

勞工職業災害預防、補償、重建單獨立法之探討

莊正中

壹、前言

自工業革命以降，機械普遍取代人工成為主要生產工具，勞雇關係亦逐漸成形。然而，因為工時延長、機械使用等變遷，亦使得勞工於工作場所之危險性大幅增加。職業災害除造成勞工身心受創外，亦降低其工作上之生產力，甚至失去工作，並衍生出家庭經濟困境及社會再適應等諸多問題。也因此，世界各國遂逐步發展出各種制度用以補償、保障勞工職場安全及相關權益。



職業災害乃指勞工在執行職務過程中，因工作上相關原因所發生之事故。爾來，各國對職業災害之認定，多採「無過失主義責任制」，但災害的發生與其執行職務須具有明確的因果關係，始能成立。簡言之，職業災害之認定，須有「職務執行性」與「職務起因性」等特質。我國勞動法規中有關職業災害的定義很多，例如，依勞工安全衛生法第二條第四項之規定：「職業災害係指勞工就業場所之建築物、設備、原料、材料、化學物品、氣體、蒸氣、粉塵、或作業活動及其他職業上原因，所引起之勞工疾病、傷害、殘廢或死亡。」；此外，若依勞工保險條例之規定，則職業災害的認定係根據「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」及「勞工保險職業病種類表」為判斷基準，用以認定職業傷害或職業病。

由於職災保障體制可分為職業災害預防、重建與補償三柱保障架構，以下將介紹我國相關職災保障法令的特色與未來改革方向。

貳、台灣現行職業災害相關法令

一、職業災害預防

事前做好職業災害預防，勝過事後亡羊補牢時的補償。為強化工業安全衛生保護措施，預防職業災害之發生，我國目前訂有「勞工安全衛生法」及「勞動檢查法」。其中，受到1971年的淡水鎮飛歌工廠集體職業災害事件影響，有關當局因此意識到職業災害問題之嚴重性，於1974年公佈實施「勞工安全衛生法」。

根據勞工保險局職業災害保險給付統計顯示，我國因職業災害而死亡之比率有逐年遞減之趨勢，1991年每千名勞工中因職業災害而死亡者有0.120人，1996年降為0.095人，2002年再降為0.065人，呈現逐年下降之趨勢。若與世界主要國家比較，我國職業災害死亡率低於韓國、新加坡，但與先進國家比較則尚屬偏高。事實上，勞工安全衛生工作的良窳，與事業單位對安全管理之重要性的認知，及能否積極有效地實施安全管理等均有極大之關係。職災預防不但關係勞工生命安全與健康，並影響勞資關係穩定乃至於國家和諧、整體之經濟發展。

二、職業災害補償

所謂職業災害補償，係指對在工作中受到『與工作有關傷害』之受雇人，提供及時有效之現金工資給付、醫療照顧及勞動力重建措施之制度，俾使受雇者及受其扶養之家屬不致陷入貧困之境，造成社會問題。基本上，對於台灣勞工而言，觀諸目前與職業災害補償相關的法令中，主要係由三個部分所組成，亦即「勞工保險條例」、「勞動基準法」、與「職業災害勞工保護法」。茲先就其特色及發展歷史簡介如下：

首先，職災保險之意義為「被保險人因執行職務導致傷害、疾病、殘廢、死亡等意外事故時，透過保險方式提供醫療照顧與現金給付的一種勞工補償制度」，乃保障勞動者的重大社會保險制度之一，同時亦可避免雇主因重大工傷事件承擔鉅額補償，影響企業財務及營運。此一制度創始於1884年德國俾斯麥時代，其所頒布之「勞動災害保險法」為世界上最早的職業災害保險規範。而英國於1946年依照貝佛里奇的構想，制訂了「國民保險職業災害法」；法國亦於同年跟進，制訂了「勞動傷害保險法」。至於亞洲的日本也隨即於1947年制訂「勞動者災害補償保險法」。至此，職業災害保險遂正式併入社會保險體系之一環。

根據美國社會安全署2004年「各國社會安全制度要覽」的統計，全世界有超過168個國家實施職業災害保險制度，為世界各國最普及亦最獲重視的社會安全制度之一。我國自1950年開始，由台灣省政府陸續以行政命令的方式開辦勞工保險、漁民保險等社會保險，但一直到1958年立法院通過「勞工保險條例」（以下簡稱「勞保條例」），並於1960年實施後，勞工保險方全面開辦。然而，開辦



後僅規劃有「普通事故保險」，一直到了1979年方有「普通事故保險」及「職業災害保險」之劃分，後者規定勞工發生職業災害傷亡者，亦應給予醫療給付、工資津貼、殘障給付、死亡給付。其中職業災害保險之保費完全由雇主負擔。換言之，我國直到1979年方有職業災害保險之實施，落後上述各先進國家許久。

其次，依照1984年所公佈實施「勞動基準法」（以下簡稱「勞基法」）之規定，勞工發生職業災害傷亡，雇主應給予醫療、工資、殘障、死亡等四種補償（勞基法第五十九條參照）；然而，若非適用勞基法之單位，則只能依勞工保險條例給予給付。從而，我國職業災害補償制度，遂成為保險與補償之雙軌並行制。其中職業災害補償係以勞基法為主體，然而事故若已依勞工保險條例給付，則雇主即無須再重複進行補償，可藉此減輕雇主負擔。

由此可見，我國以往之職災補償法令，係分散於勞基法及勞保條例中，對職災勞工之補償及相關保障亦顯不足，故於2002年遂有「職業災害勞工保護法」之制訂及施行，用以補充既有職災補償體系之不足，新制中舉其要者包括：職災補償保障範圍之擴大、職災勞工之生活津貼、器具及看護等補助。根據職業災害勞工保護法第六條之規定：「未加入勞工保險而遭遇職業災害之勞工，雇主未依勞動基準法規定予以補償時，得比照勞工保險條例之標準，按最低投保薪資申請職業災害殘廢、死亡補助。前項補助，應扣除雇主已支付之補償金額。」，亦即就勞基法及勞保條例均無法適用之個案，職業災害勞工保護法遂能發揮其機能，以求所有具勞工身份者均受到保障。由此可見，職業災害勞工保護法係於勞工遭遇職業災害時，擔當最後一層保障之任務。

三、職業災害重建

除上述經濟性補償外，近年來國際對於職災勞工補償之理念及趨勢已逐步發展為「建設性補償」。職災勞工補償除了應獲得醫療給付、傷病期間之工資補償及永久性障礙補償之外，更重要的是希望能藉由重建協助，讓職災勞工迅速恢復功能及回歸某種形式的有酬工作。因此，職災重建應視為職災勞工從傷病狀況到重返職場期間一個不可或缺的過程。

觀諸過去我國職災勞工補償相關法案，目的在於確保勞工職業傷病後的基本生活。然而，相關做法卻多停留在「消極補償」，對於勞工發生職災後之重建明顯不足。有鑒於「積極補償」符合時

代精神，亦可透過重建以協助傷病勞工獲得適當的醫療照護從而確保其工作能力及工作機會，故我國職業災害勞工保護法已有職業重建之概念，例如，其第十條已規劃有關於「職業災害勞工職業重建補助」之機制，明列為加強職業災害預防及職業災害勞工之重建，事業單位、職業訓練機構及相關團體辦理職災勞工職業重建所需之心理輔導、工作能力評估及強化、職務再設計、職業輔導評量、職業訓練、就業服務等，得向勞工保險局申請補助；其第十八條亦強調：「職業災害勞工經醫療終止後，主管機關得依其意願及工作能力，協助其就業；對於缺乏技能者，得輔導其參加職業訓練，協助其迅速重返就業場所。」，以體現重返工作之「積極性補償」精神。從而，自「職業災害勞工保護法」施行後，職災勞工的照護從過去強調職災的預防、診斷及醫療，更向前邁入經由輔導、強化職災勞工就業，以保障職災勞工之新里程。

參、結語 - 職災保險應單獨立法

工業革命後所引發生產方式之變遷，已使職業災害之發生成為不可避免的事實，各國政府莫不積極推展安全衛生檢查制度，使職業災害得以減少至最低限度；對於仍不幸發生職災者，並同時實施職業災害保險制度或相關之職災補助與職業重建措施，以保障勞工及其眷屬之基本生活安全。

我國目前雖已實施多種職業災害相關法令，並兼顧職災預防、重建與補償三大保障領域；然而，吾人不宜滿足於形式上增加了那些法令或保障條文，而應更進一步去探究台灣現行的勞工職業災害保障制度於實際執行層面是否有何缺失，及其可能之改革方向。有鑑於目前我國職災保障相關規定係散見於四種不同之法規，不僅無法將職災預防、補償及重建密切結合，亦於行政組織等執行層次上有多頭馬車之虞，恐難發揮最適之預期成效。

以先進國家最新趨勢為例，日本、美國、德國與澳洲都以單一機構與單獨立法來掌管職業災害的預防、補償與重建。為此，建議應考慮將勞保條例中之職業災害保險獨立出來，另立專法，並規定強制加保，另將職災預防、重建與補償三柱保障，建立成環環相扣的職業災害保障體系，不僅使我國之職業災害保障體制更加完整充實，並為台灣職災保障體系的改革跨出關鍵的第一步。✿

（本文作者 國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系助理教授）

2008勞動政策願景

吳宏翔

壹、前言

2008年是總統大選年，每一個政黨推出的總統候選人，在爭取選民支持的同時，是否有關心台灣勞工的心聲？是否能提出具前瞻性、實質內涵的勞動政策？「民之所欲，常在我心」應該是任何政黨候選人念茲在茲，不容或忘的選戰主軸，而不應淪為灑狗血、斬雞頭的口水戰。主動發掘問題，進而提出解決對策，並以之作為選舉承諾，換取選民支持，才是檢驗政黨執政能力，民主、自由國家成熟選舉應有的內涵。基此，為台灣六佰餘萬受僱勞工請命，特別提出「2008勞動政策願景」一文，期盼各政黨的總統候選人能夠以廣大勞工為念，呼應以下勞動政策願景，以改善台灣勞工的生活及福祉。

貳、台灣勞工的心聲

過去勞委會秉持「勞工福祉與經濟發展並重」原則，以「有準備的勞動力」、「安全的工作環境」、「人性化的勞動條件」為主軸，推出階段性勞動政策，期使每位勞工有充分就業的準備，減少職業災害的發生，致力促成勞資間相互尊重，建立和諧的勞資關係，以提升產業的國際競爭力。當前，更推出「勞有老本，工享福利」之施政重點，就勞工「安居」、「樂業」、「技能提升」、「生存保障」及勞工家庭「生、養、育」等問題，提供全方位的福利保障措施，使勞工不僅在職業生涯中能享有各項福利，於老年退休後也能生活無虞，受惠範圍更擴及勞工家庭。勞工是台灣經濟發展的基礎，長久以來，勞工朋友為這塊土地締造了「經濟奇蹟」，為現今繁榮進步的台灣社會奠定了堅固的磐石，在經濟發展的同時，每一位勞工朋友都應該能夠享有經濟發展的果實，這才是經濟發展的最終意義。為此，行政院於95年下半年推出「大投資，大溫暖」方案，並研擬出「產業發展」、「產業人力」、「社會福利」、「公共建設」及「金融市場」等五大套案之2007年至2009年三年衝刺計畫，以邁向繁榮、公義、永續的美麗台灣的境地。上述願景都是廣大勞工冀求的目標，既然方向已定，具體內容如何落實？什麼時候可以實現？才是勞工朋友關注的焦點，而滿足勞工朋友的期待，永遠是大有為政府責無旁貸的使命。勞工問題是社會問題，也是經濟發展過程中提升企業國際競爭力，執政者必須兼顧的問題，如有偏頗一方勢必引發民怨，不可不慎。

參、當前台灣勞工問題

政見能否切合選民實際需要，要比空洞、華麗的口號來的重要，在各候選人端出勞工政見之前，是否有想到，當前台灣勞工所面臨的問題是什麼？最迫切需要的是什麼？由於受到全球化經濟、人口老化與少子女化的影響，企業全球佈局加速，國內產業結構調整，不但對國內就業市場造成衝擊，也出現貧富差距加劇、人口結構加速老化、失業率居高不下等現象，也由於國內社會安全制度未臻健全，高齡勞動力的運用及老年經濟生活安全問題，都是當前勞工朋友極為關注的議題，而國人性別平等觀念欠缺，同為勞工也因為性別的不同，使女性受僱者遭受更不公平的職場處遇。歸納而言，今天台灣勞工所面臨的問題包括以下面向，分別是失業問題嚴重、貧富差距擴大、退休保障不足、勞資間欠缺具協商功能之參與機制、兩性職場不平等問題，茲析述如下：

一、失業問題嚴重

全球化是一股無法抵擋的趨勢，商品、資金、勞務跨越國界，全球整合成單一市場，商品、服務市場趨向自由化，資訊無遠弗屆，網際網路的崛起加速全球化的進行，全球化問題嚴重衝擊國民生活以及產業投資政策，影響層面廣泛，產品的生產以最低成本為原則，區域分工、全球佈局成為趨勢，若未能與世界接軌，將有被「邊陲化」的危機，且逐漸形成富者愈富、窮者愈窮的現象。為此，世界貿易組織（WTO）1999年西雅圖會議及2000年華盛頓會議，會場外聚集反全球化之環保、人權、勞工等社會運動人士，實為抗議先進工業國家「劫貧濟富」。為因應全球化衝擊，台灣產業結構調整，朝服務業及資本、技術密集產業發展。然而，產業調整迅速，人力結構的調整卻相對地遲緩，雖然國內產業結構由工業朝服務業在轉型，但國內的服務業都屬內需導向，因國內市場狹小，易於飽和，而金融保險、不動產業和工商服務業不能發展國際競爭力，加以傳統產業萎縮，以致於形成初級勞力供過於求，而高級勞力有供不應求的現象，導致近年來，失業人口居高不下。雖然今（96）年2月國內失業率為3.78%，為近年來的最低點，但是以95年平均失業率計算仍有3.91%，表示仍有近40萬勞工處於失業狀態，近年來卡奴人數增加、自殺人數比例提高、

2005年世界各主要國家就業人口所屬之產業結構

單位：%

	台灣	南韓	日本	美國	加拿大	德國	英國	義大利
農業	5.95	7.64	4.07	1.55	2.72	2.37	1.36	4.19
工業	35.78	26.84	27.51	20.64	21.98	29.73	22.03	30.69
服務業	58.27	65.52	68.42	77.81	75.30	67.90	76.61	65.12

資料來源：行政院勞工委員會2006年國際勞動統計

台灣歷年失業率統計表

%

年別	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
失業率	1.56	1.79	2.60	2.72	2.69	2.92	2.99	4.57	5.17	4.99	4.44	4.13	3.91

資料來源：主計處網站

治安狀況不佳、繳不起學校兒童營養午餐人數暴增，雖然不能完全歸咎於失業問題嚴重，但終究不能說沒有關聯，失業問題亟待政府提出解決對策。

二、貧富差距擴大

曾創造號稱「經濟奇蹟」的台灣，隨著近年來經濟急速衰退，失業人口居高不下，貧窮問題持續擴大中，由行政院主計處公布的國民所得統計資料顯示，我國高低所得家庭間的貧富差距由69年的4.17倍大幅擴大到93年的6.03倍。低收入戶數從83年的4萬8182戶，11萬5748人提高到94年的8萬4796戶，21萬1221人，成長率幾達一倍，顯示國內貧富差距有擴大的趨勢。未來改善所得分配之政策方向應著眼於

低收入戶戶數及人數				
年別	低收入戶數(戶)	低收入戶人數(人)	低收入戶戶數佔總戶數比率(%)	低收入戶人數佔總人口比率(%)
83年	48,182	115,748	0.85	0.55
84年	48,580	114,707	0.83	0.54
85年	49,307	115,542	0.82	0.54
86年	49,780	116,056	0.80	0.53
87年	54,951	125,426	0.86	0.57
88年	58,310	136,691	0.89	0.62
89年	66,467	156,134	0.99	0.70
90年	67,191	162,699	0.99	0.73
91年	70,417	171,200	1.02	0.76
92年	76,406	187,875	1.08	0.83
93年	82,783	204,216	1.15	0.90
94年	84,796	211,221	1.16	0.93

資料來源：內政部月刊

家庭可支配所得按戶數五等分位分							
年 別	可支配所得按戶數五等分位分						最高所得組為最低所得組之倍數
	合計	1 (最低)	2	3	4	5 (最高)	
69年							
平均每戶可支配所得(元)	233,112	102,272	161,965	206,358	265,552	428,910	4.17
平均每人可支配所得(元)	48,164	28,390	34,387	42,200	50,775	73,950	2.60
平均每就業者可支配所得(元)	120,789	70,392	97,569	117,249	125,854	161,853	2.30
93年							
平均每戶可支配所得(元)	891,249	297,305	555,452	775,719	1,035,972	1,791,796	6.03
分配比(%)	100.00	6.67	12.46	17.41	23.25	40.21	6.03
平均每戶人數(人)	3.50	1.96	3.16	3.81	4.14	4.43	2.26
平均每戶就業人數(元)	1.53	0.60	1.21	1.59	1.93	2.34	3.90
平均每戶可支配所得(元)	254,643	151,686	175,776	203,601	250,235	404,469	2.67
平均每就業者可支配所得(元)	582,516	495,508	459,051	487,874	536,773	765,725	1.55

落實促進就業政策，協助弱勢者就業，避免因失業而貧窮，而建構完善的就業安全機制，包括提供充分的就業機會、必要的工作技能、完善的就業資訊與就業服務及建構完善的社會安全制度，包括推動國民年金制度、勞保給付年金化、落實勞工退休金新制等都是今後必須努力的方向。縮短貧富差距固然與投資環境改善之經濟對策有關，但是當務之急是先提供勞工階層一個安穩的就業環境，否則人民生活品質將持續下降，不但損及國家形象，經貿實力也必然受創。

三、退休保障不足

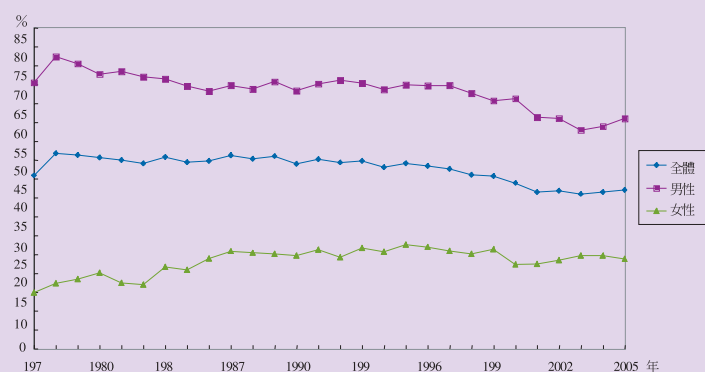
根據內政部的統計，國內老年人口於82年9月達到148萬人，佔總人口的7.1%，正式進入聯合國所定義的「高齡化社會」。此後，老年人口快速增加，到91年底，老年人口已突破2百萬人；截至95年底止，老年人口數更高達228萬7029人，佔總人口10%，預計120年時將高達20%。此外，老年人口的依賴比在84年是每9位工作年齡人口需扶養一位老人，截至94年6月底止，我國老年人口依賴比已高達13.46%，10年來上升超過五個百分點。預估至125年時依賴比將變成每3位工作年齡人口必須扶養一位老人的狀況。老年人口依賴比不斷的升高，顯示老年人口對工作人口所帶來的經濟需求越來越加沉重。

另外，在國人平均壽命逐年提高之際，我國高齡勞動力參與率偏低，國人平均餘命逐漸延長，更加凸顯出我國勞工退休保障不足的嚴重性。從下表可以看出，

老年人口比例一覽表

年別	總人口數	65歲以上 總人口數	老年人口 占總人口%	老年人口 依賴比%	扶養比 %
82年	20,995,416	1,490,801	7.10	10.48	47.60
83年	21,177,874	1,562,356	7.38	10.82	46.60
84年	21,357,431	1,631,054	7.64	11.13	45.78
85年	21,525,433	1,691,608	7.86	11.39	44.94
86年	21,742,815	1,752,056	8.06	11.62	44.22
87年	21,928,591	1,810,231	8.26	11.83	43.30
88年	22,092,387	1,865,472	8.44	12.04	42.60
89年	22,276,672	1,921,308	8.62	12.27	42.32
90年	22,405,568	1,973,357	8.81	12.51	42.07
91年	22,520,776	2,031,300	9.02	12.78	41.72
92年	22,604,550	2,087,734	9.24	13.02	40.97
93年	22,689,122	2,150,475	9.48	13.31	40.48
94年6月	22,722,559	2,180,230	9.60	13.46	40.25

我國中高齡（55-64歲）勞動參與率



主要國家中高齡（55-64歲）勞動參與率（%）

國別	平均		男性		女性	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004
澳洲	44.1	53.8	63.2	64.4	24.9	43.1
比利時	22.2	31.3	35.4	41.0	9.9	21.8
加拿大	49.1	57.4	64.0	66.0	34.8	49.0
丹麥	57.1	65.5	69.1	73.3	45.9	57.6
芬蘭	43.8	55.0	47.1	55.7	40.8	54.3
法國	32.9	39.6	39.3	44.3	26.9	35.0
德國	39.8	44.2	55.9	54.8	24.7	33.8
希臘	41.5	41.2	59.5	58.7	24.3	25.3
冰島	87.2	84.3	93.5	89.7	81.1	78.8
愛爾蘭	42.1	50.7	65.0	66.6	19.9	34.5
義大利	33.4	31.8	53.0	44.0	15.5	20.4
日本	64.7	66.0	83.3	82.5	47.2	50.1
南韓	62.4	59.7	77.2	73.5	49.6	46.5
盧森堡	28.4	31.3	43.2	39.1	13.8	23.3
荷蘭	30.9	46.3	45.8	58.7	16.8	33.6
紐西蘭	43.8	68.9	56.8	78.2	30.7	59.6
挪威	63.1	68.8	72.8	74.3	53.9	63.1
葡萄牙	48.0	53.2	66.5	62.8	32.3	44.8
西班牙	40.1	44.4	62.5	62.7	19.4	27.2
瑞典	70.5	73.1	75.5	76.0	65.8	70.2
瑞士	63.8	67.3	86.4	79.1	43.8	55.7
英國	53.0	58.0	68.1	68.0	38.7	48.3
美國	55.9	62.3	67.8	68.7	45.2	56.3

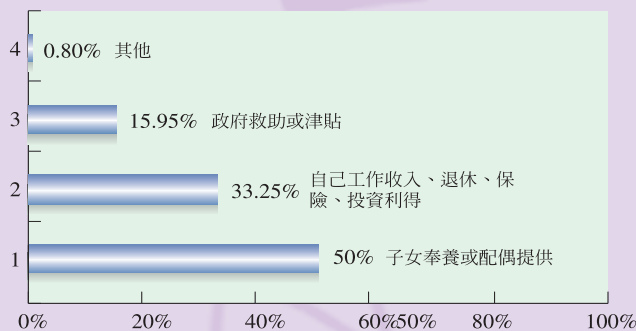
資料來源：OECD Employment Outlook 2005

我國高齡者的勞動參與率，大致呈現下降的趨勢；與其他工業先進國家相比，我國高齡者的勞動參與率明顯地偏低，形成人力資源的浪費，尤其從附表所示，有些國家高齡者的勞參率明顯的呈現成長的趨勢，相形之下，我國高齡者的勞動參與率有很大的開發空間。

相較於我國高齡化社會的形成及中高齡勞動參與率偏低之現象，我國社會保險的涵蓋率卻嚴重不足。94年底時，台灣地區20歲至59歲的工作年齡人口為1392萬人，當時勞工保險被保險人僅841萬人（公教保被保險人數僅59萬人）。換言之，就業年齡人口中有492萬人（35.3%）未能納入社會保險的老年給付保障範圍，必須依賴非繳費式的津貼度日，造成國家的財務負擔及家庭沈重的養老壓力。若不能將更多的就業人口納入老年所得保障體系，未來政府的養老負擔將更為沈重。此外，現行勞工保險老年

給付仍維持一次給付，而94年勞保老年給付平均金額每件僅98萬元，顯然不足以保障勞工晚年的經濟生活安全。尤其，我國已邁入低利率的時代，一次給付之所得實無法以銀行定存的理財方式對抗通貨膨脹的貶值。再者，根據內政部統計資料顯示，94年國內65歲以上年齡人口主要經濟來源，主要是以「子女奉養或配偶提供」為主，占50%；能夠靠「自己工作收入、退休金、保險、儲蓄、投資所得」生活者僅占33.25%；尚有15.95%需靠「政府救助或津貼」生活，顯示現階段多數國人退休後之生活保障仍無法自給自足。而且，在現行勞工退休制度下仍有為數可觀的受僱者領不到退休金而面臨老年貧窮的威脅，政府實應正視此一問題，及早建立一套完善的勞工退休安養保障制度，以免重蹈歐美國家財政危機的後塵。

2005年65歲以上年齡者主要經濟來源



資料來源：彙整自96年2月主計處編印之「2007性別圖像」

四、勞資間欠缺具積極協商功能之參與機制

因應全球化經濟的挑戰，各國企業均面臨勞動成本再評估的問題，國內企業為因應市場上的快速變動與激烈競爭，對於人力運用愈發重視彈性化需求，「勞動彈性化」固然提供企業人力資源彈性運用的空間，卻也相對影響到勞工就業的穩定性。尤其，僱傭多樣化時代之

今日，非典型工作型態充斥，傳統勞資關係受到衝擊。派遣勞動更使二元化的勞資關係模式成為三方關係，因此，在「全球化」因素的影響下，無論集體或個別勞資關係正面臨急遽的變化；企業人力資源策略的運用和科技發展都對勞資關係產生相當大的衝擊。就個別勞資關係而言，長期以來，政府企圖藉由個別勞資關係有關法令的制訂與實施來保障勞動者的權益。然而，在「全球化」的競爭和「知識經濟」的發展中，國內傳統勞工保護政策，實難以發揮效用。在全球化的經濟環境，如何使勞工有更多參與企業運作，認知企業經營環境，以對抗市場彈性的需求與社會公平正義的壓力，然而，現行「勞動三法」（「工會法」、「團體協約法」、「勞資爭議處理法」）似乎未見勞工參與之勞資合作機制，藉以鼓勵勞資雙方強化溝通，使勞僱雙方分享資訊，相互諮商，並進而參與企業決策，以建立企業運作之彈性。國內之產業型態以中小企業占絕對多數，西方國家普遍採行的團體協商制度未必符合國內客觀環境條件與需求。尤其，現行「團體協約法」對於團體交涉之展開，並無「誠信協商義務」規定，導致多年來，我國團體協商績效不彰。另外，「勞資爭議處理法」對於勞資雙方「不當勞動行為」之樣態及裁決機制均未有著墨，也是國內勞資間無法推動私法自治之關鍵。因此，推動具有協商功能之勞資協商及勞工參與制度實不容忽視。尤其，面對全球化競爭的壓力，無論就整體產業或就個別企業而言，如何促進勞工參與及勞資合作，進而強化生產力及創造力誠為重要的因應策略。現行「勞資會議」制度與工會制度間常有矛盾衝突所在，實有加以檢視，重新規劃之必要。

五、兩性職場待遇不平等

為追求性別平等（又稱性別正義），在1975年墨西哥市召開的聯合國第2屆世界婦女會議即宣布未來10年為「婦女10年(Decade for Women)」，並要求各國全力推動保障婦女權益措施，並於1995年北京舉辦的聯合國第4屆世界婦女會議中，正式以「性別主流化」作為行動策略，要求各國將性別平等作為國家政策的主流。

所謂「性別主流化」係指，所有政府的政策與計畫要具有性別觀點，並在作成決策之前，對於該政策對於女性和男性的影響分別進行分析研究。政府在規劃國家的各項政策時，應該全盤地從性別的觀點去思考。對於既存的各種國家法律、政策與司法制度都要從性別的角度出發，重新檢驗既有的政策是否符合性別平等的目標。概言之，性別主流化的推動是希望達到以下三項目標：

- 一、不同性別者（男性、女性或中性者）應該享有平等的權利。
- 二、不同性別者都應該可以成為改變的行動者與受益者。
- 三、給予不同性別者擁有更多選擇的自由。

然而，在性別平等觀念尚待開發的國內社會，兩性在所得高低、薪資差距、家事負擔責任歸屬上仍存有不平等現象。從以下國人所得性別分佈之附表可以看出，低所得者以女性居多，高所得者多為男性；女性受僱員工每月平均薪資由84年的2萬8千元增至94年的3萬8千元，但兩性間仍有差距，工業部門女性受僱者薪資為男性受僱者的69.2%，服務業部門則為83.1%，若以工業部門及服務業部門合併計算，女性受僱者薪資仍不足男性受僱者薪資的8成（約介於75%-77%之間）。性別平等意識不足最明顯的例證是「兩性工作平等法」自91年3月8日施行以來，申請育嬰留職停薪者多為女性，男性申請者尚不到一成（占4.25%），這應該是受到傳統「男主外、女主內」及「男尊女卑」的觀念影響所致，將托兒及托老等家庭照顧責任，刻板化的認定是女性的責任。除了傳統刻板觀念根深蒂固以外，上述現象的形成，無非是顯示國內兩性在薪資、升遷等存有不平等現象所致。

工業及服務業女性受僱員工平均薪資占男性比率



資料來源：行政院主計處

有所得收入之性別分佈



資料來源：婦權基金會2005年台灣性別圖像

工業及服務業合計女性受僱員工平均薪資占男性之比率（元）

年度別	女性	男性	百分比
91	35,484	46,935	75.60
92	37,794	48,494	77.94
93	36,854	48,255	76.37
94	37,001	48,275	76.65
95	37,254	48,005	77.60

資料來源：行政院主計處

國內女性非勞動力未參與勞動之原因

單位：%

項目別	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年	93年
總計(千人)	4,191	4,281	4,324	4,407	4,493	4,521	4,594	4,651	4,671	4,677	4,682
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
料理家務	62.1	61.1	59.8	59.0	58.6	58.2	58.0	57.3	57.0	56.1	54.50
求學及準備升學	22.4	22.6	23.1	23.7	23.5	23.2	23.1	22.7	22.3	22.3	22.38
高齡、身心障礙	14.0	14.4	15.2	15.6	16.1	16.3	16.8	17.4	17.8	18.5	19.54
想工作而未找工作	0.7	0.9	1.0	0.8	0.8	1.0	0.9	1.3	1.4	1.4	1.49
其它	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.4	1.3	1.3	1.5	1.7	2.07

資料來源：行政院主計處「人力資源調查統計年報」

依「兩性工作平等法」申請育嬰留職停薪之性別比較

總計： 16755人	9255人			170人			7330人		
身分別	勞保			軍保			公保		
	男性	女性	小計	男性	女性	小計	男性	女性	小計
91年	59	1160	1219	3	18	21	86	1824	1910
92年	41	1374	1415	1	33	34	57	1101	1158
93年	59	1586	1645	0	30	30	92	1175	1267
94年	50	1939	1989	1	33	34	82	1376	1458
95年	77	2721	2798	0	45	45	95	1361	1456
96年1月	7	182	189	0	6	6	2	79	81

肆、2008勞動政策願景

上述當前重大勞工問題，所牽涉之範圍，包括就業安全、貧富差距擴大、老年安養、勞資協商、職場兩性工作平權等層面問題；對象除一般青壯年藍、白領勞工外尚包括高齡勞工及弱勢及非典型工作就業者，因應層面則涉及建立制度、推動方案、制定(修訂)相關立法。以下謹針對

當前勞工問題逐項提出未來建議方向，以建構2008年勞動政策之願景：

一、邁向充分就業目標

縱然勞動市場人員異動過程中，因就業市場資訊掌握問題，摩擦性失業使雇主短時間找不到理想的受僱者，或勞工因資訊不足暫時找不到工作，或因工作本身具有淡季、旺季特性而導致季節性失業，無法達到零失業狀態之充分就業標準。然而政府對於人民就業問題當以促成充分就業之高目標自我期許，至少，讓缺工的業者能找到適合的勞動力，讓想工作的勞工能獲得工作機會，是民眾對政府基本的要求。基於此一理念，提出以下訴求方向：

- (一) 建構中長期人力資源預測機制，掌握勞動供需趨勢。
- (二) 人力培育及培訓配合產業需求調整，建立產官學間合作機制。
- (三) 全面檢討外勞政策，建立藍、白領外勞動態引進管理機制。
- (四) 完善就業安全制度，建立全面性人力資源通報網絡。

- (五) 營造勞工終生學習環境，勞工進修費用扣抵所得稅。
- (六) 加強投入弱勢族群職業技能培訓工作及強化就業媒合。
- (七) 訂定「就業年齡歧視禁止法」，排除企業歧視僱用中高齡勞工之障礙。

二、保障勞工老年安養安全

各階層勞工辛苦一生於工作崗位上，為國家、社會奉獻心力，如果於老年之際無法貽養天年，仍需為生計問題惶惶不可終日，是何其悲哀，令人不忍。保障勞工老年安養安全是政府的責任，從統計數據顯示，國人能夠靠自己工作所得之儲蓄、退休金、保險收入、投資利得安享晚年者僅占三成，為免老年貧窮成為國內嚴重社會問題，提出以下訴求方向：

- (一) 勞工保險老年給付年金化。
- (二) 健全企業勞工退休制度，滿足勞工晚年安養需求。
- (三) 結合長期照顧制度，推動勞工老年住宅政策。
- (四) 保障仍有工作意願之高齡勞動者之就業機會。
- (五) 推動職場僱用一定比例高齡勞動者之立法。
- (六) 營造有利中高齡者就業之環境。

三、照顧弱勢勞工生活，縮短貧富差距

縮短貧富差距，主要關鍵在中產受薪階級生活的改善，勞工階層即是中產階級的代名詞。對於勞工階層，最重要的施政作為是提供勞工朋友工作所需的工作技能及充分的工作機會。過去政府曾提出「十萬個機會、百萬個幸福」的選舉承諾，但是，國內失業率仍然超過3.5%，表示仍有超過近40萬人（95年平均失業率為3.91%）處於需要工作之狀態，其中尚不乏身心障礙者、原住民、生活扶助戶等弱勢族群。要縮短國人貧富差距擴大現像，解決貧窮問題，不是壓縮富者所得，而是提高經濟弱勢族群所得，為此，針對愈來愈普遍的部分工時工作者，以及改善身心障礙勞工、弱勢就業族群就業狀況，在政府現有法制（如「身心障礙者保護法」之促進就業規定。）及協助措施（如勞委會職業訓練局92年所訂「身心障礙者就業中程計畫」。）之外，本文特別提出以下建議措施：

- (一) 訂定「部分工時工作法」，保障部分時間工作者權益。
- (二) 建立政府與民間夥伴關係，開拓身心障礙者就業機會，達到個別化、適性就業目標。
- (三) 全面全額補助弱勢族群（負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶）職業訓練費用並強化就業媒合。
- (四) 提供弱勢族群免息微型企業創業貸款及創業諮詢輔導。
- (五) 制定「家事勞動法」，和諧家事勞動關係，保障家事勞動者權益。

四、因應非典型工作型態趨勢，建構具積極性協商功能之勞資互動機制。

現行勞動三法之內容是1950年代國家統合主義下，基於國家社會特殊需要的法律產物，如「工會法」中強制入會、單一工會架構、軍公教員工結社禁止、賦與工會對國家的「任務」、工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工、「產業工會」場廠化、明定企業給予工會職員會務假等規定，與全球化經濟，自由、開放的當前社會格格不入，為因應非典型工作，僱傭多樣化時代勞資關係的改變，要保障各種非典型工作型態受僱勞工的權益，強化勞資間的溝通，以提升產業競爭力，有必要建構具積極性協商功能之勞資互動機制。為此特提出以下建議方向：


- (一) 修正「勞動三法」，放寬各業勞工結社自由，強化私法自律機制。
- (二) 制定「勞資協議法」，建構具積極性協商功能之勞資互動機制。
- (三) 建構制度性勞、資、政三方諮詢之社會對話機制與平台。
- (四) 制定「派遣勞工保護法」，明確界定派遣勞僱三方關係，保障被派遣勞工之權益及職場安全衛生。

五、建立友善職場，打造兩性平權社會

傳統父權社會的思維模式，不符合當前兩性共治的理念，不論在政治上、社會上、職場上都是如此。要建立兩性平權的社會須從觀念改正，制度建立著手，為此特提出以下訴求方向：

- (一) 推動公、私部門友善職場標章認證，消弭職場性別歧視與差別待遇，全面建立友善職場環境。
- (二) 育嬰留職停薪津貼納入軍、公、教、勞工相關保險給付項目。
- (三) 補助企業建立職場完善托育設施、措施。
- (四) 強化女性勞動力投資，提升女性人力資源與素質。
- (五) 推動職場性別主流化意識培力。

伍、結語

勞工問題是經濟議題，也是社會議題。解決勞工問題不能狹隘的僅從勞資間的角度著眼，須顧及勞資雙方需求的平衡及產業發展、國際經貿情勢，從大方向之政策層面全方位規劃，方克有濟。本文從勞工出生到墳墓，一生的關懷，從生育、工作、家庭、所得、養老等面向著眼，提出2008勞動政策願景的具體訴求方向，希望能獲得各政黨總統候選人的青睞，成為2008年總統大選中競選政見的承諾，若能如此則勞工有幸，國家甚幸。 

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長)

全球化趨勢下我國就業安全政策及其展望

鐘琳惠

壹、為什麼要探討全球化與就業安全？

1990年代以來，有關「全球化」與政治、經濟、社會、文化等的相關論述，可說是汗牛充棟，不勝枚舉。誠如David Held 等人（1999）指出，全球化的概念「已逐漸變成陳腔濫調之虞」，任何議題都要導入「全球化」概念。但是，David Held等人也同意，在全球化的大趨勢（mega-trend）之下，政治、經濟、社會、文化等各部分的變遷，其規模已遠超出單一國家所能支配的範圍，這就是全球化的特徵。（蕭琮琦，2007）

本文的目的，不在探討「全球化」的概念，在論述上，我們確認「全球化」存在的事實。我們要探討的是：全球化對我們的工作與就業，到底發生什麼衝擊與影響？易言之，政府在勞動與就業政策方面，應該有那些思維？以及應該有那些對策？尤其臺灣的產業結構與勞動條件，莫不與其外銷出口導向的產業結構息息相關；在全球化的快速變動之下，臺灣的勞動與就業所受的衝擊也最直接，其影響也最巨大。

因此，本文的目的有三：

- 一、全球化趨勢下，臺灣的勞動與就業環境，有哪些受到衝擊與影響？
- 二、政府已有那些就業安全對策，以因應前述的衝擊或影響？
- 三、面對未來全球化的進一步挑戰，政府在就業安全上應有那些對策？

貳、全球化如何與就業安全議題相連結？

誠如研究全球化學者所指出的，全球化趨勢下所反映的經濟與社會價值，或稱「意識型態」，就是「新自由主義」（Neo-Liberalism）。它強調「國家解除管制和經濟自由化」，（Holton，1998；Jessop，1999；2001；引自李碧涵，2002）。在新自由主義的思潮影響下，歐美各工業先進國家，其政府和企業莫不紛紛解除政府管制，採取經貿國際化和經濟自由化的策略。



這種新自由主義思潮的興起，以及各國採取新的因應對策，若進一步分析，其實是受到兩股力量的聚合影響：

- 一、資訊科技的蓬勃發展，使資訊、資本、商品能夠跨越國家地理疆域的限制。企業更能夠追求成本極小化與利潤最大化。
- 二、國際經貿組織的成立，推動全球貿易自由化的國際平台。WTO (World Trade Organization) 於1995年成立，成為新全球產業分工的重要推手。

為因應全球化的趨勢，各國在經貿、金融、生產等方面都被迫採取一些措施 (張文美, 2002)。特別是在勞動與就業部分，各國企業在勞動與就業供給方面，採取下列因應對策與結構轉型：

(一)企業採取「彈性積累」(flexible accumulation) 對策。

英國David Harvey指出，彈性積累對策，一方面「鬆綁生產流程及條件」，去除以往的「福特主義」(Fordism)，福特主義重視大規模生產及機械化管理，但易產生「僵化」問題。另一方面，採取彈性生產、即時生產，和外包制 (outsourcing)。

(二)透過全球的生產分工，重新建構勞動市場 (引自李碧涵, 2002)。重新建構的勞動市場，具有下列四點特徵：

1. 企業增加僱用彈性工時、部分工時、或臨時性派遣勞工。
2. 一般就業導向更加依賴部分工時、暫時性工作或轉包的工作安排。
3. 工會的協商談判力量被弱化，勞動三權式微。
4. 勞動條件的鬆綁與彈性化。

受到勞動市場重新建構的影響，全球化下的勞動市場被型塑成「核心 - 邊陲」的勞動市場 (Harvey, 1989 ; 引自李碧涵, 2002)。在「核心 - 邊陲」勞動市場中，中間是「核心勞工」(the core) 部分，而在核心周圍部分則是「邊陲勞工」(the periphery)。David Held等人則把勞動市場依技術水準區分為「技術性勞工」與「非技術性勞工」；前者較屬「核心勞工」，後者則屬「邊陲勞工」。兩者的工作特性簡述如下：

1. 「核心勞工」部分，指的是「主要勞動市場」(primary labor market)，它的特性是：全時、永久地位、對組織發展有關鍵重要性，核心勞工享有較大的工作保障、較佳升遷、在職訓練的前景、豐厚年金、保險、其他企業或職業福利。但是在全球化趨勢下，這群「核心勞工」正被緊縮著。
2. 「邊陲勞工」部分，則包含兩個不同的群體：
 - (1) 第一個邊陲勞工群體，是由全時勞工組成的「次級勞動市場」(secondary labor market)，其技術隨時可由勞動市場取得，例如文書、秘書、事務員、極低技術水準的勞工。由於升遷機會少，其流動率很高，在數量上具有相當彈性。
 - (2) 第二個邊陲群體，在數量、彈性上都比前者更大。它包括：部分工時勞工 (part-timers)、自由工作者、定期契約工、機構派遣勞工、轉包工、和公家補助受訓者。

這兩種邊陲勞工的工作特性，換句話說，就是彈性就業安排，若從年金權益、工資水準、工作保障等層面來說，對勞工是不利的。David Harvey的結論是：在全球化趨勢下，勞動市場的趨勢是減少核心勞工的數目，當時機不好時，更加依賴可以快速上工且可以快速、低成本解僱的勞動力。（Harvey, 1989:150-152；引自李碧涵，2002）

前述勞動與就業環境和法治的鬆綁，以及勞動市場的結構變化，形成勞工在就業市場工資的大幅變動；核心勞工一般具有高技術水準，享有高工資、高福利的穩定就業環境。但是邊陲勞工卻是工資偏低、福利少，加上不穩定就業環境，形成勞工工資結構出現所得差距拉大的現象。正如大前研一所提出「M」型社會的概念，我們可以說：全球化趨勢下勞動市場結構的變化，是導致「M」型社會形成的重要因素。因為邊陲勞工的工作環境不穩定，其工資偏低，易淪為「新貧工作人口」(working poor)。

全球化對勞動與就業的影響，簡單的說，就是使勞動市場愈彈性化，使就業愈不穩定、不安全。同時，就業環境愈不穩定，直接或間接導致社會的不穩定，尤其對青少年就業人口來說，愈多失業的青少年，會使青少年陷於社會的邊緣。國際勞工組織（ILO）及歐盟各國從西元二千年來開始注意到這個「社會排除」(social exclusion)的現象，並研擬一些消除「社會排除」的對策。（ILO, 2006；Quintini & Martin, 2006）

參、歐盟國家解決「就業不安全」的對策

誠如前述，工業先進國家，尤其是以歐盟為主的國家，為解決全球化帶來就業不安全的挑戰，紛紛配合ILO與OECD等國際勞工或經濟發展組織的建議，提出紓解問題的政策；同時，相關學者也提出政策干預的理念基礎。以下分別加以說明。

一、在政策理念上

1990年代末期，歐美學者注意到全球化趨勢下，勞動與就業市場結構變化帶來「就業不安全」與「社會不安全」的雙重障礙，形成所謂「社會排除」的社會問題。已有一些學者提出相關的對策理念：

（一）英國紀登斯（Anthony Giddens）提出「社會投資國家」(social investment state)的概念。

（Giddens, 1999）紀登斯認為在全球化趨勢下，政府對失業者的照顧，必須從直接提供各項福利給付的方式，轉為增進或提高失業者的就業能力(employability)，因此強調教育及職業訓練的重要性。同時也主張，勞工的各項福利，包括退休給付，必須符合「可攜帶原則」(portability)；易言之，彈性的勞動條件或就業環境不會影響勞工的福利，尤其在享領勞工退休金的權益。勞工轉換工作，其福利也隨之移轉，不受影響。

紀登斯提出「社會投資國家」理念，強調福利必須與勞動就業相結合。Jamie Peck 也在2001年提出「工作福利國家」(workfare States)的理念相呼應，（Peck, 2001；引自李碧涵，2005）主張透過參與工作以減少福利依賴，強調勞動市場取向的政策選擇，以極大化勞動市場參與。因此，「社會投資

國家」和「工作福利國家」在理念是相通的。換言之，勞動條件的彈性和鬆綁，必須配合個人勞動競爭力的提昇，才能達到極大化勞動市場參與的目的，也才能達到增加就業機會的目標。

(二) 歐洲社會品質基金會 (European Foundation on Social Quality; EFSQ) 自2000年以來也提出「社會經濟安全」(social economic security)、 「社會融合」(social inclusion) 與「社會增權」(social empowerment) 的理念，試圖為「社會排除」所引發的社會問題提出對策論述。其中的一位學者Peter Herrmann (2006) 就特別指出前述三個理念的具體內涵：

1. 「社會經濟安全」包括「工作福利」(workfare)、 「就業安全」(employment security) 及「就業品質」(quality of employment)。簡言之，就業安全必須同時考慮工作福利與勞動條件。
2. 「社會融合」包括接受就業的機會 (access to paid employment)、 社會權 (social rights) 的保障等。換言之、沒有就業歧視才可達到社會融合，個人才不會因此受到相對剝奪的「社會排除」。
3. 「社會增權」指的是個人有能力參與社會關係，以及有能力參與社會制度體系，因此可以影響外在的社會環境與條件。

二、在政策方案上

歐盟各國針對全球化所帶來勞動及就業市場的衝擊，從1990年代開始，紛紛提出相關政策方案，主要有下列項目：

(一) 積極勞動市場計劃或方案 (Active Labour Market Programmes, ALMPs)

在北歐國家，ALMPs方案的目的是維持高就業水準，其方案是讓個人經過職業訓練後，能在勞動市場更具競爭力和吸引力，最後能夠找到待遇不錯的工作。透過ALMPs，「勞工重新被整備而能應付市場競爭」。(李碧涵，2005) 同時，ALMPs方案也減輕對失業津貼的需求。OECD各國也鼓勵採取ALMPs方案，「藉由強化勞動市場流動及調適、促進勞工的再開發，使人們即時掌握工作機會，以改善勞動市場的功能運作」(郭振昌，2000；李碧涵，2005)。

(二) 彈性勞動市場及多元工作型態。

歐盟各國除前述積極勞動市場政策外，也趨向解除勞動管制 (行政院經建會，2001；引自李碧涵，2005)。包括：

1. 降低失業保險給付的所得替代率 (income replacement rate)，或縮短給付期限。
2. 降低雇主支付的社會保險捐，大幅鬆綁就業保護法規。
3. 降低基本工資對平均工資的比率，工時彈性化，並鼓勵僱用部分工時勞工。
4. 積極改革教育與職業訓練，增加技職學校與產業互動。

歐盟各國經過前述改革與鬆綁措施，根據2004年的一項研究顯示，北歐國家的工作保護立法已漸趨彈性，來因河區域國家的勞動保護立法則仍屬「結構性彈性」(structural flexibilités)，指勞動市場仍較有組織。(引自李碧涵，2005)

整體而言，歐盟的勞動市場改革，若干歐盟國家在2000年的失業已獲得改善。歐盟十五國失業率在1993年到1997年仍在10%以上，但在2000年已有八國的失業率低於6%。

肆、全球化趨勢對臺灣勞動與就業的衝擊

毋庸置疑的，臺灣從1990年代就被鑲嵌在全球化的網絡之中，原因之一是臺灣經濟發展一向採取出口導向策略，其產業結構極易受國際市場變化的影響。原因之二是臺灣經濟發展的要素之一是擁有豐富且知識水準高的人力資本，容易與全球化趨勢相接軌。原因之三是從1990年代初期，政府積極加入國際經貿組織，因此在相關經貿法令規章和制度等方面，積極建制以符合全球化的要求，使我國經貿發展能與國際相接軌，持續我國經濟發展的優勢。

在全球化趨勢下，其影響和衝擊是全面性與多元性的，包括政治、經濟、教育文化、科技、勞動就業等等莫不深受影響，進而產生結構性與制度性的變革。本文僅就勞動與就業方面加以說明。類似工業先進國家一樣，全球化趨勢對臺灣勞動與就業至少產生下列的衝擊與挑戰：

- 一、產業結構被迫轉型，從勞力密集轉型為技術密集與資本密集產業。1980年代以前以半技術或非技術的勞力產業，面臨勞力成本升高，使其產品的國際市場競爭力下降。傳統勞力密集產業被迫出走，產業結構被迫升級。參考勞動統計資料顯示，工業部門的就業人口，在1995年仍佔臺灣就業人口的38.74%，到了2005年則降至36.59%；同時期在服務業的就業人口則由1995年的50.71%提升到2005年的57.92%。（勞動統計月報，2007：表2-10）
- 二、配合臺灣產業結構的調整，服務產業快速擴張，成為勞動人口的就業主要市場。誠如前引勞動統計資料，1995年從事服務業的人口有458萬人，到2005年底則增加到591萬人，在十年之間增加了140餘萬人，顯示服務業已成為臺灣就業人口的最大市場。
- 三、傳統勞力密集產業式微，其就業人口大多數屬於中高齡勞動人口，勞力密集產業在1990年代的關廠歇業，導致中高齡就業人口面臨資遣與失業的問題。臺灣的失業率在1995年還維持1.79%的超低水準；但從此以後就一路攀升到2002年5.17%的高峰，然後逐年微降到2006年的3.91%。在中高齡勞工（指45-64歲勞工）的失業率方面，則從1995年不到0.61%上升到2003年3.76%的最高點，到了2007年初仍維持在2.30%的比率。（勞動統計月報，2007）顯然中高齡失業人口仍是偏高。

質言之，從1990年代以來，全球化趨勢對臺灣的勞動與就業上的衝擊，對下列二項就業人口特別重要：

1. 中高齡就業人口面臨失業或不連續就業的問題，同時政府的就業安全保障制度尚未完備，中高齡人口及其家人的經濟生活陷入困境，衍生諸多社會問題。
2. 就業型態多元化，尤其新興服務業為降低其勞力成本，就業型態更是多元彈性，採用部分工時、臨時性派遣勞工、轉包工等比比皆是。這些新興服務業的新進勞工大部分屬於青少年勞工，彼等的勞動條件與就業環境不穩定，甚至出現明顯的「社會排除」現象。

伍、政府有哪些就業安全對策因應全球化衝擊？

不論是從結構功能角度或是政治經濟觀點，政府從1990年代中期就積極研擬相關就業安全政策或法令制度，以因應全球化帶來的衝擊。這包括：

1. 1996年研擬「就業安全政策白皮書」，針對可能面臨高失業率的來臨，提出因應策略。
2. 1996年積極規劃「勞工保險失業給付」制度。
3. 1997年「訂定失業輔助措施」針對被資遣或因關廠歇業失業之勞工，提供失業輔助金（以訓代賑津貼）。

從歷史回溯的角度來看，1990年代末期以來，政府的因應對策與失業率的快速升高，兩者顯然有密切的因果關聯。政府的因應對策可分法令制度和方案措施兩方面：

一、在法令與制度方面

（一）研議並制定失業保險制度

勞工保險條例的保險給付已包含「失業給付」，但其實施辦法和日期授權行政院訂定。1980年代與1990年代初期臺灣高就業率與低失業率，失業給付自無施行的必要。然而，1995年後失業率逐年升高，實施失業保險的壓力也不斷升高。1996年「就業安全政策白皮書」就提出實施失業保險的具體構想；行政院終於在1999年12月下旬通過「勞工保險失業給付辦法」，開始對有一定雇主之失業勞工提供「失業給付」，此為2003年「就業保險法」的濫觴。

2002年臺灣失業率達到歷史的新高：5.17%，失業人口總數達50萬3千餘人。政府為回應失業人口的經濟安全需求，並建構一個更完整的就業安全體系，遂以三年來實施失業給付的經驗，制定「就業保險法」，一方面鬆綁失業保險給付的條件，另一方面提高失業保險給付的水準，使就業保險更能回應高失業率的經濟不安全需求。

就業保險法的主要目的，在透過就業諮詢、就業服務與安排參加職業訓練，以促進失業勞工儘速再就業；並在不增加勞雇雙方保費負擔的原則下，提供失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、及全民健康保險保險費補助等四種保險給付。

（二）勞工退休金制度的改革

為因應全球化時代勞動條件彈性化的需求，歐洲先進國家從1980年代針對勞工退休金制度紛紛採取「可攜式」(portable)的「確定提撥制」(defined contribution, DC)，以保障中途需要轉換雇主的勞工。政府有鑑於此，從1990年代初期就著手修訂「勞動基準法」的工時與勞工退休金制度。1984年通過的「勞動基準法」，由雇主負擔的「勞工退休金」採「確定給付制」(defined benefit, DB)，卻不利在職期間曾經轉業或轉換雇主的勞工。

因此，勞基法勞工退休金的修法方向，就是改為可攜式的勞工退休金。該制度歷經近十五年的討論與勞資政對話，終於在2005年通過「勞工退休金條例」，並於2006年7月1日正式實施，使我國的勞工退休金制度因應全球化趨勢，邁向一個新的紀元。

二、在方案與措施面

為協助失業勞工尋找工作，或提供短期職業訓練機會，政府近七年來已提供下列方案或措施，來「增權」(empower)失業勞工的工作能力與機會。

- (一)就業促進津貼實施辦法：1999年5月訂定就業促進津貼實施要點，並於2002年制定辦法發布實施，其內容以提供失業者各項津貼補助，包括：求職交通補助金、臨時工作津貼、創業貸款利息補貼、僱用獎助津貼、就業推介媒合津貼等，並提供特定對象失業者參加公共職業訓練機構或政府委託辦理之全日制養成或轉業訓練，於訓練期間發給職業訓練生活津貼，以安定失業者失業期間的經濟生活，並協助激勵其迅速再就業。
- (二)永續就業工程方案；該方案於2001年2月至2002年5月實施，其方案內容為政府結合民間資源，培養失業者再就業能力，永續發展地方產業。實施期間共提供29,770個工作機會；其中中高齡者10,887人次。
- (三)多元就業開發方案；該方案係延續上述「永續就業工程計劃」，於2002年5月起實施。其方案內容為提供部會、直轄市、縣市政府、或民間團體辦理在地化之社會型及經濟型就業計劃，提供弱勢失業者多元化就業管道。實施以來共提供42,975個工作機會，其中中高齡失業者有27,522人次。
- (四)公共服務擴大就業計劃；該方案於2003年1月至2004年6月實施。其內容為政府部門提供就業機會給失業者。實施期間共提供96,722個工作機會，其中63,934人次為中高齡失業者。
- (五)雇主僱用失業勞工獎助辦法：於2002年12月訂定，以獎勵雇主提供失業勞工就業機會。

此外，政府針對各類弱勢就業特定對象，包括負?家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶、更生受保護人等推動各項就業促進計畫與措施，以促進其就業。同時，針對青少年就業人口需求，近年來，政府也提出「強化青年就業能力」、「整合教育與就業銜接機制」、「開發青年就業機會」、「弱勢族群就業機會均等」等四大策略(李應元，2006)，以提昇青少年人口的就業能力(employability)。

陸、結論：政府應有那些就業安全對策以因應全球化的進一步挑戰？

前節所述當前政府因應全球化趨勢下，調整勞動政策與措施，雖然大部分採取以中短程計劃為主的治標對策，但也達到紓解失業人口就業安全的問題；在幾年內，失業率從2002年的5.17%降到2007年初的3.79%。

綜觀之，政府所採取的對策，大致符合工業先進國家所提出的「社會投資國家」(social investment state)與「社會增權」(social empowerment)的理念；尤其對就業弱勢人口，包括中高齡失業人口、身心障礙人口、甚至原住民，政府採取津貼獎助就業或接受職業訓練，在解決其經濟安全的問題，發揮一定的效益。

然而，瞻望未來，全球化的趨勢仍處於方興未艾階段；臺灣在全球經貿自由化的浪潮下，當區域經濟以「自由貿易區」(Free Trade Area, FTA) 方式進行區域貿易整合時，如何避免在全球化下的被邊緣化，仍能維持勞動條件的彈性與競爭性，是政府、雇主、勞工、及社會等必須共同面對的嚴肅課題。我們可從理念與政策制度兩方面來思考。

一、首先，在理念上，從歐盟勞動政策發展的經驗，要治本及結構上解決全球化對勞動與就業的衝擊，必須建立勞資政三者的社會夥伴關係 (social partnership)，結合政府勞動與就業安全機制，勞工團體、雇主或雇主代表團體的對話協商機制，強化社會和諧 (social cohesion)。一方面繼續鬆綁勞動條件，使勞工更具有競爭力，更能持續維持「核心勞動力」的優勢；但是在另一方面，政府有責任協助個人增強就業能力，對於競爭力較弱的邊緣勞動人口，如無技術能力或半技術能力，政府也有責任提供各項福利協助，避免淪為「邊陲勞動人口」，進而產生「社會排除」(social exclusion) 的社會問題。

二、在法令與制度方面，政府可針對下列幾項制度或措施進行調整：

- (一)就業保險法應擴大保險對象，無一定雇主的自雇勞工可考慮納入就業保險給付的對象；同時就業保險的給付水準也應隨物價水準適時調整提高，真正確保失業勞工在失業期間的經濟生活保障。
- (二)為配合勞動條件彈性化，同時保障邊陲勞工，行之多年的「基本工資」計算公式應予修正，針對不斷增加的「部分工時」及「工作外包」等非典型就業型態，其工時的計算方式應與全時按月計算工資的方式脫勾，以避免這些邊陲勞工受到剝奪，進一步陷入「社會排除」困境。
- (三)政府所提供的各項獎助或就業促進津貼，可進一步朝向結合「工作福利」(workfare) 的制度設計，以達到真正接受職業訓練、真正就業，即訓即用的目的。
- (四)各項就業促進方案應有其短中長期計劃與目標，前後一致連貫。同時，不同特定對象應依其就業需求不同，規劃不同就業促進方案。尤其是中高齡人口及身心障礙人口的就業需求大大不同於青少年，在就業方案的計劃上，應有所區別。
- (五)為達到協助青少年「增權」(empower) 就業能力的目的，職業訓練必須結合教育體系建構平台，以縮短青少年離校後尋職的時間，減少青少年的社會不確定感。此外，公立職業訓練機構必須結合民間企業，培育青少年多元就業能力，因應多元就業市場的需求。
- (六)強化「就業安全」制度與「社會安全」制度兩者之間的連結，現階段兩制度之間的分工不夠明確，銜接機制尚未完整。換言之，針對就業能力日趨薄弱的中高齡就業人口或身心障礙人口，採取「職業訓練」以增強其就業能力，經常出現效益偏低的問題。政府必須建立轉銜這些人口到「社會安全」的機制，由社會福利機構提供救助等相關服務。

(本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局組長)