

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

戰後台灣勞動基本權歷史發展之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2411-H-004-020-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學歷史學系

計畫主持人：薛化元

計畫參與人員：楊秀菁

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 12 月 23 日

## 摘 要

本計畫主要從歷史學的角度出發，探討戰後臺灣勞動基本權的發展。過去關於臺灣學界對勞動權的研究可說非常豐富，然而，在整個戰後臺灣勞動基本權的發展，不論從法令制度來看，或從勞工運動來看，都仍欠缺歷史性的探討。因此，本研究首先希望透過政府出版品，如《國民政府公報》、《總統府公報》以及《省政府公報》的瀏覽，重塑臺灣勞動法體系的演變。關於戰後臺灣勞動法體系的起源，可追溯到一九四五年以前國民黨在中國大陸時期的統治經驗。戰時所制定的勞動三法「工會法」、「勞資爭議處理法」和「團體協約法」都於戰後在臺灣施行。其中，一九三〇年制定的「團體協約法」更是沿用至今未曾修改。因此，本研究計畫從國民政府時期著手，探討勞動法體系的建立。其次，本研究也將探討臺灣勞工意識的啓蒙與發展。這方面可分為兩個部分，第一部份，為臺灣勞工意識的啓蒙，這部份可追溯到日治時期臺灣左翼思想的發展。因此，本研究將花一部份的時間與篇幅，探討日治時期臺灣左翼思想的發展，與勞工意識的啓蒙。第二部分，為戰後臺灣勞工意識的發展，這部份主要探討八〇年代以降臺灣勞工運動的發展及訴求，以勾勒出戰後臺灣勞工及勞工組織，在國民黨的特殊統治之下，衍生出怎樣的勞工意識與訴求。本計畫預計一年完成，希望能建立戰後臺灣勞動基本權發展的年表，及勾勒出戰後臺灣勞動基本權發展的梗概。

關鍵字：勞動基本權、團結權、團體協商權、爭議權

## Abstract

By employing a historical perspective, this project attempts to explore the development of the labor right in Taiwan since 1945, especially the right to organize, the right to bargain collectively, and the right to strike. This project based on three kinds of data: the first is the periodical published by Taiwan Governor's Office and the KMT government, the second is the important meeting records of the KMT, and the latest is the reports in the newspapers during this period. From these data, we can hold the formation, the role in the government policy, and the development of the labor consciousness in Taiwan.

This project consists of three parts. The first will analyze the development of left-wing thought in Taiwan. It can trace back to the Japanese Colonial Period. The second part will analyze the development of the labor law in Taiwan. It can trace back to the history of the KMT in Mainland China from 1924 to 1945. The labor law made in Mainland China was used in Taiwan, since KMT government took over Taiwan in 1945. The latest part will discuss the development of the labor movements since 80s.

It will spend one year in finishing this plan. First, the major work is to establish a chronology base on the President's Office Bulletins and the Provincial Government Bulletins. Second, we will focus on the content of the labor law and the argument of the labor movements, and analyze which kind of labor right was controlled by the government in different periods and which argument is emphasized. After one year's research, we can grasp the changing process of the labor law, and the development of the labor right in Taiwan.

Keyword: Labor Right

## 目 次

一、序言.....	5
(一) 研究目的及重要性.....	7
(二) 有關本計畫現有之研究概況及詳述.....	9
(三) 研究方法、進行步驟與執行進度.....	14
二、勞動基本權的法律根源：國民政府時期勞動三法的制定與修訂.....	17
(一) 國民黨第一次改造前的勞工政策.....	18
(二) 國民黨第一次改造後的勞工政策.....	21
(三) 國民黨清黨後的勞工政策.....	25
(四) 勞動三法的制定與演變.....	28
(五) 戰時體制下的勞動三權.....	33
三、戰後臺灣的勞動基本權.....	36
(一) 國民政府的接收與勞動三法的移植.....	36
(二) 非常時期的勞動基本權.....	38
(三) 國民黨的勞工政策.....	42
四、工會的自主化.....	45
(一) 臺灣勞工法律支援會的發展.....	45
(二) 國營事業工會自主：以石油工會為例.....	48
(三) 民營企業工會的自主：以大同工會為例.....	50
(四) 工會聯合組織的發展.....	54
五、爭議權的回復與其困境.....	58
(一) 「勞資爭議處理法」的修訂.....	58
(二) 苗客事件與二法一案大遊行.....	60
(三) 基客事件與三法一案大遊行.....	62
六、結論.....	65



# 戰後臺灣勞動基本權歷史發展之研究

## 一、序言

就人權理念的歷史發展而言，大體上可分為三個重要的階段。首先，從近代人權理論發展的歷史脈絡切入，「人生而自由」的天賦人權主張是其思想的重要源頭與基礎。而立基於「自由權」的人權概念，主要目的在保障人民免於國家權力的侵害，是最狹義也是最根本的基本人權，是十八世紀末、十九世紀以降近代「立憲主義」國家所保障的人權內涵，也是其後建構其他人權主張不可或缺的要件。有學者將之稱為「第一代人權」。<sup>1</sup>

十九世紀末、二十世紀初，鑒於古典自由權所建構的經濟制度下，政府對私人資本與私人領域採取放任、不干涉的態度，造成資本主義下資產累積不受限制，貧富差距擴大的問題，為解決此一問題，保障個人生存的基本條件，各國逐漸建立起各種社會福利及社會安全制度，提供社會權形成與發展的契機，其中又以 1919 年德國威瑪憲法將社會權列為憲法保障的人權內涵，最具劃時代的意義。

社會權是為了解決自由放任經濟體制下，所造成的弊病與矛盾，並進一步使人權保障更為具體與實際，為「第二代人權」的主要內涵。社會權的保障，主要包括以生存權為核心所包攝的學習權、工作權，以及勞動基本權（或稱勞動三權）。至於從戰後直到目前仍在發展中的「第三代人權」，主要以「集體人權」為核心，如住民文化權、環境權、發展權皆屬於此一範疇。

如前所述，在十八、九世紀的自由主義思想下，國家的任務只是在消極的排除對個人生存及權益的侵害，因此而有「守夜人國家」或「夜警國家」的形容。當時的基本人權理念也是以自由、平等為中心，主要在保障人民免於國家權力的侵害，因此當時所爭取之「自由權的基本權」，主要乃是「免於國家權力干涉的

---

<sup>1</sup> 筆者有關人權發展的初步瞭解多得力於薛化元、周志宏、曾妙慧，〈國家人權紀念館教育文化與勞動權主題館展示規劃研究案報告書〉（2003 年 1 月，未刊稿），及薛化元等著，《戰後臺灣人權史》（臺北：國家人權紀念館籌備處，2003）。

自由」(Freedom from State)，著重防止國家機關侵害人權的側面。然而，社會權（或稱為社會基本權，Sozialgrundrechte）則有所不同，是以作為一個「人」之立場，要求國家必須建立具有保障人民基本生存所需之社會福利制度，並提供必要生活服務，使人民生活能符合起碼的人性尊嚴，進而追求幸福與快樂。因此，社會權強調人民可以請求國家積極地作為，以保障其權益的一種權利，在某種意義下，社會權是受益權的一種。但社會權與一般強調的司法受益權仍有所不同，乃是要求國家必須在行政與立法上採取應有的積極作為，以保障人民日常生活的尊嚴。因此，相對於自由權被稱為「from」的權利，有的學者則認為社會權是「to」的權利。

至於社會權的形成，則與資本主義社會所造成之各種社會問題有密切關係。十八、九世紀基於經濟領域自由放任的思想，強調自由競爭，造成資本主義體制下的資本集中與貧富差距擴大。不僅貧者無立錐之地，富者勢可敵國。社會階級的分化與階級的再製（re-produce），使得窮者恆窮、富者益富。僅僅強調對古典自由權的保障，受雇者根本無力與資本家爭取合理的勞動條件，反而成為富者得以壓榨窮人的制度，一般大眾也無法享有真正的自由與實質上的公平，造成嚴重的社會問題以及社會衝突。有鑒於過度強調資本主義自由放任經濟的弊病，各種改革的聲音及社會主義思想逐漸浮上台面，而各國也逐漸建立起各種社會安全制度，提供了社會權形成與發展的契機。此時，以傳統自由權為基礎之近代市民法的理念，已逐漸喪失其倫理性與社會妥當性之基礎，因而促進了法秩序的全面修正，為了矯正此種與社會脫節的市民法原理，作為正視社會現實，以活生生的具體人類為權利主體的基本人權，即社會權，因而產生。<sup>2</sup>

實際上，社會權早在十八世紀末期，就有發展的徵兆，一七九三年的法國憲法第二十一條中便曾規定：「公共救助是神聖的義務。社會對於不幸的公民負有提供其工作，或對於不能勞動的人提供生活所需，以維持其生活之義務。」此一條文乃是對於國家義務的規定，而不是將之視為人民的權利，但已有國家必須提供人民生活照顧的意涵。可惜此一憲法規定僅曇花一現，在法律制度層面也沒有產生具體的影響。直到一九一九年德國的威瑪憲法，社會權之規定才真正被納入憲法中加以保障。然而，社會權在人權體系的落實，必須修正原有經濟自由及所

---

<sup>2</sup> 許志雄等著，《現代憲法論》（臺北：元照出版公司，2002），頁 197。

有權神聖不可侵犯的傳統自由權觀念，使財產權能夠相對化、社會化。對此，在威瑪憲法第一五三條第一項之規定：「所有權負有義務。其行使必須同時有益於公共福祉。」即是將所謂的所有權相對化、社會化的制度設計。

除此之外，社會權之出現也受到俄國社會主義革命之重要影響，由於一九一七年俄國社會主義革命成功，隨後並制定了蘇聯憲法。這對於當時的德國，乃至西方資本主義體制造成了極大的衝擊與壓力，特別是德國如何避免階級性社會主義革命的發生，成為重要課題，威瑪憲法的設計則是以資本主義為前提下進行社會化的嘗試。

另一方面，社會權依其性質，可以區分為兩種類型：第一，是「由下而上的社會權」：是指利害關係者為了保障其權益並爭取改善其地位，經過自身的努力抗爭所獲得的權利，此時國家權力之介入，只是輔助性質，並非主導之力量，例如以勞工為中心的集體權利（勞動權）即屬之；第二，「由上而下的社會權」是指由國家直接積極介入保障的權利（例如：生存權、教育權等）。而從各國社會權發展的歷史來看，似乎亦可看出分屬於「由上而下」及「由下而上」兩種不同的發展的模式，威瑪憲法體制下之德國即屬前者；法國與義大利則屬於後者。<sup>3</sup>

### （一）研究目的及重要性

本計畫係筆者針對戰後台灣民主憲政發展研究的一環，也是以過去筆者的研究成果作為基礎，進一步延伸至社會權發展課題的起點。基本上，民主憲政的研究，多著重在政治體制部分，而實際上根據近代「立憲主義」（Constitutionalism）的精神，對人權的保障更是民主憲政體制不可或缺的要件。去年筆者以表現自由中的新聞自由作為主題，而且也有初步的成果。今年則擬以戰後台灣勞動基本權的歷史發展之研究作為計畫主題，並將之置於台灣人權發展的歷史系譜中進行討論，而此一人權歷史的研究面向，也是過去國內勞動基本權研究範疇中為數較少的部分。

本計畫的重心主要是擺在一九四五年以後，臺灣勞動權的發展上，其中又以「勞動基本權」為主要的探討核心。在探討勞動基本權一語的定義與範圍時，首

---

<sup>3</sup> 許慶雄著，《社會權論》（臺北：眾文圖書股份有限公司，1991），頁 158。



先必須先釐清勞動權的意義。勞動權從字面上來看可解釋為，勞動者所擁有的權利，即具有工作能力者的固有權利，但此解釋太過籠統。中華民國憲法第一百五十二條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」，在現代民主政治體制下，由於政府負有保障人民生存權的責任，從最廣義的角度而言，所謂勞動權可解釋為，當具有工作能力的國民無法在私人企業就職時，有權向國家要求工作機會，若國家無法提供工作機會時，可向國家請求相當的生活費用之權利。

類似中華民國憲法的規定亦見於各國憲法中，如日本國憲法第二十七條中明訂：「全體國民皆有工作的權利與義務」。世界人權宣言第二十三條中亦明定「人人有權工作，自由選擇職業、並受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障」。所謂「工作的權利」（工作權，the right to work），從世界各國的歷史脈絡來看，特別是德法兩國，是屬於勞動權（Recht auf Arbeit, droit au travail）概念下的副次概念。若從法學的觀點來看，勞動權主要是指個人有權向國家要求提供工作機會的權利，屬於公法上的權利。但勞動權除了法學領域之外，社會經濟思想、社會政策與政治等各種領域中皆屬重要課題，一般勞動權一語大多被用來表達「有權要求國家提供工作機會」的概念，為「思想上的勞動權」。<sup>4</sup> 但思想上的勞動權並不意謂伴隨著一定的制度模式，思想上的勞動權主要用在論述失業勞工有權向國家要求工作機會或失業期間的生活保障時。換言之，思想上的勞動權的定義範圍過大且籠統，很難成為具體的權利。

相對而言在概念與範圍上較為具體的勞動權，是指勞動基本權，即團結權、團體交涉權與爭議權等三種權利，又稱勞動三權。此三種權利是保障勞工的生存與維護工會運動自由的最重要基礎。

如上所述，社會權的發展可分為兩類：「由下而上的社會權」與「由上而下的社會權」。臺灣戰後的勞動法系，主要是承繼國民黨政府在中國大陸所制定的勞動法令而來，其重要者有三：「工會法」、「勞資爭議處理法」和「團體協約法」。而台灣於戰後初期，在陳儀所執掌的行政長官公署體制下，依其所發佈的「人民團體組織臨時辦法」，規定過去已成立的團體要繼續存在，和新人民團體的成立，皆須向民政處和國民黨省黨部聲請，讓臺灣的人民團體的發展又回到原點。另一

---

<sup>4</sup> 內野正幸，《社會權の歴史的展開—労働権を中心にして》（東京：信山社，1992），頁 81-83。

方面，臺灣知識份子在日治時期，對臺灣左翼思想的啓蒙與推動，經過日治後期，總督府對左翼人士的打壓，與一九四七年「二二八事件」後，國軍對臺灣本土菁英的掃蕩，以及一九四七年宣布動員戡亂以後，國民黨政府對左翼思想長達四十年的壓制，讓臺灣發展「由下而上」的勞動基本權已成為不可能的任務。因此，戰後臺灣勞動基本權的發展，乃是在一個已經編織好的的勞動基本權大網裡面進行的，而更甚者，這個大網還是在戰時就已經編好的，跟臺灣本身勞動基本權的發展並沒有任何的融合與修正。也因此，戰後臺灣的勞動基本權的發展，就如黃越欽所述：

這三項權利無法連貫，形成割裂而互不相關聯狀態：依工會法成立之工會並不以訂定團體協約為主要職務，不務正業為數甚多，職業工會成為勞保工會即為明顯之例證，而不明工會為何物者亦不乏其例，以致鬧出工會章程中加入反民營化條款之怪現象；依團體協約法成立之團體協約，不但毫無協約自治之作用，反而成為國家統合主義產物—勞動基準法—的影子；依勞資爭議處理法之規定，勞工事實上永遠不曾合法罷工過，也永遠沒有機會罷工。

因此，本計畫的目的，即試圖從法規面著手，從法令制定或修正的時代背景、政府政策及制定過程開始，以求瞭解各項法令的產製意義與內涵。並配合各個時代有關勞動權的論述、要求，如民意機關所提出的相關人權訴求等，以及一九八〇年代已降，各個社會運動所提的修法訴求，以瞭解戰時所制定的勞動三法，以及戰後國民黨政府在戡亂、戒嚴體制下對勞動基本權的限制，對臺灣勞動基本權發展的箝制，與勞動三法在台灣施行時的所遇到的問題等。再輔以戰後國民黨的社會控制體制，以試圖解答為何在臺灣工業化的發展中，國民黨政府得以長期的壓制勞工運動，又為何在解嚴前後，這股壓制的力量，又在短期間內瓦解。而在法令限制與社會控制的兩面夾攻之下，臺灣勞工意識與勞工運動的發展與訴求，又受到怎樣程度的影響。

## （二）有關本計畫現有之研究概況及詳述

戰後台灣學術界有關勞動基本權的著作非常豐富，不過，針對台灣勞動基本權發展進行歷史性的研究則為數不多。基本上針對既有勞動基本權相關研究內容

加以分類，概可分為下列幾類：第一，對台灣勞動體制的探討。對台灣勞動體制的探討，為任何探討到戰後台灣勞動法體制，及勞工運動發展，所不可不討論的議題。而在這方面，大多數的研究（不論有無直接指涉），都採取「勞動統合主義」（Corporatism）的概念來討論戰後台灣的勞動體制。西方學者 Wiarda 對統合主義所下的定義為：「一種社會和政治的組織體系(a system of social and political organization)。在這體系中，一些主要的社會團體和利益（勞工、企業、農民、軍方、族群、氏族或恩侍團體、宗教組織）全都統合到政府的體系中，經常是以一種壟斷的基礎，且基於國家的指導、定向、保護和控制，而達到協調性的國家發展」。該主義與「官僚威權體制」（Bureaucratic-Authoritarianism）為一九七三年以來，研究開發中國家的學者，用以分析檢討拉丁美洲國家特定經濟發展階段下（如由進口替代轉為出口導向），國家、政府與民間社會（特別是勞資關係領域）的關係，以及民主政治的相關問題，所採用的理論。之後，該項理論也被沿用到「東亞」相關開發中國家的研究。

然而，就如許多研究所探討到的，戰後國民黨政府對勞動基本權的控制，並非僅透過行政程序和法律規劃，更多的控制力量是來自於國民黨各級黨部對工會的控制，形成所謂的「官製工會」。如在王振寰、方孝鼎的〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉一文，將國民黨政府控制對勞資關係的干預分為「外部干預」和「內部干預」兩個部分。「外部干預」為國民黨政府所制訂的「勞動基準法」、「工會法」和「勞資爭議處理法」等。而「內部干預」則是受國民黨政府直接控制的國民黨幹部及情治人員，非正式地在生產單位中運作，所加諸於工會的干涉力量。而在吳昱賢的〈「派系／分類」與政治運作——以台灣石油工會為個案的研究〉一文中，則指出工會幹部的產生，都必需經由產業黨部認可。而參與工會幹部選舉的人選，又通常是要升等或升官的成員。因此，在國民黨看管下的工會，並不代表勞工，而僅是政府或國民黨政策的傳聲筒。更甚者，還有員工以為，工會是幫國民黨收黨費、發放紀念品的地方。

因此，以「統合主義」作為詮釋戰後台灣，尤其是戒嚴時期的勞動體制是否恰當，仍值得進一步的討論。再者，過去關於國民黨對工會或勞工運動的控制，大多僅止於國民黨內部勞工政策的闡述，如一九五一、六五年年的「中國國民黨現階段勞工運動指導方案」等，而鮮少涉及實際的運作情形。唯有在少數針對特

定工會所做的研究，如黃玟娟的〈內部勞動市場、社區與工會的自主與轉變：以高雄煉油廠為例〉和吳昱賢的〈「派系／分類」與政治運作——以台灣石油工會為個案的研究〉等個案性的研究，才有觸及到國民黨黨組織對工會的運作。由此可見，政策面與實務面的結合與相互比對，仍有研究的空間。

第二，對台灣勞工運動或勞工組織的探討。這一部份也是相關學術性論著，尤其是博碩士論文所最常探討的主題。就勞工運動這個議題而言，有李建昌的〈80年代的台灣勞工運動——結構與過程的分析〉、楊晴輝的〈台灣光復的勞工運動——反省與探索〉、梁雅慧的〈戰後台灣勞工運動研究（1945-2000）〉、孫登貴的〈解嚴後台灣勞工運動之研究：以工會為中心〉和徐光正的〈台灣勞工運動的基本性格和趨勢〉等論文。在勞工組織部分，有吳昱賢的〈「派系／分類」與政治運作〉、李榕平的〈工會動員的整合與分裂：電信員工自主工會運動之探討〉、梁偉成的〈白領勞工的階級認同和工會參與：台北市銀行員工會運動之研究〉和陳永昇的〈我國工會聯合組織之研究〉等論文。以及何雪影的《台灣自主工會運動史，1987-1989》、林宗弘的〈打拚為尊嚴：大同工會奮鬥史〉和翁佳音譯註的《台灣社會運動史：勞工運動、右派運動》等專著。

上述的論著，大都以一九八四年七月三十日「勞動基準法」的施行，作為戰後勞工意識啓蒙的起點。並以一九八四年勞基法實施到一九八七年間，做為台灣勞資衝突上，第一次數量的高峰。而隨著一九八七年解嚴改革的氛圍，以及國際勞工組織和學者專家、民意代表，對國民黨的勞工政策提出譴責，也帶起另一波的工潮。這波工潮有別與解嚴前以中小企業的勞工為主的抗議行動，而以大型民營、國營企業作為工運龍頭的角色。而抗爭的議題也由被動爭取合理的經濟補助，延伸到主動爭取經濟福利。然而，大規模的勞工運動，在國家機器藉由「勞資爭議處理法」的修訂，以及資方以解雇工會幹部作為對抗武器，在一九八九年開始衰微。

以個別案件或是整個戰後勞工運動的發展為探討主軸，對我們理解戰後勞動基本權的實際發展情形，以及國民黨政府施行於台灣的「勞動三法」，透過實際勞工運動的運作，面臨怎樣的問題與挑戰，有很大的幫助。而從該論著，主要以事件當時或論著當時所施行的法律來看台灣勞工運動的發展，也給我們一個警惕，任何法律不可能憑空出現，一個新法律的誕生或舊法律的修正，都反映一定

的時空背景，唯有透過整個法律制訂或修正的時空環境、政府政策的辯證中，才有可能讓我們更瞭解該項法令的時代意義與內涵。

本研究計畫主題環繞在戰後台灣勞動基本權的發展，而在國民黨主政下的台灣，三個與勞動三權「團結權」、「團體協商權」和「爭議權」相關的法令就是：「工會法」、「勞資爭議處理法」和「團體協約法」。目前有關台灣勞動法體系的專著非常多，如黃越欽的《勞動法新論》和焦興鎧的《勞動法論叢》等，這些著作多屬於通論式的著作，對本計畫理解勞動權的概念及相關法學知識有很大的幫助。不過，該項著作的主軸擺在法令的現況而非發展經過，因此，要瞭解戰後台灣勞動基本權的發展仍有待進一步的研究。

目前關於上述「勞動三法」有比較深入討論的，主要有李允傑的《台灣工會政策的政治經濟分析》一書和蔡美鳳的碩士論文〈勞資爭議處理制度與勞工階級形成〉。李允傑將國民黨在大陸時期的工會政策發展分為三個時期：第一、聯俄容共時期（1927-1927.4），李允傑指出早期國民黨對工會的態度迥異於南京國民政府成立後的政策。一九二四年十一月間，國民黨頒佈的「工會條例二十一條」承認工會的合法地位，並准許罷工，給予工人極大的自由與權利。而當時成立的工會組織，對於帝國主義國家在華資本的經濟鬥爭中有發揮極大的作用。然而，另一方面，共產黨在人數的增長，以及對群眾運動的影響力也使得國共聯合陣營中出現裂痕。一九二七年四月的清黨以及七月的武漢分共，為國民黨政府對工會組織態度轉變的指標。

第二，南京政府時期（1927.4-1937）。李允傑指出，國民黨在清黨後，對工會組織的政策，轉變為消極管制的態度。一九二九年十月頒佈的「工會法」在會員資格的限制上，比「工會條例」嚴格，而且限制工會組織成立全國性縱的聯繫組織，並限定工會僅能有經濟性的活動。另外，工會組織經過國民黨的「民訓」工作及「工會整理委員會」的重整改組下，已納入國民黨各地方黨組織的管理監督之下。

第三，抗戰及內戰時期（1937-1949），該文指出，隨著一九三七年七月蘆溝橋事變正式揭開對日抗戰的序幕，國民黨的工會政策又從「消極管理」轉變為「積極發動」。一九四三年十一月，國民政府修訂「工會法」，對工會組織的活動範圍及型態，作了較寬的規定：准許縣市總工會及省級同業工會聯合會的組織。一九

四五年五月，抗戰進入最後階段，中國國民黨第六次全國代表大會通過「勞工政策綱領」，規定「工會得有全國性之聯合組織」。一九四七年六月，「工會法」修訂，省總工會、各業全國聯合會與全國總工會等縱的系統得以設立。抗戰勝利後，全省總工會、郵務、礦業、鐵路、言業等全國性工會聯合會及全國總工會紛紛成立。

一九四九年，國民黨政權在國共內戰中遭遇空前的失敗，退守台灣。面對共產黨對工人強大影響力，讓國民黨對扶植工會組織一事感到猶疑。李允傑指出，促成國民黨政府於一九五〇年代開始積極扶植工會的政策考量可分為兩個部分：第一，政治動員與領導。國民黨透過「民眾運動工作方案」的實施，建立起國家機器對民間社會的支配結構關係，形成「強國家／弱社會」的政經架構。其中又以「改組農會」與「扶植工會」對於台灣政經發展影響最為重大。這種以黨國力量由上而下扶植建立的工會體系，迥異於西方經過長期抗爭的自發性工會。而在美蘇兩大陣營對抗日漸升高的一九五〇年代裡，台灣工會數量，就在「反共抗俄，增產報國」的號召下，迅速成長。第二，經濟穩定與重建策略。五〇年代政府扶植工會的對象，與進口替代工業化階段的基本工業或重點工業存在著共通的脈絡。更重要的事，其中為配合重建、基本工業增建以及保護策略性工業而策組的工會的產業單位，事實上幾乎涵蓋五〇年代所籌組成立工會的公營事業，及較大規模的民營事業單位的絕大多數。由上述資料顯示，當時國民黨政府對工會組織採取積極介入扶植的政策，蘊含相當濃厚的財政、經濟上的因素。

蔡美鳳的〈勞資爭議處理制度與勞工階級形成〉主要將焦點擺在勞資爭議處理制度的演變與實際的運用上。在法規上，則主要在處理「勞資爭議處理法」及「動員戡亂時期勞資糾紛處理辦法」兩法規的沿革。蔡美鳳歸納相關的研究成果及資料指出，勞資爭議處理法的前身，為一九二八年由葉楚傖草擬，於該年六月九日實施的「暫行勞資爭議處理法」。到一九三〇年試行期滿後，乃由勞動法起草委員會開會討論，做成草案四十條，經立法院討論，決定更名為「勞資爭議處理法」後經逐條討論，全部通過。此次修訂，將適用範圍從原來的三十人以上之勞工團體，縮減為十五人以上即可。並將原來調解不成由行政官署自行交付仲裁改為由當事人「聲請」交付仲裁。而「對仲裁裁決不得聲請不服」一項，也改為「可於五日內聲請異議」。顯然，一九三〇年通過的「勞資爭議處理法」較前法

開放許多。然而，到一九三二年，在上海市長吳鐵城的呈請下，勞資爭議處理法再度修正，而該次修法的目的，即在恢復「強制仲裁」，以及規定當事人不得對仲裁委員會之裁決生請不服。一九四三年該法再次修訂，在該次修訂中，首次將「國營企業」排除在該法適用範圍內。

上述兩位的著作，為目前所見對「工會法」和「勞資爭議處理法」討論最詳盡的著作。然而，也由於其各有關心的主題，因此對整個勞動法體系的形成與演變，仍無法提出完整的架構。從李允傑的角度來看，一九二九年公佈的「工會法」對勞工的團結權有嚴格的限制，但當時的「勞資爭議處理法」卻是一個進步的法令。而從蔡美鳳的論文來看，在勞資爭議處理法的演變過程中，曾有一段時期的勞資爭議法是非常寬鬆，但之後卻愈趨嚴格。這中間轉變的過程為何，蔡美鳳並沒有清楚的交代。而從該論文中，我們可以發現，「勞動法委員會」似乎是歷次勞動法修正的主要操刀者，該委員在中華民國勞動法體制建立的過程中扮演什麼樣的角色，仍須進一步的研究。

### （三）研究方法、進行步驟與執行進度

#### 1. 研究方法

基於上述的研究回顧，從勞動基本權的角度出發，全盤檢視戰後臺灣勞動法體系，以及勞動基本權的建立與演變，仍有待進一步的研究與努力。本研究即試圖回歸法規層次的通盤整理，再配合戰後勞工運動、勞工組織的發展，及其所提出的訴求，以兩個層面的交疊參照來描繪戰後臺灣勞動基本權發展的歷史面貌。

就史學方法論的角度來看，十九世紀以來傳統史學論述與新興的社會科學研究之間的一項重大分野，即是社會科學首重理論模型（model），並以此進行議題分析暨行為模式預測。反之，歷史學雖然並不排斥結構模型的建立，然而，傳統以史料分析，「情境」重塑為神髓的歷史寫作方式，仍然是廣大史學工作者奉為圭臬的不二心法。這種建立在嚴格史料分析上的史學寫作風格，以重建「歷史真實」（historical truth）為職志的研究態度，可以說是十八世紀以來歐洲歷史主義（Historism）的一貫傳承。其研究方法最大的特色不外乎嚴謹的考證程序，以及綿密細緻的文獻整理。這樣子建立在嚴格史料分析上的歷史敘事，其主要優點首

在於釐清歷史事件發生當下情境意義的詮釋。因而，過去長期被執政當局用「增產報國」，維護「社會安定」等理由，抑制或污名化的勞動基本權，有必要重新加以檢視與反省，以還給戰後臺灣勞動基本權發展應有的面貌。

由於一手史料的講求為史學方法的重要內涵，因此，本計畫希望透過官方各種公報和相關出版品的瀏覽，以及國民黨出版的相關文宣和史料彙編，以及該黨文傳會黨史館所藏的歷屆中央常務委員會會議記錄，以瞭解執政當局對勞動基本權的看法及相關管制政策、辦法形成的背景與內涵。另一方面，透過各報對相關勞工運動的報導，可以更加凸顯執政當局對勞動基本權的限制，並透過勞工組織、團體的訴求，讓我們瞭解在長達三十八年的壓制裡，與執政黨政的干涉下，產生怎樣型態的勞動意識，而這些勞動意識對勞動基本權又有怎樣的助益與限制。

## 2.研究步驟及執行進度：

本研究共分為四個部分：第一部分，在探討戰後臺灣勞動法體系形成的歷史背景。戰後中華民國政府在台灣施行的勞動法規，基本上多以國民政府戰前在中國所頒佈的法令為主體，其中像「團體協約法」更是自一九三〇年在中國頒佈施行以來，就從未修正，而沿用至今。因此，要瞭解現今台灣施行的勞動法系，勢必需回頭檢視此一法系的源頭，及其演變的經過，才可以更清楚的瞭解政府的勞工政策，及法體系下的勞動三權，因此本文首先從國民政府時期著手，探討戰後台灣勞動三法的根源，以期能更完整的瞭解勞動三法在台灣勞動基本權發展上的意義。

第二部分，在探討強人威權體制下，執政當局對勞動基本權的限制。在這一部份，希望能對戰後台灣在動員戡亂及戒嚴的非常體制，在勞動基本權上所受到的限制做一清楚的描繪。並完成下列目標，第一，國民政府的接收與勞動三法的移植。第二，非常時期勞動法體系的建立。第三，國民黨黨政對臺灣勞動基本權的干涉。

第三部分，在探討解嚴前後，相關勞工運動及勞工組織在勞動基本全上的突破。這一部份首先要探討解嚴前的時代氛圍，以闡釋戰後臺灣勞工意識得以覺醒的時空背景。第四部分，透過解嚴後一連串勞工運動的發起和訴求，以及勞工組



織對勞動相關法令的抗爭，以闡釋在過去長期的壓制下，產生什麼樣的勞工意識與思維。

基於上述的認識，本計畫在史料蒐集及分析上共分為下列幾個步驟：第一，國民政府時期，及日治時期相關勞動法資料的蒐集，在國民政府時期的資料包括國民黨的出版品及檔案資料，如《革命文獻》、第一屆至第六屆中常會會議記錄等；《大公報》裡有關勞工政策、勞工運動的報導。在日治時期的資料則包括，日本外務省條約局編纂的《外地法制誌》及《台灣總督府警察沿革誌》等。第二，非常時期相關勞動法資料的蒐集，包括各項政府公報，如《總統府公報》、《臺灣省行政長官公署公報》以及《臺灣省政府公報》的瀏覽、政府所出的勞動基本權宣傳品或教育叢書，和國民黨改造委員會的會議記錄和第七屆以降的中常會會議記錄等。第三，八〇年代以降勞工運動資料的蒐集，包括《聯合報》、《中國時報》及《自立晚報》三報的瀏覽、目錄的建立，和影印的完成等。第四，在上述史料的基礎上，依據時間順序，整理戰後台灣勞動基本權的發展歷程及內容變化；其次，則參考戰後台灣史相關研究成果，以及筆者對戰後台灣歷史發展脈絡的理解，進而試圖為戰後台灣勞動基本權的歷史演進，進行歷史的定位並詮釋其意義。

當然，進行本研究也面臨相關的研究限制。首先，就戰後台灣勞動基本權的發展脈絡來看，政府對勞動三權的干涉非常嚴重，尤其是在戒嚴時期。「工會法」、「勞資爭議處理法」和「團體協約法」所顯現的只可算是一個概況。要瞭解政府更細部的限制，必須從各別產業的法令著手，如「民營公用事業監督條例」等。由於這部分法令非常龐雜，因此本計畫主要還是以「勞動三法」作為研究主軸，必要時才觸及相關細部的法令，以求研究焦點能夠集中，不至失焦。其次，在戒嚴時期，由於勞動三權及左翼思潮受到嚴格的限制，勞工運動幾乎沒有爆發的可能，勞工的聲音也極其微弱，因此，在此一部份只能寄望從國民黨內部資料瞭解國民黨黨部對勞工團體的限制。戒嚴時期勞工意識的發展，則有待更多史料的發現，以供進一步的研究。

## 二、 勞動基本權的法律根源：國民政府時期勞動三法的制定與修訂

從事比較研究的學者 Kahn Freund 曾指出，國與國之間，因為權力結構之不同，對法律制度繼受的強度產生極為懸殊的差異，集體勞動權的發展即為最佳例證。<sup>5</sup> 戰後中華民國政府在台灣施行的勞動法規，基本上多以國民政府戰前在中國所頒佈的法令為主體，其中像「團體協約法」更是自一九三〇年在中國頒佈施行以來，就從未修正，而沿用至今。法令的產生，與法令制定過程中時代環境與思潮息息相關。因此，要瞭解現今台灣施行的勞動法系，勢必需回頭檢視此一法系的源頭，及其演變的經過，才可以更清楚的瞭解政府的勞工政策，及法體系下的勞動三權，因此本文首先從國民政府時期著手，探討戰後台灣勞動三法的根源，以期能更完整的瞭解勞動三法在台灣勞動基本權發展上的意義。

就人權概念的發展歷程來看，直至十九世紀末、二十世紀初，包括以生存權為核心所統攝學習權、工作權，及勞動基本權的社會權，才漸為人類所重視。而在此時的中國，雖因西學的引進，逐漸重視勞動權。但此時在中國發酵的勞動權，並非原始為對抗古典自由權放任私人資本，造成資本主義下資產累積不受限制，貧富差距逐漸擴大的問題，所衍生的社會權保障概念。<sup>6</sup> 而是夾雜在強烈反外、排外的愛國運動，及反軍閥割據的統一行動之間，引發一連串具有強烈政治意涵的勞工運動。也因此，形成當權者以社會安定為由，極力抑制勞工運動，而求發展者，則仰賴勞工運動，以對抗當權者或外來勢力的局面。其中，國民黨政權，即在此從邊緣至中央的權力角逐過程中，形成其與戰後台灣勞動權發展休戚相關的勞工政策。在此，特分為國民黨第一次改造前的勞工政策、國民黨改造後的勞工政策、國民黨清黨後的勞工政策、勞動三法的制定與演變與戰時體制下的勞動三權五個部分，說明國民黨勞動三法制定的源起及演變的過程，以期更深入的掌握國民黨勞動三法在台灣勞動權發展上的意義。

---

<sup>5</sup> 黃越欽，《勞動法新論》（臺北：翰蘆圖書出版有限公司，2000），頁 38。

<sup>6</sup> 薛化元等，《戰後臺灣人權史》（臺北：國家人權紀念館籌備處，2003），頁 5。

### （一）國民黨第一次改造前的勞工政策

清朝末期，中國發生一連串的排外風潮，雖這些排外抗爭多由紳商階級所領導發動，但亦吸引許多工人參加，如一九〇三年雲南蒙自礦業家周雲祥組「保滇會」，反對清政府出賣滇桂礦權予法人，號召起事，即有萬餘名工人參與。而孫中山的反清革命，參與實際行動者，又以工人為主的會黨居多，如一九〇九年成立的「廣東機器研究公會」，便是馬超俊等承孫中山意，以學術研究型態團結工人，襄助革命的一個勞工團體。<sup>7</sup>

一九一一年十月辛亥革命爆發，十二月二十九日，十七省代表選舉孫中山為臨時大總統。一九一二年一月一日，孫在南京就職，中華民國成立。同年二月十二日，清帝在袁世凱的運作下退位，清朝宣告結束。而袁世凱也因完成此項工作，由臨時參議會於二月十五日推選為第二任臨時總統。

在此期間，臨時參議院雖在「臨時約法」中保障人民集會結社的自由，但對勞動權並沒有進一步的保障，反而在新頒佈的法令中，加入限制工人集會、結社的規定。如一九一二年頒佈的「暫行新刑律」第十六章，第二二四條規定：「從事同一業務之工人，同盟罷工者，首謀處四等以下有期徒刑，拘役或三百以下罰金；聚眾為強暴脅迫或為首者，依第一六四條至一六七條之例（騷擾罪）論斷」，明白禁止工人罷工。而一九一四年四月頒佈的「治安警察法條例」第九、十五、二十一、二十二條的規定，則將禁處範圍擴大，不准民間任意結社。再者，同年八月頒佈的「治安警察法」開宗明義便言：「最高當局為維持社會秩序的安定……決定採用一切力量，來制止一切工人的結會及行動」。<sup>8</sup>

相對於北京政府保守的勞工政策，在歷經袁世凱解散、二次革命失敗的國民黨，則在孫中山的領導下，積極發展下階層的基礎，港粵勞工的動員即為其一。但至一九一七年，馬超俊受孫中山之託負起全國工運總責，並提出工運工作八項原則後，國民黨支持勞工運動的大方針才告確立。

馬超俊所提出的工運八項原則為：<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> 蘇啟明，《北伐期間工運之研究》（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1984），頁 27-37。

<sup>8</sup> 蘇啟明，《北伐期間工運之研究》，頁 39。

<sup>9</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（一）》第一編（臺北：中國文化大學勞工研

- (1) 扶植工會之組織；
- (2) 規定工時之標準；
- (3) 提議工資之增加；
- (4) 倡導工人之福利；
- (5) 培植工人之教育；
- (6) 培養政治之知識；
- (7) 確認勞資之合作；
- (8) 罷工運動之協助。

在一九二七年國民黨清黨以前，國民黨主要著力於第一及第八項的工作。如一九一九年廣東機器研究公會與香港華人機器會合組中國機器總會，及一九二〇年的香港機器工會大罷工一事，皆有國民黨在幕後指導與支援。而受香港機器工會大罷工影響，醞釀出廣東機器工人爭取改善勞動條件一事，更因時據廣東的桂系軍閥揚言「倘有自動怠工，或鼓勵罷工的，一律軍法從事」，而演變為「粵人治粵」、「打倒桂系軍閥」的罷工運動。<sup>10</sup>

其後，國民黨在皖系的協助下，利用陳炯明的軍力驅除桂系勢力，在廣東建立較先前獨立的統治地位，也開始積極扮演協調勞資關係的角色。一九二一年四月，廣東機器總工會首先透過維持會，向各廠場資方提出改善工人待遇要求，結果經廣東省政府出面協商而獲得圓滿解決。事後，粵省各行業工人團體紛紛效尤，一年之內，廣州便發生二十八起改善待遇的罷工事件，而絕大多數獲得勝利。不過，此時廣東省雖然是由國民黨統治，其基本上還是以上述北京政府的勞動法令作為處理勞工運動的依據。因此，為了解決既有法令對勞工運動的限制，廣東省大理院首先於一九二一年提議廢止「暫行新刑律」第十六章第二二四條，其理由為：

世界各國皆不認同盟罷工為有罪，其認為犯罪者獨吾國暫行刑律而已。該律（一）不合刑法主義，（二）不合犯罪觀念，（三）不合世界刑法通例，（四）不合時勢趨向，應請即行修正之。

---

究所理事會，1984），頁 97-98。

<sup>10</sup> 郭廷以、王聿均訪問，《馬超俊先生訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，1992），頁 40-43。

一九二二年一月，孫中山乃以廣東政府大總統令廢止「暫行新刑律」第十六章第二二四條，廣東政府自是乃不以罷工為違法。再者，廣東政府亦於是年廢止「治安警察法」中有關禁止集會、結社的條文，勞工權利獲得進一步的保障。<sup>11</sup>

另一方面，雖然國民黨在這段時間極力推動勞工組織及勞工運動，並在掌握統治權後積極介入勞資爭議事件，協助勞工爭取權益，但皆未觸及勞工權益立法的部分。這種情形一直延續到一九二二年六月後，孫中山因陳炯明叛變，決定向外尋求援助，並在取得蘇俄的回應後，決議重新整頓黨務、改進組織，與更積極的推行勞工運動。以及一九二三年北方發生京漢鐵路工人因罷工而被直系軍閥吳佩孚派軍鎮壓事件（即「二七慘案」）後，各方要求勞工立法的呼聲日益興勃，<sup>12</sup> 勞工立法的工作才正式成為國民黨的政策。

一九二三年一月一日，孫中山發表「中國國民黨改組」宣言，在民生之精神中關於勞工者，主要在：「制定工人保護法，以改良勞動者之生活狀況，徐謀勞資間地位之平等」這一部份。<sup>13</sup> 而具體的落實，則是同年十一月，由邵元冲起草，經國民黨中央執行委員會研討議決，於隔年十一月由孫中山頒佈的「工會條例」。「工會條例」共有二十一條，其重點如下：

第一，特別聲明對於刑律及違警律中所禁止之聚眾集會等條文，不得適用於「工會條例」，免除法院警廳之比附，而妨礙工會的進行，以期使勞工團體可以自由的發展（第二十條）。第二，承認工會與僱主團體立於對等的地位，並保障勞工的爭議權（第十條規定，關於工會或工會會員對僱主及衝突事件，得對於當事者發表並徵集意見；或聯合會員，做一致之行動。第十四條，工會在必要時，得根據會員之多數決議，宣告罷工。）第三，允許工會或工會聯合會，得與別省或外國同性質之團體聯合或結合（第六條）。第四，承認工會對僱主之團體協約權（第十條）。第五，對行政官署的仲裁，不為強制執行。<sup>14</sup>

該條例的制定與施行，為中華民國史上第一次針對勞動權所做的立法，整體來看，該條例給予勞工相當自由的團結權、爭議權及協約權。而唯一美中不足者，則在該條例欠缺對勞工行使爭議權時的工作權保障，如限制僱主不得在罷工或仲

<sup>11</sup> 蘇啟明，《北伐期間工運之研究》，頁 73；《中國勞工運動史（一）》第三編，頁 37-38。

<sup>12</sup> 蘇啟明，《北伐期間工運之研究》，頁 88-90。

<sup>13</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（一）》第三編，頁 1。

<sup>14</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（一）》第三編，頁 39-44。

裁時解僱員工等。

## （二）國民黨第一次改造後的勞工政策

孫中山早年在海外推動革命事業時，即曾與俄國的革命黨人有所接觸。一九一七年十月，列寧推翻克倫斯基的臨時政府，建立布爾什維克政權後，孫中山還曾致電列寧，表達祝賀之意。其後，蘇俄即多次向廣州軍政府及孫中山表達合作的意願。而對孫中山來說，長期受制於軍閥與外國勢力，使其與國民黨無法有效在廣州建立穩固的政權，並尋求國家統一的可能，也漸漸驅使孫中山接受蘇俄的援助，使國民黨改組成如列寧式政黨具有鞏固領導中心、強力組織動員能力的政黨。而在這個過程中，一九二二年六月陳炯明叛變則是促使孫中山下令決心接受蘇俄幫助，改革國民黨的最後一擊。一九二三年一月二十六日，孫中山與蘇俄共產國際代表越飛發表「聯合宣言」，在該宣言中，蘇俄表明願贊助中國完成統一，取得完全國家之獨立，開啓國民黨的聯俄政策。其後，中國共產黨員則在孫中山的支持下大量加入國民黨。

在蘇俄，尤其是鮑羅廷(Micheal Markowich Borodin)的協助下，國民黨完成第一次改組。其中，對國民黨勞工政策最大的影響就是，由過去以特定少數人爲中心，其中又以馬超俊爲主，發展的勞工運動，轉變成透過黨機制，有組織的來發展勞工運動。

一九二四年一月三十一日，國民黨改組後的第一屆中央執行委員會第一次全體會議，討論中央執行委員會各部組織的問題，決議中央執行委員會設下列各機關：秘書處、組織部、宣傳部、工人部、農民部、青年部、婦女部、調查部及軍事部九個部門，<sup>15</sup> 工人被獨立列爲一部。同年二月六日，一全再通過「各省黨務進行計畫決議案」，規定各省設臨時省執行委員會，臨時省執行委員會於省內應擇重要區域，如某地是工人運動中心，某地是學生運動中心，……應當先行組織黨部，開具理由，制定設置計畫。」<sup>16</sup> 以上種種，皆顯示工人已成爲國民黨組織動員的重要一環。

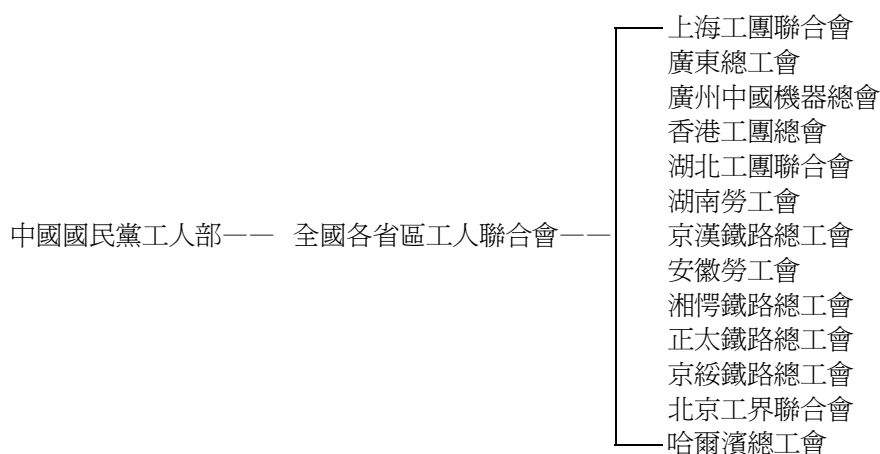
---

<sup>15</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻第 79 輯—中國國民黨歷屆歷次中全會重要議決案彙編（一）》（臺北：中央文物供應社，1979），頁 1-2。

<sup>16</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻第 79 輯—中國國民黨歷屆歷次中全會重要議決案彙編（一）》，頁 7-8。

而在此有組織的發展下，使得國民黨在勞工動員上收到許多功效，其中最大的例證就是一九二五年六月，香港及廣州沙面租借華工為援助「五卅慘案」而演變成的「省港大罷工」，在國民黨的全力支持下，維持十六個月之久。然而，雖在許多工人運動中，皆有「國民黨」涉入其中，並加以主導，但實際主持，並最後取得群眾支持的卻是共產黨。

如前所述，國民黨在連俄容共及改組前，即有部分人士在推動勞工運動及勞工政策。而這些人在國民黨改組初期，也曾積極參與勞工運動的推動。如一九二四年三月一日，由馬超俊指導，在北京成立的「全國各省區工人聯合會」，還決議建立一套由國民黨領導，聯合全國工人，以促進勞動條件之改良，並進而推動國民革命事業的組織系統（其組織如下圖）。<sup>17</sup> 但到最後，國民黨的勞工動員，卻全由共產黨人所掌握並吸收，其最主要的原因，即是國民黨員對勞工這塊領域的棄守。



以國民黨中主要負責工運推動的馬超俊為例，其早在一九二三年，孫中山與蘇俄共產國際代表越飛發表「聯合宣言」之初，即向孫中山表達反對連俄容共政策之意。<sup>18</sup> 至一九二五年孫中山逝世後，馬超俊則加入國民黨反共之中央委員張繼、許崇智及戴傳賢等人在北京西山舉行的國民黨第一屆中央執行委員會第四次全體會議（即通稱之「西山會議」），積極展開反共工作。雖然，馬超俊在西山會議派於上海成立的國民黨中央黨部擔任工人部長，<sup>19</sup> 繼續推動工人運動。然

<sup>17</sup> 蘇啟明，《北伐期間工運之研究》，頁 94-95。

<sup>18</sup> 郭廷以、王聿均訪問，《馬超俊先生訪問紀錄》，頁 68-70。

<sup>19</sup> 郭廷以、王聿均訪問，《馬超俊先生訪問紀錄》，頁 97-98。

而，先前成立的「全國各省區工人聯合會」隨著孫中山過世，也宣告瓦解。而於一九二三年八月成立，後與西山會議派有密切關係的「上海工團聯合會」，則在一九二五年五卅慘案爆發後，漸為共產黨成立的「上海總工會」所取代，主導上海的工人運動。<sup>20</sup>

再者，其他國民黨員對工人運動的發展則興趣缺缺。以新成立的工人部部長這個職位來看，該職雖由國民黨籍的廖仲愷擔任，但廖因身兼多職，實際工作多由秘書共產黨員馮菊波做主。<sup>21</sup> 而廣東省的農工廳一職雖由陳公博擔任，但陳起初也百般不願，直至廖仲愷向其表明：「你不幹，只有 CP（共產黨）來幹，我實在不願意交 CP。革命黨單只顧個人意見，而不顧黨的利益嗎？我受了廖先生的責備，不得不幹。」<sup>22</sup> 陳公博才接受這個職務。

在國民黨勞工運動的領導人離開廣州，而其他黨員又不願意參與勞工運動的情形下，國民黨在勞工動員部分則全由共產黨員所主導。而其中省港大罷工所建立的罷工動員模式，則延續至北伐時期，成為北伐軍對抗列強，爭取主權的利器。

一九二五年七月六日，「省港罷工委員會」成立，為罷工工人最高執行機關，其成員由罷工工人代表大會選舉產生，負責管理罷工工人生活及一切有關罷工事宜，並設糾察隊，武裝駐防各海口及其他交通要站，負責維持秩序、嚴拿走狗、截留糧食和扣緝私貨。罷工委員會由共產黨員領導，除有幹事局等正常機構外，還設有會審處，審判破壞罷工，同時附設監獄。對於敵貨的處理，設有拍賣處，可直接查留敵貨。而糾察隊則配有步槍、小艇，分駐各港口，執行封鎖香港的任務。<sup>23</sup>

在此機制之下，廣東的工人運動達到鼎盛。再者，共產黨人在鮑羅廷的指揮下，在國民黨內實行「幫助左派，打擊右派」的工作，進而對掌握黃埔軍權、聲望日隆的蔣介石進行「倒蔣運動」，以鞏固其在國民黨所建立的左派勢力。對此，蔣介石則藉著一九二六年三月發生的「中山艦事件」，對中共進行制裁。而對由

---

<sup>20</sup> 依據黃銘明分析，上海工團聯合會對本國產業罷工持反對意見，因此在五卅運動期間，願意加入該會的工會便屬有限。黃銘明，〈北伐前後上海的工人運動〉（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，1991），頁 5-9、4-6、4-10。

<sup>21</sup> 蘇啟明，〈北伐期間工運之研究〉，頁 98。

<sup>22</sup> 陳公博，〈覆疑始函—陳公博與實際政治〉，《革命評論》第 7 期（1928 年 6 月 17 日）。

<sup>23</sup> 蘇啟明，〈北伐期間工運之研究〉，頁 147-148。



共黨所掌握的罷工委員會，則下令包圍，並收繳糾察隊武裝，至事平後才發還。

24

在中山艦事件之後，蔣介石取得國民黨黨內的主導權，並於一九二六年六月五日，經國民政府任命為國民革命軍總司令，開始進行北伐的工作。亦因蔣介石志在北伐，及在中山艦事件後，共黨勢力暫時沈潛，廣東的工人運動也漸次受到壓制。首先，於該年七月，廣州政府與香港當局開始談判，以解決已持續一年之久的省港罷工。八月，蔣在長沙發表對外宣言，申明無論何國，凡不妨害國民革命者，一切生命財產，皆負責保護。九月，廣州停止排英。十月，協議達成，省港罷工結束。<sup>25</sup>

另一方面，國民政府則於該年八月七日公布「國民政府組織解決僱主僱工爭執仲裁會條例」及「勞工仲裁會條例」，試圖透過法令，抑制罷工行動的發生，並強調政府仲裁結果的強制力。如「組織僱主僱工爭執仲裁會條例」第四條規定，僱主及僱工自己不能解決時，當由雙方或單方將情由稟明農工廳組織仲裁會。第七條規定，凡勞資糾紛聲請仲裁後，雙方不得採取直接行動，如罷工或閉廠之舉。第六條規定，對於公共事業或政府所辦之企業發生之爭執，如雙方或一方不滿意於仲裁會之判決，國民政府得視為公平與否，或有所修改，或發還仲裁會，經仲裁會復審之判決，各關係方面應當遵守之。及「勞工仲裁會條例」第五條規定，凡工人爭執須在仲裁會解決，各方不得聚眾攜械鬥毆、或有違犯「警律」、或危害公安之行動。<sup>26</sup>

不過，雖上述二法令，已隱約帶有強制勞資爭議聲請仲裁，及限制罷工之意。但在一九二六年九月二十八日第二十六次政治會議所通過的「工人運動方針案」，仍肯定工人有為經濟利益鬥爭的罷工自由。唯規定兵工廠及其他政府軍用事業的工人，須另訂法律，「因一階級或一部份利益，必須在國民革命運動全部利益之下」。再者，在聲請仲裁部分，也特別強調「必須自願的而非強迫的」。另

---

<sup>24</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》（臺北：南天書局，1994），頁 541-545。

<sup>25</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》，頁 547-552。

<sup>26</sup> 「國民政府組織解決僱主僱工爭執仲裁會條例」及「勞工仲裁會條例」於一九二六年八月六日，由中央政治會議第五次會議通過。羅家倫主編，《革命文獻第 20 輯 國民政府成立前後之政治建制史料》（臺北：正中書局，1958），頁 1652-1654；中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（一）》第三編，頁 269-272。

外，在勞動法規部分，則提出須訂立勞動法，以保證工人之組織自由，而此勞動法之訂立，須由工會代表參加。<sup>27</sup>

### （三）國民黨清黨後的勞工政策

中山艦事件後，共黨勢力雖暫時沈潛，但實力仍在。以馬超俊為例，其雖在中山艦事件發生後，立即反粵，希望能憑藉過去在廣東的工人動員力量，號召農工，並與蔣共商防共規劃，但最後仍在共黨的抗議下，以失敗作結。<sup>28</sup> 而由共黨所掌控的工人力量，及其建立起來的工人動員模式，雖因蔣介石的掌權，而在廣東暫受壓制。但隨著國民革命軍北伐，在外交代理部長陳友仁的「革命外交」口號的號召下，共黨乃隨著北伐軍的推進，在各租借地發起工人運動，試圖運用工人的力量爭回主權。<sup>29</sup>

然而，共黨所發起的工人運動並不僅止於收回租借、爭取主權的目的。一九二六年十一月，革命軍在武漢地區的地位穩固以後，廣州政府即決議北遷武漢。在首批遷漢的人員之中，鮑羅廷亦為其一。在其主導下，十二月十三日，漢口成立國民黨中央執行委員會與國民政府委員臨時聯席會議，自稱為國民政府最高黨政機關，執行最高職權。臨時聯席會議的成員由左派國民黨員所囊括，其主要目的是想打壓蔣介石在黨與政府的權威。

相對於共黨在武漢的發展，蔣介石則擬將中央黨部及國民政府暫駐南昌，並進一步圖謀南京及上海。此外，蔣介石並積極尋求外力支持，以對抗有蘇俄奧援的武漢。在此分歧下，一九二七年三月由中共在背後促使的南京事件，及其後的上海工人暴動，即有意圖擴大各國與革命軍的衝突，並破壞蔣介石聲譽的目的在。

對此，蔣介石首先於一九二七年三月二十六日抵達上海後，針對南京事件，向外籍新聞記者發表談話。其承諾會派員調查南京事件，且對任何官兵凡證實犯

---

<sup>27</sup> 羅家倫主編，《革命文獻第 20 輯 國民政府成立前後之政治建制史料》，頁 1659-1663。

<sup>28</sup> 依據馬超俊回憶，一九二六年四月中，廣州政府原擬以突擊檢查辦法，將共黨一網打盡，但為共黨偵悉，並檢得公安局長吳鐵城的密令，載有奉令辦理字樣。而鮑羅廷乃據以提出嚴重抗議，此役遂不得不作罷。郭廷以、王聿均訪問，《馬超俊先生訪問紀錄》，頁 100-101。

<sup>29</sup> 李恩涵，《北伐前後的「革命外交」(1925-1931)》(臺北：中央研究院近代史研究所，1993)，頁 42-51。

有暴行者，當予嚴懲。再者，其表示國民政府所定政策，為不用武力或任何群眾暴動，以改變租界之地位。並指出「凡願以平等待我之任何國家……吾人亦願與之合作，與之聯合，縱使該國從前曾壓迫我國」。<sup>30</sup>

其後，在獲得部分國家的諒解，以及上海金融界的協助下。三月二十八日，國民黨中央監察委員吳敬恆、蔡元培等人在上海提出護黨救國案。四月二日，正式議決對中共採取非常緊急處理，實行清黨。四月十二日，上海駐軍強制收繳工人糾察隊武器，其他各地亦採相同行動，而以廣州最為嚴厲。十八日，南京國民政府成立，胡漢民任主席，通緝鮑羅廷及中共首要一百九十餘人。<sup>31</sup>

### 1. 清黨

而在清黨後，國民黨的勞工政策亦就此改弦更張。首先針對上海工運，在軍隊佔領中共成立的上海總工會後，決議上海總工會、上海工界聯合總會等名義，自四月十二日起，一律取消，改組為上海工聯總會，並通知各區工會轉飭工人即日起一律復工，靜待解決。其後，上海工聯總會又改名為「上海工會組織統一委員會」，負責審查新工會之登記，並派員指導其組織。而無論已成未成之工會，改委員會皆得審查其組織份子，如有敵人間諜或地皮流氓，及「一切危害治安、違反三民主義、破壞國民黨」的份子，該委員會亦可呈請當道拿獲懲辦。另外，遇有工會內部或工會與工會間發生糾紛，該委員會亦有權負責調解。<sup>32</sup> 而在此同時，凡國民政府統治區域，亦積極展開肅清「赤色」工會的行動。<sup>33</sup>

再者，針對全國的勞工發展，開始進行勞工立法與勞工行政的推動。一九二七年七月一日，國民政府勞工局成立，由馬超俊擔任局長。勞工局直隸於國民政府，依法令管理全國勞工行政事務，對各省農工廳及各地方之農工行政機關，就其主管事務，有督察指示之責。同年七月九日成立「國民政府勞動法起草委員會」，由馬超鈞擔任召集人，另有伍朝樞、王寵惠、戴季陶、葉楚傖、馬超俊、王世杰和虞和德等六位委員，負責起草勞動法規。<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> 李雲漢，《從容共到清黨》（臺北：中國學術著作獎助委員會，1973），頁 584-588。

<sup>31</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》，頁 555-556。

<sup>32</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（一）》第三編，頁 369-371。

<sup>33</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（一）》第三編，頁 379-388。

<sup>34</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（一）》第三編，頁 411-413。

一九二七年十一月中旬，勞工局擬定「工會組織草案」，該草案主要以一九二四年頒佈的「工會條例」為基礎作修訂。該草案與「工會條例」的差異有下列幾項：第一，刪除「工會或工會聯合會，得與別省或外國同性質之團體之團體聯合或結合」的規定，亦即限制跨省或跨國勞工組織的成立，該條文的刪除明顯可以推論是為對付共產組織而來。第二，增加「軍用或公用事業範圍內之爭執，無論何時，雙方不得直接行動」的規定，限制軍用及公營事業的爭議權。第三，規定軍用或公用以外之爭執，「在未經仲裁委員會仲裁以前，亦不得直接行動（僱主封鎖店廠歇業，工人罷工）」，亦即強制任何勞資爭議皆須交付仲裁委員會仲裁，並限制罷工的行使。第三，增加「工會對於增加工資每年不得有二次之要求，每次不得超過原有工資十分之二」的規定，限制勞工運動行使的理由與次數。<sup>35</sup>雖然該草案在制定後並沒有立即施行，但其中大部分的原則皆為後來國民政府公布的「工會法」所繼承。

從上述的發展，可歸結清黨後國民黨勞工政策的兩個走向，第一，增加意識型態的評判標準，即任何工會組織及其行動，皆須以三民主義為其思想基礎，並服從國民黨的領導。第二，限制工會組織的發展及勞工爭議權的行使，最主要的就是限制跨省以上工會團體的建立，及增加工人罷工的條件限制。

## 2. 二屆四中全會

上述兩個方向的发展，代表此時國民黨的政策已逐漸揚棄一九二四年改造所建立的「農工政策」，而該傾向至一九二八年二月的第二屆中央執行委員會第四次全體會議召開後更為確立。

首先，在黨務方面，四中全會於該年二月通過「改組中央黨部案」，決議將農民、工人、商人、青年、婦女五部合併為「民眾訓練委員會」。<sup>36</sup>並在「整理特別黨部原則案」中決議「所有各級黨部及行政機關，固定的軍事機關、公安局、學校及工會特別黨部名目，均應撤銷」。<sup>37</sup>此外，四中全會並決議在中央未確定整理辦法以前，所有一切民眾運動，皆暫行停止進行。<sup>38</sup>

<sup>35</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（一）》第三編，頁448-449、452-456。

<sup>36</sup> 李雲漢主編，《中國國民黨職名錄》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史會，1994），頁40-41。

<sup>37</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻第79輯—中國國民黨歷屆歷次中全會重要議決案彙編（一）》，頁75。

<sup>38</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻第79輯—中國國民黨歷屆歷次中全會重要議決案彙編（一）》，頁88。

所謂的整理辦法，即是國民黨在同年八月通過的「民眾運動方案案」。該方案總共分為三個部分，第一個部分「理論」除闡明民眾運動的意義外，並陳述過去民眾運動之錯誤，而最主要的即是「共黨操縱民眾運動之罪惡」，其批評包含共黨假借國民革命的口號，實行製造人為的階級鬥爭、利用民眾為奪取政權的工具等等。而其中與勞資爭議相關的則是共黨操縱民眾運動「過份提高工人之工資，以致工商停業、工人失業」一項，這也可以瞭解為何在「工會組織草案」中，會有限制工資爭取的次數及調薪比例的規定出現。第二個部分「組織」，規定採用「民主集權制」，並依照「國、省、縣（市）、區、鄉」等級建立縱的組織，管理民眾團體。並決議由各級黨部委派民眾團體各級整理委員會，整理已成立的各種民眾團體。第三個部分「訓練」，則要求需訓練民眾，「使其認識黨義、信仰黨義，並實行黨義」。另外，在該案的審查過程中，國民黨並確立了民眾運動的指導原則，即民眾在法律範圍內有自行組織團體之自由，但必須受黨部的指導與政府的監督。<sup>39</sup>

再者，在政府組織方面，從一九二七年十二月馬超俊辭去勞工局長一職後，國民政府即未再派任勞工局長一職。隔年二月，國民政府設立工商部，經中央政治會議決議將勞工局併入工商部，而勞動法起草委員會則併入法制局（實際上由改任廣東省政府委員兼農工廳長的馬超俊繼續負責），<sup>40</sup> 亦即自此後，勞工管理被納入經濟管理的一部份，國民黨的勞工政策又回到原始「確認勞資之合作」的主軸上。<sup>41</sup>

#### （四）勞動三法的制定與演變

而在上述基礎上，國民黨乃更積極的制定相關的勞動法規，以期透過法規的制定，管理勞工團體與勞工運動。以下分作勞資爭議處理法、工會法及團體協約法三個部分作說明：

---

<sup>39</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻第 79 輯—中國國民黨歷屆歷次中全會重要議決案彙編（一）》，頁 88-94。

<sup>40</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第四編，頁 6-7。

<sup>41</sup> 馬超俊的「工運八項原則」之一。

## 1. 勞資爭議處理法

在一九二八年以前國民政府實行的勞資爭議處理程序，爲一九二六年八月公布「國民政府組織解決僱主僱工爭執仲裁會條例」及「勞工仲裁會條例」，此二條例主要針對當時在共產黨主導下所發生層出不窮的罷工事件，試圖透過法令，抑制罷工行動的發生，並強調政府仲裁結果的強制力。但基本上，當時國民黨仍賦予工會得「自願」聲請仲裁的權利。

其後，國民政府於一九二八年六月九日頒佈「勞資爭議處理法」取代上述二法，基本上仍延續上述二法，採取「自願」聲請仲裁的方式。而主要相異的地方則有下列兩個部分：第一，將勞資爭議的處理程序分爲「調解」與「仲裁」兩個階段，兩階段皆由爭議當事人雙方或一方提起。「調解委員會」由行政官署及爭議當事者雙方各派代表參與，調節結果非經爭議當事者雙方之同意，不生拘束力。勞資爭議事件經調解無結果，經爭議當事人聲請付「仲裁委員會」仲裁，仲裁委員會由省政府、「省黨部」、地方法院及與爭議無直接利害之勞方與資方代表組成，當事者對仲裁委員會不得聲請不服。其中值得注意的是，仲裁委員會的成員包括「省黨部」的代表，此爲上述二條例所無，因是爲因應國民黨訓政「以黨領政」所設，加強黨對勞工事件的指導作用。

第二，規定軍事機關直接經營之軍需製造業、供公眾需要之自來水電燈或煤氣事業，及供公眾使用之郵務電報電話鐵路電車航運及公共汽車事業，經調節而無結果者，應付仲裁委員會仲裁，並限制此三項產業的雇主或勞工不得因任何勞資爭議罷工或停業。而主管行政官署認爲有付調解之必要，或因爭議事件重大，並延至一月以上尙未解決，認爲有付仲裁之必要時，雖無爭議當事者聲請，政府亦得將該爭議交付調解或仲裁。另外，該法並規定在調解或仲裁期間，雇主或勞工皆不得開始罷工或停業。<sup>42</sup> 透過該法，部分產業工會的罷工權遭到政府的剝奪。而其餘產業的罷工權，亦因調解與仲裁的進行，而受到一定程度的限制。再者，政府機關對勞資爭議的涉入程度，也因「認爲有必要」而增強。

一九三〇年三月十七日，國民政府修正公布「勞資爭議處理法」。此次修正的特點如下：第一，擴大「勞資爭議處理法」的適用範圍，將原有雇主與工人團

---

<sup>42</sup> 《國民政府公報》第 65 期（1928 年 6 月），頁 8-18。

體或「三十人以上」，改為「十五人以上」。第二，將原有強制仲裁的部分予以取消，並規定仲裁委員會之裁決送達後「五日」不聲明異議者，該裁決視同爭議當事人之契約，亦即當事者可針對仲裁內容提出異議。<sup>43</sup>

依據一九三二年「勞資爭議處理法」再度修正時，有關應否恢復原有「強制仲裁」的正反意見。一九三〇年那次修正之所以有這麼大的更張，主要是因為一九二八年的「勞資爭議處理法」不能有效處理勞資爭議事件，故而放棄原有的強制仲裁規定。至一九三二年，因上海市長吳鐵城提議，認為放棄強制仲裁後，勞資糾紛愈演愈烈，終至關廠、罷工，各走極端，乃要求政府改採「強制仲裁」。贊成者指出，因仲裁裁決對當事人沒有拘束力，而法院依當事人之起訴，得推翻原裁決而重為判決，造成一事再理，徒生糾紛。而反對者則認為任意仲裁制度，實行效果較佳。最後贊成者一方獲勝，一九二八年版「勞資爭議處理法」中的強制仲裁部分，及對仲裁裁決「不得聲明不服」一項，全都恢復，唯在規定強制仲裁的產業中移除「軍事機關直接經營之軍需製造業」一項。<sup>44</sup>

## 2. 工會法

在一九二八年以前，國民黨真正實行的工會法規，為一九二四年的「工會條例」，該條例給予勞工相當自由的團結權、爭議權及協約權。而唯一美中不足者，則在該條例欠缺對勞工行使爭議權時的工作權保障，如限制僱主不得在罷工或仲裁時解僱員工等。

然而，真正影響到後來制定公布的「工會法」者則為一九二七年由勞工局擬定的「工會組織草案」、一九二八年七月中央常務委員會通過的「工會組織暫行條例」及一九二九年一月勞工法起草委員會擬定的「勞動法典草案」。勞工局擬定的「工會組織暫行條例」對跨省或跨國勞工組織的成立、軍用及公營事業的爭議權，以及勞工運動行使的理由與次數等皆加以限制，已如前所述。

一九二八年五月中國國民黨中央民眾訓練委員會成立以後，也積極的擬定相關的工會法規，該年七月提起中央常務委員會通過的「工會組織暫行條例」及「特種工會組織條例」即為代表。「工會組織暫行條例」最主要的特色在規定「全國

<sup>43</sup> 《國民政府公報》第 422 號（1930 年 3 月 19 日），頁 1-6。

<sup>44</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第五編，頁 333-336、348-354。

總工會」、「省、特別市總工會」、「縣、市總工會」等各級工會的組成原則，似乎賦予工人成立各級工會的權利。然而，該條例第三條卻規定「有反動言論行為」者，不得為工會會員。<sup>45</sup> 雖該條例並未指明何謂「有反動言論行為」者，然在同年二月由中央政治會議通過的「暫行反革命治罪法」，卻可清楚的看出所謂的反動言論，因是該法第六條所指「宣傳與三民主義不相容之主義及不利於國民革命之主張者」。<sup>46</sup> 亦即國民黨意圖透過工會成員的管制，讓不服從三民主義及國民黨領導的人士不得加入工會，進而控制各級工會，不為其他不遵從三民主義、國民黨領導份子所掌控。

一九二九年一月，勞動法起草委員會完成「勞動法典草案」。勞動法典草案，共分七編，凡二十一章，其內容包含工會法草案、團體協約法草案、勞動法院草案、調節委員法草案及勞動保險等等，為一將勞動三權，甚至勞動保護制度皆納入同一法案的大法典。雖後來國民政府立法院另指定劭元冲等五人起草勞工法，並決定採單行法形式，但嗣後立法院陸續制定的「工會法」、「團體協約法」等，卻多取材於此。<sup>47</sup>

一九二九年八月，馬超俊奉中央派任為勞工法起草委員會的召集人，負責審查劭元冲等五委員起草的「工會法原則」。馬超俊隨即召開會議將「工會法原則草案」加以修訂，擬具審查案，並逐條加以說明，呈報立法院提送中央政治會議核議，並於該年九月十八日經中央政治會議通過。「工會法原則」的特色如下：第一，繼承前述草案對國家行政、交通、軍事、軍事工業、國營產業、教育事業及公用事業各機關勞動權的限制，規定「工會法」不適用這些機關，而這些事業工人所組織之工會，亦不得宣言罷工，並無締結團結協約權。第二，繼承前述草案，規定「工會非經政府之許可，不能與各國任何工會聯合」。第三，明令黨部對工會的指導功能，如規定工會之指導機關為各該地方之最高黨部、同一職業工人或同一產業工人應設一個工會，各該地方仍未有此職業或產業工會之設立，而地主管機關認為有設立之必要時，得請該地最高黨部依據工會法之規定指導組織

---

<sup>45</sup> 特種工會主要在規定鐵路、海員、礦業、郵務及電務五類工會的各級組織。中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第四編，頁 38-39、41-47。

<sup>46</sup> 羅家倫主編，《革命文獻第 22 輯 國民政府成立前後之政治建制史料》（臺北：正中書局，1958），頁 213-215。

<sup>47</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第四編，頁 87-99。



之等等。<sup>48</sup>

其後，「工會法」經過立法院三讀通過，並由國民政府於一九二九年十月二十一日公布。此次公布的「工會法」特色大致如上，另外，該法的重點還有下列幾項：第一，對工會的成立採審查制度，該法第五條規定主管官署於接到立案請求書後須於兩個星期內「審查」批示。第二，規定在同一區域內之同一產業工人或同一職業工人祇得設立一個工會。第三，規定工會不得強迫工人入會及阻止其退會。第四，規定勞資糾紛，非經過調解仲裁程序後，於會員大會以無記名投票得全體會員三分之二以上之同意不得宣言罷工、工會於罷工時不得妨害公共秩序之安寧及加危於僱主或他人之生命財產，以及工會不得要求超過標準工資之加薪，而宣告罷工等，限制工會爭議權的行使。<sup>49</sup> 而關於黨部對於工會的指導項目，雖未在「工會法」中明文規定，但實際上仍透過「工會法原則」加以管理。

再者，前述曾提起清黨後國民黨的勞工政策，有增加意識型態作為工會能否成立的評判標準的趨向邁進。在「工會法」中雖無相關意識型態的規定，但此一傾向卻在一九三〇年國民黨中央常務委員會修正通過的「人民團體組織方案」中確立下來。該方案規定國民黨對人民團體應盡力扶持，但對於非法團體，或有「違反三民主義」行為的團體，應嚴加糾正，或盡力檢舉。新成立的人民團體，由接受申請的黨部，派員前往視察，如認為合法時，即核發許可證，並派員指導。而許可證內載明將來組織的團體，必須遵守「不得有違反三民主義之言論及行為」、「接受中國國民黨之指揮」等事項。<sup>50</sup> 該方案除明確載明黨部與工會間的關係外，並重新確立工會組織不得違反三民主義，並須遵從國民黨領導的規定。

其次，值得注意的是，上述「工會組織暫行條例」有關各級工會組織及成立要件，並未被列入「工會法」中。再者，「工會法」中亦僅規定得聯合同一產業或職業之工會組織「工會聯合會」而非總工會（第四十五條），造成各業工會如要組成省市，甚至是全國性的工會組織，勢必會遇到法規適用的問題。

一九三一年十二月的四屆一中全會，中央執行委員陳公博等人曾在會中提出

<sup>48</sup> 羅家倫主編，《革命文獻第 23 輯 國民政府成立前後之政治建制史料》（臺北：正中書局，1960），頁 490-492；中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第四編，頁 127-133。

<sup>49</sup> 《國民政府公報》第 301 號（1929 年 10 月 23 日），頁 1-10。

<sup>50</sup> 羅家倫主編，《革命文獻第 23 輯 國民政府成立前後之政治建制史料》，頁 590-593。

「准許民眾團體成立全國縱的組織」的提案，但並沒有具體的結果。<sup>51</sup> 至一九三四年一月四屆四中全會召開時，上海市總工會針對中央民眾訓練委員會以總工會於法無據，命令其改名稱爲「各業工會救國聯合會」，將總工會組織無形取消一事，要求國民政府轉飭立法院修改工會法，明文規定各省市得組織總工會。<sup>52</sup> 國民黨才修正「人民團體組織方案」，准許縣市區域內之工會，得聯合成立「總」的組織，但仍不允許省級以上總工會的成立。<sup>53</sup>

### 3. 團體協約法

國民政府開始草擬「團體協約」的相關規定，始於一九二九年勞動起草委員會擬定的「勞動法典草案」。該草案分別對團體協約之主體與客體、存續期間、效力，皆有清楚的說明。一九三〇年十月二十八日，國民政府公布「團體協約法」，其中最重要的爲第四條：團體協約應由當事人雙方或一方呈請主管官署認可，主管官署發現團體協約條款中有違背法令或與僱主事業之進行不相容，或與工人從來生活標準之維持不相容者，應刪除或修改之，即透過賦予主管官署認可權，保障受僱人不因主僱間地位之不對等，而使其權益受到損害。<sup>54</sup>

#### （五）戰時體制下的勞動三權

自一九三一年九一八事變爆發，至一九三七年七月七日，蘆溝橋事件爆發，引發長達八年的中日戰爭，中國的局勢愈來愈緊張，到最後終於走向全國一致抗日的戰時狀態，而勞工權益與工運也因此受到更深一層的限制。一九三四年四月十四日，軍事委員會委員長蔣中正首先針對工人罷工行動，分電各省政府及關係機關，要求制止罷工行動。<sup>55</sup> 一九二七年七月一日蘆溝橋事件爆發前夕，行政

<sup>51</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻第 79 輯—中國國民黨歷屆歷次中全會重要議決案彙編（一）》，頁 260。

<sup>52</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第五編，頁 405、410-411。

<sup>53</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第五編，頁 426。

<sup>54</sup> 《國民政府公報》第 609 號（1930 年 10 月 29 日），頁 1-6。

<sup>55</sup> 該文指出，現有各地工廠，僅具萌芽之基礎，勞資雙方休戚相關。假使廠主不知愛護工人，工人任意罷工，要挾廠主，不僅影響勞資雙方，危害社會秩序，亦會消滅國家應有的生產能力。因此，嗣後各處工廠，倘有擅自罷工、怠工情事，應由當地主管官署，嚴加制止。若發生工潮之工廠，組有工會者，並得由該管官署，依照工會法第三十七條第三款的規定（工會有破壞安寧秩

院則再度下令，為求經濟建設，對於工潮應隨時防止，以免紛擾。<sup>56</sup>

而針對工會團體，至一九三四年國民黨修正的「人民團體組織方案」，仍僅允許縣市級總工會的成立。然而，因當時已有些自發性的全國性團體，如全國郵務工會的成立，國民黨內部在「放任之則本黨將失民眾之基礎，禁止之則必流為秘密組織，促成反黨之勢力」的考量下，乃再有陳誠等中央常務委員於一九三八年四月的五屆四中全會提出「請確定今後人民團體應有縱的組織案」，雖當時並未直接開放縱組織的成立，但已決議由國防最高會議頒佈「戰時人民團體組織綱要」，對於職業及社會團體，按其性質及需要，許其有系統有級數之縱的組織，並由中央黨部指定人員，會同立法機關，研究修改法令。<sup>57</sup>

不過，雖然此時已有開放「縱」的人民團體成立的意向，但直至一九四二年二月十日「非常時期人民團體組織法」的公布後，人民團體可以成立縱的組織才依法確立。「人團法」第十一條規定：人民團體之發起人數，除法令另有規定外，應依下列之規定：<sup>58</sup>

- 一 縣各級人民團體之組織，應有十五人以上之發起。
- 二 中央直轄及省或院轄市之人民團體之組織，應有三十人以上之發起。
- 三 依法有級數組織之人民團體，應先組織其下級團體，有過半數之下級團體組織完成時，得發起組織其上級團體。

「人團法」之所以在此時通過，多少反應一九三九年九月九日國民參政會一屆四次會議中所提出的「請結束黨治立施憲政以安定人心發揚民力而力抗戰」的訴求。國民參政院原始的設置意義在團結全國力量，以利國策的的決定與推行。但因其標榜由各黨、各派、各民族、各地域、各團體的人士所組成，<sup>59</sup> 也促使反對派獲得整合的機會。<sup>60</sup> 一九三九年，反對派人士首先針對國民黨的一黨專

---

序或妨害公益者，主管官署得解散之），先將該工會勒令解散，使風潮得以迅速解決。中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第五編，頁409-410。

<sup>56</sup> 中國勞工運動史編纂委員會編，《中國勞工運動史（二）》第六編，頁1-2。

<sup>57</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻第79輯—中國國民黨歷屆歷次中全會重要議決案彙編（一）》，頁447-448。

<sup>58</sup> 《國民政府公報》渝字第439號（1942年2月11日），頁10。

<sup>59</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》，頁671-673。

<sup>60</sup> 王凌霄，《中國國民黨新聞政策之研究》（臺北：國立政治大學力史研究所碩士論文，1992），頁125。

制提出批評，並希望儘早結束黨治，而時行憲政。其後，反對派人士即在此基礎上，繼續爭取言論與集會、結社自由。<sup>61</sup> 而皆下來修正的「勞資爭議處理法」及「工會法」亦多少反應反對派要求結束黨治，實行憲政的需求。

一九四三年五月三十一日，國民政府修正公布「勞資爭議處理法」，該修正案與先前法條最大的差異，在於將「仲裁委員會」的組成成員改為「主管官署」「地方法院」及「與爭議無直接利害關係之勞方及資方」三方面的代表，亦即排除「國民黨黨部」在勞資爭議仲裁中干涉權力，以達到「結束黨治」的宣示。另外，此次修正案還有一個改變，即是將原有強制仲裁的團體簡化為「非國營之公用或交通事業」，而國營事業的勞動條件則由政府核定，不適用該法。<sup>62</sup>

一九四三年十一月二十日，國民政府修正公布「工會法」。此次修正最大的變動在於將「市縣總工會」的組成要件法制化，但仍未觸及省級以上的總工會組織，而採用原來的「工會聯合會」組織。再者，該法要求「凡在工會組織區域內年滿十六歲之男女工人均應加入其所從事之同一產業或職業之工會為會員」。透過強制入會的規定，增強工會的力量，本是立法良善。但在戰時動員體制之下，亦可能助長黨政對工人力量的控制。另外，該法將罷工決議所需要的門檻改為經全體會員「過半數」以上之同意，較原來的「三分之二」門檻寬鬆許多。然而，另一方面，該法也將前述幾次制止罷工的命令予以法制化，規定「在非常時期不得以任何理由宣言罷工」。再者，值得注意的是，前述「勞資爭議處理法」規定「國營事業」不適用該法，在此「工會法」亦規定「從事國家行政教育事業各機關之員工及軍事工業之工人不得組織工會」，顯有將公務人員的勞動權與其餘民營行業員工的勞動權分別處理的傾向。<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> 王凌霄，《中國國民黨新聞政策之研究》，頁 127-128。

<sup>62</sup> 《國民政府公報》渝字第 575 號（1943 年 6 月 2 日），頁 1-5。

<sup>63</sup> 《國民政府公報》渝字第 625 號（1943 年 11 月 24 日），頁 1-8。

### 三、戰後臺灣的勞動基本權

戰後國民政府接收臺灣，戰時在中國實行的勞動法制也隨著國民政府的接收而移植到臺灣來。雖早先移植至臺灣的勞動法制，為戰時體制下，人民團體須為國家服務，遵從國家領導的勞動法體制，但隨著憲政的推動，勞動基本權也順應憲政體制而釋放出來。然而，另一方面，隨著國民黨在國共內戰中失利，到最後退守臺灣，並以臺灣為反共復國基地，臺灣又被納入戰時體制，原先已釋放出來的勞動基本權又遭到凍結。本章即從這兩個面向出發，探討國民政府移植、施行於臺灣的勞動法制為何？以及在戰時體制之下，原有的勞工基本權又遭到怎樣的限制？以說明戰後勞動基本權在臺灣發展的困境。

#### （一）國民政府的接收與勞動三法的移植

一九四五年八月第二次世界大戰結束，國民政府在太平洋盟軍最高統帥麥克阿瑟的第一號命令授權下，接收被歸於中國戰區的臺灣。<sup>64</sup> 雖然盟軍統帥的命令中，並沒有指明臺灣歸屬於中國，但國民政府則以一九四三年十二月，中、美、英三國元首在開羅會議後，所發佈有關臺灣問題的宣告：東北四省、臺灣、澎湖列島等，歸還中華民國，進行臺灣地區的統治工作。

對於台灣的行政制度，國民政府最後採取陳儀所建議，以「行政長官公署」的形式，賦予行政長官較大的權力。基本上，由陳儀擔任的行政長官，除兼任軍事要職「臺灣省警備總司令」外，並賦予其在職權範圍內，得發佈署令，並制定臺灣省單行規章的立法權。<sup>65</sup>

而在勞動法制部分，最重要的就是一九四五年十一月十七日由行政長官公署頒佈的「臺灣省人民團體組織暫行辦法」。該辦法第一條規定「臺灣省原有人民團體，暫時停止活動，伺舉辦調查登記後，依據法令及實際情形，加以調整，必

---

<sup>64</sup> 盟軍最高統帥第一號命令：「在中國（滿州除外）、臺灣與北緯十六度以北的中南半島境內的所有日本陸、海、空軍及後勤部隊最高指揮官，向蔣介石委員長投降。」《臺灣省通志稿》卷10 光復志（臺北：臺灣省文獻會，1952），頁1。

<sup>65</sup> 《臺灣省行政長官公署公報》第1卷第1期（1945年12月1日），頁1-2。

要時得解散或重新組織之」，第二條規定「一切人民團體，應切實協助政府，推行政令，以建設三民主義之新臺灣，不得有妨害國家民族之行爲」。<sup>66</sup>

在日治時期，臺灣的人民團體組織已經非常發達，其中在一九二七年更在總督府的許可下，組成第一個由臺灣人自發性成立的政黨「臺灣民眾黨」。臺灣民眾黨的政策之一為「支援農民運動、勞工運動以及社會各團體的發達」。而爲了發展勞工運動，民眾黨乃以「工友會」之名扶持勞工團體的成立。在一九二六至二九年間，以工友會成立的各個工人團體，橫跨北中南各地，其職業類別包含木工、印刷、洋服、機械、理髮等中小廠的勞工或店員，其後民眾黨更在此基礎上，成立「臺灣工友聯盟」，統一指導勞工運動。雖然，隨著日本國內進入戰時動員，臺灣的社會運動亦隨之受到壓制，但臺灣部分工人已有組織工人團體的經驗，甚至對左翼思想亦有所接觸。<sup>67</sup> 因此，「臺灣省人民團體組織暫行辦法」的頒佈其實帶有人民團體總檢查的意味。而該法第二條規定人民團體須協助政府，推行政令，以建設三民主義之新臺灣等，其實帶有訓政時期，以政治動員來處理人民團體的意味，而忽略人民團體在相關權利議題的自主性。

另一方面，雖然行政長官有因地制宜的立法權，但依據一九四五年十一月三日的臺灣省行政長官公署佈告：「民國一切法令，均適用於臺灣」，<sup>68</sup> 過去在中國大陸所施行的勞動法制，基本上已隨著國民政府接收臺灣而沿用至臺灣。因此，中央有關勞動法制的修定，也連帶影響臺灣勞動權的行使。

戰後初期，勞動法制最重要的變動爲一九四七年六月十三日國民政府修正公布的「工會法」。該法第十章「聯合組織」部分，對縣市總工會、省總工會及全國總工會的組成方式皆有詳盡的規定，亦即經過「工會法」的修正，工人團體已有正式的法源可以組織省級以上的總工會，而無須害怕因無法源而遭到解散的命運。再者，舊法所添加的「在非常時期不得以任何理由宣言罷工」一項，也在新法中遭到刪除，勞工的爭議權更跨進一步。<sup>69</sup> 一九四八年行憲後，「工會法」於隔年一月七日再度修正，進一步開放工會在經會員大會或會員代表大會通過，經主管官署認可後，可與外國工會聯合的權利（第三十四條），擴大勞工的團結權。

<sup>66</sup> 《臺灣省行政長官公署公報》第1卷第1期（1945年12月1日），頁4。

<sup>67</sup> 臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁1322-4。

<sup>68</sup> 《臺灣省行政長官公署公報》第1卷第6期（1945年12月19日），頁1。

<sup>69</sup> 《國民政府公報》第2850號（1947年6月13日），頁1-7。

而舊法中關於工會罷工時，「不得妨害公共秩序之安寧」的規定，則遭到刪除，勞工的爭議權得到進一步的伸張。<sup>70</sup>

## （二）非常時期的勞動基本權

一九四五年一月一日蔣介石發表文告，聲明：「不必等到戰後，一俟反攻基礎確立，即召開國民大會制頒憲法，還政於民。」<sup>71</sup> 一九四七年一月一日國民政府明令公佈「中華民國憲法」及「憲政實施之準備程序」。<sup>72</sup> 然而，隨著國共政治協商失敗，內戰再起，國民政府隨即在同年七月五日發佈訓令宣告全國總動員，「以戡平共匪叛亂，掃除民主障礙」。<sup>73</sup> 由此，十二月二十五日，中華民國開始實施的憲法，<sup>74</sup> 已混雜著戰時體制的性質。其後，國民黨所主導的中華民國政府在國共內戰中失利，為穩固未來的反攻基地，臺灣省政府主席兼警備總司令部總司令陳誠乃於一九四九年五月十九日宣告自二十日零時開始「全省戒嚴」。<sup>75</sup> 戰後臺灣的統治體制乃進入憲政、動員戡亂及戒嚴三位一體的非常時期。再者，國民黨在中國共產黨一步步的進逼下，最後只能退守台澎金馬，臺灣省又從地方升格為中央，且統治區域只比原來多了金馬二縣。先前本文已針對在「結束黨治、實行憲政」的基礎上，勞動基本權如何發展作了說明，此一部分主要針對戰後臺灣在動員戡亂、戒嚴的體制下，及由地方升格為中央窘境下，勞動權的行使受到什麼樣的限制與遭到什麼樣的困境加以分析，以勾勒出戰後臺灣勞動基本權的面貌。

### 1. 動員戡亂下的勞動基本權

一九四七年七月四日，國民政府委員會第六次國務會議通過實行全國總動

---

<sup>70</sup> 另外，此次修正還將加入工會視為工人之「權利與義務」（第十二條）。「立法院法律系統」，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lghtml/lawstat/version/01132/01132371210.htm>(2004/11/30)。

<sup>71</sup> 簡筌簧主編，《中國近百年憲政大事年表》（臺北：國史館，1992），頁144。

<sup>72</sup> 國民政府令，《國民政府公報》第2715號（1947年1月1日），頁1-12。

<sup>73</sup> 府令，《臺灣省政府公報》一九四七年秋字第18期（1947年7月21日），頁275。

<sup>74</sup> 簡筌簧主編，《中國近百年憲政大事年表》，頁179、181。

<sup>75</sup> 佈告，《新生報》1949年5月21日，第一版。

員。<sup>76</sup> 全國總動員後，政府即可在「國家總動員法」的授權下，管制調配全國的物資，及可能影響物資調配的事物。「國家總動員法」頒佈於一九四二年三月二十九日，其頒佈的目的在於戰時集中全國之人力物力，加強國防力量，以「貫徹抗戰目的」。該法對勞動權的限制主要第十四條及第二十三條：<sup>77</sup>

第十四條 本法實施後，政府於必要時得以命令預防或解決勞動糾紛，並得對於封鎖工廠、罷工、怠工、及其他足以妨礙生產之行為嚴行禁止。

第二十三條 本法實施後，政府於必要時得對人民之言論、出版、著作、通訊、集會、結社加以限制。

該法對集會結社及勞工權益的限制，明顯有違即將實行的憲政體制對人權的保障。而為解決兩者間的衝突，國民政府乃進一步在一九四七年七月十九日頒佈「動員戡亂完成憲政實施綱要」。該綱要第十四條規定：「人民基本權利，均應切實尊重，妥為保障，除因動員戡亂所必須之各種法令必須切實施行者外，任何法外侵擾行為，均應嚴行防制。」<sup>78</sup> 簡單來說，該條文雖重申必須保障人民的基本權利，但也同意必要時政府得加以限制。而在該法條的授權下，上述對勞工團結權及爭議權的限制皆施行於戰後臺灣。更甚者，該綱要還更進一步規定「凡怠工、罷工、停業、關廠及其他妨礙生產及社會秩序之行為，均應依法懲處」（第五條）。

另一方面，雖上述法令已限制勞工的團結權及爭議權，但是仍無法避免勞資糾紛的產生。因此，為了迅速解決勞資間的爭議，國民政府乃進一步於一九四七年十一月一日公布「動員戡亂期間勞資糾紛處理辦法」。透過該辦法，政府可於工礦交通公用事業發達之處，設置「勞資評斷委員會」，處理「關於工人待遇調整事項」、「關於勞資糾紛之緊急處理事項」及「關於交通公用事業及公營事業勞工糾紛之處理事項」（第三條）。亦即將「勞資爭議處理法」中的「調解」與「仲裁」兩階段的處理模式，縮簡為由「勞資評斷委員會」直接處理。再者，在該委員會的組成成員中，並未納入勞資爭議當事者的代表，而是由勞資雙方的地方主

---

<sup>76</sup> 府令，《臺灣省政府公報》一九四七年秋字第 18 期（1947 年 7 月 21 日），頁 275。

<sup>77</sup> 《臺灣省政府公報》1947 年冬字第 60 期（1947 年 12 月 11 日），頁 938-939。戰後初期，有鑑於該項法規是為適應戰時需要而訂，曾決議將其逐步廢止。《大公報》，1946 年 1 月 29 日，第 2 版。

<sup>78</sup> 《臺灣省政府公報》1947 年秋字第 38 期（1947 年 8 月 12 日），頁 594-595。



管機關「縣市政府」選任委員負責處理勞資爭議事件（第四條），勞資雙方對該委員會的裁決亦不得表示不服，否則將會受到懲處（第八條）。<sup>79</sup>

## 2. 戒嚴體制下的勞動基本權

一九四九年五月十九日，臺灣省政府主席兼警備總部總司令陳誠頒佈戒字第一號，宣告自二十日零時開始「全省戒嚴」，並明列戒嚴期間規定及禁止事項。其中關於勞動基本權者有「嚴禁聚眾集會、罷工、罷課及遊行請願等行動」一項，並對「罷工、罷市、擾亂秩序者」，明令依法處死刑。<sup>80</sup>

除此之外，臺灣省警備總司令部更於一九四九年五月二十八日公布「臺灣省戒嚴期間防止非法集會、結社、遊行、請願、罷課、罷工、罷市、罷業等規定實施辦法」。該辦法首先賦予警備總部等軍憲警單位，管理戒嚴時期相關集會遊行事務的權力。其次，規定凡經政府核准之各社團非經許可並派員指導者，一律禁止集會。而凡未經政府許可之各社團，均為非法團體，一律禁止。亦即各人民團體需經政府許可才可成立，而除非在政府的監控下，不得集會。再者，規定各工廠工人不得罷工，商店及店員不得罷業或遊行及其他擾亂公安情事，再度限制勞工罷工權的行使。最後，規定各地如發現集會、結社、請願、遊行、罷工、罷市等等行動，各當地戒嚴司令應即將經過情形及處理詳情呈報警備總部核備，亦即由警備總部主控臺灣內部的集會結社事件。<sup>81</sup>

## 3. 從地方變中央：「工會法」的適用問題

一九四七年六月十三日國民政府修正公布的「工會法」，賦予工人組織全國總工會的權利，其後全國總工會也順利於隔年四月成立。依據「工會法」第五十條規定(1949)：各省總工會、院轄市總工會及各業工會全國聯合會，經二十一個單位以上之發起，得呈經社會部核准，組織全國總工會。亦即，全國總工會至少是由全國各地二十一個發起組成，其所選出的理監事亦來自全國各地。理監事任

---

<sup>79</sup> 「動員戡亂期間勞資糾紛處理辦法」第八條規定：勞資評斷委員會之裁決，任何一方有不服從時，主管機關得強制執行，其情節重大者，並得依照「妨害國家總動員法懲罰暫行條例」懲罰之。《國民政府公報》第2971期（1947年11月4日），頁7。

<sup>80</sup> 《臺灣新生報》，1949年5月21日，第1版。

<sup>81</sup> 《臺灣新生報》，1949年5月28日，第5版。

期兩年，連選得連任，但連任人數不得超過三分之二。中央政府遷台後，其統治領域僅剩台澎金馬，亦只有這些地方能進行理監事的改選，全國總工會乃面臨和中央民意代表改選一樣的問題，即要不要改選？又要如何改選？

依據「工會法」第十七條規定，「工會理事、監事任期兩年」，當一九四八年四月全國總工會（簡稱全總）成立，至一九五〇年全總在台北正式復會，<sup>82</sup> 其實已面臨理監事須依法改選的情形，但相關單位卻未對此提出對策。直至一九七五年，因原選出之理監事出缺甚多，才為因應實際需要，比照「商業團體法」的規定，修改「工會法」。<sup>83</sup> 一九七五年五月二十一日，總統頒佈修正後的「工會法」。該法第五十七條規定，「凡全國性工會，因國家有重大變故，無法召開全國會員代表大會時，除原選之理、監事，仍應行使職權外，其理、監事之缺額，得經主管機關核准，由可能集會之下級工會補選充任之」。首先，該法條將於一九四八年選出的理監事代表，得繼續行使職權的權力法條化，給予其法律層級的授權。再者，該法也賦予理監事缺額，得由臺灣地區的下級工會補選的機制，提供臺灣實際運作的工會成員得進入全總的可能。<sup>84</sup>

然而，無論在「工會法」修訂前或修訂後，在台灣復會的「全國總工會」，或是戰後才在台灣成立的各級工會組織，基本上還是由國民黨所掌控。俞行健一九七七年所做的研究指出，台灣各縣市以上總工會之理事長、總幹事及台灣省總工會、全國總工會之理、監事皆為中國國民黨員。而王素琴在一九八一年，以台灣省產業工會聯合會為對象所做的研究亦指出，二十三位現任理事長清一色為國民黨員。基本上，各層級工會理、監事選舉按例皆由國民黨生產事業黨部提出名單，投票只是黨部指導監督嚇得行事手段。依據國民黨制定的「生產事業黨部提名各級工會選任幹部及主要聘派幹部遴用管理辦法」第七條第一項規定，「各廠（場）礦產業工會理、監事，及常務理、監事候選人，由區黨部提出人選，報經支黨部審查，並協調同級社政及相關事業單位主管同志意見後，簽請主任委員核定」。亦即工會幹部的人選必須透過黨、政、資的協調認可，才可產生。而透過王慧君對公民營產業工會的研究亦可發現，至一九八一年二百四十四位工會理事

---

<sup>82</sup> 全國總工會網頁：[http://www.cfl.org.tw/about/?webtitle=info\(2004/10/25\)](http://www.cfl.org.tw/about/?webtitle=info(2004/10/25))。

<sup>83</sup> 委員會紀錄，《立法院公報》第64卷第36期（1975年5月3日），頁1。

<sup>84</sup> 《總統府公報》第2888號（1975年5月21日），頁1-3。

長樣本中，本身為中級以上管理階層（廠長、經理、主任、課長、組（股）長等）者有一百三十位，高達五成三。若再加上領班（29位）、工程師（16位）等基層主管，則比例更達七成一。<sup>85</sup>

### （三）國民黨的勞工政策

在前述在野勢力的要求下，國民黨在戰爭後期就已開始進行實施憲政的預備工作。在勞工政策部分則是對勞工組織層級的開放，及對勞工權益的保障。一九四五年五月十七日，國民黨六屆六全代會十五次大會通過「勞工政策綱領」第三項明令：「工會得有全國性之聯合組織」，即代表國民黨對開放省級以上總工會設置的意向。但是，該綱領主要還是著重在取締任何剝削制度、厲行工廠安全、厲行傷害賠償等勞工權益的保障部分，而非勞工的勞動基本權。<sup>86</sup>

再者，雖然推行憲政代表的黨政分離，但是國民黨內部還是希望由黨來領導勞工政策的走向及勞工運動，一九四六年三月二十三日，國民黨六屆三中全會通過的「工人運動實施綱要案」，即其代表。該綱要所列出的實施方式有下列幾項：第一，以黨透過政實施之方式。又分為政治委員會之運用及民意機關之運用兩個部分。簡而言之，就是透過國民黨在中央至地方設置的各級秘密性政治委員會，控制從政黨員，推行黨的決策。而需要經立法程序者，則從各民意機關中，挑選若干黨員組成黨團，指導執行黨的決議。第二，以黨透過工會實施之方式，其主要內容為策動工會之設立，及在各個工會中設立「工會策進委員會」或黨團，來指導該工會以「健全組織」。<sup>87</sup>

其後，國民黨敗守臺灣，意圖透過黨的改造來鞏固領導中心，上述有關黨對工會的滲透與指導工作，乃延續下來成為國民黨的勞工政策。一九五〇年九月一日，中央改造委員會發佈「本黨現階段政治主張」，首先確立「扶植勞工組織」

---

<sup>85</sup> 王素琴，〈臺灣省產職業工會聯合會組織研究〉（臺北：文化大學勞工研究所碩士論文，1981），頁 65-67；俞行健，〈中國國民黨與中國工會組織〉（臺北：文化大學勞工研究所碩士論文，1977），頁 84；楊渡，〈強控制解體—解嚴前後臺灣社會的面貌〉（臺北：遠流出版社，1988），頁 153。以上轉引自李允傑，〈臺灣工會政策的政治經濟分析〉（臺北：巨流圖書公司，1992），頁 120-121。

<sup>86</sup> 《大公報》，1945年5月18日，第2版。

<sup>87</sup> 秦孝儀主編，〈革命文獻第80輯—中國國民黨歷屆歷次中全會重要議決案彙編（二）〉（臺北：中央文物供應社，1979），頁 449-457。

的政策。<sup>88</sup> 隔年一月三十日，國民黨內部通過的「中國國民黨現階段勞工運動指導方案」，則進一步確立黨在勞工組織建立的角色，規定「進行組織工會時，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」。<sup>89</sup> 而同年四月十九日通過的「本黨現階段政治主張有關勞工部分推行要項」，則具體提示國民黨扶持勞工組織的方式：<sup>90</sup>

1. 臺灣省各公營民營生產企業之工人，應一律依法組織工會，並應儘先籌組公營廠礦之工會。
2. 各公營廠礦生產企業工會之籌組，應有計畫有步驟的採取分期分業方式推動之。
3. 各公營廠礦生產企業在籌組工會之前，應先建立黨的組織，策動工人籌組工會，使黨的基層組織與工會組織，密切配合，以加強黨對工人的領導。
4. 為使工會組織推動便利及實施有效起見，設置臺灣公營廠礦組訓輔導委員會，由中央及地方黨政及有公營企業組織主管人員之本黨同志組織之，負責審定公營廠礦工會之組織、幹部分子之訓練及協助解決其工作之困難事宜。
5. 省縣市及各廠礦本黨重要工運領導幹部分子之訓練，由本會幹部訓練委員主持辦理，一般工會幹部之訓練，有省政府社政主管單位辦理之。
6. 省政府社政主管單位，應指導省縣市總工會健全其組織及人事，藉以達成以工會領導工會之目的。

從上述內容可知，一九五一年國民黨推動的勞工組織基本上是在以下的脈絡中進行的：第一，延續上述先建立黨組織，在建立工會的政策，由黨來指導工會的形成。第二，以公營機構作為優先推動工會組織的對象。而為達成此一目的，並有效推動工會組織，由中央及地方黨政及公營企業組織主管人員之國民黨員，組織「臺灣公營廠礦工人組訓輔導委員會」，審核公營廠礦工會組織與幹部分子的訓練，亦即公營廠礦工會的成立，須經過國民黨的審核。

---

<sup>88</sup> 喬寶泰主編，《中國國民黨黨務發展史料：中央改造委員會資料彙編》（臺北：近代中國，2000），頁 282。

<sup>89</sup> 喬寶泰主編，《中國國民黨黨務發展史料：中央改造委員會資料彙編》，頁 351。

<sup>90</sup> 喬寶泰主編，《中國國民黨黨務發展史料：中央改造委員會資料彙編》，頁 295-296。

而在此原則下，也使得戰後臺灣勞動權呈現畸形的發展。首先，在國民黨的強力主導下，公營事業全皆建立完善的工會組織，並在政府及資方的許可下，獲得較佳的勞動條件。反觀民營事業，雖在上述第一項亦指明「民營」生產事業的工人，應依法組織工會。但在國民黨內部要求由黨來指導工會的成立，並以三民主義、反共抗俄的來號召勞工、組織勞工的原則下，<sup>91</sup> 民營企業工會除跟公營事業一樣很難建立具有勞工自主意識的工會外，其所擁有的勞動條件，相對於公營企業必須遵從法規賦予勞工的基本條件，民營企業的勞工在工會效能不張的情形下，更是艱困。

再者，早先國民黨總理孫中山在訂立勞工政策時，曾提及民生主義的精神之一為「徐謀勞資間地位之平等」，而此一精神亦在其後發佈的「工會條例」中獲得確認。然而，在上述的審核規定中，卻讓「公營企業組織主管人員」亦具有審核的權力，等同打破勞資間的平等地位，讓資方權益凌駕於勞方之上，唯有在資方的認可下才得成立工會。

而除了指導工會的成立以外，國民黨實際上也滲入公營事業工會組織的實際運作。以「臺灣石油工會」為例，臺灣省石油工會在一九五九年九月二十六日創立於台北市，為省級工會。一九七六年，改制為「臺灣石油工會」升格為全國性的工會。國民黨有關工會的管理事宜，主要由生產事業黨部來負責。而生產事業黨部則是以「員工關係會」為名而設在中油公司裡的正式組織。而在不同的行政單位，則可能以「員工關係分會」、「員工服務室」或「工關組」等不同的名稱存在。一九七一年，國民黨在中油的黨部正式成為行政上的一個建制單位，稱為「員工關係委員會」，簡稱「員關會」。員關會的工作內容其實和工會大同小異，主要是「掌理宣傳國策，溝通工作人員意見，解決勞資糾紛」。因此，在戒嚴時期，中油一般員工認為石油工會和國民黨黨部是一而二，二而一的組織。而工會幹部的產生、工會的會議運作等，其實也都要經過產業黨部的認可。<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> 一九五一年一月三十一日公布之「中國國民黨現階段勞工運動指導方案」的指導方針及指導原則。

<sup>92</sup> 吳昱賢，〈「派系／分類」與政治運作——以臺灣石油工會為個案的研究〉（臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文，1997）。

## 四、工會的自主化

自從國民政府一九四七年宣布動員戡亂，一九四九年台灣進入戒嚴狀態、五〇年代威權體制確立後，到八〇年代中葉為止，有關勞動基本權的法令並無重大改變，基本上勞動基本權仍處在被嚴格限制的情況下。雖然法律典章的形式上勞動基本權並無太大的進展，但在勞資關係的實體面確有明顯的變化。這與台灣經濟物發展的及其他外在環境的改變，有相當的關連。台灣經濟從一九六〇年代後期起進入快速成長階段，農業部門與工業部門就業人口數開始呈現消長趨勢，勞工數量與所佔人口比例的快速增加，勞工階級逐漸形成一股台灣社會的重要力量。隨著經濟的發展，台灣的民間資本開始發達，當然不可避免開始出現各種勞資糾紛與勞資爭議問題。然而長期由國民黨當局嚴格控制、高度政治化的工會，不但幹部成員的勞工「代表性」往往有很大的爭議，更無力解決與資方之間的糾紛與爭議事項，乃促使勞工開始思考固有工會的問題，並謀求解決之道。

其次，則是外在政治參與情勢的改變，伴隨一九六九年的中央民代增補選，特別是一九七二年以後定期舉行的增額中央民意代表選舉，國民黨當局對中央政治（中央民意機關）的局部開放，黨外人士為爭取民眾的支持，試圖透過勞工支援團體的成立，將觸角深入過去為國民黨嚴格管控工會組織，則是政治力試圖協助推動臺灣勞工組織的自主化的重要開端。<sup>93</sup>

### （一）臺灣勞工法律支援會的發展

一九八四年五月一日成立的「臺灣勞工法律支援會」是台灣民間勞工支援、教育組織中成立最早，地位也相當重要的一個。當時黨外人士，鑒於在戒嚴體制之下，勞工難以自由組織工會，更無法行使爭議（罷工）權，基本權利受到極度的壓制。<sup>94</sup> 而在邱義仁的推動下，<sup>95</sup> 成立臺灣第一個完全由民間人士發起組織，

---

<sup>93</sup> 筆者有關工會自主化的初步瞭解多得力於薛化元、周志宏、曾妙慧，〈國家人權紀念館教育文化與勞動權主題館展示規劃研究案報告書〉。

<sup>94</sup> 鍾維達，〈勞工朋友！命運在咱手中——共同走向勞工陣線的未來〉，《勞動者》月刊第 54 期（1992 年 6 月 15 日），頁 1。

<sup>95</sup> 編輯部，〈「後勤支援」與「前哨作戰」勞資會四年來的角色〉，《勞動者》雜誌第 24 期（1988

不隸屬於任何黨派，受雇勞動者爭取權益的組織——「臺灣勞工法律支援會」（簡稱「勞支會」）。<sup>96</sup>

勞支會創立之初，即在宗旨中明白揭示「透過免費法律服務，解決勞工問題。為增進勞工權益，提高勞工權利意識而努力」。該會成立之初，即根據創會的構想成立法律服務處，免費為受雇勞動者提供服務。至於服務內容則包括回答勞資爭議有關的法律問題、代理勞方訴訟，以及勞工權益救助等。<sup>97</sup> 然而，當時仍在戒嚴體制之下，社會與勞工的態度相對保守，加上勞支會重要成員有反對運動的背景，勞工一開始對勞支會大都抱持保留的態度。面對運動的開展不易的狀況，勞支會的成員乃透過發新聞稿方式推廣會務外，並由創辦人之一的簡錫堦畫漫畫，直接各工廠散發，另外也透過行銷廣告的方式在工廠相當流行的雜誌《愛情青紅燈》上登廣告，來達到宣傳的目的。而當時該會最大的訴求，即是「訴訟免費」。<sup>98</sup>

而在組織方面，勞支會設有執行委員會，置執行委員七人，由會員互選產生，並規定執行委員成員中，至少三分之一的身分是勞工。第一屆執行委員為邱義仁、郭吉仁、袁嫵嫵、楊青嘉、簡錫堦、蘇慶黎及賀端蕃。至於會員資格的取得，則採取嚴格的入會制，依其組織章程規定，「企業主不得為會員」；<sup>99</sup> 而新會員的加入，則須經會員二人以上推薦，執行委員三分之二以上同意，大會出席會員二分之一以上，或以通信投票，經全體會員二分之一以上通過，使得成為會員。或許是創會成員對組織未來的屬性有基本的看法，使該會對會員資格嚴格的規定，在實質運作上促使勞支會得以從前期，以政治工作者、少數律師、學生為主的組織，轉變到後期，以勞工為主體的組織，最重要的因素。<sup>100</sup>

一九八七年，國家主要政治力量，乃至國家公權力對勞工服務，較過去改善，當時勞支會面對新成立的民進黨，將勞工政策納入黨綱，以及執政國民黨當局成立勞委會，及在國民黨地方黨部成立勞工服務中心，以表示對勞工的重視等種種

---

年8月15日)，第2版。

<sup>96</sup> 賀端蕃，〈臺灣勞工法律支援會簡介〉，《勞動者》雜誌第1期（1984年7月），第一版。

<sup>97</sup> 賀端蕃，〈臺灣勞工法律支援會簡介〉，第一版。

<sup>98</sup> 編輯部，〈「後勤支援」與「前哨作戰」勞資會四年來的角色〉，頁2。

<sup>99</sup> 賀端蕃，〈臺灣勞工法律支援會簡介〉，第一版。

<sup>100</sup> 李建昌，〈80年代的臺灣勞工運動——結構與過程的分析〉，頁97。

表相的策略，和提供勞工法律諮詢單位的增長的情形下，開始推動組織轉型。勞支會在〈勞支會追求的目標——強勢自主的勞工組織〉一文中指出：「爲了勞工全體的權益保障，勞支會今後要走的方向和工作重點，就是要全力協助全國的勞工建立強勢自主的工會，要從無工會到有工會，從弱小的工會到有力而自主的工會，由地區性，各別廠場，到全面性全國性的工會組織，如此形成並團結成一個全國性強勢自主的工會組織，工人全體的權益都在工會組織保護之下。」在新的環境下，推動「強勢自主的勞工組織」乃成爲一九八七年後，勞支會最主要的目標。<sup>101</sup>

基於組織推動目標的改變，勞支會一方面積極與工會接觸，幫助各個勞工團體進行抗爭及組織自主工會，如協助「遠化工會」完成罷工基金，以及締結兄弟工會章程及相關準備工作、協助桃園機場地勤工人組成工會等，希望能幫助勞工組織工會來爭取其應有的權益。另一方面，在勞工教育喚起勞工意識部分，則從該年十月起，即開始在台北縣推展一連串的「勞工教育」課程，希望能透過教育喚醒勞工自覺。<sup>102</sup>

爲了因應前述的變局，勞支會乃於一九八八年七月三十一日正式易名爲「臺灣勞工運動支援會」，並將其宗旨及組織架構加以調整，以符合未來的發展方向。首先，在組織宗旨上，希望透過勞工運動的推動，讓勞工本身之政治地位能夠提昇，並更能享有社會政治資源。而在組織結構上，則在執行部門設秘書處，之下分設研究、女性勞動、組訓、財務和文宣五個部門，以配合增加的工會法律事務及加強分工，而以文宣部及組訓部爲最重要。<sup>103</sup> 對勞支會而言，透過組訓工作的推動，乃是未來勞工運動中，工人意識得以覺醒，以及勞人得以透過群體的力量與資方抗爭的重要基石之一。<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> 〈勞支會追求的目標——強勢自主的勞工組織〉，《勞動者》雜誌第 15 期（1987 年 10 月），第一版。

<sup>102</sup> 〈這半年來的勞支會 1987 年 5 月~10 月工作概況〉，《勞動者》雜誌第 16 期（1987 年 12 月），第一版。

<sup>103</sup> 編輯部，〈「後勤支援」與「前哨作戰」勞資會四年來的角色〉，第 2 版。

<sup>104</sup> 簡錫堉訪問稿（未刊）。



## （二）國營事業工會自主：以石油工會為例<sup>105</sup>

以中油工會為主體的臺灣省石油工會在一九五九年九月二十六日創立於台北市，為省級工會。而台北市升格之後，工會的層級本已有改變的必要，直到一九七六年，才正式改制為「臺灣石油工會」升格為全國性的工會。<sup>106</sup> 臺灣石油工會共有九個分會：

第一分會：中油公司高雄煉油總廠、林園廠、大林廠。

第二分會：中油公司臺灣營業總處、各地油庫、加油站、辦公大樓興建工程處、永安 LNG。

第三分會：中油公司煉製研究所、人事處訓練所。

第四分會：中油公司臺灣油礦探勘總處、探探研究所。

第五分會：中油公司總公司、海域及海外石油探勘處、液化天然氣工程處、北部儲運工程處。

第六分會：中油公司桃園煉油廠。

第七分會：中化公司總公司、頭份廠。

第八分會：中化公司大社廠。

第九分會：中化公司高雄廠。

臺灣石油工會九個分會中，又以第一及第二分會會員數較多，因此總會會員代表的席次也較其他分會多，比較能夠主導工會的運作方向。在石油工會中，會員代表大會是石油工會的最高權力機構，不開會的期間則是由理事長代行職權。各分會會員代表是以其會員人數作為分配的基準，代表的主要工作，則是選舉總會理監事，以及在大會中審查預算、提案討論等。<sup>107</sup>

石油工會與其他工會一樣，長期以來皆為官方／國民黨所掌握，直到一九八〇年代前後黨外運動的發展，及其對黨國體制的批判，原本由國民黨主導的石油工會也開始鬆動。一九八三年非國民黨籍的王文祥即以「反對工會成為救國團式

---

<sup>105</sup> 以下有關石油工會自主化的過程主要參考吳昱賢，〈「派系／分類」與政治運作——以臺灣石油工會為個案的研究〉（臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文，1997）；王文祥，〈改造石油工會的省思〉，《勞動者》雜誌第 33 期（1989 年 11 月 1 日），頁 11-5。

<sup>106</sup> 「臺灣石油工會」，網址：[http://www.tpwu.org.tw/tpwu.htm\(2004/11/30\)](http://www.tpwu.org.tw/tpwu.htm(2004/11/30))。

<sup>107</sup> 吳昱賢，〈「派系／分類」與政治運作——以臺灣石油工會為個案的研究〉，頁 37-38。

的工會」為訴求，當選工廠會議的工人首席代表。一九八七年，王文祥更進而當選分會理事。當時黨外立法委員康寧祥的弟弟康義益也是先從分會代表開始，後來成為第四屆石油總會代表。另外，在第四屆當選，真正代表勞工的會員代表，還有王正謙和廖勝本，透過代表運用議事杯葛的手段，讓第四屆代表大會通過無記名連記法、候選人採登記制，以及工會理、監事的當選名額中，員工至少要佔二分之一，乃是日後意圖使工會朝向自主發展的一些勞方代表可以突破國民黨控制的重要關鍵。

一九八七年十二月底第五屆總會會員代表選舉，因各分會選舉的時間並不一致，提供勞方候選人聯合宣傳與造勢的機會。在一分會裡，王正謙在高雄林園廠以「勞方聯線」的名義，聯合六個人集體參選。其他傾向支持公會自主的勞工代表，則多以各別參選的方式競選。十二月十六日，選舉結果揭曉，一分會三十四席的代表中，勞方候選人，共拿下十八席。在林園廠六席的名額裡，則全都由勞方聯線當選。林園廠連線參選的經驗，給予二分會一個典範。於是康義益在二分會臺北處，即聯合兩位加油站站長、兩個領班、兩個加油工出來參選。中部地區則由廖勝本負責串聯，廖勝本雖為國民黨人，但比較偏向勞工自主發展的立場。二分會票開出來，由康義益串聯的六位候選人全上，偏向勞工的會員代表共有二十三席。當各分會都選舉完畢後，透過報紙在選舉過程的報導，這些勞工代表，了解哪些是突破國民黨防線的代表，因此在選完後就開始串聯。<sup>108</sup>

一九八八年三月二日，第一次代表大會前夕，勞方連線在康義益家中開會，確立各分會所分配到的理事、監事、全總代表人選，以及理事長的人選。當時有意參選理事長的有康義益和廖勝本。勞方連線在該次會議中作了一次假投票，決定由康義益代表勞方陣線出來競選總會理事長。

三月四日，第五屆第一次代表大會上，四十二名勞方聯線代表，在二十七席理事名額中，獲得十九席、監事九人中，勞方聯線獲六席。<sup>109</sup> 選出結果大大超出資方與國民黨當局的意料之外，因為在總數一一二席的代表中，勞方連線的四十二席並未過半數。眼看石油工會可能產生有史以來第一個非國民黨籍的理事

---

<sup>108</sup> 吳昱賢，〈「派系／分類」與政治運作——以臺灣石油工會為個案的研究〉，頁 54-61。

<sup>109</sup> 新聞，〈石油工會「馬拉松選舉」 勞方聯線「壓倒性勝利」〉，《聯合報》1988年3月5日，第三版。

長，原本對勞方力量崛起態度輕忽的國民黨當局乃決定積極策動由勞方連線理事中的國民黨員廖勝本。當時石油工會理事長是由常務理事九人選舉，三月二十二日，石油工會選舉常任理監事，勞方聯線皆大獲全勝。然到選舉理事長時，在國民黨策動下卻形成康義益和廖勝本四比四平手的僵局。<sup>110</sup> 對此，勞方陣線內部乃召開緊急會議，並作成決議指出：如果廖勝本不棄權的話，所有理事將請辭或罷免，讓工會瓦解、無法繼續運作。在勞方連線的壓力之下，廖勝本宣佈放棄。一九八八年三月二十二日，臺灣石油工會第一個非國民黨籍理事長誕生，這也是國營事業工會中的第一個非國民黨籍理事長。

然而，新的公會領導幹部的內鬨，工會理事長康義益與工會主任秘書蘇芳章所分屬的工黨、勞支會系統的差異，以及各自所支持的常務理事於一九八九年面臨選舉資源的競爭，和對資方態度的強硬問題日生嫌隙，使得勞方連線的實力日趨消散，到一九九一年三月石油工會改選，工會又回到親資（官）方勞工的掌握之中。<sup>111</sup>

### （三）民營企業工會的自主：以大同工會為例<sup>112</sup>

民營企業的大同工會成立甚早，但工會的功能則不斷受到質疑。基本上，大同工會的自主運動始於一九八八年，過程相當艱辛（參見附表）。大同工會的自主過程，反應出「工會法」中對工會幹部保護的不足，以及工會在掙脫了國家機關與政黨給予的限制與束縛後，仍需面對來自雇主最直接的反擊—解雇。

大同事件過程表

時 間	事 件
1988.02.05	大同總公司員工曾水鑑自行印發爭取年終獎金之傳單，引發怠工效應。
1988.04.02	大同三峽廠產業工會第一次發起人會議。
1988.04.06	三峽廠工會發起人唐聰明遭調職。
1988.04.09	「大同同仁權益促進會」在謝長廷服務處成立。
1988.04.11	大同三峽廠員工許守活與曾水鑑等至總公司門口散發傳單，抗議公司打壓三峽廠工會籌組。

<sup>110</sup> 新聞，〈石油工會改選理事長 勞方聯線意外內鬨〉，《聯合報》1988年3月23日，第2版。

<sup>111</sup> 梁雅慧，〈戰後臺灣勞工運動研究（1945-2000）〉，頁62。

<sup>112</sup> 以下大同事件始末，主要係摘錄自林宗弘等著，《打拚為尊嚴——大同工會奮鬥史》（臺北：臺灣勞工陣線，2000）改寫而成。

1988.04.14	三峽廠員工抗議唐聰明調職。
1988.04.21	大同員工在總廠門口發起簽名支持討回股票活動。
1988.04.25	曾水鑑、傅雲貴、劉成瑞、劉秋得等四名發起簽名運動的員工遭大同公司董事長林挺生調職。
1988.04.27	電扇廠員工張照碧遭調職。
1988.04.28	北市勞工局召開第一次協調會，資方態度強硬。
1988.05.04	勞工局要求五月四日以前取消不當調職，資方未回應。
1988.05.06	大同三峽廠員工在工廠大門口席地而坐，工會發起成立。
1988.05.25	勞工局公開發表評斷結果，認為大同資方應收回調職令，並要求七日內執行。
1988.08.24	總公司員工王文賓因散發「起來吧，大同員工們！」傳單聲援被調職同仁，遭資方免職。
1988.09.02	張照碧、劉成瑞、劉秋得三人所任職的電扇廠遭林挺生關廠，並調動、資遣近三百名員工。
1988.11.18	五員工與資方協調後，被改調台北地區其他單位。
1988.12.30	大同總公司工會改選，勞方代表大獲全勝，囊括全部席次，前任理事長低票落選，工會變天。
1989.01.20-01.23	大同員工爭取年終獎金比照同業水準，再度引發怠工。
1989.03.24	自主工會幹部白正憲就任大同總公司工會理事長
1989.12.14	大同勞資雙方爲了八九年終獎金問題進行第一次勞資協商。
1990.01.10	資方非法解雇總公司工會理事長白正憲
1990.01.19	勞委會對大同進行勞動檢查，向資方施壓
1990.01.23	工會幹部赴勞委會陳情，參與聲援的曾水鑑隨即遭資遣。
1990.02.02	白正憲向法院聲請假處分，以暫時維持僱傭關係。
1990.06.07	劉庸、江清通、黃宗溢等三人因參與股東常會，被資方以熱衷工運有損公司聲譽爲理由非法解雇。
1990.07.08	自主工聯聲援大同工會，七名工會幹部宣布將絕食七十二小時抗議資方打壓工會的蠻橫行爲。
1990.07.15	工會幹部與各界聲援人士上午至大同公司三峽廠靜坐抗議，宣布與台塑工會南北串聯絕食抗爭。
1990.09.15	曾水鑑非法解雇一審宣判，勞方勝訴。
1991.04.03	大同三峽廠工會三名常務理事遭非法資遣案一審宣判，勞方勝訴，法院判決僱傭關係仍存在。
1992.12.26	劉庸、江清通、黃宗溢確認僱傭關三審勝訴，返回三峽廠上班。
1993.04.14	張照碧遭大同公司非法解雇案，最高法院認定勞方勝訴。
1993.04.26	曾水鑑三審勝訴後，返回大同板橋廠上班。
1993.06.01	張照碧返回大同公司服務站上班。
1996.06	林挺生與工會衝突趨緩，開始陸續發收員工股票。
1997.03	張照碧當選大同總公司產業工會理事長。
1998.06.20	大同總公司產業工會，會址遷入廠區內，辦公室重新開張。
1998.07.31	白正憲被解雇案三審勝訴，贏得確認勞資關係、工會活動權、福委會活動權，爲台灣工運界一大勝利。

一九八八年二月五日，在大同總公司上班的曾水鑑帶著好幾捆的傳單，發給大同公司的員工，傳單內容指出：「大同公司多年來年終獎金不足一個月」，「希望董事長今年能發放二個月的全額獎金」。隔日，板橋廠一千多名員工，在生產線上堅持怠工達五天之久。接著北投廠員也加入怠工的行列。至於大同公司關係

企業台灣通信公司員工六日開始在工廠大門口懸掛抗議布條，抗議大同公司規定台通公司年假僅有十六至十九日四天，且年終獎金不足一個月。進而提出四點要求：一、將年假延至二十日；二、發放兩個月全新的年終獎金；三、台通公司組成勞工委員會，勞工代表由員工自由投票選出；四、員工調職，應徵得員工同意四點要求。並表示若廠方無合理交代，則不惜採取怠工的手段。<sup>113</sup> 二月七日，大同大龍廠也陷入停工的狀態。二月八日，台通公司數百名員工手持標語，從廠區內遊行到廠區外。面對員工的抗爭，總經理林昭陽則表示，他無權決定年終獎金。<sup>114</sup>

二月九日，由於大同公司方面對員工訴求沒有積極規定，總公司電扇廠、具件課、基板課與錄放影機第一中心持續停工。終端機日產量八百台的北投廠，全天則只生產出七十一台。三峽廠七個生產中心有五個毫無動靜，台通、板橋廠則處在全廠罷工的狀態，而大龍廠怠工的員工則在工廠門口集結抗議。

二月十日上午，在出身於大同的全國總工會秘書長邱清輝、大同工會理事長陶育忠與人事處副處長王守德擬定解決方案，並獲得大同公司董事長林挺生首肯後，資方宣布將春節假期延長為六天，年終獎金則由原先的三千多塊，增加到一個月全薪，平均每個員工約一萬四千元，問題才暫告一段落。<sup>115</sup>

大同工會這次怠工完全是一件突發事件，身為工人代表的「大同工會」除了最後出來商討解決方案外，在整個怠工過程中幾乎是缺席的。工會不為工人所用，這是戒嚴時期的常態。在整個戒嚴時期，國民黨對工會採取由上而下的扶植，生產事業黨部與調查局的特務滲透工會、把持會務，使得工會失去抗爭的能力，工會最後僅成選舉動員的工具。對此，大同員工從三峽廠開始，尋找成立自主工會的可能。

一九八七年十月，三峽廠員工許守活、江清通、涂星滿三人參加「臺灣勞工法律支援會」開辦的「勞工講習班」，初步認識勞工法令與工會組織。之後，便開始尋求三峽廠員工的支持，以促成三峽廠工會的成立。一九八八年三月十日，工會發起人送件到台北縣政府聲請成立，三月二十二日縣政府核准籌組工會。<sup>116</sup>

<sup>113</sup> 新聞，〈爭年假 爭獎金〉，《聯合報》1988年2月7日，第3版。

<sup>114</sup> 新聞，〈年終獎金還在計算 臺灣通信協議不成〉，《聯合報》1988年2月9日，第3版。

<sup>115</sup> 新聞，〈大同福特 協調席風波〉，《聯合報》1988年2月11日，第10版。

<sup>116</sup> 新聞，〈籌組工會遭調職 勞工聯盟題抗議〉，《聯合報》1988年4月10日，第3版。

資方得知三峽廠籌組會的消息後，便採取積極介入的手段，主管人員從三月中旬開始「關心」參予工會發起的員工，並試圖封鎖三峽廠工會的相關訊息，企圖使工會流產。其後因為大同公司強制認股引發員工不滿，以及工會發起人之一的唐聰明被調職事件的觸發，工會才順利成立。

大同公司要求員工認股的行事方式由來已久，一九八八年三月底大同公司循例以公告的方式，要求員工在資方指定的元大證券辦理開戶，同時在「代理人」欄及「通訊住址」留白，由公司統一代為填寫。而根據大同公司的慣例，資方還要求員工將認購的股票，交由該公司職工福利委員會保管。根據公司規定，除非離職，否則不得領回，員工對此積怨已久。<sup>117</sup>

而另一方面，資方見勞工組織工會的心意堅決，乃於四月一日，將發起人之一的唐聰明調往高雄重電站。調職令上並未書寫任何調職理由，並註明三月二十五日生效，企圖壓制工會的籌組行動。大同公司此舉引起勞方反彈，四月九日，三峽廠員工和自主工聯籌備會的幹部，到大同總公司高舉抗議布條，抗議調動唐聰明，意圖阻止三峽廠成立工會。四月十三日，唐聰明被總公司人事處副處長王守德約談，並遞交曠職聯絡單。唐聰明以此違反縣政府調解程序，當場拒收。次日午休時間，工會籌備會為保衛唐聰明，遂在廠場內發動群眾運動，共三百多名員工參與。<sup>118</sup>

四月二十五日，總公司發佈曾水鑑、傅雲貴、劉成瑞、劉秋得四名員工的調職令（後又增加張照碧），被調職的員工都曾參與「大同公司權利促進會」活動，要求公司退還員工所認購的股票。<sup>119</sup> 另一方面，大同總公司工會則向省政府提出訴願，企圖阻止三峽廠工會「獨立」。<sup>120</sup> 不過，最後勞委會還是判定：「三峽廠員工不須總公司同意，就可以成立產業工會」。在得到官方認可之後，三峽廠終於於五月五日選舉工會代表。一九八八年五月二十五日，大同公司三峽廠產業工會成立。<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> 林宗弘等著，《打拚為尊嚴——大同工會奮鬥史》，頁 62。

<sup>118</sup> 林宗弘等著，《打拚為尊嚴——大同工會奮鬥史》，頁 62-63。

<sup>119</sup> 新聞，〈突然調職 一天生效 大同舉措 引起抗議〉，《聯合報》1988 年 4 月 26 日，第 15 版。

<sup>120</sup> 新聞，〈大同三峽廠員工自組工會 北縣政府認於法有據〉，《經濟日報》1988 年 5 月 22 日，第 4 版。

<sup>121</sup> 新聞，〈同一事件 處理態度迥異 勞工行政機關 相互矛盾〉，《聯合報》1988 年 5 月 18 日，

雖然三峽廠設立工會成功成立，事件中受處分的員工則仍遭到打壓。五月份起，資方拒發唐聰明薪資。爲了能恢復工作，唐聰明於五月份時即依《動員戡亂時期勞資糾紛處理辦法》向台北縣政府提出評斷的要求，但處理過程中，行政院於七月十八日，以台七十七勞字第二〇四五一號令廢止《動員戡亂時期勞資糾紛處理辦法》，該辦法的廢除，使評斷會最後乃以協調的形式收場，最後唐聰明接受調職前往台中。<sup>122</sup>

江清通遭資方由馬達設計處發電機設計課組長，降調爲驗收中心副組長。爭議過程中，而大同公司把原設計課改爲業務技術課。該調職案經過長達八個月的爭議後，在勞方同意之後劃下句點。而且直到江清通同意調職後，大同公司才補發積欠工資。

其後歷經大同同仁權益促進大同總工會勞工化後的爭議，資方採取與前類似的打壓手段，資方以解雇打壓工會發展的方式，最後勞工在則在司法審判下得到慘烈的勝利。首先，一九九二年十月二十一日，最高法院判決勞工如果因不上班或不上工，而導致勞工的職業技術水準無法維持時，老闆不能因此拒絕勞工到辦公室或工廠上班或上工。亦即勞工有保障工作權的就勞請求權，資方不能拒絕勞方提供勞務。<sup>123</sup> 江清通、黃宗溢、劉庸依此判決得以返回三峽廠上班。張照碧、曾水鑑分別於一九九三年四月十四日及二十六日三審勝訴，返回大同公司上班。<sup>124</sup> 白正憲於一九九八年三審勝訴，贏得確認勞資關係、工會活動權以及福委會活動權，長達八年的勞資訴訟終於宣告結束。<sup>125</sup> 而在八年前遭資方拆毀，搬到廠區外的總公司工會會所，也在林挺生的首肯下，於該年六月二十日遷回總公司原址。<sup>126</sup>

#### （四）工會聯合組織的發展

從前述的案例來看，就法令規章形式上所賦予的團結權內容與落實在工會自

---

第 13 版；新聞，〈大同三峽廠產業工會今成立〉，《經濟日報》1988 年 5 月 25 日，第 2 版。

<sup>122</sup> 林宗弘等著，《打拚為尊嚴——大同工會奮鬥史》，頁 66-67。

<sup>123</sup> 新聞，〈勞工就勞請求權應受重視〉，《經濟日報》1992 年 10 月 22 日，第 9 版。

<sup>124</sup> 林宗弘等著，《打拚為尊嚴——大同工會奮鬥史》，頁 190-191。

<sup>125</sup> 新聞，〈大同勞資糾紛 勞方白正憲勝訴定讞〉，《聯合報》1998 年 8 月 2 日，第 8 版。

<sup>126</sup> 林宗弘等著，《打拚為尊嚴——大同工會奮鬥史》，頁 209。

主的實質之間，存在著極大的差距。從大同工會的案例中，可以了解工會組織與工會自主所欲達成團結權的實質內容時，所面臨的仍是艱辛的情境。值得注意的是，雖然個別工會所達成的工會組織與工會自主的成果，對於個別工會來說有其重要性，但對台灣整體勞動基本權利意識的形成，其影響仍則是相當有限。單一工會要完成工會自主與組織工會的目標，仍必須從頭經歷同樣的困境，因此工會聯合性組織的存在就更顯得重要。然而，在固有的聯合性組織工會「全總」、「工業聯合會」、省縣市級「總工會」及職業工會皆由國民黨當局把持的情形下，勞運人士乃希望另建新的工會聯合性組織，來推展勞工權益。

一九八七年，勞支會轉型，將該會目標從原來的法律諮詢，轉向「強勢自主」勞工組織的推動，乃是臺灣自主工會出現的契機。其後，在遠化工會幹部羅美文等人的推動下，結合臺灣氯乙烯、遠化、高雄駕駛人聯誼會、華隆紡織中和廠等數個工會，組成「兄弟工會」，為「全國自主勞工聯盟」（簡稱「自主工聯」）的誕生跨出第一步。該會會員著眼於「兄弟工會」的組織型態，不足以達成全島工會聯合組織的功能。因而，想進一步召集全島各地的工會組成勞工聯盟。<sup>127</sup>

一九八八年一月二十三日，來自台北縣、新竹及高雄等地的三十餘名工會及區域工會聯盟的代表，齊聚於台北市陳林法學基金會，討論成立一個全國性勞工聯盟的可能性。會中，與會代表一致同意，在現階段勞工運動的推動上，有必要成立一個聯盟式的組織以協調各工會間的相互支援，並交換彼此從事工運的經驗與資訊。成立工聯的原則確定後，便進入討論規範工聯的宗旨、組織及權利義務關係的章程。但由於意見紛歧，莫衷一是，最後決定由羅美文、何俊亮、侯晴耀等五人小組，草擬組織章程。

然而，在勞工聯盟成立的過程中，卻發生了雙胞案。參與「勞工聯盟」籌組五人小組的成員之一，大洋塑膠廠產業工會常務理事吳福正，於該年四月六日召開「勞工聯盟」成立大會，並推舉羅美文為三位副主席之一。然而，羅美文卻指責吳福正剽竊原「勞工聯盟」組織章程草案，搶先成立，企圖「魚目混珠」。<sup>128</sup> 之後，羅美文於四月七日召開「勞工聯盟」第二次籌備會，會中決議為免與六日成

---

<sup>127</sup> 郭大成，〈臺灣的《團結工聯》——全國性勞工聯盟踏出成立的第一步〉，《勞動者》1988年2月，第3版。

<sup>128</sup> 新聞，〈勞工聯盟誰是原著——兩路人馬各有章程〉，《聯合報》1988年4月7日，第3版。



立的「勞工聯盟」混淆，更名為「全國自主勞工聯盟」，簡稱「自主工聯」，並訂於五月一日召開成立大會。自主工聯不設會長，改設三名常務執行委員，輪流對外代表「自主工聯」。<sup>129</sup> 五月一日，「自主工聯」在台北市舉行成立大會。共有華隆紡織頭份廠、新竹遠化、台北厚生橡膠、台北新海瓦斯、中興紡織楊梅廠、桃園航勤、新竹大魯閣纖維、大同三峽廠、台南紡織、桃園客運、宜蘭中興紙廠和台鐵員工聯誼會等十二個工會加入。相較於全國總工會的發展與機能，自主工聯的發展，不但代表了從基層、由下而上而起的工會聯合，脫離威權時期由上而下的工會聯合組織型態。不過自主工聯受限於資源不足，加上各團體間互爭領導權，使得自主工聯無法持續地發揮影響力，不過自主工聯的成立，卻成為由下而上的工會聯合組織的示範。

一九九三年九月二十日，因不滿「工會法」第四十九條規定籌組工會聯合會必須要有七省（市）連署規定，由「銀行員工會全國聯合會」等產業工會聯合組成的「工人立法行動委員會」在立委蘇煥智等人舉辦的「工會組織聯合會問題」公聽會中指出，將發動自主工會、勞動團體及立法委員，共同發起解散「全國總工會」抗爭行動。<sup>130</sup> 一九九四年四月十一日，不顧「工會法」第八條規定「凡同一區域或同一廠場內之產業工人，或同一區域之職業工人，以設立一個工會為限。」的限制，台北縣產業總工會在台北縣議會舉行成立大會，並獲得時由民進黨執政的台北縣府勞工局核准成立，但仍為勞委會以目前台北縣總工會包括產業工會在內，早向主管機關登記有案為由反對。<sup>131</sup>而在台北縣案例的鼓舞下，高雄市、宜蘭縣及臺北市等縣市相繼籌組縣市級產業工會。

在突破縣市總工會體制（非法制上），成立縣市級的產業總工會後，自主工會組織進一步追求成立全國性的工會組織。一九九六年五月一日，臺灣勞工陣線主辦「顧飯碗大遊行」，首度提出「催生全國產業總工會（簡稱全產總）」的訴求。同年七月十七日，在全國六十多個工會，約五、六百名理監事於立法院門前召開

---

<sup>129</sup> 新聞，〈羅美文劃清界線 將另組自主工聯〉，《聯合報》1988年4月8日，第3版。

<sup>130</sup> 連署該行勸的包括：自主工聯、銀行員全國聯合會、「臺北縣產業總工會發起單位」、女工團結生產線、臺灣電信工會、聯合報工會、中國時報工會、臺灣勞工陣線、基隆客運工會、自立報系工會等工會團體，以及張曉春教授，立委蘇煥智、林濁水等。《聯合報》，1993年9月21日，第6版。

<sup>131</sup> 《聯合報》，1994年4月9日，第17版；4月13日，第17版。

的全國工會理監事聯席會露天大會中，再度提及催生全產總的訴求。<sup>132</sup>

一九九八年三月十六日，包括中華電信工會、台灣石油工會、台灣電力工會、台灣鐵路工會、台灣省菸酒工會聯合會等十五萬國、公營事業勞工，與工人立法行動委員會、台灣勞工陣線、勞動人權協會及台北市等八個地方產業總工會，舉行聯合記者會，宣布籌組「全國產業總工會」，並強調將起來當家作主，主導台灣工運領導權。全產總籌委會同時宣布五月一日勞動節發起「新社會之夢－五一受雇主圓夢行動」，以「成立全產總、創造新社會」作為主要訴求。<sup>133</sup> 二〇〇〇年，較傾向勞工的民進黨候選人陳水扁當選總統，全產總則於該年五月一日勞動節宣布正式成立。總統當選人陳水扁與會致詞時承諾，五月二十日上任後，將要求勞委會立刻核准全產總成立。<sup>134</sup> 解嚴後的工會自主化運動，在新任總統意志下，終於獲得政府機關的承認。然而，有趣的是，就在由工人自主意識成立的全國性總工會正式獲得官方承認的同時，原有為國民黨所掌控，態度較為保守的全國總工會，反因政黨輪替的關係，開始扮演勞工運動及勞工權益推動者的角色，並與全產總形成競爭關係。

---

<sup>132</sup> 薛化元等，《戰後臺灣人權史》，頁 295。

<sup>133</sup> 《聯合報》，1998 年 3 月 17 日，第 19 版。

<sup>134</sup> 《聯合報》，2000 年 5 月 2 日，第 8 版。

## 五、爭議權的回復與其困境

一九八七年支配台灣長達四十餘年的戒嚴令解除之後，對勞動權的發展產生了重大的影響。過去，由於國民黨政府在威權體制時期政府因政治上的考量，使得台灣勞工異於西歐先進工業國家，不必經過抗爭便擁有工會的合法性，工會組織本身在解嚴之後順理成章成為勞工團體行動的重要根基。對於勞工而言，解嚴代表著他們得以用集體方式爭取「勞動基準法」所賦予的權利，至此勞動基本權的團結，團體交涉與爭議權在法的層面回歸到完全的地位。一九八七年的解嚴，對於勞工而言代表著他們得以用集體方式爭取勞動基準法所賦予的權利，至此勞動基本權的團結，團體交涉與爭議權在法的層面回歸到完全的地位。<sup>135</sup>

### （一）「勞資爭議處理法」的修訂

在一九八八年六月二十七日以前，勞資爭議所依循的處理程序為一九四三年五月三十一日通過的「勞資爭議處理法」。但到六月二十七日以後，則是以新版的「勞資爭議處理法」為主要發源基礎。該法處理勞資爭議的相關法規如下：

第四條 本法所稱勞資爭議，為勞資權利事項與調整事項之爭議。

權利事項之勞資爭議，係指勞資雙方當事人基於法令、團體協約、勞動契約之規定所為權利義務之爭議。

調解事項之勞資爭議，係指勞資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議。

第五條 權利事項之勞資爭議，依本法所定之調解程序處理之。

法院為處理前項勞資爭議，必要時應設勞工法庭。

第六條 調解事項之勞資爭議，依本法所定之調解、仲裁程序處理之。

前項爭議之勞方當事人，應為勞工團體或勞工十人以上。但事業單位勞工未滿十人者，經三分之二以上勞工同意，亦得為勞方當事人。

第七條 勞資爭議在調解或仲裁期間，資方不得因該勞資爭議事件而歇業、

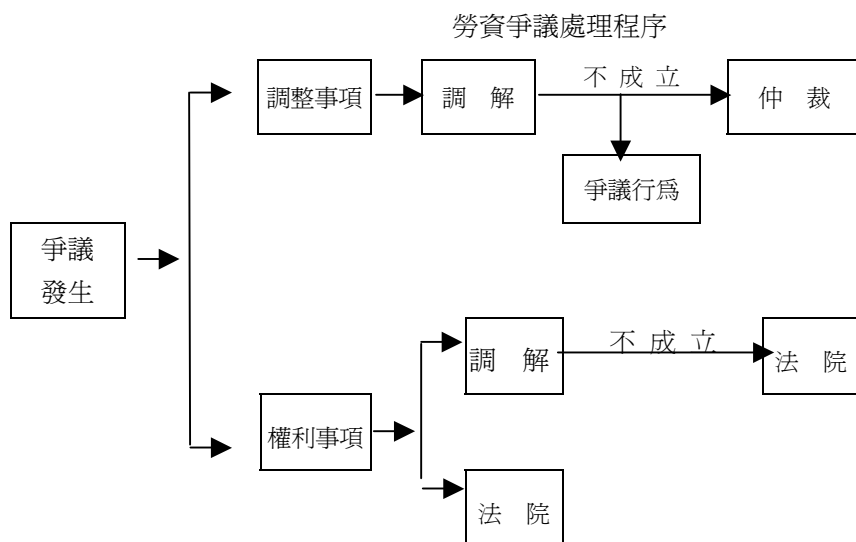
---

<sup>135</sup> 筆者有關爭議權回復與困境的初步瞭解多得力於薛化元等著，《戰後臺灣人權史》。

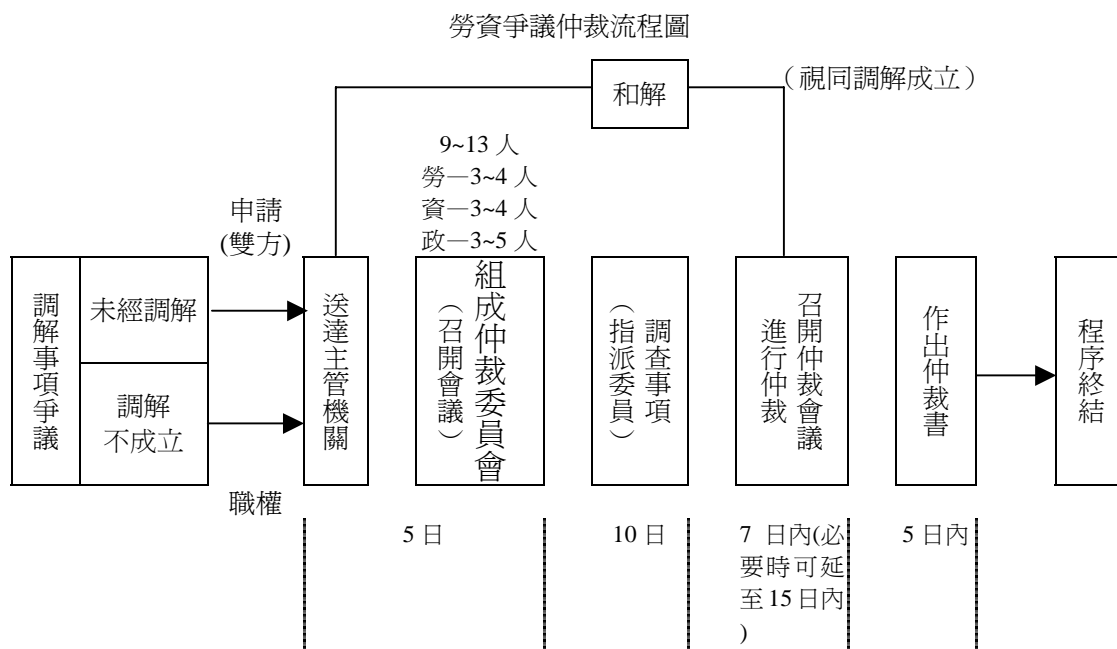
停工、終止勞動契約或其他不利於勞工之行為。

第八條 勞資爭議在調解或仲裁期間，勞方不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工或為其他影響工作秩序之行為。

而勞資爭議的處理程序則如下表：



資料來源：行政院勞工委員會勞資關係處編，《勞資爭議處理法規及解釋彙編》（台北：編者印，1992），頁 161。



資料來源：行政院勞工委員會勞資關係處編印，《勞資爭議處理法規及解釋彙編》，頁 162。

從法律層面來看，新修訂通過的「勞資爭議處理法」應該取代了「動員戡亂時期勞資糾紛處評斷辦法」，成為處理勞資糾紛或勞資爭議的主要法令依據，同

時也賦予工會進行勞資爭議或是罷工的合法性與正當性基礎。但一九八八年的「勞資爭議處理法」並未給勞資雙方對爭議的處理有更大的自主空間，不論是「協調」或「仲裁」政府皆是主角，此種過度介入對於勞動權的確立實為負面的影響。而在實際上，藉由一九八八年的苗栗客運事件，以及一九九二年基隆客運事件中所突顯出相關勞動法規對勞工的保障不足，也分別引發了一九八八年十一月的「二法一案大遊行」，和一九九二年十一月的「三法一案大遊行」，企圖迫使國家機關更改修法方向。

## （二）苗客事件與二法一案大遊行

苗栗客運罷駛主要肇因於員工薪資結構不合理和資方違反勞基法，<sup>136</sup> 這種情形長期解普遍存在於臺灣的交通運輸業，特別是客運業，<sup>137</sup> 可以說是交通運輸業壓榨勞工、爭取利潤的共同形式。苗客員工在一九八八年八月一日抗爭之前，已多次就待遇不合理的問題向資方反應，然均未得資方回應。到該年五月二十日工會成立以後，乃以工會名義正式發函給資方，提出以「調整薪資」為主的四項要求，並限期資方答覆。期間由於資方所提薪資調整幅度不為勞方所接受，乃於八月一日以召開臨時會員大會的名義發動罷駛。<sup>138</sup>

由上述條文可知，民營企業要罷工必須經過調解程序，並由會員大會半數通過才能推動。而依據《民營公用事業監督條例》第十五條規定：「民營公用事業如遇勞資爭議時，應依法受強制仲裁」<sup>139</sup> 民營客運屬於民營公用事業的指涉範圍，因此民營客運的勞資糾紛，如屬於調解事項，經調解委員會調解失敗後，必須再送仲裁委員會仲裁。因此，民營客運要罷工僅能在調解與仲裁間的過渡時期，或是仲裁失敗後，經會員大會半數通過，才得以罷工。

---

<sup>136</sup> 臺灣省勞工處會同行政院勞工委員會，就苗栗客運施行勞動條件進行調查，發現苗客有五項工作條件違反勞基法：一、延長工資給付不足；二、男工每日工時超過四時二十分，女工每日工時超過二時三十分；三、例假日工資給付不足；四、未訂工作規則；五、勞工每七日未有一日作為例假。新聞，〈違法勞基法 苗客犯五條〉，《聯合報》1988年8月6日，第3版。

<sup>137</sup> 行政院勞工委員會於苗客罷駛期間所公佈，臺灣地區三百人以上汽車客運單位勞動條件檢查結果顯示，受檢的十八家公民營單位中，竟然全部都違反勞基法的規定。新聞，〈汽車客運勞動條件檢查 十八家違反勞基法〉，《聯合報》1988年8月12日，第3版。

<sup>138</sup> 李建昌，〈80年代的臺灣勞工運動——結構與過程的分析〉，頁56。

<sup>139</sup> 新聞，〈進入仲裁階段 儘快消弭爭議〉，《聯合報》1988年8月7日，第3版。

而苗客在八月一日以「開會」之名罷駛前，該勞資爭議已向主管機關聲請調解，顯然已違反「勞資爭議處理法」第八條，勞資爭議在調解或仲裁期間，不得罷工、怠工等之規定。此外，苗客在八月一日所召開的臨時會員大會，在會前向主管機關提出申請時，也被縣政府以理由不足而駁回，等於是非法召開大會。<sup>140</sup>此次勞資爭議，勞方一開始就被行政單位冠以「非法」之名，而資方也憑藉著其「非法」開會，以「曠職超過三日」的理由解雇參與抗爭的員工，並獲得主管官署的支持。<sup>141</sup>勞方一開始就處於對己極為不利的基礎上來進行抗爭，最後雖勉強保住工作機會，也獲得了調薪。然而警方卻於八月三十日，勞資雙方達成協議當日，傳訊苗客產業工會常務理事張俊明、會員林運發、羅漢紹、以及協助該次抗爭的桃園客運產業工會常務理事曾茂興和勞動黨籌備委員汪立峽。之後，警方乃以妨害秩序及妨害自由等罪將其移送檢方偵辦。<sup>142</sup>

一九八八年九月十七日，爲了抗議「勞基法」、「工會法」，以及兩個正在進行的修正法案未邀請具代表性的勞方參與，同時並聲援因苗客罷工遭到起訴的五位工運人士，由勞支會、勞權會、自主工聯、高市工聯等主力工運團體，<sup>143</sup>組成「二法一案行動委員會」，決議聯合各地勞工在十一月十二日採取抗議行動。<sup>144</sup>

「二法一案行動委員會」先於十一月六日提出勞動「基準法修正案」相對草案，建議應縮減行政機關的裁量權及加重對雇主違反「勞基法」的刑罰。草案中建議增列，雇主不得因勞工之國籍、信仰、種族、性別、籍貫、年齡爲由，對其受僱機會與勞動條件予以差別待遇；並對於勞工在工作時間內請求必要時間行使其選舉權、公民權或執行公共之職務，雇主不得拒絕，以落實勞工的平等權及公

<sup>140</sup> 與其相關的法令爲《加強督導各級人民團體辦法》第七條：「人民團體應於召開會員（代表）大會十五日前，或召開理、監事會議七日前，將會議種類、時間、地點，連同議程報請主管機關及目的事業主管機關備查」，及第八條：「人民團體召開臨時會員（代表）大會或臨時理、監事會議，準用前條之規定，但會前報請備查之期限酌予縮短。」依據苗栗縣政府的態度，所謂備查是要經縣政府核准，然而，對工會而言則是只需「備查」，不許「核准」。新聞，〈客運司機開會勞委會要開刀〉，《聯合報》1988年8月2日，第3版。新聞，〈勞資雙方相持不下〉，《聯合報》1988年8月6日，第11版；李建昌，〈80年代的臺灣勞工運動——結構與過程的分析〉，頁58；中央法規，《臺灣省政府公報》1982年春字第3期（1982年1月6日），頁2。

<sup>141</sup> 新聞，〈罷駛司機今天如不報到 苗客說將解雇終止勞保〉，《聯合報》1988年8月7日，第3版；新聞，〈公告解雇 簽到只有五人〉，《聯合報》1988年8月8日，第3版。

<sup>142</sup> 新聞，〈發起苗客罷駛 五人移檢偵辦〉，《聯合報》1988年9月6日，第3版。

<sup>143</sup> 李建昌，〈80年代的臺灣勞工運動——結構與過程的分析〉，頁62。

<sup>144</sup> 新聞，〈高雄卅餘團體將北上抗議〉，《聯合報》1988年10月24日，第15版。

民權。另外，為防止雇主歇業脫產，並主張勞工大眾的工作權應優於雇主個人的財產權，建議修正勞基法第十一條第一、二項，應加注「因持續性虧損」致歇業、轉讓或業務緊縮時，雇主才可不經預告終止勞動契約。同時，建議提高資遣費應比照退休金標準，以防止雇主對資深員工逃避給付退休金的行為。並加強對女工的保護，產假給予十二週，男工於配偶分娩前後，應給予陪產假二週。女工於每月生理期間，得請求生理假一日，雇主不得拒絕，工資應照給。<sup>145</sup>

十一月十二日，來自全省九十多個工會團體，三千多名勞工，在台北市舉行「二法一案」遊行活動，抗議政府修訂「勞動基準法」與「工會法」偏袒資方，以及處理苗栗客運勞資糾紛事件不公。其中，在遊行隊伍中最引人注目的是新光紡織士林廠三百多名女工，以及教師人權促進會和天主教各地區教會的聲援團體。新光紡織士林廠日前因關廠資遣問題發生勞資糾紛，全廠員工全部參加遊行，當隊伍行經信義路新光百貨公司時，遊行隊伍更是齊聲抗議。參加遊行的教師人權促進會代表認為教師也是勞工，他們表示支持勞工抗議政府修訂勞基法及工會法不合理的行動。天主教會參加遊行的人士則未發表任何言論，只是手持抗議標語隨著大家一起遊行。<sup>146</sup>

另一方面，從該次「二法一案」大遊行開始，即形成工運團體在每年十一月舉行「秋鬥」的傳統。勞工團體在每年都會針對該年度最主要的勞工議題，提出相關訴求。<sup>147</sup>

### （三）基客事件與三法一案大遊行

基隆客運罷工事件，是由公司股份轉讓所引發的。一九九二年四月，基隆客運因虧損連連，計畫將營運股權轉讓脫手。該產業工會獲悉，接手的大有巴士公司曾有買下福和客運後強迫員工離職的紀錄，深怕一旦基隆客運易主又會重蹈覆轍。工會乃於該月二十二日特別召開勞資協調會，但基隆客運總經理孫思銘表示，因其未獲授權，無法作主保證工會與公司的一切協定，也不能承諾勞方權益

---

<sup>145</sup> 新聞，〈勞基法 相對案〉，《聯合報》1988年11月7日，第3版。

<sup>146</sup> 新聞，〈二法一案遊行 三千勞工上街〉，《聯合報》1988年11月13日，第6版。

<sup>147</sup> 新聞，〈工人秋鬥遊行 過程平和順利〉，《中國時報》1994年11月13日，第16版。

不因轉讓而失效。<sup>148</sup>

五月一日基客董事長吳東瀛（大有巴士董事長）上任，於五月八日與工會協商。之後，又分別於該月十九及二十九日，在勞工局召開的調解委員會與勞工協商，但都失敗，僅在二十九日達成兩點協議：

一、為維護員工健康，公司應於每年免費為員工健康檢查一次，檢查健康情形未達標準者，准調內勤工作。

二、公司應與工會，每年至少一次召開會員薪資檢討會議。

然而，針對員工路線調整、里程數獎金及員工與工會會員之關係定位，則因雙方僵持不下而未達成協議。工會幹部乃於隔日晚間七時舉行臨時會議，決定以王耀梓為召集人，組成「七人決策小組」，作長期性的抗爭，直到新董事長吳東瀛應允勞方所開出的所有條件。<sup>149</sup>

基客工會代表原決定於五月三十一日召開臨時會員大會，但因台北縣勞工局組織科以勞資爭議調解結果未做成書面紀錄為由，未予核准，最後只好作罷。<sup>150</sup>之後，資方遲遲未出面和工會協商，工會乃在勞工局的核准下，於六月二日上午九時舉行會員大會。<sup>151</sup>該次會員大會投票通過從四日下午四時起開始罷工，罷工時間長短由「七人決策小組」決定。<sup>152</sup>

對基客工會持續的罷工，資方乃於六月十一日在基客各站張貼公告：「凡願支持公司，服務社會的員工即日起至八十一年(1992)六月十三日中午十二時止，請到各站、場報到工作，並堅守崗位」，要求所有參與罷工員工於十三日中午前返回工作崗位。並指出，如未經准假擅離職守，將依公司獎懲辦法規定議處，<sup>153</sup>準備祭出開除的手段以迫使工會退讓。

面對基客勞資爭議事件的延宕不決，行政院勞委會乃決定介入，但仍失敗。最後，勞委會乃於六月十七日致函給台北縣勞工局，要求其在近日內將此案交付

<sup>148</sup> 新聞，〈基隆客運員工怕換老闆〉，《中國時報》1992年4月23日，第13版。

<sup>149</sup> 新聞，〈協調不成 基客工會長期抗爭〉，《中國時報》1992年5月30日，第14版。

<sup>150</sup> 新聞，〈基隆客運工會 續向資方施壓〉，《中國時報》1992年5月31日，第14版。

<sup>151</sup> 新聞，〈勞資糾紛愈演愈烈 工會今天上午九時召開會員大會〉，《聯合報》1992年6月2日，第6版。

<sup>152</sup> 新聞，〈基隆客運工會：明下午四時開始罷工〉，《聯合報》1992年6月3日，第6版。

<sup>153</sup> 新聞，〈基客公司急轉彎 下復工通牒令〉，《聯合報》1992年6月12日，第6版。



仲裁。<sup>154</sup> 然而，資方卻於十八日將一百四十六名參與罷工之員工的勞保全部退保，並於隔日上午以曠職為由將這些員工全部解雇。同一時間，縣府乃決議將該案交付仲裁，並於下午將交付仲裁公文送達勞資雙方，要求雙方自二十二日起停止一切爭議行為。此外，局長郭吉仁還表示，解雇不合法，如果勞工在二十二日復工，資方卻不讓勞工上班，資方必須負起所有法律責任。<sup>155</sup>

對勞工局的警告，資方態度強硬。基客董事長吳東瀛對此表示，該公司是依法解雇這些勞工，決不收回成命。而這些被解雇的員工，也無法在六月二十二日如願的回到工作崗位。<sup>156</sup>

對於基客工會合法抗爭，卻無法獲得權益保障，反應出臺灣整個勞動體制的嚴重缺失。再加上勞動三法（勞基法、工會法、勞資爭議處理法）修法在即，乃有「三法一案」行動委員會的成立。「三法一案」同時也是延續一九八八年首次的全國勞工行動「二法一案」精神，再次團結全國勞工，進行權益的抗爭，與表達對勞動體制的抗議。<sup>157</sup>

三法一案行動委員會的主要的活動為「1112 工人鬥陣大遊行」，針對該次遊行，行動委員會共提出十八項訴求：提高基本工資並制度化、年終獎金制度化、縮短工時反對變形工時、反對資本外移保障工作權、反對進口外籍勞工、男女平等同工同酬、保護孕婦延長產假、實行眷保推動勞工全家福、普設托兒設備保障下一代、提高職災補償、經營管理勞工參與、工作規則勞資共訂、加強退休資遣制度以保障勞工權益、反對公營企業民營化財團私有化、工會聯盟自由化、嚴限不當勞動行為排除司法迫害、設置勞工法庭刑責處置違法資方、工人選票化做工人意見。<sup>158</sup>

十一月十二日，「工人鬥陣大遊行」舉行，行動委員會向行政院勞委會陳情，抗議「勞動三法」的修訂草案未發揮照顧勞工權益的功能，要求將「勞動三法」自立法院撤回，及基隆客運勞資爭議案使百餘名員工遭解僱一案。勞委會勞資關係處長陳伸賢表示，可以考慮在三法開始審查前舉行大規模說明會，再度向勞工

---

<sup>154</sup> 新聞，〈時間拖欠三方受害將擴大〉，《聯合報》1992年6月18日，第6版。

<sup>155</sup> 新聞，〈基客糾紛縣府交付仲裁〉，《聯合報》1992年6月20日，第6版。

<sup>156</sup> 新聞，〈吳東瀛：解雇令決不收回〉，《聯合報》1992年6月23日，第6版。

<sup>157</sup> 新聞，〈三法一案行動號召桃園勞工〉，《中國時報》（桃園版）1992年9月27日，第14版。

<sup>158</sup> 新聞，〈總工會響應「三法一案」遊行〉，《中國時報》（桃園版）1992年10月2日，第14版。

解釋修法精神，但若有見仁見智的爭議，只有留待立法院做最後決定。<sup>159</sup>

然而，從一九九二年「三法一案」大遊行至今，除「勞基法」在歷次勞工運動中，逐漸提升勞工的基本勞動條件外，原有的勞動三法幾乎沒有什麼樣的更動。<sup>160</sup>

## 六、結論

戰後中華民國政府在台灣施行的勞動法規，基本上多以國民政府終戰前在中國所頒佈的法令為主體，其中像「團體協約法」更是自一九三〇年在中國頒佈施行以來，就從未修正，而沿用至今。法令的產生，與法令制定過程中時代環境與思潮息息相關。因此，要瞭解現今台灣施行的勞動法系，勢必需回頭檢視此一法系的源頭，及其演變的經過，才可以更清楚的瞭解政府的勞工政策，及法體系下的勞動三權，因此本文首先從國民政府時期著手，探討戰後台灣勞動三法的根源，以期能更完整的瞭解勞動三法在台灣勞動基本權發展上的意義。

國民政府所制定的勞動法規，最遠可溯及孫中山在廣州軍政府時期所頒佈的相關勞動法令。當時，相對於北京政府保守的勞工政策，在歷經袁世凱解散、二次革命失敗的國民黨，在孫中山的領導下，積極發展下階層的基礎，港粵勞工的動員即為其一。而至一九一七年，馬超俊受孫中山之託負起全國工運總責，提出「工運工作八項原則」，乃進一步確立國民黨支持勞工運動的大方針。其後，廣州政府首先於一九二二年廢止「暫行新刑律」第十六章第二二四條，袁世凱政府所定有關罷工為違法的法令，及「治安警察法」中有關禁止集會、結社的條文，勞工權利獲得進一步的保障。至一九二四年十一月，孫中山更進一步頒佈的「工會條例」，使勞動基本權得以初步的獲得法律的保障。「工會條例」共有二十一條，其重點如下：

第一，特別聲明對於刑律及違警律中所禁止之聚眾集會等條文，不得適用

---

<sup>159</sup> 新聞，〈三法審查前擬辦說明會 若有爭議留待立院裁決〉，《聯合報》1992年11月13日，第6版。

<sup>160</sup> 二〇〇〇年七月十九日新修訂的「工會法」及二〇〇二年五月二十九日新修訂的「勞資爭議處理法」，基本上僅在解決因中央勞工行政業務移轉與臺灣省政府功能業務與組織的調整，所必須進行工會或勞資爭議主管機關的調整而已。院會紀錄，《立法院公報》第89卷39期，頁49-50。

於「工會條例」，免除法院警廳之比附，而妨礙工會的進行，以期使勞工團體可以自由的發展（第二十條）。第二，承認工會與僱主團體立於對等的地位，並保障勞工的爭議權（第十條規定，關於工會或工會會員對僱主及衝突事件，得對於當事者發表並徵集意見；或聯合會員，做一致之行動。第十四條，工會在必要時，得根據會員之多數決議，宣告罷工。）第三，允許工會或工會聯合會，得與別省或外國同性質之團體聯合或結合（第六條）。第四，承認工會對僱主之團體協約權（第十條）。第五，對行政官署的仲裁，不為強制執行。該條例的制定與施行，為中華民國史上第一次針對勞動權所做的立法，整體來看，該條例給予勞工相當自由的團結權、爭議權及協約權。

上述的政策，尤其是「工會條例」的頒佈，皆在孫中山決定或已實施改造以後，一部分研究將其視為是孫中山為爭取蘇俄的支持所做的變革，然而，國民黨固有的勞工政策，與下層基礎的發展，在此中所扮演的角色不容小覷。不過，即使在改造前國民黨在廣東已擁有一定的勞工基礎，但在改造後，尤其是孫中山逝世以後，隨著國民黨內部勞工運動者，尤其是馬超俊的離開，及其他國民黨員不願涉及勞工基礎的建立，國民黨的工人動員基本上落入共產黨員的手中，並尤其發揚光大。

而隨著共產黨員不斷侵蝕國民黨的根基，尤其是中山艦事件後，蔣介石的崛起。意欲進行北伐的蔣介石，為尋求北伐的成功，轉向跟外國勢力和解，而抑制勞工運動，只要國民黨仍由蔣介石掌權，清除國民黨內的共產黨勢力似乎是勢在必行。而在北伐的前提下，蔣介石所主導的勞工政策也逐漸轉向，而朝向以下兩個方向發展：第一，增加意識型態的評判標準及國民黨的控制力，即任何工會組織及其行動，皆須以三民主義為其思想基礎，並服從國民黨的領導。第二，限制工會組織的發展及勞工爭議權的行使，最主要的就是限制跨省以上工會團體的建立，及增加工人罷工的條件限制。

其後，國民黨乃在上述基礎上，積極制定相關的勞動法規，以期透過法規的制定，管理勞工團體與勞工運動。而在國民政府所頒佈的勞工三法「工會法」、「勞資爭議處理法」及「團體協約法」中，「勞工爭議處理法」明文規定仲裁委員會的成員包括「省黨部」的代表，更凸顯國民黨意欲控制勞工運動的傾向。

不過，隨著中日戰事接近尾聲，反對派對集會、結社自由的要求，以及國民

黨實行憲政的承諾，上述有關團結權的限制逐漸開放，至戰後甚至可組織全國性及跨國性組織。而爭議權的部分，雖仍維持「調解」、「仲裁」施行對爭議權行使的限制，但已去除黨對仲裁的干涉。而此一勞動法令，也隨著國民政府接收臺灣，而移植至臺灣。

然而，一方面隨著國共內戰的興起，國民黨為對付共產黨而不願放棄過去黨對工會的指導與控制力，訓政時期，有關黨對工會的相關指揮原則被延續下來，繼續於戰後，尤其是一九五〇年國民黨改造後，施行於臺灣。另一方面，雖著國民黨在國共內戰中的失利，其所主導的政府乃相繼宣布動員戡亂及戒嚴，二者有關集會、結社及對罷工權的限制再度施行，原已恢復的爭議權再次受到限制。

在上述的發展下，戰後臺灣勞工的團結權與爭議權朝著以下的方向發展：第一，就團結權而言，在國民黨的強力主導下，公營事業全皆建立完善的工會組織，並在政府及資方的許可下，獲得較佳的勞動條件。反觀民營事業，雖在上述第一項亦指明「民營」生產事業的工人，應依法組織工會。但在國民黨內部要求由黨來指導工會的成立，並以三民主義、反共抗俄的來號召勞工、組織勞工的原則下，民營企業工會除跟公營事業一樣很難建立具有勞工自主意識的工會外，其所擁有的勞動條件，相對於公營企業必須遵從法規賦予勞工的基本條件，民營企業的勞工在工會效能不張的情形下，更是艱困。第二，就爭議權而言，由於在戒嚴時期，爭議權受到嚴格的限制，尤其是勞工完全無法進行罷工運動，使得勞工基本上只能仰仗政府法令的保障。

而在此基礎上，解嚴後勞工運動的發展仍產生畸形的發展面向。首先，公營事業員工，在政府保障下，獲得較佳的勞動條件。同時，亦在政府保障下，取得較完備的團結權及爭議權，對雇主產生極大的制衡力量。反觀民營企業工會，過去，尤其是「勞基法」施行以前，其勞動條件相對於公營企業差許多。但在解嚴以前，爭議權受壓制，尤其是無法罷工，民營企業勞工根本很難爭取自己的權益。而在解嚴後，雖罷工權開放了，但因「勞資爭議處理法」嚴格的罷工條件限制，幾乎很難合法罷工。即使可以合法罷工，在對勞工參與工會活動及工會幹部工作保障明顯不足，所造成工會權力無法與雇主抗衡的情形下，勞工所爭取的條件僅能視雇主善意來決定。而其所得的果實，基本上可說是犧牲少數工會幹部的工作權所換取到的。再者，在勞工無法取得與雇主相對等的力量下，解嚴後的勞工運

動乃以修改「勞基法」作為主要的運動訴求。試圖透過「勞基法」的修訂，將更大範圍的勞工納入「勞基法」的保障範圍，並取得更好的勞動條件。雖然，在歷次活動中，也提及修改「工會法」及「勞資爭議處理法」的訴求，但在立法效能不彰的情形下，仍裹足不前。而二〇〇〇由勞委會核准成立的「全國產業總工會」，基本上也只有行政單位假裝沒有看到「工會法」第五十條規定：「各省總工會、院轄市總工會及各業工會全國聯合會，經二十一個單位以上之發起，得申請登記，組織全國總工會」的存在，才可能成立。<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> 簡錫 訪問稿（未刊稿）。