

第八章 結論

勞動市場彈性化，係資本主義全球化下的產物，作為資本天生的職能即是進行最大化的利潤賺取與資本積累，資本家以投資外國等地恫嚇威脅，要求政府施行勞動市場去管制化政策，降低勞動成本，賺取最大的利潤。經濟全球化下，所導致勞動市場彈性化的結果，不僅是對於歐洲福利國家相對穩固的勞雇關係、社會福利體制帶來傷害，同樣地，東亞經濟亦遭受到衝擊。鄰近台灣的日本與韓國，分別在泡沫經濟幻滅與亞洲金融危機後，面對跨國與當地資本家對勞動市場去管制化的要求，甚至韓國政府更在世界銀行及國際貨幣基金會的指導下，大規模施行勞動市場的彈性化政策，造成大量非典型勞動者的興起，且這些非典型工作通常標誌著低薪、高流動性、職涯的去發展性...等特性，使非典型工作者成為社會中的工作貧窮（working-poor）群體。

面對經濟全球化下的嚴厲考驗，勞基法究竟應該何去何從？只能透過不斷的去管制化、彈性化、僱用與解雇的過程，難道就沒有別的出路了嗎？許多研究指出，截至目前為止，並沒有相關的實證數據證明，勞動保護法令對於國家競爭力的影響到底有多大，是否有負面影響。

本文對於勞動彈性化可以創造就業機會，一直抱持著存疑的態度。一般認為「工作彈性化」是治療失業的有效藥方，但是實際上工作彈性化只是將「失業疾病」遮蓋和拖延，但未曾治好。但是相對的，失業卻是增加了，新的兼職工作（即非典型就業型態）的數量愈來愈難以估算，工作關係愈來愈不穩定，沉默的勞動後備軍隊人數愈來愈多。換言之，受雇工作職位的數量在急遽減少，正朝向無工作的資本主義邁進，有如德國社會學家 Beck 預言般的發展。

壹、對台灣之省思

透過上述章節的討論，我們可以發現荷蘭與丹麥兩國在福利改革與勞動市場改革過程中，的確有許多制度或政策內涵值得台灣借鏡與學習的。由於丹麥與荷蘭兩國在經濟發展過程中，其發展背景與台灣相似，均是以外貿導向為主，且在面對全球性競爭壓力時，台灣與荷蘭、丹麥均屬小國家，而這兩個國家的經驗或是制度，對於我國而言，哪些制度、體制是我國目前缺乏，或是應該要在加強的，茲分述如下：

一、勞動法

1. 工會協商力量

我國工會制度一直都是遭受到許多批評，由於我國乃是單一工會制度、又是以廠場工會為主，因此造成我國工會組織率並不高、參加工會的勞工比率低，且以公營企業工會為主。從荷蘭、丹麥這兩個國家當中，可以發現其工會團體協商的力量都很強大，且工會的組織率亦高。這與其政治環境的發展有關，因此，若以我國目前的情況，若要發展類似於荷蘭或丹麥的三方協調機制，實際上乃是有困難的，或者必須花費一段很長的期間，不論是荷蘭或丹麥，其發展出三方機制同樣的也花了相當長的期間，絕非一蹴可及。另外，以荷蘭為例，荷蘭在政治經濟上有三方機關，乃是屬於比較中立的角色，但是相較於我國，我國並未有類似於荷蘭中立的諮詢機關，反而多以偏向經濟發展為主的諮詢機關。

2. 非典型工作者相關法制的制訂

派遣勞動對於傳統勞資關係的衝擊，是不當剝削的惡化、雇主責任的混淆，即一般雇主責任、安全衛生責任、職業災害補償責任。不論是登陸型或者是常僱型的僱用方式，形成僱用極度不安定狀態；同時，在待遇上，會有明顯的差別對

待。工會的部分，非典型工作者組織工會團結權保障與實現的困難，甚至工會會拒絕派遣工作者加入工會。可知，傳統的僱傭關係已被打破，勞工圖像已生變化，長期的不定期契約關係將不再是普遍的典型，定期、派遣、部分工時已由量變成爲質變，我國法制上必須因應此一趨勢。

目前我國從事部分工時工作者、勞動派遣工作者，根據 97 年 5 月從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者計 65 萬人或占全體就業者之 6.24%，其中部分時間工作者 31 萬 1 千人，臨時性或人力派遣工作者 49 萬 8 千人，分別占全體就業者之 2.98%與 4.78%。按性別觀察，女性從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者計 33 萬人，占該性別就業者之 7.32%，較男性之 32 萬人或 5.42% 高。雖然目前臨時性與派遣工作所佔的比率並不高⁷⁸，但是由於我國已經陸陸續續出現一些關於勞動派遣、部分工時工作者的勞資爭議問題出現，甚至於當派遣工作者發生職業災害時，無法受到勞基法的保障，甚至於在實務上，派遣人與要派人，何者為雇主都產生爭議⁷⁹。且在目前沒有任何法律規範來限制雇主使用勞動派遣工作者的範圍。從 1995 年開始，台灣就已經開放人力派遣業的存在，可是截至 2008 年底為止，台灣仍舊沒有對於勞動派遣開始制訂規範（一直都只聞樓梯響），雖然工會對於制訂勞動派遣法一直很反對，認為當此法一制訂，將會更危及到一般正式員工的工作權。可是在現實中，勞動派遣工作者已經存在了，工會以這樣排斥的角度來看，則會使得勞動派遣工作者落入一個更危險的境界，不能以保證一般、正式工作者為由，而排斥對更弱勢的勞動者的保障。

應該換個想法，若給與非典型工作者相同的保障，對企業而言都是必須要負擔相同的成本，即雇用非典型工作者與一般工作者所要承擔的成本一致，則更可以吸引雇主雇用一般工作者而不是雇用非典型工作者。

⁷⁸ 台灣部分工時與勞動派遣統計資料不高，有可能的原因是因為主計處在作調查時，並非是以工作時間的長短為主，而是訪問受訪者是否為部分工時工作者，由受訪者自己認定是否為部分工時工作者。

⁷⁹ 雖然學界對於勞動派遣者的雇主有一定定論，即勞動派遣者的雇主為派遣人；但實務上，卻是存在著模糊的空間。

二、 社會安全制度

1. 失業保險之差距

我國與丹麥荷蘭在失業保險部分有相當大的差距，首先則是採用的名稱並不相同，我國乃是以就業保險為名稱，主要的目的在為了保障在職勞工在短期內遭遇非自願性失業時透過保險方式提供失業給付，以維持最低生活安全並減輕勞工在此段時間因所得中斷而導致的生活困境，就業保險法在概念上，為社會安全的補強法規，讓就業者在失業者，可以維持最低的生活安全。若推敲為何我國乃是使用就業保險，而不是採用失業保險，可能最主要的原因乃是我國認為失業乃是一個暫行性的狀態，並非是長期性的，縱使為津貼，但僅是作為一個短期、暫行性的津貼。

第二，在失業保險津貼領取期間部分，可以發現丹麥與荷蘭這兩個國家的期間分別為 4 年 5 年，相較之下，我國的失業保險津貼，則僅只有 6 個月。

第三，在失業保險所得替代率的部分，我國乃是以失業前薪資的 60% 作為失業津貼，而荷蘭則是因為失業福利類型的不同，而有所差距，在標準部分則為先前薪資的 70%；而丹麥則是失業前薪資的 90%。

相較之下，我國的失業保險津貼的部分，相對於荷蘭與丹麥，顯然是與這兩個國家有一大斷之差距，甚至於我國的失業保險是否真的可以足夠作為生活之支應，是相當有疑問的；主要是因為我國在實施勞退新制後，許多公司、企業都降低受僱者的本薪，改採其他名目作為工資之給付，以低於實質薪資的本薪來提撥退休金，因此，當工作者一旦失業，其所領取的失業津貼是很低的。

2. 勞工保險基金 -- 救股市的利器？

不知從何時開始，我國的勞保基金、勞退基金、郵政儲蓄基金、軍公教人員

退休退撫基金四大基金及國安基金，已經成為我國股市的救星。只要當股市狀況不好，常常會聽到股票投資人都在呼喊著政府應該要投入股市、救股市，政府通常會將這五大基金投入股市，力挽狂瀾，讓股市維持一陣子穩定⁸⁰，實際上經營績效卻往往不佳，長期累積虧損。根據新聞報導，勞保與勞退基金已虧損超過新台幣 800 億元⁸¹，退輔基金截至 2008 年 9 月底，則是已虧損 469 億元。面對此一虧損，往往承受損失風險的卻是勞動者本身，對於勞工而言，無疑由政府一邊拿自己的血汗錢去投入股市，另一頭卻又往勞工自己的口袋拿錢（稅收），來填補缺口，甚至有許多人戲稱四大基金為提款機。且在這之中一直存在著很嚴重的問題，即管理、操作的不透明化，旁人無法得知這裡面的交易買賣過程。以勞退基金及勞保基金為例，政府只是代為保管、操作，投資的過程應該要透明化，讓勞工知道自己的退休金為何會短少，雖有民間機構要求勞委會公佈投資股市明細，卻被勞委會以政府資訊公開法「公開或提供將妨害其經營上之正當利益」駁回，但實際上卻違反「對公益有必要者，得公開或提供之」但書，違背政府資訊「公開為原則，限制為例外」的原則，勞委會應該定時將相關投資資訊公開，讓勞工知道自己的退休金及繳交的保險費，被政府拿去投資哪些標的物。

此外，勞保的負債相當嚴重。吳明儒（2003）以勞工保險為主探討是否有社會不安全的現象，發現勞工保險的實際保險費率在民國 83、87 及 90 年都是呈現於精算費率高於實際保險費率，代表著潛藏債務的情況相當嚴重。最近一篇報導，則是將勞工保險負債的問題，更加凸顯，根據聯合報（2009/4/23）的報導，指出勞保潛在負債高達 4 兆，要求政府負擔起支付責任，其中更是說明若政府不挹注資金，則勞保將在 19 年後倒閉，因此須由政府全額編列預算來維持勞

⁸⁰ 500 億活水 520 前注入台股，聯合新聞網，網址：

<http://udn.com/NEWS/STOCK/STO2/4820104.shtml>，上網日期 2009/3/31。

⁸¹ 請見相關新聞：透明政府行動聯盟：四大基金應公布投資明細，自由時報，2009/4/23，網址：<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=205607&type=%E6%94%BF%E6%B2%BB>，上網日期：2009/4/24。退撫基金操作失當？年收益-15.821，Yahoo!奇摩，2008/11/27，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/081117/35/19lu4.html>，上網日期：2009/4/10。

保的運作⁸²。

雖然勞保局一直表示，勞工的退休金並不會減少，縱使勞退基金操作虧損，或帳面獲利呈現負數，屆臨退休之際，政府會編列預算來彌補，一定會讓勞工可以領到自己原本的退休金⁸³。但實際上，這無疑是一頭羊剝了兩次皮，政府拿勞工的退休金進入股市護盤，虧損之後，則再用納稅人的錢來彌補此一缺口。可以預見的是，未來後代子孫的負債將會更多。原本立意良好的勞保基金體制，在我國的政治操弄之下，卻變成是一個社會「不」安全體制。

三、儘速建構完整的社會安全網

目前台灣對於彈性安全的論述多在說明引述國外的經驗，且這些研究幾乎皆希望藉由國外之經驗來導引我國勞動市場朝向彈性安全制度的發展，認為只有更彈性的勞動法制度才會更有利於企業發展，但是，當我們在探討勞動市場彈性化時，應該是要先思考我國的社會安全制度是否有已經足夠、是否已經構成一個安全網的模式，足以承接那些因為失業、失能而喪失工作的勞動者，或抑我國的社會安全制度根本無法承接，只能像是一個走在鋼索上的人，搖搖晃晃，還要小心的不要從鋼索當中掉落，因為一掉落可能就是粉身碎骨，下面的網子雖有，但是卻是缺乏承接力。

⁸² 相關新聞可見：勞保破大洞 潛在債務 4 兆，聯合報新聞網，2009/4/22，網址：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/4864001.shtml>，上網日期：2009/4/24。勞保潛在財務危機 勞委會擬修法編預算撥補，鉅亨網新聞中心，2009/4/22，網址：http://news.cnyes.com/dspnewsS.asp?rno=5&fi=%5CNEWSBASE%5C20090422%5CWEB2878&vi=34136&sdt=20090420&edt=20090422&top=50&date=20090422&time=21:33:47&cls=index1_totalnews，上網日期：2009/4/24。勞保潛在四兆負債爛攤 丟給政府，自由時報，2009/4/23，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/23/today-life2.htm>，上網日期：2009/4/24。

⁸³ 相關新聞可見：勞退基金虧扣民眾老本？勞保局：只是「帳面上」，今日新聞，2009/4/4，網址：<http://www.nownews.com/2009/04/04/320-2432254.htm>，上網日期：2009/4/10。勞退金虧損 扣勞工老本？，聯合報，2009/4/4，網址：<http://udn.com/NEWS/DOMESTIC/DOM2/4828214.shtml>，上網日期：2009/4/10。勞退基金虧 176 億 勞工老本不保，公視新聞，2009/4/4，網址：<http://news.sina.com.tw/article/20090404/1569954.html>，上網日期：2009/4/4。

另一方面，相較於荷蘭與丹麥的慷慨社會福利制度，我國的社會安全制度顯得是非常不足，以失業保險為例，我國的失業保險津貼的領取，給付資格為投保一年，而給付內容為失業前薪資的 60%，領取期間為 6 個月；而在丹麥的部分，領取期間長達 4 年，而且是先前薪資的 80%。雖然不論是荷蘭或丹麥都有陸續的在刪減社會安全的給付，但是可以發現，其刪減後的福利期間、給付，都還是優於我國目前的規定。若要達成所謂的彈性安全制度，必須先將我國的社會安全體系建立完整，而不是先放寬勞動法規、彈性化，這樣才不會使得我國勞動者先經歷了彈性的不公平對待，甚至造成社會排除現象擴大，而後才想到要補破網，便為時已晚。

四、由荷蘭及丹麥經驗的學習

1. 未來勞動市場的發展

從前文當中，可以知道荷蘭及丹麥兩者之間最大的不同是荷蘭的勞動保護相當嚴格，丹麥則為勞動保護寬鬆的國家，兩國的勞動法制顯現出迥然不同的差異，此一不同的差異造成他們的勞動市場發展方向亦有所不同。以荷蘭而言，在嚴格的解雇保護下，勞動市場往部分工時方向發展，因此部分工時工作者的比例相當高。丹麥則是呈現出僱用期間短、勞工流動快速卻是以全職僱用方式為主，由於解雇容易，雇主解雇成本低，因此在丹麥勞動市場中，形成全職僱用的方式。

思考我國目前勞動市場未來發展的情況，所能想像的情境為台灣可能會變得跟荷蘭一樣，由於我國的勞動保護嚴格，與荷蘭類似，我國目前台灣勞動市場的非典型僱用方式也愈來愈多樣化，如：外包、派遣、定期契約工等，勞動市場彈性化發展，因此可以設想的是，我國未來勞動市場發展可能會與荷蘭類似，愈來愈多的部分工時工作者，甚至有可能變成非典型勞工典型化。同樣地，若台灣的勞動保護放寬，則亦有可能朝向丹麥勞動市場模式，轉變成典型為例外，非典型為

正常，不定期契約為例外，短期、定期為原則的模式。但不論是哪一種發展模式，對於台灣勞工而言，都是相當不利的，原因在於從原本的工作安全轉變成就業安全，在兩個新舊工作交替的失業期間，在台灣現有不足的社會安全體系下，失業者更是會落入所謂的貧窮陷阱當中，將拉長失業期間。

2. 教育訓練及職業訓練

不論是荷蘭或丹麥，這兩個國家在積極勞動市場政策的支出比例是相當高（見表 6-7），代表著這兩個國家都相當重視勞工的就業能力與技能，希望能夠透過教育訓練或職業訓練的方式來提升勞工個人的技能。

相對於我國，以我國 98-101 年就業促進方案為例，教育訓練與職業訓練只佔計畫的一部，全部計畫的預算為 266.6 億元，荷蘭 2006 年在教育訓練與職業訓練的支出為 69,360 萬歐元（約台幣 305.18 億元）。由此數據可知台灣在教育訓練及職業訓練所投入的金額顯然過低，若想要學習其他國家的積極勞動市場政策，教育訓練及職業訓練是最重要且最關鍵的，乃是提升個人就業能力的關鍵，台灣在此一勞動政策上的投入還需要在增加。除了在教育與訓練的積極勞動政策增加之外，對於訓練及教育課程的規劃，更是應該要妥善的規劃，應配合國家未來產業政策的發展，如此才能培養出符合時代潮流的人力需求。

3. 老人退休年限延長之排擠效果

荷蘭及丹麥在一開始面對經濟衰退，所採取的措施是讓老年工作者提早退休，以減少勞動供給，促進青年就業，而後因為勞動力的不足，因此不再鼓勵提早退休，甚至在最近幾年提倡老年工作者重新投入職場。我國亦追尋這樣的風潮，將勞工的退休年限從原本的 60 歲延長為 65 歲，此一作法似乎是過於前進或可稱之為躁進，尤其是我們現今處於全球金融風暴下，在勞動力需求不增反減的情況下，老年工作者退休年限延長，則將產生排擠效果。依據 2009 年 3 月的

主計處所做的就業與失業統計表來看，15-24 歲的失業率是最高的，高達 14.36%，其次則為 25-44 歲的族群，失業率為 5.83%，45-64 歲失業率為 3.98%⁸⁴。

從另外一方面來看，政府在延長退休年限的同時，亦推動年輕人就業方案，希望可以提高年輕人的就業率，兩者的效果都是造成勞動供給增加？但是實際上，勞動是場上的勞動需求並未增加，因此兩者之間產生競租效果，互相排擠。換句話說，政府這兩個政策效果顯然是互相抵觸，因此，當初貿然的將勞工退休年限延長為 5 年，美其名是為了因應未來的人口老化社會，將退休年齡延後，可是卻輕忽排擠效果的嚴重性，尤其是在景氣不好的時候，此一排擠效果更加明顯。

貳、對台灣彈性的再思考

經濟繁榮的時代，非典型工作者以彈性使用與低報酬而大受企業的歡迎，但在經濟不景氣的年代，這些人員卻是成為首波被裁撤掉的對象，對於非典型工作者而言，則更是突顯出他們的弱勢。尤其目前，我們正好遭遇 2008 年 10 月開始的全球金融風暴，將勞動法令放寬、解雇保護鬆綁，真的可以創造更多的就業機會嗎？當公司不需要人的時候，縱使將勞動法的僱用與解雇法規放寬，讓雇主更容易僱用勞工、解雇勞工，企業也不會因此而多僱用勞工。因此勞動法令的放寬，是否真如經濟學者一直主張的，應該將勞動市場回歸市場機制，不要讓政府過多干涉勞動市場，應該將勞動法令放寬、鬆綁？本文認為勞動彈性化勢必破壞勞工工作權的保護傘，讓勞工在面對比較強勢資方時，無招架之力，且我國的工會，相較於荷蘭或是丹麥，都顯然是處於比較弱勢的地位。另外，在工作穩定性部分，國內外的一些論文都指出當勞工接受非典型工作（彈性工作）時，多數仍是希望可以藉由這些彈性工作獲得長期工作的機會，可知，大多數的工作者還是

⁸⁴ 詳見主計處，98 年 3 月人力資源調查統計 - 月報，
<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/month/9803/table10.xls>。

期望可以獲得一個穩定長久的工作關係，而不是如浮萍般，到處漂流。

在文末，必須要再次強調彈性與安全間的交換，彈性安全看起來是一個公平、正面的字眼，好像維持了工作者的社會安全，同時也讓勞動市場去管制，符合雇主的要求，看似公平的交換，但是這兩者之間的交換率卻是常常被省略而不提的。到底勞動者喪失了多少東西，資本家從中獲得多少利益，對社會、對未來造成什麼樣的影響，無從得知。事實上，任何東西都可以買賣這是一個有缺陷的假設，且並非永遠都是如此！就某種意義來說，是工作者社會健康（即繼續工作的權利）來交換待遇（即社會安全福利型式的社會照顧），換句話說，也就是用義肢來替換你工作的手，然而：義肢可以替換健康的手嗎？此外，更需要被注意的重要問題是否經濟發展比起社會健康來得更為重要？是否打著經濟發展之名，就可以作為一切犧牲代價之理由。

在台灣的環境之下，所謂義肢的手，可能是一個常常故障的義肢，很容易就損壞、或是無法運作，如此一來，我國工作者甚至無法獲得足夠保障，甚至是在一個全然無保障的情況下生活著。我國的社會安全體制，相對於荷蘭、丹麥，是相當不健全的，雖然在文中有說明這兩個國家對其福利體制一直在進行刪減，但是相對於我國，則顯然是優於我國太多，我國的社會安全體制截至目前為止，都尚未完整、完善，在一個尚未完整完善的社會安全體制下，推行福利國家所倡導的彈性安全制度，顯示出我國太過於躁進，而這樣過於躁進的結果，則更容易造成雙元勞動市場的發生，並更惡化我國的就業環境，則對我國工作者而言並不是彈性安全，處於一個不斷變動的不安全環境下，面對著彈性的勞動市場，不知何去何從。