

台灣勞工運動策略與立法政策倡議：從五一勞動節勞工遊行訴求出發

吳育仁*

摘要

本文從台灣勞工團體於五一勞動節提出的訴求出發，提出台灣勞工運動策略與立法政策倡議。台灣的勞工運動在策略與政策上逐漸從抗爭導向走向制度化倡議，展現出跨領域整合與政策具體化的趨勢。各行各業的工會與勞權團體透過五一遊行等集體行動，凝聚「縮工時」、「反派遣」、「退休保障」等共同訴求，形成多元聯合陣線。論文導入歐洲勞工運動的策略經驗，提出資本主義多樣性下制度調整與自由化的不同路徑，指出勞工運動是在自由化框架中協商與妥協的一種學習，建立新型「團結政治」聯盟，促進制度改革與勞工政策的轉型。

關鍵字：勞工運動、勞工立法倡議、勞工政策、集體行動、勞動節

壹、問題的提出

台灣勞工團體於每年五一勞動節，舉行大型勞工遊行活動，不管是抗議、示威、表達不滿或訴求，或是政策倡議，都呈現複雜的多樣面貌，參與的工會與勞工團體涵蓋各行各業，展現勞工團結與訴求。主要參與的工會與團體來自許多系統，全國產業總工會、工鬥聯盟、全國教師工會總聯合會、全國金融業工會聯合總會、醫護與公共服務團體、青年與勞動人權團體等等。

從近年來積極參與勞動節遊行團體所涵蓋的不同產業、或不同議題取向之勞權團體觀察，可知所提出的遊行訴求層面會相當廣泛，同時，每一年皆會凝聚出共同關切的訴求主題，反映出台灣勞工團體對於多元議題的關注，要求政府必須回應，簡要歸納如下：

一、勞動權益與工時制度訴求

縮短工時與加薪：訴求合理工時、提高基本工資，改善勞工生活品質。

反對過度派遣與非典型就業：要求保障正職就業機會，減少派遣與臨時工的比列。保障正職就業機會，反對勞動派遣與約聘制度濫用，因為大量非典型就業導致收入不穩定。

*國立中正大學勞工關係學系教授

本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2025/4/26。同意刊登：2025/5/7。

保障勞動權益：強調勞動契約的公平性，呼籲政府加強勞動檢查與執法。要求落實「同工同酬」，尤其針對女性、移工、青年等弱勢勞動者。

二、勞工退休和年金相關訴求

保障勞工退休生活：要求政府檢討與改革《勞工退休金條例》，避免退休金制度破產或勞工領不到足額退休金。關注新制退休金投資報酬率偏低、不透明的問題。多次反對政府主張的「漸進式調降」政策。

反對勞保年金貶值與延後退休：勞工團體強烈反對政府提高勞保年金請領年齡或降低給付標準。勞團認為現行 65 歲請領已對許多勞工（尤其是勞力工作者）過於苛刻，不應再延後。

主張改革應有「信賴保護原則」：已繳費多年者的權益不應被追溯調整。擔憂年金改革以「財務穩健」為名損害勞工權益，要求國家承擔財政責任。

拒絕將勞保破產責任轉嫁給勞工：工會主張，勞保財務惡化是制度設計與國家財政投入不足所致，應由政府承擔補助責任。隨著勞保財務危機加劇，工會要求國庫每年補貼、年金國家化的聲音更強。

三、產業民主訴求

工會參與決策：推動讓工會在企業重大決策（如裁員、併購）中具有法定參與權。要求落實工會法與勞資會議的實質功能，而非形式化程序。

員工持股與治理參與：呼籲企業應讓基層員工參與經營治理，透過設置「勞工董事」等方式保障員工意見。有工會主張學習德國的「共同決策制度」（Co-determination），提升勞方在公司治理中的地位。批判大企業片面壓榨勞工與追求獲利最大化，忽略員工與社會責任。

四、長工時、低工資議題

實施每週工時上限為 40 小時的嚴格執行，要求勞動部強化查核與懲處違規企業。反對鬆綁工時規定，特別是在 2018 年修法後的「七休一」彈性化與加班上限放寬，引發強烈反彈。主張推動週休三日試辦制度，強調數位化、AI 時代應重新分配工時與生活時間。要求落實輪班間隔 11 小時（特別是醫護與運輸產業），防止過勞死。工會多年主張基本月薪應提升至 3 萬元以上，時薪應達 200 元以上。建立工資成長與物價指數、GDP 連動機制，避免實質薪資倒退。反對壓低移工薪資與勞動條件，防止形成惡性競爭。

儘管台灣勞工運動中，長期關注上述議題，但有多數訴求未獲政府正面回應。實際上，勞工立法政策能具體落實，和政治經濟體制(即資本主義多樣性)、社會結構、勞工團體倡議的深度與廣度，以及勞工運動策略運用息息相關。限於篇幅，本文將從歐美國家勞工運動的經驗出發，聚焦尋求台灣勞工運

動的策略，以及立法政策的發展方向。以下，第二部分是勞工政策和運動策略的文獻討論；第三部分是台灣四大勞工問題和勞工政策倡議；第四部份是歐美勞工運動策略融入台灣勞工政策和運動中：一個新嘗試；第五部分是結論。

貳、勞工政策和運動策略的文獻討論

一、資本主義的多樣性(Variety of capitalism)

分析勞工政策之前，對於政治經濟體制中資本主義多樣性的理解是有必要的。Thelen (2014) 在 *Variety of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Solidarity* 論著中，探討資本主義體系內部的變化，特別是自由化 (liberalization) 趨勢下，各種資本主義模式的調整與政治反應。傳統資本主義多樣性理論認為世界上的資本主義可分為兩大類型：協調型市場經濟 (CME)，如德國、日本；自由型市場經濟 (LME)，如美國、英國。但是，這種二分法過於簡化，忽視了制度的演變與自由化的不同路徑。許多國家在不同領域（如勞工市場、企業治理、教育制度等）採取了各自特有的自由化調整方式。

自由化不等於所有制度都朝向美國模式靠攏。反而，各國自由化的過程是高度路徑依賴 (path dependent)，會因應原有制度架構而呈現不同樣貌。例如：德國的自由化是透過「制度內部的調整」來進行，而非完全放棄其社會夥伴制度。瑞典和荷蘭則結合了自由化與社會政策創新。出現了「新團結政治」(new politics of solidarity)，隨著傳統福利國家制度面臨挑戰，新的社會政治聯盟開始出現，例如：跨階級的中產階級與低薪工作者聯盟，基於工作家庭平衡與人力資本投資的社會政策（如托育政策、教育補貼），這些新政治動能並不總是與自由化對立，有時反而與之共存，形成了新的制度妥協。

勞工運動推動政策改變的微觀機制顯示出，許多制度變遷並非劇烈的政策轉折，而是透過制度轉換 (conversion)、制度漂移 (drift) 等方式發生驅動。這些微妙的變化累積起來，也會帶來深遠影響。勞工運動 (labor movements) 在自由化趨勢下的角色並非消失或單純防守，而是以更具策略性的方式重新形塑勞工政策。以下，是幾個核心論點與研究發現 (Thelen, 2014)：

(一) 從抵抗自由化轉向重新協商

勞工運動不再只是單純抵制新自由主義政策，而是學習在自由化的框架內尋求制度妥協與影響政策設計。例如，在一些北歐國家，工會支持部分勞動市場的彈性化改革，但同時換取更強的社會保障與再就業支持，譬如瑞典的積極勞動市場政策(active labor market policy)。荷蘭工會在 1980 年代協助政府控制工資上升，以換取政策參與和稅收優惠支持就業(Visser and Hemerijck 1997)。

在抵抗自由化的浪潮下，歐洲國家面臨策略分歧。北歐國家（如瑞典、丹麥）的工會強烈反對在歐盟層級推動法定最低工資，擔心這將削弱透國集體協

商決定最低工資的體制。另一方面，中東歐與南歐國家的工會普遍支持，在工會力量薄弱、協商覆蓋率低的情況下，國家制定法定最低工資有助於保障弱勢勞工權益。Furåker, B., & Larsson, B. (2020) 發現，歐洲工會聯盟(ETUC)的調和角色提出重新妥協協商策略，主張所有工人都應有「合適的最低工資」，但允許國家在制度設計上保留彈性。同時，提出「雙軌原則 (double-track principle)」：一方面支持透過集體協商來設定最低工資；另一方面，在協商覆蓋不足的國家則可立法制定最低工資。工會透過 ETUC 作為平台，嘗試在歐盟政策制定過程中發聲，強調彈性原則與各國情境差異。支持法定最低工資的工會，往往以「打擊貧窮薪資」與「社會包容」為主張，吸引更廣泛的公眾與政治支持。

Streck (1992)在研究新自由主義的浪潮下，德國和英國工會如何推動產業民主，維護勞工的制度參與 (Institutionalized Participation)。傳統上，在德國，工會強化結構性參與機制（如勞工董事、勞動諮議會），在英國，則更多依賴集體談判與工會動員來爭取參與權。在此，工會的首要策略，就是捍衛這些既有機制不被新自由主義或歐盟單一市場削弱。面對歐洲整合下出現的「向下競爭 (race to the bottom)」，工會的策略是爭取歐盟層級的社會和勞工政策保障（如基本參與權、協商權），避免在競爭壓力下犧牲勞工參與權。採取制度聯盟策略 (Institutional Alliances)，工會與親勞工的政黨、學術界、國家機構合作，形成跨制度聯盟，鞏固工會在經濟治理中的地位。Crouch (1993) 則主張，工會應從對抗式轉向合作式策略，運用「社會夥伴關係」(social partnership) 方式，與雇主協調合作，提升企業競爭力的同時確保工人利益。同時，運用國家與工會的連結(State-Union Linkage)的採略，工會透過政策倡議與參與政策制定，將產業民主制度化進入國家法律與政策框架。

(二) 新團結政治的倡議者

勞工運動在某些國家成為新團結政治的推手，將政策焦點從傳統的工廠勞工擴展到更廣泛的社會群體，如：兼職與非典型勞動者、青年與女性工作者、家庭照護者。這使得工會與社會政策形成聯盟，推動例如托育支援、教育機會平等、最低工資等政策。義大利、愛爾蘭、斯洛維尼亞等國的工會透過社會對話，形成社會協約，與政府之間的進行勞工政策交換，對這些勞動市場的新興弱勢族群的權益獲得一定程度的鞏固 (Avdagic, 2011)。工會尋求在退休制度改革中與政府談判，要求為特定族群保留保障條款，在德國和法國都有顯著表現 (Palier and Thelen, 2010)。工會與中產階級聯盟進行政治交換，在勞工福利政策的改革中，獲得最大利益(Häusermann, 2010)。

(三) 策略性選擇與制度調適

工會與勞工團體依據各國的制度背景採取不同策略，在協調型市場經濟中，如德國，工會仍在企業治理中具有制度性角色，因此主張「內部調整」，如

縮短工時、彈性退休。在自由型市場經濟中，如英國與美國，工會力量相對薄弱，則更傾向聯合社會運動或政治黨來施壓政府。Lamare (2016)研究發現，工會主導的選民動員工作在多個選舉週期中的有效性，透過多樣式的聯繫方式，提高選民的政治動員，強化工會對外聯絡的效率，企圖達成政策目標。

在制度調適和策略選擇上，歐洲工會聯盟 (European Trade Union Congress, or ETUC)面臨兩難的新定位挑戰是一個例子 (Borioni, 2023)：歐洲工會聯盟處於一個夾縫位置：一方面希望對歐盟政策施加影響，另一方面又受到制度與政策框架的限制，難以充分發揮勞工代表的功能。歐洲工會聯盟 (ETUC) 雖被納入歐盟的社會對話機制中，但這種制度化反而也讓它在某些關鍵決策中邊緣化，削弱其動員能力與政治影響力。工會的挑戰是在多層次治理體系下重新定位自己，並提出增強跨國行動與民主化訴求的策略。

(四) 跨部門與新型態聯盟的建立

勞工運動也逐漸與其他公民社會力量（如環保團體、女性團體、移工權益組織）合作，建立跨部門的政策聯盟，影響政府政策議程。簡言之，勞工運動雖面對自由化壓力，但透過制度轉型、政策交換與聯盟策略，仍能在勞工政策中發揮形塑作用，並在新的社會風險下爭取更具包容性的保障政策。從政策交換 (Policy Trade-offs) 的角度而言，這是一種策略性的妥協：勞工團體願意接受某些市場導向的改革（如彈性化、削減部分福利），但要求政府在其他方面給予補償或增強保障。主要形式是「彈性換保障」或稱「彈性安全」

(Flexicurity)，譬如丹麥的工會支持讓企業更容易解僱員工，但要求政府提供高額失業給付與積極的職業訓練，確保「安全中的彈性」(flexibility within safety)(Andersen, 2007)，工會與政府達成協議，交換就業彈性與社會保障強化。丹麥制度也讓工會接受雇主裁員彈性，同時爭取到高失業保險與職訓服務 (Madsen, 2004)。工時調整換工作保障，例子：德國的「縮減工時」(short-time work, or Kurzarbeit)制度，工會接受短期內減少工時來避免裁員，條件是政府補貼工資、企業承諾不裁員。接受勞動市場改革，換取社會政策投資，譬如，荷蘭的工會接受部分非典型就業制度（例如零工制度）的合法化，其條件是政府增加對托育與家庭福利的支出 (Thelen, 2014)。

二、勞工聯盟策略 (Coalition Strategies)

當勞工運動無法單靠自身力量推動政策時，會與其他社會力量或政治勢力結盟，擴大政治支持基礎，形塑新的政策方向。譬如，跨階級聯盟與中產階級結盟，瑞典社會民主黨與瑞典總工會 (Landsorganisationen i Sverige, or LO)推動普遍性福利政策（如全民醫療、教育補貼），而非僅限工會成員的利益。法國總工會(Confédération Générale du Travail, or CGT)與左派政黨的歷史聯繫，結合女性團體、移工組織、青年運動者等，形成「新社會風險聯盟」，主張重新設計福利制度。強調托育政策、單親家庭補貼、就業平權等議題 (Palier and Thelen,

2010)。政策交換與聯盟策略代表了工會運動從防禦性抵抗轉向策略性適應的典範轉移。這不僅讓勞工團體在自由化壓力下維持影響力，也促使福利制度出現新的平衡與創新。

在勞工聯盟策略上，歐洲工會聯盟（ETUC）以及其成員組織在歐盟體系內外進行勞工運動時，採取了一系列具體做法來爭取勞工權益，這些策略可分以下幾類 (Borioni, 2023)：

(一) 制度內策略 (Inside Strategy)

這類策略著重在歐盟機構內部遊說、參與協商與政策制定過程。

社會對話 (Social Dialogue)：歐洲工會聯盟 (ETUC) 積極參與歐盟的三方對話機制 (與歐盟委員會與雇主代表組織如 BusinessEurope)。透過社會協議、政策建議及意見書來影響立法方向。

政策建言與知識動員：工會投入研究、出版政策報告，提升其在專業政策圈的影響力 (如歐洲最低工資、平台經濟等議題)。利用智庫與大學合作，提出具實證基礎的政策主張。

與歐洲議會建立聯盟：尋求與進步政黨 (如社會民主派、綠黨等) 合作，透過議會立法程序支持勞工政策訴求。

(二) 制度外策略 (Outside Strategy)

這類策略著重群眾動員與社會壓力形成，尤其在制度管道無效或受限時更為關鍵。

跨國抗議與行動日 (Days of Action)：組織泛歐抗議、遊行與罷工 (如反對緊縮政策、勞動法改革)。強調跨境團結，形成「歐洲勞工運動身份認同」。

媒體與輿論操作：發動公共倡議、線上運動 (on-line campaign) 與媒體報導以形成輿論壓力。例如：在最低工資法案討論期間，歐洲工會聯盟 (ETUC) 以「公平工資是社會歐洲的核心」為口號對外溝通。

草根連結與社會運動合作：與環保、女權、青年及反貧窮運動等結盟，建立「多議題聯盟」(multi-issue alliances)。

(三) 策略性妥協與雙軌操作

因應成員組織間的立場分歧 (如北歐與東南歐對最低工資立法的不同看法)，如前述，歐洲工會聯盟 (ETUC) 採取兩做法，一是雙軌原則，既保護集體協商制度，又在某些國家支持法定最低工資。二是折衷性訴求，將歐盟政策目標表述為「提升集體協商覆蓋率」而非直接立法干預。

三、勞工運動與政黨結盟

Thelen (2014) 提出自由化不是單一的過程，而是在不同制度背景中呈現出不同的政治回應。她特別分析了德國與荷蘭如何結合靈活性與保障，並指出工會與政黨聯盟的重要性。Streck & Thelen (2005) 探討「制度性變遷」的微觀機制，如制度轉換 (conversion)、制度漂移 (drift)，為勞工政策調整提供分析框架。這框架納入了勞工運動中工會與政黨結盟的概念，試圖雙方各自尋求目標實現。自由化下多國工會如何調整策略，不再堅守傳統模式，而是尋求與國家或政黨協調的空間，工會與政府之間的妥協實現新自由主義改革下的次佳選擇。英國、法國、德國、瑞典等都有顯著成效(Baccaro and Howell, 2011)。

Culpepper (2003)分析國家與工會協調，發展出合適的職業訓練制度，突顯工會在政策設計中的角色。工會可以透過政黨協調的機制，順利將所期待的職業訓練項目，納入國家人力資本發展的軌道中。在雙元勞動市場發展趨勢下，工會更需要透過與政府之間的政策交換和合作，以改革勞工政策，同時，特別關注中產階級、女性與非典型勞動者的政治動員 (Palier & Thelen, 2010; Häusermann, 2010; Bonoli, 2017)。

韓國和臺灣的勞動市場政策的比較研究中，Kim and Shi (2020)研究政策發動策略時發現，不同的社會經濟背景和民主發展，導致了這些國家採用不同的政策方法。他們也發現勞工運動和政治機構相互作用，是形塑東亞的勞工政策的重要驅動力。

但是，面對保守政治勢力的崛起，推動保守派的勞工政策，特別是工作權法和集體協商的限制，將削弱工會的政治影響力和會員人數。因此，勞工運動需要調整其策略以應對不斷變化的政治格局，以保持其在制定公共政策中的作用。工會主要透過幾種方式來因應(DiGrazia and Dixon 2020)：首先，工會逐漸轉向更具防禦性的策略，例如抵制反工會立法，並在選舉中支持親勞工的候選人。其次，工會與其他進步團體（如民權、女性、或移民組織）建立策略聯盟，來提升政治影響力。其三，即便處於政治不利的環境中，工會仍積極參與政策制定過程，並強化基層組織動員。

四、草根勞工行動與自主(獨立)工會

勞工運動不應再被視為由大工會主導的單一體系，而是一個由不同實踐者所構成的多元場域，如獨立工會(independent unions)。英國的「獨立工會」(indie unions) 透過創新的組織策略，積極參與勞工運動，以實現自身的目標。這些獨立工會，包括 Cleaners and Allied Independent Workers Union (CAIWU)、United Voices of the World (UVW) 和 Independent Workers Union of Great Britain (IWGB)，主要代表外包清潔工、移民勞工和零工經濟中的工作者(Smith, 2021)。這些策略不僅提升了工會的能見度，也促使傳統工會學習並採納類似的方法，進一步推動整體勞工運動的更新與活化。

獨立工會在英國勞工運動中的重要角色，並指出它們如何透過創新策略，實現自身目標，促進整體勞工運動的發展。他們採取非傳統抗爭形式：例如街頭抗議、快閃行動、抗議雇主的公共形象。頻繁利用法律程序，如就業法庭訴訟，以確立工人應有的勞動者身分（如 Uber 工案）。結合社區組織、學生團體與反貧窮運動等其他社會運動網絡，共同推動勞工正義。這種「聯合實踐」挑戰了傳統工會「會員主義」的封閉邏輯。運用法律勝訴來擴大政治與輿論影響力，結合法庭與街頭雙重戰場。

Jeffrey 與 Strain (2020) 研究發現，工會努力促成了有利的勞工政策，吸引更多勞工參加工會成為會員，進而提升了工會帶領勞工運動的戰鬥力，特別是最低工資法，並受其影響。最低工資的提高與更高的工會會員率和公眾對工會的看法的改善相關，突出了政策變化與勞工運動動態之間的相互作用。Roberts (2021) 的研究有相似發現，工會運動的實力與美國各州採用家事假政策之間的關係。研究發現，工會密度較高與通過更優惠的休假立法密切相關。該研究強調了有組織的勞工在形塑勞工政策結果中的作用。

Nahmias (2021) 在其 2021 年於麻省理工學院「未來工作計畫」(MIT Work of the Future) 發表的研究報告，探討了在美國傳統工會模式（即「商業工會」）和《國家勞資關係法》(NLRA) 框架之外，勞工如何進行集體行動，以追求更好的勞工政策。草根勞工運動正試圖從下列四個方向，尋求有利的勞工政策：

(一) 勞工法 (如美國勞工關係法) 保護範圍外，不穩定勞工群體的運動策略：農業工人、家庭傭工、自由職業者、平台經濟工作者（如 Uber 司機）和研究生等，因不受勞工法保護，發展出多樣的組織策略，包括次級杯葛 (secondary boycott) 行動、提供選擇性誘因吸引成員加入，以及建立協調和資訊共享的工具。

(二) 「無工會」的集體行動形式：許多勞工透過請願、互助網絡、移民社群的動員，以及社群平台（如 WhatsApp 群組）進行組織，形成所謂的「數位工會大廳」。這些方式不依賴傳統工會結構，卻能有效促進勞工間的連結與協作。

(三) 超越工作條件的勞工運動：現代勞工運動不僅關注工資和工作條件，包含廣泛的社會議題，如科技公司員工要求企業承擔社會責任、「為黑人的生命罷工」(Strike for Black Lives) 和「為共同利益談判」(Bargaining for the Common Good) 等，顯示勞工運動正朝向社會運動化發展。

(四) 建立替代協調機構：勞工中心 (worker centers) 作為社區基礎的中介機構，提供服務，在低薪勞工社群中組織，成為傳統工會之外的重要組織形式。這些中心不受勞工法的限制，能夠進行次級杯葛等行動，對於提升勞工權益具有重要意義。

參、台灣四大勞工問題和勞工政策倡議

如前所述，每年，全國勞工團體都會舉辦五一勞動節大遊行，其間 2020 年 5 月 1 日因新冠肺炎疫情肆虐暫停辦理之外，每年參與大遊行的全國勞工團體也如往年對政府發出深層的怒吼，近年來勞工大遊行的訴求更為聚焦，勾勒出台灣勞工的艱難處境與挑戰。很可惜的是，政府未提出有效勞工政策解方滿足勞工需求，勞工工作權和生存權基礎遭受侵蝕，以及勞動市場條件惡化。

本文歸納出勞工運動所傳達基層勞工的共同心聲，台灣勞工面臨的四大問題。茲分述如下：

一、怕領不到退休金: 勞保基金收支逆差，瀕臨破產邊緣

為照顧廣大退休基層勞工，國民黨政府於 2009 年開辦勞工保險年金給付，讓勞工能夠每月領取退休給付，是勞工保險條例實施以來一大創舉。2014 年國民黨政府執政時，曾由行政院副院長江宜樺負責，具體規劃勞保年金改革，並與立法院黨團開會研討，展現面對問題解決問題的執政魄力。但因政黨輪替，國民黨未能繼續執政，失去改革契機因而告終。2016 年民進黨政府執政至今，僅採取撥補方式，並未提出具體的勞保年金改革方案。根據勞動部的統計資料(勞動部，2024a)，台灣的勞工保險基金自 2017 年起出現「收不抵支」的情況，當年保費收入約為 3,500 多億元，支出約為 3,800 多億元，導致收支逆差約 276 億元。此後，收支逆差持續擴大，2023 年達到 446 億元，預估 2024 年為 606 億元，2025 年可能達到 849 億元。累計至 2025 年，總收支逆差將達到 3,818 億元。這些數據顯示，勞保基金的財務狀況持續惡化。

在勞工政策目標上，為解決勞保基金破產問題，可採三條路徑同時並行，第一是短期做法，政府應逐年編列預算撥補，每年一千億元，考慮另立專法取得財源；第二是中期目標，採取社會對話(或國是會議)方式進行勞保年金改革，兼顧勞工退休生活與世代公平問題，並確認政府負擔最後支付責任。第三是長期目標，提高勞保基金投資效益，檢討現行基金投資運用的配置和方式，結合其他先進國家退休基金或主權基金投資運用的經驗，擴大長期投資效益。

二、怕工資不夠用: 基層勞工低薪、青年低薪貧窮化

依行政院主計處統計，2022 年全年每人每月經常性薪資平均為新台幣 44,417 元，年增 2.8%，但因通貨膨脹過高，導致實質經常性薪資負成長 0.15%。整體而言，59%勞工薪資未達四萬元。即便是台灣實際稅收遠超過預期的情況下，但是近兩年實質薪資卻發生衰退的狀況。經濟成長，但實質薪資倒退，反映政府忽略物價上漲的傷害。

自 2025 年 1 月 1 日起，最低工資月薪調整為 28,590 元，每小時基本工資調整為 190 元。預估約有 257.18 萬名勞工受惠(勞動部，2024c)。換言之，約有 250 萬勞工處於低薪困境，佔全部勞動力的四分之一，且大部分是青年勞工。

平台經濟下，許多青年勞工藉此提供勞務、獲取生活所需，譬如外送員，但是由於勞工薪資計算方式不透明，勞工法令保護不完備，引發諸多勞權爭議。

雖然基本工資六年來漲幅達 26%，勞工經常性薪資卻只增加 7.6%。基本工資調漲顯然無法鼓勵雇主加薪，同時，民進黨未能採取更多有效措施，帶動整體薪資調漲。另一方面，也有雇主為了減少法定工資成本，譬如：勞工保險、就業保險、全民健保、勞工退休金提撥、積欠工資墊償基金提撥等，不願調整經常性薪資，改為獎金等非經常性薪資。因此，最低工資調漲對調薪效果有限。

立法院曾有黨團提出加薪四法，透過勞動基準法、公司法、證券交易法、中小企業發展條例之修正，以年終盈餘之分配、薪資減稅額度、上市櫃公司盈餘提撥一定比率作加薪、勞工分紅入股的財產形成、減稅優惠等政策工具，積極引導雇主為全體員工加薪，分享利潤。有些立法政策，立法院已逐步通過，但仍有許多需要加強。

為了有效解決低薪貧窮化的問題，在勞工政策目標上，除了調整基本(最低)工資之外，也可採以租稅為誘因的加薪立法方式，擺脫基層勞工低薪窮忙，實質薪資倒退不前的困境。

三、怕身體挺不住: 隱形加班、工時黑數、過勞問題

根據勞動部統計(勞動部，2024b)，2024 年臺灣勞工的年總工時為 2,030.4 小時，較 2023 年增加，並已連續四年上升。若與世界其他國家相較，位居全球第四高，第一名是新加坡 2298 小時，第二名是墨西哥，第三是哥斯大黎加 2037 小時。雖然勞動部聲稱我國全職勞工比較多，部分工時勞工只佔 3%，因此平均值偏高。但是，仍無法掩蓋台灣工時過高，且工時黑數多，過勞問題等嚴重。

2015 年五一勞動節前夕，將勞動基準法兩週 84 工時，縮短為每週 40 工時，是有利勞工的工時制度變革。但是，2016 年，民進黨執政之後的工時制度改革，將工時的主導權，交到雇主手上，忽略勞工健康安全與家庭生活的社會需求，導致勞工團體和青年學生採取了多種抗爭方式，包括大規模遊行、絕食抗議、臥軌行動等，以表達對勞動基準法修法的不滿(張其祿、蔡妮娜，2019)。民進黨政府工時改革，除了刪除七天國定假日之外，又將加班(即延長工時)從每月不得超過 46 小時，加長至 54 小時。另外，加班補休、例假及休息日之日期等，以彈性安排為由，可由勞雇雙方協商議定等等，皆讓工時彈性安排的主導權，雇主穩穩掌控。因此，即便名目上是每週 40 工時，複雜的工時彈性計算安排，豈是每天勞力奔波的基層勞工可以理解。其結果就是加班不算加班費，休息時間名義上變長，但仍要繼續完成任務，產生嚴重的過勞問題。

雇主調整工時，享受免費勞動，不只在製造業發生，物流運輸勞工更是嚴重。今年 3 月 28 日，台灣汽車貨運及倉儲業產業工會前往行政院陳情，控訴物流司機低底薪，靠長時間駕駛，衝趟數、拼件數，才能堆疊出一份薪資。

在勞工政策目標上，台灣的工時制度安排必須以勞工健康衛生為基礎，兼顧經營彈性與勞工安全。同時，政府必須加強勞動檢查，並落實工會陪同權，揪出隱形加班和工時黑數，解決勞工過勞問題。對於過勞高風險部門或職業別勞工，譬如宅配、物流、客貨司機等，運用人工智慧和 GPS 系統的技術，開發高風險工時的 APP，以杜絕基層勞工工時過長，以致過勞職災發生。

四、怕權益無人代言: 台灣工會組織率偏低，不利捍衛勞工權益

工會是勞工的代言人、是勞資雙方溝通重要橋梁。根據勞動部 2023 年（民國 112 年）的統計資料(勞動部，2023a)，截至該年底，全國共有工會 5,819 家，其中企業工會占 16.3%，會員人數占 18.1%。整體勞工工會的組織率為 32.9%。台灣這些工會組織率遠低於各國水準，不利於勞工在職場上發出自己聲音。美國國務院台灣人權報告也曾指出，台灣勞工人數少於 30 人之公司，只能參加職業工會或產業工會來行使權利，且約有 78%之中小企業勞工適用。職業工會則依地方縣市劃分，導致規模力量受限。與集體協商及改善勞動條件較有關之企業及產業勞工工會組織率偏低，也有待提升。另外，一般勞工參加產、職業工會時，需要事業單位內 50%以上勞工參加該工會，才能取得集體協商權。此立法門檻過高，也讓工會代言更加困難。

2016 年至今，向勞動部提出成立企業及產業工會只補助申請，平均每年僅有個位數。整體預算執行成效不佳(勞動部，2023b)。目前，政府顯然空有重視工會的口號，缺未能具體落實。

我國工會組織率偏低，行使集體協商權的門檻過高，連帶影響勞工權益的代言和捍衛。譬如，勞動基準法上的延長工時、勞動檢查法上的工會陪同權、大量解雇保護法上的解僱通知書和協商、團體協約法上的集體協商權、以及勞資爭議處理法上的爭議行為等。若沒有工會，這些勞工權利的保障，將大打折扣。

另外，根據勞動部官方統計，中央與地方勞動檢查案件有 16 萬多場，但其中工會陪同檢查只有 3,000 多場，所占比率僅 2%(陳建權，2021)，勞動檢查工會的陪檢率只有 2%左右，這不僅反應工會組織率過低的問題，也突顯工會的代權未獲勞動檢查機構尊重的根本問題。

工會是職場上勞資雙方重要的橋樑，在勞工政策目標上，政府應立法保護工會順利發起和成立，並扮演實質代表勞工的角色。同時，放寬產/職業工會與雇主簽訂團體協約之門檻，以建立產職業勞資夥伴關係，避免勞資爭議或違法剝削情事的發生。在勞工法上，應立法賦予工會有關資訊通知、諮商或協商、

以及共決同意的民主參與機會，補強政府公權力不足或鞭長莫及的缺失。同時，為保障工會制度的存在，應完善不當勞動行為的裁決制度，落實入廠查訪，主動調查事實及證據，增設調查人員及編制人力。

肆、歐美勞工運動策略融入台灣勞工政策和運動中：一個新嘗試

當我們將歐洲工會策略轉型的經驗融入台灣的勞工政策與運動中，會發現這不僅是一個學習過程，更是一種適應全球化、自由化及市場靈活性所帶來的新挑戰的過程。台灣勞工運動在面對新自由主義與全球化影響的情況下，也必須進行策略調整，視政治機會與社會條件調整策略手段(何明修，2015)。既能保護勞工權益，又能在自由市場體系中尋找到協商與妥協的空間，最終塑造出符合台灣社會需求的勞工政策框架。

一、從對抗走向策略性妥協：建立「彈性換保障」的政策思維

(一)歐美經驗：

歐美的勞工運動在全球自由化進程中，逐漸從單純的抵抗轉向更為策略性的調適。例如，北歐國家如丹麥、瑞典與荷蘭，透過「彈性換保障」(或稱彈性安全)的策略來應對勞動市場的變革。在這些國家，工會接受一定程度的市場彈性改革，如更高的勞動市場靈活性或是非典型就業形式的合法化，但條件是政府必須承諾加強社會保障、職業再培訓與失業救濟的力度。瑞典的「積極勞動市場政策」(Active Labor Market Policy)正是典型的例子，這樣的政策確保了即使在勞動市場變動劇烈的情況下，勞工仍能獲得相對穩定的社會保障。

(二)台灣勞工政策和運動策略：

對於台灣來說，這一經驗非常值得借鑒。台灣面臨的挑戰之一是勞動市場的彈性化改革與勞工保障之間的矛盾(吳育仁，2019)。隨著平台經濟、共享經濟等新型態就業模式的興起，台灣的工會和勞動政策必須進一步進行制度創新，以保護勞工利益。同時，政府應在推動勞動市場彈性改革的過程中，設法加強對勞工的保障。例如，當政府促進外送員、兼職勞工等非典型就業形式的合法化時，應同步強化勞工保險和勞工職災保險的覆蓋、職業再培訓的支持以及失業補助等政策，以保證勞工不會在勞動市場的變動中陷入困境。

台灣在既有的勞動法規中，增加對新興行業和職業的保障措​​施，例如在勞工保險、就業保險等領域，使所有勞工，不論全職或是零工，都能享有勞動基本的保障。

二、多層治理與制度參與：建立制度內外的雙軌影響力

(一)歐美經驗：

歐洲工會的重要策略之一，是利用多層治理結構，發揮其在制度內與外部的影響力。例如，歐洲工會不僅在國家層級與政府進行社會對話，還積極參與歐盟層級的政策討論，特別是在勞動市場、社會保障與最低工資等議題上。歐洲工會聯盟（ETUC）通過三方對話、政策建議等形式，成功地在歐盟政策制定過程中發揮影響力。當制度內協商機制受限时，工會則會透過集會、示威等形式，進行外部倡議與壓力施加，尤其是與社會運動團體合作，擴大政治影響力。

（二）台灣勞工政策和運動策略：

在台灣，勞工運動需要擁有更多層次影響力。不只職場內的勞資會議、集體協商，政府機構內勞工制度性對話平台，工會應積極爭取在地方政府、勞動部、和立法院等政策決策過程中的聽證和參與。在台灣，縣市政府勞工局與勞動部的協調機制，不僅僅是基於行政合作，也是工會參與政策發聲的重要途徑。工會可進一步與學術界、智庫機構合作，提出基於實證研究的政策建議，將自己的立場與勞工需求具體化，並將這些建議納入國家與地方政府的發展規劃中。

台灣工會可成立類似歐洲的「勞工智庫」，在政策建議、社會研究等方面發揮實務和專業能力。這能提升工會的政策影響力，也可在面對不確定與變動的勞動市場時，提供科學的支持和理論基礎。

三、結盟與跨議題聯盟：拓展工運的社會連結面向

（一）歐美經驗：

在歐洲，工會逐漸轉向建立跨領域、跨議題的聯盟。這些工會聚焦於傳統的產業勞工，更關注兼職、青年、女性、移工等新興弱勢群體的需求。義大利、愛爾蘭等國的工會與政府通過社會協約進行政策協商，爭取托育、教育、最低工資等社會政策的改進。這種跨議題聯盟能提升工會的社會影響力，使其在多層面上連接到更廣的社會運動與政治力量。

（二）台灣勞工政策和運動策略：

學習歐美經驗，台灣的工會運動可積極發展跨領域聯盟，不局限於傳統的勞工議題。譬如，勞工運動可以與婦女運動、移工權益運動、環保運動等形成聯盟，這可擴大工會的支持基礎，提升在社會變革中的影響力(孫友聯，2012)。面對台灣的青年失業問題、性別平等問題等，勞工運動可在更大範圍內推動社會保障與公平正義。勞工團體與社會運動的議題塑造連結、形成輿論壓力、擴大社會團結面向，法案通過或修改的機會將可提高(林倩如，2024)。

台灣勞工運動可建立「多元社會聯盟」，包括勞工、學生、社會福利團體等，共同推動最低工資、青年就業、性別平權等政策，並將這些訴求納入公共政策的討論中。這樣的聯盟可以在選舉期間發揮重要作用，讓候選人必須就勞工政策做出公開承諾。另外，可主動拜訪立法委員的國會辦公室或地方服務處，就所需要的勞工政策版本進行遊說，尋求支持。

四、重構集體協商與最低工資制度的雙軌政策

(一) 歐美經驗：

歐洲的工會運動在最低工資問題上有不同的立場。在北歐國家，工會強調集體協商的自主性，並對歐盟推動法定最低工資持保留態度，擔心會削弱本國的協商機制。相比之下，中東歐和南歐國家的工會則普遍支持立法制定最低工資，因為這些地區的工會組織相對薄弱，集體協商覆蓋率低。歐洲工會聯盟（ETUC）提出了「雙軌原則」，既保護集體協商的自主性，又容許那些沒有有效協商機制的國家立法保障最低工資。

(二) 台灣勞工政策和運動策略：

台灣的工會與政府應該在集體協商與最低工資制度的推動中找到平衡點。可以嘗試形成「產業別團體協約」或「最低工資架構性團體協約」，確保不同產業勞工獲得合理報酬的同時，也不會因為最低工資的推行，進一步弱化集體協商的力量。這樣的雙軌政策可以使勞工在不同環境下都能獲得公平的待遇，同時保護工會的協商權力。

五、工會政黨聯盟與制度創新：政策影響力的基礎重建

(一) 歐洲經驗：

在歐洲，工會與政黨之間的策略性結盟是其維持政策影響力的重要手段。例如，瑞典社會民主黨與瑞典總工會長期合作，推動普遍性福利體系；德國與荷蘭的工會也與政黨合作，實現了職業訓練、退休保障等政策的長期實施。這些跨階級與跨領域的策略聯盟，為工會創造了更多的政策空間，並在自由化的壓力下，為勞工運動注入新的動力。

(二) 台灣勞工政策和運動策略：

台灣應該積極建立工會與政黨間的策略聯盟，尤其是在立法院選舉和地方選舉期間，工會應和支持勞工權益的政黨合作，並選舉支持工會友好的候選人。台灣工會可以參與政策討論，推動政府為勞工創造更多的機會，並在各種政策改革中爭取勞工的權益。

面對全球化與新自由主義帶來的挑戰，台灣勞工運動必須進行全面的策略調整。從傳統的對抗轉向策略性妥協，從單一訴求轉向跨議題聯盟，工會運動不僅能夠維持在政策制定中的能動性，也能夠為台灣的社會保障體系創造更大的改革空間。如何在彈性與保障、效率與公平之間取得平衡，將是未來台灣勞工政策發展的關鍵。

伍、結論

本文將以下列三點作為總結：

一、彈性與保障的平衡

隨著數位平台經濟和共享經濟的興起，台灣的勞工運動也必須調整策略，以應對非典型就業者的崛起。台灣的工會運動可以借鑒歐洲的「彈性換保障」或稱彈性安全的策略，在接受市場彈性化改革的同時，要求政府加強社會保障政策，特別是針對非典型勞動者的保障。這可以通過擴展勞工保險範圍，涵蓋更多的非典型工作者，如外送員、兼職工人等。

二、工會的跨領域聯盟

在台灣，工會也可以借鑒歐美工會的跨領域聯盟策略，將勞工運動的關注點擴展至更廣泛的社會議題。台灣的工會應該積極與婦女運動、青年運動、環保運動及移工權益團體等建立聯盟，這能提升工會在社會運動中的支持基礎，使勞工運動更具包容性和多元性。例如，台灣工會可以與婦女團體合作，推動女性勞工的權益保護；與環保團體合作，推動綠色就業政策；與移工權益團體合作，爭取外籍勞工的基本人權。

跨領域聯盟能為勞工運動帶來更多的資源和支持。在進行政策倡議時，聯盟可以幫助工會在社會政策制定中發揮更大影響力。

三、工會與政黨的策略聯盟

台灣的工會運動可與政黨進行策略性的聯盟。在選舉期間，台灣工會可以與支持勞工權益的政黨結盟，共同推動有利於勞工的政策，如提高最低工資、改善勞動條件和強化勞動基本權保障等。工會可要求政黨承諾推動有利於勞工的政策，並監督勞工政策的執行狀況。工會還可以與政黨合作，進行勞工政策的公共討論，爭取更多的社會支持。

這一策略性聯盟有助於提升工會的 political 影響力，並確保勞工在政策制定過程中的發言權。與政黨的合作還能幫助工會在政策討論中取得更多的妥協和成果，進一步推動勞工政策的改革。

參考文獻

- 何明修 (2015)。解釋台灣勞工運動的軌跡：體制內策略與體制外策略的辯證〔論文發表〕。2015 年新世紀的台灣經濟社會學研討會，4 月 18 日。台北，中央研究院社會學研究所
- 吳育仁 (2019)。影響勞工政策形成的邏輯：以集體協商政策為例。科際整合月刊，4(6)，1-29。
- 林倩如 (2024)。從累積的社會結構理論看臺灣勞動政策的制定與施行：以大量解僱勞工保護法為例。人文及社會科學集刊，36(1)，245-290。
- 孫友聯 (2012)。台灣勞工運動的突圍與創進。台灣人權學刊，1(2)，135-142。
- 張其祿、蔡妮娜 (2019)。臺灣工時規管政策的政治經濟學分析。中國行政評論，25(4)，1-28。
- 陳建欉 (2021)。勞動檢查與勞工權益保障相關問題探討 (立法院議題研析。編號：R01267)。檢索日期 2025/4/20，取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=208282>
- 勞動部 (2023a)。勞動統計年報。檢索日期 2025/4/20，取自 https://www.mol.gov.tw/51394/2458/2464/2468/?utm_source=chatgpt.com
- 勞動部 (2023b)。勞動部主管 113 年度單位預算評估報告。勞動部。
- 勞動部 (2024a)。勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估報告。檢索日期 2025/4/20，取自 <https://www.bli.gov.tw/0108646.html>
- 勞動部 (2024b)。勞動統計查詢網。檢索日期 2025/4/20，取自 https://statfy.mol.gov.tw/index17.aspx?utm_source=chatgpt.com
- 勞動部 (2024c)。新聞稿(2024/9/4)。檢索日期 2025/4/20，取自 <https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/76053/post>
- McAdam, R., Reid, R., & Saulters, R. (2002). Sustaining quality in the UK public Sector. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 19(5), 581595.
- Andersen, J. G. (2007). Flexicurity -A New European Social Model?" In

- Henrik Jørgensen and Per Kongshøj Madsen (eds) *Flexicurity and Beyond*
Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model,
DJØF Publishing
- Avdagic, S. (2011). *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and*
Institutionalization. Oxford University Press.
- Baccaro, L. & Howell, C. (2011). A Common Neoliberal Trajectory: The
Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism. *Politics &*
Society, 39(4), 521–563.
- Baccaro, L. & Howell, C. (2017). *Trajectories of Neoliberal Transformation:*
European Industrial Relations since the 1970s. Cambridge University Press
- Bonoli, G. (2007). Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and
Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative*
Political Studies, 40(5), 495–520.
- Borioni, P. (2023). The European Trade Unions Confederation: A Labour Movement
Among EU Institutions and Their Constraints. In M. Di Donato & S. Pons (Eds.),
European Integration and the Global Financial Crisis (pp. 161–187).
Palgrave Macmillan.
- Clemens, J. & Strain, M. (2020). *Public Policy and Participation in*
Political Interest Groups: An Analysis of Minimum Wages, Labor Unions, and
Effective Advocacy (Working Paper: 27902). National Bureau of Economic
Research.
- Cornfield, D. (1991), The US Labor Movement: Its Development and Impact on
Social Inequality and Politics. *Annual Review of Sociology*, (17), 27–49
- Crouch, C. (1993). *Industrial Relations and European State Traditions*. Clarendon
Press.
- Culpepper, P. D. (2003). *Creating Cooperation: How States Develop Human*
Capital in Europe. Cornell University Press.
- DiGrazia, J. & Dixon, M. (2020). The Conservative Upsurge and Labor Policy in the
States, *Work and Occupations*, 47(4), 439-465

- DiSalvo, D., Flavin, P., & Hartney, M. (2023). State labor laws and government responsiveness to public opinion. *Political Research Quarterly*, 76(3), 1475-1485
- Dixon, M. (2008), Movements, Countermovements, and Policy Adoption: The Case of Right-to-Work Activism, *Social Forces*, 87(1), 473–500.
- Finger, Leslie & Gindin, Juliánn, (2015). From Proposal to Policy: Social Movements and Teachers’ Unions in Latin America, *Prospects*, (45), 365–378
- Furåker, B., & Larsson, B. (2020). The European Trade Union Movement and the Issue of Statutory Minimum Wages. In *Trade Union Cooperation in Europe: Patterns, Conditions, Issues* (pp. 75–107). Palgrave Pivot.
- Häusermann, S. (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge University Press
- Hertel-Fernandez, A., Naidu, S., & Reich, A. (2020), Schooled by Strikes? The Effects of Large-Scale Labor Unrest on Mass Attitudes toward the Labor Movement. *Perspectives on Politics*, 18(1), 186-202.
- Jeffrey, C. & Strain, M. (2020), *Public Policy and Participation in Political Interest Groups: An Analysis of Minimum Wages, Labor Unions, and Effective Advocacy*. National Bureau of Economic Research (NBER).
- Kim, W.-S. & Shi, S.-J. (2020). East Asian Approaches of Activation: The Politics of Labor Market Policies in South Korea and Taiwan. *Policy and Society*, 39(2), 226–246.
- Lamare, J. (2016). Labor Unions and Political Mobilization: Diminishing Returns of Repetitious Contact. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 55(2), 346–374
- Madsen, P. K. (2004). The Danish Model of “Flexicurity”: Experiences and Lessons. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), 187–207.
- Nahmias, G. (2021). *Innovations in Collective Action in the Labor Movement: Organizing Workers Beyond the NLRA and the Business Union*. MIT Task Force on the Work of the Future, Research Brief.
- Palier, B. & Thelen, K. (2010). Institutionalizing Dualism: Complementarities and

- Change in France and Germany. *Politics & Society*, 38(1), 119-148.
- Roberts, T. (2021). When Do Unions Matter to Social Policy? Organized Labor and Leave Legislation in U.S. States. *Social Forces*, 99(4), 1745-1771.
- Smith, H. (2021), The “indie unions” and the UK labour movement: Towards a community of practice. *Economic and Industrial Democracy*. 43(3), 718-738.
- Streeck, W. (1992). National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System. *Journal of Public Policy*, 12(4), 301-330.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). “A Dutch Miracle”: *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press.

Strategies of Taiwan's Labor Movement and Legislative Policy Advocacy: Starting from the Demands of May Day Labor Marches

Yu-Jen Wu*

Abstract

This article examines labor movement strategies and policy advocacy in Taiwan, using the demands raised during May Day (Labor Day) demonstrations as a starting point. It highlights a shift in Taiwan's labor movement from protest-oriented actions toward institutionalized policy advocacy. This evolution reflects a trend of cross-sector collaboration and increasing policy specificity. The article also draws on strategic experiences from European labor movements to contextualize Taiwan's labor advocacy within broader global trends. It discusses how labor movements in diverse capitalist systems pursue different institutional adjustments in response to liberalization. Rather than opposing liberalization outright, labor movements engage in a process of negotiation and compromise, learning to navigate within its frameworks. The article suggests that Taiwanese labor movements are cultivating new forms of “solidarity

politics.” These emerging alliances seek to influence policy reform and institutional change, positioning labor not only as a force of resistance but also as a key actor in shaping social and economic policy.

Keywords: labor movement, Labor legislative advocacy, labor policy, collective action, Labor Day

*Professor, Department of Labor Relations, National Chung Cheng University
The paper was published under two double-blind reviews.
Received: April 26, 2025. Accepted: May 7, 2025.