立免費的就業服務機制以及職業訓練。」這在歐洲社會憲章第一條、義大利憲法第四條以及日本憲法第二十七條第一項當中，都存在著這樣的精神。

也就是說，在資本主義國家，大都認為「工作權」是：「一種享有社會安全的權利，也就是失業者在非自願性失業，而且有就業意願的狀態之下，可享有不同的社會給付，以及免費的就業服務與公共職業訓練。」而僅有在戰爭或其他緊急情況時，國家才會強力控制與調節勞動力市場，這也是目前世界上大多數國家對付失業問題的基本理念。這說明了，在資本主義社會當中的就業安全制度，國

家並不介入勞動力市場的運作，只有在勞動者被摒棄在市場之外時，國家才「被動」地提供就業服務與職業訓練，協助其再進入就業市場。

第二節、我們爲什麼要就業安全？

當台灣的低技術與勞力密集的加工出口產業，其競爭優勢逐漸被東南亞與中國所取代，導致產業逐漸外移，或轉型爲技術密集產業之際。這種因產業結構劇烈改變，所導致的「結構性失業」，將隨著台灣加入 WTO 的日子逼近，而日益攀升。而這些結構性失業者，大多數是中高齡者。這些青壯年失業者或許身懷專業技能，但因其所屬產業早已經外移，使得其所擁有專業技能，再也無用武之地。這些感嘆「時不我予」的中高齡「結構性失業者」的特性是：轉業不易、爲主要家計負擔者，因此引發的社會問題將更行嚴重，而這也是台灣必須積極建構「就業安全體系」的最大原因之一。

有關台灣的國家機器對於就業安全的基本理念，根據我國憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」，此條文宣示性地肯定了工作權的存在。另外第 150 條：「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」以及第 152 條：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」的規定。再加上就業服務法第 13 條：「公立就業服務機構辦理就業服務，以免費爲原則。…」這充分說明了在台灣國家對「就業安全」的解讀，如前所述，是非常典型資本主義式的。也就是國家僅是消極性地協助，在勞動力市場供需之中的淘汰者，然後運用就輔與職訓等政策工具，協助這些市場淘汰者再就業。

台灣國家機器的這種價值觀，所形構出來的「就業安全體系」，實際運作成效到底爲何？以下將逐一分別檢視台灣的「就業安全體系」---失業保險、就業服務與職業訓練，並還原出台灣真正的失業率，最後我們將提出，能真正解決台灣失業問題的「積極性就業安全體系」，以解決目前台灣高漲的失業潮。

第二章 體檢失業保險

許多人將失業保險視爲「懶人保險」，且認爲實施失業保險會提高失業率，因此能不實施就最好不要實施。基本上這都是對失業保險與失業的謬誤想法。很不幸地，官方目前實施的失業給付，就是在這種不信任失業者，且抱著防賊的心態下的產物。以下將扭轉偏見，還原失業保險在就業安全體系中的積極功能，並揭露官方失業給付的騙局。最後，重新賦予失業新的社會意義。

第一節 失業保險—就業安全體系的發動機

有人認爲，由於台灣的職訓與就輔體系相當不健全，所以應在健全其功能之後再實施失業保險，以免失業保險淪爲純粹領錢的懶人保險。不過事實卻是恰恰相反。基本上，失業保險在整個就業安全體系中，扮演著非常重要的發動機的角色，台灣在過去由於沒有實施失業保險，導致就業服務與職業訓練的功能，被嚴重扭曲與誤用，所以，反而應當是盡快實施失業保險，以帶動並導正就輔與職訓的功能。

事實上，藉由失業保險的實施，失業者進行失業登記，便能將隱藏性的失業人口浮現出來，進而掌握失業者的特質與需求，如此才能辦理符合失業者需求的職業訓練，然後與撮和勞動力市場中「人求事，事求人」的就業服務連結起來，達成讓失業者得以迅速在就業的目標，使就業安全體系發揮最大功效。進而改進目前職業訓練與社會需求脫節的現象。

簡言之，開辦失業保險使得失業者能請領失業給付，是一個手段，也就是一個「餌」，讓失業者浮現出來，國家才能有所因應，解決失業。所以說，國家應不懼失業率的高漲，反而應多多鼓勵符合資格的失業者來申請失業給付，如此國家才有機會解決失業問題，而不是讓這些失業者繼續遊走於社會底層。由上述可知，失業保險在就業安全體系中的積極功能與位居樞紐的發動機角色。

第二節 重重設限的失業給付辦法

過去數十年來，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，缺乏風險分擔、權責分明的社會保險制度。而失業保險自民國五十七年勞保條例修正通過時，即將失業給付納入勞保給付項目當中，並賦予行政機關決定何時公布實施辦法的權限。不過勞工行政主管機關遲遲未公佈實施辦法，其間勞委會的失業保險實施要點三度被經建會否決，連送到行政院會討論的機會都沒有。

不過隨著近幾年來，台灣失業率逐漸高漲，關廠歇業遽增，民間要求失業保險的聲浪日益升高，1997年4月立委簡錫珪率先提出失業保險法草案，立院內政委員會並欲自行審查通過，勞委會在這種壓力之下，先於1998年7月15日先行實施「就業促進津貼」（參考表一）。

最後，權宜地將勞工保險本應降低的1%保費，移作失業保險之用，於1999年1月1日公佈實施「勞工保險失業給付辦法」。但是如此便自行事的失業給付辦法，卻重重設限，以防賊的心態，把失業勞工都當成盜領保險金的懶惰蟲。

根據勞保局統計，自88年1月1日起，截至三月底止，共有1607人申請給付，實際給付人數僅有1471人，僅佔全體失業勞工的5%，給付金額總計也只是一千多萬元，與勞委會編列的110億元的失業給付預算，實在無法相比。

一、失業保險的五道關卡

目前的失業給付辦法，有許多不合理的門檻，層層關卡限制失業勞工，導致實際能領到失業給付的人少之又少，即使領得到，也是杯水車薪。

1. 60歲以上勞工被排除在適用範圍之外

由於失業保險是在勞保的架構下開辦，而勞保局竟然在「勞工保險失業給付申請須知」當中，自行解釋法令，將勞保條例第六條中規定，年滿15歲以上，60歲以下的勞工必須強制加入勞保的規定，曲解為：既然60歲以下才必須強制加入勞保，因此就自行將所有60歲以上的勞保被保險人，排除在失業保險之外。這種任意將60歲以上的勞保被保險人排除在失業保險

之外的作法，在現行中高齡失業者就持續增高的現象，將使得 60 歲以上的勞工，無法得到應有的保障。

2. 國籍歧視

在勞保條例中，只要外國人在台工作，該公司就應為其加入勞保。事實上，在社會保險中，只要身為被保險人，按規定加保，就能享有該保險體系所應享有的權利。不過，勞工保險失業給付實施辦法第二條中卻將適用對象，限定在本國籍被保險人。難道外國人在台灣就不會遭遇被裁員的失業風險嗎？目前許多惡意關廠的案例中，有許多的外勞也遭受池魚之殃，如果其符合加入勞保兩年的失業給付條件，為何要被排除。追根究底，勞委會根本就是在替雇主省外勞的勞保費，完全不顧外國人在台灣所可能面臨失業的風險。

3. 給付資格狹窄嚴苛

絕大多數國家的失業保險，只要是非自願性失業，都可領取，不過在台灣，失業保險卻僅限於事業單位關廠、歇業、休業、轉讓、解散、破產、業務緊縮或生產技術調整所導致之非自願性失業者。這種狹隘的適用範圍，也導致請領給付的人數，寥寥可數，受益者有限，完全喪失失業保險的功能。

4. 給付期限，大家都一樣少

失業保險的投保年資是從開辦之日，即 1999 年 1 月 1 日開始計算，而不是依照勞保投保年資計算。因此，目前不管你勞保投保年資有幾十年，失業時，每次最多只能領最低一級的三個月給付。本來中高齡失業者就比較難就業，且其生活負擔更是比初入社會的年輕人為重，現行的失業保險，卻為未能針對此點尋求補救，令人遺憾。

5. 給付水準，杯水車薪

失業者好不容易經過層層關卡，總算可領到失業給付，不過他可能發現領到的金額少的可憐，因為目前的給付水準是投保薪資的 50%，由於目前勞保高薪低報，乃是普遍正常現象，絕大多數都是以基本工資投保，因此，失業者要以失業給付維持失業期間的生活基本開銷，恐怕大有問題，再加上前述第四點的給付期限大家都一樣少，對失業者更是雪上加霜。

二、失業保險單獨立法的必要性

由上可知，現行實施的失業保險，限制重重，七折八扣，完全是應付性措施，騙一騙勞工，不過卻能對外誇口，台灣已實施失業保險。事實上，現行失業保險制度，會出現這些問題，是有其結構性限制，就是依附在勞保的架構之下，並以行政命令開辦。受限於勞保架構，會有以下幾點盲點：

1. 依附在勞保之下，導致失業保險適用的類別，必須受限於勞保既有被保險人的分類架構，例如：勞委會排除職業工會於失業保險之外，卻引來非議。因為參加職業工會的被保險人，有些是自雇者，但有些卻是弱勢的無一定雇主勞工（例如：原住民），也有一些明明是受雇者，但雇主硬是要求其加

入職業工會，免除自己的保費負擔。這些情形已明顯表示，失業保險與勞保的適用對象分類，根本無法共用的困境。

2. 依附勞保架構，勞保投保薪資卻又大多高薪低報，嚴重影響失業給付金額。

3. 勞工保險作為一「在職保險」的意義，已逐漸鬆動。許多退休、或被關廠歇業的勞工，依然可以繼續參加勞保。另外，根據勞委會的最新解釋，勞保的職業病給付中，對於塵肺病者，只要證明其罹患塵肺病，是在勞保期間，即使他現在不具勞保身份，仍可申請給付。可見勞保受勞保保障勞工，顯然有部份目前不是受雇者的身份。而失業保險被保險人必須是在職者，而勞保卻不再是百分之百的在職保險，二者混在一起，未來問題將層出不窮。

4. 目前以行政命令規定，失業保險費率 1%，並無法確立失業保險的穩定財源依據，目前勞保請領老年給付人數不多，因此財務狀況比較好，有空間撥 1% 給失業保險，但是，難保勞保財務惡化，屆時收回這 1%。

5. 勞保法定最低費率為 6.5%，勞委會公佈的「勞工保險失業給付實施辦法」，卻逕自降低職業工人 1% 的保險費率，根本違反母法的規定，置國會通過的法令於無物，完全逾越行政機關依法行政的權限。

環顧世界各國，失業保險絕大多數都是以單獨立法完成，以維持就業安全體系的可長可久。反觀台灣的失業保險，卻處處便宜行事，頭痛醫頭，敷衍人民，缺乏長遠規畫，簡直就是像隨便塞個糖，給最吵的小孩。為解決上述問題，失業保險應採單獨立法的方式，不再寄人籬下，自成體系，才能減輕台灣失業問題的嚴重性。

第三章 體檢就業服務

勞委會為解決失業問題，於全國辦了 150 場就業博覽會，場面熱鬧，成效則有待評估。勞委會這種捨棄原本公立就業服務機構的管道，以辦大拜拜的方式，製造人潮假象，根本無法解決，台灣長期以來，政府公共就業服務機構在就業媒合上的結構性缺陷。

本章節將剖析台灣的公共就業服務機構，因大專以上就業服務被青輔會鳩佔鵲巢，而就服機構卻隸屬地方政府，又無法提供充分的就業機會，導致公共就服機構利用率低落，再加上失業保險實施後，須至公共就服機構登記領取失業給付，更是將目前就業服務體系的缺點完全暴露出來。

第一節 巧婦難為無米之炊—地方就業服務機構

目前台灣所有的就業服務機構，全都隸屬於地方政府，中央的職訓局就業輔導組則負責政策規畫與協調的工作。地方的就服機構可分為：1. 台北市政府的就業服務中心，下設 7 個服務站。2. 高雄市政府訓練就業中心，下設 2 個服務站。台灣省政府勞工處，在全省分別有基隆區、台北區、台中區、台南區、高雄區就業服務中心，共設有 22 個服務站。因此，全國共有 7 個就業服務中心、31 個服務站，共 38 個就業服務機構，提供尋職者工作機會與媒合的服務。

以台北市政府「光華 就業服務站」為例，其處理求才登記的流程為：先向櫃檯服務人員詢問，然後查閱「工作機會分類簿」，這本分類簿中的工作機會，大多為大專以下的低技術性就業 機會找到適當工作，且僅有台北市工作機會。找到適當工作機會之後，向服務人員說明，並由服務人員立即以電話聯絡廠商安排面試時間。由上可知，地方的就服機 構，是以「直接服務」的方式，為失業者進行就業媒合的工作。由於所提供的工作機會僅限於該地區的工作，而且大多是大專以下的工作機會，是造成門可羅雀、乏 人間津的主要原因。

由於，就服機構全國僅有 38 個 點，據點過少，且就業資訊僅限於該地區，無法找到跨區域的就業機會，又僅限於大專以下的工作機會。而失業保險開辦後，請領勞保失業給付，必須先至各地方公 共就服機構登記求職，二週後如未能找到適當工作，會再發給失業給付。如果依照地方就服機構，所能提供的就業機會是如此貧乏狹隘，則根本無法幫助失業者再就 業，失業保險作為一個「餌」，來引誘失業者浮現，再來施以職訓與就輔的功能，將無從發揮。

第二節 鳩佔鵲巢的青輔會

目前青輔會掌管了大專以上青年的就業服務與職業訓練最為嚴重，其侵蝕了大部份勞委會職訓局的功能。由於青輔會掌握 了大專以上學歷的工作機會，進行就業媒合，大專畢業生找工作都至青輔會登記（但荒謬的是，全國卻僅有一個窗口登記），使得勞工行政體系只能辦理高中職以下 的就業服務工作。

青輔會，求職者共有三種求職登記方式：

一、「親至登記流程」：領表→ 填寫表格→ 交表格及查驗畢業證書或影本→ 工作人員將資料鍵入電腦→ 廠商在資料庫中找到妳→ 廠商聯絡妳→ 青輔會郵寄兩週的求才週報→ 若有找到工作，將明信片寄回→ 工作人員鍵入資料→ 結案。

二、「郵寄登記流程」：託人向櫃檯領表→ 填妥表格及影本郵寄→ 服務人員鍵入電腦資料庫→ 求才廠商在資料庫中找到妳→ 廠商聯絡妳→ 青輔會郵寄兩週的求才週報→ 若有找到工作，將明信片寄回→ 服務人員鍵入資料→ 結案。

三、「網路登記」：上網至青輔會網站→ 直接登錄個人資料→ 求才廠商在資料庫中找到妳 → 廠商聯絡妳→ 面試。

由上述可知，我們不知親自到青輔會登記的意義到底何在？因為在電腦網路上登記與親自前往登記，根本毫無差別，只有多二本求才週報而已，事實上，目前已經有許多民間業者提供更完善的服務。以 104 人力銀行為例，截至 1999 年 1 月，其求職者資料庫已累積 161,282 人，而光是 1999 年 1 月到該網站瀏覽尋找工作的人次即達 10,311,952 人。由於青輔會不是整個就業安全體系的一環，沒有與勞委會主管的失業登記、失業給付、職業訓練連結在一起，但是又匯集了大量的大專以上的求才求職機會，造成資源的嚴重浪費與錯置。

目前台灣初入就業市場者，大專畢業青年比例急遽上升，且就業市場中的工作機會也都必須具備大專學歷，青輔會這種撈過界的行爲，直接導致勞工行政體系中的就業服務功能被抽離一大半，空有三十八個就業服務站，卻都只能提供高中職以下的就業機會與服務，難怪會乏人問津，門可羅雀。近年來，青輔會裁撤聲浪不斷，希望一旦裁撤之後，其大專以上青年的就業服務與職訓，能回歸勞工行政體系，讓地方的就業服務機構，也能擁有龐大豐富的求職求才資料庫，以健全就業安全體系。

第四章 體檢職業訓練

第一節 異化的台灣職業訓練

職業訓練在就業安全體系中，扮演著賦予失業者新的工作技能，以快速地再度進入就業市場，獲得穩定的工作職位的積極功能。不過，台灣的職業訓練，卻在勞委會職訓局的錯誤的規畫下，呈現資源嚴重錯置的情形。

台灣目前正面臨劇烈的產業轉型，關廠家數節節高昇，失業人口高漲。這些失業人口大都面臨技能再提升的難題，國家應該提供免費的公共訓練，提昇失業者工作職能，學習另一專業，使其迅速在再就業。但是，我們來看看職訓局所辦理的職訓中心，到底對失業者有多大貢獻？答案是：接近於零。

截至 1999 年 3 月底爲止，領取失業給付者，僅有 72 人接受輔導就業，24 人接受職業訓練。這個數字明顯指出，職訓中心已喪失其在就業安全體系中的積極功能，並且自外另成一個體系，甚至凌駕於勞委會本部。

在職訓局的單位預算當中，我們驚訝地發現，職訓局下所屬的四個職業訓練中心（泰山、北區、中區及南區），消耗了職訓局 78.09% 的預算（去年度爲 73%），其中包括：「職業訓練業務」當中的「公共訓練」、「技能檢定」，以及整個「職訓中心管理」，再加上「一般建築及設備」的預算（參考表二）。

事實上，這四個職訓中心的預算還不僅於此，還從就業安定基金中，搜刮了 168,942 千元，購買四個職訓中心總共 181 項機械設備（包括：電腦、印表機、冷氣機、精密車床等等），作爲「固定資產建設改良擴充」之用，使就業安定基金成爲職訓局，甚至勞委會的「私房錢」。

總而言之，這四個只訓練 24 個失業者的職訓中心（這 24 人當中，極可能有部份是由省勞工處或北高市勞工局所屬的職訓中心受理，而非這四個職訓局所屬的職訓中心。），總共花了納稅人 1,355,450 千元（參考表三）。

這種花費龐大預算，卻發揮極少功能的職訓體系，已成一龐然怪獸，自給自足，其所開設的職訓課程，完全脫離社會與產業的發展，更不符合失業者的需求，卻還能遺世存在，不食人間煙火。也因爲如此，整個由失業保險、就業服務及職業訓練所組成的「就業安全體系」，被完全「破功」。

第二節 另一個職業學校？

台灣的職業訓練早已經成爲一種變形的職業學校，並且完全就業安全體系脫節。根據 1983 年制訂的職業訓練法第 1 條：「爲實施職業訓練，以培養國家技術建設人力，提高工作技能，促進國民就業，特制訂本法。」可見職業訓練是以配合國家經濟發展與產業需求爲第一優先，由於職業學校養成的速度尚不足應付產業發展。因此，爲產業快速培養技術工人，爲企業所用，就成了目前職訓體系的基調。

台灣的職業訓練，是指對未就業國民所實施之職前訓練及對已就業國民所實施之在職訓練；實施方式，分養成訓練、技術生訓練、進修訓練、轉業訓練及殘障者訓練。」其中「養成訓練」：係對十五歲以上或國民中學畢業之國民，所實施有系統之職業訓練，這主要是針對國中畢業生，的技能訓練。而所謂的「技術生訓練」係事業機構爲培養其基層技術人力，招收十五歲以上或國民中學畢業之國民，所實施之訓練，也就是所謂的建教合作生的訓練。另外，「進修訓練」，係爲增進在職技術員工專業技能與知識，以提高勞動生產力所實施之訓練，主要是夜間的在職訓練。其在訓人數，以養成訓練爲主（參考表四），對於轉業訓練，根本毫不重視。

由上可知，台灣的職訓，一開始根本就不是爲解決失業問題而設，其受訓者大都爲尚未進入勞動力市場的儲備軍，因此其訓練課程，也跟著變調。更嚴重的是，職訓中心的職訓師其資格比照高職教師敘薪，具準公務員身份，如無重大過失，都可一路幹到退休。這種現象導致，職訓中心的課程必須侷限於這些老師的專長，但是被逼到最後，沒辦法必須換課程時，就出現了這些訓練師在自己的職訓中心當中接受「再訓練」的荒謬現象。

另外，由於過去台灣產業發展，以加工製造業爲主，職訓中心爲了要配合培養工業後備軍，因此職訓項目偏向製造業，與台灣現實的產業結構與發展嚴重脫節。目前台灣服務業人口佔 53%，而工業佔 38%，不過，目前職訓中心的訓練類科中，在訓人數最多的卻是金屬機械加工類 30.7%，其次是電腦設計類 16%，接著是電機電匠類 15.3%，電子儀表類 9.2%，營建土木類 8.7%。由此可見，在這台灣服務業已要居首要產業之際，職訓局卻把絕大部份的資源投入在傳統製造業的訓練職種，更購買大量機具，經過一段時日，產業技術改變，造成這些機具丟掉也不是，不丟也也不是的窘境。職訓中心這種，「人」與「設備」的僵固性，是其最大問題癥結。

職訓體系長期在師範教育體系和官僚制度掌控下，往往不能適應現在社會的需求。而從各個職訓中心大量招收國中畢業生，培養技能競賽的選手、考取各級證照的怪異情形，使得整個職訓局的資源被嚴重錯置，完全脫離在就業安全體系中協助失業者的積極角色。並且將目前人數急遽增加的中高齡失業者，摒除在職訓中心之外。這造成了政府舉辦的公共職訓不是爲失業者而設立，而是扮演類似職業學校的功能，提供學生初次進入就業市場的工作技能。

事實上，國家並不需要花費大量的預算，興建規模龐大的職訓中心，因爲所購買機器設備與訓練的技能，永遠趕不上外在社會與產業界的實際需要，這可從電腦軟體更新的速度即可明顯看出。既然職業訓練是爲了讓失業者從新獲得工作技能，進而迅速找到新工作，那麼他所受到的職業訓練，就必須是最新、最有發展的。

未來，台灣職訓體系實應朝彈性化、地方化、更應該著重於結合外在企業資源的企訓，而不需要自己花大錢買設備的公共訓練的方向發展，才能符合現實社會的需求，也唯有如此才能協助失業者靈活地面對日新月異的勞動市場的變化與產業的發展，進而真正地解決台灣日益嚴重的失業問題。

第五章 就業安定基金—職訓局的私房錢

就業安定基金，乃是 由雇主引進外勞所繳交的就業安定費所累積，其主要用途當然是要用在在本國勞工「就業安定」上。由於就業安定基金的規模，比起勞委會或職訓局的預算，金額顯得 異常龐大，因此，就業安定基金早已淪為勞委會本部與職訓局的私房錢，上下其手，一些勞委會或職訓局本來應該自行編列的支出，竟然都動到就業安定基金的主 意，濫用就定安定基金，由於就業安定基金管理委員會的成員，也大都是勞委會的委員所組成，因此就算有不當的編列，也都因為大家都是自己人，睜一隻眼閉一隻 眼，讓其順利過關。

以下將以 88 下半年與 89 年度的就業安定基金支出為例，來佐證就業安定基金被濫用的情形。事實上，這種濫用的情形，今年已不是第一次，不過今年也將不會是最後一次（參考表五）。

一、在「促進國民就業」的項目之下，竟然編列了「辦理職訓、技檢及就輔之材料印刷及文具費」145,385 千 元，這筆預算即使有必要，也應編列在職訓局的事務費當中才對，更何況光是印刷與買文具就要花一億四千多萬，實在令人咋舌，這筆龐大的預算倒是創造了印刷廠 與文具店不少工作機會。不過，如果這也算是促進國民就業，那麼整個中央政府的印刷與文具費用，都交由就業安定基金來編列，以促進更多人就業。離譜！

二、，在「提昇勞工福祉」的項目當中，編列了一筆包括：補助事業單位辦理托兒、老年服務等，以及充實各級總工會、民間仲介團體軟硬體設施及輔導成立勞資仲裁協會等經費，113,450 千 元。這筆超過一億元的預算中，「充實各級總工會、民間仲介團體軟硬體設施及輔導成立勞資仲裁協會等經費」，尤其受人質疑，這筆應當由勞委會勞資關係處所編 列的預算，卻這樣偷渡到就業安定基金中。而且補助各級總工會、民間仲介團體買軟硬體設備，是否有其必要，其用途為何？更是令人質疑其必要性。另外，民間勞 資仲裁協會尚未有法源依據可設立，勞委會卻先斬後奏，罪加一等。

三、在整個「固定資產建設改良擴充」的預算 239,154 千元，則根本完全淪為職訓局與職訓中心的「採購單」，連安衛所也湊上一腳。而其中最離譜的項目有：1.職訓局辦公室隔間裝修，總費用達 42,942 千元。職訓局辦公室為租用，尚需花費四千多萬元整修，不知是就業安定基金太多，沒地方花，還是職訓局對「房東」太好（據悉該大樓為國民黨黨營事業所有）？2.四個職訓中心購買 181 項機器設備，總費用達 168,942 千元，這項採購清單在預算書中洋洋灑灑數十頁，從最精密的儀器到冷氣機，一應俱全。完全把就業安定基金當私房錢在用。

總言之，就業安定基金已成為勞委會與職訓局的私房錢，完全沒把預算用在刀口上，隨處可見離譜荒謬的編列項目與預算金額。這種官方浪費民脂民膏的亂象，對照於民間失業人口亟需協助的窘境，令人痛心。

第六章 還原台灣失業真面目—「民間版失業率誕生」

1998年，金融風暴洶湧來襲，各國失業率均向上竄升，鄰近的香港為5.0%（87年9月）、日本約為4.3%（87年10月）、韓國更達7.1%（87年10月），而台灣官方的統計數字卻仍不到3%，是台灣抵抗風暴的能力真的較優於其他國家，或者只是將問題潛藏，做表面的風光。

台灣失業率的計算，是行政院主計處以「人力資源訪問表」為基礎，每月定期抽樣訪問，再進行推估，計算出台灣的失業人口及失業率。而其所定義的「非勞動力人口」，是指年滿十五歲之民間人口，包含想找工作而未找工作、求學及準備升學、料理家務、高齡、殘障及其他原因等而未工作亦未找工作者。經詳究之後，發現在這幾項非勞動力人口中，其實潛藏著為數不少的失業人口，只是以非勞動力的身份出現在統計數字中，便不被列為失業人口，也因此台灣的失業率雖然始終在3%以下，但是大家卻明顯感覺到有一大堆人失業。

我們針對此問題，將主計處之調查結果抽絲剝繭，著手分析非勞動人口之特性，找出潛藏在非勞動力人口中的失業者，推算出「民間版失業率」計算方式，還原台灣的失業現象的真面貌。以下我們將從主計處公布的「人力資源統計月報」中五類非勞動力，來一一檢視，並計算出其中的失業人口：

一、「怯志性失業人口」

依據統計，非勞動力人口中想找工作而未找工作者就有**11萬5千人**，行政院經建會日前即把這群人列為廣義的失業人口。這一群人其實是有工作能力目前暫無工作，而「想工作」即是具有工作動機，由於外在就業環境惡劣，暫時不想找工作，因此應視為失業人口。

1. 過渡性就學失業人口

求學及準備升學的人口中，有許多是非在學學生，以**208萬9千人**扣除教育部統計15歲以上的擁有學籍的人口，約有**14萬4859人**是所謂「準備升學」者。在就業市場緊縮的時期，畢業學子便藉著「準備升學」來逃避失業的危機，若沒成功升學便可隨時進入勞動市場，因此應列為失業人口。

2. 潛在性婦女失業人口

家務勞動往往不被視為正式工作，同樣也不被認為是失業，許多統計中顯示，家務勞動者有極大部分是因婚育而退出勞動市場。料理家務的**264萬2千人**中，根據勞委會八十七年所做「婦女勞動調查狀況」，有**4.91%**婦女表示，未來一年內無論如何一定會外出工作。如以此比例推算，則約有**12萬9428人**為潛在的婦女失業人口。

3. 隱藏性殘障失業人口

根據內政部的身心障礙者工作狀況調查，殘障人口中約有**1.11%**是因工資或其他因素而未工作者。1998年，非勞動力人口中之高齡殘障人數扣除**65歲**以上非勞動力人口後，餘為殘障

而沒有工作之人數，以 1.11% 之比例計算，約有 433 人有工作能力而未就業，因此，列為失業人口。

4. 其他

總數約 40 萬人的「其他」一項，從主計處的原始問卷中無法得知樣本究竟因何被列為非勞動力人口，因此也無法推算其中是否有潛藏的失業者，故不列入計算中。

透過以上的還原之後，1998「民間版失業率」計算如下：

(失業 + 怯志失業 + 過渡性學生失業 + 潛在婦女失業 + 隱藏性殘障失業) 人口

(勞動力 + 怯志失業 + 過渡性學生失業 + 潛在婦女失業 + 隱藏性殘障失業) 人口

= 257000 + 115000 + 144859 + 129428 + 433

9546000 + 115000 + 144859 + 129428 + 433

= 646720 / 9935720 = **6.51%**

經過以上的還原之後，根據新的計算公式，台灣 1998 年「民間版失業率」為 6.51%，這個數字可說真實地反映了台灣目前的失業現況。事實上，失業率或失業人口高漲，並不可懼，但是，政府沒有能力解決這些失業人口的問題，才是最令人擔心的。

第七章 「積極性就業安全體系—社會民主的觀點」

經過前述的分析，已明確指出，台灣的就業安全體系連最基本的消極功能都無法達成，也就是說，連受雇者在退出勞動力市場之際，國家運用就業輔導、職業訓練與失業保險，協助其再進入就業市場的功能都無法發揮。我們認為必須先整頓目前殘破的就業安全體系，其重點包括：

1. 失業保險單獨立法，降低資格門檻，提供足夠給付水準，並立即取消目前排除 60 歲以上及外國人納入失業保險的規定。
2. 青輔會的大專青年就業部分併入勞工行政體系，並普設就服機構。
3. 重新調整職訓方針，以失業者需求為取向。但是這樣還是不夠，一個更積極的就業安全體系的建立是必須要進一步建構的。

從第一章的分析中，可知資本主義國家與社會主義國家對於就業安全的根本差異，但是我們認為在這兩者之間，一個屬於社會民主取向的「積極就業安全體系」必須被建構，國家必須以更積極的作法來對抗失業。

一個社會民主觀點的「積極性就業安全體系」，承認市場的存在價值，但認為市場有其缺陷，必須由政府加以調整。因此 政府在發現勞動力市場有重大失衡時，必須適時地介入，積極主動地協調勞雇雙方尋求替代方案，例如：工作分享、降低工時等方式，維持工作權的保障。特別是台灣目前經常發生惡性關廠問題，這種大量解雇所造成的社會衝擊，國家必須制訂大量解雇保護相關法令，積極介入整個關廠過程，而不是消極地等關廠之後再來解決 員工被損害的權益。另外政府也必須靈活控制外籍勞工的數量，調節勞動力市場的供需，並以各種獎勵雇用的政策性手段，鼓勵雇主雇用特定高失業率的族群。總而 言之，在「積極性就業安全體系」當中，國家必須未雨綢繆，在失業尚未形成之前，就介入加以控制，而不是消極地等到失業者湧現，再謀求解決之道。

第八章 結論

截至目前為止，台灣政府並未嚴肅面對失業問題，僅是被 動因應，缺乏宏觀長遠的規劃，造成台灣目前就業安全體系的殘破不堪，台灣社會每一份子，人人自危，擔心飯碗不保、房屋貸款付不出來，這致使台灣成了「危機 社會」，不只是對外必須面對中國的危機，對內則必須面對失業引起的社會危機，內外交相煎熬，將使台灣前途更加不確定。因此，讓每個人在面臨失業危機時，都 能從容以對的就業安全體系，則是一個能解決瀰漫於台灣社會底層不安全感與不確定性的主要政策手段；而面對排山倒海而來的全球化衝擊，就業安全體系更是台灣 社會的定心丸。

附表

表一、就業促進津貼一覽表（1998.7.15 實施）

津貼種類	對象	給付標準
尋職津貼	求職交通津貼	具工作能力與工作意願者： 每人每次 500 元，每人每年度 4 次。
	臨時工作津貼	1. 向立就服機構登記求職七日後，無法獲得推介就業者。 每日 650 元，每月最高給付 25 日，6 個月為限
	訓練生活津貼	2. 一年內曾工作累積達 3 個月。或參加勞保三個月。 訓練期間每人每月 1 萬元，撫養親屬另加 2 千元，12 個月為限。
	創業貸款利息補貼	3. 15 歲至 65 歲。 (臨時工作津貼，僅限於關廠歇業失業勞工參加職業工會之勞保被保險人或參加勞保者) 貸款本金 100 萬內，按月自負 3 厘利息，其餘政府補貼。最長五年。
雇用獎助津貼	經政府機構機關或經政府委託從事就業促進之相關機構推介後，雇用尋職津貼適用對象中之關廠歇業失業勞工，或中高齡、負擔家計婦女、原住民、殘障者等特定促進就業對象之雇主。	每雇用 1 名連續 3 個月以上，每月每名 3 千元，特定就業促進對象每名每月 5 千元。最高六個月。
就業推介媒合津貼	推介尋職津貼適用對象中之關廠歇業失業勞工，或中高齡、負擔家計婦女、原住民、殘障者等特定促進就業對象。	推介就業後連續工作達 3 個月以上，且每週工作 32 小時以上，每名 3 千元。特定促進就業對象 5000 千元。

表二、88年下半年及89年度職訓局單位預算 單位：新台幣千元

預算名稱	金額（佔總歲出比例）		
一般行政	135,580(8.92%)		
職業訓練業務	436,299(28.72%)	綜合規畫	63,910(4.21%)
		公共訓練	150,446(9.90%)
		企業訓練	48,365(3.18%)
		技能檢定	94,429(6.22%)
		就業輔導	79,158(5.21%)
職訓中心管理	926,263(60.96%)		
一般建築及設備	15,370(1.01%)		
第一預備金	5,857(0.39%)		
總歲出	1,519,369(100%)		

表三、職訓局所屬職訓中心之預算總額表 單位：新台幣千元

項目	金額
職訓業務（公共訓練）	150,446
職訓業務（技能檢定）	94,429
職訓中心管理	926,263
一般建築費用	15,370
就業安定基金（固定資產建設改良擴充）	168,942
總計	1,355,450

表四、職訓中心在訓人數表（1998.12） 勞動統計月報 88.1

訓練性質	養成訓練	進修訓練	總計
在訓人數	6956 人	3317 人	10273 人

表五、就業安定基金「不當編列之款項」一覽表 單位：新台幣千元

項 目	金 額
「促進國民就業」---辦理職訓、技檢及就輔之材料印刷及文具費	145,385
「提昇勞工福祉」---包括： 1. 補助事業單位辦理托兒、老年服務等。 2. 充實各級總工會、民間仲介團體軟硬體設施及輔導成立勞資仲裁協會等經費	113,450
「固定資產建設改良擴充」---其中離譜編列的項目包括： 1.職訓局辦公室隔間裝修 2.四個職訓中心購買 181 項機器設備	293,154 (42,942) (168,942)
總計	551,989

表六、1998 年「民間版失業率」資料來源明細表

	人數	計算資料來源及計算方法
失業人口	257000	勞委會「勞動統計月報」，88 年 1 月
怯志性失業人口	115000	勞委會「勞動統計月報」，88 年 1 月 非勞動人口中想工作而未找工作者：115000 人
過渡性就學失業人口	144859	勞委會「勞動統計月報」，88 年 1 月 教育部「中華民國教育統計」，87 年 求學及準備升學者—十五歲以上在學學生總人數：2089000-1944141=144859 人 (高中 291095+高職 509064+專科 433865+大學 373702+碩士 38606+博士 10013+延教班 42471+特殊學校 5357+各級補校 239871+公費留學 97=1944141 人)
潛在性婦女失業人口	129428	勞委會「勞動統計月報」，88 年 1 月 勞委會「婦女勞動調查狀況」，87 年月 2642000 人-料理家務男性 6000*4.91% (料理家務婦女未來一年無論如何都會外出工作)=129428 人
隱藏性殘障失業人口	433	1656000-65 歲以上非勞動力人口 1617000*1.11% (殘障人口中有工作能力而未工作)=433 人
失業總人口	646720	
其他	399000	因列為非勞動力人口原因不詳，暫不列入統計。

表七、不同意識型態的就業安全體系

	社會主義	社會民主	資本主義
對市場的態度	不承認且取代之	承認，但認為須由政府矯正其缺失	最有效率且公平的狀態
介入勞動力市場的程度	完全控制	適時介入	不介入
對失業者的保護程度	保障就業，無失業	積極主動調節勞資雙方，未失業即協助	消極被動，被市場淘汰後，才協助

風雨中有成長

—服務業納入勞基法

勞動基準法修正案在民國八十五年十二月六日，在立法院三讀通過，經總統在同月二十七日公佈。這一次的修正由於要落實「勞基法一體適用」的精神，將勞基法擴大適用到將近二百多萬的服務業勞工，因此掀起滿城風雨，不但來自資方的抗議聲不斷，也有人提出「服務業真的適用勞基法嗎？」的質疑。

「勞動基準法」立法精神，本來就在保障勞工最基本的勞動權益與最低限度的勞動條件，討論的焦點不應該集中在「新衣不合身」，因此就丟掉這層防護罩，而是應該聚焦在：如何使新衣更合身！因為在老闆「成本越少、利潤越高」的邏輯下，沒有保障的勞動條件，只可能更糟、不可能更好！

從 1998 年年底到現在，已經有一百八十多萬的服務業勞工陸續適用勞基法了！看起來似乎沒有一下子使全體勞工的工作條件大躍進，這其中有什麼因素阻礙了服務業勞工適用勞基法？服務業納入勞基法後，在重重阻礙下，勞基法是否發揮了其「基本防護罩」的功能？有什麼具體的成果？

服務業的特性

到底我們定義的服務業勞工包括哪些人呢？舉凡工商、社會、資訊服務業、金融業、批發零售及餐飲業從業人員都是這一波勞基法擴大適用的對象。具體地說，國會助理、護士、軟體工程師、保險業務員、社工人員、專櫃小姐都已經納入勞基法的保障了。究竟服務業有什麼特殊性會引發適用勞基法的爭議？

服務業的勞動力人口數居各業別之冠，將近 54%，而根據勞委會的統計，未適用勞基法的行業中，勞動條件未達勞基法規範標準者達 50%以上，這些勞工包括護士、

金融業服務人員、國會助理、百貨服務員等，也就是說，我們的勞動基準法，在未擴大到服務業之前，服務業的工時、加班費、休假等基本勞動條件是普遍低於勞動基準法的！而服務業的從業人員多為女性、在不利女性就業的勞動力市場結構下，她們沒有多少可以商議勞動條件的籌碼，許多專櫃小姐、護士超時工作的狀況大家也都耳熟能詳。再則，服務業一直是一個相對流動率高的部門，勞工間的集體連帶與工會不易形成，再加上原來台灣的客觀環境，不利工會上在數量上與功能上的擴展，倘若沒有法的保障，僅靠「契約自由」的原則，基本上沒有任何一道防線可以阻絕資方壓低勞動條件。

雖然，服務業的工時看似彈性，但假日必須工作這個不成文的規定，一直都是餐飲、百貨及其他服務業的基本守則，在犧牲了假日之後，又沒有加班費可拿，服務業勞工的處境應該是相對更弱勢的。

爲什麼反對？

反對服務業納入勞基法的聲浪，絕大部份是來自資方的聲音，反對的理由主要有兩個：其一、服務業由於其特殊的工作性質，不適用八小時工作時間外，加班費另計的方式，因爲像程式設計師以及廣告AE，他們的制度是類似「責任包工制」，工作的時間每天並不固定；或是以業務員爲主體的服務業，如保險、房屋仲介業等，因爲加班而衍生的成本膨脹，是業者對勞基法大大感冒的關鍵性因素。其二、由於勞基法的實施，薪資投保、退休金提撥的結果，將使公司的成本大增，例如國內超商的龍頭統一超商就表示，適用勞基法的結果，將使公司人事成本增加一倍以上。天下雜誌也提出一項統計數字：根據勞委會的統計，我國企業平均壽命只有 13.3 年，存活超過 30 年以上的事業單位也僅佔 30.7%，他們試著用這項數據去證明，即使員工有意願受一家企業終身雇用，也很難領到退休金。

以上這些因素，如果只是站在資方的處境，當然會覺得勞基法適用服務業似乎有百害而無一利。但是清一色的資方觀點，是不是忽略了一些更重要的勞工權益問題？在適用勞基法之前，服務業資遣員工基本上有三不原則：不給理由、不給資遣費、不給預告時間，員工遭遇到不合理的處境基本上只能自認倒楣。而服務業勞工的勞動條件，雖然美其名爲「工時彈性」，但程式設計師、廣告公司員工常常工作到半夜，即使是彈性，工時總和也一定超過每週 48 小時的上限，卻受限於「責任制」而沒有加班費。而以業務員爲主的服務業，常常需要在假日工作，平日也必須因應顧客要求隨傳隨到，卻只有遠低於最低工資規定的底薪。因此，服務業的工作型態往往是「超時」而絕非「彈性」。服務業員工在「業績制」、「責任制」的前提下努力地超時工作，爲公司增加利潤，但公司卻站在「人事成本比以前高」的立場反對勞基法，殊不知，之前的低人事成本，是靠員工該拿而沒有拿的加班費維持的。而我國企業壽命平均只有 13.3 年的這項數據，雖然可以用來說明服務業勞工可能很難領到退休金，但在企業沒有永續經營員工之前，何來永續的企業壽命？日本是服務業相當發達的國家，他們越老字號的企業，反而更徹底落實「終身雇用制」

看得見的數字

在勞基法推向服務業之後，有些數字已經發生明顯的變化了。服務業在「勞工退休準備金」、以及「積欠工資墊償基金」這兩個項目，由於員工已納入勞基法的保障，在工資、與退休金方面必須提撥一定的準備金，爲將來的支付未雨綢繆，因此，從下列兩個年度的數字比較發現：在 86 年底時，只有不到 20 萬的服務業勞工，公司有爲他們提撥勞工退休準備金，在 87 年底時，已經將近有 35 萬的員工受勞工退休準備金的保障，而「積欠公司墊償基金」的部份，在批發、餐飲、零售業、公共行政業、工商服務業的部份甚至出現了 10 倍以上的數字成長。雖然，就整體而言，還有許多服務業的勞工還在這些數字之外，但是新制勞基法施行到現在，有些甚至還未滿周歲，這些小小成長的數字，當然還有更大的成長空間。（參見表一）

勞動權益與勞動條件的最後防線

當 服務勞工納入勞基法後，他們的勞動權益與條件有什麼具體的保障？勞動權益的部分，是保障勞工不能任意被資方資遣、解雇的基本權利，而勞動條件則是規範雇主 對於工時、工資、休假不能任意降低到「基本線」之下。因此，服務業適用勞基法後，遭受不公平待遇的勞工，有絕對的正當性要求問題以制度性的方式解決。以下 有一些實際的案例，可以瞭解勞基法究竟發揮了什麼效力？

在出口貿易公司工作的吳小姐，在民國 87 年 4 月，在生產的第二天就被公司解雇，而且公司不願意在勞保生育給付欄蓋章，然而從 3 月 1 日起，國際貿易業已經納入勞基法的保障，因此吳小姐向就業評議委員會申告，依法令公司解雇員工需在兩個月前提出，公司顯然違反勞基法，依法公司需受 30 倍的罰鍰。

某電視公司經謝先生檢舉，無故取消年終獎金並片面將全體員工減薪 50%，減薪的目的是藉這個方式逼退「非必要」的工作人員，有將近一半的員工也的確被逼退了，公司並進而裁撤一些他們認為「不賺錢」的部門，如新聞部，像這樣的情形，謝先生也可以依法提出告訴。

據上班族協會統計，從 87 年 3 月到現在，服務業員工申訴遭資方違法資遣、臨時解雇，公司片面減薪、短減休假，明顯違反勞動權益與條件的案例已經有 19 例，其中包括廣告、電腦、進出口貿易公司、及大眾傳播媒體的員工，這些申訴都因為勞基法而有理可循、有法可告，服務業勞工不必再自認倒楣而接受不合理的勞動條件。

資方契約變變變

一來自資方的阻礙

爲 了降低人事成本，許多業者紛紛在適法之前，將雇傭關係改爲不受法律保護的承攬關係、工作外包、或是要求員工「自願」離職。目前有許多企業將不定期員工解雇、交由人力顧問公司雇用，再以承攬業務的方式，重新派遣到企業內工作，如此一來，這些員工便屬於顧問業，原來的企業就可以減少人事負擔，這其中以銀行業、壽險業、資訊服務業，都是最常使用承攬契約的行業。而在去年（87 年）二月底，微軟和蓮花資訊軟體公司，也趕在勞基法適用資訊服務業的前夕，3 月 1 日之前，解雇大批的約僱人員與正式員工。

這些來自資方的「五鬼搬運法」，才是勞基法適用服務業最大的阻礙，業者規避法律規範的原因很簡單，就是：人事成本增加，賺得比以前少了。至少世界知名大廠如微軟，在幾近壟斷市場的優勢下，以穩賺不賠的地位，都還要來佔勞基法的小便宜，更何況其他自認「賺得不夠多」的企業。

這些情形，其實早在民國 73 年，勞基法公佈實施的時候，製造業或其他業者，也曾經各顯神通鑽研法律漏洞，然而 15 年後的今天，這些行業的勞動條件已經有 90% 以上符合勞基法的規定了。因此，

阻礙固然存在，但存在並非合理，如果拿業者「利潤相對降低」以及勞工「基本勞動權益」這兩端的理由相比，輕重之間，除了利益，難道沒有一點「公義」或是「公益」的考量？所以，在法貴落實、法的精神更應該落實的前提下，我們應該思索的是如何排除落實勞基法的阻礙，而不是排除勞基法！

結論

契約自由的結果，使服務業的勞工，幾乎大部分都處於不符合勞基法最低限度的勞動條件的條件底下。因此勞基法的精神貴在：讓勞工在弱肉強食的叢林法則下，國家能為他們撐起一把小小的保護傘。老闆的利潤取之於勞工，縱然在現實上，很難要求作勞資雙方平等的分配，然而勞方「最起碼」的勞動權益與條件，卻不應該在老闆「賺得比較少」這樣的理由下被犧牲掉。因此，不合適的部份需要一段緩衝期來修正法的細則，（像日本的變形工時，根據不同業別規定得十分仔細）並預防資方規避應盡的責任，而不是削足適履，阻礙服務業適用勞基法。實施至今不到一年，雖然風風雨雨不斷，各方爭議紛起，但成長還是看得出來，至少，服務業的勞工，不再是有苦無處訴的法外孤兒了。

附表

（表一）台閩地區勞工退休準備金提撥（提存廠商開戶時員工人數）

	民國 86 年 10 月	民 87 年 11 月		民國 86 年 10 月	民 87 年 11 月
農林漁牧	7431	8086	商業	無此類別	146836
礦業及土石採取	17542	45527	運輸、倉儲及通信業	130599	191072
製造業	1457968	1572539	金融、保險、不動產：工商服務業	無此類別	62356
水電燃氣類	32050	44474	公共行政業：社會服務及個人服務業	無此類別	54628
營造業	49984	120514	其他行業	56561	

(表二) 台閩地區積欠工資墊償基金各業提繳人數

	民國 86 年 12 月	民 87 年 11 月		民國 86 年 12 月	民 87 年 11 月
農林漁牧業	16026	14665	批發、餐飲、及零售業	25144	348321
礦業及土石採取業	9299	7094	運輸、倉儲及通信業	220755	210428
製造業	2241544	2162759	工商服務業	1884	210265
水電燃氣類	28477	28341	金融、保險、不動產：	67137	343538
營造業	287684	272321	公共行政社會個人服務業	116029	363730

冰山不只一角

台灣勞工安全衛生體系的結構性問題

什麼是勞工安全衛生體系？雖然法令規定得明明白白，但資方與政府卻執行得遮遮掩掩，這個「幾乎讓人忘了他的存在」的勞工安全衛生體系，究竟是在什麼結構下變成失落的一角。

1998 年度勞工安全衛生統計表：

行政法令規範	勞工安全衛生法				勞動檢查（月平均）		勞保醫療給付	
	適用人數	危險作業人數	失能傷害	死亡	一般檢查次數	總件數	預防健檢	
1995	217198	33050	6671	137	1890	579036	0	
1996	216676	30633	6456	156	2158	562285	0	
1997	217580	50943	5830	177	2351	528241	0	
1998*	221583	39738	3847	108	2974	574120	31901	

圖說：

(1) 資料來源：中華民國台灣地區勞動統計月報，1999 年 1 月，行政院勞委會。

(2) 1998 年資料僅到 11 月，但是依照前 11 個月的數據推算，98 年度的勞工安全衛生各項數據都有進步，理由可能有二：第一，在民間團體與國會的壓力下，行政單位對勞工安全衛生的管理已經加強，第二，1998 年經濟不景氣，工時下降導致職業災害減少。

今年台灣的職業災害雖然有微幅下降的趨勢，但是從整體職業安全衛生(OHS)的角度來看，職業災害防治工作仍然沒有太大進展。職業安全衛生並不是單指勞工安全衛生法及其衍生的相關法規規範的（1）職場安全衛生標準，如勞動環境照明、空氣、危險機具防護等，它還包括（2）抑制職業災害發生的補償體系，也就是勞工保險當中的職業災害保險或公保等社會保險。不幸地，這兩個體系雖然都有具體的法律條文、適用對象與範圍，可是在實際操作的時候卻經常發生反效果，抑制職災案例浮出檯面。**為什麼這個系統會失靈？**簡單地說就是因為企業一味追求「利潤」，政府又不積極干預。一個企業若要照安全衛生法所要求的標準做好安全衛生設施與管理工作，就必須投注更多的資金。台灣企業以投資報酬率的高低來看競爭力，所以成本愈低但是產能提高就是競爭力提升的具體表現。為了達到這個目標，企業會本著「創業維艱」的革命精神節省安全衛生設施或管理上的投資。在政府權力下放之下，資方可以把安全衛生成本轉嫁給工人自行負擔，可以不辦預防性的健康檢查，可以扣留職災就診單據，這些都是壓低成本的策略。

資本家的策略

一、安全衛生成本的轉嫁

去年十一月二十三日統聯司機罷駛，原因何在？「勞工檢查處長陳仲賢指出，統聯公司在每七日中未有一日休息作為例假；且延長工時的工資計算，也未按加班費標準給予。檢查員也發現，統聯公司給員工的每日薪資，低於基本工資；另外，統聯公司還預扣員工的工資作為違反交通安全規則時的罰款之用。」統聯客運員工自救會宣言中則說：「（一）駕駛的薪資遭到剝削，現在底薪只有 12365 元，未依勞基法規定的最低薪資 15860 元。（二）駕駛超時工作，休假不足，使得駕駛們體力不勝負荷，對於駕駛員及乘客都很危險，違反勞基法第三十條規定。（三）駕駛員的違規罰款，由駕駛全額負擔，違反公司工作守則。（四）巴士裝有翻修輪胎，行駛高速公路相當危險，駕駛員心理負擔沉重。（五）發生車禍事故，公司均無明確處理態度，假日出勤，公司也無任何補貼。（六）駕駛員因公殉職，家屬沒有保障也無福利可言。」

統聯總經理的說法：「開車講無線電話、超速、行駛路肩、闖紅燈等，都是違反交通規則及危害行車安全的行為，公司早已明定駕駛人不得違犯」為免「公司形象受損，營運量下滑。公司乃決定今年起落實這項懲罰制度，要求駕駛確實遵守規定，以提升行車安全。」（11/24/98'中國時報）從三者對話可以很清楚看到勞資雙方所具有的共識與歧異----共識點是行車安全，歧異點是管理方式。

司機們並不反對行車安全，而是反對公司將成本全部轉嫁給司機個人。事實上，統聯的司機已經身陷在高度危險的工作環境，第一、長期疲勞缺乏休息：因為他們的薪資低，要養家糊口就必須多跑，這是變形的計件工資，長此以往，休假不正常才正常。第二、危險機械上路雇主沒責任：統聯使用翻砂過的輪胎，影響行車安全，司機們卻要因公司省錢造成的行車安全問題負起賠償責任，好像反而公司變成是消費者，司機變成勞工兼老闆；此外，司機們在公司制度逼迫下，超速、走路肩、闖紅燈甚至肇事時，司機賠錢再扣獎金，收益全算公司的。

勞委會可以依勞工安全衛生法第二十七條，對工作場所進行檢查，若真屬有職業災害發生之虞，即通知僱主部份或全面停工。司機欲藉「休假」使身體適當休息以維護公司、乘客及其本身的最大利益，這是值得讚賞的合理要求。遺憾的是整個社會輿論、勞委會、省勞工處、統聯高階主管甚至勞工運動團體，都沒有正面回應司機們最關心的問題----「薪資結構與職業安全的關聯性」。統聯的實例清楚地告訴我們，台灣的職業安全衛生管理的問題，不完全是法令不夠周全。勞動檢查的項目不只是安全衛生，而是確保工作權與生命安全，低工資會促使勞動者超時工作，當然是勞工安全衛生管理的基本問題。

二、自我檢查的騙局

根據安全衛生法及自動檢查辦法的規定，企業職業災害防治工作主要由安全衛生管理單位的人員負責，而且一定規模以上的企業，還必須設又安全衛生主管及管理員。但是細察之下，不難發現所謂「自動檢查辦法」是在協助企業盡量降低安全衛生人事成本，又期待有高品質的安衛管理成效的矛盾法規。該辦法第二條將安衛管理單位明確定位為一級單位，且應置管理人員兩人，其後第二項卻出

現「所置管理人員應至少一人為專任」。兩個安全衛生管理人的設計因為只要一個專職人員，另一個可能是其他部門客串演出。最後，若企業不依法設置安衛管理單位，最多只能處以行政罰鍰六萬台幣，不得不令人質疑其效力。

安全衛生管理業務重要工作是勞工健康檢查，以求防患未然，可惜大部份的勞動者根本沒有這個概念，雇主則是抱著能省就省的心態，甚至指派其他單位的職員參加勞委會辦理的特殊健檢，現場工作者繼續在公司賣命。以中華電信勞工罹患鼻咽癌的案例來說，如果公司管理及追蹤員工健康狀況，就不致在員工發生疾病以後還為是否是職業病而爭擾不休。中華電信並沒有積極落實自動檢查辦法第五條，事後的流行病學調查也是在工會積極爭取之下才實施。

雖然法律把安全衛生放給企業去自我管理，健檢沒有成效，勞委會還是要負規劃失敗的責任。以「選拔全國性推動勞工安全衛生優良單位及優良人員實施要點」來說，提供事業單位最高榮譽「五星獎」，獲獎者可以連續三年不必參加選拔。問題是選拔採自願參加制，沒有強制性，對不想參加選拔的企業根本沒有意義；該要點中有關健檢評分標準明訂「勞工均有體格或健康檢查」就可以在健檢項目拿到「良」，而「部份勞工雖有體格或健康檢查但不切實際」則評為「可」，至於「不良」者是「未實施勞工體格或健康檢查」。評分標準看不出對健檢做得好的單位有何鼓勵作用，反而造成企業不落實健檢。

三、請領職災給付的困難

勞工若因為職災而需請領其他給付，諸如傷病、殘廢、死亡等，一定要先由雇主蓋章同意，如果雇主不蓋章，就形成職災認定爭議。雖然勞保局說雇主若不願意蓋章，勞工可以到勞保局直接申請，可是在實際的作業過程中，勞工經常是勞保業務的門外漢，公文不會寫的、電話說不清楚的、怕被老闆炒魷魚的、急著找工作的都有，在勞保局缺乏一貫作業的服務下，有不少人超過期限或放棄權利。這些都造成職災統計數字與實際發生數不符。

實績費率的概念是欲藉企業成本效益考量的經營理念，對職災率高的企業課較重的保費，使雇主心生警惕，改善工作場所的安全衛生條件，降低職災率，減低應繳保費。這個概念要配合誠實的職災報告制度才有可能達到目標。可是台灣的兩個職災報告制度——安全衛生法及勞工保險都已經無法令雇主依法實報職災案例，欲藉實績費率制度產生遏止職災的效果實是緣木求魚。實績費率制實施以後，企業為降低保費支出，更有可能想盡辦法不讓職災工人使用勞保的職災保險資源，如此就可使職災統計數（不論是整體的或是企業的）下降，依職災率計算的保費也就隨著下降，雇主應繳的保費當然就低了。

醫療體系的排斥：職業病給付的低落與專業的缺乏

健檢的另一個大問題是——誰在判讀健檢資料？許多職業病工人即使有去醫院健檢，醫師也不見得會從職業醫學的角度來診治。中華電信的案例中，有不少罹患鼻咽癌的員工是在身體不適的情形下，例如擤鼻涕有血或是淋巴腫大時，自己掏腰包就醫。雖然員工懷疑工作環境有問題，但一般醫師只能告訴他有病，至於為什麼同時會有多人先後罹病，就非得職業病專門醫師來分析不可。可是國內的

職業病專門醫師人數偏低、給付亦不盡合理。勞保局也一直不太願意大幅調高職業傷病診療的給付，因此職業醫學門診的收入也連帶偏低而成爲醫院經常抱怨的對象——一樣的時間內科一個上午可以看近百個，職業病門診看不到十五個。爲了貫徹成本效益理念，醫院的經營更縮絀必較。

職業傷病門診給付是來自勞保的職災保險給付。在全民健保開辦前雖然職業傷病與普通傷病都由勞保支付，不過診療費率沒有不同，醫師不會特別注意持單看診的勞工是不是職業傷病患者，勞工也不見得知道可以要求醫師以職業傷病醫療看診。這種情況繼續延續到健保開辦以後仍然沒變，近來雖然勞保局有調高診療給付，但是宣示意義大於實質成效，無法吸引醫師投入職業醫學。

從勞工的角度反省來說，很少人知道健保和勞保看病有什麼差。這種情況對於職業災害防治工作的影響相當大，因爲每一件職災都是改善工作環境的重要資訊來源，我們可以找出發生事故的原因，對症下藥。職業傷病就診單就是勞保局統計職災人數的基礎，雖然勞委會依安全衛生法另有職災通報系統，但通報要件是事業單位發生一人死亡或三人重傷時，職災發生的小病痛、受傷等都不在統計數字裏，勞保局的統計才比較精確。可是健保就診比較方便；再者，就算知道可以拿職業傷病就診單，但要從雇主手中取得也很不容易。

資方玩法，政府缺席

上述的四大問題，A 雇主對安全衛生成本的轉嫁、B.以及自我檢查的騙局，導致現場工作條件的低落，後兩項：C.雇主妨礙勞工就醫，以及 D.醫院的態度、保險給付的漏洞，則造成安全衛生保險制度的缺陷。

工傷協會與工委員會於九七年底將工人版「職業災害勞工保護法」草案送進立法院待審，勞委會在九個月後也送出官版的「職業災害勞工保護法」草案。但是官版的重點只是在如何給錢以保障職災勞工失業期間、復職或再就業時的經濟能力；拒絕在有安全衛生疑慮場所工作的權利、強化安全衛生教育、職災爭議仲裁等條文則未正面回應。職災補償內容拘泥在金錢，忽視職業重建與職業保障，主管機關可以決定要不要做職業重建、以及要怎麼做，不必徵詢職災工人的需求。可見勞委會在條文上似滿足勞工的要求，實際上則是滿足勞委會本身、企業雇主及行政主管機關的需求——不要再增加任何經營成本及行政負擔。官版草案仍把勞工推向不利於職災重建的方向，而不是改善現有的問題。

我們可以下結論：整個安全衛生體系是朝有利於企業營運的方向在設計，缺乏真正的制衡效果。安全衛生法把管理權力下放給企業，人事成本愈省，愈沒辦法規劃與管理；違反安全衛生法的罰則偏低，無法對職災企業形成改善工作環境的壓力；雇主擁有職災補償申請的權力，不論是要看病還是要請領現金給付都得先看雇主臉色，實績費率制使企業更易壓迫勞工不要使用職災保險資源。

我們的安全衛生管理有這麼多問題，難道勞委沒有研究改善嗎？當然不是沒有。以八十八年度委外計劃來說，總計委外究有三十五項，金額爲三千七百七十四萬一百零四元新台幣，其中只有五項屬於規範對策類別的研究，佔總研究經費的百分之十三點七九。這五項研究以「勞工精神作用物質使用危害分析研究」最特別，精神作用物質是什麼？就是提神醒腦的口服液之類的產品。爲什麼運輸業需要使用精神物質？如果是因爲工人超時工作，是安全衛生管理與勞動條件不符法律規定，去研究保

力達 B 的危害一點幫助也沒有。勞委會的研究大部分針對醫療與行政的細節，而不研究整個職災防制體系的問題，見樹不見林。

要國家負責！徹底改善安全衛生體系的建議

我們基於上述的分析，提出下列原則性的建議：（1）體系重建：以企業利益為考量的勞工安全衛生法、勞工職業災害保險、公務人員保險、勞動基準法及其衍生的相關子法等應該一併予以檢討，改以人性的尊嚴為出發點，賦予勞工拒絕危險工作、參與規劃安全衛生管理的權利。（2）國家負責：成立單一的勞工職災保險，職災發生後勞工有權向勞工行政主管機關與勞保局報告職災，勞保局應為職災勞工申辦職災補償（含醫療與現金給付），不必假雇主之手。（3）落實法令：要求雇主落實健康檢查，逐年追蹤勞工身體健康變化情形，增加職災勞工職業重建給付，設計符合其生理條件的職業重建課程，（4）加重賞罰：對於違反安全衛生及其相關法規者一經查獲即施以重罰（含刑罰與罰金），提高職業病專門診醫療之給付，於勞保局或勞委會設立職災仲裁法庭處理職災爭議案，利用職災保險基金鼓勵企業改善工作環境，提供安全衛生的工作場所。

殘酷的數據

1998 年勞動統計的解讀

本期工權報告收集了一年來的各項勞工統計數據，這些數據顯示出台灣勞動者各項勞動條件，在經濟不景氣下的嚴重惡化。我們將今年度的勞動統計分類解讀，第一部份解釋金融風暴的影響，第二部分解讀台灣就業結構的持續變遷，第三部分則凸顯勞工組織與勞資爭議的發展。

一、經濟景氣與勞動力概況：

統計項目	經濟成長率	薪資成長率	通貨膨脹率	官方失業率	平均工時	勞動生產力指數
1994	6.54	6.23	4.09	1.56	196.6	111.15
1995	6.03	5.20	3.68	1.79	194.5	118.72
1996	5.67	3.84	3.07	2.60	193.7	124.43
1997	6.77	5.01	0.90	2.72	194.2	133.10
1998	4.89	3.11	1.55	2.99	190.1	140.26

1997年7月所發生的東亞金融風暴，在10月波及台灣與南韓，1998年的經濟成長創下戰後低點，受創最深的當然是勞動者。

(1) 從近年來經濟成長率與工資成長率的變化來看，可以知道台灣工人的工資彈性很大，經濟不景氣時工資的跌幅也越深。

(2) 去年的平均工時受到不景氣與隔週休二日影響，下降了四個小時，而官方失業率也攀升到將近3%，工時與就業人口同時下跌，但經建會與資方卻把經濟衰退怪罪于隔週休二日，並且企圖繼續引進外勞、激烈反對週休二日的實施。

(3) 勞動生產力在近年來不斷上升，但是基於計算方式的問題（只要就業率下降，勞動生產力通常就會增加），我們無法衡量近年來工人技術提昇的成果，不過無論如何，工資的下降和生產力的提升是不成正比的。

(4) 由於新台幣匯率下跌與利率走低，進口消費品價格提高反映在消費者物價指數上，小額存款戶的利息收入也下降，受雇者的可支配所得下降，日常消費增加，勞工的痛苦指數也持續惡化。

二、台灣產業結構的改變與影響：

統計項目	各產業別就業人數比例%			從業身份與職類比例%			
	農業	工業	服務業	雇主	自營作業	無酬家屬勞動	受雇者（白領+銷售/藍領）
1994	10.92	39.22	49.86	5.27	17.25	8.57	68.92 (51.9/49.1)
1995	10.55	38.74	50.71	5.31	16.99	8.49	69.21 (53.0/47.0)
1996	10.12	37.49	52.39	5.35	16.96	8.36	69.33 (54.9/45.1)
1997	9.57	38.17	52.26	5.51	16.51	7.97	70.00 (55.0/45.0)
1998	8.84	38.09	53.08	5.45	16.28	7.70	70.57 (56.0/44.0)

台灣近年來產業結構的變遷有明顯的趨勢：(1) 製造業勞工比例雖然沒有明顯下降，農部門比例的減少與服務業人數的增加，仍十分明顯。(2) 在從業人口的階級位置方面，雇主與勞動者的比例仍然繼續上升，自營作業者與無酬家屬工作者的比例持續下降，顯示社會階級的兩極化。(3) 白領勞動者與銷售部門勞工的比例，也持續增加，狹義的勞工（藍領工人）逐漸減少。

上述的趨勢還配合了服務業部門平均企業員工數的下降，這些趨勢都顯示出台灣就業型態的改變，在服務業納入勞基法之後，個體性的勞資爭議很可能會持續增加，而有組織的勞工比例則會繼續下降，服務業工會的組織，是未來工運所必須面對的重大挑戰。

三、勞工組織與勞資關係：

統計項目	產業工會會員數	組織率	勞資爭議件數	勞資爭議人數
1994	637095	27.36	2061	30890
1995	598479	25.35	2271	27342
1996	587559	23.58	2659	21654
1997	588997	23.03	2600	81004
1998	577965	22.09	4138	103568

在工會組織與勞資爭議方面，近三年來的發展，對勞工十分不利。首先，產業工會由於部分企業的關廠外移而不斷萎縮，其次，個體與集體的勞資爭議都在不景氣時，迅速暴增，97年與98年的爭議人數都在十萬人上下，而98年的爭議件數更高達四千餘件，約半數是雇傭關係（解雇）的爭議。

1998年到99年4月的解雇風潮，與官方統計失業者的增加仍有落差，可見官方失業率必然低估許多，至於關廠歇業或轉讓所導致的勞資爭議也層出不窮，重大案件包括私營的力捷電子、中太實業、台旭公司、擎揚科技、耀元電子、聯福紡織、華億公司、台灣飛利浦關廠裁員、統聯罷駛案、自立早報歇業、台灣時報、新竹科學園區裁員、衛普電視歇業、超視、聲寶、歌林裁員案、東日公司關廠等，公營的重大爭議包括台機的關廠與民營化、台汽與榮工公司的裁員、各地政府約雇人員納入勞基法的解雇案件、與去年底中油的勞資爭議。

四、總結

1998年，在金融風暴的影響下，工資下降與失業率的攀升、勞資爭議的增加同時發生，但重大的爭議案件遲遲無法解決、工會組織率的下降，突顯出工運團體的無力感。未來（1）全國產業總工會組織的加強、（2）國民年金與失業保險體制等福利國家的健全化、以及（3）服務業納入勞基法後的組織化，都仍然是未來三年勞工組織的重點，無論如何，群眾組織才是工運的基石。