

臺灣工時規管政策的政治經濟學分析

張其祿*、蔡妮娜**

摘要

工時規管政策對於勞動市場的重要性，可從國際勞工組織所締結的公約數量與內容得知。臺灣的勞動基準法對於工時的規範，除了直接的規定外，也存有由勞工透過工會或勞資會議與資方進行協商的空間，然而臺灣的集體勞動關係的發展尚未臻成熟，因而在勞工權益的保障方面，就更仰賴勞基法對於個人勞動關係的規定。勞基法經過幾次修正，法定工時標準已接近於國際勞工組織的規範，但2016年實施的「一例一休」以及2018年的第二度修法，造成許多勞工抗爭，在勞基法修訂史上留下爭議。

而在勞動市場中，資方、勞工與政府是重要的三個參與者，本文以James O'Connor (1973) 與Joseph E. Stiglitz (2012) 之主張為基礎，從新自由主義的政治經濟學架構，分析臺灣的勞資關係與工時規定演變的背景成因，提出我國勞動關係的問題與未來展望。

關鍵詞：勞動基準法、工時、一例一休、新自由主義

*.國立中山大學社會科學院院長暨政治經濟學系特聘教授。

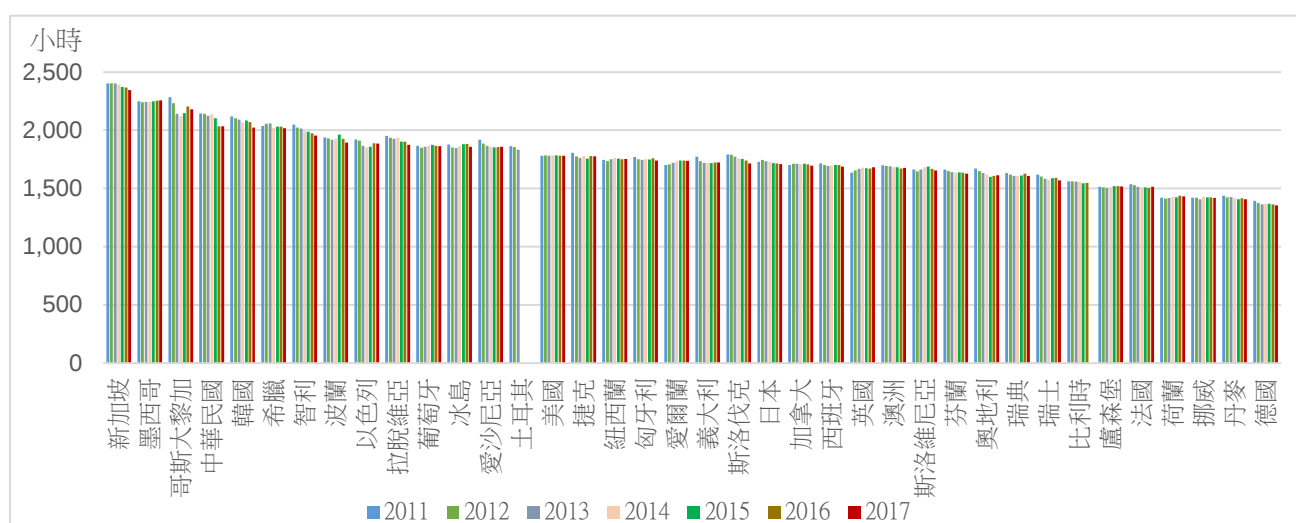
E-mail: cjang@mail.nsysu.edu.tw

**國立中山大學社會科學院博士後研究員。E-mail: nina.ntsai@gmail.com

收稿日：2019/10/23 同意刊登日：2020/02/24

壹、前言

自從國際勞動組織（International Labour Organization, ILO）為勞工健康與人權訂定法規並推廣至各會員國，縮短工時已是全球各國為勞工爭取權益的重要手段，而勞動政策的重要性與目標，可由《國際勞工組織憲章》的相關規定獲得解答。根據勞動部工時數據與經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）各國工時統計，2017 年全球主要國家年平均工時最長的是新加坡，以 2,345 小時位居全球之冠，第二是墨西哥的 2,257 小時，位居第 3 的是哥斯大黎加 2,179 小時，中華民國以 2,035 小時排名第 4，鄰近的南韓以 2,024 小時排名第 5，而日本為 1,710 小時居於第 22（詳圖 1）。



資料來源：勞動部 2017 年國際勞動統計

圖 1 各國就業者平均每年工作時數

我國的工時高居全球第 4 名，據勞動部解釋，各國工時結構及統計數據計算方式不同，OECD 各國的工時是將「全時工作者」與「部分工時工作者」合併統計，但許多國家的部分工時就業者比率占 20% 以上，以 2017 年為例，英國 23.5%、日本 22.4%、德國 22.2%；鄰近的韓國為 11.4%、新加坡 10.6%，也在 10% 以上。反觀我國部分工時就業者的比率從 2015 年的 3.1% 緩步上升至 2017 年的 3.3%，雖有微幅增加，但相對於其他國家的部分工時就業者比例仍明顯較低，因就業結構的差異，使得全體受雇者的平均全年工時高於其他國家（勞動部，2016）。

即使勞動部對於我國高工時提出如上的說明，但過去幾年來勞動基準法修訂，降低工時為主要的目標之一，從 2001 年軍公教開始調整為週休 2 日以來，縮減工時以達成勞工週休 2 日的修法，是長期以來整體社會發展的共識，一般認為勞工方面工時政策的調整也是指日可待。然而，在縮短工時的勞基法修法過程中，以刪減勞方原本享有之 7 天國定假日作為配套措施，引發勞方強烈反彈，遂以提議「二例」以及其他福利比照公務員的主張進行反制，最後於 2016 年的修法，

造就「一例一休」這個勞資雙方皆強烈反彈的政策，普遍被視為勞基法的退步。而在施行 1 年後，2018 年再次進行勞基法修訂，放寬一例一休的規定，試圖緩解各界工作場域困境，然而立法院修法倉促三讀過關，試圖亡羊補牢的舉動，仍難以平息已造成的爭議。

整體而言，勞基法從工廠法 1 週 48 工時的規定，經過多次修法調降至今每週 40 工時，表面上勞工工時減少獲益，然而深究其內容，卻不難看見法規修訂時有諸多向資方傾斜的鑿痕。而過去研究亦曾以馬克思主義來分析勞基法修訂前後，剩餘價值在勞資雙方之間的分配與剝奪（劉梅君，2017），這樣的研究是著重於生產的分配結果，如欲深究勞基法修訂傾向資方的原因，James O'Connor (1973) 指出採行新自由主義（neoliberalism）的國家，國家政策的最大受益者往往是具有規模的大企業，Joseph E. Stiglitz (2012) 則更直接地指出現今的資本主義國家，所得分配不均、貧富差距加重，已朝向頂層政治經濟權力「1%所有、1%所治、1%所享」的發展方向。觀察臺灣過去以來政府與資方的密切關係，即可以見到深刻的新自由主義滲透痕跡（林宗弘，2011），換言之，我國勞資關係的發展，受到新自由主義政府對於企業、勞工政策方針之重大影響。

本文在有限的篇幅中，第二節從過去臺灣工時規管的沿革，點出修法過程中的各利益關係人，並從一例一休爭議中，點出臺灣勞工所遭遇的勞動現實條件與環境，第三節從政治經濟學理論的角度探究勞基法修訂爭議的合理性，亦即是從新自由主義下的政府、資方與勞方的權力架構與互動關係，來探討勞基法在工時規範方面演變的過程與原因。最後，在第四節提出臺灣當前勞動關係之策略與展望。

貳、勞動基準法工時修訂之解析

一、勞動基準法工時修訂過程與爭議

工時的重要性可以從國際勞工組織關注工時議題與訂立之公約得知，ILO 於 1919 年正式成立後頒布《第 1 號公約—（適用於工業）工時公約》，規定每日工時最多 8 小時，每週最高 48 小時。1935 年透過頒訂《第 47 號公約》，原則上每週工作 40 小時，並頒訂《第 116 號減少工時建議書》督促各會員國實踐該規約。1919 年至 2004 年間，總計頒布了與工時、休息、休假相關的 16 個公約與 11 項建議書。

我國的工廠法於 1929 年頒布，同樣規定工時為每日 8 小時，每週 48 小時，但在每日及每月延長工時的規定方面，較 ILO 第 1 號公約更為寬鬆，直到勞動基準法於 1984 年頒布實施，仍沿用工廠法每日 8 小時的法定工時規定。

由於縮減工時已成為國際趨勢，從勞動基準法修法過程可得知我國的法定工時從工廠法每日 8 小時的規定沿用至今，並未有嚴重超出國際平均每日法定工時的問題。然而，何以我國勞工的勞動工時動輒超出法定工時上限，卻仍不構成違法？探究其細節在於延長工時與彈性工時的規範中。

（一）延長工時

關於延長工時的規範，國際勞工組織規定每月不得超過 36 小時，僅有在天災、事變、季節等例外時適用；我國工廠法於 1932 年修訂時，將延長工時的上限提高至 46 小時，附加條件為如因天災、事變或季節之因素，取得工會同意後仍得延長工時，但每日總工時不得超過 12 小時，延長總時數每月總計不得超過 46 小時。然而勞動基準法第 32 條進一步鬆綁，只要是因季節關係或因換班、準備或補充性工作，可於當月延長工時為男性 46 小時、女性 24 小時，甚至在第 33 條規定，因公眾之生活便利或其他特殊原因，還能夠再度放寬每月延長工時的上限。1984 年頒訂的勞基法版本，第 32 條規定延長工時的必要前提除了需要取得工會或勞資會議之同意外，另一前提要件是「工時因季節關係或換班、準備或補充工作，有在正常工作時間以外工作之必要者」，但是該但書在 2001 年修法為雙週 84 工時被刪除。換言之，當雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要時，只要取得工會或勞資會議之同意之後，便可延長工時。

自 1984 年勞基法延長工時的上限已被放寬至 46 小時，期間各次修法包括在 2015 年法定正常工時下修為每週 40 小時，未見同步修改，2018 年 1 月 31 日修訂的勞基法更放寬修正延長工作時間，一個月不得超過 46 小時，但雇主經工會或勞資會議同意後，一個月的延長工時不得超過 54 小時，每 3 個月不得超過 138 小時。此次修法放寬了延長工時的彈性，為許多業者人力派遣上的困難提供了解套方式，然而卻也引發一般大眾對於企業主是否會藉此合法增加工時的質疑。

（二）彈性工時

我國勞基法自 1984 年公布實施，實行之初的工作時數為每週 48 小時，然隨著社會多元化發展，缺乏彈性的工時制度漸漸不符合現實，故有修法之必要（郭玲惠，2004），而且勞基法早期以製造業的工廠勞工為對象，於今服務業已興起多時，社會各界對於工作時數的鬆綁已有共識，因此歷年來勞基法的工時制度，也朝向彈性化、縮減化的修訂方向（劉志鵬，2004；劉維寧、張續畦，2018）。

針對勞基法各種法定工時例外規定，例如變形工時制度及責任條款，整體而言是進步的立法方向，然各次修法卻也見到不斷放寬、有利於雇主規避責任的例外條款。例如，勞基法立法之初，第 30 條已有一週變形工時之設計「勞工每日正常工作時間不得超過 8 小時，每週工作總時數不得超過 48 小時。前項正常工作時間，雇主經工會或勞工半數以上同意，得將其週內一日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過 2 小時，每週工作總時數仍以 48 小時為度。」雖然週工時上限仍在法律之限度內，但經過變形工時之彈性處理後，原本勞工每日超過 8 小時之工時加班費，已無法加計（劉梅君，2017）。

此後於 1996 年勞基法擴大適用於服務業，該次修法增訂第 30 條之 1 的 4 週變形工時以及第 84 條之 1，明訂雇主與勞工或工會簽定合約或協議後，可針對特殊工作調整工作時間，此即俗稱的責任制。該條文之目的在於令部分工作性質特殊之勞工，與雇主間有合理協商工作時間的彈性，並非使勞工之工作時間完全不受限制、無例假與休假、或不另給予加班的薪資。但由於勞動部在特殊屬性的工作類

別上，並沒有訂定核定的原則和標準，而勞雇雙方同意約定之條件，也因勞資權力不對等而實際上採行了資方的決定（劉梅君，2017）。因而實際執行時，地方政府的書面核備淪為報備，造成該條規定被濫用，該法條的實質對於勞動市場的影響，則是開放了勞基法在法定正常工時及延長工時上限的限制，當法條不幸被濫用時，對於勞方更為不利。

二、一例一休的爭議問題

一例一休自提案後即引發社會許多反對聲浪，其中爭議處可從修法過程的合理性、各產業的適用程度、勞資雙方是否因政策效果而受益等層面獲得了解，以下針對一例一休造成的爭議焦點進行分析。

（一）勞基法修訂過程的合理性

2016年通過的一例一休之所以引發極大爭議，追溯其由來，起因於2001年1月1日起公家機關與學校全面施行週休2日，併隨修訂取消7個國定假日，分別是元旦翌日（1月2日）、青年節（3月29日）、教師節（9月28日）、臺灣光復節（10月25日）、蔣公誕辰紀念日（10月31日）、國父誕辰紀念日（11月12日）、行憲紀念日（12月25日）。其他勞動者則仍依照勞基法的工時與休假規定，2000年6月前每週法定工時是48小時，修法後改為每週84小時，即隔週週休2日，直到2015年6月，為因應國際勞工組織頒訂第47號公約及頒布第116號減少工時建議書，建立「每週工作40小時原則」，並為落實全國週休2日之制度，修正勞基法第30條第1項，調整勞工正常工作時間，每週不得超過40小時，修法的目的是讓所有工作者均享有週休2日之權益，並從2016年1月1日起開始實施（行政院，2016/6/28）。

2016年12月勞基法第36條修法通過一例一休，規定了勞工每7日中應有2日之休息，修法後的週休2日中，其中1日為例假，1日為休息日，並同時一併取消了前述7個國定假日。依規定，休息日經勞資協商同意即可出勤，但例假日則只有在天災或緊急情況時才能調遣員工出勤，且事後須安排補休，2017年1月1日一例一休正式實施，此修正案也引發了勞團與資方雙雙不滿。由於我國近年來景氣不佳，本土企業面對國際企業的競爭之外，一例一休直接或間接增加了企業的成本，提高了經營的困難度，因此企業的反彈聲浪高漲。鄭津津（2017）指出，一例一休修法的立意雖然良善，但結果卻不如人意的最主要原因是修法時機不佳，以及配套措施不足。紀俊臣（2017）亦指出一例一休實屬於冒險立法，內政部訂定之周休二日，原本無一例一休之區別，乃因勞動部另立機制，但欠缺論述，才導致政策失靈收場的風險。

（二）各產業之工作日數

一例一休的制定被認為是忽略了勞工市場的現況，增訂的法規不見得能夠為廣大的勞工提供更好的利益，從中獲利的勞工之比例較低，而這項疑問可從勞動部的工時調查進行探討。根據勞動部職業類別薪資調查（詳附表1），2015年規定每週工作5天的工業與服務業事業單位比例為55.14%，其中工業部門61.12%，服

務業部門為53%。如以勞工人數計算，規定每週工作5天的比例更高，工業與服務業部門合計64.39%，工業部門有67.82%，服務業部門為61.71%。2016年開始實施降低每週正常工時為40小時，統計資料則顯示當年適用週休2日的企業與勞工比例大幅增加。2016年每週工作5天的工業與服務業事業單位比例為76.16%，工業部門84.83%，服務業部門為72.64%，如以勞工人數計算，每週工作5天的比例更高，工業與服務業部門合計85.6%，工業部門人數比例高達91.69%，服務業部門也提高至80.9%。

整體來說，2016年底已實行週休2日的勞工比例達85.6%，高於未週休2日的勞工比例14.4%，增加的幅度可能是起因於2016年初開始實施的週休二日制度，也可能部份源自於對於2017年一例一休正式施行的事先因應，但對於已採行週休二日的大多數勞工與事業單位而言，因一例一休政策實施而受益、降低每週工作日數的勞工人數與事業單位比例，明顯相對較低。

若進一步將行業別進行細分比較，可以看到，確實有些部門實施週休2日的比例仍低。2016年的工業各行業週休2日按事業單位數計算時，電力及燃氣供應業的週休2日比例最低，為64.85%，但週休2日的勞工人數比例達96.97%，卻是工業部門中最高的行業，其他工業行業的週休2日事業單位或勞工人數比例，都在70%以上。反觀服務業，整體的週休2日比例都較工業部門低，行業別之間也有很大的差異，例如金融及保險業的事業單位與勞工人數週休2日比例都達到100%，資訊及通訊傳播業、專業科學及技術服務業的兩項比例也都超過90%，但住宿及餐飲業週休2日的比例卻不到50%，亦即該產業的從業人員有超過一半的企業與勞工都還未能週休2日。直到一例一休實施後，週休2日勞動人數在2017上升至63.29%、2018年達到81.11%，但由於產業特性，直到2018年仍只有63.61%的事業單位採行週休2日。

從調查數據可以得知，不同行業具有各自的特殊性，適用各行業的工時制度也應有不同。然而，勞動部為防止相對少數的勞工無法週休2日而進行一例一休修法，卻未能針對真正需要的產業別或企業進行管理，法規倉促施行、一體適用的結果，未能真正符合勞工需求。由於過去臺灣較為低薪勞工得靠加班來提高每月總收入，若根據一例一休修法後休息日出勤加班費計算方式，資方雇用的成本會因而提高，因此需要在休息日出勤時，資方可能改以雇用時薪兼職者的方式做為因應，而不是找原本受雇的勞工加班，就可避免工資倍數增長的問題，一例一休的制度反而使得勞工面臨了實質所得不增反減的窘境（紀俊臣，2017）。

（三）一例一休保障了勞方或資方？

勞工的不滿可由各大媒體的播送得知，例如2018年2月1日的蘋果日報頭版報導，一個月內開放了38個行業，總計有300萬的勞工納入七休一排除，從3月開始適用，其中還包含早已被認為嚴重過勞的臺鐵、化妝品專櫃人員等工作項目。而政府審核過程也備受質疑，包括：政府始終未提出有效依據，能夠證明有哪些行業別需要鬆綁七休一以及縮短輪班間隔，直到法案三讀通過，許多勞工才得知自

已從事的行業已被列入適用範圍。納入鬆綁的行業別之評估標準不清也被詬病，究竟是因為人力不足、產業特色所需，或是為因應企業主獲得預期的利潤的期待不得而知，開放行業的理由甚具爭議。而且無法讓人排除的疑慮是，是否因企業不願增聘人力，透過鬆綁工時的規定以能壓榨勞工的產能？因此修法後適用工時鬆綁的行業別，究竟有無必要性，抑或會變相成為政府協助雇主壓榨勞工的一個合法管道，皆令人質疑（林佳瑋，2018）。

另方面，一例一休也未讓資方蒙受利益。根據臺經院評估一例一休實施後增加的成本，企業將新增980.4億元加班費成本，以及須支付156億元的休假負擔（李沃牆，2017），因而勞基法之工時制度再度進行修法。從2017年9月8日行政院長賴清德上任後，即定調將給予企業彈性的空間，勞團因此有激烈的反對與批評，但最終立法院仍於2018年1月10日三讀通過勞基法的修正案，而外界普遍視該次修法為一例一休之延續，稱其為一例一休第2次修法，而勞工團體認為本次修法使得勞動權益倒退，是勞基法的修惡。

行政院的新聞稿聲明，2018年的一例一休第2次修法是因勞資雙方皆希望增加勞動彈性。資方透過各管道形式反映企業經營的困難，基層勞工也因一例一休的限制或虛擬的工時，喪失了加班機會。勞工收入減少之後，有些勞工為能維持家計，不得不另外兼職，生活更為辛苦忙碌（行政院，2017/11/09）。然而，行政院長口中為勞方增加保障與彈性的修法過程，卻多次引發勞團強烈抗爭且於12月23日晚間迅速升溫，抗爭的民眾與警方發生嚴重肢體衝突，在台北街頭展開游擊戰，癱瘓了市區交通（蘋果日報，2017/12/23）。

打著「既保障勞工權益，也給予資方經營彈性」旗幟，名義上是為勞資雙方著想而進行的修法，為何引起激烈抗爭？由行政院發布的新聞內容，已指出主要是為回應資方多方面反應的企業困難，以及為了勞工能合法加班，修法動機已是明顯顯露出資方優先、加班合理的內涵。探究抗爭者所持立場為「勞工需要充分的休息時間」，勞基法放寬工時彈性是修惡，但行政院以「勞工需要賺錢」為修法主軸，認同唯有放寬加班的機會，才能讓勞工增加收入。紀俊臣（2017）從政策執行面指出一例一休的問題，因執行不力付出了勞資雙方對立加劇的社會成本，是資方、勞方、社會甚或政府皆未獲得資本累積的三輸政策失靈之立法。

行政院宣示保障勞動條件的主因是薪資，故而主張為勞工增加加班機會，然而臺灣勞工薪資低估、長期停滯不前已非新聞，逕自宣布修法，並在會場外群聚眾多抗議民眾時強行三讀通過修法，探究其以放寬工時彈性綁薪資的做法，難免令人質疑是修法過程是向資方靠攏的動作。

三、集體勞動關係與工時

2017年實施一例一休時，已有立委提出仿照德國工時銀行的制度來修法。德國的工時銀行被認為是一個兼顧勞、資雙方需求而建立的制度，如運用得宜，勞工可以享有完整支薪的長假，雇主也能夠在淡旺季調節人力，因此受到勞資雙方支持。德國現行的法定工時制度為每日8小時，2015至2017年全職就業者每週經

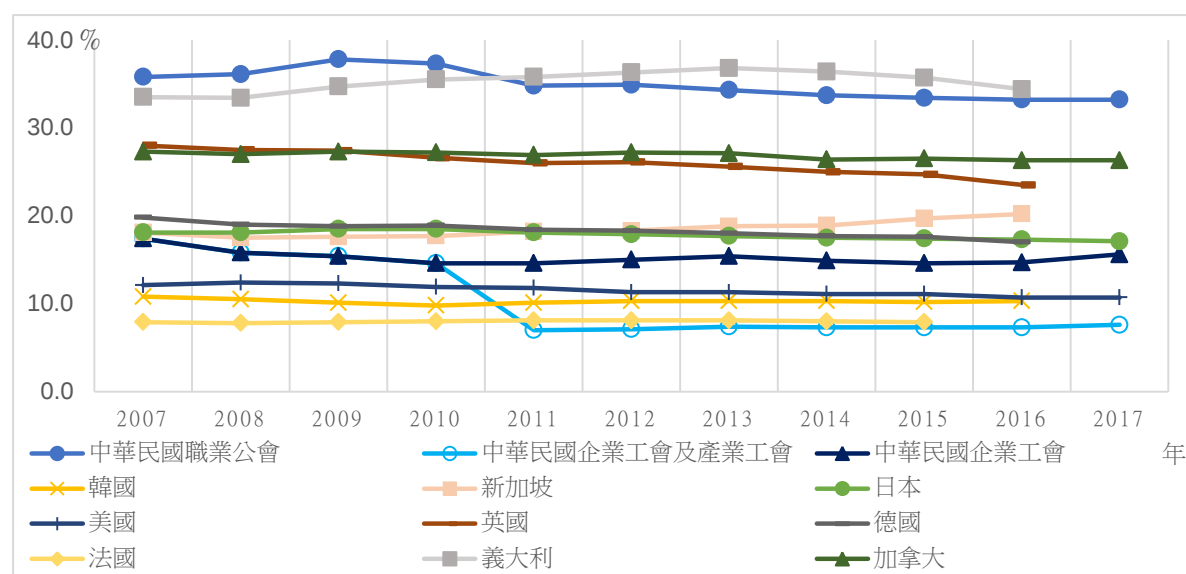
常工時平均為40.7、40.6及40.5小時（勞動部，2017），而工作時間的逐漸縮短主要是締結團體協約之成果，自1973年之後，幾乎所有團體協約皆約定每週工時不得超過40小時（邱駿彥、李政儒，2015），資方透過工時帳戶與變形工時制度等方式，進行人力調度。至今工時帳戶制度廣受德國企業使用，甚至被譽為協助德國企業度過2008年全球金融海嘯之大功臣（藤內和公，2011；邱駿彥、李政儒，2015）。

德國有力的工會組織得以幫助勞工與資方進行談判，反觀我國由於集體勞動關係尚未成熟，是目前仍難以全面借用此制度的主因。我國工會法第1條指出，工會法制訂目的是為促進勞工團結，提升勞工地位及改善勞工生活，工會最主要的任務，就是站在與雇主對等的立場進行協商，以謀求勞動條件與經濟地位的提昇。因此理論上，與雇主進行協商是工會最主要的目的（王能君，2012），也是集體勞動關係中非常重要的角色。然而，當論及臺灣的集體勞動關係時，勞資雙方實力的不對等卻是普遍存在的印象。

以勞基法的彈性工時規定為例，為因應各行業之不同的營運型態，經勞動部指定為勞基法第30條第2項（2週彈性工時）、第30條第3項（8週彈性工時）、第30條之1（4週彈性工時）規定之行業，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得依規定實施彈性工時制度。依據《勞資會議實施辦法》對於勞資會議中勞方代表選任的規定是由工會辦理選舉，如無工會者，則由事業單位辦理選舉（第5條）。從此規定可想而知，絕大多數勞方代表的選任是受資方所掌握。

勞基法僅規定雇主於實施延長工作時間、變形工作時間、彈性放寬延長工作時間的上限、以及挪移七休一例假等措施時，應經工會或勞資會議同意，但未針對同意程序或內容加以規範，完全由勞資雙方自行決定。部分事業單位的企業工會僅極少數員工加入，代表性受到質疑，但仍可依法同意各種工作時間彈性化的措施。甚至實務上出現雇主提出企業工會之會員人數太少，故堅持以勞資會議之方式實施延長工時、變形工時等措施的狀況（周兆昱，2018）。

根據勞動統計資料顯示，臺灣的工會組織率與其他國家相較，並不特別低（詳圖2），但日漸低落的工會組織比例，顯示出受到工會保障的勞工數量比例也持續往下降。在這種大環境下，勞動部引進「勞資會議」的概念，用意在於借勞資會議取代工會，但這種方式卻忽略了勞資關係中權力不平等的本質（林佳瑋，2018）。實務上的難處在於，如工會擁有一定的實力，可能可與雇主進行團體協商，但是臺灣絕大多數的工會並不具相當實力，資方不願意與之進行團體協商，更遑論締結團體協約，即便能夠簽訂團體協約，許多執行結果也只是照抄法規內容，因而成效不佳，大多數集體條件是由雇主單方所訂定之工作規則。此現象在2011年5月1日新團體協約法施行後有所改善，因勞資雙方互相負有團體協商的義務，締結的團體協約件數已呈現增加的趨勢（王能君，2012）。

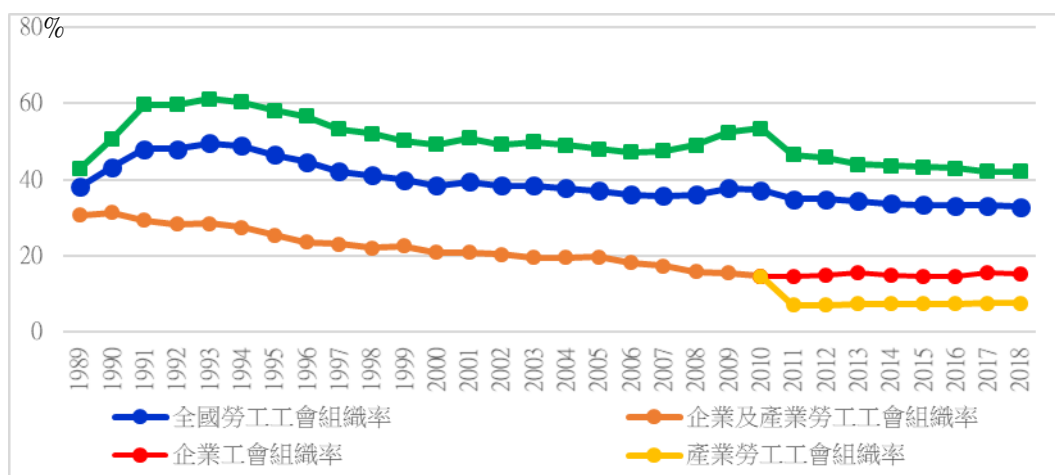


資料來源：勞動部國際勞動統計

圖 2 各國工會組織率

再拉長時間來看（詳圖 3），自 1989 年以降全國勞工工會組織率最高點未達 50%，自 2001 年工會法通過後，也僅有在 2009、2010 年的職業工會組織率有達到 50%，其他年度的工會組織率都未達一半，尤以自 2001 年 5 月 1 日起，工會法增列產業工會之組織類型，並將原產業工會正名為企業工會（需僱用員工 30 人以上之事業單位才可以組織成），另增列之產業工會（不受僱用員工 30 人以上之事業單位限制）可由各產業勞工自行組織，但統計數據顯示，產業工會的組織率只有在 8% 以下，更顯示出受雇員工未達 30 人之工會成立比例非常低，絕大多數的勞工僅倚賴勞資會議進行協商。

由於職業工會所占比重極高，團體協約締結數量有限，即使自新勞動三法實施略為改善了我國集體勞動關係的發展策略，但若打算藉由現行的工會與團體協商制度，達到「平衡勞資利益」與「保障勞工權益」之目的，尚仍不盡理想（成之約，2018）。我國立委提出的工時銀行修正案，是針對加班上限進行調整，本質上與德國或歐洲其他國家實施的工時銀行不同，這樣的規劃也引發勞工不滿，甚至認為是政治人物與資本家對勞工的聯手反撲（焦點事件，2017），引用失當的政策提案也加深勞工與政府及資方之間的裂痕。



說明：1.2001年以前不含金門縣及連江縣。

2.工會類型依100年5月1日修訂生效之工會法分類統計。

3.自2001年5月1日起，工會法增列產業工會之組織類型，並將原產業工會正名為企業工會（需僱用員工30人以上之事業單位才可以組織成立），另增列之產業工會（已不受僱用員工30人以上之事業單位限制）可由各產業勞工自行組織。

資料來源：勞動部

圖 3 臺灣勞工工會組織率

由上得知，我國勞工難以透過工會、勞資會議等集體勞動關係的談判途徑獲得福利，只能期待政府、民意代表妥善勞動基準法的規範，在個別勞動關係方面獲得保障，但傾向資方權益的修法歷程，顯現出民意代表未必站在勞方立場提案表決，造成勞工雙輸的結果，從2018年一例一休二度修法的立院內外景象得知，走向吶喊抗爭一途變成勞工最後少數可做的選擇。

叁、我國勞動政策修訂過程的政治經濟學分析

如前所述，我國勞動基準法的修正，多次顯現出傾向對資方的保障，以及勞工權益的無法落實，從我國政治經濟的發展背景，可以發現過去20年我國採行新自由主義的思想主張，造就出社會經濟條件與氛圍，是主要的原因。為何我國的勞動政策有如此的發展趨勢？本節將從新自由主義的角度，在James O'Connor（1973）或諾貝爾經濟學獎得主Joseph E. Stiglitz（2012）之理論基礎上，提出我國勞工、資方、政府三方在勞動關係演變上的分析架構。

一、新自由主義下的全球化衝擊

新自由主義的興起，起因於1970年代兩次石油危機造成經濟衰退，且伴隨著物價上漲而出現停滯性膨脹（stagflation），加以國家財政危機與高失業率等經濟困境，促使1980年代開始，英美政府轉由供給面介入經濟社會，英國前首相柴契爾夫人及美國前總統雷根，皆主張實行新自由主義經濟自由化與全球化的政策。上個世紀末，隨著共產國家的瓦解與幾波全球化的浪潮推展之下，造成資本

主義在全世界各個國家蔓延，國家與國際之間的關係也更顯得緊密，透過跨國公司，新自由主義在全球化的推波助瀾之下，也影響到世界上許多國家。1989 年的「華盛頓共識」總結了新自由主義的政策原則，包括稅負改革、貿易自由化、私有化、管制鬆綁以及產權的保護與強化。

跨國公司或多國籍企業被視為經濟全球化的先鋒，是國際貿易的主要參與者，而我國從上個世紀是從進出口貿易建立起經濟基礎，國際政治經濟的趨勢與環境變遷，包括全球供應鏈（global supply chains）與新經濟和新科技的發展，都影響勞動關係與權益甚鉅。根據國際勞工組織研究，全球有 40 個國家有超過五分之一的工作是與全球供應鏈相關，而臺灣則有半數以上的勞工是受雇於與全球供應鏈相關的工作，因而我國勞動市場對國外需求依賴程度很高，也深受全球供應鏈變動或調整之影響（ILO, 2016）。

從 1980 年代起，北美、歐洲和東亞區域的政府，已經改變其政策以吸引國際資本的流入，修改了原本限制跨國操作的稅則和限制，而許多跨國企業有意投資的開發中國家，也修正其法規與管制，來促成跨國企業於國內的運作。而這些變革，成為了新自由主義的部分內涵，也為傳統的國家與企業關係帶來了改變（杜震華，2016）。而我國在這波浪潮襲捲之下，也隨之成為新自由主義的跟隨者。

經濟全球化具有分配效果，在較為先進的經濟體中，經貿自由化的結果，常是對富者有益，但對貧者無益。新自由主義主張經濟全球化、放寬資本市場管制，使得財團的力量逐漸增強，相對的，國家與一般民眾對於財團的制衡力量相對弱勢，這種現象已在歐美國家造成嚴重的後果。各國的政策取向與因應方式不盡相同，例如 OECD 國家藉由國際整合政策等全球治理的方式，減少因市場開放對國內衝擊的程度，因此，OECD 等先進國家的國內政策未因全球化而全盤推翻，反之透過國際合作的全球治理模式，藉著對外投資而獲取更多的利益。然而，全球化對台灣的本國政策卻產生了巨大的衝擊，因台灣在國內的選舉考量，在政治面難以忽略國家認同議題，在經濟上因高度仰賴國際貿易，而無法選擇有限度地全球化，受限於特殊的國際政治經濟情勢，也因此台灣難以採取相同的全球治理模式，以全球或區域的整合經濟方式因應全球化的壓力，只能透過削減生產成本以維持經濟成長，因此對於國內社會層面的衝擊更大（薛健吾、林千文，2014）。

近代由於新公共管理（New Public Management, NPM）（Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992）學派及新右派（The New Right）（Hayek, 1944; Friedman, 1962）政經思潮的崛起，全球從 1979 至 2008 年來幾乎皆是依循政府干涉愈少愈好的經濟放任（laissez-faire）主義模式來運作，同時又正巧與近代全球化（Beck, 1999; Giddens, 1990; Held et al., 1999）的趨勢應和發展，導致總體經濟雖然可能有所成長，但分配卻愈來愈不公平、貧富差距日增，甚至出現 M 型化及中產階級頹落的社會發展（大前言一，2006）。因此當這種發展衍生出 2008 年的金融危機與緊隨的歐債危機之後，已使得公眾開始檢討以往的發展模式，並期待重新找回社會發展的公義價值（Stiglitz, 2002, 2012）。

二、新自由主義政治經濟學分析架構—O'Connor 與 Stiglitz 的觀點

依據 ILO 的解釋，政府、勞工與雇主組織三方，或勞資雙方針對社會、經濟、勞動等相關議題所進行的協商、諮商或資訊交換，是進行社會對話機制，然而此機制能有效運的前提，是建立於三方代表間的平等討論與民主決策的原則

（Sivananthiran and Ratnam eds., 2003）。但分析臺灣社會的政治、經濟與社會互動關連與發展不均問題，其內部癥結是因勞工、資方、政府三方關係的失衡所造成，這點可由 James O'Connor 或諾貝爾經濟學獎得主 Joseph E. Stiglitz 之主張獲得了解。

（一）產業部門與國家支出

當前政府財政危機的原因已經並非只是政府本身財政收支失衡的問題，其更是一結構性的問題。依據 James O'Connor 在 1973 年所提出的「政府財政危機理論」（The Fiscal Crisis of the State），以及 2001 年諾貝爾經濟學獎得主 Joseph E. Stiglitz 在其 2012 年巨著《不公平的代價：破解階級對立的金權結構》（The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future）中的論證當可「結構性」地解讀目前政府所面對的財政危機問題。

O'Connor (1973) 將資本主義的經濟產業劃分為競爭、壟斷和國家產業部門，這三個部門交互運作影響的結果，展現出總體經濟長期發展的趨勢。競爭部門的勞動密集度高，資本勞動比率與人均產出低，工會組織程度不高，工資也低廉，是屬於地區性小規模生產的市場，因有較低的進入門檻而容易過度擁擠，具有季節性或不規則、不穩定的特性，很難擁有穩定的生產與就業機會。因不足的薪資與就業條件，競爭部門產業的勞工必須或部份依賴政府，透過公共醫療與健康服務、住房、福利救濟、老年照護、交通補助等等方式，來獲得薪資無法滿足的生活水準。

壟斷部門是由資本密集型的大型壟斷企業所組成，產出的成長仰賴於高資本勞動比率與技術進步，而非勞動人口數，有大規模的產出以及國家或國際層級的市場，相對於競爭部門，壟斷部門企業勞工擁有較高的就業薪資以及有力的工會組織。至於國家產業部門分成兩個部份，包括由政府提供的產品與服務，以及仰賴於政府契約的私人企業，前者如郵政、教育、醫療、福利服務與軍隊等，後者如軍備供應、基本建設與高速公路之建造等。競爭部門依附於壟斷部門之下，為壟斷企業提供了低廉的成本與銷售管道，二者某程度存在著互補的功能，但無論在商業或政治層面，壟斷部門都佔據著優勢的決定地位。

而壟斷部門的成長依賴於國家產業部門，國家產業部門的支出包括了社會投資與社會消費兩種面向，負有為國家積累財富與社會平衡的功能，壟斷部門即是社會資本支出的最大受益者，對於社會資本卻僅需支付最小的成本，卻使用了大多數的能源、交通運輸、通訊設備、科技研究技術，雇用高教育與高技術的勞工，此外並透過價格、薪資將稅負轉嫁給消費者。同時，壟斷部門製造出的諸如失業等社會問題與危害也由國家承擔，也因此，為確保壟斷部門企業的發展以能帶動整體的經濟，國家也因此被要求須不斷提高支出。

（二）新自由經濟的分析架構

在全球化經濟中，對於國際經濟情勢最快速反應的，當屬壟斷部門。對於資本持有國而言，因資本的移動，擴大了剩餘價值的利基，壟斷部門是最大的受益者，但對於地主國而言，本國原先可以分配的剩餘價值，落入了投資方。反之，而資源不足、結構不穩定的競爭部門，無法對於全球化做出立即性的回應，依附於壟斷部門，跟隨著大企業的計劃而前進。

O'Connor (1973) 對於各部門產業勞工特性、薪資、物價形成等差異有諸多說明，不僅是競爭部門的勞工處於就業市場的弱勢，壟斷部門企業的大多數藍領或白領勞工亦是被動的，對市場價格、薪資同樣無決定力量，國家支出的得利者仍限於壟斷部門企業的資方。因此按 O'Connor (1973) 的主張，在資本主義國家中約可將社會分為「企業部門」、「勞動部門」與「政府部門」等三個塊狀，亦即俗稱的資方、勞方與政府等。其中企業部門因擁有資金與技術，故最能累積資本與創造資本，亦是資本主義國家所最重視的經濟成長來源；勞動部門則是廣大的受薪階級，其藉本身的勞動或服務而受僱於企業部門，至於政府部門則從以上兩部門獲取稅收，並提供該兩部門所需之各式公共服務（詳圖 4）。

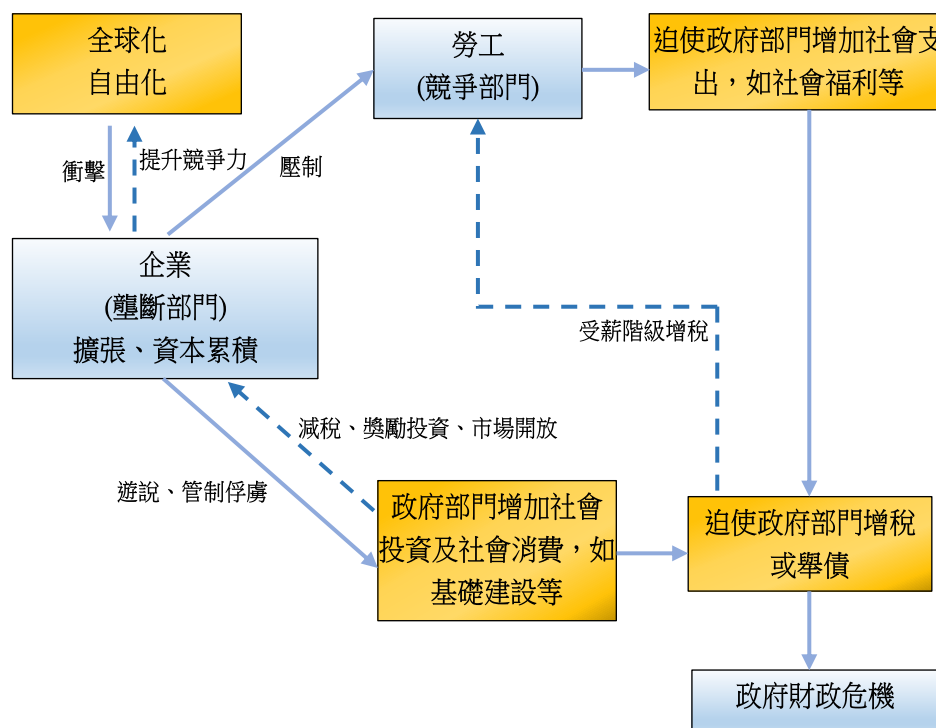


圖 4 政府財政危機與問題

在資本主義國家的發展過程中，各部門間的關係並不平衡。首先，「企業部門」由於是資本累積與經濟成長的發動機，故其最受政府之重視，而政府亦需營造一優良的投資環境來招商引資，譬如需強化港口、工業園區、路軌等基礎建設，

甚至在晚近全球化及區域經貿整合等浪潮的衝擊下（Beck, 1999; Giddens, 1990; Held et al., 1999），政府可能還需要祭出如租稅減免、獎勵投資與市場開放等政策措施來提升產業的競爭能力。此外，企業部門維繫其競爭優勢的途徑還來自其對「勞動部門」的薪資壓制與成本降低，因為企業部門若能用愈少的成本投入來進行生產，其自然愈能獲取較高的報酬，也愈能在全球競爭的環境中取得一席之地。當然，此處的問題是企業部門為何總能有效地壓抑勞動部門？原因之一是勞動部門近年來已經呈現紅海競爭的狀況，在勞力同質性高且大量供給的情況下，其根本缺乏與資方的議價能力。換言之，勞方已是完全競爭市場，但資方卻是一壟斷性的獨買者，又再加上今日企業有全球移動的便捷性（或全球各地對投資之競爭），其縱使獲利，亦無需回饋無議價能力的勞方。

以上情勢將使資本主義國家之政府陷入一種兩難的困境。第一，政府為了能使企業部門持續擴張與維繫經濟成長，必需有大量的基礎建設投資、企業租稅減免、投資獎勵、低匯率、低利率，甚至是限制工資之成長。如此一來，政府雖有更龐大的投資支出（含稅式支出），但卻未必能獲致企業的稅收回饋。第二，受企業壓抑的勞方因缺乏與資方議價之能力，生活日益艱困、貧富差距日益擴大，其只能轉向政府要求更多的社會福利協助（如社會住宅等）或救濟等，而這又導致政府支出（社會福利部分）的增加。以上勞、資兩個方向的壓力都將迫使政府增加支出，但卻未必能有租稅的增加，因此逐漸造成政府財政入不敷出的現象，而為填補短差，則只能舉債或增稅。

不過，因企業在全球化下擁有跨國移動的便捷性，且企業又是資本累積（經濟成長）的關鍵，復再加上政企關係（金權關係）間的共謀（包含尋租、管制俘虜等），往往使得政府對企業之課稅困難重重，反而只能再向受薪階級增稅，等於再向瘦鵝拔毛，導致民怨高漲。因此等結構因素，更造成普羅大眾（受薪階級）之工資成長停滯、貧富差距嚴重，又再衍生出 M 型化的社會發展，分配正義與民怨等方面的問題（大前研一，2006）。

Stiglitz（2012）針對新自由主義下的資本國家提出反思，像是美國已遠離其「民有、民治、民享」的目標，淪為嚴重分配不均、位於頂層的經濟和政治力量「1%所有、1%所治、1%所享」的國家。高度分配不均的問題是在「雷根革命」之後所發生，新自由主義政策被認為是導致西方與全球的經濟成長衰退，以及造成社會不公急遽升高的直接因素，勞工的薪資大跌，剩餘價值從工作人口轉移到資本方，新自由主義實際上是選擇性地利用對經濟強權有利的自由市場原則（Hickel, 2012）。

當總體經濟政策失敗、失業激增時，底層勞工的受害最為嚴重，因此總體經濟政策影響所得分配甚鉅。且當管理者實施的政策和採取的管理措施，對被管理者帶來的利益超過公共利益時，管理機關便受俘於被管理的機關，發生此情形的部分原因來自於「旋轉門」，因管理官員來自於被管理的部門，而在短暫的任期結束後，又回到原本的部門。而俘虜的發生，也同時來自於管理官員養成了被管理者的心態，即所謂的「認知俘虜」。

此外，政治體系的失能是造就大規模抗議行動的原因，Stiglitz（2012）針對 2008 年全球經濟危機後各國接連爆發的抗議運動提出解釋，乃因危機爆發後，人們對於民主政治還抱有希望，相信政治體系會修補經濟體系，卻因政治失能，政府失靈下未能防範危機的發生，使得分配不均持續加重，人們發現政府無法保護底層的人民，也未能防止企業濫用資源與權力，因此抗議者只好走上街頭。民主體制下的政治人物必須傾聽公民的聲音，然而現在的政治體系卻較像「一元一票」，而非「一人一票」，也因而政治體系因失能未矯正市場失靈，反而彼此互相強化，擴大富人權益的政治體系使得許多法律與管理辦法進一步犧牲了社會其他人，使得富人更加富有、經濟底層的收入下降，而中產階級的人數下滑、薪資停滯。

（三）臺灣的新自由主義勞資關係與政策

探究臺灣新自由主義化的歷程，1987 年前因戒嚴使得政治經濟幾由國家管制，並無實行新自由主義的空間。解嚴之後雖實施開放外勞、外籍配偶等政策，但直到 1999 年 921 震災後重建，網際網路與快速道路等系統得以建置及快速發展，新自由主義化在臺灣始有發展的空間。但真正的新自由主義化則是要等到 2000 年陳水扁總統上任後，推動金融改革的金融六法，以及實行訴求政府改造的地方化、法人化、委外化、去任務化等政策，成為促成並加深臺灣新自由主義化的關鍵 8 年，而這論點可由代表資本家或財團的金控之出現，以及信用卡在日生活中逐漸取代貨幣得到印證（黃應貴，2014）。

過去臺灣在經濟起飛的過程中，也是因為外銷導向的政策帶動經濟成長，但因臺灣創造出「經濟奇蹟」並有被稱為亞洲四小龍的美譽，可見上個世紀國際間貿易結果，一開始是促成整體國家人民經濟條件的提升，還未對於臺灣社會帶來嚴重的貧富不均問題。但新自由主義對於我國勞資關係的演變影響重大，尤其當總體經濟景氣不佳、失業增加時，底層勞工的受害最為嚴重。依據行政院主計處對我國家庭可支配所得分配五分位的分析，指出隨著全球化專業分工與知識經濟的發展，使得國家所得差距擴大。尤以 1998 年金融海嘯，全球景氣重創、失業人數增加，對於較低所得階層的人民所造成的衝擊更大，1998 年度的家庭所得最高與最低組的差距倍數 6.34 倍，較前一年上升 0.29 倍，如未加計政府移轉性收支，所得差距倍數更達 8.22 倍。而在景氣好轉時，低所得家庭的增加仍需依靠政府持續推動社會福利措施與補助始能有效提升（行政院主計處，2019/8/28）。

近 20 年以來，我國政府明顯採納取新自由主義的主張，在許多政策上，尤其是勞動相關政策，明顯有對於大企業的利益有更為保障的現象。以勞基法修法為例，作為保障勞資雙方權益最重要的法規，原本勞基法的修正，是國家機器介入勞動市場，為資方與勞方之間提供一個政策依據，以保障雙方利益，包括協助建立資方適合企業發展條件的環境，勞方在維持必須的勞動條件之上繼續提升利益，進而增長經濟地位。然而如前文針對勞基法修法過程的觀察，過去幾年來的修訂雖則目的是為了降低工時，以保障勞工的工作權益與生活品質，實際上卻在多次修法過程中同時增加了工時上限與遞延使用的彈性，修法內容實際上是圍繞

在於資方所關注的成本與人力調度彈性上。

因政府的管制決策會考慮利益團體的壓力，但許多團體並無充分的政治遊說管道與機會，且團體實力、動員與資源方面更有顯著差別，因此各壓力團體對政府當局的影响力不會對等，有規模的產業團體便擁有較大的政治影響力與遊說優勢（張其祿，2007）。政府主張勞動市場彈性化，相對打擊了工會提高工資的集體議價能力，降低了工會在受雇者中間的組織率，最終的結果是，受雇者平均薪資的壓低。從勞動基準法的內容分析，林宗弘等（2011）提出，過去 20 年臺灣勞動市場彈性化的程度仍然有限，資本外移是資方用以展現權力，進而瓦解工會組織的主要手段，亦即，產業外移的結果，帶來了臺灣工會組織的衰退，以及受雇者薪資的停滯。而工會的衰退，也是進一步造成受雇者薪資偏低的重要因素。此外，受到新自由主義的衝擊面向，還包括政府對於財團減稅與公債增加的程度等等保護措施。

依據 ILO（2016）統計，臺灣有超過一半的勞工人數與全球供應鏈相關，勞動市場對國外需求依賴程度很高，全球供應鏈變動或調整時的衝擊也更明顯。經濟自由化的擴大，造成貧富差距惡化、國家財稅政策向財團傾斜、勞方越來越弱勢。當經濟弱勢者愈多，政府必須提出更多的社會福利與救濟措施，以補助提供人民維持基本生活水準，且在選舉考量之下，政府不會隨意削減社會福利服務支出，在野黨也會藉由福利政策來吸引選票，因此過去台灣的社會福利支出比例大多呈現增長的趨勢（Tsai et al., 2012）。另一方面，財團握有大多數的經濟資源且能結合成為有力的壓力團體，政治人物需要援助，不容易刪減已經提供的政策利多；在經濟不景氣時，政府必須加強公共建設、創造投資與就業機會，不定時透過舉債提出包括前瞻基礎建設、軍事採購等特別預算，更加重了財政負擔。財政惡化與赤字加重了所得分配不公的問題，也更擴大貧富差距。這些現象皆指出了臺灣過去幾十年來已步上新自由主義的道路，相對於國家與一般民眾，大財團的力量正逐漸增強。

O'Connor（1973）與 Stiglitz（2012）的論點說明了新自由主義經濟政策當道，即使有基本的經濟力量在運作，在經濟精英的大力推行之下，政治力量協助塑造出不惜犧牲多數以圖利少數的市場，政治體系大幅向有錢階級傾斜之下，經濟不均因此升高，使得政治權力的失衡更加嚴重，政治與經濟的關係交互形成惡性循環。對比台灣當前的政治社會經濟發展趨勢，正顯示出當前台灣的勞資結構與政府的角色發展趨勢，也解釋了廣大勞工因反對勞基法一例一休修法而發起抗爭遊行的原因，抗爭的現實也反應出人民對採行新自由主義政策的政府，已發出政治失能的不信任的訊號。

三、臺灣的勞資關係的困境

總合上述分析，已有學者指出，臺灣已經進入一個崩壞世代（林宗弘等，2011），而勞資關係的問題顯現在不同的層面上，包括國際、國家、產業與家庭個人等層次上。

（一）勞資問題的各層次分析

從國際產業鏈的層面看國際因素對於我國勞資關係，因臺灣的產業發展受到全球環境產業供應鏈的影響，即使我國與韓國都是製造業和消費性電子產品的重鎮，但相對於韓國國家主義傾全力相助大財閥企業向外競爭的策略，造就三星、現代等國際知名且極具競爭力之品牌，我國則缺乏這樣全球知名的企業品牌，知名的廠商大多非屬於全球供應鏈體系中的著名居於龍頭的品牌企業或廠商，如此一來，如在國際產業鏈上的競爭力上相對弱勢，會讓我國與韓國的人均所得差距更加擴大（劉忠勇編譯，2018）。

由於在國際市場上，供應商面對的是來自全球的激烈競爭壓力，為能提升產業在國際間的競爭力，企業必然尋求更低的成本以提升獲利率，因此會透過各種方法因應生產價格、交付時間的條件，產業外移形成普遍現象，也容易產生不符合勞動法規的結果。因在供應鏈底端的勞工經常得到零售價格的極小部分，當要求供應商降低價格也降低了供應鏈的成本，背後犧牲的卻可能是勞工的工資水平，工資與工作時間都受到買方採購條款的影響，議定契約的是買方與供應商，雙方勞工完全處於不對等的議價地位，工資因此成為最底端的可調整因素，競爭壓力越大，就導致工資水準的降低、工作時間也拉長。而且越是非技術性的產業或職業勞工，供應商越有調整空間，例如可以透過聘僱非典型工作人力來因應國際壓力及不可預測的生產進程，只要能夠保證滿足買方降低成本的要求，勞工的權益越顯得弱勢。而隨著這種國際趨勢的結果，從事兼職、臨時工、短期工作、派遣或承攬等非典型的工作型態勞工大量生成（成之約，2018）。

在面臨前述國際趨勢時，理論上，政府在此時應透過法令介入的方式來為本國勞工提供基本保障，但如前節所說明，新自由主義政府在面對勞方權益與資方外移的情境，選擇相助的往往是擁有絕對議價能力的資方，包括提供更好的投資環境、補貼等措施，而勞工工時的彈性增加，也就成為政府因應財團需求而實施的一個方式。例如在一例一休之後，政府在擴大工時彈性的政策上，策略性地宣稱這是為了滿足勞工加班需求的立法需求。

在國家層次上，政府的管制決策當局雖然會考慮經濟無謂損失問題，但更會考慮利益團體的壓力，但在現實經濟社會環境中，許多團體並無充分的政治遊說管道與機會，團體實力、動員與資源方面有顯著差別，因此各壓力團體對政府當局的影響力不會對等，尤其是產業團體擁有較大的政治影響力與遊說優勢，這也是管制無法總是達到經濟理性的原因（張其祿，2007）。而財團化導致政府向資方不斷的讓步，為富人減稅，甚至將受雇者增稅，租稅越來越不公平的趨勢，也引發出政府長期財政赤字與國債惡化的問題，而公債的增加，形同於將今天的公共支出與負債轉嫁至未來世代，勞資關係也因此亦發緊張，資方的優勢愈益增加，產業外移與工會萎縮導致受雇者工資停滯不前的後果。

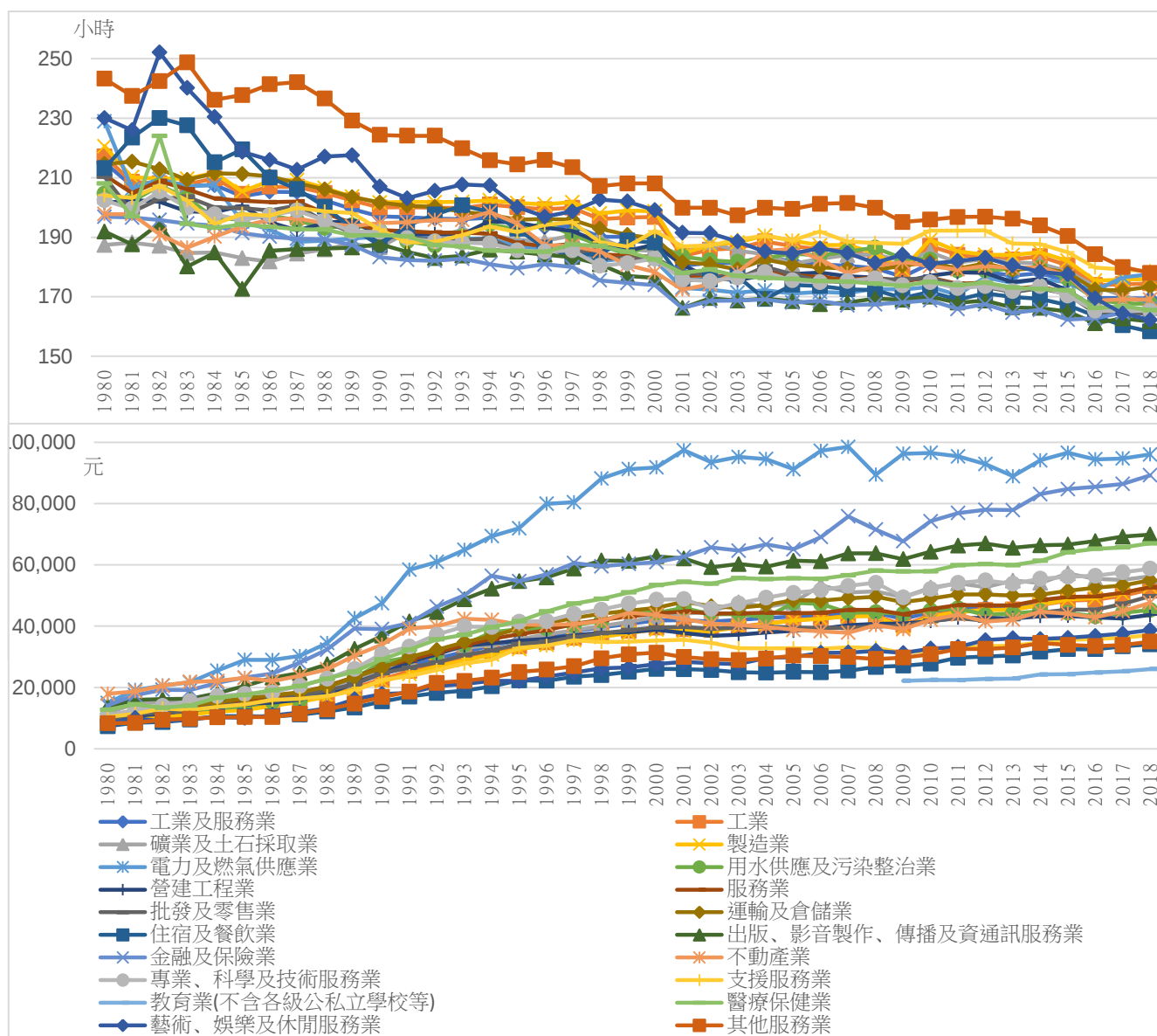
在產業層次上，勞資之間權力的失衡，會反映於工資、工時和工作管理等各方面。失業率和貧窮率的持續上升，年輕人面臨了長期低薪工作的貧窮危機。而薪資低落也可能導致勞工工時的延長，專業技術人員的責任制，變相形成無酬加

班的合法基礎。而部分工時、勞動派遣等約聘雇用制度，也使得臺灣的就業者在就業安全方面大打折扣。

勞資關係失衡的問題也對家庭層面造成負面影響。勞動力所受到的經濟壓力，可能轉嫁至家庭中的其他成員，成為造成家庭結構變化的因素，而所造成老人健康、退休養老、健保、福利問題以及少子化的影響，對於整體社會經濟的改變產生衝擊（林宗弘等，2011）。

（二）薪資與工時的數據分析

從 1980 至 2018 年統計數據來分析臺灣工業與服務業各大行業的薪資與工時狀況（詳圖 5），可發現競爭力在就業市場中的重要性。整體而言，臺灣各行業的工時是呈現逐年下降的趨勢，名目工資則是呈現上揚的趨勢。勞工工時的逐漸降低，且各行業的差異也從大變小，顯示出我國勞基法對於工時的規範促使各行業的實際狀況趨向於一個基準。



資料來源：勞動部

圖5 各行業人均每月總工時及總薪資

勞工從事高工時行業的原因，可能是因該行業興盛發展，需要勞工付出更多的工時；然而在全球的工時規範與我國勞基法修訂的過程中，降低工時以能兼顧健康的生活，已逐漸成為勞工們普遍的訴求。高技術行業特質的行業，因有較高的進入門檻，可能因難以雇用到高技術的勞工，而要求固有員工提供更多的勞動力，但相對地，具有高技術的員工就具有更高的議價能力，雇主所要付出的薪資就更多。而工作貧窮化的結果，也會造成高工時、低工資的就業現象，因勞工在法定工時的工作時間收入不足以養家活口，因而必須透過加班、兼職等方式增加收入。

在各行業中，可以發現工時與薪資大致上呈現相反的趨勢，大部分平均每月同時較高工時的行業，不因高工時而有較高的平均薪資水平，甚至更可能是薪資相對較低的行業，呈現出工作貧窮化的現象。反而薪資較高的幾個行業，例如電

力及燃氣供應業、金融及保險業、出版影音製作傳播及資通訊服務業、醫療保健業、專業科學及技術服務業或礦業及土石採取業等，每月平均工時相對較少，而這些行業的特點也因為專業背景或因產業規模等其他因素，而有較高的進入門檻需求，相對地也較能夠避免高工時卻低薪的問題。

尤以支援服務業、其他服務業在 2001 年到 2018 年間的工時是最高的，支援服務業從 1980 年的 204.1 小時到 2018 年 178.6 小時，其他服務業從 1980 年每月 243.3 小時至 2018 年的每月 178 工時，期間只有 1 年低於製造業，其他年份都高居第一。但高工時的同時，伴隨著的卻是低薪資的現實狀態，支援服務業從 1980 年每月 10354 元上漲至 2018 年每月 37133 元，其他服務業從 1980 年每月 8313 元上漲至 2018 年每月 34966 元。相對於其他行業而言，技術含量越低的行業會因為進入門檻不高，從事的勞工有更高的被可取代性，因此在薪資部分難以拿到較好的條件，資方為追求利潤率，相形會壓低薪資水準，最終造成高工時、低工資的窮忙族群。

值得注意的是，住宿與餐飲業的早期工時，從 1980 年每月高達 213.2 小時，但至 2018 年僅剩下 162.2 小時，但薪資部分偏低，從 1980 年的 7,358 至 2018 年 34,077 元，相對於其他行業而言，呈現了低工資、低工時的特殊現象。究其原因，則可能因為住宿與餐飲業員工的替代性更高，由於市場上許多兼職的就業人口，除非是無法以兼職取代的職位，雇主寧可透過提供非典型的工作方式，藉以減少加班費的支出，更是成為了工作貧窮化的高風險群。

勞工爭取工時權益最主要的原因之一就是拒絕工作貧窮化。資本主義的目的是為追求更多的剩餘價值，而為爭取更多的剩餘價值，資方與勞工是競爭的關係，往往是資方透過剝削勞動力的手段來提高獲得之剩餘價值，在競爭過程中，兩者是站在對立面的。在我國看到的現象是，許多勞工在法定正常工時所賺取的工資，無法支應勞工與其家庭生活所需，加班成了許多勞工不得不的生活方式。勞方剩餘價值被多重剝削，造成工作窮忙族的普遍問題，亦即，在法定正常工時所獲得的工資低於其勞動力價值，勞工必須靠加班來獲得額外工資以維生，劉梅君(2017)即以跨國資本對全球進行的超級剝削概念，來形容臺灣雇主對延長工時的高度依賴。

多年來臺灣因新自由主義勞動政策的價值觀問題，勞工政策預設是將工作崩壞全視為個人責任，是以將臺灣社會出現大量工作貧窮的勞工，歸咎為勞工自己未積極工作賺錢，這種論點往往成為社會忽略工作貧窮普遍化的藉口。實際上，許多工作貧窮的問題是來自於社會排除（social exclusion），這類勞工所面臨的現實，包括高失業風險、彈性剝削造成的低所得、社會安全制度保障不足引發的各種風險，都促成了工作貧窮的勞工變成被社會排除的群體，甚至跌落到社會的最底層，而因為已制度化的社會排除力量，造就了社會上越來越多的工作貧窮者（林宗弘等，2011）。

勞動生產力高低的問題，是影響各行業在市場是否具有競爭力的關鍵因素，尤其是新自由主義風潮影響之下，政府對於企業的相對有較多政策利多，以國家

為考慮單位，是希望能夠助於本國企業在外的生存競爭力，但站在國內各產業資方與勞工的立場，誰具有競爭力就擁有更多談判的本錢與勝出的機會。為了減少工作貧窮化的負面影響，除了透過技術的提高來增加行業或個人之競爭力，以減少被取代的機會外，政府的政策介入進行改革也是必要的，且必須從家庭與工作兩方面雙軌進行，包括從家庭層次施加安貧措施到積極的協助就業，並於工作方面合理調整基本工資與落實平等的勞動待遇。

肆、臺灣當前勞工、資方、政府關係之策略展望

近代由於新自由主義政經思潮的崛起，加上全球化的趨勢應和發展，導致總體經濟雖有成長，但分配卻愈發不公平、貧富差距日增的社會發展現象。右傾的新自由主義已經形成 Stiglitz (2012) 所言「1%所有、1%所治、1%所享的社會」，因此當臺灣政府在力拼有感政策的同時，從勞動基準法的修訂過程，卻在在顯示出對於資方的支持。在新自由主義教條下的政府關於工時的政策制定與修法，儘管表面上做到了週休 2 日、每週法定工作時數 40 小時，但在實際上並無法真正達到平衡勞資權益的目的，如一例一休的「保障勞工權益、給予資方彈性」口號式修法，已不能得到民眾之支持，工作貧窮化才是真正需要解決的問題核心。而我國面臨的勞工、資方與政府的關係，未來又要如何改善，本文提出幾個對於未來發展的建議。

由於公眾已開始檢討以往之發展模式，期待重新找回社會發展的公義價值，首先要做的是政治、經濟與社會的改革同步進行，以使社會成為關連社會（relational society）並朝向善治（good governance）發展。

善治是世界各國為因應全球化變遷挑戰，推動各項政府改造工程的具體指引方針。根據聯合國的定義，其內涵包括了透過分享全球性的共識，落實於政府實際政策之中；國家層次的政府組織，應與民間企業、公民社會積極締結夥伴關係；鼓勵政府與社會各階層組織，共同對治理問題提供意見；在都市層次中，強化夥伴關係將有助於處理生態與社會等公共政策問題；以及政府部門、民間企業及公民社會彼此間的密切結合，有效提升民眾能力（UN, 2009）。

申言之，善治的追求包括了促進民主治理、追求公平正義、均衡社會分配、超越市場價值等意涵。透過善治的方式，政府、企業與勞工都能擁有發聲的平台與管道，能夠表達各方需求，充分的溝通協調合作之後，訂定適切的政策，重點是政府必須不能為單方服務，對於勞資雙方的需求充分溝通，也能避免類似一例一休政策倉促修訂後不滿 1 年再度修法的不良後果，確實落實我國勞基法保障勞工權益、加強勞雇關係並促進經濟發展的本質。而透過這樣的過程，期能建構我國公平的個人與集體勞動制度，勞、資、政三方之間的關係能平等互動，以健全勞動市場相關的法制規章。

由於在全球的產業供應鏈之下，無論是國家、產業或勞工個人，具有競爭力才能提高在國際市場上勝出的機會，而其中的重點即在於技術的提升。

在勞資對立競爭剩餘價值的前提之上，如果要能對雙方有利又不拉長勞動時間，最好的方式就是技術率的提高，透過先進的技術抬升產能，在相同勞動時間製造出更高的產出水準。也就是透過創造超額剩餘價值的方式，來讓企業與勞工皆獲得不低於原本享有的利益。然而超額利潤僅能在短時間發揮功效，當其他企業也同樣技術升級、提高至相同產能時，超額利潤又會再度消失，也因此，維持不斷的技術創新，是提高競爭力的重要關鍵。

如同 ILO 對於我國在全球供應鏈端所提的建言，缺少全球知名品牌與龍頭企業，是我國產業在國際競爭時可能敗給韓國的主要因素（ILO, 2016；劉忠勇編譯，2018），因此技術研發對於我國未來在國際競爭力的提升，扮演不可或缺的角色。歷史上最為著名的技術爆發是工業革命時代，因機器創造發明而能讓商品大量量產，創造出過去從無法想像的經濟榮景，而因技術進步創造出的超額剩餘價值，也能讓勞資雙方暫時放下競爭剩餘價值的立場而同時獲益。而從前文的勞動統計數據，也能發現技術含量越低、越容易被取代的行業別從業勞工，越可能有高工時、低薪資的勞動條件，因而在勞工個人層次上，則應透過職業訓練、技能增長的方式，來減少工作貧窮化的負面效應。

最後，自 1979 年來新自由主義主張經濟放任的發展模式，並在全球化推波助瀾之下襲捲世界各國，各國也紛紛出現分配不公平、貧富差距日增，甚至出現 M 型化及中產階級頹落的社會發展（大前言一，2006），並造就了許多政府失靈現象。當這種發展衍生出 2008 年的金融危機與緊隨的歐債危機之後，公眾開始檢討新自由主義的發展模式，並期待重新找回社會發展的公義價值（Stiglitz, 2002, 2012）。

而新自由主義發展至今的諸多問題，也讓世界各國開始思考未來發展方向，甚至開始採取貿易保護主義，從 2017 年美國總統川普當選之後開始發動的中美貿易戰，至今仍未休止，即是一個最明顯的例證。而貿易戰影響所及是全球產業鏈重新洗牌，世界各國之間充斥著貿易保護與反擊的加徵關稅政策，歐美各國移民政策也在這幾年內有顯著的變動，物流、金流、人流的移動，以及全球的產業都正在重整之中。

隨著中美貿易戰開打，經濟民族主義正往全球散佈，而高度依賴全球產業鏈的我國，並無法置身事外。當國際政治經濟環境遽變，以靜制動毫無對策的因應方式，可能造成國家在這波世界經濟局勢中被淘汰，若錯估形勢，反可能在這戰場上受到波及與犧牲。我國政府長期以來抱持的新自由主義中心主張，也是造成過去勞資關係緊張的原因之一，而全球環境的變化，正為我國政府提供一個思考與改變的機會，除了對於少數財團的扶植與補貼，整體庶民經濟與福利的提升更是重要的經濟發展方向，也才能夠真正達到國富民強的目標。

從過去新自由主義的發展結果，已知「效率」不應凌駕「公平」，而先將「餅」做大，然後再談「分配」的論述，在政府失靈與管制俘虜的狀況下早已成為騙局。因此，唯有使政府的決策過程更加公開與透明，並且有更深入公民之參與，方能重新導正政府之總體經濟決策，使分配與成長並重、使公共利益與人性尊嚴得以

實踐，而這才正是政府存在的真正意義與價值。同時，政府失靈與市場失靈應同時被矯正，政治革新須與經濟革新、社會革新同步，方能獲得平衡的經濟社會發展。

附表 1 2015~2018 年各產業部門規定每週工作日數

行業別	規定每週工作日數— 按勞工人數計算(%)				規定每週工作日數— 按事業單位數計算(%)				行業別	規定每週工作日數— 按勞工人數計算(%)				規定每週工作日數— 按事業單位數計算(%)			
	年	每週工 作 5 天	每週工 作 6 天	週六彈 性上班	年	每週工 作 5 天	每週工 作 6 天	週六彈 性上班		年	每週工 作 5 天	每週工 作 6 天	週六彈 性上班	年	每週工 作 5 天	每週工 作 6 天	週六彈 性上班
工業及 服務業	2015	64.39	7.31	15.82	2015	55.14	15.84	12.1	住宿及 餐飲業	2015	19.45	27.53	11.6	2015	18.54	43.07	4.7
	2016	85.6	4.13	2.65	2016	76.16	9.68	3.64		2016	49.95	16.81	6.92	2016	41.08	29.16	3.83
	2017	92.96	1.54	1.03	2017	87.51	3.99	1.82		2017	63.29	9.84	1.84	2017	52.64	22.04	0.4
	2018	95.16	1.27	0.87	2018	88.21	4.09	1.95		2018	81.11	5.85	2.04	2018	63.61	12.79	5.26
工業部 門	2015	67.82	4.72	20.08	2015	61.12	9.29	18.25	資訊及 通訊傳 播業	2015	91.7	2.28	2.78	2015	89.49	2.96	2.7
	2016	91.69	2.5	2.21	2016	84.83	5.06	3.37		2016	98.28	0.37	0.55	2016	95.09	1.72	0.97
	2017	97.23	0.86	0.47	2017	92.92	2.34	1.01		2017	99.64	—	—	2017	98.45	—	—
	2018	97.41	0.82	0.55	2018	93.19	2.37	1.14		2018	99.61	—	—	2018	98.33	—	—
礦業及 土石採 取業	2015	63.39	25.71	6.59	2015	46.34	32.62	10.64	金融及 保險業	2015	99.91	0.04	0.05	2015	98.85	0.29	0.86
	2016	80.51	8.36	4.11	2016	72.44	14.81	4.56		2016	100	—	—	2016	100	—	—
	2017	96.26	0.72	1.1	2017	92.75	2.13	1.28		2017	100	—	—	2017	100	—	—
	2018	91.2	4.06	3.69	2018	93.2	2.83	1.7		2018	100	—	—	2018	100	—	—
製造業	2015	69.37	3.55	21.1	2015	63.21	6.3	23.63	不動產 業	2015	64.48	14.28	8.63	2015	68.21	12.12	8.04
	2016	94.57	1.45	1.72	2016	91.82	2.48	2.92		2016	67.75	14.13	7.15	2016	73.3	11.85	5.12
	2017	98.76	0.28	0.23	2017	97.13	0.76	0.4		2017	87.17	2.52	6.04	2017	87.48	3.31	6.61
	2018	98.6	0.35	0.32	2018	97.29	0.9	0.52		2018	86.24	3.14	6.84	2018	89.19	2.93	3.77
電力及 燃氣供 應業	2015	96.13	1.28	2.17	2015	64.32	18.67	12.03	專業、科 學及技 術服務 業	2015	85.31	3.39	7.3	2015	79.98	5.8	8.12
	2016	96.97	1.33	1.05	2016	64.85	12.55	8.79		2016	96.14	0.61	1.9	2016	91.97	1.72	1.95
	2017	99.05	0.46	0.13	2017	86.44	5.93	0.85		2017	97.05	0.54	0.62	2017	96.81	0.63	0.54
	2018	99.47	0.18	—	2018	91.4	4.07	—		2018	99.22	0.24	—	2018	98.95	0.49	—
用水供 應及污 染整治 業	2015	59.45	13.32	17.84	2015	51.22	22.76	16.39	支援服 務業	2015	65.1	7.46	9.68	2015	70.17	8.82	6.55
	2016	82.88	7.48	5.24	2016	71.16	14.18	6.98		2016	80.29	2.55	1.46	2016	81	5.63	2.77
	2017	95.53	2.16	0.17	2017	91.59	4.76	0.84		2017	86.72	2.62	1.29	2017	88.89	2.35	1.75
	2018	94.8	2.23	2.36	2018	93.31	3.93	1.55		2018	89.33	0.87	1.16	2018	92.5	1.31	0.37
營造業	2015	57.39	11.13	15.47	2015	58.16	13.5	9.2	教育服 務業	2015	55.69	6	11.94	2015	63.04	8.4	6.21
	2016	74.93	8.45	4.98	2016	74.51	8.61	3.89		2016	73.21	6.96	1.65	2016	69.53	8.87	1.94
	2017	87.99	4.3	1.97	2017	86.51	4.63	1.95		2017	84.97	2.22	0.58	2017	80.17	3.45	0.17
	2018	90.18	3.65	1.87	2018	87.38	4.36	1.99		2018	85.8	5.34	0.26	2018	82.78	6.63	0.15
服務業 部門	2015	61.71	9.34	12.49	2015	53	18.18	9.91	醫療保 健服務 業	2015	39.48	5.18	30.31	2015	38.2	18.39	12.89
	2016	80.9	5.38	2.98	2016	72.64	11.56	3.74		2016	84.19	3.71	1.61	2016	49.09	14.97	4.37
	2017	89.67	2.07	1.46	2017	85.29	4.67	2.16		2017	86.17	1.94	0.69	2017	67.36	8.68	2.93
	2018	93.47	1.61	1.11	2018	86.43	4.7	2.24		2018	94.45	1.14	0.18	2018	79.47	7.46	0.25
批發及 零售業	2015	61.56	8.17	14.1	2015	57.75	13	12.03	藝術、娛 樂及休 閒服務 業	2015	34.15	19.97	12.1	2015	34.86	29.82	8.75
	2016	81.01	4.79	3.59	2016	77.49	9.02	4		2016	60.04	12.35	4.6	2016	48.43	25.84	4.71
	2017	93.47	0.58	1.91	2017	91.25	1.54	2.37		2017	77.42	3.62	1.26	2017	71.35	5.39	2.68
	2018	96.59	0.86	0.9	2018	94	1.81	1.61		2018	74.02	4.99	5.94	2018	68.53	9.28	4.22
運輸及 倉儲業	2015	65.63	10.83	16.09	2015	67.46	11.27	11.84	其他服 務業	2015	31.86	30.83	13.56	2015	27.62	40.08	9.26
	2016	89.08	3.58	1.17	2016	84.17	6.35	1.52		2016	57.5	17.74	6.38	2016	53.55	25.14	5.37
	2017	96.02	1.63	0.52	2017	91.09	3.53	1.15		2017	74.16	9.39	4.72	2017	68.45	14.88	3.74
	2018	96.52	0.86	1.12	2018	93.18	1.91	1.69		2018	79.61	6.43	3.43	2018	72.08	12.13	3.96

資料來源：勞動部職業別薪資調查

參考文獻

- 王能君，2012 年 7 月 25 日，〈勞資關係法制概論〉，演講於「團體協約法及勞資會議實施辦法宣導會」，新竹：新竹科學工業園區管理局。
- 台灣好新聞，2017 年 5 月 26 日，〈反對增設「工時銀行」 勞團齊聚立院要求撤案〉，台灣好新聞：<http://www.taiwanhot.net/?p=457756>，檢索日期：2019 年 7 月 7 日。
- 成之約，2018，〈勞動環境發展與我國公平集體勞動關係制度的推動〉，《台灣勞工季刊》，54：4-11。
- 行政院，2017 年 11 月 21 日，〈《勞動基準法》修正〉，行政院：
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/8d8d610d-a81e-4eb6-afe7-29e6059c3dee>，檢索日期：2019 年 7 月 14 日。
- 行政院，2016/6/28，〈推動落實勞動基準法「週休二日」修法說帖〉，行政院全球資訊網：
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/75be0456-3058-4135-91a9-005f31104634>，檢索日期：2019 年 8 月 11 日。
- 行政院主計總處：<https://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>，檢索日期：2019 年 7 月 14 日。
- 行政院主計處，2019/8/28，〈我國家庭所得分配情形〉，
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=968&ctNode=3242&mp=1>，檢索日期：2020 年 2 月 12 日。
- 行政院新聞傳播處，2016 年 11 月 21 日，〈《勞動基準法》修正的政策公告〉，行政院：
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/8d8d610d-a81e-4eb6-afe7-29e6059c3dee>，檢索日期：2019 年 7 月 14 日。
- 行政院新聞傳播處，2017 年 11 月 09 日，〈行政院會通過「勞動基準法」部分條文修正草案 賴揆：保障勞工權益及給予資方經營彈性〉，行政院：
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/10a997c7-3d38-4371-80d0-05ff6791e46c>，檢索日期：2019 年 7 月 14 日。
- 行政院勞工委員會編，2010，《國際勞動公約》，行政院勞工委員會。
- 李沃牆，2017，〈一例一休對臺灣產業及總體經濟影響〉，《亞洲金融季報》秋季號：43-50。
- 杜震華，2016，《世界經濟導論：全球化的生產與貿易》，台北：華泰。
- 林佳瑋，2018，〈2015 - 2018 從砍七天國定假日到工時制度彈性化〉，《台灣人權學刊》，4（3）：127-138。
- 林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益，2011，《崩世代—財團化、貧窮化與少子女化的危機》，台北：台灣勞工陣線。
- 邱駿彥、李政儒，2015，《各國工時制度暨相關配套措施之比較研究》，新北市：勞動部勞動及職業安全衛生研究所。

- 周兆昱，2018，〈日本勞資協議制度於因應環境變化之角色功能〉，《台灣勞工季刊》，54：22-31。
- 紀俊臣，2017，〈勞資關係與公共政策的制定與執行：一例一休政策的社會互動〉，《中國地方自治》，70（4）：3-32。
- 張其祿，2007，《管制行政：理論與經驗分析》，台北縣：商鼎。
- 郭玲惠，2004，〈勞動基準法工時制度之沿革與實務爭議問題之初探〉，《律師雜誌》，298：15-34。
- 勞動部，2018，《2017 年國際勞動統計》。勞動部：
<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2457/>，檢索日期：2019 年 7 月 7 日。
- 勞動部，〈團體協約〉，全民勞教 e 網：
https://labor-elearning.mol.gov.tw/co_abc_detail.php?rid=160，檢索日期：2019 年 7 月 7 日。
- 勞動部，2018 年 7 月 6 日，〈勞資會議〉，勞動部：<https://www.mol.gov.tw/topic/34467/>，檢索日期：2019 年 7 月 7 日。
- 勞動部，〈勞動基準法〉，勞動部勞動法令查詢系統：
<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT0201.aspx?id=FL014930>，檢索日期：2019 年 7 月 14 日。
- 勞動部，2016 年 11 月 3 日，〈我國勞工年工時已逐年下降。〉，勞動部：
<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/29849/>，檢索日期：2019 年 8 月 11 日。
- 黃應貴，2014，〈新自由主義浪潮下的臺灣困境〉，《全球客家研究》，3：230-244。
- 焦點事件，2017 年 9 月 24 日，〈彈性未必不好，不過「逢台必彎」：墮落的「工時銀行」〉，焦點事件：<http://www.eventsinfocus.org/news/1894>，檢索日期：2019
- 劉志鵬，2004，〈勞基法二十歲生日快樂〉，《律師雜誌》，298：2-3。
- 劉忠勇編譯，2018，〈台韓人均所得差距加速擴大〉，《經濟日報》，2018 年 4 月 28 日。
- 劉梅君，2017，〈一例一休，爭權利？討恩惠？：政治經濟學批判的觀點〉，《台灣人權學刊》，4（2）：11-46。
- 劉維寧、張續蛙，2018，〈我國與他工時制度之比較與探討〉，《T&D飛訓》，247：1-34。
- 劉錦秀、江裕真譯，2006，《M 型社會－中產積極消失的危機與商機》，台北：商周。譯自大前言一，《ロウアーミドルの衝撃》，講談社，2006。
- 鄭津津，2017，〈2017 年 1 月 1 日施行之勞動基準法中有關一例一休與特別休假法律問題之探討〉，《國立中正大學法學集刊》，57：89-118。
- 薛健吾、林千文，2014，〈全球化了台灣的什麼？國際化與台灣的政治經濟變遷〉，《台灣政治學刊》，18（2）：139-215。
- 蘋果日報，2017/12/23，〈抗議群眾市區打游擊 台北車站前與警衝突〉，

- <https://tw.appledaily.com/new/realtime/20171223/1264686/>，檢索日期：2019年8月11日。
- Beck, Ulrich. 1999. *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Hayek, Friedrich A. 1944. *The Road to Serfdom*. London: George Routledge & Sons.
- Held, David, McGrew, Anthony G., Goldblatt, David, and Perraton, Jonathan. 1999. *Global Transformations- Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hickel, Jason. 2012. A Short History of Neoliberalism (And How We Can Fix It). New Left Project. from <https://npost.tw/archives/6338>. Retrieved February 8, 2020.
- Hood, Christopher. 1991. “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69 (Spring): 3-19.
- International Labour Organization. 2003. In A. Sivananthiran, and C. S. Venkata Ratnam (Eds.), *Best Practices in Social Dialogue*. International Labour Organization.
- International Labour Organization. 2016. *Sectoral Studies on Decent Work in Global Supply Chains*. Sectoral Policies Department (SECTOR), International Labour Office-Geneva.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. Transaction Publishers.
- Osborne, David, and Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents*. London: Allen Lane.
- Stiglitz, Joseph E. 2012. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. W. W. Norton & Company, Inc.
- Tsai, Nina, Hsu, Y. H., and Chen, Y. J. 2012. “The Effects of Population Aging, the Ruling Political Party, and Local Governments on Welfare Spending in Taiwan: 1993-2007.” *Issues & Studies*, 48 (3): 147-184.
- United Nations. July 10, 2009. *What is Good Governance?* from <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>. Retrieved August 11, 2019.
- 大前研一，2006，〈M型社會：中產階級消失的危機與商機〉，東京：中信出版社。
- 藤内和公，2011，〈ドイツ労働時間口座制の普及と意義〉，《労働法律旬報》，1751（33）：6-38。

A Political Economic Analysis of Taiwan's Working Hours Regulation Policy

Chyi-Lu Jang *, Nina Tsai * *

Abstract

The importance of working hours regulation and management policies for the labor market can be known from the number and content of conventions concluded by the International Labour Organization. In Taiwan's Labor Standard Law, in addition to the direct regulations for working hour limits, there are also spaces for labor to negotiate with employers through labor unions or works council. However, the development of collective labor relations in Taiwan has not yet matured. Therefore, in terms of the protection of labor right, it is more dependent on the Labor Standard Laws as the gatekeeper for labors. After several amendments, the standards of working hours are going close to the norms of ILO. However, the policy of one fixed and one flexible day off per week implemented in 2016 and the second revision of the law in 2018 caused many labor protests and was widely considered to be a bad law.

Employers, labor and government are main participants in the labor market. According to the claims of James O'Connor (1973) and Joseph E. Stiglitz (2012), this paper analyzed the background of the labor relations and working hours regulations in Taiwan from the political economics framework of neoliberalism. Besides, by taking advantage of the German flexible working hours and deposited working hours accounts, the problems of Taiwanese labor market are explored. The future prospects are also proposed in the final part.

Keywords : Labor Standard Law; hours of work; neoliberalism; one fixed and one flexible day off per week

* Dean, College of Social Sciences, National Sun Yat-Sen University,
Distinguished Professor, Department of Political Economy, National Sun Yat-Sen.
E-mail: cjang@mail.nsysu.edu.tw

* * Postdoctoral Researcher, College of Social Sciences, National Sun Yat-Sen
University. E-mail: nina.ntsai@gmail.com

Received: 2019/10/23

Accepted: 2020/02/24