發佈：2009-02-10, 週二 22:04
點擊數：11112

壹、前言

從2008年中旬開始，台灣的就業市場開始瀰漫一股肅殺之氣，受到原油及原物料價格上漲的衝擊導致就業市場急凍，勞工團體就開始提出呼 ，希望政府能夠正視可能產生的裁員潮。隨後，國際金融海嘯幾乎無一倖免的擴散至全球各地，更引發了「全球失業危機」，除了關廠、裁員之外，「無薪休假」這個嚴重影響勞工所得安全的部份失業型態，再再的考驗各國的社會安全制度，因此，本文擬以過去的經驗與當前的失業問題作對照，針對最近台灣就業市場的問題提出政策方向，以作為未來社會討論之參考。

貳、失業問題的輪廓

猶記得2000年到2003
年一波波的關廠歇業浪潮席捲臺灣，失
業率一路狂飆超過5
%，從事傳統產業的勞工，在企業爭相出走「前進中國、債留臺灣」的打擊之下，不知道有多少勞工追討不到被積欠的工資以及資遣費，他們努力工作一輩子累積的退休年資，也在剎那之間都被歸零，青春就這樣毫不留痕跡的驟然消逝。也因為這一波結構性的失業狂潮，使得政府不得不正視就業安全體系殘破不堪的問題，許多勞工法令遂獲得立法通過的契機，讓臺灣就業安全體系缺漏的部分能夠逐步的建立或是加以補強，包括2002年5
月三讀通過就業保險法、2003年初三讀通過的大量解僱勞工保護法立法等。

2008
年在金融海嘯的打擊之下，全球陷入不景氣，使得近來關廠歇業再度成為熱門話題，這幾個月以來中小型企業、店家，關門的
多、新開的少。失業率目前已經突破5.03
%，還在節節高昇中，隱然有突破6%，甚至於7%
的趨勢。其中因業務緊縮或關廠歇業而失業的人數，增加的幅度與速度為歷年之最。其中，值得一提的是，在農曆年假後的開工日，全國各地的就業服務站大量的湧入申請失業保險給付的人潮，單月突破了7萬2千5百多件，不僅創下了十一年來的就高，情況讓人憂心。

這一波的關廠失業相較於2002
年失業率高峰時期，勞工所面臨的環境有
很大的不同。2002
年因大量關廠外移導致結構性失業，受傷最重的是傳統產業的勞工，而當時有幸進入高科技產業的員工被稱為科技新貴，讓傳統產業勞工羨慕不已。但是在目前這一波的金融風暴中，不景氣使得高科技廠商的訂單大幅縮減，此外，面對實質薪資收入減少，大家都採取緊縮消費以因應不景氣，也使得許多服務業受到嚴重衝擊。因此
，倘若說2002
年勞工的失業危機在於「產業外移」，那這一波台灣勞工的挑戰是產業的全面「萎縮」，幾乎無一倖免的波及所有產業的勞工，除了因關廠、歇業或裁員所導致的失業風暴，勞工同時亦遭遇無薪休假所導致的工資風險，而這也是目前台灣在政策上尚未有任何保障的風險事故。

Phoca PDF

參、無薪休假的衝擊

這一波不景氣中，勞工首先感受到的就是在企業界之間無限蔓延的「無薪休假」的問題，其中更衍生勞動基準法中有關休假、勞動條件變更，以及基本工資保障等問題。首先，企業採行「無薪休假」即已違反勞基法。勞基法中規定的所有休假都是有酬的，原因在於休假是勞動力再生產之所需，且勞基法並所謂無薪休假之規定，因此，企業要求勞工休無薪假皆屬違法。依照勞委會的解釋，若企業因經營之風險而有停工、休假之需，屬可歸責於雇主之事由，「企業若逕行排定無薪休假或強迫勞工簽署同意書」片面更改勞動條件，即屬違法！因此，依法行政的政府應在執法的態度上更為明確，對於採行無薪休假的企業進行勞動檢查，以確保勞工的法定權益不受侵害。

其次是勞動條件變更的問題。依據勞基法規定，勞動條件雖由勞資雙方合意，但不得低於法律規定之最低標準，倘若雇主違反勞基法第14條之規定，勞工更可以：「不經預告終止契約」，並要求雇主給付資遣費。然而，在現實的勞資關係文化中，個別的勞工難以單獨對抗雇主的要求，常常是被迫「共體時艱」，甚至連前三季處於大賺錢的公司也趁機強迫員工同意放無薪假，事實上是把企業經營的風險全部轉嫁在勞工的身上，讓勞工來背負，所謂的企業社會責任原來都只是口號。雇主單方面利用這種於法無據的休假降低勞動成本，甚至連資遣費都省了下來，不但違法而且是不負責任的作法。因此，未來政策上應提高工會組織的發展，以及促進集體協商文化的形成，讓勞工可以透過集體的力量保障工作權及勞動條件，才能斧底抽薪的解決長期以來國內勞資權利嚴重失衡的老問題。

第三，則是因降低工時所引發的工資及社會安全相關問題。日前，勞委會解釋企業無薪休假得約定低於基本工資17,280，引發勞工團體的群起抗議勞委會帶頭消滅維持基本生活需要的基本工資，方才讓勞委會重新發布解釋，說明無薪休假時每月工資不得低於基本工資，平息了這場政治風暴。此外，尚須注意薪資之外其他法定給付，要維持尚未實施無薪休假時之薪資水準，例如勞工保險、失業給付、資遣費、退休金等之計算都必須注意，以免影響勞工權益。

肆、結論與對策

勞委會日前在各界的壓力之下，針對無薪假提出一連串的措施，包括：重新發布解釋說明無薪休假時每月工資仍不得低於基本工資、建立事業單位實施「無薪休假」通報協處機制、公布無薪假的定型化契約範本提供勞雇雙方協商參考。另外，勞委會將在明年2月啟動「充電加值計畫」，補助在職進修勞工每人每小時新台幣100元，每月最高補助新台幣1萬元，最長6個月等等。然而，這些亡羊補牢的「小菜式」措施，並無法結構性的解決國內因勞資關係文化、法律保障不足所衍生的種種問題，未來勞工遭致類似風險時，勢必又要再次受到同樣的問題，筆者認為，未來政府還可以在勞動法、社會安全，以及勞工治理等不同層次上做更多的努力，降低勞工在遭遇職場風險事故的衝擊，如下：

其一，這次無薪休假的問題，突顯了目前勞動法規對於勞工於「準失業」狀態的保障之缺乏。根據勞委會針對200

Phoca PDF

人以上事單位採行無薪休假概況調查，估計約20.2
萬人受到影響，平均無薪假天數為4天，倘若亦針對200
人以下的企業進行調查的話，無薪休假的情況勢必更為嚴重。因此，政府實有必要補強現行勞動法規之不足，一方面強化政府主管機關介入的機制，例如透過通報、審查、協商等方式，避免僱主濫用管理權的情事，保障勞工於「過渡」時期的勞動權益；另一方面，則是針對「瀕臨失業」的勞工提供必要的救濟管道，讓勞工得以免於就業與經濟安全上的恐懼。

其
二，
建立工資
風險保障機制。目
前現行法規對於勞工工資風險的保障
，只有依勞動基準法第28
條規定之「積欠工資墊償基金」，主要是針對：「雇主因歇業、清算或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月部分，有最優先受清償之權」。然而，隨著經濟全球化與勞僱關係的變遷，類似本次無薪假的勞工工資風險事故也勢必大大增加，因此，為防範未來的衝擊，政府宜制度性的預防和解決工資風險所衍生的問題，避免勞工在遭遇同樣風險時產生生存危機。

其三，這次無薪休假的風暴，再一次的突顯台灣集體勞資關係的脆弱。工會組織率嚴重偏低，導致勞工無法籍由集體力量與雇主進行協商，其中，包括過去人人稱羨的高科技專業人員，也開始怨嘆沒有工會的無奈與心酸，更別說是那些受僱於中小企業的勞工朋友。希望這次的風暴，能夠激起未來台灣工會的發展契機，因此，年久失修的工會法應立即修訂，排除勞工組織工會的障礙，促進工會的普及化，以及強化包括團體協約、勞資會議等集體協商機制的效力，都是未來勞工運動要努力的目標。

第四，產業民主與勞工參與公司治理的重要性。從這次各行各業普遍的採行無薪假，突顯了雇主獨裁、片面的決定公司經營的弊病，縱使勞工清楚的知道公司的營運狀況並未如想像中的糟糕，也只能夠無奈的接受雇主無理的安排。然而，透過產業民主制度資訊、諮商及共同決定權的落實，不僅可以讓勞工更充份的掌握公司的營運狀態，與企業「共體時艱」度過難關，更可以避免因雇主獨裁所產生的分配不均問題。

最後，於公司管理法規建立企業會計透明機制，並透過抽查、復查的機制，徹底的解決國內根深蒂固的「兩本帳」陋規，維護國內企業投資環境的良性發展，以及避免企業左手向政府要抒困、補貼，右手卻又裁員、無薪假的製造社會問題。

2009
年，台灣勞工將面臨更嚴峻的就業危機，因此，從政府、工會到個別勞工，更應未雨綢繆的思考如何透過制度的建立，保障勞工在遭遇各項風險事故時，不致於產生所得不安全之虞，惟有透過對當前各項制度的全面檢討，方能對症下藥的克服各項危機，確保勞工的基本勞動權益。

作者孫友聯為台灣勞工陣線秘書長、黃吉伶為全國產業總工會副秘書長
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF