

第三單元

工會的公正轉型策略

NYCU LAW 國立陽明交通大學 科技法律學院
共力研究社 Taiwan Political Economy Collaborative
財團法人環境權保障基金會 Environmental Rights Foundation
台灣勞工陣線 TAIWAN LABOUR FRONT
南方 中山大學社會學系

第三單元 工會的公正轉型策略

子題	①國際工會如何因應淨零減碳之政策? ②工會參與淨零衝擊辨識之策略 ③公正轉型策略與社會對話 ④公正轉型策略與「綠色團體協商」 ⑤無工會工作者的公正轉型，如何實踐？

說 明

在企業的淨零減碳措施中，勞工對於所受到勞動衝擊應如何面對?本單元以「公正轉型」(Just Transition)的發展背景與概念出發，透過各國工會的行動案例，說明工會在公正轉型中的角色，並建議台灣工會推動 社會對話&綠色團體協約，以堅強地保障勞工權益。



3-5
無工會工作者的公正轉型，如何實踐？

台灣勞工陣線研究部
洪敬舒 主任

陽明交通大學科技法律學院
邱羽凡 副教授

3-5 無工會工作者的公正轉型，如何實踐？

子題

①誰是無工會工作者?
②公正轉型承諾的潛在破口
③無工會工作者如何推動公正轉型？
④工會為什麼需要關注無工會工作者？

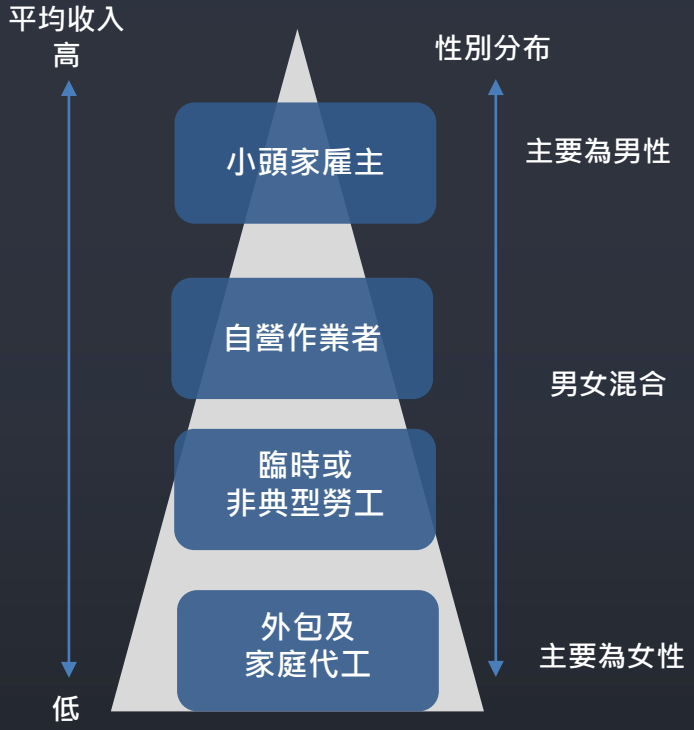
說 明

透過國內勞動市場結構分析，探討傳統無工會工作者，例如自營作業者、非典等非正規經濟勞工在目前公正轉型路線被全面遺漏的嚴重性，、不利影響及衝擊。同時彙整國際組織相關建議，提供工會協助無工會工作者從自組織開始，透過結社團結共同強化市場談判能力、內部社會對話機制，集體自我實踐「公正轉型」的可行性。

誰是無工會工作者？

- 無工會工作者除了未加入工會的勞工，另一部份是「非正規經濟」或「非正規經濟工作者」。國際勞工組織發現許多涉及經濟的活動**沒被承認、沒有記錄、沒有受到保護、也沒有被監管**，並且出現在最邊緣的生存工作到獲利企業。所以，ILO將非正規經濟(informal economy) 定義為「**在法律或實務等正式系統，未能涵蓋或未充分涵蓋的工人和經濟單位的所有經濟活動**」。
- 由於其多樣性，非正規經濟工作者不一定就是貧窮者。但是大多數非正規經濟與貧窮息息相關，因為「**大多數進入非正規經濟工作並非自願，而是正規經濟中缺乏機會和缺乏其他謀生手段**」(ILO.2015)。由此可見，非正規經濟有相當高比例的工作者，也是勞動市場的就業弱勢者。

非正規經濟的勞動困境



- 2019 年全球非正規就業人口近 20 億人，佔全球工人總數的 60%，且愈貧窮國家，非正規經濟及工作者占比愈高。
- 非正規經濟範圍十分廣泛，包含自營作業者、受雇者、小企業主、家庭工作者，因此工作者有高收入與低所得、雇主及受雇者等極端，例如國內許多未稅或極低稅率的攤販或小商店。
- 非正規經濟通常存在明顯的性別差距，如左圖所示，通常男性在收入或生產主導權較女性更高，而且存在多種困境及權利匱乏，包括基本工作原則和權利、社會保護、尊嚴勞動條件、包容性發展和法治不存在或涵蓋範圍與程度不足等不利處境。

非正規經濟的勞動困境

- 非正規經濟通常伴隨不穩定、不安全、不健康，甚至是危及生命的高風險活動。儘管工時很長，但生產效率和收入通常較低。
- 不易獲得資源及新技術，工作者通常只能在市場邊緣從事勉強維生的經濟活動。
- 傳統社會弱勢通常也是脆弱社經地位，缺乏風險承擔能力與貧困狀況，難以自我提升就業能力或生產力，並因為缺乏教育及技能培力難以擺脫非正規經濟。

傳統社會弱勢&低社經地位

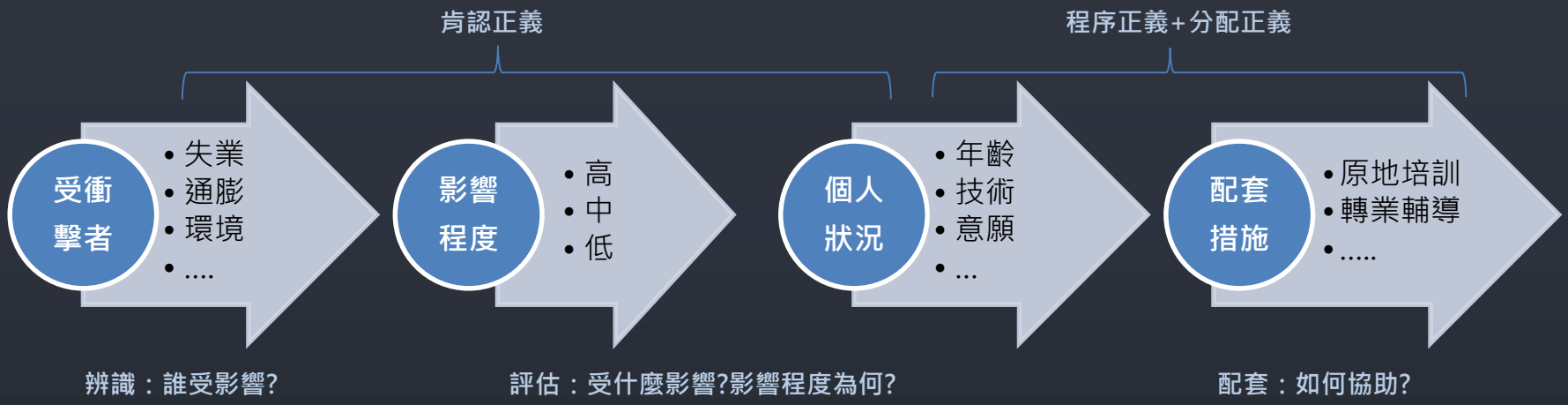
- 單親女性
- 簡單技術勞工
- 原住民
- 身心障礙者
- 貧困社區
- ……

- 缺乏經濟資本
- 缺乏社會資本 (如人際網絡疏離)
- 缺乏人力資本(教育培訓機會不足)
- 社會污名或社會保護未完全覆蓋

產業大規模轉型或變化時，通常是最早被拋棄的對象....

洪敬舒(2025),非正規經濟如何公正轉型？以社會對話觀察社會團結經濟的轉型效益

＜氣候變遷因應法＞第 3 條：
十一、公正轉型：在尊重人權及尊嚴勞動之原則下，向**所有因應淨零排放轉型受影響之社群**進行諮詢，並協助產業、地區、勞工、消費者及原住民族穩定轉型。



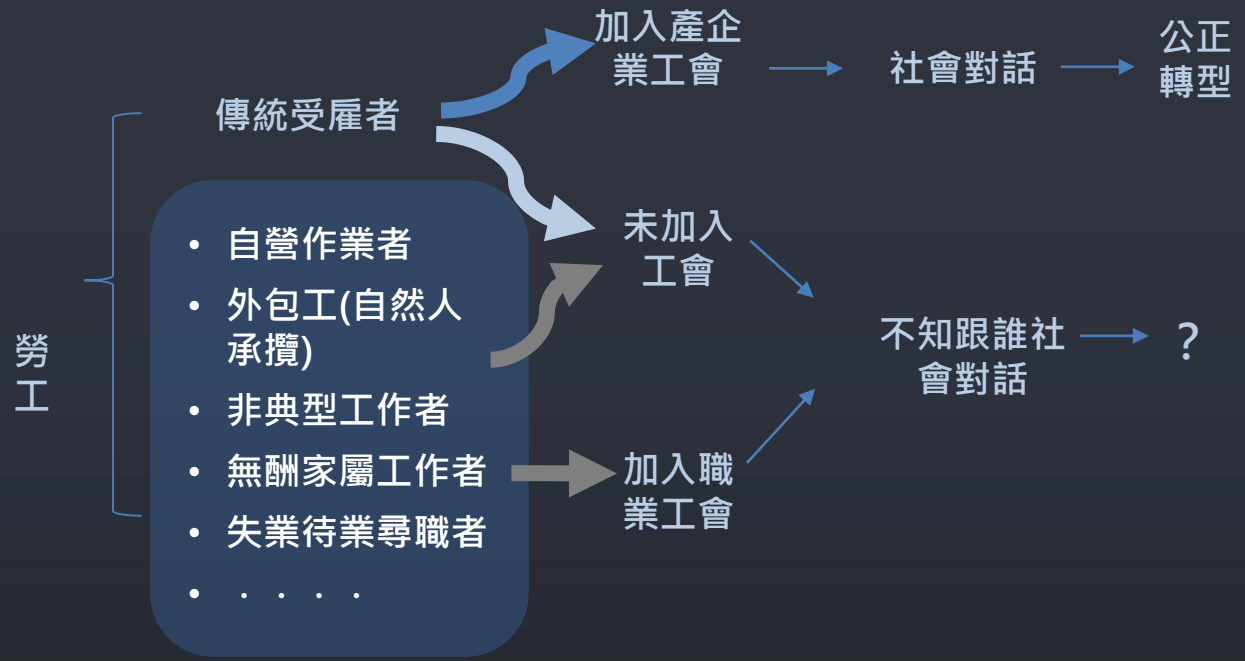
只要推動減碳政策，勞工有無參與工會都可能受影響與衝擊，但問題是.....

公正轉型的破口(一)



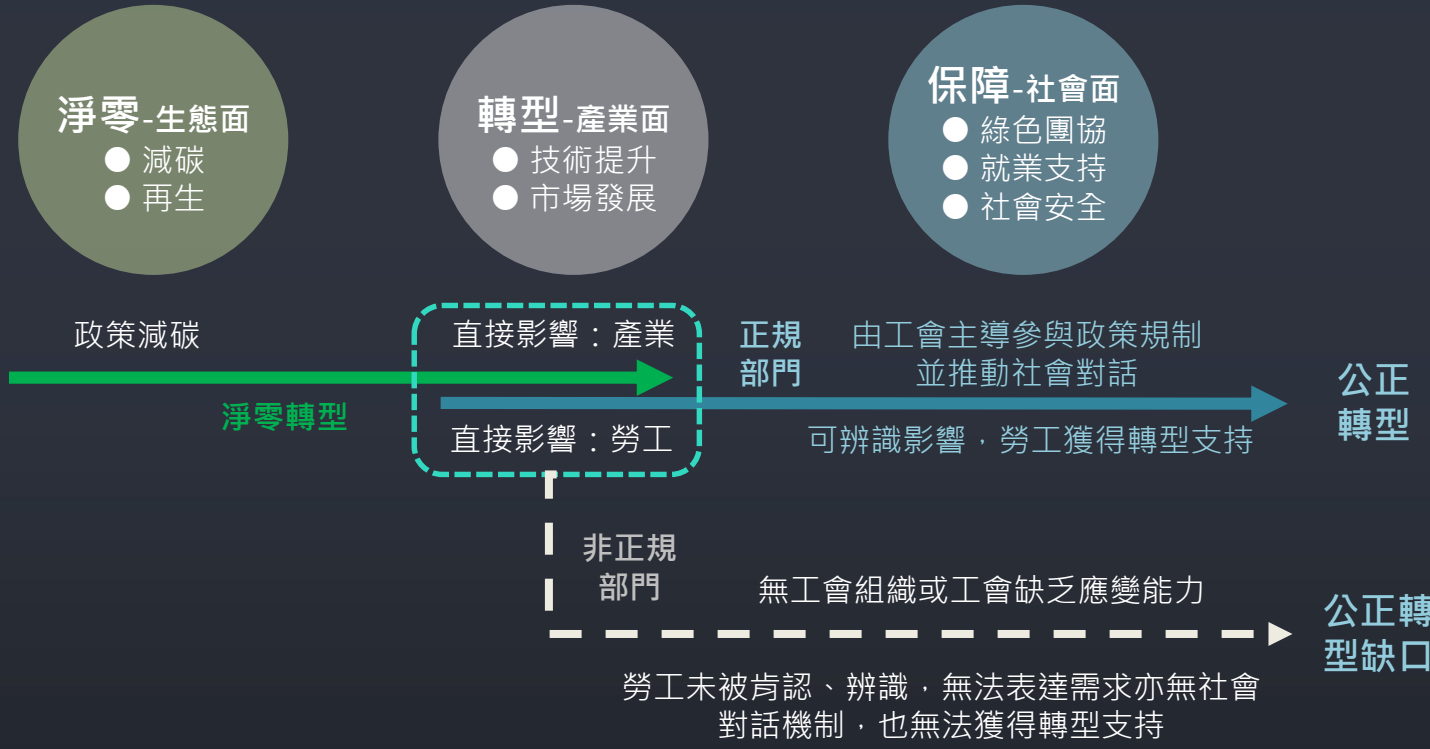
- 公正轉型法源要求政府在規劃、執行淨零政策，應向**受影響社群諮詢**，實踐「不遺落任何人」所以公正轉型的支持對象應包含加入工會的勞工&無工會工作者，但無工會工作者如何社會對話？
- 如3-3所述缺乏社會對話機制，就無法推動公正轉型，所以無工會工作者很可能成為轉型承諾的破口。

公正轉型的破口(二)



未加入企業工會或產業工會的勞工，以及加入職業工會但未能獲得社會對話機會的勞工，將無法接觸到企業減碳資訊，政府政策及資源，因而被遺落的龐大族群。

缺乏工會組織的不利


淨零-生態面
減碳
再生
轉型-產業面
技術提升
市場發展
保障-社會面
綠色團協
就業支持
社會安全
政策減碳
淨零轉型
直接影響：產業
直接影響：勞工
正規部門
由工會主導參與政策規制
並推動社會對話
可辨識影響，勞工獲得轉型支持
公正轉型
非正規部門
無工會組織或工會缺乏應變能力
公正轉型缺口
勞工未被肯認、辨識，無法表達需求亦無社會對話機制，也無法獲得轉型支持

潛在的公正轉型弱勢

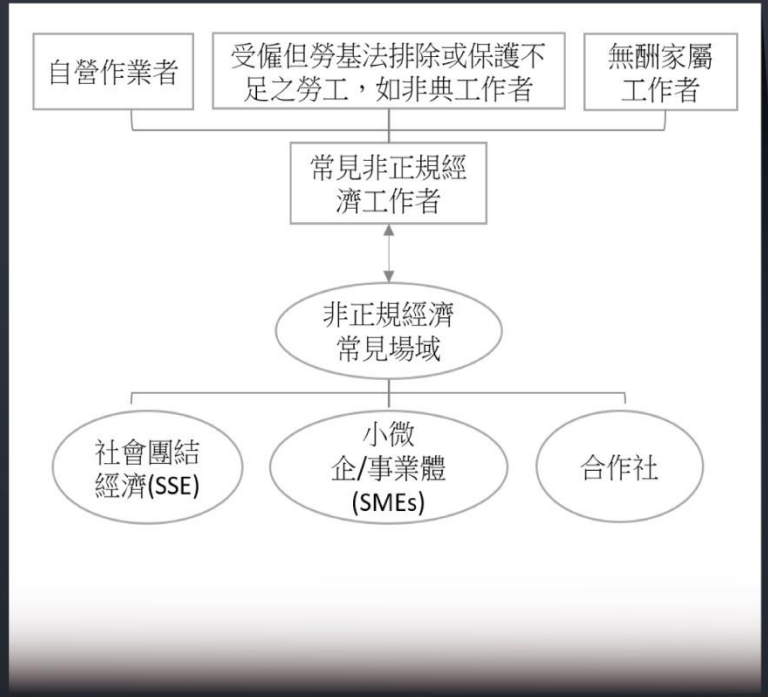
年別	工會會員人數 (含企業工會、產業工會及職業工會) (千人)	組織率 (含企業工會、 產業工會及職 業工會)	組織率 (企業工會及產業工會)
2022	3364	32.6%	7.6%
2021	3403	33.2%	7.8%
2022	3433	33.4%	8.0%
2023	3417	32.9%	7.9%

根據勞動部統計，2023年底勞保投保人數約1040萬人，同年產業及企業工會組織率僅7.9%，即使加計職業工會，具有工會身份勞工只有341.7萬人，等同於近700萬名勞工無任何工會身份，難以循傳統公正轉型的工會途徑獲得支持。

資源來源：勞動部國際勞動統計

潛在的公正轉型弱勢

國內非正規經濟主要勞動態樣與場域



- 非正規經濟勞工至少含括下列三種類型：
  1. 自營作業者人數：約129萬人
  2. 微型企業(5人以下)勞工：約130萬人
  3. 女性無酬家屬工作者：約47萬人
- 三種常見類型通常在部分場域會出現高度重疊，例如小微型企業或小販經濟。

無工會工作者如何促進公正轉型？

- 工會是所有勞工的後盾，所以任何型式的工作者都需要擁有「組織」。
- 國際勞工組織(ILO)認為，非正規經濟是工會擴大影響力、提升運動能量與創新的新機會，工會可作為對話的代表，協助基層工作者傳達需求，並全面推展勞資政三方對話，廣泛參與各項政策規劃，所以工會可經由多種途徑進行組織：

1.支持個別工作者或經營者成立工會，再共同合作或成為上級工會。

2.承認非正規經濟協會的工會地位取得保障。

3.協助組織合作社(社會團結經濟組織類型之一)，並在社員平等基礎之上展開社會對話與集體發聲。

工會協助組織的國際案例 (一)

位於西非的迦納有9成勞動力處於非正規經濟部門。自1990 年代加納工會代表大會 (Ghana Trade Union Congress, TUC)開始協助非正規經濟部門的工人及學徒組織，保護其社會經濟利益、勞工權利和工作條件，並成立隸屬TUC下轄非正規經濟工人組織UNIWA (Union of Informal Workers Associations) ，執行非正規領域的組織工作。

- TUC首先協助部分非正規部門形成行業工會，由TUC作為「孵化器」協助制定章程、註冊工會或協會及能力建構，並由該工會投入非正規經濟工人組織工作。
- 2015 年TUC創建 UNIWA 並修改章程，為其提供代表性，並為 UNIWA 提供培力資源，包括領導&工會管理、組織、勞工權利、健康和安全、集體談判、專業企管能力（財會及市場分析)。目前UNIWA擁有19個非正規經濟工/協會，合計約 50 萬名在非正規部門的會員。

TUC - UNIWA策略優勢反應在（1）透過協會 / 行業工會組織工作者較具效率，並由逐漸引導至工會發展策略；（2）工會協助非正規部門向正規化轉型後，便可要求其加入工會或與工會保持緊密合作關係，除可擴大會員數量，亦可獲得產業代表性進而對接及擴大對國家產業政策的影響能力。

工會協助組織的國際案例 (二)

尼泊爾工會總會(GEFONT)

- 尼泊爾多數勞動力在小微型企業工作或在中大型企業成為非典勞工，因此GEFONT (General Federation of Nepalese Trade Unions) 一再要求勞動法令納入非正規經濟工人。2017年，勞動法涵蓋僱用10名以上員工的企業。GEFONT 長年投入微型企業和非正規經濟中的工會組織運動，對象目標分為三類：無任何法律保護的非正規勞工、正規部門中的不穩定勞工、自營作業勞工。
- GEFONT的組織策略：不區分正規經濟和非正規經濟，遵循「同工同酬、平等權利」透過地方委員會（地區分會）為工人提供及推動平等權，同時收取每月最低工資1%的年費。目前會員包含19個非正規經濟領域，含括汽車修理、美容理髮、農業和運輸、營造建築、小販和家政工人。

秘魯全國工人統一聯合會 (CUT)

- 超過 70% 勞動力分布在小微企業中，面臨不穩定和高流動率的就業、惡劣的工作條件、低社會保障和被忽視的結社自由基本權利。
- CUT(Central Unitaria de Trabaladores)擁有 12 個下級工會，代表超過 4萬名工人。由於大環境影響組織率持續降低，因而轉向不穩定的非典勞工及自營作業者二大類非正規勞工的組織化。
- 組織策略：工人可加入行業工會或參與具工會分支機構或聯合會角色之協會，如攤販協會、手工藝協會，由CUT提供法律諮詢服務、組織培訓，並運用社會對話經驗及社會夥伴身份協助工人代表參與勞工部層級的三方社會對話。

工會協助組織的國際案例 (三)



- 經濟活動除了資本主導的企業、公司，還存在另一種「社會團結經濟」(SSE)模式 ，ILO將其定義為「以集體和/或普遍利益從事經濟、社會和環境活動，其基礎是自願合作和互助、民主和/或參與式治理的原則，自治和獨立，以及在剩餘和/或利潤以及資產的分配和使用中，人和社會目的優先於資本」。SSE的組織型態非常多元，包括社會企業、合作社、協會、自助組織，只要確實履行等上述基礎原則者均屬於SSE，因此SSE也經常作為非正規經濟向正規轉型的組織工具。
- 以拾荒者為例，透過資源回收不只建立資源再生利用體系，減少生產浪費與消耗，並推動回收物細分類協助資源循環循環的完善，成為推展動淨零減碳的重要力量。但是所處工作環境極為惡劣及社會污名化等原因，以致於拾荒者不太容易組織起來改善自己的工作條件，捍衛自己的工作權利。



- 在印度的浦那(Pune)約 8千名註冊拾荒者，長年遭到驅趕開罰，其中9成為女性，有75%每日步行超過5小時進行收集、半數拾荒者每日工作 9至12小時，但既無法律保護、又無社會安全保障，更長期面臨上游業者價格剝削，於是拾荒從業者都是因為生存而別無選擇。
- 1993 年Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat工會主動將拾荒者納入工會推動組織化，起初有800 名拾荒者參與KKPKP，訴求有尊嚴的就業、不被騷擾的權利，並上街高喊” 垃圾歸我們所有” ，主張對回收物的有效管理權。

Sinha, Shalini. "Supporting Women Home-Based Workers: The Approach of the Self-Employed Womens, Association in India." *WIEGO Policy Brief No. 13*, WIEGO, 2013.

工會協助組織的國際案例 (三)

- KKPKP在2007年協助拾荒者組成SWaCH合作社，以社會企業身份投入城市廢棄物回收管理， SWaCH由拾荒者自主經營管理，並透過內部社會對話凝聚共識，包括建立合法工作空間、自行改善工作條件。
- 營運及財務模式： SWaCH目前擁有 3,000 多名成員，其中女性占多數。其營運模式為協肋家戶收集並由使用者付費，回收物則運至安全場所進行手工分類，再出售給中小型廢棄物商店完成資源循環，為拾荒者提供多元的穩定收入。組織收益由成員共同分享，並提撥部分收益為成員提供社會保險，包括醫療保險，大幅提升其生活品質和社會地位。
- 環境及社會影響：該組織可提供當地52% 塑膠垃圾回收再生，為市府省下約 9 億元盧比的成本，該市廢棄物管理預算的46%。行為溝通與教育：SWaCH 同時與居民福利協會 (RWA) 合作，推動源頭垃圾分類，並建制社區支援專線，為社區解決廢棄物管理回收等問題。
- SWaCH 證明透過納入正規經濟系統，非正規部門的集體合作模式不僅可參與公共資源管理，協助解決環境問題，更促進社會和經濟包容性，一舉為數千名拾荒者重建社會地位，提供社會肯認、經濟穩定和社會保障。





Effective Plastic Waste Management: The Case of SWaCH(2024)

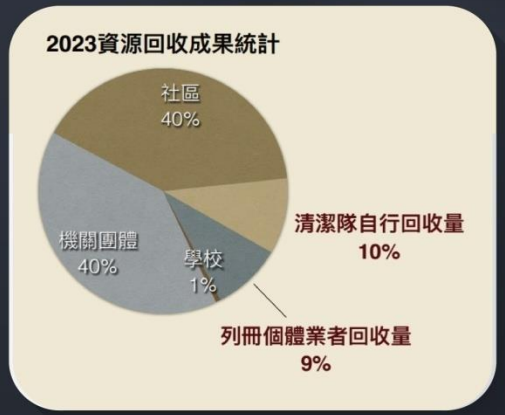
民間團體協助拾荒者推動公正轉型案例







←根據拾荒者關注組織《五角拌》的調查...



←
雖然拾荒者全年回收量與清潔隊相去不遠，但對環境貢獻根本不被承認...



←
五角拌援引國際方案，將協助拾荒者組織化，視為實踐公正轉型主要策略之一...

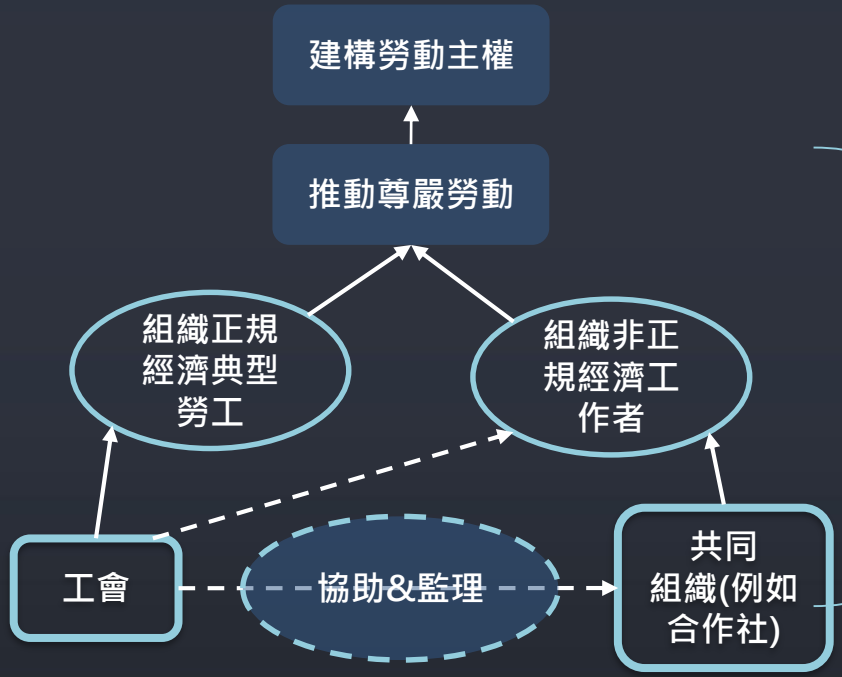
圖片來源為五角拌官網，更多拾荒者處境可參閱《五角拌：全台拾荒者公正轉型經驗調查》

工會為什麼需要關注「無工會工作者」？是挑戰，也是機會！！

國際勞工組織認為非正規經濟的擴大，會對工人權利、社會保護、尊嚴工作條件、包容性發展和法治構成重大挑戰，甚至造成不公平競爭，因此促進無工會組織者朝組織化轉型，至關重要。與此同時，各國在推動轉型時，除可採用不同策略外，還必須謹慎：**防止和制裁企業為了逃避稅收、社會責任及勞動法令，而故意遁入假承攬、假外包或假派遣等行為。**

- 應雖然我國工會法與其他國家有所差異，不一定適合部分策略，但協助非正規經濟工作者仍有必要，因為國際勞工組織的弦外之聲已經指出非正規經濟人口持續增加，有一部份是來自於傳統就業型態的彈性與非典化，迫使勞工流向非正規經濟。
- 企業將工作拆解改成非典就業型態，或將部門外包，藉以去除與模糊雇主責任、或是直接否定勞僱關係用以規避法定雇主成本。若放任非正規經濟擴大、彈性及非典化持續發展，或是任由非正規經濟工作者淪為廉價勞力，必然會導致愈來愈多工作機會被「非正規化」，工會也將逐漸喪失團結、協商、爭議的集體籌碼，進一步被瓦解。
- 透過協助非正規經濟工作者的組織化，工會可以進一步擴大會員規模和集體談判覆蓋率，加強工人的集體聲音，並透過更廣泛產業組織代表，擴大影響社會和經濟政策，督促勞工權利保護更加全面。

「無工會工作者」邁向公正轉型路徑圖



- 累積談判籌碼
- 創造包容場域

- 自主推動公正轉型
- 擴大社會串連

重建集體組織 → 重建尊嚴勞動 → 重建社會對話 → 重建社會參與

- 克服工作的零碎化
- 培育集體勞動意識

- 集體發聲
- 政策參與