

國民年金與勞動年金——

國民年金法制訂後勞動年金法案應有的配套與修正措施

郭明政

一、前言

國民年金法業經立法院三讀通過並經總統公布在案。依該法規定，國民年金制度將於2008年10月1日付諸實施。經由此一法律的制訂，以及據以建構的國民年金制度，將使得台灣的福利國家建構更上一層樓，也因此更趨近於歐美日國家，甚且超越。按直到今天，縱使在工業國家，國民年金亦僅見諸特定國家，例如日本。止於多數工業國家，諸如德國、美國，皆未有國民年金制度之實施。雖然如此，德國、美國等工業國家，除極少數例外（例如澳洲）無不擁有歷史悠久、體系完整的勞動年金制度。

從工業國家的經驗，甚且從學理上加以分析，勞動年金制度的迫切性，絕對遠高於國民年金。甚且，勞動年金的迫切性，也遠高於附加的第二層制度，諸如勞基法或勞工退休金條例所規定的有關制度。雖然如此，台灣的勞動年金制度卻遲遲無法上路。如今，勞動年金法案（審議中的勞工保險條例修正案）正於立法院審議並已交付黨政協商，數十年規劃的勞動年金，終於可以認真的期待。勞動年金的完成立法，應只差臨門一腳。有鑑於國民年金與勞動

年金的緊密關連，因此務必就勞動年金的規劃再次檢視，並提出相對應的配套與因應措施。

二、國民年金與勞動年金的關係

從國民年金第一條之規定，可以明確得知，國民年金乃是為未加入勞工保險、公教及軍人保險之其他國民所設立的補充性制度。由此可見，勞工保險、公教保險與軍人保險必須擔負第一線的保障責任，而國民年金則屬於備位的第二線。經由此等設計，將使幾近全數國人的老年安全獲得重大突破。從此，台灣的社會安全制度，尤其在健康照護及老年安全上，將是日本、瑞士之後，採行全民性健保與年金保險的國家。然而，這一切仍得等到勞工保險年金法案得以順利完成立法，否則仍只有繼續無奈的等待。按國內的軍保、公教人員保險的退伍、養老給付雖未有改採年金的規劃，但軍公教人員（除私校教職員）的退撫制度皆已採行年金制度，因此軍保、公教保是否改採年金給付，並不若勞保改革的迫切性。國民年金之實施，非屬軍保、公教保及勞保之其他國民，也將受到年金制度之保障。如果，勞動年金不能如期完成立法，全國勞工豈不成了唯有不受

年金制度保障的國民。相對於工業國家的年金制度概以工業勞工為其最優先保障對象的制度設計以觀，台灣絕無理由將勞工摒除於年金制度之外。

其次，國民年金與勞動年金的關係，尤見於國民年金對於勞工保險的依附。按不止國民年金的投保金額將以勞保的最低級投保金額為基準，甚且其執行亦將委由勞工保險局。準此，依附於勞工保險的國民年金都已上路，主體的勞動年金，更無理由不儘速完成立法並付諸實施。

三、國民年金法與勞動年金法案之比較

若將立法院審議中的勞動年金法案與國民年金法加以比較，將可發現，已立法通過的國民年金法的主要原則與內容，相當大部分係源於勞動年金法案。就此，只要觀諸2003年12月31日立法院一讀通過的勞工保險條例修正案以及目前審議中的勞工保險年金法案，即可見之。惟在此之餘，國民年金法也有甚多異於勞動年金法案的規定，甚且是勞動年金法案所未有的¹與內容。凡此，謹擇要分述如下：

1、相同之原則與內容

- (1) 以社會保險制度作為社會安全制度的核心
經由國民年金的立法，得以再次確定的是，社會保險乃是台灣社會安全體系的主要內容。也就是，社會保險的優先性與核心地位，絕對優先於雇主責任、津貼制度與個人帳戶等制度。
- (2) 以年金制度作為老年、身心障礙者及遺屬

保障的主要手段

經由國民年金法之制訂，定期、分期給付的年金制度再次獲得明確的政策宣示。由此，無疑宣示，一次給付無法提供國民的老年安全。

- (3) 年金制度乃是涵蓋老年、身心障礙與死亡三種風險之制度

經由國民年金法之制定，再次宣示年金制度絕不止於老年保障，而包括身心障礙、死亡之風險。



亦即，任何所得永遠中斷之風險概屬年金制度之任務所在。

- (4) 年金制度乃是不受物價變動影響得以發揮實質保障功能的制度

國民年金法，尤其有關給付水準的調整規定，明確的宣示，年金給付務必隨物價指數而調整。如此，國民的保障始不致受到物價變動的影響，而可以發揮實質的保障功能。

- (5) 具有最低保障功能的制度設計

從國民年金法得知，當給付水準低於特定數額（3,000元或4,000元）時，得以請領最低數額之給付。與眾多工業國家相較，此等規定絕對是進步的規定。此外，對特殊情境者，例如扶養未成年子女之身心障礙者或遺屬最多加給達50%，也是極為重大的突破。

(6) 得以量出為入、自動調整的保費機制

保費的自動調控機制，也是揚棄過去僵化體系，向工業國家趨近的重大突破。從此，不但使得財務的危機可以獲得減少，也有除政治化的正面意義。

(7) 逐年提升保費的務實作法

基於隨收隨付的基本原則，社會保險的財務以當其收支平衡為原則。因此，保險費率的訂定，當以當期或短期財務的穩健為標準。準此，有關的基金當以一年、至多三年、五年之出納準備為已足。就此，國民年金法及勞動年金法按以20年準備金為基準的規定，實過於保守，而有檢討之必要。

(8) 期待保障之重大革新

不論是國民年金法或勞保年金法案，今後不但保險年資得以併計，轉換職業的自由、年金的期待利益也可以獲得保障。從此，因離職、出國等因素中止保險關係者，其年資該不再被沒收。如此，不只勞動自由獲得保障，國民的社會保障也才得以貫徹。

(9) 相對保險費的革新

不論是國民年金法或勞保年金法案，其年金給付的計算基準不再是最後三年的投保薪資，而是通算被保險人一生對於保險體系的相對貢獻度，並將其換算為當前（應指開始請領前一年）的保險費價值的方式，乃是克服過去低薪資、低保費而得以嘉惠勞工及所有國民的重要改革。惟此等措施，在法規中實有更為具體、明確規定之必要。

(10) 依循大法官會議第549號解釋之改革

依據大法官會議第549號解釋，遺屬給付的受領者，應以實際受被保險人扶養者為限。針對此等問題，不論國民年金法或勞動年金法案，皆已做了相當程度的回應。但為了貫徹「遺屬給付乃是扶養義務的替代，而非遺產」的基本精神，有關規定仍應有更為細緻的改革必要。

2、近似，但略有差異之原則與內容

國民年金法與勞動年金法案彼此近似，但略有差異的原則與內容主要有：

(1) 所得替代率

國民年金法已將所得替代率規定每年為1.3%，而遠高於勞動年金法案的1.1%。據此，勞動年金也有必要隨之調整。簡單的作法，乃是將勞保年金的所得替代率也改為1.3%。其次，則可以將國民年金數額之投保薪資改為1.3%，其餘再規定為1.1%或1.2%。若採後者，對於財務的壓力雖可減輕，但過於複雜，而未必給予考慮。

(2) 因應人口老化而延長退休年齡

就此，國民年金將請領資格逕定為65歲；勞動年金則採由60歲起算，並逐年延長的作法。凡此，皆屬因應人口老化所必須的必要手段。也是各工業國家最廣泛採行，也被認為是根本解決人口老化問題之必要措施。

3、不同的原則與內容

按國民年金所採取的基本原則乃是最低生存保障的原則，也因此異於勞保年金「原有所

得水準」，也就是等比例的相對水準的基本原則。在此前提之下，遂有國民年金的均等保費、均等給付，皆大異於勞動年金所採行依實際薪資而異其保費與給付的制度設計。就均等保費而言，可能出現人頭稅的問題，也就是對於弱勢者課除高賦稅負擔的問題。就此，除了國民年金的全面補貼，亦即彩券盈餘及可能的增值稅，得以減輕低受入者的負擔外，依據資力及身心障礙狀況的保費補貼，則亦可提供實質的保護作用。如此制度設計雖可更加精細，但能有此突破，亦即突破過去以身份、職業為補貼原則的陳規，可說已是值得肯定的重大突破，而深值肯定。該對於此，勞保年金的保費補貼制度卻仍未見重大改革，這或許可列為下一波改革的重點。至於勞動年金是否也應得有彩券盈餘及增值稅的挹注，則是一個嚴肅的問題。就學理而言，勞工保險的被保險人，也當享有此等補貼，至少就國民年金投保金額之部分薪資。此一問題，若不再此次改革中處理，也必是今後所應面對的根本問題。

又國民年金原則上乃是全新的制度，因此除了顧及原屬農保被保險人之國民或原已領取各種老年津貼國民之個別情況，原則上不須考慮現制轉換的問題。勞保年金法案中，有關選擇一次給付的選擇權規定，即屬此等特別規定。其他諸如，鼓勵延後退休的規定，亦僅見於勞動年金。其實，國民年金，亦可有類似之規定。甚且，不論是國民年金或是勞動年金，皆可更有進一步的勞動促進措施，諸如部分退休制度的建立等。凡此，當屬後續改革的重點問題。

四、結語—勞動年金法案應有的配套與因應措施

經由以上說明，當前所應儘速達成的無非是完成勞動年金的立法。只有國民年金，而無勞動年金，乃是本末倒置的作法，甚至是令人無法想像的奇異現象。

經由國民年金的立法，眾多的基本原則已經獲得澄清。凡此，或不應成為目前爭議的焦點。當然，此等原則需要隨時修正。工業國家的年金制度已有超越百年的歷史。而這百餘年來，也無時不在改革。國民年金與勞動年金的實施，乃是一連串改革的開始。

雖然如此，目前勞保年金法案的部分內容，仍有配合、因應國民年金法之必要。其中，所得替代率或是最為關鍵的問題。其他諸如政府補貼的財源、補貼的標準，也都可以再行檢討。至於準備金的額度以及相應的保費調整規定，則是另一個關鍵的問題。

國民年金與勞工保險年金歷經政府多年來規劃，也因為當時時空環境因素，蹉跎了許多年，好不容易國民年金法能在朝野共識下完成立法，勞工保險年金推動時機在此時更臻成熟，朝野更應拋棄成見，趁勢完成勞工保險年金法案三讀通過，讓勞工有一個選擇年金的機會，勿再讓台灣的社會安全制度建構上獨缺對勞工的完整年金保障，而留下無限遺憾！

（本文作者 國立政治大學法學院教授）

「中華民國九十六年罪犯減刑條例」 減刑之更生受保護人就業服務措施

丁玉珍

壹、前言

立法院在6月15日三讀通過「中華民國九十六年罪犯減刑條例」，因此於96年4月24日以前犯罪者，死刑減為無期徒刑、無期徒刑減為有期徒刑二十年、有期徒刑判刑一年半以下者，皆可減刑，並以7月16日為基準日，依據法務部統計預估，「中華民國九十六年罪犯減刑條例」施行後，超過2萬5千名執行中受刑人得以減刑；再依據法務部統計資料顯示，自96年7月16日至96年7月27日止，已有11,148名受刑人於減刑條例施行後釋放出監。

鑑於該等受刑人於出獄後面臨生計，投入就業市場，勞委會職訓局特採行相關就業服務措施，以協助渠等順利重返社會並獲得合宜勞動的情境；本文將以該條例的立法要旨、就業服務的具體措施及案例，以說明當前對減刑之更生受保護人的關懷，並強化就業服務的功能。

貳、「中華民國九十六年罪犯減刑條例」 的立法背景

按中華民國憲法第40條、赦免法第6條規定，赦免係屬總統之職權。而赦免，依據赦免

法第1條規定，係包括大赦、特赦、減刑及復權。我國憲政史上之紀錄，在大陸時期及來臺戒嚴時期，曾有大赦、特赦、針對特定對象減刑之例。解除戒嚴後，曾有李前總統於77年、80年透過制訂減刑條例一般性減刑。減刑條例制訂程序，依據赦免法第6條第1項規定，總統得命令行政院轉令主管部會為大赦、特赦、減刑、復權之研議。第2項規定，全國性之減刑，得依大赦程序辦理一般性減刑。

罪犯減刑之立法意旨，乃政府對於偶蹈法網之罪犯，除危害國家社會法益情節重大及怙惡不悛者外，特施寬典，予罪犯改過遷善更新之機，而我國歷次制定罪犯減刑條例辦理全國性減刑，均有其時代背景及意義。本次制訂九十六年罪犯減刑條例之目的，適逢二二八事件六十週年、解嚴二十週年，為彰顯政府予犯罪者更生之寬典，兼顧寬嚴並進之刑事政策，予輕刑罪犯更新向善之機，特別制定「中華民國九十六年罪犯減刑條例」，給予受刑人悔改向上之機會，鼓勵罪犯自新，以示國家慎刑恤獄之意。

該條例業於96年6月15日經立法院三讀通過，總統於7月4日公布，並於96年7月16日施行。九十六年罪犯減刑條例適用之基準日係以96

年4月24日陳總統對外宣示之日，為減刑之基準日，亦即犯罪須在96年4月24日以前，依本條例規定應予減刑者，始能適用本條例規定減刑。

我政府於民國77年及80年先後辦理二次全國性減刑，根據法務部「監獄受刑人因減刑出獄及再犯入監人數」統計資料顯示，以十年(77年至86年)為統計基準，其中因77年減刑條例出獄人數計31,056人，減刑再犯人數計6,132人，再犯率為19.7%；另適用80年減刑條例出獄人數計27,706人，減刑再犯人數計4,490人，十年(80年至89年)再犯率為16.2%。此外，根據「監獄受刑人出獄後再犯罪被判有罪人數」統計資料顯示，同樣以十年(86年至95年)為比較基準，出獄總人數為31,083人，再犯罪總人數為14,563人，總再犯率為46.9%；其中執行期滿出獄人數為17,103人，再犯罪人數為8,093人，再犯率為47.3%；因假釋出獄人數為13,980人，再犯罪人數為6,470人，再犯率為46.3%。由以上統計資料顯示，因全國性減刑而出獄人犯的再犯率，均遠低於一般受刑期滿出獄或者是假釋出獄之後的再犯率，因此適度辦理全國性減刑對鼓勵人犯悔改向上亦有正面之意義。

參、整合跨部會資源辦理更生保護業務

罪犯減刑是總統基於憲法職權所為之寬典，對於偶蹈法網者，除危害國家社會法益情節重大及怙惡不悛者外，給予悔改向上之機會，因此為擴大社會關懷面向，協助更生人向善，回歸正常生活，並降低再犯率，於該條例公布前，行政院期周延考量，提昇社會福祉為前提，業積極運籌克竟完備之前置作業措施，

並密集召開各該系統整備會議，進而完成跨部會整合協調事宜。相關部會本諸權責，規劃提供完整的配套措施，希冀藉由政府團隊表率帶動民間力量，共同協助減刑出獄人復歸社會。其中，整合之系統及資源包括觀護人、社政、就業、警察、衛生、醫療機關、自治團體、慈善團體、財團法人臺灣更生保護會等，透過全臺總動員合作機制，落實立法院通過之減刑政策，以臻「中華民國九十六年罪犯減刑條例」立意目的，並竭誠歡迎更生受保護人能重新感受社會溫馨的陽光。

有關跨部會資源整合所辦理之更生保護業務，包括協助減刑出獄人辦理返家或安置事宜，並結合就業、社政、衛生、醫療、毒品危害防制中心等機構人員進行入監聯合宣導計120場，提供全面性之保護資訊及輔導；針對96年7月16日實施當日共釋放之9,597名受刑人，各相關部會如衛生署、內政部警政署、勞委會等均指揮所屬機關如各地衛生局、警察局及就業服務機關等，於減刑當日進駐各監獄設置衛教服務站、協助護送精神病、重病或愛滋病人返家或至指定處所、加派警力維持當地治安等。

肆、就業服務措施

依據行政院主計處九十五年資料顯示，臺灣地區失業者平均失業週數24.28週。然，對於甫出獄之更生受保護人離開職場已經有一段時間，因長時間與社會脫節，遑論對於職場環境的陌生，致其難以適應一般職場；或因就業價值偏差、就業觀念不正確、個人職業期待不符就業市場現況、就業技能不足…等；或因社會

刻板印象、大眾標籤化影響、個人身分不願曝光及僱主僱用意願低…等因素，更生受保護人面臨上述種種負面因素，及對於重返社會的茫然，短時間內就業實非易事，亟需政府部門提供就業服務措施及資源，協助其迅速再就業。為提供具就業意願及有工作能力之更生受保護人於出獄後能適時被社會接納、肯定並順利就業，勞委會辦理各項就業服務配套措施，期協助渠等曾經迷失方向之羔羊，順利重返就業職場，安定生活，再次重塑個人生命新紀錄。相關措施說明如下：

一、掌握個案來源

(一) 預估服務人數

依據95年法務部統計資料顯示，出監人數為3萬5,709人，又依據勞委會之統計資料顯示，95年透過公立就業服務機構系統求職之更生受保護人者計約2,726人(含更生保護會求職轉介約1,570人)，因此會透過公立就業服務機構系統求職之更生受保護人約為7.6%。依經驗比例值推估，此次「中華民國九十六年罪犯減刑條例」超過2萬5千名受惠之更生受保護人中，透過公立就業服務機構求職之更生受保護人預計將超過1,900人。

(二) 建置完備之個案來源網絡

由公立就業服務機構主動連結法務相關單位(矯正機關、地方法院檢察署觀護人室等)或團體(更生保護團體等)，協助提供具就業意願與就業需求者名單，俾以掌握更生受保護人個案來源。另財團法人臺灣更生保護會亦依更生受保護人需求，結合當地法院、社政、教育、衛

生、勞工、退除役官兵輔導、毒品防制中心等機關，依相關規定迅予以轉介，洽請更生輔導員協助輔導及追蹤，或運用社會資源實施保護，更生保護會對於有就業意願者，立即提供輔導並轉介更生事業、協力廠商、就業服務機構等。期藉由開闢社會多面向管道，協助渠等及早融入社會，安定生活。

二、強化就業服務機制

(一) 勞委會於96年6月28日以勞職業字第0960501578號函頒：行政院勞工委員會因應「96年罪犯減刑條例」受惠之更生受保護人就業服務措施，裨益加強協助本次全國性減刑對象之更生受保護人順利就業。

(二) 提前入監所對於近2個月即將出獄之受刑人提供服務

1、建立正確職業觀念與職場接軌之就業準備宣導活動：

辦理建立正確職業觀念之宣導、重返職場的心理準備、求職與就業技巧、創業資訊、職業訓練資源、成功案例經驗分享、產業市場的經營分享等，及早提供就業市場狀況資訊，俾以協助其出獄後順利就業。

2、就業適應成長團體活動：

由矯正機關協助篩選具有工作能力及積極工作意願之受刑人，以就業適應團體之辦理模式，輔導並強化受刑人自我認知、求職技巧、壓力管理、職業探索、職場趨勢、創業資訊等就業準備，進而提昇其求職與就業適應能力。

(三) 減刑後出獄之更生受保護人出監所後續就業服務

1、單一窗口個案管理專人服務：

由公立就業服務機構個案管理員提供專人就業服務，就業服務個案管理員可針對更生受保護人擬訂個別性處遇計畫，提供多次就業諮詢服務、職業訓練諮詢、支持性就業服務或轉介服務等，且靈活結合轄區資源及運用各項相關工具（包含：職業心理測驗工具、多元就業開發方案、就業促進津貼、就促研習活動、預約制服務等），並可依更生受保護人之需求陪同面試等服務等，以臻協助更生受保護人順利就業之目標。

2、提供就業服務與職業訓練資訊：

提供就業市場及求職求才訊息，協助更生受保護人多管道資訊來源，裨益順利就業。並依其需求，提供職業訓練、技能檢定及相關勞工法令等資訊，俾以做好進入職場接軌的準備，強化就業核心能力。

3、安排就業促進研習活動：

辦理有關就業促進研習活動，建立就業前應具之準備(例：就業市場現況、面試技巧、履歷表撰寫訓練、建立正確職涯觀念與工作態度、建立自信心等相關知識)，並協助如何了解所要應徵公司的基本資料、公司特質與自我能力評估等，強化更生受保護人就業能力，以增加就業媒合機會。

4、協助參與現場徵才活動：

為免更生受保護人身分曝光，鼓勵渠等勇於參與轄區公立就業服務機構辦理之一般民眾現場徵才活動，並鼓勵及邀請有意願僱用更生受保護人之企業參與徵才，透過現場徵才與企業面談交流，打破社會刻板印象之藩籬，增加更生受保護人就業媒合機會。

5、創業輔導：

對有意願創業之更生受保護人，提供創業諮詢服務，提高創業成功機會。女性更生人有創業意願者，可運用創業鳳凰專案輔導機制及融資專案貸款，協助渠等參與創業研習課程，提供創業顧問全程陪伴輔導，及申辦創業貸款，保證專款計新臺幣一億元，融資金額約十億元。

(四) 運用相關促進就業工具協助更生受保護人就業

1、鼓勵企業雇主進用更生受保護人：

放寬「雇主僱用失業勞工獎助辦法」相關規定，使更生受保護人出獄後即符合可請領相關津貼之條件標準，本會以令釋核釋減刑出監更生人在監服刑期間無工作事實，可適用「雇主僱用失業勞工獎助辦法」第2條特定對象之失業期間需達30日之規定，得於減刑出獄後經公立就業服務機構就業諮詢，運用僱用獎助辦法推介就業。獎助方式為企業雇主僱用更生受保護人，每人每月補助5,000元，補助期間最長12個月。

2、提供更生受保護人各項津貼補助：

(1) 求職交通補助金：經公立就業服務機構推介前往應徵工作時，每人每次500元，每年以發給4次為限。

(2) 職業訓練生活津貼：減刑出監更生人參與職業訓練，免負擔訓練費用，並補助勞工保險費。參加一個月以上之全日制訓練者，每月發給職業訓練生活津貼（新臺幣1萬368元），最高補助6個月（二年以一次為限），以照顧其

訓練期間之基本生活，俾安心學習、充實技能，以順利就業。

(3) 創業貸款利息補貼：利息補貼以貸款額度新臺幣100萬元為限，貸款者應負擔年息百分之三，補貼期限最長為7年。

(4) 臨時工作津貼：透過臨時性工作，提供緊急性就業安置機會。補助每小時95元，每月最高176小時，計1萬6,720元，補助期間最長6個月。

(五) 研議提供「多元就業開發方案」2,000個工作機會

為培養失業之更生受保護再就業能力，並紓解待業期間之經濟壓力，規劃結合縣市政府民間慈善團體等相關單位，透過「多元就業開發方案」，提供2,000個工作機會，於緊急安置更生受保護人之現況，多有廣益。本方案依其工作性質，每補助人每日新臺幣800元、900元或1,000元不等，每月最高以工作22天為原則，並補助其勞健保費之雇主負擔部分，工作期間為6個月。

三、提供職業訓練措施

減刑出監更生人經更生保護會統籌調查其參訓需求，送各公立就業服務中心推介參訓，如現行已有規劃辦理之職業訓練課程，經諮詢推介後，各訓練班別一律錄訓；如未規劃辦理者，將由各公立職業訓練中心依負責轄區開辦專班訓練，或與民間訓練單位合作辦理，以提供完備之職業訓練服務，滿足其選訓、參訓之需求。各項訓練實施方式如下：

(一) 運用公立職業訓練機構資源，提供減刑出監更生人參訓機會。

(二) 結合工作機會，就各該職場所需之工作技能，由公立職業訓練機構與事業單位合作辦理訓用合一職前訓練。

(三) 辦理數位研習計畫，針對未具備電腦運用基礎能力之減刑出監更生人，核發學習券，協助其參加基礎電腦操作研習，提升個人職業基本能力。

(四) 結合諮詢推介模式，擴大運用民間訓練資源，開發訓練崗位，協助更生受保護人參加政府辦理以外之職業訓練，增加選訓彈性、即時之參訓機會。

(五) 補助地方政府規劃辦理在地化、多元化之職業訓練。就地區產業、就業地緣性及轄區技術人力需求，提供更生受保護人就近參訓機會。

(六) 行政院勞工委員會職業訓練局所屬各區職業訓練中心以自辦、委外及補助辦理失業者職前訓練，96年度預計提供50,000個訓練機會，滿足更生保護人推介參訓之需求。

四、加強宣導

(一) 印製「更生受保護人就業服務錦囊」10萬份，分送各就業服務中心、法務部、犯罪矯正機關共86單位，加強宣導政府部門辦理就業服務相關資源，進而協助更生受保護人瞭解與善用社會資源。

(二) 透過更生受保護人重返社會成功案例之宣

導，建立正向意義；辦理雇主座談會，強化企業應善盡公益責任之宣導，鼓勵率先接納並提供更生受保護人就業機會，協助紓解經濟壓力，順利重返職場，共同打造祥和之社會。

伍、案例介紹

案例一：

坐落臺灣「後山」地區的主愛之家，係為一默默經營幫助人戒毒、就業、復歸社會的就業中途之家，自許為一盞小小燭光，引領曾經迷途者，勇敢跨出生命的黑潮，點燃未來重生的希望。

96年7月16日減刑施行當天有一萬多名受刑人獲釋出監。當社會各界憂心忡忡如未能提供充分的因應措施，這些人恐將再度成為問題的根源，讓社會付出更大成本的同時，主愛之家肩負起社會責任，多方積極爭取資源，以協助更生受保護人順利回歸常軌、重返社會。而主愛之家秉持「生命可以影響生命」之理念，扮演高同質性的支持性團體角色，陪伴渠等跨越回歸主流的社會障礙，勇敢迎戰並企圖打開社會接納的胸襟。透過團體耐心陪伴、支持及關懷，讓更生受保護人相信且願意嘗試去走一條沒有走過或曾經放棄的路，並能不畏挫敗、披荊斬棘，重新開拓個人生命的新紀元。

勞委會為結合政府及民間資源，共同協助辦理更生受保護人就業服務，透過補助多元就業開發方案之經濟型「主愛希望工作坊」第三年擴充計畫，協助主愛之家訓練並幫助更多更

生受保護人。該計畫協助內容主要為經營道地義大利餐飲，提供更生受保護人於中央廚房及餐飲店分別擔任廚務人員與服務員的職務。學習過程中，社工員的陪伴、支持及關懷，數次點燃並溫暖更生受保護人幾乎再次面臨潰敗的信心，不斷幫助渠等再三從挫折中記取教訓，學習低潮之後再站起來面對人生的道路，並鼓勵渠等永遠記得給不完美的人生任何NG的機會。

另，勞委會並核定主愛之家所提「跟進與栽培更生人就業促進計畫」，申請「促進特定對象就業補助作業要點」，計補助經費19萬1,760元。透過培訓20位更生朋友，協助心理重建、習得電腦與烘焙技能，希冀渠等完成戒治療程個案，於進入職場前，能有一學習面對職場狀況的緩衝空間，藉以提昇並強化個人核心職能，建置充分之職場適應與準備，裨益順利就業。

主愛之家輔導中心原服務7名更生受保護人，經96年7月16日減刑後，增加2位「中華民國九十六年罪犯減刑條例」受惠之更生受保護人接受機構服務。然，預計本年度將會再有4位因「中華民國九十六年罪犯減刑條例」受惠之更生受保護人受刑人服刑期滿，轉介至該單位工作與接受服務。目前所服務2名個案情形如下：

一、謝女前因犯下吸毒、竊盜而入監服刑。96年7月16日減刑後出監，時已懷有身孕達8個月。然因謝女就業意願強烈，積極想尋回自己曾經遺失的人生的意念，且不時流露出的母愛期望的眼神，讓主愛之家工作人員無不感動，更積極協助謝女求職。因其脫離實際社會已有一段時間，故，協助

瞭解就業市場資訊，提供求職技能，並依其興趣，適時提供相關職業技能訓練課程，期藉由多方管道，先行強化個人就業準備。另一方面，衡酌謝女目前身體狀況，與其諮詢討論後，則協助先擔任負擔較輕之行政工作，並學習適應社會。希冀藉由生活輔導及就業適應，逐步引領漸漸回歸常軌，進而順利重返社會。謝女已於醫院待產，工作人員並盡力協助所需，目前健康狀況良好。

二、林男前因犯下吸毒、竊盜而入監服刑。96年7月16日減刑後出監，感念主愛之家社工員秉持「生命可以影響生命」的傳承理念，不斷以支持角色從旁鼓勵，提供協助陪伴的溫暖關懷，激發林男強烈的就業意願。然因與社會已有一段時間的脫節，經過社工員不斷的諮商，提供就業訊息，過程中不斷協助強化各項就業所需準備，例如：提供就業前應有觀念、職業訓練課程及強化求職技巧等。經協助後，林男目前獲任廚務人員一職，工作情形良好。林男並跟社工員反應，能再次找到生命的價值，真好！

案例二：

為協助更生受保護人出獄後，能為社會所接納回歸社會順利就業，並安定其生活。行政院勞工委員會結合希伯崙全人關懷協會專業資源，共同推動辦理更生受保護人就業服務措施，以期降低渠等再犯之機會。該協會亦體念政府保障更生受保護人人權之美意，肩負社會團體公益角色，以具體行動協助更生受保護人，輔

以技藝學習及生活輔導，點燃生命新活力。

目前希伯崙全人關懷協會收容之更生受保護人約31人，其中包含3名「中華民國九十六年罪犯減刑條例」受惠之更生受保護人接受機構服務，共同從事多元就業開發方案「大家一起活！老人兒童更生邊緣弱勢關懷計畫」之工作，以及參與庇護商店（牛排館）、田園農場耕作、二手物流分類等工作學習相關技藝。目前所服務3名個案情形如下：

一、27歲A男前因吸毒入監服刑。96年7月16日減刑後出監，倏忽面臨曾經脫隊的社會環境，心中百感交集：欣喜中翻騰的是對未來的茫然。經就業服務中心個管員協助推介進入協會，翻飛的種子終於找到落腳的土地。因脫離實際社會已有一段時間，協會社工員積極協助瞭解就業市場資訊，提供求職技巧及職業技能，藉由多面向專業養成，強化個人就業能力。並經諮詢討論後，目前安排於餐廳廚房學習。期藉由生活輔導及就業適應，逐步引領回歸常軌，進而順利重返社會。

二、33歲B男前因竊盜罪名入監服刑。96年7月16日減刑獲釋，經就業服務中心個管員協助推介進入協會。從協會社工員身上，深深感受到「生命需要被愛、受訓練、負責任」的精神傳承，過往曾有的黑暗、負面的傷害，頓時蒸發。社工員適時輔以支持並不斷從旁鼓勵，提供溫暖與關懷，B男有感自己並未遭社會放棄，更激發其就業意願。經過社工員不斷的諮商，提供就業訊息，並協助強化就業所需準備，例如：提

供就業前應有觀念、職業訓練課程及強化求職技巧等。經協助後，目前獲任餐廚工作，工作情形良好。

三、40歲C男前因販賣毒品入監服刑。96年7月16日減刑出獄，其妻亦為更生人，經更生保護會協助進入該協會，進而加入該協會承辦「96年多元就業開發方案—大家一起活」計畫。夫妻同時面對曾經脫離的社會之際，五味雜陳的心情，實際生活的適應…，挫敗感經常莫名升起、盤旋心頭，然協會社工員不遺餘力、從旁關懷的熱忱，總能適時伸出援手，將他們從幾乎潰散的自信中解救出來。除提供他們參加有機田園的工作，並隨時提供目前就業市場訊息及職業訓練課程學習等。其妻並於該協會中生子。新生命的繁衍，讓夫妻更加體會為人父母的責任。社工員為此家庭凝聚的力量，深受感動，並積極規劃及協助強化生活輔導及社會適應，希冀提供充分的協助，讓他們全家能及早重返常軌，順利回復正常生活。

陸、結語

「中華民國九十六年罪犯減刑條例」自96年7月16日施行後，至96年至8月17日止，各公立就業服務中心辦理宣導、提供輔導及就業媒合活動合計100場、5,734人參加，並開發了72個願意接納更生受保護人的愛心廠商。另外，若以接受轉介之更生受保護人526人中，扣除無法聯繫及需轉介相關單位等無法提供就業服務37人，公立就業服務機構介入輔導的489人中，已

就業達101人、參加職業訓練41人(含開立學習卷及協助其自行報名職業訓練17人)，尚在輔導中人數為347人。因此在條例施行日(96年7月16日)至96年8月17日止之短時間一個月期間已安置119人，安置服務比例約29%，相較於九十五年台灣地區失業者平均失業週數24.28週之情況，公立就業服務機構及職業訓練機構在此次協助「中華民國九十六年罪犯減刑條例」減刑出獄之更生受保護人所付出的努力，實值得肯定與嘉許。

此外，依據法務部的統計資料顯示，全國性減刑而出獄人犯的再犯率，遠低於一般服刑期滿出獄或者是假釋出獄之後的再犯率，且本次減刑係針對輕刑犯罪者為之，因此期社會大眾切莫因為近期部份個案狂妄所為，而全面標籤更生受保護人錯誤之刻板印象。為降低更生受保護人就業障礙，以達協助順利就業之成效，政府部門、民間團體與企業均應肩負起社會公益形象，率先打開關懷的臂膀，提供更生受保護人更多就業機會，以溫馨、接納的態度，協助渠等能順利穩定就業。更生受保護人的順利就業，對於其個人及家人，國家、社會經濟發展等均有直接助益，間接甚可以降低對社會治安之影響。另，希冀傳播媒體能運用專業資源，提供社會更具正面報導鼓勵更生受保護人，亦宣導社會大眾接納關懷與協助，協助渠等能夠過勇敢跨出生命的黑潮，迎戰個人光明的未來，俾以順利重返社會。✿

(本文作者 職業訓練局就業輔導組科長)

大量解僱勞工保護法的實務與挑戰

孫友聯

壹、前言

隨著產業型態變遷，資本外移以及景氣循環等因素的影響，無論早期政府倡議的「南向政策」，亦或者廠商因追求降低成本的「西進」，自1980年初開始，台灣勞工因雇主惡性關廠、歇業，以及公司組織重整(restructuring)而導致大量失業的情況從未間斷，成為弱勢勞工揮之不去的夢魘。1996年前後，包括聯福、福昌、東菱、東日、東洋、耀元等失業勞工在求救無門的情況下，採取激烈的街頭抗爭以喚醒政治對大量失業問題的重視，其中，桃園八德聯福製衣廠女工集體臥軌自殺事件，以及耀元勞工圍考場事件，最為社會各界所關注。直到1998年前後，大量失業更已不再只是所謂傳統產業的專利，新興媒體「明日報」，以及包括倫飛、宏碁等所謂的高科技大廠無預警的一次裁員數百人，更突顯了勞動基準法對於勞工集體被解僱保護之不足，以及建立一套嚴密規範雇主大量解僱勞工保護制度的迫切性。

因此，因應上開的問題，從1990年開始，制定「關廠法」保障大量失業勞工權益，成為

勞工團體每年的五一勞動節遊行中的主要訴求，在遲遲未獲政府善意回應的情況下，台灣勞工陣線於1998年提出勞工版「大量解僱勞工保護法草案」（賴勁麟版，1999年），再加上立法委員簡錫堦版，希望能夠迫使勞委會提出官方版草案，以利立法院併案審查。1999年，政府在壓力之下以行政命令提出「大量解僱保護措施」，勞工團體批評緩不濟急、形同具文，一紙行政命令無法嚇阻惡質雇主大量解僱勞工；2000年政黨淪替，2001年陳水扁總統召開「經發會」，勞、資、政達成大量解僱勞工保護法立法的共識，方才促使立法院於2003年1月13日三讀通過「大量解僱勞工保護法」，並於同年5月7日正式開始實施，對於過去許多雇主以惡性關廠裁員的方式，以規避其勞基法所應負擔之法定責任，有了一個新的規範機制。

大量解僱勞工保護法實施迄今已四年餘，應已累積可觀的行政經驗及問題可供修法之參酌，而學術界亦不乏討論此法理論與實務之文獻，因此，本文不擬對大解法的各項問題進行理論性的討論，而是從勞工團體對於大量解僱勞工保護法的原始關懷，對照過去幾年協助處

理大量解僱勞工勞資爭議案例，探討現行大解法的若干問題，並嘗試對未來修法提出建議，以利未來大量解僱勞工解僱保護法之修法工作。

貳、勞工團體對於大解僱勞工保護法立法的回應

勞工團體倡議多年的大解法、失業保險法及退休金制度改革，終在經發會作成立法共識後露出曙光，各項法案的問題已經不再是「該不該立法」，而是「要怎麼立法」的問題。然而，回應這個難得的共識，勞委會迅速的提出官方版草案，而在政黨輪替以後朝小野大的立法院亦從善如流的加速各項法案的審查進度，讓延宕多時的大解法，終在2003年1月13日三讀通過。

然而，勞委會所提出的草案，引發了勞工團體相當大的反彈，主要是對法案的定位及內涵，與勞工團體的期待有相當大的落差，當時勞工團體批評，官方版草案儼如一隻沒有牙的老虎，無法真正嚇阻惡性雇主的違法行為。其中，最為勞工團體詬病的是勞委會決定將大量解僱保護法定位為『程序法』，刪除包括資遣費、退休金具有優先清償權，以及對於惡性關廠企業可限制其出境、暫緩其外勞申請以及不許其上市、上櫃申請等幾項規定，這等於是拔除了政府對於規範惡性關廠雇主的利器，將使大量解僱保護法，淪為花瓶，無法發揮實質的嚇阻惡性關廠雇主作用。（勞陣,2001/8/29新聞稿）

針對這一點，勞工版的規範較為積極，對於惡性關廠與大量解僱的雇主，處以一年以上

三年以下的有期徒刑，並可對於該事業單位與該事業單位董事、監察人之國內其他相關企業，於申請上市、上櫃之審查時，應禁止該事業上市、上櫃、停止該事業在證券市場與櫃檯市場之任何交易、申請工廠外移或海外投資時，應禁止其資金外移、三日內撤銷該事業之外勞聘僱許可與申請延展案，並永久取消其外勞配額、禁止該事業單位董事、監察人出境等規範，顯現勞工團體希望透過嚴格的規範，有效制裁惡性的雇主非法大量解僱勞工的問題。因此，官方版草案更為勞工團體批評為「殘破不堪」，主要缺失包括：

- 一、政府強制雇主進入「預告」與「協商」程序的手段過輕，僅有3萬~15萬的罰鍰。雇主違法關廠依舊發生。
- 二、政府對於雇主非法大量解僱（假稱虧損而裁員），並無駁回，並判定其解僱無效之權（勞工版有核可權）。將使假虧損之名，行裁員之實的雇主，無法可管。
- 三、惡性關廠（不支付資遣費退休金）之雇主僅有禁止出國之處罰，相較於勞工版的規範，實在太輕，難以收到嚇阻作用。

總的來說，勞工團體希望大量解僱保護法是透過勞、資、政的三方協調，在消極面上限制雇主解僱權，強調雇主在解僱程序中社會責任的進步作法；另外，更可以透過「通報系統」的建立，在積極面達成保障勞工工作權及穩定就業市場的功能。因此，透過「大量解僱保護法」立法，等於是一個社會的「安全閥」，讓大

量失業所造成的員工不安情緒得到緩衝與舒緩，其目的在於追求一個更文明的社會，避免勞工因失業而陷入生活上的困頓，以及維護勞工的基本尊嚴。

2003年1月13日通過的大量解僱勞工保護法雖遭致若干批評，但對於台灣大量解僱勞工的保護，無疑是多一層的保障，尤其，強制「預告」與「協商」，不僅有助於預防勞工在遭遇大量解僱事故時的權益受損，在積極面上，達到該法第1條所揭示的：「為保障勞工工作權及調和雇主經營權，避免因事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害之虞，並維護社會安定」的立法目的。

參、困境與尋路：大量解僱勞工保護法若干實務上的討論

大量解僱勞工保護法的立法與實施，不僅有助於平衡勞資關係，避免雇主不當行使解僱權導致勞工集體權益受損，並且透過「通報」與「協商」機制，尋求解決問題的共識與方案，以達到保障勞工權益的目的。但如何有效落實大量解僱勞工保護法，就有賴於中央與地方的緊密配合，方能實現。以下，筆者就適用範圍、中央與地方政府的權責分工，以及解僱計劃書之擬定等層面，探討大量解僱勞工保護法之若干問題。

一、適用範圍之問題：雇主擺爛、政府沒輒、勞工無奈

根據現行大量解僱勞工保護法第二條規

表一 大量解僱勞工保護法第二條之規定

公司規模 (人數)	解僱期間 (天數)	解僱人數
同一事業單位之同一場廠10~29	60	10
同一事業單位之同一場廠30~199	60	1/3 或單日逾20人
同一事業單位之同一場廠200~499	60	1/3 或單日逾50人
同一事業單位500~	60	1/5

附註：僱用勞工人數之計算，不包含定期契約之勞工。

製表：作者自行整理

定，符合適用為兩種型態之大量解僱，其一為：「事業單位有勞動基準法第十一條所列各款情況之一」，「或因併購、改組而解僱勞工，且有下列情形之一」（詳見表一）。明顯的，這樣的規定將大解法之適用範圍框架在「非歸責於勞工」的經濟性解僱，與勞動基準法並無二致，而雇主與勞工終止勞動契約，必須符合五項要件，並依勞工工作年資給付勞工「資遣費」及「預告期」。其次，則是規範一定人數以上之企業，於一定時間（60天）解僱一定比例或數量之勞工。

然而，這樣的規定至少有兩個重要的疏漏，其一為勞動基準法第十四條之若干情形，同屬非歸責於勞工之解僱無法適用，造成「雇主擺爛、政府沒輒、勞工無奈」的窘境；其二，則是排除所謂「定期契約」勞工。

針對後者，勞工團體認為，大解法是為規範雇主之大量解僱行為，避免損及勞工之基本權益，而普遍存在於企業的定期契約勞工，其工作依契約雖有約定一定期限，但就過去的經驗而言，勞工於契約屆期前被大量解僱者仍有可能發生，且大解法將解僱保護的範圍限縮於雇主經濟性解僱事由，而定期契約勞工亦與不定期契約勞工一樣，必須面對失業衝擊，因

此，排除適用甚不合理。

至於前者，則為當勞工遭遇勞動基準法第十四條第五款：「雇主不依勞動契約給付工作報酬，或對於按件計酬之勞工不供給充分之工作者。」，以及第六款：「雇主違反勞動契約或勞工法令，致有損害勞工權益之虞者。」之情形，勞工集體依法要求終止契約時權益如何保障的問題，應在未來修法時慎重考量。其中包括以下幾種情形，作者略以個案描述之。

個案一，某工廠已暫停生產積欠勞工薪資，但雇主卻始終不辦理歇業，既不解僱勞工也避不見面，勞工在沒有工作沒有收入的情況下，欲依勞動基準法第十四條之規定終止契約，卻又擔心雇主逃跑，尋求地方主管機關認定歇業不果，無法依法申請積欠工資墊償基金之給付，要求限制雇主出境又不能，勞工只能依循漫長的司法途徑，默默的等待司法的正義。

個案二，日前台灣日報因積欠報社員工長達半年薪資與資遣費達新台幣5,000萬而引發勞資爭議，經調解不成立後員工要求終止勞動契約但報社經營者卻置之不理，又不宣佈報社歇業，以致員工的生活無以為繼，經過記協等團體的協助及員工的陳情抗議，方才得到勞委會的重視，爰用勞委會以違反大量解僱勞工保護法限制社長顏文門出境。

以上兩個個案，筆者認為明顯是大量解僱勞工保護法的漏洞。雇主明顯違法，但卻惡意的以時間換取空間，以迫使勞工自動離職，如政府未即時介入，最後受害的肯定是經濟弱勢



的勞工，因此，筆者以為，將來應將勞動基準法第十四條之若干要件，納入大量解僱勞工保護法的保障範圍，以徹底杜絕雇主擺爛的惡行，保障勞工的權益不致受損。

二、中央VS地方的職權分工，應建立迅速、有效的協調機制

大量解僱勞工保護法的落實，有賴於中央及地方政府的密切合作與協調，尤其，當雇主跨縣市的大量解僱勞工，以及限制雇主出境的流程等，如何建立迅速、有效的協調機制，將是大量解僱勞工保護法發揮其功能的關鍵。因此，以下本文嘗試從中央及地方政府在大解法中的分工架構，釐清法律執行的困境與問題，作為未來修法及行政改革的參考。

(一) 大量解僱勞工保護法當中有關地方勞工行政主管機關所應負擔之職權

1. 受理雇主所提「解僱計畫書」的通知

依據大解法第四條的規定：「事業單位大量解僱勞工時，應於合乎第二條規定情事之日起六十日前，將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員，並公告揭示。但因天災、事變

或突發事件，不受六十日之限制。」。另外依據本法第十七條規定：「事業單位違反第四條第一項規定未於期限前將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；並限期令其提出解僱計畫書，屆期未提出者，得按日連續處罰至提出為止。」

因此，地方勞工行政機關必須受理雇主所提出的「解僱計畫書」，地方勞工行政機關在受理「解僱計畫書」之後，首先必須先查證確定其是否符合大量解僱的人數標準，其次該雇主是否有在限期內將解僱計畫書通知，否則將可處以罰鍰。由上所述，地方勞工行政機關實有必要增加人力，作為受理之窗口，並進行「形式上」的審查。

2. 審核「解僱計畫書」的合法性

依據大解法第十三條第一項規定：「事業單位大量解僱勞工時，不得以種族、語言、階級、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、身心障礙、年齡及擔任工會職務為由解僱勞工。」第二項規定：「違反前項規定或勞動基準法第十一條規定者，其勞動契約之終止不生效力。」第三項規定：「主管機關發現事業單位違反第一項規定時，應即限期令事業單位回復被解僱勞工之職務，逾期仍不回復者，主管機關應協助被解僱勞工進行訴訟。」

因此，地方勞工行政機關對於雇主所提的「解僱計畫書」除了對於其程序上必須進行有無違法的審查，並且必須對於「解僱計畫書」的實質內容，是否有違反本法第十三條第一項當

中所規定，其解僱標準是否有相關的歧視行為。若雇主解僱的選擇標準有違反法令，地方勞工行政機關可以逕行宣布其解僱行為無效。因此，大解法賦予地方勞工行政機關「解僱計畫書」是否實質違法的裁量權，這對於現行地方勞工行政機關是否有足夠能力來進行上述的審查，將是落實大量解僱勞工保護法的重要關鍵。

召集「協商委員會」相關事宜：擔任主席、定期召開會議、提交協議書

依據大解法第五條第一項的規定：「事業單位依前條規定提出解僱計畫書之日起十日內，勞雇雙方應即本於勞資自治精神進行協商。」第二項則規定：「勞雇雙方拒絕協商或無法達成協議時，主管機關應於十日內召集勞雇雙方組成協商委員會，就解僱計畫書內容進行協商，並適時提出替代方案。」

另外根據本法第六條第一項的規定：「協商委員會置委員五人至十一人，由主管機關指派之代表一人及勞雇雙方同數代表組成之，並由主管機關所指派之代表為主席。」第二項規定：「勞雇雙方無法依前條第二項及前項規定於十日期限內推派或推選協商代表者，主管機關得依職權於期限屆滿之次日起五日內代為指定之。」第三項更規定：「協商委員會應由主管機關至少每二週負責召開一次。」最後依據第七條第三項的規定：「主管機關得於協議成立之日起七日內，將協議書送請管轄法院審核。」

由上述可知，企業主在向地方勞工行政機

關提出「解僱計畫書」之後，若十日內勞資雙方無法進入協商的程序，地方勞工行政機關就必須在十日之內召集勞資雙方組成「協商委員會」。若勞資任何一方無法於期限內推出代表的話，那麼主管機關也有「強制指定」代表的權力，並且該協商委員會必須由地方勞工行政機關至少每兩週召開一次。如此的規定，等於將「協商委員會」召開的重任完全交由地方勞工行政機關主導，是否負荷過重，應更進一步瞭解地方第一線執法人員的意見。

3. 指派就業服務人員進駐

依據大解法第八條：「主管機關於協商委員會成立後，應指派就業服務人員協助勞資雙方，提供就業服務與職業訓練之相關諮詢。」第二項規定：「雇主不得拒絕前項就業服務人員進駐，並應排定時間供勞工接受就業服務人員個別協助。」

但是依據目前就業安全體系的制度設計，地方政府除了台北市與高雄市有所屬的就業服務中心可供指揮調度之外，其餘縣市均沒有本身的就業服務體系，而目前散佈於各縣市的北、中、南區就業服務中心與就業服務站都是過去隸屬於台灣省政府，目前改隸勞委會職訓局，這些就業服務中心才具有受理就業保險登記等就業保險法所規定的相關功能與服務，但是地方勞工局均無權限指揮該就服機構。而目前已經有些地方政府獲得勞委會補助，自行成立的就業服務站（其連失業給付的申請與核發都毫無權限），而目前有許多縣市政府向勞委會爭取相關經費所自行設立的許多就業服務站，其實並不具備在就業保險法當中正式的法定地

位，僅能提供相關的諮詢與服務。是否為本法所指的就業服務機構，則有相當疑義？此需要中央主管機關統一解釋以及更進一步的與地方政府進行協調分工。

4. 接受「危機企業」之通報

依據大解法第十一條的規定：「僱用勞工三十人以上之事業單位，有下列情形之一者，由相關單位或人員向主管機關通報：1.僱用勞工人數在二百人以下者，積欠勞工工資達二個月；僱用勞工人數逾二百人者，積欠勞工工資達一個月。2.積欠勞工保險保險費、積欠工資墊償基金或全民健康保險保險費達二個月，且金額分別在新臺幣二十萬元以上。3.全部或主要之營業部分停工。4.決議併購。5.最近二年曾發生重大勞資爭議。」

現行僅有就業服務法第三十三條的規定：「雇主資遣員工時，應於員工離職之十日前，將被資遣員工之姓名、性別、年齡、住址、電話、擔任工作、資遣事由及需否就業輔導等事項，列冊通報當地主管機關及公立就業服務機構。」但是雇主為避免麻煩，經常逃避法令規範，因此落實執行的情形並不良好。而在大解法當中，為了讓在第一線處理勞資爭議與大解法相關事宜的地方勞工行政機關能夠事先掌握可能發生裁員關廠的企業動態，所以諸如積欠工資、健保費以及勞保費等「危機企業」，勞保局、健保局、工會等相關單位都會將此訊息通報到地方勞工行政主管機關。如此一來，地方勞工行政機關將成爲一「訊息中心」，因此，如何有效管理這些有利於預防勞工權益受損的資訊，成爲地方主管機關行政主管機關所必須面

對的嚴肅課題。

(二) 大量解僱勞工保護法當中有關中央勞工行政主管機關所應負擔之職權

1. 限制企業負責人出境以及廢止限制出境處分之權責

大解法第十二條當中規定：「事業單位於大量解僱勞工時，積欠勞工退休金、資遣費或工資，有下列情形之一，經主管機關限期令其給付，屆期未給付者，中央主管機關得函請入出國管理機關禁止其董事長及實際負責人出國：1.僱用勞工人數在十人以上未滿三十人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新臺幣三百萬元。2.僱用勞工人數在三十人以上未滿一百人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新臺幣五百萬元。3.僱用勞工人數在一百人以上未滿二百人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新臺幣一千萬元。4.僱用勞工人數在二百人以上，積欠全體被解僱勞工之總金額達新臺幣二千萬元。」另外，企業負責人若符合第十六條的各款條件，勞委會也可廢止禁止其出國之處分。

因此依據本法勞委會可以將積欠退休金、資遣費及薪資達一定標準的企業負責人函請入出國管理機關限制出境，事實上，從民國1999年7月1日起開始實施的「事業單位大量解僱勞工保護措施」，就已經賦予勞委會相同的職權，而勞委會也曾經多次動用此項限制出境的權限，因此應當不陌生。勞委會也在民國2003年7月30日公布「大量解僱勞工時禁止事業單位董事長及實際負責人出國處理辦法」，對於董事長與企業負責人作更進一步的定義，並將成立十一人的審查委員會，負責受理案件審查。

2. 編列訴訟補助及必要生活費預算

根據大解法第十四條的規定：「中央主管機關應編列專款預算，作為因違法大量解僱勞工所需訴訟及必要生活費用。其補助對象、標準、申請程序等應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」而勞委會已於2003年9月17日公布「大量解僱勞工訴訟及必要生活費用補助辦法」，對於個別申請者每審最高四萬元，全案最高十二萬元，集體申請者每審最高十萬元，全案最高三十萬元的訴訟補助。必要生活補助則以就業保險第一級投保薪資的百分之六十，並以六個月為限。

3. 設置評估委員會，掌握事業單位大量解僱勞工原因

依據大解法第十五條規定：「為掌握勞動市場變動趨勢，中央主管機關應設置評估委員會，就事業單位大量解僱勞工原因進行資訊蒐集與評估，以作為產業及就業政策制訂之依據。前項評估委員會之組織及應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」不過該委員會目前勞委會尚未訂定相關的組織行政命令。綜合而言，大量解僱勞工保護法的通過，對於地方勞工行政主管機關的負擔與衝擊明顯大於中央勞工行政主管機關。勞委會僅是靜態地增加「限制出境審查」、「訴訟補助」以及設立「評估委員會」等，而這些政策任務，大都是勞委會既有且執行中的行政作業，但是對於地方勞工行政主管機關而言，其雖僅分擔召集「協商委員會」等相關事宜，卻已是一項繁雜且具有相當挑戰性的工作。而對於「危機企業」的查訪，更是將「準勞動檢查權」下放給地方政

府，更是令人擔心其實際執行的品質。

而目前地方勞工行政主管機關，除了台北市與高雄市而地方勞工行政主管機關資源較為豐富之外，其實有許多縣市連勞工局都未成立，其既有的人力是否能完成本法當中所規定法定職責，實在令人感到憂心。其實這個問題的根源是，台灣勞資爭議的處理，完全是由地方政府的層級處理，而地方勞工行政主管機關資源不一，一些僅有勞工股或勞工課的地方縣市政府，其既有的勞資爭議處理，已經疲於奔命，在有限的人力之下，如何再有餘力執行大量解僱保護法的法定職責，將是一大挑戰。

由於大解法的制度設計，都是架構在台灣現行的勞資爭議處理機制，不過事實上，台灣的勞資爭議處理機制，必須要重新作全盤思考，因為現行這種完全由地方政府來處理勞資爭議的模式，在世界其他國家也是少見的，因此，如何從根本上調整勞資爭議處理機制以保障勞工權益，當是身為制度設計者的勞委會必須嚴肅思考的。

肆、勞委會近期修法方向的內涵與期待

回應上開的問題，勞委會提出了大量解僱勞工保護法部份條文修正草案，主要是針對許多執行上之疑難，以及考量勞動市場變遷、適用範圍等因素，主要修正內涵及其影響略述如下：

一、修正第二條，使未屆期滿約之定期契約勞工與一般不定期契約勞工同受保障，但僱用勞工人數之計算，排除就業服務法第46

條所定之定期契約勞工。然而，長期以來，勞動基準法第9條之定期契約被濫用的情況相當嚴重，縱使是「繼續性工作」，雇主往往在成本的考量之下，違法以定期契約的方式聘僱勞工，以勞工各項權益受損；然在這次的修法草案中，勞委會雖將原本被排除的定期契約勞工納入保障範圍，但僅限於「屆期前」的勞工而非全部，無法保障雇主不當使用定期契約之勞工，未來應更一步的加以考量。此外，將外籍勞工排除於雇主人數之外，應回到源頭檢討外勞政策的適當性，何以該公司可以獲得外勞配額，又讓外勞就業不穩定而必須承受轉換雇主之苦。

二、修正條文第四條、第十七條解僱計劃書公告揭示事業單位全體勞工，違反者處以行政罰鍰，以賦予全體勞工資訊權。有鑑於大解法的立法目的，在於保障勞工知的權利，因此修正草案明定：「公告事業單位全體員工周知」，將有助於發揮大解法保障勞工工作權及調和雇主經營權，避免因事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害之虞，並維護社會安定，以彰顯「解僱最後手段原則」的意義。

三、修正條文第六條，明確勞資政三方協商機制勞方之代表性，勞方代表應有事業單位內涉及大量解僱部門之勞工，避免工會或勞資會議推派之代表，缺少被大量解僱部門之勞工，以利協商之進行。

四、修正條文第十條，協商期間被解僱勞工就

任他職，雇主仍應依法發給資遣費或退休金，但依協商之結果條件較優者，從其規定，以及明定協商期間雇主不得任意調職或解僱勞工，保障勞工於協商期間的協商權益。

五、修正條文第十一條，增列財務專業人員協助查訪預警通報之事業單位，以健全預警通報機制之功能。

六、修正條文第十二條，勞工因雇主歇業而依勞動基準法第十四條規定終止契約，其僱用人數及積欠符合第十二條第一項各款規定者，經限期令其清償，屆期未清償者，中央主管機關得函請入出國及移民機關禁止其代表人及實際負責人出國。這樣的修正將有助於杜絕「擺爛雇主」的惡質行為，並透過限制出境讓雇主儘速與勞工協商，保障勞工免受等待之苦。

七、修正條文第十六條，代表人或實際負責人依第十二條規定提供禁止出國時之全部積欠金額之相當擔保，該擔保應以勞工得向法院聲請強制執行爲限。

上開之修正，某種程度上回應了本文前述之若干問題，尤其，在適用範圍的部份，有著積極的改善，尤其是將勞動基準法第十四條部份納入限制出境的要件，意義非凡，未來將有助於勞工在遭致大量解僱時權益獲得保障。

伍、結論

曾幾何時，大量解僱勞工保護法被雇主及

政府經建部門視爲傷害台灣競爭力的洪水猛獸，在2001年經發會的對話與共識之下，成爲保障台灣勞工遭致大量解僱事故的重要法律，而這部法律，其目的不僅僅只是保障勞工之工作權，更有機會讓雇主調和其經營權，避免類似過去雇主惡性關廠、歇業，以致勞工被迫上街頭激烈抗爭的事件重演。然而，大量解僱勞工保護法實施迄今，其所累積的經驗，應可作爲未來修法之參考，而勞工團體期待大量解僱勞工保護法能夠形塑一個誠信、對話、協商的法制環境，以及一個人性化的解僱保護和就業安全機制，讓台灣勞工永遠免於事業單位惡性解僱的夢魘。✿

（本文作者 台灣勞工陣線秘書長）

「大量解僱勞工保護法」 實施成效及修正方向芻議

黃琦雅

壹、前言

大量解僱勞工保護法（以下簡稱本法）於民國92年1月13日經立法院三讀通過，同年2月7日由總統公布，明定自公布後三個月施行，全文共21條，另訂有5則子法。

本法之立法背景乃源自1995年國內經濟受景氣循環影響開始下滑，企業採取經營策略調整常伴隨著大量解僱行為，2001年失業率上升至4.6%¹，因其具有時間集中及範圍龐大之特性，不但使得勞工個人所得立即中斷，對其家庭經濟亦造成重大危機；且大量失業人口所形成的經濟問題及後續引發的社會不安，更是整體國家及社會必須面對處理的重要問題。該期間所發生之重大勞資爭議，例如：聯福製衣、東洋針織、福昌紡織、耀元電子等公司無預警關廠，造成幾千名勞工一夕之間生活無濟，又因雇主無預警關廠積欠龐大工資、資遣費及退休金，致勞工四處陳情，更甚以臥軌、癱瘓交通等激烈手段表達抗議，造成嚴重勞資糾紛與社會問題。

鑒此，2001年行政院所召開經濟發展諮詢委員會中，達成「應加速完成『大量解僱勞工保護法』草案」之共識，嗣後，行政院勞工委員會擬具該法草案，並經內部12次會議討論，及行政院審查會議，於92年經立法院三讀通過。該法之立法宗旨乃期企業於調整體質，變更經營策略之際，仍應遵守必要的程序性規範，以兼顧勞工權益。

貳、「大量解僱勞工保護法」以程序化規範為核心並輔以實體法規範

為避免事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害之虞，本法除針對整體勞動市場政策有相關解僱程序規範外，並有禁止歧視解僱、行政機關介入解僱效力認定、訴訟輔助措施及勞動債權確保等規範，均屬於於被大量解僱勞工權益直接加以確保之規範。以下分別簡述：

一、大量解僱勞工程序法制化

（一）賦予雇主通知義務、保障勞工之資訊權：

1. 2001年為台灣經濟最為動盪的一年，兩岸雖都順利加入WTO，政府並放棄戒急用忍政策，兩岸經貿進入新紀元，但該年台灣經濟經歷半世紀最嚴重景氣衰退，利率、匯率創新低，可謂最艱困之一年，失業率更上升至4.6%，參考林柏志「我國大量解僱勞工保護法之研究」，國立政治大學法律學系，碩士論文，黃程貫博士指導，94.07，P2。

事業單位於大量解僱勞工時，於合乎本法第二條適用範圍規定情事之日起六十日前，事業單位有將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員，並公告揭示的義務（第四條第一項）。透過此項保障勞工知的權益，可使勞工得及早因應，亦間接使勞工的職位、年資、經濟及因工作上的人際關係可以銜接，工作得以持續而不間斷。

（二）確立勞資協商機制，降低大量解僱事件之損害：

本法透過強制勞工參與解僱計畫書之協商程序規範，以避免工會或勞工在處於不確定和不安全狀態下，常轉化為組織動員的能量，徒增抗爭。例如規定勞雇雙方就解僱計畫書自行進行協商（第五條第一項）；拒絕協商或或無法達成協議時，主管機關組成勞雇協商委員會；協商委員會之組成及委員產生方式（第六條第一項）、主管機關依職權代為指定勞雇協商

委員（第五條第二項）、主管機關負責定期召開協商委員會（第五條第三項）等等，在在都促成勞方能與雇主共同商議解僱計畫書之內容。

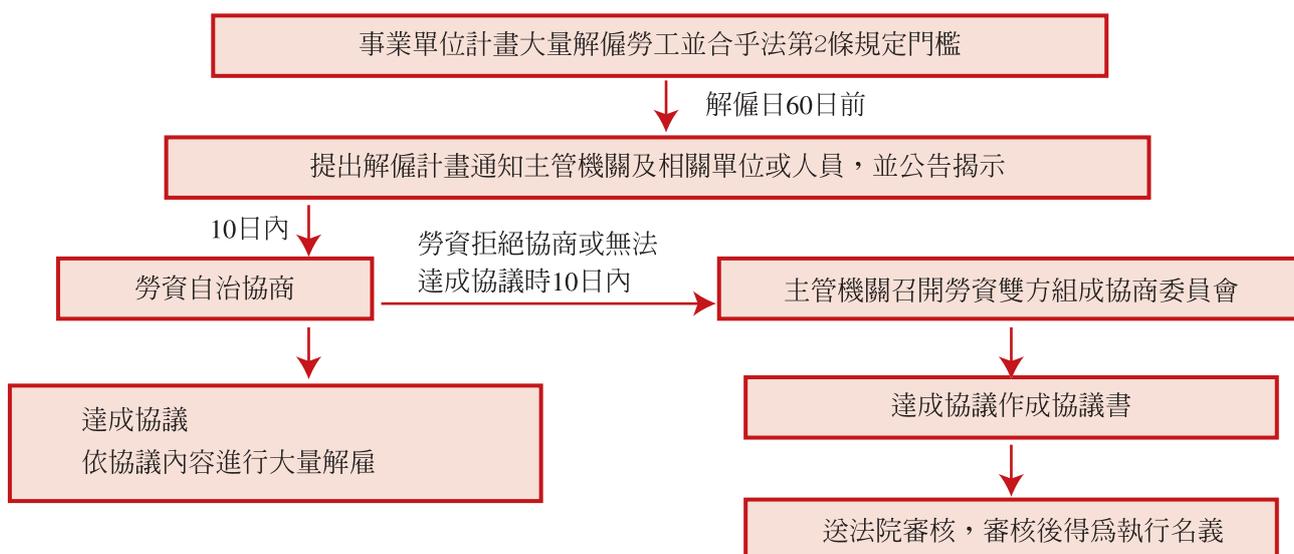
二、建立預警機制，防範爭議於未然：

為解決工會或勞工因資訊不足，往往公司計畫要關廠或歇業，勞工常處於無所悉之窘境，本法明定事業單位有積欠工資、積欠勞工保險保險費、積欠工資墊償基金或全民健康保險保險費、全部或主要之營業部分停工、決議併購以及最近二年曾發生重大勞資爭議之預警指標時，主管機關得於接獲通報三日內前往查訪，得要求事業單位提出說明或提供財務報表及相關資料，主管機關並應保守秘密（第十一條第一、三、四項）。

三、強化就業服務，獎勵雇主再僱用

積極透過就業安全體系保障勞工工作權，明定雇主不得拒絕就業服務人員進駐，並應排

圖一 大量解僱勞工保護法通報及協商程序規範



2. 依據大量解僱勞工保護法規定製作。

定時間供勞工接受就業服務人員個別協助（第八條）。

另如雇主有重行復工或主要股東重組營業性質相同公司等情事，雇主應優先僱用經其大量解僱之勞工（第九條），本會另訂有「事業單位優先僱用經其大量解僱失業勞工獎勵辦法」。

四、禁止歧視解僱，行政機關介入解僱效力認定，建立訴訟輔助措施

雇主於資遣勞工時，資遣對象之選擇固然為雇主經營管理權，惟行使解僱權時仍應遵守禁止歧視規定（不得以種族、語言、階級、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、身心障礙、年齡及擔任工會職務為由解僱勞工，第十三條第一項），以符合平等對待義務。雇主如有違反前開規定，其勞動契約之終止不生效力。（第十三條第一項）

另本法特別為大量解僱勞工建立訴訟救助制度，補助大量解僱勞工尋求司法救濟所需之

訴訟費用、律師費及生活費用。（第十四條及大量解僱勞工訴訟及必要生活費用補助辦法）

五、透過禁止出國處分，為勞動債權謀求解決途徑

事業單位於大量解僱勞工時，積欠勞工退休金、資遣費或工資達一定數額，經主管機關限期令其給付，屆期末給付者，中央主管機關得函請入出國管理機關禁止其董事長及實際負責人出國，以謀求勞動債權之解決途徑（第十二條及大量解僱勞工時禁止事業單位董事長及實際負責人出國處理辦法）

六、違反本法規範義務之法律效果

關於事業單位大量解僱之決策行為上，實體要件的限制干預應在最小且必要的範圍內設定之；取而代之，應藉由程序之透明化及資訊之取得，以助於正確決策的作成，此不但有助於市場自行運作之效率，且符合私法自治的原則。爰此，為確保本法之實效，及行政目的之

表一 違反本法規範義務之法律效果

義務	規範內容	處分內容
通知義務	解僱勞工六十日前將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員，並公告揭示。	處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，按日連續處罰（§17）
協商義務	拒絕進行協商。	處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰（§18）
	拒絕指派協商代表。	
	未通知全體勞工推選勞方代表者。	
預警機制	出現預警指標，主管機關查訪，拒絕提出說明或提供財務報表及相關資料。	處新台幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，按次連續處罰（§19）
勞動債權保障	積欠工資、資遣費或退休金達一定金額，並經主管機關限期令其給付，屆期末給付者。	不利益處分程序 §12：禁止出國
入廠就業服導	不得拒絕就業服務人員進駐，並應安排勞工接受就業服務人員個別協助。	處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰（§18）
禁止歧視解僱	大量解僱勞工時，事業單位不得以種族、語言、階級、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、身心障礙、年齡及擔任工會職務為由解僱勞工。	終止不生效力 限期回復職務 §13

達成，對於違背本法之行政義務，皆得使其受有不利益。

參、「大量解僱勞工保護法」施行成效

針對我國失業人數、關廠歇業、大量解僱相關數據，試探本法之施行成效：

一、失業人數及因「工作場所歇業或業務緊縮」原因之失業人數下降

參考經濟部統計資料，事業單位關廠歇業情形，自90年至95年間，解散、撤銷及廢止公司家數佔前一年現有公司家數比例，幾乎維持6%-7%之間，而工廠歇業佔營運中工廠家數，至93年下降後，皆維持5%-6%間，似乎顯示事業單位關廠歇業之情形因整體經營環境之影響，這6年間沒有特別之變化。

另依據行政院主計處統計，民國92年之前3年，我國失業人數仍逐年增加，至93年失業人數減少49千人，其中失業原因為「工作場所歇業或業務緊縮」，91年及92年佔所有失業原因皆高於45%，至93年以後，該原因導致失業皆未高於35%。

綜上，近年來我國整體環境造成事業單位關廠歇業之情形，並未因大量解僱勞工保護法之施行而有所變化，惟該法施行後（92年5月7日）確實我國失業人數下降，並且因為工作場所歇業或業務緊縮導致之失業人數比例亦同時減少。

二、賦予超過10萬名勞工擁有大量解僱資訊權³

自93年1月至96年8月，依據勞工行政單位

填報之大量解僱勞工清冊，總計有715件大量解僱勞工案件，涉及員工人數高達110785人，解僱人數43668人。其中有670件依本法規定通報

表二 公司解散、撤銷及廢止與工廠歇業家數概況

民國90年至95年						
年	公司			工廠		
	現有公司	解散、撤銷及廢止公司	解散等公司占前一年現有公司比	營運中工廠	歇業	歇業工廠占前一年營運工廠比
90	582537	34569		?	5194	
91	588493	38596	7%	74128	3292	
92	596000	33330	6%	76642	6752	9%
93	602021	36878	6%	77522	4371	6%
94	611524	35577	6%	77851	3912	5%
95	619930	36618	6%	?	6868	9%

資料來源：經濟部統計處

附註：95年2月份工廠歇業家數劇增，係因台中縣辦公公告註銷。

表三 台灣地區失業者按失業原因之總計分

民國90年至民國95年年平均			
年	失業人數	工作場所歇業或業務緊縮	
		人數	佔失業人數比例%
		90	450
91	515	248	48
92	503	228	45
93	454	158	34
94	428	130	30
95	411	117	28

資料來源：行政院主計處

解僱計畫書，45件未依本法進行通報及協商程序。換言之，因本法之實施至今，所賦予涉及大量解僱勞工資訊權人數，已高達107344人，相對於本法未實施前，勞工無法儘早取得大量解僱之相關資訊之狀況，應有所改善。

至於事業單位未依本法規定通報解僱計畫

3. 參考全國勞工行政資訊管理整合應用系統。

表四 大量解僱禁止出國案件表

(92年-96年)

項次	大量解僱事業單位	禁止出國對象姓名	禁止出國對象職稱	禁止出國時間
1	真○傳播股份有限公司	任○○	實際負責人	92年8月18日
2	進○汽車工業股份有限公司	1、陳○○ 2、王○○	1、董事長 2、實際負責人	92年11月21日
3	群○電子股份有限公司	王○○	董事長	93年5月6日
4	飛○國際股份有限公司	1、鄭○○ 2、蕭○○	1、董事長 2、實際負責人	94年3月17日
5	瑞○光電科技股份有限公司	楊○○	董事長	95年2月16日
6	台○報業股份有限公司	顏○○	董事長	95年11月16日

資料提供：行政院勞工委員會勞資關係處爭議科整理

書之主要原因有：1.勞資雙方或任何一方拒絕協商有6件；2.雇主未依本法程序以大量解僱員工，資方無協商相對人計有27件；3.雇主行蹤不明，勞方無協商相對人計有12件。

三、透過協議機制，逾八成大量解僱案件勞資雙方達成協議⁴

依本法規定通報解僱計畫書之670件，以組成協商委員會方式進行協商有33件，其中22件協商成立，協商成功率67%；以勞資自行協商成立592件，協商成功率100%。足見，事業單位依法通報解僱計畫書後，高達88%之雇主選擇用勞資自治方式進行解僱計畫書所記載相關事項之協商。此現象或可解讀為，雇主依法進行解僱計畫書之通報程序後，為避免進入由政府機關介入之強制協商機制，皆願意盡力與勞工進行協商，並且達成協議。

四、透過大量解僱預警通報及查訪機制，預先掌握事業單位關廠歇業等重大情事

93年1月至96年8月共有206件預警通報案件，其中有171件勞工行政機關有進行查訪，進而掌握事業單位的狀況，特別是歷來通報案件

中，有多起案件皆屬影響勞工權益極為重大之情事⁵，例如事業單位業務緊縮、破產、歇業、轉讓、關廠等情事。因此，本法規範政府單位應及早發現「亮紅燈」出現經營危機之事業單位，避免突然關廠歇業造成社會不安。

五、針對8位董事長及實際負責人執行禁止出國處分，使遭積欠勞動債權之勞工，有謀求解決途徑

本法之禁止出境制度迄今共已禁止6家事業單位，8位董事長及實際負責人出境，由於禁止出境涉及人民憲法上權利，勞工行政機關於審查時均相當謹慎，另雖然本法實施至今，禁止處分者並非相當多，其可能原因為許多雇主知悉該禁止出境制度，在規劃要關廠歇業及大量解僱員工時，大致均會與員工協商合意資遣費及工資之給付，以避免遭禁止出境處分。

肆、「大量解僱勞工保護法」窒礙難行及修正過程

(一)修正理由

大量解僱勞工保護法自92年5月7日施行以

4. 同上揭。

5. 同上揭。

來，制度設計上有前揭成效，惟執行上仍產生若干問題，另考量勞動市場之變遷，適用範圍亦有加以檢討之必要，爰修訂以符合實際需求。茲就現行大量解僱勞工保護法所面臨之問題與窒礙難行之處，分析如下：

1. 未屆期滿定期契約勞工不適用大量解僱勞工保護法，造成該等勞工無預警退出勞動市場，影響社會安定

查大量解僱勞工保護法第二條所稱「大量解僱勞工」，其有關僱用人數之計算並不包含定期契約工，故定期契約工，無該法之適用。

經查立法當時未將定期契約工納入適用，係基於「定期契約勞工性質為短期性、補充性，非屬事業單位之固定勞動力，故不在本法適用範圍」，又定期契約工因契約期間屆滿，勞動契約自然終止，本質上與雇主基於經濟性事由終止契約不同。

惟定期契約工，不論對勞動市場、勞動關係或工作位置調整的必要性及可能性觀之，其受解僱保護之規範本旨均與不定期契約勞工相似，因此歐盟法與德國法都毫無例外的將未屆期滿之定期契約勞工列入解僱保護適用範圍。

反觀我國相關制度規劃，適用勞動基準法之事業單位，雇主如欲與不定期契約勞工或未屆期之定期契約勞工終止勞動契約，皆需有該法第11條或第12條規定情事，又依該法第11條規定預告終止勞動契約者，應依同法第16條及第17條規定預告及發給資遣費。換言之，定期契約勞工之工時、工資、職業災害補償或勞工退休制度等勞動保護法上的規範適用，皆未因勞動契約性質不同，而有適用上的差異。

綜上，雇主如有經濟性事由需大量解僱勞工時，其中遭雇主提前解僱之定期契約勞工，將無法有大量解僱勞工保護法相關通知協商機制等規範之適用，如其工資或資遣費遭雇主積欠，更無法適用禁止事業單位代表人或實際負責人出國之規範，造成被雇主積欠之勞工債權，缺少一解決途徑之機會，對於社會安定有一定程度之影響。

2. 解僱計劃書之通知不包含未涉及解僱部門勞工及定期契約之勞工，影響該等勞工就事業單位之解僱情事資訊權，無法充分保障自身權益

參考本法立法說明，第4條目的係為「保障勞工知之權利」。即為賦予雇主有重大經營變更情事時，應給予勞工一定資訊權，以利勞工透過勞工參與及勞資自治協商方式保障勞工權益。

依該條文之意旨，該資訊權給予之對象，係以事業單位大量解僱勞工時，影響權益之所有勞工。惟考量「解僱最後手段原則」，雇主應盡一切手段（包括調動等）降低解僱人數，非不得已，始得解僱勞工，因此，某種程度亦會影響未涉及解僱部門勞工及未屆期滿之定期契約勞工，但依現行條文規定，未涉及大量解僱部門之勞工僅得透過解僱計劃書公告揭示方式獲取相關資訊，惟公告揭示義務，並無罰則，僅屬訓示規定。

勞工相對於雇主，為經濟上之弱勢，雙方地位並不平等，如法令未課予雇主應讓未涉及解僱部門勞工及定期契約勞工有同樣知悉事業單位經營狀況之資訊權，實務上勞工並無能力知悉相關資訊，更遑論透過勞工參與及勞資自治協商方式保障權益。

3.預告期間解僱勞工就任新職，雇主應依協商同意書給付資遣費退休金之規範未明確，嚴重影響勞工資遣費或退休金請求權

適用大量解僱勞工保護法之勞工，於預告期間就任新職，依該法第10條規定，原雇主仍應依協商同意書，發給資遣費及退休金。查本條訂定之目的，係鑒於雇主有大量解僱勞工時，於解僱計畫書提出至解僱生效日之「預告期間」，如勞工確已明確知悉其本人將被資遣，

為鼓勵該等勞工能儘速另覓新職，降低社會成本。惟行政機關對於前開「預告期間」之解釋，明顯與出現在其他勞動法令中所稱「預告期間」之概念有所不同，造成勞資雙方在進行解僱程序時，相關權益義務規範不明確，易造成勞資雙方衝突。實務上非屬於預告終止契約之勞工，亦常要求適用本條規範，反而造成公司持續運作之困難。上開情形在在都因法規不明確而嚴重影響勞工資遣費或退休金請求權。

表五 出現「預告期間」規範之勞工法令一覽表

法規名稱 條文	條文內容
勞動基準法 第16條	雇主依第十一條或第十三條但書規定終止勞動契約者，其預告期間依左列各款之規定： 一、繼續工作三個月以上一年未滿者，於十日前預告之。 二、繼續工作一年以上三年未滿者，於二十日前預告之。 三、繼續工作三年以上者，於三十日前預告之。 …雇主未依第一項規定期間預告而終止契約者，應給付預告期間之工資。
勞動基準法 第18條	有左列情形之一者，勞工不得向雇主請求加發預告期間工資及資遣費：…
工廠法 第27條	凡無定期之工作契約，如工廠欲終止契約者，應於事前預告工人，其預告之期間，依左列之規定。但契約另訂有較長之預告期間者，從其契約：…
工廠法 第29條	工廠依第二十七條之規定預告終止契約者，除給工人以應得工資外，並須給以該條所定預告期間工資之半數，其不依第二十七條之規定而即時終止契約者，須照給工人以該條所定預告期間之工資。
勞動契約法 第32條	無定期勞動契約當事人之一方，得依左列之規定，聲明解約： 一、以日定報酬者，於其一日前預告之。 二、以星期定報酬者，於其星期末之三日預告之。 三、以月定報酬者，於其月末之七日前預告之。 四、以季定報酬者，於其期間末之半個月前預告之。 五、以年定報酬者，於其期間末之一個月前預告之。 前項預告期間，契約約定有較長之期間者，從其契約。
勞動契約法 第33條	勞動契約之期間在五年以上者，勞動者得於滿五年後，以三個月之預告期間，隨時聲請解約。
勞動契約法 第39條	雇方不依契約或本法所規定為解約之預告而解約時，對於勞動者應給予各該預告期間之報酬，作為解約賠償。
工友工作規則 第48條	依前條規定終止勞動契約之預告期間依下列規定：… 未依第一項規定期間預告而終止勞動契約者，應給付預告期間之工資。
大量解僱勞工 保護法 第10條	員工於預告期間就任新職，原雇主仍須依協商同意書，發給資遣費或退休金。未經協商之前，雇主不得在預告期間將員工任意調職或解僱。

資料來源：作者自行整理

4. 預警通報機制欠缺財務專業人員協助查訪，影響預警通報機制之功能

本法第11條規定主管機關應查訪事業單位，並限期令事業單位提供財務報表等相關資料，但勞工行政人員囿於專業不足，對於檢視財務報表等資料確有極大困難，致嚴重影響主管機關執行查訪事業單位之功能。

5. 勞工因歸責雇主原因被迫離職時，其勞動債權無法透過禁止出國處分加以保障

查本法禁止事業單位之董事長及實際負責人出國之目的，在於「保障弱勢勞工之法定權益，維護公共利益，降低社會成本。基此，對於大量解僱勞工，且未依法給付退休金、資遣費或有積欠工資，造成勞工權益損害情節重大

之事業單位，對於事業單位應負責之董事長及實際負責人，禁止出國，謀求解決途徑。」可見，本法對於積欠勞工工資、資遣費或退休金之董事長或實際負責人，進行禁止出國之處分，試圖將老闆留在國內，與勞工協商解決所積欠之債務。

回顧過去多啓惡性倒閉案件，例如民國92年SARS事件導致多家旅行社惡性倒閉，雇主一夜之間消失無蹤影，讓員工頓時失業，所遭積欠之工資、資遣費亦求助無門。依我國解僱保護法制規範，事業單位如有勞動基準法第11條歇業之情事，確不主動與勞動終止契約時，勞工即可依上開規定主動終止契約獲得資遣費請求權。惟該等勞工雖遭雇主積欠大筆債權，確

表六 保障勞動債權機制於「合法歇業」及「惡性關廠」比較表

保障勞動債權機制	合法歇業	惡性關廠
積欠工資墊償 (勞基法第28條、積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法)	勞工因雇主歇業積欠工資，已向雇主請求而未獲清償，得向勞保局申請請求墊償工資。	1. 雇主歇業後行蹤不明，無法證明積欠工資金額，可不予墊償。 ⁶ 2. 勞工於法定期限內取得積欠工資之金額證明，可重行向勞保局申請
勞工退休準備金 ⁷ (勞工退休準備金提撥及管理辦法)	歇業時，勞工退休準備金除支付勞工退休金外，得作為勞工資遣費。	1. 雇主行蹤不明或其他原因未能簽署支用勞工退休準備金，經當地主管機關查明屬實，由勞退監委會三分之二委員簽屬支用。 2. 未依上開程序支用，得由勞工持憑執行名義，由當地主管機關依其請求，按退休金或資遣費請求人會議支付。
禁止出國處分 (大量解僱勞工保護法)	歇業時，未依法給付退休金、資遣費或有積欠工資，中央主管機關得對於該事業單位董事長及實際負責人禁止出國	雇主無主動做出解僱意思表示則無大量解僱勞工保護法之適用。

註：1. 本表所稱「合法關廠」係指雇主主客觀意願都願意依法辦理員工權益相關事項，惟因資金不足等因素，至積欠勞工工資、資遣費或退休金。「惡性關廠」係指雇主不論客觀因素有無能力處理勞動債權，主觀意識上採取消極不面對不處理及避不見面，

資料來源：作者自行整理

6. 參考內政部76年2月7日(76)台內字第458365號函。

7. 此係指(舊制)勞動基準法所規範之勞工退休準備金制度。

表七 大量解僱勞工保護法修法大事紀

時間	辦理進度
94年10月	勞委會勞資處委託林佳和教授完成「大量解僱勞工保護法修正委託研究」
94年10月至96年3月	勞委會聘請專家學者組成大量解僱勞工保護法修法小組，共召開6次修法小組會議及1次內部修法會議
95年7月至9月	勞委會與各縣市政府合作辦理大量解僱勞工保護法宣導會，並蒐集各界之修法意見
95年12月	勞委會邀集勞資政各界代表及相關部會召開修法公聽會
96年5月	通過勞委會會法規會審查
96年7月	通過勞委會委員會會議審查
96年8月	送行政院審查

資料來源：行政院勞工委員會勞資關係處

因為非由雇主動作出解僱之意思表示，因而無大量解僱勞工保護法之適用，而無法透過本法禁止負責人等出國之處分，謀求勞動債權之保障，對此等因雇主因素被迫離職勞工之權益保障，實欠缺公平，這也突顯出，我國保障勞動債權相關機制，似乎僅能規範合法雇主更甚於非法雇主。

(二) 修正過程

本法自92年5月7日施行至今，行政院勞工委員會除至各縣市辦理法令宣導時徵詢各界修法意見外，亦於95年12月27日召開大量解僱勞工保護法修正草案公聽會，邀請勞雇團體、非營利組織、立法院衛環委員會各立法委員、經濟部、內政部、財政部、外交部、法務部、主計處、經建會、台北市政府勞工局、高雄市政府勞工局及學者代表等共71單位與會討論，聽取修法意見，嗣並經數次內部檢討修改、勞委會法規委員會會議及委員會會議審議達成共識，正式完成「大量解僱勞工保護法修正草案」。

伍、「大量解僱勞工保護法」修正草案之修正要點

綜觀本會此次大量解僱勞工保護法之修正目的，主要是為加強保障勞工工作權及調和雇主經營權，修正方向著重於：

1. 定期契約勞工納入大量解僱勞工之定義範圍內

考量勞動法令對於定期契約勞工未屆期滿遭雇主解僱，其相關權益規範（終止事由、預告期間及資遣費）與不定期契約勞工權益規範尚無差異。故定期契約勞工在契約期限屆滿前遭事業單位解僱，應納入雇主解僱勞工人數計算門檻。至於定期契約因期限屆滿勞動關係消滅，與雇主單方面與勞工終止契約不同，自非屬解僱保護範圍內。

另鑒於外籍勞工之定期契約如遭雇主提前終止勞動契約時，依就業服務法第五十九條及「外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」規定，得轉換雇主或工作，保障其工作至原聘僱期間屆滿，並不會遭受立即失業之衝擊，另外籍勞工本身係為補充性勞力，相較於本國勞工而言，確較無直接納入大解法之必要性。爰僅將就業服務法第四十六條所定之定期契約勞工排除本法之規範。

2. 賦予未涉及大量解僱部門及定期契約之勞工有知悉解僱計畫書之資訊權

考量事業單位在執行大量解僱計畫時，某種程度確會影響未涉及解僱部門及定期契約之勞工。換言之，未涉及大量解僱部門及定期契約之勞工應給予同樣知悉事業單位經營狀況之資訊權。爰於修正草案明確規範公告對象為事業單位全體員工。

3. 明文規定，經預告解僱之勞工於協商期間就任新職，雇主應依法或依本法規定之協商結果給付資遣費或退休金

考量遭雇主預告終止勞動契約之員工，於協商期間就任新職，勞工之資遣費及退休金請求權仍應予以保障，爰明確「經預告解僱之勞工於協商期間就任他職，原雇主仍應依法發給資遣費或退休金。但依本法規定協商之結果條件較優者，從其規定」。

4. 預警通報機制增列財務專業人員協助查訪

考量勞工行政人員非屬財務專業人員，依本法接獲預警通報後，於檢視財務報表等資料有極大困難，爰參考公司法第21條規定，增訂本條第五項選任專業人員協助辦理之規定，以利勞工行政人員執行此項查訪工作。

5. 勞工依勞動基準法第14條規定終止契約者，準用禁止出國處分規定，以保障勞工債權

基於公平原則，對於勞工因事業單位歇業而依勞動基準法第14條規定終止契約，符合本法第二條規定僱用人數及終止契約人數者，亦有禁止出國之適用，以避免同是歇業情形，並且有積欠工資、資遣費及退休金，卻因雇主終止契約意思表示不明而有所差別之情況。

陸、「大量解僱勞工保護法」修正之成效，及對市場競爭之影響

大量解僱勞工保護法修正草案之內容涉及法令適用對象擴大定期契約之勞工、賦予全體勞工解僱計畫之資訊權、解僱計畫書強制協商之勞方代表、健全預警通報機制、擴大禁止出國處分等相關規定；無法以量化方式呈現所需成本及其所帶來之利益，故有關修正後帶來之效益，則以以下之質化方式評估之：

- (一) 定期契約之勞工納入大量解僱勞工保護法之適用範圍，以保障該等勞工資訊權、協商權，更讓勞工債權之保障，符合公平原則。
 - (二) 強化企業內部協商機制，賦予更多勞工有企業經營事項之資訊權，並強化強制協商之勞方代表推選程序之正當性，以達到勞資自治，降低勞資紛爭。
 - (三) 健全預警通報機制，增列財務專業人員協助查訪預警通報之事業單位，以發揮預警通報之功能。
 - (四) 禁止出國處分之範圍明確化，對於勞工因事業單位歇業積欠之勞工債權，謀求解決途徑，減少政府資源及社會成本之支出。✿
- (本文作者 行政院勞工委員會勞資關係處視察)

表八 現行法及修正草案針對通知及公告對象規範差異比較表

	現行條文	修正草案
通知協商主體	1. 事業單位大量解僱勞工所屬之工會 2. 事業單位勞資會議之勞方代表 3. 事業單位之全體勞工。不包含定期契約及未涉及大量解僱部門之勞工	1. 事業單位內涉及大量解僱部門勞工所屬之工會。 2. 事業單位勞資會議之勞方代表。 3. 事業單位內涉及大量解僱部門之勞工。但不包含就業服務法第四十六條所定之定期契約勞工。
賦與資訊權之對象	同上	公告事業單位全體員工周知
行政處分	僅針對違反通知義務者，有下列處分： 處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，按日連續處罰至提出為止	除通知義務外，增列違反公告義務者，亦與通知義務有相同處分： 處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，按日連續處罰至通知或公告為止

社會對話機制初探

黃耀滄

壹、前言

隨著經濟環境的快速變遷及全球化時代的來臨，無論國內企業或跨國企業都必須承受高度的國際競爭壓力，許多的環境、社會、就業、所得分配等問題相繼出現，同時科技翻新導致傳統產業消失，大量中低技術勞工面臨結構性失業，同時傳統工作型態逐漸被各種非典型的僱用模式所取代，勞資雙方在全球化趨勢下的處境更是難為。在此情形下，勞資關係的發展已逐漸朝向以對話溝通為方式的夥伴關係，透過國際勞工組織(International Labor Organization, ILO¹)以及歐洲先進國家社會夥伴制度的發展，社會夥伴關係的新思維逐步形成。新的社會夥伴關係將以更加務實與積極的態度對話，超越以鬥爭為目的階級意識，由社會夥伴們共同努力改善工作環境、提升生產能力、增進社會安全，以及促進社會福祉。

社會夥伴關係之精神於1919年ILO成立時，

即已在ILO憲章及後續的ILO宣言裡，揭示各會員國應推動勞、資、政三方的夥伴關係，共同組成治理機制，秉持自由結社與言論自由的信念，凡涉及社會、經濟政策以及勞資雙方之各項權益主題，都應置於三方機制的框架下，進行社會對話。而ILO本身即為落實社會夥伴理念、實施社會對話和三方機制的典範。ILO在1960年通過的諮商建議書中，建議各國應在全國及產業層級建立政、勞、資三方諮商的機制，以建立或強化各國政府與雇主及勞工組織間的對話與合作。面對經濟環境快速變遷，勞資協商機制已逐漸扮演著重要的角色，透過勞資對話溝通之過程，勞工得以取得資訊並認知經營之環境，雇主亦能獲取勞工意見，建立勞資合作關係，提昇企業生產力。

貳、社會對話的概念與內涵

ILO定義之社會對話包含各種形式的協商、

1. ILO主要有三個部門。最大部門是由國際勞工組織會員國代表組成之國際勞工大會(International Labor Conference)，每年召開一次，每一代表團有四名成員，即二名政府代表，雇主、勞工代表各一名。每一代表均單獨地享有選舉權。ILO之第二部門是理事會(the Governing Body)，每三年由國勞大會加以改選，其成員為一百一十二名，其中五十六名為政府代表，雇主、勞工代表各二十八名。第三部門是國際勞工局(the International Labour Office)是一常設幕僚機構，其局長由理事會任命。除此三個主要部門外，尚包括其他附屬機構，如地區會議、產業委員會和專家會議等。國際勞工組織雖為一政府間的國組織，但其大會、理事會和委員會等均由政府、雇主與勞工三方代表所組成，「三方架構」(tripartite structure)為該組織最大特色。ILO自成立以來對促進勞工立法、勞工行政及工運的發展及提供技術協助，對各國勞工政策的影響深遠。

諮商或者只是單純勞、資雙方以及與政府之間針對經濟與社會政策相關議題的資訊交流，而社會對話本身主要的目的，在促進工作世界中主要關係人間(以勞、資雙方為主)，建立共識以及促進民主參與。成功的社會對話結構及過程，具有解決重要經濟及社會議題、鼓勵良好治理、增進社會及產業的和平與穩定，以及促進經濟發展的潛力²。因此社會對話機制本身並非是目的，社會對話可說是一種讓政府與社會夥伴共同運用的工具，藉以達成國家之經濟與社會發展目的。

一、社會對話的不同型態

國際勞工組織定義社會對話概念係：在關於經濟與社會政策上相關利益 (common interests) 的議題上，於政、勞、資雙方或三方之間所進行的，包含所有型態的協商 (negotiation) 諮商 (consultation) 或僅僅是資訊交換 (information exchange) 的作為。社會對話制度通常由其組成與運作方式界定，其架構可以有不同的型態，從簡單的方式-資訊的交流，到較成熟的方式-聯合決策等，都是進行社會對話的模式。以下是簡介各種不同型態社會對話的進行方式：

(一)資訊分享

資訊分享乃是有效社會對話最根本且不可避免的基礎，也是最不可或缺的社會對話方式。就其本身而言，資訊分享並無實際的討論或行動，但它卻是任何其他型態對話方式的開始，而且也是其他型態對話方式持續進行之基礎。

(二)諮商

諮商較資訊交換更進一步，超越資訊分享，需要各方交換意見，進而形成深度的對話。也就是雙方或三方針對議題接觸，並且交換意見，雖然它們並不對議題之看法取得任何協議，但卻是建立更深一步溝通的基礎。政府亦可藉由對話諮詢社會夥伴對政策之規劃、擬定或執行之建議，但未經授權或不具拘束效力的對話機制，通常僅是對政府部門、立法機構和其他政策決定者提供諮詢。

(三)由組成方式區分：兩方或三方的交涉型態

國際勞工組織於1976年所通過的第144號三邊諮商公約要求政府、雇主與勞工須針對國際勞動基準及相關事項展開諮商。這個公約的精神強調勞工與雇主自由選擇他們的代表團體。於某些國家的特殊情形下，三方架構的夥伴也可以基於擴大期待的考量而邀請其他的相關社會成員參與對話。ILO於1996年更進一步通過「關於經濟與社會政策全國階層之三方諮商 (Resolution concerning tripartite consultation at the national level on economic and social policy)」決議案。認為三方諮商本身並非目的，而諮商機制的主要目的是促進勞、資、政三方合作，以改善各國經濟與社會建設之協調，並在必要的情形下，化解經濟發展與社會正義間之爭議。不同組成方式之社會對話，概述如下：

1. 勞資政三方型態：政府也成為其中正式的成員，並與勞、資雙方社會夥伴代表共同以平等地位參與對話，甚至於共同決定。

2. 請參閱ILO網站：<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>

政府亦可將其業務以外包模式交給社會夥伴推動，由政府提供資源及訂定必要的規範，但由社會夥伴的對話機制參與處理此一業務(例如職業訓練、就業服務或是失業保險等)。

2. 勞資雙方型態：基本上以勞、資雙方對話為主，政府可能有間接的介入或完全不介入。
3. 超過勞資政三方之型態：也就是在勞、資、政三方原有的對話基礎上，偶而也希望開放與三方以外的社會上其他角色對話的過程，以便獲得三方討論外更廣泛的觀點，結合其他社會角色更多元的觀點，建立更廣泛的共識。

(四)不同位階之社會對話：每一層面或是每種對話模式皆可由兩方或三方甚至於多方之參與

1. 不同層級之社會對話：社會對話可以有國家層級，或是地區層級，或是企業層級之對話。
2. 不同產業或職業之社會對話：針對社會中特定產業之特別議題進行對話(例如航空業、營造業、觀光旅遊業等不同產業或職業別之對話)。
3. 混合型之社會對話：社會對話也有可能是跨越產業別，也可以在不同職業或是部門，或是以上各種型態混合之對話。

(五)團體協商

團體協商不僅是一種社會對話的機制，也是一種最廣泛實施，最完整的一種社會對話機制，並且是廣泛使用的形式，在企業、部門、

地區、國家，甚至是多國層次來進行。就個別國家而言，團體協商是檢視該國是否具有全國層級對話能力的指標，可以藉由團體協商制度推動的效果，觀察該社會推動在不同階層社會對話的可能性。

二、政府在社會對話之角色

國際勞工組織認為社會對話機制要能夠成功，國家不應扮演消極的角色，即使政府本身可能不一定在社會對話機制中扮演積極的角色。政府有責任創造穩定的政治與公民環境與氣氛，使自主的雇主與勞工團體得以自由運作，不需擔心受到報復。縱使社會對話機制可能主要在勞資雙方的對話，政府依然有責任提供法令、制度、和相關架構等基本支持，以促進社會對話機制的有效推動。ILO在1960年通過「公權機構與雇主和勞工團體諮商與合作建議書 (Recommendation on Consultation and Cooperation between Public Authority and Employers' and Workers' Organizations at the Industrial and National Level, 1960)」，其中載明諮商與合作的目的是為了促進公權機構與雇主和勞工團體間、以及社會夥伴之間的共識與良好關係，以便發展經濟及改善勞動條件，並且提昇生活水準。建議書的重點在於釐清何謂共同關切 (join consideration) 與相互利益 (matters of mutual concern)，以便獲得可以接受方案 (agreed solutions) 和諮商程序 (process of consultation) 等概念。該建議書更進一步指出公權機構應該在下列事項上徵詢勞資雙方的意見：

(一) 法律及規定之訂定和調整可能影響勞資雙方既有的利益者。

(二) 關於就業、職業訓練、勞動保護、工業安全衛生、生產力與福利事項之全國性機構之建立或功能。

(三) 經濟與社會發展計劃之規劃與執行。

此外在國際勞工組織以勞工行政公約 (Convention concerning Labour Administration: Role, Functions, and Organizations, No. 150, 1978) 和勞工行政建議書 (Recommendation concerning Labour Administration: Role, Functions, and Organizations, No. 158, 1978) 中，也界定政府在社會對話和三方諮商機制中的角色，闡明：「勞工行政體系包含所有提供雇主、勞工暨其組織參與和諮商之制度性安排」。在三方諮商的機制建立上，勞工行政公約要求各國政府應依據各國環境，確保在勞工行政體系中，適當的安排公權機構與最具代表性的雇主與勞工組織，或者在適當的條件下，與雇主與勞工代表，進行諮商、合作、和協商。國勞公約認為，對於正在經濟與政治上進行轉型的國家，三方諮商機制的建立，將有利於經濟與社會發展中的諮商、合作與協商之進行。

以歐盟的社會對話機制為例，歐盟層級的社會對話機制最原始的法律依據為1987年7月1日施行之歐盟條約(即馬斯垂克條約)第118b條，之後在阿姆斯特丹條約第138條第1項及第139條再度確定社會對話，並且擴大其適用範圍。馬

斯垂克條約第118b條規定，歐盟執委會應致力於發展歐盟層次之社會夥伴間的社會對話。如社會夥伴有意願，亦可經由該對話而達成一項契約關係；阿姆斯特丹條約第138條第1項規定，歐盟執委會負有推動聽取歐盟層次社會夥伴意見之任務，且在支持雙方時充分考量其利益之前提下，發布所有符合目的之措施，以使得社會夥伴間之對話容易進行³。歐盟執委會另於2002年通過一項關於社會對話機制的通知 (communication)，主要為強化社會對話機制在歐洲經濟與社會改革策略中的角色。如此一來，執委會提議提昇社會對話的重要性以及加強社會對話機制在國家與歐盟雙層級的一致性。執委會也同時提議設立『促進成長與就業的三方社會高峰會議』(tripartite social summit for growth and employment)，期望部長理事會的輪值主席、執委會主席與歐洲社會夥伴三方將議題拿到高峰會議這個最高的政治層級來談。每年將至少舉辦一次這樣的三方高峰會議，並在春季歐洲高峰會議召開前夕舉行。執委會同時要求社會夥伴們能發展其獨立的對話機制，希望藉由共同的工作計劃，來改善目前受限的現況。執委會認為，社會對話將是達成彈性與社會安全兩者平衡的最佳方式。尤其對於歐盟許多候選國而言，由於其社會夥伴的傳統仍然薄弱，因此發展社會對話機制將是一項相當重要的措施。

勞工行政建議書建議公權機構與雇主和勞工組織所進行的諮商與協商的議題可以相當廣

3. 有關早期歐盟社會對話之說明，請參閱陳正良、劉黃麗娟、楊通軒，「歐洲聯盟勞動情勢之研究」，行政院勞工委員會委託研究，民國八十八年。

泛。勞工行政體系亦應與雇主和勞工組織進行諮商，作為規劃、執行和檢討勞動的參考或標準。政府勞工行政體系也應規劃立足於尊重結社與協商權的條件下，能夠提昇、建立與尋求鼓勵較好的勞動條件和工作生活的各種計劃。勞工行政體系內的有關機關應負責推動和建立確保勞工與雇主針對就業政策之諮商，以及勞資合作以落實政策執行的方法與程序。勞工行政體系應該本身參與諮商的機制中以處理社會與經濟政策。各國勞工行政體系的結構，也應在勞、資雙方參與的情形下，進行經常性的檢討。根據各國經驗顯示，政府行政單位是最重要的社會對話發動者，在今日以民主社會為本質下，任何政府施政必須與相關利益之各方建立良好的溝通管道與關係。社會對話的目的就是建立此一溝通關係，以強化政府在政策規劃、制定與執行的不同階段，皆能達成其最大的成果，進而維持民選政權之穩定。政府亦可藉由社會對話過程形成社會共識，解決因為利益糾葛所產生的政府失靈之弊病，政府更可經由社會對話的過程提昇社會夥伴之自我管理能力，平衡公民團體間之不同利益，以強化社會整體之凝聚力。

三、有助於社會對話之條件

國際勞工組織對社會對話的定義，包含勞、資、政三方的對話，或無論政府是否有直接參與而僅有勞資雙方(工會或雇主團體)的對話等，各方就他們間共同利益的經濟及社會政策

議題，進行各種形式的協商、諮詢或資訊交換。然而，社會對話的定義及概念，隨國家及區域而有所不同，故社會對話仍在演化中，各國在實際操作上對於所謂的社會對話機制也有不同的面向出現。ILO提出關於建立社會對話機制需要的一些前提，認為下列條件之成型有助於建立或維繫社會對話機制：

- (一) 強大且獨立的勞工與雇主組織，其具備獲得參與社會對話時所需要資訊的技術能力；同時他們也必須擁有適當的技術能力，擁有充分知識能夠參與討論相關的議題。
- (二) 各方參與社會對話的政治意願與承諾：各方需有意願一起檢討問題，尋求共識，並能夠在考量彼此利益外，兼顧國家及社會整體之利益，另在此前提下進行的諮商與對話，必須是一個負責任的結果，各方於必要時能夠妥協，並有力量足以執行諮商之結果，特別是就勞資雙方之代表團體而言，必須具有充分代表其會員之能力，並且是會員所信賴的。
- (三) 對於組織結社自由及協商權等基本權利之尊重：獨立自主的勞資政三方，扮演不同的角色與功能，因此必須基於勞資政三方對於團結權與協商權之認同。
- (四) 適當的制度性支持：三方之力量應該建立在一個平均的架構上，政府的角色重要性即在於如何建構並協助此一平衡的架構。

4. 請參閱ILO網站：<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>

肆、社會對話之議題

社會夥伴關係的基礎是在參與諮商的勞資雙方皆認同一個長期且永續發展之經濟成長，提昇生活水平，與維繫社會和平的目標是必要的條件。雖然如此，在社會對話的實際操作過程中，各方短期的利益與關切的議題卻可能大不相同。政府希望透過社會對話建立之社會夥伴關係的過程，尋求不同政治議題間之平衡點，以及政策能夠有效的執行。工會期待透過對話的過程保護會員之權益，就業安全，以及確保社會財富分配過程中的參與機會。雇主也可以因為對話機制獲得降低成本，並改善企業經營與投資環境的利益。各國社會對話的內容與議題大致可以區分為下列諸項⁵：

- 一、經營環境
- 二、就業政策
- 三、工資政策
- 四、人力發展與訓練
- 五、社會保障
- 六、勞動立法
- 七、職業安全與衛生
- 八、其他議題

社會對話之議題可包含勞工議題或相關議題，例如歐盟層級的社會對話，可針對不同的社會議題而進行，且有可能因此促成契約關係或協議的成立，其經由社會對話，直接或間接地也可以達到勞工參與之目的。換言之，歐盟層級社會對話仍可作為勞工參與的法源基礎，

是一個勞資雙方均投入互動的過程。此外，以新加坡的社會對話機制為例，新加坡於1972年便成立三方全國工資委員會(The Tripartite National Wages Council, NWC)，作為規範工資法令的諮詢機構。NWC為社會對話以及當今政府訂定工資的主要場域。身為一個三方的諮商機構，NWC針對新加坡經濟面向的成長與國際競爭力等，經常性地檢視工資數據及其趨勢（通常是每年一次或者經濟危機期間則次數增加）。接著NWC會把其建議提供給總理並由內閣認可後實施。前述建議一旦被政府接受之後便依就業法（the Employment Act）第49條公告。建議經公告之後就成為勞資協商工資的綱領。更特別的是，NWC的主要使命包括：1.對工資政策提出一般綱領。2.調整工資結構以配合長期經濟發展所需的工資融合體系。3.針對促進生產力與效率所需誘因的建議。新加坡成立以三方架構為原則的全國工資委員會是為了導正工資變動與其相關議題以維持全民就業、提升儲蓄率以及低通膨、穩定的匯率和國際競爭力，其社會對話與三方架構的設計即是以協調工資與其他相關議題為主⁶。

伍、我國推動社會對話機制之現況

一、各國社會對話制度之發展

社會對話的形式、層次以及參與的角色可以因為各國歷史、文化、經濟、社會情勢以及產業特質等因素而有所不同，甚至對於社

5. 請參閱潘世偉，2003年，「社會夥伴關係與三方諮商：建立我國社會對話機制之研究」，行政院勞工委員會編印。

6. 有關NWC之介紹，請參閱劉黃麗娟譯，2006年12月，Hing Ai Yu(Head of Department of Sociology, University of Singapore, Singapore)著，「新加坡的社會對話與彈性工資制度」，收錄於「社會對話的最佳實踐」，行政院勞工委員會出版，頁47-64。

會對話的概念也因為工業文明發展進階不同，而有不同的概念與解釋。但無論社會對話的概念和模式如何演變，社會對話都必須建立在結社與協商自由的基礎之下進行，而其最終目的無非是以和平手段維護社會正義，確保勞資共創的經濟成果不會因資方經營及管理優勢而使勞工損失應有權益，同時也藉由各種形式的對話打開合作空間，共同促進社會、經濟發展。社會對話制度無法完全移植，但參考各國或不同產業所發展的社會對話機制，可以擴大的詮釋空間，豐富我們對於社會對話的想像，也可以提供勞、資、政等三方於構思及推動社會對話之參考。惟社會對話必須考量各個國家的文化、歷史、經濟及政治脈絡，並沒有一體適用的社會對話模式，可以供他國直接移植。雖然結社自由與團體協商的基本原則不變，但各國的社會對話差異甚大，不論是制度安排、法律架構、甚至傳統及實務，均有有甚大的分歧。

各國社會對話制度之發展，因為文化、歷史背景、勞資關係模式、經濟與政治環境的條件等因素之影響，其實很難有相同的結構，但或可藉由各國發展社會對話之案例提出一些觀察，作為我國建立社會對話機制之參考⁷：

- (一) 社會對話各方對於主要經濟與社會環境關鍵機制之共同認知是一個重要因素。
- (二) 各國社會對話機制之發展除全國性的階層外，產業層級與區域性之發展也同樣重要。
- (三) 對歐洲先進工業化國家而言，今日社會對話的主要目標是解決失業與勞動市場競爭力

的問題，工資與勞動條件問題相對重要性已經較低，對於後進工業國家如韓國而言，工資或勞動條件議題仍然重要，但同時亦需解決失業與勞動市場競爭力之問題。

- (四) 如何維繫持續性的社會對話夥伴關係，培養信任感與共識，甚過於去維繫一個僵化的「結構性」的對話機制。
- (五) 政府是三方對話機制中最主要的參與者。缺乏政府對話的社會夥伴關係，難以形成實質的效果。
- (六) 政府雖然是三方對話中的主要參與者，並不表示政府不能有適當的空間，在必要時超越或制止社會夥伴的爭議，在某些特定政策上，減少社會夥伴之影響。
- (七) 團體協商可以是社會夥伴關係的互補機制，在先進國家團體協商是夥伴關係形成的基礎，在後進國家，團體協商與社會對話機制在國家政策形成與執行上的功能，必須依照各國勞資關係發展軌跡加以定位。

二、我國推動社會對話機制之現況

社會對話為國際勞工組織所強調勞資共創生產過程之和平與合理分配生產成果的盤石機制，透過結社與協商自由權的確保，讓勞資雙方能於互信的基礎上展開對話，締造產業和平。我國不是國際勞工組織之成員，相關法制也並未完全將政、勞、資三方諮商合作機制制度化，目前我國雖有企業內勞資會議或職工福利委員會，以及如勞委會組織中委員會組

7. 請參閱潘世偉，2003年，「社會夥伴關係與三方諮商：建立我國社會對話機制之研究」，行政院勞工委員會編印。

織、職業訓練、勞工保險監理、就業安定基金、工資墊償基金、退休金之管理等制度，皆有政、勞、資三方與學術界之參與。並從我國政府過去辦理的「全國經濟發展會議」、「經濟發展諮詢委員會會議」及「台灣經濟永續發展會議」等可瞭解，增進勞、資、政三方之接觸及對話，實有助於促進三方的相互瞭解並建立共識，不過由於我國勞資團體長期受到政府的介入輔導，以及法令的約束，致使得勞資雙方自治能力仍有不足，且互信程度不夠，即使有對話，其結果可能是偏頗或受到某一方的干擾與操縱。為促使勞資雙方建立真正的社會夥伴關係，就關注之議題進行資訊交換、意見諮商，進而對攸關勞資雙方利益之議案提供資訊、意見，並能參與決策，勞委會於民國92年開始規劃推動「社會對話機制」計畫，並於93年開始執行推動「社會對話機制」相關措施，陸續辦理下列事項：

(一)召開「社會對話推動小組」委員會會議

為辦理「推動社會對話」相關業務，勞委會於民國92年規劃成立「推動我國社會對話機制行動小組」，邀請熟悉社會對話及我國勞資關係現況之專家學者參與，不定期開會審視及檢討社會對話機制推動情形、成果及對談議題等，並研提推動社會對話機制計畫方針及教育訓練之規劃方向，並於民國93年正式成立「社會對話推動小組」，每年召開定期會議二次，並視情況召開臨時會議，其主要任務如下：

1. 檢視勞委會既有之三方對話機制。
2. 審議社會對話參考資料及網頁專區架構。

3. 協助辦理社會對話專題研究及學術研討會。
4. 協助推動社會對話理念，擔任本會各業務單位、各地方勞工行政人員、勞資團體宣導會及溝通說明會中部分專題演講或相關課程。
5. 協助勞資團體推動社會對話相關活動，並適時針對各勞資團體所提之對話計畫書提供建議；必要時針對有需求之勞資政團體對話活動列席輔導。
6. 檢視勞委會推動社會對話相關活動計畫。

(二)辦理社會對話資料蒐集及專文研究

鑑於我國勞資雙方及政府行政部門對社會對話機制認知及資源之欠缺，各界普遍對於「社會對話」之概念、功能及運作等，均未有清楚認知，故為釐清社會對話之概念及功能，瞭解其他國家社會對話之運作，勞委會已聘請學者專家撰寫「社會對話機制」相關專文，聘請劉黃麗娟教授針對歐洲協助收集歐盟及國際勞工組織中有關社會對話相關資料，同時委託中華民國勞資關係協進會進行社會夥伴參與政策形成之機制建立與運作方式之研究，作為我國推動相關政策之參考。

(三)建置社會對話網頁專區

考量我國社會對話屬初步推動階段，相關對話需求、資訊及勞資政三方對於社會對話之概念尚未明確建構，勞委會特於網站中建立社會對話專區網頁，透過網站傳達資訊，促使勞資團體及行政人員釐清社會對話之概念及功能，瞭解及汲取社會對話機制在其他國家形成、運作經驗，並賡續充實網頁資料

(四)辦理「建立社會對話」溝通說明會

為增進勞、資社會對話機制概念、功能及運作之認知，培養進行對話之能力，建立對社會對話機制之心理認同及意願，並強化政府行政人員對社會對話的認知，以及勞資團體進行對話時政府應扮演的角色，勞委會自93年起陸續辦理多場勞資團體及行政人員社會對話宣導會及溝通說明會，透過宣導、座談及勞資間之互動，鼓勵企業內建立充分的民主化運作，創造社會對話氣氛與文化，強化勞資夥伴與分享價值及公司內部勞資對話機制，將「社會對話」等概念內化成勞資雙方能夠使用的語言，促成並引發勞資雙方主動激盪社會對話的構想，創造社會對話的思維。

(五)試辦勞資團體對話活動

勞委會自民國93年起，逐步進行辦理上述社會對話資料蒐集、建置社會對話網頁專區及建立社會對話宣導會及溝通說明會，促使各方更熟悉社會對話之意義。鑑於我國勞資雙方之協商對話已漸有風氣，勞委會參酌國際勞工組織建議各國應在全國及產業層級建立勞、資、政三方諮商的機制，建立或強化政府與雇主及勞工組織間的對話與合作，於95年度開始試辦全國層級社會對話圓桌會議，邀集全國性勞工團體、全國性工商團體、學專專家及政府部門代表與會，建立社會對話之平台，促使社會夥伴間從各種不同向度或議題進行自願性的合作。另為考量不同產業勞雇雙方有不同之對話需求，勞委會於95年開始試辦產業別之社會對話，分別就航空業及觀光旅遊業之勞工議題，邀請相關業別之雇主團體及勞工團體參與對

話，其效益均獲致各參與單位之認同，96年度勞委會亦陸續協助勞資團體辦理全國層級之社會對話圓桌會議(以每季辦理一次為原則)及產業別、職業別、地區別之社會對話活動。

陸、結語

回顧台灣過去的勞資關係發展，經歷過解嚴、開放組黨、社會運動勃興以及政黨輪替的激盪，台灣勞工的處境在多年後已獲得顯著的提升，然而面對社會經濟環境的快速變遷與緊接而來的全球化經濟發展，使得如何有效的因應與克服勞動市場中的挑戰，並能符合勞資雙方相互利益並兼顧社會利益，成為重要的課題。社會夥伴、社會對話及三方機制正是因應挑戰並促進未來發展的重要基石，惟現今我國勞資雙方全國層級和縣市層級組織雖已朝向自由化發展，但自由化初期呈現出來的是力量的分化與代表性的不確定，經濟全球化的力道也只增未減，而因應此一挑戰仍必須由勞、資、政三方本身的改革與更新做起，並由政府、雇主與勞工組織秉持誠信原則，尊重、倡導並鼓勵三方諮商，透過社會對話及三方機制或勞資協議，建構真正的社會夥伴關係，對於共同面對的經濟與社會議題，以合作與互惠為原則，形成共識並進行合作，如此方能面對未來的複雜挑戰。✿

(本文作者 行政院勞工委員會勞資關係處編審)