



## 資訊社會我國勞工政策

### 應有的方向與作法

江明修

80.7.10  
江明修

## 壹、前言

本文主要是針對資訊社會 (Information Society) 的來臨，試圖描繪未來由於資訊科技 (Information Technology) 發達與資訊流通快捷的情況下，可能對我國政治、經濟、社會、行政、文化與產業結構所造成的衝擊，以及在我國的硬體制度面與軟體文化面均可能受影響的情境下，勞工問題及其政策，應有何具體的因應作法與

變遷方向。期能使勞工問題與勞工政策的研究跳開向來只重法規制度和實證、經濟、統計、計量分析的限制，整合微觀與鉅觀的優點，走向理論與行動實踐結合；並就實際情形探討，由下而上地提出對未來我國勞工政策應增加的思考，及其應然面的想像 (Imagination)。至於作者的基本價值則是基於人本主義立場，主張勞工政策不應只配合經濟發展，更重要的是要保障勞動者的自由權與平等權，及其個人的成長，如果人與事 (職位) 不能配合時，基本上不應削足適履將人硬加改造，反應尋找事的修正與人的教育發展的機會。

## 貳、資訊社會的來臨與衝擊

Daniel Bell (1973: 12-33) 在其名著——後工業社會的來臨 (The Coming of Post-Industrial Society) 一書中指出，資訊時代的後工業社會（簡稱資訊社會）與前資訊時代的工業社會的區別，主要表现在以下三方面：

一、就經濟活動的變遷來說，後工業社會已經不是以前那種大量生產物品的經濟活動，而是一個服務性的經濟活動。

二、就職業結構的變遷而論，過去藍領階級佔有勞動力中的最大範疇，在後工業社會則由白領階級所取代，而白領階級中又以專業人員及科技人員的數目最多。

三、就技術形式上的變遷而言，工業社會所仰賴的機器技術已為新興的「知識技術」所取代。

總之，資訊時代的後工業社會的來臨，已經創造出人類另類一新的經濟生活型態，由於資訊工業的發達，個人之間、社會或國家之間的溝通與交流將愈來愈頻繁，更重要的是，「知識」的獲取和掌握與否，將是個人提高生活水平並避免被權力擁有者剝削宰割的重要因素；同時，資訊時代的國家也可能利用資訊科技來造福人類，或者以之做為嚴密控制人民的工具。

事實上，已有不少的學者對資訊社會的來臨勾繪輪廓，也曾進一步地描述與預測資訊社會的政治、經濟、社會、文化與產業結構所可能面臨的挑戰和危機，甚至，也提出因應衝擊所應採取的公共政策規劃與執行方向。其中比較知名的學者及其著作為：Alvin Toffler 的三本名著：

未來的衝擊 (Future Shock, 1970)、第三波 (The Third Wave, 1980) 和大未來 (Powershift, 1990)；以及 John Naisbitt 和 Patricia Aburdene 的三本名著：大趨勢 (Megatrends, 1982)、重建公司 (Reinventing the Corporation, 1985)、2000年大趨勢 (Megatrends 2000, 1990)。上述著作均由一群研究未來趨勢的研究人員，從無數的資料中分析、整理與歸納後，嘗試賦予意義，並加以推測其趨勢與方向後得出。這些研究均一再強調資訊社會的來臨，及其可能對社會各個角落的文化面與制度面的衝擊。以下謹就其對勞動場所、勞動條件及勞動價值可能發生的影響加以歸納整理，並簡略臚列如后：

一、資訊社會的戰略性資源 (Strategic resource) 是人力資源 (human resource)，而非如工業社會的財務資源 (financial resource or capital)。人才同是資訊、知識與創意 (creativity) 的生產者和消費者。

二、資訊社會中所有生產組織與勞動場所的成敗，主要決定於是否擁有最優秀的人才。

三、資訊社會中，新的組織結構正取代舊的組織結構中，舊的組織基本上莫基於權力關係，重視階層分工，容易形成中央集權金字塔式 (Pyramid) 的科層制度 (hierarchy)；新的組織則有各式各樣，基本上比較重視彼此間的合作與協調分工，較重視人與人之間的信任關係的建立，常形成少階層、甚至是没有階級劃分的網路組織。比較常見的新組織型態有下列數種 (Naisbitt & Aburdene, 1985: 31-37; Dumaine, 1991: 36-50)。

- (一) 自我管理結構 (Self-managing Structures)。
- (二) 車輪式網路 (Wagon Wheel Networks)。
- (三) 換醒直觀洞見組織 (Metanoic Organisations)。
- (四) 合夥組織 (Partnership Organisations)。
- (五) 同事組織 (Fellowship Organisations)。
- (六) 生物組織 (Biological Organisations)。
- (七) 適應組織 (Adaptive Organisations)。
- (八) 窗格組織 (Lattice Organisations)。

四、資訊社會員工與資方的界線漸趨模糊。資方與管理階層常利用新的激勵方案 (new incentive plans) 及優先入股方案 (stock-option plans)，幫助員工有機會

成爲組織內部的企業家 (intrapreneurship) 及合夥股東。

五、資訊社會重視常受忽視的女性員工，老年員工與弱勢員工的任用、發展與福利。

六、資訊社會的組織重視員工的教育與訓練，希望使員工更有向心力與參與感，進而使組織更能留才與育才。

七、資訊社會的組織主動照顧員工的健康，甚至幫助員工戒煙，與鼓勵員工減肥及運動。

八、資訊社會的員工告訴組織他喜歡做什麼事及如何做，自動自發地找工作做，而非由管理階層安排和指定工作；基本上，員工具有的工作信念 (Commitment) 較上級的權威 (Authority) 重要。

九、資訊社會的組織重視員工創意、直觀 (Intuition) 與洞見 (Vision) 能力的訓練與開發。

十、資訊社會的組織不僅幫助員工個人成長，更以提升員工的工作生活品質 (Quality of Work Life) 爲最終目標。

### 叁、公共政策的省思

無可諱言地，當前的公共政策分析與規劃相當偏重統

計量化與經濟分析，在方法論上，著名政策分析學者Dorah A. Stone (1987) 在其大作——政策吊詭與政治理性 (Policy Paradox and Political Reason) 中，抨擊此種只重視經濟計量化模型分析，將公共議題 (Public Issues) 完全只以市場法則和個體經濟學角度處理的公共政策研究，而主張社會大眾問題的解決不能忽略政治環境與社區生活的實際面；除了抽象而自以為「客觀」的經濟分析外，對公衆生活問題解決的政策科學，實不應該避開人類生活的價值、理論與政治實際；因此，公共政策分析除了重視狹隘的技術理性分析外，更應該重視實際問題的解決與決策價值和倫理的釐清；所以，Stone 針對當前公共政策研究的缺失，建議公共政策應加上政治的、批判的 (critical)、後現代的 (post-modernist) 與女性的 (feminist) 評估。

資訊社會的來臨同時也會帶給公共政策分析與規劃一定的刺激與反省；除了前面Stone的反省外，Jong S. Jun (1986: 90-91) 也指出，公共政策應從舊有的理性科學觀走向整合的藝術社會觀，前者重視價值中立與客觀評估，期待政策產出能夠客觀與量化；後者則反對價值中立的看法，強調價值論證與批判，並從相互溝通和學習中，尋找出民主共識，並建立社會大眾對政策共識的了解與分享，進而加強彼此的心理聯結與我群 (we-group) 意識

的建立，最後，由下而上地奠定社區、公民社會與國家認同的形成基石。

我國學者林鍾沂 (80年: 179-185) 也對我國公共政策分析與設計做了深刻的反思，他比較說明了行為主義與後行為主義對公共政策的影響，並總結指出：

「公共政策推動的成功與否，除了科技、分析、金錢之外，還需要配合著價值的討論、民主理念的培養與大眾參與的提昇」。

簡單的說，公共政策分析與規劃的目標，並非只是市場經濟的效率 (efficiency) 與效果 (effectiveness) 的達成，或更應重視人道主義、法蘭克福學派與John Rawls (1971) 的正義理論 (A Theory of Justice) 所共同分享的社會公道與正義的實踐。

事實上，根據P. Schwartz, J. Ogilvy, E. G. Guba, Y. S. Lincoln (1985: 79-84) 與吳瓊恩 (78年) 等人的研究，自然科學正面臨典範革命 (Paradigm Shift)，從機械與純客觀的世界觀，走向整體且多重角度的實體觀。自然科學的研究，在典範、方法論與研究方法上已有重大跳躍及轉向，而正面臨資訊社會來臨與挑戰的社會科學與政策科學研究，是否也應進行整體的反省與檢討呢？平心而論，公共政策分析正在轉捩點上，因此，本文處理資訊社會對勞工問題衝擊的議題時，擬採用較強的角度，即整

合經驗、詮釋與批判三種途徑（Bernstein, 1978）。

在此種整體的公共政策分析架構指引下，嚐試對面臨未來衝擊與國際競爭情境下的我國做一粗淺觀察，我們或可以得到下述一些片斷反省與批判。實際上，公共政策的終極目標，莫非是在提供民衆舒適生活於其中的架構，而政府的主要職責，一是在促進公道生活的實踐，旨在運用種種的社會福利手段，幫助社會的弱勢團體能夠臻於更富人性、自尊的自我實現；另一則在積極剷除公共政策推動的障礙；而由於治安、國宅與交通等「政府失敗」的剷除易於形成社會的共識，自應成為政府劍及履及和全力以赴的目標。如此雙管齊下，則國家或可達成既變且安的境界矣！

爲此，我們試就政治、行政、經濟、文化、教育五方面提出一些不利公道與共識達成，且急需早日完成改革的弊端：

一、政治：決策人員的施政理念缺乏人文素養，其背後思考模式常爲功利主義、實用主義和實證主義，而缺少新公共政策所必須具備的整體觀、生態觀與非線性的思考模式，現任決策人物比較適合舊公共政策主導下的決策理念，無怪乎因應新環境的變動困難重重。

二、行政：強調技術理性和效率，忽略公共利益哲學的平等觀。強調緊密的行政組織，不利專業及主動精神的

培養。

三、經濟：強調擴張性經濟。忽略台灣本島資源有限，公共投資不宜過度擴張；宜與石油豐及工資低之東南亞國家結盟。

四、文化：文化精神的培育，首重內在價值的孕育，不宜在報酬系統過度強調物質激勵，而應著重文化人創造力發揮所必須的自由、自主空間，行政工作尤應配合此一自主、自由空間的範圍而限制權力的干預（江明修，80年）。

五、教育：應從過去把教育視爲配合經濟發展與國防需要的被動領域，恢復成爲自主性和獨立性的領域，免受政治與行政過多的干預、吳瓊恩等，80年）。

## 肆、我國勞工政策應有的方向與作法

前面介紹了資訊社會對工作場所（workplace）所能產生的衝擊與影響；也說明了公共政策的規劃、制定與執行不能只侷限技術及經濟分析的角度，同時還應包括更寬廣的政治評估面向，及價值與道德哲學的反省，更要對人道社區的實現、人性尊嚴的保障與社會公道正義的實踐具有正面貢獻。

我國勞工政策面臨資訊社會的來臨與挑戰，應如何回應外環境的刺激？應如何保障勞工權益促進全民福祉，以及實踐社會正義？本文試圖針對上述問題，提出現在發現問題，以及未來規劃、制定與執行勞工政策時，應該考慮與加強的改革方向和具體作法，以供學術界和實務界參考，茲簡述於下：

### 一、政策規劃

(一)、教育方面：目前很明顯可以看到，我們學校所教導的知識技能，常常與工作場所的需求並不完全相符合。因此，政府在規劃、制定與執行勞工政策時，除應加強職業訓練的量提供與質的提昇外，也應從法律要求與誘導下手，多分配一些教育訓練責任給工廠、公司與各種公私部門。從很多的研究證明，花在教育訓練的投資，最後都會使員工所屬組織及整個社會受益。尤其在資訊社會，教育訓練是使員工個人與所屬組織均達到成長的主要工具，個人發展與組織發展都脫離不了教育訓練工作。因此，政府的勞工政策應就掃除科技文盲，與強化各種公私教育訓練工作，加以積極考量與擬訂。

(二)、婦女方面：很可惜地，我國婦女生產力一直未達到充分運用；根據研究顯示，女性在工作場所的表現，一般而言不比男性差，而且比起男性較具有彈

性、較少欺騙、較多同情心、更易達成協議與妥協、更有心建立長程合作關係與更擅長達成雙方均贏的局面 (Win/Win arrangement) 等 (Naisbitt & Aburdene, 1985: 213-226)。因此，面對資訊社會的來臨，政府的勞工政策實應全力開發婦女人力資源，以及減少對婦女待遇、職位、升遷的歧視；當然，對婦女所受的家庭暴力，以及辦公室與社會的性騷擾都應拿出具體辦法予以克服和改進，促使我國婦女的生產力能得到更進一步的發揮。另外，對老人人力、殘障人士、少數族群與省籍歧視的現象，政府均應在政策規劃中予以明白的宣示與矯正。

(二)、健康方面：員工的健康對所屬組織與整體社會生產力均有影響。好的工作生活品質與好的員工素質均脫離不了健康的身心。比如有個實驗證明，九十二位不抽煙的員工可以輕易的取代一百位煙槍的工作負荷量 (Naisbitt & Aburdene, 1985: 194-195)。美國有不少公司鑑於員工健康對生產績效的重要性，紛紛提出方案來保障員工身心，比如：不准在辦公室抽煙、固定量員工血壓、測驗是否吸毒、員工餐廳提供健康食物、教導靜坐及相關放鬆技巧、鼓勵運動與補助員工減肥計劃等。這些

計劃，基本上對員工與組織均有正面幫助。政府勞工決策似可考慮，以各種立法及方案執行工作來促進公私部門員工的健康，整體而言，對我國國力將有極大助益。

## 二、政策制定

公共政策的制定是否合乎理性 (rationality) 是學者檢定與評估決策品質的重要準則，但什麼是理性卻隨著不同學派與理論而衆說紛云；一般常見的理論與模型有：綜合性 (Comprehensive rationality)、滿意模型 (Satisficing model)、漸進主義 (Incrementalism)、最佳模型 (Optimal model)、混合掃描模型 (Mixed-Scanning model) 與批判理性 (Critical rationality) 等。其中 J. Habermas 等人所主張的批判理性，尤其非常值得注意，此種學說反對公共政策制定過程中的人為扭曲、誤導和欺騙，比如許多政策與官僚極擅長將政治問題裝成科技或程序問題，比如在核能發電廠設置與環保問題上，很技巧地以學者專家意見或程序包裝與掩藏自己的政治與經濟利益。

因此，理性的公共政策制定，首要突破與解除此種不義的期滿與扭曲，並以社會公道正義的實踐及民衆利益福祉為重，打破現存體制中的不合理與不正當的既得利益，否則再好的決策理想都無助於民衆幸福的提昇與社會進步

的促成 (林鍾沂, 80年: 99-125)。

從批判理性觀點來看，我國勞工政策的制定，無可諱言地，離社會公道正義的實現還還有一大段距離。在基本理念與方向上，應使勞工享有公平的受雇、受薪、教育訓練與昇調的機會；使工會擁有足與資方交涉和對抗的力量；政府對於勞工組應儘量不予干涉，使勞工擁有真正屬於自己的自由工會；使資方按照利潤合理地調整工資與分派紅利。在具體作法上，往後勞工政策制定應著重下列數點：

(一)、勞工福利方面：儘早成立勞工福利基金，辦理勞工撫卹救濟，及其他相關福利事宜；經費主要應由事業單位籌措。

(二)、勞工保險方面：在全民健康保險實現前，早日修訂勞保條例，使勞工眷屬及退休勞工保險早日實施；另外，亦應考慮建立雇用保險制度，期能預防大量失業，一方面給失業勞工給予失業金，另一方面，對協助安定雇用的企業提供獎勵金 (蔡宏昭, 80年: 21-22)。

(三)、勞資關係方面：勞方應有足夠力量來制衡資方，事業單位不能一味要求勞方配合，而不自求改進；勞資平等互惠不應是一句漂亮的口號，應儘早落實「團體協約」與「分紅入股」的制定來加以實現。

(四)、勞工參與方面：工業民主化為世界潮流，落實工作場所民主實可一方面防止勞資對立，另一方面又可防止資方剝削。應儘早擬定勞工參與的辦法與制度，由勞資雙方各推派數位對等代表，共同決定企業經營方針。

(五)、工會自主方面：工會自由與獨立權不應受到政治與行政的干預，應受到尊重與保障。工會經費不應受外在政治與經濟力量的支助，應全由工會自己籌措，以維工會之獨立自主。對於工會應有的職責，如職業倫理的養成，勞工休閒活動的舉辦等，應交還工會，政府或其他外界勢力切勿主動介入。

(六)、勞工權利方面：雇主不應以任何借口或手段，干預或限制勞工組織或加入工會的權力，政府應主動予以檢視，如發現有實據，對妨害勞工基本勞動權利，應予以嚴厲處罰；當然，勞工也有加入或不加入工會的自由權。在團體協議、罷工與爭議權方面，勞工政策均應予明示保障，並加以貫徹落實。

### 三、政策執行

就公共政策的執行而言，首先必須予以考量者，便是應採取「由上而下的策略」(the top-down model)或「由下而上的策略」(the bottom-up model)。

由上而下的政策執行策略強調政策目標明確、事權統

一與命令貫徹，也主張嚴密的控制與溝通系統。但是，由於政策目標經常是多元的，執行實作單位也常不一致，加上執行人員個人認知與利益差距，要作好溝通與嚴密的控制或不易，因此，此種政策執行策略越來越受到質疑與挑戰。

反而，由下而上策略不僅可以適度地解決上策的主要缺失，另外，經由充分授權與部屬廣泛地參與，使得執行階層有更多的彈性與裁量權，來因應瞬息萬變的情勢，反而使政策執行更為有效。

從政策執行的角度檢視，我國勞工政策應較偏向由上而下的執行策略，對於下層的授權，以及執行單位的裁量權與參與感，均稍嫌不夠；基本上，在中國傳統「一條鞭式的行政文化影響下，勞工政策的執行往往略嫌僵化與不夠彈性；如何引進由下而上的政策執行策略，讓基層實作單位更有彈性、更對政策成敗感同身受、與更能因之落實行政民主化的革新潮流，實為勞工決策當局值得深思熟慮的方向。

## 伍、結語

本文針對資訊社會來臨可能對我國引發的文化與制度



的衝擊為橫軸，配以對當前公共政策的反省為縱軸，再提出並討論我國勞工政策面對未來的挑戰時，應加以考量的方向與做法。

根本上，本文的基調是瞻望未來，多於面對現在，而對現在又更多於批判過去，此點與其說是研究上的大限制與缺失，倒不如說是一種對當前與過去我國勞工政策的迷惑；問題在：我國過去有沒有勞工政策？我國現在有沒有勞工政策？勞工政策與勞工行政措施的分野何在？勞工政策與其他政府政策的關係為何？除了法律面及經濟面外，勞工問題是否或應有政治面與行政面？這些問題不時湧上筆者心田，尚未予以有效解決這個迷惑，一方面是本文的缺失與限制，另一方面或可自勉為未來研究的課題吧！

（作者現任職政治大學公共行政所教授）

## 主要參考文獻

### 中文部份

1. 石之瑜，「論轉型期公共政策之心理學研究取向」民主基金會，民80年6月1日。
2. 江明修，「社會科學多重典範的爭辯：試論質與量研究方法之整合」，民主基金會，民80年6月1日。
3. 江明修，「資訊時代公共服務的新行政效率觀」，銓敘與公保，第一卷第三期，民80年8月：15-16。
4. 朱志宏，公共政策概論，台北：三民，民79年1月。
5. 林鍾沂，公共事務的設計與執行，台北：幼獅文化公司，民80年6月。
6. 吳瓊恩，「從各學科典範變遷趨勢檢討公共組織理論實踐研究的限制及其突破的可能性」政大學報，第六十期，民78年12月：頁85-116。
7. 吳瓊恩等，「當前改革應有的世界觀」，教育研究，第十九期，民80年6月。
8. 陳忠信，國家政策與批判的公共論述，台北：國家政策研究中心，民78年4月25日。
9. 陳國鈞，勞工政策與勞工行政，台北；三民，民77年5月。
10. 張瑞猛等，勞資倫理的重建，台北：國家政策研究中心，民78年4月25日。
11. 蔡宏昭，勞工福利政策，台北：桂冠，民78年5月。
12. 蔡伸章譯，社會的變遷；從工業社會邁向後工業社會，台北：志文出版社，民73年。
13. 瞿海源計劃主持，一九八八年台灣社會評估報告，台北：二十一世紀基金會，民79年5月。

## 英文部份

1. Bell, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society : A Venture in Social Forecasting*, NY : Basic Books, 1973 : 12-33.
2. Bernstein, R.J., *The Reconstructing of Social and Political Theory*, PA : Pennsylvania University Press, 1978.
3. Chao, Shou-Po, *Labor Policy and Labor Management Relation i the Republic of China on Taiwan*, National Conference of the Employers Confederations of the Philippines, May 18-19, 1989.
4. Coleman, C.J., *Managing Labor Relations in the Public Sector*, SF : Jossey-Bass, 1990.
5. Dallmayr, F.R., "Values and The Methodology of Policy Studies", *Policy Studies Journal*, Vol. 8, No. 4, 1980-81 : 522-534.
6. Dumaine, Brian, "The Bureaucracy Busters", *Fortune*, June 17, 1991 : 34-49.
7. Forester, J., *Critical Theory and Public life*, Cambridge, MA : The MIT Press, 1985.
8. Koenig, Louis W. *An Introduction to Public Policy* NJ : Prentice-Hall, 1986.
9. Lewin, D. et al., ( eds. ), *Public Sector Labor Relations*, Lexington, MA : D.C. Heath and Company, 1988.
10. Lincoln, Y.S. ( ed. ), *Organizational Theory and Inquiry* Beverly Hills, CA : Sage, 1985.
11. Naisbitt, J, et al., *Reinvention the Corporation*, NY : Warner Books, Inc, 1985.
12. Naisbitt, J, et al., *Megatrends 2000*, NY : Willian Morrow and Company, Inc, 1990.
13. Rawls, J. *A Theory of Justice*, Cambridge, MA : Harvard University press, 1971.
14. Singer, M.G., *Human Resource Management*, Boston : PWS-KENT, 1990.
15. Stone, D.A., *Policy Paradox and Political Reason*, Glenciew, Illinois Scott, Foresman and Company, 1987.
16. Szell, G. et al., ( eds ), *The State, Trade Unions and Self-Management*, Berlin : Walter de Gruyter, 1989.
17. Toffler, A. *Powershift*, NY : Bantam Books, 1990.