

新加坡勞、資、政三邊關係的檢視：一個歷史制度主義的觀點

李耀泰

台灣大學政治研究所

10617 臺北市羅斯福路4段1號

摘要

本文目的在於探究：為何在政治上採取威權統治的新加坡，在工業關係上卻能夠發展出如此近似於福利工會主義的模式？究竟是什麼樣的因素造成新加坡勞資政三邊的互動關係如此特殊？執政黨（人民行動黨）在其中採取了什麼方式或起了什麼樣的作用？而其所建立起的三方協商機制，又是一個怎樣的過程？在理論層次上，本文欲藉由「歷史制度主義」的觀點，來考察人民行動黨在歷史上的工會動員經驗以及所建立的三邊協商機制，並認為這兩者乃是造成新加坡有如此特殊發展模式的主要原因。

關鍵詞：人民行動黨，三邊關係，全國工資協會，全國職工總會，勞資關係，歷史制度主義

Tripartite Relations (Labor-Management-PAP) in Singapore from a Perspective of Historical Institutionalism

YAO-TAI LI

Graduate Institute of Political Science, National Taiwan University

No. 1, Sec. 4, Roosevelt Rd., Taipei, Taiwan 10617, R.O.C

ABSTRACT

The purpose of this article is to explore the following questions: (1) How could Singapore develop a pattern such as welfare-unionism while concurrently maintaining an authoritarian rule? (2) What are the factors rendering the tripartite relations in Singapore so special? (3) What methods or role does the People Action Party (PAP), the ruling party, adopt in this course? (4) What are the constituent elements of the tripartite consultative mechanisms set by the PAP? As for the theoretical approach, the perspective of historical institutionalism is adopted to examine the PAP's mobilization experience as well as the forms and methods in the tripartite consultative mechanisms. It is thought that these two factors are the reasons for Singapore's virtually unique pattern.

Key Words: People Action Party, tripartite relation, National Wages Council, National Trades Union Congress, industrial relations, historical institutionalism

一、前言－問題的提出

新加坡作為發展型國家，以國家力量來主導經濟的發展，為了有一個穩定的政治和社會環境，因此必須依賴守規則以及低薪的勞工 (Deyo, 1987; Tremewan, 1994)；然而在政治上採取威權統治 (authoritative rule) 以及在經濟上偏向資本家的同時，新加坡卻能建立起相對完善的三邊協商制度，並且由國家立法來提供工會財務資源、推動勞工福利事業。在新加坡，由於全國職工總會 (National Trades Union Congress, NTUC) 的意見是政府決策中的一部份，也是國家制度的一環，所以國家在政策與法令上支持工會，包含建立新加坡勞動基金法、由國家立法提供工會財務資源，推動工人福利事業，而資方也必須在政府規劃的協商框架下去跟勞方協商，共同合作、解決爭議。在新加坡的勞、資、政三邊關係中，人民行動黨、雇主協會以及全國職工總會始終能貫徹「協商的精神」，透過協商、調解等手段來解決糾紛，而能維持新加坡三邊關係的穩定 (孫景峰，2005)。

事實上，新加坡的勞工運動在 1960 年代初期，曾經是一股活躍的力量，而人民行動黨的興起也是透過激進的社會運動方式，當時政治與工運結合在一起，而所謂的工會運動，乃是由左派份子所操縱的一種反當地政府、反殖民主義以及反資本家的鬥爭運動 (麥留芳，1988)；1961 年，隨著人民行動黨內部激進派和溫和派的分裂，李光耀為了鞏固領導的基礎，因此開除了黨內的激進親共與游離份子 (如林清祥、方水雙等人)，並在 1959 年初在立法議會通過使逮捕合法化的「內部安全法 (Internal Security Act, ISA)」，¹全面壓制左派份子在工會、商會與華人社會裡的活動。在控制工會後，已無任何反對政府的勢力，然後，再以福利措施以及人民行動黨的地方黨部滲透進入工會，逐步將工會馴服。

從人民行動黨壓制工會的過程來看，其主要原因在於執政者認為新加坡無法承受大規模的勞工鬥爭或罷工，因此必須維持一個穩定的經濟和社會環境，同時為了吸引外資，也必須控制國內工資，導致工會的權力因而被削弱 (白魯恂，1967/1991)；在 1968 年控制工會之後，新加坡的工運已經被政府有效引導，一方面政府藉由對工會菁英的滲透以及與全國職工總會的合作關係，來掌控勞工動向 (陳鴻瑜，1991)；

孫景峰，2005)；另一方面也透過「就業法案 (Employment Act)」和「產業關係法 (Industrial Relations Act)」的規定，來達到控制工資、增加工時、減少勞工示威、罷工與抗議的行動 (宋鎮照，2002)。其中李光耀政府特別賦予全國職工總會 (NTUC) 特殊的地位和權利，透過職工總會來加強與各工會間的聯繫，希望工會能夠支持政府所推動的政策，所以人民行動黨採取政府、資方和勞方三位一體的協調方式，來解決各方的歧見 (郭俊麟，1998)。在 1978 年之後，新加坡就幾乎就沒有發生過罷工事件，有的僅是勞資爭議事件，換言之，新加坡的勞工展現出了相當程度的忠誠和順從。

在上述背景之下，本文目的在於探究：為何在政治上採取威權統治、在經濟上以國家力量強勢主導的新加坡，在工業關係上卻能夠發展出如此近似於福利工會主義的模式？究竟是什麼樣的因素造成新加坡工會的角色及運作模式如此特殊？²而其所建立起的三方協商關係與機制，究竟是一個怎樣的過程？究竟勞工的反對力量是怎樣被消滅的，而是否有留下任何的歷史遺蹟？這些問題牽涉到了在三方協商機制中工會的自主程度、工會與人民行動黨的關係、勞工反對聲音的有無、以及國家如何壓制／消解勞工反對派等面向。

因此，本文在理論層次上擬從歷史制度主義的觀點，來考察人民行動黨在歷史上的工會動員經驗以及社會控制的形式與手段，並認為這兩者乃是新加坡之所以有如此特殊發展模式的主要原因。在結構安排上，本文第一部分先說明之所以採取「歷史制度主義」而不採用「統合主義 (corporatism)」或其變型來分析的原因，乃是因為在新加坡的模式中，並無統合主義所具有的「利益代表」與「勞方自主參與」等面向；第二部分回顧新加坡工會力量發展的歷史經驗與過程，包括其如何從激進的工會主義，到後期的被鎮壓乃至順從，而這段歷史經驗如何對新加坡的三邊關係互動產生影響；第三部分則檢視人民行動黨在這種歷史發展經驗下所建立起的各種三邊協商制度，以及三方之間的互動關係；在結論部分，本文將以新加坡的三邊關係互動經驗為例，與台灣的經驗進行對照，比較這兩個同樣經歷威權統治的國家，在勞資政三邊關係的發展上為何會有不同差異，並指出歷史經驗以及威權政體的差異，是造成兩國三邊關係有所差異的主要原因。

¹ 內部安全法的實施，原來是用來掃蕩共黨勢力，後來卻被人民行動黨用來掃除異己、剷除政敵。該法提供了國家機關壓迫或迫害異議份子的合法手段，並賦予內部安全局可以不經司法審判而逮捕或拘禁共黨疑犯和反動份子 (宋鎮照，2002)。

² 學者 Harris 認為工會的角色，以及其與執政黨之間的「共生」關係，乃是新加坡經濟發展過程中，最顯著的一個特點 (Harris, 1987, p. 61)。

二、理論的選擇－歷史制度主義的觀點

關於新加坡政府對於工會的控制與協商機制，從「形式」或「外觀」上來看的確像是「統合主義」³的一種形態，因為勞資雙方的行為正是在國家所規範的架構之下，針對工資、福利、年金等議題進行協商；在相關文獻中，又以「國家統合主義（state corporatism）」⁴來描繪新加坡的國家－社會關係者居多，因為其符合國家統合主義的一些基本特徵，例如「國家為了預防可能的衝突出現，以強制的方式將社會團體組成壟斷性的層峰組織，而納入正式的公共體制之內」（Schmitter, 1974）；亦即國家會將勞資雙方的組織性利益「統合」（incorporate）進入決策體制之內。

最早以「國家統合主義」來研究新加坡的學者，乃是 David Brown (1994) 在 *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia* 一書中，以國家統合主義來探討新加坡的族群政治；而用此一概念有系統地分析新加坡的三邊關係，則以 Deyo 為代表 (Deyo, 1981; 1989)。Deyo 認為新加坡政府透過全國職工總會，來執行其勞工、薪資政策，並且進一步激發勞工的辛勤工作以及國家忠誠，而 1969 年之後，新加坡更透過一連串的福利計畫，如公共運輸、保險、牙醫、旅遊補助等，來加強勞工的參與 (Deyo, 1981; 1987)；Deyo 的論點後來進一步為 Leggett 所延續，Leggett 同樣也認為新加坡的勞資關係、工會模式是屬於「國家統合」的模式，亦即政府為了發展工會的社會性及經濟性的角色，用強制性的方式將其「統合」至國家之下 (Leggett, 1993a)；而黃子庭在探討新加坡的社會福利政策時，也是從國家和各個社會團體間的議價（bargaining）過程作為出發點，區分出新加坡幾

個不同的「統合」時期：前統合主義（1959-1965）、排斥性統合主義（1965-1981），以及包容性統合主義（1981-1991）等時期，並認為「新加坡的社會福利政策是國家統合各個社會團體（族群、階級、反對黨、志願性服務組織）的形成過程」（黃子庭，2005）。

然而，若從新加坡三邊關係的實踐當中，可知其實它並未符合統合主義的一項結構性特徵：「勞動或資本以自主的社會力量參與政治系統」。⁵基本上，統合主義的基本思維是一種「社會的資本主義」（societal capitalism），也就是政府在市場經濟的前提與基礎上，考量到勞方與資方作為重要的社會力量，而讓雙方參與其中；換言之，這裡的勞方形成應該是一種自主性的，不受政治系統管制與穿透的，雖然它納入了勞資的形成，但基本上是兼具衝突與合作的本質。

因此以「國家統合主義」來檢視新加坡的三邊關係，會忽略新加坡作為一個近似於西方的社會民主國家，勞資雙方的參與始終是在國家的控制和掌握之下，亦即政府早已制定出一個框架，勞資雙方並無法「由下而上」地影響政府決策，或是各自透過「制度性的參與」來表達自身利益，勞資雙方的參與僅存於政策執行而非制定的階段，同時也始終是政治或社會控制的一部分。因此，本文之所以不使用統合主義或國家統合主義的理論視野，原因即在於新加坡的勞方或資方，並未以「自主力量」由社會而邁向政治過程，雖然它也賦予勞方一定程度的參與，但如果僅基於「參與政治系統」的外觀或形式，就直接套用國家統合主義的理論觀點，而忽略了政府並未將勞方或資方的利益「整合」入政治決策內，則在理解新加坡實存的歷史脈絡和情況時可能容易產生混淆。

出自於上述原因的考量，本文認為從「歷史制度主義」⁶的角度切入，來檢視新加坡三邊關係的制度形成和其發展過程中的特性可能會比較適合。歷史制度主義的起源，是針對多元論者忽視了制度因素會因為偏差而造成政治社會團體在競逐中的權利不對稱關係，並且反思結構功能論過度偏重文化心理因素與功能面而忽視結構層次的缺失 (Hall & Taylor, 1996)；而其之所以是「歷史的」，是因為它承認政治

³ Schmitter (1974) 最早提出關於統合主義的完整定義：「統合主義可界定為一項利益代表的體系，在這項體系中，其構成單元是數目有限的組織，這些組織具有單一性（同性質的組織只能有一個）、強迫性（其成員並非可自由參加）、不具競爭性、具有階層秩序的，以及依不同社會功能而成立等特色。這些組織是由國家所認可、授予特權，令其在特定領域內具有壟斷性的代表權，他們所付出的代價是領導者的產生以及利益的代表和匯集會受到國家某種程度的干預。」

⁴ 除了賦予定義之外，Schmitter 進一步區分出兩種統合主義的次類型：「社會統合主義（social corporatism）」是由長期的勞工運動由下而上的發展而成，其中國家機關的正當性與運作依賴單一的、非競爭性的利益團體結構；而「國家統合主義（state corporatism）」則意味著國家機關與社會團體之間的權力關係與發展型態，乃是由國家機關所創造，並且賦予其正當性，以成為國家的輔助或附屬機關，因此社會團體的組織和活動，皆在國家的管制之下，這種模式較常出現在威權的、反民主的國家（徐正光，1987；Schmitter, 1974）。

⁵ 林佳和（2003）認為統合主義有兩種主要的面向與功能：一是社會團體以貫徹自己成員利益的立場，去影響、形成、參與政治；另一是透過這樣的影響、形成與參與，社會團體會變成國家政治的一部份。

⁶ 有關於歷史制度主義的相關文獻，請參閱何俊志（2004）；曾建元（2001）；以及 Thelen, Steinmo, and Longstreth (1992)。

發展必須被理解為一個長時期的過程，強調對於制度的了解應重視歷史的縱深，在不同的時間點上，制度可能呈現出不同的內涵、型式，也可能產生不同程度的影響力量；至於在對「制度」的看法上，它強調在制度之中正式規則、政策結構，或規範等過程的意義與重要性 (Pierson, 1996)。

在制度和行動者之間的關係上，歷史制度主義強調制度和權力分布間的關聯性，認為制度經常是由歷史過程中所演變而來，一方面繼承了先前權力結構的狀態，發揮了「路徑依賴」(path independence)⁷的效果，這種效果使得後來的歷史演變會受到先前發展路徑的制約，並產生「一連串自我加強的過程」(Mahoney, 2000)；另一方面，不同時間的權力分布、結合又會影響到特定制度的功能。所以整個制度其實是不斷變動的，行動者與制度之間的關係也是相當動態的，而其中的歷史過程則深具意義 (Thelen, 1999)，尤其因為歷史現象本身的複雜性，眾多變數往往以特定的形式與機制結合，而形成獨特的歷史脈絡，來催化歷史現象的出現。⁸

在歷史制度主義的觀點下，由於行動者的偏好是由制度所形成的，政策結果是各利益團體、行動者的理念及既有的制度結構互動的產物，因此其對於制度變遷的理念不僅針對變遷本身，它更重視整體變遷的表現形式，因為不同制度的變遷形式，其實是代表了歷史脈絡中不同因素與制度之間的互動模式，進而產生不同的變遷內涵與結果。

由於歷史制度主義是採過程取向的研究法，因此其特別強調結構與行動者的交互關係，也正因為歷史制度主義與權力結構有密切的關係，因此本文認為將之運用來探討和政治相關的課題較為有力，亦即同時從「歷史」以及「制度」層面來看新加坡獨立後國家與社會關係的互動，似乎較可能找到一些線索。⁹從歷史經驗來看，新加坡在獨立前後，勞工以及左翼曾經是一股活躍的力量，因此人民行動黨在獲取政

權之後，為了政治、經濟秩序的穩定以及避免大規模罷工行為的再度出現，除了透過法令的鎮壓之外，也藉由制度和結構來型塑勞工的忠誠，這些歷史過程的遺續對於後來三邊協商、福利制度的形成和發展上有顯著的影響；而在制度上，為了維持和諧的勞資關係、降低罷工的可能性，新加坡政府也透過「三邊協商」的機制來達到勞資關係的和諧，這些制度所造成的結果也影響了其後三邊關係的樣貌。

這些經驗的發展和組織現況，雖然是如同國家統合主義所宣稱的，是由國家機關所創造，並且賦予其正當性，然而在實際運作上，其並非全然是一個「統合」的概念，而是國家機器透過強制手段，目的在達到勞工階級在政治上的去動員化以及勞資之間的和諧。因此要瞭解新加坡三邊關係的互動以及相關制度和現象的形成，本文認為應該回到實存的歷史脈絡和制度層次來探討，如此才能有一個較為全面的圖像。隨著歷史過程的發展，從殖民時期、自治政府的成立到人民行動黨的執政，新加坡的三邊關係都呈現出不同的樣貌，亦即這之間的歷史過程是「動態的」(dynamic)；但另一方面，歷史背景下所出現的三邊協商制度，也影響了三方行為者的權力分布。這樣的互動發展和型塑過程，是本文認為可較完整呈現新加坡三邊關係的原因，也是本文之所以採用歷史制度主義的主要考量。因此本文在方法論上，即擬以新加坡歷史發展的軌跡和制度的具體內涵，來探討三邊之間的互動關係和變遷（如圖 1）。

三、歷史的圖像－人民行動黨成立前後的歷史演變與三邊關係的發展

延續前一節的討論，由於本文是從歷史和制度兩個面向來探討新加坡三邊協商機制的形成，因此有必要先對新加坡三邊關係的歷史發展，作一背景性的回顧，並將其落實到三

⁷ Krasner 認為歷史的發展就是一種路徑依賴，過去建立的制度和歷史環境會影響現在的選擇範圍，使個體行動者的偏好受制於制度結構當中 (Krasner, 1984)；另外學者 Thelen 也指出過去對「路徑依賴」的研究多側重於兩個不同的面向：一個是對「關鍵轉折」的分析，另一個著重的是「反饋效果」(Thelen, 1999)。

⁸ 此時很難只以單一變數來作解釋，而同一變數在不同時空出現時，也可能因為其他因素或行為者的學習作用和更新，造成不同的權力與認知脈絡，而導致不同的結果 (Hall & Taylor, 1996)。

⁹ 由於歷史制度主義能夠整合微觀和宏觀等不同層次的功能，因此 Thelen 和 Steinmo 認為它的理念乃是研究者所共享的「歷史的一制度的研究方案」(historical institutionalist project) (Thelen et al, 1992, p. 10)。

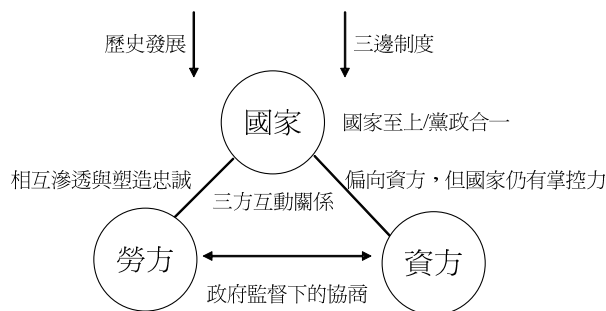


圖 1. 新加坡三邊關係的互動

邊關係的互動中來進行討論，以了解現有的三邊關係是在何種歷史脈絡下所形成，而後續又是如何變遷。本節將時間範圍追溯至新加坡獨立前開始，其後經歷新加坡的自治、人民行動黨的執政，乃至對工會的鎮壓和勞資雙方的管理，並在其中試圖呈現出新加坡三邊關係的形成與大致樣貌。

（一）獨立前的工會運動

在殖民時期，主要的勞資雙方組織大都由殖民政府加以設立，由於殖民政府將當地的勞動力，視為開拓殖民政府利益的一項資源，因此像其他殖民政府一樣，英國政府也努力確保殖民地的權力結構不會受到勞工組織的威脅。其實早在十九世紀初期，新加坡的勞工們為了共同的利益，即已組成了「行」或各種行會；1928年，一些具有工會功能的協會，也在「社會條例」的規範下開始運作，不過此時集體議價的情形還很少見；一直要到1940年「工會法案」制定後，工會才獲得承認（陳彼得編，1983/1990）。

第二次世界大戰期間，日本佔領新加坡，使得勞工運動陷入癱瘓，許多工人因而走入地下，加入叢林中的馬來亞共產黨（Malayan Communist Party, MCP）游擊隊，馬共所推動的是一種激烈的工會主義，作為其反殖民統治的一種策略（Leggett, 1993a）；戰後英國返回新加坡，再度准許了工會活動，然而此時期馬共卻迅速進入新加坡並掌握局勢，他們利用資本家剝削勞工階級的意識型態，在新加坡廣為宣傳，而其所支持的總勞動工會也開始進行罷工和示威，導致新加坡陷入動盪不安的局面，也逼使政府宣佈緊急狀態（陳彼得編，1983/1990）；從1940到1960年代，工會在共黨份子的控制下引發了不少次的罷工、怠工和暴動事件，讓政府疲於應付鎮壓，這時候勞方勢力相對來說是較具有「能動性」的；¹⁰1955年大選後新加坡成為自治政府，同時也象徵著激烈工會主義的開始以及左翼活動的再興，勞方動輒藉由罷工、怠工等方式表達對資方的不滿，此時期全面性的罷工與暴動導致整體經濟癱瘓，讓新加坡付出了極高的社會成本，而勞資關係也是極為混亂和不穩定；¹¹直到1959年，立法議會進行大選，在工人的支持下，人民行動黨贏得了立法議會 51

席中的 43 席，李光耀出任新加坡的首任總理，從此邁入了長久執政的年代，新加坡的勞資情況才有所改變（宋鎮照，2002；魯虎編著，2004；郭俊麟，1998）。

（二）人民行動黨的執政與勞資關係的演變

人民行動黨執政後，首先碰到的即是大量且急迫的政治、社會和經濟問題，例如高失業率、住屋缺乏等。勞工的不安定和政治局勢的不穩定，也使得各國投資者卻步；李光耀在 1950 年代曾為工人辯護，人民行動黨也是靠著工人支持才有 1959 年選戰的勝利，¹²所以他了解到工人群眾是一股不可忽視的力量，勞資關係的問題若是處理不好，必將影響新加坡政治、經濟和社會的穩定，因此要有效控制工會、確保一個安定和諧的投資環境，最好的方法就是政府本身直接介入、主導勞資關係的運作。

人民行動黨在執政初期，新加坡工會過去反政府的政治色彩已大為減弱，但仍然保持著傳統工會的經濟職能，例如透過談判來維持工人的利益（李一平、周寧，1996）；為了解決產業關係上的衝突，避免 1950、60 年代罷工的重演，人民行動黨政府藉由一連串強勢的立法，來重新規範勞資關係，例如在 1960 年制定「產業關係條例」（Industrial Relations Ordinance），使得政府在規範勞資關係上扮演一個積極的角色；¹³1968 年，通過「雇傭就業法案」¹⁴和「產業關係法修正案」（Industrial Relations Amendment Act）¹⁵，來刪減工資和加強勞工紀律，這兩個法案主要的目的在給予雇主援助，並提高雇主的管理權限，包括在招募、解雇、升遷和任免勞工等方面的決定權，使工人的薪資無法透過集體談判達成，其目的在於規範勞資關係、平衡勞資雙方的利益，對罷工等勞工運動加以限制，以促進整體產業關係和經濟秩序的穩定（Vasil, 2000）。這些立法條例的制定讓政府在處理產業關係上能扮演一個積極的角色，從而在實質上和程序上都限制了工會的作用（Bello & Rosenfeld, 1990; Leggett, 1993a）；此外，為了解決勞資之間可能的衝突，政府還設立

¹⁰ 例如 1946 年 1 月 29 日的總罷工有 20 萬人參加；1952 年軍港工人前後發動 3 次大罷工，並得到其他行業的廣泛支持；從 1955 年 4 月到 9 月，新加坡工人發動了總計 213 次的罷工行為（魯虎編著，2004，頁 40）。

¹¹ 從 1961 年 7 月到 1962 年 9 月間，新加坡發生了 153 次的罷工行動，創下本地紀錄（李光耀，2000，頁 94）。

¹² 在取得執政地位前，人民行動黨是以工人階級代言人的面目出現，和工人階級的關係密切；李光耀也擔任一百多個工會的法律顧問，透過法律途徑來維護工人階級的利益（孫景峰，2005，頁 217）。

¹³ 在這個條例中，規定勞工部和工業仲裁法庭為集體談判和爭議解決的機制，政府得以全面性的規範勞資關係（Leggett, 1993a, p. 225）。

¹⁴ 有關就業法的內容以及規範，請參閱 Leggett, 1993b, pp. 104-106。

¹⁵ 這個修正案，有效地標準化就業的規範和情境，並且在新加坡的經濟發展上扮演了一個策略性的角色（Pang & Cheng, 1987, p. 39）。

了「工業仲裁法庭」(Industrial Arbitration Court, IAC)¹⁶，法庭的決議對勞資雙方均具有拘束力，一但法庭受理爭議，罷工便視為非法(陳彼得編，1983/1990)，¹⁷這項特殊的行政權力，意味著只有在政府的同意和許可下才可能發生罷工，勞資關係的調處也主要憑藉國家的行政和立法干預(陳彼得編，1983/1990)。¹⁸罷工次數的減少(參見表 1)也說明了從 1960 年代晚期開始，人民行動黨採取了有效的策略，以立法的形式來管制工會活動和工運，避免勞工階級的集體抗爭出現。¹⁹

從這個歷史發展過程來看，人民行動黨的「工人階級」屬性從一開始就是虛設的，或者說是不堅定的，其所標榜的代表「下層階級」利益，也只是為了獲得支持的一種手段；在其執政之後，由於明瞭到不能再靠工人運動來維持執政，而必須顧全整體政治和社會環境的穩定以及工業化的發展，並扶植重點產業，因此很自然地調整了對於勞資關係的政策方針，亦即削弱工會的社會功能和抗爭的色彩，而工會也在執政黨的刻意安排下變得越來越「政治化」，淪為人民行動黨的外圍組織，成為政治附庸和統治的工具。²⁰

另一方面，為了應付執政初期種種社會問題和經濟上的混亂，政府也了解到經濟的重建是不可避免的，例如在貿易競爭的趨勢之下，勞力密集的初級產業必須轉為工業化和其他較具有附加價值的經濟活動，因此國家積極介入其中扮演「推動者」的角色，並在 1961 年成立了「經濟發展委員會」(Economic Development Board, EDB)，成為財政部下專門

表 1. 歇業件數、罷工人數及損失工作天 (1946-1977)

年度	歇業件數	罷工人數	損失工作天
1946	47	50325	845637
1947	45	24561	492708
1948	20	20586	128657
1949	3	935	6618
1950	1	87	4692
1951	4	1185	20640
1952	5	10067	40105
1953	4	8870	47361
1954	8	11191	135206
1955	275	57433	946354
1956	29	12373	454455
1957	27	8233	109349
1958	22	2679	78166
1959	40	1939	26857
1960	45	5939	152005
1961	116	43584	410889
1962	88	6647	165124
1963	47	33004	388219
1964	39	2535	35908
1965	30	3374	45800
1966	14	1288	44762
1967	10	4491	41322
1968	4	172	11447
1969	-	-	8512
1970	5	1749	2514
1971	2	1380	5449
1972	10	3168	18233
1973	5	1312	2295
1974	10	1901	5380
1975	7	1865	4853
1976	4	1576	3193
1977	1	406	1011

資料來源：Wages and wages policies: Tripartism in Singapore (p. 29).
Lim, C. Y., & Chew, R. (Eds.), 1998 Singapore: World Scientific Publishing Co.

負責經濟發展的機構，其策動計畫，並且用貸款和股份參與的方式給予企業財務支持(Lee, 1973)。由此可知政府實質上嚴格主導和管制了勞方和資方的活動與行為，一方面以各項法令的限制與干涉工會行動，維持勞動環境的穩定；另一方面也主導企業活動和整體經濟發展的方向，給予其財政上的補助和獎勵，並在過程中予以監督。

至於工會組織方面，1961 年，由於人民行動黨內部左翼份子和保守派之間的爭鬥，導致人民行動黨發生分裂，政權也面臨反對勢力的嚴峻挑戰(Mauzy & Milne, 2002)。²¹屬

¹⁶ 工業仲裁法庭設立於 1960 年，目的在促進工業關係，其主要功能是核准勞資雙方所達成的集體協議，並調解無法透過談判解決的勞資糾紛，而法庭所作成的判決即是最終的判決，不允許再上訴(Foo & Balachandrer, 1998, 轉引自郭俊麟, 2006, p. 175)。

¹⁷ 自從 1966 年之後，貿易爭端法(Trade Dispute Act)中就明列了幾種非法的罷工情況：與目標不符的罷工、工業仲裁法庭可解決的爭端，但不訴諸該機制的罷工、直接或間接想推翻政府的罷工；到了 1981 年修正案中，更將這些限制擴展到其他形式的行動，例如煽動或資助罷工行動同樣會被受罰(Leggett, 1993b)。

¹⁸ 1967 年新的刑法中甚至規定，水、電、煤氣等基礎部門禁止工人罷工和僱主關廠，其他部門如要罷工或關廠則須於 14 日前事先預告(陳志敏、朱少雯, 1994, p. 60)。

¹⁹ 新加坡的罷工比率，從 1958-1962 每年的 62%，下降到 1963-1967 每年的 28%，到 1968-1980 年時平均更是只剩 4%(Deyo, 1987, p. 186)。

²⁰ 這裡的政治化是使對執政黨的全面服從，事實上工會要主動參與政治活動仍然受到許多限制，例如在 1982 年的工會法修正案中，規定工會不準將經費用在政治目的上，或是捐獻給政黨(Leggett, 1993b, p. 116)。

²¹ 衝突雙方乃是以李光耀為首的溫和派和以林清祥為首的激進派。主要導火線有兩方面：遠因是人民行動黨成立後，為了吸收更多會員而納

於左派的親共勢力脫離了人民行動黨，另外成立了「社會主義陣線」(Socialist Front)²²；²³而工會支持者也分為兩個工會組織，一是親共派所支持的「新加坡工會協會」(SATU)；另一則為非共派所支持的全國職工總會，前者遭到政府取締，後者則獲得人民行動黨政府的全力支持，而原來的新加坡工會大會則因為分裂而宣告解散 (Vasil, 2000)。有關人民行動黨和全國職工總會之間的互動方式，將在下節中繼續探討。

(三) 偏向資方與發展經濟－內部安全法的實施以及對社會主義陣線的鎮壓

在面對黨內立場不一致，親共份子企圖謀篡黨內的領導權，以及立法議會對李光耀的不信任投票之下，²⁴李光耀決定與激進的共黨份子攤牌，並且在獲得議會過半的支持下進行全面清黨，一舉清除黨內親共派的勢力 (陳岳、陳翠華，1995)；1963年2月，人民行動黨政府藉口社陣領導人參與汶來人民黨組織的叛亂，將清共與游離份子如林清祥、方水雙、李紹組等人加以逮捕，此舉讓黨內的凝聚力增強，同時也帶給共產份子嚴重的挫折 (孫景峰，2005；Deyo, 1987)；同時警方也定期逮捕社陣中的關鍵人物，特別是那些負責宣傳和文化活動的領導人物，讓社陣的復興變得不太可能 (Chan, 1978)。

除了加強地方黨部的重建，以排除社陣勢力之外，人民行動黨政府更於1959年初在立法議會通過「內部安全法」，並且在1963年2月發動「冷藏行動」(Operation Cold Store)，一舉逮捕一百多名的親共份子、工會和學生首領 (宋鎮照，2002)，而新加坡的左翼運動在這場行動中的鎮壓中完全瓦解，其後又因社陣的議員均辭職退出國會，使得人民行動黨

在補選中獲得了更多的國會席次 (周忠平，2000)，至此社陣的勢力開始衰微，也確立了人民行動黨之後一黨獨大的政治優勢地位。²⁵而新加坡內部安全法的實施，賦予內部安全局極大的司法權，使其可以不經司法審判，而逮捕或拘禁反動份子 (陳鴻瑜，1991)；²⁶這種藉由掃共、清共到壓共的作法，提供了國家機關壓迫或迫害異議份子的合法手段，讓人民行動黨可透過強力的方式來控制社會 (不管是勞方和資方)，進而建立中央集權領導模式的威權政治。

在經濟上，政府也積極地介入工業和企業活動，特別是發展公營企業，從1970年代起，政府便積極參與各項包括貿易、運輸、通訊、金融、電子等其他商業和製造活動 (麥留芳，1988)，除了藉此提升政府收入之外，目的也在於刺激工業化並主導經濟發展的方向，逐漸從勞力密集產業轉向技術與資本密集的產業。作為一個新興工業化的國家，新加坡除了致力於發展公營企業、扶植國內企業之外，也必須吸引外來資本和鼓勵各國的投資，²⁷因此國內投資環境的穩定和勞資關係的和諧便顯得格外重要，這可以解釋為什麼在1980年代以後，儘管政府對社會的管制逐漸鬆動，也給予地方性的活動較多空間，但中央為了確保其發展策略上的利益，持續性的嚴格監控仍然存在 (Deyo, 1989; Lim & Pang, 1984)。例如「內部安全法」仍未廢除，仍然有監控異議份子的作用；另外在1982年工會法修正案中，政府為了維持企業的信心並塑造工會的順從，在立法中規定工會可在大約一年的時期內去修改其規則和組成，不過另一方面，卻同時賦予勞工部 (Ministry of Labour)，後來改稱人力部 (Ministry of Manpower)，可對工會中任何「有威脅性的或不合理的」規則，予以拒絕或撤銷對該工會的承認 (Leggett, 1993a)。這也說明了人民行動黨在「國家利益」與「經濟發展」的考量下，為了達成政治和社會上的穩定，除了鎮壓等強制性手

入激進的左派或共黨份子，埋下日後權力鬥爭的因子；近因則是當立法會議對李光耀內閣舉行不信任投票時，激進派不支持李光耀，且對於加入馬來西亞聯邦的議題上雙方有不同看法 (宋鎮照，2002；黃騰靈，2004)。

²² 1961年7月，非共、親共兩派為新加坡是否要與馬來西亞合併一事在議會展開對決，非共派險勝，李光耀隨即將親共份子如林清祥等開除出黨，林清祥另組社會主義陣線，不少群眾和黨員轉而擁護社陣，使得人民行動黨的元氣大傷 (馮清蓮，1975，頁30)。

²³ 在1959年和1963年的大選中，人民行動黨和社會主義陣線的競爭十分激烈，並不像後來那樣在大選中佔有絕對優勢 (Mauzy & Milne, 2002)。

²⁴ 這次的信任投票乃是李光耀所要求的，一來誘使親共份子與黨公開決裂，二來人民行動黨可趁此機會找出黨內所有親共黨員，予以鏟除 (黃騰靈，2004，頁56)。

²⁵ 其實李光耀同時也採用較為合緩的手段以消除親共份子的不滿，因為他認為共產黨人在脫離職工總會自立門戶後，缺乏高明的談判代表，於是李光耀在1962年自行政體系調派徐籍光等人協助非工會領袖進行集體談判，在工業仲裁庭上陳詞，使得罷工和工業糾紛減少 (李光耀，2000，頁105)。

²⁶ 該法對於所有人民自由權的限制，都會以「國家發展」和「國家安全」的名義，強調為了國家安全和發展，政局必須穩定，而個人自由也勢必會受到限制。有關新加坡內部安全法的制定過程、主要內容及影響，請參閱周忠平，2000。

²⁷ 在1960年代，為了吸引外國投資，新加坡政府提供了幾項財政獎勵措施，例如先鋒產業條例、產業擴張條例以及獎勵經濟擴張條例等等，以及各項隨之而來的獎勵和資助方案 (陳彼得編，1983/1990)。

段之外，也配合各種行政、立法和司法的方式，將勞資之間的規範和互動納入政府體制中以便監控。

(四) 歷史背景與三邊關係的互動

從上述的歷史經驗來看，因為勞方相對於資方而言較無談判的籌碼，因此往往會藉由示威或抗爭來表達自己的訴求和權益；為了維持執政初期的經濟和社會秩序穩定，避免工會與各種反對勢力結合，人民行動黨自 1960 年代以後，對工會便是採取有效而嚴厲的策略，避免勞工階級的抗爭。事實上，因為新加坡是以「國家」來主導經濟政策，不管是對於勞方或資方，人民行動黨執政之後通常是以強勢的態度來處理內部的勞資雙方勢力，並希望以共同發展經濟為目標，促進勞資雙方之間的合作和協商以凝聚共識。因此新加坡能夠建立起運作良好的三邊協商模式，正好是「在政治上採取威權統治、在經濟上以國家力量強勢主導」的結果。

李光耀認知到，要維持新加坡的經濟發展前景，必須要從改善勞資雙方的認知上著手，在勞工部分，重新建立「監管制度、紀律和工作準則」，以提高工作效率，防止大規模勞工運動出現；至於資方，則希望使其能公平對待工人，共同合作來爭取最高報酬（李光耀，2000）。因此在 1965 年，在政府的協商之下，職工總會和兩個主要的雇主聯盟：新加坡製造業協會（Singapore Manufacturers Association, SMA）和代表大型外國企業的新加坡雇主聯盟（Singapore Employers' Federation, SEF）共同簽署了「產業計畫與實踐生產力標準」（Industrial Programmes and the Productivity Code of Practice）法案（Schregle, 1994, p. 20），成為三方合作協商的保證，其背後的精神是建立在政府、勞方和資方三邊的合作之上，目的是為了達到更高的生產力和效率，以及更快速的經濟成長。

這些作為到了 1980 年代之後開始產生作用，工會的角色也逐漸出現轉變，開始為勞資之間的和諧關係而努力，目的是共同提高利潤和生產力。同時人民行動黨亦開始建立勞資政三方協商的組織，並樹立國家在勞資政三邊關係中的獨斷權威。包括前述藉由一連串強勢的立法，來重新規範勞資關係，在許多法律中也明定禁止工人罷工與雇主關廠；而 1960 年所設立的工業仲裁法庭，對於勞資糾紛的判決更是具有絕對的影響力；至於 1998 年改名為人力部的勞動部，其下的勞動條件及福利司，同樣是國家設置來負責與工會的聯繫與管理、強化企業關係、促進勞、資、政三方的合作，並協調與仲裁勞資糾紛的機制（施美娟，2003）。

四、新加坡的三邊協商制度

為了維持勞資之間的和諧關係以創造出一個穩定的政治和經濟環境，國家必須設立一些制度性的管道來協調勞資雙方的歧異，而不是讓工會以抗爭或罷工等激烈手段來表達訴求，因此如何讓雙方有效對話和溝通的機制便顯得格外重要。本節除了延續上一節人民行動黨鎮壓後的歷史經驗和發展，並同時就三方之間的協商和互動進行討論，包括在三邊協商制度中國家的角色、全國職工總會和人民行動黨之間的「共生」（symbiotic）關係、國家和資方間的互動，以及勞資雙方針對工資問題的協商等等。

(一) 三邊協商的制度框架—國家至上

在新加坡的三邊關係中，國家的角色一向扮演著舉足輕重的角色，尤其當勞資雙方之間出現利益不一致的情形時，國家必須因應國內外的影響以及整體政經利益考量而制定出不同的政策來規範勞資關係，一方面隨時注意其產業政策能否持續維持競爭力以及獲取經濟利益，另一方面則要顧及本國勞工的基本保障和福利。

在過去歷史經驗的教訓之下，為了避免過去大規模罷工的再度出現，人民行動黨執政之後，即針對組織性的勞工予以「去政治化」（depoliticisation），由政府所主導的爭端解決程序來取代集體談判，不讓反對政府的勢力出現，以及確保國家發展的目標優先於各部門、各單位的經濟利益（Deyo, 1981）。在實際作法上，一方面藉由各項財稅上的優惠措施鼓勵資方投資，另一方面也透過一連串的立法例如「就業法案」、「產業關係法案」和「工會法」等規定，來達到控制工資、增加工時、減少勞工示威與罷工等舉動（宋鎮照，2002）。以國家作為勞資關係之上的協調者，體現三邊協商的框架和精神。

「三邊協商」的精神是新加坡勞資關係和諧的基礎，亦即勞、資、政三方透過協商、調解或裁決等手段，來解決日常生活中的勞資糾紛，從而確保勞資關係的穩定。²⁸自從人民行動黨執政以來，工人的罷工次數逐漸銷聲匿跡，從 1986 年至今，除了幾次零星的衝突之外，工會幾乎沒有行使過罷工的權利，²⁹因為勞資糾紛一般都能夠藉由協商而得到妥善

²⁸ 全國工會評議會秘書長對新加坡勞資關係的評述是：「在新加坡，大概所有的勞工問題，都能在會議桌上，根據勞工關係的法律和協調程序，而到到圓滿的解決。」（玖芎林，1982，頁 177）

²⁹ 例如在 1955 年時有 275 次罷工，但到了 1980、90 年代，幾乎沒有大規模的罷工出現（Lim & Chew eds, 1998, pp. 4-5）。

的解決。

在這種制度框架之下，新加坡的勞、資、政三方能夠透過充分的溝通和協商來達到妥協。因為政府需要勞資雙方的和諧共處，才能有助於國家經濟的穩定和發展；資方需要政府的協助以利於投資，但也需要勞方在工作上的配合，才有可能創造利潤；至於勞方則是希望政府能夠保障他們的權益，包括合理的工資、福利和待遇，使其免於資方的不當剝削。因此在國家機關的規範之下，新加坡的勞資雙方皆能夠在三邊協商的制度框架之內進行協商，以維持各自的利益需求和保障。

值得注意的是，政府與勞資雙方進行協商的機制，如 1981 年的「生產力委員會」(Committee on Productivity)、「品質控制」(Quality Control Circles)、「工作改善團隊」(Work Improvement Teams) 以及下文將討論到的「全國工資協會」(NWC) 等等，在進行時雖然是由勞、資、政三方共同協商，賦予了勞資雙方參與的管道和空間，但雙方「利益代表」和「參與」的空間是有限的，仍必須在國家管制和約束的範圍之下進行協商，實際上政府也經常藉由一系列的政策和法令，介入其中加以主導或居中協調 (Rodan, 1989, pp. 161-165, 轉引自黃子庭, 2005, 頁 154)，使得勞資雙方均能夠以國家整體發展的角度來得到共識；這些機制讓人民行動黨能夠直接或間接地控制勞資雙方，對於政府在處理勞資關係、維持新加坡社會和經濟穩定上起了相當大的作用。

(二) 國家與勞方—全國職工總會 (NTUC) 的角色

要探討國家和勞方的關係，工會是其中關鍵的行為者，且勞資政三方所協商、談判的議題經常攸關勞方的利益，例如薪資、工時以及工作環境和條件等等。在新加坡，代表大多數勞工的組織：新加坡全國職工總會，³⁰於 1961 年成立，隨著李光耀領導的非共勢力政權逐漸穩固之後，職工總會便取代新加坡工會協會而成爲新加坡最大的工會組織。它的主要任務在於改善勞工的工作環境、提高生產力和勞工的社會經濟地位，以及支持人民行動黨所推行的勞、資、政三方合作與其他政策 (魯虎編著, 2004, 頁 77)；亦即一方面節制勞工，管制其會員的行為，另一方面也盡可能提供及滿足勞工的福利需求，其服務的項目包括教育、娛樂、兒童照顧，

以及各種合作企業³¹等等，這使得在 1969 年到 1979 年之間，工會會員占 NTUC 的百分比大幅增加，到了 1989 年，NTUC 會員占工會會員總數的百分比更高達 98.2% (參見表 2)；事實上，從 1970 年代後期以來，NTUC 即成爲許多生產活動、訓練方案以及增加勞工生產力的主要機制 (Deyo, 1987, p. 189)。

如前所述，在 1968 年之後，由於新加坡的工會運動已經被政府有效地控制，工會與政府之間呈現一種「共生」的關係，因此職工總會也被認爲是人民行動黨組織體系內的一部分，亦即理論上，權力是來自於基層，但事實上職工總會的管理乃是由國家所直接掌控，政府藉由一系列正式和非正式的管道來加深和職工總會之間的關係，而其中一個很重要的方式，就是「相互滲透」機制。

所謂的「相互滲透機制」，是指「人民行動黨」和「職工總會」在領導階層上的人事安排互相交叉、重疊，並藉由一系列正式與非正式的關係網絡加深彼此的關係。其實在人民行動黨執政後，由於新加坡的各基層工會大多被「收編」在職工總會之內，因此政府必須派遣大批的幹部到職工總會工作，同時不少的工會領導人也被動員進入人民行動黨及其政府中工作 (孫景峰, 2005, 190-191 頁)，例如職工總會的秘書長就是內閣部長，³²而多位領導人也是人民行動黨的國會議員 (陳志敏、朱少雯, 1994)，此外舉凡有關勞、資、政三方協商的重要行政機關，也都有職總代表參加；³³事實上，在李光耀的統治模式中，政治系統與工會系統，始終就是相互的頻繁交流而影響的，也就是說，新加坡的工會「自始」就是政治系統的一部分，工會已經成國家制度中的一環，這種情況使得工會勢力在發展上，往往不會與政府的政策相違背，工會無異於政府組織的延伸。

³¹ 例如超級市場、計程車公司、保險公司、托兒所、俱樂部、渡假村、牙科診所甚至高爾夫球場等等，尤其是 NTUC 的平價超級市場，是目前新加坡規模最大、擁有最多商店的連鎖網 (柯新治, 2003, 112-113 頁；陳彼得編, 1983/1990；以及魯虎編著, 2004, 頁 77、221-224 頁)。

³² 這種領導設計使得職工總會受到執政黨的監控，也造成工會發展與力量的弱化 (陳鴻瑜, 1991；麥留芳, 1988)。

³³ 包括全國工資協會 (NWC)、經濟發展局 (EDB)、建屋發展局 (HDB)、中央公積金局 (CPF)，以及人力部的各個諮詢委員會等等 (韓仕賢, 2006)。

³⁰ 其成立宗旨包括了：確保勞工在有利的物質環境裡得到工作、提生勞動條件以及經濟地位、提高生產力與技能以增加勞工收入、增進勞資關係和諧，以及確保勞工能分享國家經濟發展的成果 (施美娟, 2003, 頁 90, Tan, 1995, p. 73)。

表 2. 新加坡工會的成長 (1969-1979)

年度	工會數	工會會員總數	NTUC 會員數	NTUC 會員 占工會會員 總數 %
1970	102	112488	85422	76.0
1971	100	124350	96277	77.4
1972	97	166988	142162	85.1
1973	92	191481	168090	87.8
1974	90	203561	189214	93.0
1975	89	208561	197510	94.7
1976	91	221936	211956	95.5
1977	90	229056	215522	94.1
1978	89	236907	226257	95.5
1979	86	242014	229932	95.0
1980	83	243841	231422	94.9
1981	86	224362	214679	95.7
1982	89	214337	205152	95.7
1983	90	205155	197701	96.4
1984	86	192394	186288	96.8
1985	84	201133	195858	97.4
1986	83	200613	194595	97.0
1987	83	205717	200986	97.7
1988	83	210918	206233	97.8
1989	86	212874	208980	98.2

資料來源：1. *Wages and wages policies: Tripartism in Singapore* (p. 94). Lim, C. Y., & Chew, R. (Eds.), 1998, Singapore: World Scientific Publishing Co.
2. Singapore (p. 101) Leggett, C., 1993b. In S. Deery, & R. Mitchell (Eds.), *Labour law and industrial relations in Asia: Eight country studies* (pp. 96-136). Melbourne: Longman Cheshire.

政府透過職工總會這個組織來加強與各工會之間的聯繫，³⁴最終目的是希望工會能夠支持政府所推行的政策，站在維護國家經濟利益的立場，與政府協調合作（郭俊麟，1998，頁 269）。因此，凡是涉及勞工利益的相關政策方針，工會都可以透過正式管道和規範機制來參與。³⁵這種「共生」的關係，讓政府和工會出現緊密的連結，而工會的所作所為和政府的政策方向也是一致的，因而讓許多人將職工總會稱之為「政府的工會」³⁶。國家和勞工的關係因此從早期的鎮壓，轉向透過和工會會員人數最多的職工總會進行合作，來

³⁴ 為了鞏固職總在新加坡工運中的絕對領導，政府把絕大多數的工會置於 NTUC 的領導之下，並且改變 NTUC 的內部權力結構，使權力能夠集中到 NTUC 的中央執行委員會，而政府又能把經過挑選的人員安排進入中執委，以對下層工會進行領導（黃子庭，2005，頁 101）。

³⁵ 例如在全國工資理事會、經濟發展局、建屋發展局以及中央公積金管理局等機構中都有工會代表（鄭橋、張喜亮，2003）。

³⁶ 此時工會的目的在於維持生產秩序、抑制工資成長、加強勞動紀律，以及宣傳政府的政策等等（駱沙舟、吳崇伯，1998，頁 181）。

執行國家的發展政策。人民行動黨透過和全國職工總會之間的「共生」關係，不僅直接決定了工會的規範，也間接決定/控制了工會本身的發展目標（Leggett, 1993a, p. 243）。

1980 年，為了加強人民行動黨和職工總會的聯繫，新加坡政府成立了「聯絡委員會」，由雙方各派四名代表參加，這個委員會的主要任務是作為彼此的聯絡橋樑，確保職工總會能夠推行人民行動黨政府的政策，使勞工和政府能夠協同合作（陳岳、陳翠華，1995，頁 92）；職工總會傳統的政治和經濟職能也大為衰弱，變成是維持社會穩定、加強勞動紀律以及貫徹政府方針的主要工具，甚至在與勞工福利有關的議題上也採取與政府一致的立場（Mauzy & Milne, 2002, pp. 163-164）。

（三）國家與資方

在新加坡，有許多不同的資方組織，其中與勞資雙方關係最相關的組織是前面提到的「新加坡製造業協會」（SMA）和「新加坡雇主聯盟」（SEF），以及「新加坡國際商會」（Singapore International Chamber of Commerce, SICC）。它們代表的是資方的聲音，其主要目標在於確保新加坡的商業秩序和各會員（企業）之間的勞資關係能夠穩定，創造出高度的生產力，以維持其在世界市場中的競爭力（Tan, 1995），並協助會員處理與勞工的協商和其他產業事務。尤其是在面對全球自由貿易的進行、跨國資金的流動與投資，以及全球性的消費與生產分工之下，都讓資方所面臨的競爭越來越激烈，為了維護資本累積與生產的有利條件，各雇主聯盟都必須經營方式以及人力配置上追求效率和降低生產成本（包括人事成本）。

至於政府的態度方面，由於新加坡屬於晚近發展的新興工業化國家，為了在經濟全球化之下維持高度的經濟成長和競爭力、為了爭取資本和外國企業投資，必須創造出有利的投資條件和環境來吸引外資，並仰賴資方的持續投資，以獲得經濟發展及政權穩定。在國家經濟的發展和國家利益的考量下，政府不可避免地仍採取偏向資方的政策，尤其在經濟全球化的趨勢下，隨著金融資本移動的全球化、國外投資的增長，以及跨國企業規模與數量的增加，任何有關工人罷工、停工或怠工等問題，都有可能影響新加坡政府整體的經濟運作和產業發展。因此新加坡政府不得不運用國家力量以及法令上的限制來創造出一個穩定的投資環境，例如人民行動黨從 1960 年代開始，就採取了各種經濟政策和財稅上的優惠或補助來幫助廠商的擴張，並且成立「經濟發展委員會」

(Economic Development Board, EDB)，作為工業發展、改善投資的機構；³⁷另一方面也在勞動政策上立法限制勞工組織的各種活動，尤其當國家經濟面臨不景氣時，執政黨往往會以降低工資，或是降低雇主繳交公積金的比例，來降低資本家的勞動成本以保存企業的競爭力（陳文賢，1997，頁38）。³⁸

因此和勞方相比，國家在與資方的互動上給予其較大的空間。如前所述，政府在「就業法」中規定了勞工的權利和義務，「產業關係法修正案」提高了雇主的管理權限，包括在招募、解雇、升遷和任免勞工等方面上的決定權，亦即不需透過雙方協調即可由雇主自行決定；至於在薪資方面，雖然勞資之間的薪資協商有全國工資協會（NWC，如下所述）這樣一個三邊協商的機制負責進行，然而由於資方的代表並非一個一致性的團體，與勞方相比其差異性較大，在全國工資協會中不一定會聯合起來，甚至並非所有的雇主團體都會指派代表參加，因此除非由委員會居中協調，否則無法充分表達意見，且未參與的雇主組織對委員會的建議也較無服從的義務（Lim & Chew, 1998, p. 98）。

儘管如此，在國家整體經濟發展為前提的基礎下，資方通常也必須在政府的規範下與勞方協商，政府讓資方認知到，唯有勞資和諧才能為資方帶來更大的效益，其方式是透過了解勞工的訴求、照顧到勞工的基本權益；為了達到和諧的勞資關係，雙方都必須在政府所設立的協商機制中進行溝通與對話，因此資方組織與職工總會一樣，在主要的政府及三邊機制中也都有代表，包括下一節將討論的全國工資協會、經濟發展委員會以及職業和產業訓練的組織等（陳彼得編，1983/1990）。

（四）勞資之間—全國工資協會

在新加坡的勞資關係中，薪資如何制定一直是勞資雙方之間一個重要的議題，其中「全國工資協會」（NWC）扮演了最為重要的角色。1972年，新加坡工資快速的上漲成為雇主與政府的關注焦點，於是在政府的主導下成立了「全國工資協會」，目的在確保「工資的穩定發展」、「促進經濟和

社會的進步」、「輔助獎勵方案、提高國家生產力」以及「制定工資大綱」等，（陳彼得編，1983/1990；Tan, 1995）；這個機制目前由三十位成員組成，分別來自政府、全國職工總會、雇主組織，以及一位立場中立的主席。³⁹自從1972年以來，全國工資協會每年都會根據政府的經濟目標提出一個工資調整的指標，這個指標在被政府接受後，即成為雇主及工會作為當年工資調整的協商基礎。⁴⁰

全國工資協會是新加坡三邊關係中一項非常關鍵的機制，它不僅體現了新加坡三邊關係的精神、確保三邊協商能夠運作，對於與勞資雙方密切相關的人事成本：亦即每年勞工薪資範圍的制定也起了重要的角色。NWC 每年都會檢討經濟成長以及勞工生產力的概況，針對工資的調漲、工資成本的穩定與勞工生產力的改善等面向，經過檢討後制定出「工資指導手冊」，向政府提出調整工資的百分比、⁴¹年終分紅的數目、以及公積金繳交率的變動幅度等；⁴²雖然它的推薦不具強制力，並無法律上的效力，但因為是由三方代表協商後所作出的決定，因此政府通常都會接受 NWC 的建議，而雇主也通常會加以採納，作為調整工資和薪水的原則（黃子庭，2005）。這個機制以政府作為居中協調，政府可以透過這個機制來掌控工資水準，避免工資過度上漲（Leggett, 1993b），同時也使得勞資雙方能夠以整體經濟發展的角度來討論工資的調整，並且達到共識，有效抑制了勞方

³⁹ 所有三方代表的地位都很高，例如工會代表有職工總會的會長和秘書長；政府代表則是由勞工部、財政部、貿易發展及工業部得常設秘書，以及經濟發展局主席所組成，而雇主代表，則包括了日本、美國、德國等多國及公司的代表（行政院經建會編，1988，37-38頁）。

⁴⁰ 例如1977年，為了促進個別的工作表現，NWC 調整了功績的比例；1978年，為了照顧較低薪資的工人，採用較 flat-rate 的方式；1981年，認知到不同雇主支付薪水的能力不同，於是增加了團體協商的比例；而1979到1984年，NWC 建議了高比例的薪資增加，以增進更有效率的勞力運用。整體而言，NWC 的調整方向是相當有彈性的（Leggett, 1993b, p. 124）。

⁴¹ NWC 所推薦的是一個含有絕對金額加上百分比的工資增加指標公式，而不是一個含有百分比調整的公式，例如在1979年，NWC 推薦了一個含有 32 元+7% 的非強制性工資增加指標（行政院經建會編，1988，頁42）。

⁴² 「中央公積金制」（Central Provident Fund）可說是新加坡福利制度的主體，其於1955年6月1日公佈，乃是一套由政府、雇主及受雇者所共同參與、承擔的制度，公積金存入公積金局中受雇者的帳戶，存款享受利息 6.5%，而政府每個月再根據利率波動來進行調整，其設立的基礎是一種「強迫儲蓄」的理念（魯虎編著，2004；Chew & Rosalind, 1992）。

³⁷ 包括現有產業出口的減稅優惠，同時也提供給國內外投資者加速折舊條例，並成立新加坡開發銀行來提供產業融資等等（陳彼得編，1983/1990）。

³⁸ 在1985-1986年經濟不景氣的時候，執政黨將雇主繳納公積金的費率，從25%降到10%，為雇主省下至少15億美元的勞動成本（古允文，1996，頁31）。

破壞性的對抗行動。

在履行這些指標時，如果遇到衝突或意見不一致的情況，通常由勞資雙方中的任一方提交人力部以作進一步的調解，如果調解失敗，則任一方將之再呈交工業仲裁法庭判決；然而如前所述，並非所有雇主都會指派代表參加 NWC，且未參加的雇主組織對 NWC 的建議也較無服從的義務，這個結果在某程度上破壞了新加坡三邊協商的完整性和和諧，且增加三方達成共識的困難度，尤其是雇主不願調薪，又不肯和勞方協調之時，則可能出現關於工資問題的紛爭；⁴³再加上在勞資協商的過程中，人力部與工業仲裁法庭對勞資糾紛的判定上有極大權力，使得勞方或工會團體在三方協商的過程中容易處於劣勢。⁴⁴

儘管有這些難題，但 NWC 這個機制在新加坡的三邊關係中仍然佔有相當大的重要性，因為它為三方的所有組成份子提供了一個討論的平台，藉此各方可以了解彼此關於工資以及其他相關事務上的問題、期待以及觀點；更重要的是，它提供了一個讓勞資雙方可以同心協力的機會，藉由溝通、協商來共同增進彼此的利益。

1986 年 NWC 更開始了一連串的「薪資改革」，其將每年的薪資水準的調整，和個別公司、企業表現連結在一起，亦即薪資的給付是根據工作中的生產力而定，這也說明了政府欲藉由制度性的控制，一方面管制每年的薪資水準，另一方面確保勞方的行為能符合企業政策，以達到整體經濟發展的目的 (Leggett, 1993a)。這裡背後的思維在於：藉由三方協商的機制，讓勞方與資方合作共同創造經濟利潤和生產力，對於勞方本身的薪資和經濟收入必將有利，一旦雇主無法創造利潤，則勞工也可能因此失去工作 (Choon, 1994)；因此即使職工總會宣布放棄薪資調整，甚至在 1985 年經濟衰退時，對於雇主的公積金提撥比例從 25% 調降到 10%，大多數的勞工仍然表達支持的態度 (Choon, 1994; Tan, 1995)。由此可知，新加坡的勞方已逐漸認知到共同合作增加利潤來取代過去的罷工或抗爭行為。

五、新加坡三邊關係的特性與我國經驗的差異——代結語

從前面兩個部分的討論中，可知新加坡三邊關係的現況和內涵，和「歷史」的發展以及「制度」的設計密切相關，其歷史發展過程中的遺緒，影響到其後三邊協商制度的設計，而這些制度的設計，同樣型塑了其後的歷史發展以及三邊關係的樣貌。在新加坡歷史發展的過程中，從 1950 年代和 1960 年代初期，人民行動黨對於激進工會主義的鎮壓、1960 年代一連串的立法來限制勞資協商和集體談判、1970 年代 NWC 對薪資範圍的設定，到 1980 年代工會法和就業法修正案中勞工順從的塑造，可看出人民行動黨對於勞資關係皆有相當程度的介入，目的是為了建立對於勞資雙方的控制。⁴⁵

而根據這個思維所設計出的種種「制度」，例如全國職工總會、全國工資協會等，也進一步強化了政府作為一個協調者的地位；在這些制度下所呈現的三邊關係，往往能夠將勞資雙方可能產生的衝突，在其出現前就透過協商和溝通予以解決，進一步塑造勞資雙方的忠誠和順從，以及和諧的勞資關係。

更重要的是，新加坡的人力部和工業仲裁法庭，始終在新加坡的三邊關係或勞資協商中扮演不可或缺的角色，儘管勞資雙方間的爭議在 1980 年代後已逐漸下降；但它們仍會先設定好一定的協商空間和範圍，而這種協商是在政府的管制之下，一旦勞資雙方無法達成妥善的協議，或涉及大眾的相關利益，則人力部或工業仲裁法庭即可「強制」介入仲裁 (Leggett, 1993b, p. 111; Tan, 1995, pp. 32-33)，目的在於達到一種「預防性的調解」(preventive mediation)，能夠在爭議擴大為勞工行動之前即獲得解決，並且確保勞資間的協議結果與國家利益相符，不會和政府所期望的背道而馳 (Leggett, 1993a, pp. 240-241)；換言之，它是一種國家管制下的協商，跟資本主義國家「遊戲規則下的協商」是截然不同的，因此，新加坡勞資關係之穩定，基本上是一種在嚴密之政治管制下、僅容許勞資雙方在一定的框架和範圍內進行協商，政府扶植工會、勞資雙方在政府壓力下必須進行協商的

⁴³ 2007 年 4 月 25 日新加坡機師協會拒絕了新加坡航空公司所提出的駕駛空中巴士 A380 巨無霸客機的薪資建議，導致新航的勞資糾紛惡化。(康世人，2007)

⁴⁴ Leggett 認為 NWC 會進一步限制團體協商的範圍，原因是為了納入 NWC 的建議，工業仲裁法庭被賦予能改變勞資雙方協議的權利 (Leggett, 1993a, p. 226)。

⁴⁵ Tremewan 指出，新加坡社會控制最成功之處在於，它型塑了人民的政治忠誠與合作，不僅是在武力手段上直接對人民產生嚇阻，而是把壓迫性的威脅，成為制度實踐的基礎，讓人民產生同意，或是默許順從 (Tremewan, 1994, pp. 2-3)。

勞資關係。

在這種情況下，由雇主、工會和政府所構成的三邊關係及相關組織，以「三位一體」的協調方式來解決各方的歧見和問題，也已經成為新加坡在產業關係上普遍接受的原則。⁴⁶在這樣的三邊關係中，政府作為一個居中協調者，訂定出一個制度框架，讓勞資雙方能夠協商、共同合作，以利於國家經濟的穩定和發展；而工會除了保障勞工的基本權益如工資、福利、安全之外，其角色還包括努力達成專業化，提供勞工足夠的專業訓練，並和政府即資方密切合作，提高生產力；至於雇主則是在政府的協調之下，顧及勞工的利益或是與勞方達成關於工資等議題的協商和共識，以達到勞方的配合工作，進而創造利潤。在新加坡的三邊關係中，人民行動黨、雇主協會以及職工總會始終能貫徹「協商的精神」，透過協商、調解等手段來解決糾紛，而勞資之間的薪資等問題也能在三方信任的基礎下來進行協商，並且遵守雙方都同意的調解程序和結果，因此新加坡的三邊關係通常能維持一種和諧的氣氛。

從新加坡的經驗對照同樣經歷過威權統治的台灣，可發現台灣雖然在解嚴之後社會開始呈現多元化發展，自由、民主的風氣漸漸瀰漫於當時的政治與社會環境中，然而在針對現行體制的反對上，工會和資方之間往往還是透過社會性或政治性的抗爭手段來解決爭端，而非以經濟性的團體協商管道來達成目標。為何同樣都是經歷威權統治，同樣都是政府管制、壓抑工運的情況下，卻會有這樣不同的發展？究竟是什麼樣的因素造成了兩國工會的角色和行動模式有如此大的不同？

同樣從歷史以及制度的角度來看，可知兩國歷史發展的經驗以及威權政體的差異，是造成兩國工業關係差異的主要原因。從歷史經驗上來看，台灣工運在日據年代就被結束掉了，台灣戰後的工人階級從未有效地動員過，因此對國民黨來說，工運的威脅只是一種想像，即使解嚴之後，隨著政治的民主化，黨禁、報禁的開放，社會開始呈現多元化的趨勢，勞工意識也漸漸地開展，然而工會的自主性功能並未增強，原因除了黨國控制的遺續之外，也由於工會本身組織的弱勢和法令制度上的種種限制；而新加坡在獨立前後，勞工以及左翼曾經是一股活躍的力量，因此人民行動黨在決策過程無

法完全忽略或排除勞工，必須透過「制度」的設置來型塑忠誠和確保勞資協商，以維持勞資關係的和諧與穩定。兩國不同的工會參與方式，以及國民黨與人民行動黨兩國歷史上工會動員經驗以及威權控制手段的差異，導致了兩國的勞資關係出現了不同的行動模式：新加坡有三邊之間的協商過程，而台灣卻以抗爭性的情況居多。新加坡的模式對於台灣的三邊關係或勞資互動而言，無論在政府勞動政策的制定、工會組織的定位乃至勞資之間薪資問題的爭議上，或可提供一些經驗上的對照和借鏡。

參考文獻

- 古允文（1996）。新加坡的福利資本主義體制－商品化觀點的探討。*東南亞季刊*，1(2)，23-37。
- 白魯恂（1991）。*東南亞國家政治體系論*（李偉成譯）。台北市：五南圖書出版有限公司。（原著出版年：1967）
- 行政院經建會編（1988）。*新加坡經濟結構的再調整*。台北市：行政院經建會。
- 何俊志（2004）。*結構、歷史與行為：歷史制度主義對政治科學的重構*。上海市：復旦大學出版社。
- 宋鎮照（2002）。新加坡國家機關與市民社會之互動關係模式與發展。*海華與東南亞研究*，2(1)，1-29。
- 李一平、周寧（1996）。*新加坡研究*。北京市：國際文化。
- 李光耀（2000）。*李光耀回憶錄（1965-2000）*。台北市：世界出版社。
- 玖芎林（1982）。*新加坡的成功*。台北市：金文圖書有限公司。
- 周忠平（2000）。*新加坡威權政治之形成與發展*。淡江大學東南亞研究所碩士論文，未出版，台北縣。
- 林佳和（2003）。*統合主義下的勞工與政治*。*勞動者雙月刊*。2008年7月17日，取自 <http://labor.ngo.org.tw/weekly/C230322.htm>
- 施美娟（2003）。*新加坡人力資源政策之研究：國家競爭力觀點*。淡江大學東南亞研究所碩士論文，未出版，台北縣。
- 柯新治（2003）。*新新加坡：南海之珠的經濟與社會現況*。台北市：天下。
- 孫景峰（2005）。*新加坡人民行動黨執政型態研究*。北京市：人民出版社。
- 徐正光（1987）。*統合政策下的台灣勞工*。載於**第一屆勞資**

⁴⁶ Krislov 和 Leggett 認為在新加坡出現過相當多次的三邊妥協，三方都能夠對所達成的協議持共同的態度，勞資雙方也都對居中協調的第三者（通常是政府單位）有信心（Krislov & Leggett, 1985）。

- 關係研討會論文集。台北市：中華民國勞資關係協進會。
- 康世人（2007年4月25日）。機師協會拒絕新航薪資建議，勞資糾紛惡化。中央社，2007年4月25日，取自：<http://www.epochtimes.com/b5/7/4/25/n1690370.htm>。
- 郭俊麟（1998）。新加坡的政治領袖與政治領導。台北市：生智文化事業有限公司。
- 郭俊麟（2006）。李光耀主政後的新加坡政治—威權抗拒的結構分析。國立台灣大學國家發展研究所博士論文，未出版，台北市。
- 陳文賢（1997）。政府在政治經濟發展中所扮演的角色：新加坡與馬來西亞之比較。東南亞季刊，2(3)，36-51。
- 陳志敏、朱少雯（1994）。新加坡的政府與工會：「共生關係的形成、確立和加固」。南洋問題研究，77，66-74。
- 陳岳、陳翠華（1995）。李光耀—新加坡奠基人。台北市：克寧出版社。
- 陳彼得編（1990）。新加坡發展政策與趨勢（李子繼、李顯立譯）。台北市：行政院經建會。（原著出版年：1983）
- 陳鴻瑜（1991）。新加坡的威權主義與民主發展形態。問題與研究，30(3)，9-40。
- 麥留芳（1988）。社會控制與社會發展：新加坡模式。問題與研究，27(9)，35-44。
- 曾建元（2001）。歷史制度論探原。世新大學學報，11，195-206。
- 馮清蓮（1975）。新加坡人民行動黨：它的歷史、組織與領導。上海市：上海人民出版社。
- 黃子庭（2005）。新加坡社會福利政策：國家統合主義的分析。國立中山大學中山學術研究所博士論文，未出版，高雄市。
- 黃騰霆（2004）。新加坡人民行動黨組織之研究。暨南國際大學東南亞研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 鄭橋、張喜亮（2003）。新加坡的勞資關係與工會運動。工會理論與實踐，3，2008年7月17日，取自：<http://scholar.ilib.cn/A-gcllysj200303016.html>
- 魯虎編著（2004）。列國志：新加坡。北京市：社會科學文獻出版社。
- 駱沙舟、吳崇伯（1998）。當代各國政治體制：東南亞諸國。蘭州市：蘭州大學出版社。
- 韓仕賢（2006）。新加坡全國職工總會（NTUC）簡介。銀行員工會聯合會訊，71，2008年7月17日，取自：<http://www.sinopac.org.tw/index.php?opid=15&cid=111>
- Bello, W., & Rosenfeld, S. (1990). *Dragons in distress: Asia's miracle economies in crisis*. San Francisco: Food First Book.
- Brown, D. (1994). *The state and ethnic politics in Southeast Asia*. New York: Routledge.
- Chan, H. C. (1978). *The dynamics of one party dominance: The PAP at the Grass-Roots*. Singapore: Singapore University Press.
- Chew, S. B., & Rosalind, C. (1992). *The Singapore worker: A profile Singapore*. Oxford: Oxford University Press.
- Choon, S. S. (1994). Role and activity of trade unions in promoting productivity among workers in Singapore. In Asian Productivity Organization (Eds.), *Trade Unions, productivity, and industrial relations: A forum report* (pp. 25-29). Tokyo: Asian Productivity Organization.
- Chua, B. H. (1985). Pragmatism of the people's action party government in Singapore: A critical assessment. *Southeast Asian Journal of Social Science*, 13(2), 29-46.
- Deyo, F. C. (1981). *Dependent development and industrial order: An Asian case study*. New York: Praeger.
- Deyo, F. C. (1987). State and labor: Mode of political exclusion in East Asia Development. In F. C. Deyo (Eds.) *The political economy of the new Asian industrialism* (pp. 182-202). Ithaca and London: Cornell University Press.
- Deyo, F. C. (1989). *Beneath the miracle: Labor subordination in the New Asian industrialism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Frenkel, S., & Harrod, J. (1995). *Industrialization and labor relations: Contemporary research in seven countries*. Ithaca: ILR Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Harris, N. (1987). *The end of the third world: Newly industrializing countries and the decline of an ideology*. Harmondsworth: Penguin.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16, 223-246.
- Krislov, J., & Leggett, C. (1985). Perceptions of conciliation in Singapore: A tripartite survey. *Journal of Industrial Relations*, 27(2), 172-190.

- Lee, S. A. (1973). *Industrialization in Singapore*. Longman Australia.
- Leggett, C. (1993a). Corporatist trade unionism in Singapore. In S Frenkel (Eds.), *Organized labor in the Asia-Pacific region: A comparative study of trade unionism in nine countries* (pp. 223-246). Ithaca, NY: ILR Press.
- Leggett, C. (1993b). Singapore. In S. Deery, & R. Mitchell (Eds.), *Labour law and industrial relations in Asia: Eight country studies* (pp. 96-136). Melbourne: Longman Cheshire.
- Lim, C. Y., & Chew, R. (Eds.) (1998). *Wages and wages policies: Tripartism in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Lim, L., & Pang, E. F. (1984). Labour strategies for meeting the high-tech challenge: The case of Singapore. *Euro-Asia Business Review*, 3(2), 27-31.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), 507-578.
- Mauzy, D. K., & Milne, R. S. (2002). *Singapore politics under the people's action party*. London and New York: Routledge.
- Pang, E. F., & Cheng, L. (1987). Changing patterns of industrial relations in Singapore. In E. M. Kassalow, & U. G. Damachi (Eds.), *The role of trade unions in developing societies* (pp. 31-50). Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Pierson, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. *Comparative political studies*, 29, 123-163.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, 36, 85-131.
- Schregle, J. (1994). Trade unions, productivity, and industrial relations. In Asian Productivity Organization (Eds.), *Trade unions, productivity, and industrial relations: A forum report* (pp. 7-24). Tokyo: Asian Productivity Organization.
- Tan, C. H. (1995). *Labour management relations in Singapore*. Singapore: Prentice Hall.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K., Steinmo, S., & Longstreth, F. (Eds.) (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Tremewan, C. (1994). *The political economy of social control in Singapore*. Hampshire: Macmillan.
- Vasil, R. (2000). *Governing Singapore: A history of national development and democracy*. Singapore: Allen & Unwin.
- Wilkinson, B., & Leggett, C. (1985). Human and industrial relations in Singapore: The management of compliance. *Euro-Asia Business Review*, 4(3), 9-15.

收件：97.04.14 修正：97.07.07 接受：97.08.06