



# 勞工參與與勞資關係

勞委會技監 林振裕

近年來，台灣的經濟成就雖已到了相當的水準，然而在物質文明緊追歐美先進國家之際，我國的精神層面卻相對的薄弱。在國民所得達18,000美元的今日，勞資間的問題是否仍只能停留在薪資是否調整、資遣費要打折或加成、公司欠我幾天假...等物化及量化的層面，不可諱言的，工業化及資本化的社會帶來了「異化」(alienation)，勞工和生產物產生嚴重的疏離感；不論藍領或白領勞工都僅是生產體制中的一個小小螺絲釘，久而久之，「勞動過程」和「產品」雖是勞動者的產出(output)，但卻已和勞動者分離。這樣的疏離感帶出了工業社會的種種問題，也衍生了社會問題，2010年近半年時間，如鴻海集團富士康接連發生12起員工跳樓事件及本田公司罷工事件等。要解決這樣的困境，生產的過程中精神面的補強是最佳途徑，這也是「勞工參與制度」之精神所在。





## 勞工參與之意義

勞工參與旨在使勞動者得以勞動者身份直接或者是間接行使企業經營之職權，使勞工對影響本身權益之各項企業決策有參與的權利，俾達成企業組織合理化、勞工待遇人性化之目標。

## 勞工參與之實施目標

勞動參與的推動主要是希望達成下列三項目標：

### 目標 1

#### 倫理道德目標

保障人權，肯定工作尊嚴，使勞動者有自我發展、自我實現的機會。

### 目標 2

#### 社會政治目標

1. 由勞動者參與企業決策，將政治民主的原則運用在產業內，以強化產業民主。
2. 藉以改善企業結構與組織氛圍，增進管理的人際關係，達到勞資關係的和諧。

### 目標 3

#### 經濟目標

1. 提高企業經營效率。
2. 增加勞動生產力。
3. 改善產出的質與量。



## 勞工參與之評量

### (一) 勞工參與之事項

勞工參與企業經營的事項，大體上可分為三類：

- 1. 社會事項：**係指企業內有關勞工福利及勞動條件等之問題。例如：每天上下班時間及工作間之休息時間、廠內職業訓練之實施、特別休假之排定、企業內福利機構之管理、計件工資率之擬定及資遣解僱原則等。
- 2. 人事項目：**係指企業內人事問題之決定。例如：員工之僱用、調遷及解僱等事宜。
- 3. 經濟事項：**係指有關企業生產、財務及銷售問題。例如製造及工作方法、生產計劃、企業之財務狀況、生產與銷售之情形、企業之全部或一部之歇業、企業之合併、企業之全部或重要部分之遷移等決定均屬之。

### (二) 勞工參與之程度

參與能夠讓弱勢者在服務輸送上能有影響決策之平等機會，並且能夠共同享有發展的成果。因此，參與除了能夠達成充權與能力建構的目標外，更具備提高計畫效率，促進成果分享，以及強化計畫效能等功能。參與並非僅是單一行動，它可藉由多元的方式介入相關的決策，Plummer and Taylor (2004) 以參與者涉入決策程度的深淺，將參與由淺至深劃分為六個層級如下：

#### 1. 告知 (notification)

此層級屬於最低層級的參與，參與的形式僅是告知成員有可能影響他們的相關政策或方案。

#### 2. 出席 (attendance)

此層級的參與是指成員能出席會議，然而，行動的研擬與決策已經事先決定。

#### 3. 表達 (express)

指成員能夠表達他們的意見與觀點，並分享資訊與知識，試圖影響當局的決策。

#### 4. 討論 (discussion)

指在行動最初的階段便能夠給予想法上的討論，且被鼓勵以他們的理念與想法來影響最終的決策。

#### 5. 決策 (decision-making)

此階段的參與是指能夠對於影響他們的事務進行決策。

#### 6. 倡議與自我管理 (initiative/self-management)

為最高的參與層級，指能夠依自身之理念與想法而發起行動，並動員固有的人力與物力資源來促進目標的達成。



勞工對於企業經營之事項所參與之程度可有層次上之不同。約略分為下列三種：

1. **聽取報告**：雇主對於勞工僅有報告企業營運情形之義務，勞工亦僅有聽取報告之權利。
2. **參與審酌**：勞工對於企業經營有參與討論、交換意見及提出建議的權利。但此種建議，對於決策並無拘束力，最終之決定權，仍由資方及管理人員掌握。
3. **共同決定**：雇主之決策應得到勞工之同意，始得為之。共同決定建構在勞工能夠獲得有關資訊，且能參與審酌之上。

勞資雙方意見不一致時，需循協調或妥協之途徑以謀解決。一般而言，勞工在企業經營之社會事項上，有較高的參與，人事事項次之，經濟事項則又次之。

### (三) 勞工參與之人員

參與企業經營之勞工，可能由極少數到所有勞工，即可能以特定之職位、特定之工作種類、員工之年齡、是否為本國人等為限制之標準。

## 推動勞工參與之決定因素

勞工參與制度能否有效推動實施，受主、客觀因素影響極大，簡述如下：

### (一) 客觀因素

指企業之決策權、技術性之高低、企業規模及企業結構而言。

要言之，不論公營或民營，如企業經營者作企業決策時，仍受制於上層機關或總公司，則勞工參與企業決策的可能性會較低；而技術性極高且複雜之企業較之於技術性低之企業，就較不易實施勞工參與制度。至於大企業，由所有勞工直接參與企業決定的可能性又較中小企業來得不易，只能派選代表間接參與。

### (二) 主觀因素

指勞工參與企業經營決策之態度與能力，以及企業經營者接受勞工參與企業決策之態度與觀念。

## 我國現有之勞工參與制度

勞工參與制度在我國推動已久，實施項目如下：

- (一) **勞資會議**：勞資雙方同數代表組成之定期溝通管道，旨在促進勞資合作。
- (二) **團體協商制度**：勞工透過集體力量，理性與資方協商，簽訂團體協約，明確規範雙方之權利義務。
- (三) **職工福利委員會**：職委會中，勞工代表至少為三分之二，辦理職工福利事項。
- (四) **勞工安全衛生委員會**：勞工代表參與安全衛生事項之決策，保障勞工工作環境之安全衛生。
- (五) **勞工退休準備金監督委員會**：勞工代表參與退休準備金之監督，健全落實退休制度，以安定勞工老年生活。
- (六) **品管圈提案制度**：改善生活技術、流程，促進勞工自我實現，提高生產力。



## 外國之勞工參與制度

### 德國

實施勞工參與制度最具代表性的國家首推德國；在反省資本主義高漲所造成的經濟不平等這個議題上，德國學者常是由勞資雙贏（甚至達成勞資政三贏）的角度思考。首先，假設企業體並非單由資本所構成，缺乏勞動力甚至社會全體的助力，都無法成事；因此，勞資雙方必須以民主的方式協商，在合理的遊戲規則下共同參與。好比「有錢出錢（股東）、有力出力（勞工）」，合股共生，化對立為合作；而政府的角色有如仲裁者，維持遊戲的秩序與均衡，共創三贏的美景。

德國的工會是跨廠場的產業別工會，與我國的廠場產業工會並不相同，然而勞工參與的精神係為統合勞資雙方的共同利益，合理創造企業經營的利潤，求取雙贏目標，這種勞工參與制度就必須要落實在個別企業之內才有意義。

「員工代表會」是德國企業內勞工的代表機關，勞工各種參與權大多透過員工代表會行使，其運作的精神正如我國的勞資會議，是合作而非對立。規模較大的企業（500~2000人）中，員工得推派代表進入監事會（功能頗似我國公司法上的董事會），這些勞工監事便代表勞工行使共同決定權，實踐勞工參與。

企業員工在100人以上者，另須成立「經濟委員會」，與資方代表在互信的基礎上，共同研商部分經濟性事務。其他歐洲各國亦有類此勞工參與的制度，惟實施的層級及程度或有不同。

### 美國

美國則以「團體協商」的形式，透過工會，實現勞工參與。在崇尚個人自由及近乎完全自由經濟主義的市場架構下，政府保障的是勞資協商管道的暢通。僅工資、工時等勞務條件（社會事項）列為強制協商的事項，至人事及經濟事項則任勞資雙方自由交涉，實務上取決於工會力量的強弱。「誠信」是勞資雙方協商的最高指導原則。

### 日本

日本的勞工參與方式則充分反映其「家父長式」的思維與組織運作模式。「勞資懇談會」是最普遍的勞工參與管道；此一會議的設立並非法律所明定，或由勞資雙方以團體協約為之，或取決於雇主的開明與恩給。雖然，勞資懇談會在實務上的運作，與團體協商的功能或有混淆，然而，在其獨特的民族性與人際網路下，勞資雙方尚能調適出可為接受的互動模式。





## 推動勞工參與制度應有之觀念

- (一) 勞工參與企業經營之制度，因各個國家之經濟社會及法制體系之差異而有所不同，因此在考慮引進其他國家之勞工參與制度時，不能不分別就其歷史背景、經濟社會政策及基本之相關法制詳加探討。以勞工參與制之設置為例，有由國家以法律加以規範者，如德國；有由勞資雙方以團體協約加以確立者，如美國、日本，亦有由企業自動設立加以實施者。但由企業主動設立實施者有賴企業主之開明思想去發起，不易普遍成為制度。且勞工參與之深度亦屬有限，由勞資雙方以團體協約加以確立者，雖為理想之民主形式，並可因企業之特性而形成多種多樣的勞工參與型態，較具彈性，但在工會之運作未上軌道，勞資雙方對於勞工參與之理念不甚了解，或認知差距過大時，勞工參與依賴團體協約加以確立之機會不大，勞工參與普及的可能性亦將減少。因此勞工參與若為一個國家之經濟社會政策所期望，或為憲法上所保障，則多以國家政府之法令加以規範較易貫徹。但以國家政府之法令加以規範時，又常因單一化而造成部分企業之滯礙難行。此在決定我國欲採行何種參與方式時，就必須充分考量國內之狀況如僱主的觀念、工會的運作情形，勞資雙方對勞工參與制度之理解程度、經社發展……等諸多因素，不宜貿然將外國之制度引進。如德國工會代表參與公司董事席次之制度，並不適合我國經社環境制度。
- (二) 實施勞工參與制度固然有提高生產力、改善勞資關係、加速技術革新、提昇產品與服務品質、增進勞動者之利益、保護勞工免受不公平待遇、降低員工暴露於工作之機會，增進員工個人的自尊與實現、提高勞工民主的素養、使企業人力得到有效之運用…等諸多優點，但這些優點都是建構在勞資雙方高度的相互信任上才會產生的。如果缺乏了勞資間的互信，不但前述優點不復存在，還可能造成減緩經營決策速度，延誤商機等嚴重後果，屆時不但雇主或管理階層及對此制度的實施，甚至企業永續經營，國家經濟發展都會受影響，因此在肯定其他國家實施勞工參與制度的成效時，如何強化勞資雙方的互信關係，也是很重要的。
- (三) 勞工參與制度是讓勞工能以勞工的地位直接或間接參與企業的經營管理的制度。賦予勞工參與企業經營之目的在於使勞資雙方均能真誠溝通與合作，共同謀取企業之福利，因此勞工必須認清參與不是為了奪取企業的經營權，而雇主也必須認清勞工參與制度之實施是一種時代趨勢，以正確的態度面對勞工的參與，不必刻意排斥，才能真正讓企業經營得更好，共創勞資雙贏的局面。如果勞資雙方對勞工參與制度沒有正確的認知，不能建立共識，那麼即使引進國外實施再好的制度到國內來，也很難發揮其應有的正面的效益。

## 推動勞工參與制度之構想

### (一) 本於既有基礎，續謀改進

我國企業內勞工參與制因有勞動基準法、勞資會議實施辦法、職工福利金條款、職工福利委員會組織規程、勞工安全衛生法、勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法、事業單位勞工退休準



備金監督委員會組織準則等有關法令之規定，形成法制化特色。以往雖受客觀環境限制，績效未彰，但已粗具規模，今後貴在實踐力行，政、勞、資三方均應竭盡所能克盡己責，使企業內勞工參與制度得以普遍實施。因此，現有各種勞工參與制度應繼續加強推動。

### (二) 加強勞資會議功能

勞資會議應成為確能溝通勞資意見，使勞工參與企業經營之機構。為能強化勞資會議之功能，勞委會於勞基法中明定，有相關勞工加班、變形工時之挪移以及女性勞工夜間工作重要攸關勞工之勞動條件事項，須通過勞資會議之決議，雇主方能再逐一與個別勞工協商，其目的即為發揮勞資雙方透過勞資會議方式，讓勞工參與若干事業之經營事項，促進勞資間和諧。為此，行政院勞工委員會已就現有勞資會議實施辦法加以檢討，針對目前制度上存在之勞資會議法律地位是否太低，勞資會議之執行效力是否應予加強？及勞資會議之代表定位……等問題重新考量，並已展開研擬「勞資協議法」之工作，委託學者進行研究，針對德國工廠會議制度探討我國勞資會議之發展，並將嘗試研擬草案，期使勞資會議之發展更臻健全，並強化勞工參與制度的法源及成效。

### (三) 採行相關配合措施

#### 1. 工會組織之配合

- (1) **發展並健全工會組織**：工會組織為勞資合作的橋樑，出席勞資會議的勞工代表亦以由工會會員選舉產生為原則。因此，工會在促進勞資合作過程中，具有重要地位，故實施企業內勞工參與制度，應先發展並健全工會組織。2010年6月4日大陸「中華全國總工會」發出緊急通知，要求全力推動包括台商、外商在內的企業組建工會，強調要做到哪裡有職工，哪裡就有工會組織。行政院勞委會於2010年5月間訂定「輔導籌組產業工會計畫」，預定自2010年至2013年，每年輔導成立15家產業工會，4年共成立60家為目標。

勞動參與，使勞動者有自我發展、自我實現的機會。





- (2) **積極推動工會會務**：目前我國勞工加入工會組織之比例甚低，如以產業工會家數占30人以上中小企業家數則工會組織率只有3.06%，如以產業工會會員數占受雇人數則組織率只有5%，形成工會薄弱，影響工會功能之發揮，為提高勞工地位，促進企業內勞工參與制之實施，勞工應發揮自立自治精神，踴躍加入工會，積極推動及健全工會會務，並使基層勞工在參與工會組織及團體活動中，學習民主精神。

## 2. 企業管理之配合

- (1) **協助企業建立現代化企業管理制度**：資方應建立現代化企業管理制度，推行企業經營合理化、管理科學化，擺脫家族化企業經營，對於管理人員或領班，亦應加強人性管理訓練。
- (2) **灌輸雇主應善盡企業社會責任**：現代企業應革新觀念，企業目的不應只是增加生產、追求利潤，而應兼顧社會的需要，善盡企業的社會責任，修明企業內的人際關係，把精神文明與工業文明結合在一起，建立一個以人為本的理想工業社會。

## 3. 教育與訓練之配合：

- (1) **加強民主式的教育訓練**：企業整體必須先做民主培養的訓練，任何與勞工切身利益有關之決策，都必須訓練勞、資雙方聽取、瞭解及評估對方的立場及建議，而不落於盲目反對，或者各說各話。
- (2) **提升勞工的管理知識**：由於教育普及，雖然一般勞工的素質已相當提高，但是勞方仍應加強其對技術面和管理面的認知，而不致造成資方以專業能力，操縱企業之決策。

## 結語

勞工參與的精神實際上就是要落實勞工的參與與溝通合作，建立企業單位「透明化」作業，而非「黑箱」作業。然而，如同君主極權漸次發展到民主法治的進程一般，它應該是採取漸進及階段性方式來實施的，並應兼顧與情與社會、經濟發展狀況的需求，事實上，就我國目前實施的勞工參與制度雖未統合於單一法制，但也略具雛形，當務之急，應該是朝著將現有架構作一有效的整合，並提升其法律位階，賦予法源基礎才能以最少的社會成本，作出適合我國國情的變革。總言之，將現行勞資會議的實施提昇其法律位階，研訂「勞資協議法」草案，改善其運作程序，使勞資合作模式更臻純熟，是我們未來努力的目標。☺