

# 國際資本對憲法上工作權的衝擊

## ——台灣加入「世界貿易組織」和菸酒公賣局改制效應

李清潭<sup>\*</sup>

### 目 次

- 第一節 前 言
- 第二節 問題意識及其背景
- 第三節 憲法與人權保障議題的剖析
  - (一)「服公職之權」概念呈現不確定
  - (二)生存權及工作權成爲具文
  - (三)民營化實爲財團化
  - (四)工會「結社權」的空洞化
  - (五)平等權的困境
- 第四節 「世界貿易組織」和人權保障議題的剖析
  - (一)「世界貿易組織」作爲西方「新保護主義」
  - (二)國際壟斷資本的「新殖民主義」入侵
  - (三)「世界貿易組織」衝擊下，憲法人權保障的出路
- 第五節 結 論

\* 東海大學法律系暨法研所專任副教授

\*\* 本文之完成，承蒙「台灣省菸酒產業工會」陳文鏞、謝史風、周光宇三位先生提供寶貴意見，特此致謝；當然，如有謬誤之處責任在於筆者本人。

## 第一節 前言

本文主旨在於探討，憲政保護下的人民權利和自由，是否可能受到「對外關係」的政治因素而受到損害？尤其人民的生存權和工作權，是否可能於「重返國際組織」的偉大口號下，受到政府政策的侵害？職是而觀，不僅「主權在民」可能是一空洞名詞，「近代意義的憲法」所標示的人權保障的目標（註一），亦將無法於台灣社會中落實矣！

在本世紀末十年內，影響未來的台灣社會發展，既不是形式上的民選總統，也不是國家元首「學術之旅」的私人外交！這些政治性的活動，並不具有人權（human rights）保障與民權（civil rights）伸張、基本的社會結構改變（the social structural changes）的意義。相反地，我們必須審慎地將注意的焦點，放在「國際壟斷資本假借自由貿易之名，衝擊台灣經濟」和「公營事業被國內資本掠奪，而美其名為提高效率的民營化」，對於台灣人權的影響；換言之，「加入世界貿易組織（WTO；World Trade Organization）」（註二）和「公營事業民營化（實乃私有化（privatization）、財團化（the consortium mergence）」（註三）兩項政策，才是真正主宰台灣社會變動的關鍵！

台灣在加入「世界貿易組織（WTO）」後，內部的產業會受到何種衝擊？產生何種問題？本文試圖作一分析，並以最先引發爭議的「菸酒產業從業員工」，其勞動權於憲法架構下的影響，為例說明。

---

（註一） 近代意義的憲法下，「憲法可謂是近代立憲主義的產物，其目的乃在於限制政府的權利而保障人民的權利和自由。」參見劉慶瑞，「中華民國憲法要義」（台北1957年初版，1992年），第9頁。

（註二） 關於台灣加入「世界貿易組織」政策之官方說法，參見徐純芳，「加入GATT/WTO對我國產業之影響及因應之道」，經濟部國貿局，（台北；1994/11/01）。

（註三） 關於台灣「公營事業民營化」政策之官方說法，參見經濟部「國營業委員會」編印，「經濟部所屬事業民營化」，經濟部「國營業委員會」，（台北；1994/9）。

## 第二節 問題意識及其背景

自 1987 年以後，台灣政府為拓展外交空間，積極重返各個國際經貿組織。於 1990 年（民國 79 年）元月，以「台澎金馬關稅領域」的名義申請加入「關稅暨貿易總協定（GATT；General Agreement of Tariff and Trade）」（詳見下文第四節）。然而，於入會談判中，締約成員以台灣實施菸酒專賣違反「關貿總協」或「世界貿易組織」主要規範為由，要求菸酒產品全面開放進口、及廢止公賣利益（註四）。此一要求，造成台灣內部與菸酒專賣有關之農工產業，面臨極大挑戰！

台灣的菸酒專賣，於 1990 年代初期起每年獲取公賣利益達七百億元，為省政府主要的財政收入（註五）。歸溯起源，菸酒專賣建制於日據時代，1901 年（明治 34 年）成立「台灣總督府專賣局」，專賣菸、酒、食鹽、鴉片、樟腦等項物品。二次世界大戰後，當今政府接收日本殖民政府的專賣制，1947 年五月（民國 36 年），由省政府設立「菸酒公賣局」掌理菸酒產製與運銷，並於 1953 年七月（民國 42 年）訂頒「台灣省內菸酒專賣暫行條例」，此為今日台灣菸酒專賣事業之法律基礎（註六）。然而，時至 1990 年代，此一條例對於菸酒種類、價格、數量乃至產銷制度的限制，形成省產菸酒無法和外國菸酒，做有利的合理競爭，反而處於逐年失利的現象。

公賣局當前面對「菸酒產品全面開放進口、及廢止公賣利益」的壓力，最足以說明台灣社會加入「世界貿易組織」需付出的代價。首先，由於公賣局與農民「契

---

（註 四） 直至一九九五年，面對「專賣條例」即將廢止，仍然是「公賣利益逾千億，省府中央大角力」，參見「中國時報」，（八四年五月四日）（以下日期標示如（1995/5/4）），第 39 版。

（註 五） 參見前註。

（註 六） 參見陳雪香，「經濟自由化下我國菸酒公賣事業之衝擊與因應」，「台灣經濟研究月刊」，第 16 卷，第 9 期（1993 年 9 月），第 30-33 頁，詳見第 30 頁。關於「省菸酒公賣局」之過去、現在和未來，系統的報導評論，詳見：「菸酒公賣事業因應經濟自由化之發展趨勢」（專題探索），黃瑞祺、楊豐碩策畫，「台灣經濟研究月刊」，第 16 卷，第 9 期（1993 年 9 月），第 8-50 頁。

作」收購菸酒所需原料，對農村經濟、農地利用與發展均有助益（註七）。其次，公賣局近百年的產業規模，使約聘、受雇員工達一萬四千餘人，對就業機會、勞動市場的助益甚多（註八）。在經濟自由化與國際化政策實施，公賣局的改制將引起國內經濟、社會、政治與農業的連鎖衝擊，而國際資本進入台灣菸酒市場，對台灣經濟是助益或打擊，都是值得探討的問題。但是，可以確定的是，即使菸酒從業工人失業，台灣的洋菸洋酒消耗量並不會降低（註九）！

結構性失業（the structural unemployment），是台灣加入「世界貿易組織」後的第一個社會衝擊（註一〇）。台灣的「入關政策」，決定權既不在人民，更不在地方政府。而是由中央政府一手包辦、全權規畫，完全處於一種「黑箱作業」的狀態。因而，社會經濟結構將因「世界貿易組織」帶來的國際貿易衝擊，而逐漸呈現台灣內部相關的衝突；尤其，除了中央官員有「重返國際組織」的驕縱姿態外，未來的社會經濟問題，概由地方政府面對，而轉嫁至基層民衆身家之上承擔！其中，尤以憲法第十五條規定下，台灣人民之「生存權」、「工作權」和「財產權」如何保障，將是未來幅員遠比中央遼闊的省政府之挑戰課題！

### 第三節 憲法與人權保障議題的剖析

台灣加入「世界貿易組織」後的第二個社會衝擊，是人權保障標準的滑落，這本質是一種憲政上的政變（the constitutional coup d'etat）。許多高位階的「憲

---

（註 七） 參見李舟生，「農業政策調整與菸酒事業發展之互動趨勢」，「台灣經濟研究月刊」，第 16 卷，第 9 期（1993 年 9 月），同前註（黃瑞祺、楊豐碩策畫），第 38-42 頁；尤其第 41 頁。

（註 八） 參見劉代洋，「我國菸酒公賣事業開放民營之影響及趨勢」，「台灣經濟研究月刊」，第 16 卷，第 9 期（1993 年 9 月），同前註（黃瑞祺、楊豐碩策畫），第 26-29 頁；尤其第 28 頁。

（註 九） 詳見前引「菸酒公賣事業因應經濟自由化之發展趨勢」（專題探索），黃瑞祺、楊豐碩策畫，十篇報告對此評估無一例外。「台灣經濟研究月刊」，第 16 卷，第 9 期（1993 年 9 月），第 8-50 頁。

（註一〇） 同前註。另外，參見「聯合報」（1995/6/13），第 6 版，「勞委會預警」。

法」保障，將被低位階的「政策與法規」所架空，而社會矛盾將隨而被加深。而這個衝擊從未被合理評估，至少台灣將付出多少社會成本，以換取所謂「富人俱樂部」的「世界貿易組織」會員資格，政府從未向人民交代！令人遺憾的，大部份的民衆卻也隨著「官方說法」、「資方謊話」而漠視憲政原有的人權保障！

### （一）「服公職之權」概念呈現不確定

首先，在私有化（privatization）和公賣局改制的案例中，憲法中「服公職」之概念，面臨新的詮釋。公營事業（public enterprises）多為大型企業，不論以何種形式的經營變動，都將影響為數眾多的勞工就業、勞動狀況。因而，憲法第十八條所規定人民有「服公職之權」（註一一），將引發另一爭議，依照大法官會議「釋字第四十二號解釋」（民國43年11月17日）：

「憲法第十八條所稱之公職，涵意甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員，及其他依法令從事於公務者皆屬之。」

而面對私有化的公營事業員工，即是「依法令從事於公務者」，而於憲法第十八條之保障下。固然，對於「尚未」服公職者，依學者通說，第十八條「只謂有法定資格有擔任公職的機會，並非謂有法定資格的人，國家必須予以公職」（註一二）。

然而，對於「已經或正在」服公職者，其身份如受國家政策之變更而變更，又如何救濟之？「台灣省菸酒公賣局」員工，截至1992年（民國81年）底，共計14,482人，在公有、公營的體系下，工作較有保障；但是將來改制後，在企業追求利潤的目標下，員工能否保有原來的工作，是未定之數，完全取決於新舊雇主間的主宰（依照「公營事業移轉民營條例」第八條第一項「但書」規定）（註一三）！

---

（註一一） 對此規定，薩孟武教授認為：「吾國憲法所以有此規定，蓋基於第七條之平等權。各國憲法之有類似條文者，目的亦著重於平等觀念。…並預防黨派之壟斷官職，…所以，我認為第一八條與其歸納於參政權之中，不如歸納於平等權之中。」參見薩孟武，前引書，第134-135頁。

（註一二） 參見劉慶瑞，前引書，第115-116頁；薩孟武，前引書，第134頁。

（註一三） 儘管「公營事業移轉民營條例」第八條第一項規定：「公營事業轉為民營形態時，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。」然而，其但書規定卻謂：「但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。」則無視於其從業人員之就業權益，而以資方意志為主控關鍵。

我國憲法對此，並未規定救濟之辦法。

雖然，依照前述「公營事業移轉民營條例」第八條第一項「但書」規定，新舊雇主「另有約定者」於法有據；然而，以「法律依據」取代「憲法規定」，其不適當之處、損害人民權益者，昭然若揭耶！對於員工而言，原本穩定的工作，將因「私有化」（以「民營化」掩飾「財團化」）而變得動盪不安！但是，鑑於從1994-95年的中工、中石化、中鋼、中油「釋股財團化」的實例教訓，對資本家而言，「民營化」的謊話卻是「合法裁員」的藉口！

## （二）生存權及工作權成爲具文

除了「服公職之權」的不確定之外，公營事業員工原有的身份資格，亦隨「私有（執政黨仍稱做民營）改制」，而喪失原先可享的福利待遇，年資也將從新計算，員工將損失退休的機會和保障，對員工的保障將無法彌補！其次，企業在改制後，爲配合市場競爭，對組織、員工的裁減，形成大批勞工的失業與轉業問題。如此，憲法第十五條規定之生存權和工作權的保障，無異於空洞化！依照薩孟武教授和劉慶瑞教授之見解，生存權和工作權兩者，「不是自由權，而是請求權（受益權）」（註一四）。而對於憲法第十五條規定，批評之中肯深入者莫如薩孟武教授：

「生存權是請求國家給予必要生活費的權利，工作權是請求國家給予勞動機會的權利。…關此，德國威瑪憲法的規定甚爲合理。……吾國憲法第一五條，規定太過簡單，簡單至本條只是憲法上的裝飾品，而缺乏任何實行的方法，因爲憲法條文非詳細爲之規定，往往成爲具文。……又無『其詳以法律定之』的文句，人民如何享受生存權及工作權，吾人不甚瞭解。…」（註一五）

---

（註一四） 參見薩孟武，前引書，第127頁；劉慶瑞，前引書，第82-83和94-95頁。薩氏認爲：「請求權是人民依積極的身份，有請求國家作爲或利用公共設備，而得到特定利益的權，所以請求權又稱受益權。請求權與自由權不同，自由權沒有積極的內容，而只有消極的不受國家的干涉。請求權不但消極的不受國家的干涉，且進而積極的由國家得到特定利益，兩者性質不同在此」。參見前引書，第127頁。

（註一五） 參見薩孟武，前引書，第127-128頁。

事實證明，台灣九〇年代的「私有化政策」，正是將憲法第十五條的憲法具文問題集於一身，「只是憲法上的裝飾品」！

尤有甚者，對於許多「資遣」的員工而言，身無「第二技術」又「轉業年齡過高」的他們，在主管機關全無「預警」的情景下，未來轉業的機會又有多少？（註一六）目前，政府的作法主要仍是依據「公營事業移轉民營條例」。淺言之，政府以一筆錢，資遣費、退休金，作為彌補（第八條規定）（註一七），其次以「小額員工配股」給予安撫（第九條規定）（註一八）；然而，這種作法放在現實社會環境中，對員工並沒有真正幫助。執政黨和財團從不保證，不會經由「增股發行（沖釋股票）」和「價格炒作」，形成私有化是：「今日釋出股票，明日收購股票，而且價格更低」，使得員工既喪失股票、又低價賠售！

誠然，保障員工權益的最好方式，可能是「以工作換工作、而且不降低原有福利」，以求無後顧之憂；雖然於現實中，可能性相當低（註一九）。因為，如前所述，憲法第十五條成為具文，則「請求權」何由請求，殊成疑問？

### （三）民營化實為財團化

台灣近年所謂的「民營化」是一種語言的誤會：首先，西方的「私有化（privatization）」翻譯成「民營化」是一種謊話；其次，歐美日「已工業化（industrialized）」的程度，（例如，歐美日有基層社會保險與福利制度，）作為私有化的基礎，未必符合其他開發中國家的需要。誠然，直至1995年，台灣的「私有化」有兩項基本疑問：其一，被私有化的產業，並非原先目標所稱的「虧損或效率低落的產業」，反而是盈餘甚佳的產業，例如中工、中油、中鋼等，逐次落入私人財團的控制；是否有利益輸送、圖利他人之嫌？其二，逐次落入私人財團的

---

（註一六） 對於許多「資遣」的員工而言，四、五十歲的人，抱著幾十萬元（可能貶值）的資遣費，離開工作單位，面臨子女學費、房屋貸款及利息、全失去了依靠。

（註一七） 「公營事業移轉民營條例」第八條第二項規定「離職給與」；同條第三項規定「年資結算」和「資遣給與」；第四項規定「退休補償」。

（註一八） 「公營事業移轉民營條例」第九條規定：「公營事業移轉民營出售股權時，保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購；其辦法由主管機關報請行政院核定之。」

（註一九） 參見李清潭，「南投酒廠產業工會演講」，載於「聯合報」（中部版），（八四年六月二七日）（1995/6/27）第16版。

公有產業，是否為全民財產而任由行政機關變賣呢？是否有違反責任政治、侵害人民財產權之嫌？

作為「國家政策」的層次，「民營化」有許多違憲之嫌。第一，如同前文，憲法上人民的生存權和工作權有受侵害之嫌。但是，自一九八〇年代末期，政府宣稱正厲行人事減肥，淘汰冗員尚且不及，又有何位置可供其他單位轉派？如此觀之，當前政府對公營事業員工的「原先宣稱」：「將可轉任行政人員轉至其他單位、並且輔導技術性人員轉業」，不無掩飾、拖延之嫌疑？這種兩面互相矛盾的說法，證明所謂政府「加入關貿總協」和「民營化」的兩項政策，既不成熟，更有怠忽職守的失職嫌疑！然而，就此「政治責任」，我國憲法的規定又是語焉不詳（另見下文第四節之（三）部份分析）；令人無以瞭解。

第二，失業等社會問題並無善後方案。如以就業市場來看，裁減員工多為高年齡、技術性員工，此一批重入民間部門的職工，和新進入就業市場的年輕勞工不同，再學習意願能力降低，且家庭負擔大無法自由調派，選擇性減低。況且，雖然憲法第一百五十二條和一百五十五條，對於「工作機會」和「社會保險制度」略有提及，但台灣的「失業保險制度」，至1995年仍未建立，後果絕非幾十萬元的補助可以交代過去。

第三，形式上補貼勞工，實質上圖利財團。雖然，政府在公營事業移轉民營，出售股權時，保留一定股份讓「事業從業人員」優先認股，此一優惠方式其實是認股額度「只限於第一次釋出的公股」，「且額度不得超過兩年之薪資（不含加給、津貼、與獎金）」（註二〇）。從已出售的公股來說，市場價格（市價）往往不如預期的樂觀。因而，員工並無法由此「優惠」獲得保障，反而成為財團、黨營事業、資本家操弄的工具。

綜上所述，所謂民營化政策，實為「私有化」、「財團化」的掩護藉口。由於資產龐大，公賣局如經「私有化」，只是使財團以各種「捷徑」，達到接收國家資本的目的。財團入主公司後，在緊密的政商關係下，大行利益輸送，將股份由特定人承銷、認購，進而操控一般民股，佔領董事會，形成「假民營、真官營」或「假民營化之名，行財團化之實」。政府主管單位與財團、政黨合作的景況發生，而不必受到民意機關的監督，將全民事業轉變為私人壟斷、獨佔，形成「富者愈富、窮

（註二〇） 參見前引「公營事業移轉民營條例」第九條規定。



者愈窮」的階級不平等社會。

#### （四）工會「結社權」的空洞化

對於本身權益所涉的企業改制，及有關的政策，產業工會要求全程參與改制決策過程。其中，工會並提出具體的作法，是建議成立「我國加入關貿總協省營菸酒業專案小組」（註二一），並由主管機關、事業單位、產業工會聯合會三方平等參加，以保障從業員工之權益。

然而，此一「民主化」要求，並未被「局方版」和官方所接受。省府則宣稱，已指派副省長吳容明擔任專案小組召集人，成員並包括省府顧問石滋宜、農林廳、建設廳、農林廳、勞工處、人事處、經建會、法規會、公賣局、財政廳、臺灣省菸酒業產業工會聯合會等；省府並已函請工會聯合會，只給予三個名額代表參加（註二二）。

誠然，審視資本主義體制下，「規範生產關係（regulation of the production relation）的法規」分類，吾人不難瞭解，產業工會之要求必為官方所拒絕。基本上，關係著資本（capital）的擴大、再生產的「公司法」，被歸類於「私法自治」的民商法中，因而獲取較大自由，並被掩護於「私有財產確定」的原則下，減低了國家的干預。然而，關係著勞動力（labour）的「工會法」被歸類於「命令監督」的行政法中，因而獲取較小自主，並被拘束於「破壞安寧秩序」（註二三）的解散威脅下，必須接受相關主管機關的監督、審查。同樣是生產關係的一體兩面，勞資活動的規範法規，有著差異迥別的架構。

尤有甚者，在臺灣，「工會法」第二條被架空，使得勞工權益因為「結社權」之薄弱基礎而受損。雖然，「工會法」第二條規定「工會為法人」，然而此一法人，在實踐上並未具有一般法人的獨立法律人格。第一，就同法第六條的「產業工會」而言，主管官員的態度難謂中立，即認為工會是附著於工廠的（或者，「勞力」是依賴於「資本」的），因而，第二條之「法人」並不具獨立自主的法律人

---

（註二一） 「臺灣省菸酒業產業工會聯合會」，「因應加入關貿總協及專賣制度廢止建議方案」（員工版），於八十四年六月一日臺灣省議會「財政委員會公聽會」提出，以下簡稱「員工版」。

（註二二） 依據臺灣省政府財政廳，「八四財一字第00五二五三號函（八四/五/卅）」，及臺灣省菸酒公賣局，「八四公劃字第二三二六二號函（八四/六/八）」。

（註二三） 參照我國「工會法」第四十條第一項第二款，工會解散之原因。

格！由1994年的「長榮重工公司新竹廠關廠事件」中即可證明：在同年三月初的工會第一次籌備會當天，「新竹縣政府官員突然向工人宣布，資方已於半小時前通知縣府，謂長榮新竹廠已於去（1993）年十二月註銷登記，所以『依法不得成立工會』」（註二四）。可知，官方說法中，工會為法人的前提，竟是以「資本形式（the form of capital）」（登記或註銷）的存在為準。

第二，就同法第六條的「職業工會」而言，目前職業工會的組織基礎，是鬆散的「同一區域同一職業之工人」；相形於「同一廠場」（產業工會）之下，基層的「散工」或「零工」職業工人，便難有組合之作用力。證諸台灣現況，實際上「職業工會」即被掌握於中層的「同一職業之」承包商人的權勢中，例如「木工職業工會」、「計程車職業工會」等的承包商和計程車行。

第三，綜合前述分析，於本文「台灣省菸酒產業工會」的案例中，工人的結社權並未有樂觀的保障；其為產業工會，或是法人組織，權益和地位均被掌握於「資本的形式」（亦即，公賣局的改制：登記或註銷；公營或私營；事業單位或公司）與官方的認定（亦即，對工會和資方依賴關係的主觀解釋）。對此，我國憲法對於如何落實「勞動結社權」和「工會法」第二條，並無翔實周延的規定，可謂嚴重缺失。

### （五）平等權的困境

最後，憲法第七條規定：「中華民國人民，無分階級，在法律上一律平等。」面臨「加入世界貿易組織，犧牲台灣農業」政策之挑戰！按國內學者向來以第七條條文之「階級」，指勞資階級而言（註二五）；例如，劉慶瑞教授所謂：

「現今資本階級與勞動階級，法律上雖然平等，而在經濟上卻處於不平等的地位。故我國憲法不但規定階級在法律上的平等，而且更進一步促進這兩階級在經濟上的平等。」（註二六）

然則，於今日社會情況，平等權於「階級」兩字，實應包括「職業無貴賤」的

---

（註二四） 參見「向長榮零工會挑戰」，載於「台灣工運」（台北：台灣工運雜誌社），第六期（1994/5/15），第9-11頁；第10頁。

（註二五） 參見劉慶瑞，前引書，第54頁。

（註二六） 參見劉慶瑞，同前註。

「職業」之觀念，蓋因台灣自二次大戰以來，由於工業化之結果，社會逐漸摒棄「萬般皆下品，唯有讀書高」的陳習。此一「階級」概念包括「職業」之擴張解釋，俾使第七條之平等權更趨落實。

然而，事實並不樂觀，農業成爲台灣入關之交換代價，打破經濟自然發展之現象。首先，農業「作爲一種產業（sector）」：其遠景呈現萎縮，實已構成憲法第一百四十六條「改善農業環境，…開發農業資源…」等語，成爲空洞而無意義。誠然，爲了彌補此一損失，農委會特別通過「主要農產品受進口損害救助辦法」及「主要農產品受進口損害救助基金管理運用辦法」，且已分五年編列一千億基金，以求賠償受害農民。但是，此一「挪用全民資源以給付特定對象」的給付行政，是否又構成違反「依法行政原則」的責任政治，則是另一爭議問題（註二七）。

其次，農業「作爲一種職業（profession）」：其遠景面臨「待業、轉業」等困境。於台灣菸酒事業的經營變革下，農業亦受到嚴重影響，本省由於採「小農耕作」，無法與國外大規模農場機械化生產方式相抗衡，在早先公賣局配合政府農業政策下，採購國內自製供應之菸酒原料，對初級農產品的價格與農業的穩定有相當的貢獻。一旦加入「世界貿易組織」後，大幅關稅減讓與市場開放，將使公賣局無法繼續保護相關農業，形成原本依賴之耕作農民，如菸農、葡萄農、……等，將面臨休耕、轉作的困境。而一九九五年，依農委會的保守預估，因應台灣加入「世界貿易組織」，五年後農業人口，將減少八萬六千多人，使台灣的農業進入萎縮的階段（註二八）！

## 第四節 「世界貿易組織」和人權保障的 議題剖析

關貿總協定自簽訂以來，直到最近的烏拉圭回合（Uruguay Round），先後

---

（註二七） 參見城仲模，「行政法之基礎理論」（增訂新版），（台北，三民書局（1991/10）），第916-919頁，尤其第919頁。

（註二八） 參見「聯合報」（1995/6/27），第19版，「農委會預警」。

已進行八輪多邊貿易談判（亦稱回合）（註二九）。其主要目的是締約國之間相互減低關稅（tariff），同時也涉及到非關稅（non-tariff）領域。總協定是建立在市場經濟和自由競爭原則上的，以國際貿易自由化為其主要目標的貿易體制，主要調整著工業已開發國家（the industrialized or developed countries）間的貿易關係（註三〇）。因而，在世界經濟發展順利時，其本身運轉較好，發生了擴大、促進世界經濟的作用；但是，在經濟發生危機階段，便由於其本身固有的弱點，顯現運轉不靈。

### （一）「世界貿易組織」作為西方「新保護主義」

誠如前文，關貿總協定的主要目的之一，是降低關稅水平，約束關稅，實行減讓。如果一國想保護本國生產，只能通過關稅而不能採取其他貿易政策手段，例如數量限制和其他措施等。因而，在 40 年代到 60 年代的三十年中，歐、美、日等主要工業國的關稅，在相當大的程度上大幅度降低並受到約束。主要貿易國家的工業品關稅，除了在個別特殊情況下有所提高外，實際上近乎百分之百是具有約束性的。此一狀況促使世界貿易獲得很大的穩定性。極其明顯，此一期間總協定的重點放在關稅方面。然而，情勢演變，總協定的規則和條款雖也包括了許多非關稅措施，但此類措施的重點，是保證已減稅的利益，不得因其他措施而受損或喪失。事實上，西方各國的談判注意力放在關稅方面，無非意味著工業產品（industrial products）運作得較好，因為「關稅」是工業領域的一個極為重要的因素（註三一）。相對比較下，總協定規定的實施在農業產品（agricultural products）領域就不如工業產品領域優越；因為農業產品領域存在有大量的「非關稅」壁壘。

但是，關貿總協便是由於各國經濟發展的不同階段和體質，而形成一種具有階級關係的法律體系。由於西方工業先進國家是主要創設會員，其利益爭奪和維持，即成為關貿總協定本身的內部缺點的源頭，例如未照顧到發展中國家（the devel-

（註二九） 參見 E.O. Awuku, 'How Do the Results of the Uruguay Round Affect the North-South Trade?', *Journal of World Trade Law*, Vol. 28, No. 2, (April, 1994), pp. 75-93; see Table 2: GATT Trade Rounds, p. 77.

（註三〇） 參見 E.O. Awuku, 同前註, p. 76; 另外, 參見周健, 國際經濟法, (台北, 遠流出版公司 (1991/7)), 第 7-11 頁。

（註三一） 參見 E.O. Awuku, 同前註, pp.75-76。另外參見, 周健, 同前註, 第 73-75 頁。

oping countries ) 的利益、例外 ( exceptions ) 規定過多等等 ( 註三二 )，當國際經濟形勢發生變化時就不能適應。事實上，60 年代以來國際形勢的重大變化，特別是 70 年代以來隨著「資本主義周期性經濟危機」的發生，各資本主義國家內部「保護主義」的抬頭，使得總協定內部矛盾叢生。其中，最明顯的轉折點是 1973 年「第一次石油危機 ( The First Oil Crisis )」：當時，由於石油價格上漲，六 0 年代的黃金時代一去不復返了；國際經濟貿易不但沒有擴大，實際上反而下降。降至八 0 年代以來，美、日和歐洲一些國家的經濟雖稍有回升，但並不如往昔一般樂觀矣。

誠然，國際貿易的發展和總協定的工作是相互影響和互相制約的。世界經濟的整體趨勢有利時，總協定的工作就比較容易開展；然而，隨著世界經濟的惡化，總協定的談判也就越發顯得困難。例如，東京回合 ( Tokyo Round ) 早於 1973 年開始，卻直到 1979 年才結束，時間比歷次談判時間都長；其主要原因無非是世界經濟形勢的惡化。而自 1986 年至 1993 年十二月的烏拉圭回合 ( Uruguay Round ) 談判，更彰顯當前世界經濟的低迷蕭條！

由於受到「關貿總協定」的限制，戰後西方已開發國家的貿易保護主義，不能經由採取加強關稅壁壘的辦法來實現，所以就用強化非關稅壁壘的辦法來掩飾。此一事實，就是目前國際經濟界所謂的已開發國家之「新保護主義 ( Neo-Protectionism )」。這種新保護主義的政策就是採取一整套措施，包括：對外貿易中的非關稅限制和行政法律措施、給予不盈利的工農業部門 ( 企業 ) 以國家補貼、和促成「限制進口、鼓勵出口」的措施等等 ( 註三三 )。西方新保護主義盛行，對國際貿易危害極大，而為烏拉圭回合談判重點。

對於西方「新保護主義」假借關貿總協的掩護，第三世界對於受其危害，有相當大的認識。自 1986 年 9 月至 1993 年 12 月，所進行的烏拉圭回合對 90 年代世界經濟和貿易的影響不可低估，有必要扼要說明一下。首先，烏拉圭回合的構想，源於 1982 年在瑞士日內瓦的「關貿總協部長級會議」 ( GATT Ministerial Meeting at Geneva in 1982 )。然後，為了深入解決議題，烏拉圭回合自 1986 年 9 月 20 日的「埃斯角城 ( Punta del Este ) 部長會議」揭開序幕 ( 註三四 )。烏拉圭回合的

( 註三二 ) 參見周健，前引書，第二編中第一、二章內文。

( 註三三 ) 參見 E.O. Awuku，前引文章，p. 76。

( 註三四 ) 參見 E.O. Awuku，前引文章，p. 77。

談判議題（註三五），對於 90 年代世界經濟和貿易的發展，具有重要的指導作用，必將產生關鍵的影響（註三六）。而且，此一回合對於縮減世界「南北（the North-South）」貧富國家經濟的發展差距，實有重要的轉化作用。

其次，烏拉圭回合反對西方「保護主義」的努力，主要表現在：

甲、希望抑制日益嚴重的貿易保護主義（註三七）；

乙、貿易自由化的範圍擴大，程度加深，以求第三世界經濟發展（註三八）；

丙、發展中國家在總協定中地位提高，對其積極地參與世界經濟和貿易更

（註三五） 談判議題有兩部分：（1）貨物貿易（trade in goods）的談判：議題主要包括關稅、非關稅措施、熱帶產品、自然資源產品、紡織品和服裝，農產品、修改總協定條款保障問題，補貼和反補貼稅、爭端解決、與貿易有關的知識產權和投資；（2）關於服務貿易（trade in service）的談判。參見 E.O. Awuku，前引文章，pp. 77-78。

（註三六） 概括上，其主要目標是：（1）促進貿易更加自由化，以進一步擴展貿易，從而使各締約國受益，尤其是締約的發展中國家；（2）加強總協定體制對不斷變化的國際經濟環境的適應能力；（3）加強總協定以及有關國際組織的合作；（4）加強貿易政策和有關經濟政策的相互聯繫，並改進國際貨幣體制的職能。詳見 General Agreement on Tariff and Trade: Ministerial Declaration on Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations 20 September 1986, International Legal Materials, Vol. 25, 4-5, p. 1624.

（註三七） 談判宣言中強調，各國一致同意承擔「堅持關貿總協原則（consistent with the principles of the General Agreement）」和逐步取消現有的不符合總協定規定的限制的義務，以便共同抵制貿易保護主義。此外，根據談判原則，凡就各個議題談判達成的協議，在整個談判結束之前就可臨時或正式（on a provisional or a definite basis by agreement prior to the formal conclusion of the negotiations）實施。這有利於抑制各個貿易領域裡的貿易保護主義。這次談判對此達成協議；同意進一步削減工業產品的關稅；對於貿易爭端的解決也提出新要求。參見前引 Ministerial Declaration，同前註。

（註三八） 烏拉圭回合對於有關知識產權、投資、以及服務貿易進行談判，突破了往昔貨物貿易談判的範圍，擴大了關貿總協的管轄權限。而且數十年未解決的紡織品貿易，農產品貿易也列入談判的議事日程。參見 E.O. Awuku，前引文章，pp 82-85。

為有利（註三九）；

丁、試圖改善諮商方式，以避免貿易戰爭（註四〇）。

然而，儘管烏拉圭回合可能是本世紀一次最後的佳機，可以促進第三世界建立一個真正具有平等競爭性和自由的貿易制度；但仍遺留許多挑戰給發展中的國家。至於台灣是否能洞察「世界貿易組織」的原由，以及其內部西方「新保護主義」的潛在威脅，如何求得趨吉避凶，誠為未來必須審慎之處！

## （二）國際壟斷資本的「新殖民主義」入侵

國際壟斷資本將挾著「自由貿易（free trade）」的威勢，大舉入侵台灣市場。原本，台灣外貿官員的盤算是：菸酒專賣改制，促使台灣更趨近發展自由經濟，但在政府不干預市場，供需規律自行調節，及確保資源最佳利用下，理論上，此自由貿易形式將會使企業引向國外，形成跨國企業（transnational corporations）（註四一）。但是，此一理論在現實上是必須受檢驗的：國外消費者健康意識抬頭，已促使國外菸草市場萎縮，歐美日菸酒企業追求利潤、尋求海外拓殖；而相對地，台灣由於社會結構轉型，社交形式改變，使菸酒市場擴增，形成國外廠商欲投資設廠的目標（註四二）！

因而，歐美日跨國企業或多國籍企業（multinational enterprises），（包括外國菸酒廠商），藉「自由貿易」的理由，對台灣進行帝國主義式的資本入侵，控制台灣的資本和技術（capital and technology），試圖使得台灣原本獨立發展的（菸

（註三九） 「發展中國家的經濟發展和貿易狀況的改善，是它們更可能履行總協定義務並提供更多減讓的先決條件，」這一談判原則，自然有利發展中國家。照此原則，發展中國家在談判中可盡量少承擔義務，獲得更優惠待遇。參見前引 Ministerial Declaration。

（註四〇） 如果協商諒解達成妥協的傳統方式得以恢復，可避免或減少「貿易戰爭」給世界經濟和貿易帶來的損失。同時，這次談判將使總協定積極地加強與有關國際組織的聯繫和合作，增強總協定對國際環境的應變力。參見前引 Ministerial Declaration。

（註四一） 相關理論，參見 N. Hood & S. Yonug, 'The Economics of Multinational Enterprise', (1979: Longman, London)，第一和二章內容。

（註四二） 詳見前引「菸酒公賣事業因應經濟自由化之發展趨勢」（專題探索），黃瑞祺、楊豐碩策畫，十篇報告。「台灣經濟研究月刊」，第16卷，第9期（1993年9月），第8-50頁。

酒) 事業轉為外國企業的寄生依賴(註四三)！然而，國內上層權貴、政治人物在利益的分配下，無心促使台灣真正的經濟成長。當然，加入「世界貿易組織」的初期，國際貿易必然暫時增加(圖利了經手貿易的官商集團)，台灣經濟上「短暫的虛胖」，會讓「自命買辦」的既得利益者，自鳴得意！「表面上」振興了台灣的經濟，實際上是剝削了台灣經濟的自主發展，使長期保持對於外國資本和技術的依賴，以國際壟斷資本滲透國內經濟，達到新殖民主義( Neo-Colonialism )的目的。

用事實來說明，以原本自製自銷的菸酒事業為例，在加入世界貿易組織後，開放外國資本與技術進入，無疑引進帝國主義，摧毀國內原本的菸酒獨立事業，喪失內在自主性，打擊國內本土企業，使其頹廢而逐步遭到淘汰。而後，仍能苟延生存者漸居於「衛星( satellites )」位置，接受國外公司的利益政策，使國內經濟活動愈來愈環繞外國公司的利益重點而變動，間接向國際中心( centre )屈服！

相對地，跨國公司不會隨台灣經濟發展藍圖使用其資源，僅以其企業集團利潤為唯一考量。在此一原則下，產生種種「經濟上成功反而社會上失敗」的現象，例如，少數貿易商大賺，多數年輕人失業。誠然，以菸酒改制為例，使外國製造商進入台灣，萎縮國內菸酒事業，導致大批農民、基層勞工失業的景況；這是加入世界貿易組織後，國際資本對台灣最大的結構衝擊！同樣地，對於中小企業、消費大眾而言，前景並不樂觀：因為當國際資本與國內資本結合，併吞原屬公營的產業後，市場的壟斷和價格的操縱將趨明顯，中小企業的空間、消費大眾的權益，將益發縮小不振。而台灣社會如何能期待，提倡「私有化成為拍賣國家( privatization as sales of the state )」的官僚體系對此有所解決呢？對此趨勢，台灣社會應當警覺：代議政治商品化、加入世界貿易組織不設防、公營事業私有化三者，正促使本國資產階級、國際資本與官僚體系的「三邊聯合( Triple Alliance )」，不斷鞏固、運動、深化，從而增強現有統治體制的宰制( coercion )！

### (三) 世界貿易組織衝擊下，憲法人權保障的出路

綜上所述，貿然加入「世界貿易組織」的政策，對於台灣基層社會的中小企業、工農團體和消費大眾等的基本人權，均呈現莫大之衝擊；其中換取的無非是

---

(註四三) 對此理論的建構和描述，參見布哈林( Nikolai Bukharin )著，呂智明譯，「帝國主義與世界經濟」，(台北：南方叢書出版社，1988年8月)。



「外貿買辦階級」龐大財團、國際資本和官僚體系「（不計民間代價）重返國際組織」的利益。人權保障的出路，殊成未來台灣社會健全發展的焦點，其中重大議題分析如下。

### （甲）行政決策的透明化

就當前台灣各項政策而言，涉及經濟利益的政策部份，顯得特別隱晦不明。例如，涉及「全民健康保險條例」的損益歸屬，政府、醫院、醫生、勞工、一般人民，各方均表示負擔過重，且不合理，試問究竟誰受益呢？究其內容與實踐，卻又淪於曖昧晦澀。

同樣地，加入世界貿易組織的政策，其決定過程既缺乏透明化，更違反責任政治。在近代憲政主義的思潮下，倘令國家機關違反公意，「而沒有方法使其負責，則公意政治與法治政治都是具文。因此之故，民主政治又要求責任政治」（註四四）。如是，則「台灣省菸酒產業工會聯合會」建議成立「我國加入關貿總協省營菸酒業專案小組」（註四五），參與公賣局改制作業與決策過程，應屬責任政治的「公意」要求。可惜，如前文分析，官方只允以三個名額參與。何況，就決策透明化的民主政治中，「涉及本身權益」的人民，應由「知的權利」，推及「決策的參與」，以避免行政部門的濫權。

然而，我國憲法對於責任政治仍有缺點。其一，政府對於政治問題負責，就是間接對人民負責，直接對議會負責，然而，假若議會受制於「政黨的黨團」，則在民意與黨意（或者，財團壓力）抵觸時，責任政治如何經由議會實現呢？其二，在台灣的現況中，行政院的责任是單獨責任（individual responsibility）乎？抑是連帶責任（collective responsibility）乎？（註四六）探究憲法第五十七條條文，至今仍未見實踐的配合，因而顯得曖昧不明。然而，直到1995年，鑑於「執政黨的中常會」與「黨國機器（Party-State）」之運作，行政院的政治責任，實乃對執政黨中央黨部或總統府負責耶。

### （乙）立法過程的民主化

依據大法官會議釋字第三二九號解釋（1993年12月24日）：關貿總協應屬

（註四四） 參見薩孟武，前引書，第7頁。

（註四五） 參照前引「員工版」建議方案，第1-2頁。

（註四六） 此一問題討論，詳見劉慶瑞，前引書，第175-176頁。

「憲法所稱之條約」，「當然應送立法院審議」。固然，依據憲法第三十八條、第五十八條第二項與第六十三條規定，在國際上係由總統為批准行為，但在國內則凡屬條約者，即應送立法院審議，殆無疑義矣。然而，如同前述，立法院委員迫於黨意和財團壓力，甚於三年一次的選票壓力。委員們是否能負起實質的代議責任，要求行政部門改變政策內容，誠屬疑問耶！

尤有甚者，就目前備受批評的「金權政治」和「賄選文化」而言，經濟基礎成為人民「參政權」的實際關鍵，並且形成國會代表即為財團本身之代表或代言人。如此觀之，「入關」和「私有化」所造成的財團利益，將使相關立法充滿利益輸送、增強財團權勢之色彩，無法反應基層民衆之需要與公意！可知，責任政治於台灣，不僅應向行政部門要求，並且應對立法部門施壓，以求落實民主政治的主權在民！事實顯示，對於經濟立法過程，「財團立委」是否應求「自我迴避」的問題，對於台灣未來的憲政主義或憲政習慣將是艱刻的議題。

### （丙）司法救濟的具體化

加入世界貿易組織的政策，其決定過程既缺乏透明化，更違反責任政治，然而司法部門於憲法下，卻無法對受損的人民權益進行救濟。先進民主國家中，關於議會制定違憲的法律，固然議員不受處罰，而法院對於該項法律卻可以否認其效力（註四七）。然而，台灣之一般法院並無此違憲審查權；憲法對此又語焉不詳。至於，大法官會議解釋則屬事後救濟，緩不濟急，更對當事人無實益可言（註四八）。

然則，司法權本身雖屬消極「不告不理」被動的性質，但卻也「不能拒絕正義，不能拒絕審判」。至今雖仍未見任何因為入關受損而起之訴訟，但將來是否有之，則端賴工會及弱勢團體爭取權益之智慧。畢竟，司法救濟的具體化，第一步乃在於形成訴訟案例。

### （丁）「入關受損救濟辦法」的合理化

對於因應加入世界貿易組織，「台灣省菸酒業產業工會聯合會」提出的「員工版」建議方案中，建議保障員工權益的方式有七項：（一）保障工作權；（二）維持現行待遇；（三）對留任新公司之現職人員年資予以結算；（四）對離職員工採

---

（註四七） 參見薩孟武，前引書，第8頁。

（註四八） 參見薩孟武，前引書，第426頁。

「優惠退休資遣辦法」；（五）對留任或離職之員工一律發放「入關損害救助金」；（六）保險給付補償；（七）專案編列預算培訓員工第二專長（註四九）。此等方式可為具體而合理；然而，其中最引發爭議者，則是發放「入關損害救助金」一項。「員工版」的建議是：

「入關救濟金」= 甲項 + 乙項

甲項：（員工法定退休年齡 — 菸酒專賣條例廢止時年齡）x （菸酒專賣條例廢止前六個月平均每月薪（工）資）

乙項：（菸酒專賣條例廢止前年資）x （菸酒專賣條例廢止前六個月平均每月薪（工）資）

自然，依照官方之說法，於實證法之下並無此「入關損害救助金」之依據（註五〇）；然而，其於法理解釋上，則未必無發放之道理。理由如下：（一）「比照」農業部門待遇：按行政院農委會針對加入世界貿易組織，訂定「主要農產品進口損害救助辦法」與「主要農產品進口損害救助基金管理運用辦法」兩項（註五一），則工業部門之從業員工，自然可依據憲法第七條「平等權」之規定，要求比相同之待遇。（二）按前述「甲項」之依據，應為勞動契約中之「利益期待」，亦即公賣局本屬「公營事業單位」，而員工對其工作原有長期之期待，是以並未轉業、辭職或更動職業條件。如此，於將來公賣局改制中，勞動權益將有所變更減損，而如民法第二百一十六條第二項中「依通常情形或依已定之計劃、設備或其他特別情事，可得預期之利益，視為所失利益」；因而，依同條第一項規定，「甲項」之請求應屬損害賠償之範圍。（三）而「乙項」之依據，則為前文所述憲法第十八條之「服公職」之權；其與一般私營事業員工之性質不同，不言而喻。因而，對於公營事業之員工，如其身份受到「國家政策」之改變而受損，其請求權自符合其憲法所保障之身份；何況「國家政策」之位階，遠較「國家賠償法」第二條中之「公務員於執行職務行使公權力」為高。（四）按加入世界貿易組織或「關貿總

（註四九） 參見「員工版」，第 7-10 頁。

（註五〇） 例如，台灣省政府人事處，於八十四年六月十三日發函財政廳（第 3152 號書函），以及，財政廳，於八十四年六月二十三日發函菸酒公賣局（八四財一字第 060373 號），兩者均對於「入關損害救助金」之部分，未予於討論或答覆。

（註五一） 參見徐純芳，前引報告，第 10 頁。

協」之作業，早於 1990 年即向關貿總協秘書處提出入會申請（註五二），而相關行政部門，並未做任何社會衝擊之「預警」，而避免有關基層人民權益之損害，是否有「國家賠償法」第二條中之「公務員怠於執行職務」之情事，而令人民面臨大量失業、轉業之困境，不無可議之處。

### （戊）工會的壓力團體化

基本上，對於勞工之保護，社會運動、工會組織和法律三者是互為表裡。然而，如前文分析，當工會法中的條文使憲法的勞動結社權落空，法律對於勞工之保護之效果便不如工會本身之運作。對此，如何提昇工會之角色，成為與企業代表同具「壓力團體（pressure group）」的功能，誠屬重要。尤其，當前台灣涉及經濟關係之立法，全決定於國會代表的態度，工會本身如未能突破其經濟角色，而推及於社會壓力團體之範疇，將無以進行勞動權益的維護。

針對當前「加入世界貿易組織」與「私有化」政策，勞工團體並未具有「壓力團體」的作用，理由如下：（一）對於國會運作，仍未見系統性的施壓或遊說實踐；（二）仍需要全盤性的、替代性的政策方案；（三）對外公開的「政策辯論」仍不成熟；（四）工會本身的意見整合、政策辯論與立場宣導效果不彰。以上缺點，都是未來台灣工會本身爭取人權保障，必須突破之重點。

### （己）「法治國」形式面具的實質化

在官方的說法和運作下，八〇年代末期以來的「法治國」口號，為台灣加入世界貿易組織的政策與執行，提供最佳的掩護面具。官員對於此一政策津津樂道，自始都符合「形式意義」的依法行政原則，換言之，「行政院決議，立法院背書」的外觀程序要件都不欠缺。然而，實質上對於相關的產業之從業人員，乃至廣大的基層人民之權益，卻呈現出本文所分析的人權侵害。可知，徒有形式意義的依法行政，仍不足以為合乎憲政主義與人權保障。誠如城仲模教授剖析：

「英美的法治行政…或正當法律程序…，其一切係由下而上的措施，與歐陸依法行政…係由上而下的方略，有著極大的差距，這也是為什麼迄今我們一直強調英美對民主憲政的發展有其重要的貢獻的原因；他們一切由基層做起，所以，人民對於法規之認知非常透徹，當然，其規範性、公信力

---

（註五二） 參見徐純芳，前引報告，第 1 頁。

與執行力也因而提昇；而歐陸則因長期承受君主專制之傳統，特別強調高層的以身作則，或制訂法律以規範人民行指，其結果並不理想。」（註五三）

儘管如此，等待「瓜分貿易買辦大餅」和「併吞公營產業大餅」的民意代表，並未體現出台灣「由下而上」的民主監督，反而有「上下其手」的爭奪私利之流弊。在形式意義的依法行政原則最低要求下，台灣代議政治的功能，僅在於如何瓜分政治和經濟利益，然後配合行政部門通過法律。事實上，從「私有化」與「入關」兩項政策，證明：（一）在前文「黨國一體」的結構下，立法院與行政院有「分贓政治」的嫌疑；而（二）在無「替代的政策方案」情況下，政黨政治有「重分配而輕反對」的結構性墮落（the structural corruption）的趨勢。無論任一情形，實質的民主法治均告失落，遑論人權保障！

因此，如何建立社會基層的主體意識，由下而上監控政府（包括政商兩棲的立法部門），誠為未來之努力方向，如援引城教授之文字，即為「應是實質意義的『依法行政』一切由下而上，逐漸推展，注意基層的需要與反應，而後擬定政策，制訂法規，據以執行」（註五四）。

## 第五節 結 論

總之，工農基層民衆，是當前「入關」和「私有化」兩項政策最大的受害者；而消費大眾與中小企業，更難以逃脫此一衝擊。如本文剖析，其中最大的原因，無非是自由主義的代議政治，使財團資本經由「金權結構」，以政策和法律，侵害了憲法所保障的人民權益。其次，乃是當前台灣的經濟政策與法律結構，多以「資本」為思維本位，而忽略生產關係的另一面「勞動力」的處境。對此困境，本文所以不省筆墨著力分析。

---

（註五三） 參見城仲模，「四十年來之行政法」，載於氏著前引書，第 891-945 頁；第 924 頁。類似學理分析，另見其文「分權思想與法治主義」，載於同書，第 17-35 頁；第 27-28 頁。

（註五四） 參見城仲模，前引「四十年來之行政法」，第 924 頁。

此外，由於台灣官方又不以「開發中國家」，反而以「已開發國家」的身份資格，申請加入「世界貿易組織」，促使台灣許多產業面臨重大的衝擊；而菸酒公賣局改制與農業問題，將因「入關（入棺）」而遭第一波的打擊。在改制民營化、追求高效率的目標掩蓋下，其實是「非常有效率的掠奪全民資源，將公營事業納入少數財團的私囊」，「非常有效率的裁撤員工、降低薪資給予、減少生產成本、增加財團收益」，而把失業增加、家庭經濟惡化等問題，留待社會去承擔。

因此，如何確保憲法上人民的生存權、工作權和財產權，實為未來台灣社會正常發展的關鍵。然而，面對此一變動時刻，勞工既無瞭解本身權益之處，更無有效救濟之途。然而，台灣工人農民面對此「憲政主義」的困境，依舊勤勉於工作，其處境猶如鄉土詩人吳晟所描繪的：「任命運隨意作弄 / 任欲隱不隱的傷痕，隨意鞭撻 / 不知道怨恨，更不懂控訴 / 馴服的長工阿伯 / 一生都是孤兒」（「長工阿伯」（註五五））。在「私有化」和「入關」風雲變色之時，台灣長工們果真「不知道怨恨，更不懂控訴」，因為這是個「惡法亦法」的美麗島！

---

（註五五）吳晟，「泥土」（台北：遠景出版，四版，1986年5月），第79頁。