

# 我國工會組織參與政治過程之探討 ——以銀行員工會與 勞動基準法擴大適用為例

許繼峰\*

國立中正大學勞工研究所副教授

本文以我國銀行員工會影響勞動基準法擴大適用範圍為例，分析工會組織參與政策制定過程的活動。銀行業原不適用勞基法，但工作條件遠高於已適用之行業，由於公營銀行行員擔心在民營化後工作受到威脅，因此積極要求納入該法之保障；銀行員工會一方面壓迫勞委會指定納入適用範圍，另一方面遊說立法委員修改勞基法第三條；工會持續運用政治的支持與撤出壓迫國民黨，並且在立委選舉中利用助選與反輔選以回報朋友、懲罰敵人，此種策略極為有效。研究也發現，工會與業者的角力最後演變成勞委會與財政部間的對抗，兩個部會分別成爲勞資雙方的代理人。

關鍵詞：反輔選、助選、勞動基準法、遊說、銀行員工會、團體理論

## 一、緒論

1996年7月1日，行政院勞工委員會主任委員謝深山向行政院長連戰提

---

\* 本文係國立中正大學八十五學年度甲類專題研究計畫之部分研究成果，作者感謝兩位匿名評審的寶貴意見。

收稿日期：87年4月15日；接受刊登日期：88年2月1日

出辭呈，理由是他對銀行員工會<sup>1</sup>所作的政策承諾——7月1日前指定銀行業納入勞動基準法適用範圍——無法兌現，這在我國政治發展史上是一件大事。第一，謝深山是我國行憲以來唯一在利益團體壓力之下決定掛冠求去的內閣閣員；<sup>2</sup>第二，對他產生極大壓力的是一向被認為處於相對弱勢的利益團體——工會；第三，銀行員工會成立的時間不長，會員人數亦不多，它們的聯合組織「中華民國銀行員工會聯合會」甚至是一個「體制外工會」。

銀行業員工雖然未能如願地在7月1日由勞委會指定納入勞基法適用範圍，但是工會透過持續地遊說活動給政黨、行政、立法等部門造成極大的壓力，立法院終於在1996年底通過勞基法修正條款，銀行業被政府指定於1997年5月1日納入。

1987年解嚴前，在國家統合主義式的政治安排之下，除了少數資本家或其組織透過與決策者間所建立的通路影響相關政策之外，其他利益團體試圖影響政策的活動並不顯著。以勞基法的制定過程（自1970年代至1984年）而言，其間偶而出現勞工團體活動的影子，但是卻看不出他們的影響力，所看到的大多是國家機構內的活動，例如內政部與經濟部之間的衝突與妥協、立法院中委員之間的討價還價（朱志宏與謝復生，1989:75-84；邱淑芬，1995:7-10；張昌吉，1985；鄭為元，1985:38-42）。<sup>3</sup>

解嚴之後，各類團體積極介入關涉公共與私有利益的政策制定過程，不過，多數團體皆以「運動」的方式進行，充滿「抗議」色彩（徐正光與宋文里，1989；張茂桂，1990），<sup>4</sup>只有極少數由中產階級與知識份子主導的公、

---

1 銀行業員工所組織的工會有職業與產業工會兩種，職業工會以行政區域為範圍成立，截至1996年9月止，共有台中市等二十一個；產業工會以整個銀行為單位成立的有台北區中小企業銀行等七個，另外尚有以工作場所（即分行）為單位成立的所謂「基層工會」。各地區的職業工會及以整個銀行為單位的產業工會組成一個聯合組織——「中華民國銀行員工會聯合會」。本研究稱之「銀行員工會」泛指上述所有工會。

2 謝深山後來接受行政院長慰留，辭職未成。

3 這種現象與當時的民意機關中有職業代表有關，勞工的代表在立法院中表達所屬團體的利益，而職業代表制正是國家統合主義的特徵之一（Hsu, 1995:203-224）。

4 利益團體以「運動」或「抗議」表達訴求雖然亦屬遊說的一種方式，但是與一般所理解的以「說服」為主軸的遊說活動，仍略有差異。

私益團體，在政策形成與合法化的過程中，試圖利用遊說方式達到目的。<sup>5</sup> 勞工團體亦多採取罷工、抗議等激烈手段對雇主的作為與政府的勞工政策表達不滿，其間或有利用遊說方式，但過程粗糙，欠缺持續性與普遍性，訴求目標往往無法達成，電信工會在「電信三法」修（立）法過程中所要求的「產業民主」，即為一例。

銀行員工會要求適用勞基法採取了與先前其他工會迥然不同的途徑，從1989年開始提出訴求至1996年成功，其間遭遇雇主與財政部的頑強抗拒，除了少數幾次抗爭行動之外，工會均以持續的遊說為主軸與對手周旋，它們與決策機構、對立團體間互動的方式，為我國勞工政策的制定樹立了一個新的模式。本研究即以此個案為對象，試圖回答下列問題：銀行業員工為何要求納入勞基法？雇主及政府的態度為何？工會在整個過程中進行了那些活動？採取那些策略？運用那些戰術？為什麼能成功？在我國工會不斷要求自主以及多元的政治架構逐漸形成之際，這些問題的答案有助於瞭解勞工政策制定過程型態的轉變，同時更為今後工會與決策者之間互動關係的走向，提供預測的基礎。

為回答上述問題，採用團體理論（group theory）作為分析工具是最為適當的。團體理論的基本假設是：社會中具有不同利益的個人結合成有組織的團體，「在環境及策略考量許可時，可能扮演結構中的一部份去對抗另一部分」（Truman, 1951:508），對抗的目的在影響公共政策的制定，亦即影響政府「作為」或「不作為」的選擇（Dye, 1992:2），或政府的「決定」與「不決定」（Bachrach and Baratz, 1962, 1963）。簡言之，團體理論側重團體的活動以及與決策者之間的互動，其所勾勒的政治現象是團體與團體之間為影響公共政策而鬥爭的反映。

有的團體論者認為，政府在團體鬥爭中扮演裁判的角色，包括訂定遊戲規則、判定勝負、將勝者與負者妥協的內容訂定在公共政策之中並加以執行

---

5 例如：在公益團體方面，中華民國消費者文教基金會於1988年促成六十六位跨黨派立委連署「消費者保護法」（張茂桂，1990:50-51）；在私益團體方面，最顯著的例子是醫師與藥師團體在「醫藥分業」政策上的角力，尤其是後者，遊說過程有策略、有系統。

(Latham, 1952:35-36)。所以，無論政府選擇作為或不作為，都是對抗團體間鬥爭後在某一個時間點上所獲致的均衡，這個均衡取決於團體的相對力量，政策的產出較傾向於強者的偏好。

不過，也有團體論者聲稱，政府中的決策者並非全然自外於團體間的衝突，他們時常參與或介入這些衝突 (Huitt, 1954; Schattschneider, 1975:9-10)，政府有時為了舒緩對立團體間潛在的緊張狀態，或者減少衝突事件發生的頻率，主動制定相關政策，試圖平衡對立團體間的相對力量，例如 1930 年代，美國羅斯福 (Franklin D. Roosevelt) 總統曾推行「新政」(New Deal)，其主要目的就被認為是特別針對勞資團體力量作重新分配 (Cigler and Loomis, 1995:11)；其次，國家負有保護所有社會利益之責，決策者在介入衝突時，不會容許「全贏—全輸」的零和賽局，換言之，所有的團體不可能從政策中得到他們想要的全部，只能得到部份 (Cigler and Loomis, 1995:4-5)；第三，政府部門與部門之間可能面對不同團體的壓力，混合著部門本身的利益，有意無意地成為團體在鬥爭中的代理人；第四，如果每一個團體只是試圖把自己的特別利益傳達給決策者，衝突的解決並不困難，可是他們為了增加力量，往往利用「擴大議題」、「簡化議題」、「重新界定議題」等等方式，把自己的利益解釋成公共利益，吸引旁觀者加入衝突 (Carmines and Stimson, 1980; Huitt, 1954:364; Schattschneider, 1975:2-3; Truman, 1951:508)，迫使代表公益的國家必須介入，也造成處理衝突的困難。

利益團體力量的大小取決於其所擁有的資源，資源可分為五大類：1. 物質的資源 (包括金錢與成員的數目)；2. 組織的資源 (為了政治行動動員力量的能力)；3. 政治的資源 (包括對政治程序瞭解的程度以及政治名聲)；4. 動機的資源 (即成員對團體目標認同的強度)；5. 無形的資源 (如團體的聲望、成員的社會地位) (Ornstein and Elder, 1978:69-79)。一個團體能夠使用的資源愈多，在影響政策決定時，愈居於有利的地位；不過，資源是會增加或減少的，所以對抗團體之間力量的對比是動態的，亦即強的一方可能變弱，弱的一方亦可能變強，相對力量的變動影響均衡點的位置，公共政策亦隨之改變。

勞資團體通常對決策者施展經濟壓力和政治壓力以影響公共政策，勞工

團體罷工 (strike) 與資本家投資罷工 (investment strike) 的使用或威脅使用，均為施展經濟壓力的手段；雙方用來施展政治壓力的主要手段為助選和遊說。助選可與未來的決策者建立通路，資本家最早涉入選舉政治，不過最先「有系統地」涉入選舉政治的則是勞工 (Wilson, 1990:50-51)；遊說是試圖影響公共政策制定所進行的種種活動，遊說的對象包括行政、立法、司法等機關以及政黨。<sup>6</sup>

## 二、研究方法與資料

本研究旨在描述與解釋銀行員工會影響政策所運用之策略，並分析其所進行各種活動的效果以及與其他行為者的互動。

銀行員不論籌組工會或企圖影響政策之策略與活動，始終由少數領導幹部策劃主導，他們對整個過程自然知之甚稔，因此訪問其中重要幹部為獲取研究資料之主要方法。筆者於 1997 年 5 月與 6 月分別訪問銀行員工會全國聯合會理事長黃玉炎與常務理事朱清輝；此外，勞基法擴大適用範圍一案草擬、規劃之權責在勞委會勞動條件處，該處處長董泰琪涉入最深，而且承受來自於銀行員工會的壓力最大，筆者分別於 1997 年 2 月及 3 月兩度訪問董泰琪；除了正式的約訪之外，在研究過程中，多次透過電話向上述對象進行訪談，以期對相關事件有更深入的瞭解。

由於訪談對象對時間、人名、事件之轉折等資料的記憶或許有誤，因此檢閱相關文獻加以補正實屬必要，本研究所檢閱之文獻資料包括 1989 年至 1996 年報紙有關報導、《立法院公報》、以及銀行員工會存檔之文書與紀錄。

## 三、銀行員為何要求適用勞基法？

本研究首先要回答的問題是：銀行員工為什麼要求納入勞基法適用範

---

6 楊泰順 (1993:22-44) 將各種直接與間接遊說的方式作了綜合的整理；劉青雷 (1988) 對美國利益團體的遊說活動有詳盡的描述，可參閱。

圍？亦即他們的利益何在？在回答這個問題之前，必須對銀行業的範圍以及其勞動條件與勞基法規定的差距略作說明。

銀行業屬金融業，根據俗稱，狹義的金融業包括銀行與信託投資公司，廣義的金融業則另包含信用合作社與農、漁會信用部。根據《中華民國行業標準分類》（行政院主計處，1991），「金融業」範圍在 1987 年和 1992 年的分類系統中不盡相同（見表 1）。單就銀行而言，共有公營、民營、外商三種類型，在 1991 年新銀行獲准成立之前，外商銀行為數極少，民營銀行也只有十一家，規模都不大，公營銀行有十三家，分別隸屬四個不同單位（見表 2），財政部是它們的目的事業主管機關，這十三家公營銀行分支機構遍布全省，雇用人數約十萬。

勞基法於 1984 年 8 月 1 日公布實施時，未列為適用範圍的部份行業即積極要求當時主管機關內政部，根據勞基法第三條指定將該等行業納入適用範圍，甚至連國防部人力司都出面與內政部協商，要求將國防事業指定列入勞基法適用範圍（湯蘭瑞，1996:9-11）。而銀行業不在適用範圍內，但是卻未採取具體的行動。一項合理的假設是：銀行業的工作條件優於或符合勞基法的

表 1 1987 與 1991 年金融業在「行業標準分類」中之範圍

1987 年分類系統		1991 年分類系統		
中 類	細 類	中 類	小 類	細 類
金融業	中央銀行 本國銀行業 外國銀行業 信託投資業 信用合作社業 農會、漁會信用部 郵政儲金匯兌業 典當業 其他金融業 證券業	金融業	銀行業	中央銀行 本國銀行業 外國銀行業 信託投資業
			票券金融業	
			信用合作社業	
			農會、漁會信用部	
		其他金融業		郵政儲金匯兌業 典當業 未分類其他金融業

資料來源：行政院主計處，1991:394-395。

表 2 公、民營銀行名稱(1991 年)

公 營 銀 行		民 營 銀 行
交通銀行 中國農民銀行 中央信託局 中國輸出入銀行	隸屬財政部	中國國際商業銀行 華僑商業銀行 上海商業儲蓄銀行 世華聯合商業銀行
台灣銀行 第一商業銀行 華南商業銀行 彰化商業銀行 台灣土地銀行 台灣中小企業銀行 台灣省合作金庫	隸屬台灣省政府	台北區中小企業銀行 新竹區中小企業銀行 台中區中小企業銀行 台南區中小企業銀行 高雄區中小企業銀行 花蓮區中小企業銀行 台東區中小企業銀行
台北市銀行	隸屬台北市政府	
高雄市銀行	隸屬高雄市政府	

資料來源：作者整理。

規定，員工們覺得無此需求。事實上，勞基法草案在行政院審議階段，曾經考慮過要將銀行業納入適用範圍，但是財政部部長張繼正堅決反對，據當時參與審議的內政部勞工司司長湯蘭瑞（1996:11-12）回憶：

張部長……很瞭解該業，銀行員工待遇偏高，過去人稱「金飯碗」，勞動條件不差，應無須適用本法……。主持本法審議之中央銀行總裁俞國華先生與財政部長張繼正，關係密切自無待言，當然是支持張部長……關於金融業中之銀行者納入本法，終於落空。

1989 及 1991 年，勞委會曾分別對未適用勞基法行業的十三項勞動條件做過調查，以十三個「中分類行業」為統計單位，其中，金融業勞動條件符合當時勞基法規定的平均比率為 78.0% 與 78.6%（行政院勞工委員會，1992: (4)-(5)），符合率可謂極高。然而如表 1 所示，在 1987 年行業分類系統中，金融業包括數個「細分類行業」，因此此項統計並不能完全據以推定銀行業的勞

動條件符合勞基法的程度。1993年，勞委會按照1991年行業分類系統，針對未適用勞基法的六十八個「小分類行業」作調查，發現銀行業勞動條件中大多數項目的符合率均達100%，其平均符合率為66.07%，居調查所得六十二個「小分類行業」之冠，甚至比適用勞基法行業的平均符合率57.59%還高。1996年，勞委會再做調查，銀行業的平均符合率為62.02%，在所調查的六十七個行業中排名第十（行政院勞工委員會，1993a:2-4, 1993b:2-4, 1996:6-9）。

表3顯示1993與1996年兩次調查各項目的符合率，這些數據證明張繼正部長當年的話大致正確。那麼，銀行員後來為什麼又要求納入勞基法呢？根據朱清輝提供的書面資料，有三個理由：

1. 銀行業納入勞基法將保障銀行員工工作權，可抑制不肖經營管理人濫用管理權壓迫銀行員違法，有助穩定金融。
2. 勞基法防止民營銀行剝削其員工，拉近公民營銀行經營條件，可免不公平競爭。
3. 公營銀行經營自由化、民營化趨勢下，公營行庫行員將失去公務員身份保障，亟須勞基法之基本勞動條件補救。

黃玉炎也強調：「真正動機是希望讓行員工作更有尊嚴，工作權更有保障，以其專業及勇氣來拒絕關說壓力及集體舞弊案的發生，確切提升金融業的服務品質」（《工商時報》，1996/5/6:11）。

在檢驗上述理由之前，首先必須了解兩點：1. 積極爭取納入勞基法的是公營行庫員工，他們具有公務員身份，無資遣、解僱或因關廠歇業而領不到資遣費或退休金之虞；2. 公民營金融機構弊端如呆帳、超貸、捲款潛逃等事件確實層出不窮。勞基法係規定勞動條件最低標準的法律，銀行員是否能「拒絕關說」、是否能防止「集體舞弊」，與他們適不適用勞基法並無直接關連；其次，「提升金融業服務品質」或「穩定金融」事屬「公益」，「私益」團體對「公益」不能說不關切，但為此勞師動眾，顯不合理；第三，公營銀行員動員資源為「民營銀行」員工爭取權益、拉近「經營條件」，亦誠屬牽強。究實言之，上述說詞不過是銀行員工會試圖利用「簡化議題」與「重新界定議題」



表 3 銀行業與適用勞基法行業勞動條件符合勞基法規定之比較

項 目	符合率(%)		
	銀行業		適用勞基法行業
	1993 年	1996 年	1993 年
平均	66.07	62.02	57.59
新進員工試用期間	—	—	72.46
資遣員工預告期間	—	61.76	31.77
退休金給與標準	—	26.70	12.18
退休要件	—	33.38	13.39
退休準備金提撥	—	71.17	20.84
資遣或退職辦法	—	3.99	18.89
每月最低工資	100.00	99.29	94.11
加班費計算方式	—	6.67	23.32
每日正常工時(不含加班)	100.00	99.29	93.17
每週正常工時(不含加班)	100.00	100.00	91.92
每日加班時數	100.00	93.59	68.71
每月加班時數	100.00	80.16	75.94
連續工作與休息	100.00	83.26	82.64
例假日放假	50.00	98.79	85.90
例假日工資給與	100.00	95.67	66.67
國定假日放假	100.00	60.43	77.66
國定假日工資給與	100.00	94.09	66.09
特別休假(年休假)制度	—	34.66	35.90
特別休假(年休假)工資給與	100.00	97.38	52.80
休假日照常工作工資給與	50.00	78.79	73.33
婚假及工資給與	100.00	41.31	31.57
喪假及工資給與	50.00	31.18	23.41
事假及工資給與	100.00	28.81	35.23
病假及工資給與	50.00	32.76	27.99
職業災害補償	100.00	56.88	73.14
女性員工夜間工作	100.00	70.79	95.86
女性員工產假及工資給與	—	53.49	33.50
僱用未滿 16 歲勞工	100.00	99.29	99.56
訂定工作規則	100.00	95.30	92.04
勞保老年以外之退休辦法	—	—	—
勞保老年以外退休辦法之退休金基數	50.00	31.68	—

註：“—”表無統計數字。

資料來源：行政院勞工委員會，1993a:2-4，1993b:2-4，1996:6-9。

的技巧，把私益解釋成公益，希望爭取旁觀者加入支持的行列，以擴大力量。事實上，朱清輝書面資料中的「公營銀行民營化」才是真正的理由之一。

1989年7月行政院完成「公營事業移轉民營條例」的修訂，並選擇十九家公營企業作為第一批民營化的對象，其中公營金融機構即達八家之多。公營行庫民營化之後，行員們將失去公務員身份的保障，同時，未來的業主為提升經營效率，可能裁汰冗員，部份行員之工作勢必不保。如果有勞基法的保障，民營化後的雇主資遣、解僱員工就必須按照勞基法之程序；雇主若欲規避給付退休金，以調職強迫即將屆齡退休行員辭職，也會受到內政部七十四年九月五日（74）台內字第328433號函所揭示的「雇主調動勞工工作五原則」的限制（勞工行政雜誌社，1995:161）。<sup>7</sup>此外，納入勞基法之後，勞動條件高於勞基法標準的可以保留，低於或不合勞基法的部份則可獲得改善。以下就加班費給與、退休金計算方式兩項最為公營行庫行員關切的項目加以簡要說明：

(一)加班費：依照公務人員法令，公營行庫行員加班費每小時為月薪之二百四十分之一；勞基法的規定則為二小時以內，每小時加班費為工資的一點三三倍，自第三小時起，為工資的一點六六倍。以月薪24,000為例，行員加班費為一百元，若依勞基法計，加班前二小時，每小時為一百三十三元。同時，各銀行依職位之不同，有每月報支時數之上限，因此營業單位行員實際加班時數往往超過所報領加班費的時數。

(二)退休金：公營銀行的退休金制度是1982年開始實施的「儲金制度」，根據此制，行員每月自薪資中提列3%為自提儲金，行方依行員職等提列薪資額之4%-8.5%為公提儲金；勞基法的退休金制度則為「定額給付制」，以退休前六個月的平均工資為一基數，前十五年工作年資，每滿一年發給二個基數，超過十五年部份為每滿一年一個基數，最高以四十五個基數為限。以一個具有三十年年資、公提儲金比率最高（8.5%）的五職等公營行庫雇員為例，

---

7 此五原則為：1. 基於企業經營上所必需；2. 不得違反勞動契約；3. 對勞工薪資及其他勞動條件，未作不利之變更；4. 調動後工作與原有工作性質為其體能及技術所可勝任；5. 調動工作地點過遠，雇主應予以必要之協助。

在兩種制度下分別所領取的退休金如下：

儲 金 制	定 額 給 付 制
自提儲金：每月月薪×3%×12(月) ×30(年)=10.8個月月薪	退休前六個月平均工資×15×2+
公提儲金：每月月薪×8.5%×12(月) ×30(年)=30.6個月月薪	退休前六個月平均工資×15×1=
自提儲金+公提儲金=41.4個月月薪	45個退休前六個月平均工資

由於薪資可能年年調高，「退休前六個月平均工資」必然大於「每月月薪」；同時，儲金制中三十點六個月公提儲金部份為雇主所付，另外十點八個月等於是員工本人的儲蓄，定額給付制的退休金全數係由資方負擔，兩種制度中之差異可能達到50%（劉家麟，1997:85）。黃玉炎指出：「同樣服務三十年，銀行員退休時公提儲金不到一百萬元；一般公務員支領一次退休金約兩百五十萬元；同為公營事業的經濟部、交通部則可支領三、四百萬元」（《聯合報》，1992/12/7:11）。

總之，因為公營銀行員對民營化後工作保障的疑慮，以及對部份工作條件—尤其是加班費與退休金—不滿意，所以才會積極進行要求納入勞基法的行動。行動的第一步是組織工會以團結力量，而其過程可謂艱辛曲折。

## 四、銀行員工會的籌組與發展

銀行員工會之籌組在1988年開始醞釀，服務於台北市銀行的黃玉炎等人於該年9月印發宣傳品「別讓您的權利睡著了！」，呼籲各地銀行員工組織工會，爭取納入勞基法，並向行方及財政部要求修正不合理的管理制度。

12月31日，台北市台北區中小企業銀行員工發起籌組產業工會獲准，不料，次年初銀行當局將工會主要發起人士林分行鄧永宏、總行法務室陳志忠分別調往蘆洲分行、新莊中港分行，使彼等喪失該工會會員資格，引起紛爭（《聯合報》，1989/1/6:13）。

除了產業工會籌組受到行方阻撓之外，職業工會的籌組亦受到政府刁難。1988年11月，黃玉炎等分屬七家行庫的三十二位員工在台北市發起籌組「台北市金融服務業職業工會」，並依工會法第九條之規定向台北市政府登記。市政府則向勞委會請示，勞委會函覆不同意工會籌組，理由是《中華民國職業標準分類》<sup>8</sup>中無「金融服務業員工」一類，而勞委會所頒訂的〈產業工會、職業工會分類標準表〉<sup>9</sup>雖有「銀行服務」業一類，但該表「僅供主管機關歸類管理之參考」（行政院勞工委員會77.12.9台77勞資一字第27892函）。

勞委會表面上係「依法行政」，實際上卻另有顧慮。1988年底正是台灣勞工運動最為蓬勃的時期，許多行業的勞工因年終獎金問題與資方抗爭，罷工、怠工、圍廠事件層出不窮，勞委會擔心一旦跨越七家行庫的職業工會成立，未來彼此串聯進行罷工，將嚴重影響金融秩序，因此「原則上」不准籌組。台北市政府勞工局則決定比照中小企業模式，「輔導」這七家行庫成立產業工會（《聯合報》，1989/1/6:13）。

工會發起人士並未理會行政機關的決定，於1989年1月20日在台北市召開大會，宣佈成立，市政府不予承認，並稱之為「非法組織」，雙方並為勞工行政主管機關是否對工會成立有「核准」權而爭執不休（《聯合報》，1989/1/21:13）；另一方面，工會發起人也向勞委會抗議。2月11日，勞委會召開全國勞工主管機關會議，會中決定職業工會的分類標準、設立改依照〈產業工會、職業工會分類標準表〉辦理，並將該表職業工會分類中「銀行服務」業一項改為「銀行行員」，其組織成員的範圍從「凡服務於公私立、本國及外國銀行之勞工」修正為「凡從事銀行法所規定銀行業務（司機、技工、工友、服務生、警衛人員等除外）工作之勞工」（行政院勞工委員會78.2.20台78勞資一字第04333函）（台灣省政府勞工處，1993：「解釋令類」30），自此銀行從業人員才得以「銀行行員」為名組織職業工會。

3月4日，「台中市銀行行員職業工會」首先依法成立，它也是我國第一

8 見行政院主計處，1987。

9 見行政院勞工委員會，1988。

個具有公務員身份的專業白領勞工工會；「台北市金融服務業職業工會」則於5月20日改名為「台北市銀行行員職業工會」，正式合法化。

儘管政府已經核准行員可組職業工會，但是少數銀行對所屬員工參加以地區為範圍的職業工會仍然排斥，例如土地銀行總行要求各分行在一定期限內成立產業工會，「並灌輸行員『已加入產業工會即不得加入職業工會』之錯誤觀念。」此舉被認為有意打擊「台中市銀行行員職業工會」，因為該工會的主要籌組者均為土銀行員（沈盈宅，1994:111）。

推動行員籌組工會的人士對以工作場所為單位的產業工會甚為反感，他們認為這種組織「一定沒有作為，一定成為資方的傀儡」（朱清輝，訪問）；在他們心目中，以銀行總行的所在地成立整個銀行的產業工會，將來才有力量與行方談判勞動條件、簽訂團體協約。但是大多數銀行總行的所在地在台北市，依工會法的規定，在總行所在地成立的產業工會，冠上行政區域名稱之後，外縣市行員無法加入。1995年，民進黨在台北市執政之後，突破對此類工會成立的限制，基於一個銀行裏人事調度、預算、管理、升遷，獎懲等均由總行管理，可視同一個企業體，首先核准「台北市第一銀行產業工會」成立，並准許該行其他縣市分行行員加入。

早在1991年，當台北、高雄兩市以及台灣省部份縣市的銀行員職業工會相繼成立之後，由台北市等九個縣市的工會發起成立「銀行員工會聯合會」，並向勞委會登記，勞委會不同意，因為工會法第四十九條規定：「同一業類之工會，經七個單位以上之發起，得函請主管機關登記，組織各該業省（市）及全國聯合會。」勞委會解釋所謂「七個單位」係指「七個省、市」，銀行員工會則認為我國目前主權僅及於台澎金馬，不可能以省、市為單位湊足七個，應該將發起的九個縣市銀行員工會視為九個「單位」。

從工會法的精神看，勞委會將成立全國性聯合組織之「單位」界定為「省（市）」並沒有錯，只能說該規定與我國當前處境有所扞格。不過，勞委會此舉被工會視為「迂腐」、「妄自曲解工會法」、「目無綱紀」以及「蓄意壓抑」（銀行員工會聯合會，1996:4）。

聯合會的籌組行動並未因勞委會不同意登記而中止，1993年9月6日，「中華民國銀行員工會聯合會」宣佈成立，成為一個十足的「體制外」組織，

絕大多數理監事都來自於公營行庫，日後，這個組織主導著整個策略擬訂、動員與遊說。

## 五、工會與雇主的策略以及政府的立場

### (一) 銀行員工會的策略

想要納入勞基法適用行業有兩條途徑可循：一為立法途徑，即修改勞基法第三條；另一為行政途徑，即要求勞委會用行政命令指定。

銀行員工會起初著力於立法途徑。1988年9月，當勞委會著手修訂勞基法時，銀行員會要求將金融業增列在勞基法第三條中，也爭取財政部能同意。1991年2月，行政院送交立法院的修正版本中並未增列金融業，工會於是在立法院展開遊說活動，一方面請相關委員在委員會審查時修改第三條，另一方面則透過委員另提修正案。

10月12日，立法院內政、經濟、司法三委員會聯席會議第一次審查行政院的版本，會議因旁聽問題吵成一團，主席林志嘉（國）宣佈流會，他表示，勞基法修正案暫時擱置，待年底選舉後再審（《立法院公報》，1991/10/19:157-162；《聯合報》，1991/10/13:6）。此舉等於向社會宣示，立法院無力亦無意擺平勞資雙方的角力，工會的期待自然隨之落空。

在另行提案部分，立委戴振耀（民）等人在工會遊說下，於1992年7月提出了「勞基法第三條修正案」，將金融、保險和工商服務三行業納入適用範圍；可是，國民黨控制著內政及邊政委員會，此案一直無法列入議程。

工會在檢討時發現，循立法途徑困難重重，行政院版本共修改四十三項條文，牽涉廣泛，通過一讀不易，戴振耀等人的提案又無法列入委員會議程；同時，工會分析立法院的生態，也意識到即使一讀通過，想要排入院會議程，進入二讀程序，仍然阻力重重，遂調整策略，採取「修法」和「指定」雙管齊下。

要達到「修法」的目的，關鍵自然是立委。1993年新的立法院組成後，工會繼續要求熟識的委員支持，截至當年底為止，立法院共有四個勞基法修正版本（立法院程序委員會，1996:71-72），其中最為工會喜愛的仍是戴振耀

等人的版本。

1994年9月，方來進（民）當選內政及邊政委員會召集委員，立即將戴案列入議程。11月9日進行首次討論，出席委員紛紛要求擴充修正案中的適用行業，最後決議在金融、保險和工商服務三行業之外，再增列旅館、社會福利服務、環境衛生及污染防治服務成爲六個行業（《立法院公報》，1984/11/23:113-137）。親眼目睹委員會討論過程的朱清輝（訪問）對其間的利益爭奪感受深刻：

戴振耀說銀行業納入勞基法，提出來討論，那個林中雄立委，還有什麼一些立委就在那裏菜市场喊，林中雄就說「這樣我也要」，那我們污染防治業也要加入，另外一個國民黨立委就說，那我們旅館業，也要加進去，那東加西加就加了六個行業。

儘管如此，對銀行員而言，這算是在修法上跨出了一大步，他們當然也瞭解納入的行業愈多，未來遭遇雇主的反對愈烈，前途也就愈不樂觀，因而感嘆「修勞基法比修憲還難」。

要達到「指定」的目的，關鍵是勞委會。首先，爲減輕資方的阻力，工會自1992年開始對勞委會縮小訴求，將目標從「金融業納入勞基法」調整爲「銀行業納入勞基法」，排除信用合作社和農漁會信用部。

工會對勞委會所施加的壓力在1995年5月24日達到頂點，當天，黃玉炎在三位民進黨籍立委方來進、蔡同榮、戴振耀的陪同下赴勞委會，逼迫副主委王三重簽下一份文件，承諾「勞委會應於六個月內」，也就是11月24日之前，指定銀行業納入勞基法，並於1996年7月1日實施。謝深山在知悉之後，認爲「此協議嚴重挑戰勞委會行政職權而大怒」（《聯合報》，1995/5/25:6），這份書面承諾也成了他後來辭職的導火線。

工會對這項承諾一則以喜，一則以憂，喜的是在「指定」一途上獲得勞委會白紙黑字的具體回應，憂的是根據經驗，民營銀行業主必然會反撲，給行政機關更大的壓力，使得該項承諾兌現的可能性降低，因此工會方面再促請立委向勞委會施壓，勞委會也在施政報告裏及公開場合一再保證執行該協

議的決心（《聯合報》，1995/6/29:6）。

8月30日，行政院長連戰巡視勞委會，當場指示：「在勞基法完成修正前，可將某些勞動條件調適較無困難的行業，先行指定納入適用範圍」，不過得「報院審核」（《聯合報》，1995/8/31:17）。「報院審核」其實是一個陷阱，因為既然「指定」為勞委會的權限，為何還要橫生枝節呢？但是勞委會似乎並未察覺，仍對「指定適用」抱持信心；銀行員工會與勞委會一樣，也對連戰的「指示」表示樂觀，認為「就差臨門一腳」（朱清輝，訪問）。

當年12月，勞委會將六個行業納入勞基法的評估報告呈報行政院，行政院請經建會協調，發現有兩個問題無法解決：一是銀行員的加班費已涵蓋在薪水中，適用勞基法後，雇主得另支付加班費用；二是業者對退休金溯及既往無法接受，行政院因此函覆勞委會「再與相關部會協商」。另一方面，由於內閣面臨改組，行政院高層官員突然於12月24日表示，「內閣改組前、甚至總統大選前，這個可能引起強烈爭議的案子無法執行」（《聯合報》，1995/12/25:6），情勢轉為對銀行員不利。

1996年1月，勞委會、財政部與銀行員工會全國聯合會協商未達成共識，於是工會聲稱在3月總統大選時對國民黨候選人展開「反輔選」。工會領袖出身的謝深山身負替李登輝、連戰動員勞工選票之重任，自不願見銀行員工的選票流失，因此在2月28日公開以個人政治生涯為銀行業7月1日納入勞基法作保證，他說：「七月一日不實施，只有去職，別無他途」（《聯合報》，1996/2/29:6）。國民黨為安撫銀行員，由中央政策會執行長饒穎奇於3月13日召開勞資雙方協調會，並簽下勞基法擴大適用案同意書，支持謝深山。這樣的宣示顯然是饒穎奇與謝深山在為李登輝輔選時，從行政高層所獲之首肯（江慧真，1996:22）。

總統大選結束之後，國民黨中央政策會於5月6日又舉行了一次行政、立法部門協調會，決議直接以指定方式，將六個行業納入勞基法適用範圍。不過，財政部長林振國在會中態度極為強硬，他說：「如果六大行業納入，是否會引發其他服務業從業人員要求比照？而外商考慮到成本，還願意留在台灣嗎？」（《聯合報》，1996/5/7:3）。隔天，謝深山的態度開始轉趨保留，他在立法院答詢時表示，金融業能否在7月1日適用勞基法，「要由連院長作最



後裁定」(《聯合報》，1996/5/8:19)。

6月10日行政院改組，財政部長林振國下台，而謝深山獲得留任，工會認為這是一項有利的政治指標。未料，6月27日經建會的協調會決議：擴大適用要修法為之，擇期實施；連戰並對這樣的決議表示尊重，這等於是完全否定了銀行業在7月1日納入勞基法，謝深山為了信守承諾，提出辭呈。

銀行員工會眼見「指定適用」無望，遂再轉而加強修法訴求。7月2日，簡錫堦(民)等人在立法院院會要求變更議程，一度將「勞基法第三條修正案」列入議程，旋即為國民黨委員阻止。10月中旬，民進黨在「核四案」的攻防戰中失敗，核四預算獲通過，為了扳回顏面，就伺機提出讓國民黨措手不及的議案。10月22日，民進黨和新黨立委趁國民黨二十餘位立委出國，聯手通過劉進興(民)、簡錫堦所提之「所有勞雇關係一體適用」的勞基法第三條和「彈性運用工時與女工夜間工作」的第三十三條修正草案，列入議程第一案，逕付二讀，國民黨立委見事態嚴重，採取議事干擾，雙方為解決可能發生的議事癱瘓，同意協商。12月6日，雙方按照協商結果，讓修正案完成三讀，確定擴大勞基法適用範圍原則，除確有空礙難行者，一切勞雇關係至遲於1998年底納入勞基法適用範圍。隨後，行政院採「分批指定」的方式逐步將各行業納入勞基法，銀行業、加油站業、環境衛生及污染防治業於1997年5月1日獲首批指定納入。

銀行員工會先以「金融業」納入勞基法為訴求，繼而縮小範圍為「銀行業」，最後達成的目標為「一體適用」；他們以為修法之前能被指定適用，或者僅僅修法納入銀行業，最後卻是修法之後被指定適用，其間轉折與結果多始料未及，其他因這次修法而被納入的行業，可說是搭了便車。從整個峰迴路轉的過程來看，銀行業納入勞基法適用範圍充滿著勞資較勁與政黨間的角力，其中還牽涉兩個立場迥異的部會，它們的策略也影響銀行員工會的行動方針，值得分析。

## (二) 銀行業者與財政部的立場及策略

工商業界一向認為勞基法為「惡法」，對其適用範圍的擴大極為敏感，早在1989年3月勞基法修正案草擬之際，中華民國工商協進會於會員大會中通

過提案，由理事長辜振甫、工業總會理事長許勝發、及商業總會理事長王又曾三人聯名致函行政院院長俞國華，建議「勞基法不宜擴大適用範圍」（《聯合報》，1989/3/21:6）。後來送交立法院的版本中未擴大適用行業，正是這些人士影響的結果（邱淑芬，1995:10-11）。

勞基法適用於銀行業最大的阻力來自於民營銀行業主及財政部，他們反對的理由大致有五點（董泰琪，1996）：

1. 銀行新進員工試用期間多為六個月，但勞基法施行細則規定勞工試用期間不得超過四十天。
2. 銀行業之經理或責任制專業人員薪資較高，工時不受八小時限制，亦不報領加班費，適用勞基法後，勢必受到工時限制，並增加加班費支出。
3. 銀行業員工中女性居多，常因抓帳原因需加班或夜間工作，但勞基法卻有加班時數與夜間工作的限制。
4. 民營及外商銀行自訂之員工退休辦法中，退休金之計算如比勞基法施行細則第二十八條所訂為低，必須補發差額，增加成本。
5. 公營行庫行員兼具公務員與勞工身份，適用勞基法後，必須比照經濟部或交通部所屬事業單位之退休金計算方式，增加成本，影響公營行庫繳交國庫盈餘。

歸納上述五點，不外乎是成本的增加與管理上的牽制。根據學者的研究，勞基法導致人事成本的增加非常有限，一般雇主抗拒的理由在於管理權上的掣肘（劉泰英與衛民，1987；衛民，1996），民營銀行業者應不例外。至於財政部似乎也有同樣的心理，董泰琪（訪問）說：

財政部的心態，我們感受起來，就是要多一個婆婆他們不太高興。因為銀行業的婆婆就是財政部，現在又多了一個勞基法，勞基法的主管機關就是勞委會嘛！勞委會也插進來，不是又多了一個婆婆？

民營銀行業者非常清楚，要阻礙被納入勞基法，必須讓議題留在立法程序，以立法院內利益的糾葛與議事效率，加上修正案中有四十三項條文，即

使不能阻擋法案的通過，至少也能延緩被納入的時間，所以他們聲稱贊同適用範圍的擴大，不過勞基法的前身是工廠法，工廠法僅適用於製造業，必須先將其中窒礙難行的部份修正，才能適用於服務業。他們的策略是把主戰場放在行政部門，全力封殺勞委會指定納入的企圖。他們以影響投資意願、外商銀行撤資等理由壓迫財政部與行政院。董泰琪（訪問）說：

銀行業的員工很厲害，但是銀行業的老闆更厲害，幾乎都是很有份量的金融鉅子，他們提到，如果適用勞動基準法的話，可能使我們國家的金融、財政會有很大的問題，我們要設立亞太營運中心，都會有問題，所以不管是本國銀行也好、外國銀行也好，他們的壓力通通跑向高層，想辦法由高層來影響我們。

財政部一方面承受民營銀行業者的壓力，另一方面身為公營銀行業的主管機關，背負著不能減少國庫收入的責任，以及享有掌控人事權與管理權的利益，自然極力主張經由修法途徑解決爭議。據朱清輝（訪問）回憶：

有一次陳水扁還是立委的時候，陪我們去財政部……找那時候的次長李仲英談，他口口聲聲說不預設立場，結果陳水扁……就逼了一句話：「今天假設勞委會在行政院院會提出來說，銀行業要用新的行政命令指定納入勞基法，你財政部的立場是怎麼樣？」非逼著他表態不可，你知道他就說了一句話：「那我還是認為修法後再納入。」

銀行業者阻撓「指定納入」的行動是成功的。前面提及，1995年8月連戰赴勞委會視察時提出「報院審核」的指示，據行政院第一組表示，原擬的講稿並無此四字，但連戰拿到講稿時已加入，僅僅四個字無異否定了勞基法對勞委會指定適用行業的授權（《聯合報》，1996/6/29:2），這證明了業者在行政院內部的影響力之大。

行政院副院長兼經建會主委徐立德被工會始終認為是持反對立場的，從徐立德的財經背景來看，工會作這樣的判斷並不意外。有報導指出，1995年

歡迎之態度，以唐人「五峰」（即王直）為首的中國商船及葡萄牙船往來不絕，中國、西洋等貨物充斥，日本各地如京都、堺港（今大阪府堺市）之商人雲集，時人稱平戶為「西都」（木宮泰彥，1955:628-29；長崎縣教育委員會編，1989:23 所引〈大曲記〉）。另其他九州沿海如對馬等島，亦有許多中國商人往來私販之例，當地島主居民出迎款待，亦有相當多華人雜居於當地（談遷，1978:3942-3943）。由此可窺知明、日間走私貿易的盛況。

而日本的執政者亦致力於日、明間勘合貿易之復活，織田信長早就有恢復中國和朝鮮貿易之計畫。另如前述松浦氏及各地的「大名」（地方諸侯）亦從事「南蠻」（葡萄牙）貿易（箭內健次，1963）。豐臣秀吉也獎勵外國貿易，且欲將其獨佔。萬曆二十年（文祿元、1592）出兵侵略朝鮮，其中重開貿易說為主要的原因之一（鄭樑生，1985:543-550）。萬曆二十六年（慶長 3、1598），因秀吉死亡，日本軍撤退，前後七年歷經兩次的侵略戰爭終告結束。這期間赴日本的中國船亦一時杜絕。慶長十一年（萬曆 34、1606），家康命薩摩藩島津義久致琉球王尚寧書翰，欲透過琉球與明復通貿易。<sup>8</sup>

慶長十二年（1607），泉州商人許麗寰赴薩摩貿易，受到熱烈歡迎，停留一年後，相約明年再來貿易（異國日記刊行會，1989，下冊：118，〈與大明商客書〉）。翌慶長十四年（萬曆 37、1609），有 10 艘中國船相繼開到薩摩，島津氏將各船提出的載貨目錄轉呈給駿府（今靜岡市，家康晚年駐此）。《異國日記》中收錄了其中 3 艘的貨物目錄（1989，上冊：16-19；松浦章，1990）。主要貨品為湖絲、絹織品、綢緞類、砂糖、藥材等，與前述《籌海圖編》記載之商品並無太大差別。

慶長十五年（1610）應天府商人周性如抵達肥前之五島，家康召其至駿府，賜給朱印狀，並命令各地方保護來航的唐船；同時又命令老中本多正純

---

8 異國日記刊行會，1989，下冊：122-123 所收〈呈琉球國王書〉；同書，頁 118 所收的島津家久，〈呈大明天使書〉亦云：

想是兩地不通商船者三十餘年，頗以為慊矣。……自今以往，年年使中華商舶來於我薩摩州，阜通財賄，何幸如之。

19:158)。他的立場顯然與財經部門無異，是先修法解決相關問題之後，再「擴大指定應適用之行業」。後來，隨著修法的延宕、銀行員工會壓力的持續增強，加上勞委會統計處的調查發現銀行業的勞動條件符合勞基法的程度較高，勞委會遂與各有關部會以及勞資團體協商，研究把銀行業及其他幾個行業指定納入的可行性。

謝深山接任主委之後，對銀行員工會「指定納入」的要求有較為積極的回應，甚至把銀行業放在指定納入的第一順位。董泰琪（訪問）說：

謝主委有個想法，總覺得好的事業，比較有能力做到的事業，應該率先來做，如果你好的事業不做，要那些不好的事業做，這是不應該，那就像孩子好幾個，犯錯的事情老大先打，多打好幾板。

但是，勞委會在與財政部以及業者的會商當中，發現阻力甚強，於是試圖在修法上尋求突破。1995年4月底，勞委會曾向行政院提出了只修正十八項條文的「快速版」勞基法修正案，並列入優先審議法案，然而行政院並未將這個版本送交立法院。一直到5月份王三重簽下了書面承諾之後，謝深山才不得不為「指定納入」在行政院中奮戰。

為了說服對手，勞委會於1994與1996年之間共與銀行業者座談不下二十次（董泰琪，1996:8）；勞委會向財政部索取銀行業的退休辦法，財政部不給，只好透過官員私人關係去要；財政部說適用勞基法後，公營銀行退休金要增加五、六百億，勞委會就聘請退休金精算師計算，算出三商銀納入勞基法後每家每年退休金成本不過增加四千萬，即使再加上12%的加班費，每年也僅增加八千萬退休金（董泰琪，訪問；《聯合報》，1996/10/3:6）。

上述分析中顯示，勞資之間的對抗後來轉化成行政機構間的較勁，財政部與勞委會分別擔任銀行業者與銀行員的利益代理人，所以銀行員工會指責財政部與財團勾結，而工商協進會理事長辜濂松則指出：「不應由具基層勞工背景人士出任勞委會主委，以免造成政策的偏頗」（《聯合報》，1996/6/29:2），這正印證了L. A. Kohlmeier所言：「負有管制團體之責任的行政機構，在制定與執行公共政策時，往往為受管制團體所左右」（轉引自朱志宏，1976:

75)。銀行業者左右行政機構的手段是威脅使用「投資罷工」，而工會左右行政機構的手段則是使用及威脅使用「政治的支持與撤出」。以下將分析的工會助選與遊說活動，即包含了對決策機構與決策者政治支持與撤出的運用。

## 六、銀行員工會的助選與遊說活動

### (一) 助選與反輔選

民主國家工會在選舉中對候選人的支持有三種主要方式：1. 捐款或稱政治獻金 (campaign contributions) ——這是工會最能發揮政治影響力的方式，工會藉競選期間捐助候選人金錢，向未來的決策者「購買通路」(“buy access”) (Ornstein and Elder, 1978:72)，美國的工會是利用這種方式的佼佼者，1980年以前，工會對國會議員候選人的經費捐助超過企業的捐助，從1980年開始，企業則居於領先 (Ornstein et al., 1982:76; Ornstein et al., 1996:107)；2. 相等於金錢的實物捐助 (“in-kind” contribution) ——工會動員會員擔任候選人的義工、協助選民登記、在投票日提供選民交通工具或幼兒照顧等均屬之；3. 利用信件、電話、集會等動員會員及其關係人支持候選人。

我國除少數大型國營事業工會外，大多數工會財務窘困，依賴政府補助，不但無力捐助競選經費，甚至接受政黨或候選人的金錢，以支應動員會員的開銷；至於動員會員擔任義工或支持某個政黨或特定的候選人則為工會能力所及，亦較為常見。

美國著名工會領袖 Samuel Gompers (1850-1924) 曾堅持：工會應該回報朋友、懲罰敵人。銀行員工會的主要幹部們亦深諳選舉就是在政治上回報朋友、懲罰敵人的最好時機，也充分利用此一時機。在爭取納入勞基法的過程中，歷經 1992、1995 年兩次立法委員選舉和 1996 年 3 月的首屆民選總統選舉，工會在這三次選舉中採取了不同的策略。

由於銀行員工會認為政府及執政黨對其並不友善，因此 1990 至 1992 年工會採取修法途徑時，自然傾向求助於民進黨籍立委。工會幹部認為當時國民黨在立法院居絕對多數，其中又不乏銀行業代表或具有財團背景者，修法

途徑的受阻與這些委員的作梗與國民黨未明確表示支持態度有關，所以 1992 年底的立委選舉中，非正式的工會聯合會根據候選人為行員利益發言以及提案、連署勞基法第三條修正案的紀錄，公開推薦二十位候選人，呼籲各地區行員予以支持，這二十位中有十四位當選，佔 70%（見表 4）。

表 4 1992 年立委選舉銀行員工會聯合會推薦候選人及當選名單

地 區	推薦候選人	黨 籍	當選(●)
台北市北區	謝長廷	民	●
	陳水扁	民	●
台北市南區	林正杰*	無	●
	蔡壁煌	國	
	張俊宏	民	●
高雄市北區	李慶雄	民	●
	黃天生	民	
高雄市南區	王天競**	國	●
台北縣	盧修一	民	●
	趙少康	國	●
	林志嘉	國	●
	鄭余鎮	民	
新竹市	許武勝**	國	
苗栗縣	何智輝**	國	●
台中縣	田再庭	民	
台中市	洪奇昌	民	●
南投縣	彭百顯	民	●
	王聰松	民	
台南縣	魏耀乾	民	●
高雄縣	余政憲	民	●

\* 原屬民進黨

\*\*亦為國民黨金融黨部輔選對象

資料來源：國民黨金融黨部；《聯合報》，1992/12/17:5、1992/12/20:11。「當選者」係作者查證。

表面上，工會同時推薦了國民黨與民進黨籍候選人，但是幹部們並不諱言，在實際的運作上是大力替民進黨籍候選人助選，而且把重點放在台北市、高雄市、高雄縣、南投縣和花蓮縣（黃玉炎，訪問）。<sup>11</sup> 單就這幾個選區的選舉結果來看，工會助選的對象十人，當選八人，成效相當顯著。不過，候選人之所以能當選，原因很多，工會所推薦的候選人大部份當選，並不足以代表其政治實力，真正展現政治實力的作為是對國民黨金融黨部輔選對象所進行的「反輔選」，其效果比助選更為耀眼。

金融黨部當時在各地區輔選的候選人共有六十七人（不含山地、平地山胞），選舉結果有四十二人當選（見表 5）。值得注意的是，台北市是銀行員工會的發源地，工會對金融黨部輔選的三位候選人中二位具有民營銀行業者身份的陳政忠、王令麟<sup>12</sup> 極力攻擊，最後三人全部落選，造成金融黨部「震撼」（《聯合報》，1992/12/22:6）。此外，在南投縣參選的立法院副院長沈世雄於落選後亦稱：「被銀行員害死了」（黃玉炎，訪問）。

1995 年底的立委選舉，工會採取了與 1992 年略為不同的策略，聯合會向所屬會員以及銀行業員工宣佈，由各單位自行決定對國民黨候選人輔選或反輔選。採取比較低調做法的原因是工會盱衡情勢，納入勞基法的目標已經在望，即使發生變化，1996 年 3 月的總統大選，再對國民黨加以報復。

立委選舉之後，行政院高層官員表示銀行業納入勞基法短期內無法執行；接著，勞委會、財政部與銀行員工會的協商又無結果，工會於是聲言將聯合其他公民營事業工會對執政黨總統候選人李登輝展開反輔選，並於 3 月 17 日舉行遊行，逼得國民黨中央政策會緊急協調，作出支持勞委會「指定納入」的決定，因此工會在總統大選中並無反輔選的動作。當然，這其中還有一個重要原因，就是工會曾對選情作過評估，認為李登輝必然當選，只是選票多寡而已，與其反輔選，不如順勢操作，作個順水人情（朱清輝，訪問）。

工會在選舉中的動員能量是評量其政治實力的重要指標，銀行員工會有

11 1992 年的選舉，花蓮縣因舞弊事件於次年重新辦理，銀行員工會大力為民進黨籍候選人黃信介助選，黃後來當選。

12 王令麟之父王又曾係堅決反對銀行業適用於勞基法的主要人士。



表 5 1992 年立委選舉國民黨金融黨部輔選對象

地 區	輔選對象	當選(●)	地 區	輔選對象	當選(●)
台北市北區	陳政忠 王秋土		彰化縣	許福曜 林錫山	●
台北市南區	王令麟			王顯明 陳朝容	● ●
高雄市北區	李必賢 林壽山 黃昭順 張智惠	● ● ●		游淮銀 洪性榮 許張愛簾	● ●
高雄市南區	王天競 吳德美 郭金生 陳建平	● ● ● ●	南投縣	陳志彬 沈世雄	●
			雲林縣	林明義	●
基隆市	張堅華 何聖隆	●	嘉義縣	翁重鈞 曾振農 陳明仁	● ●
			嘉義市	陳鏡仁	●
台北縣	郭政一 高文良 鄭逢時 劉炳華	● ●	台南縣	胡雅雄 高育仁 洪玉欽 李宗仁	● ● ●
			台南市	陳奇森 王國清 施台生	● ●
桃園縣	徐鴻進 呂新民 楊敏盛 黃主文 游日正 劉興善 朱鳳芝	● ● ● ●	高雄縣	張簡將弘	
			屏東縣	林國龍 曾永權	● ●
			台東縣	饒穎奇	●
新竹縣	吳東昇 徐益權	●	花蓮縣	謝深山	●
新竹市	許武勝 劉榮隆		宜蘭縣	林聰明 許國文	●
			澎湖縣	陳癸淼 林炳坤	●
苗栗縣	何智輝 劉政鴻 徐成焜	● ● ●	金門縣	吳成典	
台中縣	張文儀	●	連江縣	曹爾忠	●
台中市	沈智慧 洪昭男 張平沼	● ●			

資料來源：國民黨金融黨部。「當選者」係作者查證。

多少動員能量，並無確切的調查統計數字，據黃玉炎（訪問）表示：

銀行員不只本身態度，也會影響到他的客戶，現在九萬多個銀行員，就是有一半包括民營的也支持我們……一個人只要兩張票就好，十萬張票綽綽有餘。我們評估過〔19〕92年選舉從國民黨拿走像花蓮兩千票以上，花蓮才兩百個銀行員，南投拿走八千票，銀行員大概五、六百人，台北市那次選舉南北兩區大概都是上萬票，這個已經評估過。

他的這種說法頗值得存疑：第一、工會會員的人數可作為選舉動員能量的計算基準，銀行員工會聯合會的會員在1994年僅有6,301人（沈盈宅，1994:109）；第二、以所有銀行從業人員及其家屬、客戶作為動員能量之計算有失誇大，非會員是否遵從工會在選舉中之指示大有疑問，遑論銀行客戶。不過，從執政黨及政府在1995年立委選舉及1996年3月總統選舉前不斷對工會作出承諾，必然重視工會的政治實力，也就是1992年工會反輔選成效所展現的實力。

「反輔選」類似美國選舉中對候選人的「負面背書」（negative endorsement），是利益團體懲罰敵人的重要方式，最善用此方式的是美國槍枝協會（National Rifle Association/NRA）。<sup>13</sup> 政治家們咸認「負面背書」運用得宜，能在選舉中扭轉選票接近的候選人的勝負（Kennedy, 1989:27）。

## （二）銀行員工會與政黨間之互動

從銀行員工會在選舉中對政黨支持的態度與行動來看，它們顯然偏好民進黨。在聯合會組成之後擔任理事長一職的黃玉炎一向與民進黨政治人物過從甚密，他甚至於1995年代表民進黨參選台北市議員。工會幹部也承認，外

13 該組織強烈主張人民不應該被限制擁有、攜帶槍枝，1970年的國會議員選舉，馬里蘭州參議員 Joseph Tydings（民主黨）尋求連任，他因大力支持槍枝管制立法，遭到 NRA 無情的攻擊，並動員一切力量阻止其當選，Tydings 因而落選。這次事件確立了 NRA 的聲譽，無人再敢忽視其政治力量（Dionne, 1989:8; Ornstein and Elder, 1978:61）。

界把他們視為「民進黨的外圍組織」，可是他們卻極力撇清（朱清輝，訪問）。究竟銀行員工會與政黨間之關係為何，在我國的政治環境中，這個問題值得分析。

一般工業民主國家中，工會與政黨關係的模式大致可分為兩種：一是工會根據意識型態與特定的政黨結合，二是工會採取務實取向，以政黨的政策作為支持與否的考量；前者以部份歐洲國家最為顯著，工會事實上參與了某些政黨—尤其是工黨和社會民主黨—的創建；後者則以美國為代表，政策立場是美國工會與政黨的接著劑，在任何層次的選舉中，大多數工會是支持民主黨的。1980年代中期以前，我國的各種、各級工會與國民黨的關係極為密切，國民黨建構起一套與其組織架構相對應的工會層級體系，控制了工人與工會內部活動，勞工與工會接受這種控制以交換某些利益（Hsu, 1995:252-261），這種工會與政黨間的關係顯然與工業民主國家不同。

1989年，銀行員工會陸續在各地籌組成立之後，國民黨即開始籌設金融黨部，並於1992年初成立，這在當時是極不尋常之舉，因為國民黨正進行所謂的「黨務改革」，藉著組織的合併、縮編，逐漸撤出對民間社會的控制。<sup>14</sup>唯一可以解釋籌設金融黨部舉動的理由是：國民黨已深刻感受到銀行員工的「騷動」，試圖將控制或籠絡的觸角伸入這個行業。

金融黨部成立之後在委員會中納入三位工會的理監事，不過，銀行員工會並沒有因此成為國民黨的禁嚮。究其原因，第一，1980年代中期，工會自主運動萌芽，部分工人擺脫國民黨在工會選舉中之操控，選出自己推薦的領導幹部，或者以「兄弟會」、「聯誼會」為名成立「體制外」勞工組織，這股運動或受政治反對勢力支持，或與反對勢力結盟，銀行員工會就是在這股風潮中相繼成立的；第二，銀行員工會由白領階級的受雇者組成，他們的政治態度與價值與藍領工人不同，顯現出強烈的自主性與「反體制」的特質，現代化中的中東、拉丁美洲國家都有這種例子，尤其他們的銀行員工會更是反政府勢力的代表（Huntington, 1968:289）。

---

14 舉例而言，原來的鐵路、公路、電信、航運四個黨部在精簡人事之後，合併成交通事業黨部。

銀行員工會對外界把他們當作是民進黨的外圍組織極為在意，朱清輝（訪問）強調，他們絕對是自外於政黨的，他對與民進黨間密切關係的說辭是：

不管怎麼樣，畢竟民進黨還是比較接近社會運動，以「一二〇六」的行動遊行來講，我們要借宣傳車，那時候立法委員的選舉在年底……那時候大家的宣傳車都已經佈置好自己的照片，我們去跟很多立法委員借宣傳車，只有民進黨的林濁水他們會願意借我們，國民黨的候選人不借給我們，很明顯的，當我們要找奧援的時候，民進黨會提供給我們。

黃玉炎（訪問）也表示：

目前三黨都有接觸，任何議題，國民黨回應比較差，民進黨的立法委員跟我們接觸比較多，我們把議題丟給他們，回應比較多，民進黨只是比較關心……我們工會絕對不希望成為任何政黨的次級團體，我們與任何政黨保持等距關係。

這些幹部所言誠屬可信，例如：民進黨籍的林正杰就是最早協助工會舉辦公聽會的立委；在立法院公開支持銀行員的幾乎都是民進黨籍立委。此外，工會主觀上認為，勞基法修正案在立法院審議過程的延宕，以及勞委會無法依職權指定適用，主要癥結在於執政黨並未把此案列為政策上的最優先。這樣的認知自然有其道理，因為在此之前許多重要法案，複雜的程度或反對的力量都不下於勞基法修正案，但是都能在短期內完成立法工作，就是最好的例證。

為了祛除外界及工會成員的疑慮，工會處理政黨關係相當謹慎，最顯著的一個例子是 1997 年 4 月間，台灣省議會發生省議員游月霞動手「捶打」合作金庫總經理許德南事件，聯合會立即發表聲明，宣稱：將蒐集並公佈游月霞利用特權，向行庫貸款及壓迫行庫購買其相關建設公司推出的建物為行舍等資料；聯合會緊接著又指控另外一位省議員林宗男涉及違法貸款，朱清輝

(訪問) 說：

如果敏感度高的話就可以知道，游月霞是國民黨，林宗男是民進黨的，林宗男現在想選南投縣縣長，但是我們要把他揪出來，因為我們很注意，如果我們要揪游月霞，就要揪一個民進黨的出來，那麼林宗男怎麼可以把他拖出來？他違法貸款實在有夠多，基於這個考量，我們還是甘冒大不韙……免得落人口實。

從上述分析可知，銀行員工會具有現代化中國家白領工會的反體制特質，也採取了某些民主國家工會的務實路線，以自己的利益為基點，與政策立場相同的民進黨結盟，他們也從政治盟友處獲得回報，後來能納入勞基法，民進黨議員的運作具有決定性的影響。

### (三) 遊說活動

除了替政策立場相同的政黨和候選人助選之外，銀行員工會還持續遊說，遊說活動包括了陳情、提供資訊、利用大眾傳播媒體、遊行、絕食抗議等等；遊說的對象則包括立法院、勞委會、財政部、國民黨和民進黨。

勞委會在草擬勞基法修正案時期，曾經舉辦座談會與公聽會，銀行員即藉著出席會議的機會，表達金融業應納入勞基法的意見，並且爭取目的事業主管機關財政部的首肯。修正案送到立法院後，工會開始向立法院請願，並說服立委支持。

隨著工會組織的日益茁壯，遊說活動的強度逐漸增加，方式逐漸多元，茲將幾次關鍵性的活動分述如下。

1992年底立委選舉，工會認為是一個強烈表達訴求、爭取支持的絕佳時機。當時大約有十二、三個職業工會和一個產業工會已經在聯合運作，首先請候選人簽名，答應進入立法院後支持銀行業納入勞基法，並於12月1日派代表分別到國民黨、民進黨的中央黨部請願，結果民進黨一口應允將要求黨籍立委支持，而國民黨則認為，「銀行員的待遇已經比製造業好多了」（《聯合報》，1992/12/7:11）。

12月6日，工會在台北市舉行「保工作、求生存」遊行，首次展現動員力量，約有來自全省的銀行員五千人參加，當時提出四項訴求：1. 午餐費從三十元提高到六十九元；2. 退休金比照經濟部國營事業所屬人員的退休撫恤資遣辦法，並不得低於勞基法標準；3. 修改用人費率對獎金的限制；4. 納入勞基法適用範圍（朱清輝，訪問；《聯合報》，1992/12/7:11）。其中僅有第四項與民營銀行行員有關，其他三項純然是公營行庫行員的需求。財政部對此次遊行並未重視，次長李仲英對外表示，銀行員工會是「捧著金飯碗要錢」、「五千位成員不能代表全部銀行員」，這些話自然觸怒了銀行員，工會因此於12月16日派三十位代表到財政部丟雞蛋抗議，對財政部造成相當壓力（《聯合報》，1992/12/17:11）。

1994年10月4日，工會發動五百位銀行員在立法院進行「反勾結、救錢奴」請願，這次請願活動或多或少促成了11月9日內政委員會一讀通過戴振耀等人所提的「勞基法第三條修正案」。

1995年5月24日黃玉炎在三位立委陪同下赴勞委會，逼迫勞委會簽下書面承諾，這可說是工會對行政官僚最強烈的遊說活動，謝深山因此項承諾無法兌現提出辭呈。工會幹部雖然對勞委會施加的壓力極大，但是並不願見謝深山辭職，因為他們瞭解謝深山是支持他們的，同時，長期的遊說工作使他們與謝深山建立良好互動基礎，換一位新的主委必須重新構築溝通管道，所以工會發表聲明，不再堅持非1996年7月1日前納入勞基法適用範圍不可，對謝深山在勞工政策上的努力與堅持表示高度肯定，並前往勞委會慰留謝深山（《聯合報》，1996/6/30:2）。

1996年3月初，民選總統競選活動進入白熱化，工會在《聯合晚報》與《自由時報》分別刊登廣告—「給李總統的一封信」，並威脅進行反輔選，此舉引起國民黨中央政策會關切，緊急召開協調會，給予工會善意和肯定的回應。

總統大選結束之後，國民黨並無具體動作兌現承諾，工會認為被欺騙，該會三位兼任國民黨金融黨部委員決定退黨，聯合會並且發動國民黨籍銀行員集體退黨。

1996年6月底，工會認為「指定適用」已無望，遂將遊說活動拉至最高點，7月1日至3日，工會幹部在國民黨中央黨部前絕食抗議，並指控國民黨

為「詐欺集團」（《聯合報》，1996/7/3:3），迫使國民黨主席不得不正視問題的嚴重性；更重要的是，絕食抗議行動引起其他勞工團體的同情。

7月3日，銀行員工會聯合會與全國總工會、全國公營事業工會聯合會、台灣勞工陣線、工人立法行動委員會、勞動黨等三十餘個體制內、外團體舉行會議，籌組「勞工反金權聯盟」，聲稱向「李連金權內閣」宣戰，並揚言藉罷工、怠工、遊行等手段，展現勞工實力，癱瘓財團勢力（《聯合報》，1996/7/4:2）。總計在7月至10月之間，「反金權聯盟」展開的系列活動包括：向財團銀行抗爭的「與財閥銀行結緣」、向世界貿易組織（WTO）控訴、在立法院前舉辦定點工會會員代表大會、向財政部追討勞工退休金稅款等等。這一波所謂的「反金權」活動是1988、1989年罷工、怠工的工潮後，另一次勞工爭取權益的大結盟，也是工運團體自1987年解嚴以後首次「大和解」。

在資訊的提供方面，工會對銀行員工為何需要納入勞基法以及資方的顧慮不斷提出說明，黃玉炎（訪問）說：「我們……收集相當多的資料，資方反對的理由，我們一項一項反駁。」不過，勞委會認為工會所提的資料是有缺陷的，董泰琪（訪問）評論說：

雖然工會本身很用心，但是或許在這一方面了解不是很多，所以他能夠提出來說服的還不是很多，但就這點，他自己並不是認為就是如此，他覺得自己是很內行，但就我們來看，說服力是不夠的。

分析銀行員工會的遊說活動可以發現幾個特點：

1. 工會善於掌握遊說的時機，例如利用選舉季節以及事件轉折點上對決策者和決策機構進行大動作的遊說活動，一來使被遊說者不得不重視，二來吸引媒體的注意，擴大能見度。
2. 工會所運用的許多「壓迫式」或「威脅式」（coercing or threatening）說服方式，成為他們達到目的的關鍵，這與長期研究美國遊說活動的Lester Milbrath的觀點不同，Milbrath（1963）曾經發現，溫和式的說服往往比壓迫式的說服更能影響華盛頓政客們的態度。兩者之間的差異可能有兩點：第一，華盛頓的遊說者多為專業者擔任，受聘於利

益團體，長期在國會進行活動，溫和式的說服有利於遊說者與議員之間的長期互動；銀行員工會的遊說則由幹部們自己擔任，成功與否關涉本身的直接利益，難免將個人情緒反應到遊說活動中。第二，銀行員工會的幹部們從經驗中體會出決策者對溫和式的說服反應遲緩，加上工會與雇主團體之間的力量懸殊，利用壓迫式的說服較能刺激決策者反應的速度。<sup>15</sup>

3. 工會壓迫式的說服方式造成謝深山的辭職，表面上看，這是工會的挫敗，深一層看，謝深山的辭職形成一項重大政治事件，使國民黨高層不得不用更嚴肅的態度來面對銀行員的要求，這無異為勞方在對抗資方的力量上增添了極大的籌碼（許繼峰，1996:28）。
4. 勞工最有力量的行動是罷工，銀行員工會並沒有使用或者威脅使用此一手段，原因是公營銀行員具有公務員身份，罷工顯然違法，其後果相當嚴重。
5. 銀行業納入勞基法對成本的增加是否能為業者負擔？勞基法對管理上的限制是否會造成營運上的不便？新制如何融入既有的制度？納入勞基法對女性就業的影響如何？這些都是非常複雜的問題。複雜與困難的問題特別要靠遊說者向決策者提供可靠詳盡的資訊（Cigler and Loomis, 1995:26），銀行員工會在這方面所做的被行政官僚認為不足。資訊的蒐集與詳盡的分析需要花費大量時間、金錢，工會的資源顯然無法承擔，所以最有說服力的資訊如成本的增加部份，大多由勞委會提供。<sup>16</sup>

## 七、結論

本研究在團體理論的指導下，分析了銀行員工會從 1989 年至 1996 年為

---

15 在與黃玉炎、朱清輝的訪談中，他們一再提到：「我們太了解國民黨了。」言下之意，不用「硬」的達不到目的。

16 董泰琪所撰〈銀行業適用勞基法之問題與對策〉（1996）一文代表了勞委會針對銀行業主與財政部疑慮部份所研究之結果，相當具有說服力。



了適用勞基法所進行的種種影響政策制定的活動。銀行業原不在勞基法的適用範圍內，但是其勞動條件卻高過於適用範圍內行業的平均水準，公營銀行行員擔心在民營化之後工作權可能受到威脅，加上對部份工作條件如加班費計算、退休金制度的不滿意，起而籌組工會，利用集體力量爭取納入勞基法的保障。

由於工會法令的不明確以及政府的疑慮，銀行員籌組工會的過程備極艱辛，最後終於成立了全國第一個白領勞工工會，大多數成員尚具有公務員身份。這個工會並未像其他工會一樣成為國民黨的附庸，工會幹部們以相當自主的方式去影響勞工政策的制定。

工會起初採取立法途徑，遊說立法委員修改勞基法第三條，隨即發現修法之路佈滿荆棘，遂調整策略，採立法、行政兩途徑雙管齊下，重點放在壓迫勞委會用行政命令指定銀行業適用，並且獲得突破，得到勞委會的書面承諾。勞委會的承諾在財政部與民營銀行業者的強力抗拒之下未能兌現，造成勞委會主委謝深山請辭，不過，請辭事件反而增加了銀行員工會的政治影響力，也引起執政黨高層對此一議題的重視。

在修法一途上，銀行員工會在立法院的盟友利用「偷襲」手法，將勞基法「一體適用」案列入院會議程，並一度表決通過，經過冗長的朝野協商，終獲通過，銀行業及其他行業得以納入勞基法。

銀行員工會在整個影響政策的過程中揚棄了過去勞工團體採取的「抗爭」方式，改用有組織、有系統的助選與遊說活動。在助選方面，工會在立法委員選舉中為友善的候選人助選，也對不友善的候選人進行「反輔選」，效果相當顯著，也因此展現出銀行員工會的政治實力；在遊說活動方面，工會基於對國民黨以及行政部門對議題反應情況的瞭解，不斷採取壓迫式遊說，迫使執政黨及政府有關部門回應。

銀行員工會為納入勞基法所進行的活動對我國今後工會影響勞工政策的制定有相當重要的啓示。首先，當國家統合主義式的政治安排逐漸鬆動之後，國家不再主動扶助勞工，工會團體必須走到第一線去參與勞工政策制定的過程，在許多政策議題上直接面對相對力量較強的資本家，勞工力量的大小將可能決定對政策影響的程度，因此，工會如何增強其政治力量將成為重要課

題。其次，罷工一向被認為是勞工影響政府決策最有利的手段，不過罷工的行使相當困難，預言家 Peter Drucker (1993:102-104) 也指出，後資本主義社會強調「責任」，罷工對政策的影響力將被遊說取代。因此，有系統、講技巧的遊說將逐漸成為工會影響勞工政策制定的主要活動。最後，本研究亦發現，在勞資角力的政治過程中，國家機關的不同部門混合著本身的利益，有意無意地成為雙方的代理人。

## 參考資料

### 一、中文部份

《工商時報》

《立法院公報》

立法院程序委員會

1996 《立法院議案審議概況表（3月）》，台北：立法院。

台灣省政府勞工處編

1993 《勞工組織法令解釋彙編》，台中：台灣省政府勞工處。

朱志宏

1976 〈美國公共政策研究的模型淺說〉，《憲政思潮》35:73-79。

朱志宏與謝復生

1989 《利益團體參與政治過程之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會。

行政院主計處編

1987 《中華民國職業標準分類》，台北：行政院主計處。

1991 《中華民國行業標準分類》，台北：行政院主計處。

行政院勞工委員會

1988 〈產業工會、職業工會分類標準表〉，台北：行政院勞工委員會。

行政院勞工委員會編

1992 《中華民國八十年台灣地區未適用勞基法各業現行勞動條件、對勞動基準法修正案調查報告》，台北：行政院勞工委員會。

1993a 《中華民國八十二年台灣地區未適用勞基法事業單位勞動條件概況調查報告》，台北：行政院勞工委員會。

1993b 《中華民國八十二年台灣地區適用勞基法事業單位勞動條件概況調查報告》，台北：行政院勞工委員會。

1996 《中華民國八十五年台灣地區未適用勞基法事業單位勞動條件概況調查報告》，台北：行政院勞工委員會。

江慧真

1996 〈勞委會主委謝深山罷官辭職內幕〉，《新新聞週刊》7月7日：22-24。

沈盈宅

1994 〈我國公營銀行勞資關係之研究〉，國立政治大學碩士論文，未出版。

邱淑芬

1995 〈解析勞基法制定與修訂之政治過程〉，1995年4月7日於台北南港中央研究院民族學研究所「普羅化、勞動法與勞動體制」研討會所發表之論文。

徐正光與宋文里編

1989 《台灣新興社會運動》，台北：巨流。

張昌吉

1985 〈我國勞動基準法制定過程之研究〉，國立政治大學政治研究所碩士論文，未出版。

張茂桂

1990 《社會運動與政治轉化》，台北：國家政策研究資料中心。

許繼峰

1996 〈勞基法擴大適用事件中的政治角力〉，《勞資關係月刊》172(8月):25-29。

湯蘭瑞

1996 〈國防事業與銀行業適用勞基法問題研商經過與探討〉，《中國勞工》958(7月):8-12。

勞工行政雜誌社編

1995 《勞動基準法暨附屬法規解釋令》，台北：勞工行政雜誌社。

楊泰順

1993 《建立遊說活動管理之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會。

董泰琪

1996 〈銀行業適用勞基法之問題與對策〉，《中國勞工》963(12月):8-11。

銀行員工會聯合會

1996 《銀行員工會聯合會簡介》，台北：中華民國銀行員工會聯合會。

劉青雷

1988 《衝突與妥協—美國利益團體與遊說活動》，台北：時報文化。

劉家麟

1997 〈銀行業勞資關係之調查研究〉，國立中正大學碩士論文，未出版。

劉泰英與衛民

1987 《實施勞動基準法對我國勞資關係影響之研究》，台北：中華民國勞資關係協進會。

鄭典

1996 〈國民黨高層為謝深山去職鬥爭內幕〉，《商業週刊》7月8日：19-20。

鄭為元

1985 〈台灣的勞資爭議與勞動基準法立法過程的研究〉，《中國社會學刊》9(9月):25-46。

衛民

1996 〈論勞動基準法的定位、特質、影響與修訂基本策略〉，1996年4月6日於台中市台灣區域發展研究院主辦「挽救台灣中小企業重大危機系列研討會—勞動問題與企業經營」所發表之論文。

《聯合報》

## 二、英文部份

Bachrach, Peter and Morton Baratz

1962 "Two Faces of Power," *American Political Science Review* 56:947-952.

1963 "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review* 57:632-42.

Carmines, Edward G. and James A. Stimson

1980 "The Two Faces of Issue Voting," *American Political Science Review* 74:78-91.

Cigler, Allan J. and Burdett A. Loomis

1995 "Introduction: The Changing Nature of Interest Group Politics," in *Interest Group Politics*. 4th ed. ed. Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis. Washington, DC: Congressional Quarterly. pp. 1-31.

- Dionne, E. J., Jr.  
1989 "Politics," *New York Times* March 10:8.
- Drucker, Peter F.  
1993 *Post-Capitalist Society*. New York: Harper Collins.
- Dye, Thomas R.  
1992 *Understanding Public Policy*. 7th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hsu, Chi-Feng Joseph  
1995 "The State and Labor Movement in Taiwan, 1949-1993," unpublished Ph.D. dissertation. Oxford, MS: University of Mississippi.
- Huitt, Ralph  
1954 "The Congressional Committee: A Case Study," *American Political Science Review* 48:340-65.
- Huntington, Samuel, P.  
1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University.
- Kennedy, Edward M.  
1989 "Pushers' Best Friend, the N.R.A.," *New York Times* March 22:27.
- Latham, Earl  
1952 *The Group Basis of Politics: A Study in Basing Point Legislation*. Ithaca, NY: Cornell University.
- Milbrath, Lester  
1963 *The Washington Lobbyists*. Chicago: Rand-McNally.
- Ornstein, Norman J. and Shirley Elder  
1978 *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*. Washington, DC: Congressional Quarterly.
- Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann, Michael J. Malbin, and John F. Bibby  
1982 *Vital Statistics on Congress, 1982*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin  
1992 *Vital Statistics on Congress, 1991-1992*. Washington, DC: Congressional Quarterly.
- Schattschneider, E. E.  
1975 *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, IL: Dryder.
- Truman, David  
1951 *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Wilson, Graham K.  
1990 *Interest Groups*. New York: Basil Blackwell.

# **The Participation of Labor Organizations in the Political Process: The Case of Taiwan's Bank Employee Unions and the Coverage Extension of the Labor Standards Law**

Joseph Chi-feng Hsu

Institute of Labor Studies, National Chung Cheng University

## **ABSTRACT**

The purpose of this research is to explore the involvement of Taiwan's labor organizations in state policy-making processes. The case of Bank Employees Unions' political activities as an influencing factor on the coverage extension of the Labor Standards Law (LSL) is investigated. Original data were primarily gathered from bankers' unions' documents and legislative reports, as well as supplemental data from in-depth interviews with union leaders and a key government official.

In 1988, public bank employees who were unprotected by the LSL began to organize unions and struggle for its safeguards. In addition, employees were concerned about their job security following the privatization of the banking sector. The paper's findings show that in facing resistance from bank owners, unions consistently employed two strategies. First, unions requested that the Council of Labor Affairs designate the banking sector to be covered by the LSL, and, second, lobbied a revision of the LSL through the Legislative Yuan. They used, or threatened to exert, political power through the support or withdrawal of support of the ruling party (Nationalist Party) in political elections. During the legislative election in 1992, unions flexed their muscles by rewarding their supporters and punishing their adversaries. The most impressive tactic that unions have recently employed include "negative endorse-

ments” which have placed some candidates, who had allegedly poor records regarding labor laws, in an unfavorable light to union members. This tactic has been quite effective as well as instrumental in aiding bankers’ unions to achieve their stated goals. This paper also demonstrates that competition between unions and bank owners was, in fact, a rivalry between the Council of Labor Affairs and the Ministry of Finance, which represented the interests of the labor unions and bank owners respectively.

**Key Words:** bank employees union, electioneering, group theory, Labor Standards Law, lobbying, negative endorsements