

國立臺灣大學政治學研究所

碩士論文

Department of Political Science

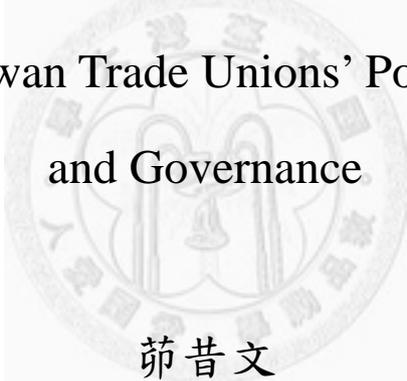
College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

台灣工會參與政策與治理之研究

The Study of Taiwan Trade Unions' Policy Participation
and Governance



茆昔文

Mao , Hsi-Wen

指導教授：辛炳隆 博士

Advisor: Hsin ,Ping-Lung ,Ph.D

中 華 民 國 99 年 7 月

July, 2010

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

台灣工會參與政策與治理之研究
The Study of Taiwan Trade Unions' Policy
Participation and Governance

本論文係蔣昔文君（學號：R93322035）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 99 年 7 月 29 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

辜炳隆

（簽名）

（指導教授）

詹火金

辜炳隆

潘世偉

謝辭

拖了許久的論文終於完成了，也代表我的學生生涯要暫告一段落了，以後去ktv唱歌不能再有學生優待了。在論文撰寫當中曾經得到許多人的幫忙，讓我在時間工作及論文兩頭燒的狀況下，完成了這篇論文，感謝口試委員詹火生老師，在論文大綱口試及論文口試中，提供許多寶貴的意見，讓我對於學術寫作有更深入的瞭解，也感謝口試委員潘世偉老師，同時也是我在勞委會的副主委，在百忙中也對我的論文提出許多珍貴的意見，讓我的論文更加精彩，然後是我的指導教授辛炳隆老師，說實在的我不是一個認真的學生，感謝你在最後願意收留我，指導學生的論文，從一開始老師所提供的意見，讓我發現自己思考的不足，也才有後續論文飛快的進展，真的非常感謝。

一邊工作一寫撰寫論文的壞處，就是工作不會放過你而一直來，所以感謝同在工會科的同事，靜宜、美玲、溫純在我請假期間分擔我的工作，也更感謝厚誠科長在我寫論文期間的關心跟協助，感謝你讓我應酬減少有更多時間運用，以及透過關係協助我聯繫一些訪談對象，這一點我是不會忘記的。也感謝郭副主任委員、黃秋桂主任秘書、劉傳名處長擔任訪談對象並提供給我許多建議。系辦的辰元在論文寫作期間的幫助也一併感謝。

在我撰寫論文的過程中，許多同事給我關懷都讓我覺得十分溫馨，新聞聯絡室的秀惠、彥鎔、嘉華，秘書室的嘉齡，已經離職的佳蓉，副主委辦公室的小馬、怡心、志強、玉如，您們都提供我許多幫忙跟協助，萬分感謝。同時，成之約老師、邱駿彥老師、劉黃麗娟老師、石油工會的國榮、銀行員聯合會的仕賢、台灣總工會的洪清海顧問，謝謝您們的幫忙讓論文更加有血有肉，才不致讓原本筆

不好的我寫成鐵板一塊的論文。

遠在台中的佳玲，謝謝妳經常對我的打氣及加油。高雄的瑋倫、翔庭，以及家裡的兩個弟弟昔仲跟昔暉，感謝你們三不五時的刺激，讓我沒有半途而廢。最後，感謝我的老爸、老媽，因為您們的無私奉獻，讓我可以有機會好好好好的享受學習的樂趣，雖然我不常打電話、也不常回家，但是對於您們的無時無刻的關心，都讓我覺得家始終無所不在，謝謝您們！

寫於清晨時分



國立臺灣大學 98 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

論文題目：台灣工會參與政策與治理之研究

論文頁數：170 頁

所 組 別：政治學研究所公共行政組（學號：R93322035）

研 究 生： 茆昔文

指導教授： 辛炳隆博士

關 鍵 字：工會、參與政策、治理

論文提要內容：

在許多國家政策參與及治理的過程中，工會往往扮演相當重要的角色，甚至成爲共同決定政策的社會伙伴，在我國工會的發展中卻遭遇許多的阻礙，諸如法令的限制、政治的影響、勞動意識不足等，使得工會在集體勞資關係中無法發揮應有的角色，遑論工會能在參與政策及治理的過程中發揮其影響力。同時政府對於開放決策場域讓工會參與決策仍有很大疑慮，制度上提供讓工會參與的案例不多，國內也缺乏相關的研究，故這領域的研究仍有待填補。

本研究藉由治理理論的探討，以及訪談資料的蒐集，綜合分析後之結果顯示，工會具有參與政策及治理過程的利基與劣勢。工會藉由勞工集體聲音的表達，最容易獲得勞工政策參與的機會，若政府能適當地給予工會參與政策及治理的管道及協助，加上工會自我能力的提升，工會在許多層面確實能成爲政府政策的諮商者、資訊提供者，乃至共同治理的社會伙伴。

ABSTRACT

A Study of Taiwan Trade Unions' Policy Participation and Governance

by

Mao ,His-Wen

July 2010

ADVISOR(S): Hsin,Ping-Lung, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: Trade Unions, Policy Participations, Governance

Trade unions play vital role in government policy participation in many countries. In some advanced economies, the trade union movement even shares policy governance with the employers and government and being called as social partners. In Taiwan, the trade unions' role in policy participation and governance has been retarded as a result of legal and political factors. Consequently trade unions' function in the public policy participation and governance is limited. In addition, trade unions' opportunities to participate public policy and acted as partner in policy governance is also reduced. Therefore trade unions cannot play effective role in social dialogue, not to even mention monitoring the outcome of the public policy. In Taiwan, domestic researchers have generally focused on the study of the role of trade unions in collective labor relations, trade unions' policy participation and governance has been ignored without careful exploration. It is the purpose of this study to uncover such an issue to supplement the gap of contemporary public policy research.

This study shows that even legal and political factors have been subsequently restricted trade unions capability to participate and govern public policy in Taiwan; it is still possible for trade unions to participate and share governance in public policy. According to our theory analysis and data collected from intensive interviews, this study finds that trade unions are likely to obtain opportunities to participate and govern public policy if trade unions are able to express their collective voices. It is also suggested that trade unions are also possible to be invited as government advisors, information providers, and even as social partners with other social groups, given that appropriate channels and assistance provided by the government.

目 錄

| | | |
|------------|---------------------------|----|
| 第一章 | 緒論 | 1 |
| 第一節 | 研究背景與動機..... | 2 |
| 第二節 | 研究目的與問題..... | 3 |
| 第三節 | 研究範圍與架構..... | 6 |
| 第四節 | 研究限制..... | 9 |
| 第五節 | 章節安排..... | 9 |
| 第二章 | 治理理論 | 11 |
| 第一節 | 治理的緣起與定義..... | 11 |
| 第二節 | 治理理論的論證..... | 15 |
| 第三節 | 治理的模式..... | 22 |
| 第四節 | 治理的兩難..... | 31 |
| 第三章 | 工會參與治理的劣勢與危機 | 37 |
| 第一節 | 台灣獨特的勞資關係體系..... | 37 |
| 第二節 | 工會的利害關係人與政策夥伴角色..... | 39 |
| 第三節 | 外部劣勢..... | 44 |
| 第四節 | 內部威脅..... | 50 |
| 第四章 | 治理學習對象 | 63 |

| | | |
|------------|----------------------|------------|
| 第一節 | 德國 | 64 |
| 第二節 | 荷蘭 | 72 |
| 第三節 | 歐盟 | 80 |
| 第五章 | 參與治理的策略應用 | 87 |
| 第一節 | 影響參與治理的因素 | 87 |
| 第二節 | 制度建構策略 | 95 |
| 第三節 | 政策學習策略 | 104 |
| 第四節 | 小結 | 109 |
| 第六章 | 結論與政策建議 | 112 |
| 第一節 | 研究結論 | 112 |
| 第二節 | 政策建議 | 115 |
| ◎ | 參考文獻 | 121 |
| ◎ | 附錄 | 131 |
| 附錄 1 | ：訪談問卷大綱提要 | 131 |
| 附錄 2-1 | ：A1 政治大學勞工研究所教授訪談紀錄 | 133 |
| 附錄 2-2 | ：A2 文化大學法律系教授訪談紀錄 | 137 |
| 附錄 2-3 | ：A3 開南大學通識教育中心教授訪談紀錄 | 141 |
| 附錄 2-4 | ：B1 行政院勞工委員會官員訪談紀錄 | 146 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 附錄 2-5：B2 行政院勞工委員會官員訪談紀錄..... | 149 |
| 附錄 2-6：B3 行政院勞工委員會官員訪談紀錄..... | 153 |
| 附錄 2-7：C1 全國性總工會副秘書長訪談紀錄..... | 157 |
| 附錄 2-9：C2 全國性各業工會聯合會秘書長訪談紀錄..... | 162 |
| 附錄 2-10：C3 全國性總工會顧問訪談紀錄..... | 167 |



表目次

| | | |
|-----|--------------------------|----|
| 表 1 | 本研究質性訪談對象編號對照表..... | 8 |
| 表 2 | 治理的模式..... | 28 |
| 表 3 | 全國性總工會年度經費預、決算統計表..... | 55 |
| 表 4 | 工會人力配置及會員狀態表..... | 56 |
| 表 5 | 台灣工會參與國際工會組織狀況表..... | 59 |
| 表 6 | 荷蘭勞工基金會與社會暨經濟委員會比較表..... | 80 |



圖目次

| | | |
|-----|------------|---|
| 圖 1 | 研究架構圖..... | 9 |
| 圖 2 | 治理的光譜..... | 2 |

契子

十年來最大規模的勞工遊行昨在台北街頭上演。逾萬名勞工在勞動者戰歌樂聲中，高喊「反失業、要尊嚴」、一路行進，要求政府即刻停止大學生企業實習方案等錯誤政策，召開勞資政協商會議，解決嚴重失業問題。

98.5.2 自由時報

回應五一勞工遊行訴求而召開的勞資政對話會議在 11 日登場，獲邀的 8 大勞工團體因不滿參與的政府代表層級太低，以及之前的書面回應太慢、沒有誠意，而退席抗議；對此，勞委會表示遺憾。預定舉辦兩天的勞方、資方與政府的對話會議，也因此還沒開始就喊停。

98.6.11 中央廣播電台

第一章 緒論

工會的起源約源自於歐洲中古時期的「行會」(guild)，是由具有專門技術能力的工匠所集結起來的團體，如製鞋匠、木匠等，透過集體的力量制訂規範未經訓練者，不得加入相關的行業，並要求政府禁止非行會會員加入相關行業，更甚者，制訂規範產品品質的標準，以避免劣質產品與之競爭。因為掌握技術控制及入行門檻的能力，行會相對地掌握了勞動力的價格，並藉由網絡的建立提供互助服務，此種相同行業、技藝之工人所組成的技藝工會 (craft union)，即為現在職業工會之前身。

在工業革命發展後，過去由手工技藝主宰的勞動力市場，為機器大量製作所取代，技藝工人被迫加入工廠獲取工資賺取溫飽，惟勞動條件低劣，工人遂有集結要求雇主改善勞動條件之意識，而工廠制度將工人距離拉近，提供勞工組織發展的環境，產業工會 (industrial union) 隨之開展。

工會的角色從工業革命後，始終於勞動議題中佔據版面的角色，而工業化

社會中勞動者與雇主基於不同角色的利益，迭有勞資衝突發生，個別勞工無力與雇主取得對等的協商權利，此時，工會集結了相同利益或立場接近的勞工，透過集體協商（collective bargaining）來解決彼此利益不一致的問題，以避免雇主或管理階層在管理權限上的濫用。因此，工會在勞動場域扮演的角色應是積極且正向的。

第一節 研究背景與動機

在學習及研究的過程中，公共行政的訓練背景，使筆者在建構問題時常會去思考處於更深層的制度設計及組織互動的原因，是怎樣的動機使得勞工團體提出要召開勞資政三方對話的會議？其透過這樣的會議希望達成怎樣成果？又是怎樣的因素致使會議尚未召開即告夭折？是政府的錯還是勞工團體的錯？

因為身處在政府部門負責勞資關係業務，與工會有許多打交道的機會，這樣的問題總是在筆者腦海中不斷反覆出現，為何勞工團體，尤其是工會團體，遇到問題常常是透過抗爭遊行的方式表達訴求？是資方過於可惡還是政府相關政策的治理出了問題，使得勞工無法獲得公道，而逼不得已透過抗爭遊行的方式來爭取應有的權益及吸引社會及政府的注意？難道許多政府的政策都未經過深思熟慮即草率地提出，而成爲工會團體口中錯誤的政策？既然許多經濟、勞工、社會政策的標的都是雇主及勞工，它們在政策決定中扮演的角色又爲何？

一連串的大哉問引發了筆者思考政府政策規劃與形成的過程中，接收相關政策問題的資訊，並決定相對應的解決方案時，所衍生的政府失靈問題，偶爾可以發現當被視爲嚴重的公共問題進入政策議程後，藉由制定並執行該項問題，經由評估卻發現問題未獲解決，甚至衍生更嚴重的問題，需要政府另外研擬解決方案處理。政策失靈的原因在公共政策學上已有眾多的討論，諸如資源不足、源自於問題特性及政策本身、源自於政策參與者、源自各種內外環境

等。政府在處理公共問題時已面臨了 Kooiman 提到的，因應現代社會的複雜性與多樣化，政府已經無法勝任唯一治理者的角色，必須採取新的治理模式，選擇與民眾、私部門建立共同治理的合作關係（1993:255-256）。

尤其勞工政策有其決策衡平的特色，在兼顧國家經濟發展及社會公平正義的挑戰，不同行政部門就其任務對政策的發展方向有不同的主張，勞工行政主管機關並非單一的決策單位，甚至在行政團隊中為顧及行政一體，而在某些具爭議性的決策中，無法掌握主導權，更遑論外圍還有許多受到政策影響的標的人口，如雇主團體及廣大的勞工在決策場域中競逐以表達意見、協調利益，故本文認為勞工政策在治理的架構下符合 Kooiman 所提的具備複雜性、多元性、動態性的特色（1993:35）。

第二節 研究目的與問題

在全球化下，行政體系必須面對更加開放、多元及複雜的外在環境，政府的施政必須考量社會成員的接受程度及意見，一旦欠缺這些社會成員的參與，政策的推動往往無法克盡其功，雖然公民社會的興起，打破官僚封閉的運作網絡，使政府面臨新公共管理的改革思潮，不過官僚、政府仍有存在價值，而治理概念亦非完全取代新公共管理所提倡的市場機制，毋寧說治理理論在於補新公共管理之不足，擴大治理過程中夥伴關係的範圍與互動模式，探討政府角色的轉變與私部門、第三部門之間的合作關係，以解決政府無力單獨解決許多現存公共問題的困境。

許多國家均將第三部門視為重要的治理夥伴，尤其是工會團體因具有共同的利益，具有團結凝聚力的組織，在許多政策面項上諸如弱勢者保護、性別平等、環境保護、稅制改革等，均能提出具有見地的政策建議，而成為治理過程中重要的參與夥伴，然而我國相關的文獻針對工會在政策參與卻鮮有著墨，本

文期待藉由探討治理過程中工會的角色、決策場域中工會可參與的程度、工會與雇主團體及行政機關的互動模式、其他各國工會團體的參與模式探討等，尋求一個可行的治理決策模式。

故本文試圖先由工會特性跟預期功能的觀點探討，如果將工會團體或雇主團體單純視為利益團體的話，那吾人將必可避免地去提到 Lindblom 和 Woodhouse 所說的利益團體活動的缺陷，而這些缺陷是不可避免的，即首先是，政治的不平等性（political inequality）：利益團體在政治影響立上被非都行使同等得影響力，也並非所有的利益團體都可以同等的機會參與政策制定過程；其次是，共同利益屈服於割裂利益（subordination of common to segmental interests）：為追求自己狹隘的或割裂的利益而忽略了共同的利益，利益團體常為堅持不損及自我利益，而將要求決策者某特定關鍵下讓步，損害原本政策預期達成的目標，這可能造成更多的麻煩，尤其在缺乏共識的議題上更為棘手；最後則是，形成太多的否決點（too many veto points）：在追求共識或集體決策的治理過程中，由於否決權可能是分散的，為了保護集體的利益不因武斷決策造成不可回復的後果，允許利益團體在規劃、合法化過程中阻止政府決策（參見 Lindblom 和 Woodhouse，1993：第 7 章）。

持續不斷地重組與短暫聚合的勞資關係之普遍化，創造了及其表面化的工作環境。在如此的工作環境中，工作者與組織的關係，基本上係屬同床異夢，因此，信任、尊敬與共同目標並無足夠的時間得以開展（Zeffane&Connell, 2003:8; 轉引自蔡秀娟，2006：164）。

勞資關係中存在著難以相互信任的變數，如將勞工及資方團體的互動，加入政府政策決定的場域中，政府的施政是否變得更加複雜難解，抑或雙方能藉由在政府決策場域中的對話跟持續性的互動，瞭解政府施政的決策變數與過程，進而能協商出折衷的政策。

如果從將治理看作一個過程，工會團體參與政策過程，即是增加政府與勞工之間信任的程度，這樣的信任在當今的公共行政研究中相當重要，而且不同的治理安排也將影響到政府治理的績效。更重要的是不同利害關係人或政策夥伴的角色是如何變換，特別在服務使用者及溝通者共同製造（co-production）的關係上的變化（Kooiman, 2003）。

在全球化的影響下，吾人可以發現全球化所產生的競爭就不單是企業層面的競賽；也是國家間的競爭力評比，一個社會如何受到經濟全球化之影響，其決定性因素在於；該社會中之企業或國家所採取的競爭策略，以及該等策略之性質與範圍，如何受到國家的規範。但是無論企業或政府之策略為何，勞工在此環境下是最容易受到影響而被犧牲的一群（潘世偉，2008：1；林昭禎，2009）。

大多數工業先進國家，工會不管在經濟政策抑或社會政策、勞動政策上均扮演關鍵的角色，其原因眾多，但幾乎不外國家文化的演變、政府制度的設計、工會能力的強化、社會與勞工的支持等原因，故政府在政策議題上從不敢輕忽工會意見。然而平實而論，我國工會在政策議題之討論仍停留在價值觀與意識型態的論辯，並未進一步與政府或資方團體進行較深入的議題討論，其根本原因在於過往組織受到政府刻意的壓制、法令的限制與缺乏團結的危機意識，工會成了一般社會大眾所不熟悉的利益團體，在我國政治學範疇中始終缺少工會的身影，勞資關係研究亦少探討工會參與政策規劃、政策執行的角度，本文希望能為國內工會政策參與的機制留下一些鴻毛片羽的觀察與省思。

現有的治理機制變需要考慮進行再設計（redesign），現有的機制使得勞資雙方在決策場域中，無可供進行最佳決策的判斷依據，不管勞方或是資方代表均不能免除所屬的組織成員事後的詰難及指責，因缺乏立場堅定的論證基礎，造成勞資雙方轉而採取保守的策略，討價還價地將雙方的期望值放寬至最大，而非在一個有可能產生共識的範圍內進行微調、讓步，以尋求換適當的決策方案，使得主管機關最後得不到整體（holistic）觀點的決策效果，落入一次又一次

遭受政治及經濟干擾的惡性循環。

因此本文研究問題乃要針對以下幾個問題進行探索與研究，首先，我國工會政策參與的利基為何？其次，工會於參與過程中必須面對的威脅與弱勢為何？再者，其他國家如何藉由制度性的安排或設計提供工會參與治理的過程？最後，在工會參與治理的過程中如何應用策略強化其參與的正當性、代表性？

第三節 研究範圍與研究架構

壹、研究範圍

本文旨在就工會聯合組織參與政策過程，故在探討工會聯合組織之前，定義工會聯合組織為縣(市)總工會以上之省及全國性各業工會聯合會、總工會¹，另外，由於在地方政府的施政中，工會比較接近是特殊的利益團體，其存在通常政治色彩較為濃厚，地方政府限於資源與人力之不足，亦即少將其總工會納入施政諮詢或決策參與的對象，本文主要所定政策參與的層次設定為中央政府政策層次的參與。

貳、研究方法

本研究將針對台灣工會現況進行通盤檢視與整理，進而參酌德國、荷蘭及歐盟的治理過程中，工會參與的機制，觀察其功效與限制，提出政策建議，作

¹ 工會法第 47 條至 52 條所稱的工會聯合組織，同一縣(市)內滿七個單位，並經三分之一以上單位發起所組織的工會聯合組織為縣(市)總工會;同一業類之工會，經七個單位以上之發起所成立，為省及全國性工會聯合會;由各省總工會、院轄市總工會及各業工會全國聯合會，經二十一個單位以上之發起所成立，為全國總工會。本文所討論之我國工會或工會聯合組織，除特別說明外，均係指工會聯合組織。

為我國未來推動工會參與勞工政策乃至經濟與社會政策決策過程的參考。

一、文獻分析法

首先對於就治理理論的內涵與理論基礎進行整理，除了對於其他學者的研究與分析進行整理外，就我國工會在過去、現在及未來可能面臨的治理困境進行一綜合性的整理與分析。此外，並就第三部門(在本文主要對象為工會團體中的工會聯合組織)在幾個國家與區域中參與治理的架構作一概要性的介紹，探討其成功的背後因素與面臨的挑戰。

二、深度訪談

本文將針對工會運作狀況熟悉之專家學者、政府官員及資深工會幹部進行深度訪談，使研究者能在所關注的主題場域中，以設計之藉由目前工會運作的狀態爬梳出實務脈絡。在學者專家方面：探討制度面之設計及採用適合的政策工具強化參與；在政府官員方面：瞭解現有參與機制之成效、缺陷及應強化之方向；在資深工會幹部方面：瞭解其工會現行參與的阻礙，並探討如何調整工會與政府在參與治理中的角色與功能。

本研究所採用深度訪談係以半結構式的開放性問題為主，由研究者訪問開始時先對受訪者作訪問目的的說明後，即提出問題，由受訪者就其經驗、認知、感受，提出個人看法後作成記錄，並予整合、歸納分析，達到深度訪談的目的。是研究者利用較寬廣的研究問題作為訪談的依據，導引訪談的進行；最主要的內容必須與研究問題相符，問題的形式或討論方式則採取較具彈性的方式進行，所以研究的可比較性可能降低，但優點是它可以提供受訪者認知感受較真實的面貌呈現（林金定等人，2005：124）。

（一）訪談對象之選取：

訪談對象選定為瞭解並熟悉我國工會參與治理情形之相關人士，包括專家學者（大學中教授勞資關係、勞動政策課程之學者 3 人）、政府官員（行政院勞工委員會科長級以上之官員 3 人）及資深工會幹部（擔任全國性總工會、各業工會聯合會副秘書長以上職位之幹部 3 人），共計 9 人，實施深度訪談，藉以了解

我國工會參與政策治理的過程、制度、阻礙的真實感受度，以得到進一步的政策建議、興革。上揭預定受訪人員資料如表 1 所示。

表 1 本研究質性訪談對象編號對照表

| 類別 | 單位與職稱 | 編號 |
|--------|---------------|----|
| 專家學者 | 政治大學勞工研究所教授 | A1 |
| | 文化大學法律系教授 | A2 |
| | 開南大學通識教育中心教授 | A3 |
| 政府官員 | 行政院勞工委員會官員 | B1 |
| | 行政院勞工委員會官員 | B2 |
| | 行政院勞工委員會官員 | B3 |
| 資深工會幹部 | 全國性總工會副秘書長 | C1 |
| | 全國性各業工會聯合會秘書長 | C2 |
| | 全國性總工會顧問 | C3 |

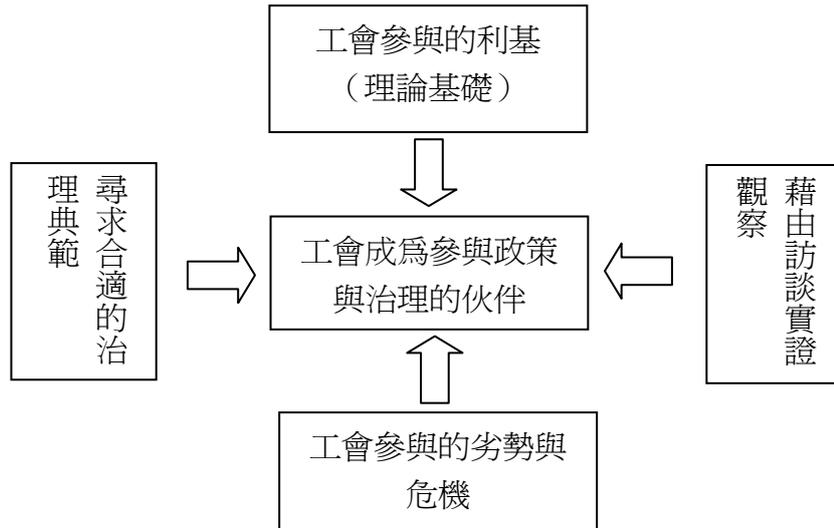
資料來源：研究者依研究設計自製

(二) 訪談題綱設計：

依據前述，將針對專家學者、政府官員以及資深工會幹部三類人員實施訪談，並依據前述建立的研究目的與研究問題，分別設計深度訪談問題。(如附錄一)

三、研究架構

本文研究架構是藉由對工會對參與政策與治理的內外部環境系絡觀察所展開；其次，對於治理理論以及政府與工會間的關係的探討，以工會參與政策與治理的優劣勢作為後續論證的基礎；再者，為了對工會參與政策及治理的可能性與方式多些瞭解，探討了德國、荷蘭跟歐盟的運作方式，並經由訪談專家學者，整理歸納出一些可行的策略方向；最後，提出合適的政策建議，作為政府可以參考的替選方案。



圖一 研究架構圖

資料來源：本研究自製

第四節 研究限制

因限於篇幅及筆者語文能力受限，德國、荷蘭及歐盟的治理機制僅能就英文文獻整理及分析，同時因網路時代的來臨，筆者亦大量參酌網頁外國參與治理對象之工會團體網站，無法大範圍論述其參與實際狀況，故在治理對象典範上可能產生資料蒐集有限之情形。

第五節 章節安排

第二章藉由治理理論相關文獻的爬梳，探討治理理論何以如此風行，其理論的意涵、論證，導引出治理模式的類型，與其治理的兩難；第三章則對透過文獻及筆者實務上的觀察，針對我國工會發展的脈絡、危機及威脅，引導出工會目前參與治理的可能困境；第四章針對勞動政策治理著有成效的國家德國與荷

蘭，及區域性的歐洲聯盟，其背景、主要參與治理的團體、治理機制、治理的挑戰作一概要性的探討與簡述，以便作為吾人學習及促發靈感的典範；第五章擬就前述所討論的威脅與危機，參考典範運作的狀況，並以治理理論的精神作為策略的思考主軸，提出長短期的運用策略；第六章則結合政府現階段為實踐馬總統於競選期間中所提勞動政策政見，嘗試提出可行的政策建議作為總結，以印證治理理論的論證是否有其可行性。



第二章 治理理論

過去在政治學、社會學或其他學科在政策運作的討論上，通常都以政府為主要的討論焦點，彷彿政府是獨立存在，在這樣的框架下更多政策執行下的利害關係人被忽略了，治理理論可說是對這樣的現象的提出挑戰。

政治和行政方面的研究必須超越政府和國家的概念，以便政府能聽取和學習的各種故事，關於民眾告訴他們生活的世界如何操作與管理，在反射性現代化的脫序世界中，藉由連續地擴展結構變革使得社會參與者，以變從結構中限制變得更加積極自由（Giddens 1990; Beck 1992; Bang 2004:158）。

在開發中國家由於立法及司法體系尚未健全，政黨也未能扮演適時利益匯集及陳述的角色，社會團體在面對問題節尋求解決之道時，通常會盡力尋求藉由行政機關的管道，與官僚不斷地進行接觸，以便獲得解決方案。故在開發中國家或即將邁入開發中的國家，社會團體反而更有機會直接與掌握權利的行政官僚接觸的機會。

社會團體或利益團體是否會在參與行政機關決策的過程中，受到行政機關以吸納（Co-optation）的方式或將其排除在外，需端視該團體是否具有策略性的資源，藉由協商的過程，與行政機關進行交易，這可能包含的是大規模抗爭的能力、相互支援的制衡管道、或單單僅是選票等。在民主發展程度愈成熟的國家，由於資訊透明度較高、表達意見參與政策管道較寬廣、行政機關基於正當性考量而將政策規劃及合法化階段以不同的程度，較願意開放社會中的個人或團體參與，以求取決策及執行過程的順暢。

第一節 治理的緣起與定義

自上個世紀 80 年代初期，西方各國推動行政改革採用了許多政策跟行政手段，比如國營事業私有化、市場化的新公共管理、非政府組織承擔政府部門的部份行政任務、乃至公私夥伴關係的變化等，都已經擺脫傳統公共行政討論的範疇。這樣的狀態隨著時間的演變，沒有出現停歇的腳步，在各國政府歷經財政危機、市場化的意識形態、全球化的現實、政府失靈的窘境、新公共管理的出現和社會環境的變遷，而為了解決實際問題而發展出的治理模式，受到學術界及實務界的普遍重視。

談到治理這名詞的出現則要回溯到 1989 年世界銀行在談到非洲國家公共管理的危機時，首先使用了「危機治理」(crisis in governance)，提出改革現有政治管理框架，此後治理的概念便普遍地被運用在政治學、經濟學、社會學等領域的討論。1992 年世界銀行年度報告的專題更是叫做「治理與發展」²，經濟合作暨發展組織 (OECD) 則在 1996 年發布一份「促進參與發展和善治的項目評估」報告³，聯合國開發署 (UNDP) 則於 1996 年提出「關於人類永續發展的治理、管理的發展和治理的分工」。聯合國也成立了「全球治理委員會」(Global Governance Commission)，並出版了全球治理雜誌。

由全球治理委員會出版的「我們全球的伙伴」(Our Global Neighborhood)報告書中，對治理則作以下的的定義：

治理是各種公共的和私人的個人和機構管理其共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突的或不同利益得以調和並採取聯合行動的持續過程。這既包括有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包括由各種人們同意或以為符合其利益的非正式的制度安排。

² World Bank, 1992, Governance and Development, Washington D.C.

³ OECD, 1996, Evaluations of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance.

吾人可以從Smouts的看法，整理出治理的四項特徵，他認為治理是：（1）治理既不是一套規則，也不是一種活動，而是一個過程（process）；（2）治理係奠基於協調，而不是以支配為基礎；（3）治理同時涉及到公部門及私部門的行動者（4）治理並不是一個正式的制度，而是有賴於持續的互動（Smouts, 1998: 83-84）。

根據Rhodes（1996: 652-667；2000: 55-63）的研究，他指出治理為「社會操縱系統」（governance as a socio-cybernetic system），這反映了社會權力「從國家轉移至社會」（from state to society）的趨勢，他亦提出治理為「國際間相互依賴」（governance as international interdependence），此意味著國家（或政府）間在國際社會互動的關係。兩種用法顯示對於國家與社會互動關係的重新檢視，以及強調政府與公民社會組織間共享權力的關係。

而Jessop認為治理的興起部份是因為在政治經濟狀況的世俗變遷中，官僚制度已經遠比市場或經濟、政治及社會協調來的重要。並認為有三個原因造成，首先是將治理視為與市場及強制服從的協調相對照的一個特殊協調機制，假如對官僚制度的信賴日漸加深，將不再容易透過自由化的市場跟強制性的層級節制來處理；其次，辨別出從其運作場地觀點來看的三種主要官僚治理類型，分別是代表個人人際間的網絡、為了能相互得利而參與協商跟積極合作而存在組織間的自我組織、為了減少雜音跟消極協調而更有計畫的系統間領航；第三，更充分考慮到何種社會變遷可能使官僚制度更加合適作為一種經濟協調機制，世界經濟因為劇烈變動的全球化與區域化因素，而使單一民族國家政府已無能力去掌握國家疆界內的經濟活動，各國政府醒悟到此問題的複雜性，因而在鬆散複雜的經濟體內，已經啟動了藉由層級合作，將新的結構跟秩序重新施行於其間（1998:6-7）。

從前面的論述觀察，政府僅是治理過程中其中之一的參與者，在治理過程當中，在不同的政策領域中有不同類型的參與者，例如全民健康保險之治理，有醫院、藥品製造商、工會團體、雇主團體、衛生署及中央健康保險局官員、醫學院教授等，在金融監理、環境保護、災害防救等領域亦有不同的團體或個人，透過

制度性的安排，藉由不監斷的溝通跟協調，以集體決策的方式處理具有爭議性的政策決定，已成爲了治理過程中不可或缺的一環。

然而，何謂治理的定義則須從層層理論及實務的叢林中，點點滴滴釐清其意義，以便進行後續的理論架構，以OECD作爲經濟合作發展協調者的觀點來看，其對治理的定義相當簡單，認爲治理是政治、經濟及行政機關需要去管理一國事務的行動⁴。而其他的學者亦對於治理的定義有所解釋：

治理是正式及非正式政治比賽規則的管理，治理指的是包含運用權力以設定規則，及處理設定規則所引起衝突的那些措施(Hyden,1999:185)。

治理指的是一個以相互依賴、資源交換、遊戲規則、由國家獲得顯著的自主權爲特徵的自我組織、相互組織的網絡(Rhodes,1997:15)。

全球治理是被當作包含所有人類活動層次的治理系統，從家庭到國際組織中藉由控制的運用以獲得跨國的影響(Rosenau,1995:13)。

上述治理的定義是來自相關文獻中許多治理定義中的一小部份，有任何核心部份在這些定義中是可以被確認的，或他們所指的都是完全不同的現象？如前所述，他們全都明確區分了政府與治理字彙的使用。治理的運用並沒有確認政治制度及國家內的參與者是唯一存在的，就某些範圍而言，是聚焦在共同目標吹求得網絡角色，這些網絡可以是不同政府間或不同組織間（Rhodes），他們可以是跨國的（Rosenau），又或者可以是個網絡、國家與社會之間相互交替運作的信任網絡（Hyden），更可以是處理事務的行動過程（OECD）。

然而，本文認爲以Jessop對於治理所提出的定義最爲完整，他認爲治理是相當動態的持續互動過程，有特定對象、特定的目的、處理特定的事項：

⁴ 治理的定義 <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>。

治理的定義是反思自我組織的獨立參與者在相互關係複雜中相互依賴，這樣的自我組織是在持續對話的基礎上及資源共享，以發展相互利益的結合方案，並在這樣的狀況下不可避免地管理其矛盾與困境（Jessop,2003:101）。

第二節 治理理論的論證

壹、政府與治理的區別

隨著治理觀念的興起，先進國家將原先的政府統治觀念，透過政府改革過程，將統治逐漸趨向一種治理的新型態，藉由強調公共服務私有化、與非政府組織合作及公司夥伴關係的建立等，希望將原有政府的純統治功能，提昇為更廣泛的治理功能，必須將治理的觀念納入政府施政的思考邏輯中。

許多學者都提到治理是個很廣泛的概念，自 90 年代以來，西方的政治學與經濟學家都賦予治理(Governance) 新的含意，同時在許多的學科當中都可以看到其身影，是否正如研究治理的Jessop所說的：過去 15 年來，進入社會科學的詞彙內，並且在不同領域內成爲「時髦用語」(buzz word)。不過即便如此，這樣的時髦用語也能在各個學科中成爲溝通的橋樑，刺激不同現象間的比較，在審視更加抽象的治理概念下，可以發現各個學科所研究的相似之處（Van Kersbergen & Van Waarden , 2004:143-144）。

從治理的角度來看，統治其實是一個互動的過程，因爲沒有任何一個單一的行爲者，不論公部門、私部門最終有足夠知識跟資源的能力單獨去處理問題。因此，如果我們不可能提供普遍性解答，我們可以藉由定義和重新解釋問題用新穎的方式。我們可以告訴政策制定者和管理者關於他們的世界的特別故事，並且瞭

解它怎麼被治理。以網絡語言去挑戰管理主義、市場和契約語言，藉由去集權化及敘事性的語言來挑戰實証主義者的政治學語言(Bevir and Rhodes 2003：28)。

在許多政策領域中都環繞著不同的參與者而形成一穩定性的政策網絡，而這些多元參與者在不同階段有不同的任務，過去，台灣的中央政府或地方政府常習慣引導該網絡的發展，但在民主化逐漸成熟階段，政府反而在許多領域要配合其他參與者的行動及相關自發性參與的團體，由上而下（Top-Down）的政策規劃及執行模式在許多情況下已經失去作用，妄想以行政命令方式處理複雜性的不同團體利益，其實是忽略了治理模式以經由垂直治理轉為水平治理，愈來愈多決策過程將利害關係人（Stakeholders）納入諮詢或協商的制度性參與，以達到政策目標的實現。

由於行政運作中交互的影響下，除了公部門外，還有私部門及志願部門的參與，產生行政責任在課責上模糊化的現象，有關政策的執行很難說清楚應由誰來負責，此外這可能導致行政官僚將責任推卸給提供服務的私部門或志願服務部門，使政府政府服務輸送的美意打折。政府病症的基本診斷是官僚制造成在公部門服務的行政人員浪費了他們的天份跟能力，而且也使得公眾對政策感到疏離（見Peters, 2000:第3章），故行政改革的趨勢傾向，就是把原有「統治」的功能推進由內涵更廣的「治理」（governance）概念所取代（Rhodes, 1996: 652）。

貳、治理是工具抑或統治方式？

治理目前仍然是個相當具有爭議性的概念，Pierre及Peters (2000：7)提到了：治理的概念是惡名昭彰般的狡猾，在沒有得到一個大家都認同的定義下頻繁地被運用在社會科學及實務上，因此，當提及治理理論意味著有一個謬誤上的認同，治理理論實際還是一個處於發展中的胚胎，它的效用來自假定其介於國家、市

場、及公民社會之間的互動及連結。同時，治理理論也面對了認識論及本體論上的質疑，Pierre 及 Peters(2000：7)認為治理指的其實是一個原初理論（proto-theory），必須透過理論及實證研究更精緻化其論點。任何嘗試去設計及倡導一個一致的治理理論會被治理的定義及使用搞得複雜萬分，而其事實上並非容易理解(詳見 Kooiman,1999; Pierre,2000; Pierre and Peters,2000)。治理也不是統治的同義詞⁵，反而接受了介於國家與社會之間的關係，特別的是成功的政策執行變得逐漸依賴公、私部門及志願組織的合作，而非傳統上包含在政府的框架中。

Peters和Pierre（2000）從比較大的視框觀察到治理出現三種變化的層次，國家不再是唯一的權力掌控者，國家的權力出現了移轉的變化，分別是向上移轉-將國家權力移轉給國際組織；向下移轉-將權利下放給區域、地方及社區；向外移轉-將權利是放給私人企業及非營利部門。Kettl（2002：128）則是從實務層面的觀察，提出治理的轉變已經使得政府與非政府夥伴之間在服務條款上，尋找服務上合作及整合呈現水平的關係，而透過傳統、科層的官僚及多層次的聯邦的合作則是垂直的關係。並不是水平的關係已經取代了垂直的關係，而是在原先的垂直關係中增加了水平的連結。

Stoker藉由探索治理理論相關文獻的整理，認為治理的討論集中在五個論點，由這五點來進行探討有助我們釐清治理的面貌，這五點分別為（Stoker, 1998:18-28）：

（一）源自於政府，其運作卻又不僅侷限於政府體制中的一套制度及參與者。治理理論對於傳統政府權威提出了批判，並認為政府已經不是國家唯一的

⁵ 學者曹俊漢認為與 governance 相近的 government，不應翻譯成常見的政府，在指政策制定的系統或機制時，應翻譯成統治。另外，Gerry Stoker 認為 government 在指政府時，是指國家的正式機構及其對合法強制性權力的壟斷，而政府的特色則在於有能力做出決定並付諸實施；在指統治時，係指於國家層次上運作，經由正式且制度性的程序，以維護公共秩序，及促進集體行動（1998:17）。本文意同意上述兩位學者看法，在論及治理過程中的決策機制時，將 government 視為統治解釋。

權力中心，可以認知到權利中心還包含地方、地區、國家與超國家組織等多元的權力主體，同時其他的團體及私部門也在政策決定及公共服務的提供上出現積極的參與情況。

（二）治理明確指出在處理社會及經濟議題時，範圍及責任的模糊。在治理理論中，政府的功能及角色日益複雜，然而政府卻非唯一的政策決定者，造成責任在公部門、市場及社會、團體與個人間相互移轉，呈現課責的模糊化。

（三）治理明確指出在各個制度間涉及集體行動與涉及社會關係中權力依賴現象。任何一個組織或個人，乃至政府都無法獨自處理所有問題，因而為了解決共同的問題、實現共同的目標，政府與其他參與者在不斷地互動過程中，彼此相互依賴，建立了各式各樣的夥伴關係。

（四）治理是參與者間網絡的自行自我統治的結果。各種參與者必須依靠自身擁有的資源及優勢，藉由對話增進相互間瞭解，採行妥協、合作等方式達成共同目標的過程，政府的角色不再只是單純的監督、管理者，其權力也非集中而是分散，共同利益的追求也不僅限於一致性及普遍性，而是在具有多元及多樣的基礎上達成共識。

（五）治理認知到將事情處理好的能力，並不依靠政府權力去下令或使用其權威，其完全視政府是否能運用新的工具跟技術去領航跟領導。與傳統講究從上到下的命令、服從關係，轉而重新界定政府職權、任務範圍及治理方式，而進行各階段改革之過程。

治理使得國家的權力產生相當大變化，但觀察不論是市場或是社會乃至國家機制本身，仍對於國家無力處理許多現實存在問題，而發生了所謂的不可治理性（*ungovernability*）⁶，應而產生政府統治及存在的合法性危機，故處理現實之間

⁶ 詳見 Richard Rose, "Ungovernability: Is There Fire behind the Smoke?" *Political Studies* 27 (1978): 357. Rose 將不可治理性定義為對全然合法政府失去其有效性及人民贊同，所產生對其治理能力質疑之

題，實為治理之真正目的及挑戰。Kooiman亦認為由於公共問題的複雜性、公共問題知識的多元性、政策目標的不確定性，故解決公共問題的知識是在各個參與中流動、共享的（shared），必須經由互動，進而整合，隨後創造新解決方案，從而透過這樣的運作模式來處理問題，治理的過程是十分動態，必須參與者均能體認此一情狀，才能使治理運作順暢。

參、治理作為分析架構

Pierre 和Peters（2000）認為，在治理概念的相關文獻中，導致概念混淆不清的一般原因，係源於治理既是現象，又是理論或分析架構。治理作為一種理論上的分析架構，它不同於傳統政治科學中的幾個主要架構。政治科學只求關心政治制度及其統治能力，而這是治理理論無法接受的表面意義。Pierre和Peters（劉坤億，2003：6）特別強調：視治理概念為分析架構，不僅僅是把機構之間的互動性與公共政策的制定過程相連結，同時也指出社會與治理行動的關係；並且，治理概念也將社會經由政治過程選擇和追求所有目標的過程，加以連結成一個系絡（context）。

作為一種互動過程的治理涉及各種形式的夥伴關係。這些夥伴關係可以區分為以下幾種：主導者與執行者的關係、組織間的協商關係、系統性合作的關係。第一種是指一方（主導者）僱用另一方（執行者）或以契約承包方式去承擔某項任務；第二種是指多個協商組織談判協商，利用各自的資源進行合作以求能以更有效地達到其預定的目的；第三種則是夥伴關係再更進一步，藉由建構相互瞭解

威脅。其失去有效性的威脅是指資源分配的不公平而無法解決真正的問題，失去人民的贊同則係指人民對政府喪失信心轉而尋求其他社會上組織的協助。

並使彼此鑲嵌其中，透過發展共同願景、共同工作的能力，引導自我統治網絡的建立的一個組織。

治理途徑的研究很明顯地不僅僅是為對制度跟政策的檢驗與分析，也是針對管制及競爭性政治活動的檢驗與分析。政治活動在此主要指兩方面，即作為意識形態及實務運作來看，在觀念的層次，不同的政治哲學及包含了如何看待國家與市場或與社會之間的關係，在國家、市場、社會間的關係更加極端典範的辯論可能消逝無終，即便是在不同的方向指引下，但國家這艘船還是會頑固地漂浮著。就Kooiman來說，他認為通常談到政府在轉變其角色，是比政府萎縮其角色來的適當(Kooiman,1999:73)。

這無疑是因為實務的政治活動確保衝突的觀點，以一個協商為特點的而透過程序上調解其公私疆界的分野。激進的政策並不保證每次均能在選舉的循環中為選民所接受，規則上運作的實質改變是經由長時間發展而來的而非短期一蹴可及。

在其他的脈絡理解下，治理是被定義為比較接近「程序」，被作為管理網絡的功能(Rhodes,1996:658)，在這樣的理解下，治理包含了代理機構，不是單一個體有意圖的行動，而是包含許多國家及社會代理機構的參與其中的過程。不過，Rhodes在使用在這樣的狀況使用治理定義時是指兩種瞭解，卻使得治理真實的定義變得更加不清楚。Rhodes似乎只為網絡預設了治理的定義，當其他的領航機制，諸如科層、社區或市場，在治理的概念中明顯地未被提到。這明顯是因為Rhodes意圖將公部門的新挑戰及新組織與治理概念連結起來。但因為網絡及科層可能是共存及相互重疊，如同Fritz Scharpf(1994:37-38)已經強而有力地證明，水平網絡連結可能已經取代了科層組織的連結，當網絡與科層共存，治理變得逝去面對複雜而且各式各樣制度安排的事務，如果這樣的敘述為真的話，那麼所謂的「新治理：沒有政府的治理」則有誤導的意味，應該修正為「有更多政府涉入的治理」。

Kooiman(1993)與Mayntz(1993)的定義似乎更加準確:他們都同樣的認為特殊模式的治理,其出現是統治程序的結果。在德國學界,領航(Steuerung)的概念經常被使用,而領航事實上包含了治理及統治兩種意義。Kooiman(1993:2)因此將統治區分為兩種,第一種,所有與社會、政治及行政上的參與者,可以被視為有目的的努力去引導、領航、控制或管理社會各部門各方面;第二種,治理視為來自統治社會、政治和行政參與者行動所浮現出的模式。然而,統治是假定一個原因或行動者藉由治理採取行動的結果,是一種社會合作的模式。

治理的概念也從公共行政及公共政策文獻被採用在歐洲研究裡,治理在這樣的研究範圍中,則指的是在社會、次級國家以及對等的超國家層級間國家與非國家行動者的網絡,包含了領航及追求共同目標的過程(Kooiman,1993;Rhodes, 1996)。

吾人可嘗試將治理視為意識型態的轉變,其不單從理論釐清並定義其特質,更須藉由不斷的實務印證其功能性,誠如Jessop提出需要透過一些有效的組織自我反思的條件才能達成,第一、簡化模式及實務,降低世界的複雜性但仍跟真實世界過程相一致、且與行動者的目標相關聯;第二、發展一個動態、互動的社會學習的能力,自主但相互依賴的機構,在處理相互依賴的一般程序跟形式,尋求在複雜、環境中相互合作的可能性;第三、建構一個可合作共同行動的模式,透過不同特性、利益及有其意圖的系統之社會力量,可以跨過空間及時間範圍,以及跨過不同的行動領域;對個別行動及後設治理系統建立一個共同的世界觀點,以穩定關鍵的參與者的定位、期望以及行為規範。顯而易見地,治理的特殊形式不同於被統治的原因特質,例如地方經濟發展、過度流動的金融資本、國際移民、大學、醫學實務、核能產業及網路空間的有效治理,都會需要非常不同的夥伴及實務慣例的協助(2003:103)。

第三節 治理的模式

Peters (1996) 藉由研究各國政府的行政革新主張和以開發國家的政府改革實踐，發現未來政府治理主要分成四種模式：市場式政府、參與式政府、彈性化政府和解制型政府，其中前三種治理模式，似乎將官僚認為僅只於執行某部份事務的角色。其認為治理不僅分享了這些理論中的分權、自治、市場化、網絡組織之類的共同話語，並藉由有意識的強調“多元中心”與傳統“統治”相區別。因為這樣的思維，使得摒棄官僚制、突破官僚制成為目前理論界頗具聲勢的潮流。但吾人認為官僚在其中仍扮演相當重要的角色。

Peters及Piere (2005, 10-48) 對治理從政府與公民社會的互動角度，提出五種不同連續光譜的治理模式，並分析各治理模式中參與者、程序、結果三個面相的差異，試圖協助吾人能更加瞭解政府機關與第三部門的互動，以政府干預程度劃分為：

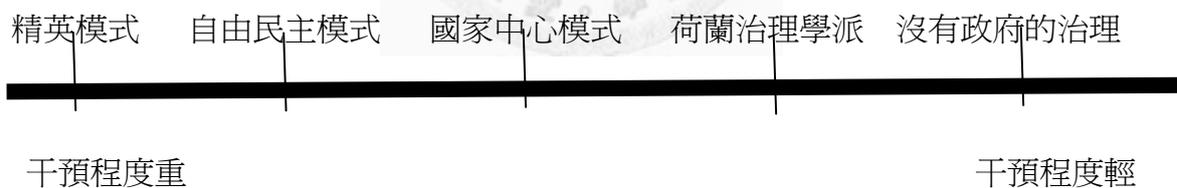


圖 2 治理的光譜

資料來源：作者整理

這個五個模式是嘗試在複雜的統治及治理環境中將實際發生狀況予以歸類，並捕捉其運作的真實性，不同國家的發展狀況不同與公民社會的互動模式亦不相同。但本文擬由公共治理典範的演變角度來思考，治理的思維是如何轉變。

吾人可由不同的理論與實務之間的消長得知，理論往往有開創嶄新施政邏輯

的可能，而實務運用上在乎是否能解決當前的公共問題，在國家治理的過程中不同的公共行政理論在不同的時期側重的觀點亦不同，在某種公共行政理論已無法處理更加複雜的問題時，則學者總不吝於提出更新的理論，而實務對策即在這些理論中選取最符合自我利益的理論，治理的模式在不同時期如前所述側重方面差異，影響了政府的施政思維，故釐清其差異有其必要。

壹、傳統公共行政模式（官僚統治模式）

公共政策的目標最終在於提升社會，人們在其社群中扮演積極的角色，政治的行動和學術的反思將有更高的和更具公共性的地位（Etzioni,1968:7）。前述境界的達成需要藉由提升個人與社會意識，並且將精神財富視為比物質更為重要的態度。積極社會是一種認識自己的社會，並且將此種知識用以改造自我和公共領域。是以，社會科學與其他形式的知識在提升積極社會的過程中，扮演極為重要的角色。進而，對於社群的強調乃是Etzioni後續著作的中心思想，成為他倡議知識的角色應該在於促成更為開放和更為真誠的政策對話過程之基礎，據此他認為權力和知識應該進行更廣泛的分配。他主張，在積極的社會之中，公眾應該被視為政策分析者的一分子而不是被排除在外，知識精英應該與公眾針對各種公共議題展開互動（Parsons,1995: 435）。關於公共政策的資訊和知識不應該由少數握有決策權力者以及政策分析專業人員所壟斷，一般社會大眾以及與政策議題有關之利害關係人均有參與發言甚至參與決策的權利，而政府亦應藉由制度性的安排使其擁有掌握政策資訊的義務。

藉由傳統公共行政的治理，即強調韋伯式的官僚治理模式，未來仍將繼續存在，但卻將不再是唯一的治理模式，因為其本質上有其限制。蔡允棟認為（2002：123）相關的批評在於受至於法令規章行事，以及公務員永液化職業的傾

向，以致比較缺乏彈性和授權的機制，因此，在面對日益複雜而多元的環境，就可能發生僵化、難以反應的缺點。

因此，吾人應該從重新思考官僚及利害關係人在參與政策或成為受治者時，應藉由反思性的組織檢視其自身角色，並且不斷修正所使用之策略與政策工具，雖然傳統官僚常遭致批評，官僚在此模式中扮演具自省的價值建構者，在過程中不僅將其政策串連或循環，且在眾多的社會發展過程中，政府有時選擇參與其中，有時則否。

不論有無參與，政府都可藉由引導利害關係人經由參與發言與決策的過程，政府可以透過內部及外部的機制重新檢視及政策規劃與執行是否妥是，此種實質理性（Substantial rationality）則允許人們質疑他們的所作所為，然後去做行動上的調整，所以實質理性是一種反思的（Reflective）與自組織的（Self-organizing），鼓勵人們去創新、質疑、挑戰他們的所作所為，以Argyris 與Schon 的述語來說，工具理性是一種「單圈學習」（Single-loop learning）而實質理性是一種「雙圈學習」（Double-loop learning）。此外，還有一種改變學習策略，學習如何學習的「再學習」（Deutero-learning）（Argyris and Schon, 1978:27；吳瓊恩，2007：16）。

貳、新公共管理改革與治理（市場模式）

在國家過度負荷的原因中，Peters (1993, 1997)及Rhodes (1994, 1996, 1997)採用了空洞化的國家（the hollowed out state）詞句，並指出空洞化的特質可由他們的分析中被確認，分別為：政府正當性的喪失、公共管理改革方案的執行、公部門官僚與政治人物、市民之間變動的關係、在民族國家中跨國與區域的影響。

新公共管理的理論基礎主要為古典經濟學、新制度經濟學、交易成本理論，強調理性及效率，誠如Arnold (1998)所提到，新公共管理反映出一種完全不同於

以往的改革取向，這樣的差異在於新公共管理並不強調政府與市場間角色的差別。事實上，新公共管理是超越管理政府組織的概念，比較接近以商業模式尋求發揮政府原本應有的功能。Arnold (1998：506)及Rosenbloom (1993)都曾提過，新公共管理具有特殊地將民粹主義與公共選擇經濟結合在一起，Rosenbloom認為新公共管理是新民粹主義者（neo-populist）提出「分權化、競爭、解除管制、解除政府沈重任務、民營化、使用者付費及企業文化」等觀念解決政府問題的處方。

新公共管理之變革追求的是經濟效率和經營績效，雖然強調以顧客、消費者與市民需求的及時回應與正確滿足為導向來調整政府組織結構與重新設計公共服務的提供，精緻化政府服務體系與職能；但在實務運作上，新公共管理卻往往不自覺的受制於短期的市場價值與經營績效而不自知，使得政府組織反而更趨向於功能分化與專業分工，並有深化功能裂解型治理之疑慮（Perri 6,2002:212-13）。

這種藉由市場機制策略取代傳統官僚需求與控制的機制，其依賴改變方案管理者的行為策略（Kettl,2000:1-2），如同 Olsen(2004: 70)所提到的公部門的特性受到否認，新公共管理從私部門中所吸取的技職、概念與經驗，而最重要的核心及在於競爭市場中私部門的複製。在新公共管理的視角中，政府的角色模糊不清，且政府所提供的服務亦往往為獨占性的服務，過度強調人民為顧客或相互協力的思維，將可能忽略長期性施政效果的評估，亦會造成淡化了政府作為一個平衡社會中不公平與正義的角色。

故，在新公共管理的實際運作上，市場模式中公私部門間的協力仍然流於「從上而下」、政府功能部門與相應民間組織間的專業聯繫與合作，罕見不同功能與專業間的整合與協調，無助於功能裂解型治理之改善（廖俊松，2006：202），必須在藉由其他治理模式之輔助始能克竟其功。

參、新公共服務（民主治理模式）

國內公共行政學界對民主治理的界定，大約包含國家角色的重定位、治理結果的品質以及治理機制的建構等三方面（陳敦源，2009：26），民主治理必須面對委託人與代理人間所存在的利益衝突，這種衝突主要來自於資訊不對稱（asymmetric information），即代理人策略性的利用本身擁有的充分資訊，阻礙委託人的利益，並增進自身利益（孫煒，2008：6），故吾人面對資訊不對稱時，將會是發生利益衝突的時點，也將進一步引爆道德風險性（moral hazard），故對於此種因資訊不對稱所產生的利益衝突，應予防範並妥善處理，從民主治理的角度觀之，亟須促進資訊公開化並建立透明的決策機制（黃建銘，2010：24）。

民主治理其內涵為不論中央、區域或地方層級，公私部門協力一起掌舵（co-steering）管制（co-regulation）、和協調合作的一種政府與社會新的互動模式（Kooiman,1993:1;Rhode,1997:15,53;Peters & Piere,1998:225;蔡允棟，2002：54）。官僚及政府部門在心態上應該重新進行解構與重建構，以公民驅使為主要運作動力，追求一個創造良好生活環境的公民社會，審議式民主的協商談判、尋求共識才是公共政策的核心機制（魯俊孟、張正良，2009：3）

公共服務強調人際間的網絡關係，涉及組織內外多面向的社會關係，主張層級節制與市場機制兩種治理模式，都適用於公共服務，因而強調社會資本的累積，建立人際間的互信感，有助於公民參與，並建立以公民為中心的治理，培養長期的專業規範與合作的信任（吳瓊恩，2005：5）。

在民主治理的型態下，國家應盡量避免以強制性權威方式處理政策問題，而應以說服、對話或建立公共論壇的方式積極尋求社會或社群的共識。政策執行上，行政機關更應積極主動結合政策往落籍政策專業社群等相關社會團體，推動政策，以期執行順利有效（蔡允棟，2002：54）。尤其在愈加強調民主的國家或是在政策網絡的運作環境中，政策的否決者（veto player）並非是決定於正式制度

所賦予的制度性位置，而是在非正式的網絡關係中所決定（陳敦源、王光旭，2005：7-8）。

在一些荷蘭學者如Kickert與Kooiman的研究下，治理的概念出現了不同的思維及面貌，他們認為社會才是治理的重心，而且強調社會的複雜性使得協調成爲必須的合作策略，政府的角色僅是扮演協調的中心（hub），領航而非操槳如是顯著的新治理概念（Kickert,1997; 另見Kickert et al.,1999; Kooiman, 1993,2003).

是故，吾人採用陳敦源（2009：36）的話語作爲在新公共服務與民主治理的定義：「當代民主制度在多元（去中心）化統治以及有效性要求的環境之中，從公共課責機制建立的角度切入，找尋價值衝突制度性調和的一種過程，其目的試圖藉此獲致良好的治理績效。」

前述三種治理模式不應是單獨存在，而應是相輔相成，在不同的行政事務與解決社會問題的方案中，巧妙地扮演恰如其分的角色，並互補其不足，下表就治理的模式作一簡單整理，互動模式、理性程度、界定成功的標準等均有所不同，在面對日益複雜的環境與層出不窮的社會問題，即應有不同的處理模式，甚至是相互混合使用。

表 2 治理的模式

| 模式 | 新公共管理 | 公共行政 | 新公共服務 |
|------|----------|---------|--------|
| 互動方式 | 互換 | 命令 | 對話 |
| 理性程度 | 正式且程序性 | 實質與目標取向 | 反思且程序性 |
| 成功標準 | 有效率的資源配置 | 有效的目標達成 | 同意性的協商 |
| 典型範例 | 市場 | 國家 | 網絡 |

| | | | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 評估的風格化模式 | 經濟人 | 行政人 | 政治人 |
| 空間時間的範圍 | 世界市場，時間可逆 | 國家疆域，規劃領域 | 空間再層域化 |
| 治理失靈的初級判斷 | 經濟無效率 | 無效性 | 噪音，談話會 |
| 治理失靈的次級判斷 | 市場不完全 | 官僚，繁文縟節 | 喪失代表性及正當性 |

摘錄自Jessop，2003. 'Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony' p102.，並由筆者補充。

吳瓊恩（2002：178）認為公共行政、公共管理、公共服務等不同的處理公眾問題的治理模式，均是為了同樣目的，只不過關注的策略及焦點不同，傳統的公共行政偏向層級節制的治理模式，以威權做為主要的協調機制，新公共管理則偏向市場的治理模式，以價格作為主要的治理機制，新公共服務則偏向社群的治理模式，以網絡的互動為主要的協調機制，這三種治理模式以不同的比例存在於各式各樣的組織中。並認為治理不僅限於政府內部範圍的管理問題，而更注重組織與組織間的互動關係。

無論何種治理模式，其政策規劃與執行的重心均在建構一個完善而有效的處理問題模式，並建立一個不斷調整並自我反思省察的回饋機制，在Jessop（1997）的文章中曾提到，有四個因素影響建構有效自我反思治理機制的的能力：分別是：

（一）簡化模式跟實務使其降低世界的複雜性，但有充足的變化能與真實世界運作相一致，而且能為維持與治理所尋求的目標具相關性。這些模式應該在不忽略重要的副作用、互賴性以及問題浮現的情況下，將世界的狀況予以簡化。

(二) 發展動態互動學習的能力，瞭解在一個複雜、混亂的環境中，各式各樣原因發生的過程，以及互賴的形式、責任的歸因、行動的能力，以及合作的可能性。

(三) 為有著不同身份認同、利益及目的不同的系統的社會力量建構一些方法，可以跨越不同空間及時間的領域、不同的行動範圍。這取決於自我反思的組織去承受互換、科層、協商或團結，以及在不同的規模及時間範圍內合作產生的特質。

(四) 建立一個對個別行動及穩定關鍵參與者的定位、期望、行為準則的共通性世界觀。這允許一個更加系統化的評論、問題及可能性的評估、資源取得及必要條件、消極與積極協調的需求。

不過，自我反思性組織也會失靈，理由是治理定義不充分，一般的環境混亂、持續性對話的時間要求、有相同治理目標所致的競爭性治理存在、在特殊治理安排形式上的特別困境。假設所有治理形式都失靈，可以透過後設治理來作為回應，換言之，嘗試重新平衡治理的模式以確保更有效的轉變及跟治理的解決方案相接合。

如將治理模式視為一種治理架構，則吾人可以假定不同治理模式將產生不支治理結果，且不同之治理結果又會進而影響不同治理模式之選擇。依照此一假定，則吾人大概可將政府治理歸納出幾項特性：一、多重治理(multi-level governance):參與治理的層次非水平或垂直，而係不同層次的個別或整體地參與決策。二、多元治理(diversified governance)：如參與的形式、參與的對象、決策的場域、決策的效果等都具有無限發展的可能性。三、資源(或權力)互賴(interdependence of resources or power)：決定資源或權利如何分配、決策後的政策產出是相互影響、缺少一方支持可能造成決策正當性欠缺或阻礙等。四、網絡管理(network management)：治理是一互動過程，在其中的參與者如何形塑並透過網絡中分享、交換或奪取個別擁有資訊及資源，已達到產出最大化的效果。

透過上述的特性可知，政府治理非點對點或單一面向，而是藉由透過一個全觀型的（holistic）視野，在相同或不同的空間及時間範圍內，運用不同的資源或權力，與不同的參與者在不同之決策場域中，以不拘泥形式之對話方式，處理輕重不同之事物，進而產生不同治理結果。

以上三種模式，各有利弊得失，同時面對複雜的現實環境，處理不同的問題可能採用的模式亦不相同，本文認為行政機關在處理單純較庶務性的行政工作或有關國家以公權力執行檢查、處罰業務時，多半藉由命令方式即可達成其目的，所需採取的模式則為公共行政模式；而強調組織內部服務流程的改善、減少政府缺乏效率的弊病，以資源重新配置換取治理實績的改善，如行政業務委外、彈性用人等，較適合的模式則應為新公共管理模式；欲有效建構公民參與或非營利組織參與政策的能力，牽涉到更為負責的文化、組織、資源等層面思考，故在新公共服務中需要擴及更多層面的思考，強調政府所需扮演的角色在於提供制度性架構，及強化非營利組織或公民參與治理的能力。

新公共服務觀點中的治理為社會實際上是如何做出選擇、分配資源以及創造共同價值的；它涉及的是社會的決策制定與公共領域中意義的創造（Denhardt & Denhardt,2003:86），在治理的全面架構中，政府將扮演以下的角色：一、政府將在確定各種網絡運作的法律與政治規則方面，繼續扮演一種全方位的角色，並設計具普遍適用的治理原則，例如設定遊戲規則。二、幫助解決各種網絡內部，特別是那些網絡之間的資源分配與依賴問題，甚至政府將幫助在不同部門或者政策網絡中，居於劣勢的經濟利益團體。三、政府應該對網絡之間的互動進行監控以確保民主和社會公平的原則在個別網絡的內部，以及不同網絡間得以維護。政府必須確保民主過程得以維護，及確保公共利益最終得到服務（Denhardt & Denhardt,2003:87）。

新公共服務的治理脈絡將更能協助吾人釐清在提昇工會政策參與及治理的過

程中，政府所需扮演的角色，如何藉由制度的變革與適度的引導，強化工會團體參與及治理的能力。

第四節 治理的兩難

治理的過程，就誠如Mason及Mitroff（1981：12-13）所說的：現實世界的問題呈現出有組織的複雜性（organized complexity），這類問題具有下列的特性（轉引自丘昌泰，1998：87-88）：（1）交互關聯性（interconnectedness）：問題與問題之間具有相當密切的關聯性；（2）複雜性（complicatedness）：問題包含許多不同的要素，如許多行動方案、研究途徑、平行點、反饋迴路等；（3）不確定性（uncertainty）：問題存在於動態與高度不確定的環境中，風險往往無估計；因此必須對於無法想像的變化情境，提出權變性的計畫（contingency planning）；（4）模糊性（ambiguity）：弔詭的問題可視為個人特性的反映，亦可視之為個人參與的偶然產物，幾乎找不到一個界定問題的正確觀點（correct view）；（5）衝突性：在相同的價值系統中，好與壞的價值經常產生衝突；不同或敵對的價值系統中，則經常發生利益的衝突；（6）社會限制性（social constraints）：解決方案經常受到政治、組織、社會與科技上的限制。

因此治理途徑的研究很明顯地不僅僅是為對制度跟政策的檢驗與分析，也是針對管制及競爭性政治活動的檢驗與分析。政治活動在此主要指兩方面，即作為意識形態及實務運作來看，在觀念的層次，不同的政治哲學及包含了如何看待國家與市場或與社會之間的關係，在國家、市場、社會間的關係更加極端典範的辯論可能消逝無終，即便是在不同的方向指引下，但國家這艘船還是會頑固地漂浮著。就Kooiman來說，他認為通常談到政府在轉變其角色，是比政府萎縮其角色來的適當（Kooiman 1999:73）。

這無疑是因為實務的政治活動確保衝突的觀點，以一個協商為特點的而透過程序上調解其公私疆界的分野。激進的政策並不保證每次均能在選舉的循環中為選民所接受，規則上運作的實質改變是經由長時間發展而來的而非短期一蹴可及。因此在治理發展的過程，Jessop（2003:9）認為利害關係人或政策參與者在特殊的環境中參與政策將會面臨到幾項兩難的困境，分別是：

壹、合作與競爭

資本主義經濟透過不穩定的合作與競爭混雜其中而運作，造成進退兩難的原因一部分是如何維持人際間的信任，確保對普遍地遵守協商達成的諒解，降低開放溝通時的雜音，且在面對各式各樣存在短期自我利益的競爭性行為機會，進行消極的協調，將會很快摧毀掉持續存在的夥伴關係之信任基礎；另一部份則是對合作與共識過度地承諾，可能阻礙透過有創造力的緊張、衝突或危機解決努力的出現，而無法能提昇學習能力及從而強化其適應性。特別當環境是騷動混亂時特別明顯，迅速的行動是必須的，漸進主義此時顯得無能為力，而且還需要花時間去建立共識。

貳、開放與封閉

自我組織、自我反思的治理經常在複雜、經常混亂動盪環境中運作，在治理安排中的參與者面對同時對所處的環境保持開放，也同時確保在數目有限的夥伴中得到有效的協調需求。一方面封閉可能會使數量有限的夥伴受益（例如效率不彰的企業、失業勞工、落日產業）或阻礙新社會夥伴的招募（例如新企業、邊際勞工、新興產業）；另一部份則是開放可能阻擋了夥伴間長期的承諾及長時間

的合作，助長投機主義造成夥伴關係瓦解或高流動率，其反應了最大化可能行動範圍的選擇，藉由花費成員關係中的相關基礎，或偏好小即是美的原則，並且有易變不穩定的行動幾何學的選擇，對抗治理安排的成員關係中穩定的空間範圍。後者的一個有趣的變數為是否允許跨國夥伴關係或堅持主權。

參、可治理性與彈性

自我組織、自我反思的治理允許較長期的策略引導（這是市場所缺乏的），當保留彈性即會產生缺乏層次與其所遵循統治程序。這也是一個兩難的處境：在治理能力（引導的能力）與彈性（適應變遷環境的能力）間，假定了數種形式，透過運作規則降低複雜性，當作治理複雜社會的先決要件，需要加以平衡對付雜性的認知，以動員各樣所需的參與者與資源。避免重複以限制資源的在維持足夠的行動才能跟策略性能力。第三個變數在利用過往組織內與組織間的學習，以使最佳實務及維持其能力予以標準化，以免被困在過時的慣例中。最後的問題是嘗試運用最佳實務有關而非鼓勵參與的多樣性，以及在夥伴關係中允許水平溝通與相互學習。

肆、課責與效率

部分公私夥伴關係被期望為公眾利益服務並能使民眾獲益，但造成公私間分野模糊不清，並產生對公部門課責困難與追求執行效率間類似的兩難困境。一方面在相互依賴網絡進行決策或不決策（委託的動作或失職）而將責任歸因的問題，這些問題當夥伴關係式跨則之而非人際間時格外明顯。另一方面嘗試為課責劃清界線可能干擾效率及共同目標的合作。有關的困境是公私合作的安排具有允許利

用公共資源從事私人目的或延伸國家的觸角到市場經濟與公民社會，以服務國家或執政黨利益的風險。困境的第三種描述則是相關首要關注經濟表現及社會包容性，即公私夥伴關係的最大化是將經濟表現市場化，而與對付社會凝聚力背道而馳。

如吾人所見，自我反思性組織是根源於第三種類型的理性，以制度性協商取代互換及整合的控制已達成共識及相互的瞭解，其成功關鍵是承諾持續透過對話以形成與互換更多資訊。經由短期、中期以及長時間的互動過程，亦降低透過將治理夥伴鎖在一連串相互依賴決策的機會。

不幸地，這些治理機制逐漸產生的吸引力，不應該引導我們忽略隱含在互換及掌握的替代性風險，並忽略治理失靈的可能性，辨別治理的問題及風險將協助吾人理解近來環繞在公私夥伴關係，及強調成功及輕視失靈趨勢的雄辯。

當吾人將治理的參與者歸類成政府機關、市場及第三部門（或公民）等三類時，即有將參與者類型過度簡化的危險，以政府而言，政府機關已有許多層級與劃分相當多的部門，符合時下流行的術語「多層次治理」，市場亦有不同的競爭對象，基於不同的目的跟政府進行的合作，第三部門或公民則希望藉由參與治理的過程達成其使命，在不同群體間的立場歧異，可能時而合作時而相互阻礙，但透過不同層次的參與，對政府的施政方案均能彼此互動與影響。

另一種複雜的層次是由更加有條理的或任務導向的、分散的、系統間領航的脈絡調解的特質。有降低雜音及消極合作的功能，對治理有重大的意義。降低雜音包含傾向促進參與者與組織間對不同運作邏輯跟理性的溝通與相互瞭解，消極整合包含考慮到可能的行動之不同後果在第三者或其他系統及使用適當地自我約束。因此，吾人對治理過程中有可能影響政策決策與執行的所有因素應盡量納入考量。

治理理論學者認為在功能上及組織上，在公共治理過程中複雜性、動態性、碎裂化日漸頻繁，已激勵新治理形式的研究，結合分權的自我管制跟集權的策略

領導。換言之，日漸治理過程的碎裂化需要更多協調合作。

許多治理方案已經執行十多年了，可被視為努力嘗試轉變政治系統，鎖定執行主權國家所訂的規則成爲後設的統治系統，政府尋求管制自律的參與者。新公共管理改革方案可能感受到作爲特別的後設治理方案策略，藉由公、私參與者間市場競爭的建立，聚焦於後設自我管制的參與者。

然而，最近幾年過往強調市場競爭的後設治理策略已經有所修正並補充，轉而聚焦於強化分散的參與者間的協調與合作，重點在透過組織內部及組織間治理網絡自我管制來進行治理。公共治理逐漸呈現一個日漸複雜、功能性地切割以及組織碎裂化（organizationally fragmented），網絡已被證實對於積極與消極、水平與垂直的協調是相當關鍵。研究治理理論的學者認爲自我管制的治理網絡是相當有用，因爲可以確定高度彈性的協調形式，降低阻礙的力量，提高利害關係人間的資源集中，例如使知識、人力資源等資產提昇公共價值(Kooiman, 2002; Jessop, 2003; Kickert and Koppenjan, 2004; Peters and Pierre, 2000)，在這樣的脈絡下，治理網絡是被定義爲一群相互依賴的參與者，關於一種自訂管制的、規範的、認知的、及想像的架構，在協商安排的狀態下彼此協調其行動，並且對公共價值的產生做出貢獻（Torfing, 2005; Sørensen & Torfing, 2008:4）。



第三章 工會參與治理的劣勢與危機

第一節 台灣獨特的勞資關係體系

台灣與其他多數第三世界的國家一樣，在統治政策上以經濟發展為主要目標，因此，唯恐因工會的強力而破壞了本國勞動力低廉的投資環境，故政府經常大規模地介入勞資關係，勞工及工會成了經濟發展的犧牲品。同時官僚威權體制下，排除大眾的參與，強勢的政府使得統治菁英為尋求經濟發展，得以對內對外營造出足以快速累積資本的行政程序、法律規劃(這包括穩定的政治、社會秩序)。積極活躍的工會，基於此自然成為一部可預期之最大變數，需要被適當框限。

由於勞動議題的特殊性，在過去台灣經濟發展的過程中，一直處於被邊緣弱化的領域，經濟的發展優先於勞動人權、條件的考量，能夠影響勞動政策議程的團體多為執政黨中的菁英、企業團體，真正受到影響而被剝削的勞工，由於國民黨政府國家採用統合主義模式，高度介入勞資關係的發展，透過法令的規範箝制自主性工會的發起，並以扶植公、民營大型企業成立工會，目的在於透過先佔扶植策略以避免另外的自主力量興起，而妨礙勞動意識崛起要求其高勞動環境及條件的改善。工會在戒嚴時期並未扮演能操控議題與整合勞工意見的壓力團體也未積極向握有議題設定權的政府機關施壓，並積極要求改變政府的議程。

在國家的強制力量超過社會勢力的地區，經濟和技術官僚往往被賦予制訂和執行政策的高度自主性權力，這些經濟官僚在擬定政策時事以技術理性以及經濟效率為準則，亦即如何透過政策的運用，將生產的要素作最適當的配置，以便使企業界有良好的表現，推動高度的經濟發展，並使政府能夠徵取到較多

的財稅資源。在科技官僚的思考邏輯中，勞動者只是一種人力資源，是促進生產的工具，在經濟發展掛帥的政策下，其短期或長期的力意識被忽視的。同樣地，在國家所制訂的政策與法令的保護下，企業界或資本家常能夠隨心所欲的運用勞動力，以加速創造利潤和壟資資本的能力。因此，就勞動力的控制和運用而言，經濟和技術官僚與資本家有高度的共識（徐正光，1987：195）。

在工會無自主性、動員與對抗力量的情形，社會大多期望政府扮演主要的勞工政策主導者角色時，亦象徵把影響自身權益的權力法案交於行政官僚手中，勞工立法完全仰賴勞工行政官僚的善心，卻忽略缺乏外部監督的官僚易產生怠惰或道德危機（moral hazard）的狀況，在資訊不對稱下，行政官僚透過隱藏對其不利的資訊，延後問題的處理。

在勞資關係中真正的利害關係人是勞工、工會及雇主或雇主團體，而我國解決勞資爭議的制度設計卻一直僅集中在行政機關所扮演的角色上，有實際上考量的難題或可稱之為政府過度負載以產生的治理失靈，雖然未來仍需扮演一定的仲裁者角色但亦須引導勞資自主協商處理勞資問題，以減輕政府負擔，並藉由勞資協商強化其生產及服務過程中的夥伴關係，其主要原因有在過去政府引導下勞工及工會團體無從選擇協商選項，制度設計導致工會發展侷限、受限能力及資源相關問題解決視框狹小、雇主以人力資源觀點處理勞資爭議、雇主缺乏尊重和勞工協商的意願、勞工對政府的依賴及雇主卸責。

以政策參與最主要的工會聯合組織來說，工會法對於聯合組織之規範係依照大陸時期幅員所做的設計，在民進黨政府上台後工會法修正草案一時無法在立法院修正通過的情形下，行政院勞工委員會召開「研商全國總工會及各業工會全國聯合會成立會議」，會中針對全國性工會聯合組織做成兩項重要決議為「直轄市及不同縣市同一業類工會滿 7 個單位，並經三分之一以上單位發起，得函請主管機關登記發起子組織各業工會全國聯合會」；「縣市級以上總工會、全國姓分業工會聯合會滿 7 個單位，並經三分之一以上單位發起，得函請主管機關

登記組織全國性總工會」。勞委會透過此一會議決議在工會法未修正前權宜性放寬全國性工會聯合組織，因此在90年及91年間，許多全國性的各業工會聯合會紛紛成立。93年亦再放寬各縣市成立縣市級的產業總工會的組織，可以說政府逐漸朝向開放工會自主的道路。

行政機關為何要鼓勵勞資團體透過協商去處理勞動條件或爭議，在於協商的功能並非堅持己見，而是影響彼此偏好結構的機會，雙方藉由協商化解在利益衝突下的偏好，試圖站在對方角度找出彼此可接受的偏好，創造合作的可能，使協商內容產生精確的效果，不致勞資雙方耗費大量的時間跟精力在相互猜忌、隔空叫陣。因為政府政策領域的分工，中介團體的運作可以降低人民監督協調成本，使得持續監督各類議題成為可能，這也是中介團體在民主政治地位如此重要的原因（Cohen & Rogers, 1995）。

第二節 工會的利害關係人與政策夥伴角色

台灣的經濟市場發展相當程度跟隨美國、英國自由化的腳步，而這對勞資關係造成了影響，在於勞資關係的雜亂化、共同利益非集中的特點，工會與雇主花更多的心力在追求排他性的利益，即雙方想從對方中得到更多利益，往往造成勞資雙方彼此相互不信任的猜忌或對抗，而且缺乏國家制度的介入，以及自願主義及多元主義的傳統，使得工會運動的力量變得薄弱且分散，亦造成工作場所的非工會化，或雇主削弱工會力量來期待未來利益。

在政策的制定過程中，不可避免地存在著與各種利益相互競爭，而關係密切的價值體系，部份政策可以視為是為了適應特定意識形態目標所進行的變遷。例如就業歧視的消除、勞動彈性化政策的推動、社會對話的倡導等，均為了經濟發展、勞動關係及社會公平間求取一個適當地平衡。

勞動政策決策的複雜性，不僅在於現今勞工政策方案的執行，而且亦是政策決定過程中，組織高密度、多樣化參與的過程，其複雜、難以預料及動態化的過程表現出對勞工行政主管機關的重大挑戰，這些參與的組織在決策過程中各有不同的利害關係，將導致出現許多潛在的動機及行為發生。換句話說，這些參與的組織及行動者，都成為政策規劃與執行時要克服的一部份。

工會團體在政策上與一般非營利組織的差異，充分顯現出其特殊性，致使歐洲國家在決定國家重大政策時，均將工會與雇主團體納入，並將其視為社會夥伴，其原因在於工會與雇主團體能與政府建立持續性及穩固的互動，其成員、訴求議題及其代表性、正當性等特性，可以建構長期的相互信任關係，較有優勢以解決國家治理中的困難，原因在於現行解決政策問題的方案，也不再如同過去能以粗糙的規劃後即執行無誤，規劃即執行過程中，需要不斷地接收治者的反饋意見，進行微調、修正甚至終結該項政策方案。

過去工會透過打游擊而上街頭抗議的方式，工會團體逐漸積極要求進入決策管道內參與，在荷蘭勞雇雙方成立的經濟社會委員會定期針對政府重大的政策方案提出建議，政府也接受或全盤接納其政策建議，其原因在於其有穩定的政策參與者、長時間的持續性互動、彼此有共識進行協商、最後的決策結果均能遵守的共識協商。

同時，也由於社會事務的發展、變遷更加快速，政策所要解決的社會問題更加複雜化，政策的決定面臨政策後果難以預測，政策規劃執行橫跨多個部門的合作使協調更加困難，不同利益團體間的角力影響決策時間，或變動原本政策所期待的效果，尤其在勞動政策方面，勞工相對於擁有生產工具及資源的雇主來的弱勢，如未透過政策刻意地給予部份的保護，將導致生產所獲得利潤幾乎均由雇主所拿走，然而為了勞動市場的穩定及社會公義的實踐，倘若勞工無法成為有組織的工會或團體，在處理政策論證時，雇主或雇主團體的主張相對於力量孱弱、論述無完整邏輯的勞工而言，較容易獲得政府的重視而採用其意

見，故有團結的勞工團體，方能與雇主或雇主團體投入較接近的資源，取得政策規劃參與者的入場券。

吾人試圖從治理安排的機制觀察工會在政策利害關係人與社會夥伴角色的差異，釐清工會如何思索擺脫現行的困境，從而由被動的政策參與進入積極的夥伴角色。以目前政府有工會團體代表參與的制度性的政策決定或諮商機制，有勞委會的就業安定基金管理委員會、外籍勞工政策協商諮詢小組、積欠工資墊償基金管理委員會、基本工資審議委員會、勞動基準諮詢委員會、勞工保險基金監理委員會、雇主無正當理由拒絕僱用本國勞工評議委員會、勞工教育委員會、勞工退休基金監理會，另外尚參與衛生署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推動及監督委員會諮詢委員會、交通部國際商港管理委員會等，這些均屬於已經制度化的機制，但也有設置要點未規定應納入工會代表，而予以納入勞工代表之行政院社會福利推動委員會、台灣經濟永續發展會議等。

治理類型可以簡單被定義為決策及政策執行的程序，包含組織參與相關事務的方式。雖然許多治理類型已被區分出來，通常這些治理類型被歸類為三種治理的理想類型，從 1950 年代在西方國家行政機關中扮演中意的角色，這三種分別為層級治理、市場治理及網絡治理。

通常層級治理是被視為舊的治理秩序，而市場治理及網絡治理則是不同於公部門中的治理模式，通常學者將市場治理及網絡治理歸諸於公部門以外的治理模式。不同的治理模式有其價值觀與意識形態。治理模式雖可明顯區分，然而各國政策、經濟、社會的發展脈絡促成各種治理模式的混合出現，Meuleman 將時常為學者所提的六種混合治理模式：寡頭壟斷（Oligopolies）、公私夥伴關係（Public private partnerships）、連鎖管理（Chain management）、歐盟執委會的開放協調模式（Open Method of Coordination）、自我管制與自我組織（self-regulation and self-organisation）、市集治理（bazaar governance）

(2008:15-19)。

雖然各種治理模式均有其功用，但吾人必須就工會參與治理的面向先予討論，以界定其應該扮演的角色及如何參與治理過程，一般而言多半將政策參與分成議題主導的程度及程序參與的程度，來檢視參與者的角色及其可能產生的參與障礙，吾人就議題主導與程序參與的程度，將參與者分成利害關係者與政策夥伴參與兩種對象。

壹、議題主導的面向

利害關係者的角色較接近諮詢者的角色，當然亦有可能因為自我權益的爭取而成爲利益團體、壓力團體，用更積極的態度試圖影響政府的決策，甚至可能形成一股相當大的反對勢力，使得政府推動的政策功敗垂成，惟諮詢者多半有些特質將註定其功能，議題討論範圍受限、參與程度較淺、零散欠缺統整的意見，決策過程角色模糊、欠缺適當課責機制等，這些都可能造成政府以較保守的態度面對工會政策的參與。

一致性政策目標與強而有力的資訊傳播與動員的能力，嚴重影響決策場域中主管機關看待工會團體的角度，主管機關如以公民監督看待工會對決策之參與，則顯現在程序上的即爲實踐正義，尤其勞動政策在我國所涉及往往是施加雇主或雇主團體負擔與義務，高度利益的剝奪的可能，更仰賴決策場域中工會、雇主團體、政府以持續性的互動溝通進行協調，故在北歐、歐陸國家勞動政策的推動、勞動標準的界定，工會須經過內部說服、辯論，以凝聚共識，提出合適的議題及具說服力的政策論述。

政策夥伴的角色比較接近實際的決策參與者，此時雖不免仍有批判的政策性建議，甚至以大動作提出其政策主張，可是往往以更加務實的態度，與政府

甚至雇主團體針對問題提出解決方案，因為協商的過程往往才是其所關注的重點，因此成為決策參與者的工會，往往議題討論的範圍較廣、參與政策的程度較深、能有效統整其資源網絡與意見、參與決策的過程較為透明，同時因為其決策的參與化程度較深，亦有建立課責機制，使其能以審慎的態度面對所提方案的可行性，政府願意於治理過程中不斷與其互動，以獲得較佳的政策效果。

貳、議題程序面向

政府在處理與利害關係人相關的政策時，往往為呈現政策的正當性與合法性，會藉由特定的機制向利害關係人進行諮詢，或舉辦公聽會聽取其建議，以降低政策的反彈，故多半利害關係人的諮詢是較為被動的、視議題決定諮詢的對象、政府與利害關係人間欠缺足夠的信任、呈現利害關係人單面向的依賴、其接觸管道大多為正式、官方的性質，因此工會若僅以利害關係人的角色參與，其政策影響的效果勢必較為有限，甚至因為過程中欠缺相互信任導致過多衝突，被政府視為攪局者，而減少後續參與的機會。

倘若工會能在政府決策中扮演一定的夥伴角色，則治理的過程中會安排固定的管道表達其意見，夥伴通常會以較主動積極的態度持續地政府建立聯繫，雙方能認知到其合作非一次性，則往往願意於協商過程中相互讓步，從而建立互信的基礎，並相互依賴對方的參與，同時其接觸的管道亦往往未侷限於正式的管道，有時非正式的管道反而最能達成協商共識，在北歐國家及部份歐陸國家工會的決策參與即是如此，之間的互動呈現高度密集與穩定。

政策工具本身並不具備自行運作的能力，其運用需藉由組織性的力量為之，故而工會政策過去的發展，便需要思索到政府以往採用的是哪些政策工具，未來將採用哪些政策工具，並注意其公共政策工具在使用的時候，如何在

各種的網絡中運作，並重視政策網絡的性質與政策工具使用之間的關聯，以積極或消極方式來輔導、提供工會的自主能力。

從上述兩面向可約略判斷，工會是否僅成爲政策的厲害關係人或變成可以參與共同決策的夥伴。若由我國工會或集體勞資關係過往的歷史發展路徑觀察，工會並未真正成爲政府決策的夥伴，反倒是成爲政府刻意控制的團體，其有限的政策參與管道，僅係作爲其決策正當性及合法性的理由，目的在降低政策施行後的反彈聲浪，同時亦希望工會團體能夠扮演一個知識提供者的角色，以有效參與決策。學者 Stone 認爲知識的提供者透過以下幾種方式可以提供決策者基本的服務：一、作爲提供資訊的資源銀行（resource banks），專家利用自身的智識跟學術基礎提供專業知識跟消息靈通的判斷；二、在不同的政策範圍倡導政策觀念並且灌輸經驗；三、透過自身的網絡傳播觀念跟資訊，在國內採用局內人策略（insider strategies），提供政策建議給政黨及行政官員，或透過局外人策略（outsider strategies）藉由媒體、公民社會，甚至其他國際上的 NGO 團體來傳播政策建議；四、在遭受 NGO 團體、企業、遊說者及其他團體混亂的壓力下，提供判斷、評估、綜合的，並篩選出有用或無效的研究跟分析（2000：22）。

第三節 外部劣勢

壹、全球化的挑戰艱鉅

在經濟全球化發展下，一方面工會沒有能力作跨越國界的工資基準設定，另一方面雇主卻能夠相當容易的跨越疆界遷移生產基地。在此種影響之下，由於涉入團體協商不再能夠給雇主帶來好處，所以雇主和工會進行團體協商的動機

大減，甚至不願再繼續承認工會。另外企業藉由強調人力資源管理對於勞方、乃至勞資關係的意義而言，則是管理者在營造受僱者對企業的向心之同時，也一併刻意的削弱了勞工和工會之間的連結（陳正良，2001）。

企業跨越國界經營的普遍化，更使以國界為範疇的工會運動難以集體力量加以約束，特別工會運動在各國普遍性衰退的現象，更加若化工會以集體力量決定勞動關係之過程的能力（潘世偉，2005：838），況且當產品市場已經呈現全球化時，資本自由的移動使雇主得以將其生產流程加以切割，分別在全球各個最有利的地點進行勞務或生產提供，工會運動亦須透過全球性的結盟，始能發揮其抗衡的力量，藉由國際工會的整合與運作始能因應雇主生產與勞務全球化的作為，也才能與各個政府乃至區域性、全球性的組織進行協商，或成為政策夥伴，如歐洲工會聯盟（European Trade Unions Federation, ETUC）。

貳、就業型態環境改變

目前傳統的就業型態也遭受到挑戰，非典型就業模式的興起，以及勞工退休金制度的變革，使得企業為因應競爭激烈的商業環境，必須以更加彈性的方式進用員工，例如部份工時、勞動派遣、臨時工作、委託外包等，如此的發展趨勢，影響以往以穩定工作職場為發展的企業工會，面對非典型就業的員工，認為其威脅到較有保障的工作職位，現行的法令又係以加入企業內工會之勞工，必須與雇主間有僱傭關係解釋，故工會大多呈現抗拒排斥其加入的立場。

因為產業轉型、科技傳播迅速，具有較高學識之員工更易透過更多就業資訊媒介或管道打探市場薪資行情，向更高更具前瞻性及發展性的產業或企業靠攏，造成產業的變遷，部份又以金融服務業及高科技業員工為主，其加入之工會意願不高，惟因之前政府推動二次金改鼓勵銀行業間相互併購，相關法令規

範不足，致使銀行員工產危機意識而紛紛組織工會外，以高科技廠商群聚的新竹科學園區、台中科學園區、台南科學園區內之企業均未成立工會，其權益較難受到工會之保障，而僅能透過政府勞資爭議調解或個別勞工訴訟方式來保障，即因現行以企業為組織範圍的工會模式有其侷限。

參、社會輿論支持偏低

全國產業總工會秘書長謝創智認為社會上除了真正參與工會運動，或是受到關廠歇業權益受損者外，一般社會大眾並未強烈感受到本身的勞工角色，也難以體會工會運動的必要性，無法對工運產生共鳴，形成勞工運動只是侷限在有工會組織，甚至是少數工會幹部的小圈子裡，缺少社會大眾的關心與支持，甚至對工會抱持敵視態度（2010：25）。更有悲觀的論述認為現行的工會已經發展成為特權組織，造成會員對工會的疏離，九大全國性總工會中有部份少數真正有在運作的，其他的是紙上的組織，非產業特性的工會聯盟偏向私人聯誼性的組織，對工會的發展產生相當嚴重的威脅（張峰益，2010：19）。

一旦工會聯合組織缺乏基層工會與民眾的支持，即無法發揮其政策意見統合得功能，無法約束其所屬會員工會，將無法發揮其集體聲音的表達，若欲參與政策決策，亦可能因各個工會組織中派系或理念的差異，形成意見不一致的現象，影響決策機制中穩定的力量，無法建構與政府、資方團體間的互信，當其失去信任，決策機制將會降低其政策影響力，對其參與治理相當不利。

肆、法令規範限制過多

我們的社會固然因為民主化而享有結社的自由與政治的參與等權利，這些

權利卻尚未落實於勞資關係體系中，勞資關係體系的行為者彼此間上處於一互信基礎薄弱、協商與制度不健全的階段。究其因，集體勞動法規未能提供勞工集體力量凝聚和勞資協商的環境及空間應該是主要考量（成之約，2000：175）。

在現行的工會法令規範下，工會的組織型態是呈現規制性、單純化的發展，無法面對變遷快速的經濟、社會環境，學者認為工會法違背勞工的結社自由原則，容許「先佔者」壟斷基層產業工會與職業工會的團結權，導致工會缺乏進取的競爭環境，使工會的會職幹部與會務人員變質成為特殊的少數既得利益群體，以及偏重積極爭取政府經費補助及資方會務與活動的資源贈與，進而分化了工會幹部與會員間的組織凝聚力，並且削弱其獨立代言以維護會員權益福祉的任務執行力（陳正良，2005：2）。

各國工會的類型、功能、影響力等，往往並非藉由法律予以規範，過多法律的規範反而係工會自主運作的障礙，故勞動法學者劉志鵬（2003：421-422）認為我國現行工會法中充滿監視的立法原則，導致成為了「麻雀工會」，分別是強制組織主義、強制入會主義、行政區域限制主義、單一工會主義、企業（廠場）工會主義。工會的發展及工會幹部的思維，便經常遭現有法令所侷限，行政機關對於工會的合法性仍有相當程度的掌控，諸如採登記制、工會種類的規範等。在沒有國家權力的強烈干預下，美國工會得以發展出分散式/多元主義型的工會體系，亦即政府在勞資關係中扮演消極的角色，僅提供基本的法律規範架構，至於工資或勞動條件的決定完全由個別廠場勞雇雙方自行議價協商（李允傑，2002：56）。

楊通軒（1998：142-43）則認為在工會政策上，國家係採取一種由上而下扶植工會成立的作法，雖無如西方國家的工會運動，勞工經過流血流汗才獲得成立工會，但我國工會也因此喪失了為勞工進行團體協商的認知能力與功能，甚至連工會之社會功能也一併喪失了。剩下的唯有政治的功能而已，就勞工團結權之法理而言，無進行團體協商能力與功能之勞工團體，實不得被視為工會，

而只是一般人民團體而已。

伍、主管機關認知不足

決策或政策執行若能透過利害關係人的質疑、資訊提供、利益表達等方式，政府擬定的勞工政策將勢將是反覆思考、折衝協商的结果。然而，要使勞資雙方成為政府治理伙伴，政府扮演一關鍵的角色即在使雙方能有一平等均衡的能力，過去不論工會、或工商團體均是執政黨國家統合模式下操控的團體，雙方組織運作及政策自然欠缺自願性的協商空間，以致現行重大勞工政策的推動部分激進工會與非工會之團體採社會性或政治性的抗爭，而非採取協商的手段完成政策推動或調整，而整個社會亦期待政府扮演全能、睿智的領航者，直接提供全能的解決藥方，而不期望透過勞資或勞資政三方對話、協商以取得共識。

同時，中央及地方主管機關對工會組織採取一視同仁的態度，不論工會會員眾多與以人頭成立之工會、工會聯合組織均給予相同程度的補助或重視，以鄉愿的心態不願面對實際的狀態，自然工會沒有團結力量的需求，也容易讓主管機關忽略讓工會參與治理的管道，抑或只停留在政策諮詢層面的認知。

從政策執行的觀點看我國勞工政策，一直以來是採由上而下（top-down）的模式，行政主管機關的施政目標是由負責的政治或行政官員於行政命令或法規中訂定，這樣的行政模式，明顯認為政策制訂者居於決定目標與指導行動的優越地位，而政策執行者或受政策影響者則僅是成為執行目標與實現政策的從屬地位。最明顯的缺失即在於忽略基層官僚及受政策影響者的回應策略，以試圖影響政策目標執行時的效應。

陸、勞工勞動意識欠缺

台灣在 90 年代製造產業大幅外移下，俗稱第三產業的服務業隨之大幅興起，其特性在於進用大量的人力，並且也伴隨高資本的投入，故而政府曾在過去積極提倡將台灣規劃成爲亞太營運中心、亞太金融中心等，相關政策的開放，使得銀行、證券公司、保險公司等企業家數大幅成長，然而此一產業的勞工多半自視自身爲白領菁英，無很深厚的勞動意識，過去工會的籌組亦屬罕見。

台灣的勞動市場一直是內部封閉式的市場，雖然我國目前進用 30 多萬名產業外勞與社福外勞，但因爲缺少參與國際組織，大部分的勞動法令的訂定與修正仰賴政府主動啓動，若欠缺比較勞動政策的探討，勞工與資方對特定政策的意見常亦淪爲意識形態或價值之爭，工會在欠缺外來的競爭下，既存工會的存在固然受到保障，但是卻不能擔保這種工會會積極透過集體協商來維持或提昇勞動條件、保障會員權益（王松柏，2005：992）。

我國集體勞動關係政策呈現一種畸形的變化，工會所呈現出的面貌脫離了勞工的期待，也遠離了勞工在處理爭議問題時的想像，勞工面對爭議時反而以其他方式，例如希望官方的介入調解，因此工會的衰退在世界各國的發展均是呈現衰退的跡象。缺少更多勞工的關注與投入，這樣的治理實際上有缺陷的，雖然工會聯合組織發展到一定程度亦會如科層體制，阻絕掉基層勞工不同意見的表達，但如更多勞工願意對工會的活動與主張投注關心，自然主管機關於治理途徑上，將會更謹慎對待工會這樣的治理夥伴。

柒、治理代表性分散

欠缺代表性認定之機制，一方面顯示出社會或勞雇團體對受僱者集體代表重要性的忽略，將治理視為政府應該主動釋出的善意，而未將工會視為與政府有對等力量的治理夥伴，另一方面集體力量的分散將更加不利對具高度爭議性的勞動議題與雇主團體相抗衡，亦造成主管機關對特定政策之決策誤判，甚至造成政策延宕的負面效應，對於形成對參與治理的不利影響。

同時因為治理代表性的不足，對於決策的參與造成無法課責的情形，除非決策機制能夠完成透明化，例如將決策機制的會議、發言記錄，決策考量原因公開，課予決策者負責任的機制，否則仍應由政府負最後的決策責任，在現實考量下行政機關往往難以將最終的決策過程公開，因為重大政策議題的決策權並不在各部會，而是更上層的行政院經綜合評估後予以決定，將決策過程檯面化後也可能造成參與者無法積極提供政策建議，故如欲建立完善的參與治理機制，代表性的問題必先予以處理，才能進入更深層的議題主導與程序參與的層面。

第四節 內部威脅

壹、各立山頭主義盛行

依照工業國家的工會發展歷程而言，並非必然走向單一性的全國性總工會，在 2000 年政黨輪替前，中華民國全國總工會是係法律強制性規範唯一具合法性的總工會，工會內部的運作受到國民黨強烈干預，總工會成為國民黨內部份勞工幹部前進立法或行政機關的管道，因為缺乏由下而上的民主運作，雖能成為集體發聲的管道，但也顯示工會多元發聲的管道被遏阻了，工會內部反而成為競爭激烈的權利場域，故在 2000 年行政院勞工委員會以行政命令放寬全國

性總工會及全國性各業工會聯合會的籌組，以承認全國產業總工會的合法性時，亦間接中華民國全國總工會的工會幹部外出自立門戶，於該年度改選後競相成立更多全國性總工會，此種現象吾人不妨將其視為對工會組織壓制的解放，惟實際發展過程對整體工會發展產生相當不利的影響。

台灣以往係透過立法規範勞動條件，保障勞工基本權益，另一方面也對勞工組織、協商與爭議行為加以限制，工會長期受到國家扶助與介入指導，同時因 90%的事業單位屬中小企業，致使工會力量一向薄弱，對經濟性協商能力不足。更何況目前已有八個全國性總工會組織，分散的工會難以產生集體監督力量，即便是要進行政策協商，亦無法找到一個具代表性的工會可以和資方對話，就算雙方有了共識，但其他的總工會也未必認同。因此，難以在政策上發揮制衡的效果（林昭禎，2009）。治理參與者之代表性與正當性的欠缺，相當程度地反映出勞工團體意見紛雜，無法對主管機關的治理過程進行實質監督與參與。

貳、工會民主運作不熟

因為過去工會自主性受到嚴格的法律限制，相關的運作思維均為法律規範或行政解釋所限制，造成工會內部的民主運作仰賴的不是自我的規範，而是尋求不違背法律不合理的限制，如現行工會法第 9 條第 3 項規定：「工會職員之選舉，由上級工會派員監選，主管機關派員指導。其無上級工會者，由主管機關派員監選並指導」。工會之選舉均嚴格限制以工會法、工會法施行細則、人民團體選舉罷免法等法令來處理，雖可減少工會會務實務操作的困難性，但缺少試誤（try and error）的試煉，其民主往往容易成為行禮如儀的假象。

同時，過去職業工會、產業工會及工會聯合組織均以一個為限，其一元化

的規定，主要係便於行政主管機關的監督與管理，經由政府的經費補助與扶植，工會的運作亦集中在少數的幹部手中，另外由於工會內部自主監督機制規範不足，導致工會內部其他成員無法有效監督其運作，導致部份有理想性或受挫於工會制衡機制欠缺的幹部，在無法另外成立可與其競爭的工會，只能選擇退出工會作為抗議，所以工會的民主在 2000 年以前並非一個發展完善的運作機制，而是自主工會在 2000 年前後紛紛嘗試突破法令，採工會會員或會員代表可直選理事長後，工會的民主精神才較為滲透至其運作，故工會內部一旦發生爭議，工會往往慣於由主管機關介入調解或裁決，而非工會內部自行與由上級工會協調解決，或司法機制處理，其顯現的是工會仍習於主管機關的管理而非自主管理式的民主。

參、仰賴補助無法自主

在 2000 年政黨輪替初期由於自由開放工會聯合組織之籌組，反而衍生許多亂象，例如改變政府過往補助工會補助款的遊戲規則，在大多數的工業國家，政府並未有編列相關預算補助工會的情形，因為工會被視為獨立運作的團體，工會很難接受政府補助經費，認為會影響其獨立性，及政策夥伴的功能，僅在接受政府委託辦理業務時才接受政府經費資助。

過去工會經費補助款均集中在全國總工會，學者認為全國總工會直接或間接受控於國家機器的行政控管結構，而形構出利益整合的網絡關係（馬財專，2007:21），上層工會聯合組織的成立反而是為競逐政府的補助款，以及工會幹部爭取個人政治或社會利益的管道，民進黨政府上寬下窄的工會政策，雖打破過去工會發聲的壟斷及政黨掌控的機器，卻也造成工會力量的分化，至 2010 年

2 月底止，全國性總工會已有 10 家⁷，造成工會領袖對整關機關開放全國性總工會之組織，有分化工會動機之批評。

工會數量的增多，非但未強化工會的組織率，因此雖然聯合組織呈現大幅的開放，工會的資源並未集中至上層組織予以分配，大部分的資源仍僅停留在基層組織，呈現下層工會財務、人力健全，上層聯合組織呈現鬆散欠缺凝聚力，其財源並非主要依靠下層工會所繳交的入會費與經常會費，進而影響工會組織的純粹性與獨立性，未來藉由法令放寬工會的經費來源，應能強化工會聯合組織自主財源的籌措，如同美國 AFL-CIO 與新加坡職工總會（NTUC）⁸透過網路平台的商品販售、服務的提供，積極吸收會員及非會員加入以擴展財源，一旦我國工會能盡量減少對政府補助的依賴，始得在參與治理的過程中強化其參與層次與程度。



肆、依賴路徑無法擺脫

在許多開發中國家，尤其是一黨支配制的威權國家（dominated one-party authoritarian state），優勢政黨本身及統治結構的一部分，與政府（government）、

⁷ 工會是工人自發性組織之團體，而非政府強制組織，故全國性總工會與各業工會聯合會之競相成立，大多乃工會幹部圖個人的利益，與勞動權中的團結權無涉，同時工會的經費又均是下肥上瘦，上繳上層聯合組織的工會會費極少，故工會所能發揮的功能有限。日本全國性總工會由四個整合為一個，美國總工會（AFL-CIO）由美國勞工聯盟（American Federation of Labor）及產業工會聯合會（Congress of Industrial Organizations）所合併，而過去最大的工會聯合組織國際自由工會聯盟（ICFTU）與世界工人聯合會（WCL）合併為國際工會聯盟（ITUC）之發展趨勢，我國全國性總工會則與之呈現背道而馳的路徑。

⁸ AFL-CIO 的網路商店販售多樣產品，詳見 <https://unionshop.aflcio.org/>，另外如加入會員則享有更多的服務，例如理財及金融服務、居家修繕、健康醫療補助、旅遊資訊提供，甚至購買會員工會之工廠所生產之汽車享有折扣等，詳見 <http://www.unionplus.org/>。新加坡職工總會則有九大事業體，包含平價超市、健康照護中心、水上主題樂園、保險合作社等，詳見 <http://www.ntuc.org.sg/just4u/>，均充分利用工會的資源提供會員與非會員服務，籌措及營運資金與吸收會員，使其更有能力不依賴政府的補助。

公權力結合成一個統治的整體，即所謂的”One-party State”（Blondel, 1969; Huntington & Moore, 1970: 204-213；李允傑，1992：33）

台灣與其他多數第三世界的國家一樣，在統治政策上以經濟發展為主要目標，因此，唯恐因工會的強力而破壞了本國勞動力低廉的投資環境，故政府經常大規模地介入勞資關係，至勞工及工會成了經濟發展的犧牲品。此外，由於台灣的經濟型態是屬於公民營大企業和中小企業分力的二元型態，一般屬於已被組織公民營企業工會，多半受到官方的「層層輔導」，以致在早期多半為花瓶象徵，無法成為基層勞工的代言人；而在中小企業層次，不僅勞資關係尚有一絲溫情色彩，同時，也因為工會的規模小，無法負擔組織運作的成本，加上工會的組織率偏低，因此勞工對其工作環境如果有所不滿，也只能以高離職率來表達無言的抗議。另一方面，由於國民黨政府原本是一個外來政權，較缺乏穩固的社會基礎，所以，透過公會、產業黨部、救國團、團管會以及地方縣市政府的聯手，積極地動員工會，使其成為政權的支持者以及政令宣導的前哨（台灣勞工陣線，1999：107-108）。

國公營企業工會主導的勞工運動或總工會組織，參雜了太多政治因素地考量，其原因就在於過去以管制及資源分配，使國公營企業工會與政黨的因素密切，工會處理特定議題之解決時，以尋求正式的管道進行議題協商，而係檯面下頻繁的網絡連結及利益交換以較低的協商成本換取其目的，反而影響未來治理過程的複雜性，誠如一位工會幹部語重心長地提到「工會幹部必須嘗試改變過去重人際關係、輕議題研究的心態與屬性，經由不斷的接觸新議題，迅速累積經驗，期求整體質的提昇，達到工會改造的目的」（戴國榮，2007）。

伍、工會內部資源不足

根據勞委會 97 年內部所作的統計資料顯示，在當年度 7 家全國性總工會內（共 8 家，其中 1 家不願提供），其年度歲入預算（詳見表一）在新台幣 1000 萬元以上的全國性總工會僅有 1 家，年度預算在新台幣 500 萬以上的全國性總工會則有 2 家，其餘 4 家年度預算均在台幣 100 萬至 500 萬之間，若僅以聘請 1 位專任會務人員一年 50 萬，2 位則須花費新台幣 100 萬元，其人事成本在部份工會可能將高達六、七成，則遑論辦理專業性質的教育訓練、人才培訓的工作，其財源不足的困境，壓抑了總工會的功能。

表 3 全國性總工會年度經費預、決算統計表

| 年度歲入歲出決算金額(單位：新台幣(元)) | | | |
|-----------------------|--|--|------------------------------------|
| 工會名稱 | 95 年度歲入歲出金額 | 96 年度歲入歲出金額 | 97 年度歲入歲出金額 |
| A 總工會 | 歲入預算：7,568,000 歲入決算：4,909,583 歲出預算：7,568,000 歲出決算：4,235,512 | 歲入預算：5,561,000 歲入決算：3,930,871 歲出預算：5,561,000 歲出決算：3,861,837 | 歲入預算：6,007,000 歲出預算：6,007,000 |
| B 總工會 | 會務停頓 | 96.02.02 理事長辭職, 96.12.15 改選 | 歲入預算：1,430,000 歲出決算：1,430,000 |
| C 總工會 | 歲入預算：3,675,000 歲入決算：3,693,723 歲出預算：3,675,000 歲出決算：1,430,964 | 歲入預算：3,560,000 歲入決算： 歲出預算：3,560,000 歲出決算： | 歲入預算：1,127,000 歲出預算：1,127,000 |
| D 總工會 | 歲入預算：10,776,800 歲入決算：7,666,877 歲出預算：10,776,800 歲出決算：7,342,613 | 歲入預算：10,892,800 歲入決算：11,690,843 歲出預算：10,892,800 歲出決算：10,605,731 | 歲入預算：10,722,300 歲出預算：10,722,300 |
| E 總工會 | 歲入預算：5,865,000 歲入決算：5,644,474 歲出預算：5,038,530 | 歲入預算： 歲入決算： 歲出預算： | 歲入預算： 歲入決算： 歲出預算： |

| | | | |
|-------|--|--|----------------------------------|
| | 歲出決算：5,251,604 | 歲出決算： | 歲出決算： |
| F 總工會 | 歲入預算：1,492,285 歲入決算：1,904,285 歲出預算：1,492,285 歲出決算：1,259,821 | 歲入預算：1,555,464 歲入決算：1,860,854 歲出預算：1,555,464 歲出決算：1,078,037 | 歲入預算：1,693,817 歲出預算：1,693,817 |
| G 總工會 | 歲入預算：1,475,680 歲入決算：1,834,075 歲出預算：1,475,680 歲出決算：2,326,638 | 歲入預算：1,749,000 歲入決算：1,069,981 歲出預算：1,749,000 歲出決算：1,456,474 | 歲入預算： 歲出預算： |

資料來源：行政院勞工委員會內部資料

另外，在從下表二中的數據，7 家全國性總工會中僅 4 家有專任的會務人員，另外 3 家則為兼任的會務人員，從實務的觀察即可知兼任之會務人員，係均為現任理事長原所屬工會內部之會務人員兼任，其主要服務重心均已現任理事長所屬工會為主，即便其會員人數高達 100 萬人以上，其專任會務人員至多 5 人，亦僅能處理一般性的會務日常收支、聯繫等，協調溝通甚至服務會員工會均呈現力有未逮，部份全國性總工會接近是空殼狀的聯誼性社團，故多元蓬勃發展的上層工會聯合組織，呈現的是務虛的狀態，主要的資源及財務狀況反而是基層工會較為健全。

表 4 工會人力配置及會員狀態表

| 工會名稱 | 工會人力配置情形 | 會員數及會員工會數 |
|-------|------------------|--------------------------|
| A 總工會 | 專任：4 人 兼任：3 人 | 會員工會數：23 會員人數：250,000 |
| B 總工會 | 專任：0 人 兼任：1 人 | 會員工會數：24 會員人數：680,000 |
| C 總工會 | 專任：2 人 兼任： | 會員工會數：34 會員人數：670,000 |

| | | |
|-------|------------------------------|----------------------------|
| D 總工會 | 專任：5 人 兼任：3 人 臨時人員：2 人 | 會員工會數：49 會員人數：1,140,000 |
| E 總工會 | 專任：2 人 兼任： | 會員工會數：45 會員人數：1,353,291 |
| F 總工會 | 專任：0 人 兼任：4 人 | 會員工會數：38 會員人數：40,000 |
| G 總工會 | 專任：0 人 兼任：4 人 | 會員工會數：20 會員人數：271,503 |

資料來源：行政院勞工委員會內部資料

陸、幹部策略視野侷限

由於勞資關係體系內的成員都具有相關卻不同的利益和目的，勞資雙方與勞工之間都具有不同的利益、目標與企圖，共識或共同目標係不同利益結合的結果，而不是單一目標的具體實現。因此，勞資關係體系就是一個多元化的社會，社會中的成員都具有相關卻不同的利益和目的，成員之間的衝突與糾紛的化解因而勢難避免，衝突的化解取決妥協的精神和意見容許充分表達的制度與管道（Jackson, 1991:12-15）。一旦工會將屬於團體的利益置於更多公眾的利益之前，而且又缺少專任充足的專業人力進行政策研究、甚至進行專業知識的交流、共享，將嚴重阻滯工會間對正確資訊的傳遞，將阻礙工會成爲真誠地參與治理過程。

上層的工會聯合組織議題主導的概念，往往流於重視短期的利益，而較少考量長期自我能力提昇的策略，造成工會在發展上實質面是相當弱勢，工會聯合組織與下層工會間會員欠缺承諾，對於下層工會問題極少介入調解並協助解

決，在人才培育投資資源不足的情況下，亦造成工會聯合組織對其角色認知不清，有可能產生錯誤的決策思維，而無法思考更佳或次佳的替代方案，造成參與治理的溝通障礙。

當政府與勞工、企業對於工會的認知侷限在某一框架下，即產生了某些荒謬奇怪的現象，例如工會主動要求繼續採行強制入會，或要求法律明確規定某些特定條件上的行政介入的保障，只期望在法律所容許的框架下勉強維持其生存空間，自我弱化工會的角色與功能，使工會成為某特定人的特權組織，使工會與會員日漸疏離，工會難以負擔個別勞工權益的捍衛者，進而強化了個別勞工保護法的立法需求，削弱透過集體勞資協商調整的空間，使人力資源管理取代了勞資關係的協調。

柒、國際交流學習不足

由於全球化經濟體制中，各國政府的角色式微，使得國際社會必須有新權力的介入。Deacon等人（1997）曾提到在全球化的時代中，跨國組織在社會保障上的重要性。國際間資金的流動、人才的流動，特別是歐盟間各國國境開放後，人才的交流更加密切，各國原先勞動及社會保障法制無法相應來處理此時便需要，此時，需要超國家組織的出現填補國家的空缺，如World Bnk、ILO（International Labor Organization）、EU（European Union）、IMF（International Monetary Fund）等國際性組織對其會員國建立一個架構性的規範，比如最低勞動基準、最低社會生活保障等，使得各國在經貿及人才交流上能更加順暢並且不損及本國人民的權益。

無論是國際工會組織或各國在地的工會組織，現有的結構之下，可能無法面對全球化的挑戰，必須依賴規模更大、力量更強，以及更為團結的聯盟，始

能克服全球化的挑戰。國際工會組織與各國在地的工會組織存在相互需要，相互依賴的關係。許多國家勞資政各界對社會議題的知識程度非常的低，國際組織經常透過其會員組織並利用全球網路扮演重要的角色。

一般而言工會參加國際性工會組織其目的在於加強對於集體協商進展情形的資訊交換，由國際性工會組織提出國家報告，檢視各國集體勞資關係與勞工政策發展情形，並藉由提出政策建議影響各國政府施政的平衡，以確保勞工工資能公平的分享經濟成長的成果，且強化對工會團體公共政策的討論與發展，能充分反映各地協商的勞動條件進步成果。

目前我國工會參與國際工會組織之狀態來看，有能力參與國際工會組織的工會主要集中於國公營企業工會與交通運輸有關之工會聯合會，所參加的為單一行業類別之產業工會聯合組織。因為工會的財務狀況影響，工會間的國際性交流，多半僅停留在點對點或點對線的接觸，參與國際工會組織的常會或短期的互訪，尤其國際間的勞動標準制定成為國際工會爭相參與治理的動力，在工會缺乏國際交流的情況下，國際性架構或比較勞動政策資訊缺乏在工會間流傳的管道，將使得工會成為一個較被動的資訊接收者，對未來日益複雜的國際治理，將更加難以參與。

表 5 台灣工會參與國際工會組織狀況表

| 工會名稱 | 所參加之國際工會組織 |
|---|--|
| 中華民國全國總工會（Chinese Federation of Labor, CFL） | 國際工會聯盟（International Trade Union Confederation, ITUC） 、國際公共事業勞工聯合會（Public Service International, PSI） |
| 中華海員總工會（National Chinese Seaman's Union） | 國際運輸工人聯盟（International Transport Workers' Federation, ITF） |

| | |
|---|---|
| 中華郵政工會 (Chinese Postal Workers' Union, CPWU) | 國際網路工會 (Union Network International, UNI) |
| 中華電信公司產業工會 (Chunghwa Telecom Workers' Union, CTWU) | 國際網路工會 (Union Network International, UNI) |
| 台灣石油工會 (Taiwan Petroleum Workers' Union, TPWU) | 國際化學能源工人聯盟 (International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions, ICEM) |
| 台灣電力工會 (Taiwan Electric Power Labor Union, TPLU) | 國際化學能源工人聯盟 (International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions, ICEM) |
| 中華民國鐵路工會全國聯合會 (Chinese Federation of Railway Workers Unions) | 國際運輸工人聯盟 (International Transport Workers' Federation, ITF) |
| 中華民國全國碼頭工會聯合會 (Taiwan Dock Workers' Federation) | 國際運輸工人聯盟 (International Transport Workers' Federation, ITF) |
| 中華民國營造業總工會 (National Federation of Chinese Construction Workers' Union, NFCCWU) | 國際建築工人聯盟 (Building and Wood Workers' International) |
| 中華民國銀行員工會聯合會 (The National Federation of Bank Employee Unions) | 亞洲區域銀行、保險暨金融部門工會組織 (Asian Region Bank and Financial Sector Unions' Organisation, ARObifu) |
| 中華民國能源產業工會全國聯合會 (The National Federation of Energy Industrial Workers Unions) | 國際化學能源工人聯盟 (International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions, ICEM) |

資料來源：筆者自行整理

捌、論述能力細膩不足

以目前最有動員能力之全國產業總工會為例，於 2010 年並未經會員代表大會通過，提出新的政策主張，而僅以新聞稿形式評判勞委會之施政，另外近年來是否訂立派遣勞工保護專法，以派遣專法制定後將造成派遣大幅增加主觀推測阻礙行政主管機關之立法，反而衍生弱勢勞工缺乏保護之政策闕漏，亦無法提出合適之對案，因此可觀察到全產總勞動政策的關注上，由以前對勞動政策積極主動的主體轉變成爲被動批判的客體，其原因可能有二，其一爲政府已經積極納入過往之政策主張，並進行大幅修法及推出政策方案；其二爲組織派系穩固後，將其關注焦點移往他處，可能更加關注其會員工會個別權益的爭取。

因爲協商經驗的缺乏，工會幹部在處理複雜議題時，容易忽略外部環境的變化，常以單面向的價值操作政策主張，易使得複雜的議題討論呈現僵局，而且也欠缺敘事管理的能力，其所提出的議題無法吸引會員及社會大眾，自然難以集中資源進行政策議題的協商與合縱連橫。

不論原因爲何，在專業技術愈來愈複雜，政府部門分工日益精細情形之下，工會團體是否能熟練操作政策分析的技巧，善用其政策論述的能力，將影響其與政府、資方間政策對話的深度。吾人觀察工會團體在提出政策主張時多半僅停留在公平、正義等價值議題層次，缺乏比較政策的分析、政策執行改善之建議。不過近來同爲全國性總工會之台灣總工會已逐漸調整其角色，欲轉型爲具政策論述的夥伴團體，組織策略委員會定期提出政策建議，並透過其網站平台擴大其影響力⁹，將有助其未來成爲真正的社會夥伴。

⁹ 台灣總工會網站 <http://www.tpfl.org.tw/home.php>，經過一年多的建構充實已稍有雛型，以日本労働組合総連合会，以及美國 AFL-CIO 之網站爲例，均定期提出明確的政策主張，並製作說帖告訴其會員其爲何支持或反對某項法案，然我國的工會聯合組織的網站並無這些自我主張

玖、政策網絡聯繫欠缺

由於工會各立山頭的狀況難以短期改善，工會間就難以形塑共同願景，擬定共同努力的目標，工會之間的聯繫是鬆散不具穩固性，故工會之主張或行動推出時，往往無法發揮扣板機的角色，形成各方間欠缺資訊分享、相互支援的動力，甚至無法機關面對相同訴求團體的認同，因為其行動非基於公共規範之遵守，以公眾利益之改善，難以超越本位主義的思考，嚴重影響彼此在互動場域中盡力尋求共識，複雜化了成為政策夥伴的變數，也產生了政策目標非一致性的衝突感，更難獲得社會對其訴求之認同與支持。

互動關聯為社會政治治理開創了潛在的可能性：有目的及有計畫的干預。相互影響和干預是公、私之間政府與社會之間的治理互動的兩種形式。在相互影響之間，政府的各個部門就像是社會組織一樣是相互的行動者，這些互動有巨大的治理能力，形成了作為相互干預基礎的潛在可能性。社會政治領導在干預方面所具有的最終治理責任保護下，相互影響的彈性強化了社會政治治理能力（Kooiman, 1993: 45-46）。

網絡提供一個瞭解參與者策略行爲，及當遭遇其他採取策略行爲參與者而建立的脈絡。因而，網絡觀點有助提供組織間互動，並作為開始與支持互動行爲的策略管理的處方。若能集中在這方面的思考，即能瞭解整個政策挑戰是為達成參與者所形成的行爲及網絡的管理，政府希望達到相互滿意的結果，參與者必須相互合作。然而，合作不是自發性的浮現，而是當參與者被組織起來才出現（Ouweland et al., 2004; Pennen et al., 2004，轉引自Pennen, 2005: 302）。

省察的內容，以主觀式的政策批判而非論理式的分析，明顯弱化其政策主張的說服力，其實際內容詳見日本勞動組合總連合會網站 <http://www.tpfl.org.tw/home.php>，及美國 AFL-CIO 網站 <http://www.aflcio.org/>，及全國產業總工會網站 <http://www.aflcio.org/>。

第四章 治理學習對象

各國的勞資關係體系均是相當獨特且無法複製的，其背後牽涉許多政治、經濟、社會、文化、歷史等因素糾結其中，因此藉由探討其他國家的勞資關係體系及治理模式，並不在於複製或移植其相近似的制度或法令，而在經由探討其發展的背景脈絡，提供一個可供參酌的想像，擺脫既有政策視框，甚至作為改革論據的基礎，缺乏可供參酌的背景或相互對話的基礎，往往是造成政策決定延遲，乃至於落入政策僵局、破局的窘境。

比較法學者 Kahn Freund 指出有些法律制度移植的障礙是真正的，有些卻是想像出來的，作者指出地理、經濟、文化等因數對於法律移植成功與否的影響是不斷在下降，而且變得愈來愈小，但政治因素則一向影響很大而且越來越大。事實上一個法律制度能否移植成功，最大的成敗關鍵在這項制度與植入國權力結構密切結合的可能性。所謂權力結構，並不是指向行政與立法之間關係而已，尚包括有組織的團體間，例如雇主團體、工會，甚至包括法學團體在內。最後，Kahn Freund 指出由於權力結構之不同，集體勞動關係，工會與爭議權行使制度，是無法模仿的、無法移植的（轉引自黃越欽，2001：38）。

二次世界大戰以來，歐陸一向對勞動市場有著相當高程度的就業保障—包括了雜的立法手段與集體協定，以限制雇主的僱用與解僱自由。此外，慷慨的福利國家給付亦對勞動市場形成了沉重的負擔，特別是以失業保險為主的收入保障手段。第三，勞動市場中的工作時間一向存在著制度性管制。最後，薪資層次與薪資結構乃是交由勞資雙方，甚至是勞、資、政三方共同協商（Regini, 1998; 黃志隆，2008：94），因為前述的背景，使得歐洲國家在處理勞動政策乃至社會福利政策，均相當重視資方與工會團體的意見，使得工會在歐陸國家的治理過程中佔有相當重要的角色。

然而因為各國政經脈絡差異甚大，僅能就文獻或網路上的論述作為本章的參考基礎，並試圖就其差異中摸索初期背後隱含的治理哲學及其治理想像，本研究選擇以德國、荷蘭及歐盟最為治理的典範，原因在於德國的法令規章相當程度地保障了工會在企業層次的參與，使工會具有相當強大的動員及協商實力，其參與政策及治理的過程中，自然而然地將所關注的議題引導而形成立法，而工業先進國家中德國工會成為相當獨特的角色。荷蘭則是由於背後過往的歷史及環境因素，促使荷蘭人採取較為務實的態度，以解決勞工與雇主針對勞動政策的差異，形成一套特別的政策參與及治理的機制。相較於前述兩個國家，歐盟則有更複雜的國際環境與決策機制，牽涉更多不同治理實體的差異，重大的社會經濟、社會政策的政策共識，有更特別的運作模式來解決。

選擇以上三個國家及區域作為治理典範之探討，其主要原因在於德國特別的勞資關係體系一直是我國勞動法學者所取經的對象，其設計同時亦相當程度地影響我國勞動法制的立法，荷蘭獨特的治理模式，有效地擺脫過往經濟不振的荷蘭病譏諷，成就了新的荷蘭奇蹟，其關鍵就在於勞資或勞資政三方的政策協商模式，而歐盟則在整合及處理更多不同參與治理對象衝突的過程中，仍能藉由制度設計達成一定程度的政策共識，故相當值得吾人探討。然而必須說明的是橘越淮為枳，尋找治理典範的目的不在模仿，而在於激發吾人對於工會參與政策及治理更多想像。以下就德國、荷蘭及歐盟的勞資關係體系及治理模式進行檢視。

第一節 德國

壹、德國經濟發展模式

德國的經濟模式，一般被慣稱為社會市場經濟模式（Social Market Economy），又被稱為萊茵模式（Rhineland Capitalism），強調國家參與調整而成現有秩序的市場經濟。其主要特點是保護企業進行合理競爭，實現效率原則，強化社會保障，實現公平原則，故同時藉由高稅收以建構保障充足的社會福利體系，因此，不同於吾人所熟知的英美的自由經濟發展模式所強調完全的市場競爭。

在經濟發展中，國家所扮演的角色在於保護市場免於競爭環境的壟斷，同時在促進經濟發展的過程中，能夠同時照顧到必須在艱苦環境中競爭的勞工，故在二次世界大戰後，藉由政府有效調控以及勞資協商的方式，在一九六〇年代以高度經濟成長與完善的社會福利制度，獲得世界對其經濟奇蹟的美譽。

德國資本市場不是全然受到控制的市場，大多公司持有大部分自家的股票，只有少數股權在證券市場上流動，股權高度集中的關係，企業往往也不會換手經營。所以勞工在企業內藉由在董事會及監事會代表參與勞動事務及法律權力事項，連同集體協商、法律管制和共同決定制使得雇主很難解雇其員工 (Streeck, 1995:9)，因此公司是社會制度，不是私人契約所組成的網絡或股東的資產，其內部秩序是一個公共利益的問題，並且是由法律及集體協商所拘束的廣泛性的社會管制事項。

故在德國企業與及人民仍舊被各式各樣巨大制度所牢牢組織及管制，由多樣的傳統到各式各樣不同意識型態勞工團體，有時會產生相互衝突的情形。這使得德國不同於其他國家，雖然德國也從未成為社會民主社會，不過德國的工人及工會將自身視為對抗資本主義的位置上，使得德國工會的力量較其他大型資本主義國家強大，德國的政治經濟持續考慮到對勞資協商分散式的妥協及承諾進行補充，其調合甚至在最高政府層次中取代了政治力量的發展，使得德國工會站在一個有利的社會位置。而在另一方面德國的政治經濟發展是高度協調的，而走出不同於其他工業國家的道路(Streeck, 1995:8)。

德國的工會團體與雇主團體通常被視為社會夥伴（social partners），在經濟及社會發展上扮演了平衡的角色，在德國藉由政府制定相關的協商規範及建構環境，放手由工會團體與雇主團體定期地進行協商，其協商的內容主要集中在產業層級的協商，工會與區域雇主團體代表整個部門協商，而非個別協商，不過這樣的情形逐漸改變，由產業轉變為公司層級的協商，例如德國金屬工人聯合會（IG Metall）在 2004 年與西門子及克萊斯勒公司有關工作時間及工資的協議，以避免企業為削減生產成本而關廠或大幅刪減人力，造成嚴重社會問題，甚至同年與福斯汽車達成了一個關於未來的集體協議，包含 103,000 位員工，其勞動契約保障至 2011 為止¹⁰。

德國的集體勞資關係為雙軌制，企業廠場的員工組織員工代表會，為強制入會，代表全體員工與資方進行管理方面的共同決定，同一產業、不分受僱於何種企業的勞工，再跨企業廠場共同組織產業工會，採自由入會方式，以德國金屬工人聯合會（IG Metall）為例，其包括了汽車製造業、鋼鐵業、電器製造業等企業勞工，以罷工為主要武器，進行與雇主團體有關工資與勞動條件的集體協商，透過簽訂該項產業的團體協約為手段達成工具。

吾人可從德國工會之規模亦可略知一二，德國金屬工人聯合會僅其總部就有 2000 位以上的員工，所以在協商談判、爭取權益、法律攻防，工會具有強大的動員及協商的力量，故工會得以在德國社會中扮演了相當重要的角色與功能，從其甚至成為政策諮商的重要夥伴。

貳、德國主要的工會團體及雇主團體

¹⁰ International Metalworkers' Federation 網站上的新聞
<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=10103>，2010 年 2 月 2 日瀏覽。

德國目前有三個工會聯盟，但其中 85% 是 DGB 所屬八個工會的會員，由此可知，德國工會團體力量是屬於高度集中，DGB 工會會員在 2008 年有 6,371,475 人，金屬工人工會（IG Metall）是 DGB 的最大會員工會，其會員人數有 240 萬人，聯合服務工會（ver.di）擁有會員人數為 230 萬人。

第二大的工會聯盟則是德國公務員工會（German Civil Service Association, DBB），包含 40 個公私部門服務的人員所組成，其在 2008 年的會員人數有 1,280,802 人，約為 DGB 人數的五分之一。第三大工會聯盟則為基督教工會聯盟（Christian Confederation of Trade Union）所屬工會有 16 個，於 2007 年擁有會員人數 278,412 人，僅 DGB 的二十分之一。但也有部分工會適用其集體協議，卻未參加任何一個工會聯盟，在 2008 年未參加任何工會聯盟的工會會員則有 27 萬人左右。

在 1990 年之後有多個工會進行合併，其中重大且最重要的合併在 2001 年，有七個公私部門併入聯合服務工會。從 2001 年起，也有一些職業工會，如飛行員、醫師、火車駕駛員選擇退出 DGB，並與雇主團體個別進行集體協議。

德國主要的雇主團體為德國雇主聯盟（BDA）與德國產業聯盟（BDI），開放給所有產業的雇主加入成為會員，因此雇主團體必須考慮到以均衡各產業的利益，故 BDA 亦不直接參與 DGB 間集體協議的協商與簽訂，反而著重在協調其會員之協商策略，BDA 在 2008 年共有 56 個產業的雇主協會參與，以及 14 個區域性的協會參與。

不同於 BDA，BDI 則參與了集體協商，BDI 將其角色重心放在協調其會員的視野及建議，並提供會員各項經濟政策領域的資訊給會員參考，目前有 38 個產業的雇主協會參與。

在德國的勞資關係，採取了上層協定的型態，包含了部門層次、公司層次、廠場的決策參與，德國的團體協約簽訂主要集中在部門層級（sectoral level），而部門協商通常取代了區域性協商，在各個聯邦州的層級，部份區域的

工會則包含了集體協商步驟設定的角色，至於在國家層次上的勞資協商極少出現，同時德國也沒有設置國家層級的制度化的三方或兩方的經濟和社會委員會¹¹。但李允傑（2002：46）認為德國工會與政府之間的關係乃是基於勞資關係的協調而後衍生推展至工會、雇主、政府三方的密切合作，且德國工會運動由於工會得參與企業共同經營，並藉員工代表會、團體協約等制度運用，強化勞資關係的協調，政府從中鼓勵、輔導與領導，更達成政府、工會與雇主三方密切的配合，充分的合作。

參、德國治理模式

一、法制的規範

德國的治理系統常被描述為在決策中常透過共識決定，特別是密集與工會及雇主團體諮商，不過這也造成外國的投資者對德國的治理脈絡理解的困難，德國為了使治理能更有效率，在 1999 年啟動了現代國家現代行政方案(Modern State, Modern Administration)，而 2010 議程(Agenda 2010)的改革方案則更有野心，是德國政府有計畫地針對改善社會體系及勞動市場，其宣稱的目標是要促進經濟增長並降低失業率¹²。

有論者認為工會力量在於能否在集體協商程序中有效解決工會的弱勢，將主宰協商的結果。換句話說，集體協商涵蓋率能確實顯現出團體協約的真實應

¹¹ 經濟和社會委員會及其他類似的組織，在歐洲有歐盟、奧地利、保加利亞、捷克、愛沙尼亞、芬蘭、法國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、盧森堡、馬爾他、荷蘭、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙，而比利時則較為特殊有中央經濟委員會及國家勞工委員會分開的組織型態。以上摘自 <http://www.ser.nl/en/faq%20and%20links/links.aspx>，2010 年 2 月 3 日瀏覽。

¹² 這個改革方案是依據歐盟里斯本策略市場自由化的途徑所提出，並參考里斯本策略所要求的期限至 2010 所定，這一連串的勞動市場的改變，被稱為哈茲四法（Hartz I-IV），於 2003 年啟動立法，2005 年 1 月實施，其方案中分為減稅、醫療照顧改革、勞動市場改革、聯邦勞工部改組、養老給付改革、將失業給付與社會福利相結合等。詳情請參見歐洲勞資關係觀察（The European Industrial Relations Observatory）網站。

用，故工會密度及集體協商涵蓋率能作為協商前及協商後對勞動市場影響的指標（Fitzenberger, Kohn, Lembcke, 2007:1）。依據德國團體協約法（German Collective Bargaining Act, Tarifvertragsgesetz）規定，企業必須參加雇主團體，勞工是要求應為工會成員，企業才能與工會簽訂團體協約，且個別勞工與雇主工作媒合也必須受到團體協約的拘束。

德國在工會與雇主團體締結團體協約與訂立工資和條件時，享有充分的自主地位，政府無權介入勞資雙方工資的議定，而德國的集體勞資關係為俗稱的雙軌制，企業廠場的員工組織員工代表會，為強制入會，代表全體員工與資方進行管理方面的共同決定，同一產業、不分受僱於何種企業的勞工，再跨企業廠場共同組織產業工會，採自由入會方式，如前述所提德國金屬工人聯合會（IG Metall）為例，因為工會擁有強大的力量，致使政府必須非常重視這樣的社會夥伴。

二、特殊的架構

德國工會在 1980 年代應用其政治上及產業上的影響力，相當程度地影響了勞動力的分配、減少工作時間、致力於休閒上金錢所得的增加，並透過全國性的訓練攻勢（training offensive），藉由提高勞工的專業技能，以換取較高的工資水準，以避免恢復雇主對恢復充分就業及減薪的訴求、更大的工資差異和低新技術工作的大量出現。在 1980 年代末期，因為削減工時及提升技能策略的奏效，失業率開始下降，整體就業及勞動參與略微增加，但仍有需多失業者是屬於長期失業，此一病徵歸責於德國僵固的勞動市場政策（Streek, 1995: 17）。

工業民主國家所實踐的多元統合主義，特別著重於國家政治領導高層、資方企業主協會代表、勞方職工工會代表以及其他相關社會利益團體多方，透過制度化的協商談判，以達到政見調合一致的過程及結果。「共識圓桌會議」乃基於多元統合主義的精神，主要由德國官、資、勞三方代表為尋求解決問題的共識而以參與會商的方式成立。由於圓桌會議並非出自於基本法對制度的設計，是

故會議協商的實質重要性遠大於正式法制化的意義（葉陽明，2005：64）。

德國的行政傳統主要建構在要求所有的行政措施均需具合法性，十分強調法律的制定與執行，公務人員的訓練亦是如此（Jann,2003:98-99），所以德國勞資關係體系主要均有制定法律或法院判決來處理，行政部門極少介入勞資雙方之間的爭議並進行調停，但透過法令使員工有強制性參與企業經營而擴大彼此間的對話空間¹³，所以勞工政策決定其主要戰場在立法及司法機關。

根據德國聯邦議會的統計，國會議員在第 15 屆（2002-2005）的會次中約每三個就一個是德國總工會（DGB）的會員，第 15 屆共有 220 位議員是 DGB 的成員，影響力可說非常大。現今的 DGB 不只關心德國的勞工議題而已，與國外工會團體合作甚至是維持和平與對抗反民主的任何活動，都在其討論的範圍之內（唐嘉駿，2006：75-76）。德國因集體勞資關係的特殊性設有勞工法庭，勞工法庭有專業的法官審判外，另有協助勞資雙方代表參與協助審查的榮譽職法官，其所作成的判決往往成爲勞資雙方協商談判的支持或清除障礙的力量，判例一旦形成，其相關法律見解亦影響政府勞工政策的方向及推動。

不過自從哈茲委員會成立後，此委員會是由 15 位成員所組成，包含兩位學者及 13 位來自工會、管理顧問公司、公司董事會成員、政界及經濟界，反而未將雇主團體 BDA 及 BDI 代表納入，應係組織變革中以納入較多工商團體代表所致。

從德國的勞資關係體系觀察，德國在發展模式及社會文化下，較著重法制的建構，著重企業內產業民主的參與，由強大的工會團體與雇主團體進行集體

¹³ 德國資本市場不是全然受到控制的市場，許多公司持有大部分自家的股票，只有少數股權在證券市場上流動，股權高度集中的關係，企業往往也不會換手經營。所以勞工在企業內藉由在董事會及監事會代表參與勞動事務及法律權力事項，連同集體協商、法律管制和共同決定制使得雇主很難解雇其員工(Streeck, 1995:9)，因此公司是社會制度，不是私人契約所組成的網絡或股東的資產，其內部秩序是一個公共利益的問題，並且是由法律及集體協商所拘束的廣泛性的社會管制事項。

協商，國家立於中立地位，反而塑造了工會發展的強大動力，更進一步提昇工會的影響力，德國工會對勞動、經濟或社會政策等影響，反而較常出現於間接的政治遊說及勞資間協商簽訂產業別團體協約決定同產業工人的勞動條件，政策的治理形式反而隱而不彰，由於勞工力量的強大，資方和國家都須積極重視背後強大的動員力及投票人口，故在許多法律中均可看到工會的參與，如煤鋼鐵業共同決定法、共同決定法、企業組織法、解僱保護法。

肆、德國治理模式的挑戰

這種由政府保障，使社會中主要的利益團體能自由相互對話的德國模式，顯得較有彈性，故過去數十年，德國勞資關係通常相對穩定，反映出戰後結構採取產業工會主義、員工代表會、共同決定制、產業為主的集體協商，以及國家、雇主與工會之間是相互合作關係，不過近來有論者認為勞資關係系統有消退狀況(Hassel 1999: 482)，並且認為兩個平行發展削弱德國模式的制度穩定性：（1）德國勞資關係系統的制度基礎，是過去成功基礎的前提要件，在過去20年已經呈現萎縮，（2）在集體協議中逐漸有分權化壓力，傾向削弱在共同決定及集體協議的勞工部門。

Schröder 總理在歐盟的壓力及國內失業率高漲的情形下，積極推動哈茲四法的立法，以進行德國勞動市場的改革，而引進新公共管理的概念欲大幅地改革公共就業服務機構的現況(Kemmerling & Bruttel, 2005:2)，其目的在於經由更多行政管理的改革，削減失業勞工的請領失業給付的時間及金額，迫使勞工能更加積極去尋找工作，此種英美式的改革概念與以往社會經濟模式有所衝突，亦使得 DGB 與 Schröder 所領導的社會民主黨漸行漸遠。

第二節 荷蘭

壹、荷蘭經濟發展模式

荷蘭常被視為在處理就業及勞動議題的模範國家，其勞資關係體系被稱之為波德模式（Polder model），波德是指全體共同工作以達到共識的一種方式。在歷史原因而發展出為回應建造堤壩的低窪開拓地的需求以對抗海水氾濫，荷蘭目前嘗試廣泛將其應用在社會及經濟事務發展上，在勞資關係領域上，本身完全是由國家、雇主組織及工會針對刺激經濟發展及福利制度中尋求共識的文化所主宰。工資節制是為其策略發展的核心部分，藉由結合中央協調及下放的薪資議價方式達成其目的。

如同 Goodin 所說，制度的設計不能脫離過去實務運作的背景(Goodin, 1996: 30)，荷蘭社會一般是被認為典型的共識民主的特質，其主要在在政策決策上透過代表的非直接公民參與的民主類型，這些團體尋求廣泛的決策及聯盟的機會，雖然最後的政策決定是由正式的政治體所決定(Lijphart, 1994; Woltjer, 2000: 53)，社會中的團體理解要解決共同的問題必須透過合作跟妥協、讓步，合作是維繫住雇主團體與工會所組成的勞工基金會運作的媒介。

對統合主義發展興盛的國家而言，這些國家組織、承認、補助及所結合的利益或社會團體，對其本身而言國家必須是最終國內政治權威，就如 Alan Cawson 所定義國家是「最高層次的集體社會組織」(the highest level of collective social organization)，本身需具有能力、權威及正當性去制訂及執行經濟、社會和公共政策。不像多元主義，統合主義要求、維持權力及如法德國家的管制學派(*dirigiste*) 掌控國家及社會關係。它不僅在內部至高無上，並且經常地使用

內部主權去形塑、強迫及管理國內社會、經濟和利益團體的行為（周志杰，2004：5）。

然而荷蘭卻是另外一種新統合主義的型態，採由下而上的的決策方式參與政府的決策機制。在1930及1940年代，雇主團體、工會及政府決定緊密合作以重建國家經濟，因此一個協商實體--勞工基金會（Labour Foundation）被成立合作的結合促成了社會平和及薪資節制，勞資雙方共同為尋求共善（common good）一同努力，其最精華的特性是工會及雇主團體自行就可決定就業政策的項目，而非透過政府的干預，他們所提出諮詢建議荷蘭政府多半也相當尊重，經過政策評估後往往會將其建議納入施政的參考方案，政府也宣稱雇主團體與工會所做的協議對整個產業是有拘束力的。

當工人在1960年代經濟蓬勃成長的時期開始要求較高的薪資給付，這樣的體系能便逐漸遭到弱化，為回應1970年代因失業率的大幅提高就業危機及勞資關係的重要發展，於1982年簽訂了瓦聖納協議（Wassenaar agreement），由最重要的總工會（FNV）及最重要的雇主團體（VNO-NCW）共同簽訂。

貳、荷蘭主要的工會團體及雇主團體

荷蘭的勞動市場有強烈的統合主義特徵，是難以尖銳地用統合主義來定義，更不用說衡量它，但在廣泛的協議中有其核心要素。從本質上而言，統合主義是政府與有組織的利益團體（主要是工會及雇主團體）共同制訂跟實施社會經濟政策，政府不完全掌控政策、利益團體也不需要進行遊說，歡迎夥伴透過會議的方式在立法及決策階段時進行三方的諮商，在倡議聯盟中這經常是制度性的，但其實很多的合作以透過非正式的方式發生(Hartog, 1999:461)。

不過只有 20 至 25% 的受僱者是工會會員，這樣的數據原比過去來的低，幾乎是最近十年中最低的工會密度。在荷蘭國內有三個主要的工會聯盟：

一、荷蘭工會聯盟 (Trade union Confederation，荷蘭文簡稱 FNV)：是最大的工會，有 15 個會員工會，其中最大的會員工會是 Bondgenoten，是由產業、交通運輸及農業及服務業所合併而成，2004 年的會員有 46 萬人，AbvaKabo 是另一個大型工會，由公務員所組織，擁有大約 36 萬的會員，FNV 會員人數總計大約有 120 萬人。

FNV 成立於 1976 年由社會及天主教聯盟所合併，這些工會並不是真正的聯盟，而係在處理集體協商過時，組合的一個鬆散的聯盟，FNV 主要為了針對個別部門在議題回應上的限制，如跟政府與雇主團體間的諮商。

二、基督教工會聯合會 (Dutch Federation of Christian trade unions，荷蘭文簡稱 CNV)：是第二大的工會聯盟有大約 36 萬的工會會員，CNV 仍然堅持作為一個天主教為主的工會，其原因是來自於與基督教民主黨的所結合的新教工會主義傳統。

三、中高階勞工工會聯盟 (Trade Union Federation for Intermediate and Higher Employees，荷蘭文簡稱 MHP)，大約有 17 萬 5 千名工會會員，來自於職員及管理階級，工會成立於 1974 年，為了表達資深職員面對日漸增加在工作職場的需求，如今 MHP 也包含一小部分的藍領階級工人。

另外還有一些小型的工會不隸屬以上三個工會聯盟。

儘管有強勢的統合主義及社會伙伴的傳統，荷蘭的工會密度與其他北歐國家相比來得低，低於 30% 的受僱勞工加入工會，其加入主要的對象是與雇主簽有契約的全時工作者，至於佔彈性勞動則較不受到工會重視，如婦女、青少年及外籍勞工等，調查研究亦顯示了大部分的雇主團體（同工會的存在對受僱勞工的集體利益保護是必須的 (Visser, 1998:294-296)。

荷蘭重要的雇主團體為荷蘭產業及雇主聯盟（Confederation of Netherlands Industry and Employers，荷蘭文簡稱 VNO-NCW）代表 115,000 家企業，其中有 80% 以上的中小企業均加入、荷蘭皇家中小企業協會（Royal Association of Small and Medium-sized Enterprises，荷蘭文簡稱 MKB）、荷蘭農業及園藝業組織聯盟（Dutch Organization of Agriculture and Horticulture，荷蘭文簡稱 LTO）。

參、荷蘭治理模式

一、學者的觀點

政治學者與經濟學者勤奮地研究這個國家，尋找這個模式成功的要素，以方便將這樣的制度出口到其他國家及歐洲(Scharpf, 1997; Schmidt, V.A., 1997; Jones, 1999)，van Waarden (2002)認為荷蘭的統合主義指的是由社會夥伴及政府合作在許多政策領域上所產生的一個協調、凝聚力強的經濟，因此，荷蘭統合主義被認為是由於參與行動者高度層級的制度化行為所產生的穩定狀態。

從治理的角度看，將決策分享給利益團體參與的情形在歐陸中的小國如荷蘭、比利時、丹麥是非常明顯的（Kickert, 2002: 1471-1491），這樣的觀點普遍挑戰傳統政府角色的定位，強調政府不再是社會環境系絡中單一的權力核心與思考焦點，同時注意到公、私部門間界線模糊性的問題。在這樣的關係中，有的組織可能在某一特定的交換過程中處於主導地位，但也不易總攬全局。當然，政府或某個機關有可能想主導一切，但一定會遭到抵抗(Rhodes, 1996: 652-667)。

比較傳統的觀點認為，政府是不公正地被歸咎於自主且獨立於社會，這樣所謂的領導中心（steering centrism），是假定政府是處在社會中所有事務運作的重要轉捩點，主要的問題發生是因為政府規劃的不當。從公共治理的政府角色

來看，政府當然必須解決來自社會的問題，因為其本身也是社會的一部份，因此也必須擔任指導的角色，然而不可忘記的是，政府的角色僅是眾多社會參與角色中一份子，不應該只是將焦點集中在計畫如何被領航及執行，而忽略扮演調解的角色。信賴應該被置於社會自我領航能力中，政府應該克制自身領航的衝動，這些變遷觀點在 1980 年代對荷蘭政府領導能力限制及約束的行政研究被強調出來 (Bovens and Witteveen 1985; Kickert et al, 1985;轉引自 Kickert,1997)。

荷蘭學者 Kickert 認為，政府本身也是社會系統的一部分，並非隔離於社會之外，政府作為領航的角色，被視為是所有社會事件轉捩點的角色，被認為是政府進行政策規劃時最主要的問題，政府的角色不應該聚焦在計劃性的領航與執行而是協調，社會應該轉向自我的領航，政府領航的衝動應該受到抑制，所以在 1980 年代荷蘭相關的行政研究反而轉向對政府領航能力的限制與拘束 (Kickert,1997:736)。

從 Kickert 的觀點而言，社會是具有多種不同參與者的網絡，雖然並不意謂他們的參與都是相當對等的，比如政府總是比較容易佔據在政策網絡中的顯著位置，政府不能主宰及單方並面地決定，卻也不是指政府與其他參與者的關係就是完全水平對等的，問題不在於政府是否要扮演強勢領航的角色，而是可以想見政府應該在某些比較艱困的方案中扮演更重要的角色，由政府來扮演網絡中啟動者 (starting point) 的角色 (738-739)。

只要工會及雇主團體必須去履行那麼這個系統的基本特徵就稱得上是平衡的，他們從政府得到一定程度的支持，以擴大及影響協商的结果，但這些團體都沒有壟斷協商的權力，只要工人、雇主和其所屬聯盟的組織成員是滿意的，無合法權力要求排除其他團體的代表性。對這些參與者而言在這樣的過程中可能有逃避的路線，然而這樣的逃避路線可能極少被採用，表明這樣的系統不能發揮對勞動市場參與者的一種約束性措施(Hartog, 1999:463)。

二、治理的機制

荷蘭在處理社會與經濟議題時，具體展現的制度性機制是進行國家層級社會對話的兩個機關，分別是勞工基金會（Labour Foundation）與社會暨經濟委員會（Social and Economic Council）。此兩個機構均為在國家層次的政策諮詢與協商的運作機制，所不同是勞工基金會於 1945 年由工會與雇主團體基於需儘速進行戰後重建，而依據私法所共同成立的機構，其運作目的在於分享經濟議題的想法、協調勞資之間的歧異，更重要是將其協商的共識提供給政府施政之參考，有強烈的自主性的兩方溝通共識的平台¹⁴，因為勞資雙方相信彼此能協商出共識，經由這樣的機制。

社會暨經濟委員會則於 1950 年依據公法所成立，其委員會成員分別有 11 位的工會團體代表與 11 位的雇主團體代表，另外還有皇室所指派的專家¹⁵，共同組成全國層次的政策協商諮詢單位，其運作係透過一個行政委員會維持日常事務，原則上每個月第三個星期五召開會議，主要討論係將其政策建議提交給政府前的討論與定案，這些意見事前多經過幕僚小組的準備，雖然也不是所有的提案都能一致地獲得同意，但不同的觀點開始醞釀與激發出成熟的想法，而這樣的會議是對外開放與公眾列席的。透過這樣的安排，民眾更能瞭解社會暨經濟委員會所提出的政策建議是在一個充分討論的平台中獲得共識，並且藉由

¹⁴ 勞工基金會內部有委員會，委員會有兩位主席，一位代表雇主一位代表勞工，除 2 位主席外勞資雙方各有同數的 7 位代表，荷蘭企業與雇主聯盟（VNO-NCW）有 4 位、皇家荷蘭中小企業協會（MKB Nederland）有 2 位、荷蘭農業及園藝業組織聯盟（LTO）有 2 位，勞方部份荷蘭工會聯盟（FNV）有 4 位、荷蘭基督教工會聯盟（CNV）有 2 位、中高階勞工工會聯盟（MHP）有 2 位，內部決策極少進行表決，但章程亦規定有效的決定必須獲得四分之三以上的有效票數方可。

¹⁵ 社會暨經濟委員會內共有 33 位代表，雇主方面荷蘭企業與雇主聯盟（VNO-NCW）有 7 位、皇家荷蘭中小企業協會（MKB Nederland）有 3 位、荷蘭農業及園藝業組織聯盟（LTO）有 1 位，勞工方面荷蘭工會聯盟（FNV）有 8 位、荷蘭基督教工會聯盟（CNV）有 2 位、中高階勞工工會聯盟（MHP）有 1 位，皇室指派之代表均為獨立的專家，雖為皇室指派卻不需對皇室負責，其成員多半為大學教授，還包括荷蘭銀行總裁及荷蘭經濟政策分析局（Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis）的主管，主席則由皇室指派的獨立專家中選任。詳細內容參見勞工基金會及社會暨經濟委員會網站。

月刊及關鍵報告的出版，使一般大眾更能接受與支持其所向政府所提出的政策建議。

表 6 荷蘭勞工基金會與社會暨經濟委員會比較表

| | 勞工基金會 | 社會暨經濟委員會 |
|------|-------|-------------------------------|
| 成立依據 | 私法 | 公法 |
| 參與對象 | 雙邊架構 | 三方架構 |
| 治理方式 | 協商與諮詢 | 建議報告 |
| 性質 | 強烈自主性 | 幕僚、研究評估 |
| 政府角色 | 未參與 | 皇室指派代表，其獨立、具專業知識，作為協調勞資歧異的功能。 |

資料來源：筆者自行整理。

吾人可以將兩者間的差異作一個簡單的分別，勞工基金會是社會夥伴間在分權化層級時，進行集體協議的主要架構，跟政府之間的協商，常被用來協調社會與經濟政策，諸如勞動市場的彈性化、終身學習方案等。而社會暨經濟委員會，其主要的任務在於對於政府提供所有主要的社會與經濟議題之建議，主要透過政策建議報告，以及三個主要主要社會與經濟政策的目標所引導，經濟永續增長、極大化勞動參與及所得的合理分配。工會與雇主團體在上述兩個治理機制中均是扮演協商的主體，主要勞方與資方即便意見不一致，亦能透過治理的機制，相互信任而協商出共識，一旦形成共識則政府施政即可順利進行，政府的角色成為形成平衡社會與經濟政策的關鍵角色，而非最主要的政策決策者。

肆、荷蘭治理模式的挑戰

荷蘭的社會經濟治理系統在過去幾年已經吸引許多國家注意的眼光，在荷蘭並不被視為一個安全的資產，因為在各式各樣的領域中政府與雇主團體及工會之間如何相互回應產生相當大程度的混淆，結果政策隨著政治及經濟循環每一次的扭曲及翻轉而改變，這尤其相當真實地出現在社會安全、就業及工作及生活間平衡、及政府、市場和社會伙伴間競逐政策掌控。這樣的結果促使政策變遷的速率在歐洲國家中是相對平穩，造成對政府的可靠性與政策措施的立法確定性有合理的疑慮（Meer et al., 2004:1-2）。

因為荷蘭在面對經濟與社會議題時有許多內部協調、組織運作良好的利益團體代表社會主要行動者的利益，這些團體得到國家的認可，擁有特許、甚至壟斷性的管道影響國家的決策（Kickert & van Vucht, 1995:13），這樣的水平治理模式可能產生一些外部的挑戰，同時也並非全然運作無障礙的，如 2004 年 5 月 28 日的中央三方會談，針對勞工退休年齡提前至 62.5 歲，政府與雇主均投了贊成票，然而對於這樣的政策建議，工會則投了反對票，而政府則威脅要減少優退的條件作為回應，雙方並無法在此達成任何的協議，甚至破壞了原先的穩定關係（Meer et al., 2004:22-23），這顯示在三方架構的運作下，決策機制過於單一亦有可能產生政策主張嚴重衝突的狀況。

這樣的協商機制運作了 60 年左右，並非全然是成功的經驗，從 1970 年代失業率的高升，招致荷蘭病的恥辱，而迫使 1982 年瓦聖納協議的簽訂，工會與雇主團體以更加務實的態度面對就業市場的轉變。經由這樣的對話機制，勞資雙方同樣都面對痛苦的改革過程，可能卻也建立了良好的互信基礎，並成功扭轉世人對其經濟衰退不振的訕笑，打造了極為優異的經濟奇蹟，故對勞資雙方雖

仍有挑戰有待克服，但與其他國家的勞資關係相比，卻是一條較為平順的道路。

第三節 歐盟

Held (1991: 151-157) 認為限制民族國家自主性的四種方法，包括了產品及財貨交換的國際化、國際性組織的建立、國際法的建立、霸權的建立與權力結盟等。使民族國家治理的能力將被削弱，但是它仍然是一個重要的制度 (Hirst and Thompson, 1995: 409)。而歐盟正好說明了一種交換性的政策網絡，是一種多層次的治理情境。其中包括了委員會 (Commission)、國家的內閣 (national ministries)、地方與區域的統治者 (local and regional authorities)。而歐盟的型態可說是，國際相互依賴關係對國家產生影響的一個特殊例子 (Hooghe, 1996)。

壹、歐盟的經濟發展模式

在政治共存的理念和經濟共榮的利益引導下，歐洲從戰後一九五一年的「歐洲煤鋼共同體」、一九五七年的「歐洲原子能共同體」及「歐洲經濟共同體」，一直發展到一九九二年在馬斯垂特簽署《歐盟條約》，逐步地建立起日益緊密的區域性超國家組織。

歐盟經由過去長久的發展統合過程中，許多制度間的相互磨合，尤其在財經、貿易、投資等方面發展迅速，但社會層面卻相對緩慢。在其他相對國際組織中，所採用的都是政府機關的意見，國內的雇主團體及工會團體很難藉由明確規範取得發言權，更難以要求政府在推動與社會權益跟保障的相關政策時，

要求政府必須向相關的僱主及工會團體提出諮詢。在歐盟發展過程中，因為各個國家的發展及調整腳步不一，且歐盟的決策機制係採共識決，在推動符合國際規範的勞動及社會保障政策時，就必須尋求一個妥善考量的思維模式，因此社會對話的模式由國家層次亦逐漸推展到國際層次。

在歐盟條約第二條即開宗明義敘明共同體的任務，是建立一個共同市場和一個經濟和貨幣聯盟，藉由實施共同政策或活動，於整個共同體內促進經濟活動和諧與均衡發展、持續非通貨膨脹性增長、促進經濟情況的高度同步化、高度就業和社會保障、提高生活水準和生活素質，與作為成員國間經濟和社會的聚合與團結¹⁶。

依據歐盟條約，歐盟由三大支柱組成。其中第一支柱為「歐洲共同體」(European Community)，涉及經濟、社會、環境等政策;第二支柱為「共同外交與安全政策」(common foreign and security policy)，涉及外交、軍事等政策;第三支柱為「刑事領域警務與司法合作」(police and judicial cooperation in criminal matters)，涉及共同合作打擊刑事犯罪。該支柱前身是「司法與內政事務部門」。

歐盟執委會於 2010 年正式提出歐盟「EUROPE 2020 策略」提案，以期規劃未來 10 年發展歐盟成為永續的社會市場經濟(a new sustainable social market economy)，以知識為關鍵生產要素，以創新及良好資源利用開發經濟榮景，打造智慧的、永續的、包容的經濟成長(a smart, sustainable, and inclusive growth)¹⁷。

貳、歐盟主要的社會夥伴

¹⁶ 條文詳見

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>。

¹⁷ 詳細內容參見 EUROPE 2020 網站，http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm。

歐盟各會員國三個主要社會夥伴，分別為代表資方立場之歐洲產業與雇主聯盟（UNICE）、代表資方公益立場之歐洲事業單位公共參與中心（CEEP）及代表勞方立場之歐洲工會聯盟（ETUC）¹⁸，其主要的協商談判架構乃是社會對話，

由於其他諸如執委會、部長會議、歐洲議會等機構因牽涉更加複雜的政治動機，本文僅就由勞方、資方及多元利益的壓力團體代表三方所組成的經濟暨社會委員會略述。

參、歐盟治理模式

歐盟經由過去長久的發展統合過程中，許多制度間的相互磨合，尤其在財經、貿易、投資等方面發展迅速，但社會層面卻相對緩慢。在其他相對國際組織中，所採用的都是政府機關的意見，國內的雇主團體及工會團體很難藉由明確規範取得發言權，更難以要求政府在推動與社會權益跟保障的相關政策時，要求政府必須向相關的雇主及工會團體提出諮詢。在歐盟發展過程中，因為各個國家的發展及調整腳步不一，且歐盟的決策機制係採共識決，在推動符合國際規範的勞動及社會保障政策時，就必須尋求一個妥善考量的思維模式，因此社會對話的模式由國家層次亦逐漸推展到國際層次。

一般而言，在歐洲聯盟所附屬之各機構中，與勞資關係法制之建構有相當關聯者，計有部長會議、執委會、歐洲議會、歐洲法庭及經濟暨社會委員會（European Economic and Social Committee:EESC），其中以前二者最具影響

¹⁸ 歐洲工會聯盟（ETUC）成立於 1973 年，總共包含歐洲 36 個國家的 82 個工會聯盟以及 12 個行業工會聯合會，積極參與歐盟各個治理層次，在歐盟許多重大的法令制定上扮演關鍵的角色，例如 1994 年的歐洲員工代表會指令（[European Works Councils Directive](#)）及 2002 年的資訊與諮詢指令（[Information and Consultation Directive](#)）及制定歐盟基本權利憲章與里斯本條約。

力，但後三者也開始逐漸發揮一定之作用（焦興鎧，2003:89）。但主要仍以執委會為主要影響勞資關係的機制，比如在 1993 年馬斯垂克條約簽訂後英國除外的 11 個會員國都適用該條約所附之社會政策協定，協定中規範了執委會再與社會政策有關的政策發展過程中，應向社會伙伴提出諮詢的程序。

而歐盟的治權機構歐盟執委會（European Commission）一向致力於提增社會對話在歐盟治理（European governance）上的功能，其作法包括：（1）強化諮商機制；（2）提高社會夥伴的代表性；（3）將不同層級（計有歐盟、會員國、產業、地方、企業等層級）之間所做的社會對話作更緊密的連結；（4）提高社會對話的透明度（陳正良，2002）。

1999 年歐盟國家於阿姆斯特丹簽訂後，社會政策協定納入歐洲共同體條約中，正式適用至所有的會員國，社會協定也正式成為歐體條約的一部份，在 1993 年到 2004 年，歐盟執委會依據此項規定總共向社會伙伴提出 15 次諮詢其中有 4 次，社會伙伴成功地協商完成歐盟層次的跨產業協定，分別為親職假協定、部分工時工作協定、定期合約工作協定、在家工作者協定（張台麟，2005：8-9）。

以社會夥伴對話之方式，在社會立法上扮演重要之角色，尤其它三邊架構（tripartite structure）之形式，充分代表各會員國民間不同經濟及社會社團之聲音及利益，讓其在歐盟之決策過程中，不但可以改善品質及可信度，而且也能增加其透明度，讓所有會員國之經濟及社會成員都有參與發言之機會，使得代表民主與政治民主之理念更為結合一致（焦興鎧，2002）。

經濟暨社會委員會並非歐盟主要的決策機構，其主要的功能在於回應歐洲議會、理事會和歐盟委員會的要求，或自發地對歐盟決策在經濟和社會方面的影響發表意見，對歐盟決策提供諮詢並施加間接影響。其大會是由歐盟 27 個會員國所選出的 344 個代表組成，任期共 5 年，這些代表是由各國政府於歐盟部長會議中所決定。

組成對象總共分成三個部份，第一組為雇主團體代表，其成員來自私部門及公部門產業、小型企業、商業團體、零售商、銀行與保險業、運輸業及農業等，並經常與歐洲產業與雇主聯盟（UNICE）、代表資方公益立場之歐洲事業單位公共參與中心（CEEP）交換意見，所提的諮詢建議通常反應歐洲各產業界的意見；第二組為以各國總工會所推派的工會團體代表，其主要目標在於致力改善其成員之生活與工作條件，並同時會考量歐盟人民一般與共同的利益；第三組為代表農夫、專業人士、環保團體、婦女、身心障礙者、消費者等各式各樣的利益團體代表與其他非營利組織，背景多元且複雜，可代表各階層人民的利益，使歐盟在諮詢經濟暨社會委員會，或在提出相關政策建議時能衡平性思考¹⁹。

其底下又可分為六個功能性的任務分組，分別為（1）單一市場、生產及消費部門（Single Market, Production and Consumption）；（2）運輸、能源、基礎建設及資訊社會部門（Transport, Energy, Infrastructure and the Information Society）；（3）農業、郊區發展及環境部門（Agriculture, Rural Development and the Environment）；（4）經濟、貨幣聯盟、經濟及社會結合部門（Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion）；（5）就業、社會事務及公民權部門（Employment, Social Affairs and Citizenship）；（6）對外關係部門（External Relations），其底下均設有研究小組，就擬發表之意見提供專業性的協助²⁰。

雖然經濟暨社會委員會的任務僅具有諮詢的性質，但在歐洲共同體的立法程序上，卻具有相當重要的功能，因為歐洲共同體條約明文規定許多的法案必

¹⁹ 歐盟經濟暨社會委員會網站中，其現有的 343 位代表均有其所代表團體屬性，係代表雇主團體、工會團體或各式各樣的利益團體，其國籍與背景均明白顯現於網站上，且平均分散於各部門中，顯現其制度設計的巧妙性，詳見 <http://memberspage.eesc.europa.eu/Result.aspx>，2010 年 2 月 2 日瀏覽。

²⁰ 更多細節性內容可參見歐盟經濟暨社會委員會網站，http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp

須向經濟暨社會委員會提出，經其聽證，且必須由其發表意見後才得進行決議，否則即構成程序瑕疵，並將造成法規無效的結果（陳麗娟，2008：126）

肆、歐盟治理的挑戰

在歐洲學術界近來更加重加關注全球化、歐洲整合及解除管制，原因在於歐元的使用、歐洲聯盟中各國放棄部分主權以謀求整體經濟發展而產生對鄰近國家競爭的威脅，尤其在 1989 年後中、東歐國家積極想加入歐盟這個龐大的經濟、政治、社會綜和體，這樣的超國家組織中欲達成經濟發展一致，必須先整合其金融、貿易、就業、社會安全等體制，因此，透過歐盟執委會的指令（Directives），使得各國必須主動積極使自己的國家政策更加偏向指令所要求的方向，故政策聚合（policy convergence）成爲一種普遍性的現象，然而，背後的发展及影響更是我國所必須積極關注的。

在歐盟的治理層次上，政府及國際組織通常藉由私部門去協助擴散欲學習的標的、建立共識及挖掘觀念，不過決策者面臨許多限制，首先因時間及資源缺乏而無法累積足夠證據對經驗汲取，或面對問題時所提供資訊不足；其次是有時需要在介紹學習經驗或強迫學習前先建立可接受性及正當性。

歐盟內部的權威來自國家、府際之間與超國家的多元來源，無法像單元中心國家般指導歐盟政策；進而，做爲一個龐大的執行體，卻沒有管轄的人民，無法自己執行政策，必須仰賴會員國執行歐盟計畫與立法，一旦執行會員國的行政發生任何變化，就影響歐盟政策的發展與執行。

歐盟的會員國與歐盟的具有結構鑲嵌的相互信賴關係，使會員國參與歐盟的決策制定過程中，自然理性的考慮到這個政策制定對後續的國內政策制定過程的影響。換言之，在相互依賴的決策中，會員國如不能消弭歧見，不僅意味

著決策未能達成，而且意味非決策制定(non-decision-making)。會員國彼此相互依賴，執行歐盟的基金，代表分享歐盟的預算。不能在歐盟達成妥協，就是沒有決定，沒有政策(Kerremans,1996: 233)。集合的利益受到各會員國的代表考慮，有時也必須在不理想的政策與沒有政策之間作選擇，不理想的政策總比沒有政策好。

在國際的疆域，國家、國際與非政府組織間合作的重要性是與日俱增，其原因在於國際間欠缺政府提供共同的服務與產品，啟動了治理的動機(Tömmel, 2007: 2)。亦有論者採較消極觀點，認為歐盟超國家組織及會員國並不扮演裁判的角色，蓋因它們本身也可能是球員，且在歐盟治理體系中利益團體間的競爭較不激烈。歐盟層次的利益團體是否能切入決策核心，端視歐盟超國家機構之行政官僚是否邀請其貢獻專業意見(黃偉峰,2003: 298)。

雖然歐盟缺乏一個制度性的政府，或決策時的主要參與者，但它仍然能建立一個密集的規則網絡與程序，引導其會員國的行為，在某些範圍內能使其會員國遵從其規範。與民族國家相比，歐盟較不強調干預，一般而言，歐盟直接干預其會員國的經濟與社會發展的能是極其有限的(Tömmel, 2007: 3)。所以歐盟的治理的關鍵在於參與者的協調與合作，才能達到其共同的目標，而非運用層級節制的命令方式要求其會員國遵守，故歐盟的治理模式特性是採用較軟性或間接手段來達成其政策目標。

第五章 參與治理的策略應用

第一節 影響參與治理的因素

在德國、荷蘭及歐盟中，工會參與政策及治理時，均經過相當漫長的衝突及調整的過程，吾人應留意工會享有特殊的政策參與或是成為共同治理的遊戲者，係在於政策的場域中尋找出一套彼此能相互信任的運作模式，我國工會聯合組織發展中工會應該扮演的經濟性角色及社會性角色較不凸顯，反而是政治性角色較為濃烈。

Jessop(2000: 11-32)分析了「治理」模式可能失敗原因的，並且可初步歸納為以下三點原因：

1. 由於資本主義下的階級衝突始終存在（譬如勞資雙方之衝突），以往「政府」或是「市場」的決策機制已有處理能力的限制與不足，而新的「治理」機制也不見得就能有效化解這種來自經濟與社會階級間的對立與衝突。因此吾人如何能期待透過這種新的治理模式就能達成兩者之間的利益平衡呢？更甚者，「治理」機制經常可能只是提供了不同階級間另一個衝突的平台，創造了兩者新的競爭環境。若社會中的階級衝突已根深蒂固，則新的「治理」機制並不見得就能達成其所預期的整合功效。這些現象在地方左右派政策意識對立結構下，甚至在發展派、環境派等政策立場衝突的結構下，仍然沒有很大的改善，英國地方治理自然也面臨同樣的問題。

2. 事實上英國治理的處理方式並非完全取代了舊有地方政府的管理模式，而且仍必須與一般地方政府管理模式之間保持密切的互動關係。這種情形又可以分為三個部分：(1) 在「政府管理」與新的「治理」機制之間仍然存在相互依賴的關係，如果新的機制能使各造協力合作成功，則舊有的政府機制也必須要

有意願配合。(2) 新的「治理」機制與舊有「政府」機制對達成政策目標的時間經常有不同的看法；新的機制甚至需要更多的時間建立協商者之間的關係，以便進一步溝通協商，達成共識；然而對於舊的政府機制而言，這樣的協商與共識建立過程太過曠日廢時，並且緩不濟急與缺乏行政效率。

3.新的治理模式是一種「自我治理」的組織型態 (self-organization)，這種型態的組織卻會遇到下列幾項問題：(1) 「自我治理」組織爲了要完成自我治理事項，卻常因爲面臨太多的協商對象，涉及的事務層面亦過於複雜，因而常產生資訊能力不足的問題，甚至間接造成無法「治理」的困境，反而使得問題無法解決。(2) 自我「治理」模式需要人際間的協商 (interpersonal negotiation) 與組織間的協商 (interorganizational negotiation)；甚至是系統間的協商 (intersystemic negotiation) 等，而這些協商不但十分複雜，更需付出高昂的協商成本，因此經常導致治理協商的失敗。(3) 自我治理組織經常需要面對協商對象認定的問題，譬如政策協商參與者的代表性是否皆能兼顧？是否需要協商的各造都能參與？並且是否都找到正確的協商對象？而這些問題在英國地方政府與政治社會的運作中，仍然經常有很多衝突與爭議尚待化解。

Rose(2003: 156-158)則認爲造成公共治理失敗的原因則有如下幾個因素：(1) 公共行爲者需要可信賴的資訊；(2) 許多公共議題需求品質難以定義、測量及確立；(3) 如商品一般的評估是難以估價的；(4) 專業的評估與專業意見是核心價值；(5) 需強調彈性與不同的服務需求；(6) 跨部門、多元行爲者間的合作是必要的；(7) 相關合作都必須面臨不同的組織文化；(8) 行爲者都認知合作策略的必要性；(9) 必須有長時期的合作以減少不確定性；(10) 監督與評估會花費高額政治和行政費用；(11) 執行時涉及更多討論及議價，會延宕時效成本。

實證的觀察責任爲治理的衝突導致許多失敗的可能，比如：

在台灣勞資之間的對某些特定問題的歧見其實很大，比方最近的勞基法勞動派遣專章的

訂定，部份工會團體仍堅持主張勞動派遣不應該透過立法使其合法，資方團體則認為太嚴格的派遣比例限制，將影響企業的發展，雙方爭論的不是同一個層次上的問題，當然也就缺乏共識。(B3)

勞動政策之形成過程考量層面既深且廣，各產業工會因屬性不同、利益不同，常常有不同的決策思維，例如勞動派遣立法就出現各產業工會間不同調的情況，如何確保不同身分勞工的基本勞動人權，又不致影響現職勞工權益，不造成未來勞動市場整體勞動條件下降等等，各工會的意見整合、異中求同，顯得十分重要卻也非常艱難。(C1)

從上述兩位學者的看法及實證觀察可以發現，影響治理的成效原因是相當複雜的，基於治理的複雜性，參與治理者往往難以全盤掌握國家政策的施政程序及取得相關立法政策資訊，Martijn van Vliet 於其所提出的新治理理念中所強調的，治理應該被視為是一種「學習」；也就是治理的目的，不再是在制定最佳可能的政策，而應該是在創造利害關係的行為者和一般社會大眾的學習能力 (Vliet, 1993: 108)。在政府機關的引導下，參與者能對相關的業務自我管理，並經由反思理性 (reflexive rationality) 進行自我監督與評估，同時調整執行方式，俾使政策目標得以達成 (Jessop, 1998: 35-38；林水波，1999：21-66)。

本文試圖提出幾項重要影響要素，分別為法制、決策環境、工會資源、工會整合，作為影響工會參與政策與治理的因素，以下分別論述。

壹、法制

治理機制若是非正式、無組織、非常態性的操作，欠缺持續性的效力，對政府及參與團體而言，其拘束力相對較低，僅能處理非緊急、重大、爭議性較低之政策問題，在處理某些特定問題的政策場域，需要具法律或行政命令予以規定治理機制，以正式化、組織化、執行具效率化、有強烈目的性的方式呈

現，則通常治理的效力能持續且呈現穩固的現象。

以目前在歐洲國家間廣泛使用的社會對話模式而言，如德國勞資雙方或荷蘭勞資政三方之社會對話，其出發點來自各國社會民主主義的濫觴，其前提在於勞資雙方有強大的組織力量，透過對話企圖尋求對國家政策或制度的共識。各國政府以為，如果社會夥伴也就是勞資團體間各自的立場可以在立法或修法前加以對話，取得共識，將可以大大地紓解法制的僵硬性（潘世偉、李章鑒，2008：301）。經由相互對話的程序與過程，使國家在面對複雜的全球化環境下，對於政府的施政能有更加細緻的參與，擺脫過去勞資衝突所造成的政策延宕，雙方在對話的過程中能持續進行溝通與協調，一步步調整雙方所能接受的底線或化解不信任而產生的衝突，尋求雙贏而非零和的策略方案。

訪談的對象中許多都曾提到工會參與政策與治理的制度的必要性：

在討論到勞資的互動關係時，政府跟工會或是跟資方也好，本來就是應該形成伙伴的關係，當然我們瞭解到工會可能因為能力的關係會影到成為伙伴關係的建構，即便如此，我也認為工會應該在勞動政策決策的範疇，或是涉及到社會經濟的政策，讓工會有空間或是管道或是機會，來參與政策制訂或形成的過程，甚至可能的話，走道勞資政三方共同決定的層次。（A1）

基本上，我認為讓工會參與決策是蠻有必要的，以目前而言，勞委會就是一個委員會制，委員中就有工會團體的代表，在許多相關的法制中，比如職工福利委員會、勞工安全委員會等，事實上也都有法制的規範必須有勞工代表的參與，甚至在如外勞政策決定方面，雖然非法律上的規定，也安排有讓工會參與的機會。（B2）

勞委會一直希望透過各種的管道，讓工會更有機會參加相關的政策研擬與形成過程。我個人認為社會更加民主，尤其政府部門在推出許多許勞工有關的法案時，不可避免的要尊重相關工會團體的意見，比如說近年來勞委會在積極推動社會對話、圓桌論壇的方式，讓勞資政三方能在一個共同的平台上，提出改進目前施政不足或勞工權益相關事項保障的提案，作為政府部門後續施政的參考。（B3）

貳、決策環境

一、政治影響

我國工會政治性濃厚的結果，而忽視經濟性及社會性角色嚴重影響勞工加入工會之意願，欠缺強烈的認同感，張峰益（2002）認為主要的原因是過去國民黨政府以扶持並加以控制的方式，來掌握台灣工會組織，而在台灣解嚴之後，隨著國民黨威權體制的瓦解，社會力也迸發出來，因此一股自主工會的運動，就從國民黨控制最嚴格的國營事業工會以及總工會開始進行反撲，其最後具體的結果就是「全國產業總工會」的成立。

故在我國的工會發展的環境脈絡下，長久以來皆未擺脫與政治息息相關的事實，工會幹部藉由工會進一步掌握在政黨或政治勢力中分得好處，所以造成工會幹部競相爭逐工會領袖頭銜，這造成工會朝向分裂之態勢而非壓力整合的趨勢。

目前政府考量工會團體參與治理時，多半以主觀的條件或情感決定參與治理之團體代表，欠缺具體明確的客觀指標予以評估將哪些工會團體納入考慮？透過哪些指標綜合評估而選出甲工會團體參與而非乙工會團體參與？以目前勞委會委員會議中的三席勞工團體代表，一如往昔由三個團體所瓜分，中華民國全國總工會、全國勞工聯盟總會、全國產業總工會，前兩者理事長為與執政黨關係良好之不分區立委，透過黨政協調將更有助相關勞動政策推動與執行，惟其代表性並不在於工會實力的展現，而取決於其團體之理事長個人的政治實力，對工會參與治理產生不穩定之關係建構，而後者在於由大多數的國公營企業及部份銀行工會所組成的全國性工會聯合組織，由於其參與的工會以企業工會為主，其關注的範圍雖以較為擴大，為其參與治理的考量層面仍有侷限。

政府遴選委員似乎欠缺客觀標準，只顧及各大工會的平衡，甚至大小眼對待（如對立委當理事長的工會較尊重）。（C3）

Hall陳述了公共行政所面對的挑戰：「公共管理包含了權力，也包含了合作的技藝、促進性引導、公司合作的關係以及催化性治理（catalytic governance）的技巧，它是一種新的形式」（Hall,2002:24；Denhardt & Denhardt,2003:88）。官僚總需建構許多正式規則以便更加充容應付變化萬千的環境，其原因在於對於協調複雜行為是一有效的手段，經由制定規則，每個政府部門的成員均能對特定的情形做出適合的反應，當然如果情境是極端複雜，政府在執行相關政策時，將面臨不可預測及變化多端的環境，政府的決策或執行措施將較難受到正式規則的束縛，故積極性的公共管理將更需要加強傾聽的能力。

執政者態度上不願意拿出權力跟工會分享，所以我覺得真正最大的障礙是觀念或態度上的會不會願意讓工會，甚至是資方成為決策過程中的社會夥伴。（A1）

不過工會幹部雖然認為有參與互補的需要，但是普遍對於現行的參與形式及功能不太滿意：

工會團體與政府（勞委會）應該是合作關係，因為勞委會是勞工最高行政主管機關，本於照顧勞工之精神及宗旨，傾聽勞工意見，捍衛勞工勞工勞動尊嚴、改善勞工生活責無旁貸。（C1）

以當前決策環境來看，政府在形式上把工會當夥伴，實質上則專斷決策，不脫家長主義基調（C3）。

勞委會算是對勞工團體最友善的政府機構，所以相關的委員會中會有勞工代表，當然這是因為法律的規定。其他政府機構其實對工會的敵意就很明顯很強烈。（C2）

二、產業民主不成熟

產業民主是種讓勞資雙方在工作場所中，共同參與決定與勞工權益相關的互動模式，也就是勞雇雙方代表在平等的地位上，就共同關切的事項，由員工代表提出問題及申訴，並由雇主給予合理、適當的響應，排除雇主單方面就員工關切的事項

做成決策。

現階段許多工會幹部以及資方都對產業民主產生誤解，誤以為產業民主是勞方要與資方分享經營權，然而其最核心的意涵應該是勞資間願意嘗試相互尊重，彼此間建構更多的溝通管道，以民主的模式頻繁地進行協商，有了基層這些願意溝通的土壤與種子，在更上層次的土壤與種子，也才能開發出更有能量的對話契機。

參、工會資源

促成社會對話的條件包括：獨立而有力量的勞工組織及資方組織，並且具有技術能力及能獲得相關資訊，而參與社會對話；相關各造均有參與社會對話的意志與使命；尊重結社自由及團體協商的基本權利；有適當的制度支持。因此藉由權力下放，更多的政府參與服務傳遞，在每個層次上的政府與非政府的夥伴關係模式加速發展，使得政府既往平行的關係發展，尋求與非政府組織夥伴關係的協調與整合；也往垂直的關係發展，透過傳統官僚組織與憲政制度，平行的關係不足以取代垂直的關係，而是，平行的連結關係與垂直的關係互相補足。

工會若欠缺足夠的資源自然難以與政府甚至資方於同一個立足點，建構相互對話的能量。所以工會必須重新去思考缺乏資源的作法，以及應該將資源集中於何處，去爭取對自身最有利的協商、談判條件，雖然這牽涉到許多條件，但在政府立場，卻可以透過參與及合作的方式來處理。

前述不斷強調政府對公民的回應及參與的過程，政府機關與主要的社會團體互動，即顯示特別重要，一般約有幾種的合作方式(Weiss, 1998: 73-79)：(1)由政府機關訂定明確的目標，社會團體爭取政府機關的補助，以達成政策目

標；（2）由政府機關主動提供相關的資源以協助社會團體達成目標；（3）由社會團體自行管理以達成目標並承擔風險國家扮演協調者角色；（4）由政府機關與主要社會團體組成政策聯盟。這些都會影響工會資源的配置及運用，也是影響治理的重要因素。

肆、工會整合

治理參與重要的促發機制在於，擁有獨立性、自主性的強的工會與雇主團體，其均具有廣泛的代表性，並有能力取得相關的資訊或研究，雙方都願意透過較為長期的持續接觸，以比較細緻的對話方式尋求共識，雙方之間願意相互尊重並理解其立場，彼此背後均有適當的支持機構作為後盾，以解決問題為前提都願意承擔一些犧牲，以換取較大的團體或公眾利益。

但是目前面臨到的問題有：

工會本身還沒有足夠的力量，政府不會去重視，行動力不足的原因是沒有像歐洲、像美國，有橫向聯繫的工會，舉例來說在歐洲職業工會的力量很大，在台灣職業工會是沒有力量的，我們的產業工會又是跟日本的工會一樣是企業別工會，整個產業工會的組織率也不高，具我的觀察，這二十年來台灣工會的力量是逐年下降。（A2）

從我個人的觀察，現在全國性總工會就有十個，幾乎很難判斷哪一個工會真正具有代表性，而且不同工會之間對於關注的議題，意見可能就有好幾種。（B1）

今新公共服務的倡導，若能在加上些許的管理方法，達成Denhardt夫婦所云的「思考要具戰略性，行動要具民主性」，便能跨出整合的方向，為行政的治理提供堅實的理論藍圖（林鍾沂，2008：27-28）。因此，策略性的思考有助行政機關後續治理效能的提昇，為政府治理提供更多正當性及代表性的基礎。新公共服務主張政府的價值在於服務公眾，作為公共利益的代表者應當肩負為公民服務，以及向公民分權的職責，並成為具使命感及負責任的行政機關以服

務整個社會。故基於回應民眾的需求及公民參與的過程，發展出了一些基本原則，分別為一、服務於公民而非顧客。二、追求公共利益。三、重視公民權益勝於企業家精神。四、思考要有戰略性，行動要有民主性。五、承認課責並不簡單。六、服務而不是掌舵。七、重視人而不只是重視生產率（Denhardt & Denhardt, 2003:42-43）。

本文認為欲強化工會參與政策與治理的策略應從兩個角度考量，其一是制度建構，透過合適的制度設計引導工會的參與，增加對話的頻率及互信的基礎；其二則是學習治理的過程，經由不斷地參與的討論、對話，讓工會團體能擴大議題範圍及加深政策對話的層次，進而提昇成為實質的政策夥伴或社會夥伴。

在勞資關係體系中，政府的替代性角色愈強時，愈可能加深工會力量的衰弱，政府當然無法脫離規範基本勞動條件的角色，但當政府成為唯一的勞動條件規範者角色時，社會夥伴的力量相對式無法成長的（Katz et.al., 2008:134; 潘世偉、李章鑿，2008：305）。又Walter Galenson認為工會需要將大眾的意見作為一個因素，納入工會經營時的考量，假如社會大眾對於工會的看法是將工會認定為一個為社會正義而戰的組織，勞動者加入工會的意願自然較高，相對能增加工會在勞資關係的角色（潘世偉、李章鑿，2008：301）

本文嘗試以制度建構與政策學習作為縱軸構面，以政府與工會兩個治理參與者、短期與長期策略作為橫軸構面，並輔以專家學者、政府官員、工會幹部的訪談資料，探討可以採行的策略。

第二節 制度建構策略

官僚與行政部門往往會發現如工會、商會等利益團體所提供的資訊，對政策的規劃與政策執行往往是不可或缺的，但同時也顯現出不同利益團體均試圖

藉由資訊提供的管道從政府的管道中獲取部份的承諾或回報，因此，爲了達成政策目的，利益團體與官僚間的關係是一種微妙的平衡，唯有透過彼此策略行爲的不斷小幅修正，方能尋找出是否雙方來往的最適平衡點，一旦社會動輒出現利益團體的抗爭或激烈的言詞，即代表官僚與利益團體係處於一種高度欠缺信任的緊張關係，政府的施政與立法往往會遭受干擾與利害關係人的懷疑，而影響政府的施政績效。而利益團體唯有持續藉由理性的分析與論述，才能與官僚在一個開放的政策議題空間中探尋雙方間的政策底線，實際發揮對政策的影響力，否則就會產生相互不信任的現象，如：

行政院與立院受資方壓力集團制約。(C3)

目前在台灣，不管任何政黨執政，總是想要去控制很多事情，要去控制很多事情時，就會比較希望依照其自身的意志，而不要受到太多公共意見的參與，因為比較沒辦法讓他朝比較想走的路來走，這是執政者或整個公務體系問題所在，這是每個部會首長、政務官，跟其他的國家比較起來會比較珍惜他的位子，會想在比較短的時間有所建樹，這樣才能夠保護他的官位(A2)。

即便是不同的政府部門往往因爲立場的不同，彼此有不同的意見，惟其上有政策協調機制，承擔最後的政策責任，如總統、行政院、立法院、法院或人民公投等，當不同利益團體在治理的決策機制中，如何處理意見不同的爭議，尤其是牽涉到重大意識形態或政策變革時的僵局呢？其仰賴機制的設計是共識決或多數決，誰負最後的政策決定，仲裁的機制是否可以受到信賴，倘若想依賴一刀切的決定機制來解決爭議，勢必將傷害參與團體的信任基礎，故制度設計上應有更加細緻的考量。

壹、政府制度層面短期策略

本文認為政府在制度層面於短期可提出的策略為：尋找合適的參與層級、提出爭議較少的議題、分享共有的政策知識、建構理性對話的環境。

一、尋找合適的參與層級：

從德國、荷蘭或歐盟的治理機制中，吾人可大略將工會參與治理的機制分為諮詢性及協商性兩種，其特色分別為諮詢性的參與機制在於較為著重細節性、執行面的考量，可以廣泛徵求工會或雇主、雇主團體及一般民眾的意見，由政府負責彙整各方面的意見後，逕自進行彙整決定最後的執行方式，其討論的議題多半範圍較窄、影響的民眾較為有限、較不牽涉到意識形態、政策效果較易評估，而可同時讓多元的意見於政策諮詢場域中為政府所思考。協商性的參與機制則較偏向立場的考慮、往往牽涉諸如公平、正義、人權保障的考量，其協商的過程必須面對更多衝突，而且需要更多的溝通與說服，故短期政府可以透過較多的諮詢性機制與工會團體建立較多聯繫，並藉由諮詢的過程讓工會團體瞭解政府施政的重心與方向，以便建構工會內部回應的系統。

國家層級：仿效ILO成立政、資、勞三方對話機制。(C1)

或許我們也可以考慮趁著這次行政院的組織改造，成立國家發展委員會，也可以納入一些勞資團體的代表，讓他們一起參與國家發展相關政策制定的過程。(A1)

二、提出爭議較少的議題：

比較敏感的議題，如勞動派遣來說，意見是相當分歧的，工會之間的意見也很分歧，

與資方的意見就更加南轅北轍。(B2)

現行機制仍以外圍式的政策諮詢即政策建議為主，避免衝突，其主要的原因为在於勞資雙方或勞資政三方間的信任基礎尚未完全建立，如要進一步針對爭議性較大的議題，如基本工資的調整，以協商性機制來決定調整幅度時，恐怕仍有相當難度，初期可選擇雙方比較亦有共識的政策議題作為建構良性互動的主軸，如降低職場災害發生的措施、建構及獎勵友善職場的措施、產業人才技能提昇方案等，因其均有共利性，反而可以藉由不斷對話建立正式及非正式溝

通機制，有助階段更複雜議題的參與及協商。

三、分享共有的政策知識

相對於政府擁有的政策研究資源，工會或雇主團體的資源往往難以迄及，政府因為仍然負擔要政策決定任務，立法程序相對應要求許多的比較制度的分析或政策評估，雖不盡然這些評估與分析最後均會採用為政策，但是這些資料卻有助作為瞭解未來政府推動相關政策的思考脈絡，政府應主動將相關的分析及評估資料以公開的方式，讓關注政策議題的一般民眾、工會及雇主團體都能有輕易取得，目前行政院研究發展考核委員會已建構了一國家政策網路智庫網站²¹，將部份的政策規劃及評估資訊置於其中，並作為民眾討論政策的論壇，惟目前成效上有待加強。目前勞委會除了在擬定政策時邀請相關工會團體進行諮詢，往往在政策即將定案前提供經過篩選過後的有限資訊，也許係經過官僚專業的政策判斷，不過工會在參與的過程中卻無足夠的時間及相對應資源予以回應，對提昇工會參與能力並無太大助益，擴大政策研究資訊的分享，除可提昇工會政策論述的能力，同時也可讓對方雙方有共通的對話基礎。

除了制度面或法制面要創造工會參與的權利，更重要的是政府也可以適當協助提昇工會參與的能力，扮演協助者的角色，比方勞工教育的安排，除此之外，有網頁或相關研究或國內外資訊蒐集上，可以將資訊分享給工會。（B2）

幕後研究一些法理依據的研究人員也是不可偏廢，既然工會資源這麼有限，也就是要看政府部份對於這一塊願不願意多撥一些資源，比如各個常設委員會的工會代表都能得到比較多的訓練資源提昇他的能力，或是針對各個委員會參與所需具備的知識、法令辦理訓練，平常就讓工會幹部有機會獲得學習的機會。（C2）

提供其參酌之完整資料（如國外制度之內容與實踐結果數據）。（C3）

四、建構理性對話的環境：

²¹ <http://thinktank.www.gov.tw/>，其分類有政策即時通、全民議言堂、政策投手版、全民諸葛亮等，但以勞動及人力資源政策資訊為例，則僅有兩則且無相關文件可供下載，顯見政府資訊公開仍停留在極端保守的光譜。

我國勞資關係政策上很明顯的是『政府替代』超越了勞資關係成員間自主性的互動，決定他們關係的內容（潘世偉，2006），如果欠缺由下而上的民主即自發性的覺醒而參與治理，其形成工會內部的議題共識自然薄弱，自然就無法出現更高層次的協議，即使出現協議出現無法落實的情形存在，更遑論成果社會夥伴的可能。所以應該強化產業民主的功能，使勞資在廠場、企業、區域、國家等層次，均有機會開啓溝通協商的大門，欠缺理性對話的空間則遑論建立信任的基礎，政府可以在勞資關係法制內建立更多政策誘因鼓勵彼此對話。

誠實說明決策的優缺與正負面影響，不要選擇性揭露，避重就輕。（C3）

貳、政府制度層面長期政策

另外，政府在制度層面於長期可提出的策略，本為認為有四個方面：落實決策機制的課責、強化參與治理的誘因、增加協商結果的承諾、推動法制改革的努力。

一、落實決策機制的課責：

在民主社會當中，公共利益主要是由人民個別「偏好聚合」（preference aggregation）的民主過程所定義，這個過程中人民的知識與資訊水平成爲成敗的關鍵，然而，人民不是全知全能的神（當然，菁英也不是），因此，要求公共決策過程的資訊完全，與要求市場經濟在完全資訊之下運作是一樣的不切實際，因此，民主制度必須是一種藉由授權來運作的制度（陳敦源，2009：30）。過去由政府一肩承擔政策決定責任，未來如開放更多政策參與及決策的權限，則政策資訊的透明度、決策的過程亦應一併檢討且適度公開，方能打破黑箱決策之譏，可使參與治理的工會及雇主團體對其所提出的政策議題更加審慎，除了民主回應外，更強化參與者專業責任，以專業知識而非立場爲對話主軸，將更能

縮小雙方對於衝突議案的認知鴻溝。

二、強化參與治理的誘因：

現在看到工會林立，各種的工會組織存在，甚至全國性總工會組織有八、九個之多，今天如果主政者有那樣的企圖心要去成立一個委員，去促進勞資政三方的對話，或有助於政策的制定與形成的話，有這樣的企圖心、規劃或機制準備開始去運作，我相信對於工會整合產生一些引導的作用。(A1)

現在的社會對話，勞資都沒有將他當一回事，根本沒有約束力，這樣資方根本不會想理你，今天如果去影響決策直接跟行政部門溝通就可以了，幹嘛跟勞工去溝通。(A3)

可以考慮平等比例的設計，讓工會、雇主團體及政府在制度性的決策機制或臨時性的決策機制中，提出不同層次的協議或政策建議，三方扮演相互均勢的狀態，主要溝通及決策的主體仍為工會與雇主團體，行政部門扮演溝通與協調的中介角色，於政策諮詢或建議階段，採客觀的態度，作為其他行業協商的基礎，讓部門性的團體協商成為常態，勢必將更為強化集中性協商的誘因及效果，一般而言，制度性的框架讓彼此於進行協商時必須顧慮下次或往後多次的協商成本及效果，也就能減省因彼此缺乏信任所造成的決策僵局。以荷蘭的勞工基金會或社會暨經濟委員會即是一顯例，對於能有效提昇雙方參與治理動機。

如果是ILO的會員，批准了團結權相關的公約，政府勢必去作一些讓工會可以行使團結權的動作，或是社會對話的部份，因為ILO會要求在每年的國家報告中，就要去明列這些東西，現在我們都省略了。(A3)

三、增加協商結果的承諾：

工會幹部的專業性不足，態度輕忽，自我膨脹、資訊有限等，都是限制參與深度、廣度和強度的障礙，立場之爭大於實質對話。(C3)

從政府管理的角度出發，委員會的治理已是政府治理不可或缺的形式之一，如何在委員會中建立代表性利益，並設計良好的制度，以提供參與式民主

的實踐，也是目前亟需面對的重要課題（陳敦源，2006：16）。對社會團體而言，委員會提供的是一種是體制內政策的參與感，對行政部門而言，是政策與行政合法化的依據。代表性的實質意涵在有限的委員名額中究竟如何體現，一直是委員會治理最大的難題之一。若我們將一個團體的利益分配可以做最細緻的切割，我們必須找出能代表最多利益的代表，在選擇上才能夠具備利益的代表性（陳敦源，2006：23-31）也才能落實協商結果的承諾，使工會與雇主團體積極尋求團體力量與議題的整合，減少可能政策決定過程中的障礙。

如果有這樣的機制並且很明白的告訴工會你們必須去整合出代表，我想工會在這樣的壓力下自然就會作一些調整以及改變。（A1）

當政府如有要讓各種工會參與的話，就要分配名額，像國公營企業工會應該有多少名額，民營企業工會應該有多少名額，而不是說全國的工會代表，這樣很容易就集中在國公營企業工會代表（A2）。

四、推動法制改革的努力：

可以設置一個特別委員會，就類似行政院婦女權益委員會，來整合勞資政三方的委員會，將勞資政三方的代表納入，其實也並不一定要經過立法的程序，我相信在行政院或是總統府的組織法中都可以成立類似的任務編組委員會，等任務編組的委員會慢慢運作發展，慢慢有一些磨合的過程，彼此的關係越來越能互信或互敬，再透過立法予以法制化，就像我前面提到南韓的例子，我記得剛開始三方委員會的成立是透過行政命令，接下去才有立法的過程，成為法定的組織，或許我們也可以考慮趁著這次行政院的組織改造，會成立國家發展委員會，也可以納入一些勞資團體的代表，讓他們一起參與國家發展相關政策制定的過程，方式很多就看主政者的企圖。（A1）

以勞委會最近的施政可略為感受到治理機制的轉變，如基本工資審議委員會成員欲訂為 21 人，納入「勞資政」三方概念，但官方代表大幅減少，勞資比重增加，勞資代表各佔 1/3，政府與專家學者佔 1/3，政府代表由 8 人減為 3 人，但主任委員仍由勞委會主委兼任（聯合報，2010.4.19），由原本政府打算

退出由勞資團體相互協商的傳聞，最後弱化官方所佔委員的比重的漸進式改革。改革必須面對權力的釋出，同時可能會造成決策成本增加的可能，或由於妥協結果削弱政策執行效果的疑慮，故制度設計必須綜合考慮其效益與負面的影響，而隨時修正策略，與此同時則須先說服行政機關內部及政策參與者，才能使改革克盡其功。

參、工會制度層面策略

工會在政策參與及治理機制的制度建構層面上，有兩點必須審慎的思考，其分別為：建構組織功能調整的思考、貫徹工會層級代表性。

一、建構組織功能的思考：

在對應全國層次的政策參與，工會必須有更為細膩政策分工，以對應複雜程度日益升高的專業政策對話，以雇主團體的中華民國工業總會為例，其組織架構中另設有產業政策委員會、能源政策委員會、環境及安全衛生委員會等 18 個任務分組²²，中華民國工商協進會亦有工商政策研究委員會、財稅研究委員會、勞資關係研究委員會等 12 個任務分組²³，另參照中華民國全國總工會網站簡略有如部落客網站，應有的資訊及架構都遍尋不著²⁴，另全國產業總工會亦未設有任何任務分組，相對欠缺專業的研究分工，以回應複雜的政策議題。不過，台灣總工會則組織策略委員會納入學術界的專家，定期針對當前重大勞動

²² 另外還有公平交易與消費者關係委員會、賦稅與金融政策委員會、工業團體發展委員會、國會關係委員會、雇主委員會、保護智慧財產權委員會、貿易發展委員會、中小企業發展委員、國際事務委員會、大陸事務委員會、港澳事務委員會、公關財務委員會、企業社會責任委員會、自律考評委員會、縣市區域服務委員會，詳見工業總會網站 <http://www.cnfi.org.tw/95cnfi/2.htm>。

²³ 還有金融研究委員會、國際事務委員會、大陸經貿研究委員會、交通運輸研究委員會、地方建設研究委員會、產業創新研究委員會、會務委員會、中南美洲投資促進委員會、立法關係委員會，任務及功能詳見工商協進會網站 <http://www.cnaic.org/>。

²⁴ 該會網站僅剪貼條文案草案及勞工行政主管機關所發布之新聞稿，對外型宣傳銷的功能竟完全付之闕如，詳見中華民國全國總工會網站 <http://0223660111.web66.com.tw/>。

法案提出相對應的政策主張，並另外有青工委員會、婦工委員會、勞工教育委員會，近期擬成立組織動向與發展專案小組，已逐漸朝向專業勞工組織發展的傾向。

在將工會視為社會對話夥伴國家，往往工會罷工相較於完全資本自由主義國家的情形來的少，因為對特定政策或勞動條件有更穩定的政策協商方式處理，不過前提在工會除有發動抗爭的力量外，更需要有專業及理性對話的能力及意願，其組織就應有相對應的研商部門，故工會欲在特定議題上發揮其影響力，則應藉由組織調整使其專業化，提出更細膩的政策分析與主張。如荷蘭勞工基金會所提出的諮詢建議，荷蘭政府多半也相當尊重，經過政策評估後往往會將其建議納入施政的參考方案，其背後要有強而有力的政策研究團隊始能提出合適的政策替選方案，而使政策主張不易淪為零合遊戲。

政府請各工會推薦人選之數額宜加倍，明訂學經歷等資格，再以客觀機制擇優聘任。

(C3)

二、貫徹工會層級代表性：

今天如果是在一個正式的國際的勞工團體，他們是要求工會必須有代表性，要去承認你真的是全國性的工會就要去你會員數有多少，會有所繳交的會費有多少，這才代表你有什麼樣的實力，可是我們完全不敢去review這一塊。(A3)

以雇主團體為例，有明確的組織層級，及嚴謹的組織規範，以組織的觀點論之，組織結構必然包含各部門的分工與成員的配置關係，其有如各種組織結構體的結構互動網絡，以現行的工會層級而言，其工會聯合組織類型及層級呈現混亂，例如全國產業總工會所吸收的會員工會除部份的縣市產業總工會外，竟包含了許多銀行業企業工會、國公營企業工會，或許是爲了組織的生存需求而不得以採行的策略，但這樣的組織模式使得國公營企業工會、銀行業企業工會，與底下擁有許多民營企業工會會員的縣市產業總工會，在組織中的擁有相對等的權利，這樣的混亂反而使得全國產業總工會難以再擴大其會員基礎。而

在其他聯誼性質較為濃烈的全國性總工會，更有直接吸收基層工會，其所造成的弊端即是其工會幹部未必經層層民主程序的試煉即能當選全國性總工會的幹部，其代表性與視野自然僅局限於相當小的範圍，短視地胡亂吸收會員，以分配職位來運作工會內部民主程序無疑是飲鴆止渴，未來工會法開放工會組織的類型後，工會聯合組織將面臨更多不同組合的挑戰。

分散的工會難以產生集體監督力量，即便是要進行政策協商，亦無法找到一個具代表性的工會可以和資方對話，就算雙方有了共識，但其他的總工會也未必認同。因此，難以在政策上發揮制衡的效果（林昭禎，2009）。未能維持組織架構一致性，除了將造成組織運作的混亂，亦代表工會聯合組織未明確存在核心價值與中心目標，故工會聯合組織欲在政策議題上取得更多影響力，應在於能確實發揮核心價值與功能，以得到其他工會的認同進而成爲其中一員，及組織及參與之工會層級或類型應予明確規範，才能真正具有一定之代表性，未來政府也應針對工會之代表性設立認定之標準，才能將工會參與政策及治理的過程發揮實益，才不致使決策過程淪爲如菜市場般之胡亂喊價，紊亂了政策決策的正當性及效果。

第三節 政策學習策略

本文認爲除了建構制度使工會有更容易政策參與及治理的管道外，行政機關更應該將其參與的過程，視爲檢視政策規劃缺失並減少政策執行錯誤機會的過程，這多半藉由對話來實踐。在審議（公開討論各種選擇）、討價還價（交換利益）和決策制定（選擇目標）中，對話的各種功能被更複雜、更開放式的藝術所補充。

Kettl(1993:202-203)在「權力分享－公共治理與私有市場」專著中，面對不

確定性，治理似乎比管理較具同工協力及共同參與的彈性與投入，他不諱言要從管理轉化為治理，需要經由掌握領導權者主動賦權培能，才有協力與對話調適的空間。Martijn van Vliet（1993: 108）更於其所提出的新治理理念中所強調的，治理應該被視為是一種「學習」；也就是治理的目的，不再是在制定最佳可能的政策，而應該是在創造利害關係的行為者和一般社會大眾的學習能力。

政府官員、學者及非政府參與者經由對相同議題的關注，可能利用正式的諮詢程序或是非正式的研討會交流及私下的來往，形成一研究的社群而使得嶄新的政策觀念得以擴散，此一社群雖非正式的組織，但卻呈現一個穩定的網絡關係，其中成員彼此熟識並能針對感興趣的議題相互溝通，彼此間的高度互動使得社群內與議題有關的政策擴散發展迅速，進而強化專業對話的效果，使得某些政策更有可能獲得接受。

壹、工會在政策學習層面之短期策略

本文認為在處理政策學習標的時，作為工會團體短期的參與策略：工會調整參與認知、工會資源集中與整合、規劃策略性結盟參與、瞭解政策評估的功能。

一、工會調整參與認知：

工會幹部的專業性不足，態度輕忽，自我膨脹、資訊有限等，都是限制參與深度、廣度和強度的障礙，立場之爭大於實質對話。（C3）

台灣的工會面臨到最大的問題是不知道為何而戰，因為現在工會最被詬病，在於台灣產業工會的組織率一直在下降，工會還越分越多其實是在鬧笑話，像這些行業性質的聯合會或全國性的總工會應該去思考不要在去玩這種堆積木，疊床架屋的遊戲，真的要做事，而不是一直批評政府不重視工會的聲音。（C2）

工會幹部應深切自省，不斷自我要求提升知能及專業領域，才能以豐厚的立論基礎說服社會大眾，突顯工會保障勞動者權益的本質，繼而扭轉社會負面形象。(C1)

工會在政策參與及協商治理的過程中，不可避免地會面對更多來自不同行政機關的挑戰，對其研提的政策議題成效的質疑，尤其是政府部門間的機能相互依賴程度愈深，則更加需要依賴正式規則的規範或分工，以確定其權責及行為的可預測性，以降低行動的成本，但若是強化工會團體或雇主團體參與治理的空間，即意味著為決策的過程增添更多的不確定性，若無法建構有效的可遵循的程序規範加以課責，官僚將面對更多決策成本支出的風險。若工會團體無法或不願意瞭解規範的存在，進行更多政策說服與遵守義務的行動，則自然無從獲得行政機關的信任與支持，故工會在參與治理的過程亦應遵守共同的規範，才有機會成為政策對話的夥伴，擴大參與的層面與議題深度。

二、工會資源集中與整合

工會組織的發展與其組織成員是否能廣泛感受到其存在的重要性與功能，尤其是工會能適時承擔風險並作為勞工的後盾，不同於行政機關或立法機關，政策參與的工會或雇主團體都有其偏好的政策選項，而且往往牽涉到價值觀或重大利益的堅持，卻很少有一套解決衝突的方式，如果無法確實處理這個問題，即使鼓勵雙方參與政策的決策及執行，反而將造成極為糟糕的決策品質。在政策參與的層面中如妥涉及協商，參與的團體及意見是否具有代表性，協商的共識是否能拘束其下層會員的行動，其本質在於協商共識是否具有承諾並履行的效果，如果答案為否，則決策的責任則將最終須回復政府應該負擔，其參與治理的理想終將成為幻影。所以工會的代表性及力量是需要受到組織的，這可分為內部自主意識的覺醒及行動，以及外部的協助及支持。

三、規劃策略性結盟參與

強化橫向聯繫：大型（全國性）工會應就勞動議題採取結盟方式，並有一致性策略及行動，才能將工會力量發揮至極致，產生一定影響力。(C1)

正確的治理行爲在於提供治理過程中的參與者一套合適的價值觀與態度，其並不意謂強迫不同利益的參與者均接受同一的價值觀或信仰，而是能相互理解在參與治理的過程中，並非完全的零和競賽，面對問題的環境不斷變化，解決方案的資源及可能性亦不斷產生變化，以刻板的意識形態或政策主張意圖解決問題，往往容易形成政策僵局，而且往往忽略決策與政策執行並非存在於真空的環境中操作，而有過度主觀的政策偏好，並無助實際問題的解決，反而折損雙方間信任的基礎。必要時甚至聯合意識形態相近，甚至相異的的工會團體、社會團體，開啓討論契機及尋求對特定政策方案的支持，以強化研提方案於政策參與中的可行性。

四、瞭解政策評估的功能

工會參與治理的成效相當程度取決於是問題的反應者還是解決問題的協助者，實務上不難發現許多工會僅將作為問題的反應者，極少提出解決問題的可行方案，即便提出具體方案亦可能欠缺深入的分析，如果要真正成為政策往往須藉由使工會瞭解政府決策須多面相的考量，使工會在決策環境、政策執行的特性，修正其提案的細節，以強化其可形式使其方案真正成為具執行力的政策，當然在決策過程中任何的方案，都可能得到討論是否可行與執行成本的機會，透過勞僱團體的參與能激發政府更多替選方案的出現，並且適度回應原本存在於牢固團體間可能不同的價值觀，藉由機制內的衡平考量，使政策效益能最大化，有助強化政府治理的正當性。

貳、工會在政策學習層面之長期策略

工會長期的政策學習策略有：關注全面性政策議題、建立具體接班人計畫、增加政策研究的投資。

一、關注全面性政策議題

工會參與治理應包括全部勞動治理、產業政策、社會安全等。(C3)

體制內的阻礙，還有一部分我覺得是工會領導人的視野，因為我國國際的參與度不高，所以我們的工會內室比較內向性的，多半只在乎工會會員的福利，可是他們是否爭得有去認識到工會在社會正義、公益所扮演的角色上，也許他們甚至不認為自己應該去扮演這樣角色。(A3)

政府治理的過程中不可避免必須承擔價值判斷及資源分配的問題，過去將公共服務視為單純提供貨品或服務，已遭受大眾及非營利組織的不斷挑戰，政府在開放參與治理的機制中，應該要讓參與者能確切感受政策參與及協同治理之效果，減少其原本的遊說、抗爭成本，強化政策影響力，並同時增加團體與於相關政策領域中的代表性，有助獲得社會對相關治理機制運作時的關注，藉由正向反饋下減少負面的阻礙，甚至強化決策者（如總統、行政院長）重視對這樣治理機制的運作，甚至取得公眾對政策滿意度的支持與肯定，而有機會同步於經濟、環保、交通、金融等政策領域中參與政策規劃與協商，故工會團體亦應主動擴大其關注的議題範圍，尋求更積極的政策參與。

二、建立具體接班人計畫

政府與工會間的非正式關係是否有助相關政策的溝通，其本質上，非正式關係多半是官僚個人與工會個人間基於長久職務上打交道及接觸所建構，政府與工會關係若非建立在正式機制的參與，其往往容易流於短期性問題的處理，官僚容易將問題的處理層次停留在短期性及立即性的控制，可能因為官僚或工會幹部離開其職務位置後，以往所建立的關係可能即消失，同時藉由短期性的處理，官僚可以將政策問題的風險控制於最小成本的處理，但也意味著缺乏正式機制的參與，給予政治人物或政黨及其他因素的干擾。故工會除了培養積極培養工會幹部，與設置專任的會務人員、秘書長外，亦應建立具體的接班人計畫，讓其有機會在各個工會職務上歷練，工會在政策參與及治理的過程，持續

擁有一批堅強的生力軍，可以隨時與雇主或行政機關進行政策辯論或協商。

三、增加政策研究的投資

像我們是金融服務業，對金融服務法規及政策的意見表達，一直在跟金管會唇槍舌戰。所以工會如果沒有這方面的知識，真的說不上話，三言兩語人家就將你打槍，台灣工會的病態就是街頭衝鋒、大聲喊叫的不少，但是有部門作專門研究工作的鳳毛麟角，瞭解國際涉外事務的很少，變成人治的色彩很重，如果這屆的理事長比較想多作點事，可能會比較常去請教外面的專家學者，不然一般平常是沒有作這些的準備。

(C2)

工會擁有如能有強大的政策幕僚或研究團隊，抑或善用學術資源作為自身政策論述的基礎，可以在不同的政策範圍倡導政策觀念並且灌輸經驗，並且在決策的壓力下，提供參與者判斷、評估、綜合的，並篩選出有用或無效的研究跟分析。在政策論證實資訊掌握較詳盡之一方，在妥協或退讓上有明顯的判斷標準，在關鍵部分堅守立場，在枝節的技術面因較不影響政策效果，多半擁有較多協商、妥協的空間，如日本勞働組合總連合會成立了做為工會智庫財之財團法人連合總合生活開發研究所。

有些工會思考到這兩個人代表工會去董事會說話，工會可以給予什麼支援，我印象中中鋼工會就有想到要設一個類似諮詢委員會的機制，作為工會的幕僚或諮詢對象，成員可以是跟工會友好的律師、具有財金會計背景，我印象中中山大學許多老師都有提供中鋼工會協助，並一定要全是工會的成員，大家把這樣的機制當作是公共財，這樣的諮詢委員會是常設。(C2)

資訊蒐集、彙總及分析、提供具體建議及策略行動支援。(C1)

第四節 小結

治理成敗的關鍵在於是否具有制度或正式程序的保證，這多取決於各種參與者在處理相互衝突的規則和政策的行為模式（Jessop,1998:29-45）。行政機關以公益的考量開放政策參與及治理的過程，並盡力提昇公民及非營利團體參與治理的能力，吾人如從勞工行政主管機關的角度試圖去探索政府的角色，方能成為工會參與政策與治理的協助，共同建構一完善的參與治理機制，使其發揮較大的功效。一般而言，勞工行政主管機關在勞資關係系統中扮演角色為：一、個別勞工基本權利的保護者；二、集體交涉與勞工參與的促進者；三、勞資爭議的調停者；四、就業安全與人力資源的規劃者；五、公共部門的僱用者（吳家聲，1991:41）。如果以前三項角色觀察，主管機關在政策治理過程中如果能提供較多的協助，使工會團體力量增強或集體勞動權利能充分發揮，使其平時能相互溝通協商，將可使勞資關係成為一個均衡穩定發展系統，即可協助政府解決不少施政問題，讓政府能將較多心力集中於較複雜的經濟發展或建構長久的施政主軸。

正逢組織改造的時刻，行政院勞工委員會未來將升格為勞動部，整體資源及組織的調整，勞工行政主管機關更應藉此思考治理的機制的變革與契機，將新公共服務的精神納入政策參與與治理機制中，將工會視為意見反應者、政策參與者、價值架構者、對話夥伴，其政策參與及治理的貢獻，是從參與角度擴大工會治理議題範圍，進而影響並反應偏好政策，並穩定勞動政策的可預期性。而將自身視為制度建構者、協商訓練者、資源共享者、對話夥伴，並從治理角度強化工會參與政策能力，提供較大的空間容忍工會與治理程序中，嘗試並學習的試誤過程，政府且應釋放出行政資源與工會團體共享，進而實踐良善治理的目的，並達到治理權威的正當性。

第六章 結論與政策建議

第一節 結論

本研究主題是探討工會參與政策與治理的可行性，藉由瞭解將工會納入政策參與過程的好處，以及現階段工會是否有能力成為夠格的參與伙伴，因我國工會受制於特殊的歷史發展及法律限制，造成工會若干負面因素的干擾。上一章主要是以受訪者的經驗觀察分析出，政府應該在工會參與治理過程中應該扮演的角色，以及工會為提升自身能力的努力，本章綜合前述章節的文獻分析及訪談，梳理出研究觀察，並期望藉由找出研究問題的癥結，為政府及工會在參與政策及治理的過程中，提出有效的建議，惟實際政策建議仍集中於政府措施之討論。

壹、研究發現

公共政策的複雜性，與社會對政策效果的呈現，造成政府機關專業文官無法單憑一己之力，而不考慮利害關係人，諸如工會、雇主團體、專業團體等意見，而建構有出有效的政策方案，誠如陳敦源（2006：18）所說，政策制定並非獨立於社會而存在，而是受到社會中各種不同政治及經濟力量所左右，若是忽略這些複雜的環境因素，往往亦使研究流於單一直線的思考，僅能將政策作浮面的分析，政策便無法切實解決問題。

參與政策或是治理乃組織實力的展現，這包含的可能是組織動員的能力，可能是政策論述的能力，亦可能是組織具有不可或缺代表性的意義等，而非僅

靠反對的聲音大，而要佔據政策參與或影響政策的關鍵位置，較有效的參與策略應該是讓參與者在決策的場域競爭，將誘使參與者積極去尋找創新的策略，除了衝突外，政府機關如果能有效地規劃參與的程序，維持決策場域的開放，每個參與者都可能隨時離開與退出，並同時由其他有實力的替補參與者接手，而可避免治理產生僵化甚至副作用，即應保持一定程度的彈性，使其具有參與者產生競爭的危機感，在治理能力與課責的過程中的緊張關係，是透過意見的表達及離開的選項所造成的，這有助使參與者體認治理關係臍帶在於具有分析與論述能力的狀況下，進行更多的協商與對話，以增強工會政策參與及治理的效果。

政府達成治理目的，行動上最大的挑戰，便是思索與非政府行動者共同分享權力(power-sharing)，並致力於克服政策執行過程中的不確定性（Kettl, 1993: 202），但是同時能維護統治的正當性(legitimacy)與公共利益（陳敦源，2006：18）。在訪談的對象中，不論專家學者、政府官員、資深工會幹部雖有不同動機的考量，但均認為政府有強化工會參與政策及治理過程的必要性，以降低政策過程中工會或是雇主團體的反彈與阻礙。雖然採取體制內的參與及治理，有其行政成本，但與立法遊說相應付出的成本而言，藉由雙方、三方甚至多方不斷的對話、互動，反而可以逐漸建立互賴互信的穩定關係。

目前台灣的工會與政府之間仍存在著相當緊張的關係，不少訪談者均一致提到工會參與政策的制訂與形成過程仍是阻礙重重，再加上相關資訊未盡透明，甚至部會對於工會團體參與政策制訂與形成過程的狀態，產生某種程度的排斥，造成勞、政之間無法建立穩定的互動關係，對未來工會成為政府共同治理的伙伴設置了一道道的障礙。

本研究發現工會雖然有參與的利基，但是卻缺乏策略可以提升工會政策參與的能力，使得工會無法擴展其政策的影響力，甚至逐漸流失會員及社會各界的支持，工會本身自我能力的提升與政策及議題的掌握、行動力的展現等等，

均是首要的關鍵，否則就會如「我們會覺得工會動員到一萬個人很正常，但如果動員到十萬個人的話那就不一樣，所以力量不夠人家就不會理你。(B2)」，無法發揮其力量集中參與政策及治理的過程，而無法獲得勞工及社會的支持，更沒有辦法獲得其他政府部門重視其主張與影響力。

貳、研究問題的回應

在本研究的一開始對於全球化下，行政體系所面對的複雜外在環境，探討政府的施政不可或缺地應該考量社會成員的接受程度及意見，一旦欠缺這些社會成員的參與，政策的推動往往無法克盡其功，讓吾人再重新審視並試圖回應本研究起頭的問題。

首先，我國工會政策參與的利基為何？經由治理理論的探究，還有各國德國、荷蘭及歐盟的工會參與政策及治理的觀察，已經相當程度對利基在何處做了一些交代，發現不僅僅是政策的參與而已，甚至成為政府的治理伙伴或是對話伙伴都是可能的，而非天邊的雲彩可見不可及。

其次，工會於參與過程中必須面對的威脅與弱勢為何？經由第三章相關文獻的耙梳以及筆者工作上實務的觀察，慢慢理出一些脈絡。另外透過專家學者、政府官員及資深工會幹部的訪談，也驗證前面文獻及實務觀察結論是相類似的，不外乎工會能力有待提升、代表性不足、部分工會幹部心態等等，成為阻礙工會作為參與政策過程集體勞工發聲管道，以及變成治理過程中的對話伙伴機會。

再者，其他國家如何藉由制度性的安排或設計提供工會參與治理的過程？德國是因為工會本身力量的強大，再加上法制促使勞資雙方有建立持續互動管道的機會，背後甚至還有嚴謹的行政及司法程序作為勞資雙方的仲裁者，而成

為相互對話的伙伴，政府所扮演的角色反而沒有那麼重要。荷蘭則由於國家歷史因素、地勢等因素形成協商的文化，在參與政策及治理的機制中雙方有很強的動力尋求共識，促成工會扮演相當重要的政策決定角色。至於歐盟，則是為了因應複雜的貨物、金融、人員的流通，成立許多相對應的機制，更藉由程序上的規範使其推動政策時，能踐行諮詢經濟社會委員會的強制要求，使政策或指令在阻礙最小的情況下適用各個國家。

最後，在工會參與治理的過程中如何應用策略強化其參與的正當性、代表性？透過第五章的影響與參與治理因素的探究，以訪談激發更多核示的長短期策略想法，工會並非理所當然地成為參與政策及治理的伙伴，而是不斷強化自身的能力及其重要性而獲得其正當性及代表性。

第二節 政策建議

本研究就國外的治理典範及受訪者的實務經驗觀察，反映出目前工會參與政策與治理的過程實際狀況，認為現階段工會可以參與的政策類型大約有三種，第一種為政策諮詢的議題，因為政策推動過程仍未相當成熟，例如勞動派遣、勞動契約、外勞引進方向原則的法令或政策規劃時。第二種為訊息提供的議題，則是制度已經運作非常順暢，但柔須許多使用者或利害關係人意見的反饋，例如勞工福利、勞工保險、安全衛生等法令適用上的問題反應。第三種共同政策決定的議題，因為牽涉的爭議往往較大所以多半需要較長的溝通時間，或是先透過政策諮詢再進入共同決策階段，例如基本工資審議、各項社會保險費率的提高，以及是否立法保障勞動派遣，這些議題不是為了較細節性的政策規劃，而是將立法方向及政策原則予以明確化的過程，期間必然需要經過很長的時間溝通討論、相互說服。

倘若前述的運作方向皆相當順暢，其他的政策領域或許會更加開放讓更多工會能夠參與，不過這也牽涉到究竟是先有蛋還是先有雞的思維邏輯困境，如果其他主管機關不願意給予更多的參與管道，工會如何去展現自己有能力參與其他政策或治理的過程呢，政策的過程如何有更多的工會的把關呢，據此本研究提出幾點政策建議。

壹、政府應將工會視為合作伙伴而非對手

本研究發現現行除了勞委會之外，大部分政府部會對工會參與政策甚至是对話的過程，仍有所疑慮，其原因在於對決策權力分享後，無法掌握政策方向所產生的不確定感而感到焦慮，反而忽略了工會團體可能藉由向立法院遊說、街頭抗爭等手段，這些政府部門更難掌握的因素影響政策方向，造成執政績效大打折扣。即使工會的政策論述能力尚不足與行政官僚進行深度的對話，但可以透過一些政策諮詢或是政策執行反饋機制，「諮詢意見可以廣泛地吸取各界意見、執行問題的反饋亦有助行政主管機關隨時修正，都對勞動政策的周全性有很大的幫助，我個人認為都可以讓工會有積極參與的機會。(B1)」，並使工會藉由積極參與的過程，更大程度意會到自身能力是否足以提出具說服力的論述得到其他參與者的支持。

經由長期的互動更能降低彼此針鋒相對的立場，反而更能將衝突的可能性、負面的政治效應降低至較能事先預防的處理範圍內。所以固然工會在能力上尚未完全成熟到能與資方團體以及政府部門進行政策論述，仍應積極提供管道讓工會能成爲與之對話。

貳、建構更高層次的多方諮詢協商機制

以荷蘭及南韓為例，均有一個能兼顧經濟與社會發展的國家層級的特殊委員會，以共識決的方式賦予參加的工會及雇主團體共同決定權，不論一開始是勞資雙方為因應經濟危機，或是受到外力被迫成立的特殊委員會，經過長久的互動磨合，這樣的決策機制已經成為政府施政中不可或缺的重要機制。我國不論是學術界或是實務界均有類似的主張，雖然我國現行的社會對話及圓桌論壇欲達成類似的目標，但是由於非常設的對話機制，參與的對象來來去去，造成其協商的議題往往容易流於各說各話，而且無法完全落實拘束行政機關，對於政策產生不了實質的影響力。

若能配合行政院組織改造，在行政院層級或是總統府的層級設置這樣的委員會，並提供相對應的幕僚人力，甚至有一定層級的首長擔任召集人，將達成共識的決議提報院會審議成為政策，將可強化勞、資雙方爭取有限參與門票的動機，進而自動引導工會或是雇主團體之間相互整合，以強化治理的代表性。工會不知為誰而戰，或是爭相逐利的負面因素就可以受到壓抑，帶動工會體質健全化發展，在政策論述及動員能力上均能獲得對手或是雇主團體的尊敬與重視。

參、共享政策資源並提升培育幹部能力

工會的資源有限，不如行政部門充足，政府在政策擬定與形成的過程擁有許多資訊做為政策判斷的依循，應該一併分享讓工會或是社會大眾可得而知，並且符合政府資訊公開法第一條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」，有利工會及社會大眾對於政府部

門現行政策的瞭解，或適時掌握未來法令的修正方向，在平等的基礎下運用這些資訊成爲可與之深度對話的伙伴。

一個組織的想要長久發展，就需要成員不斷地投入大量的資源及人力，並思考組織發展的策略方向，以及執行相關發展方案，更進一步在面對專業知識對手時，應該以自身的政策論述能力爲對的政策堅持立場，但這樣的人才並不能完全靠外求，而是組織內發展出一套可長可久的訓練或是培訓制度，讓最優秀及最適合的工會代表參與政策與治理時能以最充足的準備，毫無畏懼而非不知畏懼去跟對手大小聲，而無法以理說服其他參與者，因此工會平常要針對有潛力的幹部藉由職務輪調或是特殊的培育進行投資，這些訓練資源可以是政府提供的現成管道，或是有效運用外界的資源，逐步達到培育一批有能力政策參與及治理的預備軍。

肆、建構參與代表性遴選的規範與標準

今天如果政府主動要去批准聯合國的公約，我們為什麼就不能主動去遵守國勞公約的八個核心公約，我覺得如果我們真的去遵守這八個國際公約，工會的生態會有很大的改變。(A3)

我覺得我們今天之所以要去推很多東西，是在某種程度上是國勞公約、聯合國人權宣言，甚至是善盡一個社會一分子的責任，然後也會受到他們的監督，如果沒有受到這樣的約束，當然政府的能量就會放到其他的部份，我們最好的人才都在作經濟上事務的協調，我們就不會去作集體協商這部份的事。(A3)

提出足夠政策誘因，促使工會處在一個政策議題競技場中，更有動機推出最合適的出席代表人選，因爲現在相關機制委員會的機制幾乎均欠缺較爲公平客觀的遴選標準，各工會團體反而將之視爲可供分配的資源，隨意推派不適格

的出席代表，反而弱化工會於政策參與及治理過程中可供發揮的影響力，而後段政府部門又欠缺足夠明確可作為准駁依據的標準，而只能無奈接受這樣的有限人選。

政府其實可以考慮擴大遴選出席委員會之工會代表的範圍，如「政府請各工會推薦人選之數額宜加倍，明訂學經歷等資格，再以客觀機制擇優聘任。

(C3)」，如此工會就必須提出符合選才標準的人選作為推薦，否則就會產生無法爭取到期望的參與政策及治理過程的門票，工會內部就會有壓力對於其幹部進行更多能力的培育，進而有較好正面效應循環動力，不斷推動工會朝向成為治理過程中適格的對話伙伴。

伍、改變教育經費補助標準及運用方式

現行勞委會每年約有2至3千萬元補助工會辦理工會教育之補助款，不過往年均淪為執政者對工會的恩惠，未實際針對工會辦理工會教育的實際情況嚴格考格，且未明確就活動辦理情形與後續績效相結合，決定來年之補助額度，雖然近年訂定「補助工會團體辦理工會教育訓練實施要點」，逐漸建立標準化的審格規範，惟實際經費之分配仍是仍過於單一而不理想，而且經費補助比例過高，無法實際促使工會妥善運用這項經費，本研究建議可將補助經費分而為三：其一是依照原本標準審格之方式予以補助；其二是全額補助於勞工教育學苑辦理工會教育之工會，例如每年提供約30場，補助金額依實際人數結報，並派員考核其課程、講師及實際績效；其三是依前兩項經派員實際查核且實際績效良好，而增加補助額度與場次之經費，將可有效激勵部分訓練績效良好之工會。

另外可用部分業務費提供優秀之工會幹部進修，比如經一定遴選程序，每年固定補助一定名額之工會幹部，於國內外大專院校進行短期或一年之學分進修，於進修合格後繳交一份學習報告或成果報告，並公開於網站或論壇中，以達學習分享之效，亦可激勵其他工會幹部見賢思齊。

陸、合辦勞工政策研討會及工會績效展示

工會幹部因為欠缺整合及政策論述能力，以致所提出的政策議題不見得能得到政府機關重視，政府機關可以每年擬定一項政策主軸，或設計多項議題的多天的政策研討會，請工會幹部與學者共同發表重大勞動政策之建議與看法，然為了避免工會所提建議過於主觀，可於二個月以前先行舉行政策議題分析營，可由大專院校及公民營智庫之專家學者先就重要議題予以分析，並鼓勵工會於政策研討會前一個月整合相關意見，並至於公開網站或論壇，於政策研討會發表後如經評估可行及納入政策推動及管考，並定其公告使大眾知悉工會的政策提案，政府處理情形並進行適時宣導，有效強化社會大眾對工會正面認知，並鼓勵工會積極提出具可行性及建設性之政策方案，強化績效良好之工會代表性與正當性，同時亦可強化其政策參與積極度與課責。

許多工會淪為政治性極高的樁腳組織，反而喪失工會最重要的經濟及社會功能，政府可以考慮提供一個公開的場地，可於靠近行政機關的場地，提供讓於勞動政策推動或行政業務執行良好，甚至具政策論述能力之對話伙伴型的工會團體，一個展示其功能與任務的舞台，並可定期提供政策講演、專業知識分享、政策辯論、議題研討等，讓對相關議題有興趣之工會幹部、一般民眾都能有接觸的管道，並將上述製作成線上教育課程，或安排於新聞媒體播出、刊

登，將可使工會願意更加投入提升自身政策論述能力，拉開與其他偏離工會任務之工會團體的差距。



參考文獻

壹、中文部分

一、書籍及期刊

- 王松柏，2005，簡論勞動法之特殊性格、規範方法與勞動三權在我國之現況，2005 年台灣勞動學學術研討會論文集，台北：台灣勞動學會，頁 969 至 1002。
- 丘昌泰，1998，政策科學之理論與實務－美國與台灣經驗，台北：五南。
- 台灣勞工陣線，1999，台灣勞工的主張：2000 勞動政策白皮書，台北：勞動者雜誌。
- 成之約，2000，勞資關係體系民主化的意義與方向，民主轉型與經濟衝突，台北：桂冠出版。
- 朱柔若，1998，社會變遷中的勞工問題，台北：揚智出版。
- 李允傑，1992，台灣工會政策的政治經濟分析，台北：巨流圖書公司。
- 李允傑，2002，政府與工會，台北：空中大學。
- 吳瓊恩，2002，公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論基礎，公共行政學報第 7 期，頁 173-220。
- 吳瓊恩，2007，建構「無謀預的行政倫理」：新公共服務五對概念的比較與檢驗，公共行政學報第 23 期，頁 1-28。
- 林水波，1999，公共政策論衡，台北：智勝。
- 林金定、嚴嘉楓、陳美花，2005，質性研究方法：訪談模式與實施步驟分析，身心障礙研究季刊，第 2 期第 3 卷，頁 122-136。
- 馬財專，2007，結構網絡的分析及其脈絡，政治科學論叢，第 33 期，頁 1 至 42。
- 徐正光，1989，從異化到自主：台灣勞工運動的基本性格和趨勢，台灣新興社

- 會運動」，台北：巨流圖書公司，頁 103-125。
- 張台麟，2005，歐洲聯盟社會對話之機制與經驗，94 年行政院勞工委員會推動社會對話宣導會會議資料，台北：行政院勞工委員會，未出版，頁 1-15。
- 張峰益，2010，台灣工會的危機，全產總工訊第 34 期，頁 17-22。
- 焦興鎧，2003，歐洲聯盟勞資關係法制之建構，歐洲統合與臺灣，台北：前衛出版，頁 81 至 132。
- 黃志隆，2008，"荷蘭與丹麥彈性安全政策的探討：制度主義的生命歷程政策研究途徑"，社會政策與社會工作學刊 12(1): 91-144。
- 黃偉峰，2003，剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系，歐美研究第三十三卷第二期，頁 291 至 344。
- 黃建銘，2010，從民主治理觀點論新臺中直轄市之行政區劃策略，文官制度季刊第二卷第一期，頁 19-44。
- 陳敦源、王光旭，2005，歐美政府治理理論與實踐學術研討會論文集，台北：中央研究院歐美研究所。
- 陳敦源，2006，全民健康保險監理會未來運作機制規劃之研究，九十五年度全民健保監理委員會委託計畫研究案，行政院衛生署。
- 陳敦源，2009，透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎，文官制度季刊，第一卷第二期，頁 21-55。
- 陳敦源，2009，民主治理：公共行政與民主制度的制度性調和。臺北：五南。
- 葉陽明，2005，全球化與歐洲統合深化對德國民主治理的衝擊及其回應，臺德學刊，第 8 期，頁 40 至 76。
- 楊通軒，1998，聯盟策略與勞工政策：從工會聯盟觀之，勞資關係論叢，第 8 期，頁 119-154。
- 蔡允棟，2002，新治理與治理工具的選擇：政策設計的層次分析，中國行政評

論，第 11 期第 2 卷，頁 47-76。

蔡秀娟，2006，存在或虛幻？組織信任研究回顧與展望，公共行政學報，第 21 期，頁 163-178。

魯俊孟、張正良，2009，民主治理下課責機制之檢驗，發表於 2009 年 11 月 27 至 29 日金門縣舉辦之兩岸社會政經文化國際學術研討會。

潘世偉，2005，從工業關係到僱用關係，2005 年台灣勞動學學術研討會論文集，台北：台灣勞動學會，頁 837-862。

劉志鵬，2003，麻雀變老鷹？對集體勞動法修改草案的雜感，勞資關係論文集（一），台北：行政院勞工委員會，頁 419-428。

劉坤億，2003，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，國立空中大學，空大行政學報第 13 期，頁 233~268。

戴國榮，2007，變動的勞動世界與台灣工會的未來-第十二屆亞洲社會論壇紀實，石油勞工第 374 期。

謝創智，2010，從工會運作現況談打造新的工會圖像，全產總工訊第 34 期，頁 23-28。

二、網頁

林昭禎，2009，經濟全球化對臺灣勞工權益之影響（2000 年至 2008 年），財團法人國家政策研究基金會網站，

<http://www.npf.org.tw/post/2/6323>。

張鑫隆，2007，有關日本全國性總工會的幹部訓練和勞工教育，勞動者雜誌第 145 期，<http://labor.ngo.org.tw/weekly/c271020.htm>。

陳正良，2001，新世紀的勞資關係—台灣工會體系之問題剖析與改革建議，財團法人國家政策研究基金會網站，

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-R-090-035.htm>。

陳正良，2002，破除國內經社迷障：強化社會夥伴和社會對話功能，財團法人
國家政策研究基金會

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-C-091-181.htm>。

陳正良，2005，我國勞資關係情勢報告-台灣工會架構現況分析，行政院勞工
委員會集體協商資訊服務網網站，

http://cb.cla.gov.tw/content/labor/labor04_01.php?sn=151。

焦興鎧，2002，社會夥伴與現代勞動法制之建構：從歐洲聯盟之經驗談起，財
團法人國家政策研究基金會

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-C-091-215.htm>。

潘世偉，2006，我國勞資關係路線圖：藍海策略之思考，財團法人國家政策研
究基金會，

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/095/SS-B-095-021.htm>。

貳、西文部分：

1、 書籍及期刊：

周志杰，2004，Assessing Effects of Globalization on Intra-state
Political Governance: A Comparison between Corporatist States in
Latin America and West Europe.發表於 2004 年 9 月 18-19 日 2004
年中國政治學會年會暨學術研討會。

Lindblom, Charles E., Edward Woodhouse, J. 原著, 陳恆鈞、王崇斌、李珊瑩
譯，2001，台北：韋伯，譯自 The Policy-Making
Process, 1993, 3(ed).

Bang, H.P., 2004, Culture Governance: Governing Self-Reflexive
Modernity, *Public Administration*, 82(1), pp.157-190.

Bevir, M. and R.A.W. Rhodes. 2003. 'Decentering British Governance:
From Bureaucracy to Networks'. pp. 61-78.

- Bressers, Hans and Stefan Kuks ,2003,What Does “Governance” Mean? From Conception to Elaboration.Achieving sustainable development: the challenge of governance across social Scales. Londen:Praeger,p.p.65-88.
- Cawson, A.,1986 *Corporatism and Political Theory* (Oxford: Basil Blackwell,pp.66.
- Cohen, J. and J. Rogers, eds.,1995,Associations and Democracy. Oxford: Verso Books.
- Goodin,R.E. 1996. Institutions and their design. *The Theory of Institutional Design*,Cambridge: Cambridge University Press,pp.1-53.
- Deacon, B. ,and Hulse, M. and Stubbs, P.,1997,Global Social Policy: international organizations and the future of welfare. London: Sage.
- Hartog, J. (1999).Wither Dutch corporatism? Two Decades of Employment Policies and Welfare Reform. *Scottish Journal of Political Economy*, 46(4),pp.458-487.
- Hassel,A.,1999, `The erosion of industrial relations in Germany', *British Journal of Industrial Relations*, 37,pp.483-505.
- Heijden, Jurgen van der, Rob Prins ,2007, Governance Process Management.Dutch State of the Art and Future Expectations, Utrecht:AT Osborne Company.
- Hirst, P. and G. Thompson,1995, “Globalization and the Future of the Nation State.” *Economy and Society*, 24: 408-442.
- Hooghe, Liesbet, 1996, “Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and

- National Diversity” , in Cohesion policy and European integration: building multi-level governance, Oxford:Clarendon Press,pp.1 – 24.
- Jackson, Michael P.,1991,An Introduction to Industrial Relations,London:Routledge,pp. 12-15.
- Jann W.,2003, “State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives” ,*Public Administration* ,81(1), 2003 (95 – 118)
- Jessop, Bob ,2003, “Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony” , *Governance as Social and Political Communication* ,Manchester: Manchester University Press,pp.101-116 .
- Katz,Harry C.,Thomas A. Kochan & Alexander J.S.Colvin,2008,An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations,New-York,NY:McGraw-Hill/Irwin.
- Kerremans,B.,1996, “Do Institutions Make a Difference? Non-institutionalism, Neo-institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union.” *Governance*,9,217-40.
- Kettl,Donald F.,2000, The Global Public Management Revolution:A Report on the Transformation of Governance,Brookings Institution Press.
- Kickert W.J.M.,F.A.van Vught(eds),1995,Public policy and administration sciences in The Netherlands,Hemel Hempstead:Harvester Wheatsheaf.

- Kickert, W.J.M. 1997. 'Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism' , *Public Administration* Vol. 75 Winter 1997 (731 - 752).
- Kickert, W.J.M.,2002,Pyblic Governance in Small Continental European States. *International Journal of Public Administration* 25(12):1471-1491.
- Kooiman,Jan,ed.,1993 ,Modern Governance: New government- society interactions, London: Sage.
- Kooiman,J.,1999, "Social Political Governance: Overview, Reflections and Design" ,*Public Management*, 1(1),pp.67-92.
- Kooiman, J.,2000, 'Societal Governance: Level, Modes and Orders of Social-PoliticalInteraction' ,*Debating Governance. Authority,Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 138-64.
- Kooiman, J.,2003,Governing as Governance. London: Sage Publications.
- Meuleman,Louis,2008,Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets:The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations ,Physica-Verlag Heidelberg.
- Meer, M. van der, J.Visser, T.Wilthagen, Paul F. van der Heijden,2004,Adaptive and reflexive governance - Changing boundaries of national sociaeconomic decision-making in the Netherlands.*Industrial Relations in Europe Conference (IREC)*,Utrecht School of Governance, 26 - 28 August 2004.
- Pennen, Ton V. D.,2005, "Actor strategies in decentralized policy

- networks.” *Journal of Housing and the Built Environment*, 20: 301 – 315.
- Pierre, J., and B.G. Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Macmillan.
- Rose, R. ,1993, *Lesson Drawing in Public Policy*, Chatham House, NJ.
- Rose, R. (Ed.). ,2003, *Challenge to governance: Studies in overloaded polities*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Rosenau, J.N., 1995, Governance in the twenty-first century. *Global Governance*, 1, pp.13-43.
- Rhodes, R.A.W. ,1996, The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rhodes, R.A.W. ,2000, Governance and Public Administration, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, pp.54-59.
- Smouts, M., C., 1998, “The proper use of governance in international relations,” *International Social Science Journal*, No.155, pp.81-89.
- Sørensen E. and J. Torfing ,2008, Measuring the Democratic Anchorage of Governance Networks: the case of the Femern Belt Forum, <http://diggy.ruc.dk/handle/1800/4125> °
- Streek, 1995, German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? *New Political Economy*, 2(2), pp.237 – 256.
- Torfing, J. (2005) ‘Governance Network Theory: Towards a Second Generation’, *European Political Science* 4(3), pp.305-15.
- Van Kersbergen, K., and F. Van Waarden, 2004, “Governance” as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding

shifts in governance and problem of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, pp.143-171.

Van Waarden, F. (2002) 'Dutch Consociationalism and Corporatism: A Case of Institutional Persistence' , *Acta Politica* 37(1/2; special issue): 44 - 68.

Vliet, M. v. ,1993, Environmental regulation of business: options and constraints for communicative governance. In Jan Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, California: Sage.

Visser J.,1998, 'The Netherlands: the return of responsive corporatism' ,in Ferner, A., and Hyman, R.,*Changing industrial relations in Europe*, Oxford: Blackwell, pp. 283-314 .

Weiss, L.,1998,*The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*,Cambridge: Cambridge University Press.

Woltjer, J.,2000,*Consensus Planning: the Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*,Ashgate: Aldershot.

二、網頁

Fitzenberger, B., Karsten Kohn and Alexander C. Lembcke ,2008, Union Density and Varieties of Coverage: The Anatomy of Union Wage Effects in Germany ZEW Discussion Paper No. 08-012, Mannheim. <http://www.zew.de/en/publikationen/publikation.php3?action=detail&nr=4262>.

Kemmerling, A., Oliver Bruttel, 2005, New Politics in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State.
<http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2005/i05-101.pdf>.

Streeck, Wolfgang, "German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive?", MPIFG Discussion Paper, November 1995. Available from: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de> (accessed 28 February 2010)

Stone, Diane, 2000, 'Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas', 下載於Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation 網站, http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/abstracts/abw_p6901/

Tömmel, Ingeborg, 2007, Modes of governance in the EU, Paper presented for the EUSA-Conference 2007: Montreal, <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/toemmel-i-12g.pdf>

附錄 1

台灣工會參與政策與治理之研究訪談問卷提要

各位關心我國勞工政策的先進、前輩，您好！

隨著全球化的發展，企業資金的流動迅速，使得勞動環境的變遷瞬息萬變，勞動者面臨極大的衝擊與挑戰，如勞動市場的彈性化，造成勞工就業的不安全感，政府的施政亦更加複雜，相關勞動政策是否能有效落實保護勞工亦兼顧經濟發展即相當重要。

工會代表勞工團結的組織，在許多國家中，政府施政上往往將工會納為參與治理的夥伴，期望能反映出許多勞動政策保障不足的狀況，雖然我國亦於部份機制中納入工會團體的參與，但實際上工會參與治理的狀況仍不普遍。

本研究擬針對研究題目「台灣工會參與政策與治理之研究」進行研究，著重政策利害關係人的訴求、觀察與建議等回應性觀點，以深度訪談的方式，進行法制、決策環境、工會資源、工會整合的探討。以瞭解現行工會團體對於參與治理的想法；並提出可行性的建議，期盼您能協助訪談作業之進行。

感謝您的協助，敬祝闔家平安快樂！

國立臺灣大學政治學研究所碩士班

指導教授：辛炳隆教授

研究生：茆昔文

訪談題目：

(一)學者專家訪談內容

1. 您認為我國工會是否有可能成為政府治理過程中相互對話的社會夥伴？
2. 就您所知，您認為工會成為政府治理機制中最大的障礙為何（暗示：法制、決策環境、工會資源、工會整合或其他等）？
3. 如果以法制層面來探討，您認為法制如何規劃、設計能使工會有更深入的參與？您認為法制上的侷限為何？
4. 如果以決策環境來探討，您認為現有體制外的支持及體制內的阻礙分別為何？
5. 如果以工會資源來探討，您認為什麼樣類型的工會最有可能參與治理？而其是否為最佳的參與類型？如否，其類型應為何種？

6. 如果以工會整合角度探討，治理的參與應配合何種政策誘因引導其積極參與，而非選擇透過政策遊說影響政策？
7. 除了法制、決策環境、工會資源、工會整合外，您認為還有哪些關鍵因素會影響工會參與治理的可能？

(二) 政府部門官員訪談內容

1. 在您與工會的正式及非正式接觸過程中，您覺得工會最常採用參與治理的方式為何？
2. 政府是否應該透過制度設計讓工會能積極參與政策的決定？如是，您認為在哪一個層次比較適當？（暗示：作為決策參與、諮詢意見、執行問題的反饋等）
3. 如果以法制層面來探討，您認為使工會參與政策對話的基礎為何（暗示：代表性、論述能力、相互依賴性、政府維持治理正當性或其他等）？
4. 如果以決策環境來探討，在現行的參與機制中，您認為工會的參與成效如何？影響其成效的關鍵因素為何？
5. 如果以工會資源來探討，您認為藉由體制內的政策參與或體制外的政治遊說，政府所需負擔的政治成本較小？就您所知其原因可能為何？
6. 如果以工會整合角度探討，在現行機制中，您認為這些工會團體的參與是否具有代表性？所提政策建議是否欠缺課責機制？您認為如何解決這樣的問題？
7. 您認為可以從哪些方面提昇工會參與治理的能力？政府在提高工會參與治理的過程中應該扮演什麼樣的角色與努力？

(三) 工會團體代表訪談內容

1. 您所代表的工會團體是否有幹部過去或現在曾擔任政府部門中常設性委員會的委員？您認為工會的意見是否能透過這樣的機制完整表達？
2. 您認為工會團體參與治理機制中所遭遇最大的內、外部障礙分別為何(暗

示：法制、決策環境、工會資源、工會整合或其他等)？這是否為政府能否擴大工會團體參與治理的關鍵？

3. 如果以法制層面來探討，您認為政府可以提供什麼樣的協助或扮演什麼樣的角色來協助工會參與治理的過程？
4. 如果以決策環境來探討，您認為工會團體與政府間的關係為何？工會希望在哪些政策領域中參與治理？您建議工會可以作些什麼努力？
5. 如果以工會整合角度探討，就您所知我國工會面臨最大的挑戰與危機為何？工會如何調整其角色及認知以面對？
6. 如果以工會資源來探討，您認為工會所推選參加這些常設性委員會的代表應以什麼特質或能力作為推薦的依據？而工會能給予參與治理的工會代表支援為何？
7. 您認為工會在參與治理過程中還有哪些問題是政府與工會必須考慮到的？

附錄 2-1 A1 (政治大學勞工研究所教授) 訪談紀錄

受訪時間:99 年 07 月 20 日下午 18 時 30 分至 18 時 55 分

受訪地點:喜來登大飯店一樓

訪談問題與內容:

1. 您認為我國工會是否有可能成為政府治理過程中相互對話的社會夥伴？

答：我覺得這非可能不可能的問題，而是應該要在政府治理過程中處理到，因為在討論到勞資的互動關係時，政府跟工會或是跟資方也好，本來就是應該形成伙伴的關係，當然我們瞭解到工會可能因為能力的關係會影到成為伙伴關係的建構，即便如此，我也認為工會應該在勞動政策決策的範疇，或是涉及到社會經濟的政策，讓工會有空間或是管道或是機會，來參與政策制訂或形成的過程，甚至可能的話，走道勞資政三方

共同決定的層次，比如南韓在亞洲金融風暴之前，我們不會期望看到工會會成為扮演社會伙伴的角色，但是到了亞洲金融風暴以後，南韓本身做了一些改變，必如在法制上做到確實讓工會參與決策的過程，我覺得現行工會雖然能力上還有待提升，但還是應思考如何讓工會成為治理伙伴的方式。

2. 就您所知，您認為工會成為政府治理機制中最大的障礙為何（暗示：法制、決策環境、工會資源、工會整合或其他等）？

答：我覺得是心態上的問題，尤其是政府決策者本身認知上的問題，有人可能認為可能是工會本身能力不夠，或是法制上的設計相對欠缺，但是執政者態度上不願意拿出權力跟工會分享，所以我覺得真正最大的障礙是觀念或態度上的會不會願意讓工會，甚至是資方成為決策過程中的社會夥伴。如果在觀念及態度上有所突破的話，接下來就是法制要不要有這樣的規劃與設計，進一步去思考是否在行政院或總統府層級設計一個三方委員會。我還是舉南韓的例子再進一步去探討，大概在 2001 年就將他法制化了，並把名稱變更為經濟與社會發展委員會，已經有法制基礎在。當初或許因為 IMF 的壓力不得不去做一些改革，當然執政者觀念上也有一些突破或一些讓步，才會把工會真正納入決策的過程中，建構社會伙伴的關係。

至於工會是否整合，我覺得是屬於工會內部的問題，要推派代表去這樣的決策機制中，他們自己就必須要做一些整合。今天如果有這樣的機制就會促使他們去進行整合，如果要等到工會自行整合之後才去推動參與政策與治理的機制，搞不好會需要耗費很長的時間，如果有這樣的機制並且很明白的告訴工會你們必須去整合出代表，我想工會在這樣的壓力下自然就會作一些調整以及改變。

3. 如果以法制層面來探討，您認為法制如何規劃、設計能使工會有更深入

的參與？您認為法制上的侷限為何？

答：我剛剛提到心態上如果改變，大可以設置一個特別委員會，就類似行政院婦女權益委員會，來整合勞資政三方的委員會，將勞資政三方的代表納入，其實也並不一定要經過立法的程序，我相信在行政院或是總統府的組織法中都可以成立類似的任務編組委員會，等任務編組的委員會慢慢運作發展，慢慢有一些磨合的過程，彼此的關係越來越能互信或互敬，再透過立法予以法制化，就像我前面提到南韓的例子，我記得剛開始三方委員會的成立是透過行政命令，接下去才有立法的過程，成為法定的組織，或許我們也可以考慮趁著這次行政院的組織改造，會成立國家發展委員會，也可以納入一些勞資團體的代表，讓他們一起參與國家發展相關政策制定的過程，方式很多就看主政者的企圖。

4. 如果以決策環境來探討，您認為現有體制外的支持及體制內的阻礙分別為何？

答：工會還是有一個期望，希望能夠有更多參與政府政策制定或形成過程的機會，我會認為隨著國家經濟社會的發展，為了凝聚勞資政三方的共識，或許氛圍還不是那麼強烈，從以往我所看到，但我是認為勞資雙方還是有那樣的企圖心想透過一個平台，能夠跟政府作些協商，所以體制外應該有一些氛圍存在，雖然不是那麼的強烈。現在真正關鍵的因素其實就是體制內障礙，就是我剛剛提到決策的心態或是企圖，如果主政者有那樣的企圖反而可能引導體制外支持的氛圍。

5. 如果以工會資源來探討，您認為什麼樣類型的工會最有可能參與治理？而其是否為最佳的參與類型？如否，其類型應為何種？

答：我是覺得應該由全國層級的工會組織會比較適當，全國性的工會組織雖然有一些所謂的會員基礎，他會員基礎卻不是我會去考量的重點，因為他可能有一些私人企業的工會、國公營企業的工會，甚至未來有一些

教師的工會，如果公務員可以結社的話，還會有公務員工會，我認為政府的決策跟形成過程，還是應該在國家這個層次作考量。比如全國性的總工會、產總或職總，再還沒整合之前，我希望有個壓力逼使他們去整合，不論這個整合結果是什麼，還是會有一些代表席次在裡面，或許初期來講我們可以全國總工會、產業總工會、職業總工會這三個，作為工會可以參與的所謂代表性，資方可能就是工總、商總或是中小企業協會等等，我會覺得全國層級的工會去參加這樣的決策過程會比較適當，也是比較符合政府治理的過程。

6. 如果以工會整合角度探討，治理的參與應配合何種政策誘因引導其積極參與，而非選擇透過政策遊說影響政策？

答：我剛剛提到的誘因才是一個真正的關鍵，我會現在看到工會林立，各種的工會組織存在，甚至全國性總工會組織有八、九個之多，今天如果主政者有那樣的企圖心要去成立一個委員，去促進勞資政三方的對話，或有助於政策的制定與形成的話，有這樣的企圖心、規劃或機制準備開始去運作，我相信對於工會整合產生一些引導的作用。我覺得誘因到不盡然給他們什麼經費或是什麼資源去誘使他們整合，而是有企圖心去促成對話的或決策的機制，工會自然就會看到整合的必要性及重要性。像現在我們在推動所謂的社會對話，也只是大家泛泛在談，也不會認為這樣的對話會對於政府政策產生實際的影響，如果今天設這個委員會，功能有一些階段性，初期把它定位在諮詢性的功能，運作成熟後就可以轉變為共同決定的機制，只要有那樣的一個機制存在，我相信都會促使資方或勞方產生一些調整與轉變。

7. 除了法制、決策環境、工會資源、工會整合外，您認為還有哪些關鍵因素會影響工會參與治理的可能？

答：工會本身領袖或是幹部能力的提昇還是有他的必要性，因為有了這樣

的機制或委員會，誘導工會整合或參與，工會的能力卻不能相對的提昇，在這樣的委員會或決策機制裡面，表達意見不夠深入、具體，沒有參考價值，久而久之會認為這個委員會沒有太大的功能，這個部份可能也是影響參與治理發展的一個關鍵因素。從另外一個角度思考，政府也可以考慮提供一些必要的教育訓練資源，才能培養一些幹部或領袖具備有參與治理的能力。

附錄 2-2 A2 (文化大學法律系教授) 訪談紀錄

受訪時間:99年07月20日下午22時30分至23時00分

受訪方式:電話訪談

訪談問題與內容:

1. 您認為我國工會是否有可能成為政府治理過程中相互對話的社會夥伴？

答：當然有可能，只要工會本身有足夠的努力。想要政府政策的夥伴，工會本身要有一定的水準，提出來的建議、想法、意見，都能夠去說服人家。

2. 就您所知，您認為工會成為政府治理機制中最大的障礙為何（暗示：法制、決策環境、工會資源、工會整合或其他等）？

答：我覺得台灣目前在法制、決策環境、工會資源、工會整合上都是阻礙工會參與治理的原因。首先，我覺得目前制度上沒有辦法真正容許工會去參與決策的過程。在環境上，因沒有這樣的機制，很多地方都要靠著自己的力量才能有機會加入。資源本身，整體來講我覺得台灣的工會還不是很成熟，要先進國家相比，工會本身的能力、視野都還有很多必須加強的地方。分裂整合則是因為各個工會的意見都不見得一致。

3. 如果以法制層面來探討，您認為法制如何規劃、設計能使工會有更深入

的參與？您認為法制上的侷限為何？

答：我舉日本的例子來說明，像日本任何一個法案一定要完整地將法案公告，然後各行各業的組織都會提供意見，像勞動相關的法令，日本的工會一定會提出相對案，然後再一起將比較具有代表性的相對案送到類似我們的院會，共同參考、討論，他們稱之為閣議，等於我們的行政院院會然後形成草案，就是說任何一個草案出來一定會參考民間的意見。台灣欠缺一個真正參與的管道，例如勞委會的草案，在案子送到行政院、甚至送到立法院之前，都不一定是透明的，我本身在勞委會也有擔任一些工作，要取得這些資料時常被告知要保密，更不用講工會，說不定他本身也有可能拿得到，只不過這並不是一個公開透明的機制。

在台灣，政府想要建構一個法案，基本上並不很開放地希望每一個人共同參與，所以會有這樣的狀況，現在草案出來雖然有規定要舉行公聽會，但並不是真的把草案拿出來討論，而是把草案的精神拿來討論，然後表達意見，這並不是一個真正民主國家的作法。

4. 如果以決策環境來探討，您認為現有體制外的支持及體制內的阻礙分別為何？

答：目前在台灣，不管任何政黨執政，總是想要去控制很多事情，要去控制很多事情時，就會比較希望依照其自身的意志，而不要受到太多公共意見的參與，因為比較沒辦法讓他朝比較想走的路來走，這是執政者或整個公務體系問題所在，這是每個部會首長、政務官，跟其他的國家比較起來會比較珍惜他的位子，會想在比較短的時間有所建樹，這樣才能夠保護他的官位，我的看法是部會首長，跟美國、日本、英國相比，他們都是由國會多數黨來組閣，在由國會議員中找人當部會首長，如果做的不好，他們很容易就會選擇引咎辭職，辭職之後他回到國會還是議員，等到下次所屬的政黨又執政，可能又被選出到其他的部會去當首

長，但是在台灣當部會首長是幾百輩子燒香燒來的，一旦下台之後就什麼都不是了。

一部份，在先進國家，他們的政策決定者大多不是部會首長，而是技術官僚，因為技術官僚一輩子都在這個體系內，對於體系的狀況都很瞭解，而台灣常講政策決定，我覺得是最糟糕的一件事情，常常因為部會首長一個人，甚於旁邊的小幕僚看法決定，這樣就會變成一個朝代換一個政策，所以台灣很多政策都是搖擺不定的，而國外是由技術官僚決定政策，政務官會去尊重技術官僚，如果覺得沒有太大問題都會尊重，如果真的出了問題他會引咎辭職負責，但是回去國會之後還是議員，這是台灣跟國外在民主機制上很大的不同。

表達特定族群的利益他們就會想要去爭取，就是體制外爭取參與的最大支持力量。

5. 如果以工會資源來探討，您認為什麼樣類型的工會最有可能參與治理？而其是否為最佳的參與類型？如否，其類型應為何種？

答：從先進國家來看，國公營企業工會通常是最先參與因為他們最有資源，但是他們的眼光是他們的特定利益，久了以後就會刺激到非國公營企業工會，在國外非國公營企業的工會跟國公營企業工會抗衡是比較容易辦得到，台灣的國公營企業（工會）即便是參與治理的話，也不太會去干預到其他非國公營企業（工會）的利益。國公營企業（工會）只專注在他們的利益，不會想要去干預或牽制非國公營企業（工會），一般民營企業工會希望要有跟國公營企業工會有一樣的力量，可能還要很長一段時間。

在所有勞工的結構當中，國公營事業勞工僅佔一部份，由他們代表參與治理並不是太好，因為他們關注的重視他們自己的問題，也是比較容易佔據發言位置的。

當政府如有要讓各種工會參與的話，就要分配名額，像國公營企業工會應該有多少名額，民營企業工會應該有多少名額，而不是說全國的工會代表，這樣很容易就集中在國公營企業工會代表。

6. 如果以工會整合角度探討，治理的參與應配合何種政策誘因引導其積極參與，而非選擇透過政策遊說影響政策？

答：其實大家都已經看出來，最後的決戰點在立法院，其實因為現在立法院有點獨大，因為他控制預算，甚至很多部會首長到立法院不敢太堅持自己的主張。在許多先進國家我提出來的案子，如果立法部門不瞭解或不支持，我就會辭職負責，台灣沒辦法作到，因為部會首長太重視自己的位子，所以立法委員知道他可以控制你，如果部會首長不那麼重視他的位置，立法委員沒有那麼大的力量。大家為什麼選擇立法院去遊說，因為最容易翻案，而且通常翻特定的點，但有時候政府機關送出去的法案經過許多技術官僚、專家學者的討論，前後的條文都會相牽連，今天在立法院抽換掉這一條，可能會讓許多條文都變得窒礙難行，我舉個例子，修正過後的團體協約法有綜合性工會類型，新修正的工會法卻沒有綜合性工會，就是被拿掉的嘛。（法案）在立法院的立法品質很差，他們沒辦法作全盤的考量，國外甚至大陸的學者如果很關注台灣的法律的話，台灣的立法品質實在很差。不只工會團體包括其他利益團體都知道幹麼去行政院衝撞，去遊說立法委員就好了

7. 除了法制、決策環境、工會資源、工會整合外，您認為還有哪些關鍵因素會影響工會參與治理的可能？

答：政治意識形態也有關係，因為台灣的工會大多是本土型的工會，所支持的理念往往有差異，所以意識型態也考能事政府考慮的因素，但我猜應該不是很大（的因素）。

另外就是工會本身還沒有足夠的力量，政府不會去重視，行動力不足的

原因是沒有像歐洲、像美國，有橫向聯繫的工會，舉例來說在歐洲職業工會的力量很大，在台灣職業工會是沒有力量的，我們的產業工會又是跟日本的工會一樣是企業別工會，整個產業工會的組織率也不高，據我的觀察，這二十年來台灣工會的力量是逐年下降，早期工會的運動去逼使政府機關採取動作時，會使用比較激烈的手段，現在頂多演演行動劇。

很多最近苗栗的農民全部都衝上來（在凱達格蘭大道抗爭），抗爭工會的動員是一般人都會想像得到的，但是動員如果沒有超越一定的平均值以上，不會受到重視，可是會受到重視的是農民，因為農民的動員不是當然的，雖然農民動員的絕對值沒有那麼高，但是一旦動員起來的話，就會受到重視，我們會覺得工會動員到一萬個人很正常，但如果動員到十萬個人的話那就不一樣，所以力量不夠人家就不會理你。

附錄 2-3 A3（開南大學通識教育中心教授）訪談紀錄

受訪時間：99 年 8 月 10 日

受訪地點：

訪談問題與內容：

1. 您認為我國工會是否有可能成為政府治理過程中相互對話的社會夥伴？

答：如果從國際工會的發展，如果從國際勞工組織一開始的時候，使用三方治理的機制作為政策的定位及運作的方式，就可以知道工會絕對可是在整個社會經濟勞動事務，以及國家發展的過程中成為一個非常重要的政策參與者，我覺得不管是從國際組織或是各個國家的發展，這種社會夥伴的機制其實都是來自歐洲跟 ILO 的經驗，那 ILO 的經驗又是在 1919 年開始，所以相當程度地影響其他國家工會或者社會發展，從架構上我覺得應該是政策治理的社會伙伴。

2. 就您所知，您認為工會成為政府治理機制中最大的障礙為何（暗示：法制、決策環境、工會資源、工會整合或其他等）？

答：從在 2007 年參與的一個研究，以及社會對話小組，我覺得主要是工會在目前頂多扮演的是被諮商、諮詢的角色，訊息的提供、諮詢的角色，還沒到共同決定的部分，我覺得他的障礙一方面是在工會的本身，受限於過去工會運動的發展、工會的架構，缺乏充分的能量去進行政策對話，我認為這是相當大的問題。另外一個工會制度的設計讓他無法去處理政府期待他處理的政策。工會在主政者的眼中常常被邀進來是作背書者的角色，參與的機制並沒有賦予共治的功能，比如說基本工資審議委員會裡面，勞資可能會有比較大的參與空間，其實到最後，基本工資的調整還是行政部門一手主導，所以在那樣的機制裡都沒有辦法達到共治，更不用說外勞政策諮詢小組，以及所有現在具有三方架構的委員會，所以我覺得他們是來被徵詢的，政府請他們來聽一聽然後罵一罵，大致上就是這樣。

比方在委員會這樣的授權機制上，他們並沒有被賦予這樣的角色，今天我覺得如果用投票的方式，而且是有約束力的，就像現在的社會對話，勞資都沒有將他當一回事，根本沒有約束力，這樣資方根本不會想理你，今天如果去影響決策直接跟行政部門溝通就可以了，干嘛跟勞工去溝通，比如說像歐洲國家這樣的模式，資方就非玩不可。所以從制度上的設計有沒有讓工會有可以參與的空間，似乎在現在政策治理的部分，很多就是 information and consultation，就是資訊跟諮商。

3. 如果以法制層面來探討，您認為法制如何規劃、設計能使工會有更深入的參與？您認為法制上的侷限為何？

答：我覺得今年修正的工會法相當程度就是一個影響，因為相當程度的鬆

綁，可是接下來工會方面玩得起來玩不起來，所以我覺得已經是相當大程度的鬆綁，接下來我覺得是在整個協商跟社會對話的部份來著力，也許接下來我們應該去考慮，是不是真的要去走開放對話的路，還是只是把他當坐勞資關係間的促進劑而已，而不是真正發揮他應有的功能。

歐洲的國家在中央政府的層級就有這樣的一個社會對話，來推動，比方說像經建會是負責經濟政策規劃的，雖然是委員會制，並沒有任何一個三方的機制來進行，我覺得經建會本身就可以用這樣的方式來進行，像交通部也有許多業務跟勞動事務有關，可是從來也不會運用三方委員會的機制，我覺得一開始至少有 information and consultation 的作用，要不然就是基隆碼頭工會怎麼樣，要不然就是航空業勞工怎麼樣，這些都與勞工的事務直接相關，他們都是目的是業主管機關，可是他們都要求勞委會去善後，我決這也相當部份的去回答剛剛法制上的侷限。

4. 如果以決策環境來探討，您認為現有體制外的支持及體制內的阻礙分別為何？

答：有一個部份我們一直沒有談到的是，因為我們不是 ILO 的會員，我以我們沒有義務去依循或者遵守那些國際公約，這個部份相當程度讓我們整個團結權及社會對話的發展，就沒有像其他的會員國要去遵守這些相同的規範，所以我覺得發展出來的是，因為在那部份沒有應該遵守的義務，我們可以看到如果是 ILO 的會員，批准了團結權相關的公約，政府勢必去作一些讓工會可以行使團結權的動作，或是社會對話的部份，因為 ILO 會要求在每年的國家報告中，就要去明列這些東西，現在我們都省略了，還好現在我們有一個還算稱職的政府，他會在政策上聽這個聽那，可是他不見得要去發展工會，所以我覺得台灣因為不是國際勞工組織中的一員，也因為沒有遵守國勞公約的義務，反而讓整個工會的發展就非常的薄弱。今天民主運動的發展也許是跟

國家財富的發展成正比，可是工會或產業民主這部份倒是不見得，即使是最落後的國家或是拉丁美洲國家，他們的工會運動還是很蓬勃，這跟我們的認知必須要發展到很蓬勃工會才會發展是完全不同的，因為在這個方面我們沒有必要遵守 ILO 會員的義務，所以在這方面就不會循著這樣的途徑來解決問題，所以反而從街頭、從立法院去影響，所以有些工會通常是捉緊幾個所謂的勞工立委，與直接去跟行政部門講破頭有用多了。所以如果今天政府認為我們應該要成為 ILO 的會員，那麼我們就要開始去檢視社會對話及工會發展，工會跟雇主也才會去正視團結權真的要玩什麼東西？這是我覺得體制外支持的部份。

至於體制內的阻礙，還有一部分我覺得是工會領導人的視野，因為我國國際的參與度不高，所以我們的工會內室比較內向性的，多半只在乎工會會員的福利，可是他們是否爭得有去認識到工會在社會正義、公益所扮演的角色上，也許他們甚至不認為自己應該去扮演這樣角色，所以我們看到國營事業一天到晚就是爭自己的權益，雖然他們爭的義正嚴詞，可是他們也忽略到的在西方國家工會所扮演的一個去支持社會正義，或是對弱勢關懷，在這個方面我們看到的是非常的少。

5. 如果以工會資源來探討，您認為什麼樣類型的工會最有可能參與治理？

而其是否為最佳的參與類型？如否，其類型應為何種？

答：現在全國性的工會已經完全開放了，甚至有八大、九大、十大，我們完全不敢去碰代表性的部份，因為怕得罪，今天如果是在一個正式的國際的勞工團體，他們是要求工會必須有代表性，要去承認你真的是全國性的工會就要去你會員數有多少，會有所繳交的會費有多少，這才代表你有什麼樣的實力，可是我們完全不敢去 review 這一塊，因為擔心工會會去罵說政府在打壓。所以是否有最佳層級的工會參與類

型，我覺得如果是全國性的總工會會職業別、產業別的工會聯合會，
比如談得是石油的議題，那就是石油的產業別聯合會。

6. 如果以工會整合角度探討，治理的參與應配合何種政策誘因引導其積極
參與，而非選擇透過政策遊說影響政策？

答：我覺得在國際工會運動或國際勞工組織內，沒有受到那樣義務的約
束，所以工會的資源或是利益整合，考量到很多問題，我覺得工會、
政府甚至立委偷非常清楚，他們可以挾工會來挾勞工，所以變得是很
畸形的狀態底下，政府對於工會很想把它導到正常的發展，今天如果
有一個國勞公約的正當性的話，因為現在要去遵守國勞公約，要求要
去遵守去進行社會對話、要求去檢視工會的代表性，要求不能重複入
會，現在的工會就是這些人參加相互加入，又不用繳會費，所以就是
玩假的。

今天如果政府主動要去批准聯合國的公約，我們為什麼就不能主動去
遵守國勞公約的八個核心公約，我覺得如果我們真的去遵守這八個國
際公約，工會的生態會有很大的改變，而且社會對話勢在必行，這時
候勞委會就有尚方寶劍來說，我就是要作一些社會對話的東西，然後
也可以直接跟 ILO 直接對話，今天我需要一些專家來協助，我們的全
國總工會及工總，他們分別是國際雇主組織跟國際工聯的完全會員，
他們每年都可以以觀察員的身份去參與國勞大會，只是目前他們覺得
沒有迫切性，甚至還跟政府要錢去參加。如果我們現在是卡在整個國
際勞工組織的架構底下，勢必要建立這個架構性的東西。我覺得我們
今天之所以要去推很多東西，是在某種程度上是國勞公約、聯合國人
權宣言，甚至是善盡一個社會一分子的责任，然後也會受到他們的監
督，如果沒有受到這樣的約束，當然政府的能量就會放到其他的部
份，我們最好的人才都在作經濟上事務的協調，我們就不會去作集體

協商這部份的事。

7. 除了法制、決策環境、工會資源、工會整合外，您認為還有哪些關鍵因素會影響工會參與治理的可能？

答：應該說國勞工約的約束性，因為這個部份我們完全沒有，再來就是工會領袖的視野，這真的是跟工會參與國際事務有很大的關係，所以我們的工會沒有這樣的國際素養，沒有這樣的國際素養也是因為他沒有這樣的國際義務，每年都要去參加一下或是建立一些國際關係，而且他也覺得沒有這樣的必要性。

附錄 2-4 B1 (行政院勞工委員官員) 訪談紀錄

受訪時間: 99 年 07 月 20 日上午 11 時 30 分至 12 時 00 分

受訪地點: 行政院勞工委員會辦公室

訪談問題與內容:

1. 在您與工會的正式及非正式接觸過程中，您覺得工會最常採用參與治理的方式為何？

答：以我國目前工會的觀察，工會在重要的政策或法案議題上，因為工會制度的設計，多半沒有強大的力量，以勞委會相關的決策機制中，也比較欠缺參與的機會，主要決策機制只有勞委會的大委員會，不過工會的代表很少只有三位，不見得能影響決策，其他部份雖然偶爾有基本工資審議委員會、外勞政策諮詢小組可以讓工會提供意見，不過往往意見比較難以聚焦，反而造成政策延宕，工會對於重大勞動政策經常於平日藉由中小型的街頭遊行，並於每年五月一日勞動節進行遊行促使政府採取一定作為或不作為，或是藉由立法院遊說比較多。

2. 政府是否應該透過制度設計讓工會能積極參與政策的決定？如是，您認為在哪一個層次比較適當？(暗示：作為決策參與、諮詢意見、執行問題)

的反饋等)

答：政府當然應該讓工會來參與與勞工有關的勞動政策，在政策決定的過程中，就如我前面提到的，意見往往難以聚焦，在勞委會大委員會裡工會的代表也佔不多，大部分仍是政府機關成員為最主要的左右決策的力量，所以我認為在現階段決策參與的部分，可能比較不適合，應該有其他管道或機制可以引導凝聚共識後再擴大決策參與，而諮詢意見可以廣泛地吸取各界意見、執行問題的反饋亦有助行政主管機關隨時修正，都對勞動政策的周全性有很大的幫助，我個人認為都可以讓工會積極參與的機會。

3. 如果以法制層面來探討，您認為使工會參與政策對話的基礎為何（暗示：代表性、論述能力、相互依賴性、政府維持治理正當性或其他等）？

答：在現行許多法律設計當中都有工會參與的管道，比如基本工資審議委員會、勞工退休基金監理委員會、勞工保險監理委員會等均是法令所規範的需有勞工代表參與，其原因在於基本工資、退休金、勞保這些議題均與勞工的工作條件、保障有密切相關，政府的決策不該自己悶著頭作，應該多聽取工會的意見。所以，我個人認為法制上的設計即是為了使得政策能更加周全，保障勞工朋友權益，政府的施政能獲得勞工朋友的認同，也是勞委會存在的意義。

4. 如果以決策環境來探討，在現行的參與機制中，您認為工會的參與成效如何？影響其成效的關鍵因素為何？

答：我個人覺得現行勞委會的各項委員當中有些工會的參與是有些成效，但有些則否，比如基本工資審議來說，因為議題相當具有爭議性，且與許多社會保險給付掛勾，如勞保、健保、國民年金等，經常牽一髮動全身，工會與資方團體的意見往往針鋒相對難以妥協，而像單純的執行監督機制，如勞工保險監理，因為許多職業工會均很關注會員的意見，往

往往能很適切地反應意見，工會團體及政府建立良好的互動基礎。所以我個人認為工會對議題的熟悉度、政策的爭議性、互動的信任感是影響參與成效的關鍵。

5. 如果以工會資源來探討，您認為藉由體制內的政策參與或體制外的政治遊說，何種政府所需負擔的政治成本較小？就您所知其原因可能為何？

答：勞委會許多的委員會邀請工會參與政策或法案的擬定，雖然需要耗費許多時間及精力，但不可否認在開會溝通的過程中，有些議題雙方確實能取得某些程度的共識，比如就業安定基金管理會中工會與資方團體，因為就業安定基金的運用是為了促進就業穩定，透過加強職業訓練、就業輔助等方式提工勞工協助，對雇主也相當有利，所以所需花費的行政及人力成本雖大，但有相當的功效。

體制外的政策遊說有時在政策意見僵持不下時，往往能突破完成立法，比如勞工退休金條例即是一例，不過在許多方面來說，立法遊說因為欠缺公開的討論及縝密的政策辯論，立法通過後，政府可能還要付出其他成本或提出新的方案處理，不見得比較小。所以，我個人覺得說仍是藉由體制內去尋求工會與資方團體的共識，即使有時候不能完全滿意，但會比較能掌握政策所希望達到的效果。

6. 如果以工會整合角度探討，在現行機制中，您認為這些工會團體的參與是否具有代表性？所提政策建議是否欠缺課責機制？您認為如何解決這樣的問題？

答：從我個人的觀察，現在全國性總工會就有十個，幾乎很難判斷哪一個工會真正具有代表性，而且不同工會之間對於關注的議題，意見可能就有好幾種，往往需要行政主管機關將意見整合後提出比較周全的方案，一次次小幅的修正，所以工會的參與反而比較不強調代表性，而是公開意見的表達，不過政府也不會針對這些工會所提的意見照單全收，所以

行政責任仍是在政府身上，因為最後的決策權往往是在行政院、立法院，他們會有更多的政策因素必須考量，所以課責問題似乎不大。

但是如果要让工會的政策建議更具有代表性的，應該透過內部的機制充分討論後，由工會提出正式的書面意見，做為決策討論的參考，工會也應該將這些書面的政策建議公開讓社會大眾知道，這樣工會或許能在議題上獲得更多的支持及代表性，也才有後面課責的問題。

7. 您認為可以從哪些方面提昇工會參與治理的能力？政府在提高工會參與治理的過程中應該扮演什麼樣的角色與努力？

答：我本身也是電信工會出身，我知道與政府相比，工會的資源是相當不足的，政府可以提供一定教育訓練協助，比如將現在分散在各處辦理的法令宣導，集中由勞教學苑辦理，並建立課程講義及講師資料庫，甚至開放，讓工會可以多加運用，勞委會目前也已經把許多法令製作成線上課程，不過宣導似乎還有待加強。另外，勞委會每年都會委託專家學者進行許多研究，也可以考慮以公開的方式讓工會甚至雇主團體獲得，讓雙方能夠在比較接近的資訊基礎上面進行討論，才不會每次在參與討論時，往往各說各話。所以，我個人認為政府可以在提供訓練資源及相關的政策資訊上，多作一些努力，來協助工會提升政策參與及治理的能力。

附錄 2-5 B2（行政院勞工委員會官員）訪談紀錄

受訪時間：99年07月18日下午14時15分至14時45分

受訪地點：行政院勞工委員會辦公室

訪談問題與內容：

1. 在您與工會的正式及非正式接觸過程中，您覺得工會最常採用參與治理的方式為何？

答：在目前政府不管是法制的研訂或重要政策的決定，都有工會參與的正式安排，所以比較上工會參與治理的方式，應該是工會接受政府正式的邀請比較多，當然有時候，勞工團體可能也會有到立法院遊說或是街頭抗爭的方式來表達他們的意見，一般而言，從參與的機會來看，我個人認為由政府正式邀請來表達他們的意見這樣是比較多的。

2. 政府是否應該透過制度設計讓工會能積極參與政策的決定？如是，您認為在哪一個層次比較適當？（暗示：作為決策參與、諮詢意見、執行問題的反饋等）

答：基本上，我認為讓工會參與決策是蠻有必要的，以目前而言，勞委會就是一個委員會制，委員中就有工會團體的代表，在許多相關的法制中，比如職工福利委員會、勞工安全委員會等，事實上也都有法制的規範必須有勞工代表的參與，甚至在如外勞政策決定方面，雖然非法律上的規定，也安排有讓工會參與的機會。

我個人認為參與的層次應該按照不同的事項來作考量，比方說在政策執行上他們會發現許多執行上的問題，這部份的意見也很寶貴，不管政策或法規在研擬的過程中，工會的意見都相當重要，也扮演著相當重要的諮詢者角色。至於決策層次的參與就要看事項來認定，比如說基本工資在許多國家其實是國會決定的，在我國有個基本工資審議委員會，工會代表一定有，在整個基本工資審議的過程難免會有不同的意見，不過從現行法制來看在最後過程的決定者是行政院，當然行政院在決定如何調整或調整幅度時，有更多的因素需要作考量，類似這樣事項在整個意見的形成中，工會不僅只有回饋者的角色，同時也有諮詢者的角色，如果這個決策一定要取得勞工的同意，就會產生決策上的困難。

同時因為我國是個五權分立的國家，法案研擬的過程一定有公聽會的召開，一定會徵詢工會團體的意見，最後實際法院的決定者其實是立法

院，當然在立法過程中，立法委員也可能徵詢工會的意見，不過同時在立法院中也會產生許多不同的意見，所以最後立法決定是在立法院手中，就非以工會的意見為最後的依歸，以目前比較敏感的議題，如勞動派遣來說，意見是相當分歧的，工會之間的意見也很分歧，與資方的意見就更加南轅北轍。所以在這些比較有爭議的議題，政府一定要聽取工會的意見，可是最後的決策者，也就是立法委員可能有更多的考量，也就不盡然能按照工會的意見。

3. 如果以法制層面來探討，您認為使工會參與政策對話的基礎為何（暗示：代表性、論述能力、相互依賴性、政府維持治理正當性或其他等）？

答：從法制面來探討，不管在政策或法案的研擬過程中，能夠先聽取勞資政，甚至學者的意見，都是相當有幫助的，從我個人的實務經驗來看，工會的代表性是否足夠的問題，理論上全國性的工會應該有一定程度的代表性，但以我個人的角度來看，這些全國性的工會未必真的能夠將勞工的想做全面性的表達，再過去有人批評全國性的工會所提出的意見往往比較偏向大的工會或國營事業工會的想法，是否把所有勞工的聲音充分表達，我個人持比較保留的意見。

就工會的論述能力而言，當然有些工會的論述能力是不錯的，但是有些工會的代表代表出席卻很難將議題的意見作個很好的表達，這是我個人覺得比較遺憾的。就全國性工會的代表在出席會議時，工會內部是否已經有一些前置的作業，已經先經過一些討論？再藉由他們表達出來還是所提出的意見是個人的意見，就我所知有些工會會對重要的議題會先行作過討論，出席代表是將會議的結論於會中提出，我個人覺得這樣做非常好。但也有些只是代表工會出席來表達他的個人意見，這是我覺得工會稍嫌不足的地方。

政府在政策或法案的決定一定要聽取工會的意見，這是我認為不可避免

的，我個人認為在法制方面工會是否具有代表性，及在工會內部是否有充足的討論是非常關鍵的因素。

4. 如果以決策環境來探討，在現行的參與機制中，您認為工會的參與成效如何？影響其成效的關鍵因素為何？

答：我個人認為工會參與的成效關鍵，仍是以前述我所提到的工會是否具有代表性及工會內部是否具有充分的討論，而出席者有很強的政策論述能力為關鍵。

5. 如果以工會資源來探討，您認為藉由體制內的政策參與或體制外的政治遊說，何種政府所需負擔的政治成本較小？就您所知其原因可能為何？

答：體制內的政策參與有可能為了達成共識，必須花本多精神召開許多次會議，這是需要一定的成本沒錯，如果工會透過向立法委員遊說達到他們的目的，假設後來按照他們的期待通過，如果他們當初的考量不是很審慎的話，後續要付出的成本就會很高，我舉一個例子來說，像勞基法強制退休年齡由六十歲調整至六十五歲，事實上是工會團體直接去遊說立法委員，立委連署提案後在立法院快速通過。在勞委會的立場強制退休年齡的調整並非沒有考慮，只是希望採取比較漸進調整到六十五歲，讓企業及勞工有逐漸調適的空間，會使衝擊降低，從表向上看，一次調整到六十歲似乎是對勞工有利，但從實務上來看卻並非所有勞工都是有利的，但是對於企業造成的衝擊卻是立即的，整體社會成本就相當大，企業如果無法即時調整的話就會影到其競爭力。

從表象上來看，體制內的參與雖然花去許多心力召開許多會議，這些成本都是看得到的，但是體制外立法遊說來說，以前面的例子我們會發現，政府所需附得成本也不小。

6. 如果以工會整合角度探討，在現行機制中，您認為這些工會團體的參與是否具有代表性？所提政策建議是否欠缺課責機制？您認為如何解決這

樣的問題？

答：這跟我國工會的發展有很大的關係，我們希望透過這次工會法的修正，導引未來工會的發展，讓工會具有更大的代表性，不過，我個人覺得政府的努力其實是比较有限的，比較關鍵的還是工會自身能力的提昇，尤其是工會幹部、理監事能力的提昇及自覺，才是比較重要，因為現在所有的工會都會覺得自己才是最有代表性，但最重要的應該被邀請的應是真正能夠表達民意，真正掌握勞工的想法、需求，真正下過功夫，在工會內部作過充分的討論，才來會議上作完整工會意見的表達。有些工會是很慎重的，重要的議題會先經討論再把結論帶到會議中，比如全產總，我們比較期待工會在不同的議題上在陳述的過程中也聽聽別人的意見，也不盡然說工會得意見一定是對，資方團體的意見一定是錯的，反之亦然，我認為政策決策中的參與，在會議上就是聽取別人的意見甚至修正部份自己的意見，我覺得會是比较好的現象。我剛剛是強調充分的討論，而非一味地堅持己見，在討論過程中必須兼顧許多層面的思考。

7. 您認為可以從哪些方面提昇工會參與治理的能力？政府在提高工會參與治理的過程中應該扮演什麼樣的角色與努力？

答：依目前來說，提供工會政策參與的機會政府責無旁貸，除了制度面或法制面要創造工會參與的權利，更重要的是政府也可以適當協助提昇工會參與的能力，扮演協助者的角色，比方勞工教育的安排，除此之外，有網頁或相關研究或國內外資訊蒐集上，可以將資訊分享給工會，當然更重要的是工會要有自我學習的能力，即充分論述與表達的能力也相當重要。

受訪時間:99年07月20日下午16時45分至16時10分

受訪地點:行政院勞工委員會辦公室

訪談問題與內容:

1. 在您與工會的正式及非正式接觸過程中，您覺得工會最常採用參與治理的方式為何？

答：我發覺工會參與政策或治理的方式，除了常看到的勞委會中各項任務編組的委員會、到立法院遊說立法委員通過特定法案條文也很常見，還有動員上街頭向行政部門表達特定訴求外，其實私底下的非正式接觸與溝通更多，尤其最近幾年在推動勞動三法的修法，以及這一兩年勞基法勞動派遣專章的制定，工會與勞資處的接觸溝通是很頻繁的，我們也希望法案能順利推動，常常拜會工會蒐集相關的意見，同時也會主動找工會團體透過座談會化解一些工會團體對政府修法的一律，希望降低施政的阻力。

2. 政府是否應該透過制度設計讓工會能積極參與政策的決定？如是，您認為在哪一個層次比較適當？（暗示：作為決策參與、諮詢意見、執行問題的反饋等）

答：勞委會一直希望透過各種的管道，讓工會更有機會參加相關的政策研擬與形成過程。我個人認為社會更加民主，尤其政府部門在推出許多許勞工有關的法案時，不可避免的要尊重相關工會團體的意見，比如說近年來勞委會在積極推動社會對話、圓桌論壇的方式，讓勞資政三方能在一個共同的平台上，提出改進目前施政不足或勞工權益相關事項保障的提案，作為政府部門後續施政的參考，雖然目前成效還未能完全顯現，但我覺得在工會參與政策決定上是比以前開放。

在台灣勞資之間的對某些特定問題的歧見其實很大，比方最近的勞基法勞動派遣專章的訂定，部份工會團體仍堅持主張勞動派遣不應該透過立

法使其合法，資方團體則認為太嚴格的派遣比例限制，將影響企業的發展，雙方爭論的不是同一個層次上的問題，當然也就缺乏共識，所以目前應該主要還是以正式或非正式的諮詢，比如公聽會、諮詢小組等方式來處理工會意見會比較妥當，共同的政策決定可能還有很長的路要走。至於執行問題的反應，我們平常就經常與工會舉行座談，工會都會將相關的議題反應給勞資處，再由我們彙整給各業務單位去進行研究及答覆，我想這方面勞委會應該做的還算不錯。

3. 如果以法制層面來探討，您認為使工會參與政策對話的基礎為何（暗示：代表性、論述能力、相互依賴性、政府維持治理正當性或其他等）？

答：我個人認為政府若要讓工會有更多參與政策的管道，在制度上多半是考慮到為了平衡各方意見，讓法令或政策更加完整，所以應該跟你問的代表性與政府治理正當性有關。不過有時候制度的設計並不一定是重點，而是政府部門願不願意在相關的決策開放讓工會參與，比如說除了勞委會許多任務編組的委員會納入勞工代表外，在其他部會很少看到將勞工代表納入的機制，工會當然就不容易透過正式管道表達意見，而有時會透過像立法委員遊說或走上街頭抗爭的方式，爭取社會的關注，我覺得這並不是一件好事。

4. 如果以決策環境來探討，在現行的參與機制中，您認為工會的參與成效如何？影響其成效的關鍵因素為何？

答：勞委會現在的許多委員會中，都有工會代表參與，工會都在委員會裡面表達出工會所憂慮及擔心的問題，讓我們可以即時的針對政策的疑問或誤解，能即時地溝通，對於勞委會的政策與業務發展有不少的幫助，不過有時也會因為工會之間的意見不同，造成要耗費許多的時間去處理，這方面我覺得工會還應該做更多的努力，而不是一直透過意識形態來阻礙政策的通過，應該透過對話及強化政策論述能力，以提高在各項

參與機制中的發言份量，使工會得意見得取得比較多的支持。

5. 如果以工會資源來探討，您認為藉由體制內的政策參與或體制外的政治遊說，何種政府所需負擔的政治成本較小？就您所知其原因可能為何？

答：其實，不論哪一種方式，政府部門都需要耗費許多精神跟經歷去溝通協調，政府部門不會因為工會選擇了對立法委員遊說，而就放棄了立場，因為有時候立法院一動某些關鍵條文，將會造成整部法令的立法精神變質，所以我們也都會跟立法委員保持密切的聯繫，去說服立法院採取行政部門的版本，只不過這時候政府部門跟工會是有點針鋒相對，這些需要付出的成本都難以估算。所以，我覺得不管哪一種方式都是付出一定的代價跟成本，只不過在於在行政部門的政策參與階段處理會考慮的比較周全，因為政府部門或是工會提出比較適合的替選方案，或協商、讓步的機會會比較大。

6. 如果以工會整合角度探討，在現行機制中，您認為這些工會團體的參與是否具有代表性？所提政策建議是否欠缺課責機制？您認為如何解決這樣的問題？

答：目前工會參與的類型多元，或許就是因為欠缺具有代表性的工會能夠充分大多數的勞工發聲，所以每次在一些公聽會或座談會，我們都會廣泛邀請縣市級以上總工會、全國性的各業工會聯合、全國性總工會來共同參與，參與的對象一多意見往往就更加分歧，有時候常卡在部份工會對特定議題的堅持，造成大多數工會所部反對，甚至支持的法案整個停頓下來。

所以工會內部如果欠缺一個具有代表性的工會團體，去整合出共同的意見，那麼政府就不太可能在施政上釋出太多共同決策的機會，因為這樣的決策後果最後試行政部門要承擔，可是工會卻不用付出政策延宕的責任，權責顯然不相當。所有如果政府能有一個誘因促使工會積極去進行

意進的整合，或實質的整合，他所提出來的意見也就比較能夠得到政府部門慎重的考慮。

7. 您認為可以從哪些方面提昇工會參與治理的能力？政府在提高工會參與治理的過程中應該扮演什麼樣的角色與努力？

答：就像前面所提到制度設計讓這些工會有參與的管道，甚至藉由制度設計的代表性要求，讓工會有壓力去自動進行整合的行動，因為如果沒有辦法提出整合的名單或政策意見，則參與政策或治理的過程就會比較困難。當然政府在提高工會參與治理能力的時候，可以提供一些經費或資源，讓工會幹部對政府運作的模式、相關勞動法令的規劃更加瞭解，也可以減少一些工會對政府的誤解。不過我覺得最重要的還是日常的溝通，以及如果可以作到的話，盡量將一些與法案有關的研究資料盡量透明公開化，讓工會瞭解政府制定相關政策時所考慮的因素為何，以及背後的論證基礎是什麼，這樣才比較能夠建立相互信任的基礎，進而也才有可以相互對話的夥伴關係出現。

附錄 2-7 C1 (全國性總工會副秘書長) 訪談回覆記錄

訪談回覆時間:99 年 7 月 18 日

訪談問題與內容:

1. 您所代表的工會團體是否有幹部過去或現在曾擔任政府部門中常設性委員會的委員？您認為工會的意見是否能透過這樣的機制完整表達？

答：有：黃清賢前理事長擔任勞委會大委員（2000—2003 年）；莊爵安前理事長擔任勞委會民營化推動及監督諮詢委員會委員（2004-2008）。工會透過政府部門常設性之功能性組織，可以適時、適度表達勞工心聲及意見。惟工會幹部雖能在體制內參與並有機會表達意見，但涉及專業性議題，可能囿於個人涉獵領域、專業素養等因素無法做深入性

探討及完整表達。爰通常僅清楚表達工會立場、態度及原則。另工會幹部往往僅佔委員會之少數，因此，對於政府重大勞動政策之影響仍屬有限。茲建議政府應放寬各委員會勞工代表席次，讓更多工會幹部有機會表達意見；且政府應強化溝通管道，針對各項重大勞動政策多舉辦座談會、公聽會廣納勞工建言，讓工會幹部感受得到政府照顧弱勢勞工的誠意，方能以良性溝通減少工會之抗爭。

2. 您認為工會團體參與治理機制中所遭遇最大的內、外部障礙分別為何(暗示：法制、決策環境、工會資源、工會整合或其他等)? 這是否為政府能否擴大工會團體參與治理的關鍵?

答：是否擴大工會團體參與治理的關鍵在於政府的「態度」。尤其，政府在擬定各項重大勞動政策時，本來就應該尊重各利害關係人及團體（包括政、資、勞、學及社會大眾）的意見。如果以工會團體的角度思維參與治理機制，工會應具備的要件及有待克服的挑戰如下：

1. 內部：

(1) 意見整合：對於勞動議題的討論及決策依循體制內的決策機制凝聚共識

(2) 決策透明：工會為合議制，當遵行少數服從多數，不容有個人英雄主義。

2. 外部：

(1) 各工會整合：勞動政策之形成過程考量層面既深且廣，各產業工會因屬性不同、利益不同，常常有不同的決策思維，例如勞動派遣立法就出現各產業工會間不同調的情況，如何確保不同身分勞工的基本勞動人權，又不致影響現職勞工權益，不造成未來勞動市場整體勞動條件下降等等，各工會的意見整合、異中求同，顯得十分重要卻也非常艱難。

(2) 勞工代表性：在全國性工會林立的當下，誰才是多數勞工的代表？倘政府擬擴大工會團體參與治理機制，就應該認真思考工會正統性及正當性的問題，因為，這牽涉到資源分配及勞工代表性。如果工會參與度廣卻多為不具代表性之勞工代表，則虛而不實的內涵，失去工會參與的意義及廣納建言的目的；如果資源分配不均或偏頗，亦將使參與的結果大打折扣。

(3) 法制化：政府應將工會團體參與治理機制模式法制化，一方面避免各工會間因資源的爭奪而產生嫌隙，減少體制外的抗爭；另一方面可建立常態性、可被接受的社會對話機制。

3. 如果以法制層面來探討，您認為政府可以提供什麼樣的協助或扮演什麼樣的角色來協助工會參與治理的過程？

答：

1. 建構完整社會對話機制：

(1) 國家層級：仿效 ILO 成立政、資、勞三方對話機制。

(2) 產業層級：輔導各同業之產業成立工會及公會（雇主團體）。

(3) 企業層級：積極輔導企業成立工會。並可考慮強制要求申請上市、櫃公司必須成立工會，才予核准。

2. 鼓勵企業簽訂團體協約：勞資雙方合議，本於誠信共創雙贏，建立夥伴關係。

4. 如果以決策環境來探討，您認為工會團體與政府間的關係為何？工會希望在哪些政策領域中參與治理？您建議工會可以作些什麼努力？

答：工會團體與政府（勞委會）應該是合作關係，因為勞委會是勞工最高行政主管機關，本於照顧勞工之精神及宗旨，傾聽勞工意見，捍衛勞工勞工勞動尊嚴、改善勞工生活責無旁貸。

應讓工會參與所有勞動政策之研議。

工會應強化幹部素質，包括提升勞動議題之專業性、論述能力、蒐集及分析資料能力、溝通能力及技巧、具有國際觀等等。

5. 如果以工會整合角度探討，就您所知我國工會面臨最大的挑戰與危機為何？工會如何調整其角色及認知以面對？

答：我國工會面臨最大的挑戰與危機如下：

1. 小型（企業型）工會本位主義太濃：國內企業工會較關心勞動政策方向且活動力較強。惟重心多放在爭取企業內員工勞動權益事項，因此，無法有效發揮「工會」在政治上應有的「壓力團體」效果。
2. 中型（產業型）工會運動發展受限：國內缺乏同業產業工會之組織，且同業產業工會受限於經費及舞台，致力量薄弱無法發揮「母雞帶小雞」的效果，形成企業工會獨大、產業型工會無力之畸型發展。
3. 大型（全國性）工會運動成效不彰：國內雖有十餘個全國性工會，但素質參差不齊且會員工會重疊性高，在缺乏強而有力的「運動理念」情況下，凝聚力稍嫌不足，運動能量也無法有效累積。其次，全國性工會間的競爭激烈，少有橫向聯繫，致「各立山頭」的情況普遍，使國內工會力量無法整合，影響台灣勞動者整體戰力。

工會調整角色及認知如下：

1. 加強勞工教育：透過勞工教育訓練強化勞動意識，以及「尊嚴勞動」之中心思想。
2. 強化橫向聯繫：大型（全國性）工會應就勞動議題採取結盟方式，並有一致性策略及行動，才能將工會力量發揮至極致，產生一定影響力。
3. 提升勞動者地位：保障勞動者基本勞動人權及尊嚴。
4. 提升集體協商能力：工會需藉由加強幹部協商及溝通能力，突顯捍衛勞動者權益的正當性。

5. 提昇社會形象：長期以來工會抗爭造成「麻煩製造者」之社會觀感，以及「只求私利」的負面形象根深蒂固，致工會運動之正當性被嚴重扭曲，以致動員能量每況愈下。因此，凡我工會幹部應深切自省，不斷自我要求提升知能及專業領域，才能以豐厚的立論基礎說服社會大眾，突顯工會保障勞動者權益的本質，繼而扭轉社會負面形象。

6. 如果以工會資源來探討，您認為工會所推選參加這些常設性委員會的代表應以什麼特質或能力作為推薦的依據？而工會能給予參與治理的工會代表支援為何？

答：工會所推選的代表應具備的特質及能力如下：

1. 傾聽；
2. 同理心；
3. 專業能力；
4. 組織能力；
5. 溝通能力；
6. 協商能力；
7. 反應敏捷；
8. 良好人際關係。



工會能給予參與治理的工會代表支援如下：

1. 財力支援；
2. 資訊蒐集、彙總及分析；
3. 提供具體建議及策略；
4. 行動支援。

7. 您認為工會在參與治理過程中還有哪些問題是政府與工會必須考慮到的？

- 答：1. 參與制度的建立（法制化）；
2. 機制的公平性（平等對待）；
 3. 人員的產生（代表性）；
 3. 必要的專業訓練及支援（強化專業度）；
 4. 建立幕僚團隊（提升議事效率）；
 5. 提升決策效力（付諸實現機率）；
 6. 政府執行力（議事效益）。

附錄 2-9 C2（全國性各業工會聯合會秘書長）訪談紀錄

受訪時間：99 年 07 月 19 日下午 13 時 35 分至 14 時 15 分

受訪地點：全國性各業工會聯合會辦公室

訪談問題與內容：

1. 您所代表的工會團體是否有幹部過去或現在曾擔任政府部門中常設性委員會的委員？您認為工會的意見是否能透過這樣的機制完整表達？

答：有，曾擔任過勞委會的性別工作平等委員會委員、勞工保險監理委員會委員及勞工退休基金監理會委員，我本身曾擔任過台北市勞工局勞工權益基金的委員，不過已經卸任，現在僅剩勞委會的性別工作平等委員會仍有我們工會的幹部擔任委員。

工會的意見是否能透過這樣的機制表達，我認為部份有部份沒有，因為在勞委會的這些委員會中某種程度是擬定政策或推動時會列入討論提案，所以在這部份委員應該是有影響力的，不過因為這些委員會都是合議制，我們工會是比較把這樣人選當作是進到這樣的決策機制去磨練他的視野跟能力。

2. 您認為工會團體參與治理機制中所遭遇最大的內、外部障礙分別為何（暗示：法制、決策環境、工會資源、工會整合或其他等）？這是否為政府能

否擴大工會團體參與治理的關鍵？

答：勞委會算是對勞工團體最友善的政府機構，所以相關的委員會中會有勞工代表，當然這是因為法律的規定，以勞委會來說都是透過勞工團體的推薦，然後再去遴聘，像現在有 10 個全國性的總工會在那邊，勞委會不可能給到那麼多名額，不容否認，某些時候也是在做分配，問題是說，這樣分配分會所推薦的人選，是否考慮到是否適才適任？進去之後對於委員會討論的議題、委員會的運作等專業的部份是否瞭解，都是很大的關鍵因素，不然進去之後只是當聽眾或是無理取鬧，其實降低了這席勞工代表重要的成份。

當然工會也要回頭去思考是否工會要整合，然後最重要還有被推選出來的人是否有論述的能力、在議題上的專業素養，以及協商的能力。工會也要反求諸己，不要只是在搶位置，什麼事也沒幹。此外，我認為還有一個因素，就是其他政府機構其實對工會的敵意就很明顯很強烈，還有像我們銀行員聯合會要去跟雇主作一些議題的協商都吃閉門羹，資方團體沒有尊重對手、勞工團體的修養跟心態，其實是非常可惡，這不免讓我想到新加坡三方對話的機制，這是尋著國家統合主義的脈絡發展下去，所以資方團體不論願不願意，他就是三方成員之一，在這樣的體制下，所謂的勞資政對話可以進行，但台灣目前沒有相關的法制建構，雇主團體有恃無恐對工會愛理不理，是否要透過修法是一個思考方向，以聯合會的觀點來看，與其讓人家看衰，我認為工會還是要有一些行動的能力，以及對議題掌握的專業論述及幹部人才的培養，讓雇主團體有一定的壓力，再加上主管機關臨門一腳的協助，可以促成雙方坐下來談，但勞資的對談必須從一些具體的案例來看，比如勞動節剛好遇到星期六是否要補假議題，我們也開始要就這樣議題進行協商。

3. 如果以法制層面來探討，您認為政府可以提供什麼樣的協助或扮演什麼樣的角色來協助工會參與治理的過程？

答：銀行員聯合會所面對的主管機關通常是財金部會，他們比較容易拿翹，所以透過立法的過程可能反而比較容易，這就像國營事業管理法中勞工董事的設計，修過以後拘束的還是政府管得到的國營事業，向後續要修改公司法，因為涉及到私部門的因素就很難通過，比如聯合會曾透過要求馬總統簽署金融機構都應該給一席勞工董事，但是財金部會不認為總統的政見不一定要實現，勞委會是很想要推，但是只有財金部會真的可以壓得住金融機構，但是他們一直不願一推，當然這些雇主或雇主團體也就更不可能推。這可能因為財金部會本身的本位主義，他們會認為工會多要一席勞工董事，那他們能分配的董事就少一席，跟資方與財金部會協商，他們會認為這會沒完沒了，我印象最深刻的是國營事業管理法通過後，經濟部及交通部都很爽快的給了，但是財政部訂了一個所謂的勞工董事遴聘辦法，硬是拖了一段時間才請工會來推派，擺明了就是還想干預。所以在不同的部會當中，可能有些部會反而扮演了阻礙者的角色。

4. 如果以決策環境來探討，您認為工會團體與政府間的關係為何？工會希望在哪些政策領域中參與治理？您建議工會可以作些什麼努力？

答：過去台灣的環境是比較緊張，但以現在來講，不管是政府一廂情願，還是工會的期待，我認為現在的關係是朝向諮詢、協商甚至是夥伴的關係，至於什麼樣的工會可以在什麼政策領域來參與，我覺得是 CASE BY CASE，譬如說有些時候工會還是要維持他的行動力，比如五年前台汽銀工會的抗爭也才使得銀行要標售的動作停止下來，某些時候和諧共治當然比較好，但工會也不宜忘記行動力的維持，與政府及資方維持著有點黏又不會太黏的關係，以我們的章程及對工會會員日常的提

醒，就是所有的勞動政策都應該有自己的意見，像最近又要修勞動基準法，中的合併、派遣，工會一定要表達意見。除此之外，像我們是金融服務業，對金融服務法規及政策的意見表達，一直在跟金管會唇槍舌戰。所以工會如果沒有這方面的知識，真的說不上話，三言兩語人家就將你打槍，台灣工會的病態就是街頭衝鋒、大聲喊叫的不少，但是有部門作專門研究工作的鳳毛麟角，瞭解國際涉外事務的很少，變成人治的色彩很重，如果這屆的理事長比較想多作點事，可能會比較常去請教外面的專家學者，不然一般平常是沒有作這些的準備。

一個具體的指標就是從工會如何去分配他的年度經費，就可以看到工會比較想做的事，如果真正對於政策、法案有興趣，就是要編列法律顧問或至少一位以上政策研究人員的費用，如果對於國際工會事務有企圖心，在國際費用的支出事不會少的。在一般比較平凡工會的經費支出，就可以看得到是以公關費用的支出為大宗，一目了然。

5. 如果以工會整合角度探討，就您所知我國工會面臨最大的挑戰與危機為何？工會如何調整其角色及認知以面對？

答：台灣工會組織很多時候都在作疊床架屋的事情，這當然某個因素出自於個人的私心，有些理事長為了接下來的出路利用過去六年的人脈再去搞一個總工會，或是因為選舉、派系的恩怨而分裂，所以現在有十家總工會我認為是其來有自，從這個角度來看，台灣的工會面臨到最大的問題是不知道為何而戰，因為現在工會最被詬病，在於台灣產業工會的組織率一直在下降，工會還越分越多其實是在鬧笑話，像這些行業性質的聯合會或全國性的總工會應該去思考不要在去玩這種堆積木，疊床架屋的遊戲，真的要做事，而不是一直批評政府不重視工會的聲音，因為沒有實力及表現的時候，說真的人家聽聽就好，如果是行業別的工會應該去思索還有哪些的勞工是還沒有被組織到，如果是全國性的總工會，應

該思考內部如何作組織改造禍根其他工會合併，應為越上層的工會組織其實是越不民主，基層的意見很難被反應，並變成一攤死水，如果工會沒有這樣的認知，一直想要槍口向外，我認為這樣的發展隱憂很大。到後來，即便勞委會有心想協助也會變得沒有意義。

6. 如果以工會資源來探討，您認為工會所推選參加這些常設性委員會的代表應以什麼特質或能力作為推薦的依據？而工會能給予參與治理的工會代表支援為何？

答：我從後面講回來，當初勞工董事爭取到，都認為是得來不易的機會，假設現在工會要推舉甲跟乙兩個人代表工會擔任勞工董事，那就應該知無不言言而不盡，更要站在工會的立場去表達。有些工會思考到這兩個人代表工會去董事會說話，工會可以給予什麼支援，我印象中中鋼工會就有想到要設一個類似諮詢委員會的機制，作為工會的幕僚或諮詢對象，成員可以是跟工會友好的律師、具有財金會計背景，我印象中中山大學許多老師都有提供中鋼工會協助，並一定要全是工會的成員，大家把這樣的機制當作是公共財，這樣的諮詢委員會是常設，今天被工會所推派出去參與政策與治理的代表，應該要認知到這個不是私人的利益，不需要洋洋自得跟某某長官關係非常好，當然也不需要矯枉過正，不要當作是人情關說的優勢。

至於工會推派出來的代表需要有什麼樣的特質或能力，我覺得是其次，最重要的是立場是否堅定，真的能夠代表工會的立場去講話，不會將個人意見作為工會意見表達。當然成熟運作的工會會讓比較偏向能夠得到其他人尊重或支持的對象去擔任代表，而不是說話比較大聲，敢衝敢拼的工會代表擔任，也許草創、尚未運作成熟的工會這樣的人比較容易出頭，但是成熟運作的工會會去衡量是否瞭解工會的運作或是立場，然後才去考慮是否稱職代表工會去擔任這樣子的委員。

7. 您認為工會在參與治理過程中還有哪些問題是政府與工會必須考慮到的？

答：我個人覺得政府可以從教育跟溝通兩個方面可以去協助，像其實這些上市上櫃公司，有很多民間的財團法人都有不少資源幫助這些上市上櫃公司的董事、監事上課、提供協助，我也是因為過去被台灣中小企銀工會推派為銀行的監察委員才有機會去接觸這些東西，我認為衝鋒陷陣的人一定要有，但是在幕後研究一些法理依據的研究人員也是不可偏廢，既然工會資源這麼有限，也就是要看政府部份對於這一塊願不願意多撥一些資源，比如各個常設委員會的工會代表都能得到比較多的訓練資源提昇他的能力，或是針對各個委員會參與所需具備的知識、法令辦理訓練，平常就讓工會幹部有機會獲得學習的機會。

第二個層次是溝通，回到問題的本質，政府如果願意視工會為諮詢、協商或對話的夥伴，就應該去思考如何運用這樣的力量在政策的推動與法案的研擬、制定，而非閉門造車擬定政策後才要工會團體、利益團體背書，當然一定反彈，甚至街頭相見。所以平常就要重視跟工會團體的溝通，以我在工會的經驗有很有趣的觀察，我發現許多工會幹部對於主委的更換，都會特別在意是否主委平常是否有跟工會來往？他們會認為說主委的政策方向在要出門之前到底跟工會做了些什麼協商？民進黨的三位前任主委都是這樣作，就連現在的主委，工會也是會這樣的觀察，如果平常沒有積極的溝通，政策要推動或者是延擬階段，工會會覺得在有限的期間要處理，而不願意支持。所以教育跟溝通是必須要多加考慮的，當然除了涉及到經費、資源分配，甚至是主委的時間，如果真的要將工會當成夥伴的話，就要拿出一點時間跟誠意去處理。

訪談回覆時間:99年7月16日

訪談問題與內容:

1. 您所代表的工會團體是否有幹部過去或現在曾擔任政府部門中常設性委員會的委員？您認為工會的意見是否能透過這樣的機制完整表達？

答：

- (1) 一直以來都有，但表現並不等質，部分委員用心，部分委員過度自我。
- (2) 有些委員會將出席情況與發言內容提理事會報告，有些則否。
- (3) 政府遴選委員似乎欠缺客觀標準，只顧及各大工會的平衡，甚至大小眼對待（如對立委當理事長的工會較尊重）。

2. 您認為工會團體參與治理機制中所遭遇最大的內、外部障礙分別為何(暗示：法制、決策環境、工會資源、工會整合或其他等)？這是否為政府能否擴大工會團體參與治理的關鍵？

答：

- (1) 工會幹部的專業性不足，態度輕忽，自我膨脹、資訊有限等，都是限制參與深度、廣度和強度的障礙，立場之爭大於實質對話。
- (2) 政府擁有決策資源與工會不相稱，又未能分享與賦能，加上已有定見再形式徵詢，形同背書，專業傲慢有違夥伴對待之倫理，效用自然不能彰顯。

3. 如果以法制層面來探討，您認為政府可以提供什麼樣的協助或扮演什麼樣的角色來協助工會參與治理的過程？

答：

- (1) 提供其參酌之完整資料（如國外制度之內容與實踐結果數據）。
- (2) 誠實說明決策的優缺與正負面影響，不要選擇性揭露，避重就輕。
- (3) 認真傾聽工會的聲音，並澄清與確認其未能完整論述的真意。
- (4) 提早啟動法制徵詢作業，並於網路公開徵集。

4. 如果以決策環境來探討，您認為工會團體與政府間的關係為何？工會希望在哪些政策領域中參與治理？您建議工會可以作些什麼努力？

答：

- (1) 以當前決策環境來看，政府在形式上把工會當夥伴，實質上則專斷決策，不脫家長主義基調。
- (2) 行政院與立院受資方壓力集團制約。
- (3) 工會參與治理應包括全部勞動治理、產業政策、社會安全等。
- (4) 工會應加強本身的參與能力（如成立內部功能性委員會），並善用外部專家，強化媒體聯繫。

5. 如果以工會整合角度探討，就您所知我國工會面臨最大的挑戰與危機為何？工會如何調整其角色及認知以面對？

答：

- (1) 山頭主義，力量分散又內耗，意見分歧造成改革阻力
- (2) 工會合併之路遙不可及，如能建立策略聯盟即屬佳構

6. 如果以工會資源來探討，您認為工會所推選參加這些常設性委員會的代表應以什麼特質或能力作為推薦的依據？而工會能給予參與治理的工會代表支援為何？

答：

- (1) 推薦人選應經理事會審議。
- (2) 政府請各工會推薦人選之數額宜加倍，明訂學經歷等資格，再以客觀機制擇優聘任。
- (3) 差旅、請假、文書作業、資訊蒐集及必要的集體行動威嚇。

7. 您認為工會在參與治理過程中還有哪些問題是政府與工會必須考慮到的？

答：

- (1) 政府平時即應廣為蒐集工會反應之問題與建議，如理監事、代表大會決議、刊物、網站之論述意見，不是會議才是對話平台。
- (2) 工會的能力與政府的態度決定工會參與治理的實質作用。
- (3) 資方的聲音應被重視，但不宜被放大。政府應有強化企業忠實履行社會責任的作法。
- (4) 體制外勞團只是較能衝撞體制，不代表意見即具合理性，政府不應被綁架。

