

## 「服務貿易協議座談會」發言資料

文化大學勞工關係學系副教授李健鴻

台灣與中國簽訂「服務貿易協議」，引發社會各界的譁然與批評，深入探究，其實曝露出的根本問題是：目前台灣的政府在推動貿易自由化過程中的各個階段，都是處在一種「未法制化」的狀態，包括從協議談判前對於可能受影響產業與勞工的「調查評估」階段、到協議談判過程中政府與受影響產業與勞工的「溝通協調」階段，以及簽訂協議後提供受影響產業與勞工的「輔導救濟」階段，都尚未完成「法制化」作業，正是因為在這種「未法制化」的情況下，因此政府在各個階段中，可以「黑箱」不透明、不受監督，導致各種受協議影響產業與勞工的權益受到損害。

觀察世界各國，為了因應全球化時代下的貿易自由化趨勢，各國對於貿易自由化造成國內產業與勞工所造成的衝擊，多採取「法制化」的途徑，訂定明確的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。在美國的《2009年貿易與全球化法》中，其重點規定包括（李仲辰，2008）：

1. 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。

2. 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。

3. 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 50 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。

反觀台灣，直到 2010 年 2 月時，行政院為了因應與中國簽訂 ECFA 的衝擊，乃核定公布「因應貿易自由化產業調整支援方案」，由經濟部主導負責受損害產業的救濟，勞委會則根據上述調整支援方案，規劃了「因應貿易自由化敏感產業勞工就業發展與協助方案」，協助產業受進口衝擊而失業的勞工，勞委會職訓局於 2010 年送給立法院審查的 2011 年年度預算書當中，即編列共 10 億元的「因應貿易自由化就業發展及協助基金」。而目前實施的「因應貿易自由化產業調整支援方案」，存在下列三項主要問題：

1. 「因應貿易自由化產業調整支援方案」只是行政措施，而不是正式法律，這對於號稱以「民主法治」做為核心價值的台灣社會而言，實在是一大諷刺。雖然政府不斷聲稱台灣在未來 20 年內最重要的國家經濟發展目標就是與各國簽訂自由貿易協定以及加入 TPP，但是實際上卻根本未進行法制化，將協議談判前對於可能受影響產業與勞工的「調查評估」、協議談判過程中政府與受影響產業與勞工的「溝通協調」，以及簽訂協議後提供受影響產業與勞工的「輔導救濟」，各個階段的進程序與行政措施，進行完整的規範。在「尚未法制化」的情況下，中央政府的主關機關如經濟部與勞委會，根本沒有設立專責單位與專人負責協議談判前對於可能受影響產業與勞工的「調查評估」、以及協議談判過程中政府與受影響產業與勞工的「溝通協調」，而且只能以特別預算編列，因此充滿臨時性與不確定性。
2. 「工會與勞工團體缺席」的救濟管道。「因應貿易自由化產業調整支援方案」所定義的受損產業之企業與勞工，是指：「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。」而「貨品進口救濟案件處理辦法」乃根據貿易法第十八條所制定，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，實已過於狹隘，受損害勞工所屬之工會或勞工團體，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。
3. 「緩不濟急」的就業協助流程制度。目前政府實施的因應貿易自由化協助方案，對於產業或是勞工，都分成「輔導」、「調整」與「救濟」三個階段。而對受衝擊勞工的直接協助，主要是在第三層次的「救濟」階段，由於受衝擊產業多數屬於中小企業，從受到貿易自由化衝擊至關廠倒閉的時間，往往十分短，接受輔導轉型的能力與意願都有限，因此對於這些受衝擊中小企業的勞工而言，所謂「就業協助」的救濟方案往往緩不濟急。由勞委會根據其在 2011 年 6 月 10 日公布的「因應貿易自由化就業協助措施補助要點」發放給失業勞工各種津貼，但是由於以進口損害救濟為審查標準，條件嚴格，一般勞工不易受惠。

檢視「因應貿易自由化就業協助措施補助要點」，可以發現，其發放對象乃是局限在「受自由化影響的事業單位所屬勞工」，而所謂「受自由化影響事業單位」則是指：一、經勞委會成立之因應貿易自由化認定審查會認定的事業單位。二、經過經濟部貿易調查會依照進口損害救濟認定的

事業單位。前者，根據該審查會的設置要點，毫無認定程序，由於是首次成立單位，也毫無審查經驗，未來成效難以評估。後者，經濟部貿易調查會成立以來，因為依照進口損害就濟的標準，僅審查過一個雲林毛巾業的個案，其標準與門檻相當嚴格。因此勞委會編列的 10 億元的協助基金，就是必要依賴勞委會的認定審查 會對於其自行認定的權限，來做為受衝擊產業勞工的主要發放依據（張鋒益，2012）。

依照勞委會在 2011 年 6 月 10 日公布「因應貿易自由化就業協助措施補助要點」，受衝擊產業勞工，在職勞工可領取：在職勞工薪資補貼、受影響事業單位職務再設計補助等二項津貼。而失業勞工則可以領取：失業勞工求職交通補助金、失業勞工搬遷津貼、失業勞工租屋津貼、雇主僱用失業勞工獎助、臨時工作津貼、多元就業開發方案工作津貼、職場學習津貼、非自願離職失業勞工待業生活津貼、非自願離職失業勞工就業獎助津貼等九項津貼。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。

為了因應 ECFA 以及後續與各國簽訂 FTA 的衝擊，台灣實有必要制定「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。仿效美國以立法方式進行，該專法中應包括：協議談判前對於可能受影響產業與勞工的「調查評估」、協議談判過程中政府與受影響產業與勞工的「溝通協調」、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就設有貿易調整協助組織，如此才是長久之計，是對受衝擊勞工的負責任做法。