



保障女性勞動者 安全與健康之探討

勞工委員會勞工安全衛生處 技正 曾麗靜

前言

我國隨著快速經濟成長與社會環境變化，工業、醫療業及服務業蓬勃發展，及外勞引進等，婦女積極參與勞動力市場，已被視為國家經濟發展的重要政策焦點。考量婦女勞動者面臨工作、育兒與家庭的多重壓力，使得她們安全健康問題與性別及職業風險之關聯性，長久以來受到國際關注。國際社會為扭轉女性勞動者在職場方面的劣勢，透過國際組織、會議與國際公約、法令規章等之制定，就三大面向「工作安全」、「就業自由平等」及「尊嚴勞動」，倡議改善女性工作環境，主張女性勞動者應享有平等機會與權利。為有效落實保障我國婦女職場安全與健康，我國勞工安全衛生工作除了持續關注傳統安全衛生政策外，更要追求性別平等目標及尊嚴勞動的實現，應配合產業發展情勢，整合社會及大眾資源，掌握婦女就業新議題，注意大量成長之婦女新職業，融入於政策、制度與相關措施上，促使事業單位透過工作條件與工作環境的改進，防止工作之意外事故及職業疾病，並提升工作安全設計能力以有效預防與保護女性勞動者身體、精神和社會整體功能，透過國家政策與預防行動計畫及輔導機制等提供女性勞動者安全、健康及友善的工作環境，期符合國際趨勢，為女性勞動者權益奠定堅實的基礎。



一、女性職場安全衛生國際關切問題之沿革

性別主流化工作策略已成上述各國際組織共同的方針。各國政府及國際組織包括聯合國、世界衛生組織、國際勞工組織、歐洲聯盟及亞太經濟合作會議等，逐步更新及建立性別主流之標準、建議、研究、調查統計及訓練機制，並要求其會員國遵守相關準則。值得關切的是，各國際

組織除重視婦女能有平等參與勞動力市場的機制外，並重視女性在工作健康與安全問題上的特殊性，這些是我國應可積極學習的。

1919～1927年：就許多國家而言，勞動者之工作環境及工作條件相當駭人聽聞。尤以婦女的情勢為甚。各地國際聯合性組織團體、工人協會及國際婦女組織的抗議聲浪，相繼蔓延至不同國家。基此，國際勞工組織（ILO）倡議，各會員國應確保相關法令及制度對於女性勞動者之安全與健康予以保障，以防止因工業化帶來的工作環境之危害因子及不合理的虐待等，並應對於婦女及懷孕婦女的健康予以保護，相關的政策包括制定婦女保護公約與建議及標準，提倡禁止女性勞動者夜間工作，禁止婦女、懷孕中及生產後婦女從事危險及有害工作之保護公約。

1928～1943年：由於工業革命、經濟危機和第二次世界大戰期，引起勞動者健康與安全問題，日益嚴重，婦女特別保護立法的倡導者與反對者之間展開激烈辯論，國際勞工組織重新釐清女性勞動者之角色：倡議對於女性勞動者的保護，已延伸至兩性工作平等，消除兩性工作之危害因子及工作條件的改進等。婦女之安全與健康，應強調母性（懷孕及產婦）的具體保護，不應禁止婦女從事各式企業活動（如危險工作或夜間工作等…）。企業應對於所有勞動者所存在之危險有害因子予以消除，而不是限制女性勞動者之工作權利，以阻礙婦女對於社會之發展功能。

1944～1974年：工業革命後，技術發展帶來一連串工作新模式，婦女大批的湧入勞動市場，並積極參與各類型的經濟組織、工會活動及專業團體。在第三世界的獨立運動對於亞洲、非洲和拉丁美洲的婦女情勢引起國際之關注，國際上倡議各國應充分運用女性勞動者之資源，提倡政策應符合需要技術發展和婦女地位及就業

「工作安全」、「就業自由平等」及「尊嚴勞動」，倡議改善女性工作環境，主張女性勞動者應享有平等機會與權利。

訓練。國際勞工組織重申：“所有人，無論其種族、信仰或者性別，均享有追求其物質與精神發展之自由與尊嚴權利，兩性勞動者應完全平等。強調應提供婦女教育訓練及相等的個人技能與經驗之機會，並應保障母性婦女的健康與安全”。1948年《世界人權宣言》闡明：“人人有資格享有本宣言中所確立的一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教……”。

1975～1985年：聯合國大會1979年通過《消除對婦女一切歧視公約》，重申對基本人權、人身尊嚴和價值以及男女平等權利的信念，締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利。特別是：(a) 人人有不可剝奪的工作權利；(b) 在工作條件方面享有健康和安全保障。(c) 對於懷孕期間從事確實有害於健康的工種的婦女，給予特別保護。(d) 應根據科技知識，定期審查所包含有關的保護性法律內容，必要時應加以修訂、廢止或推廣。

1986～1999年：經濟迅速成長帶來勞動力市場蓬勃發展，提供男性與女性勞動者的平等基礎上的就業與實質貢獻之機會。在諸多標準、諮詢服務、研究、技術合作及勞動教育等，均與婦



女平等勞動權有關。1991年世界人權大會在維也納召開。會議通過的《維也納宣言和行動綱領》，承認婦女的權利是普遍人權不可剝奪、不可分割的一個組成部分。1993年，聯合國發表《消除針對婦女的暴力宣言》。1999年12月17日聯合國大會通過11月25日為消除對婦女的暴力國際日。

2000年：因應時代趨勢及調和婦女工作權「保障」與「限制」兩者間的矛盾，國際勞工組織制定「母性保護修正公約」，倡議：雇主除應採取適當措施，確保符合對於已公告禁止孕婦及產婦從事危險性作業之規定外，對於孕婦及產婦之健康應建立顯著風險之評估。

二、職場女性常見之職業危害

婦女參與就業市場相當多的比例投入在服務業、電子業、食品加工業、化學工業、製造紡織業、醫藥業及手工業等。雖然工作條件與工作環境是造成男性及女性勞動者健康與安全危害來源，概括上男性及女性勞動者在生理上反應對於物理性、生物性、化學性或心理性危害因子並沒有太大的差別。另基於相信女性生物醫學的理論模型及傳統文化之假設，對於工作環境相關方面引起的婦女疾病，並不引起注意。不僅如此，過去許多毒性化學物質容許濃度值之建立係基於男性生理值及實驗數據，因此可推論對於女性之職場健康危害，應是被低估的。二十一世紀許多議題對於女性職場特殊危害因子被關心及討論。綜合而言，在男性及女性勞動者身體與心理上之最大差別，主要涉及女性生殖系統、心理因子及因性別不同引起的生物差異性。女性面臨的健康危害因子與他們具體的工作條件及工作環境有重要關聯性，例如在護理部門工作的女性得到的下背痛的比例甚高等等。不僅如此，由於女性在社會功能扮演多重角色，基於生活模式和生殖健康的要求，所產生的健康安全風險，包括暴露於化學物質引起之生殖性危害、重複性骨骼肌肉危害、暴力、騷擾和其他社會精神與健康影響等，僅分



析如下：

(一) 生殖性危害

女性於不良工作環境存在許多因素可導致婦女的生殖性危害，包括輻射物、化學品、病毒等具有生殖性的危害。例如從事電子業乙二醇醚、鉛作業、紡織業及化學工業、二硫化碳、有害殺蟲劑、游離輻射（例如，X射線和伽瑪射線）、重力、服務業長時間站立、重型起重機械，護理人員接觸巨細胞-病毒、B型肝炎病毒、人類免疫缺陷病毒（HIV）、德國麻疹等，均有造成流產、死胎、不孕、低出生體重兒，導致嬰兒早產、畸形與死亡機率增加。

(二) 人因工程危害

女性從事手工業及電子業等，因人體工學不當造成的重複性作業引起傷害，常超過女性在體能的負荷，再加上日積月累的重複性動作，以及缺乏體能活動的工作，將逐漸累積成局部的慢性傷害，成了女性健康最大的危害。重複性動作加重了局部肌肉骨骼系統的負擔，再加上工作檯擺置姿勢不良，容易造成下背部、頸部、手部等處疲勞、酸痛、麻木與僵硬。臨床上最常見到的，有手部肌腱

滑膜炎、肌筋膜炎疼痛症候群，以及上下肢肌腱炎等，併發症包括腕隧道症候群、椎間板突出，進而引發神經症狀的也所在多有，對於女性護理人員、作業員等，佔全部職業傷害相當高的比例。另女性投入服務業之人數亦明顯增加，因職業關係必須長時間久坐、站立、穿高跟鞋或者是更年期婦女，易導致罹患靜脈曲張，或造成慢性下肢靜脈功能不全。

(三) 壓力 (stress) 與暴力 (violence)

美國國家職業安全衛生研究所 (NIOSH) 於 1999 將工作壓力 (job stress) 定義為當工作需求無法適配工作者的能力、資源或要求時，所產生有害身體與情緒的反應，工作壓力將會導致不良的健康，甚至造成傷害。歐洲執委會 (European Commission, EC) 於 2000 年對工作相關壓力 (work-related stress) 定義為：壓力係由個人與工作調配不良、工作內外角色衝突、並無合理的自我控制工作程度所引起的，面對負面及有害的工作內容、工作組織、工作環境時，所導致之一種情緒性、認知、行為、生理的上之反應型態。另有關暴力之定義，1993 年聯合國發表《消除針對婦女的暴力宣言》，第一次給「對婦女的暴力行為」下了定義：不論發生在公共或私人生活中，對婦女造成或可能造成身體、心理上或性行為上的傷害或任何基於性別的暴力行為。與暴力相關之型態包括攻擊 / 施暴 (assault / attack)、威脅 (threat)、虐待 (abuse)、騷擾 (harassment)、恃強欺弱 / 群襲 (bullying / mobbing) 等。

(四) 高風險職業與產生危害之關聯性

根據國際勞工組織等相關安全衛生研究組織報告與調查指出，女性從事某些特定職業別如醫療保健服務業，或佔相當大比例女性從事服務業等，其所暴露之職業危害有一定之趨勢。常見女性從事不同職業類別與危害之

關聯性如表 1 所示。職業危害包括生物性危害、化學性危害、物理性危害、人因工程危害、心理壓力及暴力等。從事醫療處理工作產生常見的物理危害因子，包括如游離及非游離輻射等等。常見女性職場危害因子如下：

- * **生物性危害**：工作環境潛存具有感染之生物病原體，女性勞工可能經由空氣、針扎、尖利物刺傷或體液暴觸等途徑而造成感染。我國曾爆發醫療院所多名女性醫護人員罹患急性嚴重呼吸道症候群之事件。
- * **化學性危害**：長期接觸粉塵、煙煙、霧滴及有機溶劑蒸氣等，引起之生殖性危害及化學性危害等。如研究發現女性勞工從事半導體業，因接觸乙二醇醚類，引起高機率之流產、致畸胎等。
- * **人因工程危害**：常見的累積性傷害包括：肌腱炎、腱鞘炎、腱鞘囊腫、腕隧道症候、僵頸症候群、椎間盤變性、視機能障礙等。如百貨公司員工以女性員工居多，因長期站立引起靜脈曲張等肌肉骨骼方面疾病。另依據 WHO，女性因在工廠或家庭中從事重複性高的動作與迅速的工作速度，易患有重複性的扭傷。



- * **物理性危害**：女性勞工因搬運重物、從事高溫、振動作業等，引起生殖性危害、流產等。

表1、常見女性從事不同職業類別與危害之關連性

職業性質	暴露途徑與作業型態	健康與安全之危害因子
醫療保健業	接觸病毒或細菌	生物性感染相關傳染疾病、生殖性危害
	針扎或手術刀等刺傷	生物性感染相關傳染疾病
	對病人從事搬運、照護等	下背痛等重複性骨骼肌肉傷害、重力
	輪班、夜間工作	生理性及心理性壓力
	照護精神方面疾病病人	職業暴力
	接觸游離輻射物	致畸胎等生殖性危害
	接觸麻醉劑等消毒用品	化學性危害
電子業、鉛作業、紡織業及加工業	重複性作業	重複性骨骼肌肉傷害
	接觸鉛等化學物品	化學性危害、月經不順、致畸胎等生殖性危害
	輪班、夜間工作	生理性及心理性壓力
半導體業	重複性作業	重複性骨骼肌肉傷害
	接觸乙二醇醚類、二硫化碳等	化學性危害、月經不順、血液毒害、發育障礙及致畸胎、流產等生殖性危害
	輪班、夜間工作	生理性及心理性壓力
手工業	重複性作業	重複性骨骼肌肉傷害
保險業	夜間工作	生理性及心理性壓力
	獨自工作	性騷擾等職業性暴力
農業	接觸農藥、殺蟲劑	化學性危害、致畸胎等生殖性危害
	插秧、曬穀等	下背痛
社會服務業、批發零售業(如百貨公司)	長期站立	靜脈曲張等慢性下肢靜脈功能不全、背部與肌肉等疾病
行政業	電腦打字	手臂頸肩酸痛、肌腱鞘炎重複性骨骼肌肉傷害、眼睛疲勞或視力傷害
家庭看護	接觸病毒或細菌	生物性感染相關傳染疾病、生殖性危害
	對病人從事搬運、照護等	下背痛等重複性骨骼肌肉傷害、性騷擾等職業暴力
	夜間工作	生理性及心理性壓力
	照護精神方面疾病病人	職業暴力
實驗室工作	接觸化學物品、生物感染性病毒等	致畸胎等生殖性危害、化學性危害、生物性危害等
工讀生	接觸不同階層主管、同事、客戶等	性騷擾等職業暴力
美容美髮業、復健按摩業	接觸有機溶劑	皮膚炎等化學性危害
	長期站立	靜脈曲張等慢性下肢靜脈功能不全
	夜間工作	生理性及心理性壓力、性騷擾等職業暴力
	接觸不同階層客戶等	性騷擾等職業暴力

*** 職業壓力 / 暴力：**引起高血壓等心血管疾病、消化功能、下背痛等骨骼肌肉傷病、憂鬱等精神功能疾病、慢性病、自殺等。

另依據 ILO 調查報告指出，婦女從事醫療保健業、金融保險業、社會服務業等，發生的暴力或騷擾等問題相當嚴重，個案明顯比男性員工多。另根據 ILO 統計，女性員工對於遭受壓力產生恐懼的通報率，比男性多 2 至 3 倍，綜合分析其主要原因如下：

1. 從事上述行業由於經常性工作輪班，夜間工作、超時或獨自工作等產生壓力及暴力，具重要因果關係，影響女性從業人員身心健康甚大，影響睡眠品質、消化系統、精神疾病等，且對於家庭生活及社會活動等，均有負面之影響。
2. 年輕、低收入或社經地位較低之女性勞動者，如女性作業員、家庭看護員及年輕工讀生等，因其工作之控制權較低，遭受暴力如性騷擾之案件層出不窮。
3. 管理階層之女性員工易受她們工作部門之主管及同事等之歧視。

三、保障女性勞動身心安全與健康之建議與展望

歐盟、澳洲等國所提國家女性健康政策報告，強調「職業健康與安全」，足見職業安全與健康的重要。我國應遵守對基本人權、人身尊嚴和價值以及男女平等權利的信念，強調女性職場上不容歧視的原則，在工作條件、工作環境方面享有健康和安全保障，尤其是保障生育機能及保護胎兒的權利，並應參酌各國規定及國際組織，對於相關法令、制度與措施，全盤檢討或修訂。檢視我國對於職場女性健康安全的保護政策及研究等尚在起步階段，尚須透過法令修訂、研究調查及輔導等，以強化及落實女性勞動者之保障。



(一)「勞工安全衛生法」有修法之必要性

我國現行勞工安全衛生法規定禁止女性從事部分危險、有害性工作之種類與範圍，當初立法係基於保護女性及生殖能力功能之思維。惟目前女性員工投入產業界已有明顯增加之趨勢，且佔相當大的比例，考量其身體，精神及社會整體之工作條件和工作環境，如生殖系統、身體結構及人因等因素，現行勞工安全衛生法令「過度保護」條款反有「限制」女性勞動者之嫌。為建構兩性就業平權，建議參考 ILO 及歐美等國之相關規定，整體檢視勞工安全衛生法對於女性勞動者之工作限制及保護措施，除對於可懷孕及已孕婦女之特別保障，並重新檢討（或刪除）現行不合時宜之保護條文，以建構女性勞動者安全衛生之工作環境；並充分考量女性勞動者之工作環境、工作條件、超時工作、壓力過大及人因危害等影響身心健康之問題，研議女性健康管理與健康促進之法規，以建構女性勞動者友善職場。建議增列：

1. 立法保障生育機能及胎兒健康：
 - * 規範對於孕婦及產婦不得從事危險性或有
害性工作，如異常氣壓作業等；

- * 規範雇主對於孕婦及產婦之安全與健康，應委由醫師風險評估；
- * 規範雇主應採取措施消除對於孕婦及產婦之危害風險、或調整該婦女之工作職務、或轉換其他適當工作。
- * 參考英、美國之規定，規定對於從事鉛作業之打算生育之女性員工，其血中鉛濃度應於 20 ug/dl 以下。
- * 增訂女工妊娠時，應將其妊娠之事實告知雇主。

2. 刪除限制女性從事部分工作之規定：為建構兩性就業平權，消除對婦女一切形式歧視，刪除部分不合時宜之禁止女性從事部分危險、有害性工作之條文，包括原規定女性不得從事鑿岩機及其他有顯著振動之工作及輻射線場所之工作等。

3. 增列規範雇主應採取適當措施以考量女性勞動者之工作環境、工作條件、超時工作、壓力過大及人因危害等影響身心健康之條款。

(二) 制定高風險行業安全衛生規則或指引

國際勞工組織報告指出醫療保健服務勞動者，其工作環境經常潛存有許多具有感染之生物病原體，勞工可能經由空氣、針扎、尖利物刺傷或體液暴觸等途徑而感染相關傳染疾病。另醫院中消毒人員、麻醉科工作人員常見的化學性危害因子；從事醫療處理工作常見的游離輻射、及肌肉骨骼累積性傷害；另因工作輪班，夜間工作或超時疲勞等產生心理壓力及精神科病房、急診病房發生的暴力問題等，影響醫護從業人員身心健康甚大。我國應參酌國際勞工組織、歐盟等先進國家的立法經驗，及傳染病防治法等，加強規範醫療保健服務作業場所安全衛生應辦理規範事項，建議增訂重點如下：

- * 規範雇主應為避免針扎等職業災害發生，除應予以記錄外，並應實施工程改善、行



政管理、教育訓練等預防措施。並應採取通報系統，以做有效管控措施。

- * 規範雇主應依據醫療保健服務業之危害特性，訂定書面之危害暴露控制計畫，藉由計畫執行來降低暴露風險。
- * 雇主應依生物危害等級，選擇效合格之安全櫃，使勞工在合格之氣櫃下安全作業；生物實驗室應有標準程序使勞工遵行。
- * 規範雇主對游離輻射作業場所應有控制及管理措施，以避免勞工輻射危害。
- * 規範雇主明確訂定職場暴力範圍，如身體暴力、語言暴力、欺凌與性騷擾，並訂定防止方案。
- * 規範考量勞工工作輪班、超時工作及夜間工作應避免工作壓力影響職場健康，增加工作傷害之風險。

(三) 研訂勞動基準法第 84 條之 1，責任制專業人員勞動條件核備參考要點：

該條文對工時、休息、休假女性夜間工作規定由勞資雙方約定，並報縣市主管機關核備，但不得損及健康及福祉。勞委會擬充分考量女性勞動者之工作環境、工作條件、超時工作、壓力過大及人因危害等影響身心健康之問題，研議訂定參考要點，可作為縣市主管機關核備之參考。

(四) 促進職場健康及降低職場罹患職業傷病之措施

1. 建置職業傷病網路通報系統：設立職業傷病服務管理中心網站，做為職業傷病通報之平台，並以通報之資料加強女性特殊職業傷病之分析。
2. 提升勞工健康檢查品質與諮詢服務：提升勞工健康檢查品質，以達到預防及早期診斷職業疾病之目的，及加強職業傷病諮詢與相關職業疾病醫療服務網路，對於身心健康不能適應原工作之女性勞動者應縮短工時、調整工作方式或更換適當職務。
3. 推動職場健康促進活動：與衛生署合作推動職場健康促進活動，內含健康生活、舒適環境及友善職場三大主題，以增進勞工健康意識與提升身心健康。

(五) 強化女性勞動安全衛生研究調查與統計

考量女性勞工之生理、機能與母體之特殊性，強化我國女性安全與健康危害之相關研究，及對於從事高風險行業之危害，並針對危害因子提出預防及改善對策之研究等，均有其重要及必要性。另關於女性職業意外事故與疾病的統計是相當缺乏的，如何透過通報系統或研究調查，找出重要數據與努力方向，應為我國政策規劃之優先考量。建議強化相關研究如下：

- * 強化我國女性生理計測等人因工程之研究
- * 研訂女性從事高風險之行業別、危害因子（如血中鉛等）暴露調查及危害防範指引
- * 研訂我國女性工作重量之忍耐值
- * 參考 NIOSH 及 IARC 等，建立引起生殖健康危害之化學物質或生物感染性物質清單
- * 強化我國職場不同階層女性暴力之相關研究
- * 研究新興產業之製程及使用化學物，造成女性新的健康危害
- * 強化女性經期健康與工作相關研究
- * 強化女性職業意外事故與疾病之相關統計



(六) 推動事業單位加強婦女健康促進、風險評估與勞工參與

依現行「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」規定，雇主應依其事業規模、特性，訂定安全衛生管理計畫、危害辨識、評估及控制及健康促進等。政府應鼓勵事業單位提供必要的婦女輔助性安全健康服務，醫療衛生服務及相關性照顧，及提供安全衛生教育訓練、資訊等。重視婦女安全與健康議題，提供保護女性勞工安全與健康之具體保護措施與風險評估。考慮女性勞工的身體與心理層面，重新調整或修正符合女性員工或懷孕婦女之工作慣例與工作方法，以消除使危險減到最小。

四、結論

政府努力追求女性勞動安全與健康之的目標，不僅在於達成「男女平等」，更要求「尊嚴」與「友善」的實踐。現階段我國女性就業仍受限於傳統社會性別角色之限制及屬於社會文化之慣例及規範壓力，造成女性在職場安全與健康，長期受到忽視。在國際勞工組織、聯合國及世界衛生組織等之呼籲下，我國應透過對於婦女保障之立法等措施，並重視婦女團體關切議題，督促事業單位對女性職場風險評估與健康照顧與保障，期有助於落實保障我國婦女就業權益，並與國際接軌。❖

我國職業工會 發展困境初探

勞工委員會勞資關係處 科員 茹昔文

前言

我國集體勞資關係法制中的工會在過去一直是執政黨掌控的政治機器，誠如勞工陣線所言，台灣與其他多數第三世界的國家一樣，在統治政策上以經濟發展為主要目標，因此，唯恐因工會的強力而破壞了本國勞動力低廉的投資環境，願政府經常大規模地介入勞資關係，以至勞工及工會成了經濟發展的犧牲品。此外，由於台灣的經濟型態是屬於公民營大企業和中小企業分力的二元型態，一般屬於已被組織公民營企業工會，多半受到官方的「層層輔導」，以致在早期多半為花瓶象徵，無法成為基層勞工的代言人（1999：107）。

不同於西方國家工會的發展，歷經鎮壓、容忍、承認、整合等四階段的線性發展（謝國雄，1997：296-297），我國工會政策發展在過去採取所謂的「籠絡以便排斥」（include in order to exclude）（徐正光，1987），在單元化的工會體系下，透過政黨培育的人員進入事業體系或全國性的總工會、地區性的產業工會、職業工會組織，積極扶植親官方的工會，以排除其他自主性工會的成立。

因此，我國工會在過去並未呈現一個自主發展的情形，而是一個親資方或官方的勞工團結組織而已，直到解嚴後，社會自發性力量的崛起，逐漸打破過去工會成為有志從事政治人物的踏腳石，不過，這樣的情況改變大多集中在產業工人（有特定雇主）的產業工會上，因為勞動權益受損或勞動意識的增強，而展現出來的對抗、自主發展的狀態。反觀在職業工會上並未發現有強烈自主的變動，呈現出產業工會向雇主抗爭、走上街頭要求政府修改不合時宜的勞動法令，職業工會僅將焦點集中在勞保議題的政策壟斷（policy monopoly）情形，而呈現工會數目增加，活動力及政策議題狹窄化的一灘死水現象，本文即在探討過去為學者及行政機關所忽視的職業工會，其功能何以發展不彰及轉型遲緩進行檢視。



現況分析

長期以來，台灣的工會結構是以職業工會為主體，從勞委會提供的統計數據中可以看出，產業工會的數目僅約職業工會的四分之一，其組織率由 2000 年的至 2008 年 3 月的發展趨勢，呈現職業工會大幅上升，產業工會小幅下降的狀況。

從會員身份來看，職業工會的會員為無一定雇主及自營作業者，與產業工會由特定雇主僱用的組織的勞工團體，其成員組成差異相當大。再從強調學理上所建構的勞資關係而發展工會脈絡來看，產業工會中的成員與其特定雇主本身有利益衝突關係存在，因此，需要政府大力保障其勞動三權（即團結權、團體協商權、團體爭議權），但在從我國產業發展結構為中小企業為主體，其籌組工會之機率本來就比較低，及職業工會的成員組成上，職業工會無勞動條件及跟雇主利益衝突上的問題。



就數量來看，台灣的工會發展是呈現職業工會數目遠遠多於產業工會的特殊情勢，其根本原因在過去國民黨政府在統治策略上的雙重性：一方面過強制入會、代表性壟斷、層級組織的模式等，由黨政機構對於政府機關或社會性團體進行滲透、動員，做為支持執政的制度性設計，勞資政關係成為學者所稱的「預防式的統合主義」(Preemptive corporatism)，職業工會及國營企業工會受到積極扶植，另一方面為求經濟發展，建立強大的出口競爭優勢，需壓低勞動人力成本，因此壓抑民營企業工會的團結，進而集體協商及勞動條件之爭議也就難以生根發展。

在歐美各國的工會法制中，其保障多係針對一般民營企業的勞工，在我國的過去工會政策的發展扭曲下，現行工會法針對產業工會的保障不足，而實際上多半變成規範職業工會的一部工會幹部法或工會運作指導的法律規範。

而職業工會在勞動政策及勞資關係研究學者中更是被評價為勞保工會，甚至絕大多數職業工會的幹部並沒有意識到這樣的發展有何錯誤，許多職業工會的幹部本身即是企業主，只要不違反工會法施行細則中所規定的兼具勞資雙重身份，未擔任資方團體幹部，則可參選工會理、監事及理事長，勞政主管機關則無可奈何，故而職業工會的幹部多半將職業工會的角色設定在勞、健保的代收代付機關，藉由收取會費、保費及行政補助費等作企業資金周轉，或用作選舉綁樁之用。

從前述論述來看，研究我國勞資關係學者，在討論工會法制或工會發展時，往往將職業工會撇開不論，更有甚者，認為若從外國實際工會組織率係依產業工會組織來看，將職業工會摒除在工會組織率的統計上，我國實際的工會組織率的統計數據立刻將從三成多銳減為百分之六。

過往錯誤的政策造成路徑依賴（path dependence）現象，成為研究勞資關係學者及行政機關所不願面對的燙手山芋，因為改革本身需投入相當龐大的行政資源及難以預期強大勢力的反彈，加上成立職業工會可享有政府立法保障的特殊性待遇，如預收保費的孳息、行政補助費、勞工教育補助款甚至職工福利金的提撥等，產生大部分職業工會幹部對其工會的轉型並不積極。從而由工會法的修正雖大幅放寬籌組工會的限制，惟整部工會法規的重點由廠場工會轉變為以企業工會為主的組織型態，職業工會在政府廢止現行的「產業工會職業工會分類標準表」及廢除核備制改採登記制後，由現行辦理職業工會享有的利益來看，勢必將引發更多人投入籌組職業工會，未來職業工會的發展將演變成兵荒馬亂的戰國時期，須經過一段不算短的陣痛期後，由功能性強、會員人數多的工會生存下來的新型態工會來取代現有的「勞保工會」。為這樣的前提在下面將敘述的問題都能解決的情況下，職業工會方有存活的利基存在。

工會外在困境

由前述的論述來看，台灣威權體制時期之勞動體制，在黨國及法規的介入作用下，產生了兩種特徵：第一，黨國介入工會的人士與運作，致使工會成為黨的外圍組織，利益表達活動接受黨國的左右，不能扮演壓力團體（the source of pressure）的角色。第二，在法制的規範下，工會的成立，需受政府的核可，否則成為非法團體。再加上戒嚴體制的嚴密管制，非法的工會活動幾乎不可能；弱勢的勞工部門就在黨國的監管下，寧靜地成為推動台灣經濟發展的有利因素（洪士程，2006：85）。這也是嚴重職業工會發展的重大外部阻力，以下幾點為我國職業工會發展亟待克服的困境。



一、政策目標不明

首先，過往工會政策係由國民黨以一條鞭方式制訂相關政策，勞工事務在國民黨的組織系統上，中央有社會工作會，指揮和監督直屬中央的產職業黨部，在地方則由省、縣市黨部來統御地域或企業單位的下層檔組織。國民黨對於勞工的干預主要是透過各級工會組織的控制。其運作方法如下。第一，指導和扶植工會組織的設立，以抵制具有敵意性或獨立性的工會出線。第二，干預工會的選舉，透過提名和動員的方式，支持黨員當選理、監事。第三，為了操縱工會組織的運作，工會的職員和幹事亦極力爭取由受過訓練的黨員擔任，其目的在主導工會的活動，以避免黨無法操控的行為。第四，以政治地位的升遷或物質利益等手段來籠絡表現優秀的工會領袖，使其確實執行黨的勞工政策並貫徹黨對於工會的領導權（徐正光，1989：109）。

在 2000 年政黨輪替前，在中央勞工行政主管機關中工會政策主要係執行黨之規劃，在 2000 年政黨輪替由民進黨執政後，民進黨在工會政策上並無明確的體系籌畫指揮，而由混亂的政治權利運作引導行政官僚開放工會組織，然而，在過去單純執行黨中央的工會政策執行機構，要改變成規劃工會政策的機構，行政官僚顯得適應不良，並且產生一個窘境在於，內部人才不足及行政文書作業佔了大部分心力，無暇亦無能力思考如何引導職業工會轉型發展。



二、官方輔導不足

民進黨勝選相當大一部份依賴不滿過往國民黨掌控各縣市總工會的工會幹部，脫離籌組的各縣市產業總工會，依靠草根性力量贏得政黨輪替後，由政治力引導行政官僚大幅開放全國性總工會、各業聯合會成立，但原有的工會法制及人力都未即調整，行政機關原有的補助款資源成為眾多工會搶奪的大餅，而政治人物亦利用此項資源作為選舉綁樁的工具，行政官僚亦無法就資源妥善分配運用提出合適的方案，在上層不支持，下層工會團體的壓力下，行政官僚的心力大部分花在安撫及處理各工會內及各工會間的選舉紛爭，並教育及教導這些突然暴增的工會幹部有關工會法制相關的課題，在上層聯合組織大幅的擴增的情況下，勞工教育成了佔據負責工會政策官僚的龐大負擔。

以目前工會業務處理而言，係由行政院勞工委員會勞資關係處的工會科負責，其人力分配為 1 位科長、2 位專員、1 位秘書及 3 位科員，共 7 位，若除前已述及之業務外，尚須辦理全國模範勞工表揚、工會邀請大陸專業人士來台參訪審查、有關工會法制之修訂及解釋、工會幹部的培育等，另外還需負責該處綜合業務，在日常業務繁重的情況下與人力亦無擴編的可能下，擬定指導及輔導方案成為行政官僚次優先的政策選擇（secondary-preferred choice）。

三、法制規範陳舊

現行工會法第 6 條第 3 項規定產業工會、職業工會之種類，由中央主管機關定之，內政部復於 1984 年訂定「產業工會、職業工會分業標準」，勞委會成立後接手，要求縣（市）政府在發起籌組職業工會時，須為該分類表中所規定的職業類別，否則籌組程序將不予許可，若要籌組新型態的職業工會需由發起人先向縣（市）政府提出申請後，再由縣（市）政府提到每半年召開一次的增修會議，將會中委員同意後增訂至該分業標準表後，方得發起籌組，雖保障了新進入的職業工會爭搶辦理勞、健保的障礙，但也造成了現行工會在制度性保障下的無危機感。

另工會法對於工會運作雖有詳盡的規範，為明顯未隨時代演變而調整，工會內部發生選舉糾紛或其他爭議時，基層工會及地方主管機關往往不是透過司法途徑處理，而是交由上層主管機關解釋，工會法在修法阻礙下，行政主管機關透過配合時空環境不斷變遷進行適宜性的解釋，惟在現行工會法的限制下仍有一定的解釋侷限性，行政主管機關所做的解釋不能溢脫現行法制規範，否則將遭到內部法制單位、行政院法規會、訴願會及法院的抵制，故制度性的障礙（institutional obstacle）仍是目前拋之不去的困擾。

四、政治考量干預

職業工會的發展因 1979 年勞工保險條例第六條修正，允許無一定雇主職業工人只要是職業工會的會員，即可加入勞保，政府還負擔了 40% 的保費，使得職業工會的數目急速上升，在 1979 年僅有 397 個（衛民、許繼峰，1999：179），至 2008 年 3 月底已大幅增長為 3,428 個，允許成立職業工會背後產生的利益，變成政治人物可以操控的籌碼，以及我國加入職業工會的勞工，其目的在於投保勞、健保，在過去歷史因素的影響下，並無強烈的勞工意識，對於監督工會的運作無法投入太大的心力。

尤其是地方政府的選舉，部分（縣）市政府所掌握的龐大勞工教育補助款，其分配呈現高度忠誠的選舉樁腳其所分配的額度也就愈大，造成除經濟性利益的補助款獲取外，加上許多工會幹部本身亦兼具頭家（資方）的身份，配合政治人物的需求更能協助其事業的擴展，政治力量可說引導了職業工會的發展甚深。

五、機關權威喪失

勞資關係法制的發展，不論從西方或我國都是不斷突破現行法制的狀況，如 1995 年台北縣產業總工會成立後，各縣市一連串總業工會的成立，雖然沒有馬上獲得官方的承認，因民進黨欲獲得政治勢力的奧援，在其執政縣市紛紛發給登記證書，呈現勞委會認定為非法組織，縣市政府則予以承認的怪異現象，雖然後來亦透過行政命令予以放寬，不過已經造成對於主管機關管理、引導力量的折損。

又勞工行政主管機關在勞動保護上被賦予過多的任務，相較於財經部門有經濟部、財政部、經建會、金管會、中央銀行等分別處理不同範圍業務，在現行政府資源的分配下，勞工行政主管部門是相對弱勢的部門，資源不足、任務又多的情況下，在近幾年雖以推動大量勞動保護立法，但在社會愈發開放多元的發展下，對勞工行政部門的批評亦層出不窮（much more critical），當然，這可視為一良性的批評，但對於政府試圖引導職業工會轉向良性發展的力量仍然產生傷害。

工會內部窘境

談完工會外部窘境後，亦不難發現這些窘境造成職業工會內部許多的窘境，這些內部窘境對於後續的政策變遷又產生一定程度的抵銷作用（trade-off），若不一併解決，則行政機關再多的引導、配套措施將只能激起極微弱的漣漪效應（ripple effect），不足以對於現在職業工會發展乃至變革產生幫助。

一、視野想像欠缺

工會法第五條雖有明文規定工會的任務，惟實際上過去職業工會的任務遭到政府的限制，職業工會亦不被期待作為勞動者的權益的靠山，因此，透過勞工保險條例施行細則第 48 條及全民健康保險法施行細則第 49 條第 2 項的立法保障下，可以預先代收 3 個月至 6 個月的勞、健保，其預收保費孳息或勞保局及健保局的因代收代付所補助的行政費用，因不屬於工會法第 20 條規定須經會員大會或會員代表大會議決之事項，成為工會幹部私下運用的財源，在財源穩定的情況下，職業工會以選票作為掌握民意代表或威脅民選首長的籌碼，箝制行政機關修改現行保障項目，則不需擔心職業工會之運作困難。

當所有職業工會都以辦理勞、健保代收代付業務時，其焦點視框（focus frame）即脫離不開勞、健保及其相關議題，因為議題的熟悉度與其網絡的密切度，使得大部分職業工會幹部能以最小成本耗費在保護其自身利益上，其視野及想像力產生自然侷限。



二、學習典範稀少

我國工會政策的發展在過往法規及行政力量的壓制下，職業工會業務脫離不了勞、健保，頂多由政府撥補的職工福利金辦理會員福利，如優秀子女獎學金，或技藝性質較高的職業工會接受政府補助辦理會員或一般民衆的職業訓練，近來烹飪、美容美髮等工會，在職訓局提供補助下辦理免費或部分收費的職業訓練略有成效外，大部分的職業工會找不到可資學習的典範。

我國特殊的工會發展模式及脫離國際勞工組織的連結，使得職業工會無能力參與國際性的工會社群，工會對於國際上工會發展及改革的狀況可說是毫無所悉，即便透過勞工教育獲得國外工會發展現況，亦不認為適合台灣本土的發展，許多新工會的改革方向需要靠組織規模壯大才能辦理，既然國內沒有良好的學習典範，在沒有政策誘因（policy induces）的引導下，職業工會沒有變革改變的動力。

三、改革勇氣未有

職業工會幹部中有許多兼具勞資雙重身份，或實際而言，本身即是很明顯的資方角色，職業工會的成立跟籌組重來就不是為勞工謀福利、爭取勞動權益的改善，反而是其企業經營的一部份，如同開小吃攤一樣，如果這類型的工會有利益可賺，那甚至可以再成立另外一類型的職業工會，就像開餐飲連鎖企業般，心思不再勞工權益改善上，自然不認為有改革之必要。

此外，如前述跟行政機關打交道的印象不佳外，台灣社會多元化的發展，導致其他替代功能不見得要由工會獨佔，只有會員流失嚴重或遭相近形態工會搶奪造成工會營運困難的職業工會方有動機積極尋求改革的選項，這些工會會透過爭取行政機關的部分資源釋出或政策轄區（policy arena）的開放，

爭取其生存利基，如計程車駕駛員工會一直積極向交通部爭取「業必歸會」，要求從事計程車駕駛員工作必須加入工會才行，因為政策轄區及協商對象明確，這樣的議題不斷曝光，但其他職業的工會就無積極的態度去要求，而且從此例來看，要求的仍是外部對象，而非尋求工會自身體質的改善或運作績效的提高。

四、內部利益紛擾

前面不斷述及經濟利益的獲取，自然引發非核心的工會幹部的眼紅，產生利益競逐的現象，在少部分的職業工會中，手腕好的工會理事長會讓所有的幹部利益均霑，例如將運用勞工教育經費名義辦理幹部旅遊、將盈餘經費購置紀念品於召開大會時贈送參加者、行政補助款及預收保費盈餘私下分贓。手腕不好的理事長，將這些利益私吞，或只與少數幹部分享，因為司法爭訟成本太高，未受利益的非核心者若未能在下次競選中獲勝，則會選擇脫離原本的工會，另外籌組相近的職業工會爭奪會員及分享該工會原有的財源收入，造成職業工會的發展愈加細碎化（fragment）。

愈細碎化的結果造成職業工會的功能愈無法開展，職業工會理事長的頭銜成為一項利益獲取的管道及自我彰顯的名器，也因此職業工會的發展而以較產業工會迅速的一大原因即在於此。另外，有了這樣名器後，代表背後有一群會員，政治人物自然自然要加以籠絡，其目的也許不期望獲得這些工會背後的選票，因為會員對工會的認同感不強，不見得會照工會的引導支持特定候選人，而是期望這些工會在選舉時成為穩固的樁腳，或即使吸納不成亦不會成為攪局者。

五、環境脫節嚴重

在立法保障下及政治勢力的干預下，大部分職業工會幹部，投注的心力在如何維繫其利益的確保，故參加上層組織跟其他工會互通聲息，或藉由上層工會的管道與民選首長、民意代表建立關係，維持網絡的成本低廉，遠比進行變革所花費的代價或不可預測的風險來得划算，因此，交際應酬成了這些幹部相當重要的任務，目的在於維繫原先建構的保護網（network maintain）。

勞工勞動條件的改善、勞動權益的爭取不是工會首要的任務，對於其他的政策議題自然無心力關注，會員在遭遇勞動權益問題時，工會無法且無能力提供會員協助，會員只能轉向勞工行政機關尋求協助，當這樣的情形一再反覆出現時，何能奢望會員在需要幫助時想到工會，對工會產生忠誠感，若非勞保中職災給付嚴格規定相同業類人員須參加同一業類的職業工會，以減省行政機關檢核職災費率與給付



事由，未來透過網路、郵局、超商繳費，由勞保局各地辦事處核發給付時，職業工會生存利基還能否存在呢？雖然在當下的情狀，反對力量的強大促使行政機關不敢有所調整，但當社會愈多元開放，職業工會現在的代收代付功能就愈可能遭到其他機制取代。

六、智識人才不足

依筆者接觸職業工會幹部發現，職業工會中許多幹部擔任理、監事超過二十年所在多有，而職業工會的經營，集中在辦理勞、健保業務上，依照會員人數多寡聘請會務人員辦理，因台灣職業工會規模小，理、監事均為兼任，大部分會務由理事長跟 1 至 3 位左右會務人員辦理，最基層的縣市職業工會則多半只有 1 位會務人員，並跟其他職業工會共用場地聯合辦公。

在這樣不具規模經濟的情況下，自然吸引不了有能力或有改革創意的新血投入，職業工會沒有新血的加入，自然變革的種子就不容易發芽，亦難以吸收新觀念融入工會的經營運作，加上職業工會的幹部多半不具備有企業經營所需基本知識，如會計、財務、人管等科目的經營背景，使得職業工會的經營突破不了勞、健保議題外的思考角度。

結語

職業工會發展困境有許許多多，有外部的行政機關的因素，更重要的是工會內部的干擾及阻力，實情若沒有被揭露並不代表問題就不存在，本篇文章係筆者在從事工會輔導業務一年多的經驗當中，所汲取的經驗與心得，當然囿於筆者經驗及學識侷限，有許多情境可能是筆者主觀上的揣測，未必符合實際的現況，但若要改革職業工會，引導走向一個發展健康的道路，扒開其陰暗面的運作困境有其必要性，也才能更加對症下藥，既治標也治本。

成功的問題解決，需要以正確的解決方案來解決正確建構的問題，因此，在尋求職業工會發展轉型的同時，必須先思索政策問題是什麼，進而建構政策問題（construct policy problems），才不會以正確的解決方案去解決錯誤建構的問題，造成重大資源的損失級減低解決問題的效果，而產生公共政策學上的「第三類型錯誤」（type III error）。

本文試圖在現行職業工會運作上耙梳出一些問題的脈絡，並不試圖找出立即而有效的特效藥、萬靈丹（policy panacea），職業工會過去在社會安全體系中扮演了穩定社會的角色，未來仍舊將在勞動政策上的參與佔有一席之地，檢視問題後一個一個治療，才能在後續的階段賦予職業工會更重要的任務，真正成為政府施政上的夥伴（governance partners），至於政策引導的策略性措施，可能有待未來其他學者專家拋磚引玉加以補充。❖