

國立中正大學社會福利學系  
碩士論文

指導教授：呂建德 博士

全球化衝擊下東亞福利體制的回應策略  
分析 台灣與韓國的比較（1987-2002）



研究生：連偉舜

中華民國九十二年七月十四日

# 博碩士論文授權書

(國科會科學技術資料中心版本 92.2.17)

本授權書所授權之論文為本人在國立中正大學社會福利系所九十一學年度第二學期取得碩士學位之論文。

論文名稱：

全球化衝擊下東亞福利體制的回應策略分析—台灣與韓國的比較 (1987-2002)

同意      不同意 (政府機關重製上網)

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予行政院國家科學委員會科學技術資料中心、國家圖書館及本人畢業學校圖書館，得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或數位化等各種方式重製後散布發行或上載網路。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之一，申請文號為：\_\_\_\_\_，註明文號者請將全文資料延後半年再公開。

-----  
同意      不同意 (圖書館影印)

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予教育部指定送繳之圖書館及本人畢業學校圖書館，為學術研究之目的以各種方法重製，或為上述目的再授權他人以各種方法重製，不限地域與時間，惟每人以一份為限。

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未鉤選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：呂建德 博士

研究生簽名：

學號：690310015

日期：民國 92 年 7 月 14 日

1. 本授權書請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。
2. 授權第一項者，請確認學校是否代收，若無者，請個別再寄論文一本至台北市(106-36)和平東路二段 106 號 1702 室 國科會科學技術資料中心 王淑貞。(本授權書諮詢電話:02-27377746)
3. 本授權書於民國 85 年 4 月 10 日送請內政部著作權委員會(現為經濟部智慧財產局)修正定稿，89.11.21 部份修正。
4. 本案依據教育部國家圖書館 85.4.19 台(85)圖編字第 712 號函辦理。

## 博碩士論文電子檔案上網授權書

本授權書所授權之論文為授權人在國立中正大學社會福利系九十一學年度第二學期取得碩士學位之論文。

論文題目：

全球化衝擊下東亞福利體制的回應策略分析 台灣與韓國的比較（1987-2002）

指導教授：呂建德 博士

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文（含摘要），非專屬、無償授權國家圖書館及授權人畢業學校之圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽，或並下載、列印。

讀者基於非營利性質之線上檢索、閱覽或下載、列印上開論文，應依著作權法相關規定辦理。

授 權 人：連偉舜

姓 名：

中華民國九十一年七月十四日

論文名稱：全球化衝擊下東亞福利體制的回應策略分析

總頁數：121

台灣與韓國的比較（1987-2002）

校所組別：國立中正大學社會福利學系碩士班

畢業時間及提要別：九十一學年度第二學期 碩士學位論文提要

指導教授：呂建德 博士

研究生：連偉舜

## 論文摘要：

近年來「全球化」的議題引起社會科學界廣泛的重視，已有學者指出全球化透過不同途徑對於福利國家產生衝擊，並引起失業問題惡化、社會不平等增加的效果。在先進福利國家中，三種福利體制分別發展出不同的因應對策，東亞國家在面對全球化衝擊時可能也會有所因應。

對於東亞國家的成功發展，目前的理論解釋強調國家在這個過程中所扮演的積極角色上，稱為「發展型國家」。一旦全球化導致了國家自主性的減弱，發展型國家的制度安排勢必受到挑戰。因此東亞國家在受到自身國家結構與外在環境的影響下，如何因應這樣的變化是研究者所欲探究的問題。

本研究的主要目的有四：1.在全球化衝擊下，台灣與韓國有何社會與勞動政策的回應策略？這些回應策略是福利緊縮，或是擴張？而哪些部分是緊縮，哪些部分又是擴張的？2.這些福利與勞動政策的回應策略有何異同？3.若兩國因應策略有所差異，則原因為何？兩國的制度安排造成了什麼樣不同的影響？4.以「發展型國家」理論成功的兩國，其國家自主性強，但在面對全球化的衝擊之下，是否也面臨了國家自主性逐漸喪失的困境？未來將何去何從？

本文歸結：台灣與韓國在面臨全球化衝擊時，在社會政策與勞動政策上的確有所回應，兩國都採取促進就業措施與強化社會安全制度的手段；韓國在勞動市場彈性化方面有大幅度的增加，以及在決策機制調整方面設置三邊委員會，台灣在這兩方面則沒有相應的做法。國際組織的壓力與三邊對話機制的出現應該是造成兩國回應策略不同的主要因素。在全球化影響下，兩國的國家自主性都遭到減損，呈現由「國家單邊主義」轉向「國家 雇主雙邊主義」的現象，韓國更進一步轉向「全國層次的三邊主義」。在全球化影響日深的情形下，東亞國家面對日益激烈的國際競爭所隨之而來的勞動與社會問題，勢必得採取有效的措施才能同時兼顧國家競爭力與社會不平等的問題。

關鍵字：全球化、福利改革、東亞福利體制、工業關係、台灣、韓國

Master Thesis :The Impact of Globalization on East-Asian Welfare Regimes: The Responsive Strategies of Taiwan and South Korea in Comparison (1987-2002)

Instructor: Jen-der Lue, Ph. D.

Graduate Student: Wei-shun Lien

Total pages:121

## **Abstract**

The related issues of “globalization” have been widely discussed among social scientists recently. Some scholars argued that globalization has the negative impacts on welfare states via different paths, particularly resulted in unemployment and the widening of social inequality. In the advanced welfare states, different responsive strategies have been developed to adapt to these changing circumstances. East-Asian welfare systems also initiate social and labor policy reform fit to their domestic conditions to counter the challenge of globalization.

It has been widely argued that the “economic miracle” (the rapid economic development) of Newly East-Asia industrialized countries (NICs) can be attributed to the developmental state. This model implies that state plays an important leading role in the economic development of late industrialized countries. The autonomy of the state is the prerequisite of successful operation of this model. Once the autonomy of a state is eroded, the powers of development state would be weakened. This thesis addresses the problematic how the social and labor regimes in East-Asia region have been reformed to adapt to the globalizing conditions.

This research aims to address the following problematics: First, what are the reacting social and labor policies in Taiwan and South Korea facing the challenge of globalization? Does globalization result in welfare expansion or retrenchment? Second, what are the differences and similarities of welfare and labor policies between the two countries after the reform? Third, to what extent does institution of industrial relations help to explain the difference of social and labor policies outcome between the two East-Asian small states?

This research finds that Taiwan and South Korea does push social and labor policy reform facing the challenge of globalization. Both focuses on the active labor market policy and reform the social security system to increase the coverage rate. While South Korea empathizes on increasing the flexibility of labor market and establishing formal tripartite negotiating mechanism, the responsive strategies of Taiwan targets on only limited measures. Pressures from international organization (International Monetary Fund) and tripartite consulting mechanism are found as two

main factors explaining the different reform strategies between the two countries. The state autonomy of the two developmental states has been eroded facing the trend of globalization. The industrial relation has switched from state unilateralism to state-employer bipartism. It seems that South Korea even turned to national tripartism. The author concludes that East-Asian countries have to learn to take more effective measures to tackle labor and social problems. The two policy goals, national competitiveness and social inequity, are not a problem of trade-off in a globalizing era and should be taken into account by policy elite in the same time.

Keywords: globalization, welfare reform, East-Asian welfare regimes, industrial relation, Taiwan, South Korea

# 目 次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與目的.....	1
第二節 研究架構與範圍.....	5
第三節 研究方法.....	7
第四節 論文架構.....	9
第二章 文獻探討.....	11
第一節 全球化下福利國家回應策略.....	11
第二節 東亞發展的理論.....	13
第三節 東亞國家福利發展的歷史回顧（1948-1997）.....	18
第三章 全球化對東亞福利體制的衝擊—韓國（1987-2002）.....	39
第一節 起源與衝擊.....	39
第二節 政策回應.....	46
第四章 全球化對東亞福利體制的衝擊—台灣（1987-2002）.....	61
第一節 起源與衝擊.....	61
第二節 政策回應.....	69
第五章 制度安排與福利改革：工業關係在福利改革過程中的角色.....	75
第一節 韓國的工業關係.....	76
第二節 台灣的工業關係.....	91
第三節 兩國的制度安排.....	99
第六章 結論.....	107
第一節 兩國回應策略之比較.....	107
第二節 影響兩國回應策略的因素.....	108
第三節 東亞國家何去何從？.....	110
第四節 研究限制與建議.....	112
參考文獻.....	115

## 表 次

表 1-1 :	台灣與韓國重要經社指標比較.....	4
表 2-1 :	福利資本主義的四個世界.....	16
表 2-2 :	生產性福利資本主義.....	17
表 2-3 :	發展型與主要福利體制國家的福利指標表現摘要表.....	18
表 2-4 :	韓國最低工資表 ( 1995.9-2001.8 ).....	20
表 2-5 :	韓國職災保險適用範圍.....	22
表 2-6 :	韓國職災保險給付項目與給付水準.....	22
表 2-7 :	韓國醫療照顧體系保障對象分析 ( 2001 年 12 月為止 ).....	25
表 2-8 :	韓國健康保險發展大事記.....	26
表 2-9 :	韓國年金保險發展大事記.....	27
表 2-10 :	韓國就業保險種類.....	28
表 2-11 :	韓國就業保險發展大事記.....	29
表 2-12 :	韓國重要社會政策與立法.....	29
表 2-13 :	台灣低收入戶戶數及人數.....	33
表 2-14 :	台灣低收入戶的類別及條件一覽表.....	34
表 2-15 :	台灣全民健康保險納保人數、納保率.....	35
表 2-16 :	台灣全民健保保費負擔比率.....	36
表 2-17 :	台灣現行社會保險老年給付條件.....	37
表 2-18 :	台灣與韓國老年退休保障差異.....	37
表 3-1 :	日圓、新台幣、韓元對美元匯率年資料.....	40
表 3-2 :	韓國貿易總值、GDP 與貿易依存度年資料.....	41
表 3-3 :	韓國產業結構變動 ( 按各產業產值占 GDP 比重 ).....	42
表 3-4 :	韓國就業結構變動 ( 按從業人口佔總就業人口比重 ).....	43
表 3-5 :	韓國失業率、勞動人口與基尼係數年資料.....	44
表 3-6 :	韓國 10 人以上產業工資變動年資料.....	45
表 3-7 :	韓國 EIS 下的就業穩定方案.....	50
表 3-8 :	韓國公私就業辦公室數目.....	52



表 3-9 :	韓國規定領取失業給付的日數.....	54
表 3-10 :	韓國就業保險涵蓋人數及比例 (2000 年) .....	55
表 3-11 :	韓國生計保護方案的合格條件 (2000 年) .....	56
表 3-12 :	韓國生計保護制度領受者的改變.....	56
表 3-13 :	韓國年金保險涵蓋範圍.....	58
表 3-14 :	韓國職災給付支出金額.....	59
表 4-1 :	台灣對外投資與僑外對台投資年資料.....	62
表 4-2 :	台灣貿易總值、GDP 與貿易依存度年資料.....	63
表 4-3 :	台灣產業結構變動 (按各產業產值占 GDP 比重) .....	64
表 4-4 :	台灣就業結構變動 (按從業人口佔總就業人口比重) .....	65
表 4-5 :	1998 年台灣與韓國重要指標.....	66
表 4-6 :	台閩地區外籍勞工概況.....	68
表 4-7 :	台灣部分工時勞工之身份別.....	68
表 5-1 :	FKTU 與 KCTU 的比較 (根據 2001 年底資料) .....	77
表 5-2 :	1987 年後韓國工業關係的歷史演進.....	81
表 5-3 :	韓國勞資爭議與工會指標年資料.....	81
表 5-4 :	韓國勞資爭議來源的改變.....	86
表 5-5 :	全總與全產總的比較 (僅比較產業工會) .....	92
表 5-6 :	企業支付非薪資報酬金額按企業規模分.....	103
表 5-7 :	台灣與韓國薪資成份.....	104
表 5-8 :	兩國工會會員數及組織率.....	105
表 6-1 :	台韓兩國回應策略比較.....	108

## 圖 次

圖 1-1 :	研究架構.....	5
圖 3-1 :	韓國吉尼係數與失業率.....	45
圖 4-1 :	台灣不平等趨勢圖.....	66
圖 4-2 :	台灣失業率趨勢.....	67

## 縮寫表

CSS	Committee for Social Security	社會安全委員會
EIS	Employment Insurance System	就業保險制度
FKTU	Federation of Korean Trade Unions	韓國勞動組合總聯盟
IMF	International Monetary Fund	國際貨幣基金
KCTU	Korean Confederation of Trade Unions	韓國民主勞動組合總聯盟
KDI	Korea Development Institute	韓國開發研究院
KEF	Korea Employers Federation	韓國經營者協會
MOHW	Ministry of Health and Welfare	保健福祉部
MOL	Ministry of Labor	勞動部
NHIC	National Health Insurance Corporation	國民健康保險組合

## 第一章 緒論

「全球化」現象在近十年來在社會科學界引起廣泛的討論，對於社會福利的研究而言，自然會關心全球化對於既有福利體制所造成的衝擊，除開先進國家自由的、保守的與社會民主的三種福利體制之外，研究者對於自身所處的東亞產生興趣，企圖藉由本研究發現東亞福利體制對於全球化的因應策略，並指出東亞福利體制未來可能走出的方向。

本章分為四節，第一節說明研究背景與目的，第二節說明研究架構與範圍，第三節將說明研究方法，最後第四節說明本研究的論文架構。

### 第一節 研究背景與目的

全球化是一個方興未艾的研究領域，如 Giddens (1998) 所言：「這一術語已經從無人使用變為無所不在，如果不提到它，任何政治演說都是不完整的，任何商業手冊都是不可接受的。」此一議題成為許多社會科學研究的新興領域，當然對於社會福利亦不例外。

正如 Beck (1990) 在《全球化危機》一書當中指出的：「我們有必要區分全球化的幾個不同面項：溝通技術的、生態的、經濟的、工作組織的、文化的、公民社會的等面向」。魏書娥 (2001) 也指出，全球化是多面向進行中的過程，觀察全球化的努力也牽涉許多相關的社會科學，任何一個面向的過程都只是全球化複雜過程的一部分，任何單一的觀點都不能周延地說明其複雜性。

全球化既然是如此重要而又具有複雜內涵的議題，因此，在處理與全球化相關的問題時，就必須謹慎而周延地面對。本研究所指稱的全球化，為狹義的「經濟全球化」，經濟全球化對於政治、經濟、社會各方面都有廣泛的影響。在政治議題的討論上，一般論及全球化對國家的影響時，有學者認為在全球化衝擊下國家自主權會消滅或喪失 (Beck, 1990)，也有學者認為國家權力的喪失是被誇大的，國家並不會就此衰弱不振，反而是必須提昇其應變能力，並且轉而扮演一種催化國家 (catalytic state) 的角色 (Weiss, 1997)。

在討論到全球化影響到社會福利的運作的部分，最常被注意到的是低技術勞

工的失業問題。由於國際勞動力移動的影響，雇主為降低生產成本雇用薪資較低的外籍勞工，造成本國籍勞工失業，特別是在低技術勞工部分影響最鉅。雇主也可能受到那些勞動保護立法與工作條件較差的國家所吸引，因為如此一來社會支出負擔較低而可以降低生產成本，造成所謂「社會傾銷」(social dumping)的現象，如此一方面造成不公平競爭；另一方面也會破壞社會保障水準，導致「劣幣驅逐良幣」的情形(古允文，1997: 143)。因此，全球化對於勞動市場的衝擊，成為福利部門亟欲解決的問題。

先進國家如何處理這樣的問題？Esping-Andersen(1996)指出，在新右派影響下的英、美，盡量解除對市場機制的管制，亦即民營化及私有化的過程，讓生產力不佳的工業部門在競爭中自然淘汰，以促進工業生產的合理化，使資本從衰退的部門轉移到新興的部門，因而維持的整體經濟的活力與競爭力。歐盟的方式則是引進並強化勞動市場方案，希望協助人們回到工作崗位，平衡工作與家庭責任的負擔，並以職業訓練來幫助人們取得新的工作技能，這也包含了教育制度的改革。那麼，東亞國家是如何處理這個問題呢？

東亞國家的是否可稱做一種獨立的福利體制(welfare regime)尚未有普遍的定論，但已有許多學者以東亞國家為研究對象。Holliday(2000)以東亞國家作為福利體制的研究對象，他運用 Esping-Andersen 去商品化程度、階層化效果，以及政經關係的三個向度，提出東亞是生產主義的福利資本主義(Productivist Welfare Capitalism)的概念，認為東亞的福利體制是生產性的，社會政策是服膺於經濟發展的，而日本、韓國<sup>1</sup>與台灣均有具「發展 普及」(developmental-universalist)性的福利體制特性。李易駿與古允文(2002)以日本、韓國與台灣做為對象研究東亞福利體制的特性時，發現台灣與韓國存在「發展/累積的」取向結構，同時這種「發展/累積的」取向也成為一種核心要素特性，表現在福利制度與產出中，形成一種「發展型」的福利體制而迥異於西方工業先進民主國家。

在對於東亞福利體制的討論之外，就東亞成功的經濟發展而言，目前的理論解釋強調「國家角色」在這個過程中所扮演的積極作用，稱為「發展型國家」(developmental state)。所謂的「發展型國家」乃是指有系統地運用國家權力，以增加該國可用於投資的資源；確保這些資源投入到國境內的生產性活動；將投資引導到具高附加價值的產業並維持未來工資的成長；但這樣的國家行動並非保護性的，而是使這些方案計畫必須禁得起國際競爭的壓力(廖俊松，1996)。「發展型國家」學派解釋強調國家扮演的積極角色上，認為是「國家機關」發揮了策

---

<sup>1</sup> 本研究所稱的「韓國」為大韓民國(Republic of Korea)，即一般所稱的南韓(South Korea)。為求行文一致，本研究以下一律使用「韓國」一詞。

略性干預的效果。

東亞各國在福利體制、政經發展、歷史文化與地理背景有許多相似之處，若將東亞國家視為獨立的一種福利體制，那麼東亞國家在面對全球化的衝擊之下，這些國家的回應策略是什麼？有何差異之處？是否有相同之處？而影響這些回應策略的因素又是什麼？這些都是本研究嘗試要回答的問題。

本研究所指稱的回應策略，包含社會安全政策與勞動市場政策兩者，傳統的社會安全政策僅侷限於所得移轉與重分配的部分，而面對全球化的衝擊，國家要處理的是國民暴露在一個開放的自由市場經濟下所面臨的種種風險，包括失業、產業結構快速轉型、幣值變動……等等。僅僅關注社會安全政策的回應是不足的，而將勞動市場政策一併納入討論，方能對於受全球化衝擊最深的勞動者有全面的認知。因為社會安全政策與勞動市場政策實為一體兩面，當勞工在勞動市場因失業等因素而得不到安全保障時，社會安全政策就應該積極協助經濟安全的角色；當勞工可以在勞動市場得到足夠的保障（如充分的職業福利）時，社會安全政策則只需扮演最低的社會安全網角色即可。尤其在勞動彈性化愈來愈普遍的情形之下，非典型工作者無法如正規工作者得到充足職業福利的保障，社會安全政策的保護更形重要，因此勞動市場政策與社會安全政策實有同時討論的必要。

研究主體則選擇台灣與韓國這兩個有許多共通點的國家，來作為研究的對象，以了解這兩個同樣位處東亞，同是儒家文化深刻影響，處於類似的國際分工位置，卻分別發展出舉世聞名的經濟奇蹟的國家，為何在全球化的來臨時，面對全球化的衝擊，卻展現出不同的回應策略。其中的原因為何？兩國的內部制度安排造成了什麼樣不同的影響？以「發展型國家」類型成功的兩國，其國家自主性強，但在面對全球化的衝擊之下，是否也面臨了國家自主性逐漸喪失的困境？這都是本研究最主要關切的問題。

這兩個國家全球化程度有多深？全球化並沒有精確的測量指標，但是有學者試圖以若干指標來呈現全球化的程度，顯示台灣與韓國都表現出相當程度的全球化特性。

就台灣而言，根據李易駿（2002）的研究指出，從資本流動、國際貿易、關廠歇業所造成的失業、跨國勞動力移動與政府改善投資環境以吸引外資的努力等五項指標，指出台灣已表現出相當的全球化特性，並受到相當的影響。而韓國在1997年遭遇的金融危機一般認為是由於大規模的全球化所影響。Kang（2001）使用  $EIGDP^2$ 、平均關稅、進口自由化比率、外人直接投資（FDI）以及 FDI 占

---

<sup>2</sup> 進口（import）與出口（export）總額占名目 GDP 的比例。

GDP 比例等數據，來當作測量韓國全球化程度的指標，Kang 觀察這些指標的趨勢指出，韓國自 1970 年代至今，全球化程度增加，並在 2000 年達到高峰。

根據行政院主計處 (2002) 主要國家重要經社指標可以發現，台灣與韓國在許多經社指標上極為接近 (見表 1-1)，再加上前述的文化等等相近的背景，以台灣與韓國為跨國比較研究的對象，希望可以透過研究結果發現，兩國具有這些相似的因素，產生出的結果是否有所差異，而這些相同或相異的原因是什麼，是本研究要深入探討並試圖解釋的部分。

表 1-1：台灣與韓國重要經社指標比較

統計項目	單位	年份	台灣	韓國
經濟成長率	%	2002	3.54	6.3
國內生產毛額	十億美元	2002	281.5	476.7
平均每人 GDP	美元	2002	12,572	10,006
勞動參與率	%	2002	57.3	61.9
失業率	%	2002	5.17	3.1
五等分位所得倍數	倍數	2001	6.39	6.84(00)
年中人口	百萬人	2002	22.5	48.8(01)
人口密度	人 / KM <sup>2</sup>	2002	621	487
扶養比	%	2001	42	41
產業結構				
農業	%	2002	1.9	4.0
工業	%	2002	31.0	40.9
服務業	%	2002	67.1	55.1
人口結構				
0 至 14 歲	%	2001	21	22
15 至 64 歲	%	2001	70	71
65 歲以上	%	2002	9	7

資料來源：行政院主計處主要國家重要經社指標

[http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs8/world/i\\_soccec3.xls](http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs8/world/i_soccec3.xls) (2003.6.30)

綜上所述，本研究的主要目的可以歸納如下：

一、在全球化衝擊下，台灣、韓國有何社會與勞動政策的回應策略？這些回應策略是福利緊縮，或是擴張？而哪些部分是緊縮，哪些部分又是擴張的？

二、面對全球化的衝擊，兩國在福利與勞動政策的回應策略有何異同？

三、若兩國因應策略有所差異，則原因為何？兩國的制度安排造成了什麼樣不同的影響？

四、以「發展型國家」理論成功的兩國，其國家自主性強，但在面對全球化的衝擊之下，是否也面臨了國家自主性逐漸喪失的困境？未來將何去何從？

## 第二節 研究架構與範圍

本節首先將說明本研究的研究架構，其次說明研究的範圍。

### 一、研究架構

本研究的研究架構如下。

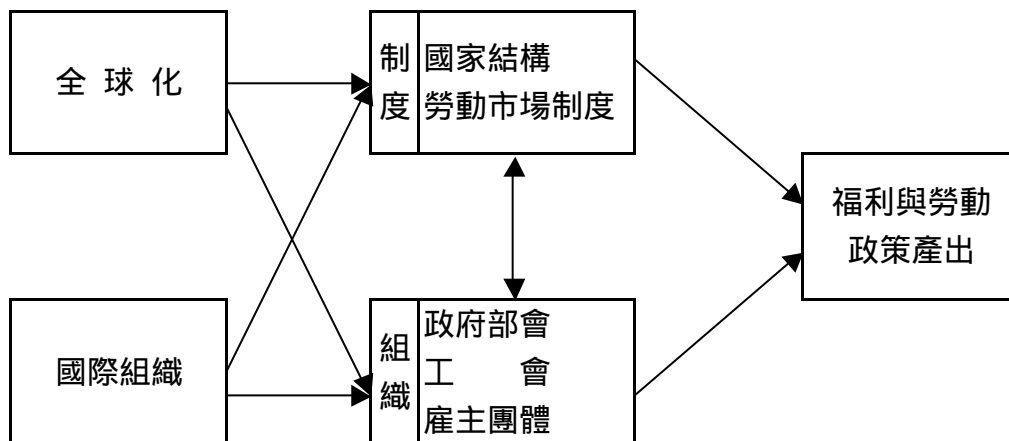


圖 1-1：研究架構

研究者認為「全球化」透過「制度」與「組織」來影響福利國家，因此採用這個研究架構進行研究<sup>3</sup>。在此，「制度」包含兩個方面，分別是國家結構與勞動市場制度。所謂政治市場制度是指國家的型態而言；勞動市場制度是指工會的組織率及工會的自主性程度。「組織」則包含了政府、工會與僱主團體三者。全球化透過制度影響福利國家，進而影響福利國家的政策產出。

第二個影響因素是「國際組織」，跨國、跨區域的非政府組織在近代世界中

<sup>3</sup> 這個研究架構得益於呂建德、吳明儒與陳昭榮（2001）的一篇研究論文，並引用其分析架構的一部分內容。



扮演重要的角色，有區域性的（如歐盟、東協），有特定議題性的（如 WHO、WTO），有全面性的（如聯合國）。在國家加入這些組織時，勢必得將一部份主權做為交換、讓步，譬如 ILO 的國際勞工公約，OECD 對於成員國貿易開放程度的要求。因此國際組織對於福利國家的影響也是需要考量的因素。

## 二、研究範圍

本研究的標題是「全球化衝擊下東亞福利體制的回應策略分析」，研究的主體以東亞國家為主，但限於時間、能力的原因，僅選擇台灣與韓國兩個國家作為研究標的，而選擇這兩個國家的原因有以下幾個。

- （一）文化背景相似：台灣的文化發展深受儒家文化所影響，而韓國在朝鮮王朝時獨尊儒術，使得自此之後儒家便支配了韓國人的生活方式。
- （二）政治發展過程相似：兩國都曾經被日本所統治，一直到第二次世界大戰結束之後才取回主權。台灣自 1949 年國民政府遷台之後，而韓國於 1952 年韓戰結束之後，兩國都在接受美援的情形之下，國內的經濟開始漸次發展。而兩國都於威權體制的政府掌控之下開始發展，並在 1987 年台灣宣佈解除戒嚴、韓國盧泰愚的「六二九民主化宣言」<sup>4</sup>之後，經歷了重要的民主化里程碑，開始了一連串的民主化歷程。兩國都面臨了敵對共產黨國家的威脅，即中國大陸與北韓的軍事威脅，也因此使左派政黨在兩國沒有生存的空間，使兩國的政治情勢更加類似。
- （三）經濟發展過程相似：自美援起，兩國經濟開始發展，在發展型國家的強力主導之下發展經濟，並締造了舉世聞名的「台灣奇蹟」與「漢江奇蹟」。東亞經濟自八十年代至九十年代中期便形成以日本為首的產業鏈，經濟學家曾經用「雁行模式」來比喻日本對亞洲經濟的帶動作用，日本扮演領頭雁的角色，它實際是指東亞形成的以日本為頭，「四小龍」和東協等國家和地區為兩翼的「人」字形發展狀況。實際上就是一種技術傳遞與垂直分工為主要特徵的發展模式。而屬於四小龍之一的台灣與韓國，在這時期則是扮演跟隨的雛雁角色。

---

<sup>4</sup> 「六二九民主化宣言」是盧泰愚在 1987 年 6 月 29 日所公開發佈的，他是當時韓國的執政黨（民主正義黨，簡稱民主黨）所提名的下任執政黨大總統候選人。在發表這項宣言之前，他並未與民主黨內以及當時的大統領全斗煥協商。此項宣言包括修訂大總統選舉法，保障自由選舉與公平競爭等八項內容，詳細的宣言內容，請見倪炎元（1995: 258）。倪炎元（ibid.: 259）指出：「盧泰愚的民主化宣言，化解了自 1987 年年初以來國家與民間社會激烈衝突的僵局，南韓政局至此正式從朝野強硬派與激進派對抗僵局的情勢，進入朝野改革派與溫和派協商轉型的階段。」

(四) 地理條件相似：台灣與韓國皆位於東亞地區，土地面積狹小，且皆屬於天然資源不豐富的國家，兩國卻皆克服地理條件的限制，成為以出口外貿導向的國家。

(五) 受全球化衝擊程度不同：在金融風暴的影響之下，台灣的表現明顯優於韓國。韓國政府向國際貨幣基金<sup>5</sup> (International Monetary Fund, IMF) 申請高達 550 億美元的資金援助，全球排名第 11 大的韓國經濟體幾乎瀕臨崩潰。

基於以上幾點的理由，研究者選擇台灣與韓國作為比較在全球化衝擊之下，東亞社會政策回應策略分析的對象。

本研究的时间範圍是自 1987 年台灣宣佈解除戒嚴、韓國盧泰愚的「六二九民主化宣言」開始，至 2002 年 7 月為止，旨在了解兩國對於全球化的衝擊下，在影響一般勞工最大的福利政策與勞動政策方面做出哪些回應，並解釋產生差異的原因。

### 第三節 研究方法

本節將說明研究方法，本研究主要採取文獻分析研究法與歷史結構取向，茲分述如下。

#### 一、文獻分析法

所謂文獻分析法係指以現有的資料為基礎的二次分析，可運用的資料包括專業書籍、專業期刊、會議討論事項或紀錄、相關立法與政策等，本研究將以兩國政府官方統計資料與學術研究資料為主要文獻來源，並收集現有探討台灣與韓國如何因應全球化的研究文獻作為資料來源。本研究主要是要去比較台灣與韓國兩國在面對全球化衝擊之下有何回應策略，因此最直接的方法就是從既有的資料中進行文獻的分析與整理，經由對過去相關文獻與資料的蒐集、歸納、整理與分析找出兩國在面臨全球化衝擊時產生何種回應策略。

---

<sup>5</sup> 國際貨幣基金 (IMF) 是根據 1944 年布林頓森林會議成立的一個多國機構旨在監督新的國際貨幣制度可調整的釘住匯率制的實行。該基金組織尋求借助於促進增加的國際貿易和國際收支的平衡，以在各會員國之間維持合作和有秩序的貨幣安排 (Pass, Lowes & Davies, 1996: 273-274)。

## 二、歷史 結構途徑 (historical-structural approach)

檢視國家政策的歷史演進與變遷過程，必須由其縱切面的歷史順序與橫斷面的結構脈絡一併關照，才能對於歷史過程的因果關係清楚認知。在縱切面分析上，由歷史的順序加以追溯，觀察歷史演進與變遷過程的情況，提供了因果的關係的線索，屬於動態的分析；其次，在結構的橫斷面分析上，由結構的變化觀察國家體系的改變，並且研究其影響程度，屬於靜態的分析。因此歷史 結構分析途徑在方法上是屬於動態與靜態相結合的分析方式。

根據歷史 結構分析途徑當中主要代表人物 Skocpol (1984: 1-2) 的歸納，所謂的歷史 結構研究途徑具有以下四項特徵：

- (一) 由特定的時空中去了解或解釋社會結構與社會過程；
- (二) 研究處理長期的過程，對於以當時的先後事件 (temporal sequences) 來解釋結果時，採取非常謹慎的態度；
- (三) 歷史分析必須注意到有意義的行動與結構網絡的交互影響；
- (四) 強調特定社會結構與變遷類型的特殊性和多面性等特徵，換言之，歷史 結構分析指出歷史與社會並不具有一定的發展方向。

跨國比較研究有比較的 (comparing) 與解釋的 (explaining) 兩種，所謂比較經常是將不同國家的資料加以並列或陳述而已，讀者無法從相似性或相異性中理解其間的因果相關，而真正的比較研究是希望了解在特殊文化、社會、經濟或政治體系下的行為模式，並檢驗其因果相關 (林萬億，1994: 97-98)。由於本研究所要論述的是台灣與韓國在進入全球化階段後，在什麼樣的制度環境與結構網絡下，在社會與勞動政策的策略上產生何種因應對策，因此選擇這個歷史 結構途徑有其必要性。隨著全球化以及 1987 年民主化後的持續發展，台韓兩國在政經結構似乎出現若干轉變，歷史 結構分析途徑在觀察政經發展的歷程上，除了強調縱切面的時間變遷，從垂直面向的歷史脈絡中去尋找因果關係的變化，同時也強調橫切面的結構變動，探討整體結構變遷所造成的影響與效應。所以，在這種歷史與結構交相分析之下，可能可以更為完整的去了解台灣與韓國如何在因應全球化過程中作出回應，並比較兩國的異同，進而提出解釋的理由。

## 第四節 論文架構

本研究共分為六章，第一章說明研究背景與目的、研究架構與範圍、以及研究方法。

第二章進行文獻探討，將整理出全球化影響福利國家的相關文獻，以及解釋東亞發展的理論，並分別回顧韓國自 1953 年韓戰結束、台灣自 1949 年國民政府遷台以來福利發展的歷史，並以勞動市場政策與社會安全政策為分野。

第三章與第四章則分別討論韓國與台灣面對全球化衝擊的狀況，先分析有何衝擊影響，進而產生出何種政策回應。

第五章為制度安排與福利改革。重點在於討論兩國不同的制度安排是否造成了影響，此處著重討論工業關係在福利改革過程中所扮演的角色，先分別探討韓國與台灣，進而探討在國家結構與勞動市場制度兩者的影響。

第六章為結論，針對兩國的回應策略進行比較，並探討兩國的回應策略對於未來東亞福利資本主義體制發展的意涵。第一節比較兩國有何回應策略，第二節探討造成這些不同回應策略的因素是什麼，第三節則討論兩國在面對全球化的衝擊之下，是否也面臨了國家自主性逐漸喪失的困境？並指出東亞福利體制未來可能走出的方向。第四節提出研究限制，以及對未來研究者的建議。



## 第二章 文獻探討

本章共分為三節。第一節首先將指出全球化如何影響福利國家，以及各種福利體制的回應策略；第二節將討論解釋東亞發展的理論，分為政治面、經濟面與福利面；第三節將分別回顧韓國自 1953 年韓戰結束、台灣自 1949 年國民政府遷台以來福利發展的歷史，並以勞動市場政策與社會安全政策為分野。

### 第一節 全球化下福利國家回應策略

全球化如何影響福利國家？在對於福利國家衝擊方面，經過對於現有相關文獻的回顧，呂建德（2001）指出了四個可能衝擊的途徑。他認為，全球化影響福利國家主要是經過四個途徑表現出來，分別為：徵稅體系、對勞動市場的衝擊、對國家總體經濟政策的衝擊，以及勞工談判權力的下降。首先，在徵稅體系方面，由於投資與生產全球化的影響下，個人的跨國能力增加、企業跨國生產的能力增加，且電子商務與線上交易的可能性增加，這三個現象使得國家的徵稅能力大打折扣；同時各國為了吸引外資的進入，而採取降低稅負的方式，使得原先由勞雇雙方共同支持的社會保障體系，逐漸轉移到勞動者身上。其次，在對於勞動市場的衝擊方面，此處論述集中在低技術勞工所得下降與失業的問題上，呂建德的看法是，儘管全球化不是促成所得不平等、低級技術勞工所得下降、福利削減的直接原因，起碼是一個間接的因素<sup>6</sup>。第三，在對國家總體經濟政策的衝擊上，由於國家對於凱因斯式總體經濟管理能力的下滑，使得充分就業的目標無法達成。傳統上，國家可以透過擴張性的財政政策，即使造成通貨膨脹的效應，仍然可以配合中央銀行的低利率政策引導資本投資於工業生產，因而增加勞工的就業率。但在金融全球化的情形下這個策略變得較不可能。最後，在勞工談判權力的下降方面，全球化弱化了強調社會夥伴與組合主義的制度結構，且在技術勞工與低技術勞工、可貿易部門勞工與不可貿易部門勞工間產生分化，使得勞工喪失了原先透過組合主義制度安排與主談判的籌碼，也代表了職業福利的消失與就業保障的降低。

Mishra（1999: 15-16）並提出七個全球化運作、即改變了福利國家的全球化脈絡內涵之運作命題，分別是：第一、全球化侵蝕了國家藉由凱因斯學派之調控

---

<sup>6</sup> 關於對勞動市場衝擊更詳細的論述，請見呂建德（2001: 278-281）。

政策，以追求充分就業及經濟成長的目標的能力，使其效果與可及性受到挑戰。第二、全球化經由擴大勞動市場的彈性、後福特主義的勞動特性及分散化的勞動協商，而加大了薪資與工作條件的不平等。全球的競爭與資本流動導致社會貶值以及勞動條件與薪資的向下競爭。第三、全球化的效果，趨使國家以減少赤字、負債與減稅等政策為首要目標，而對社會保障及社會支出向下縮減。第四、全球化藉由侵蝕國家的社會團結連帶及提供了不平等薪酬待遇的合法性，減弱了社會保障的意識型態理念，特別是有關最低生活與所得標準的堅持。第五、全球化改變原本勞、資、政三方的權力平衡關係，而偏向資本家，弱化了社會參與及三方統合的基礎。第六、全球化限制了國家在政策選擇上「中間偏左」的可能性，真正達到福利上「意識型態」的終結。第七、全球化的邏輯與國族社群、民主政治的邏輯相衝突；社會政策將成為國族的民主國家與全球資本主義間衝突的最核心議題。

福利國家的設計原為用來降低社會的不平等，但在全球化的衝擊下，社會不平等的狀況是否有所改變？呂建德（2002a）將所得做為考量不平等的指標，將其區分為國際間的所得不平等與國內所得不平等兩種，他引用 Ravallion 與 Chen（1997）的研究以及 Wade（2001）的資料指出，在 1988 年至 1993 年間，國際間所得不平等確實有增加的趨勢；而在國內所得不平等上，也透過低技術勞工所得下降或失業與不確定就業型態的增多，而造成國內所得分配的惡化。因而在全球化的影響之下，不論是國際間的所得不平等，或是國內所得的不平等，都出現了惡化的現象。

既然全球化透過了上述途徑對於福利國家造成衝擊，且造成不平等的結果，那麼在福利國家對這些衝擊的因應策略方面，有什麼樣的回應方法呢？

Iversen 與 Wren（1999）指出，若觀察 Esping-Andersen（1990）分類的福利體制在面對全球化的策略發現：在面對全球競爭壓力的挑戰與高失業現象，自由主義福利體制國家是強調透過勞動力市場彈性化方式解決其高失業率問題，但此卻衍生了工資差異與所得不均問題；歐陸保守福利體制的回應策略是堅持高標準的勞動保護與福利政策，而此雖然維持了社會平等目標，但卻也造成嚴重的失業問題；而社會民主模式國家則是採取社會投資策略，企圖透過公部門擴張來創造就業機會，但此所面臨到的問題即是在各國經濟成長有限的情況下，財源籌措的問題。

陳小紅（1997）也剖析了福利國家對於經濟全球化的回應對策。她指出福利先進國家對社會福利制度改革三種主要回應模式：北歐模式、英美紐之新自由化模式、歐陸模式。北歐模式擴增由政府帶領在公共部門的就業機會；英美紐之新

自由化模式採取對工資及勞動市場放鬆管制和福利緊縮，缺點則是逐漸擴大的不平等及貧窮比率；歐陸模式則是採取減少勞動力供給的策略，包括提前退休以空出職務，但導致了福利依賴人數日益增加，福利部門的財政危機也變得格外嚴重。

張菁芬（2001）在解析東亞社會福利之改革時，認為東亞社會福利發展有其共通性，但仍有個別的發展經驗與不同的福利體系需作深入分析。她以日本、新加坡與台灣做為比較，她指出，日本朝向建構日本模式的社會福利體制，並在改革中減少政府的財務責任；新加坡的改革則是重視經濟保障重於重分配，以公積金制度保障儲蓄養老，但面對人口老化的壓力下，對未加入公積金的老人，採取引入孝道倫理的方式，要求家庭成員互助，與引進私人保險機制的方式；台灣的福利改革方面，研究者指出民進黨政府在面臨財政與人民保障的兩難時，提出了延緩實施國民年金的方式作為因應。

由上述的討論當中可以清楚得知，全球化透過幾種不同的途徑影響福利國家，並且造成了社會不平等的結果，但是不同體制的福利國家也發展出了相應的策略以回應全球化所帶來的影響。

## 第二節 東亞發展的理論

本節將先討論解釋東亞經濟成功發展的「發展型國家」，繼而討論適用於解釋台灣與韓國的「國家組合主義」的政治理論，最後就福利體制的部分，將討論「東亞福利體制」。

對於東亞國家成功經濟發展的討論而言，目前的理論解釋強調國家在這個過程中所扮演的積極角色上，稱為「發展型國家」。所謂的「發展型國家」乃是指有系統地運用國家權力，以增加該國可用於經濟投資的資源；確保這些資源投入到國境內的生產性活動；將投資引導到具高附加價值的產業並維持未來工資的成長；但這樣的國家行動並非保護性的，而是使這些方案計畫必須禁得起國際競爭的壓力（廖俊松，1996）。

Chalmers Johnson 最早於 1982 年運用「發展型國家」概念來討論日本，在 1987 年時更進一步將其「發展型國家」的概念擴大到韓國與台灣，用來檢析政治制度、政府干預與經濟表現間的關連，他認為東亞的高成長制度至少有下列四項的基礎模式：第一，這些國家多半由不在可能侵蝕經濟成長之政治要求壓力下讓步的政治官僚精英穩定的來治理；第二，公共與私人部門常在一個領航的計劃單位全面的指引下，彼此相互合作；第三，這些國家通常都大力且持續的投資於



教育，並結合產業政策以確保經由高成長所創造出的財富能夠平均的分配；第四，擁有一個能夠懂得需要運用與尊重以價格機制為基礎之經濟干預方法的政府（Johnson, 1987: 145）。

而國家要能夠有能力決策和執行既定政策，有三個重要的面向。第一個面向，國家能力：國家自主性強，能夠拒斥私人利益的影響，而從國家政體長遠的角度來規劃發展政策。同時有前導性的機構（日本的通產省、韓國的經濟企劃院、台灣的經建會）能夠吸引優秀人才從事計劃、導引不同行動者來促進經濟發展。並且能夠有效協調國家內部各機構及不同行動者之間的利益。第二個面向為國家的政策：國家透過租稅政策，引導稀有資源往策略性產業投資，並規訓私人資本的行為，國家的工業發展政策是選擇性的而非全面性的，並且是透過挑選勝利者處罰失敗者的方法，來管理經濟發展的方向。第三個面向為國家與私人資本間的關係：國家官僚透過協商委員會，將具有主導性的官僚組織與私人資本間制度化連結起來，透過這樣的政策網絡，動員私人資本往策略性工業投資和執行工業政策（王振寰與蘇耀昌，2002）。

Wade（1990）對於台灣的觀察中指出，亞洲國家優越的經濟表現歸功於其策略性的投資選擇，一方面經由保護以扶持發展具有「動態性比較利益」的基礎與關鍵產業，另一方面則任由那些不具有競爭優勢的產業在激烈的國際競爭中逐漸淘汰，藉以培養國家總體產業的國際競爭優勢，因此他將台灣這種政府為了發展其策略性競爭產業而操控的經濟性市場稱之為「管理市場」。「發展型國家」學派解釋強調國家扮演的積極角色上，認為是「國家機關」發揮了策略性干預的效果。廖俊松（1996: 271）指出，台灣、日本和韓國等國家經濟發展成功的主因乃是建立在一個自主性與機能性兩者皆強的官僚結構之上，透過策略性產業政策，巧妙的運用符合市場競爭法則的干預手段來管理市場，創造出動態的比較利益之故。

台灣與韓國都是發展式國家理論的成功例子，同時兩國都是威權體制建立的國家，當然有相當強的國家自主性，但隨著民主化的腳步之後，國家失去強大自主性，並且在財經決策受到利益團體的影響之下，發展式國家的論述在兩國是否能夠繼續適用，這一點將在往後的章節中做出討論。

另一個分析台灣與韓國國家與社會互動關係的解釋變項是國家組合主義。在解釋台灣與韓國國家發展的過程中，國家組合主義被用來描述一種控制勞工的方法。許多研究指出，在這兩個國家有著國家組合主義的性質（Huang, 1997；沈

宗瑞，2000）。依照 Schmitter (1974: 93-94) 的定義，組合主義的定義是：「一種利益代表系統，在此系統內，各組成份子（如果非由國家所新創）被納入單一、強制、層級和功能分化的有限部門中。這些部門為國家所認可、特許，同時也獲得獨占代表性的保證。但他們在領導人的選擇和需求支持的匯集上，需受國家的監督與控制」。Schmitter 將組合主義區進一步分為國家組合主義與社會組合主義。國家組合主義的研究一般集中於義大利、葡萄牙與拉丁美洲國家，其主要特性為，國家建立於威權政體之下，其形式不外乎是個人獨裁、一黨國家和軍事獨裁。其中的手段如，工會領袖為國家所指定，工會組織充滿了黨和國家官僚，工會則成為一個組訓工人的工具，因此種種強力手段便如影隨形，用以防範自主性組織的出現與反抗（沈宗瑞，2000: 221）。

Huang (1997) 在一篇研究台灣與韓國的國家組合主義的論文中指出：韓國與台灣實行國家組合主義的論述是易使人誤解的。因為在這兩個國家，國家組合主義至多是一種勞工組織的形式，而且從未在勞工政策上起作用。有組合主義之名，但無組合主義之實。這兩個國家有著不同勞工運動的原因，部分可能是因為兩國對於勞工福利和勞工權利取向的不同所致。她指出，不同於台灣的勞工擁有較多的福利津貼，較少的勞工權利，韓國給予勞工較多的組織權利以及較少的福利津貼，造成韓國勞工比起台灣有較高度的勞工激進主義。

Williamson (1989, 引自沈宗瑞，2000) 指出組合主義在二十世紀開發中國家建立的條件有：一、在有限和不安定的民主制度中，簡言之，即威權政體。二、政治系統由少數精英掌握。三、國家經濟並非高度工業化。四、工業部門呈現雙元結構，一部份顯得支離破碎，一部份則高度集中。五、大資本家尚未成熟，有賴國家保護。工業組織與工業關係落後。六、一個大規模工業資本主義經濟正在萌芽。

在福利體制的討論中，Esping-Andersen (1990) 將福利國家體制區分為保守的（組合主義的）、自由的與社會民主的三種類型，順著他的分類引發許多後續的研究。對於身處東亞的國家而言，並未能完全鑲嵌入此三種體制當中，因此就有學者對於東亞福利體制屬於何種模式感到興趣。如 Kown (1998: 66) 指出東亞福利體制的一致性，他指出東亞五國的福利國家有四種特性：第一，國家在福利制度中的財務角色為規範者，而非提供者。第二，福利制度往往是分散而零碎的小型風險分擔團體，而非一個整合的制度。第三，東亞國家的福利再分配效果較小。第四，在政治上大部分由保守政權佔優勢。Holliday (2000) 也認為東亞福利體制具有「生產性」(productivist) 的特色，他以東亞國家作為福利體制的研究對象，運用 Esping-Andersen 的去商品化程度、階層化效果，以及政經關係

的三個向度，提出東亞是生產主義的福利資本主義（Productivist Welfare Capitalism）的概念，認為東亞的福利體制是生產性的，社會政策是隸屬於經濟發展的，如表 2-1 所示，Holliday 認為生產式的福利資本主義與其他三種有不同的差異。

表 2-1：福利資本主義的四個世界

	社會政策	社會權	階層效果	國家 市場 家庭間關係	強調
自由的	非優先亦非 隸屬	極小化	少數人貧窮平等；多 數人市場差別待遇福 利	鼓勵市場供應	市場
保守的	非優先亦非 隸屬	相當廣闊	保存現存的地位分化	家庭被保護	地位
社會 民主的	優先	廣闊	根據通常所得給予普 遍津貼	市場被排除；家 庭社會化	福利
生產性 的	隸屬於經濟 政策	極小化；擴展 以連結生產性 活動	強化生產性要素	首要成長目標 為前提	成長

資料來源：Holliday (2000: 709)

在指出東亞福利國家具有生產性的特性後，Holliday 進一步區分香港、台灣、日本、韓國與新加坡各自的不同。他指出，香港是屬於輔助型（facilitative）；新加坡屬於「發展 特定」（developmental-particularist）形式；而日本、韓國與台灣均有具「發展 普及」（developmental-universalist）性的福利體制特性。而所謂「發展 - 普及」性福利體制的特性在於：社會政策服膺於經濟政策；僅限於與生產活動有關的有限社會權；其社會階層化的效果在於強化生產性要素；而國家與市場的關係則為國家作為一種支持家庭與市場的工具而提供若干普遍性的福利方案。

表 2-2：生產性福利資本主義

	社會政策	社會權	階層效果	國家 市場 家庭間 關係	代表
輔助	隸屬於 經濟政策	極小化	有限	市場優先	香港
發展 普遍		有限；擴展連結 到生產活動	強化生產性要 素的位置	國家在某些普遍方案 上支持市場與家庭	台日 韓
發展 特定		極小化；面對個 人供給連結到生 產活動	強化生產性要 素的位置	國家負責家庭的社會 福利活動	新加 坡

資料來源：Holliday (2000: 710)

李易駿與古允文 (2002) 進一步將台灣、日本與韓國與分別代表 Esping-Andersen 三種福利體制的美國、德國與瑞典三個國家進行比較，試圖回答「東亞是否是另一種福利體制」、以及「東亞做為福利體制的特性為何」的問題。他們發現，台灣與韓國除了私人年金市場外，在社會安全支出、社會投資、階層化、年金未涵蓋率、個人福利承擔、家庭福利能力等七個項目上均呈現相似性，而異於其他三種體制。而日本在性別薪資差距、家庭福利能力上與韓、台相似而與其他三種體制國家有極大差別；但日本在社會安全支出、社會投資二項上較接近美國；又日本在階層化與個人福利承擔上則與德國具相似性。李易駿與古允文的初步結論是東亞國家中的台灣和韓國的共同性相當大，而日本是混合型的，同時具有自由主義、保守主義與東亞體制的部分特性。而這樣的資料仍大致支持了「東亞是另一種福利體制特性」的論述。他們並且指出，若採日、韓、台三國高度相同、即極度狹義的角度來看，東亞福利體制的特性則限於較大的性別差別待遇，以及高的家庭福利能力。但如果採取一種綜融、整體性的觀點來看的話，則東亞福利體制的特性可以再包括偏低（低與中低）的社會安全支出、中高（中與高）的福利階層化。高的社會投資支出、高的個人福利承擔責任與低的年金涵蓋率。台灣和韓國，不但在國家與社會發展中存有所謂「發展/累積的」取向的結構，同時這種「發展/累積的」的取向也成為一種核心要素特性，其表現在福利制度與產出中，形成一種「發展型」的福利體制而不同於西方諸國。而日本雖表現得與台韓不同，其特性不限於「發展型」特徵，而同時具有各種體制的部分特性。

表 2-3：發展型與主要福利體制國家的福利指標表現摘要表

	福利需求	社會安全支出	社會投資	階層化	性別差別待遇	年金未涵蓋率	個人福利承擔	家庭福利能力	私人福利市場
德國	高	中高	高負	高	中	中低	中低	中低	中低
瑞典	高	高	高負	低	低	低	中低	低	低
美國	高	中低	中負	低	中	中	中	中低	高
日本	高	中低	中負	高	高	中	中低	高	非常低
韓國	高	低	高正	中	高	高	高	高	中高
台灣	高	低	高正	中	高	高	高	高	非常低

資料來源：李易駿與古允文（2002）。

由本節當中可以得知，發展式國家理論用來描述台灣與韓國成功的經驗，強調國家角色的重要性；而國家組合組義用來描述控制勞工的一種方法；而在福利體制方面，台灣與韓國有許多相近的特色，在東亞福利體制的研究中常被劃歸為屬於「發展/累積」類型。

### 第三節 東亞國家福利發展的歷史回顧（1949-1997）

本節將分為兩部分，分別回顧韓國與台灣的福利發展，先了解兩國的福利發展後，將有助於了解兩國在既有的福利基礎上，面對全球化所作出的回應。以下首先討論韓國。

#### 一、韓國

本段區分為勞動市場政策與社會安全政策兩部份來論述。勞動市場政策將檢視韓國重要的勞動立法的發展；而社會安全政策將依開辦時間逐一檢視職災保險、公共救助、健康保險、年金保險與就業保險的內涵。

##### （一）勞動市場政策

在 1960 年代以前，負責主管勞動事務的部門為保健社會部轄下的勞動局，於 1963 年改制為勞動廳，到了 1981 年升格為勞動部迄今。

金克宜（1990: 41）認為，韓國的勞動政策應當是在 1961 年朴正熙領導的五

一六軍事革命後才真正展開。在 1960 年代以前，韓國勞動問題僅僅在維持社會秩序的層次，尚未單獨受到重視。在 1962 年起展開的經濟發展計畫下，勞動問題才逐漸受到重視。直到 1987 年為止，勞動政策都是為了維持勞動環境安定以促進經濟成長，而非以保障勞動權益或提昇勞動者地位的勞動政策，因此，這些政策表現了以下的特徵：極力限制集體的勞資關係，即抑制工會的成立，加強控制勞動者的團體行動。這種狀況一直到了 1987 年 6 月的民主風潮後才出現了較大的轉變。本段將簡述韓國重要的勞動立法的發展與變革。

### 1. 勞動基準法 (Labor Standards Act) :

勞動基準法是規定工作條件和雇用契約的主要法律，訂立於 1953 年。適用於 5 人以上的事業單位，某些條款不適用於日薪與其他短期工作者，如試用期不適用通知期間的規定，法定遣散費不適用於工作期間低於一年的勞工 (OECD, 2000b: 61) 自 1999 年 1 月起，勞動基準法適用於所有企業，無一定規模之限制。

### 2. 工會法 (Trade Union Act) :

工會法訂立於 1963 年，主要目的在於保障憲法中賦予勞動者的基本三權——團結權、團體交涉權及團體行動權 (金克宜, 1990: 47-48)。由於工會法禁止複數工會的設立，因此由韓國政府發起的韓國勞動組合總聯盟 (FKTU)<sup>7</sup>，其地位一直受到法律的保障。

而另一個全國層級的工會組織——韓國民主勞動組合總聯盟 (KCTU)<sup>8</sup> 在 1995 年成立，由於工會法的限制，因此 KCTU 在當時是不合法、不被承認的。一直要到 1997 年 5 月工會法與勞動爭議調整法合併為工會與勞動關係調整法 (Trade Union and Labor Relations Adjustment Act, TULRAA)，允許國家層級的複數工會存在，預先為 KCTU 的合法地位鋪路，在 1999 年韓國政府終於承認 KCTU 的合法地位 (OECD, 2000b: 66)。

### 3. 勞動爭議調整法 (Labor Dispute Adjustment Act) :

勞動爭議調整法訂立於 1963 年，立法目的在於預防並解決勞動爭議，以維持產業之和平。勞動爭議的定義為：勞動關係當事人間，對工資、勞動時間、福利、解雇及其他待遇等勞動條件，因意見不一致而出現的紛爭狀態，在爭議行為中包括有聯合罷工、怠工、封閉工廠等妨礙業務正常運作的各種行為，即勞動爭議行為包括了勞動者及雇主雙方的動作 (金克宜, 1990: 49)。本法於 1997 年 5

---

<sup>7</sup> 韓國勞動組合總聯盟 (Federation of Korean Trade Unions, FKTU)，簡稱韓國勞總。

<sup>8</sup> 韓國民主勞動組合總聯盟 (Korean Confederation of Trade Unions, KCTU)，簡稱民主勞總。

月與工會法合併為為工會與勞動關係調整法。

#### 4.勞資協議會法 ( Labor/Management Council Act ):

勞資協議會法是在 1980 年制定的，目的在於防範勞資糾紛，特別是為了要控制勞動爭議行為的發生，因此訂定此法。此法要求凡具有決定勞動條件之事業及事業單位，均應設置勞動協議會，有意以勞資協議會取代工會的功能，以勞資協議防止勞動爭議行為之發生（金克宜，1990: 51）。

#### 5.勞動關係委員會法 ( Labor Relations Commission Act ):

本法通過於 1953 年，根據本法設置勞動關係委員會，是一個具有準司法權力的機構，由勞工代表、雇主代表、公益人士代表三方所組成。主要的任務在於判定、調停或仲裁源自於雇用關係中權利或利益的爭議（NLRC, 2002）<sup>9</sup>。

#### 6.最低工資法 ( Minimum Wage Act )

最低工資法於 1986 年制定，1988 年施行，以穩定低收入勞工的生活與縮小工資差距為目標。在 1988 年，最低工資制僅適用於正式雇員 10 人以上的製造業。在 1989 年，此一制度擴展到製造業、營建業與礦業，1990 年適用於所有產業。在 1999 年 9 月擴大適用到 5 人以上的工作場所，2000 年 11 月 24 日則進一步擴大到所有工作場所。政府在每年 8 月 5 日設定並發佈最低工資，9 月 1 日起適用到隔年 8 月 31 日。2002.9.1 到 2003.8.31 的最低工資是每小時 2,275 韓元<sup>10</sup>，每天 8 小時則是 18,200 韓元（MOL, 2003）<sup>11</sup>。

表 2-4：韓國最低工資表 ( 1995.9-2001.8 )

	單位：韓元						
	1996.9- 1997.8	1997.9- 1998.8	1998.9- 1999.8	1999.9- 2000.8	2000.9- 2001.8	2001.9- 2002.8	2002.9- 2003.8
時薪	1,400	1,485	1,525	1,600	1,865	2,100	2,275
日薪	11,200	11,880	12,200	12,800	14,920	16,800	18,200

資料來源：韓國勞動部網站 [http://www.molab.go.kr/English/ladm/sub\\_3.jsp](http://www.molab.go.kr/English/ladm/sub_3.jsp) ( 2003.4.14 )

<sup>9</sup> 資料來源：勞動關係委員會網站 <http://www.nlrc.go.kr/html/english/english01.html> ( 2003.4.14 )

<sup>10</sup> 韓國的貨幣單位為「元」( won )，2003 年 4 月 17 日時，新台幣兌韓元匯率約為 1：35。因此 2002.9-2003.8 時的最低工資約為每小時新台幣 65 元、每日 520 元。

<sup>11</sup> 資料來源：韓國勞動部網站 [http://www.molab.go.kr/English/ladm/sub\\_3.jsp](http://www.molab.go.kr/English/ladm/sub_3.jsp) ( 2003.4.14 )

## (二) 社會安全政策

在 1995 年韓國開辦就業保險以前，韓國的社會安全制度主要由四項方案所組成，分別是 1964 年的職災保險、1965 年的公共救助、1965 年的健康保險與 1988 年的年金保險。以下依照各方案的開辦順序逐一檢視其內涵。

### 1. 職災保險：

在 1962 年時，社會安全委員會<sup>12</sup> (Committee for Social Security, CSS) 考慮要引進職災保險、失業保險或健康照護保險三者之一，選擇了優先開辦職災保險。Kwon (1999b: 80) 指出，職災保險率先施行的原因有二：首先，與其他二種保險相較之下，職災保險較易建立。因為早在 1953 年的勞動基準法中即規定，雇主對於職業災害負有責任。但即使如此，勞工卻不一定會得到補償，因為其規定在雇主財務狀況許可之下才需負擔。由於早已規定雇主對職業災害有責任，因此在職災保險開辦時，保險費由雇主全額負擔，並未引起雇主嚴重的反彈。第二，相較於失業保險，CSS 較偏好職災保險。因為他們認為，由於工傷者失去了工作能力，並且需要醫療照顧，因此和健康的失業勞工比起來，工傷者較易遭遇到經濟上的問題，所以 CSS 傾向職災保險的開辦。而負責主管職災保險的部門是勞動部 (Ministry of Labor)，行政業務由韓國勞工福利組合 (Korea Labor Welfare Corporation, KLWC) 負責。

職災補償保險法在 1963 年制定，在 1964 年 6 月開辦。在開辦初期，規定 500 人以上的事業單位需加入，因此當時僅有 64 個企業需加入，涵蓋了約 8 萬名勞工。其後涵蓋範圍逐漸擴張，至 2000 年時，1 人以上的事業單位都適用職災保險，此時有 70 萬個企業需加入，涵蓋了約 9 百多萬名勞工，職災保險逐步擴張的過程與涵蓋企業、勞工的增加，如表 2-5 所示。

職災保險的給付項目有七項，分別是：醫療給付、收入補償給付、失能給付、遺屬給付、傷病補償給付、看護給付與殯葬費用給付。給付項目與給付水準如表 2-6 所示。

---

<sup>12</sup> 在 1962 年到 1972 年間，社會安全委員會 (the Committee for Social Security, CSS) 在韓國社會政策的制定上佔了一個重要的角色。此團體一開始是一個私人自願組成的組織，直到 1962 年後，此團體改制成為隸屬於保健社會部的社會安全委員會，為一政策諮詢組織，並負責起草社會政策的相關法案。另一項由 CSS 起草的重要社會保險為健康保險。直到 1972 年朴正熙設置韓國開發研究院 (Korea Development Institute, KDI) 後，CSS 的角色被 KDI 所取代。關於 CSS 和 KDI 在社會政策上的影響，可參閱 Kwon (1999b: 50-60)。



表 2-5：韓國職災保險適用範圍

年份	企業規模	公司數	勞工數 (千人)
1964	500 人或以上	64	81
1965	200 人或以上	289	161
1966	150 人或以上	594	222
1967	100 人或以上	1,142	336
1969	50 人或以上	3,696	683
1974	16 人或以上	17,551	1,517
1982	10 人或以上	54,159	3,464
1988	5 人或以上	101,445	5,744
2000	1 人或以上	706,231	9,486

資料來源：MOL ( 2002: 62 )

表 2-6：韓國職災保險給付項目與給付水準

給付種類	給付水準
醫療給付	當需要 4 天或以上的醫療服務時，提供醫療給付。
收入補償給付	提供醫療期間無工作收入的補償，為平均工資的 70%。
失能給付	經治療後，如果勞工成為失能，勞工可以一次給付或年金給付形式領取補償。失能分為 14 種等級，依失能程度領取不同水準給付。 第 1 - 3 級：領取年金給付 ( 329 日 - 257 日平均薪資 ) 第 4 - 7 級：可選擇年金給付或一次給付 ( 若選擇一次給付，2000 年起其中的 50% 強制為年金給付形式 ) 第 8 - 14 級：領取一次給付 ( 495 日 - 55 日平均薪資 )
遺屬給付	如果勞工死亡，遺屬接受給付，原則上以年金形式給付，然而 1999 年起，可選擇 50% 一次給付形式，另 50% 以年金給付形式。 一次給付：1,300 日平均工資 年金給付：47% - 67% 的年平均工資 ( 視遺屬人數而定，每增一人增加 5%，但最終不得高於 67% )
傷病補償給付	在兩年的醫療照顧後，若傷害或疾病不能痊癒，而屬於失能等級 1 - 3 級者，可領取傷病補償給付，以取代收入補償給付，以年金形式給付，分為三級。 第 1 級：329 日平均薪資 第 2 級：291 日平均薪資 第 3 級：257 日平均薪資
看護給付	每日給付 2 萬韓元
殯葬費用給付	120 日平均工資

資料來源：本研究整理自 MOL ( 2002: 63 ) 與 Hur &amp; Kim ( 2002: 110-123 )

## 2.公共救助：

韓國與大部分採取社會保險模式的國家一樣，福利制度的特色是，幾乎所有的方案都是與工作相關，且需要繳費的。而公共救助方案是唯一與工作無關、且非繳費式的福利方案。公共救助方案在 1965 年制定，是一種以資產調查的方式提供給低收入者給付的方案，稱為生計保護制度（Livelihood Protection System, LPS）。根據謀生能力，LPS 的領受者可以區分成以下三個類別。

第一種為居家式照顧（home care），合格者是沒有工作能力且居住在自己擁有的房子當中的家戶。領受的補助種類包含了生計補助、自立補助、教育補助、分娩補助、喪葬補助與醫療補助等六種。第二種為機構式照顧（institutional care），領受者是那些法律上有資格接受補助，但沒有自己房子的人，或是無法住在自己房子的人。對於居家照顧和機構照顧的領受者而言，給付的內容相同，但是給付的水準不同。第三種為自助式照顧（self-support care）的領受者是那些有資格得到生計保護，但不符居家照顧或機構照顧資格者。對自助照顧領受者的補助種類則僅有四種，包含醫療補助、自立補助、教育補助與分娩補助。

居家照顧與機構照顧的差異在於是居住在自宅或是機構中。而自助照顧與前兩者的不同則是在於他們有工作能力。生計保護制度的補助項目與給付內涵如下（MOHW, 2003）<sup>13</sup>。

### （1）生計補助：

生計補助是提供給居家照顧與機構照顧領受者。給付水準依據領受者的家庭收入與家庭成員數而變化。現存生計保護的領受者的總數（包括 78,000 個機構照顧領受者）為 1,175 萬人，在 1999 年為總人口的 2.4%。給付水準包含領受者的平均收入為 22 萬韓元，達到最低生活費用（23.4 萬韓元）的 94%。

### （2）自立補助：

政府提供職業訓練給低收入者以提供他們穩定工作的方式協助他們脫離貧窮。在職業訓練期間領受者接受津貼以作為提供職業訓練、家庭生活與食物成本、訓練準備費與準備去工作的必要費用。

### （3）教育補助：

教育補助是避免下一代繼承貧窮。政府提供教育費補助給在 LPS 下家庭的學齡兒童。給付涵蓋入學費（entrance fee）與學費直到高中，並且逐漸擴張到學

---

<sup>13</sup> 資料來源：保健福祉部網頁（2003.4.2）。

校膳食與教科書。

(4) 分娩補助：

分娩補助提供給懷孕婦女生產時每人 18 萬韓元。在 1999 年，一共 3,000 位婦女有資格接受分娩補助。為了領取補助，婦女必須向地方政府辦公室報告嬰兒出生，並且提出出生證明書與出生申報書以申請補助。

(5) 喪葬補助：

當居家照顧與機構照顧的領受者死亡時，喪葬補助提供喪葬服務所需的費用。補助給與處理喪葬服務的人（每家戶 50 萬韓元）。

(6) 醫療補助：

醫療補助提供給不能從他們自己擁有的資源支付醫療處遇的生計保護領受者。醫療補助領受者區分為兩個團體：第一級與第二級。第一級包括居家照顧與機構照顧領受者，第二級則是包括自助照顧領受者。

3. 健康保險：

健康保險是運用保險技術與方法，對於被保險人遭遇生育、疾病或傷害時提供保障的一種制度。韓國的健康保險是在 1965 年開始試辦的，整個保險制度的發展，根據 Kwon (1999b: 88-95) 的看法，可以將其分為三階段。

第一階段（1965-1977）的健康保險是一個實驗性的方案，且只在很有限的人身上；第二階段（1977-1988）開始對於某些部份強制實施健康保險，涵蓋的人口比例也從 1978 年的 10.49% 成長到 1987 年的 51.13%；第三階段（1988 以後）開始成為全民普及性的保險措施（ibid.: 88）。至 2001 年 12 月為止，健康保險涵蓋了 96.9% 的人口。剩下 3.1% 的人口屬於低收入者，則由健康救助方案（the medical aid program）所涵蓋，韓國國民所受到的醫療保障，如表 2-7 所示。

表 2-7：韓國醫療照顧體系保障對象分析（2001 年 12 月為止）

分類	保險人	被保險人	人口(千人)	百分比(%)
健康保險	國民健康保險組合	政府與私立學校受雇者	4,664	10.1
		鄉村與都市地區自雇者	23,213	50.0
		普通受雇者	18,503	39.9
	合計		46,379	96.9
醫療救助	地方政府	低收入家戶	1,503	3.1
全部人口			47,882	100.0

資料來源：韓國國民健康保險組合網站 <http://www.nhic.or.kr/>（2003.3.31）。

健康保險在這三個階段的改變，主要因素是國家在財務角色上的轉變。在第一個階段裡，國家將其交由市場處理；在第二個階段中，健康保險已經是強制性且涵蓋大多數的工作場所，但國家仍未提供基金；第三階段國家提供基金，主要是為了地區成員（regional members）（*ibid.*）。

第一階段（1965-1977）的實驗性的方案，一開始就註定要失敗，主要原因是該方案不是強制性的，而且無法吸引參與者加入。因為是自由加入的，所以產生了逆選擇的現象，這個保險制度便成為弱體保險，無法發揮原有計劃中的分攤健康風險的功能。但若要說這個實驗方案是完全失敗的卻也不盡然，它提供了健康照顧方案運作的經驗，並且說明了：若是缺乏政府的干預與強制力，公共健康保險方案是不能獨自存在的（*ibid.*: 89-90）。

第二階段（1977-1988）的健康保險方案，先由 500 人以上的事業單位開始強制納入，爾後陸續增加政府員工與私校教師，並將需強制納入健康保險的事業單位人數逐漸減少，意即加入健康保險方案的人數逐漸增加。在這一階段中，政府的角色大部分是管制性的，在財務上的角色十分有限，僅僅負擔行政成本。但相對於健康保險，政府在健康救助方案上所扮演的角色是提供者，這個方案在 1977 年實行時，是用來幫助那些領受公共救助方案者（*ibid.*: 91-92）。

第三階段（1988 以後）國家角色的重要轉變是從管制者轉而成為提供者。政府提供地區成員 50% 的保險費，等同於企業員工的雇主所繳交的保險費（*ibid.*: 89-90）。

韓國政府在 1997 頒布國民健康保險法，可將此時視為健康保險第四個階段的開始，因為在此階段將 227 個地區健康保險會社和政府雇員與私校教師的基金整合在國民健康保險組合<sup>14</sup>當中。並在 2000 年 7 月將 144 個私部門的勞工保險

<sup>14</sup> 國民健康保險組合（National Health Insurance Corporation, NHIC）

會社合併到國民健康保險組合中，從此韓國的健康保險組合成為單一保險人系統。

表 2-8：韓國健康保險發展大事記

時間	實施情形
1963	頒布健康保險法 ( The Health Insurance Act )
1965	健康保險實驗計劃
1977	500 人以上事業單位強制加入。 開辦健康救助方案
1979	政府員工、私校教師、300 人以上事業單位強制加入
1981	100 人以上事業單位強制加入
1983	16 人以上事業單位強制加入
1988	納入農漁民、鄉村的自雇者、5 人以上事業單位強制加入
1989	都市的自雇者強制加入
1997	頒布國民健康保險法 ( The National Health Insurance Act , NHIA ) 將 227 個地區健康保險基金與政府雇員與私校教師基金整合在 NHIC 中。
2000.7	144 個私部門的勞工保險會社併入 NHIC

資料來源：本研究整理自韓國國民健康保險組合網站 <http://www.nhic.or.kr/> ( 2002.11.27 )

#### 4. 年金保險：

年金是一種繼續性定期支付金額給付的通稱。而年金保險，是透過保險的方式所辦理的年金制度。在社會保險領域裡，所謂年金保險實為老年殘廢遺屬年金保險的簡稱，係以年金給付方式，對於被保險人遭遇老年、殘廢或死亡等事故時，提供定期性繼續保險給付，以保障本人及其家屬未來經濟生活安全為目的的一種社會保險制度。

韓國的年金制度是從公營部門的受雇者開始的，1960 年與 1963 年分別開辦公務員年金與軍人年金，並於 1975 年辦理私立學校教職員年金。民間部門的年金制度則一直要到 1988 年才開始實施。

雖然韓國早在 1973 年即已通過國民福祉年金法 ( National Welfare Pension Act )，並訂於 1974 年實施，但由於遭逢第一次石油危機，導致全球經濟不景氣，韓國經濟大受影響，通貨膨脹十分嚴重<sup>15</sup>。為避免增加勞資及政府的負擔，乃將

<sup>15</sup> 1971-1975 年間平均通貨膨脹率為 15.46%，其中 1974 年最高達到 29.62% ( Kwon, 1999b: 168 )

此法案的實施予以擱置 (Kwon, 1999a: 95 ; 劉見祥, 1994: 125 )。況且, 在物價大幅波動下想要維持年金基金的實質價值有其困難, 而在經濟衰退下要想勸誘國民及企業加入年金制度, 共同分擔部分費用, 也不是恰當時機 (金克宜, 1989: 115 )。因此, 一直要到 1980 年代前期, 韓國的經濟狀況大為好轉之後, 國民年金法案才得以重見天日。除了當初擱置國民福祉年金法實施的經濟因素已然消失之外, 在此時其他的因素也是促成年金保險再起之因。金克宜 (ibid. ) 指出, 人口結構逐漸老化、小家庭制度興盛、經濟發展與工業化過程中社會風險相對提高、嬰兒潮的人口是年金制度的生力軍、現有福利制度對老年生活保障不足等因素, 也是推動年金保險順利執行的主要因素。

由於上述因素, 韓國政府於 1986 年 12 月完成國民年金法 (National Pension Act) 的立法, 同時廢止舊法, 並於 1987 年 4 月在保健社會部 (Ministry of Health and Social Affairs) 下增設國民年金局 (National Pension Bureau) 作為主管機關。1987 年 9 月, 負責執行業務的機構國民年金組合 (National Pension Corporation) 成立, 1988 年 1 月國民年金保險正式實施 (劉見祥, 1994: 126 )。一直要到 2008 年才會有被保險人可以領取全額給付, 目前大部分的人只能領取部分給付, 有的則是完全無法領取。年金費率為 9%, 依照國際慣例, 由雇主勞工雙方各分擔一半。地區被保險人 (如自雇者) 負擔 3%, 計劃到 2005 年 7 月止逐步升到 9%。除非年金政策修改, 否則預估到了 2022 年保險基金將會開始出現赤字, 而到 2031 年基金將會耗盡。因此韓國目前正在討論年金改革的事宜。改革方向有二: 一是將所得替代率從 70% 降至 60%; 二是退休年齡由 60 歲提高到 65 歲 (OECD, 2000b: 124 )。

韓國國民年金的適用對象, 在實施之初, 強制 10 人以上的事業單位納保。1992 年擴充為 5 人以上的事業單位, 1995 年 7 月擴及農、漁民。韓國國民年金制度雖為國民年金為名, 但未擴及全體國民, 實質上仍是屬於勞動者年金的性質 (劉見祥, 1994: 143 )。1999 年為止, 年金保險涵蓋了所有勞動力中 75.6% 的人口 (OECD, 2000a: 80 )。

表 2-9 : 韓國年金保險發展大事記

時間	實施情形
1960	實施公務員年金
1963	實施軍人年金
1973	通過國民福祉年金法
1975	實施私立學校教職員年金
1986	通過國民年金法通過, 舊法廢止。

1987	在保健社會部下增設國民年金局
1988	實施國民年金方案，強制十人以上事業單位加入。
1992	強制五人以上事業單位加入國民年金方案。
1995	擴及農、漁民與鄉村的自雇者
1999.4	都市的自雇者加入

資料來源：研究者自行整理。

### 5.就業保險：

如前所述，雖然韓國政府當局早在 1962 年時就已經考慮要建立失業保險，但是韓國的就業安全的保險制度卻一直到了晚近才建立，也就是 1995 年 7 月 1 日開始施行的就業保險制度。最初的保險費率是薪資的 1.36%，其中勞雇雙方分別負擔 1.05% 和 0.31%。領取失業津貼的條件相當嚴格，申請者不能有下列行為：沒有充分合理的理由而離職、拒絕職業訓練、由於自身的過失而失業、缺乏尋求新工作的意願、沒有繳納一定期間的保險費（Kwon, 1999b: 168）。

就業保險法自 1993 年 12 月 27 日通過以來，迄今經過八次修正，就業保險制度可區分為三部份，分別是失業津貼、就業安定與職業訓練。失業津貼的主要類型是尋職津貼，其他類型的失業津貼是就業促進津貼，其主要功能在於鼓勵尋職津貼的領受者及早再度就業。韓國就業保險種類如表 2-10 所示。

表 2-10：韓國就業保險種類

種類	次種類	津貼項目
失業津貼	就業促進給付	提早再就業補貼 職業能力發展補貼 廣域求職補貼 搬遷費用補貼
	尋職津貼	
就業安定	就業調整支持	工作保留補貼 工作僱用補貼 再僱用補貼 地區僱用促進補貼
	潛在勞工就業促進	僱用老人補貼 僱用長期失業者補貼 僱用女性補貼 建立工作場所看護設施成本貸款與補貼 工作場所看護設施補貼
	建築勞工共同退休基金補貼	
職業訓練	補貼雇主	職業能力發展訓練補貼 有酬職業訓練補貼 設立成本貸款與補貼 職業訓練設施與補備

	補貼勞工	失業者職業訓練補貼 課程補貼 供應勞工獎學金
	建築勞工職業能力發展補貼	

資料來源：MOL (2002: 29)。

表 2-11：韓國就業保險發展大事記

時間	實施情形
1988	性別就業平等法
1992	殘障者就業法、高齡者就業促進法
1993	就業政策基本法、就業保險法通過
1995	就業保險施行
1998	取消就業保險適用對象之廠商規模限制，凡是有一定雇主之私人薪資受雇者皆可適用

資料來源：研究者自行整理。

表 2-12：韓國重要社會政策與立法

1953	勞動基準法、勞動關係委員會法
1960	公務員年金
1963	職災保險開辦（500人以上適用）頒布健康保險法、軍人年金、工會法、勞動爭議調整法
1965	健康保險實驗計劃、公共救助
1967	職業訓練法、職業安定法實施
1973	國民福祉年金法
1975	私立學校教職員年金
1977	健康保險開辦（500人以上適用）健康救助方案
1979	健康保險 300 人以上適用並納入政府員工與私校教師
1980	勞資協議會法
1981	健康保險 100 人以上適用
1983	健康保險 16 人以上適用
1986	國民年金法通過，舊法廢止。最低工資法制定。
1987	增設國民年金局、職災保險 5 人以上適用
1988	健康保險 5 人以上適用並納入地區成員 國民年金開辦（10 人以上適用）最低工資法施行。
1989	健康保險納入都市自雇者
1990	身心障礙者就業促進法實施
1993	國民年金 5 人以上適用、就業保險法通過。
1995	就業保險法實施、國民年金納入農漁民與鄉村自雇者



1997	頒布國民健康保險法
1999	國民年金納入都市自僱者
2000	國家基本生活安全法

資料來源：整理自 Kwon (1999b: 143-145); 劉見祥 (1994: 125-126)。

## 二、台灣

本段與前段相同，亦區分為勞動市場政策與社會安全政策兩部份。勞動市場政策將檢視台灣重要的勞動立法的發展；而社會安全政策為便與韓國相較，因此依照上段順序，逐一檢視職業災害保護政策、公共救助、健康保險、老年退休保障與就業保險的內涵。

### (一) 勞動市場政策

#### 1. 工會法

1924年11月孫文於廣州以大元帥名義公佈「工會條例」，承認工會有罷工權、締結團體協約權，是我國工會法制的濫觴。1929年11月1日工會法施行，1937年與1943年兩度修正工會法，1943年的修正當中加入強制組織工會與強制入會的規定，成為我國工會法制的特色。在1945年二次大戰結束之後，伴隨著國民政府在國共內戰失敗轉進台灣後，工會法也跟著適用於台灣，成為規範台灣工會運作的主要依據。1947年工會法修正，採取單一工會原則，即產業工會在一個廠場只能組織一個工會，因此台灣的產業工會成了「廠場工會」。1949年則將工會之設立由許可制改採登記制。1975年之修正則是修正全國性工會之相關規定。1990的修正則將強制組織原則改為任意組織原則，將強制入會改為自由入會，將單一工會改為多元工會。<sup>16</sup>本法最近一次修正為2000年7月19日。在2001年8月經發會達成修法共識後，勞委會著手研擬修法，並已於2002年5月1日經由行政院會議通過，送交立法院審議。其中重大變革如下：一、「企業工會」的設置：同一企業或同一廠場內各不同職業技能之勞工可組織企業工會。二、多元工會：刪除第49條規定各業全國工會聯合會，僅能組織一個聯合會的限制。也刪除第8條規定產業工會及職業工會每一區域僅能成立一個的限制，但企業工會仍以一個為限。

#### 2. 勞資爭議處理法

<sup>16</sup> 對於我國工會法制的詳細演進過程，可詳見謝國雄 (1997: 265-300)、王惠玲 (1999) 與王能君 (2003)。

勞資爭議處理法於雇主（雇主團體）與勞工（勞工團體）發生勞資爭議時適用，本法於 1928 年即制定，最近一次修正是在 2002 年 5 月 29 日。

### 3. 團體協約法

團體協約法於 1930 年制定，1932 年施行，本法規定勞動關係為目的所締結的書面契約，依據本法，勞動關係也包括了學徒關係、企業內之勞動組織、關於職業介紹機關之利用、關於勞資糾紛調解機關或仲裁機關之設立或利用等四種。

### 4. 勞動基準法

勞動基準法於 1984 年公佈施行，目的為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展。而雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於勞基法所定之最低標準。王能君（2002: 21-22）指出勞基法提供勞工更好更完整且明確的保障，並喚起勞工的權利意識，同時吸引了人們對勞動法的關心。他並指出，勞基法等於是政府在勞動立法上對於勞工給予勞動條件上的保障，因此在 1985 年以後，勞資爭議案件即迅速攀升。本法最近一次修正為 2002 年 12 月 25 日。

### 5. 勞資會議實施辦法

本辦法於 1985 年公佈，是依勞動基準法第 83 條規定訂定的，本辦法規定，勞資會議每三個月至少舉行一次。本辦法最近一次修正是在 2001 年 10 月 29 日。

### 6. 基本工資審議辦法

早在 1936 年時，國民政府在大陸曾經公佈「最低工資法」，其中關於最低工資率的規定，對於勞工而言相對有利。例如該法第 3 條規定，最低工資率的標準，「成年工以維持其本身及足以供給無工作能力親屬二人之必要生活為準」。但事實上，由於國共內戰和對日抗戰等因素，最低工資法一直沒有實施。直到 1968 年，行政院發佈「基本工資暫行辦法」，將基本工資（月工資）定為 600 元，是台灣首次的正式法定最低工資。1978 年，基本工資調高為 2,400 元；1986 年，調高為 6,900 元。1984 年開始實施的「勞動基準法」規定：「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。」（第 21 條）。1988 年，勞委會通過「基本工資審議辦法」之後，制定基本工資的相關政策，便開始採取逐年審議調整的階段。1997 年至 2001 年的基本工資皆為 15,840 元（台灣經濟史辭典，2003）<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup> 資料來源：台灣經濟史辭典 <http://61.218.108.67/taiwan-history/3/teh3030.htm> (2003.4.23)

## （二）社會安全政策

與韓國分項保險的制度不同，傳統上台灣的社會保險是以職業別作為區分的綜合保險。在五大社會保險當中，除長期照護保險與國民年金保險尚未實施外，健康保險、就業保險、職災保險均已陸續推動實施；作為社會安全網角色的社會救助也已實施。以下逐項檢視台灣社會安全政策的內涵。

### 1. 職業災害保護

目前對於遭受職業災害的勞工，主要有兩項法令保護。一是 1950 年施行的勞工保險，另一項是 2002 年 4 月 28 日起施行職業災害勞工保護法。

在勞工保險方面，勞工保險之中包含職業災害保險，並未單獨立法。根據勞工保險條例第二條規定：勞工保險分為普通事故保險及職業災害保險兩種。勞工保險在 1950 年依據台灣省勞工保險辦法開辦，為台灣實施的第一個社會保險。在 1958 年制定勞工保險條例之後，勞工保險正式法制化。在實施之初，僅將受雇於僱用 10 人以上公營及民營之工廠、礦場、鹽場、林場、茶場之產業工人，交通、公共事業工人，職業工人及專業漁撈勞動者，均納入強制投保範圍（王惠玲，2001: 3）。其後的數次修法中，適用範圍逐漸擴大，並且強制投保單位最低人數降為 5 人。

在職業災害勞工保護法方面，目的為保障職業災害勞工權益，加強職業災害預防，促進就業安全及經濟發展，職業災害勞工保護法於 2001 年 10 月 11 日由立法院三讀通過，2001 年 10 月 31 日經總統令公布，並於 2002 年 4 月 28 日起施行。職業災害勞工保護法全文共分 7 章計 40 條，其中對職災勞工之保護部分，就其對象而言，共分為未參加勞工保險勞工及已參加勞工保險勞工等兩大類，依該法第 6 條規定，未參加勞工保險勞工發生職災事故時，如雇主未依勞動基準法規定予以補償時，可請領殘廢或死亡補助，另如符合第 9 條規定者，亦得依法請領相關之生活津貼，至於對已參加勞工保險之勞工而言，依同法第 8 條規定，如符合請領要件者，計可分別請領職業疾病生活津貼、身體障害生活津貼、職業訓練生活津貼、器具補助、看護補助、勞工死亡家屬補助，退保後職業疾病生活津貼等各項補助。

### 2. 社會救助

社會救助的目的在於使貧病、孤苦無依或生活陷入急困者獲得妥適的照顧，以保障國民基本生活水準。我國現行社會救助的法源為社會救助法，於 1980 年實施，其中社會救助包含生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助四項。

社會救助法第 4 條規定：「本法所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。前項所稱最低生活費標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」因此可看出政府對低收入戶的生活扶助是以保障其生活維持在最低生活費標準之上為目的。表 2-13 為低收入戶戶數及人數。2002 年為止，台灣低收入戶以人數計共 171,216 人，佔總人口比例 0.76%；以戶數計算，占總戶數比例 1.02%。值得注意的是，自 1997 年至 2002 年間，低收入戶不論是戶數、人數、兩者佔全國比率，都呈現上升的現象。

表 2-13：台灣低收入戶戶數及人數

年度	戶數	人數	佔總戶數比率 (%)	佔總人數比率 (%)
1992	43,780	115,284	0.82	0.55
1993	46,717	118,502	0.85	0.56
1994	48,182	115,748	0.85	0.55
1995	48,580	114,707	0.83	0.54
1996	49,307	115,542	0.82	0.54
1997	49,780	116,056	0.80	0.53
1998	54,951	125,426	0.86	0.57
1999	58,310	136,691	0.89	0.62
2000	66,467	156,134	0.99	0.70
2001	67,191	162,699	0.99	0.73
2002	70,417	171,216	1.02	0.76

資料來源：內政部內政統計月報 <http://www.moi.gov.tw/W3/stat/month/m3-01.xls> (2003.4.11)

社會救助的經費來源，依據社會救助法第 36 條規定，辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣（市）主管機關分別編列預算支應。因此是一項非繳費市的福利方案。依據社會救助法，政府現行對於低收入戶採行的服務措施，在生活扶助上，包括家庭生活補助費、產婦及嬰兒營養補助、配住或租賃平價住宅、輔助承購或承租國宅、日用品平價供應、老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童生活補助、就學生活補助等救助。而低收入中有工作能力者，並輔以職業訓練、就業服務、創業輔導、以工代賑等積極性的服務，以協助其自立更生並改善生活環境。此外，為協助民眾解決生活急困及滿足其基本生活的需

求，也持續辦理醫療補助、急難救助、災害救助、遊民收容輔導等工作。

低收入戶根據所在地與家戶中人口工作能力的不同，而區分成不同類(款)。

表 2-14：台灣低收入戶的類別及條件一覽表

省市	分類				2003 年最低生活費標準	
台灣省	第一款	第二款		第三款	8,426 元	
	全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。	全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。		家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。		
高雄市	第一類	第二類		第三類	9,712 元	
	全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。	全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。		
台北市	第類	第一類	第二類	第三類	第四類	13,313 元
	全戶均無收入者。	全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元者。	全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元者。	全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元者。	全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 13,313 元者。	

資料來源：內政部社會司網頁。

### 3.健康保險

台灣全面性的健康保險制度是 1995 年實施的全民健康保險。但在全民健康保險以前，就已有許多以身份作劃分的綜合保險提供醫療給付，如勞工保險中的普通事故醫療給付和職災保險醫療給付、公教人員保險醫療給付、農民健康保險醫療給付等等。所以並非在 1995 年以前台灣民眾未受醫療保障，而是指在 1995 年以後，台灣全體人民都受到了必須強制加入的健康保險保障，根據全民健康保險法第 31 條規定，當保險對象發生疾病、傷害或生育事故時，由保險醫事服務機構給予門診或住院診療服務。

全民健保的主管機關為行政院衛生署，承保機關是中央健康保險局，為單一

保險人制度，與韓國原先多元保險人逐漸整合為一不同，台灣一開始就是單一保險人的體制。根據 2000 年底的資料顯示，全民健保納保率達到 96.16%<sup>18</sup>。

表 2-15：台灣全民健康保險納保人數、納保率

年度	投保單位數 (個)	保險對象		納保率%
		人數	成長率%	
1995 年	425,349	19,123,278	-	92.34
1996 年	451,475	20,041,488	4.80	95.95
1997 年	469,111	20,492,317	2.25	96.29
1998 年	490,174	20,757,185	1.29	96.08
1999 年	519,635	21,089,859	1.60	96.06
2000 年	562,002	21,400,826	1.47	96.16
2001 年	566,854	21,653,555	1.18	*
2002 年	579,393	21,869,478	1.00	*

資料來源：中央健康保險局重要統計資料 [http://www.nhi.gov.tw/01intro/intro\\_file/1-1.xls](http://www.nhi.gov.tw/01intro/intro_file/1-1.xls)

\* 2001 年 1 月 30 日全民健康保險法修正，軍人於 2001 年 2 月 1 日納入全民健康保險體系，因考量國防機密，不呈現第四類被保險人資料，故不再提供納保率資料。

根據全民健康保險法第 6 條，被保險人分為六類，依據被保險人身分不同，所需負擔保費的比例也有所不同。

<sup>18</sup> 全民健康保險係屬強制性保險，凡符合投保條件的國人均應參加全民健康保險（受刑人不符合投保資格）。但是納保率無法達成 100%，目前未參加健保者，有一部分是因離職、轉換工作因素，辦理退保和加保時間落差，因其短時間內均會回到健保體系，屬於摩擦性中斷不在保者；另有部分的人曾參加健保，惟退保後迄未再參加健保或從未參加健保者，屬於較長期性不在保者。此外，有部分未加保的人，是因長期出國（例如移民、留學生）或行蹤不明（例如通緝犯、遊民），甚或已死亡未辦理除籍所致。

表 2-16：台灣全民健保保費負擔比率

保險對象類別			負擔比例 (%)		
			被保險人	投保單位	政 府
第一類	公務人員、公職人員	本人及眷屬	30	70	0
	私校教職員	本人及眷屬	30	35	35
	公民營事業、機構等有一定雇主的受雇者	本人及眷屬	30	60	10
	雇主、自營業主、專門職業及技術人員自行執業者	本人及眷屬	100	0	0
第二類	職業工人、外僱船員	本人及眷屬	60	0	40
第三類	農民、漁民、水利會會員	本人及眷屬	30	0	70
第四類	義務役軍人、替代役役男、軍校軍費生、在恤遺眷	眷屬	0	0	100
第五類	低收入戶	本人及眷屬	0	0	100
第六類	榮民、榮民遺眷家戶代表	本人	0	0	100
		眷屬	30	0	70
	其他地區人口	本人及眷屬	60	0	40

資料來源：中央健康保險局網站 [http://www.nhi.gov.tw/04personal/personal\\_28.htm#231](http://www.nhi.gov.tw/04personal/personal_28.htm#231)

#### 4.老年退休保障

台灣尚未開辦國民年金保險，在 25 歲至 64 歲約 1,200 萬的人口當中，將近有 400 萬人未被涵蓋在現有的老年退休保障制度裡。這樣的老年保障是有漏洞的，因此國民年金保險的研議變成很重要的議題。

行政院在 1993 年 11 月起即開始進行國民年金制度的規劃工作，第一階段規劃於 1995 年 5 月完成，但由於健保在 1995 年 3 月開辦，為免造成社會各界保費負擔太重，因此暫緩推動國民年金。第二階段規劃工作從 1996 年 11 月至 1999 年 9 月，並訂於 1999 年底實施。但由於九二一震災的影響，政府必須立即增加災後重建支出，因此將預算優先用於辦理災後重建計畫，國民年金制度則計畫延後至 2001 年底前實施。後因政府改組，本案重新檢討，另行研擬「國民年金儲蓄保險」與「全民提撥平衡基金」兩案，因各界尚未達成共識，故具體方案內容、實施時間及開辦財源均仍在評估中。在 2002 年 5 月 17、18 日召開的全國社會福利會議當中，達成了「國民年金制度之採行以社會保險模式為宜，應充分考量政府保障國民基本生活之職責、世代公平性、風險分擔、整體社會財政承擔能力、基本生活保障水準、人口老化之衝擊等因素，以制度之永續發展為原則」的結論。

而台灣現有的老年退休保障制度，分散於公教人員保險、軍人保險與勞工保險的給付當中。

表 2-17：台灣現行社會保險老年給付條件

保險名稱	公教人員保險	軍人保險	勞工保險
給付名稱	養老給付	退伍給付	老年給付
法源依據	1. 公教人員保險法 2000 年 1 月 26 日修正公佈 2. 依法退休、資遣者或繳付保費 15 年併年滿 55 歲	1. 軍人保險條例，1970 年 2 月 12 日修正公佈 2. 依法退伍	勞工保險條例 2001 年 12 月 19 日修正公佈
退休規定	1. 命令退休：任職 5 年以上， (1)年滿 65 歲者， (2)心神喪失或身殘不堪勝任職務， (3)擔任具危險及勞力等特殊職務者，得酌以減低，但不得少於 55 歲 2. 自願退休： (1)任職 5 年以上，年滿 60 歲者。 (2)任職滿 25 年者。 (3)擔任具危險及勞力等特殊職務者，得酌以減低，但不得少於 50 歲	1. 除役年齡：士官 50 歲、士官長 58 歲、尉官 50 歲、校官 58 歲、少將 60 歲、中將 65 歲、上將 70 歲 2. 服現役最大年限或年齡：士官與除役年齡同。少尉 10 年、上尉 15 年、少校 20 年、中校 24 年、上校 28 年。少將 57 歲、中將 60 歲、上將 64 歲。一級上將不受前述限制。	1. 加保年資合計滿 1 年，男性年滿 60 歲，女性年滿 55 歲退職者。 2. 加保年資滿 15 年，年滿 55 歲退職者。 3. 在同一投保單位，加保年資滿 25 年退職者。 4. 擔任經中央主管機關核定，具有危險、堅強體力等特殊性質之工作滿 5 年，年滿 55 歲退職者。

資料來源：林大鈞 (2002: 192)

至於韓國與台灣在老年退休保障上最大的不同，在於國民年金的保障範圍，在韓國的國民年金保險是涵蓋勞工的，而台灣的國民年金保險是針對那些現今沒有老年退休保障的人。而廣大的勞工族群，老年退休由勞工保險所保障，但由於勞工保險老年給付是採一次給付制，無法長期提供勞工終身收入來源，對於退休後的生活較無法保障，因此勞委會研擬規劃勞保老年給付改採年金制。

台灣與韓國在老年退休保障上的制度與身份別的差異如表 2-18 所示。

表 2-18：台灣與韓國老年退休保障差異

身份別	韓 國	台 灣
軍 人	軍人年金	軍人保險
公務員	公務員年金	公教人員保險
私校教職員	私校教職員年金	
勞 工	國民年金	勞工保險
其 他		國民年金 (研議中)

資料來源：本研究整理。



## 5.就業保險

就業保險於 2003 年 1 月 1 日正式實施，提供失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼及健保費補助四項給付，在此之前，失業給付是由勞工保險所提供的。根據勞工保險條例第 2 條，勞工保險普通事故給付包含失業給付、第 74 規定：「失業保險之費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命訂定之」。而行政院依勞保條例第 74 條訂定「勞保失業給付實施辦法」，於 1998 年 12 月 18 日發布，1999 年 1 月 1 日開辦。依據此項辦法，失業給付之保險費率為被保險人當月之月投保金額薪資百分之一。領取條件為被保險人於本辦法施行後，至非自願離職辦理勞工保險退保當日止繳納失業給付保險費滿一年，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起七日內仍無法接受推介就業或安排職業訓練者，得領取失業給付。給付頻率及水準為每月發給一次，按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給。而失業給付之發給期間以六個月為限。

在就業保險法實施之後，勞工保險條例第二條第一款有關普通事故保險失業給付部分及第七十四條規定，不再適用。

換言之，對於失業給付的措施，台灣自 1999 年初至 2002 年底為「勞工保險失業給付實施辦法」，2003 年初開始以「就業保險法」為手段。在 1999 年以前，台灣勞工沒有失業給付可以提供保障。就業保護法對於勞工的保障，將於第四章第二節討論。

### 第三章 全球化對東亞福利體制的衝擊—韓國（1987-2002）

對於東亞國家而言，全球化何時開始的？全球化又造成了哪些影響呢？本章將針對韓國的部分，指出韓國何時開始邁進全球化時代，遭遇到了哪些衝擊，而面對些衝擊，韓國產生了哪些因應策略？

本章分為兩節，第一節說明全球化的起源對於韓國所造成的衝擊，第二節則說明面對這些衝擊，韓國所產生的政策回應。

#### 第一節 起源與衝擊

經濟全球化從何時開始？「有些人認為，『資本主義世界體系』開始於十六世紀（殖民主義的開始）；另一些人認為，開始於跨國集團的興起。還有一些人主張全球化開始於固定匯率的廢止或是前東歐集團的瓦解……」（Beck, 1990）。由 Beck 的說明可以得知，全球化開始的時間是眾說紛紜的，更麻煩的是，這些說法都是言之成理的。但是對本研究而言，若不能清楚定義出全球化的開始，就無法對於東亞國家何時開始受全球化衝擊作出討論，更遑論如何因應這些衝擊了。因此，對東亞而言，定義出一個全球化開始的時間是有必要的。

1980 年代初期美國財政赤字擴增，美國貿易赤字大幅成長。美國為了改善國際收支不平衡，誘導美元走貶增加產品國際競爭力，1985 年在紐約簽訂廣場協定（Plaza Accord），以聯合干預的方式促使美元貶值，日元匯率快速由 1 美元兌 240 日圓升至 120 日圓，同時帶動新台幣與韓元貨幣升值（參見表 3-1）。這些國家的企業為了避免出口競爭力隨本國貨幣升值而流失以及優惠關稅日漸喪失的衝擊，於是利用貨幣購買力提高的優勢大舉至國外尋找生產基地，使得外資開始大幅流入東南亞四國。同時，這些國家為了吸引外資，在政策上亦提供了相當的誘因。在這些因素的影響之下，日本、台灣與韓國便逐漸將勞動密集產業移至東南亞國家，因此廣場協定可視為台灣與韓國邁向全球化的一個開端<sup>19</sup>，在本研究中，即將廣場協定視為台灣與韓國邁向全球化的第一步。

---

<sup>19</sup> 這個全球化的開端，是參考呂建德（2001: 305）而來的。

表 3-1：日圓、新台幣、韓元對美元匯率年資料

年 度	日 圓	新台幣	韓 元
1979	219.14	36.020	484.0
1980	226.74	36.000	607.4
1981	220.54	36.840	681.0
1982	249.08	39.110	731.1
1983	237.51	40.060	775.8
1984	237.52	39.600	806.0
1985	238.54	39.850	870.0
1986	168.52	37.820	881.5
1987	144.64	31.770	822.6
1988	128.15	28.590	731.5
1989	137.96	26.400	671.5
1990	144.79	26.890	707.8
1991	134.71	26.809	733.4
1992	126.65	25.163	780.7
1993	111.20	26.382	802.7
1994	102.21	26.455	803.5
1995	94.06	26.476	771.3
1996	108.78	27.458	804.5
1997	120.99	28.662	951.3
1998	130.91	33.442	1,401.4
1999	113.91	32.266	1,188.8
2000	107.77	31.225	1,131.0
2001	121.53	33.800	1,291.0
2002	125.39	34.575	1,251.1

資料來源：中央銀行網站 <http://www.cbc.gov.tw/economic/statistics/fx/fx-y.xls> (2002.4.13)

如前所述，自廣場協定之後韓國全球化程度日漸加深。而韓國全球化的程度有多高呢？Kang (2001) 使用 EIGDP<sup>20</sup>、平均關稅、進口自由化比率、FDI 以及 FDI 占 GDP 比例等數據，來當作測量韓國全球化程度的指標，Kang 觀察這些指標的趨勢指出，韓國自 1970 年代至今，全球化程度增加，並在 2000 年時達到最高。

<sup>20</sup> 進口 (import) 與出口 (export) 總額占名目 GDP 的比例。

以下將分別以貿易依存度、產業結構變動與就業結構變動探討韓國全球化的程度。

就貿易依存度而言，對外貿易的依存度通常用來衡量一國經濟依存於對外貿易之程度，如表 3-2 所示，近年來韓國對外貿易依存度皆在 60% 至 70% 之間，顯見韓國依賴對外貿易的程度頗高，但相較於台灣的 80% 左右，韓國的全球化程度表現在這一特徵上較台灣為弱。

表 3-2：韓國貿易總值、GDP 與貿易依存度年資料

單位：億美元

年度	出口總值		進口總值		貿易總額 (A)	GDP (B)	貿易 依存度 (A/B)
	成長率 (%)	成長率 (%)	成長率 (%)	成長率 (%)			
1987	472.8	36.2	410.2	29.9	883.0	1352	65.3
1988	607.0	28.4	518.1	26.3	1125.1	1808	62.2
1989	623.8	2.8	614.6	18.6	1238.4	2207	56.1
1990	650.2	4.2	698.4	13.6	1348.6	2525	53.4
1991	718.7	10.5	815.2	16.7	1533.9	2951	52.0
1992	766.3	6.6	817.8	0.3	1584.1	3147	50.3
1993	822.4	7.3	838.0	2.5	1660.4	3457	48.0
1994	960.1	16.8	1023.5	22.1	1983.6	4024	49.3
1995	1250.6	30.3	1351.2	32.0	2601.8	4894	53.2
1996	1297.2	3.7	1503.4	11.3	2800.6	5200	53.9
1997	1361.6	5.0	1446.2	-3.8	2807.8	4766	58.9
1998	1323.1	-2.8	932.8	-35.5	2255.9	3177	71.0
1999	1436.9	8.6	1197.5	28.4	2634.4	4058	64.9
2000	1722.7	19.9	1604.8	34.0	3327.5	4617	72.1
2001	1504.4	-12.7	1411.0	-12.1	2915.4	4222	69.1
2002	1624.7	8.0	1521.3	7.8	3146.0	n/a	n/a

資料來源：韓國統計辦公室網站 <http://www.nso.go.kr/eng/handbook/chapter17.htm> (2003.4.13)

產業結構的改變是經濟發展過程中最重要的現象之一，Kuznets (1966, 引自陳博志, 1994: 260) 指出，在經濟發展初期，農業在經濟中的比重通常會逐漸下降，而工業的比重則逐步增加，而在經濟發展程度較高之後，服務業的比重又會隨經濟發展而增加。從韓國的產業結構變遷來看，是符合這個現象的。而自 1991 年十年以來，服務業的產值都在 50% 以上，並穩定維持在 53

%至 57%之間，顯然韓國已經邁入以服務業為主的時代，並且十分穩定；而製造業與礦業的產值在近十年間則有微幅上升的趨勢。農漁業則從 1991 年的 7.3%逐步下滑到 2001 年的 5.2%。韓國 1991 年至 2001 年間的產業結構變動詳見表 3-3。而產業結構變遷（即「去工業化」）也被認為是低技術勞工相對薪資下降的原因，製造業部門由於能藉由自動化與生產流程的標準化而較具有生產力提高的潛能，薪資上漲幅度較為可能；反之，服務業受限於勞務無法有效分解以及勞務提供與消費必須同時發生的限制，而使得其生產力提高大受限制（Esping-Andersen, 1999, 引自呂建德, 2001: 280）。所以，韓國的產業結構若從製造業轉變為服務業為主的話，生產力提高的空間就會受限，經濟成長也將因而趨緩。

表 3-3：韓國產業結構變動（按各產業產值占 GDP 比重）

單位：%

年度	農漁業	製造業、礦業	服務業	其他
1991	7.3	28.8	53.0	11.0
1992	7.5	28.7	53.3	10.6
1993	6.8	28.6	54.6	10.0
1994	6.3	29.3	54.8	9.6
1995	6.2	29.8	55.1	8.9
1996	6.0	29.8	55.5	8.7
1997	6.0	30.2	55.9	8.0
1998	6.0	29.9	56.7	7.4
1999	5.6	32.9	54.4	7.3
2000	5.3	34.5	53.3	6.9
2001	5.2	34.1	54.5	6.2

資料來源：MOL (2002: 8)

產業結構變遷自然影響到就業人口結構。在韓國就業結構的變動上，如表 3-4 所示，若以行業區分，農業與工業的從業人口的比例在近十年來逐步下降，而服務業則從 46.73% 提升到 61.10% 的水準。就業結構的轉變，最重要的變化是服務業從業人口的興起，造成了雇用型態的改變，隱含在背後的意義是彈性就業的增加。工業（製造業）通常以終身雇用制、固定契約為主要型態，相對的，服務業則以非固定契約式的型態較多，如此造成彈性就業的人口隨著服務業從業人口一起增長的現象。而彈性就業增多，對於福利資格

的取得就造成了阻礙，進而影響福利給付的取得，如老年、退休、失業保護等等。

表 3-4：韓國就業結構變動（按從業人口佔總就業人口比重）

單位：%

年度	按行業分			按從業身份分		
	農業	工業	服務業	雇主與自 營作業者	無酬家屬 工作者	受雇者
1990	17.90	35.43	46.73	23.45	8.98	67.57
1991	16.37	35.95	48.20	23.74	9.12	67.14
1992	15.75	34.96	49.29	23.27	8.89	67.84
1993	14.74	33.55	51.72	22.80	8.50	68.70
1994	13.72	33.19	53.11	22.52	8.57	68.92
1995	12.41	33.18	54.33	22.30	8.49	69.21
1996	11.67	32.48	55.86	22.31	8.36	69.33
1997	11.30	31.21	57.48	22.02	7.96	70.01
1998	12.41	27.81	59.79	21.72	7.70	70.57
1999	11.58	27.43	60.98	21.67	7.73	70.59
2000	10.86	28.05	61.10	21.45	7.48	71.07
2001	n/a	n/a	n/a	21.05	7.26	71.69

資料來源：研究者整理自勞委會（2002: 25,35）

以上數據資料可以給我們一個韓國全球化的概略輪廓，即韓國在 1985 年後逐步進入全球化時代，而且程度日漸加深。韓國在 1997 年遭遇的東亞金融危機一般咸認為是金融全球化的後果。

韓國在東亞金融風暴中受創十分嚴重，最後不得不向 IMF 求援，接受 IMF 的借款與附帶條件。對於韓國受創如此慘重的原因，許多學者皆提出看法。陳寧寧與劉德海(2001: 61-64)認為主要原因有三：韓國經濟體質不良、財閥(*chaebol*)經營不善、金泳三錯誤的財經政策。張弘遠(2001: 39)認為，產業政策扭曲與銀行的不當放款是韓國金融危機發生的主要原因。蔡增家(1998: 42-46)則指出，不平衡的企業發展結構、政府長期掌握金融機構、國際收支失衡、企業財務結構的惡化這四點是原因。張少文(2002: 5)認為，韓國的經濟問題分別在於企業、金融、行政、勞資四方面。吳家興(1999: 35-40)則指出，過度投資與企業負債過高、匯率制度僵化、經常帳逆差擴大、外債負擔沉重、金融體質欠佳以及外匯流動性嚴重不足這六項原因是韓國金融風暴發生的主因。

而在金融風暴的影響下，股匯市重挫、投資及消費大幅萎縮、工業生產遽減、經濟持續惡化等等問題，直接衝擊到韓國的勞動市場，對於就業產生極大影響。

在失業率與勞動力人口方面，韓國自 1987 年至 1997 年間，一直維持 2% 到 3% 之間的低失業率，但在金融風暴的影響之下，1998 年的失業率竄升到 6.8%，而 1999 年失業率亦高達 6.3%。勞動人口在 1987 年至 1997 年間逐年增加，但在 1997 年至 1998 年間，就業人口減少了 111.2 萬人（詳見表 3-5）。

在社會不平等方面，吉尼係數<sup>21</sup>在 1987 年至 1997 年呈現緩幅下降的趨勢，但是在 1998 年、1999 年兩年間，吉尼係數驟升到了過去十年未曾達到的高水準達到 0.3163 與 0.3210（詳見表 3-5）。

表 3-5：韓國失業率、勞動人口與吉尼係數年資料

年度	失業率 (%)			勞動人口 (千人)			吉尼係數
	總計	男性	女性	總計	男性	女性	
1987	3.1	3.9	1.8	16,354	9,741	6,613	0.3065
1988	2.5	3.0	1.7	16,869	10,099	6,771	0.3006
1989	2.6	3.1	1.8	17,560	10,409	7,152	0.3039
1990	2.4	2.9	1.8	18,085	10,709	7,376	0.2948
1991	2.3	2.5	1.9	18,677	11,116	7,561	0.2869
1992	2.4	2.6	2.1	19,033	11,363	7,669	0.2836
1993	2.8	3.2	2.2	19,328	11,554	7,774	0.2817
1994	2.4	2.7	1.9	19,905	11,863	8,043	0.2845
1995	2.0	2.2	1.7	20,432	12,176	8,256	0.2837
1996	2.0	2.3	1.6	20,817	12,345	8,472	0.2907
1997	2.6	2.8	2.3	21,106	12,420	8,686	0.2830
1998	6.8	7.6	5.6	19,994	11,910	8,084	0.3163
1999	6.3	7.1	5.1	20,281	11,978	8,303	0.3210

資料來源：韓國統計辦公室 <http://www.nso.go.kr/> (2002.11.23); Kang (2001: 26)

韓國的失業率與代表社會不平等的吉尼係數，兩者的變動在 1980 年至 2000 年間呈現了相當一致的趨勢，如圖 3-1 所示。

<sup>21</sup> 吉尼係數 (Gini coefficient): 用來表示所得分配的量數，係數的大小表示所得分配的不均程度，係數小表示所得分配較平均；反之，表示較不平均。

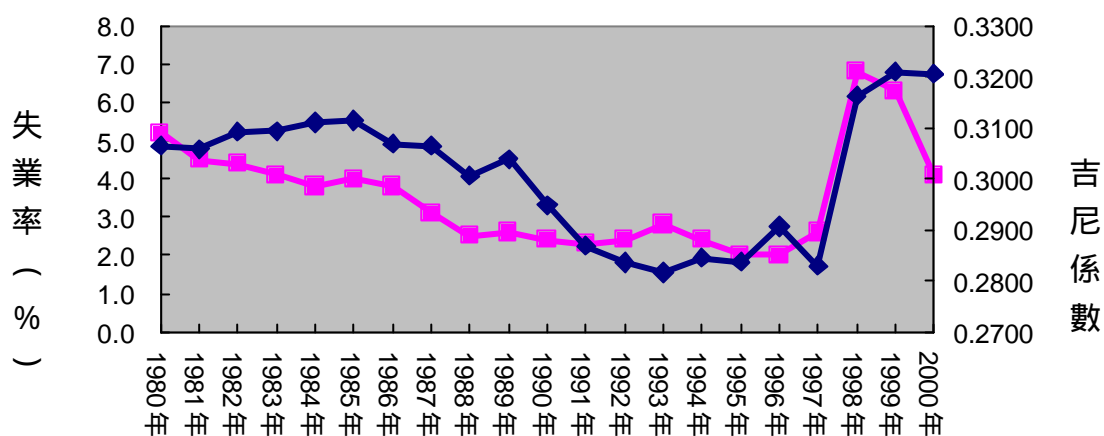


圖 3-1：韓國吉尼係數與失業率（表吉尼係數、表失業率）

資料來源：Kang (2001: 32)

在工資方面，在 1997 年至 1998 年間不論是名目工資或實質工資都呈現下滑，實質工資下滑更高達 9.3%，而在製造業部門下滑的程度為 9.9%，較所有產業平均數更為嚴重（詳見表 3-6）。

表 3-6：韓國 10 人以上產業工資變動年資料

單位：千韓元，%

年度	所有產業				製造業			
	名目工資		實質工資		名目工資		實質工資	
		增加率		增加率		增加率		增加率
1991	755	17.5	933	7.5	690	16.9	853	6.9
1992	870	15.2	1,011	8.4	799	15.7	929	8.8
1993	975	12.2	1,082	7.1	885	10.9	983	5.8
1994	1,099	12.7	1,148	6.1	1,022	15.5	1,068	8.7
1995	1,222	11.2	1,222	6.4	1,124	9.9	1,124	5.2
1996	1,368	11.9	1,304	6.7	1,261	12.2	1,202	7.0
1997	1,463	7.0	1,335	2.4	1,326	5.2	1,210	0.7
1998	1,427	-2.5	1,211	-9.3	1,284	-3.1	1,090	-9.9
1999	1,599	12.1	1,346	11.1	1,476	14.9	1,242	13.9
2000	1,727	8.0	1,422	5.6	1,601	8.5	1,318	6.1
2001	1,825	5.6	1,440	1.3	1,702	6.3	1,344	1.9

資料來源：MOL (2002: 10)



## 第二節 政策回應

韓國向 IMF 提出紓困要求，條件則是必須接受 IMF 提出之降低經濟成長目標、緊縮財政與金融政策、展開金融改革及企業重整等一系列的紓困附加條件；金大中新政府於 1998 年 2 月 25 日成立，隨即展開企業及勞動市場結構等多項經濟改革，並朝向與 IMF 約定之改革策略改革<sup>22</sup>。其中對於勞動市場與社會安全改革的部份，有以下數項。

### 一、決策機制調整：三邊委員會

此處「三邊」指的是「勞工」、「雇主」、「政府」三方。韓國政府於 1998 年 1 月成立「三邊委員會」(Tripartite Commission)，研議如何因應經濟危機。該委員會直接隸屬於總統辦公室，其成員包括勞工團體代表、企業團體代表、政府代表與社會公益人士代表。雖然該委員剛立時僅具諮詢功能，並無實質決策權，但 1999 年 5 月所通過的立法<sup>23</sup>賦予該委員會對所有與勞工或就業相關政策之法定審議權 (OECD, 2000b: 48)。

三邊委員會所提出的第一項聲明，為 1998 年 2 月 6 日提出的社會妥協聲明 (Social compromise to overcome the economic crisis)，其所建議的解決方案包括如下七項：

- (一) 企業重整與管理透明化：改進企業財務結構、更合理與更透明的企業管理、提升商業競爭力。
- (二) 穩定物價。
- (三) 促進穩定就業與對抗失業：提高勞動市場方案的財源、擴大並改進就業保險、對失業者生活支持、擴大並改進公共就業服務、擴大職業訓練、透過公共工作 (public works) 創造就業機會。
- (四) 擴大並加強社會安全制度：在社會安全指導委員會整合社會夥伴、破產的個案給予工資保證。
- (五) 加強勞資合作與重視團體協商的自主：盡力建立一個更加合理的工資制度，包括分紅制度。
- (六) 增進勞動權利：允許公務員組織工作場所的團體、允許教師參與工會、允

<sup>22</sup> 韓國政府與 IMF 協定的詳細內容可見 Korea Observer, 1998, 29(3): 575-598。

<sup>23</sup> The Act on Establishment and Operation of the Tripartite (Labor-Management-Government) Commission. 於 1999.5.24 通過。資料來源：三邊委員會網站 <http://www.lmg.go.kr/> (2002.11.25)

許工會從事政治活動、被解雇與失業的勞工可以參加工會的權利。

(七) 增進勞動市場彈性化：雇主可以為了管理的需要解雇員工、建立勞動派遣制度。( Lee & Lee, 2002 )。

## 二、勞動市場彈性化

勞動市場彈性化是許多國家面臨全球化衝擊下的措施，以降低成本因應國際競爭。彈性化的策略可分為三種，分別是數量彈性、薪資彈性、與功能彈性 ( Atkinson, 1985, 引自 Frenkel & Peetz, 1998: 286 )。數量彈性指的是雇主調整勞工的數量，即增減勞動力以符合企業需要；薪資彈性即是勞工價格的改變；功能彈性是調整勞工的工作內容。韓國具體的彈性化策略如下所示，由此將看出韓國政府的改革內容是以促進數量彈性與薪資彈性為主。

### (一) 修改勞動基準法：

勞動基準法是規定工作條件和雇用契約的主要法律，原於 1953 年訂立。適用於 5 人以上的事業單位，某些條款不適用於日薪與其他短期工作者，如試用期不適用通知期間的規定，法定遣散費不適用於工作期間低於一年的勞工 ( OECD, 2000b: 61 )。

而為促進勞動市場彈性化，三邊委員會於 1998 年決議修改勞動基準法，允許企業可以因緊急的管理需要 ( urgent managerial needs ), 包括企業經營權移轉、合併、購併，而解雇員工。惟為保障勞工權益，該修正案要求雇主在解雇之前應盡一切努力避免解雇，而解雇對象的選擇必須符合公平的標準，而且雇主應就如何避免解雇與解雇對象的選擇，諮詢工會或其他勞工代表的意見。一旦決定解雇，雇主應在 60 天前通知工會或勞工代表；若是大量解雇，則雇主尚須在 30 天前通知勞動部，並告知資遣理由，以及提出已充分諮詢勞工代表意見的證明 ( ibid.: 62 )。在勞動基準法的適用範圍上，自 1999 年起，開始適用 5 人以下的企業 ( Shin, 2000: 98 )。

### (二) 成立工資求償保證基金 ( Wage Claims Guarantee Fund )：

為彌補解雇員工的經濟損失，雇主除必須依法支付資遣費外，韓國政府亦於 1998 年成立「工資求償保證基金」。若因企業破產而被解雇勞工在工資或資遣費

有所損失時，可向該基金請求給付，工資給付上限為三個月的工資，資遣費給付上限為依解僱前三年年資所計算的資遣費。該基金主要財源是來自雇主提撥，其提撥金額以薪資總額的 0.2% 為上限 ( ibid. )。

### (三) 通過派遣勞動法 ( Dispatched Workers Act )：

除放寬資遣規定外，派遣勞動法制化亦有助於勞動市場彈性化。雖然韓國定期契約工占總就業人口比例已高達 50%，是所有 OECD 國家最高者，但由於經濟危機所帶來的不確定感，使得企業對於人力運用彈性的需求持續增加，因此，韓國政府遂於 1998 年 7 月通過派遣勞動法，允許派遣公司可以提供企業為期二年的派遣勞工。為了保障派遣勞工安全，該法禁止營造業、遠洋漁業及具有高度危險性之所有職業使用派遣勞工。此外，為避免派遣勞工排擠正式員工的就業機會，該法要求雇主在使用派遣勞工之前必須諮詢工會或勞工代表的意見，而在未取得工會或勞工代表同意的情況下，企業在解僱員工之後二年內不得使用派遣勞工 ( ibid.: 64 )。

### (四) 工資彈性：

工資水準能適時反映勞動供需狀況而調整，是韓國勞動市場彈性化的另一種表現方式。韓國平均工資在亞洲金融風暴後大幅下跌，此雖不利於勞工經濟安全，但企業卻可因勞動成本下降而恢復國際競爭力，一旦景氣復甦，勞動需求增加，工資自然會止跌回升。事實上，1999 年韓國名目工資上漲 12.1%，實質工資也上漲 11.1%，已回復到風暴前的水準。

辛炳隆 ( 2001: 36-37 ) 指出，韓國工資水準之所以有高度調整彈性，主要是在風暴發生前其薪資結構中，加班費與獎金紅利所占比例高達三成以上。由於加班費與獎金紅利對市場變動的反應較經常薪資明快，故只要經濟不景氣，總工資水準便能迅速向下調整。此外，韓國政府於 1998 年對公務人員減薪 10% 以支應推動促進就業措施與強化社會安全制度所需經費。此舉對民間部門有高度示範效果，而這也是韓國工資水準能向下調整的另一重要因素。

## 三、促進就業措施

韓國政府在促進就業方面所採行的措施可分為幾類：職業訓練、就業的維持

與促進、公共工作方案與就業服務。

(一) 職業訓練：

1. 針對就業勞工

由於自 1960 年代以來，韓國經濟發展迅速，且因為技術工人的短缺，促使韓國政府很早就開始注意職業訓練的制度，即 1976 年設立的訓練稅 (training levy) 制度<sup>24</sup>。公司可以選擇自己提供廠內的訓練或是繳交訓練稅。也因為如此，與其他 OECD 國家相較起來，韓國公部門所提供的職業訓練數目較低，在 1995 年企業提供了參與訓練方案總數的 71% (OECD, 1998: 149)。一直到了 1995 年就業保險制度 (EIS) 施行後，訓練稅制度被取代，而在 EIS 下建立了新的訓練制度。

新的制度包含以受雇者為目標的不同種類方案 (OECD, 2000b: 89)：

- (1) 補助公司實施在職訓練；
- (2) 補助公司派遣員工去教育與訓練 (有支薪)；
- (3) 補助公司在公司之外的教育與訓練課程；
- (4) 補助員工教育與訓練，對年長員工的訓練與學費貸款。

2. 針對失業勞工

對失業勞工的訓練方案是在金融危機期間開展的。失業者可獲得的主要訓練方案有下列五種。而這些方案之中只有第一項是在 EIS 下設立的，因此由就業保險基金所提供資金。其他的經費是源自於一般政府預算 (ibid.: 92)。

- (1) 失業的再就業訓練，方案以在 EIS 涵蓋下被解僱的勞工為目標，無關這些勞工是否有失業津貼的資格；
- (2) 弱勢勞工與不穩定就業者的就業促進訓練，集中在被解僱勞工，先前未納保 EIS 的勞工，即臨時、日薪與部分工時工作者；
- (3) 年輕失業者 (對新進入勞動市場失業者的訓練)；
- (4) 以老年失業、殘障與輟學生為目標的訓練計劃；

---

<sup>24</sup> 1976 年職業訓練稅法 (Vocational Training Levy Law) 規定，300 人以上公司需要訓練自己的勞工，或者繳交訓練稅給政府以作為公共訓練中心的財源。對於中型企業而言，傾向於繳交訓練稅而非自行提供訓練 (OECD, 1998: 149)。

(5) 人力發展訓練，包括技工訓練與「3-D」<sup>25</sup>工作訓練。

## (二) 就業的維持與促進

在EIS下的維持和促進就業方案，以及這些方案的支出隨著1997年的金融危機而有相當的增加。他們有兩重目標：

1. 就業維持方案：補助企業的人事費用而使公司暫緩解雇勞工。
2. 就業促進方案：促進企業雇用某些類別的弱勢勞工，如被解僱工人、女性與年長員工，並且鼓勵勞工接管公司。關於這些方案的概要請參見表3-7。

這些方案的財源由雇主繳納的EIS保險費所提供。津貼水準通常可根據工人自方案中取得津貼的比率計算而得；但是某些就業保護補貼是以一次給付的方式提供的。這項補貼對大公司補貼額度較低。補貼的最長期限最初是180天，但在1999年增加至200天。

這些方案在面對經濟危機特別有效。在1998年，幾乎80萬工人自該方案獲益，約為6.5%的總依賴就業（total dependent employment）（ibid.: 96）。

表 3-7：韓國 EIS 下的就業穩定方案

方案名		發放時限	津貼水準	在大公司
<b>就業維持方案</b>				
暫時停工	公司暫時停工一個月至少兩天	6 個月	2/3 工資	1/2
減少工時	一個月至少減少平常 1/10 的工時或是一週 8 小時	8 個月	工時減少前的 1/10 工資	1/15
派遣勞工	一個月至少一次派遣勞工去	6 個月	2/3 工資	1/2
訓練	每天至少 4 小時且總共至少 30 小時	8 個月	2/3 工資	1/2
有給假或無給假	至少一個月	6 個月	2/3 工資	1/2
公司重組	公司勞動力至少維持 60%	最高一年	2/3 工資	1/2
<b>就業促進方案</b>				
雇用解雇員工	必須至少雇用 5 名失業員工或公司勞動力 5% 以上或短於一個月的失業員工	8 個月	1/2 工資	1/3

<sup>25</sup> 所謂的 3-D 工作，指的是骯髒（Dirty）、危險（Dangerous）與困難（Difficult）的工作。

雇用 年長員工	雇用 10 名以上或公司勞動力的 5% 以上	6 個月	1/4 工資	1/5
	必須雇用 45-55 歲從同一公司離職未滿兩年的勞工		60-80 萬韓元	40-60 萬
女性 就業	1 個月的產假到 11 個月的育嬰假		1999：每月 14 萬 2000：每月 15 萬	11 萬 12 萬
	離職不超過 5 年須照顧小孩的女性		1999：80-100 萬 2000：120-200 萬	1999： 60-80 萬
	登記尋職的女性家戶戶長	6 個月	1/2 工資	1/3
補助兒童 照顧設施	在家的兒童照顧設施		貸款 5 年最高 30,000 萬，利率 3-3.5%	
	徵募護理老師		每位老師 55-60 萬 韓元	
員工 接管公司	公司至少 60% 的勞動力接管 公司至少 50% 的股份		每個勞工 60-80 萬 韓元	40-60 萬

資料來源：OECD (2000b: 97)

### (三) 公共工作方案

公共工作 (public works) 方案在許多 OECD 國家都有被採用，實施對象通常是有專業經驗的失業者，俾以降低因為長期失業的去道德化風險。韓國在 1998 年開始實施公共工作計畫，主要是針對沒有其他收入來源，以及沒有資格領取失業給付或訓練津貼的失業勞工。此外，在選取計畫參與者上也有標準設限：包含年齡、主要家計負擔者、家中依賴人口數、房屋數、資產、家庭收入、性別、身心障礙與失業期間等。公共工作涵蓋範圍很廣，從清潔垃圾、照顧老人的居家服務、在就業服務中心擔任就業諮商等工作皆有。這種工作時間以 3 個月為一階段，一般可以一次申請三個階段 (即共 9 個月)，但在特定情況下，勞工在期滿以後可以申請繼續從事公共工作 (OECD, 2000b: 100)。自 1998 年 5 月開始推動公共工作方案，迄 2000 年 12 月底止，總共先後僱用 270 萬人次，總共投入金額達 4 兆 7,462 億韓元，折合新台幣約為 1,267 億元 (勞委會，2002)<sup>26</sup>。

### (四) 就業服務

在就業服務方面，韓國政府新增措施主要是對私立就業機構的鬆綁。不同於其他 OECD 國家，韓國私立就服機構在就業服務市場有很高的市場占有率

<sup>26</sup> 資料來源：勞委會職訓局 2002 年 11 月 19 日新聞稿  
[http://www2.evta.gov.tw/news\\_web/detail.asp?news\\_id=55](http://www2.evta.gov.tw/news_web/detail.asp?news_id=55) (2003.6.17)

(OECD, 2000b: 112) 由表 3-8 可以看出私人機構的興盛程度。以下將分別說明就公部門與私部門提供的就業服務。

表 3-8：韓國公私就業辦公室數目

年度	勞動部		地方政府		私人機構	
	1995	1999 <sup>a</sup>	1995	1999 <sup>a</sup>	1995	1999 <sup>a</sup>
數目	52	142	285	285	1271	1756

a.1999.12.31

資料來源：MOL (引自 OECD, 2000b: 104)

## 1.公部門

公部門所提供的就業服務主要來自兩方面：勞動部與地方政府。勞動部的 PES 辦公室與職員的數目在近來的經濟危機期間有相當大的增加，以反應失業尋職者的成長。1999 年 12 月，在 46 個地區的勞動辦公室下有 122 個「單一窗口」(one-stop) 就業安全中心、20 個人力銀行在運作。人力銀行掌管職業介紹，但沒有管理津貼發放，它傾向對高技術的尋職者服務，雖然在每個辦公室與辦公室間可能相當不同。勞動部也管理 12 個以日薪工作者為目標的配置中心。另外差不多每個自治市與地方政府都以建立自己的就業服務，在金融危機期間也增加了人員的配置。地方的「職業資訊中心」提供職業介紹、諮詢，與轉介當事人給訓練機構或公共工作；然而他們不提供失業津貼也不執行資格審查。尋職者可以在國家與地方辦公室登記，雇主也可以登記缺額，以致於在辦公室業務上會有部份的重疊在地方政府下的職業介紹辦公室比起在勞動部轄下的是多很多的。韓國在這方面，與其他 OECD 國家相較，具有相當大的獨特性 (OECD, 2000b: 109)。

與多數 OECD 國家相比，公共就業服務是在勞動部轄下運作，而非是分開或獨立運作的，其主要政策方案透過幾個主要的法規管制。基本就業政策法授權政府在每個地區建立並運作公共就業辦公室，並要求這些辦公室提供尋職者相關空缺的資訊並支持雇主確保人力資源。就業安全法提供這些責任更進一步的細節，特別在人力配置、生涯引導與勞動市場供需協調上。就業保險法規範，尤其是使用與管理就業保險基金，失業津貼的供應，職業與訓練津貼的管理與津貼的許可。(ibid.: 148)

## 2.私部門

在亞洲金融風暴發生以後，為借助這些機構的力量來促進失業者就業，韓國政府於是放寬私立就服機構的設立標準、可推介就業的職類限制、以及向求職者收取費用的上限（辛炳隆，2001: 37）。

#### 四、強化社會安全制度

如第二章第三節所述，韓國從 1963 年到 1995 年為止，已經逐步建立了職災保險、公共救助制度、健康保險、年金保險與就業保險等各項社會安全制度，以對抗各項風險。但是在 1997 年金融風暴的衝擊之下，現有的社會安全制度無法支撐，使得貧窮人口增加、社會不平等現象加劇。

因此，在三邊委員會提出社會妥協聲明之中，提出擴大並改進就業保險、對失業者生活支持、擴大並加強社會安全制度等建議。而韓國政府採行的改進措施包括以下數方面：

##### （一）就業保險

在就業保險當中，失業給付放寬相當大的程度，分別在適用範圍、合格條件、發放期間與所得替代率上都有放寬的改變。

###### 1. 失業給付適用範圍放寬：

韓國就業保險中區分為三個部份，分別是失業給付、就業安全與職業訓練。而在失業給付適用部份，1995 年 7 月就業保險實施之時，僅適用於雇員在 30 人以上的事業單位，1998.1 放寬至 10 人以上，同年 3 月放寬至 5 人以上，到了同年 10 月則完全取消適用廠商規模限制，還納入臨時工與部份工時工作者<sup>27</sup>，但排除日薪工作者（Shin, 2000: 96; Hur & Kim, 2002: 99-100）。

###### 2. 失業給付合格條件放寬：

失業給付的合格條件由離職前 18 個月必須投保 12 個月以上，減為 6 個月以上（MOL, 2002: 31）。

###### 3. 失業給付發放期間增長：

失業給付發放期間，由開辦之初的 30 日，1998 年 3 月延長至 60 日，同年

---

<sup>27</sup> 根據韓國勞基法第 21 條的說明，部份工時工作者指的是和全職勞工從事相同工作，但每週工時低於全職勞工者謂之。但每月工時低於 80 小時的勞工是被排除在 EIS 之外的（MOL, 2002: 28）。



10月再度延長到210日（Shin, 2000: 93）。根據韓國勞動部（MOL, 2002: 31）的資料指出，現今失業給付的領取時間為90-240日，視領受者失業時的年齡與投保期間而定。

尋職者也可以領取更久的給付，延長給付的最高期限。在下列三種情況之下可以延長領取期間（OECD, 2000b: 84）：

- （1）就業安全中心可以決定延長兩個月給任何合格（耗盡津貼且尋職面臨特殊困難）的領取者，這稱作「個人展延給付」（individual extended benefit），為一般給付的70%。
- （2）在失業狀況顯著增加的時期，勞動部可以自行決定延伸兩個月的「特殊展延給付」（special extended benefits）。
- （3）由就業安全中心推薦而參與訓練方案的領受者可以領受70%的尋職給付職到方案結束。「訓練展延給付」（training extended benefit）給付整個訓練方案的時期，最高兩年。

表 3-9：韓國規定領取失業給付的日數

單位：日

投保期間		低於1年	1-3年	3-5年	5-10年	10年以上
年 齡	30歲以下	90	90	120	150	180
	30-50歲	90	120	150	180	210
	50歲以上與失能者	90	150	180	210	240

資料來源：MOL（2002: 30）

#### 4. 所得替代率提高：

所得替代率原為原先薪資50%，1998年改為下限是最低薪資的70%，上限是每日3.5萬韓元<sup>28</sup>（Shin, 2000: 94），2000年下限提高到最低薪資的90%。

在就業保險當中，雖然在失業給付的適用範圍、合格條件、發放期間與所得替代率上都有放寬的措施，但是效果仍是有限的。因為儘管適用範圍最終取消適用廠商規模的限制，放寬至所有的企業，但是這不代表所有的失業勞工都可以取得失業給付，除必須非自願失業外，仍有必須投保一定期限之限制。同時，儘管

<sup>28</sup> 約為新台幣244元至1,000元。

失業給付的發放期限增長，由最初的30日延長至現在的240日，但由於領取的日數必須視失業時的年齡與投保期間而定，而就業保險在1995年中才實施，所以即使在金融風暴後擴張失業給付的領取期限，但是由於投保年限過低，失業者是不可能領取最高期限給付的。Hur & Kim ( 2002: 101 ) 指出領取失業給付的平均日數，在1997年為85日，在1999年為126日。1999年失業給付的領取者只佔失業者的10.7%，Hur & Kim ( ibid.: 101-103 ) 對此提出解釋，表3-10可看出，在2000年時就業者有2千多萬人，但由於其中只有部分是薪資勞動者，薪資勞動者中有只有部分是法定的被保險人，在法定被保險人當中又只有部分是實際投保者，因此造成失業給付領取者如此低的情形。

表 3-10：韓國就業保險涵蓋人數及比例（2000年）

單位：千人、%

	就業者 (A)	薪資勞動者 (B)	法定被保險人數 (C)	實際投保人數 (D)
人數	20,857	13,265	9,190	6,747
A		63.6 ( B/A )	44.1 ( C/A )	32.3 ( D/A )
B			69.2 ( C/B )	50.9 ( D/B )
C				73.4 ( D/C )

資料來源：研究者整理自Hur & Kim ( 2002: 103 )。

## （二）公共救助

如第二章第三節所述，韓國的公共救助制度稱為「生計保護制度」( LPS )，提供無工作能力與低收入者最多達六種生計補助、自立補助、教育補助、分娩補助、喪葬補助與醫療補助的協助。1998年韓國政府為了幫助由於金融危機使生計變得困難的低收入家戶，而引進新的公共救助制度，稱為「暫時生計保護制度」( TLPS )。原則上，TLPS的對象是以工作年齡的失業個人為主的( OECD, 2000b: 127 )。

在1999年TLPS保護低收入家戶的預算為5,692億韓元( MOHW, 2003 )<sup>29</sup>。TLPS比起LPS有較寬鬆的財產合格限制，但最低所得水準的限制則相同，詳細的比較如表3-11所示。TLPS方案的補助內容與LPS相同，包括生計補助、教育補助、醫療補助等。

<sup>29</sup> 資料來源：保健福祉部網站 <http://www.mohw.go.kr/> ( 2003.6.17 )。

表 3-11：韓國生計保護方案的合格條件（2000 年）

合格條件	方案	居家與機構照顧	自助照顧
資產調查中考慮延伸家庭成員賺錢的能力	LPS	有	有
	TLPS	無	無
每人每月收入需低於	LPS	32 萬韓元	32 萬韓元
	TLPS	32 萬韓元	32 萬韓元
每家戶每月收入需低於	LPS	不適用	60 萬韓元
	TLPS	不適用	60 萬韓元
財產額需低於	LPS	29 百萬韓元	29 百萬韓元
	TLPS	44 百萬韓元	44 百萬韓元

資料來源：MOHW, 引自 OECD (2000b: 130)

1998年韓國引進新的公共救助制度（TLPS）。根據MOHW（2003）<sup>30</sup>的資料指出，相較於1998年，由於TLPS之故，1999年生計保護領受者的數目增加30.5%，涵蓋的韓國人口4.1%，TLPS與LPS的領受者人數如表3-12所示。

表 3-12：韓國生計保護制度領受者的改變

	1998 年		1999 年	
	LPS	TLPS	LPS	TLPS
居家與機構照顧	361	78	393	144
自助照顧	798	233	766	616
合計	1159	311	1159	760
總計	1,470		1,919	

資料來源：MOHW 網站 <http://www.mohw.go.kr/>。

### （三）健康保險

韓國健康保險的改革主要在於由多元保險人轉變成為單一保險人制度。在1997.11 當時的執政黨（新韓國黨）於提出整合醫療保險會社後，國民議會在同年12月通過國民醫療保險法（National Medical Insurance Act），該法整合自雇者保險會社進入公務員與私校教師保險會社中（NHIC, 2003）<sup>31</sup>，這也是韓國健康保險朝向單一保險人的第一步。在三邊委員會第二回合（1998.6-1999.5）談判中，

<sup>30</sup> 同註 11。

<sup>31</sup> 資料來源：NHIC 網站：<http://www.nhic.or.kr>（2003.4.20）

「整合健康保險體制」也成為三邊所達成的協議之一。此後逐步納入各種保險會社，在 1997 年尚有 373 個保險會社，在逐步整併地區自雇者、公務員、私校教職員、一般企業雇員的保險會社之後，在 2000 年 7 月 1 日涵蓋所有人口的健康保險唯一保險人，韓國健康保險組合（National Health Insurance Corporation, NHIC）正式成立，從此韓國的健康保險組合成為單一保險人系統。

健康保險整合承擔一保險人之後，有以下的改善（NHIC, 2003）<sup>32</sup>：減低營運成本、促進保險費負擔平等、給付增加、提高受益者在決策過程中的參與、改善管理方面的服務、強化健康照顧提供者的協商與監測健康照顧申請者。

#### （四）年金保險

雖然年金保險並未直接受到全球化的衝擊，但是間接所造成的影響對勞工而言也十分重要。在金融風暴後導致的大量失業，使得在 1997 年至 1998 年間被保險人由 783.5 萬人降至 712.6 萬人，減少了 70.9 萬人之多。年金保險涵蓋範圍占勞動力比率也從 35.5% 降至 32.5%（OECD, 2000a: 80）。如此中斷投保資格對於給付薪資計算與年資累計都有影響，而影響未來勞工老年退休後的生活保障。

在 1999 年時韓國國民年金制度納入都市自雇者，增加了近 900 萬人的投保者，使得年金保險涵蓋範圍占勞動力比率從 1998 年的 32.5% 升至 1999 年的 75.6%。

在對於韓國國民年金制度的批評主要有兩方面：一是不當的制度設計，二是基金管理無效率的問題。基金的管理不善有越來越多的批評，特別是在政府向基金借款方面。自 1988 年國民年金方案實施以來，1996 年政府借入了超過 50% 的儲備金；在 1998 年底時達 75%（Shin, 2000）。Kwon (1999a) 亦指出，韓國國民年金制度失敗主因是不當的制度設計（即慷慨給付、少量繳費），但是也存在運作無效率的原因。因此在改革上必須從制度變革著手。

在 1997 年時成立國民年金改革局，期望能解決財務結構失衡的問題，依據該局的部分建議，韓國政府 1998 年時修改國民年金法，將所得替代率從 70% 降至 60%、最低請領年金年齡從 60 歲升至 65 歲，而 2010 年起開始提昇保費。

由此觀之，韓國年金制度在 1997 年之後的改革，是擴張與緊縮同時存在的。在適用人口範圍方面大幅擴張；而在所得替代率與最低年金請領年齡方面則是緊

---

<sup>32</sup> 同註 13。

縮的<sup>33</sup>。

如上所言，韓國年金制度在 1997 年之後的改革，是擴張與緊縮同時存在的。在適用人口範圍方面擴張，擴張的情形如表 3-13 所示。

表 3-13：韓國年金保險涵蓋範圍

單位：千人

涵蓋範圍的 改變	A 被 保險人	B 地區 被保險人*	A+B	占勞動力 比率 (%)	C 志願 加入者	總計 A+B+C	占 15 歲以 上比率 %
1988 10 人以上	4,431	0	4,431	25.6	2	4,433	15.0
1989	4,516	0	4,516	25.1	5	4,521	15.0
1990	4,640	0	4,640	25.1	11	4,651	15.1
1991	4,748	0	4,748	24.9	21	4,769	15.2
1992 5 人以上	4,977	0	4,977	25.6	44	5,021	15.7
1993	5,109	0	5,109	25.8	51	5,160	15.9
1994	5,383	0	5,383	26.5	62	5,445	16.5
1995 鄉村自雇者	5,542	1,890	7,432	35.6	64	7,496	22.3
1996	5,678	2,086	7,764	36.5	66	7,830	22.8
1997	5,601	2,085	7,686	35.5	149	7,835	22.5
1998	4,850	2,129	6,979	32.5	147	7,126	20.2
1999 城市自雇者	5,238	11,113	16,351	75.6	163	16,514	46.2

\*包括臨時工、日薪工、5 人以下公司勞工、自雇者

資料來源：MOHW，引自 OECD (2000a: 80)

### (五) 職災保險

從 1998 年開始，職災保險擴大適用到學徒與職業學校的學生，並在 7 月時，4 人以上的金融與保險公司也被納入。大統領金大中在 1999 年 8 月的演說當中宣稱，將在 2000 年 7 月起擴張職災保險到所有企業 (Shin, 2000: 98)。因此在 2000 年 7 月對於職災保險修正案中，將適用範圍降低到 1 人以上的企業，同時，不超過 50 個員工的雇主也能參加職災保險 (Hur & Kim, 2002: 116)。

除適用範圍的增大之外，給付水準也有所變動。失能給付的領取者若失能程度為 4-7 級，可選擇年金給付或一次給付，修正為若領取一次給付，其中的 50% 必須為年金形式；2000 年 7 月 1 日時引進看護給付；65 歲以上老人的收入補償給付由平均薪資的 70% 降為 65%；設置最高補償標準以減低高給付與低給付領受者的差異 (ibid.: 118-119)。

職災保險適用範圍的逐步擴張，表 2-5 已說明清楚，至 2000 年時，只要 1

<sup>33</sup> 儘管年金制度改革包含福利擴張的部分，但是 Moon (2001: 19) 認為韓國年金保險在 1999 年納入都市自雇者這項做法是準備不足的，這是因為都市自雇者在申報薪資時不誠實，如此扭曲了年金重分配的效果，並且不利於誠實申報者。

人以上的事業單位都適用職災保險，此時有 70 萬個企業加入，涵蓋了約 9 百多萬名勞工。要特別一提的是，由於職災保險是設計用來減低經濟不安全與災害的保護，因此無論職災保險舉辦的多成功，職災發生的事故率是不會因此而下降的。但在 Hur & Kim (2002: 114) 的研究指出，在 1998 年至 2000 年間職災的事故率下滑，是因為納入職災保險人數增加這項原因（即分母增大了），而非職災減少的緣故。1995 年至今的職災給付支出金額如表 3-14 所示。

表 3-14：韓國職災給付支出金額

單位：百萬韓元

年度	總數	醫療	收入 補償	失能	遺屬	傷病 補償	殯葬	看護
1995	1,133,577	279,418	357,982	295,680	160,912	25,557	13,981	
1996	1,355,337	342,974	435,729	347,751	179,502	32,782	16,598	
1997	1,556,042	396,736	478,645	422,470	198,638	41,182	18,372	
1998	1,451,066	379,668	399,881	435,633	168,701	51,794	15,389	
1999	1,274,225	358,964	337,391	343,793	157,742	62,082	14,523	
2000	1,456,266	425,154	422,464	306,455	159,257	71,678	17,175	83
2001	1,744,560	536,464	526,306	447,005	134,576	80,761	18,255	1,193

資料來源：MOL (2002: 64)

備註：看護給付於 2000.7.1 開始提供。



## 第四章 全球化對東亞福利體制的衝擊—台灣（1987-2002）

在上一章，針對韓國的部分，指出韓國何時開始邁進全球化時代，遭遇到了哪些衝擊，而面對些衝擊，韓國產生了哪些因應策略？而本章則將焦點聚集在台灣。本章分為兩節，第一節說明全球化的起源對於台灣所造成的衝擊，第二節則說明面對這些衝擊，台灣所產生的政策回應。

### 第一節 起源與衝擊

如第三章第一節所言，本研究將台灣與韓國邁入的全球化第一步視為 1985 年的廣場協定，學者也指出，由於廣場協定給予新台幣升值的壓力，使得新台幣對美元大幅升值，給台灣經濟帶來產業升級的壓力，在對外貿易上，勞力密集產品的外銷開始衰退，各種產業之中出口的比重逐漸往中上游移動，在對外投資方面，勞力密集的下游出口產業則將生產線移到國外（瞿宛文，2003: 26-28）。本節將透過資本流動程度、貿易依存度程度、產業結構變遷與就業結構變遷來呈現台灣全球化的程度；並以社會不平等、失業現象、外勞引進與不穩定就業來說明全球化對台灣造成的衝擊。

在資本流動上，由於 1987 年新台幣大幅升值，從 1986 年 1 美元兌新台幣 37.82 元，升值為 1 美元兌新台幣 31.77 元，促使了對外投資增加。從中央銀行的國際收支統計可以看出，在 1986 年以前僑外對台投資比台灣對外投資多，而在 1987 年時已經相差不多，到了 1988 年時對外投資大幅成長近 6 倍，足為僑外投資對台投資的 4 倍多。自此之後，對外投資的金額都較僑外對台投資多，台灣成為資金出口國（見表 4-1）。



表 4-1：台灣對外投資與僑外對台投資年資料

單位：百萬美元

年度	對外直接投資 (A)	僑外對台投資 (B)	A - B
1981	60	151	-91
1982	32	104	-72
1983	19	149	-130
1984	72	199	-127
1985	79	342	-263
1986	65	326	-261
1987	705	715	-10
1988	4,121	961	3,160
1989	6,951	1,604	5,347
1990	5,243	1,330	3,913
1991	2,055	1,271	784
1992	1,967	879	1,088
1993	2,611	917	1,694
1994	2,640	1,375	1,265
1995	2,983	1,559	1,424
1996	3,843	1,864	1,979
1997	5,243	2,248	2,995
1998	3,836	222	3,614
1999	4,420	2,926	1,494
2000	6,701	4,928	1,773
2001	5,480	4,109	1,371
2002	4,886	1,445	3,441

資料來源：中華民國台灣地區金融統計月報 (92.2)(2003: 167-168)

就貿易依存度而言，對外貿易依存度通常用來衡量一國經濟依存於對外貿易之程度，如表 4-2 所示，近六年來台灣對外貿易依存度皆在 80% 以上，顯見台灣依賴對外貿易的程度極高。台灣的全球化程度表現在這一特徵上十分明顯。

表 4-2：台灣貿易總值、GDP 與貿易依存度年資料

單位：億美元

年度	出口總值		進口總值		貿易總額 (A)	GDP (B)	貿易 依存度 (A/B)
	成長率 (%)	成長率 (%)	成長率 (%)	成長率 (%)			
1985	307.3	0.9	201.0	8.5	508.3		
1986	398.6	29.7	241.8	20.3	640.4		
1987	536.8	34.7	349.8	44.7	886.6	1016	87.3
1988	606.7	13.0	496.7	42.0	1103.4	1231	89.6
1989	663.0	9.3	522.7	5.2	1185.7	1491	79.5
1990	672.1	1.4	547.2	4.7	1219.3	1602	76.1
1991	761.8	13.3	628.6	14.9	1390.4	1794	77.5
1992	814.7	6.9	720.1	14.6	1534.8	2122	72.3
1993	850.9	4.4	770.6	7.0	1621.5	2243	72.3
1994	930.5	9.4	853.5	10.8	1784.0	2443	73.0
1995	1116.6	20.0	1035.5	21.3	2152.1	2649	81.2
1996	1159.4	3.8	1023.7	-1.1	2183.1	2796	78.1
1997	1220.8	5.3	1144.2	11.8	2365.0	2902	81.5
1998	1105.8	-9.4	1046.7	-8.5	2152.5	2672	80.6
1999	1215.9	10.0	1106.9	5.8	2322.8	2879	80.7
2000	1483.2	22.0	1400.1	26.5	2883.3	3094	93.2
2001	1228.7	-17.2	1072.4	-23.4	2301.1	2812	81.8
2002	1306.0	6.3	1125.3	4.9	2431.3	2815	86.4

資料來源：研究者整理自中華民國台灣地區進出口貿易統計月報(92.1)(2003:10)

與韓國相同，從台灣的產業結構變遷來看，也符合 Kuznets (1966) 的產業結構改變的過程。台灣自 1988 年起服務業的產值首度超過 50%，並逐年增加，顯然台灣已經邁入以服務業為主的時代；而工業的產值從 1986 年以後就逐年降低，到 2002 年為止，除開產值不到 2% 的農業外，工業與服務業的產值約為 3：7 之比。服務業產值逐年升高，且占總產值將近 70%。產業結構的改變意味著未來就業機會的成長必然主要是來自服務業，不再是製造業(瞿宛文, 2003: 139)。

表 4-3：台灣產業結構變動（按各產業產值占 GDP 比重）

單位：%

年度	農業	工業	服務業
1984	6.34	46.15	47.51
1985	5.79	46.27	47.94
1986	5.55	47.11	47.34
1987	5.30	46.67	48.03
1988	5.03	44.84	50.13
1989	4.90	42.30	52.80
1990	4.18	41.22	54.60
1991	3.79	41.07	55.14
1992	3.60	40.08	56.32
1993	3.64	39.35	57.01
1994	3.51	37.71	58.78
1995	3.48	36.37	60.15
1996	3.19	35.72	61.09
1997	2.55	35.31	62.14
1998	2.47	34.56	62.97
1999	2.56	33.19	64.25
2000	2.09	32.38	65.53
2001	1.95	31.09	66.96
2002	1.86	31.03	67.11

資料來源：行政院主計處國民所得統計。

再來看到台灣就業結構變遷的部分。如表 4-4 所示，若以行業分，農業人口與工業人口，隨著產業變遷使得就業結構產生轉變，服務業成為最多從業人口的行業。若按從業人口來分析，台灣的就業結構發生了 Ian Gough (1979) 所指出的「普羅化」(proletarianisation) 現象，意指大部份的勞動力成為另一個人的受雇者，而不再是獨立、自雇的人們這樣的趨勢，受雇者的比例上升，而自雇者的比例下降。普羅化現象在台灣就業結構轉變也相當明顯。由表 4-4 勞動力從業身份的區分中，受雇者所佔的比例越來越高，從 1978 年的 62.35% 持續上昇到 2002 年的 71.62%；自營作業者、無酬家屬工作者的人口比例則顯著下降。這些減少的比例中，少部分成為雇主，大部分則成為受雇者。

從服務業產值的增加，以及就業結構轉變為服務業從業人口的興起，加上普羅化的結果，造成了雇用型態的改變，隱含在背後的意義是彈性就業的增加。工

業（製造業）通常以終身雇用制、固定契約為主要型態，相對的，服務業則以非固定契約式的型態較多，如此造成彈性就業的人口隨著服務業從業人口一起增長的現象。而彈性就業增多，對於福利資格的取得就造成了阻礙，進而影響福利給付的取得，如老年、退休、失業保護等等。

表 4-4：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	按行業分			按從業身份分			
	農業	工業	服務業	雇主	自營 作業者	無酬家屬 工作者	受雇者
1978	24.92	39.47	35.61	3.16	22.05	12.44	62.35
1979	21.46	41.61	36.93	4.13	20.96	11.16	63.75
1980	19.50	42.52	37.98	4.43	20.48	10.71	64.39
1981	18.84	42.39	38.78	4.51	20.79	10.41	64.28
1982	18.86	41.31	39.84	4.27	21.11	10.51	64.11
1983	18.63	41.15	40.22	4.00	21.11	11.08	63.81
1984	17.59	42.26	40.14	4.08	20.71	10.77	64.44
1985	17.45	41.57	40.98	4.29	20.79	10.82	64.10
1986	17.03	41.57	41.39	4.28	20.21	10.86	64.65
1987	15.28	42.76	41.95	4.26	19.16	9.90	66.69
1988	13.73	42.47	43.80	4.50	18.92	9.53	67.05
1989	12.90	42.09	45.01	4.61	18.79	9.19	67.41
1990	12.85	40.83	46.32	4.82	18.63	8.98	67.57
1991	12.95	39.92	47.12	5.11	18.63	9.12	67.14
1992	12.34	39.61	48.06	5.06	18.21	8.89	67.84
1993	11.49	39.08	49.43	5.20	17.60	8.50	68.70
1994	10.92	39.22	49.86	5.27	17.25	8.57	68.92
1995	10.55	38.74	50.71	5.31	16.99	8.49	69.21
1996	10.12	37.49	52.39	5.35	16.96	8.36	69.33
1997	9.57	38.17	52.26	5.52	16.51	7.96	70.01
1998	8.85	37.92	53.23	5.45	16.28	7.70	70.57
1999	8.27	37.21	54.52	5.45	16.23	7.73	70.59
2000	7.79	37.23	54.98	5.40	16.05	7.48	71.07
2001	7.54	36.00	56.46	5.24	15.81	7.26	71.69
2002	n/a	n/a	n/a	5.20	15.82	7.36	71.62

資料來源：中華民國台灣地區人力資源統計月報 351 期（92.2）（2003: 20-21,35）

全球化對於台灣所造成的衝擊不似韓國遭遇 1997 年金融風暴那樣明顯。從表 4-5，台灣與韓國 1998 年的各種指標表現看來，我們很難去說 1997 年金融風暴對台灣造成什麼樣的直接衝擊。

表 4-5：1998 年台灣與韓國重要指標

指標	台灣	韓國
就業人數年增率	1.23	-5.27
經濟成長率	4.57	-6.7
失業率	2.69	6.8

資料來源：研究者自行整理。

但台灣即使在金融風暴時為受到嚴重影響，但是全球化對於台灣有沒有造成影響？且又造成什麼影響呢？若以社會不平等的指標看來，吉尼係數與五等分位數自 1980 年以後就開始出現逐步上揚的趨勢（見圖 4-1、4-2），至 2001 年達到最高。此處的發展與第二章第一節所述呂建德（2002a）的研究若合符節。

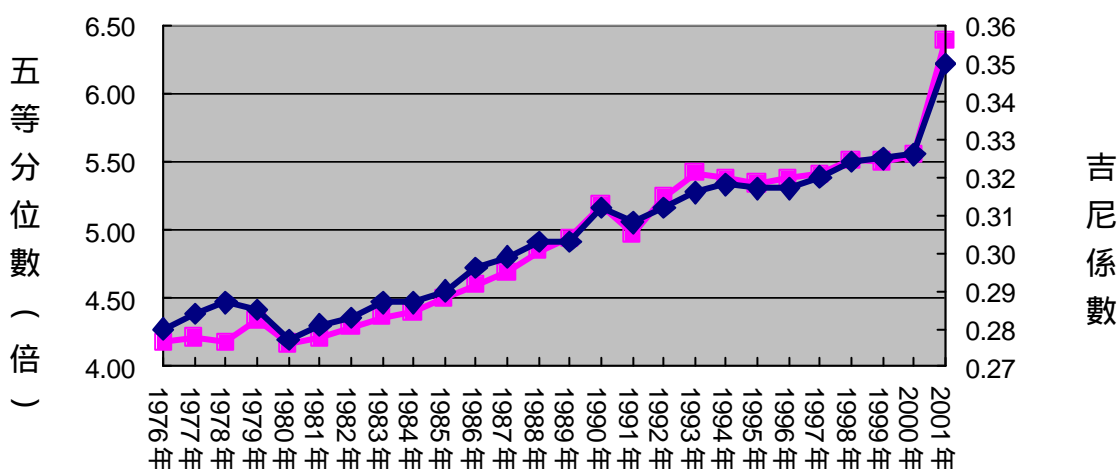


圖 4-1：台灣不平等趨勢圖（表五等分位數、表吉尼係數）

資料來源：研究者根據 2001 年家庭收支調查報告繪製。

在就業方面，失業問題在這一兩年間也逐漸變的棘手。以失業率為例，在 1987 年至 1995 年間，失業率尚都維持在 2% 以下；1996 年提高至 2.60%，但至 2000 年為止，仍可維持 3% 以下；但是在 2001 年與 2002 年分別到達 4.57% 與 5.17%。瞿宛文（2003: 138-139）認為 1996 年至 2000 年的失業率上升，是由於

服務業成長趨緩與景氣趨緩的因素影響所致。

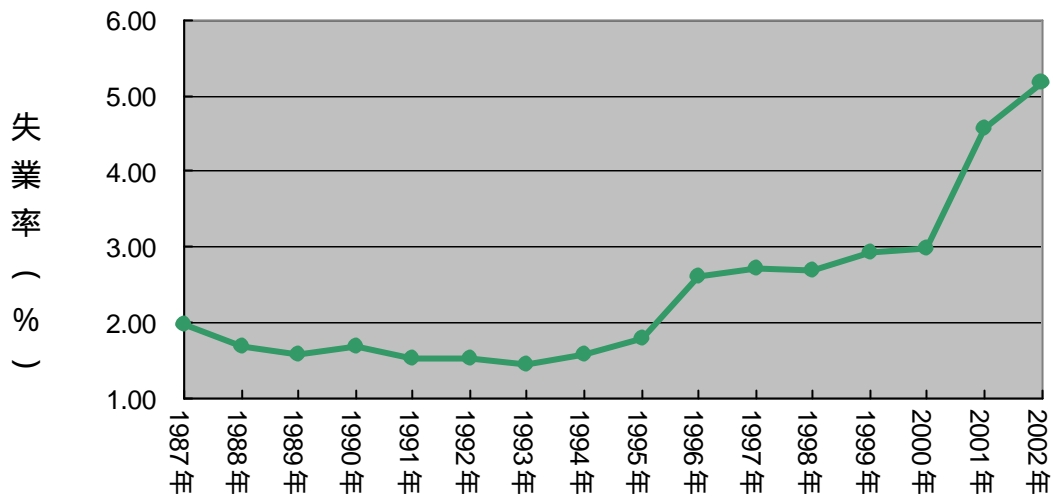


圖 4-2：台灣失業率趨勢

資料來源：研究者根據中華民國台灣地區人力資源統計月報 351 期（92.2）繪製（2003: 36）

我國自 1989 年頒布「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」，首度合法引進外籍勞工，自 2002 年為止，外籍勞工在台人數為 30 萬人。當初引進外籍勞工人力，目的在於「調節供應十四項重要建設工程所需人力，使工程進度不因人力不足而受影響」。時至今日，外籍勞工在台從業項目包括了政府重大公共工程、外籍監護工、家庭幫傭、船員、製造業與營建業等，種類繁多。外勞引進原先定位在補充性勞力，但是要清楚區隔補充性與替代性勞動有其困難，尤以低技術勞工而言，更容易被替代。因此，在失業率逐漸惡化的今日，時常出現「縮減外勞以搶救本勞」的呼聲。

外勞的引進是否會對本勞的就業造成影響？張昌吉（2002: 263）指出，「在景氣持續成長的階段，外籍勞工對本國勞工就業機會的影響較不明顯，但在經濟景氣趨緩的階段，外籍勞工對本國勞工就業會有明顯的影響，無技術或低技術勞工受到的衝擊較大，若未及時調控外籍勞工數量，對無技術勞工或低技術勞工會產生替代效果，造成失業人口的大量增加」。

在外勞對於社會不均的影響上，張昌吉（2002: 268）引用其他學者（陳正良，1989；張清溪，1987；Johnson, 1980）的研究指出，低技術的外籍勞工必然會造成外勞輸入國之所得分配越來越不均。

表 4-6：台閩地區外籍勞工概況

單位：人

年度	有效核准人數	有效聘僱許可人數	在台人數
1992	35,864	14,707	15,924
1993	124,900	93,039	97,565
1994	212,254	140,696	151,989
1995	257,226	181,463	189,051
1996	270,131	226,868	236,555
1997	302,014	226,206	248,396
1998	337,430	251,983	270,620
1999	356,129	278,406	294,967
2000	414,601	315,257	326,515
2001	380,632	292,697	304,605
2002	352,907	291,271	303,684

資料來源：勞委會職訓局 <http://www.evta.gov.tw/stat/9203/stat13.txt>

全球化下雇主對於為降低成本，而對於勞動彈性化的需求增加，表現在就業方面，最明顯的就是部分工時工作者的不穩定就業情形。根據勞委會 2001 年對部分工時勞工時況調查發現，部分工時勞工僱用情形在勞工身分上，一般勞工占 39.9%，其次為在學學生占 28.8%，家庭主婦兼職者占 22.2%，準備升學者占 4.4%，退休後再工作者占 3.4%，準備服役者占 1.3%。若按部門別區分，工業部門以一般勞工占 55% 為最多，其次為家庭主婦兼職者占 26.9%，在學學生占 12.8%；服務業部門則以在學學生占 38.8% 為最多，一般勞工占 30.5%，家庭主婦兼職者占 19.3%（勞委會，2001）。

表 4-7：台灣部分工時勞工之身份別

單位：%

項目別	在學之學生	準備升學中	準備服役中	退休後再工作者	家庭主婦兼職	一般勞工
總計	28.8	4.4	1.3	3.4	22.2	39.9
行業別						
工業	12.8	0.9	0.9	3.6	26.9	55.0
服務業	38.8	6.6	1.6	3.2	19.3	30.5

資料來源：勞委會（2001: 3）

在此值得注意的訊息是，「一般勞工」這項身分，因為不同比例次高的在學學生有家庭經濟來源，其次家庭主婦則為身分兩種都並非家計負擔者，而一般勞工應多為家計主要負擔者，而如此一來，也可以在這份調查報告中發現，事業單位提供部分工時勞工的福利，若相較於全時勞工，福利是較低的。若就實際提供的福利而言，分別為「勞保、團保」占 61.35%、「全民健康保險」占 58.75%、「工作、年終獎金」占 57.13%，休假制度、事病婚喪假、婚喪生育補助、休閒旅遊、勞工福利金、退休金制度、資遣費等皆未達五成（勞委會，2001）。在福利不如全時員工的情形下，部分工時工作者的保障較低，若勞工同時為主要家計負擔者，則此類勞工家庭的情況，相較於全時勞工的家庭，則就更不利了。

## 第二節 政策回應

本節將區分為三個部分，分別是勞動條件、積極勞動市場政策與所得維持方案來做逐項討論。

### 一、勞動條件

在勞動條件的改善上，為了保護受到雇主惡性關廠的勞工，政府於 2003 年 2 月 7 日公布「大量解僱勞工保護法」，同年 5 月 7 日施行，此法的目的為保障勞工工作權及調和雇主經營權，避免因事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害之虞，並維護社會安定。事業單位在大量解僱勞工時，應於 60 日前，將解僱計畫書通知主管機關及大量解僱勞工所屬之工會、勞資會議之勞方代表、事業單位之全體勞工。而解僱計畫書內容，應記載解僱理由、解僱部門、解僱日期、解僱人數、解僱對象之選定標準、資遣費計算方式及輔導轉業方案等。並且若在大量解僱勞工時，有積欠勞工退休金、資遣費或工資的情形之一，經主管機關限期令其給付，屆期未給付者，政府可禁止其董事長及實際負責人出國。

在工作時間方面，台灣法定工時原為每日不得超過 8 小時，每週工作總時數不得超過 48 小時。在 2000 年總統大選時，總統候選人陳水扁曾提出縮短工時的政見，當選後勞委會便著手規劃縮減工時，但將工時縮減至 44 小時的同時，附帶將變形工時的適用擴大至八週，但這個配套措施引起工運界強烈的反彈。在野的國民黨團提出兩週 84 小時的提案，在同年 6 月 16 日時通過，並且至 12 月 29 日止民進黨三度翻案未成，至此工時案拍版定案，自 2001 年起實施兩週工時 84



小時（黃長玲，2003: 85-87）<sup>34</sup>。但是由於此項修正案同時將原先規定「每週一日」之正常工作時數，分配於其他工作日，改為「每兩週一日」，並且每週工時不得超過 44 小時，因此造成工時彈性不足，使得雇主花費在加班費上的人事成本大幅增加，不利企業經營，並產生零碎工時無法集中運用與排班困難等問題。因此在 2001 年 8 月召開的經濟發展諮詢委員會議（經發會）中，達成「放寬工時彈性，使企業人力資源有效運用」的共同意見<sup>35</sup>。而在該項共同意見當中，四項修正勞基法的意見其中三項已經在 2002 年 12 月 10 日時納入勞基法中修正通過了，同時解決四班二輪與四班三輪的問題。工時案的演進，可說是基於競選諾言使得工時縮減，而工時縮減對於產業造成不利的影響，則透過工時的彈性化來分擔。

為了使企業資源有效運用，除了工時彈性化之外，還包括女性勞動條件的去管制化。經發會作出「放寬女性延長工作」與「放寬女性夜間工作」限制的共同意見<sup>36</sup>。這兩項意見也都在 2002 年 12 月 10 日的勞基法修正案通過。在放寬延長工作期間上，原先勞基法第 32 條規定「男工每月不得超過 46 小時；女工每月不得超過 32 小時」，改為延長女性時間，使男女相同，成為每月不得超過 46 小時。在放寬女性夜間工作限制上，將原先勞基法第 49 條規定的項目放寬，使得只要雇主符合規定條件，就可以使女工夜間工作，不須經由主管機關核准。原先規定雇主需要「備有女工宿舍，或有交通工具接送」，改為「無大眾運輸工具可資運用時，提供交通工具或安排女工宿舍」。以及刪除原先第 49 條第三項臨時夜間工作需要向主管機關翌日午前補報的規定。

---

<sup>34</sup> 關於 2000 年工時案的政黨競爭與勞雇角力，可詳見黃長玲（2003）。

<sup>35</sup> 此項共同意見分為五點，前四點為修正勞基法的建議，五點分別為：1.修正勞基法第 30 條第二項，雇主經工會或勞資會議同意，二週內一日之正常工作時數分配於其他工作日之規定，修正回原每週得有一日正常工作時數分配於其他工作日之規定，每一工作日之正常工時以 10 小時為度，每週正常工時以 48 小時為度，每二週之正常總工時不得超過 84 小時。（解決四班二輪問題）2.勞基法第 30 條增修第三項，雇主經工會或勞資會議同意，得將 8 週內之正常工時彈性調整，但勞工每日正常工時以 8 小時為度，每週正常工時以 48 小時為度，8 週內之平均每週工時不得超過 42 小時。（解決四班三輪問題）3.增修勞基法第 30 條第四項，雇主經工會或勞資會議同意，得將一年內之正常工時彈性調整，但勞工每日正常工時以 8 小時為度，每週正常工時以 48 小時為度，一年內之平均每週工時不得超過 40 小時。勞資雙方所為約定，每次約定之實施期間以一年為限。（解決淡旺季問題）4.增修勞基法第 32 條，實施本法第 30 條第二項、第三項及第四項彈性工時者，其延長工時加上當日正常工時不得超過 12 小時。5.以上彈性工時之實施，仍受本法第 36 條規定每 7 日中至少應有一日之休息的保障（經濟發展諮詢委員會議實錄編輯委員會，2001: 1038）。

<sup>36</sup> 本項共同意見為：「放寬工時限制，排除企業人力資源運用困擾，促進婦女就業」，包含兩點：1.放寬女性延長工作限制，與男性一致，減少企業人力運用困擾。2.放寬女性夜間工作限制，促進婦女就業，加強女性工作權益保障（經濟發展諮詢委員會議實錄編輯委員會，2001: 1039）。

## 二、積極勞動市場政策

在積極勞動市場政策方面，為因應全球化帶來的失業率問題，政府推出許多政策以因應。

在 2001 年推出「政府部門創造就業機會方案」為期一年，方式有五種：創造就業機會（分別在公共工程建設、地區就業與行政人力僱用上提供 44,000 個工作機會）；擴大辦理職業訓練（提供 11 萬人次的培訓機會）；推動全面求職求才，強化就業服務及招募工作（計劃媒合 10 萬人就業）；提供獎助津貼，協助特定對象就業；修正相關法規，減少就業障礙。由這個方案可以看出，政府想要在這一個方案中提供各種服務，包括公共工作（public works）、職業訓練、就業媒合、津貼獎助等。而實際上至 2001 年底，總計開拓就業機會 35,695 個，培訓 77,048 人，輔導 136,895 人就業，並提供就業獎助津貼 5,816 人（經建會，2002）<sup>37</sup>。

2001 年中開辦的「緊急僱用措施」是一項公共工作方案，依據行政院長張俊雄於 2001 年 5 月 16 日第 2734 次院會裁示而辦理的。政策目標是紓緩失業率，運用政府經費提供失業者短期工作機會，因此經費由各部會及所屬各機關盡量勻支百分之三業務費或其他相關經費，以按日計資的方式進用臨時工。對象則是以凡有工作意願而未就業之非自願性失業勞工及新進勞動力。其中中高齡者、原住民、身心障礙者、負擔家計婦女、生活扶助戶及關廠歇業失業勞工，應優先提供。在成效上，執行「緊急僱用措施」及「救災防治緊急僱用措施」兩項措施截至 2001 年底，共僱用 7,230 人，並提供失業勞工 15,367 個臨時工作機會。

在職業訓練方面，行政院規劃 2002 年至 2004 年三年期的「職業能力再提升方案」，目的有二：其一為因應產業結構轉型，提升知識與創新能力；其二為配合生活品質產業發展，提升就業能力。這項方案將訓練層級區分為高級、中級與基層人力訓練。在對象上，區分為非勞動力的職前訓練、失業者的職前訓練與在職者的訓練。另外在特定對象職業訓練方面，對於低收入戶、婦女、身心障礙者、弱勢勞工及監所收容人等特定對象都有特定的職訓項目。在基層人力訓練方面包括居家服務員訓練、生態觀光服務人員訓練、訓用合一職業訓練、勞動合作社經營管理訓練，以及社區型技藝訓練等。

在預期效益上，為因應產業結構調整，在提升知識與創新能力方面，預計三年約可培訓 46 萬 7 千人次。為配合生活品質產業發展，在提升就業能力方面，預計三年約可培訓 94 萬 6 千人次。為提升勞動力參與率，預計三年約可協助 1 萬 4 千位非勞動力參與職前訓練；為降低失業率，預計三年約可協助 20 萬 9 千

---

<sup>37</sup> 資料來源：經建會網站：<http://www.cepd.gov.tw/>。

位失業者參與職前訓練，若假設就業率為 60%，則每年約可協助 4 萬 2 千位失業者就業；為提升在職者提升職業能力，辦理在職人員晉級訓練，預計三年約可協助 119 萬 1 千位在職者參與職前訓練（經建會，2003）<sup>38</sup>。

「新世紀人力發展方案」(2001-2004) 包含人口策略、教育策略、職業能力開發策略、勞動供需調整策略、勞動法制改進策略、其他配合策略等六項策略，以「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」目標。

在公共工作方案上，政府於 2003 年 1 月 1 日起實施一個經費達 200 億元的「公共服務擴大就業計畫」，目標為增加 75,000 個就業機會，期使失業率於 2003 年底前降至 4.5% 以下。這項計畫進用從事公共服務工作人員，應經由公立就業服務機構推介。被推介之人員，應符合下列資格：35 歲以上，65 歲以下者、已辦理求職登記，且未就業者、辦理求職登記日前三年內，累計工作達六個月者。但就業服務法第 24 條第一項所列各款人員<sup>39</sup>，不受年齡及辦理求職登記日前三年內累計工作需達 6 個月者之限制。

相較於「政府部門創造就業機會方案」與「緊急僱用措施」用以解決短期失業問題，「中長期永續促進就業方案」是一個 2002 年至 2004 年的三年期計劃，預期三年內促進 11 萬人就業，每年培訓 136,000 餘人，核發職業訓練券 500 人，補助訓練生活津貼 5,000 餘人，輔導就業受惠人數 265,000 餘人。這項方案共有八方面的對策，包括「因應產業升級之相關人才培訓」、「開發提升國人生活品質之新興產業並促進國人就業」、「提升傳統產業競爭力、永續勞工就業」、「興辦國家建設、創造國人就業機會」、「加入 WTO 後輔導農民安置就業因應」、「提升原住民教育水準及促進就業」、「強化對失業者之職業訓練及就業媒合」以及「其他配合對策」。

而「照顧服務產業發展方案」(2002-2004) 是一個促進婦女就業與開發就業機會兼具的方案。發展目標為建構照顧服務體系，提升服務品質，擴充服務對象，開發服務人力。藉由充實照顧服務供給市場，誘發潛在的照顧服務需求以及調整外籍監護工政策，預計三年內約可增加 2 萬個就業機會，其中外籍監護工將由現行的 103,000 人縮減到 86,500 人，減少 16,500 人中將釋放出約 5,500 個國人就業

<sup>38</sup> 資料來源：經建會網站：<http://www.cepd.gov.tw/people/capability.htm> (2003.4.29)。

<sup>39</sup> 就業服務法第 24 條：主管機關對下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業，必要時，得發給相關津貼或補助金：負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、其他經中央主管機關認為有必要者。

機會；全日照護需求約可增加 4,000 個就業機會；短時間居家照顧服務市場，將可提供 8,500 個就業機會。

「擴大公共建設方案」計劃於 2003 年實施，為期一年，共核列 100 項計劃，預估短期間具有擴大有效需求，並誘發民間投資，提振景氣，提高經濟成長率，創造就業機會的效果；中長期厚植產業生產潛力，強化國家競爭力，提升國民生活品質；在工程完工之後，將透過所得增加誘發乘數效果，促成其他部門的投資增加，且公共設施後續管理維護所需人力亦可促進就業增加。但因需要 500 億元經費，因此制定「擴大公共建設振興經濟條例」，以特別法方式排除公共債務法之舉債上限限制，所需經費應循追加預算程序辦理，此條例於 2003 年 5 月 2 日通過 584 億元。

### 三、所得維持

在所得維持方面，台灣所做出的回應策略最重要的為勞保老年給付改革與就業保險的實施，另外，對於對於積欠工資墊償申請條件也有放寬。

#### （一）勞保老年給付改革

行政院會在 2003 年 4 月 23 日通過勞工保險條例修正草案，將現行勞工保險老年一次給付，改為年金給付，避免現行勞工保險老年一次給付，因通貨膨脹而貶值或投資不當而耗盡的缺失，以加強保障勞工老年生活。同時草案也將擴大勞工保險強制加保範圍，將僱用 4 人以下的事業單位所僱勞工納入強制加保對象。另外，在職勞工年逾 60 歲繼續工作、以及離職退保未請領老年給付，或 60 歲以上再工作的勞工，均一併納入強制加保對象<sup>40</sup>。

#### （二）就業保險實施

在就業保險的實施方面，如第二章第三節所述，台灣失業給付的措施，自 1999 年初至 2002 年底為「勞工保險失業給付實施辦法」，2003 年初開始則為「就業保險法」，使得勞工的保障更加完善。凡年滿 15 歲以上，60 歲以下，受僱之本國籍勞工，均應以其雇主或所屬機構為投保單位，參加就業保險為被保險人。

---

<sup>40</sup> 資料來源：行政院新聞局：<http://publish.gio.gov.tw/newsc/newsc/920423/92042303.html> (2003.4.29)

就業保險之保險費按被保險人當月之月投保薪資 1% 計收。保險費由被保險人負擔 20%，投保單位負擔 70%，其餘 10%，在省由中央政府全額補助，在直轄市由中央政府補助 5%，直轄市政府補助 5%。就業保險法提供四種給付：

1. 失業給付：被保險人非自願離職辦理退保，而有下列各種情形者得請領失業給付：具有工作能力及繼續工作意願；至離職退保當日前三年內，保險年資合計滿一年以上者；向公立就業服務機構辦理求職登記十四日內仍無法推介就業或安排職業訓練。
2. 提早就業獎助津貼：被保險人符合下列情形者，得申請提早就業獎助津貼：符合失業給付請領條件者；於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並依規定參加就業保險滿三個月以上者。
3. 職業訓練生活津貼：被保險人符合下列情形者，得申請職業訓練生活津貼：參加就業保險之被保險人非自願離職；向公立就業服務機構辦理求職登記；經安排參加全日制職業訓練者。
4. 補助全民健康保險費：被保險人符合下列情形者，可補助自付部分之全民健康保費：領取就業保險失業給付或職業訓練生活津貼期間；參加全民健康保險者。

### （三）放寬積欠工資墊償申請條件

勞基法第 28 條規定：「雇主因歇業、清算或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月部分，有最優先受清償之權。」因此凡適用勞基法行業的雇主應按當月僱用勞工投保薪資總額的萬分之 2.5，繳納積欠工資墊償基金。在經發會當中，達成「放寬積欠工資墊償申請條件」的共同意見<sup>41</sup>，因此勞委會在 2001 年 10 月 24 日修正「積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法」第 8 條，使勞工在遇到企業的「分支機構」歇業時，也可以申請積欠工資墊償。

---

<sup>41</sup> 此項共同意見全文為：檢討工資優先清償權問題，放寬積欠工資墊償之申請條件，確保關廠、歇業勞工生活：放寬勞工申請積欠工資之條件，使企業之分支機構歇業，遇有積欠勞工薪資時，亦可申請積欠工資墊償（經濟發展諮詢委員會議實錄編輯委員會，2001: 1039）。

## 第五章 制度安排與福利改革： 工業關係在福利改革過程中的角色

由第三章與第四章分別可以得知，韓國與台灣在面對全球化的衝擊，展現出有些相同、有些則不同的回應策略，這些比較將在第六章呈現。本章要解釋的是，為何兩國會產生不同的反應呢？其中的原因為何？兩國的制度安排造成了什麼樣不同的影響？這裡著重在兩國工業關係的影響。

若從談判層次與參與的行動者來區分勞動市場的治理，談判層次可分為全國層次（national level）與廠場層次（workplace level），兩種層次均可區分為四個種類（Frenkel & Peetz, 1998: 285）：

首先在全國層次上，可分為：

- 一、國家單邊主義（state unilateralism）：政府負責勞資間關係的創造與維持；
- 二、國家 僱主雙邊主義（state-employer bipartism）：政府與僱主形成聯盟來決定；
- 三、國家 工會雙邊主義（state-union bipartism）：政府與工會形成聯盟來決定；以及
- 四、全國層次三邊主義（national tripartism）：政府、僱主與工會三方協商，即一般所稱「組合主義」。

其次，在廠場層次上，可分為：

- 一、資方單邊主義（management unilateralism）：資方在廠場層次是主要規則制定者與管理者；
- 二、集體協商（joint regulation or collective bargaining）：在沒有國家參與之下，廠場的程序規則是由勞資間協商產生；
- 三、資方 國家雙邊主義（management-state bipartism）：廠場治理是由資方與政府所達成的；
- 四、廠場層次三邊主義（workplace tripartism）：廠場治理包含國家、資方與工會。

在本章當中，透過對於兩國工業關係的了解，將可以清楚看到兩國在工業關

係發展中三方不同的變化。本章分為三節，第一節討論韓國的工業關係，第二節討論台灣的工業關係，第三節則根據前兩節，針對兩國的制度安排做比較。

## 第一節 韓國的工業關係

本節將首先介紹在韓國工業關係中的主要行動者，分為工會、雇主與政府三部份。第二部分則描繪出韓國自 1987 年以來工業關係的發展歷程，第三部份則探討韓國工業關係在福利改革過程中的角色。

### 一、工業關係中的主要行動者

韓國工業關係中的主要行動者，可分為工會、雇主與政府三部份來作說明。

#### (一) 工會

韓國的工會是從 1987 年民主化運動之後才開始蓬勃興起的。以工會數目而言，在 1986 年時以企業為單位的工會有 2,658 個，在 1987 年暴增為 4,086 個，成長 54%；以工會會員數而言，會員數由 103 萬增至 126 萬，增加 22.4%；以勞資爭議數目而言，則由 276 次增為 3,749 次，暴增了 13 倍之多<sup>42</sup>(金克宜, 1990: 26,38)。

目前韓國全國層級的工會有二：FKTU 和 KCTU。根據 2001 年底的資料統計，FKTU 有 28 個成員（產業聯合會與產業工會）下有 3,940 個工會與 877,827 個工會會員，為韓國第一大的全國層級工會組織；而 KCTU 有 14 個成員，下有 1,513 個工會與 643,506 個工會會員，為韓國第二大的全國層級工會組織（MOL, 2002: 68），FKTU 與 KCTU 的比較可參見表 5-1。

---

<sup>42</sup> 倪炎元 (1995: 259) 指出，「由於（盧泰愚的）六二九宣言的內涵僅觸及民主競爭規則的恢復與重建，並未觸及實質社經結構的改革。特別是對勞工的問題，反對黨亦未針對此一點表達關切，這使得勞工團體感到其在支持反對團體參與全國性抗爭後，並未獲得任何實值的報償。加上六二九宣言的公佈，大幅降低勞工集體抗爭可能遭到嚴厲鎮壓的成本」。在此因素之下，韓國當時因而爆發廣大工潮。

表 5-1：FKTU 與 KCTU 的比較（根據 2001 年底資料）

	FKTU	KCTU
全國規模	第一大工會	第二大工會
成立時間	1961.8	1995.11
取得合法地位時間	1961.8	1999.11.22
成員數目	28	14
轄下工會數 (A)	3,940	1,513
工會會員數 (B)	877,827	643,506
每一工會平均人數 (B/A)	223	425
旗下工會規模	較小	較大

資料來源：研究者整理自 MOL (2002: 68)。

KCTU 在 1995 年 11 月時，是由 NCTU 和 COTU<sup>43</sup> 合併所成立。成立時不為政府所承認，而被視為一非法組織，因為當時工會法規定不能有複數工會。而到了 1997 年 5 月工會法修訂<sup>44</sup>時，才允許全國層級的複數工會存在。但即使是這樣的改革，KCTU 仍然不獲得法定承認，原因之一是 KCTU 轄下有教師工會，而教師工會在當時是不允許成立的；另一個原因是 KCTU 中某些行政人員並非受雇者。儘管這些曖昧不明的狀況存在，KCTU 仍積極地參與集體協商，並且受邀參與三邊委員會。然而在參與韓國政府其他諮詢團體時就非常受限制，而且未接受政府提供的職業訓練與其他活動，而這些政府支持是 FKTU 所享有的。一直到了 1999 年 7 月時，教師工會的存在成為合法之後，擁有教師工會的 KCTU 再度提出申請為全國層級總工會，但結果仍被拒絕，原因是 KCTU 的副主席是受雇勞工。直到 1999 年 11 月韓國政府才承認 KCTU 的合法性，這也是 KCTU 第五十五次向韓國勞動部申請承認 (OECD, 2000b: 66)。

在 1997 年金融風暴之後，兩個工會勢力出現消長，KCTU 成長，FKTU 則減弱，尤其是許多銀行工會由 FKTU 轉向 KCTU，而兩個工會在公部門的會員人數都有增加，公部門與銀行部門因重整的原因縮減了規模，使失業者增加，在金融風暴以前這種失業情形是不曾發生的 (Park, 2002: 19-20)。

KCTU 主要傾向行動激進主義 (militant activism)，反之 FKTU 對於政府與雇主是傾向於合作的態度。根據 2001 年工會統計，KCTU 轄下的工會 (425 個

<sup>43</sup> NCTU (National Council of Trade Unions)，代表製造業。COTU (Council of Occupational Trade Unions)，代表服務業。兩者均在 1990 年代初期成立。

<sup>44</sup> 1997 年 5 月工會法與勞動爭議調整法合併為工會與勞動關係調整法 (Trade Union and Labor Relations Adjustment Act, TULRAA)。



會員)規模遠大於FKTU轄下的(223個會員)。許多1987年後在大公司成立的工會是隸屬於KCTU(Lee & Lee, 2002: 13)。在工業與服務業部門裡,兩個工會都同時代表藍領勞工與白領勞工,但KCTU在汽車業與造船業中佔上風(OECD, 2000b: 46)。

## (二) 僱主組織

在韓國,有兩個全國層級的組織代表僱主的利益,分別是韓國經營者協會(KEF)和Federation of Korean Industries(FKI)。FKI的成員主要是財閥,代表其成員的利益,並關心產業政策議題;在勞工、就業與工業關係方面,主要的僱主團體是KEF,同時代表小企業與大企業。KEF成立於1970年,是一個全國性的、跨行業與跨區域的組織,包含13個地區僱主協會(associations),20個經濟與貿易協會(associations)與將近4,000個包含製造、營建、運輸、銀行、保險與服務業等的主要企業(Lee & Lee, 2002: 13; OECD, 2000b: 46)。

KEF是韓國僱主官方在全國層級的協商與勞資關係商議的發言人,如代表參加IRRC和三邊委員會。事實上,因為1980年代晚期以來勞工運動顯著的成長與1990年代政府開始的三邊努力,使得KEF在工業關係上成為一個主要的角色(Lee & Lee, 2002: 13)。

## (三) 政府

勞動部是政府主管勞動政策的組織,在1948年韓國政府成立時,勞動局隸屬於社會部,1955年時社會部改制為保健社會部,勞動局仍隸屬其下。勞動局於1963年擴大編制為勞動廳,直到1981年才升格為勞動部(勞委會,1990: 1-2)。勞動部內,勞資合作辦公室(Labor-Management Cooperation Office)與勞動政策局(Labor Policy Bureau)主管關於工業關係的決策與行政事務。勞動政策局有三個處(division) 勞動政策處、工會處與勞資商議處(Labor-Management Consultation Division)。

勞動部有46個地方辦公室(local offices),包括6個位於主要城市<sup>45</sup>的地區行政辦公室(Regional Administrative Offices)與40個地區辦公室(Regional Offices)。地區辦公室的勞動檢查員(Labor inspectors)檢查是否工作條件合於勞動基準法,回應在他們的權限範圍內的勞資爭議與發生在公司間各種不同的勞

---

<sup>45</sup> 分別位於漢城、釜山、仁川、大邱、大田、光州。

動議題 ( Lee & Lee, 2002: 13-14 )。與台灣不同的是，韓國這些地方的勞工行政單位，是勞動部直接管轄的，為中央政府的派出單位 ( 勞委會，1990: 15 )。

## 二、韓國工業關係的發展

韓國的工業關係可約略分為三個階段，第一階段為 1987 年民主化宣言以前，可稱為威權工業化時期；第二階段為 1987 年民主化至 1997 年東亞金融風暴以前，稱之為民主轉型期；第三階段則可從 1997 年金融風暴後作為分水嶺，稱之為全球化時期。

### (一) 第一階段：威權工業化時期 ( 1987 年以前 )

自 1960 年代以來，政府將經濟成長視為施政最重要目標，因此韓國在 1987 年以前，在工業關係上實行緊密控制。在此時期間，政府干涉主義的勞動政策緊緊地控制勞工的集體行動，包括組織工會和罷工的權利。而在企業層次中，由於工會行動受到政府政策的控制，當在決定工資與工作規則時，雇主就自由行使管理的特權。當工會太弱以致於不能為其成員發出不滿與需求的聲音時，大體說來，在 1987 年以前工業關係是保持穩定與靜止的，由未受挑戰的政府與雇主所支配 ( Lee & Lee, 2002: 3 )。也因此 1980 年代晚期工運激烈爆發以前，韓國勞工是承擔著經濟快速發展的負擔的，他們的工資低於香港、台灣與墨西哥，每位勞工的平均收入低於韓國政府規定一家四口的最低生活標準，每週平均工時為 54 小時，職業災害與死亡率為世界最高 ( Moody, 1997: 213 )。在這樣惡劣的工作條件下，或許可以提供部分解釋，為何當 1987 年民主化之後，抗爭所需付出成本降低時，大規模工運就爆發了。

勞資協議會法 ( Labor and Management Consultation Act ) 在 1980 年引進，提供中央勞資關係委員會 ( Central Labor and Management Commission ,CLMC, 1980-1997 ) 的法律基礎，它是一個高層級的商議機構，由勞雇雙方各 10 位代表與 15 位專家所組成，由勞動部長擔任主席。然而，中央勞資關係委員會被懷疑與批評是一個僅是在法律形式上存在的制度，因為它無法對於韓國工業關係的動態改變做出回應。在 1997 年勞動法修正以前，中央勞資關係委員會僅召開過 7 次會議。在 1987-1990 年罷工大量爆發的期間，它也無法使社會夥伴坐下來協商 ( Choi, 2002: 22 )。

Choi ( 2002: 23 ) 並指出，中央勞資關係委員會失敗的主要原因，是因為工

會對於政府與其目的的根深蒂固不信任。工會對於法律規定必須遵守在企業層級實施的商議委員會有所懷疑，害怕政府意圖以委員會的協議來取代工會的協商過程。金克宜（1990: 51）便指出，勞資協議會法規定設置勞資協議會，其目的在於取代工會的功能。因此即使中央勞資關係委員會完全從企業層級的委員會獨立出來，它作為協議的形象仍有污點。此外，政府從未嘗試與工會協商，從未感覺需要分享實質的資訊給社會夥伴。在 1987 年與民主恢復以前的韓國，中央勞資關係委員會部分被用來單向宣傳政府政策的指導方針給私部門。

此階段工業關係的特色，可用金克宜（1990: 41）的發現來說明。「在 1960 年代以前，韓國勞動問題僅僅在維持社會秩序的層次，尚未單獨受到重視。……在 1962 年起展開的經濟發展計畫下，勞動問題也逐漸引起注意。到 1987 年為止，勞動政策都是為了維持勞動環境安定以促進經濟成長，而非以保障勞動權益或提昇勞動者地位的勞動政策，因此，這些政策有著以下的特徵：極力限制集體的勞資關係，即抑制工會的成立，加強控制勞動者的團體行動。」Kim（1999: 254）也有相近的看法，他在一篇探討韓國利益團體發展的文章時，指出韓國的工會與其說是一種「壓力團體」（pressure group），還不如說是一種「受壓迫團體」（pressured group）。

而這階段企業與政府間的關係，由於政府刻意扶植大企業，產生壟斷與獨占之後，兩者關係從韓戰結束後的平衡關係，發展至 1980 年開始出現不平衡關係，乃至於最後企業得以跳脫政府的束縛，積極參與政治來擴大政商網路，大企業將經濟力量轉化為政治力量，意味大企業不再像過去那麼依賴政府力量（蔡增家，1998）。

## （二）第二階段：民主轉型期（1987 年—1997 年）

在 1987 年 6 月 29 日，當時執政黨所提名的下任大總統參選人盧泰愚發布「民主化宣言」，為政治民主化鋪路。1987 年後，韓國的工業關係若根據 Lee & Lee（2002: 3-12）的區分，如表 5-2 所摘要，可再細分為如下四個階段：1. 參與工會的勞工擴增，2. 政府的新干涉主義政策，3. 三邊取向的勞工改革，4. 經濟重建階段。其中 1-3 的時期是我所稱「民主轉型期」。借用 Lee & Lee（2002）的分期，在此對於 1987 年至 1997 年以前韓國工業關係作一整理。

表 5-2：1987 年後韓國工業關係的歷史演進

	1987.7-1989	1990-1992	1993-1997	1998-至今
	工會勞工擴增	政府新干涉政策	三邊取向的勞工改革	經濟重建
環境	經濟繁榮	經濟衰退	全球化	經濟危機
工會	爆炸性成長	轉向衰退	穩定減少	停滯
勞資爭議	迅速增加	劇烈減少	大致減少	穩定增加
勞動政策	承認勞資自主	干預工業和平與工資增加控制	勞動改革的三邊努力	三邊委員會與促進勞動市場彈性化

資料來源：Lee & Lee (2002: 4)

### 1.第一期：參與工會的勞工擴增（1987—1989年）

此階段的開始勞資爭議的數目相當大幅度的增加，特別是 1987 年後半。如表 5-3 所說明，爭議的數目從 1986 年的 276 次上竄到 1987 年的 3,749 次，並在接下來兩年（1988-1989）皆超過 1,600 次。除勞資爭議急速的增加之外，工會數目在 1986 年與 1989 年間也增加幾乎三倍（從 2,742 個成長到 7,883 個）。在此時期，工會會員差不多兩倍成長，由 105 萬人升到 193.1 萬人，並且工會密度也從 11.7% 上升到 18.6%。

表5-3：韓國勞資爭議與工會指標年資料

	年度	勞資爭議	工會數	工會人數 (千人)	工會密度 (%)
	1984	113	2,365	1,011	13.2
	1985	265	2,534	1,004	12.4
第一期	1986	276	2,742	1,036	12.3
	1987	3,749	4,103	1,267	13.8
	1988	1,873	6,164	1,707	17.8
	1989	1,616	7,883	1,932	18.6
第二期	1990	322	7,698	1,887	17.2
	1991	234	7,656	1,803	15.9
	1992	235	7,527	1,735	15.0
第三期	1993	144	7,147	1,667	14.2
	1994	121	7,025	1,659	13.5
	1995	88	6,606	1,615	12.7

	1996	85	6,424	1,559	12.2
	1997	78	5,733	1,484	11.2
	1998	129	5,560	1,402	11.5
第四期	1999	198	5,637	1,481	11.8
	2000	250	n/a	1,527	11.6

資料來源：Lee & Lee (2002: 4-5); Koo (1993: 149);

勞委會統計處國際勞動統計<http://www.cla.gov.tw/acdept/h04/tab9147.xls> (2003.6.11)。

面對行動激進的工會勞工逐漸增加與政治民主化的到來，政府放棄 1960 年以來的干涉主義，並且正式承認工會自治權，與承認透過團體協商處理廠場層級的勞工議題。在此時期勞工運動爆炸性的成長，改變廠場層級的工業關係，由原先資方 國家雙邊主義，轉為集體協商模式，勞工與資方權力的平衡。

結果，當在許多大公司中的工會在工作場所開始實行主要影響力時，資方開始失去他們的控制權。尤其在面對來自工會要求加薪的強大壓力時，資方被迫改進工作條件與引進福利方案。在 1987 年與 1989 年間，在所有行業名目工資平均增加超過 12%，在製造業部門則平均增加 18%。Koo (1993: 156-157) 指出，在這階段出現與以往不同的四項改變。第一，勞資爭議的重心轉移，由原先輕工業轉往重化工業，由中小企業轉向大企業。工運的組成領導工會發生也發生改變，在 1970 年代時是由輕工業的女性勞工所領導的，轉變為由受雇於韓國經濟核心產業的男性主導。這不只是韓國經濟經歷了結構性的改變，而且是指自 1980 年代晚期以來，韓國重工業的工會站在全國層級勞工運動的最前線。第二，此時期勞資爭議的主要議題是獨立工會的組織與廢除公司工會。第三，1987 年後的工運展現了高度的階級凝聚與組織技術。第四，工會運動不再限於藍領勞工，也引起白領勞工的回響。Lee & Lee (2002: 5-6) 也指出另一項改變，即許多新成立的工會批評 FKTU 順從於政府專斷勞動政策的態度，因此拒絕成為 FKTU 的一員。這些所謂的「民主工會」形成他們自己的獨立聯合會，擁護激進工會主義。

## 2. 第二期：政府的新干涉主義政策 (1990 - 1992年)

在第二期時，韓國遭受經濟衰退的打擊，並且政府以再度干涉公司層級的工業關係作為回應。在 1991 年與 1992 年，政府強制實施工資控制政策，以緩和由於勞動成本上升與企業競爭力惡化所引起的國際競爭力衰退問題，而這兩者都被認為是由於不斷上升的工資所引起的。因此經濟決策者試圖減緩薪資變動，以新

加坡的全國工資審議會<sup>46</sup> ( National Wage Council, NWC ) 為模型, 想要建立三邊協議的組織, 試圖在此以社會對話討論控制薪資增加。然而, 政府這樣主動的介入行為激發工會強烈的不滿, FKTU 提議建立「全國經濟暨社會委員會」( National Economic and Social Council, NESC, 1990-1997 )。政府在別無選擇的情況下, 只能接受 FKTU 的建議, 希望 NESC 能夠開啟社會對話的機會之窗。但 FKTU 堅持政府不能參加 NESC, 以及在 NESC 中不能討論薪資議題。因此政府首次嘗試以社會對話建立薪資節制的共識被證明是失敗了 ( Choi, 2002: 23-24 )。在此同時, 政府對於激進工會主義採取強硬的立場, 並且對於非法活動施予嚴厲處罰。政府為了嚇阻勞工從事罷工, 也強烈要求資方實行「無工作, 則無報酬」( no work, no pay ) 政策。

值得注意的是, 在此時期工會組織率與勞資爭議的數目開始下降, 如表 5-3 所示。工會激進主義的減少包括以下幾個原因: 由於經濟的衰退使得社會大眾對於工會抗爭的支持減少、政府的新干涉主義勞動政策對工會激進份子加強管控、工作條件 ( 包括工資 ) 顯著的改善、除非不得已勞資雙方都不願意以鎖廠或罷工作為手段、與隨著 1980 年代晚期東歐集團垮台而弱化激進工會主義 ( Park & Legget, 1998 ; Lee & Lee, 2002 )。在此同時, 兩個自主工會建立他們自己的全國層級組織: 分別是代表製造業的 NCTU ( National Council of Trade Unions ), 與代表服務業的 COTU ( Council of Occupational Trade Unions )。

在此階段, 雇主開始實行新的人力資源政策如彈性工資計畫 ( 如基於功績和工作能力給薪 ) 與對個別勞工表現評價, 作為取回工作場所管理權的一種方法。然而, 這些新政策因為工會的強烈反對而最後在許多公司面臨失敗的命運。

### 3.第三期: 三邊取向的勞工改革 ( 1993 - 1997年 )

當全球化壓力增加, 而使韓國經濟競爭力感到壓力, 政府欲尋求解決勞資爭議的新取向。由政府努力的重要政策是引進「社會對話」( social dialogue ) 模型, 這是一個全國層級的諮詢架構, 包含三個主要部分 即工會、雇主與政府。在此階段主要有三項三邊協議在進行。

---

<sup>46</sup> 全國工資審議會 ( NWC ), 新加坡政府為解決工資快速上漲的問題, 決定以制度化的方式來維繫彈性的工資管制, 因此成立全國工資審議會, 以作為勞資政三邊的協商機制, 同時定期針對工資的調漲、工資成本的穩定與勞工生產力的改善提出政策指南。NWC 是一個顧問性質的團體雖然不具法律上的強制效力, 但因為是經由三個具有實際影響力的層峰組織代表 ( 勞資政各 10 名, 共 30 名 ) 協商後所做出的決定, 因此一般企業, 尤其是工會化的企業 ( unionized companies ) 多會予以遵循 ( 葉長城, 2002: 81 )。

### (1) 薪資協定

當新任總統金泳三 1993 年就任後，政府開始說服 FKTU 與 KEF 對於薪資協議。政府嘗試說服 FKTU 接受一個雙邊妥協以分擔經濟復甦所帶來的痛苦。在長達一個月跟隨政府緊密的協商後，FKTU 與 KEF 在 1993 年 4 月首度成功地達成雙邊薪資協議。FKTU 與 KEF 的協議在企業層級作為工資談判的指導方針。雙邊也都同意在 1994 年薪資上漲幅度為 5-8%。這個雙邊薪資協議清楚地從以往有敵意的工業關係中脫離，成為社會對話發展過程的轉捩點。這個制度也成功的控制薪資上漲。然而，它的成本是使 FKTU 損失了工會成員，並且引起工會間相當大的批評。基層勞工認為 FKTU 作出了相當大的讓步卻沒有爭取到相對等的補償。對這些勞工而言，這個協定出來的指導方針無異等同於政府的建議( Choi, 2002: 25 ; Lee & Lee, 2003: 7 )。

Choi ( 2002: 25 ) 指出這個協定的另一個弱點是排除 KCTU 的加入。KCTU 規模較 FKTU 小但較為激進，且對於企業層級的薪資協商有相當大的影響力。KCTU 努力破壞協定，批評這是一個不公平的交易。同時，KCTU 試圖激起基層勞工的不滿，以增加隸屬於自己的成員。結果使得 FKTU 獨自承受與 KEF 談判所帶來的負面效果，FKTU 並未像其他國家的協定參與者一樣，得到擴張政治與組織基礎的正面效果，因此 FKTU 在 1995 年的協商前退出薪資協定制度。這不順利的經驗在韓國勞工心中留下了對於社會對話的負面印象。

( 2 ) 勞動法檢查委員會 ( The Labor Law Review Committee, LLRC, 1992-1996 )

在 1989 年總統否決由國民議會通過的勞動法案後，就結束了韓國勞動改革的活動。直到韓國 1991 年底成為 ILO<sup>47</sup> 的會員國以前，勞動改革都沒有任何的進展。事實上在韓國許多勞工基本權利違反 ILO 的公約，因此在這種外在壓力之下勞動法改革的討論重新出現，同時韓國唯恐在申請成為 OECD 會員國時會遭受美國抵制，因此對於外界要求勞動法改革的壓力更是敏感 ( Park & Legget, 1998 )。

在 1991 年與 1992 年大統領盧泰愚舉行「全國經濟高峰會」( national economic summit meeting ) 邀請所有社會夥伴參加，其中決議在 1992 年 4 月要設立勞動法

---

<sup>47</sup> 國際勞工組織 ( International Labour Organization, ILO )。為聯合國專門機構，尋求促進社會正義與國際性地人權與勞工權承認。1919 年成立，且為凡爾賽合約創立的組織中唯一仍存留者，並在 1946 年成為聯合國第一個專門機構。ILO 以公約與建議的方式公式化國際勞動標準，設定基本勞工權利的標準：結社自由、工會組織權、團體協約、廢止強迫勞動、機會與待遇平等，與其他工作相關議題全部範圍標準控制條件。

資料來源：ILO 網站 <http://www.ilo.org/public/english/about/> ( 2003.4.9 )

檢查委員會。1992 年的經濟高峰會決定設置特殊委員會，可以建議勞動法改革給勞動部。委員會除 FKTU 與 KEF 各三名代表外，還有 10 名專家。LLRC 的設置是重要的，因為政府將改革的議題提交到社會對話，即使它是限制在非常有限的核心集團( Choi, 2002: 26 )。委員會被授權在經過與會者充分討論後提出草案。對委員會的專家而言，準備草案相當容易，但對勞工與雇主而言要達到妥協與利益衝突協調則是相當困難，而且最後的確沒有解決。FKTU 的代表拒絕在給政府的草案上簽字，甚至它的內容不能揭露給大眾。當委員會的僵局出現時，政府想要積極加速整個過程的運作是失敗的。

( 3 ) 工業關係改革委員會 ( The Industrial Relations Reform Commission, IRRC, 1996-1998 )

工業關係改革委員會建立於 1996 年 3 月，是更先進的三邊架構。IRRC 由工會代表、雇主團體、學術界、公益團體所組成，形成一個總統的諮詢組織，目的在提供一個開放的討論場所，對於勞動法改革提供一個社會對話的空間。第二大的全國層級工會 KCTU，在此時雖然尚未獲得法律上的承認，但受邀參與 IRRC 的諮詢過程。Choi ( 2002: 27 ) 指出，KCTU 受邀參加 IRRC 意指政府與雇主首次承認 KCTU 是一個社會對話的夥伴，而承認 KCTU 是一個社會對話夥伴本身是朝向名符其實的社會對話的一大步。

IRRC 被賦予的兩個重要的任務。第一，兩個主要勞動法改革要點，即促進勞動市場彈性化與基本勞工權利的去管制，這需要勞工與雇主間更平衡的政治交換。如果這樣的交換能夠平衡，勞資間更巨大的妥協就能達成。第二，自 1988 以來勞動法改革就總是政策辯論的中心。透過 IRRC 社會對話，能夠最小化社會成本，並提供可能的答案 ( Choi, 2002: 27 )。

在經過公聽會、小組委員會與冗長的討論之後，IRRC 對勞動法改革提出一份建議報告並將其呈報給當時的大統領金泳三<sup>48</sup>。IRRC 給政府的建議中某些是懸而未決的，但政府扭曲該草案而更強調勞動市場彈性化。並且在 1996 年 12 月 26 日清晨，在國民議會缺乏反對黨立法者和反對的工會在場下，再度修正政府的草案，使其更有利於雇主。政府單方修改的勞動法，使得該法提供很大的勞動市場彈性，並且削弱勞工對於工會活動的權利。因此在 1996 年底與 1997 年初觸發了全國性的罷工與反政府抗議。儘管 FKTU 的立場較傾向於政府，但在這次的罷工行動當中，FKTU 與 KCTU 都同時參與大罷工<sup>49</sup>。在工會與國際社會漸

<sup>48</sup> 在該份報告中，148 項有關勞動法議題中的 107 項獲得一致意見，而另外 41 項議題，包括關於複數工會、冗員解雇、教師工會權與替換罷工勞工仍然在勞雇之間未獲解決。

<sup>49</sup> 儘管 FKTU 參與大罷工，但是由於 FKTU 保守的領導者缺乏抗爭的經驗，因此僅能動員少部



增的壓力下，政府讓步並承認該勞動法修正條款是有問題，被迫予以撤銷，並最後在 1997 年 3 月與反對黨協商下再度修正。Choi (2002: 28) 認為，整個事件傳達一個清楚的訊息給所有社會夥伴，就是拒絕妥協與拒絕從事社會對話只會導致嚴重的衝突與巨大的社會成本。但是儘管在 1997 年 3 月時重新修訂勞動法，但是新法和先前的法並沒有相差太多，如「無工作，無報酬」、不給付給全職工會幹部 彈性化工作日數 禁止教師與公務員工會的規定仍都包含在新修訂的立法當中 (Koo, 2002: 121)。

IRRC 在 1997 年 3 月至 1998 年 2 月之間，對於勞動改革仍繼續研究政策議題並發表建議報告，但自從 1997 年初勞工與政府間緊張對抗後，已無法吸引工會勞工與大眾傳播媒體的注意。

在此時期值得注意的是勞資爭議的減少，以及勞資爭議的來源也改變了。如表 5-4 所示，1994 年前勞資間主要的爭議是關於薪水增加，其後被團體協商所超過。另外，工會逐漸開始堅持以法定過程解決爭議，提供法律規定的事先通知與實際罷工開始前提供冷卻期。法律程序的使用從 1980 年代晚期的 20-30% 增加到 1990 年代中期的 70-80% (Lee & Lee, 2002: 9)。

表 5-4：韓國勞資爭議來源的改變

單位：%					
年度	工資增加	團體協商	延遲工資	解雇	其他
1988	50.5	24.8	3.2	5.9	15.6
1989	45.9	27.7	3.7	5.0	17.7
1990	51.9	15.8	3.1	5.6	23.6
1991	56.4	24.8	2.1	3.0	13.7
1992	54.7	20.0	11.5	1.7	12.1
1993	45.8	36.1	7.6	0.7	9.8
1994	42.1	34.7	5.0	2.5	15.7
1995	37.5	55.7	0.0	1.1	5.7
1996	22.4	72.9	1.2	0.0	3.5
1997	23.1	65.4	3.8	0.0	7.7
1998	21.7	44.2	17.8	2.3	7.8
1999	20.2	44.9	11.1	0.0	23.7
2000	18.8	66.8	2.8	0.8	10.8

資料來源：KLI，引自 Lee & Lee (2002: 9)

分的工會會員參加 (Moody, 1997: 216)

### (三) 第三階段：全球化時期（1997 年後至今）

第三階段根據 Lee & Lee 的區分即為經濟重建階段。在 1997 年發生的金融危機將韓國成功的故事，以及將四十年來韓國經濟快速成長與工作創造會永久持續的信心推向終點。

在金融危機以前，對於薪資勞動者或政府決策者而言，失業從來不是公共政策上一個優先的議題，因為在 1988-1994 年間失業率都維持在 3% 以下，甚至在 1995-1996 年維持在 2%。然而金融市場垮台使這種低失業率現象無以為繼，並強迫韓國人民必須接受經濟負成長和大量失業的事實。

IMF 的政策建議是促進勞動市場彈性化做為經濟緊急援助的條件。自從工會勞工在 1997 年 1 月成功地從事總罷工撤銷剛修正的勞動法以來，彈性化的議題就非常敏感。而且新選出的少數政府缺乏有利位置可避免此一敏感的議題。就工會而言，KCTU 決定透過社會對話達成妥協，在 1997 年 12 月首先提及需要社會協議，因為它希望獲得政府在就業安全的保證與社會保障特殊預算。三個總統參選人在競選活動中都提出某種就業穩定協定。選舉之後，總統當選人金大中會見工會領袖提議建立一個特殊的社會對話制度以談判社會協定的條款與條件。

新任大總統金大可在 1998 年 1 月建立三邊委員會以促進三邊合作，即政府、工會與雇主，以作為克服經濟危機的方法。在 1998 年 2 月 9 日，該委員會作出超過 90 項的歷史性的社會協定。該社會協定涵蓋廣泛的議題，希望藉由增進國家的信用以協助韓國克服金融危機。在第一回合（1998.1.15-1998.2.9）中，在許多相互讓步後所有社會夥伴同意一個社會協定。由接近新任總統金大中的政黨所領導，在此時期的委員會，是一個暫時性的協議組織，並未具有法律基礎，也尚未制度化（Choi, 2002: 31）。當達成協議之後政府迅速地制定新解雇制度與使用派遣勞工。然而，在簽訂社會契約後，KCTU 領袖因為同意雇主可以因為緊急管理的需要而解雇這項條款的法制化，面對來自工會成員嚴重的批評。結果，KCTU 從該委員會撤出，而中止了三邊委員會的第一回合對話。

三邊委員會第二回合對話自 1998 年 6 月展開。主要的目的是準備政策計畫以履行第一回合對話的社會協定，並且促進經濟重建政策諮詢中三邊的參與，特別是關於財政與公部門。第二回合對話在詳細的政策提議上達到三邊協議而達成實質的進展，包括教師工會合法化與整合健康保險體制。然而，它也面對許多阻礙，即各方相互的懷疑，與在 KCTU 領導的總罷工時明白表示反對政府領導的勞工方面的經濟重建。當 1999 年初，KCTU 自委員會退出時，談判最後結束。

為使委員會再度運作，政府與執政黨在 1999 年 5 月一起提出三邊委員會法

(Tripartite Commission Act)，提供委員會固定的法律基礎。在制定法律之後，FKTU 在 9 月初很快地決定重返委員會，且預期政府與執政黨對於給付全職工會幹部將做出解決。但面對來自 KEF 的強烈反對，FKTU 在 1999 年 11 月再度由社會對話中退出。並且由於 KCTU 與政府間持續的對抗，而使得三邊委員會在促進三邊對話的能力上被嚴重的破壞。

在 1998 年，如表 5-3 所示，勞資爭議的數目(1995-1997 年間降到 100 件以下)從 1998 年的 129 件升到 2000 年的 250 件。在此期間由於延遲給付、公司縮減開支與重組使得勞資爭議大規模爆發。特別是當工會反對政府附屬於財政的經濟重建政策，與公部門和資方領導的就業調整計畫時，在大企業有幾個嚴重的勞資爭議(如現代汽車公司)。

在工資彈性方面，在金融危機期間工會作出史無前例的讓步，同意凍結工資、減少獎金與外部津貼。在 1998 年時名目薪資是減少 2.5%。但是當 1999 年後半韓國經濟從金融危機復甦時，工會要求重新談判，在 1999 年與 2000 年時，薪資上漲幅度分別是 12.1%與 8.0%(MOL, 2002: 10)。Lee & Lee (2002: 12)指出必須注意的是，在歷經 1998 年與 1999 年間大規模的就業調整後，工會開始認為就業安全是優先的，而不是就業津貼或是工作條件。

在工會會員數方面，在 1997 年與 1998 年時，由於公司規模縮減而導致了工會成員減少。然而在 1999 年新工會(如教師、日薪建築工、非正規工作者)開始組織後，工會與工會會員的人數反而有些微的增加。這時期也看見工會組織上的轉變，如產業聯合會的合併(主要是 KCTU 的成員)。更值得注意的是，幾個產業聯合會改變他們的組織結構成為產業工會模型，包括醫藥與健康產業工會(1998)、銀行產業工會(2000)、與金屬勞工產業工會(2001)。

### 三、韓國工業關係在福利改革過程中的角色

以發展型國家的觀點來看韓國的發展，韓國經濟發展成功的主因乃是建立在一個自主性與機能性兩者皆強的官僚結構之上，透過策略性產業政策，巧妙的運用符合市場競爭法則的干預手段來管理市場，創造出動態的比較利益之故(廖俊松，1996: 271)，因此國家是規劃政策發展的主體。Johnson(1987)指出，韓國政府在其經濟發展過程中扮演重要的角色，它與企業的關係並不是一種互惠性合作的關係，而是垂直的附屬關係，因為政府掌握企業的經濟來源。但蔡增家(1998: 38)指出由於政府刻意扶植大企業，因此政府與企業關係的主導權逐漸由政府轉移至企業的手中。也就是說，政策網絡一直是一種政商的共生關係在主導，Shin

(2000: 100-101) 指出，在金融風暴之後，政商共生的政策網絡與決策過程發生改變，轉變成為一種三邊的組合主義 (tripartite corporatism)。也就是說，依照 Frenkel & Peetz (1998) 對於全國層級工業關係的區分，韓國的發展是由威權體制的「國家單邊主義」開始，因為大企業逐漸強大而轉變為「國家 僱主雙邊主義」，乃至於金融風暴之後的「全國層次三邊主義」。

從上述韓國工業關係發展的歷史當中可以看出，韓國政府曾經數度嘗試建立制度性的勞資協商模式 (如 1993 年與 1994 年薪資協議)；在特定議題上，也以社會對話的方式成立特殊委員會以因應需要 (如 1992-1996 年的 LLRC 與 1996-1998 年的 IRRC)。可以這麼說，韓國政府了解到取得社會夥伴共識的重要性，但在實際實行的情形上，運作結果卻不盡理想。1993 年與 1994 年的薪資協議，由於 FKTU 遭受其成員反對因而退出協商，使得這項全國層級的薪資協商僅僅實行兩年。在特定委員會上，LLRC 由於 FKTU 代表拒絕簽字，因此最後未能達成結論。IRRC 比起 LLRC 是較為進步的，因為當時納入全國第二大工會 KCTU 的代表，使得工會作為勞工代表的代表性增強，儘管有若干議題最終並未做出明確結論，但這委員會最後還是就大部分的議題達成一致意見，但在執政黨與國會不重視該會結論而獨斷地通過有利於雇主的勞動法修正案的情形之下，引起了非常大規模的罷工抗議，因此儘管 IRRC 順利地在社會對話的基礎上達成了一定程度的共識，但是由於政府對於該共識的後續執行處理不當，反而傷害了勞資政三邊間得來不易的共識與凝聚形成的互信基礎。

在金融風暴之後，由於韓國遭逢巨大變動，因此新任大統領金大中所面對的最首要問題就是振興韓國經濟。在決定向 IMF 求援後，必須接受 IMF 所提的一系列經濟重建方案。對於勞動與福利體制影響最大的就是：勞動市場彈性化。勞動市場彈性化牽涉的層面很廣，以終身雇用制為就業型態特色的韓國，一旦勞動市場彈性化，受影響的勞工與雇主不知凡幾。

金大中在此時對外有與 IMF 的協議必須履行之外，對內還面對強大的壓力，分別來自工會、財閥與反對黨。在面對來自國內外的壓力下，金大中政府需要具有社會對話形式的機制來凝聚社會共識。1998 年 1 月建立的三邊委員會就是這樣的一個產物。意即政府主動邀請勞資雙方，提供一個對話的平台，試圖在此對話機制下針對特定議題達成勞資的共識。這樣的設計並非創新，在早先的薪資協議 LLRC、IRRC 都是這樣的情形，若要說有什麼不同情形，來自國際組織 (IMF) 的外部壓力應該是主要的不同。

三邊委員會第一回合談判作出的決議是歷史性的，高達 90 項條目的協議。工會領袖同意雇主可以因為緊急管理的需要而解僱勞工，勞工則得到社會安全網

擴大保護的保證。這樣以提高勞工社會安全保障，以換取勞工就業安全的降低，進而使得企業得以順利重組或調整，長期目標則為使韓國經濟自谷底復甦。這樣的利益妥協的協商模式在三邊委員會當中運作，而且在 1999 年 5 月三邊委員會法通過之後得到法源基礎。

以韓國的經驗看來，以三邊委員會作為勞資政的溝通協商平台，以取得社會共識的方式是可行的，也成功帶領韓國走出 1997 年金融危機的低潮，但是這種社會對話模式要奏效是否有其制度條件的門檻？首先是參與社會對話談判代表的代表性，以雇主言，KEF 視為韓國雇主團體的代表，同時代表大中小企業；以勞工而言，FKTU 與 KCTU 分別為全國層級的第一與第二大工會，但在韓國歷史上，工會密度最高為 1989 年的 18.6%，在 1998 年時僅為 11.5% 而已，因此在工會密度如此低的情形之下，廣大勞工的各種不同利益是否能由這兩個全國層級的工會所代表，實在不無疑問，而全國層級工會代表所作出的協議，又是否有能力說服附屬工會接受他們協商出來的結果<sup>50</sup>？

其次，韓國的三邊委員會在金融危機期間成功處理就業、勞動、社會安全等敏感議題，作為危機管理臨時制度相當成功。但在金融危機過去的今日，在 2002 年韓國失業率已從金融危機時失業高峰的 6.8% 降至 3.1%；實質 GDP 成長率在 1999 年後即恢復成長，在這種情形之下，如 Choi (2002: 37) 所言「政府沒有感受到任何的迫切需求去取得來自工會勞工的協助」，也正因如此，政府對三邊委員會的態度更形重要，「政府將決定社會對話的未來命運與方向」(ibid.)。以西方經驗來說，社會夥伴的基礎仍在於強大的工會運動。但東亞除了薄弱的工會主義之外，部分力量也被崛起的第三部門運動所吞噬。東亞可能會走出一條與歐洲階級動員不同的途徑。

社會夥伴的做法可能可以成功，但在某些制度條件尚未達成所需要的水準以前，社會夥伴的是否持續獲得成功可能是有所疑慮的。

---

<sup>50</sup> 如以奧地利與德國的例子而言，雖然工會組織率並不高，但是政府以法律規定所有工會必須接受工會代表協商的結果，德國的代表為金屬工業工會與德國總工會，奧地利的代表為奧地利總工會。而韓國儘管工會密度低，以 KCTU 為例，由於內部民主機制很強，工會領袖由民主方式選出，因此工會領袖對於所屬工會有十分強大的約束力與代表性，一方面有資格代表勞工參與談判，一方面在談判有結果時可以對於其下所屬的工會貫徹執行，也因如此，工會代表對於工會有強大的動員能力，在與國家雇主談判時的實力就顯得更加雄厚。因此工會的組織率是高是低，乃至於是否足以代表勞工，都不如該工會組織是否有健全的內部民主機制來的重要。這一點受惠於黃長玲教授在論文口試時的提醒。作者在此特別感謝。

## 第二節 台灣的工業關係

本節將首先介紹在台灣工業關係中的主要行動者，分為工會、雇主與政府三部份。第二部分則描繪出台灣自 1987 年以來工業關係的發展歷程，第三部份則探討台灣工業關係在福利改革過程中的角色。

### 一、工業關係中的主要行動者

台灣工業關係中的主要行動者，可分為工會、雇主與政府三部份來作說明。

#### (一) 工會

台灣的工運團體雖然對於各項勞動議題發聲，但由於這類工運團體並非由工廠的勞工所組成，因而沒有第一線動員抗爭的實力。在制度化的工業關係中，無法具有如同工會團體協商的能力，因此在本研究中對於工運團體不予討論<sup>51</sup>。

我國目前有兩個較具規模的全國層級總工會，分別是 1948 年成立的全國總工會與 2000 年才成立的全國產業總工會<sup>52</sup>。

全國總工會（全總）1948 年 4 月 18 日於南京成立，1950 年於台北復會，目前有直屬工會 40 個，個人會員人數 3,192,192 人。全國工會數有 3,658 個，其中產業工會有 1,180 個，職業工會有 2,478 個。產業工會會員數為 648,920 人，組織率為 2.69%，職業工會會員數為 2,543,272 人，組織率為 51.97%（全總，2003）<sup>53</sup>。

全國產業總工會（全產總）2000 年 5 月 1 日時成立，同時勞委會承認全產總為合法組織。至 2001 年 8 月為止，全國產業總工會有會員 28 萬人，由 18 個會員工會組成，包括 9 個地區產業總工會、9 個跨縣市的產業工會，所涵蓋 450 餘個基層工會（全產總，2003）<sup>54</sup>。

<sup>51</sup> 雖然本研究不討論工運團體在工業關係中的影響，但值得注意的是工運領袖開始透過制度性的管道參與政府決策，如台灣勞工法律支援會長簡錫?、台灣勞工陣線研究發展部召集人劉進興當選立法委員，郭吉仁、鄭村棋與方來進等工運領袖擔任台北縣、台北市與高雄市的勞工局長，這樣的情形對於台灣的工業關係是否造成影響、如何造成影響，值得未來研究者探究。

<sup>52</sup> 2000 年總統大選後，總共成立了 7 個新的全國級工會，但是新的總工會中較有動員力的僅有全國產業總工會，因此本研究除全總之外，僅討論全產總的角色。

<sup>53</sup> 資料來源：全總網站：<http://www.cfl.org.tw/left/about.htm>（2003.4.23）

<sup>54</sup> 資料來源：全產總網站：[http://www.tctu.org.tw/htm/about\\_ctu.htm](http://www.tctu.org.tw/htm/about_ctu.htm)（2003.4.22）

這兩個全國層級工會的最大不同在於其所代表的對象，全總同時代表產業工會與職業工會，而全產總僅代表產業工會。

表 5-5：全總與全產總的比較（僅比較產業工會）

	全總	全產總
全國規模	第一大工會	第二大工會
成立時間	1948.4.18	2000.5.1
取得合法地位時間	1948	2000.5.1
成員數目 <sup>55</sup>	40	18
轄下工會數（A）	1,180	450
工會會員數（B）	648,920	28 萬
每一工會平均人數（B/A）	550	622

資料來源：研究者整理自全總、全產總網站。

## （二）雇主

台灣三大工商團體分別為：1948 年成立的全國工業總會、1946 年全國商業總會與 1950 年的工商協進會。

全國工業總會（工總），早期組織為中國全國工業協會，成立於 1942 年。1947 年公布「工業會法」，全國各地原屬社團性質之工業協會，依法改組成立為法人團體性質之工業團體。1948 年全國工業總會乃告成立。政府播遷來台亦隨同遷台復會。全國商業總會（商總），原名為「中華民國商會全國聯合會」，於 1946 年 11 月在首都南京成立。1952 年在臺北復會，於 1973 年依照「商業團體法」更名為「中華民國全國商業總會」。主要的任務是協助國內商業界進行國內外商業調查、統計及研究、發展事項，以及對於政府經濟政策與商業法令之協助推行及研究建議等事項。工商協進會為台灣三大工商團體中唯一來台後才創立者。1952 年召開第一次會員大會，正式成立，由束雲章擔任理事長。1961 年至 1994 年辜振甫繼任理事達 33 年，1994 年後，由辜濂松接任理事長（台灣經濟史辭典，2003）<sup>56</sup>。

其中全國工業總會在 2000 年 6 月代表資方團體與政府與勞方進行協商。

<sup>55</sup> 台灣的工會有同時隸屬於一個以上的總工會的情形，因此會有總工會的會員工會會出現重複的現象。

<sup>56</sup> 資料來源：台灣經濟史辭典：<http://61.218.108.67/taiwan-history/>（2003.4.27）。

### (三) 政府 (勞委會)

行政院勞工委員會成立於 1987 年 8 月 1 日，主管全國勞工行政事務，設主任委員 1 人，副主任委員 2 人，由主任委員聘任委員 7 至 11 人，代表勞、資、政、學各界，負責審議勞工政策、勞工行政計畫方案及勞工法規等事項。

勞委會下設設勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、綜合規劃及統計等 8 處，並設秘書室、人事室、會計室、政風室等單位辦理一般行政事務，及為推動勞工資訊業務設立資訊中心，並以任務編組方式設立訴願審議委員會、法規委員會，另設有職業訓練局、勞工安全衛生研究所、勞工保險監理委員會、勞工保險局及勞動檢查所等 7 個附屬的機關 (勞委會，2003)<sup>57</sup>。

## 二、台灣工業關係的發展

台灣的工業關係可約略分為三個階段，第一階段為 1987 年解嚴以前，可稱為威權工業化時期；第二階段為 1987 年解嚴後至 1993 年，稱之為民主轉型期；第三階段則可從 1994 以後自主工會興起作為開始。

### (一) 第一階段：威權工業化時期 (1987 年以前)

朱柔若 (1996: 74) 指出，自 1949 年國民政府遷台以來到 1987 年為止，台灣沒有出現過任何稍具規模、帶有經濟訴求、更別提帶有政治意圖的勞工運動。李允傑 (1999: 84) 認為，在國家機關積極扶植與策動之下，台灣地區的工會組織在 1950 年代迅速成長，奠定了 1960 年代以後二十多年間始終平靜的工業秩序的基礎。王振寰與方孝鼎 (1992: 14) 則指出，在解嚴以前，國家機器以雙重的外部干預與非正式的內部干預介入勞資關係，第一重外部干預為「設定勞工的工業公民權<sup>58</sup>」，第二重外部干預則為透過優位於勞工法令的規定來「否定公民權行使的可能性」，使用內部干預來「控制與監督公民權的使用」，也就是說解嚴前的台灣勞工擁有公民權，但無法行使公民權。

1950 年國民黨政府開始積極扶植工會成立，其目的在於預防性的政治控制、積極性的政治動員 (建立國民黨在台灣的社會基礎)、進行經濟動員 (配合

<sup>57</sup> 資料來源：勞委會網站 <http://www.cla.gov.tw/Data/p-1-5.htm> (2003.4.22)。

<sup>58</sup> 即受國家機器勞工法令所設定的企業內勞工權力，包括企業內的社會權利和政治權利兩種 (王振寰、方孝鼎，1992: 9)。



「克難增產運動」) 以及配合爭取國際地位等目的；意即汲取社會資源以鞏固政權的內外地位，以達成國家機關的利益與目的。1960 年代初期，當時公營廠礦和較大規模的民營廠礦均幾乎已經建立產業工會組織，但是出口替代工業化策略所產生的大量中小型民營企業卻多尚未建立工會組織，在 1960 年至 1972 年間台灣經濟穩定且快速成長，在高度穩定的政治經濟環境之下，國民黨政府對於社會動員的需要也就相對降低，並且由於中小企業數量龐大且難以策組工會，因此國民黨政府對於策組工會的態度趨於消極（李允傑，1999）。

1970 年代國民黨政府面臨重大政經危機，1971 年退出聯合國、1973 年出現石油危機以致出口受打擊，因此在此階段國民黨政府為維持社會秩序的穩定與政權的正當性基礎，於是再度積極扶植工會，以發展其在勞工階級中的組織力量。同時，國家機關為確保其對工會體系的獨占性支配，而透過法律規範與行政干預來防止自發性工會出現，於是造成台灣工會組織呈現整體的「低度發展」（現有工會相對於全部廠場屬於少數）與「失衡發展」（大型企業工會多，中小型企業工會少）的現象。

由於第一次石油危機影響，使台灣勞資爭議曾在 1970 年代出現第一次高峰，這一波的衝突並未以勞工運動的方式出現，也沒有引起任何社會衝擊，因此毫無能見度。導致勞資爭議的事由以攸關生計的僱傭契約的終止為主，這波勞資爭議多限於個人層次，而且政府涉入勞資爭議的調停多半成功，並可能因戒嚴的關係而被壓抑下來，所以沒有造成多大的政治衝擊（朱柔若，1996）。

在 1945 年至 1970 年代勞動法制的特色有二。第一，強化對勞工、工會的控制；第二，依需要增訂勞動法規，重視勞工的福利與衛生安全，同時考慮經濟效率（王能君，2002: 19）。1980 年代最重要的勞動立法為 1984 年施行的勞動基準法，在政府為尋求基層認同與因應美國政經壓力的情形下通過。勞基法同時也是台灣勞工立法的里程碑，它提供勞工更好更完整且明確的保障，喚起了勞工意識，同時促進人們對勞動法的研究（ibid.: 21-22）。但在解嚴以前，勞動基準法對於工人權益的保障還是很有限，最直接的原因是工會力量的薄弱，因為勞動法令的遵循，不可能完全依賴政府的勞動檢查，工會才是資本家的最佳監督者（黃長玲，2003: 83）。

綜上所述，與韓國相同，在 1987 年以前台灣的工業關係可說是相當穩定的。

## （二）第二階段：民主轉型期（1987 年後）

第二階段民主轉型期，可分為兩個階段，第一期為 1987 年解嚴後至 1990 年間工運大規模興起與衰落，第二期則為 1991 年至 1994 年工運停滯期。

### 1.第一期：工運的興起與衰落（1987—1989 年）

在 1987 年政府宣佈解嚴之後，政治空間的拓展與勞動自主意識抬頭，使得各方勢力因機會的擴大而紛紛展開對勞工資源的經營，尤其自 1988 年至 1990 年間，許多專業工運團體、工會聯盟、中介性團體甚至教會團體都相繼成立過紛紛投入工運（李允傑，1999）。這一波自主工會運動是 1949 年以來勞資爭議的第二個高峰，以集體行動的形式出現，引起大眾的普遍關懷。朱柔若（1996: 78）指出「政治環境的轉變」是 1987 年後這一波勞資爭議有別於 1970 年代的重要解釋因素。她並指出，由民進黨領導的反對運動引進一個自由化的政治環境，促使自主工會的蓬勃成長，新成立的自主工會更以更新舊有工會體制以及恢復工會自主權力為主要的訴求項目；同時，自由化的政治環境促使自主工運份子、政運人士、以及知識份子三方力量的大結合，並發展出組織屬於勞工的政黨的具體行動。在經濟方面的因素，由於台灣人民逐漸富裕、勞動力不足因而增加自主工會抗爭的籌碼，以及農村失去調節勞動力功能的情形之下，這樣的背景也促成了自主工會的興起（ibid.: 86-96）。

在此階段台灣首度出現代表勞工階級利益的政黨組織。1987 年 11 月工黨成立，工黨的成立可以說是民進黨內部對勞工政策無法取得協議，以及民進黨高層決策人士未能成功地安撫立法委員王義雄提出讓其領導民進黨黨內籌設勞動部的要求，而爆發的結果（朱柔若，1996: 80）。工黨的組成由知識份子、記者、作家、政治人物所組成，因此工黨在台灣並不具有強烈的草根性，不是出自於勞工因工業衝突而自發動員的結果，而是由一群政治活躍份子所發起的政治團體（ibid.: 81）。但工黨隨即出現路線之爭。以黨主席王義雄為核心的成員主張溫和改革路線，除了提供勞工在個別勞資爭議上的法律諮詢外，並超越工會主義的路線，嘗試吸收其他階級的黨員參與，並透過選舉擴充在議會的席次，以擴大政治影響力；但以副主席羅美文為核心的成員，則反對以工運作為選舉的階梯，強調以勞工為主體參與，並繼續擴大運用罷工與集體行動的合法手段來抗爭。於是工黨於 1988 年分裂，一部份成員在羅美文的領導下在 1989 年成立勞動黨，並揭示左傾的社會主義主張，強調大幅度的社會改革（倪炎元，1995: 206-207）。但在隨後 1989 年增額立法委員的補選當中，工黨與勞動黨皆慘敗，未獲得任何席次，工黨隨之瓦解。

在此階段，爭議項目主要為要求津貼、因故解雇與積欠工資，且在 1987 年底至 1988 年初、與 1988 年底至 1989 年初時，爆發兩波大規模爭取年終獎金的工潮，由於勞工法令體系的混亂，因此造成勞方與資方各自引用政府法令來對抗。勞工依法要求降低工時、提高工資、補發加班費獲改善勞動條件；雇主也依法用虧損、業務變更或緊縮、勞工行為粗暴或違規等理由，將發起工會或發動爭議的工人領袖解雇、調職（王振寰與方孝鼎，1992: 15）。也就是說，在這階段工運的主要訴求在於要求勞動法上賦予的權利，不僅在訴求的目的上是依法要求，在行動的手段上也是依法抗爭（謝國雄，1997: 295）。國家面對第一波工潮時，嘗試以勞工法令規定的程序進行協調，不過這種協調通常沒有結果，當協調失敗後，國家機器採取袖手旁觀的態度，任由勞資雙方以實力解決。到了第二波工潮時，國家機器不再旁觀，開始以處理治安問題的手段介入爭議。國家機器派出警察、鎮暴部隊或檢察官，將勞工的爭議行為當作破壞社會秩序或破壞私人財產行為進行壓制與調查（王振寰與方孝鼎，1992: 15-16）。

在勞工法令體系混亂的情形之下而出現勞資雙方合法的衝突，因此政府開始修正勞工法令，透過「收束工業公民權」（即放鬆社會權利與緊縮政治權利）的方式，來壓制這階段工會的集體行動。前者使資本家減少勞動力再生產成本的支出，也減少的勞工基本生計保障與抗爭的著力點；後者則使資本家減少被攻擊的機會、增加攻擊手段，並且減少了勞工行使結社、爭議、罷工三權的可能性與自主性（ibid.: 19-20）。

由於勞工運動造成本累積的困難，工會活動也衝擊的國家機器的權威，國家機器最後以治安手段壓制工會的集體行動，同時透過修法的方式，著手收束工業公民權，進一步降低勞工發動爭議的可能性。由於勞工力量遠遜於資本家，所以修法趨向與程度極不利於一般勞工與工會運動。因此這階段勞工運動的結果之一是「強化了國家機器與資本間結盟的關係」（ibid.: 24）。另外，自主工會運動也刺激了雇主，促使政府主動找舊工會幹部協商，因此舊工會體系重新復甦；同時也讓勞工了解到勞動契約中各種項目都是可溝通的，勞工可以透過工會對勞動契約行使發言權（朱柔若，1996: 103-104）。

另外值得注意的是，1988 年開始出現的非法外勞問題，1989 年頒布「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」，首度合法引進外籍勞工，外勞問題更成為勞資爭議時的籌碼<sup>59</sup>，並由於可能出現外勞替代本勞的情形，而使得本國勞工在工資及相關福利的議價能力降低，使得勞資關係複雜化（張昌吉，2002:

---

<sup>59</sup> 勞方在勞資爭議發生時，將資方違法運用外勞的事實作為談判的籌碼，當談判破裂時，則向勞委會等提出檢舉，因此外籍勞工亦使勞資關係產生新的緊張關係（張昌吉，2002: 271）。

## 2.第二期：工運停滯期（1990—1993年）

由於1987年至1989年間兩度大規模工潮，資本家開始整肅工會幹部，政府也透過收束工業公民權壓抑勞工集體行動，因此許多工會無法再發動集體行動，有的工會甚至已被瓦解，整體的動員能力大幅降低，以無法發動大規模示威活動。因此在1989年後的1990年至1993年間，勞工運動出現停滯的發展，勞工的抗爭及動員逐漸以固定的形式出現，每年的春鬥與秋鬥，參與人數始終僅止於數千人。在抗爭性及動員力皆有限的狀況下，工會與工運團體逐漸將重心放在利用既有體制取得資源，成為台灣勞工運動的發展方向（黃長玲，2003: 78）。

就業服務法於1992年實施，立法目的雖然為「為促進國民就業，以增進社會及經濟發展」（第1條），但是更重要的是它提供的引進外籍勞工來台工作的法律依據，在解決部分產業勞動力不足窘境同時，也引進了更多的外籍勞工進入台灣。

### （三）第三階段：自主工會的興起發聲與三邊協議的嘗試（1994以後）

台灣曾經在1997年中出現過全國層級的薪資談判，分別由代表勞方的全總與代表資方的工總進行談判，並簽署五點共識作為協商的準則，但最後由於各界對於此次協商的定位不同，使得薪資談判遭到失敗。全總與工總將此協約定位為「綱領性協定」，建立基本的大原則，細節則可經下層勞資協商予以確立，但勞委會與工運團體則將此一勞資協商所簽訂的協議視為「團體協約」，因而要求必須依團體協約法的規定行事。而全總與工總簽訂「綱領性協定」的理念未能與會員達成共識，學者認為是造成此次協商失敗的最大主因（李誠，2000: 352-354）。而在1998年勞委會交與全總、工總與商總協商基本工資調整，至1999年仍未達成協議（ibid.）。

1990年代中期開始出現自主工會浪潮，由1994年成立的台北縣產業總工會率先成立，使得台北縣內的產業工會不再隸屬於總工會，也就是在縣市層級上，職業工會與產業工會分家。其後各縣市紛紛成立產業總工會。1998年時，縣市產業總工會與數個大型公民營工會成立「全國產業總工會籌備委員會」，並在2000年5月1日時成立，同時勞委會承認全產總為合法組織。

全產總成立的意義主要有二。第一，打破全國總工會對於勞工代表性的壟斷

局面。第二，針對相關勞工議題，進行組織型抗爭以突顯勞工階級自主性（李允傑，1999: 162）全產總的籌組可說是台灣十幾年來自主工運的階段性總結（ibid.: 165）。

全產總很快就在台灣勞動議題上有發聲的機會。在 2000 年總統大選時，總統候選人陳水扁曾提出縮短工時的政見，當選後勞委會便著手規劃縮減工時，但將工時縮減至 44 小時的同時，附帶將變形工時的適用擴大至八週，但這個配套措施引起工運界強烈的反彈。此時在野的國民黨團考慮提出兩週 84 小時的提案，消息傳出之後，政府緊急邀請勞資雙方代表協商，希望雙方同意行政院所提每週 44 小時的版本，代表資方的全國工業總會與代表勞方的全國總工會在協商後簽署同意書，這項協議被媒體報導為「第一次成功的勞資政三方協議」（黃長玲，2003: 85-87）。但在行政院版被國民黨版推翻之後，行政院決定翻案，此時工運界成立「84 工時大聯盟」，其中兩個全國層級的工會——全國總工會與全國產業總工會均為其中成員。工時案於 12 月 29 日拍版定案，自 2001 年起實施兩週工時 84 小時。從工時案可以發現，即使出現了號稱第一次成功的勞資政三方協議，但此協議沒有任何效力可言，在立法院隨即被推翻，即使是參與並簽署同意每週 44 小時版本的全總，最後也投入了「84 工時大聯盟」。

2001 年時，陳水扁總統邀集產官學工各界召開經濟發展諮詢委員會（簡稱經發會），目的在於凝聚對當前經濟發展重大議題之共識，定位為一臨時性諮詢組織，共邀請 121 位委員<sup>60</sup>。經發會共討論五大議題，分別為「失業率攀升問題」、「投資環境惡化問題」、「兩岸經貿關係改善問題」、「產業競爭力下降問題」、「財金情況日趨嚴重問題」，其中與勞工關係最為直接相關的為「失業率攀升問題」（簡稱就業組），共由 14 位代表所組成，其中有 4 位為勞方工會代表<sup>61</sup>，就業組最後做出包含五大討論提綱，共 55 項的決議。

在工會內部民主上，在 2000 年代初期出現了值得注意的改變，工會法規定理事長由常務理事互選產生，但在 2001 年時，中鋼工會選出台灣第一位由工會會員直選出的理事長，其後台中漢翔工會亦透過會員直選方式選出理事長，2003

---

<sup>60</sup> 在此說明諮詢委員的邀請過程。經發會首先由各政黨與政府代表召開兩次籌備協商會議，決議成立籌備委員會，委員人數 35 人，其中召集人 1 名（行政院長），副召集人 5 名（國民黨、民進黨、新黨、親民黨、社會人士代表各一），另有 29 名籌備委員（政黨推薦 12 名、政府機關代表 6 名、學術界及社會各界代表 11 名）。開了兩次籌備委員會之後，決議經發會委員共 121 名，分別為主任委員 1 名（總統）、籌備委員 35 名為當然委員、政黨代表 24 名、行政人員代表 16 名、籌備委員各推薦 1 名、總統遴聘 10 名。

<sup>61</sup> 分別為全產總理事長黃清賢、全總理事長林惠官、大同產業工會理事長白正憲、以及銀行員工會全聯會理事長黃水泉。在籌備會議時，全產總理事長黃清賢受邀成為籌備委員。在正式會議時黃清賢委員推薦黃水泉，勞委會推薦白正憲，國民黨推薦全總理事長林惠官。

年時高雄市產總的會員亦直選出第三屆工會理事長。除會員直選外，也有經由會員代表直選的方式。2003年6月19日全產總透過會員代表大會選出第二屆理事長。相較於2003年4月17日改選的全總理事長，就還是由常務理事互選產生。由工會內部民主的趨勢看來，工會理事長由會員直選可能是一個改革的方向，而工會民主的意涵，在於工會領袖將更能有效領導工會運動，使得在勞工動員的實力增強，在於勞資談判乃至於全國層次的三邊協定時，能夠具有更大的力量作為後盾。

### 三、台灣工業關係在福利改革過程中的角色

由第四章第二節可以看出，台灣在改革的方向有三：勞動條件彈性化、積極勞動市場政策與所得維持的保障。

其中積極勞動市場政策的部分主要由經建會所推動，勞資雙方並沒有發揮的空間。至於在其他兩類上，勞資雙方在2001年召開的經發會當中參與決策，這是一個非制度性的管道，但由於總統陳水扁宣示，若經發會出現共識時，行政官員不能享有否決權，因而使得經發會的決議有實質的決策功效，也使得在其中所牽涉到了福利與勞動議題，得以依照決議而施行。

但由於經發會共分為五組討論，包含121位諮詢委員的經發會僅僅只有4名勞工代表，因而勞工代表決定集中參與就業組，以集中力量（工訊，2002）<sup>62</sup>，但在就業以外的四大議題，雖然仍牽涉到勞工的議題，但是由於勞工代表過少，就無法顧及這些議題。

## 第三節 兩國的制度安排

研究者認為全球化透過「制度」與「組織」來影響福利國家，「制度」包含國家結構與勞動市場制度。所謂國家結構是指國家的型態而言；而勞動市場制度是指工會的組織率及工會的自主性程度。在前兩節當中已經分別針對兩國工業關係的行動者，以及工業關係的發展歷程做出討論，在本節裡，將針對兩國的國家結構與勞動市場制度分別作出討論，以期能夠更清楚了解全球化影響制度層面的實質內涵。

---

<sup>62</sup> 資料來源：工訊雙月刊（全產總出版）<http://www.tctu.org.tw/article.php?sid=3>（2003.6.17）

## 一、國家結構

「發展式國家」為兩國經濟成功發展的主流論述，國家有足夠能力決策和執行既定政策，有三個重要的面向。第一個面向，國家能力：即國家自主性強，有前導性的機構促進經濟發展，能夠有效協調各種利益。第二個面向為國家的政策：國家透過租稅政策，引導稀有資源往策略性產業投資。第三個面向為國家與私人資本間的關係：國家能夠動員私人資本往策略性工業投資和執行工業政策（王振寰與蘇耀昌，2002）。

兩國的國家自主性強，實為受到特殊歷史情境發展所影響，台灣與韓國傳統上為君主體制，具有獨裁的特徵，二十世紀以來國家政治的發展雖然脫離了以君主為主的政體，但由於戰爭與動亂，使得軍事政權起而代之，以提供人民保障為藉口，行獨裁專制之實（廖俊松，1996: 278）。台灣是準黨國威權體制，韓國是軍人官僚威權體制（倪炎元，1995）。同時由於面臨鄰近共產黨國家的威脅，因此兩國持續加強政治控制，並擴大社會基礎以維繫政權的正當性與合法性。在這樣的情形下，兩國的國家自主性相當強，正是符合發展式國家的先決條件。但是在 1987 年民主化之後，大量利益團體與資本家興起，使得國家自主性受到影響，兩國皆然。

在台灣方面，王振寰（1996: 93-133）以石化業與金融業為例子說明台灣資本家勢力崛起，他指出，台灣的國家機器不再像以往那般自主，但是在經濟發展政策上仍然扮演重要的角色，因此他做出「台灣的新國家在經濟上並未完全失去自主性，相反的，它正在調節與資本間的新關係」的觀察（*ibid.*: 132）。有趣的是，在過幾年之後，王振寰與蘇耀昌對於台灣國家自主性的評價更為降低。他們指出，在 1990 年代，台灣的發展型國家已經從轉型走向衰落。國家失去自主性，財經官僚的決策經常受到利益團體干預和改變，並呈現只有發展政策而無執行能力的現象。而在 1990 年代中期以後，更由於政治發展與經濟趨勢成對立矛盾現象，使原先經濟計劃無法實施。在民進黨執政之後，不只這些現象更加惡化，財經官僚體系更轉變成無能，發展式國家邁向終結的道路（王振寰 蘇耀昌，2002）。

在韓國方面，原先政府與企業的關係為平衡關係，隨著歷次五年計劃的實施，兩者關係由平衡關係，轉為緊張關係，再轉為平衡關係，最後變為不平衡關係（蔡增家，1998）。在民主化後威權體制的控制能力逐漸減弱的情形下，大企業跳脫政府約束，開始積極參與政治來擴大自己的政商網絡，也就是說將經濟力量轉變為政治力量，國家自主性因而減弱。資本家介入政治領域，使得國家掌控能力降低，但這是發展式國家模式的矛盾所在，如廖俊松（1996: 283）所言，國家政權所培植出來的企業集團一旦羽翼成熟，尤其成為大型的跨國企業集團之

後，便會在追求市場利潤極大化的原則之下，逐漸脫離政府的掌控，換言之，發展式國家模型本身就可能蘊藏著自行解散的機制。

Castells ( 1992: 66, 引自王振寰, 1996: 94 ) 指出：「東亞發展主義國家機器的成功最後終將導致它自己的消亡，及其彌賽亞般夢想的破滅。由它們在血汗中所扶育出來的社會的確已經成為工業化的現代社會」。王振寰( 1996: 94 )亦指出，在國家機器帶領發展成功之後，其原有的自主性和領導地位愈來愈受到資本家的挑戰，而必須與資本家妥協或將資本家納入決策體系之中。由韓國與台灣在 1990 年代的發展看來，似乎印證了以上的說法。至於立基於強大國家能力之上的國家組合主義，「在施行了半世紀之後已正式走入歷史，未來國家與利益團體間的關係將進入一個不確定與紛擾時代」( 沈宗瑞, 2001 )。

韓國與台灣在發展之初，為了鞏固政權合法性與正當性，因此以經濟發展作為首要任務。在這樣的情況之下，其他的意見都沒有發聲的空間。在發展式國家引導下，國家培植出來的企業集團漸漸強大，尤其成為大型的跨國企業集團之後，逐漸脫離政府的掌控，或形成利益團體，或透過選舉手段參與政治，這在在都顯示了國家不再是單一決定的主體，至少是朝向國家 僱主雙邊主義傾斜的。但並非由「國家單邊主義」轉向「國家 僱主雙邊主義」之後故事就結束了，至少在韓國不是如此。這裡研究者要指出的是，韓國繼續轉向「全國層次三邊主義」的組合主義式協商模式。在本章第一節當中，已清楚說明了韓國工業關係的發展階段，指出韓國自 1992 年以來就計劃建立三邊機制，但直到 1998 年在金融風暴壓力之下韓國才成功建立制度性的三邊委員會。就如 Shin ( 2000: 100-101 ) 所說的，在金融風暴之後，政商共生的政策網絡與決策過程發生改變，轉變成為一種三邊的組合主義。至於台灣並未像韓國一樣發展出制度性的三邊協調制度，沒有一個可以互相溝通的平台出現。

## 二、勞動市場制度

勞動市場制度指的是工會的組織率及工會的自主性程度。在前兩節當中，已分別指出兩國的全國層級工會，韓國為 FKTU 與 KCTU，台灣則為全總與全產總。

以衝突論的觀點而言，勞工被視為沒有生產工具的無產階級，資本家是擁有生產工具的資產階級，兩者間的關係是資本家剝削勞工階級，而無產階級會逐漸因為受壓迫而產生共同的階級意識，用以抗拒資產階級的剝削。但在經濟全球化的世界裡，上述的狀況已逐漸改變。勞工不再是一群同質性高的群體，而順著兩條主線開始產生分歧，首先是技術勞工與低技術勞工之間的分化，第二是工作於



可貿易部門勞工與不可貿易部門勞工之間的分化。

首先，對於技術勞工與低技術勞工之間的分化，由於自動化技術的引進使得雇主寧願解雇大量低階技術勞工，而以高薪或優渥的職業福利聘用熟練技術工。尤其若在高標準勞動保護的國家中，聘用勞工意味著必須多負擔基於社會立法所加諸於雇主的成本，解雇公司內的低技術勞工可以省下龐大的人事成本，雇主更傾向於只聘用熟練技術工，如此熟練技術工與低技術勞工的薪資水準就被拉大了，所享有的福利水準也因而擴大（呂建德，2001: 287）。

第二，工作於可貿易部門與不可貿易部門之間的分化。對於工作於可貿易部門的勞工來說，其薪資水準是以其產品在國際市場上的競爭利多寡來決定的，對於工作在不可貿易部門的勞工而言，其產業特性大多為服務業，而使其薪資水準的決定受政府管制的影響。工作於前者的勞工，由於薪資所得受制於產業競爭力，因此可能支持有利於出口競爭力的政策，間接使他們受惠，這個部門勞工的利益甚至有可能是與雇主一致的；工作於不可貿易部門的勞工，可能偏好於政府勞動保護的立法（*ibid.*: 287-288）。這兩種勞工階級分化<sup>63</sup>的情形在韓國與台灣有沒有發生？

在韓國，1980年代中期以前勞工是相當同質的，不論在大公司或小公司、有無工會的公司，薪資水準都差不多；不論產業或公司規模不同，工作條件都一樣不好且危險。但在1980年代後，大型財閥出現，首先在大型公司與中小型公司之間的勞工開始出現分化，大企業以高額薪資與慷慨的企業福利來收買勞工的合作與忠誠，小企業的薪水與福利則比不上大企業<sup>64</sup>（Koo, 2002: 125-126），加上中小企業的工會勢力薄弱，雇主對工會的要求沒有讓步的必要，使得大企業與中小型企業之間的勞工分化更為嚴重（Park & Legget, 1998）。第二，韓國勞工也在正規勞工與非典型就業者間產生分化，這個現象是在近幾年才出現的。在1987年以前這個現象並不嚴重，一方面因為快速經濟成長產生持續的就業，另一方面因為就算僱用正規勞工也沒有太多協商權，因此雇主沒有需要僱用臨時工的壓力（Koo, 2002: 126）。

---

<sup>63</sup> 其實存在於「技術勞工與低技術勞工間」以及「可貿易部門勞工與不可貿易部門勞工間」的兩種分化之外，還存在一種分化，存在於不同開發程度國家之間，即「已開發國家與開發中國家」或「先進國家與落後國家」間的分化。當一個地方出現了失業，一個很容易出現的理由就是外籍勞工在勞動市場中佔去了本勞的工作，失業勞工自然把仇恨轉移到來自發展中國家的移民，他們會認？，正是這些勞工的廉價而使自己失去飯碗。但這種勞工技術相同、國籍不同產生的分化，是出現在跨國的層次，本研究處理的是處於相同產業鏈的台灣與韓國，因此這種分化不擬討論。

<sup>64</sup> 在韓國，大小企業薪資差異愈來愈大，可由下面的數字說明。在1980年時，小企業（10-29人）的薪資是大企業（500人以上）的92.9%，在1987年時為87.5%，在1997年時為72.3%，在2002年時更降為只有62.7%，足見兩者薪資差異逐漸加寬（Koo, 2000: 126, KLI 勞動統計 2003年6月號: 38-39）。

在台灣，由於大部分產業是以中小企業為主，因此理論上大小企業間的分化應不像韓國這麼明顯。若以「非薪資報酬」的金額來看，從表 5-6 可看出無論是在台灣或是韓國，企業規模愈大，雇主負擔之非薪資報酬金額就愈高，而若以「10-29 人」組和「500 人以上」組相較，在台灣後者是前者的 2.35 倍，在韓國則為 2.81 倍，較台灣為嚴重。

表 5-6：企業支付非薪資報酬金額按企業規模分

單位：新台幣（每月）

台 灣		韓 國	
員工人數	金額	員工人數	金額
9 以下	3,109	5-9	6,230
10-29	3,783	10-29	10,150
30-99	5,306	30-99	12,460
100-199	6,005	100-299	16,660
200-299	6,107		
300-499	7,444	300-499	20,895
500 以上	8,900	500 以上	28,525

資料來源：台灣：九十年受雇員工動向調查統計結果綜合分析

(<http://www.dgbas.gov.tw/census~n/five/move90.doc>)(2003.6.28)

韓國：KLI 勞動統計 2003 年 6 月號

([http://kli.re.kr/kli\\_eng/stat\\_upfile/2003/200306.pdf](http://kli.re.kr/kli_eng/stat_upfile/2003/200306.pdf))(2003.6.28)

在勞工階級自身產生分化的情形之下，對於勞工至少產生兩種不利的影響，第一，勞工階級凝聚感不易出現，因而影響到勞工的團結，工會組織率就會降低，進一步不利於工會作為勞工代表的代表性。第二，階級分化使得不同的勞工對於政策有不同偏好，勞工針對特定議題表達立場時，無法統一口徑達到集中力量的效果。如韓國的福利制度都是由大企業先開始實施的，因而在大企業員工有福利，小企業員工沒有福利的時候，大企業的工會就比較不容易對於已在大企業實施福利方案的擴張感到興趣。再以韓國年金保險為例，當 1999 年開始納入都市自雇者後，由於自雇者的薪資必須自行申報，因此出現低報的現象，這不僅扭曲了重分配的用意，並不有利於誠實申報的自雇者，以及一般無法隱匿實際薪資的企業員工（Moon, 2001: 19-21）。當自雇者低報以求少繳納保費時，影響到正常繳費者的權益，使得同為勞工的自雇者與非自雇者間立場的對立。這樣的勞工分化的確增加了形成共識的困難，但是從另一個角度看來，也代表了增加整合的需要

(呂建德, 2003)。

台韓兩國在企業結構上有相當大的差異，韓國以大財閥為主，台灣則以中小企業為主，這是由於發展式國家型態的差異，韓國對大企業給予幾乎無限制的財務支持，並透過獎勵、補貼和懲罰的方式，來規範大企業生產和出口。而在台灣，政府是透過租稅支持大型私人企業和國營企業，但是出口主力卻是在中小企業（王振寰、蘇耀昌, 2002）。這樣的差異影響到工會組織難易與企業福利的提供。對工會組織而言，規模大的企業，由於分工較為細密，人手調度比較欠缺彈性，勞工的流動率也較低。故工會內的人員集中，彼此交往的時間長久，內部凝聚力較強，同時資方人事支援調度不易，使工會組織容易發揮功能。在企業福利上，由於規模愈大的企業，一方面因分工細密專業化的效率表現，有能力給付優於機會成本的薪資，另一方面規模大的企業可能擁有或多或少的壟斷力量，因而享有超額盈餘可作為勞資雙方薪資報酬的談判空間。（吳忠吉, 1994: 366）。表 5-8 為 1997 年以來薪資成分變動，由表中可以發現韓國的非薪資報酬約占薪資的 20% 左右，較台灣為高，企業規模的不同有可能是台灣與韓國非薪資報酬比例不同的原因。

表 5-7：台灣與韓國薪資成份

單位：%

	台灣（工業及服務業）			韓國（所有產業）		
	經常性薪資	非經常性薪資	非薪資報酬	經常性薪資	加班費	非薪資報酬
1997	71.32	17.32	11.36	69.17	8.07	22.76
1998	71.39	17.21	11.40	73.58	7.00	19.34
1999	71.33	16.89	11.80	71.37	7.58	21.05
2000	71.40	16.78	11.83	70.86	7.97	21.10
2001	71.85	15.77	12.38	71.75	7.48	20.83
2002	n/a	n/a	n/a	72.28	6.47	21.20

資料來源：同表 5-6。

下表為台韓兩國的工會人數以及工會組織率，要特別注意的是，台灣的數字僅包含產業工會，不含職業工會。儘管如此，台灣工會組織率還是比韓國高出許多。

表 5-8：兩國工會會員數及組織率

單位：千人、%

年度	台灣		韓國	
	人數	組織率	人數	組織率
1990	699	31.3	1887	17.2
1991	693	29.3	1803	15.8
1992	669	28.3	1735	15.1
1993	651	28.5	1667	14.2
1994	637	27.4	1659	13.5
1995	598	25.4	1615	12.7
1996	588	23.6	1599	12.3
1997	589	23.0	1484	11.2
1998	576	22.1	1402	11.5
1999	614	22.5	1481	11.8
2000	589	20.9	1527	11.6
2001	584	20.9	n/a	n/a

資料來源：勞委會（2002: 81）

當勞動市場的勞工出現分化、利益不一致的時候，勞工代表有沒有能力去代表不同勞工的利益，甚至是協商出勞工可欲的結果？所謂能力可以區分為四項指標，分別為內部共識形成能力、組織強度、資源取得能力與合法性（呂建德，2003）。王振寰（1996: 167）就因為認為台灣勞工組織強度太弱，所以不認為台灣會出現西北歐的統合主義利益團體模式，因為這樣的統合主義先決條件是必須有很強的勞工運動作為後盾，對國家機器和資本家造成壓力，但是這樣的條件並不存在於現今的台灣。台灣並無制度性的全國層次的三邊協商，在特定議題上，以健保為例，呂建德（2003）甚至指出，國家必須繼續擔負代表被保險人的責任，而在短期內無法將制定健保政策的責任轉交由工會團體以自治方式履行，除非工會團體自行協商的能力增強。

### 三、小結

全球化透過「制度」與「組織」來影響福利國家，進而影響福利國家的政策產出，在本節當中，研究者剖析了制度的兩個面向：即國家結構與勞動市場制度，並分別呈現台韓兩國在這兩種制度上的異同。



## 第六章 結論

本研究的研究目的之一，即「全球化衝擊下兩國有哪些政策回應」已在分別在第三章第二節與第四章第二節當中，分別詳述韓國與台灣因應全球化的策略。在本章當中，將回答另外三個研究目的，並在第四節當中指出研究限制，以及給未來研究者的建議。

### 第一節 兩國回應策略之比較

在本節裡，將對於兩國的回應策略做一簡單的比較。

首先在勞動市場彈性化上，韓國透過修正勞動基準法使得雇主可以因為緊急管理的需要而解僱勞工，是屬於勞動條件去管制化的做法；相反的，台灣在大量解僱方面則制定大量解僱勞工保護法，是屬於積極保護勞工的做法，但在工時彈性與女性勞工工作限制上則有所放寬。在積欠工資墊償方面，韓國成立工資求償保證基金，對於因企業破產而解僱的勞工提供工資與資遣費的保障；在此方面，台灣則透過修正「積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法」，來放寬對於申請積欠工資清償的條件。在勞動派遣法制化上，韓國通過勞動派遣法，允許派遣公司可提供企業為期兩年的派遣勞工；而台灣的勞動派遣法，則仍停留在草案階段，尚未通過立法。

其次，在促進就業的措施上，在職業訓練方案、就業促進與就業維持方案、公共工作方案 與就業服務方案的提供上，台灣與韓國都有相關的服務提供。

第三，在社會安全制度的回應上，韓國將 1995 年實施的就業保險擴大範圍，在適用範圍、合格條件、發放期間與所得替代率上皆有放寬，以因應大規模的失業；而台灣則開始實施就業保險。在保障老年退休生活的年金制度方面，韓國同時放寬適用人口的限制，並且緊縮了所得替代率與最低請領年齡的規定；在台灣，政府計畫將原先為一次給付形式的勞工保險老年給付，改採為年金給付的形式，惟尚未通過立法。韓國在公共救助制度上引進 TLPS（暫時生計保護制度），針對工作年齡的失業個人為主，此方案在 1998 年引進，目的在於幫助由於金融危機而生活困難者。這一點在台灣並沒有相應的制度措施。

除了上述的勞動政策與社會政策有所回應之外，台韓兩國在決策機制上有著相當大的不同。韓國政府自 1992 年（LLRC 建立）起即嘗試建立起全國層級的三邊妥協的機制，但至 1998 年（IRRC 結束）止，並未建立成功的三邊協商機制，但在金大中的主導下，韓國再度嘗試建立三邊協商機制，以勞資政三邊統合的方式協商談判，決定勞動與福利政策的相關事項。這也是韓國自 1992 年以來最成功的三邊協商行動。相較於台灣，台灣的制度性的三邊協商則仍停留在特定事項上，如勞工保險監理委員會、全民健保監理委員會等。

台韓兩國在因應全球化的衝擊時，所回應的對策，可以表 6-1 簡單表示。

表 6-1：台韓兩國回應策略比較

	韓 國	台 灣
決策機制 調整	成立三邊委員會	無成功實例
勞動市場 彈性化	1. 修正勞動基準法允許雇主因緊急管理的需要而解僱 2. 設置「工資求償保證基金」 3. 實施「勞動派遣法」	1. 實施「大量解僱勞工保護法」 2. 放寬積欠工資墊償條件 3. 工時彈性化 4. 女性工作限制放寬
促進就業 措施	1. 職業訓練方案 2. 就業促進與就業維持方案 3. 公共工作方案 4. 就業服務	1. 政府部門創造就業機會方案 2. 職業能力再提昇方案 3. 中長期永續就業促進方案 4. 公共服務擴大就業計劃
社會安全 制度	就業保險失業給付放寬、公共救助的放寬、與年金保險、健康保險、職災保險的改革	1. 實施就業保險 2. 勞工保險老年給付改採年金制

資料來源：本研究整理。

## 第二節 影響兩國回應策略的因素

在上一節中，已對於兩國回應策略作出簡單比較，在本節當中將討論影響兩國回應策略的因素為何。

第一項不同是「有無國際組織的影響」。韓國向 IMF 求援，因此必須遵守與 IMF 達成的協議。在金融改革的議題之外，牽涉到勞動市場改革的部分，即為「勞動市場彈性化」。也因此，這種來自國際組織的壓力，使得韓國自 1992 年以來不

斷遭遇失敗的三邊對話機制首度得到成功。在台灣，由於當初金融危機時並未如韓國一樣面臨崩潰，因此沒有此類直接來自國際組織的壓力。

第二項不同是「有無建立三邊協商機制」。在第三章第二節中，研究者將「決策機制調整」視為韓國政策回應的第一項，但是值得注意的是，在後續「勞動市場彈性化」、「促進就業措施」與「強化社會安全制度」方面的改革，皆受到了因「決策機制調整」而出現的三邊委員會的決議所影響。因此三邊委員會這個三邊協商機制，不僅是韓國政府因應全球化的策略之一，而三邊委員會本身也是影響其他回應策略的因素。也如上一節所指出的，台灣在以往並沒有全國層級的三邊協商機制，而在因應全球化的過程中，也沒有建立新的三邊協商機制，因此兩國在這項上是非常不同的。台灣在 1997 年全國性薪資談判、2000 年工時案與 2001 年經發會時似乎都曾經出現過類似勞資政三邊協商的機制。但是 1997 年薪資談判最終失敗，2000 年工時案的三邊協議被推翻，而 2001 年經發會時勞工代表僅參與就業組的議題，而經發會為一臨時性組織，並非常態，所以經發會也頂多只能說是某種程度的三邊對話而已，稱不上三邊協商或談判。「國際組織的影響」與「三邊協商機制的有無」這兩項因素的差異在對於台韓兩國因應全球化所採取的策略回應上可能造成很大的影響。

首先是國際組織的影響。韓國向 IMF 求援，接受 IMF 所提出的金融改革方案，等於是喪失了本國的經濟自主權，韓國媒體以「國恥」來稱呼這項經濟託管方案。在這種外在壓力之下，韓國全體人民應會更加凝聚起來解決所遭遇的問題，以渡過經濟崩盤的難關。

其次是三邊協商機制的影響。在金大中當選後，必須馬上面對嚴峻的考驗，外在有 IMF 的要求，對內則有工會、財閥與反對黨的壓力。因此在推動敏感的改革議題之前，必須先取得社會的共識，如此方能將推動改革時的阻力降低。韓國在透過三邊委員會數個回合的談判之後，的確達成了勞資政三邊協商的功效。以往強悍的工會運動在此時受到經濟環境惡化的影響而不易動員，一方面社會大眾不支持，另一方面勞工此時進行罷工可能須付出更高代價，因此工會不得不與政府與雇主共同以「協商」的方式來尋求勞工自身最大的利益。韓國並透過立法的方式，以三邊委員會法給予三邊委員會實質的決策權，使得三邊委員會所作出的具體結論得以實現，不致再度出現 1996 年 IRRC 的決議在國民議會被推翻的情形。相較於台灣在 2000 年工時案時出現媒體所報導的「第一次成功的勞資政三方協議」後，隨後此項共識即在立法院遭到推翻，即使這次的三邊協商是成功的，也必須如韓國輔以相當的實質決策權，這樣的三邊協商才能稱的上是成功。

在第五章第三節時作者分析了台灣與韓國兩國分別在國家結構與勞動市場



制度的安排，發現在國家結構上兩國呈現類似的樣貌，即國家自主性的降低以及向資方靠攏，但韓國的工業關係由「國家單邊主義」轉向「國家 僱主雙邊主義」後，再度轉往「全國層次的三邊主義」。而台灣並未出現轉向三邊主義的情形。在勞動市場上，階級分化的狀況兩國都十分明顯，但在就業型態（韓國偏重大公司，台灣偏重中小企業）上相異。因此研究者認為，除國際組織影響之外，三邊協商制度的出現，是導致兩國不同回應策略的有力解釋因素。

台灣有沒有可能出現類似韓國的三邊協商機制呢？研究者認為，必須當台灣的工會發展到足夠的強度時，才有可能出現。而在 2001 出現的工會會員直選理事長的風潮，有可能是台灣工會逐漸發展強大的開端。

### 第三節 東亞國家何去何從？

從韓國的例子當中可以發現，當全球化程度愈高，各國間政策學習能力更加迅速。由於 IMF 的建議與壓力影響，韓國在這一波金融危機當中，展現了既快且強的政策學習能力，在荷蘭與丹麥成功實施公共工作方案的經驗，在韓國也成功實施，成功解決金融風暴過後驟升的失業問題。在韓國成功的例子之後，台灣政府也認為韓國的做法是可行的，因此台灣「依照韓國及歐美國家實施經驗，對於在短期間創造就業，應有立竿見影之效，同時也可提升國人生活品質及強化國家基礎建設。」（經建會，2002）<sup>65</sup>。因此我們可以說，在全球化程度愈高的情形之下，在各國之間的政策學習能力是愈快速的，正因如此，各國在面對相似的難題時，彼此之間互相學習的結果，使得各國政府更能有效面對各種難題。

藉由全球化之便，國家學習能力增強，但也由於全球化國家的影響下，國家的疆界日漸模糊，國家的主權也受到一定程度的影響，在這種情形之下，東亞國家將何去何從？

本研究以韓國與台灣作為研究對象，因此在這裡將透過兩國的經驗試圖指出將來可以走出的道路。Hirst 與 Thompson（1999）認為，民族國家作為行政與決策機構的權力已經式微。但 Weiss（1997）認為全球化導致國家能力減弱的程度被誇大了，她認為在全球化下，民族國家更加重要，而且會促進世界經濟的發展，她提出三個論點，第一，國家功能適應而非功能衰退；第二，強國家（strong state）是國際化的促進者而非受害者；第三，「催化國家」（catalytic state）的出現鞏固

---

<sup>65</sup> 資料來源：經建會經濟研究處 2002 年 11 月 18 日「推動公共服務工作」新聞稿  
[http://www.cepd.gov.tw/page/pagetype21\\_sub.jsp?no=275&pageno=12&type\\_no=15](http://www.cepd.gov.tw/page/pagetype21_sub.jsp?no=275&pageno=12&type_no=15)（2003.6.17）

了貿易與投資上國家與地區的網絡。Weiss 並指出這種轉型應變能力的運作機制：一方面「向上」透過與區域性及國際性組織策略協商、另一方面「向下」透過與國內企業或組織等私部門的聯盟合作而能重新建構其合法性主權。

這意思是說，國家角色從「實質性國家」轉向了「程序性國家」。換言之，主權國家其決策權力的展現並不在於傳統的財富重分配與社會服務能力，而是具體地展現在協調整合國內資源，以因應經濟風險及政治壓力的轉型應變能力。亦即國家必須能夠策略性地在面對國際性、區域性以及在地本土等各方影響力量之間仲介斡旋，以提升國家內部的經濟社會利益。

不論國家主權到底是「衰退」或是「適應」，國家要像以往一樣成為全面的「整合性國家」(integral state) 已有實質上的困難，但即使是在一個民族國家似乎越來越喪失其主動權力的全球化經濟條件下，民族國家仍然能夠透過某些適當的制度安排來回應全球化的外部挑戰，在歐洲國家的經驗中，近年來在歐洲部分小國紛紛出現，在國家引導下推動的勞資雙方新社會契約或協定，這個方案將能有效結合提高國家競爭力與創造就業機會，兼顧經濟生產效率與社會平等的政策目標（呂建德，2002b）。但這是否意味著東亞國家適合走相同的路嗎？

從韓國金融風暴之後的三邊委員會的設置、以及其後所顯現的效果可以看出，韓國與歐洲小國的路線似乎相同，但由於三邊委員會於 1998 年方才設置，若要做出「三邊委員會是有效的」、「韓國經驗是成功的」的結論則言之過早，目前只能說，就現在的情形看來，韓國的經驗有可能是成功的，縱使三邊委員會未能持續進行三邊協商，進而達成勞資政的和諧，至少在金融風暴後的兩三年間成功透過三邊委員會解決難關的經驗，是一個成功危機管理的經驗，未來韓國若再度遭遇需要勞資政共同妥協以度過困境的情形時，三邊委員會應該會是很好的回應機制。

在國家自主性衰退的情況之下，東亞福利資本主義未來將如何發展呢？東亞國家的福利資本主義原為生產性的，即社會政策是服膺於經濟政策的（Holliday, 2000）。但在全球化競爭日益激烈、中國崛起的情形之下，東亞各國的生產秩序發生改變，打亂了原先技術傳遞與垂直分工的模式，使得原本東亞國家的競爭優勢不再，勢必要找尋新的比較利益所在。原先以價格競爭為優勢，轉變為以品質競爭，產品必須多元化以適應競爭，以往福特主義式的大量生產方式不再適用，導致傳統製造業的勞動力需求減少，使得企業對於勞動市場彈性的需求增加。

面對這種生產方式的逐漸轉型，東亞生產性的福利資本主義如何因應？研究

者認為更加普遍式 (universal) 的福利模式是因應的對策。傳統福特主義式的大量生產時，政府只要保障參與生產活動者的經濟安全即可，但在全球化的環境之下，核心勞動力減少，取而代之的是不穩定就業的興起，以傳統根據職業身分而給予的國家福利與企業福利，已不足以提供足夠的保障。正如呂建德 (2002b) 在分析荷蘭與丹麥的改革經驗後所指出的，彈性化的做法的確是維持在全球市場中競爭力的措施，但是勞動市場彈性化必須要以基本的社會安全為基礎。在韓國的例子當中可以發現在職業福利縮減的同時，社會安全保障的確擴大了。

但若從選擇性的福利提供轉變成為普及性的福利提供，勢必會面臨財政支出大幅增加的問題，因此，在擴張福利涵蓋人口的同時，縮減福利的水準成為必然的措施。這種涵蓋人口更加普及，且福利水準同時縮減的做法，可以在韓國的例子當中發現，其中年金保險與職災保險兩項，都是同時存在這種既擴張又緊縮的現象。

在經濟全球化下，東亞國家要維持國家自主性與既有的福利體制實屬不易，本研究透過分析韓國與台灣兩國對於全球化下的回應策略，比較兩國在回應策略上有何不同，並指出由於國際壓力影響與三邊機制的有無是造成不同回應策略的因素。

#### 第四節 研究限制與建議

本研究在此提出四個研究限制。

- 一、語文能力的限制。由於受限於語言能力，在閱讀文獻上僅能就中英文兩種文獻進行比較分析，也因為無法閱讀韓文，使得許多第一手資料無法取得，資料來源因而受到限制。
- 二、時間上的限制，全球化是一個持續進行的過程，後續變化可能很大，台灣與韓國不僅僅只有現今所觀察得到的衝擊需要因應而已。本研究將 1985 年廣場協定視為台韓兩國邁入全球化的第一步，並由於研究時間的限制，僅能討論到 2002 年為止，也因此無法對於兩國因應全球化的而產生的政策表現及成效作比較與評估，這一點有待未來的研究者繼續進行。

三、忽略第三部門的角色：兩國在 1987 年民主化後，社會團體、利益團體大量興起，對於特定議題發聲，而本研究並未探討他們在其中所產生的影響，可能有所疏漏，必須期待後續研究繼續處理才能得知。

四、忽略政黨的角色：本研究中，也未處理政黨所代表的角色。在韓國的歷史發展中，韓國政黨政治最大的特徵就是其政黨形成與維繫的主要力量不是意識型態或政治理念而是個別領袖的魅力，每有新勢力崛起必然出現執政黨的重組，以致於各主要政黨的組織皆為由上而下的領導模式（陳寧寧、劉德海，2001: 15-16）。台灣的政黨則相對較為穩定。韓國不穩定的政黨政治發展使得要討論政黨在全球化影響下所扮演的角色實有困難。

站在本研究成果的基礎上，研究者認為，下列的兩個題目是值得未來進一步探究的。

一、第三部門在全球化過程中所扮演的角色為何：在 1980 年代時韓國的工運、學運與社會運動的關係是緊密的，但在 1990 年代時社會運動與工運、激進的民眾（*minjung*）運動分家，社會運動不重視階級衝突的重要性，而突顯其他的社會議題，如分配、環境、性別不平等、消費、市民道德等，這些活動大體上由中產階級領導，也受到中產階級的支持。以 1989 年成立的 CCEJ（Citizen's Coalition for Economic Justice）為例，該團體的行動甚至也包含了勞動議題（Koo, 2002: 119）。因此第三部門對於兩國因應全球化是否有影響，以及透過什麼方式影響，是值得繼續探究的問題。

二、台灣出現制度性全國層級三邊談判機制的可能性：三邊委員會在韓國遭遇金融風暴重擊時成功帶領韓國走出低谷，台灣有沒有可能出現類似的勞資政三邊機制呢？工會理事長由工會會員、會員代表直選是否造成工會力量的增強，進而增加三邊談判機制的可行性呢？未來台灣的工會的發展與工會是否會發展出自身因應全球化變遷的策略，都是相當值得繼續注意的主題。



## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王振寰 (1996)。《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流圖書有限公司。
- 王振寰、方孝鼎 (1992)。國家機器、勞工政策與勞工運動。《台灣社會研究季刊》，13：1-29。
- 王振寰、蘇耀昌 (2002)。發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較。發表於「第一屆華人社會的比較研究」學術研討會，北京清華大學社會系、香港科技大學社會科學部、東海大學社會系主辦，2002.12.7-8，台中：東海大學。
- 王能君 (2002)。台灣勞動法制的形成與展開過程初探。《思與言》，40(1)：5-37。
- 王惠玲 (1999)。我國工會之法制與發展。《政策月刊》，48：2-9。
- (2001)。台灣職業災害保險之現況與展望。《政大勞動學報》，10：1-21。
- 古允文 (1997)。超級福利國家？「歐洲聯盟」社會政策的發展。《社會政策與社會工作學刊》，1(1)：133-160。
- 朱柔若 (1996)。《政經發展與工運變遷之跨國分析》。台北：華泰書局。
- 吳忠吉 (1994)。台灣的勞資關係。梁國樹主編，《台灣經濟發展論文集：紀念華嚴教授專集》，頁 348-371。台北：時報文化出版企業有限公司。
- 吳家興 (1999)。由當前南韓經濟復甦跡象研判其未來經濟走向。《經濟情勢暨評論季刊》，4(4)。
- 呂建德 (2001)。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》，2：263-313。
- (2002a)。全球化與社會不平等。發表於「民主政治與社會福利」學術研討會，台灣社會福利學會主辦，2002.04.19-20，民雄：中正大學。
- (2002b)。全球化與福利改革的政治經濟學：一個初步的分析。發表於「重返東亞：全球、區域、國家、公民」學術研討會，東海大學社會系、台灣社會學會、文化研究學會主辦，2002.12.14-15，台中：東海大學。
- (2003)。全民健保中社會團體參與能力的衡量。手稿，未發表。
- 呂建德、吳明儒、陳昭榮 (2001)。經濟全球化下三種福利體制的回應策略分析——英國、德國與瑞典的比較分析。發表於「全球化與社會福利」學術研討會，台灣社會福利學會主辦，2001.4.27-28，台中：靜宜大學。

- 李 誠 (2000) 。 台灣的勞資關係。 李誠等編譯， *比較勞資關係*， 頁 325-356。 台北： 華泰文化事業公司。
- 李允傑 (1999) 。 *台灣工會政策的政治經濟分析*。 台北： 商鼎文化出版社。
- 李易駿 (2002) 。 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*， 2： 119-154。
- 李易駿、 古允文 (2002) 。 東亞福利體制初探。 發表於「重返東亞： 全球、 區域、 國家、 公民」學術研討會， 東海大學社會學系、 台灣社會學會主辦， 2002.12.14-15， 台中： 東海大學。
- 沈宗瑞 (2000) 。 國家統合主義式的工會體制 1950 至 1952 年間國民黨改造內容之探討。 *清華學報*， 30 (2)： 219-251。
- (2001) 。 國家統合主義工會體系功能之變遷 以一九七 年代至一九八六年工會幹部政治出路為主軸之分析。 *社會文化學報*， 12： 159-187。
- 辛炳隆 (2001) 。 英荷韓政府因應失業問題之作法評析。 *主要國家產經政策動態季刊*， 2： 23-40。
- 林大鈞 (2002) 。 建構完善之社會經濟安全體系。 *全國社會福利會議特刊*， 172-196。
- 林萬億 (1994) 。 *福利國家： 歷史比較的分析*。 台北： 巨流圖書公司。
- 金克宜 (1989) 。 韓國國民年金制度簡介。 *經濟前瞻*， 16： 115-119。
- (1990) 。 *韓國勞工運動之透視*。 台北： 中華經濟研究院。
- 倪炎元 (1995) 。 *東亞威權政體之轉型*。 台北： 月旦出版社。
- 張少文 (2002) 。 韓國經濟改革及其對我國之啟示。 *國際經濟情勢週報*， 1455： 5-12。
- 張弘遠 (2001) 。 一九九七年東亞金融風暴的回顧與制度性分析。 *東亞季刊*， 32 (2)： 29-48。
- 張昌吉 (2002) 。 外籍勞工對經濟、 社會、 政治層面影響之分析。 *政大勞動學報*， 12： 257-294。
- 張清溪 (1990) 。 外籍勞工的理論與政策。 *就業與訓練*， 8 (5)： 6-10。
- 張菁芬 (2001) 。 解析東亞社會福利與財政之改革。 *主計月報*， 548： 22-35。
- 陳小紅 (1997) 。 「福利國家」改革模式之意涵。 *理論與政策*， 11 (3)： 113-130。
- 陳正良 (1990) 。 我國外籍勞工政策之檢討。 *勞工研究*， 100： 74-105。
- 陳博志 (1994) 。 台灣的產業變遷結構。 梁國樹主編， *台灣經濟發展論文集： 紀念華嚴教授專集*， 頁 260-280。 台北： 時報文化出版企業有限公司。

- 陳寧寧、劉德海 (2001)。《韓國研究導論》。台北：中國文化大學出版部。
- 勞委會 (1990)。《韓國勞動行政》。行政院勞工委員會編印。
- (2001)。《部分工時勞工綜合實況調查報告》。行政院勞工委員會編印。
- (2002)。《國際勞動統計》。行政院勞工委員會編印。
- 黃長玲 (2003)。重新管制的政治：全球化與民主化下的台灣勞工運動。張茂桂、鄭永年主編，《兩岸社會運動分析》，頁 69-94。台北：新自然主義公司。
- 經濟發展諮詢委員會議實錄編輯委員會 (2001)。《經濟發展諮詢委員會議實錄》。總統府。
- 葉長城 (2002)。軟性威權主義與「東亞奇蹟」的省思：新加坡經驗及其困境。《亞太研究通訊》，18：70-96。
- 廖俊松 (1996)。「發展性國家機關」模型：日本、臺灣、南韓的經濟發展經驗。《空大行政學報》，6：271-288。
- 劉見祥 (1994)。韓國國民年金制度。內政部編，《先進國家年金保險制度》，頁 125-146。內政部編印。
- 蔡增家 (1998)。南韓經濟發展的政治經濟分析：1963-1997。《問題與研究》，37 (11)：29-48。
- 謝國雄 (1997)。《純勞動：台灣勞動體制諸論》。台北：中央研究院社會學研究所籌備處。
- 瞿宛文 (2003)。《全球化下的台灣經濟》。台北：唐山出版社。
- 魏書娥 (2001)。全球化趨勢與全球性思考。顧忠華主編，《第二現代：風險社會的出路》，頁 159-192。台北：巨流圖書有限公司。

## 二、英文部分

- Atkinson, John (1985). *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*. IMS Report No.89. Brighton: Institute for Manpower Studies.
- Beck, Ulrich (1990). *Was ist Globalisierung?* (孫治本譯，《全球化危機：全球化的形成、風險與機會》。台北：臺灣商務印書館)。
- Castells, M. (1992). Four Asian tigers with a dragon head: a comparative analysis of the state, economy, and society in the Asian Pacific Rim. In R. Appelbaum and J. Henderson (eds.), *States and Development in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park, Ca: Sage, pp. 33-70.



- Choi, Young-ki (2002). Social Dialogue and Economic Recovery in Korea. In Wonduck Lee (ed.), *Labor in Korea*. Seoul: Korea Labor Institute, pp. 21-43.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity. (古允文譯, 福利資本主義的三個世界。台北: 巨流圖書有限公司)
- (1996). After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. London: Sage, pp. 1-31.
- (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Cambridge University Press.
- Frenkel, Stephen J. & Peetz, David (1998). Globalization and Industrial Relations in East Asia: A Three-Country Comparison. *Industrial Relations*. 37(3):282-310.
- Giddens, Anthony (1998). *The third way: the renewal of social democracy*. London: Polity Press. (鄭武國譯, 第三條路: 社會民主的更新。台北: 聯經出版事業公司)
- Gough, Ian (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. (古允文譯, 福利國家的政治經濟學。台北: 巨流圖書有限公司)
- Hirst, P. & Thompson, G. (1999). *Globalization in Question*, 2<sup>nd</sup> Edition. Cambridge: Polity Press. (朱道凱譯, 全球化迷思。台北: 群學出版有限公司)
- Holliday, Ian (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. , *Political Studies*.48: 706-723.
- Huang, Chang-Ling (1997). State Corporatism In Question: Labor Control in South Korea and Taiwan. *Chinese Political Science Review*. 28:25-48.
- Hur, Jai-joon & Kim, Hokyung (2002). Employment Insurance and Work Injury Insurance As a Social Safety Net. In Wonduck Lee (ed.), *Labor in Korea*. Seoul: Korea Labor Institute, pp. 95-125.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*. 50(4):507-546.
- Johnson, Chalmers (1987). Political Institutions and Economic Performance: the Government-business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan. In Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 136-164.
- Johnson, George E. (1980). The Labor Market Effects of Immigration. *Industrial and Labor Relations Review*. 33(3):331-341.

- Kang, Seoghoon (2001). Globalization and Income Inequality in Korea : An Overview. Paper presented at the Conference “ FDI, Human Capital and Education in Developing Countries Technical Meeting ” , 2001.12.13-14, Paris.
- Kim, Young-rae (1999). Emerging Civil Society and the Development of Interest Group Politics in Korea. *Korea Observer*. 30(2):247-267.
- Koo, Hagen (1993). The State, Minjung, and the Working Class in South Korea. In Hagen Koo (ed.), *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca/London: Cornell University Press, pp. 131-162.
- (2002). Engendering Civil Society: The Role of the Labor Movement. In Charles K. Armstrong (ed.), *Korean Society: Civil society, Democracy and the State*. London/New York: Routledge, pp. 109-131.
- Korea Observer (1998). The Korean Government’s Agreement with IMF. *Korea Observer*. 29(3):575-598.
- Kwon, Huck-ju (1998). Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia. In Roger Goodman, Gordon White and Huck-Ju Kwon (eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London/New York: Routledge, pp. 27-74.
- (1999a). Inadequate Policy or Operational Failure? The Potential Crisis of the Korean National Pension Programme. *Social Policy & Administration*. 33(1):20-38.
- (1999b). *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Basingstoke: Macmillan.
- Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth*. New Haven: Yale University Press.
- Lee, Wonduck & Lee, Byoung-hoon (2002). Industrial Relation: Recent Change and New Challenges. In Wonduck Lee (ed.), *Labor in Korea*. Seoul: Korea Labor Institute, pp. 1-20.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MOL (2002). *Labor Administration*. Seoul: International Cooperation Office, Ministry of Labor.
- Moody, Kim (1997). *Workers in a Lean World: Unions in the International Economy*. London/New York: Verso.
- Moon, Hyungpyo (2001). *The Korean Pension System: Present and the Future*. Korea Development Institute Working Paper 2001-01. Seoul: Korea Development

- Institute.
- OECD (1998). *OECD Economic Surveys 1997-1998: Korea*. Paris: OECD Publications.
- (2000a). *OECD Economic Surveys 1999-2000: Korea*. Paris: OECD Publications.
- (2000b). *Pushing Ahead with Reform in Korea – Labour Market and Social Safety-net Policies*. Paris: OECD Publications.
- Park, Young-bum (2002). Globalisation and Employment Relations Practices in Korea: Developments since the 1997 Financial Crisis. In Roger Blanpain (ed.), *The Impact of Globalisation on Employment Relations*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International, pp. 17-31.
- Park, Young-bum & Legget, Chris (1998). Employment relations in Korea. In Greg J. Bamber and Russell D. Lansbury (eds.), *International and Comparative Employment Relations*. London: Sage publications. (李誠等編譯, 比較勞資關係。台北: 華泰文化事業公司)
- Pass, C., Lowes, B. & Davies, L. (1996). Harper Collins dictionary of economics.( 施肇善、施蓓莉譯, 經濟學辭典。台北: 貓頭鷹出版社 )
- Ravallion, Martin & Chen, Shaohua (1997). What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?. *The World Bank Economic Review*. 11(2):357-282.
- Schmitter, Philippe (1974). Still the Century of Corporatism?. *The Review of Politics*. 36(1):85-131.
- Shin, Dong-Myeon (2000). Financial crisis and social security: The paradox of the Republic of Korea. *International Social Security Review*. 53:83-107.
- Skocpol, Theda (1984). Sociology's Historical Imagination. In Theda Skocpol (ed.), *Vision and Method In Historical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-21.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wade, R. (2001). Global Inequality: Winners and Losers. In *Economist* April 28<sup>th</sup> 2001:73-75.
- Weiss, Linda (1997). Globalization and the Myth of the Powerless State. *New Left Review*. 225:3-27.
- Williamson, Peter (1988). *Corporatism in Perspective-A Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage.

### 三、網站資料

國際勞工組織 (ILO) <http://www.ilo.org/>

#### 韓國

三邊委員會 (KTC) <http://www.lmg.go.kr/>  
保健福祉部 (MOHW) <http://www.mohw.go.kr/>  
國民年金組合 (NPC) <http://www.npc.or.kr/>  
國民健康保險組合 (NHIC) <http://www.nhic.or.kr/>  
統計辦公室 (NSO) <http://www.nso.go.kr/>  
勞動部 (MOL) <http://www.molab.go.kr/>  
勞動關係委員會 (NLRC) <http://www.nlrc.go.kr/>  
韓國勞工研究院 (KLI) <http://www.kli.re.kr/>

#### 台灣

中央健康保險局 <http://www.nhi.gov.tw/>  
中央銀行 <http://www.cbc.gov.tw/>  
內政部內政統計月報 <http://www.moi.gov.tw/W3/stat/month/m3-01.xls>  
內政部社會司 <http://volnet.moi.gov.tw/sowf/>  
台灣經濟史辭典 <http://61.218.108.67/taiwan-history/>  
全國產業總工會 <http://www.tctu.org.tw/>  
全國總工會 <http://www.cfl.org.tw/>  
行政院主計處 <http://www.dgbasey.gov.tw/>  
勞工委員會統計處 <http://www.cla.gov.tw/acdept/h.htm>  
勞工委員會職業訓練局 <http://www.evta.gov.tw/>  
經濟建設委員會 <http://www.cepd.gov.tw/>