

2000 台灣工權報告

編輯室報告

勞陣自 1984 年成立以來，即致力台灣勞工權益之維護，以及勞動人權的提升。在風雨中走了十多年，除了大大小小的抗爭、法律攻防、勞工教育、政策研究外，勞陣每年出版台灣工權報告，讓我們可以對當前的勞動環境做出總體檢、藉此修正並確認運動的方向。而累積的十多年的工權報告，竟也意外地成為回顧台灣工運十多年來發展的重要參考依據。

為了提升工權報告的參考價值，也助於對每個議題的更深入討論，今年的工權報告無論是在形式上或是內容上方面都做了很大的改變與提升。對於每項議題，先提供統計數據，以觀察勞工權利的提升或沈淪，再針對政策與法律作分析，解釋造就這些事實的原因。觀察的細緻、分析的用心，除了看出勞陣在勞工議題上持續努力的痕跡，更展現了我們在運動上更長遠的視野。

此外，工運多年來致力推動的全產總終於在今年勞動節正式宣佈成立，全產總的角色勢將從衝破體制的意義，轉變為帶領台灣勞工鬥爭、代表台灣勞工談判的角色。面對這個工運新時局，我們請林佳和就德國總工會的發展經驗做專論，希望可以做為台灣工運發展的參考。

[一、工會組織篇](#)

[二、集體協商篇](#)

[三、勞資爭議篇](#)

[四、勞動條件篇](#)

[五、就業與失業篇](#)

[六、外勞人權篇](#)

[七、全民健保篇](#)

[專論--對全產總的期待](#)

工會組織

一、前言

從 工會組織的分析面向出發，我們可以看出一個國家的勞動者權益，是否因「自主的形成、主動的參與、集體的力量、組織的介入」，而得到質與量上的相當進展與保障；假如說，今日西方先進國家的勞工運動，某個程度上就等同於工會運動之說法可以成立的話，對於工會組織的靜態與動態考察，無疑便是檢視勞工問題的重要、甚至關鍵進路。以下是對於 1999 年台灣工會組織發展情況的觀察。

二、統計

首先，讓我們先從統計數字上來觀察從 1996 年至 1999 年，四年的周期中，台灣工會發展量面向上的概況：

	總 計		產業工會		職業工會	
	工會數	會員數 (組織率)	工會數 (組織率)	會員數 (組織率)	工會數	會員數 (組織率)
1996 年底	3700	3 048 270 (44.60%)	1 190 (3.88%)	587 559 (23.58%)	2 422	2 460 711 (56.66%)
1997 年底	3714	2 952 833 (42.20%)	1 196 (3.78%)	588 997 (23.03%)	2 427	2 363 886 (53.25%)
1998 年底	3732	2 921 400 (41.09%)	1 176 (3.60%)	575 606 (22.06%)	2 464	2 345 794 (52.12%)
1999 年 第一季	3750	2 943 505 (41.14%)	1 180 (3.52%)	600 233 (22.69%)	2 478	2 343 272 (51.97%)
1999 年 第二季	3766	2 944 368 (40.94%)	1 177 (3.46%)	607 287 (22.79%)	2 497	2 337 081 (51.62%)
1999 年 第三季	3782	2 936 774 (40.26)	1 181 (4.11%)	616 214 (22.69%)	2 506	2 320 560 (50.69%)

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000 年 2 月

接下來，同樣是 1996 年至 1999 年四年周期的觀察視界，我們進一步來理解以藍領勞工及白領勞工為分野之兩大部門、各三項主要產業別的工會發展情況，包括其工會數、會員人數及組織率：

	製造業		運輸、倉儲及通信業		營造業		金融、保險及不動產業		工商服務業		社會服務及個人服務業	
	工會數 (會員數)	組織率	工會數 (會員數)	組織率	工會數 (會員數)	組織率	工會數 (會員數)	組織率	工會數 (會員數)	組織率	工會數 (會員數)	組織率
1996 年底	915 (372713)	17.1%	116 (132293)	38.7%	10 (9452)	1.2%	51 (10702)	3.1%	5 (2235)	1.3%	27 (12966)	1.1%
1997 年底	918 (365904)	15.9%	117 (129802)	37.4%	9 (8641)	1.2%	56 (22849)	6.6%	3 (2056)	1.1%	28 (12980)	1.1%
1998 年底	902 (356491)	15.8%	119 (128450)	36.9%	10 (8748)	1.2%	55 (22507)	6.4%	3 (1919)	0.9%	28 (13104)	1.1%
1999 年第 三季	890 (359498)	15.7%	119 (128732)	37.3%	11 (30294)	4.3%	65 (34694)	8.5%	3 (1991)	0.9%	30 (13660)	1.1%

註：組織率=會員數/該行業就業者人數

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000 年 2 月

三、解讀數字：1999 年台灣工會組織的幾項發展趨勢

(一) 以最粗略的量上比較來說，自 1996 年以來，台灣的工會數目呈穩定的情況，雖略有成長，但幅度極小（約 2%），不具結構上的意義，相較於全國近 92 萬 8 千家的事業單位，約 3 千 7 百的工會數目，的確難以想像，首先，為數眾多中小企業很多並不符合法定最低組成工會人數的限制，再者，台灣近八成（290 萬中的 230 萬）的工會會員是隸屬於沒有一定僱主的職業工會，因此我們可以認為：在企業廠場的層次上，不論是個別或是跨越廠場的那一項形式（台灣主要為前者，而西方國家大都為後者），在這個工會運動及工會形式的核心領域中，台灣組織工會的情形極不普遍，近年來亦無任何推展成效可言。在工會會員數方面，數年來的工會數目雖有絕對量上的增加，會員人數卻反減，1996 年至今，已減少近 10 萬人，佔整個組織率上將近 4%，再加細分，職業工會數年來會員人數減少近 14 萬人，而產業工會增加約 4 萬人，而工會

數目方面前者反而穩定成長，後者卻是停滯不前、反有小幅衰退，足証我國工會組織的量上發展，似乎與西方國家與經濟景氣榮枯具有絕對關聯之結構性現象不同，應為偶發性的、個別性的、非具結構性的因素在主要作用著。

(二) 接續如上的線索，我國工會組織實務上一個結構性的奇特現象仍未改變，就是職業工會會員的人數佔全國加入工會之人數的比例過重，幾達 80%，高達 230 萬人之多，這亦間接使得我國工會的組織率高達四成（40.26%），較之先進國家亦不遑多讓，但就在其他國家為工會運動主軸的產業別工會而言，以產業工會會員數較之台灣當前受僱人數

（616214/6322000），則只有不到 10%的組織率，這樣的比例方符合台灣一般對工會組織及活動極不興盛的觀察印象，而這樣的問題在至 1999 年底的數年來，幾乎沒有任何有意義的改變。

(三) 以各主要產業部門中之工會組織來說，不同的產業則呈現出極不相同的面貌，值得注意，首先看看以藍領勞工為主幹的產業部門：製造業數年來均維持在 16% 上下的組織水準，但似有逐漸下滑的趨勢，不論工會數或會員人數，營造業則在數年的 1.2% 的極低組織率態勢後，在 1999 年有了突破性的發展，在只多了一家工會的情況下（由 10 變為 11），會員人數由約 8700 名激增為超過 30000 名，使組織率驟升至 4.3%，而在運輸、倉儲及通信業方面，數年來均在 37% 上下的高組織水準，不論工會數或會員人數均維持穩定。因此，以藍領部門的受僱者而言，工會組織率的情況依不同的產業而有極大的差距，有接近四成的高組織率，也有呈現幾乎「普遍無工會」的產業部門，這與其他先進國家藍領勞工之工會組織率各產業普遍不低之現象不同，除了台灣之組織工會意識不彰外，產業企業規模大小及隸屬公私營之性質不同，應是歷史上造成今日工會組織現況的主因。

(四) 在以白領勞工為主幹的所謂第三部門產業，則普遍呈現出相當低的工會組織率，以主要的工商服務、社會服務及個人服務業為例，數年來都只在 1% 左右，1999 年亦無任何進展；比較值得一提的應是金融、保險及不動產業，組織率年年攀升，由 1996 年的 3.1% 成長到 1999 年的 8.5%，會員人數也有近兩倍半的增長（由 1 萬人增加至近 3 萬 5 千人），這個現象應與數年來金融產業部門中，銀行業興盛之工會組織及行動有密切的關聯，堪稱是台灣白領勞工低工會組織率的異數。

(五) 總而言之，台灣的工會組織現況，站在 1999 年底的時點來說，有以下幾項特徵：

- 職業工會佔 80%，產業工會只有 20% 弱；
- 以工會運動核心的產業工會來說，台灣的組織率只有 10% 左右，國際比較上是屬於相當低的工會組織光譜；
- 藍領勞工的產業部門組織率極不一致，有 5% 不到者，亦有近四成組織率的產業部門；
- 白領勞工的產業部門普遍的組織率偏低，只有 1% 上下，惟一的例外是金融、保險及不動產業，但工會組織率亦未達 10% 的水準；
- 台灣的工會組織概況呈現一相對穩定的低度發展，假使視野更拉長至八年的統計周期（如勞動統計月報中的 1992 至 1999），我們更可觀察出：觀察各產業別，不論藍領或白領勞工為主的不同部門，除極少數的例外（如前述的金融保險業），近八年以來，不論內外的主客觀條件如何變化，工會的數目及會員數目幾近完全相同，差距均極小，其中尤以農林漁牧業、製造業、水電燃氣業、批發零售餐飲業、服務業等業別為最，足認我國的工會組織狀況，與經濟景氣的好壞、產業發展的態勢、經濟或技術組織結構的改變或革命等因素，與西方國家截然不同的，並沒有展現出任何結構性的關聯，似有「本有

工會 的，就繼續會存在，不論產業發展好壞，而原本沒有工會的，或是新興成立的產業部門，也不會有工會組織出現」；假使這點觀察能夠成立的話，這將是台灣工會組織上的一個決定性現象與最不利的發展軌跡。

- 台灣的官方統計數字中，未能呈現出不同性別受僱者及外籍勞工的工會組織情況，是一大缺憾，將使得許多弱勢勞工（如某些產業別中的女性勞工、外籍勞工）的結構性問題，至少在不同產業別的工會作為勞工利益代表的面向來說，不能被清楚的彰顯出來。

四、1999 年工會組織的綜合觀察

（一）首先，於民國十八年公佈施行的工會法，經過數年來官方及各界的一些努力，在為數眾多的草案版本及溝通討論後，仍然未能在 1999 年 通過全盤的修法，使得台灣的工會組織，不論在組織規定、工會活動、工會行為、工會保障（如所謂的不當勞動行為）等問題，都仍停留在七十年前、那個甚至在「前法西斯年代」的制度思維及想像中，我們可以說：各界至少對於一個問題有最起碼的共識：工會法的落伍及與時代的極度脫節，而這些問題在政府一些不當的介入下（最明顯的如工會法施行細則第 6 條所造成的廠場工會的限制），變得更加嚴重；我們期待，立法部門能在今年完成對工會法的全盤檢討與修正，為台灣的工會組織建立一套妥適而必要的法律規範基礎。

（二）統計數字上未能顯現出的，是台灣許多工會日益旺盛的活動力，也就是在典型的工會行為罷工及簽訂團體協約以外（請參酌本工權報告相關之部份），工會對於其工會活動權的運用問題，這在台灣的罷工及團體協約實務上仍有許多結構性的障礙及限制的條件下，更顯其重要性。1999 年 台灣工會呈現出一個具體現象是：工會逐漸重視它的活動權利，慢慢在傳統的聯誼性或單純事務性（如保險）之外，開始擴展他們的關懷及視野，不論是企業內或 企業外之經濟性、社會性或政治性的議題，尤有甚者，許多工會組織開始重視並進行「建立勞工自主意識」的工作，最重要的形式，自然是內容日益深刻與多樣化的 勞工教育課程，而政府部門亦開始思索在同樣的脈絡下，進行與工會目標相同的意識工作，如台北市政府腹案中的勞工大學及台北縣政府之勞工學院等。工會活動權 的被重視與被運用，應是另一波發展工會運動的新契機，今年更值得我們持續觀察。

（三）1999 年台灣工會組織上最重要的事件，自然是籌備經久的全國產業總工會的誕生前夕（最後於 2000 年 5 月 1 日正式成立），所拉扯與牽引出來的「法律限制單一聯合組織的不合理」、「對全國總工會的不滿與批評」、「官方態度的模擬兩可與轉變」、「個別工會自主性的高漲」、「不同政治勢力的角力」等重要問題與現象。1999 年的本工權報告，將在後面對此具備台灣工會史上里程碑意義的事件，作完整的介紹與論述，在這裡的「工會組織」部份，我們只強調它在整個工會法制上的重要意義，也就是先從實踐上，再逼迫官方於法律制度的設計上，正式宣布桎梏台灣不當限制工會聯合組織歷史的壽終正寢。

集體協商

一、前言

目前存在於台灣國內，具有法律上意義的集體協商，只出現在個別企業或廠場的層次，並未有更上層、甚至全國級的集體協商存在，職業別的團體協約則事實上存在於不同的脈絡之下；全國總工會與全國工業總會及全國商業總會雖每年依然儀式性的進行某種程度的協商，但一方面這些團體是否具備法律上的協約能力，也就是能否作為簽訂團體協約之當事人，其法律上的適格問題仍有相當疑義，至少勞工行政主管機關一向採取否定的態度，再者，由於這些全國性團體下的會員工會或企業涵蓋並不同一，並未形成一法律上清晰的協約區域及指涉適用對象，因此團體協約的效力作用上亦有困難，而其議題多半侷限於如基本工資之特殊焦點，至少就本國籍的受僱者而言，如此的集體協商所談判出來的團體協約亦無實際意義，因此不在本章集體協商部份的討論範圍。觀察我國現有的集體協商制度，約有廠場或企業層次的團體協約及勞資會議兩種型態。

二、團體協約

1. 統計

首先，讓我們觀察近三年來、即至 1999 年年底為止，有關國內簽訂團體協約的統計數字：

團體協約簽訂	公營產業	民營產業	公營職業	民營職業	總計
1997 年底	121	172	-	4	297
1998 年底	122	174	-	4	300
1999 年第一季	118	173	-	4	295
1999 年第二季	121	173	-	4	298
1999 年第三季	123	174	-	4	301
1999 年第四季	123	174	-	4	301
1999/1998 年比較	0.82%	0.00%	0.00%	0.00%	0.3%

資料來源：行政院勞委會編印，勞動統計月報，2000 年 2 月

我們可以觀察到，作為理論上勞資雙方重要協商形式的團體協約，在我國的實踐上，至少就簽訂的數目而言，並不具備重要意義，也就是就量的面向來說，團體協約並不是規範我國勞動生活的一項主要的法律媒介，雖然這裡沒有指出全國約三百件的團體協約究竟涵蓋多少受僱者，但團體協約既絕大多數皆屬所謂的企業/家庭團體協約（Firmen-, Haustarifvertrag）（職業別的團體協約比例上只佔 1.3%），則每年約三百件的簽訂量之比台灣國內數十萬家的企業，可見其份量之微小與不具結構性意義的事實；其次，不但近三年來的團體協約簽訂數目幾無任何增長（增加率不及 1%，甚至經常有減少的現象，恐怕是有效期限屆滿而未再或未及續訂），假如再把觀察拉到從 1989 到 1999 的十一年間的比較，其團體協約數字的演進是

346、289、302、306、292、296、287、289、297、300 及 301，可見邁入九十年代的台灣，團體協約簽訂的數字急遽下降後（減少近 20%），即大致穩定在三百件左右上下，足見數年來勞工行政主管機關的推行簽訂團體協約工作（假如有列為工作重點的話），幾無任何成效可言，不進反退。另外一個很有趣的觀察是，在 1991 年第四季以前，台灣的團體協約幾乎都是在公營企業中所簽訂，如 1989 年的 346 件（比例 100%）、1990 年的 289 件（比例 100%）、1991 年的 302 件（100%），而以 1991 年為界，之後的民營企業中的團體協約由數目零而暴增，無端跑出 190 件，爾後穩定維持在 175 至 190 件之間，而公營產業的團體協約也突然暴減，開始穩定保持在 115 到 125 件之間，也就是說，比例上有六成的公營事業團體協約突然在 1991 年後變為民營企業的團體協約，亦即團體協約的總數約略不變，卻由公營產業獨享而急速演變為公營四成、民營六成。一個合理的推斷是：這些所謂民營團體協約的突然降臨台灣土地，應與八十年代末期、九十年代初期的一波公營事業民營化有關，換言之，事實上團體協約根本就是公部門依法行政中才可能出現的產物，台灣的民營企業中少見團體協約的進行，乃至團體協約的簽訂；假如團體協約的簽訂，某個程度上反映企業內外勞資雙方的權力關係時，我們必須嚴密注意一個現象：在一私有財產的台灣資本主義體制中，私有企業中幾乎難見團體協約的出現。

2. 團體協約的內容

另一個問題是：在質的面向上來看，台灣已經出現的團體協約，究竟碰觸到勞資雙方什麼樣的權利義務？是否如某些觀察者所言（如黃程貫，勞動法，台北，1997），台灣的團體協約常只是原封不動的將勞基法或其他法令的規定搬上去而已呢？就西方國家行之有年的團體協約實務而言，有意義的團體協約應包含某些具體的內容，例如工資數額、薪級、勞動條件（解僱預告期間、試用期間、每週工時的長短及分配、三班制、休假、提前退休、在職進修、企業合理化措施的保護）等，也就是在法律保障的最低基礎上（如我國勞基法中的強行規定），進一步由勞資雙方做更優於法律規範的約定。讓我們來觀察實務上出現的團體協約實況：以台北大眾捷運股份有限公司資方與產業工會所簽訂的團體協約為例，其內容共分總則、倫理與共識、工會活動、工資、工作時間、例休假與請假、僱用調職與解僱、調動考核與升遷、福利與教育、安全衛生與職業災害、退休資遣與撫恤、勞資會議與勞資溝通、勞資爭議與協調處理等章，條文雖僅有短短的五十八條，卻看似規範內容廣泛，詳視其內容，我們可看出幾個特殊的現象：

1. 大部份的規定只是重述應依法律規定辦理的原則，有些則繁複的再列舉法律中的一些具體內容，這類常見於如總則、工時、休假、解僱、福利、工安等；
2. 許多的條文甚至直接規定「依資方頒佈之某某辦法要點辦理」，這特別出現在幾項傳統上團體協約的目標焦點，如工資、工作時間的分配、調動與考核、退休資遣與撫恤等；
3. 這份團體協約中特別強調勞資和諧的基本原則與精神，如前言，以及第二章的倫理與共識；
4. 整本團體協約中篇幅最多的，應是第三章的工會活動（第 11 條至第 24 條）及第五、六章的工時及休請假規定（第 27 條至第 34 條），後者其實只是不斷的強調「業務的特殊性」，並覆誦許多的法律規定，前者雖然規定詳盡，內容又無非工會法中有關工會活動的一些具體措施。

也就是說，以台北大眾捷運公司勞資雙方所簽訂的團體協約為例，事實上未超脫法律規範的最低基準，亦無看到有關勞方具體參與某些重要事項之決定，又沒有直接針對團體協約核心事項（工資、重要勞動條件）有所協商與結論，是以在質的方面，假如這份團體協約具有一定程度之代表性的話，台灣的團體協約實務仍與理想的集體協商有不小的差距，與學理上所謂第三世界國家虛假的團體協商情況相去不遠。中華民國銀行員工會全國聯合會在去年提出一份經密集討論、在各工會方面已獲有相當共識的團體協約草案，接下來並準備進行與銀行業各企業資方的協商工作；在這份草案中，有相當多的條款是直接處理傳統團體協約的核心內容，而且有別於台北大眾捷運公司之團體協約，銀行員工會全聯會的草案在這些重要

條款上都顯現出「主動介入、平等協商、共同決定」的精神及色彩，究其實質面向而言，已接近西方先進國家勞資地位對等的團體協約內容，這些條款包括：資方 僱用、調職與解僱時，工會的同意權、優先權與資訊權（第九條以下）；工會對某些工時事項的共同決定權或同意權（第二十二條以下）；有關工資、獎金及薪級考 核制度事項，工會的協商權及會員特殊保障等（第三十一條以下）。這份團體協約草案雖仍有待銀行業勞資雙方的角力關係決定，但其內容之進步、工會之積極意識 及目標，皆值肯定，足稱為去年我國團體協約實務上一項令人引領企盼的事件。

三、勞資會議

1. 勞委會眼中的理想勞資協商機制？

從內政部於七十四年五月正式發布勞資會議實施辦法以來，這個在事業單位內（也就是在企業廠場層級）進行勞資平等對話的所謂勞資會議，便成為勞工行政 主管機關的新寵，即便宣傳上不說欲取代團體協約，事實上卻將之列為工作的重點，我們可以從一些蛛絲馬跡中看出：在官方的中華民國介紹概況上，將勞資會議列 為一能達成「勞雇同心、共存雙贏」目標下的勞資合作制度，而 1997 年 10 月行政院長巡視勞委會的講話中，清楚的指明「協助辦好勞資會議，加強勞資雙方意 見溝通與鼓勵員工參與」，是他對勞委會的重要期許，如此一來，以勞資會議、而非團體協約為核心的所謂勞資協議制，在主管機關的任務界定上獲得了最高的評 價，勞資會議被視為「現階段推展勞資合作及勞工參與最基本之運作機制」（勞委會網站活動訊息與報導），不但積極推廣，甚至開始做強迫性的推銷（如希望在 「上市上櫃審查準則」中，明定未開勞資會議之企業將不會被准許上市上櫃），影響所及，連總統候選人的勞動政策主張中（宋楚瑜跨世紀政策綱領經貿政策篇），隻字未提團體協約的，也一昧附合主管機關的說法，將「強化勞資會議之功能」列為強化勞工集體議價力的重要手段。

2. 統計

還是讓我們先從統計數字上來看勞資會議的推廣成效：

	公營產業	民營產業	總計
1997 年底	451	562	1013
1998 年底	491	561	1052
1999 年第一季	498	603	1101
1999 年第二季	514	626	1140
1999 年第三季	528	671	1199
1999 年第四季	547	749	1296
1999/1998 年比較	11.41%	33.51%	23%

資料來源：行政院勞委會編印，勞動統計月報，2000 年 2 月

與前述團體協約很不同的是，台灣的勞資會議在數目上，的確有比 較大的進展，就以近三年的情形來看，民營事業增設的比例提高超過三成，而總的提高比例接近四分之一，其實已見其推廣成效；假如我們再拉到 1989 至今的發展，更可看到

絕對數字上的進步，由 835（1989）、806（1990）、851（1991）、932（1992）、970（1993）、980（1994）、994（1995）、1011（1996）直到去年底近 1300。另一值得注意的現象，則是民營企業中增設勞資會議的進展，七年內幾增加一倍（相對於公營事業的穩定），足見勞委會的確在推廣工作上有其具體成效，值得肯定。雖然成立勞資會議之企業數相較於國內之企業數而言，仍屬杯水車薪，但就一勞資交換意見的機制來說，至少是一可以肯定的努力方向。

3. 勞資會議的內容

可能比較重要的問題是：勞資會議究竟能談些什麼？到底能決定出什麼？也就是說：作為一官方眼中理想的勞資協商機制，勞資會議究竟要協商出什麼？

勞資會議的目的，在勞動基準法第 83 條中規定的很清楚，也就是要「協調勞資關係，促進勞資合作，提高工作效率」，換言之，在一勞雇合作、而非妥適滿足雙方利益的前提下，勞資會議可以談任何的議題，包括所謂的「勞工動態、生產計畫及業務概況、勞動條件、勞工福利籌劃事項、提高工作效率事項」等，也就是綜合一切「關於協調勞資關係、促進勞資合作的事項」（勞資會議實施辦法第 13 條）。就議題的涵蓋面來說，勞資會議所能夠處理的客體已遠超過團體協約的範圍，有些甚至直接涉及資方的企業經營與管理，這也就是為什麼勞工行政主管機關一直自豪並對勞資會議寄予厚望的原因。

規範與實踐面的嚴重落差，是一個經常出現於我國勞動法制的一個普遍現象，目前對於勞資會議雖無一比較清晰而明確的經驗研究，但從一般對之多採消極而效果不彰的評價，再觀之空間場域事實上重疊（皆為企業廠場）的團體協約並未發生結構性的意義及影響來看，勞資會議恐怕並未具備一真正作為集體協商機制的作用及效力。在分析上，我國的勞資會議制度有一致命的缺陷，因為比擬其他國家的類似制度，例如德國的企業組織法（Betriebsverfassungsgesetz），都必須採取與團體協約法截然不同的規範方式，也就是說，團體協約法制主要規範它的效力問題，其他從簡，但類似勞資會議法或企業組織法的直接就單一企業或廠場做規範，由於在這個空間關係內，資方顯然具有絕對優勢，因此為了使勞方的所謂「協商行為」真正發揮作用，就必須在法制的設計上採取鉅細靡遺，無論是協商的客體、方式、程度、效力等內容，都詳盡規定、甚至直接列舉的方式，同時在前提上，直接作出一包含不同層級之協商類型的原則決定（如勞方的資訊權、聽證權、表達意見權，乃至真正的共同決定權、甚至單方的否決權），如此才能真正促使企業廠場內集體協商的實現。就此角度而言，行政院勞委會所頒佈的勞資會議實施辦法，不但還停留在行政命令的低位階，亦根本無法就協商的客體、協商結果的效力等核心內容做任何的規範，在此法制基礎的不完備下，勞資會議的成效不彰恐為必然的結果。

四、1999 年台灣的勞資集體協商 - 結論

1. 台灣的集體協商仍停留在個別企業廠場的層次；主要有團體協約及勞資會議兩種形式；
2. 台灣一年公民營事業所簽訂的團體協約，十年來皆穩定維持在三百件左右，1999 年亦然，並無出現團體協約制度有明顯受重視或有積極推動的趨勢。已簽訂的團體協約多半重複勞方依法便原始擁有的權利義務，並未就工資與勞動條件等重要事項有所協商與決定；
3. 勞資會議是行政院勞委會所積極推動的勞資協商制度，在組成的量上也有明確的增長，無論公民營事業皆然，在 1999 年的四季中，即有近 20% 的明顯成長；但勞資會議並未成為有意義的勞資協商機制，一方面因為沒有明確而詳盡的法律規範，另一方面由於企業廠場內資方獨大的權力關係，並未容許一真正協商之組織氣候的出現。

勞資爭議概況與勞工「爭議權」行使的限制

一、勞資爭議件數節節上升

在去年（1999 年）當中，台灣的勞資爭議發生件數持續大幅增加。基本上這種大幅增加的趨勢，從 1998 年就已經開始，主要是因為從 1998 年初開始，勞基法擴大一體適用於所有行業，因此過去沒有適用勞基法的服務業員工，也就有法令來爭取其應有之權益。從表一可看出，1998 年的勞資爭議件數，比起 1997 年的 2600 件，急遽增加為 4138 件，到了 1999 年更是達到了 5860 件的歷史新高，不過參加爭議的人數卻反而下降，顯示爭議事件更加地個別化。

表一、勞資爭議處理概況

	爭議件數	參加爭議人數	處理結果（件）			
			協調	調解	仲裁	未解決
1996	2659	21654	2431	241	0	24
1997	2600	81004	2228	344	0	50
1998	4138	103568	3641	461	0	86
1999	5860	30440	4861	946	0	139

二、爭議處理機制形同虛設

另外，從表一中可看出，爭議處理大都以協調的方式處理，其次是調解，而仲裁則是連續幾年都是掛零。事實上，台灣自 1992 年台北縣政府針對「基客事件」做過一次仲裁之後，就一直掛零到現在。但是從表一的統計上，並無法看出，這些處理方式勞工到底是否有獲得其應有之權益保障，還是不了了之。因為資方常常以惡意缺席調解會，來讓調解會無法開成。即使勞工進入了「調解」程序，但是依照勞資爭議處理法第 17 條規定，調解方案必須當事人雙方同意簽字才成立。實際的情形是，經常調解委員做成一致的調解方案，認為資方違法，但是只要資方不簽字，此調解方案就不成立。更甚者，在調解案做成後，翻臉不認人，不遵照調解案的決議進行，亦是常見。

由於台灣的勞資爭議大部分是所謂的「權利事項」勞資爭議，這些權利事項爭議，由於無法仲裁，一律必須透過司法訴訟解決。但是，勞工上法院，對於可能已無工作收入的勞工，如何面對可觀的訴訟費與律師費，以及冗長的訴訟程序，很多勞工常常就此自認倒楣。

至於仲裁部分，由於是「調整事項」才能進行仲裁，而台灣有史以來僅有七個爭議事件進入仲裁程序，而且都是國家依照職權強制勞資雙方進行仲裁，而這七件仲裁案僅有三件做成仲裁書。從這裡可看出現行仲裁制度在勞資爭議處理機制當中，對於台灣日益增加的勞資爭議，根本毫無助益。

而最大的問題是，目前勞資爭議處理，不管是「協調」、「調解」或「仲裁」

，完全是交由地方縣市政府的勞工行政機關全權處理。地方政府在接受勞工的調解申請之後，就必須召集成立調解委員會 進行調解，該調解案結束之後，調解委員會就解散，因此地方勞工行政機關是沒有一個專職常設性的機構來處理勞資爭議。事實上，除了台北市與高雄市勞工局人力配置比較充足之外，其他縣市地方勞工行政主管機關人力相當不足，尤其是大多數縣市都僅有勞工股（課）的編制，根本沒有人力來處理勞資爭議，且大都視處理勞資 爭議為畏途，更遑論專業能力的嚴重不足。

總之，台灣勞工就在上述這種政府爭議處理能力不足，且法令制度上資方惡意缺席的雙重打擊下，雪上加霜，導致應有法定權益無法獲得有效保障，而整個勞資爭議處理的行政處理程序方面，等於形同虛設，許多勞工白白走了這一趟行政調解的程序。

三、重重設限的勞工「爭議權」

「爭議權」是勞動三權當中最重要，如果國家沒有賦予勞工爭議權的行使空間以及其合法的正當性，那麼勞工辛苦團結起來所組織的工會，將沒有任何籌碼與資方 平等地進行集體協商。不過由於台灣長期以來國家對於集體勞資關係的壓制，使得最基本的勞工團結權都沒有得到妥善的保護，而對於勞工爭議權的行使更是透過重 重的限制，極力壓縮其行使空間，嚴重損害勞工應具備有的「爭議權」。

「爭議權」的被壓縮，使得台灣的勞資爭議呈現非常「個別化」的現象，涉及工會的集體性的勞資爭議幾乎是鳳毛麟角，從表二中可看出，1999 年一整年當中，「工會爭議」件數僅有 3 件，而佔最多數的是有關個別勞動契約的「契約爭議」共有 2976 件，且逐年增加。

表二、主要勞資爭議類別概況

單位：件數

	契約爭議	工資爭議	職災爭議	退休爭議	工會爭議
1997	1172	737	366	251	5
1998	1945	1321	493	306	5
1999	2976	1953	656	360	3

資料來源：行政院勞委會，「勞動統計月報」，2000.2

以下將分別敘述，台灣勞工的「爭議權」是如何被限制與壓縮：

1.權利事項不得罷工。由於現行勞資爭議處理法第 5 條規定：權利事項之勞資爭議，依本法所定之調解程序處理之。法院為處理前項勞資爭議，必要時應設勞工法庭。另第 6 條第一項亦規定：調整事項之勞資爭議，依本法所定之調解、仲裁程序處理之。因此「權利事項」勞資爭議，是不得由工會來進行罷工，而資方的各種打壓工會幹部勞動權益，甚至惡性解雇的情形，都使工會毫無用武之地，淪為被打壓的工會幹部單獨面對司法訴訟的命運，使得工會完全失去為個別勞工提供第一道保護傘的功能。

2. 調解仲裁期間，不得罷工。由於工會法第 26 條規定，勞資爭議要經調解無效之後，才能進行罷工程序，另外勞資爭議處理法第 8 條規定：勞資爭議在調解仲裁期間，勞方不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工或為其他影響工作秩序之行為。且第三十五條規定，勞資爭議當事人對於勞資爭議仲裁委員會之仲裁，不得聲明不服。且視為勞資之間的團體協約。因此，勞工爭議權的行使，被壓縮在完成調解與申請交付「仲裁」之間的短暫時刻。

3. 國家的不當介入。依據勞資爭議處理法第 24 條，必須勞資雙方都同意，才能申請仲裁，但是主管機關認為情節重大時，可強制勞資雙方進入仲裁。而根據過去的紀錄，台灣有史以來的七次進入仲裁的爭議案件，都是國家認為情節重大，強制仲裁的，沒有一件勞資雙方自願仲裁的。由於過去國家權利的濫用，導致勞工的「爭議權」，更無施展空間。

4. 不得因加薪罷工。根據工會法第 26 條第三項規定：工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。這種荒謬的規定居然還存在於工會法當中，實令人感到驚訝。不得因加薪而罷工，表示勞工只能在資方減薪的情形下，再被動地以罷工來要求維持原來的薪資水準。

四、結語

由上述可知，台灣勞工的「爭議權」早已經是支離破碎，名存實亡，台灣的工會因為缺乏「爭議權」這把尚方寶劍，根本無法與資方平起平坐進行集體協商。這種現象，從來就沒有改進過，還是一直沿用自 1988 年以來的爭議處理架構，其間在 1991 年曾向立法院提出修正草案，其主要修改項目為：「刪除政府強制調解之規定」、「調解委員會降為三人」、「電力等公用事業不得有爭議行為之限制」、「電信等事業罷工的冷卻期」、「賦予民間中介團體處理爭議之法定地位」等等。這些修改方案，對於勞資爭議處理機制的改革完全沒有提及，僅有疊床架屋地增加民間中介團體處理勞資爭議。反而更變本加厲地明文新增一些限制某些特定產業勞工爭議權的條文，使台灣勞工的「爭議權」更加倒退與限縮。我們希望未來能徹底修改工會法與勞資爭議處理法之相關條文，回復勞工應有之「爭議權」，如此一來，勞工的「團結權」、「協商權」，才能連帶有意義地存在。

而在處理勞資爭議的機制方面，我們希望能成立不行政單位支配，而由勞資政三方共同組成的勞資爭議處理機構——「勞資爭議處理委員會」，分為中央與地方二級審理制，並賦予其審議結果「準司法」地位，如經過中央的爭議處理委員會裁決後，仍有不服，將直接跳過地方法院層級，向高等法院上訴，以替代目前勞資爭議一律由地方政府自行處理，卻又無力處理的情形。另一方面，則在司法體系當中，成立常設且獨立的「勞工法院」，速審速決，維護勞工應有權益。

勞動條件篇

一、前言

工資與工時可說是所有勞工問題的核心，也是勞動條件的主要內涵。工資與工時問題就是活生生的勞資間的角力場。而理想的社會也並不是如經濟學家所預言的是一個市場機能充分發揮、供需雙方自然形成平衡點的社會。不然也不會有一波要求國家立法每日工作八小時的勞工運動的興起，迫使國家介入勞動力市場中的價格，以維護勞工的最基本作為人的尊嚴。

透過國家立法保障勞工權益已經是全世界各國的共識，而對於基本工資與每週工時的規範，更是國家勞工政策的基本。而台灣在工會組織低度發展，集體協商付諸闕如，勞工集體議價能力近乎於零的情形下，政府以法令制訂基本工資與每週工時上限，乃成爲一必要的措施。

另外，「勞工退休金」以及「女性勞動條件」亦是本文所關注探討的焦點。勞工退休金作為勞工薪資的延遲給付，關係到勞工退出勞動力市場之後的經濟安全，因此勞工在退休後是否有足夠的退休金來維持生活，是我們必須關注的。而目前女性勞動者在工作職場上依然遭受到不平等的對待，因此其實際的勞動條件為何，也是必須深入探討加以闡明。最後，本文將剖析攸關勞工工作場所安全的「勞動檢查」以及「職業傷病」的概況。

二、基本工資依然未調整，平均薪資調幅下降

首先在「工資」部分，呈現薪資增幅減緩。全國非農業受雇員工的每月平均薪資調整幅度有逐年下降的情形，從表一可看出，其平均薪資增加率在1997年為4.88%，然後逐年下降到1999年的2.85%，另一方面，基本工資也自1997年調整為15840之後，就一直沒有調整。平均薪資調幅逐年下降，與基本工資沒有調整，這二者之間是否有所相關，並無法直接斷言推論，不過卻是一個必須注意的現象。

表一、基本工資與非農業受雇員工每人每月平均薪資

	基本工資(對上年變動率)	全體行業平均(對上年變動率)	工業	服務業
1995	14880(6.21)	35449(5.16)	33508	37558
1996	15360(3.23)	36769(3.72)	34778	38868
1997	15840(3.13)	38562(4.88)	36256	40982
1998	15840(-----)	39736(3.04)	37277	42291
1999	15840(-----)	40870(2.85)	38409	43415

單位：元

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3

有關基本工資的調整，勞委會於 1998 年首度打破每年調漲的慣例，維持在 1997 年 15840 元的水準，而一直到 1999 年都一直沒有調整。事實上，勞基法第 21 條中規定：「基本工資應由中央主管機關擬定」，而勞委會也依照此條文訂定「基本工資審議辦法」，並設有「基本工資審議委員會」，該委員會依照基本工資的計算公式（基本工資 = 上次行政院核定基本工資 \times {1+(消費者物價上升率+1/2 工業部門勞動生產力上升率)}）來調整基本工資。而 1999 年的基本工資調整方案，勞委會一直拒絕召開審議委員會，且擬修改辦法將審議委員會的成員改為由勞資雙方組成。勞委會這種以國家惡意缺席，交由勞資協商的作法，完全違背基本工資必須由國家負責擬定的基本精神。

因此，基本工資的調整，應回歸公式計算，並且配合勞基法一體適用，修改計算公式，將白領服務業的因素也納入，讓台灣基本工資的調整回歸常軌。

三、正常工時稍微降低，加班時數微幅上升。

其次有關「工時」部分，呈現正常工時減少，加班工時增加。非農業受雇者的每月平均工時，就全體行業而言有逐步下降的趨勢，不過 1999 年卻停留在 1998 年的時數 190.4 小時，主要是正常工時雖有下降，但是加班時數部分卻從 9.4 小時增加到 9.9 小時，這種情形亦同時發生在工業與服務業部門。這種自 1999 年起加班時數反而增加的趨勢，是否會繼續延續下去的趨勢，是一個相當值得觀察的重點。

表二、台灣地區非農業受雇員工每人每月平均工作時數

	全體行業			工業			服務業		
	計	正常	加班	計	正常	加班	計	正常	加班
1995	194.4	184.7	9.7	200.2	186.2	14.0	188.1	183.0	5.1
1996	193.5	184.0	9.5	199.7	185.7	14.0	187.1	182.2	4.9
1997	194.1	183.9	10.2	200.1	185.2	14.8	187.6	182.3	5.3
1998	190.4	181.0	9.4	196.3	182.2	14.1	184.4	179.8	4.6
1999	190.4	180.5	9.9	196.8	181.8	15.0	183.7	179.0	4.7

單位：小時

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3。

而從 1998 年 1 月 1 日起，政府開始實施公務機關隔週休二日，雖然此措施是由行政院人事行政局所發佈的行政命令所規範，其適用範圍只有公務機關、學校等機構，對民間事業並無強制力。不過，依據表二中的統計，1998 年全體行業的正常工時從 1997 年的 183.9 小時，下降到 181 小時，可見民間企業大部分都追隨公部門的腳步實施隔週休二日。不過仍有許多企業還是依照目前勞基法每週 48 小時的規定，因此，唯有修改勞基法，才能真正落實週休二日，縮短工時。

四、退休金提撥率大幅下降。

再者有關「勞工退休金」部分，現行勞基法退休金制度自 1984 年實施迄今，其雇主的提撥率一直非常的低，從表三中可看出，提存率在 1998 年達到 18.97% 的最高點，不過到了 1999 年其提存戶數提高到 42203 家，不過其提存率卻大幅下降到 7.57%，主要是因為勞基法於 1998 年底一體適用至所有的行業，而新納入的行業提撥的情形更不理想，因此整體提撥率才會如此大幅下降。另外有關勞保老年給付部分，其平均每筆給付額呈現持續上升，從 1995 年的 31 萬 1 千元，增加到 1999 年的 60 萬 4 千元。

表三、勞工退休金與勞保老年給付概況

	勞工退休金提存戶數	勞工退休金家數提存率 (%)	勞工保險老年給付平均每件給付額 (元)
1995	24218	12.93	311000
1996	25176	13.53	384000
1997	28750	14.98	462000
1998	36655	18.97	539000
1999	42203	7.57	604000

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3。

勞基法中勞工退休金的雇主提撥意願一直不高，主要是目前勞基法的制度使然。檢視現行勞退制度，必須在同一事業單位滿 25 年，或 15 年滿 55 歲，才符合退休資格，而退休金是由雇主完全提撥與給付，這種完全由雇主提撥的「企業專屬性」及「不可轉移性」的特性來分析，退休金的取得與否與受雇者對企業的忠誠度有相當直接相關。而由於台灣企業存活生命週期平均不超過十五年，

雇主認為勞工根本領不到，再加上政府並不積極認真地督促雇主提撥，因此，雇主的提撥意願當然非常低，造成提撥率低落的主因。

勞工退休制度的改革已經到了刻不容緩的地步，目前惡性關廠的發生，也大都是為了規避勞基法退休金，因此不管是以社會保險式的「附加年金」方案或是「個人儲蓄帳戶制」，都能夠解決現行勞基法中不同工作單位之間年資無法累積的最大問題。

五、女性失業人口大增，性別歧視依然欠缺保障

有關「女性勞動條件」部分，從表四中可觀察出，1999 年女性就業者、失業者、失業率、非勞動力以及勞動參與率，都非常一致地同時達到近五年來的最高點。這顯示 1999 年女性勞動力相對大量地進入勞動力市場，成為勞動力，這可從勞動參與率在 1999 年上升至 46.03%，而就業者上升到 3761 千人可看出，正因為女性如此大量進入就業市場，相對也會有些人找不到工作，造成失業率開始上升，達到 2.46%。不過退出勞動力市場成為非勞動力的女性，也是逐年上升，在 1999 年達到五年來新高。

表四、台灣地區女性勞動力概況

	就業者(千人)	失業者(千人)	失業率(%)	非勞動力(千人)	勞動參與率(%)
1995	3487	64	1.80	4281	45.34
1996	3560	88	2.42	4324	45.76
1997	3613	88	2.37	4407	45.64
1998	3679	88	2.33	4493	45.60
1999	3761	95	2.46	4521	46.03

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3。

在女性大量進入勞動力市場之後，就業時以及職場當中性別歧視的問題就逐漸浮現。在勞基法擴大一體適用後，女性佔有多數的服務業被納入保障。而現行法令中對女性在勞動市場中遭受的同工不同酬、單身及禁孕條款問題僅有就業服務法第5條非常原則性地宣示性規定，其罰則僅僅是三千元到三萬元的罰金，對雇主根本起不了規範作用，而依照就業服務法施行細則第五條規定所設置的各縣市就業歧視評議委員會，更由於缺乏有效的嚇阻手段，難以發揮功能，致使女性勞工在職場上所遭遇的性別歧視問題，依然無法獲得改善。

有鑑於，上述女性在勞動市場屢遭性別不平等的待遇，相關法令又不具實質作用。勞委會自1990年開始著手草擬，於1994年5月提出「兩性工作平等法」草案，並於在1999年4月正式將行政院版「兩性工作平等法草案」送入立法院，另一方面婦女新知基金會於1989年3月擬訂「男女工作平等法」草案，期間經過多次修正，至1999年3月將第六版的修正草案送入立法院。並於1999年6月14日完成社會福利委員會的審查通過，準備於院會排入議程進行二讀。雖然該法尚有許多讓人不盡滿意之處，但是還是希望該法的通過能讓女性勞工在工作場所所遭受性別歧視的情形獲得改善。

六、勞動檢查告發率增加，職業傷病人次大幅增加

對於勞工的工作場所安全的改善，除仰賴雇主自發地維持環境安全的責任外，最重要的是政府必須執行公權力，以勞動檢查來監督雇主，因為唯有透過嚴格的勞動檢查，方能將不法的業者處以罰款或移送法辦，以維護勞工工作場所的安全，預防職業傷害的發生。

從表五中的看出，1999年事業單位因違反「勞動基準法」，而總受檢廠數比起1998年大幅增加為4874件，同時移送主管機關的告發率也大幅增加到38.45%，為近五年來的最高點，另外移送司法機關偵辦的部分，其處分率依然相當低，不過1999年依然達到近五年來的最高為1.87%。

表五、事業單位經勞動檢查違反勞基法處分情形

違反勞動基準法					
	總受檢廠數	移送主管機關		移送司法機關	
		罰鍰告發	告發率(%)	移送偵辦處分	處分率(%)
1995	5803	1513	26.07	75	1.29
1996	6203	1605	25.87	96	1.55
1997	4114	1476	35.88	33	0.80
1998	3306	880	26.62	31	0.94
1999	4874	1874	38.45	91	1.87

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3。

另外有關事業單位違反「勞工安全衛生法」部分，從表六中可看出，1999年總受檢廠數比起1998年有所下降，連帶使得移送主管機關罰鍰告發的件數也降低，不過告發率卻小幅上升。而移送司法機關偵辦處分的件數也降低，處分率也下降。總體而言，目前的勞動檢查依然是偏重於安全衛生部分，對於勞動基準部分比例上相對的低，總受檢廠數約為安全衛生的六分之一，這個長期以來勞委會的對勞動檢查的「偏好」，亦即重安全衛生、輕勞動條件的勞動檢查制度是必須做一番調整的。

另外，勞檢人力嚴重不足也是一嚴重的問題。據統計，目前勞動檢查員約有200多名，平均每位檢查員必須掌握4萬多名勞工，比起韓國平均每位檢查員負責2萬6千人，台灣的勞動檢查人力實在嚴重不足，導致企業受到抽查的比率降低，減少勞動檢查的嚇阻力，連帶影響工作職場的勞動條件與安全衛生。

表六、事業單位經勞動檢查違反勞工安全衛生法處分情形

違反勞工安全衛生法					
	總受檢廠數	移送主管機關		移送司法機關	
		罰鍰告發	告發率(%)	移送偵辦處分	處分率(%)
1995	16866	1185	13.20	214	1.27
1996	19692	1215	13.39	374	1.90
1997	24093	2689	24.75	370	1.54
1998	35712	1952	13.78	307	0.86
1999	28942	1734	14.53	218	0.75

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3。

有關「職業傷害」部分，從表七中可大約看出輪廓，1999年勞工保險職業傷害的給付人次，大幅增加至33709人次，為歷年來的最高點，其中增加幅度最大的部分是有關「傷病」的部分，從1998年的23622人次增加到1999年的28244人次，這種增加的幅度實在令人心驚膽跳。

而在「殘廢」部分也是大幅增加的趨勢。而其中有關殘廢人次增加的最重要的原因，在於1999年初，勞保局大幅放寬勞保當中有關塵肺症的請領資格，使退保之後的被保險人也可申請，因而導致1999年職業病的給付人次暴增，從表八中可看出，光是礦工塵肺症及其併發症就有2270人次，佔全體職業病人次的81%，而其中有2251人次是殘廢。事實上，這些人次，只不過是過去因請領資格不符而被壓抑，一直到1999年一次爆發出來罷了。

從表八中可看出，台灣除了塵肺症以外，職業病例很少，主要是因為大多數沒有被發現。其主要原因，首先是，在現行論量計酬的全民健保制度下，勞保給付也不高的情形，必須花費大量時間人力的職業病的診斷，醫院基於成本考量，未設職業病門診診療。其次，由於勞工經醫師診斷，確實罹患職業病時，雇主除須按勞基法負擔賠償責任外，尚需花錢改善工作現場，因此，醫師在面對雇主甚至於法律訴訟的壓力下，普遍不願對職業病下診斷。這些因此使得職業病在統計上被嚴重低估。

表七、勞工保險職業傷害保險給付人次

	計	傷病	殘廢	死亡
1995	22878	17622	4585	671
1996	22844	18005	4127	712
1997	25271	20358	4225	688
1998	28552	23622	4299	631
1999	33709	28244	4815	650

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3。

表八、勞工保險主要職業病給付人次

	總計	礦工塵肺症及其併發症	其他可歸因於職業因素者	職業性皮膚病	職業性下背痛	職業相關癌症	手臂頸肩疾病
1999	2797	2270	228	69	50	48	26
傷病	337	15	67	61	48	44	25
殘廢	2362	2251	74	4	2	4	1
死亡	98	4	87	4	-	-	-

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3。

最後，有關「死亡」部分，表七當中顯示 1999 年為 650 人次，比較起 1998 年的 631 有上升的趨勢，由於從 1995 年到 1998 年都是逐年下降的趨勢，如今又再度上升，實令人憂心。另外從表九中可看出，職災死亡千人率 1999 年為 0.085，比起 1998 年有微幅的上升。更進一步看，在 1999 年中增加幅度最高，也是該年度千人率最高的行業為礦業及土石採取業，達到 0.729，而這也是該行業近五年來的最高點。

表九、勞工保險職業傷害死亡千人率

	總計	農林漁 牧業	礦業及 土石採 取業	製造業	水電燃 氣業	營造業	批發、零 售及餐 飲業	運輸、倉 儲及通 信業	金融、保 險及不 動產業	工商服 務業	社會服 務及個 人服務 業	公共 行政 業
1995	0.084	0.418	0.573	0.056	0.221	0.208	0.049	0.114	0.022	0.055	0.029	0.100
1996	0.095	0.421	0.471	0.084	0.164	0.211	0.051	0.116	0.010	0.042	0.310	0.119
1997	0.093	0.317	0.484	0.075	0.099	0.259	0.034	0.149	0.024	0.052	0.334	0.124
1998	0.084	0.315	0.222	0.061	0.201	0.254	0.042	0.130	0.008	0.037	0.256	0.087
1999	0.085	0.301	0.729	0.078	0.268	0.203	0.043	0.092	0.027	0.054	0.030	0.107

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.3。

說明：本表統計不含交通事故與職業病

總而言之，現行台灣的制度，將職業災害視為是勞動者個人特質與疏忽的產物，且由政府定價放任勞工與雇主協議爭訟的制度設計，完全忽略了職業災害乃是特定社會關係的結果，並且可透過制度的積極改善，防範與未然的。簡言之，唯有從勞動體制的角度來處理職業災害，方可對職業災害的性質有根本性、結構性與社會性的掌握。因此，未來如何「重整勞動檢查體系」、「建立職業病防制體系」、「修改勞保條例相關規定」、「加強災後就業輔導」以及「鼓勵工會參與監督勞工安全衛生」，都是非常迫切的課題。

就業與失業

一、前言

近幾年，台灣的產業結構發生劇變，產業外移的情形更是普遍，衍生出「結構性失業」的問題，而未來台灣加入 WTO 之後，在資本的流動更加自由化的同時，失業的問題將更形嚴重。而這些結構性失業者，大多數是主要家計負擔者且轉業不易中高齡者，這將引發更嚴重的社會問題，而在台灣的「就業安全體系」殘破不全的情形之下，勞工失業問題仍將是社會的隱憂。

二、統計數字

1999 年的失業率為 2.92%，失業人數為 28 萬 3 千人，達到歷史新高，從表一中可看出台灣的失業率自從 1996 起就突然躍升到 2.60%，然後一直在這個水準盤旋，直到 1999 年達到新高。而勞動參與率也一直下降，從 1995 年的 58.71%，一路下降至 1999 年的 57.93%，可見有越來越多勞動力退出勞動力市場，這可從非勞動力的 人數節節上升得到印證，從 1995 年的 6478 千人上升到 1999 年 7020 千人。

表一、失業率與勞參率概況

	失業率(%)	失業人數	非勞動力	勞參率(%)
1995	1.79	165000	6478000	58.71
1996	2.60	242000	6621000	58.44
1997	2.72	256000	6738000	58.33
1998	2.69	257000	6902000	58.04
1999	2.92	283000	7020000	57.93

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.2。

從表二可看出，成為非勞動力未參與勞動的原因，其中因「料理家務」的人數最多，1999 年達 2639 千人，其次則是因「求學與準備升學」而退出勞動力市場。值得注意的是「想工作而未工作」者，從 1996 年的 119 千人，增加到 1999 年的 142 千人，這群在勞動力市場邊緣徘徊的族群，也就是所謂的「隱藏性失業」者是最容易成為失業者的，因為目前官方定義的「失業者」，首先必須有求職意願，其次為有實際求職行為後找不到工作，而這些隱藏性失業者都有工作意願，但是沒有實際去尋找工作，因此，這是最可能成為失業者的族群。而這個族群的持續增加，表示深層失業問題的日益嚴重。

表二、非勞動力未參與勞動原因

	總計	想工作而未工作	求學與準備升學	料理家務	高齡殘障	其他
1996	6621	119	2003	2595	1527	376
1997	6738	107	2059	2607	1592	373
1998	6902	115	2089	2642	1656	399
1999	7020	142	2090	2639	1704	444

單位：千人

資料來源：勞委會，勞動統計月報，2000.2。

三、相關法令限制

民國 57 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，但勞委會卻遲遲未訂出相關的失業給付辦法。近幾年台灣失業率高漲，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，立委簡錫階率先提出失業保險法草案，立法院內政委員會欲自行審查通過，勞委會在這種壓力之下，於是在 1998 年 7 月 15 日先行實施「就業促進津貼」。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」。

前述辦法由於被工運團體批評門檻過高，而請領的情況也不甚理想，因此勞委會又於 1999 年 7 月 30 日修正發布，其修正重點共分下列五項：

- 1.放寬失業給付適用對象。將受雇於五人以下之事業單位的勞保被保險人，納入失業給付的保障。
- 2.放寬非自願離職範圍。原來規定僅限於因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、受破產宣告而離職才可領取失業給付。修正後則另增加：a.因勞動基準法第十一條而遭遣遣者。b.因勞動基準法第十四條因雇主危害勞工權益，勞工可不經預告而離職的情形。
- 3.放寬失業期間另有工作者得請領失業給付之限制。原本規定，失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資者 80%，即不得請領。修正放寬為，失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資者，才不得請領。
- 4.提高給付標準及請領期間。將失業給付每月按被保險人平均月投保薪資 50%計算，提高到 60%。另外，將每半個月領取一次，修正為每一個月領取一次。
- 5.刪除每次失業給付發給期間之上限規定。a 繳納失業給付保險費合計未滿五年者，五年內合計以發給六個月為限，刪除每次最高領取三個月的限制規定。b 繳納失業給付合計滿五年以上未滿十年者，十年內合計以發給十二個月為限，刪除每次最高領取 6 個月的限制。c 繳納失業給付保險費合計滿十年以上者，合計以發給十六個月為限，刪除每次最高領取八個月的規定。

新修改的勞保失業給付辦法，的確改善了舊有給付辦法的侷限與高門檻，讓五人以下企業勞工也納入適用，另外也讓只要是非自願性失業都可請領，

這些放寬的措施，也使得請領與給付的人數大幅增加（參考表三），新辦法於7月30日實施，而已核付金額從1999年7月的8千六百多萬元，該年8月快速增加到1億4千多萬元，累計到12月為4億九千多萬元，成長速度相當快速。

表三、勞工保險失業給付申請與給付概況

	申請人數	失業認定人數	安置就業人數	安排職訓人數	已核定給付件數	已核付金額
1999.1	344	---	---	---	---	---
1999.2	893	595	25	13	220	158106
1999.3	1909	1160	118	45	1722	12607496
1999.4	2841	1772	188	75	3244	23973120
1999.5	4003	2688	256	82	5935	44018605
1999.6	4696	3396	297	91	8832	64644311
1999.7	5950	4694	394	95	11964	86736107
1999.8	7599	5873	439	105	15946	141748274
1999.9	9074	7267	470	115	18990	192644538
1999.10	11035	9380	506	128	25754	302561488
1999.11	13035	11008	534	146	31367	390935799
1999.12	14698	12517	554	150	37883	492159806

註：以上數字均為累計。

資料來源：行政院勞委會，「勞動統計月報」，2000.2

新修正的失業給付辦法確實有改善了先前辦法的不合理之處，不過整個勞工保險失業給付能有一些結構性的問題。現行失業保險制度，依附在勞保的架構之下，以行政命令開辦。受限於勞保架構，容易產生以下盲點：

1. 失業保險適用對象，受限於勞保既有被保險人的分類架構。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（如原住民）。勞委會將職業工會勞保被保險人排除在失業給付之外，引來非議，顯示失業保險與勞保的適用對象分類，無法共用。
2. 勞保投保薪資高薪低報者多，嚴重影響失業給付金額。
3. 目前以行政命令規定，從勞保當中提撥1%作為失業保險費率，並無法確立失業保險的穩定財源依據。

4. 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，實有違反母法（勞工保險條例）規定之嫌。

由於上述先天上勞保的限制束縛，因此現行實施的勞工保險失業給付必須掙脫勞保的架構，單獨立法，如此才能夠突破目前的限制，真正落實對失業者的保障。目前勞委會正在擬定的

四、台灣就業安全體系現況

就業安全體系是政府面對失業者所必須建構的基本措施，基本上，就業安全體系包括：失業保險、就業服務、職業訓練等三大部分。而這三個部分必須密切連結相互配合，才能發揮整個就業安全體系的功能，協助失業者早日重回找到適當的工作。

首先有關「失業保險」部分，在勞保失業給付尚未實施之前，僅有「就業促進津貼」、「以工代賑」、「以訓代賑」等零星的失業救濟措施，由於後兩項措施 必須以擔任臨時工或參加職業訓練來「換取」失業補助金，領取人數並不十分理想。1999 年共有 3618 件，給付金額共約 1 億 1 千多萬，比起失業人口，相差 不可謂不大。即使到了 1999 年 1 月 1 日起，勞工保險開辦失業給付，1999 年一整年申請失業給付的人數總計有 14698 人（參考表三），而依據行政院主 計處 1999 年 12 月的人力資源調查統計，因工作場所歇業或業務緊縮的失業者則有八萬九千人，這個巨大的人數差距，顯示請領人數的成長空間還相當大。

其次有關「就業服務」部分，由於目前全國僅有 7 個就業服務中心、31 個就業服務站，共 38 個據點，平均每個就業服務機構要服務 24 萬 8 千個勞工，而 美國則為 7 萬 7 千個勞工，加拿大則為 4 萬 8 千個勞工，日本則為 13 萬 7 千人，台灣就服機構顯然不足，更有些偏遠縣市尚沒有一個服務站，阻礙失業者的申請意願，申請親近性的降低，導致前述申請失業給付的人數與實際失業人數仍有相當大的差距。另外，由於現行就業服務機構所提供的就業資訊相當有限，且無跨地域性的就業資訊，這也是導致公立就服機構利用率低落的原因之一，依 1999 年 12 月的統計，僅有 1 萬 7 千個失業者利用公共就服機構求職。

最後，有關「職業訓練」部分，從表中可看出，1999 年，申請勞工保險失業給付的失業者當中，僅有 150 人接受職業訓練。這個數字明顯指出，職訓中心已經喪失其在就業安全體系中的積極功能。主要原因 在於，台灣的職訓一開始就不是為解決失業問題而設，其受訓者大都為尚未進入勞動力市場的儲備軍，因此其訓練課程，也跟著變調成為另類的職業學校。另外，訓練職類過於傳統，無法與外在社會發展配合，也是無法符合失業者需求，造成失業者利用公共職訓資源意願低落的原因。

這種花費龐大預算，卻發揮極少功能的職訓體系，已經成爲一個龐然怪獸，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，更是不符合失業者 的需求，卻還能遺世而存在，不食人間煙火。也因為如此，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」。

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為失業者而設立，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，因為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。

五、結論

經由前述分析，可看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。

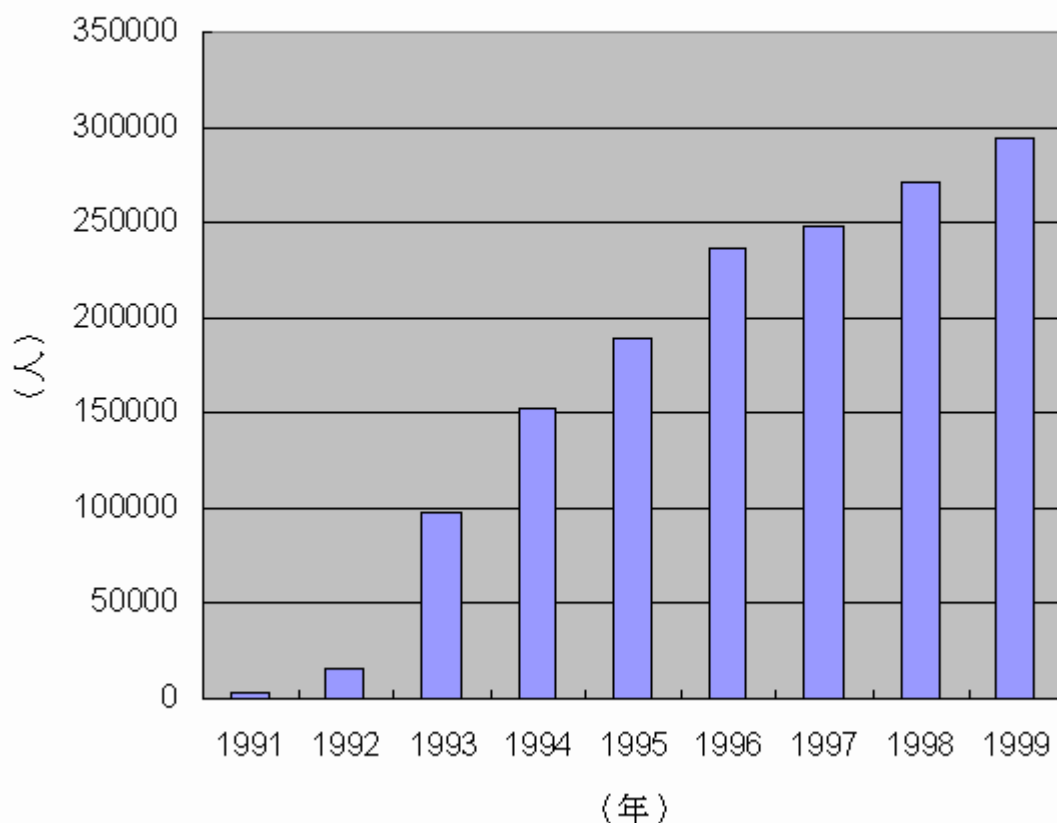
我們認爲必須先整頓目前殘破的就業安全體系，其重點包括：1.失業保險應單獨立法。2.取消失業給付總額上限。3.普設就業服務機構據點，並強化功力就業服務機構之功能。4.青輔會及退輔會所提供的就業服務應併入勞工行政體系，建立全國性就業網路搜尋系統。5.重新調整職業訓練方針。以失業者的需求爲取向，並配合產業型態調整職訓內容。

外勞人權篇

一、關於外勞的統計

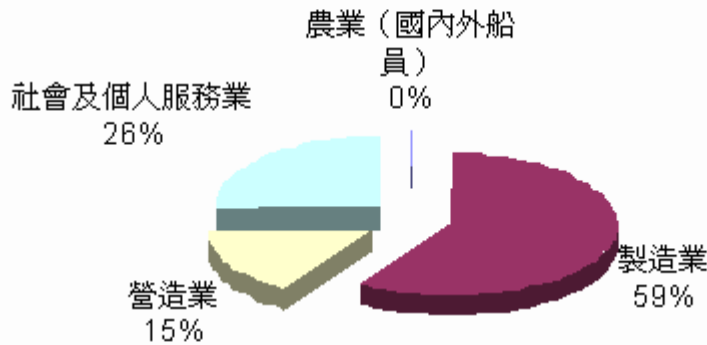
政府自 1989 年起因為十四項建設的需要，開始受理十四項建設工程得標業者申請專案引進外籍勞工，截至 1991 年底為止，合法在台的外籍勞工有 2,999 人，都是由政府重大公共工程專案引進。此後便逐年的增加（見圖一），不僅是人數越來越多，核准引進外勞的行業也日漸開放，到 1999 年底為止，外勞在台人數已增加到 294,967 人。

（圖一）：外勞在台人數統計



圖二顯示在外勞所從事行業別方面，以製造業最多，佔所有外勞總數的 59%，其次是社會及個人服務業，即外籍女傭、監護工，佔了 26%，營造業佔 15%，外籍船員不到 1%。最初為因應國家重大公共工程建設而引進外勞，1992 年就服法通過後開始引進製造業、家庭幫傭、監護工，現在營造業外勞僅佔 15%，反而是製造業外勞比例明顯偏高。

(圖二)：各行業外勞人數統計



二、政府的外勞政策

並不是所有在台灣工作的外國人都被稱做外勞，一般所稱的外勞指的乃是從事較低階工作、體力勞動、或幫傭的外勞，他們大多來自生活條件較差的東南亞等地，與一般印象中從事美語教學或者管理階層工作的外國人不同。政府的外勞政策簡單的說就是區分藍領與白領的外籍工作者，給予不同的法律規範與限制，提供藍領外勞的較差的勞動條件，使得他們以極差的待遇在台灣社會的底層勞動。這樣的企圖可以從法令的限制中看出。

藍領外勞指的是依據就業服務法第四十三條第一項第七款「家庭幫傭」、第八款「為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」來台工作的外國人，與就服法四十三條第一項第一款至第六款所規定的工作項目在權益規範上有明顯的不同。

	藍領外勞	白領外勞
招募方式	以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，使得就該不足人數提出申請。	雇主願意聘用並向主管機關申請許可即可。
勞動契約	定期契約	未規定
可否自由轉換雇主及工作	不可	可
是否繳交就業安定費	是	無須
工作期限	許可期二年，雇主得申請展延一次（一年為限），再展延一次（六個月為限），	許可期三年，不限次數延展。

	最多三年半。	
其他限制	不得攜眷居留 不得於受聘僱期間結婚	

就業服務法中明白的宣示外國人在台灣工作是以補充性的勞動力為主。但在就業服務法第四十三條中僅規定「雇主申請聘僱外國人從事第一項第七款至第九款所規定之工作，應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，使得就該不足人數提出申請。」但對於第一款至第六款所規定的外國人則沒有此項限制。

此外，就服法第四十三條中也規定雇主與藍領外勞間的定期契約關係，就服法第五十條規定受聘僱從事第四十三條第一項第七款至第九款規定工作者，不得轉換雇主及工作。也就是藍領的外勞不得自由轉換雇主。

三、外勞的處境

1. 極差的勞動條件

由於以上的法令規定，使得藍領的外勞一旦合法申請來台，便只能受原本申請到配額的雇主聘僱，不得轉換雇主，並且是以定期契約工的方式受聘僱，這樣的規定強化了國家與雇主對外勞的監控管理。對政府來說，是為了便於管理，省卻許多行政上的麻煩。而對雇主來說，因為外勞不得轉換雇主，便沒有選擇較好的雇主與勞動條件的機會，雇主便可盡量壓低勞動條件，工資也維持在勞基法規定的最低工資（15840 元/月）。

此外，由於外籍勞工由哪些國家引進，以及哪些項目可以引進外籍勞工，都是屬於政府可以決定的權力，所以國內雇主團體或仲介業者時常會向政府施壓，所以政府動輒便可以給配額來威脅外勞或外勞輸出母國，讓各外勞輸出母國削價競爭，這也是外勞勞動條件遲遲無法提升的原因。1999 年 5 月 6 日，我國與越南簽訂「中越勞工協定」，並在 12 月引進第一批外勞，部分原因乃是廠商對於菲勞、泰勞脫逃及兩國政府太多的干預感到不滿，所以引進新的競爭者。1999 年 3 月菲律賓駐台代表處勞工中心要求我國申請遞補菲傭的雇主必須到該中心接受訪問，以了解菲傭離職或逃跑的原因；以及 8 月菲律賓政府要求對我國人力仲介業者實施資格認定，以檢查是否有不履行契約的行為時，勞委會的反應都是要求菲方改善這種行為，否則將「凍結引進菲籍勞工」。

2. 受到仲介業者的剝削

因為台灣允許仲介的存在，所以便衍生了仲介業者壟斷配額的怪現狀。仲介業者大多擁有特殊的政商關係，可以操弄申請外勞的過程，也就是說任何想要聘僱外勞的雇主，都必須透過仲介業者的打點才容易申請得到，仲介業者等於拿走外勞的發包權，因為誰擁有配額誰就是老大，故配額的黑市交易猖獗，仲介業者在其中大撈油水，是最大贏家。

而外勞在其母果原本經濟條件便不佳，又必須先付給仲介業者一大筆的仲介費，仲介的費用依各國而有不同的標準，舉菲勞為例，一名菲勞來台打工要付出十萬到十六萬元的代價（1999 年 9 月 4 日，中國時報），相當於其在台工作十個月的薪資。

3.社會的歧視

自 1980 年代末期政府有意開放引進外勞以來，來自各方的爭議聲浪便未曾停歇，但討論的重點多在於：如何有效管理、如何降低犯罪率、如何防止外勞逃跑…等範圍，直接的將來自東南亞地區的外勞與犯罪、暴力劃上了等號，在這個層次上苦思解決之道，然從未有人去論證何以必須將來自東南亞的勞工和暴力作連結？

8 月 25 日發生雲林麥寮六輕廠外勞打群架的事件，媒體的報導也偏向對外勞暴力行為的描述，而刻意的忽略衝突形成的原因；921 大地震發生時，中興新村傳出 40 餘名外勞到處搶錢及食物，引起一陣騷動，但在動員員警及義警巡邏後，卻沒發現半名外勞；有外勞犯罪時，媒體總是刻意的宣揚，讓外勞背負了製造社會動亂的污名。

但是外勞真的犯罪率高嗎？真的是台灣社會的不定時炸彈嗎？下表二是外勞暴力犯罪和竊盜犯罪率與台閩地區人民的比較，犯罪率非但沒有偏高，反而比台閩地區的人民還低。1998 年外勞暴力犯罪的件數為 77 件，犯罪率為每十萬人中 28.5 件，相較於 1999 年台閩地區每十萬人 51.09 件，明顯的低了許多。由此可見，對外勞犯罪率偏高的印象是我們的社會與媒體過度放大外勞犯罪的結果。

	暴力犯罪		竊盜	
	件數	犯罪率 (每 100,000 人)	件數	犯罪率 (每 100,000 人)
外籍勞工 (1998 年)	77	28.45	140	51.73
台閩地區 (1999 年)	11246	51.09	272203	123.67

4.其他限制

此外，在外國人聘僱許可及管理辦法中並規定第七、第八類外勞不得攜眷居留、亦不得於受聘僱期間結婚，完全違反基本人權。而且這項規定只針對藍領外勞而來，對於以其他項目申請來台工作的外國人則無此項規定，明顯的是對於東南亞藍領勞工的歧視。在台灣，如要與外國人結婚，只需外國人的單身證明到法院公證即可，但這項規定卻排除了這些外勞結婚的權利。並且外國人聘僱許可及管理辦法是層次很低的行政命令，顯見行政單位為了管理方便，卻以層次極低的辦法來限制外勞基本人權。

四、結語

簡單的說，外勞目前在台灣的遭遇是官方法令限制、雇主與仲介業者的剝削、社會的歧視三者的混合。官方法令的限制製造了雇主與仲介業者剝削外勞的溫床，而本地人在失業率偏高以及對外勞不瞭解的情況下，對其產生排擠的情緒。而這樣的情形必須透過修法保障更多外勞人權以及整個社會的教育來解決。

全民健保篇

總統選舉期間，「全民健保」一直都是各組候選人角力的主要社會政策之一。其中，順應健保開辦五週年紀念，國民黨的連蕭配更不惜投注重資，製作各種廣告，突顯「全民健保」為連戰行政院長任內的重重大政績。此外，其他組候選人亦不甘示弱的針對健保提出各項具體支票，可以顯見全民健保對於社會大眾的重要性。

然而，這一整年來，全民健保改革雖然一直都是立法院衛生環境及社會福利委員會的焦點，但和前年健保組織架構改更的爭議相較之下，除了部份立法委員建議改行「醫療儲蓄帳戶」的小插曲外，整體而言，並沒有太大的變更，以下，我們將以時間順序，一一說明從去年五月一日至今，有關全民健保政策的一些重大改革方案。其中包括眷口數和滯納金課徵比率調降、部份負擔（含看診和藥品）的調漲、健保涵蓋率擴大，以及政府將成立「健保紓困基金」提供無力繳交保費者申貸等。

首先，就眷口數由五口降至三口，以及滯納金課徵比率由每日千分之五降至千分之二而言，前者將會有卅、四十萬戶受惠，每月可少繳七百到九百元的健保費，共計約有 106 萬左右的民眾受惠。而後者則約有八十萬二、三、六類被保險人，以及約十萬名第一類投保單位受惠。然而，我們認為，健保以「論口計費」之設計，使多眷口家庭背負沈重的保費負擔，一直都有“人頭稅”的意涵而為人所詬病，因此這次眷口之調降普遍受到各界的歡迎。

其次，從去年八月一日正式上路的部份負擔新制，由於對民眾產生立即性的影響，因此普遍受到各界的關注。然而，在衛生署的部份負擔調漲方案中，無論是就門診次數或以民眾拿藥品項加重部份負擔，都是以「需求面」介入的一種成本抑制方案，其主要用意是以加強民眾的「成本意識」，進而達成抑制醫療浪費的目的。但就過去的經驗而言，醫療資源浪費並非單方面所致，因此，衛生署這種不考慮供給面道德危機的作法，普遍遭致「柿子挑軟的吃」的批評。我們認為，現行健保制度中部份負擔的設計，除了提昇成本意識之外，其主要目的還是達致分級就診和建立轉診制度的政策目標，但卻礙於支付制度的無法配合而流於形式。因此，衛生署應先就整體支付體系進行檢討，從「供給面」著手改革，加速總額預算制度的推展，這樣，除了可以達到抑制醫療浪費的政策目的，更可以藉此作為醫療資源分配合理化的基礎。

至於健保被保險人的擴大，主要是針對國內健康保險體系的進一步整合，受影響的族群主要是外國籍居留者、軍中聘僱人員及接受保護管束者，都納入了強制納保的範圍之中。而「健保紓困基金」的成立，則仍在研議階段，主要提供無力繳交保費者申貸，例如失業勞工、低收入戶及弱勢原住民等。然而，我們認為政府應正視一般民眾保險負擔的問題，著手規劃整體相互支援的社會安全體系，避免掉入「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的死胡同之中。

最後，針對前一陣子立法院部份立法所提出的「醫療儲蓄帳戶」，由於其不具任何所得重分配的功能，以及以「家戶」作為個人健康風險分擔的基本單位，有違現行全民健保社會連帶的基本精神，因此我們堅持反對的立場。

整體而言，牙醫總額預算於前年七月開始適辦，而中醫總額預算也在 4 月 5 日正式簽約。因此，我們希望未來新政能採取「現制改革」的方式，繼續推動總額預算和各項支付體系的改革，讓我們的健保制度能夠永續經營，維護人民的基本就醫權益。

全產總的另一個角色期待

- 勞動者普遍政治及經濟利益的代言人

文 / 林佳和

一、全產總要做什麼？

全國產業總工會（下稱全產總）成立後，一個立即而急迫的問題是：全產總作為涵括數十萬勞動者之眾多產業工會的全國聯合組織，除了組織上的維護所屬會員權益之意義外，有沒有可能在全國性的、普遍涉及一般勞動者的層次上，扮演什麼樣的角色？也就是說，在台灣的政經社勢力拉扯及角力空間版圖上，就勞動者的普遍政治及經濟利益而言，全產總能否在由下而上的正當性基礎完備下，有別於過去全國總工會的，成為一有力量的整合者，或說：具有實際施壓實力的勞動者壓力團體？

二、德國總工會的經驗

很清楚的，全產總是台灣歷史上第一個比較有意義的，組織結構健全、正當性基礎具備，真正由勞動者自主形成的全國性聯合組織；在過去，勞動者雖有一些質量不同的工會聯合形式出現，但有趣的是，對於一普遍的勞動者政治、經濟、社會利益的表達，反而像是少許工運團體的專屬工作，勞動者的聯合組織不但少有關注，其努力與成果也都相對的幾近乏善可陳的地步，而全產總的產生代表著一個新契機：勞動者能自主展現，並且整合、要求自己普遍利益，又具備基層實力的結構體已經出現。

歷史既然已走到這裡，我們自然必須探討與澄清一些問題，例如：全產總應該、而且能夠從事什麼樣的以勞動者利益為主軸的政治性任務？對於這樣的任務，全產總在組織上應該有什麼搭配？工作上應該有什麼設計？就這些問題來說，在所謂舊統合主義（Der alte Korporatismus）國家中，勞動者的利益得到相當程度的尊重與釋放的德國，其總工會（DGB，或稱德國工會聯盟）的一些經驗，其實值得我們去理解與學習。

在德國總工會的章程中，在一般性的組織任務外，並清楚的列舉他們的政治任務，例如

在工會政策及社會政策方面：

1. 建立並保障社會及民主的法治國，
2. 主張和平、自由、裁減軍備及歐洲統一，
3. 支持國際上和平的勞工運動，
4. 捍衛民主體制及工會的獨立性，
5. 行使憲法所賦予的人民抵抗權。

在經濟政策方面：

- 1.在所有重要的經濟政策領域內，代表勞動者的利益，
- 2.推行勞動者的共同決定制度。

在社會政策方面：

- 1.在社會政策、健康醫療政策及環境保護政策上，代表勞動者的利益，
- 2.在勞動市場政策、勞動安全衛生、勞動法與社會法、企業組織法與人事代表會法、法律權利保障等各方面，代表勞動者的利益。

在文化政策方面，主張並支持一進步的教育及文化政策；此外，德國總工會在聯邦的理事會層次，在章程中尚有一些特定的政治任務，例如

- 1.向聯邦議會、聯邦參議院、聯邦政府、各級行政機關及歐盟機構，表達工會的立場，提出工會的要求；
- 2.代表工會陣營中，涵蓋所有不同勞動者（勞工、僱員、公務員、婦女、青少年）之共同利益；
- 3.行使德國總工會在歐盟中所擁有的權限。

德國總工會自許的政治性工作與任務，在他們九十年代中長達四年的綱領辯論中，又可得到清晰的面貌；工會人士鑑於整個世界及國家社會各領域的急遽變遷，有必要 藉著總工會綱領的檢討與修正，全盤審視工會數十年來所固守的各種政治、經濟與社會的觀點、原則、甚至意識型態，同時透過這樣的溝通過程，重新建立工會的工作目標，確立路線與方針。在如此的思維背景下，德國總工會在 1996 年的德瑞斯登臨時大會上通過了跨世紀的新綱領（neues DGB-Grundsatzprogramm），在這份新綱領中，總工會對十大領域的問題分別清楚的表述了工會陣營的看法、期待、要求與努力方向，這些問題分別是：邁向社會國度之路、社會福利國的未來、經濟的形成、勞動的未來、放眼未來的教育、婦女的解放、歐洲的合作、移民與社會的整合、環境/和平/發展、工會作為勞動者利益代表的未來。

在組織設計上，為了完成這些政治性的工作，德國總工會在全國級的聯邦理事會直屬層次中，附設有許多的工作部門來做專責處理，例如：公關、資訊與溝通部，綱領、政治計畫、媒體政策與法律政策部，國際工會政策、歐洲政策與外籍勞工部，勞動市場與國際社會政策部，社會政策、健康醫療政策與勞動安全衛生部，勞動法、社會法與共同決定法部，法律權利保護部，婦女部，教育政策、職業教育政策、學術政策與文化政策部，經濟政策部，團體協約秘書處，基礎建設政策與環境政策部，專技職業秘書處，公共部門僱員與公務員部，青年部，白領僱員政策秘書處，工會教育秘書處，人事及組織部，財務、審查及管理部；除此之外，德國總工會亦投資獨力或與其他機構合作，成立了一些功能性的工會外組織，以輔助前述工作的順利推行，數目多達近二十家，重要者如印刷廠、兩家出版社、兩家職業訓練所、青年之家、基金會、勞動學院、社會學院等，同時德國總工會亦出版了十份重要期刊，以作為文宣、資訊傳遞及溝通媒介之用，包括四份接近會訊式的刊物、兩份勞動法學術刊物、一份經濟學與社會學學術刊物、一份公開的工會政策刊物、一份專門討論勞動政策與社會政策之刊物，以及一份專為白領勞工發行的綜合性雜誌，而值得注意的是，這些期刊全部是每月發行一次的月刊。

三、德國總工會的啓發

在這裡，我們不是要迷惑於德國總工會基於其龐大的會員基礎及雄厚的財力支援下，在一般性的組織及狹義的勞工權益之事務外，還能做到這麼多的政治性關懷與工作，簡言之：一個建立「勞動者視野與意識」的工作，那是在台灣的全產總或其他任何一個工會的聯合組織，所難以想像與比擬的；但是，拋開量上的規模面向不談，德國總工會的 effort，還是能給全產總在自我任務設定上一些啓示：

1. 首先，工會無可避免的，必須將關懷投注於一般的政治性事務及議題，因為它們會直接或間接的碰觸與撞擊到勞動者不同的利益，至少是勞動者作為一般公民的利益，同時，這種有別於直接指涉勞動者切身的政治議題，結構上也只有全國層次的工會聯合組織（如這裡的全產總），才有關注與處理的容量與能量，也才能進一步的將問題加工、甚至動員，以表達清晰的勞動者意識與態度，進而引導實際政治議題的操作與走向；在 1968 年，德國聯邦議會欲通過有侵害人權疑慮的緊急狀態法，德國總工會即號召百萬勞工及群眾上街頭抗議示威，後來該法雖仍然強行通過，但工會那種巨大的動員力量及由此展現出的人民意志，卻是大戰後最令人印象鮮明的一頁，九十年代以後幾次反對新納粹、反對極右派的數十萬人大遊行，夾雜著工會各種形式的媒體文宣及嚴肅討論，不但逼迫聯邦政府必須採取強硬措施遏止新納粹的惡行，同時展現德國社會的捍衛人權決心、擺脫仇視外國人的制式形象，這些都是由工會陣營出發、以勞動者的普遍政治關懷呈現的最佳適例。

2. 其次，在勞工議題以及直接涉及勞動者利益的經濟議題，全國性的工會聯合組織更責無旁貸的必須為處理（列舉、研究）、加工（議題化）及動員的主體，以清晰的展現符合勞動者利益的主張與要求，並藉由勞動者的集體力量，促成一定政策的實現，扭轉不利於勞動者的政策方向；在德國，從七十年代中期開始的縮短工時運動，1986 年起一連串抗議勞動促進法第 116 條修正案的示威（該修正案規定，將來將不再支付短期津貼給因其他工廠罷工而受波及無法工作的其他工廠員工），以及從 1982 年科爾保守政權上台後，工會所組織的不斷抗議政府所進行之「社會倒退」措施（如社會給付的減少、對勞動者保護的惡化）等，都是著名的例子。不論這些抗爭的結果如何，德國的經驗都顯示，若是沒有一個全國層次的、代表普遍勞動者利益的工會聯合組織，去進行議題化、意識形塑及動員、宣傳的工作，莫說成功與否，甚至問題能否浮現與被關照，都相當值得懷疑。

3. 另外，就工會陣營內部的意見形成過程來說，在組織及任務上清楚的界定政治任務，亦有助於勞動者陣營對於特定政治問題的溝通、相互辯論與意見整合，進而形成共識，為接下來的意識主張宣傳及動員奠定基礎；在多元社會的結構變遷下，既使在勞動者的陣營，也極容易出現對特定問題的不同意見，這不僅出現在單純的政治性議題上，也會發生在直接涉及勞動者本身利益的問題上，以德國為例，在幾個直接或間接有關勞動者利益的事務議題，都出現過工會陣營中的激烈辯論，如環境保護（是否應強烈主張環境的永續發展、促成某些高污染產業的出走？）的政治性與經濟性兼具的問題，以及如是否呼應資方所謂基於經濟全球化的國際競爭壓力，進而同意資方及官方有關使既有之勞動條件惡化之主張的問題（如是否容許規避團體協約之規定而僱用新勞工、解僱舊勞工？是否同意去除對資方彈性工時、部份工時勞工等運用的既有限制？）；透過由全國級總工會層次的處理，勞動者陣營內得到對問題的深入理解及論述，在批判性的溝通過程中，得到共識及政策的形成，這也是惟由全國層級的工會組織才可能達成的工作。

4. 另一個德國經驗可以帶給我們的啓發是，在全國性總工會的層次上，必須有專門針對政治性工作的專責部門與人員，才能夠圓滿達成對總工會的期待與要求，以德國總工會為例，在十九個部門中，有多達近十五個部門是處理普遍性議題的專責地方，如此工會才有可能在政策研究及意識主張上提出質與量都可觀的成果出來，再搭配組織內或附屬外的機構（如刊物或基金會），進行宣傳與包裝，才可能有一完整的呈現；眾所皆知的，在德國，任何一項重大或非重大的政治、經濟或社會議題，工會陣營都能立即的提出自己完整、具有整體策略觀、帶有學術包裝的意見出來，甚至能回以更佳的不同選擇

方案，而非流於不知所云之唯諾肯定或基於僵硬意識型態的反對。而同樣的，對於這種組織結構上的功能分類而言，沒有全國級層次的工會聯合組織，不由它自己建立起來的總工會官僚體系，這些代表社會中勞動者普遍利益的表現機制都將難以實現。

5. 一個其它類似的聯合性組織（如台灣僱主方面的工總或商總）所難以比擬的是，工會的聯合組織基本上有它堅實的群眾基礎，也就是以各工會之勞動者會員為主幹，因此，全國性的總工會只要能提出具備共識基礎的主張（即使這樣的共識只存在於勞動者階級間，最明顯的例子莫如 1986 年的百萬人示威抗議勞動促進法第 116 條修正案），基本上就容易動員它的群眾，甚至牽動社會各階層的普遍支持，是以，「實力」「壓力」便是工會整個政經社議題處理及運作機制的最佳後盾；相對的，空有動員的群眾，沒有妥適處理及加工的智庫部門，沒有一套完整的溝通討論及共識形成網絡，一個貫徹勞動者普遍利益的機制同樣無從想像。

6. 最後，從過去西歐或北歐的統合主義國家的歷史發展來說，以代表勞動者利益之全國級的總工會組織為主軸，我們可觀察到兩種辯證發展下的現象：一方面，因為在全國的層次上有工會的聯合組織出現，提出清晰的主張，展現豐厚的實力，所以迫使資方及政府部門不得不正視工會陣營的普遍要求，甚至在某些決策或事務處理機制中，基於工會的勞動利益代表性而將之納入；在另一方面，也正因為在國家政策或企業行為之「決定」或「形成」的結構中，開始出現代表勞動者的主體形式，也使得勞動者的利益獲得某些體制內程度不一的實現與肯定。在這個辯證考察的觀點下，我們往往寄望於第二個階段的到來，卻根本忽略了第一個主要作用要素，而全國性的工會聯合組織，便是實現這個統合體制的開始及決定性指標。

四、全產總政治性工作的基本思考

全產總在擴張自己的政治視野，從事代表普遍勞動者利益的政治性工作，參諸德國的實踐經驗，有一個基本思考是必須掌握的，那就是工會應該正確的看出自己作為一權利主張的主體，與其他主體行為間的辯證緊張關係何在；舉例來說，以國家最常出現的干預形式-法律而言，全國性的總工會就必須正確的理解它與法律的關係，也就是：工會作為一推動、阻撓、扭轉法律的力量所在，德國法學者 Reinhard Hoffmann 所寫的一本名為「由工會促成的法進步」（Rechtsfortschritte durch Gewerkschaften），所談的正是這種由全國性的總工會作為實踐的思考起點，追求勞動者利益的貫徹，至少是被關注與討論的情況，在這樣的思維下，全產總首先可能可以投注的重點，也許便是修正工會法或建立產業民主制度的問題。關鍵在於，全產總不只是要做政策研究，不只是能做政治遊說，也不是單靠無謂的動員或賣弄群眾實力，而是要在一表達、主張並追求貫徹勞動者普遍利益的一體策略脈絡下，去建立應該有的組織，去從事應該做的工作。

這便是我們對全產總的期待。

附錄：【全國產業總工會推動籌備委員會】

成立大事記

時間	事件
1997年3月	北市產總召開成立大會，與會的各工會幹部決定相約共同聚會。
1997年7月	於北縣產總召開第一次座談會，主題為「工會法修正案之因應」，並相約繼續聚會。
1997年8月	台南縣產總舉辦成立大會，並召開第二次座談會，醞釀「籌組全國性工會聯合」的想法，並將聚會名稱定為名為「催生全國產業總工會推動籌備會議」。
1997年10月	於電信工會召開第三次籌備會議，訂定籌備成員資格。 決議將台灣勞工陣線、工人立法行動委員會、勞動人權協會三個工運團體邀請為諮詢顧問團體。
1997年11月	於高雄市產總召開第四次籌備會議，確定高市產總、高縣產總、南縣產總、竹縣產總、苗縣產總、北市產總、北縣產總、宜縣產總、石油工會、電信工會、大同工會、台電工會為籌備委員。 會中並決議發起1998年五一全國勞工團結活動。 決議邀請中華勞資事務基金會為諮詢顧問團體。
1997年12月	於苗栗縣產總籌備會召開第五次籌備會議，確定再加入台灣省菸酒業工會聯合會、台鐵工會，並確定會議名稱為「全國產業總工會推動籌備委員會」，選出台南縣產總理事長方來進為召集人，任期半年。
1998年2月	於北市產總召開第一次「全國產業總工會推動籌備委員會」會議，確定成立工會法修法小組。
1998年3月	於高雄縣產總召開第二次「全國產業總工會推動籌備委員會」會議，決議今年五一勞動節之行動定名為「新社會之夢五一受僱者圓夢行動」；另就工會法修法草案進行討論。
1998年4月	於台鐵工會召開第三次「全國產業總工會推動籌備委員會」會議，台汽工會申請加入，並獲得通過。 公佈全產總版工會法修正案，就五一勞動節圓夢行動動員情況舉行記者招待會。
1998年5月1日	發起「新社會之夢五一受僱者圓夢行動」大遊行，為台灣戰後最大規模的勞動節遊行。主要訴求為反失業/反職災/反民營化/工人參政權
1998年7月	由台北縣產業總工會理事長劉庸接任籌委會召集人。
1998年9月	成立全產總章程研擬小組。
1998年10月	至行政院勞工委員會抗議過時的工會法，要求儘速修正並承認全產總合法地位，多位立法委員亦配合舉行工會法修正案公聽會，勞委會被迫半承認產總地位，給予經費補助。
1999年1月	由高雄市產業總工會理事長侯德隆接任籌委會召集人

1999年5月1日	全國十二個縣市自主勞工同步遊行，主題為「新台灣人之惡夢反失業大遊行」，要求立法開辦失業保險。
1999年7月	由台灣汽車客運公司產業工會理事長蔡萬祥接任籌委會召集人
1999年9月29日 30日	本會主辦「1999全國勞工國是會議」，有三百多位工會代表以及來自韓國、日本、菲律賓、香港的自主工會領袖與會。
1999年10月	台中市產業總工會成立並加入全產總籌委會。 第二十次籌備委員會決議，公元兩千年正式成立全國產業總工會。

資料來源：全國產業總工會