3

介於抗爭與協商：勞工運動在台灣的經濟社會學意涵

何明修

介於抗爭與協商：勞工運動在台灣的經濟社會學意涵 *

何明修

國立台灣大學社會學系教授

本文回顧台灣勞工運動在解嚴後的發展軌跡，指認出兩條相互衝突、有時又能合作的運動路線。由於民主轉型與勞動法改革所開啟的政治空間，參與國會遊說與勞資政三方協商機制 (tripartism) 等此類體制內策略，成為主流勞工運動越來越採行的方式。然而，體制外的勞工運動勢力質疑這種方法，認為容易流於妥協，無法真正為勞工階級爭取應有的權益。本文指出運動策略的分歧反映出台灣勞工階級內部的分化，也就是說，享有工會保護的勞工和較弱勢的勞工（例如外籍勞工、關廠勞工和兼職勞工）之間的差距逐漸擴大。追根究柢而言，台灣勞工運動的案例顯示，社會運動與工會仍是兩種相互對立的組織方式，所謂的社會運動型工會 (social movement unionism) 是很難長期維繫的現象。

關鍵詞：勞動社會學、勞工運動、社會運動型工會

* 本文修改自 Ho (2015)，作者感謝黃俊豪、陳薏安的協助，以及主編李宗榮、林宗弘與兩位匿名審查者的修改建議。

Between Protest and Negotiation: Taiwan's Labor Movement and Its Meanings for Economic Sociology

Ming-sho Ho

Professor, Department of Sociology, National Taiwan University

This chapter offers an interpretation of the development of Taiwan's labor movement as an evolving dialogue and conflict between two tendencies. Due to democratization and liberal labor law reform, the usage of institutional tactics in the form of parliamentary lobbying and tripartite participation became the movement's mainstream strategy over the years. This current, however, was periodically contested by the radical wing, which relied on extra-institutional social movements. This divide reflected an organizational division within Taiwan's working class, that is, the growing gap between unionized workers and marginalized workers (foreign workers, laid-off workers and part-timers). While the contention between the two streams might seem irreconcilable, I argue there have been possibilities for mutually beneficial cooperation. Finally, this chapter also concludes with a reflection on Taiwan's economic sociology and its relation to labor issues.

Keywords: Sociology of Labor, Labor Movement, Social Movement Unionism

一、勞工與經濟社會學

經濟社會學探討生產、交易、消費等經濟行動如何附著在既有的各種社會關係之中，而這些社會條件又如何使得經濟行動成為可能。一般經濟學通常只看重市場機制的運作，而市場取決於供給與需求兩股力量的抗衡；相對於此，社會學往往認為由不同行動者所交織而成的社會關係扮演至關重要的角色，有時候促成市場機制的運作，也有時候修正了市場運作的可能後果。誠如 Neil Fligstein and Luke Dauter (2007: 8) 所指出，市場社會學 (sociology of markets) 的核心意圖是將社會理論導入經濟領域，關注「社會生活如何影響公司、市場與產業」。

在 Mark Granovetter (1985) 的經典論文中，「鑲嵌性」(embeddedness) 被正式提出，成為經濟社會學的核心概念。所謂的「鑲嵌性」強調，人類的經濟行為受到社會關係深刻的影響，因此，我們不能採取「低度社會化」(undersocialized) 的觀念（認為個人行為完全受到自利動機所主導），而「過度社會化」(oversocialized) 的觀點（主張個人行為受到集體規範與價值的引導）亦不可取，因為這兩種看似對立的觀點，都忽略了社會關係的作用。追根究柢，「鑲嵌性」的討論源自 Karl Polanyi (1944) 的啟發，他在《鉅變》一書中考察被兩次世界大戰所蹂躪的歐洲社會，發現經濟自由主義者所主張的「自我調節市場」(self-regulated market) 觀念，是導致人類災難的源頭。 Polanyi 主張，經濟學家所假定的「人類交易天性」並不存在，也不是促成市場出現的關鍵。從歷史上來看，能夠調節供需的市場經濟之所以出現，是立基於許多社會條件，其中最重要的包括政府的大力提倡，打破傳統社會封閉且自給自足的經濟形態。然而，Polanyi 也注意到，如果社會生活完全由供需所主導的社會形態，亦即所謂「市場社會」(market society) ，將會帶來巨大的社會災難，因為人類本來就不是為了有酬勞動才存在，這個道理就如同我們呼吸的空氣、飲用的水，一開始都不是被販售的商品。 Polanyi 認為，急劇的市場化發展必然引

發另一股反制運動，「社會的自我保護」 (society's self-protection) 將會浮現，以阻止市場規律的蔓延。

從上述簡要的整理中，我們可以發現 Polanyi 其實同時使用兩種「鑲嵌性」的意涵。首先，順利運作的市場經濟需要種種社會條件的配合，因為交易行為不會自動憑空產生，所以需要契約、仲裁與履約保證等一系列的配套制度。所以，成功運作的市場總是鑲嵌於相應的社會制度或社會關係，在此稱為 Polanyi-1 命題。但是我們從《鉅變》一書中，可以發現另一個 Polanyi-2 命題。市場經濟是一個吞噬一切的黑洞，要求所有的生產因素都要配合無情的供需法則，甚至摧毀原先促成市場經濟出現的社會條件。所謂的「市場社會」就帶來去鑲嵌化，結果就是各種各樣的反制運動，無論是右派的民族主義動員、侵略與掠奪，亦或左派的國有化或是社會福利體制。誠如 Fred Block (2003: 297) 所指出的，《鉅變》的論證其實充滿了內部緊張，一方面，「市場經濟的鑲嵌性是正常的與必要的，如此市場經濟才能正常運動作」；另一方面，「保護性的反制運動嚴重威脅市場的自我調節之運作，導致越來越嚴重的危機」。簡單來說， Polanyi-1 命題主張「經濟行為總是附著於社會條件」，而 Polanyi-2 命題則強調「經濟行為所帶來的社會危害」。

對於 Polanyi 本人而言，這兩個命題的矛盾隱而未顯，一部分原因來自於他所堅持的「雙重運動」 (double movement) 觀點：歷史的趨勢是市場經濟越來越脫離社會條件；但是受到傷害的社會會試圖自我保護，限制供需法則所帶來的威脅。「自我調節的市場是不切實際的想法 (utopian) ，其進程受到基於現實的 (realistic) 社會自我保護之限制」 (Polanyi 1944: 141) ，「正是因為這樣的市場有可能摧毀社會，社群的自我保存行為就是要阻止這種市場的形成，或者阻止其自由運作」 (Polanyi 1944: 201) 。因此，許多評論者都指出 Polanyi 將整個社會視為一個行動者，有能力立即採取修補損害的行動，似乎是立基於某種背離現實的功能論預設 (Burawoy 2003: 253n12; Block and Somers 1984: 71; Dale 2012: 10) 。

然而，在晚近的經濟社會學研究中， Polanyi-1 命題顯然占據主導優

勢。從 Mark Granovetter (1985) 的奠基性討論以降，研究者的注意力就放在引導或促成經濟行為與市場交易的社會條件， Polanyi-2 命題所關注的市場危害、社會自我保護等現象，往往不是經濟社會學家所關注的議題。換言之，經濟的鑲嵌性成為研究重點；市場經濟所帶來的去鑲嵌化，以及所引發的社會反彈，卻輕率地被忽略。[1]

承襲英語世界社會學的台灣，自然而然沿襲這樣的偏視毛病。本土的經濟社會學家分析的行動者，通常包括國家官員、企業、家族、專業人員等，卻鮮少將勞工納入考察的對象。事實上， Polanyi 明確地指出，勞動、土地、貨幣容易淪為某種「虛擬的商品」 (fictitious commodity) ，強行將其納入供需法則將會帶來勞動剝削、環境污染與金融炒作等弊端。因此，台灣累積相當豐碩的勞動社會學研究成果，其中大部分作品專門考察勞動控制 (labor control) 的研究問題，也就是說，雇主如何極大化剩餘價值的占有（謝國雄 2008）。事實上，勞動控制的提問並不是與社會鑲嵌性完全無關，許多既有的研究也指出，農民的家庭會計觀念、家族網絡、同鄉鄰里關係、性別文化、鼓勵小頭家創業的產業結構等因素，都曾使台灣勞工甘願承受高度剝削的生產體制。儘管如此，大致上而言，經濟社會學與勞動社會學在台灣仍缺乏共同焦點與對話，導致經濟社會學不關心勞工的集體行動如何重新形塑既有的經濟體制，而勞動社會學也鮮少探討特定勞工控制策略所鑲嵌的社會條件。

從另一個角度來看，勞工在經濟社會學考察中的缺席，反映了台灣勞工運動目前所處的邊緣化情境。以 2014 年的太陽花運動為例，引爆這項前所未有的抗爭行動是極具爭議性的兩岸服務貿易協議，其中對於中國

---

1 事實上，晚近的勞動研究者與馬克思主義者反而更重視 Polanyi-2 命題的潛力，尤其是當前新自由主義所主導的市場化，已經帶來巨大的影響與抵抗。 Fred Block and Margaret Somers (2014) 認為， Polanyi 提供我們批判當前市場基本教義主義 (market fundamentalism) 的思想源頭，能解釋各種極左與極右的運動風潮。 Michael Burawoy (2013) 指出， Polanyi 所提出的雙重運動觀，可以用來修正馬克思主義，以理解 1970 年代以降的「第三波市場化」及其反抗勢力。 Beverly J. Silver (2003:16-20) 主張，馬克思主張的勞工集結以爭取新權利，只是一種勞工抗爭形態；另一種所謂的 Polanyi 式抗爭，即是勞工試圖維持他們的生計，避免向下沉淪。

大幅度的自由化與開放，衝擊六百多萬服務業勞工的生計與經濟安全。然而，抗爭的主要參與者卻是學生與年輕世代，當「罷課」的訴求在全台校園獲得廣大回響，「罷工」卻沒有獲得勞工響應。在占領立法院 24 天的過程中，體制外的勞工運動團體（例如台灣勞工陣線、全國關廠工人連線）積極參與，也有若干地方總工會發出支持聲明，然而享有廣大組織與資源的工會，卻沒有大規模動員會員的行動。甚至，在太陽花學運落幕後，全國產業總工會（全產總）曾經一度不參與五一勞動節遊行，宣稱的理由是「學運反服貿議題持續發酵」。換言之，全產總將太陽花學運當成威脅，而不是追求勞工權益的契機。

事實上，台灣以往的勞工運動並不是如此地消極與無為。在 1987 年解嚴之後，來自基層勞工的抗爭風潮曾有一度引發官員與資方的緊張，強烈衝擊到既有的經濟體制。然而，從晚近三十年後的發展來看，這股力量顯然削弱許多，喪失以往的挑戰性格。在台灣的情境下，勞工是否構成經濟社會學中有意義的範疇？本土的經濟社會學家是否應更重視其行動？本文認為我們可以先暫時擱置這些本質性爭論，而著重於歷史過程的分析，探討勞工在過去的運動歷程中到底如何影響既有的經濟體制。

從全球發展來看，勞工抗爭是伴隨第三波民主化發生的現象 (Adler and Webster 1995; Collier 1999) 。隨著威權主義的解體，勞工階級不僅努力改善自身的階級處境，也試圖獲取政治權利。觀察者指出，在巴西 (Alexander 2003; Keck 1995; Parker 1994) 、南非 (Seidman 1994; von Holdt 2002) 、南韓 (Koo 2001) 等國家，民主轉型的經歷都促成十分接近的勞工運動樣貌。「社會運動型工會」 (social movement unionism) 特指一種更廣泛的運動信念，不只將勞工視為工會成員，同時也是社區居民和公民；因此，勞工運動需要支持反威權抗爭，並且與其他的社會運動結盟，共同推動勞工各方面的權益。這很明顯不同於那些先進國家中的高度建制化工會，不只狹義關注勞工的會員權益；因此，在這樣的進步性運動信念下，勞工追求自身階級利益的同時，也推動了進步性改革。

雖然國際研究文獻中並不常提到台灣的個案，但是從一黨獨大的威

權主義轉型到自由選舉民主制度的過程中，台灣見證了類似形式的勞工抗爭。 Kim Moody (1997: 28) 考察調查二十世紀末全球勞工運動的研究發現，儘管政府強硬控制工會體系，台灣勞工運動仍十分接近社會運動型工會的形態。在台灣勞工運動的研究文獻中，大多數作品都只關注八〇年代末期勞工運動的興起 (Chu 2003; Chu 1996, 1998; Ho 2003; Huang 2002; Hsiao 1992; Sen and Koo 1992: 63) ，九〇年代以降的發展很少受到重視。除了少數例外 (Chiu 2011; Ho 2006a, 2006b; Lee 2006, 2011) ，很少有研究分析勞工運動的後果，尤其是對政策的影響。

本文簡要說明過去三十年來台灣勞工運動的軌跡，試圖填補過去研究的空白，尤其關注其中的內部緊張關係。台灣勞工有許多不同策略，可以用來改變其從屬狀態：他們可以使用體制內途徑，像是國會遊說和其他政策參與的正式管道，亦或使用體制外的方法，像是街頭抗爭和罷工。以往，由於民主化和勞動法改革，勞工運動聚焦於體制內行動，逐漸拋棄初期的激進主義，如此一來逐漸流失其政策影響力。儘管如此，那些被主流工會領袖所忽略的邊陲勞工（例如關廠勞工、外籍勞工和兼職勞工）所推動的體制外抗爭行動，卻成功取得原本無法從體制內策略所爭取到的權益。換言之，台灣勞工運動體制內和體制外傾向之間，存在著一種微妙的辯證關係。

台灣的例子顯示社會運動路線（體制外）和工會路線（體制內）之間，存在根本的緊張。可以這樣說，體制外路線採取街頭抗爭，體制內路線則以協商為主，無論是政策議題的政治協商，亦或廠場層次的勞資協商；當然這樣的區分是相對而言，並不是絕對的。雖然社會運動型工會的概念鼓舞了全球的工運分子，但要在實際運作中將這兩種不同的傾向結合起來，仍是艱鉅的挑戰。

二、自主工運的興起（1984-1989 年）

台灣勞工運動誕生自民主轉型過程中的艱苦鬥爭。對勞工政治而言，1984 年有以下兩個面向的意義。首先，因為美國抨擊台灣的貿易順差，國民黨政府不得不改善勞工保護的法律架構。事實上，從美國角度來看，提升台灣的勞動成本會削弱勞動密集出口產業的競爭力（鄭為元 1985）。〈勞動基準法〉的實施雖然不是勞工自己爭取來的，但台灣勞工階級在工作時數、加班費和退休金方面的法律規範都獲得重大保障。為了安撫企業的反彈，勞基法的規定並沒有完全落實，違法情事依舊普遍存在，只有少部分勞工真正享受到這些權益。儘管如此， 1987 年解嚴之後，法律承諾和實際勞動條件之間的差距，仍引爆第一輪的勞工抗爭。

另一方面，戰後第一個勞工運動組織「台灣勞工法律支援會」（簡稱勞支會）在 1984 年成立。由知識分子所主導的勞支會，十分類似波蘭勞工保衛委員會 (Workers' Defense Committee) ，同樣都是政治反對運動的一部分 (Ost 1990: 70) 。不少勞支會成員後來成為民主進步黨（簡稱民進黨，成立於 1986 年）的重要政治領袖。如同組織名稱所示，勞支會起初旨在提供免費的勞工法律諮詢，然而，在勞工抗爭猛烈爆發後，勞支會的角色轉化成更積極的領導抗爭。

1988 年春節出現解嚴後的第一道工潮，勞工發動自發性的罷工和停工，訴求提高年終獎金。此後，勞工又要求落實勞基法的權利保障，發動一波所謂的「自主工運」。「自主」意味新生的勞工抗爭，不同於國民黨控制下的閹雞工會。因此，自主工運並非政治中立，反國民黨的情緒已瀰漫於工運領袖之間 (Ho 2014a: 151-156) 。除了經濟訴求之外，勞工也試圖組織自己的工會、掙脫現有工會的控制。[2] 同樣地，這是另一個法律和現實

2　2010 年〈工會法〉修訂之前，政府只認可兩種工會，超過 30 名員工的工作場所可以成立「產業工會」，規模比較小的工作場所或自雇者，可以成立「職業工會」。由於只有少數職業工會參與勞工運動，本研究只聚焦於產業工會的行動。

的落差。在威權主義時代，雖然國家聲稱勞工有權利組織工會，但政府卻能肆意地扼殺所有由下而上的努力，導致工會受制於國民黨黨國體制的控制，無法確實回應底層勞工的訴求。

在經濟快速成長時期，台灣勞工看似高度順從，以至於對政府官員與企業主而言，自主工運在解嚴後立即爆發，出乎他們的意料之外。進一步來說，勞工抗爭和政治反對運動在時間上的偶遇，意味這股新興的社會力量極易轉向政治化。 1986 年民進黨成立、 1987 年工黨成立，緊接著 1989 年勞動黨成立。儘管工黨和勞動黨一直到九〇年初期之前，仍持續參選，但持續的選戰失利使他們在民主運動和勞工運動中，都無法和民進黨爭奪領導的地位。這種情況在 2000 年民進黨成為執政黨後，幾乎就大局已定，台灣並沒有出現強而有力的勞工階級政黨。

勞工抗爭是台灣新興公民社會的一支，當時其他社會抗議潮流也誕生於相似的時空脈絡。不過，因為早期的勞工抗爭聚焦於工作現場，相較於其他公民社會部門，台灣的勞工運動在當時顯得只關心自我利益，而勞工抗爭在地理上的去中心化，又強化了這種與外界隔絕的傾向 (Liu 2011: 25-26) 。除了知識分子領導的勞支會、勞動黨，或是少數具有運動意識的工會領袖，大多數自主工會很少涉入與勞工無關的議題。通常是工會運動獲得其他運動的幫助，而不是工會去幫忙其他運動。

事後看來，台灣勞工運動的第一階段可以用「依法抗爭」一詞來概括。這樣的運動策略聽起來可能簡單，但實際上勞工只能採取體制外的方式，來保障他們法律上的權益。

三、鎮壓和策略轉向（1989-1992 年）

一開始，國民黨政府算是寬容對待新生的工運。為了化解勞工日益高漲的不滿，政府迅速在 1987 年成立部會級的勞工委員會（勞委會），然而，企業的批評聲浪高漲，甚至威脅要撤銷新投資項目，讓國民黨政府斷然轉向鎮壓。 1989 年 5 月，政府派出鎮暴警察鎮壓遠東化纖罷工，威嚇勞

工和其運動盟友（趙剛 1995）。此舉不只殲滅一個當初最活躍的工會，政府也首度起訴工運分子，有十人遭到判刑。

郝柏村擔任行政院長期間（1990 年 5 月至 1993 年 1 月），約束這些「過於激進」的勞工抗爭成為政府主要目標。郝柏村誓言以「治安內閣」名義，重建「失去的公信力」，並稱社會運動分子為「流氓」。在 1991 年，一名工運領袖因為協助關廠女工抗爭，被判一年十個月有期徒刑，很明顯地，如此嚴厲的判決是為了打擊抗爭勞工。企業主利用這股鎮壓的形勢，將工會領袖們一併開除。 1990 年 1 月，大同公司解僱工會幹部，同時派出拆除大隊破壞工會辦公室，聲稱該空間要挪作其他用途。許多新生的工會遭到打壓，估計約有 200 名以上的工會領袖被資方解雇， 1989 年至 1993 年間，有 20 名以上的工運分子被判刑（邱毓斌 2010: 105）。

官方和資本家的聯手鎮壓，對後續的勞工運動留下深遠的影響。許多活躍的工會，尤其是民營企業的工會，喪失了前幾年好不容易獲得的自主性，再也無法恢復活力。在八〇年代末期，罷工是勞方抗爭常見的手段，目的在於要求更好的待遇，在此之後罷工幾乎消聲匿跡。[3]

最後，政府還打算透過修訂勞動法律，直接瓦解 1987 年後勞工運動的法律基礎。當勞工屢屢採取行動訴求落實法律權利之時，政府官員認為正是現存法規「對於勞工太友善」才誘發勞工運動。 1990 年時，政府對罷工的法律程序與適用時機做限制性的修法，並取消強制入會的規定，讓工會會員資格變成「自願性」。兩年後，在國民黨版〈勞動基準法〉修正案中，對超時、退休福利和工作時數的規定都倒向資方（謝國雄 1997: 281）。

面臨勞工保障的倒退，台灣的工運分子將抗爭焦點從場廠層級提升到法律層級，這樣的轉變可稱之為「修法抗爭」。 1990 年，工運組織聯合提倡修法。隨著政策議題的出現，工運越來越依賴國會遊說，也離體制外策

3 以台灣工運的用語來說，「罷工」涵蓋了各式各樣的抗爭行為。嚴格來說，應該是指勞工和主管人員協商的過程中不提供勞動服務，但台灣運動人士常常將「罷工」一詞，用在關廠勞工占領工廠，向雇主要求資遣費及退休金。

略越來越遠。

四、採取體制內路徑（1993-1999 年）

民進黨 1992 年在立法院囊括三分之一的席次， 1993 年縣市長選舉結果也差不多，此結果鞏固民進黨在台灣政治版圖的地位。反對黨席次的成長有助於提升台灣工運的政治影響力，進而有利於採取體制內的路徑。

1992 年，立法院首次全面改選。國民黨鑒於下修勞動保護標準的機會渺茫，便撤回草案。接下來幾年，立法院成了以下政策議題的重要戰場：

（一）全民健康保險費用比例

1994 年，當國民黨政府正籌備國民健康保險的新制度時，試圖調整雇主和受雇者負擔的保費比例。在原先的勞保中，雇主必須負擔 80% 、受雇者負擔 20% ，國民黨提議修正為各負擔 60% 和 40% 。〈全民健康保險法〉在立法審查期間，工運團體成功阻止這項不利於勞工的修正案，最後的版本是雇主負擔 70% 、受雇者負擔 20% 、政府負擔另外的 10% 。

（二）勞動基準法擴大適用

1984 年制訂的〈勞動基準法〉只涵蓋藍領勞工，雖然承諾要擴大適用範圍到服務業，卻一再延宕時程。銀行員工會是要求擴大適用的主力，在 1996 年，國民黨未能履行修訂勞基法的承諾，勞委會主委在銀行員抗議下下台。最後，政府和勞工終於達成協議，企業在計算工作時數時可以有更多的彈性，以降低勞動成本；另一方面，超過兩百萬以上的白領勞工於 1996 至 1998 年間，逐一納入勞基法的保護範圍。

（三）民營化和產業民主

八〇年晚期，國民黨以新自由主義的處方，提出國營事業民營化政策，此舉使各個國營事業工會採取更激化的行動來保護自身權利。 1995 至

1996 年間，電信總局（後改制為中華電信）的民營化爭議，在立法院激烈交鋒。儘管電信工會未能阻止國民黨的民營化決定，但確保國會對「產業民主」的支持：國營事業（即政府占有 50% 以上股份的事業）董事應有五分之一保留給勞工。在 2000 年，這項規定成為法律條文，開創台灣國營事業必須設置「勞工董事」的產業民主制度。

（四）性別平等

兩性工作平等和反歧視的立法，主要由婦女運動團體提倡，而非來自男性主導的工運團體。早在 1989 年，由婦女新知所提出的性別工作平等草案便獲得跨黨派立委支持。勞委會在 1994 年提出官方版本，引起資方「過度保護女性」的質疑與抵制。之後，國民黨政府無視勞工運動的抗議，將此草案撤出立法院議程。最後，在民進黨政府的支持下，〈性別工作平等法〉在 2002 年正式通過。

（五）工會體制的改革

台灣的工會法律框架起源於 1929 年，當時國民黨與共產黨在中國各城市激烈鬥爭，試圖取得新興的勞工運動之領導權。將「產業工會」限縮在廠場的層級、禁止多元或平行工會、強制入會等規定，都迫使工會順從黨部的控制。不過，隨著台灣基層工會取得自主權，這些限制早就顯得過時。在勞工運動的壓力下，勞委會曾起草數個修正案作為回應，但是國民黨政府並不支持這些自由化改革，勞工本身的力量也不足以撼動體制。雖然民進黨政府試圖提倡〈工會法〉改革，但由反對黨占多數的立法院並不支持。後來等國民黨贏回政權後， 2010 年〈工會法〉修正案終於通過，正式打破廠場工會的限制。

在 2000 年之前，為了逐步推動修法，台灣勞工運動必須依賴民進黨的政治人物，儘管這些政治人物並非一直與勞工站在同一陣線。上述說明顯示勞工在國會遊說時，其政治力受到許多限制。勞工要積極動員才能避免不利的改變（例如健保保費比例），想要爭取特定的目標，往往得妥協或

是付出其他代價（例如勞基法的擴大適用、產業民主）；而且，事後證明他們不可能憑自身力量達成修法的目標（例如性別平等、工會法修正）。

如果說立法的鬥爭代表九〇年代台灣工運的第一項體制內策略，第二項即是著手組織新的工會聯盟，而這個策略同樣也仰賴反對黨政治人物的支持。

在戒嚴時期，國民黨採取國家統合主義 (state-corporatism) 的架構，將工會納入控制之下。產業工會與職業工會都必須加入政府唯一認可的全國總工會 (簡稱全總) 之下的縣市級總工會。下屬工會必須向全總繳交會費，但全總和地方總工會卻無法回應他們的需求。一旦工會有了自主性，這些工會領袖便會撼動全總的獨占地位。此外，全總的代表制結構傾向相對保守的職業工會，他們雖然個別規模不大，但是工會數目卻比較龐大。國民黨政府為了抑制那些活躍的產業工會，放寬職業工會成立，如此一來使得產業工會更能在全總架構下取得主導權。

在九〇年代初期，工會領袖發現一項可以運用的法律規定。儘管所有工會都被要求加入地方總工會，但法律條文對於產業工會是否能獨立組織地方總工會，而排除讓職業工會加入，卻沒有明言禁止，於是台灣自主工會掀起脫離總工會的浪潮。理論上，只要他們可以在該縣市中取得三分之一以上的產業工會同意，地方政府就必須承認他們是該縣市的產業總工會，有權獲得政府的補貼和參與政策決定。實際上，由於全總長期以來受國民黨扶植，另類的總工會運動很難獲得國民黨地方執政首長的接納。

1994 年，台北縣產業總工會得到地方政府的承認，創下了先例。台南縣、高雄縣、宜蘭縣、台北市、高雄市、新竹縣、苗栗縣和台中市相繼複製這項成功經驗。 2000 年政黨輪替前，總共有九個縣市級產業總工會成立。值得注意的是，其中七個是在民進黨執政的縣市獲得許可，只有兩個例外：苗栗縣當時由無黨籍縣長執政，而產業工會密集的高雄市，國民黨執政者也難以忽視他們的要求。

台灣另類的總工會運動自地方起家，這一點可以與日本、韓國的工會運動相比較，因為這兩國工會的區域聯盟扮演相當重要的角色。南韓 1987

年工運風起雲湧之後，出現了 11 個以區域為基礎的工會組織，以協調跨廠場層次的勞工抗爭 (Koo 2001: 176-177) 。早在五〇年代，左翼的日本勞動組合總評議會（簡稱「總評」，Sohyo）的區域層級組織，也曾積極推動工會組織的擴張，並且參與各種社會抗爭 (Price 1997: 149) 。相較之下，台灣的地方產業總工會較少與其他社會運動部門結盟，顯得較為消極。有兩個理由可以解釋，為何台灣產業總工會較為被動的角色。首先，他們的存活倚賴政府的認可，公部門提供資金補助或是辦公室，這樣的政治依賴必然壓縮活動的空間。[4] 再者，至少在 2000 年以前，籌組工會、運動相關的抗爭，主要是由勞工 NGO 來發起的，除了少數的例外，地方產總並不是特別積極。[5]

最初，國民黨政府反對另類的總工會運動，勞委會對於縣市級產業總工會自外於全總框架之外的合法性，提出反對的法律解釋。[6] 由於頒發地方層級產業總工會的證書之權掌握在縣市政府手中，友善的民進黨政治人物成為對抗國民黨阻撓的關鍵力量。必須強調的是，民進黨對另類工會的支持，並不完全來自於支持勞工運動的立場。由於全總和其縣市級總工會，是國民黨動員勞工選票的政治機器，民進黨人傾向支持敵人的敵人，也是一樁政治划算的交易。

在 1998 年，這些新成立的縣市級產業總工會聯合起來，企圖推動全國產業總工會（全產總）的合法化。一直到 2000 年政黨輪替前，國民黨依舊堅持維持全總的壟斷性特權，拒絕承認另一個全國性的總工會。然而，全產總在民進黨執政後，終於獲得承認。

上述分析符合 Yoonkyung Lee (2011: 146) 的觀察，無論是地方或是中央層級，台灣勞工運動與民進黨的結盟，「即是選擇一種有效的方法，彌補他們的組織弱勢」，因此，勞工「透過政治盟友，獲得參與制度性政治的進路」。[7]

---

4 關於九〇年代中期起各種地方政府的補助，詳見《勞動者》 95(1998 年 4 月): 6-8。

5 例如高雄市產總曾在九〇年代末期協助台機關廠勞工的抗爭等。

6 《勞動者》 83(1996 年 7 月): 10-11。

7 在許多層次上，Lee (2011) 的台韓比較研究，解答了兩國的勞工政治為何走向不同發展

五、三方協商 (Tripartism) 的實驗（2000-2012 年）

台灣政治上出現首次政黨輪替，終結國民黨五十五年的統治。前所未有的政治變局，對台灣勞工運動產生直接的影響。以往勞工運動主要由知識分子掌舵，像前身為台灣勞工法律支援會的台灣勞工陣線（簡稱勞陣），這些勞工 NGO 藉由工會的勞工教育和提供政策倡議，扮演領導者的角色。隨著全產總的合法化，工會領袖的角色更重要。作為全國性的總工會之一，全產總擁有會員、資源、合法性和官方通道，這些都是以前運動組織所沒有的。工會與工運組織開始出現分化，關係產生逆轉，一位工會領袖聲稱全產總象徵工會獨立於工運組織之外（張迪皓 2011: 46），全產總可說代表 2000 年後所採取的體制內運動策略。

台灣勞工政策的決策過程由勞資政三方共構。作為最高階勞工行政機構的勞委會（2014 年後改名為勞動部），即是納入政府、企業和勞工三方代表的合議制委員會，組織架構包括管理基本工資、勞工保險、勞工退休金、勞動標準等等的附屬委員會。全產總獲得法律地位，意味著其工會代表們獲得官方授權，得以參與這項三方協商的決策管道。上述會議中，全產總對官員施壓往往最積極。如同一名勞委會官員所觀察到的，包括全總在內的許多全國性總工會，對官方立場都少有意見，但勞委會主委和全產總代表則時常上演不同意見的激烈交鋒。[8]

勞委會及所屬的委員會大多處理例行的勞工行政業務。在重大的經濟計畫決策上，民進黨政府上台後開啟勞工團體新的參與管道。以前國民黨

路徑的謎團。她點出台灣工運最顯著的特色是「政治途徑」(political route)，然而，她認為「族群不正義」(ethnic injustice) 有助於鞏固勞工和民進黨的結盟，此一觀點就需要再斟酌。首先，民進黨對勞工的支持是有條件的、有限的，常常在勞工運動內部產生爭議。再者，勞工運動反國民黨的情緒（所以態度比較親民進黨）並非單單源自「族群不正義」，還源自工廠內國民黨的黨國控制經驗。

8 訪談全產總文宣部主任林宗弘（任期 2000-2004 年），2004 年 1 月 31 日；勞委會機要張烽益（任期 2007-2008 年），2013 年 12 月 17 日。

只邀請企業家、官員和學者（產官學）商討政策議題。在 2001 年的經濟發展諮詢會議，以及 2006 年的國家永續經濟發展會議上，勞工訴求列入官方議程，全產總都起了關鍵作用。兩次會議上，全產總的參與從一開始就非常深入，會議中全產總的代表和場外的抗議群眾裡應外合，向保守的企業和官僚施壓。

三方協商的制度是否提高勞工的政治影響力？某種程度上，答案是肯定的。在九〇年代，勞工只有在行政部門草案進入國會審查後才能遊說或抵抗，但在 2000 年後，工會已可以在政策形成的最初階段參與決策過程，直接和官員們協商，算是進步許多。 2001 年〈職業災害勞工保護法〉、 2002 年〈兩性工作平等法〉、 2002 年〈就業保險法〉、 2003 年〈大量解雇勞工保護法〉、 2004 年〈勞工退休金條例〉、 2009 年〈勞資爭議處理法〉修正、 2010 年〈工會法〉修正，以上法案的共通點就是全產總積極參與，儘管最後的版本往往不如勞方的原先預期。

儘管如此，三方協商也限制了勞工運動。勞方與官員和企業的協商，總是需要妥協與讓步。舉例來說，在 2001 年的經濟發展諮詢會議中，為了確保職業災害保護和關廠員工的權益能進入議程，全產總的代表在以下兩項議題上對資方做局部讓步。首先，工會代表同意調整外籍勞工的薪資計算公式。其次，同意資方所提出的勞動力市場彈性化措施，包括取消女性夜間工作限制，以及放寬變型工時。後來在全產總內部，對於外籍勞工和女性勞工的妥協也出現批判聲音。[9]

勞工對政策制定的參與本來就有限制。三方協商機制大多時候都在處理狹義的「勞工行政」議題，每當出現對勞工階級有廣泛影響的政策變動時，像是一些明顯具有新自由主義色彩的措施，如國營企業民營化、金融業改革和降低營業稅和遺產稅，都沒有容納勞工意見的制度配套，全產總也沒有足夠的力量去對抗既定的財經政策。某種意義上，三方協商將台灣勞工運動局限在技術定義上的「勞工政策」領域，從而剝奪他們影響國家

9 《全產總工訊》2（2001 年 11 月）：13。

政治經濟決策的潛在可能。

即使是在狹義的勞工政策領域，三方協商所達成的可能只是暫時性妥協，有時甚至對官員也沒有約束力。一位全產總的資深幹部曾講述一個令人挫折的經驗，他們在 2001 年極力阻止資方企圖將外勞排除在基本工資之外的提案，不料在 2006 年又有政府官員提出類似的提案。[10] 換言之，三方協商並不是主導勞工政策走向的唯一機制，取得這個領域的入場券並不意味掌握實際的影響力。

最後，儘管全產總是台灣八〇年代末期以降自主工運的繼承者，在既有的全國性總工會中，是唯一可以貨真價實代表勞工階級發聲，全產總仍舊要和其他總工會競爭勞委會的席次。技術上來說，全產總是政府認可的十家全國性總工會之一，要任命哪些總工會或代表來擔任官方委員，勞委會掌握相當龐大的裁量權。[11] 勞委會官員可以拿「平衡」作為藉口，拒絕給全產總任何席次。雖然自 2000 年以來，全產總的理事長就是勞委會（大委員會）的委員，但勞委會反對在組織章程中加入自動任命的規定，很明顯是想利用提名權來誘使全產總配合施政。結果，等到 2008 年國民黨重返執政時，全產總的參與度大幅縮水，親國民黨的全總和其他全國性總工會得到比較多的關照。自 2012 年起，勞委會就以勞動部改組在即為由，再也沒有邀請全產總的理事長參與勞委會的大委員會。[12] 從另一個跡象也可以看出全產總決策參與地位不保：自從國民黨重返執政，全產總就不曾獲邀出席有關重大經濟政策的國家會議。在 2012 年的全國產業發展會議上，沒有全產總或是全總的勞工代表受邀出席。一如預期，資方代表利用此一機會提出勞動法制彈性化的要求。[13]

總結來說， 2000 年之後的三方協商決策機制，賦予全產「半個局內

---

10 訪談全產總白正憲理事（任期 2000-2003 年），2013 年 12 月 17 日。

11 就在 2000 年全產總被認可不久後，全總內部有大批工會出走以尋求官方的承認。除了全產總和全總，另外八家全國性總工會是由那些高度重疊的全總會員工會整併而來。許多總工會似乎沒有實際運作。筆者 2013 年 11 月 26 日的 google 搜尋顯示，只有全產總和全總的官方網站有定期更新。

12 訪談全產總前副秘書長黃吉伶，2013 年 11 月 28 日。

13 《勞動者》 173（1996 年 12 月）：4。

人」的地位，這樣的設計在形式上使有組織的勞工成為與資方有同等地位的決策夥伴。對台灣勞工運動而言，這象徵著在九〇年代早期出現且成為主流的體制內策略達到高峰。儘管如此，形式上的參與權力並不能輕易轉化為實質權力。全產總只能為勞工爭取有限和部分的權利，無力改變民進黨和國民黨親資方的傾向。

六、體制內策略及其不滿

如上所述，台灣勞工運動在 1989 年至 1992 年的關鍵時期做了策略性選擇，體制內的國會遊說和協商成為主流策略。雖然在一開始，體制內策略是以民進黨政治人物的政治支持為前提，但全產總的合法化，使得三方協商或多或少成為勞工政策決策機制的持久特徵。在 2008 年後，保守的國民黨重返執政，即使對全產總是較不利的環境，但國家也無法重返以前那種鎮壓工運，徹底排除自主工會的狀態。

儘管如此，在二十多年的體制內路徑，也出現過一些批評，甚至連全產總的領袖也充分意識到他們努力的成果有限。體制內策略的後果之一，就是工會組織和工運之間關係的改變。在進入體制內以前，勞支會／勞陣的知識分子以他們的法律知識為異議勞工啟蒙，扮演勞工運動領袖的角色。隨著總工會運動接連在地方與全國層級內取得成功後，工會領袖不僅變得更加獨立，而且擁有更多的政治合法性和資源。就某個意義上來說，也連帶將原先 NGO 領導的工運轉變成工會領導的工運。在台灣的脈絡裡，勞陣、勞動人權協會（成立於 1988 年）、工人立法行動委員會（成立於 1992 年）等工運組織都是主要倡議團體，他們立基於共同的運動理念，而不是會員的相同利益。相對於此，工會的根基在於會員，工會領袖需要對全體會員負責，爭取會員權益。和 NGO 知識分子漸行漸遠的後果之一，是大部分的工會領袖越來越自外於逐漸壯大的公民社會團體之外，勞工運動成了更狹義的工會運動。對於建制化的全產總，情況更是如此，儘管每年仍有相關系所的實習生與畢業生等新血加入，但是會務人員已經不再如草

創時期一樣來自於知識分子。在八〇年代末期，新興的勞工運動吸引許多前學運分子參與；然而，目前已經建制化的全產總，卻很難吸引理念型知識分子的參與。目前，「以運動為志業」的知識分子只在少數仍延續抗爭路線的工會待下來，例如桃市產總、高市產總、中華電信工會等。但是這些工會也不見得總是歡迎這些運動者的參與，有時候理事長換人，這樣的空間就不復存在。

過往的研究指出，建立聯盟 (coalition building) 是全球社會運動型工會的共同特徵之一 (Frege et al. 2004) ，工會與其他社會運動團體的關係非常重要。從全產總取得官方認可起，全產總領袖就鮮少關注與勞工無關的事務，這或許是無可避免的後果，因為參與官方決策會議即占據相當多的時間與注意力。儘管如此，工會領袖越來越不願意涉入非勞動議題，意味他們對社會運動的認同明顯減弱。如此一來，勞工運動必然變得更加封閉，只關注既有的工會會員，以至於犧牲那些沒有參加工會的勞工。當工會會員集中在特定產業部門時，這種偏誤會更加惡化。

如表 1 所示，台灣的勞工組織力量在 1990 年達到高峰，此後產業工會數量和會員人數都持續減少。雖然解嚴後給工會組織擴張營造友善的環境，但政治影響力非常短暫，敵不過後來的產業結構之變遷。勞動力成本的上升導致製造業移往東南亞和中國。到九〇年代初期，自從第三級部門占 GDP 和就業人口的比例超過製造業部門，台灣進入後工業化時代（林宗弘 2009: 113）。傳統工會在重工業和運輸業的堡壘持續崩解，服務業、高科技產業等成長中的部門要成立工會仍舊困難重重，雙重壓縮的結果，工會基礎都節節衰退。即使有全國和地方總工會運動的政治成功，也無法阻止組織的慢性失血。如果只計算產業工會， 2011 年台灣工會組織率降至 7% ，以這樣的比例來看，若說工會的會員資格變成是相對富有勞工的獨占特權，也沒有說錯，因為有工會保障的往往是國營事業或是大型民營企業的員工。從公司層級團體協約的低度發展，可以看出組織力量的衰弱。

表 1　台灣的產業工會（1987-2011 年）

年度	產業工會家數	產業工會會員人數	工會組織率 (%)
1987	**1,160**	**703,526**	**n/a**
1990	1,354	699,372	31.3
1993	1,271	651,086	28.5
1996	1,190	587,559	23.6
1999	1,175	613,963	22.5
2002	1,112	562,234	20.3
2005	1,034	619,067	19.7
2007	982	573,161	17.4
2011	889	529,685	7

資源來源：筆者整理自勞委會的勞動統計（http://statdb.cla.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q050112&rdm=BIlkKpi9，取用日期：2013 年 11 月 24 日）。

說明：從 2011 年開始，原先的「產業工會」正名為「企業工會」，新制的「產業工會」是指同一產業內的勞工組織，無論是否在同一家公司任職。這項法律變革帶來的結果，使得產業工會與企業工會出現一些重疊現象，在官方統計上並不容易看清楚。為了行文與分析的簡便，筆者仍只呈現舊制的「產業工會」，並且取 2011 年為最後一年的觀察值。

直到 2011 年，全國僅有 98 份團體協約，[14] 意味台灣工會不僅在規模上縮水，且無力捍衛成員權利。

此外，產總工會一方面在萎縮，全產總要取得這些會員工會的支持，也顯得困難重重。在 2000 年創會當年，全產總宣稱有 28 萬個人會員，[15] 但到了 2013 年底，反而減少到 22 萬。[16] 為何全產總合法化後，組織基盤反而更形縮小？首先，在美國的工會發展史中，抗爭起家的 CIO (Congress of Industrial Organizations) 工會，比承襲職業工會傳統的 AFL (American Federation of Labor) 工會，更容易出現派系鬥爭 (Zeitlin and Stepan-Norris 1992: 257-259) 。從成立以來，全產總的派系化傾軋就是長期以來的問題。造成派系衝突的因素包括政黨認同、路線爭議，甚至非常瑣碎的領導者風格，導致許多工會會員選擇離開。其次，對體制內策略的不滿也導致 2007

14　勞動部的勞動統計（http://goo.gl/ciSvrn，取用日期：2014 年 3 月 4 日）。
15　《全產總工訊》1（2001 年 1 月）：3。
16　訪談全產總前副秘書長黃吉伶，2013 年 11 月 28 日。

年一波的出走潮。最後，全產總組織上的脆弱有一部分原因來自過度依賴國營事業工會。如前所述， 1989 年至 1992 年的鎮壓，消滅民營企業裡較有戰鬥力的工會。在全產總的籌備階段，許多民營企業工會領袖對於由資源豐富的國營事業工會主導，就已有所疑慮，這種擔憂最後成真， 2000 年至 2013 年間的五位理事長都來自國營事業。因此，全產總有時被戲稱為國營事業或是前國營事業工會的俱樂部。全產總的幹部坦承，國營事業勞工和民營企業勞工之間缺乏相互了解，民營企業勞工經常遇到的勞資糾紛，對鐵飯碗的公營事業勞工來說是難以想像的。[17]

隨著全產總體制內策略路線的鞏固，台灣勞工運動走向一個日趨狹隘的基礎。確實，許多全產總得到的政策利益，都適用於所有勞工階級的工會會員，在勞工或其他抗爭中，全產總也偶爾能締造團結，但還是很難避免注重國營事業勞工甚於弱勢勞工權益的刻板印象。全產總在 2000 年 5 月到 2013 年 5 月的抗爭行動，從例行的記者會到大型示威遊行、抗爭議題的分布都呈現這樣的傾向。在 209 場全產總主辦或協辦的活動中，只與國營事業或前國營事業勞工有關的就有 71 場，其中反民營化抗爭最常出現。[18]

全產總「談判桌的策略」飽受批評，甚至被認為是台灣勞工運動逐漸衰敗的主要原因（陳政亮 2006），因此體制外的抗爭路線始終持續，未曾中斷。

七、體制外策略的延續

體制內策略是奠基在工會的組織基礎上，如此一來，沒有工會會員資格的勞工遇到問題，只能透過體制外的途徑來表達。即使在全產總合法化之前，關廠勞工藉由一系列衝擊性高的抗爭手段，讓社會公眾看見他們的苦情。在 2004 年勞退新制之前，台灣勞工必須在單一雇主連續工作 25 年才能享有退休金，但由於許多雇主資遣資深勞工以逃避支付退休金，嚴

17 《全產總工訊》34（2010 年 3 月）：24。
18 全產總的活動資訊來源（http://goo.gl/hspFHw，取用日期：2013 年 12 月 12 日）。

格的規定反而剝奪許多勞工老年生計的來源。九〇年代，因資金與生產線外流導致工廠倒閉潮，無法獲得退休金的勞工暴增，使上述的問題更加棘手。此外，許多雇主在將資本轉移到海外生產地時，往往無預警關廠，使勞工突然面臨立即失業，卻領不到資遣費、退休金或是被積欠數個月工資。這些勞工多半集中在紡織、成衣之類的勞力密集產業，而且在資方突然關廠之前，沒有任何工會組織。

為了保有自己的法定權益，這些關廠勞工不得不採取破壞性的抗爭，例如強行占領廢棄工廠，阻止土地產權、機器和產品被變賣，因為這些可能是前雇主唯一可以補償他們損失的資產。甚至，關廠失業勞工也曾使用汽油彈阻止一筆土地買賣。在 1996 年至 1998 年，關廠勞工以擋火車、試圖阻擋高速公路的交通、鬧機場等劇碼來進行抗爭。曾茂興是這群關廠勞工的領袖，他在 2000 年時以公共危險罪被判刑入獄，三個月後被總統特赦（何明修 2008）。事後看來，這些抵抗行為，有助於就業保險、大量解雇保護措施和勞退新制的法制化。

1989 年開始合法引入的外籍勞工，構成另一群邊緣化的勞工群體。截至 2013 年為止，台灣有將近 49 萬名外籍移工，只比參加產業工會的本國勞工人數少一點。理論上，外籍移工可以加入既有的工會組織，根據 2010 年所修訂的〈工會法〉，也能夠成為新工會的發起人。然而，先不論本國勞工和工會對他們的歧視，外籍移工處於非常弱勢的處境，幾乎不可能藉由工會來保護他們權益。

外籍移工的權益往往是由本國 NGO 所發起的「代理人運動」，有時是外籍勞工本身發動的抗爭事件。 1999 年成立的台灣國際勞工協會，即是由資深的工運成員組成，在提升民眾關注上起了很大作用，近幾年也曾帶頭倡議家務勞工立法（顧玉玲 2009）。 2005 年 8 月，上百位參與高雄捷運建設的泰籍勞工，反抗保全和警察，爆發長達 17 小時的暴動。這個事件顯示，對於許多外籍移工所受到的非人道處境，甚至高層官員也涉入其中。

兼差打工的學生、家庭主婦或失業者，實際上完全不可能組織工會。根據官方的基本工資規定，在 1997 年和 2007 年間，他們的時薪凍結在每

月 15,840 元新台幣，或是每小時 65 元新台幣。如何解釋在這物價、房價飆漲的十年中，基本工資卻呈現停滯現象？近年來的產業結構變遷，使得較有可能只領基本工資的「非典型勞工」數量成長。截至 2010 年，官方統計顯示兼職勞工、臨時勞工和派遣勞工占全國勞動力的 8.8% (Hsiao 2013: 378) 。一位全產總幹部認為，在 2000 年代初期，低薪化還不是急迫的問題，所以全產總並沒有特別關注。儘管如此，這並不能完全解釋工會領袖對此議題的忽視。比較可能的原因是那些領取基本薪資的勞工（兼職勞工和外籍勞工）不是全產總的會員，所以工會領袖自然比較不關心他們的權利。

2005 年，一群學運分子成立青年勞動九五聯盟，要求時薪提高到 95 元，這一群運動者並不採取傳統的工會組織路線，而是利用各式各樣戲劇性抗爭，引起公眾對低薪勞工的關注。為了避免中小企業雇主反彈，他們刻意針對大型公司。例如，他們在麥當勞發動抗議，凸顯一小時的時薪無法買到一個大麥克的事實（陳政亮等 2007: 166-167）。 2007 年，勞委會宣布每月最低薪資調高到 17,280 元新台幣，或是每小時 95 元新台幣，大幅成長 9.1% 。隨後勞委會主委公開承認，青年勞動九五聯盟的創新抗爭手法促成工資的提高。[19]

關廠勞工、外籍勞工和兼職勞工的抗爭運動，都不是以傳統工會模式進行。國際勞協和青年勞動九五聯盟，都不是服務特定類型勞工的組織，而是採取社會運動策略的倡議型團體。就某些方面而言，重返體制外策略和晚近的美國勞工運動之復甦十分接近，都是在既有的工會管道之外，採取新的抗爭與組織方式 (Fantasia and Voss 2004: 128-129; Milkman and Wong 2001: 102-103) 。

近些年，尤其在 2010 年〈工會法〉修正之後，台灣出現新一波的工會籌組風潮。以往被剝奪組織權的勞工（如學校老師），或是過去無法在廠場層次籌組工會的勞工，都獲得加入工會的機會。社工人員[20]、幼教人

19 《全產總工訊》 27（2008 年 1 月）：15。
20 《勞動者》 147（2010 年 1 月）： 46。

員[21]、護理師[22]、高科技勞工[23]、大學教師（高教工會）、大學助理紛紛成立新的工會（台大工會），也獲得官方的認定。儘管有這些新的努力，這些工會的會員人數仍有待擴展，而且雇主也不願意與其進行集體協商。如此一來，這些新工會比較像針對特定從業人員的社會運動組織，而不是真正的工會。不讓人意外的是，這些勞工議題對全產總而言，仍是相當的邊緣化。台灣和日本、南韓的情形類似，社會運動型工會通常是「在工運的『邊緣』進行」(Suzuki 2012: 20, 26) 。

工會以會員權益為首要考慮，在民主化後的台灣獲得某種程度的「局內人」地位，這樣的定位，必然與社會運動策略水火不容嗎？是否已經建制化的全國性總工會只能關注既有的會員權益，以至於無法動用資源，協助更多勞工加入或籌組工會？誠然，體制內和體制外策略即便不是互相衝突，也是相互競爭的，而且，體制外策略的重新復甦，也意味體制內策略的失敗。儘管如此，過去的經驗顯示兩種關於勞工運動的定位，仍有並肩合作的機會。 2000 年代初期，關廠勞工的激烈抗爭，使全產總的領袖注意到大量資遣的議題。如同前面所述，〈就業保險法〉及〈大量解雇勞工保護法〉的通過，都是全產總最初幾年的成就。在 2001 年，全產總和會員工會投入大量資源，支持無黨籍的曾茂興參選立法委員。[24] 2007 年基本工資終於打破十年的凍結，全產總之後每年都動員所屬工會向政府施壓，爭取應有的基本工資調幅。前面提到，台灣工會組織的弱化阻礙以公司層級為單位的集體協商。因此，全產總要求提高基本工資的年度抗爭，就成為唯一的全國性工資集體協商。

儘管如此，認為全產總過於溫和的批判仍不斷出現。在全產總內部，關於策略選擇的爭辯往往和派系鬥爭、黨派認同，以及純粹的私人恩怨等交錯。 2007 年有一波出走潮，有些異議工會退出全產總，另組團結工聯。團結工聯是由台北市、新竹縣、台南縣和高雄縣產業總工會組成，另外，

---

21 《勞動者》154（2012 年 5 月）：50-54。
22 《勞動者》165（2012 年 5 月）：8-11。
23 《全產總工訊》48（2013 年 11 月）：6-15。
24 《全產總工訊》2（2011 年 1 月）：1-9。

再加上 2005 年成立、但沒有加入全產總的桃園縣產業總工會（後來改名為桃市產總）。由於大多數民營企業的工會都集中在全產總的地方產總，他們的退出或多或少意味民營企業工會和國營事業工會的分裂，後者又更鞏固其在全產總的領導地位，儘管全產總宣稱代表所有勞工階級，此一分裂已經造成無法彌補的傷害。

團結工聯成立初期以社會運動型工會的姿態，批評全產總過度依賴民進黨政府給予的決策管道。為了維持社會運動的志向，團結工聯決定不走向建制化，因此沒有常設的祕書處。為了不重蹈全產總的覆轍，團結工聯也不打算向政府登記立案，成為官方認可的另一個全國性總工會。[25] 在 2008 年至 2009 年，團結工聯將重心放在勞工保險的老年給付立法上，這是全產總一開始並不太關心的議題。最後，團結工聯積極的作為，使得修法結果有利於參與勞保的勞工階級。[26] 基本上，團結工聯和全產總也有共同關心的議題，但是雙方採取的手段不同。比方說，為了抗議工會法的官方版修正案內容，全產總試著與勞委會官員協商，但團結工聯則選在 2009 年 12 月於國民黨中央黨部前發動抗爭，五名參與者在丟擲動物糞便後遭到逮捕（張迪皓 2011: 121）。

在最近幾年，關廠勞工運動捲土重來。 2012 年初，團結工聯的成員為關廠勞工進行一系列突襲性抗爭，像是臥鐵軌、丟雞蛋和向政府高層官員丟鞋子。 2013 年 11 月，兩名團結工聯的幹部被判刑入獄。[27] 如此激進的抗爭劇碼讓人彷彿回到九〇年代末期，然而，在此有一個關鍵的差異，因為最早的關廠勞工抗爭鮮少獲得學生運動的支持。 2008 年國民黨重新執政後，學生運動也再度湧現 (Ho 2014b) ，並與這一涉的勞工抗爭產生匯流。新世代行動者的加入，也是美國工運晚近復甦的原因之一 (Ganz et al. 2004; Issac and Christiansen 2002; Voss and Sherman 2000) ；台灣近年來的若干重

25 訪談中華電信工會理事長朱傳炳，2014 年 1 月 6 日。

26 訪談桃園產業總工會秘書杜光宇（任期為 2005-2010 年），2013 年 12 月 6 日。關於勞保老年給付額度，工運團體內部出現了分歧。勞陣對大幅調升勞保的老年給付有所保留，擔心會使剛施行的國民年金面臨財政危機。詳見《勞動者》 149（2008 年 6 月）：3-4。

27 《勞動者》 174（2013 年 12 月）：48-49。

大勞工抗爭（例如華隆罷工、關廠工人擋火車等），都可以看到諸多運動新血加入。

團結工聯的興起與全產總體制內路徑有較勁的意味，但幾年下來，似乎激勵全產總採取更積極的姿態。隨著國民黨重新執政，全產總發覺他們越來越難在官方所賦予的管道產生政治影響力，必須採取更強勢的作法。民進黨執政期間，全產總只有動員過兩次的五一遊行（2001 年和 2005 年），但馬英九就任總統之後，全產總自 2009 年起每年都舉辦五一遊行。此外，在 2009 年 4 月到 2013 年 5 月期間，全產總和團結工聯共同主辦 16 場抗爭活動，[28] 這些證明兩種工運策略並不是完全無法合作。

2016 年台灣出現第三次政黨輪替，蔡英文領導的民進黨再度執政。在第一次民進黨政府時期，由於朝小野大的政治格局，執政者勢必要對勞工運動有所讓步，這或多或少解釋三方協商制度的浮現，儘管後來證明作用相當有限。相對於此， 2016 年民進黨政府上台後短短幾個月，我們看到勞工運動一再獲得重大成果，包括華航空服員罷工成功（2016 年 6 月）、國道收費員獲得薪資補償（2016 年 8 月）、政府推動的工時修正案（即一例一休）也曾被勞工阻擋等。這些現象似乎指出，近來的勞工運動有升溫的趨勢。仔細考察這三件爭議案，包括全產總在內的體制內工會似乎沒有扮演重要角色，而是由採取抗爭路線的體制外團體所主導。在華航勞資爭議案中，產業工會是持親公司立場，參與罷工的空服員另外成立新的職業工會。在立法院發起絕食抗議「一例一休」的團體，則是包括工會、自救會與學生社團的「2016 工鬥」。至於爭議超過兩年多的國道收費員案，與過往的關廠失業勞工運動類似，採取激進抗爭的形態。換言之，如果以 2000 年與 2016 年來比較，前一次勞工運動的進展主要來自政治機會的開啟，後一次則是來自抗爭路線的抬頭，展現出強大的政治力量。理所當然，體制外的勞工運動是否能延續，甚至帶動既有的工會路線調整，仍是有待觀察的議題。

---

28 全產總的活動資訊來源取自官網（http://goo.gl/QfbAbR，取用日期：2013 年 12 月 12 日），團結工聯的資料則是由中華電信工會提供。

八、結論

在過去三十年，台灣勞工運動的軌跡是由兩股相互較勁的勢力所推動。務實的遊說和協商成為工運領導者的策略選擇，這是因為民主化讓國會更能夠回應社會要求，民進黨比國民黨更需要社會運動的盟友，最後，三方協商的決策結構傳達勞工的訴求。若是沒有 1987 年解嚴、 1992 年國會全面改選、 2000 年政黨輪替，就不會開啟這些體制內的機會。從這一點來說，台灣勞工階級不僅對民主化貢獻良多，也是民主化的受惠者。但是，即使是體制內策略的死忠支持者，也不會因此沾沾自喜，畢竟這種策略在政策上的獲利往往低於預期。勞工運動越來越適應體制內的角色，卻忽略更多基層勞工的處境。

台灣的經驗顯示，社會運動和工會都試圖在勞工運動的屋簷下求發展。雙方既衝突又合作，反映出台灣勞工階級之間理念和組織的差異。本文主要分析過去這段發展，然而在接下來幾年的辯論當中，體制內和體制外的競合是否可以振興台灣勞工運動，還有待觀察。

最後，一篇回顧台灣勞工運動史的文章到底有何經濟社會學的意涵？或者，可以這樣提問，三十年來的勞工運動到底如何形塑台灣當今的經濟體制？除了被動地接受勞動市場上的職缺，勞工的社會組織與政治遊說是否幫他們爭取到更有保障的經濟待遇？

本文一開頭提到， Polanyi-2 命題（市場力量如何帶來社會災難，引發各種自我保護運動），是經濟社會學家較少關注的面向。 Claus Offe (1984: 197) 進一步延伸 Polanyi 的觀點，福利國家體制的出現帶來「去商品化」(decommodification) 趨勢，一旦健康、教育、退休保障等成為每位公民都享有的權益，而不再純粹由供需主導的商品，「契約被地位所取代，而財產權也由公民權所取代」。因此，我們也可以從台灣勞動市場的管制程度，作為考察勞工運動的實質影響之一項指標。

從之前的討論可知，勞基法在 1984 年通過並不是源自勞工運動的壓

力，相反地，這項法律反而有助於解嚴後勞工運動的誕生。由於勞基法涉及工時、加班費、休假、基本工資、退休金等規定，設定勞動力交易的最低下限，帶來勞工保障的效果。解嚴後的工潮使得原先「看得到、吃不到」的勞基法在製造業落實實施，九〇年代中期的銀行員抗爭，也迫使政府正式將白領勞工納入勞基法保障。目前，仍有運動團體持續推動教師、醫護人員、外籍看護工等群體適用勞基法，但是這些努力面臨雇主強力的反對。勞基法相當程度修正勞動市場，使得勞動力的使用必須在法律所容許的條件之內，而不純然由買賣雙方自由議價。因此，長期以來雇主團體經常高喊「廢除勞基法」，或是「外勞與基本工資掛勾」等去管制化的要求。可以這樣說，台灣的勞工運動帶來局部性的去商品化，隨著勞基法適用範圍的擴大，避免勞動市場可能產生的最惡劣後果。同樣的道理也適用於 2003 年通過的〈大量解僱勞工保護法〉，雖然勞動力自由買賣的資本主義原則仍然完好無缺，但是這項規定至少使某些廠場規模以上的勞工得以協商解僱的條件。

此外，在純粹的「市場社會」下，沒有工作就沒有報酬，這意味退休者或是失業者得自食其力，如果沒有親朋好友協助，一旦發生急難就只能坐以待斃。在以往，台灣的勞工運動充實各種社會福利與保險，避免極端的無助情況。在勞工運動興起之前，勞工只能享有勞保的老年給付，勞基法所規定的退休金因為需要工作年資滿 25 年（即所謂的勞退舊制），絕大數人並無法領取。儘管 2005 年新上路的勞退新制採用個人帳戶制，具有濃厚的新自由主義色彩，畢竟還是使更多勞動者獲得退休保障。 2009 年的勞保老年給付年金化雖然仍未拉近勞工與公教人員的差異，但是相當程度改善以往一次性給付所帶來的弊端。同樣地， 2008 年上路的國民年金雖然不符合勞工運動團體原先的期待，沒有成為真正的基礎年金，只是將被排除於各種社會保險類別者（主要是家庭主婦）納入，但是至少填補社會安全網的一大漏洞。

勞工運動體制外的抗爭與體制內的遊說，迫使政府重視失業勞工，大幅擴張就業媒合與職業訓練服務。 1999 年，勞保局開始提供失業給付，

2003 年〈就業保險法〉單獨立法通過。如此一來，失業不再是個別勞工的私人問題，而是社會需要集體面對的公共議題。

可以這樣說，台灣的勞工運動在一定程度上發揮 Polanyi 所謂「社會自我保護」的作用，讓勞工階級避免最惡劣的市場專制 (the tyranny of market) 。當然，目前的勞動保護與社會政策仍不盡理想，反映出勞工運動在台灣的局限性。人們很容易以反事實 (counterfactual) 的推估，來思考這樣的情況：如果台灣的勞工抗爭再強勢一些，產業工會組織更廣泛，個別勞工更有勞動意識，那麼我們的基本工資早就大幅調升，勞工的退休待遇不會遠遠落後公教人員，也不會出現許多惡名昭彰的「爆肝」行業。

放眼更加嚴峻的未來，加劇的全球競爭帶來各國勞動條件向下競流 (race to the bottom) 的趨勢，非典型工作形態的成長等於淘空各種勞動保護的法律制度，網路社會所帶來的「隨選經濟」 (on-demand economy) 使得勞動者與非勞動者的身分日益模糊化。未來，台灣的勞工運動是否能承襲以往的使命，提供「社會的自我保護」？這個問題不僅嚴格考驗運動領導者，也是經濟社會學者應該關注的議題。

參考資料

何明修，2008，《四海仗義：曾茂興的工運傳奇》。台北：台灣勞工陣線。

林宗弘，2009，〈台灣的後工業化：階級結構的轉型與社會不平等，1992-2007〉。《台灣社會學刊》43: 93-158。

邱毓斌，2010，〈當工運的制度惰性遭遇全球化〉。頁 99-115，收入吳介民等編，《秩序繽紛的年代 1990-2010：走向下一輪民主盛世》。台北：左岸。

張迪皓，2011，《後國家統合主義的工會體制：產業總工會組織架構與功能的變遷》。台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

陳政亮，2006，〈全產總的談判桌策略〉。頁 160-167，收入陳政亮等編，《工運年鑑——2003.6~2004.5》。台北：世新大學社會發展研究所／台灣勞工資訊教育協會。

陳政亮等編，2007，《工運年鑑——2004.6~2005.5》。台北：世新大學社會發展研究所／台灣勞工資訊教育協會。

趙剛，1995，〈1987 年的台灣工會、國家與工運：以遠化工會的個案為例〉。頁 115-150，收入徐正光、蕭新煌編，《台灣的國家與社會》。台北：東大。

鄭為元，1985，〈台灣的勞資爭議與勞動基準法立法過程的研究〉。《中國社會學刊》 9: 25-45。台北：中國社會學會。

謝國雄，1997，《純勞動：台灣勞動體制緒論》。台北：中央研究院社會學研究所。

——，2008，〈從援引、運用、推新到挑戰：台灣勞動研究回顧，1973-2005〉。頁 243-320，收入謝國雄主編，《群學爭鳴：台灣社會學發展史，1945-2005》。台北：群學。

顧玉玲，2009，〈移工運動的主體形塑：以「家事服務法」推動過程為例〉。《台灣社會研究季刊》 74: 343-365。

Adler, Glenn and Eddie Webster. 1995. "Challenging Transition Theory: The Labor Movement, Radical Reform, and Transition to Democracy in South Africa." *Politics and Society* 23(1): 75-106.

Alexander, Robert J. 2003. *A History of Organized Labor in Brazil.* Westport: Praeger.

Block, Fred. 2003. "Karl Polanyi and the Writing of 'The Great Transformation'." *Theory and Society* 32(3): 275-306.

Block, Fred and Margaret Somers. 1984. "Beyond the Economistic Fallacy: The Holistic Social Science of Karl Polanyi." Pp. 47-84 in *Visions and Method in Historical Sociology*, edited by Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.

——. 2014. *The Power of Market Fundamentalism:* Karl Polanyi's Critique. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Burawoy, Michael. 2003. "For a Sociological Marxism: The Complementary Convergence of Antonio Gramsci and Karl Polanyi." *Politics and Society* 31(2): 193-261.

——. 2013. "Marxism after Polanyi." Pp. 34-52 in *Marxisms in the 21st Century: Crisis, Critique and Struggle*, edited by Michelle Williams and Vishwas Satgar. Johannesburg: Wits University Press.

Chiu, Yubin. 2011. "Old Constraints and Future Possibilities in the Development of Taiwan's Independent Labor Movement." *Capitalism, Nature and Socialism* 22(1): 58-75.

Chu, Jou-juo. 2003. "Labor Militancy and Taiwan's Export-led Industrialization." *Journal of Contemporary Asia* 33(1): 18-36.

Chu, Yin-wah. 1996. "Democracy and Organized Labor in Taiwan: The 1986 Transition." *Asian Survey* 36(5): 495-510.

——. 1998. "Labor and Democracy in South Korea and Taiwan." *Journal of Contemporary Asia* 28(2):185-202.

Collier, Ruth Berins. 1999. *Paths toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America.* Cambridge: Cambridge University Press.

Dale, Gareth. 2012. "Double Movements and Pendular Forces: Polanyian Perspectives on the Neoliberal Age." *Current Sociology* 60(1): 3-27.

Fantasia, Rick and Kim Voss. 2004. *Hard Work: Remaking the American Labor Movement.* Berkeley, CA: University of California Press.

Fligstein, Neil and Luke Dauter. 2007. "The Sociology of Markets." *Annual Review of Sociology* 33(6): 1-24.

Frege, Carola M., Edmund Heery, and Lowell Turner. 2004. "The New Solidarity? Trade Union Coalition-Building in Five Countries." Pp. 137-159 in *Variety of Unionism: Strategies for Union Revitalization in a Global Economy*, edited by Carola M. Frege and John Kelly. Oxford: Oxford University Press.

Ganz, Marshall, Kim Voss, Teresa Sharpe, Car Somers, and George Strauss. 2004. "Against the Tide: Projects and Pathways of the New Generation of Union Leaders, 1984-2001." Pp. 150-194 in *Rebuilding Labor: Organizing and Organizers in the New Union Movement*, edited by Ruth Milkman and Kim Voss. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.

Ho, Ming-sho. 2003. "Democratization and Autonomous Unionism in Taiwan: The Case of Petrochemical Workers." *Issues and Studies* 39(3): 105-135.

——. 2006a. "Challenging State Corporatism: The Politics of Taiwan's Labor Federation Movement." *The China Journal* 56: 107-127.

——. 2006b. "Neo-Centrist Labour Policy in Practice: The DPP and Taiwanese Working Class." Pp. 129-146 in *What Has Changed? Taiwan Before and After the Change in Ruling Party*, edited by Dafydd Fell, Henning Kloter, and Chang Bi-Yu. Wiesbaden: Harrassowitz.

——. 2014a. *Working Class Formation in Taiwan: Fractured Solidarity in State-Owned Enterprises, 1945-2012.* New York: Palgrave Macmillan.

——. 2014b. "The Resurgence of Social Movements under the Ma Ying-jeou Government: A Political Opportunity Structure Perspective." Pp. 100-119 in *Political Changes in Taiwan Under Ma Ying-jeou: Partisan Conflict, Policy Choices, External Constraints and Security Challenges*, edited by Jean-Pierre Cabestan and Jacques DeLisle. London: Routledge.

——. 2015. "The Dialectic of Institutional and Extra-Institutional Tactics: Explaining the Trajectory of Taiwan's Labor Movement." *Development and Society* 44(2): 247-273.

Hsiao, Hsin-huang Michael. 1992. "The Labor Movement in Taiwan: A Retrospective and Prospective Look." Pp. 151-168 in *Taiwan: Beyond the Economic Miracle*, edited by Denis Fred Simon and Michael Y. M. Kau. New York: M. E. Sharpe.

——. 2013 "Precarious Work in Taiwan: A Profile." *American Behavioral Scientist* 57(3): 373-389.

Huang, Chang-ling. 2002. "The Politics of Reregulation: Globalization, Democratization, and the Taiwanese Labor Movement." *Developing Economies* 40(3): 305-326.

Issac, Larry and Lars Christiansen. 2002. "How the Civil Rights Movement Revitalized Labor Militancy." *American Sociological Review* 67(5): 722-746.

Keck, Margaret E. 1995. *The Workers' Party and Democratization in Brazil.* New Haven, CT: Yale University Press.

Koo, Hagen. 2001. *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Lee, Yoonkyung. 2006. "Varieties of Labor Politics in Northeast Asian Democracies: Political Institutions and Union Activism in Korea and Taiwan." *Asian Survey* 46(5): 721-740.

——. 2011. *Militants or Partisans: Labor Unions and Democratic Politics in Korea and Taiwan.* Stanford: Stanford University Press.

Liu, Hwa-jen. 2011. "When Labor and Nature Strike Back: A Double Movement Saga in Taiwan." *Capitalism Nature and Socialism* 22(1): 22-39.

Milkman, Ruth and Kent Wong. 2001. "Organizing Immigrant Workers: Case Studies from Southern California." Pp. 99-128 in *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the 21th Century*, edited by Lowell Turner, Harry C. Katz, and Richard W. Hurd. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Moody, Kim. 1997. *Workers in a Lean World: Unions in the International Economy.* London: Verso.

Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*, edited by John Keane. Cambridge, MA: MIT Press.

Ost, David. 1990. *Solidarity and the Politics of Anti-politics*. Philadelphia: Temple University Press.

Parker, David. 1994. "Pelegos No More: Labour Historians Confront the 'New Unionism' in Brazil." *Labour/Le Travail* 33: 263-278.

Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origin of Our Time.* Boston: Beacon Press.

Price, John. 1997. *Japan Works: Power and Paradox in Postwar Industrial Relations.*

Ithaca, NY: Cornell University Press.

Seidman, Gay W. 1994. *Manufacturing Militance: Workers' Movement in Brazil and South Africa, 1970-1985.* Berkeley, CA: University of California Press.

Sen, Yow-suen and Hagen Koo. 1992. "Industrial Transformation and Proletarianization in Taiwan." *Critical Sociology* 19(1): 45-67.

Silver, Beverly J. 2003. *Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization Since 1870.* Cambridge: Cambridge University Press.

Suzuki, Akira. 2012. "Introduction: Theoretical and Empirical Issues of Cross-national Comparisons of Social Movement Unionism." Pp. 1-34 in *Cross-National Comparisons of Social Movement Unionism: Diversities of Labor Movement Revitalization in Japan, Korea and the United States,* edited by Akira Suzuki. Oxford: Peter Lang.

von Holdt, Karl. 2002. "Social Movement Unionism: The Case of South Africa." *Work, Employment and Society* 16(2): 283-304.

Voss, Kim and Rachel Sherman. 2000. "Breaking the Iron Law of Oligarchy: Union Revitalization in the American Labor Movement." *American Journal of Sociology* 106(2): 303-349.

Zeitlin, Maurice and Judith Stepan-Norris. 1992. "The Insurgent Origins of Union Democracy." Pp. 250-274 in *Reexamining Democracy,* edited by Gary Marks and Larry Diamond. London: Sage.