

# 台灣勞工

第三期

2006.9月 健康台灣 快樂勞動

勞動政策

## 全球化對青年 就業之**挑戰**

勞動論壇

為「基本工資」脫勾把脈

 焦點話題

延後退休年齡  
與促進高齡就業  
因應高齡化社會  
與調整退休年齡之探討





良好的退休生活保障，除了政府和雇主的參與以外，勞工朋友在能力所及的範圍內，也可以多為自己的退休生活預作規劃和準備。透過勞工、雇主與政府的協力合作，共同打造完善的退休金制度。

### 黑白或彩色，關鍵在自己

隨著時代進步，科學技術與醫藥衛生之發達現代人平均壽命已經大幅增加。愈早作好退休儲蓄理財規劃的人，退休生涯就愈多采多姿。每一個人退休後的歲月是彩色還是黑白，完全都在自己的掌握之中。

自願提繳，可使退休生活的保障加倍——你參加了沒？

自願提繳  
退休保障再加倍  
6%

### 自願提繳好處多，保障提高又免稅

勞退新制自去（94）年7月1日開始實施，勞工可在每月工資6%的範圍內自願提繳退休金，自願提繳的金額，除了可以增加日後退休金的累積以外，更可直接從「當年度綜合所得總額」裡扣除，享有免稅的優惠。

### 基金最低收益，政府掛保證！

自願提繳和雇主強制提繳的退休金一樣，不論「退休金累積期」和「退休金請領期」，都受到「不低於二年定期存款利率」的保證，安啦！

### 基金監理委員會設置後，更能提升投資報酬率

未來勞工退休基金監理委員會通過立法設置後，將基金交由專業管理，更能大幅提升基金的投資報酬率，保障勞工的老年生活。

#### 適用勞動基準法的本國籍勞工

#### 實際從事勞動的雇主

#### 不適用勞動基準法的本國籍工作者或委任經理人

都可以透過事業單位加入勞退自願提繳行列，讓退休生活保障加倍。



健康台灣  快樂勞動

## 編者的話

「台灣經濟永續發展會議」正式大會7月27、28日在台北國際會議中心召開，經歷近四個月的分區座談會、分組會議，在各界代表充分討論後共獲得516項共識。為落實「投資台灣」及「弱勢照顧」二項優先主軸，凡列為共同意見的共識，將作為各項施政的指導綱領，並著手進行相關法律、命令的制定、修訂工作以及推動各項改善措施。為了充分運用人力，提升婦女勞動力參與率，勞委會早在四月底即針對「兩性工作平等法」育嬰留職停薪津貼的發放標準勾勒出藍圖，並發表於本刊七月號，此一構想在經續會中獲得熱烈的迴響，目前已朝納入「就業保險法」給付項目的方向規劃，並已著手進行「就業保險法」及「兩性工作平等法」的修法作業，實在令人欣慰與鼓舞，未來軍公教與勞工都將同步實施。另外，此次經續會通過「產假工資納入勞工保險生育給付項目」的共識，引起少許人士誤解有全民買單的疑慮，本刊特別提出「婦女產假期間薪資納入勞工保險生育給付規劃芻議」一文，希望能提供大眾充分的訊息並藉此闡述勞委會週延社會保險與促進婦女就業的具體作為。

在因應高齡少子化社會所需的老人安養與中高齡人力運用問題，本期刊出「勞保年金的規劃原則與重點」、「延後退休年齡與促進高齡就業」等二篇專論，期盼藉拋磚引玉獲得各界重視。此外，鑑於國內青年投入就業市場的年齡有延後的趨勢，造成「高齡」社會新鮮人的現象，以及國內20到24歲具有大學學歷的年輕人，失業率超過10%以上，是平均失業率的3倍，本刊在「全球化對青年就業之挑戰」一文中提出解決我國青年就業問題，希望透過多元的培訓方式，培植青年的思考力與跨領域的知識力，以達到提升青年就業能力的目標。

維持經濟成長，師法「三蘭小國」—芬蘭、荷蘭、愛爾蘭，走出台灣經濟不振的陰霾，是今年行政院第26次科技顧問會議的共同看法。三蘭國家在彈性工時、部分工時的作法，讓員工得以兼顧工作與家庭，並藉悠閒產業創造高成長的勞動特色，值得我們學習。因此非典型僱用的工作型態問題，有待加速立法、修法腳步，以便勞資雙方能夠遵循，配合非典型僱用的薪資計算問題亦須一併考量。長久以來，國內「基本工資」承擔過多的社會責任，如勞工保險及全民健康保險投保薪資及外勞工資掛勾問題，嚴重扭曲最低工資立法之功能與價值；基本工資的改革勢在必行，本刊特別提出「為『基本工資』脫勾把脈」的論述，期盼未來基本工資發布方式能回歸主流與世界潮流接軌。另外，針對社會各界關注的外勞問題，本刊完整的刊登讀者投書「外勞跑本勞哭，外勞政策何去何從」，忠實反映社會的心聲，也盼主政者能用心體察積極回應，並及早改善。

至於本期人物介紹單元，特別訪問勞委會二位副主任委員，分享兩位副主任委員選擇成為公僕的契機、令人記憶最深的二三事、一路走來的心路歷程及今後對勞動事務的期許，希望透過本專欄能讓社會大眾深入了解投入勞動事務，作為「公僕」不為人知的內心世界。

對公部門而言，一年之計在於「秋」，年度計劃的執行，應在秋天裡落實、收獲，也為來年的春天孕育能量，寄望在秋高氣爽的季節，大家一切順利，美夢成真！

總編輯

行政院勞工委員會綜合規劃處 處長





## 台灣勞工雙月刊 第三期

發行人  
李應元

總編輯  
李來希

副總編輯  
劉傳名

編輯  
古松茂 陳慧玲 紅連煌 鄧明斌  
洪根強 葉美月 呂黎明 張義德  
鐘琳惠 游逸駿 彭德明

執行編輯  
吳宏翔

發行所  
行政院勞工委員會

地 址  
台北市大同區延平北路2段83號9樓

電 話  
02-8590-2862-4

網 址  
www.cla.gov.tw

美術編輯  
日創社文化事業有限公司

地 址  
台北市中正區羅斯福路一段1-2號4樓

電 話  
02-2392-8585

承印  
沈氏藝術印刷股份有限公司

地 址  
台北縣土城市中央路一段365巷7號6樓

電 話  
02-2270-6161

著作人  
行政院勞工委員會

著作財產權人  
行政院勞工委員會

GPN : 2009501239

# 台灣勞工

第三期

## 勞動政策

全球化對青年就業之挑戰 4

## 勞動論壇

為「基本工資」脫勾把脈 10

台灣當前公共職業訓練轉型與改造之評析 17

身心障礙者與就業環境 25

在台外籍勞工人權問題之探討 32

外勞跑本勞哭  
—外勞政策何去何從 39

勞保年金的規劃原則與重點 45

勞資爭議處理法與仲裁法在勞資爭議處理中  
所面臨之困境探討 52

台灣勞資關係的未來走向：團體協商或勞資協議？ 64

## 活動訊息

『2006邁向全球化人力資源高峰會議』即將開跑 75



## 焦點話題

延後退休年齡與促進高齡就業  
—我國因應高齡社會到來宜儘早進行準備與規劃

76

因應高齡化社會與調整退休年齡之探討

89

婦女產假薪資改由勞保給付 懷孕不用再怕雇主刁難解僱  
—產假期間薪資納入勞工保險生育給付規劃芻議

93

## 專題報導

與國際勞動世界脈動接軌  
—我國出席國際勞工組織第94屆國際（海事）  
勞工大會有感

96

—淺談聯合國第95屆國際勞工大會

108

「海事勞工公約」對我國之影響及因應之道

118



## 人物介紹

融合理性與感性務實的理想主義者 126

運籌宏觀的視野努力革新的鬥士 129



## 勞動統計

「薪」事知多少？ 132

94年勞資爭議統計分析 138

# 全球化對青年就業之挑戰

李應元

## 壹、前言

美國紐約時報知名專欄作家湯馬斯·佛里曼 (Thomas Friedman) 在他的著作「世界是平的 (The World is Flat)」一書內容提到：在網際網路、數位化個人的行動工具，在外包、國際分工等幾大國際趨勢下，世界各地角落的人們，已經在一個全新的層面上競爭與合作！佛里曼洞見世界正在「扁平化」，原來存在國家間的藩籬，或存在於技術、行銷、生活品味上的差距，都被抹平了！這世界是平的，立足在哪？都不再那麼重要，世界上每個角落的每個人，都有可能取代你目前的工作。世界被剷平，全新的一群人，好幾十億人，從中國、印度、前蘇聯走出來，進入這個新場地……。

面對「我正在睡大覺，好多工作都外移了！」的全球化衝擊、這樣激烈的全球競爭、不斷進步的技術、快速變遷的市場環境與產業結構，青年朋友更應該及早因應，做好準備。

## 貳、全球化趨勢對青年就業之影響

早在1990年代，當歐美等先進國家面臨全球化、知識經濟而帶來結構性失業之衝擊，「經濟合作與發展組織 (OECD)」即首先提出

新的青年就業政策，提醒其會員國不僅要關注中高齡者的失業問題，更應重視青少年失業問題及失業率上升之趨勢。當前國際間各國青年就業問題之共同現象包括：

- 勞動參與力下降
- 失業率上昇
- 就業機會不足
- 技能不足
- 從事部分工時及所得低
- 由學校至職場轉銜不順

有鑑於此，聯合國 (United Nations)、世界銀行 (World Bank) 及國際勞工組織 (ILO) 即針對青年的就業問題，推動設立全球聯盟 (Global Alliance)，並進一步在2000年成立「青年就業網絡 (Youth Employment Network)」研發及提供給世界各地青年都能找到合適且具有生產價值工作之策略 (Develop and implement







strategies that give young people everywhere a real chance to find decent and productive work.)。聯合國秘書長安南(Kofi Annan)更在2003年之第四屆世界青年日上，提出我們必須發展青年就業的就業能力 (Employability)、機會均等 (Equal Opportunity)、創業精神 (Entrepreneurship)、及創造就業 (Employment Creation) 等「4E」能力，以使得青年能更獨立的因應全球化與知識經濟的挑戰。

全球化趨勢對青年就業及勞動市場之影響，依據OECD2005年發表之就業展望 (Employment Outlook)，提出了下列諸種現象：

- 就業機會之消長：企業部分部門工作機會將減少；但相對其他部門新創工作機會增加。
- 薪資與福利之增減：例如中國與印度挾其大量低薪勞工，迅速整合於世界貿易體系，激起減薪的疑慮及恐懼。
- 工作不穩定性提高：業務外移，工作不穩定性提高，失業率可能提高。
- 勞資關係之挑戰：長期僱用制度面臨瓦解。
- 非典型僱用之興起：傳統全職勞動者漸為多元化的聘僱模式取代，例如包括部分工時工作、居家外包以及派遣勞動等。

世界在改變、就業環境在改變，青年準備就業的心態與方法也應跟著調整、改變。

### 參、我國青年勞動參與及失業現象分析

#### 一、青年人口數及就業人口數比例逐年下降：

依據內政部統計之資料顯示，至民國94年底，臺灣地區總人口為22,770,383人，其中15-24歲青年人口數為3,454,774人，占總人口數比例為15.2%，較85年所佔比例減少2.6%（見表一）。

另據行政院主計處人力資源調查民國94年底，臺灣地區總就業人口數為988萬2千人，其中15-24歲青年有94萬3千人，占總就業人口的9.5%，較85年所佔比例減少3.8%（見表二）。

在青年失業率方面，查民國94年，我國15-24歲青年平均失業率為10.59%，較全國平均失業率4.13為高，且是所有年齡層之首；並較85年6.93%青年失業率，攀升約1.5倍（見表三）。

表一 15-24歲青年人口比例

	15-19歲	20-24歲	佔總人口比例(%)
85年	1,999,609	1,824,814	17.8
86年	2,012,253	1,842,670	17.7
87年	1,989,278	1,900,270	17.7
88年	1,940,252	1,958,757	17.6
89年	1,878,363	2,001,787	17.4
90年	1,768,347	1,992,372	16.8
91年	1,681,126	2,004,871	16.4
92年	1,646,048	1,977,231	16.0
93年	1,592,665	1,928,089	15.5
94年	1,590,254	1,864,520	15.2

資料來源：內政部戶政司

表二 15-24歲青年就業人口

單位：千人

	15-19歲	20-24歲	佔總人口比例(%)
85年	338	865	13.3
86年	323	870	13
87年	287	881	12.6
88年	276	917	12.7
89年	254	934	12.5
90年	213	904	11.9
91年	190	879	11.3
92年	165	848	10.6
93年	153	836	10.3
94年	144	799	9.5

資料來源：行政院主計處人力資源調查

表三 近10年青少年失業統計

單位：千人；%

	總計		青少年(15-24歲)	
	失業人口	失業率	失業人口	失業率
85年	242	2.60	90	6.93
86年	256	2.72	89	6.92
87年	257	2.69	92	7.32
88年	283	2.92	95	7.34
89年	293	2.99	94	7.36
90年	450	4.57	130	10.44
91年	515	5.17	145	11.91
92年	503	4.99	131	11.44
93年	454	4.44	120	10.85
94年	428	4.13	112	10.59

## 二、我國青年勞動力參與率與國際比較：

依表四：青年勞動力參與率國際比較，在15至19歲之青少年勞動參與率這個階層比較，歐美國家如美國、加拿大及英國都分別高達43.9%、54.6%、58.6%，德國亦有30%以上；而我國與亞洲各國如日、韓、新加坡及香港等，則明顯偏低，約介於10至15%之間，顯見亞洲國家此階段之青少年絕大多數仍在求學中，尚未進入就業市場。在20至24歲之青年勞動參與率方面，我國亦僅略過半數之

54.44%，與韓國及義大利相近，仍遠低於美國、加拿大、英國及德國等歐美國家及新加坡、香港、日本等臨近亞洲國家達70%以上之勞動力參與率，這與我國長時期重視教育之傳統，及近年來青年學子大專以上之求學管道增多及就學年限逐年延長，致青年參與勞動之年齡普遍延後有關。

在失業率比較方面，我國與英國、德國及加拿大等國之青年失業率相當，約界於10至13%，顯見青年就業困難情形是全球性的現象；另如義大利及法國之青年失業率，更長時間高達20%以上，見表五。

## 三、我國青年失業原因分析：

統計我國青年近年來失業者之失業原因分析，多半以「初次尋職，缺乏工作經驗」為大宗，約佔49.2%；在非初次尋職者中，則以「對原有工作不滿意」的34.6%佔極大多數，其它如「工作場所歇業或業務緊縮」及「臨時性工作結束」等因素所佔比例並不顯著，顯示我國青年並不缺少就業機會，見表六。

歸納上述影響我國青年就業之各項因素，可從三個方面探討：

### (一) 高等教育快速擴充及就學年限延長

查民國93年我國青年勞動人口平均為1,109千人，較10年前減少了251千人或18.46%，但就學及準備升學之非勞動力人口則較10年前上升10.59%，其主要原因即與我國就學機會擴增，青年學子延遲進入勞動市場有密切相關。

### (二) 人力資本、專業技能與實務經驗不足

對工作的認知、職場價值觀、就業態度、職涯規劃及新的就業機會等內外變動因素，致青年尋職不易、轉職率高，需各界協助其排除就業障礙，釐清職涯規劃。



表四 青年勞動參與率國際比較

單位：%

	中華民國	韓國	新加坡	香港	日本	美國	加拿大	法國	德國	義大利	英國
年份	2004	2004	2004	2003	2004	2004	2003	2003	2003	2003	2003
15~19歲	11	9.7	13.7	16.3	16.3	43.9	54.6	11	30	14.8	58.6
20~24歲	54.44	58	71	72.4	68.8	75	79.1	56.5	70.8	53	74.8

資料來源：我國—行政院主計處「人力資源統計月報」，韓國—「經濟活動人口調查年報」及日本—「勞動力調查月報」。http://www.nso.go.kr/eng/，其他—ILO。

附註：美國及英國係指16~19歲之勞動力參與率。

表五 青年失業率之國際比較

單位：%

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
中華民國	6.93	6.92	7.32	7.34	7.36	10.44	11.91	11.44	10.85
英國	14.78	13.47	12.38	12.31	11.79	10.47	11.01	11.48	10.92
義大利	32.04	31.11	32.10	-	29.67	27.04	26.32	26.29	-
德國	9.29	10.19	9.51	8.37	8.17	7.89	9.61	11.33	13.07
法國	23.77	24.03	22.96	-	19.92	18.19	19.74	21.32	22.75
加拿大	15.54	-	15.16	14.02	12.63	12.88	13.62	13.64	13.38

資料來源：德國為(FB)Employment office records，法國為(E)Official estimates，其餘為(BA)Labour force survey。

### (三) 從教育到就業的轉銜落差

我國目前學校教育體系尚未提供跨領域就業學程之學習，因學校教育與企業就業之銜接落差，致青年畢業後無法順利就業。

## 肆、實施策略與採行措施

為解決我國青年就業問題，勞委會特提出「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」及「弱勢族群就業機會均等」等實施策略，並持續推動下列各項採行措施，以提昇青年朋友就業能力與順利就業：

### 1. 「強化青年就業能力」方面

- 推動「產學訓人力投資方案」，以培養青年核心職能，補助在職勞工提升職業能力。勞工在職進修每人最高補助2萬元，94年至97年總預計補助培訓人數25萬人。

- 策略性產業職業訓練，推動「科技人才培訓及運用方案」，委託民間訓練資源辦理300~600小時資訊軟體人才（程式設計、網路工程師、資訊行銷…）；辦理新興產業科技人才（光電半導體、無線通訊、精密機械…）訓練。94年度計結訓3,973人；95年預計培訓4,400人。
- 建立青年職能證照制度，強化職業執照即專業能力證明意義、及尋職（就業）籌碼與工作之護身符。已推動之證照種類，包括電腦技能、財務、保險、金融、投資、保母、導遊、廚師、烘焙等「服務業類」；及電腦工程、工業電子等「工業類」等等，至95年5月已開發完成183種職類，核發331萬張技術士證，另每年持續開發5—9種職類並逐年增加。

### 2. 「整合教育與就業銜接機制」方面

表六 我國青年失業者失業原因分析表

單位：%

	總計	初次尋職者	小計	非初次尋職者						
				工作場所歇業或業務緊縮	對原有工作不滿意	健康不良	季節或臨時性工作結束	女性結婚或生育	家務太忙	其他
合計	100	49.2	50.8	8.9	34.6	1.5	3.5	0.1	0.2	2.0
15-19歲	100	53.6	46.4	6.4	33.8	1.1	3.6	—	—	1.5
20-24歲	100	48.2	51.8	9.5	34.8	1.7	3.4	0.1	0.2	2.1

- 辦理「大學及技專校院辦理就業學（課程）專案」，運用政府職訓資源及模式，提供大專校院最後二學年之在校生選修課程，促成高等教育產學訓合作機制及學生跨領域整合學習，縮短大專畢業生求職謀合期、提升其就業職能。95年預計辦理10,000人，96年辦理11,000人，97年12,000人，98年13,000人。
  - 辦理「台德菁英計畫」，引進德國雙軌制訓練，以國中、高中（職）、二專畢業或同等學力之青少年為對象，規劃推動台德合作新模式職業訓練與職業教育菁英計畫。結合學校課程及事業單位工作實務，補助訓練生學費及補助事業單位。95年辦理800人，96年辦理1,000人，97年1,250人，98年1,350人。
  - 推動辦理「青少年職能綜合培訓計畫」，規劃18至24歲高中職程度有工作意願之失業或待業青少年參與核心職能必修課程，藉由個案管理師引導分流參加電腦技能訓練、就業技能訓練或工作體驗見習等個別化的就業輔導及訓練支援服務，並提供訓練補助費用。95年辦理600人，96年辦理1,000人，97年1,100人，98年1,200人。
- 3.「開發青年就業機會」方面
- 建置營運「全國就業e網」(www.ejob.gov.tw)，提供青年最完善及更便捷的就業服務，將就業服務資訊透過網路傳輸。另於網站上設置「青少年打工專區」、「求職產業專區」及「大專新鮮人就業專區」，提供大學生專屬之就業服務訊息。
  - 設置「大專校院校園聯名網」，整合大專校院就業服務體系與資源，大專校院學生可利用此一平台直接由學校網頁，進入全國就業e網，尋找就業服務資源；學校能善用整合後之全國就業服務資源，強化校園就業服務工作。目前已有132所大專校院登記加入。
  - 提供「創業諮詢及輔導計畫」，協助有意創業之青年，降低創業期間風險，建立正確創業認知，增加創業成功機會，並提供一系列的創業研習、見習活動，與在地的專家諮詢輔導，協助其多元化就業並永續經營，進而帶動社會經濟的活躍。
- 4.「弱勢族群就業機會均等」方面
- 推動「青年工作體驗計畫」-展翼計畫，以未升學、未就業之待業青年為實施對象，經由精心規劃之學習課程及休閒產業工作體驗，使青年能發揮所長，展翼高飛，並創造企業績效。此計畫係由政府負擔全額培訓費用，95年至98年，每年預計辦理100人。



- 辦理青少年就業「飛Young計畫」，針對14至19歲高中職以下之弱勢青少年，提供職業興趣探索及工作體驗，協助及早確定生涯規劃方向。
- 「人人有頭路，目標3.75」，持續推動「多元就業開發方案」，以達成促進就業與穩定就業為目標。同時提供積極性就業服務措施，協助弱勢特定對象就業、加強提供青少年就業服務，協助青少年發展職涯、適性就業，務必達成失業率3.75%之目標。
- 「促進身心障礙者就業，目標222」，辦理「職能提昇」、「就業促進」、「消弭歧視」三大面向，達成執行經費增加20%、就業人數增加20%、未足額進用人數降低20%之目標。同時建置「身心障礙者就業開門網」，提供國內身心障礙者就業服務資源及相關資訊，促進身心障礙者順利就業。
- 「工讀導航700名，弱勢家庭子女快來申請」，暑假期間提供困境家庭的子女工讀機會。本計畫已獲聯華電子、工研院、中國信託、中華汽車等95家知名廠商贊助，計提供700個工讀機會，時薪都在100元以上，部分工作機會之月薪更達1萬8000元，有效協助弱勢家庭之家計生活。



- 重視「勞動權益保障」，落實兩性工作平等法，減少性別歧視；推動友善職場推展計畫，保障工讀權益；實施勞動條件檢查，確保勞動權益；積極取締不實廣告，宣導就業防騙。

## 伍、結語

全球化趨勢及競爭，無可避免。如「世界是平的」一書所述，全球化不是一種選擇，而是現實。現在的挑戰是如何正確引導這種趨勢，同時順利度過不可避免的陣痛期。每個人都要設法讓自己變成「碰不得的人」(untouchable)，諸如：飛人喬丹、比爾蓋茲等很特殊的工作者；如：律師、會計師、腦外科醫生等很專業的知識工作者；如美髮師、水電工等無法數位化、也無可取代之很深耕的工作者；或最重要的有意願，能不斷充實自己的技能、知識、專業，懂得學會怎麼學，常保持創造價值能力之很會調適的工作者。

「時勢造英雄」、「立足台灣、放眼天下」。我國年輕朋友多受過完整的教育培養，在全球化趨勢的競爭下，人力素質頗具優勢。未來無論勞委會配合中央政府組織改造工程將改組為「勞動及人力資源部」，或現階段作為勞動力發展的主要部會，均將積極訂定全面、宏觀及前瞻的青少年就業促進計畫或政策，並增加預算規模，以擴大培養整體青少年就業能力。

當然培養「國際觀與競爭力」及「終身學習」仍是青年人踏穩職場及向上發展的不二法門，期許我國青年朋友能將眼光放遠，做好準備，共創美好的未來。✿

(本文作者 行政院勞工委員會主任委員)

# 爲「基本工資」脫勾把脈

李來希

台灣引進外籍勞動力，起自民國78年間經濟起飛的年代，企業界以訂單過量、台灣本土勞動力不足爲由，要求政府開放外勞引進，九十年代經濟景氣不再，企業界期待僱用外勞的現象並未因此稍減緩，反而更加殷切，避談成本因素，刻意強調缺工的現象，整個社會氛圍顯示解決問題呈現過渡簡化與跳脫合理正常思維應有的論證，談到缺工，就想到外勞，提到外勞就想到工資與基本工資脫勾，這樣的跳躍性思維，不只是存在企業界，更延伸到一般個人，從產業外勞到社福外勞的雇主都有同樣的認知與主張，可以看出整體社會產生理智認知上的偏差，本文主題非關外勞而是談基本工資，筆者只是引用社會各界經常提到外勞工資應與基本工資脫勾的主張破題，來談談所謂基本工資脫勾問題，基本工資不是工資，基本工資只是個標準，它不是實質工資，基本工資是國家透過法律規定，以公權力介入勞資間合理的工資給付標準；外勞工資是實質工資，是勞工工作的報酬，基本工資與外勞工資是截然不同的兩事，本來就不能掛勾，何來脫勾？之所以會產生這種怪異的現象，主要是基本工資在外勞僱用上已經普遍被援用作爲給付標準，無視於受僱勞動力之品質、年資與績效，一律核給基本工資之數額，導致今天國家勞動力扭曲的不正常現象，其實基本工資早該脫勾，只是該脫勾的不是外勞工資，而是太多便宜行事，不管是立法怠惰導致的不當掛勾現象或是行政便宜行爲，任意引用基本工資導致基本工資承受過度的社會負擔，扭曲了基本工資應有的功能與價值，這樣的扭曲現象，不只來自於立法機關，也來自於行政部門，更來自工運及社運團體的不當訴求，多少年來積重難返，主事者動輒得咎，最後只得無所作爲，任其存在，這就是爲什麼八、九年來基本工資無法順利調整的主要緣由，筆者願以個人多年來從事此項工作的認知與各界談談基本工資掛勾的解套議題。

## 基本工資的侷限性

翻遍世界各國勞動法令看不到基本工資這樣的用語，如果從字面解析把它翻譯成英文叫Basic Wage，讓外國專家看了一定是滿頭霧水，不知所以，我們無從得之基本工資制定的由來，早在民國25年我國即有最低工資法的訂定，只是當時時局混亂，一直沒有施行，直到73年勞動基準法制定完成，基本工資才出現在法條文字當中，同時在75年4月也廢除早年訂定的最低工資法。

雖然如此，基本工資之訂頒尚非始自勞基法施行之後，在勞基法實施前，57年3月行政院就基於戰時體制訂頒「基本工資暫行辦法」，在沒有法源的情況下，逕自頒佈基本工資要求社會各界遵守，當年訂定之金額爲每月600元，每日20元，並無每小時之基本工資額，到了81年基本工資額除了每月及每日之外，才出現每小時工資額的最低標準，由於當年威嚴體制下，人民權利意識不強，未聞有人反

對這樣的行政命令，至於當時企業界是否一律遵守該標準，不得而知，不過有一點可以確定的是當年沒有任何一家企業因違反此項規定而受罰，究竟是欠缺罰則，導致無人理會，還是行政部門怯於或怠於執行，已無可考，基本工資這樣的機制到了73年勞動基準法實施後，始獲得正名，只是它代表的意涵為何？仍有若干探討的空間。

基本工資被規定在勞動基準法中，自然被認為最低標準的一種，勞基法是規定勞動條件最低標準的法律，以此推論，基本工資應是與最低工資相同意涵，惟仍有學者作不同的解讀，有人認為它不只是工資的最低標準而已，它應該是隱含著合理生活需求的生活工資的意義，只是這個合理生活需求指的是一人或是一個家庭，一個家庭究竟指的是幾口之家，如果代表的是家庭，其眷口數太多，則必然會造成基本工資額過高，導致企業出走，勞工失業的後果，再考之歷年政府頒佈的基本工資額與當年物價生活指數對照，亦只能支持勞工個人生活需要，是故通說已把我國基本工資與世界各國所謂的最低工資同等對待。

最低工資只是個標準，是一種政策性工具，一九一九年凡爾賽和約下的勞動基準公約的規定，勞工工作所得應足以維持勞工家庭之基本生活需求，它只不過是各國政府對勞工得享有適當生活水準的一種期待而已，最低工資的設定或調整，主要目的在於維持它的實質購買力與低工資邊際勞工的相對所得地位，它的調整主要考量因素不外是消費者的物價指數、現有各業實質工資或所得與勞動生產力的變動，理論上最低工資的設定或調整對個別地區的就業勞動成本、物價乃至於經濟成長會有不利的影響，而對低所得勞工的生活維持需求或有一定的助益，如果把前者稱之為企業經濟負擔或社會成本，後者稱之為社會公義，則政府在設定或調整最低工資時，就是要在「社會成本」與「社會公義」之間尋求平衡點，調整最低工資其實就是一種衡平機制，儘管社會資訊愈來愈公開，流動的速度也越來越快，計算的公式也益加簡便，但是這個平衡點卻常因觀察角度或立場的不同而會有截然不同的結果，其實最低工資立法功能之所以造成許許多多的爭論，主要是因為無法確定其對經濟社會可能產生的影響所致，儘管世界各國實證結果，最低工資對主要總體經濟並不會產生顯著不利影響，我國歷年基本工資調整，研究結果亦顯示基本工資的實施對於我國物價、勞動生產力、工資、就業及失業等總體經濟變數亦沒有產生任何不利的影響。

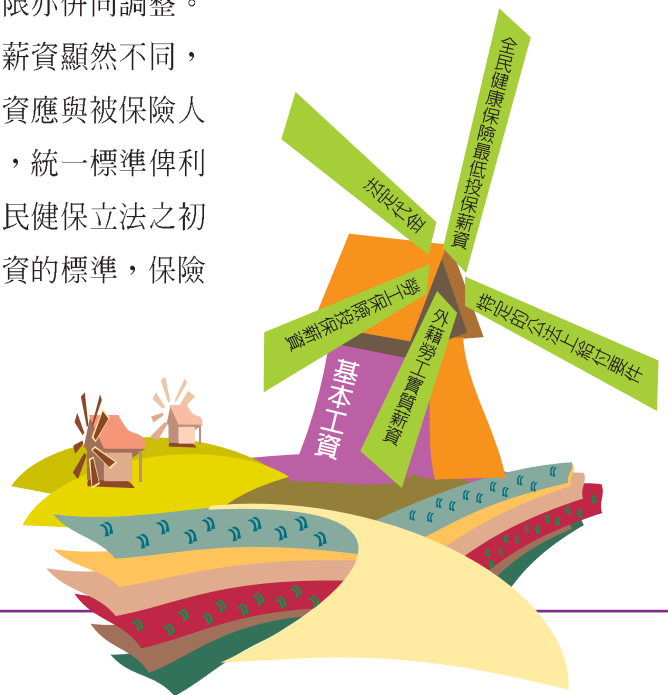




## 我國基本工資的社會負擔沉重

從因果的角度觀察，如果基本工資的調整只是為了維持勞動者的購買力，則基本工資調整是「果」而不是「因」，是因為物價指數已經變動，工資已經調整，基本工資才有調整的餘地，這也就是理論與實際產生落差的主因，我國自77年至86年間連續10年調整基本工資，期間正是我國經濟成長起飛的年代，經濟高度成長並未因基本工資調整而受衝擊，而近年來未曾調整基本工資，卻是我國經濟景氣低潮期，因此或可證明基本工資的調整只是一種落後指標，是「結果」而非「原因」，更可說明基本工資的無害性，至少它對勞動市場工資價格的侵害性不強；反過來說，假如基本工資的設定始終維持其立法本意，則基本工資的調整，除了對極端邊際性的勞動力產生影響外，其實重要性並不如外界想像的那麼嚴重，亦即是其實質公益性並不高，因為絕大多數的勞工工資多已被低估；不幸的是我國基本工資的立法功能已經被嚴重扭曲。它已經不只是勞資議定工資過程中單純的最低生活需求與企業經營成本平衡機制，它被課以過多的無關立法本意的社會負擔或責任，導致在研議調整基本工資的過程中所要考量的因素增加，政府在處理上不得不更為謹慎，從而遲疑，這也正是我國基本工資9年來一直不能調整的主要緣由，謹簡要臚陳這些龐雜的社會負擔如后，提供各界參考：

- 一、基本工資與外籍勞工實質薪資掛勾；工資由勞資雙方議定，但不得低於基本工資。目前居留台灣地區的33萬藍領外勞，不分產業外勞抑或是社福外勞，不論其勞動力素質如何，工作績效好壞，透過仲介業者的運作，其所簽定的制式勞動契約皆約定每月工資額為基本工資，嚴重扭曲勞動力的市場價格，特別是在法律限制下，雇主得以排他性的使用勞動力，對受僱勞動的外勞極為不公平；反過來說，一旦基本工資標準調整，其所衝擊的是全面性的外籍勞動力的成本，不問服務品質為為何？全體外勞同步受益，這也是另一種的不公平現象。
- 二、基本工資與全民健康保險最低投保薪資掛勾；全民健康保險法第21條規定，以基本工資為最低投保金額，且規定基本工資調整時，該投保金額下限亦併同調整。查基本工資之立法目的及功能與社會保險之投保薪資顯然不同，投保薪資雖以勞動基準法的工資為內涵，投保薪資應與被保險人的實質所得接近，其設定只是為了收繳保費方便，統一標準俾利開單收繳保費而已，本來就與基本工資無涉，全民健保立法之初便宜行事，任意引用法定基本工資額作為最低薪資的標準，保險制度本身應考量收支成本自行設計一套完整的投保薪資級距表才是，任意援引立法，吾人稱之為「立法怠惰」行爲，是一種典型的科員立法現象。



三、基本工資與勞工保險投保薪資掛勾；勞保最低投保薪資雖與基本工資額不同，然其與全民健保之差異不過是一個透過立法手段，一個透過立法授權，且其差距亦不過是基本工資下另設三級而已，其結果與全民健保之掛勾現象並無不同，吾人稱此為「行政便宜」行爲，對基本工資所造成的負面影響極鉅。

四、基本工資與特定的公法上給付要件掛勾；

- (一) 失業給付：就業保險法第17條規定，被保險人於失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資者，不得請領失業給付。
- (二) 社會救助金：依社會救助法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資。
- (三) 老年農民福利津貼：領取老農津貼者，在個人綜合所得不得超過基本工資之審查標準。
- (四) 動員演習津貼：全民防衛動員準備之演習徵用民力之津貼給付依公告基本工資按日核計給付。
- (五) 退除役官兵子女教育補助費：退除役官申領就學子女教育補助費者，其子女工作所得不得超過勞工基本工資。

五、基本工資與法定代金掛勾：

- (一) 身心障礙者僱用差額代金：依據身心障礙者保護法第31條規定，進用身心障礙者人數未達法定標準者，應繳納差額補助金，其金額依差額人數乘以每月基本工資計算，按月繳納。
- (二) 原住民僱用差額代金：依政府採購法施行細則第108條規定，得標廠商僱用原住民人數不足者，應依僱用人數不足情形，繳納代金，其繳交金額依差額人數乘以每月基本工資計算，不足一月者，每日以每月基本工資除以三十計。

除以上所列者外，尚有許許多多各級政府主管機關擅自本於職權以行政命令規定與基本工資掛勾之現象存在，過去公平交易委員會甚至把事業單位之促銷獎品獎金規定其價值不得超過基本工資一百倍之怪異現象，凡此種種概皆屬立法或行政上的便宜行爲，各機關爲圖自行業務上之便利，徒然造成基本工資之過度負擔，最後導致基本工資立法功能的扭曲，從而形成基本工資調整上的困難，近年來基本工資之所以不能順利調整與此或多或少有關，值得吾人無深思。社會各界與其談論外勞工資與基本工資脫勾，不如正本清源來談談基本工資與那些不相干的社會責任脫勾的怪異現象。

### 基本工資核定方式應與世界潮流接軌

我國現行基本工資之發布係以月爲基礎，再換算爲日及時，但卻無以週爲單位之計算方式，在工

作時間彈性化及就業多樣化的趨勢下，每日正常工作時間經調整後，可能超過8小時，也可能低於8小時，例如部分工時工作者或事業單位依勞動基準法第30條第2項、第30條之一或第84條之依規定，採行變形工時制度或特殊行業工作者，調整每月正常工作時間時，若仍維持現行基本工資以月為基礎之發布方式，將徒增基本工資推算之困擾。再者，法定工時修正為兩週84小時後，較修法前每週48小時之規定，平均每週減少6小時，其每小時基本工資應如何計算，便引發爭議；再加上假日工資照給之規定，徒增若干困擾，這也就是為什麼「九五行動聯盟」主張基本工資每小時應為九十四元而勞委會卻僅計算六十六元，立場不同，推算基礎不同，其結果當然不同，類似的爭論沒完沒了。

其實最低工資同時以月、日及時為基礎發布者，就筆者所知，可謂全球所僅有的怪異現象，世界各國只要有最低工資的國家，其最低工資皆以時為單位，勞工的工作報酬與工作時間長短成正比，工作越長，所得越高乃是自然的道理，只要有時薪自然就可推知日薪，從而週薪或是月薪，無待法令規定即可推算，不必擔心每週工作幾天，更不必擔心每月日數不同，日數不同自然有不同的結果，勞資雙方兩便，誰也不吃虧；某些勞工團體誤以為政府若僅以時為基礎發布基本工資，是代表政府帶頭推動時薪制，勞僱關係會呈現不穩定現象，其實這是不瞭解勞動法令的無端困擾；查勞基法規定「工資係指勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與，均屬之」，工資按時、按日、按月或按件只是工資給付方式不同而已，與勞雇關係是否穩定無關，亦與定期或不定期契約無涉，勞工團體堅持以月為基礎發布基本工資不但不能保護勞工，反而有侵害勞工權益之虞，按件或按日或按時計酬勞工，假日工資仍然照給，法有明定，不因工資給付方式不同而不同，勞動契約仍然維持其既有屬性，對邊際勞工、長工時勞動者，甚至是外籍勞動力而言，採以時計給方式，其每月總所得必然高於現行基本工資額；勞工團體主其事者，由於對法令認知不足，欲保護勞工卻反而侵害勞工權益，基本工資是法定工資的下限，實務運作結果卻成了法定上限，其危害邊際勞工之權益莫此為甚。

最低工資不是什麼高深的學問，國外行之有年，皆以時為基礎，未聞有何不良作用，在全球化經濟的年代，制度與世界接軌是何其重要，特別是最低工資的發布方式，已到了非檢討不可的地步了，我們今天談基本工資脫勾，要跟什麼脫勾？識者皆知應與不當的社會責任脫勾，應與不當的月與日為基礎的基本工資脫勾，而不是與外勞脫勾。

### 基本工資如何脫勾？

回溯過去，其實基本工資這樣的稱謂尚非始自政府主管機關，亦無法律規範，而是始自黨國一體時代的中國國民黨。民國44年11月中國國民黨經總裁指示，逕自頒布每日基本工資為300元，民國45年調整為450元，毫無法治基礎，當年社經情勢單純，亦無人敢於異議，一起始就是個錯誤，一直延用迄今。基本工資頒布方式尚非一成不變，從早期只發布月基本工資，到發布月與日基本工資，直到



勞動基準法施行，法制化後仍只發布月與日基本工資，一直到民國81年行政院發布核定調整基本工資為每月12,365元，每日412元，每小時51.5元，增加以時為單位之基本工資，是為了因應產經變遷、薪資結構益形複雜，不得不然的選擇，然而隨著其後全民健保法的施行，勞工保險條例投保金額分級表與其他行政作為接續與基本工資月標準掛勾，外勞引進人數愈來愈多，才導致基本工資之立法原始功能被扭曲，重新檢視基本工資發布方式，已到刻不容緩的地步了。

論者常以基本工資與外勞工資掛勾導致工資成本提高要求脫勾，此所謂脫勾恐係指外勞不適用基本工資之意，並舉新加坡與香港為例，殊不知香港與新加坡尚無最低工資之相關法律，工資之多寡完全委由勞資協商，讓市場來決定價格，其實並非每個國家都有最低工資制度，假如我們能夠仿效香港或新加坡廢止基本工資制度，是則一切委由勞動市場機制來決定價格，則一切掛勾現象都將迎刃而解。只是文獻告訴我們，任何國家只要有了最低工資制，沒有一個國家敢於廢止，依我國政經情勢看來，亦無此可能。要知新加坡與香港是從未有過這樣的機制，新加坡與香港早期係為殖民政權，對殖民政權而言，本地人與外地人都是外國人，實不足以用此來類推要求我國比照。目前看來唯一的解套式作為，恐係只有回歸制度主流，與全球產經情勢及薪資結構的發展配合，改以時作為基本工資發布之基礎，果能如此，前述所有的所謂掛勾現象都將失去依附，橋歸橋路歸路，社會保險應自行訂定投保分級表，社會救助事項亦應有自己的準據，萬勿也不能任意援用最低工資，勞工與社運團體不用擔心薪資會下降或工作型態變遷，其最後受益者仍是勞動者；企業主也不必過度期待，以為外勞與基本工資脫勾後成本會急遽下降，倘若外籍勞動力仍維持目前長工時之工作型態，其最終之勞動成本必然會大幅增加，果真如此，則外勞之僱用誘因不再，對本土勞動力的需求而言，未嘗不是一件好事，還可藉此一機會重新檢視企業對本地勞工技能提昇的重要性，國家對整體人力資源規劃不再過度仰賴外籍勞動力，勞動市場人力供需與價格因素回歸正常，如能朝此方向發展，對國家社會整體發展之助益之大顯而易見。

最後要強調的是，所有的文獻與實證資料多顯示，最低工資的實質功能是相當有限的，今天我們之所以關注基本工資的調整，主要是由於制度的扭曲，假如一切回歸正常，其實此一議題不稍多久即可能不再那麼敏感與被重視。筆者願藉此機會呼籲社會各界正視此項議題，我國基本工資與社會責任過度掛勾現象一日不解決，就會導致基本工資調整的困難，調整基本工資在現行機制下對整體勞動或社會成本的推昇作用是很難確切估算的，解決此一困境其實不難，就只是存在於一念之間，回歸主流思維，就讓我國基本工資以「時」為基礎，一切紛擾自當迎刃而解。✿

（作者 行政院勞工委員會綜合規劃處處長）

## 附表：歷年基本工資表

### 基本工資之制訂與調整經過



- 一、民國19年我國政府批准國際勞工組織「設釐定最低工資機構公約」。
- 二、民國25年12月23日國民政府公布最低工資法，法規定成年工資以維持其本身足以供給無工作能力親屬二人之必要生活為準。惜因歷經抗戰、勦匪、致未施行。遷台後，因該法所定標準稍高，工業正起步，故未施行。該法已於75年12月3日總統令廢止。
- 三、民國44年11月中國國民黨會議，總裁指示每月所得不足三百元者，應予改善。
- 四、民國45年初訂基本工資為每月三百元（新台幣、下同）。
- 五、民國53年調整基本工資為每月450元。
- 六、民國57年3月16日行政院發布「基本工資暫行辦法」（該辦法於74年4月22日行政院以台74內字第6934號令廢止），並調整基本工資為每月600元，每日20元。
- 七、民國67年11月29日行政院發布，自12月1日起實施，調整基本工資為每月2,400元，每日80元。
- 八、民國69年4月29日行政院發布，自5月1日起實施，調整基本工資為每月3,300元，每日110元。
- 九、民國72年4月29日行政院發布，自5月1日起實施，調整基本工資為每月5,700元，每日190元。
- 十、民國73年6月14日行政院發布，自7月1日起實施，調整基本工資為每月6,150元，每日205元。
- 十一、民國75年10月27日行政院發布，自11月1日起實施，調整基本工資為每月6,900元，每日230元。
- 十二、民國77年6月28日行政院發布，自7月1日起實施，調整基本工資為每月8,130元，每日271元。
- 十三、民國78年6月26日行政院發布，自7月1日起實施，調整基本工資為每月8,820元，每日294元。
- 十四、民國79年7月25日行政院發布，自8月1日起實施，調整基本工資為每月9,750元，每日325元。
- 十五、民國80年8月1日行政院發布，自8月1日起實施，調整基本工資為每月11,040元，每日368元。
- 十六、民國81年8月13日行政院發布，自8月1日起實施，調整基本工資為每月12,365元，每日412元，每小時51.5元。
- 十七、民國82年8月13日行政院發布，自8月16日起實施，調整基本工資為每月13,350元，每日445元，每小時55.5元。
- 十八、民國83年8月19日行政院發布，自8月20日起實施，調整基本工資為每月14,010元，每日467元，每小時58.5元。
- 十九、民國84年7月13日行政院發布，自8月1日起實施，調整基本工資為每月14,880元，每日469元，每小時62元。
- 二十、民國85年8月31日發布，自9月1日起實施，調整基本工資為每月15,360元，每日512元，每小時64元。
- 二十一、民國86年10月16日發布，自10月16日起實施，調整基本工資為每月15,840元，每日528元，每小時66元。

# 台灣當前公共職業訓練 轉型與改造之評析

李健鴻

自1990年代中期至廿一世紀初，勞動市場產生了明顯的結構性變化，即隨著市場經濟全球化的發展，跨國性企業基於全球布局運籌的需求，人力運用日趨自由彈性，使得勞動市場彈性化與全球化的現象及相關問題浮現。在全球化的潮流下，Middleton等研究53個國家實施職業訓練的情形後指出，多數國家都已面臨經濟結構與技術結構的快速變遷，有越來越多的新工作，要求必需要有新技能，代表工作結構的彈性化發展需求，已經越來越殷切，特別是技術性工人與特定的專業技師人員，更需要不斷提升其自身勞動力的技能彈性化能力與生產力，才能使生產的效能與品質變得更好，連帶也才能對整體經濟有所貢獻，因此如何持續提升新技能，已成為各國在進行職業訓練工作時的一項新挑戰（John Middleton、Adrian Ziderman、Arvil Van Adams，1995）。

世界銀行在2001年發表的「技能與變遷：各國職業教育與訓練革新之綜合研究發現」報告中也指出，職業訓練的主要目標是協助青年失業者、中高齡失業者、長期失業者，能夠獲得工作機會，以降低貧富差距與高教育的負擔，確保就業成長。要想達成這項政策目標，有賴政府大力投入資源於職業訓練與技職教育，但是從實際情況中卻發現：在不同發展程度與情況的國家，投入資源的程度卻有所差異，有不少國家（如英國、美國、澳洲）認為，國家做為職訓主要提供者角色的觀念與作法，已經被過度強調，有必要進行調整，即加強民間訓練部門參與訓練的程度，將是較能發揮成效的政策改造方向。

而Middleton等人（1995）在綜合各國實施的職業訓練改造經驗後就指出，為了因應這種新挑戰，各國政府的職業訓練政策，也需要進行相對應的調整，職業訓練改造的共同目標，是要提高公共部門與民間部門訓練機構的訓練效能，強化受訓者的訓練成效，才能因應經濟與技術快速變遷的競爭壓力，因此「鼓勵民間部門參與訓練」與「提升公共訓練效能」，乃成為重要的職業訓練改造趨勢方向。

在經濟全球化的趨勢下，台灣已正式加入WTO，使台灣勞動市場由過去的封閉式走向全球開放型態，企業的人力資源運用也走向低成本、高生產力的全球運籌管理模式，導致勞工面臨激烈競爭及轉變調適之危機，特別是對於較不具競爭力之大量產業勞工，危機更為明顯。





## 台灣公共職業訓練轉型與改造的方向

台灣處於全球化的潮流中，自然也難以例外，目前也正展開全面性的職業訓練轉型與改造工作。近四年來，台灣的公共職業訓練體系的轉型與改造方向，基本上，與上述「鼓勵民間部門參與訓練」與「提升公共訓練效能」的各國職訓改造趨勢相互呼應。本文綜合Stephen（2005）與Middleton等人（1995）所提出的概念，將台灣的公共職業訓練轉型發展，分析歸納為四大方向，作為本文的陳述架構，簡稱為「四E」策略性方向，包括：「企業需求導向」訓練（Enterprise demand-led training）、「強化產業本位」訓練（Enforcing Industry-based training）、「鼓勵民間部門」訓練（Encouraging private sector training）、「提升公共訓練」效能（Enhancing public training），形成「企業需求參與—產業本位推動—民間訓練機構提供—公共訓練機構支持」的「四層職業訓練網絡」，「由內而外」彼此相互聯結，以下分別就四大策略性方向之主要問題、核心理念、重點措施說明之。

### 一、「企業需求導向」訓練（Enterprise demand-led training）

台灣的企業參與訓練的主要問題就是：企業參與政府辦理訓練或是自辦訓練的意願低落。推究主要原因，除了與台灣的企業結構中，有九成以上為中小企業，企業平均壽命低，導致員工流動率高，且中小企業的人力、經費、資源均不足有關外，政府的獎勵措施，對於有能力辦理訓練的中大型企業，能夠提供的獎勵誘因效果有限，可能也是原因之一。根據勞委會在民國90年針對就業者職業訓練實況與事業單位辦理員工職業訓練實況的調查，此次調查，勞委會共調查7865家辦理訓練的事業單位，勞委會推估國內近81萬5千家公民營事業單位中，有112,540家曾在民89年辦理職業訓練，占13.81%，遠低於美國的73%。上述曾辦理職業訓練的事業單位，在民國89年的訓練總支出約為124億，平均每家訓練費用為11萬元。由此可見台灣企業辦理訓練的比例與經費均明顯不足，對於我國整體之人力素質的提升，造成頗大的障礙。

Stephen（2005）指出，中小企業常常被指責不參與貢獻訓練支出經費，但是根據相關的研究結果卻顯示：中小企業往往認為政府提供的訓練方案，不符合企業需求，使得中小企業對於參與提供訓練經費支出的意願低落。因此，Stephen強調，必需使政府提供的訓練更加符合企業需求，企業投入訓練的意願才可能提升，也就是應該發展「企業需求導向」的訓練方式。而建立「企業需求導向」的訓練方式，最重要的原則是訓練方案機制的設計，必需建立在以企業需求的基礎上，在設計方案之初，就



邀集企業參與，規劃企業在方案中的定位與參與角色任務，如此企業在從頭參與的情形下，瞭解到參與訓練方案的優勢，才可能持續貢獻。

Middleton (1995)進一步認為，要加強發展「企業需求導向」的訓練模式，必需先考慮企業能力與訓練市場的發展現況。具體而言，當企業雇主的訓練能力與水準，多處於低度發展的情況時，政府應提供雇主關於：外界提供訓練機會的資訊、對於訓練師的訓練技術培訓之協助、未來的企業訓練政策方向等，使雇主提高其參與發展企業訓練的意願與能力。此外，當訓練市場的運作不完善時，則適度給予訓練成本之補助，也將具有刺激企業參與發展訓練的動力，但是對於訓練方案的補助，應避免企業為了獲取政府補助，而改變已建立運作中之訓練系統，導致訓練之補助成效出現負面效果，因此訓練之補助，應以協助企業在過渡性階段，建立符合產業實際需求的訓練系統能力為主，而非持續性補助企業進行訓練，而造成資源依賴的情形出現。

基於「企業需求導向」訓練之策略性發展方向，在過去三年來，勞委會職訓局為協助企業推動核心職類技術人才養成，推動辦理企業在職人員進修訓練，以因應產業升級及服務業發展之需要，乃以「結合產、官、學伙伴資源開發訓練」為核心構想，設計出符合「企業需求導向」的訓練方案。

具體而言，相關的訓練方案有三項，首先是「訓用合一職業訓練計劃」，由各產業之事業單位依其用人需求，規劃職前訓練課程，招訓待業者，在該事業單位訓練。結訓後由該事業單位僱用。所需訓練費用由政府負擔50-65%，餘由事業單位、學員負擔。屬特定對象資格之學員，由政府全額支應。其次是「產訓合作計劃」，配合企業用人需求，與事業單位共同訂定招募條件、訓練課程等，並合作辦理招生。訓練課程先後在職訓中心及企業界分階段實施。結訓成績及格者由事業單位僱用為正式員工，培訓符合企業需求之技術人力。第三則是「推動台德菁英計畫」，對國內青少年推動台德菁英計畫。以鼓勵事業單位積極參與職業訓練，結合國內各級技職教育單位，透過各職類雙軌制訓練，共同培育國內青少年為未來事業單位核心專業人員，促進產業結構調整與升級時，能獲得穩定人力資源，奠定事業單位未來強化經營體質、增加產品附加價值、提高生產力及國際競爭力。

## 二、強化「產業本位訓練」(Enforcing Industry-based training)

根據勞委會的調查結果顯示，若按組織形態區分，台灣的公營事業辦理訓練的比率為74.61%，遠高於民營事業的13.68%，而民營事業則以規模愈大者，辦理訓練的比率愈高。若按產業別區分，除水電燃氣因為大都屬於公營事業，故辦理職業訓練的比率較高之外，金融保險及不動產與工業服務業，辦理訓練的比率也略高於其他行業。由此結果顯示，台灣的各產業之間，參與辦理訓練的情形有明顯差異，因此政府在思考如何強化產業界參與訓練時，必需將產業差異因素納入考量。

為什麼各產業參與辦理訓練的情形會有明顯差異？Stephen (2005)認為，主因在於各產業對於

訓練成效的分析與認知有所不同。Stephen分析指出，政府往往認為產業界是受惠於公共訓練的使用者，因此基於使用者付費原則，產業界應該貢獻訓練支出，但是問題在於：是否參與訓練方案的成本效益分析，對產業界而言，是十分不易精確進行估算的，因此除非產業內的各企業已經確認訓練方案是基於符合產業自身的需求，同時訓練成效確實能夠回饋至產業自身，才可能投入訓練方案。

Stephen進一步強調，要想擴大產業對訓練方案的參與及其成效認知，就必需在「企業需求導向」的基礎上，進一步發展「產業本位」的訓練型態與機制，也就是政府基於整體發展的需要，以特定之策略性產業做為實施對象，針對該產業內之企業及其關聯性產業之整體產業需求，設計出符合該特定產業需求與特殊生態的訓練方案。因而，「產業本位」的訓練型態，其最大的優勢就是：可以發揮訓練方案的外溢效果，使同一產業內的相關聯企業，均可以同步提升員工素質水準。



「產業本位」的訓練型態，在台灣雖然還不普遍，但是政府為配合推動國家策略性產業人才培訓，過去五年以來，持續推動「資訊軟體人才培訓案」及辦理「新興重點發展產業科技人才培訓案」，以結合政府及民間教育訓練資源的方式，積極培育及訓練適質適量的高科技、專業及管理人力，於短期內習得資訊軟體及重點發展產業方面之技術，擴充就業領域，成為發展知識經濟的生力軍，提昇國家整體競爭力。如半導體、精密機械與自動化控制、光電顯示器、航太工業、通訊科技、特用化學品、綠色環保、生物及製藥、先進材料、企業管理、物流管理、金融投資理財等類之訓練。此外，自2005年起，勞委會職訓局為因應外籍監護工與幫傭緊縮政策，以及國內對家庭照護人力之持續性需求，開始推動「照顧服務產業人才培訓方案」，加強辦理保母、居家服務人員等職業訓練。

### 三、「鼓勵民間部門」訓練 (Encouraging private sector training)

根據職訓局統計室的調查發現，近十年來台灣地區訓練人數平均每年成長9.1%，90年度的訓練人次為759,142人，訓練單位數在十年間雖互有增減，但平均年增幅為2.7%，90年的總訓練單位數為1,062家，其中民間機構附設者共有121家，訓練人時佔11%，民營企業附設者586家，訓練人時佔15%，二者合計只佔26%，由此可見台灣整體的訓練體系，民間部門的訓練容量仍然有限。



為鼓勵民間訓練機構的發展，勞委會乃擴大推動「新增及擴大委託民間機構辦理職訓」計劃，但是當政府主管機關在審查民間訓練機構與團體提出的訓練計劃時，並不是以訓練成效好壞或是資源的有效運用，作為主要考量因素，而可能是基於所謂公平分配的因素來審查，導致民間職訓機構與團體分配得到的班數與人數差距不大，不但會失去市場競爭的政策本意，同時承辦訓練的民間訓練機構，可能不一定是具有訓練成效的單位；此外，為求達到績效標準的要求，受委辦單位可能在特定對象專班的招收人數不足時，會開放提供給一般民眾參訓，此種作法不但違反政策目的，而且將導致訓練資源運用的效能降低，不符合經濟效益（辛炳隆，2002）。


依照Middleton等人（1995）的觀點，要想鼓勵民間部門的訓練效能，能夠持續擴充與提升，政府應創造出有利於民間部門訓練發展的政策環境，而最重要的策略在於「建立合理有效的訓練助機制」以及「減少對民間訓練機構的管制措施」。

Middleton認為，當訓練誘因難以促進訓練成效時，政府建立訓練補助機制與補助措施將是必要的備選方案，以調節持續產生的扭曲情形，可供選擇的補助措施包括：對於低工資水準的學徒訓練的補助、對於高訓練成本的訓練給予部份補助、選擇性介入補助具有明顯「外部社會效益」（external social benefits）的訓練方案，如針對特定對象的訓練方案給予補助，以提升其就業能力等。

基於上述之「選擇性補助」原則，目前轉型後之六所職訓中心，負責進行區域內的訓練資源整合運用時，已經提升公立職訓機構自辦核心職類的訓練層次，僅保留核心職類，同時擴大補助地方政府與工會、民間團體，辦理社區化職訓與照顧產業人員培訓，加強推動辦理失業者職業訓練，用以協助失業者、轉業或待業勞工之就業訓練、即將關廠歇業企業員工之轉業訓練、及經營困難企業之轉型或因應企業變革需要，預防在職勞工失業之專長轉換或第二專長訓練，以有效提昇其轉業或再就業之專長技能，促進其就業，全額補助以鼓勵失業者與弱勢特定對象參與就業訓練，具體之強化失業者訓練補助措施有：規劃基礎電腦學習券縮短數位落差、提供訓練諮詢增加參訓管道（職訓券）、辦理訓練生活津貼補助提供生活扶助。

以2001年為例，台灣辦理職業訓練的總人次為757,670人，其中由職訓局委外與補助辦理結訓的人數為34,147人，佔職訓局訓練人數的52.4%，職訓局所屬公立職訓中心自辦的訓練人數總計為31,019人，佔職訓局訓練人數的47.6%，佔總受訓人數之比例只有約4.09%，比例偏低（職訓局，2002）。

Middleton指出，在減少對民間訓練機構的管制方面，政府應藉由減少民間訓練機構進入訓練市場的障礙，來鼓勵民間訓練機構發展訓練系統與訓練能力，以提高民間訓練機構因應環境變遷的能力。例如允許民間訓練機構在合理範圍內，自行訂定收費水準，以鼓勵訓練市場的競爭機制；提供消費的潛在參訓者，相關民間訓練機構的訓練資訊，以增加潛在參訓者的選擇機會，提高參訓意願；協助民



間訓練機構，編訂優良品質的正式課程教材綱領，以減少訓練成本，提升訓練品質；對民間訓練機構應以輔導為主，即減少設立審查與管制規定，改以協助民間訓練機構，取得訓練能力的資格認證為方向。

目前政府對於民間訓練機構的設立管理，依照現行的職業訓練法規定，乃是採取登記或許可制的「事前許可管理制」，但是民間許多實際從事訓練行為的機構，並未向勞工行政主管機關申請設立許可，政府卻難以有效管理，基於鼓勵民間訓練機構發展的原則，應修改職業訓練法第五條的規定，從「事前許可制」改為「事後備查制」，再以評鑑訪視的方式加強提升品質，以擴大民間訓練機構的容量，而修法工作，目前職訓局則正在進行中。

#### 四、「提升公共訓練」效能（Enhancing public training）

自九十一年起，勞委會職訓局所屬六所公立職訓中心開始進行轉型改造，逐漸從多年來的「訓練提供者」的單一角色，轉型為區域性的職訓運籌管理中心，成為兼具「資源整合者」、「規劃購買者」、「績效評鑑者」、「諮商推介者」等多重的功能角色，而配合此一轉型進行的相關調整措施，包括調整訓練職類、職訓師進修並轉型為擔任訓練之規劃評鑑與職訓諮商推介等工作、引進民間機構彈性運用職訓中心之教室廠房空間。

目前公立職訓機構自辦訓練的主要問題是，在職訓中心轉型後，職類的選擇雖然已較為符合市場需求，但是受到政府政策要求的限制，公立職訓中心必需辦理民間訓練機構無法辦理或不願意辦理的職類，而這些職類若是符合產業需求的職類，則需投入資源建立訓練設備與系統，政府的預算經費能否支持是一大問題，同時受到政府行政體制的法令規定限制，在時效上能否即時開辦，以配合產業變遷的速度，亦成為問題（台灣工權報告，2000）。

Middleton指出，當民間訓練機構與企業訓練系統尚未發展成形時，大多數國家的公共訓練實施目標，多以提升公共訓練效能為主，以彌補民間訓練部門功能不足的問題。但是這種提升公共訓練效能的政策目標，往往不易達成，主要原因在於：實際上公共訓練系統為配合其他政府部門的政策目標（例如吸引經濟再投資發展的人才升級目標、高等教育擴充下的青年就業目標），而過度擴大政策範圍，分散有限的訓練資源，因而導致原訂的政策目標不易達成。目前台灣由於訓練相關政府部門的事權分散與政策整合不易，同時總體的訓練政策方向與目標，為配合階段性的國家發展目標而有所變動，因而也出現類似現象。

Middleton強調，政府要想集中達成提升公共訓練效能的政策目標，就必需在能夠有效反應市場需求的情況下，以具有「成本--效益」的執行方式，進行資源集中與品質良好的「市場導向」訓練方案。具體而言，實施的策略有六項：選擇適當的政策目標、市場導向的訓練規劃、促進對市場的制度

性反應能力、有效運用訓練資源、建立政策執行能力、分散財務來源。

基於「市場導向」策略與「成本--效益」執行方式，轉型後的職訓中心，為培訓國家競爭發展所需的人力，並使每一位國民具有永續就業的能力，開始推動建構終身學習的教育訓練服務體系，對不同屬性特質對象，規劃有效能的教育、訓練措施與學習管道，進行人力資本投資，具體之措施包括：

- 1.強化職訓中心自辦核心職類養成訓練，針對民間無辦理意願、投置訓練成本龐大職類、民間缺乏相關專業師資與設備且民間辦訓能力薄弱等之職類，由公訓中心自行辦理各項職前、專業或第二專長等訓練。
- 2.接受委託辦理職能提升訓練，接受政府機關、公民營企業，及各團體委託辦理職前訓練、在職進修訓練或技術專精訓練，期能培育造就符合個別需要人才。
- 3.辦理偏遠地區原住民職業訓練，各職訓中心應先行評估服務轄區內原住民訓練需求，優先規劃辦理原住民地區及偏遠部落在地職業訓練，整體考量不同區域原住民族群特色及所需各項訓練職類，規劃辦理原住民就業訓練。
- 4.規劃中長期失業者職前訓練，為增加中長期失業者更多元且彈性參訓機會，與民間訓練機構合作，加強推動辦理中長期失業者及區域產業所需之職業訓練，以提升失業者工作技能。
- 5.推動青少年職能綜合培訓計畫，針對十八歲至二十四歲高中職程度有工作意願之失業或待業青少年，透過訓練與就業系統化的服務機制，提供個人化的職業輔導、訓練服務及工作體驗見習，引導青少年領會人生的正確方向，有效提昇青少年就業意願及就業技能，達到兼顧預防失業及促進就業的雙重效益。
- 6.推動婦女職能訓練及創業研習，為協助適合創業婦女開創事業領域，提高婦女創業成功機率及經濟自立能力，促進其就業，由職訓中心評估轄區婦女創業機會，據以規劃符合婦女創業之研習課程（職訓局，2006）。

### 結語：公共職訓轉型改造策略之外

台灣的產業結構，由於以中小企業佔多數，辦理訓練的人力與資源均屬有限，而民間訓練機構的訓練規模與能力也有限，因此長期以來，台灣的職業訓練是以政府辦理的公共訓練為主，企業訓練與民間機構訓練為輔，政府的主導性地位十分



明顯，在1990年代以前，也確實發揮其具體的作用，對於培訓人才有示範性的成效。

儘管台灣的職業訓練體制有其貢獻，但是總體來說，能夠提供的訓練人數容量卻屬有限，以2001年為例，台灣全部辦理職業訓練的總訓練人次共為757,670人，只佔台灣全部勞動力的7.7%，若是再將其中參訓二次以上的人數扣除，則實際參訓的總人數將會更少，佔全部勞動力的比例也將更低，與英美先進國家辦理企業訓練的結訓人數，多佔全部勞動力的10%以上，有相當的差距（職訓局，2002）。這種提供訓練總人數有限的現象，除了與台灣的勞工參訓意願較低有關之外，還有一個主要的結構性因素，應該與政府提供的職業訓練經費，佔台灣GDP之比例只有0.01%，與其他20個OECD國家相比誠屬偏低，有所關聯。

有鑒於總體上台灣能夠提供的訓練人數總量（包括各種政府自辦與委辦、企業、民間訓練之訓練人數總合），只佔台灣全部勞動力的7.7%，實屬較低，因此除了繼續加強推動執行上述四大轉型改造策略之外，還應該以前瞻性的視野，從整體的觀點，重新規劃設定台灣的訓練提供總量，亦即依照市場需求變化之評估分析，以及政府經費資源增加有限的考量，因此建議以分年、分階段的方式，逐漸適度提高訓練提供總量佔全部勞動力之比例，中長期而言則以達到佔全部勞動力的10%為目標。

而要想達成增加訓練提供總量的整體目標，便必需先以共同一致的標準（結訓率與就業率），評估分析現有的各種訓練計劃的實施成效，再依照建立的新訓練分類架構，進行訓練計劃的資源整合，以提高訓練的總體效能。而新的訓練分類架構，除應與就業服務的分類架構相互結合外，並應建立以「參訓者為中心」的架構（trainee-center），意即針對不同參訓者能夠提供的職業能力，配合市場的實際需求，設計適合的不同訓練對象的訓練計劃，達成不同的訓練目的，才能有效使訓練產生成效。因此，「訓練目的—訓練對象—訓練措施—訓練成效」，四者之間能加以聯結，形成運作健全的機制。

基本上，建議的設計分類原則為：針對「失業者的就業訓練」，訓練目的為提升失業者的就業能力，以公立訓練機構自辦與委辦方式為主，可分為針對「一般失業者的就業訓練」（失業6個月以內）、針對「特定失業者的就業訓練」（失業6個月以上的長期失業者與非志願性失業者、18-24歲的青年失業者）；針對「在職者的工作訓練」，以企業訓練與民間訓練機構辦理為主，可分為針對「技術性員工的升級訓練」，訓練目的為提升工作者的競爭能力，以及針對「瀕臨失業之工作者的第二專長再養成訓練」，訓練目的為加強工作者的職場適應能力，預防失業問題發生。以此訓練分類架構，重新檢視現行的公共訓練與企業訓練計劃，其訓練目的與訓練對象，是否出現「訓練對象廣泛不具體」以及「訓練目的多重複雜」的問題，以決定是否整合。

（本文作者 文化大學勞動暨人力資源學系教授）



# 身心障礙者與就業環境

簡明山

## 壹、前言

在服務身心障礙者這麼多年，曾經遇到過小兒麻痺的肢體障礙者是大卡車司機、是鐵窗工人、是有線電視董事長、是出版社發行人；全盲的視障者是電腦程式專家、是律師、是醫師；重度的聽覺障礙者是模特兒、是演員；重度的脊髓損傷者是亞運國手。身、心障礙對於工作的表現而言，似乎並沒有非常嚴重的影響。在身心障礙者為自己生存奮鬥的故事裡，實在有太多的驚奇和意想不到的可能。我們不應該對任何一位身心障礙者的工作內容有預設立場，預先決定或判斷任何一位身心障礙者工作的行業別，如此才不至於抹煞了撞見驚奇和窺視生命光輝的可能。



但是，任何一位身心障礙者的「障礙事實」會影響其職業的性向，會影響其對職業的選擇。身心障礙者在自我認識及社會適應的過程中，這個「障礙事實」會一直影響著他（她）自己認識自己與認識外在世界的過程及結果。身旁週遭的親朋好友，亦或是一般的社會大眾，更無可避免地以這個「障礙事實」檢視或對待他（她）。有的身心障礙者看待自己時可能覺得自己只會給家人朋友帶來麻煩，心裡充滿自卑不敢面對人群；或是覺得全世界都對不起他（她）而嬌縱蠻橫；或是體驗到自己已經輪在起跑點，而加倍自力自強奮發向上。沒有雙手的肢障者畫畫，我們會對他們投以欽佩讚賞的眼神；視障者考上律師我們更豎立大姆視，直稱讚他是自立自強的英雄；截肢者泳渡日月潭，新聞媒體會說他們克服障礙殘而不廢；障礙者騎快車我們也會罵，殘障者「不認分」還要飆車；精障者一般人說他們是不定時炸彈。身心障礙者不論有令人敬佩或厭惡的行為，對他們自己或社會大眾都會有不同層面的影響，我們不可忽略這個「障礙事實」都將會跟著他（她）一生。

任何人在做職業的選擇時，都會考慮很多因素，諸如價值觀（含服務、金錢、公平、正義）、能力（含智能、體能、技能）、性向（潛在的能力）、興趣（喜歡的事、有成就感的事）、性格（穩定度、耐力程度），及個人所從事過的工作經歷；也一定會對於未來的職業進行初步的了解，諸如職業的內涵（包括工作內容、工作方法與技術）、工作環境（包括安全衛生、無障礙環境、工作時間和地點、薪資福利及升遷）等。有學者提到：生涯規劃＝知己＋知彼＋抉擇。那是在經濟繁榮「台灣錢淹腳目」的時代，在失業率不斷上昇，勞動參與力逐年下降的年代裡，尤其是學歷愈低障礙程度愈嚴重的身心障

礙者，能「選擇」的機會太少了，多半要努力學習以把握難得的工作機會，縱然如此，「了解自己」的價值觀、能力、性向、性格與興趣仍是無比的重要，因為那是在面對「不確定未來」所能做的第一件事。

## 貳、身心障礙者就業現況

根據內政部統計95年第一季身心障礙者有946,944人，其中以肢體障礙者39萬1千人占41.3%最多，其次為聽語障或平衡機能障礙者11萬3千人占11.9%、重要器官失去功能者9萬1千人占9.7%、多重障礙者8萬9千人占9.5%、慢性精神病患者以8萬7千人占9.3%、智能障礙者8萬4千人占9%，其餘視覺障礙者5.3%、自閉症者0.6%、顏面損傷者0.4%。如果依據93年8月勞委會全國身心障礙者就業需求調查結果推論，身心障礙者失業人數占3.2%，則有3萬身心障礙者失業，比全國失業率4%來得低。

依筆者所服務的台北市政府勞工局社區化就業服務為例，94年度總計服務2,310位身心障礙者，推介就業人數為1,105人次(947人)佔服務總人數的41%，其中386人以穩定就業3個月以上結案，佔總推介就業人數的40.8%。不能推介就業的原因諸如，就業意願不高、技術能力不足、人際關係不良、自理能力不佳等個人因素，家人支持不夠的家庭因素、僱主接納不足、就業服務員專業有待再提昇、政府資源整合不足等制度因素。其實間接證明身心障礙者的失業率應該不只3.2%，可能有很大部份身心障礙者是在社政的托育養護或者是勞政的庇護性就業中得到保障。

依據前述勞委會的調查顯示，身心障礙者的就業行業類別仍依其障礙類別而有不同，但大致仍以製造業及其他服務業(如保全、環境衛生、宗教、汽機車維修美容、洗衣、美髮、停車等業別)為最大宗，以行政職及勞力密集產業等職業類別為主，近幾年每年均有身心障礙特考在公共服務業也占第三位。

以身心障礙類別觀之，視覺障礙為按摩業、顏面損傷者以醫療保健及社會福利服務業為大宗、慢性精神病患者為其他服務業、其餘如聽覺機能障礙者、聲音或語言機能障礙者、肢體障礙者、重要器官失去功能者及多重障礙者均以製造業為主。



身心障礙受雇者在九十三年七月之平均薪資為25,508元，平均加班費為488元，總薪資為25,996元，經常性週工時為42.1小時，加班週工時為1.0小時，而從業身分為僱主或自營作業者平均月淨收入為26,661元。若以身心障礙類別觀察，薪資水準以「重要器官失去功能」之30,515元最高，其次為

「肢體障礙」之28,715元，薪資水準最低者為「失智症」之5,567元，次之為「智能障礙」者12,882元。平均每日工作時數為4.7小時至8.3小時，其中工時較長者，以「肢體障礙」之8.3小時最長，其次為「聽覺機能障礙」之8.0小時。

## 參、就業市場趨勢

### 一、以就業機會及求職人口論

我們可以了解愈往北部地區工作機會愈多，愈往大城市工作機會也愈多，愈是高科技需求人才也愈殷切。根據104人力銀行調查報告顯示，整體產業工作機會與求職職人數所佔的比例以傳統製造業為最多，平均每個求職人口有1.41個就業機會，資訊科技產業其次，平均每個求職人口有1.16個就業機會。若以各行業來細分的話，其工作機會與求職人數以電子零件產業0.55個就業機會最多，光電通訊的0.54個居次，網際網路、電腦周邊及進出口商約0.40個左右為再次，以金融證券的0.27個為最少。若再以職務部門作為統計對象，工作機會與求職職人數所佔的比例，以及平均每個求職人數的工作機會比率則其中以製造的1.35個與行銷業務的1.23個就業機會較佳。

若以各職務細項來區分的話，其工作機會與求職人數及相對的比例，反應出熱門的職務別競爭十分激烈，人事管理0.16個、生產製造0.20個、行銷企劃0.27個、財務會計0.32個。以地區性作為統計對象，工作機會與求職職人數所佔的比例，以及平均每個求職人數的工作機會比反應出中、南部及東部離島地區的求職情形不甚理想，台北地區1.44個、桃竹苗1.08個、中部0.62個、南部0.52個、到了東部及離島剩下0.41個。以各都會縣市來區分的話，呈現欲往南部方向工作機會愈低台北縣市1.50個、新竹縣市1.23個、桃園縣市1.09個、台中縣市0.65個、高雄縣市0.58個、台南縣市0.43個。當然這些數字是每天每月在變化，但是仍可看出大致的趨勢。

### 二、以求職者條件論

#### (一)30歲以下屬高失業族群

這些由專科、大學、碩士等學歷等組成的「中級人力」，泛指一般的「白領上班族」，從事的工作包括「技術員及助理專業人員」、「事務工作人員」、以及部份「服務工作人員及售貨員」。尤其現在教育呈現出「大學高中化、研究所大學化」傾向。現在大學學歷已是最基本，未來碩士恐怕也是滿街跑，當高學歷在市場的稀有性大幅降低，且工作機會又沒有大量新增的趨勢下，「低就」成為許多人必須學會面對與適應的新現實。

#### (二)「低就」是未來工作的新現實

根據主計處的資料顯示，台灣「低度就業」（指工時不足、所得偏低、學非所用）的人口，去年佔

總就業人數的19.6%，幾乎平均每5個人中，就有1個人屬於低度就業的狀態，此一比例也是進幾年來的最高點。其中，又以「學非所用」的人數佔最多。當高學歷者被迫降低期望，低就選擇工作時，也代表它向下擠壓了高中職學歷工作者的就業機會。

### (三) 高學歷的惡性追逐，只會加劇不會減緩

當大學畢業生多如過江之鯽，企業對人才的要求期望也不斷升高。104人力銀行總經理楊基寬坦白地說，曾有一些科技大廠主管在設定徵人條件時，私底下往往會要求「非國立大學以上的應徵者，篩選門檻直接提高到碩士以上。」真正的問題是，企業對於人才「質」的要求，學歷提高卻不見得品質提昇。(劉鳳珍，民91)

## 三、以就業機會的技術論

### (一) 技術含量偏低的高薪職位者

如人事經理、行政經理、高級秘書等。這類職務的工作內涵不太豐富，其高薪水準是前些年泡沫經濟的產物，也是前些年人才市場上人才總量偏少的緣故造成的。

### (二) 重複性較高的工作

有些工作看似複雜，但其實只需學上幾年，就能靠老本進行簡單的重複勞動。譬如某些銀行裡從事結匯，存放款等辦事的人員，實際上這類工作10年和3年幾乎是差不多的，以後完全是重複勞動。

### (三) 單一技能的高薪者

目前只有一專多能者(一個主要專長,很多副專長)方能追逐高薪，而僅有一技之長者如電腦程式師,翻譯等職位的高薪者，要保持其高薪收入已是岌岌可危，除非他們緊跟時代步伐，抓準時代脈動，不斷強化自身技能。

### (四) 電腦化後，複雜性、風險度、工作難度和大大降低的高薪職位

如某些財務經理、生產經理、倉儲經理、品保經理等職位，原本很複雜的一道道工作程序現在開始被電腦的一個個模塊過程所逐步替代。

### (五) 技術含量較高的新技術領域中掌握落後技術的高薪人員

舉例說，靠PC成爲電腦人才的高薪收入者，如無法進入實力雄厚的大企業領域IBM、AS400或P9000等大型機的新穎技術，最後只能在激烈的市場競爭中被淘汰。

筆者舉二個例子說明以上的事實：

高先生(輕度肢障)是一家千人企業的會計主任，時年45歲，在四年前經濟不景氣時被公司要求每月減薪2萬或以6個月資遣。高先生當時月薪8萬元，貸款購屋住台北市某知名社區，育有一對子女均就讀幼稚園及國小，太太照顧小孩沒有上班。



高先生如果接受減薪無法讓小孩上雙語幼稚園及才藝班，不然太太可能要出外上班，於是他選擇被資遣，至少拿到近50萬現金。於是開始找新工作，但是無論如何努力、如何用盡力氣、如何運用政府資源(失業津貼、就服員)就是找不到薪水8萬的會計工作，好不容易找到一家300人的公司當上會計經理，月薪6萬5000元，還算比減薪好。但是好景不常，2年過後新東家也因有了新手制度也上軌道，再加上會計軟體的設置完成，再要求減薪。

這次高先生只好接受1萬5000元的薪水調降，把高級社區的房子租出去，全家搬到基隆某社區租屋，以維持既有的每月固家支出。

另一位林先生中度視障，國內知名大學資管系畢業，時年26，正值人生菁華理想滿腹時期。他想要在高科技公司擔任程式設計師，在經就業服務員的努力後也順利獲得此類工作，月薪3萬元。

因電腦程式設計工作是競爭激烈、技術汰換率高的專業，他發現有愈來愈多的知識及技術跟不上後來的新同事，他非常努力日夜學習及不眠不休加班，卻發現不論再怎麼努力，就是無法和一般同事有一樣的進昇及調薪的機會。

在一次偶然的機會裡，他到淡水去兼差作了2天的按摩工作，賺了1萬元。於是他興起了週日上班、週間休息的念頭，何苦再去拚昏天暗地每天上下班日曬雨淋週休不到1天的日子。週休5天的薪水還要比工作6天的多，還可以享受更多的休閒娛樂。於是，他以大學畢業30歲不到的情況，從事按摩工作至今。

#### 肆、身心障礙者的就業模式

身心障礙者的工作型態仍可以依一般就業模式分為「上班族」、「創業族」及「SOHO族」。依照身心障礙者或其家長的價值觀、能力、性向、性格、興趣與工作經歷等因素加以選擇而發展個別的職業生涯。

##### 一、朝九晚五上班族

以行政院主計處分析1993-2002十年的就業者36中分類職業別資料來看，平均增加人數排名前3名者，以「財務及商業服務助理專業人員」年增2萬4千多人排名第1；其次是「個人服務工作人員」年增2萬4千多人；排名第3是「機械操作工」年平均增加1萬8千多人。加上筆者的實務工作經驗，整理出身心障礙者三個主要的就業方向：



### (一) 私人企業

依據筆者過去在中華民國脊髓損傷者工作的經驗及在台北市政府勞工局的調查發現，不論是一百人以上或一百人以下的企業，只要是僱用過身心障礙者的企業雇主多能認同其能力及表現，而表示願意再僱用的比率亦高達七成以上。

### (二) 政府單位

公共服務業已是身心障礙者就業的第三位，再加上未來身保法修法中，政府機關僱用身心障礙者仍是不可豁免，因此鼓勵具有考試能力的身心障礙者參加「身心障礙者特考」也是很好的就業管道。各級政府中也有補助社會團體僱用人員，例如台中市政府就訂有「補助身心障礙服務社團聘僱就業服務人員實施要點」；台北市政府勞工局每年補助民間身心障礙團體機構及社團將近四百名就業服務員，其中也不乏身心障礙者，筆者所服務的單位也進用7名障礙者。

### (三) 第三部門

「第三部門」與「非營利組織」的定義不同，非營利組織的界定主要是組織屬於非獲利取向，可獲得稅制上的減免。但是第三部門是指政府及企業以外，具有獨特意涵的組織，當然第三部門是包含了非營利組織。例如：

1. 全國有超過3萬個人民團體(職業團體、社會團體、政治團體)及財團法人(機構及基金會)，這些都是工作機會。許多身心障礙朋友投身於社團擔任工作人員，希望能夠自助而助人，而往往亦有重要的貢獻。
2. 庇護職場及工作隊。目前在各式的庇護工場中，被僱用的身心障礙者不在少數，以台北市政府勞工局委託辦理的12個庇護性職場為例，總計可以超過二百多位包含各類別的身心障礙者；台北縣政府社會局在五股工業區及集賢所設立的庇護工場，也雇用了一百多位身心障礙者；正在籌設的「心生命之家」也將為脊髓損傷的朋友提供另一個專屬的庇護職場。而各縣市的庇護職場也正風起雲湧般的大量成立，提供了能力不足身心障礙者的就業安置場所及就業形式。

## 二、努力摸索創業族

經濟不景氣各企業精簡人力，失業率陡昇不降，因此，政府除了針對求職者創造更多的就業機會以外，也開始鼓勵民眾微型創業，政府相關部會特別規劃了許多創業的相關服務，除了提供「微型創業貸款」及「創業諮詢服務與輔導」之外，更規劃了一系列創業育成研習課程，希望能夠提供有意從事創業的民眾從瞭解創業的法律、行銷、店面開發、人力管理到教育訓練等知識，希望創業者可以創業成功。

各地方政府也開辦許多身心障礙者的創業補助，例如創業利息補貼、創業設施及設備補助或房屋租金補貼。以台北市為例「自力更生」創業補助(貼)每年有一百件的新增案例，至九十三年會有四百件的舊案，一年的補助(貼)金額達九千多萬元，其中不乏有人開計程車、販售公益彩券、經營便利超商或開餐廳等。

### 三、居家就業SOHO族

1990年代初期開始，興起一股全球性SOHO風潮。所謂SOHO即Small Office/Home Office之簡稱，也就是在家工作及小額創業，行業涵蓋創意、資訊、諮詢等專業形態。SOHO族興起的原因有1.知識經濟時代來臨，專業性創業機會增加；2.高失業率時代的來臨，被迫創業；3.企業業務外包策略興起，於是SOHO族接案機會增加；4. SARS的衝擊，爲了讓衝擊減到最小，企業開始委外建置「居家上班」的環境。

SOHO族已經在台灣也已流行好一陣子，直接令人聯想到的是作家、藝術工作者及專業的電腦程式設計者。而這些令人稱羨的自由業身心障礙者而言，也是非常不錯的就業機會。它可以分爲：受雇型、創業型及創雇綜合型。

### 伍、結論

身心障礙者在其身心的限制條件上，確實要比一般人來得多，未來就業市場變動勢必更加劇烈，各種產業未來將朝分工化、專業化、網路化與知識經濟爲主的發展趨勢。過去台灣地區就業者職業結構的變化，是從勞力密集走向技術密集，並朝服務業穩定發展，農林漁牧及生產技術工作人員減少，專業技術及服務性工作人員增加，身心障礙者的就業未來趨勢亦將隨著大環境的變化，而朝向專業技術及服務業的發展爲主軸。要參與就業的競爭選擇做自己最喜歡做的事情，把自己的興趣和工作結合用心投入才是上上之策！期盼所有身心障礙者都要學第二甚或第三專長，增長挫折忍受力、取得各需要的專業證照符合未來產業發展的需要，心智障類的朋友更要加強就業動機，以勤奮、努力、忠誠獲取雇主的信賴。

(本文作者 台北市政府勞工局第三科永樂辦公室執行長)

# 在台外籍勞工人權問題之探討

莊國良

## 壹、前言

有關人口全球移動的現象，人口學者採用推拉理論解釋人口移動的情形，包括因移出國內部經濟衰退、政治局勢以及社會不穩定所造成人口外移的推力，及因移入國經濟發展、社會穩定等誘因吸引人口移入之拉力。又因近年來全球化的現象，突顯出因為網路訊息科技的進步所帶來資訊的全球化，伴隨著金融資本的全球移動，廠商基於最低成本最大利潤的資本主義信條造成生產全球化的佈局。勞工基於交通運輸科技的進步以及優渥薪資與環境之追求所產生勞動力的全球移動。然而，若單就因科技進步、交通運輸成本下降的因素而作為外勞移入的解釋，而沒有考慮到國家層次的議題似乎仍嫌不足。事實上，Straubhaar（1986：852-853）指出外勞的國際遷移，用「推拉理論」（the push-pull theory）解釋只能適用於一國國內或是共同市場中，因為此時勞工移動是自由的，但外勞國際移動是受限的，假如移入國政府不允許外勞移入，則將沒有外勞國際移動出現。換言之，移入國對防止外籍勞工流入的限制，是現階段國際性勞工遷移的決定要件。

回歸國內情形，由於我國經濟受到產業結構轉型、國民所得增加、服務業急速成長、教育水準提升及工作價值觀念轉變等因素之影響，致使基層勞力短缺及就業市場有勞動供需失調等情形，為配合推動國內十四項重要建設工程及六年國家建設，我國於1989年首度開放引進外勞。對於這群大多數來自東南亞國家之外籍勞工，其管理問題也因外勞人數之增加而益形重要。從2005年8月高雄捷運事件發生，對現行外勞管理制度造成衝擊；另自美國國務院公佈2006年人口販運報告書，進一步將臺灣降等列入第2級觀察名單，更是對我國人權立國之宣稱產生質疑，然而，對於外籍勞工之權益措施，我國究竟採取哪些措施？而這些措施基於權益之理論考量是否有其合理性？

## 貳、外勞權益之探討

馬克斯預言因工業革命帶來對於放任資本主義追求極大化利益所可能產生之種種社會問題，勢必透過無產階級革命作為徹底推翻現況的後果。然而現代國家透過福利資本主義的方式降低過渡追求市場利益所產生的社會問題，進一步降低激進推翻資產階級的可能性。換言之，福利足以作為資本主義的“制動器”機制，一種舒緩社會問題的重要措施。進一步思考引進外勞作為滿足資本就業市場之需求，福利成為克服引進外勞所產生社會問題的重要措施。在考量外勞福利享有的理論基礎上，權利的考量常是外勞福利政策的重要論點，尤其是人權的考量。對於外國僑民的權利享有問題在國際上一直



存在爭議，這種爭議主要包括兩種各國所採用不同待遇的分歧：一類是和國民待遇原則大致相同的「平等對待」保護；一類稱為「最低標準」保護，是美國及其他一些西方國家標榜的先進制度（孫哲，1995：443）。這種標誌人的生命、自由、財產、遷移等自由的基本人權要求，目前在各國之間仍存在種種差異，可能是因國家安全、經濟、文化、社會等因素影響所造成。事實上就權利發展的歷史來看，權利的享有在以前只有特定人士如貴族階級才得以享有，一般民眾卻無緣獲得。之後隨時空的轉變，在啟蒙運動和理性個人主義的發展下，使權利不但改變了其內涵（如奴隸權擁有的終止），權利受惠的對象也由特定階級擴大至各階層、種族、性別上面（Janoski, 1998：3）。這也顯示出權利的內涵會隨著時空改變而改變的性質（張乃維，1979）。也正因此，權利作為一種積極性的要求也隨時空環境轉變而在近代出現。

關於權利的探討，從洛克的天賦人權觀點到古典自由主義個人主義對公民的認定，一直是相當消極的主張。這種消極的立場可以就政府和義務的兩個基準來看。所謂就義務的立場是指如同古典自由主義個人主義的認定，公民是一個被賦予法律和政治權利的個體，對社會除了承認他人同樣也享有相同權利外，並沒有任何義務承擔（Barry, 1999：4）。政府的責任也就很明確地被定位成如何防止他人不盡義務、侵犯他人。然而這種政府消極的作法卻因為經濟大恐慌的外在環境因素而帶來改變，導致了政府對權利義務上的積極作為。政府的責任不再像之前以保障他人基本權利不受侵犯為主要目的，而是更積極提供相關福利服務如教育、醫療等普及式福利項目。這種政府積極提供廣泛福利的作為，用以回應環境變化所導致個人生命財產的威脅，成為人們得以要求享有的積極權利。在此權利的消極和積極區分，前者是指個人基本人權之享有，後者是指人民享有教育、醫療等政府提供福利的權利。雖然Barry（1999：70-72）認為消極和積極權利之間的劃分界線模糊，且兩者之間不必然存在相對性，然而Kelly（1999：20）卻指出這兩者的區分，即classical rights和welfare rights的區分，前者是一種行動自由，由於重視「免於」（freedom from）的自由，因此重視其過程；後者是一種物質自由，重視「對於」（freedom to）的自由，因此重視其結果。Kelly（1999：22）也指出以前者為思想背景政府，只會提供一個個人得以奮鬥的環境，但不擔保一定可以獲致結果，然而後者卻足以擔保能獲得良好的結果，至少有最小（最低）層次的結果。另外，從積極權利的義務來看，由於重視積極福利權的享有，因此個人對他人有積極幫助之義務，同樣個人也有要求他人提供福利之權利。當然政府在這兩者中間扮演要求人民盡義務、回應民眾福利要求的角色。因此，積極權利成為一種福利權，但卻同時需要承擔積極義務。



上述從權利的消極和積極面區分來看，人權和福利權各自分屬兩者，並各有不同的義務承擔及政府角色要求，此意涵個人義務和政府規定牽涉到權利享有程度之不同，這也正是外勞權利政策的核心議題。由於以人權為基礎的權利提供成了先進國家的最基本的要求，但福利權享有的多寡卻又受限於各國國內規定而使享有項目不同。這樣的差異主要和共同體（community）的規定有關。基本上一個共同體裡面含有某種成員身份（membership），並且有某種特定方式來定義是否屬於該共同體的成員。這種成員身份在某種意義上是一種重要的政治議題，它定義著共同體事務的參與與否及法令規範的管理問題，這種成員身份對民族國家而言即是公民身份（citizenship）的法則（Stone, 1997:18-19）。所謂的公民身份，Janoski（1998：9-10）認為是個人在單一民族國家中在一特定平等水平下，享有某些廣泛權利和負擔義務的一種成員身份，這種公民身份具有四種特質：（1）始於成員身份的決定，（2）牽涉到消極、積極權利，（3）公民權成爲一種體現在法規上、以全體公民爲適用對象的普及法令，（4）在某種限定下具有權利和義務平衡的平等意涵。而Somers（1993：589）質疑公民身份的定義爲個人位階的屬性，他主張公民身份爲一種制式過程，其過程是一種嵌入（embedded）的社會實務，且其主要建構爲人與人的關係網絡，並強調在一國家共同體下的成員身份、普及權利和責任之政治要素。

換言之，Somers重視公民身份是由社會所型塑出來的，重視權利與義務的擁有。然而他認為公民身份的出現，是人民在特定狀況、環境及法令下的行動，配合上政府的參與而成（Somers, 1993：611）。這意涵著公民身份的取得除了由人民的行動所創造外，政府的參與也是造成型塑公民身份的重要因素。雖然這種公民身份提供權利、負擔義務的概念同時也指出一種以「需要」爲基礎，並藉由社會公義之名來進行重分配的概念（Barry, 1999：35），換言之公民身份除了提供成員公民權（civil rights）、政治權（political rights）外，社會權（social rights）也是重要的權利之一。然而如同前述這些公民權都必須在一國之內，由國家的行政官僚和政治保護機制下才能執行。這也回扣到上述的共同體概念，即共同體的成員身份定義了成員的社會、經濟和政治權利。這種立基於「互助」（mutual aid）上的權利提供，重視的是個人是否具有成員身份，因此這也決定了個人是否享有權利。同樣地對以公民身份爲立基的社會權提供之民族國家，對於外國人身份的接受程度、認同情形如何，將反應在一國的法令上面，呈現出不同的面貌及規定。

從上述討論可看出，目前外勞的權利享有程度根本受限於各國不同之「公民身份原則」，這也暗示所謂的普遍適用於各國外勞權利享有之標準並不容易取得一致之共識，甚至退回到「人權」的標準上來看，不同國家對人權的保障程度也存在極大差異。換言之，對公民身份的認定情形爲何，成爲決定外勞享有權利水準的依據。基於此，以下從我國政府提供外籍勞工權利之諸多措施進行檢視。

## 參、現行外籍勞工權利措施

自1989年我國引進外籍勞工以來，對於這一群來自東南亞的勞工，除帶給本國社會、文化等面向上的多元化呈現外，最直接的對經濟發展、公共建設上的貢獻實為不可抹滅的功勞，尤其近年我國人口快速老化，越來越多的國人照顧服務需求，在面臨國內照顧服務資源的無法整合問題下，成為補充人力與政府人道關懷的重要措施。針對這群對臺灣社會重大貢獻之外籍人士，目前對其權利的提供措施，包括（勞委會職訓局，2006）：

### 一、仲介管理：

- (一) 國內外勞服務費改善措施：勞委會為維護外勞權益，並降低外勞仲介費用，已自90年11月9日起推動「降低外勞仲介費方案」，並修正我國仲介收費標準，明訂台灣仲介公司不得向外勞收取仲介費，僅得每月向外勞收取「服務費」，且第1年每月不得超過新台幣1,800元、第2年每月不得超過新台幣1,700元、第3年每月不得超過新台幣1,500元。並協調各外勞輸出國明訂其仲介費，以不超過勞工一個月基本工資為限，並要求各國加強源頭管理。
- (二) 國外仲介費改善措施：自90年11月9日起外國人申請來華簽證及聘僱許可，應檢具經勞工輸出國主管部門驗證之「外國人來華工作費用及工資切結書」，並詳細填列來華前所繳之各項費用或借款。另為落實降低外籍勞工仲介費用及統一各勞工輸出國驗證表格，勞委會於93年6月25日修正「外國人入國工作費用及工資切結書」，並新增我國私立就業服務機構及雇主應附署之規定。
- (三) 仲介評鑑制度：勞委會為促進人力仲介業者提昇服務品質，並增加雇主選擇人力仲介公司之資訊，推動建立外勞人力仲介公司評鑑機制，曾於84年至88年間委託學術單位辦理評鑑制度之研究，並於92年度委託學者研擬評鑑指標及抽選50家仲介公司試辦評鑑，93年度則委外評鑑所有仲介公司。後續將依據評鑑成績結果實施相關獎優汰劣措施，表揚獎勵評鑑良好者，而評鑑成績不佳之仲介公司，將要求限期改善，如仍未依限改善或改善未符規定，則其許可證效期屆滿時將不予換證許可，另其申請新設分公司，亦不予許可，以淘汰劣質仲介公司，促進仲介業者良性競爭。
- (四) 直接聘僱計畫：考量外勞引進方式大部分透過人力仲介公司辦理引進，因人力仲介業者良莠不齊，專業素質殊異，且因相互惡性競爭，業者普遍有超收仲介費之情事，已對外勞權益及我國國家形象造成傷害。為增加雇主引進外勞之管道，並減少外勞遭違法收取費用，及降低其經濟負擔，勞委會目前已與外勞輸出國家建立有「直接聘僱」引進方式，提供雇主可不需透過仲介業者，逕向外勞來源國駐華機構辦理勞工引進事宜。
- (五) 鼓勵設置非營利就業服務機構：勞委會已於93年1月13日修正發布之「私立就業服務機構許可及管理辦法」明定非營利就業服務機構相關設立條件，並於93年7月7日訂頒「非營利就業服務機



構申請許可應備文件及審核作業要點」，鼓勵非營利機構提出申請，期待其能發揮導正市場之功效。

## 二、外勞基本人權：

- (一) 設置申訴管道：於89年11月13日起設置印、越、英、泰四國語言免費申訴專線，提供外籍勞工申訴管道。復為提升外勞申訴管道，避免外勞遭雇主強迫遣返所生權利受損問題，自95年1月起成立機場諮詢服務中心。
- (二) 提供必要收容：為處理合法外籍勞工因法令爭議、檢舉雇主非法使用、遭受性侵害或雇主違反契約任意遣返等情事，所衍生之收容問題，業於90年10月起補助各直轄市及縣市政府委託公益、宗教團體或人力仲介公司提供緊急臨時收容外勞，以保障外籍勞工工作及生活權利。
- (三) 人身侵害保障：為加強維護外勞人身安全，防止外勞遭性侵害案件，強化相關單位業務聯繫與分工，勞委會依據性侵害犯罪防制法業於93年8月30函頒「加強外勞性侵害案件通報機制及相關單位業務聯繫與分工處理原則」，以加強社政、勞政單位業務之聯繫，強化性侵害案件處理機制。

## 三、一般生活權益：

- (一) 建置外籍勞工保護網路：
  - 1. 成立外籍勞工諮詢服務中心：自83年起，勞委會補助各縣市政府成立外籍勞工諮詢服務中心。透過熟悉外籍勞工母國語之外籍勞工諮詢服務員，提供外籍勞工法令諮詢、心理諮商、受理申訴案件及勞資爭議處理等各項服務。
  - 2. 外籍勞工廣播節目：每年補助廣播公司製播適合外勞收聽廣播節目，藉此提供外勞正當休閒育樂及法令宣導之管道。
  - 3. 外籍勞工休閒及管理活動：勞委會為抒解外籍勞工工作壓力，補助地方政府辦理外勞管理輔導相關活動，包括外籍勞工管理法令宣導暨觀摩會、外籍勞工休閒活動、語言研習班等活動。
- (二) 規劃外勞生活管理：為保障外勞在台工作期間之生活權益，避免雇主提供不當之生活條件，業規定雇主申請外國人招募許可，需檢附「外國人生活管理計畫書」。復訂定「直轄市及縣市政府加強查察事業單位聘僱外籍勞工生活管理實施計畫」，自95年4月28日起函請各縣市政府加強查察，已確保外勞生活管理權益。
- (三) 禁止婚姻及妊娠歧視：已於90年11月7日修正相關規定取消外籍勞工於受聘僱期間不得結婚之規定，並自2002年11月9日起取消入國後每滿六個月健康檢查之「妊娠檢查」項目。並依兩性「兩性工作平等法」之規定，對於懷孕外勞之工作權益提供保障。



#### 四、外勞勞動權利：

- (一) 轉換工作保障：基於保障非技術性、短期契約工作之外籍勞工在台工作權益，依就業服務法第59條規定有不可歸責於外勞情事者，同意外勞轉換雇主。另為擴大保障其在台工作權，勞委會業修正「外國人受聘僱從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」，放寬轉換次數為3次、同意遭受人身安全迫害或其他特殊情形，其身心狀況不適宜在於類似工作環境工作之外籍勞工得跨業轉換工作。
- (二) 職業災害保護：為加強外勞職業災害保護，勞委會於93年12月23日作成解釋令，對於外勞因工作期間受傷或患病，在職業災害醫療期間如有終止勞動契約並退保之情形者，可以依「職業災害勞工保護法」第30條規定，繼續參加勞工保險普通事故保險，至經醫師證明並經勞委會核准醫療期間屆滿之日止。
- (三) 勞健保保障：依勞工保險條例規定將年滿15歲以上、60歲以下之受雇於5人以上公司行號，應參加勞保，且亦含括在職外國籍員工。另在健保部分，依健保法之規定，在台灣地區領有居留證明文件並符合該法規定之被保險人資格或是眷屬資格者，亦得參加健康保險。換言之，基於國民待遇立場，我國對於來台工作之外籍勞工，同樣享有勞健保之保障。
- (四) 工會參與：依我國工會法之規定，要求在工會組織區域內年滿16歲的男女工人，均有加入工會成為會員的權利與義務。由於工會法對會員資格並沒有國籍上的限制，換言之在本國的外勞同樣享有加入工會之權利與義務。

#### 肆、現行提供外籍勞工權利之意涵

從以上目前我國提供給外勞的權利內容來看，我們試圖整理目前提供外勞權利的面向，可以發現具有以下之特質：

- (一) 外勞權利提供與「工作」密切相關：從前面的論述來看，在台外勞所享有的項目，集中在因入境工作所涉之仲介問題、工作權益與生活管理上。另外就勞動條件基本保障與職災保險亦提供與本國勞工同樣的平等權利。這樣的考量主要是因這些外勞屬專案、計畫性外勞，具有工作年限限制。其可能遭遇的風險主要建構在工作上，與本國勞工又必須兼顧老年、家庭變遷、社會變遷等風險不同。
- (二) 外勞權利的提供具可近性上的考量：承接著以上的論述，針對目前勞委會所提供的外勞權利項目，可以發現多以增加外勞對既有法令資源、社會福利、申訴管道等資源的可近性具相關性。例如，補助各地方政府成立外勞諮詢服務中心、於機場設置諮詢服務站乃至於法令與文宣之宣導。這樣的權利性質，顯示出在外勞權利提供的設計上，多考量其短期、語言障礙的問題，惟這類型的權利相對於參與勞健保等近似福利權（積極權利）的提供，較難以用深層的權利視

之，似乎可以定位為確保外籍勞工有最基本的能力於就業市場上維持勞力提供的意涵（即消極權利）。然而，如果我們要求對於這群外籍勞工試圖要作更進一步深層的權利推行，勢必牽涉到所謂公民身分的核心問題。

（三）外勞權利提供與「外國人」身份相關：回歸到公民身分的討論，依前述Janoski（1998：9-10）所指稱的四種公民身份特質來看，透過勞健保的參與，外勞實質納入本國社會保險體制，其實就權利義務的層面可以說已經具備了本國國人的身份。也就是說，在參與了以全體公民為適用對象的普及法令—勞保之下，透過個人保費繳納的義務承擔，使外勞在基於互助合作的單一基礎下具備公民身份。不過由於在權利享有上的不同，尤其外勞加保勞保的主要受益仍以職災、傷殘給付為主，針對生育給付、老年給付等因相關法令對其工作時間、工作性質等身份的認定限制，造成了外勞這一層的公民身份相對於本國人在具有法令認同、同樣繳納保費的互助合作基礎上之公民身份而言，是相當稀薄的。而這樣的稀薄性又因目前所提供外籍勞工權利與工作相關的措施作進一步的連結與確認。依照前述所指稱我國提供外籍勞工權利之內容，可以發現權利的享有與外國人身份直接相關。例如為避免遭雇主不當對待、或有勞資爭議之外勞之臨時安置問題，提供暫時收容服務；為避免因法令的生疏或遭受雇主的暴力對待，建構外籍勞工保護體系；為增加外勞休閒娛樂而補助廣播電台製播母語節目以及提供申訴管道。換言之，這些權利係因外籍勞工的特殊身分所提供。

## 伍、結語

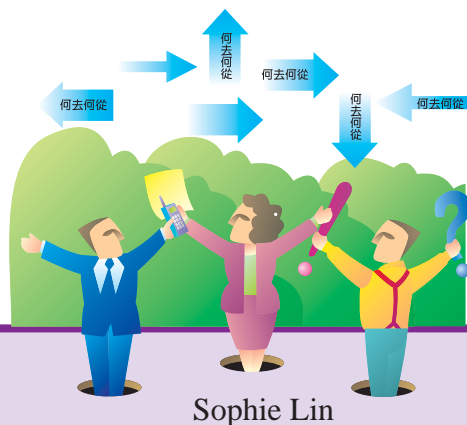
外勞自1989年開放引進以來，目前已成為國內重要族群之一。對於這群外勞在離鄉背井、缺乏奧援的情形下，其權利享有的狀況成為本文關注的焦點。本文從權利的本質進行初步的探究，作為瞭解目前我國提供外籍勞工諸多權利作為的方向。經由對現行提供權利的面向，進一步發現目前我國提供外籍勞工權利的面向，具有三項特質。首先，因為外籍勞工屬於專案、計畫性外勞，具有工作年限限制，其權利之規劃基於風險的考量與「工作」具有密切相關。其次，外籍勞工的權利提供具有可近性上的考量。這樣的權利性質，顯示出在外勞權利提供的設計上，多考量其語言障礙等問題。然而這類型的權利相對而言較為消極，可視為確保外籍勞具有最基本的能力於就業市場上維持勞力提供的意涵。第三，外籍勞工權利的提供具有身分上的考量，儘管外籍勞工參加勞健保等可以視為積極權利的享有，然而因為工作年限所造成部分權利的喪失，形成這類的身份相對較為淺薄。反倒是透過保護體系的建構、申訴管道的提供作為基本權利的維護，突顯出其特殊身分的權利享有情形。

（本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局科員）

《讀者投稿》

# 外勞跑本勞哭

## —外勞政策何去何從



台灣開放引進外籍勞力十餘年，雖然政策上明定採取「補充性勞力」原則，但隨著十數年來國內外大環境的演變，我們不得不承認，外籍勞力已經成為台灣經濟力中不可或缺的一環。不可或缺的原因，一則外籍勞工從事的多是本國勞工不願去做的辛苦行業，而且加班的配合度高，一人可當好幾人用；二則外籍勞工的相對低薪能明顯降低人事支出成本；在多功與低薪的雙重效應下，台灣企業或家庭對於外籍勞工的依賴性也日益增加；於此同時，勞工團體對於外勞引進政策的抗議聲浪卻也日益高漲。

然而，除了勞工團體與資方對外勞引進政策鬆緊的意見拉鋸戰外，來台外籍勞工還有更深層的問題值得執政當局注意，例如：

1. 人力仲介業者超收費用的惡名國際遠播，嚴重影響國家形象；
2. 外勞逃跑率居高不下，形成社會治安死角；
3. 外勞素質日益低落，企業培訓成本被迫增加。

如能解決以上問題，對於台灣外勞政策而言，就已是足以慶賀的大躍進，也解決了大半的經濟及社會隱憂。

### 壹、掌握外勞名額，雇主解約有恃無恐、仲介收費漫天喊價 = 國家形象嚴重受損

要討論仲介費用的問題，其實無法將台灣及國外仲介切割處理，也不能不談其與雇主間的利益糾葛，高雄捷運事件就是最佳寫照；而因為勞工是來到台灣工作，一旦被國際人權團體點名，當然會嚴重影響國家形象。這些所謂剝削而來的暴利，到底是用什麼名義向勞工收取？又是進了哪些人的口袋？

國外仲介濫收的仲介費中除有為了打點當地關係之用外，更帶有「酬傭雇主」的神秘色彩，尤其是企業類的出國選工，在許多業者的口耳相傳中，根本就是一場快樂的「情色之旅」，不但住宿五星級的飯店，日夜更有精采的活動安排。而外勞入境來台開始工作後，台灣仲介每月收取的服務費，也有不少是直接進了雇主的口袋；在仲介、雇主都要賺的狀況下，唯一必須掏錢買單的人，自然就是無辜又無奈的勞工了：還沒開始賺錢，就得先付錢。

雇主及仲介之所以能如此肆無忌憚地對勞工予取予求，「掌握外勞名額」是一支政府在無意中送給他們的尚方寶劍。台灣引進外籍勞工採取「總量管制」，因此有名額，就有權利決定要讓誰來台灣、要遣送誰回國。以企業類外勞雇主為例，因為掌握名額，也為了保住既有的名額，一旦碰到景氣較差或市場淡季，其節省成本的最便捷做法就是要求仲介想盡辦法遣返外籍勞工，反正在名額遞補限期內再重新引進即可，以現行的離境備查及遞補的相關規定，雇主有長達一年的時間可如此「彈性運用」；至於因此被遣返的外勞，只能算他倒楣了。

「總量管制」的出發點是爲了平衡本勞就業機會與雇主的缺工問題，政策立意雖好，但如果缺乏有效的配套措施，就會淪爲被操弄的工具，而喪失了原來的善意。

## 貳、「使用者付費」的普世經濟原則，唯外籍勞工不適用？

「使用者付費」在現今消費社會是理所當然的事，但外籍勞工除外？

外勞爲了爭取出國工作，被迫在國外借款，抵台後還被法律規定要每月繳交「服務費」給台灣仲介。但是細數仲介所提供的服務，似乎許多都是歸屬於雇主的責任，勞工依規定被申請來台爲雇主工作，雇主理應照顧異鄉人及善盡相關法律責任：如辦理聘僱許可、帶勞工去辦居留證及體檢等；由此看來，仲介公司真正服務的對象，似乎不是只有外勞而已吧？！

但是，在民國 93 年 01 月 13 日發布之「私立就業服務機構收費項目及金額標準」條文中可發現，仲介公司每年最多僅能向雇主收取 2,000 元新台幣的服務費，卻可以每月向外勞收取 1,500~1,800 元不等的服務費，一年下來，外勞平均要交的服務費高達 20,000 元，雇主卻只須要支付 2,000 元；外勞已經是勞務的提供者，現在還要替雇主分擔仲介服務費。而且外勞明明付了服務費，卻在雇主因景氣不佳或覺得對勞工有不滿意的時候，只有任憑雇主、仲介強制遣返，這樣的立法邏輯，實在令人百思不解。

## 參、外勞逃跑率高：政策、仲介與雇主並為三大推手

逃跑率居高不下，衍生出的問題以治安首當其衝。逃跑的外勞就是幽靈人口，不管是成爲犯罪事件的元兇或受害者，都會變成治安管理的黑洞，而難以杜絕第二次、第三次…的犯罪發生。但是，當所有的矛頭指向逃跑外勞時，我們應該先來看看到底是什麼原因令外勞想要逃離一份穩定的收入？最可能的原因之一，就是他想要逃離的，其實是債務或是未善待他的雇主及大環境。

爲何來台的外勞，都會欠下高額借款呢？眾所皆知，東南亞各國經濟受到九七金融風暴影響而一蹶不振，因此許多東南亞勞工都希望可以出國賺外匯，在供多於求的情況下，當地的人力仲介業者因爲掌握了媒介勞工的權利，也使得仲介費用出現漫天喊價的亂象，金額從數萬元到二十來萬元台幣都



有，對於平均月收入不到五千元台幣的當地勞工來說，只能藉由向錢莊借款的方式先出國工作再逐月從薪水中扣抵，這也是為何在外勞工作的第一到第二年，都無法存錢而只是在償還巨額的貸款。

印尼的某銀行貸款正是血淋淋的例子。無論勞工本身是否有錢，為確保勞工出國賺的錢可以回流到印尼，印尼政府在不知名的原因下授權該銀行印尼分行接受勞工「委託貸款」；有貸款的勞工才能順利辦理出國工作手續，等勞工到台灣後，雇主就會收到共15期、每期6,703元的付款通知單，要求雇主「協助」勞工匯款給台灣的該銀行，確認入帳後再由印尼的該銀行將貸款撥發給提出請款的印尼仲介。（6,703元中4,438元為「貸款」，235元為「保管費」，2,000元為「保證金」，保證金須待15期全額繳滿後方得退回。）

在這一套複雜又難以解釋的機制運作下，不但財力不佳的小型印尼仲介應聲倒地（自然淘汰？），無辜的勞工又只得乖乖地付出總額高達7萬元新台幣的「貸款」。然而，道高一尺、魔高一丈，據聞近日台印仲介又聯手想出了「破解之道」：用假資料送件給該銀行印尼分行以取得出國資格，勞工入境後也不向該銀行請款，對該銀行來說，這個貸款人彷彿人間蒸發。而台灣仲介則向勞工連同台灣的服務費每月收取高達一萬元的費用，這筆費用又是所為何來？

在印尼要貸款、來台灣要扣款，也難怪近來逃跑外勞的榜首又從越南勞工變回了印尼勞工，著實不令人意外。再如前述，因為雇主掌握名額，外籍勞工無權決定自己的去留，在龐大的負債壓力下，如果又受到有心人士的挑撥或是雇主不合理的對待，就容易心生一逃了之的念頭；他們寧願冒著被抓到遣返的風險，也希望能夠存下賺的每一分毫。殊不知，外面的世界未必更加美好，女性外勞被誘騙去賣淫的例子時有所聞，男性勞工也可能受到不人道的待遇；只是，外勞須貸款出國的問題一日無法解決，他們對逃跑後日子的幻想或許就會一直存在著。

#### 肆、外勞素質每況愈下，台灣將漸喪失優勢競爭力

引發逃跑問題的元兇—龐大的仲介費，也讓越來越多的東南亞勞工對台灣市場敬而遠之，尤其當日本、韓國等其他亞洲較佳經濟體陸續對東南亞勞工發出招工訊息時，台灣對外勞們的吸引力正在急速遞減。

就業市場中永恆的定律是，優秀的勞工勢必成為雇主爭取的對象，勞工也會善用自已的優勢來爭取更合理的待遇。當台灣的就業環境對外籍勞工瀰漫著不友善的氣氛，有經驗、有技術的勞工，自然會將其他國家列為優先考慮，而導致最後來台工作的，都是缺乏經驗與技術的低階勞力中的低階勞力；當好不容易將勞工培訓起來後，6年的聘僱時間又到期而無法再續聘，只好將成熟有技能的勞工轉手給別的國家，無形中，台灣竟成了別的國家的就業培訓中心；據說其他國家在選工時，甚至會將

「有台灣經驗」列為一個入選優勢，真令人不知該感到驕傲還是悲哀。

每當政府因應工商界需求希望彈性放寬外勞引進數量時，勞工團體總是抗議會嚴重影響及排擠到國人就業機會。其實只要仔細分析，就可發現外籍勞工所做的工作，幾乎都是本國勞工不願意從事的職業，從家庭看護工、家庭幫傭，從傳統製造業到3K（辛苦、危險、髒亂）產業，政府的就業服務中心永遠面臨招募不到本國人的窘境；事實上，台灣經濟也早就從70、80年代的製造業時代走向了服務業時代，如果能換個角度思考，把培訓本國勞工的目標放在配合產業升級、讓本國人從事更具生產力的工作，不但本勞會獲得更高的投資報酬率，台灣的整體經濟競爭力也才得以提升。

筆者觀察外籍勞工在台工作演進史十餘年，有感於近年來外勞問題引發的討論日益激烈，不管是從人權角度出發還是著眼於台灣長期的經濟、社會的正向發展，特別提出以下四點強烈建議，希冀有拋磚引玉之用，讓更多有智之士一起努力讓台灣脫下美國扣上的人口販運帽子，也更積極促進國家社會真正的經濟進步。

#### 建議一：總量管制前提下 外勞有權自由轉換雇主 逃跑率才能有效降低

以現有情況考量，「總量管制」無疑仍是較佳的外勞引進數量掌控的機制，因此如何在「總量管制」的前提下，讓仲介及雇主不再對外籍勞工有絕對的生殺權，絕對是一個應該努力的方向。

「勞工可在工作期滿或主動提出解約後自由轉換雇主」就是非常重要的第一步。當勞工擁有部分的工作自主權，他就可以擺脫「債奴」的悲情，感受到自己工作是有未來的而更加努力、不再認為逃跑是唯一的出路；雇主也會因為有被勞工“淘汰”的可能，而知道要回歸正軌地以合情合理的方式對待外勞，如此也才能建立起正常的勞雇關係。

日前勞委會公佈「美國國務院2006年人口販運報告」案回應說帖中表示，將要求勞雇解約時須有地方主管機關見證無勞資爭議後方得允許雇主遞補外勞；這樣的方式看似保障勞工權益，但實際運作起來或許不但要面臨地方主管機關人力是否充足的問題，如何認定勞資無爭議更是挑戰地方主管機關的智慧；否則一旦裁決不公，被迫遣返的外勞，勢必會加入跑路一族、將逃跑視為一線生機。

解約對外勞來說，就代表著收入的中斷，如果永遠只能由雇主主導解約遣返，那勞資的爭議也就永無落幕的一日。因此，唯有讓勞工也有主動提出解約並轉換雇主的權利，才是真正落實公平人權的目標。

一旦外勞在工作期滿或因與雇主有難以克服的協調問題，勞工可在一定期限內（例如比照外籍白領在居留證有效期限內）主動找尋已有招募許可函的新雇主；而原雇主也可在遞補函效期內依規定遞補新外勞。這樣不但不影響引進外勞的總量限制，也能有效降低外勞逃跑的機率。

### 建議二：取消6年工作限制 好外勞台灣自己留著用

既然外籍勞工在台灣已是不可捨棄的勞動力來源，姑且不論在台外勞的數量多寡，勞工的素質顯然是更加值得關切的重點。前文中已提到，現行法規強制要求每位外籍勞工在台工作總年數不得超過6年，導致形成一種弔詭的現象：就是我們把辛苦培訓、技術純熟的優質勞工拱手讓給其他國家。追究6年工作限制的由來，可發現主要原因是擔心外勞在台居留過久而自然歸化本國籍及其相關衍生的問題。

「移工」有可能會變成「移民」嗎？不可否認，水可載舟、亦可覆舟，無論是從國家治安的穩定性或是社會資源分配的角度而言，越多的人口與多元化的人口組成，如果不能自然和平地融合、發揮加乘的倍數力量，反而會因相互的排斥與排擠而造成向下沉淪的悲劇，因此世界各國在處理移民問題時無不小心翼翼，深怕摧毀本國多年辛苦建設的根基。

台灣已在民國 94 年 12 月 30 日修正國籍法施行細則，將外勞居留身份與移民法規脫鉤處理，只要外籍人士是以工作居留的方式在台，無論其工作期長短，皆不能取得國民身份。所以，「移工」已不可能因為工作而變為「移民」；政府不妨參考香港、新加坡之規定，工作期滿時強制要求外勞返鄉休假，而無須限制其入境工作次數及工作年限；如此不但可兼顧外勞思鄉情緒，也可為台灣留下好的勞動力。唯一要注意的就是入出國及移民法中關於外國人取得永久居留權的規定，或許要因應修法。

### 建議三：落實「直接聘僱」可增加優質外勞來台工作動力

另外，政府早在多年前就鼓吹雇主「直接聘僱」（以下簡稱「直聘」），但是對於要如何讓雇主順利完成「直聘」卻遲遲未有相對應的措施；否則外勞招募、聘僱的相關流程不但繁雜，又要跑多個不同機關（勞委會、警察局、衛生局、醫院等），光是蒐集資料大概就足以令雇主打退堂鼓、重新投入仲介的懷抱了。

其實人力仲介業者還是有其存在的價值，如同各行各業都會有專業諮詢或代辦的服務，讓人力仲介業者真正發揮其原本被賦予的「提供專業協助性服務」功能，而不再依附著雇主去操弄勞雇關係，關鍵之處就是政府應以實際的配套措施去鼓勵雇主「直聘」外勞；尤其是已經有聘僱經驗的雇主（也就是俗稱



的「重聘雇主」)，只要雇主具備合法招募聘僱資格、而原來的勞工也願意繼續為他工作，國外仲介實在沒有理由收取大筆的仲介費（已不能再拿人事招募成本當藉口），而國內的仲介也不應收取每月的服務費，因為並沒有真的每月都提供外籍勞工服務。

當有外勞人選的雇主採用「直聘」的方式聘請外勞，就是為勞工省下了數萬至十數萬元不等的費用，也同時解決了原先的貸款負債問題。人同此心，勞工自然會心懷感念，用心地為雇主工作，進而增加工作效率，其結果是幫雇主增進產能與收益，可謂勞雇雙贏。

因此政府一直以來鼓勵雇主「直聘」的確是有其重要性，但如何真正落實，則需主管機關多費心神。

#### 建議四：修正錯誤政策，制定更符合國際趨勢的外勞政策，為全民之福。

綜合以上總結，不管是企業或勞工團體，如能暫不堅持己見、以過度偏頗的立場看待外勞政策，而執政當局也能同時思考合法雇主與勞工（無論是本勞或是外勞）的根本需求，就會發現不管外勞政策的演變至今有諸多的歷史成因，只要能加以修正錯誤之處，筆者所提出之四大建議都可幫助達到「保障本國勞工就業機會、尊重外籍勞工工作人權、促進台灣社經進步發展」的終極施政目標，如能順利實施，不但政府能免於要不斷增加人力去查緝逃跑外勞的惡性循環、合法聘僱雇主的權益得以獲得保障，也才能讓外籍勞工是逃離負債的惡夢而不是逃離雇主家、令台灣在國際視聽中擺脫欺凌弱勢、枉顧人權的壞印象、重新建立良好的國際形象與地位，一舉多得，實為全民之福，盼請主管機關審慎參考之！



# 勞保年金的規劃原則與重點

郭明政

## 壹、前言

按勞保年金之法案及勞工退休金條例法案，早在2003年12月31日同日經立法院一讀通過。惟在後續的發展中，勞保年金未有進一步的二讀程序，甚且隨著立法院改選，而被束之高閣。

如今，沈寂已久勞保年金規劃，在經續會中再度受到重視，甚且成為經續會第一議題「社會安全」的主要內容。在經續會總結報告第一主題第三大點「建構公平的國民年金制度」中，特別指出：「國民年金相關規劃應以制度之可行性為前提，考量當前各項社會保險制度之特性，加強「性別主流化」之思考，並與勞保年金化同步推動施行。國民年金與勞保年金化同步推動。制度之設計必須可行。規劃時應有性別敏感的思考。」

按經續會中的討論看似以國民年金的建構為其主要訴求，但其中實隱含了更為寬廣的宣示與規劃。其中，尤其以「國民年金與勞保年金化同步推動」，最值重視。由此不啻同時宣示，勞保年金務必同時推動。依據此次經續會之決議，國民年金應於2007年完成立法。同樣的，勞保年金也當於2007年完成立法。

針對此一新發展，極有必要就年金制的規劃，再次探討，以藉此機會建立一個確實可以增進人民福祉，確實可以讓社會、國家長治久安的制度。在過去，年金制度的規劃已有數十年之久，然而一而再、再而三的磋跎，而令人無限遺憾。此次，是否會仍如過去，仍是流星般短暫，自仍待觀察。但只要是機會，就應予以把握。

## 貳、勞動年金之必要性與急迫性

台灣是一個新興的工業國家。若與所有歐美日工業國家相較，台灣雖在科技、經濟發展、甚至在政治改革皆有其成就，甚且已逐漸接近此等國家。但在社會建設、社會改革上，則仍有極大差距。其中，最大的不同尤在於未有健全的社會安全體制。

從1950年台灣實施勞工保險以來，在社會安全體制的建構上，雖然得有相當成果，甚且一度是東亞四條小龍中最有成就的國家<sup>1</sup>。在1995年實施全民健保、在1999年實施失業保險之後，台灣的社會安

<sup>1</sup> Ming-Cheng Kuo, Alterssicherung in Taiwan-Grundprobleme sozialer Sicherung in einem jungen Industriestaat 1990; 郭明政，社會安全制度與社會法，1997。

全也更趨近歐美日工業國家。然而，由於勞工保險的老年、殘廢與遺屬給付一直維持原有一次給付的型態，未能改為工業所普遍實施的年金制度，遂使得台灣的社會安全體制仍極大缺陷。就此，可謂嚴重落後於歐美日工業國家。

現代社會安全制度是爲了因應工業社會所產生的社會變遷的特定社會政策與制度。工業社會所以需要社會安全制度，尤其以社會保險爲核心的社會安全制度，主要係由於工業社會的勞動者絕大多數是依賴薪資爲生的工業勞工。此等勞工除了可能因薪資中斷（其原因每每是遭遇勞災、職業病、一般疾病與傷害、殘廢、退休、死亡、失業等社會風險）而陷入困境。再者，由於工業化所導致的家庭結構的變遷，進而導致家庭、家族等傳統社會保障體制的式微，因此有必要另行實施現代的社會安全，尤其社會保險體制。這也就是德國始自1883年實施健康保險、1984年實施勞災保險、1989年實施年金保險的經社背景。此後，各歐美國家無不追隨其後，而紛紛採行此等以社會保險爲核心的社會安全制度。又除了在歐洲，美國在1935年採行以社會保險，尤其年金保險爲主要內容的社會安全制度，更說明社會保險制度所受到的全面肯定。亞洲的工業國日本則早在1920年代即已實施健康保險制度，在二次大戰期間即已建構年金保險，並於戰後全面實施。

由此可見，社會安全體制已成了現代國家的當然要素。從1941年大西洋公約對於社會安全的訴求、從1948年人權宣言以及1966年聯合國經濟、社會與文化權利公約將社會安全權歸類爲人人所應享有的社會權，更可知社會安全的享有乃是人民的權利；反之，社會安全制度的建構乃是政府的義務。除此之外，國際勞工組織在1952年所通過的社會安全最低基準公約及其後續所通過的相關公約（例如128號的老年、殘廢與遺屬保障公約），則使得社會安全的內容得有極爲明確的內容。由此可見，沒有完善社會安全體制的國家，不是現代文明的國家。

反觀台灣，雖早在1950年即已實施勞工保險，但其對於老年、殘廢、死亡等三大風險的給付，竟未採行工業國家幾無例外的年金給付。如今，除了黎巴嫩有此一次給付的社會保險給付之外，未見有相似之制度。就此，台灣不止不如眾多工業國家，竟也不如眾多開發中國家。

按一次給付的缺陷主要在於：確定金額的一次給付，無法保障不確定的未來，包括不確定的存活年限以及不確定的物價與幣值。有鑑於此，國際勞工組織的102、128號公約，皆明確規定：老年、殘廢與遺屬之給付應採定期的年金給付，且應隨物價所得或生活水準調整。由此可見，台灣的一次給付乃是與國際公約相違背的規定。又此等國際公約實爲現代文明國家的最低門檻，因此可說台灣不但不是一個現代文明國家，甚且連最低門檻都未達到。又台灣縱非國際勞工組織的會員國，也非該公約的簽約國，但鑑於憲法第22條的概括條款以及155條社會安全條款的規定，此等公約遂成了憲法的當然內容，而應有其規範效力。準此，台灣當前所實施的一次給付，不但違反國際公約，也違反憲法<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 黃越欽，國際勞工公約與憲法法院—兼論大法官釋字第三七三號解釋，憲政時代，28卷第3期，3-49；郭明政，社會憲法，載：蘇永欽（編），部門憲法，2006，313-352。

又除了必要性的考慮，年金制度的實施復有其急迫性。其可分以下五點加以說明。

其一：由於佔了勞動人口約百分之八十的勞動者未能受到充足的老年、殘廢與遺屬保障，而出現經濟與社會不安全的社會問題。又目前只是此等問題的初期階段。隨著大量工業勞工的退休，此等問題必然日趨嚴重。屆時，不止人性尊嚴無由維護，福祉的社會也無由達成，甚且將因為經濟的不安導致社會的不安，甚至竟而出現政治的不安。

其二：由於軍公教享有極為優厚的老年、殘廢與遺屬保障，甚至出現老年給付超過原有所得的不合理現象<sup>3</sup>，也因而出現社會不平等問題。按此等問題，尤其18%優惠存款的爭議，已不只是社會問題，甚已成為政治議題。此等問題的解決，除了一方面改革軍公教的相關制度外，尤其是降低所得替代率與提升退休年齡，則應儘速實施勞保年金，強化勞工的社會安全給付。果能如此，方能拉近彼此的差異、減少社會的不平等。長期而言，甚且應力求兩者間的諧調，甚至平等待遇。最後，還可依仿美國成例，將兩者加以整合。

其三：近年來再三實施的各種老人津貼已使政府的財政受到極為嚴重影響。按此等津貼乃是在未有完善社會保險年金時期的過渡措施。因此，加強社會保險年金，尤其勞保年金，乃是解決津貼負擔最為重要的對應措施。

其四：按已實施五十五年的勞工保險向來財務穩健，不但未有赤字，甚且積存超過四千億的準備金。但由於勞保採取一次給付的支付方式，再加上過低的退休年齡，而使得勞保存有不當或不需存在的「債務」。如果勞保的現制不改，勞保必然面臨極為嚴重的財務困境。又如果勞保未能提升保費費率，屆時將如公教保險一樣，必須由政府大量的補貼。如果政府無法負擔，則必然引起社會與政治的動盪。屆時，再來進行年金制度的改革，或已時不我與。

其五：目前國人對於國民年金懷有極高的期望，甚至已成為政治壓力。但如果連最基本的勞保年金尚不能實施，何以實施國民年金。就此，直到今日美國、德國僅有勞動年金，而未有國民年金的成例，實深值參考。至於日本雖有國民年金，但也是在勞動年金之後的補充措施。由此可見，縱然國民年金有其必要，例如日本、瑞士、瑞典的成例，但當務之急還是應先實施勞保年金。有了勞保年金，則所有勞保被保險人及其家屬得有保障，則國民年金的需求與壓力必然減少。再者，若能依仿德國成例，讓其他國民自願加入勞保，尤其勞工之眷屬，亦是國民年金得以考慮的一種型態。縱不如此，勞保年金也將是國民年金極為重要的典範。國民年金的制度、財務或可獨立，但仍可委由勞保局代為管理，其制度內涵亦可比照勞保年金。由此可見，勞保年金不但應和國民年金同時規劃、同時實施，甚至應早於國民年金。



<sup>3</sup> 郭明政，年金制度之諧調與整合—以勞工與公教人員老年安全制度之趨近與整合為例之研究，載：郭明政（編），年金制度及其法律規範，1999，261-290頁。

## 參、勞保年金的基本原則

### 一、以國際公約及工業國家為典範

年金制度乃是一個在歐美日國家實施超越百年，而能屹立不搖的制度。又年金制度乃是一個高難度的社會科技與社會工程。因此，年金制度的規劃，絕不能自立規格，奢言創新或輕易以「台灣因素」而自以為是。因此，務必參考工業國家的百年經驗。又此等經驗多已表現在國際公約之上，尤其國際勞工組織102、128號等公約。就此，大法官會議549號，也已特別提示。

### 二、以憲法的實現與維護為前提

年金規劃不只應謹守憲法以社會保險為核心手段（憲法155條）的戒令或憲法委託，同時也應計及自由、平等、生存權、工作權、財產權、以至社會權等基本人權。就此，既有制度中極欠缺的期待保障（年資保留）即與自由、財產權、社會權之保障有違。此外，與軍公教人員的福利差距則是明顯社會不平等的問題。

### 三、在既有體制上進行改革

雖然應力求與國際同步，但亦不能忽視既有的基礎。按勞工保險乃是已有55年歷史的制度，且勞保也有其極為可貴的成就。因此，所有社會年金的改革務必以勞工保險為首要。之後，再以勞保年金為基礎，建立附加年金及國民年金。其次，有鑑於既有制度已有長達55年之歷史，因此要畢其功於一役的將所有老年、殘廢與遺屬給付立即、完全改為年金給付或有實務上的困難。因此，當有過渡措施的必要。就此，賦予一定年齡以上的被保險人（例如40歲或45歲之被保險人）選擇權，或有必要。果如此，此等人於退休時再決定應選擇既有的一次給付或年金給付。果如此，既有的一次給付權利將不會受到影響。果如此，當有助於改革，而不致有太多阻力。惟針對此等一次給付，勞保局（或其他公、民營的保險機構）實有必要開辦自願性的躉繳之壽險年金，在給予稅法上的優惠。果如此，也能將一次給付的缺點予以減少。

### 四、年金體制應以社會保險為主要手段

不論基於國際經驗或憲法規範，勞工的老年、殘廢與遺屬保障務必以社會保險為其主要手段。在社會保險體制之下，舉凡社會保險的基本原則皆應加以遵循。其中，應特別注意到：

一 社會保險原則上以社會風險分攤為目的；其次才考慮所得重分配。如果年金保險嚴格的以保費的額度、年資為計算基礎，則少有如同全民健保的所得重分配效應。惟如果採行最低年金之設計（縱使極短的年資或薪資，但保證可領取一定額度的最低年金）自有所得重分配的效果。此外，如果子女養育期間等免繳保費期間的負擔或失業保險期間的負擔概由年金保險的保險費負擔，也會有所得重分配的效應。惟當擔負所得重分配的任務之後，當使年金體制負擔過多社會任務，而更形複雜。因



此，或應盡可能減少所得再分配的沈重負擔。就此，舉凡服役、子女養育年資的負擔，實應由國家另行編列預算，也就是由來自全民之稅收負擔，而成爲全民的負擔。至於失業期間，則應由失業保險支付保費。

- 社會保險應以社會保險費爲其主要財源，並力求財務自主。在此原則下，除了前述應由國家負擔的特別狀況外，保費不應有國家之補貼，更不應基於職業別而有不同的補貼。如要補貼，所有人等額補貼或依收入而給予不同補貼，皆遠較依職業別補貼更有理由。
- 社會保險年金，不論是德國、美國、日本等國的經驗或是國際公約的規定，皆應以原有生活水準的維持爲目標。亦即，非以所謂最低生活需求之維持爲目標，諸如英國的國民年金。
- 社會保險的財務，應採隨收隨付之財務制度。在此制度下，除了必要的出納準備之外，無有準備金之必要。在此制度之下，保費的收入及費率的訂定，皆以當其收支平衡爲已足。果能如此，自可實施漸進的保費調整，而不致發生不必要的阻力，甚至產生龐大基金管理上的問題。

#### 五、實施附加年金以達成充足之保障

爲了維持原有之生活水準，只有勞保年金，仍有所不足。尤其在勞保年金難以期望將所得替代率提升至60%或70%的前提下，除了勞保年金外，實有實施附加年金之必要。就此，瑞士的強制性職業年金乃是深值參考的制度。

或謂，目前的勞退新制即屬附加保障體制。然此一以個人帳戶爲主的制度，原則上還是一次給付的制度。按此一制度雖有所謂「年金」之設計，但其實是個人帳戶累積總額的分期付款。再者，如果發生幣值或物價的巨大變動，此等個人帳戶將全然失去其保障功能。因此，實有在勞保年金之上另行實施附加年金之必要。此等附加年金當可設計爲自願模式之體制。舉凡選擇附加年金者，當可替代個人帳戶，而除去個人帳戶的提撥義務。經由如此改革，勞工的老年所得當可能達到60%，甚至70%而可趨近於工業國家之水準。

#### 六、應顧及代間公平及家庭政策

所有的社會生活資源（包括老年年金、個人帳戶等）必定來自當代的社會生產。因此，舉凡個人治產、個人帳戶，都無補於人口老化帶來的社會負擔。就此，提升保費、降低給付水準外及延後退休年齡，皆屬可能的對應措施。惟最爲根本者，乃是必須有源源不絕的下一代。下一代的延續，乃是年金制度得以延續的必然保證。準此，下一代的養育乃是全社會的共同責任。準此，所謂代間契約，已不再是工作者與退休者的兩代契約，而是三代契約。有鑑於此，除了應實施子女津貼、養育津貼等社會扶養制度外，父母因生育、養育子女的經濟負擔，亦應儘可能獲得社會援助。因此，照顧子女期間的保費，應由國家負擔。



## 七、力求與其他職業之平等對待

爲了解決台灣軍公教與非軍公教一國兩制的福利差距與社會不平等，務必儘速實施勞保年金與附加年金。果能如此，方可拉近彼此的差距。除此之外，也應對軍公教的過度福利加以改革，否則永遠無法彌平此等社會不平等。

## 肆、勞動年金的規劃重點

### 一、一次給付改爲年金給付

將一次給付改爲定期的年金給付，乃是當前改革的重點。果如此，則應盡可能全面改制，因此除了老年給付之外，殘廢與遺屬給付也應一併改革。又殘廢給付除了全殘之外，部分殘廢也有必要實施年金給付。如果目前不實施，也應是下一階段的改革重點。

### 二、應隨物價、薪資水準調整給付水準

爲了達成社會保障的功能，務必依照國際公約之規定，採行隨物價及薪資變動而調整之年金調整制。

### 三、隨收隨付之財務制度並以漸進之方式調整保費

目前的保費過低，如不加以調整，必然會發生嚴重短缺現象。但有鑑於社會保險隨收隨付的特別屬性，因此無須立即過度調高費率。費率的調整不但應採漸進的方式，甚且應以當期收支平衡爲已足。

### 四、期待保障制度

目前所欠缺的期待保障，也就是離職者未能保留年資以及請領勞保給付的現制，應立即改善。今後，只要有一定的投保年資（五年或十年），縱然不再是勞工保險的被保險人，但其年金請求權仍應受到維護，亦即於條件成就時（老年、殘廢或死亡），仍可依其年資主張其年金給付。果能如此，勞工的勞動自由、財產權、社會權方能受到保障，社會安全制度的目標也才能實現。

### 五、以終身投保薪資爲基礎計算年金額度

不應再以最後三年之投保薪資計算年金，而依其終身的保費爲基礎。如此，所有人依其實際的保費貢獻領取年金，而符合社會公平。此外，也可消除退休前突然提升投保薪資的問題。此外，薪資以多報少的問題，也將受到重視，而可以獲得糾正。

### 六、隨平均壽命延長而調整退休年齡

目前的退休年齡乃是不合理的過低。服務25年，也就是最早在40歲可以退休的現制，務必修改。因此，絕對有必要將退休年齡提升。就此，或應以工業國家多屬採行的65歲爲標準。惟在過渡時期或

可低於65歲（例如先規定為60歲），之後在逐年延長。

### 七、採行延退與部分退休制度

有鑑於所有的生活資源必來自當期的社會生產，因此除了延長退休年齡，還應有延退，甚至部分退休的制度設計。就此，當有特別的加給，以為誘因。

### 八、殘廢者復健、職業重建及就業促進措施

讓殘廢者得以獲得復健、職業重建，進而得以重返職場，乃是殘廢給付的優先選項。因此，除了金錢給付之外，亦應有充足的復健與職業重建，甚至就業促進措施。

### 九、遺屬應以受實際扶養者為限並應加強遺屬之就業促進

如同大法官會議549號所提示，遺屬給付應以實際受其扶養者為限，尤其配偶與未成年子女。又為了防止福利依賴，配偶，尤其得以期待其工作之配偶，應提供就業促進的相關給付。此等給付，遠比金錢的給付更為重要。

### 十、子女扶養期間之保費應由國家支付並肯認離婚者年金請求權

就經續會所特別強調的「性別」議題，前述子女的養育期間的保費，即是與性別具有密切關連。由於家管的工作，多數仍為女性，因此子女養育期間的保費補貼，即是對多數女性家庭工作的肯定與應有的給付。此外，家庭主婦對於家庭的貢獻，應使她得以獲得應有的年金期待利益（通常應為一半）。此等期待利益，於離婚時應轉化為離婚者得以獨立主張的個人權利。此等年金權利分化的制度，若不在勞保條例中規定，則應在親屬法中加以規定。

## 伍、結語

本文首要指出者，乃是勞保年金的必要性與急迫性。如果此一改革得以成功，台灣人民的福祉，將有極為明顯的提升。將是全民健保之後，最為龐大的社會工程。果能如此，台灣當能在經濟奇蹟、政治改革之後，再創社會奇蹟。

又為了達成此一改革，本文特別提出了七大原則與十大重點。其中，再次強調的，乃是不能閉門造車，自創規格。就此，工業國家及國際公約皆已提供了至為可貴的資訊與經驗，因此無由惶恐。

最後，再次提及的，社會福利的建制、改革乃是一種社會程序，其需要社會實踐的檢驗與永無止境的社會改革。因此，以上的原則、重點都只是必要的基點。國外的經驗，也只是必要的參照。更為重要的是，實際的運作與在此之上不停息的改革。因此，能有依計畫完成改革並付諸實施，乃是最為關鍵的要素。

（本文作者 政治大學法學院勞動法與社會法研究中心教授）

# 勞資爭議處理法與仲裁法 在勞資爭議處理中所面臨之 困境探討



古松茂

## 壹、前言

勞資爭議處理法（以下簡稱本法）自民國七十七年六月二十七日第四次修正實施後，勞資爭議中之權利事項爭議明定不可依該法之仲裁制度仲裁，導致權利事項爭議於調解不成後只得循司法訴訟解決，縱然本法於修正後明定司法院必要時得設勞工法庭，但由於經濟弱勢之勞工，普遍對訴訟懵懂及

畏懼，因此循司法訴訟解決之案件並不普及<sup>1</sup>，而調整事項之勞資爭議亦由於國內工會實力不夠，欲達成調整事項之勞資爭議之案件寥寥無幾（表1），因此修正後本法之仲裁制度幾乎只是聊備一格之裝飾品，從七十七年六月二十七日迄今僅九件仲裁案（表2）。

民國八十七年十二月二十四日仲裁法開始實施後，為

表1 歷年來權利事項與調整事項勞資爭議比例

年度	爭議案件	權利事項		調整事項	
	件數	件數	百分比	件數	百分比
七十九年	1,860	1,840	98.92	20	1.08
八十年	1,810	1,783	98.51	23	1.27
八十一年	1,803	1,783	98.89	18	1.00
八十二年	1,878	1,847	98.35	27	1.44
八十三年	2,061	2,042	99.08	16	0.78
八十四年	2,271	2,261	99.56	9	0.40
八十五年	2,659	2,647	99.55	10	0.37
八十六年	2,600	2,592	99.69	6	1.23
八十七年	4,138	4,127	99.73	7	0.17
八十八年	5,860	5,845	99.74	10	0.17
八十九年	8,026	8,011	99.81	15	0.19
九十年	10,955	10,932	99.79	11	0.10

1.以民國91年為例，該年地方法院新收勞資爭議件數851件，而當年台灣地區勞資爭議件數14017件，協調或調解不成立者6313件。換言之只有13.5%之比例循司法之勞工法庭處理。



表2 勞資爭議仲裁案件一覽表

公司名稱	申請仲裁時間	結果	備註
苗栗汽車客運公司	77.08.08	達成和解 (77.08.23)	依職權交付
新營汽車客運公司	77.10.08	達成和解 (77.11.10)	依職權交付
台灣航勤公司台北分公司	78.02.01	達成和解 (78.02.02)	依職權交付
台達化學工業公司	78.02.04	達成和解 (78.05.09)	依職權交付
台灣航勤公司高雄分公司	78.09.08	作成仲裁書 (77.11.10)	依職權交付
基隆汽車客運公司	81.06.19	作成仲裁書 (81.07.28)	依職權交付
宜蘭汽車客運公司	81.09.23	公司改組 (81.11.05)	依職權交付
偉聯運輸股份有限公司	89.02.15	作成仲裁書 (89.10.25)	依職權交付
中國石油公司	92.08.26	仲裁駁回 (91.12.03)	依職權交付

勞資爭議中之權利項爭議開啓了仲裁之門，但由於一般勞資大眾對仲裁法認識不足，以及如何進入仲裁亦不甚瞭解，形成專設之勞資爭議仲裁機構英雄無用武之地（目前仲裁案件仍為個位數），如任令其閒置頗為可惜，亦將辜負政府及民間團體熱心人士之苦心。

## 貳、現行勞資爭議處理法仲裁制度架構

本法於民國七十七年第四次修正後，因為精省關係復於民國八十九年第五次修正少部分條文，除第五次之修正僅修正第三條之主管機關不涉及實質內容外，實際上僅修正第三十條之仲裁委員之資格及遴聘辦法，民國七十七年第四次之修正版本，亦即現行本法作了大幅度修改，其修改重點有一、擴大適用對象，二、界定勞資爭議種類，三、設置勞工法庭，四、明定仲裁適用規定，五、取消刑事罰提高行政罰鍰金額。我們認為這是一次進步之立法，但是正如前面所言勞資爭議所涉及之範圍則甚廣，各級政府在執行時仍不免發生諸多窒礙難行之處，給行政機關帶來一些困擾，有者透過行政解釋程序解決，有者透過司法途徑解決。其仲裁制度架構如下：

(一)適用對象：僅適用於調整事項之勞資爭議。（§ 24）

(二)性質：行政仲裁：具準司法裁判。（§ 35-1）

(三)依據：勞資爭議處理法第三章

(四)種類：

1、任意性仲裁：勞資雙方當事人因調解不成立申請而仲裁。（§ 24-1）

2、直接性仲裁：勞資雙方同意不經調解而直接進行仲裁。（§ 24-3）

3、強制性仲裁：主管機關認情節重大，依職權交付仲裁。（§ 24-2）

(五)機關：屬非常設機關：主管機關於受理後五日內組成仲裁委員會，置九至十三委員（主管機關指派三至五人代表，雙方當事人選定三至四人），由主管機關代表一人為主席。（§ 29）

(六)仲裁程序：

1、組成仲裁委員會。（§ 29-1）

2、召集會議，指派委員調查。（§ 36）

- 3、進行調查及擬定解決方案。（§36）
- 4、委員會開會討論，達成結果。（§32）
- 5、仲裁成立：經仲裁委員三分之二以上出席，四分之三以上決議通過或經二次會議，無法作成決議，經第三次多數決議通過而成立。（§32）
- 6、仲裁效果：
  - (1)勞資爭議經仲裁者，視為爭議當事人間之契約；當事人一方為勞工團體時，視為當事人間團體協約（§21條）
  - (2)仲裁成立當事人之一方不履行其義務時，他方當事人需先向該管法院聲請裁定准予強制執行後，始得向執行法院聲請強制執行，並免繳裁判費（§37條）
  - (3)勞資爭議當事人對於勞資爭議仲裁委員會之仲裁，不得聲明不服。（35條）
- 7、仲裁執行之駁回：（§38條）
  - (1)仲裁內容係命當事人為法律上所禁止之行爲。
  - (2)仲裁內容與仲裁標的之爭議顯屬無關或性質不適用於強制執行者。
  - (3)依其他法律不得為強制執行者。
  - (4)違反本法仲裁之規定者。

現行本法雖將勞資爭議之種類擴大，但權利事項爭議不得依本法之仲裁制度仲裁，導致權利事項爭議於調解不成後只得循司法訴訟解決，有美中不足之感。縱然本法於修正後明定司法院必要時應設勞工法庭，司法院亦立即在諸多地方法院設置勞工法庭<sup>2</sup>，但訴訟程序完全依照民事訴訟法之程序辦理，完全失去勞工各界所期待之勞工法庭設置之目的。由於經濟弱勢之勞工，普遍對訴訟懵懂及畏懼，因此循司法訴訟解決之案件並不普及，而調整事項之勞資爭議亦由於國內工會實力不夠，無法與雇主或雇主團體進行協商交涉，因之調整事項之勞資爭議寥寥無幾，因此現行勞資爭議處理法之仲裁制度幾乎只是聊備一格之裝飾品。所幸勞資爭議處理法又提修正案，修正後之本法，對權利事項之爭議將得依本法之仲裁制度仲裁，爾後權利事項之勞資爭議，只要當事人雙方書面同意，即可進入仲裁，唯此種仲裁仍屬行政仲裁。

### 參、仲裁法之仲裁制度架構

仲裁亦稱公斷，係由爭議之當事人以合意將其紛爭交由第三人（仲裁人）加以判斷，以解決紛爭之制度。商務仲裁條例自民國五十年公布施行，於七十一年、七十五年二度修正，但由於社會、經貿

2.司法院秘書長77年7月15日77秘台廳（4）字第01677函：本院為配合勞資爭議處理法之修正，已指定台灣高等法院及其台中、台南、花蓮分院、台灣台北、桃園、台中、彰化、台南、高雄地方法院以及台灣台北地方法院板橋、士林分院應各於77年7月16日分別設立勞工法庭。其餘台灣各一審法院及福建金門地方法院，則應於同年月日起指定專人辦理勞資爭議事件，而以勞工法庭名義行之。

環境之重大改變，法務部特參考外國立法例，將該條例之名稱修正為仲裁法，該法已於八十七年六月二十四日修正公布，並於同年十二月二十四日施行。茲就該法之仲裁制度臚陳如下：

(一)適用對象：當事人訂立仲裁協議者（§1-1）

(二)性質：準司法裁判。

(三)依據：仲裁法

(四)選定仲裁人（組成仲裁庭）：

- 1、未約定仲裁人及其選定方法者，由雙方當事人各選一仲裁人，再由雙選定之仲裁人共推第三仲裁人為主任仲裁人。（§9-1）
- 2、仲裁人於選定後30日內未共推主任仲裁人者，當事人得聲請法院為之選定。（§9-2）當事人之一方於收受他方選定仲裁人書面要求後30日內未達成協議時，當事人一方得聲請法院為之選定。（§9-3）但仲裁事件由仲裁機構辦理者，由該仲裁機構選定。（§9-4）
- 3、仲裁協議約定由單一之仲裁人仲裁，而當事人之一方於收受他方選定仲裁人書面要求後30日內未達成協議時，當事人一方得聲請法院為之選定。（§9-3）
- 4、當事人之一方選定仲裁人後得以書面催告他方於受催告之日起，14日內選定仲裁人。（§11-1）  
仲裁庭應於接獲被選為仲裁人之通知日起10日內決定仲裁處所及詢問期日

(五)仲裁程序：

- 1、當事人將爭議事件提付仲裁時，應以書面通知相對人。（§18-1）
- 2、自相對人收受提付仲裁之通知時開始。（§18-2）
- 3、仲裁進程序，當事人未約定者，仲裁庭應於接獲被選為仲裁人之通知日起10日內決定仲裁處所及詢問期日，通知雙方當事人，並於6個月內作成判斷書；必要時得延長三個月。（§21-1）
- 4、仲裁庭應予當事人充分陳述機會，並就當事人所提主張為必要之調查（§23）
- 5、詢問終結10日內作成判斷書，仲裁人應於判斷書原本簽名。（§33）（§33-2）
- 6、仲裁效果：仲裁判斷之效力與法院之確定判決有同一效力。（§37）
- 7、仲裁判斷執行之駁回：（§38）
  - (1)仲裁判斷與仲裁標的之爭議無關或逾越仲裁協議之範圍者。
  - (2)仲裁判斷應附理由而未附者。
  - (3)仲裁判斷係命當事人為法律上所不許之行為。
- 8、仲裁費：
  - (1)非因財產權而聲請仲裁者，應繳納仲裁費新台幣九千元。（仲規§26）
  - (2)因財產權而聲請仲裁者，依仲裁金額分段計算：（仲規§25）

- A、仲裁金額六萬元以下三千元
- B、六萬元至六十萬元以內者，超過六萬元部分乘以4%
- C、六十萬元至一百二十萬元以內者，超過六十萬元部分乘以3%
- D、一百二十萬元至二百四十萬元以內者，超過一百二十萬元萬元部分乘以2%
- E、F、G：（略）

從以上架構得出仲裁法之仲裁優點有以下幾點：

- (一)迅速：自仲裁人接獲被選任為仲裁人之通知日起，應於六個月內作成仲裁判斷，至遲不得超過九個月。一經判斷，即告確定。
- (二)經濟：一般低於訴訟費用，尤其財產標的越大者越省，即使財產標的小者，因可省去律師酬勞，相對之下亦比較經濟實費。
- (三)保密：仲裁程序秘密方式進行，尤其仲裁判斷之評議係絕對不公開，仲裁判斷及其相關資料，除當事人同意或法律明文規定外，不得對外公開。
- (四)仲裁判斷前，當事人亦得和解，和解書與仲裁判斷有同一效力。
- (五)專家判斷：將爭議事件交由學者、專家判斷，更具準確。
- (六)仲裁優先訴訟：仲裁協議，一方不遵守，另行提起訴訟時，法院應依他方聲請裁定停止訴訟程序。

## 肆、勞資爭議處理法與仲裁法在勞資爭議處理中所面臨之困境

### 一、勞資爭議處理法部分

勞資爭議係私權爭議之一種，本法既已將法律糾紛之解決納入，眾所周知，勞資爭議貴在迅速解決，世界各國為有效解決勞資爭議都訂定專法處理，我國亦不例外，迅速有效解決勞資爭議，乃國家建立勞資爭議處理法之主要目的，亦符合人民利益之期待，唯現行本法實施多年，仲裁制度乏人問津，幾乎形同虛設，其問題癥結如下：

#### (一)調整事項之爭議太少

本法原先之設計，即在處理集體勞資關係事件，對非法律關係之利益調整案，透過力量解決或經由仲裁解決係屬合理之方式，唯查從民國七十七年起，每年國內勞資爭議案件幾乎都屬權利事項爭議，調整事項之爭議鮮少超過1%者，絕大部分年代調整事項之爭議件數維持在0.2%，背後之原因令人費解。是否國內產業工會不發達？是否國內產業工會不懂運作調整事項之爭議？抑或國內工會太溫馴或太無能？總之，因調整事項之爭議太少，當然本法之仲裁即英雄無用武之地。



(二)排除權利事項爭議之仲裁：現行本法雖將勞資爭議之種類擴大，對個別權利事項爭議亦明定處理程序，美中不足者，無論是大陸法系或是英美法系之國家，於處理私權之勞資爭議不外乎法庭（勞工法庭）或仲裁機構，我國雖亦明定法院為處理權利事項爭議，必要時應設勞工法庭，但與歐洲各國之勞工法庭相差甚遠，非但曠日費時，還勞民傷財。美國勞資爭議大體有二種，一為因團體協約而起，另一為因勞工關係法而起之勞資爭議，前者於廠場之自行處理無效後，幾乎都經由仲裁方式解決，而我國勞資爭議處理法之處理落得兩頭落空，排除權利事項爭議之仲裁方式，應於修法時改正。



(三)仲裁委員人數過多，人選素質參差不齊：我國勞資爭議處理法之仲裁設委員9-13人，且主管機關指派委員人數3-5人，此種龐大之仲裁庭，對於仲裁之品質及仲裁之判斷將會產生嚴重困擾，尤其主管機關具舉足輕重之角色，難免會受縣市政府首長之意志左右，又有球員兼裁判之嫌。至於人選素質，從七十七年至九十年間因本法對仲裁委員之資格毫無限制，僅所謂『公正並富學識經驗』八字箴言，因之早期之仲裁委員素質參差不齊，為人詬病。如此之仲裁制度，如真用之於權利事項爭議之仲裁，恐亦無法有效處理。九十年修正本法第三十條後，勞委會訂定勞資爭議仲裁委員遴聘辦法後始有改善，但與仲裁法之仲裁人資格仍有差距。

(四)無法強制執行：依勞資爭議處理法之仲裁，經法院裁定准予強制執行後免繳裁判費，聲請強制執行時，免繳執行費。唯仲裁之內容是否適法、可能、明確或正當，涉及能否強制執行，按調整事項之勞資爭議，非屬具體權利義務上之爭議，應不具給付之性質，從而不適於強制執行，似不得聲請法院裁定准予強制執行、實務上八十一年發生在基隆客運之勞資爭議仲裁，勞方聲請強制執行時即被台北地方法院裁定駁回，勞方向高院抗告亦被駁回。法院駁回之理由是勞方聲請仲裁事項係調整事項之勞資爭議，且仲裁主文第三項復要求勞資雙方均應於三個月內提出具體理由及數據等有關資料以供仲裁，法院以此更認定本案尚未仲裁。有人認為對勞動條件之主張繼續維持或變更之爭議，尚未有權利受損，即使仲裁後，因債務人不履行涉及違約後，造成權利事項之勞資爭議後，載明財產之給付之請求於調解成立後始得強制執行，然而調解不成又如何？

(五)行政權過度介入：勞資爭議處理法第二十四條第二項規定：主管機關認為情節重大有交付仲裁之必要時，得依職權交付仲裁，並通知勞資爭議當事人。此之謂主管機關之強制仲裁，除紐西蘭、澳大利亞，以及日本對國營事業之爭議行為有強制仲裁外。民主國家鮮少有如此制度，此比之往昔之本法（32年版）一方申請即應進入仲裁者更不合法理。另外本法之仲裁庭委員人數，主管機關指派之

人數比例多於勞資任何一方，容易掌控、左右仲裁方案，被批評為球員兼裁判，造成行政權過度介入。一般資方都懷疑政府勞工行政單位較傾向偏愛弱勢勞工，因此不願仲裁。

(六) 仲裁法律效果具有既判力，且無救濟途徑：依本法三十五條第一項之規定，爭議當事人不得對仲裁聲明不服，同條第二項規定，仲裁結果又將視同勞動契約或團體協約，形成另一種新的權利義務，復依同法第三十七條規定，當事人一方不履行義務時，他方當事人得聲請強制執行，換言之，仲裁法律效果具有既判力、實質力及執行力，一般資方都起戒心，從七十七年至今之九件調整事項勞資爭議仲裁案，全部皆屬主管機關依職權交付仲裁，即可印證。

## 二、仲裁法部分

仲裁法之前身為商務仲裁條例，為加強對當事人之保障，尊重當事人自治，確保仲裁人及仲裁程序公正性，以及「國際化、自由化」之指導原則，於八十七年作重大修正，復於九十一年七月小幅修正。修正後之仲裁法，擴大了適用範圍，不再踰限於商務上之糾紛，凡繫爭之財產上權利或法律關係得由私人以自由意思加以處分者，均得以訂定仲裁協議，以仲裁方式解決之。

行政院勞委會獲悉該法實施後喜出望外，認為勞資爭議處理法之權利事項爭議無法以仲裁迅速解決之困境，終於得到了補救，隨即於八十八年輔導相關團體籌備「中華民國勞資爭議仲裁協會」之機構，該協會歷經近兩年之籌組，終於民國九十年八月十日正式成立。經過該會努力，各種規則亦都設置完成，仲裁人亦都建立，可說萬事具備，目前只欠東風，所謂東風者，案源也。俗話說：巧婦難為無米之炊。希望該協會多加宣導，各級勞工行政主管機關從旁協助，務使該會能確實發揮功能，達成「民間法院」之目標。



分析仲裁法未能落實於勞資爭議之原因，拙見如下：

(一) 全國勞工對仲裁法仍太陌生：仲裁法之前身為商務仲裁條例，該條例本僅為商務糾紛而設，長期以來本與勞工無涉，今忽然將勞資爭議納入，莫說全國勞工與資方不知，其實各級勞工行政人員亦不熟悉，因之中華民國勞資爭議仲裁協會今後如何配合法務部、勞委會以及直轄市、各縣市政府加強宣導，慢慢深入人心，廣為週知，使該法成為促進勞資和諧之重要法律。

(二) 國內勞工對集體勞資關係之協商仍不發達：國內勞動三權，長期以來就停滯不前，近五年來更呈現倒退現象，此從基層產業工會家數減少，團體協約家數減少，我國團體協約法第一條第二項第

四款明定「關於勞資糾紛調解機關或仲裁機關之設立或利用」亦為勞動關係，以當時之勞動三法立法精神，似允許當事人合意設立之勞資糾紛調解機關或仲裁機關，其優先程序更甚於公設機關，即使現在亦有其存在價值。另外台灣地區罷工亦難得一見，更印證國內集體勞資關係仍處於一片荒蕪，儘管勞委會成立近二十年，每年大力宣導，成效仍不顯著，真不知問題出在何處。

美國現行有效的團體協約為數約十七萬五千個左右，絕大多數之團體協約都是單一之小型企業與其受僱勞工之工會所簽，另外有一七三三個大型協約，不過光是此一七三三個大型協約所含蓋之勞工人數即高達八百多萬人<sup>3</sup>，上開約十七萬五千個左右團體協約，其中95%左右訂有仲裁協議。而我國由於團體協約家數少（目前僅有33家），對仲裁協議之制度不流行，勞工長期所受到之教育思維，遇有爭議即找尋政府評論、申訴、協調，以上行不通時才到法院解決。甚至於就雇主、貿易商之商業紛爭，商務仲裁協會縱使於民國四十六年就已成立，然文獻告訴我們，於民國七十九年台北市法商馬特拉與台北市政府之賠償爭議之仲裁案前，中華民國商務仲裁協會每年處理之仲裁案件也都是個位數，由此可知，仲裁制度在我國實有賴各界大力推動，尤其勞資爭議近年來每年逾萬件以上，仲裁制度更顯示其重要。

(三) 仲裁費用：現行勞資爭議處理法之調解與仲裁是免費的，相形之下仲裁法之仲裁要收費，縱然其收費較訴訟費低廉（小額訴訟除外），勞工仍有負擔，尤其有財產標的之案件採累進收費，無形中也產生壓力，但仲裁猶如訴訟一般，仲裁費是敗訴者負擔，依經驗法則，歷年來權利事項之勞資爭議，可歸咎於雇主違法或違約者約75%，以上因之仲裁費用之問題，如多加宣導可消除勞工大眾之疑慮。

(四) 資方不願仲裁：就經濟實力而言，勞資之間經濟實力相差懸殊，資方大多希望透過司法訴訟解決，司法訴訟除簡易案件外，一般可到三審。而仲裁之判斷，與法院之確定判決，有同一效力。換言之，仲裁是一審定讞，此與一般資方欲假冗長之程序，瓦解勞工意志之心念相違。我國雖已有勞工法庭，但訴訟程序及訴訟費用則完全依民事訴訟法之規定，除此之外，還得找律師，給付律師酬金等等，加上法庭森嚴，一般人民望而卻步，訟則終兇之思想深植民心，因此，許多爭議發生後，勞工寧願吃虧，寧願犧牲，達成資方不願仲裁之目的。

(五) 勞工過度倚賴政府：自從民國三十六年十一月一日制定動員戡亂期間勞資糾紛處理辦法後，凡工礦、交通、公用事業發達之地區，為謀勞資問題之迅速解決，以安定生產秩序，均得呈准設置勞資評斷委員會，隸屬於縣市政府。因之政府遷台後所有上開行業之勞資爭議事件，均由政府主動介入處理。然而許多之個別糾紛案件，因勞資爭議處理法被束之高閣，雖無法查出何時被凍結，但從官方

3.參見行政院勞工委員會95年度勞資爭議行為學術研討會手冊1-2-15頁，潘世偉-勞資爭議行為與美國勞資關係發展文章。

統計數字上，歷年來（指民國三十八年至七十六年）幾無依勞資爭議處理法調解或仲裁之案件數，個人推測當時台灣地區各縣市政府殆皆相循日據時期之斡旋方式處理（因政府遷台後絕大部分基層行政人員皆為本省籍人士），或者是政府以行政解釋，例如依內政部四十九年十一月五日台內勞字第42361號令開：「查協調勞資關係，協調勞資爭議，為各級勞工行政主管官署重要職掌，勞資爭議案件所涉人數，雖未符合勞資爭議處理法第一條規定，仍應予受理。又勞資糾紛依動員戡亂期間勞資糾紛處理辦法之規定處理時，在交付評斷前，可依據職掌先予協調」<sup>4</sup>，是以協調方式取代本法之調解與仲裁。協調因非屬法規體制，較具彈性，行政人員無職務期間之拘束，因之也樂此不疲。往昔於戒嚴時期，政府官員說的話形同聖旨，由縣市政府官員居間協調，勞資雙方皆有台階下，協調達成協議之成功率幾乎95%以上。

（六）未充分利用協調或調解機制取得仲裁協議：有關現在或將來之爭議，當事人得訂立仲裁協議。」，「仲裁協議應以書面為之。當事人間之文書、證券、信函-----，足認有仲裁合意者，視為仲裁協議成立。」，「當事人間之契約訂有仲裁條款者，該條款之效力，應獨立認定；其契約縱不成立、無效、-----不影響仲裁條款之效力」分別於仲裁法第一、第三條明定。故各縣市政府行政人員或民間中介團體之協調人員於協調、調解權利事項之勞資爭議個案時，如雙方僵持無法達成協議時，請勿再記載「本案係屬權利事項之勞資爭議，因雙方各執己見，無法達成協議，建請循司法途徑解決」，可否修改為「本案係屬權利事項之勞資爭議，雖調解（協調）不成，但當事人雙方同意將本爭議案交由中華民國勞資爭議仲裁協會仲裁」，如此即符合前揭仲裁法第一、第三條規定，取得仲裁協議（範例如附件1、附件2）。縱然該調解（協調）不成立，但該紀錄中之仲裁協議仍然獨立生效。

## 伍、勞資爭議處理法修正案之仲裁機制與仲裁法仲裁機制之比較

勞資爭議處理法修正版中，對權利事項之勞資爭議，只要當事人雙方合意共同向當地勞工行政主管機關申請仲裁，即可進入仲裁，開啓了我國行政仲裁權利事項之勞資爭議先河，我們當然歡迎這項進步之修法，因為讓爭議當事人多一項選擇解決問題之管道，是政府便民德政。唯政府開啓此一扇門，它的效益如何有待觀察。猶記民國七十七年，本法修正前之數十年間，多少基層工會、總工會、聯合會一再向政府建議設置勞工法庭，他們當時總認為只要有了勞工法庭，一切勞資爭議皆可迎刃而解，但是當本法設置勞工法庭後，權利事項之勞資爭議不減反增，而且治絲益焚，令勞工大失所望。但願行政仲裁權利事項之勞資爭議，其結果不會重蹈覆轍。不過因為行政仲裁是免費，且處理期間較短，法律效果強等等對勞方而言應是有利之誘因，我們寧可相信它必將發揮很大的作用，擺脫現行本法對調整事項爭議仲裁案件極少之迷思。

4.參見簡良機著勞資爭議立法規範及處理制度之研究，80年、五南圖書出版、頁458



然則，本法對權利事項爭議之仲裁，畢竟仍屬於行政機關仲裁，雖則仲裁委員之人選，主管機關已無指派之人選，但所有事務性之作業，仍以主管機關名義行之，包括仲裁委員會作成仲裁判斷書，皆須報由主管機關之名義送達雙方當事人。因之，主管機關之意志是否會發生影響力，其公正性將受挑戰。另者，仲裁人（委員）之素質，是否涉及仲裁判斷品質，亦將是決定本法對權利事項爭議之仲裁績效。

本法修正案中明訂：權利事項勞資爭議經當事人雙方合意，依仲裁法所為之仲裁，其效力依該法之規定。這是本法為多元解決權利事項勞資爭議之規範。觀察仲裁法第三十七條第一項：「仲裁人之仲裁判斷於當事人間，與法院確定判決，有同一效力。故仲裁判斷具有訴訟法上之既判力，如一方當事人拒不履行時，他方當事人得聲請法院強制執行。就兩法之法律效果言，應屬一致，但依兩法之屬性，本文前段曾述及近五年來中華民國勞資爭議仲裁協會成立迄今，為何申請案件仍屬偏低，該會似應加強宣導，俟本法修法通過，在勞委會及各縣級縣市政府大力宣導下，仲裁制度普遍受到認同後，屆時兩套仲裁制度同時運作，各有優點。對我國勞資雙方之和諧，對勞工權益之保障，對生產秩序之穩定，必將發生重大影響。茲就兩法之制度表列如下頁附表：

## 陸、結語

勞資爭議處理機制於現階段並存有多元管道，仲裁無疑是一種訴訟外之一種訴訟制度，幾乎所有工業化之先進國家於百年來或數十年來所共同採行演變之優良機制。我國早於民國十九年之團體協約法已有明定，勞資當事人得基於私法自治之原則，自行協調設立解決內部紛爭之仲裁機關，至於公設仲裁機關與勞資私設仲裁機關自行協調設立之私設仲裁機關孰優？法律上雖無明文，不過解釋上應予私設仲裁機關優先，蓋公設仲裁機關惟有於無協定之私設仲裁機關或其不為活動時，始有發動之必要。從而尊重當事人之合致之意思，任其自動解決其內部紛爭，乃維持勞動和平最高原則。晚近學者、政府官員應體察立法善意，重新思索，於本法修正案中，是否應予法律中明定其優先權，或明定一般登記規則，尤其本法第七、第八條之所謂調解、仲裁期間，是否包括所謂之私設調解、仲裁機關更應釐清。總之，本法或仲裁法於處理勞資爭議之同時，如何配合團體協約法自行協調設立解決內部紛爭之調解或仲裁機關，達成私法自治之原則。

（本文作者：行政院勞工委員會勞資關係處專門委員）

附表 仲裁法與勞資爭議處理法之比較

類別 項目	仲裁法之仲裁	勞資爭議處理法之仲裁（權利事項） （修法後）
法律依據	仲裁法	勞資爭議處理法
要件	仲裁協議（合議）。（§ 1-3）	雙方共同申請（合意）。（§ 22-1；§ 22-2）
受理機關	仲裁機構	直轄市或縣市主管機關（§ 22-1）
裁決人選	未約定仲裁人及其選定方法者，由雙方當事人各選一仲裁人，再由雙選定之仲裁人共推第三仲裁人為主任仲裁人。（§ 9-1）	1、當事人各選定1人。 2、由當事人所選定之仲裁委員共同選定3人或5人（§ 26）
進行方式	詢問、陳述、調查、證人到場、判斷（得適用衡平原） 判斷之評議不得公開	開會、陳述、調查、判斷
時間	六個月內做成判斷必要時得延長三個月。（§ 21）	1、申請20日內組成仲裁委員會，並應3日內開會。（§ 25；§ 29-1） 2、開會十日內調查事實報告委員會（§ 29-1） 3、調查結果提出後20日內作成判斷，必要時得延長10日。（§ 29-2）共需時間53-63天
決定法定人數	合議仲裁庭之判斷、過半數意見定之（§ 32）  合議仲裁庭之意見不能過半者，除當事人另有約定外，仲裁程序視為終結（§ 32-4）	五人組成仲裁委員會須全體出席，過半決議。 七人組成仲裁委員會須有2/3出席，出席3/4同意（§ 30）
效力	1、仲裁判斷與法院確定判決有同一效力。（§ 37） 2、仲裁判斷前成立之和解與仲裁判斷有同一效力。（§ 44）	1、與法院之確定判決，有同一效力（§ 33-1） 2、和解成立者，與本法成立之調解有同一效力。（§ 32）
救濟	除有撤銷原因得提起撤銷判斷之訴外，不得聲明不符。	當事人準用仲裁法第五章之規定，對於他方提起撤銷仲裁判斷之訴。
費用	按仲裁標的金額逐級累加繳納仲裁費（由4%—0.5%，標的金錢愈高仲裁費相對減低）。（仲規§ 25）	免費。
仲裁人資格	1、曾（現）任國內、外仲裁機構仲裁事件之仲裁人者。 2、曾（現）任法官、檢察官、律師及其他依法具有專門職業及技術職業資格人員，具三年以上經驗者。 3、曾（現）任教育部認可之國內、外專科以上學校之法律、勞工、社會學科助理教授以上之教師，具三年以上教學經驗者。 4、曾任薦任七職等以上之行政職務，並負責處理勞資爭議、勞動條件或法制工作，具三年以上之經驗者。 5、具大學以上學歷，並曾（現）任下列職務之一，具六年以上之經驗者：(1)雇用勞工五十人以上之事業單位，代表雇主處理勞工事務之經理級以上職務。(2)縣（市）以上勞、雇團體或民間中介團體之理、監事（或相當）職務。	1、曾任實任推事、法官或檢察官者。 2、曾執行律師、會計師、建築師、技師或其他與商務有關之專門職業人員業務五年以上者。 3、曾任國內、外仲裁機構仲裁事件之仲裁人者。 4、曾任教育部認可之國內、外大專院校助理教授以上職務五年以上者。 5、具有特殊領域之專門知識或技術，並在該特殊領域服務五年以上者。

## 附件 仲裁協議之參考範例

仲裁制度是基於『私法自治原則、契約自由原則』而設立之私法紛爭自主解決的制度，當事人基於『仲裁協議』（Arbitral Agreement）—即於紛爭發生前訂立仲裁條款（Arbitral Clause）或紛爭發生後訂之仲裁契約（Arbitral Contract），將其由一定法律關係或由一定法律關係所生之爭議，提付私人『仲裁人』所組成之『仲裁庭』，經由仲裁庭所主持的『仲裁程序』，作成於當事人間終局確定且具有拘束力之『仲裁判斷』（Arbitral Award）。是故，仲裁協議為將爭議提付仲裁之依據，為確保當事人之權益，如何訂立言簡意賅且具法效性之仲裁協議更顯重要。茲有參考範例如下。敬請斟酌採用。

### 一、示範契約之仲裁條款（Arbitral Clause）

簽訂勞動契約或團體協約時，本會建議您契約中的仲裁條款可以如下書寫：

第            條            凡因本契約發生的或與本契約有關的一切爭議，契約雙方一致同意提請中華民國勞資爭議仲裁協會按照其仲裁程序實施辦法進行仲裁。

註：1、本仲裁條款於簽訂契約時作為仲裁協議使用。

2、必須準確寫明聲請仲裁機構名稱及仲裁事項。

### 二、示範仲裁契約（Arbitral Contract）

如果您願意將已發生而於爭議發生前並未訂立仲裁協議之糾紛提請仲裁，可以採用本會像您推荐的如下示範協議：

當事人雙方願意提請中華民國勞資爭議仲裁協會按照其仲裁程序實施辦法，仲裁如下爭議：

（爭議之事項）

1、……

2、……

3、……

當事人名稱：

地址：

簽名：

當事人名稱：

地址：

簽名：

○ ○年○月○日

# 台灣勞資關係的未來走向： 團體協商或勞資協議？

吳全成

## 壹、緒論

十九世紀開始，英國首先出現工會組織。當時工業發達、生產眾多，勞工爲了改善自己的生活，提出增加工資的要求，雇主多不願答應。勞工爲加強其工資要求的力量，勞工團結意識逐漸形成，以集體的力量去對付雇主，這種做法非但不爲雇主所允許，也爲當時的政府所禁止。而後由於工會的出現，開始有了轉機，1830年紡織工人陶哈迪（John Doherty）、1834年歐文（Robert Owen）等人成立了全國性工會，1868年成立英國全國總工會（Trade Union Congress, TUC），1871年大會通過成立工會國會委員會，派遣代表和政府官員及國會議員聯絡，以謀通過有利勞工的立法，1906年英國工黨（Labor Party）成立。這期間，重要的是1871年的工會法及1875年修正工會法承認工會有和平糾察權（the right of peaceful picketing）的公佈，影響英國足足一百年之久。



二十世紀以後，各國紛紛以憲法立法確認對團結權之保障，威瑪憲法第一五九條規定團結自由（Vereinigungsfreiheit Koalitionsfreiheit），在觀念上罷工權與團結權分離，前者法律另有規定，至於廣義的團結權（Organisationsrecht），則包含團體交涉權以及爭議權。法國憲法對團結權之規定，除法律範圍內對罷工權的認定外，並承認勞動者對勞動條件之團體決定，以及參與企業經營諸權利（黃越欽，1991）。憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」，一方面對財產權之保障予以宣示，另一方面又對勞動者生存、工作權加以規定，以確保勞動者經濟上的基本權，此種規定方式始自威瑪憲法，在憲法中確認個人財產權與勞動者生存權係國家二大支柱，在經濟社會推動之下，勞動立法也循此方向而發展。而勞動者生存權則以勞動三權來表現，本文所欲探討者爲勞動三權中之協



商權－勞資關係是否存在與和諧，特別是在台灣特殊的經濟體制底下，工會到底應該何去何從？勞資雙方是否具有團體協商的締約能力？團體協商的模式是否適用於台灣現狀？勞資協議制是否較適合台灣的現行體制？本文乃依據實證資料，作出結論，並提出對現行制度的修正建議。

## 貳、台灣的工會與團體協商現況

台灣工會由於政府大力鼓吹與扶持下，數十年來工會有持續性之發展，至2004年底台灣地區各級工會計有4,133家，個別會員2,965千人，歸納台灣工會與團體協商的現況如下：

### (一) 工會內部的問題

#### 1. 工會以小型者居多

台灣工會（產業工會）的組織率歷年來從1994年開始為27.4%，至2004年僅剩19.6%，工會組織率有逐年下滑的趨勢<sup>1</sup>。與其他國家比較，例如美國為14.9%降至12.5%；日本為24.1%降至19.2%，韓國、新加坡組織率則更低。吾人固可認為工會及會員組織率下降乃為國際潮流，全世界幾乎每一個國家的工會均有式微的趨勢，台灣工會組織率並不少，其實不然。以台灣工會會員人數1994年平均657人下降至594人，先進國家美國16748人下降為15472人、日本12699人下降為10309人；而韓國則為1659人下降至1550人（2003年）、新加坡233人增加為444人（見表1），可見除台灣與新加坡工會外，其餘各國均有規模以上之工會，台灣工會長期積弱不振，工會太小乃最主要的原因。

表1 台灣與重要國家工會會員數與組織率比較

年別	國別	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
台灣	工會會員數	637	598	588	589	576	614	589	584	561	558	594
	工會組織率(%)	27.4	25.4	23.6	23.0	22.1	22.5	20.9	20.9	20.3	19.4	19.6
韓國	工會會員數	1659	1615	1599	1484	1401	1480	1526	1568	1606	1550	—
	工會組織率(%)	13.5	12.7	12.3	11.2	11.5	11.8	12.0	12.0	—	—	—
新加坡	工會會員數	233	235	255	260	273	290	314	338	290	417	444
	工會組織率(%)	16.4	15.6	17.1	16.4	16.9	17.9	16.7	19.2	—	—	—
日本	工會會員數	12699	12614	12451	12285	12093	11825	11539	11212	10801	10531	10309
	工會組織率(%)	24.1	23.8	23.2	22.6	22.4	22.2	21.5	20.7	20.2	19.6	19.2
美國	工會會員數	16748	16360	16269	16110	16211	16477	16258	16275	16145	15776	15472
	工會組織率(%)	14.9	15.5	14.5	14.1	13.9	13.9	13.5	13.5	13.3	12.9	12.5

資料來源：行政院勞委會（2006）

1. 本文以產業工會作探討，一方面由於政府只對產業工會調查及公佈資料，職業工會資料不易取得，另一方面台灣職業工會功能不彰，不具代表性，假設以產職業工會一起計算，估計台灣至少有七百萬勞工，則台灣工會組織率可能低於10%，工會的真正問題將無法突顯。

## 2. 工會運作有困難

依作者的觀察，台灣工會的運作多有問題，包括：（1）勞工本身的問題；（2）雇主的敵視；（3）家庭與社會的鄙視；（4）政府的控制；（5）其他服務性社團的取代；（6）方法上的錯誤等，致使工會運作中遭遇甚多困難，據估計約有三分之一工會處於停擺狀態（吳全成，1989），根本無法運作。

## 3. 工會與會員間沒有凝聚力

根據行政院勞委會調查（2006）：就工會會員入會方式而言，在回答的655家產業工會中，有58.17%為「依法強制新進人員成為會員並強制扣繳會費」、22.14%為「勸導入會」、19.69%為「由公司人員自行決定」，顯示勞工並非完全自願參加工會，工會會員對工會之凝聚力即不可能太強。根據作者之研究，台灣勞工對工會的支持度與認同度不高<sup>2</sup>，工會與會員之凝聚力有待加強。

## 4. 同業工會沒有勞工意識

根據行政院勞委會調查（2006）：產業工會1,109家，會員人數594千人，職業工會3,024家，會員人數2,371千人。若再進一步探討，台灣工會依工會法之規定分為「職業工會」與「產業工會」。職業工會針對會員提供的服務，多屬一般社團之性質，尤其甚者，職業工會以純粹為勞工組成者並不多，自營作業或企業主亦可參加工會，且行業間區分太細，因此，團結的基礎不足，未如先進國家職業工會（Craft unions或Occupational unions）之有強烈的同業勞工意識；而產業工會（正確名稱應為「企業工會（Enterprise unions）」亦非先進國家的Industrial unions）則因所屬企業的不同，而發展成為極端不同的結果，也是台灣工會畸形發展的原因。

## 5. 公民營企業工會發展兩極化

公民營企業之工會發展呈現兩極化，一方面，公營企業工會能夠對雇主予取予求，由於勞工法令的規定，政府即雇主，身為政府機構之管理部門，不得不遵守規定，且公司之利潤並非建立在勞工成本上，而係由全民共同負擔，因此雇主願意提供優厚的勞動條件予勞工，工會的要求實際上已經超過應有的限度了。另一方面，民營企業工會發展除少部分有很高的自主權外，其餘則處處受雇主打壓或接受雇主之賄賂，加上沒有整合的產業工會，無法有任何具體的作為。

2.根據吳全成（2001）一項對工會的調查研究，顯示：1. 工會支持度：受訪者合計227人，除9人遺漏未填外，其餘218人中，屬高度支持者有119人占54.6%；屬中度支持者有98人占45.0%；屬低度支持者有1人占0.5%。2. 工會評價：平均值為2.74，標準差為0.93，其中非常滿意和滿意占43.2%，而不滿意和非常不滿意占22.3%。見吳全成（2001），我國勞工參加工會態度：以高雄市為例，高雄：中國工業工程學會九十年度年會暨學術研討會。

#### 6. 工會組織方式有待提昇

工會在組織上出現極不健全的現象，不論產業工會或職業工業，缺乏工會組織的應有功能，運用團結權以行使團體協商權和爭議權之能力不無疑問。組織方式無法健全的理由，包括現行工會組織體系的僵化、工會的財力不足，接受政府與雇主補助經費過多，會務人員素質低落、工會領導幹部缺乏、工會選舉制度及任期制度不合理等皆為現有工會問題叢叢之主因。

#### 7. 教師及公務員不得組織工會，扼殺發展的生機

工會法第四條「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」，將公務員、教師及軍火工業員工的組織權加以剝奪，連勞動三權中最基本的權利都無法獲得，更別說主張任何權利了。因此，教師及公務員被隔離在工會的行列之外，影響所及造成勞工意識薄弱，非但教師及公務員對工會運動無法熱衷，甚至反過來反對工會運動，扼殺了工會發展應有的生機。

#### 8. 工會組織不符合民主精神

工會法第八條「凡同一區域同一廠場內之產業工人，或同一區域之職業工人，以設立一個工會為限」，不管產業或職業工會，限制同一廠場內或同一區域以設立一個工會為限，不僅不能符合民主之精神，工會之能否正常運作，會員均無選擇餘地，如雇主有意拉攏工會幹部，將工會變成「御用」，勞工徒乎奈何？工會個數的限制，造成工會的獨門生意，沒有良性競爭的對手，也阻礙了工會的發展。

#### 9. 工會幹部任期限制

工會法第十七條「工會理事、監事之任期為三年。其連選連任者，不得超過三分之二。理事長之連任，以一次為限。」限制了工會幹部永久連任的機會，使有意在工會中帶領和服務的幹部無法永任，工會目標及做法均有變動之可能，且使台灣的勞工運動中無法找到勞工領袖的機會，工會的運作多少亦受到影響。

#### 10. 工會經費不足

工會法第廿二條「經常會費不得超過各該會員一月收入百分之二」。經費上的限制，限制了工會發展的機會。工會財源經常不足，資金拮据，甚至連維持工會正常業務的經費均有困難，更甬談準備「罷工基金」或改善勞工的生活，此不但影響了勞工爭議權的行使，更使工會到處籌錢的狀況下，接受雇主或政府的補助，因而失去了立場。

## 11. 對工會行為之限制

工會法第廿九條「工會或職員會員不得有左列各行」其中包括：「封鎖商品或工廠」、「擅取或毀損商品、工廠之貨物器具」、「命令會員怠工之行為」等與勞工行使與爭議權有關之行為。上述之規定，在合法的罷工行為中均有可能發生，然卻在一開始時即被制定為違反工會法上述條例而成為非法行為。因此，對勞工之爭議權加以限制的結果，工會有如被按上了手銬腳鐐。

## 12. 法令對工會的保護不足

台灣對勞工籌組工會時的保護規定，除工會法第三十五條至三十七條之規定外，均不具更具體、更詳細的規定。而更嚴重的是對工會本身的保護規定均付之闕如；這些有可能成為雇主的「不當勞動行為」(Unfair Labor Practices)，應可及時針對問題加以制止及救濟。台灣法令的不夠週延，使勞工行使勞動三權時均受到嚴重的阻撓。

### (二) 團體協商的問題

#### 1. 沒有協商卻有爭議，勞資問題愈演愈烈

台灣勞資爭議發生之頻率，近年來有逐漸升高的趨勢：從1987年的1609件、參加爭議人數15654人，一路提升至1996年的2659件，參加爭議人數21654人；至2002年增至14017件，參加爭議人數105714人為歷年最高；2005年則為14256件，參加爭議人數85544人，仍居高不下（見表2），勞資爭議確已達警戒的界線，非有適當的措施，恐難以遏止。

#### 2. 工會未爭取改善勞動條件

根據行政院勞委會調查（2006）：在回答的655家產業工會中，對於爭取改善勞動條件情形，有36.64%未爭取、有63.36%認為已爭取，但有具體成效者僅有48.70%，（見表3）顯示工會的功能極為

表2 台灣近年勞資爭議案件統計

年別	勞資爭議 件數	參加爭議 人數	年別	勞資爭議 件數	參加爭議 人數
1987	1609	15654	1997	2600	81004
1988	1314	24237	1998	4138	103568
1989	1943	62391	1999	5860	30440
1990	1860	34089	2000	8026	56543
1991	1810	12696	2001	10955	58643
1992	1803	12394	2002	14017	105714
1993	1878	37949	2003	12204	28821
1994	2061	30890	2004	10838	32478
1995	2271	27342	2005	14256	85544
1996	2659	21654			

資料來源：行政院勞工委員會

表3 產業工會爭取改善勞動條件情形

調查期間：2004年7月至2005年6月（回收工會數655家）			
未爭取	36.64%	勞動條件很好， 勞工很滿意	22.29%
		勞動條件雖然不 好，但為工作權 未爭取	8.55%
		其他	5.80%
已爭取	63.36%	沒有具體成效	14.66%
		有具體成效	48.70%
合計百分比		100%	

資料來源：行政院勞委會（2006）



有限。另外，工會除較大型工會外，幾乎均在鬧窮。這些工會僅能應付日常費用，無法照顧到會員的需求，因此，政府和雇主的補助成爲重要的財源，結果工會變成政府和雇主的御用工具。而財力足夠的職業工會及大型產業工會，則大部分淪爲幹部們角力的場所，你爭我奪的結果，早已折損其力量了，絕大部分的工會根本無法與雇主相抗衡。

### 3. 簽訂團體協約締結率偏低

根據行政院勞委會調查（2006）：2004年底產、職業工會與事業單位締結團體協約者260家。根據行政院勞委會統計（2006）：從1986年團體協約計285個，至2004年減至260個，這期間雖曾經有過增減，然大約維持在二、三百個之間，以2004年爲例：在260個團體協約中，公營企業占98個、民營企業占162個；產業工會241個、職業工會占19個。（見表4）以台灣企業總數來比較，顯示簽訂團體協約仍爲少數，且民營企業的締結率更是少之又少，而產業工會與職業工會的締結率均同樣面臨困難，與先進國家不可同日而語。

### 4. 勞資雙方團體協商之意願與作用低落

根據行政院勞委會調查（2006）：在回答的655家產業工會中，有45.19%有協商過、54.81%無協商過。另在回答的120家產業工會中，有94.17%協約有效、5.83%協約失效，其中因定期屆滿0.83%、不定期契約經單方預告終止0.83%、其他4.17%。（見表5）顯示台灣工會對於協商之意願有限，實際發揮作用者亦恐寥寥無幾。

### 5. 舉辦勞資會議有部分成效

根據行政院勞委會調查（2006）：在回答的655家產業工會中，未舉辦勞資會議者爲40.61%、有舉辦勞資會議者爲59.39%，其中按月舉辦者有9.92%、按季舉辦者有35.57%、按雙月舉辦者有2.75%、按

表4 事業單位簽訂團體協約統計表

時間(年)	團體協約 簽訂數	時間(年)	團體協約 簽訂數				
1986	85	1996	289				
1987	292	1997	297				
1988	281	1998	300				
1989	346	1999	301				
1990	289	2000	301				
1991	302	2001	309				
1992	306	2002	283				
1993	292	2003	206				
1994	296	2004	公營 98	民營 162	產業 241	職業 19	260
1995	287						

資料來源：行政院勞委會（2006）

表5 工會與雇主進行團體協商統計表

調查期間：2004年7月至2005年6月（回收工會數655家）						
有協商過	45.19%	回答工會數計		120家*		
		協約有效		94.17%		
		協約失效	5.83%	定期屆滿	0.83%	
				不定期契約 經單方預告 終止 其他	0.83%	
合計百分比		100%				
無協商過	54.81%					
合計百分比	100.00%					

資料來源：行政院勞委會（2006）

\*在655家回收工會數中，僅有120家填答，絕大部分工會未回答，可能因爲未重視協商，也因此嚴重扭曲真實性。

半年舉辦者有2.90%、按年舉辦者有4.58%、不定期舉辦者有3.66%，（見表6）顯示勞資會議受到重視。

### 參、實施團體協商的條件

團體協商的實施條件，Farnham, D. and J. Pimlott（1995）認為：須具有「代表的自然性」、「權利的平衡性」、「特殊環境的適用性」：

- 1.代表的自然性：一個工會或組織須有完善的組織結構，也就是說這組織必須是自由的團體，並且將受雇勞工結合而成一個完全獨立的社團，經由這個社團與雇主進行團體協商以建立工作條件。亦即受雇勞工能有充分的自由去組織工會團體，否則，若受雇主的控制，則工會不能處理勞工所需要的工作條件。
- 2.權利的平衡性：雇主承認工會的組織目的為團體協商，當雇主承認工會並願意平行與工會對談時，團體協商才有可能進行；當雇主反對工會，並不認為它是代表勞工爭取權益的組織時，政府的努力促成也是沒有用的。
- 3.特殊環境的適應性：透過完善的工會組織及雇主的承認，想要達成一個成功的團體協商，協商雙方必須具有「誠信協商」，並接受經過協商後的共同結果。但在協商的過程中，任何一方可經由多數的贊同程序，決定或修改已存在的條件，以達到更完善的團體協商結果。

依照上述主張，台灣團體協商的條件尚未成熟，勞資雙方締結團體協商的代表能力、權利平衡及環境得適應，均付之闕如，團體協商的模式根本無法適用於台灣。據陳昇旭（1992）之研究：在團體協約締約內容方面：大都重覆著與勞動基準法規定相同之工資、工時、加班費及休假等勞動條件之規定，對於工會與雇主間之團體勞資關係運作，如勞資參與、勞資爭議處理等制度，則較少觸及。團體協約之締約主體方面：大都為企業別之團體協約，而企業別工會最易受到雇主的控制及壓迫，故所協商之內容大都為雇主所左右<sup>3</sup>。

由於工會內部的問題及團體協商的基本條件缺乏，台灣企業與工會進行團體協商所占比率偏少，目前台灣絕大部分無工會、無團體協商者，應屬於「非團體協商型的勞資關係」，加上有工會、無團體協商者，亦屬於「非團體協商型的勞資關係」合計占91.1%；只有非常少數為有工會、有團體協商者，應屬於「團體協商型的勞資關係」占8.9%（見表7）。

表6 舉辦勞資會議統計表

調查期間：2004年7月至2005年6月（回收工會數655家）			
有舉辦勞資會議	59.39%	按月	9.92%
		按季	35.57%
		按雙月	2.75%
		按半年	2.90%
		按年	4.58%
		不定期	3.66%
未舉辦勞資會議	40.61%		
總計	100.00%		

資料來源：行政院勞委會（2006）

3.陳昇旭於1992年針對167家企業與工會所簽訂的團體協約作內容分析。

表7 台灣勞資關係之型態

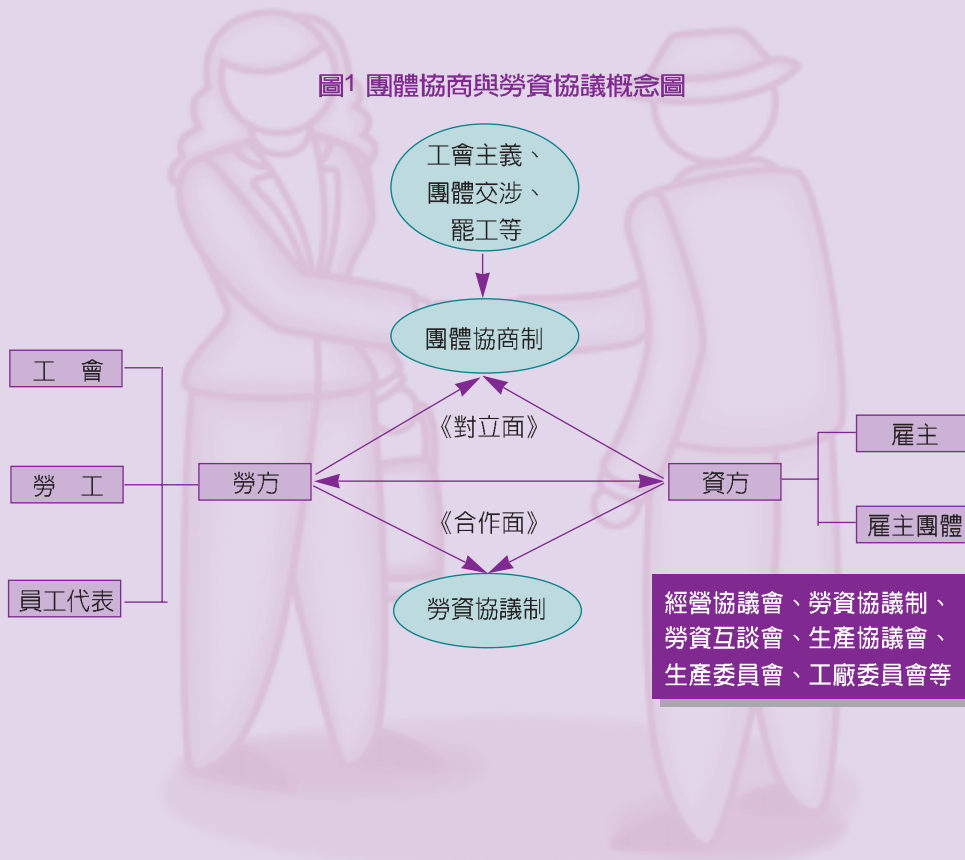
工會	百分比	團體協商	百分比	合計百分比	勞資關係型態
無工會	80.4%	無團體協商	—	91.1%	非團體協商型的勞資關係
有工會	19.6%	無團體協商	54.8%	8.9%	團體協商型的勞資關係
		有團體協商	45.2%		
總計	100.00%		100.00%		

資料來源：本研究

## 肆、勞資協議制

### 一、勞資協議制之意義

所謂勞資協議制，依日本官方的定義為「指以勞資來協議經營、生產、勞動條件與福利衛生等事項的常設機構」(勞動省長官房政策調查部，1990)。以企業層級而言，團體協商與勞資協議是扮演勞資關係最重要的角色。(蘇進安、林有志譯，佐護譽著，2000)雖然兩者亦不易區分，然而，從勞資關係的觀點來看，卻極為明顯，因為勞資關係指的是「對立面」(工會與雇主的關係)和「合作面」(員工與雇主的關係)，因此，團體協商乃是處理勞資間的利害對立事項，而勞資協議則處理共同利害事項。當然，實務上利害對立事項，也可以用勞資協議加以解決。茲繪圖表示如下：



勞資協議制相對於團體協商制，不但勞資雙方有機會定期協商之外，其基於合作關係，以有經營協議會、勞資協議制、勞資互談會、生產協議會、生產委員會、工廠委員會等為手段，與雇主進行對等的協調機制。

## 二、他國之借鏡—日本的勞資協議制

日本的勞資協議制乃源於英國之勞資協議會（Joint Industrial Council）及西德之經營協議會（赤岡功等，1989）。日本企業層級的勞資協議機構，名稱不一。這些措施實質上因單位的不同，有些許差異，不過，大致上乃是由勞工（員工）依自己的需求成立，也有依法令或勞資協定而設置於個別企業之內，其實施方式大致採取以個別企業為單位，設置的聯合協議機構的型態。

日本學者之見解，勞資協議制係依據產業民主思想所產生的制度，西歐國家之勞資協議制由非工會之員工代表組成，日本則由團體協商當事人勞資雙方，亦即是代表企業及工會所組成，因此，在制度上即有：（1）團體協商與勞資協議制同時存在；（2）勞資協議亦處理團體協商之事項；乃至於（3）兩者重覆之型態。日本勞資協議制已成爲日本勞資溝通最重要的作法，在實務上，日本企業均以勞資協議機構爲主要的勞資協商工具（鄧學良，1999）。

日本社會經濟生產部於1955年開始推動企業內勞資協議制（謝進安、林有志譯，佐護譽著，2000）。設置勞資協議之比率，在1989年中，50人以上之企業者占58.1%，100人以上之企業占69.4%，5,000人以上之企業占73.3%（勞動省長官房政策調查部，1990）。根據調查：「勞資協議機構之普及率，在主要企業中高達90%以上，可說已變成社會規範的階段了。」（生產力本部，1990）在日本大多數企業中，不但組織工會，而且也均設置勞資協議機構。在日本一項對企業的調查（蘇進安、林有志譯，佐護譽著，2000），計有401家企業單位、180家事業場所單位及92家工作場所單位採行勞資協議制（見表8）。

表8 勞資協議機構之名稱

	企業單位	事業場所單位	工作場所單位
調查實例	勞資協議會 190	事業場所勞資協議會 53	工作場所懇談會 62
	經營協議會 73	勞資懇談會 35	工作場所協議會 17
	勞資懇談會 52	分部勞資協議會 26	工作場所經營協議會 8
	中央勞資懇談會 32	勞資協議會 23	生產委員會 5
	中央經營協議會 6	事業場所經營協議會 19	
	中央協議會 15	地方勞資懇談會 14	
	勞動協議會 13	地方經營協議會 10	
合計	401	180	92

資料來源：日本生產力本部（1976）



針對日本勞資協議機構之協議項目觀之，有關勞動條件事項中，「工作時間、休日、休假」占85.8%，「工作場所安全衛生」占85.6%為最多；而經營事項中，「公司組織機構的新設或廢除」占59.6%，「生產、銷售等基本計畫」占59.5%，其他尚有有關人事管理事項和其他事項(見表9)。至於其處理方式則按涉入的程度分為附議事項、說明報告事項、意見聽取事項、協議事項及同意事項。當需要勞資雙方意見一致之事項，而未達到意見一致，在實務上，工會多會將該議題轉至團體協商來處理。

表9 勞資協議機構之協議項目比率

	協議項目	百分比 (%)
有關經營事項	經營基本方針	56.5
	生產銷售等基本計畫	59.5
	公司組織機構之新設或廢除	59.6
	引進應用新技術之機器等生產事務之合理化	55.8
有關管理及人事事項	採用、分派基準	50.9
	調動職位、出差	58.3
	暫時請假人員整理、解雇	61.9
有關勞動條件事項	勤務方式之變更	79.2
	工作時間、休日、休假	85.8
	工作場所安全衛生	85.6
	退休制度	69.9
	工資、慰勞金	69.9
	退休津貼、年金基準	65.7
其他事項	教育訓練計畫	63.3
	福利保健	81.5
	文化體育活動	72.8

資料來源：日本生產力本部 (1976)，頁16。

## 伍、結論與建議

根據以上之論點及日本之經驗，對台灣勞資關係的未來走向，本文歸納結論如下：

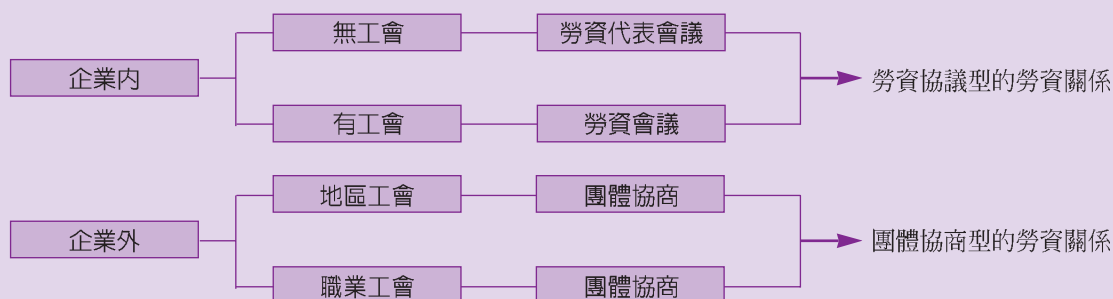
1. 工會的日常運作應以處理會員的申訴案件為主要業務：目前勞資爭議處理制度上所處理的勞資爭議，實際上，百分之九十為申訴案件（日本稱苦情申訴），應由企業內之工會處理，則工會與會員間之情感得以建立，工會亦能了解會員的真正需要在哪裡，工會的功能才得以發揮。
2. 團體協商較不適合台灣產業組織：台灣推動團體協商有三、四十年以上，然而，企業實施困難，至今仍一無所成。發生在1996年，當時的工總與全總在勞資政及大眾的期待下，進行了全國性也是獨一無二的一次團體協商，可惜由於雇主在簽訂協議後悔約，讓勞工徒呼負負，顯示勞資並不適合集體談判，團體協商的條件尚未成熟。

3. 勞資會議的實施即為勞資協議制：台灣勞資會議制度實際上為勞資協議的開端，勞資會議似乎是較為勞資雙方所接受的制度，雖然並未盡理想，然而，假以時日，必能顯出其效果。因此，勞資會議實施辦法若提昇為法律層級，由法律監督勞資雙方進行會議，雙方採取合作態勢，對產業有好處，雇主也不致於抵死不從或陽奉陰違。當然，勞資雙方代表的產生、會議品質、頻率的考量及事後簽訂協議的方式，為勞資協議制是否推動得宜的真正關鍵。
4. 勞資會議最適合台灣目前勞資生態：勞資會議的實施，有助於工業民主制度的實現，在台灣傾斜的勞資關係一面倒的現況下，唯有實施勞資會議才能讓勞資關係走上正途。由於勞資會議已在台灣形成制度，而勞資協議制的例如日本的經營協議會、勞資協議制、勞資互談會、生產協議會、生產委員會、工廠委員會等；或如先進國家工業民主制的勞工控制、勞工參與、聯合諮詢制度、所有權、共同決定、工作會議、聯合生產委員會、勞工代表參與董事會、工作生活品質計劃等，作者主張應全力推動實施。

總而言之，產業工會應與企業定期進行勞資會議、無工會者亦應由勞資代表進行勞資代表會議、地區工會則應致力於與同一層級之雇主團體進行團體協商，發揮上級工會應有的功能，維護地域性或全國性的基本勞動條件；而職業工會應健全其組織，仍應致力於與雇主組織（公會）進行團體協商。推動台灣勞資協議制及團體協商的內容繪圖如圖2。除上述幾點結論，可以促進台灣工會共同努力外，作者並建議政府應儘速通過勞動三法修正。由於該勞動三法的修正攸關勞資關係，在未來得以有較合理的制定可以遵循，包括目前工會所面臨的困境，均得以解決，所剩下來的，就是勞資雙方自己的努力了。



圖2 台灣勞資協議制與團體協商的架構



（本文作者 義守大學工業工程與管理學系副教授）

# 「2006邁向全球化人力資源高峰會議」即將開跑

行政院勞工委員會為提昇國家及企業人力資本素質與國際競爭力，將於本（95）年9月22、23日於台北國際會議中心辦理本國際研討活動，期透過本次研討活動之專業講者知識分享及與會人員經驗交流，提昇國家與企業整體人力素質，並促進國際交流。

【2006邁向全球化人力資源高峰會議】為國內本（95）年度最盛大之國際人力資源會議，共邀請30餘位來自歐洲、美國、亞太地區及兩岸三地等各領域之專家及企業菁英代表，從國際化人力資源發展和管理、領導與創新三項主題，探討全球性人力資源之發展策略及關鍵，計有3場專題演講、20場主題演講、1場CEO Forum及1場Global leadership Forum，分別由全球著名人力資源大師美國賓州大學華頓商學院管理學教授Dr.Peter Cappelli、ASTD前主席Rita Bailey及DDI公司董事長兼執行長Dr.William C.Byham主講，對於企業未來人力資源發展及人力策略，提供前瞻性的規劃思維。本次會議全程採用英文演講，備有同步翻譯，9月22日並結合「2006人力創新獎頒獎典禮」，期能加速企業因應全球化之挑戰，進而營造出新世紀優質人力資源的新契機！

- **會議時間**：2006年9月21-23日
  - **會議地點**：台北國際會議中心(台北市信義路5段1號)
- 精采議題及講師，歡迎上網查詢! [www.sghr2006.tw](http://www.sghr2006.tw)
- 備註：9月21日參訪職訓局人力創新獎得獎公司（限前80名報名者）。

- **活動諮詢**：  
2006邁向全球化人力資源高峰會議
  - **主辦單位**：行政院勞工委員會
  - **承辦單位**：財團法人自強工業科學基金會
- 新竹市光復路二段101號清華大學研發大樓2樓  
電話：03-5735521分機3217蕭小姐  
傳真：03-5716782  
E-mail: [sghr2006@tcfst.org.tw](mailto:sghr2006@tcfst.org.tw)



# 延後退休年齡與促進 高齡就業

周玟琪<sup>1</sup> 蔡瑞明<sup>2</sup>

## ——我國因應高齡社會到來宜儘早進行準備與規劃

### 壹、前言

民國82年台灣65歲以上老年人口佔總人口比率正式超過7%，成為聯合國所定義的「高齡化社會」(ageing)國家。根據經建會推估，從今年算起再過12年，即民國107年，台灣65歲以上老年人口佔總人口比率將會達到14%，邁入「高齡社會」(aged society)的行列(經建會，2004)。

人口老化速度與現象，伴隨著我國生育率下降、年輕勞動力的遞減、平均壽命延長等，衝擊著我國未來的人力資源、勞動力結構、職場中工作職務之安排。另外，企業因應全球競爭，透過提早退休方案的採行來精簡人力或裁員與關廠歇業，都將導致高齡失業問題的產生；新實施的勞退金新制所產生的衝擊、及勞工保險條例的老年給付是否年金化、國民年金制度是否能順利推出，都將影響我國未來老年人口的經濟安全與就業。勞動市場存在對高齡者的「年齡歧視」，亦使其有進入或再進入勞動市場的障礙。

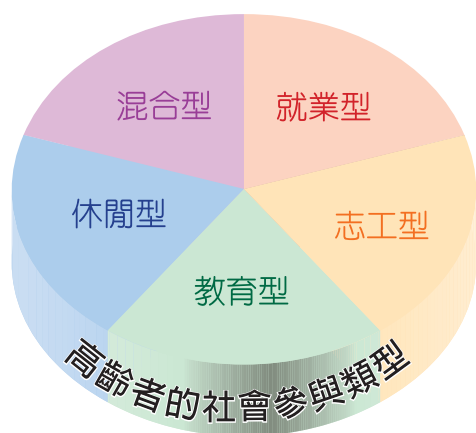
性別因素亦是高齡社會與就業系列研究不容

忽視的一環。老年女性的平均餘命高於男性，又兼家庭主要照顧者的角色，故應注意老年女性的無酬照顧工作，對其身心健康的衝擊。勞動市場仍存在普遍的性別職業隔離(含水平與垂直)及對女性勞工的「性別歧視」(如同工不同酬等)；女性因為要照顧子女或家中其他被照顧者，而退出勞動市場的狀況未得改善，使得女性在勞動市場所能累積的資本，不及於男性；另外，由於國家缺乏普及性的子女照顧策略，也影響我國女性有酬勞動參與的比率，低於亞洲四小龍，亦低於歐美國家。對於從未正式加入勞動市場或從事臨時性工作的婦女而言，由於缺乏足夠的經濟所得與就業所獲得的退休保障，再加上國家缺乏最基本的基礎年金保障，導致其經濟安全建立在一些相對較不穩定的因素上(如子女是否願意照顧、丈夫是否存活及其經濟條件等)。

整體而言，就業除了視為是保障自我所得安全的形式，亦被視為是一種社會參與，以防止社會排除的手段，進而提昇或活躍老年生活的憑藉。因為就業或外出工作(含有酬工作或志願工作)，除了是其進入部分國家社會安全體系



的條件外，亦有助其社會網絡及社會支持的形成，進而有助其身心健康之發展。因此，在日本參訪中，我們可發現他們參考世界衛生組織的概念，將促進高齡者的社會參與，視為是維持與促進健康的重要手段，其中共有五種類型：就業型、志工型、教育型、休閒型、混合型，值得我們參考與應用。



關於高齡就業之年齡層的界定，根據OECD二十一個國家對於高齡與就業政策的系列研究主題與各國的研究報告(OECD, 2004; 2005; 2006)可發現，他們將高齡人力界定在50歲及以上的勞動力群體。主要考量幾個重點：一、高齡與否涉及個別與主觀的狀態，因此，要做一個年齡分水嶺實有困難；二、但對於政策研究而言，因勞動力的使用，在超過一定年齡層即有明顯的下降趨勢，故值得注意；三、要進行各國的比較，需要有一個比較基準；四、考量到各國資料取得的可行性，因此，將高齡勞動力定義為50-64歲（超過65歲，未在勞動力統計，限制資料的取得）。另外，國際勞工組織在分析OECD國家的高齡勞動力的相關問題，係從50歲為主，至64歲為討論的範圍 (Auer and Fortuny, 2000)。



我國目前將中高齡者界定為45-64歲。但研究者目前初步認為，以職業生涯與高齡準備的角度而言，50歲後的勞動力使用，宜成為我國未來考量高齡人力資源或勞動力的起點，主要有幾點思考的面向：（一）我國產業發展的歷史進程，如60-70年代，以外銷為主的勞力密集產業發展，導致有許多人年輕時（如20歲或更低）進入職場，在同一事業單位服務滿二十五年，符合勞基法退休要件時，才45-50歲上下；（二）由於高齡者大多是家庭經濟主要負擔者，故其失業議題相當重要；（三）高齡者在職場有嚴重的進入障礙，因此，如何鼓勵企業或由政府開發就業機會，協助高齡者就業，也變得重要；（四）要讓企業願意雇用高齡者，涉及工作的職務再設計，透過組織改造與職務或工作的再設計 (work redesign)，都將有助於高齡者就業。從人因工程的角度而言，不同世代或個別高齡者的身心能力差異很大，許多健康有活力的高齡者仍希望持續參與或延續過去職場的投入，讓自己能覺得有用、被需要。此外未來勞動力人口的平均退休年齡可能會逐漸延長，若能應用職務再設計的觀念，適度考慮高齡者的體能與職場的需求，採用彈性工時，並重新分配或設計工作與職場環境，使身心狀況良好的高齡勞工能傳承其經驗，繼續投入其專業領域。

綜合以上的討論，配合國際比較與本土發展需求，高齡者就業與人力資源的議題，研究團隊建議將研究重點放在50歲以後，而在研究對象分類上，可做以下安排：50-54歲、55-59歲、60-64歲、65-69歲及以上。另外，在工作性質上，可區分為有酬的工作（paid work）：包括在民間部門工作與政府所創造的工作及無酬的工作（unpaid work），無酬的工作則包括在民間或政府部門的志願工作。以下，限於篇幅，我們主要討論提高高齡勞動參與與延後退休等兩個議題。

## 貳、高齡人口及勞動參與的變遷趨勢與國際比較：提高高齡勞動參與有待努力

### 一、台灣人口變遷與勞動參與的長期趨勢

表1 為台灣歷年人口概況及趨勢推估，我國在1993年時65歲以上人口達7.09%，進入人口老化國家，根據推計，至2018年將邁入高齡社會之14%(14.64%)，直至2025年，65歲以上人口比率更將高達20.62%。

目前我國高齡勞工之勞動參與率狀況與年齡之增長有呈反比的現象，亦即年齡越高的群體，其勞參率也就越低，並且自1979年以來，有逐漸下降的趨勢，尤其以55-59歲以及60-64歲兩個人口群體下降的幅度為最大，分別為8.7%與10.02%（參見表2）。

在性別的分佈上，四

個年齡層中，男性的勞參率都是高於女性，且差異相當大，之間的差距雖然有逐年改善縮小，不過，直至2005年，50-54歲的男性勞參率仍高於女性38.33個百分比（83.72%與

表1 台灣地區人口的趨勢與推估--按年齡層分

單位：千人%

年別	年齡別		
	0-14歲	15-64歲	65歲及以上
1993	5,265 (25.14)	14,193 (67.77)	1,486 (7.09)
2018	2,560 (11.13)	17,074 (74.23)	3,368 (14.64)
2025	1,932 (8.58)	15,939 (70.80)	4,642 (20.62)

資料來源：行政院經建會中華民國台灣民國93年至140人口推計，頁25-28。

表2 台灣歷年高齡勞工勞參率概況

單位：%

年份	總計	50-54	55-59	60-64	65+
1979	58.73	66.01	57.46	42.51	9.26
1984	59.72	66.32	58.82	41.33	9.07
1989	60.12	65.54	58.07	41.98	10.34
1994	58.96	66.11	55.52	40.61	9.68
1999	57.93	64.25	52.31	37.24	7.92
2005	57.78	64.51	48.76	32.49	7.27

資料來源：行政院主計處人力資源調查統計年報（2005）。

表3 台灣歷年高齡者勞參率-按性別分

單位：%

年別	50-54歲		55-59歲		60-64歲		65歲及以上	
	男	女	男	女	男	女	男	女
1980	90.87	30.70	79.74	22.86	62.35	12.40	15.27	1.78
1985	90.19	38.44	79.00	28.07	58.36	17.01	15.72	3.36
1990	90.87	39.16	79.73	29.95	56.38	19.06	14.80	4.02
1995	90.12	41.30	80.86	31.13	59.13	21.09	14.39	4.24
1999	86.82	41.60	74.91	30.13	56.27	19.01	11.49	3.84
2000	85.56	42.14	72.59	28.84	53.92	18.42	11.25	3.73
2004	83.65	45.00	68.49	29.10	49.88	17.97	10.83	3.93
2005	83.72	45.39	68.75	29.13	48.00	17.78	10.66	3.86

資料來源：行政院主計處人力資源調查統計年報（2005）。

45.39%)，差距最小的65歲以上年齡群體也有6.8個百分比（10.66%與3.86%）（參見表3）。顯然提高我國女性（含高齡女性）之勞動參與，仍須繼續積極努力。

再根據行政院主計處有關45歲以上及50歲以上佔總勞動人口的數量與比例，進行比較，如表4。我們可發現在2005年時，45歲以上的勞動力共有324萬9千人，佔總體勞動力人數的30.8%，從1978年的24.8%，提高了六點四個百分點。但是若只看50歲以上勞工所佔的比例，可發現在2005年只剩下191萬1千人，佔15歲以上的總人口為18.2%，二十年間僅提高一點五個百分點。

若進一步觀察二十年的變化，可發現在2005及1985年25-29歲皆為就業人數最高的年齡層；但在次高人數方面，2005年落在40-44歲，1985年卻落在30-34歲。二十年來，在55歲以前的勞動力，除了15-24歲勞動力呈現下降外，其餘皆有成長；但是從55歲以上的勞動力人數則相對變化不大。

## 二、台灣與其他主要國家勞動參與率的比較

各國高齡勞工勞參率部份，係針對五十歲以上的各年齡層劃分，由表5數據發現，各國勞動參與率

圖1 按不同年齡層比較1985年與2005年勞動力的分佈趨勢

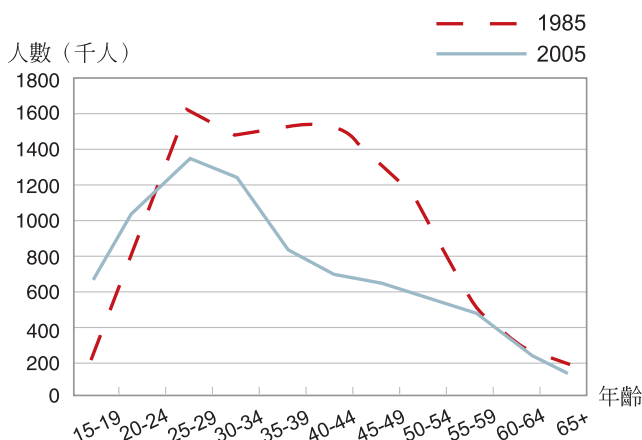


表4 我國歷年高齡勞動力佔總體勞動力的人數與比例

年別	15歲以上勞動力 人數總計	45歲以上			50歲以上		
		總計	男	女	總計	男	女
1978	6,400	1,584 (24.75)	1,287 (20.11)	297 (4.64)	1,037 (16.20)	868 (13.56)	169 (2.64)
1985	7,743	1,891 (24.42)	1,413 (18.25)	478 (6.17)	1,287 (16.62)	1,003 (12.95)	284 (3.67)
1995	9,366	2,250 (24.02)	1,563 (16.69)	687 (7.34)	1,466 (15.65)	1,059 (11.31)	406 (4.33)
2005	10,529	3,249 (30.80)	2,107 (20.01)	1,142 (10.85)	1,911 (18.15)	1,294 (12.29)	616 (5.85)

單位：千人

資料來源：行政院主計處人力資源調查(2005)。

表5 各國50歲以上高齡勞工勞參率

國別	1994					2004				
	15+	50-54	55-59	60-64	65+	15+	50-54	55-59	60-64	65+
台灣	58.9	66.1	55.5	40.6	9.7	57.7	64.3	48.6	33.5	7.4
日本	63.4	82.1	74.9	55.6	24.8	63.4	82.2	76.6	54.5	20.2
韓國	61.4	75.3	68.5	56.8	27.6	61.7	71.9	63.4	52.7	31.3
美國	66.2	78.5	67.8	44.9	12.4	66.2	80.7	71.2	50.9	13.8
英國	61.6	79.0	65.7	37.9	5.1	62.0	80.3	68.7	39.7	5.5
荷蘭	57.9	65.4	44.5	14.3	2.7	64.3	78.1	60.2	25.1	3.7
瑞典	63.2	88.9	80.2	51.5	8.4	63.0	87.4	82.4	55.9	9.3
丹麥	64.5	83.5	71.3	31.9	2.2	64.9	85.6	80.2	33.8	3.5

單位：%

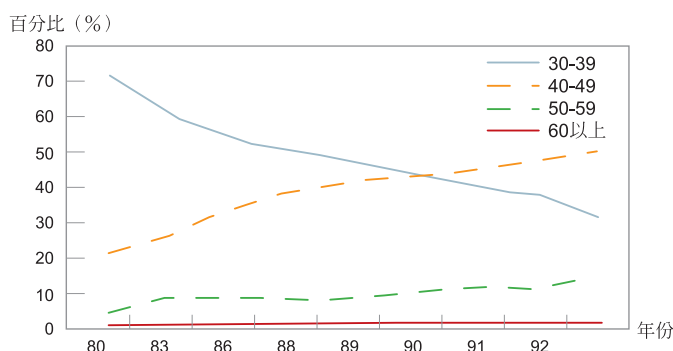
資料來源：LABORSTA Internet <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokerv8.exe>；行政院主計處人力資源調查。

都是隨著年齡的增加而下降。不過各國年齡層的狀況有所不同，以65歲以上人口來說，1994年及2004年兩年相比較，除了台灣(-2.3)、日本(-4.6)兩個國家呈現負成長，其他各國狀況都是呈現正成長，尤其以韓國的狀況最為特殊。韓國各年齡層的勞參率比較高，即使是65歲以上人口，不但佔了27.6% (1994) 及31.3% (2004)，上升的趨勢是值得觀察與研究的對象

(參見表5)。

另外，由以下表6可以發現幾個重點，首先，各國的勞參率會因為性別而有所不同。其次，以男性而言，勞動參與率隨著年齡下降、與女性比起來，趨勢更為明顯；相對而言，女性的整體勞參率變化並沒有如男性顯著。其中，以男性而言，日本的勞參率(77.9%)是表格中各國最高的，其次是韓國的74%。以國家來看，女性整體勞參率以北歐的丹麥(59.4%)、美國(59.6%)及瑞典(58.8%)為最高。以各年齡層做區分，北歐瑞典、丹麥的女性勞參率普遍高於其他各國；日本及美國女性高齡勞參率也比其他OECD國家高。

圖2 歷年工業及服務業不同年齡層退休的長期變化趨勢



資料來源：93年受雇員工動向調查統計結果綜合分析。

**參、台灣與各國退休年齡的比較：延後退休年齡有待規劃與努力**

進一步分析台灣勞工之實際退休年齡可發現，在1991年時當時60歲以上退休者佔了74.1%；但在2004年時，60歲以上退休者不到三分之一，反而在50-59歲退休的比例大增到51.7%，超過一半的勞工。也因為退休年齡持續提前，導致平均退休年齡在2004年為54.9歲。

表6 依照不同性別比較2004年各國勞參率

單位：千人 (%)

項目	男性					女性				
	15+	50-54	55-59	60-64	65+	15+	50-54	55-59	60-64	65+
台灣	5968 (67.8)	621 (83.7)	307 (68.5)	196 (49.9)	116 (10.8)	4272 (47.7)	334 (45.0)	132 (29.1)	75 (17.9)	41 (3.9)
日本	39633 (77.9)	4162 (97.1)	3643 (94)	2675 (75)	2699 (37.6)	27459 (48.5)	3160 (68.4)	3052 (59.5)	1667 (39.4)	1880 (13.2)
韓國	14151 (74)	1211 (88.3)	887 (78)	619 (63.3)	728 (41.5)	9738 (50.1)	752 (55.5)	573 (49.2)	447 (42.7)	615 (24.2)
美國	83234 (73.3)	8327 (86.2)	6229 (77.7)	3437 (57.5)	2870 (18.8)	71468 (59.6)	7595 (75.5)	5546 (65)	2939 (44.9)	2146 (10.2)
英國	16328 (69.5)	1568 (85.7)	1493 (76.9)	763 (52)	334 (8.3)	13842 (55)	1407 (75)	1203 (60.6)	427 (27.9)	190 (3.5)
荷蘭	4775 (73.1)	507 (88)	417 (74.7)	139 (34.9)	56 (5.9)	3754 (55.8)	383 (68)	247 (45.3)	61 (15.3)	28 (2.1)
瑞典	2457 (67.4)	265 (89.2)	269 (84.8)	159 (59.6)	97 (14.5)	2215 (58.8)	252 (85.2)	252 (79.9)	138 (52)	46 (5.3)
丹麥	1521 (70.6)	163 (88.1)	163 (84.7)	67 (42.5)	15 (4.5)	1329 (59.4)	151 (83)	144 (75.6)	40 (25.3)	13 (2.7)

資料來源：行政院主計處<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=1132&ctNode=3246>; <http://laborsta.ilo.org/>.



的年齡分布資料中（參見表8），以55-59歲居多（佔35%）、其次是60-64歲（佔22.1%）、再其次是50-54歲（20.6%）。顯示我國領取勞保老年給付的年齡相對於退休年齡是比較晚的。此可能是因為有些勞工雖依勞基法或是企業的優惠退休規定退休，但仍繼續再就業，導致勞保老年給付的領取年齡較晚。

觀察公務人員退休年齡的變化，亦可發現近十年的變化非常顯著。對公務人員而言，1996年平均退休年齡為61.1歲；但到了2004年降為55.9歲；教育人員的退休年齡，在2004年更提早到54.5歲。退休人數在1999與2000年更有將近雙倍的成長（參見表9）。

根據上述分析發現，台灣依法退休年齡有持續提前的趨勢，然目前國際上已將延後退休視為努力的方向。在2002年巴塞隆納歐盟會議（Barcelona European Council）更進一步訂出在2010年將平均退休年齡延後5歲的目標。表10呈現2002年歐盟會員國平均退休年齡。

OECD國家除了完成二十一國的高齡與就業政策的研究報告，亦在2006年的總整理報告中

圖3 公務人員與教育人員退休年齡之長期變化趨勢

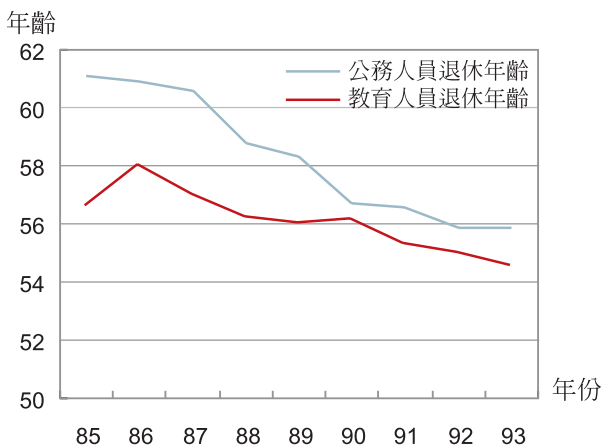


表7 工業及服務業退休員工-按行業、年齡分

單位：人；%

項目	總計	30-39	40-49	50-59	60以上
1991	100.00	0.19	3.92	21.77	74.12
1994	100.00	0.61	8.50	27.69	63.20
1997	100.00	0.48	8.54	35.06	55.92
1999	100.00	0.28	9.16	39.21	51.31
2000	100.00	0.51	7.98	42.68	48.79
2001	100.00	0.79	9.59	44.86	44.68
2002	100.00	1.36	12.20	45.75	40.69
2003	100.00	0.95	10.55	49.18	39.25
2004	62,930	597	9558	32554	20221
	(100.00)	(0.95)	(15.19)	(51.73)	(32.13)
工業部門	35,058	263	5,080	18,118	11597
	(100.00)	(0.75)	(14.49)	(51.68)	(33.08)
服務業部門	27,872	334	4,478	14,436	8624
	(100.00)	(1.20)	(16.07)	(51.79)	(30.94)

資料來源：93年受雇員工動向調查統計結果綜合分析，行政院主計處。

表8 依勞工保險條例老年給付的領取人數與年齡分布

年齡	件數	比例	平均月數	平均給付年資
40歲至44歲	1,789	1.15	35.1	25.1
45歲至49歲	5,310	3.42	39.0	27.0
50歲至54歲	31,909	20.56	40.6	27.8
55歲至59歲	54,338	35.02	30.5	22.7
60歲至64歲	34,361	22.14	29.0	22.0
65歲以上	27,001	17.40	23.3	19.1

資料來源：勞委會勞工保險處內部統計資料（2006）。

表9 公務人員與教育人員之退休人數與退休年齡之歷年變化趨勢

單位：人

年份	公務人員退休人數		教育人員退休人數	
	退休人數	退休年齡	退休人數	退休年齡
85	2,719	61.1	144	56.6
86	4,313	60.9	3,180	58.0
87	3,479	60.6	3,973	57.0
88	3,879	58.8	5,791	56.2
89	7,246	58.3	10,811	56.0
90	7,091	56.7	8,432	56.1
91	6,446	56.6	9,487	55.3
92	9,322	55.9	8,889	55.0
93	7,254	55.9	10,931	54.5

資料來源：聯合報（2006/06/19）。

**表10 2002年歐盟會員國平均退休年齡**

單位：歲

	合計	男	女
比利時	58.5	58.6	58.4
丹麥	60.9	61.9	59.8
德國	60.7	61.1	60.3
希臘	-	-	-
西班牙	61.5	61.5	61.5
法國	58.8	58.9	58.7
愛爾蘭	62.4	62.0	62.8
義大利	59.9	60.2	59.7
盧森堡	59.3	-	-
荷蘭	62.2	62.9	61.6
奧地利	59.3	59.4	59.3
葡萄牙	62.9	62.8	63.0
芬蘭	60.5	60.6	60.4
瑞典	63.2	63.4	63.1
英國	62.3	62.7	61.9
EU15	60.8	61.0	60.5
EU25	60.4	60.8	60.0

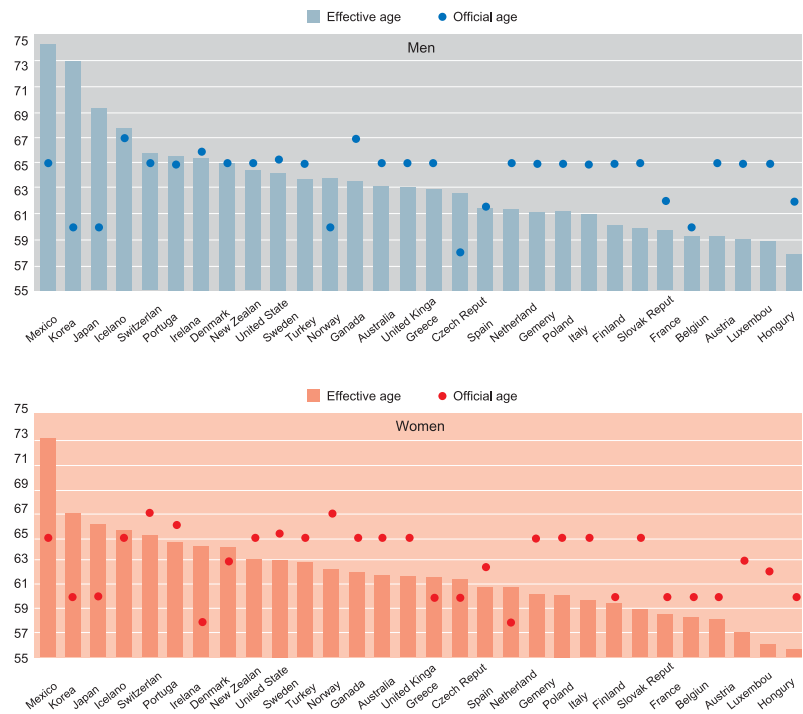
資料來源：Eurostat, Labor Force Survey, Annual Averages, 2004

(轉引及改編自經建會就業市場情勢月報，2004年第11期)

(OECD, 2006)，比較法定退休年齡與實際退休年齡的差異，OECD很多國家勞工退出勞動市場的實際退休年齡比法定年齡早（但是他們的法定退休年齡為65歲或更高）。而台灣則是男性實際退休年齡較法定年齡(台灣法定強制退休年齡為60歲)晚一些，而女性較法定退休年齡早一些。

勞委會統計處曾依據OECD的計算方式（參照各年齡層實際的勞動參與率之變動）估算台灣男性勞工實際退休年齡約為61.8歲；女性約為59歲（陳玉芳，2006）。依同樣的標準與計算方式來比較，韓國、日本的男性實際退休年齡為70與69.3歲；美國為64.2歲、英國為63歲皆高於我國男性。但義大利、德國、法國則略低於我

**圖4 OECD各國實際退休年齡與法定退休年齡及性別上的差異**



註a：實際退休年齡指，在1999年到2004年間40歲以上人口，其離開勞動力市場的平均年齡。而法定退休年齡指，在2004年勞工符合請領老年公共年金的年齡，且請領資格與其工作上的貢獻和工作歷史無關。

資料來源：OECD estimates based on the European Union Labour Force Survey and other national labour force surveys. (OECD 2006:32)

國男性。比較女性的實際退休年齡，可發現韓國女性退休年齡66.9歲；日本女性為66.1歲。美國、英國、德國、法國皆高於我國女性。顯示，我國延後男性與女性的實際退休年齡都有待努力。

以OECD各國為例，亦曾遇到退休年齡的提前與退休後平均餘命的延長，導致國家財政的負擔，因此 OECD 各國更透過以下四種方式來延後退休年齡：提高法定年金領取年齡、降低所得替代率、透過提高誘因與增加處罰、提高提早退休的資格等來延後退休年齡。且不論採取哪種方式，我們皆可發現多會透過較長的時間進行制度改革，值得我們借鏡。

以提高法定年金領取年齡來延後退休年齡的

表11 以提高法定年金領取年齡來延後退休的OECD國家

國家	制度	受影響者	時間點
澳洲	法定年齡：自60至65歲	女性	1995-2014
	最低年齡：自55至60歲（強制職業年金）	兩性	2015-2025
奧地利	法定年齡：自60至65歲	女性	2023-2033
	最低年齡：自60至62歲	男性	2000-2005
	最低年齡：自55至62歲	女性	2000-2027
比利時	法定年齡：自60至65歲	私部門就業之女性	1997-2009
斯洛伐克	法定年齡：自60至63歲	男性	1996-2012
	法定年齡：自53-57歲至59-63歲	女性	1996-2012
丹麥	法定年齡：自67至65歲減少，但結合其他相關方案	兩性	2004
德國	最早退休年齡：自63至62歲減少	男性	2010
	最早退休年齡：自60至62歲	女性	2011-2016
義大利	法定年齡：自60至65歲	男性	自1992
	法定年齡：自55至60歲	女性	自1992
日本	法定年齡：基礎年金為60至65歲	男性	2001-2013
	法定年齡：基礎年金60至65歲	女性	2006-2018
	法定年齡：職業年金自60至65歲	男性	2013-2025
	法定年齡：職業年金自60至65歲	女性	2018-2030
南韓	法定年齡：自60至65歲	兩性	2013-2033
	最早退休年齡：自55至60歲	兩性	2013-2033
瑞士	法定年齡：自62至64歲	女性	000-2005
英國	法定年齡：自60至65歲	女性	2010-2020
	最低年齡：自60至65歲	男性	2010-2020
美國	法定年齡：全額年金領取年齡從65歲提高到67歲	兩性	2000-2027

資料來源：OECD (2006:88), OECD series of Ageing and Employment Policies.

表12 以降低所得替代率來延後退休年齡的OECD國家

國家	制度	受影響者	時間點
奧地利	採新的算法，以40年的平均收入替代收入最高的15年，以減少所得替代率	兩性	2003-2038
芬蘭	面對預期壽命的倍數增加，將會在特定年齡期間減少金的給予年	兩性	自2010年
法國	提高領取全額年金的提撥率。	兩性	2008-2020
	逐步將年金計算基準從過去的10年延長為25年。	兩性	1993-2008
德國	透過物價指數制逐漸降低基礎年金替代率	兩性	正在執行
義大利	由於平均餘命的延長，因此，降低退休時能夠領到的金額。	兩性	正在執行
瑞典	改變以15年最高薪資為基準的算法，改成終身的工作年資。以降低所得替代率，面對預期壽命的提高。	兩性	自1999年起

資料來源：OECD (2006:88), OECD series of Ageing and Employment Policies.

OECD國家，共計有澳洲、奧地利、比利時、捷克、丹麥、德國、義大利、日本、韓國、瑞士、英國、美國，如表11。

以降低年金的所得替代率來延後退休年齡的OECD國家包括奧地利、芬蘭、法國、德國、義

大利、瑞典等國家，如表12。

以提高誘因、增加處罰來延後退休年齡的OECD國家如澳洲、奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、義大利、西班牙、瑞典與英國，見表13。

表13 以提高誘因及增加處罰來延後退休年齡的OECD 國家

國家	制度	受影響者	時間點
澳洲	如果延後領取五年，將可取得總額的獎勵。	兩性	1998
奧地利	提早退休者增加罰金從2% to 4.2% p.a.	兩性	1997
比利時	公部門延至60歲（退休）者可領較高的年金；延至65歲則增加9%	兩性	2001
丹麥	對退休年齡60-62歲者而言，年金減少約10%	兩性	1999
	62-65歲工作者可請領一次給付津貼	兩性	1999
	延至65歲（退休）者可領較高的年金（如延至66歲可增加7%）	兩性	2004
芬蘭	彈性退休年紀從62-68歲（如果延至63歲退休，可增加7.2%的獎勵；到68歲為止，為4.5%的獎勵）	兩性	2005
法國	在60歲以後退休，每年增加3%的年金。	兩性	2004
	在積極的退休計畫中，勞工如繼續就業，可先領取部分的年金出來。	兩性	2005
德國	若退休年紀在63-64歲者其年金較低3.6%；若超過65歲者較高6%	兩性	1997-2004
義大利	從57歲開始精算的價值減少	兩性	2015-2033
西班牙	在65歲後退休者可領取較高年金：每年增加2%，並可無上限的增加，如果保險年資有35年以上，	兩性	2002
瑞典	以個人35年對社會保險的貢獻，作為精算61歲開始彈性退休的依據。	兩性	1999
英國	於65-70歲退休者可領取較高年金：隨著一次給付選擇的增加每年從7.5%增加至10.4%	兩性	2005

資料來源：OECD (2006:89), OECD series of Ageing and Employment Policies.

表14 以提高提早退休資格來延後退休年齡的OECD 國家

國家	制度	受影響者	時間點
奧地利	自60歲至61.5歲	男性	2000-2002
	自55歲至56.5歲	女性	2000-2002
	自56.5歲至61.5歲	女性	2018-2034
比利時	如果要在60歲退休，必須有35年的保險年資，而非過去的30年。	兩性	1997-2005
義大利	如果在57歲後或是保險年資達到40年可享有加值的年金。過去只要年滿54-56歲，或是保險年資達到37年即可享有加值年金。	兩性	2002-2008

資料來源：OECD (2006:89), OECD series of Ageing and Employment Policies.

最後一種方式，是透過提高提早退休的資格來延後退休年齡之OECD國家，包括奧地利、比利時與義大利。我們可發現奧地利並希望透過多三十年的時間，將兩性的年齡一致化。

#### 肆、國際上對提高勞動參與與延後退休的建議

歐洲整體處理高齡的具體核心原則，包括終生學習 (life long learning)、就業延長 (working longer)、較晚退休 (retiring later)、退休後仍活

躍 (being active after retirement)，並致力於維持健康 (engaging in capacity enhancing and health sustaining)。如此，不只是高齡者將擁有具品質的高齡生活；對社會整體而言，也因為持續有勞動力投入、較低的撫養比、並節省年金與健康支出，而形成高齡者與社會整體雙贏的局面 (win-win strategies for people of all ages)。其中如何使高齡者就業延長、較晚退休（如退休後再就業）、及退休後仍活躍（如志願工作的投入）。而且透過促進高齡者就業，一方面有助於



活躍老化的落實 (Active Ageing)、高齡者的社會融入 (Social Inclusion)；對於高齡者本身經濟能力的維護、國家財政負擔減輕、稅收來源、及未來高齡產業的消費能力、及減少疾病與健康支出等，將有所助益，這也是為何被歐洲稱為雙贏策略的原因。

國際勞工組織就業策略部門的主任 Sengenberger(2000)則認為，高齡者就業參與的增加，的確有助於緩解年金領取壓力，但恐怕不能只解釋為雙贏的狀態。更精確的說，嬰兒潮下的高齡者，如果年金體系未能有效改革，已無法享有上一個世代的給付水準。目前實際狀態，恐怕是「必須工作久一點，退休晚一點，繳費多一點，但年金領取的額度卻變得少一點」。年金給付的財源，恐怕要仰賴更多就業者的增加，因此，「典範的轉移」(paradigmatic change) 已經出現，從「福利」到「工作」(from welfare to work)，已經成為無法避免的發展趨勢。而如何透過國家政策的介入、轉變對高齡勞動力的態度，提高高齡者就業，已成為當前世界各國重要的政治議題。

OECD在過去曾經倡議改革公共年金與退休制度，來因應高齡社會的來臨，但後來發現這些不足以延緩退休及因應勞動力不足的問題。有關高齡勞動者的工資設定、年齡歧視、負面態度及如何提高高齡者的技能、改善工作條件、及活化高齡者的就業意願等都有待努力。但以上這些面向，到底各國的情形為何，在當時並不清楚。因此，2001年春天，OECD有關就業、勞動及社會事務委員會 (Employment、Labour and Social Affairs Committee, ELSAC) 決定從供給面與需求面來彙整各國改善高齡者

就業的政策與具體措施，各國的報告也陸續出版。

經濟合作發展組織 (OECD) 在2005年三月底所召開的「社會事務部長會議」也指出隨著平均壽命的延長，各國有必要處理老年貧窮的問題，並鼓勵更長的工作生涯，以減少跨代間資源競爭的衝突。十月在比利時召開有關高齡社會與就業的高峰論壇，會中也再次強調，當人們的平均餘命持續延長之際，工作年齡也有必要延長 (Living longer must mean working longer)，否則高齡社會所帶來國家的公共支出，將成為沈重的負擔。為了避免高齡社會所帶來的不良社會後果，OECD積極提倡友善年齡的就業政策 (Age-Friendly Employment Policies)，希望能透過有效的政策與方案，促成高齡者就業，減輕高齡社會對國家經濟及財政的衝擊，也能使高齡者的人力達到有效的發揮。其中有三個領域特別受到重視：

- 1.政府必須確保年金或其他相關的退休給付，能「鼓勵」而非「排斥」高齡者繼續就業。另外，政府也必須投入資源，協助高齡退休者能找到新的工作。
- 2.雇主部分，必須避免年齡歧視，發展年齡多樣化的勞動力結構 (age-diverse workforce)。強制退休的年齡限制，也需要加以檢討，以使高齡者能有更多的空間，選擇何時退休。
- 3.高齡勞動者本身也要調適自己的工作態度，以延長自己的工作年齡，並繼續取得新的技能。

因此，在2005年10月18日所召開的部長及

會議中，即針對三個相關問題進行討論：

- 1.如何延緩退休？是透過處罰提早退休者？或是設法讓工作變得有吸引力？
- 2.如何扭轉雇主與勞動者提早退休的態度？
- 3.如何提高高齡者的就業能力？有哪些鑑別方法？

整體說來，目前國際趨勢乃將促進高齡者就業、提早退休規定趨嚴、立法延長退休年齡、推行彈性退休制度、並在稅負上或退休金給付上加強工作誘因，視為是活化高齡（Active Ageing），降低政府財政負擔及避免高齡化影響國家經濟的具體作法。

## 伍、建議：我國因應高齡社會在就業與人力資源方面可以努力的方向

在進行因應高齡社會在就業與人力資源相關研究時採用了文獻分析、日本參訪、次級資料的分析、焦點團體會議等資料的分析，發現高齡就業與人力資源在各國是一個非常重要的議題。台灣在今年七月的經濟永續發展社會安全組的共同意見中，亦達成促進高齡就業與延後退休的共識，我們需積極進一步來研擬落實的策略與作法。OECD各國從2001年後陸續完成21國有關高齡與就業的政策報告；歐盟亦將提高勞動參與與延後退休年齡視為重要方向。以下我們將結合OECD(2006)彙整各國報告，所提出的建議方向，進行介紹，以作為我國的參考。

### 一、從人口變遷趨勢討論高齡就業的各國發展趨勢

- (一) 人口變遷趨勢的幅度
- (二) 人口老化所帶來的經濟後果

- (三) 提高高齡勞動參與有關鍵的重要性
- (四) 高齡勞動參與各國組間與組內的差異必須留意

### 二、檢討對工作的不利誘因與就業的障礙

- (一) 退休制度對於高齡就業的不利影響
- (二) 來自雇主的阻礙
- (一) 來自高齡者本身的阻礙
- (二) 因此有必要移除退休制度中對於高齡就業的不利影響並將來自雇主與高齡者本身的障礙移除

### 三、如何移除退休制度的障礙並增加工作與退休的選擇

- (一) 進行年金改革與退休時間點的改革
- (二) 降低提早退休的誘因
- (三) 提高退休的彈性就業

### 四、改變雇主的態度與就業模式

- (一) 改變雇主的態度
- (二) 提高雇主的雇用需求
- (三) 幫助雇主雇用高齡勞工

### 五、改善高齡勞工的可就業力

- (一) 提倡與建立訓練文化
- (二) 提高高齡勞工較好的就業服務
- (三) 提高較好的勞動條件與安全的工作環境

### 六、在政策執行需注意以下事項

- (一) 採用一個全面性因應的角度
- (二) 將一些不當的迷思移除
- (三) 將政策的執行與相關的實際問題結合
- (四) 將高齡就業的挑戰轉換為發展機會

針對台灣的問題與未來規劃重點，我們先提出以下幾個重點方式，未來希望有機會進行更深入的研究與分析，先說明幾項體系建立的重點方向：

- 問題發掘與定義的層次：我們是否對於台灣因應高齡社會的就業與人力資源議題做好準備？
- 立法層次：是否要訂定高齡者就業促進法
- 行政體系：是否要設置專責單位
- 社會對話層次：促使勞資政能三方多加對話
- 民間團體參與的層次：可能性是否存在

在建立公共參與與對話平台方面，我們有以下建議：

- 1、政府各部會對於高齡勞動參與提高與延後退休年齡是否有共識？（經濟發展永續會，在社會安全組已列入共同意見，值得肯定）
- 2、政府各部會是否比照日本、韓國設置跨部會推動因應高齡社會的委員會？
- 3、政府是否如日本，設置專門的人口與社會政策研究中心或研究所，以彙整各部會的資源，進行系統性的規劃與因應。
- 4、針對勞方與資方在此議題的爭議，及對政府推動方向的想法，建議設置更多的對話平台。



至於進一步比較相關制度的改革方向，以下簡要提出相關方向：

### 一、退休與相關制度的改革

- (一) 檢討我國目前提前退休的相關規定，並檢討其合適性。
- (二) 勞動基準法強制退休年齡的延長或廢除。
- (三) 勞工保險條例，加保年齡的延長至65歲（目前已有進展，但仍須觀察是否順利通過）。
- (四) 未來的國民年金，是否可能透過不同比例的年金領取額度，鼓勵延長勞工留在勞動市場的時間。
- (五) 在退休制度中，融入「漸進退休」與「部分就業」的設計，以滿足高齡者多樣化的就業型態。並透過部分工時工作機會的開發，來提供與建立退休後再就業的橋樑。
- (六) 不同身份（軍公教、勞工）的退休保障，要檢討是否縮小差距，或是保留其差異性。
- (七) 探討所得替代率對於高年齡者再就業行為之影響。
- (八) 比較不同性別的在年輕階段的就業行為，對於其退休保障的差異。
- (九) 勞工的退休準備與相關退休教育，宜儘早推動與執行。以使年輕世代對於退休能有正確的認識與準備。
- (十) 檢討目前的就業保險法，放寬適用年齡至六十五歲，以免影響高齡勞工的就業意願與勞動保障。

### 二、年齡歧視的運作與禁止

- (一) 檢討我國目前勞動市場年齡歧視的現

況與問題。

- (二) 儘速在「就業服務法」中納入禁止年齡歧視的規定。
- (三) 宣導、推廣與協助僱用高齡者的意願與可能性。
- (四) 進行優良事業單位(best practice)的獎勵與推廣。

### 三、提高雇主提高僱用高齡者的意願

- (一) 掌握我國僱用單位對於高齡者的僱用行為。
- (二) 研擬如何提供有效的誘因，鼓勵雇主樂意增加對於高年齡者的僱用。
- (三) 研擬如何鼓勵繼續僱用已退休的員工，以延長退休勞工的工作年限，並讓企業善用高年齡勞動力。
- (四) 協助企業透過職務再設計，以增加高齡者繼續就業的可能性。
- (五) 開放部分勞資協商的空間，以使高齡者繼續就業或是再就業能更加符合實際需求。

### 四、政府其他必要措施

- (一) 界定適合高齡者就業的工作性質與行業別。
- (二) 推動合適的職業訓練並提供轉業訓練。
- (三) 推動合適的就業服務並考慮設置單一窗口。
- (四) 研擬是否以鼓勵方式，讓企業僱用一定比例的高齡勞工。
- (五) 增加與創造部分工時工作機會。
- (六) 創造社區工作機會。
- (七) 創造志願工作機會。
- (八) 提供高齡者創業的機會與管道。

(九) 研究是否要透過民間團體來推動「高齡人力運用中心」或是日本的「銀髮人才中心」的運作。

(十) 檢討目前的外勞進用，避免影響本國的就業機會。

(十一) 調查與檢查高齡勞工的勞動條件與安全的工作環境。

(十二) 推動終生學習理念，並加以推廣與落實。

基於高齡者就業對於個人生活與社會發展的重要性，目前OECD各國對於高齡者就業政策多有積極的介入，未來值得對目前國際發展的經驗，進行有系統的整理，並對台灣高齡者就業與退休行為與企業僱用行為等進行更多基礎研究，以使得我們能對台灣因應高齡社會到來，有更好的準備與因應。在因應高齡社會的政策中，各個面向的整合，亦是非常重要的。因此，因應我國高齡社會的到來，我們實在需要有更積極與全面性的因應與準備。

(本文作者：1. 國立中正大學勞工關係學系暨勞工研究所副教授  
2. 東海大學社會學系教授)



# 因應高齡化社會與調整退休年齡之探討

葉孟峰



依聯合國的定義，當一個國家中65歲以上的老人人口佔總人口數7%時，該國就已經正式邁入人口老化（aging）的國家。台灣地區的老人人口比例在民國82年時即已達到該門檻（鄭麗珍、黃泓智，2006）。是以，面對高齡化社會的到來，退休年齡乃不可避談之重要議題。

## 壹、全球化與本土化之接軌——重新檢視我國社會安全制度，再定義老人年齡

就主要工業先進國家的制度言，老人的經濟安全需求主要靠四個支柱來滿足：國家保證的年金（state-guaranteed pension）體系、職業年金（occupational pensions）、私人年金保險、資產調查式的社會救助；但是隨著美國社會安全私有化，保守主義認為我們所熟悉的社會安全

制度是1980年代以前的產物，並不適用於人口老化快速的今日社會（林萬億，2006）。

多年來，台灣社會為了「拼經濟」以擠身於富有國家之列，對於建構社會福利與經濟安全制度的投資一向採取相當有限的介入（Haggard，2001；Hort&Kuhnle，2000；轉引自鄭麗珍、黃泓智，2006）。長久以來，台灣維持老人所得的措施一直是採取雙軌制的策略，一方面針對定期繳費的就業人士提供老年退休金給付，另一方面針對無力繳費的老弱人口提供社會救助。

因為「老人」通常被界定為65歲以上，所以在探討相關老人或高齡社會之相關議題時，「就業」往往是被忽略的一個面向；學者周玫琪（2006）為了接續國際比較研究與發展國內本土經驗的探討，參考OECD組織，將50歲以上的就業重新界定為「高齡者就業」。此一研究設計，可作為我國日後思考高齡就業之參考。

## 貳、面對高齡化社會的挑戰——以歐盟為師

各國對於高齡社會的處理，會因應其經濟社會的發展，研擬不同的策略。以歐盟為例，其當前高齡議題的主要挑戰與問題（European

Commission, 2002), 包含：1.維持經濟成長並改善公共財務；2.回應高齡勞動力結構的需求；3.確保合適、足夠的年金規劃；4.確保高品質的健康與長期照護體系的發展。進而發展出：終身學習 (life long learning)、就業延長 (working longer)、較晚退休 (retiring later)、維持退休後的活躍 (being active after retirement)、致力於能力提升與維持健康 (engaging in capacity enhancing and sustaining) 等處理高齡議題的具體核心原則 (周玟琪, 2006)。

學者周玟琪從「勞動供給」面向，檢視高齡勞工的工作意願與態度、工作需求與經濟負擔，以及高齡者及其工作能力相關聯之分析；復從「勞動需求」面向，分析雇主僱用意願、職務再設計與工作環境安排等因素，進而提出「以提早退休作為因應」與「漸進式退休之設計」等概念：

#### 一、以提早退休作為因應：

二次世界大戰後，為因應勞動需求減少與歐洲持續高失業，所採取之勞動市場策略，是讓勞工可以選擇提早退休，將工作機會讓出給年輕人，作為替代由雇主資遣勞工的作法；但因為提早退休並非強制性的，故對於失業問題的改善非常有限，只能被視為是調整勞動市場問題的暫時性作法。因為提早退休將減少社會安全給付的「勞動貢獻」(即勞動者退休金的提撥或社會保險費的繳納)，反而提高國家的社會安全給付，所以外國學者Samorodov認為提早退休不宜作為因應勞動市場高齡化的長期作法。

#### 二、漸進式退休之設計：

相對於「從就業直接到退休」之路徑，「漸進式退休」則屬較為緩和的設計，即於「全職工作」與「退休」間，安排「部份工時工作」或是「工作分享」(job sharing) 以作為緩衝，避免高齡者勞動參與率驟降。配合漸進式退休的設計，「退休後再就業」(post-retirement employment) 或是「轉銜就業」(Bridge Employment) 益顯重要。

提早退休固然造成年金財務壓力，及人力資本的浪費；惟延長退休年齡，則必須有足夠的就業機會，否則又會擠壓年輕人的就業空間 (林萬億, 2006)，所以創造更多的就業機會，同時是非常重要的。

### 參、英國、挪威、奧地利與瑞士等國年金改革的經驗

#### 一、英國：由勞工自行決定繼續工作與否、工作型態為何、須否縮減工時

英國政府希望讓勞工於離開工作時有更多的選擇，然而其並非採取「降低得請領公共年金之年齡」的作法。官方希望賦予勞工選擇的權利，由其自行規劃未來的生活，例如：「參考現在的所得水準，規劃離職時的所得水準」、工作型態係屬全時或部份工時、須否縮減工時等，並據以擬定計畫。故，勞工到達可領取公共年金的最低年齡，如果離開原本的工作，仍可繼續從事全職或部份工時的工作，或選擇減少工作時數、轉換工作職務。

自2005年4月6日以後，不論勞工是否繼續工作，只要延後申請公共年金(state pension)，便可選擇以下兩種給付方式：

### (一) 以「延後退休」換取額外的給付

如果勞工延遲申請公共年金 (state pension) 至少5週以上者，其每延遲5週將可獲得提高1%的給付額度。亦即，每延遲一年申請年金，將增加10.4%的額外給付；較2005年4月6日以前僅增額7.5%的情況，大幅提升。然而選擇延遲給付者，有關「延遲而未申請給付」的期間，將不會再獲得給付，因為已於其開始請領後受到較高給付額度的補償了。

### (二) 申請「一次發給」的給付形式

如果勞工於2005年4月5日以後延遲申請公共年金 (state pension)，且為期至少在12個月以上者，可選擇領取一次給付的退休金，並以正常的利率給付之。亦即，當勞工領取年金時，整筆退休金的給付內容，除了每週發放的年金的金額，會再加上每週計息的複利部分。

在2005年4月6日以前，英國勞工只能獲得5年的額外年金給付；自2005年4月6日以後，勞工可以延遲申請公共年金的年限不再設限，均可獲得額外的年金給付或一次退休金。

## 二、挪威：採取「彈性退休」的變革

挪威已於2005年5月21日經該國國會通過改革退休金制度允許勞工在縮減退休金的前提下，可自62歲起「彈性退休」(flexible retirement)。已領取退休金的勞工在62歲以後仍可繼續工作，但所得不列入退休金計算；70歲以後仍續留勞動市場者，將可繼續累積退休金，取代現行「70歲為限」之規定。

## 三、奧地利：採取性別、職業屬性差異的退休政策

國會在2004年11月底通過修法，新法將完全

適用於50歲以下者。

- (一) 男性的退休年齡仍維持在65歲，但可在62歲至68歲間彈性調整：以65歲為基準，每提早一年，退休金給付減少4.2%；每延退一年，增加4.2%。
- (二) 女性退休年齡採漸進式調整：在2019年以前，女性仍允許在55歲退休，該年之後退休年齡將逐漸向上調整，並於2033年時調至與男性勞工相同。
- (三) 屬於辛苦危險性質的勞工，在服務滿15年以後，每滿一年可申請3個月的提早退休；但每年給付率降低2.1%。

## 四、瑞士：「強制職業退休金法」在2004-2006年間歷經多階段的修改

- (一) 第一階段：提高基金的透明度與報告標準。
- (二) 第二階段：擴大涵蓋範圍、提高女性的退休年齡。
- (三) 第三階段：將最低提早退休的年限規定，由55歲提高至58歲（原始的法律提案係提高至60歲）。（資料來源：International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pension. January, March and August, 2005）。

綜上，各國退休年齡之調整，大多採彈性或漸進式的調整，並賦予勞工自由選擇的權利，欲提早退休者，可能伴隨著退休金給付的減少；願意延遲退休者，則可繼續累積退休金或提高退休金給付的比率。再者，過去各國對於兩性的退休年齡可能存有差異性的規定，但在新近的改革方向上，已著手將存在於性別間的差異逐步縮小。

## 四、台灣法令的現況與未來走向

### 一、台灣之退休金制度與西方之社會保險制有別

上述英國、挪威、奧地利與瑞士等西方國家之退休金制度係採社會保險制，因涉及「所得代間移轉」之設計，面臨人口老化，恐衍生該制度財務不足支應之問題；但我國之勞退新、舊制則係課個別雇主之給付或提撥責任，與前述之社會保險制度有別，尚無他國所面臨之退休金財務問題。

也正因為我國的退休金制度與西方國家的存有結構上的重大差異，所以西方以「增加給付」鼓勵勞工延後退休的作法，之於我國恐無法全盤移植。特別在勞工退休金條例施行後，個人帳戶制之退休金多寡取決於雇主與勞工個人的提撥累積與投資績效，不似社會保險制度具有代間、代內所得重分配之設計，如欲以「增加給付」作為鼓勵勞工延遲退休之作法，恐亦有施行上的困難。

### 二、我國之勞退新、舊制均未強制勞工須退休

檢視我國勞動基準法退休金規定與勞工退休金條例之新、舊退休金制度，有關退休年齡，現均未有「勞工符合若干條件即須強制離開勞動市場」之規定：

(一) 勞動基準法並未規定勞工應即退休之年齡：勞動基準法係規定勞動條件之最低標準，如勞雇雙方約定優於該法者，自屬可行。查勞動基準法第53、54條，僅係分別規定「勞工得自請退休」與「雇主得強制勞工退休」之要件，但該法並未規定「勞工應即退休之年齡」；亦即，勞工可視其

體能狀態與雇主需求而繼續工作。強制退休規定係指雇主如欲主動終止勞動契約，而遇有60歲以上之勞工，應以退休方式辦理而非資遣，本意係保障勞工權益。如強制退休年齡提高至65歲，則恐對已期待60歲由雇主強制退休而得領取退休金之勞工影響甚鉅。

(二) 勞工退休金條例係規定「得請領退休金之年齡」而非「退休年齡」：勞工退休金條例第24條係規定「勞工得請領退休金」之要件為「勞工年滿60歲」，其與勞工退休年齡並無必然之相關。該條例施行後，如勞工「年滿60歲」或「開始請領退休金」後仍有受僱工作獲致工資之事實，則雇主仍須依法為其提繳退休金。透過退休金與所得連動之設計，工作與退休金之累積均不受年齡限制，具有「鼓勵勞工續留勞動市場，以工作累積退休金」之積極意涵。

### 三、延長退休年齡宜漸進營造社會共識

「延長勞動基準法自請退休或強制退休年齡」或「提高勞工退休金條例之退休金請領年齡」固然具有讓勞工久留勞動市場之效果，可作為因應人口老化作法之一。但現行勞動基準法「在同一事業單位工作15年以上且年滿55歲」與勞工退休金條例「年滿60歲始得請領退休金」之規定，已迭有勞工反映領取要件不易成就，如欲提升至65歲，須同時兼顧勞工意願，參採上述各國漸進式與彈性之作法，營造社會共識為宜。

(本文作者 行政院勞工委員會勞動條件處 科員)



# 婦女產假薪資改由勞保給付 懷孕不用再怕雇主刁難解僱

## ——產假期間薪資納入勞工保險生育 給付規劃芻議

孟藹倫

在科技公司工作多年的莉英，好不容易加薪加到五萬元，這天她又發現自己已經懷孕，喜上加喜，忍不住與同事分享喜訊，不料兩小時後卻被蔡老闆請進辦公室，「你想想，你請產假的兩個月，公司要付你薪水，還要另外找人做你的工作，你也知道公司這幾年真的撐得很辛苦……」

莉英雖然百般無奈，也只好識相離開，但心裏忍不住埋怨：「想不到替老闆賣命賣了八年，老闆竟為了產假期間的十萬元薪水要她走路」，回頭一想又發現，自己現在沒工作、勞保也退保了，不僅二個月產假薪資沒著落，現在連一個月的勞保生育給付也泡湯！莉英愈想愈氣，「早知道就不生小孩了。」

### 現況分析

事實上，有關女性勞工懷孕、生產期間的保護，國際勞工公約第六十九號建議書及第一百零二號公約中有提到：社會保險事故包含生育事故，確保女性勞工在產前與產後有必要的休息時間，並透過生育給付補償女性勞工因這段時間禁止工作所導致的收入損失。

我國也有三大保護女性勞工懷孕生產的法令，明訂雇主應在女性勞工產假期間給予薪

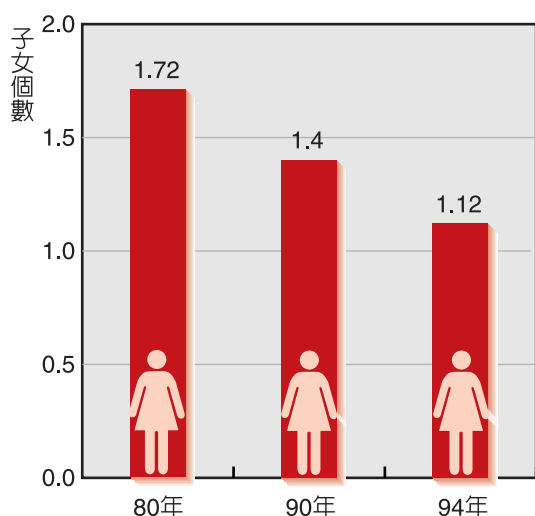
資，以及不可以因為女性勞工懷孕生產予以解僱或其他歧視待遇。不過，實務上仍有不少雇主拒絕給付產假薪資或是找藉口解僱女性勞工，衍生勞資爭議，不少女性勞工在產假期間不見得能享有雇主給予薪資的保障，女性勞工就業面臨極大挑戰，像是上述莉英的遭遇，就相當典型。

另外，台灣生育率屢創新低（見表1、表2），甚至低於已開發國家，已使社會面臨人口

## 我國保護女性勞工懷孕生產的三大法令

法令	內容
勞工保險條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生育給付為保險給付項目之一。</li> <li>● 依第32條規定，女性被保險人生產，可請領一個月的平均月投保薪資。</li> </ul>
勞動基準法	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第50條規定，女性生產前後可有八週的全薪產假。</li> </ul>
兩性工作平等法	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第11條規定，工作規則、勞動契約不可約定受雇者結婚、懷孕應離職或解僱。</li> </ul>

表1 我國總生育率下降

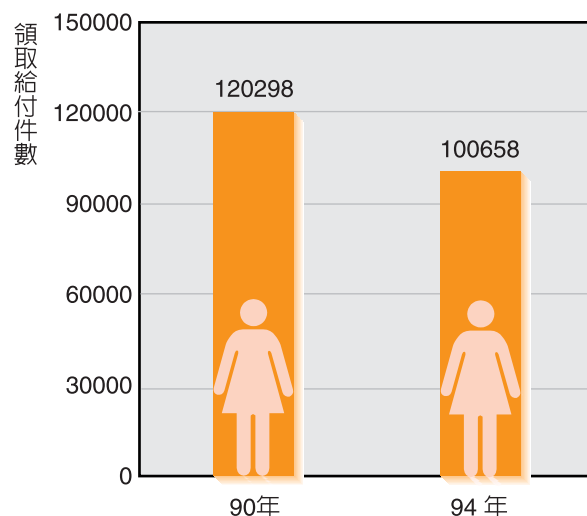


老化及少子女化的衝擊。為了解決少子女化問題、保障女性勞工生產懷孕期間的權益，以促進婦女就業，九十五年七月底甫結束的「台灣經濟永續發展會議」社會安全組已達成具體結論：「婦女產假期間薪資納入勞保給付，政府並應協助雇主解決產假替代人力問題。」

### 改革構想

勞委會為回應經續會共識，正著手規劃將產假工資納入勞保給付之可行性。規劃方向係將現行勞工保險生育給付由一個月提高為三個月，並規定生育給付得抵充產假工資。勞工權益不僅不會受到影響，還可因產假工資改為勞

表2 領取生育給付件數下降



保給付獲得產假期間工資補償及工作權保障。

以前述莉英的狀況為例，莉英月薪50,000元、勞工投保薪資43,900元，其中提高二個月部分的生育給付87,800元可作為雇主抵充二個月產假工資100,000元，故不足12,200元部分，雇主仍應補足。

勞工保險為納費互助，風險分擔之社會保險，雇主、勞工及政府負有社會保險連帶責任，其勞工保險費是由雇主、勞工及政府共同分擔，其中雇主負擔百分之七十。如果將產假工資納入勞工保險生育給付，其所增加之給付支出及相對保險費率，就雇主責任而言，無論

員工是否有生育情形，雇主仍應依法負擔百分之七十的保險費；另外，生育給付抵充工資後，不足部分，雇主仍應補足，所以產業勞工之產假期間工資不但未減少，其權益反而更有所保障，而且以保險互助提高生育給付保障方式，對於無勞基法保障之勞工保險職業工人及其他受僱勞工，也能因此受惠。

### 結語

為提升我國企業的競爭力，及減少婦女懷孕所遭就業歧視的困境，由社會保險支付生育給付三個月，不但適用勞基法之勞工的產假薪資未減少，同時不適用勞基法之受僱勞工及職業工人也能因此獲得社會保險更周延之保障，兼而符合保險精神與公平正義，應是最妥適、勞資雙贏的作法。

(本文作者 行政院勞工委員會勞工保險處處長)

## 台灣勞工徵稿

- 1 本刊每年1、3、5、7、9、11月定期出版，園地公開，歡迎各界人士踴躍投稿，一經刊登，敬致稿酬每千字新台幣750元。
- 2 來稿言論務求平實客觀，文字流暢，文長每篇以8千字為原則。
- 3 本刊對來稿內容有刪改權；其不願修改者，請事先於稿上註明。
- 4 來稿用投稿人一律以真實姓名發表，請附現職，俾一併刊登，來稿請附電腦磁碟片或 E-mail：wsl@mail.cla.gov.tw或linsan@mail.cla.gov.tw，並請註明通訊處及電話，以便聯絡。



行政院勞工委員會

Council of Labor Affairs, Republic of China

台灣勞工 雙月刊

# 與國際勞動世界脈動接軌

## —我國出席國際勞工組織第94屆國際（海事）勞工大會有感

林永裕

「全速前進—新海事公約締造勞動歷史新頁」  
(Full steam ahead! New maritime Convention makes labour history)

—ILO「工作世界」雜誌 (World of Work) 2006年4月封面標題

### 壹、前言

國際勞工組織 (International Labor Organization, 以下簡稱ILO) 係國際上最重要及最悠久之勞工領域政府間組織，向為各國政府勞工行政部門接觸國際資訊及參與國際立法討論與其他國家交流的主要管道。我國自1971年退出ILO後，僅有中華民國全國總工會、中華海員總工會及中華民國工業總會等民間團體保有相關國際性非政府組織之會籍而得繼續參與國際勞工組織相關會議，使得我國在參與以勞資政三方參與為特色之國際勞工組織相關會議上少見政府部門之參與，此一缺憾對我國勞動外交之拓展、國際人才之培養及國內勞動政策立法影響非常深遠。因此推動與ILO交流向為行政院勞委會 (以下簡稱本會) 國際業務重點工作，為積極推動國際交流，結合民間力量推動國際事務，本會利用ILO召開第94屆國際海事勞工大會 (International Labor Conference, 94th (Maritime) Session, 2006) 之機會，透過民間管道並在外交單位協助下，在睽違ILO多年之後，首次出席ILO大會，參與觀察ILO運作及見證新公約草案之討論過程。

中華民國係ILO創始會員國，1944年成為該組織10個主要工業會員國之一，1971年退出聯合國後即由中華人民共和國取代會籍，在此之前已批准37個公約，第一個批准的公約即為第7號「海員最低僱用年齡公約」，其中與海事勞工有關之公約即有12個，可見過去國際海事勞工立法對我國之影響。





## 貳、本次大會召開背景

自1920年以來，ILO通過大約40項海事勞工公約和29項海事勞工建議書，內容涵蓋招募安置、最低年齡、工時、安全衛生、勞動檢查與社會保障等，幾乎為船上就業的各方面都制定了國際標準，這些標準體系在保護有關勞工和整個海運業方面得到很大的成就，但是許多公約獲得批准的水準卻非常低，可確定的偏低原因之一是：其中一個或兩個強制性規定的內容極其具體（缺少彈性），對某些國家的批准造成了障礙，即使有關國家可能在這些公約所涉及之領域，其保護體系已與公約所要求具有同樣的效力，但仍不可行。

國際勞工局理事會擬議建立一個綜合海事公約始於2001年1月在聯合海事委員會（Joint Maritime Committee, 簡稱JMC）一致通過關於審議國際勞工組織有關海事文書之大會決議，此決議後來被認為是船東與海員代表之間的「日內瓦協定」（The Geneva Accord）。

這些代表對現行海事勞工標準的狀況表達強烈關切，包括：這些國際標準對海員面臨的工作和生活條件仍無法產生實際影響、相關公約僅處理單一事項且其批准水平不一、實施與執行出現參差不齊、對致力提升海員勞動條件之政府與船東產生不公競爭、部分公約內容過於詳盡影響會員國批准意願、公約欠缺法律機制規定對其條文迅速變更因應海運業發展、標準規定繁複常常難以理解，以致標準被廣泛接受程度偏低<sup>1</sup>。

該決議意識到對於「世界第一個真正的全球性產業」的航運業，需要一個「適當形式的國際規章之管理對策」，亦就是適用於整個行業的「全球標準（global standards）」，並呼籲列為優先事項：“盡最大可能將繁多的國際勞工組織現有公約合併成一個綜合性的文件”，這個文件應“包括可以確定為此類勞工標準的許多關鍵原則，同時還有相關部分之具體要求的附件。”，該文件還應規定“一個能確保附件可以通過、一個快速修正程序進行修訂的修正程序。”並建議ILO理事會在2005年召開一次國際海事大會以通過一項單一文書。



在JMC之建議下，理事會在2001年3月會議成立海事勞工標準高級三方工作組（High Level Tripartite Working Group, HLTWG），協助制訂此文書工作，自2001年12月迄2004年間歷經4次會議討

1. 依據國際勞工局報告，截止2005年9月30日止，自1920年迄今的海事勞工公約，僅有少數公約批准率較高，如第7、8、16、22、58、108、147號批准數超過50國，多數批准數偏低，甚至1976年以後之公約批准數均不到20國。

論，該工作組於2001年12月召開了第1次會議，會上政府代表全面支持JMC的船東和船員代表所提出的八項“更可行的解決方案”，但是該委員會並沒有解決現有海事勞工公約的法律地位或實質內容的問題，而是呼籲綜合海事勞工公約應更多的一致性和清晰性、更快的適應性和普遍的適用性，因此海事勞工標準建議草案在2001年所確立的原則有三：

- (1) 關於實質性的內容，草案確實盡最大實際可能、將盡可能多的現行國際勞工組織公約文件合併成一個綜合本文，對現行標準的修改，基本上僅限於認為不會產生爭議的具體事項或解決有關公約之間不一致的情況。
- (2) 保持了原先之設想，由“規則 (Regulation)”及“章程 (Code)”構成，章程包括強制性的“A部分”即非強制性的“B”部分。
- (3) 關於草案一般性的方法，對改善現行海事勞工標準的相關性，是以確保其普遍適用性的角度來考慮，其目的有二：首先，促使國際勞工組織的海事成員國能夠廣泛的批准綜合公約；其次，綜合公約之規定可得到妥善的執行。

此工作組最後產生一項海事勞工標準公約建議草案，提交海事技術籌備會議 (Preparatory Technical Maritime Conference, 簡稱PTMC)。

2004年3月ILO理事會會議決定，將通過一項綜合海事勞工標準文件列入國際勞工大會海事會議議程內，並決定先召開海事技術籌備會議。

2004年9月13至24日，ILO在日內瓦 (Geneva) 召開PTMC討論綜合海事勞工公約 (Consolidated maritime labour Convention) 建議草案，為2005年6月召開大會的提案作準備，共有來自88個國家551名代表參加。雖歷經多次會議，該公約草案的某些領域仍無法解決，通過擬議公約達成一致的條文。後又召開PTMC三方會間會議討論以達成三方共識之提案及保留給ILO大會解決之規定 (例如關於生效要求)。本公約的建議草案已反映了整個磋商過程所達成的結論。

ILO理事會後在2005年3月決定2006年2月7日至23日舉行此一海事會議。召開此次大會旨在整合ILO自1920年以來通過之68個現行有關海事勞動之各項公約及準則，制訂一個能為全球所接受、得到廣泛的批准及充分遵守及實施之公約，以通過「2006年海事勞動公約」作為未來國際間規範海事勞動之主要依據，並將修正37個現存之國際海事勞動相關公約，體現ILO當前「Decent Work」(ILO中譯「體面勞動」；配合國情易譯為尊嚴勞動。)之政策目標。

本公約並被稱為優質海運國際規章管理制度的第四支柱，補充國際海事組織 (International Maritime Organization, 簡稱IMO) 通過三大主要公約：「1974年國際海上人命安全公約」(簡稱



SOLAS)、經修訂之「1978年海員培訓、發證與值班標準公約」(簡稱STCW)以及「國際防止船舶污染公約」(簡稱MARPOL)。

## 參、參加大會情形

### (一) 大會開幕儀式及第一次全會(2月7日)

國際勞工局理事會主席Tomada先生宣布召開本次大會<sup>2</sup>，說明本次會議之重要性及目標。之後選出大會主席，由政府組主席提名並經雇主組及勞工組主席支持，由長期主持本公約草案討論之法國海事行政總長Jean-Marc Schindler獲大會代表一致通過擔任大會主席，S氏立即主持議事，並選出代表勞資政三方之副主席團，分別由日本政府代表Teranishi、德國船東代表Lindemann及英國船員代表Orrell擔任。大會主席S氏致詞說明渠自2004年9月即開始參與海事籌備技術會議(PTMC)等相關工作並將努力確保本次大會能順利通過海事勞動公約，並感謝因勞資政三方的努力，歷經五年多艱苦的協商漸漸達成共識，本公約將符合各方利益，船員更能確保生命安全，船東責任更加明確並以更公平及廣泛方式履行，政府將可滿足訂定標準之義務並以較一致的方式監督公約標準之適用情形。主席指出本次大會面臨之挑戰，包括對於自1920年迄今通過之各項公約之效力、複雜性以及適用方式之過多限制等之關切，本公約特色在於整合相關公約並具有全球性及其履行及修正機制，強調本草案內容均經勞資政三方自2001年起討論達成共識，代表尋求最佳妥協及可行方案以期望能適用全球及更多會員國批准。最後強調本公約不僅堅定保障船員基本權利且實施方式具有彈性，並敦請各代表在討論過程中毋忘卻本次大會最終目標。

之後進行勞資政三方工作組幹部之提名，政府組主席為中國政府張先生，雇主組代表為德國Lindemann先生，勞工組代表為英國Orrell先生以及相關幹部。

主席依程序提案組成總務委員會(Selection Committee)、全體委員會(Committee of the Whole)、指導委員會(Steering Committee)<sup>3</sup>、起草委員會(Drafting Committee)<sup>4</sup>及其他委員會。總務委員會係負責安排大會計畫、確定全會時間及議程並代表處理其他例行問題<sup>5</sup>，全體委員會係負責檢視國際勞工局提交之公約草案並撰寫該會工作報告，起草委員會負責將大會通過之決議寫成公約和建議書之形式，保證提交大會通過之所有正式文件的英文本及法文本文義一致，全體委員會必要時並得設各工作

2. 議事規則25條第1項規定，國際勞工局理事會主席在理事會其他負責人協助下主持大會開幕事宜，直到大會主席就職。

3. 依據議事規則第8條規定，大會可就任何問題設立委員會進行審議和提出報告。

4. 議事規則第6條規定，大會經總務委員會提名，指定一個大會起草委員會，人數不得少於3人。

5. 議事規則第4條規定，大會應指定一個總務委員會，由政府組推舉28名、雇主組及勞工組各推舉14名組成。

小組 (working groups) 俾加速討論，經大會無異議通過。同時，為加速本次大會討論之效率，大會同意依據議事規則第76條規定，例外地決定中止「議事規則」的特定條款，以便處理其要處理的特定未引起爭論的問題，俾有助於有條理和迅速履行大會職能。

完成上述議事討論後，邀請ILO局長兼大會秘書長Somavia先生進行開幕致詞 (Opening Statement)，說明ILO在海事部門之長期工作，說明當前國際法之管制及角色正面臨許多壓力及檢視，例如國際法的疏離、內容過時，故難以執行及與時俱進，甚至限制國家利益，並對這些質疑予以澄清，強調本次大會正是處理國際法當前所面臨挑戰之具體努力，經由通過現代化的公約堅持其普世及核心價值。接著說明本公約之特性係整合現有通過之海事勞動公約在單一公約內，不論在內容上或部門別上均前所未見，這份公約或可說是「海員的權利書」(Seafarers' Bill of Rights)，並說明制訂本公約之主要目的與制訂過程，強調其發展過程與以往起草國際文件相當不同之處在於，其作為基礎之結構性方式、原則及許多內容，特別具爭議的領域如社會保障與執行，係來自勞資政三方之提案構想，共同型塑這公約之性質。Somavia並強調這份公約內容包含許多創新性，例如採用海事部門其他已被廣泛接受之公約之執行方式及實施之彈性，將可提供船員較好的保障，提供船東公平競爭場域，並對全體而言擁有較高生產力、較安全的環境，強調本次會議目標在於通過此一在ILO海事活動歷史上空前重要之單一公約，並對於ILO其他制訂標準方式之發展具有意義。最後強調大家的共同努力證明三方決定 (tripartism) 係面對21世紀困難議題時尋求解決方案的方式，特別是海事部門得到印證。

嗣後阿根廷勞工、就業及社會安全部長 (Minister of Labor, Employment and Social Security) 兼ILO理事會主席Carlos Tomada向大會報告理事會上一年工作，焦點置於理事會在海事部門從2001年3月起所進行之相關工作歷程，說明新公約之重要性及其對ILO訂定國際勞動標準工作之可能影響。海事部門在國際勞工組織過去及現在一直佔有重要地位，特別是訂定標準及國際社會對話方面。這份綜合海事勞動公約之出現，係因理事會決定對現行國際勞動公約進行全面性檢視，期望改善ILO標準之關聯性及強化組織之監督機制。海事勞動公約之議題不僅與海事部門有關，亦將因日益增加之勞動全球化而在其他部門發生，因此，ILO透過處理海員勞動議題之機會嘗試以新的方式及概念處理全球化之負面效應。

Tomada氏指出除了修正相關勞動標準外，理事會亦支持逐步努力適用及發展現行海事勞動公約，例如第180號及第185號公約；渠回顧早在1920年ILO成立之初即通過與船員勞動有關之第9號建議書，迄今不斷努力推動保障船員措施，達到ILO揭櫫之「尊嚴勞動」目標，提醒各會員國應眺望未來，考慮本公約通過後應採行之措施，俾維持過去5年來推動之動能，並努力確保該公約儘速實施以及會員國廣泛批准。渠同時說明本公約草案號稱將是海事活動規範之第四支柱 (fourth pillar)，將有助改善整個產業勞動及社會條件，本公約亦將有助強化全球化之社會面向及達成體面勞動，而這都是渠當初接





任理事會主席所作之承諾。最後，大會主席宣布上午第一次會議結束。

下午舉行第二次會議（Second sitting），繼續討論大會議事規則某些條款之暫停適用，總務委員會主席Albuquerque女士就大會議事進行工作報告獲大會通過。鑒於本次大會迄2月20日始召開下次全會，這段期間大會日常事務需由大會幹部（Officers of the Conference）執行，需大會同意授權處理，主席爰請大會秘書處宣讀授權事宜請求大會同意，經大會無異議通過；並進行全體委員會（Committee of the Whole）選舉，由政府組主席提名全體委員會主席人選，由美國政府代表運輸部資深海事官員B. Carlton先生當選，第2次全體會議結束，大會將於2月20日再召開。

## （二）全體委員會及分組會議（2月7日迄17日）

2月7日起開始召開第1次全體委員會對公約草案進行大體討論，勞資政三方各自召開分組會議討論草案內容提出修正意見，俾提交全體委員會討論是否納入公約草案。鑒於本公約草案內容除部份條文未達成共識外，其餘條文均經之前籌備海事技術會議討論過，因此本次大會主要就未決議題繼續討論。以勞工組為例，係由英國海員代表Orrell先生擔任主席，就部分會員針對本公約草案提出修正條文意見進行討論，提案會員說明修正理由後，開放其他會員發表意見，意見分歧時，主席通常裁示送工作小組討論；當提案內容相當爭議或主席認為有困難時，主席會進行道德勸說請提案會員修正或撤回，經討論有共識之修正提案，則送交下午全體委員會開會討論。

全體委員會開會時，則就勞資政各分組提案之公約草案修正條文進行逐條討論，提案修正意見大多來自勞工組，部分來自政府組，少數來自雇主組。進行逐條討論相當費時，與會代表發言一般會先說外交辭令，然後就條文內容之涵蓋範圍或文字定義提出問題，例如第2條有關定義及適用範圍之規定，許多會員代表花費相當時間進行討論，特別是「海員」定義之範圍，部分開發中會員代表希望擴大至碼頭工人時引起爭議，以及「船舶」定義之水域範圍等，主席就部分爭議內容會要求大會秘書處就相關國際勞工公約之內容進行說明，以利討論。當提案內容具爭議或討論費時難獲共識時，主席通常裁示送指定成立之工作小組（working party）討論或短暫休息進行協商，通常經協商後，提案組考量大局會主動撤回提案。例如在第3次會議時，與會代表對於前述草案第2條船舶水域範圍問題有爭議，委員會指定成立一個工作小組討論，由部分會員勞資政三方代表組成，並由來自挪威的政府組代表G. Smefjell擔任主席。

整體討論時，代表船東之副主席再次強調本公約草案之訂定背景、意義及對海運業及船員之重要性，並說明船東組過去這方面之努力並提醒與會人員尊重過去既有討論成果，避免特定條文之納入影響公約之批准等等。雖然會中達成許多共識，但另一方面，部分議題仍存有歧見，勞工組即對草案內容讓部分會員可規避提供船員社會安全保障之國際義務以及有關海員就業之繼續性之第145號公約被

排除感到相當失望。

#### (三) 第2次及第3次全體會議 (2月20日)

由勞工局長Somavia進行工作報告，S氏首先就過去ILO在海事部門之活動及進展進行報告，並肯定與會代表過去十天之努力討論公約草案達成共識之不凡成就，說明此公約對因應全球化之影響，並強調此公約草案需要會員國之批准及落實，最終從該組織角度分析未來發展等。接著主席請與會代表就局長報告內容進行討論，結束上午議程。下午繼續召開第4次會議 (fourth sitting)，由國際海事組織秘書長E. Mitropoulos及挪威貿易產業部次長YRVIN女士應邀蒞臨演講。接著大會對理事會主席與局長之報告繼續討論。

#### (四) 第5次及第6次全體會議 (2月21日)

在大會繼續討論理事會主席與局長報告前，主席基於身為海運大國之中華人民共和國長期來對本公約之協商過程扮演重要角色，因此邀請中國交通部次長徐祖遠進行演講致詞，之後大會繼續就理事會主席及局長報告進行討論。

#### (五) 第7次及第8次會議 (2月22日)

大會討論證書委員會 (the Credentials Committee) 提交之報告，由該委員會主席奈及利亞政府代表Ezeasor先生說明在178個會員國中有106個會員國出席本次大會，較1996年前次海事大會出席人數代表性為高，同意出席人數亦創新高達1135人，其中有正式資格之代表人數達380位；並說明相關委員會之幹部產生情形、女性參與情形及會員抱怨事項等，嗣後經大會將該份報告列入紀錄。其次討論全體委員會提交之報告，由該委員會主席及勞資政代表分別報告，最後經大會無異議通過。最後就擬議綜合海事勞工公約之通過進行逐條審查，並依據大會議事規則第40條第7項規定，通過之條文送交大會起草委員會制定以確定文字。下午召開第8次會議，討論總務委員會提交之報告，該委員會主席巴西政府代表R. Albuquerque女士報告本次會議共提交大會21個決議 (resolutions)，最後通過17個決議案，決議內容多與公約規定內容以及後續推動該公約之履行議題有關，並經大會通過。之後提名聯合海事委員會 (Joint Maritime Commission) 之成員，雇主組及勞工組各提名20位正代表 (regular members) 及4位副代表 (deputy member) 並獲大會無異議通過。其中雇主組代表成員包括船東組主席德國Lindemann，勞工組代表成員包括勞工組主席英國Orrell先生以及中國船員代表吳先生。

#### (六) 投票表決 (2月23日)

大會最後一天由會員國代表進行電子投票，該公約以314票贊成、4票棄權獲壓倒性通過，未來需30個會員國 (且其船隻噸位總和須佔全球船隻噸位總和33%以上) 政府批准並提交ILO當局12個月後即對該會員國生效。隨後舉行閉幕式，本次國際海事勞工大會順利結束。



## 肆、綜合海事勞工公約 (Maritime Labour Convention 2006) 內容簡述

ILO鑒於近年來國際勞工公約被批准比率偏低且被批評規範內容僵化等，為使該公約獲得多數會員國批准，首次採取有彈性之創新規範方式，將內容區分條款 (Articles)、規則 (Regulations) 及規範 (Code) 三大部分，分別規範一般性基本原則及具體細節，規範並進一步區分A及B兩部分，其中A部分規定係強制性，B部分則非強制性，俾適應不同國情，此創新方式係ILO公約所首見。

實施上之彈性具體表現在兩方面：一是成員國如有需要可以透過實質上相當之方式 (substantial equivalence)，讓規範A部分之具體要求生效 (實質等效)。二是以較一般方式規範A部分許多規定之強制要求，俾成員國在國內實施上有較大裁量空間 (discretion) 採取適當行動，故在非強制性之B部分提供實施之指導原則。彈性亦表現在公約第2條及第9條，成為本公約特色之一，亦即批准成員國如對定義及適用範圍上存有疑義，主管機關應與船員及船東組織三方進行協商後作出決定；以及批准公約會員國保有解約退出該公約之權利。

又該公約旨在整合修訂ILO自1920年以來所制訂之68個有關海事勞動公約及建議書等 (參公約第10條)，規範內容相當廣泛，涵蓋海員年齡、訓練、招募安置、勞動條件、海員膳宿及娛樂、健康照護、社會安全及保障與監督機制等最低標準規定，係一綜合性海事公約，許多以往批准率低之公約亦被納入。

本公約包括前言 (Preamble)、條款 (Articles)、規則 (Regulations) 及規範 (Code) 部分，分別規範一般性基本原則及具體細節：

### 一、前言 (Preamble)

特別表明本公約應特別體現國際勞工組織基本公約並憶及1998年ILO關於工作之基本原則與權利宣言，並將它提及之原則置於海運業之國際公約「1982年聯合國海洋法公約」(UNCLOS) 法律架構之總體法律架構內。

### 二、條款及規則 (Articles and Regulations)

「條款」及「規則」明定核心權利 (core rights)、一般原則及批准公約會員國之基本義務。依據該公約第14條規定，條款及規則僅能由大會依據ILO憲章第19條規定變更。

該公約第2條 (Article II) 係本公約相關名詞之定義及適用範圍之規定，值得注意的是 (f)「海員」(seafarer) 定義係指「本公約所適用之船舶以任何資格受僱或從事或工作的任何人員」以及 (i)「船舶」(ship) 係指「除專門於內河或緊鄰、受保護之水域或適用港口規定之區域航行之船舶以外之船舶」。同條第4項並規定，原則上本公約適用於通常從事商業活動之所有船舶，無論是公有或私有，並

明文排除：（1）從事捕魚或類似捕撈的船舶；（2）用傳統方法製造的船舶（例如獨桅三角帆船及舢板）；（3）戰艦或海軍輔助船舶。由於漁業勞工之問題亦備受關注，為避免使本公約複雜化，大會決定訂於2007年討論漁業勞工公約之訂定。

條款所明定之基本權利及原則包括：核心勞動基準所列之4種基本權利（公約第3條）、海員獲得符合安全標準之安全及受保障的工作場所之權利、獲得公平就業條件之權利、獲得體面的船上工作及生活條件之權利、享有健康保障、醫療和福利設施及其他形式的社會保障之權利等海員就業及社會權利（第4條）。

條款最後明定公約實施及執行責任之方式（第5條），主要為成員國須對其管轄下之船舶和海員實施其為履行本公約所做出之承諾而通過之法律、規章或其他措施；建立確保遵守本公約要求之制度對懸掛其旗幟之船舶行使有效管控；確保懸掛其旗幟之船舶持有本公約要求之海事勞工證書及勞工遵守聲明書；確保未批准本公約之國家之船舶得不到比懸掛批准本公約之成員國船舶旗幟更優惠待遇的方式履行本公約賦予之責任。

### 三、規範（Code）

「規範」包含執行規則之細節，並區分具強制性之A及非強制性之B兩部分（公約第6條）。規則及規範部分分為5章，分別為：

- （一）船員上船工作之最低要求：主要規範海員之年齡限制、健康標準、訓練及資格等。
- （二）就業條件：主要規範海員之勞動契約、工資、工時、休假及生涯發展等。
- （三）起居艙室、娛樂設施、食品及膳食標準。
- （四）健康保障、醫療、福利及社會安全保障：主要規範海員之醫療保障、船東之責任、健康及安全保障、意外預防、陸上福利設施、社會安全等。
- （五）遵守及執行：主要規範船旗國之責任、檢驗機構之認定、海事勞工證書及海事勞工遵守情況聲明、監督及執行、船上申訴程序、海事意外、陸上申訴程序、勞工提供責任等，未來締約國須對該國船隻發出前述「證書」及「聲明」證明船隻公約規範。

依據ILO規劃，如本公約通過生效門檻，預期將成為ILO第186號公約，目前暫以2006海事勞工公約（MLC 2006）稱之。有關本公約之詳細內容、籌備過程及會議報告、決議案、批准進度及常見問題等資訊，可至ILO海事勞工公約官方網頁（<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/mlc2006/index.htm>）查詢瞭解最新動態，截至目前為止，賴比瑞亞（2006年6月7日批准）成為第1個批准之成員國，因賴國船舶總噸數占世界比例為8.51%，大幅提升本公約批准之可能性。本公約批准完整資訊可至ILO網頁（<http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>）查詢。





## 伍、與會心得及建議

一、本公約能順利高票通過之原因可歸納為：

- (1) 勞資政三方決策架構及成功的社會對話、循序漸進之討論架構，特別是大會主席及三方工作組主席等幹部居間協調，不斷尋求最大共識與妥協。
- (2) 全球化下海運業競爭激烈，驅使海事部門主要成員國支持此一公約之通過，避免遵守公約之成員國利益受到損害及不公平競爭。由於該業之全球性及海員獨特性使海員勞動條件一直在ILO立法佔有重要地位，國際運輸工人聯盟對本公約具有重要影響力。
- (3) 本公約揚棄傳統公約明定許多具體詳細要求導致部分會員窒礙難行之缺點，在執行上納入許多彈性規定，並與國際海事組織（IMO）成功合作，導入國際海事公約基本架構及精神，與港口國監督檢查機制掛勾，大大提升本公約之監督執行能力，使得許多成員國參與意願提升。
- (4) 國際勞工局有效率地成功發揮議事推手角色。

二、大會通過公約僅是第一步，從過去公約批准情形觀之，公約的通過並不能代表獲得廣泛的支持及接受，真正的挑戰在於如何推動更多成員國的批准，以達到生效標準。本公約生效門檻除批准會員國數目須達30個外，批准國船舶總噸數須達全世界總噸數33%。未來ILO須同時爭取登記船旗國大國（例如巴拿馬、巴哈馬、中國、塞浦路斯、希臘、新加坡等）及一般會員國的支持，否則即使批准會員國數目達到門檻，仍然無法生效。

三、本次大會中國政府代表獲選擔任政府組主席，顯現其積極參與ILO活動及本公約之制訂過程，加上其經多年努力成為國際海運大國，因此ILO及主要國家相當重視中國代表角色，令人憂慮我國將來在ILO之參與空間。又從ILO報告顯示，台灣商船總噸數達355.6萬噸，占世界船舶比例0.56%，然而被歸入中國項下，如果中國（加上香港比例達7.34%，無疑是ILO積極爭取批准之對象）將來批准本公約，是否亦將台灣部分數量列入計算，以及我國籍船舶未來之地位如何，值得關切。

四、ILO為國際政治舞台，強調共識及和諧，許多代表發言往往以外交辭令為主，少有真正爭議性或衝突性發言。即使對部分內容持不同意見之政府代表亦須顧慮國際社會感受，曾出現某些成員國政府代表表態反對某提案，經協調過後不再反對，發言時特別要求大會將其立場列入紀錄，令人猜測此為表態動作，避免遭受國內壓力。

五、以國際勞工立法趨勢而言，ILO鑒於過去公約規範方式之僵化及批准率偏低之批准，近來強調實施上及修正上之彈性及原則，期望使ILO公約走出活路，獲得更廣泛的國際支持，本公約創新的立法方式即可看出ILO此一企圖，並將對未來國際勞動立法有深刻影響。誠如Somavia局長開幕致

詞指出，此一創新及衡平方式將可作為未來ILO其他部門立法之參考。

- 六、從社會對話機制有效促成本次大會通過公約觀之，我國目前推動許多重大勞工法案，均牽涉多方利益衝突與糾葛，在研議過程中引進社會對話機制，組成三方諮商會議研議，廣納三方意見，應可避免許多不必要的衝突與成本，並使政策獲致更多的支持，執行時更能落實。
- 七、由於海運業及海員特殊性，海員勞動條件及退休等事項主要係由交通部主管的船員法及相關法規規範，本會則主管海員工會及團體協約事務，對此一領域參與較少。此次本會派員參與使中華海員總工會感受本會對海員權益之關切。但從過去勞動基準法與海商法到後來船員法之爭議，可發現海事勞動之特殊性以及現行勞動法制研訂過程似未將海員特性納入考慮。
- 八、有關本公約對我之影響及因應問題，表面上台灣船舶總噸數占世界0.56%，因我國特殊國際處境、國際權宜船之流行及兩岸三通政策等因素致登記外國旗之船舶數量非常眾多<sup>6</sup>，實際上自2000年起已躋身全球十大海運船隊，此等實力卻無法反映在參與國際海事組織及國際勞工組織之相關公約制訂上，且影響我國船舶及船員之因素尚涉及登記船旗國是否批准本公約。因我並非ILO會員國，未來此一公約對我國海運業及船員有何影響殊值研究，建議採取下列方式因應：
  - (一) 進行委託研究：為因應本公約之通過，建議船員法主管機關交通部可進行或委託專門機構進行研究，將綜合海事勞工公約要求之規定與我國法規措施進行對照比較，並評估對我國海運業及船員之影響。
  - (二) 相關部會開會研商：為因應本公約之通過，外交部、交通部及本會等相關部會應共同開會研商可能衝擊及因應策略，包括本公約與現行法規之符合程度、有無需要片面批准本公約或將公約內容納入相關法規、可否比照現行我國籍船員適任證書核發之模式，透過民間團體協助完成等。
  - (三) 深入瞭解海事勞工公約：利用ILO大力推動會員國瞭解並批准本公約之機會，邀請ILO官員來臺演講或由我國主管機關派員參與ILO辦理相關研討會，深入瞭解本公約內容。
  - (四) 爭取參與ILO海事相關委員會：依據本公約第13.3條規定，理事會將成立一個三方特別委員會持續檢討本公約，並得邀請其他組織或實體代表參加該委員會擔任觀察員。未來宜爭取由國內NGO團體以觀察員身分參與ILO海事相關委員會，以掌握本公約最新資訊並適時傳達訊息。





▲本會代表與中華海員總工會代表於ILO大會合影

(五) 我駐處持續與ILO聯繫溝通：ILO訂定公約目的之一即在於保障勞工基本人權並避免不公平貿易競爭，可說明排除我參加本公約，將使在我國船隻工作之本國及外國船員淪為「次等勞工」，並可能對我國航運業構成不公平貿易障礙，有違ILO之宗旨及WTO精神（不僅海員，其他部門勞工亦同），請其考量非會員國之勞工權益，協助我實質納入該公約以及參與相關會議，建立實質參與關係。

九、就我國國際參與而言，在我國睽違ILO多年後，本次重返大會相當具有歷史性意義。當筆者坐在大會NGO席次上，令人對國家處境及我國與ILO之關係感受強烈，深刻體認到因我長期退出ILO，對我產生許多負面影響，包括無法參與國際立法討論影響我勞動政策及立法制訂、國際事務人才（特別是ILO領域）培訓出現斷層<sup>7</sup>、對ILO及國際海事勞動領域之課程及研究相當有限、參與議題能力不足等。參與國際組織首應強化實質參與能力，並非僅出席會議、拍照、索取資料而已，未來更需培養政府及民間國際事務人才，建議外交部及本會等相關部會重視推動ILO工作，編列預算加強對ILO相關領域之研究、訓練及參與國際會議，有計畫培養人才，並帶動國內對ILO研究之重視，建立實質參與之能力，始能真正贏得國際社會之重視。

十、持續加強推動ILO工作，建立與ILO實質關係：透過有效補助NGO及勞工團體，鼓勵渠等透過與ILO具有工作關係之INGO參加ILO相關會議，並編列預算尋求議題（例如外勞、退休金）與ILO相關機構如位於Turin（於義大利）之訓練中心合作或與其亞太區域分支機構建立議題交流及實質參與關係。同時，配合加強對歐盟工作爭取本會派駐歐盟代表處勞工秘書就近推動與ILO、OECD及WTO之交流及資訊蒐集工作。

十一、加強對漁業勞工勞動條件保障之研究：相較於海員較完善的勞動條件及教育訓練，漁船勞工之惡劣勞動條件亦應值得關心，鑒於2007年ILO大會將討論此一主題以及我國漁業雇用許多外籍與大陸漁工，建議國內相關主管機關對此應預為因應研析，並規劃派員參與。

十二、此次會議各國政府代表多由勞工及運輸部會官員組成，我交通部最終未能派員共同與會，喪失參與觀察號稱海運業之第四支柱之公約討論過程之機會，殊為可惜。

十三、參觀ILO圖書館時，得知台灣出版品之處理方式，ILO基於一個中國政策將台灣資料歸入中國項下，但基於台灣之特殊性，在編排上其實係按T（Taiwan）查詢，館員帶領我們參觀台灣勞工統計出版品專櫃，看到我國定期提供之人力資源統計及勞工統計年報等資料相當完整，相當令人興奮，顯示我國統計資料之提供已有相當基礎，未來可繼續加強與ILO之資料交流及連結。

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處專員）

6. 根據交通部統計，2004年我國籍船隊載重噸僅占我國海運船隊23%。

7. 本會代表此行與沈大使即討論我國ILO人才之斷層問題，本會早年有胡福森、王世榕、張天開等曾在國勞局工作，但近年來已出現ILO經驗傳承之危機。

# 與國際勞動世界脈動接軌

## —淺談聯合國第95屆國際勞工大會

楊靜雅

### 壹、前言

筆者於今年6月間參加聯合國第95屆國際勞工大會（International Labour Conference），會議自95年5月31日至6月16日止，地點位於瑞士日內瓦之聯合國萬國宮（Palais des Nations），此項會議係國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）年度三方（政府、勞工、雇主）會議，本屆大會主題包括：尊嚴勞動、職業安全與衛生、僱用關係與技術合作等項目。



本次與會係透過中華民國全國總工會（國際自由工聯會員）協助，以國際自由工會聯合會（International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU）之非政府組織代表名義參與觀察，在此一併申謝。

大會由捷克勞動及社會部副部長Mr. Cestmir Sajda主持，副主席共有政府代表Mrs. Aisha Abdel Hady（埃及人力及移民部長）、勞工代表Mr. N.M. Adyanthaya（印度）與雇主代表Mr. Jorge de Regil（墨西哥）等三方代表共同主持。

大會進行方式分為全體會議（plenary sitting）、議題分組會議（committee）、政、勞、雇小組會議（government meetings、workers' meetings、employers' meetings），各國政府、勞方、資方代表及非政府組織代表可於大會秘書處辦理發言登記，並依序於大會發表意見；小組會議則為各國三方代表各自舉行之秘密會議，各國三方代表先於小組會議中針對各項議題進行討論，





獲得共識後於再於議題分組會議中進行三方討論。

## 貳、大會重要議題簡析

### (一) 尊嚴勞動 (Decent Work) – the heart of social progress

「尊嚴勞動」總結地來說就是人類對工作的抱負與志向，其面向涵蓋一個有產出的工作機會並提供相當的報酬、安全的工作場所、家庭的社會保障、個人發展的願景及社會整合、表達意願的自由、組織並參與影響男女生活及得到公平機會與對待的決策過程。

受到資訊通信科技 (ICT) 革命的影響，且伴隨著全球產品和資本市場的開放，資訊通信科技正促成生產模式的轉變，促成按部門和職業劃分的就業結構的轉變，以及大多數工作的內容和技能要求的轉變。除了涉及資訊通信科技的實際硬體問題，還涉及人的讀寫能力、數學能力以及終身不斷學習新技能的能力等軟體問題。資訊通信科技革命要求大量投資於教育和技能開發，此種投資具有相當高的國際動能，以縮小國家內部及國家間的數位落差。革新的加速與競爭的加強，使得工作場所和勞動力市場需要持續、快速地進行調整。

此外，需求越來越大的職業都出現在規模大且種類繁多的服務業部門，在工業國家，一些成長最快的就業機會，是企業的管理、技術與專業技能等職位。一些國家正面臨一個嚴重的問題，即兩個不同階層的技能 and 收入差距正在擴大，這兩個階層：一個是具備充分資格、人數在增多的頂端人力階層，他們的報酬因需求增加而上升；另一個是底端欠缺專業技能的人力階層，這些人員的工資因求職者眾多而無法提高。在工業國家，由於雇主調整機構以適應技術和經營環境的變化，中間階層的辦公室和工廠熟練工作職位減少。此外，有一些公司將業務流程外包，例如美國企業將其客服部門外包至印度。這樣一個沙漏式社會—頂端與底端人數不斷增加，中間人數日益減少—為社會保障制度和勞動市場管理帶來了日益增加的挑戰。

因此本屆大會就如何因應激烈變動的全球工作環境進行廣泛的辯論及討論，並獲致以推廣尊嚴勞動 (Decent Work) 為21世紀的主流之共識。國際勞工局局長Juan Somavia表示，今日國際勞工組織的首要目標就是要為所有女性與男性創造機會來得到一個有尊嚴與產出的工作，其要件包括自由、平等、保障與人性尊嚴；本次會議並已建立21世紀世界各國及處於不同發展階段皆可接受之普世價值，即為「尊嚴勞動」；此外，國際勞工組織新的報告「勞動世界的格局變動」亦追蹤了國際方面對就業影響不斷加強的諸多現象，此一趨勢勢必會延續，而且國際勞工組織扮演著相當重要的角色，本次大會中對該報告進行廣泛的討論並產生極為周詳且令人關

注的貢獻來協助預測及規劃國際勞工組織未來的工作方向。

## (二) 專題演講

本屆大會安排兩場特別會議 (Special sitting)，邀請賴比瑞亞總統Ms. Ellen Johnson Sirleaf及哥斯大黎加總統Mr. Oscar Arias Sanchez發表專題演講，賴比瑞亞總統籲請採取立即行動以維持該國和平及發展，哥斯大黎加總統則是呼籲各國採取具體措施以確保更公平的全球化環境。

### 1. 賴比瑞亞總統Ms. Ellen Johnson Sirleaf

國際勞工局局長Somavia在介紹賴國總統時指出，賴國現正面臨前所未見的嚴重就業危機，五分之四以上的人民找不到工作。賴國總統隨後亦表示，受到長達14年內戰的影響，導致該國嚴重分裂，許多婦女與小孩成為戰爭的受害者，該國面臨高達85%的失業率，她籲請與會各國，透過三方機制立即伸出援手，協助該國創造就業機會，重建該國人民希望與尊嚴並建立新的夥伴關係，尤其應側重於童工、人口販賣、提升女性地位與勞資關係等議題。該國的再生有賴國際勞工組織的協助，她同時希望國際勞工組織協助該國發展尊嚴勞動國別計畫，此一請求得到國際勞工局局長Somavia正面的回應，局長表示國際勞工組織將採取立即的具體行動，稱為LEEP (the Liberian Emergency Employment Program)，來協助賴國解決問題。

這位被稱為”鐵娘子”的非洲第一位民選女性總統，曾於2005年11月28日接受時代雜誌(TIME)專訪，在專訪中，Ellen Johnson總統表示，該國必須進行結構性改革，包括建立新的政治、社會與經濟秩序。這些涉及到憲政改革、土地改革、司法改革、公務體系的改革以及政府權力下放。她希望結合各政黨、族群與宗教團體的力量，來共同解決賴國的困境並提升國家競爭力。

賴比瑞亞船舶總噸53百萬 (占全球船噸9.6%)，僅次於全球船噸首位巴拿馬的130百萬 (占22.3%)，在全球海運業扮演著舉足輕重的角色，Ellen Johnson總統在發表完演說後並在大會各國代表的見證下簽署甫於今年2月23日第94屆國際勞工(海事)大會通過之「海事勞工公約」，成為公約的第一個締約國，對ILO具有指標的鼓舞作用。

### 2. 哥斯大黎加總統Mr. Oscar Arias Sanchez

Arias總統與國際勞工組織分別於1987、1969年獲得諾貝爾和平獎，Arias總統於本屆大會中指出，身為諾貝爾獎得主，他本人與國際勞工組織深刻體認到：尊嚴勞動是維持和平的核心要素，世界各國應該採取具體措施來確保一個更公平的全球化環境並且減少軍事競賽的支出。



Arias總統告訴與會代表：尊嚴勞動與和平、工作與維護人類尊嚴之間存在一個基本的連結關係，工作權是人類的基本權利，如果對工作權欠缺基本的尊重，則和平將不過是一個夢想。現今對和平與民主最大的威脅莫過於高失業率與未充分就業。國際勞工局局長Somavia在致哥國總統歡迎詞時亦指出，人們想要的是工作機會，該局將致力於使尊嚴勞動成爲全球目標並在各國具體實現。

Arias總統亦籲請與會各國及國際社會採取具體有效的策略來創造尊嚴的就業機會並增加教育投資與加速國際自由貿易。沒有一件事比不適當的教育阻礙創造尊嚴工作來得更爲嚴重，換言之，今日教育的失敗將成爲明日經濟發展的重大災難。足見教育在提升人力資源所扮演的重要角色，因此，Arias總統認爲提升教育品質需要投入額外的資源，最重要的是政治領袖要有這樣的認知。他同時認爲貧窮國家以保護人民爲藉口來購買大量武器與強化軍隊力量是一件極爲可恥的事情。

身爲中美洲國家的一員，許多拉丁美洲國家無視於該地區已鮮少發生軍事衝突但仍積極投入軍備競賽，這無異於是邁向黑暗歷史的一大警訊。他希望國際社會可以對開發中國家提供更多援助來幫助他們發展教育、健康與居住，同時減少武器與軍隊的發展。

全球化帶給各國一個共同的困境，那就是如果一個國家沒有能力出口更多的產品與服務，那麼這個國家最終只能出口更多的人民到其他國家。貿易協定應該要尊重勞動者的權利，他以美國、中美洲、多明尼加所簽訂的貿易協定爲例，透過這個協定來尊重國際勞工組織所制定的勞動標準。每一個在這地球上的勞動者、工會、企業與政府都應有同舟共濟的體認，共同對抗失業、貧窮、不公與戰爭等人類的大敵人。

### （三）勞動標準議題（Standards Issues）

本次大會就緬甸強迫勞動問題及其他國家工作權問題進行討論，與會178個會員國描述緬甸的狀況是前所未見的嚴重，對國際勞工組織而言更是無法接受。在討論緬甸強迫勞動狀況上，大會指出唯有政府承諾改善強迫勞動，此一問題才可能有所進展。大會認爲緬甸應從採取實際且可檢驗的行動著手。包括（1）在七月底之前釋放因與國際勞工組織聯繫而被監禁的人及目前正受審判的人（2）在十月底前緬甸及國際勞工組織應就建立具公信力的機制來處理被迫勞動者之控訴並保護申訴者達成共識。

在結論中，該委員會強調雖然這些措施看似積極但爲時已晚且有其侷限性。所有相關事件

所做的承諾都應立即化為行動，尤其是那些被監禁的人都應立即無罪開釋，同時停止目前正在審判中的案件。緬甸有關當局應就立即建立具公信力的機制來處理強迫勞動者之控訴問題並與國際勞工組織進行討論。該委員會的結論已獲大會全體會議採納並考慮由國際勞工組織採取進一步行動，來確保緬甸政府會實現其承諾事項。

### 參、公約、建議書與決議文之內容

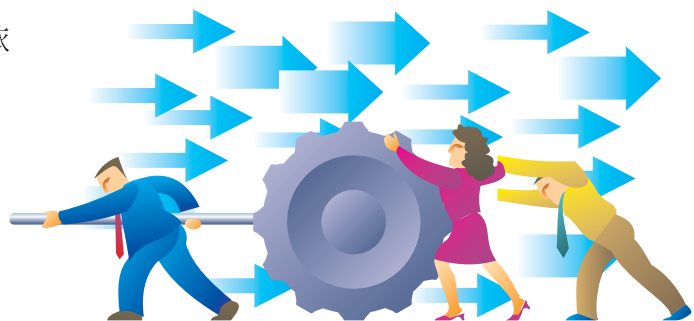
本屆國際勞工大會計通過「促進職業安全與衛生框架公約」一項公約、「促進職業安全與衛生框架建議書」與「僱用關係建議書」等二項建議書、「有關石棉之決議文」、「僱用關係決議文」與「國際勞工組織在技術合作之角色決議文」等三項決議文，成果可謂豐碩，茲簡述如下：

- (一)「促進職業安全與衛生框架公約」(Proposed convention on the promotional framework for occupational safety and health)、「促進職業安全與衛生框架建議書」(Proposed recommendation on the promotional framework for occupational safety and health)

鑒於全球職業傷害、疾病與死亡以及有必要採取進一步行動來降低職業災害，同時國際勞工組織憲章中也指出：保障勞工安全避免因職業造成疾病、傷害對生產力及社經發展所產生的負面影響，國際勞工大會於日內瓦舉行其第93屆會議時，大會於2005年6月15日通過以下決議：國際勞工組織大會通過了會議第四項議程而任命的委員會的報告，特別是作為一般性結論批准了有關職業安全與衛生的一項公約與一項建議書的建議，以便與政府進行磋商，決定將「職業安全與衛生」列入大會下屆常會的議程，以便就通過一項公約與一項建議書進行第二次討論。

依據前述決議並根據《大會議事規則》第39條第6款的規定，要求勞工局以大會第一次的討論為基礎起草研擬公約與建議書的案文，要將案文寄送各國政府，並在自大會第93屆會議閉幕之日起2個月內收到案文。此外，各國政府在與最具代表性的雇主組織和工人組織磋商後3個月內做出答覆，並要說明他們是否有任何修正建議或評論，本屆勞工大會即以依據各國回覆草案進行逐條討論。

本次委員會主席為匈牙利政府代表Bekes先生，透過其幽默風趣的主持風格，不僅順利化解







一些僵局，也為漫長的討論過程帶來些許歡笑。副主席則是南非雇主代表Lotter先生與美國勞工代表Seminario女士，報告人為紐西蘭政府代表Annakin先生。首先秘書長的代表Jukka Takala博士除對代表們表示歡迎並提醒他們關注職業事故和職業病的全球負擔外，並表示國際勞工大會於2003年6月通過了有關職業安全與衛生（OSH）的一個全球戰略，目的在於建立並維持一種安全與衛生的預防性文化，重點在於享有一種安全與衛生環境的權利、預防的原則以及管理職業安全與衛生的系統處理方法，該戰略包括：（1）透過認識提高和倡導促進職業安全與衛生的觀念；（2）諸如標準、行為準則和指南一類的國際勞工組織文書；（3）有關職業安全與衛生的技術援助與合作；（4）知識開發、管理與傳播；和（5）國際合作。

依據國際勞工組織的估計，每天約有6,000名勞工因職業相關原因產生意外或疾病。這項新措施將透過提高至國家層級展開的職業安全與衛生計畫來促進發展職業安全與衛生的預防性文化，以及透過預防性措施來宣導更安全與更健康的工作環境。強調建立與維持國家職業安全與衛生預防性文化及有關職業安全與衛生的系統性方法。

本屆大會代表針對職業健康與安全議題採行新的標準與措施。他們以壓倒性的票數通過促進職業安全與衛生框架公約及其透過國家級計畫發展有關職業安全與衛生的建議書。這項公約以455票對2票的懸殊差距獲得通過，其中有5票棄權。其建議書同樣以壓倒性票數：贊成458票、反對3票及棄權6票通過。

「促進職業安全與衛生框架公約」總計有六條條文，第一條係針對職業安全與衛生的國家政策、制度與計畫做了定義；第二條則指出該公約的立法目標，即立法通過該公約的國家應透過三方機制共同研議、採取積極行動並定期檢視該國有關職業安全與衛生的國家政策、制度與計畫。

第三、四、五條文則分別針對國家政策、制度與計畫進行說明，其中各國應透過制定國家政策來推動一個安全與健康的工作環境、保障勞工在一個安全與健康工作環境下工作的權利。各國政府在衡量其國內環境下與最具代表的勞工與雇主代表共同制定政策、評估職場風險並發展一種預防性的文化與訓練來減少職災的發生。

有關國家制度則是政府透過與最具代表性的勞工與雇主代表的諮商，共同建立、維持、積極發展並定期檢視職業安全與衛生的國家制度，包括制定法規、成立專責機構、提供諮詢服務、教育訓練與進行相關研究等；此外，針對從事微型與中小型企業、非正式經濟活動的勞工提供支持性機制來協助他們改善職業安全與衛生環境。國家計畫則是包括提倡職業安全與衛生

的預防性文化、降低並消除職場危險因子、建立目標與評核指標，以建構一個安全與健康的工作環境。

「促進職業安全與衛生框架建議書」則分為六個部分，前三個部分係針對制定公約之國家政策、制度與計畫時應將國際勞工組織先前所通過與職業安全衛生的相關文書一併列入參考，透過教育宣導、職業訓練、提供雇主與勞工充分適當的資訊與建議、制定工作場所之職業安全與衛生政策、成立安全與衛生聯合委員會等措施來具體落實職業安全與衛生。此外，國家計畫應明確指出行動方案的優先順序並定期進行檢視與更新。

第四部分國家概況則是定期就職業安全與衛生之現況與為達成安全與衛生之環境所做努力之進展的摘要說明，以做為制定與檢視國家計畫的基礎，包括訂定法令規章、成立專責機構與監督單位以確保與國家法令規章一致、建立國家級的三方諮詢機構、提供資訊與諮詢服務、教育訓練、健康諮詢服務、職業安全與衛生之研究、蒐集並分析職業災害疾病之因果關係、社會保障配套方案與改善微型、中小型企业及非正式經濟之安全衛生環境。最後兩章則是有關國際合作與資訊交流及附錄資料的更新。

## (二)「有關石棉之決議文」(Resolution concerning asbestos)

一項國際癌症研究機構所做的報告指出石棉為一致癌物質，此項結論也在國際勞工組織、世界衛生組織與聯合國環境計畫三者合作的化學品安全國際研究計畫中得到證實。由於暴露於石棉的危險，估計每年約10萬人死亡，因此本次大會通過此一決議文。這項決議宣布未來將禁止使用石棉並且指出與適當管理目前使用中的石棉，此一措施將是防範勞工暴露於石棉危險與防止未來因石棉所導致之相關疾病之最佳方法。這項決議同時也解決了國際勞工組織1986年通過之第162號石棉公約不應被視為可以繼續使用石棉之藉口。

“決議文(resolution)”對各會員國並不具約束力，同時亦不須經國內立法通過且不須向國際勞工組織報告，但它代表的是國際勞工組織的政策宣言，理事會(Governing Body)、勞工局(Office)的行動指導方針。

在安全與衛生委員會就討論促進職業安全與衛生框架公約及其透過國家級計畫發展有關職業安全與衛生的建議書結束後，勞工代表就石棉問題提交委員會進行討論，雇主代表以本提案未列入原定議程且涉及專業技術問題、將使三方討論陷於危機、損及國際勞工組織信譽等理由拒絕參與討論，因此委員會主席Bekes先生要求委員會之法律顧問進行解釋，法律顧問首先表



示，此種提案方式是國際勞工大會歷來未曾發生過，依據法律顧問研商後之意見，認為促進職業安全與衛生框架公約之附錄（Annex）中列出國際勞工組織1986年通過之第162號石棉公約，因此本案可以列入議程，然雇主代表仍堅持本案不應進行討論，場面一度僵持不下，最後主席就本案是否進行討論先舉行投票，雖然全體雇主代表不參與投票，然在全體勞工代表及部分政府代表的支持下，決議通過進行討論，因雇主代表拒絕參與決議文之內容討論，使得本案很快即獲委員會通過，並送交大會進行表決，雖在最後一天大會進行表決時，雇主代表仍上台發言表示強烈反對，但在多數代表的投票支持下，有關未來禁用石棉的決議案仍得以順利通過。此時，各國勞工代表莫不擊掌相擁，至為欣喜。

（三）「僱用關係建議書」（Proposed recommendation concerning the employment relationship）、  
「僱用關係決議文」（Resolution concerning the employment relationship）

本屆大會同時亦通過有關僱用關係之國際勞工建議書與決議文。這項新措施建議會員國與勞工及雇主諮商，建立及採行有效建立僱用關係及受僱之國家政策與自僱者之區別，反對隱晦不明的僱用關係並確保一勞動標準可適用於所有形式之契約關係；這項提案得到329票的贊成、94票反對及40票棄權。

保障勞工權利向為國際勞工組織的核心工作，且為與尊嚴勞動的目標一致，國際勞工組織於本屆大會就僱用關係之國家立法保障進行討論，尤其是弱勢的勞工，希望能在兼顧經濟發展、創造就業與尊嚴勞動的基礎下，以國家法律來確保公平競爭的環境及有效保護勞工權益。

該建議書主要分為僱用關係下保障勞工權利之國家政策、僱用關係存在之確立、監督與執行等三部分，僱用關係下保障勞工權利之國家政策係針對政府應制定一國家政策來適時檢視、闡明與修改相關法律規定來確保有效保障勞工權利，成立處理勞資糾紛的專責機構、給予國際勞動標準相關法務人才、仲裁人、調停者、勞動檢查員、處理勞資爭議與執行勞動標準的人員適當的訓練，同時特別針對婦女、弱勢者、青年、年長者、非正式經濟工作者、移民與身心障礙等這些面對高度不確定的工作者給予保障。

僱用關係存在之確立部分係要求國家應提供明確方法來指導雇主與勞工確立僱用關係，如提供一項或多項之指標並經由法律來推定僱用關係，簡而言之，如存在勞務提供並取得報酬之對價關係即可認定僱用關係成立，本章除就工作事實與取得報酬進行詳細的解釋與說明外，同時亦就僱用關係產生之爭端解決機制、勞工主管部門定期監督計畫執行成效、團體協商與社會對話機制為勞資爭議尋求解決方法等面向多所著墨。

有關監督與執行部分則是政府應建立適當的機制來檢視勞動市場發展、工作場所與提供有關僱用關係採行之建議，最具代表性之雇主與勞工團體應參與這項監督機制，並應以專家報告或專業技術研究為基礎。此外，政府除蒐集與僱用關係有關之資訊、統計資料、進行相關研究外，並與其他國家進行資訊交流，以確保僱用關係能有效地被確認。



#### (四) 技術合作 (Technical Cooperation)

本屆會議代表同時也檢視了1999年第87屆大會所討論有關技術合作方法及形式所做的重大轉變，包含了尊嚴勞動國別計畫 (Decent Work Country Programmes, DWCPs) 及聯合國架構下的夥伴關係。大會強調加強國際勞工組織三方機制 (Tripartism)、社會對話 (Social Dialogue) 及參與技術合作的重要性，並通過了「國際勞工組織在技術合作之角色」的決議文 (Resolution concerning the role of the ILO in technical cooperation)，該決議文正式通過技術合作委員會所做的結論 (Conclusions concerning technical cooperation)。

技術合作係國際勞工組織實現其任務與目標的主要手段與基本行動工具，此外，技術合作也是實現國際勞動標準與保障勞工權利的基本工具。技術合作計畫對企業發展、創造就業、提升技能與競爭力、減少貧窮、提倡勞工權利與性別平等亦多有貢獻。

三方機制在國際勞工組織的技術合作係指政府、勞工與雇主團體在國家、區域及國際層級上達成共識以實現尊嚴勞動，而國際勞工組織應加強國際組織、捐助機構、勞工與雇主團體之間的合作來執行協助計畫並且發展一個健全、積極與實際的資源調度策略，使得資源可以實際發揮功能並且到達需要援助的地區，尤其是非洲、落後地區、面臨危機的國家以及其他國家中那些貧窮與弱勢的團體，因此國際勞工組織應該加強對捐助者的募款行動來支持技術合作計畫，同時加強理事會在制定技術合作計畫優先順序之功能。

為了有效實踐技術合作計畫，國際勞工組織將充分利用其為於杜林 (Turin) 的國際訓練中心 (International Training Center) 之專家、設備與訓練資源，並確保所有國際勞工組織員工都能充分瞭解這項計畫的目標、原則與運作，同時杜林中心 (Turin Center) 應該要與其他國家或區域訓練中心合作來共同推動本項計畫。





#### 肆、結語

本屆國際勞工組織年度大會吸引了各國4,000名代表與會，包括來自178個會員國國家領導人、勞工部長、勞工與雇主組織代表。與會代表對國際勞工組織所提供之技術協助多所讚揚，我國雖非會員，但藉助民間團體資源持續參加ILO各項活動如職業安全與衛生等專業技術研討會議，除可與國際接軌外，並可藉此提升國內技術水準、建立國際連繫網絡以邀請專家學者來我國演講與意見交流，對促進我國勞工權益之保障具有實質且正面之效益。

國際勞工大會的角色主要在於採行與監視各國是否與國際勞工標準一致，自1919年以降，國際勞工大會已成為國際上討論社會與勞工議題最重要的論壇，我國應密切注意該組織所通過之公約等相關規範，以掌握國際勞動立法脈動並作為國內制定相關政策之參考；就我國而言，相關理論之探討大都注重在國際勞動標準的部分，鮮少探討實際面之運用，而在實務上我國企業卻是主要的被關注且監督的一群。政府、企業、勞工、人權團體以及學界應該更進一步探討此一課題，使企業社會責任之履行更入佳境。

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長）



# 「海事勞工公約」對我國之影響及因應之道

方福樑

國際勞工大會第94屆（海事）會議於2006年2月7日在瑞士日內瓦聯合國歐洲總部萬國宮隆重開幕。我國是國際勞工組織的創始會員國之一，但在1971年退出聯合國後，該組織理事會即根據聯合國大會決議，一併取消我國會員資格，使得以勞、資、政三方參與為特色的國際勞工組織之有關會議，即少見我政府部門代表之參與。經過35年及各方之支持、努力，筆者以中華海員總工會理事長名義率團包括政府代表之成員進入萬國宮，參加94屆（海事）會議，以參與國際組織之活動作為起點，並實質重返國際勞工大會，對國內未來制定勞動政策之立法，深具影響及不凡的意義。

## 壹、前言

國際勞工組織成立宗旨是促進充分就業和提高生活及主張透過勞工立法改善勞工狀況，進而獲得世界持久和平建立社會正義。該組織每年召開一次國際勞工大會，主要是通過以公約和建議書為形式的國際勞工標準和國際勞工組織政策。

事實上，一般海事勞工議題都由大會安排的特別海事會議加以審議，自1920年起，第一次會議以已舉行了30次會議，最近的會議在2003年舉行，並通過船員身分證公約修訂本（第185公約）。國際勞工大會至今已舉行9次海事會議（Maritime Session），上次會議在1996年召開，第94屆（海事）會議將是該組織第10次之海事會議。大會自1920年至今，已通過了與海事部門有關的40個公約、29個建議書和1個公約的議定





書，涵蓋包括船員之招募和安置、最低年齡、工作時數、安全、衛生和福利、勞動檢查和社會保障等問題。

國際勞工組織制定相關的海事公約等文件對海運業具深遠的影響，但是海事公約批准的記錄偏低則是事實。由於國際勞工組織生效公約及相關之文件，僅對批准的會員國具履行的義務，並無制遵守的效力，相對保護船員權利之效益有限。

不過在船員的體格檢查和船上住艙標準有關的1946年船員體格檢查公約(ILO No. 73)、1949年船上應有船員住艙公約修正本(ILO No. 92)及其1970年(補充規定)公約(ILO No. 133)，則為世界商船隊提供了一個集體協商的協議範本，並受到廣泛的遵守。還有1976年商船(最低標準)公約(ILO No. 147)及其1996年議定書所定之有關安全標準，包括資格、工時及人員配額之標準，對有關船上僱用條件及船上生活安排等之規定，已與地區港口國管制(Port State Control)結合及納入檢查，獲得有效的實施。

## 貳、海事勞工公約之背景及過程

關於國際勞工組織理事會擬議有關綜合海事勞工公約之文件已進行多年的討論，其正式決議則始於2001年1月，在聯合海事委員會(Joint Maritime Commission)會議，一致通過的關於審議國際勞工組織有關海事諸多文件，希望制訂「條理統一的單一文件」的大會決議。該決議被認為是船東和船員代表之間的「日內瓦協定」，委員會的代表對現行的海事勞工標準的狀況亦表達了熱烈的關注，建議理事會在2005年召開一次大會的海事會議<sup>1</sup>，儘可能將現行之海事標準加以合併，通過單一的公約文件。2001年3月成立了一個由政府、船東及船員三方代表組成的海事勞工標準高級三方工作組(High-Level Tripartite Working Group)，協助制定這一文件的工作。2001年至2004年間，舉行了四次為期各一週的會議，討論及建議來擬議這份「綜合海事勞工公約」之草案。最後一次會議在2004年1月於法國南特(Nantes)舉行，有來自45個政府代表團與會，磋商的結果「建議草案」終於出爐，並決議提交於2004年9月13至24日召開的海事技術籌備會議(Preparatory Technical Maritime Conference)中討論。

海事技術籌備會議共有來自88個國家、551名代表參加，大部分條款在會議中達成共識，但仍有部分歧見於結束會議前仍未解決，因此附帶決議對公約尚未完成之工作，在國際勞工大會召開前進行進一步磋商工作。於是在2005年4月21至27日召開後續三方會間會議，繼續討論懸而未決的條款及提交大會最後的文件。並正式提交2006年2月7至23日召開的國際勞工大會第94屆(海事)會議討論。

1.由於預算原因被延遲到2006年2月舉行。

## 參、通過的海事勞工公約

本次海事會議討論的海事勞工公約，任務就是通過一項合併的「海事勞工標準」的文件，這一合併的作法，其目標是制定一個「被全球所接受、並得到廣泛的批准及充分的遵守和實施」的公約。所以海事勞工公約包括的最低標準，大部分應該是海運業現行的或所承認的做法為基礎，亦是構成海事勞工的船員（Seafarers）尊嚴勞動（Decent Work）之生活和工作條件的最低門檻。

就國際勞工組織而言，海事部門及三方工作組自2001年以來的努力，對海事勞工標準的制定、促進尊嚴勞動的工作及倡議與海運業相關的勞動問題，都是為了對國際經濟體系全球化的影響作出有效的反應，亦就是國際勞工標準必須同樣的「全球化」，提供船員一個公平的全球化環境工作。

第94屆(海事)會議自2006年2月7日至23日，共有94個自國際勞工組織的會員國參加此次的海事會議，包括部長級以上的官員13位、隨員12位、政府代表584位、雇主代表160位及勞工代表183位（共952位）與會，另外亦包括一個觀察員（The Holy See）及巴勒斯坦(Palestine)解放組織受邀參加，聯合國組織亦有經濟合作暨發展組織(UNCTAD)、世界衛生組織(WHO)、世界海事組織(IMO)、歐盟(EU)等7個與會。至於具有國際勞工組織諮商地位的國際非政府組織（NGO），如國際自由工會聯合會（ICFTU）、世界工會聯合會（WFTU）、國際雇主組織（IOE）、國際航運聯盟（ISF）、國際運輸工人聯盟（ITF）、國際婦女理事會（ICW）、國際基督教海事協會（ICMA）、國際船級社協會（IACS）等共13個組織受邀或獲准與會。

由於公約的目標即制定一個適用於整個海運業、確保所有船員實現尊嚴的就業和社會條件的全球標準，必須達成廣泛的一致性及為其成員國所接受。並為確保更好的船員保護，特別是船員受雇於跨國或全球性之公司，將監督制度和申訴機制的納入。所以，公約獲得支持及通過，表示其制定之標準具有廣泛的適用性。同時，只有在批准的高門檻足以使公約成為一個「全球性」和「全球實施」的國際勞工文件的情況下才能實現。

大會於2006年2月23日，終於以壓倒性及無異議(314票贊成、4票棄權)正式通過海事勞工公約，並正式將海事勞工公約訂為第186公約。可以預期的，該公約亦將與國際海事組織制定的海上人命安全國際公約(SOLAS)、航海人員訓練發證及當值標準國際公約(STCW)、防止船舶污染國際公約(MARPOL)共同成為未來優質海運業的第四大支柱(Fourth Pillar)。

2.95屆國際勞工大會正式通過Republic of Montenegro加入組織(2006年7月14日生效)，國際勞工組織會員國共179個。





## 肆、海事勞工公約的內容

通過的公約內容，在擬定的過程有幾個重點，首先是將漁船(和漁民)排除在本公約之外。這項排除反映了國際勞工局理事會的觀點，儘管許多現行海事勞工的公約，鼓勵會員國將其適用於從事商業捕魚的船舶和人員，但新的海事勞工公約似乎不應該對從事捕撈的行業完全漠視不顧。不過，事實上已有關於漁業國際勞工標準的新公約和建議書正由國際勞工大會審議中，它將確定提供專門的保護來滿足捕魚業的需要。當然，國際勞工組織從未排除會員國為其漁民提供任何的額外保護。



同樣的為避免影響公約之批准及生效，甫修正通過的船員身分證公約修訂本<sup>3</sup>（第185公約）亦排除在本公約，理由是基於確保海事勞工標準體系的普遍、涵蓋和一致性，確保船員尊嚴勞動的權利。

還有本公約的批准及生效後之效力(遵守與執行)已擴及所有會員國及非會員國，這些改變實際上是基於海運業的其它公約，包括國際海事組織現行的國際公約，例如本公約由條款(Articles)、規章(Regulations)、章程(Code)三個不同但相關之部分構成，規章及章程之A部分規定對會員國具有強制性，章程之B部分則對會員國為非強制性。所以公約正式生效實施後，各港口國官員可對外國籍船舶違反本公約規定之行為予以禁止，並須根據國際法，於其法律中規定制裁或要求採取改正措施，此等措施應足以阻止此種違反行為<sup>4</sup>，但並不會針對章程之B部分的實施情況去核查。

本公約認為由於航運業全球性的特點，船員需要保護，所以有關勞工的結社自由及有效承認集體談判權利、消除所有形式之強迫及強制勞動、有效廢止童工勞動及消除就業及職業方面之歧視等基本權利<sup>5</sup>納入公約。並確定海事勞工公約規章及章程的五個標題，包括：標題1：船員上船工作之最低規定；標題2：就業條件；標題3：居住艙室娛樂設施食物及膳食；標題4：健康

3.目前已獲得法國、約旦、奈及利亞、匈牙利、亞塞拜疆(Azerbaijan)及萬那杜等六國批准。

4.海事勞工公約第五條第6款規定。

5.海事勞工公約第三條規定。

保護、醫療、福利及社會保障；標題5：遵守與執行。

每一船員均有權享有獲得符合安全標準之安全且受保護之工作場所、獲得公平之就業條件、獲得尊嚴的船上工作及生活條件及健康保護、醫療、社會福利及其他形式社會權利之保護。這些船員之就業及社會權利<sup>6</sup>，則有賴每一會員國在其管轄範圍內應確保上述各項所規定之船員就業及社會權利根據本公約之規定得以充分實施。除非本公約中另有專門規定，此種實施可透過國家法律或規章、透過適用之集體談判協定或透過其他措施或實踐來實現。

## 伍、海事勞工公約的實施及對我國的影響及如何因應

2006年6月7日賴比瑞亞總統瑟利夫女士(Ms. Ellen Johnson Sirleaf)簽署「海事勞工公約」，成為公約的第一個會員國；被譽為「海員權利法案」的海事勞工公約，適用於超過五百噸、從事國際或外國港口間航行的船舶，除專門在內河或在遮蔽水域之內或其緊鄰水域或適用港口規定的區域航行的船舶以外通常從事商業活動的所有船舶，除非另有明文規定，本公約亦不適用於從事捕魚或類似捕撈的船舶和用傳統方法製造的船舶，軍艦和軍事輔船亦不適用。公約定義之船員係指在本公約所適用的船舶上以任何職務受僱或從事或工作的任何人員。本公約應在合計占世界船舶總噸位33%的至少獲得國際勞工組織的179個會員國中30個批准，批准書送國際勞工局局長登記之日12個月後，就正式生效<sup>7</sup>。賴比瑞亞在第95屆國際勞工大會<sup>8</sup>中正式簽署公約，啟動了公約生效的簽署列車，賴國船舶總噸位53百萬噸（占全球船噸9.6%），僅次於全球船噸首名巴拿馬的130百萬噸（占全球船噸22.3%）。

公約的通過，代表生效門檻的工作正式啟動，首先國際勞工組織要面對國際商船船隊存在已久的船籍登記制度。依據2006年1月1日資料顯示，全球總噸位300噸或以上之船舶，國籍（National Registries）船舶船噸僅442百萬噸（占47.1%），而懸掛第二船籍或開放登記船籍國（Secondary and Open Registries）船舶船噸則達495百萬總噸（占52.9%）。2002～2006年期間，船噸平均每年增長率，前者為2.9%、後者為3.7%，自1997年以來差距即持續擴大。權宜旗措施一直是海運業關注的焦點，由於國際航運市場競爭日趨激烈，如何降低營運成本及減少政府管制成為業者競爭的手段及關鍵。因此，這些權宜旗船籍國是否具備核發符合公約規定條件的海事勞工證書的能力，並對所屬船舶進行定期檢查及確保船東所採取的措施持續符合公約的決心及執行力，均受到懷疑，雖然幾個重要的權宜旗船籍國如賴比瑞亞、巴拿馬、巴哈馬等都向國際

6.海事勞工公約第四條規定。

7.海事勞工公約第八條規定。

8.2006年5月31日至6月16日在日內瓦舉行。



勞工組織承諾將遵循公約的規定。船舶總噸位

前十名船旗國依序為巴拿馬、賴比瑞亞、希臘、香港、巴哈馬、馬紹爾、新加坡、馬爾他、中國及塞浦路斯，全部約占全球船噸68.7%，其中希臘、香港、新加坡及中國均為國籍船船籍國（占全球船噸19.4%），所以賴國之率先簽署，對國際勞工組織具有指標的鼓舞作用。

國際勞工組織還要面對船員勞務供應國的態度，全球船員約118.4萬<sup>9</sup>，其中六成二來自東歐（21萬）、遠東（35.7萬）及泛印度（16.3萬）等區域的船員，依序以菲律賓、烏克蘭、印度、中國、印尼、俄羅斯為代表（這些國籍船全部船噸占全球6.8%），只有中國、印度（全球第九及十六名）是航運大國，由於雇傭廉價、優質的船員成為各國船東降低航運成本、保持國際市場競爭力的利器，所以船員勞務供應國為了提升勞務市場的占有優勢，都加船員培訓及教育，提供高素質及全方位（各種船型）的船員，其中亦以中國態度最積極，立即宣布全面審視國內現有船員勞動保護的法規及加速立法，來呼應國際勞工組織要求其會員國採取必要的加速立法行動，儘快達到批准、生效的門檻，公約的實施才能實現。

同樣的國際勞工組織亦要對非成員組織（含國家、屬地及區域）部分，如百慕達、直布羅陀、香港、澳門、馬紹爾、波多黎哥及東加等作出回應，當然亦包括台灣，事實上我國籍船在國際排名第32名（載重噸約4.8百萬），但統以台灣船東擁有之船隊(包括國籍船及非國籍船)則排名高居國際第9名（載重噸約24.3百萬），亦是不能被忽視的航運大國，所以與國際接軌的問題應不大。至於國籍船員現有3608人在船工作<sup>10</sup>，其中甲級船員2013人、乙級船員1088人，非但不能漠視他們的權利，而且要積極的保護他們的權利。因此，採納、實施及執行公約的關鍵，在如何就現有船員法規及體制與海事勞工公約進行比對及加速修法、立法之腳步，加國際間的合

9. 「The worldwide demand for and supply of seafarers/Manpower 2005 Update」，BIMCO/ISF。

10. 交通部2006年5月公告資料。

作，尋求參與在亞洲各國由國際勞工組織標準司(Standards Department)司長亨利女士(Ms. Cleopatra Doumbia Henry)推動的相關公約研討會，積極回應公約要求的內容，作出改善及措施的行動。

事實上，「海事勞工公約」亦受到經濟合作暨發展組織國家的支持，包括大多數的歐盟國家（如法國等），還有英國、日本及北歐等海運國家亦是贊成居多，所以海事勞工公約之批准及正式生效之前景是非常樂觀的。

當然公約通過後，從外電傳來，包括不能成為公約締約的會員國、不能加入海事勞工公約等一些負面及不利的消息。主要所持的理由，依照公約的規定，各會員國須確保懸掛其旗幟之船舶持有本公約所規定之海事勞工證書及勞工遵守聲明，而本公約適用之船舶，當其位於非船旗國之會員國之港口時，可根據國際法接受該會員國之檢查以確定其是否遵守本公約之規定。而我國是否會受到這些限制及嚴厲挑戰，答案當然是否定的，海事勞工公約的首要目標，旨在提升全球一百二十萬名船員的權利，其中包括就業條件、工作與休息時數、設施、娛樂設備、食物、健康保護、醫療照顧、福利及社會安全保護等。所以根據公約，船東將承擔遵循公約規定的責任，船長則負責實施及保存所有資料，而各船的船旗國須制定標準，行使相應之有效管轄及控制，包括定期檢查、報告、監督及可適用法律下之法律程序，例如檢討船東提出的計畫，並檢查、證明一切符合規定。

所以政府的主管機關爲了要符合公約，可以透過國家法律或規章之修法、透過勞資雙方集體談判之協議或透過其他有效的措施或實踐來實現有關船員之就業及社會權利。

由於公約要求，應爲船員的勞動安全和勞動保護建立一個標準，並通過實施的標準，爲船員提供一個在船上生活、工作和培訓的安全和衛生的環境。這個由政府及主管機關建立的標準，通常透過法律及規章或其他之措施，內容應包括<sup>11</sup>：

1. 於懸掛其旗幟之船舶上，透過與有效實施並促進職業安全與衛生管理系統，包括風險評估及船員培訓及指導。
2. 合理之預防措施，以防止船上之職業意外事故、傷害及疾病，包括減少及預防曝露於有害標準之環境因素、化學品之風險及由於使用船上設備、機械可能引起之傷害及疾病之風險。
3. 船上預防職業意外事故、傷害、疾病及確保不斷改善職業安全與保健之計畫，讓船員代表與所有其他有關人員參與其實施，慮及預防措施，包括工程及設計控制，集體及個人任務之過程、程序替代及使用個人防護設備。

11. 海事勞工公約標準A4.3規定。





4. 關於檢查、報告及矯正不安全狀況之規定與關於調查並報告船上職業意外事故之規定。

所以，因應海事勞工公約終將生效的急迫性(以2008年為目標)，我國應進行工作的建議，包括：

1. 應結合政府及主管機關、船公司(包括船員管理公司)、海員工會、船員招募和安置單位，就現行的法律、法規、規定、辦法，加速立法，建立一個符合公約的新標準。
2. 須確保懸掛其旗幟之船舶持有本公約所規定之海事勞工證書及勞工遵守聲明。
3. 建立一個有效之海事勞工條件檢查及發證系統。
4. 可以授權經其認可具備能力及獨立性的公共機構或其他組織(包括另一會員國的機構或組織，如其同意)進行檢查和(或)發證工作。(規章5.1.1)
5. 被授權從事檢查及發證之認可機構或組織應符合本公約章程關於能力及獨立性之規定。(規章5.1.2)
6. 要求懸掛其旗幟的所有船舶均攜帶一份本公約(中文本及英文本或法文本)。
7. 船上投訴及岸上處理程序。
8. 建立涉及懸掛其旗幟船舶的導致人員傷亡之任何嚴重海上事故，並展開官方調查、報告及公布。
9. 刻不容緩建立一個船員勞動安全與事故預防方面的標準。
10. 加有關海事勞工公約之教育與宣導工作。
11. 其它措施。

## 陸、結論與建議

綜觀以上的論述，獲得的結論是海事勞工公約之通過，代表低成本的海事勞工(船員)時代正式結束，將由訓練有素的優質船員取代。基於海事勞工公約之批准及正式生效之前景是樂觀的，應加快腳步、積極的制定符合公約的標準及透過立法程序，是政府及主管機關必要的行動。

所以提出以下建議：

1. 未雨綢繆，加海事教育、培養海事人才，避免從事海運業的從業人員及管理人才的斷層。
2. 建置符合公約之勞動安全與保護的工作環境，鼓勵更多的優秀青年投入航海事業。
3. 經營航運大國，呼籲政府重視航運事業。
4. 結合民間資源、推動國際合作，加速與國際社會接軌。

給船員一個安全、可靠和優質的工作環境，是政府的主管機關、代表資方的船東(含管理公司)及代表勞方的工會社會責任。海事勞工公約生效及實施亦只是時間問題。所以，建議主管機關應盡早展開檢討現行法令及配合修法作業因應之。

(本文作者 裕民海運股份有限公司副理)

# 融合理性與感性 務實的理想主義者

我想要的就是讓勞動價值回到大家的心中，可以將勞動本身當作一件很美的事情。  
蘇麗瓊副主委說。

擁有洋洋灑灑社會福利業務的豐富經歷，行政院勞工委員會政務副主委蘇麗瓊(以下簡稱蘇副主委)的眼裡，洋溢著服務的熱忱，畢業於國立政治大學民族社會系、東海大學社會研究所，一直以來都致力於社會福利工作的落實，無論是擔任社工人員的階段、甚至是成為內政部的社會司長，每一個過程都留下很動人的故事。

## 浪漫與熱情，孕育出豐美的花朵

對於社會福利工作的執著，蘇副主委言語間吐露了浪漫與熱情，大學畢業後，先是擔任教授的助理，並且準備高考與社工人員的考試，由於社工人員考試先放榜，所以，先到基隆市政府擔任社工員，隨後高考通過，便從基隆調往省政府，那時候省政府社會處正在推動社會工作專業人員制度，當時雖和地方常有互動，但接觸的都是地方政府行政人員或社工人員，工作也多半是以辦公行政為主，感覺上和民眾隔了一層，所以不到2年時間，正好遇上花蓮仁愛之家有個社工組長的缺，蘇副主委回憶著說：「那時候年輕，很天真，喜歡做直接服務，又覺得看到案主比較實在，所以就自告奮勇，要去那邊當社工人員。結果，我們處長也很可愛，他看了我的經歷，又想起有一次開會時的表現，那次開會大家七嘴八舌，非常混亂，時間又拖得很長，正好是由我作記錄，處長看到我所做的紀錄段落分明，而且每個人的發言都整理得很有條理，他覺得我這個人頭腦很清楚，所以，看了我的自我介紹，他就問我說：『你的條件可以擔任社工組長，為什麼要去作社工員啊？』我就回答說：『我想當社工人員，可以多和老人互動啊！』後來，就去了花蓮擔任社工組長的工作，中間有兩年我還到東海大學社會學研究所在職進修，當時，為了上課，我有學期回到省政府社會處實習兼工作，但是我又放不下花蓮的事務，所以第二學期起我就每週往來於花蓮台中，雖然很累，可是很值得。」





蘇副主委離開花蓮後，回到省政府社會處，接著派到台南教養院擔任秘書的工作，然後回到社政人員研習中心，之後到宜蘭縣政府擔任社會局長，也當過民政局長，後來又擔任台北市社會局副局長、高雄市社會局局長、行政院勞工委員會參事兼中部辦公室主任、內政部社會司司長的工作，隨著這些歷練，使他有了許多成長，他說：「我覺得年齡不同會有不同的想法，年輕的時候，直接服務比較多，都跟案主接觸，慢慢的接觸行政管理的工作，才慢慢感受到，政策規劃做得好，影響的人更多。但做政策規劃更提醒我更小心的分配資源，留意支撐政策規劃所需要的資料和統計數據是否充分？要讓該被服務的人被服務到，同時，服務流程的規劃上要很方便，在政策推出前，更應思考是誰受益？政策會導致福利階層化否？唯有如此，才能確實照顧弱勢並檢驗成果跟政策目標，這樣才能不斷的進步。」

### 落實資源整合，效益才能最大化

回首每個階段，蘇副主委認為都有值得安慰的事情。在社會司長時期，建構救災儲糧的預備機制，過去每次颱風來，就有人會說：「儲糧不夠、缺水、缺什麼的。」蘇副主委認為那

是沒有落實準備工作，所以，和地方政府溝通重新研訂備災標準流程，針對糧食準備、安置場所或慰問機制都有一套標準作業，也授權地方政府啟動必要機制，當這樣這樣的機制慢慢建立起來，中央地方各司其責有效救助災民，同仁慰問的分工也越來越快速，所以，當制度規範後，成效是看得到的。

除此之外，他也十分注重制度性的建構，也十分重視資訊的蒐集和統計資料的運用，蘇副主委說：「就老化社會的來臨，長期照顧系統應盡快建立，目前委託專家學者整體規劃中，在不影響未來整體制度下有些服務仍應先行建構。而台灣服務輸送尚有有漏洞，我們就應補那一塊，其實最重要的是，我習慣用很多有系統的資訊來當作我政策的支撐，所以，當時我們就把全台灣服務機構類型跟分布地點和老人人口數做個很清楚的盤點，就知道那些鄉鎮資源較不足或那一種類型的服務不充分，缺的是那一塊，那麼就可以調整補助機制設計新的制度，缺得多了，就補助多一點，缺的少的，就補助少一點，盡可能做個資源公平配置。因為社區式服務太少了，我們結合政府資源與民間資源推動社區關懷據點。不到兩年已設了七百多個據點，也逐漸立了長期照顧居

家式、社區式與機構式的多元照顧雛型。」

像在宜蘭縣政府的階段，因為地方政府預算並不寬裕，所以蘇副主委也充分運用民間資源挹注政府資源之不足。由於社工人力之不足，當時就辦了一個「保護小尖兵」的工作，建立一個同輩團體支持的體系，訓練孩子當志工，一方面教他們增進自己的人際關係，一方面教他們關心別人，也讓他們了解政府提供的資源有哪些，在適當的時機，幫需要的同學媒合，有時候孩子離家，父母找不到，問小尖兵就找得到人了，那時候，在原住民部落裡推行，成效很不錯；另外在高雄推出低收入戶第二代希望工程，也是針對脫貧，透過對第二代教育的協助，結合民間資源提供他們所需要的教育配備，但也提醒他們權利義務相當的觀念，由社工員和孩子協商確認以孩子的專長讓他們為社區或捐贈單位提供一定時數的服務，如課輔或資料處理，來折抵配備的費用，成為良性的循環，現在已有孩子唸博士、碩士了。

### 重視勞動力價值，使每個人都適得其所

來到勞委會以後，蘇副主委以輔佐主委為主，並且貫徹工作安全、就業安全、退休安全及勞動權提升之四大主軸，其中也涉及許多制度建構與設計，勞保老年年金制要先做，婦女勞參率的提升、身心障礙者的工作機會都需要再加強。為提升勞動素質，政府也需先掌握產業敏感度，推動就業預測模型，掌握產業趨勢。再加上職業能力標準的建立，了解哪一個行業需要哪一些特殊的技能，那麼政府才能更有效，提供適當的職訓，使勞工可以做得長久。此外，蘇副主委希望在極力透過各種職業訓練或產學訓合作

方案來提升在職或在學民眾的勞動素質外，更應重塑勞動價值，讓勞動價值重新回到大家的心中，讓許多內需的工作，不需要發派外勞來完成。也希望無空間拘限的工作我國勞工能具有國際競爭力。

未來兩年的任期內，在輔佐主委的同時，蘇副主委企盼能有幾個方面的成長，除了勞工安全是無庸置疑應更加改善外，首先蘇副主委期望和同仁一起成長，希望大家都能以弱勢優先的柔軟心加強對勞工的服務，同時也期望能以理性的科學心分析實務資料建立更有效的政策分析參考資料。其次業務方面，首先希望所有勞動法律能更具有積極勞動的意義，如勞基法、職訓法、勞動三法（工會法、勞資爭議處理法、團體協約法）等都必須朝向有助於勞動保障與勞動力提升的原則修改相關條文，目前有多項法規正陸續修法中，希望能儘快建立共識完成修法。第二點配合高齡化社會，能建立勞保老年年金化，把退休年齡逐年提高，讓大家能夠留在職場多一點的時間，並消除年齡歧視，減少老闆對高齡勞工的歧視；同時也希望儘速開發長期照顧新職種以發展國內照顧服務業，並讓長者得到適當照顧；第三點希望婦女的勞動參與率能提高，多鼓勵企業關心勞工的托老與托幼的問題，讓婦女上班變得很方便，第四點，針對身心障礙者的就業問題，未來可以朝向較大型的庇護工廠的規模去進行，搭配政府的一定額度優先採購身心障礙產品的規定法，去生產一些公家機關用得到的東西，讓很多身心障礙的朋友可以在庇護工廠裡面學到東西，謀得一技之長，最後，希望建立社會對話機制，讓勞資政三方有更好的對話的機制，建構出更美好的就業環境。✿



# 運籌宏觀的視野 努力革新的鬥士

活在當下，勇於承擔，恰如其分，全力以赴。郭芳煜副主委說。

擁有國立政治大學外交系學士、碩士的優秀背景，沒有踏上外交官多采多姿的生活，反倒是從電信業基層發展，之後因緣際會，來到了勞委會，行政院勞工委員會常務副主委郭芳煜（以下簡稱郭副主委）笑說：從外交領域到勞工領域，除了我以外，我看我們系上是前無古人了吧！

## 不做外交官，搞勞工事務

回首由學校要進入社會的往事，身邊的同學幾乎都往外交領域發展，然而郭副主委卻有自己的想法，雖然，外交事務也是他的興趣所在，但在考慮自己的個人因素，他決定去參加普考、高檢、高考、電信局、鐵路局、民航局…等各式各樣的考試，期待謀得一份待遇好、福利佳、穩定性高的工作，離開校園後，他也順利進入了電信局，當年碩士論文的口試官還擔心他對自己的選擇會後悔，刻意跟他分析電信局與外交官的差異，一個是企業、一個是中央行政體系，力勸他不要放棄，不過在命運之神的巧妙安排之下，人生總是有條適合自己的路在前方等著！

正因為電信局是企業，也擁有完善的工會制度，所以，郭副主委在進入工會後，因緣際會下，擔任起總幹事的職位，負責的事務等同於一般主任秘書的範疇，由於全世界都有電信工會，所以工會的國際事務也十分繁重，在這樣的環境磨練下，正好讓他的外交專長有了發展的機會，雖說繞了一圈，但畢竟將所學運用上了。



由於工會事務的關係，後來郭副主委與全國總工會的交流也日漸密切，加上全國總工會專長國際業務的人才比較少，於是，他也就進一步協助處理相關業務，因為他們跟全世界的總工會都有來往，像美國的總工會AFL-CIO、全世界的國際自由工聯ICFTU…等，所以接觸的層面也就更廣，郭副主委說：當我結束電信工會總幹事3年任期以後，全國總工會就邀我去擔任國際處長，幾年以後副秘書長出缺，我又接任，當時全國總工會理事長是謝深山，後來他在立委任內，被派來勞委會擔任主委，就問我要不要過來幫他，因為我有高考任用資格，所以跨一個領域又過來了，擔任主任秘書的工作，很多學長看到我調侃說，沒想到我們外交系還有人去搞勞工啊！所以，人生的際遇真的是很難說。

### 史上最高失業率，求職救星

隨著謝深山主委離職，我也離開主秘的工作去當參事，後來詹火生擔任主委時，又找我當主任秘書，接任一段時間後，正好勞保局總經理退休，在詹主委的鼓勵下，一去

便做了3年，隨著政黨輪替，陳菊主委來了，正好職訓局局長出缺，他問我要不要轉換跑道，我想想也不錯，因為過去擔任主任秘書，雖然各方面業務都有接觸，但惟獨對於職訓局的業務，沒有機會深入了解，我很想把握機會，接受職訓局業務的挑戰，一開始，還會戰戰兢兢，結果5年很快就過去了。郭副主委回憶著當時的情景說，那時候失業率正好5.17%破歷史新高，上任第一天，陳菊主委給他的第一個問題就是你要如何讓職訓局脫胎換骨？

當時職訓面臨到轉型的問題，因為整個產業市場都轉型到某一個階段了，職訓局還停留在最傳統的訓練，訓練職類跟市場需求無法契合，沒有切入市場的需要，同時也沒有成本效益的概念，郭副主委一開始，便要求所有的職訓中心檢討職訓職類、分三年將不適用的職類篩選出來，只留下一些不可取代的核心職類，主要大原則就是民間可以做的，政府不要做；地方可以做的，中央不要做。

將過去六個職訓中心的角色從職訓的提供者轉變為整合者，像是一



些電腦班、軟體學習班這些，就委由民間處理，職訓局再透過核發職訓券的方式讓失業勞工直接到民間業者受訓，一方面扶植民間的職訓產業，也讓民間的訓練業者可以蓬勃發展，然後將資源再做別的運用，因此，他要求每個職訓中心都要將角色轉型為區域內的一個運籌中心，統籌運用並整合區域內的所有職訓資源。

另外，就業服務體系也一樣徹底的加強改造，32個就業服務站全部煥然一新，並且同時整合就業推介服務、失業給付與職業訓練等3項業務，轉化為「三合一服務功能」，一個窗口就能搞定。離開職訓局前，郭副主委已經將就業服務體系發展成公務單位最綿密的網絡，5個就業服務中心擔任管理的工作，32個就業服務站則提供三合一的就業安全服務業務及外勞申請等事務，並且在全台灣三百多個鄉鎮，每一個鄉鎮公所裡都設置就業服務台，提供諮詢、職訓、資訊媒合等簡單的就業服務，除了實體的就業服務站之外，也建構虛擬的服務，其一是全國就業E網的成立，求職或求才者均可以免費運用，此外，所有公家機關的職缺都在上面，方便求職者搜尋，這是一般民間求職網站無法做到的，其二是結合科技客服體系提供24小時0800777888的免付費電話服務，只要打電話來，求職者的資料就會被E化建檔，以後化被動為主動，還會不定時關心

求職者的近況，今年，在李應元主委的提議下，更試辦就業多媽媽的機制，針對地區性的企業、民間團體、特殊家庭進行拜訪動作化被動為主動，這樣可以即時提供幫助給需要的家庭，亦降低社會悲劇的發生。

另外值得一提的，便是多元就業開發專案推動五年多以來，創造了7萬2千多個就業機會，讓特定弱勢族群有機會走出家庭、步入職場，學會自立更生，像推廣藍染的雞籠文史協進會、推展稻草和風箏工藝的宜蘭縣冬山鄉珍珠社區發展協會等成功的個案。對於這一連串職訓跟就業服務的改造，失業率從過去5.17%降低至上半年3.87%，我們在郭副主委臉上看見了滿意的笑容。

### 盡心追求，盡力去做

現在，郭副主委的首要工作便是盡心協助李應元主委，目前統籌勞保及工安的各项事務，他不做個人期許，只希望將副手的角色表現的恰如其分，當然面對主委所提倡快樂工作的政策主軸上，他也將落實在就業的安全，工作職場的安全，以及退休生活的安全等各面向，企盼為勞工們織就一張更牢靠的工作大網。✿

# 「薪」事知多少？

譚文玲<sup>1</sup> 楊玉如<sup>2</sup> 蔡麗瓏<sup>3</sup>

薪資在勞基法稱為工資，是勞工因為工作而得到的報酬，是勞資雙方相互協議下的勞動報酬。一般來說，薪資包括「經常性」及「非經常性」兩項－「經常性薪資」是指按月（期）的給付，包括本薪、固定津貼及獎金等，如房屋津貼、交通費、水電費；「非經常性薪資」則是指不定期的給與，包括加班費、工作獎金、年終獎金、節慶（端午、中秋）獎金、紅利等，不是按月（期）給付的酬勞。

本文謹就行政院主計處「受僱員工薪資調查」及行政院勞工委員會「職類別薪資調查」分別簡要說明各行、職業平均薪資概況，提供各界關注的細職類排序結果並與美國最新相關統計比較；分別按行業別、職類別分析無工作經驗者（初任人員）的薪資狀況，以供為業主敘薪或社會新鮮人尋職時之參考；再介紹兩性初任人員薪資在教育程度、職類別之間的差異，並比較我國與美、日之兩性整體平均薪資差距；最後提供薪資走勢之國際比較，以利勞、資、政、學各界了解我國在日益激烈的全球化浪潮中所扮演的角色與地位。

## 壹、薪資最高及最低之前二十名職類

根據95年5月之最新薪資統計，台灣地區「受僱員工」計600萬人，每人平均月薪資40,842元，其中經常性薪資36,108元、非經常性薪資4,734元（部分廠商發放端午節獎金），各行業之平均薪資以水電燃氣業（101,043元）、金融及保險業（60,080元）、專業科學及技術服務業（53,385元）、醫療保健服務業（53,056元）較高。

根據「職類別薪資調查」統計，94年7月公營事業單位受僱員工平均月薪資為66,535元，高於民營事業單位之39,056元；就各職類觀察，以主管及監督人員63,589元居首，其次為專業人員53,654元，而以服務工作人員及售貨員25,417元居末。

如按細職類觀察，受僱員工平均薪資前十位分別為航空駕駛及領航員21.2萬元、船舶監管人員15.6萬元、醫師13萬元、會計師10萬元、證券及財務經紀人9.5萬元、鑽井工9.3萬元、原油處理工9.2萬元、律師8.6萬元、冶金採礦鑽探工程





師8.4萬元、石油精煉工8.3萬元，薪資較高之職類通常與專業、技術及工作之危險性有關。

與美國比較，根據美國勞工統計局2005年5月「職類別就業統計」(Occupational Employment Statistics; OES)最新結果，全美平均年薪較高之細職類包括醫師、首席執行長、民航機飛行員、律師、空中交通管制人員、經理(包括工程、資訊、行銷、銷售、財

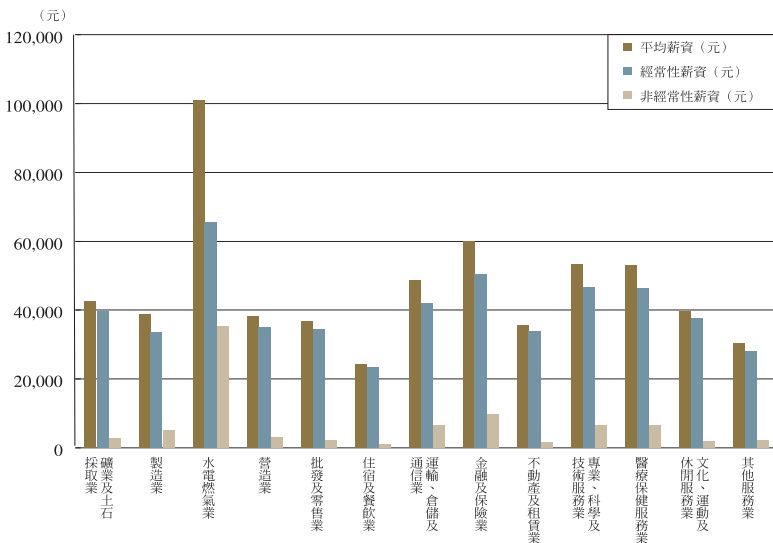
務、經營、人資)、天文學家、石油工程師、驗光師、法官、精算師等。

至於我國平均薪資較低之職類則分別為餐飲服務員14,428元、飲料調配及調酒員16,385元、加油站服務人員16,574元、廚房工作人員(不含廚師)18,266元、收銀機操作員18,472元、遊樂場所服務員19,585元、牙醫助理21,259元、絕緣材料安裝工21,306元、木材處理設備操作工21,674元、洗濯工及熨燙工22,244元等(餘詳參表二)，薪資較低之職類有部分為臨時性工作或部分工時工作，其技術層次較低且替代性高，大多屬服務業部門之基層勞工。

與美國比較，年薪較低之細職類有速食業廚師、食品(材)準備工、碗盤洗濯工、餐廳服務生和調酒師助手、遊樂場助手及服務人員、洗髮者、櫃台服務人員、門房、領賓員、引座員、收票員、出納員、農人、調酒師等，大多亦屬服務業部門之基層勞工。

圖一 各行業平均薪資

民國95年5月



表一 各職類平均月薪資

單位：元、%

項目別	總平均	主管及監督人員	事務工作人員	專業人員	技術員及助理專業人員	服務工作人員及售貨員	技術工及機械設備操作工	非技術工及體力工
93年7月	40,110	65,702	32,558	53,216	43,771	25,689	36,444	28,169
94年7月	40,060	63,589	33,153	53,654	42,316	25,417	36,069	28,986
與上年比較增減(%)	-0.12	-3.22	1.83	0.82	-3.32	-1.06	-1.03	2.90

表二 我國受僱者平均月薪最高與最低的20個細職類

94年7月

單位：元

序位	平均薪資最高的20個細職類		平均薪資最低的20個細職類	
	職類別	平均薪資	職類別	平均薪資
1	航空駕駛及領航員	212,088	餐飲服務員	14,428
2	船舶監管人員	155,813	飲料調配及調酒員	16,385
3	醫師	129,614	加油站服務人員	16,574
4	會計師	100,228	其他廚房工作人員	18,266
5	證券及財務經紀人	95,134	收銀機操作員	18,472
6	鑽井工	92,922	遊樂場所服務員	19,585
7	原油處理工	92,059	牙醫助理	21,259
8	律師	85,795	絕緣材料安裝工	21,306
9	冶金、採礦、鑽探工程師	83,510	木材處理設備操作工	21,674
10	石油精煉工	83,450	洗濯工、熨燙工	22,244
11	氣體液化設備操作工	76,621	裁縫、縫紉工	22,437
12	精算師	72,625	按摩師	22,581
13	地質工程師	71,504	演藝人員	22,756
14	礦石及金屬熔煉工	70,417	旅館服務員	22,806
15	船舶艙面水手	69,148	殯葬服務人員	23,254
16	冶金、採礦、鑽探技術員	67,062	清潔工作人員	23,722
17	企業主管及經理人員	66,855	木製品機械操作工	23,863
18	財金、保險分析研究人員	66,752	焚化爐設備操作工	24,067
19	地質技術員	66,713	家具製造修護工	24,265
20	公關	66,474	磚瓦製造工	25,004

資料來源：行政院勞工委員會「職類別薪資調查」。

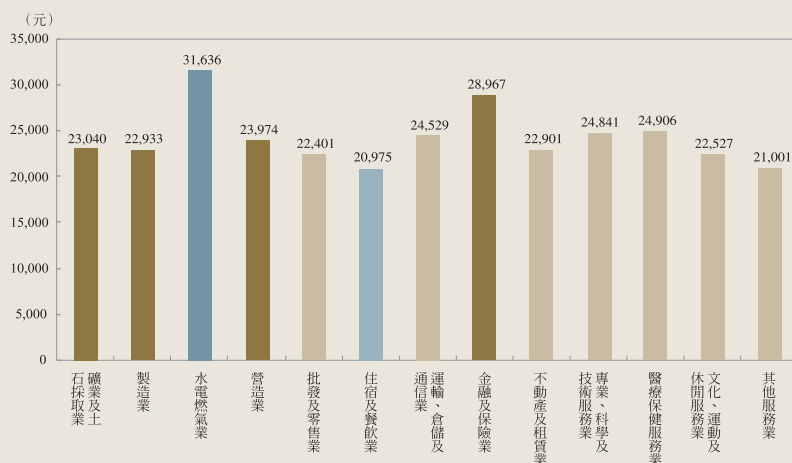
## 貳、無工作經驗者(初任人員)的經常性薪資

94年工業及服務業部門無工作經驗者之平均每月經常性薪資為23,321元，其中工業部門為23,153元，略低於服務業部門之23,651元。就工業部門的四大行業觀察，以水電燃氣業之31,636元最高，礦業及土石採取業、製造業、營造業則皆在22,900~24,000元之間；服務業部門的九大行業，以金融、保險業之28,967元最高，住宿及餐飲業20,975元居末。

按細行業分，工業部門之用水供應業、能源礦業、電力供應業、氣體燃料供應業等事業單位的無工作經驗者平均薪資較高；另方面，服務業部門之港埠業、鐵路及大眾捷運系統運輸業、郵政業、航空運輸業、保險業、金融證券及期貨業、法律及會計服務業、電信業等之無工作經驗者薪資較高。而勞力密集產業，如理髮及美容業、一般汽車客運業、維修服務業、木竹製品製造業、休閒服務業、餐飲業之無工作經驗者平均薪資較低。

各職類無工作經驗者每月經常性薪資以專業人員之29,404元最

圖二 各行業無工作經驗者平均月經常性薪資



表三 各細行業無工作經驗者平均月經常性薪資

94年7月 單位：元

序位	最高的20個細行業		最低的20個細行業	
1	港埠業	45,442	理髮及美容業	18,145
2	用水供應業	36,665	一般汽車客運業	19,182
3	能源礦業	34,298	維修服務業	20,057
4	鐵路、大眾捷運系統運輸業	31,536	木竹製品製造業	20,141
5	郵政業、郵政儲金匯兌業	30,287	休閒服務業	20,217
6	航空運輸業	29,170	餐飲業	20,307
7	保險業	29,116	家具及裝設品製造業	20,493
8	金融、證券及期貨業	28,921	電影業	20,694
9	電力供應業	27,653	零售業	21,328
10	法律及會計服務業	27,294	皮革、毛皮及其製品製造業	21,348
11	電信業	27,124	支援服務業	21,359
12	氣體燃料供應業	27,056	成衣、服飾品及其他紡織品製造業	21,420
13	海洋水運業	27,015	倉儲業	21,603
14	石油及煤製品製造業	26,664	金屬製品製造業	21,612
15	化學材料製造業	26,579	印刷及其輔助業	21,661
16	電腦系統設計服務業	26,314	未分類其他服務業	21,716
17	資料處理及資訊供應服務業	25,860	綜合商品零售業	21,789
18	專門設計服務業	25,821	住宿服務業	21,821
19	公共汽車客運業	25,410	其他工業製品製造業	21,906
20	建物裝修及裝潢業	25,137	塑膠製品製造業	21,964

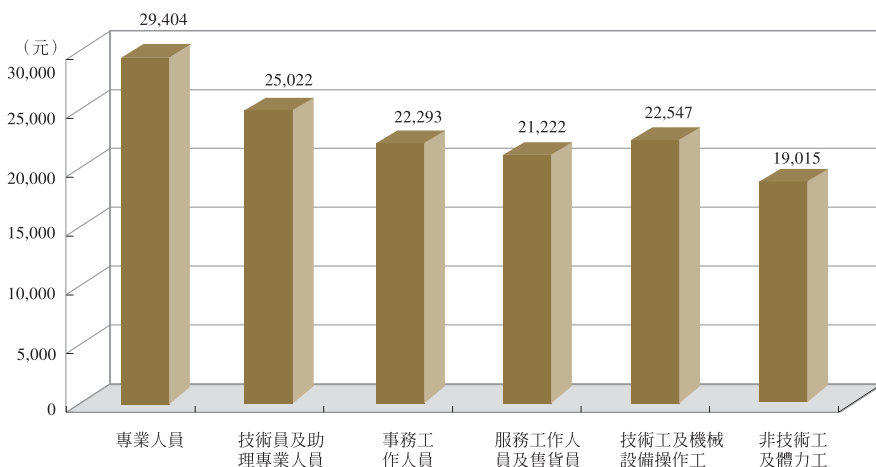
高，其餘依次為技術員及助理專業人員25,022元、技術工及機械設備操作工22,547元、事務工作人員22,293元、服務工作人員及售貨員21,222元、非技術工及體力工19,015元，顯示無工作經驗者之專業技術層次愈高，經常性薪資亦愈高。

參、兩性薪資的比較

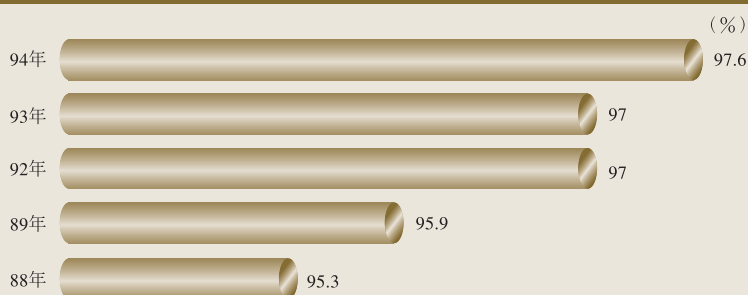
首先就初任人員來看，其女性經常性薪資占男性之比率由88年之95.3%、89年之95.9%，上升至94年之97.6%，可見兩性初任人員薪資差距有逐年縮小趨勢。

依初任人員教育程度觀察，研究所及以上之女性經常性薪資為29,895元，占男性之98.3%，兩性之間的薪資差距最小，國中及以下之女性薪資為18,598元，占男性之97.0%，顯見初次進入職場之兩性薪資差距不大。

圖三 各職類無工作經驗者平均月經常性薪資



圖四 女性經常性薪資占男性之比率



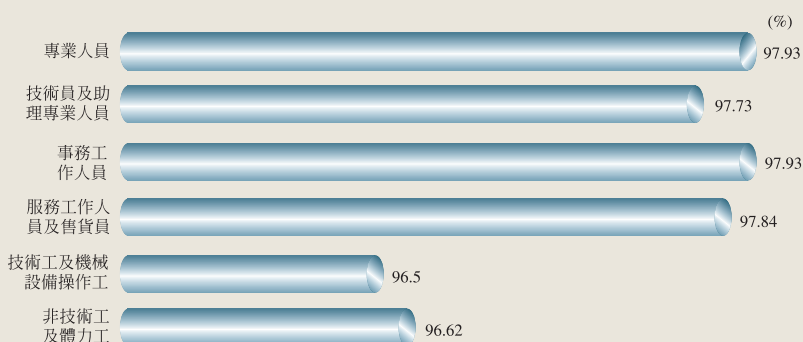
表四 兩性無工作經驗者之平均每月經常性薪資-按教育程度分

單位：元、%

項目別	總平均	國中及 以下	高中或 高職	專科	大學	研究所 及以上
94年	23,321	19,062	20,553	23,395	26,066	30,204
女	23,058	18,598	20,130	23,084	25,748	29,895
男	23,636	19,173	20,753	23,655	26,316	30,417
女/男(男=100)	97.6	97.0	97.0	97.6	97.8	98.3

資料來源：本會「職類別薪資調查」。

圖五 各職類女性初任人員薪資占男性之比率



表五 中、日女性初任人員經常性薪資占男性之比率-按教育程度分

94年

單位：%

教育程度別	中華民國		日本	
	比率	兩性差距	比率	兩性差距
平均	97.6	2.4	-	-
大學以上	97.8	2.2	96.2	3.8
專科	97.6	2.4	96.4	3.6
高中職	97.0	3.0	95.1	4.9
國中以下	97.0	3.0	-	-

資料來源：1.中華民國：本會「職類別薪資調查」。

2.日本：厚生勞動省[http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/kouhyo/indexkr\\_4\\_1.html](http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/kouhyo/indexkr_4_1.html)

若與日本初任人員薪資差距比較，94年我國各教育程度之兩性薪資差距均較日本為低，如大學以上我國兩性薪資差距為2.2%，較日本之3.8%略低。

就兩性初任人員經常性薪資觀察，女性為男性之97.55%；各職類初任人員之薪資差距，以專業人員及事務工作人員女性占男性之97.93%差距最小，技術工及機械設備操作工女性占男性之96.50%差距最大。

再就整體性平均薪資來分析，根據行政院主計處「受雇員工薪資調查」，94年女性平均每月經常性薪資為31,406元，為男性39,172元之80.2%。觀察近五年兩性經常性薪資差距，由90年之22.7%逐年降至94年之19.8%，顯示兩性經常性薪資差距有逐漸縮小趨勢。

各國兩性薪資因工作性質、年資、職位之不同，存有若干差距，與美、日兩國比較，93年女性平均經常性薪資占男性之比率，我國為79.5%，低於美國之80.3%，但高於日本之67.6%。



表六 兩性平均月經常性薪資之比較

單位：元、%

年 別	平 均	女	男	女/男	兩性差距
				(男性=100)	
90年	34,551	29,704	38,404	77.35	22.65
91年	34,837	30,351	38,447	78.94	21.06
92年	34,945	30,596	38,456	79.56	20.44
93年	35,333	30,941	38,908	79.52	20.48
94年	35,683	31,406	39,172	80.17	19.83

資料來源：行政院主計處「受雇員工薪資調查」。

表七 女性平均經常性薪資占男性之比率—中、美、日比較

單位：%

年 別	中華民國		美國		日本	
	兩性差距	兩性差距	兩性差距	兩性差距	兩性差距	兩性差距
89年	75.6	24.4	77.0	23.0	66.0	34.0
90年	77.4	22.6	76.4	23.6	65.8	34.2
91年	78.9	21.1	77.9	22.1	66.7	33.3
92年	79.6	20.3	79.5	20.5	66.8	33.2
93年	79.5	20.5	80.3	19.7	67.6	32.4

說 明：平均經常性薪資 = 經常性薪資總額 / 受雇員工總人數

資料來源：1. 中華民國：行政院主計處「受雇員工薪資調查」

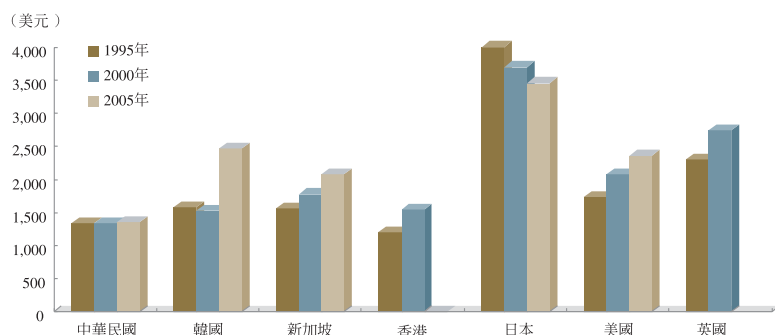
2. 日本：厚生勞動省

([http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/kouhyo/indexkr\\_4\\_1.html](http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/kouhyo/indexkr_4_1.html))

3. 美國：勞工統計局Highlights of Women's Earning in 2004

(Table12 ; 2005/9)

圖六 非農業員工每月名目薪資 (折合美元)



肆、薪資走勢之國際比較

就近十年各國貨幣之薪資走勢觀察，我國由1995年之35,421元上升至2005年之43,615元，十年來薪資上升約二成三，於2001年之前年增率略呈下降之勢，2002年因國內外景氣急速下滑、需求低迷、廠商營運狀況欠佳，年增率降至-0.89%；2003及2004年景氣回升，整體之平均薪資逐漸增加，至2005年景氣步調減緩，年增率降至1.38%。韓國於1996年之前薪資漲幅均超過10%，於1998年因受亞洲金融風暴影響呈負成長，1999年以後漲幅介於5%至12%之間；日本平均薪資自1998年以來大多呈負成長；美國薪資漲幅相當穩定，自1995年以來各年之年增率均介於2.1%至4.1%之間。

(本文作者

1. 行政院勞工委員會統計處科長
2. 行政院勞工委員會統計處科員
3. 行政院勞工委員會統計處科員)

# 94年勞資爭議統計分析

田玉霞<sup>1</sup> 陳櫻分<sup>2</sup>

為掌握勞資爭議情勢，勞委會統計處將各級政府勞工行政主管機關及民間中介團體所調處之勞資爭議案件，定期統計分析，以瞭解勞資爭議原因類別、地區及行業分布等，供為增進勞資雙方瞭解及政府研擬因應對策之參考。以下謹就近年來勞資爭議之變動簡述如次：

## 壹、近年來勞資爭議之變動

自民國90年以來，我國勞資爭議件數每年均超過1萬件，主要因為這段時間國內外經濟不景氣，關廠歇業家數增加，資遣費及積欠工資之爭議明顯增加所致，另方面，我國之勞動法令漸趨完備，勞工瞭解自身的權益，致請縣市政府調解之爭議案件明顯上升。

## 貳、勞資爭議之原因

### (一) 勞資爭議類別變動

94年勞資爭議案件有14,256件，較上(93)年增加3,418件或增加31.54%。按爭議類別觀察(可複選)，以契約爭議

圖1 歷年勞資爭議變動

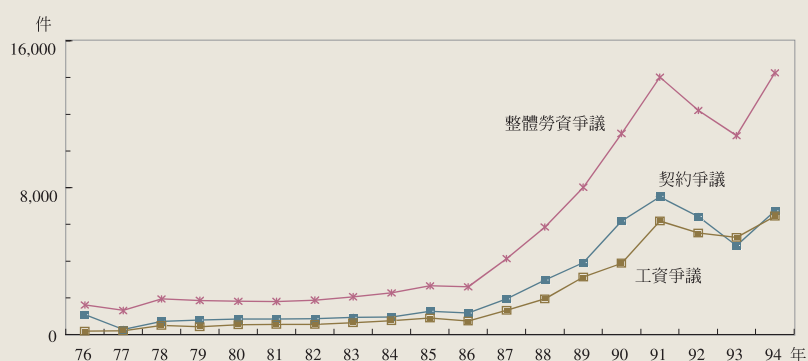


表1 勞資爭議概況

項目別	90年	91年	92年	93年	94年	較上年增減%
爭議件數 (件)	10,955	14,017	12,204	10,838	14,256	31.54
爭議類別 (件)						
契約爭議	6,187	7,514	6,427	4,851	6,732	38.78
資遣費爭議	4,779	5,999	4,860	3,769	5,275	39.96
工資爭議	3,895	6,190	5,536	5,289	6,456	22.06
積欠工資爭議	3,215	4,941	4,126	4,186	5,468	30.63
職災爭議	814	824	866	922	1,144	24.08
退休爭議	613	643	507	461	762	65.29
勞保爭議	230	427	322	357	414	15.97
福利爭議	93	280	234	236	258	9.32
管理爭議	199	308	198	159	184	15.72
工時爭議	117	185	120	169	204	20.71
其他爭議	464	1,280	1,646	1,257	1,258	0.08
爭議人數 (人)	58,643	105,714	28,821	32,478	85,544	163.39

說明：每一爭議案件容許二種以上之爭議類別。



6,732件最多(占47.22%)，較上年增加38.78%，主要原因為「資遣費」之爭議增加所致；其次為工資爭議6,456件(占45.29%)，較上年增加22.06%，主要以積欠工資之爭議為大宗；職災爭議為1,144件，占第三，較上年增加24.08%；退休爭議為762件，居第四。

(二) 契約爭議內容：

契約爭議係指勞資雙方因訂定勞動契約、終止勞動契約、資遣費之發給、工作年資之計算以及因歇業或業務緊縮所引發之爭議。94年契約爭議計6,732件，主要以資遣費所引發之爭議5,275件，占78.36%最多，其次為契約終止1,309件，占19.44%。

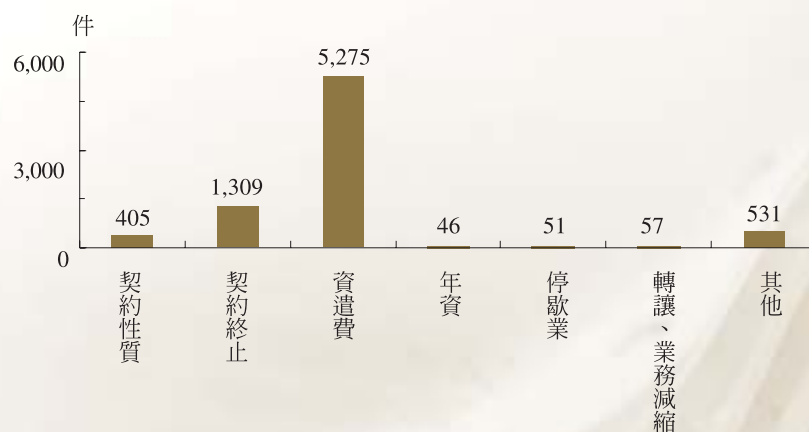
參、行業別分析

(一) 爭議件數：

94年勞資爭議發生件數最多之前五個行業，以受雇員工人數最多之製造業4,329件，占30.37%居首，批發及零售業2,838件，占19.91%次之，其他服務業1,610件，占11.29%居第三位，專業、科學及技術服務業897件，占6.29%居第四位，運輸、倉儲及通信業868件，占6.09%居第五位，其他行業3,714件。

製造業各中行業中，以金屬製品業553件，占3.88%，電子零組件業484件，占3.40%，機械設備業442件，占3.10%等發生爭議件數較多。

圖2 94年契約爭議內容



(說明：每一契約爭議容許二種以上之爭議內容)

(二) 爭議人數：

94年勞資爭議人數最多之前五個行業以運輸、倉儲及通信業34,408人，占40.22%居首，製造業18,909人，占22.10%次之，金融及保險業15,212人，占17.78%居第三，批發及零售業5,000人，占5.84%，其他服務業2,865人，占3.35%，其他行業9,150人，占10.70%。製造業中，又以電子零組件業4,055人，占4.74%，金屬製品業2,590人，占3.03%，電腦、通訊及視聽電子2,513人，占2.94%等三行業勞資爭議人數較多。

(三) 爭議規模：

94年平均每件爭議人數，前五個行業依序為運輸、倉儲及通信業39.64人、金融及保險業38.51人、公共行政業22.32人、製造業4.37人、礦業及土石採取業3.20人、其他服務業1.85人。

## 肆、縣市別分析

### (一) 爭議件數：

94年勞資爭議發生件數最多之前五個縣市分別為台北市2,922件，占20.50%居首，台北縣2,495件，占17.50%居第二，高雄市1,634件，占11.46%居第三，桃園縣

1,473件，占10.33%居第四，而台中市1,089件，占7.64%居第五，顯示勞資爭議在都會區、人口密集之縣市較多，且以大台北都會區為數較多。

與上年比較，各縣市勞資爭議皆增加，尤以台北縣增加850件最多，其次為

表2 發生爭議件數最多之前五個行業

項目別	總件數	製造業				批發及零售業	其他服務業	專業、科學及技術服務業	運輸、倉儲及通信業	其他行業
		金屬製品業	電子零組件業	機械設備業						
總計(件數)	14,256	4,329	553	484	442	2,838	1,610	897	868	3,714
(百分比)	100.00	30.37	3.88	3.40	3.10	19.91	11.29	6.29	6.09	26.05
行政機關	8,173	2,225	237	266	221	1,804	818	583	522	2,221
民間團體	6,083	2,104	316	218	221	1,034	792	314	346	1,493

民國94年

單位：件、%

表3 勞資爭議人數最多之前五個行業

項目別	爭議人數	運輸、倉儲及通信業	製造業			金融及保險業	批發及零售業	其他服務業	其他行業	
			電子零組件業	金屬製品	電腦、通信及視聽電子					
總件(件數)	85,544	34,408	18,909	4,055	2,590	2,513	15,212	5,000	2,865	9,150
(百分比)	100.00	40.22	22.10	4.74	3.03	2.94	17.78	5.84	3.35	10.70
行政機關	77,642	34,026	15,908	3,754	2,212	2,397	15,029	3,699	1,942	7,038
民間團體	7,902	382	3,001	301	378	116	183	1,301	923	2,112

民國94年

單位：人、%

表4 平均每件勞資爭議人數最多之前五個行業

項目別	平均	運輸、倉儲及通信業	金融及保險業	公共行政業	製造業	礦業及土石採取業	其他行業
勞資爭議人數(人)	85,544	34,408	15,212	1,049	18,909	96	15,870
勞資爭議件數(件)	14,256	868	395	47	4,329	30	8,587
平均每件勞資爭議人數(人)	6.00	39.64	38.51	22.32	4.37	3.20	1.85

民國94年

單位：人、件



圖3 94年爭議件數最多五個縣市

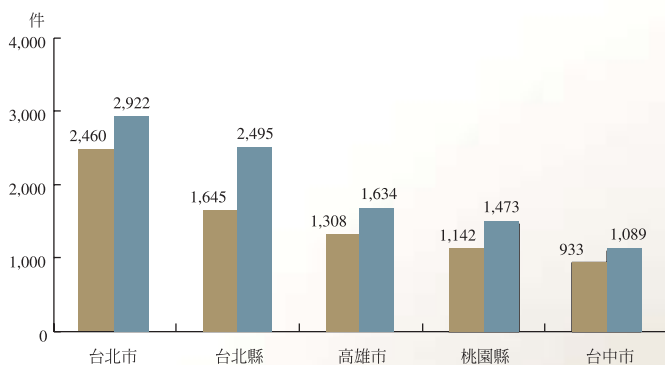


表5 歷年勞資爭議件數—按行政區域分

單位：件

項目別	90年	91年	92年	93年	94年
台北市	2,135	4,708	3,015	2,460	2,922
高雄市	1,397	1,451	1,444	1,308	1,634
台北縣	1,755	1,656	1,640	1,645	2,495
宜蘭縣	119	130	169	119	156
桃園縣	730	1,127	1,279	1,142	1,473
新竹縣	111	130	113	129	195
苗栗縣	209	222	216	194	241
台中縣	697	655	733	631	680
彰化縣	425	417	422	336	511
南投縣	98	127	112	130	146
雲林縣	88	101	112	87	149
嘉義縣	169	127	97	47	86
台南縣	182	414	518	404	525
高雄縣	764	715	408	309	580
屏東縣	197	207	240	221	341
台東縣	16	33	11	20	20
花蓮縣	71	39	58	86	107
澎湖縣	-	4	9	6	9
基隆市	109	96	94	102	160
新竹市	75	108	135	114	95
台中市	729	951	946	933	1,089
嘉義市	25	31	45	63	136
台南市	828	520	343	294	388
金門縣	-	-	-	-	-
連江縣	-	-	-	-	-
加工出口區	26	32	32	37	36
科學園區	-	16	13	21	82

台北市增加462件，而桃園縣增加331件居第三。

(二) 爭議人數：

94年勞資爭議人數最多之前五個縣市分別為台北市52,964人，（係因運輸、倉儲及通信業、金融及保險業爭議人數增加所致），占61.91%居首，桃園縣6,334人，占7.40%次之，台北縣5,055人，占5.91%居第三位，新竹縣2,700人，占3.16%居第四位，高雄市2,432人，占2.84%居第五。

(三) 爭議規模：

94年平均每件勞資爭議人數為6人，較上年的3人增加3人，爭議規模較大之前五個縣市依序為台北市18.13人、新竹縣13.85人、苗栗縣9.05人、嘉義市7.77人及宜蘭縣4.99人。

伍、規模別分析

(一) 爭議件數：

94年爭議發生件數以員工規模9人及以下者最多，計4,836件，占33.92%，其次為10~29人計4,460件，占31.29%，100~299人居第三，為1,316件，占9.23%，而以700~999人最少，僅155件，占1.09%，顯示爭議案件逾六成五發生在29人以下之中小規模事業單位。

(二) 爭議人數：

94年勞資爭議人數以員工規模1,000人及

以上之事業單位最多，計50,114人，占58.58%，其次是10~29人之事業單位計7,175人，占8.39%，而9人及以下之事業單位計6,672人，占7.80%居第三；人數較少者為500~699人者計1,394人，700~999人者計2,018人，占2.36%。

### 陸、關廠歇業勞資爭議情形

94年國內因關廠歇業引發之勞資爭議案件共計49件，較上年增加23件或增88.46%，涉及勞資爭議人數1,024人，亦較上年增加250人或增32.30%，其中涉及勞資爭議人數在20人以下者有38件，20至99人者有7件，100人以上者有4件。

### 柒、勞資爭議調處

(一) 94年勞資爭議案件計14,256件，由勞工行政主管機關（構）調處者計8,173件，占57.33%，較上年增加2,346件或40.26%，由民間中介團體調處者為6,083件，占42.67%，較上年增加1,072件或增加21.39%。

(二) 94年勞資爭議人數85,544人，較上年增加53,066人或163.39%，主要係因運輸及通信業、金融及保險業爭議人數增加所致。其中經由勞工行政主管機關（構）調處之人數77,642人，占90.76%，較上年增加199.41%，經由民間中介團體協調之人數

圖4 94年勞資爭議人數最多之前五個縣市

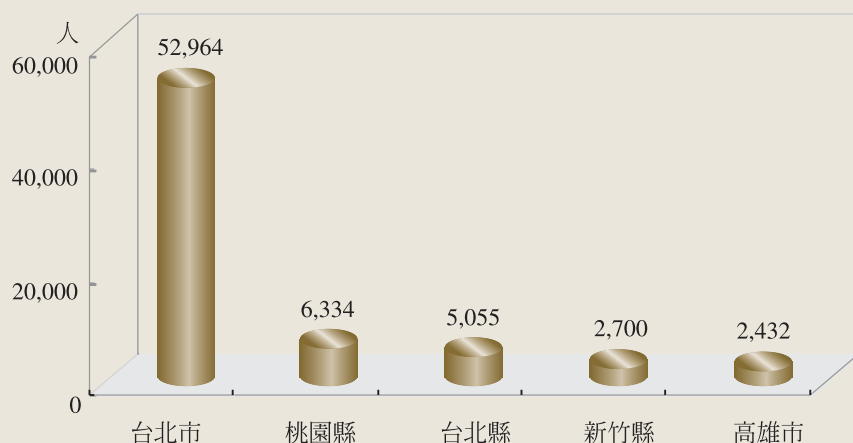


表6 勞資爭議人數最多之前五個縣市—按調處者分

項目別	爭議人數	民國94年					
		台北市	桃園縣	台北縣	新竹縣	高雄市	其他縣市
總計 (人數)	85,544	52,964	6,334	5,055	2,700	2,432	16,059
(百分比)	100.00	61.91	7.40	5.91	3.16	2.84	18.77
行政機關	77,642	52,964	5,278	4,241	2,700	1,179	11,282
民間團體	7,902	0	1,056	814	0	1,253	4,777

表7 平均每件勞資爭議人數最多之前五個縣市

項目別	平均	民國94年					
		台北市	新竹縣	苗栗縣	嘉義市	宜蘭縣	其他縣市
勞資爭議人數(人)	85,544	52,964	2,700	2,181	1,057	778	25,864
勞資爭議件數(件)	14,256	2,922	195	241	136	156	10,600
平均每件勞資爭議人數(人)	6.00	18.13	13.85	9.05	7.77	4.99	2.44

圖5 94年各員工規模別爭議案件

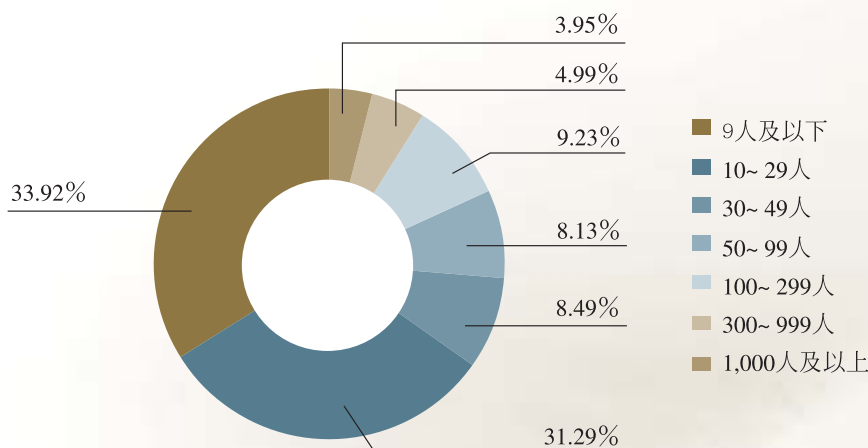


表8 參加勞資爭議件數—按員工規模分

民國94年 單位：件、%

項目別	總計	9人及 以下	10~ 29人	30~ 49人	50~ 99人	100~ 299人	300~ 499人	500~ 699人	700~ 999人	1,000人 及以上
總計(件數)	14,256	4,836	4,460	1,211	1,159	1,316	355	201	155	563
(百分比)	100.00	33.92	31.29	8.49	8.13	9.23	2.49	1.41	1.09	3.95
行政機關	8,173	2,876	2,195	714	708	832	225	136	113	374
民間團體	6,083	1,960	2,265	497	451	484	130	65	42	189

表9 參加勞資爭議人數—按員工規模分

民國94年 單位：人、%

項目別	總計	9人及 以下	10~ 29人	30~ 49人	50~ 99人	100~ 299人	300~ 499人	500~ 699人	700~ 999人	1,000人 及以上
總計(人數)	85,544	6,672	7,175	3,366	3,790	6,362	4,653	1,394	2,018	50,114
(百分比)	100.00	7.80	8.39	3.93	4.43	7.44	5.44	1.63	2.36	58.58
行政機關	77,642	4,367	4,373	2,345	3,167	5,763	4,476	1,291	1,968	49,892
民間團體	7,902	2,305	2,802	1,021	623	599	177	103	50	222

7,902人，僅占9.24%，較上年增加20.71%。

(三) 94年解決之案件有13,891件(含上年底未解決案件)，按其處理情形觀察，協調成立者6,203件，占已解決案件之44.65%，調解成立者計1,288件，占9.27%，二者合計近五成四

之爭議雙方已達成共識，協調及調解不成立案件合計6,400件，占46.07%。

(本文作者 1.行政院勞工委員會統計處科長  
2.行政院勞工委員會統計處科員)

表10 歷年關廠歇業引發之勞資爭議

年別	爭議件數(件)	爭議人數(人)
81年	77	2,154
82年	74	2,950
83年	70	1,414
84年	88	3,939
85年	100	5,176
86年	57	1,194
87年	36	1,820
88年	30	861
89年	50	3,030
90年	100	2,190
91年	52	1,088
92年	26	489
93年	26	774
94年	49	1,024

表11 勞資爭議發生件數—按調處者分

單位：件

項目別	93年	94年	較上年增減	
				%
總計	10,838	14,256	3,418	31.54
行政機關	5,827	8,173	2,346	40.26
民間團體	5,011	6,083	1,072	21.39

表12 勞資爭議人數—按調處者分

單位：人

項目別	93年	94年	較上年增減	
				%
總計	32,478	85,544	53,066	163.39
行政機關	25,932	77,642	51,710	199.41
民間團體	6,546	7,902	1,356	20.71

表13 勞資爭議解決案件處理情形

單位：件

項目別	93年	94年	較上年增減	
				%
總計	10,924	13,891	2,967	27.16
協調案件	9,199	11,756	2,557	27.80
成立	5,142	6,203	1,061	20.63
不成立	4,057	5,553	1,496	36.87
調解案件	1,724	2,135	411	23.84
成立	1,110	1,288	178	16.04
不成立	614	847	233	37.95
仲裁案件	1	—	-1	—







# 永續經營第一步 打造職場**零**事故



行政院勞工委員會  
Council of Labor Affairs, Executive Yuan Taiwan

本會電話服務中心：02-8590-2567  
本會總機：02-8590-2866  
本會傳真：02-8590-2960