

力挽狂瀾：民進黨的勞工政策與成果

李應元（立法委員、行政院勞工委員會前主委）

摘要

民進黨在 2000 年接下政權前，國內勞動保障體系可說是百廢待舉。不但勞工福祉保障不足，剛好又碰到國內產業結構轉型最劇烈的時刻。產業外移，造成大量關廠失業勞工得不到退休金與資遣費，薪資成長停滯。再加上新自由主義席捲全球，對產業結構與經濟成長果實之分配，皆產生重大衝擊。而民進黨也一再力挽狂瀾，推出超越過去國民黨執政框架與視野的勞動政策，爭取廣大勞工最大福利。

民進黨的主要政策措施包括：

一、加強勞工退休保障，推動勞退新制，讓退休金不再是看的到，領不到。銜接中斷的勞保年資，讓勞工不會因為停保，而減損其勞保退休年資。並推動勞保年金化，保障勞工退休安全。

二、加強就業安全保障，在 2003 年開始實施就業保險法，成立就業保險基金，除提高失業給付標準（從投保薪資的 50% 提高到 60%），發給職訓生活津貼與健保費補助，並協助加強職場職能與競爭力，以期能早日重返工作崗位。

三、促進就業，降低失業率。

四、推動職場減災與加強職災保護，提供勞工及其家屬職業疾病生活津貼、身體障礙生活津貼、職業訓練生活津貼、看護補助及家屬補助等十二項補助。

除了以定性的方式描述外，另選定一些可以用以衡量勞工福祉的指標，並對照民進黨執政期間與馬政府執政期間，這些指標的變化趨勢，用以說明兩黨的執政，孰優孰劣。雖然民進黨執政為現代化的台灣勞工政策奠下基礎，但馬政府執政這幾年並未在此基礎上繼續成長茁壯。雖然延續民進黨執政時的一些作法，例如勞工紓困貸款、多元就業方案與就業多媽媽等制度，但畢竟心態不同，結果當然不同。



壹、民進黨接下政權時的國內外局勢與背景

根據中研院社會學研究所所長蕭新煌長期觀察，國民黨政權遷臺之後，依然延用中國大陸時期「國家統合主義」意識型態來鞏固政權，所以臺灣戰後的勞動法系，基本上仍是沿襲國民黨政府在中國大陸制定的勞動法令。而各時期勞工政策的特徵如下：

1950 年代之前，一切都是為政府及政黨服務來擬定勞工政策。在 1960 年至 1970 年代，除了黨國體制聯合主導工會及勞工之外，也加上經濟成長的考量。1980 年代到第一次政黨輪替期間，黨國企業二合一，主導勞工動向，工會成為其政權穩定的基礎（許麗芩，2010）。

因此民進黨在 2000 年接下政權前，國內勞動保障體系可說是百廢待舉。在先天失調，勞工福祉保障不足的情形下，剛好又碰到國內產業結構轉型最劇烈的時刻。產業外移，造成大量關廠失業勞工得不到退休金與資遣費。另外也由於產業微利化，造成薪資成長停滯。再加上私有化伴隨著新自由主義席捲全球，對產業結構與經濟成長果實之分配，皆產生重大衝擊。這一連串的變局都對勞工的權益造成衝擊，而民進黨也一再力挽狂瀾，推出超越過去國民黨執政框架與視野的勞動政策，爭取廣大勞工最大福利。

貳、民進黨對此大變局的回應

一、加強勞工退休保障

為了加強勞工退休保障，民進黨執政期間推動的主要政策包括，推動勞退新制，讓退休金不再是看的到，領不到。銜接中斷的勞保年資，讓勞工不會因為停保，而減損其勞保退休年資。並推動勞保年金化，保障勞工退休安全。

（一）實施勞退新制

推動勞退新制前，勞工必須在同一事業單位連續工作滿十五年，年滿五十五歲；或在同一事業單位工作滿二十五年，才能申請退休。但台灣是以中小企業為主，平均企業壽命只有十三年（勞工保險局，2010）。再加上勞工更換職場跑道頻繁，因此能領取舊制退休金的比例極低。大概只有國營事業或大型民營企業員工才有機會領取。甚至許多企業不願雇用中高齡員工，甚至以種種手段逼退即將符合領取退休金的員工，以規避退休金責任。

因此民進黨執政後，積極推動可攜式個人帳戶的勞退新制，確保每個勞工退休金都可確定領得到退休金。推動之初，各界懷疑聲浪不斷，有人說將出現大量的公司倒閉潮，因為企業的人事成本將增加百分之六以上。有人說企業將大量資遣員工，以降低人事成本。也有人說企業將與政府鬥法，抗繳勞工退休金。

但民進黨政府規劃出周延的推動步驟與配套措施，行政院長謝長廷更親自宣布，編列十億元的「勞工福祉保障方案」，以預防前述各界推測可能發生的勞資問題。勞工福祉保障方案，主要分為前端的宣導諮詢、中端的協助解決勞資爭議、後生活協助三大區塊。

如果勞工因為勞退新制被不當對待，需要與老闆打官司，一個勞工一審補助四萬元，最多可以補助到十二萬，集體訴訟一審十萬，最高補助到三十萬。因勞退新制而失業的勞工，可申請領取六個月生活補助，以投保薪資的六成為最高補助額度（工商時報，2005）。

2005年7月1日勞退新制平順上路，並不是說之前各界的懷疑是無的放矢，也不是說這是一件容易的事情，而是民進黨政府以執政能力來克服這些挑戰。為勞工福祉作了以下保障：

1. 新制年資不怕中斷：由於新制採取勞工個人退休金專戶方式，因此勞工自原公司離職後該專戶並不會取消，勞工工作年資不會因為轉換工作或原事業單位關廠、歇業而受影響，故新制的退休金是可攜式的，沒有年資中斷的問題。
2. 退休金確定領得到：勞退新制採確定提撥制，勞工有受僱獲領工資時，雇主即應為其提繳退休金至勞工個人專戶，勞工可確領退休金。
3. 雇主經營成本明確：僱用勞工之成本易估計，減少為規避退休金而藉故資遣、解僱員工之勞資爭議，有利企業競爭力之提升。
4. 保證二年定期存款運用收益：勞工領取退休金時，其專戶累積運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。

（二）銜接勞保年資

在1979年以前，勞工保險條例規定：保險年資中斷兩年以上，以往的年資不予計算。之後雖然有放寬，但直到2001年底，才將過去所有中斷的年資銜接起來。（勞工保險局，2010）勞工不再因為年資中斷，而減損其老年給付金額。計有14萬6千名勞工受益，合計金額319億元。

（三）推動勞保年金化

勞委會在 2003 年 4 月完成勞保條例老年年金修正案，在 2005 年立法院第五屆會期最後一天未完成修法，因屆期不連續重來。之後勞委會再召開 9 次跨部會協商會議，並舉辦 10 場公聽會，再次廣納各界意見後，重送立法院審議(勞委會，2011)。尤其民進黨在勞退新制完成後，便以勞保年金化為下一個推動目標。然而立法過程卻被國民黨一再背葛，遲遲不願在民進黨執政期間通過攸關勞保年金化(工商時報，2007)。民進黨在 2008 年 5 月下台後，國民黨火速在 7 月通過勞保年金化以作為馬政府的政績。當初以法案內容杯葛的理由，現在通通不存在。

二、就業安全保障

（一）實施「就業保險法」

民進黨執政前，雖然已經有失業給付，但仍缺乏職業訓練與就業媒合的配套機制。因此在 2003 年開始實施就業保險法，成立就業保險基金，除提高失業給付標準（從投保薪資的 50% 提高到 60%），發給職訓生活津貼與健保費補助，並發給就業獎勵津貼以鼓勵早日就業。一方面提供失業期間的基本生活需求，並協助加強職場職能與競爭力，以期能早日重返工作崗位（勞工保險局，2010）。

（二）實施「大量解僱勞工保護法」

由於產業外移，以及全球化的結果，企業因遷廠、合併、轉讓、組織重整等原因而大量解僱勞工的案例，也時有所聞。由於受影響的人數眾多，對其家庭，乃至於社會將產生嚴重衝擊。在民進黨執政前，對於企業大量裁員或關廠，是以行政命令來處理。由於位階低，又缺乏整體配套，因此對勞工的保障不足。

因此民進黨政府於 2003 年開始實施「大量解僱勞工保護法」，以專案立法的方式，規範事業單位於大量解僱時應遵守之原則及程序，以保障勞工資訊權的取得、並建立勞雇雙方協商機制與通報制度，以防止雇主不當關廠歇業並保障勞工權益，並求能兼顧、調和勞工作權與雇主經營權間的衝突。規範雇主協商義務及預警機制，以避免過去突然關廠時勞工束手無策的情形再發生。

（三）首創勞工紓困貸款

一般民眾總是會遇到有急需的時候，因此民間商業保險公司，都會有保單借款業務。但民進黨執政前，勞工除了正常繳勞保費外，完全沒有低利貸款的福利。為此民進黨在 2003 年初，開辦勞工紓困貸款，以協助勞工共度急難。這項業務，國民黨延續至今。

三、促進就業

（一）多元就業開發方案

面對產業外移與國際網路泡沫後，來勢洶洶的失業率，民進黨政府參考先進國家以工代賑作法，實施「多元就業開發方案」，由政府提供公共服務工作機會。

「多元就業開發方案」建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，透過具創意性、地方性及發展性之計畫，如文化保存、工藝推廣、照顧服務或環境保護等，改善地方之整體居住環境及生活條件，促成在地產業發展，帶動其他工作機會，以引導失業者參與計畫工作，重建工作自信心，培養再就業能力，每年皆提供數萬個人次的就業機會。

多元就業開發方案計畫類型可分為經濟型計畫，民間團體依據地方發展特性，辦理具有財務收入機制及產業發展前景，而能擴大僱用失業者或提供失業者就業管道之計畫。另一種為社會型計畫，民間團體所提尚未能發展為地方產業，但能改善生活環境，增進社會公益，且具有就業促進效益之計畫。

（二）就業多媽媽

雖然職訓局在各地都有就業服務站，但都屬於被動服務求職者。許多歷經求職失敗者，可能就不再尋求就服站的協助，放棄再進入職場。因此民進黨執政期間，特別設立「就業多媽媽」，走進鄰里，主動發掘需要協助者，媒合其就業。在民進黨執政時期，就業多媽媽與各地就服站是扮演分進合擊，相輔相成的關係。可惜馬政府時代開始變質，就業多媽媽不再主動出擊，發掘社會邊緣角落需要幫助的人，淪為就服站的補充人力。

（三）青年就業輔導

2004 年開始，青輔會參考美國、英國、加拿大等先進國家作法，針對社會新鮮人規畫出「青年職場體驗計畫」，讓缺乏工作經驗的青少年，從學校畢業後，透過青輔會的媒合，進入企業體系進行三個月的見習，一方面累積工作經驗，另一方面爭取正式就業的機會。

這是一項由事業單位提供短期的見習機會，再由政府按月補貼見習青年訓練津貼，作為畢業青年從學校到職場的轉銜機制，減少青年的摸索期間，並養成就業能力。這種方式，不只是鼓勵企業單位協助政府有效因應失業問題，企業也可藉此儲備所需人才，並降低用人成本；另一方面鼓勵青年「從做中學」，在職場體驗中學習成長，進而爭取正式就業機會。事業單位協助政府有效因應失業問題，青年經過培訓進而增強就業能力，事業單位並可從見習中遴選正式僱用的人才，降低用人成本，訓練與就業結合，達成事業單位、青年、政府三方受益的局面。

2008 年金融風暴期間，馬政府擴大模仿此作法，可惜畫虎不成反類犬，副作用就是系統性的壓低大學畢業生的薪資。馬政府的教育部花費 100 多億元，由各大專院校協助畢業生與企業進行媒合，媒合成功後，實習員可至企業實習一年，實習期間生之薪資（每月 22,000 元）及勞健保費用（每月最高 4,190 元）由教育部補助。

雖然 22K 方案中年輕人的職稱是「實習生」，但是他們做的工作卻是一般員工所做的事情，並且時間長達一年。這不僅圖利企業，還讓原來勞資雙方之間的天平漸漸偏向資方，故一般認為 22K 方案壓低了職場新鮮人的平均薪資水平。

四、全國職場 233 減災方案與職災保護

（一）全國職場 233 減災方案

保障勞工職場工作安全，不僅是維護勞動基本人權，更是國家發展進步的指標。民進黨執政後在 2001 年至 2004 年間推動四年降災中程計畫，達成減少職業災害死亡人數 40% 的目標。雖然全產業職災死亡百萬人率由 89 年的 77 下降至 94 年的 45，但比起英、美、日等工業先進國家，我國職災死亡率仍然高出甚多。以英國為例，94 年每百萬勞工僅有 7 人死亡，而我國同年每百萬勞工則有 45 人死亡，顯示我國在職場減災工作的推動上仍有努力空間。此外工安事故不僅造成勞工傷亡及其家庭生活頓挫，亦造成社會沉重負擔及巨大經濟損失，以 94 年為例職災所造成的經濟損失即達 350 億元以上，嚴重衝擊民眾對政府保護勞工的信賴及整體經濟成長。

故民進黨持續加強工安之預防，在 2006 年推動「全國職場 233 減災方案」，要求在 2 年職災死亡百萬人率及殘廢百萬人率減少 30%。在推動步驟上首先擬定全國性之共同減災願景、整合各機關資源、鼓勵民間參與，提出具體減災承諾與減災目標，期由中央部會及地方政府的共同努力，形成風險管理風氣，建立職場安全文化，趕上先進國家水準。

除了邀請當時的陳總統參加全國職場勞動安全週體驗營及誓師大會等宣導活動，展現政府減災的決心外，另外也推動新的職場文化。例如推廣預防職災的 KAP 行為模式，K 就是 knowledge 預防職災的知識、A 就是 attitude 面對職災的態度、P 就是 practice 預防職災的作為。呼籲全體勞工啟動 KAP 行為模式，職業災害不是宿命，是可以預防的。

（二）實施「職業災害勞工保護法」

雖然勞保中已經有「職災保險」，被保險人發生職災時，可較普通事故多得到五成的給付，惟對重殘勞工及其家屬的照顧仍嫌不足。故民進黨政府於 2002 年 4 月 28 日國際工殤日開始實施「職業災害勞工保護法」，提供受災勞工（包括未納保勞工）完整的保障，包括提供勞工及其家屬職業疾病生活津貼、身體障礙生活津貼、職業訓練生活津貼、看護補助及家屬補助等十二項補助（勞工保險局，2010）。

參、藍綠執政，孰優？孰劣？重要勞動指標變化趨勢

前一章以定性的方式描述，民進黨執政時期有哪些超越過去框架與視野的政策，本章將選定一些可用以衡量勞工福祉的指標，並對照民進黨執政期間與馬政府執政期間，這些指標的變化趨勢，用以說明兩黨的執政，孰優孰劣。

一、受雇人員報酬佔 GDP 的比例

過去常以 GDP 來衡量一個國家的經濟表現，但 GDP 這塊大餅，勞工到底可分食多少？享受多少經濟成長的果實？這應該也是衡量勞工福祉的一個重要指標。

根據主計總處的資料顯示，若將 GDP 拆成「受雇人員報酬」、「營業盈餘」、「折舊」與「間接稅」四部分，在 1980 年代，「受雇人員報酬」約占 50%。也就是說，GDP 果實的半數，事由廣大受雇者所分享。

2000 年民進黨剛取得政權時，「受雇人員報酬」約占 GDP 的 48%；2008 年交出政權時，約佔 47%；到了馬政府的 2011 年則降為 45%。「受雇人員報酬」佔 GDP 比例逐年下降，反映到每個勞工的身上就是薪資成長倒退。

雖然在全球化的趨勢下，受雇人員報酬佔 GDP 比例大都有下降的趨勢，但美國迄今還有 55%，日本也還有 50%。也就是說台灣在這項指標中，惡化的程度遠超過其他國家(林宗弘等，2012)。

表 1：國內生產與成本構成

單位 %

年度	間接稅淨額	固定資本消耗	受僱人員報酬	營業盈餘
1993	9.86	9.46	51.25	29.43
1994	9.77	9.47	51.03	29.74
1995	9.54	9.85	50.83	29.78
1996	8.46	9.56	50.52	31.46
1997	8.23	9.47	49.86	32.44
1998	7.57	10.13	48.75	33.55
1999	6.95	10.55	48.23	34.28
2000	6.50	10.87	48.06	34.56
2001	6.10	12.02	48.33	33.56
2002	6.30	11.90	46.18	35.61
2003	5.94	12.18	46.23	35.64
2004	6.13	12.68	45.74	35.45
2005	6.11	12.84	46.22	34.82
2006	5.85	13.26	46.55	34.34
2007	5.60	13.57	45.55	35.28
2008	5.35	15.13	47.06	32.46
2009	4.95	15.72	45.73	33.60
2010	5.35	14.68	44.55	35.41
2011	5.65	15.11	45.72	33.52

資料來源：主計處

二、薪資水平

根據行政院主計總處調查，今年一至四月名目平均薪資較去年同期減少 1.09%，扣除物價漲幅後，實質平均薪資更減少 2.67%，為史上第二大減幅，僅次於 2009 年的減幅 8.97%。因此實質平均薪資減幅最大的兩年，都在馬政府任內。而一至四月實質平均薪資是 5 萬 0562 元，比 1997 年的 5 萬 1143 元還少 581 元，倒退十六年。自由時報(2013a)

對此主計總處解釋說，那是因為今年民間企業在年初的年終獎金發放較往年少，以至於拉低 1 至 4 月的平均薪資。但若以全年平均來看，數據也好看不了多少。2012 年全年的實質平均薪資為 4 萬 2080 元(以 2006 年價格衡量)，還低於 1999 年的 4 萬 3037 元。

至於評估民進黨執政時期的薪資成長，有兩項政策必須納入考量，分別是 2001 年的工時減少，以及 2005 年實施的勞退新制。前者將工時從每周 48 小時，減少為每兩周 84 小時，減少幅度為 12.5%。若名目薪資維持不變，就等於實質薪資調高 12.5%。此外，由於過去只有少數勞工能領到舊制退休金，而勞退新制實施後，每位雇主都必須為員工至少提撥 6% 的退休金，這又等於實質調高 6% 的薪資。而這 12.5% 與 6%，都未在統計表中顯現出來。

表 2：工業及服務業受僱員工實質平均薪資統計

年度	平均薪資		實質平均薪資 (以 95 年價格衡量)	
	新台幣/元	年增率 (%)	新台幣/元	年增率 (%)
1991	26 881	10.54	34 829	6.69
1992	29 449	9.55	36 524	4.87
1993	31 708	7.67	38 202	4.59
1994	33 661	6.16	38 955	1.97
1995	35 389	5.13	39 505	1.41
1996	36 699	3.70	39 748	0.62
1997	38 489	4.88	41 311	3.93
1998	39 673	3.08	41 880	1.38
1999	40 842	2.95	43 037	2.76
2000	41 861	2.49	43 564	1.22
2001	41 960	0.24	43 672	0.25
2002	41 530	-1.02	43 310	-0.83
2003	42 065	1.29	43 992	1.57
2004	42 685	1.47	43 928	-0.15
2005	43 163	1.12	43 419	-1.16
2006	43 493	0.76	43 493	0.17
2007	44 414	2.12	43 629	0.31
2008	44 424	0.02	42 152	-3.39
2009	42 275	-4.84	40 466	-4.00
2010	44 536	5.35	42 222	4.34
2011	45 749	2.72	42 764	1.28
2012	45 888	0.30	42 080	-1.60

備註：平均薪資係指受僱員工每月經常性薪資(含本薪與按月給付之固定津貼及獎金)及非經常性薪資(含加班費、年終獎金、員工紅利、非按月發放之績效獎金與全勤獎金等)之報酬總額。

資料來源：主計總處

根據美國勞動部針對全球 34 個主要國家的調查顯示，在 2000 年到 2007 年當中，台灣製造業的薪資成長率還算差強人意。但在 2007 年至 2010 年當中，台灣與日本是唯二製造業平均薪資下跌的國家，其中台灣的跌幅更是全球第一。該報告又顯示，在 2010 年台灣製造業的平均時薪，只比中國、印度、菲律賓、墨西哥與波蘭等五國高。低於巴西、葡萄牙與阿根廷等國。

造成薪資停滯甚至倒退原因，主要是產業結構變化，製造業大舉外移，勉強增加的服務業人口大都集中在批發零售業、住宿餐飲業等薪資水平較低的行業。雖然高薪服務業的就業人口也有成長，但從業人口比例低，難以帶動整體的薪資成長。(林宗弘等，2012)

Growth in manufacturing hourly compensation costs, selected countries, average annual rates, 2000–2007 and 2007–2010

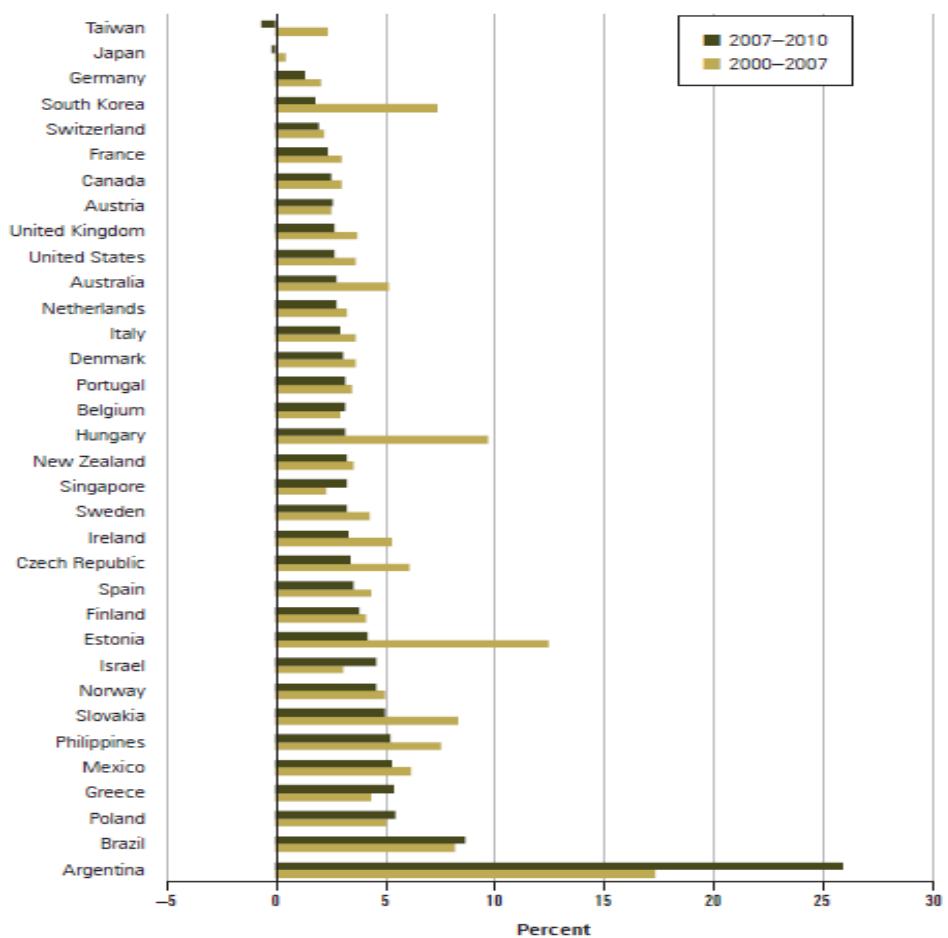
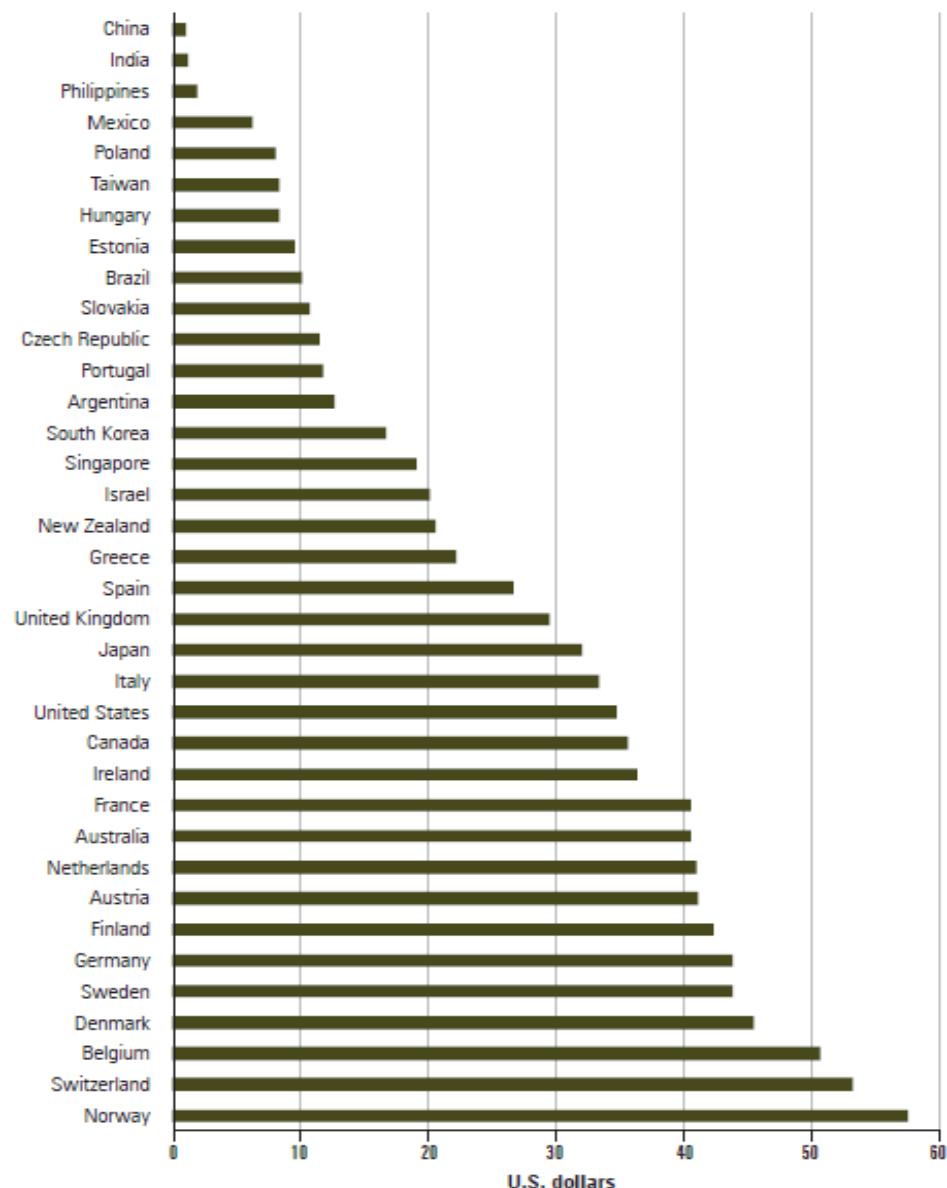


圖 1：各主要國家製造業時薪成長率

Hourly compensation costs in manufacturing, selected countries, in U.S. dollars, 2010



NOTE: Data for China and India refer to 2007 and are not directly comparable with each other or with data for other countries. See section notes.

SOURCE: U.S. Bureau of Labor Statistics.

圖 2：各主要國家製造業時薪

三、所得分配

過去許多經濟學家主張「下滲式經濟學(trickle-down economics)」，認為政策先讓社會頂層的人獲利後，經由其消費，最終每個人都能均霑其利益，並使經濟成長更為快速。事實上這根本沒有實現過，分配不均不會帶來更多的成長，但使得大部份的美國人的所得原地踏步或下降。(史迪格里茲，2013)

馬總統在 2008 年上任後，便展開一連串的減稅措施，不管是金額與幅度都是前所未有的，因此被冠上「最會減稅的總統」，包括營利事業所得稅與遺產稅的調降，以及促進產業升級條例減稅權的延續(張啟楷，2012)。由於減稅造成國庫空虛，使得政府更無力透過福利政策對所得進行第二次分配。

根據今(2013)年 6 月財政部公布之 100 年度綜合所得稅資料顯示，所得最高最前 5% 之平均所得為 463.5 萬元，而最低 5% 之平均所得為 4.8 萬元。兩族群其所得差距逾 96 倍。(財政部財政資料中心，2013)

由於綜所稅申報核定資料，不含分離課稅、免稅所得及非課稅所得，且真正的窮人是收入低到不用報稅。再加上有錢人則有許多避稅管道或免稅所得不用申報，例如炒房、炒股的資本利得等，因此實際的所得差距可能更大。而這個差距在 2005 年僅為 55 倍，2008 年僅為 65 倍，2009 年攀升到 75 倍。(自由時報，2013b) 惡化速度之快，令人吃驚。

表 3：100 年度綜合所得稅所得總額二十分位申報統計分析

分位別	納稅單位 (戶)	綜合所得總額 (千元)	平均每戶所得 (千元)
第一分位	283149	13585835	48
第二分位	283149	42832589	151
第三分位	283149	63853725	226
第四分位	283149	77418666	273
第五分位	283149	89868803	317
第六分位	283149	102074242	360
第七分位	283148	114456425	404
第八分位	283148	127368870	450
第九分位	283148	141044520	498
第十分位	283148	155586794	549
第十一分位	283148	171723493	606
第十二分位	283148	190090457	671
第十三分位	283148	211513223	747
第十四分位	283148	237262604	838
第十五分位	283148	268532694	948
第十六分位	283148	307085122	1085
第十七分位	283148	357654055	1263
第十八分位	283148	431876417	1525
第十九分位	283148	562628013	1987
第二十分位	283148	1312447620	4635
合 計	5662966	4978904167	879

資料來源：財政部財政資訊中心

表 4：各年度所得差距表

年度	最低 5%	最高 5%	差距倍數
2005	7.2	396.9	55
2006	6.9	402.0	58
2007	7.2	434.7	60
2008	6.9	450.7	65
2009	5.1	382.9	75
2010	4.6	431.8	94
2011	4.8	463.5	96

資料來源：財政部財政資訊中

四、失業率

隨著產業外移，台灣的失業率開始增加，並且由於產業是以電子業出口為大宗，因此在網路泡沫的那次全球不景氣，重創了台灣的失業率。隨後民進黨政府透過一連串的多元就業措施，獎勵雇主增加雇用，並配合產業調整等等，使得失業率持續下降，在交棒給馬政府時，失業率降到 4%以下。

但馬政府上台後，失業率又快速上升，其中又以高學歷與年輕族群的失業率最為嚴重。以主計總處公布的 2013 年 5 月份失業資料為例，大學及以上程度者失業率 4.96%，高居第一。按年齡層則以 15 至 24 歲的 12.34% 居冠；25 至 44 歲的 4.26% 次之。

表 5：歷年平均失業率

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
失業率%	2.92	2.99	4.57	5.17	4.99	4.44	4.13	3.91
年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
失業率%	3.91	4.14	5.85	5.21	4.39	4.24	4.14	

資料來源：主計處；2013 年為 1-5 月平均

五、外勞人數

民進黨執政期間，始終堅持外勞必須是補充性，不能是替代性。例如筆者擔任勞委會主委期間，即要求高科技外勞人數將逐年減少，並將外勞移轉至特定辛苦製程及二十四小時三班制產業。民進黨執政期間，外勞總人數都嚴格控制在 35 萬人以內，但截至今年 6 月底，外勞總人數已經激增到 462658 人。

表 6：歷年外勞人數統計

年底	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
外勞人數	326515	304605	303684	300150	314034	327396	338755
年底	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013, 6
外勞人數	357937	365060	351016	379653	425660	445579	462658

資料來源：職訓局外勞統計

六、非典型就業

企業為了降低人事成本，以及追求用人彈性，傾向於僱用非典型勞工來取代現有的正職員工，僱用型態上包括：部分工時者，定期契約工，以及人力派遣工作者。台灣非典型就業人口其背景以女性，青少年，以及國中以下等較弱勢族群為主。（王雅雲，2011）

台灣在 2008 年金融海嘯後，非典型就業的人口急速增加，就業不穩定的風險持續擴大，工作不安全感也到處蔓延。對勞動市場最大的衝擊就是，「工作貧窮」議題的惡化，並與長期失業者共同構成台灣的「新貧階級」。（林宗弘等，2012）

表 7：近年來非典型就業人數與佔就業人口比例

	人數(千人)	佔就業人口比例
2008	650	6.2%
2009	687	6.7%
2010	722	6.9%
2011	693	6.5%
2012	736	6.8%

資料來源：101 年人力運用調查統計結果綜合分析

馬政府上台這幾年，多次聲稱創造多少就業機會，但其中很大比例即屬非典型就業。近年來非典型就業人口急增，目前已經超過 73.6 萬人，約佔總就業人口的 6.8%。（主計處，2012）對於這種惡劣的趨勢，資深財經記者于國欽說，社會出現許多低工時與低薪資的就業者，失業成偽裝成就業，不明白的人還以為天下太平，事實上已經危機四伏。（于國欽，2013）

七、職災率

職災事故不僅造成勞工個人傷亡及其家庭破碎，更需付出沉重之社會成本及巨大經濟損失，以及對罹災勞工身心及其周遭親友都將造成永遠難以抹滅之傷痛。為此民進黨政府自 90 年起推動四年降災中程計畫，迄 93 年止雖於 4 年內達成減少職業災害死亡人數 40% 的目標，但比起英、美、日等工業先進國家，我國職災死亡率仍然高出甚多。以英國為例，95 年每百萬勞工僅有 8 人死亡，而我國同年每百萬勞工則有 38 人死亡，顯示我國在職場減災工作的推動上仍有努力空間。(邱繼賢，2008)

因此自 95 年起，進一步推動「全國職場 233 減災方案」以持續減少職災傷亡事故。馬政府上台後，勞委會機關刊物「台灣勞工季刊」中，鮮少有工安職災相關內容，似乎反映工安減災似乎不再是其施政重點，因此相關數據之改善，也出現停滯的情形。

表 8：各國職災死亡千人率

年別	台灣	美國	加拿大	德國	英國	法國
2000	0.077	0.040	0.060	0.030	0.009	0.044
2001	0.069	0.040	0.061	0.029	0.008	0.042
2002	0.065	0.040	0.061	0.029	0.007	0.038
2003	0.050	0.040	0.061	0.028	0.007	0.037
2004	0.044	0.040	0.058	0.026	0.007	0.035
2005	0.045	0.040	0.068	0.024	0.006	0.027
2006	0.038	0.040	0.059	0.025	0.007	0.030
2007	0.034	0.040	0.063	0.022	...	0.034
2008	0.036	...	...	...	...	...
2009	0.034	...	...	...	...	...
2010	0.036	...	...	...	...	...
2011	0.033	...	...	...	...	...
2012	0.032	...	...	...	...	...

資料來源：國際勞工局「勞工統計年鑑，2009」。

表 8（續）：各國職災死亡千人率

年別	日本	韓國	菲律賓	新加坡	香港	澳洲
2000	0.024	0.144	0.096	0.0	0.080	0.020
2001	0.024	0.120	.	0.0	0.071	0.026
2002	0.024	0.120	0.120	0.0	0.086	0.024
2003	0.024	0.144	0.072	0.0	0.072	0.023
2004	0.024	0.144	...	0.0	0.077	0.020
2005	0.024	0.120	...	0.0	0.075	0.019
2006	0.024	0.120	...	0.0	0.073	0.021
2007	0.024	0.096	...	.	0.066	0.020
2008	0.0	0.120	...	.	...	...
2009	...	...	...	...	...	...
2010	...	...	...	...	...	...
2011	...	...	...	...	...	...
2012	...	...	...	...	...	...

資料來源：國際勞工局「勞工統計年鑑，2009」。

肆、展望未來

一、擴大職訓津貼至初次尋職者

目前的就業環境對剛離開校園的年輕人非常不利，據調查他們是失業率最高的一群。但依目前的就業保險法規定，不管是請領失業給付或是職訓津貼，都必須先要有勞保年資，因此這些失業的年輕人不能申請任何給付或津貼。

為解決此問題，新北市首創尋職津貼，只要是 18 至 29 歲、失業 6 個月以上的青年，接受 3 次就業服務站的職訓服務，每個月就可領取 5000 元的初次尋職津貼，最多 4 個月，不設排富門檻。

新北市看到這個問題，但這個問題宜有全國統一的標準，不宜由個別地方政府辦理。此外申請條件除尋職之外，應有更積極的條件。因此應修改就業保險法，擴大職訓津貼的請領資格。對於初出校門，未有投保年資，但參加職訓的人，也依基本工資的六成，發給職訓津貼。筆者去年曾提出此修正案，惟馬政府沒有正面回應。

二、工作貧窮之改善

由於整體實質薪資倒退，非典型就業人口比例提高，造成工作貧窮的情形不斷惡化。因此政府在政策上應該是要獎勵提供優質的工作機會，不是有人設廠就好，屆時再要求政府開放外勞。

應依同工同酬原則，修訂勞動基準法來保障從事非典型工作者的基本勞動權益。並根據國際勞工組織「最低工資公約」的精神，政府應該定期衡量消費者物價水準成長情形、勞工生產力水準成長情形、失業率與社會經濟發展情況，合理調高最低工資至足以負擔勞工及其家人的基本生活費用。台灣目前經濟遲緩的主要原因之一是消費不足，若提高基層勞工的消費能力，相信有助於經濟景氣的活絡。

三、市場開放應注意對社會之衝擊

經濟越開放，強者越強，弱者的處境更艱辛。在這一波全球化的狂潮下，失衡的經濟開放造成富者越富，貧者越貧，中產階級消失。因此在美國發生佔領華爾街運動，抗議財富往少數人集中，整個國家社會變成「1%所有，1%所治，1%所享」。

兩岸經貿開放的結果，使得台灣經濟過度往中國傾斜，台灣接單，大陸生產的比例大幅攀升。在 2000 年約只有 15%，但到了 2010 年超過 50%。因此這幾年下來，雖然台灣的 GDP 數據還算差強人意，但工作機會卻嚴重萎縮，失業率居高不下，實質工資跌回 1997 年水準。也就是說過去台灣在市場開放的同時，未做好相關配套工作，以至於加深了加深社會衝突與矛盾。

此次台灣民意對服務貿易協議反彈之大，主要在於開放的內容將讓強者越強，如金融業與電子商務業；而與眾生百姓密切相關的零售業與小商家，將陷入競爭更加劇烈的困境。可預見的是財富將更加集中，受薪階級的薪資水準下跌，貧者越貧。

兩岸經貿未正式開放前，台灣的社經結構就已經扭曲。現在的服務貿易協議，等於宣告台灣小商家也必須面臨短兵相接的肉搏戰。而大陸眾多財力雄厚的財團一旦渡海來台，台灣民眾的恐懼可想而知。再加上兩個經濟體差距如此大，即使兩岸進行相同程度的經濟開放，對雙方衝擊程度也會明顯不同。大魚很容易就吃掉小魚，小於奈何不了大魚。這是在商討協議時，所必須注意的。

伍、結語

雖然民進黨執政為現代化的台灣勞工政策奠下基礎，但馬政府執政這幾年並未在此基礎上繼續成長茁壯。雖然延續民進黨執政時的一些作法，例如勞工紓困貸款、多元就業方案與就業多媽媽等制度，但畢竟心態不同，結果當然不同。

民進黨執政的勞委會主委，不管在勞工事務或政治歷練，皆有一定經歷以上，因此在與財經部會協商時，皆能處於平等地位，因此政策上不會向工商界傾斜。相對的馬政府的勞委會主委，經歷不足，格局太淺，根本無法為勞工權益據理力爭。

民進黨為了確保勞退新制能夠順利上路，編列預算補助受到資方不公平待遇的勞工打官司。而馬政府卻編列 2056 萬的律師費，對 2 千多個聯福、福昌等關廠，領不到退休金與資遣費的勞工提告(聯合晚報，2012)。這大概就是兩黨勞工政策差異的縮影，熟優熟劣，公道自在人心。

參考文獻

- 于國欽(2013)。《巨變中的台灣經濟 II》。台北:商訊文化，頁 128。
- 史迪格里茲(2013)。《不公平的代價—破解階級對立的金權結構》。羅耀宗譯台北：天下雜誌出版，頁 44。
- 林宗弘等(2012)。《崩世代--財團化、貧窮化與少子化的危機》。台北:台灣勞工陣線協會，頁 68，104，132。
- 張啟楷(2012)。《搶救您的納稅錢》。台北:商周出版社，頁 242-3。
- 勞工保險局 (2010)。《甲子紀事--勞工保險六十年》。臺北：勞工保險局。
- 勞工委員會(2011)。《建國百年勞動史》。台北: 勞工委員會。
- 王雅雲(2011)。〈我國非典型就業概況〉，《臺灣勞工季刊》，第 27 期，頁 100-111
- 邱繼賢(2008)。〈我國職場 233 減災方案之執行情形與未來展望〉，《台灣勞工雙月刊》第 12 期，頁 78-85。
- 許麗芩 (2010)。〈回首來時路，勞工政策向前行，中研院社會研究所蕭新煌所長專訪〉，《台灣勞工季刊》，第 24 期，頁 14-16。
- 工商時報 (2005)。〈因應勞退新制上路，行政院 10 億預算投入勞工福祉保障〉，2005 年 4 月 26 日。
- 工商時報(2007)。〈勞保年金未過 綠營：勞保十年內破產〉，2007 年 12 月 25 日。
- 自由時報(2013a)。〈前 4 月實質平均薪資 減幅第二大〉，2013 年 6 月 25 日。
- 自由時報(2013b)。〈最富 5%VS.最窮 5% 所得差距逾 96 倍〉，2013 年 6 月 10 日。
- 聯合晚報(2012)。〈勞委會編 2056 萬預算 告勞工〉，2012 年 10 月 31 日。
- U.S. Department of Labor , Bureau of Labor Statistics. “Charting International Labor Comparisons 2012Edition”.
- 主計總處。人力運用調查統計結果綜合分析。
- 主計總處。人力資源調查。
- 財政部財政資訊中。〈100 年度綜合所得稅申報初步開徵核定統計專冊〉，取自網頁 <http://www.fia.gov.tw/ct.asp?xItem=2244&ctNode=668&mp=1>。

