

工作中的民主： 我國工作場所協議制度重建芻議

潘世偉 | 中國文化大學勞動暨人力資源學系退休教授



◎ 壹、前言

工作中的民主目的在於平衡效率與公平的需求，一方面它是企業治理上的環節，另一方面也是各國政府勞動關係政策的目標。

穩定的勞動市場是國家經社發展的重要基礎。在自由市場機制下，所有產品市場的變化都會影響勞動市場的過程與結果，為了解決此一問題，企業會建立內部制度，透過管理之改善，以達成企業治理的目標。也就是要追求效率，但同時要做到公平照顧與利益分配。效率與公平的目標相輔相成，互為依賴。企業內部因此需要建立民主參與的機制以達成此一目標。

但僅依賴企業的自我制度安排，終究只會是企業的一種市場選擇，人性本有善惡，有些企業的制度選或不選擇就可能影響國家經社的發展，所以為了維持產品市場的效率，同時維持勞動市場的公平性，又要避免勞動市場的制度僵固性影響到競爭力，先進國家因此也透過建立制度來平衡勞資關係，以便使經濟效率與社會公平能夠平衡。

◎ 貳、勞工參與的制度安排

各國制度的建構通常採取兩種模式：一種是承認勞資雙方的結社自由，經由勞工與雇主之自由結社，透過勞資集體協商

來建立企業、產業、甚至於全國性的勞動市場薪資與僱用條件。另一種模式則是由國家規範企業內部的員工參與制度，目的在強化企業內部的溝通與合作。本質上這兩種制度的出發點不同。前者強調市場自由經濟體系中勞資利益的不對等，因此容許勞工經由集體方式成立工會與雇主或雇主團體進行議價，決定勞動市場價格及僱用條件。其出發點是衝突管理與利益分配的思維，因此亦須搭配建立勞資爭議處理的制度。後者則是國家考量縱使在結社自由的原則下，亦非所有的勞工都會參加或組織工會，勞動市場中勢必仍有勞資雙方缺乏適當溝通管道，因此無法共同建立市場中的公平與效率，所以國家必須立法建立員工參與的制度，讓勞資雙方經由工作場所的民主參與，強化溝通與資訊交換，以達成經濟效率並公平對待，其思維是以合作為出發點，亦即勞資雙方藉由對共同所在組織的利益，透過對話與溝通來建立共識。

不同國家在建立的制度雖然各有差異，但本質上不會脫離以上的制度設計理念。但工作場所的參與是能否達成調節勞資關係的目標，必須考量該制度是否契合於相對的社會事實；同時制度設計上是否有明確的制度性角色安排，與其他勞資關係機制互相依存而不衝突；以及該制度是否能夠結合相關之產品市場結構，能促進產品市場永續發展，皆牽涉到該制度被接受的程度以及運作的效果。

參、我國制度之發展與限制

在台灣，長期以來主要是以企業內的工會代表勞工的集體利益，期待經由工會與雇主談判決定薪資與條件。但是企業內工會的本質上易受限於工會（會員及幹部）與其雇主的密切關係，工會幹部易受資方管理權的管控，由於所得來自雇主發給之薪資，因此職涯發展易受制於資方規範，中小企業為主的工會規模太小，無法具備充分財務與人力，因此難以進行集體協商，長期以來台灣的工會難以發揮功能，獲得勞工支持的程度亦極為有限。

另一方面，政府在勞基法中設立勞資會議制度，建立工作場所的勞工參與機制，目的在促進勞資溝通，並在企業決策上扮演諮商與資訊告知的功能。然而由於制度設計之思維錯誤，且制度規劃過於簡略，因此迄今已成具文，難以發揮其原本希望達成的效果。

最根本的問題在於將勞資會議的機制設計成勞資雙方對等（立）的概念，以勞、資雙方的身份進行對話，也因此操作上易傾向於立場性的分配性協商模式。制度



上將工會幹部導入擔任勞方代表，除了與企業內工會之角色形成競合關係，也會因為工會代表習於扮演分配性協商的角色，不自覺將分配性協商之模式帶入勞資會議，將勞資共識會議變成勞資協商會議，不僅使資方因而卻步，亦使原本為了強化溝通、諮商、與共識的制度設計難以落實。

在歐洲例如德國，其設計之思維是事業單位內的所有員工們一起針對企業組織內共同關切之議題，進行聽取資訊，諮商與共同決定的過程。也因此制度設計的重要概念是員工才是主體，而非勞資雙方的角色。法律上，德國的員工代表會或工廠會議（Works Council）是員工得以自由選擇的機制，雇主並未被強制建立該制度。理由就是市場自由機制下，任何企業本即可為了企業經營管理之需，自行建立員工溝通的制度。假如員工認為不足，則可以選擇透過國家規範的制度亦即員工代表會，來聽取資方的資訊，諮商甚至於共同決定。德國的工會皆是外部工會，企業內員工可能是工會的基層代表或幹部，有可能被選任為員工代表，但那是因為他是企業內的員工，並非因為是工會的代表。更重要的是管理幹部也可能被選認為員工代表，他們之所以被選任也是來自員工的認同，他被選任的身分是員工的代表。這些管理幹部被選任還有一個更重要的考量，是因為員工代表在某些企業還可以被選任擔任公司的員工董事，員工董事的身分將代表所有員工參與公司董事會之運作，與真正具有公司股權之資方董事一起依法治



理這家企業，因此員工代表選任之董事必須具備治理企業之專業知識，管理幹部或企業經理人身分之員工代表也就相對容易於被選任擔任企業之員工董事。

► 肆、重建我國制度芻議

建立工作場所的民主治理是一個社會工程，需要更多社會共識，需要政、勞、資三方共同努力，無論是因為社會發展的背景、既有的經濟結構，甚至於是一個尚未建立具有共識基礎的勞動關係模式的心態，換句話說這是一個治理文化的問題，需要適當的制度安排，經過長期內化，才可能達成目標。

然而實際制度面的重建，需要更多社會經濟面的考量，由於我國勞動關係治理制度，甚多採擷西方乃至日本的制度，許多制度的建立並非反映我國勞動關係發展的實際經驗，因此會無法有效解決勞動關係的問題。

由勞資會議制度之實施過程即可驗證此一論述。我國勞資會議制度前身是工廠會議，來自 1929 年制定的工廠法。當時

的立法相當具有前瞻性，專家學者們參考了德國的企業治理理念，建立了工廠會議。然而處於國家動盪環境下，這一套制度完全無法實施。直至 1949 年後，工廠會議才能夠在台實行，但台灣正逢戰後產業重建，企業組織調整體質，特別是以中小企業為主體的台灣經濟，參與市場競爭環境下，企業內部勞資溝通需求相當有限，因此在勞基法建立勞資會議制度前，工廠會議基本上也並未真正實踐。

工廠會議制度實施上的障礙，亦與當時國家採取的治理模式有關，威權統治的模式與工廠會議制度背後的思維模式並不相符。工廠會議來自統合主義（Corporatism），尤其是社會或自由統合主義（Societal or liberal corporatism）強調的理念是勞資平等對待與合作，我國在 1980 年代前的威權統治模式強調的是國家主導而非統合主義的模式；統合主義下，勞資關係體系的核心是具有可履行承諾的勞資團體，有長期協商互動的經驗，才能發展出企業內民主參與的機制，但我國並無如此發展背景，因此工廠會議雖有規範，實質上並未發揮效用。



從台灣經社發展的經驗觀察，要重建工作場所協議制度，需有更深入的思考。首先，必須區分集體協商與工作場所協議制度的分際，兩者應明確區劃；工會是集體協商制度的主體，其功能應為強化工會對勞動者之團結，進行組織與整合，建立工會協商能力，與雇主或雇主團體在勞動條件與薪資上的談判。工會不宜成為工作場所協議制度檯面上的參與者，主要理由在於工會所代表的是企業內的部分勞工（結社自由），且集體協商被視為分配性的過程，其結果僅反映會員權益與利益需求。但工作場所協議制度的目的是企業治理的一環，以企業所有員工為主體，因此不宜區分勞、資身分；工作場所的協議需要來自所有員工的共識，並非某一部份員工（工會會員）的權益需求。

其次則需重新設計制度的執行面：首先是確認協議制度是否僅是企業員工的市場制度選擇，還是必須是國家的強制規範？其次則是如何規範協議制度參與者之選任，其三則是針對協議制度的操作面更扎实的規範建構，使協議制度能夠落實執行。

本文以為，工作場所的協議制度，應該只是企業員工在市場機制下民主參與制度的選擇之一，亦即在市場機制下，事業單位本可自行建立其工作場所參與制度。先進市場經濟國家在制度建構上通常選擇此一途徑，理由是在永續發展的企業治理思維模式下，個別企業自當建立一套自我形成，因應其市場挑戰的內部治理制度，

工作場所的民主參與，恰是其中重要環節。假如企業本身已有自己創造且運作良好的機制，則其員工自然無需選擇由國家所推進之規範。不分軒輊強制所有事業單位皆須建立工作場所協議機制的制度安排，已經證實不可行，我國現行勞資會議制度缺乏實施效果即其明證。因此可以學習德國制度的安排，員工可以選擇要求雇主成立依國家法律建立之參與制度，無須強制企業一體遵行。然而一旦員工發起，雇主則須依法遵行。

協議制度之參與者，除了事業單位的最高階經理人外，應該由事業單位內所有員工選任，產生員工代表。假設在工作場所協議制度重建的過程中，期待制度安排可以衍伸至企業經營治理的制度安排上，則須更進一步探討，取得法制調整的共識。特別是現有國營事業單位，是否也一樣建立以全體員工選任之員工代表進行工作場所的參與，由員工代表而非工會幹部產生、故「勞工董事」之名稱是否更名為「員工董事」等，皆可一併考量調整。勞工界多年來反映希望在私部門事業單位建立類似的國營事業勞工董事機制，但勞工界的聲音尚難獲得認同的原因，除了私部門已有獨立董事制度外，勞工董事制度比較趨向以工會主導的企業利益分配思維，而非企業內協議治理的合作思維應是關鍵。

實踐操作面上，我國現有勞資會議制度的建構極為簡略，勞基法部分條文要求必須經由勞資會議決定外，缺乏實際操作的資源。假如制度建立的目的是來自企業

內全體員工面對企業經營管理上的需要，如何建立共識，以便企業經營管理上更具能力，則企業應該作為擔負工作場所協議機制的主要支援者，包括協議機制的運作、專職人力與財務支援皆應在法制明定，應由相關企業負擔。其次包含如聽取資訊、諮商、與共同決定的實際項目，亦應與員工代表商定，哪些項目屬強制性、哪些項目屬選擇性、哪些項目應形成共識決等等；除了法律規範外，員工代表是否有權在比例機制下，哪些項目可以有自我決定的空間？此外，在特定員工數規模以上的事業單位，是否應在員工參與制度中設置相關委員會，作為探討特定議題之機構？例如德國員工代表會在較大型的事業單位設置經濟委員會，以探討並蒐集相關事業單位經營及市場競爭的資訊，作為員工代表會聽取管理部門決策的基礎等。

◎ 伍、其他制度安排之考量

工作場所的民主協議機制需要適當的制度建構，但亦須要有勞資雙方實踐的運



作能力，其核心源自於信任感。西方先進國家之所以可以將工作場所的民主參與機制發揮效用，與集體協商制度上百年來的演進有不可脫離的關係。

勞資雙方在集體協商的談判中，透過協商解決工作場所中的衝突，建立勞動市場的價格與勞動條件，再經由政府法制上保障，透過一般化（**generalization**）的制度規範，將市場條件擴展到同業及同地區的產業一體適用，因此一方面可以建立勞動市場的共同標準，藉以稀釋政府立法規範一體性所產生的勞動市場僵固性；一方面亦促使雇主建立團結組織，建立同業間不論是在產品、管理制度以及教育訓練的共同標準，透過合作促使產業增加競爭力，也使產業競爭過程中排除人力成本作為競爭條件，產業因此可以朝更高層次提升，不汲營於人力成本競價，勞資雙方皆得其利。

更重要的是集體協商制度之長期發展，建立了勞資雙方的信任與團體互動的能力，因為集體協商需要具有能力之勞資雙方才能談判，且必須能落實協商結果的承諾，這些都使得協商結果更加能夠符合在產品市場快速變動的經濟環境下企業與勞工的需求，國家亦無需汲營於勞動條件標準之規範與法遵執行；先進國家的此一發展在近代更因此能夠導入所謂社會對話（**Social dialogue**）制度，透過具有代表性的勞資團體對話，迅速針對既有法律規範中必須調整的內容達成共識。在全球化經濟以及科技快速變遷下，既有的法律規範已無法因應新時代勞動關係之需求，必須

改變，但是改變勢必面臨勞資雙方利益博弈的過程，因此透過社會對話的運作，勞資團體可以經常性的針對相關議題進行討論，獲取共識後，再交由政府部門與立法機構進行改革。

在以上這些制度的安排中，無可避免的是勞資雙方組織的角色扮演，包括工會與雇主組織；且雙方的集體協商能力是否能夠落實，必須依靠勞資雙方組織是否建立能力、是否有效建立組織整合運作，以及是否有充分的財務及專業人力等，具備這些能力，才有可能促使勞動關係有更正向的發展，並且能夠建立雙方的信心與信任感。對於整體社會，包含勞資雙方對勞資關係的認知，將會是工作場所之民主參與能否真正落實的關鍵。

◎ 陸、結語

工作場所的民主參與在經濟與科技快速變遷的環境下，越發成為各國制度安排的重要考量，由於傳統上經由集體協商及爭議行為改善薪資與勞動條件的工會主義，如今已經大受影響，在勞動市場中扮演驅動薪資與勞動條件火車頭的角色受到嚴重挑戰；另一方面，當代企業組織在人力資源管理以及永續發展的理念與制度安排下，也認知到在全球競爭環境下員工關係的重要性，與員工建立勞資間信任感是企業在全球爭勝的重要支柱。因此不論勞方或資方，都越發倚賴工作場所民主參與的制度安排，企業或國家皆可在制度安排上扮演重要的角色。