

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。

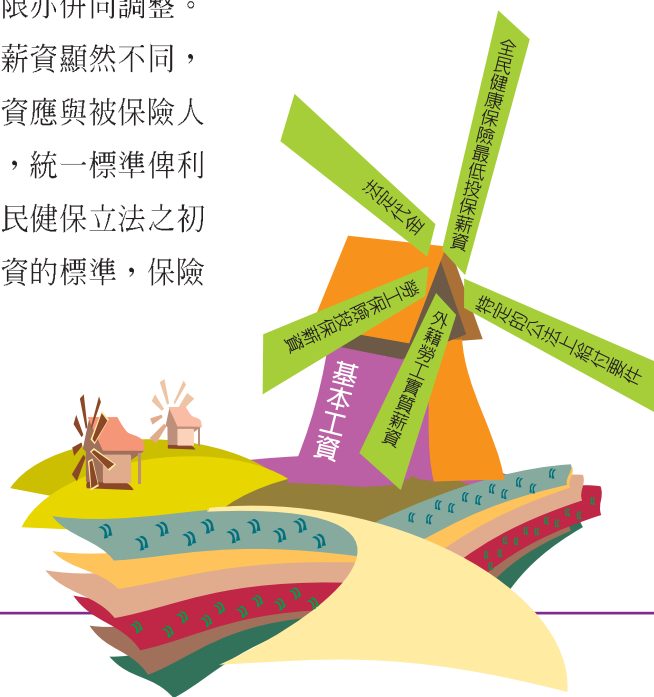


我國基本工資的社會負擔沉重

從因果的角度觀察，如果基本工資的調整只是爲了維持勞動者的購買力，則基本工資調整是「果」而不是「因」，是因爲物價指數已經變動，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，因爲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爲謹慎，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爲基本工資，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爲不公平；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，不問服務品質爲爲何？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，以基本工資爲最低投保金額，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爲內涵，投保薪資應與被保險人的實質所得接近，其設定只是爲了收繳保費方便，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爲最低薪資的標準，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，吾人稱之爲「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，平均每項訓練費用為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的政府，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

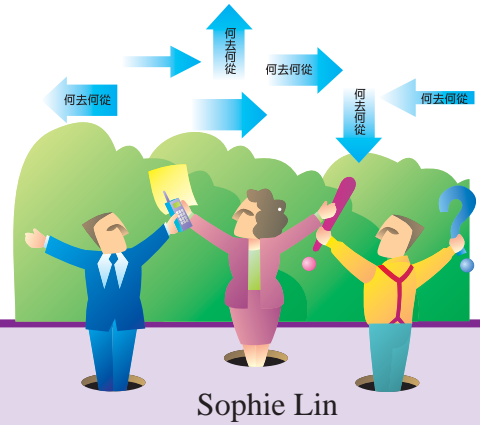
外勞自1989年開放引進以來，目前已成為國內重要族群之一。對於這群外勞在離鄉背井、缺乏奧援的情形下，其權利享有的狀況成為本文關注的焦點。本文從權利的本質進行初步的探究，作為瞭解目前我國提供外籍勞工諸多權利作為的方向。經由對現行提供權利的面向，進一步發現目前我國提供外籍勞工權利的面向，具有三項特質。首先，因為外籍勞工屬於專案、計畫性外勞，具有工作年限限制，其權利之規劃基於風險的考量與「工作」具有密切相關。其次，外籍勞工的權利提供具有可近性上的考量。這樣的權利性質，顯示出在外勞權利提供的設計上，多考量其語言障礙等問題。然而這類型的權利相對而言較為消極，可視為確保外籍勞具有最基本的能力於就業市場上維持勞力提供的意涵。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¹。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

¹ 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²。

² 黃越欽，國際勞工公約與憲法法院一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³，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。



³ 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¹，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²，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，不再踟限於商務上之糾紛，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³，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」⁴，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議須全體出席，過半決議。 七人組成仲裁委員會議須有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¹。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²，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，自營作業者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³。

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

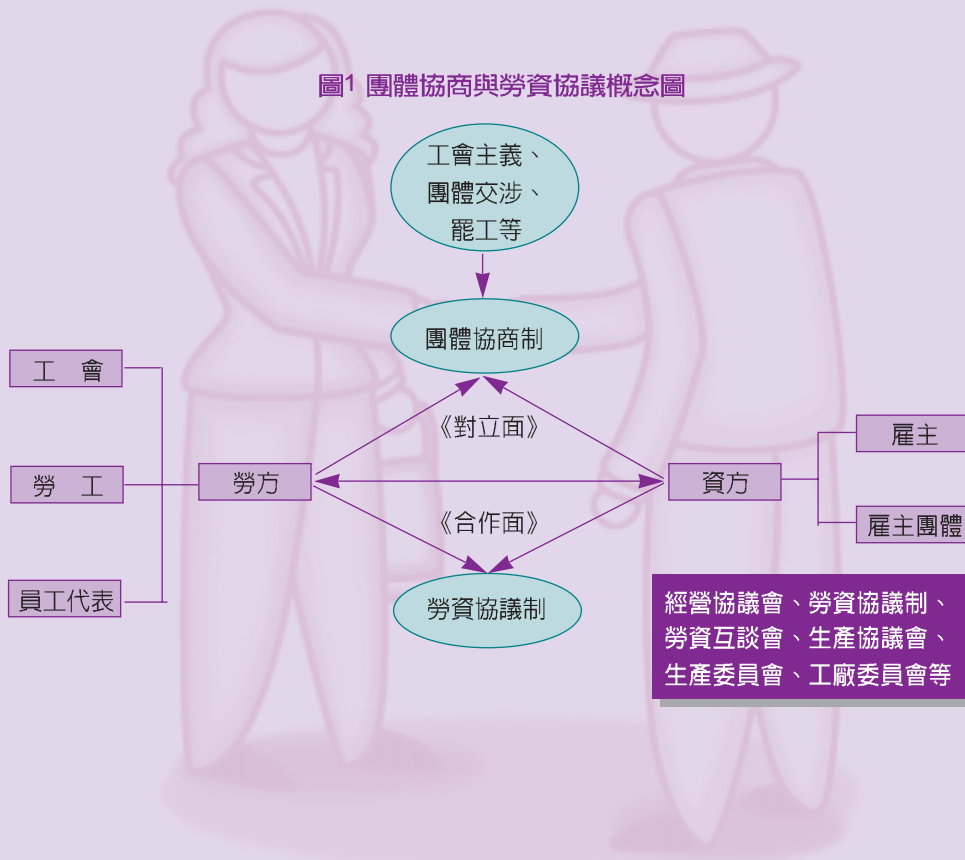
| 工會 | 百分比 | 團體協商 | 百分比 | 合計百分比 | 勞資關係型態 |
|-----|---------|-------|---------|-------|-------------|
| 無工會 | 80.4% | 無團體協商 | — | 91.1% | 非團體協商型的勞資關係 |
| 有工會 | 19.6% | 無團體協商 | 54.8% | 8.9% | 團體協商型的勞資關係 |
| | | 有團體協商 | 45.2% | | |
| 總計 | 100.00% | | 100.00% | | |

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：

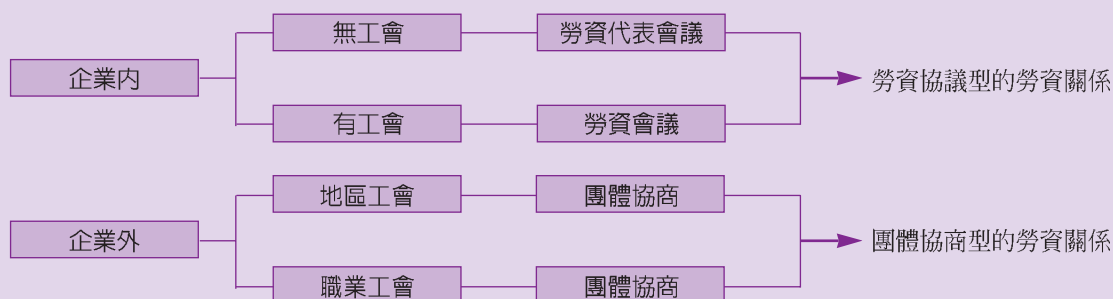
1. 工會的日常運作應以處理會員的申訴案件為主要業務：目前勞資爭議處理制度上所處理的勞資爭議，實際上，百分之九十為申訴案件（日本稱苦情申訴），應由企業內之工會處理，則工會與會員間之情感得以建立，工會亦能了解會員的真正需要在哪裡，工會的功能才得以發揮。
2. 團體協商較不適合台灣產業組織：台灣推動團體協商有三、四十年以上，然而，企業實施困難，至今仍一無所成。發生在1996年，當時的工總與全總在勞資政及大眾的期待下，進行了全國性也是獨一無二的一次團體協商，可惜由於雇主在簽訂協議後悔約，讓勞工徒呼負負，顯示勞資並不適合集體談判，團體協商的條件尚未成熟。

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）