

提升勞動條件 改進工作環境

— 詹火生 —

壹、快速變遷社會中的勞資關係

台灣社會，從民國七十年開始，即進行一連串蛻變過程。這種社會的蛻變，一方面是源自社會經濟資源的積累，另一方面則是受社會組織結構和社會關係多元化的影響。而這種「積累—多元化」就構成台灣社會快速變遷的縱橫兩個主軸。從積累的縱軸面來看，最顯著的莫過於經濟生活水平普遍的提昇，國民平均所得激增，使台灣從開發中國家邁入新興工業國家(OICs)的一員。至於從多元化的橫軸面來分析，它則展現在家庭關係的核心化、生產結構和生產關係的多元化、政治團體和政治議題的多元化、社會組織和團體的多元化，以及社會價值觀念的多元化等現象。這些多元化的過程彼此都是相互關聯牽制的。然而在本引言中，我們所關注的焦點，並不是所有社會結構和組織的多元發展，而只探討在生產結構和生產關係多元過程中，所呈現的勞資關係為何？

首先，從鉅視的角度來觀察，台灣地區的勞資關係在近年來正明顯地迅速從傳統以血緣或地緣為中心的僱傭關係，轉變到以理性合理化為中心的勞雇關係；雖然現階段以血緣或地緣為僱傭關係的中小型生產事業仍佔有四分之三的產業，但是剩下的四分之一具企業化經營的生產事業單位所雇用的勞工，高達二分之一強的就業人口，

而且其比例有逐漸增加的趨勢。企業化生產機構講究的是正式組織的勞雇關係，追求生產效率和制度化的勞動條件。其次，從產業的體質來看，勞力密集的產業，隨著技術水準的提昇和國際市場競爭日趨激烈，勢必轉化為以技術密集或資本密集的產業（特別是在服務業、資訊業、金融業方面），這種轉化的結果，勢必使原先受雇於勞力密集產業的低技術水準勞工，遭到裁員而面臨失業的命運。於是，處於轉變階段中受雇於勞力密集產業和中小型企業的勞動人口，遂成為處於相對劣勢的兩大群勞動人口，也成為影響或左右現階段勞資關係的一項極不穩定的影響因素。

復次，勞工的團結權和爭議權在民國七十六年七月十五日戒嚴法解除後，已被廣泛應用。勞工與雇主之間糾紛迭有所聞，它不但形成數年來新聞媒體和社會大眾所討論的焦點之一，也使勞資之間的關係更形壓力緊張。

再從微視的角度來分析，近年來，台灣地區的受雇勞工人口，在量和質方面都產生很顯著的改變，尤其是在質方面有以下變化：

第一，受雇勞工的教育水準有極明顯高教育程度化的趨向。影響之一為勞工對勞動權益觀念的提昇，影響之二是產生高教育程度的失業者和大材小用的就業問題。

第二，受雇勞工的平均工資水準有顯著上揚的趨向。影響之一為生產成本相對提高，影響之二為外籍勞工引進後所產生的社會和經濟問題。

第三，勞工在面臨失業時可能因而產生經濟

不安全的心理，影響到勞工對潛在失業有一份不安全感的威脅，而使勞資之間的關係埋下了另一個不穩定的因素。

綜合前述鉅視和微視的分析，快速變遷社會中的勞資關係存在著下列幾項特質：

一、傳統立基於血緣或地緣關係的勞資關係的勞動倫理，已經不適用快速變遷的現代工商社會的需要。

二、低技術水準勞工和中小型產業的受雇勞工逐漸成為處於相對劣勢的兩大勞動人口群。

三、勞工的教育水準普遍提高，增進勞工對勞動權益的認知和爭取。

四、勞工對可能遭遇到失業問題的不安全感增加，影響到就業安全和社會秩序穩定的需求。

五、勞工運用團結權和爭議權，形成與雇主之間的緊張抗爭關係。

貳、「勞、資、政」的三角關係

現階段台灣地區的勞資關係正處於轉型的過程，舊有類似父權式或威權式的勞資關係已面臨挑戰，而新的勞資關係倫理卻尚未建立，遂現當前勞資雙方都處於摸索嘗試建立新的互動模式。

新的勞資關係未能及早趨於穩定，就嚴重影響到生產效率和社會秩序的穩定；所以現階段勞資關係的抗爭衝突，已不再單純是勞資雙方的問題，而是影響到社會各層面的社會問題。

新勞資關係的構成，其積極目的是使勞資雙方盡量維持和諧的關係，消極目的則在減少彼此之間的抗爭行動，這種新勞資關係的建立，必須透過由政府扮演仲裁中立仲裁者角色。所以不同於舊有勞資關係立基於傳統權威的勞雇關係，沒有政府公權力的介入。新的勞資關係必須勞資雙方以理性合理權威為雙方互動的基礎，而此理性合理權威必須透過政府有關勞動立法所賦予勞資雙方的權利和義務，做為雙方共同遵守的準則。政府在新的勞資關係中所扮演仲裁的角色和功，誠如經濟學者Milton Friedman所強調的，是扮演一個裁判者的角色，和確保公平正義原則的勞資關係。而為了維持正義原則的勞資關係，政府介入勞資關係的第一個層次就是保障勞動的最基本水準和條件。

在自由經濟社會中，由於勞工先天上只擁有生產所需的勞力，而雇主為了擴大其利潤，遂產生了「剝削」勞工的問題，例如壓低工資、拉長工時、縮短休假、低於最基本水準的工作環境等，使勞工的基本勞動條件受到嚴重的損害，另一方面也導致嚴重的勞工就業和生存問題。而為了確實保障勞工基本勞動條件，政府必須透過勞工立法制定「勞動基準法」，以政府公權力的介入，確保最基本水準的勞動條件。

其次，正如衝突論觀點的社會學理論指出，既然勞資雙方的衝突抗爭勢不可免，與其任意時起衝突，毋寧把衝突的雙方納入衝突遊戲規則之內。而為了使勞資雙方都能納入理性合理的互動

關係中，必須把爭議的雙方納入有組織的團體中，就勞工而言，指的就是工會組織；從衝突觀點來看，參與衝突的個別成員愈能整合到所屬的團體中，則衝突愈能納入有效規範的關係體系之內。因此，政府在這方面的功能，主要在於協助和推動勞工組織屬於自己的工會，同時監督工會組織的運作要民主化，唯有工會組織愈健全，愈符合民主化的條件，一方面能夠有效反映勞工的需求和問題，另一方面能夠強化勞工對工會的認同感。隨著工會組織的健全發展，工會組織能夠獲得與雇主相對等的談判和協商地位；則任何勞工要爭取與雇主談判的地位，就必須透過工會組織，因為法律賦予工會組織的理性合法權威。

政府介入現代勞資關係的第三層次，就是制定一套遊戲規則，提供勞資雙方處在爭議階段時可互為信守的規範準則。現階段的勞資爭議處理法，其立法目的就是勞資雙方處於爭議時，彼此如何互動的規範準則，規範雙方依勞資爭議處理法而行。換言之，勞資爭議處理法的另一個潛在功能，在於以公權力規範爭議中的任何一方，使衝突予以合法化，因此就參與衝突的個別勞工來說，隨著爭議合法性和爭議問題獲得對立團體的認可，則參與衝突的個別勞工逐漸減少，這個原則不僅應用到勞資爭議中，而且可應用到所有處於爭議和衝突的團體。

政府介入勞資關係的第四層次，是鼓勵工會與雇主訂定團體契約，以勞資雙方團體契約來規範雙方特殊的勞動條件。鑑於團體契約係透過協

商後所訂定並以此規範雙方，是勞資雙方居於相互需求而簽定的工作原則，政府並未扮演著直接干預的角色，但是爲了促進勞資雙方的和諧與互信互賴，政府應居於從旁鼓勵的角色。

綜而言之，現階段新的勞資關係必須考量到勞方和資方的需求，並以政府的公權力介入勞動基本權益、勞資爭議、勞工組織，以及勞資雙方的團體協約，其關係如左圖所示：



參、建構完善勞動法制

政府介入勞雇關係中所扮演的中立仲裁角色，雖然主要是以勞動基準法、工會法、勞資爭議處理法、團體協約法等來保障勞工的勞動權、團結權、及爭議權，使勞雇之間的互動關係能夠納入法律規範的範圍之內，但是，還有一些其他的立法也具有保護勞工的效力。例如：政府爲保障受雇勞工在工作環境中的工作環境安全衛生，以及確保勞工在遭受意外事故和老年退休時經濟的安全；使勞工免於職業災害和經濟匱乏的威脅，政府也訂定勞工安全衛生法和勞工保險條例；強

制雇主爲其勞工提供就業場所中安全衛生的保障，強制爲其雇用之勞工參加勞工保險、並分擔保費的責任等。

質言之，勞工安全衛生法的立法目的，就是在防止職業災害，保障勞工安全與健康。藉此，政府要求雇主對於勞工的工作場所與環境擔負起確保安全及健康之責。至於勞工保險的目的，則在於保障勞工生活，促進社會安全。臺灣地區的勞工保險目前分職業災害保險和普通事故保險；前者由雇主全部負擔其保險費，後者則由雇主負擔百分之八十的保險費。至於修正中的勞工保險條例，已經行政院初步通過由雇主負擔百分之六十，勞工負擔百分之四十。此項勞雇負擔比例的調整，勢必牽動勞雇雙方的權利和責任關係。雖然上述六與四之比例，仍有其變數存在，但不可諱言的，政府在勞工保險中介入勞雇之間的權利關係，必須有其合理性合理的權威基礎，否則極易引起勞雇雙方或一方對政府角色的質疑。

除此而外，政府爲促進就業，尤其針對弱勢人口的就業，亦訂定有就業保護的法令，以加強促進受雇人口的就業和提供所需之協助。例如殘障福利法中對殘障同胞的就業，即訂有強制雇用最低比率的規定；至於就業服務法，雖對雇主雇用弱勢人口並沒有絕對強制的法律規定，但它對雇用時不得給予差別待遇的規定，至少在喚醒民衆對弱勢人口的就業機會保障上，還是有其貢獻存在。這些弱勢人口除了泛指因特殊規準（如：性別、種族等）所區分的相對弱勢團體外，常見

的還包括：中青年齡者、單親家庭的母親、低收入者、殘障人士、以及原住民等。對於這些團體所提供的保障，除了就業機會的促進以外，還包括就業歧視（例如：性別、年齡、婚姻、宗教信仰等）的防止，或就業障礙的排除。

健全勞動法制的建立，除了上述的諸多勞動立法以外，有關如何保障婦女就業和工作機會平等的立法，也有必要加以納入。近年來，隨著女性教育水準的日益提昇、個人權利意識的抬頭，臺灣地區服務業的快速擴張與勞動力的短缺，都是直接或間接造成婦女積極參與就業的影響因素。而隨著女性勞動參與率的漸增，對於女性就業權利的保障，就有賴於兩性工作平等法的訂定。目前國內有關兩性工作平等的立法，雖然有不同的版本，也尚未經立法機關通過定案，但社會大眾對禁止性別歧視的共識尚稱一致。我們相信，有關兩性工作平等的法規，將很快即可經立法院通過。一旦通過，也可納入勞動法制的一環，使兩性在就業方面（無論是覓職或就業中）都能夠獲得更具體和完整的保障。

肆、從福利觀點保障勞工權益

從前一小節的說明可知，勞動法制的內容包括範圍相當廣。舉凡對雇主具有絕對強制力的勞動基準法、勞資爭議處理法、工會法、勞工安全衛生法、勞工保險條例、以至於就業服務法、職工福利金條例、正在擬議中的兩性工作平等法、

甚至屬於社會福利範圍的殘障福利法的定額雇用等，都是在其涵蓋範圍內。換言之，勞動法制不僅保障受雇勞工的勞動權、團結權和爭議權，同時也保障受雇勞工的基本福利權。

勞工福利權的積極意義，主要在於保障勞工的就業安全，包括：工作環境的職業安全、意外事故的生命安全、老年退休的經濟安全、失業期間的所得安全，以及因就業而享有的職業福利等。這些福利權的功能，在使受雇勞工遭遇意外事故、死亡、老年退休、失業時，得免於經濟匱乏和傷病的威脅，使勞工的健康和所得安全獲得更堅實的保障。

勞工福利的另一層意義，在於採取積極差別待遇，針對勞動市場中的弱勢就業人口群（主要是童工、女工、殘障者、中高龄者、原住民、低收入人口等）提供保護和促進就業的措施。因此，在勞工安全衛生法中有明文規定雇主不得使童工、女工、妊娠中或產後未滿一年之女工從事工作的項目。除外，不但在勞動基準法中，對童工和女工夜間工作也有特別的規範，同時，在就業服務法中，也有對弱勢人口的就業促進措施。這些都是屬於積極差別待遇，其目的就是為弱勢就業人口提供基本勞動權利的保障。

誠然，任何勞動條件保護法令的具體落實，一方面有賴於雇主的確實遵行，另一方面也須有政府嚴格監督的公權力作為後盾。此外，一般民眾權利意識的覺醒與關注，也是貫徹勞動法令、維護勞工權益不可或缺的要件。因此，雇主在勞

動者就業環境的安全衛生與勞動條件上，若能善盡防止危害的責任，使勞工的職業災害降到最低，以確保勞工的安全與健康，就是勞工福利權的具體實踐。同時，政府以公權力執行勞動檢查的工作，更是貫徹勞動法令、維護勞雇雙方各項權益，進而改善勞動條件、促進安全衛生，以及防止不必要的勞資爭議的一項重要機制。而民眾本身對權利的認知與關注，更是確保其權益的重要監督機制。

綜上所述，在勞動法制體系內，政府首應負起建構健全法制的責任，其次，雇主也有責任依法而行，如此，受雇勞工的勞動權益和福利才能獲得最基本的保障。而從勞工福利權的角度來看，當前眾多問題的滋生，反映出當前的勞動法制顯然若不夠完備，就是既有的勞動法令已不符合快速變遷社會的需求，或政府尚未能作到徹底監督雇主善盡保障或促進勞工福利及弱勢人口就業安全的責任。在全國社會福利會議之際，本引言願就下列問題，提請與會代表、專家作為討論時的參考：

一、健全的勞動法制，有賴「勞、資、政」三者的共同協調。政府角色的介入，應扮演著立法者和仲裁者的角色。尤其近幾年來，隨著工會團體的成長與勞動者權利意識的抬頭，政府上述角色的扮演就更形重要。尤其歐洲工業先進國家這些年來提出了「社會夥伴關係」(social partnership)的理念，強調政府的干預介入，應維持最基本限度，並為雇主

和勞工或工會團體留下更大的協調互動空間。因此，如何促進工會民主？如何建立起勞雇之間的協調溝通管道與磋商空間？則是當前臺灣社會必須面對且思考的課題之一。

二、對於當前各項勞動法令，雇主是否能夠依法徹底落實，也是我們必須加以正視及思考的課題。為促使雇主確實為其受雇員工善盡雇主的保護責任，政府即應加強勞動檢查工作的執行。尤其，政府公權力的施展，常是保障勞工基本權益和福利的最根本關鍵，因此，未來各項相關立法通過（或修訂通過）後，如何使法令徹底落實，也可說是政府責無旁貸的職責。

三、任何社會整體勞動環境和條件的改善，除了透過勞動法制的建構外，雇主社會責任意識的具備、以及民眾對本身權益有清楚的了解與認知，也是不可或缺的要件。然而，在當前重商主義和功利主義盛行的社會中，雇主是否真正能夠具有強烈的社會責任意識，以及如何讓民眾了解其權利與義務的關係，就不是一個簡單易答的問題。因此，很顯然的，後二者應可說是本次社會福利會議必須同時思考的議題。

（本文作者為臺灣大學社會學系、所教授）