

## 產業民主與勞工參與

撰稿人：謝創智（全國產業總工會顧問） / 106 年撰

檢視單位：勞動關係司 / 112 年 3 月 7 日修



### 勞動觀測站—勞工人能對企業經營表達意見嗎？

如果在學校中，學生只能遵守校方和老師的規定，無權提出與學生權益有關的意見、自由選擇自己想參加的社團，也不能透過班會的方式，決定誰擔任幹部、繳多少班費、到哪裡畢業旅行，你會覺得奇怪、不舒服或是覺得該反對嗎？如果是的話，在勞動場域裡，縱然雇主握有資本，但若沒有勞工提供勞務，企業也不可能運轉，為什麼受僱的勞工就不能提出意見或民主化的參與企業營運呢？這是應該的嗎？

有些制度因實施已久，大家習以為常而視為理所當然，例如 20、30 年前的單身禁孕條款，當時在銀行、信用合作社等金融機構上班的女性員工，一旦要結婚甚至懷孕，不用雇主解僱，自己就會主動請辭，雖然個別女性員工對此規定有所不滿，但當時的社會卻認為這是理所當然，女性勞工也只能無奈接受。但是隨著性別平權、禁止就業歧視觀念興起及國家立法保障，現在已經沒有勞工會認為結婚或是生小孩就應該主動辭職，雇主也不太敢明目張膽以此理由逼退員工。

又如騎機車戴安全帽、開車繫安全帶，在立法規範前，並不是人人均體悟到安全的重要性而主動遵守，而往往會以破壞髮型、悶熱不適、增加束縛而排斥。但當國家認為有必要保障行車安全，以罰鍰的方式引導民眾改變行為後，久而久之就習慣了，反而認為騎車不戴安全帽，開車不繫安全帶才是異類。

在當代政治領域中，民主是普世的價值。全世界絕大多數國家的人民，都能藉由選舉、投票、言論自由等方式，在政治權利及公民社會中獲得決定權及參與權。相對於政治民主化的腳步，勞動現場的產業民主化進展卻是緩慢的，臺灣也不例外。

自從工業革命、資本主義興起後，在傳統「契約自由」及「財產所有權絕對原則」的思惟下，擁有資本的雇主和代表雇主行使管理權的主管人員，往往是公司規章制度及勞動條件的控制者，勞工很難在勞動生產的過程中，發出聲音，參與甚至與資方共同決定公司規章制度及勞動條件。

不過隨著有心人士的不斷呼籲、政府法令逐步修正、執政者思惟改變及集體勞資關係的展開等因素，產業民主及勞工參與在臺灣不再是空談，而是實際已發生的現象，只是目前普及率及深度仍有待繼續努力。



## 勞動放大鏡

### 一、產業民主與勞工參與的概念

什麼是產業民主與勞工參與呢？依照西方學者的說法，**產業民主(industrial democracy)**指的是「**在一個工廠或產業中，勞資雙方代表透過某一程序或機制，共同處理工廠內基本問題的制度**」<sup>1</sup>。**勞工參與(labor participation)**指的是「**一種組織管理的哲學和風格，他承認員工個別地或集體地與管理者共同參與組織決策領域的需求與權利**」<sup>2</sup>。

一般而言，**產業民主的概念比勞工參與要來的廣泛，產業民主包括了「集體協商」和「勞工參與」等兩種主要機制**。產業民主可以在國家、產業和企業等不同層級進行協商；勞工參與則在獲得資訊、勞資諮商、共同管理及自我管理，有不同參與深度的區別。

### 二、如何實施產業民主？

產業民主的範疇主要包括「**集體協商**」和「**勞工參與**」，這兩個途徑是如何實施？尤其在我國是以什麼樣的面貌呈現呢？以下分別進行說明：

<sup>1</sup> 轉引自衛民，2014，《集體勞資關係-法律、實務與案例》，頁 331。

<sup>2</sup> 轉引自衛民，2014，《集體勞資關係-法律、實務與案例》，頁 333。

## (一) 集體協商

集體協商是由雇主和受僱者組織(也就是工會)代表談判協議的過程，目的是要簽訂團體協約，約定勞資雙方有關工資、工時、工作條件和勞資關係等相關事項並據以執行。

集體協商的行使和團結權、協商權及爭議權等「勞動三權」非常相關。集體協商在進行中，勞工部分是藉由團結權以工會為核心，透過協商權和雇主進行協商談判，萬一協商不成，工會可以發動罷工權給予雇主壓力，以獲得妥協後雙方可接受的結果。

在我國，「工會法」賦予了勞工自由組織工會、參加工會的權利，雇主不得阻擾工會的運作，也不能對工會幹部及會員有不利益對待的行為(法理上稱為「不當勞動行為」)；「團體協約法」確立了勞資雙方誠信協商的義務，任一方無正當理由不得拒絕他方提起的協商要求，同時也對團體協約可約定事項、協商進行方式、協約效力和協約執行等作出法律規範；「勞資爭議處理法」則在勞資協商破裂之後，設立行政調解、仲裁機制處理雙方紛爭，若仍然無法靠行政處理弭平，則賦予工會在通過罷工投票程序後可以發動合法的爭議行為，迫使雇主讓步。

整個勞動三權的運作，就是以團結權(工會)為主體，以爭議權為後盾，以集體協商簽訂團體協約為目的，三權互依而生，缺一不可。

## (二) 勞工參與

舉凡能讓勞工以受僱者的身分參予企業決策制定，都可以說是勞工參與。勞工參與的方式依照國際勞工組織(ILO)的分類，可以分成下列4種不同層級：

1. 獲得資訊：這是最低層次的勞工參與。勞工可以藉由參與來獲取企業經營和管理等方面的相關資訊，但也僅止於獲得資訊而已。
2. 勞資諮商：在這個層次中勞工有被諮詢的權利。透過企業內的勞資諮商組織，勞工和雇主可以進行溝通協商，不過除非雙方有高

度的共識，否則勞方的意見並無法拘束雇主。

3. 共同管理：在這個層次中勞工可以和企業共同管理與制定決策。透過參加董事會或其他企業內的管理機構和會議，勞工不只可以獲得資訊、提出意見，甚至可以和資方共同管理共同決定企業營運的相關事項。
4. 自我管理：在這個層級中管理機構的成員是由勞工選定，等同由勞工代表來管理企業，不過這種狀況極為少見，僅曾出現過在早期社會主義國家中。

在我國的勞工參與模式非常多元，包括企業內的勞工參與，也就是「勞資會議」及部分事業單位有工會推派之「勞工董事」，另外從地方、產業別到全國層級的社會對話，都有可能實施勞工參與，不過最重要的勞工參與，當然還是指企業內的勞工參與。以下分別說明：

### 1. 勞資會議

我國憲法第 154 條載明「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。」勞動基準法第 83 條也明定「為協調勞資關係，促進勞資合作，提高工作效率，事業單位應舉辦勞資會議。」在這種勞資合作的法律規範下，勞資雙方同數額代表應至少每 3 個月召開一次勞資會議<sup>3</sup>，並由勞資雙方輪流擔任主席<sup>4</sup>。會中，勞方代表有聽取勞工人數、勞工異動情形、離職率、事業之生產計畫、業務概況及市場狀況、勞工活動、福利項目、工作環境改善等有關勞工動態、生產資訊的權利。針對協調勞資關係、促進勞資合作、勞動條件、勞工福利籌劃、提高工作效率等事項，勞資雙方都可以共同討論，勞資雙方也可以提出建議事項<sup>5</sup>。不過因為勞資會議應有勞資雙方代表各過半數之出席，協商達成共識後應做成決議；無法達成共識者，其決議應有出席代表四分之三以上之同意<sup>6</sup>；勞資會議之決議，應由事業單位分送工會及有關部門辦理，如

<sup>3</sup> 參照「勞資會議實施辦法」第 18 條。

<sup>4</sup> 參照「勞資會議實施辦法」第 16 條。

<sup>5</sup> 參照「勞資會議實施辦法」第 13 條。

<sup>6</sup> 參照「勞資會議實施辦法」第 19 條。

不能實施時，得提交下次會議覆議<sup>7</sup>。我國「勞資會議實施辦法」規範企業的勞資雙方代表可每3個月定期聚會聽取彼此的意見，採共識決、高決議門檻，並有覆議的規定，是屬於勞資諮商層級的勞工參與。

## 2. 勞工董事

至於「共同管理」這個層級的勞工參與，依據「國營事業管理法」，目前公營事業工會有權依法推派五分之一的董事，以及少部份民營事業工會透過持有股權的方式擔任董事，和資方共同決定企業營運的相關事項。

## 3. 社會對話

勞資雙方針對有對話意願之重大議題，可透過產業別、地區別、全國層級社會對話，充分討論溝通，凝聚共識，這也是勞工參與的具體表現。社會對話可以是勞資雙方的對話，也可以加入相關行政機關，成為勞資政三方的社會對話。例如：勞工行政主管機關也在訂定重要勞工政策(例如基本工資審查、外籍勞動力引進等)時，以委員會或會議的方式，邀請勞資雙方代表出席共同研商。

## 三、小結

產業民主及勞工參與的實施，固然會減少雇主的絕對指揮管理權，但藉由民主化的參與，讓勞工有權獲取資訊，表達意見，透過民主的方式決定勞資之間的權利義務關係，將有利於提升員工工作士氣，穩定勞資關係，促進勞資和諧，共創勞資雙贏。



### 勞動小提醒—產業民主面臨的限制及展望

產業民主藉由集體協商的進行，固然可以平衡勞資雙方先天的實力不對等，讓個別勞工可以藉由團結權的行使，組織工會後以集體的力量和雇主展開協商談判，獲取比單一勞工更好的勞動條件，但若是

<sup>7</sup> 參照「勞資會議實施辦法」第22條。

勞工無法組織工會，工會沒有意願或是實力進行協商甚至發動爭議行為，成效仍然有限。

以最具勞工參與代表性的勞資會議來說，2006年召開勞資會議的家數只有7,494家，到了2019年底增加到115,397家，成長了15.4倍，增長幅度可觀。不過，法律上強制要召開的勞資會議，尚無法得知真正有召開勞資會議公司比率，真正要落實產業民主概念，仍待努力。

另外，民主是需要學習，民主的進程也會發生一些阻力，在政治民主和產業民主都會面臨同樣的問題。當傳統上由雇主掌控員工管理權的型態，轉向員工可以透過民主的方式，以不同的程度參與到企業決策時，會發生提升員工滿意度、激發員工潛能、提高工作效率及增進勞資關係的效果。但是因為每個人對民主的想像不同，每個人對民主的素養和期待也不同，再加上在民主的原則下，群體的意見可能分歧而難以形成共識，企業的正常營運也會受阻，不過這些都是屬於民主化進程的必然現象。

臺灣長期以來呈現出政府規範型的勞資關係，勞工組織密度低落，集體協商不發達；政治上的民主還未深入企業內的民主，勞工參與大多呈現在對雇主直接有利的生產方法改善或是營運提升建議上，讓勞工參與公司決策或提升勞動條件(例如勞工董事)仍屬少見。

大多數勞工對產業民主及勞工參與當然是支持與期待，資方也需體認趨勢變化，勞資合則兩利，如何讓勞資雙方認識勞工參與的正面價值，體認到勞資合作對雙方的好處，創造和諧雙贏的勞資關係，是推動勞工參與時最重要的關鍵。



## 勞動大挑戰—問題與思考

一、同學在家中有無與父母協調家事分工的經驗？在校園中遇到校慶表演或是班際競賽活動時，有無與同學討論班費使用、任務分組及工作分配的經驗呢？這樣的經驗與工作場所中的勞工參與

## 有何關聯？

在家庭生活及校園中為達成共同的目標，透過討論匯集參與者意見共同做出決定的過程，所學習到的溝通及合作經驗，都將成為進入職場後處理工作事務的養分，若期待職場中除了傳統的指揮監督關係外，能讓勞工有暢通的表達意見及參與決策管道，民主觀念在學習階段的深化極其關鍵。

學生在畢業後不論是進入職場受僱為勞工，或是自行創業成為雇主，產業民主概念的內化，可使雇主將勞工視為夥伴而尊重採納勞工的意見及需求，勞工若能充分表達意見並參與決策，將創造利潤視為共同目標，良性的合作關係對於企業營運也能產生正向循環，勞工參與才能真正落實於職場。

## 二、為什麼要實施集體協商和勞工參與？

一根筷子很容易折斷，一把筷子不容易折斷，這是團結力量大的寫照，在勞動市場上也是一樣的道理。儘管勞動基準法規定「工資由勞雇雙方議定之」，但個別勞工為了保有一份工作維持生活甚至養家活口，很少會主動或是有能力和雇主針對薪資待遇等勞動條件討價還價，通常在履歷表上，或是面試時被問到希望待遇時，大多數人的標準答案是「依公司規定」。

對於工資，勞工應該是嫌少不嫌多吧！但為什麼面對這麼重要的薪資數額問題，多數勞工不敢行使法律保障的議定權利呢？答案很簡單，就是「小蝦米碰上大鯨魚」。當一個勞工面對決定是否僱用他、發給他薪水養家活口、決定他職場升遷發展、可以有太多辦法解僱他的雇主時，勞工顯得渺小，為了保有工作，哪敢吭聲爭取權益。

工資如此，其他包括工時、福利、安全衛生、職災、保險、退休等等勞動條件也是如此，雖然勞工想要有更好的勞動條件，但個別勞工往往很難主張權益。那要怎麼辦？難道勞工面對不合理的勞動條件時，就只能忍氣吞聲或是另謀高就嗎？當然不是，這個時候把勞工團結起來，變成一把筷子、一群螞蟻雄兵，就更有力量和雇主協商談判甚至抗衡。

集體協商就是透過勞工的團結組織「工會」和雇主協商的過程，目的是要透過集體議價的方式簽訂「團體協約」，獲取比個別勞工和雇主簽定的「勞動契約」，或是比國家規定的基本勞動權益更好的勞動條件。

集體協商存在勞資實力對抗，相互妥協的樣態，而勞工參與則是建構在合作的基礎上。傳統的人事管理把勞工視為企業生產工具的一環，要求勞工遵照公司的規定從事工作，並從成本支出的角度，想方設法壓低勞動條件以求增加利潤。這種工具式的管理模式，忽略了人需要受尊重、受關懷的本性，也忽略了人力有無窮的開發潛能。近代「人力資源管理」興起，加上國家法規的制定與修改，企業轉而把員工視為寶貴可開發的資產而不是成本，讓員工可以參與企業某種層級的對話，聽取資訊、表達意見甚至參與決策，化解衝突、凝聚共識，這就是所謂的「勞工參與」。

相對於政治民主，「產業民主」就是在勞動生產領域中同樣注入民主的元素，讓勞工有能力和雇主或雇主代表平等協商，決定勞工關心的勞動條件等議題；讓勞工有權利在企業適當管道中，以勞工的身分參與勞動條件等員工關心議題的討論，以平和方式共同決定勞資關心的事項，創造勞資美好願景。

### 三、產業民主是可能的嗎？

人類歷史久遠，但民主制度的出現也不過數百年，一個政治體制的改變不會一下子就出現，一定是要有長期的醞釀和積極的行動。

中國長期的帝國統治，人民習慣於當皇帝的子民，當遇到暴政民不聊生，揭竿起義，或是為了爭奪權位發動戰爭，勝利的一方仍然繼續稱帝，人民永遠是被統治者，永遠不是真正國家的主人，根本談不上言論自由、參與政治、決定國家大政的基本權利。直到滿清末年，國家面臨列強侵略即將滅國的威脅，有志之士鼓吹民眾打倒滿清，透過革命的方式，建立民主共和體制，人民才開始逐漸擁有當家作主的權利。政治上的民主不會憑空掉下來，產業上的民主也是如此，但隨著時空環境的改變，也是會水到渠成。



從工業革命形成資本主義以來，雇主長期以握有資本的方式，決定企業內的大小事務，勞工只能提供勞務換取工資，很難對勞動條件和企業營運提出意見，更別說是共同協商決定。但當企業剝削壓迫勞工到一定程度，就會激起勞工的反抗，工會也就伴隨工廠制度興起，代表勞工和雇主協商談判，並且不惜以激烈的罷工手段給雇主壓力，要求擁有更好的勞動條件。

除了因為壓迫導致勞工反彈，組織工會和雇主抗衡，打破雇主獨斷管理權，透過協商談判保障勞工權益外，隨著人力資源管理興起和國家法令的制定等因素，企業內的民主機制也逐漸形成。

晚近廣為實施的「品管圈制度」和「員工提案制度」，就是企業內民主參與的體現。雇主意識到員工是有機的個體，有受到尊重的需求，身處第一線的勞工也比坐在辦公室的雇主更了解工作現場的狀況。當企業不再獨攬管理權，鼓勵員工甚至要求員工就工作現場及公司營運面臨的問題，主動提出改善方案和建議，一旦被公司採納，就會改變公司既有的規定或是生產營運方式，勞工不再只能單向接受雇主的指揮監督來提供勞務。

員工提案制度式的勞工參與，因為有助於改善企業面臨的生產營運問題，有利於企業的獲利與進步，雇主當然樂意推行，讓員工擁有發言權和參與權，但是最後是否採納的權力還是握在雇主手中。至於讓員工可以針對勞動條件或是企業營運管理，用民主的方式提出意見、參與企業決策，雇主通常在態度上是抗拒的，往往必須有政策的引導，若是讓雇主体會到讓勞工民主參與對企業也是有利的，才有可能讓產業民主在企業內部生根。

產業民主的推行，若有好的宣導教育加上制度的配合，相信有一天也會翻轉成為普遍自然的現象。