貿易自由化發展與勞動政策的因應

國立政治大學勞研所教授　成之約

“There is no tragedy in a small fraction of … factories becoming obsolete and facing shutdowns; it is a tragedy to delegate even a small fraction of workers to long-term unemployment.[1] “

1. Packer, Arnold. 1993. "Skill Deficiencies: Problems, Policies, and Prospects." Journal of Labor Research. 14(3): 229. 編者譯：「當工廠因過時被淘汰，面臨停工時，並非一件小事……即使僅一小部份工人長期失業，這仍是一個悲劇。」

環顧總體環境的發展，「就業不穩定」依舊是現階段勞動環境的寫照。金融海嘯威力猶存，再加上區域貿易自由化的持續發展，各行各業的受雇員工很難不需要面對市場競爭、組織結構調整和人力精簡相互間補強效果（Reinforcing Effect）的影響。換言之，當企業為因應貿易自由化、市場競爭而調整組織結構或精簡人力時，勞工的工作機會可能就會受到影響；當企業為因應市場競爭而引進新技術時，工作技能無法適任的勞工的工作機會也可能會受到影響；或者甚至當企業因為競爭而經營不善、關廠歇業時，失業便成為勞工不得不選擇的「行業」。

面對區域貿易自由化、市場競爭、組織結構調整和人力精簡相互間補強效果的影響，面對「就業不穩定」的環境，一個令人質疑的問題是：「失業」或更精確地說「長期失業」會是勞工的宿命嗎？難道沒有任何有效的方法來破除這樣的宿命嗎？

貿易自由化的影響

所謂「貿易自由化」，簡言之，係指在關稅調降和非關稅貿易障礙排除與市場開放和國民待遇等保障的情形下，國家與國家之間商品、貨物、資本和勞動力可以自由移動。然而，不可諱言地，隨著貿易、投資的自由化，商品、資本與人力資源的自由移動勢必會影響到勞動市場的發展，進而也影響到政府勞動政策與法制的走向。

一般而言，在「貿易自由化」的影響下，吾人可以觀察到以下的發展趨勢：

一、國際分工的趨勢更加明顯；由於關稅調降和非關稅貿易障礙的排除，國外商品的進口勢必會對以內銷市場為主的產業造成競爭上的壓力。結果，產業或資本的外移變成因應競爭壓力的策略之一。

二、由於「貿易自由化」的影響，產業結構及其就業人口的比率也會隨之受到影響。根據近來有關兩岸洽簽經濟合作協議（ECFA）的影響評估結果顯示，儘管整體勞動市場呈現出正面的發展態勢，仍然有一些產業會因為貿易自由化的影響，而呈現出對人力需求減少的可能性。

「人力資源彈性運用」的結果，僱用型態不僅呈現出多樣化的態勢，勞動者的就業安全及穩定也受到相當的影響。

對勞工而言，貿易自由化的意義是十分複雜的。貿易自由化固然有利於消費，卻同樣對勞工的就業機會產生影響。根據亞太經合會的研究報告，貿易自由化與貿易促進措施固然有助於勞力與資本分派的效率，但是也同樣會導致調適成本的產生。事實上，如果調適過程無法順利完成，貿易自由化與貿易促進措施的預期效益將無法完全達成。因此，如何協助勞工在貿易自由化過程中順利調適，關係貿易自由化政策的成敗。為協助勞工順利調適，政府在提供教育及訓練以降低勞工工作轉換的障礙上扮演著重要角色[2]。

為因應市場競爭，企業大量採用「人力資源彈性運用」的策略。[3]在「人力資源彈性運用」的驅使下，對於例行性、不重要或非長期需要的工作，企業採取所謂的距離策略或外部數量彈性化的方式，運用兼職、臨時性或短期性人力、或甚至外包（業務外包及人力外包）的方式來加以執行。換言之，「人力資源彈性運用」的結果，僱用型態不僅呈現出多樣化的態勢，勞動者的就業安全及穩定也受到相當的影響。當部分時間工作、在家工作、人力派遣和勞務承攬、自營作業者等逐漸成為當前社會工作型態的主流時，企業彈性運用人力資源的需求或許能獲得滿足，勞動者就業穩定的需求勢必會受到影響。此時，如何在「彈性」與「穩定」之間能兼顧勞雇雙方的權益成為政府施政的重大議題。

2. APEC. 1998. "The Impact of Trade Liberalization in APEC." Available at www.apec.org.
3. Clarke, Oliver. 1992. "Employment Adjustment: An International Perspective." in Koshiro, Kazutoshi. ed. Employment Security and Labor Market Flexibility. (Detroit: Wayne State University Press.) p.234.

教育訓練的重要性

不論是面對貿易自由化的發展或國際競爭，一項經常被提及的因應策略就是「提昇及促進勞工的就業技能」。因此，如何透過教育訓練來提昇及促進勞工的就業技能應該是一項值得重視的課題。

無疑地，教育訓練的目的在提昇個人技能，塑造個人的獨立性和自信心，以及使個人適才適所。同時，無論是在學理或實務上，教育訓練與外在環境變遷、企業成長與勞工生涯發展都息息相關。儘管教育訓練的重要性一直不斷的被提及，但是在變革的壓力下，當昨日的知識與技能可能不再適用於今日總體與個體環境的需要時，教育訓練的迫切需要更甚於以往。

長期以來，許多國家的政府與企業多存在著一種根深蒂固的想法，認為唯有設法降低勞動成本才能提昇國家或企業的競爭力。事實上，這樣的認知是錯誤的。首先，勞動成本是一個相關的因素，卻不是一個主要的因素。因此，自成本的觀點考量，效率（每單位產出成本）的維持而非採取低勞動成本、低薪資策略，才是促進企業競爭力的重要因素。然而，嚴格地說，每單位產出成本或效率的維持只是影響競爭的一個重要因素，而且是一個相對保守的因素。提昇企業競爭力更具積極與前瞻的做法應該是提高產品的附加價值，也就是品質、創新、便捷的服務與良性和緊密的產銷關係的建立。職是之故，影響企業與國家競爭力的兩大要素應該在於「效率」與「附加價值」的提昇[4]。

既然「效率」與「附加價值」是影響企業與國家競爭力的兩大要素，那麼提昇效率與附加價值的憑藉為何呢？簡言之，就是一群具有技能與知識的勞工。機器設備不會思考，技術本身也不會自行發揮功效，唯有人才能透過體力與智力的貢獻將機器設備與技術的功能發揮到極致。而在企業中，人的貢獻不是專指少數管理階層的智慧和心力，而是攘括由上自下所有勞工知識與技能的發揮。任何勞工一旦欠缺與時俱進的知識與技能時，效率和附加價值提升的目標自然無法達成，競爭力也自然大打折扣[5]。

因此，當談及提昇國家與企業的競爭力時，「效率」與「附加價值」是影響的重要因素，而勞工或勞工的知識與技能的提昇更是不可或缺。換言之，「高技能」意味

4. Jones, Sue. 1996. Developing a Learning Culture. (Berkshire, UK: McGraw-Hill), pp. 2-4.
5. Jones, ibid. pp. 4-5.

著高「效率」與「附加價值」，當然也意味著高競爭力。據此，許多工業先進國家不僅將高技能與高薪資經濟環境的創造視為解決失業與促進繁榮的重要手段，更將技能不足等同於資本不足，認為技能不足同樣會影響到經濟的成長[6]。

結論建議

為因應貿易自由化的發展，「技能訓練與勞動力投資」有其必要與重要性。尤其對於台灣而言，台灣幅員狹小，優秀的人力資源一直是我國競爭力的基石。[7] 因此，為提昇國家競爭力，以及考量到我國以中小企業為主體的經濟結構，透過教育及職業訓練提昇人力資源素質應該是政府總體施政的重點。

一個國家是否能吸引、順利吸收和獲利於外國直接投資，取決於他本身的技術能力；其中，勞動力的技能與專業知識更是關係重大[8]。

此外，歐盟執委會也曾經分析，影響歐洲經濟發展的關鍵因素之一在於「未能適時投資教育與投資訓練，以適時改善勞動力之技術與能力，因而減損整體競爭力。」 因此，為因應貿易自由化，如何配合產業的發展來提升勞工人力資源的素質與就業技能，有其重要與必要性。為求前述目標的達成，在策略及方法上，應考量以下的方向：

教育訓練應符合市場需求

面對貿易自由化的影響，教育與訓練必然已經成為因應競爭、企業成長與個人發展的重要方法。儘管活絡市場和創造工作機會是解決失業的重要手段，但是唯有將工作與訓練相結合才能突顯工作機會創造的意義與目的。

勞工接受教育訓練的主要目的為何？提升就業技能，以及降低轉業與再就業的障礙。為達到前述目的，教育訓練的內涵必須是符合「市場需求」的原則；而所謂「市場需求」的教育訓練應該是以企業或產業的需求為考量。而政府則扮演補助企業或個人的教育訓練、搜集就業市場訊息或引進市場機制來提升效率，以確保教育訓練課程能符合企業或勞工個人的利益[9]。

6. Jones, ibid. p. 7. Packer, ibid. v pp. 227 — 247.
7. ILO, 1998, 1998-99 World employment Report. Available at www.ilo.org.
8. 林建山，2006，「要素成本與競爭力：政府規範勞雇關係及其負擔之必要思維」，台北市：環球經濟社，論文稿，4 月 5 日。
9. 近年來，公辦職業訓練職類的比重已經大幅下降，並將許多職類的訓練透過補助或委辦的方式，交由民間業者來承擔職業訓練的工作。

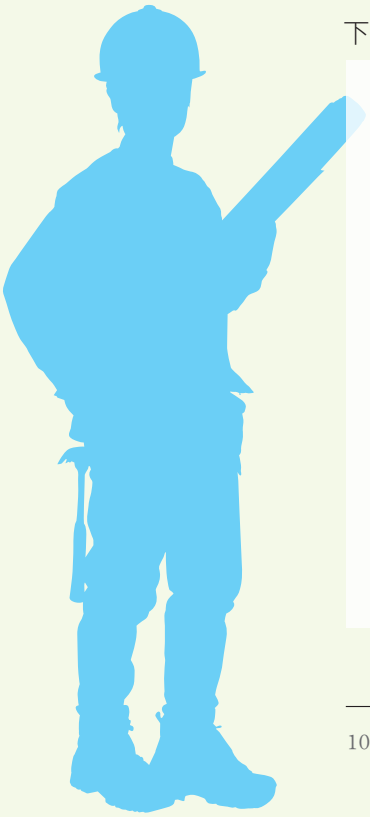
教育訓練關係到員工個人發展，教育訓練也與企業需求息息相關。因此，教育訓練的提供必須滿足三項要素，包括堅實的教育基礎、符合經濟發展需要的訓練目標和由勞、資、政三方共同參與的制度。

長期以來，我國的職業訓練一直存在「無法確保『訓用合一』」、「訓練對象與訓練職類未能有效結合」、「承辦機構不一定是最具成效者」和「資源分配不符經濟效益」等問題。因此，貫徹「需求導向」的教育訓練理念更是必須遵循的原則與重點方向。但是，為考量到民間承辦訓練的經營風險與意願，同時為考量到「訓用合一」目標的達成，對於弱勢勞工群體的訓練，由公立職訓機構辦理或以專班委託辦理的方式應該是較佳的選擇。

提升弱勢勞工就業技能

根據國際勞工組織的研究顯示，貿易自由化和組織重整導致弱勢勞工群體喪失就業機會，進而影響到弱勢勞工群體接受訓練的機會和誘因。因此，國際勞工組織呼籲，對於婦女、青少年、長期失業、中高齡和身障勞工的失業問題，政府政策應予以更大的重視。

總體而論，根據國際勞工組織的建議，婦女、青少年、長期失業、中高齡和身障勞工失業問題的解決與就業協助工作的推動大致上包括以下的方向[10]：



1. 教育與訓練有助於婦女的就業。尤其為二度就業婦女提供必要的教育訓練，更應該是訓練政策關切的重點。
2. 如何配合新興產業或職業的發展來提供婦女一個公平接受訓練和技能的管道與機會，要遠比爭取公平參與傳統以男性為主卻沒落的產業來得重要。
3. 積極行動方案、公平就業方案和反歧視立法對於提昇婦女就業和訓練機會扮演著重要角色。此外，托兒、育嬰和養老設施的提供不僅有助於婦女就業和訓練，更有助於婦女在職場中的發展。

10. ILO, 1998, ibid.

4 管理訓練與技術能力對於婦女創業關係重大。政府應重視婦女創業的重要性，並針對婦女創業提供特定的訓練課程。

5 參考工業先進國家的做法，採行教育和訓練、工作協尋與諮商結合的青少年特定政策和計劃，以協助青少年尋職者能儘速的進入勞動市場和提昇青少年的就業能力。

6 為長期失業勞工規劃方案時必須具備市場導向的觀念和作法。在作法上必須結合薪資補貼、尋職協助、補習教育、訓練、家庭諮商等各種措施。小型和以社區為基礎的企業不僅可以提供失業者必要的協助，並有助於社區經濟的發展和需要的滿足，是解決長期失業的有效方法之一。

7 政府必須以積極的政策來處理中高齡勞工長期被摒除於就業市場的問題。倘若政府對企業中高齡勞工的訓練提供某些的補助、直接補助接受訓練的中高齡勞工或增加職訓機構中高齡勞工訓練的機會，那麼中高齡勞工就可以獲得一個終身學習的環境，而不必太過擔心遭到解僱或資遣的命運。此外，尋職與就業諮商都有助於中高齡勞工就業問題的解決，但前提是中高齡勞工必須具備市場所需的技能。

8 由於就業技能的限制是影響殘障勞工就業的重要因素，因此，提供必要的訓練有助於身障勞工就業機會的獲得。當然，訓練本身功能有限，訓練方案的實施必須結合尋職協助、就業諮商、補習教育等措施，身障勞工才能因此而受惠。

根據國際勞工組織的主張，「綠色經濟」和「尊嚴勞動」（Decent work）的推動應該為世界各國所遵循的原則與方向。

創造就業機會與推動勞動尊嚴政策

根據國際勞工組織的主張[11]，為因應經濟不景氣和產業結構調整對於勞工的影響，「綠色經濟」和「尊嚴勞動」（Decent work）的推動應該為世界各國所遵循的原則與方向。為降低長期失業與非正式部門就業的風險，創造就業機會與協助就業實為重要目標。為達成此目標，發展綠色經濟、創造綠領工作、提升生產力和推動「尊嚴勞動」為其核心策略[12]。

譬如說，「自營作業者」就是非正式部門就業型態之一，但是將「自營作業者」排除於「失業救助範圍」之外，可能就有違國際勞工組織「降低非正式部門就業風險」的主張。由於失業救助不僅關係著勞工於失業期間基本生活需要的維持，更關係著職業訓練和就業服務的提供。在缺乏失業救助的情況下，職業訓練與就業輔導的效能也無法充分的發揮。倘若執著於「失業認定」等考量而將這些勞工排除失業救助和保障之外，這些勞工的就業權益勢必會受到影響。因此，政府主管機關應體察現代社會聘僱關係多元化的發展趨勢，儘速將這些勞工納入失業救助的範圍，以落實這些勞工就業權益的保障。

最後，必須慎重的是，儘管根據國際貿易理論，自由貿易會導致所得的重新分配，但是這並不是意味著唯有受到自由貿易衝擊的勞工才會面臨所謂所得分配不均、失業與再就業的問題。事實上，無論是受到自由貿易衝擊或因為產業結構調整影響，勞工都有可能面臨所得分配不均、失業與再就業的問題。因此，在擬定有關的勞動調整與就業安全政策時，政策標的人口絕不可只限定是受到自由貿易衝擊產業的勞工，而將受到產業結構調整影響的勞工排除在外。

11. 雖然這些主張是爲因應金融海嘯衝擊而提出，在因應貿易自由化的影響上，仍有其參考價值。
12. ILO, 2009, Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact. Geneva: ILO.