

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

台灣的高經濟成長率與分配平均一直以來都是被國際所稱羨的「經濟奇蹟」。但自 1990 年代末期開始，這些傲人的紀錄漸漸失去光彩，取而代之的是經濟成長的趨緩與失業率的上升。尤其自 2001 年開始（如表 1-1），失業率上升的幅度，似乎已經出現失去控制的狀況，其對於社會經濟的影響甚大，不容我們忽視。

近年來無論是社會上或是相關的學術機構，都開始研究台灣失業率節節上升的原因。其中有部分的研究指出，台灣的失業率上升的主要原因主要是因為企業關廠歇業的比例遽增。根據行政院主計處 2002 年的人力資源調查統計年報指出，因工作場所歇業所造成的失業，自 1993 年的 14% 成長至 2002 年的 48.1%，2002 年總失業人口當中有將近一半是因為關廠歇業所致。¹另外，更有研究認為，台灣的失業問題與產業結構的轉變有密不可分的關係。在 1980、1990 年代製造業與金融服務業扮演帶動經濟成長及提供就業的角色。但 1990 年代後期以來，無論是金融業或是電子業都出現成長趨緩，而傳統產業又開始採行勞動力節約技術，使得台灣出現缺乏可吸引勞動力的產業之隱憂。²此外，由於國際經濟環境的變化，³台灣初級勞力密集產業的競爭力大不如前，資本

¹ 晉麗明，〈台灣當前經濟現況對組織人力資源管理之影響：以科技產業之中小企業為例〉，碩士論文，元智大學管理研究所，民 92.12，頁 14。

² 鄭素珍，〈台灣產業結構轉變與勞動生產力變動之探討〉，《經濟研究》，第 3 期，民 92.3，頁 65。

³ 此處的經濟變化指的是 80 年代後期中國大陸改革開放、東南亞經濟工業化並加入國際競爭體系，使台灣的初級產業競爭力下降。

密集及技術密集產業又受到先進國家的封殺，使台灣的經濟體系由出口導向轉向內需行服務業。但受限於台灣內需市場規模狹小，服務業的發展受到諸多限制。再加上教育發展，專業資格的門檻不斷提高，造成高教育者向低教育者作職位的推擠，終使教育層度最低層的勞力，陸續被排擠出職場，造成了台灣進入高失業率與低成長率的年代。⁴

不過弔詭的是，台灣既然出現高失業率狀況，那勞動力市場也應該連帶出現供過於求的情形。但事實上在台灣有許多產業卻面臨勞動力不足的問題，例如高科技產業因為找不到需要的勞工，因此不斷調升工資，以致於其勞動成本高於大陸及其他東南亞國家甚多。這對於以代工生產或外銷為主的台灣高科技產業而言，無疑將會大幅削弱其競爭力，⁵甚至進而迫使產業加速其外移的腳步。

在一個自由市場中，由於失業主要是由於勞動市場供過於求所造成，而缺乏勞工則是勞動市場求過於供的結果，因此在同一個就業市場是不可能同時出現這兩種狀況。在文獻回顧的過程當中，發現針對台灣失業問題，有較大的比例是著重在探討如何在目前的環境中保障勞工的權益，或者是探討台灣產業發展對失業情況的影響，而較少用政策的角來分析失業問題。因此本文第一部份想要研究的便是政府政策與目前勞工市場供需失衡情況的關連性，並以此為根據來檢視目前的政府相關因應政策。

另外，本文要進一步研究的是，我國自 1980 年代開始，經濟

⁴ 吳忠吉，〈勞動結構變遷與社會安全制度〉，《國家政策季刊》，第 2 卷，第 4 期，民 92.12，頁 23。

⁵ 陳景美，〈臺灣後工業化時期產業結構與人力結構變動之研究〉，碩士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 90.6，頁 2。

發展便開始受到全球化影響，產業也開始逐步轉型，然而失業率一直到 1990 年代中期之前，卻都一直維持在 2% 以下的低水平。雖然到了 1996 年，受到房地產景氣滑落與亞洲金融風暴等因素影響，使失業率突破 2% 的關卡，結束了長期以來的低失業率時代。不過此一階段失業率上升幅度仍屬平緩，一直到了 2001 年，我國失業率才驟然上升 4.57%，使失業問題成為社會各界關切焦點。由於本文研究的是失業問題與政府因應措施，為了能夠切中問題核心，找出有效的因應辦法，因此本文第二部分要整理分析造成我國失業問題的主要原因。

最後，雖然台灣已進入了高失業率的時代，但政府似乎並沒有通盤且具體的失業政策。而是以空洞、抽象且被動的就業計畫，諸如，只有六個月的工作計畫就稱為『永續』就業工程；或者提前偷跑『就業保險法』採許從嚴審查申請者資格的態度，使得失業者不但無法舒緩失業的焦慮，反且增加失業給付申請的焦慮。這不但無法解決失業者問題，反而增加其困擾。⁶因此本文第三個部分將要分析台灣政府的失業相關因應政策，檢視是否有不足或需補強的部分。

⁶ 嚴祥鸞，〈全球化對台灣勞動市場的衝擊〉，收錄於袁鶴齡主編，《全球化 V.S 區域化：亞洲地區經濟發展的契機與挑戰》。台中：若水堂，民 92.10，頁 353。

表 1-1：台灣歷年失業率狀況

年/月別	失業率(%)	廣義失業率(%)	備註
1995	1.79	2.92	廣義失業率 = (失業者 + 想工作而未找工作者) / (勞動力 + 相工作而未工作者) * 100%
1996	2.60	3.84	
1997	2.72	3.81	
1998	2.69	3.85	
1999	2.92	4.33	
2000	2.99	4.43	
2001	4.57	6.48	
2002	5.17	7.26	
2003	4.99	7.11	
2004	4.44	6.54	

資料來源：行政院主計處，臺灣地區人力資源調查統計指標摘要，

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/55239544671.doc>，民 94.5。

第二節 研究方法與研究限制

壹、研究的內容與範圍

在全球化的過程當中，雖然依據比較利益的運作原則，生產者可以藉此獲得最高的利益，但也促使經濟結構及產業必須面臨轉變的壓力，而導致失業率提高。全球化使國家內部的不平等狀況擴大，卻又降低了國家進行資源重分配的能力。造成了社會貧富之間的差距不斷擴大。⁷

⁷ 王正，〈經濟發展與社會福利：新力量與舊價值的困境〉，《社區發展季刊》，第 102 期，民 92.6，頁 21。

如果上述的情況不斷發展下去，整個經濟體制將會落入一個難解的困境中。也就是雖然勞工的權益日益受到威脅，但實際上勞工在政治和勞動市場上談判的能力與籌碼均下降。因為廠商可以以出走作為對政府的威脅，而政府為了挽留住廠商則不得不重新檢視國內的投資環境，透過減少租稅、放寬投資限制、減少社會福利等有利廠商的政策來獲取廠商的青睞。如此一來，便會間接衝擊到社會福利部門的能量，福利資源的籌措也可能面臨嚴峻的挑戰。使得失業所引發的貧窮、家庭、治安等社會問題變的雪上加霜。⁸

由於上述問題對於台灣社會的影響甚巨，因此本文將把研究的重點首先放在分析及探討台灣目前的勞動市場供需失衡的問題，找出造成這種情形的影響因素為何。並探討由於勞動市場的供需失衡所衍生特殊現象，包括外勞、約聘及中高齡與結構性失業等問題對台灣帶來的衝擊及影響。最後，再透過檢視政府一系列因應失業的政策，來進一步瞭解政府的失業政策是否切中台灣失業問題的核心。

由於本文主要在探討全球化下我國政府政策與產業轉變對於失業狀況的影響，因此主要研究範圍將設定在 1980 年代之後，因為從 1980 年代開始，由於美國貿易赤字擴大，為了修正國際收支失衡狀況，美國開始傾向使美元貶值來增加其產業的國際競爭力，並且在 1985 年簽訂廣場協定(Plaza Accord)，透過聯合干預方式促使美元貶值。而台幣受此影響以及 1980 年代開始因為貿易出超而快速累積的外匯存底壓力，因此也在短時間內快速升值。此

⁸ 黃源協，〈經濟與福利兩難間社會工作的新出路—目標導向的績效管理〉，《社區發展季刊》，第 102 期，民 92.6，頁 33。

一變化使我國傳統產業競爭力大幅下降，為了彌補貨幣升值造成的競爭力流失，以及有效利用貨幣購買力提高的優勢，台灣開始將勞力密集產業移往工資水準較低的東南亞國家，造成我國開始面臨產業轉型的問題。因此本文將把 1980 年代視為台灣邁入全球化的重要開端，⁹以及失業問題的起始年代，來檢視我國自此之後到 2003 年政府、產業以及勞動市場之間的互動關係。

貳、研究方法

本文採取的研究方法，包括文獻分析法與統計分析法。

一、文獻分析法

文獻分析法主要是採取系統的、客觀的方法來對於相關文獻分析及探討的有效研究方法。本文將針對所欲研究的問題，蒐集相關有學術論文及期刊著作，來從中找尋與研究主題有關的理論及實證研究的相關資料，作為本文分析、探討的主要基礎。

二、次級資料分析法

此一方法主要在分析他人所建構的資料—例如政府機關或是民間研究機構所發佈的統計數據。此方法的優點為不必再投入過多的時間及資源來蒐集資料，便可以利用現有的資訊來取得變化

⁹ 呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，《台灣社會學》，第 2 期，民 90.12，頁 305。

趨勢。不過此一研究法雖有上述優點，但仍可能因為許多統計的背後存在某一特殊目的，在無法得知實際情況下，容易產生偏誤的問題。為了降低此狀況的影響，本文在資料蒐集的過程中，將盡力做到多方資料蒐集，再將各方資料將以比對。以降低統計數據中可能的人為干擾影響。

參、研究限制

由於受限於研究者本身的時間、金錢及探討問題涵蓋多個不同的領域，因此本文在兩個方面將面臨限制：

首先，在研究內容方面，雖然探討的主題和產業轉型有相當的關連性，但因為產業類別眾多，因此無法詳述個別產業的轉型狀況及其對就業市場的特殊影響。僅能就國家政策制訂的角度，來檢視產業整體的轉型狀況。此外，由於造成失業的原因眾多，所引發的失業情況亦不同。為了明確瞭解產業轉型及政府政策與失業狀況之間的關連性，本文在處理失業問題時，主要將針對結構性失業及中高齡失業加以探討。

另外，在研究方法方面。由於本文將大幅採用次級資料分析分析法，因此將必須面對資料引用的信度與效度問題，以及資料分析價值中立的問題，也就是很難克服資料本身技術性的誤差及數據中可能的隱含價值判斷，不過筆者仍會透過比對多方資料來將上述干擾降低。

第三節 章節安排及論文架構

壹、章節安排

本文除緒論及結論之外，主要內容分為四章。以下就各章內容分別敘述：

第一章為「緒論」，內容包括本文的研究動機及目的、研究方法及論文架構。

第二章「文獻回顧」，主要在藉由文獻回顧的方式，來對於本文將討論到的失業相關問題之概念，做進一步的釐清。並藉此瞭解在該領域中，有哪些部分是本文所能援引補強，抑或是有哪些不足的部分是能夠透過本文的研究來予以補充的。

第三章「全球化與台灣勞動市場的轉變」。首先將說明全球化對經濟體系所帶來的諸多轉變及現象，並點出產業在面臨全球化衝擊後，產生了哪些重要的改變。而這些改變對於台灣的勞動力市場產生了哪些影響及衝擊。另外將整理台灣自光復後政府經濟發展政策的沿革及台灣經濟發展狀況，並且分析台灣的產業結構及勞動力市場在政府政策影響下的轉變，以進一步釐清我國勞動力市場及產業結構轉變與政府經濟發展政策之間的關連性。

第四章「勞動市場轉變所衍生之現象」。由於台灣勞動力市場出現了結構性的供需失衡，因此造成了產業有人力需求，但勞工依然面臨龐大失業壓力的弔詭困境。因而衍生出外籍勞工及約聘制度及中高齡等結構性失業狀況。有鑑於此，本章將進一步討論這些特殊現象對勞工就業權益將會造成什麼樣的影響，以及分析台灣的失業問題與這些現象存在哪些連帶關係。

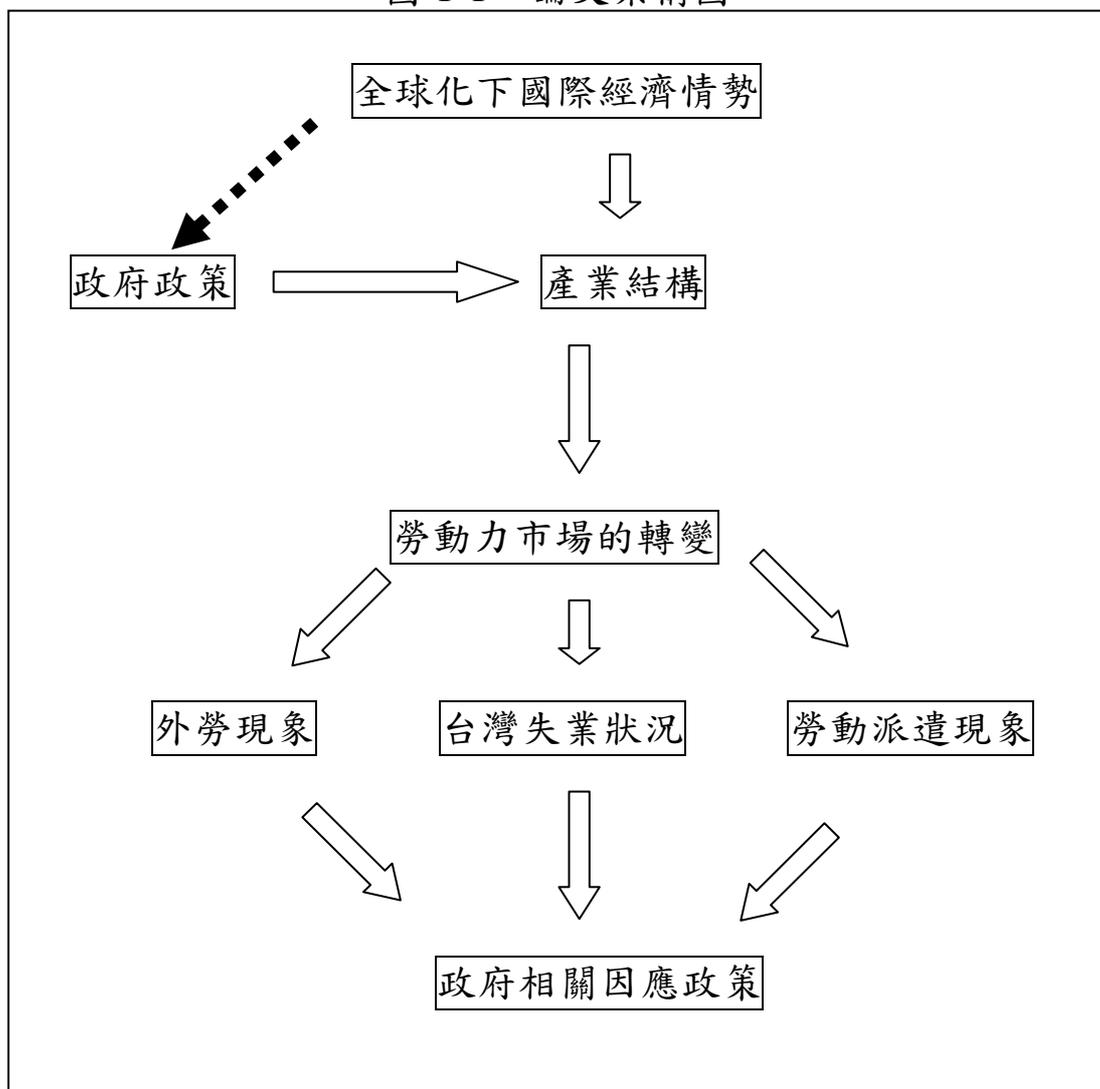
第五章「政府因應失業問題之相關政策」。在經過前文介紹台灣勞動力市場的改變及出現的特殊情況，本章的重點將放在具體整理出我國政府在面對現階段的失業狀況時，所採取的解決及因應措施，或者應該扮演何種角色，才能夠使勞工權益獲得合理的保障。

第六章為「結論」，本章將先對前述各章的內容作一簡要說明，並綜合各章中分析及推論，來歸結台灣政府在面對這一波全球化及產業轉型衝擊時，是否已經做出適當且足夠的配套政策，來因應現今的失業問題，並找出適宜的修正調整方向。

貳、論文架構

本文主要架構是以全球化下的國際經濟情勢作為外在影響因素，探討我國產業結構受到此外在環境轉變，以及政府政策影響，所產生的調整與變動，並整理分析產業結構轉變後，對於勞動力市場所帶來的衝擊，及其所衍生的三個主要現象，最後再逐一檢視政府的相關因應措施是否合宜，並針對不足部分提出建議（見圖 1-1）。

圖 1-1：論文架構圖



資料來源：作者自繪。

第二章 文獻回顧

第一節 相關名詞定義

由於本文主要在探討全球化下，我國失業問題及政府相關因應政策，因此全球化便成為重要的影響因素，然而對於全球化之意義，學界仍存在著相當程度的分歧，為了提高研究效率，本文首先藉由整理歸納各學派對於全球化之看法，來對於全球化之定義加以界定。其次，我國產業結構轉型對於勞動市場帶來了相當程度的衝擊，因而衍生出三個重要的現象，分別是外籍勞工、勞動派遣以及失業現象。其中外籍勞工之引進，主要是國內勞動供給及勞動條件轉變下的產物，其對於台灣低技術勞工可能會產生替代效應；而勞動派遣則可能會因為其特殊聘僱關係以及相關法令不健全，而使得勞工就業安全受到威脅；最後是本文主要討論的失業問題，受到全球化國際經濟環境轉變的影響，我國產業也逐步轉型，然而我國產業逐漸由勞力密集產業轉型到技術密集產業，一旦舊產業釋出的勞動力無法即時提升技能，或是沒有出現有足夠勞力吸納量的新產業，則會產生失業問題。為了更精確的探討這三個現象對於勞工就業產生的的影響，本節亦將加以清楚定義。

壹、全球化

關於全球化的定義，目前學界由於從不同角度切入檢視，因此有多種不同的概念理解。大體上而言，全球化的概念主要可以區分為三種主要的傾向，分別是超全球主義(Hyperglobalizs)、懷疑論(Sceptics)以及轉型主義論(Transformationalists)。而關於這三大學派的具體概念，則以表 2-1 表示之：

表 2-1：界定全球化：三個傾向

	超全球主義論	懷疑論	轉型主義論
新穎之處	全球化時代	貿易集團、地域統治 能力較前期弱	全球往來聯繫程度 達到歷史顛峰
主要特徵	全球資本主義、全球 治理、全球公民社會	與 19 世紀及 90 年代 相比，世界相互依賴 程度更低	密集型全球化(指擴 張性與強度)
國家統治能力	衰落或削弱	加強或提高	重組或重建
全球化的動力	資本主義與技術發 展	國家與市場	現代的各種力量共 同作用
階級型態	舊的階級結構被削 弱或崩潰	南方國家利益不斷 被邊緣化	世界秩序的新階級 體系
全球化的定義	人類活動架構的重 組	國際化與區域化	區域間關係的重組 以及遠距離的相互 影響
歷史軌跡	全球文明化	區域集團與文化衝 突	不確定：全球整合與 分裂

結論	民族國家型態結束	國際化仰賴國家的 默許和支持	全球化促使國家權利與世界政治的轉型
----	----------	-------------------	-------------------

資料來源：楊雪冬、周紅雲、陳家剛與褚松燕譯，David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton 著，《全球大變革》。北京：社會科學文獻，民 90.4，頁 14。

對於超全球主義論者而言，全球化被認為是人類歷史的新時代，他們支持以全球性競爭做為推動人類進步的手段，並且認為透過生產、貿易與金融的跨國網絡，將使得經濟全球化脫離國家的控制。也就是說，全球化的出現，將逐步建構新的社會組織，而這些新建構的組織，則將取代傳統民族國家成為世界主要的經濟與政治單位。¹⁰

對懷疑論者而言，世界經濟體系的發展方向主要是形成三大主要金融及貿易集團。其認為政府是國際化的基本架構，且不會因為日趨緊密的跨國經濟活動而停止運作。另外，全球化不但未能改變國際間的南北差距，反而使南方國家的經濟地位更加邊緣化。換言之，懷疑論者承認世界經濟體系中的不平等與階級型態，此外，國際經濟情勢的變化，雖然可能對政府帶來些限制，但絕不至於使政府停止運作。¹¹

而對於轉型主義者而言，全球化被視為一種引發社會、政治與經濟變遷的強大轉型力量，並且正逐步塑造新的現代社會與世界秩序。在全球化打造的新社會結構中，主要可以劃分為跨越國

¹⁰ 楊雪冬、周紅雲、陳家剛與褚松燕譯，David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton 著，《全球大變革》。北京：社會科學文獻，民 90.4，頁 4-5。

¹¹ 同上註，頁 7-9。

家疆界的三個同心圓，分別代表菁英階級、滿足現況階級以及處於邊陲地位階級。該理論核心概念相信，目前的全球化正逐步建構或再造政府的權力、功能與統治權威。新的主權體制將逐步取代絕對、不可分割、獨佔等權力型式的傳統國家概念。¹²

雖然學者從不同角度及議題來探討全球化以致難有一致共識，但配合研究主題，本文中所討論的全球化，則將著重在一個較為普遍的看法，也就是「經濟全球化（全球性市場）不但影響國家經濟並且降低政府政策的自主性。大體而言，三個基本機制造成影響，即貿易競爭的壓力增加、生產多國化以及金融市場整合的速度加快」。¹³另外關於全球化的核心意涵，則將之視為一種急速變化的流動型態。而這種跨洲性的快速流動，不但在程度及規模上大幅提高，並且能夠更快速的帶來更加深化的影響。換言之，全球化在人類組織規模轉型上，不僅能夠突破地理上的限制，其權力關係的影響，更是橫跨了世界各個區域。¹⁴

貳、結構性失業

結構性失業一詞主要出現於 1950 年代晚期，其意指受到經濟結構轉變，而使得某種工作機會消失，而失業者對於新產業所提供的工作機會，又因為自身缺乏相關所需技能，而無法勝任所造成的失業狀況。其最明顯的現象是，由於產業結構變遷，使得傳統產業競爭力下降，導致關廠、歇業數量增加，因而釋出大量的

¹² 同上註，頁 10-13。

¹³ 宋興洲，〈當前台灣經濟發展的挑戰與困境〉，收錄於袁鶴齡主編，《全球化 vs. 區域化：亞洲地區經濟發展的契機與挑戰》。台中：若水堂，民 92.10，頁 269。

¹⁴ David Held and Anthony McGrew, *Globalization/Anti-globalization*. Cambridge, UK: Polity Press, 2002, p. 1.

勞動人口，但新興的產業無法吸收從傳統產業釋出的勞動力，所以使得供需之間發生落差，造成失業人數上升。

關於我國結構性失業問題，主要是由於台灣受到世界經濟分工體系之影響，使得勞力密集產業有外移的趨勢，而此產業結構之調整，致使基層低技術勞工失業人數快速上升。然而新興的高科技產業，以及能夠吸納較多勞動力的服務業，卻又對此類勞工的需求性較低，因而加深了失業問題。¹⁵

參、勞動派遣

勞動派遣在許多文獻或記錄中有許多不同的稱呼，例如臨時工作(temporary work)、臨時性工作(temporary agency work)、或者是租賃工作(leased work)。儘管有許多不同的稱呼，然而可以確定的是，勞動派遣之性質屬於一種臨時性的聘僱關係，以及非傳統或非標準的聘僱關係。而此關係所指的為一種非全時、非長期、非受聘於單一雇主或企業的關係。¹⁶

對於此種非典型的聘僱關係，本文將採用勞動派遣一詞，並且引用我國學者鄭津津所提之相關意義及特質：

勞動派遣係指「派遣機構與派遣勞工訂定派遣契約，於得到派遣勞工同意後，使其在要派機構指揮監督下提供勞務之勞動型態」。勞動派遣最主要的特徵是「雇用」與「使用」的分離，派遣機構雇用派遣派遣勞工，雙方簽訂派遣契約，使派遣勞工前往與派遣勞工無契約關係的要派機構

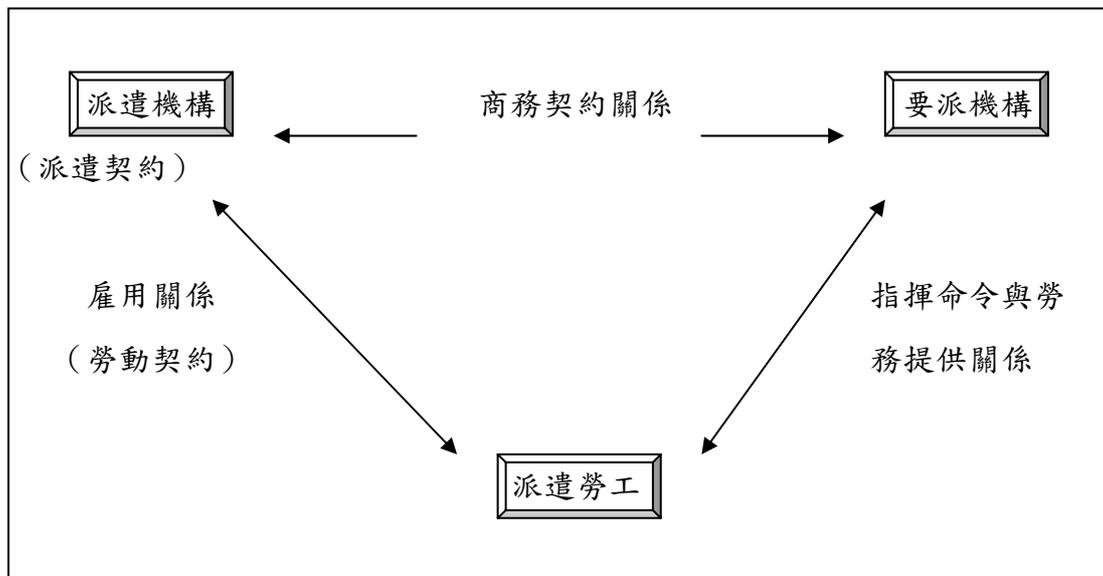
¹⁵ 鄭斐菁，〈台灣勞工失業問題研究〉，《勞工研究》，第 132 期，民 87.7，頁 1-27。

¹⁶ 成之約、鄭津津，〈派遣勞動的發展現況與未來展望〉，《勞工行政》，第 146 期，民 89.6，頁 43-44。

提供勞務；派遣機構與要派機構之間則訂立要派契約，派遣勞工給付勞務之利益直接歸於要派機構，要派機構則將使用派遣勞工之對價交付派遣機構。¹⁷

如上所述，勞動派遣其特殊性來自於其涉及到派遣機構、要派機構與派遣勞工的三角互動關係，其三方關係以下圖來加以說明：

圖 2-1：勞動派遣三方關係圖



資料來源：成之約、鄭津津，〈派遣勞動的發展現況與未來展望〉，《勞工行政》，第 146 期，民 89.6，頁 44。

肆、外籍勞工

關於外籍勞工之定義，在《工業關係辭典》中，將其定義為：

¹⁷ 鄭津津，〈從美國勞動派遣法制看我國勞動派遣法草案〉，《國立中正大學法學集刊》，第 10 期，民 92.1，頁 3。

「非該國公民而在該國勞動力中的國外出生之個人」。¹⁸另外，在國際勞工組織的移民就業公約第 11 條中也提到：「就業遷徙者是指為了個人利益從一國遷徙至他國受雇之人」。¹⁹而我國學者陳正良對於外籍勞工之定義則為：「不具我國國民身份，但於我國境內受雇從事工作，以及正在尋找工作、已經找到工作而為開始工作、或等待恢復工作之個人」。²⁰

外籍勞工現象除了在經濟及社會層面對國家有重大的影響外，此種國際間勞工的移動亦是全球化的一個重要特徵。²¹對於勞工跨國性的移動，通常都用兩種模型來加以解釋。首先是推拉模型(Push-pull Model)，該模型認為國際間勞工移動主要是受到遷出國經濟生活困境所形成的推力，以及先進或開發較早國家在經濟生活品質優勢下形成的拉力所影響。而歷史結構模型(Historical Structure Model)，在勞工跨國移動現象上，則是著重在遷出與遷入國間的歷史淵源與聯繫。²²而我國在跨國性勞工移動上，主要是扮演遷入國，而相對主要遷出國則是以東南亞國家為主。

而關於大陸勞工對於本外籍勞工一詞適用問題，由於主管單位尚未有明確之相關規定，並且礙於兩岸間關係特殊，大陸勞工國籍認定部分有較大爭議，因此大陸勞工並未在本文相關外籍勞工的討論範圍之內。

¹⁸ Harold S. Roberts, *Roberts' Dictionary of Industrial Relations*. Washington, DC: The Bureau of National Affairs, 1986, p. 27.

¹⁹ International Labour Organization, *International Labour Conventions and Recommendations 1919-1951*. Geneva: International Labour Office, 1996, p. 611

²⁰ 陳正良，〈台灣地區外籍勞工之探討〉，《勞工研究》，第 96 期，民 78.7，頁 75。

²¹ 同註 6，頁 347。

²² 張昌吉，〈外籍勞工對經濟、社會、政治層面影響之分析〉，《政大勞動學報》，第 23 卷，第 2 期，民 91.7，頁 258。

第二節 相關失業理論

本文文獻回顧過程中，發現國內學界對於目前的失業問題的成因，大多都能接受是受到景氣不佳及產業結構轉變的影響所致，然而對於解決失業問題的方法，則出現較大的落差。部分學者認為國家應該減少對於勞動市場的干預，及鬆綁相關勞動法令，使勞動市場之運作能夠更開放、更自由，如此才能讓台灣產業在國際分工體系中更具有競爭力。此外，亦有學者認為，國家在今日高度競爭的全球市場中，更應該積極干預市場的運作，一方面要以更周全的勞動法令來保護勞工的權益，另一方面，政府應該透過擴大公共投資來促進經濟發展。為了更清楚瞭解學者間，對於解決失業問題看法的差異之因，本節將整理經濟學理論上，三個有關失業相關問題的論述。

壹、新古典經濟學派

新古典主義經濟學派的基本假設，就是自由主義所強調的，人有選擇的自由以及追求自身利益的權利。在人是自我且理性的原則下，人將會不斷的追求自身最大的利益。此外，其也主張自由貿易與免除政府干涉的重要性，只有確保私有財產、尊重自由，並透過自由市場與價格機制、排除國家的過度干預，社會資源才能作最有效的分配與運作。也就是所謂「干預最少的政府，就是最好的政府」，政府的存在主要是減少外力對市場秩序的威脅，維護市場的順利運作。²³

²³ 宋鎮照，《發展政治經濟學-理論與實踐》。台北：五南，民 89，頁 23。

從以上假設中，新古典經濟學派衍生出一個重要的主張：勞動供需之間的相互作用，將均衡的決定工資水準，並使願意接受此工資水準而從事工作的勞力都能得到就業。²⁴因此在自由競爭的市場中，只要配合價格機能，市場本身就是最佳的調節工具。故工資應該具有完全的彈性，只要勞動市場中需求大於供給時，則工資隨之上升，而當供給大於需求時，則反之下降。依循此論述，則生產與就業將可以持續維持在均衡狀態，而不會產生非自願性失業，並且使勞力能夠永遠處於充分就業狀態。²⁵

總結來說，新古典經濟學派認為，市場本身能夠自動達到均衡狀態。因此造成失業的原因，一定是由於政府對工資水準加以強制規定，使得工資升降失去彈性所致。因此其反對政府干預市場，認為政府的功能僅在於提供一穩定的政治體系，換言之，該學派認為，政府對於勞動市場的供需失衡，不必多作干預政策，因為市場的運作將能很快的使其恢復到充分就業的均衡狀態。²⁶

貳、凱恩斯學派

新古典經濟理論認為資本主義中的自由市場能夠自行調整到均衡狀態，因此能夠達到完全就業的狀態。不過 1930 年代的經濟大蕭條則是凸顯了單靠自由市場的自行調節是不可靠的，而凱恩斯學派便是在這樣一個環境背景下興起的。

²⁴ 李任初，《新自由主義-宏觀經濟的蛻變》。台北：商務，民 81，頁 20。

²⁵ 謝登隆、徐繼達，《總體經濟學理論與政策》。台北：智勝，民 87，頁 32。

²⁶ 同上註，頁 33-46。

根據凱恩斯的分析，在一般狀態下靠消費需求和投資需求所構成的社會有效需求是不足的，因此要達到充分就業所需的有效需求，還必須透過增加社會投資需求來加以填補，而其中最為有效且直接的方式是則是國家干預，利用政府的公共投資來彌補私人投資的不足。

凱恩斯學派的主要論述建立在以下五個重要的經濟命題上：首先，他提出有效需求不但決定了價值及價格，更將進一步決定就業及所得水準。而所謂的有效需求，是指有實際購買力的社會總體需求；第二，他否定了古典經濟學派對於利率、投資與就業、所得之間沒有影響的看法，他認為決定就業及所得的正是儲蓄和投資，而不是利率；第三，他否定了自願失業的看法，認為勞動市場中實際工資水平並非勞工所願意接受的最低工資。而勞動市場中所存在的非自願性失業，主要是由於有效需求所引起，而並非全然是勞工自身因素造成；第四，他否定一切任由市場機能運作的放任政策，而是應該採用刺激總需求的政策來取代。對於政府政策干預程度，其主張政府可以透過財政、貨幣、工資等政策來提高有效需求、刺激經濟成長來解決失業問題；第五，關於政府財政和貨幣政策，他主張政府應該放棄傳統的均衡、緊縮財政，而是採取赤字政策、擴大財政規模及公共支出，來進一步誘導社會投資、創造就業機會。其中，特別的是凱恩斯主張消費才是美德而節約是種罪惡，因此他鼓勵人們從事消費，甚至要對儲蓄課稅來降低社會儲蓄的傾向。²⁷

參、新自由主義學派

²⁷ 同註 23，頁 33-35。

新古典經濟學派所提出的自動完全就業說法，認為在市場均衡的情況下，所有勞工都能按其所期望的勞動條件加以就業。不過這個說法在實際的情況中確有明顯的落差，勞動市場即使處於一般均衡的情況，也一定會有一定比例的失業人口。而該種失業是屬於失業者自己選擇依賴社會福利、失業救濟來維持生活基本需求，而不願意就業的自願性失業。針對此種由於個人主觀意願所造成的失業情形，新自由主義學派提出自然失業率的概念，也可稱之為摩擦性失業。而這個觀點便和凱恩斯學派認為失業的存在與失業人數的增加並非自願的想法，有明顯的落差。

新自由主義學派對於失業問題的解決方式，主要是從貨幣政策的角來加以解決。一般而言，由於貨幣的供給數量完全由政府決定，因此為了推動充分就業政府通常會透過增加開支、擴張貨幣等方式來刺激經濟與投資，因而使得貨幣供給不斷增加。²⁸對於此點，新自由主義抱持否定的態度，其主張高物價膨脹率事實上並無法換來低失業率，因為一方面如果失業率低於自然失業率，則可能會使實際物價上漲大於預期物價上漲，造成物價膨脹的加速；另一方面，政府為追求低失業率所採取的擴張性政策，必然會加速物價上漲，然而一旦物價膨脹程度到達社會無法忍受的程度，必然迫使政府採取緊縮的貨幣與財政政策，進而造成更加嚴重的高失業率。²⁹

在凱恩斯與新自由主義的差異方面，基本上兩者對於利率的看法皆認為，市場利率應等同於實質利率加上物價水準的上漲率，不過在以下五個層面上，雙方有較明顯的落差：第一、對於

²⁸ 同上註，頁 36。

²⁹ 同註 25，頁 276。

貨幣供給增加的看法，新自由主義者認為國民所得會提高，不過物價亦會上漲，而凱恩斯學派則認為利率會下降，進而造成投資提高，國民所得增加；第二、新自由主義者認為政府應當控制貨幣供給量，而凱恩斯學派則主張應當控制利率；第三、對於造成景氣波動的主因，新自由主義學派認為是政府不當政策，而凱恩斯則是認為消費與投資的不穩定才是主因；第四、新自由主義認為透過物價水準的充分彈性，能發揮價格機能使民間支出穩定，而不需要政府干預，而凱恩斯學派認為價格機能無效，需要政府主動干預；第五、對於政府角色的看法方面，新自由主義學派認為政府僅需維持固定性經濟規則而不需多加干預，而凱恩斯則認為政府應當積極主動的解決問題。³⁰

第三節 台灣失業之相關論述

我國自從 1996 年失業率超過 2% 之後，失業問題開始漸漸成為政府及社會的沉重負擔。到了 2001 年後，失業問題更是開始嚴重的惡化。此一改變，促使社會各界開始注意到台灣的失業問題，而學界相關的研究論文也陸續針對此一現象做出分析及研究。為了進一步瞭解在該領域中，過去作了哪些研究。以及希望找出尚未提及而需要加以補強的部分。筆者特整理出過去學術機構的相關研究論文，來對本文主題，作一個文獻的分析及回顧。

在回顧相關文獻的過程中，發現學界對於造成國內失業問題

³⁰ 同註 23，頁 37。

惡化的因素，普遍都認為因為產業轉型，使得國內人力資源供給與轉型後的新產業，如資本及技術密的高科技產業與服務業需求出現落差，而能夠扮演吸納勞力功能的新興產業又未能及時出現加以銜接，因而發生所謂結構性失業現象。相關討論在諸如台灣師範大學三民主義研究所陳景美所著「台灣後工業化時期產業結構與人力結構變動之研究」、文化大學經濟學研究所鄭乃慈所著「產業變遷與勞動需求：台灣之實證分析」、台北大學經濟學系王治力所著「台灣出口結構與人力資本關係之探討」、以及鄭素珍所著「台灣產業轉變與勞動生產力之探討」中，都有詳細的分析及研究。

此外，亦有研究者在探討失業問題時，除了以產業就轉型及結構性失業為論述核心外，更從全球化對於勞工權益及產業所發生影響的角度切入，點出台灣產業結構轉變，與我國受到全球化影響有密不可分的關係。並且探討勞工在全球化衝擊下權益受到何種程度的影響，並且檢視政府在此波衝擊中，扮演何種角色及採用何種方式來對勞工權益加以保障之，相關討論見於中正大學勞工研究所趙幼蘭所著「台灣失業勞工的生活困境與社會排斥之探討」、中國文化大學勞動學研究所張耕華所著「我國失業保障制度之研究-從失業保險到就業保險的發展」、嚴祥鸞所著「全球化對台灣勞動市場的衝擊」、吳忠吉所著「勞動結構變遷與社會安全制度」、焦興鎧所著「全球化與基本勞動人權之保障」。

除了探討失業問題與影響因素外，在成之約所著「部分時間工作發展與所得分配問題」、「淺論『勞動派遣』及對勞資關係的影響」、成之約與鄭津津合著「派遣勞動發展的發展現況與未來展望」等文中，亦發現當前勞動派遣趨勢，正逐漸成為企業因應全球競爭、降低人力成本的重要管道。然而此波新型態的勞動形式

迥異於傳統聘僱關係，因此對勞動市場帶來相當程度的影響，更使得勞工的就業安全受到威脅。另外，在薛承泰與林昭禎合著的「外勞外勞數量與台灣勞工就業關係」、馬財專所著「論全球及區域化勞力轉移對台灣勞動政策發展之影響—一個結構性的初探」、黃同圳及單驥合著「外勞引進對國人就業機會及勞動條件影響之研究」等文中，發現台灣的勞動市場中，存在一個弔詭的現象，也就是台灣內部同時存在著因為勞動力供過於求造成的失業，以及求過於供所造成的缺工問題，因此政府在 1980 年代末期在產業界強大需求下，正式開放合法引進外及勞工。不過此一政策雖然對產業缺工狀況得到舒緩，但對於我國勞工就業機會亦帶來相當的威脅。

在文獻回顧的過程中，雖然確定了我國產業轉型對於勞工就業帶來了相當的衝擊，並且勞動市場中目前存在的外籍勞工、勞動派遣等現象，亦對勞工權益保障造成了影響。然而多數的論述重點多集中在政府在此種情況下，應該透過何種保護政策來確保勞工權益，或是單從產業結構面來分析失業問題。然而許多經濟相關問題，有相當比例還是受政治面因素影響，因而本文嘗試在目前討論的失業影響因素中，多加入政治因素，以助於釐清造成近年來失業率飆升的原因，進而能夠針對問題核心提出有效的分析及建議。

表 2-2：失業相關研究論文

作者及時間	出處	論文題目	論文目的
宋世宏 民 89	中正大學勞工 研究所	我國國家在失業補償 制度中的角色與作為	失業補償制度，主要是以提供失業勞工短期生活上的援助，並且協助他們重新尋求新職。而本文便是以國家中心途徑，探討

			我國國家在失業補償制度中所扮演的角色與作為，焦點置於國家在上述各項政策制定過程中之自主性與主導的力量。
陳景美 民 90	台灣師範大學 三民主義研究 所	臺灣後工業化時期產 業結構與人力結構變 動之研究	本文是假設台灣就業市場並存失業與缺工的失衡是因為產業結構變動導致人力結構性失衡的結果，則加以探討應如何改善此人力資源錯置的問題。
蘇姿菁 民 92	台北大學經濟 學系	產業結構變化對失業 率的影響	本文主要的研究目的是藉由修正偏離指標與失業率之間的關係，觀察產業結構改變對失業率的影響。此外由於台灣的平均失業週數，自 1990 年代後期，平均失業週數持續增加，因此本文另一個研究目的，則是探討產業結構改變對長、短週數失業比率的影响。
吳佳嬋 民 92	政治大學勞工 研究所	失業理論之政治經濟 學批判-間論台灣失業 問題與政策	本論文從馬克思政治經濟學批判的研究出發，有別於主流經濟學，對台灣的失業問題從不同的立場與世界觀來思考。
鄭乃慈 民 92	文化大學經濟 學研究所	產業變遷與勞動需求： 台灣之實證分析	本文主要研究我國近二十年之間，台灣的產業變遷狀況對勞動力需求的影響。結果發現，台灣產業發展朝技術密集方向、商業及服務業在發展，而且在這些產業中所受教育程度越高者佔整體勞動的比例有增加的趨勢。另一發現為各類教育程度勞工的相對薪資會因在不同的產業中工作而有不同的變化，大致上教育程度越高的勞工與其相對薪資是為正成長的關係。

趙幼蘭 民 93	台北大學社會學系	台灣失業勞工的生活困境與社會排斥之探討	本文主要在討論自從全球化後，台灣產業結構產生改變，使得傳統工作類的工作被取代。造成台灣結構性失業的狀況日趨嚴重，探討在此種社會型態下失業者之背景特性，及分析失業者在面臨社會資源上的長期貧乏，根據“社會排斥”的理念去描述和分析影響他們失業期間的生活模式，以及在逆境中使用社會網絡之情形。
王治力 民 93	台北大學經濟學系	臺灣出口結構與人力資本關係之探討	藉由台灣出口結構演進變化的現象，觀察到各出口產業所需要的技術不盡相同因此。因此本文著重在探討台灣出口結構與人力資本之間關係的變化。
劉文浩 民 93	中正大學勞工研究所	台灣長期失業問題與就業政策之初探	運用描述性統計來了解台灣長期失業者之特徵、組成、變遷與趨勢。其次，使用文獻分析法，透過國內外相關文獻之蒐集彙整，目的是了解西方國家與台灣處理長期失業者之相關就業政策與方案。
張耕華 民 93	中國文化大學勞動學研究所	我國失業者保障制度之研究-從失業保險到就業保險的發展	由於在經濟全球化、產業結構變遷，與景氣循環等因素交互影響下，我國之失業率呈逐年攀升之趨勢，而勞動力參與率亦年年降低，使得社會上漸漸開始注意到失業的問題。因此本文主要在探討我國失業者保障制度之建構是否完善，能否兼顧失業者之經濟安全與促進其再就業之意涵。

資料來源：作者整理。

表 2-3：失業相關期刊論述

作者	出處及時間	期刊題目	論述主題
嚴祥鸞	全球化 VS 區域化：亞洲地區經濟發展的契機與挑戰（民 92）	全球化對台灣勞動市場的衝擊	全球化不但對台灣，甚至對全世界的產業及勞動市場都帶來了相當大的衝擊。連帶引發國際勞工大幅度增加、企業裁去正式員工而以契約工替代、結構性失業等問題。在此情況下政府並沒有有效積極的因應對策，反而因為無法對症下藥而引使得失業率不斷升高。
吳忠吉	國家政策季刊（第 2 卷，第 4 期，民 92）	勞動結構變遷與社會安全制度	80 年代後期，因為國際環境快速變化，造成台灣初級勞力密集產業的競爭力降低，使得產業往內需服務業轉進。但因為內需市場狹小，加上教育發展，使得教育程度低的勞工被市場排擠在外，使台灣經濟進入高失業率年代。為了解決問題，作者認為政府應以人力資源發展政策，和必要的配套措施，來取代既有的勞工政策。
焦興鎧	理論與政策（第 17 卷，第 3 期，民 93）	全球化與基本勞動人權之保障	本文的目的，主要在回顧及檢視過去幾年在全球化過程中建構的國際勞動基準，並評估其實施成效及我國因應之道。
薛承泰 林昭禎	國家政策論壇（季刊春季號，民 93）	外勞數量與台灣勞工就業關係	本文主要在介紹台灣外勞政策形成的背景及過程，並分析引進外勞對台灣勞動力市場的衝擊及提出相關的省思與建議。
成之約	國家政策論壇（季刊春季號，民 93）	部分時間工作發展與所得分配問題	本文主要在介紹部分時間工作的意涵極其形成的原因，並探討該種工作型態對於所得分配問題的意涵。
鄭素珍	經濟研究（第 3 期，民 92）	台灣產業結構轉變與勞動生產力變動之探	本文主要在探討 1982 至 2000 年，台灣產業結構的轉變及就業結構轉變對台灣勞動

		討	生產力之影響。研究發現自 1990 年代後期以來，金融服務業與電子業之勞動生產力成長趨緩，且部分傳統產業採取勞動節約技術，凸顯台灣缺乏勞動生產力快速提升、可吸納勞工的產業之隱憂。
馬財專	台灣社會福利學刊 (第 2 期，民 91)	論全球及區域化勞力 轉移對台灣勞動政策 發展之影響－一個結 構性的初探	本文基於全球化理論所建構的全球化勞動 移民模式之觀察，進一步探索檢視區域間 外籍勞動力的移入對台灣的整體勞工政 策，產業結構及勞動市場結構的發展所產 生的衝擊及影響。

資料來源：作者整理。

第三章 全球化與台灣勞動市場的轉變

第一節 經濟全球之現象及影響

雖然對於全球化定義，學者們的詮釋有很大的落差。例如賀爾德(David Held)等人主張，全球化是一種包括商品、服務、貨幣、人民、資訊、文化等跨國性流動增加的過程³¹；而英國紀登斯

³¹ David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999, p. 16.

(Anthony Giddens)則認為全球化主要在打破空間和時間的距離及差異；³²另外還有哈維(David Harvey)及米特曼(James Mittelman)聲稱全球化造成了時空的壓縮，使世界距離越來越小。³³不過不論對全球化抱持何種看法，目前全球經濟環境進入所謂全球化時代，這卻是一個事實。總體而言，當全球化成為一種經濟力量時，它的轉移是不依附在任何人或任何主權者的意志上。就某種程度上，經濟的全球化意謂著資本力量的發展已經衝破國界的界線，成為一種經濟的一體化與非國家化。³⁴雖然全球化並非僅表現在經濟層面，但毫無疑問的全球化的主要動力就是經濟力量，並且，以自由市場資本主義做為背後的驅使理念，不斷將自由市場資本主義散步到各個國家，使其接受經濟開放、鬆綁及民營化的經濟法則。³⁵

由於台灣此波失業情況，與我國產業受到全球化之影響而產生轉變有密切關係。因此本文嘗試從全球的角度，來探討我國的失業問題。在學者普遍的認知下，經濟全球化主要透過了三個因素影響國家經濟及政策，分別是貿易競爭壓力增加、跨國性生產以及金融市場的高度整合。³⁶以下將對全球化在政治及經濟層面引起的四種主要現象作一概略介紹，以期能夠對全球化之於台灣產業轉型的影響，有初步的瞭解及認知：

³² Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990, p. 64; Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity*. Cambridge, MA: Polity, 1991, p. 21.

³³ David Harvey, *The Condition of Post Modernity*. Oxford: Blackwell, 1989, pp. 3-13; James Mittelman, *Gloalization: Critical Reflections*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996, pp. 4-7.

³⁴ 徐斯儉，〈全球化：中國大陸學者的觀點〉，《中國大陸研究》，第43卷，第4期，頁89，頁1-25。

³⁵ 蔡繼光、李振昌、霍達文譯，Thomas L. Friedman 著，《瞭解全球化：凌志汽車與橄欖樹》。台北：聯經，民89，頁23-24。

³⁶ Geoffrey Garrett, "Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, p. 791.

壹、國家主權受到挑戰

由於金融國際化程度不斷提高，國家在國際層面的運作將不能再繼續扮演單位行動者的角色。全球化的浪潮正一步步的影響國家的地位和能力，國家的主權和疆界和過去相比，正逐漸變得模糊。這使得過去以民族國家為單位的經濟、貿易等規範，漸漸被世界性且跨國性的網絡所取代。在此環境的變化下，國家主權將受到挑戰，而這些挑戰，最明顯的表現在國家的徵稅體系及經濟自主兩個層面上：首先在徵稅體系方面，由於全球化使得個人或企業從事跨國投資及生產的能力大幅提昇，再加上電子線上跨國交易及跨國公司的興盛，³⁷使得政府的徵稅權力受限且無法有效管制資金的跨國流動，另外為了吸引外國資金的流入，政府還必須採取優惠稅率等措施。其次在國家經濟自主方面，國家為了加入國際性經濟組織，必須自動讓渡其部分經濟自主的權力，例如加入世界貿易組織時必須降低關稅、減少歧視及國內產業保護措施，或是在發生金融危機時必須接受國際貨幣基金會的建議調整其經濟政策，才能獲得協助。在在都突顯了在國家間經濟互賴程度高漲的環境中，要維持其經濟政策獨立自主的困難性。此外，跨國公司的出現，更進一步的侵蝕了國家經濟自主權，由於跨國公司考量的是母公司的利益，因此其經營策略和目標常會和地主國的經濟發展目標相左，並採許許多多抵抗或規避的策略，使地主國的利益受損。

貳、大型跨國公司出現

³⁷ 關於電子線上跨國交易，亦促使了 Thomas L.Friedman 在其著作《Lexus and Olive Tree》所提到的電子游牧民族(the Electronic Herd)出現。這些電子游牧民族能透過網際網路全天候的在世界各個國家內，迅速的投資或撤資，不但可能影響該國的經濟狀況，更能影響該國政治的穩定。

自二次大戰結束以來，跨國企業快速的全球擴張，已經引起大眾的重視及討論。對跨國企業持正面看法的人認為，跨國企業在某些層度上扮演民族國家的角色，把經濟及技術傳播到發展中國家，使國家之間交織出日益擴大的互惠依存網絡；但持悲觀看法的人則認為，跨國企業其實是變相的帝國主義掠奪者，它可以為了企業利益而剝削別人，更會使得其他國家在政治及經濟成長上都呈現依附狀態。而企業之發展之所以會選擇跨越國界，演變為跨國企業，其實也和全球化有密不可分的關係。身處在全球化時代的企業，必須面對來自全世界挑戰者的壓力。企業為了生存，也必須改變其經營方式來降低風險和製造營利。在此前提下，企業衍生出以下幾種跨國經營方式：第一種是較受企業歡迎的，單一所有權的跨國企業，也就是有一主要的母公司，並在其他國家直接投資設立分公司，分公司的經營受到母公司的控制。但該種方式常會受到地主國投資相關政策的限制而無法進行，因此跨國公司也會透過聯合經營及技術授權的方式，來規避當地政府的限制。另外透過策略聯盟方式也是近來普遍被採納的方式，這些來自不同國家、各自獨立，甚至是在某些方面相互競爭的公司，透過聯盟的方式來達到技術、人力或設備方面的互補效果。³⁸

由於跨國公司的快速發展，使的國際間開始重視這個現象。不過事實上許多國際組織所訂立的規定，反而間接促使了跨國企業的發展。例如關稅暨貿易總協定規定減少關稅，使得跨國企業在從事國際性生產和貨品轉移時更加容易。這種狀況一直持續到了1970年代，才開始才開始由開發中國家作為主要推動力量，嘗試建立國際性的規則來對跨國公司進行規範。不過礙於從1980

³⁸ 楊鈞池、賴必姬、梁錦文與童振源譯，Joan Edelman Spero 著，《國際政治經濟學》。台北：五南，民83，頁112。

年開始，國家間競相致力於吸引國外投資，加上美國並未支持，因此使得跨國公司的國際性管理，仍舊無法落實。

在全球化競爭下，企業採行全球分工體系來降低成本及提高競爭力已經成為必須的生存關鍵。因此越來越多的跨國公司利用產銷分工的方式，在比較利益的原則下，選擇在資訊技術水準較差但工資較低的地區進行生產；而在技術水準較高地區從事研發或提供服務。並且跨國企業還能夠與各國政府進行全球性的討價還價，依據政府提供的稅率優惠及基礎建設狀況，來決定投資地點。也就是跨國公司能夠利用通訊、交通發達的優勢及國際間缺乏國際性規範，來將其生產地、銷售地、研發地，甚至是納稅地依其利益加以分散，使得國家疆界的限制逐漸被消弭，而跨國企業則日漸在世界經濟上扮演舉足輕重的角色。

參、勞工協商籌碼的弱化

雖然現代世界體系在經歷了政治上長期的民主化後，使得勞工的政治曲線上升，開始瞭解並且也願意透過集體的力量去爭取保障自身權益。但矛盾的是，在全球化的時代下，國際間金融資金早已能夠快速流通，全球的資本家在面對勞工要求爭取權益的抗爭時，不再像過去只能透過勞資協商或遊說政府部門改變政策，而是可以乾脆將特定生產部門直接移轉到世界其他平均工資較低的地區，或是採用來自勞動條件較差地區的新移民作為勞動力來源。³⁹

³⁹ 同註 6，頁 348。

除了將資本家將資金轉移至其他地區外，由於跨國公司的快速興起，並且在世界經濟上扮演重要的角色。為了因應日漸擴大的企業規模，現行的企業體的營運方式漸漸傾向把經營者與所有者分離。在此種體系之下，扮演公司所有者角色的出資股東，往往是其中最大的獲利者。並且由於股東關心的只有獲利的問題，因此若勞工的薪資、福利保障過高而影響到公司獲利時，經營者便可能要承受股東的壓力而被迫進行修正。例如解聘薪資過高、接近退休年齡的勞工，而改採聘僱工、臨時工等方式。

另一個弔詭的現象則是起因於生產技術的大幅進步，及生產自動化的採行。生產技術的進步，使得整個消費市場供過於求的情形更為嚴重，產品價格開始直線下降，甚至連過去高獲利的電子產業，在價格競爭的情況下，實際獲利能力的以大不如前。這樣的狀況將會凸顯資本主義經濟中的一個矛盾點，也就是商品生產者與商品消費者之間身份的矛盾，也就是說產品降價雖然對消費者是一大利多，但公司削價競爭的後果，同樣也是勞工的消費者也必須承擔。因為公司的營利一旦下降，員工的薪資水準必然受到影響，甚至價格惡性競爭的後果還可能造成公司倒閉或裁員。另外，如馬克斯對資本主義的評論中提到的：在競爭的壓力下，資本家被迫要節省勞動力並提高生產效率，因此資本家會擴大新生產技術的投資，如此一來，雖然提高了效率與生產率。但也會因此提高失業率。⁴⁰最明顯的例子就是，現代的製造業廠商，為了壓低人事成本，無不開始引進電腦化、自動化機械來取代低階及低技術勞工。

雖然在全球化下，勞工亦可以跨國移動，但是資金在國際間

⁴⁰ 同註 38，頁 40。

的移動，還是相對的容易許多。由於資金流動快速，政府為了吸引資金的流入，就必須提供資方有利的環境，在技術先進國家，對於企業投資的考量點可能是經濟環境的穩定安全及相關建設的提供能力。但對於落後國家而言，其所能吸引資金投入的便是低廉的勞動成本，因此在該地區的勞工，其權益及政治地位往往都是被壓抑及犧牲的，造成勞工難以透過團體協商來爭取權益。

肆、財富分配不均

經濟全球化的特色之一，也就是國際金融快速流動，使得國際間貧窮的問題獲得顯著的改善，這是由於資本家為了追求較低的勞動成本，而將資金轉移到開發中國家進行勞力密集生產，而其中又以薪資條件較低且貧窮的國家為主，因此使得窮人得以在資本全球化配置過程中，獲得改善生活的機會。例如摩洛哥在 80 年代採行開放政策以來，因其低勞動成本而吸引跨國資金的流入，使其貧窮率在五年之內下降了 13%。而擁有技術但薪資水準卻不高的印度，便成為了此波全球化浪潮中的獲益者，在不到十年的時間，印度已經成為國際重要的軟體輸出及服務業務提供地。⁴¹

雖然全球化似乎讓國際間所有參與者都獲得了利益，但事實上利益的分配卻在不同國家之間確有著極為明顯的落差。全球化的競爭雖然創造了效率，但競爭的過程卻也讓財富越來越向少數的國家或公司集中，造成貧富落差持續擴大。擁有資本及技術的國家，總是處於全球化的核心位置，擁有制訂價格的掌控權。正如華勒斯坦(Wallerstein)所指出的現代世界體系理論重要特徵：世

⁴¹ 同註 6，頁 351。

界經濟包括一個扮演支配地位的中心及依附地位的邊陲部分，中心地區主要是由擁有先進技術及資金所組成，核心和邊陲將成為一個體系。而這個體系不斷的汲取經濟盈餘，並且把財富由邊陲轉移至中心。⁴² 貧窮國家雖然從全球化過程中獲得了部分資金，舒緩了貧窮問題，但卻未能真正的帶給這些開發中國家實際發展的機會。更遑論一些在全球化經濟整合過程中被邊緣化的國家，如部分非洲國家，其國民生產所得還低於負債金額，根本沒有機會翻身。

全球化下貧富不均的狀況，不但表現在不同的國家之間，這個問題也同時出現在國家內部，因為薪資水準較高國家的勞動者，除了要面對其他勞動條件水準較低地區的競爭，更可能遭受薪資要求較低的跨國勞工或新移民的威脅，而使得薪資被迫將低。另外生產技術的進步也使的低技術勞工的就業機會大幅減少，進而連帶造成許多失業及貧窮問題。

總結全球化對於勞動者的衝擊，主要在於經濟轉型引起的勞動市場彈性化，使得勞工就業安全受到影響。不但非典型聘僱關係興起，改變了原先的勞資關係、勞工保障福利。勞方實際政治影響力的下降及工會運動的萎縮，都使得勞資力量嚴重失衡。而跨國公司的興起及跨國資金流動的便捷化，更使得傳統製造業模式逐漸被異地、協力廠商整合生產的方式所取代，使整個生產、消費及銷售的過程進一步國際化，逐漸架構出世界市場工廠(world-market factories)的雛形。如此將進一步削弱國家主權觀念，勞動者寄望透過國家立法規範勞動市場的運作及勞動條件，將變得更加困難。更嚴重的影響是，跨國公司為求取最大的投資

⁴² 同註 38，頁 79-81。

報酬，有可能透過代理或協力廠商的方式生產，並委託當地廠商處理相關勞務事項，而不直接在這個國家投資設廠。如此一來，一旦出現勞動成本過高而損即期獲利能力時，便可以迅速的將生產基地以轉至其他薪資更低廉或勞動條件更差的國家。跨國公司這種所謂「向下逐利」的行為，將可能對發展中國家的經濟及勞工就業安全，帶來極大的衝擊。⁴³

面對全球化對經濟及勞工權益的衝擊及影響，政府在勞工政策方面也應該有不同的考量方向。因為全球化帶來的問題除了失業之望，尚有所的分配兩極化、勞工流動率增加等問題，因此未來政府政策目標除了促進勞動市場彈性、增加產業競爭歷來提高國家經濟發展之外，更要重視隨經濟發展而來的社會公平正義問題。並且在未來人力資源政策方面，應更加重視勞工教育、職業訓練及就業服務方面的實際需求，⁴⁴來提高勞工自身的競爭力，以因應勞動市場的快速變遷。畢竟，全球化中的自由化，降低了雇主對受雇勞工的責任義務，如此必定會大幅增加政府對於受雇者的社會保障支出，形成政府運作的沉重負擔，長此以往，若單方面希冀透過政府全然的就業安全保障，必定會拖垮國家的社會福利體系，因此增加勞工的競爭力，將是必須要追求的顯著目標。

台灣在 1980 年代開始較為明顯的受到全球化影響，首先由於受到台幣對美元快速升值的影響，使得我國以外銷為主的勞力密集產業競爭力衰退。此類型產業為了生存，逐漸將生產線移至國外，使得我國從此時期開始，逐漸成為資金出口國。另外，全球化特徵中財富分配不均以及勞工協商籌碼惡化，也逐漸出現在台灣社會。這是因為在全球化激烈國際經爭，以及資本可以快速的

⁴³ 焦興鎧，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，《理論與政策》，第 17 卷，第 3 期，民 93.1，頁 77-81。

⁴⁴ 蔡潔娃，〈全球化時代的勞動與人力政策議題〉，《台灣經濟研究月刊》，第 24 卷，第 12 期，民 90.12，頁 51-53。

跨越國界移動情況下，資方對於地主國的議價能力大增，並且使得勞工與資方的談判籌碼弱化。雖然在民主體制運作，以及勞方對於自我權益保障意識的抬頭，使得勞工政治曲線逐漸上升，但是資方能夠透過移轉資金，或是基於全球化國際勞工移動的特徵，採用來自其他勞動條件較差地區之勞工，來規避勞工對於提升勞動條件的要求。當國家對於企業要求的能力下降，以及透過公會來對企業施壓的可能性下降後，隨之而來的便是因為薪資差距而出現的所得分配兩極化問題。

歸納本節論述，全球化帶來的快速流動，使得資本可以使國界限制的影響大幅降低，當資本出走或流失，同時也可能會帶走大量的工作機會，並且對於工資及勞動條件的提升，造成明顯的限制。這些問題在 1980 年代末期也逐漸出現在台灣社會，並對勞工就業安全造成嚴重的影響，因此本文將把全球化視為影響台灣勞動市場重要因素，並將加以討論之。

第二節 國際情勢與台灣經濟發展政策之沿革

本節重點在陳述台灣自光復以來，政府各時期因應不同的國內外政經環境，所制訂及採取的不同經濟發展政策。而其中以 80 年代作為主要的分水嶺，除了因為政府在整個國家經濟發展中扮演角色的差異外，⁴⁵更重要的是，台灣在 1980 年代開始逐漸感受到全球化的影響，使得國內產業及投資環境快速變化，進入產業結構快速調整的階段。

⁴⁵ 在 80 年代之前，國民黨政府當局透過 1949 年 5 月頒佈的戒嚴令，在台灣建立威權式的一黨獨大統治，透過強勢的政治力量主導經濟發展的各項政策。但到了 80 年代，整個國內外局勢都出現了改變，政府開始失去主導經濟發展政策的能力，而逐漸的成為經濟發展的輔導者。

為了進一步瞭解台灣經濟發展歷程與受到全球化影響之情況，以下將對各時期的經濟發展政策一一加以分析整理：

壹、光復後及 1950 年代

1945 年台灣光復後，國民政府人員及軍隊進駐台灣，開始逐步從事戰後重建的工作。但當時由於適逢國民政府與中國共產黨內戰期間，因此一方面無暇顧及台灣地區的經濟建設，另一方面更需要台灣提供物資以為作戰所需，反而致使台灣經濟更加蕭條。到了 1949 年，由於內戰失利致使國民政府宣布將首都遷往台北，並計畫以台灣作為反攻的基地。⁴⁶但此時由於政府本身並無財源加上國際收支及政府預算均不平衡，造成國內嚴重的通貨膨脹、外匯存底告罄，並且還積欠國外銀行外匯千萬以上。⁴⁷面對此嚴峻的經濟困境，一方面由於政府確立了兩項經濟發展原則：在安定中求進步及農工平衡發展。⁴⁸並根據這兩項原則進行土地及幣制的改革。

另一方面在國際情勢方面，在二次戰後美國改變以往孤立的角色，轉而以西方民主陣營領袖的身份，協助自由國家經濟重建以免遭共產主義之赤化。雖然在 1949 年國共戰事後，美國曾發表對華政策白皮書，表明往後對華將採取不理會態度，然而 1950 年韓戰爆發，美國依據其圍堵政策將台灣納入反制共產主義國家的封鎖鍊中，不但在 1954 年與我簽訂中美共同防禦條約，不但派

⁴⁶ 段承璞，《台灣戰後經濟》。台北：人間，民 83，頁 120。

⁴⁷ 李國鼎、陳木在，《我國經濟發展總論》。台北：聯經，民 74，頁 11-12。

⁴⁸ 王作榮，《我們如何創造了經濟奇蹟》。台北：時報，民 77，頁 13。

遣艦隊協防台灣，對於我國經濟發展影響更大的是提供我國大量的美援。因為美援的到來，適時的遏止了通貨膨脹，並提供台灣農工業生產大量的設備及原料，使得經濟起始狀況極差的台灣，經濟逐漸恢復正常發展。

該時期台灣的經濟發展主要分為兩個不同的階段：首先是自1949 開始實行的一連串土地改革政策，如三七五減租、公地放領、耕者有其田等，不但使得租佃制度合理化，大幅提高了農業生產。並透過平均地權的方式，如申報或規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公，來制止土地投機，使土地利用價值提高。⁴⁹ 土地改革成功的促使農村封建的土地制度瓦解，提高了農業生產力的經濟成長效果，此外，農業生產力的提高，使得政府得以將剩餘的農產品轉向出口，換取外匯以進口資本財及工業原料，為台灣日後的工業發展打下重要的基礎。

除了進行土地改革來達到以農業培養工業的政策目標外，政府自 1953 開始，連續推動了六個四年為一期經濟計畫，來促進農工生產、加強運輸體系並改善投資環境、提高經濟產能及對外貿易，來進一步落實以工業發展農業的目標。不過特別的是，此時期的工業發展，受限於國內因素：當時台灣外匯存底嚴重不足，因此希望藉由建立進口替代工業，來生產國內所需的非耐久性消費財，來降低外匯的消耗；國外因素：美援團亦希望我走向自給自足的經濟發展，以減少美援的必要性。因此確立了進口替代工業策略走向。然由於台灣市場狹小，產業生產難以達到規模經濟的生產效率，成為經濟發展的瓶頸。另外由於國內輕工業及中小企業長期在國家的保護政策下，無論技術及成本均難以與國際競

⁴⁹ 林金田，〈台灣經濟發展的概述〉，《台灣文獻》，第 51 卷，第 3 期，民 89.9，頁 316。

爭者競爭，再加上國內市場已趨飽和，因此在 1950 年代末期，政府開始進行一連串的外匯及貿易改革，如將放款之多元匯率改為單一匯率以及調整匯率至合理水準等，開始將經濟發展導向自由化以及出口貿易政策。⁵⁰

貳、1960 年代

經過前一時期進口替代工業策略，台灣的確在外匯節省及協助國內經濟復甦上有顯著的成就。但畢竟進口替代僅能夠消極避免進口消費性非耐久財來達到節省外匯支出，但卻無法積極的創造外匯收入，對於台灣外匯短缺的問題，仍舊無法有效解決。同時，受限於市場規模國內產業的發展已經面臨瓶頸而無法進一步發展，而農業發展在土地改革之後雖然大幅提高產值，但由於土地面積有限，而農業人口卻不斷增加，如果沒有其他產業能有效吸收農業剩餘之人力的話，勢必會影響農業人口的收入及生活水準，甚至引發失業並連帶影響社會安定。

而在國際情勢方面，1960 年代由於美蘇兩大集團的對立狀況進入所謂低盪時期，再加上美國自 1957 年開始國內經濟景氣惡化，國際收支帳受到越戰及鉅額海外投資之影響，因此首度出現赤字。在台灣地緣政治優勢降低及美國經濟狀況改變的情況下，美國對我所提供之美援改採貸款方式進行，並且援助額度則視民營事業發展程度加以調整。受到美援將帶有外債償還壓力，以及必須解決我國外匯短缺之問題，因此在 1960 年代開始，政府便修

⁵⁰ 黃智輝，〈台灣經濟發展歷程之探討〉，《中山社會科學季刊》，第 4 卷，第 1 期，民 78.3，頁 9-24。

正內向型的進口替代，轉為外向型的出口擴張策略。⁵¹

此時期由於國內農村釋出大量的勞動力，因此台灣開始將產業主力轉移至勞力密集的輕工業，如紡織、製鞋、雨傘等。在此階段，台灣的出口品也開始由國產的農產及農產加工品，轉向利潤較高的工業產品，國內的生產資源也從農業轉向工業，集中資源發展具有比較利益的產業，而該階段便成為了台灣得以提供大量就業機會並促進每人實質所得快速成長的重要關鍵時期。⁵²

政府在此一時期的主要政策作為，首先是在 1960 年頒布獎勵投資條例，透過減免租稅、協助投資人取得土地、授權政府徵收私人土地作為工業用地、以及開發工業區等方式，便利私人企業設廠及吸引外資投入台灣。而在 1966 年開始運作加工出口區，更進一步增加國內外匯收入及創造更多就業機會、並且將管理及品質技術帶進台灣，以及導引台灣中小企業利用比較利益進軍國際市場。⁵³而在對外貿易方面政府也做了相應的調整，一方面逐漸採取較為寬鬆的貿易政策，如降低關稅及放寬進口限制。而在匯率方面，不但取消複式匯率改採單一匯率，並讓台幣大幅貶值 62%。其次再進一步實行稅損減免及外銷退稅，大幅提高了出口競爭力，奠定了出口擴張快速發展的重要基礎。⁵⁴

台灣政府自 1958 年開始修正經濟發展方向，雖然起初的三年出口金額成長並不多，但自 1961 出口金額便迅速成長至 1 億 9500 萬美元，之後每年更是維持著高度的成長，到了 1968 年成長了 4

⁵¹ 邢慕寰，《台灣經濟策論》。台北：三民，民 82，頁 140。

⁵² 同註 50，頁 317。

⁵³ 薛琦，《台灣對外貿易發展論文集》。台北：聯經，民 83，頁 26-27。

⁵⁴ 洪娟，《港台對外貿易事務》。北京：中國經濟，民 84，頁 66。

倍到達了 7 億 8900 萬美元。⁵⁵證明了出口擴張策略，不但增加了就業機會，克服國內市場狹小、海島經濟資源有限的困境，在出口大幅度成長的引領下，使得 1960 年代成為台灣經濟高度成長的年代。

參、1970 年代

在經過 1960 年代的出口擴張階段，台灣的產業正式從農業轉向工業，以出口勞力密集的輕工業產品為主要外匯收入。在 1970 年代初期，台灣的出口貿易額而持續再創新高，從 1969 到 1973 年短短 5 年之間，出口金額成長幅度就高達 34 億 3400 萬美元，年平均增加率高達 41.5%，較同期間世界各國出口年平均增加率 19.5% 高出兩倍有餘。更值得注意的是，雖然自 1960 年代開始我國出口大幅成長，大但多時候仍是呈現入超的狀況，但 1971 年開始卻出超 2 億 1600 萬美元、1972 年 4 億 7400 萬美元，甚至到了 1973 更是大幅出超 6 億 9100 萬美元。⁵⁶

雖然 1970 年代初期，不論是外匯存底或是任何經濟數據都呈現一片大好。但事實上經過了 1960 年代的高度成長，台灣的整體經濟結構在光鮮亮麗的數字背後，卻出現了兩項重大的威脅：人力及基本建設的不足。1960 年代高度經濟成長背後重要的因素是台灣自農業釋出的大量廉價勞動力，但經過長期勞力密集輕工業的發展，使得原先的剩餘勞動力逐漸被消化，工業部門開始出現勞力供給不足的窘境，連帶造成工資持續上漲，致使台灣勞力密集的輕工業產品之國際競爭力大幅下降。另外，台灣缺乏社會基

⁵⁵ 武冠雄，《中華民國的對外貿易》。台北：天下，民 84，頁 38。

⁵⁶ 同上註，頁 40。

本建設如電力、運輸等。現有的公共建設已無法滿足出口迅速成長所需，甚至已經開始妨礙產業發展。

除了內部存在的隱性影響因素外，在 1970 年代爆發的兩次石油危機，讓台灣經濟遭受嚴重打擊，1973 年的大幅出超在這 1974 年由於進口石油成本飆漲，再度轉為入超，國內更出現嚴重的停滯性通貨膨脹、物價飆漲、民眾信心嚴重不足導致民間消費支出銳減造成經濟活動衰退。石油危機除了造成世界性的經濟不景氣，更大幅的增加了運輸、能源及各項原料的成本。面對此一巨變，過去基由進口廉價石油、礦沙而高度發展鋼鐵及實業產業的先進工業國家，無不積極的調整其產業結構，開始研發及生產使用耗能低、原料少但高附加價值的高技術工業產品。台灣當時出口的主要是低技術的勞力密集產品，原本產品附加價值就不高，再加上一旦原物料成本提高，便會嚴重威脅獲利能力，更何況台灣為標準的海島經濟，所有資源仰賴進口，因此能源成本上漲對於台灣影響更甚於其他先進國家。

為了解決因基本建設不足造成的產業發展受限，以及石油危機連帶引發的國內經濟問題。政府逾 1973 年開始推動 10 項重大建設，其中交通及電力等基礎建設佔了 7 項，另三項則為鋼鐵廠、大噪船廠及石化工業。一方面彌補及民間投資減少的不足，另一方面希冀透過基礎建設的提供來協助國內產業轉型再發展。⁵⁷因此，1970 年代可以將其定位為台灣的第二次進口替代階段，因為該階段的政策導向在於發展第二次進口替代產業，也就是將過去勞力密集的出口擴張產業，轉移至原本屬於進口的零組件、基本原料、資本及耐久財的生產。亦即自行生產重化原料及零組件，

⁵⁷ 黃智輝，《台灣經驗的省思》。台北：書泉，民 79，頁 10。

來取代向外國購買。⁵⁸希望透過這樣的發展導向，來達到工業升級、發展策略性工業，以及資本及技術密集產業發展的目標。⁵⁹

肆、1980 年代

台灣在經過 30 餘年政府威權統治，透過壓抑勞工政治參與、經濟基本權利，並扭曲工會正常監督機制，使得勞工薪資及福利沒有得到合理的保障。雖然低標準勞動條件對當時的台灣經濟發展有著重要的意義，但長期勞資關係的不對等，終就還是驅使了勞工在台灣民主化的過程中，透過與其他社會團體的合作、串連，試圖在政治場域中發聲，以爭取自己的權益。因此在 70 年代末期，國內逐漸出現一波波要求政府制訂最低工作條件等規範來保護勞工權益的呼聲，但政府礙於訂立該種規範可能會降低企業投資意願而遲遲無採取進一步具體行動。不過到了 80 年代，受到國際環境轉變的影響，也就是由於美國國內經濟發生問題，不僅失業嚴重，貿易也出現赤字，因此美國企業不但施壓政府採取貿易保護政策外，其工會團體也要求行政部門必須以美國作為重要出口地的台灣，政府當局必須保障勞工權益，否則將無法繼續享有關稅優惠藉由提高勞工保障，來變相降低台灣出口產業競爭力。⁶⁰

除勞動條件的提高之外，⁶¹台灣在 1980 年代受到外匯存底快速增加，以及美國採取使美元走貶的策略來修正其大幅提高貿易

⁵⁸ 黃仁德，〈台灣經濟發展的回顧與展望〉，《亞洲研究》，民 83，頁 62-78。

⁵⁹ 同註 49，頁 317。

⁶⁰ 何雪影，《台灣自主工會運動史》。台北：唐山，民 81，頁 42-43。

⁶¹ 台灣政府在同時承受要求改善勞動條件的內外壓力下，終於在 1984 年制訂勞動基準法，但當時由於台灣社會仍處於戒嚴狀態下，因此勞工實際上並沒有因為該法的訂立而在權益保障方面有顯著的改善。一直到了 1987 年戒嚴法宣布解除後，社會力量及工會力量才開始真正聚集挑戰舊的威權體制。在這段期間勞工開始援引之前訂定的勞工相關法令，來做為抗爭的正當性基礎而掀起一連串的勞工運動，來迫使政府落實勞工最低勞動條件保障。

赤字，因而使得台幣對美元在短時間內快速升值，從 1985 年到 1992 年的七年之間，台幣便升值了 57%，如此大幅度的升值對台灣的經濟發展帶來了嚴重的衝擊。因為台灣過去出口主要以勞力密集產業為主，而對該類型產業而言，其工資成本占生產成本相當大的比例，因此工資的增加將直接造成生產成本提高。另外台幣的升值，亦將使其出口收入在折算為台幣後大為減少，利潤及國際競爭力也隨之下降。⁶²

面對此一劇變的經濟情勢我國民間與政府的主要因應措施有產業升級及對外投資兩大方向：

一、產業升級

在產業升級方面，由於工資急速上漲，造成生產成本不斷攀升，因此產業開始朝向少用勞力、多用機器的方向前進，並且由於台幣的升值，使得進口機器轉為相對便宜，因而促使廠商更加積極的採取此種自動化的生產模式，⁶³成為台灣產業升級的重要推力。另外在政府的因應方面，1980 年改組成立的經濟建設委員會，決定改變台灣經濟發展重點，以低耗能、低污染及技術密集工業取代重工業及勞力密集工業，以提高台灣產品的國際競爭力，並且選定電子、資訊處理以及機械、汽車兩條策略性產業做為重點發展目標。透過從 1980 到 1989 年為期十年的電子工業發展計畫，不但在新竹成立科學工業園區，在 1982 年又成立資訊工業策進會，致力於將台灣產業由過去勞力密集轉型為技術密集的

⁶² 吳榮義，〈二十一世紀台灣經濟發展面臨的挑戰〉，收錄於許慶復主編，《地球村中的台灣》。台北：正中，民 85.10，頁 13-16。

⁶³ 同上註。

高附加價值工業。而在汽車工業方面，則在 1983 年制訂汽車零件工業獎勵標準，來強化汽車零件廠商的外銷競爭力。⁶⁴

二、對外投資

除了採用自動化生產來降低勞動成本的支出外，經營者另一個調整方式便是直接將生產移往海外，尤其是勞動力供給充沛且工資便宜的地區。對於對外投資，政府過去由於受限於我國外匯缺乏及技術落後，因此只在政策上只鼓勵海外來台投資，而對赴外投資有較多限制。然而由於我國自 1980 年代開始出現貿易巨額出超，使我國外匯較為充裕，再加上台幣升值及工資上漲的影響，使得政府開始逐漸放寬對外投資的限制，並在 1987 年修正「管理外匯條例」，大幅放寬對於資金匯出、匯入對外投資管道的限制，使得大量台商開始赴外投資。根據統計，台商在中國大陸的投資至 1995 年已經成為中國大陸的第二大投資國，而在東南亞國家，也分別佔有前幾順位的投資比重。

在 1980 年代台灣除了面對經濟環境的改變外，政府所扮演的角色也在此一時期開始轉變。在經濟發展方面，從過去威權時代設立未來發展目標，制訂達成目標的策略並交由各部門分別依計畫執行的經濟計畫時代，轉變到 1980 年代後的自由化時代。⁶⁵隨著台灣的民主化、自由化，政府強勢掌控公共資源及政策制訂的權力驟減，因此無法在延續過去的差別待遇政策。產業在面臨因勞工、環保運動等衝擊造成的環境改變，必須遵循市場機制作加

⁶⁴ 陳豔紅譯，劉進慶著，《中日會診台灣：轉型期的經濟》。台北：故鄉，民 77，頁 97-100。

⁶⁵ 吳忠吉，《產業政策的回顧與前瞻》。台北：中國國民黨中央委員會政策研究工作會，民 87，頁 180-181。

強自我調整的能力，而不能再全然仰賴政府採取相關的強勢作為。

伍、1990 年代

隨著環境的轉變，政府不再主導產業發展，而改為扮演服務輔導的角色。因此政府自 1990 年代開始，其主要推動經濟發展的措施則轉為負責營造經濟發展所需的週邊環境，以及排除市場機制的障礙。例如政府在 1991 年發表國家建設六年計畫 (1991-1996)，該計畫之目標包括提高國民所得、提高產業發展潛力、促進區域均衡發展及提高國民生活水準四大項。其計畫內容包括增加公共建設、提高產業生產能力、積極開發工業區、開發與保護水資源、人才的培訓、改善運輸系統等等。不過此項計畫在提出之後便受到各界針對財源、對民間投資之排擠、增加租稅負擔等問題加以批評批評，加上總預算經費高達 8 兆 2000 億元，一旦實施的確會對政府之收支帶來沈重的負擔，因此最後經過檢討決定縮減計畫投資項目，並決定擴大民間企業參與公共事業之建設。⁶⁶

在六年國家建設計畫之後，1993 年連戰就職行政院院長後，於當年 7 月核定實施「振興經濟方案-促進民間投資行動計畫」，透過輔導 2 億元以上的重大投資案，協助其解決土地、技術、人力、金融、兩岸經貿等投資方面之問題。希望能台灣建設為高度自由開放的經濟體，並且解決推動國家建設六年計畫後，仍然存在的投資惡劣問題。⁶⁷

⁶⁶ 蔡宗義，〈從日本經驗看八〇年代以來台灣經濟發展策略之課題分析〉，《華岡社科學報》，第 15 期，民 90.9，頁 28-29。

⁶⁷ 陳添壽，〈台灣政經體制與經濟思潮之探索-台灣政經體制與產業發展的演變〉，《臺研兩岸前瞻探索》，第 3 期，民 86.5，頁 105。

此外，另一個政府重要的政策便是推動亞太營運中心計畫，一方面是因為國際政經環境受到冷戰結束影響而有劇烈改變，國際間由過去依其意識型態進行軍事對抗及經濟對立的東西集團，轉而出現強調經濟合作與安全諮商的去意識型態化趨勢，並且國際間相繼出現歐洲、北美及亞太三大相互抗衡的經濟區域。台灣在此一波國際政治經濟局勢劇烈變化中，勢必面臨更激烈的競爭壓力。因此政府必須很有效率的進行體制改革、調整政府職能，並加速發展國家競爭力，⁶⁸以解決國內產業結構脆弱、研究開發落後、技術進步率衰退以及生產成本提高、環境及失業惡化等問題。希望透過全面自由化、國際化措施，使國內外企業能以台灣為發展據點，從事投資並開發東南亞市場。⁶⁹俾將台灣營造成，製造中心、航空轉運中心、海運轉運中心、金融中心、電信中心、媒體中心等六大中心。

陸、2000 年至 2003 年

2000 年為我國民主政治發展的重要里程碑，因為我國在 2000 年進行了第一次的政黨輪替，民進黨在總統大選中取代長期執政的國民黨獲得勝利。然而此一國內政治上的重大變化，再加上國際情勢的發展，卻使我國的經濟情勢出現惡化。

國際間從 1990 年代開始的區域整合趨勢，到了 2000 年開始更加快速發展，不但東協加三於 2000 年在新加坡舉行非正式高峰會議，討論成立東亞研究小組，及東亞自由貿易區與東亞高峰會

⁶⁸ 同上註，頁 104。

⁶⁹ 同註 49，頁 319。

的可行性。並且在 2001 年簽訂「清邁計畫」，透過貨幣互換及回購雙邊條約以及建立金融預警制度來做為支持經濟復甦的決心。⁷⁰另外，在東協加一的部分，中國總理朱鎔基在 2000 年提出與東協組成自由貿易區的提議，並在 2001 年 11 月於汶來舉行的高峰會上通過成立「東協—中國自由貿易區」，以及 2002 年雙方簽署「東協—中國經濟合作架構協議」，計畫在 2010 年之前建立自由貿易區。⁷¹

全球化的發展到了 21 世紀後逐漸趨於成熟，再加上蘇聯瓦解以及東西德統一後，國際間兩大集團對峙的情勢已經結束，因而使得國際間出現大規模軍事衝突的可能性大幅降低。在此國際環境的背景下，各國政策制訂的考量重點逐漸由意識型態轉為經貿議題，並且國際間的經濟合作也漸漸取代政治上的競爭。此外，由於全球化全球化的競爭擴大了各國經濟實力差距，因此許多國家開始透過與鄰近國家間的經濟交流，來尋求經濟同盟、增加自身的經濟實力。因此 21 世紀的國際體制中，區域性及雙邊自由貿易協定，也逐漸扮演起重要的角色。

在國際間區域合作程度不斷增加的情況下，我國受限於兩岸之間特殊的政治關係，因此較難以融入周邊大型的區域合作組織。在此情況下，我國在 2000 開始主要的經濟發展政策著重在，加入 WTO 與修正戒急用忍政策：

一、加入 WTO

⁷⁰ 陳欣之，〈東亞經濟整合對台灣正經之影響〉，《全球政治評論》，第 7 期，民 93.7，頁 26。

⁷¹ 趙文衛，〈東協與中共成立自由貿易區初探〉，《台灣經濟研究月刊》，第 25 卷，第 2 期，民 91.2，頁 103-108。

經過了 12 年的努力，台灣終於在 2001 年通過 WTO 入會工作小組的入會文件審議，並且在同年 11 月經 WTO 部長會議通過完成入會簽署，使台灣得以在 2002 年成為 WTO 第 144 個會員。享有以下四大項權力：第一、和其他會員同享最惠國待遇，使會員國能夠享有平等的競爭地位。第二：使台灣能夠在國際舞台上擁有發聲的機會，讓台灣的意見與立場能夠充分的表達，並且能夠藉由會議討論的過程，使我能提早瞭解其他會員經貿政策的走向。第三：提供台灣公正、具有強制性的 WTO 爭端解決機制，來解決與其他會員國的經貿糾紛，這對於國際政治力較弱，或是相對缺乏政府間聯繫管道的台灣而言相當重要。第四：藉由開放市場機制，使各國貨物能夠以低關稅在國際間流通。在跨國供應商加入市場競爭時，一方面可以使台灣產業界產生危機意識，以積極提升產業競爭力、促進產業升級，另一方面又可使民眾能購買到費用更低但製作卻更精美的產品。

雖然加入 WTO 能夠使我國與其他會員國享有同樣的權利及優惠，但其仍然為台灣的經濟發展帶來一些衝擊。首先，加入 WTO 後由於必須開放市場，因而使得透過高關稅或是限制進口等國內市場保護政策必須廢除，而以同等待遇來對待外國產品，這對於競爭力較弱得產業來嚴重衝擊。其次，為了履行對 WTO 入會承諾，我國必須消除關稅與非關稅障礙、開放服務業市場，面對強大的外來競爭，我國產業也必須升級，然而產業升級所釋出的勞力，又將使得失業問題變的更加雪上加霜。

二、修正戒急用忍政策

過去的戒急用忍政策是在國民黨執政時代提出的，目的就是為了避免台灣的經濟過渡依賴中國，然中國廉價的土地及勞力，再加上相同的語言及文化背景，使得政府相關約束政策效益明顯不佳。根據主計處統計，台灣對中國貿易總值高達 323 億美元，單 1999 年就成長了 66 億美元，並且在投資意願上，和其他區域相比，台商對中國投資的意願和金額，也都沒有因為政府的戒急用忍政策而有減少。

既然戒急用忍政策在實際執行上並無法有效限制台灣資金流通，顯示戒急用忍政策已不合時宜，因此在面對全球化的浪潮下，民進黨政府對於兩岸經貿政策加以修改，並在 2005 年召開的經濟發展諮詢委員會中決議以「積極開放、有效管理」來取代過去的戒急用忍政策。其稟持的原則有全球佈局、台灣優先、互惠雙贏以及風險管理，而實際作為包括：1.對於放寬對中國投資產業及產品項目，委由產、官、學界所組成的專案小組定期審議檢討。2.放寬放寬對中國投資金額，並且建立投資財務報表審查機制。3.在相關配套以及保障投資安全的前提下，開放赴中國直接投資，並且對於未經核准赴中國投資之廠商，接受其補報備登記。4.為積極協助台商投資風險，強化台商產業輔導體系。5.推動簽署兩岸投資保障及租稅協定。⁷²

回顧台灣戰後的經濟發展，在政府政策的引導下，一路由發展農業、進口替代工業、勞力密集輕工業、資本技術密集產業，策略性工業，到 1990 年代開始推動的亞太營運中心及綠色矽島策略。可以發現台灣的經濟制度發展，是從管制逐漸轉向自由化、

⁷² 總統府，〈經發會共識與結論：兩岸組總結報告〉，http://www.president.gov.tw/2_special/economic/index-91.html，民 90.8.26。

國際化，而政府在此過程中扮演了重要的角色，逐步引導經濟在各個不同階段間穩定成長。然而在今日全球化及國際間重視產業自由化的趨勢下，政府在經濟發展的定位也是必面臨轉型的挑戰。檢視政府在 1990 年代產業發展中的角色及其政策方向，已逐漸調整為在塑造產業發展之公平競爭環境，也就是政策走向稟持發揮市場機能及彌補市場機能之不足的原則。在這方面政府的確有顯見的進步。然而從過去數十年的發展經驗來看，政府在因應國內外政經環境的變化時，雖然必須順應民主化及自由化，而必須扮演以輔導性為主的角色。但若政府政策走向是朝提升社會意識、社會整合及國家競爭力的總體考量邁進時，適度的強化其職能是有其必要性的。只有透過建立符合當前政經環境需求的「小而能」政府，才能讓台灣不會在快速變化的當前國際環境中被淘汰。⁷³

第三節 80 年代前後台灣產業結構及勞動市場 之轉變

台灣光復之後在政府威權統治之下，其經濟發展在 1980 年代之前，主要是由政府主導的計畫型經濟模式，包括 1949-1960 的進口替代政策、1961-1972 的出口擴張，以及 1973-1981 第二次進口替代政策。而到了 1980 年代之後，隨著經濟發展都走向自由化及國際化趨勢，政府在產業發展中所扮演的角色也開始有所轉變，由過去主導的計畫經濟，調整為以輔導為主的角色，其主要的經濟發展策略有 1982-1991 的促進產業升級及 1992-2000 的技

⁷³ 同註 67，頁 106-107。

術轉型與全球化經濟。

在 1980 年代之前，由於政府主導國家的經濟發展，因此產業結構的轉變便直接受到政府政策調整的影響，而之後在經濟自由化及全球化的影響下，產業結構的調整便開始轉為隨市場機制及經濟環境而自行修正。在前一節介紹過政府經濟發展政策之沿革之後，本節第一部份將進一步探討台灣產業結構的變化情況。其次，由於伴隨全球化而來的經濟轉型及勞動市場彈性化，將對勞工帶來全面性的衝擊，不但非典型聘僱關係興起，使勞資關係產生質變外，勞資關係失衡更將使得勞工的工作條件及權益更不受保障。因此本節第二部分將分析產業結構轉變對於我國勞動力市場帶來哪些影響。

台灣雖然自光復以來發展經濟的環境無異於其他發展中國家，不但沒有資金、技術，甚至在貿易方面亦呈現大幅逆差。不過台灣在當時充分的利用了本身最具競爭力的條件—廉價的勞力，並且透過土地改革來提高農業生產率，利用出工農產加工品來換取轉型為工業所需的設備及原料。以 1952 年為例，農業、工業、服務業佔國民生產毛額的比例各自為 32.2%、19.7%、48.1%。雖然農業部門所佔比例大幅超過工業，但處於萌芽階段的工業部門，在政府刻意的干預政策下，雖然在產出、勞動、投資所佔比例不高，但其成長力道卻是高過農業及服務業。而經過 1950 年代奠定工業發展的基礎，加上 1960 年代實施的出口擴張政策，使得工業部門佔國民生產毛額的比例開始迅速成長，此時農業、工業、服務業所佔國民生產毛額比例分別為：27.45%、26.58%、45.97%。而 1970 年代加強基礎建設及推動重化工業，及 1980 年代發展策略性工業以及國內市場大幅降低進口關稅，更加速國內產業進行結構調整，致使 1980 年代國內工業部門佔國民生產毛額比例躍升

至 45.47%，而農業部門則萎縮至 7.30%（見表 3-1）。台灣到的這個時期，工業部門除了新資源投入之外，還自農業部門吸收部分資源，使其生產力提高且在經濟結構比重中佔有重要的地位，因此能夠確定台灣的產業結構已從初級經濟階段，進入到工業化階段。

如上所述，我國產業結構發展已從農業轉型到工業階段，不過其實工業內部亦有生產結構的轉變。而這個轉變主要集中在製造業上。首先第一次轉變發生在 1987 年，原先在 1960 年代輕工業為當時製造業發展的主流，因此其比重比重化工業多了 2 倍以上，但因為 1970 年代政府推動重化工業發展的政策，因此到了 1980 年代兩者的差異開始明顯縮小，甚至到了 1987 年重化工業的比重正式超過輕工業，而之後的差距亦不斷擴大。其次，若我們從資本及技術的變化情況可以發現第二次的轉變。我國的製造業在 1970 年代以前主要是以低資本及低技術的產業為發展主力，而這樣的情況也在政府推動產業升級及轉型後有了改變，這種狀況不但反映在我國 1990 年代出口結構上，在台灣經濟研究院的研究中也指出，台灣從 1986 年開始，製造業開始出現資本或技術密集度高的產業快速發展的現象，而相對資本及技術密集度低產業則逐漸衰退、甚至外移。⁷⁴

⁷⁴ 吳進泰，〈製造業地位之變遷及其結構的變化〉，《台灣經濟研究季刊》，第 17 卷，第 7 期，民 83，頁 18-24。

表 3-1：台灣各產業產值佔 GDP 之比較 單位：%

年度（1980 年之前 為年代）	國民生產毛額 （百萬美元）	產業別		
		農業	工業	服務業
1950	1196	32.38	21.33	46.38
1960	1749	27.45	26.58	45.97
1970	6589	13.07	38.94	47.99
1980	47955	7.30	45.47	47.23
1990	183736	3.79	41.07	55.14
1994	248337	3.51	37.71	58.77
1995	269125	3.48	36.38	60.14
1996	283599	3.19	35.71	61.09
1997	293289	2.55	35.32	62.13
1998	269176	2.47	34.57	62.96
1999	290544	2.56	33.18	64.26
2000	313908	2.09	32.38	65.53
2001	286840	1.95	31.09	66.96
2002	289272	1.86	31.05	67.10
2003	295924	1.80	30.39	67.81

資料來源：行政院主計處中華民國統計年鑑，〈國內各業生產毛額結構〉，
<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs7/yearbook/ch8/8-3.xls#a>
2。

伴隨著工業快速成長而來的是國民所得及生活水準的提高，我國平均國民所得自 1970 年代開始到 1990 年代，都呈現兩位數的高度成長（見表 3-2），單 1970 年代的國民所得與 1950 年代相比，就成長了超過 11 倍。人民生活水準因所得增加而跟著提高，除了消費標的從生活必需品，轉而有餘力購買奢侈性商品之外，對於非物質性的生活品質要求也隨之提升，因此整個社會對於服務業的需求也大為增加。到了 1988 年，服務業在產業結構中所佔的比重，正式跨過 50% 的關卡。截至 2003 年為止，服務業所佔比重更是高達了 67.81%，局於我國產業結構中主導之地位。此外，由於勞力密集工業的日益萎縮，在我國經濟發展過程中扮演重要角色的工業，其比重在 1980 年代達到高峰的 45.47% 後就開始逐漸下降，尤其是工業中的製造業，其比重更是從 1986 的 39.35%，大幅滑落至 2002 的 25.74%。

由以上數據可以發現近 10 年來，我國工業部門成長趨緩，而服務業所佔比重則有逐年提高之趨勢，顯見我國經濟結構已開始從工業化階段的製造生產，再一次的轉型為以工商及消費性服務為主。開始和先進國家的經濟結構——以服務業為主，工業次之，而農業所佔比例甚低的情況吻合，表示台灣的產業結構逐漸邁向已開發國家的模式。⁷⁵

⁷⁵ 蕭峰雄，〈我國七〇年代以來產業結構變動、對外投資及國際分工〉，《台灣經濟》，第 223 期，民 84.7，頁 15-36。

表 3-2：平均每人國民所得

單位：新台幣元

年別	平均每人國民所得		年別	平均每人國民所得	
	金額	年增率(%)		金額	年增率(%)
1950	1407	-	1997	357503	7.05
1960	5666	8.77	1998	379202	6.07
1970	16407	13.80	1999	390466	2.97
1980	89868	15.85	2000	403382	3.31
1990	219637	10.18	2001	393447	-2.46
1994	286191	8.33	2002	402077	2.19
1995	308086	7.65	2003	407393	1.32
1996	333948	8.39			

資料來源：行政院主計處中華民國統計年鑑，〈平均每人國民所得與平均每人國民生產毛額〉，

<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs7/yearbook/ch8/8-1&2.xls#a29>。

由於我國對外貿易依存度相當高，因此產業結構的調整必須在比較利益的原則下，隨著國際分工情勢而調整。在 1980 年代之

前，我國產業發展的主要優勢在於較歐美先進國家便宜的勞動力，因此勞動力密集的傳統產業不但成為我國經濟成長的主要動力，並且提供大量工作機會，成為勞動力主要的吸納部門。然而到了 1980 年代，我國低勞動成本的優勢在國內外經濟情勢的影響下逐漸消失，而同時再加上中國大陸開始進行經濟開放改革以及擁有廉價勞力的東南亞國家加入國際分工體系，使得我國傳統製造業的國際競爭力開始衰退，而漸由重化及技術密集產業取代。雖然我國產業朝向資本、技術密集調整為因應全球化競爭的必要措施，然而產業升級不但可能造成因為新舊產業對於勞力需求特性落差過大而發生結構性失業外，也代表著我國工業的單位產出所需的勞動力將下降。除了產業升級對於勞動力需求降低的影響之外，在 1990 年代末期，我國服務業及電子業成長趨緩，以及傳統產業普遍採行勞動節約技術，都使我國缺乏能夠快速吸納勞動力的產業。並且產業結構調整後，過去原本扮演在經濟景氣變動時調節勞動力供需重要角色的農業部門，也已萎縮而無法吸納因不景氣而自工業釋出的勞力，造成失業問題更加惡化。⁷⁶

支撐我國光復後經濟快速發展的重要因素之一，就是廉價的勞動力供給，這樣的優勢在 1950 年代末期更是到達了頂點。由於教育的普及，使得我國在當時擁有約 100 萬且有工作品質保證的剩餘勞動力。而且在當時不但勞工動薪資低廉，勞工透過公會或勞動運動來主動爭取權益的權利也受到戒嚴的限制，因此整個勞動環境是明顯有利於資方及政府推動經濟發展。⁷⁷但長此以往，將會造成勞資關係失衡及不公平的問題，並且可能對社會整體發展造成傷害。所幸到了 1987 年戒嚴法宣布解除後，勞工得以透過

⁷⁶ 辛炳隆，〈我國產業結構調整對就業的影響與因應〉，《台灣經濟論衡》，第 3 卷，第 3 期，民 94.3，頁 22-26。

⁷⁷ 翁家禧，〈台灣經濟發展經驗之詮釋與現階段所面臨的難題〉，《台灣經濟》，第 225 期，民 84.9，頁 19-41。

工運等社會及團體力量來要求政府重視勞動者的權益。面對來自國際的壓力及國內一波接一波的抗爭浪潮，迫使政府開始修正及落實相關勞工保護法令。

從 1980 年代開始風起雲湧的工運及社會運動，不但將台灣推向民主化進程，也促使國家開始重視勞工權益保障，使得勞工最低合理的勞動條件有了明確法律規範的保障。不過當勞動條件改善之後，相對的台灣原有的競爭優勢—廉價且溫順的勞動力以及彈性的勞動力使用，也逐漸降低甚至消失。這些國內勞動條件改變加上國際化帶來高度競爭，加速了台灣內部產業的轉型。面對如此劇烈且迅速的轉變，國內不但政府尚未做出調適性的配套政策，連廣大的勞工朋友也尚未做好轉變的準備，因此衍生出許多社會及經濟的問題。其中最為顯著的就是外勞、勞動派遣以及失業的現象，而這些現象將在下一章「勞動市場轉變所衍生之現象」，進一步加以介紹及討論。

第四章 勞動市場轉變所衍生之現象

第一節 台灣缺工與外籍勞工現象

我國至 1989 年 10 月政府才正式開放外籍勞工的引進，而在此之前，外籍人士在台工作之情況便已存在。該現象至 1985 年後期，演變為大量的外籍人士以觀光或探親等名義在台從事非法打工，據警政署外事登記組的資料，截至 1988 年 10 月，逾期滯留的外籍人士便高達 13,470 人，其中依其人數比例分別是泰國 4911 人、菲律賓 4242 人、馬來西亞 1279 人、印尼 954 人。⁷⁸當時由於外勞尚未合法，因此出現這樣龐大的數字，使得政府及社會大眾開始注意，外籍勞工對台灣社會帶來可能帶來的衝擊。然外勞引進之相關問題並未受到政府 1989 年開始立法規範而結束，反而繼續在政府、勞方、資方三方面之間發酵著。本節論述的主要重點在於分析整理外勞現象的形成過程，一般而言，『推-拉』理論

⁷⁸ 蔡宏進，《我國外籍勞工可能引發的社會問題極其因應對策》。台北：行政院研究發展考核委員會，民 79，頁 1。

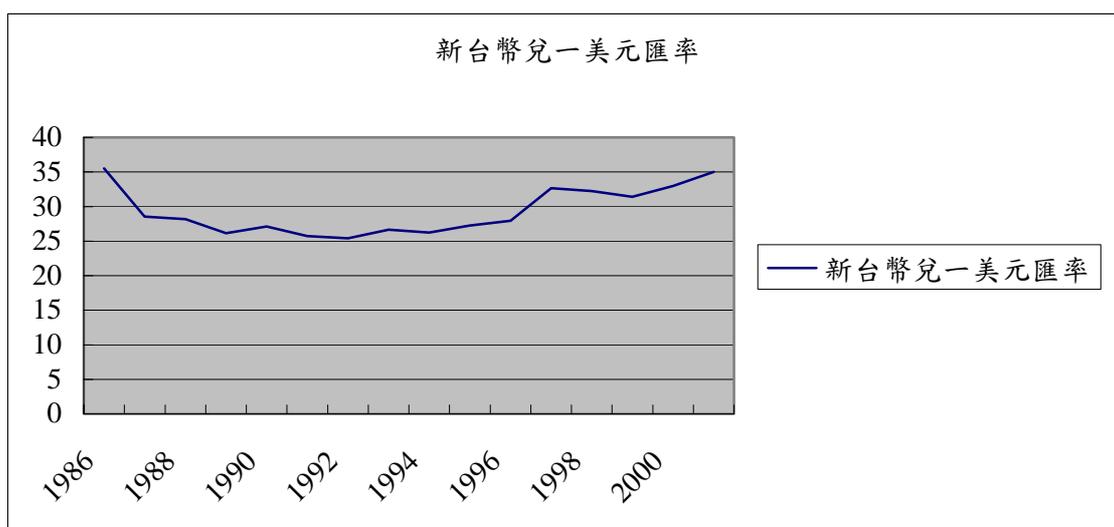
模型(push-pull theory model)為處理勞工流動的重要理論模型，因此在本節之前半段，將先介紹引進外勞的國內外背景環境。此外由於考慮到，國際間勞工流動除了上述模型所指出的雙方面互動關係外，還需一併考慮國家機器邊境管制方面的影響力。因此本節後半段將介紹政府開放外勞引進政策形成過程及發展。

首先要介紹的我國產生外勞需求的國內外經濟背景：在這段時間當中，台灣的經濟發展歷經了多次的衝擊及變化，首先是美國在 1984 年將其貿易關稅法由過去的自由貿易修改為公平貿易原則，此種具有雙邊主意特色之原則要求享有關稅優惠之國家，必須開放其國內市場及保障勞工權益。而由於這樣的要求主要衝擊的對象是勞動力較為廉價之地區，而使先進工業國家受惠，因此很快的其它工業國家也開始採行此種所謂公平性之要求，來保障本國勞工權益及增加勞力密集產業之競爭力。在此強大的壓力下，台灣政府為了接受國際間所謂公平貿易要求，開始逐步解除包括利率管制、外匯管制等經濟管制措施，並且開始開放市場、大幅降低關稅以及透過制訂勞動基準法之方式來對勞工權益進行保障。⁷⁹然進行此種大幅度的貿易政策修正，卻使得政府對內產業保護能力下降，而勞動基準法的制訂，又讓傳統產業不得不在短時間內被迫面對因生產成本大幅提高而將低對外競爭力的嚴重影響。另外，我國在 1987 年時面臨一波新台幣大幅升值之危機(如表 4-1)更進一步的打擊國內勞力密集之輕工業。為了挽回頹勢，政府在產業政策上進行了修正，由過去勞力密集產業轉向推動資本密集及重化工業，並且希望透過藉由十四項重大工程及六年國建計畫來提供產業轉型之必須基礎建設及帶動國內市場之復甦。不過由於國家建設需要投注相當數量之人力及資本，再加上順應

⁷⁹ 李碧涵，〈台灣地區後工業轉型之國家與社會〉，《中山學術論叢》，第 12 期，民 83.6，頁 260。

國際公平貿易要求而開放服務業投資機會，使服務業迅速成長而吸收了大量的勞力及資金。在此多重影響下，使得國內產業缺工的狀況急速惡化，尤以製造業及營建業最為嚴重。這樣的演變，已使得國內之勞力供給，從過去由於勞力密集產業發展而使得農工之間人力需求競爭下之勞力局部性短缺，轉而成為現今的勞力全面短缺。⁸⁰在國內勞力供給無法及時填補其需求落差的情況下，雇主開始尋求透過引進外勞的方式來解決缺工的問題，因此使台灣在國際勞動市場中，產生非常大的拉力，吸引鄰近經濟衰退國家之勞動力人口，開始透過各種合法或非法管道來台工作。

圖 4-1：1986-2001 年新台幣兌 1 美元匯率



年(底)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
兌換匯率	35.50	28.55	28.17	26.16	27.11	25.75	25.40	26.63
年(底)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
兌換匯率	26.24	27.27	27.49	32.64	32.22	31.40	32.99	35.00

資料來源：行政院主計處中華民國統計年鑑，〈外匯匯率〉，

⁸⁰ 吳惠林、張清溪，《台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》。台北：中華經濟研究院，民 80，頁 77。

<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs7/yearbook/ch14/14-18.xls#a2>。

台灣之所以從 1985 年之後湧入大量的外籍勞工，除了自身對於勞動力的需求之外。國際間其它國家的勞動力輸出也是重要的影響因素。在台灣產業界開始出現全面缺工情況的同時。在鄰近的東南亞地區也出現了一些變化，原本就有勞力輸出政策的東南亞各國，開始在此一時期出現政治及社會上的動亂。在菲律賓有愛奎諾夫人領導的反抗軍事獨裁運動，而泰國則接連出現軍事政變，另外印尼及馬來西亞則開始出現排華運動。這一連串動盪，讓原本就以脆弱的東南亞各國經濟更加雪上加霜。由於經濟情況的持續惡化、就業機會驟減，加上福利待遇條件不佳，因此東南亞國家內部對於勞動者產生巨大推力，造成勞動者為追求較佳的勞動條件，紛紛向其它地區移動，造成了大規模的勞動力跨國移動情形。而此時，擁有較豐富資金及較佳薪資福利條件的台灣，自然成為此類跨國移動勞工重要的輸入地。為了進一步瞭解台灣外籍勞工的引進背景及過程，以下將對台灣內部勞動力供給不足及外籍勞工之引進過程加以說明：

壹、台灣勞動力市場供需失衡之影響因素

除了因為產業結構改變而導致勞動力供需失衡外，台灣的勞動力不足亦受到社會內部變化所影響。而這些變化分別在三個面向上影響勞動力之供給：

一、人口結構的改變

由於政府早期為了控制人口成長而推行家庭計畫，但經過長期的運作，反而間接促使人口成長緩慢，導致青壯年人力增加速度遞減並造成人口結構老化。根據內政部在 1993 年作的統計，我國生育年齡婦女生育率從 1960 年代的千分之一七七、1970 年代千分之八十九，一直到 1992 年則降至千分之五十七。而未滿十五歲之人口佔總人口之比例，到了 1992 年亦降至 25.76%，比起 1950 年代下降約十七個百分點。以上數據顯示我國人口結構有高齡化的趨勢，而勞動力之供給受此趨勢影響也大幅降低。⁸¹

二、教育水準及社會價值觀改變

由於政府推動高等教育，加上中國傳統重視學歷之傳統，使得國人教育水準不斷提升，由於受教育的時間普遍延長，因而使得青年進入就業市場的時間不斷延後，間接影響了勞動力之供給。此外，這幾年來台灣經濟成長迅速，人民收入及生活水準都獲得大幅改善，使得社會整體價值觀逐漸改變。勞動人口對於具有勞動性或高危險性的基層工作，意願不斷降低。新進入職場、擁有高學歷之新年人口，也普遍偏向選擇較輕鬆且報酬較高的服務業，造成社會基層人力嚴重不足之現象。

三、勞工意識改變

台灣地區自 1987 年解除戒嚴之後，民主化過程使得勞工開始意識到追求自身工作及權益之可能性，並且開始透過自主性工會

⁸¹ 趙守博，〈外籍勞工的引進及因應對策〉，《理論與對策》，第 8 卷，第 1 期，民 82.10，頁 57-75。

組織等方式，來要求政府落實勞動法令對勞工之保障。由於勞工意識的抬頭，使得勞工不願意在勞動條件不佳的情況下從事工作環境惡劣之工作。但同時資方由於必須面對激烈的國際競爭，因此在成本因素的考量下，不願意對於勞動條件改善之要求上多作妥協及讓步，因而降低了本地勞工的工作意願，造成勞動市場的供需斷裂。⁸²

貳、外籍勞工之引進背景及過程

我國勞動人口就業比例自 1980 年之後逐漸傾向以服務業為重心，到了 1988 年之後，服務業的就業人口更是一舉超過了工業。(見表 4-2) 其中主要的原因除了前述國內外環境變化外，最主要的還是在於服務業之工作環境與農、工業相比，仍是較為輕鬆、舒適。也正因為各種因素都有利於服務業發展，使得服務業在很短的時間內吸收了大量的就業人口，進而連帶影響了其它產業的勞動力供給。而此時又適逢政府多項大型國家建設開始興建，更使得國內勞動力之供給更加捉襟見肘。在國家重大基礎建設也面臨缺工的困境時，政府也開始修正其外勞政策。在過去，政府與資本家在引進外勞之議題上，意見明顯分歧無交集。關於此點，從當時經濟部長陳履安的談話中可以明顯發現：「引進外勞能降低成本，解決勞力不足的問題，雖可暫時維持廠商的出口能力，但這樣的結果將使我國的外貿順差持續擴大，台幣升值壓力更高，如此對我國經濟的發展，將產生不利的影響」。⁸³但政府如此基於強化邊境管制能力下的禁止外勞政策，也仍在 1989 年十月

⁸² 謝夢瑜，〈國家機器與勞動力市場-政治、經濟轉型中的勞動政策〉，碩士論文，東海大學社會學研究所，民 88.1，頁 44。

⁸³ 同註 81，頁 48-49。

透過頒佈十四項重要工程人力需求因應實施方案，來正式宣告將予以修改。以下將就政府自此開使的外勞政策鬆綁過程，作一概略式的介紹：

首先，政府在 1989 年 10 月公告「十四項重要工程人力需求因應實施方案」，開放重大工程及大型國民住宅工程之民間得標者得以引進外籍勞工填補勞動力之不足。但在此同時，政府亦開始對非法從事打工之外籍人士進行大規模取締，再加上由於政府相關引進條件過於嚴格，因此產業界實際上能透過引進外勞來抒解缺工狀況者十分有限。對於產業界不斷發出希望比照政府引進外籍勞工之呼聲，政府在 1991 年 10 月 11 日公告「因應當前人力短缺暫行措施」以及「受理六行業之十五種職業專案申請聘僱海外補充勞工程序」，來進一步開放屬於辛勞性及工作環境不佳，而使得國人較不願意從事的十五種工作⁸⁴，如果在國內無法取得足夠且合適之勞動力時，業者能夠引進海外勞工來予以補充之，而開放之名額則以 15,000 人為限。政府的外勞政策除了因應產業界對於勞力需求而被動開放外，有鑑於國內殘障或重大疾病癱瘓之家庭，不易在國內尋找到合適的照顧病患監護工，又若聘請臨時監護人員，其所需費用又十分龐大，這將使得原本就必須照顧病患的弱勢家庭，面臨更加沈重的生活壓力。因此為了協助些家庭，勞委會於 1992 年 4 月 23 日開放符合申請條件家庭引用外籍監護工，且不在引進名額上設限。⁸⁵而在本時期，政府對於外籍勞工之開放與管理，在保護國人就業權益、防範外籍勞工成為變相移民、維護社會治安、減少對於產業升級及經濟發展產生負面影響

⁸⁴ 十五種職業指的是：紡織業-染布工、整燙工；金屬基本工業-鑄造工、金屬熔煉工、衝剪機械操作工；金屬製品製造業-金屬熔煉工、鑄造工、電鍍工、衝剪機械操作工、油漆塗裝工、金屬表面研磨工；機械設備製造修配業-鑄造工、電鍍工、衝剪機械操作工、油漆塗裝工、金屬表面研磨工；電子及電子機械器材製造修配業-衝剪機械操作工、油漆塗裝工；營造業-重機械操作與維持工、焊接供、泥水工、模版工、鋼筋工、鷹架工、體力工。

⁸⁵ 行政院勞委會，《1993 引進外籍勞工答課問》。台北：行政院勞委會，民 82，頁 3-4。

的五大前提之下，在政策面上採行上總結有以下七個要點：1.不全面開放引進；2.引進之主要目的在於解決勞力不足問題，而非壓低勞動成本；3.應慎防其對於經濟及社會發展之負面影響；4.嚴加取締非法外籍勞工且不接受原非法外籍勞工就地合法；5.嚴加處罰雇用、仲介非法外籍勞工者；6.針對日後擴大引進外籍勞工與否，需視國內經濟社會發展需求及現行外籍勞工政策實行之利弊缺失而加以評估；7.審慎選擇外籍勞工來源國。⁸⁶

表 4-2：台灣就業結構變動（按從業人口佔總就業人口比重）

單位：%

年度	產業別		
	農業	工業	服務業
1986	17.03	41.57	41.39
1987	15.28	42.76	41.95
1988	13.73	42.47	43.80
1989	12.90	42.09	45.01
1990	12.85	40.83	46.32
1991	12.95	39.92	47.12
1992	12.34	39.61	48.06
1993	11.49	39.08	49.43
1994	10.92	39.22	49.86
1995	10.55	38.74	50.71

⁸⁶ 趙守博，《勞工行 1994 政與勞工問題》。台北：中國生產力，民 81，頁 160-170。

1996	10.12	37.49	52.39
1997	9.57	38.17	52.26
1998	8.85	37.92	53.23
1999	8.27	37.21	54.52
2000	7.79	37.23	54.98
2001	7.54	36.00	56.46
2002	7.50	35.24	57.25
2003	7.27	34.83	57.90
2004	6.56	35.21	58.23

資料來源：行政院主計處，〈臺灣地區人力資源調查統計指標摘要〉，
<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/55239544671.doc>，民
94.5。

稟持上述七項政策要點，政府並於 1992 年 5 月 8 日由總統明令公布『就業服務法』，在「聘僱外籍人士工作之原則」、「聘僱外籍人士工作範圍及許可」、「聘僱外籍人士之工作管理」、「聘僱非技術外籍人士之工作管制」四個層面上訂定外籍勞工相關之管理規範。宣示政府正式將外勞政策當作長期且既定之措施，並且意味著在外勞的引進程序上，過去純粹經由自由市場所引進之非法外籍勞工日後將正式被納入國家制度性立法總體制之內，外勞之引進將有正式的法源基礎。⁸⁷此外，為了決定外籍勞工之引進數量及名額分配處理原則，勞委會集合了有關單位、專家學者在 1992 年 5 月 22 日組成「台灣地區產業勞動力需求評估小組」。並且在該小組所提之補充性、適量引進、開放對象及公平性原則下採取「限量、限業、限期」之作法。而至於名額分配工作，則由工總、全總、商總及相關學者專家，與勞委會、經濟部、經建會

⁸⁷ 吳挺鋒，〈「外勞」休閒生活的文化鬥爭〉，碩士論文，東海大學社會學研究所，民 85.2，頁 5。

之代表組成分配小組，公開進行名額核配工作。⁸⁸除了國家建設及部分產業因人力不足問題得聘僱外籍勞工，政府為了開發婦女的潛在勞動力，勞委會特別順應婦女團體之需求，於 1992 年 8 月 17 日開放 7,000 個外籍幫傭名額，使婦女能夠免於因為家庭照顧之原因而無法投入職場。

我國對於外籍勞工引進及管理之相關法令規範，雖然亦有遵循補充性原則，例如就業服務法中已將專門性、技術性外籍勞工與非技術性外籍勞工分開規範，除了採行許可制，更限制來台工作期限以達限時原則。但外籍勞工引進政策開放以來，所引進之外籍勞工無論在人數或適用行業別方面都不斷擴大，勞力密集之中小企業也出現依賴廉價外籍勞工之現象，使得外籍勞工之角色已不再是臨時性、補充性之勞動力，而逐漸形成替代就業之效應，造成國內勞動市場及社會許多的問題。再加上國內由於開放外籍勞工以來，產業界缺工人數已有下降趨勢。因此促使政府不得不檢討現行的外勞政策，將原先的政策焦點由開放與否，轉變為如何開放及管理的問題。

第二節 勞動派遣之趨勢

當台灣地區自 1988 年起，服務業之就業人口比例正式超過工業的就業人口比例，顯示出台灣地區正朝向以服務為導向的服務經濟時代。而此一趨勢，在自動化生產和勞力密集產業外移的影響之下，將會持續擴大。換言之，服務業不僅在現階段，甚至在未來都將取代過去的農業及工業，成為就業機會最主要的提供

⁸⁸ 余月娥、陶宏麟，〈我國外籍勞工政策與核配政策之演進〉，《勞工研究》，第 134 期，民 88.1，頁 47-51。

者。不過雖然服務業就業機會的釋出持續增加，但傳統的勞動市場卻正受到伴隨著服務業成長趨勢而來的新現象所衝擊，而這個現象正是席捲全球的『勞動派遣』現象。有鑑於此本節將對此一現象的形成原因、背景及對勞方、資方造成的衝擊及影響作一概略的介紹。

在一個服務經濟為主的經濟體系當中，人力資源在運用及管理方面更重視『彈性化』，而勞工被區分為核心與非核心勞工的現象也因此更為明顯。從事全時工作的核心勞工其工資、福利與升遷機會均受到保障，而非核心勞工則大部份從事一些部分工時的工作，勞動條件與福利較不受到保障。而區分勞工為核心與非核心的關鍵因素並非基於勞工的生產力的差別，而是在於企業對於該業務之需要性、方便性和重要性的認知有關。⁸⁹當某一業務所從事的工作範圍，被企業認定為非必須、可隨時替代時，為了減少人事成本，企業會尋求聘僱勞動派遣之勞工。

除了產業結構轉變因素之外，派遣勞動的形成亦與整體經濟環境變化有很大的關係。在當今全球化的國際競爭、整體經濟景氣成長趨緩及國際貿易失衡之影響下，各產業為了提高競爭力，無不盡其所能的降低成本。而服務業在此影響下，亦受到相當大的衝擊，因為根據政大勞工所的成之約教授分析，服務業的人事成本高達總營運成本的六、七成，這使得企業不得不引進定期契約人員，或是開始將某些業務外包。另外，中華經濟研究院研究員辛炳隆亦指出，在全球化之下，企業對市場需求的掌握程度已大不如前，因此人力資源的搭配必須非常機動才能因應。除了國內的學者，英國管理思想家查爾斯·韓第(Charles Handy)也推行

⁸⁹ 同註 16，頁 47。

一種新的企業組織型態－『酢漿草組織』(Shamrock Organization)，就像構成酢漿草的三葉瓣一樣，企業也應該分為核心工作團隊、約聘人員及彈性勞工三個代表部分。韓第認為，公司可以依靠這種方式來保持必須的彈性。⁹⁰而這種變化已開始在台灣的企業界快速蔓延，根據統計台灣獲利狀況極佳的中信金控旗下的中國信託，目前擁有八千零五十名員工，而其中每三點三人就有一名是非正式編制的人員。⁹¹而其他如日亞航、台灣IBM、台灣微軟、花旗銀行惠普科技、美國運通等知名企業，亦透過派遣人力來因應淡旺季不同的人事需求與成本控制，甚至有許多外商或企業，在籌備期間會因為可能無法提供員工勞健保，而先雇用派遣勞工來避免可能出現的問題。⁹²

派遣勞動對於企業經營除了提供彈性優勢外，亦使企業得以規避日趨嚴格的勞動保護法規，尤其是可以大幅減少未來龐大退休金的支出。根據勞基法第五十六條的規定『雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶專存』，雖然提撥方式企業可以採行2%的不足額提撥，但根據民國八十四年起實行的財務會計準則公報第十八號『退休金會計處理準則』，企業必須按照精算結果認列退休金費用，並揭露退休金負債。在此相關法令的限制之下，退休金儼然成為企業經營的沈重負擔，若以台塑集團91年度財報來看，其稅後淨利若與退休金負債兩者相減，將使獲利大幅減少38%。至於成立超過四十年的中華航空，若91年度獲利與退休金負債相減，還倒虧十一億兩千四百萬。而且，根據勞委會的統計，到92年二月底為止，有提撥勞工退休金的企業比例僅有8.8%。⁹³由上述數據可以得知，退休金之於企業是多沈重的負擔。而派遣勞動與要派機構之間的特殊關係，正好給了企業規避退休金壓力的機

⁹⁰ 曾寶璐，〈沒有長期飯票只有短期契約〉，《商業週刊》，第817期，民92.7，頁102。

⁹¹ 同註88，頁99。

⁹² 劉萍，〈人力派遣 就業市場新主流〉，《數位週刊》，第57期，民90.10，頁38-39。

⁹³ 同註88，頁101。

會。另外，若企業聘僱派遣員工，當經濟景氣不佳而必須透過裁員來降低營運成本時，亦可以免去支付龐大的資遣費。並且，在進行裁員動作時，亦可以藉由勞力派遣公司代為執行，避免因為員工不滿抗爭而對公司形象有所傷害。

雖然派遣勞動的出現對於面臨全球競爭的企業而言，提供了許多的好處。但因為派遣勞動與生俱來的不穩定特性以及受雇者缺乏前景及歸屬感，因此從事派遣工作的勞工普遍對於雇主及工作缺乏認同感及忠誠度，在許多工作表現的品質上也往往較傳統雇用方式的勞工不佳，因此對於雇主而言，派遣勞工雖然可以減少企業的營運成本，但亦可能造成雇主在生產品質降低方面的損失，甚而之，一旦雇主在營運成本的考量下開始大規模的採用派遣勞工時，該事業單位原傳統聘僱之員工可能因此產生不安全感，擔心自身會進入另一波裁員名單，進而產生企業內部員工士氣低落等負面影響。⁹⁴另外，當勞工長期從事派遣勞動，並且當此工作型態成為勞工唯一的選擇時，派遣勞動將進一步的威脅到勞工的經濟安全。⁹⁵以下將對所可能產生的問題歸納為三大項：

壹、不當剝削之問題

勞動派遣之特殊性在於其派遣勞工與派遣機構與要派機構的三角關係中隱含了『雙重雇用』之關係。一方面派遣機構與派遣勞工之間存在有勞動契約之關係，另一方面派遣勞工亦必須遵從要派機構之指揮，形成一種服務之關係，但派遣勞工與要派機構之間並不存在勞動契約；換言之，派遣勞動之最大特徵便是雇用

⁹⁴ 同註 16，頁 50。

⁹⁵ 鄭津津，〈美國勞動派遣法制之研究〉，《台灣勞動法學會學報》，第 1 期，民 89，頁 128-129。

與使用分離。⁹⁶

在此工作型態下，派遣機構扮演之角色，乃是將本身所雇用之員工派遣至其他企業，使勞工在該企業的指揮命令下服務。而其中派遣勞工之薪資是由派遣機構所支付，而其給付給派遣勞工薪資，與要派機構因該服務業務所必需支付的金額必定有程度不等的落差，而該金額之落差便成為勞工派遣機構之營運利潤之主要來源。既然勞動派遣業之主要業務在於將自己所雇用之勞工派遣到其他企業之下接受指揮，也就是扮演派遣勞工與要派機構之間『仲介者』的角色。因此勞動派遣業從企業支付之金額抽取部份作為營業之利潤，便屬無可厚非。但問題是一旦當此金額的落差達不合理之程度時，該派遣業者是否有違反抽取不法利益之禁止規定，進而威脅到派遣勞工之權益，便成為值得探討的議題。⁹⁷

貳、差別待遇問題

由於派遣勞工與要派機構之間並不存在契約關係，因此很有可能會出現一種狀況，就是派遣勞工與公司內部傳統聘僱之勞工在所從事的的工作業務上並無不同，但由於兩者與該公司間關係之不同，因而出現待遇上的差異，也就是所謂同工不同酬的狀況。而即使出現這種狀況，只要要派機構與派遣機構在派遣勞工的要派契約中，不另行註明給予派遣勞工與要派機構之自聘勞工相同的權益，在現行的法令規範下，派遣勞工是無法主張要求平等待遇的。

⁹⁶ 同註 93，頁 238-240。

⁹⁷ 邱駿彥，〈勞工派遣法制之研究-以日本勞工派遣法為例〉，《台灣勞動法學會學報》，第 1 期，民 89.11，頁 4。

除了要派機構在待遇給予上的不平等之外，由於派遣勞工的存在，可能會使企業原自聘勞工感受到雇用上的危機感，因此對派遣勞工產生敵意，使其產生對於該事業文化及工作環境出現難以適應的問題。

而企業原自聘勞工的敵視態度，亦將進一步的影響派遣勞工在團結協商方面的權益。因為同一派遣機構中的勞工，其工作地點往往分佈在不同的企業或機構，彼此間聯絡及互動機會甚少，因此在同一派遣機構中的勞工在組成工會方面有相當的困難度。另一方面，由於擔心派遣勞工會引起工作的排擠效應，派遣勞工在加入要派機構中的工會時，亦會面臨極大的壓力。如此一來，將使得派遣勞工的團結協商權益無法受到保障。⁹⁸

參、雇主責任問題

由於在派遣行為形成的三角關係當中，會出現所謂的兩地（簽約地與勞務給付地）狀況。因此一旦當派遣機構與要派機構受不同的法律規範時，在此勞動派遣的運作中，將會出現法律的適用問題。例如派遣機構與要派機構為不同的行業別，而其中要派機構可能是在勞基法的適用範圍之外，倘若此時兩機構之間並未明訂要派機構必須給予勞工最低的勞動基準，派遣勞工的權益如何保護。⁹⁹另外，由於勞動契約當事人之雇主並未直接指揮、命令勞工從事服務，而真正指揮勞工的要派機構雇主又與派遣勞工之間並不存在任何勞動契約關係。因此一旦發生需雇主負擔的法律責任時（如職業災害的賠償），哪一方需承擔此責任將無法明確界

⁹⁸ 同註 16，頁 52。

⁹⁹ 同上註，頁 51。

定。因此此種新型態的勞動行為所衍生的雇主責任問題，有訂定明確法律規範的必要性。¹⁰⁰

肆、雇用不安定問題

在此所謂的雇用不安定主要涉及兩個層面：首先，對於長期被派遣公司雇用的派遣勞工而言，其工作權可能會受到派遣機構經營狀況之影響。因為雖然其與勞動派遣機構間的契約關係無異於一般傳統勞工，但當派遣機構業務量下降而無派遣之需要時，其中替代性較高的勞工如清潔人員或警衛，將可能無預警受到派遣機構以虧損或業務緊縮為由而資遣。其次，一旦勞動派遣在毫無限制的情況下繼續發展，甚至成為勞動市場中雇用關係的主流時。企業可能會基於降低人事成本的考量，而進行大幅度的正式員工裁員，而改由派遣勞工替代。其結果將可能使全體受顧勞工處於不安定雇用的比例增加，¹⁰¹進而影響整體勞工之就業安全。

從上述四項問題可以明顯的發現勞動派遣模式下的勞工，其權益明顯的受到壓抑。另一方面，若我們從現階段從事勞動派遣工作者的身份背景來加以分析，會發現目前勞動派遣的發展現況有以下幾個特色：1.就年齡而言，中高齡勞工及青少年選擇勞動派遣的比例較高；2.就教育程度而言，教育程度較低者的比例較高；3.就職業別而言，從事派遣勞動者，其職業多集中在『服務工作人員及售貨員』、『生產及有關工人、機械設備操作的體力工作』；4.就薪資部分，從事勞動派遣工作者其每月主要工作收入比傳統工作者為低。從上述現象發現，我國派遣勞動的成長趨勢，

¹⁰⁰ 同註 95，頁 8-9。

¹⁰¹ 同註 95，頁 6。

似乎有邊緣化的情形。¹⁰²雖然從事派遣勞動工作者當中，也不乏不喜歡受束縛的高學歷、高技術型人才，或是因為需兼顧家庭而自願選擇時間較為彈性派遣工作。但不可諱言的，多數的派遣勞工仍然是處於一個相對弱勢的地位。至少派遣勞工相較於一般勞工的穩定性，其必須面對工作期限之長短不定、公司文化與同事不定，或者是薪資不定等問題。而在福利方面，由於法令規範模糊，因此從事勞動派遣者，亦難與一般勞工相同的享有勞健保、退休金等福利措施。

對於派遣勞工之相關法令保護，由於受到其要派機構、派遣機構以及派遣勞工三方特殊關係的影響，也就是派遣機構在得到派遣勞工之同意下，將勞務請求權讓與要派機構，因此其在民法上有其適法地位。然而基於民法之契約自由原則，雙方之契約內容只要不違反法律相關禁止規定，並且不違背社會上認定之公序良俗，其契約之合法性並不受到質疑。不過如果僅由民法契約內容來規範相關的派遣契約，則確有不足之處，而至於勞動基準法部分，雖然第六十二及六十三條中有提及相關連帶責任，然而其適用範圍主要是針對承攬性質的契約關係，因此對於勞動派遣下特殊契約關係，亦無法完全加以規範。此外，派遣勞動之所以能受到企業經營者的歡迎，主要因素在於該就業模式提供了企業在日趨激烈的全球競爭下，所必須的勞動彈性要素，更使企業能得以降低經營成本。然而在人力資源彈性的考量之下，企業會根據其對於業務之需要性、方便性和重要性的認知，來將勞工區分為核心及非核心，並限制非核心勞工從事部分工時工作，如此將使勞工的勞動條件及福利保障受到威脅。因此針對新型態的勞動派遣制度對勞工就業安全造成的衝擊，實在需要主政者為此量身

¹⁰² 成之約，〈部分時間工作發展與所得分配問題〉，《國家政策論壇》，春季號，民 93.1，頁 224-226。

訂做一套合適的法律規範來保障弱勢勞工的權益。而政府在此一方面應該採取哪些措施及扮演何種角色，將在本文第五章中進一步的討論。

第三節 台灣現階段失業狀況

在台灣經濟發展的歷程中，雖然曾經面對兩度石油危機及全球性景氣衰退的挑戰。但整體經濟成長仍屬穩健發展，失業率也多維持在 1.5% 到 2.0% 的低水準。這樣平均失業率低於百分之二的低度失業率時期，自年 1995 下半年起，受到房地產景氣急速下滑，以及 1997 年的亞洲金融風暴的影響宣告結束，再加上 1995 年後，我國服務業成長逐漸趨緩，所能吸納的就業人數亦逐年降低，因此從 1996 年開始我國進入中度失業率時期，此時期我國年平均失業率約在 2.6% 到 2.9%。而 2000 年後，受到國內經濟景氣不佳、921 震災，及政黨輪替後政治因素影響，使我國年平均失業率超過 3%，而到了 2002 年，失業率更是高達 5.17%，失業人數高達 51 萬五千人，受到失業影響的人數也攀升到一百一十餘萬人。¹⁰³

台灣的失業問題，其嚴重性在於失業狀況不單僅是量的提升，更嚴重的是失業情形亦出現質的惡化。失業者從過去的短期失業，演變為長期性失業。單單 2001 年到 2002 年間，失業逾一年的長期失業者人數就成長了 4 萬 1 千人。並且，在失業者人數不斷攀升的背後，還將引起許多嚴重的社會問題。例如所得差距擴大造成的社會階級對立，以及中高齡失業問題。

¹⁰³ 詹火生，〈當前失業問題與對策〉，《國政研究報告》，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/089/R/SS-R-089-001.htm>，民 89.11，頁 1。

在此波失業潮中，有相當的比例是由於國內產業結構轉型所造成的結構性失業所致。受到許多廠商關廠或外移的影響，許多從事勞力密集的中高齡工作者被迫面臨失業的困境，成為產業結構轉型下的受害者，而中高齡失業者和青少年及壯年失業者相比，又受限於許多因素而使得再次就業更加困難例如中高齡者本身因素：1.缺乏企業所需之技能及學識；2.健康、體能條件狀況處於弱勢；3.中高齡者通常會存在著心理上的障礙，未能放下身段，不願屈就薪資較低的工作，造成工作媒合不易；另外企業經營方面的諸多考量也造成中高齡在就業的阻礙：1.考量到中高齡者其平均薪資水準較高；2.管理方面的考量，當同企業當中年齡異質校高的話則不易管理；3.工作期限的考量，由於中高齡者較接近退休年齡，因此實際工作年限較短；4.由於中高齡者多已定型，要從新適應工作文化較為困難。¹⁰⁴上述諸多因素造成了中高齡者一旦面臨失業則不易再就業，而中高齡者通常扮演家中經濟支柱的角色，一旦失業時間延長，對於家庭甚至是社會都會帶來重大的影響。

若要論及台灣近年來失業率急速攀升之因，主要可以從四個層面來探討：

壹、產業結構變遷所引起的結構性失業

就經濟轉型的角度而言，當社會由農業轉向工業時，在起初勞力密集輕工業所創造的初級勞力需求，將有降低失業率的作

¹⁰⁴ 陳仲賢，〈台灣地區中老年人人力資源之探討〉，《職業與訓練月刊》，第13卷，第3期，民84.5，頁70-81。

用，但產業結構再由工業轉向服務業後，則會因為對於初級勞力的消化能力不足，而培養高級勞力所需耗費的時間又長，因此使人力結構難以配合產業結構變遷的速度，因而使得社會某一階段的經濟發展趨緩，且失業情況惡化。¹⁰⁵我國自 1980 年代後期採取自由化政策，以及開始受到全球化影響後，產業結構便開始產生重大的轉變。國內勞力密集產業及部分傳統產業為了因應國際化的競爭，不得不壓低生產成本，大量的朝薪資及勞動條件較差的地區移動。根據業者的估算，一旦企業淨利潤降至 15% 下，業者通常就會有外移的計畫。這樣的情況使得國內工業及製造業的產值及就業人口比例開始下降，尤其是初級勞力與男性密集產業萎縮情況最為明顯，而資本與技術密集產業以及服務業則逆向成長。表示國內的勞動需求性質正逐漸由勞力、低技術轉移至高技術、高素質的勞動力需求。

一旦當勞動力供需發生落差，而吸收被釋出之勞動力的新興產業設立過慢，便會使得結構性失業人口增加。而若勞工素質改善速度趕不上產業需求時，則此結構性失業現象將會長時間的持續下去，尤其是恰好遇上了現階段的經濟景氣惡化，更加深勞動力品質無法改善的嚴重問題。¹⁰⁶

在結構性失業潮中，由傳統產業釋出的勞動力，有較大的比例是年紀較大、技術及教育水準較低的勞工。由於國內產業結構轉型朝向資本技術密集產業發展，而主要吸納就業人口的高級勞力產業，與女性密集的服務業對此類勞工的需求性又不強，因此造成其失業後轉業相對困難，造成許多中年失業問題。再加上政

¹⁰⁵ 吳忠吉、林昭禎，〈政黨輪替後失業問題惡化成因分析〉，《國政分析》，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-C-090-056.htm>，民 91.10，頁 2。

¹⁰⁶ 許振明、唐正儀，〈國內失業原因與對策之探討〉，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 10 期，民 92.12 頁 159-165。

府的產業政策主要採重點輔導的策略，因而使得國內勞工可能因為新舊產業技術落差過大而擴大結構性失業狀況。

產業結構改變問題的嚴重性，亦可從經濟發展諮詢委員會(簡稱經發會)¹⁰⁷所達成的幾類決議及共識中發現：1.建立有利企業營運之環境；2.鬆綁勞動法規，活絡就業市場；3.針對環保規範與產業發展之關係進行調和；4.保護智慧財產權；5.使台灣成為企業營運總部；6.健全金融體系並提升金融效率等等。¹⁰⁸都凸顯了國內政商學界代表都感受到了產業結構轉型是造成此波經濟成長下滑及失業率提高的重要因素。在面對大陸及東南亞地區廉價勞力的競爭，台灣過去的競爭力已經大幅衰退。如今必須以知識經濟、彈性化勞動運用及其他相關優惠措施來使企業營運成本降低，以提升其國際競爭力。但在經發會中幾乎呈現一面倒傾向新自由主義學派觀點，主張透過市場機能及比較利益原則來促進經濟發展，認為透過開放、鬆綁及自由化，將能夠給台灣帶來如1950、1960年代第一次自由化運動所創造的經濟奇蹟。¹⁰⁹而一旦企業獲利情況改善，景氣也能夠跟著好轉，失業問題也就能迎刃而解。

貳、服務業成長趨緩使失業率再提高

面對國內產業結構轉變，過去許多勞力密集或是部分傳統產業，不是關場歇業就是外移海外。而在此一波產業轉型中被釋出

¹⁰⁷ 經濟發展諮詢委員會是在陳水扁總統提出拼經濟政策後，在民國90年5月8日宣布召開的，並於同年8月24日至8月26日進行全體委員會議。其組成包括朝野政黨、學界智庫、企業領袖、勞工代表等120人組成，並於會後達成322項共識及決議。

¹⁰⁸ 《經發會決議執行成果檢討會議實錄》，行政院經濟會編印，民91.11，頁13-27。

¹⁰⁹ 吳蕙林，〈經發會的最大成效在提升沈迷已久的人心〉，《經濟前瞻》，第78期，民90.11，頁64。

的低技術勞工，若不能被新興的服務業或資本技術密集產業有效吸收，便會造成結構性失業的問題。從表 4-3 中可以清楚發現，我國服務業受雇人數的比例，在 1984 至 1995 年期間，由於服務業成長快速，吸收了自製造業中釋出的人力，因此失業率並無顯著的提升。但受限於市場規模，服務業的發展 1995 至 2002 年間，不但服務業總體成長趨緩，從細部來看更可以發現服務業中除了金融保險及工商服務外，其餘各產業的受雇人數皆出現下滑，使整體服務業的受雇人數每年平均下降 0.19%。降低了其吸納原工業及製造業失業勞工的功能，造成失業率顯著提升。¹¹⁰

表 4-3：服務業受雇人數平均年增率

單位：%

年代	商業	運倉通信	金融保險	工商服務	社個服務	服務業
73-84	8.33	2.09	11.07	9.95	5.05	7.04
85-91	-0.48	-0.98	1.44	1.22	-0.78	-0.19

資料來源：主計處，〈薪資與生產力統計年報〉，民 91 年。¹¹¹

參、國內景氣衰退，產業吸納無力

企業在面臨景氣變化時，首先採取的因應方式便是從人力支出方面著手。一旦遇到景氣衰退，便可能採取縮短工時甚至是裁員的方式來減少支出。等到景氣復甦再招募員工來保持營運之彈性。因此當國內出現景氣訊號低迷之時，國內的失業人口便可能隨之增加。

¹¹⁰ 同註 4，頁 39-40。

¹¹¹ 本數據表轉引自吳忠吉，〈勞動結構變遷與社會安全制度〉，《國家政策季刊》，第 2 卷，第 4 期，民 92.12，頁 39。

我國經濟情勢自從民國 1996 年受到亞洲金融風暴，以及房地產大幅滑落，造成營建業與製造業式微及不景氣，使得台灣的失業率與景氣指標開始惡化，迫使企業透過歇業或裁員方式來因應，因而造成了此一時期的失業原因有很大部分是由於場所歇業或業務緊縮，而臨時性或季節性工作結束造成的失業人口比例也一併增加（見表 4-4）。

表 4-4：台灣歷年失業狀況按原因分 單位：千人

年份	失業 人數	失業來源					
		初次 尋職者	非初次 尋職者	場所歇業或 業務緊縮	對原有工 作不滿意	臨時性或季節 性工作結束	其他
1996	242	56	186	68	79	19	12
1997	256	57	199	71	84	22	12
1998	257	59	198	71	82	25	11
1999	283	60	222	91	86	26	12
2000	293	58	235	90	95	29	11
2001	450	75	375	206	88	52	15
2002	515	81	435	248	110	47	15
2003	503	85	418	228	111	50	12
2004	454	85	369	158	131	49	11

資料來源：行政院主計處，〈臺灣地區人力資源調查統計指標摘要〉，
<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/55239544671.doc>，民
 94.5。

景氣衰退一方面使得勞動力的釋出增加，相同的也會連帶造

成其他產業吸納勞動力的能力下降。舉例來說，台灣在經歷第二次能源危機後，製造業的就業人口比例便開始下降，從民國 1987 年的 35.17% 大幅下降至民國 85 年的 26.71%。雖然製造業釋出大量的勞動人口，但此時期的失業率並無顯著提高。其主要原因在於 1980 年代房地產飆漲的泡沫經濟影響，由於房地產飆漲促使營建業人力需求提高，從民國 1986 年的 6.62% 提高到民國 1995 年的 11.09%。適時的吸納了自製造業釋出的男性初級勞動力，而同時服務業的成長，也提供了女性初級勞動力所需的工作機會。使得失業率不但沒有受到能源危機影響而大幅提高，反而自民國 1985 年的 2.91% 下降到民國 82 年的 1.45%。可見景氣變化對失業問題有相當程度之影響。

肆、政黨輪替帶來的政治性影響

就政策執行面而言，政府的政策必須有其延續性，經濟發展才能夠有預測性，然而民進黨政府自 2000 年執政以來，不但對於兩岸、產業及財經政策的方向不明，並且在政策持續性上明顯的不穩定，造成社會運作脫序，影響國內外投資意願，進而促使產業加速外移，失業人數大幅攀升。¹¹²

我國經濟發展受到政策搖擺影響，使得國內投資環境惡化的情形，從政黨輪替後開始顯見。舉例來說，攸關工業生產基本建設的核四興建案，在民進黨政府執政後，便片面宣告停建。以致引發嚴重朝野政治危機及行政立法兩院的對立，然而經過一連串政治角力過程後，又改為復建核四，其結果不但使得我國必須支

¹¹² 同註 101，頁 3。

付高額的賠償金，其粗糙的決策過程更是引起社會大眾疑慮，使社會信心嚴重不足。另外，對於原本已經定案的外商拜耳投資案，在台中縣長的抗爭下亦告停擺，使得拜耳公司在同年宣告撤資。¹¹³姑且不論核四及拜耳對於環境可能的影響，檢視兩者的共通點會發現都是原本既定的建設及投資，然而如此倉促及草率的予以否決，將會給予國內外投資者政策搖擺的印象，一旦企業經營者意識到經營的環境不穩定、經營風險提高，則會大幅降低其投資意願。

雖然對於 2000 年後我國經濟景氣衰退、失業人數攀升，執政當局將部分原因歸咎於世界經濟不景氣的影響。然而對照我國與世界經濟景氣，可以發現我國自 2000 年第四季便開始經濟衰退，而國際經濟不景氣則是從 2001 年初才開始。¹¹⁴另外，檢視世界主要國家自 2000 到 2001 年同時期失業率亦可發現，我國該年度失業率上升幅度明顯高過其他國家（見表 4-5）。短短一年之間，我國失業率便上升了 1.58%，而同時期世界其他國家失業率上升幅度皆未超過 1%，甚至韓國、英國以及法國失業率還出現下降的情況。因此對於失業攀升的問題，其主要影響因素應該還是國內政治影響所導致的經濟惡化所致。因為政治上不安定，將直接提高經濟發展的不確定性，而此種不確定性亦會對於企業的經營帶來額外的負擔，進而降低企業投資的意願。如此一來，將使我國勞動市場被迫同時面對國外投資減少，以及國內產業外移的雙重衝擊，以致失業率在短期之間快速上升。

表 4-5：世界主要國家歷年失業率

單位：%

年別	中華民國	日本	韓國	新加坡	美國	加拿大	德國	英國	法國
----	------	----	----	-----	----	-----	----	----	----

¹¹³ 同註 103，頁 6-7。

¹¹⁴ 同註 104，頁 162。

1995	1.79	3.2	2.0	2.0	5.6	9.5	10.2	8.3	11.4
1996	2.60	3.4	2.0	2.0	5.4	9.7	11.2	7.6	12.0
1997	2.72	3.4	2.6	1.8	4.9	9.2	12.5	5.7	12.1
1998	2.69	4.1	6.8	3.2	4.5	8.3	11.4	4.7	11.5
1999	2.92	4.7	6.3	3.5	4.2	7.6	11.2	4.3	10.8
2000	2.99	4.7	4.2	3.1	4.0	6.8	10.0	3.8	9.5
2001	4.57	5.0	3.8	3.3	4.8	7.2	10.0	3.2	8.7
2002	5.17	5.4	3.1	4.4	5.8	7.7	10.9	3.1	9.0
2003	4.99	5.3	3.4	4.7	6.0	7.6	10.5	3.0	9.7
2004	4.44	4.7	3.5	4.0	5.5	7.2	...	2.8	...

資料來源：〈中華民國台灣地區人力資源調查統計年報〉，行政院主計處編印，民
94.3，頁 24。

第五章 政府因應勞動市場轉變 之相關政策

第一節 外勞引進之影響分析及外勞政策修正

我國在 1989 年 10 月頒佈「十四項重要建設工程人力需求因

應措施方案」，開始正式合法的引進外籍勞工。在此之後除了國家重大建設之外，政府亦針對製造業、營建業、家庭看護、社福機構及漁業等行樣，陸續開放引進外籍勞工。根據行政院勞委會的統計，截至民國 93 年 12 月，我國合法引進之外籍勞工人數便達 31 萬 4 千餘人。雖然外籍勞工的引進，對我國經濟成長帶來許多短期正面效應，尤其是國內產業的缺工情況，的確因為外籍勞工的引進而獲得紓解。例如國內製造業及營造業的缺工率，在 1989 年時分別達到 6.27% 及 6.80%，而全國缺工率也高達 5.16%，這種情況到了 1994 年，經過政府對於外勞引進採取開放的態度，使得製造業及營造業的缺工率下降至 2.64% 及 0.41%，而全國缺工率也降為 1.85%。

雖然引進外勞在政策上的目的是為了補充我國勞動力的不足，而在實際上外勞引進之後我國產業缺工狀態的確也獲得舒緩，不過由於經濟景氣變化快速，使得勞動力市場供需情況也受之影響，在加上缺乏有效管理機制確保外勞引進之性質維持在補充性勞動力，因此雖然產業有引進勞力的需要，但外勞的引進卻又為台灣社會、經濟等層面帶來了些不良影響。換言之，國內每引進一名外勞，能夠產生使固定資本的生產力提高，進而使得資本報酬率上升，讓投資者能夠獲利。另外年輕的低技術勞工，也可能因為外勞使其與高技術勞工的工資差距加大，而願意進一步接受訓練或教育時自己成為高技術勞動力，如以一來對國家的經濟發展將會有正面的效果。¹¹⁵不過這種正面效果，一旦遇到景氣低落時，就有可能正面效果轉為負面效果。¹¹⁶關於這種兩難的狀況，國內學者薛承泰及林昭禎有一生動且貼切的形容：

¹¹⁵ Johnson, George E. 1980 "The Labor Market Effects of Immigration," *Industrial and Labor Review*, Vol. 33, No. 3, pp. 331-341.

¹¹⁶ 黃同圳、單驥，《外勞引進對國人就業機會及勞動條件影響之研究》。台北：行政院勞委會職業訓練局，民 86，頁 66。

究竟外勞是不是搶了本國勞工的工作？還是促進本國經濟發展的助力？然這個問題，就像肚子餓了要吃東西，但又怕吃東西後會拉肚子，並且引發身體更嚴重的問題！最好的解套，當然不是不吃東西，而是要有「健康的身體」；偏偏台灣目前身體已經有了問題，所以需要吃東西補充養分，但體質虛弱又怕吃東西後繼續拉肚子。¹¹⁷

本節討論的重點在於政府外勞政策之修正，為了瞭解外勞政策修正的考量因素，首先將分析外勞對我國經濟社會之影響：

壹、外勞對我國之影響分析

一、外籍勞工對我國勞工就業之衝擊

外勞之引進對我國勞工就業之長期影響，主要分為兩方面。首先在年齡結構方面，在 1989 年我國青少年、壯年、中高齡的失業人數分別為 7 萬 1 千人、5 萬 2 千人、9 千人，而到了 2003 年失業人數則上升到 13 萬 1 千、26 萬 5 千人、10 萬 6 千人。從以上的數字發現，雖然中高齡的失業人數並非最多，但其升高的比例卻是其中最高的，另外，若從教育結構來看，1989 年教育程度在國中以下、高中職、大專以上的失業人口分別為 4 萬 4 千人、6 萬人、2 萬 7 千人，但是到了 2001 年教育程度在國中以下、高中職、大專以上的失業人口則分別到達 16 萬 4 千人、18 萬 2 千人、10 萬 4 千人（見表 5-1）。從以上數據顯示失業人口以低教育及中

¹¹⁷ 薛承泰、林昭禎，〈外勞數量與台灣勞工就業的關係〉，《國家政策論壇》，春季號，民 93.1，頁 213-214。

高齡人口居多，一般而言低教育之勞工往往有低技術的屬性，而中高齡的勞工也在轉業上面臨較大困難，而這外籍勞工對兩部分勞工所從事之工作又有明顯的替代性。雇主在降低成本的考量下多會使用外勞來取代本國勞工，因此讓外勞的補充性角色轉而成為衝擊甚大的替代性角色。

表 5-1：台灣地區失業人口教育程度結構概況概況單位：千人

年度	國中以下	高中（職）	大專以上	合計
1995	50	69	46	165
1996	81	96	65	242
1997	97	97	62	256
1998	88	102	67	257
1999	98	111	74	283
2000	101	117	75	293
2001	164	182	104	450
2002	172	215	128	515
2003	167	207	129	503
2004	134	184	136	454

資料來源：〈中華民國台灣地區人力資源調查統計年報〉，行政院主計處編印，民
94.3。

二、外籍勞工對我國薪資及所得分配之影響

由於我國引進外籍勞工，主要在於投入低工資之工作，因此將可能使得國內低技術勞工之所得及工作機會面臨威脅，而資本家因為雇用外籍勞工而使其獲利能力增加，因而擴大了國內貧富

差距。¹¹⁸另外，美國經濟學者 Johnason 也指出，外勞的引進會降低低技術勞工的工作量，因此所得分配會由我國低技術勞工轉移至外籍勞工，以及高技術勞工及資本家，也就是一方面國內低技術勞工不但收入及工作機會都下降，另一方面高技術勞工及資本家的收入水準則上升，因而使得所得分配產生重大變化。在低技術勞工被迫離開勞動市場且再次就業不易的情況下，國家勢必要透過增加社會福利支出協助失業勞工維持基本生計，因此將大幅增加政府支出的負擔。¹¹⁹

除了所得分配的變動之外，若從製造業平均薪資的變化中，亦可發現自外勞開放以來，其薪資增加率成長幅度便持續降低，（見表 5-2）造成這種狀況的原因除了因為國際競爭壓力下，如果企業無法增加產品的附加價值時，只能透過壓低薪資的平均成長，才能夠維持企業的生存。這種狀況如果遇到產業整體競爭力持續惡化，則企業不但無力改善勞工的薪資條件，更可能因為產業的加速外移，而使得企業更加依賴外籍勞工。¹²⁰另外，由於外籍勞工的引進，使得產業缺工的情況舒緩，低技術勞工由於競爭力低級可替但性高，因此在與雇主要求薪資水準調整時，可以說幾乎沒有議價的空間，只能單方面接受資方所訂立的勞動條件，因為對於資方而言，低技術性工作如果改為雇用外籍勞工，由於其薪資水準較低，因此反而能夠降低生產成本。

表 5-2：台灣地區製造業平均薪資變動概況

年度	平均薪資(元)	對上年變動率(%)	年度	平均薪資(元)	對上年變動率(%)
----	---------	-----------	----	---------	-----------

¹¹⁸ 張清溪，〈外籍勞工的經驗分析〉，《中研院三研所第五次社會科學研討會論文集》，台北：中研院三民所，民 76，頁 144-159。

¹¹⁹ 同註 113。

¹²⁰ 王春源、錢淑芬，〈論台灣製造業之競爭力在引進外勞前後其間之動態變化〉，《台灣經濟》，第 238 期，民 85.10，頁 1-18。

1989	19461	14.40	1996	33900	4.16
1990	22048	13.29	1997	35456	4.59
1991	24469	10.98	1998	36436	2.76
1992	26986	10.29	1999	37686	3.43
1993	28869	6.98	2000	38792	2.93
1994	30797	6.68	2001	38373	-1.04
1995	32545	5.68			

資料來源：行政院勞工委員會，《勞動統計月報》，民 91.1，頁 4-5。

三、外籍勞工對我國社會之影響：

外籍勞工對於社會之影響主要在於將產生社會成本增加的問題：

(一) 社會治安問題

外籍勞工在犯罪數量上，平均比例雖不高，多數屬於竊盜及部分暴力案件。根據警政署之統計資料，外籍勞工在台犯罪紀錄，1997 年為 137 件，1998 年為 199 件，而 1999 年則為 147 件。雖然件數不多，不過由於非法外勞通常居無定所，因此在實際查緝及管理方面並不容易，再加上由於身在異鄉且文化、語言、風俗習慣皆與國人不同，因而難以融入國人社會中，因此容易產生磨差、衝突等緊張關係。其結果不但可能直接危害居民安全，亦可能會在民眾心理上產生負面影響。¹²¹

¹²¹ 同註 22，頁 270-271。

(二) 衛生方面問題

外勞的大量來台，除了影響到我國勞工的就業機會外，還有一重大的隱性威脅，就是對國內之衛生防疫工作產生影響。舉例來說由於外勞引進的主要來源國為泰國，而泰國又為亞洲地區愛滋病之重要疫區，因此來台泰籍勞工為愛滋帶原者的機會便相對提高。在 1994 年便有 3 名太勞被檢驗出愛滋帶原，因而引起社會恐慌。此外，我國中央至地方的衛生機關，其外勞健檢的配合不足，使的外勞健康管理出現問題，如此一來將使得我國防疫出現漏洞，使得部分受到控制的傳染病有死灰復燃的現象。¹²²

四、外籍勞工對我國產業及技術之影響

雖然外籍勞工的引進，能夠使部分不具競爭力的勞力密集產業，透過雇用外籍勞工壓低生產成本而得以維持經營，甚至還可以降低企業投資生產自動化可能面臨的風險。不過相對而言，就長期經濟發展來看，外籍勞工的存在，降低了企業經營者改善生產結構、提高技術水準及投資自動化生產的誘因。雖然短期內可以使部分夕陽產業及不具競爭力產業，得以繼續生存。或者是使得企業因為勞動成本降低，而產生獲利提高的假象。但就國家長遠發展而言，忽略了投資研發及人力培訓，將會延緩國內產業升級及轉型的速度。關於引進外勞對於國內產業升級影響的實證研究便指出，瑞士在二次大戰後也引進了大量外勞，雖然短期內替瑞士帶來了延緩實際工資成長、保持穩定物價、出口業者保持出

¹²² 同上註，頁 272、288。

口競爭力及出口速度等優點。但其政府後來有感於國內產業過份依賴外籍勞工，不但阻礙了生產設備的投資，更使企業及國家忽略了產業升級的重要性，因此之後便加強外勞引進的控制。¹²³

貳、政府外勞政策的修正

雖然關於外勞引進是否為導致我國失業率上升的主要因素，學者及勞工團體的看法仍有落差，但可以確定的是，外勞的引進是間接導致國內摩擦性即自願性失業率提高的因素。¹²⁴再加上有鑑於引進外勞對台灣長期發展而言將有諸多負面影響，因此政府於 1994 年便表示要縮減外勞引進之數量，不過由於重大投資及經濟建設案仍可申請引進外籍勞工，因此台灣的外籍勞工數量仍然逐年成長。到了 1996 年由於台灣政經局勢動盪，使得失業率大幅提高，再加上經統計我國失業率與外籍勞工人數有正比之關係(見表 5-3)，因此迫使政府正視外籍勞工問題。首先，政府在 1996 年公告修訂部分外籍勞工引進規定，來對於外籍勞工引進之數量加以限制並且鼓勵國內廠商雇用本國勞工，尤其是原住民及殘障者，例如：勞委會公告原外籍勞工雇用期滿而再申請者，其員額上限由原本雇用本國員工總數的 35% 下降至 32%，並且給予雇用原住民及殘障者之廠商較多的外籍勞工引進配額；而在重大工程方面，外籍勞工人數比例也由 65% 下修至 50%。雖然政府政策上已開始明確朝向緊縮外勞引進數量，但失業率上升的狀況仍未受到控制，為了避免外勞產生替代性效應，勞委會於 1997 年再公告對於申請引進外籍勞工之事業體，如果於其申請日前兩年內，資

¹²³ 同上註，頁 263-265。

¹²⁴ 同註 101，頁 3。

遣或解雇一定數額或比例本國勞工者，其申請案將不被允許。¹²⁵

表 5-3：在台外籍勞工人數與失業率對照表

年度	外籍勞工在台人數	整體失業率	年度	外籍勞工在台人數	整體失業率
1991	2999	1.51	1996	236555	2.60
1992	15924	1.51	1997	248396	2.72
1993	97565	1.45	1998	270620	2.69
1994	151989	1.56	1999	294967	2.92
1995	189051	1.79	2000	326515	2.99

資料來源：行政院勞工委員會，《勞動統計月報》，第 118 期，民 91，頁 14-15。

政府外籍勞工政策到了 1998 年由詹火生接任勞委會主委之後，正視定調為「適中帶緊」，不但凍結 1997 年釋出給製造業、營建業及家庭幫傭的配額，並且調降聘顧期滿後再申請的配額，以及調高家庭幫傭的申請資格，由原先的未滿 12 歲子女共同生活，調整為未滿 6 歲子女共同生活。¹²⁶而到了 1999 年，雖然一般民間產業的外勞引進數量開始受到限制，但 2 億元以上的重大投資案及高科技產業由於不在前一波限制名單當中，因此仍然繼續引進外籍勞工，使得外勞人數持續增加。所以外籍勞工政策評估小組便於 1996 年 6 月決議，高科技產業重大投資案外籍勞工申請門檻由原先的億元以上投資額提高為 5 億元以上，並且高科技產業生產線外勞雇用人數由原先員工數 24% 調降至 15%，以加強保障本國勞工的就業機會。

對於外籍勞工的引進政策，到了 2000 年民進黨執政之後，再進一步由「適中帶緊」加強至「外籍勞工緊縮政策」。除了外籍勞

¹²⁵ 行政院勞委會，《就業服務法解釋令彙編》。台北：行政院勞委會，民 88，頁 80-105。

¹²⁶ 同註 123，頁 143-146。

工引進人數逐年縮減之外，更要求重大工程得標商需優先聘僱本國勞工，以及修正提高家庭外籍監護工之申請資格以降低外籍勞工對於我國基層勞工所產生的排擠效應。另外，鑑於 2000 年底，外籍勞工人數仍持續增加至 326515 人，以及自製造業釋出之人力已足夠提供重大工程所需，因此勞委會逾 2001 年 5 月再次宣告新得標之重大工程停止引進外籍勞工，來停止營造業繼續引進外籍勞工，試圖舒緩營造業失業率上升速度。政府對於減少外籍勞工引進的政策努力，終於在 2001 年底看見效果，在台外勞人數下降至 304605 人，為 1989 年正視引進外勞以來，在台外勞人數首次出現下降。但我國失業問題並未如預期的隨之而獲得改善，顯見外勞雖然對本國勞工就業產生排擠效應，但單靠減少外勞人數並不能根本解決失業問題，政府仍需要在配合有效的經濟發展政策及人力資源發展規劃，才能真正使台灣失業率有效下降。

第二節 派遣勞動趨勢下勞工權益之保障

勞動派遣的出現與產業結構的轉變有著密切關係，如前文所述，台灣的產業結構正逐漸的轉型成為一種所謂的服務經濟。也就是不論是生活或工作層面，台灣社會正朝著服務導向的型態邁進。因此無論是現在或未來的就業機會，都將以服務性工作之成長最為顯著。除了產業結構轉型的因素，外在經濟環境的變化亦是派遣勞動出現的重要推手。由於全球化下的國際競爭，企業主為了降低人事營運成本，已不願意也無力再提供更多的全時受薪工作，因此開始在追求彈性化的前提下改採新的雇用方式。另外，由於工作價值觀改變，勞工與雇主之間的關係已不再存有相互扶持、共存共榮的隱性規則，而將雙方的關係視為一種契約下的交

易模式，也就是一種『有一天工作，則有一天的報酬』。¹²⁷綜合以上原因，派遣勞動對我國勞動就業市場之影響，在可預見之將來將持續擴大。

派遣勞工必須在要派機構的監督指揮之下提供勞務，才能算是履行其勞動契約的義務。換言之勞工履行勞務義務之地在要派機構而非直接受其雇主之指揮，因此這種特別的勞動關係將可視其為派遣機構將其勞動請求權及指揮權讓渡與要派機構。因此若從民法第 484 條之規定旨趣『僱傭人於得受雇人之同意後，得將其勞務請求權力讓與第三人』，可以發現只要派遣勞工與派遣機構之間的勞動契約中，載明同意此種權力讓渡關係，則勞動派遣即有民法上的適法地位。¹²⁸

檢視我國派遣勞工之工作情況及權益之保障，可明顯的發現其與一般全時正職勞工在福利、待遇及權益上皆有明顯的落差。因此在事實上，派遣勞工權益所受到的保障是不足的，這與勞動法規所揭諸的基本理念：重視勞工生存、工作權，及勞動權益保障並不相符。此外，由於企業之所以會選擇採用派遣勞動的僱傭方式，其主要目的在於提高人事營運的彈性化，因此派遣勞工在企業中多數是扮演待遇低、福利少、工作不受保障的邊陲勞工。這類勞工由於在公司內部流動性較大，或者可能來自多家不同派遣機構，因此較難組成工會組織，而在加入要派機構內部工會組織方面，也常會受到企業自聘員工的敵視而受阻。這方面便與有工會組織為後盾的核心勞工在爭取權益的管道上有顯著的不同，並且一旦發生勞資衝突，這些企業的邊陲勞工也通常是企業管理

¹²⁷ 成之約，〈淺論『派遣勞動』及其對勞資關係之影響〉，《行政院勞工委員會職業訓練局，就業與訓練》，民 87.11，頁 7。

¹²⁸ 同註 93，頁 252。

階層與核心勞工協商後的犧牲品。¹²⁹

現行勞動法制對於派遣勞動規範之不足，不只反映在派遣勞工在許多固有權益上受侵害，對於要派機構的經營者而言，亦會造成管理上的權限問題。就懲戒權行使角度為例，在企業之經營層面，其懲戒權為管理時重要的權力之一。該項權利由於立基於維持經營之秩序，因此當雇主為求公司營運正常而行使該權利時，其正當性不會受到質疑。但在派遣勞動關係中，派遣機構之經營者為派遣勞工之雇主，但由於該勞工在實際上並未受到該雇主之指揮監督，因此對勞工工作狀況之認知必然不足，這將致使派遣機構雇主行使懲戒權之權利受到質疑。¹³⁰而對於要派機構之經營者，雖然派遣勞工受其只會監督，但兩者之間並不存在直接聘僱關係，所以在懲戒權行使時將受限於法理基礎不足之問題。如果忽視法理基礎問題承認要派機構之經營者有懲戒權，則將與勞雇關係理論衝突；但如果不給予要派機構懲戒權，則又會造成實際管理上的困難。

由於我國現行的勞動法令其主要規範的對象及範圍受限於傳統的勞動關係，故對勞動派遣所帶來的諸多問題並沒有辦法有效的解決，若是要透過修法的方式來彌補這方面的缺失又會因為涉及到許多其他法律而始可行性降低。因此政府實有訂立一套勞動派遣法之必要，以對勞動派遣之定義、適用範圍、派遣契約、要派契約、派遣機構及要派機構之責任、權限等事項做出清楚的規範，使派遣勞工之相關權益能夠受到保障，派遣機構與要派機構雙方之權利與義務亦能一併釐清。¹³¹以下將對新法所必須處理及解決的幾個面向做出綜合性之整理。

¹²⁹ 成之約，〈邁向 21 世紀，勞工政策選集〉，《國際化趨勢與勞資關係政策發展之探討》，民 84，頁 303-304。

¹³⁰ 李來希，〈談派遣勞動之立法規範〉，《勞工行政月刊》，第 87 期，民 84.7，頁 58。

¹³¹ 同註 16，頁 55。

壹、權利義務明確化

為了避免因派遣契約與要派契約之間出現落差，而使得派遣勞工之權益受損，派遣機構必須明確告知派遣勞工為要派機構服務時所享之權利及必須負擔之義務，並且將其落實於派遣契約當中。另外，派遣勞工亦有權利要求派遣機構明確告知，其與要派機構所簽訂之要派契約之工作內容、工作環境及所享之權利，以供派遣勞工決定接受派遣與否。而在派遣機構與要派機構雙方間如何分擔相關法律上課與雇主之責任，亦必須在要派契約中明確約定，以避免發生事故時，雙方互相推諉責任，而使得勞工權益受損。

由於目前在制訂派遣契約及要派契約時所引用之法律，主要是採用民法之相關規範。而基於民法之契約自由原則，雙方之契約內容只要不違反法律向相關禁止規定，並且不違背社會上認定之公序良俗，其契約之合法性並不受到質疑。不過如果僅由民法契約內容來規範相關的派遣契約，則確有不足之處。舉例來說，根據分析，派遣勞工多數在經濟、教育或社會地位方面多處於弱勢，再加上相關的法律知識不足，使許多派遣勞工無法或不知道在其派遣契約中要求訂立保障自身權益之明確約定，進而在日後引發更多爭議。¹³²因此在訂立新法時，將派遣勞工、派遣機構、要派機構三者間權利義務關係作一明確釐清，才能真正將低因規定不明所引發之爭議。

¹³² 同上註，頁 53。

貳、範派遣機構之合理利潤範圍

如前文所述，由於派遣機構在要派機構及派遣勞工之間擔任一種類似仲介者的角色。因此要派機構給付給派遣勞工之薪資中抽取部分作為其營運利潤，該行為本身並無可厚非。但派遣機構給付給派遣勞工之薪資與要派機構所需負擔之價金有明顯落差時，並會影響派遣勞工之合理收益，形成派遣機構之剝削行為。

另外，雖然勞動基準法第六條規定：「任何人不得介入他人的勞動契約，抽取不法利益。」但由於派遣勞動之關係當中，派遣勞工雖然在要派機構之指揮監督下提供其勞務服務，但雙方間並不存在任何契約關係，因此派遣機構抽取其中部分金額時，在勞動基準法之規定當中，就不構成所謂他人。因而就現行法令規定，派遣勞工在遭到派遣機構抽取不合理之利潤時，並無法依法尋求救濟。¹³³因此必須在日後之相關法規中明文規定派遣機構其營運利潤之合理範圍。

除了規範派遣機構合理之利潤範圍外，為了維持整體勞動力水準，再新法當中也可以規定派遣機構必須提撥部分營運利潤，作為派遣勞工之教育訓練費用，以提升派遣勞工之技能並促使其受雇機會增加。

¹³³ 鄭津津，〈派遣勞動之法律關係與相關法律問題之研究〉，《國立中正大學法學集刊》，第2期，民88.7，頁248。

參、派遣勞工與一般傳統全時勞工差別待遇之規範

雖然我國就業服務法第五條規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視。」也就是透過該法禁止就業歧視。但由於派遣勞工與要派機構之間關係特殊，派遣勞工對要派機構而言既非求職人，亦不是所僱用之員工。更何況派遣勞工所受歧視之原因，並非就業服務法第五條中所列舉的種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分其中任何一種，因此要依靠該條文保護派遣勞工，其效力是有疑義的。¹³⁴又派遣勞工所提供服務之地為無契約關係的要派機構，而要派機構之所以會採用派遣勞工多是基於營運彈性及成本考量，因此即使派遣勞工與企業本身自聘勞工從事工作相同，但福利及待遇卻有不同。在此前提之下，若仍要要求派遣勞工與自聘勞工在工作表現及對公司之向心力必須一致，則明顯有失公平並且不易達成。因此實有必要立法禁止派遣勞工遭受差別待遇之情況。¹³⁵

肆、團結權之保障

由於派遣勞工之身分特殊，一方面受雇於同一派遣機構下的勞工，由於長期被派駐在各個不同的機構，彼此之間不易聯繫因此較難在派遣機構中組成工會。另外，派遣勞工在要派機構中，

¹³⁴ 同註 16，頁 54。

¹³⁵ 同註 133，頁 255。

由於身份特殊以及容易使要派機構中勞工感覺到工作排擠效應的威脅，使其在加入要派機構工會時也會遭遇困難，這使得派遣勞工一旦與要派機構之間發生勞資爭議時，由於派遣勞工與要派機構之間並無契約關係的存在，因此將造成派遣勞工難以與要派機構直接進行協商，如此將使得派遣勞工本身享有的團結協商權受到壓抑，因此應該立法允許派遣勞工能夠自由的參加派遣機構或要派機構之工會以保障團結權。¹³⁶

伍、限制派遣機構所能從事之行業

由於採用派遣勞工對於企業而言具有提高營運彈性及降低人事成本的優勢，因此可能造成雇主大規模的採用派遣勞工而將原自聘勞工資遣，造成整勞動市場聘僱不安定狀況。因此在立法時應對派遣勞動之適用行業範圍做出限制。並且針對派遣勞工之身分，應將期限置在經常行雇用勞工為主，而對登錄型派遣勞工加以限制。因為派遣機構之雇主與登錄型派遣勞工之間關係並不緊密，雇主之於該類勞工往往僅扮演工作介紹者之角色，僅在有要派機構提出需求時，派遣機構才開始與派遣勞工產生契約關係，使勞工之地位極不安定。¹³⁷

陸、要派機構懲戒權行使限制

由於懲戒權為企業管理時重要的權利之一，應此必須賦予要派機構有適當的管理權使其觀禮營運得以正常。但由於派遣勞工

¹³⁶ 同註 134。

¹³⁷ 同註 133，頁 244。

與要派機構之間並無契約關係，因此懲戒權若要由派遣機構讓渡給派機構，則必須在派遣勞工同意下，在雙方的要派契約中註明，派遣勞工在要派機構服務時必須接受要派機構之相關工作規範，但亦需規範要派機構行使懲戒權之權限範圍，使其不致影響派遣契約之本質。上述問題若僅由派遣契約及要派契約之訂定來自行加以規範，則可能會因為規範不夠明確而造成日後爭議，因此立法明文加以歸反要派機構懲戒權之行使範圍才是真正的解決之道。¹³⁸

對於制訂新的勞動派遣法，所必須面對的一個重要的問題是如何避免在勞工權益方面，制訂出過高的標準，致使企業主失去採用派遣勞工之動機，也就是降低人事營運成本、提高經營之彈性。如此一來將可能造成企業為求降低成本而向他國移動，而使得就業機會大幅下降，使的勞工權益受到更嚴重的衝擊。但如果制訂專法規範，對資方也會有不利之影響，舉例來說由於多數的派遣機構及要派機構對於提供勞工技能訓練、教育的認知不足，一旦當企業大幅度採用派遣勞工時，將可能使其擁有的勞動力水準下降。因此只要新法能夠在勞動派遣利弊之間尋求勞資雙方的平衡點，便可以贏造勞資雙營之局面。

第三節 政府的人力資源發展及促進就業政策

近年來台灣的經濟成長開始出現趨緩的狀況，從 2000 年第一季的 7.94% 下滑到第四季的 3.82%。且下跌的趨勢並未隨著下一年度的到來而開始趨緩，2001 僅第一季勉強能維持 0.91% 的正成

¹³⁸ 同註 134。

長，其餘二、三、四季連正成長的目標都無法達成，總計全年經濟成長率為負 2.12%，創下我國經濟有史以來的負成長。經濟成長率下降，不但引起國內消費停滯、民間投資銳減等連帶問題，更是加重了因產業結構轉型而引發的高失業率。根據統計 2001 年前十一個月關廠歇業的廠商數目較前年同期再增加 4.88%，超過了四千五百家。此外，由於同時期登記開工的廠商數目較 2000 年減少了 34.46%，也就是不超過 3500 家廠商登記開工。（見表 5-4）在關廠數目增加的速度大於新開廠商的情況下，使得現有工廠數目下降，進而衝擊到勞工的就業機會，使得失業率迅速的攀升，若以每戶四人為計算基準，我國至 2001 年 11 月為止，受到失業影響的人數超過兩百萬人，約達總人口數的 10%，其對國家社會的影響程度，將甚為嚴重。¹³⁹

表 5-4：工廠家數、登記開工與歇業

年度	現有工廠總數 (家)	登記開工		登記歇業	
		家數(家)	年增率(%)	家數(家)	年增率(%)
1996	97611	5414	-21.59	5507	-8.09
1997	99339	6039	11.54	2904	-47.27
1998	98755	5726	-5.18	6788	133.75
1999	98488	5846	2.10	3982	-41.34
2000	98262	5689	-2.69	4995	25.44
2001/1	96186	411	-17.30	307	1.32
2001/2	97377	406	37.63	496	-18.95
2001/3	96495	435	-16.98	1337	339.80
2001/4	96589	109	-69.38	482	156.38

¹³⁹ 黃鎮台，〈2002 年台灣經濟展望〉，《國政研究報告》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/091/TE-R-091-003.htm>，民 91.1，頁 2-3。

2001/5	96566	276	-47.53	289	-6.17
2001/6	96959	381	-31.96	233	-24.84
2001/7	95671	308	-44.40	177	-52.16

資料來源：黃鎮台，〈2002年台灣經濟展望〉，《國政研究報告》。台北：財團法人國家政策研究基金會，民91.1，頁12。

政府因應失業問題所採取政策，除了從整體經濟層面著手，透過促進經濟成長、市場活絡來提升就業率之外，另外還可再劃分出長期、全面性的人力發展、促進就業方案，以及短期、局部性的公共服務擴大就業計畫：

壹、長期性的人力資源發展政策

國家經濟成長主要仰賴四個重要的因素，包括自然資源、資本、技術和人力。其中，自從工業革命以來，在一般普遍認知中，都不會懷疑生產工具的發明、革新，及資本家興起與資本累積，為經濟發展的首要因素。但二次大戰後的德國和日本，卻顛覆了這個普遍的認知。戰後的這兩國，雖然國內一切百廢待舉，不但沒有足夠的資源，更無充裕的資金，但其仍在短期內迅速竄起，繼續在國際經濟中扮演重要的角色。經過學者專家的研究發現，德日兩國發展的利基並非我們認知的經濟發展必備要素：資金、技術，而是充分及有效的運用其國內的人力資源，可見人力資源之於經濟發展的重要性。又由於人力資源與其他生產投入要素不同，人力一旦無法適切的加以運用，不但不能如其他生產工具一般加以毀棄，反而更會形成社會負擔引發許多其他問題。因此國

家整體的人力發展是需要長時間及有計畫的培育和訓練的。¹⁴⁰

相同的，我國目前面臨嚴重的結構性失業問題，其主要因素便是國內人力資源與產業所需發生了落差，致使人力資源無法有效率的加以運用。為了提升人力資源有效運用，政府不在 1964 年成立「人力資源小組」，來統籌規劃我國人力資源發展，並且依據各時期不同之需要提出不同的人力發展計畫。而現階段人力資源小組提出的「新世紀人力發展方案」，是以綠色矽島為核心，希望在十年之內配合其他知識經濟發展方案，使台灣能符合先進國家的知識經濟水準，其主要架構見圖 5-1。

圖 5-1：新世紀人力發展方案架構

核心理念	綠色矽島					
規劃理念	知識化新經濟		永續化新環境		公義化新社會	
人力發展願景	培植具創新能力與人文關懷的優質人才，持續改善勞動條件，促進國民就業，增進人力運用效率，提升國家競爭優勢，十年內達到先進知識經濟國家水準；健全就業安全制度，照顧弱勢族群，達到公義化社會。					
人力發展目標	促進人力充分運用，提升勞動率十年內至	因應產業結構變動，適當提節人力，未來四年失業率維持在 3% 以內，至民國 100 年失業率維持	充裕人才供應，提升人力素質，未來四年就業人口中大專以上程度	配合經濟全球化的需要，加強人才培訓，充裕高科技及國際人才。	運用現有資源，協助弱勢勞工就業，強化職業訓練與就業服務機能，預	因應國際潮流，合理訂定勞動條件，調整勞動法規，發揮勞動市場彈

¹⁴⁰ 行政院經濟建設委員會，〈新世紀人力發展方案民國 90 年至 93 年〉，http://www.cepd.gov.tw/business/business_sec3.jsp?businessID=49&parentLinkID=8&linkid=91，民國 90.4，頁 2-3。

	60% 以上。	在 3.5% 以下。	者占 30% 以上。		防失業問題。	性調整功能。
--	---------	------------	------------	--	--------	--------

資料來源：《新世紀人力發展方案民國 90 年至 93 年》，台北：行政院經濟建設委員會，民 90.4，頁 4。

從以上圖表說明可以得知政府的新世紀人力發展方案，是兼顧了永續化、知識化及公義化的經濟發展規劃，以綠色矽島為總體目標。而在其主要執行層面的相關政策及實際成效，可以由六個面向來檢視：

一、人口策略

由於生育水準下降，使得我國實際生育數低於替代水準，並且與理想生育數的落差有不斷擴大的趨勢。而這種趨勢除了造成我人口結構改變外，亦會產生如人口老化造成社會的沈重的養老負擔，以及勞動力遞減等後遺症。因此目前的人口策略重點在於提升生育水準，以維持人口長期穩定成長。其具體政策如：經建會經過與學者及相關機構討論，認為應該由改善托、育幼環境，減少生育負擔等方面著手，來提高國人的生育意願。重要的政策有：1.教育部及內政部於 89 年，針對滿五足歲且托於私立托兒所之幼童發放每人每年一萬元之補助；2.勞委會鼓勵事業單位成立員工幼托部門，以提高勞動力之參與。

二、教育策略

教育部分的政策主要分為三大方面，首先在經濟全球化的趨勢下，為提昇我國國際競爭力，因此積極培養具外語能力之國際人才，如落實國小英語教學、培養高中學生第二外國語、強化職業教育之外語教學，以及教育部舉行「大學院校國際評比指導與審議作業國際研討會」，並鼓勵國內外大學進行學術研究。其次，在提升教育品質方面：教育部發佈「大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」，並提高各類學校設立的標準，希望藉此維持大專院校教學水準，提升大專院校篩選人力素質的能力。最後，為了提高婦女進修機會，不但透過補助社教館、社教工作站、大專院校及家庭教育中心來辦理婦女培訓活動。並且針對單親、身心障礙、低收入、外籍、偏遠原住民等特殊境遇婦女，辦理成人基本教育班。

三、職業能力開發策略

職業能力開發之重點在因應我國產業轉型所產生的人力資源落差。其執行政策包括勞委會加速調整其所轄職業訓練中心辦理的職訓種類，另外，為了充分運用民間資源，推動企業內部訓練功能並建立企業間訓練聯絡網。此外，針對服務業部門近年來需求成長快速，因此加強推動服務業各項訓練，透過辦理國際企業經營、國際貿易特訓、中小企業管理、電子化人才、電子商務、物流管理、觀光旅遊業人力訓練等培訓活動，來提供服務業擴張所需之人力缺口，並協助失業者培養第二專長以順利轉業。而針對我國加入 WTO 後對濃漁業產生的衝擊，農委會加強辦理濃漁業精緻生產，及加工、行銷現代化及技術化管理訓練課程。另對於就業能力薄弱者，勞委會除辦理非自願性失業及特定對象勞工之職業訓練外，另還發放訓練津貼，以協助其訓練期間生活無虞。

四、勞動供需調整策略

勞工供需調整主要有幾大工作重點，首先在促進就業方面，勞委會職訓局與其所屬的各就業服務中心及各縣市政府舉辦現場徵才活動，計 92 年度便辦理 50 場次，媒合人數達 35698 人。另透過強化就業服務諮詢，於各就業服務中心配置個案管理員，提供求職者完整之就業服務及深度就業諮詢。而針對身心障礙、更生保護及原住民等弱勢族群，辦理專案就業促進措施，如辦理身心障礙者就業博覽會等。此外為了降低失業者再就業所面臨的困境，政府透過補助資方「雇用獎助津貼」的方式，來鼓勵企業經營者能夠優先雇用欲在就業的失業者。而在提高及開發婦女集中高齡潛在勞動力方面，除修訂「職業訓練卷實施計畫」，來增加負擔家計支付女失業者之多元職業訓練管道，另有「飛燕專案」一來舉辦婦女創業輔導活動，如創業交流座談、創業育成等活動，並透過舉辦國際交流，使女性創業者能瞭解國際女性創業趨勢及潮流。最後，在協助傳統農漁業勞力轉型方面，農委會核定鎮公所及農會推動休閒農漁園區計畫，協助原農漁業生產者，轉型與休閒趨勢結合，推動套裝行程、生態導覽解說、農特產品販賣等，一方面提昇國人休閒生活水準，另一方面亦可創造就業機會。

五、勞動法制改進策略

勞動法治改進分為幾個重要的主題，首先為提升勞動法治的彈性化，來降低因過度或不適宜法制規範限制了產業經營時勞動力運用的彈性。另外透過勞動派遣法草案，來創造多元就業機會。

六、其他配合策略

在兵役制度修正方面，配合國軍精實方案，92年國軍精簡總額15000人，並且將釋出的兵員分配至國防工業儲備軍事機關及替代役，來提高役男人力運用效率。另配合實際軍事需要，在現代化及科技化軍事需求變革情況下，國軍隊人力的需求開始偏向，專職專業人力，因此國防部於92年開始招募志願役士兵，並且調整替代役役期，舒緩替代役男滯徵問題。另外，政府開始推動非政府非營利組織專業化，以增進第三部門人力資源運用之彈性化，例如補助非營利組織辦理國際交流會議、並培訓國際事務人才。¹⁴¹

貳、中長期永續促進就業方案

為推動「永續促進就業方案」。行政院於2000年12月組織跨部會的「永續就業促進小組」作為主要推動單位。根據資料所示，本方案自2001年推動以來，一年內共計提供了八萬三千個工作機會、十五萬兩千人次的培訓，以及輔導及媒合了十四萬人就業。¹⁴²根據永續就業促進小組所提出的方案，其中共計有八項目標：

1. 因應國際經濟情勢發展與國內產業調整，培養企業需要與具備國際競

¹⁴¹ 行政院經濟建設委員會，《新世紀人力發展方案九十二年執行情形檢討報告》。台北：行政院經濟建設委員會，民93.7，頁4-13。

¹⁴² 陳建良，〈「永續促進就業方案」與台灣的高失業率〉，《國政研究報告》。台北：財團法人國家政策研究基金會，民91.9，頁1。

爭能力之人才。

- 2.發展提昇國人生活品質之新興產業，創造國人就業機會，吸收閒置勞動力。
- 3.提升傳統產業競爭力，排除投資障礙，活絡市場機能，永續勞工就業。
- 4.增加政府公共支出彈性，興辦國家建設，增加國人就業機會。
- 5.順應我國加入 WTO，協助農業轉型，加強各項農民安置就業政策。
- 6.針對原住民生活特質，促進原住民教育水準與就業技能，開創原鄉發展之就業機會。
- 7.提供專長補充訓練及轉業訓練，加強媒合工作機會，強化對弱勢族群及無法就業者之就業促進。
- 8.鬆綁勞動法制、活絡勞動市場機能，消除不合理的用人障礙；加強政府組織與非營利性組織等第三部門的配合，激勵開創相關就業機會。¹⁴³

其中，本計畫案在因應因內產業轉型而造成的失業狀況方面，主要有以下幾項具體措施：¹⁴⁴

一、因應產業升級之相關人培訓方面

主要針對日益強大的國際化、科技化、電子化趨勢，政府積極培養電子商務、資訊管理、物流管理等方面人才，並針對資訊軟體、半導體、航太、光電、生物科技等科技產業，作為人才養成重點，以提高科技人才的供給。此外加強辦理國際會議及談判之專業人才訓練。

二、協助二次就業及轉業方面

¹⁴³ 〈中長期永續促進就業方案〉，《行政院競技建設委員會》，<http://www.cepd.gov.tw/index.jsp>，頁 6-7。

¹⁴⁴ 同上註，頁 7-25。

政策核心在強化對於失業者的職業訓練及提高其就業媒合機會，而方式主要是透過辦理產業員工第二專長訓練及轉職者之職業訓練，以及配合非營利組織加強會員之就業技能訓練。另外針對婦女、原住民、中高齡失業者，提供社區化、多樣化之職業訓練，以提升其就業競爭力。並增加就業服務據點，提供失業者所需之就業諮詢及輔導。

三、增加就業機會方面

增加國內就業機會主要分為兩大方向進行：首先是透過增加國家建設，來增加人力需求。例如補助地方政府辦理下水道等基本建設工程、政府擴大產業建設支出、擴大交通建設等，都是政府透過擴大建設支出，來增加就業需求。其次。政府推動「國內旅遊發展方案」，不但促進地方觀光資源的利用，並可增加相關產業的就業人數。

參、公共服務擴大就業計畫

公共服務擴大計畫的執行背景為，國內 2002 年時，經濟景氣已有復甦之現象，就業機會亦隨之增加，但失業狀況仍未見顯著改善。以及雖然要解決結構性失業問題，必須透過產業結構調整、增加公共投資、勞動法規鬆綁等長期性政策來加以根本解決，不過這些長期性計畫雖然能夠提供景氣復甦時所需之優質勞動力，

過缺點為不易在短期內見到效果，因此對現階段之結構性失業、中高齡失業問題，無法有效立即改善。在此過渡時期，政府透過提供多樣化之公共服務計畫，以求在最短時間降低國內失業率。該計畫的目的及目標如下：

(一) 目的：

1. 促進中高齡等弱勢勞工盡可能獲得工作，避免長期失業而被社會孤立減少社會問題，將低社會成本尤其中高齡失業者，多為家庭生計主要負擔者，其可能衍生的經濟、社會面問題，更迫切需要解決。
2. 減少失業者對消極的失業保險給付之依賴，降低消極面的救濟措施支出，以積極方式促進就業。
3. 有些公共服務工作，如照顧服務、資源回收等，可繼續發展為新的服務業，或促進現有服務業之發展。
4. 透過中央及地方機關結合民間團體，全力推動，可全面改善國人的生活環境及品質，強化國家建設基礎，提高國家競爭力。

(二) 目標：配合「二〇〇八國家發展計畫」中各項產業轉型計畫，推動公共服務，一年平均增加七萬五千個就業機會，期使失業率於九十二年底前降至 4.5% 以下。¹⁴⁵

除了上述的目的及目標之外，公共服務擴大就業計畫還有一下幾個重點：首先，在推動方式方面是由行政院正副院長擔任正副召集人，成立「行政院公共服務擴大就業推動委員會」。而公共服務之工作性質必須符合以下幾點原則：

¹⁴⁵ 行政院經濟建設委員會、行政院勞委會，〈公共服務擴大就業計畫〉，民 91.12，頁 3-4。

1. 必須有促進國家整體發展之效用，且與國發計畫相關之有價值工作。
2. 需為政府本應執行，或預計要執行，但限於預算人力或期程階段等原因尚未執行之業務。
3. 以勞力密集之工作內容為主，即主要經費支出之項目為用人費用，且無須太多硬體設備之投資。
4. 必須考量執行能力，落實本計畫宗旨，使工作具有價值，避免淪為賑濟性質。¹⁴⁶

另外，公共服務旨在提供短期、補充性的公共服務機會，因此每一期計畫以不超過 6 個月為原則。但若經檢討計畫具有顯著成效時，得加以延長但仍不得超過 12 個月。另外，在參與勞動者的條件上，因為計畫守要目地是舒緩中高齡及長期失業者的就業問題，所已有特別做出限制，如年齡必須為 35 歲以上，65 歲以下。並且已經辦理求職登記但仍未就業，或辦理登記前 3 年內，已累積工作達 6 個月者。

無論是長期的新世紀人力發展、中長期永續就業方案及公共服務擴大就業計畫，其皆需要國家投入相當龐大的金費預算及人力支出，但就短期的公共服務擴大計畫，預計就將花費政府兩百億新台幣，其他中長期的計畫所需資源，更是難以估計。但政府投入大量的資源企圖控制失業問題，其成效是否有達到預期，則是下一節要進一步討論的。

第四節 政府因應失業相關政策成效探討

¹⁴⁶ 同上註，頁 4-6。

總結政府現階段的新世紀人力發展方案，主要是針對我國內部產業轉型以及國際環境競爭壓力日益擴大。希望透過長時間，有計畫的人力發展方案，來培植能夠符合未來經濟發展趨勢中所需的人才。並且協助現階段失業者培養第二專長，增加就業媒合機會，以降低失業率。另外在產業方面，對於失去競爭力的傳統農漁產業，在環境適合的情況下，透過經營方式的轉型來創造商機及更多的就業機會。

新世紀人力發展方案就我國經濟發展長遠而言，不失為一重要且必須採行的長期計畫，尤其未來勢必邁向知識經濟時代，知識將改變個人及國家的經濟版圖。因此必須有一套周詳的人力發展計畫，來使知識與人力資源相結合。不過在整體方案執行面上，仍有一個重要的面向需要加以考量，如前所述，人力發展計畫必須為一整體性、長期，且有持續性的政策，但觀諸我國政治狀況，由於目前執政當局較缺乏執政經驗，使得官員常出現公開宣示政策主張，導致所謂令出多門、多頭馬車的現象，使得政策的執行常出現搖擺不定，令人無所適從的狀況。¹⁴⁷再加上政黨之間的惡鬥，都可能使得政策執行的延續性受到挑戰，如此一來將對長期人力發展的效果大打則扣。另外，由於我國失業率攀升的主因是由於國內產業迅速調整，而人力結構未能及時反應做出修正所致，因此可以想見人力結構調整在實際執行上的困難，因此政府在推動人力資源發展時，其主要重點應該著重在培訓出未來有競爭性的人力資源，因為隨著國際競爭及全球化的加深，產業調整的速度勢必加快。若單純隨著產業轉變而調整其人力結構，勢必會造成速度上的嚴重落後。但檢視政府推動的新世紀人力發展計畫，雖然在其架構及理念中可以得知其建設知識經濟台灣的走

¹⁴⁷ 許振明、唐正儀，〈我國失業原因與對策之探討〉，《國家政策論壇》，第1卷，第10期，民90.12，頁163-165。

向，不過在其政策實際落實方面，在培養研發、創意人才方面，以及減少學校教育與企業需求的落差上，卻似乎著墨不夠。

另外在永續促進就業方案方面，雖然該方案提供了十多萬個工作及職訓機會，並且加強再就業者的輔導及工作媒合。但自此台灣的失業問題似乎並沒有就此獲得解決。從以下的數字變化我們可以發現，促進就業方案提供的就業機會及協助勞工培養新技能的速度，似乎明顯的較產業變化速度落後：

根據主計處今年 7 月 22 日發佈的「人力資源調查統計」結果顯示，91 年上半年平均失業率為 5.09%，叫上年同期上升 1.15 百分點；平均失業週數為 30.1 週，較上年同期延長 4.8 週。再進一步觀察，今年上半年平均就業人數為 943 萬 8 千人，較上年同期增加 5 萬 5 千人，同時上半年平均失業人數為 50 萬 6 千人，較上年同期增加 12 萬一千人，主要係因工作場所歇業或業務緊縮而失業者增加 9 萬 7 千人所致。按年齡層觀察，15 至 24 歲失業人數為 13 萬千人，較上年同期增加 25.47 百分點；25 至 44 歲失業人數為 27 萬千人，較上年同期上升 32.62 百分點，45 至 64 歲失業人數為 9 萬千人，較上年同期亦升 36.75 百分點。¹⁴⁸

永續促進就業方案需要政府投入大量的經費及人力，但仍然無法有效舒緩失業人數攀升的壓力，其中問題可能發生在各部會所提供之就業機會，並非長期穩定之工作，另外，政府所辦理的職業訓練項目，是否與產業需求符合，準確的掌握產業及市場的變遷，又是另一個會使計畫效果大打折扣之因素。除了此一中長期計畫，為了抑制失業率繼續升高，政府又推行了一短期的擴大就業計畫。

¹⁴⁸ 陳建良，〈「永續促進就業方案」與台灣的高失業率〉，《國政研究報告》，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-C-091-189.htm>，民 91.9，頁 1。

公共服務擴大計畫的制訂，主要是師法韓國之作法，透過政府擴大財務支出，對失業者提供短期工作來協助其基本生活，此舉不但可以發揮景氣自動調節功能，並可兼負社會安全體制之功能，在政策的方向上應屬正確可行的。不過在實際執行層面上，我國的公共服務擴大計畫，仍有以下幾個較為重要的問題。首先，公共服務之範圍籠統，且對失業這日後再就業無實際幫助。例如平地造林、河川水庫管理、墓地管理的工作，明顯的與一般職場的工作性質有顯著落差，因此在從事公共服務工作期間的工作經驗，並無法累積為下一次工作的資歷，在加上每一計畫案最長期限為一年，並非提供失業者長期穩定性質的工作，因此使得該計畫的救濟性質仍顯濃厚。另外，公共服務擴大計畫，其主要工作是以政府單位釋出之業務為主，其工作型態與作業要求皆與民間私人部門有差異，因此對於計畫參與者，可能帶來日後對一般職場工作規範無法適應等「職場疏離症候群」問題；第二，計畫推動與執行機關的職掌權責不明，造成管理方面明顯問題。如草案中的主管機關為勞委會，但行政院下仍設立「公共服務擴大就業推動委員會」來推動業務，並且各地方之工作名額，又是由各地方的就業服務站來負責掌控及推薦，使得到職者的工作管理責任不明。在缺乏明確主管機關有效監督管理的情況下，很容易形成「假工作、真領錢」的問題，造成國家資源的浪費，甚而之，總經費高達 200 億的方案，其計畫制訂及員額分配，多由中央政府負責，因此許多名額分配超過實際上地方之需要，致使各地方基層單位出現想盡辦法湊職缺的情況，使得為計畫之用意大打折扣；第三，方案的推動亦將衝擊勞動市場。雖然公共服務擴大計畫對於失業者個人及家庭而言，都暫時舒緩了失業所帶來的經濟問題，尤其是此波失業潮當中，有許多都是負擔家中經濟的中高齡失業者，而新興起的服務業雖然提供了新的就業機會，但由於

服務業所提供的工作多偏向專業或女性需求，在此技能及性別雙重限制下，使得自勞力密集產業釋出的中高齡低學歷之男性勞工難以順利轉業，¹⁴⁹公共服務擴大計畫算是替失業者暫時解除了生計上的燃眉之急，但是由於計畫內的工作屬於公共服務性質，以及缺乏有效監督管理，因此使人產生工作輕鬆的印象。再加上該計畫提供就業者平均月薪約在一萬七千六百至兩萬兩千元之間，在工資部分優於某些私人廠商的新進人員，因此可能對就業市場產生排擠效應。¹⁵⁰

對於解決失業問題政府應當扮演的角色上，的確有其矛盾與困難之處，如我國學者陳正良指出的：

如何回應高失業率問題-對此問題必須先行理解「政府政策」和「工會期待」之間存有落差的事實和其原因。吾人均知道，勞動政策與法制的建構『必須呼應事實環境的需求』，然而政、勞、資三方對於所謂「事實環境的需求」卻各有不同的解讀。對於失業率升高的問題，一般認為問題之癥結在經濟不振，為求復甦經濟、降低失業，則必須將競技大環境常向活絡市場、促進投資等「圖利資方」的方向作利導。於是「資方」和「政府」回應失業問題的主張將會著眼於「降低管制」，其中「勞動彈性化」便是最常被採行的因應策略。不過，對於失業問題越趨嚴重的現象，「勞方」的訴求和資方、政府顯然不同，勞方通常是強調如何促使就業中之勞功能夠繼續保有工作機會，以及協助失業勞工避免遭致家庭經濟生活上的匱乏。¹⁵¹

¹⁴⁹ 吳忠吉，〈人力結構調整落後 失業率難下降〉，《國政研究報告》，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-C-090-056.htm>，民 90.5，頁 1-2。

¹⁵⁰ 詹火生、林昭禎，〈救急也要救窮-兩百億公共服務跨大就業方案總體檢〉，《國政研究報告》，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-R-092-003.ht>，民 92.2，頁 1-3。

¹⁵¹ 陳正良，〈台灣地區當前失業率現況極其因應措施之分析〉，《勞資關係月刊》，第 20 卷，第 1 期，民 90.5，頁 42。

從上述論述中可以明顯發現，在處理失業問題時，政府同時面對資方要求促進景氣復甦、增加產業競爭力的要求，以及勞方整取保障工作權益的訴求。而這兩方所代表的利基點又是相互衝突的，因為若提高勞工權益、增加勞動法規中對於勞動條件的保障，則可能會增加資方的生產成本，造成競爭力的下降，進而使得企業投資意願下降、整體經濟發展衰退，反而會造成更多的失業人口，如此便喪失了原先保障勞工權益的初衷。

根據台灣過去發展經驗來看，勞動彈性是我國產業競爭力重要的一環，因此與其要求政府提高勞動相關法規的保障，更有效的解決失業問題的方式，或許應該從提高我國勞動人口本身競爭力方面著手。現階段檢視政府因應失業政策，有許多似乎已經不合時宜，如大幅放寬勞工失業保險的給付範圍及金額，就是一個引用過時觀念的例子。另外，政府近期推動的許多就業工程，其主要釋出的是政府部門的公共勞務工作，這類型工作對勞工長期就業沒有幫助，另外工作經驗亦無法轉移到民間企業¹⁵²。再加上目前執政當局各項因應政策，多有重疊性過高，及目標與定位模糊等問題，例如不論長期的人力資源發展計畫、中長期的永續就業工程或是短期的擴大公共服務計畫，多有提及短期的提高就業機會及提供失業者受訓協助其在就業的事項，而降低了整體規劃的執行效率。因此這類型的促進就業計畫，很容易就會被視為政府當局「拚政績」的政策，而無法真正解決失業問題的根源。

¹⁵² 李誠，〈針鋒相對-我國失業率上升不能避免〉，《經濟前瞻》，第 74 期，民 90.3，頁 29。

第六章 結論

我國為一個經濟對外依存度相當高的國家，因此國際經濟環境的變化對我經濟發展有相當密切的影響。自 1950 年代台灣經濟發展初期開始，由於韓戰爆發及美蘇兩強對立，我國獨特的地緣政治優勢便為我國帶來的大量美援，而美援的到來不但適時遏止了光復初期嚴重的通貨膨脹，並提供台灣農工業生產大量的設

備及原料，使得台灣經濟發展初期，能在條件極差的情況下逐漸恢復正常發展。而到了 1960 年，隨著美蘇對立情勢緩和以及美國國內經濟惡化，致使修改對我援助的策略而改以貸款方式進行，我國為了因應美援將隱含償還外債的壓力，以及欲積極創造外匯收入，因此改變過去的進口替代政策而改為出口擴張策略。至於 1970 年代，由於受到國間爆發兩次石油危機，因此使得我國進口成本大幅提高、物價也隨之飆漲，並造成民間投資信心不足。為了穩定國內物價，政府不但實施穩定當前經濟方案，並且逐年降低關稅稅率。此外，為了彌補國內投資不足，以及解決因基本建設不足造成的產業發展受限。政府開始推動重大建設計畫，使我國進入第二次進口替代時代。¹⁵³而 1980 年代，更是台灣經濟發展重要的轉變年代，在國際上由於美國貿易赤字擴大，其開始傾向使美元貶值來增加其產業的國際競爭力，並且在 1985 年簽訂廣場協定(Plaza Accord)，透過聯合干預方式促使美元貶值。再加上我國由於貿易出超而使外匯快速成長，因此促使了台幣快速升值。致使以生產價值較低之輕工業產品的我國產業結構，在國際競爭力下降的情況下被迫進行調整，此一轉變更是意味著我國經濟發展，已經必須開始面對激烈競爭的全球市場。

回顧我國失業狀況發展歷程，首先在 1980 年代中期，我國國內經濟發展開始受到全球化的影響，再加上國內勞動條件變動，使得勞力密集傳統產業失去競爭力，而開始出現關廠或外移的狀況。然而勞力密集的製造業，在過去一直扮演我國勞動力吸納的重要角色，如今產業發展削弱，必然連帶釋出大量的勞動力，造成勞動市場中供給量的快速上升。不過從實際的失業數字中，可以發現此一時期的失業率並未大幅波動，反而維持在 1.5% 到 2%

¹⁵³ 同註 57，頁 10。

的低水準。而歸納其原因，則是該時期恰好為我國服務業快速成長，以及房地產景氣攀升的階段，因此自製造業釋出的人力，適時的被服務業及營造業所吸收，使失業狀況沒有加以擴大。

不過低水準失業率到了 1996 年開始，受到國內房地產景氣滑落，服務業成長趨緩，以及亞洲經融風暴風暴的影響，造成我國經濟情勢惡化，產業吸納勞動力的能力下降，使得失業率逐漸上升並突破 2% 的低水準。不過雖然失業率上升的幅度不算大，但由於受到產業結構轉變的影響，勞動力市場中被釋出的多是初級男性勞力，而主要成長的產業部門又集中在高級勞力或女性密集的服務業，以致使男性初級勞力轉業困難，造成結構性失業及中高齡失業等問題。

自 1996 開始緩步上升的失業率，到了 2001 年突然呈現失控似的大幅攀升，在短短一年中上升至 4.57%。進一步檢視同時期的國內經濟情勢，可以發現除了因為國際經濟景氣不佳使出口降低外，更重要的影響在於國內景氣明顯衰退，以及投資環境惡化問題。根據行政院經濟建設委員會統計，我國自 2000 年 10 月受到核四停建效應影響，景氣對策訊號開始由綠燈轉為景氣欠佳的黃藍燈，而 12 月更是出現代表景氣衰退的藍燈。若從景氣對策訊號綜合判斷分數來看，2001 年開始連續 2 個月皆出現歷史新低的 10 分，與去年同期的 32 分相比有顯著的落差。而工時案、拜耳案的爭議，更是使得外資對台投資興趣一落千丈。¹⁵⁴

從以上論述可以推論，在 2000 年後我國失業率迅速飆升，主要還是受到國內政治因素影響，使得國內外投資不振所致。政黨

¹⁵⁴ 國政基金會科技經濟組，〈民進黨執政一年台灣經濟總體檢〉，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 57-58。

輪替後執政的民進黨，在兩岸政策方面方向不明、重大決策搖擺不定，再加上朝野間政黨惡鬥，都使得國內外投資者信心大減，關廠家數大增新設工廠數則減少，在此舊產業出走而新投資沒有替補增加的情況下，國內就業機會自然減少，而失業問題也必然加速惡化。至於在處理失業問題上，政府所採行的相關對策方案，如擴大公共服務機會、就業津貼等措施，雖然被失業勞工視為利多，但在花費龐大社會成本後，其實績卻不彰。其原因主要在於政府相關促進就業的政策，主要在提供失業者政府部門公共勞務之工作，不但工作時間為期僅六個月到一年，甚至根據國外相關經驗，這些從公共服務工作所取得的經驗，在計畫結束之後亦難以轉移至民間企業，因此使得促進就業計畫不但無法提供失業勞工長期的實質工作，更失去藉由工作培養勞工實用新技術的訓練機會。¹⁵⁵

我國近幾年來的失業問題急速惡化，除了全球化影響及產業結構轉變因素外，其國內政治情況紛擾及執政當局政策穩定度欠佳等政治因素，更是使得經濟景氣衰退及失業率惡化的關鍵要素。誠如美國政治學學者杭亭頓(Samuel P.Huntington)所言：「政治穩定是經濟發展的條件」，若要解決台灣的經濟問題，民進黨政府當務之急應當是先穩定政治，而盡力避免挑起選舉的激情，來使得朝野之間喪失合作的基礎及誠意。¹⁵⁶另外並從經濟的基本面著手，改善投資環境恢復民眾對政府的信心。而在勞工保障政策方面，或許可以從替勞工創造就業機會及提升勞工競爭力方向思考，在維護勞工基本權益的前提下，適度鬆綁過於僵化的勞動法令，使我國勞動市場供給較為彈性化，以提升整體勞動條件之競爭力。因為我國主要勞動法制，其制訂背景是以勞力密集產業中

¹⁵⁵ 同註 152，頁 29。

¹⁵⁶ 同註 13，頁 289。

的勞資關係作為基礎，其強調的是雇主責任及政府干預及介入就業市場，然而今日時空環境早已改變，在全球化與經濟自由化的發展趨勢下，生產效率與競爭力已然成為企業經營的重要考量，過當的勞動保護及政府干預，反而可能成為勞動力升級與提高競爭力的絆腳石，對於勞工就業產生更直接的衝擊，¹⁵⁷形成高度保護卻高度失業的矛盾情形。另外我國已經進入服務經濟時代，服務業對於兼時工作人口有大量的需求，然而相關法令對於此類型工作並未另行鬆綁其規範，如此將會造成有意從事兼時工作者的阻礙，¹⁵⁸進而失去了保障勞工的基本初衷。

對於國內近期的失業情形，除了政治性因素影響之外，另一個重要的部分是由於目前台灣正處於產業結構轉變時期，勞力密集及部分傳統產業因為國際競爭力下降而漸被淘汰，而新興的科技產業對於人才的需求又與勞動力市場的供給發生落差，能夠吸納勞動力的新產業也未能及時銜接，致使產業轉型發生中斷，造成所謂結構性失業的嚴重問題。再加上此時勞工技能無法適時隨產業轉型而調整升級，因而無法符合市場對於勞動力的需求條件，加大了失業者在就業的困難性。¹⁵⁹因此透過職業訓練等方式來提升勞工技能，勢必為解決此波失業的必要措施。

歸納以上的論述，政府在處理台灣失業問題的政策制訂方面，必須從人力資源調整及提高勞動競爭力方面著手。既然政府政策涉及到國家資源的分配，面對當前失業困境，政府應當更為有效的運用資源來提高勞動力競爭力，而非將重點放在消極的提供保護。因此，現階段應當規劃全面性，並且功能目標明確劃

¹⁵⁷ 詹火生、林昭禎，〈失業率攀升中的挑戰與對策〉，《國政研究報告》，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/R/SS-R-091-033.htm>，民 91.12，頁 7。

¹⁵⁸ 同註 103，頁 2。

¹⁵⁹ 辛炳隆，〈我國公共職訓制度之檢討〉，《經濟前瞻》，民 89.3，頁 67-68。

分的短、中、長期的勞動及人力發展政策，透過短期就業安全保障、中期協助失業者培養第二專長並協助再就業，以及長期的人力發展計畫，來建構具前瞻性的人力資源，並且降低教育及學術研究與社會脫節的情況。更重要的是在政策制訂執行之前，先進行政策有效性及成本效益評估，因為我國相關人力培訓方案的推動，長期以來都受限於缺乏有系統的成本效益評估機制，因而導致政府無法從資源配置效率角度，來檢視各種職業訓練計畫的適當性，也無法針對產業需求靈活的排定相關職業訓練的優先順序，致使訓練成本持續增加而成效卻不如預期。¹⁶⁰如果這樣的狀況持續下去，對於財政日趨吃緊的政府而言將會成為沈重的負擔，甚至威脅到相關人力培訓計畫的持續性。

其次，要針對失業問題加以改善，除了人力資源供給調整及競爭力的提升外。協助新興產業設立來吸納剩餘勞動力，亦是執政者必須重視的課題。為了創造多元就業機會，政府除了輔導傳統產業升級之外，亦可以藉由推廣提高國人生活品質之新興產業，諸如社會福利、觀光旅遊、資源回收、與地方文化等產業來加以因應。因為台灣近年來的經濟發展，已經使國人所得及生活水準逐漸提高，因此衍生對於生活品質相關服務的要求也隨之成長。由於此類產業在我國仍在起步萌芽階段，因此國內並未建立完善的人力培訓機制，相關的職業訓練機構與課程，也多是針對製造業，致使在此產業內工作之勞工，較難透過職業訓練的管道來提高專業知識及能力。若在進一步檢視此類產業設立的重要功能，也就是吸納就業能力相對薄弱的勞工，然而無法協助這些勞工提升專業知能，將會連帶損及此類型產業的形象，¹⁶¹不但阻礙產業發展，更會使產業吸納勞工的功能大打則扣。

¹⁶⁰ 同註 76，頁 40-41。

¹⁶¹ 同上註，頁 37-40。

面對台灣當前的失業情形，一方面必須在人力發展政策上，加強重視政策的一致性與延續性，透過短期政策協助失業者獲得基本生活的保障，並協助其就業；而長期政策則著重在培養我國勞動力在國際市場的競爭力，並且降低勞力供給與產業需求得落差。¹⁶²另一方面減少政治性因素的干擾，使經濟發展環境得以穩定運作，並且健全投資環境吸引國內外資金投入，才能夠透過經濟活絡景氣來提高國人的就業機會。才能提高我國產業及勞動力的競爭力，從根本因為解決因為產業轉型而人力資源供給落差所產生的失業問題。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

¹⁶² 同註 148，頁 2。

- 王作榮，《我們如何創造了經濟奇蹟》。台北：時報，民 73。
- 行政院勞委會，《就業服務法解釋令彙編》。台北：行政院勞委會，民 88。
- 行政院勞委會，《1993 引進外籍勞工答課問》。台北：行政院勞委會，民 82。
- 宋興洲，〈當前台灣經濟發展的挑戰與困境〉，收錄於袁鶴齡主編，《全球化 vs. 區域化：亞洲地區經濟發展的契機與挑戰》。台中：若水堂，民 92.10，頁 267-294。
- 宋鎮照，《發展政治經濟學-理論與實踐》。台北：五南，民 89。
- 邢慕寰，《台灣經濟策論》。台北：三民，民 82。
- 果》。台北：行政院教育改革委員會，民 85。
- 何雪影，《台灣自主工會運動史》。台北：唐山，民 81。
- 吳忠吉，《產業政策的回顧與前瞻》。台北：中國國民黨中央委員會政策研究工作會，民 87。
- 吳惠林、張清溪，《台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》。台北：中華經濟研究院，民 80，頁 77。
- 吳榮義，〈二十一世紀台灣經濟發展面臨的挑戰〉，收錄於許慶復主編，《地球村中的台灣》。台北：正中，民 85.10，頁 2-32。
- 李國鼎、陳木在，《我國經濟發展總論》。台北：聯經，民 74。
- 李任初，《新自由主義-宏觀經濟的蛻變》。台北：商務，民 81。
- 武冠雄，《中華民國的對外貿易》。台北：天下，民 84。
- 段承璞，《台灣戰後經濟》。台北：人間，民 83。
- 陳豔紅譯，劉進慶著，《中日會診台灣：轉型期的經濟》。台北：故鄉，民 77。
- 張清溪，〈外籍勞工的經驗分析〉，收錄於《中研院三研所第五次社會科學研討會論文集》。台北：中研院三民所，民 76。
- 黃同圳、單驥，《外勞引進對國人就業機會及勞動條件影響之研究》，台北：行政院勞委會職業訓練局，民 86。

- 黃智輝，《台灣經驗的省思》。台北：書泉，民 79。
- 楊宇光等譯，Robert Gilpin 著，《國際關係的政治經濟分析》。台北：桂冠，民 83。
- 楊鈞池、賴必姬、梁錦文與童振源譯，Joan Edelman Spero 著，《國際政治經濟學》。台北：五南，民 83。
- 楊雪冬、周紅雲、陳家剛與褚松燕譯，David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton 著，《全球大變革》。北京：社會科學文獻，民 90.4。
- 趙守博，《勞工行政與勞工問題》。台北：中國生產力，民 81。
- 蔡繼光、李振昌、霍達文譯，Thomas L. Friedman 著，《瞭解全球化：凌志汽車與橄欖樹》。台北：聯經，民 89。
- 蔡宏進，《我國外籍勞工可能引發的社會問題極其因應對策》。台北：行政院研究發展考核委員會，民 79。
- 薛琦，《台灣對外貿易發展論文集》。台北：聯經，民 83。
- 謝登隆、徐繼達，《總體經濟學理論與政策》。台北：智勝，民 87。
- 嚴祥鸞，〈全球化對台灣勞動市場的衝擊〉，收錄於袁鶴齡主編，《全球化 V.S 區域化：亞洲地區經濟發展的契機與挑戰》。台中：若水堂，民 92.10，頁 347-363。

二、期刊

- 王正，〈經濟發展與社會福利：新力量與舊價值的困境〉，《社區發展季刊》，第 102 期，民 92.6，頁 21-32。
- 王春源、錢淑芬，〈論台灣製造業之競爭力在引進外勞前後其間之動態變化 (1973-1995)〉，《台灣經濟》，第 238 期，民 85.10，

頁 1-18。

成之約，〈淺論『派遣勞動』及其對勞資關係之影響〉，《就業與訓練》，民 87.11，頁 3-11。

_____、鄭津津，〈派遣勞動的發展現況與未來展望〉，《勞工行政》，第 146 期，民 89.6，頁 43-54。

_____，〈部分時間工作發展與所得分配問題〉，《國家政策論壇》，春季號，民 93.1，頁 221-235。

李來希，〈談派遣勞動之立法規範〉，《勞工行政》，第 87 期，民 84.7，頁 52-56。

余月娥、陶宏麟，〈我國外籍勞工政策與核配政策之演進〉，《勞工研究》，第 134 期，民 88.1，頁 44-67。

邱駿彥，〈勞工派遣法制之研究-以日本勞工派遣法為例〉，《台灣勞動法學會學報》，第 1 期，民 89.11，頁 1-68。

辛炳隆，〈我國公共職訓制度之檢討〉，《經濟前瞻》，民 89.3，頁 66-70。

_____，〈我國產業結構調整對就業的影響與因應〉，《台灣經濟論衡》，第 3 卷，第 3 期，民 94.3，頁 21-47。

吳忠吉，〈勞動結構變遷與社會安全制度〉，《國家政策季刊》，第 2 卷，第 4 期，民 92.12，頁 23-52。

吳進泰，〈製造業地位之變遷及其結構的變化〉，《台灣經濟研究季刊》，第 17 卷，第 7 期，民 83.7，頁 18-32。

吳蕙林，〈經發會的最大成效在提升沈迷已久的人心〉，《經濟前瞻》，第 78 期，民 90.11，頁 58-65。

呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，《台灣社會學》，第 2 期，民 90.12，頁 263-313。

李易駿，〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，《台灣社會福利學刊》，第 2 期，民 91.9，頁 119-154。

李誠，〈針鋒相對-我國失業率上升不能避免〉，《經濟前瞻》，第

- 74 期，民 90.3，頁 20-30。
- 李碧涵，〈台灣地區後工業轉型之國家與社會〉，《中山學術論叢》，第 12 期，民 83.6，頁 245-282。
- 徐斯儉，〈全球化：中國大陸學者的觀點〉，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 4 期，民 89，頁 1-25。
- 翁家禧，〈台灣經濟發展經驗之詮釋與現階段所面臨的難題〉，《台灣經濟》，第 225 期，民 84.9，頁 19-41。
- 國政基金會科技經濟組，〈民進黨執政一年台灣經濟總體檢〉，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 56-77。
- 林金田，〈台灣經濟發展的概述〉，《台灣文獻》，第 51 卷，第 3 期，民 89.9，頁 311-322。
- 張昌吉，〈外籍勞工對經濟、社會、政治層面影響之分析〉，《政大勞動學報》，第 23 卷，第 2 期，民 91.7，頁 257-294。
- 許振明、唐正儀，〈國內失業原因與對策之探討〉，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 10 期，民 92.12，頁 159-170。
- 陳添壽，〈台灣政經體制與產業發展的演變〉，《臺研兩岸前瞻探索》，第 3 期，民 86.5，頁 86-112。
- 陳伸賢，〈台灣地區中老年人力資源之探討〉，《職業與訓練月刊》，第 13 卷，第 3 期，民 84.5，頁 70-75。
- 陳正良，〈台灣地區當前失業率現況及其因應措施之分析〉，《勞資關係月刊》，第 20 卷，第 1 期，民 90.5，頁 40-43。
- _____，〈台灣地區外籍勞工之探討〉，《勞工研究》，第 96 期，民 78.7，頁 46-60。
- 陳欣之，〈東亞經濟整合對台灣正經之影響〉，《全球政治評論》，第 7 期，民 93.7，頁 19-46。
- 曾寶璐，〈沒有長期飯票只有短期契約〉，《商業週刊》，第 817 期，民 92.7，頁 98-104。
- 焦興鎧，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，《理論與政策》，第 17

- 卷，第3期，民93.1，頁77-99。
- 黃源協，〈經濟與福利兩難間社會工作的新出路-目標導向的績效管理〉，《社區發展季刊》，第102期，民92.6，頁33-44。
- 黃仁德，〈台灣經濟發展的回顧與展望〉，《亞洲研究》，第10卷，民83.9，頁62-78。
- 黃智輝，〈台灣經濟發展歷程之探討〉，《中山社會科學季刊》，第4卷，第1期，民78.3，頁9-24。
- 趙守博，〈外籍勞工的引進及因應對策〉，《理論與政策》，第8卷，第1期，民82.10，頁57-75。
- 趙文衛，〈東協與中共成立自由貿易區初探〉，《台灣經濟研究月刊》，第25卷，第2期，民91.2，頁103-108。
- 劉萍，〈人力派遣 就業市場新主流〉，《數位週刊》，第57期，民90.10，頁38-39。
- 蔡潔娃，〈全球化時代的勞動與人力政策議題〉，《台灣經濟研究月刊》，第24卷，第12期，民90.12，頁50-54。
- 蔡宗義，〈從日本經驗看八〇年代以來台灣經濟發展策略之課題分析〉，《華岡社科學報》，第15期，民90.6，頁23-41。
- 鄭素珍，〈台灣產業結構轉變與勞動生產力變動之探討〉，《經濟研究》，第3期，民92.3，頁65-82。
- 鄭斐菁，〈台灣勞工失業問題研究〉，《勞工研究》，第132期，民87.7，頁1-27。
- 鄭津津，〈派遣勞動之法律關係與相關法律問題之研究〉，《國立中正大學法學集刊》，第2期，民88.7，頁237-256。
- _____，〈美國勞動派遣法制之研究〉，《台灣勞動法學會學報》，第1期，民89.11，頁123-150。
- _____，〈從美國勞動派遣法制看我國勞動派遣法草案〉，《國立中正大學法學集刊》，第10期，民92.1，頁2-49。
- 蕭峰雄，〈我國七〇年代以來產業結構變動、對外投資及國際分

工〉，《台灣經濟》，第 223 期，民 84.7，頁 15-36。
薛承泰、林昭禎，〈外勞數量與台灣勞工就業的關係〉，《國家政策論壇》，春季號，民 93.1，頁 212-219。

三、論文

吳挺鋒，〈「外勞」休閒生活的文化鬥爭〉，碩士論文，東海大學社會學研究所，民 85。
晉麗明，〈台灣當前經濟現況對組織人力資源管理之影響：以科技產業之中小企業為例〉，碩士論文，元智大學管理研究所，民 92。
陳景美，〈臺灣後工業化時期產業結構與人力結構變動之研究〉，碩士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 90。
謝孟瑜，〈國家機器與勞動力市場-政治、經濟轉型中的勞動政策〉，碩士論文，東海大學社會學研究所，民 88.1。

四、文件

《經發會決議執行成果檢討會議實錄》，行政院經濟會編印，民 91.11。
《新世紀人力發展方案九十二年執行情形檢討報告》，台北：行政院經濟建設委員會，民 93.7

五、網路

行政院經濟建設委員會、行政院勞委會，〈公共服務擴大就業計

- 畫 〉 ，
http://www.cepd.gov.tw/business/business_sec3.jsp?businessID=754&parentLinkID=8&linkid=93，民 91.12。
- 行政院經濟建設委員會，〈中長期永續促進就業方案〉，
http://www.cepd.gov.tw/business/business_sec3.jsp?businessID=755&parentLinkID=8&linkid=93，民 94.1。
- 行政院經濟建設委員會，〈新世紀人力發展方案 民國 90 年至 93 年 〉 ，
http://www.cepd.gov.tw/business/business_sec3.jsp?businessID=49&parentLinkID=8&linkid=91，民 90.4。
- 吳忠吉，〈人力結構調整落後 失業率難下降〉，《國政研究報告》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-C-090-056.htm>，民 90.5。
- 吳忠吉、林昭禎，〈政黨輪替後失業問題惡化成因分析〉，《國政分析 〉 ，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-C-090-056.htm>，民 91.10。
- 陳建良，〈「永續促進就業方案」與台灣的高失業率〉，《國政研究報 告 〉 ，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-C-091-189.htm>，民 91.9。
- 黃鎮台，〈二〇〇二年台灣經濟展望〉，《國政研究報告》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/091/TE-R-091-003.htm>，民 91.1。
- 詹火生，〈當前失業問題與對策〉，《國政研究報告》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/089/R/SS-R-089-001.htm>，民 89.11。
- 詹火生、林昭禎，〈救急也要救窮-兩百億公共服務跨大就業方案

總體檢〉，《國政研究報告》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-R-092-003.htm>，民 92.2。

_____，〈失業率攀升中的挑戰與對策〉，《國政研究報告》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/R/SS-R-091-033.htm>，民 91.12。

薛承泰，〈當前中高齡就業困境與因應〉，《國政研究報告》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/089/R/SS-R-089-002.htm>，民 89.11。

總統府，〈經發會共識與結論：兩岸組總結報告〉，
http://www.president.gov.tw/2_special/economic/index-91.html，民 90.8.26。

貳、西文部份

(I)Books

Giddens, Anthony, *Modernity and Self-Identity*. Cambridge, MA: Polity, 1991.

Harvey, David, *The Condition of Post Modernity*. Oxford: Blackwell, 1989.

Held, David and Anthony McGrew, *Globalization/Anti-globalization*. Cambridge, UK: Polity Press, 2002.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

International Labour Organization, *International Labour Conventions and Recommendations 1919-1951*. Geneva: International Labour Office, 1996.

Robert, Gilpin, and Jean M. Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Robert, Gilpin, *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

Roberts, Harold S., *Roberts' Dictionary of Industrial Relations*. Washington, DC: The Bureau of National Affairs, 1986.

(II)Periodicals

Garrett, Geoffrey, "Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 787-824.

Johnson, George E, "The Labor Market Effects of Immigration," *Industrial and Labor Review*, Vol. 33, No. 3, 1980, pp. 331-341.