

New Roadmap For A Fair Economy
— White Paper Of Labor Policy

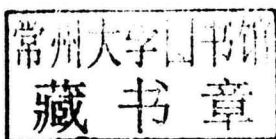


公平經濟新藍圖

—— 2016 勞動政策白皮書

產業民主
集體勞資關係
勞動教育
年金改革
健保改革
住宅改革
長照改革
租稅改革

公平經濟新藍圖—— 2016 勞動政策白皮書



公平經濟新藍圖-2016 勞動政策白皮書 / 張烽益、孫友聯、洪敬舒、黃怡翎、李健鴻、
王兆慶、楊書瑋等著

--1 版。—台北市；台灣勞工陣線協會，2016.01

ISBN 978-986-88707-1-0（平裝）

1. 勞動政策 2. 公平經濟 3. 白皮書

公平經濟新藍圖－2016 勞動政策白皮書

發行人：廖蕙芳

作者：張烽益、孫友聯、洪敬舒、黃怡翎、李健鴻、王兆慶、楊書瑋等著。

編輯顧問：廖蕙芳、董建宏、許守活、劉進興、白正憲、朱傳炳、陳明仁、

吳玉祥、林宗弘、孫一信、管紹君、黃玫玲、張謝庭、鄭雅文、

賴中強、林進勇、黃水泉、李健鴻、吳昭呈、王幼玲

出版者：台灣勞工陣線協會

地址：台北市 10050 中正區林森南路 4-2 號 4 樓

電話：(02)23217648 傳真：(02)23914232

Email：labornet51@gmail.com 網址：<http://labor.ngo.tw/>

郵政劃撥：50118157 戶名：台灣勞工陣線協會

銀行帳號：09310116958 戶名：台灣勞工陣線協會

銀行：第一銀行總行營業部

封面設計與內文編輯：柳茹薰

定價：300 元 2016 年 1 月初版

版權所有・翻印必究

目 錄

導 論

公平經濟的勞動政策藍圖

1

第 一 篇 勞 動 保 護

第 一 章

「適時工時」— 逆轉台灣長工時的暗黑結構

15

第 二 章

「安全職場」— 建構安全健康職場：預防、補償、重建復工機制

27

第 三 章

「非典勞動」— 勞動彈性化下非典工作者的保障

41

第 四 章

「工作貧窮」— 翻轉慢性窒息的勞動低薪化

55

第 二 篇 就 業 保 障

第 五 章

「因應自由貿易」— 建立貿易自由化對勞工就業衝擊調整機制

73

第 六 章

「移工保障」— 重塑人權保障的移工政策

89

第 七 章

「失業救濟」— 再造就業安全體系

101

第 八 章

「平等就業」— 重構職場性別實質平等的新願景

117

第三篇 勞資關係

第九章

- 「集體勞資關係」— 開創工會組織的新生與擴展 131

第十章

- 「產業民主」— 深化共同決定，資訊揭露與吹哨保護 147

第十一章

- 「勞動教育」— 勞動意識的教育與扎根 159

第四篇 社會保障

第十二章

- 「年金改革」— 重建勞工退休保障體系 173

第十三章

- 「健保改革」— 第三代健保改革的契機與展望 193

第十四章

- 「住宅改革」— 邁向去商品化的住宅政策 201

第十五章

- 「長照改革」— 打造公共長期照顧體系 213

第十六章

- 「租稅改革」— 扭轉懲罰勞工輕放資本的租稅政策 229

導 論

公平經濟的勞動政策藍圖

前言

2014 年，「廿一世紀資本論」作者皮凱堤（Thomas Piketty）來台訪問，一句「我不曉得這些 GDP 到哪去了？但我確定它肯定去了某些地方」的玩笑話，道盡了當前台灣勞工的集體焦慮。無獨有偶，前美國聯準會主席柏南克（Ben Bernanke）有同樣對於實質薪資不增反減感到驚訝，因為理論上經濟成長率比人口成長率高，實質薪資也應該隨之成長的結果並沒有在台灣出現。更早以前，富比士雜誌就報導了台灣的低薪競爭力問題，從 2001 年至 2010 年的實質勞動成本下滑 4.5%，不僅比美國 1.4%、日本 1.2% 高出甚多，同期間澳洲增長了 7.5%，包括加拿大、德國、英國、南韓及新加坡都呈現成長。顯然，台灣血汗低薪問題不僅已是國內勞工活生生、血淋淋的生活寫照，更已經殘酷地獲得國際認證。

經濟持續成長，物價和房價也一再攀升，但卻唯有薪資節節敗退，實質薪資倒退十五年已不再是新聞；長工時問題未見改善，不僅工時長度名列世界前茅，過勞職災的問題也持續惡化；派遣、外包及部份工時等工作越來越普遍，不穩定就業成爲一種常態；工作

貧窮、國債高築、貧富差距拉大、退休制度結構性危機浮現，以及少子女化衝擊教育、就業和福利體制，再再的顯示「崩世代」的問題，已成為台灣社會不可忽視的問題。台灣的經濟，到底怎麼了？

顯然，一個以「公平」為核心的經濟發展思維，取代低薪、過勞又分配不均的血汗經濟模式，將是台灣社會立即要面對的問題，刻不容緩。「公平經濟的勞動政策藍圖」，提供台灣更多元的思考，讓平等不再艱難。

邁向血汗經濟之路！？從「崩世代」到「過勞之島」

「拼經濟」，大概不會有人會反對。無論是雇主還是勞工，每個人都希望自己在新的一年裡過得更好。而對於勞工而言，好的經濟其實是多麼簡單，不外乎穩定的工作、合理的勞動條件與報酬，以及在職場上安全健康。但從這幾年勞工的遭遇觀察，卻只能在失望中堆砌絕望，失業問題持續存在、派遣等低薪的貧窮就業充斥、實質薪資的嚴重倒退、無薪假的幽靈盤據，甚至於必須在過勞的危機下餬口。政府越是拼經濟，勞工的生活反而越苦，讓人不僅遲疑，這到底是拼了誰的經濟，而台灣，又該要拼什麼樣的經濟？

因此，台灣社會該認真思考，到底是什麼樣的政經結構，餵養

了這個少數人獲利、多數人無感且受害的血汗經濟模式。要理解這個複雜政治經濟問題並不難，從以下幾個層面來加以檢視，才能斧底抽薪的翻轉這個不義結構，為台灣經濟鋪設更公平的道路。

一、縱觀近二十年來政府拼經濟的思維，縱然歷經了兩大主要政黨的輪流執政，但經濟發展的論述和政策始終圍繞在新自由主義架構下打轉，而幾近神話般迷信自由化和彈性化為經濟發展的萬靈丹，卻無視這些不當政策災難性的侵蝕社會公平性。首先，各種毫無節制的減稅政策不僅讓國家財政惡化，赤裸裸的補貼和圖利少數財團也讓貧富差距擴大。自 2002 年加入 WTO 成為會員國以來，經濟政策更盲目追求自由貿易，從自由貿易港、ECFA、服貿、貨貿到自由經濟示範區等，以「自由」之名行「資本租界」之實，完全不見其社會影響評估。近年來，馬政府的自由貿易政策，採取與中國更緊密的經濟合作為主要方向，而社會對馬政府經濟政策過度傾中的疑慮，終究於 2014 年 3 月 18 日引發公民佔領國會運動，抗議政府黑箱簽訂服貿協議。

二、壓低工資來堆積經濟成長的苦果由社會承受。理論上，經濟成長率比人口成長率高，實質薪資也會隨之成長，但這個結果非但未在台灣出現，實質薪資更倒退到十五年前的水準。根據官方的統計資料，台灣勞工的勞動生產力指數在過去三十年成長了 4.11 倍，但單位產出勞動成本指數卻只成長 1.13 倍；勞動報酬占整體

GDP 的比重也節節敗退，顯示台灣勞工的高生產力，卻只能真心換絕情的陷入低工資和高工時的工作貧窮絕境。當這個低薪競爭力的邏輯成爲主宰台灣經濟發展的軌跡，在國內具體反映在政府一再壓抑基本工資的上漲，以及假補充勞動力之名的不當外勞政策，不僅嚴重剝削外勞人權，也壓縮了所有勞工的工資議價能力，進一步惡化了所得不均。此外，台商逐低薪而居，國內接單、海外生產的三角貿易模式，虛胖了經濟數字，卻無法有效的創造就業，也是當前政府應全面檢討並解決的問題之一。

三、勞動行政機關的失靈與失職，陷勞工權益於危機當中。事實上，大部份勞工權益的問題，都源於政府機關的失靈與失職，其中包括各級政府機關未確實執行勞動法令所致，例如，過去幾年來沸沸揚揚的關廠工人抗爭事件，就是政府長期漠視雇主惡性未提撥退休準備金下的違法產物。除此之外，包括勞基法的工時保障、勞工職災預防及保護、各項社會保險保障，乃至於 2009 年金融海嘯後已常態性存在的無薪休假問題等，再再顯示政府行政機關的無爲與失靈，儼然已成爲台灣勞動法治和勞動人權淪喪的主要原因之一。然而，除了制定政策的中央政府之外，這個問題因「六都升格」讓中央與地方權責分工而更趨複雜，直轄市和非直轄市行政資源的落差，導致各地方政府落實勞動法律的能力不同，進而形成勞工在同一部勞動法之下無法得到同等待遇的不平等現象，也是未來行政改革和法案修訂應考量的重要因素。

四、令人心生不安的勞工退休保障。1984 年實施的勞基法雖定有最高 45 個基數確定給付的退休制度，但由於其給付要求過於嚴苛，導致大部份勞工因年資中斷而無法領到退休金，只能領到勞工保險微薄的一次給付老年給付，無法因應其老年經濟安全。2005 年勞退新制的上路，選擇了強迫儲蓄的確定提撥制（DC）；2009 年勞保年金（DB）也開始實施，一年年資乘以 1.55% 的年金給付率，以工作三十年所得替代率為 47%（目前最高投保薪資為 43,900 元）。近年來，台灣各職業年金體系之間因給付水準、成就要件和計算基準落差引發公平性的比較，再加上人口老化讓社會對年金體系的永續感到憂慮，如何解決將來財務失衡、世代正義及社會公平性的問題，考驗著台灣未來總統的智慧。

五、法律保障不足，無法回應層出不窮的新型態勞工問題。過去十幾年來，雖然勞動法的重建工程重未停息，從促進性別職場平等到就業安全體系的重建；從集體勞動法的徹底重構到不當勞動行為裁決機制的設置；以及從勞工退休制度改革到年金體系的建立，2014 年更完成職業安全衛生法的大翻修等。這些都是長期以來勞工運動的訴求與成果，也解決了過去存在已久的沉痾，但隨著經濟及勞動環境的不變，以及各項非典型就業的擴散，現行勞動法規與無法承載許多新型態的勞工問題，例如部份失業、部份工時就業、派遣等不穩定就業衍生的爭議。

六、工會組織率持續低迷，無法落實集體談判。長期以來台灣工會組織率過低的原因，可歸咎於陳舊集體勞動法的束縛，再加上製造業外移的衝擊，無論是工會家數或工會會員人數都雙雙大幅下降。2009年前後，新集體勞動三法上路，並沒有讓台灣工會脫胎換骨的成長，雖然包括台灣護理產業工會、高教工會等有別於過去以廠場工會爲主的工會組織接連出現，但整體而言台灣的工會組織率，以及團體協約的涵蓋率仍然相當低迷，無法對提升台灣勞工的權益有積極的作用。

從上開問題我們可以得出一個結論，勞動權益的問題絕非單一因素造成，而是鑲嵌於整體環境中，各種因素相互牽引的結果，其中包括工會組織的能量、政府施政價值取向、經濟發展條件，以及法律保障的適足性等。因此，面對這些新、舊問題，如何在現有法規環境的基礎之上，提出能夠有效保障勞工權益的改革方向，是2016年產生的新民意要更努力克服的問題，否則這些問題將會持續的發酵、惡化，終究一點引發不可收拾的核爆。

2000~2015 年：勞動政策的發展

1999年，台灣勞工陣線出版《台灣勞工的主張：2000勞動政策白皮書》，整理了十幾年來的工運論述，以「平等的承諾」爲主要架構，提出完整勞動政策藍圖，白皮書的內容包括：行政體系改造、勞資爭議處理機制、就業安全體系重建、催生大量解僱保護

法、女性勞動政策、外勞政策的批判、職業安全體系，以及推動週休二日及提高基本工資等。在那個勞動法制環境百廢待舉的年代，「台灣勞工的主張」，就成為近十五年來台灣相關勞工法規及政策的重要參考依據。

2000年，台灣第一次政黨輪替，民進黨執政。在立法院朝小野大的政治氛圍之下，引爆了所謂「八四工時」事件，最後確立了勞基法工時從一週48小時改為雙週84小時。然而，為突破政治僵局，2001民進黨召開「經發會」，試圖透過勞、資、政及朝野的參與凝聚立法共識，在勞動法的部份達成訂定失業保險、性別工作平等法、大量解僱勞工保護法，以及勞工退休制度改革等共識。經發會後，勞工團體長期推動的各項勞動法相繼完成立法，其中包括《職業災害勞工保護法》（2001.10.31）、《性別工作平等法》（2002.01.16）、《就業保險法》（2002.05.15）、《大量解僱勞工保護法》（2003.02.7），以及悠關數百萬勞工退休權益的《勞工退休金條例》（2004.06.30）。雖然，這些通過的法案內容與各勞工團體的版本顯有落差，例如，在勞基法退休制度改革，勞陣提出的版本是隨收隨付的附加年金制，在立法的最後階段遭到嚴重挫敗而鎩羽而歸。這段期間通過的重要法案尚包括《國民年金法》（2007.07.23），以及年久失修的《團體協約法》（2007.12.14），明定勞資誠信協商義務及禁止搭便車條款，而待審的也有《勞資爭議處理法》、《工會法》及《勞保年金》等重要勞工法案。

2008 年二次政黨輪替，馬英九當選總統。延續前朝的規劃，當年立法院即通過「勞保年金」這個勞工團體長期推動的方案，並在混亂中確立了每一年年資 1.55% 年金給付率的勞保老年年金給付，讓九百多萬勞工得到年金保障。此外，另外兩項重要的勞動法案，即《勞資爭議處理法》（2009.06.05）及《工會法》（2010.06.01）也先後完成修法，前者最爲關鍵的內容是設置「不當勞動行爲裁決委員會」，加速工會幹部遭受資方不當勞動打壓之處理程序；至於後者，則進一步讓工會組織自由化，除籌組工會從許可制改爲核備制，以及更加明確化不當勞動行爲態樣等重大突破之外，也確立了工會多元化的發展方向。

2015 年，勞基法工時再度修正，將於工時從雙週 84 降到一週 40 小時。這是事隔十五年台灣工時制度的重大變革，但就年總工時觀察仍有很大的進步空間。過去幾年其他重要的政策，還包括《性別工作平等法》中以就業保險基金爲財源的留職育嬰津貼；《勞工安全衛生法》擴大適用範圍爲《職業安全衛生法》；勞委會也於 2014 年 2 月正式升格爲勞動部，並設有 6 司，分別是綜合規劃司、勞動關係司、勞動保險司、勞動福祉退休司、勞動條件就業平等司及勞動法務司；職訓局更名爲勞動力發展署，以及新成立職業安全衛生署，綜合各項勞工職業安全政策。

整體而言，歷經了兩次的政黨輪替，雖然整體經濟政策的思維

仍不利於勞工，但過去幾十年來陳舊的勞動法制已大致翻修，同時，若干新勞動法的立法也奠定了新的勞動法基礎，例如，2002年通過的就業保險法雖不完美，但已成為台灣社會在面對2009年嚴酷的金融海嘯危機有稍微喘息的機會，而不當勞動行為裁決的成效也日益顯現。雖然如此，面對政府施政盲目的信仰新自由主義的牽引，近二十年來，這個主流價值透過減稅、勞動市場彈性化等侵蝕著台灣的公平與正義，2011年，為因應台灣日益嚴重的所得不均問題，勞陣出版了《崩世代：財團化、貧窮化與少子女化的危機》，不僅批判了在新自由主義下的各種問題，包括政府減稅導到的財團化趨勢、勞動市場彈性化下的長工時和低工資，以及激烈的人口結構危機，更嘗試提出「創新福利國家」的概念，希望喚醒更多人對這些問題的重視與行動。

下一個使命：公平經濟的實踐

面對新舊問題的交織，如何在過去十五年來奠定的重要基礎之上，提出更符合當前社會需求的新勞動政策，成為勞陣下一個階段發展重要的使命。勞陣認為，雖然勞工團體努力重建脆弱的勞動保護體系，也累積了相當的成果，但倘若整體的社會思維不變，勞工也只能在越來越不正義的政治經濟結構中，反芻窮忙、窮苦和窮

累的絕望，最終，勞工政策也能淪為亡羊補牢的工具而已。因此，我們有義務洞悉未來，並提出更宏觀的視野來因應未來，在下一個十五年讓「尊嚴勞動」成為事實，也讓勞動正義得以實現。

無庸置疑，徹底翻轉長工時、低工資創造國家競爭力，並在減稅、彈性化及自由化創造經濟成長的大夢中醒來，才能讓台灣社會擺脫血汗經濟的泥沼。以「公平經濟」為方向勞動政策藍圖包含幾個具體方向，如下：

首先是建構「公平經濟」新思維，讓經濟成長果實的分配更加公平正義，不再被少數人壟斷。過去幾十年來，我們已經讓新自由主義毫無條件的實驗，證明減稅拼經濟只是一場跨政黨和跨世紀的騙局，非但沒有帶來說好的幸福，得到的卻是國家財政困窘、貧富差距拉大、工作貧窮擴散，以及勞工過勞謀生的苦果。有錢人透過不當的經濟政策不斷獲利，富者越富、窮者更窮的不公平現象，已經嚴重侵蝕台灣社會的團結。因此，租稅改革勢在必行，透過更嚴密的所得重分配機制，讓資源分配更加公平，而經濟政策也應制度化其合理分配的民主參與機制，透過加稅和加薪提升台灣整體社會的生活水準。

其次是全面檢討現有勞動政策和法律框架，並填補現有政策不足。如前述，過去十五年來勞動法制的重建已稍見成果，也堪稱完整，但無論是悠關勞工團結權的集體勞動法體系，或是直接對勞

工權益保護的個別勞動法保護，都有許多缺陷和不足應立即修訂補正，例如勞基法適用範圍、基本勞動條件、歧視禁止和就業平等、非典型就業、外勞權益等的確實保障。而勞工在面對職場新風險，各項社會保護制度可以預防勞工及其家庭陷入危難，因此，包括勞工保險、就業保險等社會保險的全面納保，以及職災保險單獨立法，亦將是下一個階段政府應優先完成的工作。

最後，則是立即啓動殘破社會福利的重建工程。除了勞動政策和法規之外，更應透過上開租稅制度的改革，重建社會福利制度。除年金體系的徹底翻修之外，透過托育、長照及社會住宅等公共服務的提供，避免勞工在過度商品化的市場中被二度剝削，才能有效的減輕勞工生活壓力。尤其，台灣人口結構激烈變遷所衍生的問題，將嚴重衝擊社會、經濟和勞動力政策，也是未來政府必須要面對的嚴酷挑戰。

過去十五年來，我們不斷的在困境中尋路，推動各項勞動與社會政策改革，雖然在各界的共同努力之外累積了些許成果，但面對各項不利的環境，勞工的處境依然艱難，而且持續惡化當中。這再再的顯示，台灣需要徹底翻轉過去幾十年來盲從的舊經濟思維，並以符合大部份人利益的新思維取而代之。我們的責任，是讓這個理想，早日實現。

