



邁向建國百年 開創勞動新局





中華民國一百歲了！

在舉國歡騰，慶賀我們的國家邁向另一個里程碑之際，我們回首過去，細細道來台灣勞工朋友的奮鬥歷史。因為時空的條件，過去或許有缺憾，但未來的美好卻必須奠基在過去的基礎上。邁向百年，創造新局。敬願中華民國生日快樂，台灣勞工富泰安康。



臺灣勞動人權保障與推動

國立臺灣大學社會工作系兼任教授 詹火生

勞動三法修正通過

今（2010）年6月立法院通過行政院諮請審議的《工會法》修正草案，而在通過此項草案之前，立法院也於去（2009）年6月3日通過《勞資爭議處理法》的修正案；而《團體協約法》更於2008年1月9日完成第一次修正公布。此三法的通過，攸關勞工「團結」、「協商」、「爭議」的勞動三權，總算趨於完備。

此勞動三法將於2011年5月正式實施，屆時我國集體勞資關係將邁向一個新的里程碑。多年以來，集體勞資關係法案的修法一直難以取得勞資政三方的共識，尤其最難達成共識的《工會法》通過修法後，我們對未來新勞動三法的勞資關係，更寄以至少下列三點的期望：

一、《工會法》能否強化我國勞工的團結能力和團結權？尤其我國的產業結構以中小型企業為主，受僱勞工人數不多，產業工會的組成不易。兼以我國自營作業者和無一定雇主的勞工人數眾多，以致職業工會蓬勃發展，是我國工會組織的一項特色，工會法如何平衡產業工會和職業工會的發展？



二、《勞資爭議處理法》能否提供勞資雙方一個理性的爭議機制？就權利事項與調整事項進行爭議或協商。以往我國勞資爭議缺乏勞資政三方對話或勞資雙方對話的機制，同時勞方缺乏一致的共識力量，以致勞資爭議經常流於非制度的對話形式，不僅浪費社會資源，對處理勞資問題也效果有限，反而惡化勞資關係。

三、《團體協約法》能否建構一個符合企業特性的勞動條件？能否讓企業的勞雇雙方本於互利共存的理念？更重要的是，勞工團體能否有足夠的談判力量？與資方或資方代表達成協商。

從勞動三法的歷史發展來看，此三法皆在 1928 年到 1930 年間初次立法：《勞資爭議處理法》（1928 年）、《工會法》（1929 年）、《團體協約法》（1930 年）。就當時亞洲各國勞工立法的潮流來看，我國勞工立法應屬相當先進。然而，由於政治發展的諸多變化，產業結構更已大異於 20 世紀初期，經濟社會都起了巨大的轉變，勞動三法始於 21 世紀初才完成修法工程，已大為落後鄰近一些經濟發展相近的國家，豈不令人感嘆！

我國勞動三法的修法工程雖有落後遲延，同時部分立法規定也不盡符合一些勞工團體的期望；不過總的來說，修正後的勞動三法已經考慮我國勞工團體的需要，並考量我國產業結構的特性。誠如勞動學者林良榮在今（2010）年 9 月於監察院勞動人權研討會時，指出：「這部屬於集體法性格之重要法律將於台灣日後的勞工運動發展與勞資關係運作上發揮一定程度的影響力」。

勞動三法於修法前的一些批評

勞動三法在修正前屢被批評有違反國際勞動人權相關公約，舉其瑩瑩大者有下列諸項：

一 《工會法》部分

1. 限制產業工會的組織範圍

《工會法施行細則》第 6 條規範「產業工會」的組織基礎「產業工人」限縮在「同一廠場」的範圍內，而將同一區域內同產業性質但不同受僱關係的勞工排除。此項施行細則的規定被批評為逾越工會法的母法規定。

2. 禁止各級教師、公務人員、軍火工業之員工組織工會

修正前的《工會法》第 4 條規定「各級政府行政及教育人員、軍火工業之員工，不得組織工會」。此項規定被批評為是威權時代的產物，也嚴重違反國際勞工公約 87 與 89 號之規範，違反工會的結社自由。



3. 相對於產業工會團結權的受限，我國職業工會的發展則配合勞工保險制度而呈現蓬勃發展的趨勢。勞工保險制度賦予職業工會處理保險費收繳和申請保險給付的功能；1995 年全民健康保險實施後，更補助職業工會協助處理職業工會會員加入全民健康保險的功能，更強化職業工會的發展。從下表一中可以清楚看出，從 1995 年以來，我國產業工會會員數與職業工會會員數的消長趨勢，可見一斑。產業工會不僅工會數逐年減少，會員人數長期來說也呈減少趨勢；但相反地，職業工會在工會數和會員人數等均呈長期增加趨勢，可謂此消而彼長。

表一：我國產業工會和職業工會人數表（1995-2009）

年別	產業工會		職業工會	
	工會數	會員人數	工會數	會員人數
1995	1,204	598,479	2,413	2,537,396
1996	1,190	587,559	2,422	2,460,711
1997	1,196	588,997	2,427	2,363,886
1998	1,176	575,606	2,464	2,345,794
1999	1,175	613,963	2,534	2,313,398
2000	1,128	588,832	2,613	2,279,498
2001	1,091	584,337	2,726	2,295,290
2002	1,112	562,234	2,866	2,304,169
2003	1,111	559,289	2,920	2,348,788
2004	1,117	595,001	3,042	2,375,715
2005	1,034	619,067	3,135	2,373,402
2006	995	580,315	3,293	2,404,286
2007	982	573,161	3,376	2,453,347
2008	959	523,289	3,488	2,519,934
2009	947	518,073	3,595	2,659,518
2010 (M9)	889	496,808	3,737	2,687,169

資料來源：行政院勞工委員會，2010

二 勞資爭議處理法部分

1. 列舉式的不當勞動行為規範

修正前的《勞資爭議處理法》對於不當勞動行為的禁止規範方式，是採取列舉式的立法方式，相較於其他工業先進國家對不當勞動行為採原則性的立法，我國的立法規範顯得比較保守。

2. 對工會的保護不夠

修正前的《工會法》對工會及工會會務人員的保護只有 35、36 及 37 三個條文。國內勞動學者認為：雇主對於工會得不當勞動行為，只要



《工會法》成立的工會是團體協約勞工唯一的當事人，行政機關不宜過度介入。

雇主不觸犯刑法，政府只能處以行政罰，但勞工因雇主不當勞動行為而遭受到權益侵害，勞工卻無法獲得法律的行政救濟。因此，勞工一旦要組織工會，雇主如果加以打壓，勞工經常是受害者。顯示修正前的勞資爭議法規對勞工的保護不夠。

3. 對罷工的發動條件過於嚴苛

修正前的《勞資爭議處理法》對於罷工的發動條件過於嚴苛，學者批評是威權統治的思維。不過隨著政治民主的發展，在政策上逐步接受罷工行動的合法性，只有對民生重大影響的罷工行動採取較為嚴格的限制。

三 《團體協約法》部分

1. 雇主對簽訂團體協約意願不高，而過度依賴政府勞動法令，使勞資關係缺乏彈性。
2. 由於受工會發展的限制，簽訂團體協約的事業單位十分有限。

從 2001 年到 2009 年，事業單位簽訂團體協約數，每況愈下；2001 年還有 309 家事業單位簽訂團體協約，到了 2009 年卻降到 43 家，其中產業工會 42 家，職業工會 1 家。

勞工委員會副主任委員潘世偉曾分析，我國事業單位勞資真正進行團體協商的情形甚少，簽訂團體協約意願不高的主要因素有：

1. 團體協約所定內容幾乎是《勞動基準法》所定的勞動條件，缺乏團體協約的真正意義。



2. 產、職業工會難以具有團體協商的功能。

目前已簽訂團體協約的工會，絕大部分是屬於國公營事業單位，只有最近一年來，有一兩家民營事業單位簽訂團體協約，顯示民營事業單位的勞資雙方鮮少簽訂團體協約。至於職業工會因無一定雇主，在團體協約上幾乎完全缺席。

勞動三法修法後與國際勞動規範接軌

我國勞動三法從 2000 年以後逐漸展開修法的社會工程，立法院陸續於 2008~2010 年間完成修法，行政院統一訂定於 2011 年 5 月 1 日勞動節時正式施行，期使我國的勞資關係能透過勞動三法修正的付諸實施，而邁向新的里程碑。

同時，2009 年 4 月馬英九總統也簽署兩項人權保障的國際公約：《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》，尤其是後者有關工作權與勞動基本權的保障，也部分影響到勞動三法，特別是《工會法》的修正，將保障勞工團結權的基本規範，納入《工會法》的修正內容。《經濟社會文化權利國際公約》第 8 條對「勞動基本權」有下列 4 點的基本宣示：

1. 人人有權組織工會和參加其所選擇的工會，以促進和保護他自身的經濟和社會利益；這個權利只受有關工會的規章的限制。
2. 工會有權組織全國性的協會或聯合會，有權組織或參加國際工會組織。
3. 工會有權自由的進行工作，不受除法律所規定及民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制。
4. 有權罷工，但應按照各個國家的法律行使此項權利。

勞動三法的修正，大方向上已符合《經濟社會文化權利國際公約》第 8 條對「勞動基本權」的基本宣示，同時也回應了前述對舊有勞動三法的批評。因此，林良榮就認為：勞動三法的修正通過，可將不合時宜的條文進行全面的檢討與修正，並於立法設計上增加限制不當勞動行為的制度，與在某範圍內承認罷工權行使的相關規範，未來必將與我國集體勞資關係的發展具有緊密的關連。更簡約的說，我國勞動三法的修正，大部分已和國際勞動條件規範相接軌。



以下就勞動三法的修法要點，摘要加以說明：

一 在《工會法》方面

1. 工會組織類型的改變與組織程序放寬

將現行產業、職業工會變革為「企業」、「產業」及「職業」工會等三類。企業勞工維持強制入會的原則，但是沒有規定罰則；工會得依需要籌組聯合會，不受舊法限制。尊重工會自主化的立場，工會組織採事後報備主義，並刪除主管機關派員指導。

2. 工會結社自由範圍的擴大

修正案呼應國際勞工公約精神，明定「勞工均有組織及加入工會之權利」，但是為符合我國國情，對軍火事業員工之結社自由仍有所限制；同時，對公務人員得結社自由仍予以限制，僅得適用公務人員協會之規定。

3. 雇主不當勞動行為之禁止與處罰

為加強保護勞工加入、籌組工會之權利，明定雇主妨害工會組織、運作及對工會幹部之不利益待遇等不當勞動行為，定有罰則規定。



雇主非有正當理由，不得對非所屬團體協約關係人之勞工，調整該團體協約所約定之勞動條件。



4. 工會成員單一原則

修正案參酌國際勞工公約的精神及國民平等待遇原則，外勞可以組織工會，同時刪除工會理事、監事須具有我國國籍之限制。

二 在《勞資爭議處理法》方面

1. 勞資雙方應本誠實信用及自治原則，解決勞資爭議

2. 權利事項的勞資爭議，納為得依仲裁程序處理的對象，政府主管機關對於勞方當事人提起訴訟或依仲裁法提起仲裁者，給予適當補助，以保障其權益。

3. 勞資爭議處理機構專責化及增設不當勞動行為之裁決制度

增訂調解人制度，及獨任仲裁人機制；勞資爭議管轄機關得為勞資爭議當事人任一方居所、營業所或勞務提供地之主管機關，以迅速處理勞資爭議，並保障勞工權益。

4. 爭議行為專章規範

簡化罷工程序，同時也對罷工行為有更嚴謹的規範。

5. 減免裁判費及擔保金訴訟費用

為實質保障勞工的訴訟權，於修正之勞資爭議處理法中規定，減免徵收勞動訴訟裁判費，調降或減免勞工起訴時所應繳納之裁判費。

三 在《團體協約法》方面

1. 明定誠信協商原則及團體協約之勞方當事人

規定勞資雙方均有進行團體協約之義務，除明定非有正當理由，不得拒絕協商。同時明訂依《工會法》成立之工會為團體協約勞方之唯一當事人，以有別於勞工依其他法律成立之人民團體。

2. 增訂協商代表產生及團體協約簽訂之程序

基於尊重勞資雙方協商權，行政機關不宜過度介入，且團體協約效力之發生，本係基於勞資雙方當事人之合意，因此將原來之認可制改為備查制。此外並明確規範協商代表產生的方式，以及簽訂團體協約實際出席人數及書面同意人數於修正法案中。

3. 增訂團體協約得約定事項及確保工會協商成果

基於團體協約當事人自治原則，對非勞動關係及管理權事項亦可在團體協約中約定；而雇主非有正當理由，不得對非所屬團體協約關係人之勞工，調整該團體協約所約定之勞動條件。



4. 公開揭示義務及請求變更或終止之協商

將現行僅課以雇主揭示義務之規定，修正為團體協約當事人雙方應將備查之團體協約公開揭示，以確保團體協約關係人之權益。而當事人之一方得向他方請求協商變更團體協商內容或終止團體協約。

勞動人權保障尚待努力之處

從前節對我國勞動三法修法的重要內容分析，顯見修正後的勞動三法已大幅修正，舊有勞動三法中政府主管機關所扮演的「規範者角色」與功能，在修法後已大為改變。逐漸從以往「管制者角色」轉為「規範者角色」，讓勞資雙方發揮自主協商的功能，讓勞工的結社、談判、協商等勞動關係人權，得以獲得勞動三法的保障。

然而，明年 5 月勞動三法付諸實施後，如何真正落實對勞資關係和勞動條件的權益保障，仍有待政府和勞資雙方的共同努力，也才能夠真正與國際勞動條件相接軌。這些挑戰包括下列四點：

- 一、修正後的勞動三法均有對「不當勞動行為」更明確的規範與不當勞動行為的限制，尤其如何加以落實對雇主不當勞動行為的規範，維護弱勢勞工權益，是勞工主管機關執法時的重大挑戰。
- 二、面對工會組織的多元化，未來工會的發展將呈現前所未有的激烈競爭現象，勞工行政機關如何發揮「裁判」而非「球員」的角色，來協調各工會組織之間的利益關係，將是真正落實勞動三權的關鍵因素。
- 三、與前項相關的問題，《工會法》修正公布後，已有的產業工會和職業工會均擔心，未來《工會法》實施後將會弱化現有工會的力量，而因此大感不安。一方面，產業工會組織可跨越現行場廠範圍，同時只要名稱不同，即可組成工會，勢必造成工會之間的競爭和對立。另一方面，職業工會也因現行職業分類表將取消做為組織職業工會的標準，必定引發職業工會的極大反彈。這些抗爭或反彈勢必形成勞工行政主管執行工會法的阻礙與壓力，這些都考驗著未來勞工行政主管機關的「裁判者角色」與功能。
- 四、產業外勞的結社權在《工會法》修正後已可組織工會，但家事服務業的福利外勞之勞動條件仍有待相關勞動法律的保障，尤其福利外勞的勞動條件極易受到剝削或不合理對待，這也是勞動人權團體經常批評的。☹



回首來時路 勞工政策向前行

中研院社會研究所 蕭新煌所長專訪

採訪撰文 許麗芬

隨著時代發展，勞工意識抬頭，過去難以伸張的勞工權益也紛紛浮上檯面。例如前一陣子炒得沸沸揚揚的富士康工人跳樓事件，引來社會輿論及企業的大動作處理，若是相同的事件發生在勞工權益不彰的年代，或許事件不過會成為一粒礙眼塵埃而被輕輕抹去，不似如今會被大眾媒體用放大鏡檢驗。雖然這看似一家企業發生的個案，卻可從中探尋臺灣勞工權益的線索，以及臺灣勞工政策的發展軌跡。

近年來，行政院勞工委員會本著為勞工建構「平等、人性、安全、尊嚴」的勞動生活，提出「保障勞動者平等機會」、「打造人性化工作環境」、「建構職場安全」、「提升就業安全」、「增進勞動權益與尊嚴」等目標，臺灣勞工的權益愈來愈有保障。但羅馬不是一天造成的，臺灣勞工政策在不同的時代背景下有不同的演變，適逢臺灣建國百年，我們不妨回首前塵，探看臺灣勞工政策履痕，以古鑑今，展望未來。

勞工政策演變五部曲

中研院社會學研究所所長蕭新煌長期觀察臺灣社會發展，對於臺灣的勞工政策也提出他的見解：「1930年代以前，我國並沒有明確的勞工政策，當時還是國民黨一黨專政，為了政治穩定及主導政權，就以意識型態控制工會，把勞



工當作政治合理性的對象。從中國大陸延續到臺灣之後，依然全盤控制勞工，透過農會、水利會或工會等組織掌控勞工動向，政治考量大於經濟成長考量及勞工權益。」

蕭新煌大概將臺灣勞工政策的演變分為幾個階段：第一個階段是 1950 年代之前，一切都是為政府及政黨來擬定勞工政策。第二個階段是 1960 年至 1970 年代，除了黨國體制聯合主導工會及勞工之外，也加上經濟成長的考量。第三階段是 1980 年代左右，黨國企業二合一，主導勞工動向，工會成為其穩定的基礎，也逐步展現臺灣經濟成長優勢和國際競爭力，此時勞工意識已經啓蒙，勞工運動時有所聞，起起落落，勞委會也於 1987 年成立。第四階段是 2000 年至 2008 年，民進黨執政時期，勞工運動和福利表現平穩，由於民進黨與工會維持不錯的關係，執政 8 年期間，相較於國民黨執政期間偏向資方的政策，民進黨的政策是較為偏向勞工意識，雖然勞工政策比起 1980 年代時有所進步，但仍是停留在「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，並未突飛猛進。不過，蕭新煌認為，由於民進黨從反對黨成為執政黨，因為需要全盤考量，照顧勞工只是目標之一，所以對於勞工運動會從合作到緊張的關係。第五階段為 2008 年迄今，政權回歸國民黨執政，此時期受到全球經濟不景氣的影響，企業壓力大，勞工福利、協商及自主性呈現停滯狀態，不過全世界國家都是如此，勞工政策皆受到經濟影響。

綜合而言，臺灣勞工意識的啓蒙，可追溯至日治時期臺灣左翼思想的發展，臺灣戰後施行的勞動法系，主要是承繼國民黨政府在中國大陸制定的勞動法令，而戰後臺灣勞工意識的發展及勞工組織，則主要為 1980 年代以後才真正有所作為。民主政治的發展，讓臺灣勞工政策也產生質變，以往避諱的「黨國合一」勞工政策議題，也能更透明化地攤在檯面上加以檢驗。唯有了解過去至今臺灣勞工政策走過的履跡，才有立基點展望臺灣勞工政策的未來。

被壓抑和「黨化」的工會運動

中華民國《憲法》第 152 條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」廣義言之，若具工作能力之國民無法在私人企業就職，有權向國家要求工作機會和保障，若國家無法提供，可向國家請求相當的生活費用之權利。但這樣的「勞工權益」很長時間是流於空洞，過去的勞工政策基本上可解讀為「國民黨內部勞工政策的闡述」。

舉例來說，1917 年國民黨提出全國工運八大原則，包括：扶植工會組織、規定工時標準、提議工資增加、倡導工人福利、培植工人教育、培養政治知識、確認勞資合作、罷工運動協助等，但這些政策理念仍只是模仿先進國家的形式，流於文字



宣示而已。1924年國民黨召開第一次全國代表大會，宣示發展農工運動，將之納入反軍閥、反帝國主義的戰略中，可謂「積極發動」工會政策的起點，但也將工會組織染上高度的政治色彩；同年頒布的《工會條例》，雖然承認工會的合法地位，准許罷工，明訂工會與雇主團體的對等地位，並且簽訂團體協約權等，似乎給予工會相當大的自由與空間，但仍是在「黨能控制下的範圍」。此後，無論是1929年頒布的《工會法》、1945年的《勞工政策綱領》、1947年《工人運動實施綱要》、1951年《中國國民黨現階段勞工運動指導方案》等，依然是國民黨的政治力控制勞工組織的政策走向。

戰後國民黨政權遷臺之後，依然延用中國大陸時期「國家統合主義」意識型態來鞏固政權，所以臺灣戰後的勞動法系，基本上仍是沿襲國民黨政府在中國大陸制定的勞動法令，1977年頒布的《現階段勞工輔導方案》即為其產物。而戰後臺灣的勞動基本權，更是在一個已框好的勞動基本權大綱中進行，所謂的「勞動三法」——《工會法》、《勞資爭議處理法》、《團體協約法》，長期以來與臺灣本身的勞動基本權並未融合與修正，直到最近幾年，勞動三法的修正案才陸續通過，而於2011年上路，這是後話。

臺灣勞動法權威黃越欽大法官形容臺灣戰後勞動基本權的發展為：「這三項權利無法連貫，形成割裂而不相關連的狀態。依《工會法》成立的工會，並不以訂定團體協約為主要職務，不務正業為數眾多，職業工會成為勞保工會，即為明顯例證。而不明工會為何物者亦不乏其例，以致鬧出工會章程中加入反民營化條款之怪現象。依《團體協約法》成立之團體協約，不但毫無協約自治之作用，反而成為國家統合主義產物——《勞動基準法》——的影子。若依《勞資爭議處理法》之規定，勞工事實上永遠不曾合法罷工過，也永遠沒有機會罷工。」

事實上，戰後當時的執政（國民黨）黨對勞動基本權的做法，散見於行政程序及法律規劃，而使各級黨部對與工會的互動至為緊密，也形成所謂的「官製工會」。此外，王振寰、方孝鼎的〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉一文指出，執政黨於勞資關係，採分為「外部干預」和「內部干預」，前者指勞動三法：《勞動基準法》、《工會法》、《勞資爭議處理法》；後者指受政府透過國民黨幹部、情治人員等，非正式在生產單位加諸在工會的干涉力量。長期下來，原本應該為勞工伸張權益的工會組織，似乎變成黨政之下的傳聲筒或發紀念品的地方。

蕭新煌早在二十幾年前就觀察到：「工會似乎愈來愈不能滿足勞工求變的殷切需求，勞工與工會的關係日益疏離。」他認為，工會之所以不振，勞工之所以對工會不滿，政府和執政黨在過去數十年來對勞工政策和工會運動所持的保守心態難辭其咎。



解嚴後，勞工運動能量增強，工會改造等議題紛紛出籠，勞工可依相關法令，尋求抗爭的正當性。

不只工會角色長期以來未獲彰顯，在戒嚴時期相關法令的限制之下，勞工運動幾乎沒有爆發的可能，聲音相當微弱，勞工群眾也沒有形成強大的社會勢力。以1984年《勞動基準法》立法來說，當時真正的主導者不是工會或工人團體，而是執政黨的相關單位和政府部門。

勞工意識出頭天

不過，自1980年代以降，即有零星的社會運動提出修法訴求，勞工意識漸漸抬頭。1986年年底的立法委員和國大代表選舉，勞工對執政黨的勞工政策不滿意，以自發性的投票行為表達不滿，開啓臺灣地區勞工運動的新紀元。1987年7月15日，台灣宣布解除戒嚴令，「自主性工會」和工運團體開始攻占體制內工會的領導權，勞工運動的能量增強，爭取年終獎金、改善勞動條件、工會改造、挑戰勞動法規等議題紛紛出籠。勞工依照《工會法》和《勞基法》等法令相關規定，尋求抗爭議題的正當性。

在這勞工意識抬頭、風起雲湧的年代，勞工委員會也於1987年8月被催生出來，成為勞工行政機關最高的權責單位，首任主委即為臺籍農家子弟鄭水枝。勞委會創會以來，歷經鄭水枝、趙守博、謝深山、許介圭、詹火生、陳菊、李應元、盧天麟、王如玄等主委，期間面臨民進黨的政黨輪替，以及國民黨的二次政黨輪替，不同的階段也推出或因應時勢、或勞工本位、或具前瞻性的政策。



推動勞動三法修法工作保障勞工權益

在勞委會主導下，曾經推出幾項重大政策和完成立法，例如開放外籍勞工來臺工作、將銀行業納入《勞基法》規範，完成《大量解僱勞工保護法》、《勞工退休金條例》、《性別工作平等法》、《職業災害保護法》、《勞工退休金條例》等，甚至於完成勞工界評為「不合時宜」的「勞動三法」——《工會法》、《勞資爭議處理法》和《團體協約法》的修訂，勞工權益似乎愈來愈有保障了。

蕭新煌認為，勞委會的成立本身就相當具有指標意義，可以透過現代化的國家體制來保護勞工，但既然「勞委會是勞工催生出來的，就應該要為勞工說話」，但從某些事情看來，勞委會作為勞方與資方的橋樑，經常會被勞資雙方的權益互相拉扯，尤其在經濟不景氣之下，企業以「出走」要脅，以「經濟大旗」壓迫勞工，因而犧牲掉弱勢勞工的權益。他體諒勞委會「顧全大局」的難處，但仍應該負起「保障勞工權益」的責

任，不要將勞工視為麻煩的製造者，應該展現氣魄來幫助勞工獲得應有的權益，不要企業家講兩句就退縮了，「不只勞工要教育，資方也需要教育」，勞委會也應該幫助資方建立人性、尊嚴、安全的勞工意識和環境，不要一切都「向錢看」。

勞工政策檢驗

近年來的臺灣勞工政策中，「引進外勞」可能是最受矚目和爭議的政策之一。由於臺灣產業結構調整，產業界引進外勞的需求日益增加，政府便於 1989 年以「專案方式」引進第一批低技術外勞，此後逐步放寬引進外勞的行業種類，至 2009 年底，臺灣外勞人數（不含外籍專業人士）約為 35 萬 1 千人，其中以印尼籍最多，菲律賓籍次之，泰國籍第三，越南籍第四，他們從事的行業中，以社福（包括家庭監護工）和製造業最多。

引進外勞的政策雖然對臺灣國民的工作權造成某種程度的影響，也引發許多社會問題，但此政策有存在的必要和價值，如何改善弊端也成為政府新的課題。蕭新煌認為，外勞人力的引進，不只是企業勞動人力的需求，更是國際外交政治的問題，外勞在臺灣或因文化差異頻出狀況，連帶政府被批未能善盡監督之責。「是否



將外勞視為臺勞，保障他們合理的工作權益？」好比說，外勞仲介制度雖然必須存在，但仲介費用高得太過離譜；2005年8月在高雄捷運移工宿舍發生外勞因為抗議生活條件太差的集體暴動事件等，凸顯放任企業使用不合理及不人道的手法；許多家庭幫傭經常發生勞工被虐待或使用暴力的情況，但缺乏申訴制度（編者註：勞委會已設置1955免費專線，受理申訴並協助處置）；勞委會規定外勞留臺期限，雇主與外勞的相互保障措施也缺乏彈性，應該改善。

不過瑕不掩瑜，引進外勞相對也解決了臺灣某些產業或雇主的勞務需求。或許可以逆向思考：如果連外勞的權益都獲得令人滿意的保障的話，是否也象徵臺灣勞工的權益及保障也相對成熟了呢？

走過臺灣戰前及戰後的勞工政策，蕭新煌從人性、平等、安全、尊嚴等面向來檢驗臺灣的勞工政策，認為比起過去，大致上來講都是進步的，例如縮短工時、保障最低薪資、退休金和資遣費、兩性平權、同工同酬、安全衛生的工作環境、職業災害賠償、勞動年金制度、勞動訴訟救助及法律扶助等等，成效大多不錯。只是他擔心近年來受到大環境影響，勞工政策對勞工權益的保障顯得停滯，需要再加強。

若是從不同族群的面向來檢驗臺灣勞工政策的話，蕭新煌認為，臺灣在保障一般勞工、婦女、原住民、農民、殘障者、中高年齡者、失業、受災戶，或是對於傳統產業、高科技及服務業的從業人員，雖然仍有美中不足之處，但確實都比過去更有保障。例如實施育嬰假、建構職場平權環境、勞工保險失能給付、農保短期就業輔導、原住民族群工作權保障、微型創業、婦女促進就業計畫、多元就業開發方案、無薪假充電加值計畫、青年人才培訓深耕方案、公部門短期就業專案、活力起家專案及產業重建……等，針對不同特定對象的需求，可以更直接協助或保障他們的生活及工作權益。此外，對於目前許多擁有高學歷或專業的中高年齡失業者而言，若無法在一般職場上找到出路的話，蕭新煌建議不妨朝社會服務的方向或成為社區工作者，也許可以找到另一個發展的舞台。

雖然目前臺灣的勞工政策在進步當中，蕭新煌仍呼籲勞工朋友，不要放棄「工會」這個保護傘，他說：「工會是一切問題的根源，也是利器。」此外，「他山之石可以攻錯」，他建議不妨多多參考國外勞工政策成功的經驗。不過他也提醒，不要只學到表面形式或「勞工政治」，而應該學到隱藏在政策下重視人道關懷及社會安全福利的精神。

那麼，臺灣勞工政策有沒有什麼創舉、或是可供他國借鏡的地方呢？蕭新煌說：「我國的創舉不在政策，而是勞工。從1960年代以來，臺灣因為教育普及，基礎教育做得紮實，人力資源和勞工素質都很好，無論是第一線的勞工、或白領中產階級，都很有競爭力，這部分應該可供其他國家借鏡。」



ECFA

由簽署 ECFA 的契機

打造經濟提升 有準備力的優質勞工

勞委會副主任委員 潘世偉 ECFA 說明會實錄 林政諭 整理

ECFA 簽訂已經有一段時間，這個經貿架構對臺灣經濟的助益，也漸漸可以看出端倪。回想未簽訂ECFA前，民衆和媒體都有許多疑慮，勞工朋友尤其擔心許多因為ECFA而開放的政策，是否會衝擊到臺灣的就業市場。但簽訂ECFA這半年來，經濟效益已經開始發酵，除了台灣和大陸的資金往來已經導正為相互流通，其他國家也因為看到台灣簽訂ECFA的方便和優勢，紛紛來台投資。種種跡象看來，政府簽訂ECFA是一個正確的決定。

跨入民國100年，台灣一定要有所突破，才能更具有國際競爭力。以下是勞委會潘世偉副主任委員在嘉義的演講內容，內容緊扣ECFA的相關影響，在簽訂ECFA的半年後，讀來更能深省人心。



台灣出口經濟的轉型

兩年前，全球金融海嘯發生時，我就到工業區、科學園區、各縣市去看，去了解金融海嘯與國內失業的情況。我看到有的縣市本來失業率很低，突然間失業率變高，有的縣市失業率本來就沒多好，就比較沒什麼影響。而令人吃驚的是，相對失業率高的地方，卻是過去大家傾力建造科學園區的地方。那就是新竹縣市、台中縣市以及台南縣市等科學園區，失業率相對較嚴重。從事製造電視面板的友達公司，在新竹科學園區裡，奇美公司在台南；根據訊息，奇美公司一晚可以裁員 3,000 人。為什麼一夕之間裁員如此之多，很簡單，他們的訂單都沒了。為什麼訂單都沒了？過去 4、50 年，也可以說 3、40 年，台灣的經濟靠什麼？大家都了解，是靠出口，到現在都一樣靠加工出口。我們的手機，或是手提電腦，或是電視的面板，在世界上來講，我們是很大的製造商，我們幫別人代工。過去我們台灣的經濟都靠出口，出口的經濟都靠什麼？靠歐洲、美國這兩個地方。歐、美這兩個地方怎樣呢？他們的進口量夠多，有 2、3 億人，第二點是這些進口國可以買東西，是因為他們所得夠高，可以向境外買東西。

但最近 10 年以來，台灣的出口經濟都往哪邊？大家知道嗎？我們出口都去哪呢？最大的地方在哪？就是海峽對岸那邊，我們 40% 的出口，現在在中國大陸，我們是出超，可以賺很多錢。第二大的地方在哪？在東南亞。我們現在為什麼要來說 ECFA 的事情，為什麼要說兩岸經濟，為什麼我們要和對岸談判說我們未來的出口、貿易的關稅要如何降低？其實很簡單，從東南亞開始，東南亞國協會員有 10 餘國，大家耳熟能詳的印尼、菲律賓、馬來西亞、新加坡、泰國，一路北上，到台灣，直到東北亞，這一連串的鎖鏈中，韓國和日本、大陸，全部都有自由貿易協定，剩哪一個還沒有？只剩台灣和北韓。

我們出口地方的關稅，都比別人高，出口成本較高，成本高就會削弱與其他國家競爭的力道；過去我們在看大陸的市場，就把它當作是世界的工廠，臺灣的廠商，將台灣的產銷這一套，如法炮製搬去大陸，也就是出口帶加工，我們把我們這種生產模式，全部搬去大陸。10 年過去了，大陸地區產業經營成本整個升高，《勞動合同法》實施帶動事業單位支出的提高、社會保險也升高，還有貿易貨物稅的變動，本來台商和他們當地廠商的貨物稅是不同的，他們較高、我們較低，現在都持平了，都相同。

大陸由工廠變市場 台灣站在進軍該市場最有利的位

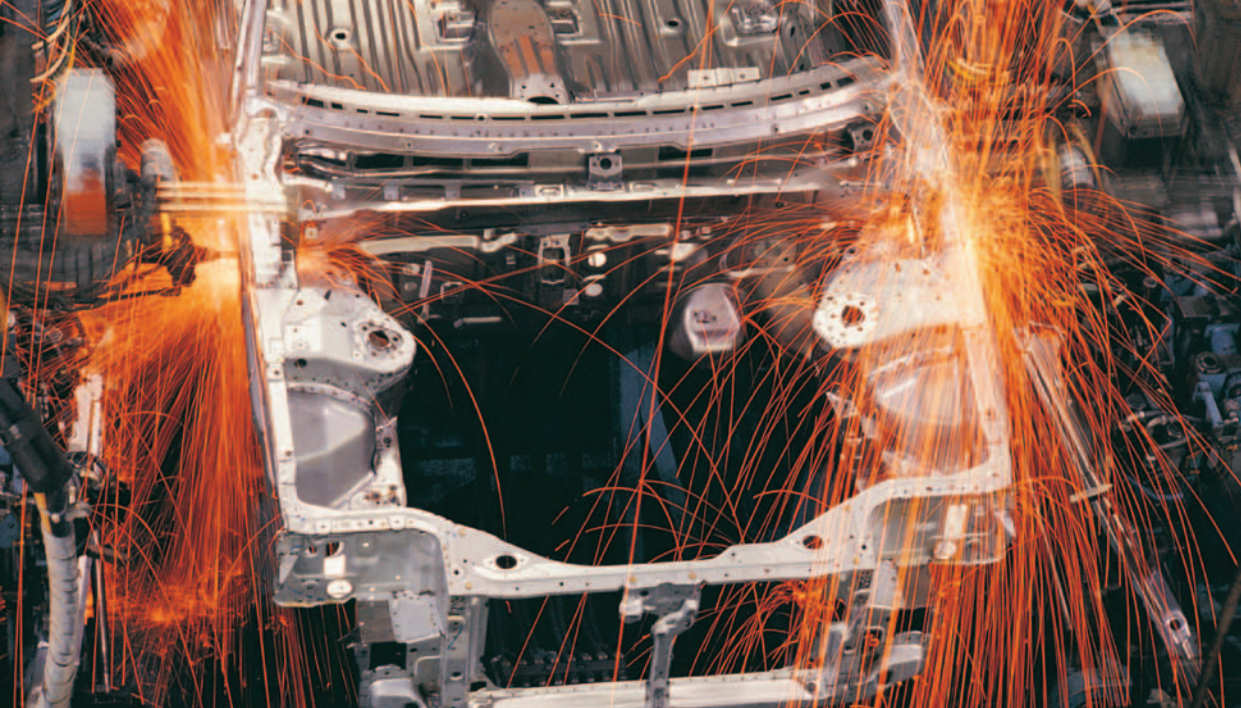
透過一個故事，或許可以明白大陸在經濟上的蛻變。我以前有一個朋友，在福特六和汽車公司擔任人力資源業務的副總經理，大約在幾 10 年前他跟我說，福特的總公司在美國，要去大陸跟一家長安汽車公司合作生產汽車，工廠在四川的重慶。剛開始是以福特在台灣生產的嘉年華車型為主。那種沒尾巴的小車子，生產出來以後，發現沒有人要買。福特當初會生產嘉年華車種，是認為 10 年前大陸那邊人民的所得不夠高，嘉年華應可滿足消費者的需求，買車的人會買這種小車，但是小小一台的新車登場後，反而沒人買，那可是大代誌一條。美國總公司感到



很奇怪，就去做一個市場的調查，調查後了解到，那時候全大陸可以買車的人口占多少，全國人口的 2%，那是多少你算算看，你把 13 億乘以 2%，是多少人你知道嗎？2,600 萬人而已。全台灣多少人，2,300 萬人。當時大陸有能力可以買車的人是 2,600 萬人，他們要買車的動機可不同於我們，我們每一間每一戶都可以買車，可能買一台、兩台，作為上班或買東西的交通代步工具，是以實用性為主要的購車行為。可是大陸當時會買車的人是以凸顯身分地位的象徵，要買小車？不要！要買什麼車？當然要買大臺車。那時要買汽車的市場，就只是那一塊的人，福特公司只好改弦易轍，生產類似 Mondeo 規格的車型，台灣也有，台灣那時賣到新台幣 70 多萬元，但為扳回在大陸汽車市場，隨即調整在台灣生產線，將部品、零件送到重慶組裝後販賣，一台賣多少？折合新台幣，大約 140 萬元。買車的人怎麼買，拿一個紙箱，把人民幣都把它丟到紙箱內，因為當時沒有信用卡，當時買車，就拿紙箱裝錢，說我要買這一台車。

那時的市場不是這種市場，是那些頂尖所得 2% 的市場。但是我們的廠商去大陸都沒有想到那種市場，對人民所得不斷提高，並未掌握經濟的變化，可是卻有兩家台商卻扮演先知先覺、洞燭先機，嗅出 1 乘以 13 億的市場，一家是以「康師父」為名的公司。康師父生產的泡麵，一包多少錢？人民幣幾毛錢而已。可是如果你能到鄉下，孩子在雜貨店都買得到，中午肚子餓，就去買一包，是每個人都買得起的東西，很簡單。另外一家，就是「旺旺」公司。大家都了解，現在旺旺買下中國時報，康師父買下台北 101，他們的能力是怎樣來的，就是他們在過去 20 年，他們是把大陸看成市場而不是工廠。每個人有購買能力，那 13 億人都能買，那市場有多大你算算看！康師父、旺旺的成就，說明大陸這 10 年最大的變化，大陸人民所得不斷的 UP、UP...，前面所提汽車的 2% 的市場，所以現在怎樣，當然也不只是 2% 的市場而已，他的市場規模是逐漸升高中。現在大陸成為全世界汽車最大的消費國，也處心積慮進行收購歐美汽車廠牌、進軍汽車市場，比美國、澳洲的汽車公司都還要大，資本更雄厚。

前面所提市場的概念是怎樣，我們台灣在跟大陸簽訂自由貿易協定這件事，現在來看，市場的概念是什麼？就是那塊肉很大一塊放在那邊，我們不去吃，要放給誰去吃？我說一個例子與大家分享。韓國在大陸的發展非常快，你如果在北京坐計程車時，北京的計程車的牌子，最多的是現代，HYUNDAI。現代在北京的鳥巢地區，建造了一座車廠，所以北京的計程車，7、80%，都是現代的出品。現在大陸很多大城市都有韓國街，韓國在那邊投資的人，在那邊做生意的人越來越多，而韓國的學校，從今年開始，中學生要學中文。我們看韓劇，都要看翻譯，實看不懂韓文，連首都 Seoul 原以「漢城」漢文稱呼，現已修正為首爾，有一說是韓國要脫離漢（華）語的框框，且漢文現在已經有幾 10 年沒再用了。然而今日反過來，這些年輕人要回來學中文、學漢字，為什麼？很簡單，隔壁那麼大一塊肉太有吸引力了。



說實在的，全世界最有資格去吃那塊肉的是誰？是我們——台灣人！最近國貿局不就是在輔導 85 度 C 品牌，去大陸拓點，85 度 C 是賣咖啡的，不是什麼了不起的東西，在台灣 85 度 C 的店面也才 2、300 間而已，他們去那邊一開就 1、2,000 間分店，要賺嗎？當然要把它賺起來啊，吃下來市場。很多台商在那，看到有什麼市場可以做的就做。我有一位朋友，大城長城沙拉油的老闆，也是我高中的同學，有一次我去北京，跟他吃飯，大成長城沙拉油，在大陸已經發展 20 年了，他們養雞，每天出售雞隻是 20 萬隻供貨，我跟他開玩笑說，你每天有沒有拜拜。他說沒有拜啦，我說每天有 20 萬的雞魂，跟在你後面跑。他供應的雞肉品質很好，生產作業流程夠乾淨，所以他們的雞都賣知名連鎖店——肯德基、麥當勞，外商他們買他的雞，為什麼？是品質的問題。

品質才能奠定互信的基礎

說實在的，台灣人在大陸能夠站得穩，產品賣得出去，是靠品質取勝，是我們好幾十年社會培養出來的人與人互信的基礎，這是很重要的。最近你有沒有發現一件事，在大陸有個毒奶粉事件，自毒奶粉事件以後，誰的牛奶賣最好，是我們的味全牛奶，和康師傅同一間。味全牛奶賣得很好。售價貴耶，在大陸算貴的。他跟 ×× 牛是不一樣的，我們是怎樣做到的？是獲得大家的信任，會來買這款牛奶。這兩天我看報紙，有個很有趣的新聞說大陸現在送禮給生小孩的婦女，送什麼最好？送紐西蘭的品牌如安佳奶粉，奶粉是從紐西蘭來的，那些很好，沒人敢買大陸製造的奶粉。這是代表什麼意思，我們台灣可以跟大陸競爭的商品，是我們的品質，就是我們的廠商在台灣幾十年慢慢建立起來的社會公信力。有消費者的信任，商機就會發展得起來！如果說東西沒有好品質，不衛生的，吃了會吐、還會引發中毒，這可沒有人敢冒著生命危險去買來吃、來用。這就是我們最有競爭力的地方。台灣的食品業，在大陸都發展得很快很好。



文化創意是我們的軟實力

還有一件，就是創意，怎麼說呢？台灣的電視台 **CALL IN** 大家好熱絡，大家有意見就直接說，沒什麼好怕的。台灣是民主社會，民主社會最好的東西是這種民主自由，是給我們年輕一代，每件事情都可以擁有自由開放的想法，你在做什麼？想什麼？曾經跟我的朋友閒聊時開玩笑說，我們以前都在說三民主義統一中國，這已是水鏡黃花、不可能成真的事。原矗立在總統府廣場此類標語、口號，現已拆下不見蹤影，只剩下往事只能回首了。但有件事我們已經「統一」了，有一個人已經把大陸統一起來了，統一？不是真正去統一喔，是把頭腦、認知統一了，那個人，差不多兩星期以前，美國有個雜誌——《時代週刊報導》，影響全亞洲十大具有影響力的人物之一，你如果看了這報導就知道，年長者可能不知道這個人是何方神聖，但年輕的一輩應該知道，那就是演藝人員周杰倫。為什麼是周杰倫？以前我年輕在台南讀書時，都收聽美軍電台的英文歌之類的，可是現在還有誰在聽英文歌，年輕人都是聽周杰倫、蔡依林的歌曲，不然就王力宏。這兩天我在找一首王力宏的歌，我就拿那首歌到 **YouTube** 上去找找看，看那首歌要怎麼唱，把它錄下來，看以後能不能學會唱。為什麼呢，我們這些中文歌是怎樣呢，已是全世界的歌曲，我們製作的這些歌曲，或是電影的文藝創作創新的產品，全部華人的社會，包括新加坡、馬來西亞、加拿大，包括中國大陸，都聽我們的。說周杰倫在中國大陸，一場演唱會五、六萬人在那邊觀看他的演出，他若去任何一間百貨公司逛了 10 來分鐘，一出門口就被一群一群的人圍在那邊，說是周杰倫，周杰倫、周杰倫，這代表怎樣，是要請他簽名，要跟他合照、拍照。周杰倫，多年來把我們台灣的創意和台灣的文化透過通俗音樂，銷去中國大陸，大陸的年輕人，可以聽到，也知道台灣這件事。這是很有趣的一件事，這種影響很厲害，為什麼很厲害？是對這裡面頭腦的影響。所以說我們未來的競爭力是沒有什麼好擔心的，但如此創意產品的出口，也需要智慧財產的保障，簽 **ECFA**，我們希望以後的產品可以更順利出口。如果你的產品沒有競爭力時，簽 **ECFA** 還是一樣沒有用。人家在進步，我們也要進步，我們若沒進步，你簽下去，可以保證十年內有發展，後十年呢你就沒辦法。所以重要的問題不是簽與不簽，而是簽了以後，我們的競爭力要維持，才有辦法與對岸拚產品的競爭力。

簽署 ECFA 國內將增加 26 萬就業機會

當 **ECFA** 簽下去時，對我們的勞工有什麼影響？依我來看，不是說簽了以後全部都好，也有不好。有人批評政府報喜不報憂，事實上不是這樣。我們要注意一件事，這個兩岸經濟協議，是要談判，跟別人談判，談判出來的東西，當然有的對我們有利，有的對我們會不利。不可能說你談判時你都有利，不利的都別人接收，這是不可能的事。我們談判時取得我們有利的產品、有利我們出口，生產則可以增加、就業也能增加，**ECFA** 是跟大陸說清楚，他要跟我們關稅相同，他們也會把對他們有利的跟我們說，這就叫做談判嘛。以前我聽過國貿局的同仁跟我說一件事情，我們台灣的稻米是有開放進口，進口稅多少？知道嗎？400%，是平均的進口稅。在日本進口稻



我國的創意產品出口需要智慧財產的保障。

米的稅多少呢？1,400%。外國的米要進入日本，日本政府課1,400%的稅。為什麼會這樣，很簡單嘛，你的國家為了照顧你的農民，或者是任一種勞工，沒關係，政策規定說這稅要如何去課。但是，問題來了，你把別人進口稅課這麼高時，別人跟你換別種東西，別種產品，就會說這樣不能太高、不能太低，交換喔，談判是交換的東西嘛。所以問題就來了，我們有早期的收穫清單，是把我們產品比較有力的，去兌換，去談時，希望關稅可以降低，他們也跟我們說，這有利的你也要降低關稅。他的有利的，可能是我們不利的，所以我們就遇到一個問題，如果這樣說時，我們最後最後遇到一個問題，就要犧牲，因此對我們不利的問題就產生了。這些產品就是攸關這勞工的問題。所以我一定要坦誠的跟各位說，簽了 ECFA 非全部都是美好的一面。但我們也不用緊張說，也不能說全部都是壞的，事實不是這樣。有好、有壞，如果大部分是好的，政府就決定說要去走這條路。

中華經濟研究院做過研究，簽署 ECFA 後，國內差不多增加 26 萬人就業。是淨增加 26 萬的就業機會，但預估有 7、8 萬人可能會失業。在我們簽了 ECFA 以後，有可能影響到的勞工及其就業機會，我們要如何處理這些問題。勞委會評估未來 10 年來，須要準備 365 億，並分 10 年編列，來照顧受到影響的這些勞工。當然經濟部也有編列預算，初步合計約 950 億元，來處理簽署 ECFA 受影響的這件事情。從加入 WTO 後及依照經驗來看，簽了以後的影響，也就是影響浮現的時間，差不多要 2 年，是 2 年以後，不是現在。我們在談判時，盡量有利的先去談，但有不利的我們的，也要有辦法承受。所以這因不利所衍生出來的影響，政府一定要勇敢、踏實的做一件事，就是要採取策略，要用什麼方法去處理？



三大策略 因應衝擊

經濟部、勞委會密集討論過，用三種方向的策略去處理。第一個，要輔導。現在經濟部已經在做了，去調查哪一個產品，如果說簽了以後有可能影響到的產業，調查哪些產業內的企業有什麼影響，都要把它找出來。跟他們說，如果說還沒簽下去時之前，公司要先行判斷在簽了以後，會受到影響時，我們政府能做些什麼，所以經濟部先做這一步。這步是怎樣呢，因為我們當然不希望說，這些商品、這些公司在簽了以後公司馬上就倒，馬上就要解僱公司的員工，這當然是不好的事。所以一定要先前照顧、扶植、保護這些公司的競爭力，如果說你的融資不夠，還是說你的貸款額度太低，你的設備要如何更新、改善，經濟部就要先做這些事情。所以輔導策略就是輔導這些廠商，讓他們能夠走下去，能夠繼續做下去。

第二個策略是什麼，就是調整，你如果簽下去，那時你要判斷說，哪些廠商有受到影響，去看看他們進口的東西，因為從對岸進口到國內的產品太多，在一定期間，好比在幾個月的期間，超過某個百分比的上限，代表這間公司同類的東西銷售業績不佳，東西不好賣、銷不出去，那怎麼辦？政府就要出面協助處理，這個階段叫作調整的策略。調整階段，經濟部要如何調整這家公司的體制，而我們勞委會在這階段要做三件事情，一件事是你如果說要調整體制時，有沒有辦法照顧你的員工？或是公司要採取減薪，或是縮減勞工的工作時間，因為公司要重整、要再造，公司體質、體制要改變，所以他可能用大部分的資源，去做公司以後如何做的部分，但對員工照顧這一部分卻非重點所在，被忽略了、被犧牲了，勞工的工作權益將受損。所以員工就受到傷害、受到影響，因為薪水減少了，減少的部分誰來補貼？是勞委會！勞委會來照顧、來協助。薪資的補貼，可由公司提出一個計畫，經濟部和勞委會來審查其合理與否，當審查發現調整公司體制為首要，那員工薪資的不足需不需要補助，這都是勞委會來處理。另外公司在經營，需要生產力的提升，他的工作本身如果說沒有辦法符合生產力的需求，就提供職務再設計補貼的手段。就是說，你沒辦法適應工作，沒辦法符合該類生產力時，我們重新去設計，職務再設計那會花很多錢，你的生產流程都要改，譬如說你要做兩個動作現在改成一樣就好。這就是強化它的生產流程，讓它更有生產力。這部分要有研究、有設計，以後這個勞委會來補貼。

第三是什麼，是職業訓練的事情。因為我們的技術，如果說要讓這間公司留下來，要讓這間公司還有競爭力與對岸產品競爭時，我們一定要讓員工技術能夠提升。所以員工技術如果不足，透過公司提出計畫，由勞委會補貼。幫助它、提供訓練，讓員工透過訓練取得該類技術，這是一個調整策略時能夠做的事情。第三種策略，就是救濟。我剛剛提過，簽 ECFA 對我們並非全部都是好的，倘若不好的，而且最後沒辦法、沒辦法支撐，公司一定要關門，或是公司要資遣員工時，我們當然不能袖手旁觀，一定要拯救失業。面臨這最壞的情形，盡量用時間換空間，因為我們有 2 年、甚至很多年的時間去處理，對於不利的，我們勞委會已經準備好了。



服務業是新興產業中最需要優質人力產業。

服務業可能是製造新興工作的主要產業

失業時，公司要來資遣員工時，勞委會有一個單一的窗口，就是現在我們各地區的就業服務站、就服中心，都有單一窗口，專門針對這些受影響的公司或員工，來給他們提供服務。但是這些人怎樣，如果說解決勞工失業，應該第一個考慮的是轉業問題。因為你的工作沒了，整個公司和產業都受到影響；如果在同一個產業，或者同一個企業的集團裡面，找到相同工作時，要轉過去較簡單。但協助轉業說起來沒那麼簡單，有可能整個產業、整個產品受到影響，整個產業可能都不見了，沒辦法再與人家競爭，所以要協助轉業到其他產業或其他技術的產業去工作。轉業要怎樣做，我跟各位說，實在不簡單，例如上了年紀的人，原屬某個製造業，要把他轉到另外一個製造業，實在不簡單。我有個想法，有沒有辦法，由製造業轉到服務業，因為國內最大的就業機會是服務業，但當事人對於服務業的智識、服務等基礎不夠好、不夠高，能力相顯不足，所以裹足不前，不願意轉到服務業，且服務業有的採績效制度論薪資，收入相較不穩定。所以我們一方面要把服務業技術水準提高，到時候可以轉到服務業。舉例來說，國內少子女化、高齡化人口結構的變化，帶動照顧服務產業的蓬勃發展，現今的「孝子」，是你的兒子要服務你的媳婦，服務你的孫子，我一樣，我不敢奢望我兒子能在我退休後來照顧我，在座的可能再十年就退休了，各位工會幹部你們多有勞保，我沒有啦。沒有人照顧我這一代，我們五十歲以上這一代，十年內差不多退休了。為什麼我們這代人這麼多你知道嗎？我們父母那時，二次世界大戰戰後，大家說沒有戰爭了所以要多生一些。所以我們這一代人最多啦。人最多變成怎樣呢，我們的問題就是到時候沒人要養我們、國家要養我們，所以說社會的制度要健全，要有照顧服務產業。照顧服務產業，差不多十年內，我們台灣邁入老年化社會，我們說老年化社會，所以這個產業很大塊，我們還不夠人去從事這行業。所以老年服務照顧產業這塊有商機，以我們嘉義來說，如果去鄉下、去郊外是可以很好做，你如果要做產業，以這一塊去想。這一大塊，沒人做。照顧服務產業，可以做職業訓練，讓一些人，就是需要轉業的這些勞工，提供訓練，投入這個行業，這是一個想法，事實上現在內政部已規劃照顧服務產業這個工作，提供市場的需求也創造就業機會。



另外一個產業就是在地觀光產業，談到嘉義就是聯想到阿里山，現在阿里山很難上去，這是在地人才知道的好地方。北部東北角，從瑞芳開到礁溪、頭城那條路，那條路我走很多遍，但有次王主委帶本會主管去過某個地方，我從來就不知道有那種地方，那裡真的很棒。交通部觀光局現在也提供私房景點的查詢服務，而私房景點，是在地人才知道的好地方，好看的地方，外面的人不知道。所以說我們觀光產業可以發展的地方，在地人如果是失業的可以給他們安排訓練教育，那是從製造業轉去服務業，可以去幫助很多勞工。

另外六大新興產業，有個叫光電產業，因為都跟電子業有關，所以如果你說這些技術如果不夠時，政府協助增強的的技術，轉去光電產業工作，這也是一條可行的路。

轉業、津貼和訓練 都是政府積極的作為

當接受我們就服中心的職業諮詢、診斷，那方面的工作較適合的，我們就可以幫你轉業。當然萬一這些勞工失業時，針對每個人原本的職業、原本的工作、原本的技術，進行整體的診斷，並作出可以去做什麼樣的工作，也就是該如何把你轉到哪個職業或哪個產業，這點勞委會會準備。除此之外，我們針對轉業到別的地方時，勞委會也做好職業津貼、租屋津貼、交通津貼等提供安頓勞工轉業時之額外花費，勞委會也準備妥當了。另外，當勞工有意願工作且積極主動找工作，還有就業獎助金；至於失業時有失業津貼，一次是 6 個月，倘再次投入就業市場無法如預期時，勞委會視條件、情況，另外再 3 個月津貼；因為這是結構性的失業，你原本找工作就很難做，政府可以再延長 3 個月，讓你有 9 個月的時間找到工作，如果是中高齡或是身心障礙者，津貼為 1 年，所以是 9 個月再多 3 個月變 1 年。中高齡 45 歲以上的就是 1 年，一般族群就是 6 個月加 3 個月變成 9 個月。

當紓解勞工失業的作法，我們要做的，就是訓練的問題。你如果失業以後，若沒辦法轉回本業，要轉去別種行業時，一定要別種技術才能勝任，勞委會要幫你訓練技術。而且不光只提供訓練，勞委會還要照顧、協助找工作，所以勞委會要主動去找廠商，告訴廠商，訓練後的勞工可以做什麼工作，最好是訓練以後可以找到工作，這是最好的作法。勞委會和職訓局都在做這件事，來處理受到影響的這些勞工。算一算，說實在我認為影響應該是沒有很多。

兩個月前，我應外交部之邀，跟來台灣訪問的美國前任勞工部長趙小蘭吃飯時比鄰而坐，就問她這個問題，我說，妳們美國當初在和加拿大、墨西哥簽那個北美自由貿易協定時，她們美國的總工會也在要求貿易的補貼，希望就是受到自由貿易影響而失業的勞工，可以有一個補貼，給他幾個月的補貼，像我們勞工補貼 3 個月是一樣的意思。她說從 1996 年到現在，十幾年下來，全美國拿到這個補貼有多少人呢？26 萬人。美國的勞工人口很多，有 2 億。補貼比例很少，以趙小蘭勞工部長做了 8 年的經驗，她現在認為這種因貿易關係所引起而採行的津貼措施，實在沒必要。但我們王主委說，這樣不行，我們要準備好。因為我們和別的國家的勞工的狀況不一樣，我們一定要想辦法，要未雨綢繆，把衝擊國內勞工的影響，降到最低。🌀

註：本文係整理自 99 年 2 月 9 日嘉義縣總工會「勞工政策座談會」



剖析勞保制度

採訪撰文 黃美華

開創勞保新局



勞工保險制度是眾多受薪階級所仰賴的社會保險，目前總投保人數有930萬人。許多民衆都很關心自己在勞保所享有的權利有哪些？以及現行的費率是否真的有必要調漲？面對人口老化的時代來臨，有沒有可能引發勞保的財務危機呢？本期頭條大話題特別採訪行政院勞工委員會勞工保險處處長石發基，探討勞工保險的過去與未來。

調漲保費的必要理由

勞工保險的保險費一直是民衆所關心的話題，雖然勞保所需繳交費用較一般商業保險低廉，但是由於勞保是屬於政府辦理的具有政策性的社會保險制度，旨在提供較低收入勞動者的保障，因此每當傳出保費調漲聲浪時，就會引發民衆矚目。

針對勞保費用的議題，石處長表示，其實目前勞保的財務是較為拮据的。而長期以來勞保費率有偏低的現象，這是政府為了照顧較低收入勞工的社會政策使然。雖然目前勞保的財務穩健成長（普通事故保險基金約3,400億元），但是根據精算結果，如果維持勞保費率，加上將來要領取的年金給付人數會呈倒梯形累積上升，未來可能會出現收支不夠的現象。

石處長說，勞保要達到永續經營的目標，除了費率依照勞保條例的規定逐漸調漲以外，最好也能夠比照公保的方式，由政府挹注基金進來，就像國民年金有公益彩券的資源一樣。政府應趁著目前勞保財務尚可的情況下，提早投入資源，以幫助勞保財務可長可久的規劃，而不要等到多年後勞保財務吃緊後，再來挹注，恐怕就會有積重難返的情形。

為了擴大財務收益，目前勞保基金也有操作債券、股票等獲利工具。石處長呼籲，除了依靠勞保自行經營財務之外，民衆依照規定按實際薪資所得繳交保險費用，勞保財務才能取得收支平衡。



勞保的兩次財務危機

也許會有民衆認為，就算勞保收支無法取得平衡，屆時也會有政府介入。不過，勞保自從開辦以來，就曾碰上兩次的財務危機。第 1 次是民國 85 年的 3 月到 12 月，因全民健保開辦所引發的大量請領老年給付現象。由於在全民健保未開辦前，有許多人都需要有就醫管道，看病都會拿勞保單就診，因此並不急著提領勞保老年給付。在全民健保開辦之後，由於看病可以使用健保，因此爆出大量的請領給付潮，幾乎開辦初期 1 個月所領取給付的人數相當於過去 1 年的數量。石處長說：「還好當時政府將勞保費率稍作調整，雖然領取的人數遠高於預期，但是接下來的 5、6 年之間，勞保基金也逐年累存，從 1 千餘億元增加到 4、5 千億元。」第 2 次大量提領的現象發生在民國 97 年，當時國民年金正要開辦，而加入國民年金的條件之一是開辦前必須領過勞保老年給付的人。雖然立法院正在審查與國民年金有類似作用的勞保年金條文，但是勞保條例在立法院尚未通過，因此有許多人轉而投向國民年金，在短短 1 年之間將勞保基金從 4,000 億元提領到不足 2,000 億元。幸好之後立法院及時通過勞保條例，年金的條件與標準皆對勞工有利，才減緩提領的現象，再加上年金具有遞延給付的效果，從 98 年起，基金又漸漸累存起來。目前的勞保現存基金約 3,500 億，但約 190 萬人有資格領取老年給付。石處長表示，多數人還沒有領取的原因是還在工作，如果 190 萬人全部領取給付的話，約需要 1 兆 7 千多億元的準備金，並不夠所有人提領。

由於勞保不屬商業保險，無需完全提存準備，勞保僅需部分提存準備基金並不會準備所有保戶未來需要提領的金額，在這種社會保險財務的原則下，難免偶爾遇到大量提領時，就會遇上財務危機。石處長說，雖然勞保費率目前還是偏低，也曾經發生 2 次財務危機，幸好都安然度過。

勞保給付範圍大 生老病死照顧皆包括

除了保費的議題之外，另一項被關心的議題就是勞保的給付範圍。石處長表示，勞委會自民國 76 年成立以來，對於照顧勞工實體利益上，有許多重大貢獻。包括民國 87 年台灣受到國際經濟不景氣以及亞洲金融風暴影響，出現大批的失業勞工。為了保障失業勞工的生活，政府於民國 88 年正式開辦「勞工保險失業給付」，以照顧失業勞工的生活。

另外，民國 97 年修法通過的勞保年金制度，讓被保險人可以終身按月領取給付，以照顧晚年生活。加上民國 98 年 5 月開辦「育嬰留職停薪津貼」，讓留職停薪在家照顧嬰兒的勞工，都可以領到 6 個月的育嬰津貼。石處長說：「不但生、老、病、死、傷、殘都可以得到勞保現金給付，如果發生職業災害，也可以得到職災給付。」這些完善的制度，都使得勞保對受薪階級的勞工而言，變得更加重要。（右表為部分給付標準）



	失業給付	育嬰津貼	生育給付	勞保年金
給付金額	非自願離職退保之當月起前6個月平均月投保薪資60%發給	育嬰留職停薪之當月起前6個月平均月投保薪資60%計算，按月發給	按被保險人分娩或早產當月起前6個月之平均月投保薪資	工作期間最高60個月平均投保薪資×投保年資×所得替代率1.55%
給付期限	最長6個月	每一子女最長合計發給6個月	一次給與生育給付30日	年滿60歲始有資格領取，終生每月給付

* 此表格為簡易型給付辦法，詳細辦法請上勞保局網站查詢。

民衆需求衆多 需衡量勞保財務

而因應社會潮流的改變，社會大眾針對勞保需求也不斷增加，每個人對於勞保的要求也會有所不同。石處長表示，勞保制度要達到所有人的要求，有相當程度的困難與挑戰。「就好像是父母養小孩，小孩可能會跟父母提出要買玩具，添購衣服，因為要念更好的學校要繳比較多的學費。父母針對小孩的需求是不是都要滿足呢？如果今天勞保財務很充裕，甚至富足的情況下，可能會儘量考量大多數人的需求。」石處長說，由於勞保財務有其限制，因此在衡量財務狀況後，社會大眾的需求就得經過詳細評估。就像當有人提出55歲就要領取全額勞保年金時，首先考慮的是對保險財務所造成的衝擊為何，如果影響過大，主管機關就必須有所保留。這並不代表民意的要求都會被主管機關拒絕。石處長說，舉一個例子，以往當婦女懷孕生產時，會提供1個月的生育給付，前提是要在加保期間才算。不過，有些婦女在懷孕期間遭遇資方遣散，或者為了專心生小孩而自行離職，因此退保而領不到生育給付。由於這種情況並不合情理，因此98年修正勞保條例，凡是確定在工作加保期間懷孕的婦女，退保之後1年內生產的，一樣可以得到1個月的生育給付。石處長說，在公平合理的前提下，加上勞保財務可以承擔的範圍內修法，是社會大眾所樂見的。

另外，目前雖然規定年滿60歲才可以提領勞保年金，不過為了因應民衆要求，也開放55歲就可以提領勞保年金，但每月可領的年金必須打折。每提前1年，每月可領金額就少4%。石處長表示，雖然有民衆建議不要減額，但是如果不減額，勞保財務沒有辦法加以支應。

除此之外，失業勞工的給付標準也曾為了因應社會大眾的期望，修正了就業保險法，不僅擴大了納保範圍，將僱用1人的單位都納入，還增加了給付內容，例如增加了眷屬增額給付，中高齡及殘障者可多領3個月失業給付，提供育嬰留職停薪津貼，這些都是符合民衆需求而保險財務可以承擔的做法。

民衆的勞保心態 今昔大不同

隨著勞保的給付範圍不斷增加，勞保對於受薪勞工大眾也就更加重要。不過，回顧二、三十年前，當時有許多勞工們因不了解社會保險的意義與功能，反而拒絕參加勞保。石處長表示，早期的勞工朋友並不是覺得勞工保險不重要，而是會認為勞保和商業保險一樣，發生保險事故的機率不高，加上總覺得自己不會遇到倒楣的事情，如果少繳一點保險



費等於多省一點錢，因此對於勞保的需求並不強烈，其中不免出現一些發生事故後，才千方百計想辦法加保，以便享有保險給付。

而民衆現在對勞保態度已有非常大的改變，多年參與勞保制度規劃的石處長，也感受到目前民意對勞保的支持。他說，現在勞保的各種給付非常完備，因此民衆反而會將勞保當成經濟生活的重要靠山。加上所繳的保險費遠低於商業保險，由自己負擔 20%、政府負擔 10%、雇主負擔 70%，在本小利多的情況下，勞保變得非常受到歡迎，甚至於沒有工作而不符合資格的人，也會想要透過職業工會加入勞保。

勿嘗試不法行為 獲取不實利益

對於有民衆嘗試不法的作為，以享受勞保利益的，石處長說，正如商業保險會有人製造假車禍一樣，曾經有人明明沒有工作的事實而未投保勞保，卻在發生重大傷病之後，趕緊找個事業單位或職業工會製造加保的事實，這樣情況就是保險所謂的「道德危險」，是違反法令的。由於一般商業保險需要事先核保，如果發現有重大疾病，很有可能會被拒絕加保。但是勞工保險採取事後書面核保，不事先過問是否有重大疾病，因此容易誘發道德上的瑕疵。石處長表示，勞保並不是拒絕勞工帶病加保，亦即勞工有了傷病再工作加保，如果要領取給付，大法官會議解釋那是合法的，但是為了防止詐欺，因此勞保局需要派員查證是否有實際工作的情況，就怕本身病重到無法工作，還加入勞保，那就不合法了。

另外，也曾有人為了多領取給付，因而把投保薪資以少報多，以得到不該得的保險給付；還有，在育嬰留職停薪的津貼通過之後，也曾發生有許多人明明還在工作，卻一面領取育嬰津貼；或者為了領失業給付津貼，而要新雇主不要加保的情況也曾發生。對此，石處長表示，針對上述有違道德危險的情形，如果不加以查察防弊的話，這樣對其他加保人是不公平的。如果民衆都依靠這種方式，也可能因此造成勞保的財務危機。為了防止民衆的作弊心理，勞委會也會督導勞保局加強查核，以免對勞保制度造成傷害。目前勞保針對違反法令的情況，都有規定罰則。例如，當雇主沒有替所屬員工加保，而勞工發生意外事故時，雇主不但要繳交勞工過去的加保費用，並繳交 2 倍罰鍰，並且要將賠償金付給勞工。

而如果被發現投保薪資以少報多或以多報少，也是處以 2 倍罰鍰。當沒有失業事實，卻領了失業給付而遭檢舉的，勞保局也得以追回給付金額。石處長說，為了其他守法的大眾，有必要在制度上防弊，甚至加以罰鍰或移送法辦，勞保制度才能健全。他並且呼籲，民衆應要遵守勞保規定，不要為了一時貪利，而嘗試有道德風險的事情。

未來改善的方向 所有勞工皆有保

勞工保險實施至今已有一甲子的時間，各種制度漸趨完善，為了廣大勞工大眾的福利，未來勞保還有什麼部份改善呢？對此，石處長舉例，目前雇主僱用 5 人以上的單位才



需強制加保，未來希望朝向僱用 1 人單位要列為強制加保對象，才不會造成小型單位的勞工不是雇主未替勞工加保，就是必須到工會加保的現象。目前尚未完成修法的原因是由於部分工會團體反對，擔心萬一修法通過，透過職業工會加保的人數就會減少。石處長說，有部分的小型單位員工也沒有工會加保，或者因為是臨時員工而沒有加保，等到發生事故就無法得到給付，因此為了所有勞工的權益，未來還是朝向僱用 1 位員工就必須加保的方向努力，這樣才是完全在職保險。

另外，就給付面而言可改善的方向，目前的失能年金的給付規定較嚴格，如果勞工發生職災，經評估為終身無工作能力者才能領取。但是有些較先進的國家規定中等殘廢就可以領取，只是額度較少。石處長表示，推動年金制度就是為了照顧事故發生以後的生活，將來會視民意需求，也許在給付面做部分調整。而針對其他方面的民衆要求，也會在經過衡量給付適當性及財務可負擔性之後做出改善，以更加完備現行的勞保制度。

開創勞保新局 需要勞資雙方共同努力

勞保制度經過多年不斷努力之後，終於有今日的成果。面對未來，石處長表示將更需要勞資雙方共同配合，遵守勞保法令的規定，他並且希望所有的雇主都要盡到資方的義務，替所屬勞工加保，而且投保確實申報薪資。由於勞保的給付是依照加保前 6 個月的投保薪資平均，因此一旦少報薪資，員工的權益也受到損害，而老闆也必須負責賠償少領給付的損失。石處長說，未來幾年的勞保費率會採取漸進微調的方式，希望所有資方都能夠諒解，也不希望因此造成衝擊。他要求老闆要在員工到職當天就辦理加保，並且在發生事故後確實申請給付。而且，勞保局有許多申請表格，不需要透過勞保黃牛。所謂的勞保黃牛就是勞保代理人，多半利用民衆對勞保給付不了解的弱點，靠著詐欺、偽造等不法手段得到利益，如此為人詬病的行為，不僅不合法，涉案的被保險人還要被處以給付金額 2 倍的罰鍰。目前勞保局都有透明化、完整的資訊，表格的取得也很方便，並不需要透過勞保黃牛代理。對於勞方而言，石處長希望民衆都能夠愛惜現有的勞保制度，並且遵照勞保規則，有工作就參加勞保，沒有工作就退出勞保，並且確實申報勞保薪資，按照規定繳交勞保費用，平常也要多了解勞保資訊，才能夠領到該得到的給付，但是千萬不要投機取巧。

展望未來，勞資雙方都應珍惜現有的勞保資源，並且由政府規劃更完善的勞保制度，運用資訊科技與創新的作為，勞保制度的運作才能夠長久經營。☺



台灣勞動文學 100年

新竹縣議員 高偉凱

透過文學解析台灣勞動的足跡，是一種新的嘗試，筆者學力未逮，沒讀過幾本書，文學史方面也沒什麼見地。不過還是很高興藉這個場合，跟勞工朋友們介紹一些好看的小說；雖然文學不只是小說，可是一般我們看小說，好像看故事書，容易看得懂又有趣。

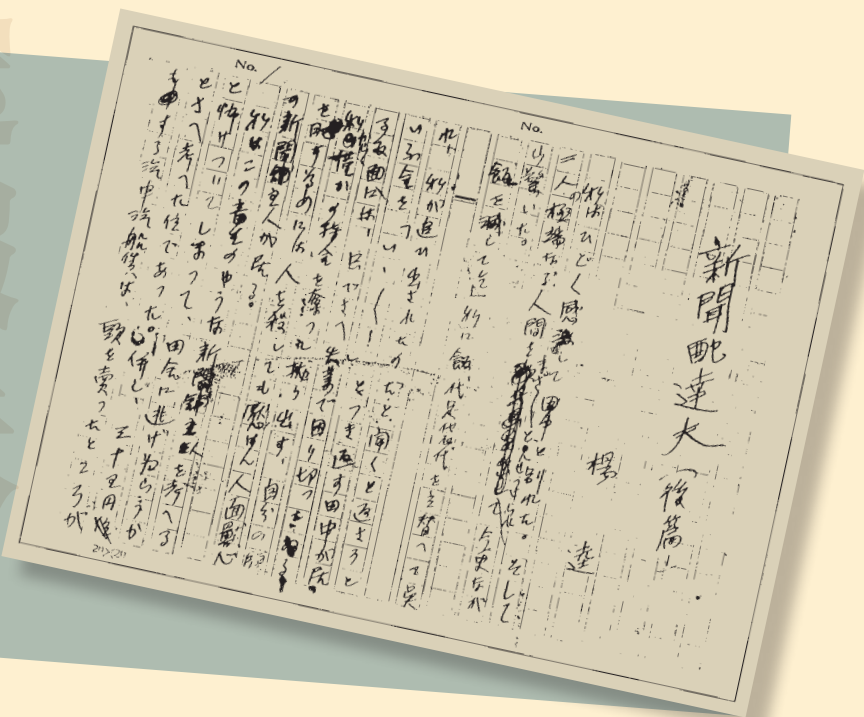
當然，這裡提到的，不表示它就是什麼台灣工人文學的代表作；沒有提到的，也不表示不重要。篇幅的長短，也和作家的重要性無關——因為超過字數，後面越寫越短。為了工人方便閱讀，我們的介紹還是以一般圖書館容易借到的書為主。我們不會花很多篇幅在小說本身的情節或角色上，因為本篇的目的不是文學批評或分析；我們的目的，還是在介紹工人們真的去讀這些有趣又有意義的故事。

說「工人文學」，大概有兩種，要嘛是工人自己寫的文學；要不就是文人寫的、跟工人有關的文學。在台灣，前者比較少，不過我們兩者都混著介紹；只是現代意義的「工人」，不管是建築工地爬上爬下的、曬太陽挖馬路的、大工廠裡的工人或辦公室、櫃台賣場的工人，只有在最近半個世紀，才大量出現；要講台灣100年，早期的「工人」只占人口的少數，當然工人文學也不多。所以，如果有相當值得一讀的作品，只要是跟農、漁勞動者或都市裡討生活的小民有關，我們也大概介紹一下，就當作題目是「台灣勞動文學100年」吧！

很可惜，本篇因字數限制，沒辦法介紹一下台灣文學史上曾出現的三次重大論戰。這些雖然不是好看的故事，但是三次卻都涉及到文學和工人、文學和民衆、文學和勞動大眾的關係，值得我們稍微了解一下。



送報伏



一 日據時代工人文學的典範：楊達的〈送報伏〉

楊達是從日據時代到解嚴前夕最重要的台灣作家之一。他不但寫作，還親身參與各種勞動者的組織、運動，以及政治活動。日據時代，他是文化協會和農民組合的核心幹部，為反殖民政權、反帝國主義對台灣農民的剝削而奮鬥，也坐了日本人的牢。光復後，他在報界、文藝界頻繁活動，致力於省內和大陸作家的交流與了解。為了回應二二八與國共內戰的局勢，他寫了〈和平宣言〉提到「請社會各方面一致協力消滅所謂獨立以及託管的一切企圖，避免類似「二二八」事件重演；請政府從速準備還政於民，確切保障人民的言論、集會、結社出版、思想、信仰的自由；請政府釋放一切政治犯，停止政治性的捕人，保證各黨派依政黨政治的常軌公開活動，共謀和平建設，不要逼他們走上梁山；增加生產，合理分配，打破經濟上不平等的畸型現象；遵照 國父遺教，由下而上實施地方自治。」結果被判坐監，一判12年。出獄後，他繼續致力於民主運動和工農權益的問題，活躍於風起雲湧的《夏潮》等黨外雜誌中。

〈送報伏〉其實反映了楊達留學日本的經歷，寫一個台灣人到日本送報打工，但是住宿的條件很差，薪水也很低；後來在工運份子的領導下，一群送報生以罷工抗爭的方式，爭取調薪。除了勞工處境、團結抗爭以外，還有殖民地與殖民母國之間工人的聯合。



二 台灣文學上的兩隻鵝——楊逵〈鵝媽媽出嫁〉和歐坦生〈鵝仔〉

為什麼台灣文學的重要作品中，會重覆出現這樣的主角，當然和過去台灣的農業社會有關；即使沒什麼農地，家裡養個幾隻家禽來貼補家用，也是常有的事。另一個主角等一下再說。

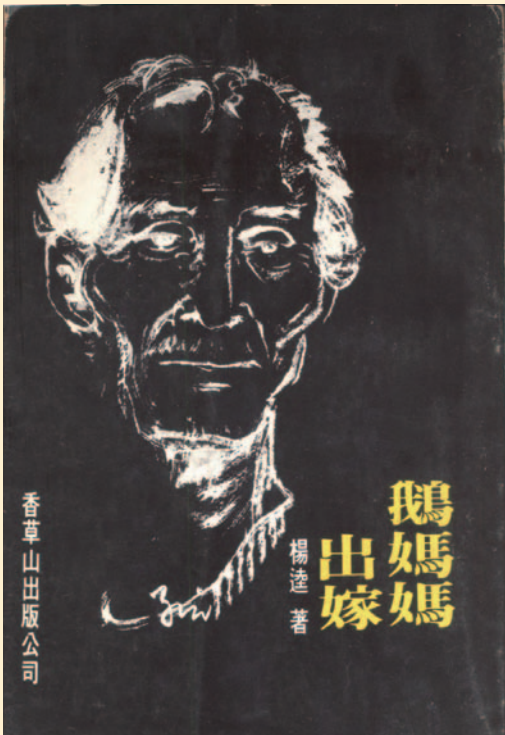
這兩隻鵝，一隻講台灣人被日本權貴欺負；一隻講本族群的對立。楊逵那隻鵝，還穿插了對日本「大東亞共榮圈」的諷刺。

在我們介紹的這些作品中，歐坦生及其作品是唯一很少出現在台灣坊間及圖書館的；要到最近幾年，才由人間出版社重新「發現」這位重要的作家。這樣一篇反映當時族群對立的問題，可能要嚇人一大跳：這是在1945-1949年那段光復後、國府接收與內戰的混亂中，一位初到台灣的外省作家寫的。這跟黃榮燦也有重大的巧合：當前二二八事件的代表性木刻版畫「恐怖的檢查」，也是外省人的作品。

讀者會覺得奇怪，講本省人和日本人、外省人，和工人或勞動有什麼關係？其實，不管是國籍之間的壓迫，還是省籍之間的壓迫，往往不脫階級的關係。一個日本工人沒什麼條件欺負台灣人；反過來，一個台灣的大地主、大仕紳，才更可能跟

日本或執政黨的統治者合作，而外省人的底層則無田無地無親無故、過得比本省人還慘。

歐坦生也鮮明地刻畫典型的台灣勞動者形象：一個爸爸，動不動就很凶地打罵小孩，（說不定還打老婆）；小孩的鵝被外省肥婆吞吃了，小孩就期待平常在家裡很勇猛的爸爸去討個公道，沒想到爸爸一來到穿金戴銀的「太太」（以前，有錢有勢有權的人，老婆才能叫太太）面前，老虎變成小貓。在外面要討生活，實在不容易；可是如果勇氣永遠不拿出去對抗壓迫者，就只好回家找出氣筒。





三 兩根秤：賴和的〈一根稱仔〉和黃春明〈阿厝與警察〉

另一個主角，先後出現在台灣文學的重要作品中的，就是「秤」，是我們小販的重要謀生工具。沒有秤，賣肉賣菜都沒憑據，就不用做生意了。賴和，這位幫窮人看病不收錢的彰化醫生，也和楊逵一樣，是政治運動、農民運動積極的支持者；你付不出醫藥費，他記帳，但是每年過年又全部燒掉。他和我們今天很多客家人一樣，住在閩南莊，結果客家話不會講了；他寫一首詩：「我本客屬人，鄉語逕自忘，戚然傷抱懷，數典愧祖宗。」（我本來是客家人，結果忘了怎麼講客家話，自己覺得很難過，看到祖先的記載，實在很慚愧。）

和國父一樣，日據時代的台灣人政治，醫生有很重要的角色。賴和的同學杜聰明、翁俊明，被日本人當成亞洲最有希望拿諾貝爾醫學獎的人也就算了，居然還偷偷遠渡重洋、要去刺殺袁世凱。（台灣人把整個中國的局勢，和自己的命運牽連在一起，在日據時代，這是很普遍的意識。）他們用的方法「很醫生」，帶著病菌，要去放在袁世凱喝的水裡面。但是可能船坐太久，病菌到了北京，已經死掉了，刺殺行動於是失敗；否則，今天「蔡將軍與小鳳仙」的浪漫情節，可能要讓位給杜、翁兩位醫學生的金蘭之義。

閒話說多了。總之，這兩根秤都被警察收走了，但是作者要表達的意思大不相同。賴和藉著日本警察（這是台灣人民直接感受到的殖民暴力）和菜販之間的關係，控訴了殖民政府不公不義；但黃春明的重點是素樸的小人物與「文明」體制之間的關係，而且最後警察還把秤還給了阿厝，並叫她不可以告訴別人（跟別人說警察會還，以後警察執法就沒有公信力和威嚴了），小說表達了令人欣慰的同情心。鄉土小民和文明體制的衝突，在警察要登記阿厝的地址時表現了出來：阿厝只知道自已住在「裸寮仔」，這是鄉下本來大家習慣的地名，但是外地分發來的警察不曉得——警察只知道政府機關裡的正式名稱：一定要什麼村或什麼里，什麼路幾號的；最後一個小學生經過，才順利地翻譯了雙方的語言。這是現代國家機器要掌握被統治者的重要過程，就是把每個人、每塊土地精確地標示，以便光在紙上作業就可以有效率地進行治理。就好像我們今天講吳濁流的故鄉，真的年紀很大的人，可能只知道「大茅埔石碑」，不見得習慣「巨埔里」這樣的名稱。

也許是因為筆者自己的偏好，對於黃春明，其實值得大書特書一番。

四 活生生的台灣經濟史——黃春明〈兩個油漆匠〉

黃春明近年雖然把重心放在兒童教育身上，但他的小說確是很好的成人教育教材。你要看台灣從農業社會變成工業社會的經濟發展史，看什麼劉進慶、陳玉璽的，太嚴肅看不下去，看黃春明就好了；不管跟工人、跟勞動有關係或沒關係，只要是黃春明，看就是了。



〈兩個油漆匠〉是農村的兩個青年，在建築工地上油漆外牆，因為整天勞累，卻看不到什麼前途，就在高空中聊天感嘆。這兩個人，猴子和阿力，其實就是我們1950年代到1970年代整批整批離農入工的工人。這個從農村到都市、到工業區的移動方向，在那個年代是固定的，和現在失業太多、由工入農的反向移動不同。雖然當年可以有「黑手變頭家」的神話，但是對大部分的人來說，就是工人做一輩子，輪不到自己當老闆；不過，做工再怎麼苦，就是比做農要好，這是台灣經濟奇蹟的殘酷現實之一。

〈清道夫的孩子〉是黃春明首部重要作品，寫的時候他才21歲——筆者私淑的老師陳映真說，現代的年輕寫作者，應該看看人家21歲的時候關懷的對象是什麼。孩子因為犯錯，被老師罰掃地；結果孩子嚇到了，原來掃地是做錯事的懲罰，那麼他爸爸整天掃地，是不是做錯了什麼事？我們罵小孩，常常說你要是好好讀書，將來只好做工人，我們工人自己自卑，覺得做工人是壞學生的下場。這個社會也覺得，工人是比較差的，比較會做錯事的。——你看一群移住勞工（外勞）聚在一起，或一群襯衫不扣、嘴嚼檳榔的計程車司機站在那邊，有些面孔白淨的紳士淑女，就不敢走靠近，就是這種歧視。

〈蘋果的滋味〉寫工人出車禍，全家生計陷入困境；但是偏偏撞人的是文明、親切、負責任而且有錢的美國人，所以變成因禍得福的喜劇。「美國人」在那個年代的台灣社會中是什麼形象，活靈活現。小說最好看的，就是讓我們看了覺得：對！我們就是這樣！黃春明從小孩子對未來的想像、到歐巴桑的現實，都寫得很真實，好像就是我們的鄰居、甚至就是我們自己。像是第一次到乾乾淨淨的病院，結果把人家廁所的衛生紙拿了好幾捆；還有碰到外人來了，就要趕快哭大聲一點等等。今天的台灣人，大概是不會拿衛生紙了，但是我們離開這種勤儉與顧家的習慣和心態，還沒有很遠。



五 1949年以後「標準」的工人文學： 陳映真的〈雲〉和楊青矗〈工廠女兒圈〉

如果黃春明的小說再好看，畢竟不是「標準」的工廠工人，那麼這樣的標準，可以在陳映真和楊青矗的作品裡面找到。楊有大量的作品都是在講工廠工人的事情，而且也花了很大的心血在女工的處境上面；這一類的作品之多，實在不可能在



這篇介紹裡面講完。有一篇作品的篇名〈龜爬壁和水崩山〉，恰好反映了用勞力賺錢，永遠比不上用錢賺錢，再辛苦也沒有出頭日。從工人被忽視、被鄙視，到苛扣工資、性騷擾，到工人和工人之間競爭的壓力等等，這麼多的篇幅有著許多豐富的工廠生活片段。

陳映真的作品面向很廣，不像楊青矗對於工廠工人有顯著的集中（雖然他也寫別的工人或別的主題）。陳有一篇〈唐倩的喜劇〉，諷刺知識份子趕外國學術的風潮，像趕流行一樣。〈雲〉是典型談工廠工人的一篇小說，而且不像楊青矗有些作品「工人希望碰到好老闆」那樣，這個美商工廠的工人不是寄望於老闆的良心或有良心的老闆，而是自己起來組織工會。小說裡面對於資方的打壓、破壞工會選舉、花瓶工會和資方如何配合等等，都有描寫；有些情節，對於抗爭過的工會幹部來說，「這裡講的就是我們自己的事情」。例如，為了紓緩工人對自主工會的要求，資方決定先放一點福利出來（先給兩塊，瓦解工人要求五塊的怒氣），並且讓花瓶工會幹部來宣布這件事，好像是花瓶工會去爭取來的——既然舊工會有在爭取，何必選舉新工會呢？官方也會配合，什麼法律呀、程序呀，總之搞新工會是違法的等等。最後，籌組新的自主工會失敗，積極份子們也先後離開了工廠。

〈夜行貨車〉也是講都市裡跨國公司的小職員與美國大老闆的關係，但是和黃春明不同，陳映真的企圖心總是比較大，他要把對台灣社會各個層面的批判都放到小說裡面去，以致於有些情節，一下子會讓讀者覺得和故事主線關係不大。例如男女主角在看電視，結果插了一大段男主角批評電視劇裡的台灣人（指本省人，通常是閩南人）形象有偏差，不公平。當年還沒有什麼娘家、夜市人生，閩南語劇播出時段也有限制，在那個肅殺的年代，坐過政治牢的大統派陳映真為本省人說了公道話。

柏拉圖是亞里斯多德的老師，但是亞里斯多德和老師的意見有大不同，也會明白唱反調。陳映真等於是筆者在文學、文化、環保、政治經濟學、台灣史、人道主義、底層關懷等等各方面的老師，不過，還是不得不批評他幾句。陳映真和楊





青轟，政治理念很強，影響到了小說裡面的故事好不好看。他們是帶著強烈的信念來寫小說：工人被壓迫、資本家很可惡、工人很可憐；這些東西，寫一篇嚴肅的政治文章是正確的，寫文宣也可以；但是寫小說，就是故事要好看，不能寫得像社論。他們的小說裡，固然也有很多工人勞動與生活的材料，但是故事就沒有黃春明那麼好看。（當然，他們的小說，還是非常非常值得工人們去看，而且簡直是「必看」，不要為了那2%的缺點，犧牲掉98%的優點。畢竟，台灣人用白話文寫東西，還沒有100年。）

六 女性的勞動者——呂赫若〈暴風雨的故事〉和龍瑛宗〈一個女人的記錄〉

除了楊青轟致力於工廠女工的故事外，早在日據時代，呂赫若和龍瑛宗也把女人的處境當作創作的重點之一。他們創作的年代，比賴和、楊逵晚了一些，已經碰到日本侵略戰爭最吃緊的時候。戰爭吃緊，壓迫也會吃緊，連文學都不准寫日本人不好的地方，最好是寫一些歌頌台灣人加入皇軍參戰的「皇民文學」、「神風文學」（這個詞是筆者杜撰的）。但是呂和龍兩位仍然不忘記對勞動人民的關懷。不罵小日本就不罵小日本，但是台灣社會本身的壓迫制度，還是需要反省；因為台灣人受的壓迫是雙重的：日本人在政治、經濟各方面的壓迫，以及台灣本身特別是地主對佃農的壓迫。而在雙重壓迫之下，女性的處境更為悲慘。呂赫若從女性處境出發反省了整個社會的問題，從日據時代一直延續到光復之後；他除了用筆來批判社會之外，還用槍——最後他隨中共台灣省工委的武裝部隊藏匿在山區，行蹤來不及暴露就先被毒蛇咬死。龍瑛宗和楊守愚，都有以失業為主題的小說。

七 其他，以及工人自己寫的小說

像宋澤萊、王拓、鍾鐵民等人，也有精彩的作品，從果農、豬農、菸農到漁民等等。另外，以客家作者居多的「長河小說」（就是小說很長，要讀很久很久，裡面的故事通常也是長達好幾十年甚至百年），像鍾肇政、李喬等等，也有先民開拓的描寫，還有農民組合抗爭的情節，也都十分精彩。

鍾肇政〈台灣人三部曲〉寫的桃竹丘陵區茶農開墾，直到現在，還是當地客家農民的主業之一。這也提醒我們，客家山歌，其實是勞動過程中的文學創作；現代的勞動過程，已經不容易產生這樣的創作環境了。

前面提到的作家，基本上是「文人」——即使他自己也種種田。真的由工人自己寫作，這裡只舉個例子，陌上塵的〈遊俠賈天下〉、〈遣散之後〉；可以看出來，作者是把解嚴前後那段時間蜂起的工會運動，寫到小說裡面，也有一些老闆虧待工人的情節。陌前輩的例子可以鼓勵我們工人，自己要多寫；也許一開始沒辦法寫得那麼好，但人家也工人，我們也是工人，沒有理由寫不出來。



八 排灣族盲詩人莫那能

台灣少數民族在中國作家中唯一代表的莫那能（台東縣達仁鄉排灣族人），是原住民族部落工作隊的召集人，主要的創作是詩歌。他的作品大多關懷幾個主題（這幾個主題又互相連結）：原住民族的處境，淪落到都市的原住民妓女、建築工、礦工等等。要談他的詩，就不能不大幅引用他的詩作；但因字數的限制，只好請讀者們自己去找來看。

莫那能出版的詩作雖然不多，但是如果你有機會跟他講話，交談中他隨時三兩句話就是一首詩：「我十六歲以前，在東部放牛；十六歲以後，在西部做牛。」他本人也是流落到都市，從砂石場做起；後來因眼疾近乎全盲，現在以按摩為業——據說你讓他按一次，就好像全身的骨頭都被拆掉了，再重新組裝回來；大概是很痛的意思吧？筆者不敢嘗試。

九 工人文學的使命

不管是工人讀文學，還是工人寫文學，還是要有一定的使命感。我們就以莫那能某首詩的一段，來作為本篇的結尾。這首詩，本來是寫給一個黨，但是相信今天，詩人已經不認為那個黨承擔得起這首詩了：

你的眼、要更加銳利
你的手足，要更加勤奮
你的心，要更加慈愛
你要聽見山崖邊族群的絕唱
你要聽見暗間裡姐妹的飲泣
要看見在工廠裡、礦坑中、鷹架上，
河田中兄弟們被剝削的血汗
還要為漁民和老兵
搭建一條還鄉的路
還有一群被剝削尊嚴的
殘障者的期待
當瞎子執起盲杖走在你的行列中
是要共同應驗你的名字
民主更民主
進步更進步



2010 諾貝爾經濟學獎對 台灣公共就業服務的啓示

職訓局就服組簡任技正 丁玉珍





2010年諾貝爾經濟學獎頒給美國籍的戴蒙德（Peter Diamond）與摩坦森（Dale Mortensen）以及塞普勒斯裔英國人皮薩里德斯（Christopher Pissarides），以表彰他們對市場買賣雙方為什麼難以尋找彼此的研究，尤其是勞動市場受到法規與政策的影響，這三位經濟學家憑藉對「經濟政策如何影響失業率」理論的進一步分析，摘得2010年諾貝爾經濟學獎桂冠。三人的理論可以解釋許多經濟現象，包括「為什麼在大量缺工的情況下，失業率還是居高不下」。三人建立的經濟模型還有助於人們理解「規章制度和經濟政策如何影響失業率、職位空缺和工資」。戴蒙德是麻省理工學院（MIT）教授，1971年發展出一套廣泛的理論架構，用來研究市場買賣雙方尋找對方的成本。摩坦森是西北大學教授，皮薩里德斯則是倫敦政經學院（LSE）教授，兩人後來應用戴蒙德的理論在勞動市場，研究政府政策如何改善勞工與工作機會的撮合。

三位得獎人「建構了搜尋市場的理論架構……戴蒙德分析搜尋市場的基礎，摩坦森和皮薩里德斯擴充理論，並應用於勞動市場。他們的模型協助我們了解失業、工作機會和薪資如何受到法規和經濟政策影響」。根據古典市場觀點，買方和賣方可以立即找到彼此，不花成本，並擁有充足的資訊，但現實世界並非如此，尋找工作需要時間和資源，因此會在就業市場製造摩擦（frictions）。三人發展的理論有助於解釋為什麼大量失業、大量工作空缺同時存在的現象，以及為什麼在經濟情況改善後，失業卻仍居高不下。該理論也有助於發掘政府採取政策行動的領域，尋找政府可以改善就業和透過訓練來避免長期失業的方法。

事實上三位學者談到了就業的幾件事，不只是台灣也是各國的公共就業服務部門都面對的相同問題。一、「為什麼在大量職位空缺的情況下，失業率還是居高不下」談的是就業資訊的流通。二、規章制度和經濟政策如何影響失業率，談的是就業促進相關措施法令及產業政策。三、「職位空缺和工資」談的是媒合及勞動條件。四、政府政策可以改善就業和透過訓練來避免長期失業的方法，談的是公共就業服務及職業訓練等。回顧台灣於2001年為迅速紓緩失業問題，所架構之就業安全體系（職業訓練、就業服務、失業給付）；2009年嚴密監測失業情勢，及時設計彈性、多元的短、中、長期就業促進方案，短期內雖可解決一部分就業問題，惟仍面臨新的挑戰。例如長期失業者的增加，大量工作與缺工同時並存的現象，弱勢族群就業不易及將面對組織改造就業服務中心及職訓中心的整併等問題，未來台灣或許可以參考這幾位諾貝爾經濟學獎得主的相關見解，在就業服務上就幾方面多予強化。

擴大就業服務的通路加強就業資訊流通

一、實體通路的增加

擁有實體通路是公立就業服務機構與私立就業服務機構的最大差異性之一，目前勞委會由所屬5個就業服務中心，33個就業服務站，255個就業服務臺等實體通路提供求職



求才登記及推介媒合、失業給付申請及認定、就業諮詢及職訓推介等就業服務；若再加計補助縣市政府的就業服務據點，全臺灣目前計有 355 就業服務據點；若再包括就業服務外展人員約 360 人所提供走動式的就業服務，公立就業服務機構在全臺灣以各種不同型式與管道提供一對一、面對面的實體就業服務網絡。未來更可以規劃持續增加實體就業服務據點，以增加就業服務的可近性。

二、虛擬通路的運用

全國就業 e 網（www.ejob.gov.tw）與就業服務客服中心客服專線 0800-777888 等虛擬通路提供 24 小時就業諮詢與推介服務，勞委會另於各就業服務站設置 40 臺就業 e 點靈工作查詢機，提供民眾查詢及列印工作機會自行與雇主聯繫面試；99 年 5 月起更與 7-ELEVEN 合作，透過全國約有 4,000 多個服務據點（含金門及澎湖）之 ibon 隨時查詢勞委會各縣市最新的工作機會、職訓課程及徵才活動等訊息等；未來可考慮與民間就業服務合作，因此不論是有電腦、沒電腦的使用者，均可透過虛擬網絡輕鬆取得相關就業訊息。

三、虛實整合

透過實體公立就業服務據點，虛擬的就業服務網絡，虛實整合的設計，不論是求才者、一般求職者、特定對象，均可輕易直接透過網路或是實體的就業服務據點辦理求才、求職登記與就業媒合；另一方面，職業訓練虛擬服務平臺（職訓 e 網）和職業訓練實體服務平臺亦已整合；未來的虛實整合主要係以就業服務與職業訓練整合的面向為主，將虛實整合進一步擴大化，以加速就業資訊的流通。

持續開發就業促進工具協助弱勢者就業

一、改革僱用補助

目前在鼓勵雇主僱用失業者主要的工具有僱用補助、雇主聘僱本國籍照顧服務員補助辦法、促進外籍配偶及大陸地區配偶就業補助作業要點、事業單位優先僱用經其大量解僱失業勞工獎助辦法、莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法、就業保險促進就業實施辦法之僱用獎助措施、立即上工計畫、就業啓航計畫等，如何讓僱用補助能真正願為雇主所用，願意僱用弱勢者，僱用相關規定應再放寬。

二、增加就業補助

為了提高求職者之工作意願，應研擬就業獎助措施，合併目前的津貼，例如求職交通補助金、臨時工作津貼、職業訓練生活津貼、創業貸款利息補助津貼等，研擬一套讓怯志工作者、貧窮線邊緣求職者、真正有就業需求的求職者，重回職場工作的誘因，避免其大



就業獎助措施，可增加本國勞工前往傳統產業（例如：3K 產業）工作、減緩傳統產業雇主對引進外勞之依賴。

量掉入長期失業。同時可增加本國勞工前往傳統產業（例如：3K 產業）工作、減緩傳統產業雇主對引進外勞之依賴、協助中低收入等弱勢求職者，減緩對社會福利依賴，逐步重回職場工作等。

創新就業模式加強特定族群就業服務

多元就業開發方案本身就是一個脫離一般就業服務模式的就業方案，一直肩負建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係。本方案透過促進地方發展，提升社會福祉之計畫，創造失業者在地就業機會，以協助特定對象暨就業弱勢者培養其再就業能力及紓緩失業期間之生活壓力。目前勞委會更運用這個就業方案，創造出更多的新就業模式，如「多元就業開發專案——更生專案」，協助甫出獄之更生受保護人參與計畫工作，重建工作自信心，並透過安置就業，安定其生活，避免失業造成社會問題，可視為更生受保護之失業者再次投入職場前最為適切之「中途站」；多元就業開發方案—「家暴專案」（即「展翅專案」），其特色意在提供就業機會的同時，也協助受暴被害人心理之輔導與第二技能之開發，促其重新踏入職場以達經濟自立；「培力就業計畫」，結合 88 風災民間團體、政府部門及企業單位之人力與資源，透過充分對話，激發災區社會力展現，建立政府及民間合作夥伴關係，創造更精緻的就業計畫；「社區家事服務專案」，由多元就業開發方案優良執行單位或有意參與家事服務推展之單位，透過需求調查與訪視，了解家事服務需求提供居家服務，以達成促進婦女社區就業及協助在職者或婦女解決家事服務需求。類似此種創新的就業模式要不斷的推陳出新，服務需照顧的族群，並創造新的就業機會與就業模式。



適度修改就業相關法令讓政策與法令與時俱進

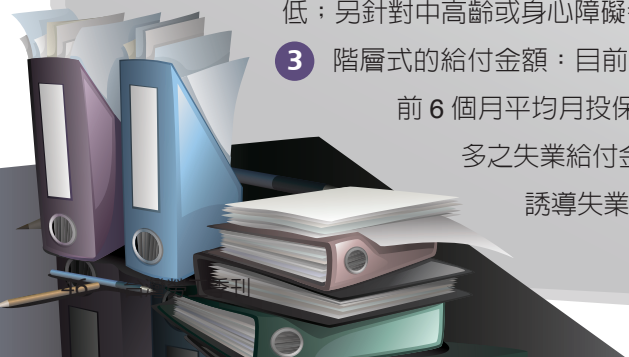
一、平衡就業法規的罰則

《就業服務法》第 5 條有關就業歧視及不實徵才廣告的裁罰過重，建議修法修改《就業服務法》對違法者之罰鍰額度或增列協商、改善機制；《性別工作平等法》對違反就業性別或性傾向歧視禁止規定者，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。《身心障礙者權益保障法》對違反身心障礙者就業歧視禁止規定者，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。惟《就業服務法》針對雇主違反「性別」、「性傾向」或「身心障礙」等就業歧視禁止規定，則處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，應予衡平考量。同樣的，雇主對求職人或所僱用員工，以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、年齡、婚姻、容貌、五官或以往工會會員身分等，亦為新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰。同樣的《就業服務法》對雇主招募或僱用員工，不得為不實之廣告或揭示、指派求職人或員工從事違背公共秩序或善良風俗之工作等亦處以新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，上述二條文之主管機關為縣市政府，縣市政府或許基於人力有限或考量處罰過重，對不瞭解勞動相關法的雇主及中小企業而言，這樣的裁罰結果可能導致營運困難反而不利求職者或受僱者之考量等，多透過勞資協商、勸導的方式處理，實際裁罰之數量並不多，在實務上既然不可行，就應透過修法，在就業相關罰則上考量衡平性及可執行的方向考量修訂。

二、修改就業保險的給付方式

現階段依據《就業保險法》的規定，被保險人非自願離職後，只要滿足給付要件（被保險人於非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 1 年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起 14 日內仍無法推介就業或安排職業訓練），即可依規定請領失業給付。但依據諾貝爾經濟學獎桂冠得主的理論：「過於完善的失業福利措施，往往會引發更高的失業率，以及更長的求職時間」，本項立論雖引起廣泛討論見解各有不同，惟對失業給付制度建議仍可適度考量調整給予方式，例如：

- 1 非自願離職之被保險人於領取失業給付期間除積極求職外，亦應從事公共勞務之工作。
- 2 依據非自願離職之被保險人身分（例如中高齡者、年輕人等），研議不同之失業給付金額，目前失業給付請領金額為領取期間一律給付「退保之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60%」（有受其扶養之眷屬者，可加成眷屬給付金額，最多加計至 80%。），建議可將申領者年齡列入給付條件的考量，年齡較輕者，可研議將給付之比例予以降低；另針對中高齡或身心障礙者等就業能力薄弱，不易尋職者，提供較高給付比例。
- 3 階層式的給付金額：目前失業給付請領金額為領取期間一律給付「退保之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60%」，為鼓勵就業，建議可以於請領初期給付較多之失業給付金額、中期略減、末期再減，以降低對失業給付的依賴及誘導失業者更積極之尋職意願。





就業與職訓資源整合發揮綜合效應，有效服務失業民衆

一、全面採取「一案到底」及「就業協助計畫」的服務模式

《就業服務法》第 17 條：「公立就業服務機構為協助國民選擇職業或職業適應，應提供就業諮詢。」及《就業保險法》第 12 條：「公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得提供就業諮詢、推介就業或參加職業訓練。所稱就業諮詢，指提供選擇職業、轉業或職業訓練之資訊與服務、就業促進研習活動或協助工作適應之專業服務。」因此，為強化公立就業服務中心之專業諮詢服務功能及建立公立就業服務中心專業化之就業諮詢網絡，辦理「強化公立就業服務中心就業諮詢服務功能計畫」，藉由設置個案就業服務員，以加強辦理一般求職者、特定對象暨就業弱勢求職者、請領失業給付者等就業諮詢，並透過就業諮詢提供個別化、支持性的就業服務。另外，勞委會於 98 年起亦針對非自願離職之被保險人試辦「失業認定單一窗口一案到底」作業模式，採取的是對於失業給付領取者提供專人一案到底的服務，即櫃臺人員負有認定與推介之責，且推介就業服務是針對該求職者量身訂作，包含深入的就業諮詢、就業促進工具之整合運用等等。並讓個案管理就業服務員為不容易就業民衆與其共同訂定「就業行動計畫」，強調由專人服務及量身訂做的服務，協助渠等人員儘速再就業及穩定就業，也讓就業服務員確實掌握失業給付申請者之求職過程，並全程建檔，本項措施應全面實施讓台灣的就業服務品質更為提升。

二、加強職訓資源連結讓服務全面化

目前因公立就業服務機構與職業訓練機構係屬分別設立，求職者若主動提出參加職業訓練之需求，或經公立就業服務機構之個案管理就業服務員評估參加職業訓練必要性高者，將會依據職業訓練諮詢結果推介參加職業訓練，並針對符合資格者開立推介單，協助申請職業訓練生活津貼，及進行後續參訓情形追蹤，然而，職業訓練推介單並非一定錄訓，而是優先錄訓；另一方面，職業訓練之學員結訓後，如仍未就業，職業訓練機構，係將未結訓之名單送請公立就業服務機構辦理後續之媒合工作，簡而言之，兩機構之間係採用「轉介」之方式處理，但是職業訓練和就業服務應該是互為因果、互相密切搭配的，職業訓練的目的是為了就業，或當求職者無法順利就業主要原因是技能不足時，職業訓練的提供應該是一個必要之就業促進工具；因此對於求職者，尤其是特定對象暨就業弱勢者，應該藉由個案管理就業服務員所設計「就業行動計畫」或是對於失業給付領取者提供專人一案到底的服務，以協助求職者儘速就業之需求為導向，將職業訓練與就業服務合併審慎評估後提供。因此，職業訓練機構與就業服務機構合併後，個案管理就業服務員應賦予更大的行政裁量空間，回歸以求職者需求為導向，經過專業評估後給予階段性及連續性的服務。🌀



職業災害重建 協助勞工看見新希望

勞委會勞工福利處科長 楊玟瑩





職災重建之核心架構

每個職災勞工背後都是一個家庭，一旦勞工發生職業災害，不僅個人身心健康受到損害，其家庭亦連帶受到經濟、生活照顧、及社會適應等方面之衝擊，職業災害事件對於勞工個人及家庭造成多方面及潛在長期之影響不容忽視，職業災害勞工家庭需求多元且持續，涵蓋了醫療、心理、社會復健、職能復健、重返職場與職業重建等，分述如下：

1. 醫療復健

職災後醫療急性期需進行治療及醫療復健，以獲得病痛緩解及身體功能恢復，並達到生活上之獨立及自理能力恢復。

2. 社會復健

職災勞工於甫遭職災後，勞工本人及其家屬往往對於職災勞工權益不瞭解，而家庭亦因職災事件造成勞動力之減損與身心之重創，導致家庭陷入危機困境。職業災害勞工需求主要涵蓋：醫療、心理、社會、經濟、家庭、身體、法律、勞資關係、就業等面向，社會復健之主要目的為透過專業服務，提供職業災害勞工及其家屬心理支持、社會適應、福利諮詢、勞工權益維護及保障等，以確保勞工及其家庭獲得權益保障與資源協助，恢復社會功能。社會復健從職災發生後即可進行，並涵蓋之後的每個階段。

3. 職能復健

職災勞工於醫療復健階段性完成後，為利往後重返職場之準備，須以重返職場為目標，進行職業能力之復健，以恢復傷病前之就業狀況，回到原工作或調整、替代性工作。職能復健係透過工作分析、工作能力評估、工作強化訓練及復工協助等，協助職業災害勞工恢復其工作能力及重返職場。

4. 職業重建

針對傷病勞工有永久性障礙無法回到原職務工作者，則進入職業重建系統，透過職業輔導評量，根據個案之特質及需求，提出就業安置計畫，並視個案需求安排職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導及其他職業重建服務。

因此，如何協助職業災害勞工家庭走出困境，讓傷病勞工在災後獲得所需之重建服務，並順利安全地重返職場，應為職業災害勞工重建服務之重點工作。



此外，國際勞工組織（ILO）於 2002 年提出「職場障礙管理實施規範」（Code of Practice on Managing Disability in the Workplace），以保障職災及身心障礙之勞工重返職場為目標，揭示由雇主採障礙管理模式，透過工作保留或工作調整協助職業災害勞工重返職場，或由新雇主僱用二度就業之職災勞工。規範中並強調政府應透過立法確立政策架構，並提供職業災害勞工各項重建之支持措施，包括增強雇主提供勞工重返職場之誘因等，應為協助職災勞工重返職場之重要原則。

現行作法、成效及檢討

一、社會復健部分

勞委會推動職災勞工個案主動服務計畫（FAP），於全台 22 縣市設置 40 名個案管理員提供服務，服務窗口設於各縣市政府勞工局／處，以社會復健為出發，運用個案管理及資源整合之工作方式，協助職災勞工權益維護，支持勞工家庭度過危機困境，並協助傷病勞工重返職場。服務內容包括：

1. 職災權益諮詢：包括勞工保險、雇主補償、勞動條件、復工規定等。
2. 福利資源連結：含職災慰助金、社會救助、福利服務及民間資源。
3. 心理社會支持：提供或轉介專業心理諮商、悲傷輔導資源。
4. 轉介個案法律協助：運用縣市免費法律諮詢及法律扶助基金會法律扶助。
5. 轉介職能復健及職業重建：各醫院工作強化中心、各縣市職業重建服務、職業輔導評量、身障就業服務等。
6. 轉介勞資爭議協處：由各縣市勞資爭議主責單位處理。





FAP 個管員多為社會工作、社會福利、心理諮商或就業服務背景，個管員皆能有效運用社工專業素養建立服務關係，及依個案管理原則提供服務，亦能積極統整區域性服務資源以協助職災勞工家庭。FAP 個管員主動發掘及接觸勞保職業傷病給付個案，99 年 1 至 10 月經評估後進入個案管理服務者計 843 案，短期服務為 1,308 案，透過電話聯繫、面談訪視及問卷關懷計 48,391 人次，相關資源連結計 22,306 人次。

職災勞工個案主動服務計畫（FAP）自 97 年 8 月於全台實施迄今已屆 2 年，勞委會特於 99 年下半年度辦理 FAP 輔導評鑑計畫，邀請相關領域專家學者至各縣市進行 FAP 實施情形之輔導暨評鑑，綜觀各縣市主要之服務成果及面臨問題如下：

1. 服務方式側重社會復健之資源提供，重返職場模式較為薄弱：經查 FAP 個管員對於社會資源運用堪稱完善，資源整合服務對於職災家庭助益甚大，亦不時接獲職災勞工及家屬之感謝。然而，對於「如何協助職災勞工進行復工」、「工作強化完成後，如何與雇主協商重返職場事宜」，及相關服務流程與協商模式之擬定等較為不足。
- 2 勞工重返職場意願不足，難以有效協助其復工：實務上發現，許多勞工於傷病後因生理狀況之改變，使其怯於或不願重返原職場，另亦發現勞保傷病給付請領上限 2 年之規定，誘使勞工於傷病後 2 年內傾向於定期就醫兼在家休養，以利請領傷病給付。故於許多案例中發現，個管員雖積極輔導其復工或再就業，然勞工之就業意願始終不高，請領給付之誘因仍高於重返工作之考量。

二、職能復健部分

此外，勞工保險局依據《職業災害勞工保護法》第 10 條，及《職業災害勞工職業重建補助辦法》規定，受理事業單位、職業訓練機構及相關團體申請職業輔導評量及職業重建補助案，99 年度計補助 10 家醫院及團體，主要辦理工作分析、工作能力評估及工作強化訓練。

然而，勞保局補助各醫院設置之工作能力強化中心，係採申請及審核方式，需由醫院主動提出申請始得受理，服務據點分布不均且服務量不足，另因尚未建立評鑑機制及標準化服務流程，較難掌握各中心之服務品質。

承上，因礙於目前職災勞工職能復健服務據點之不足，及目前身心障礙職業重建系統未能完全開放提供職災勞工服務等因素，致部分縣市職災勞工有職能復健或職業重建需求者，缺乏服務資源窗口得予轉介，難以有效進行職災勞工之工作強化與復工計畫，亦造成重建工作仍偏重社會復健，職能復健及職業重建未能落實等問題。

修法後職災重建制度之規劃願景

勞委會於 98 年 10 月份提出之《職災勞工保護法》修正草案，即以職災勞工重建作為修法之重點要項之一，修正草案內容已將重建工作納入法源，明定職災重建工作之經費來源，並提出職災重建之範圍應包含社會復健、職能復健及職業重建三大領域，及各項重建



之定義，以利實務工作之規劃。有關建構未來職災勞工重建機制，應朝以下各要項加以規劃：

1. 確立個案管理服務模式

立法明定重建應以個案管理方法，提供職災勞工個別化重建服務，亦即涵蓋前述三領域重建之服務模式，除以社會復健照顧勞工本人及其家屬外，如需職能復建或職業重建之個案，亦透過個案管理協助轉介至職能復健或職業重建單位提供服務，提供其中若涉及醫療保健或社會福利者，則由個案管理窗口主動聯繫各該部門，以提供整體性或連續性服務。

2. 建置職能復健及職業重建資源

有鑑於現行職災重建工作仍以職災勞工個案主動服務計畫（FAP）為主體，其服務模式亦以社會復健為主，修法後則應全面扶植開拓合法之職能復健機構，如透過行政委託或公權力委託具資格之醫療院所，提供職災勞工職能復健及工作強化訓練服務，廣設職能復健服務據點；職業重建部分，應設法突破現行身心障礙者職業重建系統之限制，開放提供有需求之職災勞工雖未具身心障礙身分者，亦得使用。

3. 整合跨專業團隊服務機制

職能復健及職業重建資源之完整建置，為跨專業服務運作之前提，未來針對醫療復健結束後仍無法重返職場之個案，需持續加強其職能復健，則由 FAP 個案管理總窗口協助連結當地職能復建單位，共同針對個案復健情形及工作所需能力加以訪談及分析，必要時進入職場進行工作分析、個案工作能力評估及與雇主協商等，以確立勞工重返職場所需之工作能力，俾利設定後續工作強化或職業重建之目標。另如無法直接重返原工作者，則需進行職業重建，包括：就業諮商、職業輔導評量、職業訓練、就業服務等，以上皆需要跨專業服務團隊共同達成。

4. 提高重返職場之誘因

修正草案明定雇主應參與職災勞工之職能復健，協助協助其恢復原工作或調整職務，並提供其從事工作必要之輔助設施。並增訂雇主僱用職災勞工者，得予補助及獎勵，將進一步提高雇主協助勞工重返職場之誘因，減少職災勞工重返職場之障礙。

5. 建立職災勞工重建之專業制度

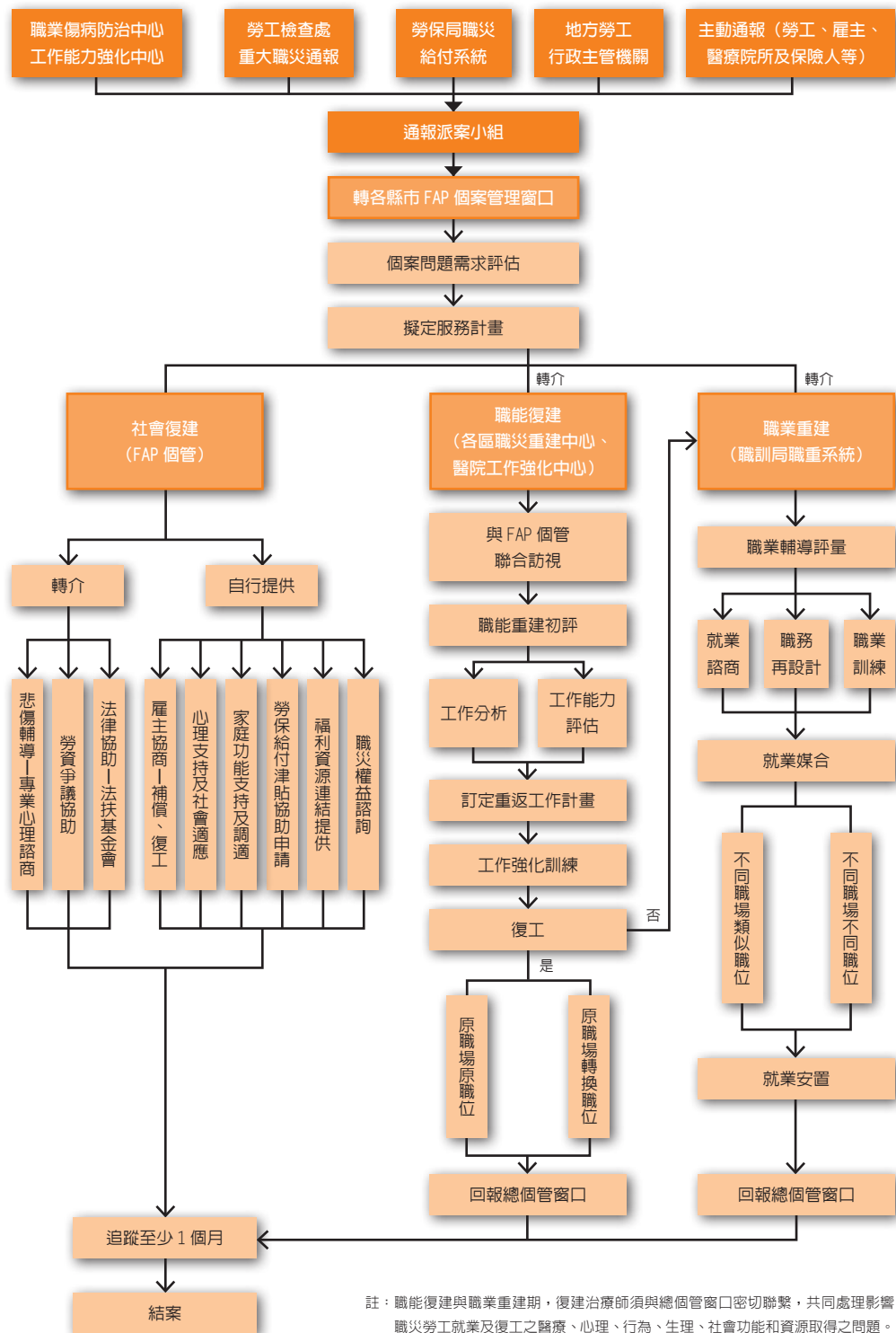
修法後職災勞工重建工作仍須由政府與民間機構、醫療院所等共同合作，相關工作應由合格之專業人員辦理，故應針對相關專業人員資格、重建服務機構之資格認定標準及認定程序等加以制定，以維護職災勞工服務品質。

職災勞工重建服務作業流程圖如附。

期待透過職災勞工保護法之修正，完整化職災勞工重建體系，落實「積極性補償」以重返職場為核心價值，透過主動協助及專業服務，協助職災勞工家庭看到新希望。🌱



職災勞工通報及重建架構流程圖



註：職能復建與職業重建期，復建治療師須與總個管窗口密切聯繫，共同處理影響職災勞工就業及復工之醫療、心理、行為、生理、社會功能和資源取得之問題。