

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

NSC Project Report

計畫編號：NSC 90 - 2414 - H - 034 - 004 -

執行期限：90 年 08 月 01 日至 91 年 07 月 31 日

主持人：潘世偉 中國文化大學勞工關係學系

計畫參與人員：張凱智 中國文化大學勞工研究所研究生

政治、工作重組與就業關係：中華電信之個案研究

Politics, Work Restructuring and Employment Relations: The Case of
Chunghua Telecom

中文摘要：

經濟環境之劇烈變遷，帶動世界各國自八零年代以來之經濟結構調整之作為，對於既有之國公營企業進行大幅度之改革，企圖因應市場快速變遷下之經營效率與彈性之需求，大多數之處方即是私有化，透過去管制之手段，逐步將國公營企業轉化為民營企業。本研究針對中華電信之個案，研究其民營化過程中影響工作重組與就業關係的政治過程作一剖析。

電信產業提供了一個良好範例說明工作重組過程中之就業關係，一方面政治扮演重要角色，架構了就業關係中相關的各方面的互動過程與結果，不可否認，台灣電信產業工作重組過程中國家所扮演的地位，的確說明政治之影響力對於中華電信就業關係之過程與結果是有重大影響力的。

政治對於中華電信工作重組過程中之影響必須自工會內部的政治關係、工會與企業間之政治關係、企業與政府（含行政與立法機構）之政治關係，工會與政治（政府與政黨）的關係、工會與會員之政治關係等層面分別探討。本研究發現，政治的確影響中華電信在工作重組過程中之就業關係。但是政治的影響力顯然已經逐漸衰退。

隨著全球化經濟之發展，技術的快速

進步，台灣的電信產業以至中華電信的員工，不論是管理者或是工會會員，在工作重組過程中之就業關係之發展，已經明顯逐漸受到市場力量之影響。

關鍵詞：就業關係、工作重組、制度安排、政治、電信產業

English Abstract：

Telecommunication industry provides a good example for understanding how changes in the economic environment and institutions could induce significant effect on the employment relations. Intensified competition as a result of a global economy has driven a dramatic process of work restructuring in the telecommunication industry worldwide. The effort of work restructuring at the state or macro level is deregulation, privatization, and globalization. At the firm or micro level, it is organization restructuring, reengineering, or downsizing, including changes of management strategy. These changes result in restructuring at the workplace and thereby affects employment relations.

This study found that the government is no doubt the leading force of the changes in the telecom industry in Taiwan. As a result,

politics play important role to explain the outcome of institutional arrangements at the workplace. On the other hand, changes in the market place also induce significant impact on changes of the relations between labor and management. In particular, the strategic choices made by the management and labor in the face of market competition has influenced employment relations in Chunghua telecom. The case of Chunghua Telecom Corporation shows clear that politics play important role, yet, market force is gradually leading the way in explaining the outcome of employment relations in Taiwan.

Key Words:

Employment Relations

Work Restructuring

Institutional Arrangements

Politics

Telecommunication

計畫緣由與目的：

以台灣而言，過去對於電信產業就業關係之研究基本上較偏重民營化之政策過程，特別是較為強調是否民營化的政策思考，不可否認，這類研究可以提供吾人對於國家政策選擇的背景以及電信產業在組織變革過程中的政策面之瞭解，但是本研究以為，此一類型研究之深度仍需加強，特別是政策決定之政治面與企業內部勞資如何互動仍需進一步的探討，事實上，企業內部勞動市場之改變所牽涉到的重要考量是產品市場的變化，勞資雙方因此也會在策略上有不同之選擇，進而影響到就業關係。

因此本研究之目的在於發掘就業關係中之政治面，也就是在人類政治行為互動

的過程中，分析中華電信工作重組過程中之就業關係的改變過程與結果。同時企圖證明政治對於就業關係之結果雖然極為重要，但就業關係之過程與結果將逐漸受到市場力量之影響。

結果與討論

本研究顯示政府在中華電信民營化過程中目標不夠明確，隱藏部分非經濟性之動機，導致民營化過程中中華電信工會與員工在政治運作過程中之優勢地位，從政府電信產業政策調整之過程明顯的見到政府試圖保有中華電信之控制權，因此而釋放之訊息改變原有可能的政府與中華電信員工或工會之政治關係。中華電信工會與員工在工作重組的過程中，由於政府部門中來自行政與立法部門之政治互動過程導致的結果，使中華電信員工並未立即遭受市場之壓力，由於政府隱藏性的政策目標考慮，使中華電信員工與工會有充足的時間進行非工作權以外之勞動條件之保護，包含優惠之退休金等。雖然工作權之保護未能完全如意，工會在層層抗爭之策略下，其實已經將其現有會員之權益之保障，獲得最大的效果。

值得注意的是在工會運作策略上的政治過程；工會基本上採取兩條路線之鬥爭，一條路線強調完全反對民營化；一條路線則承認民營化之必要，但是要求透過協商取得民營化後之勞動條件。表面上看起來兩條路線的鬥爭代表工會內部的派系之爭，影響工會之團結以對抗政府主導之民營化過程，但是由於兩條路線之爭在工會內部激烈抗衡的過程，反而促使任一路線贊成者必須互相競爭，積極求取資方(政府)之積極回應其所提出之要求。由於政府當局目標之不確定，反而使得工會之談判空間大為增加。縱使工會領袖並非有意

造成競爭之勢，但卻增加工會領袖在其任內與政府（資方）談判之籌碼。

本研究亦對工會內部的政治關係作深入探索。中華電信工會內部之派系鬥爭由來已久，一方面，代表基層勞工的派系積極反對民營化，以抗爭與政治性訴求作為落實其目標之手段。一方面屬於以白領與技術性員工為主支持之派系則強調協商之重要性，強調與管理者合作進行與上級（政府有關部門）之協商，以確保民營化後之權益。派系鬥爭的原因一方面是因為兩種途徑的意識形態之區分，一方面卻也是因為此種意識之爭所導致的選舉恩怨。

更由於雙方在政治立場上與政黨結盟的關係，使得此一政治關係更加複雜。民營化的規劃起自國民黨政府執政時期，反對民營化的派系以政治傾向民進黨的政治立場，基本上取得政治上的雙重正當性，一方面是其會員權益之保障而言，另一方面則是以反對黨的立場反對執政黨之政策。然而 2000 年之總統大選民進黨執政後並未放棄民營化之路線，反而宣示更加緊腳步進行民營化，此一派系之政治立場之政治正確性（political correctness）霎時受到質疑，另一方面，贊成民營化但需經協商的派系原來較偏向國民黨，因此在國民黨執政時期被標籤為親資方之派系，但在大選後，由於民進黨執政之政策仍然維持民營化之進程，反而使得此一派系取得其政治上之正確性。同時也因為該派系強調協商之立場，使政府及觀禮階層願意以其為談判對手，強化該派系在工會內部之影響力。

不可否認，總體政治氣氛對於中華電信勞資關係中在民營化過程之政治角力具有相當大的影響。台灣社會基本上經過多年之教育過程，接受了民營化不得不進行之看法，雖然民營化的實質程度如何並未

有太多人了解，輿論與社會大眾基本上支持民營化的方向。本研究中亦發現不論勞資任一方在工作重組的過程中，受到當時政治氣氛之影響，政治態度之選擇也影響了三方之協商結果。

政治（politics）的確是影響中華電信就業關係（employment relations）的重要因素，但是更重要的因素，並且是愈來愈重要的因素卻是來自市場的壓力。在訪談過程中明顯的感受勞資雙方對於市場壓力的認知。縱使是反對民營化的派系也無法忽視市場之壓力，尤其是參與 WTO 所帶來的市場開放可能造成之競爭壓力，更使反對民營化的派系遭受強大阻力。

計畫自評

本研究計畫基本上按照原預期之規劃進行，惟原預期進行訪談之對象並無法如預定之時間進行訪談，同時訪談之對象仍有擴大的空間，為今後類似研究必須掌握之處。

本研究之貢獻在於從勞動關係中人之行為互動的角度觀察與分析勞資關係體系中的角色扮演，與過去研究國營事業民營化大抵根基於純粹制度面或是經濟面之研究有所不同。在民營化過程中其實人的行為事項重要的影響民營化過程與結果的變數。本研究自勞資關係的角度進行探討，不僅是注重到個別成員在組織中對工作重整的反應，同時注意到組織工作重整中的集體關係。特別是電信工會在工作重整中的鮮明角色，是過去的研究僅重視政府政策或是經濟效益分析的角度無法涉足之處。因此本研究將提供另一角度之思考，同時對於國際及比較勞資關係之研究而言，此依台灣案例提供趨同或趨異理論分析的例證，簡言之，雖然台灣電信產業與其他國家電信產業同樣面臨全球化經濟，

面臨私有化、去規範化以及科技變遷的壓力，但是在勞動關係過程中其實政勞資三方之策略性選擇才是決定其勞資關係結果的變數。不可否認，任何策略選擇是在其所對應的經濟、政治與社會環境下的決定。因此在趨同的大環境下各個勞動關係體系中的角色們所作的趨異的策略性選擇，使得勞資關係的結果有所不同。

參考文獻：(選載)

- Ach, S. and Giuseppe Della Rocca (2000) "The management strategies of public service employers in Europe" *Industrial Relations Journal* 31:2:82-96
- Brock, G. W. (1995) *Toward a competitive telecommunication industry - Selected Papers from the 1994 Telecommunications Policy Research Conference*, Lawrence Erlbaum Associates
- Bradley, S. P., J. A. Hausman, R. L. Nolan (eds.), (1995) *Globalization, Technology, and Competition - The Fusion of Computers and Telecommunications in the 1990s*, Boston: Harvard Business School Press
- Burton, J. (1995) "Privatization and Regulation in the USA and the UK: Some Comparisons and Contrasts" in MacAvoy, Paul W. (ed.) *Deregulation and Privatization in the United States*: 148-154 Edinburgh: Edinburgh University Press
- Cohen, Stephen S., Gavin Boyd (eds.) (2000) *Corporate Governance and Globalization - Long Rang Planning Issues*, Edward Elgar Publishing Inc.
- Curwen Peter (1997) *Restructuring Telecommunications*, Macmillan Press Ltd.
- Dawson Patrick and Nicky Gunson (2002) "Technology and the politics of change at work : the case of Dalebake Bakeries" *New Technology, Work and Employment* 17: 1:35-45
- Driffield, Nigel L. (1996) *Global Competition and the Labour Market* Harwood Academic Publishers
- Duesterberg, Thomas J. and Kenneth Gordon (1997) *Competition and Deregulation in Telecommunications - The Case for a New Paradigm* Hudson Institute Inc.
- Eaton, Adrienne E. and Jeffrey H. Keefe (1999) *Employment Dispute Resolution and Worker Rights in the Changing Workplace*, Industrial Relations Research Association Series
- Eisner, Gillett Sharon and Ingo Vogelsang (1999) *Competition, Regulation, and Convergence - Current Trends in Telecommunications Policy Research*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers
- Ellingsæter Anne Lise (1998) "Labour Market Restructuring and Polarization Processes: The Significance of Political-Institutional Factors" *Economic and Industrial Democracy* 19: 4: 579-603
- Gart, Alan (1994) *Regulation, Deregulation, Re-regulation: The Future of the Banking, Insurance, and Securities Industries* John Wiley & Sons Inc.
- Gayle, Dennis J. and Jonathan N. Goodrich, (1990) *Privatization and Deregulation in Global Perspective*, New York: Quorum Books
- Hausman, Jerry A. (1989) *Telecommunications in a Competitive Environment*, National Economic Research Associates Inc. April 12-15
- Heldman, Peter K. (1997) *Competitive*

- Telecommunications - How to Thrive Under the Telecommunications Act* New York: McGraw-Hill
- Heldman, Robert K. (1995) *The Telecommunications Information Millennium - A Vision and Plan for the Global Information Society* McGraw-Hill, Inc.
- Hills, Jill (1986), *Deregulating Telecoms: Competition and Control in the United States, Japan and Britain*. Quorum Books, Westport, Connecticut
- Hulsink, Willem (1996), *Do nations matter in a globalizing industry? The restructuring of telecommunications: governance regimes in France, the Netherlands and the United Kingdom (1990-1994)*. Eburon Publishers. Delft
- Hulsink, Willem (1998), *Privatisation and liberalization in European Telecommunications: Comparing Britain, the Netherlands and France*. Routledge, London
- Kasper, Daniel M. (1988) *Deregulation and Globalization : Liberalizing International Trade in Air Services* American Enterprise Institute
- Katz, H. C. (1997) *Telecommunications: Restructuring Work and Employment Relations Worldwide*, Ithaca, NY: ILR/Cornell University Press
- Kessler, Ian, John Purcell and Jackie Coyle Shapiro (2000) "New forms of employment relations in the public services: the limits of strategic choice" *Industrial Relations Journal* 31:1:17-34
- Kochan, Thomas A. (1997) "Lean Production and Changing Employment Relations in the International Auto Industry" *Economic and Industrial Democracy* 18: 4:597-620
- Lee, Kelley (1996) *Global Telecommunications Regulation* Wellington House
- Lucore, Robert E. (2002) "Challenges and Opportunities: Unions Confront the New Information Technologies" *Journal of Labor Research* XIII 2: 201-214
- Parker, D. (1999) "Privatization in the European Union: A Critical Assessment of its Development, Rationale and Consequences" *Economic and Industrial Democracy* 20: 1: 9-38
- Thatcher, Mark (1999) *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change in Britain and France* Oxford: Oxford University Press
- Whitley, Richard (2000) "The Institutional Structuring of Innovation Strategies : Business Systems, Firm Types and Patterns of Technical Change in Different Market Economies" *Organization Studies*: 21: 5: 855-885
- Zysman, John, Laura D'andrea Tyson, William T. Dickens (1988) *The Dynamics of Trade and Employment* Ballinger Publishing Company
- 中文書目：
- 黃福松，固網開放後台灣國際電信市場發展趨勢之研究，政治大學經營管理學程，民國 89 年 6 月
- 江龍樺，電信自由化後電信服務市場之形成與管理，政治大學企業管理學系，民國 89 年 6 月
- 吳志坤，通訊產業競爭優勢的研究—以國內行動電話產業為例，政治大學企業管理研究所，民國 88 年 12 月

簡錦銘，我國民營行動電話業者經營策略與績效之研究，政治大學企業管理學系，民國 88 年 6 月

中文期刊

李煥仁，民國 86 年，「從加入世界組織觀點談國內電信自由化」，經濟情勢暨評論，3 卷 2 期

張晉芬，「公營事業移轉民營勞資問題之探索」，勞資關係月刊，18 卷 2 期

李煥仁等，民國 85 年，「電信自由化與我國電信市場未來之發展 專訪電信總局陳局長堯」，台灣經濟研究月刊，19 卷 3 期：15~18

李煥仁，寇健玲等，民國 85 年，「電信市場開放下業者心聲 專訪台灣易利信公司李副總經理文進」，台灣經濟研究月刊，19 卷 3 期：19~22

王連常福，民國 85 年，「電信自由化與電信資費之管制」，台灣經濟研究月刊，19 卷 3 期：23~26

陳光禎，民國 86 年，「國際化及自由化的電信產業」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：11~12

李煥仁，民國 86 年，「民營業者蓄勢待發 電信市場即將重組 電信事業領導人訪談紀要」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：13~14

曾銘深等，民國 86 年，「專訪中華電信公司 呂學錦總經理」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：15~18

曾銘深等，民國 86 年，「專訪遠傳電信股份有限公司 楊明德副董事長、歐康年總經理」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：19~22

曾銘深等，民國 86 年，「專訪太平洋通用電訊股份有限公司 李太程副董、范瑞穎副總」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：

22~25

曾銘深等，民國 86 年，「專訪和信電訊股份有限公司 張佑邦總經理」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：25~28

曾銘深等，民國 86 年，「專訪大眾國際傳呼服務股份有限公司 吳清源總經理、王鴻紳副總」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：29~31

李煥仁，民國 86 年，「我國電信服務業市場近況剖析」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：35~39

曾銘深，民國 86 年，「談國外電信事業自由化的經驗」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：48~52

李煥仁，民國 86 年，「我國電信自由化之國際比較及未來調整方向」，台灣經濟研究月刊，20 卷 12 期：53~58

曾銘深等，民國 86 年，「電信產業發展潛力與公平競爭問題 專訪交通部電信總局賈局長玉輝」，台灣經濟研究月刊，20 卷 1 期：9~13

陳光禎，民國 86 年，「創造電信市場公平競爭環境」，台灣經濟研究月刊，20 卷 1 期：17~20

李煥仁，民國 86 年，「我國電信自由化面臨的重要課題」，台灣經濟研究月刊，20 卷 1 期：21~27