

太平洋洋流運行圖

說明

阿留申群島

# 臺灣全志

◎ 卷九 社會志  
勞動力與勞動市場篇



國史館臺灣文獻館  
TAIWAN HISTORICA

# 臺灣全志

卷九 社會志·勞動力與勞動市場篇

著者 張晉芬、蔡瑞明



國史館臺灣文獻館  
TAIWAN HISTORICA

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣全志·卷九, 社會志, 勞動力與勞動市場篇 / 張晉芬, 蔡瑞明著

-- 初版 -- 南投市 : 臺灣文獻館, 2006[民95]

面 ; 公分

參考書目 : 面

ISBN 978-986-00-6753-8 (平裝)

1. 臺灣 - 方志

673.21

95019416

# 臺灣全志

## 卷九 社會志·勞動力與勞動市場篇

發行人：謝嘉梁

計畫主持人：蕭新煌

協同計畫主持人：黃世明

計畫專案助理：陳慧怡

著者：張晉芬、蔡瑞明

助理：張逸萍、巫麗雪、莊致嘉

封面設計：張菁萍

出版者：國史館臺灣文獻館

出版地址：540-43南投市中興新村  
光明一路252號

電話：049-2316881

傳真：049-2317783

郵撥帳號：212171761

戶名：國史館臺灣文獻館

電子信箱：<http://www.th.gov.tw>

印刷者：昱盛印刷有限公司

定價：240元

版次：初版

出版年月：2006年12月

展售處：

國家書房臺視總店

臺北市八德路三段10號B1

02-25781515轉284

<http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場臺中總店

臺中市中山路6號（火車站旁）

04-22260330

<http://www.wunanbooks.com.tw>

GPN 1009502660

ISBN 978-986-00-6753-8 (平裝)

ISBN 986-00-6753-8 (平裝)

## 目錄

台灣社會大轉型的脈絡、軌跡與政策回應：社會志總論.....	蕭新煌	1
第一篇 勞動力與勞動市場.....		34
第一章 綜說.....		34
第一節 研究台灣勞動力與勞動市場歷史的意義.....		34
第二節 本書的撰寫觀點.....		36
第三節 研究方法與資料來源.....		38
第四節 本書論述架構與預期成果.....		40
第五節 致謝.....		42
第二章 國民政府初期的威權統治與勞雇關係.....		44
第一節 國民政府統治初期的政治與經濟.....		44
第二節 勞雇關係與勞動政策的建構.....		49
第三節 勞動力與職業結構的形塑.....		51
第四節 國家統合主義的形成.....		55
第五節 小結.....		57
第三章 經濟結構的轉型對勞動力的影響.....		59
第一節 經濟發展與產業結構的轉型.....		59
第二節 職業結構的變遷與勞動力.....		62
壹、農工部門的勞動力移動.....		62
貳、產業結構、職業結構和勞動力的轉變.....		63
第三節 薪資結構的變遷.....		66
壹、受僱員工人數與薪資變化.....		66
貳、性別比例與薪資變化的差異.....		70
第四節 教育政策與勞動力的形成.....		72
壹、經濟發展與教育政策.....		72

貳、教育與勞動市場的連結.....	74
參、低度就業與教育.....	78
第五節 小結.....	80
第四章 勞動條件與勞動法規.....	82
第一節 緒論.....	82
第二節 勞動參與的狀況與變遷.....	84
第三節 勞動條件概況與保障.....	95
第四節 勞動安全概況與保障.....	100
第五節 勞工權益平等狀況與保障.....	106
第六節 小結.....	111
第五章 勞工的聲音與行動.....	112
第一節 緒論.....	112
第二節 <工會法>與工會自主.....	113
第三節 勞工運動與 1990 年代的關廠風潮.....	117
第四節 台灣工運的推手.....	128
第五節 公有事業工會的反「民營化」.....	132
第六節 小結.....	135
第六章 勞動力與勞動市場的性別不平等.....	137
第一節 緒論.....	137
第二節 戰後女性勞動經驗的圖像.....	140
第三節 當代女性勞動參與及勞動條件.....	144
壹、私領域的勞動價值.....	144
貳、勞動參與機會的性別差異.....	146
參、勞動條件的性別差異.....	155
第四節 性別與族群、國籍、和階級的關係.....	162
第五節 小結.....	165
第七章 勞動的區域、族群、及國籍差異與歧視.....	168

第一節 勞動力的城鄉與區域差異.....	168
第二節 勞動力與職業分布的族群差異.....	172
壹、行業、職業的區隔.....	174
貳、公私部門的區隔.....	176
參、階級的區隔.....	179
肆、家戶或個人收入的差異.....	180
第三節 勞動市場中的「外籍勞動者」.....	180
壹、外籍專業人士.....	181
貳、外籍勞工.....	182
參、外籍與中國大陸配偶.....	185
第四節 勞工歧視與勞工待遇.....	186
壹、對原住民族的就業歧視.....	186
貳、對低階外籍勞工的就業歧視.....	189
第五節 小結.....	192
第八章 全球化的衝擊與新興勞動型態.....	194
第一節 產業結構的變化與外勞的引進.....	194
壹、外籍勞工政策的演進.....	195
貳、外籍勞工的總額控管與名額分配.....	196
第二節 外勞的組成與外勞的處境.....	200
壹、外勞的組成特質.....	200
貳、外勞處境與政策建議.....	202
參、外勞在台灣經濟發展過程中所扮演的角色.....	203
第三節 非典型工作型態的興起.....	205
壹、非典型工作型態的勞動派遣.....	205
貳、非典型聘僱型態之發展.....	206
參、勞動派遣未來的發展.....	208
第四節 世界貿易組織對勞動市場的衝擊.....	209
壹、加入 WTO 對我國經貿體制的影響.....	210
貳、WTO 對勞動市場的衝擊.....	211
參、外籍勞工與相關的就業問題.....	212

第五節 追求安全與健康的勞動環境.....	213
壹、職業安全健康的發展.....	214
貳、雇用關係彈性化與工作壓力.....	214
參、結構性失業問題浮現.....	215
肆、景氣蕭條與勞動環境的惡化.....	217
第六節 小結.....	218
第九章 結語.....	220
與勞動相關議題大事記：1945-1994年.....	228
參考文獻.....	231
臺灣全志社會志撰稿人簡歷表.....	255

## 表目錄

表 2-1	土地改革前後自耕及佃耕之農地以及農家構成之變化.....	48
表 2-2	台灣就業人口在三種產業的分布 1955-1995 年 .....	52
表 3-1	各行業的受僱員工人數與薪資變化.....	68
表 3-1	各行業的受僱員工人數與薪資變化 (續) .....	69
表 3-2	各行業之雇員數、薪資、工時的性別差異.....	71
表 3-3	台灣歷年度高中、大專院校學生人數統計.....	76
表 3-3	台灣歷年度高中、大專院校學生人數統計 (續) .....	77
表 3-4	台灣地區低度就業之變遷 1979-2000 年 .....	79
表 4-1-1	台灣地區 15 歲以上民間人口及勞動參與率.....	87
表 4-1-2	台灣地區勞動參與率：以性別及年齡分層.....	88
表 4-2-1	台灣地區就業人口的從業身分：全體.....	91
表 4-2-2	台灣地區就業人口的從業身分：依性別區分.....	92
表 4-2-2	台灣地區就業人口的從業身分：依性別區分 (續) .....	93
表 4-3	台灣地區失業人口及失業率.....	94
表 4-4	勞動基準檢查告發及處分情形.....	99
表 4-5	勞工安全衛生檢查告發及處分情形.....	105
表 5-1	台閩地區各級工會數及會員人數.....	116
表 5-2	1990 年代勞工針對惡意關廠的抗爭事件 .....	120
表 5-3	勞資「爭議」的件數與原因.....	127
表 6-1	台灣男女性勞動參與率.....	148
表 6-2	就業人口的性別分布.....	149
表 6-3-1	特種考試對女性名額限制的統計.....	152
表 6-3-2	特種考試錄取名額的性別分配 民國 89-93 年度.....	153
表 6-4	台灣地區就業人口從業身分的性別比較.....	157
表 6-4	台灣地區就業人口從業身分的性別比較 (續) .....	158
表 6-5	男女性員工在各職業的分布.....	159
表 6-6	各產業的性別隔離指數及變化 1981-1991 年 .....	160
表 6-6	各產業的性別隔離指數及變化 1981-1991 年 (續) .....	161
表 6-7	女性政經權力之國際比較 2000 年 .....	167
表 7-1	不同族群勞動力的行業差異.....	175
表 7-2	高普考、特考錄取者之省籍分配與軍人轉任公務員特考錄取情形	178



表 7-3	台閩地區外籍勞工在華人數按國籍別分.....	183
表 7-4	台閩地區外籍勞工在華人數按行業分.....	184
表 7-5	核發國人之東南亞各國籍配偶簽證統計表.....	185
表 7-6	<就業服務法>第五章外國人之聘僱與管理的制訂與變動.....	190
表 8-1	台灣地區人力資源主要指標.....	216
表 8-2	台灣地區教育程度別失業人數與失業率.....	216

## 圖目錄

圖 3-1	一般／技職體系學生比例的歷年變化.....	73
圖 7-1	各縣市勞動參與率比較：1980、1990、2000.....	170
圖 7-2	各縣市產業結構比較：1980、1990、2000.....	171
圖 7-3	各縣市平均薪資水準比較：1980、1990、2000.....	173
圖 8-1	台灣地區失業者之失業原因.....	217

## 照片目錄

- 照片 4-1 各類相關的勞動法令，2006 年 ..... 83
- 照片 4-2 1960 年代高雄加工出口區電子工廠內女性勞工工作情形 ..... 97
- 照片 4-3 婦女新知基金會等運動團體在台北市政府門口抗議勞工法令對職業婦女生育缺乏配套措施，甚至還加以懲罰，1999 年 ..... 109
- 照片 6-1 1960 年代高雄加工出口區女性勞工上班實景 ..... 141
- 照片 6-2 1960 年代女性勞工在鳳梨罐頭工廠的工作實景 ..... 143

# 台灣社會大轉型的脈絡、軌跡與政策回應： 社會志總論

蕭新煌

## 壹、前言

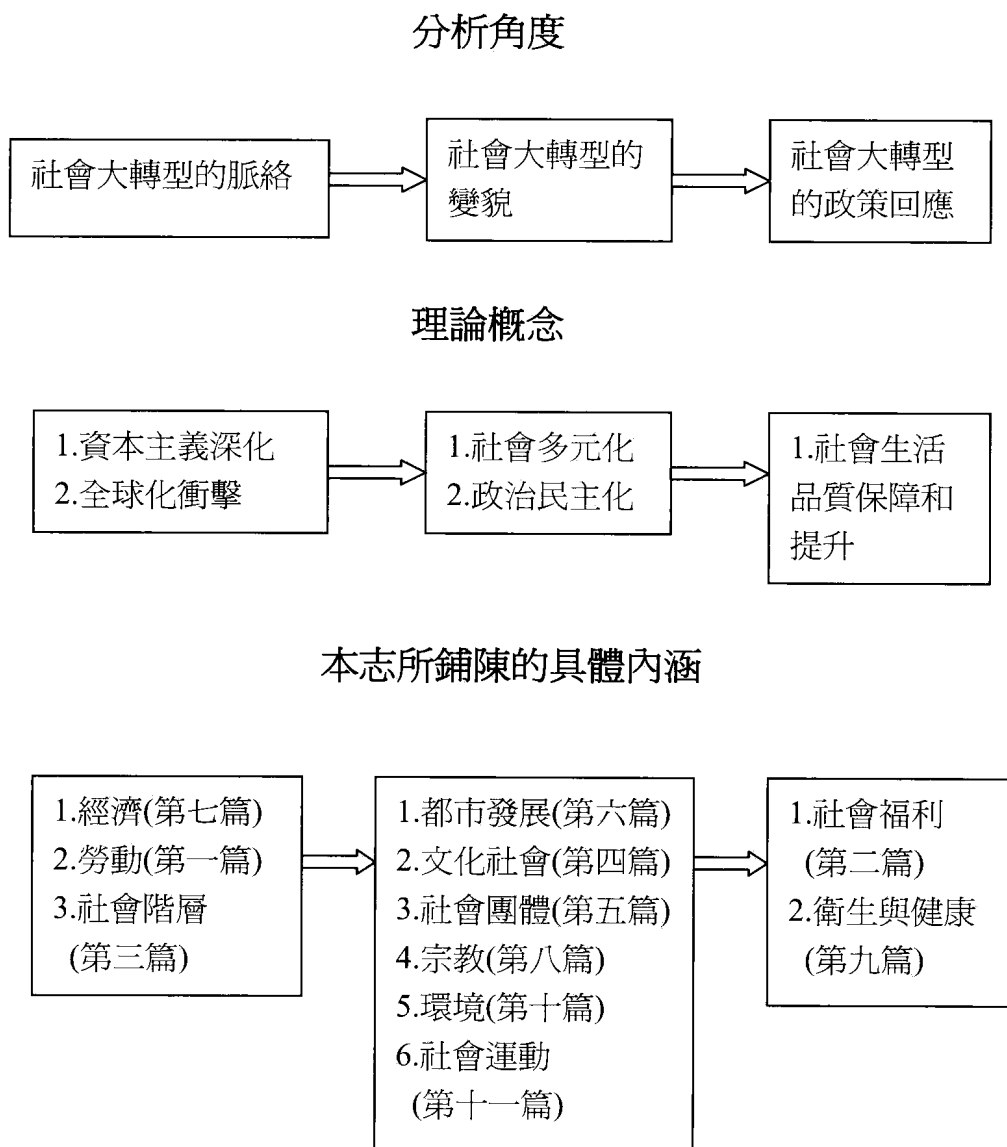
本志以「台灣社會」為書寫的對象和主題，並以 1980 年代以降這二十多年的台灣社會變遷與發展諸多重要面向的源起、軌跡和結果輪廓作為歸納、鋪陳和分析的焦點。因此，本志十一篇（專書）雖分別專注勞動力與勞動市場（第一篇）、社會福利（第二篇）、社會階層（第三篇）、文化與社會（第四篇）、社會多元化與社會團體（第五篇）、都市發展（第六篇）、經濟與社會（第七篇）、宗教與社會（第八篇）、衛生與健康（第九篇）、環境與社會（第十篇）和社會運動（第十一篇）等各不同社會生活與社會制度範疇在過去二十多年來的顯著變貌，但整體更可視為一套「既應見樹、又可見林」的台灣當代社會變遷歷史，更可稱之當代台灣社會的大轉型，轉型的重大結果即是我們這個時代所目睹的種種風貌（Polanyi1957）。

掌握寫志書的「樹與林」雙重效果，對本志所有各篇作者是一項念茲在茲的要求，如何用有用的幾個理論性概念貫穿十一篇個別社會變遷史，讓讀本志的讀者能產生更完整的理解，更是本志總主編的一大挑戰。經仔細發掘、再三整理各篇作者如何下筆書寫各領域變遷發展軌跡的思緒及其切入分析的核心觀點，可歸納出如何透視過去四分之一世紀台灣社會大轉型歷程的三個關鍵分析角度，一是轉型的肇因、緣起和脈絡，二是轉型的重要變貌及其呈現，三是轉型的相關政策回應。對應上述三個分析角度的理論概念，則又可以陳述如下：

1. 最明顯的社會轉型的肇因緣起和脈絡：一是戰後資本主義化深化，二是全球化的衝擊。
2. 最能用來勾勒台灣社會大轉型變貌：一是社會多元化，二是政治民主化。
3. 最突出的台灣社會大轉型政策回應則是社會大眾生活品質的保障和提升。

（參閱蕭新煌 1999）

若再將本志十一篇書寫內容呼應上述三個分析角度、五個理論概念的架構，更可整理成以下此一圖示：



## 貳、社會大轉型的脈絡：資本主義化和全球化

在本志的很多篇章，在論及台灣近四分之一世紀的社會大轉型時，都相當有共識地，直指兩個重要而關鍵的結構肇因，即資本主義的深化和全球化的衝擊。兩者雖不盡相同，但卻是息息相關，前者指的是戰後台灣經濟體制受到世界資本主義的重要形塑和其深化的諸多影響。最明顯的台灣資本主義化，始於 1950 年

代底的經貿改革和自由化及 1960 年代中期美援的中止。在〈經濟與社會篇〉中，張翰璧教授明確指出，1958 年到 1960 年是台灣經濟發展主要轉變關鍵，三項重要經濟改革方案—外匯改革、十九點財經改革原則、獎勵投資條例，陸續在這兩年內實施。這些措施被視為台灣六〇年代快速累積資本、輕工業初步發展，出口擴張的重要基礎。換言之，原本具有以國家主導經濟社會主義特色的國民黨政府，自 1958-1960 年的財經改革後，才轉變了它對台灣經濟走向的理念和政策，而從社會主義傾向轉向為道地的資本主義，同時也從一心只想反攻大陸，視台灣只為「跳板」的暫時「戰時經濟」(war economy)，脫胎換骨變為將台灣看作必須以長期經營與發展的「平時經濟」(peace economy) 理念，也從此資本主義大行其道，完全取代了宣稱的民生主義的落實。

至於全球化則是上述資本主義化的近期最新發展，並以它世界經濟資本主義的擴張作為基礎的外延社會文化效應，亦即同時有「全球同質化」(趨同)和「地方異質化」(多樣)並存的雙重全球化趨勢。在〈文化與社會篇〉中，黃世明和劉維公兩位教授即用以下文字來說明全球化對 1980 年代後台灣社會文化轉型的重要影響：「台灣社會日常生活從戰後到現在已經出現巨大的變化，不論是價值觀念或是消費物件，過去和現在的生活都有著不少的差異。掌握此一變化重點在二項核心發展趨勢，即全球化與奢華化。台灣民眾生活型態的生成變化是在「全球與在地互動」以及「消費升級」這兩個脈絡下進行的，前者可以視為國際消費發展環境的變化對台灣的密集影響，而後者則可以視為台灣民眾本身消費能力與想法的變化而帶來生活型態的大改變」。

### 一、經濟的資本主義深化

資本主義體制在戰後台灣經濟社會結構的變遷有著獨尊的地位，尤其是 1960 年代以來的這四十多年，是挾持著「發展取向威權國家」的力量，將國家主導角色和資本主義做了「結合」，一方面讓資本主義在台灣社會生根，一方面讓威權政體在台灣社會也得到了滲透和持續的合法性。

張翰璧教授在〈經濟與社會篇〉中，對 1960 年代以前的經濟有以下的描述，「當時產業組織和發展的運作，多層國營企業、國營事業在一時期的台灣經濟成長過程中，扮演關鍵火車頭的角色，負有奠定經濟發展基礎及領先與加速經濟建

設的功能；整個經濟發展是政治領軍」。對於 1960 年代以後的經濟則有很大的轉變，1960 到 1970 年更是台灣經濟發展的黃金年代，就在工業逐漸成長之際，小企業也逐漸發展起來，1970 年代是台灣中小企業快速發展的時期。在中小企業發展的同時，也是社會力開始嶄露頭角的時期。1980 年頒布之中小企業發展條例才將有利中小企業輔導的政策與措施予以正式法令化。

綜觀 1980 年代以前的台灣產業的發展，國際政治局勢對台灣的經濟發展產生負面的影響，國家機器也因國際地位的曖昧而受到挑戰，使得愈接近 1980 年代末期的經濟全球化趨勢，民間企業扮演愈關鍵的角色。

換言之，1980 年代以後的台灣經濟，政府的角色也有了調整，迫於國際經濟環境轉型的中小企業的困境，政府於 1986 年提出了「自由化、國際化、制度化」的經濟轉型策略。健全和完善市場經濟體制，並以產業升級和拓展美國以外資市場作為重大調整內容，並確定以通訊、資訊、消費電子、半導體、精密器械與自動化、航太、高級材料、特用化學及製藥、醫療保健和污染防治等十大新興產業為支柱產業。在整個這段期間，政府在經濟方面除了在國內外壓力之下有大幅度的自由化、國際化外，並未採取其他重要推動措施。雖有所謂十二項、十四項、六項建設計畫之發佈，均屬紙上談兵，並未真正付諸實施。

雖然政府的經濟角色有了變化，但台灣經濟仍進入成熟期，主要原因來自二方面：一、前一期之重大建設，特別是基本建設，奠定了這一期發展的基礎，二、民間力量強大，表示台灣經濟不再需借助政府及其他因素，內部已有自我成長力量，這也是進步國家所有的特性，例如大企業的研發人員和創投公司的出現。

1980 年代以後，還有另外兩個比較大的產業變動，一是國營企業的民營化，二是中小企業所面臨的挑戰。在前述「自由化、國際化」的挑戰下，政府為進一步促使國營事業改善經營體質，強化市場競爭力，遂積極推動將國營事業移轉民營。經濟部所屬各國營事業，除台糖公司因掌有廣大土地資源，在國內土地面積有限，為爾後經濟發展、政府公共投資開發工業區以及其他重大建設，皆需其配合提供土地之考量下，決定繼續維持國營外，其餘九家事業均將陸續移轉民營。因此，1990 年代也是國營事業劇烈轉變的時代，政治力在「台面上」也完成逐步退出了經濟領域。

資本主義在台灣的深化，也可由政府產業政策之重大變化看出端倪。1995 年 3 月，政府宣示我國的產業發展將落實「以競爭政策為主、以產業政策為輔」

的經濟自由化、國際化原則。政府根據此一原則，並在發展台灣成爲亞太營運中心的政策架構下，研擬新的產業政策，不但爲過去的保護性產業政策劃下歷史的句點，同時，代之以競爭性產業政策。基於此，除開競爭政策可消弭各種市場障礙外，並因其兼具建立公平合理的遊戲規則，使所有的企業都能在符合效率的理性公平基礎上，發揮自由競爭的資本主義創新精神，創造更大的利基。在此一基本政策大轉彎之際，政府及民間共創宜於研發的環境，並共同提昇研發水準的合作不但將更形重要，同時過去較偏重於政府主導的研發支出，亦將調整爲以民間自主研發爲主導的策略。

## 二、資本主義下的勞動體制變革

〈勞動力與勞動市場篇〉的執筆人張晉芬與蔡瑞明教授爲本篇破題，提到此篇的脈絡是在討論台灣勞動力和勞動條件的變革，以及國家對應不同勞動體制（labor regime）的統治策略在戰後，尤其是過去二十多年的重大變化。

本篇探討戰後初期台灣的勞動體制，旨在極力發展經濟以鞏固復國（光復大陸）的資本，國民黨政府乃積極的主導經濟發展的方向；隨著出口產業的發展，也帶動了其他產業型態的多樣化；組織的集中化和大型化成爲趨勢，而職業、職務、或是工作型態的類別也日趨複雜。整體勞動參與率持續上升，尤其是女性的勞動參與率更爲明顯。在產業分佈上，參與農業生產的人口固然減少，從事工業生產的勞動者的比例在 1987 年達到歷年的高峰之後，即開始呈現逐年緩慢下降。取而代之的是服務業。在 2000 年時，台灣的就業人口中有 55% 從事商業及其他類型服務性質工作。在五十年前，這個比例尙不及 30%。白領工作成爲多數受雇者的職業。

質言之，在資本主義經濟型態之下，當生產環境發生變化或是雇主蓄意變動勞動條件或僱用契約時，勞動者站在被動性位置，經常必須承擔經營失敗或是縮減勞動成本的後果。資本主義下的勞動與潛在的剝削問題，因此一直是備受關注的社會問題。保障勞動權益是需要其他力量有效的介入，包括國家、勞工人權組織、及產業工會。本篇指出，國民黨來台統治，仍沿用一些在中國大陸公佈的法律，例如〈工廠法〉或是〈工會法〉。之後，受到美國政府的壓力，訂定了〈勞動基準法〉；因應雇主對於基層勞工的需求，訂定了〈就業服務法〉；在運動團體的壓



力下，通過了〈大量勞工解僱法〉及〈兩性工作平等法〉。就立法旨意的達成而言，首先法律的條文必須符合現實需求，其次則是必須確實落實。這些條文有些固然發揮了一些作用，例如最低工資法即保障了勞動者的最低生活水準。但是，退休金提撥以及同工同酬的執行成果則是令人質疑。雖然國民政府宣稱採取「民生主義」的理念和關懷治國，但往往被學者批評為一種國家主宰式的發展，但是根據本篇的分析，資本主義式的經營和管理仍然是台灣民間經濟的主要型態。國民黨政府雖然陸續實施了許多維護勞工條件和基本權益的法案，但是法案本身的保護作用固然有限，實際的施行效果也令人質疑。這也顯示僅有法案或規定，並不足以保證勞動權益受到重視；如果官方本身缺乏自我監督及改正的機制，勞工的自覺和行動，及運動團體的督促乃不可或缺。

從本篇對於台灣勞工運動史的描述可知，在〈戒嚴法〉、國民黨黨部、及統合主義的運作之下，台灣的工會直到解嚴之前，都幾乎只有形式上的組織，而沒有實質上的功能。在解嚴之前，面對資本家或雇主剝削勞動力、任意改變勞動條件，及國家行政及司法的怠惰，台灣的工會即使想要有所作為，也都相當困難。解嚴之後，隨著勞工意識的建立以及雇主惡意關廠後拖欠薪資和資遣費的作為，社會大眾見證到了台灣勞工運動的實力。一連串的罷工、遊行、及其他型式的抗爭被官方斥之為影響公共秩序，但卻讓台灣社會看到了勞工階層的行動力，也讓資本家罔顧勞工基本權益的事實，經由媒體的報導，而攤開在社會大眾的面前。為了維護權益遊行在此後成為台灣社會的常態。

本篇也追溯了台灣勞動力的發展過程、勞動力組成的性質、及教育、職業訓練、與勞動力之間的扣連關係。在 1980 年代之前，勞動力參與率呈現逐年上升的趨勢，女性勞參率的增長尤其明顯。隨著產業結構的移轉，勞工所從事工作的種類也從 1950 年代以農事轉變為製造業，再轉為以白領工作為主。

在台灣的勞動史中，勞動條件的產業和職業區隔也十分明顯。從僱用人力觀察，台灣產業結構的發展方向是：服務業持續擴張、製造業仍佔有一定比例、而農業萎縮。平均而言，農業的薪資低於製造業，更低於服務業。進一步細分可知，通訊、運輸業，及金融業的平均薪資較高。而除了農業之外，薪資較低的產業還包括營造業。台灣早期引進外籍勞動者之前，首先提出僱用人力需求的即是營造業。偏低的薪資或許也可說明為何台灣勞動者進入該產業的意願低落。至於職業的勞動力分配，也是趨向白領化，尤其是中上階層的半專業或事務性工作。高層