

產業民主及勞工參與的重要術語及其寓意

陳正良撰/2014年12月08日

文化大學勞工關係系助理教授、中華勞動與就業關係協會理事長

產業民主(industrial democracy)是集體勞動關係的根本性價值主張，至於勞動三權、勞工參與，則是產業民主概念架構下的主要制度。儘管各國皆或多或少的已然建構及施行此類的勞動關係法律制度或機制，但由於產業民主是一種可持續提升的就業上民主化程度，因此各國勞動關係領域仍然持續地關注產業民主的相關議題，而包括勞動三權及勞工參與等提升產業民主程度的訴求也不斷的被勞工組織提出來。

產業民主作為一種社會治理的規範性模型，其關注焦點是在：鑒於民主雖然早已被認定為當代的普世價值，並且在政治場域，甚至是個別的家庭組織內獲得到相當程度的落實，但是在就業和工作的環境裡，大多數涉及勞動者利益的各種決定，卻仍然普遍受到雇主的獨斷決定或管理科層體制所掌控，勞動者在自由市場經濟的法則下、在實際的勞動市場運行中，似乎只能依「合則留、不合則去」的方式表達個人的意見，甚至必須在職場裡唯唯諾諾的以自求多福。因此，我們針對此種在就業和工作環境裡的不民主現象，應該要做些什麼改善？進而，我們應該針對如何最大化的實現就業和工作環境裡的民主價值提出哪些改善建議？

觀察臺灣社會，一般人對於國家及社會的治理，仍舊因循訓政時期般的期望完全仰賴政府的指導及作為。但不容忽略的，臺灣已然是一個政治民主化社會，有關社會應該如何治理的公共政策，應該是由社會裡的各種社群、利益團體以及個人所共同決定；其實包含政府或政黨在內，沒有任何一個行動者可以控制公共政策的決策方向。而這種情形，在如何實現就業和工作環境裡的民主價值議題上也是如此。因此，為期使國人能較為準確的討論、有效的溝通有關產業民主及勞工參與的議題，從而提出可行的改善建議，作者基於勞資關係資訊服務網編輯委員的立場，援引國際勞動組織(International Labour Organisation)文獻，扼要地概述當代國際社會對於產業民主及勞工參與的重要術語及其寓意如次。

產業民主的概念與途徑

產業民主(industrial democracy)，是一種就業公民權(citizenship rights in employment)的理想，其主張勞動者有權對工業或商業組織的經營進行部份的或全部的參與(partial or complete participation)。因此，產業民主及其他與之相關的名詞，通常具有一些意識形態上的含意。

產業民主如依民主或參與的程度做劃分，可包括以下幾種主要的途徑或方式。首先，在光譜最右端的是勞工控制(workers' control)，這是指透過勞工自身擁有生產工具的途徑，以求取產業民主。例如生產合作社(producer co-operatives)。其次，是指派勞工或工會代表擔任公司董事會或治理機構(company boards or governing bodies)成員，例如共同決定制度(co-determination)。再次，是勞工參與(worker participation)的各種形式，例如工會以扮演類似於資方永久反對黨的角色所進行的集體協商(collective bargaining)制度。最後，在光譜左端的第四種主要途徑，較少強調權力分享(power-sharing)而較多的強調諮商或溝通(consultation and communication)，

在資方保留決定權力的前提下，所訂定的在資方採取改變決定之前須諮詢勞工代表意見的措施。

上開產業民主的前三種主要途徑或方式，都涉及勞工方的代表結構，亦即在性質上是屬於間接民主(indirect democracy)方式；但，如果沒有勞方代表這種中介機制(intermediaries)的居中代表，即屬於直接民主(direct democracy)方式，而在第四種產業民主途徑的多樣作法中，包括如工作場所的自主工作團體(autonomous work group)，但這種形式只適用在相當小的勞工群體，而在大型的團體便無法容許眾多的團體成員都能直接參與到團體的決定。

產業民主的挑戰，主要是必須面對資本家企業的極權與科層結構。若不能參與，則勞工疏離(worker alienation)將無法避免。但是，工會主義者卻未必贊成產業民主；批評者認為勞工參與可能會被用來作為控制工人的努力，或成為削弱工會組織及勞工團結為一體的操縱設計(a manipulative device)[註1]。因此，勞工方或勞工代表所能擁有參與決定的權力程度(the degree of power achieved)，成為衡量產業民主或勞工參與制度的重要關鍵。

影響歐盟勞動政策至深的德國共同決定制度，其出現是在二十世紀初葉，資本主義者和社會主義者在承受工會運動的壓力下所作出的折中妥協。至於利潤分享(profit-sharing)、股票所有權計畫(share-ownership schemes)，則是一些由資方所啟動的參與制度(management-initiated systems)。而包括自我管理工作團體(self-managed work-groups)及團隊(teams)，以及各種參與式領導風格(participatory leadership styles)等則是反映出人力資源運動(Human Relations Movement)下的主張。值得注意的，由於受到全球化影響、人力資源及其管理受到企業的重視、工作本質及生產組織隨科技發展而改變，以及已開發國家工會普遍式微等因素的影響，由企業所啟動的參與方式，越來越受到國際社會的重視。

參與的主要術語及其寓意

所謂的「勞工參與」(worker participation)一詞，在國勞組織的話語中，通常是指企業層級(the enterprise level)；至於針對勞工組織涉入宏觀層面(the macro-level；即影響整體國民經濟的各個經濟活動分支部門或行職業)的政策決定，則通常稱為「諮商與合作」(consultation and cooperation)，而不是「勞工參與」。

針對社會和經濟政策議題的「諮商與合作」可有政勞資三方(tripartite)或勞資雙方(bipartite)的作法，國勞組織本身的組成結構與決策方式，即為此種三方或二方諮商與合作理念的具體實踐。又依據國勞組織《1960年諮商(產業及全國層級)建議書(第113號)》第1條第3項規定：規定或提供「諮商與合作」的作法應透過：(a)勞工和雇主組織的自願性行動；或(b)政府的促進性行動；或(c)法律或規定；或(d)前項方式的組合。

對於勞工參與事業範圍內的決定，國勞組織的正式用詞是「勞工參與」，亦即在企業層級的勞工參與；但是，企業自行採取的例如利潤分享等各種勞工參與計畫，則不屬於國勞組織所謂的「勞工參與」。

在1920年代的歐洲，「勞工參與」是一個較時髦的想法，但也只有奧地利及德國等少數國家把它當作是目標。至1940及1950年代，「勞工參與」的概念普及到亞洲、非洲及拉丁美洲等其他國家，而直到1960年代「勞工參與」才成為國際社會的重要議題。對開發中國家而言，一些政治領袖把「勞工參與」當作是一種

「勞資合作」(labour-management co-operation)的形式，政府期望藉由合作或夥伴關係(partnership)來克服勞工與雇主之間的傳統對抗關係。在美國，「勞工參與」的概念擴及到個別僱用關係(individual employment relationships)，在今日稱作「員工參與」(employee involvement)。

「員工參與」(employee involvement)，一般而言，係指一種程序，其允許員工對他/她的工作以及工作的條件行使一些影響；此處所謂的「影響」(influence)和「參與」(involvement)，兩者的意義在此可作相同的理解。我們可依據「參與」被安置在組織內的程序不同，將「參與」區分為消極的參與(passive involvement)或積極的參與(active involvement)。例如，公司所施行的各種財務參與(financial participation)計畫，如股票選擇權計畫，雖然把許多的員工納為實施對象，但由於公司並未授權員工得對該計畫的有關決定行使「影響」，因此應該把它當作是一種消極的參與。

綜言之，我們可以把「組織內員工參與」(involvement within an organization)界定為：組織對於某些傳統上是由少數管理職人員所控制的事務，如今賦予員工有權對其決策過程行使影響的一種程序性安排。這類的「企業員工參與」(employee involvement in enterprises)機制或措施必須是被授權的員工能夠在組織單位內(within the organizational units)自主地表達意見(express opinions)，以及自由地對話(dialogue)、磋商(negotiations)和組織單位之間的關係。

衡量「組織內員工參與」的真實程度高低，須視參與的組織層級、參與形式，以及參與的事項而定。在參與的事項方面，「員工參與」可限定為以下三類事項的參與：

- (1)人事或組織的決定事項(personnel or organizational decisions)：例如參與公司內的工作時間、升遷、集體資遣程序等決定。
- (2)社會事項(social decisions)：例如參與公司內的福利方案行政、健康與安全規定、年金基金、特別休假安排等決定。
- (3)經濟事項(economic decisions)：包括對生產方法，以及對生產、投資、分配的規劃與控制等事項。經濟事項參與是最高層次的員工參與，其涉及到組織內全體員工之間的自決、合作及信任(self-determination, collaboration and trust)。

注釋

[註1]為避免把產業民主或勞工參與當作削弱工會組織能力的操縱設計，國勞組織《1960年諮商(產業及全國層級)建議書(第113號)》第1條第2項規定：「諮商與合作」不應減損結社自由，或是含集體協商權在內的勞工和雇主組織的權利。

主要參考文獻

- Arrigo, G. & Casale, G. (2010). *A Comparative Overview of Terms and Notions on Employee Participation*. Working Document Number 8, Labour Administration and Inspection Programme, International Labour Organization. Geneva: ILO.
- International Labour Office. *Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960 (No. 113)*. Geneva: ILO.