



ECFA對台灣勞工的衝擊

●張烽益／台灣勞動與社會政策研究協會執行長

壹、前言

2009年對台灣勞工而言，是充滿不安與失望的一年。2008年底起引爆的國際金融風暴，全球經濟不景氣下，台灣也不能倖免受到波及，失業率從2008年9月開始異於平常不降反升，每個月都創歷史新高，到了2009年8月達到失業率6.13%、失業人數六十七萬二千人的歷史最高峰，更有二十三萬人被迫休「無薪假」。

在失業率高漲的風潮下，每個受僱者人人自危，整個社會瀰漫著不安的氣氛，不知何時會被迫休無薪假或裁員，連科學園區的「科技新貴」也無一倖免，即使在年底失業率逐漸趨緩，但學者專家認為，未來就業市場將充斥更多「非典型工作」，勞工的就業環境將更趨不穩定，更加零碎化。

台灣在2008年底開始，就業市場開始急遽惡化，雖然今年底失業率勉強壓低6%以下，但是就業者的工作樣態與勞動條件卻急速惡化。根據行政院主計處在2010年12月的調查顯示，受僱者平均每月主要工作的收入約為三萬四千元，但若依收入高低分布的情況來看，今年低於二萬元者高達一百零三萬八千人，和去年金融海嘯時的一百零六萬二千人差不多。就業者的收入會如此低，主要是因為近年來臨時工、部分工時及人力派遣業等「非典型就業」愈來愈多。

根據主計處的「99年人力運用調查報告」，近三年國內包括部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作者的「非典型就業」人數逐年遞增，分別是2008年六十五萬人、2009年六十八萬七千人、2010年七十二萬三千人，占總就業人數的比重也在今年直逼7%，創下歷史上新高。這些工作者的收入不及全職者的一半，隨著非典型工作者愈來愈多，工作貧窮（working poor）的現象在台灣日益嚴重。

除了「非典型就業」持續擴大之外，另外2010年10月份包括：有工作能力但無工作意願的怯志工作者、想繼續升學者、家庭主婦等退出勞動力市場的「非勞動力」，也首度突破八百萬，達到八百零一萬二千人，也創下台灣的歷史新高，這也是就業市場持續惡化的徵兆，更是一大社會隱憂。



台灣在2002年加入WTO之後，關稅的障礙紛紛被打破，產業進行重整，勞工面對與承擔結構性失業，過去台灣與中國雖然同為WTO會員，但是台灣與中國之間依舊有許多限制進口的「非關稅貿易障礙」，但中國不想與台灣以相等地位在WTO的貿易爭端委員會當中提出異議，因此，這些貿易障礙就沒有被提出處理。但2010年政府大力推動ECFA，與中國之間進行「準自由貿易協定」的談判，以降低彼此的關稅，進而達到區域自由貿易的地位，如此一來，台灣勞工勢必要面對另一波產業轉型。

在這種經濟大環境險峻，雇主以裁員、減薪與無薪假等手段來降低成本，但絕大部分勞工必須在台灣特有的極度依賴國家法令保障的非集體協商型勞資關係中，在沒有工會集體保障作為緩衝的情形下，單獨面對強勢資方，未來的台灣勞工恐將面對內外交迫，更加孤立無援的局面。

貳、NAFTA：美、加、墨工作更不穩定、更低薪、更低福利

「北美自由貿易協定」(NAFTA)是由美國、加拿大及墨西哥三國所共同簽署的協議，於1994年1月1日生效，該協定希望達到減少貿易障礙、促進貨品和勞務在締約國間之流通、促進自由貿易區內公平競爭的環境、增加各締約國領域內之投資機會等目標。而NAFTA在簽訂後，三國政府擔心國內將面臨衝擊，因此，另外簽訂了「北美環境合作附加協定」(NAAEC)及「北美勞動事務合作附加協定」(NAALC)。其中勞動事務合作附加協定針對三國勞工提出，改善工作條件及生活水準、促進相關勞動準則等目標。並列舉，強迫勞動之禁止、同童工及青少年勞工之保護、最低僱用基準、就業歧視之剷除、兩性同工同酬原則之尊重、職業災害及職業病之預防及補償、外籍勞工之保障等勞動準則。

美加墨三國的工會，即使有上述的勞動事務合作附加協定，經過十五年後，原本眾人以為這是一個貿易強國獲利、弱國倒霉的自由貿易協定，但是2009年8月，美墨加三國的工會領袖齊聚墨西哥市，罕見地共同指出，三國勞工都是受害者，並發表「針對北美社會經濟繁榮的三國勞工聲明」：「NAFTA沒有提供宣稱的穩定的優質工作機會，反而造成三國勞工的就業市場充斥更不穩定、更低薪、更低福利的工作，而獲利的僅是少數企業菁英，使社會不平等更形擴大」。

參、台灣殘破的貿易救濟制度

世界各國為因應貿易自由化，對國內產業與勞工所造成的衝擊，多有訂定相關法令以減緩社會衝擊，例如美國的「2009年貿易與全球化法」，以突破其他法令的限制，對因進口損害之產業或勞工有特別的保障措施，而我國僅於2010年公布「因應貿易自由化產業調整支援方案」，屬於行政措施，以特別預算編列，充滿臨時性與不確定性。為因



應 ECFA 與後續與各國簽訂 FTA 的衝擊，我國實有必要制定類似之「貿易損害協助法」，以對於進口貿易損害救濟，有一全面性與制度性的法定處理機制。

我國有關貿易進口救濟相關措施，乃是根據貿易法第 18 條所制定的「貨品進口救濟案件處理辦法」，但並沒有實質的進口救濟內涵。一直到 2010 年 2 月行政院為因應簽訂 ECFA 的衝擊，乃核定的「因應貿易自由化產業調整支援方案」，分十年共編列九百五十億元，進行受損害產業與勞工的救濟，其中所定義的受損產業之企業與勞工，是指：「凡依『貨品進口救濟案件處理辦法』，針對經濟部貿易調查委員會貨品進口救濟案件認定損害成立之產業。」將協助該產業所屬勞工轉業再就業，具體措施有：失業給付期滿後繼續發給津貼補助、搬遷及租屋津貼等八項措施。

肆、工會缺席的進口救濟管道

而「貨品進口救濟案件處理辦法」乃根據貿易法第 18 條所制定，該法規定，可以提出進口救濟的發動主體，只有主管機關、該產業公會或相關利益團體等三種。受損害勞工所屬之工會，並沒有提出申請的權利。對照美國「貿易調適法」的 202 條款，進口救濟的申請人有產業公會（trade association）、廠商（firm）、經認可之工會（union）、或勞工團體（group of workers），還有行政部門與國會都可主動提出。除由申請人申請啟動進口救濟程序外，國際貿易委員會於收到總統或貿易代表之要求（request）、眾議院歲入委員會或參議院財政委員會之決議（resolution）、或貿易委員會本身（own motion）認為有必要時即可展開調查。

依我國現行進口損害救濟的制度，即使由雇主團體提出，也要經過六個月後，經濟部貿調會才能決定是否進行救濟，但是要通過國貿局貿易調查委員會的審查那一關，根本是難如登天，因為該會已成立將近二十年，目前還未通過任何進口損害救濟的案件成立。根據經濟部國貿局網站公開資料顯示，我國有史以來曾經進行審查與調查的進口救濟案件，僅有 2005 年雲林縣毛巾產業科技發展協會提出的中國毛巾進口受損一案（該案因財政部已對中國毛巾課以反傾銷稅，而「暫時結案」），僅此一案。

為求政府真正照顧基層勞工，應於修改貿易法第 18 條，增列工會與勞工團體成為可以申請進口損害救濟的主體，否則，三百六十五億的預算，在面對基層勞工面臨衝擊時，也無法獲得政府協助。

伍、十億元的空包彈—因應貿易自由化就業協助基金

民國 100 年職訓局共編列二十三億零二百四十四萬七千元預算，其中新增：補助「因應貿易自由化就業發展及協助基金」共十億元。如果扣除這筆特別預算，職訓局僅有編列十三億零二百四十四萬七千元，比民國 99 年預算減少了二千一百三十三萬九千元。面



對如此嚴峻的失業挑戰，職訓局的預算居然不增反減，實令人不可思議。

而這筆十億元為因應台灣與中國簽訂ECFA所首度編列的「因應貿易自由化就業發展及協助基金」，由於是職訓局以公務預算編列補助給就業安定基金使用，因此在這種「過一手」的策略之下，職訓局就躲過民意機關的預算監督，未來這十億元將任由官方主導的就安基金審議委員會「自主運用」，以致於目前不管是職訓局還是就安基金的預算書當中，都沒有明列該基金的發放標準與項目，這恐成為馬政府的私房錢，希望朝野政黨在預算審查時，必須要求勞委會說明，未來的給付發放原則與辦法，並必須經立法院審議通過才能生效。

陸、亡羊補牢：制定「貿易損害協助法」

美國在 1974 年的貿易法中，制定「貿易調整協助方案」(Trade Adjustment Assistance Program)，也就是俗稱的「1974 年貿易調整協助法」(簡稱 TAA)，2002 年也制定「貿易調整改革法」(TAA Reform Act)，而 2007 年更提出「貿易與全球化法」(Trade and Globalization Act，簡稱 TGA)。

美國於 2009 年最新修正的「貿易與全球化法」，其適用範圍從原本的製造業，擴大到服務業與公部門勞工、並從直接受衝擊勞工擴大到間接受衝擊勞工等。原本同一工廠只要有三名勞工受衝擊損害，才可申請的門檻認定標準，放寬為不限同一工廠，只要是同一產業之勞工三人以上即可申請。過去受衝擊後之失業勞工再就業時，薪資所得或工時低於原有 80%，才可接受政府協助，放寬為五十歲以上之失業勞工只要再就業時薪資低於原工作即可認定為協助對象，獲得薪資差額的一半補助。

如果將貿易自由化受衝擊勞工之協助措施，以勞委會目前之作法，只定位為行政規則層次，則顯然難以因應未來十年內，政府預計進行的 ECFA 後續談判以及與其他國家簽訂 FTA 的談判，因此，政府應制定「貿易損害協助法」之專法，並討論因應貿易自由化衝擊之勞工協助制度的定位，仿效美國以立法方式進行，該專法中應包括：協助受衝擊勞工之認定標準、各項協助勞工之措施、專責協助勞工之行政部門組織，例如美國勞工部的就業與訓練署下，設有貿易調整協助組，如此才是長久之計，是對受衝擊勞工的負責任作法。

柒、結論

以北美的經驗顯見，簽訂自由貿易協定的結果，無論是先進國還是後進國，將使勞工就業更不穩定，薪資水準下降，財富更集中在少數人手中，而這也將是未來台灣無論是與其他國家簽訂 FTA，所必須嚴肅思考面對的。台灣目前的以外貿出口導向，來創造 GDP 成長的模式，是在全球化的自由貿易邏輯——出口擴張的道路前進，但是，即使是台



灣的出口持續擴張，依照目前台灣在全球分工架構下，也僅是增加台灣接單、中國生產、出口美國的三角貿易，對於開創台灣勞工就業機會相當有限。

因此，不管WTO、FTA還是ECFA，都是自由貿易強國強行要求小國打開國內市場的行為，都將產生劇烈的產業衝擊，受害的都是勞工，因此台灣過去以追求出口成長的經濟發展策略，是必須重新檢討。當政府與資本家財團共同鼓吹自由貿易的狂潮之下，台灣勞工面對的是貧富差距的擴大、工作不穩定等衝擊，勞工必須重新根本地翻轉主流強調自由貿易的經濟論述，建構新的經濟發展模式，唯有如此台灣勞工才会有新希望、新願景。◆