

# 影響勞工政策形成的邏輯： 以我國集體協商政策為例 (一九二〇年代至一九九〇年代)\*

吳育仁\*\*

## 摘 要

本研究主要目的有二：一是，瞭解影響勞工政策形成的重要因素；二是，發掘不同國家統治邏輯下，集體協商政策的可能意圖和潛藏原理。本研究檢視一九二〇年代到一九九〇年代國家統治邏輯的改變，工業關係情境、以及集體協商政策的產出。本文發現，無論是在大陸時期或台灣，國家政策的介入集體協商，乃國家企圖解決統治危機和確保統治正當性的工具。

關鍵詞：集體協商、勞工政策、工業關係、政治經濟

---

\* 本論文是行政院國科會補助研究計畫之部分研究成果（NSC93-2416-H-194-035）。

\*\* 國立中正大學勞工關係學系副教授，電子郵件：labyjw@ccu.edu.tw。

## 壹、研究問題與目的

我國在二〇〇〇年總統大選中，成立僅 13 年的民主進步黨，擊敗在台灣執政 50 年的國民黨，贏得勝利，並在同年的國會議員選舉之中，成為國會最大黨。該年的政黨輪替，使國家的統治邏輯進入民主體制，特別是在工業關係上<sup>1</sup>。

當國家進入民主統治的邏輯下，為了贏得中間選民的支持，民進黨政府的政治經濟哲學，以所謂的「新中間路線」為號召，並提出有異於國民黨舊政府「輕社會、重經濟」，而採取「社會和經濟兼顧」、「效率和公平並重」的路徑。在勞工保護政策上，確實有新的施政方針和作法，除了通過重要的五個已經延宕或醞釀近十年的勞工保護立法（兩性工作平等法、職業災害勞工保護法、就業保險法、大量解僱勞工保護法、勞工退休金條例）之外，二〇〇三年四月曾將勞動三法（工會法、勞資爭議處理法、團體協約法）修法完成一讀程序（立法院，2003：159-222）。這些勞工保護立法或政策的提出和通過，在一定的程度上，反映出國家民主統治下，與工業關係集體協商邏輯之間的運作和影響，似乎形塑出集體協商政策朝「人權取向」發展的趨勢（吳育仁，2005：470-480）。

二〇〇七年十二月，團體協約法終於通過立法院三讀修法程序，成為勞動三法中單獨闖關成功的立法。團體協約法一九三〇年國民政府公布並於一九三二年正式施行。在這 80 多年的歲月中，團體協約法從未修正過，即便是一九四九年國民政府到台灣後，政治經濟局勢不斷演變，除了二〇〇三年在立法院第一次有通過一讀會之外，不曾獲得修法上的進展。

若是我國勞工政策已邁入「人權取向」的思考，那麼，上一世紀中影響我國勞工政策形成的邏輯因素為何？國家統治控制的型態與勞工政策之間的關係到底為何？有哪些工業關係上的元素形塑勞工政策的走向？這乃是本研

---

<sup>1</sup> 二〇〇〇年民進黨執政後的第一個五一勞動節，新政府便採取迥異於國民黨封鎖工會的作法，承認全國產業總工會的合法化，即便是工會法尚未修改。這意味著，新政府對國民黨威權控制工會的作法，予以否定，並採取新的政策，解決集體協商相關法令問題。當然，也有認為必須要經歷二次政黨輪替，才可算是進入真正民主體制的說法。

究主要的問題意識。

由於勞工政策的類型相當多，基於論文更聚焦的考量，因此，本文將以集體協商政策為例，試圖分析上述議題。本文的主要論點是：國家統治控制邏輯與工業關係體制的基本元素交互影響的結果，會形塑勞工政策的方向（如集體協商政策）。這三者的關係不是直線性（linear）的因果關係，而是可反轉（reversible）的辨證關係。易言之，政策產生的結果，可能反轉過來強化國家統治邏輯和工業關係體制。

本文的目的有二：一是，瞭解影響勞工政策形成的重要因素；二是，發掘不同國家統治邏輯下，集體協商政策的可能意圖和潛藏原理。為了達成此一目的，在研究方法上，採取歷史文獻分析法。在資料蒐集上，必須回溯到一九二〇年代國民政府主政下的「舊中國」。因此，資料蒐集範圍，是從一九二〇年代到一九九九年，將近 80 多年的歷史橫軸，需要從既有關於集體協商政策的政治經濟背景資料中追溯，才能窺視其貌，包括台灣學界所整理的資料、國民黨黨史資料、中國學者對所謂「舊中國」的分析、以及民間或政府官方統計等等。

從國家統治邏輯、工業關係的情境、以及勞工政策產出的角度，分析勞工政策（含集體協商政策）的形成，是一個相當創新且重要的研究途徑。有些研究，只是專注國家統治邏輯與勞工政策的形成（或產出）（i.e. 王振寰、方孝鼎，1992：1-29；Deyo，1989；Bellace，1993：249-271；Traxler，2003：141-161），也有些研究只從一般政治經濟角度分析勞工政策（i.e. Deyo，1989；李允傑，1992；Wu，1999：6-33；Kuruvillia，1995）。但是，這些研究皆缺乏從工業關係情境中政治經濟和行動主體的角度（i.e. Hyman，1975；1994：165-180），提出有意義的勞工政策分析架構，進而運用和論述。因此，本文之論述和發現，在工業關係和集體協商的理論上和知識體系上，可以彌補這些學術研究上的缺口。

本文的第二部分開始，將對有關集體協商的文獻作些分析和討論，並提出分析架構。第三部分，是分析國家「軍事控制」邏輯下，形塑集體協商政策的因素，並指出政策取向和本質。第四部分，則是論述國家「威權控制」邏輯下，形塑集體協商政策的因素，並指出政策取向和本質。第五部分為本文之結論，同時將假設性演繹出二〇〇〇年之後「民主化」邏輯下的勞工政策的可能行塑方向。

## 貳、集體協商理論與分析架構

本節先就集體協商的相關文獻，加以分析。其次，依據研究目的之需要，整合和擷取一些既有相關研究的重要途徑，發展出本論文的概念架構。

### 一、集體協商的規範模式或統治邏輯

在國內學術研究上，研究集體協商制度的文章並不多見，且主要的研究方向偏重制度介紹，目前制度的運作情況，外國經驗，以及分析全國性集體協商的可行性。對於台灣集體協商政策，並未有完整和系統化的研究。國內較深入進行集體協商研究的學者是衛民（1995），所出版「集體協商與勞資關係」，內容偏重制度介紹和協商程序的管理。衛民（1998）較為深入的研究，是在一項有關集體協商和勞動參與的研究結果中指出，台灣企業內產業民主實施程度甚不普遍，涵蓋受僱者比率僅有3%，台灣仍屬「政府規範」的模式，但是，展望未來產業民主勢將逐漸普及，該研究發現政府、勞工皆已顯示推動的趨勢，但是雇主仍然懷疑與抗拒，未來企業內實施產業民主的選擇有集體協商和勞工參與，而兩者同時並存也有可能。黃瑞明（1998）從台灣集體協商法制和權力關係的角度，並和德國的集體協商加以比較，認為只要台灣工會法制對工會的組織架構和動員力量仍然加以過度限制，期待全國性層次的集體協商（全國總工會和全國工業總會）是緣木求魚的想法。在我國，作為集體協商當事人的工會，其體制的形成上，受到不同時期國家統治意識型態的影響，而產生功能上的實質改變（李允傑，1992；沈宗瑞，2000：219-251）。對於台灣集體協商的研究，Pan（2001：55-84）發現政府的規範或政策，乃是影響集體協商成敗的重要關鍵，而且政府一直扮演著干預的角色。早在一九二〇年代開始，國家干預乃是我國工業關係的重要工具或特徵，透過國家干預使工業關係架構足以穩定政權（潘世偉，2004：117），作為國家統治的基礎。事實上，張天開（1987：168-180）發現國家的處境影響國家統治的意識型態，也影響勞工運動發展的歷程，在一九四九年前中華民國勞工政策的推動與深受國民革命的軍事化行動所影響。Wu（1999：6-33）的研究發現，一九四九年國民黨政府播遷來台灣後，由於國家統治上，採取威權統治，勞工政策的頒佈乃是貫徹威權統治的重要工具，因此，即便是一九八〇年代解除

戒嚴之後，台灣的工業關係體制仍深受威權遺毒的影響。綜上所述，我國集體協商政策的形成作為勞工政策重要的一環，與國家統治邏輯密不可分；同時，國家干預乃是國家統治邏輯的一種型態，對此，在分析概念上，可將我國的國家統治邏輯，分為軍事化、威權化和民主化。

## 二、集體協商管理和行為

Sisson (1987) 進行一項跨國的比較企圖發掘集體協商的架構和管理模式的形成，他認為過去研究集體協商的架構有三個主軸，一是集體協商的邏輯 (the logic of collective agreement)，如 Flanders (1974: 352-370) 認為雇主承認工會的存在不是為了要進行集體協商，而只是單純的雇主被迫要這樣做，因此，雇主進行集體協商的動力來自於集體協商本身的邏輯，即市場控制 (market control) 與管理控制 (managerial control)；二是工業架構 (industrial structure)，一般而言，大型製造業的雇主較傾向支持多雇主型協商 (multi-employer bargaining)，如成衣業、營建業和印刷業，因為較大型的雇主可以運用規模經濟去操作他們的經濟優勢，以及降低成本以獲得妥協，這都是小型雇主所難以辦到的 (Ulman, 1974)。三是工業化精英 (industrializing elite)，他們是啟動工業化或在工業化的過程中嶄露頭角的人物，因為有許多的工業結構的形構 (configurations) 是人類行為的結果，因此，在解釋雇主進行集體協商行為時，若未能把企業家或經理人所屬的精英團體之態度、意見、或是意識型態等納入考慮，將無法充分理解雇主的行為。但是，Sisson 特別補充了第四個主軸，即雇主和工會間互動的態度與策略。他強調為了要理解雇主目前的行為，運用歷史的觀點來考察，是必須的，特別是必須要將雇主和工會間之互動態度和對策也必須納入考慮。勞資雙方在集體協商過程中的互動關係是影響協商結果相當重要的一環。Walton and McKersie (1991) 就曾以行為理論來分析集體協商過程，並將其分為四個次過程 (sub-process)，分別是分配性協商、整合性協商、態度的建構、組織內協商。這四個次過程可以適切呈現出集體協商過程的行為面向，也可反映出協約交涉的內部和外部雙向特徵，事實上，分配性協商與整合性協商的成與否，確實植基於集體協商過程中雙方態度建構的傾向與組織內意見立場的一致性 (Dilts and Walsh, 1988: 45; Dilts and Deitsch, 1983: 5-6)。另外，也有

關於集體協商中心化 (centralization) 或去中心化 (decentralization)<sup>2</sup>趨勢的分析。Katz (1993: 3-22) 和 Marginson and Sisson (1996: 173-197) 的研究顯示，雇主的壓力，是促使過去 20 年之歐洲集體協商朝更去中心化 (或分權化) 的主因。雇主的壓力來自於：對更彈性的需求，談判的安排需符合個別公司的特別要求；變遷的管理控制系統，將財務責任和業績目標下放；產品市場的國際化，使勞動成本是競爭力的一環。

### 三、集體協商的系統和策略選擇

美國的學者偏好採取這種研究方法和路徑 (Cf. Kochan et al., 1984; Kochan et al., 1986)，他們在採用鉅視的工業關係系統 (industrial relations system) 結合商學院普遍運用的策略選擇的方法，來分析集體協商及勞資關係的互動機制。原始的工業關係系統理論，乃是由 Dunlop (1958) 提出，他特別強調工業關係系統中的環境情境 (職場和社區的技術特質、市場和預算加諸在行動主體上的限制、權力的軌跡和分配)、將工業關係系統中行動主體繫在一起的意識型態、以及所發展出來規範行動主體的規則或規則網絡。嗣後有許多學者根據其系統架構，加以修改，主要包括 Clegg (1979) 和 Kochan et al. (1986)。值得一提的是，Dunlop 的工業關係系統理論提出的兩年後，Kerr et al. (1960) 發表了重要著作，即「工業主義與工業人」(Industrialism and Industrial man) 認為工業主義的核心邏輯是受到新技術之同質化力量驅動，導致各國工業關係體系的一致化的聚合 (convergence) 趨勢。此一看法雖受到許多修正，但是，它強調技術情境和技術本身的重要性，與系統理論的看法接近。就整體而言，修正自系統理論的策略選擇途徑之架構體系，係由下列四個部分所構成：一是行動主體 (actors)：即資方、勞工及政府。二是主體之性格 (characteristics)，係指行動主體的需求、價值、目標、經驗能力、成熟度及權力等特徵。在運作上，當主體受到外來變數的衝擊或挑戰 (challenge) 時，將依據本身所特有之性格，對之引發適當的回應 (response)。三是外部環境 (external environment)，乃是系統架構中之變數，譬如：經濟之榮枯、法律限制或保障、社會階層化程度、教育素質、公眾態度、技術變

<sup>2</sup> 所謂中心化的集體協商，係指集體協商在國家層次 (national level) 進行的趨勢，有將之稱為集權化的集體協商；分權化的集體協商，係指集體協商在廠場層次 (workplace level) 進行的趨勢，有將之稱為分權化的集體協商。

遷。變數之產生，可能由外部環境滲透（pervasive）或遷動整個體系之演化或過渡（transition）。四是內部之「三階層制度結構」（three-tier institutional structure），這是乃有別於傳統研究法強調外部環境對團體協商的思考論，是以將焦點專注於團體協商的內部性格，闡述公司內勞動關係的制度結構。所謂三階，係指上層（決策階層），包括：影響勞動關係與團體協商的策略、價值、結構及其它組織性格；中層（僱傭關係或團體協商之功能階層），意指協商的實際過程與結果；底層（廠場階層），代表著勞工、監督者及工會代表參與進行協約之執行和每日新問題之調處的活動。在協商架構的安排上，工會是否會和其他的工會聯合，或同一產業的工會是否聯合，或只是由單一工會代表勞工與雇主協商，這些策略上的選擇則受到市場情況、協商議題的本質、代表性因素、政府法律政策、以及協商過程權力戰略等因素影響（Herman, 1998: 137-139）。勞資雙方有時會以不同的觀點來評價集體協商，因此，這影響了策略選擇的方向和目標。

#### 四、分析架構的形成

綜上所述，分析集體協商政策的架構，基本上有下列五個途徑：國家規範、權力關係、集體協商的管理、策略選擇、以及社會互動行爲。但是，這些分析工具皆欠缺從國家控制體制轉型的角度，來分析集體協商公共政策的演進，而且忽略國家控制體制對工業關係中集體協商介入支配的程度，可能進而影響集體協商政策的類型。另一方面，既有的文獻研究在某種程度上忽視了工業關係體系中的控制邏輯（Hyman, 1975: 12）。

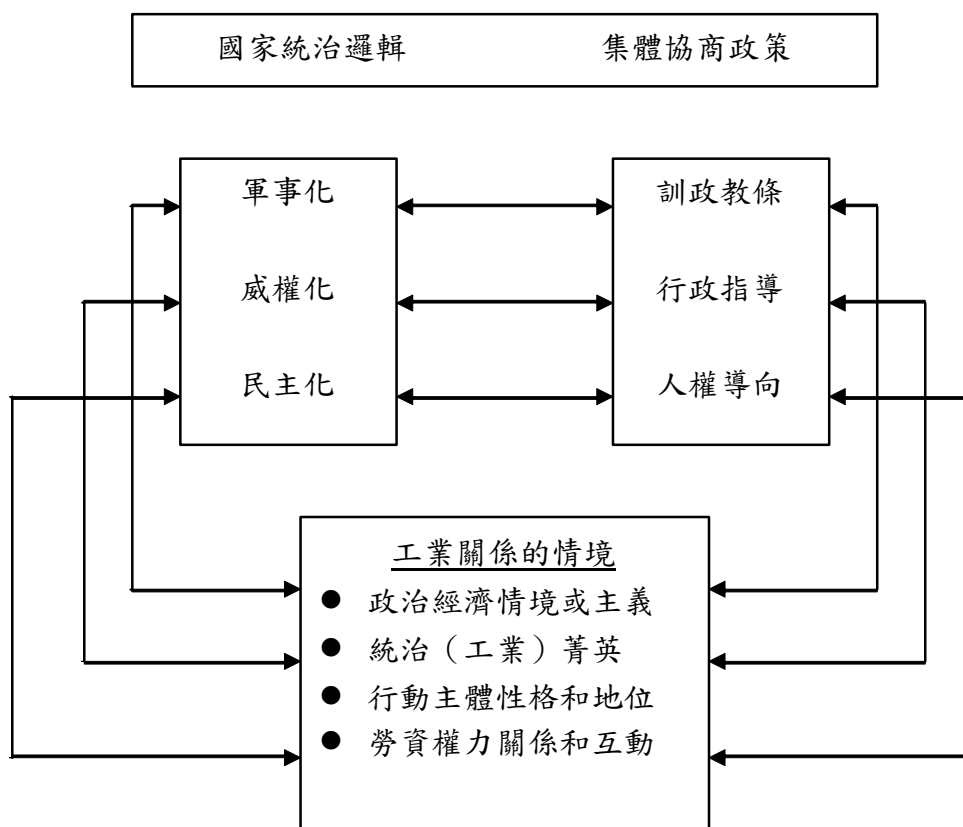


圖 1 分析集體協商政策演繹的概念架構

資料來源：作者自製。

爲了達到研究目的，本研究主要擷取並整合「國家規範」(Cf. 衛民，1995； Traxler, 2003: 141-161)、「集體協商管理」(Cf. Flanders, 1974; Sisson, 1987)、以及「策略選擇」(Cf. Bellace, 1993; Kochan et al., 1984 & 1986) 的研究途徑爲基礎，發展出來一個重要的概念架構，以供本研究分析台灣集體協商政策的演進。如圖 1 所示，這個概念架構是由三個元素所組成：

(一) 國家統治的邏輯：國家根據本身的目標和意識型態，所擬定各式各樣對國家發展或工業關係的控制途徑。在分析概念上，本研究將之區分爲三個控制邏輯或統治型態：軍事化、威權化、民主化。所謂軍事化的國家統治邏輯，是爲了達到軍事上部署和武裝動員的最高目的，國



家對於經濟資本和勞動力之控制的需求程度，是以能達成軍事上之目標為主要考量；威權化的國家統治邏輯，是嚴格奉行政府的威權（authority），以壓制或鎮壓手段支配社會階級的勢力，並以行政手段或命令，企圖將社會勢力操控在行政機關手中；在民主化的國家統治邏輯下，國家基本上是以多數民意為依歸，尊重公民之基本權利，並民主法治方式，規範資本、社會階層或勞動力之間的互動關係。

- (二) 工業關係的情境：在特定的政治經濟情境下，作為行動主體（actors）之政府、工會、雇主，根據本身的目標、地位和性格等，並考量勞資關係權力關係與互動經驗，所做出對集體協商的偏好程度，進而形成影響集體協商的驅動力。因此，工業關係情境的重要元素，本研究檢視的因素，包括政治經濟情境（或主義）、統治或工業菁英<sup>3</sup>、工會的地位或性格<sup>4</sup>、以及勞資權力關係或互動。在此，政治經濟情境的情境，對於研究工業關係之學科至為重要。這項研究途徑是在 Hyman (1975) 以新左派風格之馬克斯主義政治經濟學來分析工業關係之後，逐漸抬頭。誠如 Ackers and Wilkinson (2008: 57) 所主張的：即便是美國新政時期的工業關係學者，或是英國社會民主共識下的工業關係學者，都把政治經濟情境視為是理所當然（take-for-granted）的分析框架。
- (三) 集體協商政策的類型：在國家統治邏輯和工業關係中集體協商邏輯的交互影響和彼此強化下，所產生的集體協商政策類型，各種不同的政策類型，企圖達到各國家所設訂的目標。在圖 1 的分析架構中，所呈現出來的集體協商政策產出類型：「訓政教條」、「行政指導」、與「人權導向？」等三類，乃是在本研究資料分析和歸納後，所作的政策特徵的類型化。為使讀者方便閱讀，提早於分析架構圖中呈現。訓政教條式的集體協商政策，主要的特徵是政策產出乃掌控國家之黨務機器為了訓化（discipline）勞工群眾和資本的宣示性教條，政策執行的程

<sup>3</sup> 本文所指的統治菁英，係指在工業關係情境中，身居國家統治權力階級的少數菁英份子。工業菁英，指的是啟動工業化或在工業化的過程中嶄露頭角的人物。

<sup>4</sup> 工會的地位和性格，指的是工會在資方和統治階級中的權力地位，以及工會本身進行勞工運動中所採取的路線。對於工會地位和性格，Hyman (2001: 3-5) 曾以工會本體特質（union identity）的三種原始類型來作分析：作為集體協商的經濟機構（economic agencies）、作為階級鬥爭中對抗雇主的戰鬥性組織（fighting organizations）、作為社會秩序結構中社會整合的載具（vehicles）。

度與黨務機器的軍事性目標是否相符息息相關。行政指導式的集體協商政策，則是在國家威權的架構下，勞資雙方勢力均受制於國家威權控制和支配，政策的產出是行政機關用來指導勞資雙方權利和義務關係可以調和的方法和範圍，以避免超出國家所能控制或允許的界線。人權導向式的集體協商政策，則是因政黨間彼此競爭、強調勞動人權、以及維持經濟和社會的平衡發展，國家機器必須維持統治的正當性，實現勞動基本人權。

工業關係情境中的各個重要元素，與國家統治邏輯間之關係密切、彼此強化，並進而產生集體協商的政策。在軍事威權體制國家，國家控制邏輯可能凌駕工業關係中集體協商邏輯，並進而介入支配，使其成為國家控制體制的工具，但是，當國家的控制體制轉型為民主，國家控制邏輯必須對工業關係中集體協商邏輯做出適當回應。

在分析層次上，這個概念架構內的各項概念元素間之關係，彼此影響的三個可能路徑，也是本研究提出的主要命題（propositions）：

- 第一、國家統治邏輯意圖介入支配工業關係中集體協商邏輯的形成，轉換成為有利於國家本身的工具，便制訂出特定類型的集體協商政策。詳言之，在特定政治經濟背景下，當國家統治邏輯是軍事控制時，工業菁英、行動主體的地位、以及勞資權力關係和互動所構成的集體協商邏輯受到壓制，淪為軍事控制體制的一部份，所發展出來的集體協商政策，可能是具訓政教條的控制工具。
- 第二、再者，當政治經濟情境轉變，國家統治邏輯轉變成威權控制時，工業關係中的集體協商邏輯也隨之調整，且被轉換成威權控制體制的一部份，但仍受到壓抑，這時所發展出來的集體協商政策，可能是以行政指導進行控制的工具。
- 第三、當國家統治邏輯是民主自由時，工業關係中的集體協商邏輯不再受到國家統治菁英的壓制，據此，行動主體（國家、工會、雇主），在政治經濟情境下，依其本身性格、目標、與價值等、以及勞資關係權力關係和互動經驗，進行有利於本身利益的策略選擇，這時所發展出來集體協商政策可能回歸到勞動基本權上。

限於篇幅，本文將運用上述概念架構，分析一九二〇年代至一九九〇年代的勞工政策形成之邏輯。至於二〇〇〇年之後的「民主化」，則另文討論分

析。但是，在整個勞工政策形成邏輯的脈絡中，以及概念架構（如圖 1）的引導下，本文也將在結論部分，試圖假設性演繹出二〇〇〇年國家統治邏輯進入「民主化」階段之後，勞工政策可能的類型、意圖和潛藏原理<sup>5</sup>。

從下一部份開始，本文將有系統地發掘國家統治和工業關係邏輯形塑集體協商政策的因素，以及所產生的政策類型。它們分別是軍事控制和工業關係情境之間：訓政教條；威權控制與工業關係情境之間：行政指導。

### 參、軍事控制與工業關係情境之間：訓政教條

在國家控制的邏輯上，實施軍事控制的是一九二〇年代起至一九四〇年代。台灣所實施的團體協約法是於一九三〇年由國民政府公布，並於一九三二年十一月一日施行。這個歷史時期，剛好是國民黨北伐成功，尚未立憲之前的訓政階段。國家憲政根基仍未確立，由國民黨中央主持政務，任何法律案的提出需由國民黨之中央政治會議（或中央政治委員會）決議通過後，再交立法院三讀<sup>6</sup>。這時間點之前，一九二八年公佈實施勞資爭議處理法，一九二九年公布實施工會法。涉及勞動三權（組織權、協商權、爭議權）的三個重要集體勞工法，不約而同的在三年中連續公布，這是國家在工業關係動能（dynamics）的驅使和壓力下制訂的嗎？是工會運動努力爭取而獲致的權力呢？因此，發掘國家統治邏輯與工業關係情境的關係，對瞭解集體協商政策是相當重要的。

這個團體協約法，沒有程序性規範，而只有實體性規範，有四個部分，總則、限制、效力和存續期間。該法中規定勞資雙方不能毫無忌憚的約定某些特定勞動條件協約，這可能導致約定的無效。譬如，允許封閉式工廠條款，但排除某些情況的適用（第八條）；允許工會工廠條款，但是不能限制雇主之選擇權（第十條）；團體協約所約訂加班之工資，不得超過兩倍（第十一條）；不能限制引進新機器（第十三條）。該法除了存在許多對團體協約內容的限制

<sup>5</sup> 關於「民主化」階段之發展，感謝評審委員之建議。

<sup>6</sup> 國民政府的立法機關，乃是於一九二八年國民黨第二屆五中全會之有關於「訓政開始應設立五院案」的決議中確立的。同年，國民黨中央修訂「國民政府組織法」，五院體制逐漸實施。

之外，也要求雙方合意之團體協約，應呈主管官署認可，但是，認可之後，團體效力不能擴張。因此，該法顯現出國家透過團體協約之立法，對團體協約的內容進行限制，即便是協約的內容是勞資雙方依契約自由原則達成合意，國家可以使之罹於失效。

在軍事控制下，上述集體協商相關政策公布時，國家統治邏輯與工業關係中情境之間，存在著複雜糾葛、且相互影響的關係，重要者如下所示：聯俄容共與赤色職工運動（一九二四年起）、國民革命軍的北伐（一九二六年至一九二八年）、國民黨之清共（一九二七年）、以及對抗帝國主義與軍閥的罷工潮。這幾個因素有些是重疊發生，形塑了國家統治邏輯介入支配工業關係上集體協商邏輯的程度。

## 一、政治經濟情境

一九二〇年代末和一九三〇年代初，國家機器首度透過集體協商法律規範工業關係，其所處的政治和經濟情境，是影響法律政策形成的重要因素之一。一九一二年，孫中山領導的革命推翻滿清後，成立一個共和的中華民國。就國家主權在中國的行使與外交上所承認的合法政府為準據，一般而言，中華民國可分為三個時期：一是，南京臨時政府時期（一九一二至一九一三）；二是<sup>7</sup>，北洋政府時期（一九一三至一九二八）與廣州國民政府（一九二四至一九二七）；三是，南京國民政府（一九二七至一九四九）。國民政府一九二七年北伐之前，中國是處於分裂的局面，軍閥割據，各自為政，北洋政府本身也因內部鬥爭、爭權奪利，政治軍事動盪不已。北伐之際，各革命團體或勢力，隨著國民政府軍隊革命的需要，發動罷工、示威、遊行和武裝鬥爭等，社會政經情勢亦相當不穩。北伐的國民革命動盪，直到一九二九年東北張學良易幟、歸順國民政府，完成中國統一。

就國民政府的政治制度而言，一九二四年於廣州之國民政府所公布的「國民政府組織法」，由於革命情勢險惡，未能全面妥善規劃，因此，沒有國會或

---

<sup>7</sup> 在第二階段，除了存在兩個主要政府之外，尚有各省軍閥統領各地所建立的數個軍政府存在，宣佈獨立於北洋政府，不承認其一切政令。如馮玉祥的「臨時執政府」、張作霖的「安國軍政府」、齊燮元的「護憲軍政府」、蔡鍔和唐繼堯的「護國軍政府」、孫中山的「中華軍政府」等。值得注意的是，一九一七年孫中山於廣州成立軍政府，直到一九二四年過世後，同年，才由代理的胡漢民宣布改組為「國民政府」。

立法會，最高的立法機關，乃是國民黨的中央執行委員會及中央政治委員會<sup>8</sup>（一九二六年改爲中央政治會議）。本質上，它乃是一個軍政府，並由國民黨「以黨領軍」、「以黨治國」、「黨意即民意」。一九二八年南京國民政府成立後，國民黨中央通過「訓政綱領」，確立國民黨在人民政治生活的主導地位。「訓政綱領」共六條，可歸納爲三點（徐矛，1992：211）：

- （一）關於「政權」：訓政時期不成立國民大會，職權由國民黨全國代表大會行之，非大會期間，則由國民黨中央執行委員會執行。
- （二）關於「治權」：訓政時期的五項治權，如行政、立法、司法、考試、和監察，交付給國民政府總攬而執行之。
- （三）指導監督國民政府重大國務之施行，由國民黨中央執行委員會政治會議行之。

在中國軍閥混戰的年代裡，中國的經濟發展情況，還是在資本主義萌芽階段，由於戰亂不斷，軍閥強扣民船、強佔工廠、強徵民兵，以供兵差，軍隊有時還搶劫商民和工廠、破壞生產，投資環境受到威脅（杜恂誠，1991：104-105）。但是，外國人在中國投資，受到不平等條約、租借區特權、和軍閥保護的情況下，佔了投資的絕大部分比例。根據對一九一二年的中國資本投資顯示（徐矛，1992：69），民族工業資本只佔中國全部產業資本的10%，官僚資本佔9.66%，外國在華資本佔80.28%。一九一二年之後受到戰爭和政治變動的影響，歷年新設的工廠和礦廠家數，沒明顯增加，這反映了中國產業資本發展的情況。

國家在軍事控制邏輯下，政治經濟有幾個主要特徵：軍閥割據、政權更替頻繁；國民政府成立後「以黨領政」、「黨意即民意」；外國資本受列強和軍閥的保護，佔絕大多數的工業投資比例，民族資本投資偏低，且大部分是小資本的工礦廠；區域不均衡發展，產業集中於上海和武漢等大城市，其餘地區仍以農業人口爲主。

---

<sup>8</sup> 中央政治委員會乃是國民黨當時最高的政治指導機關，雖未賦予立法職能，但實質上已具備此項權力。

## 二、具共產主義性格的工會：聯俄容共與赤色職工運動

中國處於半封建半殖民地的政經背景<sup>9</sup>，國共鬥爭，軍閥混戰，以及資本主義的剝削，使中國工會在一九二〇和一九三〇年代，是帶有相當政治色彩與意識型態目標。在軍閥割據的年代，各派系軍閥常尋求帝國主義勢力的奧援。在廣州的國民黨政府，採取了聯俄容共的策略，共產黨員可以個人身份加入國民黨，國民黨也任命了共產黨員任重要的組織部和宣傳部，以致國民黨之工會組織，遭到共產主義的滲透（尙世昌，1992：191）。這也導致工會內部的意識型態，有共產主義階級鬥爭路線與國民黨改革路線之間的爭論和行動。一九二一年中國共產黨成立，主張領導中國工人階級和人民大眾，對帝國主義、封建主義和官僚資本主義進行革命鬥爭，並掀起反壓迫、反剝削、反飢餓的職工運動（何光，1992：3）。一九二四年，爲了要抵抗帝國主義列強的日益入侵與終結軍閥內鬥的局面，國民黨採取聯俄容共的路線，希望藉由結合蘇聯的力量，以及容忍共產黨份子<sup>10</sup>與國民黨內左派勢力的方式，加以實現之。

這幾股勢力交錯下，國民黨爲恐勞工運動的主導權被共產黨所奪，也於一九二五年成立「全國各省區工會聯合會」<sup>11</sup>。同年，共產黨也利用在廣州召開親共的「第二次全國勞動會議」的機會，決議成立了「中華全國總工會」，企圖利用這個總工會指揮全國的勞工階級，在各地成立工會，建立階級鬥爭的據點，不久之後，各地工會紛紛成立，但因工會法尚未制訂，以致彼此之間各自爲政。

「中華全國總工會」在第三國際的協助下，控制了許多工會，如火如荼地進行赤色職工運動，乃共黨工運份子之赤色職工運動的組織動員中心。「全

<sup>9</sup> 這時期工業化程度的資料相當難找，但根據一九二四年中華年鑑（Chinese Year Book）中有這樣的描述：中國人口一般認爲 80% 是農業，這個統計數字並不正確，爲免估計過高，2.5% 是軍、警，剩下的 12.5% 是工人、商人、銀行家和公務員。這樣的比例，是不確實的。較合理的估算，乃有 20% 到 30% 的人口，不是從事農業，但受僱於工廠的勞工，僅約數十萬人，這些勞工都分佈在通商口岸與省會（轉引自中國勞工運動史編撰委員會，1984a）。

<sup>10</sup> 容忍的方法，乃是允許共產黨份子以個人名義加入中國國民黨。

<sup>11</sup> 當時工會法尚未制訂，未能成立全國成立總工會，此一聯合會乃是國民黨領導下的工運機構。參加的工會包括上海工團聯合會、廣東總工會、廣州中國機器總會、香港工團總會、湖北工團聯合會、湖南勞工會、安徽勞工會、北平工界聯合會、哈爾濱總工會、以及四個鐵路總工會（平漢、湘鄂、正太、平綏）等 13 個工會加入。

國各省區工會聯合會」是國民黨掌控勞工，爭取工運主導權，派黨務人員，打入工會之中的指揮中心。在國民黨聯俄容共策略下，促使兩股勢力匯聚和競爭，導致一些工會內部幹部，共黨份子、國民黨左派份子、以及右派份子的同時並存，形塑了工會的好戰性格與共產主義特質。

國民革命軍北伐之際，工會運動在軍事的掩護下，蓬勃發展，由於未有工會法，只要是工人皆可組織、參加工會。由於共產主義在工會組織中蔓延，勞工成爲政治鬥爭的工具，罷工遊行，達到中國工會運動史上的最高峰。但是，隨著國民黨政府定都南京，國民黨中央也在各重要工業地區設立據點，指導和監督工會的組織，使工會活動能力和範圍，受到嚴密監控。總之，勞工運動配合國民政府的北伐軍事行動，成爲對抗軍閥和帝國主義者的革命工具，但當北伐結束後，勞工運動在國民政府的軍事和政治整肅下，成爲國民黨的一個支部。

### 三、統治菁英的目標：國民黨的北伐與清共

統治菁英的目標，是影響工業關係中集體協商相關政策的主要因素之一。但是，當時國民政府所關切的重要目標，不是偏向勞動基本權的落實和集體協商的促進，而是較放在攸關國家政治統一的北伐軍事行動上，與排除國民黨內和工會組織中的國民黨左派份子和共黨份子。國民政府的統治菁英，爲了維持本身的統治地位和政治目標，對可能威脅它權力社會勢力或團體，會用孤立和鎮壓的手段來對付（蔡靜儀譯，1991：189）。

國民黨在準備北伐前，爲求全國各地勞工均能支持國民革命軍北伐，共謀革命成功，因此，對各省工人運動積極指導，國民黨中央工人部特編「北伐期中對工人的宣傳大綱」，承諾「制訂勞工法，改良勞動者之生活，保護勞工團體，並扶助其發展」，更說明「北伐的國民革命完成了，國民政府就可以實施最低限度的政綱，把一切被壓迫的群眾，尤其是勞工，徹底的解救出來」。就當國民黨忙於北伐之際，親共產黨的工運份子，除了籌組新工會之外，也對國民黨所控制的工會進行滲透和顛覆，且對北伐收復之地區，迅速取得工會的主導權。共黨在各地厚植赤色職工運動實力，國民革命軍欲攻克或已攻克之地，共黨隨即進入，扶植和操縱工會的速度，常比國民黨搶先一步。對此工運情勢，國民黨於一九二七年發動清黨的行動，排除國民黨內的左派勢力，隨後一些工會也在國民黨軍警武力的支援下，展開清共並改組的工會。

一九二四年國民黨第一次代表大會宣言指出：「國民革命之運動必待全國農夫工人之參加，然後可以決勝」，由此可見，國民革命訓政時期的勞工運動，乃支援和配合國民革命的需求。清黨和清共之後，有鑑於各地工會組織指揮系統不統一，力量不集中，導致各地罷工案件頻傳，工會內部和之間糾紛不斷，思想路線不一致。國民黨遂於一九二八年成立「中央民眾訓練委員會」，並在各地成立「工會整理委員會」，使極為混亂的工會體制，加以重新整理安排，以期在國民黨的指導下，為國民革命運動做出貢獻（孫本文，1946：6）。

據此，國民黨政府統治菁英的兩個主要目標是：以北伐軍事行動，擴大統治版圖的；用武力鎮壓，強力掃除黨內和工會中的異議份子與共黨份子。在這兩個目標引領下，北伐行動時對各級工會的組織動員，以及國共的政治鬥爭經驗，皆影響日後國民黨政府集體協商政策的背後意圖和潛藏原理。當工會的力量被控制了，國民黨內的左派份子被剷除了，政府在制訂政策時所受到的牽制就變少了。

#### 四、權力關係：反抗依附在帝國主義與軍閥下的資方

中國勞工運動不管是國民黨所領導的，或是共黨所控制的赤色職工運動，有一個相同的目標：反抗帝國主義及依附其下的軍閥。清末與帝國主義侵略者戰爭，簽訂不平等條約後，開放通商口岸、劃定租借地、以及勢力範圍。國民政府成立後，不平等條約尚未廢除，外商在中國設廠者，大部分是受特別保護。因此，原已相當不平等的勞資權力關係，在帝國主義和軍閥的控制下，更是陷入極端失衡的情況，但是，工潮的產生，促使勞資權力關係產生了一些變化。此階段中，中國的軍閥政府，譬如山西的閻錫山，不是資產階級根據自己需要設立了，而是在軍事實力上建立的，並直接壟斷區域內經濟，擴充經濟實力，為軍閥統治而服務（杜恂誠，1991：276）。

有一個知名的例子，這一個例子在中國勞工運動史上，具有指標性的意義，也是反抗依附在帝國主義與軍閥底下之資方的工潮，使勞資權力關係重新界定。此案件，史稱「五卅慘案」所引發的上海總罷工。一九二五年，日本人經營之紡織廠，因解雇 2 工人發生罷工，引起日人資方進一步關閉其他工廠作為抵制，勞工向資方抗議之際，資方的日本人開槍射擊，8 人重傷，



其中 1 人斃命。此一事件，引起六月一日上海 15 萬多人的總罷工<sup>12</sup>，罷工全面罷市和罷課。這個事件發生在英租借的上海，引起國際間的矚目，代表著中國勞工所發動具有政治性和民族性的罷工行動。上海總罷工不久後，各業同情性罷工者紛紛復業，僅日方和英方紡紗廠的工人持續罷工達 80 餘日，最後，日方和英方以同意調高薪資、管理人員入廠時不攜帶武器等勞動條件和管理方式，換取工人復工。最後，上海總工會分別與日本紡紗廠同業組合，和英方工廠達成協議，並簽字後，工人陸續在指定的其間返回工作崗位。

此一時期的勞資權力關係，透過大規模罷工和同情性罷工的實施，獲得了部分的調整。一連串的工潮背後，除了代表著反抗帝國主義經濟侵略和政治壓迫之外，也隱含著軍閥把持的北京政府縱容外商，剝削勞工，激起基層勞工反抗資方的壓迫與軍閥的自私自利。因此，對於這些在中國史無前例的勞工集體行動，雖然勞工反抗雇主的武力宰制與不人道的勞動條件，是重要的導火線，但是，更重要的社會結構面因素，乃是帝國主義經濟和政治侵略，以及軍閥的縱容。

## 五、勞資權力關係和互動經驗

上海總罷工後，日人和英人紡紗廠的資方與上海總工會，就部分廠場管理方式和工資議題所達成的協議，在形式上，就是一種集體協商的雛形。但是，這種透過總罷工，所表達的訴求的背後，包含著反抗帝國主義的殖民統治、民族主義運動、和勞工運動，它幾乎是傾全市和其他城市的同情性罷工，終於促使極端不平衡的勞資權力關係，發生改變。由於上海總工會的領導人，乃是共產黨人，因此，上海總罷工的運動和抗爭方向，沾染著些許共產主義階級鬥爭的色彩。

國民黨擔心共產黨份子的煽動的大規模工潮，會再次興起，因而在收復上海之後，採取事先預防的作法，鼓勵勞資雙方事先進行集體協商，但是，當時團體協約法和工會法皆尚未立法，協商當事人的地位、協商議題、以及法律效果等問題，沒有任何法律依據，全憑國民黨政府和國民黨本身所掌控。

---

<sup>12</sup> 此次上海總罷工中，為外國工廠罷工者，總計 108 廠，參加人數 13 萬 6 千餘人。其中，對抗日本工廠之罷工，有 39 廠、參加人數 6 萬 9 千人；對抗英國廠罷工者，有 26 廠，參加人數 3 萬 6 千人。中國廠停工者，共 11 廠，涉及 2 萬 6 千餘人（參見中國勞工運動史編撰委員會，1984b：101-108）。

譬如，一九二七年的上海，便由國民黨控制下的「上海工會組織統一委員會」，倡導以集體協商，訂定團體協約的方式，避免工潮發生。所屬工會與雇主簽訂之協約，計佔全市的 80% 以上（中國勞工運動史編撰委員會，1984a：403）。另外，一九二七年上海英美煙廠發生罷工事件，勞方組織糾察隊將各店內所售該廠生產香菸封存，禁止出售，但資方心存觀望，無意談判。在國民政府財政部長宋子文調解下，勞資雙方在國民黨市黨部、市政府代表之見證下，簽訂名為「勞資互助條件」的團體協約。

觀察勞資關係的互動經驗，也可以從爭議行為發生的情況和人數，加以觀察。一九二八年上海的罷工事件共 120 件，受影響的工廠有 5438 家，參加勞工高達 21 萬 3 千多人。到了一九三二年，上海市罷工案件降至 47 件，受影響廠家也降至 350 家，參加勞工降至 3 萬 5 千多人（實業部，1932：39）。由此可見，當國民黨政府北伐成功，統一中國之後，勞資關係的互動也因國家軍事控制的邏輯，壓制工潮的擴大，而使勞資雙方互動的衝突面向，隱藏起來。

根據以上分析，可以發現這時期勞資雙方互動經驗的特徵：

- （一）清黨清共以前，共產黨取得主導權之工會，採取大規模激烈鬥爭的方法，結合民族主義、反帝國主義殖民經濟、階級鬥爭的概念，對資方發動鬥爭。
- （二）國民黨政府採取預防和干預的作法，而不願大規模罷工的發生，除了擔心外國勢力介入影響北伐近程之外，也擔心北伐收復之地區有勞資鬥爭情況，動搖統治地位。
- （三）國民黨政府對勞資互動的控制，可分三個步驟：勞資互動正常時，即鼓勵勞資雙方進行集體協商；勞資衝突行為發生時，黨務機器強力介入，以簽訂團體協約；勞資衝突行為持續時，行政機關便介入，進行調解，甚至強制仲裁。

## 六、歸納與分析

在軍事統治邏輯下，國家為了控制國內反抗勢力（如共產黨、軍閥等），節制工業關係體系中的支持和反抗力量（如國民黨掌控的工會、赤色工會），防止勞資雙發生爭議，遭到共黨份子煽動，引發大規模工潮，危及國家政治目標的完成。在黨務機關的組織動員、國家行政機關強力介入勞資關係，工

業關係體系是遭到嚴密監督和控制的。雖然北伐成功中國統一後，制訂勞動三法，潛在的目標和意圖，可以透過政治經濟與工業關係情境來理解。工業關係體系中集體協商邏輯受到國家統治邏輯強力宰制的結果，國家的集體協商政策淪為是一種訓政教條，意指軍事統治下國民黨政府推展訓政過程中，應付勞工的宣示教條，也僅是一種控制工業關係體系的工具。

在國家軍事統治邏輯與工業關係情境之間交互影響的結果，國家集體協商的政策成為訓政教條，有三個關鍵點值得強調：

- （一）國民黨、共產黨、帝國主義、以及軍閥間力量的較勁和糾葛：當時大部分是農業人口，外資企業在租借區或通商口岸設廠，或憑藉不平等條約的支持，往往藐視中國所公布的法律，且在農村勞動力供給充沛的情況下，輔以帝國主義和軍閥主義的盛行，勞資權力關係處於極端不平等的地位。這樣的情況提供共產黨發動工潮，進行階級鬥爭，以及反抗殖民地經濟的鬥爭和示威的一個環境。
- （二）國家統一為最優先目標：國民黨忙於北伐、清共和清黨，常需妥協於帝國主義的勢力，一切行動的目的，為的是完成國家統一。由於清黨和清共後，工會在國民黨「中央民眾訓練委員會」的控制下，漸次國民黨化，集體協商的法律政策淪為政治樣版、防範赤色職工運動、籠絡勞工、以及作為緩和工潮的替代手段<sup>13</sup>。
- （三）集體協商政策（或勞工政策）非反映基層勞工需求，而是受國家機器的統治邏輯的支配：如前所述，當時工會法的制訂，主要的考量是便於國民政府控制和監督工會的組織和活動，避免令出多門，造成政治社會動盪。團體協約法的制訂，也是基於相同的考量，不是勞工或工會透過勞工運動努力爭取到的權利，而是基於政治性支配的需要。潛藏的原理，是創造有利國民黨之黨務機器宰制和管理的環境，以實現政治統一的大目標

以訓政教條為導向的集體協商政策實施不久後，國民黨政府整編軍隊爆發中原大戰，全國陷入內戰，工業生產下降。一九三一年，日本發動九一八事變佔領東北三省。國民黨政府繼續和共產黨軍隊進行纏鬥，歷經一九三七年到一九四六年中日戰爭，一九四七年戰爭勝利後起，國共內戰再起，烽火

<sup>13</sup> 對此一階段勞工政策有相同見解，如張廷灝（1930：4-6）；李允傑（1992：43-46）。

再次蔓延中國。下節開始，隨著國民黨政府到了台灣，把集體協商相關法律也帶到了台灣。研究場域，從中國轉為台灣，但是，國民黨政府國家統治邏輯，有一些保留，也有一些改變，促使集體協商政策方向，作了調整。

## 肆、威權控制與工業關係情境之間：行政指導

在國家控制的邏輯上，實施威權控制的是一九四九起至一九九〇年代。在威權控制下，集會遊行和罷工權利遭到戒嚴法嚴格禁止，工會的籌組和運作同樣受到壓抑，但是，對集體協商卻是採取鼓勵的態度，以行政指導的方式，積極鼓勵勞資雙方進行集體協商。國民黨政府和國民黨本身，要求國公營企業依法行政率先實施，並透過全國總工會和台灣省總工會，鼓勵所屬工會與雇主進行集體協商（丁幼泉，1964：632）。

這些行政上的指導，最重要的有四項：

- (一)「締結團體協約須知」：台灣省政府社會處先於一九五五年十月四日，以四四府社一字第六九五〇三號函飭令所屬各縣市切實督導勞資團體遵照團體協約法之規定締結團體協約，並以所頒「締結團體協約須知」補充該法之不足。
- (二)「施行團體協約決議案」：行政院為加強推行團體協約，乃於一九六四通過「施行團體協約決議案」決定在公民營事業分期推行團體協約。根據上述決議，政府選定公民營廠礦 29 個單位為目標，「督促率先締結團體協約，並組織督導小組分赴各縣市輔導辦理」（陳繼盛，1991：77）。
- (三)「簽訂團體協約實施要點」：一九八七年行政院勞工委員會為輔導雇主與工會自行簽定團體協約，規範勞資雙方權利義務，訂頒「行政院勞工委員會七十七年度輔導簽訂團體協約實施要點」，積極輔導事業單位簽訂團體協約。
- (四)「促進勞資和諧實施方案」：一九九四為促進勞資和諧，安定生產秩序，提高勞動生產力，行政院勞工委員會頒訂「促進勞資和諧實施方案」，提高勞資雙方協商意願，輔導勞資雙方進行團體協商，簽訂團體協約。

## 一、政治經濟情境

二次世界大戰後，國民黨政府接收了台灣日人留下來的企業，而形成公營企業，因此，一九四九年國民黨政府撤退到台灣來後，公營企業占全國資本總額的比例相當高。學者將台灣公營事業的資本，統稱為「官僚資本」（劉進慶，1992；段承璞，1994）或稱黨國資本（陳師孟，1991）。官僚資本，係指國家統治菁英憑藉國家政權力量，採取特殊經濟手段集中財富，發展國家經濟。台灣的官僚資本企業的固定資本形成總額，歷年（1952 至 1985）均佔台灣工商業固定資本形成總額的 50% 左右（段承璞，1994：185）。台灣在威權控制底下，國民黨政府除了發展公營事業，促進官僚資本的迅速累積之外，也利用特權管制手段，嘉惠於對之忠誠之企業，或有利於其統治地位的企業，進而形成國民黨政府與其附屬企業之間，以特殊利益交換換取政治忠誠或順服的侍從主義政商關係（王振寰，1993：74）。在官僚資本主義的政經架構下，結合侍從主義的政商關係，形塑國民黨政府遷台後國家威權控制的政經基礎。

表 1 經濟政策與集體協商之行政指導

經濟發展政策	就業市場情況	集體協商之行政指導
「進口替代」 （一九四九至一九五七）	農業人口過剩，農村失業率高	「締結團體協約須知」 （一九五五）
「出口擴張」 （一九五八至一九七三）	農業人口由一半降至三分之一，工業人口也約三分之一。	「施行團體協約決議案」 （一九六四）
「第二次進口替代」 （一九七四至一九八三）	工業快速吸納農村勞動力，工業成爲主要產業。	無新的行政指導
「自由化國際化與產業升級轉型」（一九八四至今）	產業外移，就業機會消失，勞動力轉向服務業。	「輔導簽訂團體協約實施要點」（一九八七） 「促進勞資和諧實施方案」 （一九九四）

資料來源：作者自製。

集體協商的 legal 政策做爲勞工政策的一環，必須配合國民黨政府在經濟發展政策上所推動的（如表 1 所示）：

- (一)「進口替代」(一九四九至一九五七)政策<sup>14</sup>，勞動力過剩、失業高、外匯短缺，在國內建立工業，生產原來需要進口的產品，滿足國內需求。
- (二)「出口擴張」(一九五八至一九七三)政策，農業勞動力仍然過剩，鉅額貿易逆差依然存在，獎勵投資，租稅減免，設立加工出口區，吸引外資，以使工業產品大量向國外拓展，以吸引大量勞動力投入就業市場。
- (三)「第二次進口替代」(一九七四至一九八三)，國際石油危機的發生、台灣外交受挫(退出聯合國、與日本、美國先後斷交)，採取需求面經濟政策，擴大公共建設，以獎勵投資方式促進工業結構轉型，鼓勵對外投資。這三個階段中的平均工業生長率，根據統計資料顯示(台灣省政府新聞處，1985)，分別是 11.7%(一九五三至一九六二年)、18.5%(一九六三至一九七二年)、10.0%(一九七三至一九八三年)。
- (四)「自由化國際化與產業升級轉型」(一九八四至今)，貿易大幅出超，國際保護主義抬頭，勞動力短缺與土地上漲，傳統產業外移，確立國際化和自由化的經濟路線，發展技術密集和資本密集產業，積極加入國際貿易組織。

隨著產業結構的轉型，既有的集體協商政策，未隨工業關係集體協商邏輯之變遷，加以修法，而採取由行政部門所發布的行政指導加以取代，除了避免威權控制下過度授與集體勞工權利，危及經濟發展的利基之外，也有使國家對勞工的控制能夠隨著經濟的榮枯，而保持彈性伸縮的空間。在表 3 中顯示：「第二次進口替代」時期(一九七四至一九八三)適逢石油危機所引發的經濟蕭條，台灣政局且因退出聯合國和中美斷交的衝擊，國家便對集體協商採取消極政策，並沒有對集體協商發布新的行政指導。

## 二、「民主」社會下的「威權」工業關係：矛盾、不均衡的發展

儘管政治的民主化從一九八〇年代末期展開，社會發展漸次多元和民

---

<sup>14</sup> 一九五〇年代的進口替代政策，乃是對台灣幼稚工業的保護，由於日本殖民當局和日本人私人資本在台資產，全由國民黨政府接收，在一九五二年時佔有工業生產和製造業產品的一半以上，因此，國家變成是資本累積的工具，形成國家主導整個經濟發展導向的「國家資本主義」。參閱段承璞(1994：183)；彭懷恩(1995：267)。

主。但是，工業關係體制仍在威權統治的架構下運作。這種「民主社會」與「威權工業關係」同時的並存，主要的原因是：雖然戒嚴法已經解除，但大部分涉及集體工業關係的法律尚未修改，威權控制的情況仍相當嚴重，特別是對解嚴後第一波的工運所進行的鎮壓。

台灣自由化的步伐是漸進式的，但民主化是到了一九八〇年代，特別是一九八六、一九八七年才有突破性進展（彭懷恩，1995：203）。一九八六年，台灣本土政治菁英所組織的民主進步黨正式成立。次年（一九八七年）政府宣布將實施長達近半世紀的戒嚴法解除，人民恢復了言論自由、出版自由、集會和遊行自由。戒嚴法解除後，民間力量開始釋放出來。從一九四九年到一九八七年為止，台灣沒有出現過任何稍具規模、具經濟訴求、具政治意圖的勞工運動（朱柔若，1996：74）。但是，在一九八七年<sup>15</sup>，台灣開始發生了解嚴後第一波的工潮，重大的罷工事件有桃園客運罷工（一九八八）、苗栗客運罷工（一九八八）、台鐵司機罷駛（一九八八）、遠東化纖罷工（一九八九）。台灣政治正式往民主化方向邁進，但是，由於國民黨政府統治時期的勞工法，特別是勞動三法，大都未隨著修改，因此，呈現出「社會體制民主化，勞動體制威權化」的矛盾現象（Wu, 1999: 6-33）。這個矛盾和不均衡發展的現象，致使原本不能籌組工會的勞工，企圖籌組工會，卻遭到政府認定是不能籌組工會法上的工會或被認定是「體制外工會」也引發工會必須採取多元的政治途徑，衝撞威權化的勞動體制，以爭取本身權益（許繼峰，1999：395-433）。

這種情境，使得勞工的社會生活逐漸步向民主多元之際，但是在勞動生活上，還是受到威權時期勞工法律的制約，積弱的廠場工會，仍難以扮演抗衡力量（*countervailing power*），集體協商還是停留在政府以行政力量介入鼓勵輔導的模式，工會力量太弱，雇主意願低。社會系統逐漸民主多元，但是工業關係系統仍舊威權控制，兩系統間不同步調的發展，引起勞工誤以為隨著戒嚴法的解除，勞動基本權益已經恢復了，然而實際上，爭議權和工會組織權仍遭威權時期法制的限制。結果，工業關係中進行集體協商的驅動力，無法從勞工本身出發，而是作為國家威權控制策略的附庸。

<sup>15</sup> 一九八七年部會層級的行政院勞工委員會正式成立。趙剛（1995）、張茂桂（1989）在其研究中，皆以一九八七年為台灣勞工運動的重要分水嶺，在此之前，台灣沒有出現集體的勞工行動。

### 三、統治和工業菁英的性格

一九四九年後，台灣出現了三個重要的統治菁英，分別具有不同的統治邏輯，一是蔣介石，二是蔣經國，三是李登輝。他們所採取的統治方法有一個共同之處，就是威權體制，但稍有不同的是統治方式。蔣介石是實施軍事威權，蔣經國是採取改革威權，李登輝是民粹威權（台灣社會研究季刊編委會，2003）。蔣介石採取軍事威權的控制手段，在統治機器上，高級軍職人員被任命擔任內閣重要職務，中低階軍職人員轉任地方政府重要職務，在經濟發展上，「節制私人資本，發達國家資本」，在社會上，限制言論和集會遊行自由，藉「叛國」和「匪諜」等罪名，肅清反對勢力和異議份子，壓制各種社會和工會團體力量，把勞工排除於政治領域外，但仍以勞工保險和職工福利的措施籠絡勞工。蔣經國的改革威權與蔣介石之軍事威權主要的不同之處，在於對社會團體的容忍方式與政治經濟的本土化程度。蔣經國的「改革」，並不是指一開始就大刀闊斧進行政治改革或經濟改革，而是在某種程度上，容許體制內的改革措施，啓用台籍菁英以促政權本土化，推動十大建設積極建設台灣，而不是只把台灣建立為「反共復國的堡壘」，為反攻大陸而準備。

民粹威權始於國民黨統治機器的收編整合，掌握黨政於一身，脫離不了強人政治的本質。雖然財團和地方派系在國民黨黨內的影響力逐漸增加，但是，國民黨列寧式的決策和動員模式繼續維持（王振寰，1993：88）。在政治上，為了達到政治強人所要的目的，不惜訴諸民意，以完成政治改革，譬如，國會改革、修憲和精省等。在經濟上，政權以民粹意識型態掛帥，一方面，在資本家及代理人強力運作下，對資本逐漸喪失相對自主性，另一方面，使其無法做出有利於整體經濟發展的決策（台灣社會研究季刊編委會，2003）。一九九〇年代，台灣的資本外移東南亞、中國，導致台灣企業關廠、歇業增加，失業率和勞動情勢逐漸惡化，但是仍開放引進廉價外籍勞工供企業使用<sup>16</sup>。民粹威權下，「民粹」並未使勞工享受到進一步勞工立法的權益保障，企業財團反而是民粹威權政商關係的受益者（王振寰、錢永祥，1995）。象徵台灣工業

<sup>16</sup> 李登輝主政時期，在勞工立法方面，最重要的，卻是為了方便企業使用廉價勞動力，讓外籍勞工能夠合法引進的「就業服務法」。



菁英俱樂部的三大團體，工業總會、商業總會、工商協進會<sup>17</sup>，成為民粹威權下的舉足輕重的利益團體。國民黨在制訂各項政策時，特別是財經政策，常會諮詢三大工商團體領導人，中小企業代表顯少獲得重視（周育仁，1995：153）。許多研究已指出（蕭全政，1989；朱雲漢，1992：58-78；王振寰，1996），台灣在一九九〇年代以前，國家機器和官僚是在站在指導資本家的立場，資本家在政治經濟場域上未能取得有效發言地位，但是進入李登輝的民粹威權統治，國家機器和官僚與資本家關係密切，資本家會以投資罷工、遊說、制度性管道，向國家機器施壓，而國家機器制定有效的政策，極力推動資本國際化和自由化，以促進資本累積，甚至於不惜以強硬手段對待勞工運動。

至於台灣工業菁英的性格，在威權統治邏輯下與傳統文化的薰陶，形塑了特有的管理性格：家族企業的族閥主義和父權式管理風格。這兩個因素，相當程度地影響到工業關係體系中集體協商邏輯的形成。傳統的中國式家族企業乃是根植於族閥主義，企業組織或工作組織中高級位置通常是由家族成員或近親來擔任，家族成員與親戚成員結合形成利益共同體，把企業當成是家族的命脈（Whitely, 1992: 32）。台灣的企業是以中小型企業為主，為台灣創造大量外匯存底的基礎（周添城，1989）。

台灣中小型企業雇主的管理風格，被稱之為父權式管理或人治式管理（黃國光，1988：33），這種管理模式，不只對員工如此，對工會也是一樣。採取父權式管理的雇主，企業內部各項會議乃是雇主個人主觀意識的展現及合法化工具，民主參與式的會議將損及雇主的父權的地位（彭懷真，1989）。台灣中小企業普遍存在的父權式管理風格與人治色彩，直接影響勞資互動的模式。這種靠人情關係維繫生產方式，使勞工較不易產生反抗性的行為（徐正光，1989：105）。具典型父權特徵的所有人，不僅對經理人高度控制之外，也使勞工感受到上尊下卑的階級觀念，由於嚴格的上下從屬關係，有利企業所有人或上級管理者透過職場紀律和順服，來強化勞資的主從關係（謝其南，1994：36-45）。在父權式管理中，雇主不願主動將經營管理權與工會分享，管理威權不容受到勞工的挑戰，勞資雙方的集體互動關係不易建立。

---

<sup>17</sup> 國民黨政府主政時期，這三大工商團體領導人的選舉，國民黨社工會在幕後操盤和運作相當積極。因此，歷屆領導人咸與國民黨高層有深厚的關係。

統治菁英的威權性格與工業菁英的父權特質，均影響此階段工業關係情境中，對集體協商政策或勞工政策的形塑。

#### 四、「溫馴工會」與「虛假三邊關係」

國民黨政府在國共內戰（一九四五年至一九四九年）失敗後，播遷來台灣，實施戒嚴法，進入動員戡亂，禁止集會結社、禁止罷工權。到台灣後，國民黨政府對工會的組織控制化，一方面是排斥共產黨滲透工會，避免重蹈中國工運失敗經驗，一方面是納入政府行政體系的外圍組織中，成為政府的「行政手臂」，執行部分公共服務職能，如勞工福利和勞工保險。

國民黨政府鑑於國共鬥爭時期累積不少控制工會和動員勞工的經驗，也深怕共產黨勢力在台灣工會進行滲透，為解決此一問題，於一九五一年國民黨中央改造委員會通過「中國國民黨現階段勞工運動指導方案」，確立黨對工會運動的指導原則：「黨以透過黨員及黨團的方式，領導勞工團體及勞工群眾」、「策動各種產業職業工會員工，依法組織工會，台灣省公營廠礦，應限期完成工會組織，……進行工會組織時，應先建立本黨核心組織，然後透過黨的組織，策動工人進行籌組」（吳玉麟，1979：74-76）。工會組織在國民黨的扶植下迅速成長，從一九五一年的工會數 276 個，會員 141,608 人，上升到一九六一年工會數 685 個，會員數 284,447 人。在十年之中，工會數和會員人數的增加均超過兩倍（林大鈞，1987：36）。以鐵路業為例，配合國民黨改造計畫，國民黨的台灣區鐵路黨部積極吸收勞工入黨，至一九五一年，台灣鐵路局中黨員人數達 8 千多人，佔員工總數的 40%（中央改造委員會，1951：21）。台灣工會的組織和活動，乃是國民黨政府由上而下發動，而不是勞工由下而上依本身需要行程的。這也可以從工會法律政策中，對工會籌組、架構、活動和監督的規定，得知工會組織受到弱化和限制。國民黨主動強力介入工會組織和活動的結果，透過產業黨部（國民黨控制勞工和工會的特別分支機構）和地方黨部，也透過提名或輔選國民黨同志擔任工會領導人，甚至合用辦公設備種下工會自主力量需受國民黨牽制的因素。「在台灣，無庸置疑地，國民黨在勞工運動的發展上扮演了絕對支配的角色」（林忠正，1991：249）。

誠如周育仁（1995：103）所言，在戒嚴時期，總工會扮演的僅係輔助性政府（auxiliary government）與執行機構（agents of implementation）的角色。

的確，在國民黨政府威權體制的控制下，工會已淪為行政機關的行政手臂。工會的功能偏向於協助國家推動政經措施、政令宣導、以及作為選舉動員之用（王惠玲，1996）。在行政指導背後，代表著國民黨政府延續大陸時期對勞工嚴密控制和宰制的路線之外，更多了一分企圖透過集體協商的推動，維持職場勞工的安定，促進勞資和諧，以協助資本的累積。在戒嚴時期中，當勞工被排除於政府政策的決策機制之外，工會也由「好戰」轉為「溫馴」，作為工業肌力（*industrial muscle*）的罷工遭到戒嚴法之限制而僅淪為口號時，集體協商只剩下是雇主或政府主導下的溝通機制，不是反映工會或基層勞工的實際需求。官方統計資料（台灣省政府勞工處，1987）顯示，只有 9% 工會會員表示會找工會處理職場申訴問題；超過 50% 勞工認為工會「只有一點幫助」或是「毫無幫助」。這項統計結果，一方面顯現出勞工或會員對工會的功能不抱太大期待，另一方面也隱含了勞工對工會進行集體協商的可能性的看法。

此一階段集體協商政策的意圖，除了延續過去的政治動機之外，更偏重經濟性動機，目的乃是為了迎合台灣的經濟發展政策的需要。勞工在政治場域上，仍然被排除在決策之外，即便是被要求進入全國性「基本工資」的協商，但是，最後的決定權還是在於政府，因此，不是真正的勞、資、政三角關係，而是「虛假三邊關係」（*virtual tripartite relations*），一角獨大，其餘兩角皆屬其附庸或侍從關係<sup>18</sup>。

## 五、勞資權力關係和互動

在威權控制的時代中，大部分台灣廠場中勞資互動模式也呈現出不是雇主和工會之集體互動，而是偏向雇主和個別勞工之個別互動。對於勞資互動的實況，一方面可以從勞資互動的合作面向，即台灣勞資互動的兩個重要機制<sup>19</sup>著手：勞資會議和職工福利委員會。另一方面，也可以從勞資互動的衝

<sup>18</sup> 有類似看法的，如徐正光（1987）和 Deyo（1989）。徐正光（1989：103-125）甚至認為，在威權統治時期，由企業和政治兩層面的雙重勞動支配體制，使勞工在工業化過程中沒有勞工運動出現。

<sup>19</sup> 台灣企業內勞資互動機制和權力，分別如下：勞資會議（勞動基準法第八十三條）僅具諮商或建議權、職工福利委員會（職工福利金條例第五條）較具有決策權、退休金準備金監督委員會（勞動基準法第五十六條）僅具監督權、以及勞工安全衛生委員會（勞工安全衛生法第十二條）具建議權。

突面向，即勞資爭議的案件數和涉及人數觀察。

一九八四年勞動基準法公佈實施後，勞資會議制度成爲台灣重要勞資(合作)互動機制之一且逐年增加，由一九八六年的 464 家到一九九九年的 1296 家事業單位召開勞資會議，這 14 年間呈近三倍成長(行政院勞工委員會，2008)。但是，若從其普及率來觀察，採取勞資會議的集體互動方式，仍難在廠場上流行。

職工福利委員會也是另一個重要勞資互動機制。一九五〇年所公佈實施的職工福利基金條例，賦予企業內設置職工福利委員會的法源，也是國民黨政府以立法方式強制雇主貢獻資金，辦理企業內職工福利，由勞資雙方組成的職工福利委員會決定相關事宜，監督和共同決定企業內的福利。這個強制性的企業內職工福利制度，在國民黨政府撤退來台的初期所開辦，具有籠絡勞工和防止共黨滲透的意涵。但是，一方面由於該法缺乏有利推動的制裁或配套誘因，另一方面雇主缺乏集體互動的動機，因此，企業內設有職工福利委員會的比例，大約只有五成。根據調查資料顯示(台灣省政府勞工處，1987)，有 51.5% 的受訪勞工表示，該事業單位設有職工福利委員會，但 48.5% 的勞工則表示沒有。

表 2 一九六一至二〇〇〇年勞資爭議發生件數和涉及人數

年 代	件 數	涉及人數
一九六一 至 一九七〇	359	8,887
一九七一 至 一九八〇	3,974	104,279
一九八一 至 一九九〇	13,526	198,130
一九九一 至 二〇〇〇	33,106	414,480

資料來源：根據行政院勞委會歷年統計年報統計而成。

觀察勞資互動的另一個角度，就是瞭解勞資衝突的情況(如表 2)。一九六〇年代，台灣處於軍事威權統治，勞資爭議的發生受到相當的壓抑和控制，10 年之間只發生 359 件勞資爭議案，平均每年只發生 30 多件，涉及人數也只有 8,887 人，平均每年只有 8 百多人。一九七〇年代發生石油危機且台灣進入改革威權統治，勞資爭議案件數和人數均增加，分別是 3,974 件與 104,279

人，爭議原因大都涉及勞動條件等經濟性議題，但並未見有集體性勞工反抗發生。一九八〇年代是改革威權的後期，政治民主化的衝擊，勞工權益抬頭，集體勞資爭議顯著增加，不僅件數成長三倍，涉及人數也成長近兩倍。到了民粹威權的一九九〇年代，爭議件數也成長近三倍，涉及人數成長則超過兩倍。

## 六、歸納與分析

國家威權統治邏輯的驅動下，工業關係體系中的集體勞資關係受到嚴重的抑制，主要的因素包括：政治經濟充斥官僚資本主義和侍從主義政商關係、「社會體制民主化，勞動體制威權化」的矛盾和不均衡發展、統治精英的威權性格、工業精英的族閥主義和父權式管理風格、工會的行政手臂化與「虛擬的三邊關係」、勞資集體互動的欠缺、以及勞資爭議事件逐漸增加。在受抑制或支配的工業關係體系下，不僅限制了集體協商自主性的驅動力，而且更進一步反轉過來強化了國家威權統治的邏輯。因此，集體協商政策，似乎不是反應基層勞工的迫切需求，而是在國家統治邏輯的驅使下，「依法行政」的結果。

在國家威權控制邏輯與工業關係情境之間，集體協商政策可以歸納出三個主要特徵：

- （一）行政命令與組織督導：大陸時期所制訂團體協約法，繼續適用，但是由政府積極鼓勵，並設定目標，努力執行。集體協商是勞資雙方制訂勞動規則與條件的自願性制度。政府卻在撤退至台灣後，透過行政命令的方式，「組織督導」各公民營企業進行集體協商簽訂團體協約，最終的政策本質，是以威權體制下的控制手段，推動集體協商制度，以配合國家資本主義所規劃的經濟方向，裨益國家和私人的資本累積。
- （二）「保護勞工權益、調和勞資利益」的政治宣傳，形塑國民黨政府勞工守護者的意象，防止共黨滲透：工會在國民黨政府的控制底下，已經淪為政府的行政手臂，缺乏組織動員的自主性，另一方面，在國家資本主義的經濟至上的原則下，政府提供足以吸引國內、外資本在台灣投資的條件，譬如：廉價勞動力、受宰制的工會、鬆弛的勞動法、以及禁止罷工。因此，集體協商所簽訂之團體協約，被批評為「內容相仿，

少有新的建樹」(張天開, 1987: 231), 或是「絕大多數只是重複工資、工時等勞動條件之規定」(張瑞猛等, 1990: 95), 「僅是配合政府政令宣導下的產物, 內容也只能成爲勞動法令的複印本, 並不具備勞動條件共同形成的功能」(政大勞工所, 2001)。

(三) 具「廠場安定、生產秩序」的任務: 雖然政府積極介入勞資關係, 督導雙方進行集體協商, 並非自願性集體協商或自由集體協商, 在這樣「強國家、弱社會(雇主和工會)」政經情勢下, 由國家所主導的集體協商的內容, 已不是單純用來「規範勞動條件和規則」, 而具符合國家所期待的維護「廠場安定和生產秩序」的更高任務。在戒嚴和威權體制下所簽訂的團體協約, 就勞工而言, 不無小利, 但廠方因廠場安定和生產秩序中的收益, 要比勞方爲大(張國興, 1991: 118)。

因此, 威權控制下的集體協商政策, 不是單純從勞工基本權益的考量出發, 而是爲了達到更廣的國家經濟發展目標發動的。原本屬於工業關係中的集體協商政策, 淪爲國家經濟發展政策的次級政策(a sub-policy)。當有利於經濟發展時, 國家便採行政指導的方式, 鼓勵勞資雙方進行集體協商, 但是, 當經濟面臨困境和危機時, 譬如一九七〇年代石油危機發生的經濟困境, 加上台灣退出聯合國和中美斷交的政治危機, 集體協商的行政指導便暫時停止, 直到經濟情況開始復甦時, 才再繼續推動集體協商的行政指導政策。因此, 威權控制下的集體協商政策, 在消極意義上, 沿襲國共鬥爭的思考, 即「防共滲透、廠場安定」, 在積極意義上, 是經濟掛帥和經濟優先下的附屬產品(by-products)。在職場上, 威權化的工業關係體制下, 台灣的集體協商較不具有勞資雙方「權力利益的分配」或「工業衝突的正當化」的原型特質, 而較傾向於「責任義務的分擔」的管理控制。在某種程度上, 台灣集體協商的實際運作, 成爲雇主透過工會督促每位勞工遵守職場規範, 履行責任和義務, 達成交付任務的「勞務管理」機制。

## 伍、結論

本論文對於工業關係和公共政策領域的主要貢獻，在於提出一個以工業關係情境為基礎之勞工政策形成的分析架構，同時，以實在主義（realism）的實證經驗（empirical experiences）把分析架構應用在勞工政策形成的邏輯上。因此，就分析架構仔細地解釋和說明之際，礙於篇幅，對於工業關係情境的各個元素在各該時期之真實影響內涵，只能以寬耙梳（broad-brush）方式來關照整篇論文的鋪排，難免有所缺憾或限制。

綜上所述，藉由國家統治、工業關係情境、以及勞工政策之間辯證關係的檢視，本研究發現有三個理論上的意涵，茲分述如下：

- （一）台灣集體協商政策的演繹過程中，除了受到國家控制邏輯的實質影響，並受工業關係體系中勞資集體協商自主驅動程度的左右。集體協商政策產生後，反過頭來進一步強化國家控制的邏輯，進而影響台灣工業關係中集體協商邏輯或自主力量。
- （二）不管是軍事控制或威權控制邏輯，工業關係體系中勞資集體協商自主驅動的力量受到結構面、制度面和行動面的限制和壓抑，所產出來的集體協商政策，不是單純來自於勞工或雇主本身對勞動生活的需求，而是來自於國家控制邏輯和政治菁英的目標。
- （三）在民主統治下，國家透過勞工保護立法，企圖衡平勞資雙方權力和利益之不均等，台灣工業關係體系集體協商邏輯或自主驅動力量，形式上獲得了釋放，但是，某些既有的結構性和制度性的因素，可能難以立即現代化，體系內的集體協商邏輯或自主驅動力量，實質上仍有部分限制，因此，國家控制邏輯和目標可能仍相當程度以上的影響著集體協商政策的形塑。

表 3 勞工政策的類型、意圖和原理

統治邏輯	工業關係中集體協商邏輯	政策類型	可能意圖	潛藏原理
經驗性資料：一九二〇年代至一九九〇年代				
軍事化	政治性支配	訓政教條	政治宣示 籠絡勞工 息罷工潮	有利「黨務機器」的宰制與管理，實現政治統一
威權化	經濟性支配	行政指導	防共滲透 廠場安定 資本累積	有利「行政機關」的宰制與管理，實現經濟發展
假設性演繹：二〇〇〇年以後				
民主化	社會性支配	人權導向	政黨競爭 勞動人權 經社平衡	提升「國家機器」的正當性，實現勞動基本權

資料來源：作者自製。

基於研究目的之需要，本文對台灣集體協商政策演繹的分析之後，將該項勞工政策予以類型化 (categorization)，並歸納出不同政策類型本身的可能意圖和潛藏原理。另外，為提供未來繼續研究之基礎，本文依據概念架構和一九二〇年代至一九九〇年代的經驗資料，假設性地演繹出二〇〇〇年之後國家統治邏輯進入民主化，勞工政策形成邏輯的可能方向，如表 3 所示：

- (一) 在軍事控制下，工業關係體系中集體協商的邏輯受政治性因素影響相當大，導致集體協商政策淪為是國民黨「以黨領政、黨意即民意」之訓政教條的一部份，該政策的可能意圖是具有政治宣示 (political announcement)、籠絡勞工、並平息軍閥割據時期的工潮。對此，將有利「黨務機器」的宰制和管理，及實現政治統一。
- (二) 當國家統治邏輯轉變為威權控制時，台灣工業關係體系中集體協商的邏輯受到經濟發展因素顯著影響，導致集體協商政策成為經濟發展政策的副產品 (by-product)，政策類型乃是由行政部門發動的行政指導，確保能配合景氣榮枯作鬆緊度的調整。該政策的可能意圖是沿襲國共鬥爭的舊思維，避免共黨滲透，維護廠場安定，以促資本迅速累積。該政策類型背後所潛藏的原理，是「行政機關」的宰制和管理，和實現經濟發展。
- (三) 當國家威權體制瓦解，進入民主統治邏輯時，台灣工業關係體系中集



體協商的邏輯可能適度反映出社會多元化因素的影響。國家統治機器面臨政黨競爭的壓力、勞動人權的需求、以及經濟和社會兼顧的路線，把集體協商的法律政策與「勞動人權」結合。當勞工政策以人權導向出發時，背後潛藏的原理，可能是企圖提升「國家機器」治理的正當性，及實現勞動基本權。

一九二〇年代至一九九〇年代，集體協商政策作為總體勞工政策的一環，反映出國家統治邏輯下工具理性的思考，以及對集體勞工的政治和經濟性支配。當國家威權體制瓦解，進入民主統治邏輯時，台灣工業關係體系中集體協商的邏輯是否能反映出社會多元化因素的影響？國家統治機器面臨政黨競爭的壓力、勞動人權的需求、以及經濟和社會兼顧的路線，是否能將集體協商的法律政策與「勞動人權」結合？是否用來反映社會勞工階層的普遍期待？這些問題，乃是用來檢視勞工政策進入民主化後政策形成邏輯的重要思考，也可部分地解釋二〇〇三年和二〇〇七年團體協約法的 2 次進入立法院的大會的時機，都是在二〇〇四年和二〇〇八年台灣總統大選的前一年。

## 參考文獻

### 一、中文部份

丁幼泉

1964 《中國勞工問題》上冊，台北：中華。

王振寰

1993 《資本、勞工與國家機器：台灣的政治與社會轉型》，台北：台灣社會研究季刊。

1996 《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。

王振寰、錢永祥等

1995 〈邁向新國家？民粹威權的形成與民主問題〉，《台灣社會研究季刊》，第 20 期：頁 17-55。

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》，第 13 期：頁 1-29。

王惠玲

1996 〈經濟發展與工會體制之轉變〉，「產業發展國際化與勞資關係學術研討會」。高雄市：國立中山大學國際會議廳。

中央改造委員會

1951 《中國國民黨中央改造委員會一年來工作報告》，台北：中央改造委員會。

中國勞工運動史編撰委員會

1984a 《中國勞工運動史一》，台北：中國文化大學。

1984b 《中國勞工運動史二》，台北：中國文化大學。

台灣社會研究季刊編委會

2003 〈邁向公共化、超克後威權：民主左派論述的初構〉，「台灣社會研究季刊十五週年學術研討會」。(文章亦可參見網址：[www.bp.ntu.edu.tw/WebUsers/taishe](http://www.bp.ntu.edu.tw/WebUsers/taishe))

台灣省政府勞工處

1987 《勞工生活調查報告》，南投：台灣省政府。

台灣省政府新聞處

1985 《台灣經濟發展的經驗與模式》，台中：台灣省政府新聞處。

立法院

2003 〈第五屆第三會期衛生環境及社會福利委員會第十次全體委員會議〉，《立法院公報》，第 92 卷第 23 期：頁 159-222。

朱柔若

1996 《政經發展與工運變遷之跨國分析》，台北：華泰書局。

朱雲漢

1992 〈台灣政權轉型期政商關係的再結盟〉，《中山社會科學季刊》，第 7 卷第 4 期：頁 58-78。

行政院勞工委員會

2008 《勞工統計年報》，台北：行政院勞工委員會

何光編

1992 《當代中國的勞動保護》，北京：當代中國出版社。

李允傑

1992 《台灣工會政策的政治經濟分析》，台北：巨流圖書公司。

杜恂誠

1991 《民族資本主義與舊中國政府：1840 - 1937》，上海：上海社會科學院。

沈宗瑞

2000 〈國家統合主義式的工會體制：1950 至 52 年間國民黨改造內容之探討〉，《清華學報》，第 30 卷第 2 期：頁 219-251。

吳育仁

2005 〈台灣地區集體協商政策：工業關係的政策分析〉，楊河清編，《新世紀人力資源開發與就業》。北京：中國勞動社會保障部。

吳玉麟

1979 《三民主義勞工政策之研究》，台北：正中書局。

周育仁

1995 《政治與經濟之關係：台灣經驗與其理論意涵》，台北：五南圖書出版公司。

周添城

1989 《權力邊陲的中小企業壟斷與剝削：威權主義政治經濟分析》，台北：台灣研究基金會。

尙世昌

1992 《中國國民黨與中國勞工運動》，台北：幼獅文化事業公司。

林大鈞

1987 《我國工會立法之研究》，台北：工商教育出版社。

林忠正

1991 〈台灣勞動市場的最近發展〉，中央研究院中山人文社會科學研究所專書（27），頁 239-260。

政大勞工所

2001 《民國八十九年勞動人權年度評估報告》，台北：國立政治大學勞工研究所。

段承璞編

1994 《台灣戰後經濟》，台北：人間出版社。

孫本文

1946 《現代中國社會問題》，上海：商務印書館。

徐正光

1989 〈從異化到自主：台灣勞工運動的基本性格和趨勢〉，徐正光和宋文里（編），《台灣新興社會運動》，頁 103-125。台北：巨流。

徐矛

1992 《中華民國政治制度史》，上海：上海人民出版社。

許繼峰

1999 〈我國工會組織參與政治過程之探討〉，《人文及社會科學集刊》，第 11 卷第 3 期：頁 395-433。

- 陳師孟等  
1991 《解構黨國資本主義》，台北：澄社。
- 陳繼盛  
1991 《我國團體協約法治之研究》，台北：行政院勞工委員會。
- 張天開  
1987 《現代工會運動》，台北：中國文化大學出版部。
- 張廷灝  
1930 《中國國民黨勞工政策的研究》，上海：大東書局。
- 張茂桂  
1989 《社會運動與政治轉化》，台北：國家政策資料研究中心。
- 張國興  
1991 《台灣戰後勞工問題》，台北：現代學術研究基金會。
- 張瑞猛、楊世雄和劉志鵬  
1990 《勞資倫理的重建》，台北：國家政策研究資料中心。
- 彭懷真  
1989 〈台灣企業主的「關係」及其轉變：一個社會學的分析〉，台中：東海大學社會研究所博士學位論文。
- 彭懷恩  
1995 《台灣發展的政治經濟分析》，台北：風雲論壇出版社。
- 黃光國  
1988 《中國人的權力遊戲》，台北：巨流。
- 黃瑞明  
1998 〈迴光返照的團體協約法 — 評全總與工總的集體協商〉，《全國律師 7 月號》。
- 趙剛  
1995 〈1987 年的台灣工會、國家與工運〉，蕭新煌和徐正光（編），《台灣的國家和社會》。台北：東大。
- 實業部  
1932 《民國二十一年中國勞動年鑑》，上海：交海出版社。
- 劉進慶  
1992 《台灣戰後經濟分析》，台北：人間。
- 潘世偉  
2004 〈經濟全球化對台灣工會運動影響之探討〉，《輔仁學誌》，第 38 期：頁 111-130。
- 蔡靜儀譯  
1991 《金權與與政權：江浙財閥與國民政府》，原著 Coble。台北：風雲論壇。
- 衛民  
1995 《集體協商與勞資關係》，嘉義：台灣省勞資關係協進會。  
1998 〈台灣產業民主：集體協商或勞工參與〉，《國立中山大學社會科學季刊》，第 7 卷第 3 期：頁 137-173。
- 蕭全政  
1989 《台灣地區新重商關係》，台北：國家政策研究資料中心。

謝其南

- 1994 〈傳統家族制度與企業組織：中國、日本和西方社會的比較〉，《律師通訊》，第176期：頁36-45。

## 二、英文部分

Ackers, P. and A. Wilkinson

- 2008 “Industrial Relations and the Social Sciences”. In Blyton, Paul, Nicolas Bacon, Jack Fiorito, and Edmund Heery (eds.), *The Sage Handbook of Industrial Relations*. London: Sage.

Bellace, J.

- 1993 “The State and Industrial Relations: A Strategic Choice Model”. *Comparative Labor Law Journal*, 14(3): 249-271.

Clegg, H.

- 1979 *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*. Oxford: Blackwell.

Deyo, F.

- 1989 *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley, CA: University of California Press.

Dilts, D. and C. Deitsch

- 1983 *Labor Relations*. London: Mcmillian.

Dilts, D. and W. Walsh

- 1988 *Collective Bargaining and Impasse Resolution in the Public Sector*. New York: Quorum Books.

Dunlop, J.

- 1958 *Industrial Relations System*. New York: Henry Holt & Co.

Flanders, A.

- 1974 “The Tradition of Voluntarism”. *British Journal of Industrial Relations*, 12(November): 352-370.

Herman, E.

- 1998 *Collective Bargaining and Labor Relations (4<sup>th</sup> edition)*. New Jersey: Prentice Hall.

Hyman, R.

- 1975 *Industrial Relations: A Marxist Introduction*. London: Macmillan.  
1994 “Theory and Industrial Relations”. *British Journal of Industrial Relations*, 32(2): 165-180.  
2001 *Understanding European Trade Unionism: Between market, Class and Society*. London: Sage.

Kochan, Thomas A., and Harry C. Katz, and Robert B. McKersie.

- 1986 “*The Transformation of American Industrial Relations*”. New York: Basic Books.

Kochan, Thomas A., Robert B. McKersie. and Peter Cappelli.

- 1984 “Strategic Choice and Industrial Relations Theory”. *Industrial and Relation Review*.

- Katz, H.  
1993 "The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis". *Industrial and Labor Relations Review* , 47(1): 3-22.
- Kerr, C., T. Dunlop , F. Harbison, and C. Myers  
1960 *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kuruwillia, S.  
1995 "Economic Development Strategies, Industrial Relations Policies and Workplace IR/HR Practices in Southeast Asia". In Wever, K. and L. Turner (eds.), *The Comparative Political Economy of Industrial Relations*, 115-50. Madison, WI: the University of Wisconsin.
- Marginson, P. and K. Sisson  
1996 "Multinational Companies and the Future of Collective Bargaining: A Review of the Research Issues". *European Journal of Industrial Relations* , 2(2): 173-197.
- Pan, S. W.  
2001 "Collective Bargaining in Taiwan- Between Market and Institution". *Bulletin of Labour Research* , 10: 55-84.
- Sisson, K.  
1987 *The management of collective bargaining: an international comparison*. Oxford: Basil Blackwell.
- Traxler, F.  
2003 "Bargaining, State Regulation and the Trajectories of Industrial Relations". *European Journal of Industrial Relations* , 9(2): 141-161.
- Ulman, L.  
1974 "Collective Bargaining and Competitive Bargaining". *Scottish Journal of Political Economy* ,21(June): 97-109.
- Walton, R. and R. McKersie  
1991 *A Behavioral Theory of Labor Negotiations (2<sup>nd</sup> edition)*. Ithaca, New York: ILR Press.
- Whitely, R.  
1992 *Business Systems in East Asia-Pacific: Lessons from the Newly Industrialized Countries*. New York: de Gruyter.
- Wu, Y.J.  
1999 "The Contemporary Context of Taiwanese Industrial Relations: The Legacies of an Authoritarian Regime". *Labour, Capital and Society* , 32(1): 6-33.

# **The Logics of Influencing the Formation of Labour Policy: An Example of Republic of China's Public Policy for Collective Bargaining from 1920s to 1990s**

**Yu-Jen Wu**\*

## **Abstract**

The aim of this study is two-fold: to discover the major factors influencing the formation of labour policies on the one hand, and to explore the hidden agendas and underlying doctrines behind policies for regulating collective bargaining on the other. The paper examines the transition of the logic of the State's control, the industrial relations contexts, and the outputs of labour policies. The purpose of the state policy for intervening collective bargaining is in an attempt of resolving a ruling crisis and reassuring a ruling legitimacy.

**Key Words:** collective bargaining, labour policy, industrial relations, political economy

---

\* Associate Professor, Department of Labor relations, National Chung Cheng University.

