發佈：2010-08-05, 週四 18:43
點擊數：10588

壹、 前言

去年的一場就業災難，不僅讓許多勞工及其家庭生活陷入困頓，更讓台灣勞動保護及公共服務不足的新、舊問題一一浮現。除了失業問題之外，在「無薪休假」的高峰時期，當勞工面臨「部份失業」而所得損失，衝擊的往往不只是他個人，繳不起子女學費、保母費、家人的醫療費用、房租、房貸，甚至於各項社會保險保費等所衍生的問題，嚴重侵蝕台灣勞工的尊嚴生活（decent life）。

從2008年開始，受到停滯性通膨及金融海嘯的衝擊，失業及長期失業的問題逐成為台灣勞工揮之不去的夢魘。失業率從2008年5月的3.84%（41.6萬人）一路 升至2009年8月的史上最高峰6.13%，失業人數更一舉突破67.2萬人，短短的一年餘增加25.6萬的失業者之多。雖然失業率持續的穩定下降至今年四月的5.39%，但仍然有59.3萬的勞工處在失業的狀態，「高原型失業」的問題將維持一段相當長的時間。另外一個日益嚴重的問題是不斷堆高的長期失業問題，特別是去年，長期失業的勞工增加了3萬之多，縱使是在去年9月以後失業率逐漸下降，但長期失業的人數仍然持續增加，至2010年2月已達11萬8千多人之多。根據主計處統計，在失業達53週的「長期失業者」當中，2009年10月有10.8萬人，創下六年來新高，其中20~24歲者有1.3萬人，25~29歲者有2.3萬人，也就是20~29歲的失業達一年以上者有3.6萬人，佔了長期失業者的33.3%。大專以上的長期失業者也有4.4萬人，佔40.7%。這些數據打破了一般社會大眾認為長期失業者都是一群年老被資遣、學歷差、能力差的失業者的刻板印象。

我們再從各項勞動統計來觀察當前就業狀況，除了失業與長期失業的問題，雖然失業率下降，但「非勞動力人口」卻持續增加，顯示被迫退出職場的勞工增加；部份失業的問題仍然嚴峻，每週工作低於35小時者，於2008年12月達最高峰的129.6萬，迄今仍然有約70萬人處在這種就業困境之中。在平均薪資部份，根據主計處今年3月公佈每人每月實質平均薪資為40,690元，年減3.47%、減幅歷年最大，且實質經常性薪資為34,326元，年減0.68%，勞工的實質薪資退回至1997年的水準。再加上就業市場的彈性化日益惡化，雇主濫用派遣、承攬（甚至於自然人承攬）等不利於勞工的就業型態充斥，保守估價，約有70萬的勞工處於這種不穩定的就業狀況，其中，政府機關使用派遣人數就高達33萬8千，亦是整體勞動條件向下修正主要原因。

然而，當失業、長期失業問題持續惡化，部份失業及不穩定就業的「就業貧窮」問題擴散，沒有完整妥善的勞動保護與社會安全來支撐，再加上過度商品化、自由化的市場趨勢，將讓台灣勞工的處境而為難堪。因此，本文除將討論勞工貧窮普遍化的問題，更嘗試提出台灣新社會公共工程的願景，以回應未來台灣社會的需求。

貳、台灣失業問題的回顧

回顧台灣的失業問題，隨著全球產業分工體系的遊移，因產業外移導致關廠歇業的問題就從未間斷，而因產業結構變遷所造成的結構性失業，其中，工廠惡性倒閉、關廠的事件頻傳，更成為近20年來台灣勞工運動疲於奔命的棘手問題，例如1989年10月高雄的「安強、十全美抗爭事件」，以及1992年板橋嘉隆女工，1996年聯福、福昌、東菱、東洋及東日等關廠失業勞工激烈的抗爭，更促使勞工運動啟動關廠保護〈大量解僱勞工保護法〉及就業安全體系〈失業保險法〉的重建工作。

讓我們先從幾個結構面的問題來瞭解這個嚴峻的處境。自1980年代以來，台灣社會開始面

Phoca PDF

對資本外移的衝擊，隨著台商向南、西及世界各地流動，過去堆積台灣經濟奇蹟的工業成就也逐漸凋零，而曾經譽為「帽子」、「雨傘」、「鞋子」王國的勞力密集產業，漸漸的成為不具競爭力的夕陽工業，但取而代之的則是至今仍然頗具國際競爭條件的高科技工業，以及工作相對不穩定及微薄的服務業。根據勞委會勞動統計月報顯示，工業部分的勞工占全體就業者的比例，從1995年的38.74%降低至2009年的35.85%；而服務業的勞工卻從1995年的50.71%增加至58.87%，這樣的數字呼應了最近頗受關注的「藍領工業王朝」崩解現象，象徵過去工作相對穩定，甚至某種程度上近乎終身僱用的勞動位置，已被工作不穩定、零散、微薄的工作所取代，進而影響勞工的就業、儲蓄及消費能力。

2000年政黨輪替，民進黨取得中央的執政權，同時，台灣卻遭逢一波因全球景氣循環所導致的高失業問題。當時，產業結構的變遷更加快速，產業大量西進中國問題也更激烈，在企業爭相出走「前進中國、債留台灣」的打擊之下，失業率一路從2000年的平均2.99%，跳升至2001年的平均4.57%，2002年更提升至5.17%。當時，為解決日益嚴重的失業問題，政府相繼提出各種促進就業的措施，包括永續就業計劃、8100擴大內需方案、緊急僱用計劃，以及逐漸放寬勞保失業給付及僱用獎助津貼等措施，但外界普遍認為這種亡羊補牢的措施，並無法有效的解決失業問題，充其量只能滿足對失業勞工的生活補助，對於提昇職能及持續就業並無幫助。而政府陸續修正推出多元就業開發的方案，結合了各級政府的施政短、中、長期的需求，以及地方創意產業的發展，某種程度上，也是回應外界對於政府搶救失業措施的批評。

2008年，國民黨取回執政權，馬英九當選總統，但失業問題卻如宿命般的與政黨輪替掛勾，成為馬政府最頭痛的一項問題。面對選舉時提出「633」政見的嚴重跳票（即經濟成長率6%，國民所得3萬元美金，以及失業率維持在3%以下），馬政府標榜的「博士內閣」，慌亂的提出包括立即上工、短期就業措施、立即充電及充電加值計劃，以及延長就業保險給付等措施。然而，是行政院各部會在處理問題時似乎是一人一把號、各吹各的調，其中以教育部所提出，預計花費120.9億新台幣的「大專生企業實習方案」最為人所詬病，認為將造成台灣薪資向下沈淪的問題，更顯示馬政府在處理失業問題上的無能。面對這個危機，我們只看到政府只想壓低失業率，而不解決失業問題，有時反而火上加油；短視速食解決眼前問題，沒有整體長遠策略考量；未能主動體察民意反應需求，無能統籌行政資源積極回應。簡言之，就是「短視、被動、無能」。

參、當前的就業困境

雖然主計處公佈今年四月的失業率降至5.39%，雖然創下15年來單月最大的降幅，但失業人數仍高達59.3萬，長期失業者仍有11.4萬，顯示失業問題還是相當的嚴峻。然而，在政府認為景氣回春，前景一片大好的同時，我們卻觀察到幾個不被注意的數字，而這些數據，也反映了當前台灣勞工的就業困境。

首先是非勞動力人口的持續增加，表示許多勞工退出職場的問題惡化。根據主計處四月份的數字，我國的非勞動力人數首度突破800萬（801.4萬），較三月增加1萬5千人。這個數字可能代表著許多勞工被迫退出勞動市場，或是採取延緩進入職場的方式來因應當前的就業困境，他們的處境將成為政府各項統計的死角，無法反映真實的社會問題。

其次，長期失業人數從三月份的11.5萬降到四月份的11.4萬，不具任何統計上的意義。然而，如前文所述，長期失業已經是跨世代的問題，而去年立法院通過延長失業給付的修法，但遲至現在，勞委會仍然怠忽職守，未完成相關辦法，不僅是藐視國會決議，令人質疑勞委會處理長期失業者經濟安全問題的誠意。

Phoca PDF

第三，失業人數減少，主要是關廠歇業而失業者的人數大幅減少，但「因對原有工作不滿意而失業者」則增加5千人。經過了去年無薪休假風暴的衝擊，勞工的就業環境持續不佳，低階、低薪的常態化，嚴重影響勞工的就業穩定。

然而，因應吳揆年底失業率降低至百份之5的政治承諾，以及即將到來的畢業季，各部會開始研擬各項搶救失業率的方案，包括教育的「四加一專案」，開辦「學士後第二專長學位班」，讓大學生在畢業後接受約1年的非本科企業實習，以獲得第二學位；以及國防部的應屆役男提早入伍等。政府這種到處「塞」失業勞工的方式，到底是搶救失業問題，還是搶救「敦義大兵」已昭然若揭。

肆、馬政府的「豆腐渣就業機會」失業對策

姑且不論，政府投入大量預算，以政府投資來創造內需，間接性創造就業，諸如:發放消費券、擴大內需等方案，這些方案誇大其創造就業效果，如果單單計算，政府推出的許多緊急短期就業措施，可分為，一、「薪資補貼」:直接補貼企業僱主僱用勞工的部份薪資，獎勵僱主僱用勞工，以創造工作機會。二、「公共就業」，則是政府部門直接雇用或創造僱用，使第三部門或企業提供工作機會，由政府直接全額提供所需之薪資。三、「補強就業安全體系」，修改就業保險法與就業服務法，加強對失業者的生活保障。

而無論是獎勵私人僱用、還是政府提供工作機會，這些就業機會，都極度依賴政府短期的補助，一旦政府補助抽離，大部分工作機會都將無以為繼，因此這些就業機會，可以視為「假性就業」，無法解決失業問題，只能解決失業率的帳面數字美化。

台灣有史以來最大的2009年的高失業危機風暴，馬政府僅以搶救失業率，而非搶失業的手段，美化帳面上失業率的數字，以最直接的砸錢做法，創造出假性的就業機會，透過政府對企業僱用的薪資補貼以及政府部門的臨時僱用，包括：立即上工、企業單位人才育留專案計畫、多元就業開發方案、短期促進就業方案、培育優質人力促進就業計畫等，總計投入362.5億，讓198457人暫時免於列入失業人口的計算。

不過這19.8萬的「豆腐渣就業機會」，在私部門完全是依賴政府補貼，政府的薪資補貼一旦收手退場，勞工將可能面對被裁減失業命運，而在公部門的就業機會，則是毫無工作意義與勞動尊嚴的零碎性工作，被公務員瞧不起，也無法累積本身工作資歷與成就。同時馬政府對於失業者經濟保障的相關修法，也處於被動狀態，無視於高失業率帶來的社會衝擊。

而面對高失業率政府這樣的救失業，到底是幫勞工還是害勞工，最大的功能只是幫政府美化數字。面對2010年，台灣過去3%的失業率將永不復返，5%的失業率將成常態，勞工面對這種無能的政府，只能自求多福。

伍、過度商品化、自由化對社會及勞工的衝擊

過去一年，台灣社會面對一個前所未有的就業衝擊。就業市場持續惡化：工作越來越不穩定，派遣、臨時與低薪工作充斥，專業性工作銳減、青年人失業率高且失業期間長等警訊亮起，這將醞釀下一波更大的失業海嘯的溫床。而更叫勞工難堪的事，過度商品化、自由化的發展，並沒有因勞工消費能力的下降而緩和，更加深了處於就業困境中勞工的痛苦。

Phoca PDF

在去年失業的高峰期，就業保險被保險人（勞工）在遭遇失業事故時，雖然可以申請六個月的就業保險失業給付（投保薪資的百分之六十），但往往仍不足以保障勞工個人及其家庭的基本生活需求，繳不起托兒（幼稚園、安親班）、子女教育學費、房貸等事件頻傳，進而造成子女受教權受損的問題。例如，筆者就曾經轉介因繳不出幼稚園月費而必須將幼兒帶著身邊打臨工的勞工，尋求其他社資源的協助。

過度商品化、自由化的問題，尚包括大學教育、房屋、醫療及照護等等。雖然歷經了兩次的政黨淪替，但商品化、自由化的政策走向，似乎為國內主流政黨的「信仰」與「迷信」，舉凡教育、金融、照護，甚至於勞動市場，都往更自由化的方向發展，不僅的侵蝕著當前台灣社會各個階層的基本生活，同時，亦直接影響未來勞工的消費和儲蓄能力，將來台灣社會改革的重點之一。

陸、新問題、新挑戰：所得安全風險的制度建構

這樣的窘境讓我們不得不去思索，是期待一個革命的鉅變來解放這個悲劇宿命，還是直搗這個經濟體系的核心缺陷，透過經濟民主實力的展現，翻轉過去過度自由化、商品化的政策思維，營造對於勞動階級更為友善的環境。其中，筆者認為工會組織的普及化發展、強化勞動保護、勞工參與公司治理的產業民主化、企業資訊的透明化，以及基本生活保障的公共化，應是未來台灣的勞動階級組織（無論是工運團體或工會組織）可以努力的方向。

其一，這次的失業風暴，不僅考驗政府的能力，更考驗工會是否有實力在不利環境中與政府、雇主進行談判。長久以來，台灣的工會組織率嚴重偏低，導致勞工無法藉由集體力量與雇主進行協商，其中，包括過去人人稱羨，但這次也同樣被波及的高科技專業人員，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了。因此，希望這次的風暴能夠激起未來台灣工會發展的契機，排除勞工組織工會的障礙，促進工會的普及化發展，並進而強化包括團體協約、勞資會議等集體協商機制的效力。

第二，強化勞動保護，有鑑於勞工在全球化、自由化的衝擊之下，穩定的勞動位置難求，工作型態更日趨多元，外包、派遣等微薄工作者更日益增加，更造成工作貧窮的問題浮現。因此，台灣社會應立即深入檢討這種發展趨勢對社會的衝擊，除了在即有法規當中，強化對這類勞工基本勞動條件、就業的保障，更應提具體就業導向的產業政策，扶持國內產業的均衡發展，往穩定就業、適足生活的方向發展。

第三，勞工參與公司治理的重要性。這次的國際金融風暴，從美國雷曼兄弟、AIG等案例，我們清楚的看見企業CEO獨裁的惡果，相對於歐洲的跨國企業，並沒有產生嚴重的弊端，某種程度上，突顯了兩種不同資本主義信仰的差異性，以及產業民主的重要性。在國內，各行各業普遍的採行無薪假，同樣的突顯了雇主獨裁、片面的決定公司經營的問題，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，更可以避免因雇主獨裁所產生的分配不均問題。

第四，則是徹底挑戰資本主義的會計制度，將來應迫使政府在對企業進行抒困、補貼政策時，或直接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錢，右手卻製造社會問題的荒謬行為。

Phoca PDF

發佈：2010-08-05, 週四 18:43
點擊數：10588

最後，則是基本生活保障的公共化。有鑑於勞工所可能面臨的各項風險更加多元和普遍，因此，無論是政府、雇主或勞工，都應體認建構一個新公共社會工程的重要性，除了全面檢討現行各項社會保險的弊端與遺漏，更能全力建構便捷的都會與鄉鎮公共運輸系統、公共化的長期照護體系、公共化的托兒托老設施、平價公共住宅、大學公共化、廣設公立幼兒園及勞工法院等社會工程，以降低各項風險對於勞工基本生活保障的衝擊。

作者孫友聯為台灣勞工陣線秘書長
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF