

計畫編號：CLA-96-A03(PG9612-0191)

行政院勞工委員會委託研究報告

社會夥伴參與政策形成之機制建立 與運作方式之研究- 兼論國外經驗及啓示

研究主持人：彭百崇

協同主持人：陳正良、康長健、劉黃麗娟

計畫主辦單位：行政院勞工委員會

計畫研究單位：中華民國勞資關係協進會

研究期間：中華民國 96 年 5 月 17 日

至 96 年 12 月 31 日

印製日期：中華民國 96 年 12 月

※ 本研究報告僅供參考用，不代表本會意見。

※ 非經本會書面同意，不得對外發表。

行政院勞工委員會 編印

摘要

本研究經有關文獻探討、實地訪視國際勞動組織與歐盟國家社會夥伴參與決策的經驗，以及辦理國內外專家會議等研究程序，歸結出以下的研究結論與建議，供主管機關作為未來形塑社會夥伴參與決策機制及其運作之參考。

一、國外專家對我國推動社會夥伴參與決策之意見與建議

經由協同主持人劉黃麗娟在布魯塞爾主持的國外專家會議，可歸納出以下的國外專家意見與建議：(1)推動與建立社會夥伴參與決策機制或社會對話之前，須先釐清政勞資各方的需求。(2)建立社會夥伴參與決策機制的動機，可以是為了社會安全制度的設計與修正、協調經濟政策，或者促進產業和平等政治或經濟需求。(3)社會夥伴決策參與機制的運作結果必須要有法律效力，否則勞資雙方難有參與意願。(4)能否使社會夥伴參與決策結果成為決定勞動關係的法源之一，將端視勞資雙方相對於政府的權力高低，以及勞雇團體的代表性，勞動檢查的效能，產業性質與協商架構的適切性等條件。(5)參與決策機制若圖有效，政府必須破除既要勞雇雙方參與決策、進行社會對話，卻又擔心勞資自主會貶損政府政策主導地位的矛盾心理。(6)邀請 NGO 參與能展現政府民主態度，但須考量 NGO 的代表性，以及究竟誰才是社會對話的夥伴。(7)台灣如能遵守國際勞動組織相關規範，那麼推動社會夥伴關係與社會對話的意願就會更強烈。

二、國內專家對社會夥伴參與決策實施狀況之意見與討論

經由協同主持人康長健在台北主持的國內專家會議，經歸納專家意見並加以討論後可得摘要如下：

- (1)推動社會夥伴參與決策是政府的主動作爲；勞委會自民國 93 年起，逐步進行辦理社會對話資料蒐集及建立社會對話機制溝通說明會，於 95 年度開始試辦全國層級社會對話圓桌會議。
- (2)國內較爲典型的社會夥伴參與政策形成機制，涉及之政策性質包括勞工、經濟、衛生、環保等範疇。參與政府政策諮詢以雇主團體

受邀情形高於勞工團體。

- (3) 勞雇團體參與政策諮詢的表現和其意見的受政府主管機關採納程度，和勞雇團體的會前準備有密切的關係。然而，會前準備充裕與否的最重要影響因素應在會務資源，因為勞雇團體資源的多寡左右了它的內部民主化程度、組織運作效能，以及外部資源如專業諮詢的利用能力。這也導致勞雇團體出席政策諮詢會議的代表發言，出現缺乏詳細論述與客觀佐證資料的支持等問題。
- (4) 主管機關對於社會夥伴參與政策諮詢的代表成員，偏重個人專業、卻忽略社會夥伴關係的基本意義。這種政府的偏頗認知，反映在勞雇團體則造成政府對其意見不尊重的強烈不滿感受。然而此問題實際出在：主辦機關有無提供委員充足的會議資料，有無提供委員適切的會前準備時間，以及勞雇團體有無充裕的資源以供委員諮詢外部專業、蒐集會員意見並作出會前的紮實準備等「資源」的問題；這和勞雇團體所指派委員的個人專業素養並無直接關聯。另一方面，社會夥伴關係強調的是政府和社會夥伴之間作協力互動，此等機制的有效運作，政府雖必須強調勞雇團體的「參與決策的能力」，但是在要求勞雇團體提升議事能力之前，政府必須以積極地大幅充裕這些最具代表性全國勞雇團體的會務資源，以及資訊的對稱性為前提。
- (5) 政府將所謂的學者專家納入到社會夥伴參與決策機制內的適當性不無疑問。目前政府對於社會夥伴參與政策形成的三方機制設計上，一直維持有增列學者專家或社會公正人士的作法，致使此機制質變成為政府的「內部諮詢機制」而不具社會夥伴參與決策之三方機制的性質；此可歸結到主管機關對該三方機制的定位問題。國際勞動組織所稱的三方機制、社會對話，強調的是政府和「社會夥伴」之間的協力互動，進而設定機制的成員須為「具有代表性的勞工與雇主團體之代表」，並且還應對其賦予「平等地位的參與」權利。至於政勞資三方基於擴充專業能力之考慮而可委任學者專家充任己方代表，直接參與到機制內部運作，自無不可，但其名義將隨委任的一方而稱之為政方、勞方或資方的代表。
- (6) 立場差異導致三方參與決策過程缺乏合作性的表現。在國內專家對於他方代表參與決策表現的觀察中，最多指涉的便是勞資立場差

異與參與代表的行為態度問題。然而三方機制的本質為協商制度，社會夥伴參與決策的運作效能，有相當成份是決定在政勞資三方的各方代表人，以及各方會員在決策參與過程對協商原理與協商技巧的實踐程度。正是因為既知政勞資三方各自立場存有差異，才利用三方機制的協商過程謀求化解歧見、形成共識，因此三方代表在共同參與政策決定的過程中，必須力求體認並且實踐一些基本的協商原理與協商技巧，如施展「施與得」的「贏贏模式」談判策略，以克服這立場差異的本質問題。

(7)勞雇團體對所參與決策機制的整體觀感不佳。國內勞雇團體有願意參與政府決策，但對參與效能的整體觀感卻有不少負面評價，例如意見不受尊重，通知與會的時間過於倉卒，準備時間不夠，所能掌握的訊不足，政府最後的決策常與當初協意的結果有落差。這些勞雇團體對於參與決策機制運作效能不佳的整體觀感，問題還是出在政府主管機關對於決策參與機制的設計，未能提供均等的決策參與地位，以及未賦予勞雇代表參與政策決定的實質權利。目前政府所釋出的參與機制性質僅在意見諮詢，這種定位在低層次的決策參與，對於諸如基本工資、外勞引進等關係到勞工與雇主切身利害的議題，根本無法滿足勞雇團體對於決策參與的需求與期待。

(8)政勞資三方對於促進社會夥伴參與決策機制的建議多屬技術層面。政勞資三方專家對於如何促進社會夥伴關係與社會對話的有效實施，表達有許多建議，惟較少論及社會夥伴關係系統建構與產業關係調整策略等規劃，而主要在針對如何克服立場障礙、減少資源與資訊不對稱、增進諮商與協商效能或者提升勞雇雙方能力等問題為著眼。

三、對促進我國社會夥伴關係的政策性研究結論與建議

歸納本計畫執行過程之研究心得，可針對如何促進我國的社會夥伴關係，提出兩點政策性建議：(1)政府須先能釋放部份的權力，才能謀得勞雇團體的合作而建立出「社會夥伴關係」，也才有討論「社會夥伴參與政策形成之機制與運作」的必要。(2)化解社會衝突、有效調整與因應外在環境變化的衝擊、謀求經濟發展的共同利益，是政府與社會夥伴的合作基礎，也是政府應鞏固社會夥伴以共同參與政策制訂及其施

行的理由。

四、對社會夥伴參與決策機制情形的指標評定結果與解釋

本研究經四項指標的評定後得知：我國工會密度 38.8%；集體協商覆蓋率 0.25%；我國對有關結社自由與集體協商權利之公約，未批准、未遵守、未受監督；我國在勞工行政系統內並無符合國際勞動組織概念下的社會夥伴、三方機制或社會對話。併同此評定結果，以及對產業關係的實務觀察與了解，可認為我國工會徒有形成社會夥伴關係的潛力、卻無施展協商與社會對話的實力獲具體表現，對此產業關係現況的形成，可做出下列幾項解釋：(1)政府介入勞雇關係，削弱勞工團結需求。(2)法制干預勞工團結權，限制與分化工會發展。(3)工會注重個別權益、無力發揮整體代言功能。

五、對促進我國社會夥伴參與政策機制的產業關係調整建議

面對前述仍屬相當初階的台灣產業關係系統，若圖營造社會夥伴關係、促進社會夥伴參與政策形成與對話協商的有效運作，則未來的產業關係調整策略可循下列幾個原則並依不同層級作重新的建構：(1)政府應公開宣示我國將遵守結社自由與集體協商之國際勞動公約。(2)設置專家委員會以規劃並提出我國產業關係發展願景與對策。(3)職場層級的產業關係發展的對策在確保結社自由與內部民主。(4)產業與全國層級的社會夥伴決策參與對策在強調代表性與代言功能。(5)對於缺乏代表團體勞工與雇主的產業關係對策，在加強勞雇雙方的組織對項與範圍，並提供 NPO 與草根團體適度的決策參與機會。

六、對後續研究在方法上的建議

政府若圖在全球化變局中為持經是穩定與持續發展，則形塑社會夥伴關係並藉由三方機制與社會對話作為經社決策機制實為既知的良方之一，但此實非技術層次的國際經驗採擷所可達至，而勢必涉及政勞資權力與參與國家政策決策地位的重新調整與建構，因此需有更加深度與廣度的後續研究與探討。本研究最後對後續研究提出三點建議：(1)澄清並界定社會夥伴關係與勞動領域的重要詞彙。(2)探究涉及社會夥伴關係的重要理論基礎。(3)國際經驗汲取仍應有多重方法的運用。

**The mechanism establishment of social partners involved in policy formation and its operation mode –
On foreign experience and enlightenment**

Abstract

Through the research processes of relevant literature review, site visits the experiences of the ILO and the EU countries in social partners taking part in national decision-making, as well as meeting with experts at home and abroad, this project concluded with the following findings and recommendations to the Taiwan Competent Authority for the reference of formation a future social partnership in the national policy decision-making mechanism and its operation.

Firstly, by a meeting held in Brussels, this project collected some advises from foreign experts, which suggested mainly that the Taiwan Competent Authority must clarify the needs and demands of the Government and both labor and employer groups for the initiation of social partnership and social dialogue. Secondly, by another meeting held in Taipei, domestic experts from government agencies and major labor and employer organizations were asked to examine their experiences on the social partners taking part in policy decision-making and to provide opinions on the practices and their performance of the kind of decision-making mechanisms.

Then, both the exports opinions and the findings of literature reviews and field interviews were discussed, the project moderators concluded that, although social dialogue in Taiwan was initiated by the Council of Labor Affairs since 2004, many other mechanisms had been operated for long to consult policy opinions from labor and employer groups on the subject field of labor, economic, health, environmental protection and other.

However, the Government was actually not intended to share its dominant decision-making power with social partners. Without resources in need, both labor and employer groups faced difficulties in their internal

operations, as well as the roles playing as speak agencies for their constituency.

The project recognized that for a transitional country as the current situation in Taiwan, it is necessary to adopt the ILO' s concept of tripartism to create a truly social partnership between the Government and social partners and through tripartite mechanism and social dialogue for resolving social conflicts in order to adjust the impact of external changes and to seeking the common interests of the economic development. Thus, the project moderators strongly recommended that the Government had to release part of its power in national policy decision-making to the social partners and to empower the most representative labor and employer groups in the first place, before its initiation of the so called "social partners taking part in policy formation mechanism." In additions, the project moderators also recommended that the industrial relations system of Taiwan should be reviewed by the ILO international labor standards as well as a tripartist framework with a new cooperative partnership between the Government and the most representative labor and employer organizations should be planned and established.

Key Words:

social dialogue, social partnership, tripartite mechanism

目 錄

摘要.....	3
目錄.....	9
第一章 前言	11
第一節 研究目的	11
第二節 研究背景	12
第三節 研究方法與步驟	17
第二章 國際勞動組織的三方機制與社會對話.....	25
第一節 國際勞動組織的核心運作機制	25
第二節 社會夥伴如何參與國際勞動組織的監督機制	30
第三節 國勞大會運作的田野觀察－社會對話的實踐	30
第四節 國際勞動組織的經驗與啓示	48
第三章 歐盟社會夥伴關係發展之觀察-以彈性與保障兼具的勞動關係為例.....	52
第一節 歐洲聯盟如何發展社會對話	52
第二節 彈性與保障兼具的勞動關係	59
第三節 丹麥模式-彈性與保障兼具的勞動關係	61
第四節 中、東歐國家社會夥伴關係面臨的共同課題	62
第五節 歐盟國家經驗及啓示	62
第四章 歐盟經驗的借鏡以及國內待努力的課題.....	65
第一節 國外專家會議之研討內容	65
第二節 國外專家會議重要結論	76
第三節 歐盟國家實地研究者提出之意見與建議	77
第五章 我國社會夥伴參與政策形成之機制建立與運作方式	78
第一節 我國社會夥伴機制與運作之現況	78

第一目 國際勞動研究機構的社會對話評量指標	78
第二目 對我國社會夥伴機制與運作的評量	82
第三目 勞工行政系統內的三方機制與社會對話	87
第二節 我國專家對我國社會夥伴機制與運作之意見	96
第六章 結論與建議.....	110
第一節 國內外專家對社會夥伴參與決策之意見與建議	110
第一目 國外專家對我國推動社會夥伴參與決策之意見 與建議	110
第二目 國內專家對社會夥伴參與決策實施狀況之意見 與討論	112
第三目 對促進我國社會夥伴關係的政策性研究結論與 建議	115
第二節 對我國社會夥伴參與決策機制的研究結論與建議	117
第一目 對社會夥伴參與決策機制情形的指標評定結果 與解釋	117
第二目 對促進我國社會夥伴參與政策機制的產業關係 調整建議	119
第三目 對後續研究在方法上的建議	121
參考資料.....	124
附 錄.....	128
一 國外專家會議討論題綱	128
二 國內專家會議討論題綱與會議發言摘要	133
三 提供國外專家會議參考之國內專家會議摘要	146
四 社會夥伴關係與公共政策形成的理論基礎	153

第一章 前言

第一目 研究目的

伴隨著全球化、國際化時代的來臨，尤其是歐洲國家的產業關係(industrial relations)已逐漸朝向由政府 and 作為社會上主要利害關係人(stakeholders)的勞雇雙方代表團體，建立社會夥伴關係(social partnership)並透過社會對話(social dialogues)來化解歧見、凝聚共識，以因應外在環境變動、維護經濟持續發展的制度設計作發展。延續上個世紀初國際勞動組織(International Labour Organization, ILO)對人類工作世界合理的管理與治理機制的構畫，以及在歐洲一些國家的既有實施經驗，二十一世紀新的社會夥伴關係正在形成。新的社會夥伴關係期望能改善資本主義的缺陷、超越階級鬥爭的困局，凝聚政勞資力量，以更加務實的、積極的行動，共同致力於改善工作環境、提升人力資源、增進社會安全，以促進經濟與社會的人類福祉。

在此社會夥伴的發展趨勢中，眾所關切的焦點在：政府如何強化以促進合作取代介入、規範的產業關係模式，以回應國家經濟與社會的整體發展需求；工會如何調整原本處於防禦性的角色，以提昇維護勞動權益與因應全球化新情勢的能力；企業如何在經營能秉持創新的策略而擺脫向下競逐的成本驅策，並塑造持續性的國際競爭力。而隨著政勞資三者間社會夥伴關係的逐漸形成，無論是社會夥伴關係的主體、策略、規範、體制也必須隨之逐步進行調整。

本研究之目的即在探討國際上對於社會夥伴關係的定義與功能，檢視各國政府在社會夥伴參與政策形成與實施過程所扮演的角色與功能，及其機制的建立與運作方式等經驗，並研究我國社會夥伴參與政策形成的機制與運作現況，進而提出建議以供我國推動社會夥伴政策之參考。

第二目 研究背景

一、社會夥伴的意義

回顧社會夥伴的緣起，早於 1919 年國際勞動組織成立伊始，即已在國際勞動組織憲章及後續的國勞宣言裡，揭示各會員國應推動政勞資三方的夥伴關係，共同組成的治理機制（以下簡稱作三方機制），秉持自由結社與言論自由的信念，舉凡涉及社會、經濟政策以及勞資雙方之各項權益主題，都應置於三方機制的架構下，進行社會對話，並經由諮商程序作成決議，批准國際勞動公約並於各會員國內落實，以求達成維護社會正義與公平分配經濟果實的理想目標。

此一成立至今近 90 年的組織，對於促進人類工作世界公平與正義的貢獻，在人類史上可謂絕無僅有。因為國際勞動組織本身即為落實社會夥伴理念、實施社會對話和三方機制的典範，而相較於聯合國其他專門機構，國際勞動組織為唯一賦予非屬政府之勞方與資方代表，在組織成員的組成及其治理過程裡享有公平與平等地位參與決策的國際機構。

我國雖早經退出聯合國與國際勞動組織，卻為經濟與民主政治發展上受到國際社會肯定的國家，更應於國內力行國際勞動組織憲章與公約的規定。儘管國際勞動組織憲章所揭櫫的理想目標及各國際勞動公約的細部規定內容尚難一一落實，但是社會夥伴、社會對話及三方機制正是促進台灣民主化發展的必要淬煉與基石，而成為我國應立即努力急起直追的重要課題。

尤其，面對今日必須持續求新求變，以求適應不斷新生挑戰的工作世界，正如國際勞動組織所言，為求有效的因應這些挑戰，並期能在符合勞資雙方相互的利益前提下，管理與治理吾人所處身的工作世界，唯仰賴於下列三個方面的努力，而其行動均建立在社會夥伴關係的合

作基礎之上：¹

- 1、有效的和有能力的勞工行政。
- 2、能夠促進工作正義與權利的勞動法。
- 3、確實能反應勞工和雇主需求的社會對話。

二、台灣勞資雙方一向唯政府是賴

國內勞動關係素以勞資和諧為目標，其自國民政府遷台施行的威權統治迄今，台灣已粗具兩政黨政治的民主社會基礎，惟產業關係系統與運作卻始終無法擺脫由政府行政所主導的窠臼。此一發展結果實受到近代歷史與政治因素干擾所致，其中尤其因自 1971 年我國退出聯合國及長期承受中共外交孤立與打壓，使我國無法以國家身分參與國際勞動組織、無資格再行簽署或批准任何國際勞動公約，也自然無履行國際公約的義務、無實施國勞基準的承諾。由於我國政府長期缺乏國際機構的監督與壓力，進而也導致我國對於一些既已成為國際勞動法及國際勞動慣例的國際勞動公約內容，如勞工結社自由、勞資集體協商、反就業歧視，以及三方機制的建立與社會對話的實施等，始終未予積極關切，致近三、四十年來未見長足進步。

因此，國內的產業關係系統至今仍未實踐已開發國家般的勞資自主與自治。以政勞資三方機制而言，我國早經具備 1976 年國際勞動組織第 144 號三方諮商公約第一條規定中之勞方與資方代表性團體，²但由於政府因循過去政府行政權獨大的慣例，而工會與雇主團體卻礙於本身資源限制，對於切身的經社政策早已養成凡事唯政府決策馬首是瞻或苛責政府的習慣，總是缺乏積極參與的意識，卻冀望仰賴政府以單方

¹ Department of Labour law, labour administration and social dialogue, 國際勞動組織, “Mission Statement”, Last update: 20 March 2006. 2007/04/05, retrieved from: <http://www.國際勞動組織.org/public/english/dialogue/ifpdial/about/index.htm>.

² Convention concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labour Standards (Note: Date of coming into force: 16/05/1978.). Article 1: “... the term *representative organisations* means the most representative organisations of employers and workers enjoying the right of freedom of association.”

但是，在此必須特別釐清，徒有勞資團體未必就是歐盟國家所稱的社會夥伴；只有當面臨勞動關係中所突顯的權益共生與衝突問題，而必須在政府所支持的互動框架下努力進行溝通、形成決議，進而為貫徹決議之履行而彼此認可其對等之協商地位，如此才可能以「社會夥伴」稱之。

力量來滿足各方對於社會與經濟政策措施的要求。

但必須知道，民主國家的政府行政，對於國內產業經濟，乃至勞動事務的掌握能力，已隨全球化經濟的到來而大幅削弱。尤其是在區域經濟發展的趨勢下，單一國家幾乎無法對國內的經貿課題完全自主。以世貿組織(WTO)、歐盟(EU)、北美自由貿易協定(NAFTA)、東南亞國協(ASEAN)為例，議政的場域已不再是由個別國家政府的關門作業，有更多的國際規範都必須透由會員國之間所交付的主權而進行協商，並且必須遵守協商後的履行義務。對此國家疆界的弱化趨勢，勞資雙方在國際場域的組織與活動參與，將有一定的角色扮演功能與必要性。

三、全球化使政勞資三方均處逆境

勞資雙方在全球化趨勢下的處境更是難為。無論國內或跨國企業均必須承受高度的國際競爭壓力，甚至被迫在比較利益的驅策下「逐水草而居」；如若本國政府無法塑造有利的投資環境，如若無法和競爭對手國「競相提高誘因」、協助產業發展，且如若企業無法適切作本身組織的調整與變革，則國內企業幾乎註定無法在本國「永續經營」。至於勞方所需面對的全球化衝擊及其所帶來的問題就更加嚴重，其包括勞動市場環境的變動、就業不安定化、大量與長期的失業、所得分配惡化與生活水準降低等問題的相繼或同時出現。但政府對於科技翻新導致的傳統產業消失，大量中低技術勞工面臨結構性失業，以及工業和服務業裡的傳統工作型態逐漸被各種不安定的僱用模式所取代等國內問題，往往顯得無法有效因應。

當全球各國皆飽受經濟與社會問題所困擾，當各地的勞工都面臨到傳統工作型態及工會運動逐漸瓦解的無情挑戰，當資方承受高度競爭擠壓而時時瀕臨存活威脅，新世紀的政勞資三方究竟應該何去何從？而未來的勞動關係與就業模式又將如何定位、如何調整互動之遊戲規則？在產業關係系統內的政勞資三個角色，本身既是問題的承受者、卻也是必須尋求問題改善的行動者，又將如何做出有效的因應？凡此皆是當下眾人共同關切的議題。

四、本研究的基本觀點

事實上，不獨台灣，世界各國皆飽受國內的經濟與社會問題所困擾。多數企業長期處於競爭危機狀態、隨時將面臨虧損或出走的抉擇；普遍受雇者的不安定就業與失業；政府內閣成員一再快速更替卻始終難得民眾的普遍認同，凡此均非政勞資所樂見。

本研究認為，政勞資三方均能體認到全球化逼人環境並亟欲掙脫困境，政勞資三方也必定願意針對於這些經濟和社會問題尋求改善之道。然而，自從 1980 年代以來，在新自由主義的浪潮下，政府決策者總是輕易的決定採取以經濟主導一切的政策，總期待透過市場機制來解決一切的難題。但是，政勞資當前所面臨的困境，不正是這樣的政策模式所造成的嗎？本研究認為，決策者必須定下神來，重新思考一些最基本的問題；譬如，經濟的目的何在？國家的責任何在？企業當如何求取永續經營？政勞資三方又該如何適當的扮演應有的角色？如何把政勞資三方的力量結合起來，共同為台灣的未來打拼？又將透過什麼樣的方法和程序才能讓三方的能量作出有效的發揮，而據以立足在嚴峻的國際競爭環境之下？

本研究回顧台灣過去的勞資關係發展而認為，自從 1980 年代以來，台灣經歷過政治解嚴、開放組黨、社會運動勃興，以及政黨輪替的激情，儘管台灣勞工的處境已獲得到顯著的提升；但緊接而來的全球化經濟衝擊與國內政黨競爭的激化，使得如何持續社會建設、改善台灣產業關係系統與勞動關係體質的進程受到嚴重的怯阻，其中最關鍵的問題，則在社會深受政治亂象牽拖，使政勞資各方對經社發展無法聚焦，以及政府未能先行針對台灣未來產業關係系統發展作出整體性的構劃。其如，未經修法卻由行政手段准許全國層級和縣市層級的工會聯合組織朝向自由化發展，但呈現的結果卻是勞工團結力量的分化；政府主導的勞動三法的修法，多年研議後僅是一方面在團體協約法上凌亂的擷取部分的歐美自願主義制度設計，卻同時在工會法與勞資爭議處理法內卻保有許多政府統制舊思維下的傳統設計。

本研究認為，儘管一般對於未來勞資關係的發展未必樂觀，而經濟全球化的力道也只增未減，甚至最近二十餘年來國際上的勞動領域研究也不曾能為工會衰退提出什麼有效的因應途徑。不過，因應全球化潮流與衝擊的唯一途徑，仍必須由政勞資三方本身的改革與更新做起，也就是政府必須積極協助勞資雙方提高團體內的民主化運作與代表性、提升處理勞動事務的專業能力，強化會員對本身組織及整體社會的投入與忠誠度。並且必須以此為基礎，透過社會對話及三方機制或勞資協議，以形塑出表裡兼具的真正社會夥伴關係。從而針對三方切身需要和合作與互惠原則，對於共同面對的經濟與社會性課題形成共識、促成合作，如此方能滿足各方夥伴的自身利益，並能同時謀得經濟與社會的整體發展。

本研究認為，社會夥伴關係的形塑，除了能發揮解決勞資兩方的權益相關議題之外，更能夠在政勞資三方架構中扮演積極的角色。亦即在面對涉及整體利害的經濟性或社會性公共政策課題時，政府宜思考如何營造促能的(enabling)環境與制度設計，以有利於政府及勞資雙方在此相互依存的关系中，扮演更適切、更積極的「行動者」角色，因此政府的作法須一方面對本身釋權，另一方面對勞資雙方賦權，再透過政勞資三方與勞資雙方的對話與協議等機制，激勵更有效的實質性互動，針對事實問題謀求符合各方需求、富有可能性的決策，以獲取共同努力後的回饋與報償。

總之，本研究的課題在探討社會夥伴關係及其運作，因慮及國內勞動關係的發展規劃不能自外於國際政經發展趨勢，且國際社會富藏許多可供借鑑的發展經驗，因此本研究檢視國際勞動組織賴以建基的三方架構及其倡議的社會對話主張與原則，並且體察歐盟國家與國內的勞動情勢發展與演變，期能妥善詮釋國際經驗，以從國際發展趨勢與相關經驗中找出能與國內發展相銜接的作法，供政府作為促進社會夥伴參與決策形成的建議。

第三節 研究方法與步驟

第一目 社會夥伴參與決策的概念架構

為求有效因應當前經濟全球化對政勞資三方所帶來的衝擊，本研究認為我國應可採擷當代歐洲的新統合主義(Neocorporatism) 對於國家引進勞工與雇主利益團體共同參與經濟與社會發展政策的制定及其施行之精義³，重新建構以社會夥伴關係作為核心價值與運作策略之我國產業關係系統，此概念架構如圖 1 所示。

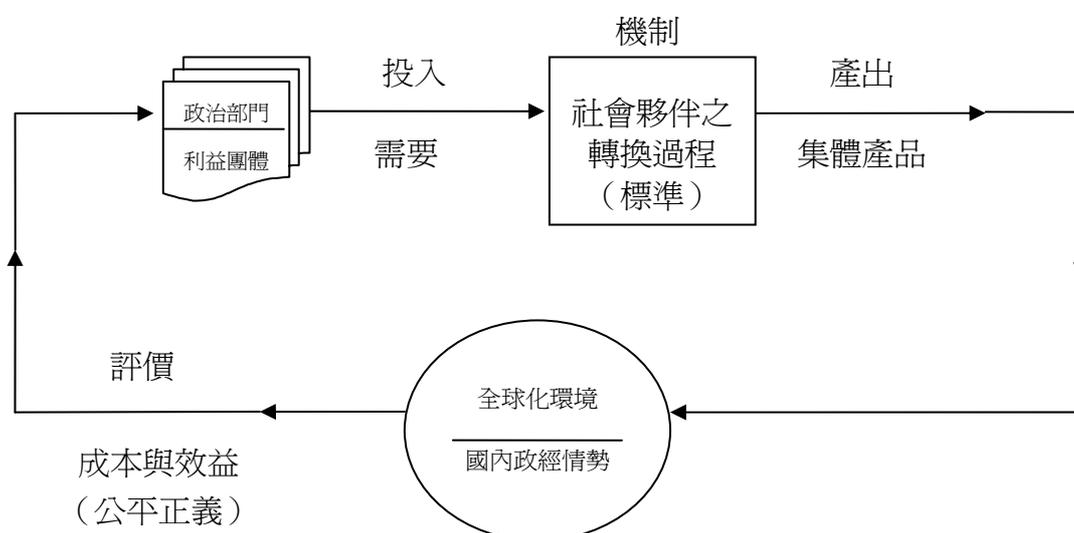


圖 1 以社會伙伴作為決策機制之系統結構

³ The basic idea of **corporatism** is that the society and economy of a country should be organized into major interest groups and representatives of those interest groups settle any problems through negotiation and joint agreement. (applet-magic.com, n.d., The Economic System of Corporatism . 2007/11/15, retrieved from: <http://www.sjsu.edu/faculty/watkins/corporatism.htm>.) **Neocorporatism** -The view of interest group activity describes a cooperative relationship between government and certain interest groups. In this model, cooperation serves the purpose of maintaining stability to the procedures of developing and implementing policies. Neocorporatism focuses primarily on economic policies. Three sectors of society, business, labor, and government are involved in negotiations about questions of policy, and the institutionalized process of negotiations between representatives of these key sectors. (Interest Groups and Political Systems, 2007/11/15, retrieved from: <http://xroads.virginia.edu/~MA98/pollklas/thesis/groupth.html>.)

第二目 建構社會夥伴參與決策的研究途徑

若圖將我國政策決策模式由政府單方決定移轉為社會夥伴共識決定模式，其研究焦點在修正並解決多元主義難以解決社會衝突與不協調的問題，而研究性質涉及到對既有權力結構的社會基礎建設之調整，因其應有的研究內容龐多，實非屬初探性質之本研究計畫所能承荷，惟可推知社會夥伴關係之研究途徑與研究內容應如圖 2 所示。

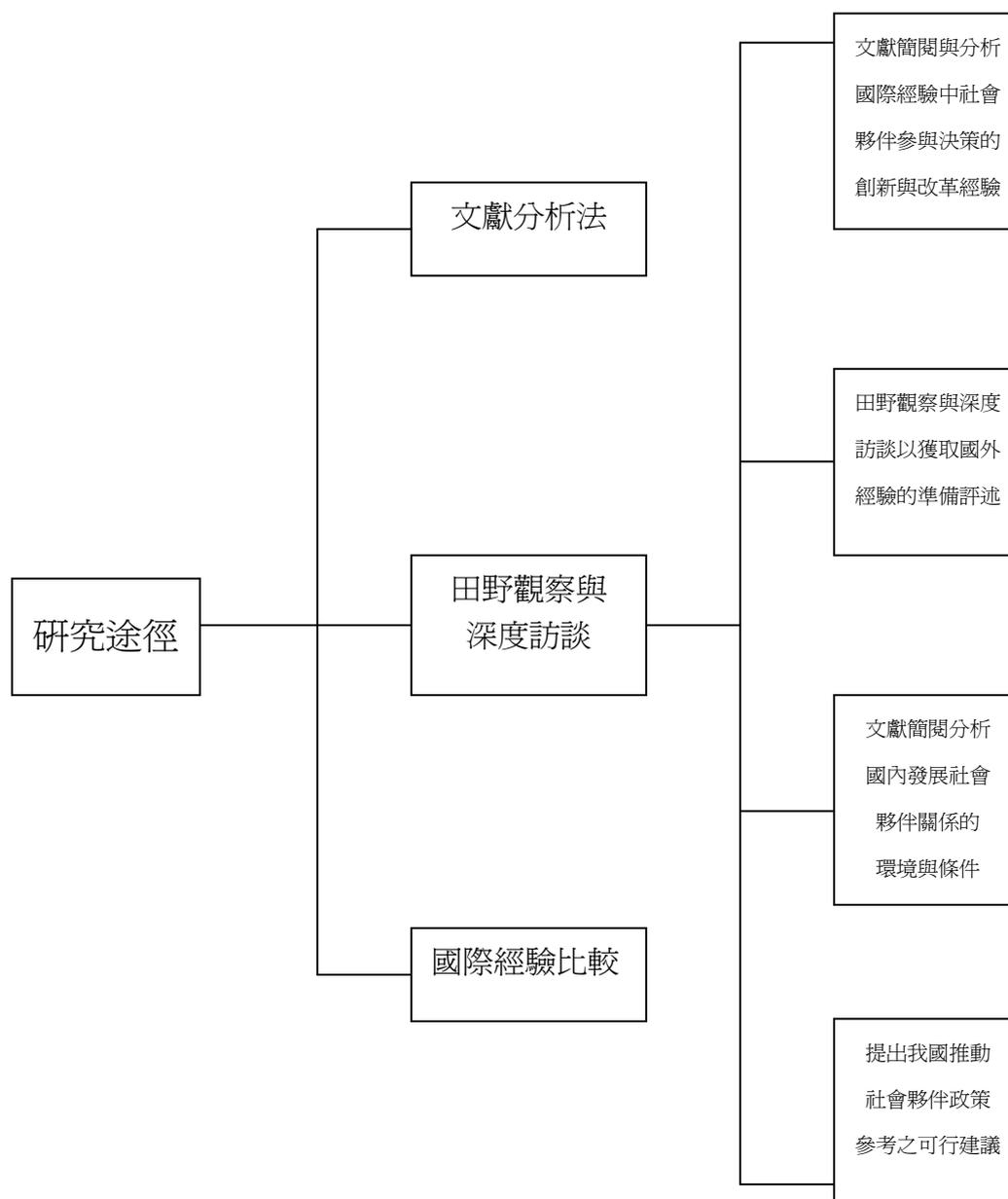


圖 2 社會夥伴參與決策之研究途徑與研究內容

第三目 本研究之主要研究內容

經由前述背景分析與研究方法上的了解，並經斟酌研究資源限制後，本研究將本計畫的研究架構確立如圖 3 所示。

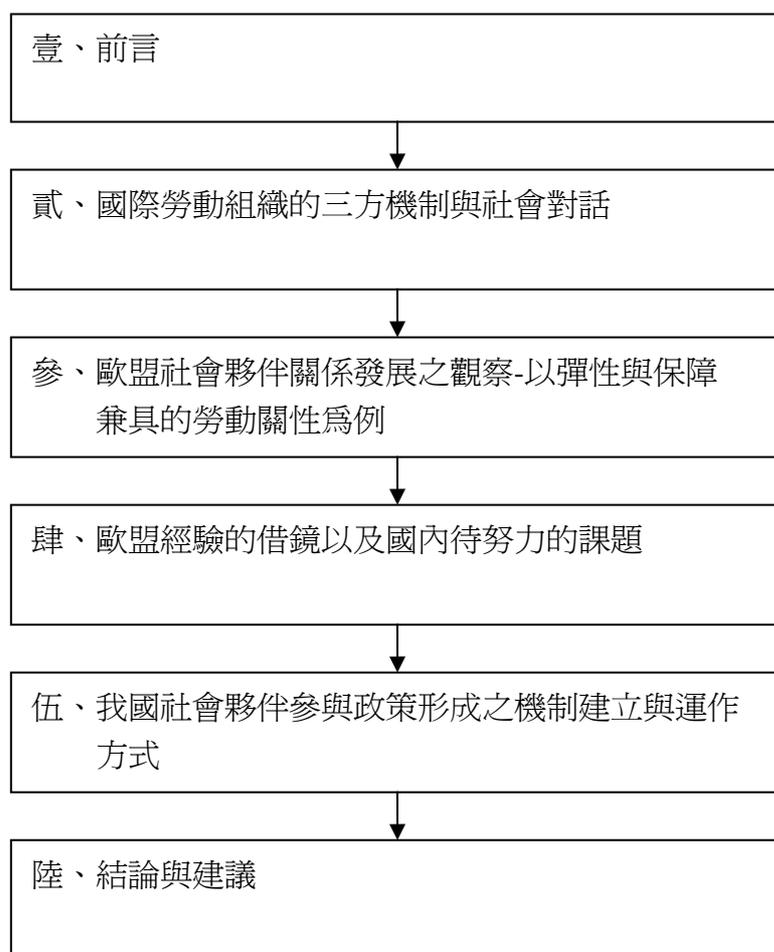


圖 3 本計畫之研究架構

細述之，本研究之主要研究內容及其方法如下：

- 一、**文獻檢閱與分析國際勞動組織與歐盟國家經驗⁴中社會夥伴參與決策的創新與改革經驗**：本研究於背景分析中曾指出，台灣刻正經歷從威權轉型為民主體制的過渡時期，同時考量經濟體之規模

⁴本報告有關國際勞動組織與歐盟國家經驗之實地資料蒐集的規劃與執行，以及對蒐得資料的整理與分析，即圖 3 本研究架構中之貳、參、肆部分，由旅居在布魯塞爾的本計畫協同主持人劉黃麗娟擔任，有關該部分之疑義與其他垂詢，請直接聯繫: liuhuag7@yahoo.com。

與發展階段。因此本研究於報告之單元貳、叁，借鑑國際勞工組織與歐盟國家之國際經驗，其中含中、東歐國家的產業民主轉型經驗，以及成熟三方機制之比利時和丹麥經驗等，希有助於我國發展有關創新與改革的例證。⁵

二、**田野觀察與深度訪談以獲取國外經驗的準確評述**：本研究在本研究報告之單元貳、叁、肆，以質性研究慣用的田野觀察與深度訪談方式，親訪包括國際勞動組織、歐盟、歐洲工會聯合會(ETUC)的專家學者，以及如丹麥、比利時等國家的政勞資相關人士，以獲取一手的國外經驗與比較，並有助於掌握文獻與現實發展的相互銜接⁶，

三、**文獻檢閱與分析國內發展社會夥伴關係的環境與條件**：本研究於報告之單元伍，藉由國勞局所研訂的社會對話評量指標⁷，以及台灣的法制文獻與專家座談資料等，分析台灣社會夥伴關係與發展的助力與阻力，並彙整本研究之國外經驗，並針對台灣既有的環境條件，提出研究建議。

四、**提出供我國推動社會夥伴政策參考之可行建議**。本研究於報告單元陸，摘要本研究之重要內容與結論建議，其內容包括：國際上對於社會夥伴的定義與功能，各國對於社會夥伴在政策形成與

⁵例如歐盟東擴之後，新加入的中、東歐國家也面臨從過去的社會市場共產體制國家過渡為資本主義自由市場的體制，整個轉型與過渡的歷程，也是仰賴三方框架的社會對話才能減少轉變過程中所可能引發的衝突與脫序(Hethy, 2001)。除了中、東歐國家的經驗外，並從成熟的西歐民主國家中如比利時與丹麥的社會對話發展經驗作為對照。如此設計的理由除了於關鍵效應(causal effects)上進行相互對比之外，無論是比利時或丹麥的國家規模都與台灣類似，而且這些國家雖無激烈轉型的挑戰，但經濟全球化的挑戰依然存在，尤其是傳統工會如何因應並提出變革之道，而成為本研究希望掌握的重點。

⁶直接的一手資料蒐集與訪談，將有助於避免發生因缺乏共同知識系統(common knowledge system)而產生所謂的狀況外(out-context)的誤解資訊或錯誤詮釋。

⁷根據國際勞動組織所屬國際勞動研究所(International Institute for Labour Studies, IILS)委託學者Kuruvilla 針對如何運用社會對話促進合宜工作(decent work)的討論報告，其中整理出數項評量社會對話的量化與質性的指標，這些指標雖未普遍化，但應可供本研究對照參考(Kuruvilla, 2003)。該項指標研究中也強調相對於廣大勞工世界中不屬於勞資團體的工作者而言，三方架構的社會對話所能覆蓋的面向事實上極為有限，因此如何讓那些從事非典型、部分工時或者自受雇者的族群也有其發聲管道，也是該報告所關切的重點。

實施過程所扮演的角色與功能、機制的建立及其運作方式等經驗，以及針對我國社會夥伴參與政策形成的可行機制與運作方式之初探性建議，供推動我國社會夥伴關係之政策參考。

第四目 本研究的國外經驗資料蒐集方法與研究限制

一、國外經驗資料蒐集方法

本研究有關國外經驗的資料蒐集方法分四項說明如下：

(一) 文獻分析法

蒐集國內外次級資料與相關文獻，檢視與分析國內外建構社會夥伴關係與有關制度與運作的條件、限制及成效。對於國外經驗的研究部分，在各國經驗的比較與分析時，針對協同主持人劉黃麗娟在國外蒐集所得之分析資料，進行交叉檢視。

(二) 田野觀察與深度訪談

本研究由協同主持人劉黃麗娟以在地之便，直接蒐集國外經驗的一手資料。採此研究程序與過程之方法上觀點與考慮包括：

1、國際經驗比較如僅止於制度介紹，將因缺乏「圈內人」觀點而無法掌握機制建構與實施過程中所面臨的現實問題。

因此在研究經費與時間限制下，本研究仍概述論及丹麥運用其政勞資社會對話，以發展彈性與保障兼具的就業政策，以及中、東歐國家藉由三方對話降低轉型經濟所面臨動盪與建構產業和平的經驗。

2、在實地訪談的執行上，宜以訪談社會夥伴制度的直接參與者(participants)、或利益關係人(stakeholders)藉以獲取內部觀點。在實際執行過程，除實地深度訪談外，輔以電話訪談及諮詢等方式，以獲取相關之政府官員、參與政策制定之智庫專家、勞雇團體代表等之個人參與經驗，藉以確實掌握相關政策從制定到執行過程的相對配合環境

或條件、關鍵效應，以及執行部門所認知的成功因素及仍待克服之挑戰等。

3、為兼顧政策或制度分析完整性，訪談對象及議題可分為兩個層次：

(1) 超國家組織：包括國際勞動組織和歐盟之相關執行部門。訪談議題包含超國家組織如何具體協助其會員國推動社會夥伴關係制度？該組織之定位為何？具體之合作與協助模式為何？與會員國社會夥伴之間的合作形式為何？產業民主化或社會對話主流化的過程是否真正有助全民就業？對於兩方架構或者三方架構的社會夥伴關係有無孰先孰後的考量？

(2) 國家及地方層級：丹麥及中、東歐國家中擇一；屆時將根據資料蒐集結果，界定受訪對象並進行聯繫，並針對研究議題，訪談相關人員。至於訪談重點將包含社會夥伴關係的實際運作過程中，勞雇團體各方如何整合其內部立場？社會夥伴的意識如何建立？與政府之間於既衝突又合作的過程中如何持續協商？勞雇團體又如何自我看待社會夥伴關係？歐洲的勞雇團體面臨全球競爭環境嚴酷與自由市場意識的威脅下，如何思考組織改革？社會夥伴如何看待與政黨及立法體系之間的關係？社會夥伴如何評估該國之勞資關係成就？其成功與失敗之關鍵因素為何？

(三) 強調生命演進史觀與參與者觀點的國際經驗比較

本研究於進行文獻蒐集時發覺國內對於這個領域的論著非常有限，而國外學者的研究於進行社會對話相關政策之國際比較時也常以量化的指標（如工會入會率、團體協約的簽訂數量、爭議行為的統計等數據）來檢視社會對話的成果。另一種類型的比較則是直接針對相關政策與措施的內容直接進行詮釋與比較。這兩種比較方式都忽略了孕育勞動關係形成的生命史觀（biographical approach）以及參與者的自我詮釋觀點所能呈現的潛在議題以及反映現狀的社會真實。

由於勞動關係的變因非常複雜，當量性研究選擇已經被國際文獻定義的指標時，由於該項指標極可能係根據已開發國家的經驗而設計，如果將這樣的指標置於亞洲、非洲等工業發展中國家的勞動現況進行檢

視，極可能無法反映出該指標的意涵。例如以勞工加入工會之入會率作為檢視工會發展的指標之一，並不能解釋為何台灣擁有高入會率，但勞工卻無法發展出對於工會角色的認知與認同，而必須回頭檢視台灣勞資關係發展的生態演進，以及勞工本身如何體認其勞動者角色，才能彌補指標解釋不足的現象。此外，忽略生命史觀而僅就某項政策或制度進行橫切面的比較，如果選取的標的國有共同的工業發展經驗而且國家立法必須受到區域組織的規範；例如歐盟國家的立法權已經逐漸交至歐盟執委會，使得各國中央政府的立法權受到限縮，而實際之政策與法律的執行又會落到區域（地方）政府的層次，那麼進行歐盟國家間的相關政策比較時確較能如實反映其差異與相似性。但如果以歐盟國家與非歐盟國家進行比較，就必須考慮勞動關係與文化的形成與演進史的影響，如此才能理解為何某些政策或者法律於歐盟國家行得通，但於其他國家推廣卻獲致不同效果。

除了生命史觀的考量之外，政策與法律的執行力也是進行國際比較時易被忽略的層面；亦即決策者可能僅觀察到國外某項政策或立法的優勢面，但忽略該項法令措施一旦要落實於國內時須具備如何的培力環境與足夠的啟動能力，以及政策的利益相關者(stakeholders)是否具備近似的相關知識與觀點。凡此皆突顯吾人必須思考如何面對這些研究方法上的質疑，而必須從國際經驗之比較過程與方法，如實地呈現出議題、現象以及觀點形成背後的差異與相似性。

另一項值得注意的是政策的連結與銜接；亦即了解某項政策或法律的推動，是否從國際組織層次、國家乃至地方的權責單位層次具有必須的銜接與連結，讓政策從規劃到執行有其一貫性。面對這樣的問題，藉由田野觀察與深度訪談中從參與者本身所提供的觀點，應可提供研究人員線索，藉以推論前述法律與政策是否（或如何）連結與一貫的問題。這也是為何本研究提出必須以田野觀察與訪談彌補平面資料可能失真的問題。

最後必須提醒的是，儘管吾人認為前述的質性研究工具有助於進行深度國際比較，但往往因經費與執行時間過短等考量而無法達成，這些

問題也反映出我國的學者欲從事國際比較時所面臨研究方法上的窘境。

(四) 焦點座談法

本研究由劉黃麗娟協同主持人在布魯塞爾魯文大學邀請歐洲學者專家，辦理一場次小型座談，研討社會夥伴關係與社會對話之國際經驗比較與分析之正確性、評估未來規畫之可行性，並作成有關建議。另由康長健協同主持人在台北邀請國內政勞資代表，蒐集國內專家意見。藉由如此研究程序，以獲取深度的國外經驗與專家意見，並避免本研究人員的分析盲點，以利研究成果與國外經驗之更緊密的銜接。⁸

二、研究限制

本研究於規劃階段對於預訂訪談歐盟國家的政勞資學有關人員，並無事前掌握的可能性，因此在計畫執行過程雖經積極聯繫與努力嘗試，仍出現受訪對象不願接訪、簽證與行程無法配合與拖延研究進度，以及經費不足而侷限既有研究規劃等問題。另如關於歐盟與歐洲國家政府官員的親訪規劃難以執行，而盡可能改以訪問相關機構或智庫的專家學者，或該國駐在歐盟之相關勞工事務代表等對象做替代，藉以避免出現脫離研究對象事實基礎之狀況外情形，或缺乏共同知識系統所可能帶來的分析盲點。凡此皆為本計畫執行過程所遭致的研究限制。

⁸本研究方法上的考量為：目前之國際比較研究多數常因時、地與經費限制，而僅限於書面資料所獲取之訊息進行比較。這種比較方式較易遭致所謂「狀況外(out-context)」的批評；蓋因制度或政策的形成與推動除形式之組織與法則外，參與者或者所謂行動者究竟如何採取行動？制度中的各項環節與工作又是如何分工？為使比較的結果能夠與現實相互連結，研究者必須要能掌握狀況內(in-context)的現實，並配合制度或政策制定所需的環境、條件以及歷史與文化情境等結構因素的分析，如此才能避免錯誤解讀或者誤判資訊(Heyes, 2004)。此外，進行國際比較時也常因缺乏所謂的共同知識系統(common knowledge system)而易產生分析盲點；亦即以研究者之主觀（或慣性）經驗來解釋他國的政策或制度以及其立基的意識與概念。又，國外專家會議原擬若資源許可，則採國內研究團隊與國外專家之視訊座談方式進行，惟受限資源作罷，而仍以分別二場次座談方式辦理。

第二章 國際勞動組織的三方機制與社會對話

第一節 國際勞動組織的核心運作機制

第一目 國際勞動組織與三方架構

國際勞動組織之成立係依據一次大戰之後的凡爾賽和平條約，於 1919 年由十個國家之⁹代表組成的勞動委員會研擬章程而成立之政府間組織。由於當時正逢工業急速發展時代，勞工的生產力為經濟發展不可或缺之要素，但也因為工作環境與條件面臨劇烈變革而爭議不斷，因此為求取長期的社會和平，與會者因此提出應成立一個具有捍衛社會正義，認同社會財富應由全體社會成員共同分享的普世價值，並決定參與成員應由勞動市場中的主要角色包括政勞資三方共同組成。自國際勞動組織成立迄今，其三方架構成為所有聯合國專門機構中的獨特設計，倡議政府與非政府組織等成員得以運用民主方式享有公平與平等的發言權與治能分享。這也是國際勞動組織成立迄今將屆九十年，一直被國際各界稱為聯合國良心的原因。¹⁰

國際勞動組織的組成共分為三大體系；包括一年一度的國勞大會 (International Labour Conference, 簡稱 ILC)、治理委員會 (Governing Body, 簡稱 GB) 以及國際勞動局 (International Labour Office, 簡稱國勞局)。國勞大會為國際勞動組織的最高治理會議，每年六月上旬舉行，每個會員國推派四名代表包括兩名政府官員、政府推薦之具有全國代表性勞雇團體代表各一名，各國的代表得有顧問專家同行，並於開會期間根據憲章所賦予之權利發言並投票。會議的目的為討論並議決與勞動及社會問題相關之國際性議題、通過國勞大會之年度計畫與預

⁹ 這十個國家分別為比利時、古巴、捷克、法國、義大利、日本、波蘭、英國和美國。該委員會的領銜人物為當時的美國總工會代表 Samuel Gompers (American Federation of Labour, AFL)，且係國際組織中唯一採取政勞資三方架構的委員會。

¹⁰ 參考 Victor-Yves Ghebali, 2007, "An Overview of the History of the 'Social Conscience' of the UN System", ILO 內部會議資料。

算、議決國際勞動公約與建議書並選舉每三年輪替之治理委員會(GB)代表成員。

儘管國勞大會的政勞資組成比例為 2:1:1；亦即政府的票數占了百分之五十，但由於會議期間各國利益權衡的複雜糾結，政府與勞資等三方爲了各自權益，必須不斷進行溝通與協調，儘管某些大國（如歐盟、美、日與中國）具有國際政治上的影響力，但由於三方角色的權利相互制衡，所以無形中讓勞雇兩方的地位可以更加鞏固，某些活動力強的國際與各國勞雇團體發言尤其動見觀瞻，使得社會夥伴的議政實力於 ILC 的場合得以發揮得淋漓盡致。目前國際勞動組織共有 181 個會員國，另有教廷（梵地崗）與巴勒斯坦解放組織爲觀察員。

至於治理委員會（GB），係由 28 名政府代表、勞雇團體等各 14 名具投票權之代表組成。28 席之政府代表中，有 10 席因其經濟影響力而獲得常任代表資格，無須參與每三年一次之選舉。¹¹除前述正式代表之外，另有政府代表 28 席，勞雇團體各 19 席爲候補委員或副委員(deputy members)，這些代表得享有發言權但不能參與投票。

國際勞動組織之策略目標依據其歷任局長之視野與領導力而有議題輕重緩急之分，但基本的目標包括：捍衛勞動基本權、創造就業、社會保障與社會對話。國際勞動組織即依據這四個基本策略性目標，努力落實相關之規範，以及爲提升會員國執行能力而進行技術合作、訓練、資訊傳播與研究。

國勞大會(ILC)爲貫徹前述四大目標，最基本的行動工具就是國際勞動公約、建議書以及大會的相關決議。國際勞動公約與建議書也因此成爲國際勞動法的主要法源依據。各會員國必須針對其批准之公約善盡遵守義務，並接受國際勞動組織的監督機制之相關規範。公約相關之建議書雖非會員國之遵守義務，但各國仍可參考建議書之相關指引，藉以積極落實公約載明之義務。多數的公約中均規定各批准國政府對

¹¹ 這十個會員國包括德國、巴西、中國、美國、法國、印度、義大利、日本、英國與俄羅斯。而這十國常任代表亦不得參與另 18 個席次之選舉投票。

於公約的落實須由權責相符的機關負責，一旦政府批准某項公約，該國政府就必須接受國際勞動組織的監督。

國際勞動組織自其成立之初，即確定以推動國際勞動公約作為其主要的規範工具，為了推動前述四大策略性目標，截至 2007 年 6 月底該組織共計通過 188 項公約以及 199 項建議書，有超過 7,500 次的批准紀錄。尤值得重視的是，由於國際勞動公約對於批准公約的會員國有實質監督機制，因此這些國際勞動法源對於各國內法與政策有實質且具體的影響力。更難能可貴的是，國際勞動公約的監督機制運作也是採取三方架構，促使勞雇團體有具體管道參與國際勞動政治與事務，這是所有聯合國專門機構中絕無僅有的一項「典範」，也是國際勞動組織足以擔當聯合國社會良心的具體例證。

第二目 政勞資三方的自我認知角色與國際勞動組織的三方機制運作¹²

一、三方架構與社會對話的內化

由於三方架構的運作模式確立於國際勞動組織憲章；亦即勞雇團體得以平等地位實質參與各項議題之主張、自由發言並參與決議。這項主張於 1944 年的費城宣言（後來被列為國際勞動組織憲章的一部分）有更明確的宣示。為了促進勞動領域所有參與者的福祉，國際勞動組織自始即認為勞雇團體必須要採取合作的態度，共同致力於勞動條件的改善、生產效率提升以及落實勞動相關的保障措施。除了費城宣言之外，國勞大會亦於 2002 年通過一項決議¹³，除了更加確定勞雇團體於國際勞動組織及各國勞動與經社政策的實質參與地位之外，並強調運用三方架構以進行社會對話的方式推動國際勞動組織的相關目標。

除了前述提及的費城宣言與 2002 年國勞大會強化三方架構與社會對話

¹² 本節係以國際勞動組織與聯合國的合作議題，突顯國際勞動組織的社會夥伴如何捍衛其三方架構與社會對話。其資料係參考國際勞動組織治理委員會 2007 年 3 月第 298 期會議記錄，以及研究人員於今年六月的田野訪談紀錄。

¹³ 參考 ILO, 2006, *Les Organisations d'Employeurs et les Mecanismes de Controle de l'OIT*, Geneva, ILO, pp. 5-9.

的決議文之外，國際勞動組織第 87 號關於結社自由與工會權利保障的公約以及第 98 號團結權與團體協商公約都是爲了界定勞雇團體於倡議及保障其會員權利時，彼此進行相關協商所須具備的權利。如果政勞資三方對於前述權利有所違反，則無論該會員國政府是否有批准前述這兩項公約，極可能必須面對國際勞動組織之結社自由委員會或者調查委員會的訴願處理，同時該會員國政府也會被要求提出具體改善措施。

三方架構之社會對話機制除了透過前述的章程、決議以及公約，賦與勞雇團體爲履行社會夥伴之協商義務以保障其會員福祉之外，這種結構化的價值觀也已經內化成爲國際勞動組織的日常互動文化的一部分。亦即國際勞動組織的政勞資代表於思考相關政策、措施或者醞釀提案時，都會很自然地以透過社會對話之運作為前提，似乎這種協商與斡旋文化已經成爲社會夥伴參與國勞事務的基本認知。

二、國際勞動組織成員的自我認知

針對國際勞動組織的相關成員如何從其自身觀點反映出社會對話已成爲參與該組的運作文化，可從今年 GB 會議中三方成員的觀點得到印證。

於今年三月份的 GB 例行會議中，局長 Mr. Somavia 首先說明與聯合國互動現狀，對於聯合國刻正推動的整合計畫(One UN)的改革方案提出發展報告。¹⁴由於聯合國的改革計畫中將 ILO 所倡議的「合宜工作國家計畫(Decent Work Country Programme, 簡稱 DWCP)」列入聯合國所有推動發展相關的專門機構的主要工作，並由聯合國秘書長責成 ILO 和 UNDP(United Nations Development Programme, 聯合國發展計畫)共同擔任協調單位，因此於此次的會議中，ILO 局長說明協調過程中，由於組織運作不同 (ILO 爲三方架構，其他機構則以政府爲唯一成員)

¹⁴ 參考 2007 年三月 GB 之會議記錄：
<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/refs/pdf/pv298.pdf>。

而產生的一些目標與作法的整合問題。

主席報告後由雇主團體之副主席(vice chairperson)發言，資方代表首先質疑 ILO 與 UN 合作的可行性，並指出 UNDP 雖為 UN 之扶貧與發展機構，但卻從不尊重社會對話的功能。其次提出四點要求；第一點要求 ILO 必須堅守其三方架構的價值；第二點要求 ILO 除捍衛三方架構之外，更應擴大向 UN 推廣這種協商觀念與機制；第三點則提醒 ILO 與 UN 體系於進行功能整合的過程中，雇主團體將要求全程掌握其現況評估；第四點則是將 ILO 與 UNDP 合作的先鋒計畫中的八個標的國視為「測試場域」，並表示將嚴格檢視其執行成果。資方代表強調於缺乏社會對話的情況下，許多情況可能會讓政府一手主導，因此無法反映真實現狀與成果。

勞方團體副主席隨後發言，與雇方一樣肯定三方架構與社會對話為 ILO 的創始價值。接著，勞方表示支持這次 DWCP 所選擇的八個標的國家，但是對於與 UN 合作則持不同態度。理由為勞方相信 UN 體系中的所有其他專門機構都並未具備如同 ILO 一樣尊重勞動基準與社會權的認知。

從勞雇雙方副主席的發言，吾人可以發覺 ILO 的三方架構已經得到參與成員的高度認同，而且讓人驚訝的是勞雇雙方儘管對於其他議題抱持不同意見，但是對於 ILO 這種多方參與的民主機制卻完全立場一致的捍衛到底。

繼勞雇雙方之副主席發言完畢後，德國政府代表以歐盟輪值主席國之身分代表歐盟、候選會員國以及歐洲自由貿易區(European Free Trade Area)的會員國發言，除肯定 ILO 與 UN 之合作外，更期待 ILO 能夠把三方架構與社會對話的價值落實到此次的先鋒計畫中，並從合作過程中汲取經驗，作為未來與 UN 更深入合作的基礎。

從這些 GB 代表的發言，吾人不難想像這種三方架構與平等參與的社會對話已經落實到國勞機制的每一個具體行動當中，而成為該組織特

有的行為文化。

三、社會夥伴參與國勞局的運作

各會員國之勞雇團體不僅透過一年一度之大會與治理委員會之實質參與而享有實質的治權，同時國勞局也設有為強化與勞雇團體之溝通與能力建構而成立專責單位，社會對話部門(Social Dialogue Sector)，其下分別成立了勞工事務(Workers' Activities, ACTRAV)與雇主事務(Employers' Activities, ACT/EMP)兩個專責單位，並與國際雇主組織(International Organisation of Employers, 簡稱 IOE)以及國際工聯(International Trade Unions Confederation, 簡稱 ITUC)密切合作，期能讓社會夥伴從國勞局得到最新、最適切的資訊，同時也能藉由這兩個專責單位所發展出的相關計畫，針對發展中國家以及面臨市場體系轉型的中、東歐國家的勞雇團體，以技術合作的方式提升其治理能力，讓這些全國層級的社會夥伴能夠在其國家發揮三方架構所必須具備的協商與斡旋能力，讓政府所提出的經社相關政策能兼顧勞資雙方立場，而非完全依賴政府單方決定。

第二節 社會夥伴如何參與國際勞動組織的監督機制

第一目 國際勞動組織的運作機構或組合中的三方監督機制

社會夥伴於國際勞動組織之所以享有具體治權，不僅可從前述的大會、治理委員會及國勞局的參與活動得到見證，此外也包括具體參與國際勞動組織的監督機制(supervisory system)。這些監督機制的設計主要是為了能透過客觀、無私與獨立調查的方式，針對政府及相關公權機構，一旦涉及違反該國所批准的國際勞動公約或者被勞雇團體檢舉有違反勞雇團體基本權益的事件，藉由要求政府提供更充分的訊息以回應相關團體的訴願。這些訴願處理的機制有多項為三方架構，而調查的結果就是要確認各國的批准行動與真正落實是否有所違反。由此可見，為使各國政府與權責相符之公權機構遵守國際勞動公約與基

準，國際勞動組織的確以具體的監督機制來確保該組織的策略目標。這些監督機制不僅是爲了維護社會正義，更務實而言是爲了確保各國得以於不犧牲勞動福祉的基礎下公平競爭。茲將國際勞動組織的重要監督機制舉行日期¹⁵，以及社會夥伴的參與形式概要分析如下：

表 1 國際勞動組織所屬監督機構行事曆（以一年爲基礎）

日期	機構名稱（括號內爲附加說明）
三月	結社自由委員會（Commission of the Freedom of Association，三方架構） * 專案小組會議（Ad hoc Committees,依據國際勞動組織憲章第 24 條所設置之三方參與會議） * 治理委員會（Governing Body, 三方架構）
五至六月	* 結社自由委員會（Commission of the Freedom of Association，三方架構） 專案小組會議（Ad hoc Committees，依據國際勞動組織憲章第 24 條所設置之三方參與會議）
六月	* 國際勞動公約適用委員會(Commission of Application of the International Labour Conference，三方架構) * 資格審查會議（Committee of Credentials，三方架構） * 專案小組會議（Ad hoc Committees,依據國際勞動組織憲章第 24 條所設置之三方參與會議） * 治理委員會（Governing Body, 三方架構）
十一月	* 結社自由委員會（Commission of the Freedom of Association，三方架構） * 專案小組會議（Ad hoc Committees,依據國際勞動組織憲章第 24 條所設置之三方參與會議） * 治理委員會（Governing Body, 三方架構）
十一月至十二月	* 公約與建議書適用委員會(Commission for the Application of Conventions and Recommendations，非三方架構)
無特定日期	* 調查委員會(Commission of Inquiry，非三方架構) * 結社自由之調查與斡旋委員會（Commission of Investigation and Conciliation on Freedom of Association，非三方架構） * 特使團(Missions of Direct Contacts，非完全以調查爲主，而是作爲前述的相關調查機制之支持手段)
說明	* 前述各項監督機制中，國勞大會之公約適用委員會以及公約與建議書適用委員會這兩項爲例行組織。 * 至於結社自由委員會、專案小組會議、結社自由委員會、資格審查會議以及結社自由之調查與斡旋委員會等組合則係因應訴願或勞雇團體訴求而設。

¹⁵ 同註 12，頁 22。

一、專家委員會(Committee of Experts)

專家委員會的設置堪稱為國際勞動組織最具權威，也是最具公信力的專責監督機制，所有的專家均由國勞局長提名，並經治理委員會決議後通過任命。專家的遴選必須考慮其區域代表性，並藉由其專業知識以釐清各國政府的相關政策或法律是否涉及違反勞動基準與公約等行為。專家委員會針對勞雇團體所提出之訴願案件，要求政府部門提出更具體說明，或者任何有助釐清相關法律與政策爭議的證據。國際勞動組織的專家委員會地位非常崇高，主要都是各國的卓越法學專家或者法院之法官，並且於面對各項訴願個案時必須維持其超然公正之立場，否則無法取得勞雇團體的信任。

對社會夥伴而言，如果國內政府或者相關公權機構有違反基本勞動人權及所批准的公約，則這些具有全國代表性的勞雇團體可以向專家委員會提出申訴或者訴願，同時可以針對政府所違反的事項提出建議或者主張，藉以確保其勞雇團體及會員的權益。

依據國際勞動組織憲章，專家委員會的任務為針對下列事項進行審議：

- 1、依據憲章 22 條之規定；會員國須對於所批准公約之改善措施以及檢查結果之相關報告；
- 2、依據憲章 19 條會員國須提供公約與建議書之相關訊息與報告；
- 3、依據憲章 35 條會員國須提供之相關訊息與措施。

通常專家委員會召開會議的時間由 GB 決定，但一般會議的期間為每年的 11 月底至 12 月中旬，約兩星期的工作天。專家會議開會時，先推選主席及報告人。會議進行的方式包括一切資料都是保密且不公開，專家對於各國所檢送的報告於討論之後原則上採取一致決，但事實上也可以採取多數決。當採取多數決時，專家報告將包括整體委員會的決議以及相異的意見。報告公布的時間為每年 3 月底至 4 月初，分別有英文、法文及西班牙文三種版本。

專家會議報告出爐後須先送交 GB 討論後通過，而各會員國於提出報告之前，依規定須徵詢全國具代表性之勞雇團體意見。這種知會與諮詢的制度化規定，也確立了社會夥伴參與國勞事務的地位與重要性。這份專家會議的報告將包括被該委員會列入觀察名單的國家個案，而究竟有哪些國家將於最後列入確認名單，不僅事關國家顏面，而且也可能嚴重影響國家經貿機會。以白俄羅斯為例，由於該國為觀察名單上的常客，今年又列名榜中，歐盟遂以該國違反國際勞動公約且未見改善措施為由，取消該國的關稅優惠。

今年適逢專家委員會 80 週年，國際勞動組織特別舉行隆重的研討會，廣邀各國知名的法學專家及聯合國相關人權機制的報告員與專家等人，共同參與並檢討這種以國家報告及接受勞雇團體訴願來促使會員國遵守國際勞動公約的監督機制。面對勞動世界瞬息萬變的情勢，國際勞動公約的適用與監督也不斷地面臨檢討。該研討會的主題有四：監督會員國遵守經社權力的組織框架、檢討專家委員會工作方式的議題與困境、相關影響評估、面臨組織變革的國際監督機制以及未來推動國際規範與監督的途徑。究竟這種運用報告與訴願機制（report-based mechanism and complaint-based mechanism）與其他聯合國人權相關專門機構的監督系統有何差別？由於專家委員會每次會期須處理兩千餘件報告，如何能更具效能？而這些聯合國人權相關機制之間又如何產生互補效果？同時又須避免因為強勢監督而造成會員國參與意願低落的反效果，凡此皆為論壇所要探討的重要面向。然而，儘管許多評論之聲來自四面各方，但是多數還是肯定國際勞動組織的監督機制，以及將專家委員會與國勞大會公約適用委員會相互銜接的設計¹⁶。

二、國勞大會公約適用委員會 (Conference Committee on the Application of Standards)

國勞大會(ILC)期間所舉行的公約適用委員會為依據國勞大會規範第 7 條所組成，且為每年 ILC 最重要的例行委員會。勞雇團體得以藉由參

¹⁶ 參考 General Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 2007.

與該委員會期間，透過平等發言的民主運作程序，與政府代表進行公開辯論，也是各國勞雇代表團體得以對該國之政府相關政策與法律提出強烈批判的場域。

每年的專家會議提出年度報告並提交 GB 之後，國勞大會的公約適用委員會就必須根據報告中被列入討論名單的會員國，由該委員會的秘書處邀請這些國家的相關權責機構針對專家委員會所指出違反公約的事項提出更多的資料說明，同時列席 6 月份召開的國勞大會，並與其他大會成員進行現場討論。所謂的受邀國家討論名單係根據專家委員會報告所作建議，但該委員會的秘書處仍有自主權力決定最後應該邀請那些國家列席。

被知會須提供補充資料的會員國政府得以針對專家委員會提出的違反事實提出更多書面說明，而該委員會則根據會員國的答覆與補充資料據以決定最後是否要求該國政府派員出席。由於並非所有的會員國均為該委員會之成員，因此非委員會成員但名列討論名單者則透過大會每日議程佈告欄，知會會員國代表列席的場次。

以今年 6 月國勞大會公約適用委員會為例，共計舉行 16 場次，其中有兩場較為特別，一場為針對 ILO/UNESCO(國際教科文組織)聯合專家委員會的報告，另一場則是針對緬甸違反第 29 號國際勞動公約強迫勞動的會議，這是依據 2000 年國勞大會決議而召開。

於進行會議時，受邀報告之政府代表針對違反公約事項進行說明，接著由勞雇團體發言人代表團體立場發言，待社會夥伴之發言人發言完畢，接著由政府及勞雇團體代表發言。發言須依照會議規則，於指定之時限以前至主席台或秘書處登記，會議中亦有秘書處人員提供發言登記表，每位代表之發言均作成紀錄，並公布於次日的會議佈告欄。值得注意的是即使列席擔任觀察員的團體也能夠登記發言，這是一般聯合國系統組織中極為少有，能夠與會員代表同享發言權利。

如作者之前所強調，這個委員會提供勞雇代表團體公平而自由的權

利，直接針對政府違反公約之處據理發言。由於勞資團體被賦予平等參與之權利，而這種實踐的場合也直接提升勞雇團體代表（尤其是勞工）對於國際勞動公約的理解，對於各國違反公約的事實能夠有能力進行判斷。同時參與者也必須熟習議事規則，知道如何運用發言技巧來和政府辯論。

該委員會於檢討完所有被列名的個案之後須作成會議報告，並提交國勞大會之一般會議進行表決。此時，社會夥伴得以利用此大會場合之機會發言，再次讓某項議題或觀點得到更多回響，進而造成政府代表之壓力。因此該委員會亦被稱為國勞大會的良心¹⁷。

今年國勞大會公約適用委員會的個案報告中，中國因有違反該政府於 2002 年批准國勞第 182 號最惡劣形式之童工勞動公約(Convention Number 182, Worst Forms of Child Labour)的情形，而必須出席並向本次大會提出答覆。從結案報告中，吾人將可窺見會員國政府對於委員會所提出之答覆，以及勞雇代表團體與中國政府的三方辯論以及結論。

三、專案小組會議 (Ad hoc Committees)

所謂的專案小組會議係根據國際勞動組織憲章第 24 條規定所設置；當勞雇團體認為該國之政府或公權部門並未遵守該國所批准之公約時，得以向 GB 提出訴願，要求召開專案小組會議，治理委員會則根據專案小組會議結果向相關政府部門提出建議或者主張，藉以解決爭議。

首先，勞雇團體如認為政府有違反公約之措施，則必須向國際勞動組織之 GB 提出訴願，GB 於收到訴願後，指定一個由 GB 政勞資三方成員組成的三人會議，根據訴願受理條件決定是否受理。如果 GB 決定受理，則須組成專案小組會議，並針對訴願情節、調查以及政府回復等結果作成決議並提交給。GB 於接受專案小組報告後，則將該報告公佈。

¹⁷ 參考 ILO, 2006, Les organisations d'employeurs et les mecanismes de controle de l'OIT. Pp.29-34.

專案小組須秉持如下之原則進行調查：

- 1、訴願必須以書面形式相國勞局提出；
- 2、訴願必須由勞雇代表團體提出；
- 3、訴願的理由必須符合國際勞動組織憲章 24 條之規定；
- 4、訴願的對象必須為國際勞動組織的會員國；
- 5、訴願的事實必須是違反該會員國所批准之公約；
- 6、訴願必須指陳該會員國如何違反以及無法履行公約之事實。

如果 GB 的三人小組所提結論認為不符合受理要件，那麼 GB 將不會進行下一步的動作。但如果前述小組結論為符合受理要件，那麼 GB 則會進一步組成專案小組，該小組成員的人數依據三方架構且人數平等，且涉及爭議的會員國政府及勞雇團體都不得為該小組成員。

當專案小組成立後並進行調查時，被提出訴願之會員國政府得予準備相關說明資料，並派代表出席 GB 會議。同時，該專案小組必須給予政府部門充分之時間以準備其答覆資料。此外，會議的進行不得以公開方式，且相關資料均須保密。如果專案小組認為該訴願事項涉及勞雇團體之團結權，則 GB 可以決定是否將該案件轉給結社自由委員會。

即使該專案會議係秘密進行，但專案小組得依下列方式進行調查：

- 1、邀請訴願團體之代表於限定時間內提供相關資料；
- 2、直接將訴願知會涉案之會員國政府，而無須要求政府代表提供答覆；
- 3、要求涉案會員國政府於指定時間之內提出聲明；
- 4、於接受政府聲明之後，要求該會員國政府於指定時間內提供補充資訊；
- 5、邀請訴願團體代表出席調查會議並以口頭方式補充資料。

值得注意的是當會員國政府被要求提出聲明或補充資料時，該政府機構亦可以書面要求國勞局長之代表親自至該國直接拜訪相關機構與團體，聽取並收集資料。

此外，訴願對象也可以是前會員國。根據國際勞動組織憲章第 1 條載明會員國即使退出國際勞動組織，其遵守國際勞動公約之義務並無法免除。

這個專案委員會提供勞雇團體具體監督手段以督促該國之政府遵守相關國際勞動公約。而且即使會員國以退出國際勞動組織，但依據憲章規定仍需善盡遵守公約之義務。同時無論是專案委員會或者治理委員會都是三方機制而非政府獨大，這樣的設計也讓議題的詮釋角度可廣納社會夥伴的意見，避免立場上的偏袒任何一方。

四、調查委員會(Commission of Inquiry)

所謂的調查委員會係根據國際勞動組織憲章第 26 條而設立；勞雇代表團體得以向國際勞動組織提出要求，針對該國政府涉及違反國勞義務事項，由國際勞動組織組成高階訪查團並親赴該國進行訪視活動。這個組團的動作通常是因為該國政府所涉及違反的事項不僅急迫且已經引起國際關注，因此才須將督促行動提高到調查團的層次。

吾人要指出的是這個調查委員會的組成係根據國際勞動組織憲章的規定，表示各會員國政府於加入 ILO 之時即已接受此項規範；亦即各會員國政府有義務配合調查會議的召開以及提供所有必要說明，乃至於接受調查團的訪視活動。除此之外，調查委員會的權責僅限於針對會員國政府已批准之公約違反事項，其成員的組成通常包括三位代表，由局長提名並由治理委員會 (GB) 任命，而且調查事項必須經 GB 確認其嚴重性，才得以展開其他後續行動。

依據國際勞動組織憲章第 26 條之規定，一個會員國政府可以針對另一個會員國向國勞局提出訴願，而訴願提出的程序得經由治理委員會或者國勞大會期間由與會代表提出。

茲以菲律賓工會組織(Trade Union Congress of the Philippines, TUCP)依據國際勞動組織憲章 24 條之規定，於 2003 年針對中國之香港行政特

區(China-Hong Kong Special Administrative Region, SAR)涉及違反國勞第 49 號之移工就業公約，而向國勞局提出訴願為例加以說明。菲律賓工會認為香港政府於 2003 年將最弱勢的外籍家事勞工最低工資減少 400 港幣，減薪幅度達 11%，但相較於香港公務員減薪幅度為 6%，顯然有歧視不同種族並損害外籍移工福祉。同時，香港政府對僱用外籍家事工之雇主課徵 400 港幣之就業安定費，事實上將導致雇主將此費用轉嫁給外籍勞工，等於變相要求外籍移工承擔香港勞工的就業基金。另者，香港政府規定外籍移工須居住滿七年才得享受健保，如此將導致大多數之外籍家事工均無法得到基本社會醫療之保障，明顯違反 97 號公約之規定，因此而提出訴願。

- 1、首先，菲律賓的 TUCP 於 2003 年 3 月 18 日以書面向國勞局長提出訴願；指出依據國際勞動組織憲章第 24 條，中國政府於其香港特區違反香港所批准之國際勞動公約第 97 號移工就業之內容。
- 2、該公約係中國政府聲明香港特區政府仍適用之公約。
- 3、依據憲章第 24 及 25 條規定任何勞雇團體得對任一會員國違反該國所批准之公約事實提出訴願，國勞局受理後，由 GB 知會該涉案之會員國政府，並請該政府代表準備具體回復資料。
- 4、國勞局長於是依據 GB 之決議知會中國政府，同時 GB 也組成三人調查委員會進行調查。這三方代表分別為韓國政府代表 Mr. Sung Ki Yi、雇主團體代表為巴基斯坦 Mr. A.W. Tabani、勞工代表為印度 Mr. N.M. Adhyanthaya。
- 5、該調查小組同時通知菲律賓工會及中國政府，要求雙方於該年 6 月 30 日以前提供更多補充資料。
- 6、香港政府於 2003 年 7 月 28 日函覆國勞局。
- 7、調查小組於 2003 年 11 月作出報告。

本訴願案之調查小組報告全文可參考國際勞動組織 ILOLEX 檔案編號: 162003CHN097。

以此訴願案為例，旨在清楚說明勞雇團體於國際勞動組織所擁有之監督實力，並說明訴願處理的程序、依據的法理以及國勞局的具體回應。

此外，這個案例也引發更多台灣與國際勞動組織之間的關聯問題。設若我國外籍移工之來源國如菲律賓、泰國或者越南之工會認為台灣政府容許雇主打減膳宿費之幅度過高而有變相減薪之嫌，且台灣本國之家事勞工並未比照外籍勞工須扣抵膳宿費，據以認定我國政府違反公平勞動並對外籍勞工有歧視行為，是否可因此而向國勞局提出訴願？訴願的對象是否成立（指中華民國政府）？如果中華人民共和國政府宣稱台灣為其一部分領土，這些國際工會是否可以中國為訴願對象？國際勞動組織是否會接受這樣的訴願？而中國政府又將如何回應？凡此都是於進行此研究時所延伸之有趣議題。

五、結社自由委員會 (Commission of the Rights of Association)

對社會夥伴而言，這個由 GB 於 1951 年成立的結社自由委員會係由 9 位政勞資三方所推薦之代表以及 GB 的 9 位候補委員/副代表(deputy members)成員共同擔任。該委員會所處理的主要是針對政府部門有無違反結社自由等基本勞動權利之事實，而不論該會員國政府是否已批准相關公約。由於結社自由為國際勞動組織憲章所積極闡揚的基本價值與運作精神，因此無論會員國是否批准相關公約，都必須尊重社會夥伴的結社自由及依此而運作的機制。

相較於前述之專案委員會以及調查委員會，結社自由委員會所強調的是勞雇團體的結社與團結權的相關訴願，這個委員會雖非具有司法機構的本質，但因為其崇高的客觀與公正角色，因此被視為具有準司法地位，為國際勞動組織之例行監督機制中非常重要的一環¹⁸。這個委員會的主席歷來都由政府一方之代表選出，但當選後就必須堅守中立與客觀態度，整個議程如前類形式之委員會，不予公開、資料保密以及謹守當事國之相關成員須迴避的原則。該委員會的功能定位為確保及促進勞雇團體的結社與自由協商權，而非為了反對或譴責會員國政府而設。

¹⁸ 前揭書，頁 57。

由於該委會每年需處理超過 2400 件案例，但基本上維持一致決的原則。這個一致決的共識得來不易，試想這樣一個三方立場迥異的代表組合，如何能夠對於團結權與言論自由的個案都取得一致決？因此該委員會之主席勢必須具備相當高度的協商與斡旋技巧，而秘書處亦必須積極有效率地提供相關資料，如此才能針對每件違反國際勞動組織憲章之結社權基本原則進行決議。

由於結社權個案常涉及嚴重的人身安全，因此每件個案的處理時間從 2 至 7 個月不等，由於該委員會一向堅持中立、無私及效能，也被國際勞動組織賦予極大的自主權，因此其結論與建議對於國際輿論及國家顏面都有相當之影響力。

國際自由工聯(ICFTU)與國際金屬工人工會聯合會向該委員會提出中國違反結社自由之訴願案。根據該委員會之結論與建議，吾人將可了解中國政府違反勞動基本人權之事實為 ILO 所深切關注，並提出組成特使團至該國進行人權調查。儘管中國之宣稱和平崛起及其於國際組織的影響力與日劇增，但關於勞動基本人權之保障仍亟待改善。儘管國際勞動組織的監督機制無法給予具體制裁，但藉由結社委員會之報告，至少讓該政府必須面對國際勞雇團體以及該委員會的監督，同時也必須不斷地為其違反人權之行為提出辯解。與聯合國之其他與人權相關之國際組織相較，國際勞動組織對於勞動人權的捍衛尤顯珍貴。

六、資格審查委員會(Committee of Credentials)

這個委員會主要是確保社會夥伴參與國勞大會的正當性，避免會員國政府提名某些無法代表全國性勞雇組織的代表，接受勞雇代表關於代表性的訴願，以及處理政府部門拒絕負擔該國勞雇代表及其顧問出席國勞大會的相關旅費等訴願。

資格審查委員會係由政勞資三位代表組成，依據國際勞動組織憲章第 3 條及第 13 條進行國勞大會參加人員的資格爭議；包括正代表、副代表及其隨行顧問等人之資格。整個審查原則依照國勞大會執行細則，該

細則並於 2004 年修訂，主要處理兩大項目的爭議；一為抗議案 (objections)，一為訴願案 (complaints)。該委員會所做出的決定彙總成報告之後提交大會，並須於國勞大會中獲得同意通過。

以今年 6 月份的國勞大會該委員會所提出的報告為例¹⁹；

- 1、該委員會確認每一個參與大會的會員國政府資格，例如是否有無因為欠繳會費而被停權？是否有投票權？是否復權？例如今年計有三個國家包括伊朗、厄瓜多幾內 (Equatorial Guinea) 以及聖多美普林西比 (Sao Tome and Principe) 於期初報告時被該委員會決議無投票權，但經申訴後，伊朗獲得復權但餘兩國家則未提出回覆。
- 2、委員會同時也持續追蹤 (monitoring) 去 (2006) 年吉布地 (Djibouti) 被認為應改善提名勞雇代表資格的措施，並認為該國的提名制度仍未見改善。
- 3、針對抗議案的部分，今年該委員會共收到 17 件抗議案。這些案件主要關於參加人員及相關顧問資格的確認，以及會員國政府無法提出勞雇代表團體名單等事項。因此該報告中即列出每一件抗議個案的緣由以及處理方式，過程相當公開。例如喀麥隆 (Cameroon) 的工會主席 Mr. Gilbert Ndzana Olongo (Confederation des syndicats independants du Cameroun, CSIC) 抗議該國政府提名前任主席 Mr. Mougoue Oumarou 為代表，但事實上該員已經被法院判決喪失主席資格。因此 CSIC 認為該國勞工部長昧於法院判決且違反國際勞動組織結社自由公約之精神而向資格審查委員會提出抗議。
- 4、關於訴願案有三件，包括阿富汗、賴索托及盧安達之政府並未依國勞大會規定支付出席代表之旅費。
- 5、報告的最後部份為相關來函；包括摩洛哥政府函覆該委員會關於該國工會代表提名爭議，以及查德政府回覆該國工會訴願，關於政府扣押工會代表護照並拒絕支付相關旅費，以致於該員無法出席日內瓦之大會。

資格審查委員會雖僅由政勞資三人代表組成，且其審核任務主要針對每年一度的國勞大會，但卻對於保障出席成員以及監督政府是否尊重

¹⁹ 參考 ILO, 2007, 96th Session, Reports of Credentials, Second Report of the Credentials Committee.

公平客觀之提名制度等有一定的影響力。

除此之外，資格審查會議對於當初中華民國政府代表性問題也扮演舉足輕重之角色。由於國府遷台之後，自 1950 年以後每回出席國勞大會總會被親共代表質疑代表性問題，因此當國府代表於 1951 年 3 月參加治理委員會時遭波蘭政府代表質疑其政府代表性並提出抗議，而當時 GB 主席即作出決議，認為關於出席成員之資格應由國勞大會決議。惟因此，資格審查委員會乃根據 GB 決議而不受理之後至 1971 年國府正式喪失代表權的相關抗議案²⁰。

七、特使團(missions of direct contacts and other missions)

運用組織特使團的方式並非單只是爲了進一步蒐集相關爭議資訊，而是爲了表達對前列各項監督機制的支持所展現的行動。所謂的派遣特使主要是因爲某些政府所違反的事項情節重大且具有時程上的急迫性，而且被訴願的政府也沒有具體改善的對策。因此國勞局長得聘任一位特使拜訪涉及爭議的會員國政府，共謀協商解決對策。除了會員國政府違反該國所批准之公約且情節嚴重的爭議外，特使團也可以針對前述監督機制對該爭議國所提出的建議但卻未見積極回應的情形進行訪視。如果爭議事項涉及政府的政策與措施等實際運作，則特使團的目的爲實地尋訪具體事證。但更積極的作法應該是提供該會員國政府必要之諮商與建議，協調更多可以協助政府改善或者終止違反公約行爲所需的技術協助以及相關資源。此外，特使團也可以協助受訪之政府機構，使其能夠順利參與國際勞動組織的各項機制。

自 1969 年國際勞動組織開始運用特使團的運作以來，已經有超過一百次的遣使活動。國勞局長所派遣的代表可以是該局的資深官員，也可以是立場超然的名望之士或者是專家委員會的委員。如果該項爭議具有相當的解決難度，局長也可能親自擔任特使任務。組織特使團時，局長於必要時會要求該受訪國政府必須確保受訪的相關人員不會因爲接受訪談而影響其任何權益（甚或生命危險）。同時，特使團也必須確

²⁰ 參考 ILC Proceedings, 1971, Minutes of the first sitting.

保整個訪問行程為立場超然、公正與無私。當特使團完成任務並作成相關爭議事項之調查報告後，該報告將呈給提議遣使的監督機制（如 GB 或者結社自由委員會或者其他監督組合）。隨後該監督機構於接受特使團報告後須作成結論，並將該結論報告提供爭議國之政府與勞雇代表團體。

由於特使團的主要功能之一就是對於爭議國政府的行為進行事證調查，因此該國政府的配合與合作為必要條件。以涉及違反工會自由與協商之相關公約正義而言，特使團必須能訪問爭議的各方，甚至包括在獄中的工運份子（可能以其他理由而被拘禁或入罪）、工會與雇主團體、相關政府部門乃至於國家元首。而特使團的使命是否能順利達成，除了該國政府的配合之外，勞雇代表團體的聯繫、協調與合作也是關鍵因素。

如果遣使團的目的是為了了解政府的立法有何違反所批准的公約以及應如何改善，那麼該特使團極可能必須和相關之立法與司法部門以及勞雇團體進行討論，藉以了解國內法律體系與公約牴觸的原因，並提供適當建議。如果爭議的事項起源於某集體爭議事件（例如政府與工會之間的對抗），而且情形嚴重，那麼特使團就可能必須扮演爭議協調與斡旋的角色。

由於特使團的安排會給爭議的會員國政府感受更大的壓力，因此爭議的會員國政府也可能透過時間策略來面對爭議。例如爭議之會員國政府可能要求特使團的安排必須於例行的專家會議之後，或者特使團訪談過後，是否該爭議事件得以從監督機構的「黑名單」中移除。針對前述問題，專家會議或許可能因為遣使活動而暫緩處理該會員國之相關爭議，但如果爭議事項涉及結社自由，那麼所謂的暫緩或移除爭議的請求就不會成立。

無論如何，特使團的作用是為了提供更多直接對話、溝通與協調的機會，透過不斷對話而建立特使團與爭議國利益相關者之間的互信機制，務必要尋求一種能獲得大家支持的解決方案。特使團的行程視爭

議事項的內容而定，有時僅需數天，有時耗時數星期，有時甚至更久。藉由這項彈性的監督機制，無形中也強化國際勞動組織對於國際勞動公約與勞動基準的適用性與約束力。

附帶要提的是「另類特使團」，亦即遣使的目的不是對於政府違反公約進行調查或進行爭議的斡旋，而是對於某些國家無法批准核心公約進行了解，並提出具體建議。這樣的特使團所呈現的功能比較類似技術合作而非爭議的處理。以 1999 年國際勞動組織運用特使團拜訪韓國為例，GB 決議組成一個三方架構的高層特使團，而非沿用遴選一人代表局長的慣例模式。這個特使團的成員皆由 GB 代表中選出，主要是了解為何韓國政府無法落實結社自由的癥結，透過這種由三方參與機制，較能提供完整觀點與建議。

第二目 社會夥伴參與國際勞動組織治理的形式

一、諮商：

所謂的諮商是指社會夥伴得以針對國際勞動組織的相關政策、計畫與行動透過各種管道（尤指國勞局社會對話部門的勞資事務專責機構）獲取充分的資訊，並且於各種正式與非正式的場合，與國際勞動組織各層級之官員、專家技術人員以及勞僱代表團體討論、反應勞雇團體的立場與意見。

根據前述章節強調社會夥伴參與國際勞動組織的三大體系；年度國勞大會(ILC)、治理委員會(GB)及國勞局，以及該組織的監督機制；包括專家會議(Committee of Experts)、公約適用委員會(Commissions of Applications)、結社自由委員會(Committee of the Freedom of Association)、資格審查委員會(Committee of Credentials)以及特使團(missions of direct contacts)等，社會夥伴的諮商權利是被明定於憲章與運作規範之中，因此如果勞雇團體認為有遭受該國政府的不公平對待或者打壓，還可以提出訴願主張，並對於政府的不當政策或法律提出建議。

社會夥伴的諮商角色既是一種權利也是參與國際勞動組織的義務，而爲了讓各國的勞雇團體都能了解這種既是權利也是義務的概念，並有能力付諸實踐，國際勞動組織必須提供各種技術合作的計畫、訓練、教育與文宣，培力參與幹部。

換言之，設若沒有憲章之中強調三方架構的支撐，並且堅持運用社會對話作爲決策機制，如果國際勞動組織中沒有這種將社會對話制度化與結構化的運作設計，那麼這些非政府團體的成員勢必也如同聯合國其他專門機構一樣，只能被列在邊陲的地位，根本無法對於該組織的決策與治理有影響力。

二、斡旋：

此處所指的斡旋並非專指勞資爭議時所運用的協商技巧，而是社會夥伴得以針對國際勞動組織的相關政策、議題、公約適用之監督等領域積極運用斡旋技巧，藉以確保勞雇團體各自所關注的權益。例如國勞大會的年度計畫、公約與建議書的制定與局長的大會報告主題的選擇與觀點，乃至於如何運用監督機制以確保社會夥伴的基本權益等，都是勞雇團體進行斡旋與角力的議場。

茲舉出 1996 年國勞大會所通過的「在家工作公約(Home Work Convention, No. 177)」爲例；這個公約主要由芬蘭的工會積極運作，原本該公約的目的是將家事工作者(domestic workers)也納入規範對象，但後來於三方協商遭遇反對阻力，最後爲求公約能夠順利通過而捨棄家事勞工的範疇。但自 2006 年開始，歐洲倡議支持外籍家事勞工的團體開始呼籲歐盟應積極重視家事勞工的勞動人權，這種倡議也得到歐洲工會聯合會(ETUC)與國際工聯(ITUC)的支持，目前也已經由 ITUC 領銜與 ILO 進行斡旋，希望能夠將家事勞工列爲國際勞動組織的重點項目，並研提以家事勞工爲規範對象的公約。由於國際勞動組織對於社會夥伴的主張都必須具體回應，因此今年 6 月的國勞大會即有一個由 ITUC 舉行的非正式的場次，係針對家事勞工的相關議題進行串聯，預

計未來還會有更積極的籌備動作²¹。

另一個極具代表性與爭議性的斡旋案例為今年國勞大會之公約適用委員會未將哥倫比亞列為「最終觀察名單」而引起勞工代表與部分政府代表的嚴重不滿。這是因為哥倫比亞違反結社自由與迫害工會領袖的案例層出不窮，歷年來一直為公約適用委員會的「黑名單國家」²²。但今（2007）年由於僱主團體的積極斡旋，並以哥倫比亞政府已經有具體改善誠意與事實為理由，極力爭取將哥倫比亞排除於黑名單之列²³。依據作者的田野訪談資料，僱主團體的領銜為美國僱主代表（可口可樂企業），而美國因為和哥倫比亞簽署自由貿易協定，哥倫比亞當局即要求美國能協助其免列入國勞大會公約適用委員會的觀察名單。僱主代表認為國勞大會應該避免一味以懲罰而沒有獎賞的策略來看待所謂的黑名單國家。因此，如果哥倫比亞政府當局已經充分表達積極改善的意願，並且已經有被認可的改善行動，如此則應給予正面回應。

儘管僱主團體成功斡旋哥倫比亞政府的爭議，但並無法免於哥倫比亞成為整個會議期間被勞工代表及部分國家代表激烈抨擊的對象。由於國勞大會的整個氛圍是相當開放、自主而且完全尊重與會人員的發言，因此工會代表總是能夠暢所欲言，而不致於發生無法發言或者被打斷或被打壓的情形。此外，國勞大會的每一場正式會議都有會議記錄，任何政勞資代表的發言都會被列入紀錄並整理成報告，藉以確保發言內容不致被扭曲或者誤解。吾人必須強調，這種平等、開放並相互尊重發言權的堅持的確是國際勞動組織特有的現象，也只有於國勞大會公約適用委員會的場域，吾人才有機會見證勞工代表展現其強烈

²¹ 本計畫協同主持人劉黃麗娟與國勞大會即家事勞工相關會議之田野資料。

²² 根據專家委員會的報告，有些國家違反公約的案例使屬於「累犯」，如果該國政府一直未見改善或者改善績效不彰顯，極可能於次年仍會被專家會議提報列入國勞大會期間之公約適用委員會討論。依據慣例，該委員會最後會採納三方意見而列出該年度的「榜單」，被列入榜單的政府則必須針對專家會議所指出的違反事實提出答辯，並於委員會召開期間進行開放辯論。由於是否被列入榜單對於國家顏面與相關經貿權益都可能遭受重大損失，因此這種榜單的運作也被視為國勞監督機制中一種相當有效的作法。

²³ 參考哥倫比亞勞工部長治國勞局長的意願書以及國勞局資深官員代替局長函覆的書信內容與僱代表發言（Third item of the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations, report of the Committee on the Application of Standards, 96th Session, Geneva, 2007, pp. 5-6）以及田野觀察註記。

看法與積極議論政府的情形。

三、訴願：

爲了確保憲章所明定的平等發言與對話之權利得以貫徹，全國層級的社會夥伴得以運用訴願機制，針對政府或相關公權力部門若有違反該國所批准的公約或者違反國際勞動組織的結社自由等核心價值，得以自行或者透過所屬的國際勞雇團體（如國際雇主組織與國際工聯）向國勞局提出申訴或者訴願。相關訴願緣由及處理程序見第二章社會夥伴如何參與國際勞動組織的監督機制。

四、投票：

國際勞動組織憲章第 4 條即明定所有大會代表都有權利個別針對大會所有事項進行投票行爲。值得注意的是各國參與國勞大會的勞雇代表與顧問人員都須由該國政府提名，提交國勞大會。若該國之勞雇團體認爲政府所提名人選不具代表性，可以向資格審查委員會提出訴願（如前章節所述）。資格審查委員會雖然可以進行資格認定，但該次大會的所有審查與溝通事項都須向大會提交報告，呈請大會決議通過²⁴。

前面章節曾提過勞雇團體的人數比例雖然僅爲政府代表的半數，但由於國際勞動事務背後的複雜性，因此政勞資關係與利益的糾結與權衡，使得政府無法壟斷某項政策而必須積極爭取社會夥伴的票數支持。爲了爭取有效票數，政勞資三方就必須積極展開會前以及會議期間的協商與斡旋，也因爲大會參與者就是一人一票，而且票票等值，確定了社會夥伴於國際與國內的勞動與社經相關議題的特殊地位。這也是聯合國所有專門機構中，只有國際勞動組織能夠讓非政府成員具體且平等分享治權最有力的例證。

²⁴ 參考國際勞動組織憲章第四條一款之條文：“Article 4, voting rights: 1. Every delegate shall be entitled to vote individually on all matters which are taken into consideration by the Conference.”

第三節 國際勞動組織的經驗與啓示

第一目 透過立法確立賦權與培力的環境：三方架構下治權（**rights of governance**）的平等分享

三方架構之得以於國際勞動組織充分具現，除了歸功於當初創始成員的前瞻與遠見之外，主要還是由於整個的框架係源自憲章尊重社會夥伴參與勞動世界的實質角色以及共同維護社會正義的精神。爲了讓這樣的三方架構得以順利運作，憲章及國際勞動公約即一再強調社會夥伴之結社與團結基本權，並輔以具體的監督與訴願機制要求會員國政府朝落實前述勞動基本人權發展。

然而，這種構築於結社與團結權的架構並非僅只是動用法律規範，即可獲得會員的認同與遵守，更何況國際組織中多強調現實利益與權力關係，任何強國的從中作梗或者意識形態集團國家的干預或抵制都可能讓這種三方架構淪爲理想的邊襯而更加遙不可及。就如同聯合國憲章序言開宗明義即以「我們人民……(We the peoples of the United Nations...)」自詡，至今卻只見強國的操弄與傲慢姿態，絲毫看不見以民爲本的憲章精神應如何落實。

國際勞動組織的三方架構於歷經二次戰後國際關係變化與美蘇意識集團間的競爭而一度面臨危機。當戰後共產集團國家紛紛成爲國際勞動組織會員國，西方國家的工會開始質疑這些國家社會夥伴團體的代表性，尤其以共產國家的國有經濟體制，如何能產生如西方國家的「雇主」（私有）概念，而這些共產國家的雇主代表將無異於政府的羽翼，如此將會嚴重影響三方架構下的權力平衡關係。因此 1947 年拉丁美洲集團的工會代表即倡議應該要重新調整政府、雇主與勞工三方代表的人數爲 2:1:2，而西歐政府代表如法國與比利時則建議將三方比例調整爲更平等的 2:2:2。爲平息類似不斷的質疑與爭議，國際勞動組織的 GB 遂作出決議，成立一個立場超然的獨立委員會來界定「勞雇組織從政府主導或控制到其自由權的延伸（“the extent of the freedom of

employers' and workers' organizations from government domination or control”）」，並邀請前國際法庭的院長同時也是 ILO 專家委員會委員 Sir Arnold O. McNair 主持該委員會。這個委員會所作出的報告為勞雇組織自由權委員會報告，後來亦稱為 McNair 報告(McNair Report)。

Ghebali(1987)認為這份報告為國際勞動組織的三方架構精神作出了對 ILO 後來的組織發展非常重要的結論。該報告認為三方架構精神與普世原則兩者並非唯二選項。國際勞動組織應該要從功能的角度來看待三方主義以及勞雇團體對 ILO 的貢獻；而其方向應該是多著眼於「確保生產力與管理技能而非僅只是保護勞動與資本的利益」(“more to ensuring productivity and skilled management and less to the mere safeguarding of the interests of capital and labour”)。(Ghebali, 1987, 頁 128-129)

儘管國際勞動組織中多數國家均未具備實質的三方架構，尤其以共黨國家的國營事業為例，但如同該報告指出「只要這些管理者的部分工作等同於大多數會員國家的雇用階層，那麼我們就可以合理地期待這些人員將對於 ILO 的工作與討論有所貢獻」(“Nevertheless, if one finds there persons in charge of industrial undertakings whose functions correspond in part to the functions of the employing class in the majority of the member states, it is reasonable to expect that these persons would have a contribution to make to the work and the discussions of the ILO”)。(Ghebali, 1987, 頁 129)

根據該報告對於三方架構的詮釋，這種社會夥伴參與機制並非僅限於某種政經系統才能存在，而是從這些代表所能發揮出來的功能與作用來確認三方架構存在的精神。因此該報告強調國際勞動組織固然以結社自由與三方架構為基本原則，同時強調普世原則(principle of universality)的優先性，但該報告亦認為應支持該組織憲章的進化詮釋(“while upholding the principle of freedom of association and the ILO's tripartite structure, was in fact giving priority to the Organisation's universality and support to the advocates of an 'evolutionary' interpretation

of its Constitution”)。(Gheballi, 1987, 頁 129)

第二目 台灣政勞資三方參與國際勞動事務當以國際勞動組織的治權 分享經驗來構思我國社會夥伴關係的新建構並與國際接軌

本研究以相當之篇幅闡釋國際勞動組織之三方架構精神、社會對話機制以及該組織如何運用這種三方架構的社會對話促使政勞資三方能夠針對國際經社與勞動議題共同討論、形成策略、政策並提出具體行動。國際勞動組織的憲章以及被視為憲章部分內容之費城宣言，清楚地明示結社權與言論自由為該組織的基本原則；強調「勞工與雇主代表與政府具有同等角色，並與政府自由討論並藉由民主決策方式推動共同福祉」。所謂的自由討論必須是以組織的方式，賦予勞雇團體能發揮其憲章期望之參與角色。一旦勞資團體無法有效地進行對話，則經社發展及就業等相關議題將任由政府部門主導。但勞工與雇主實為勞動世界中實質的主角，勞雇兩方之角色才是締造經濟發展與創造就業的當事人與利益相關者。基於他們為主要參與者的角色，任何攸關其權利及利益的政策與議題應該確保其表達意見、提出建議甚至參與決策的機會。

除了賦與社會夥伴以民主及有組織的對話方式參與討論與決策過程之外，ILO 並設有專責部門與各國及國際勞雇團體進行溝通、資訊交流以及提供培力之各種訓練。因為如果勞雇雙方無法具備相當之能力掌握國際勞動議題，如果勞雇團體缺乏聽取專家評析國際勞動事務的管道與機會，如果缺乏優良之議事技巧及表達能力，如果勞雇團體於參與會議時其身心或者工作權亦無法獲得確保，凡此種種都無法讓三方架構及社會對話有良性且具效能的發展。

因此於前述章節不厭其詳地介紹各種勞雇團體得以捍衛其結社與言論自由權之監督與訴願機制，並適時舉出個案作為輔佐，其用意也是為使政府及勞雇團體了解社會對話的推動並非逐一時之風潮，而是必須真正體認三方彼此為促進社會福祉以及締造產業和平的主要角色。因

政府掌握國家公權力，尤須借鑑國際勞動組織如何承認勞雇夥伴為合作夥伴，並且深入探討政府應如何於決策系統中釋放治權；如何培力勞雇團體使其能有效參與相關活動與政策；以及國際勞動組織如何運用監督機制以落實三方架構與民主參與的精神。

如欲歸納國際勞動組織三方架構及社會夥伴參與決策機制之重點，本研究認為有如下重點亟待國內政勞資、學正視與研析：

- 1、我國的法律環境與法律框架是否正式承認勞資團體為具有實質參與社會、經濟與勞動政策的夥伴？
- 2、政府於構思建立社會對話機制時是否考慮應如何賦予社會夥伴如諮商、斡旋、訴願及投票等手段，使其參與具有實質影響力？
- 3、如要培力社會夥伴並順利推動社會對話，是否亦藉由民主對話與爭取共識的方式，先界定出究竟我國政勞資代表所理解與認知的社會對話為何？社會夥伴參與決策的影響力究竟能夠到達何種層級？有哪些議題可以優先進行社會對話？要如何培力社會夥伴使其能具有相當之代表性，而非僅止於虛張聲勢的會員人數或覆蓋率統計，但卻毫無實質約束與影響力？
- 4、我國的全國性勞雇團體如全國總工會及工業總會長久以來一直為國際勞雇團體之完全會員。國際勞動組織既為三方架構，且承認國際雇主組織(International Organisation of Employers, IOE)與國際工會聯合會(International Trade Unions Confederation, ITUC)為該組織對等之合作夥伴，則我國之勞雇團體實可借重 IOE 及 ITUC 運用社會對話參與國際勞動事務之經驗，直接帶動我國勞雇團體的組織力、對話與行動力。當國內勞雇團體與國際勞雇團體有更密切之互動與合作，自然能獲取更多其他國家如何運用社會對話解決國內勞動及產業相關問題之經驗，如此也可以避免由政府主導勞動與就業事務而忽略勞雇團體的真實需求。惟當我國勞雇團體與國際相關團體緊密結合時，台灣的經濟與勞動事務發展經驗才得以與其他國家廣泛交流經驗，屆時台灣於國際勞動事務亦才可能因為與國際勞雇團體的具體連結而有實質參與的意義。

第三章 歐盟社會夥伴關係發展之觀察-以彈性與保障 兼具的勞動關係為例

第一節 歐洲聯盟如何發展社會對話

第一目 歐盟層級的社會對話

當吾人檢視社會對話的概念以及它如何被運用於歐盟層級時，其實須注意到它不只是一種超國家組織與社會利益團體尋求共同決定或者把權力下放的一種舉措，更重要的是社會對話讓歐盟的決策體系從單純的政府獨大(government dominated)到多方角色的治理(governance)。而這種政府與民間團體共同參與政策的多方治理，應該也是印證社會運作是否民主化的具體作為。

歐盟層級的社會對話，其實是將徵求勞雇代表團體相關意見與建議的這種諮商過程制度化，而且將其納入且成為決策系統的一環；要求歐盟執委會以及相關執行機構於研擬政策時都必須透過諮商社會夥伴的程序，而狹義的社會對話，指涉的只是勞雇兩方之間討論或者協議一些行動與看法（Leonard et al, 2007）。

歐盟社會對話真正的制度化發展，必須追溯到 1985 年當時歐盟執委會主席 Jacques Delors 希望能夠把各國勞雇團體間的社會對話提升至共同體層級的主張。但其實當歐盟六個創始會員國最初組成煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community, ECSC)，就已經運用社會對話機制來討論跨國產業發展的相關議題 (Gobin, 1997, 見於 Leonard et al., 2007)。第一個產業別的勞雇共同會議 (joint committee) 就是於 1952 年的礦業聯合委員會 (Pochet, 2005, 見於 Leonard et al., 2007)。1954 年時國際金屬工人工會與比利時工會領袖就曾經提議針對鋼鐵業的工時縮減問題進行協商，並能作出歐洲層級的協定。這個提議當時並未獲得採納。Leonard 等人的看法為直至 1967 年以前，所謂的共同體層

級社會對話主要是透過諮商會議或者共同委員會的方式徵詢勞雇團體意見。這種形式基本上只是把原本國家社會對話形式提高至跨國層級，參加社會對話的對象主要為各國政勞資三方的代表。這些三方代表被賦與的任務則是針對執委會所提出就業及勞動相關議題表達意見。雖說往後的社會對話發展的確朝向勞雇兩方自主的聯合會議形式，但仍然是為了因應歐盟相關議題而必須建立的共同策略，並非目前這種積極參與治理的形式。

如前所述，歐盟社會對話真正的制度化係因當時歐盟主席 Jacques Delors 的臨門一腳，目標是建立勞雇雙方自主的跨產業協商，而執委會則退居幕後擔任推手(facilitator)的角色。因此，1986 年歐洲單一法 (Single European Act)第 118 條 b 款提供了一個法律框架：「執委會應致力於發展歐洲層級勞工與雇主（使用者）之間的對話，如果雙方均表示意願，如此即可將雙方之關係建立於協定的基礎上。（“The Commission shall endeavour to develop the dialogue between management and labour at European level, which could, if the two sides consider it desirable, lead to relations based on agreement.”）」這個法律框架至少承認產業的主要角色；亦即勞工與雇主於勞動與社經相關政策的主要參與地位，而且賦與這些職業團體有不同於一般 NGOs 的諮詢地位。

1992 年的馬斯垂克條約(the Maastricht Treaty)所附帶的社會政策協定 (Agreement on Social Policy) 則賦與社會對話更具體的法律基礎。由於該協定中執委會具有對社會夥伴提供兩階段諮商之義務，同時社會夥伴所作成的決議將得以透過理事會決議而形成法律，此後 1997 年的阿姆斯特丹條約又將社會對話的程序明訂於第 138 及 139 條之條文中，從而確立這種歐盟層級的運用勞資自治以參與社經相關議題的機制。

1990 年代乃至於 21 世紀初，除勞雇兩方框架的社會對話得到歐盟法律效力的支撐之外，由政勞資三方形成的社會夥伴關係也得到顯著的發展。從歐盟的共同政策諸如歐洲經濟與貨幣同盟(European Monetary Union, EMU)、歐盟雇用策略(European Employment Strategy, EES)以及

里斯本策略 (the Lisbon Strategy) 等，歐盟層級的社會夥伴透過各種形式的會議，扮演重要且實質的諮商角色。尤其是 2000 年的里斯本峰會更透過社會保障委員會而形成三方協力 (tripartite concertation) 的機制。2003 年歐盟理事會決議成立「成長與就業三方社會高峰會(Tripartite Social Summit for Growth and Employment)」，並將 2000 年 12 月里斯本峰會以來的非正式方高層會議予以制度化。這是藉由每年一次的制度化高層會議，順理成章取代過去的常會機制，邀請會員國元首或閣揆以及執委會與理事會的下兩屆輪值主席同聚一堂，共商並召開該年的元首理事會。

歐盟理事會曾經對於所謂的歐盟社會對話作出如下詮釋：

「歐盟社會對話為歐洲社會模式獨特且不可或缺的組合，且具有歐盟法律清楚定義的基礎。它指涉代表勞雇兩方之社會夥伴運用討論、諮商、協商以及共同行動的方式。於歐盟層級，社會對話主要有兩種形式；一種為歐洲雇主與工會團體之間兩方的對話，而三方對話意指社會夥伴與公權機構之間的互動。²⁵

第二目 歐盟社會對話的運作

一、歐洲社會夥伴的代表性

要成為歐盟條約第 138 條所謂的社會夥伴，並能「透過協商而締結協定，且其協定得以透過理事會決定而形成歐盟法律」必得具備相當的代表性。針對社會夥伴須達到什麼樣的門檻才能被歐盟公權機構視為社會夥伴，執委會除了有其規範之外，每年並針對不同產業進行代表性的評估。總括而言，歐盟層級的社會夥伴須具備如下功能：

1、該組織的活動必須是跨產業層次，或者是屬於某些特定的產業，同

²⁵ “European social dialogue is a unique and indispensable component of the European social model, with a clearly defined basis in the EC treaty. It refers to the discussions, consultations, negotiations and joint actions undertaken by the social partner organisations representing the two sides of industry (management and labour). At European level, social dialogue takes two main forms – a bipartite dialogue between the European employers and trade union organizations, and a tripartite dialogue involving interaction between the social partners and the public authorities.” (European Commission, 2003, p.5, 引自 European Foundation, 2007)

時該組織必須以歐洲為範圍；

- 2、該組織必須具備整合性，並且為會員國之社會夥伴所承認，同時也必須具備協商能力，而且必須盡可能代表所有會員國的成員；
- 3、必須有適當的架構以確保諮商過程的有效參與。

以 2007 年「歐盟促進生活與工作品質基金會」針對農業的社會夥伴代表性評估報告而言，該報告首先介紹各國的農業現況，其次分析所有歐盟會員國的農業相關社會夥伴團體（不包括瑞典但納入保加利亞及羅馬尼亞於 2007 年新加入之會員國），第三部分則說明歐盟層級的社會夥伴團體。該報告強調由於每個國家的勞資關係發展進程與文化不同，因此所謂的代表性認定亦必須兼顧歐盟與各國的主觀定義；亦即根據各國法律規定與實際發展現況來進行評估。除了客觀的統計數據如農業勞動人口、產值、活動覆蓋範圍、工會密度、男女會員比例、有無團體協商與諮商以及於歐洲與國內的組織規模等，更具體分析會員國層級的勞雇團體之團體協商與諮商形式；例如究竟為自願或強制，進行協商的能量以及效力等(European Foundation, 2007)。而每年的評估報告也都會於歐盟的網站上公布，藉以促進社會合夥關係之間的溝通與了解，並強化公信力。

二、社會對話的類型

Morin(2007)針對歐盟社會對話的類型依據參與角色（兩方或三方）及產業層次而做出表 2 之歸類。

表 2 社會對話的類型

跨產業	單一產業	企業
三方架構 如三方社會夥伴高峰會、 教育高峰會、就業高峰會	三方架構 高層會議	三方架構 無
兩方架構 自主性質之「瓦杜謝社會 對話」(“Val Duchesse” social dialogue)	兩方架構 產業別社會對話 委員會	兩方架構 歐洲企業勞資理事會 議 (European Work Councils, EWCs)

註：「瓦杜謝社會對話」即根據 1986 年歐洲單一法規第 118b 條文所載明之自主協

商。

以跨產業的社會對話活動而言，主要包括針對產業發展的共同分析；例如今年歐盟社會夥伴即發表 2007 年勞資關係的發展報告，以及針對勞動相關議題而提出的框架協定或行動策略，第三部分則是如何推動前述的協定（Morin, 2007）。

至於單一產業部份，則可再細分為不同的產業領域進行協商；以交通運輸業的社會對話議題而言，它包括鐵路運輸（勞動條件與證照）、內陸運輸（工作條件）、海運（國際勞動組織公約）、陸路運輸（補給、大眾與都市運輸）及航空（空運管理、地勤、空服人員）等相關主題。目前歐盟層級的產業別社會對話共計有 35 個產業別社會對話委員會，其中還包括短期型態勞工的委員會。

三、如何進行社會對話

社會對話之進行主要包括以下階段：

- 1、須先討論對話進行的程序細節，如選出主席、目的、籌備事項等。
- 2、決定對話的層級以及頻率，如勞雇雙方各由誰代表以及多久召開與規模等。
- 3、決定對話的內容，如會議的議程。
- 4、決定會議的成果，如最後的結果只是個共同聲明，或者是框架協定，或者是推動策略。

四、社會對話的產出

社會對話的結果可以協助社會夥伴建立共識，也能夠協助每個產業保護自己的利益，同時也能夠促使他們因為須進行協商而培養其自主與獨立行動的能量。

社會對話的協議內容可以從單純交換資訊，乃至於標準與原則的建議，以及更具約束力的框架協定（如歐盟條約第 139 條所列）。Morin

(2007)將社會對話的產出歸納如表 3 所示。

表 3 社會對話的產出

依據歐盟條約第 139 條所列之協定	— 框架協定 — 自主協定	推動與執行
關於標準與原則的建議	— 框架行動 — 綱領或者行為規範 — 政策方向	國內層級的後續行動
交換訊息	— 共同意見 — 聲明或者宣言 — 工具	資訊傳達

歐盟執委會提供社會對話協定的內容清單（**checklist**）供社會夥伴於締結協定之形式參考，這些項目僅係選擇性參考，並無任何強制規定。所謂的社會對話協定內容應包括：

- 1、清楚載明該協定內容所指涉的對象；例如是否包括執委會、歐盟其他公權機構、國家層級的政府部門以及哪些社會夥伴；
- 2、清楚載明該份文件的位階（地位）以及目的；
- 3、該文件付諸實行之期限；
- 4、該文件將如何於各國落實與推動，以及前述之執行有無法律效力；
- 5、清楚載明該文件將透過何種架構據以提出監測或報告，以及該報告於不同階段的目的；
- 6、載明報告或監測的間隔期間；
- 7、明定一旦發生爭議時的處理程序（例如勞雇雙方對於條文有不同詮釋）；
- 8、標明日期；
- 9、須有簽署的雙方；
- 10、協定須包括一份簽署團體名單作為附錄；
- 11、註明以何種語言為依據版本。

五、歐盟對社會夥伴的支援

為了讓社會夥伴能夠有效地進行社會對話，歐盟其實提供相當多的協助，大致上可以歸納為四個方向；

- 1、包括政治支持，亦即透過立法確定社會夥伴的角色與協定的效力；
- 2、技術協助，包括歐盟層級的工會團體如 ETUC、Europe Business 等都可以提供協商時的技術協助；
- 3、強化能力之建構，亦即提供訓練與工會教育，讓更多工會幹部得以順利掌握社會概念與從事社會對話會議；
- 4、資源補給；例如提供訓練經費、專家、補助旅費、外語學習、場地提供。

事實上，除了歐盟執委會的支持外，相關社會對話的訓練還可以來自歐盟社會基金以及各國政府各自的預算。此外，國際勞動組織與歐盟工會亦有相關合作計畫，協助新加入之會員國工會提升其對話能力。

六、社會夥伴能力建構能力的挑戰

社會夥伴的能力難以在短期間建構，而面對日益變遷的勞動型態以及產業結構轉變，社會夥伴所面臨的挑戰包括：工會會員減少而雇主組織愈趨活躍、兩方協商與三方協商之間的機制應如何相互銜接，儘管社會夥伴期望能讓強化兩方架構，但目前仍由三方架構主導，還有產業之間以及歐盟與國家層級之間如何進行協調，還有專業上的提升也是參與團體所面臨的重要挑戰。(Morin, 2007.)

第二節 彈性與保障兼具的勞動關係

社會對話為歐洲國家推動產業民主的主要原則與機制，本節將以目前歐盟執委會為因應全球化與提升歐洲競爭力而強力推動之「彈性與保障兼具」(flexicurity)的概念為例，探討這個概念所須仰賴的社會對話機制，並以歐盟國家中堪稱實踐 flexicurity 的典範國家－丹麥為例。

自 1990 年代以來，歐盟一直不斷面臨社會與勞動法令鬆綁、勞動人口因高齡社會而快速減少，以及大型企業的遷廠、歇業，職場工作條件更加彈性的壓力。追求更彈性雇用型態以便能夠與亞洲及北美國家競爭即成為歐盟執委會的努力目標。然而歐洲國家儘管面臨彈性化的壓力，但如何能夠兼顧建基於社會民主思想的社會福利模式，卻是一個嚴肅的挑戰。

由於丹麥成功地運用所謂「彈性與保障兼具」的社會模式，在追求企業所需的彈性與自由度之同時，能夠兼顧社會保障。歐盟執委會於是開始認真研究丹麥模式，並將此種「彈性與保障兼具」的概念和里斯本峰會的就業策略相結合，委託智庫學者與專家進行研究，並徵詢社會夥伴的意見，終於確立所謂「彈性與保障兼具」的核心綱要，並且對會員國積極推動。歐盟執委會社會與平等事務委員 (European Commissioner of Social Affairs and Equal Opportunities) Vladimir Spidla 認為：『「彈性與保障兼具」的概念是為了解歐洲公民能夠確保高度社會保障，使他們能夠在如此快速變遷的經濟環境中，面對生涯的不同階段找到適當的工作。』為要達到這樣的目標，他還強調這個模式必須仰賴社會夥伴的支持，讓大家相信這是一個「多贏」的選擇。

歐盟執委會經過諮詢社會夥伴及相關利益團體的意見後，提出一個關於 flexicurity 的共同原則，這原則的制定是為使各國在採用「彈性與保障兼具」模式時，既能尊重各國差異性，也能尊重共同的基本原則。

Flexicurity 的共同原則包括：

- 1、強化歐盟就業與成長策略的落實，以及加強歐盟社會模式；
- 2、務必求取權利與責任之間的平衡；

- 3、以「彈性與保障兼具」的概念適應會員國不同環境、需求與挑戰；
- 4、降低不穩定或非常態的工作契約，與常態或全時工作之間的差距；
- 5、發展內在與外在的彈性模式，一方面協助員工在內部工作上的晉升，同時也協助員工的對外發展；
- 6、支持性別平等，以及提倡人人均享有工作機會的均等；
- 7、設計配套的政策以締造一種社會夥伴、公權力機構與其他利益相關者之間的互信氛圍；
- 8、確保「彈性與保障兼具」政策之成本的公平分擔與利益的公平分配，並能有益於發展穩定與財務健全的預算政策。

這種「彈性與保障兼具」的社會模式並非如執委會所預期的樂觀。歐盟工會組織認為那是個陳義過高的理想，企業僅是以此為藉口而行彈性與法規鬆綁之實。而最讓工會憂心的是，該模式的推廣是否會摧毀歐洲國家的社會福利模式。由於丹麥成為各國爭相借鏡的典範，因此乃以丹麥作為個別國家案例，試圖了解何以丹麥能夠克服相關障礙，成功展現「彈性與保障兼具」的承諾。

第三節 丹麥模式－「彈性與保障兼具」的勞動關係

丹麥政府與社會夥伴最感驕傲的就是丹麥的 *flexicurity* 概念；亦即「彈性與保障兼具」，如今已經成為歐盟執委會發展經社政策與創造就業的主要立論依據。由於丹麥學界論述 *flexicurity* 的推動之所以成功，主要是仰賴高度的勞資自治與高度發達的社會對話，因此有必要研析丹麥 *flexicurity* 模式。

傳統「彈性與保障兼具」模式是建立於雇用彈性、高度失業保障，以及積極就業市場政策(*active labour employment policy, ALMP*)的三個支柱之上，而且三者缺一不可。整個模式形成的邏輯為：如果工作者能夠得到高度的失業保障，企業就可以擁有高度的雇用彈性，同時工作者又能很快的在就業市場上找到適合的工作。要支撐這樣的概念，必須仰賴政府與社會夥伴的高度合作；亦即勞動領域的規範主要透過團

體協約與社會對話去完成，而政府則積極投資於失業輔助與教育訓練，強化職場安全衛生，同時工會在協助勞工重返職場及就業訓練部分扮演相當積極的角色，至於雇主則支持政府的就業訓練，並踴躍提供實習與工作體驗的機會。

所謂「彈性與保障兼具」的概念中所謂的「保障」，並非為了保有一份工作，例如傳統的終身雇用制；而是透過積極的就業輔導與職業訓練，協助工作者在其起伏不斷的職業生涯過程中保有足夠的受僱能力(employability)。

本研究人員於丹麥實地訪談政勞資三方之代表時，驚訝的發現三方均高度肯定該模式在丹麥的實施成就。對政府而言，當勞動條件與規範主要均透過勞資自治來協商決定時，政府所扮演的角色就是維護安全的勞動環境，協助企業訓練與開發適當的人力資源，以及扮演積極就業市場政策的強力推手。訪談時，政府人員不斷強調推動丹麥模式所須付出的高社會成本及其代價，並且必須思考如何將地下經濟與體制內經濟之間的差距予以縮小，使地下經濟仍置之於可規範的系統內。然而，積極的就業市場政策並非沒有瑕疵，工會組織所質疑的不外乎導致低度就業，或者為了填補市場需求而無法適才適所等負面效應。

由於本研究重點為社會對話，因此無法對於積極就業市場政策加以細部分析。然而，丹麥模式之所以成功，政勞資三方適切的角色扮演，以及促成高度的勞資合作共識，這些才是該模式致勝的關鍵。

除了丹麥模式之外，歐盟亦努力發現其他國家也有運用「彈性與保障兼具」的成功經驗。以荷蘭為例，該國則是將此概念運用於部分工時工作的勞工，而近年來東歐國家也試圖將此概念運用於企業職場內，亦即職場內的「彈性與保障兼具」。如今丹麥處於充分就業狀態，經濟的榮景似乎更肯定了該模式不失為追求彈性與保障雙贏的一帖良劑。由於這個概念仍處於初期發展階段，歐盟勢必須檢證更多的具體國家案例，藉以提高歐洲公民支持該模式的信心。

第四節 中、東歐國家社會夥伴關係面臨的共同課題

中、東歐國家和台灣所面臨的有些議題頗為相近；例如工會組織和政治力如何做「利益交換」的問題。這些國家的工會如匈牙利和保加利亞也同樣面臨被政治力吸納，斯洛凡尼亞則因工會轉化初期即與公民社會結合，且當時的執政黨比較接近傳統歐洲的社會民主政治，加上市場經濟發展過程較為順利，因此工會能相當程度維持其自主性。

中、東歐國家的工會團體於民主化的過程同樣面臨工會會員銳減、組織率下降，以及全國層級分裂的問題，但因為在加入歐盟的壓力與助力之下，國家的勞資關係發展必須受到歐盟勞動法令的約束，因此還是會有所謂的三方機制，問題只是究竟能落實到如何程度而已。

毋庸置疑的，加入歐盟的確是促使勞資關係走向勞資協商與社會對話主流化的關鍵因素。由於加入歐盟為這些中、東歐國家政勞資三方的唯一共識，因此要如何調整勞資組織結構並修訂國內相關立法，的確有其法理依據與民意的高度支持。

第五節 歐盟國家經驗及啓示

當吾人談及所謂的歐盟經驗時，其實指涉相當空泛，因為儘管歐盟是一個區域超國家組織，而且歐盟法律對其會員國有一定的約束力，但每個國家的勞資關係，以及經濟與產業進程仍然有相當大的差異性。尤其歐盟東擴之後，如今已有 27 個會員國，未來仍有候選國家要求加入歐盟。這部龐大的超國家組織體系就如同一系列不斷加入船艦的航海艦隊，如何在不等速的船隊中能夠整合航行，所仰賴的不只是歐盟行政體系的主導運作，而是相關利益團體（尤指社會夥伴而言），以及各會員國之間的信念結合、共同利益追求、法律機制的保障與落實，以及廣大歐洲民意的支持。

吾人發現歐盟的社會模式發展經驗係建立於共同利益的追求與保障，因此能在工業發展初始便認同勞工的組織力量與角色，並積極尋求其參與合作。國際勞動組織當初創始的核心領袖多為西歐國家的工會領袖，也因此才會把社會夥伴的角色及社會對話運作機制當作是國際勞動組織的基石。我們發覺無論是國際勞動組織或者歐盟的社會對話機制，除了強調賦權之外，如何協助社會夥伴享受權利之餘仍能承擔責任，一直是個核心課題；亦即權利與義務實為社會進步與發展的表裡，當勞雇團體被賦予實質參與決策的權利時，這些團體也勢必要承擔如何反應團體利益、如何共謀產業和平與發展的義務。

結合前述國際勞動組織與歐盟層級及丹麥個案的經驗，吾人僅提出在構思社會夥伴參與決策機制形成時的方向性思考供參：

一、有組織的勞動力：

社會夥伴參與公共政策的議題，由於須反應其組織成員的意見，因此其內部須有一套民主運作的機制，能夠充分反映成員的意見，同時組織作成的決議必須能夠落實。至於組織化的方式，應該要建立在國內實際的發展結構之下，進而思索最適合國內的社會夥伴組織發展模式。這樣的經驗應該是由下往上蓄積，而非僅止於檯面上領袖人物的個人倡議。西歐及北歐國家的工會發展經驗都是為了解決社會財富的分配問題，因此透過組織化的方式讓勞動力得到保障，並能透過與政府即資方尋求保障的過程，運用其本身的協商實力而獲取更大的施展空間。設若歐洲的工會運動無法得到廣大公民社會的支持，設若工會組織無法為勞工提供更多實質保障，工會又哪來的協商實力？而一次又一次的工會街頭運動又如何獲得人民的理解甚至支持？

易言之，如果勞雇團體僅將本身的角色視為狹義的利益團體，而參與公共政策之決策過程僅為狹隘的利益交換，不但無法獲致團體內部成員的支持，未來也難以招募更多新成員之加入。

二、有政治意願及執行力的勞動行政機構：

吾人亦發覺國際勞動組織及歐盟社會對話之所以獲得發展，領導人高度的政治意願非常迫切也重要。設若當時國際勞動組織於創立時沒有廣納社會夥伴的意見，僅如同其他一般國際組織以政府為唯一治理成員，而非尊重人民聲音的政勞資三方架構，那麼國際勞動組織是否能夠如期憲章所言致力全球發展的不公平？而國際工會與雇主組織是否能夠發展至今天的規模？又以歐盟體系的建構以及經社相關政策的發展為例，如果缺乏社會夥伴的實質參與及合作，政策的制定或者缺乏切中問題核心的解決方策，而政策的推動勢將面臨行動面的銜接困境，而政府所意欲輸送的福祉也勢將無法對治個人需求。

除了政府領導者的高度政治意願以推動社會對話之外，整體行政機構的執行力也是關鍵所在；亦即如果政府訂定的政策目標足夠明確，那麼中接以及最前端的政策執行部門如何據以落實將視政策敗的關鍵。因為如果沒有具效能的行政能力，那麼陳義再高的行政願景都將因執行面無法落實而遭到扭曲。這也是國際勞動組織與歐盟必須不斷仰賴外在智庫團體、社會夥伴等的諮商與參與，讓政策的執行力能夠恰如其分地達成其使命。

三、以協商與合作取代抗爭與對立的勞動關係建構：

無論是國際勞動組織或者歐盟經社與就業政策體系或者丹麥國家的「彈性與保障兼具」模式，處處都是政治、角色、利益與權力之間的交作場域。權利與利益衝突的解決方式可以藉由抗爭以提高外在壓力迫使對方就範，也可以於自我的定位上就畫出對立的界限。但是，利益與權力之間的衝突也可以藉由有組織與規範的程序來協商並以求取共識的方式以解決問題。只是這種合作與協商共識的建立必須建立在參與者之間對於民主的信念與素養，相信合作的基礎在於尊重對方的差異性。如果沒有如此的認知，國際勞動組織內的三方架構勢將無法運作，或者將動輒遭參與者任一方的抵制或退出。如何將「參與」視作一項權利，更是一項責任，或許是政勞資三方於建構社會對話機制時所須面對的良心挑戰。

第四章 歐盟經驗的借鏡以及國內待努力的課題

第一節 國外專家會議研討內容

本研究之歐盟專家對我國社會夥伴機制與運作的意見蒐集工作，主要藉由協同主持人召集並主持專家會議方式進行，其成果以國外專家會議記錄方式呈現如下。

一、會議辦理時間地點

國外專家會議於 2007 年 11 月 9 日下午 3:00-5:00，假比利時魯汶大學社會學院 B02.14 會議室辦理。

二、會議出席人員

(一) 主持人：劉黃麗娟副研究員

(二) 出席專家：

1、Professor Mirella Baglioni, Parma University, Italy

2、Professor Roger Blanpain, Catholic University of Leuven (KUL), Belgium and U. of Tilberg, the Netherlands

3、Professor Jan Bundervoet, Catholic University of Leuven (KUL), Belgium

4、Professor Valeria Pulignano, University of Warwick, UK and KUL, Belgium

5、Professor Geert Van Hootehem, KUL, Belgium

三、會議發言記錄

第一部分：台灣現況報告

首先由本計畫協同主持人劉黃麗娟簡介我國產業關係背景，其大意為：台灣自 1949 後迄今歷經國民黨戒嚴時期對於勞資關係之箝制、1970

年代以後台灣工業化及中小企業導向之經濟體質致使勞資關係個別化、私人化而缺乏歐洲勞工之工人認同，政府一手擘畫並主導集體與個別之勞動規範，將勞資團體視為穩定社會及經濟發展之輔佐工具。除國營事業及大規模之傳統產業設有工會之外，廣大之中小企業並無工會組織，亦缺乏真實能為勞工代言之職業團體。1980 及 1990 年代社會運動勃興，自主工會團體亦因政治氣氛開放與民主化而逐漸取得發言權。但街頭運動與 NGOs 的蓬勃發展並未因此而促使勞資關係走向協商為主的對話與產業民主。由於產業結構變遷，製造產業外移與服務業成為就業主軸等現象都使得工會組織僅侷限於既有的框架，零星的團體協商並無法帶動社會對話的氛圍，且教師及重要國防與民生工業的團結與協商權也仍受到法律限制。

2000 年執政權輪替，全國層級工會也因民進黨支持自由化而使其增加至八個宣稱全國性的工會團體，但由於社會對話機制一直未曾落實，因此即使工會自由化之後，並未真正的民主化。

由於經濟全球化趨勢下，資本與貨物遷移更趨自由，更多新型態的雇用方式以及從事非典型工作人口更趨增多，政府主導的勞動法規範已經無法有效調節宏觀經濟政策以及就業市場，因此勞資關係的發展趨勢遂由中央層級的三方架構而逐漸著重企業層級乃至廠場層級的兩方勞雇關係。(我認為)基於這些就業市場及產業變遷等因素，本計畫之委託單位行政院勞委會乃希望透過本研究之分析，進而獲取歐盟國家之成功與失敗經驗，為建構一個適合台灣的社會夥伴參與機制而努力。

第二部分 專家重要發言

Professor Blanpain:

勞資關係就是一種權力關係，因此除非勞資協商能具有法律約束力，例如比利時的例子及歐盟的一些指令(EU Directives)，否則很難讓勞資雙方有意願走上協商桌。或許台灣可考慮設計一種法律框架，讓勞資協商的結果能成為勞動法源之一，如此可以增進勞資對話的動機。

此外，最低工資的協商其實是很好的社會對話場域，如果政府能夠把勞資雙方找來，共同協商，如此至少能激發勞資團體溝通的意願。

（主持人劉黃麗娟插入說明今年勞委會主導協商基本工資的情形以及目前所舉行的圓桌會議。）

要了解非正式協商與正式協商的差別；如果基本工資係由社會夥伴先自行協商，然後政府決定採納與否（劉黃麗娟按：類似比利時制度），這也是一種形式。從非正式到形成正式的機制，端視協商結果有無法律效力，因此必須考慮什麼樣的法律框架，才能夠刺激勞雇夥伴，讓他們有意願進行協商。

要推動社會對話之前，必須要釐清政府的需求及勞資團體的需求（他們要什麼？），如此才能針對這三方的需求來建立有效的社會對話機制。

社會對話的動機可以是為了政治或經濟的動機，如果政府有強烈意願要推動，它可以提醒勞資團體，如果他們雙方不去努力進行協商，那麼政府就會採取強制立法的手段。以歐盟的勞動相關指引為例，社會夥伴注意到如果他們不提出自己的主張，那麼歐盟執委會(EU Commission)就會進行立法。西歐國家如比利時也是如此的情況。

Professor Bundervoet:

政府應注意社會法及社會安全制度的設計是否有勞資協商的空間。因為對照歐洲的發展經驗，西歐國家之所以必須建立協商制度，是因為當時社會安全制度需要勞工共同參與，但如果以台灣而言，一切都是由政府**規劃妥當**，那麼勞資雙方自無用武之地。²⁶

Professor Van Hootehem:

同意應先釐清三方之意願以及需求。以今天的座談會而言，這主要是哪一方的需求？究竟是政府的需求，還是單純只是學術興趣？

²⁶編者按：「規劃妥當」這是關鍵點；政府單方立場下的規劃，能讓勞方與資方滿意嗎？

（主持人劉黃麗娟插入提到另一個面向，也就是政府及立法院是否願意將勞動立法的權利釋放給勞雇團團體，讓他們以團體協約來取代立法？）

Professor Blanpain:

如果政府有這樣的顧忌，那麼也可以先賦予勞雇團體知會及諮詢的權利，也是一種勞雇參與的形式。因為基於勞雇團體的言論與協商自由，如果勞雇團體的協商是有所準備，而且決議很具體而清楚，那麼政府應該向立法機構說服，請他們支持協商結果。

無論台灣未來要採取強勢或者柔性的社會對話，都需要建立一個系統（制度），而不能選擇性地進行社會對話。這主要視政府的意願而定，還是那句老話，勞資關係是權力關係，誰有權力，誰就掌握發言權。

Professor Bundervoet:

究竟資方的團體有無代表性呢？如果資方沒有代表性，那麼即使進行協商，其結果也不會被會員遵守。

Professor Blanpain:

雇主的參與的確很重要，但這是因為他們在乎協商結果。如果協商結果具延伸效力(extension procedure)，他們當然希望有發言權。也因此，比利時才會有活躍的雇主組織、工會以及社會對話。

（主持人劉黃麗娟插入一個提議：是否可建議台灣政府在明年初召開一個全國性政勞資、學及 NGOs 多方的社會對話的共識會議，討論究竟各方希望能夠透過社會對話去做什麼？去解決什麼樣的問題？參與者應該具備如何的代表性，以及有哪些議題可以透過社會對話進行？）

Professor Blanpain:

這個會議必須要有一個清楚的計畫，要有一個中心目標，亦即向社會夥伴說明社會對話的必要性、政府的決心等。

Professor Bundervoet:

關於延伸效力(extension procedure)，必須考量代表性以及效力的覆蓋率。如果勞雇團體的代表性不足，那麼縱使有延伸效力，但勞雇夥伴的會員不尊重，那也會是個問題。

Professor Blanpain:

覆蓋率以及如何延伸是可以討論的，例如德國要求勞雇團體須達 15% 的覆蓋率（覆蓋率即代表性勞雇團體的會員勞工人數與事業家數，占全國總計勞工人數與事業家數的比例）。

Professor Bundervoet:

另一個值得討論的是勞動檢查的效能，如果勞動檢查能夠切實，那麼勞資協議的結果可以落實。

（主持人劉黃麗娟插入提問：中、東歐國家產業民主化的歷程是否可以作為台灣的借鏡？因為，這些國家置於歐盟統合的框架之下，政府勢必要接受三方機制且將其制度化；但對於台灣政府而言，似乎感受不到有任何國際壓力與必要性，這種國際社會邊陲的特性是否也就無法讓台灣政府產生動機？）

Professor Blanpain:

中、東歐國家儘管置於歐盟之框架下，但勞工對於工會缺乏信任，這是很嚴重的問題。政府對於進行社會對話的意願是非常非常薄弱的。

（主持人劉黃麗娟插入補充：召開這場國際專家會議的目的，就是希望能藉由專家們的貢獻，讓台灣政府了解，支持並推動社會對話是個正確的方向。）

Professor Blanpain:

建議未來如果要讓類似的諮詢會議更有成果，我們需要清楚了解台灣政府明確的意願和具體的方向。今天參與的專家有法律及社會學的專

長，我們應可提出更多框架的建議；但是，最首要的工作是界定需求。

Professor Bundervoet:

所謂的界定需求，就是必須要先回答這樣的問題：到底是誰（參與者）？要什麼（社會對話議題）？為什麼（動機）？

Professor Van Hootegem:

這些需求的背後通常都有一些經濟考量；例如是否因為經濟發展的原因？社會對話可以是一種工具，因為經濟需求而使得社會對話有其具體作用。

Professor Blanpain:

呼應 Professor Geert Van Hootegem 的觀點；同時也要了解如今台灣的產業架構，似乎和比利時相當類似，已經轉為服務業導向，而工會協商的對象已經不再是全國層級，因為這些產業多屬跨國企業，這是為什麼歐盟必須要有超國家的協商框架。

（主持人劉黃麗娟插入提到：由於歐洲與亞洲的工業發展進程不同，企業文化也很不一樣，因此有另一派專家的看法認為亞洲國家應該著重在企業層級的兩方社會對話，發展員工參與的一些策略，而不強調全國層級的三方機制，因為那或許根本行不通。所以不妨考慮新加坡模式、日本模式，或許那才是更符合台灣產業文化的對話機制。）²⁷

Professor Bundervoet:

政府推動社會對話的意願也可能是基於產業和平的考量，例如任意罷工造成的社會動盪、就業市場低迷，凡此種種都可能是動機。

（主持人劉黃麗娟回答，台灣所經歷的這波民主化浪潮，畢竟也培育

²⁷編者按：不同意這派專家的論點，例如資本主義的市場經濟模式不也是源自歐洲，卻不論各國的經濟進程或其他背景而被要求一體適用；顯見劃分東西文化或南北區域的論點太過粗糙。又，台灣集體勞資關係運作，無論是企業內的勞資會議，或者勞資對等的各層次集體協商，或是三方或二方的社會對話，這些在台灣都不普遍；因此探究的重點應必先找出產業關係制度形成的背後驅動力，而不能僅是浮表的各種制度模式之論斷。

了工會以及 NGO 的發展空間，他們因此要求對於勞動政策有更多參與機會，而且當一個社會越來越朝向民主化，產業之間似乎不太可能靜待政府來規範立法，反而是運用各種方式企圖影響政府，因此才會思考如何讓勞資團體的力量更有組織化。除此之外，越來越多的彈性工作型態、非典型工作模式，凡此都迫使政府必須以更有效能的方式來面對日亦複雜的僱用關係。）

Professor Blanpain:

談到中小企業的社會對話，比利時的模式頗值得借鑑；亦即運用協商委員會(intermediate commission)的機制²⁸。關於非典型勞動的規範，也應該建立於某程度的法律框架之下。而這些都可能是社會對話的議題，如果認真落實，那麼對話的結果就會有效解決產業與勞工的問題。此外，關於勞動條件的規範，尤其是資遣費的部分，瑞典的結構調整基金似乎是個有趣的模式，也就是運用這種共同基金來減輕個別雇主的負擔。而比利時則是向雇主課徵一個比例(如員工薪資的 1%)的稅，稱為產業結構調整基金，協助企業度過重整難關。但這些機制都必須視政府有無意願去推動，然後我們才能往前邁出更大一步。

(茶點時間之後，主持人劉黃麗娟再次歸納前述的一些討論重點，並歡迎 Profs. Baglioni and Pulignano 的加入。)

Professor Blanpain:

如果要讓這次的會議更聚焦、且成果更豐碩，我們期待能有台灣的一個主張或者提案，如此我們更能針對那樣的主張進行討論。

²⁸ 編者註腳：居中委員會(intermediate commission)的出現，主因中小企業勞工在企業層級集體協商權利，往往受到法律上對企業員工規模限制而遭致實質上剝奪。茲援引下列一段文字供參：“This frequent lack of employee representation in SMEs, even where it is provided for by law, combined with low collective bargaining coverage (see below) and frequently inferior employment conditions (see above) imposed by employers, has led to initiatives to help improve the situation in some countries. A good example of a country trying out new, more effective representation structures is Belgium, where: **pooled regional-level union delegations (and bargaining structures) for SMEs** have been tried out in some sectors, and may now be extended to others; and experiments have been conducted in creating single representative structures for a number of firms in the same industry or industrial area.”。資料來源：Quit, Ires, May 1999. Industrial relations in SMEs. eironline, 2007/11/23, Retrieved from: . <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/05/study/tn9905201s.htm>。

(主持人劉黃麗娟整合前段討論與她的田野觀察表示：社會對話無法移植，所以無論從歐洲先進國的強勢參與的三方機制模式，到重視企業層級的兩方機制的柔性員工參與，也就是目前亞洲國家較為接受的，這些都是我們參考的重點。今年的計畫只是很短期的嘗試性的研究，我們會建議政府應該持續且擴大這樣的研究，讓我們能夠真的去找到一個適合台灣的社會對話框架；她也許是有中央層級的三方框架，但只做出一些原則性的決定，而行業以及產業別也會有自己的社會對話，乃至於企業層級，是否能夠去推動一些員工參與的實做案例。)

Professor Pulignano:

西歐國家現在面臨的，是希望能夠從三方架構逐漸轉移至兩方對話，但這個構想一直很難實現，因為勞資雙方缺乏互信。

Professor Bundervoet:

我還是很難理解台灣政府對於社會對話的真正需求；到底希望藉由社會對話來解決何種問題？如果能夠有更清楚的企圖，那麼我們就可以從研究上去找出真正類似台灣的國家，然後進行比較。所以或許亞洲國家如新加坡、日本、韓國的發展經驗也值得參考。

(主持人劉黃麗娟插入對討論現場的描述：討論的方向逐漸轉移至亞洲國家的民主運動，以及 NGOs 於產業民主化的角色。)

Professor Blanpain:

提醒大家應定位 NGO 的角色，以個人觀察，很多時候的對話場合如果缺乏很好的議事控制技巧，將可能淪為 NGO 的個人秀。NGO 為公民團體，當然可以表達意見，但是於真正面對社會對話的議題時是否要將 NGO 納入，必須要謹慎思考。而且 NGO 的代表性如何，也必須考量。總之於徵求公民社會意見時，不見得要將大夥都請上議事桌，而是可以分階段徵詢的方式。究竟誰才是社會對話的夥伴，這是要思考的。

Professor Baglioni:

考慮邀請 NGO 參與會議，這是政府表示民主化的態度，但是否還要依據相關協商規則徵詢 NGO 的意見？這個部分可以再好好討論。究竟是從議題來考量；例如因為要討論宏觀經濟的議題？或者是其他？所以有必要界定參與對象。

Professor Pulignano:

針對誰才是社會對話的參與者的問題，我了解民主化的確會提高政府的意願來推動社會對話。但是以西歐國家為例，民主形式通常是和某些待解決的議題互為表裏；例如歐洲面臨競爭力的問題，也就是我們希望歐洲企業能夠更具競爭力，因此需要企業的勞資雙方來共同參與。我比較難想像光憑民主化的意念，就會讓人有意願去進行社會對話。

（主持人劉黃麗娟插入對討論現場的描述：討論議題轉移至政黨之間的意識形態，以及是否因為執政黨的理念才會推動社會對話的主張。）

Professor Baglioni:

競爭力的議題也可以從另角度處理，也就是政府提出某些提升競爭力的主張，要求社會夥伴支持而進行討論。

Professor Pulignano:

社會對話之所以被歐洲國家廣泛接受，是因為我們都有一個所謂的社會福利模式(social model)，因為要維護這個模式，所以我們必須要去檢討如何才能於這樣的模式下仍能和亞洲國家或者美國競爭，這是我們需要進行社會對話的主要動機。

三方機制之所以有其功能，主要是因為如果社會夥伴不自行協商，那麼政府就會施展立法手段。但如果要推動兩方機制，就沒有如此容易。我覺得政府的想法是否會有矛盾之處；就是一方面希望進行社會對話，但又擔心勞資自主會使得政府喪失其主導地位與立法權力。

Professor Baglioni:

如果台灣是置於一個國際規範的框架之下，那麼這個推動社會對話的意願就會更強烈，因為如此台灣就有義務遵守 ILO 的相關規範；還有，台灣是否也是 WTO 的會員？

(主持人劉黃麗娟插入說明台灣目前並非 ILO 會員，但卻是 WTO 會員，因此出現重經濟而輕社會的現象，政府並無義務須遵守國際勞動組織的公約。)

Professor Pulignano:

或許某些議題如勞動市場的問題、彈性工時型態甚至新工作型態等，都可能成爲社會對話的議題。以歐洲國家的競爭力爲例，因為我們了解企業不可能不重整，但如何在進行重整時仍能維持較爲穩定的就業狀態，而不是如同美國的完全自由主義的做法，這就是我們所面臨的挑戰。也因為有這樣的挑戰，所以我們需要社會對話。那麼台灣想必也要找出基於何種需求，所以需要進行社會對話。

(主持人劉黃麗娟插入表示動機的釐清的確很重要，如果只是基於政治意圖或者選票考量，那麼這並不是真正長久之計。此外，台灣勞雇團體的代表性也是一個挑戰，而且許多議題也似乎都是由工運團體或 NGOs 帶頭倡議，而非工會。)²⁹

Professor Pulignano:

NGO 的角色的確有其重要性，因為當工會無法妥善扮演爲勞工代言角色時，NGOs 的聲音就非常重要。

²⁹編者按：受到勞工問題衝擊最大的通常是弱勢勞工；然而，工會會員是勞工中的強勢群體，而 NGO 關切的是弱勢勞工群體。因此，工會缺乏對整體勞工的代表性是關鍵，而此關鍵的肇因，在法律與行政長期對勞工團結權的干預：從基層工會觀察，工會法將工會侷限在單一事業的管理權轄下，並強制所有員工加入工會、且強制雇主提供工會運作的資源，使得受參養(用詞難聽但這是最直接的描繪)的工會只要和雇主打好交道而無須面對競爭，也不必走出公司的圍牆尋求擴張以圖存。至於高層級的工會聯合組織也相同，因有法律強制其組織範圍內的下屬工會均須加入爲會員，而這些高層級工會的運作資源主要還是來自於會員工會的雇主，不過由於這種工會對基層勞工的動員力量有限，卻有較高的政治上工具性價值，近年來已違法行政的方式，放寬了對其單元架構的強力限制，許多高層級工會的組織環境已經面臨到多元工會競爭的考驗。

Professor Baglioni:

工會如果只被視為利益團體，或者只為自己的利益著想，而非真正基於公眾利益出發，那麼可能無法得到人民的支持。³⁰

（主持人劉黃麗娟插入表示，到底誰才是社會對話的夥伴，的確是台灣需要進一步釐清的課題。）

Professor Baglioni:

其實還是可以有兼顧的方式，例如於第一階段為廣泛蒐集公民社會的意見，亦即廣泛的諮詢與知會，此時可邀請 NGOs 積極參與，但於第二階段要進行實質對話或者協商時，則以具有代表性的社會夥伴參與。

（主持人劉黃麗娟插入關於強制入會與自由入會的爭議。）

Professor Pulignano:

強制入會這個問題不能只從法理來考量，而必須看台灣的工會歷史結構，現況以及評估各種相關影響。

Professor Baglioni:

當然，如果維持強制入會的話，那麼很難有新人或者新氣象，因為既得利益者會繼續掌握工會，所以如果採取自由入會的話，或許可以有一些新的組織以及做法出現。

Professor Bundervoet:

如果根據勞資自主性原則，自由入會當然才是未來的方向，但是必須考量從強制入會到自由入會之間究竟會如何過渡？如何銜接？究竟會產生何種後果？如果要走向自由工會，如果因此而讓工會更加沒落，那麼是否會使得勞資之間的議題又回到街頭？這是政府要去考量的。

³⁰編者按：這是高層級工會聯合組織的存在要件，因為不可能其組織範圍內的所有勞工都加入該工會，然而這種工會又為了確保他的正當性而必須為所有勞工代言。不過，當政府行政介入，幫它的正當性蓋章，它就大可不必去管其他的非會員勞工的需求了。

第二節 國外專家會議重要結論

主持人劉黃麗娟歸納本次專家會議的重要結論如下：

- 一、政府於推動社會對話之前，應先釐清主要需求與目的；例如是否爲了強化社會安定？是否爲了提升產業競爭力？建議先有一種徵求共識的多方會議，找出社會對話的契機以及優先議題。
- 二、政治意志最重要，然後根據共識的決議來建立一個社會對話的推動框架，而這個框架應可以包括從中央、到產業、到企業層級。有了基本框架，然後才能針對所需要的能力進行訓練與建構等。
- 三、關於如何讓社會對話的結果具有延伸效力的重要性方面，所謂的延伸不見得會影響政府以及立法的權力，可以兩者整合，可以是一種分工，也可以是逐漸釋權。
- 四、善用國外專家的諮詢功能，因爲如果未來台灣政府能有更清楚、且具體的動機，那麼國外專家的諮詢機制也就能夠從各方面提供相關建議，以擴大政府的思考角度。如果社會對話只是學術研究者的興趣，那麼不可能成功推動，它必須有政府的強烈意願，有公民社會的意見，並以適當的議題激發勞資團體共同參與的意願，並提供社會對話所需的教育與訓練，而政府尤須扮演促進者 (facilitator) 的角色。

第三節 歐盟國家實地研究者提出之意見與建議

本研究協同主持人劉黃麗娟試圖從論析國際勞動組織的三方架構社會對話機制，乃至歐盟層級社會對話以及丹麥發展「彈性與保障兼具」的實證經驗，歸納出社會夥伴參與決策機制的環境、遊戲規則（外在與內在規範）、角色認知以及參與決策的相關場域（議題與內容）。第二及第三章國際經驗的探討均提供歸納性的小結論以供參考。而第四章國外專家會議的結論亦提出具體的近期行動方向。

由於國內目前對於社會對話僅有零星且片面的操作，缺乏完整的需求評估、能量建構以及明確的政策方向，因此目前所能提出的建議，至多僅止於外在的經驗學習，而非本諸經由針對國內田野觀察與本土開展經驗的分析的結果。因此劉黃麗娟認為，在目前的萌芽階段並不適合、也無法提供更多執行面的建議，而如國外專家會議所言，必須先行釐清國內的社會夥伴是誰，以及尋求多方的共識、針對各方需求加以評估、確立社會對話機制所欲謀求的功能性目標之後，再從執行過程中逐漸修正。本研究期待主政者對於社會對話的建構，以及社會夥伴的參與決策，須從如何在社會與經濟發展之間求取平衡的角度思考，而如何求取「彈性與保障兼具」的政策思維，應該有助於擴大社會夥伴制度框架的建置。

最後，劉黃麗娟認為本研究僅係拋磚引玉之作。礙於時間、經費以及人力的嚴重限制，致使所能交出的研究成果，僅能看待成初期階段的探索研究。惟期望本研究所提出的相關議題，能激發國內專家學者更多的探索意願與興趣，未來能透過更嚴謹的專業研究，豐富這個非常值得持續開發的新興領域。

第五章 我國社會夥伴參與政策形成之機制建立與運作方式

第一節 我國社會夥伴機制與運作之現況

第一目 國際勞動研究機構的社會對話評量指標

一、社會夥伴機制與運作之評估方法上的探討

基本上，本研究認為可將社會對話視為社會夥伴機制及其運作的具體實踐，因此評估國內的社會對話情形，將可反映出我國社會夥伴機制及其運作的實踐情形。

國際勞動研究機構(International Institute for Labour Studies)的報告中指出，開發任何社會對話測量工具或指標時，應將下列的當前限制與問題納入考慮：(1)自過去迄今普遍地將社會對話的測量操作性界定為勞雇雙方的集體協商與社會協力(即指政勞資三方代表之間的對話)³¹，而其他角色如市民社會(civil society)在此程序裡受到忽略。(2)集體協商在事實上並不盡然會導致國家層級的社會政策，而社會政策則是國際勞動組織在實務上推動社會對話的標的。(3)社會對話所強調的「代表性」十分限縮，使大量的勞工與雇主沒有代表權，進而衍生出社會對話結果在實務上無法適用到這些人們的問題。(4)社會對話有一個隱含的假定：社會對話發生的前提是在勞雇雙方之間存有「雇用關係」；但此一假定排除了那些在非正式部門工作的、自僱工作的、在契約關係(按：如業務外包)下的大量勞動者。此外，既有的社會對話測量工具或指標主要是以西歐國家的經驗作為研究的基礎。(Kuruvilla, 2003: vi.)

³¹社會協力(social concertation)係晚近歐盟基於以歐盟指令做為貫徹歐洲社會政策的方法，其容易引起會員國反彈，且歐洲執委會的貫徹效果也不佳，故改採非法規性途徑的替代方法-社會協力；該詞即指政勞資三方代表之間的對話(tripartite talks between representatives of labour, employers, and governments) (Kuruvilla, 2003: vi.)。又，對於「concerted」一詞之字典解釋為：arranged by agreement、done or performed together on in cooperation(The Random House Dictionary of the English Language, 1983: 304.)，故將 social concertation 譯作社會協力。

同時，不是爲了國際比較，國際勞動研究機構基本上是爲了促進各國社會對話的實施，而提出一份包括28項量化與質性指標的「全國社會對話資料表」(National Social Dialogue Data Sheets)，供各國全面性衡量國內社會對話實施情形的測量工具。其在開發設計此一社會對話指標時依循下列六項指導原則：(1)社會對話測量工具的開發必須和先前使用的方法相連結，以保有指標的連續性。(2)不僅須有測量工具來衡量支持社會對話的基礎權利，並且還須有良好的測量工具來衡量社會對話的實際作爲。(3)由於社會對話是一個複雜的程序，所以還須有熟諳全國產業關係體系的專家做出主觀性的詮釋。(4)測量工具的開發必須將沒有代表權的，以及不屬傳統雇用關係的大量群體納入測量。(5)對於社會對話的測量必須是動態的(也就是不僅說明現況，還須能提出改善方式)、全面性的、有根據的，以及透明的。(6)涉及資料蒐集與實際評估作業的成本，必須符合成本效益(cost efficient)，也就是必須要比運用例如全國性調查的其他方法爲低。(Kuruvilla, 2003: vi-vii.)

這份包括 28 項指標的「全國社會對話資料表」須由全國性或區域性的專家進行有關資料蒐集、分析與結果撰述的基礎性研究，其不僅須能反映出國家社會對話現況，還須能指出改善社會對話的方式。

此外，國際勞動局對於社會對話的測量，仍以「傳統方法」(the conventional approach)爲主，亦即依循國際勞動組織對於社會對話的傳統概念，其假定存有僱用關係下之政勞資三方協議與勞雇雙方集體協商。因爲國際勞動組織當前的本質、組成與焦點；大多數國家現有勞雇代表制度與雇用關係的普遍存在；現代的經濟發展仍朝向正式部門的產業雇用作發展(formal sector industrial employment)。

但對於社會對話的測量還須包括那些無工會代言的「替代性代言機制」(alternative voice mechanisms)，例如公司的、雙方的或者多方的行爲準則(codes of conduct)；非政府組織的活動；勞工發展或訓練方案；來自消費者的壓力等。儘管這些替代機制和工會比較下顯然缺乏效能，也無法取代工會，但在無工會作爲代言的環境下，這些替代性代言機制

的社會對話仍將納入評量。此外，對於難以具備傳統社會對話的制度性條件的群體如非正式部門勞動者，「草根民主」(grassroots democracy)的民意表達亦將納為社會對話的測量之內。(Kuruvilla, 2003: 4-5.)

歸納上開論點，本研究認為：儘管國內勞雇團體的代表性與功能運作仍屬有限，但對於我國未來在社會夥伴關係、社會對話等價值、制度的建立及其施行與評估等工作的推動上，仍應以前述國際勞動組織既有的「傳統方法」為主。至於偏重關切弱勢群體的 NPO 與草根團體，雖亦有某一程度之代言意義，但鑑於其團體的性質並非代表性組織，而僅宜納入和其訴求有直接關係之議題上的較低層次決策參與。

二、社會夥伴機制與運作之評估指標

在國際勞動研究機構的社會對話評量指標中，普遍常用的社會對話指標如下：

1、工會密度：工會密度(union density)是最常用的社會對話指標，其計算公式為：

$$\text{工會密度} = \text{工會會員人數} \div \text{受僱勞工或非農部門勞動力} \times 100\%$$

工會密度一般常被用來表示工會力量(union strength)，其意指工會密度和三方主義與勞資兩方產業關係(bipartite industrial relations)之間具有正向的關聯，亦即工會密度越高，則無論是三方諮商談判或兩方集體協商的社會對話潛力越大，故可作為顯示社會對話潛力的指標(indicator of the potential for social dialogue)。

但是，將工會密度作為社會對話的指標仍存有一些疑問，對於工會受到政府獨裁控制(authoritarian control)而缺乏獨立自主的國家，工會密度未必能和社會對話之間存有顯著的關聯性。此外，關於工會密度的資料蒐集方法和計算方法的定義在各國間也有差異；例如有些國家的工會無須提報會員人數，即使要求提報，該等資料也未必準確；又如不

同國家對於計算公式中的分母界定不一，其中採用非農部門勞動力(non-agricultural workforce)作分母便不如使用受僱勞工(wage and salary workers)來得適當。

2、集體協商覆蓋率：集體協商覆蓋率(collective bargaining coverage) 其計算公式為：

集體協商覆蓋率＝

$$\text{團體協約覆蓋的勞工人數} \div \text{計算範圍內受僱勞工人數} \times 100\%$$

這是一種用以顯示集體協商效能(the effectiveness of collective bargaining)而受普遍採用的指標，它被用來顯示包含：(1)多數發生在全國層級三方產業關係(tripartite industrial relations)，以及(2)多數發生在產業或職場層級兩方產業關係所進行的集體協商實際情形之總和。而兩者即為社會對話的主要內涵，故被用來做為社會對話的另一種指標。

使用集體協商覆蓋率的普遍程度不如工會密度，因為團體協約覆蓋人數的資料蒐集要比工會會員人數還更困難，而即使在要求團體協約須向主管機關登記的國家(我國即屬之)，其資料蒐集方法不一，蒐得的資料也未必準確。此外，在採行團體協約一般化宣告的國家(我國僅有職場層級的勞資集體協商，並無產業或全國性的協商)，其集體協商覆蓋率會出現高估，而不能準確的代表該國內協商權利(the right to bargain)或社會對話的實際施行情形。

3、國家有無批准有關結社自由與集體協商的國勞公約：

將國家有無批准有關結社自由與集體協商的國勞公約作為社會對話指標之背後的假定為：批准有關公約即代表該國已承諾採行社會對話，而國際勞動組織也能據此遊說該國增加社會對話或者避免阻礙其國內進行社會對話的可能性。至於一個國家批准各結社自由與集體協商有關公約的實際情形，在國勞局的資料庫和所發布的有關報告中均可查知，例如「結社自由委員會」(Committee on Freedom of Association)的報告即屬之。

此一社會對話指標的缺點是：有少數的國家其國內產業關係制度發展良好，但卻未批准這些有關的公約，如美國。又有一些國家雖然批准了這些公約，但仍有發生違反公約的問題，不過由於勞雇團體可向國際勞動組織提出申訴，此等資料在國勞局發布的有關報告內仍能檢證獲知。

4、國內有無全國性三方架構或制度：

國內有無全國性三方架構或制度(the existence of national tripartite structures or institutions)可透過對該國家立法的分析而得知，也可作為顯示一國社會對話情形的指標。但其問題是：有法令規定與制度的存在，未必表示有實際的社會對話運作，同時也無法據以得知社會對話的實施品質。(Kuruvilla, 2003: 5-6.)

第二目 對我國社會夥伴機制與運作的評量

一、洲際區域的平均水準

要評量我國的社會夥伴機制與運作的情形，在此即以社會對話作代表，須有作為評估結果的比較基礎，Kuruvilla (2003: 2)提出一些 1995 年的洲際區域的平均值數據可供作參考(請參見表 4)：

- 1、工會密度：將無統計資料的國家除外，在 1995 年，歐洲地區的平均工會密度最高，有 42.64%；但其餘亞太地區僅有 15.58%、美洲地區 14.5%、非洲地區 14%。
- 2、集體協商覆蓋率：歐洲地區的平均集體協商覆蓋率最高，有 72.89%；但其餘美洲地區有 30.9%、非洲地區 30%，而亞太地區僅有 18.53%。
- 3、前項資料係針對「有相關統計資料的國家」之統計結果，至於「無相關統計資料的國家」，其工會密度與團體協商覆蓋率應比表 4 所列情形更低。

表 4 世界各地區之平均工會密度與集體協商覆蓋率

地區別	有1995年工會 密度資料之國 家數	平均工會密度	團體協約平均 覆蓋率(有此資 料的國家數)	2000年各地區 占世界人口比 例
美洲	23	14.50	30.90 (12)	13.7
亞太	16	15.58	18.53 (10)	61.3
歐洲	33	42.64	72.89 (13)	12.0
非洲	25	14.00	30.00 (8)	12.9

資料來源：Kuruvilla, Sarosh, 2003, *Social dialogue for Decent Work*. Discussion paper for Education and Outreach Programme, DP/149/2003.

二、對我國社會夥伴機制與運作的評量

關於我國社會夥伴機制與運作的情形，可利用前述社會對話評量指標加以評量並說明如下：

1、工會密度

(1)推估我國在96年6月底的工會密度為**38.8%**：我國96年6月底總計受雇者有771.4萬人，扣除其中之農林漁牧業受雇者6.7萬人後，可知我國非農部門受雇者總計764.7萬人。（勞動統計月報，表2-11。）又，我國96年第二季底之總計工會會員人數299.3萬人；其中，產業工會會員577.7萬人，職業工會會員241.6萬人。（勞動統計月報，表3-1。）利用前兩項資料與「 $\text{工會密度} = \text{工會會員人數} \div \text{受僱勞工} \times 100\%$ 」之公式計算可知，我國在96年6月底時之工會密度為38.8%。但前述38.8%之工會密度計算結果應有某一定程度的高估，因為我國職業工會的會員之中，應含某一數量的小事業雇主與無酬家屬工作者，其並不屬於「受僱勞工」範圍。

(2)我國推動三方機制與兩方協商的潛力接近歐洲平均水準：與表4資料比較，我國工會密度遠高於亞太地區的15.58%、美洲地區的

14.5%、非洲地區的14%，而僅略低於歐洲地區的42.64%。由於工會密度可用以表示工會力量，而工會密度愈高或工會力量愈大，則無論在三方諮商談判或兩方集體協商的潛力就愈大，故藉此可推論認為：我國在推動三方諮商談判或兩方集體協商的潛力僅略低於歐洲國家，而遠高於世界其他各洲國家的平均水準。不過，如此推論顯然有嚴重的高估問題。因為，我國職業工會會員占總計工會會員人數的80.7%，但事實上有相當數量的職業工會會員其加入工會，是爲了參加勞健保，並非基於勞工自求團結的覺察或需要。同時，我國的工會法有強制入會的規定，而產業工會的會費徵收水準普遍甚低，因此應有相當數量的產業工會會員，其半推半就的加入產業工會卻未必對工會存有高度的向心力，或者可說，產業工會對於其會員未必擁有高度的動員能力。

2、集體協商覆蓋率

我國不適用以「團體協約覆蓋的勞工人數 ÷ 計算範圍內受僱勞工人數 × 100%」所計算之集體協商覆蓋率。因為台灣的集體協商僅存在於企業與廠場爲單位的職場層級，並且台灣工會法對於基層產業工會有強制入會規定，同時對於得加入工會爲會員的身分限制極低；若以「團體協約覆蓋的勞工人數 ÷ 計算範圍內受僱勞工人數 × 100%」所計算之集體協商覆蓋率必定接近百分之百，而不具評估意義。故本研究改以「全國訂有團體協約的事業家數 ÷ 全國僱用員工三十人以上的事業家數 × 100%」來計算集體協商覆蓋率。

(1)推估我國在 96 年 6 月底的集體協商覆蓋率僅有 0.25%：我國在 96 年 6 月底總計簽訂團體協約的事業家數僅有 68 家，其中含公營事業 15 家，民營事業 53 家。（勞動統計月報，表 3-4。）

在 96 年 8 月底我國「提撥勞工退休準備金的事業」總計 123394 家，其中員工人數規模在 30 人以上的事業家數占 16.96%，即 20928 家。（勞動統計月報，表 4-5。）

若將前述兩項資料依「集體協商覆蓋率 = 全國訂有團體協約的事業家數 ÷ 全國僱用員工三十人以上的事業家數 × 100%」之公式計算，

則可推估出我國集體協商覆蓋率為 0.25%。

(2)我國在三方機制與兩方協商的施行情形落後歐美非洲及亞太地區的平均水準：與表 4 資料比較，我國集體協商覆蓋率低於亞太地區 10 國平均的 18.53、低於非洲地區 8 國平均的 30.0%、低於美洲地區 12 國平均的 30.9%，更遠低於歐洲 13 國平均的 72.89%。

以納入表 4 統計的 43 個國家而言(無詳細國別資料)，因集體協商覆蓋率代表一個國家或地區之集體協商實際施行情形的總和，以 0.25%的集體協商覆蓋率可知，台灣在此社會夥伴關係與運作上的社會對話表現顯然落後於各洲際地區的平均水準。又相較於台灣經濟發展程度與各種經濟指標在世界各國的評比位置，台灣在此社會指標的表現上亦落後自身的經濟表現水準。台灣政府對國家建設與整體發展的「重經濟、弱社會」問題，又再次表露無遺。

(3)台灣工會未能凝聚產業與全國勞工力量而對整體的經濟與社會議題發揮代言功能：從實務上已知，台灣現無全國層級三方產業關係的集體協商，亦無產業層級兩方產業關係所進行的集體協商，而僅有企業與廠場為單位的職場層級的勞資集體協商；換言之，集體協商並未普遍化，不是台灣產業關係系統內的重要運作制度。

3、國家有無批准有關結社自由與集體協商的國勞公約

國際勞動組織有關社自由與集體協商的基準，見諸於表 5 所列的八個國際勞動公約內，我國在 1971 年退出聯合國前僅在 1934 年批准過其中的第 11 號農業結社權公約，而中共取代我國在聯合國的中國代表權之後，也未增加批准過表列的任一其他公約。

表 5 國際勞動組織有關結社自由與集體協商的公約與 China 批准情形

有關社自由與集體協商的國勞公約 ³²	China 批准日期 ³³
-------------------------------	--------------------------

³² ILO, 2004. *ILO Standards concerning Social Dialogue, Social Dialogue*, Last update: 1 march 2004. 2007/10/09, Retrieved from:

<http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/dialogue/themes/sta.htm>

³³ ILO, 1997. *Lists of Ratifications by Convention and by Country*. International Labour Conferences, Report III (Part2).

• C11 Right of Association (Agriculture) Convention, 1921	1934.04.27
• C84 Right of Association (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947	未批准
• C87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948	未批准
• C98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949	未批准
• C135 Workers' Representatives Convention, 1971	未批准
• C141 Rural Workers' Organisations Convention, 1975	未批准
• C151 Labour Relations (Public Service) Convention, 1978	未批准
• C154 Collective Bargaining Convention, 1981	未批准

「國家有無批准有關結社自由與集體協商的國勞公約」在此作為指標的意義是假定：批准有關公約即代表該國已承諾採行社會對話，而國際勞動組織也能據此遊說該國增加社會對話或者避免阻礙其國內進行社會對話的可能性。依據表 5 資料與實務了解可作以下的評估結果：

(1)我國未承諾、未遵守有關結社自由與集體協商的國勞基準，也未受國際勞動組織的監督：我國對於有關社自由與集體協商的八項國勞公約，僅批准其中一項第 11 號農業結社權公約，據此已可知我國並未向國際社會公開承諾在國內遵守與施行結社自由與集體協商的國勞基準。其如工會法剝奪教師、公務員、軍火業等勞工之團結權，以及至今政府仍對工會與工業、商業同業團體在結社自由權利上施予諸多限制。

至於我國已批准第 11 號農業結社權公約，政府依照國勞憲章應當將其落實到國家法制內，使國內農林漁牧業的勞工與雇主均享有結社自由權利；但農林漁牧業現有產業工會 8 家、會員 2747 人（勞動統計月報，表 3-2），須受和結社自由國勞公約相牴觸的工會法規範，卻未受國勞組織的糾正。再者，對於未批准的其他七項公約國勞組織也曾依憲章規定敦促我國政府批准與履行。

(2)結社自由與集體協商權利係屬全球適用的工作上基本原則，我國必須遵守：「1998年工作基本原則與權利宣言」已宣告，包含結社自由與集體協商國勞基準在內的四類基本原則，無論會員國有無批准各該公約但均需遵守，而使此等國勞基準已成為全球一體適用的工作上基本原則。但是，我國卻仍未將其納入到本國勞動法制內，而勞雇團體也未向國際勞動組織提出申訴。不過，鑑於台灣為出口導向經濟，即使不是聯合國與國勞組織的會員國，仍必須承諾與遵行此等國勞基準。

4、國內有無全國性三方架構或制度

對於「國內有無全國性三方架構或制度」此一指標的評估，須不僅確認國內有無法令規定與制度的存在，還應透過實務了解以評定其實際運作情形與實施品質。本研究對此有後續之獨立單元作探討，於此扼要陳述評定結果為：我國在中央政府勞工行政系統內實無符合國際勞動組織概念下的社會夥伴、三方機制或社會對話；其根本原因在其機制組成人員均由政府主導選聘任用，亦即政府並無意對社會夥伴「賦權」，反而只是有意利用工會與雇主團體領導人士的參與，來防堵社會對政府單方決策的質疑。

第三目 勞工行政系統內的三方機制與社會對話

就我國社會夥伴關係之觀察，其較近似的三方機制與社會對話實施情形發生在勞工行政領域，故有必要先行了解國際勞動組織對於勞工行政系統內的三方機制與社會對之基本概念。

一般而言，勞工行政系統(labour administration system)越發達的國家，其分權(decentralization)程度越高。為期提高勞工行政系統的效能，則需賴勞工行政系統具有良好組織的架構，確使勞工行政系統的權責相符，獲得適當的人員、物質及財政資源來執行其職能，以及系統內組織與管理能夠協調運作。

由於國家交付勞工行政系統的使命相當多樣且複雜，因此國際勞動組織認為政府應針對全國勞工政策的每個議題，在所有層次的決策制定與行動過程，必須尋求政府和社會夥伴之間的真誠合作(*genuine coordination*)。依據國際勞動組織的界定，勞工行政系統除了如勞工行政主管機關等行政部門外，還包括一些合作的制度性架構及勞資雙方諮詢與參與的機制，並且得依法託付一些勞工行政職能給非政府組織，尤其是勞方及資方團體³⁴。

一、各國勞工行政系設置社會對話機制的類型

國勞局(1997年)調查發現各國勞工行政系統內，針對勞工政策的準備、制定、實施、評鑑及輔助等面向，大量採用社會對話與三方機制的概念，設置出下列各類的諮詢、合作及談判機制(*consultation, cooperation and negotiation bodies*)，以確使政府主管機關透過政勞資三方在此等場域的討論過程，獲得勞方與資方團體的觀點、建議及合作，藉以輔助勞工行政的職能發揮：³⁵

1、作為諮詢機制

- (1)經濟與社會委員會：主要自 1960 年代起，許多歐洲和其他地區的國家，透過憲法或法律，設立經濟與社會委員會(*economic and social councils*)的三方或多方的高層諮商機構，藉以明示出政府願意在國家最高層次願意接受社會夥伴參與對經濟與社會議題進行辯論。經濟與社會委員會所參與研議的政策性議題不一，有些僅針對經濟與社會議題，但許多類似機制還處理諸如促進社會對

³⁴國勞第 150 號勞工行政公約第 1 條第(b)款，將勞工行政系統做如下的定義：***system of labour administration*** covers all public administration bodies responsible for and/or engaged in labour administration--whether they are ministerial departments or public agencies ... and any institutional framework for the co-ordination of the activities of such bodies and for consultation with and participation by employers and workers and their organisations.。又，其第 2 條述及：... delegate or entrust certain activities of labour administration to non-governmental organisations, particularly employers' and workers' organisations, or--where appropriate--to employers' and workers' representatives.

³⁵國勞局曾先行針對在 1997 年國勞大會的年度討論主題「勞工行政」，辦理過一次全面性的調查，以了解各會員國對於第 150 號勞工行政公約與第 158 號勞工行政建議書的施行情形，並將到查結果撰寫成爲一份提供國勞大會的報告(ILO, 1997, Labour Administration. Report III, Part 1B, International Labour Conference, 85th Session 1997)。該報告內容在就前述公約與建議書內容，來檢視各國勞工行政系統的制度、功能及其組織面向等現況。其中不難發現，各國在其勞工行政系統內大量採用了社會對話與三方機制，因此對其有關部份加以摘要如本單元所述。

話、勞工關係、薪資政策、勞動市場議題等。

以南非為例，為求消除種族隔離，建立開放的與平等的勞動市場，建立許多類似的高層機制，從而強烈顯示出國家對於落實民主的渴望，以及社會夥伴對於維持社會和平的強烈意願。(Labour Administration: 175-176)

(2)全國性勞工諮議會：許多國家將中央勞工行政系統日常職能有關的廣泛課題，或其遭逢困難的特殊問題，委由全國性勞工諮議委員會及類似機構(national labour advisory councils and similar bodies)，進行研究、提供意見，以及參與各項勞動法案的草擬。全國性的勞工諮議會通常為三方組成(a tripartite composition)的性質，其成員涵括勞資雙方代表性團體所推出的等額勞方與資方代表。如該國設置有前述的經濟與社會委員會，則全國性勞工諮議會也對經濟與社會委員會提供諮詢意見。

國勞局認為全國性勞工諮議委員會或類似機構(其名稱不一，如 council、committee、board)，尤其適合作為有關全國性的勞動議題與就業議題的諮詢機構。(Labour Administration: 177-179)

(3)特定性諮議會：有些國家針對勞工行政系統的不同領域或議題，設置全國層級的特定性諮議會(sectoral advisory councils)³⁶，以確使社會夥伴能參與國家重要的經濟、社會及勞工政策的辯論，例如全國勞工關係諮議會、全國職業訓練諮議會、全國就業諮議會全衛生諮議會、最低工資訂定諮議會(minimum wage fixing councils or boards)等。

有些國家設置許多的特定性諮議會而交織成網絡狀，其或者是依據勞工政策對於特定類別勞工做設置，如婦女勞工、青年勞工、身心障礙者、移民勞工、少數民族，或者是針對特定的經濟活動部門設置，如海員、農業勞工、礦工、自僱勞工等，或者是將對象與議題結合，設置如兩性工作平等諮議會或身心障礙者就業諮議會。國勞局在 1992 年的調查得知，此類特定性諮議會中最常見

³⁶此類諮議會之原文作 sectoral advisory councils，雖可譯作「部門性諮議會」，但為容易區辨，本文改譯作「特定性諮議會」。

者為最低工資訂定諮議會，在世界各國中有大約 60 個國家設置。

此類特定性諮議會或為三方組成或為二方組成。國勞局指出，有些國家尤其是在有關經濟全球化而較不屬傳統議題，如生產力、工作組織、新科技，以及移民勞工的就業等方面，顯現出有增多設置三方特定性諮議會，以開放社會夥伴參與政策辯論的場域之趨勢。(Labour Administration: 180-184)

2、作為合作機制

合作機制和前述諮詢機制的不同處，在於合作機制主要是為了全國勞工政策或就業政策的施行階段(implementation stages)而設置。在全國的勞工行政系統內出現有合作性機制，可反映出該國政府的兩層用意，第一是政府期望藉由分權，以簡化中央勞工行政主管機關的角色與架構(streamlining the role and structure)，從而提高對於既繁雜又多樣的勞工行政工作之管理效能。在此對於勞工行政職掌的分權作法，其主要還是基於技術層面的考慮。第二，提高社會夥伴對於某些勞工行政工作的參與程度。

國勞局指出，在大多數國家，此種合作性機制的職能多數在安全衛生、研究、職訓、就業、社會保障等領域，通常是由多個平行於政府的機構(parastatal bodies)來一起執行其所肩負的任務。此種平行於政府的機構之組織，通常依法設立，受政府中央或地方勞工行政主管機關的管轄與監督、或對其負責，但本質上並非勞工行政主管機關，而是具有獨立性與自主性的法人，其擁有自己的預算，由一個三方組成的董事會來做治理。例如，突尼西亞的積極性就業政策是由「職訓與就業部」做規劃，再交由該國的就業局、職訓局、繼續訓練暨職業提升中心等三個機構來執行。(Labour Administration: 185-190)

3、作為談判機制

在少數的一些國家，在國家勞工政策的規劃與研擬過程，是由政府和勞方與資方團體以談判方式進行，此種談判的議題如工資政策、企業生產力增進、就業與社會平等。例如澳洲自 1983 年起，工資政策由澳洲工會議會(Australian Council of Trade Unions)和聯邦政府談判決定。

(Labour Administration: 191)

二、國際勞動組織對三方主義觀點與落實型式及其應具性質

國際勞動組織既經頒布的國際勞動公約中，大多數均規定各國在其國內適用國際勞動公約時，要求政府主管機關有義務結合勞工與雇主(the obligation to associate workers and employers)，以尋求其觀點、建議與協助。

首先，此等落實三方主義的形式有下列三類：(ILO, 1982: 2-3.)

- 1、在制定法律規定前、或在適用該等法律規定時、或在採取或廢除例外規定時，會員國有義務和勞工與雇主團體進行**諮商(consultation)**。
- 2、有義務設立有勞工與雇主團體參與組成並享有同等參與地位的**特定機構或機制(special bodies or machinery)**。
- 3、尋求勞工與雇主團體的**協同運作(collaboration)**，以有效落實公約或既定的國家政策。

其次，在三方機制下所進行的諮商，國際勞動組織要求仍必須符合下列的性質：(ILO, 1982: 13-14.)

- 1、一旦成立了三方機制之後，諮商便具有強制性質(compulsory)，亦即政府便有義務必須和勞工與雇主團體進行諮商。
- 2、諮商必須在政府做出最終決定之前進行與完成。
- 3、諮商程序包含資訊交換、遞交意見，或是進行討論。其不必僅限為正式性質(formality)，它也可以是透過三方機制所設立的其他彈性安排。
- 4、諮商必須要能夠對於後續採取的決定具有影響力；政府可自由選擇進行諮商程序的方式，但國家仍須承擔一項義務，那就是必須確保三方機制下的諮商是效能的(effective)，而有效能的諮商是要使勞工與雇主團體對於未來的決定做出有用的意見表示(to have a useful say)。
- 5、要求進行諮商(initiating the consultation)並非政府的獨有的特權，勞

工與雇主團體也可以提出進行諮商的要求。

三、對我國勞工行政系統內三方機制與社會對話的評估

「國內有無全國性三方架構或制度」為評估一國社會對畫實施情形的指標之一，在評估方法上，可分析該國家的立法內有關全國性三方機制的規定而得知，但慮及有法令規定、有制度的存在，未必表示能落實運作社會對話的功能，也就無法據以得知社會對話的實施品質。

(Kuruvilla, 2003: 5-6.) 因此，仍須有熟悉該等法制運作情形的專家做出主觀性的評估。以下將就現存在於勞工行政系統內的兩個近似三方機制的案例進行。

1、以基本工資審議委員會為例進行評估

依「勞動基準法」第二十一條第三項規定訂定之「資本工資審議辦法」，在辦法第 2 條規定有「基本工資審議委員會」之設置，該委員會若依國際勞動組織對三方機制與社會對話的概念作評估，可得如下的分析：

- (1) 功能：「審議」基本工資之調整。
- (2) 辦理頻次：該辦法內無規定召開會議的時間頻次；亦即由主任委員視需要召集舉行會議。
- (3) 人員組成：委員會由政府代表 8 人，含勞委會代表 1 人、經濟部代表 1 人、財政部代表 1 人、經濟建設委員會代表 1 人、行政院主計處代表 1 人、直轄市或縣(市)政府代表 2 人、經濟部加工出口區管理處代表 1 人；勞方代表 4 人、資方代表 4 人、學者專家 1 至 7 人所組成。委員會主任委員由勞委會主任委員擔任。
- (4) 運作方法：由政府主管機關視需要邀集政勞資學四方代表，以會議形式進行面對面的討論，但辦法中無特別規定議決方式。
- (5) 決議之效力：基本工資經委員會審議通過後，還須經由勞委會報行政院核定公告後實施。顯見委員會之對話與協議結果僅供主管機關參考，而最終的決定權仍由政府行政部門所獨攬。
- (6) 參與者的地位與權力：政勞資三方的委員人數比，表面上符合國勞大會三方代表組成比例之 2:1:1。但由於政府單方完全掌握所有委員的聘任，換言之委員會所有的委員都是「政府的人」，

尤其政府還可另外聘任學者專家 1 至 7 人擔任委員，進而使基本工資審議委員會的本質上悖離三方機制的組成要件。因此，基本工資審議委員會的性質，僅可視為政府的邀集民間代表參加其內部的討論，而全無社會夥伴關係或社會對話的實質意義。

2、以就業安定基金管理會為例進行評估

我國「就業服務法」規定應對引進來台的受僱外籍勞工徵收就業安定費，而依該法第 55 條第五項規定，所訂定的「就業安定基金收支及管理辦法」即其設置的「就業安定基金管理會」對就業安定費的收入與支用進行管理。該委員會若依國際勞動組織對三方機制與社會對話的概念進行評估，可作如下的分析：

- (1) 目的：就業安定費數額之審議，基金收支、保管及運用之審議，以及基金年度預算及決算之審議。
- (2) 辦理頻次：該辦法規定每季由召集人邀集召開會議一次，會議由勞委會主任委員所擔任的召集人召集之。
- (3) 組成：基金管理會由政府代表 10 人，含行政院秘書處代表一人、勞委會代表二人、財政部代表一人、經濟部代表一人、行政院主計處代表一人、行政院經濟建設委員會代表一人、直轄市或縣（市）政府代表三人；勞方代表 2 至 5 人、資方代表 2 至 5 人、專家學者 4 至 8 人所組成。召集人由勞委會主任委員擔任。
- (4) 運作方法：由政府主管機關視需要邀集政勞資學四方代表，以會議形式進行討論。
- (5) 決策權力：因該辦法規定其會議決議應經過半數之委員出席、出席委員過半數之同意，故管理委員會本身具有決策權。政勞資三方的基金管理會委員人數比，雖可以利用各方名額的彈性調成 2:1:1，但對於各方委員人數彈性與聘任人選的拿捏，乃至會議決議的多數意見掌握，均由勞委會作單方得控制，使就業安定基金管理會徒有勞資學參與決策的表象，但實質上並不符合三方機制與社會對話的本質要求。

3、對我國勞工行政系統內的三方機制與社會對話的評定結果

在我國勞工行政系統內，政府引入社會夥伴、施行社會對話的例子不在少數，其主要是以政勞資三方機制的形式展現。惟經援用國際勞動組織的三方主義觀念，以及對三方機制的要求作比較，將可發現：我國實無符合國際勞動組織概念下屬於「特定機構或機制（special bodies or machinery）」性質的三方機制與社會對話，其僅具「意見諮詢」性質，且無對社會夥伴之「協同運作(collaboration)」設計，因此推論認為：政府並無社會夥伴的觀念與認識，其對三方機制的採行，實無「對社會夥伴賦權」授予參與政策決定，政府本身亦無將部分決策權力釋出的「自我釋權」意圖；相反的，政府對於三方機制係在利用勞雇代表與學者專家等外部人士參與，一方面在徵詢學者專家意見，藉以提升決策專業品質，另一方面作為探求民意、博採眾議的民主決策表徵，藉以強化單方決策的正當性。總之，政府對三方機制的運作立意在鞏固「政府」的既有立場。

在此，本研究必須澄清一個觀念：依據產業關係系統的概念架構，儘管在許多的機制設計與運作上，要求特定的政府機構或人員秉持中立或中性立場，但本質上「政府」具有不同於其它二者的獨特立場，除了勞方與雇主之外，政府是產業關係系統內的第三個行動者或角色。簡單的說，勞工的基本立場在維護工作權並獲取較佳的勞動報酬與工作條件，資方的基本立場在為企業投資人賺取最大的利潤；而在民主社會的公共事務的治理過程，政府往往與執政黨同義，其最基本的立場是：維護現有的政權，並求贏取接續的執政權。

摘取一篇國勞局的技術性報告中的南韓經驗為例，韓國在 1997 年受到亞洲金融風暴波及而陷入財政危機，當時韓國總工會(KTC) 對於動員勞資政三方對重建措施的共識，以及支持政府的緊急時期就業政策等，在平伏國家危機上極具貢獻，致使南韓政府採取了歷史創舉性的措施，在 1998 年成立「韓國三方委員會」(Korea Tripartite Commission)。但是，三方委員會隨即被交付此在危機中擔任協助經濟重建的任務，而受其他工會抨擊為甘作政府新自由主義政策正當化的工具(a tool to legitimate “neo-liberal policies”)，同時政府也工具性的利用韓國總工會來獲取對政府政策的社會認同。但是經濟危機過後，韓國政府不但沒有履行社會協定(social pact)內提升勞動者權益的約定，反倒施行了不

利勞工的措施。此外，韓國總工會的親政府路線也使得工運分裂，另一個全國性的韓國產業總工會(KCTU)拒絕加入韓國總工會。(Baccaro and Lee, 2003: 11-2.)

一般而言，在政治文化內缺乏社會夥伴理念的新興國家，都是從先前的黨政軍專政而逐漸過渡到民主社會，此種政府對待資方，尤其是勞方一向持強勢態度，唯有當政府面臨到緊急危難與國家經濟轉型等危及到政權穩固時，並且在目睹到工會展現出巨大的動員實力之後，才會接受勞方的社會夥伴地位。但即使如此，往往仍力圖操縱工會領袖，將工會視作協助達成政府目的的工具而已。但是，政府領導人必須傾聽國際勞動組織所歸納的社會夥伴關係、三方合作與社會對話歷史經驗：(Fashoyin, 2004: 1-2)

- (1) 在遭逢經濟重大危機時，如 1930 年代西歐面對的經濟衰頹時期，即藉由三方諮商機制與社會對話來制訂能獲得廣泛共識基礎的社會與經濟政策，如抑制工資上漲、穩定勞工關係、促進勞資合作與致力推動生產力提升等措施。
- (2) 三方合作與社會對話也是促進繁榮的機制，例如 1980 年代愛爾蘭國家振興方案，即有賴社會夥伴系統為基礎，來應付社會與經濟上的問題而締造了經濟的成功經驗。

不僅如此，在今日的全球化競爭時代，政府豈不是必須時時求新求變，國家經濟豈不是必須不斷的追求轉型與創新；相對的，政府權力豈不是處處受到民意的監督與在野政治勢力的制肘。而如能導入社會夥伴的力量，藉以鞏固民主的治理，建立強而有力又富有彈性的制度，來發展經濟、穩定社會，豈不是最符合政府維護現有政權並求贏取接續執政之立場的絕佳策略。

第二節 我國專家對我國社會夥伴機制與運作之意見

一、國內專家意見蒐集方式

本研究在國內專家意見部分的資料蒐集方式，係邀請經常涉入研議我國勞動與經濟與社會有關政策之政勞資三方機關與團體的具代表性人員，含行政院勞委會勞資處黃秋桂處長、行政院經建會人力規劃處陳世璋處長、中華民國產業總工會謝創智秘書長、中華民國全國總工會馬潮副秘書長、中華民國工業總會蔡宏明副秘書長、中華民國商業總會賴榮坤副秘書長，分二場次座談，針對本研究提示的四項討論題綱(請參見附錄二)表示意見並予以彙整。³⁷

二、國內專家意見摘要

1、我國推動社會夥伴機制與社會對話的背景與基本概念的釐清

藉由主管機關行政院勞委會的專家意見，可得知我國近年來推動社會夥伴機制與社會對話之背景如下：『目前我國雖已有企業內勞資會議或職工福利委員會有勞資雙方之參與，另如本會組織中勞工保險監理、就業安定基金、工資墊償基金、退休金之管理等制度，皆有政勞資三方與學術界之參與，但我國相關法制尚未完全將政勞資三方諮商合作機制制度化。勞委會自民國 93 年起，逐步進行辦理社會對話資料蒐集及建立社會對話機制溝通說明會，促使各方更熟悉社會對話之意義。鑑於我國勞資雙方之協商對話已漸有風氣，勞委會參酌國際勞工組織建議各國應在全國及產業層級建立政勞資三方諮商的機制，建立或強化政府與雇主及勞工組織間的對話與合作，於 95 年度開始試辦全國層級社會對話圓桌會議，邀集全國性勞工團體、全國性工商團體、學專專家及政府部門代表與會，建立社會對話之平台，促使社會夥伴間從

³⁷本研究原訂採國內外專家視訊會議方式進行，後因經費、設施及會議資料等原因作罷而改為分別舉行專家座談。國內專家座談由本計畫協同主持人康長健於 2007 年 11 月中下旬分別主持兩場次並彙整提出記錄如附錄二。其中之前一場次紀錄，並撰為英譯稿供本研究之國外專家會議使用，請參見附錄三。

各種不同向度或議題進行自願性的合作。』

前述背景描述僅係勞工行政領域的觀點，但社會夥伴可參與的決策議題並不侷限在勞工行政領域，而可包括諸如民眾的醫療保健、教育、消費等，企業的經營、投資、競爭力等，以及公眾的交通、環保、財稅、金融等各種與勞工、雇主有直接或間接關係的經濟與社會性公共議題。如就此廣泛的議題而言，各有關政府機關在制定政策時所實施諮詢勞雇團體意見的措施應十分廣泛，且出現的時間應更為久遠。不過，必須再次澄清：只有當面臨勞動關係中所突顯的權益共生與衝突問題，而必須在政府所支持的互動框架下努力進行溝通、形成決議，進而為貫徹決議之履行而彼此認可其對等之協商地位，如此才可能以「社會夥伴關係」稱之。

2、勞雇團體參與政府決策機制的種類

除一些制度化的常設委員會之外，當遇有重大議題政府也會臨時召集會議。國內政勞資三方專家提及之較為典型的社會夥伴參與政策形成機制，包括：勞工委員會、基本工資審議委員會、勞保監理委員會、勞工退休金監理委員會、勞動基準諮詢委員會、兩性工作平等委員會、積欠工資墊償基金管理委員會、外籍勞工政策協商諮詢小組委員會、就業安定基金管理委員會、社會對話圓桌會議，行政院公營事業民營化監督及諮詢委員會，以及經建會的諮詢委員會、經濟部的產業諮詢委員會、環保署的污染防治/廢棄物回收委員會、衛生署的全民健保監理委員會、及全民健康保險醫療費用協定委員會等。

政府主事者在決定這個決策議題是否邀請勞雇團體參與的時候，容易將判斷準據侷限在決策議題的實質內容與知識技術層面之上，卻忽略決策的施行及其影響效果所波及的廣泛利害關係人。進而，出現如產業、經濟政策便無須勞工團體代表參與的判斷結果。然而，政府的產業與經濟政策無一不直接影響在勞動力市場內的就業或失業勞工、也必定間接的和勞工及其家庭的所得與消費存在著密切的關聯，所以怎能認為代表勞方利益的勞工團體無須參與這些決策？

再從社會與政治系統的維繫基礎作釐清，在多元主義與統合主義的概念下，重要的利益團體(勞雇團體在各個國家都是最龐大的利益團體)的積極行動會對政府構成壓力，它們也是構成社會不協調或衝突的主要來源。因此如能將重要的利益團體納入到公共政策的決策過程內，甚至賦予共同參與決策的地位與權利，將能使利益團體分享到對於社會基本秩序的主導權，進而有助於從源頭來化解社會的衝突與不協調問題，而這些通常便是政府單方決策最難處理的棘手問題。因此，各經濟與社會事務的主管機關在思考應否邀請勞雇團體參與決策時，必須著眼在政策效果影響所及的廣泛利害關係人，而不應侷限在決策議題的實質內容與知識技術問題之上。

3、勞雇團體受邀情形

雇主團體接受政府經濟部門邀請參加意見諮詢的數量，明顯較勞工團體為多，此與經濟社會中資方地位普遍較受重視、資方亟欲影響政府之產經規畫以營造有利的經營環境條件，以及資方團體的規模較大、資源較豐、組織運作較有效能等因素有關。此外，也與雇主團體的主要性質與功能為「同業公會」有密切的關係。³⁸

反之，勞工團體有受到政府經濟部門排斥，以及其他部會忽略的現象的現象，如行政院經建會專家表示：『經建會設有諮詢委員會，邀請學者專家及企業家出任委員，但沒有勞工團體的代表，現有委員一百餘位。...但在處理勞動或社會議題或政策時，也會邀請勞工團體的代表參加。』就實務上的了解，政府排斥勞工團體參與決策機制的理由，主因在勞資雙方通常處於對立立場，經建部門主管機關所召集之會議、所討論之提案往往已有腹案或進度要求，故而主辦機關並不樂見受勞方反對意見所阻礙，甚至引發勞方後續的群體反彈。至於其它如勞工團體代表的發言缺乏詳細論述與客觀佐證資料的支持、發言態度激烈等都是重要的原因。前述勞方代表本身的原因，應可歸咎於勞方地位長期不受重視所致，其衍生勞工團體缺乏資源、缺乏會務幕僚支

³⁸對此有看法認為：鑑於國內的「同業公會」通常未將勞動課題納為其章程中的組織任務之一，而應再予純化功能，另組雇主組織。惟，團體的章程規定、組織任務與功能均可因需要而修正、調整，關鍵在是否事涉其需求，以及團體有無代表性而已。

持、缺乏組織效能，而使勞方代表往往只能在會場上僅憑個人經驗作即興發言的窘境。

前述的邀請參與決策機制是主辦機關的衡酌，而是否接受邀請，對受邀的勞雇團體而言，又是另外一個面向的考慮。需知道，勞雇團體參與決策原本是一件需要耗費資源的繁瑣工作，同時無論指派代表出席或參與決策的結果，都具有一定的表徵意義或實質效果，而這些都須由受邀的勞雇團體來承擔，必須對其會員、對社會大眾表示負責；但是，政府主管機關往往對這個面向缺乏的同理心、缺乏設身處地的考慮。例如行政院經建會專家提及：『我們 [對有關團體] 的邀請有時也會遭到拒絕，表示他們對該議題沒有研究，而我們認為該議題對他們的影響很大，不知為何要拒絕。』

此外，行政院勞委會專家對於目前有多個勞雇團體擔任代表所生的意見分其表達關切：『資方團體對於議題資料之蒐集及意見之表達較為極積，立場較為一致。工會團體對議題之掌握稍有不足，對某些議題之立場爾有不一致之處。』另全國產業總工會專家也提及：『就本會參與社會對話圓桌會議的經驗來看，...與會代表彼此間又互不認識，只有各自表態，甚至針鋒相對。...無法建立信任感，...此皆不利對話之進行。』

若三方機制中的勞雇團體代表會若一方出現多個代表性團體、以及勞方或雇方自己出現分歧意見的現象，基本上可歸咎於政府本身為按照三方主義來設計三方機制的成員條件而發生的問題。依據對於奠基自統合主義的國際勞動組織三方主義作詮釋³⁹，三方機制的成員，除政府代表外，其於是由最具代表性的勞工與雇主團體所推派的代表擔任。各方代表的人數可各有多人，但勞方與雇方均係由那一個最具代表性的團體來壟斷派任代表的權利，至於出任代表是否僅限該團體的直接

³⁹依據統合主義觀點所建構的體制，其承認並賦予一個最具代表性的利益團體擁有該產業區域中的壟斷地位，並藉此團體將分散的社會利益加以組織、集中，並傳達到國家決策體制中，以促進國家和社會團體的制度化合作；換言之，國家一方面承認此等代表性利益團體壟斷地位，和其建立常設性的協商關係，並要求其為有關的公共政策提出意見；另一方面則要求這等利益團體應付出的交換條件是，說服其會員和國家合作並落實既定的政策。(張靜，2005年：26-7。)

成員，因該團體既已壟斷了派任代表的權利，便已握有絕對的控制權。又依據統合主義的原理，賦予壟斷地位的用意在統合該範疇內所有成員的社會利益，並由該團體全權代言，透過三方機制納入到政策中，其後當政策制定後的施行過程，該團體還須承擔促使所有成員配合貫徹的任務，如此以營造出合作而非分歧的社會秩序。因此，在三方機制內的唯一全權代表團體，有權利也有責任去統合己方的分歧勢力與協調出共同意見，而不應在三方機制內出現勞委會專家前述之勞方代表間立場不一致的問題。

4、勞雇團體對參與人員的指派情形

政勞資專家多提及其機關團體對於指派何人出席會議，須視會議性質而定；對於經常性會議的代表，多由決策性組織如理監事會議，經遴選程序產生，而推派之代表多為該團體理監事，或由會務幕僚主管擔任。至於臨時性會議，則均由團體負責人或會務主管視會議重要性程度，臨時指派適當人員擔任，但對一般性質的臨時性會議便多為指派較低階的會務人員出席。例如全國工業總會專家表示：『本會一般視會議或委員會的性質決定參與的人員。若屬工作層級者，是由會務人員參加；若屬關鍵或決策者，則由理事長指派本會相關專業委員會之召集人或副召集人參加。』全國總工會專家表示：『主要的委員會的委員由理事長指定適當之理監事，經理監事會議通過後出任。而一般臨時性的會議則由會務人員參加。』另，全國產業總工會的指派代表方式略有差異，其將受邀參加的政府諮詢會議視作資訊蒐集的管道，全國產業總工會專家表示：『就本會而言，前述各委員會均屬外派委員會。擔任外派委員會的本會代表，均由理事會選派理監事出任之。若屬諮詢性的會議，則是由會務人員參加，目的在蒐集相關資訊，供理事會參考。』

政府對社會夥伴的關係經營，宜建立在三方機制與社會對話的制度性基礎之上。關於勞雇團體對臨時性諮詢會議的指派人員層級偏低問題，其問題實應歸責於主辦機關。例如行政院經建會專家所表示的：『我們常就邀請一些較大的資方團體，如工總、工商協進會等來徵詢他們的意見，但出席的代表層級不夠高或無法進入主題。』此問題應出在

經建會以臨時性的邀請指派人員出席會議，而非以聘請擔任常設性委員會委員的方式處理。因為，對於臨時性的會議邀請，雇主團體的理監事自難臨時應召喚便撥冗參加。在此案例中，經建會已知既定的行政程序是：『勞委會的勞動政策，由行政院交給本會審查時，我們就會邀請勞資雙方團體來提供意見。』則應建置常設性的三方機制，請勞雇團體推派代表擔任委員，如此便不致出現勞雇團體僅派低階會務人員出席的問題矣。

在各方參與決策的指派代表課題上，還須注意另一更深層的代表性問題，也就是勞方與雇方的意見由勞雇團體的核心領導人，也就是理監事的出席代言、參與決策，固然最為正當與適切，但關鍵還在「代言的內容」與「決策的結果」是否符合會員的需求、能否獲得會員的支持？也就是勞雇團體所推派的代表，其職責是「為會員代言」，而非抒發己見。因此，代言功能的發揮，其實是勞雇團體的內部民主化與組織內運作效能之展現，絕對不能簡化成「代表人本身在團體內的職級與位階」而已。

5、勞雇團體的會前準備及有無向外徵求意見

勞雇團體的會議參與表現和其意見的受政府主管機關採納程度，其實和勞雇團體的會前準備有密切的關係。例如行政院經建會專家便質疑：『本會接受有關團體意見的程度會有所差異。...有時...我們無法了解出席代表所提的意見，是其個人的主張？還是該團體的共識？我們在實際上就遇到過，出席代表的發言事後被其團體否決。』

勞雇團體在參與政策諮詢會議的會前準備，因會議性質而有不同的處理機制與準備程序，但其細膩度可能和勞雇團體的性質、規模大小、領導人態度、組織運作效能、會務人力的質與量、過去參與政府決策機制的經歷等因素有關；然而，其中最重要的影響因素應在會務資源，因為勞雇團體資源的多寡左右了它的內部民主化程度、組織運作效能，以及外部資源如專業諮詢的利用能力。

在會前準備及有無向外徵求意見的反應方面，在雇主團體中應以全國

工業總會的準備機制與程序最為細膩，全國工業總會專家表示：『本會意見彙集的方式以下列為主：一是理事會的討論決議；其次是本會每年召開的全國各產業公會理事長會議；三是本會設置的企業意見反應機制，提供會員反應意見之管道。另，本會亦會將重大議題主動徵詢會員的意見，如基本工資之調整，本會會蒐集不同調整比例對其之影響。本會也設置若干專業委員會，對相關的議題進行先期之討論或研究，俾提供給理事會討論之參考。當然，一些較專業的議題，如能源、環保、勞工等，本會也會邀請學者專家作事前之評估，以供理事會之參考。最後之意見及相關資料則由會務人員彙整準備，再提供給出席政府會議或委員會的代表。』。與全國工業總會類似的雇主團體，全國商業總會，其專家表示：『本會設有若干委員會，由本會理監事，學者專家組成，對本會會員所關心的議題，分交由相關的委員會討論，如外籍勞工的議題，本會會對會員作缺工調查，也可能由本會人力資源研究委員會或勞資關係委員會作先期之研究討論，再提報理監事會。』

相較於雇主團體而言，勞工團體的會務資源顯著較少，會務人員原本不多，並且有些還隨理事長改選而更替，使得勞工團體缺乏長期安定僱用的會務人力，尤其是全國總工會的情形在對比下更為鮮明；全國總工會專家表示：『本會並未設置若干委員會來彙集會員及學者專家之意見。通常是由會務人員準備相關背景資料供各委員參考。』至於全國產業總工會的會前準備被顯然較為紮實，全國產業總工會專家表示：『若會議的提案涉及法案之制定，將先召開本會相關的委員會〔由理監事組成〕，作初步之討論，再將其作成提案送理事會討論，作成之決議是為本會之立場，也是出席政府相關委員會時本會代表發言之基礎。若不涉及法案之一般提案，若時間許可，則會召開會議來聽取各會員之意見，再由出席之代表向與會各方表達本會的看法及意見；若無較充裕的與會準備時間，則由會務人員向本會相關人員徵詢意見後，提供與會代表之參考。否則，與會的代表以聽取各方之意見為主，將其帶回後經前述之程序研議後，第二次出席再表達本會之意見。如有需要，在本會委員會討論時，會邀請學者專家參加，俾題一些建議及分析，以供參考。』。

6、主管機關對參與決策勞雇團體代表的能力條件認知

政府主管機關對於參與決策的勞雇代表，存有不正確的資格條件期待，例如經建會專家針對雇主團體參與政策諮詢表示：『會邀請相關的諮詢委員開會，徵詢他們的意見；但未必會採納他們的意見，因諮詢委員不一定了解政府的一些限制，如預算的編列。』其意指委員不懂政府預算，所以不必採納其意見。而這種政府對參與決策代表的資格條件偏頗認知，反映在勞方團體的強烈感受上，全國總工會專家表示：『政府這些機制較重視學者專家之意見，而勞方的意見較不受尊重。』

但是，哪有可能要求勞雇團體的代表能通曉政府經建政策的各種背景知識與行政細節呢！事實上，問題應在：主辦機關有無提供委員充足的會議資料？有無提供委員適切的會前準備時間？以及勞雇團體有無充裕的資源以供委員諮詢外部專業、蒐集會員意見並作出會前的紮實準備？這些問題無一不和「資源」有關，而這和勞雇團體所指派委員必須具備甚麼淵博的專業素養無直接關聯。尤其政府必須知道，對於勞雇團體而言，推派代表的資格條件基本上端賴能否獲得足額的會員推舉，至於會員支持的衡量標準也不盡然在其專業條件，更不在政府主辦單位對其適任與否的評定之上。

這問題又可連帶引出：政府將所謂的學者專家納入到社會夥伴參與決策機制內的適當性問題。此一問題又要歸到主管機關對於該三方機制的定位上才能取得合理的解釋。如若政府用意僅在徵詢意見，自然可以將學者專家、社會公正人士等納為諮詢委員，但如此一來這機制的本質僅是政府內部的設置，而不符合國際勞動組織對三方機制、社會對話的界定，因為三方機制與社會對話強調的是政府和「社會夥伴」之間作協力互動，進而設定機制的成員須為「具有代表性的勞工與雇主團體之代表」，並且還應對其賦予「平等地位的參與」權利。至於政勞資三方要請學者專家充任己方委員，自無不可，但其名義將隨委任的一方而稱之為政方、勞方或資方的委員。全國總工會專家對此精義表述的十分中肯：『但學者專家並非是當事人，卻替當事人決定，並不適當。』

扼要作歸納，對於社會夥伴關係的推動工作上，政府必定會要強調勞雇團體「參與決策的能力」，但是在要求勞雇團體提升議事能力之前，政府必須以積極地大幅充裕這些最具代表性全國勞雇團體的會務資源，以及資訊的對稱性為前提，否則如何能期待它們能提高會務的運作效能與團體內部的民主化程度，而扮演好參與政策決策者的角色。另一方面，在三方機制的組成內加入學者專家或社會公正人士額外一方，將使該機制質變成為政府的內部組織而不具社會夥伴參與決策機制的性質。

7、主管機關邀請勞雇團體參與決策的會前準備

既知勞雇團體的會務資源不足、會務運作能力有限，但身為主辦機關的政府，在此資源與資訊都極端不對稱的條件下，不但未能提供平衡性的支持，例如提供勞雇團體辦理會員代表意見徵詢的會議費、資料蒐集費，或者提供充份的會議背景資料等，反而更製造與增加一些勞雇團體的會前準備困擾；勞雇團體提到的問題有：政府主辦機關的會前通知時間倉促、會議資料提供不足、會議目的不明確，以及忽略其會員意見徵詢與資料蒐集的困難等。

例如全國總工會專家表示：『通知與會的時間過於倉卒，準備時間不夠，且所掌握之資訊不足，加上也無能力對執行面有所建議』。全國商業總會專家表示：『政府召集之會議，通常無足夠的時間來彙集所屬會員之意見，尤其本會之會員均為團體，彙整意見需較長的時間，而開會通知往往在幾天前才收到。』全國工業總會專家表示：『議題事前的準備對參與社會對話是很重要的。也就是要提供參與者一個完整、客觀且充分的資料，如此才有助於清楚了解相互的立場。就整體利益而言，政府應該將所要推動政策可能的選項告知勞資雙方，並說明其利弊得失，如此才可能有妥協。』並且：『社會對話的目標要清楚，讓參與者有充分的了解，且不能讓參與者有壓力，而不願再參與』。

8、對他方代表參與決策表現的觀察

在國內專家對於他方代表參與決策表現的觀察中，最多指涉的便是勞

資立場差異與參與代表的行為態度問題。全國工業總會專家表示：『各方僅有立場之陳述，而無溝通。』全國商業總會專家表示：『勞方代表較能夠明確表達其主張。但有些團體代表有先入為主、預設立場之情形，對話困難。』

全國工業總會專家對於勞方和政府代表的表現，分作社會政策與經濟議題作出截然不同的描述，顯示出政勞資三方在社會政策議題上的立場分歧程度，遠勝過經濟性議題。全國工業總會專家對於社會政策議題方面的立場與態度分歧情形，舉實例作出如下的描繪：『參與的代表各有立場，且有過於理想的主張，反而不切實際。例如，減少二氧化碳的排放量，這產業政策的調整不是馬上就可完成，也不是政府要怎樣作便行。我們不要石化廠，又不讓它去大陸，這是一種矛盾的思維。任何廠商都希望汰舊換新，我們應該提供一個環境使它能循序漸進。我們社會上有一些人，以意識型態、以理想來推動政策，而沒有妥協，往往五年、十年過去了，沒有任何結果，問題也沒有解決。社會對話需要有諒解、需要有妥協，更需要有建設性的思維。』

另一方面，全國工業總會專家又表示：『在經濟議題上，政府在制定政策過程中，較能接納產業界之意見；經濟部門對產業界的想法也較有正面的回應。例如，政府在制定產業政策時，常從供給面思考，而其效果有限；我們建議應可從需求面來考慮，政府在採購時，應先考慮採購國內廠商的高科技產品。此點亦已納入本次工業發展會議的共識中。另，在政府制定產業政策後，也應該在執行階段上要定期檢討；而經濟部門也同意見這樣的機制。』

至於政府的立場與態度，全國產業總工會和全國工業總會的專家分別作出這般的觀察，全國產業總工會的專家述及政府亟力避免勞資對立的態度：『勞資雙方通常對一個議題站在對立的立場，而政府往往表示其站在客觀的角度，協助雙方而取中間值。此時，雙方仍要再表示不同觀點時，政府又表示雙方可在立法院時再來折衝。』全國工業總會專家則觀察到政府自有其立場的一面：『現在政府的政策常與選舉有關，特別是在社會議題方面，主政者已有其政策目標，我們的主張很

難被政府所接受。』

社會夥伴參與決策的運作效能，有相當成份是決定在政勞資三方的各方代表人，以及各方會員在決策參與過程對協商原理與協商技巧的實踐程度。也就是三方既然知道各自立場原本存有差異，便應在共同參與政策決定的過程中，力求體認並且實踐一些基本的協商原理與協商技巧，以克服這立場差異的本質問題，例如：

- (1)最後拍板敲定的政策決定，仍僅是一個階段性的決定、並非最終的結果，因為還有其他的議題有待協議，即使同一議題，當一段期間過後，後續還須重新檢討、重作協議。因此不應抱持全有、全無的「零和模式」協商策略，對於所謂的立場，便須避免僵化、設定出可供妥協的彈性空間，以便施展「施與得」的「贏贏模式」談判策略。
- (2)任何公共政策都是政勞資三方共同分擔責任、共同分享成果的歷程，在此歷程中影響責人承擔與成果分享的因素很多；換言之，可以找出來作為「施」與「得」的題材很多，最重要的原則式是透過「施與得」的交換塑造成「贏贏模式」的交易，將決策參與的妥協過程塑造成為有益各方的良性循環。

9、勞雇團體對所參與決策機制的整體觀感

藉由勞雇團體的意見可知，國內勞雇團體有願意參與政府決策，但對參與效能的整體觀感卻有不少負面評價，例如全國總工會專家表示：『政府這些機制較重視學者專家之意見，而勞方的意見較不受尊重。...因通知與會的時間過於倉卒，準備時間不夠，且所掌握之資訊不足，加上也無能力對執行面有所建議，故常感到與預期有落差。』。全國產業總工會專家表示：『本會參與這些政府的各委員會時，根據以往的經驗，多是摸頭背書為主，故均不會抱太大的期待，也就沒有什麼與會前後落差的問題。』

全國工業總會專家表示：『本會非常願意參與政府政策之制定過程，也願意積極表達意見，但實際上的結果常與我們的主張有落差。現在政府的政策常與選舉有關，特別是在社會議題方面，主政者已有其政策

目標，我們的主張很難被政府所接受，譬如基本工資的調整，本會主張上限為百分之五，某次由勞委會主委召集產業界代表的聚會，經濟部部長也有參加，我們業界表達了我們的主張，勞委會主委說會予考量。但到基本工資審議委員會，還是依勞委會的主張調整。目前在社會議題方面，很難使得上力。』

歸納前述意見，勞雇團體對於參與決策機制的運作效能不佳的整體觀感，問題還是出在政府主管機關對於決策參與機制的設計，未能提供均等的決策參與地位，以及未賦予勞雇代表參與政策決定的實質權利。這問題和政府主管機關對此參與機制的定位有關；目前政府所釋出的參與機制性質僅在意見諮詢，這種低層次的參與，對於諸如基本工資、外勞引進等關係到勞工與雇主切身利害的議題，根本無法滿足勞雇團體的決策參與需求與期待。畢竟，在面對事涉本身重大利益的決策時，政勞資三方勢必會直接暴露出自各不同的「立場」，而任何一方也無法接受他人的決定，除非自己能擁有實質性的決策參與權，最好能透過對等談判程序，共同磨合出「雖不滿意但能接受」的妥協性決議。

10、政勞資三方對於促進社會夥伴參與決策機制的建議

政勞資三方專家對於如何促進社會夥伴關係與社會對話的有效實施，表達有許多建議，惟較少論及社會夥伴關係系統建構與產業關係調整策略等規劃，而主要在針對如何克服立場障礙、減少資源與資訊不對稱、增進諮商與協商效能或者提升勞雇雙方能力等問題為著眼，茲將各方建議摘要臚列於下：

- (1)全國產業總工會專家表示：若要推動社會對話，應要有配套措施。事前要有充分的準備，彙整各方之意見，使對話各方能有掌握相關的資訊；對話的議題要從較簡單、衝突性較的先開始；事先也要進行宣導，協助雙方能了解社會對話是什麼，社會對話的目的及進行的方向，即要有事先的規劃再推動。最好能安排會前會，讓參與對話的人員能相互認識，也能知悉互相的立場與觀點，才再進行正式的對話。

- (2)全國總工會專家建議須改善六項問題：資訊不足；各方僅有立場之陳述，而無溝通；政府部門只有選擇性地接受，對若干重要意見甚未列入紀錄；未定期舉辦；未能於會前設定議題；團體本身能力不足。
- (3)全國商業總會專家表示：參與對話的勞資團體必須是強大的獨立團體，本身能掌握資訊並要有分析能力，即對話要建立在客觀的事實基礎上；對話的結果要能落實執行，如此方能強化各方參與之意願；勞資雙方要有信任感；要有政府部門參與且相關政策建議要由政府負責執行。
- (4)全國工業總會專家表示：社會對話的順利推動必須建立在誠信的基礎上；議題事前的準備很重要，要提供參與者一個完整、客觀且充分的資料，才有助於清楚了解相互的立場；政府應就整體利益將所要推動政策的可能選項告知勞資雙方，並說明其利弊得失，如此才可能有妥協；社會政策的立法層面應避免少數立法委員主導法案的內容及條文；社會對話的目標要清楚，且不能讓參與者有壓力，在社會對話的萌芽階段，要介紹先進國家的典範及模式，要強化對話的正面效應，如產業環境的改善、公共政策制定過程的民主化等。
- (5)經建會專家表示：不但是勞資雙方的代表團體，相關的 NGO 亦應邀請；希望出席代表是意見領袖，不但能代表其團體表達立場及意見，且能協助解決問題，也就是要能說服所屬之團體；政府與民間應先要建立互信。
- (6)勞委會專家表示：強化勞工行政及目的事業主管機關對社會對話之認知，並加強政府組織內部與外部溝通協調及提供資訊之能力；嘗試推動協助政策執行面之社會對話機制，例如職業訓練、就業服務、外勞管理、就業諮詢、勞資爭議處理等業務，在政府及法令之監督下推動相關業務，建立勞資雙方社會夥伴共事之信心，強化勞資政對社會對話共識之尊重；嘗試由地方層級實驗建立政勞資

對話的制度，或選擇某些勞資團體較為健全發展之產業勞資團體，進行社會對話，建立與該產業勞資共同關切課題之解決方案；強化工會教育及勞資關係教育，加強勞資團體進行社會對話之能力，並增進勞資團體之互信。

第六章 結論與建議

本研究的目的是在探討國際上對於社會夥伴關係的定義與功能，檢視各國政府在社會夥伴參與政策形成與實施過程所扮演的角色與功能，及其機制的建立與運作方式等經驗，並研究我國社會夥伴參與政策形成的機制與運作現況，進而提出建議以供我國推動社會夥伴政策之參考。經有關文獻探討、實地訪視國際勞動組織與歐盟國家社會夥伴參與決策的經驗，以及辦理國內外專家會議等研究程序，歸結出以下的研究成果與建議，其均可供主管機關作為未來改善社會夥伴參與決策機制及其運作之參考。⁴⁰

第一節 國內外專家對社會夥伴參與決策之意見與建議

第一目 國外專家對我國推動社會夥伴參與決策之意見與建議

經由協同主持人劉黃麗娟在布魯塞爾主持的國外專家會議，可歸納出以下的國外專家意見與建議：

- 一、要推動社會對話之前，首先必須要釐清：想要建立社會夥伴參與決策機制的主張，主要是出自哪一方的需求？究竟是政府的需求，還是單純只是學術興趣？其次，還必須釐清：政府及勞雇團體期望透過參與機制得到什麼？先經釐清需求之後，才能針對這三方的需求來建立有效的社會對話機制。如果政府有建立社會夥伴參與決策機制的動機，那麼政府應向社會夥伴說明社會對話的必要性、政府的決心等。

⁴⁰鑑於國際共識之社會夥伴關係、社會對話等基本理念的實踐，均須掌握國家公權力者釋放出一定程度的決策權力，但依據本研究之研析結果認為，政府在歷年來的勞動政策內未曾對社會夥伴作出釋放決策權力的承諾、過去的決策過程也未見政府主管機關對釋權的具體實踐，故本研究認為不宜在未有社會夥伴關係建立之先，空言實質性建議，同時有關三方架構與社會對話之機制與運作等技術性層次意見實俯首可拾，而於本研究之國內外專家意見予討論部分也已多所述及。

二、建立社會夥伴參與決策機制、進行社會對話的動機，可以是爲了政治或經濟的需求，首先政府應注意社會法及社會安全制度的設計是否有勞資協商的空間，例如西歐國家之所以必須建立政策參與機制，是因爲當時社會安全制度需要勞方的共同參與。須知道，社會對話之所以被歐洲國家廣泛接受，是因爲歐洲國家都有一個所謂的社會福利模式(social model)，並且要維護這個模式，所以必須要檢討如何才能既能維持這模式又能和亞洲國家或美國競爭，這是歐洲國家需要進行社會對話的主要動機。其次，社會對話的動機通常是基於一些經濟的考量，例如基於經濟發展的原因，而希望將社會對話當作協調經濟政策的工具，這也可使社會對話因爲經濟需求而獲得具體的作用。再次，政府推動社會對話的意願也可能是基於產業和平的考量，例如任意罷工造成的社會動盪、就業市場低迷，凡此都可以是建立社會夥伴參與決策機制的動機，但這些機制都必須視政府有無意願去推動，然後我們才能往前邁出更大一步。

三、非正式的或正式的社會夥伴決策參與機制，端視協商結果有無法律效力，例如基本工資係由社會夥伴先自行協商，然後由政府決定採納與否，這是一種非正式形式。然而，除非勞資參與決策的協商決議能具有法律約束力，否則很難讓勞資雙方有意願參與決策。例如雇主的參與很重要，但他們在乎的是協商結果，如果協商結果具延伸效力(extension procedure)，他們當然希望參與、取得發言權。

四、若要將社會夥伴參與決策的機制設計成爲一種法律性制度，以讓勞資參與決策機制的協商結果能成爲決定勞動關係的法源之一，這又須端視勞資雙方相對於政府的權力高低，畢竟勞資關係就是一種權力關係；誰有權力，誰就掌握發言權。另方面的重要影響因素還包括：(a)勞雇團體的代表性，如果勞雇團體的代表性不足，那麼縱使有延伸效力，但勞雇夥伴的會員不尊重，那也會是個問題。又如果勞工對於工會缺乏信任，政府對於進行社會對話的意願就會非常薄弱。(b)勞動檢查的效能，如果勞動檢查能夠切實，

那麼勞資協議的結果可以落實。(c)產業性質與協商架構的適切性，例如要了解台灣的產業架構已轉為以服務業為主的形態，而工會的協商對象也已經不再僅屬國內層級，許多產業是由跨國企業為主導，這時便必須要有超國家的協商框架。

五、三方機制之所以有其功能，主要是因為勞雇雙方社會夥伴不自行協商，於是政府就設置三方機制與施展有關的立法手段。但如果單是要推動兩方協商機制，就沒有如此容易。對此的政府想法常有矛盾之處；就是一方面希望勞雇雙方社會夥伴參與決策、進行社會對話，但另一方面又擔心勞資自主會使政府喪失其政策主導地位與單方掌控的立法權力。

六、關於 NGO 在社會夥伴參與決策機制裡的定位與角色方面，NGO 為公民團體，邀請 NGO 參與會議，這是政府表示民主化的態度，但是於真正面對社會對話的議題時是否要將 NGO 納入，必須要謹慎思考。而且 NGO 的代表性如何，也必須考量。總之於徵求公民社會意見時，不見得要將大夥都請上議事桌，而是可以分階段徵詢的方式。究竟誰才是社會對話的夥伴，這是要思考的。

七、如果台灣是置於一個國際規範的框架之下，那麼推動社會夥伴關係與社會對話的意願就會更強烈，因為如此台灣就有義務遵守國際勞動組織的相關規範。

第二目 國內專家對社會夥伴參與決策實施狀況之意見與討論

經由協同主持人康長健在台北主持的國內專家會議，可歸納出以下對社會夥伴參與決策實施狀況的專家意見，本研究並再加以分析討論之：

一、推動社會夥伴參與決策是政府的主動作爲。勞委會自民國 93 年起，逐步進行辦理社會對話資料蒐集及建立社會對話機制溝通說明會，促使各方更熟悉社會對話之意義。於 95 年度開始試辦全國層

級社會對話圓桌會議，邀集全國性勞工團體、全國性工商團體、學專專家及政府部門代表與會，建立社會對話之平台，促使社會夥伴間從各種不同向度或議題進行自願性的合作。

二、勞資雙方參與政府政策諮詢以雇主受邀情形高於勞工團體。國內政勞資三方專家提及之較為典型的社會夥伴參與政策形成機制，涉及之政策性質含括勞工、經濟、衛生、環保等範疇，其如：勞委會的基本工資審議委員會、勞動基準諮詢委員會、兩性工作平等委員會、外籍勞工政策協商諮詢小組委員會、勞保監理委員會、勞工退休金監理委員會、積欠工資墊償基金管理委員會、就業安定基金管理委員會、社會對話圓桌會議，以及經建會的諮詢委員會、經濟部的產業諮詢委員會、環保署的污染防治/廢棄物回收委員會、衛生署的全民健保監理委員會、全民健康保險醫療費用協定委員會、行政院公營事業民營化監督及諮詢委員會等。其中，雇主團體接受政府非勞動部會邀請參加意見諮詢的數量，明顯較勞工團體為多；反之，勞工團體有受到政府經濟部門排斥，以及其他部會忽略的現象，主因在勞資雙方通常處於對立立場、勞方代表發言態度激烈等。

三、勞雇團體參與政府政策諮詢的會前準備充裕與否之關鍵在各團體資源多寡。勞雇團體的會議參與表現和其意見的受政府主管機關採納程度，其實和勞雇團體的會前準備有密切的關係。然而，會前準備充裕與否的最重要影響因素應在會務資源，因為勞雇團體資源的多寡左右了它的內部民主化程度、組織運作效能，以及外部資源如專業諮詢的利用能力。這也導致勞雇團體出席政策諮詢會議的代表發言，出現缺乏詳細論述與客觀佐證資料的支持等問題。

四、主管機關對社會夥伴參與決策機制的代表成員上偏重個人專業、卻忽略社會夥伴關係的基本意義。政府主管機關對於參與決策的勞雇代表，存有不正確的資格條件期待，例如有主管機關認為勞雇團體代表不懂所欲討論的政策課題，所以即使邀請其出席會

議，但不必採納其意見。而這種政府對勞雇參與代表的偏重專業知識認知，反映在勞雇團體則呈造成如『政府這些機制較重視學者專家意見，而勞方的意見較不受尊重』的強烈不滿感受。然而，問題實際出在：主辦機關有無提供委員充足的會議資料，有無提供委員適切的會前準備時間，以及勞雇團體有無充裕的資源以供委員諮詢外部專業、蒐集會員意見並作出會前的紮實準備等「資源」的問題；這和勞雇團體所指派委員必須具備甚麼淵博的個人專業素養並無直接關聯。另一方面，社會夥伴關係強調的是政府和社會夥伴之間作協力互動，此等機制的有效運作，政府雖必須強調勞雇團體的「參與決策的能力」，但是在要求勞雇團體提升議事能力之前，政府必須以積極地大幅充裕這些最具代表性全國勞雇團體的會務資源，以及資訊的對稱性為前提。

五、政府將所謂的學者專家納入到社會夥伴參與決策機制內的適當性不無疑問。目前政府對於社會夥伴參與政策形成的三方機制設計上，一直維持有「額外增置一方」，即增列學者專家或社會公正人士的作法，致使此機制質變成為政府的「內部諮詢機制」而不具社會夥伴參與決策之三方機制的性質；此可歸結到主管機關對該三方機制的定位問題。如若政府用意僅在徵詢政策意見，自然可以將學者專家、社會公正人士等納為諮詢委員，但如此一來這機制的本質僅是政府內部的設置。國際勞動組織所稱的三方機制、社會對話，強調的是政府和「社會夥伴」之間的協力互動，進而設定機制的成員須為「具有代表性的勞工與雇主團體之代表」，並且還應對其賦予「平等地位的參與」權利。至於政勞資三方基於擴充專業能力之考慮而可委任學者專家充任己方代表，直接參與到機制內部運作，自無不可，但其名義將隨委任的一方而稱之為政方、勞方或資方的代表。全國總工會專家對此精義表述的十分中肯：『但學者專家並非是當事人，卻替當事人決定，並不適當。』

六、立場差異導致三方參與決策過程缺乏合作性的表現。在國內專家對於他方代表參與決策表現的觀察中，最多指涉的便是勞資立場差異與參與代表的行為態度問題。然而三方機制的本質為協商制

度(a bargaining institution)，社會夥伴參與決策的運作效能，有相當成份是決定在政勞資三方的各方代表人，以及各方會員在決策參與過程對協商原理與協商技巧的實踐程度。正是因為既知政勞資三方各自立場存有差異，才利用三方機制的協商過程謀求化解歧見、形成共識，因此三方代表在共同參與政策決定的過程中，必須力求體認並且實踐一些基本的協商原理與協商技巧，如施展「施與得」的「贏贏模式」談判策略，以克服這立場差異的本質問題。

七、勞雇團體對所參與決策機制的整體觀感不佳。國內勞雇團體有願意參與政府決策，但對參與效能的整體觀感卻有不少負面評價，例如意見不受尊重，通知與會的時間過於倉卒，準備時間不夠，所能掌握的訊不足，政府最後的決策常與當初協意的結果有落差。這些勞雇團體對於參與決策機制運作效能不佳的整體觀感，問題還是出在政府主管機關對於決策參與機制的設計，未能提供均等的決策參與地位，以及未賦予勞雇代表參與政策決定的實質權利。目前政府所釋出的參與機制性質僅在意見諮詢，這種定位在低層次的決策參與，對於諸如基本工資、外勞引進等關係到勞工與雇主切身利害的議題，根本無法滿足勞雇團體對於決策參與的需求與期待。

八、政勞資三方對於促進社會夥伴參與決策機制的建議多屬技術層面。政勞資三方專家對於如何促進社會夥伴關係與社會對話的有效實施，表達有許多建議，惟較少論及社會夥伴關係系統建構與產業關係調整策略等規劃，而主要在針對如何克服立場障礙、減少資源與資訊不對稱、增進諮商與協商效能或者提升勞雇雙方能力等問題為著眼。

第三目 對促進我國社會夥伴關係的政策性研究結論與建議

歸納本計畫執行過程之研究心得，可針對如何促進我國的社會夥伴關

係，提出以下幾點政策性建議：

- 一、政府須先能釋放部份的權力，才能謀得勞雇團體的合作而建立出「社會夥伴關係」，也才有討論「社會夥伴參與政策形成之機制與運作」的必要。本研究一開始即認定研究標題所述之「社會夥伴參與政策形成之機制」就是社會對話或是三方機制，因此針對「社會對話與三方機制的建立與運作」進行探討。但是當國外文獻探討後，尤其是在比對過我國的實施現況後，便越加了解到，一般所認為我國既有的三方機制與社會對話，其實並不符合國際勞動組織的概念，因為政府並未脫離單方作主的概念，僅是把勞資參與決策機制當作是蒐集意見、掌握民意，以及作為是替政府政策作背書的工具。換言之，我國政府並不瞭解「社會夥伴關係」的意義，或者更準確的說，政府決策者未能體認 Joseph Alois Schumpeter (1883-1950)所言之資本主義經濟的推展已進入到企業家精神的創新時代⁴¹，也未能體察 Thomas A. Kochan (1993)所強調的『政府應與時俱進，轉為扮演創新的促媒(a catalyst for innovation)角色』⁴²，無意和勞雇團體分享決策權力。因此，每一個政府所設計的類似三方機制裡，總是處處設防、避免喪失決策權，而藉由直接的編入多數的政府代表，或間接的控制勞雇代表的人選或納入多位的學者專家等方式，來掌控絕對多數的代表席位，乃至確保對政策的最終決定權力。但是，在三方互動中，政府必須對勞

⁴¹ 熊彼德在討論資本主義能否存活的課題時，述及資本主義不致因無產階級而遭推翻，卻會被資本主義社會所形成的精英所改變，亦即資本主義將因企業家精神的創新而不斷出現破壞性的建設，此概念在當前的高度經濟競爭環境尤其適用，也就是各類既定政策須不斷調整以應環境需求，而單方獨斷只會形成阻礙變革的保守勢力，若改為三方決策則能確保彈性與創新。“... entrepreneurs innovate, not just by figuring out how to use inventions, but also by introducing new means of production, new products, and new forms of organization.” “The question, as Schumpeter saw it, was not “how capitalism administers existing structures,... [but] how it creates and destroys them.” This creative destruction, he believed, caused continuous progress and improved standards of living for everyone.” (The Concise Encyclopedia of Economics, 2002. Biography of Joseph Alois Schumpeter. 2007/11/10, retrieved from: <http://econlib.org/library/Enc/bios/Schumpeter.html>)

⁴² 美國商業部與勞動部為尋求未來勞雇關係政策之建議，於 1993 年成立「未來勞資關係委員會」(Commission on the Future of Worker Management Relations)，Kochan (1993)以委員會委員身分，特針對該委員會，以及和未來勞資關係有關的政府決策者與私部門利害關係人所面對的程序性與實質性課題提出論述，其中多處述及社會夥伴參與政策形成之程序與方法，其睿見甚具指導性。原文請參見：Kochan, Thomas A. (1993), “Toward a mutual gains paradigm for labor-management relations”. *Proceedings of the 1993 Spring Meeting* (April 29-May1, 1993), Industrial Relations Research Association; 454-69.

方與雇方釋放其權利，若不分享權力便難期待能和勞雇團體建立起合作的關係，而三方合作關係的形成便是「社會夥伴關係」的精義所在。

二、化解社會衝突、有效調整與因應外在環境變化的衝擊、謀求經濟發展的共同利益，是政府與社會夥伴的合作基礎，也是政府應鞏固社會夥伴以共同參與政策制訂及其施行的理由。社會夥伴關係便是一種三方關係(*ménage à trois*)，社會夥伴關係的背後邏輯是爲了處理資本與勞動的社會衝突，而認爲化解這個社會衝突的方法，在勞方層面便是承認勞工的權利(*workers' rights*)，其包含承認勞工有組織工會以代表其利益的權利，以及承認合作的產業關係、和勞工的代表團體合作。而合作的基礎在政勞資三方的共同利益，那就是謀取企業、產業及經濟的繁榮發展。⁴³

政勞資三方形成社會夥伴關係後，在政策的決策及其施行上，將能拉大參與的範圍、加深參與的程度、確保政策的落實，而這層夥伴關係爲的正是當國家面對變動的外在環境時，必須要快速制定出有效的調整策略，以維持總體經濟的穩定與持續發展的能力，否則三方若缺乏共識與合作，將因相互間的歧見與衝突，延誤總體面的因應調整時機，無法有效的規劃調整策略與目標、無法採取立即的應變行動，也就無法獲得穩定而持續的經濟發展。⁴⁴

⁴³社會夥伴關係的背後哲學基礎在解決社會衝突，建立社會夥伴關係則是化解衝突的方法，而此方法的主張又源自統合主義的概念。Mosley, Hugh, Tiziana Keller, and Stefan Speckesser, 1998. *The role of the social partners in the design and implementation of active measures.* Employment and Training Papers 27. Berlin: Social Science Research Centre . 2007/12/02, retrieved from: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp27.htm>

⁴⁴國勞局下的「全球化社會層面工作會」認爲三方社會對化在全國層級的功能，主要在導入對於總體經濟之有效調整(*effective macroeconomic adjustment*)所需的協商，而總體經濟因面對外在變動環境條件(*turbulent external conditions*)所以必須因應調整，又因社會各方對總體經濟調整存有歧見，無法透過既有的社會與政治制度達成協議，使得所需的政策調整懸宕而延誤追求國家經濟持續發展的有利時機。LO, November 2000, *Organization, bargaining and dialogue for development in a globalizing world.* 279th Session, Working Party on the Social Dimensions of Globalization, Second item on the agenda. Geneva, ILO. 2007/11/10, retrieved from: <http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/standards/reim/gb/docs/gb279/pdf/sdg-2.pdf>

第二節 對我國社會夥伴參與決策機制的研究結論與建議

第一目 對社會夥伴參與決策機制情形的指標評定結果與解釋

本研究經四項指標的評定後得知：我國工會密度 38.8%；集體協商覆蓋率 0.25%；我國對有關結社自由與集體協商權利之公約，未批准、未遵守、未受監督；我國在勞工行政系統內並無符合國際勞動組織概念下的社會夥伴、三方機制或社會對話。併同此評定結果，以及對產業關係的實務觀察與了解，可認為我國工會徒有形成社會夥伴關係的潛力、卻無施展協商與社會對話的實力獲具體表現，對此產業關係現況的形成，可做出下列幾項解釋：

- 一、政府介入勞雇關係，削弱勞工團結需求：台灣產業關係系統內的各種資源，大多掌握在政府手中，而政府長期以來的勞工政策均著力在彰顯大政府的德政，以鞏固政權和換取選票。政府一方面藉由新增與修訂個別勞動法規的方式，直接介入勞雇關係，對勞工大眾普遍提供較高的勞動條件基準與社會保障，使經濟上相對強勢的勞工，不必籌組與加入工會；而相對弱勢的小企業勞工，即使遇有雇主違法，也無產業工會可仰仗來主張法定權益。另一方面，政府慣性借重行政手段，直接介入爭議調處，使勞工對於爭議問題普遍仰賴政府涉入或工會幹部的奔走，更勝於勞工的自求團結與工會的集體行動，凡此對勞工的團結需求產生重大的削弱效果。
- 二、法制干預勞工團結權，限制與分化工會發展：台灣一直延用距今八十年前之軍權統治的舊時代工會法，它把基層產業工會限制在必定深受雇主管理特權宰制的事業廠場範圍內，不禁止雇主干預工會，甚至明定雇主應提供工會幹部會務假，工會會務所需資源直接由雇主提供，而形同誘使工會受雇主參養，致產業工會喪失珍貴的自主性，乃致工會的組織與運作易受雇主左右，自難施展

協商權。這病徵也和我國政府一直未遵守國勞組織的結社自由與團體協商公約具有密切的因果關係。尤其影響最大的是占有台灣事業家數 83.04%的「29 人以下」小企業(勞動統計月報，表 4-5)受僱勞工，其既無法在雇主的事業內自組工會(未達自組工會的人數規模)、也無法加入其他事業的產業工會(產業工會限定由同一事業/廠場勞工組成)，更無法加入依法僅得以工會為會員的高層級工會聯合組織(如縣市總工會)，最多只有違規的加入以「無一定雇主」為對象的職業工會。這應是台灣職業工會會員能高達工會總會員人數八成的主要原因。對整體工運發展造成的不利影響則是：勞工在工作職場被切割為大企業與小企業勞工，工會在基層組織被劃分作產業工會、職業工會，進而註定台灣的高層級工會聯合組織不易再作產職業的整合，併同組織的總工會因產職業鴻溝而易生領導權力的分化，其代表性連帶大受影響。

- 三、工會注重個別權益、無力發揮整體代言功能：受到前述政府介入與法制限制的侷限，台灣工會較少著力再內部的組織發展與外部的代言功能。工會訴求焦點多在個別的、同一職場內的勞動權益問題，相對而言，大多數基層工會並不關切本身組織轄區以外的同產業、同區域的勞工團結，而產業與全國層級的工會聯合組織亦無能力凝聚以產業、以全國為範圍的廣泛的勞工集體力量，來針對產業層面、全國層面的經濟與社會課題發揮工會的代言功能。

第二目 對促進我國社會夥伴參與政策機制的產業關係調整建議

面對前述仍屬相當初階的台灣產業關係系統，若圖營造社會夥伴關係、促進社會夥伴參與政策形成與對話協商的有效運作，則未來的產業關係調整策略可循下列幾個原則並依不同層級作重新的建構：

- 一、政府應公開宣示我國將遵守結社自由與集體協商之國際勞動公約：在全球化環境下，國內的任何經濟與社會性決策往往對我國

政勞資三方的國際處境產生連動；反之亦然。因此政府應公開宣示遵守有關結社自由與集體協商的國勞基準公約，並全面檢討國內有關集體勞資關係的法令規定，以確保勞工的團結權與集體協商權獲得落實。

二、設置專家委員會以規劃並提出我國產業關係發展願景與對策：為鞏固民主化治理，建立強而有力又富有彈性的制度，以因應全球化環境，政府應確認建立社會夥伴關係與實施社會對話，是我國因應企業競爭環境與改善勞工就業問題的重要策略性支柱，而將對長期的社會與經濟穩定與和平具有貢獻。政府應組織並責成專家委員會，以協助落實我國產業、經濟與社會的發展計畫為前提，探究國家發展過程的產業關係與人力資源需求，全面性檢討我國當前的產業關係系統，進而研擬提出我國產業關係發展的願景與規劃採取的調整對策。

三、職場層級的產業關係發展的對策在確保結社自由與及內部民主：在職場層級的產業關係宜強調員工與企業的參與、勞工與工會的團結、工會與企業的協商，以及勞工、企業與工會之關係的雙軌制等產業關係形態的多元化與活性化，以提升基層產業關係的結社自由化、組織效能化、內部民主化、運作自主化，以奠立足以支持上層社會夥伴運作的基層組織基礎。推動原則如：鼓勵勞工參與機制在企業與廠場內的普遍實施；鼓勵多元化的勞工團結與工會籌組，以跳脫舊有以單一事業或廠場為範圍的基層工會模式；制定有關工會轄區與協商代表權的競爭規則，並設置調處協商單位與代表權之爭議的中立機構；放鬆工會成立、改組、合併、解散的法律限制與行政程序；以及如鼓勵企業制定行為準則、承擔社會責任等。

四、產業與全國層級的社會夥伴決策參與對策在強調代表性與代言功能：在產業與全國層級，應由執政黨承諾，政府在制訂與實施有關產業、經濟與社會之政策措施過程，有義務設立由具有代表性的勞工與雇主團體之代表和政府代表所共同組成，享有同等參與

地位之社會對話與協商的特定機構或機制，並擴增提供社會夥伴在有關地區、產業或全國之經濟與社會事務的決策參與場域。為求有助於塑造社會夥伴關係的形成，對於參與二方或三方機制的勞雇團體代表之組成，應嚴格確認各勞雇團體聯合組織在其所稱組織轄區的代表性，並僅由最具代表性的團體推派代表(代表名額不宜過少，以供勞雇雙方藉以各自整合其內部的分歧勢力)，賦予平等參與地位及參與決策的權利。對於在產業與全國層級的強調最具代表性與賦予代表權，必須制訂明文規定並嚴格遵行，惟有如此方能導引在職場層級產業關係中的勞雇雙方多元化各類團體，朝向勞雇團體上層結構作較高度的集中與團結；否則，勞雇團體將無法形成產業與全國性的代表性團體，也就無法建構出社會夥伴關係矣。

五、對於缺乏代表團體勞工與雇主的產業關係對策，在加強勞雇雙方的組織對項與範圍，並提供非營利組織與草根團體適度的決策參與機會。儘管目前我國勞雇團體的代表性與功能運作仍屬有限，但對於我國未來在社會夥伴關係、社會對話等價值、制度的建立及其施行與評估等工作的推動上，仍應以國際勞動組織既定的「最具代表性的勞雇團體」作為社會夥伴的主體。同時，應鼓勵勞雇社會夥伴必須力求擴大籌組對象與範圍，以容納各類無結社的勞工與雇主加入組織。此外，對那些關切勞工議題的非營利組織與草根團體，鑑於其團體性質並非代表性組織，但若具有特定的代言意義，則可將納入和其訴求直接相關議題的對話機制內，酌予適切的決策參與機會。

第三目 對後續研究在方法上的建議

一、澄清並界定社會夥伴關係與勞動領域的重要詞彙。本研究主題下的重要詞彙有社會夥伴關係(social partnership)、三方機制(tripartite mechanisms)、社會對話(social dialogue)、社會協力(social concertation)等，均為外來的詞彙，本研究文內雖有界定但四位研

究人員之間尚未有機會凝聚定見，故建議後續研究應再深入以國際勞動組織的官方定義為基礎，加以中文轉譯成為國內的統一定義。同時，本研究過程再次發現研究人員中對於勞資關係(labor-management relations)、雇用關係或就業關係(employment relations)、勞工關係(labor relations)、產業關係或工業關係(industrial relations)等勞動研究領域裡的核心詞彙，在中譯及其內涵的認知上仍未盡一致，故在後續研究中有必要加以確認出統一的詮釋與中譯用詞，方可在穩固基礎上結合政治、社會與經濟的有關理論而營造出賦予勞工與雇主代表性團體參與公共決策權力的產業關係系統上位架構。

二、**探究涉及社會夥伴關係的重要理論基礎。**本研究所關切的焦點在以勞動領域視角，求取有效因應當前經濟全球化對政勞資三方所帶來的衝擊，以及解決多元主義難以解決社會衝突與不協調的問題，而本研究雖為契合題目要求，認為我國應可參採國際勞動組織的三方主義(tripartism)與當代歐洲的新統合主義(Neocorporatism)主張，由國家引進勞工與雇主，三者在全國與產業層級透過集體協商的治理(governance)模式，並以相互合作的互動方式，參與和勞動市場有關的經濟與社會發展與調整政策之制定及其施行，進而解決勞雇衝突並有效因應環境變革需求。然而在此有關之理論基礎方面尚未深入探討，因此建議後續對本主題研究之時，須對諸如三方主義與新統合主義中如何將利益團體納入體制，以及對有關公共政策制定、社會控制、政治秩序建構等基礎概念再予深刻的了解。

三、**國際經驗汲取仍應有多重方法的運用。**的確有一些國家的社會夥伴關係經驗受到國勞局的稱道而值得學習⁴⁵，但本研究人員於進行

⁴⁵ 例如國勞局理事會的一篇有關報告中述及：利用社會夥伴作為一種實現經濟好轉手段的小型國家——奧地利、丹麥、愛爾蘭和荷蘭——在政策的有效性方面有特別的啟發。這些國家的社會夥伴致力於“合作”，在這一過程中它們互相通報各自的觀點、目的和能力，利用一個技術上健全的共同資訊基礎開展工作，並澄清和解釋它們的設想和期望。這項工作加強了經濟績效，包括提高了男性和女性對勞動力市場的參與率並減少了失業。在這項工作中，各方認識到它們相互依賴，共同實現某些政策目標，並避免一些不利趨勢。(國際勞動局，2003年11月，「良好管理的政策和社會夥伴關係」，國際勞動局第228屆理事會，全球化的社會影響面問題工作組，第二項議程，

文獻蒐集時察覺，在進行社會夥伴關係與社會對話相關政策之國際比較時，一般文獻常以量化的指標（如工會入會率、團體協約的簽訂數量、爭議行為的統計等數據）來檢視制度實踐的成果。或逕自針對各國相關政策與措施的內容進行比較與詮釋。然這類國際經驗的研究方法均忽略了不同國家背景條件對孕育不同勞動關係的影響，而易出現失根移植的徒勞無功。

例如以歐盟國家與非歐盟國家進行比較，就必須考慮勞動關係與文化的形成與演進史的影響，如此才能理解為何某些政策或者法律於歐盟國家行得通，但於其他國家推廣卻獲致不同效果。又如進行國際比較時易忽略政策與法律的執行力層面，使決策者僅觀察到國外某項政策或立法的優勢面，但卻忽略該項法令措施一旦要落實於國內時所須具備的環境與足供啟動的能力，以及政策的利益相關者是否具有近似的知識與觀點。再如在政策的連結與銜接上，當心儀而欲推行某一外國的政策或法律時，須先行探究是否從國際組織層次，乃至國家、地方權責單位層次已然建立有必要的銜接與連結，並進而期使政策由規劃至執行有其一貫性。

我國的經濟，尤其是社會的發展，遠落後於許多先進國家，自然能夠從先進國家學習許多的實務經驗，然而更重要的是，我們必須要找到並且實施那些在我國環境內能夠最佳運作的政策與措施。因此，對於本主題之後續研究，建議仍宜運用多重的研究方法進行國外經驗的探討，其如依序進行文獻檢閱與分析國際經驗中社會夥伴參與決策的創新與改革經驗，再以實地研究的田野觀察與深度訪談方法以獲取國外經驗的評述，藉由國內外專家的對話以分析國內發展社會夥伴關係的環境與條件，進而再行提出對我國如何推動社會夥伴參與決策機制之試行建議。

參考資料

applet-magic.com, n.d., *The Economic System of Corporatism*. 2007/11/15, retrieved from: <http://www.sjsu.edu/faculty/watkins/corporatism.htm>.

Asian Productivity Organization, 1992. *Approach to Productivity Improvement Through Tripartism-Australian Experiences*. Report of APO Symposium on Tripartism – A Cooperative Approach to Productivity Improvement, Held in Australia in November 1990.

Co-industri, n.d. *Flexicurity: a Danish Trade Union View*.

The Concise Encyclopedia of Economics, 2002. *Biography of Joseph Alois Schumpeter*. 2007/11/10, retrieved from: <http://econlib.org/library/Enc/bios/Schumpeter.html>

Dimitrova, Dimitrina and Vilroix, Jacques eds., 2006. *Trade Union Strategies in Central and Eastern Europe: Towards Decent Work*. Geneva: International Labour Organisation.

European Foundation, 2007, *Representativeness of the Social Partners: Agricultural Sectors*. Dublin: European Foundation.

European Commission, 2007, *Flexicurity Pathways: Turning Hurdles into Stepping Stones*. Report by the European Expert Group on Flexicurity.

European Foundation, 2007. *Varieties of Flexicurity: Reflections on Key Elements of Flexicurity and Security*. Hearing on the Commission's Green Paper 'Modernising Labour law to Meet the Challenges of the 21st Century', European Parliament Committee on Employment and Social Affairs.

Ghebali, Victor-Yves, 2007, *ILO: An Overview of the History of the 'Social Conscience' of the UN System*. ILO educational material, unpublished.

Golden-Lange-Wallerstein, 1997, *Overall wage centralization*. 2007/08/10, retrieved from: <http://emma.sscnet.ucla.edu/data/>

Hethy, Lajos, 2001, *Social Dialogue and the Expanding World*. Brussels: European Trade Union Institute.

Heyes, Jason, 2004, "The Changing Role of Labour Ministries: Influencing Labour, Employment and Social Policy", *Infocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration*. Geneva: ILO.

ILO, 1997, *Lists of Ratifications by Convention and by Country*. International Labour Conferences, Report III (Part2).

- ILO. 2000, *Trade Unions and Social Dialogue: Current Situation and Outlook*. Geneva: ILO.
- ILO, Multinational Enterprises Programme, 2002, *A Guide to the Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy-Knowing and Using Universal Guidelines for Social Responsibility*. Geneva: ILO.
- ILO, 2004, “ILO Standards concerning Social Dialogue”, *Social Dialogue*, Last update: 1 march 2004. 2007/10/09, retrieved from:
<http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/dialogue/themes/sta.htm>
- ILO, 2006, *Les Organisations D’Employeurs et Les Mécanismes de Contrôle de L’OIT*. Geneva: ILO.
- ILO, 2007, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, ILO, 96th Session.
- ILO, 2007, *Observations and Information Concerning Particular Countries – Special Sitting to Examine Development Concerning the Question of the Observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*. ILO, 96th Session.
- ILO, 2007, *Reports on Credentials, Second report of the Credentials Committee*. ILO, 96th Session, 2007.
- ILO, 2007, Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations, *Report of the Committee on the Application of Standards*. ILO, 96th Session.
- ILO, 2007, *The role of Trade Unions in Workers’ Education: The Key to Trade Union Capacity Building*. International Workers’ Symposium. Geneva: ACTRAV, ILO. Unpublished.
- Kenworthy, Lane, 2001, Wage-Setting Measures, *World Politics* 54.1: 57-98. 2007/08/10, retrieved from:
http://muse.jhu.edu/journals/world_politics/v054/54.1kenworthy.html
- Kenworthy, Lane and Bernhard Kittel, 2003, *Indicators of Social Dialogue: Concepts and Measurements*. Working Paper No. 5. Geneva: ILO.
- Kochan, Thomas A., 1993, *Toward a mutual gains paradigm for labor-management relations*. Proceedings of the 1993 Spring Meeting, April 29-May 1, 1993. Industrial Relations Research Association: 454-69.
- Kuruvilla, Sarosh, n.d., *Social Dialogue for Decent Work*. Discussion Paper for Educational and Outreach Programme. Geneva: International

Institute for Labour Studies.

Kuruvilla, Sarosh; Das, Subesh; Kwon, Hyunji and Kwon, Soonwon, September 2002, "Trade Union Growth and Decline in Asia", *British Journal of Industrial Relations*, 40-3: 431-461.

Léonard, Evelyne; Erne, Roland; Marginson, Paul; Sismans, Stijn; Tilly, Pierre, 2007, *New Structures, Forms and Processes of Governance in European Industrial Relations*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

LO, November 2000, *Organization, bargaining and dialogue for development in a globalizing world*. 279th Session, Working Party on the Social Dimensions of Globalization, Second item on the agenda. Geneva, ILO. 2007/11/10, retrieved from:
<http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/sdg-2.pdf>

Maupain, Francis. "Is the ILO Effective in Upholding Workers' Rights? : Reflections on the Myanmar Experience", in Alston, Philip. 2005 ed., *Labour Rights as Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Morin, Jackie, 2007, *European Social Dialogue, Document for Building Capacity to Enhance Social Dialogue in the Western Balkan Countries*. Meeting in Belgrade.

Mosley, Hugh, Tiziana Keller, and Stefan Speckesser, 1998, *The role of the social partners in the design and implementation of active measures*. Employment and Training Papers 27. Berlin: Social Science Research Centre . 2007/12/02, retrieved from:
<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp27.htm>

Quit, Ires, May 1999, *Industrial relations in SMEs*. eironline, 2007/11/23, retrieved from: .
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/05/study/tn9905201s.htm>

Reynaud, Emmanuel ed., 2000, *Social Dialogue and Pension Reform-United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain*. Geneva: ILO.

Trebilock, Anne, et al., 1994, *Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy-Making*. Geneva: ILO.

張靜，2005年，*法團主義(修訂版)*。北京：中國社會科學出版社。

國際勞動局，2003年11月，*良好管理的政策和社會夥伴關係*，國際勞動局第228屆理事會，全球化的社會影響面問題工作組，第二項議

程，GB.288/WP/SDG/2。

相關參考網站

European Commission, Social Affairs and Equal Opportunities: Social Dialogue

http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/industrial_rel_en.htm

European Commission, Employment and Social Affairs: European Employment Strategy-Flexicurity

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_en.htm

European Foundation for the Implementation of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory online

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>

International Labour Organisation

<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

International Labour Standards, ILOLEX: Database of International Labour Standards

<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>

附錄一

國外專家會議討論題綱

Industrial Relations in Taiwan – Recent Development and New Challenges

I. Characteristics of Industrial Relations in Taiwan

1 Strong state intervention under the regime of Nationalist government (1949-2000)

- Trade unions used to be auxiliary instrument manipulated by the government to maintain industrial peace and stability;
- No room for collective bargaining since the government dominated the regulations in the field of IR and labour market;
- Economic growth was prior to collective rights; ex. the booming of industrial processing zones since 1970s, IR system was delimited in the company level and internalized under the paternal management culture;
- Trade union leaders became associates of the executive party and rely on government's sponsorship;
- Trade union movement had been constrained under the Trade Union Law; compulsory membership, the principle of unitary.
- International orphanage and alienation to international legal instruments (such as ILO conventions).

2 Weak social partnership

- HRM replaced any kind of social dialogue;
- Weak class identity and solidarity;
- Flexible mobility and easy employment access that decreased incentives for unionization;
- NGOs took the lead in labour issues and social movement while trade unions were considered as interest groups without public support;
- Zombie phenomenon (walking dead) in terms of representation and organization.

II. Recent changes after the turn of executive government (since 2000)

- 1 Politicisation becomes more significant excited by the competition between Democratic Progressive Party (DPP) and the Nationalist Party (KMT)
- 2 Government can no longer handle the IR under the globalised economy and democratic political system
- 3 Liberalisation of collective industrial relations but not yet get into a right track of democratisation

Questions:

- 1. How can Taiwan establish an enabling environment for a workable social dialogue and what are the substantial roles played by the state and social partners?**

Further discussion:

- a. To obtain tripartite consensus and to create a framework on the implementation of social dialogue
- b. To establish an impartial funding source for workers' and employers' education on social dialogue and participatory democracy
- c. To formulate international pressure through international trade unions movement and recall government to voluntarily implement ILO core conventions on freedom of association and non-discrimination

- 2. Regarding capacity building for the social partners at all levels, what are the necessary measures to be taken into account; for example, in terms of legal framework, financial independence and participatory mechanism?**

Further discussion:

- a. To have a loose tripartite framework at the national level and strengthen participatory mechanism at the company and worksite level
- b. Should compulsory membership be secured or replaced by voluntarism? How about compulsory system at the company unions?

- 3. What kind of international resources and labour related organisations can be of help for the social partners and labour**

administration of Taiwan? Could we foresee some further cooperative planning in the future?

Further discussion:

- a. What kind of research should be prioritised? How can we start with bilateral or multiple cooperation between Leuven and Taiwan's social partners?
- b. What ITUC can be of help for workers' education?
- c. Does voluntary implementation of ILO conventions bring incentives to the government?

附錄二

國內專家會議討論提綱與發言摘要

國內專家會議討論提綱

敬請與會專家針對以下四項問題，逐一表示意見。

1. 有關國家經濟與社會性議題的公共政策之研議與制定過程，貴機關/團體想必經常主辦或受邀參與一些由政府部門所召集，而參與成員包括產、官、學，或社會團體代表的常設性或臨時性質的委員會、專案會議、任務小組等機制。請選擇其中較為典型的一項機制為例（但，如有多種機制且性質差異甚大時，請視需要增加舉例個數），首先扼要描述下列的基本資料：
 - 名稱。
 - 主辦單位。
 - 法規基礎。
 - 設立目的或任務。
 - 參與代表組成結構。
 - 辦理形式與頻次。（例如以正式會議討論方式，每季舉行一次；或視需要，以非正式形式做意見諮詢。）
 - 決策模式。
2. 請問貴機關/團體在參加前述機制時：
 - 出席代表是如何推派產生的？
 - 出席代表對於屆時與會之議題討論、提案或發言，有無在會前先行預作準備，而彙整下屬單位意見或蒐集會員團體意見？
 - 在前述籌劃過程，貴機關/團體有無對外尋求相關團體或學者專家的意見？

3. 請表示貴機關/團體對於參與前述機制的整體觀感：
- 貴機關/團體對參與前述機制的預期效益，與實際參與後的結果之間是否存有落差？若有，原因為何？
 - 對於其他各方代表的特質或表現，您有何較為深刻的印象？
 - 該機制是否能達成原訂的設立目的或任務？或者在該機制運作下所制定的政策，其施行結果是否符合預期？
 - 對於如何強化各方代表參與前述機制的效益或對決策的影響力方面，貴機關/團體有何看法？
4. 最後，請問您：
- 在本會議之前，是否曾接觸過「社會夥伴」與「社會對話」的概念與資訊？
 - 整體而言，在國內推動社會夥伴與社會對話，將會遭逢哪些困難或問題？（請參考國際勞動組織指出之為確使社會對話運作的條件。）
 - 整體而言，為謀改善上開困難或問題，國內應作如何之努力？

國內專家會議發言摘要

全國產業總工會謝創智秘書長

壹

- 一、本會參與與經濟及社會議題相關之政策研擬與制定的政府委員會甚多，其中部分為常設性的，也有一些為臨時性的。不過，常設的委員會是以勞委會召集者為主，如勞工委員會，行政院公營事業民營化監督及諮詢委員會、勞動基準諮詢委員會、基本工資審議委員會、勞工退休金監理委員會、兩性工作平等委員會、積欠工資墊償基金管理委員會、就業安定基金管理委員會、雇主無正當理由拒絕雇用本國勞工評議委員會、勞保監理委員會、及外籍勞工政策協商諮詢小組委員會等；衛生署召集的有全民健保監理委員會、及全民健康保險醫療費用協定委員會。其中，有些是定期召開、有些是不定期的，有些則是視需要召開或不召開。
- 二、財經部門的相關委員會則較少被邀請參加，但有一、兩個是理事長被邀請擔任委員的，惟不知是否為理事長個人還是產總的名義被邀請。

貳

- 一、就本會而言，前述各委員會均屬外派委員會。擔任外派委員會的本會代表，均由理事會選派理監事出任之。若屬諮詢性的會議，則是由會務人員參加，目的在蒐集相關資訊，供理事會參考。
- 二、若會議的提案涉及法案之制定，將先召開本會相關的委員會〔由理監事組成〕，作初步之討論，再將其作成提案送理事會討論，作成之決議是為本會之立場，也是出席政府相關委員會時本會代表發言之基礎。若不涉及法案之一般提案，若時間許可，則會召開會議來聽取各會員之意見，再由出席之代表向與會各方表達本會的看法及意見；若無較充裕的與會準備時間，則由會務人員向

本會相關人員徵詢意見後，提供與會代表之參考。否則，與會的代表以聽取各方之意見為主，將其帶回後經前述之程序研議後，第二次出席再表達本會之意見。

- 三、 如有需要，在本會委員會討論時，會邀請學者專家參加，俾題一些建議及分析，以供參考。

叁

- 一、 本會參與這些政府的各委員會時，根據以往的經驗，多是摸頭背書為主，故均不會抱太大的期待，也就沒有什麼與會前後落差的問題。
- 二、 勞資雙方通常對一個議題站在對立的立場，而政府往往表示其站在客觀的角度，協助雙方而取中間值。此時，雙方仍要再表示不同觀點時，政府又表示雙方可在立法院時再來折衝。

肆

- 一、 就本會參與社會對話圓桌會議的經驗來看，往往事先不知道對話的議題為何，無從準備；且與會代表彼此間又互不認識，只有各自表態，甚至針鋒相對。與會人員不認識，無法建立信任感，同時又不知對話之目的，此皆不利對話之進行。另，對話的議題常是勞資雙方常年未解決的事項，如此更加增加對話的困難。
- 二、 若要推動社會對話，應要有配套措施。事前要有充分的準備，彙整各方之意見，使對話各方能有掌握相關的資訊；對話的議題要從較簡單、衝突性較的先開始；事先也要進行宣導，協助雙方能了解社會對話是什麼，社會對話的目的及進行的方向，即要有事先的規劃再推動。最好能安排會前會，讓參與對話的人員能相互認識，也能知悉互相的立場與觀點，才再進行正式的對話。

中華民國全國總工會馬潮副秘書長

壹

- 一、本會為我國第一個全國總工會，故政府在制定重大勞動政策時均會邀請本會派員參與提供意見；但經濟部門較少邀請本會參與重大經社政策制定之過程。
- 二、本會參與有法源依據之相關機制，主要有下：
 - 〈一〉勞工委員會
 - 〈二〉外籍勞工諮詢委員會
 - 〈三〉基本工資審議委員會
 - 〈四〉就業安定基金管理委員會
 - 〈五〉國公營事業民營化委員會以上各委員會之成員又以學者專家及政府代表為多，似乎資方代表又多於勞方代表，故覺有勞方意見不受重視。

貳

- 一、主要的委員會的委員由理事長指定適當之理監事，經理監事會議通過後出任。而一般臨時性的會議則由會務人員參加。
- 二、本會並未設置若干委員會來彙集會員及學者專家之意見。通常是由會務人員準備相關背景資料供各委員參考。

叁

- 一、政府這些機制較重視學者專家之意見，而勞方的意見較不受尊重。但學者專家並非是當事人，卻替當事人決定，並不適當。就本會而言，因通知與會的時間過於倉卒，準備時間不夠，且所掌握之資訊不足，加上也無能力對執行面有所建議，故常感到與預期有落差。
- 二、因政府掌握較多之資源，且有較多之資訊，政府應要能持有與勞資雙方分享資訊的態度，如此方能讓勞方積極參與。

肆

- 一、社會對話是值得在我國推展，尤其政府應改變傳統所謂產、官、

學的決策思維模式，而改以社會對話的決策模式。

二、 現行社會對話遭遇的困難及問題有：

1. 資訊不足
2. 各方僅有立場之陳述，而無溝通
3. 政府部門只有選擇性地接受，對若干重要意見甚未列入紀錄
4. 未定期舉辦
5. 未能於會前設定議題
6. 團體本身能力不足。

中華民國工業總會蔡宏明副秘書長

壹

- 一、 工業總會是依據工業團體法而成立，代表全國一百四十一個產業團體。政府各部門，包括經濟部、經建會、財政部、勞委會、衛生署及環保署等，在制定有關產業政策時，特別是有關製造業的部分時，都會邀請本會參與表示意見。甚至，立法部門再立法過程中也會邀請本會參與。只要有產官學參與的決策方式，本會參與甚多。
- 二、 本會也派員參加政府的一些常設委員會，表達本會的意見及立場。例如，有環保署的污染防治、廢棄物回收方面的委員會、有衛生署的全民健保的委員會。在勞委會方面，較重要的有基本工資審議委員會、就業安定基金管理委員會及外籍勞工諮詢委員會，還有由本會副理事長擔任勞委會的委員。在經濟部方面，較重要的是產業諮詢委員會，事關產業政策之制定，且由部長主持，本會由理事長擔任委員；其下的各次級委員會則由理事長指派相關的理監事出任之。

貳

- 一、 本會一般視會議或委員會的性質決定參與的人員。若屬工作層級

者，是由會務人員參加；若屬關鍵或決策者，則由理事長指派本會相關專業委員會之召集人或副召集人參加。

- 二、 本會意見彙集的方式已下列為主：一是理事會的討論決議；其次是本會每年召開的全國各產業公會理事長會議；三是本會設置的企業意見反應機制，提供會員反應意見之管道。另，本會亦會將重大議題主動徵詢會員的意見，如基本工資之調整，本會會蒐集不同調整比例對其之影響。本會也設置若干專業委員會，對相關的議題進行先期之討論或研究，俾提供給理事會討論之參考。當然，一些較專業的議題，如能源、環保、勞工等，本會也會邀請學者專家作事前之評估，以供理事會之參考。最後之意見及相關資料則由會務人員彙整準備，再提供給出席政府會議或委員會的代表。

叁

- 一、 本會非常願意參與政府政策之制定過程，也願意積極表達意見，但實際上的結果常與我們的主張有落差。現在政府的政策常與選舉有關，特別是在社會議題方面，主政者已有其政策目標，我們的主張很難被政府所接受，譬如基本工資的調整，本會主張上限為百分之五，某次由勞委會主委召集產業界代表的聚會，經濟部部長也有參加，我們業界表達了我們的主張，勞委會主委說會予以考量。但到基本工資審議委員會，還是依勞委會的主張調整。目前在社會議題方面，很難使得上力。
- 二、 在經濟議題上，政府在制定政策過程中，較能接納產業界之意見；經濟部門對產業界的想法也較有正面的回應。例如，政府在制定產業政策時，常從供給面思考，而其效果有限；我們建議應可從需求面來考慮，政府在採購時，應先考慮採購國內廠商的高科技產品。此點亦已納入本次工業發展會議的共識中。另，在政府制定產業政策後，也應該在執行階段上要定期檢討；而經濟部門也同意見這樣的機制。

三、參與的代表各有立場，且有過於理想的主張，反而不切實際。例如，我們要減少二氧化碳的排放量，此產業政策的調整不馬上就可完成，也不是政府要怎樣作變行。我們是不要石化廠，又不讓它去大陸，這是一種矛盾的思維。任何廠商都希望汰舊換新，我們應該提供一個環境，使它能循序漸進。我們社會上第一一些人，以意識型態、以理想來推動政策，而沒有妥協，往往五年、十年過去了，沒有任何結果，問題也沒有解決。社會對話需要有諒解、需要有妥協，更需要有建設性的思維。

肆

一、本會五、六年前就有意推動勞資政的對話，當時就找了一些學者，並找出勞資雙方所關切的議題，同時整理出勞資雙方的關點及立場，以及未來可能的政策方向。當時也向勞委會申請經費補助，但勞委會似無意願；經費反是工業局補助的。後來，勞委會李主委開始推動社會對話圓桌論壇，本會便積極參與，第一次對話時，本會理事長及副理事長都親自參與。此為一個重要的平台，有機會讓高層人士對重要的政策，能了解彼此的立場、問題的所在、以及在推動的過程中可能遭遇的困難。但社會對話的順利推動必須建立在誠信的基礎上，也要有妥協；後來因基本工資調整的事情，勞委會強力主導，致本會理事長對社會對話感到失望，沒有辦法發揮影響力。

二、議題事前的準備對參與社會對話是很重要的。也就是要提供參與者一個完整、客觀且充分的資料，如此才有助於清楚了解相互的立場。就整體利益而言，政府應該將所要推動政策可能的選項告知勞資雙方，並說明其利弊得失，如此才可能有妥協。如果沒有妥協的準備，沒有整體利益的考量，社會對話很難有滿意的結果。否則將增加對話的次數及對話的時間，沒有意義。此外，在社會政策的立法層面，常是少數立法委員主導法案的內容及條文。如果能在客觀及充分的基礎上達成勞資政的共識，將可避免此種扭曲。我們以往付出很高的代價，我們對社會對話非常期待，我們要有信心走這條路。

- 三、 社會對話的目標要清楚，讓參與者有充分的了解，且不能讓參與者有壓力，而不願再參與；另要提供充分的資訊。在社會對話的萌芽階段，也要介紹先進國家的典範及模式；還有，要強化對話的正面效應，如產業環境的改善、公共政策制定過程的民主化等。如此，才能行成有利社會對話的推動環境。

中華民國商業總會賴榮坤副秘書掌

壹

一、 有法源依據者

〈一〉 勞工委員會

依具勞委會組織條例，由行政院邀請派員經該院通過後出任。

其職權為審議勞工政策、勞工行政計畫方案、勞工法規。
會議不定期召開。

〈二〉 基本工資審議委員會

依據勞基法所定之基本工資審議辦法，由勞委會邀請派員經該會同意後出任。

成員為政府代表八人、勞方代表四人、資方代表四人，另有學者專家一至七人。

會議視需要召開。

二、 無法源依據者

〈一〉 政府再制定重大經社政策時，本會多會獲邀參加相關第說明會、座談會及協調會等。

〈二〉 「推動社會對話活動」諮詢會議

該會議依據社會對話原圓桌會議具體共識辦理，由勞委會召集。

其目的在於企業因應競爭，須有更多之彈性，但亦須考量勞工權利是否因而受損。勞資雙方透過對話，對法令或政策行成共識，以供政府參考處理，即要能兼顧經濟發展與勞工權

益。

出席代表有勞委會、經濟部、台北市政府、工總、商總、全總、工人總工會及學者。

會議不定期辦理。召開時，由學者專家提出專題報告，再由各與會代表討論協商決定。

貳

- 一、本會一般是題推派對該議題有心得、或是較關心而有研究之理監視參加；若是臨時性的則是推派會務人員參加。
- 二、政府召集之會議，通常無足夠的時間來彙集所屬會員之意見，尤其本會之會員均為團體，彙整意見需較長的時間，而開會通知往往在幾天前才收到。因此，本會設有若干委員會，由本會理監事，學者專家組成，對本會會員所關心的議題，分交由相關的委員會討論，如外籍勞工的議題，本會會對會員作缺工調查，也可能由本會人力資源研究委員會或勞資關係委員會作先期之研究討論，再提報理監事會。

叁

- 一、在預期效益上，要視會議性質及主辦單位而定。如經濟部門比較重視本會之意見，且有較充裕之時間準備，並能提供蒐集資訊之經費。又如社會對話諮詢會議，社會對話對我國而言尚屬陌生之概念，不過尚有助益。
- 二、勞方代表較能夠明確表達其主張。但有些團體代表有先入為主、預設立場之情形，對話困難。
- 三、
 - 1.參與對話的勞資團體必須是強大的獨立團體，其本身能掌握相關議題的資訊，並要有基本的分析能力，即對話要建立在客觀的事實基礎上；
 - 2.對話的結果要能落實執行，如此方能強化各方參與之意願；
 - 3.勞資雙方要有信任感，否則難以對話；
 - 4.政府部門的參與，且相關政策建議要由政府負責執行；此外，要有一定的對話流程，如：
§ 勞資雙方有意願進行對話。

- § 勞資雙方進行初步接觸。
- § 召開預備會議〈決定議題及程序〉。
- § 有關議題內部討論及資訊蒐集。
- § 組織內部先行討論，建立內部共識。
- § 正式進行對話前，雙方資訊交換〈資訊對稱〉。

肆

- 一、
 1. 參與社會對話的意願涉及議題的設定，若層次過高而非為個別團體所能掌握；若層次過低而無實議，均會影響參與的意願。
 2. 參與對話之勞資雙方必須是有實力且獨立的團體，如果內部分裂，不但不易產生有共識之主張，且不易落實對話之結果。
 3. 勞資雙方信任感的建立對社會對話的推動相當重要，且勞資雙方的協商經驗均不足。
 4. 社會對話機制並無強制性，需自願進行對話。如有共識產生，因無法律效力，要如何落實執行？此尚涉及政府部門對社會對話結論的態度。

- 二、
 1. 社會對話有其必要性，但前提是對話不能預設立場，否則不易溝通，難以對話。
 2. 對話代表的產生機制相當重要，代表性要足夠，其發言要能代表團體的立場，並對其所屬團體負責。
 3. 政府部門的參與相當重要，首先要能分享資訊，其次政府應為協助促進對話的中立角色，而非是主導的角色，但對相關問題也應表示意見。另外，相關的政策建議，政府應該要落實執行，尤其是不涉及修法的議題，如此方能強化雙方參與的意願。

行政院勞委會勞資處黃秋桂處長：

壹

- 一、由行政院勞工委員會依據 96 年施政計畫推動社會對話圓桌會

議。其設立目的為：目前我國雖已有企業內勞資會議或職工福利委員會有勞資雙方之參與，另如本會組織中勞工保險監理、就業安定基金、工資墊償基金、退休金之管理等制度，皆有政勞資三方與學術界之參與(相關組織法如附)，但我國相關法制尚未完全將政勞資三方諮商合作機制制度化。勞委會自民國 93 年起，逐步進行辦理社會對話資料蒐集及建立社會對話機制溝通說明會，促使各方更熟悉社會對話之意義。鑑於我國勞資雙方之協商對話已漸有風氣，勞委會參酌國際勞工組織建議各國應在全國及產業層級建立政勞資三方諮商的機制，建立或強化政府與雇主及勞工組織間的對話與合作，於 95 年度開始試辦全國層級社會對話圓桌會議，邀集全國性勞工團體、全國性工商團體、學專專家及政府部門代表與會，建立社會對話之平台，促使社會夥伴間從各種不同向度或議題進行自願性的合作。

- 二、 社會對話圓桌會議的參與代表有全國性工會團體、全國性雇主團體、政府部門、學者專家。該項會議採非正式會議討論方式，每季舉行一次。至於其決策模式則是採共識決。

貳

- 一、 本圓桌會議為全國層級之對話形式，勞資團體均以全國層級具有代表性團體之代表及中央層級之政府機關首長代表出席。
- 二、 本圓桌會議由政府機關擔任幕僚工作，討論議題由相關業務單位及勞資團體提出，幕僚單位彙整及準備參考資料。
- 三、 本圓桌會議之規劃過程，係參酌各界之意見及相關資料，並提勞委會社會對話推動小組會議討論通過而據以辦理。

叁

- 一、 勞資團體已對「社會對話」有初步之認知，並已進行初步接觸或試辦對話活動，但部分勞資團體仍對該會議之功能存有疑義。

- 二、資方團體對於議題資料之蒐集及意見之表達較為極積，立場較為一致。工會團體對議題之掌握稍有不足，對某些議題之立場爾有不一致之處。
- 三、全國層級勞資團體對推動社會對話機制已有相當共識，達成創造勞資政三方社會對話思維與強化社會夥伴對話意願之目的。如勞資政三方對會議共識能夠充分尊重，確實執行，則各方代表應更有意願積極參與本會議。

肆

- 一、勞委會於民國 92 年開始規劃推動「社會對話機制」計畫，並於 93 年開始執行推動「社會對話機制」相關計畫，並陸續辦理下列事項：
 - (1)召開「社會對話推動小組」委員會議
 - (2)辦理社會對話資料蒐集及專文研究
 - (3)建置社會對話網頁專區
 - (4)辦理「建立社會對話」溝通說明會
 - (5)試辦勞資團體對話活動
- 二、(1)勞資團體對於社會對話之功能仍有疑義，擔心僅是為政策背書，或擔心勞資團體有共識之議題，行政機關未必能執行。
(2)勞資團體仍對於參與社會對話之意願不足，持續對話未顯積極，尤針對勞資雙方之對話，如無主管機關之參與，其意願更低。
(3)勞工團體(職業工會)對於資料蒐集之能力仍有不足，其對進行社會對話之能力亦有待加強。
(4)建立社會對話機制為國家之重大工程，非一朝一夕可成，故仍需長期持續推動，方可看出其更顯著及具體之功效。
- 三、(1)強化勞工行政機關及相關目的事業主管機關對社會對話概念之認知，並加強政府組織內部與外部溝通協調及提供資訊之能力。
(2)嘗試推動協助政策執行面之社會對話機制，例如職業訓練、就

業服務、外勞管理、就業諮詢、勞資爭議處理等業務，在政府及法令之監督下推動相關業務，建立勞資雙方社會夥伴共事之信心，強化勞資政對社會對話共識之尊重。

- (3)嘗試由地方層級實驗建立政勞資對話的制度，或選擇某些勞資團體較為健全發展之產業勞資團體，進行社會對話，建立與該產業勞資共同關切課題之解決方案。
- (4)強化工會教育及勞資關係教育，加強勞資團體進行社會對話之能力，並增進勞資團體之互信。

行政院經濟建設委員會 人力規劃處 陳世璋處長

壹

- 一、經建會採委員制，惟委員是由政府部門之首長擔任，定位為行政院之財經幕僚。早期政府之決策採由上至下的方式，一方面是資源多在政府手中，另一方面是民間較少有具前瞻性的人士，且企業家也較少。現在情況則有所改變，有時也採取由下向上的方式。
- 二、目前經建會設有諮詢委員會，邀請學者專家及企業家出任委員，但沒有勞工團體的代表，現有委員一百餘位。經建會在制定決策時，會邀請相關的諮詢委員開會，徵詢他們的意見；但未必會採納他們的意見，因諮詢委員不一定了解政府的一些限制，如預算的編列。但在處理勞動或社會議題或政策時，也會邀請勞工團體的代表參加。例如，勞委會的勞動政策，由行政院交給本會審查時，我們就會邀請勞資雙方團體來提供意見。

貳

- 一、如何選擇具代表性的勞資團體，也常困擾著我們。例如，我們常就邀請一些較大的資方團體，如工總、工商協進會等來徵詢他們的意見，但出席的代表層級不夠高或無法進入主題。

叁

- 一、能有相關團體的參與對決策之制定是有所助益，但本會接受他們意見的程度會有所差異。我們的邀請有時也會遭到拒絕，表示他們對該議題沒有研究，而我們認為該議題對他們的影響很大，不知為何要拒絕。也許是我們開會通知寄發的時間過晚，使他們不及回應。有時則是我們無法了解出席代表所提的意見，是其個人的主張？還是該團體的共識？我們在實際上就遇到過，出席代表的發言事後被其團體否決。
- 二、根據我們的經驗，現在勞資雙方出席的代表，其理性程度甚高，也能相互尊重，也知道要追求雙贏。

肆

- 一、為了決策的精緻化，我們認為社會對話是可參考。不但是勞資雙方的代表團體要邀請參加，一些相關的 NGOs 團體亦應該邀請。但我們希望出席的代表是意見領袖，不但能代表其團體表達立場及意見，且能協助解決問題，也就是要能說服所屬之團體。另，現在政府與民間缺乏互信，各有其利益考量，所以若要推動社會對話應先要建立互信。
- 二、社會夥伴參與政策之制定，在歐洲能成功，應該有其社會背景及條件。我們同意國際勞工組織所提出社會對話成功的要件，例如要有適當的制度支持，也就是要有配套措施。若條件成熟，自然有利於社會對話機制的建立與推動。

附錄三

提供國外專家會議參考之國內專家會議摘要⁴⁶

----Outlines----

1. Has your organization ever been invited to take part in any committees or similar mechanisms which organized by the government to consider or advise the social and economic policy-making?
2. By which way your organization appoints the representatives to be the members of above-mentioned mechanisms? And how your organization aggregates the opinions and ideas from your members?
3. Do you think that your organization's opinions and ideas were seriously considered by the Government after your participation? And why?
4. As a decision-making process, do you think the "social dialogue" would be workable or success in Taiwan?

Mr. Zon-Quin Lai, Deputy Secretary General, General Chamber of Commerce, ROC

1. (1) legally

A. Council of Labour Affairs

In accordance with the Council of Labour Affairs Act, my organization would appoints a representative by the invitation of Executive Yuan to be one of the members of the Council. The Council is responsible for reviewing the labour policies, action of plans as well as labour laws and regulations. And its decision is final. However, the Council meeting convened at non-regular interval since 2000.

B. Review Committee of Minimum Wage

It set up by the Minimum Wage Review Order, which enacted in pursuant to the Labour Standard Law. My organization would appoint a representative by

⁴⁶ 本摘要由本計畫協同主持人康長健撰寫。

the invitation of the Council of Labour Affairs to be one of the four employer's delegates. The Committee composed of 8 governmental delegates, 4 employer's delegates, 4 worker's delegates and 1-7 scholars and experts. And its meeting convened only when necessary.

(2) non-legally

C. Most occasions when the Government makes important social and economic policies, my organization would be invited to participate the related mechanisms, such as seminars, briefing and etc.

D. "Social Dialogue Round Table" Meeting

It set up in accordance with the consensus reached by the social dialogue Round table meeting. And it convened by the Council of Labour Affairs.

The participants also include the representatives of the Council of Labour Affairs, Ministry of Economic Affairs, Taipei City Government, the Chinese Federation of Labour, the Chinese National Federation of Industry and scholars.

The aim of this meeting is enterprises need a little more flexibility to respond the globe competition meanwhile the rights of workers would not be negatively influenced. The dialogue between the representatives of the employers and workers efforts to balance the economic growth and workers' rights. And we hope the conclusions of this meeting, if any, would be the foundation of the government's policies- and laws- making.

2. (1) Normally we will appoint a Board member who is interested in or concerned about issues of the related mechanisms to be the representative of my organization. Anyway, it depends on the issues or level of the meeting or committees. Sometime, we will appoint a staff to participate.

(2). Usually we don't have enough time to aggregate the opinions and ideas among the members, particularly we only have institution members, due to the notice of the meeting with a very short time by the government. Therefore, we have set up several committees according to the issues we concerned to collect information and aggregate the ideas among the members. They are composed of the Board Members, scholars and experts. For example, the issue of foreign workers, we will conduct a survey to realize how many shortages of workers among our member, and then we will circulate the data to the "human resource research committee" or "industrial

relations committee” to study and try to find solution. Their decisions will submit to the Board meeting for further discussion.

3. (1) With regard to the expectation of influence of the participation, it depends on the nature of the meeting and the organizing departments. Usually, the Ministry of Economic Affairs is more concerned about and respects our ideas and attitude. Besides, we will have more time to prepare and will be subsidized to collect information among members. Meanwhile, “social dialogue round table” meeting also benefits for the participants to some extent, even it is a new concept for Taiwan. It is at least a forum for exchange the ideas between the workers and employers.

(2) The representatives of workers are more able to express their position and ideas. But some of them are preoccupied with bias. Consequently, it is very difficult in communication. To build up the mutual trust between workers and employers is an essential condition for dialogue.

(3) The dialogue should be based on the objective data. In other words, the participating organizations should be able to realize the issues and be with capability of analysis.

(4) If the government departments could be able to implement the decisions which come out by the parties of the meetings, then the willingness of participation of the organization would be reinforced.

4. (1) Since the social dialogue is a new concept in Taiwan, so the issues in the process of dialogue should be appropriate. It should be able to carried out by the parties, particularly by the government. Otherwise.

(2) The participating organizations should be more independent and strong, so no one will doubt their representation. Then their opinions will get more respect by the other party. And they would be trusted to carry out the decisions.

(3) We have not had much experience in collective bargaining, so to build up the mutual trust is critical important.

(4) And the government plays a crucial role in social dialogue. But it is not a dominant role; it should be a promoting and courageous role instead. And the government is willing to share the information with the organizations. In addition, the decisions made by the parties in social dialogue, if they are not involving the

legislation, they should be enforced by the related departments at an earlier possibility.

Mr. Hasan Ma Chau, Deputy Secretary General, Chinese Federation of Labour, ROC.

1. (1) Given that the Chinese Federation of Labour (CFL) is the first national trade union in Republic of China, we have been often invited by the Government to involve in the major labour policy-making process. However, we have been seldom invited to involve in major social-economic policy-making process by the Ministry of Economic Affairs or the Committee of Economic Planning and Development.

(2) For instance, the CFL is legally invited to take part in the following mechanism:

- A. Council of Labour Affairs;
- B. Advisory Committee on Foreign Workers;
- C. Review Committee of Minimum Wage;
- D. Supervisory Committee on Stabilized Employment Fund;
- E. Committee on Privatizing State-owned Enterprises.

The majority of these mechanisms are the government's representatives and scholars. Even the representatives of the employers' organization are out-numbered than those of the trade unions. We only have little influence or are nothing in these committees.

2. (1) Approving by the Board meeting, the president would appoint the Board members to be the representatives of the CFL as the members of those committees. Otherwise, the staffs would be sent to attend.

(2) The CFL does not set up any peculiar committee to consult the ideas with the scholars or experts. Usually the background information would be provided by the secretariat and nothing more. So we do not have any idea about what our representatives would say at there.

3. (1) The government is always more respect the voices of scholars than ours. However, the scholar is not one of the parties. It is not appropriate to put more weight on their voices. In the meantime, we do not have enough time to

prepare ourselves and to collect information. And we are not in the position to consider the enforcement of the decisions. That would discourage our participation.

(2) Since the government have owned more resources than the workers and employers and thus more information. The government, therefore, should share the information with us. It will promote the participation of the trade unions.

5. (1) We claim that the government should change their way of thinking in the policy- or decision-making process – always enterprises, government departments and scholars. The social dialogue will be more suitable.

(2) We have some difficulties in social dialogue:

- lack of related information during dialogue;
- only expression, no communication;
- government only listen what they like
- not at regular interval;
- with random issues; and
- without capacities of the trade unions.

Ms. Chiu-Quey Huang, Director, Department of Labour Relations, Council of Labour Affairs.

1. (1) The Council of Labour Affairs (CLA) has set up several committees which involve the participation of the representatives from the trade unions, employers' organizations and scholars, such as Supervisory Committee on Labour Insurance, Supervisory Committee on Stabilized Employment Fund, Committee of Arrear Wage Compensation Fund, Committee of Pension Fund management. However, a tripartite consultation mechanism on social and economic policies is still not yet institutionalized.

(2) Over the past decades, the ILO has been promoting the tripartite consultation institutions on national and industrial levels. Since 2004, the CLA began to collect the information of social dialogue and has held seminars to introduce the concept of social dialogue to the trade unions and employers' organizations. In 2006, the CLA for the first time convened the "Social Dialogue Round Table Meeting" (Meeting) at national level. The representatives of national trade unions, employers' organizations and various governmental departments as well as

scholars were invited to consider and communicate with each other on some social and economic issues. So far, the Meeting has been convened on a regular interval (every 4 months), but in an informal manner.

2. (1) The Planning of the Meeting has been advised and reviewed by the “Promoting Social Dialogue Task Force”, which is composed of 15 scholars and experts.

- (2) Only the representatives of the trade unions and employers’ organization at national level are invited to take part in the “Meeting”. And some heads of central governmental departments are invited.

- (3) The logistics of the “Meeting” is responsible by the CLA. Prior to the Meeting, the staff will collect the information in accordance with the issues which presented by the parties.

3. (1) Even though the workers, the employers and government officials have more ideas about the social dialogue and tried to engage in the programmes, But some of them still doubt the function of social dialogue.

- (2) The representatives of the employers’ organizations are more able to collect related information and express their ideas. And they are always on the same position. Meanwhile, the representatives of the trade unions are less able to understand the issues on dialogue and sometime they are on the opposed position.

- (3) To a certain extent the national trade unions and employers’ organizations have consensus to promote the social dialogue on social and economic policy-making process. And if the decisions of the “Meeting” get sufficient respect and could be enforced by the parties, then it will courage the participation of tripartite delegates.

4. (1) The CLA planned to promote the social dialogue programmes in 2003 and carried out them since 2004 as below:

- A. to convene the “Promoting social dialogue task force” meeting;
- B. to collect information of social dialogue and conduct researches;
- C. to set up social dialogue website;
- D. to hold seminars briefing social dialogue; and
- E. to convene social dialogue meeting at national level.

- (2) The trade unions and employers’ organizations are still suspicious to the

function and operation of the social dialogue Meeting. They are afraid of their participation is endorsement to the government policies. Or the government would not enforce their common interests or decisions which conflicted with government. Other than at national level, the trade unions and employers' organizations are lack of willingness to take part in the dialogues and are not interested in communication with each other, particularly without the participation of the government. Furthermore, the trade unions should build up their capacities to collect information and conduct dialogues.

(3) First of all, we should improve the knowledge of social dialogue among the government departments. And to improve their capacities to communicate with interior as well as outside units. Besides, they should be willing to share the information with others. Secondly, other than the policy-making level, we should set up social dialogue mechanism on implementation level, such as vocation training, employment services, foreign workers management, labour dispute settlements and etc. so as to increase their confident on social dialogues. Thirdly, we should promote the social dialogue at local or industrial level. To assist them in solving the problems they concerned by themselves. Finally, to educate members the trade unions and employers' organizations, so as to build up the mutual trust between the parties and up-grade their capacities in conducting social dialogues.

附錄四

社會夥伴關係與公共政策形成的理論基礎

彭百崇 2007.12.12.

一、社會夥伴與公共政策決定的制度安排

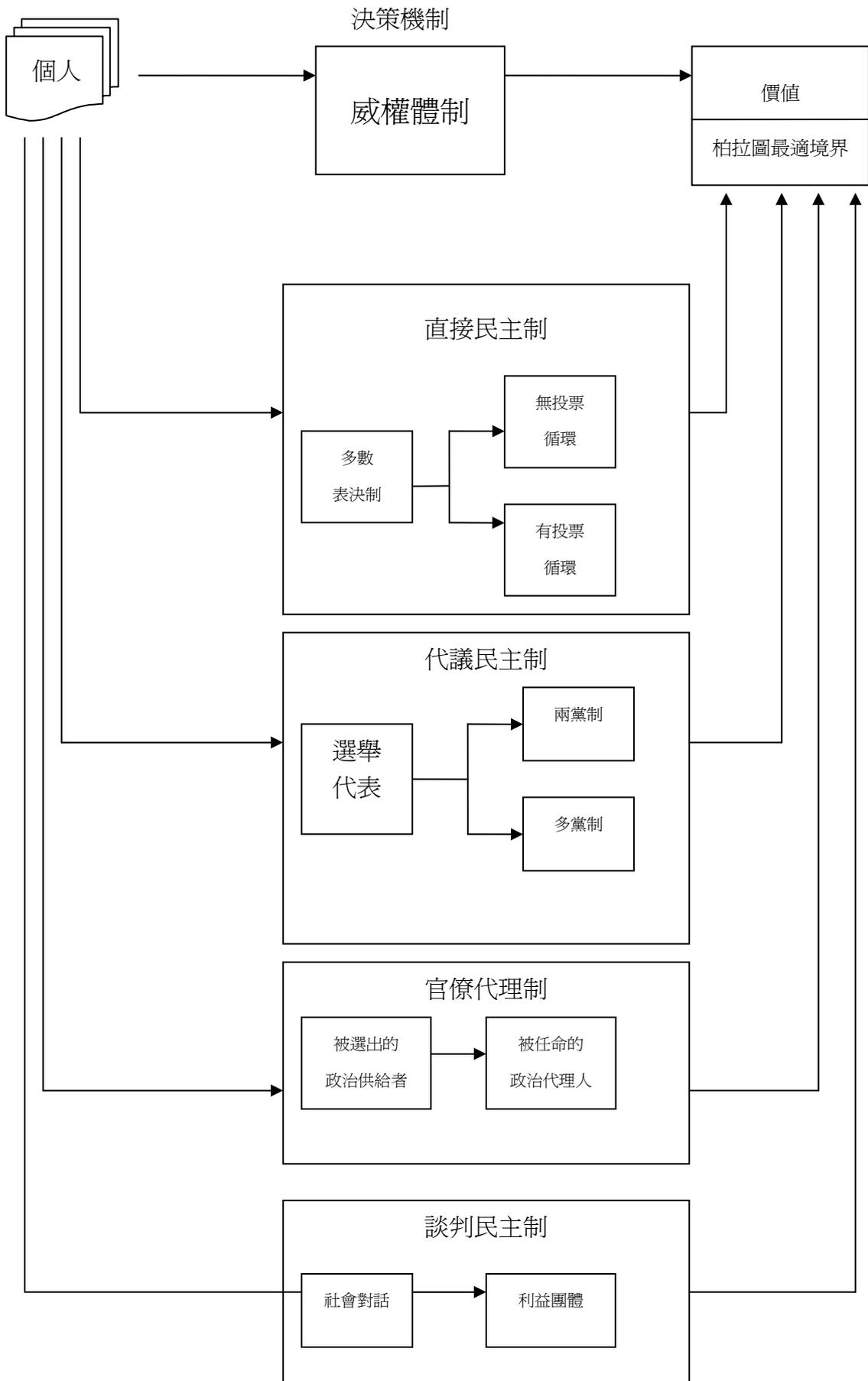
關於工業關係之社會夥伴的意涵，實是一種應用政治民主概念的產業民主。一般，產業民主意指：在經濟領域，勞動者以企業員工之身分成爲企業的經營伙伴，而參與企業的經營，並與企業主共同議決企業的決策。其作用則在於克服企業經營的無效率配置以獲得「柏拉圖改善」(Pareto's improvement)⁴⁷，並促使企業主與勞動者的共同利益得以最大化。

但在產業政策的決定過程中，往往出現企業經營的無效率與資訊的不對稱；同時，更重要的，任何經濟的或政治的決策，皆影響資源配置的最初位置，從而影響政策的執行成果。

因此，關於工業關係之社會伙伴的政策形成，已變成當代公共政策的一種獨立的制度安排，與投票民主之多數表決制、代議民主之代表表決制以及委託民主之官僚代理制並列，得以謂之爲談判民主制。特別是，社會伙伴的政策形成機制且已牽動當代公共選擇理論或集體選擇理論的討論。

當代民主社會對於公共政策決定的制度安排如下圖所示：

⁴⁷ Pareto's Optimality 基本上經濟學所敘述的經濟效率又稱爲柏拉圖最適境界(Pareto optimality 或 Pareto efficiency)，乃因義大利經濟學者柏拉圖(vilfredo Pareto, 1848-1923)首先提出這個觀念而命名的。所謂柏雷托最適境界或經濟效率是指資源的配置運用已達下述的境界：資源不管再怎麼重新配置使用，都沒有辦法使某些經濟個體獲致更高的利益，而同時卻不損及其他經濟個體的利益。後經 Kaldor 及 Hicks 發展成爲補償原則。此補償原則或稱新柏拉圖標準，或直接稱爲 Kaldor-Hicks 效率標準(efficiency criteria)。



二、社會夥伴關係與公共政策的決策系統

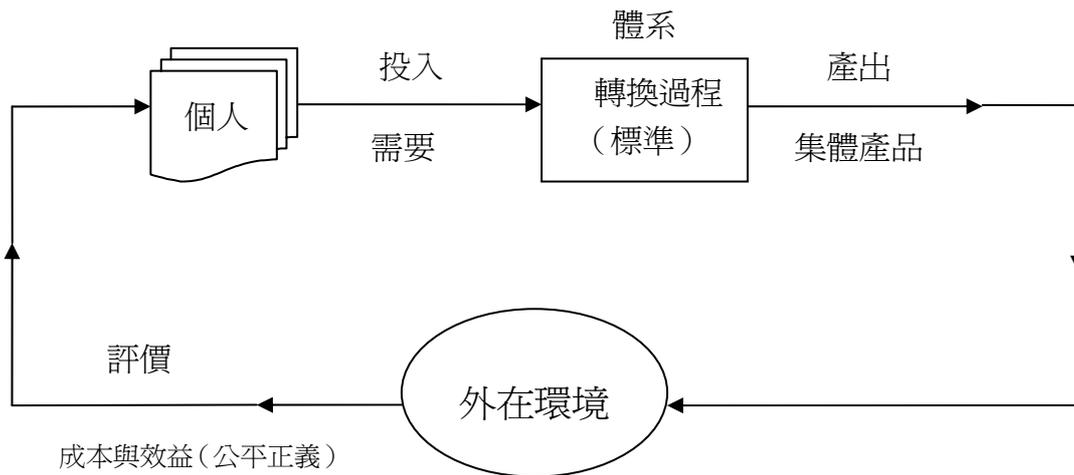
公共選擇或集體選擇是一決策系統，而此決策系統涉及的關鍵要素(key elements)有三：

其一、參與者(participants)，即參與公共選擇的成員。

其二、選擇方法 (methods of choice)，即決策的方式。

其三、標準(criteria)，即對決策結果進行評價和判定的依據。

關於公共政策的決策系統如下圖所示。



當前對工業關係的研究範圍界定為：

1. 勞資政三方主體行為的策略選擇及集體行動。
2. 勞資政三方在衝突上、合作上、權力上的相互關係。
3. 就業關係的規則。
4. 人力資源的使用與分配。

因此，就上述決策系統的分析架構而言，在當代民主社會，關於工業關係之社會夥伴關係的政策形成，其內含包括有：

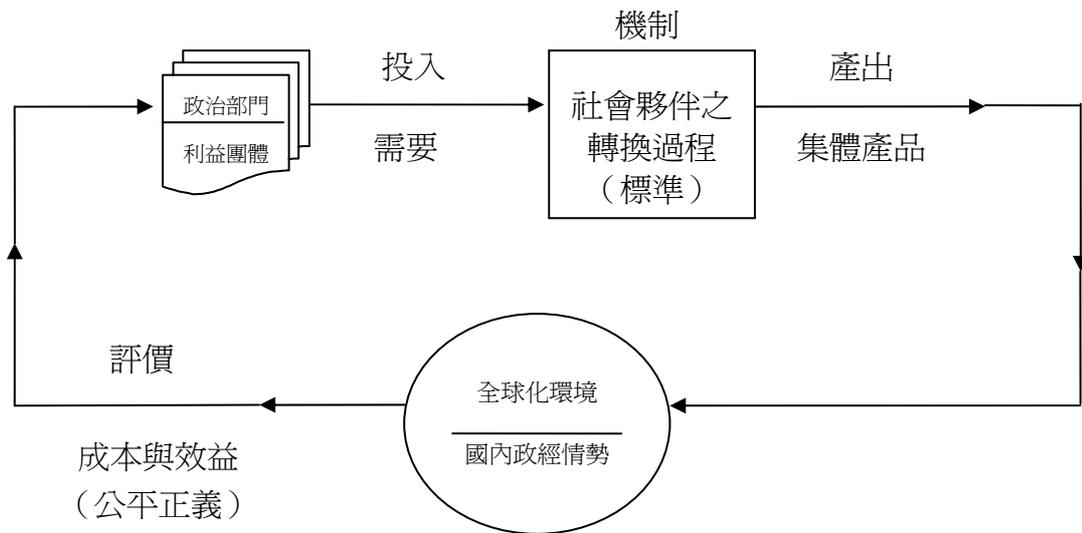
其一、參與成員：社會伙伴的政策形成過程涵蓋勞資政三方行動主體。

其二、決策過程：社會伙伴的政策形成涉及勞資政三方行動主體之策略選擇及集體行動，因而形成勞資政三方在衝突上、合作上、權力上的相互關係。

其三、決策標準：社會伙伴的政策內容則涉及就業關係規則以及人力資源的使用與分配，因而，公平(equality)與效率(efficiency)的標準，在當代工業關係中各有主張⁴⁸。

關於工業關係之社會夥伴的政策形成系統，如下圖所示：

⁴⁸ 即使以經濟整合(integration)為號召而形成之歐洲共同市場及其演變之歐洲共同體(EC)或歐盟(EU)，仍是倡導如何增進要素的移動與經濟效率，而非考量公平與所得的再分配。參閱 Joris Van Ruseveldt and Jelle Visser (eds.), *Industrial Relations in Europe*, London: Sage Publications, 1996.



三、工業關係模式與決策權力的制度安排

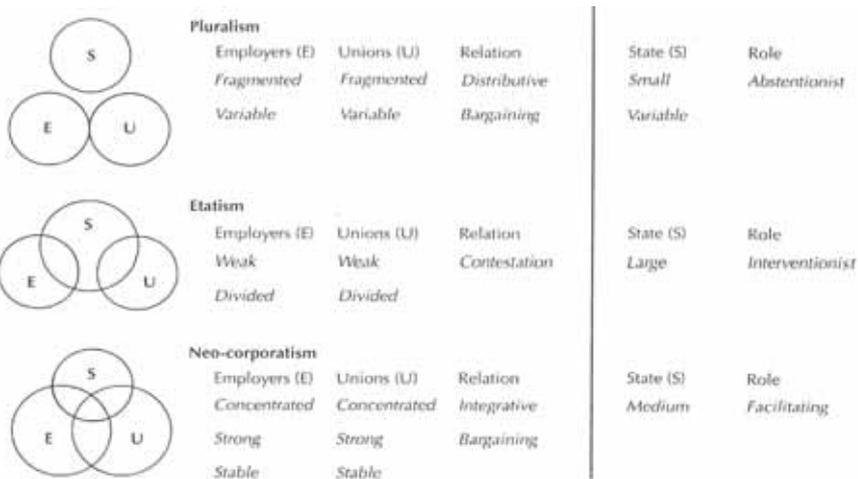
(一) 工業關係模式

從工業關係的歷史演進，最初工業關係的注意力乃集中在工會組織及工資政策上；而後逐漸擴大視野，亦考慮雇主和企業的利益以及國家和社會的關係(Godard, 2000)。在當代經濟社會，工業關係模式基本上可分為二：

1. 統制經濟類型的工業關係模式：國家社會主義



2. 市場經濟類型的工業關係模式



克勞奇(Colin Crouch, 1993)從制度(institution)的觀點，將市場經濟類型與工業關係結合起來，區分工業關係的模式為三種：

其一，多元化模式(pluralist model)：

資方和勞方已經發展出談判關係，雙方都存在有「對手價值體系」，政府傾向迴避，並依賴市場自我調節能力達成協議。

其二，競爭模式(contestational model)：

資本與勞動是異化的，勞資雙方經常表現為衝突的形式，並經常要求政府進行干預。

其三，合作主義模式(corporatist model)：

集體談判是在高度組織化的勞方和資方的督導之下進行，而政府的角色趨於積極。

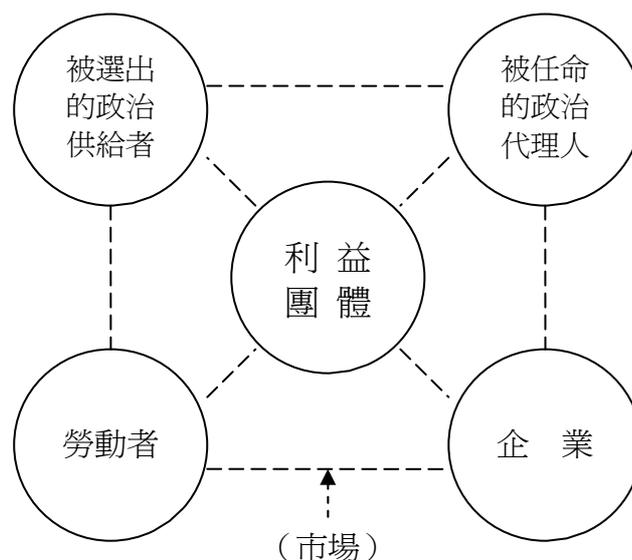
(二) 工業關係模式與決策權力的制度安排

從公共政策的決策機制來看，上述工業關係模式恰是對應當代民主社會對於決策權力的制度安排：

- 1.國家社會主義的工業關係模式對應威權體制的制度安排。
- 2.多元化的工業關係模式對應代議民主制的制度安排。
- 3.競爭的工業關係模式對應官僚代理制的制度安排。
- 4.合作主義的工業關係模式對應談判民主制的制度安排。

(三) 社會夥伴關係之政策形成系統與參與者

工業關係公共政策之決策系統，實涉及經濟過程與政治過程，其參與者如下圖所示：



四、工業關係與經濟過程

(一) 企業經營的無效率與資訊不對稱

根據傳統的標準理論，企業主以股權所有者的身份經營企業，獨自決策，企業員工則接受管理階層的指令與支配，「勞動是從屬於企業的」。

即是如此，企業經營有其定律。企業經營的目標在於追求企業的最大化利潤，在此目標之下，它必須考慮到諸多條件，例如：

- 1.它的邊際產品價值。
- 2.它的產品價格與變動成本。
- 3.企業員工的專用性技術。

上述這些條件，在在涉及企業經營的資訊不對稱的問題。

特別是，在經濟不景氣時，企業經營困難而必須面臨抉擇，或在企業內部改變工作規則、或被迫關廠改造企業組織。

在這種場合，企業最有效率的決策取決於企業未來利潤的貼現值與企業員工在關廠之後被迫改變工作而失去的工資現值：

1. 若企業與員工之間無任何的談判機制，則企業的決策全然取決於企業未來利潤的貼現值是否為正值。如果企業未來利潤的貼現值是負值，關廠是企業最有效率的決策。企業的損失是套牢的成本(sunk costs)無法回收。
2. 若企業與員工之間存在有某種的談判機制，則企業的決策取決於企業未來利潤的貼現絕對值與員工在關廠之後被迫改變工作而失去的工資現值。如果企業未來利潤的貼現絕對值大於員工在關廠之後被迫改變工作而失去的工資現值，關廠是企業最有效率的決策。相反的，如果企業未來利潤的貼現絕對值小於員工在關廠之後被迫改變工作而失去的工資現值，企業則得以免於關廠。

換言之，員工若願意削減工資改變工作規則，企業得以免於關廠，而員工得以免於失去工作。

但是，在現有企業經營的制度安排，勞動者不具有與管理階層相同的經濟信息，導致勞動者以為企業有高估勞動邊際產值下降的幅度，而不願意接受工資談判。這種資訊不對稱的問題，最終將會導致企業的無效率配置。企業關廠了，員工也失業了。

(二)產業民主的核心問題

交易成本、企業員工的專用性技術、以及資訊的不對稱等問題，傳統的標準理論皆未涉及，但這些問題都會導致企業的無效率配置。對於資訊不對稱等問題所造成的企業的無效率配置，解決的途徑必須在改善企業內部信息溝通的制度變遷中尋找。

產業民主的理念核心，即在於克服企業經營的無效率配置以獲得「柏拉圖改善」(Pareto's improvement)，並促使企業主與勞動者的共同利益得以最大化。

歐洲的共同決定形式 (codetermination)，是一個產業民主的制度安排，且是賦予勞動者最大權限的一種機制。讓員工參與企業的董事會，將會便利員工與企業管理階層之間的信息流動，從而透過決策品質的改善以及員工與企業管理階層之間的距離縮短，企業的經營效率得以提升。

然而，根據共同決定制的要求，企業要把很大部分的控制權交付給員工。這與解決上述信息流通問題所需要的措施相比較，共同決定的制度安排，顯然過頭了。尤其是，把重要的控制權交給員工存在若干風險，諸如：當員工擁有影響企業生產、雇用、以及投資等決策的權力時，這一權力可能會被用來滿足員工的特殊目的，而不利於資源的最適配置；或者，工會透過員工參與管道而取得企業的信息，而以此制訂其有利的談判政策。亦即，共同決定制存在潛在的成本，而讓企業反對員工參與。

五、工業關係與政治過程

在傳統的經濟理論模式，將經濟決策視為制度的內在變化，而將政治決策視為外在因素。

而在傳統的政治科學，探討國家理論、官僚體制、政黨派系、選民行為或投票規則，皆從集體的角度出發，將國家利益或公共利益看做是完全獨立於個人利益的事務，進而將國家視為代表整個社會的唯一決策單位。

但沒有人會否認國家或政府在現代經濟生活中具有積極性的作用。因為，即使是在理想類型的市場經濟中，市場體系也無法自行完全解決經濟問題，因此，在現實的市場經濟中，在在需要政府採取行動，諸如：

其一、建立一個公平而有效率的市場環境及法律體系。

其二、透過總體經濟政策，穩定經濟秩序，以解決通貨膨脹與失業問題。

其三、運用所得分配手段，矯正貨幣選票的隨意分配結果，以建立公平正義的社會。

其四、應用產業經濟政策，以扭轉市場失靈的問題，包括：外部性、公共財、自然獨佔等。

然而，從研究方法論言，政府的公共選擇行動卻有諸多質疑，例如：

第一、個人在市場或經濟過程中，是利己主義者，若個人從市場或經濟過程中的買者或賣者轉變為政治過程中的投票者、受益者、政治人物、立法者或政府官員時，他的行為是利己主義者或是利他主義者？

第二、如果：個人在市場或經濟過程的場合，是利己主義者，而在政治過程的場合，變成了利他主義者，這種有關人類行為的雙重假定，是否符合理論分析的一致性要求？

第三、在市場或經濟領域，自利的個人透過自由選擇，得以獲致經濟均衡；但在公共領域，政治人物、立法者或政府官員若是有理性的、自利的個人，往往產生搭便車、政府擴張、尋租(rent-seeking)等政治結果。如何建立導向公共利益的制度或政治秩序？

第四、在公共領域，政治人物、立法者或政府官員若是利他主義者，但從勞動的公共領域來看，最近幾年政府部門對勞動基準法的修正，包括：

- 1.放寬延長工作時間之限制。
- 2.放寬女性勞動者夜間工作之限制。
- 3.在勞動契約上，增訂：「非特定性定期契約期間超過三年者，視為不定期契約」。

這些立法的原則是什麼？

六、當代公共選擇理論

當代民主社會，對於公共選擇理論或集體選擇理論，自 1960 年代以來，即一直存在著兩大學派的爭論：其一是擁護公共選擇理論者，如：James B. Buchanan、G. Tullock 及 D.C. Mueller 等。其二是擁護福利經濟學者，如：A.C. Pigou、J.R. Hicks 及 R. Coase 等。

這兩大學派的研究主題皆超越了市場而進入到政治決策過程。不過，福利經濟學是描述市場失靈(market failure)，在公共政策上主張干預主義，認為政府能夠有效地矯正市場失靈；而公共選擇理論卻直指政府失靈(government failure)，這些公共選擇學派學者都是市場支持者，他們認為政府在政治過程中的角色仍是利己主義者。

對於經濟資源的配置方式，市場的分散決策或個體行動決策與政府的集中決策或集體行動決策兩者，各有利弊。再者，公共選擇理論與福利經濟學的爭辯，皆集中於政府的角色是否是經濟理性。

關於工業關係決策的內容，涉及就業關係規則以及人力資源的使用與分配，不僅涉及公平(equality)與效率(efficiency)的爭議，且涉及政府部門在制訂公共政策時的角色爭議。

因此，在討論公共財或集體產品的當代公共選擇理論，除了強調市場的失靈與國家的起源，亦開始論述市場與國家之外的投入轉化為產出的機制⁴⁹。特別是，在工業關係體系方面，傳統的員工參與決策模式存在潛在的成本，且不能實現配置效率以及改善企業內部信息流通

⁴⁹ 參閱 D.C.Mueller(ed.), *Perspectives on Public Choice : A Handbook*,1997.

的問題，而需要一種新的制度框架。

要言之，社會夥伴關係是一種新的制度安排，而且，社會夥伴關係的談判民主制本身是一種有效實現民主的政治過程，透過集體行動達成合作解，得以促使行動主體各方獲得合作的紅利(cooperation dividend)。