

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：進修)

英國民營化企業採行勞動彈性化 措施之回溯研究

服務機關：台灣省菸酒公賣局

出國人職稱：人事室薦任專員

出國人姓名：袁梅玲

出國地區：英國

出國期間：民國 88 年 07 月 22 日
至 89 年 08 月 31 日

報告日期：民國 90 年 03 月 1 日

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：進修)

英國民營化企業採行勞動彈性化 措施之回溯研究

服務機關：台灣省菸酒公賣局

出國人職稱：人事室薦任專員

姓名：袁梅玲

出國地區：英國

出國期間：民國 88 年 07 月 22 日
至 89 年 08 月 31 日

報告日期：民國 90 年 03 月 1 日

摘 要

本研究的目的是在探究民營化過程資方在勞動管理方面的改變，及其對於廠場和企業層級勞資關係的影響。經由運用個案研究和半結構式訪談等研究方法，研究者選定英國聯合公用事業旗下三家民營化事業作為對象，進行實徵研究後獲致以下的研究結論：國公營事業在民營化之後，普遍均採行有各類的勞動彈性化措施。儘管工會反對，因其認為資方的勞動彈性化措施實係削弱工會力量的策略之一，而將對工會談判力和勞工權益造成極大的損害。但由於民營化後企業所處身的外在環境條件十分嚴峻，其主要在於面臨私部門的市場競爭壓力、及政府公用事業管制機構的若干強制規範，使得削減成本策略成為不得不作的選擇，無論資方或工會都幾乎毫無轉圜餘地，而必須妥協並在勞務管理、勞資關係、及實務工作上作出相應的變革以為因應。

本研究的主要論點為，一旦國公營事業移轉成為民營企業之後，便必須追求利潤，以滿足股東的獲利動機；換言之，企業內的勞動管理便必須削減成本，包括削減單位勞動成本。此時，資方可提高績效或抑低薪資，同時通常資方會引進人力資源管理的措施，藉以強化員工的工作績效及抑制來自於工會的威脅。績效管理將受到重視，加緊對員工的管理控制，以確使整體績效獲得提昇。資方同時相信包括削減成本和提昇績效，均可藉由引進勞動彈性化措施而獲致。因此，對於一個民營化後的企業而言，如何採行前述的因應措施，將是確保其企業能夠在私部門競爭環境下繼續存活的關鍵課題。

有鑑於此，本研究建議，國公營事業必須於民營化之準備期間內，便提供管理者較大空間並要求其師法自由市場機制下的民間企業管理模式，即早調整事業體質、提昇勞務管理效能，進而才可期待於他日落實民營化時，方有可能減少民營化對於員工工作權益之衝擊，並得以降低民營化過程之勞資關係衝突程度。

英國民營化企業採行勞動彈性化措施之回溯研究

目 次

	頁數
摘要.....	02
目次.....	03
壹、緒論.....	04
貳、文獻探討.....	07
一、勞資關係和人力資源管理的變遷.....	07
二、績效管理的重要性.....	09
三、何謂勞動彈性化？.....	11
四、何謂民營化？.....	16
五、民營化對勞動管理之衝擊.....	19
參、研究方法.....	27
一、研究策略.....	27
二、訪談主題.....	27
三、個案研究和訪談的施行.....	28
肆、訪查發現.....	30
一、聯合公用事業 - 西北自來水、諾威電力及威德科技.....	30
二、數量彈性化方面的訪查發現.....	32
三、工作時間彈性化方面的訪查發現.....	35
四、功能彈性化方面的訪查發現.....	36
五、工資彈性化方面的訪查發現.....	39
六、勞動彈性化措施對於勞務管理造成的衝擊.....	40
七、勞動彈性化措施對內部勞資關係帶來的改變.....	44
伍、結論與建議.....	46
一、結論.....	46
二、建議.....	49
參考書目.....	52
附錄一、本研究訪查表.....	56
附錄二、英國民營化勞資關係經驗參訪行程表.....	65

第一章 緒 論

本研究之目的在針對既經民營化後的公用事業，探索其在勞務管理上採行勞動彈性措施後所造成管理上的改變，並進而檢視此種舉措對於工作職場和企業層級勞資關係所造成之影響。有關廣泛性的探討民營化對於勞資關係衝擊之學術性文獻為數並不算少，此等文獻顯示，自一九七九年以來連續執政的英國保守黨政府，放棄了傳統所扮演的「模範雇主原則」(the model employer principle)，而為公部門引進了新的雇用政策，以資降低僱用人數、削減用人成本。在那段期間，社會大眾對於公部門的一般觀感，都環繞在如何能將公營事業推向追求獲利的私人企業，而貫徹此一想法的具體措施則有兩種形式：一者是重新整建公共性事務的工作安排和勞雇關係，其二是藉由民營化來縮減公部門的原有範圍 (Carter and Fairbrother 1999, 頁 131)。在這兩種措施的施行過程裡，傳統的工作程序和雇用慣例遭受到極大的衝擊，但是有關導入勞動彈性措施的詳細資料卻十分有限。職是之故，本研究乃規劃以文獻資料研究法先行建構一般性的研究基礎，再藉由針對英國公用事業公司 (the United Utilities) 的個案研究，經訪談工會領袖及企業主管人員之方式，蒐集研究所需資料，嘗試解答下列三項研究問題：

- (一) 在何種情況下或基於何種目的，管理者傾向於採行勞動彈性措施？
- (二) 在勞工這一方，對於資方發動採行勞動彈性措施時，工會有無及如何採取回應措施？
- (三) 對於企業在改制民營後施行勞動彈性措施的經驗，吾人可從勞務管理和勞資關的觀點歸納獲得哪些經驗？

換言之，本研究的主要論點係在：當原本係屬國公營的事業一旦民營化成為私人企業之後，因為此時的企業必須去追求利潤，以滿足其股東對獲利的要求，而這種壓力將落到管理者肩頭，亦即管理者必須削減成本，其中自然也包括勞動成本。此時，管理者的做法有二，若非提高營業績效，便須減少員工薪資支出；而減少薪資支出的做法則為減少員工僱用人數或減薪。通常資方會引進人力資源管理 (Human Resource Management) 的技術，來增強員工的工作績效和抑制工會的威脅。此時，績效管理 (performance management) 將被視為人力資源管理的核心策略，其作法上乃在資方加強管理與控制，進而得以獲致工作績效的全面性提昇 (Gill, Ironside and Seifert 1999: 9)。同時，資方也相信可以藉由引進勞動彈性化 (labour flexibility) 的措施來達成削減成本和強化績效的目的，這些措施諸如數量彈性化 (numerical flexibility)、工資彈性化 (wage flexibility)、功能彈性化 (functional flexibility)、工時彈性化 (working-time flexibility) 等。不過，這些資方的舉措全都是建立在「單元主義觀點」(unitarist perspective) 的基礎之上，而這種觀點則和勞方的需求與想法相衝突。因此，對於一個轉換為民營的事業而言，如何能順利執行這些因應經營環境所需的勞務管理策略，將是該事業能否適

存於私部門的市場競爭環境之關鍵所在。

本研究計分五章來解答前列的三項研究問題，除第一章緒論外，本研究係由第二章的文獻探討入手，在第二章裡首先審視勞資關係和人力資源管理隨大環境所產生的變遷，以及績效管理的重要性，同時檢視了民營化及其對於勞務管理和勞資關係的影響。第三章研究方法，其分別解釋為何本研究採用個案研究法作為解答研究問題的方法，確立本研究的三個主題，亦即調查程序所採用之調查問題的設計架構，並交代本研究蒐集實徵資料部分所採用之半結構式親訪及其施測過程。

第四章係利用親訪後所臚出之訪談錄音稿加以分析，並據以解答本研究之三項研究問題。最後，在第五章裡本研究歸結文獻和實徵資料分析結果，作出如下結論：

公營事業在民營化後均增加採行或擴大運用各類的勞動彈性化措施，儘管工會大力反對但僅是徒勞而已。此種現象是因為受到外在大環境改變的逼迫所致，亦即事業單位在民營化之後立即面臨到市場競爭、和政府對公用事業嚴格規範的雙重壓力，進而迫使事業單位不得不遵循削減成本的策略；當企業陷入如此不利的現實環境下，無論是勞方或資方都幾乎沒有任何拒絕調整原有勞資關係、或反對採行勞動彈性化措施的餘地。

第二章 文獻探討

本章將首先探討勞資關係和人力資源管理的環境變遷，以及績效管理在這領域裡的重要性，從而據以建構吾人論述民營化和彈性化議題時所需的勞資關係背景架構。其次，本章將藉由檢視民營化和彈性化的意涵、及民營化對於勞務管理的衝擊，來釐清民營化和彈性化兩個核心概念的意義。

一、勞資關係和人力資源管理的變遷

『觀點決定了判斷、進而也決定了行為』(Fox 1966: 2); 換言之，一個人對於勞資關係所秉持的觀點如何，是相當重要的，因為那將會影響到人們對於勞資關係事件、程序、制度及議題的了解和詮釋。簡單的說，勞資關係的觀點可區分為三大類：單元主義觀點 (unitarist perspective)、多元主義觀點 (pluralist perspective) 及馬克思主義觀點。單元主義觀點『將企業視為一個團隊，所有人員都應該對組織忠誠，並且所有人員都應擁有共同的目標』；然而，多元主義觀點將企業視為是由一些利益不盡相同的群體所組成，所以這些群體之間需要能夠相互妥協

(Kessler and Bayliss 1998: 112-3), 因此, 一個多元社會或是一個事業單位都不會試圖去統一或整合這些不同的群體、或其各自特有的利益 (Fox 1973: 4)。工會和勞資關係系統 (industrial relations system) 便是多元觀點下的產物, 可是它們的存在和運作通常都會造成抬高雇主勞動成本的後果, 不過, 由於民主社會裡的工會都能獲得到國家和勞動立法的支持, 所以雇主也就必須設法和工會相處。這種情形到了一九七、八十年代, 由於工業國家經濟情勢的普遍惡化而出現了變化, 在政府的法制鬆綁趨勢下, 原本受到相當拘束的市場機能舒展開來、雇主的選擇機會也大為增加, 於是資方傾向於採取促使工會邊緣化的策略 (Smith and Morton 1993: 101)。在一個工會仍然強大的環境裡, 鑒於有一些人力資源管理的措施係在強調如何提昇員工忠誠度和去除員工對工會的需要程度, 因此資方便經常援用人力資源管理策略作為對抗工會的手段 (Guest 1995: 111-2)。另一方面, 也有些企業內出現勞資關係和人力資源可以並存但現相互區隔的現象, 依據 Storey (1992) 解釋此係由五種可能原因所造成: 人力資源管理無效能; 人力資源管理造成員工的威脅, 而形成勞資關係發展的空間; 管理者基於便利溝通的考慮而保留企業內的勞資關係系統; 勞資關係和人力資源管理各施所長, 兩者良性並存; 以及勞資關係名存實亡, 只剩下空殼 (Guest 1995: 121)。

正巧在工會影響力衰退、及勞資關係從經濟表現和政策的核⼼地位退卻的一九八十年代, 也出現興起人力資源管理熱潮的現象, 此一發展有一部分是因為自一九七九年上台的英國保守黨政府, 在經濟、產業、立法及政策等方面戮力創造英國

成為一個由市場力主導的經濟體所致。其結果使得一般企業經營管理上對於工會和勞資關係的關注普遍發生改變，亦即由原先的關注焦點轉而被挪移到邊緣位置（Guest 1995: 110）。在此同時，資方在企業內採用人力資源管理策略的必要性也就大為降低。不過，這並非進入倒 Guest 所指稱的『無人力資源管理、無勞資關係』狀態（同前註：129）。此間，無疑的工會仍然繼續扮演著保障及促進勞工權益的積極角色。調查研究發現（WIRS3, Millward et al. 1992）在有工會組織的場廠裡，薪資不公平的狀況較少、擁有較多的公開溝通管道、能夠分享到較多的企業訊息，更重要的是，這些勞工被資遣的可能性，比無工會保障者要低二點五倍之多（同前註：123-4）。

二、績效管理的重要性

企業的最主要目的是為了追求利潤的最大化；企業管理工作，便是在此一目的的驅策下，去控制、整合勞動及其他資源，以求達致此一利潤追求的企業目的。在現實世界裡，雇主經營事業的目的是為了獲取利潤，而不是為了營造良好的勞資關係（Kessler and Bayliss 1998: 111）。在此一邏輯下，資方的基本勞資關係策略是，最好能夠除掉工會，否則，便需要找出一些方法來解決這個勞工問題。當一九八〇年代，外在的勞資權利關係發生轉變之際，資方改採較為單元的或個別性的勞資關係作法（more unitarist and individualistic approach），以取代原本的多元

勞資關係策略。生產力協商變得相當少見，資方偏愛以不同的方法來獲取生產力的提昇，其中有三分之一的處理方式是將薪資的增漲和生產力上的表現作連結；換言之，資方在如何確保生產力提昇方面變得更加獨斷獨行（Guest 1995: 123）。績效管理成為人力資源管理的核心部分，而績效管理的內涵亦即『控管員工以促使其運用最有效率的方式、發揮出最大的能力、去做對的事情』（“managing people to do the right things, in the most effective way to the best of their ability”；Armstrong and Murlis 1998: 642）。

值得注意，企業組織內的人事經理當面對人力資源管理時所出現的困境。Guest（1989: 51）指出，如果企業真的非常重視人力資源管理，那麼這份工作將對公司太重要而不適合交給人事經理來全權承擔；換句話說，既然人力資源管理的工作分配給所有的直線主管，並將人力資源管理整合到其他的管理功能之中，於是資方至少將面對到兩個問題，一方面是績效管理的責任將挪移到直線主管、其他主管、及個人的身上，在此挪移過程，這些人在承擔新任務之前，其個人能力都必須接受重建，同時這些人對於組織變革所可能產生的抗拒都必須先行消除。另一方面，在調適此一組織發展中，許多中層和低階管理人員將變為冗員，組織結構將由金字塔型改變為扁平狀，此一「減少中間層級」（de-layering）的發展將對許多員工的未來生涯預期發生嚴重的衝突。當資方承受壓力而採取削減成本的措施時，將更加需要透過績效管理的技術來加緊控制，以避免諸如降低品質等問題的發生（Gill, Ironside and Seifert 1999: 9）。

就總體觀點而言，在全球化經濟環境下，一個經濟體的競爭力主要是仰賴對於市場變動的適應能力，以及藉由最新的科技研發成果獲取市場利益。為了強化此種競爭力，必須促使勞動市場更加的彈性（Ozaki 1999: 1）。在企業層級，因應「不確定性」的傳統方式包括引進新的工作程序、改變組織結構、僱用更多的人力、加強管理控制。但是這些作法只會增加企業經常費用的支出、增加組織的複雜程度，進而創造出更多的不確定性（Buchanan 1994: 102）。事實上，資方所需要的是對於高度不確定環境之快速且有效的反應能力，正因為如此也使得彈性化成為人力資源管理方法上的一項關鍵性特質。因此，彈性化通常被認定成是一項組織的目標，藉以作為因應企業經營環境快速變動的競爭策略。

三、何謂勞動彈性化？

自一九八〇年代起，「彈性化」已經被經濟學家、政治家及雇主所樂道，甚至視其為解決企業或整體經濟問題的仙丹妙藥。也因此，很難對彈性化作出一個能夠讓每個人都覺得滿意的定義。然而大家都十分清楚，彈性化本身並不是目的，而較能被眾人所接受的界定是：彈性化便是適應變遷的能力（“flexibility is the capacity to adapt to change”；Meulders and Wilkin 1987: 4-6）。至於「勞動彈性化」一詞，在某些狀況下是著眼於生產或營運管理系統上的調適能力，譬如運用較具技術能

力、較富進取動機、較為彈性的勞動力，以因應市場狀態的波動及製造技術的快速變革。在另一些狀況下，彈性化也被用來強調各類非典型的就業或工作安排型態，有關這方面的描述早經 Atkinson 在一九八五年的論著裡提及（Brewster et al. 1997）。此外，除了前述的兩類詮釋之外，還必須在彈性化的概念裡面再加上一個成份，那就是「管理控制」（the managerial control）。綜合言之，勞動彈性化概念的提出，為的是提高對於企業內人力運用上的管理控制，以資回應每一天營運為了契合企業經營和當地市場條件需求而作出改變（Seifert 1993: 173）。

當下所謂的勞動彈性化之重要內涵或型態，包括數量彈性化（numerical flexibility）、工資彈性化（wage flexibility）、功能彈性化（functional flexibility）及工作時間彈性化（working-time flexibility）。「數量彈性化」係指因應經濟循環性或結構性波動、及科技變遷之需求，而能適切調整企業內人力僱用之數量。因數量彈性化受到勞動法或勞雇契約的約束，尤其勞動法或勞雇契約對於解僱均訂有嚴格限制，因此，數量彈性化的目的便在追求解除或削減法律及契約等對於雇主處理與其員工之間勞雇關係的法律限制；反之，在數量彈性化之下，勞雇關係將使勞動者的工作權容易受到傷害（Meulders and Wilkin 1987: 4-6）。

「工資彈性化」著眼於調整直接薪資（the direct wage）以及雇主所支付的保費或其他費用。通常，工資彈性化是將薪資推往向下調整，或將工作績效和薪資掛勾（performance-related pay or PRP）。資方為了將工資彈性化導入勞務管理之中，將

工作績效和薪資掛勾是十分重要的部分，因為如此一來資方便得以切開工會對於薪資的影響力（Seifert 1993: 170），並且如此的設計也可以讓資方譬如刪除逐年調薪的一般慣例，進而提高資方對於薪資上漲的控制能力。另一方面，工資彈性的概念也觸及國家公權力介入企業經營的問題。譬如，英國在一九六 和七 年代的工資會議（the Wage Council）、所得政策（income policies）等政府措施，即在企圖控制勞資間對於薪資的議定結果。當然，此種政府舉措無異乎是嚴重妨害企業對於薪資的控制。

「功能彈性化」強調資方應放鬆對於員工職務分派的僵性規定，以便使企業隨經營需要，得以靈活調整員工的工作，在如此的人力資源管理模式下，工作技能和人力部署便可以較為緊密的回應「當下」與「未來」，而非「過去」的企業經營特質（Atkinson 1985: 26）。但是，令人質疑的是功能彈性化恐怕不能作廣泛的運用，為追求功能彈性化，企業必須作出相當大的人力資本投資，同時企業還需在技術和組織層面作出相當程度的調整，而這些努力都遠比其他類型的彈性化措施為大（Meulders and Wilkin 1987: 9）。

「工作時間彈性化」和組織政策及縮減工作時間的課題有關。採行工作時間彈性化措施經常和企業內組織再造存有緊密的關係，工作時間彈性化似可藉由工作班表的自由選擇、生產力要求、及工時的個別排定，來解決勞資雙方目的不同的衝突（ibid: 9）。一般而言，工作時間彈性化措施包括輪班工作、平均工時計劃、年

工時、彈性工時、部分工時等設計，而採行工作時間彈性化可以解決兩方面的衝突來源：勞方之家庭與工作間衝突的問題，以及資方既要延長營運時間卻又不願增加人力或勞動成本的企望。

資方的主要目標之一，便是希望在總體面上提高勞動市場彈性化，進而容許資方得以追求人力部署及其使用之成本效益的最大化（optimal cost-effectiveness）。資方的作法是重新組織企業的內部勞動市場，尤其是把焦點放在對於約定工作時間、工作內容規定、薪資制度等方面的重建。其結果是將內部勞動市場一切為二，一類是基於長期勞資間相互忠誠而建構的穩定性組成部分，另一類是基於短期性邏輯所構築的變動性組成部分（Atkinson 1987: 88）。在內部勞動市場內追求擴大勞動彈性化的「發動者」是雇主，在公部門的環境內則是政府。除了公部門用來重新劃定疆界而施行的民營化政策外，英國自從一九七九年保守黨政府上台以來所勵行的公部門重建政策，即已開始大量的採納重新建構工作和勞雇關係的當下潮流趨勢之主張（Carter and Fairbrother 1999: 13）。此間，主要因為受到政府對勞動市場法制鬆綁政策（deregulation）施行成功的影響，許多英國事業單位的人事管理，在此不利環境下陷入『一種低工資、低技術、低生產力的惡性循環』之中（Sisson 1994: 42）。事實顯示，自一九八〇年代部分工時僱用型態在英國服務業部門快速成長，而這些工作通常都是缺乏訓練機位的低薪工作（同前註：41）。非典型僱用型態的成長反映出一種現象：『勞雇關係朝向外外部化（externalization）發展，同時，一般企業的經營取向在朝向各自事業的核心業務（core activities）

作集中』(Edwards 1995: 17)。

總結言之，在私部門領域，自一九八〇年代事業單位即開始追求勞動彈性化，並藉由對於核心業務投注更多的努力、而拋開一些週邊性質的業務的策略，來促進成本效益的最大化。於是，管理者在此環境下最感關切的議題，便是如何採取更加彈性和有效的方法來部署和運用內部人力資源，以資提高工作績效或因應外在環境壓力。在公部門領域，過去的傳統勞資關係曾被描述為『以保障和促進勞工福祉為目的的管理模式；標準化的聘僱措施；集體勞資關係為主的勞資互動模式；以及公部門機構可作為雇主的典範』(Boyne, Jenkins and Poole 1999: 408-9)；但是，這些景象已經因為一九七九年保守黨政府採取師法民間企業管理模式的政策推行而遭致毀壞，保守黨政府所造成的基本改變，譬如包括：將傳統的大家長式管理模式 (paternal management)，改變為理性管理 (rational management)；統一的、標準化的聘僱實務作法，被分殊化 (differentiation) 彈性化所取代；以及公部門機構已經喪失了作為模範雇主的資格條件 (ibid: 410-11)。

顯然的，在前述的趨勢和改變下，世人對於『到底彈性化的真正意涵為何』這個問題，呈現出兩個完全相反的判斷。彈性化就如同是兩邊開鋒的利刃，它一方面協助企業在不利的環境衝擊下競爭求存，同時，在另一面它卻將原本穩定的就業機會轉變為不確定狀態。Sisson (1994: 15) 曾提出了一系列的批評，以協助吾人釐清對於彈性化概念的誤解：所謂的彈性化，其實就是『讓資方能為所欲

為』；所謂的核心與邊緣的論點，其實就是『降低組織對於一部分員工的承諾』；所謂的新工作型態，其實就是『以部分工時取代全時工作』；所謂的權力移轉（devolution），其實就是『削減中層管理人員的雇用人數』；所謂的 lean production，其實就是『僅保留主要生產部門』。Hyman（1991: 281-2）也曾批評說到，彈性化的概念充滿了價值和意識取向，其主要的目的是把事業經營上的人性和社會性的成本（human and social costs），從原先由企業承擔的狀態，轉換為由員工自己或社會來承擔，因此他作出了一個相當公允的結論，他說『在面臨危機的期間，無可避免的，勞動上的僵性必定會受到攻擊；然而，此舉的結果卻並非如倡言者所說的那般確定』。

四、何謂民營化？

民營化一詞，在本論文中定義為『將事業單位的所有權從政府轉至民間』

（Newman 1998: 122），其亦包括政府降低對國公營事業的持股比例。

民營化是一個擴大經濟體系之市場化基礎的政策性工具（Cook and Kirkpatrick 1997: 4）。正如同任何一個其他的政策性工具一般，民營化的優、缺點均受到許多的批評，在辯論時的典型說詞，譬如最常被支持者提及的是『民營化是未來的潮流所趨』，而反對者經常拿來作為反駁的則是要求『給政府（或國公營事業）一

個機會』。不過，吾人確實需要深入了解『何謂民營化？』就最為直接的民營化形式而言，民營化係指『將商品的生產者或服務的提供者由政府移轉至民間，作法上通常藉由將政府擁有的資產出售給私人』（同前註）。大多數的民營化定義，均涵括任何涉及將原本單純由政府運作的事務，暴露到市場之商業競爭壓力之下的行動（同前註）事實上，公共性服務的傳遞技術（public service delivery techniques）具有各式各樣的、而可被視為是民營化措施的可能替代作法，它在目的上是用來促使效能的最大化、削減成本、提高服務品質或增加服務的提供對象。其中，有一些技術或組合措施可能要比其他的作法較為適當，不過這還需端視所提供服務的性質和民營化的目的而定。在尋覓適切的提供或傳遞公共服務之替代方法中，其可能的技術包括：委外承攬（contracting out or outsourcing）、管理契約（management contracts）、市場測試（public-private competition or market testing）、授與特許權（franchise）、內部市場化（internal markets）、服務券制度（vouchers）、商業化（commercialization）、移轉非營利機構（self-help also referred to as transfer to non-profit organization）、義工制度（volunteers）、公司化（corporatization）、出售或長期租賃（asset sale or long-term lease, including employee buyout）、國家基礎工程之民間興造和承攬營運（private infrastructure development and operation, including the types of build-operate-transfer or BOT, the build-transfer-operate or BTO, and build-own-operate, or BOO）。

英國推動民營化的起步較早，當時世上幾乎沒有前人經驗可供依循，也因此英

國政府耗時超過二十年的經驗裡，呈現出許多新創的、精緻的民營化措施。大體說來，英國政府自一九七九年開始所推展的民營化計畫，可劃分為三個階段，第一個民營化階段是在一九七九年至一九八三年期間，英國政府出售公部門資產，以及那些規模較小而大部分經營活動是在競爭市場之下進行的公營企業。第二個民營化階段，英國政府將公用事業予以民營化，同時也針對民營化公用事業的主要類型，分別設置了公用事業管制機構。民營化第三階段和第二階段頭尾相疊，但民營化政策則指向新的方向，其主要涉及諸如運用委外承攬、強課使用者承擔費用、及引進消費者導向措施等（Cook 1998: 218-9）。所有的組織重建措施，譬如現金限制系統、人力目標、強制性競標、提高對私部門競爭的支持、商業化、放棄懷特雷主義（Whiteleyism）等，均大量改變了公部門的管理程序和組織環境，而這也驅使公部門管理者揚棄了單純的傳統管理模式，而爭相採取各式各樣的因應措施，於是公部門勞資關係的傳統模式，無可避免的發生工會權力下放、甚至組織破碎的現象（Winchester and Bach 1995: 316）。許多國家目前遵循著英國的經驗來進行國公營事業的民營化工程，事實上英國在各主要公用事業上的民營化經驗遠勝過其他的西歐國家，尤其是在電力方面。

決策者對於民營化政策可以設定許多不同的目標，其諸如（1）提昇公營事業的經濟效能，（2）削減財政赤字，（3）平衡公、私部門的比重，以及（4）其他目標，如創造新投資、擴大人民持股、及加深國內財政體系（Cook and Kirkpatrick 1997: 2-3）。在國公營事業方面，提昇效能是推動民營化的主要理由。在英國，當時的

保守黨政府批評國公營事業，無論在資本投資的回饋，或在其價格、生產力、用人成本及顧客滿意度等方面的記錄上，均長期令人失望(Treasury, December 1993: 3)，該政府聲稱『在許多的案例中，國公營事業的缺失並不在管理或員工的問題，而是制度的不善』(同前註)，其認為民營化是國公營事業的唯一出路，因為『將事業經營的商業目標隸屬於政治性目標之下，是國公營事業績效低落的根本原因』(Moore 1992: 4)。英國財政部曾指出其推動國公營事業民營化計畫，具有兩項主要的目的：提高效能及提高人民持股的廣度和深度(Treasury, December 1993: 4)。在提高效能方面，競爭被認為是最有效的方法，經由市場競爭，由於顧客所選擇的將是經濟性成本最低的商品或服務，所以企業將承受此種市場力量的鞭策而不斷尋求提高效能。在英國，民營化政策還延伸到無法擁有競爭環境、或競爭程度十分有限之具有自然壟斷(nature monopolies)特質的國公營事業。在此種情況下，政府便以設置管制機構的方式來彌補市場競爭的不足；亦即代替消費者來抑低公用事業服務之價格及確保其品質，或協助培植出競爭的市場環境(同前註)。

五、民營化對勞動管理之衝擊

在新古典經濟學的理论中，民營化是為了提高消費者及整個國家經濟的福祉，亦即民營化能夠促使效能提高，進而消費者的福祉亦隨之提高。民營化之後的企業，將會更積極的博取消費者需求的滿足，將會更富於創新的去開發或引進新產品。

在員工方面，就正向的觀點而言，民營化意指員工擁有較為明確的工作目標、達成目標的途徑，以及成功的酬償，進而強化了員工對於顧客的關切，而這正式任何成功企業的關鍵所在。至於整體經濟上的福祉，其來自於民營化後企業之投資報酬的提高，同時，民營化後的企業不再能夠透過稅賦先行佔有國家經濟的其他資源，而必須再公開的資本市場競爭所需的基金。再者，民營化後的企業所生產或提供的高質量之商品或服務，能夠更有力的支持國家的其他經濟活動。此外，根據新古典經濟學理論的論點，政府的福祉亦將因民營化而提增，因為政府將得以撤回那些缺乏處理能力的事務，並且民營化也能讓政府將努力的焦點集中在其自身的優先事務之上（the UK Financial Secretary's speech to the Centre for Policy Studies, 23 November 1992）。

然而，事實上並非所有的民營化結果都是以正向呈現給所有的當事人；例如英國規模最龐大的公部門受僱者工會 UNISON 聲稱，一旦將一項公共服務委由民間承攬，該等工作範疇的工會組織便極可能隨之瓦解，而此無異乎是民主的退卻（UNISON, February 1997: 34）。實則，民營化後的勞動關係上必定會出現許多的不確定性或不穩定性，進而對勞動管理、內部勞動力、工作實務，以及有關的勞資關係機制等方面均將造成衝擊，而這些對於勞資關係的衝擊將細加討論如下述。

（一）國公營事業民營化的最普遍現象之一，便是原有的工作機會大量減少。以

英國為例，在一九七九年民營化展開之前，英國國公營事業的員工人數為 206.5 萬人，至一九九一年民營化進入第三階段初期時，總僱用人數業已大幅降低至 74.7 萬人（Beaumont 1992: 86, Table 4.1）。以一九八三年至一九八九年的民營化第二階段期間為例，此間所減少的僱用人數之中，有六成是直接因民營化而遭致裁減（同前註，頁 95）。細加分析，從一九八 年初至一九九 年初英國處於經濟危機時期，而公部門的各項主要的營運成本，幾乎都和人力資源有關，因此資方在檢討如何削減成本時，第一個目標通常都是針對人力。除了削減中層管理人員之外，一般是藉由下述兩種方式來做人力裁減動作。第一種方式是所有的民營化企業都為了提高勞動生產力，而對工作上的實務措施予以重新規範（reforms of working practices），其作法包括（1）人力瘦身（down sizing）；（2）重建技術性工作，使其整合成為較少的專長門類，並引進某一程度的工作彈性；（3）擴大技術工作的彈性，刪減在幕僚、技術、體力等工作之間的區隔；（4）引進多職技之功能彈性化設計；以及（5）將原本的經常性雇用轉為委外承攬或予以臨時化。第二種方式，則是有些民營化企業直接將不具經濟效益的部門予以關閉（Pendleton and Winterton 1993: 232-3）。事實上，以解僱作為要脅，是資方確保績效提昇的主要工具之一，而人們所聲稱的民營化或人力瘦身的正面作用，便是以此信念做為基礎（Nolan, Wichert and Burchell 2000: 192）。

（二）所有民營化企業均呈現出來的另一個普遍現象，那就是**組織重建**，這個舉措其實是在民營化前的準備階段，公部門對於政府政策所強調在營運與管理上向

私部門學習而作出的回應（Pendleton and Winterton 1993: 235）。此等組織重建的型態可能是：經由立法所作的決定，譬如公車業的案例；政府為民營化而預作準備下的組織重整，譬如電力供應業的案例；在民營化之前，還未有任何具體規劃之時，資方所採行的內部組織調整措施，譬如煤礦業、郵政、鐵路、鋼鐵業等案例即屬之。基本上，經由組織重建所顯現出來的改變之類型有二：將原有組織做水平式的區隔，以及在科層組織內將管理決策權力下放。無論前述何者，其目的都是相同，亦即為了要增加企業對於市場的回應能力，和鼓勵管理人員的作為能夠以結果為導向（同前註，頁 236）。

（三）民營化的第三個普遍現象，是它造成了勞資關係機制的改變。國公營事業和私人企業的勞資關係原本差異很大，在民營化之前，國公營事業的勞資關係特質包括：（1）大多數國公營事業均有成立已經數十年且組織強大的工會，團體協商制度早經建立；（2）除了強調產業工會（industry unions）的一些產業如煤礦業和鐵路業之外，國公營事業的工會結構呈現出多元工會主義之架構；（3）政府介入國公營事業團體協商的程度相當高，譬如國公營事業的工資有關決定，必定引來政府部會層級的介入；（4）國公營事業員工的待遇一向優於私人企業，因為長期來在法制上國公營事業被定位為模範雇主；（5）產業委員會（industrial boards）的職責在於建立並維持處理勞資間有關協商或解決爭議的共同參與機制，其包括提供仲裁制度、建立勞資諮商機構及其程序，以及協助各產業成立一個十分正式而集權式的協商架構；（6）國公營事業人事管理的主要形式，便是制定並履行勞

動契約及有關規定，因此一線主管對於勞資關係事務幾乎沒有權力做任何任意性決定；(7) 在一九七九年之前，國公營事業的工會參與率約達九成以上，而當時英國非農部門的總計也僅有五成五；以及(8) 國公營事業的內部勞動市場所呈現的特質，是勞動管理和勞資關係的制度相當一致，而員工就業傾向終身雇用(Clegg 1972: 386-9; Pendleton and Winterton 1993: 2-4)。

民營化之後，在「轉換事業單位條例」(Transfer of Undertakings [Protection of Employment] Regulations 1981, or TUPE) 規定下，工會承認 (union recognition) 和其他勞雇關係依法直接移轉給新雇主繼承。一九八一年「轉換事業單位條例」係英國對於歐盟法之承認及援用，在一九八 年初葉勞資雙方並未注意到此一法律的存在及其可能的應用，而依據英國本國法律之規定，雇主得撤銷對於工會的承認 (derecognize the trade union) (UNISON, February 1997: 28)，因此基於法律保障的協商權利、模範雇主原則等國公營事業勞方之既得利益，往往隨著民營化後而喪失。換言之，協商架構和勞資關係機制的原始動力，隨著所有權和企業環境的由公部門移轉為私部門而改變。民營化對於所有國公營事業的衝擊都十分相似，其包括：(1) 公司的人事部門對於直線或業務主管的掌握減弱；(2) 直線主管傾向於就自己轄屬範圍設定各自的勞資關係議程，而其未必和公司整體的目標一致；(3) 由於勞資雙方之間的互動形式，以及雙方各自組織內的權力結構均發生變動，導致工會內傳統的權力掮客和資方決策者之間的關係因而喪失；以及(4) 團體協商的架構發生改變，尤其在水電供應業、公車及碼頭等案例中，因為原本

的事業單位或產業，在民營化過程被切割為數個公司，因此原本的產業協商也就隨之改變成為單一雇主的協商架構。

(四) 國公營事業移轉民營後，原有的雇用條件普遍發生改變。一九八一年「轉換事業單位條例」一切保障包括經常性雇用員工、臨時性勞工及訓練生等所有受雇者及其勞動契約，在轉換事業單位情形發生時，自移轉之日起即一併自動移轉給新雇主承受；細述之，前述的權益保障涉及下述八項關鍵課題：(1) 工資及其他既有的勞動條件(包括國定假日及病假)，新雇主必須維持完全相同的狀態；(2) 年金不涵括在移轉之列，但新雇主必須提出大致上具有比較性的替代措施 (make alternative provision with broadly comparable benefits)；(3) 原有年資新雇主應予併計；(4) 除非能夠證明確有「經濟性、技術性或組織上的理由」(an economic, technical or organizational reason, or ETO) 而必需做人力之改變，否則新雇主於接受移轉後不得解雇員工；(5) 工會承認之既有的所有安排，均應移轉給新雇主；(6) 團體協約所規定之訴怨和維護風紀等程序，均應移轉給新雇主；(7) 依據「公平工資法」所有員工的契約內均訂有之公平工資條款，應移轉給新雇主；以及(8) 資遣條件亦應移轉給新雇主，並且如若新雇主需資遣員工，除非勞資雙方另有約定，一律應依照原資遣規定辦理，「轉換事業單位條例」並確保資遣費計算涵括民營化前、後之全部工作年資 (UNISON, February 1997: 25)。

不過，民營化之後的勞雇條件仍有可能經由兩項途徑而降低。一者，移轉民營時，

員工的年金計畫便遭中斷，而立即承受到直接的損失；其中道理十分簡單，因為即使在「轉換事業單位條例」規定下新雇主必須提出大致上具有比較性的替代措施，然而國公營事業過去提供給員工的是最好的年金計畫，新雇主提供的新年今又如何能與之媲美？第二，長期而言「轉換事業單位條例」也無法一直保障員工的權益不做降低，因為雇主在承接移轉後，不可避免的一定會有逐步的調整及漸進的改變，同時新雇主還可利用 ETO 的規定、或藉由博得員工的共識後，從事削減僱用人數及改變勞雇條件的動作（同前註，頁 28）。

（五）**民營化對於勞動管理的衝擊**也是民營化的普遍現象之一，為了尋求對於私部門經營環境的調適，初經民營化的國公營事業，常見的勞動管理策略包括：人力瘦身、削減中層管理人員、資遣員工、組織重建、引進工資和績效掛勾的制度設計、強化員工溝通措施、擴大員工涉入生產性決定、強化員工的動機和對組織的忠誠度（Pendleton and Winterton 1993: 237）。此外，資方對於彈性的需求還來自於顧客、競爭者、及具有主導地位的大股東（包括私人股東和政府機構），而此等壓力來源對於勞動管理的影響尤其凸顯。

（六）最後，還必須提及一項重要的民營化後果，亦即民營化後的事業其**勞資關係**往往發生相當大的改變。常為人所樂道的柴契爾政府的重要特色之一，便是資方具有堅決的意志來突破現狀，而無懼於工會或勞工的反對。然而其結果尤其是對於執政黨或政治人物而言，確是極不樂意承擔的，因為當時有許多民營化事業

均發生過勞資爭議，其中較嚴重的勞資衝突，諸如一九八一年的鋼鐵業大罷工，一九八二、一九八五及一九八九年的鐵路大罷工，一九八八年的郵政大罷工，一九八九年針對廢除全國碼頭勞動計畫（the National Dock Labour Scheme）的大罷工，以及在一九八四年至一九八五年期間相當慘烈的一連串煤礦工人大罷工。其中除了煤礦工人和碼頭工人曾持續性的進行罷工之外，其他產業的爭議還都只是間歇性發生。另外，還有一些產業幾乎未曾發生過重大的勞資爭議事件，尤其是電力供應業（同前註，頁 237-8）

勞資爭議事件僅是勞資關係的外在態樣，若經探究勞資關係的內裏，則可發現在勞資關係方面最顯著的改變，是當國公營事業在民營化之前或在民營化之後，團體協商架構便出現權力下放的現象，而原本集中在產業層級的協商架構，一旦向下移轉後，雖也同時鼓勵了廠場工會組織的活躍發展（O'Connell Davidson 1993: 63），但此一附隨效益卻無法彌補工會整體力量的大幅削弱。另一方面，也有一些民營化公司甚至撤銷對於原有工會的承認，又如一些民營化後的公用事業，為了牟利還增設一些無關公用事業的關係企業，而這些新設公司通常全數僱用未參加工會的勞工。凡此，均顯示民營化後事業之勞方集體關係之權力地位的退卻。

參、研究方法

一、研究策略

本研究的研究策略包括兩個部分，首先，既知英國的水、電公用事業早在五至十年前便已完成民營化，因此本研究所欲探究的課題，民營化對於自來水和電力供應業勞務管理的衝擊，其實在性質上係屬歷史事件。為求通盤了解民營化企業過去在工作實務和勞資關係上的改變，於是本研究的資料來源大多數是仰賴圖書館研究而獲致。第二、由於有關公營事業在民營化前後採行勞動彈性化措施的既有文獻十分有限，因此本研究採用半結構式親訪法，藉由和親身經歷過民營化變遷過程的工會幹部和負責勞動事務的經理人員的訪問交談，蒐集一手資料，以資深入掌握此一既已發生過的歷史現象。

二、訪談主題

本研究在訪談部分的主題有二，第一個主題在處理勞動彈性化措施課題下有關「有哪些」、「為什麼」、「怎麼做」的問題。在訪查的半結構式調查表內（請參見附錄一），研究者所羅列出來的勞動彈性化措施之主要類型，包括數量彈性化、工資彈性化、功能彈性化、及工作時間彈性化。雖然每一類型的勞動彈性化措施，其本質均涵括有鉅觀和微觀兩個層面（Meulders and Wilkin 1987: 6-9），但依據本研究的目的可知，本研究所論述的勞動彈性化課題，焦點僅係侷限在個體經濟層面或內部勞動市場之上。在四類彈性化項下，本研究探查之可能細項措施包括：（一）數量彈性化措施包括增加部分工時勞工、臨時性工作者、派遣勞工、電傳勞動者等非典型工作者的使用，以及將工作委外承攬等措施。（二）工作時間彈性化措施包括增加利用加班工作、週末工作、年工時、在每日或週末的工時安排上的新設計、補償加班工時的新方式等。（三）功能彈性化措施包括提高技能、工作小組的

採用等。(四)工資彈性化措施包括降低將原有工資協商的協商層級、或甚至撤除工資協商,將工作績效和工資掛勾、縮小或打破工資和物價之間的連結等。此外,值得一提的,被 Atkinson (1987: 90) 定義為『以商務契約取代勞雇契約,譬如外包所強調者即在此』之「距離的彈性化」(distancing),在本研究中將其隸屬於數量彈性化措施項下。

本研究在訪談部分的第二個主題,放置於探究勞動彈性化措施對於勞資關係之影響效果,而次主題包括減少僱用、組織變革、管理策略的改變、及勞方的對抗。或謂第二個主題的設計裡潛藏著一個弱點,亦即事實上不易將因民營化所造成的影響效果和其他的因素區隔開來,譬如新技術的引進、或政府自一九七九年強加在公部門機構的財政控制,均對民營化企業之勞務管理及勞資關係造成相當程度的衝擊,尤其有證據顯示這些因素對於公部門就業的影響,猶勝過所有權移轉的民營化政策 (Trevor Colline 1991: 118)。不過,本研究的研究標的,僅在於探究在移轉民營前後之期間,民營化企業的勞務管理措施上曾出現哪些轉變;換言之,本研究僅著眼於尋覓勞動彈性化措施之有無存在,而並無企圖建立任何因果關係,因此,有無將諸如技術引進、事業單位的財務遭致嚴格控制等其他因素加以控制便並非必要。

三、個案研究和訪談的施行

本研究之個案研究對象,為一業經民營化了的企業集團,聯合公用事業集團 (United Utilities)。其事業包括自來水、廢水處理、電力供應、瓦斯供應、電力配送、電信、及外包業務承攬等。聯合公用事業集團是個非嘗適合的個案,因為其事業主要內涵屬於在一九九〇年代初期民營化的公用事業,相較於其他全國性產業,公用事業是最後進行民營化的公營事業。同時,聯合公用事業集團的勞雇雙方均分佈在研究者暫居地附近之曼徹斯特 (Manchester),而距離相近,對於訪談的進行較為便利。

本個案研究涵括半結構式的親訪和一些工作職場的直接觀察。在親訪方面,原計

畫涵括十數名受訪對象，其中工會幹部、個別勞工、及資方人事或人力資源管理部門之經理或部門主管。後經本研究者在英國基爾大學之指導教授 Roger Seifert 和前期服務於 UNISON 曼徹斯特分處之學長的協助下，轉介由 UNISON 工會在聯合公用事業集團之支部 (The United Utilities Branch Office, UNISON) 直接參與本研究訪查工作之規劃。於於二〇一〇年六月間，前述之 UNISON 曼徹斯特分部和聯合公用事業集團支部之兩位負責人，首先協助本研究者掌握聯合公用事業集團之經營和勞資關係概況，其次討論決定適切於本研究之訪談事業單位及勞資雙方代表，最後決定出來人選後，全數委託該支部負責安排訪談時間地點等聯繫工作。在此聯繫過程，將預定訪談個別勞工的部分捨棄，其理由為：個別勞工久任情形不多；接受訪談將影響其工作而不為勞雇雙方所同意；及工會幹部中已有安排工廠幹事，其更能全面反映基層個別勞工意見。最後，決定之訪查對象係屬西北自來水公司、諾威電力公司、及威德科技公司等三家企業之勞資雙方代表，其包括六名 UNISON 工會之基層幹部，及四名人力資源部門主管人員。

本實地訪查工作於二〇一〇年七月間進行，應受訪者之便利，訪談地點分別安排在座落於 Warrington Bank Quay 和 Manchester 兩城市之工會會所及三家企業的辦公室和廠區內；詳細之訪查行程安排及受訪人員名單，請參見附錄二。所有預定行程均能依計畫順利完成，而每一訪談過程約歷時一個半至二小時之譜，各次訪談均做有全程錄音。訪談結束後的錄音帶整理結果及當場之筆記，即為本研究提出研究發現的基本素材與依據。

第四章 訪查發現

本親訪調查所選定之個案為英國「聯合公用事業」(United Utilities)，訪查主旨在於了解該事業群在民營化前後採行勞動彈性化措施之情形，尤其著重在資方對於勞動有關面向做了哪些調整措施，以及這些措施對於事業內部勞資關係產生了哪些衝擊。詳細的說，本訪查的目的即在試圖回答本研究最初所提出的三個研究問題：(1)資方在何種環境下、基於何種目的會傾向於採取何種勞動彈性化措施？(2)工會對於資方所提出的新措施曾作出如何反應、有哪些對應舉措？(3)就勞務管理和勞資關係的觀點，可由公營事業民營化之後所施行的勞動彈性化措施中，歸結出哪些衝擊、獲得到哪些經驗？

一、聯合公用事業 - 西北自來水、諾威電力及威德科技

聯合公用事業是英國第一家多角化公用事業集團 (multi-utility business group)，該事業集團係成立於一九八九年，事業分佈主要坐落於英格蘭的西北部，但目前的營業範圍業已擴及全英國及世界各地。聯合公用事業是列冊於倫敦和紐約兩大證券交易所的上市公司，根據西元二〇〇九年的年度財務報告，聯合公用事業的營運資產總值為 23.563 億英鎊，二〇〇九年的稅前盈餘為 4.904 億英鎊。聯合公用事業是一個勞動力密集程度相當低、而員工的附加價值相當高的企業，依據當年統計報表顯示，聯合公用事業的全年勞動成本支出為 2.203 億英鎊，佔總營業成本的 13%。

本研究的訪查對象，涵括了聯合公用事業集團之下的半數的企業，其包括：西北自來水公司 (North West Water)，諾威電力公司 (Norweb Distribution)，及威德科技公司 (Vertex)。西北自來水公司和諾威電力公司是在政府嚴格監督下的公用事業，德科技公司則是一般的民間技術服務公司。西北自來水公司是一個業已民

營化之後的區域性自來水事業，其營業內容主要是透過 40,700 公里的自來水管，供給自來水給英格蘭西北部的二百九十萬戶的家庭和商業場所使用。此外，西北自來水公司也透過 39,800 公里的污水管線，帶走用戶使用過後的廢水，並在流放回大自然之前予以淨化處理。在勞資關係方面，由於唯恐改制計畫遭致白領工會的阻擾，西北自來水公司於民營化後便立即宣布不承認其白領工會 (derecognition)。接著，資方又採取了部分排除政策 (the partial exclusion policies) 以削減工會所扮演的角色，使其邊緣化 (marginalisation)。在勞務管理方面，因為自從民營化後削減員工人數 (downsizing) 成為公司持續的需求，因此如今公司所有的直接人力幾乎已經悉數外包。西北自來水公司過去曾經擁有 7,500 名員工，其中約有 1,500 至 2,000 人在威德科技公司成立之初移轉給威德科技公司。在過去的十二個月內，西北自來水公司將 600 個工作外包出去，有 300 名員工自願資遣或自請離職。

諾威電力公司原為一民營化的電力供應股份有限公司，在一九九五年時為西北自來水公司所購併，經改名後加入聯合公用事業的多角化公用事業集團。諾威電力公司經營散布於英格蘭西北部 59,000 公里的電力輸送線路，將購自英國電力公司 (National Grid) 的電力供應給二百二十萬戶的家庭和商業場所使用。此外，諾威電力公司也向其他的電力公司收取使用其輸電網路系統之費用。在內部的勞資關係方面，一般均認為諾威電力公司的勞資雙方和過去並無重大的改變，勞方仍維持九成以上員工的入會率，各工會仍和資方繼續進行自民營化前便已建立的單桌協商 (single-table bargaining)。而勞資雙方關係仍能維持不變的理由，便在電力供給業傳統以來擁有強大的工會；此正如 Ferner and Colling (1993: 122) 所描述：工程人員 (engineers) 的力量仍然存在於諾威電力公司，Guest (1995: 122) 也曾評論道：資方繼續和工會合作，以利用工會既經建立的整套管道來和勞方進行溝通，要比再行發展公司自己的系統來得容易，尤其自行發展既耗費成本、又無法確保它能一定有效。然而，此種所謂的穩定狀況並非意指在勞資關係和勞務管理上毫無變動，既然已經身為一個民營企業，至少如今公司無法保證維持終生僱用或逐年調薪的傳統作法。

威德科技公司是聯合公用事業旗下新成立的公司，威德科技公司成立時的員工來

自兩方面，大約半數承接自西北自來水公司、另外的半數來自諾威電力公司。威德科技公司最初的主要經營內涵，是承攬聯合公用事業集團委外的若干服務性工作（outsourcing services），目前爭取到聯合公用事業以外的承攬業務愈來愈多；由於威德科技並非經營公用事業，所以不是受到政府管制的事業。威德科技公司的重點業務是客戶關係管理（customer relationship management），這正是當前快速成長的委外服務業。對於威德科技公司的管理者而言，和工會打交道是件十分困難的工作，因為每當爭取到一個新的承攬契約時，該承攬業務的原有員工和原有的雇用關係均應依法一併隨合約承接過來，於是公司內部的勞資關係就連帶的不斷發生改變，也因此威德科技公司的員工其實是由許多各不相同的工作群體所組成。此間，有的工作群其工會參與率達七成以上，也有的不到半數。其中，唯一的藍領工作群是承攬到的查表工作（meter reading）。同時，既然客戶服務業是個勞力密集的產業，所以威德科技公司必須要更有能力來削減勞動成本，以便能以較低的價格贏得委外業務的承攬合約。可知，管理者在勞資關係上所面臨的困境，其實是由經營承攬委外業務的企業本質所造成。

二、數量彈性化方面的訪查發現

在本研究的親訪工作進行過程裡，受訪者首先被詢及各自企業內所曾採行之勞動彈性化措施的類型，其包括數量彈性化、工作時間彈性化、功能彈性化及工資彈性化。訪談結果顯示，受訪企業對於半結構式訪談表所羅列的各類勞動彈性化措施，總的來說，在民營化之後均有增加。詳細的作答結果將予分析如次。

在數量彈性化方面，大多數受訪者表示在民營化後，資方均有增加採行數量彈性化措施的現象，然而增加的程度並不多；不過，「外包」則屬例外。就數量彈性化項下的個別措施做分析，首先，在「部分工時」方面，西北自來水和諾威電力公司在民營化後採行部分工時的情形並不多見，這是因為對於大型規模的公用事業而言使用部分工時的情形原本便很少，同時，西北自來水和諾威電力公司都採行將非核心功能（non-core functions）工作予以外部化（externalisation）的政策，換言之，兩個企業內所保留下來的多半都是核心功能的工作，因此也就少有需要

使用部分工時的機會。相對而言，威德科技公司使用部分工時的情形則明顯較多，這是因為服務業使用部分工時的情形原本較多，尤其對企業規模較小的低薪工作更是十分普遍。

在訪談過程，三家公司的人力資源部門主管都表示，藉由部分工時以提高數量彈性並非其公司的政策，故而民營化後也未增加部分工時的使用。但，一些受訪的工會幹部和工廠幹事（shop stewards）卻指出，其公司在民營化後確實有增加使用部分工時的現象。例如，UNISON 曼徹斯特分部的一位支部秘書指出：

和民營化前比較起來，民營化後增加了許多的部分工時工作，... 資方延長了每日工作時間安排幅距，基本上從早上七點到晚上十點，... 對於較早和較晚的工作時段，資方沒法吸引到全時工作者，因此那些乏人問津的時段就改由僱用部分時間工作者來填補。

勞資雙方受訪者作答結果不同的現象，也可能是因為雙方對於電話服務中心（call-centres）的看法不同所致。譬如，對於資方而言，電話服務中心既然已經外包出去，所以那些在西北自來水和諾威電力公司電話服務中心的人員事實上是他公司的「派遣勞工」（agency workers），因此在作答時並未將其納入考慮。但是，從工會的觀點而言，當然要把那些「派遣勞工」算為勞方的一部分，因為他/她們過去也是公司裡的同事，即使是現在他/她們仍然和大家在同一公司裡的同一棟大樓裡工作。同時，各個電話服務中心均明顯的有增加部分工時的使用。目前在一家公司的電話服務中心裡工作並擔任工廠幹事職務的一位威德科技公司的資訊技師，他曾經這麼表示：

... 在電話服務中心的工作 ... 必須要跨越相當大的時間幅距，相較於八、九年前，目前的確僱用有很多的部分時間工作勞工，這是因為企業的本質已經變得越來越彈性化。

另一方面，工會並不喜歡部分工時。一位西北自來水公司的工廠幹事曾解釋工會對於部分工時的立場時表示：

我們必須表示不歡迎部分工時，... 因為一般人會期待說，受僱者會在部分工時的工作時間裡，去做和全時工作者一樣的工作。如若果真如此，資方將會僱用部分工時勞工來讓他承擔原為全時工作勞工的工作負荷。作為工會運動者，我們完全無法接受這種作法，全時工作絕對比部分工時好，

因為全時工作對勞工而言是表示能獲得較高的薪資。

至於其他兩種有關於數量彈性化的非典型雇用，臨時工和派遣勞工，資方增加採用的情形便較上述的部分工時明確許多。資方增加使用「臨時工」的目的，在增加企業對人員佈署（staff deployment）的彈性，至於使用「派遣勞工」情形增多的原因，則是與委外承攬的企業政策有關。訪查結果發現，勞資雙方對於派遣勞工的認知並不相同，對於公用事業，尤其是西北自來水公司，民營化之後最為明顯的增加使用數量彈性化的類型便是工作外包。此種措施的採行理由，基本上是因為受到降低成本之市場力量的驅使；資方將非核心業務外包，藉以削減帳面上的勞動成本支出，從而符合股票持有者對於企業能夠增加盈餘和股利分配的期待。例如，諾威電力公司的人力資源部們主管曾描述其公司的策略如下述：

公司在一九九〇年代初期，便已經決定了哪些業務活動屬於核心或非核心功能，我們要拋棄那些非核心的業務，例如環境的維護、辦公建築的物業管理，以及一些電腦資訊處理的工作。

此外，另一位諾威電力公司人力資源部門的經理，進一步的解釋將非核心業務委外承攬對於節省公司勞動成本的價值，他說：

本公司的確有增加業務委外承攬的情形，那是為了要減少員工僱用人數，... 使用承包商的耗費較為低廉，... 很不幸地，將業務委外承攬的確比自己僱用員工來得便宜。

再以威德科技公司內的電腦資訊工作為例，連威德科技自己也運用有大量的「派遣勞工」，但在資訊服務業裡稱之為「承包商」（contractors）。西北自來水和諾威電力公司並無人提及此種就業型態，因為這兩家公司大多數的電腦資訊業務都已經外包給威德科技公司承攬了。電腦資訊業務的派遣勞動之特質為用人資格通常需要高科技人才，但人事成本相當昂貴。有一位工廠幹事向研究者透露：

在我們的電腦資訊產業裡，... 僅有極少數的再承攬情形（sub-contracted out），而使用較多的便是我們所說的派遣勞工，我們稱之為承包商，... 兩年前，當公元兩千年危機（Year 2000）開始受到社會重視之時，我們公司有600位常僱員工和大約同樣數量的承包商，如今因為處理公元兩千年危機的業務已經消失了，所以承包商的人數也就減少很多，不過使用他/她們的成本仍然非常昂貴。

UNISON 曼徹斯特分部的一位支部秘書，還描繪了資方需要數量彈性化的另一類原因，而這也顯示出企業為滿足市場需求而延長營運時間時所面對的困境，他說：

電話服務中心提供幾乎全天的客戶服務，... 這種工作十分容易令人感到情緒沮喪，於是員工的流動率相當高，為了彌補這些人力空缺，因此公司只有僱用短期契約工、部分工時勞工、臨時契約工來作為因應。

三、工作時間彈性化方面的訪查發現

訪查結果發現，受訪企業追求工作時間彈性化的措施，雖然具有諸如增加工時安排的跨幅（increase hour span）、時間存取制度（time bank）、輪班工作等多種不同的向度，但此等措施的採行卻始終脫離不了節省成本和基於經營需求這兩個考慮。在實務上，如果彈性化的設計是為了提供員工在工作時間上擁有選擇機會，而不是僅能遵從資方對於工時安排上更加無所拘束的自由裁決，那麼工時彈性化應該對於勞工有利，但事實不然。就工會觀點而言，工作時間彈性化措施對勞方的不利因素，包括減少薪資收入、增加工作負荷、增加工作壓力和焦慮、增加缺勤率，以及降低工作安全性。例如一位 UNISON 支部秘書提及，在遵從資方工作時間彈性化措施時，勞方的困苦心聲：

由於一天工作時間安排的跨幅拉大之後，員工個人居家生活便經常性的受到干擾。譬如在幼兒照顧方面，一般的托兒時間只有從早上八點、到下午六點，但是公司卻把工作時間安排到晚上十點或十一點。

從受訪的人力資源部門經理的考量做觀察，本訪查發現工作時間彈性化對於管理者而言，它代表了提高企業內人力資源佈署的調適能力、提昇顧客服務的品質、提高組織效能和生產力，以及降低勞動成本。和工會協商工時彈性化措施，資方有時會覺得似乎要比工資談判還更困難，例如諾威電力公司的一未人力資源部門經理曾提到：

... 工作時間彈性化是非常複雜的，因為其中存有既得利益的問題，不同人之間各有其不同的觀點，... 儘管這些歧異終究都能透過協商程序獲得解決，但那卻是經過了十二個月的協商結果（而協商關係到員工安置、訓練、升遷、薪資結構的生涯架構，只花了六個月）。

工時彈性化措施的實務運作，可以藉由電話服務中心的例子來了解其施行情形。前面已經提到西北自來水和諾威電力兩家公司的客戶服務功能，都委外交由威德科技公司承攬。由於越來越多的客戶期盼自來水和電力公司提供二十四小時的全天候客戶服務，因此威德科技公司不得不要求員工排班，將電話服務中心的營業時間延長為：一週七天、每日自早上八點起至晚上十點止。允許員工自願性的選擇工作時段，乃是促使此一措施能夠平順施行的必要設計。唯一可能發生的問題，則是當員工自願填選班表後仍然出現一些無人填選的空窗。但，威德科技公司的人力資源部門主管告訴研究者，他說到：

對於一個員工人數眾多的工作群而言，工作班表出現空窗的問題並不難解決。舉實例來說，威德科技公司所承攬的每一個電話服務中心大約都有七百位員工左右，由於每個人的工時需求和偏好不盡相同，所以在這樣多的員工裡，一定有一些人樂意挑選那些時間偏早、偏晚或是週末等，通常人不願選擇的時段，而且即使在自願填選班表後出現有空窗，也很容易協調一些員工來填補它。

資方採行工時彈性化措施的另一個目的，是為了控制或削減勞動成本。在威德科技公司的實務作法裡可以發現，在此寬廣的工時安排跨幅裡，所給付員工的薪資率卻不因時段的早、晚或在週末而有高低不同的差異。就資方的觀點，人力佈署是一個連續性的工作，務使每一個排班時段都有足夠的人力去執行既經指定的任務，那是每一個業務主管的責任。如果必須要員工加班，公司的政策是不發給加班費，而以額外補給假期作為補償，唯有當主管無法允許額外休假時，才准許發給加班費作為彌補。上述這些新的設計，都可歸類為工作彈性化措施。

四、功能彈性化方面的訪查發現

功能彈性化在本訪查表的例舉裡有「技能豐富化」(skill enhancement) 和「小組工作」(teamwork) 兩項，訪查結果發現此二彈性化類型均受到資方重視，儘管勞方的認知未必相同。例如，一位西北自來水公司的勞方代表在訪談裡這樣地表示：

「技能豐富化」嗎？沒有，本公司完全沒有採取的措施。「小組工作」是

有的，民營化後「小組工作」模式的採行倒是增加許多。

但是，當他談到民營化後資方將原有的勞資集體協商、訂定團體協約的傳統作法，變更為要求個別勞工簽訂勞動契約時，他說：

過去我們有非常精緻的工作說明，然而現在的工作說明卻被更改成非常的廣泛 (very global)，他幾乎把所有的工作都涵括在內。

這個敘述的背後是否表示資方已經在謀求所謂的技能豐富化或多職技 (multi-skilling)？經徵求資方的釐清，由西北自來水公司人力資源部門主管的談話，可以顯示功能彈性化措施的採行和公司的重組和組織再造 (organisation reform and re-engineering) 有關，但不容否認地，其基本動機是出自於節約用人的策略 (staff saving strategies)。該主管陳述道：

在民營化之後的新世界裡，... 我們必須將原有的事業予以重新的改組，... 我們從徵才選用的程序開始做起，將員工予以重新的任命和安置，而原有的職務、待遇和工作條件也連帶的一併更新，並簽訂個別的勞動契約，... 在一九九 年代初期，... 公司曾大幅的削減人力 (down sizing)，縮減了許多的行政層級 (delaying)，但是我們並沒有裁減員工，而實際上是重建公司的組織架構，...

削減人力和縮減行政層級都是功能彈性化措施的重要內涵之一；因為當刪減了部分人力、或消除掉中層管理人員之後，其遺留下來的工作便必得分派給其他剩下的人員來接手承擔。關於縮減行政層級的措施，諾威電力公司人力資源部門主管說出了下面的回憶：

有一件我們確實做過的民營化準備工作，便是所謂的縮減行政層級... 有一句古早的笑話是這麼說的，如果你想掌握外勤員工的工作情形，譬如擔任外勤的技工，那麼你便派出工程師去監督他們，然後你還必須派出辦公室裡的管理人員去監督工程師，... 在過去的公司組織裡至少存有十到十一個行政層級，... 我們在民營化前便詳加檢討，刪除調若干層級以資準備因應未來的市場競爭。

在西北自來水公司，他們將原本的七個管理層級，削減成為四個，這位人力資源部門的主管還以供水網路控制員 (network controllers) 和其他技術人員為例，向研究者做了如下的解說：

... 我們決定剷除主管、監督人員及操作員，而只保留一個角色來掌控我們的水廠和供水網路，那個角色便是控制員 ... 我們對技工、機械技師、電工技師及裝備工程師等施予密集的訓練，... 使他們成為多職技或雙職技。此後指派這些人出外勤，公司便將因為他們能做更多職掌的工作而獲利。... 同樣的，如此一來公司就可以削減僱用人數，同時也使得工作更為彈性。

再從勞方的觀點做分析，一位諾威電力公司的工會幹部在受訪時曾抱怨公司的多職技計畫的施行，他述及公司對產業工人施予訓練後、將其取代原有的工程師，但卻未在薪資上給予適當回饋和調漲，另一方面，原本的工程師則喪失了工作機會。他描述這種情況，說到：

公司提供技工們很好的訓練，... 讓他們去做多樣化的工作，... 現在如果你被派外勤，你將同時擔任原本是技工和工程師的多重職掌和工作，然而公司並沒有按照你的工作價值來給付你的薪資，你的薪資還是不如以前的工程師，... 當然那些工程師並不喜歡這種作法，因為你剝奪了他們的工作機會。

除了產業勞工之外，讓我們將焦點轉向辦公室裡的白領工作。威德科技公司相當仰賴人力的精簡和勞動成本上的競爭優勢，而這些理由也驅使該公司增加採行功能彈性的措施。威德科技公司的人力資源部門主管述及：

我們必須找出能把工作做得又好又便宜的方法，就提供良好品質的服務而言，我們能做的便是實施員工訓練和良好的管理，... 就提高效能而言，我們必須要更有效的運用人力資源和降低勞動成本。努力工作是不夠的，多職技能使工作的生產力提高，尤其科技的利用使得工作便得更加容易。有些員工並不樂意讓公司去開發他們的潛能、或提昇他們的職技；對此，公司也能尊重個人的意願，我們並不希望令員工過度疲累，尤其高流動率對公司是非常昂貴的成本，不過仍然需要施予一些再訓練。

五、工資彈性化方面的訪查發現

一個迫使資方追求工資彈性化的壓力，是直接來自於國家對公用事業的管制單位（the Regulator）。一位西北自來水公司的工廠幹事便認為，削減工資的壓力是來自於「上面」的要求，結果資方便把這些壓力直接轉嫁給「下面」的勞工來承擔；他是這麼說的：

你曾聽說過從民營化之後政府便開始定期性檢討自來水公司的營利狀況嗎？基本上是要公司降低9%的營收，... 公司下年度將會減少9%的營收，而我們的雇用成本便是公司的最大支出，對於資方所謂的減少9%營收，其實就是要削減雇用成本來彌補這短少的9%營收，於是資方將會削減工資、或減少僱用人數。

在本訪查所使用的調查表裡，例舉有幾種提高工資彈性的措施，其包括避免給付加班費；由按時計酬、改為按照工作的結果給付報酬（pay by result）；改變薪資結構從而刪除逐年調增工資的設計。譬如，西北自來水公司便採取了劃一工資率的薪資政策（a flat rate policy），一位受訪的工會幹部解說此一政策道：

... 公司最近和體力操作員達成了一項協議，... 加班不給加成工資，... 星期六、星期天及銀行休假日工作也不多加給津貼，所有的時間都只給同一種工資率，而這就是本公司薪資政策的發展方向。

再看諾威電力公司的狀況，當最後一個全國性團體協約在兩年前效期屆滿之後，諾威電力公司便經協商後更新了傳統的薪資制度，新制包括兩個主要的作法，第一是將過去的按時計酬方式變更為按工作結果給酬，該公司的人資部經理說道：

... 按工作結果給酬的方式，意指資方一方面指派工作給員工，另一方面也規定了完成該工作的時間（其係經由勞資協商後議定），因此資方是按照每一個完成的工作來給付勞工工資，而非按照工作時數的多寡。

其次，新制的第二項改變是建立出一套「生涯架構」（career structures），它原本是為了工程師而設計的，如今適用到所有人員。在此複雜的制度裡，員工的薪資和在公司內部的生涯規劃都受到技能水準和資格條件兩類因素的嚴格控制。其中的績效考核程序的設定和員工訓練的規劃，則全是依據企業的需求而定。下列即

為該經理所做的描述：

... 生涯架構係以能力 (competency) 作為設計基礎， ... 我們設定了一系列公司所需要的技能水準，薪資率便是按照員工所具備技能水準而定， ... 換言之，薪資給付基本上是按照員工對企業的價值而定。 ... 大多數員工並不會逐年調薪，而唯一的調薪途徑，是獲得更多的技能、取得更高的資格條件，或對於企業的價值有所增加。 ... 我們有提供訓練計畫， ... 我們有一套績效考核程序，只要員工照著規劃努力便會獲得擢升， ... 但這一切都是以企業的需求為基礎， ...

就威德科技公司而言，工資彈性的焦點是擺在薪資成本的控制之上，其特質也是按工作結果給酬，以及拆除薪資調整和物價波動之間的連結。威德科技公司的人力資源部門主管說到：

我們不接受僅因為通貨膨脹便主張調薪的要求， ... 每一位員工都有一個威德科技公司的薪資等級，都有一個薪資對照表，而那都和工作績效直接相連，如果工作績效不佳，公司便不會予以調薪。

六、勞動彈性化措施對於勞務管理造成的衝擊

關於本研究所提出的的第一個研究問題：『資方在何種環境下、基於何種目的會傾向於採取何種勞動彈性化措施？』本研究認為資方壓力的主要來源有二，股東和政府規範單位。雖然民營化企業在民營化之前，政府便已經對管理者施加壓力，要求管理者承擔經營成敗責任，以及增加了類似於市場機能的設計，致使公營事業在管理上以獲得若干的改善，但是，真正面臨到沉重壓力之時，還是在民營化了之後。這是因為一旦公營事業轉為民營，它便必須創造出利潤，以討好股東。同時必須注意，在西北自來水公司和諾威電力公司背後還有政府自來水和電力的公用事業管制單位 (regulators)，這些機構制定有嚴格的限制性規範來監督和管制公用事業的經營情形。因此，連公用事業的員工也都能感受到資方所承受來自於政府管制單位的壓力。不過，員工們更抱怨資方將解決壓力的重擔轉嫁給員工，無端要員工來承受這些苦楚。一位西北自來水公司的工廠幹事便道出了他所認知

到資方在勞務管理方面採取調整措施的原始動機：

... 民營化後所面對到的問題是，突然間發現你必須要和資本家共處，並且資本家會對你們說：『喂！我要拿到我應得的投資報酬』，... 因此，負責公司經營的人們便交代大家說：『就這樣吧，下年度要讓公司的獲利增加10%』。這時，管理者最簡單的因應作法是什麼呢？他們將會削減工資，... 資遣員工。

這說法確屬事實；但是，另外至少還有一個驅使管理者削減勞動成本的重要因素：政府公用事業管制單位對公用事業經營的介入。譬如自來水業是在一九八九年九月改為民營，其後政府自來水業管制單位（the Water Regulator）便規定出一個以五年作為重新檢討自來水業經營狀況的週期規定。在二〇〇二年四月第二個五年週期已經結束，政府管制單位認為自來水公司的股東已經從民營化獲得極大的利益，而此時應該是重新找出均衡點的時刻。因此政府管制單位決定降低水價，驅使自來水業再進一步的提高效能。值此公司營收驟減的環境下，西北自來水公司的人資部門主管在接受訪談時提及並描述到「民營化第三階段」的景象，他說：

民營化距今已經超過十個年頭，但是民營化的因素仍然影響著公司在經營上的發展走向和自我定位。目前這個因管制單位降低水價所帶來的驅力，必定會對公司的內部人力造成重大的衝擊，正如同十年前公司民營化時一樣。如我所說的，在過去的十年間，一切還算穩定，但是現在正開始展開鉅大的改變，而這變動程度將像一九九〇年代初期一樣，...

這位西北自來水公司的人資部門主管解釋說，管制單位降低水價的規定將迫使公司在未來五年內必須縮減3億英鎊的營運成本，換言之，公司必須消除25%的變動成本。他說縱使公司降低用電成本、抑低水處理所耗用的化學藥劑支出，甚至還曾試圖向法國購水以壓低水價，不過這些壓低成本因應作法是不夠的，因為人事成本是自來水業單位成本裡最高的一項，所以公司必定要削減用人成本，尤其公司對人事成本的操控能力要比其他節約成本措施為高。因此，他說：

我們必須拿掉營運過程裡的25%變動成本，... 這些迫促力都對員工造成很大的衝擊。現在我們需要員工比過去更加彈性，我們需要消除過剩的人力，... 我們才將公司裡的直接人力編制全部外包出去，... 也就是讓600個藍領勞工離開了公司，...

此時，研究者仍心存疑惑：公司的決策為何只知亟力打壓勞動成本，卻不知選取

其他較為積極的因應對策，譬如開創新業務項目，以創造更多的利潤來彌補水價的降低。西北自來水公司的人力資源部門主管為我解釋疑惑，他說：

我們幾乎沒有任何的非規範收入 (non-regulated earnings), ... 我們也不能併購其他的水公司，因為水管制單位說『不』，... 經營這個行業的困難是，無論你朝向哪個方向做突破，但是總有個政府管制單位在控制一切你要做的事。無論如何，政府管制單位已經非常成功的逼迫我們這些水公司變得愈來愈有效率，... 我們經營事業的人感到十分苦惱，但是終究它讓消費者能夠享受到更為低廉的自來水供應。

顯然的，公司的重組或組織再造在不斷的削減勞動成本過程中扮演了重要的角色，因此資方所提出來的大多數措施，基本上都隱含著一個削減成本的目的。譬如諾威電力公司的一位經理他說：

... 因此，彈性工作安排可以減少員工的僱用人數，... 增加員工技能同樣地也能有助於企業減少僱用人數，... 通常是先決定需要減少多少成本支出，然後就換算成需要刪減多少員工，這就是我們既有的作法。

個別勞工對於勞務管理上的改變有何感受呢？UNISON 當地支部的工會秘書做了這樣的描述，他說：

組織重組是自民營化開始、在民營化後仍然持續進行的過程，那就像是一個永不停息的計畫，毫無止盡的不斷在改變著。處在這種狀態裡，大家真的感覺到十分的厭惡。

將原本的團體協商改為訂定勞動契約，是資方在勞務管理上的一項重要調整措施。一位西北自來水公司的工廠幹事，對於這項資方措施的真實用意做了如下的詮釋，他說：

大多數西北自來水公司的員工都是按照勞動契約而僱用的，但這些勞動契約其實沒有什麼個別簽訂的必要，... 除了簽約人的名字外，契約內容並無不同，... 其中或許在工資規定上有所差異，... 但給薪的基礎卻是一樣的。資方採取這個變動措施的唯一理由，便是資方要利用和員工既已簽訂有勞動契約的事實，來去除掉工會要求和資方進行團體協商的可能性。

這位工廠幹事同時對於資方一定要取消團體協商的作法，感到無法理解，他說：

那些供水網絡的控制員現在都簽訂了勞動契約，... 奇怪的是，這210個控制員散佈在廣大的英格蘭西北部，... 公司幾乎無法和這些員工做一一的會晤，但是資方卻可以藉由一個團體協商，來處理必須和他們一一磋商的困境，...

值得一提的是，資方的策略未必是一成不變的追求法制鬆綁（decentralization）。西北自來水公司去年放棄原本個別議定的彈性薪給制度，改為傳統的薪資級距。一位工廠幹事描述了他對這項資方舉措的看法，他說：

自始資方便急於追求法制鬆綁，試圖破除既有的僵化規定，... 至今資方的態度仍然未變，... 去年卻調回頭來要建立一套透明化的薪給級距制度，... 規定所有員工都必須按照這個級距敘薪，對任何人都不再有因人而異的薪資議定空間，... 所以資方其實又走回到原先集權式的制度設計模式（centralization）。

如今，除了50位水質管制員（water quality officers）之外，薪資談判對於絕大多數的西北自來水公司員工並不存在。在勞方的眼中，公司的薪資制度非常集權化，一位工廠幹事抱怨說道：

公司決定給你多少薪資，你就只能拿到那麼多，因此那是個容納不下他人意見的集權化制度。

另一方面，在資方集權式的管理作為背後，卻潛藏著嗣後的危機。譬如，資方曾將西北自來水公司營運管制中心的營運時間往後延長三個小時，直到晚上十點，但卻未予增加人力配置。因為知道這位受訪之工廠幹事的本職是負責該中心的資源調度工作，因此研究者詢問『你是怎麼辦到的？』該工廠幹事回答道：

我要說那是因為我將既有資源做了更有效的運用所致，... 或許你會說那是人力濫用，如果你喜歡的話。資方已經討得了便宜，但卻一再的貪得無厭，... 其理由非常的簡單，那就是為了降低成本。但是，這種作法只是短期性的策略，因為延長營運時間卻不增加人力的作法將會造成缺勤率的攀升，事實上我現在就能預測到，到今年底之前缺勤率便至少會達到7到10%之間，所以資方的作法其實並不划算。我只能對資方說出我的看法，... 但是他們是老闆，...

七、勞動彈性化措施對內部勞資關係帶來的改變

民營化對受訪企業，無論在勞資關係的運作程序、或在組織文化面向上都帶來重大的改變。在前面的討論裡，已經或多或少的涵括了民營化和勞動彈性化對勞資關係的衝擊，譬如喪失工作機會、工作組織重組，以及特別強調的那些人力資源管理裡的工作彈性化措施。不過，從本研究的訪談過程中，研究者還可再歸納出下面四項重要的發現。首先，就工會的觀點，採行勞動彈性化措施是為了削弱工會力量的資方策略之一。例如，一位 UNISON 當地的支部秘書說道：

資方主要的企圖是在瓦解工會，...事實上他們的確也那麼做了。資方拿掉了團體協商，從而希望一定有許多的員工會相繼脫離工會，不過這方面他們並未如願。

有一個較為極端的例子值得一提，威德科技公司在成立之初便繼承來一些團體協約，一位該公司的工廠幹事仔細的解釋道：

當威德科技公司成立的時候，有一半員工來自於沒有工資談判的西北自來水公司，而另一半員工則是來自於擁有工資協商的諾威電力公司，...公司的企業文化並不喜歡工會，也不希望有工資協商，因此資方提供金錢誘因，要求來自諾威電力公司的員工放棄工資協商、接受簽訂勞動契約，資方允諾提供一套紅利措施，並答應當年除仍將比照往例調薪外，再額外加給5%的工資調漲。那真是一大筆金錢，而只要接受簽訂勞動契約便可獲得。這方法的確有效，員工們看到這筆財富便忘卻了工資協商。工會發動了非常大的抗爭，甚至發動勞資爭議，然而工會終究還是失敗了，...

第二，本研究發現，民營化是否會對公司內部的勞資關係造成衝擊與改變，有相當程度是決定於勞資雙方的權力關係。在前述的西北自來水公司案例中，擁有重要工作職務的勞工，即使在民營化之後仍能繼續保有過去的工資談判制度，一位西北自來水公司的工廠幹事他說：

事實上... 例如給水網絡控制員 (network controllers)，儘管他們和公司之間還是簽訂勞動契約，但是因為他們的工作能夠直接影響到公司的營運，因此公司對待他們就非常的用心，... 可見這些人因為擁有職位權力 (positional power) 而使

得他們獲得比其他員工為高的勞動條件。... 同樣的，水質管理員（water quality officers）至今還維持著工資協商，... 對於資方而言，繼續維持協商關係要比面對水質管理員因拒絕協商而引發衝突要容易得多。

第三 西北自來水公司的策略是逐漸的拔除團體協商，而過去勞方力量非常強大，乃至於資方不敢妄加撼動。一位西北自來水公司的工廠幹事指出，雖然有一些勞工的談判力量是來自於工作職務對公司具有關鍵性影響，但是公司還是可以利用將其工作外包或削減僱用人數的方法，來侵蝕勞方的談判力。他說：『

直到民營化以後的第五、六年，我們還有進行團體協商，... 其後逐年減少，到了一九九七年之時團體協商在公司裡已經不復存在。』

但是，為什麼工會能夠接受雇主揚棄團體協商的作法呢？主要是因為民營化以後，公司所面對的外在環境和過去截然不同，包括勞資雙方其實都沒有什麼空間能夠拒絕在勞資關係及勞動條件上的改變。他們的實際處境，反應在西北自來水公司人力資源部門主管的下列話語裡：

這環境或許也迫使工會變得彈性的多，因為若是缺乏彈性，他們便將會面對來自其他勞工群體的市場競爭測試 (market test)，甚至他們的工作還非常可能會被公司拋出去委外承攬。這次是勞方頭一遭接受資方薪資調降的決定，其含括百分之二十的薪資調降和接受資方對工作上的更加彈性化要求。

經訪查發現，在西北自來水和諾威電力公司的個案裡，從民營化前的準備期間開始，兩家公司就已投注極大關注在組織的重建及人力的調整工作上，進而有助於公司引進新的實務工作方法、得以強化工作績效。

第五章 結論與建議

一、結論

本研究之文獻探討顯示，彈性化為企業因應經濟環境波動及市場競爭、以達成企業追求最大利潤之組織目標的手段或工具。彈性化是人力資源管理的核心內容，也是提昇績效的重要途徑。對於一個即將移轉民營的事業單位而言，彈性化的手段或方法正好符合需要，因此這些民營化企業便將彈性化當作是面對新環境的一項主要求生策略。其中道理十分簡單，因為民營化公司不僅必須要自我調整，以求適應市場環境，同時它們還需要能夠繼續維持過去的股利分配水準，以迎合證券交易市場上的持股人需求。因為，政府在將公營事業股票上市的移轉民營過程，慣常設計許多有利條件，以博取社會大眾青睞、鼓勵購入股票，並誘使投資人繼續持股，然而稍假時日之後，一方面熱潮已過，另一方面新成立的政府公用事業管制單位開始檢討這些不盡合理的有利條件，而民營化公司便開始面對如何在競爭市場上爭取經營表現，以滿足股東需求，進而維持股價不墜的難題；否則，勢將危害民營化公司的繼續生存。在此環境壓力下，民營化公司必須改變骨子裡仍然遺存的過去公營事業之舊有企業文化、傳統工作模式，其中尤其是那些在過去的惠特利主義下所形成的「好雇主原則」及多元主義的勞資關係制度。因此，這些民營化公司無不盡力藉由部分排除政策（Smith and Morton 1993: 97）的採行，以及各種勞動彈性化的措施的引進，來削弱工會的影響力，使工會的角色邊緣化。

在解答本論文的研究問題方面，經個案研究發現，自從公營事業進入民營化準備期開始，乃至民營化後的今日，西北自來水公司和諾威電力公司這兩家民營化的公用事業，一直大量投注努力於組織變革、人力調整的工作，以便企業能夠不斷的引進新的工作方式、不斷的提高工作績效。本研究運用半結構式的訪談表，經親訪工會幹部和資方人力資源管理業務的經理人員後，再就整理所得的訪談記錄資料加以分析，從而獲致對於研究問題的解答。首先，針對本論文所提出第一個

研究問題，亦即『管理者在何種環境下，以及基於何種目的，會傾向於採取勞動彈性化措施？』歸結前述之調查發現，總括言之，揭開管理者對於諸如夥伴關係、生涯架構、多職技、提高受僱用能力、工時彈性化等等措施的冠冕堂皇說詞不論，資方採行勞動彈性化措施的目的，一言以蔽之，只是為了削減勞動成本，以期使公司股東繼續獲得能夠引起證券交易市場青睞的股利分配水準。除了身為一個在倫敦和紐約股市掛牌的上市公司之外，西北自來水和諾威電力公司所面臨的外在環境壓力，還有那來自於對企業經營上控制相當嚴格的政府公用事業管制機構。這些公用事業的營運每五年便接受管制機構通盤檢討一遍，並且還會再提出新的規範要求，例如去年水公司遍被要求必須縮減營業所得。這一切的外在環境壓力，均迫使企業必須在勞務管理、勞資關係及實務工作上作出重大的變革以為因應。威德科技公司雖然不是公用事業，但卻是這些公用事業在客戶服務、電子資訊處理等委外工作的承攬商，所以一樣承受到公用事業所轉嫁過來的壓力，同時在服務業部門所處身的經營環境原本便是競爭十分激烈。

細加分析之，『資方會採取何種勞動彈性化措施，以求因應何種外在環境壓力、或期望達到何種目的？』本研究發現，整體言，西北自來水和諾威電力公司較傾向增加運用「委外承攬」的方式，而威德科技公司強調「工作時間彈性化」以利提高企業內人力使用之數量彈性化，而三家個案均未將增加「部分工時」之運用納為其公司用人策略。細述之，本研究所發現之勞動彈性化常見措施的使用情形與目的如下：(一)數量彈性化措施：在「部分工時」方面，西北自來水和諾威電力公司在民營化後仍然很少運用部分工時，但相對而言，威德科技公司僱用有較多的部分工時勞工。在「臨時工」和「派遣勞工」方面，三家個案對於臨時工和派遣勞工的使用均有小幅增加，其主要目的則是在增加人員佈署上的彈性。在「委外承攬」方面，西北自來水和諾威電力公司均有大量使用，並將其視為最主要的削減勞動成本策略。(二)工作時間彈性化措施：在三家個案中均有所增加，其作法為延展工時安排的時間跨幅，從而滿足客戶日益增高的服務需求。(三)功能彈性化措施：三家個案採行功能彈性化的措施十分多樣，其包括「多職技」的規劃和培養、「工作豐富化」，以及「削減人力」(downsizing)、「刪減中層組織架構」(delaying)等，採行目的則在減少僱用人數和節省勞動成本。(四)工資彈性化：直接被用來作為降低薪資成本的手段，在採行過程則和按績效敘薪

(performance related pay) 的概念結為一體。

針對第二個研究問題，『工會對於資方所提出的勞動彈性化新措施，曾作出如何反應、有哪些對應舉措？』本研究發現，民營化後之外在環境條件的改變，對於工會的影響至鉅。民營化後企業所處身的外在環境條件十分嚴峻，無論對於資方或工會，都幾乎毫無轉圜餘地的必須妥協，並接受在勞資關係和雇用條件等方面的因應措施和改變。一般而言，三家個案的工會都不曾和其資方進行直接的對抗；相反的，工會無法不接受此時整個大環境都處於反工會狀態的事實，所能做的也只是為會員儘量的多爭取一些而已。對於西北自來水公司裡的工會而言，其面對的環境更糟，因為資方在民營化之後便立即宣布拒絕承認工會 (derecognise the unions)，斷絕了工會得以進行集體協商的正式管道，並且其後資方還陸續的把幾乎全部之直接勞工的工作都外包出去，造成工會會員的大量流失。至於，工會在諾威電力公司的處境便顯然較佳；工會仍然能夠維持原有「單桌協商」模式的團體協商，不過從協商結果可知，工會也只能儘量要求更多，卻無法改變資方既經提出的主張。

關於第三個研究問題，亦即『就勞務管理和勞資關係的觀點，可由公營事業民營化之後所施行的勞動彈性化措施中，歸結出哪些衝擊、獲得到哪些經驗』？本研究發現，工會反對採行勞動彈性化措施，因為從工會的觀點，它們認為資方所採行勞動彈性化措施其實是削弱工會力量的策略之一。研究者從訪談西北自來水公司的勞資雙方過程發現，民營化到底對於企業內勞資關係是否會造成重大衝擊，則有相當大的成份須視勞資雙方的力量均勢而定，但無論如何，西北自來水公司已經藉由逐步漸進過程將工會的團體協商予以全部拔除。因此，民營化的確具有迫使勞資雙方在認知和具體行為上都必須接受市場機制的效果，再加上公用事業管制機構對於民營化企業經營層面的嚴格限制，凡此均對工會談判力量和勞工權益造成極大的牽制力量。然而，跳脫悲情，從另外的積極面作觀察，勞資雙方因應環境變遷的辛苦代價，換來這些改制後的企業，得以在開放競爭市場裡繼續存活，而大多數員工的工作權也因此得到了確保。

二、建議

本研究總結以上研究成果並綜合研習過程心得，提出如下五項建議供民營化過程中之事業單位，於確立企業內勞務管理政策和處理勞資關係議題時之參考：

（一）及早改善僵化的組織環境，提供因應變革所需的組織重建空間：中央主管機關必須在推動民營化的過程裡，及早鬆綁國公營事業的經營與管理有關法規，讓即將民營化的事業機構得以掙脫原有法令束縛，以利其進行改善事業體質的民營化準備工作。勞資關係問題一向是阻礙民營化順利推動的重要因素，其中的爭議問題多起因於民營化對國公營事業員工工作權之剝奪。但深究之，民營化政策中忽略提供各事業內部經營管理之預做準備與調整，才是導致民營化失敗、員工權益喪失的問題肇因。倘若即將接受民營化之事業單位仍然被束縛在以往僵化的重重法令限制之下，毫無推動企業組織再造的空間、無法採取任何因應變革所需的大幅調整和積極準備，於是民營化將形同將國公營事業推入自由市場競爭的洪流中，任其淹沒企業存活機會、斷送員工的工作權利。誠然，民營化各層主事者都自有一套「不積極作為」的說辭，但由上至下的每一階層主事者，最終仍必須承擔此民營化政策失敗的責任。

（二）迫促加速改善體質，提增因應開放市場環境的競爭能力：由於公部門長期缺乏市場競爭之淬練的緣故，民營化必定是充滿挑戰的艱苦歷程，也因此導致國公營事業的勞雇雙方往往陷入掩耳盜鈴的謬誤態度、或一味推拖因應變革的腳步。因此，在民營化政策的準備過程，必須對事業單位施予相當程度的壓力，以提增勞資雙方著手自我調適的迫促力。按英國一九八〇年代初期的經驗，則為政府宣告推動公部門市場化的決心，並直接削減國公營事業的年度預算、設定裁減人力的年度目標，雖然這些舉措實受迫於當時英國財政艱困下的必然。但在此等措施造就出事業單位勞資雙方必須提高管理及勞動效能的環境壓力，打破勞資雙方的惰性和慣性，而國公營事業內部的長期僵化和無效能方有可能逐步的展開變革。

（三）加強事業內部的管理控制，引進民間部門管理模式：國公營事業付諸民營

化的最大目的，應在提昇國公營事業的經濟效能。因此，主管機關在國公營事業的民營化過程，宜加強預算控制、要求定期檢討僱用人數、刪除非核心之經營項目和業務內容、鼓勵將無效能業務予以委外承攬、全面貫徹政府採購法等方式，使國公營事業逐步暴露在和民間類似的經營管理壓力之下，以促使這些即將民營化的事業，逐漸改變過去公共部門傳統，並逐轉換成為民間部門的管理模式。

（四）採行勞動彈性化措施是民營化企業提高經營效能的重要作法：效能不彰為公共部門的常態，而勞務管理上的僵化便是主因之一。在事業內的勞務管理方面，必須強調如何抑低勞動成本及提高人力使用效能，而其最直接的途徑便是採行數量彈性化、工資彈性化、功能彈性化、工時彈性化等各種勞動彈性化措施。此等措施就短期效果而言，必定或多或少損及員工既有權益，但長期而言，則是整體企業的競爭求存能力、乃至個別員工維持工作權益的有力保證。

（五）強調績效管理，推動國公營事業薪資制度的合理化：國公營事業的薪資待遇一般優於民間部門，故應重新設計國公營事業績效評估的合理制度，逐步削弱年資、物價等因素的影響，建立由個別勞動生產力及整體經營績效為主導的薪資制度，從而導正國公營事業薪資的不合理現象，並縮短公共部門和民間部門的薪資差距。

（六）活化人力配置，提高人力使用效能：在國公營事業的類似終身雇用制度下，人力過剩無法遣退，而過細的分工，又使得人力調派不易。因此，管理者應正視退遣制度的人力代謝功能、放鬆對於員工職務分派的僵硬規定，以便利事業單位得就經營需求，適切、靈活的調整人力配置，並提高人力使用效能。

（七）精簡人力以有效控制成本：組織重建及削減成本等常見之民營化因應措施，均涉及人力精簡問題。在管理和幕僚人力方面，可運用增加功能彈性和削減中層管理人員僱用人數等方法，以精實管理人力之僱用。在生產性及庶務性工作方面，則可運用市場測試（public-private competition or market testing）模式，以達到成本控制的目的。

(八) **多方尋求可行途徑，盡力維繫員工就業機會**：對於民營化過程的人力削減規劃，應尋求包括多角化經營等途徑，將過剩人力移轉至其他工作崗位繼續聘僱之。譬如可參考英國聯合公用事業之案例，即將其所屬電話服務中心之業務，轉包給自己新設置的客戶服務公司承攬，並將原有人員隨之一併移轉。

(九) **強化勞資溝通，以營造勞資合作氣氛**：為求妥適因應民營化引發之變革和衝擊，事業單位必須強化勞資溝通、重視勞工參與，以增進勞資合作、匯聚勞資的整體應變能量。在民營化政策下，可能只有國公營事業的勞資雙方最了解自身的問題和其解決方法。所以，國公營事業的勞資雙方必須同舟共濟。然而，工會和個別勞工礙於資訊的限制或思考的侷限，未必能了解和體諒事業單位的困難和政經大環境下的處境，為避免衍生爭議，管理者必須強化勞資間的溝通。又因為勞工參與一向被公認是企業因應變革的利器，因此管理者還必須重視勞工參與機制和功能的發揮。

(十) **應採勞資積極互動模式，以提昇事業競爭力、確保員工工作機會**：民營化過程，政府及資方對於勞工的協助方案，不應僅侷限在第二專長和轉業訓練等消極性措施之上。同時，國公營事業的勞方亦不應只知追求更多的退遣優惠及補償，因為民營化過程對於勞工權益的維護，並非僅止於提供轉業協助或替勞工爭取優渥退遣金，如何延續勞工的工作生涯、如何提昇事業存活能力以安定就業環境才是重點所在。

總之，本研究建議，國公營事業必須於民營化之準備期間內，便提供管理者較大空間並要求其師法自由市場機制下的民間企業管理模式，即早調整事業體質、提昇勞務管理效能，勞資雙方在此過程宜透過勞資溝通、勞工參與的制度性管道與機制進行積極性的互動，進而才可期待於他日落實民營化時，方可能減少民營化對於員工工作權益之衝擊，並得以降低民營化過程之勞資關係衝突程度。

參 考 書 目

- Atkinson, John (Sumer 1985) 'Flexibility: Planning for an Uncertain Future',
Manpower Policy and Practice: 26-9.
- Atkinson, John (January 1987) 'Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom
Labour Market in the Eighties', Labour and Society, 12/1: 87-105.
- Beaumont, P.B (1992) 'Industrial Relations in the Public Sector', in Brian Towers ed.,
A Handbook of Industrial Relations Practice, 3rd ed. London, Kogan Page:85-101.
- Bell, Judith (1999) Doing Your Research Project, 3rd ed. Buckingham, Open
University Press.
- Boyne, George, Glenville Jenkins and Michael Poole (1999) 'Human Resource
Management in the Public and Private Sectors: An Empirical Comparison',
Public Administration, 77/2: 407-420.
- Carter, Bob and Peter Fairbrother (Spring 1999) 'The Transformation of British
Public-Sector Industrial Relations: From "Model Employer" to Marketized
Relations'. Historical Studies in Industrial Relations, 7: 119-46.
- Colling, Trevor (Summer1991) 'Privatisation and the Management of IR in Electricity
Distribution'. Industrial Relations Journal, 22/2: 117-29.
- Cook, Paul (1998) 'Privatisation in the UK: Policy and Performance', in David Parker
ed., Privatisation in the European Union: Theoretical and Policy Perspectives.
London, Routledge.
- Cook, Paul and Colin Kirpatrick (1997) 'Privatisation:Trends and Future Policy',
Public Policy and Management Working Paper Series, No. 3. Institute for
Development Policy and Management, University of Manchester.

- Edwards Paul (1995) 'The Employment Relationship', in Paul Edwards ed. Industrial Relations: Theory & Practice in Britain. Oxford, Blackwell: 3-26.
- Ferner, Anthony and Trevor Colling (1993) 'Electricity Supply', in Andrew Pendleton and Jonathan Winterton eds, Public Enterprise in Transition: Industrial Relations in State and Privatized Corporations. London, Routledge: 100-33.
- Frey, James H. and Sabine Mertens Oishi (1995) How to Conduct Interviews by Telephone and in Person. Thousand Oaks, SAGE.
- Gill, Whyeda, Mike Ironside and Roger Seifert (1999) 'The reform of English Local Government Finance and Structure, and the Consequences for the Management of Labour'. Paper for the Critical Perspectives on Accounting Conference, New York, April 1999: 2-17.
- Guest, David E. (1995) 'Human Resource Management, Trade Union and Industrial Relations', in John Storey ed., Human Resource Management: A Critical Text. London, Routledge.
- Her Majesty's Treasury (December 1993) Guide to the UK Privatisation Programme.
- Hyman, Richard (1991) 'Plus ca change? The Theory of Production and the Production of Theory', in Anna Pollert ed., Farewell to Flexibility? Oxford, Basic Blackwell: 259-83.
- Kitay, Jim and Rom Callus (1998) 'The Role and Challenge of Case Study Design in Industrial Relations Research', in Keith Whitfield and George Strauss eds., Researching the World of Work: Strategies and Methods in Studying Industrial Relations. Ithaca, ILR Press.
- Littlechild, Stephen C., Privatisation (2000) Competition and Regulation. London, Institute of Economic Affairs.
- Meulders, Daniele and Luc Milkin (January 1987) 'Labour Market Flexibility:

- Critical Introduction to the Analysis of A Concept'. Labour and Society, 12/1: 3-17.
- Moore, John (December 1993) 'British Privatisation – Taking Capitalism to the People'. Harvard Business Review, January-February 1992. in Her Majesty's Treasury, Guide to the UK Privatisation Programme: Appendix J.
- Newman, Peter ed. (1998) The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Vol.3. London, Macmillan Reference Ltd.
- Nolan, Jane P., Ines C. Wichert and Brendan J. Burchell (2000) 'Job Insecurity, Psychological Well-being and Family Life' in Edmund Heery and John Salmon eds., The Insecure Workforce. London, Routledge:181-209.
- Ogden, Stuart, 'Water' (1993) in Andrew Pendleton and Jonathan Winterton eds, Public Enterprise in Transition: Industrial Relations in State and Privatized Corporations. London, Routledge: 134-65.
- Perimeaux, Walter J.Jr. (1989) 'Electricity Supply: An End to Natural Monopoly', in Cento Veljanovski ed., Privatisation and Competition: A Market Prospectus. London, Institute of Economic Affairs.
- Pendleton, Andrew and Jonathan Winterton eds. (1993) Public Enterprise in Transition: Industrial Relations in State and Privatized Corporations. London, Routledge.
- O'Connell , Julia (1993) Privatisation and Employment Relations: The Case of the Water Industry. New York, Mansell.
- Seifert, Roger V. (1993) 'Industrial Relations under Managed competition', in Ian Tilley ed., Managing the Internal Market. London, Paul Chapman Publishing: 161-80.
- Sisson, Keith (1994) 'Personnel Management: Paradigms, Practice and Prospects', in Keith Sisson ed. Personnel Management: A Comprehensive Guide to Theory & Practice in Britain. Oxford, Blackwell: 3-50.

- Smith, Paul and Gary Morton (March 1993) 'Union Exclusion and the Decollectivization of Industrial Relations in Contemporary Britain'. British Journal of Industrial Relations, 31/1: 97-114.
- Stubbs, Peter (2000) 'The British Experience of Privatisation and Regulation of the Electricity Industry'. Draft paper for an international workshop, the Regulation and Governance, in Mandaluyong City on March 29-30, 2000.
- UNISON (February 1997), Externlisation by Privatisation. London, UNISON.
- UNISON's National Energy Office (June 1997) 'Deregulation of the U.K. Gas & Electricity Industries'. Unpublish paper, prepared for the Utility Workers Union of America Conference in Washington, D.C., 18/19 June 1997.

附錄一、本研究訪查表

Questions Used in Interviews

Flexible Working Practices Study

This interview is to explore the managerial changes in labour management for enlarging labour flexibility of ex-public corporations, before and after the implementation of privatisation, as well as to examine their effects on industrial relations at workplace and corporation level.

Some of the questions in this interview are about your opinions or judgements toward the Flexible working practices and would be easy for you to answer. While, some of the questions about the past activities may be hard to answer for their retrospective character. In this case, you might need to refer to previous documents before helping us to answer a question. However, if you feel uneasy about answering a question, you need not answer it, and we will go on to the next question. Besides, any printed or written material to facilitate us to understand the whole picture of the managerial changes in labour management for enlarging labour flexibility would be appreciated.

Interviewee's Record

A. Background of the interviewee:

A1. Position: Management; Trade unions.

A2. Seniority (including the years before and after privatisation): _____
Years.

A3. Jobs or activities major located or associated with:

North West Water; Norweb Distribution; Vertex; Unions.

B. Time and place of the interview:

B1. Date: _____ July 2000. B2. Time: From _____ : _____ to _____ : _____.

B3. Place

(describe): _____.

C. For further contact, in case if necessary:

C1. Name: _____

C2. Phone: _____;

Fax: _____.

[The interviewer]:

Mei-Ling Yuan (Mobile: 07990-921347)

Department of Human Resource Management and Industrial Relations

Keele University, Staffordshire ST5 5BG

Part 1: Flexible working practices

1. First, I'd like to get a general idea about the flexible working practices adopted by the management in the Corporation (before and after its privatisation). Please think back over the past years and tell me your answer by utilizing the following list of the types of flexible working practices.

Note: 1) Show the interviewee Table 1.
 2) This question includes two parts, before and after privatisation.
 3) Please circle 'Y'(yes) or 'N'(no) to indicate whether the practice has been adopted or not.
 4) Leave Table 1. for the interviewee's reference to answer the next question.

Table 1.

Before Privatisation	Flexible Working Practices	After Privatisation
Circle the answer	<u>Numerical Flexibility</u>	Circle the answer
Y/N	(1) Increase part-timer	Y/N
Y/N	(2) Increase temporary employees	Y/N
Y/N	(3) Contracting-out (subcontracting)	Y/N
Y/N	(4) Utilize agency employees	Y/N
Y/N	(5) Teleworking	Y/N
Y/N	(6) Other 1 ()	Y/N
Y/N	(7) Other 2 ()	Y/N
Circle the answer	<u>Working-time Flexibility</u>	Circle the answer
Y/N	(8) Increase the utilization of overtime	Y/N
Y/N	(9) Utilize weekend working	Y/N
Y/N	(10) Annualization of working time	Y/N
Y/N	(11) Innovations in daily and weekly hours	Y/N
Y/N	(12) New methods of compensating overtime	Y/N
Y/N	(13) Other 1 ()	Y/N
Y/N	(14) Other 2 ()	Y/N
Circle the answer	<u>Functional Flexibility</u>	Circle the answer
Y/N	(15) Skill enhancement	Y/N
Y/N	(16) Teamwork	Y/N
Y/N	(17) Other 1 ()	Y/N
Y/N	(18) Other 2 ()	Y/N
Circle the answer	<u>Wage Flexibility</u>	Circle the answer
Y/N	(19) Decentralization of or withdrawn from the wage bargaining	Y/N
Y/N	(20) Linking pay to performance	Y/N
Y/N	(21) Attenuating or breaking the link between wages and prices	Y/N
Y/N	(22) Other 1 ()	Y/N
Y/N	(23) Other 2 ()	Y/N

2. Now, please look over the Table 1. and think back as you can. Please tell me, according to your understandings, under what circumstances and for what reasons that made the management initiate and adopt such Flexible working practices. Please give me TWO examples from the circled practices in Table 1.

*Note: 1) Help the interviewee to choose two practices in order to avoid unnecessary reiteration with previous interviews.
2) Only brief answers are need. Do not use too much time here. There are six more questions to be answered.*

Table 2.

	Under what circumstances (or/and purpose)	For what reasons (or/and expectations)
Flexible working practice ONE:		
Flexible working practice TWO:		

3. Please look over preceding answer and think back as you can. What are interactions between the two parties towards the TWO Flexible working practices, which you mentioned in Table 2? Here, I am interested in the details, such as: (1) How **the individual employees (IE)** and/or **trade unions (TU)** reacted and (2)

why **they** reacted that ways? (3) How did **the management** deal with the worker's side reactions? And, (4) why **individual employees** and/or **the trade unions** finally agreed on the initiation made by the management?

Note: Flexibility is usually introduced through (a) unilateral employer actions, (b) individual contracts of employment or (c) collective agreements.

Table 3.

Flexible working practice ONE:

(1) IE's and/or TU's reactions (how):

(2) IE's and/or TU's reactions (why):

(3) How the **management** dealt with it:

(4) Why IE and/or TU **finally** agreed:

Flexible working practice TWO:

(1) IE's and/or TU's reactions (how):

(2) IE's and/or TU's reactions (why):

(3) How the **management** dealt with it:

(4) Why IE and/or TU **finally** agreed:

4. Please look over the preceding questions. What are the effects or results on the labour or the employer side, which caused by the TWO Flexible working practices? Please answer this question by your understandings and judgments from your POSITION (e.g. individual employees, trade unions, or management).

Note: The interviewee need NOT to express his/her understandings about the effects or results of the opposite side.

Table 4.

	Effects or results on the labour side	Effects or results on the employer side
Flexible working practice ONE:	Advantage: Disadvantage:	Advantage: Disadvantage:
Flexible working practice TWO:	Advantage: Disadvantage:	Advantage: Disadvantage:

Part 2: The Effects of Flexible working practices on Industrial Relations

5. One common feature to the privatisation of public corporations is a reduction in employment levels, which caused by three major managerial policies as follows. Please think back as you can. Did these also have happened to the Corporation before or after its privatisation? Please note that we, here, emphasis on the reduction in employment levels.

A. Reforms of working practices to increase labour productivity were introduced, such as:

1) Removal of the unnecessary employees and tightening the manpower deployment. Description:

2) Enlargement of craft flexibility and reductions in staff-technical-manual demarcation lines. Description:

3) Restructures of craftwork into fewer specialists and introduction a degree of task flexibility. Description:

4) Introduction of multi-skilled craft workers to increase functional flexibility. Description:

5) Employment of subcontractors and through casualization. Description:

B. Terminated uneconomic activities. Description:

C. Carrying out redundancy programme.

1) Compulsory redundancy programme. Description:

2) Voluntary redundancy programme. Description:

6. A common phenomenon in the public sector since the Thatcher governments was organisational changes, which was a result from the emphasis on commercialism in government policy. Thus, I'd like to know the following two questions.

A. What organisational restructurings of the Corporation have been made during the preparation for privatisation?

1) Horizontal segmentation of organisations, for example:

2) Decentralisation of management decision-making within hierarchies, for example:

B. What effects on the industrial relations have been emerged, which caused by the organisational restructurings?

1) The workforce was largely reduced, for example:

2) A weakening of the hold of corporate personnel departments on line and business managers, for example:

3) A tendency for line managers to define their own industrial relations agendas in relation to the particular needs of their own areas or functions, for example:

4) A separation of traditional power brokers within trade unions from the key management decision-makers, for example:

5) Changes in the institutions and structures of collective bargaining, for example:

7. The management strategies in preparing privatisation are usually including: to introduce performance-related pay, to improve communications with employee, to increase employee involvement, to enhance employee's motivation and commitment. The public corporations in privatisation may be largely exposed to an increase in pressure for flexibility from all the three sources: customers, competitors, and dominant stakeholders (private shareholders or government agencies). Now, I'd like to know:

(1) Had these management strategies been adopted in the privatisation process of the Corporation? What were they?

Note: Remind the interviewee that he/she need not to repeat the answers about Flexibility, which was already, answered in question 1.

Answer:

(2) Did these strategies weaken trade unionism?

Note Encourage the interviewee to talk about the effects of flexible work Practices on trade unionism.

Ans:wer

8. One of the main features of the Thatcher years was the willingness of management to force through change in the face of union and workforce opposition. Consequently, labour disputes happened in the privatisation of almost all the industries in public sector. How about this Corporation?

(1) Had any major confrontations happened in the Corporation during its privatisation?
Answer:

If any, (2) what were they and how were these solved?
Answer:

(3) If it were largely free of overt conflict, why?
Answer:

9. Concerning the issues of the Flexible working practices and privatisation, is there any other opinions or comments that you want to talk to me?

Answer:

☺ These are all the questions I have.☺
Thank you very much for your time and cooperation.

附錄二、英國民營化勞資關係經驗參訪行程表

(按照行程時間先後排列)

一、針對英國聯合公用事業集團勞資雙方進行之半結構式訪查部分

(一) 工會幹部訪談部分

二 年七月三日(星期一)於 Warrington Bank Quay 市

1. **John Jones**, Branch Secretary, the United Utilities Branch, UNISON
The United Utilities Branch Office, UNISON [North West Water]
Suite 6, St. James Court, Wilderspool Causeway, Warrington, WA4 6PS
2. **Les Page**, National Executive Council Member, UNISON
The United Utilities Branch Office, UNISON [Bechtel Engineering]
3. **Dennis Alderson**, Treasury, the United Utilities Branch, UNISON
The United Utilities Branch Office, UNISON [Norweb Distribution]
4. **David Faulkner**, Shop Steward in Vertex, UNISON
The United Utilities Branch Office, UNISON [Vertex]

二 年七月四日(星期二)於 Warrington Bank Quay 市

5. **Tony Goulbourne**, Branch International Relations Officer, UNISON [NWW]
United Utilities PLC, Lingley Green Avenue, Great Sankey, Warrington WA5 3LP
6. **John Palmer**, Shop Steward in North West Water, UNISON
The United Utilities Branch Office, UNISON [North West Water]

(二) 人力資源部門主管訪談部分

二 年七月五日(星期三)於 Manchester 市

7. **Peter Winterbottom**, Personnel Services Manager, Norweb Distribution
8. **Mike Wood**, Personnel Manager, Norweb Distribution
Norweb, Hathersage Road, Longsight, Chorlton on Medlock, Manchester M13 0EH

二 年七月六日（星期四）於 Warrington Bank Quay 市

9. **Peter Dobson**, Human Resource Director, North West Water

North West Water, Dawson House, Great Sankey, Warrington WA5 3LW

二 年七月七日（星期五）於 Manchester 市

10. **Peter Womersley**, Human Resources Manager, Vertex

Vertex House, Greencourts Business Park, 333 Styal Road, Manchester M22 5TX

【按】以上參訪行程即本研究所稱之半結構式訪查，係屬本研究採擷之實徵資料主要來源。

二、針對政勞資學機構採集英國民營化過程勞資關係經驗之參訪部分

二 年七月十日（星期一）於 London 市

11. **Sol Mead**, Senior National Officer（負責電力及瓦斯供給業），UNISON

12. **Steve Bloomfield**, Senior National Officer（負責水業），UNISON

1 Mabledon Place, London, WC1H 9AJ（Tel:020 7388 2366）

二 年七月十一日（星期二）於 London 市

13. **Julie Hallam**, National Officer, Bargaining Support, UNISON

1 Mabledon Place, London, WC1H 9AJ（Tel:020 7551 1743）

二 年七月十二日（星期三）於 London 市

14. **Bandula Kathalawaza**, International Affair Officer, Trades Union Congress

Congress House, Great Russell Street, London, WC 1B 3LS（Tel: 020 7467 1257）

二 年七月十三日（星期四）於 London 市

15. **Jackie Morgan**, Personnel Manager, Connect

30 St. George's Road, Wimbledon, London, SW19 4BD（Tel: 020 8971 6000）

二 年七月十四日（星期五）於 London 市

16. **Derk Bourn**, Deputy General Secretary(E), Communication Workers Union

17. **Brian John Healy**, Assistant Secretary, Communication Workers Union
150 The Broadway, Wimbledon, London SW19 IRX (Tel: 018 1971 7355)

二 年七月 17 日 (星期一) 於 London 市

18. **John Morgan**, International Project Development Manager, Adam Smith Institute
3 Albert Embankment, London, SE1 7SP, UK (Tel:+44 20 7793 0090)

二 年七月 18 日 (星期二) 於 London 市

19. **Dominic Johnson**, Head of Employee Relations Group, Confederation of British
Industry (CBI)
Centre Point, 103 New Oxford Street, London WC1A 1DU (Tel: 020 7395 8152)

二 年七月 19 日 (星期三) 於 London 市

20. **Robin Morgan**, Treasury Taskforce, Private Finance Policy Team, Office of
Government Commerce
Office of Government Commerce, 2-6 Salisbury Square, London EC4Y 8AE
(Tel: 020 7211 1339)

二 年七月 20 日 (星期四) 於 London 市

21. **David Griffin**, Political Officer, National Union of Rail, Maritime & Transport
Workers (RMT)
Unity House, Euston Road, London NW1 2BL (Tel: 017 1387 4771)

二 年七月 21 日 (星期五) 於 Oxfordshire 市

22. **Hester Hand**, Human Resources Manager, AEA Technology Environment
Culham, Abingdon, Oxfordshire, OX14 3DB (Tel: 01235 464142)

二 年七月 24-28 日 (星期一至星期五) 於 Manchester 市

23. **Colin Kirkpatrick**, Professor of Development Economics and Director of
Institute for Development Policy and Management, University of Manchester

Crawford House, Precinct Centre, Oxford Road, Manchester, M13 9GH

(Tel: 016 1275 2807)

24. **Willy McCOURT**, Lecturer in Human Resource Management, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester
Crawford House, Precinct Centre, Oxford Road, Manchester, M13 9GH
(Tel: 0161 275 2813)

二 年七月 31 日 (星期一) 於 Edinburgh 市

24. **Brian Shaw**, Personnel Director, First Engineering, Waverley Station, Edinburgh
(Tel: 013 1335 3560) (Meeting at Borthwick Hotel)

二 年八月 1 日 (星期二) 於 London 市

25. **Peter Strickland**, BT Regulatory Affairs, British Telecom Plc
5th Floor, Dowgate Hill House, Dowgate Hill, London EC4 (Tel: 020 7728 4003)