



國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

公民參與機制於勞動檢查之運用－

臺北市勞動條件檢查陪同鑑定制度探析

Citizen Participation Institute in Labor Inspection :

The Study of the Joint Inspection and Assessment of

Labor Condition Inspection in Taipei City

蔡惠雅

HUI-YA TSAI

指導教授：洪美仁博士

Advisor : Mei-Jen Hung, Ph.D.

中華民國 108 年 1 月

January, 2019



# 謝辭



熬了一年多，終於完成論文了。在這段只能利用假日寫論文期間，最要感謝的當然是指導教授洪美仁老師，尤其是在初期難免會有動搖、懷疑的時候，總能在每次與老師面談後增加信心，因為在討論過程中，老師除會仔細聽我的一些想法外，也不時地會回應我這是個很有趣、很特別的論文題目，使我能堅定地完成研究。當然除了指導教授外，也要感謝撥冗擔任口試委員的林子倫老師與政治大學公共行政學系傅凱若老師，在公民參與研究與論文架構方面給我的提點與建議，讓整篇論文更臻完整。此外，也要謝謝在 EMPA 期間所有的授課老師，是您們的授業解惑，奠基了我重拾書本的動力與論文寫作的能量。

其次，要感謝先生和孩子們的支持。自我踏入臺大校園那一刻起，全家就有了要忍受媽媽假日缺席的體認，而且為了習慣這種日子並讓我無後顧之憂，假日總想睡到自然醒的女兒，採取每個周末早起送我出門讀書的方式，以減少整天看不到媽媽的失落感，同時表達對媽媽的支持；兒子則採將補習時間放在假日、先生採周末安排技能學習方式，做好自我安頓，家人這樣貼心的配合是最讓我感到欣慰與感恩之處。另外，還要再幫兒子記上一筆，謝謝兒子利用升高一的暑假幫忙整理訪談紀錄。

最後，感謝所有接受訪談的勞動局長官、同仁、陪鑑人以及關心勞檢議題的學者專家們，因您們的卓見，使這篇論文更具實證性。此外，也要感謝這一年多來一起在研究室拚寫論文的嘉隆、敏軒以及後來加入的信妃同學，相信大家彼此加油打氣的日子將會成為一段難忘的回憶，也祝福你們。

蔡惠雅 謹識於

國立臺灣大學社會科學院政治學系

中華民國 108 年 1 月



# 中文摘要



臺北市政府勞動局於 2015 年、2016 年有制度性地且大規模地執行勞動條件檢查陪同鑑定政策，這項強調公民參與檢查的政策，不僅是勞動檢查行政的一大變革，對公民參與領域而言，也是一項具開創性的參與議題，可為我國未來其他行政調查或司法審判發展公民參與檢查或審判機制，提供可行性的實證。

本研究著重在探討勞動條件檢查為何要引進公民參與？其必要性為何？政策執行過程中公民參與機制運用情形、效益及限制又為何？期建構勞動條件檢查之公民參與模式，並提出相關精進及未來研究之建議。

經研究結果發現，勞檢陪鑑制有推動及存在之必要性、陪鑑檢查須設定參與門檻(資格條件)、最有效的公民參與時機是在進行違法事實之調查與釐清、陪鑑檢查是合夥型的公民參與方式、行政官員的心態決定公民參與效益、「陪鑑」可提升勞動條件檢查效能、「陪鑑」是政府與公民對勞動檢查治理的對話管道。

另本研究對於勞檢陪鑑制之規劃設計及未來研究發展提出以下之建議：

## 一、對勞檢陪鑑制之建議

- (一) 加強個人勞工參與誘因，真正落實公民參與
- (二) 建立陪鑑人培訓及退場機制
- (三) 擴大陪鑑人之角色功能
- (四) 採「先廣後精」的檢查方式以減少人力耗損
- (五) 提升勞檢員的檢查權限與勞動條件

## 二、對未來研究之建議

- (一) 進行業別間之陪鑑檢查成效與適用性分析
- (二) 對陪鑑人身分再作更細緻分類，以擴大訪談廣度

關鍵字：勞動檢查、勞動條件檢查、陪同鑑定、陪同檢查、公民參與、臺北市政府  
勞動局



# ABSTRACT



Citizen Participation Institute in Labor Inspection : The Study of the Joint Inspection  
and Assessment of Labor Condition Inspection in Taipei City

by

HUI-YA TSAI

January 2019

ADVISOR(S): Mei-Jen Hung, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: LABOR INSPECTION 、 LABOR CONDITION INSPECTION

CITIZEN PARTICIPATION 、 JOINT INSPECTION AND

ASSESSMENT 、 ACCOMPANYING INSPECTION 、 TAIPEI

MUNICIPAL GOVERNMENT LABOR BUREAU

In 2015 and 2016, the Taipei Municipal Government Labor Bureau systematically implemented a large-scale implementation of the labor condition joint inspection and assessment policy. This policy emphasizes citizen participation in inspections, which is not only a major change in the labor inspection administration, but also a groundbreaking participatory issue in the field of citizen participation, which can provide empirical evidence for the development of citizen participation in other administrative investigations or judicial trials in the future.

This study focuses on the exploration of labor condition inspection to introduce citizen participation. What is the necessity? What are the application, benefits and limitations of citizen participation mechanism in the process of policy implementation? To construct the citizen participation model of labor condition inspection, and put forward some suggestions on the relevant advancement and future research were proposed.

According to the research results, it is found that the labor condition joint inspection and assessment system has the necessity of promotion and existence, it is necessary to set the threshold of participation (qualification conditions), the most effective time for citizen participation is to investigate and clarify the illegal facts, the joint inspection and assessment is a partnership-type citizen participation method, and the mentality of the administrative officials determine the benefits of citizen participation. The joint inspection and assessment can improve the efficiency of labor conditions inspection. The

joint inspection and assessment is a dialogue channel between the government and citizens on the governance of labor inspection.

In addition, this study puts forward the following suggestions for the planning and design of the labor condition joint inspection and assessment system and its future research and development:

The first Suggestions on the labor condition joint inspection and assessment system are

- (1) Strengthening the incentives for individual workers to participate and truly implement citizen participation.
- (2) Establishing a training and exit mechanism for the person of joint inspection and assessment.
- (3) Expanding the role function of the accompanying inspectors.
- (4) Adopting the inspection method of “first wide and then fine” to reduce manpower loss.
- (5) Enhancing the inspection authority and labor conditions of the labor inspectors.

In addition, recommendations for future research:

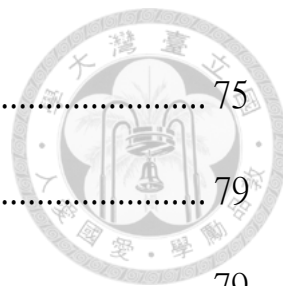
- (1) Analysis of the effectiveness and applicability of the company's joint inspection and assessment.
- (2) Further categorizing the identity of the person of joint inspection and assessment to expand the breadth of interviews.

# 目 錄



中文摘要 .....	I
英文摘要 .....	III
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	5
第三節 名詞釋義.....	6
第四節 章節安排.....	7
第二章 文獻探討 .....	11
第一節 公民參與.....	11
第二節 勞動檢查.....	34
第三節 勞動檢查與公民參與的結合 .....	55
第三章 勞檢陪鑑制之設計與運作 .....	59
第一節 臺北市勞檢陪鑑制介紹.....	59
第二節 勞檢陪鑑制運作模式.....	66
第三節 執行成果.....	67
第四章 研究架構與設計.....	73
第一節 研究架構.....	73

第二節	研究設計.....	75
第五章	公民參與機制之運用分析.....	79
第一節	運用公民參與機制之必要性.....	79
第二節	公民參與機制運用情形.....	89
第三節	公民參與之限制.....	108
第六章	結論與建議.....	121
第一節	研究發現.....	121
第二節	對勞檢陪鑑制之建議.....	126
第三節	對未來研究之建議.....	128
參考文獻	.....	131
附錄一	臺北市勞動條件檢查陪同鑑定作業要點.....	139
附錄二	陪同鑑定檢查結果違反勞動基準法法條與違法事實對照表	145
附錄三	訪談題綱.....	147



# 圖目次



圖 3-1 「勞檢陪鑑制」推動模式 .....	67
圖 4-1 研究架構.....	73

# 表目次



表 2-1 公民參與階梯.....	21
表 2-2 美國府際關係諮詢要員會(ACIR) 民眾參與方式分類.....	22
表 2-3 我國現行勞動檢查機構組織系統及檢查人力表.....	43
表 2-4 六都勞動檢查權限比較.....	48
表 2-5 六都 2016 年勞動條件檢查統計.....	51
表 3-1 三大行業陪同鑑定勞動條件檢查專案執行情形及結果.....	68
表 3-2 大眾傳播業 2015 及 2016 年主要違反法條統計比較.....	69
表 3-3 金融業 2015 及 2016 年主要違反法條統計比較.....	70
表 4-1 訪談名單.....	76
表 5-1 陪鑑人身分類別統計.....	90

# 第一章 緒論



## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

2016年4月22日臺北市長柯文哲參加「臺北市105年度紀念五一勞動節暨表揚大會」結束後，不少媒體的新聞標題均冠上類似「北市勞動局勞檢 柯P：連我的老巢都清掉了」之用語，<sup>1</sup>究其原由，原來是柯市長在致詞時，為肯定勞動局長對臺北市勞工權益保護之努力，開玩笑地對所有與會勞工及媒體說：「每次勞動檢查都讓我冷汗直流，查那個銀行，一舉得罪所有財團；再去查媒體，是嫌我民調太高，是不是？最後竟然查醫院，罰最多是台大醫院，連我的老巢都清掉了。」，<sup>2</sup>而柯市長所指的勞動檢查，就是勞動局於2015年3月起發動的大眾傳播業、金融業及醫療服務業勞動條件專案檢查。

經i-Voting票選，成為首位「民選」機關首長的勞動局長賴香伶，兌現其在選舉時提出的「參與式勞工行政」政見，上任月餘後，於2015年1月30日頒定「臺北市勞動條件檢查陪同鑑定作業要點」（以下簡稱「勞檢陪鑑作業要點」），創新引進公民參與勞動條件檢查過程，透過各該行職業具有一定經歷之從業人員及相關專家學者之參與，提供檢查方向及重點，以落實並提升勞動條件檢查效能，保障各

<sup>1</sup> 自由時報電子報，2016，〈北市勞動局勞檢 柯P：連我的老巢都清掉了〉，4/22，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1672928>，2017/4/21 檢索。除自由時報電子報外，另有例如蘋果即時，2016，〈勞動局大規模勞檢 柯：得罪所有人還清查我的老巢〉，4/22，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160422/844700/>，2017/4/21 檢索；風傳媒，2016，〈北市勞動局長勤勞檢 連柯文哲老巢都被清掉〉，4/22，<http://www.storm.mg/article/107417>，2017/4/21 檢索；三立新聞網，2016，〈北市勞動局勞檢，柯文哲笑：竟然連我老巢都清掉了〉，4/22，<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=140508>，2017/4/21 檢索。

<sup>2</sup> 柯市長致詞內容係引用自由時報電子報內容。

該行業相關從業人員的權益，並向柯市長專案報告此「勞動條件檢查陪同鑑定制度」(以下簡稱「勞檢陪鑑制」)。由於柯市長認為「勞檢陪鑑制」就是勞工參與勞動檢查，符合其「開放政府 全民參與」施政理念，遂將其與參與式預算並列為百日新政之公民參與政策。<sup>3</sup>

由柯文哲與賴香伶聯手推出的「勞檢陪鑑制」，分別在同年3月、7月及11月對轄內的大眾傳播業、金融業及醫療服務業發動專案檢查，各行業檢查家數分別為34家、32家及16家；檢查重點為工時、工資、請(休)假等勞動條件。勞動檢查員(以下簡稱「勞檢員」)在陪同鑑定人(以下簡稱「陪鑑人」)提點各行業出勤模式、工作時間、休息時間的「眉角」下，檢查結果一如預期，無事業單位全身而退，每次違規裁處名單一公佈，均躍上新聞版面，一時間，「勞動條件檢查」成了企業人資部門最恐慌的名詞、企業及法律顧問公司最熱門的課程。

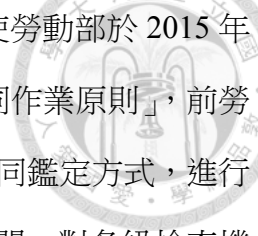
2016年1月，上任滿周年的柯市府舉辦「一年市政成果 i-Voting」，由市府各機關提出一項施政亮點並製作成海報，供民眾票選心目中最優的5項施政。<sup>4</sup>勞動局提出「勞檢陪鑑制」作為施政亮點，強調「自己的勞動自己檢」，訴求的績效包括：「勞檢效能 UP，打擊長工時、血汗行業」、「促進勞工組織工會、勞資協商」、「促成勞動部比照邀請專家學者陪同勞檢作業」。最後 i-Voting 結果，「勞檢陪鑑制」雖未獲選前5大施政亮點，然其重擊3大行業的檢查成效，成了各界檢討其他地方政府勞動檢查績效的標竿，<sup>5</sup>甚至還出現「北市追擊 新北解套」的情形。<sup>6</sup>

<sup>3</sup> 臺北市長柯文哲於2014年12月25日的就職演說中提出要「百日維新，四年躍進，五十年未來」的施政規劃，其中「百日維新」係指上任第一個100天內，市府各局處須提出讓人民有感知的施政，勞動局提出以「自己的勞動自己檢」為訴求之勞檢陪鑑制。

<sup>4</sup> 臺北市政府 i-Voting 網站，2016，〈一年市政成果 i-Voting〉，<https://ivoting.tapei/已完成的投票/survey/completed-layout>，2017/4/21 檢索。

<sup>5</sup> 三立新聞網，2016，〈沒政績？網友舉例讚柯文哲「光這件事就值得連任」〉，6/23，<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1582970170410>，2017/4/10 檢索。聯合財經網，2016，〈北市勞檢銀行 史上最嚴〉，8/2，<https://money.udn.com/money/story/5648/1867192>，2017/4/9 檢索。

<sup>6</sup> 新新聞，2015，〈媒體勞檢 四大報找朱立倫「政治庇護」〉，5/20，<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXt201505201526525TE>，2017/4/9 檢索。



「勞檢陪鑑制」後續引發之勞檢效能議題與輿論效應，促使勞動部於 2015 年底跟進頒訂「地方主管機關執行勞動條件檢查邀請專家學者陪同作業原則」，前勞動部長林美珠亦於 2017 年 3 月 1 日在媒體上公開宣布，將採陪同鑑定方式，進行媒體業專案勞動條件檢查。<sup>7</sup>勞動部是全國最高勞動檢查主管機關，對各級檢查機構業務具有監督指揮權，此一跟進及宣示，無疑是對臺北市開創「勞檢陪鑑制」的一大肯定。此外，向來在高權行政框限下長期被忽略的勞工參與檢查之立法精神，<sup>8</sup>也在「勞檢陪鑑制」推動過程中被重新正視。

## 貳、研究動機

事業單位遵守法令與否，與勞工權益有切身關係，從工作環境權觀點而言，「勞工參與」事業單位各項設施設備之檢查，是必要且是應被保障的權利。

我國勞動檢查法第二十二條規定，<sup>9</sup>勞檢員進入事業單位進行檢查時，應告知工會「陪同檢查」，該規定是保障並制度化「勞工參與」的展現。然以臺北市為例，有成立工會的事業單位家數比例約 0.1%，會員數僅占臺北市就業者人數之 10.03%，<sup>10</sup>所以工會常抱怨第二十二條是看得到吃不到的規定。<sup>11</sup>

為回應工會參與勞動檢查的訴求，柯市長在聽取勞動局規劃之「勞檢陪鑑制」

---

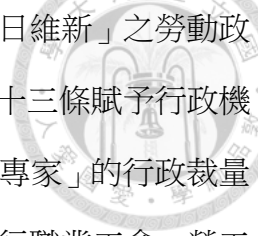
<sup>7</sup> 中央廣播電台，2017，〈媒體勞檢 勞部將推「陪同檢查制」〉，3/1，<http://news.rti.org.tw/news/detail/?recordId=329072>，2017/4/5 檢索。

<sup>8</sup> 高權行政即是公權力行政，指國家居於統治主體所為各種適用公法規定之行政行為，其範圍甚廣，但凡人民與國家或人民與地方自治團體間之權利義務關係事項，均屬之，雙方具有上下秩序關係（亦即強制與服從關係），也因此須受嚴格之依法行政原則所拘束，而其常使用的行政作用方式為命令、行政處分、行政契約或地方自治規章等（吳庚，2016）。

<sup>9</sup> 勞動檢查法第二十二條：「勞動檢查員進入事業單位進行檢查時，應主動出示勞動檢查證，並告知雇主及工會。事業單位對未持勞動檢查證者，得拒絕檢查。」；同法施行細則第十九條：「勞動檢查員依本法第二十二條規定進入事業單位進行檢查前，應將檢查目的告知雇主及工會，並請其派員陪同。」。

<sup>10</sup> 依據臺北市政府勞動局 2015 年 3 月 3 日召開「勞動檢查能量再提升，陪同鑑定人制度啟動」記者會之 Q&A 資料，截至 2014 年底，臺北市有成立企業工會之公司家數為 164 家，約佔臺北市公司家數之 0.1%；企業工會會員人數為 126,532 人，僅涵蓋北市就業者人數之 10.03%（資料來源：<https://epaper.lio.gov.taipei/big5/html/rw/enewindexview.asp?NO=775>，2018/4/15 檢索）。

<sup>11</sup> 行政院勞工委員會（勞動部前身）於 2012 年訂定之「勞動檢查員依勞動檢查法第 22 條告知工會之處理原則」中，將勞動檢查法第二十二條及同法施行細則第十九條所提及的「工會」，明定為「企業工會」，引起產業及職業工會不滿，認為勞動部以行政解釋限縮工會陪同檢查權力。



後，將「勞動檢查應由工會陪同，並公布檢查結果」列入其「百日維新」之勞動政見。<sup>12</sup>「勞檢陪鑑制」是臺北市政府勞動局巧用勞動檢查法第二十三條賦予行政機關是否須找「相關團體或專家」陪同鑑定以及界定「相關團體或專家」的行政裁量空間，<sup>13</sup>所為之勞動條件檢查創新變革，為企業工會以外的其它行職業工會、勞工團體之幹部與會務人員，以及有心為其所從事行業之勞動條件發聲的勞工，另闢參與檢查的管道，此不僅回應了工會的訴求，同時也實現了柯市長「開放政府、全民參與」的施政理念。

勞檢陪鑑制的出現雖讓勞動檢查法長期以來缺乏的「勞工參與」精神得以進一步展現，然在行政檢查領域中，第三人協助調查或陪同鑑定並非新的概念或議題，行政程序法第四十條及第四十一條已有明定，<sup>14</sup>行政機關基於調查事實及證據之必要，得使第三人參與調查程序，或得選定適當之鑑定人協助判斷事實，只是行政機關是否需引進外來的知識經驗協助調查事實，其必要性係取決於行政機關配備之人力物力資源；再者，由於行政機關通常配有一定的專業人力，故實務上行政機關較少仰賴外來的協助。然而隨著行政任務越來越多元複雜，很多涉及事實認定的問題，確有可能超出行政機關的專業或經驗法則，而需藉由他人的知識經驗協助調查釐清，故尋求機關外之協助以發現事實的鑑定方法，已成為具有一定重要性的行政程序之一(蕭文生，2008)。

勞動檢查是行政檢查之一，是行政主體為貫徹勞動法令，干預介入勞動領域的手段，向為行政機關專屬權力，高權行政色彩強烈(林佳和，2010)，臺北市推出具公民參與元素的勞檢陪鑑制，無疑是勞動檢查行政上的一大創舉。此外，公民參與雖已廣泛運用在環保、都市計畫、公共建設、社區發展、社會福利、文化藝術等議

---

<sup>12</sup> 同註 3。

<sup>13</sup> 勞動檢查法第二十三條：「勞動檢查員實施勞動檢查認有必要時，得報請所屬勞動檢查機構核准，邀請相關主管機關、學術機構、相關團體或專家、醫師陪同前往鑑定，事業單位不得拒絕。」。

<sup>14</sup> 行政程序法第四十條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品；同法第四十一條：「行政機關得選定適當之人為鑑定。」

題上，但在勞動政策方面尚屬少見，對公民參與研究領域而言，勞檢陪鑑制也是一項具開創性的參與議題，可為我國未來其他行政調查或司法審判發展公民參與檢查或審判機制，提供可行性的實證，爰引發研究動機。



## 第二節 研究目的與問題

### 壹、研究目的

雖然我國尚無公民參與運用在勞動政策方面的相關論述，不過並不代表勞動行政領域無公民參與的軌跡。觀察我國勞工運動史，自 1987 年解嚴以來，由於言論及集會結社等自由之規定放寬，勞工因而勇於在工會法、勞動基準法等規範內，為爭取勞動權益而採取「正當性」的抗爭，進而帶動我國在 1987 年底到 1989 年初，發生二波戰後工潮(王振寰、方孝鼎，1992)並促進相關勞動法令之修正，<sup>15</sup>只是這些採取體制外且較激烈之社會運動方式以促成相關勞動政策制修訂之參與，因均以社會運動的觀點切入探討，較不易與公民參與產生連結，而相較之下，勞檢陪鑑制係標榜勞工首次的體制內公共政策參與並強調公民參與的精神，不論是對公民參與或對勞動行政領域之研究，均是具開創性的議題。

勞檢陪鑑制之出現不僅擴大公民參與研究領域之廣度，透過研究過程，也可再次檢視我國勞動檢查制度的發展現況與檢查的限制及困境，故本研究的目的在於：

- 一、了解我國勞動檢查制度及檢查實務的困境與挑戰，探討行政機關引進公民參與勞動條件檢查的必要性。

---

<sup>15</sup> 第一波工潮發生在 1987 年底至 1988 年初，以桃園客運及苗栗客運罷工行動為代表；第二次工潮發生在 1988 年底至 1989 年初，以中油員工發起之首次國營事業抗爭遊行及「二法一案」大遊行(抗議勞動部前身勞委會所提之工會法與勞基法修正草案並聲援苗栗客運罷工案)為代表。二次勞工運動雖促使政府著手修正相關勞動法令，但卻也同時強化政府與雇主的結盟關係，政府一方面承認勞工的基本權益，一方面卻又嚴格限制落實勞動權益的手段(王振寰、方孝鼎，1992)。



- 二、分析臺北市勞檢陪鑑制之設計與運作模式，以了解公民參與機制於勞動條件檢查之運用情形及其限制。
- 三、分析臺北市執行大眾傳播業、金融業勞動條件檢查陪同鑑定專案執行成果，檢視公民參與對勞動條件檢查之效益。

## 貳、研究問題

本研究將基於前述研究動機與目的，提出以下的研究問題：

- 一、臺北市為何引進公民參與勞動條件檢查？其必要性為何？
- 二、臺北市如何運用公民參與機制辦理勞動條件檢查？各項參與機制之運用情形為何？可能面對的困境又為何？
- 三、勞動條件檢查方式加入「陪鑑」的作法，對勞動檢查行政之影響為何？又是否提升了勞動條件檢查效能？

## 第三節 名詞釋義

### 壹、勞動檢查

勞動檢查係行政檢查之一，是政府為實現勞工政策及貫徹勞動法令，由勞動檢查機構派遣勞檢員，至產業或事業單位實施有關勞動安全衛生及勞動條件等設施之檢查(莊坤遠等，2013)，最早可追溯至 1833 年英國訂定之「工廠法」。

### 貳、勞動條件檢查

勞動檢查範圍分為二大類，一是「職業安全衛生」類，以「職業安全衛生法」規定項目為主；二是「勞動條件」類，涵括涉及勞動基準法、性別工作平等法、勞工退休金條例、勞資爭議處理法（協助調查事實部分）、就業服務法等規定，並以工時、工資、休息、女工、童工及技術生保護、退休、職業災害補償、工作規則等

屬勞動基準法之規定為主要檢查項目，<sup>16</sup>本研究即是探討此類型之勞動檢查。

### 參、勞動條件檢查陪同鑑定制度

指臺北市政府勞動局依據勞動檢查法第二十三條有關陪同鑑定之規定，為勞動條件檢查案件特訂一套陪同鑑定的運作機制與規範--「臺北市勞動條件檢查陪同鑑定作業要點」，該要點對於啟動陪同鑑定的範圍、陪鑑人之資格與任期及其於陪同檢查時之行為規範、保密與迴避責任，均有明確的規定。此外，該制度最大特色是陪鑑人資格除了傳統的專家學者外，具有5年以上同一行(職)業工作經歷的勞工，以及同一行(職)業工會或勞工團體之幹部亦可參與，是一開放公民參與勞動條件檢查的制度與管道。

## 第四節 章節安排

本研究共分六章節，從理論到實證探討臺北市如何運用公民參與機制辦理勞動條件檢查及其運用成果，最後並提出本研究之發現及對勞檢陪鑑制未來發展與研究之建議，有關各章節之安排說明如下：

### 壹、第一章「緒論」

本章節安排為第一節「研究之背景與動機」，第二節「研究目的與問題」，第三節「名詞釋義」，係就本研究涉及的勞動檢查相關名詞，包括勞動檢查權、勞動條件檢查以及勞動條件檢查陪同鑑定制度等，進行釋義及界定，最後一節為說明本研究的「章節安排」。

<sup>16</sup> 勞動部，2016，《104年勞動檢查年報》，勞動部職業安全衛生署網站，<https://www.osha.gov.tw/1106/1164/1165/1168/>，2017/4/17 檢索。



## 貳、第二章「文獻探討」

公民參與及勞動檢查為本研究二大主軸，故本章第一節為「公民參與」，進行公民參與相關文獻檢閱，包括公民參與之相關概念、理論及研究領域現況等；第二節為「勞動檢查」，對勞動檢查之源起與發展、我國勞動檢查制度及國內相關研究領域現況進行探析；第三節為「勞動條件檢查與公民參與的結合」，從「公民參與」與「勞動檢查」兩大領域之文獻檢閱結果，初探勞動檢查引進公民參與之新創性、必要性及其可能須面對之挑戰等。

## 參、第三章「臺北市勞檢陪鑑制之設計與運作」

本章第一節為「臺北市勞檢陪鑑制介紹」，先藉由分析「勞檢陪鑑作業要點」之立法架構與內容，了解勞檢陪鑑制之規劃與設計；第二節「勞檢陪鑑制運作模式」則是藉由綜整勞動局各種有關勞檢陪鑑制的會議紀錄或宣導資料，嘗試建構該制度的運作模式；第三節「執行成果」係藉由綜整勞動局發布之檢查專案報告資料，分析勞檢陪鑑制執行成果。

## 肆、第四章「研究架構與設計」

第一節先依文獻檢閱結果及研究目的與問題，發展出本研究之「研究架構」；第二節為「研究設計」，說明本研究之方法及訪談對象、題綱等之規劃設計等。

## 伍、第五章「公民參與機制之運用分析」

本章係藉由檢閱勞檢陪鑑制相關文獻資料，包括執行計畫、行政規章、政策制定前後各種座談會及檢討會會議紀錄、檢查結果之分析報告等，以及深度訪談主政機關、工會代表及陪鑑人、勞檢員、學者及勞權工作者等方式，透過不同政策利害關係人視角，進行勞動條件檢查引進外部第三人之知識經驗協助檢查之必要性、勞檢陪鑑制在公民參與四大內涵—參與主體、參與時機、參與方式、參與效力概念下之運作情形分析，並就學界認為不易處理之參與限制，逐一探討勞檢陪鑑制是否也

有相同參與挑戰，故在章節安排上分別為第一節「運用公民參與機制之重要性」、第二節「公民參與機制運用情形」及第三節「公民參與之限制」。



## 陸、第六章「結論與建議」

綜整前述文獻資料與訪談分析結果，歸納本論文研究發現，並提出未來制度發展與後續研究之建議。



## 第二章 文獻探討



本研究因涵括「公民參與」與「勞動檢查」兩大領域，故除就此二領域之國內外相關文獻分別探討外，由於公民參與之本土實證研究豐富，而勞動檢查之本土研究相較於勞動基準、勞工職業安全衛生等議題，尚待更多的研究投入（林良榮，2013），故有關此二領域之本土研究現況亦是本章重點。

### 第一節 公民參與

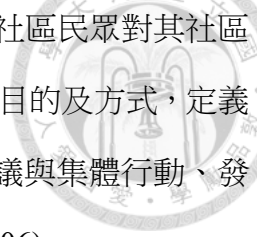
「公民參與」的概念自 60 年代末、70 年代初在美國被提出來後，即蔚為風潮並發展出許多論述，其應用在各公共行政領域之個案研究文獻亦相當豐富，本節分就公民參與相關概念(包含理論探討)及我國公民參與研究領域現況進行文獻檢閱。

#### 壹、公民參與相關概念檢閱

##### 一、公民參與的界定

當代的公共行政強調政府政策的正當性與公民需求的回應力，因此尋找有效的民眾涉入政府事務的方式，以獲得民眾對政府決策及公共服務的支持，成為政府運作過程中的重要課題。在此趨勢中，雖因不同對象的參與而有不同的名詞被使用，例如公民參與(Citizen participation)、公眾涉入(Public involvement)、公民涉入(Citizen involvement)及社區涉入(Community involvement)等，事實上這些名詞的意義均相同，其中並以公民參與為一般論著所通用(陳金貴，1993)。

至於公民參與的定義，Garson 和 Williams (1982) 認為公民參與是讓政府在公共事務的執行和管理上更能回應民意並使公民能以更直接的方式與行動涉入



公共事務的一種作為；Cunningham(1972)則定義公民參與是「社區民眾對其社區的一般事務行使決定權的一種過程」。此外，Cooper 從參與的目的及方式，定義公民參與為「讓公民在各種不同利益、制度與網絡中一起審議與集體行動、發展公民意識，並將公民納入治理的流程。」(Cooper et al., 2006)。

再從民主政治的本質來看，民主政治是植基於「人民的同意」(consent of the governed)、「知的公民」(informed citizenry)及一個「有效的公眾參與系統」(an effective system of public participation)，是以在該等基礎上，所謂的公民參與乃指「人民或民間團體基於主權的認知及實踐，對於政府的行動及政策可以獲得充分的資訊，同時也有健全參與的管道。」(吳英明，1993)。

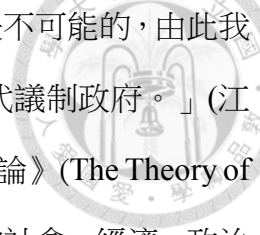
雖然學者對於公民參與有不同的界定，但共同點均是強調公民應該直接涉入公共事務，故一般通說的公民參與，意指政府設立相關機制，讓民眾能夠參與政府的行政決策過程，或是加入服務的輸送及管理的決策中(陳金貴，2016)。

## 二、理論探討

### (一)參與式民主論

通說認為古希臘雅典城邦的公民可直接參與並決定城邦政策的制度，是民主政治的起源與典範，然而對於多數國家而言，要實施此種直接民主制度卻有實務上的困難，因為要聚集公民共同討論國家政策就必須藉由舉辦各種大型的集會與表決才可達成，社會成本相對高昂，亦即雅典式的直接民主較適合小國寡民。是以在國土與人口規模等條件限制下，直接民主便為代議民主取代，國家政事改由公民所選出的「代表」代為決定及處理。

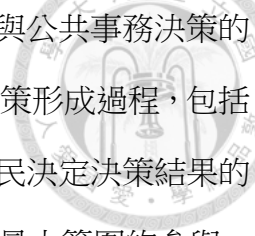
現代的民主政治幾乎與「代議民主」畫上等號。支持者如 John Stuart Mill 在其在 1861 年所著的《代議制政府》(Considerations on Representative Democrac)書中即指出「在面積和人口超過一個小市鎮的社會裡，除某些



極次要的公共事務外，所有的人都親自參與公共事務是不可能的，由此我們可得出結論，即一個完善政府的理想類型，一定是代議制政府。」(江瑄譯，1982)。另外 Giovanni Sartori 在其所著《民主新論》(The Theory of Democracy Revisited)書中亦認為，實施直接民主所需的社會、經濟、政治成本太高，而且參與的人越多，個人的參與效力反而越小，最後將淪為一種無效的參與，因此「以個人參與為基礎的民主，只有在一定條件下才能實現，倘若這些條件不存在的話，間接民主（即代議民主）將是唯一可能的實現形式。」(馮克利、閻克文譯，2009)。

然代議民主的發展實況顯然未如其支持者的預期。代議體制讓公民只有在的選舉當日才能當家作主，投完票後，公民的政治權力被移轉給了獲得最多選票的候選人，但這些被選出的代表是否能夠完全表達公民的政治意志，成了代議民主最被質疑之處。對照現實中諸多民意代表的失職表現，以及公民在選舉後無力約制其所選出之代表的無奈，以選舉為核心的代議民主，浮現出其阻斷公民參與政治，違背強調自由、平等、正義等民主原則的缺失，進而促發參與式民主的興起。

「參與式民主」一詞由 Arnold Kaufman 於 1960 年首次提出，當時關注的議題是有關校園民主的保障，尤其是有關學生能參與校園活動、課程與成績評定等政策制定的保障。之後參與論者倡導參與概念應擴大至工作場合、社區鄰里以及與生活環境相關之政策中，其中政治學家 Pateman 於 1970 年出版《參與及民主理論》(Participation and Democratic Theory) 一書，成為參與式民主理論之濫觴與經典，另具代表性論者還有 Barber，其於 1984 年出版《強勢民主》(Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age) 一書，主張唯有「強勢民主」(參與式民主)才能匡正代議民主的缺失。



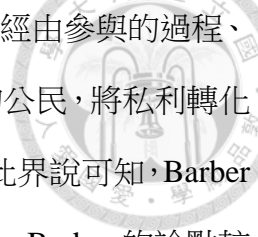
Pateman 把「參與式民主」界定為所有公民充分參與公共事務決策的民主，亦即在決策的範圍上，所有公民都應充分參與政策形成過程，包括從議程之設定到執行；就決策的結果上，每個參與的公民決定決策結果的權力是平等的；至於適用範圍，則認為應是實現所有人最大範圍的參與。此外 Pateman 也論述了參與式民主具有心理層面及民主技能與程序層面的教育功能，前者係指可培養一種非奴役的性格；後者係指「參與」具有累積性，參與愈深入就愈具有參與能力(聶露，2012)。

Pateman 主張有「參與性社會」才有民主政治的存在，所謂參與性社會是指社會所有領域的政治系統透過參與過程而達到民主化與社會化，而參與一般是從與日常生活最密切的領域開始，因為只有當個人有機會直接參與和自己生活相關的決策時，才能真正控制自己日常生活的過程。是以 Pateman 的參與式民主觀點強調的是最大化的參與，是為補充代議民主的不足而非取代之(聶露，2012)。

另依 Barber(1984)的見解，代議與民主本身就是相互矛盾，代議的民主是弱勢民主，具有五大缺失(引自郭秋永，1999)：

- 1.在代議制度下，公民的政治參與數量偏向社經地位較高者的不均現象，造成公民的政治不平等。
- 2.代議民主具壟斷性，有礙公民對於其他「正當民主形式」的追求。
- 3.代議民主明顯造成公民的「政治疏離」。
- 4.原是為效率而設計的代議民主，反而成為破壞公民的政治參與、侵蝕「公民身份」的反民主制度。
- 5.原為代議民主之核心設計的定期選舉，在秘密投票的設計下，使得原應基於公共利益判斷的投票行為失去意義。

基此，Barber (1984)認為，只有「強勢民主」才能避免代議民主的諸



項缺失，並界定強勢民主是：「參與型式的政治，公民可經由參與的過程、自行立法及建立政治社群，將依賴的個體轉化為自由的公民，將私利轉化成公善，從而解決缺乏論據下所產生的政治衝突。」。由此界說可知，Barber 的「強勢民主」強調參與的過程，而且與 Pateman 相較，Barber 的論點較為激進，其提出強勢民主不是在彌補代議民主的不足，而是要予以取代(聶露，2012)。

## (二)新公共服務理論

自1980年代起，為各國奉行迄今不墜的政府治理理論—新公共管理理論，不僅緩解了各國財政支出不足與公共服務短缺的窘境，也改變了傳統政府治理的模式，從過去的強調威權、層級節制、依法行政等，轉化為重視組織願景、顧客第一、問題解決與成果等(廖俊松，2009)。然該理論強調效率、效能與績效的企業管理精神，不僅導致政府漸失其分配資源、守護社會公平正義之角色與功能，其漠視民主政治強調「主權在民」的公共服務價值觀，亦導致公民被剝奪參與決策的機會且使民主課責機制受到挑戰。對於政府治理作為因遵行新公共管理理論所產生的種種缺失，遂有以Denhardt 與Denhardt 兩位學者為首，強調民主優先的「新公共服務」理念的倡議。

Denhardt 與 Denhardt分別於2000年及2001年發表〈新公共服務：服務而非領航〉(The New Public Service: Serving, Not Steering)、〈新公共服務：民主優先〉(The New Public Service: Putting Democracy First)(2001)二文，概述「新公共服務」的理念與理論基礎，以及新公共服務學派與傳統公共行政及新公共管理學派之差異，之後於2003年再出版《新公共服務：服務而非領航》(The New Public Service: Serving, Not Steering)一書，更完整闡述「新公共服務」學派的核心概念與價值觀。



依據Denhardt與Denhardt的論述(2000)，新公共服務學派的主要理論基礎有三：

### 1.民主的公民權理論(theories of democratic citizenship)

民主的公民權是指公民應積極地參與治理，依據這個觀點，King 和 Strivers(1998)認為行政人員應確實將民眾視為公民(不只將之視為選民、顧客或消費者)，應和公民分享權力、減少控制，並且相信合作帶來的效率。此外他們也建議公共管理者應尋求更大的回應能力和相應增加公民的信任。

### 2.社區與公民社會模型(models of community and civil society)

在公共行政中，政府(特別是地方政府)的作用被認為是為了幫助創造和支持社區。Putnam(1995)即認為，美國的民主傳統取決於公民積極參與各種團體、組織和政府單位的事務上，而公民在這些小團體構成的「公民社會」中可以解決個人的利益，也可以相互對話和審議，這就是社區建設及民主的本質。

### 3.組織的人本主義與對話理論(organizational humanism and discourse theory)

自1970年代起，公共行政理論家跳脫傳統官僚主義和實證論的觀點，加入詮釋論、批判理論、後現代主義等，以尋求管理與組織的替代方法，而這些方法均是為了設法使公共組織較少受到權力和控制權的主導，並更加注重組織內部之員工及組織外部之公民的需求與觀點。此外，近年興起之後現代主義思想雖有各種觀點，但有一共同看法均認為後現代社會是彼此依賴的，故政府治理時需與社會各方，包括公民與公共行政人員，真誠且開放的對話。

在上述的理論基礎下，Denhardt與Denhardt(2000)提出7項新公共服務的核心概念：



- 1.是服務，而非領航：公務員日益重要的角色是幫助公民表達和達成共同的利益，而不是企圖去控制或引導社會。
- 2.公共利益是目標，而非副產品：公共行政者必須致力於建構一個公共利益集體共享的觀念。此目標非建立在個人利益的選擇上，而是建立在公民間彼此分享利益與責任之上。
- 3.策略性地思考，民主地行動：滿足公眾需求的政策和方案可以透過集體的的努力和協作的過程，以最有效和負責任的方式實現。
- 4.服務公民，而非顧客：公共利益來自對共同價值觀的對話，而不是個人自身利益的集合。因此，公務員不僅要回應「客戶」的要求，更要注重建立與公民之間的信任與合作關係。
- 5.不容易課責：公務員不只要關注市場，也注意到法律、憲法、社會的價值、政治規範、專業標準和公民的利益。
- 6.重視人民，而非僅重視生產力：行政機關與它們所參與的網絡，如果透過基於尊重所有人的合作過程與共同領導來運作，長期而言是有可能成功的。
- 7.重視公民權與公共服務勝於企業精神：公共利益要有較佳的提昇，有賴公務員與公民承諾對社會作出有意義貢獻，而不是仰賴將公共財視為己有的企業家型管理者。

從以上新公共服務學派的理論基礎與核心概念說明可知，該學派的中心理念即是民主，新公共服務就是一套有關於公共行政在以公民為中心的民主治理體系當中所扮演角色的理念(廖俊松，2009)，因此在整個公共服務輸送過程中公務員、公民與行政機關應有下列的角色與認知(顧慕晴，2009)：

- 1.在公務員角色的認知上：公務員是一服務者，而非政策的領航者。在民主



政治下，政策領航之責屬於公民，公民才是國家主人，公務員則擔負政府財貨的生產者、分配者、多元價值實踐者的角色。

- 2.在公民角色的認知上：公務員應視民眾為積極參與公共對話，以達政策領航的公民，而非消極等待伺候的顧客。
- 3.在行政的目標上：行政機關除了以市場化的企業精神，提升生產效率外，更要鼓勵公民參與，以形成社群之公共利益。
- 4.在行政的課責標準上：行政機關不僅重視政府財貨的生產，更要注重政府財貨的分配，並調處社會中各種團體的關係與地位，使其具有類似的政治實力，享有類似的公共財。
- 5.在行政運作的作法上：行政機關宜透過官民間領導權之分享、相互努力合作與對話，以達成公共目標。

### 三、公民參與的內涵

有關公民參與的內涵，依許文傑(2000)之分析，可從六個基本面向(簡稱6W)加以探析：

#### (一) 公民為何參與(why)？

公民參與公共行政的理由概可歸納有以下三點：

- 1.落實民主政治：民主政治的本質就是以民為主，公民權力之行使就是要透過公民參與的方式來實現；同時，參與的理念也將使過去以中央控制為主的治理重心轉為強調地方主義，故公民參與有助民主政治理念的落實。
- 2.創造公益：讓公民(尤其是弱勢者)有適當的管道參與公共事務並表達其需求，將可使公共政策能更切合廣大民眾的需要。此外，公共政策形成過程若能引進利害關係人之參與且不侷限於少數人的意見，則形成之政策將更具回應力與執行力。
- 3.公民資格的體現：公民參與既是實現民主理想的有效方法，也是個人獲得



公民資格的教育與發展的管道。

## (二)「誰」(who) 參與？

此係指參與之主體需具備什麼資格條件與能力，而此主體可以是個人也可以是團體。

就個人公民來看，是指公民需同時具有法律及政治上意義之條件，亦即公民需具有參與政治活動之能力；就團體公民來看，係指一個以上之公民以集體行動從事公民參與，惟從公民個人集結成公民團體的過程中，須注意參與動機與目的質變問題。

## (三) 公民參與「什麼」(what)？

此係指什麼樣的事情需要公民參與？如何界定參與的範圍？

「直接民主」與「代議民主」之間的差別在於前者之公民幾乎親自參與公共事務；後者之公民參與只有在選舉代為其參與公共事務的「代表」時，亦即選出代表後，與個人切身有關的事物反而無法再參與，然此並非民主政治的真義。是以真正的公民參與應包括二個意涵，一是保障每個公民平等參與決策過程；二是具有保障公民本身權利、擴大公民利益及提供政治系統正當性等功能。

## (四) 公民在「何處」(where) 參與？

此係指公民參與什麼層級的議題會達到有效的參與？

雖然民主政治的真義是由公民直接參與所有公共事務，但以現代社會人口眾多、公共事務繁雜的情況下，不得不承認直接民主有其困難度，是以在各種議題之參與上，應有彈性及策略性地使用與設計。一般而言，公民參與地方性公共議題的意願較高、投入成本較低、影響力較大，是以可藉由先參與社區事務開始，培養公民政治參與的能力，再以此知能為基礎，向上擴大到地方性及全國性的議題與政策上。



#### (五) 公民參與的「時機」(when)?

此係指公共政策形成的各階段，哪一階段需要公民參與?有效的參與時機為何?多數研究公民參與的學者認為，公民參與政策的過程應是愈早投入愈好。

#### (六) 要「如何」(how)參與?

此係指參與方式的選擇，亦即選擇何種參與方式最有效?由於參與的方式眾多，因此公民的能力、需投入的成本、參與議題的範圍以及可發揮的影響力等，都是選擇何種參與方式的考量因素。

### 四、參與的方式

公民參與的方式很多，不論使用何種方式，最重要的是能否形成政策或計畫以達到有效的參與。美國學者Sherry R. Arnstein(1969)依據參與影響力的程度，提出了著名的「公民參與階梯」(a ladder of citizen participation)理論，該理論不僅成為公民參與的標準參考架構且一直為公共行政學界所引用(陳金貴, 1993a)。

Arnstein認為公民參與是一種權力再分配，並將公民決策的權力由低而高分為八層次(如圖1)，由下而上之第一、二層代表無參與的權力，第三至五層為形式的參與，最上面三層則是代表具有不同程度參與及影響決策的權力，各階層的說明及參與形式的例證，分述如下：

#### (一)非參與 (Nonparticipation)

- 1.操縱(manipulation)：為階梯第一層，此階層之公民無參與的機會與管道，公共政策通常為官方所操控，官方舉辦說明會或諮詢會的目的是為了改變或操縱民眾的想法，例如公民諮詢會議。
- 2.治療(therapy)：此階層的公民參與是被當作政府政策發生錯誤時，用來作為事後彌補或解決爭議的方式，例如當作是教育過程的團體集會。

#### (二)形式參與 (Tokenism)



- 3.告知(informing)：公民雖被告知了相關施政訊息，但僅是單向且多為事後被告知，公民仍無對政策規劃表達意見或發揮影響力的機會，例如公開宣布、召開社區會議。
- 4.諮商(consultation)：此階層雖提供公民表達意見的機會，但並不保證公民的意見會被納入討論，例如公民意見調查、公聽會。
- 5.安撫(placation)：此階層之公民有表達意見的機會，因而也具有部分的影響力，但最終的決策權仍掌握在有權者，例如公民顧問協議會的合作程序。

(三)公民權力 (Citizen Power)

- 6.合夥(partnership)：在此階層，公民與政府是水平的夥伴關係，共同分享及承擔政策規劃制定的權力與責任，例如地區組織、利益團體政治。
- 7.授權(delegated power)：指政府授予私部門團體、公民團體或志願團體等主導特定計畫決策的權力，例如審查委員會。
- 8.公民控制(citizen control)：指公民獲得完全的決策權並負完全的責任。

表2-1 公民參與階梯

8	公民控制(citizen control)	}	公民權程度 (degree of citizen power)
7	授權(delegated power)		
6	合夥(partnership)		
5	安撫(placation)	}	形式參與程度 (degree of tokenism)
4	諮商(consultation)		
3	告知(informing)		
2	治療(therapy)	}	非參與 (nonparticipation)
1	操縱(manipulation)		

資料來源: Sherry R. Arnstein(1969)，引用:陳金貴，1993a。

另外，美國府際關係諮詢委員會(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR) 1980年的調查，將民眾參與的方式細分成4類31種(參見表2-2)。表中「組織」及「個別」屬於民眾積極主動與專業性強的參與方式，例如環保團體或在地自救會，民眾的聲音透過有組織有計畫的方式使開發單位瞭解，其優點民眾是經由組織的力量與開發單位溝通，不單打獨鬥，但這種形式大都發生在抗爭情況較嚴重的開發案中；反之，從最簡單的書面告知到參與聽證發表，「意見消息傳播」與「資訊收集」多屬被動的參與(朱彬好、李素貞，1998)。

表2-2 美國府際關係諮詢委員會(ACIR) 民眾參與方式分類

組織的方式	個別的方式	消息傳播的方式	資訊收集的方式
民眾團體	投票	開放政府	聽證
特別利益團體	成為方案的委託人	招待會/發言人辦公室	工作室/集會/會議
特別方案保護團體	製造聲明	會議	諮詢
官方的公民委員會	在工作計畫中工作	出版品	政府記錄
	活動/遊說	大眾媒介	非官方文件
	行政的控訴	陳列/展覽	參與觀察
	上法院	郵寄	調查
	示威	廣告/通知	
		熱線	
		口語	
		通信	

資料來源：Advisory Commission Intergovernmental Relations (1980) Citizen Participation in the American Federal System. Washington, D.C.: ACIR.，引用：朱彬好、李素貞，1998。



我國學者丘昌泰(2013)則指出公民參與的型式包括：

#### (一)社區組織

由於社區主義(communitarianism)興起，社區組織已成為另一種新興的公民參與領域，公民唯有在社區自治過程中累積足夠的知識與經驗，才能在公共政策參與過程中產生影響力。例如美國柯林頓總統就非常強調自主性的社區組織、政府與自願性組織之關係以及以政府為基礎的發展性計畫；此外，台灣多年推動的社區營造運動，都是明顯的實例。

#### (二)利益團體

不少政治學者指出：當代美國政黨政治已經沒落，代之而起的是利益團體，而公民為了參與公共政策，最直接有效的管道為加入利益團體，對國會議員或政府官員進行遊說工作，以影響公共政策之制定。

#### (三)公聽會

出席聽證會是另一項最有影響力的公民參與策略之一。聽證會可分為兩種方式，一為立法型的聽證，係依據行政程序法的規定，立法機關或行政機關就某項問題的處理方式舉行聽證會，以廣徵民意和宣導政策為主，惟許多公民認為此種聽證彈性過大，並不十分喜好。另外一種為司法型的聽證，目的是為了解公共議題支持者與反對者之不同意見，許多公民認為此種方式並非是諮詢性的，而是拘束性的，勢力強大的團體較不易左右聽證的結果，故為多數公民團體所認同，不過，由於聽證主持人為了不產生司法審判干預行政裁決的嫌疑，故司法型或審判型的聽證並不多見。

#### (四)公民顧問委員會

由政策制定機關選擇知識淵博和具代表性的公民，組成公民諮詢委員會，再由此委員會決定政策方案或政策目標的先後順序，這種方式在歐美先進國家甚為常見。



## (五)示威遊行

以示威遊行方式來企圖改變公共政策是目前台灣公民參與的主要型式之一，「示威民主」也是許多的社會運動，特別是環境保護運動所呈現的特質，慣於運用此一策略的公民團體主要以草根性組織為主，草根性組織通常以某一特定公共問題為訴求重點，向政策當局表示抗議行動，其所發揮的影響力是不容忽視的。

## 五、公民參與理由與限制

學界對於公民能否在公共事務參與過程中具有實質影響力，至今仍有歧見，支持者認為由於公共政策與公民生活息息相關，因此參與有其必性；反對者認為公民參與只是一種象徵式的運作，對公民需求不僅無法實質回應，還會加深公民與政府間的不信任(陳恒鈞，2009)。

依陳金貴(1993a)歸納學者Rosenbloom(1989)之論說，認為有六個理由可說明公民參與在公共行政中之重要性：

- (一)公民參與可增加政治系統對外的代表性和回應性。
- (二)公民不參與不僅會影響公民的士氣，亦將因而腐蝕民主國家的公民權品質。
- (三)公民參與會能增進民眾對政府運作功能的了解。
- (四)政府治理若缺乏有意義的參與管道，將導致民眾對政府作為產生距離感；相反的，透過參與可減少公民對政府的疏離感。
- (五)參與可促進社區與政治的整合，並使每個人理解和尊重彼此的關係與觀點，進而提昇公眾的合作的可能性。
- (六)公民如果能被允許參與行政的規劃和執行，他們會更傾向於順從政府的政策決定、程序和導引。

公民參與雖是民主政治的展現，政府的決策亦可藉由此過程得以強化其正當性、合法性與回應力，但在執行上也有一些限制必須克服。Kathlene和



Martin(1991)綜整反對公民參與者的批評意見後，認為公民參與的限制可從三方面觀察：

- (一)公民自身的限制：參與是一種理性選擇，公民會對其需投入的時間、議題的重要性及個人對議題的知識、能力以及影響力等作成本效益考量，以決定是否參與。
- (二)政策制定者的限制：政策制定者是否想要公民投入，取決於對公民參與之目標明確定義的程度、官員對自身在決策過程中之角色的自我定義以及其個人對民意之評估。
- (三)設計的限制：被任命為諮詢委員以及加入有組織之利益團體的公民，往往傾向具有較高的社經地位，進而可於參與過程中獲得好處。是以誰參與？有多少人參與？公民參與如何被整合在決策過程中？這些問題在公民參與制度設計上仍有限制。

除了以上實務運作的現實面限制外，公民參與還存在著不易處理的爭論性限制，概可歸納如下(陳金貴，1993b；陳桂香，1996；許文傑，2000)：

#### (一)政府資訊公開與保密

政府資訊充分公開，公民參與公共事務才能作出正確的決策，但囿於有些政府資訊又涉及機密性，不方便全數公開，因此在公開與保密間如何取得平衡，攸關公民參與的程度與範圍。

#### (二)鄰避 (Not In My Backyard)症候群

鄰避症候群簡稱NIMBY，是指民眾抗拒某些可能對其社區造成不良影響的設施或方案設置在鄰近地區的一種心理反應，在環保相關議題上最常出現這種困境。

對於NIMBY現象，持批判性看法者認為NIMBY行動是一種自私、非理性的行為；持積極性看法者則認為NIMBY方式的抗議，可被當作公民唯



一可表示他們關心和影響政府的管道，提供公民更有意義的政治影響和解決問題的途徑(陳金貴，1993b)。是以當政府部門面對此種情境時的最重要課題，便是如何透過有效的公民參與以減少民眾的抗議。

### (三)公共利益與民眾意見之區辨

任何公共政策的最終目標均是要符合公共利益，但是民眾的行動卻常是基於私利的考量，因此，行政機關如何判斷真正的民意及民意是否符合公共利益，往往不是容易的事(許文傑，2000)。

### (四)公民團體的代表性與合法性

公共團體常挾著民意及公共利益的大帽子，暗示政府對其訴求應予以優先考慮，然其代表的到底是多數公眾的利益還是私利，反應出公民團體的代表性與合法性問題(陳金貴，1993b；陳桂香，1996)。

### (五)專家決策與公民參與

由於公民的知能有限，在面對較具專業性的議題上，常需借助專業的判斷來做決策，進而提高了公民參與的門檻，產生所謂「專業獨裁」的問題(許文傑，2000)。然此種參與困境不應成為排除公民參與的理由，行政部門或可採取一種彈性的策略—「民眾與菁英合流之兩階段參與模式」，亦即對於較具專業性的公共議題，則作二階段的決策過程設計，第一階段由學者專家就專業知識進行討論與辯證，第二階段再由民眾及民意代表就民眾的利益及關切的議題進行協商以獲取共識(陳桂香，1996)。

### (六)民主與效率

公民參與是民主的體現，然亦不能忽視公共事務的擴大參與是需花費較多的成本與時間的現實，因而可能與公共行政講求效率的目標相違背，是以民主參與及行政效率間如何取得平衡，是行政機關必須面對的重要課題(許文傑，2000)。



### (七) 搭便車或不參與的問題

對於公共事務的參與，多數人都抱持著一定會有人去做的心態，此種參與冷漠的現象則無可避免會產生不盡義務卻分享權益的搭便車 (free-rider) 問題(陳桂香，1996；許文傑，2000)。

### (八) 行政官員對公民參與的抗拒

行政機關一向以官僚規範為主，重視行政效率，因而在面對強調開放更多行政過程給民眾參與的規範時，除了認為公民參與和行政效率是衝突的之外，還會分享原本由官僚掌握的權利與資源原本由官僚掌握的權利與資源，進而出現抗拒並發展象徵性的參與管道(陳金貴，1993a；許文傑，2000)，是以公民參與除了制度面的建立外，行政官員的態度亦至關重要。

總之，基於民主的核心精神與價值，公民參與已成為民主國家推動公共政策的重要途徑，也是政府部門必須順應的治理趨勢。然公民參與也不是萬靈丹，不論是參與的主體、時機、方法或效力，以及行政部門的態度，都會影響參與的成效，因此在實際運用時，應保持較彈性與策略性地評估使用。

## 貳、我國公民參與研究領域現況

自1970年代「參與民主理論」興起以來，無論在社區發展、都市計畫、市政建設、環境保護或文化教育等議題上，均可見公民涉入其中，公民參與已成為一種趨勢，我國亦不例外，相關之研究也有相當的累積，惟大致以從事個案之實證性研究為多，屬理論性之研究較少。

國內偏向理論性的公民參與研究，以學者陳金貴1992年發表於「行政學報」之〈公民參與的研究〉一文為最早，該文將國外有關公民參與的涵義、發展的理由與限制、參與的方式以及參與的爭議等相關論述，作一綜整性的歸納，堪為我國研究公民參與的入門中文文獻。另外許文傑(2000)《公民參與公共行政之理論與實踐--



[公民性政府] 的理想型建構》則是藉由對「參與式民主」、「公民資格」與「民主行政」等理論進行深入分析，試圖為公民參與公共事務建構一理論安排與分析架構，進而勾勒出「全民性政府」的圖像。

以上二文對於公民參與的方式及限制等，均有加以分類及比較，對於本研究探討的公民參與模式－陪同鑑定，具有對比分析的價值。此外，許文傑對於公民參與理論之探討，亦有助於研究者了解公民參與的精神及其歷史發展演進。

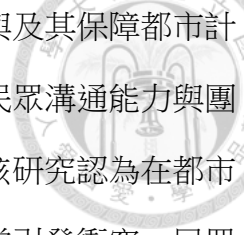
至於國內有關公民參與的實證研究方面，早期的研究議題以都市計畫、市政建設為主，之後隨著1994年環境影響評估制度法制化後，環境議題的相關研究達到高峰(江家慧，2003)，且由於受公民意識抬頭及審議式民主風潮之影響，國內公民參與的議題也呈現多元化發展，涉入領域涵括如社區營造、文化藝術、社會福利等。茲依公民參與議題之性質，將相關研究文獻分為五大類並擇要臚列如下：

#### 一、公民參與都市計畫或市政建設議題

為我國早期公民參與研究之主要議題，例如：張丹(1981)《社區計畫之民眾參與－柳營社區更新計畫實證研究》、謝慶達(1984)《都市更新社區民眾參與之研究：以台北市為例》，晚近例如：柯佩如(2004)《都市計畫形成過程中民眾參與之研究：以臺北市南港區都市計畫主要計畫通盤檢討案》、黃斐萱(2012)《都市更新中的公民參與和政府角色：以臺北市永春社區為例》。

張丹之研究雖名為「社區計畫之民眾參與」，但因個案本身的公民參與直接涉入程度不深，研究結果較不具可參考性。

謝慶達之研究在於嘗試建立民眾參與都市計畫的整體理論架構，並發掘以往台北市都市更新社區民眾參與的經驗，以歸導未來進行公民參與的可行方向。研究結果發現參與的形式為官方主導、非全部程序的參與、以說明會和協調會為主，政府的角色以「操縱」和「獲得支持」為主。



柯佩如之研究係著重在釐清都市計畫各階段中的民眾參與及其保障都市計畫範圍內土地所有權人及他項權利人權益的實質功效，並以民眾溝通能力與團體組織力量的觀點，檢視民眾意見形成與組成團體的情形。該研究認為在都市計畫過程中，民眾的參與常流於形式、參與是基於利益考量常引發衝突、民眾的專業知識技能不足、因搭便車心態而未善用發揮團體組織之參與力量。

黃斐萱之研究係在探討都市更新中的公民參與情形及政府角色，並以資訊的取得及知情、自我意見的主張及溝通、對決策的實質影響力三項標準，檢視台北市永春社區的公民參與情形。該研究發現：居民在取得所需資訊時受到阻礙、在自我意見的主張及溝通上面臨發生爭議時卻無法雙向溝通的困境、居民並無實質決策影響力，而政府的態度則是被動審理、回應性不足、消極規避協調責任、面對爭議以拖待變。

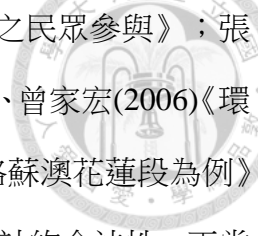
從以上研究檢閱結果可發現，都市計畫是涉及利益分配與專業知能的議題，而在此類議題中，公部門的角色呈現天平的兩端—積極主導vs消極被動；公民在參與過程中則易因利益考量引發衝突，是以如何透過公民參與過程發掘相容的利益、建立公共利益的共識，成為都市計畫規劃上重要的課題

## 二、公民參與環境保護議題

由於環保意識抬頭，民眾對於影響其周遭生活環境之環保議題向來具高度關注度。過去在缺乏參與討論管道的年代，民眾僅有採取自力救濟、抗爭的手段，然在1994年通過環境影響評估法，將公民參與環境影響評估之程序法制化後，此議題之公民參與研究達到高峰，相關研究概可分為兩大類：

### (一)著重在法規制度層面之研究：

此類之研究例如：陳桂香(1996)《公共政策與民眾參與:環境影響評估過程中民眾參與制度之研究》、王芳筠(2004)《環境影響評估制度中公民參與機制之研析》；何玉鳳(2005)《環境法上民眾參與之研究-以環境影響



評估制度為中心》；徐之道(2005)《環境影響評估法中之民眾參與》；張宗存(2005)《民眾參與理念在環境影響評估制度的實踐》、曾家宏(2006)《環境影響評估制度民眾參與機制之研究－以國道東部公路蘇澳花蓮段為例》等，主要在探討環境影響評估法中有關公民參與機制設計的合法性、正當性、完整性等。該等研究發現：環境影響評估法中對於公民參與之程序、時機等規定，均有規範密度不足的問題；此外，對於民意應該受到怎樣的重視也必須由法律保障之，以免影響民眾參與意願。

## (二)著重公民參與過程之實證研究：

此類之研究例如：江存仁(1995)《政策過程中之公民參與－以山豬窟垃圾掩埋場為例》、吳敬雯(2001)《環境影響評估制度中公眾參與之研究－以和平工業區與專用港為例》、江家慧(2003)《公民參與機制運用於政策規劃過程之研究：以雲林林內焚化廠設置過程為例》、劉佩君(2008)《環境議題中公民參與之探討－以中部科學園區七星農場開發計畫為例》、杜忠良(2009)《公民參與環境影響評估過程之研究－以宜蘭縣私立懷恩生命紀念館設置案為例》、黃美玲(2010)《環境影響評估與公民參與機制之研究：以竹科宜蘭園區城南基地開發案為例》等，係藉由個案的公民參與過程分析，探討環境影響評估法中公民參與機制運作之效能。該等研究結果均認為在參與的主體、參與的時機、參與的方法或參與的效力上，均存在制度性的不完備問題。

## 三、公民參與社區營造議題

社區總體營造的概念於1994年由行政院文建會提出，係指藉由社區居民凝聚共識，積極參與並創造社區文化特色的一種改造運動，著重共同體意識的培養



及居民參與公共事務能力。<sup>17</sup>

由於社區營造強調社區居民的參與，是以相關議題之研究自然以公民參與的觀點切入，例如：謝孟椒 (2011)《社區營造與公民參與之研究—以鹿港鎮南勢社區與花壇鄉橋頭社區發展協會比較為例》；李柏諭、劉鴻陞、陳柏霖 (2012)〈從公民參與觀點看彰化馬興村社區營造之歷程〉。惟此類議題之公民參與研究主要在探究社區營造工作者或倡導者、社區公民及社區治理成效間之連結與影響，與本研究欲探討公民參與政府行政運作之焦點不同，相關研究發現較不具參考價值。

#### 四、公民參與藝術文化議題

政府於1992年公布文化藝術獎助條例，規定建築物應設置藝術品，並於1998年發布公共藝術設置辦法，規定公共藝術的設置必須包含相關民眾的參與，此不僅代表我國公共藝術法令完備，更重要的展現政府對公民參與公共事務的重視，因此，在有關公共藝術相關議題的研究中，公民參與機制自是研究的焦點之一。

蔡榕娣(2004)《台灣公共藝術中民眾參與之研究—以東海大學「校園放牧」公共藝術計畫為例》是藉由實際案例的執行過程，探討在臺灣公共藝術規劃過程中，執行單位在辦理民眾參與上所遇到的困境與侷限，其研究發現國內民眾參與公共藝術設置的侷限包括：1.三級三審制的繁雜行政程序，導致行政單位為減輕行政負擔，進而傾向選擇簡單處理而避免實質公共化的參與流程；2.民眾缺乏藝術相關專業知識，而藝術家之自主性又高，導致民眾表達之意見往往僅供參考，失去公民參與的精神；3.公共藝術設置案件常因年度結案的時間限制，以致民眾參與常常是匆促結束，缺乏深度。

簡巧紋(2007)《臺灣北區公共藝術從創作者角度探討民眾參與》旨在探究公

<sup>17</sup> 資料引用：文化部國家文化資料庫，網址：<http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3972>，2017/9/30 檢索。



共藝術創作者於公共藝術設置過程與民眾參與的關係，該研究結果認為臺灣公共藝術的民眾參與定義不明，2002年納入的民眾參與未發展出適合國情的執行方式，且臺灣執行民眾參與模式已有僵化的警訊。

從以上研究檢閱結果可發現，公民參與公共事務的權力雖受到立法保障，但並不能保證公民參與的品質與效能，在制度面(參與的方式及參與時點的設計)與人因面(藝術創作者的專業與公民知能間的落差與衝突、行政機關的心態等)因素交互影響下，常使得法令規制往往只是賦予公民合法的參與管道，但參與過程卻流於形式。

## 五、其他議題之審議式公民參與

由於傳統的政策制定模式難以跳脫菁英導向模式，進而產生政治回應不足的問題，因此審議民主的概念應運而生，並在1990年代以後形成一股風潮，而臺灣也在全球化與民主化的發展下，學習與移植審議民主機制。

2002年臺灣大學陳東升教授將審議民主公民參與的理念應用至二代健保的議題中，為我國首次採審議民主模式討論公共議題者，且經觀察此後數十場的審議民主會議模式，公民會議是主要的辦理模式，<sup>18</sup>並已累積一些有關審議式公民參與實作經驗的研究，例如：全民健保、代理孕母、稅制改革、高雄市「跨港纜車」等議題(曾嘉怡、黃東益，2009；范玫芳，2008；林子倫，2009)，<sup>19</sup>相關研究可大致分為三個面向，一為探討公民小組在會議過程中的溝通與轉化；二為就公民會議的舉辦過程進行分析檢討；三為針對公民會議此參與機制作制度性的省思(曾嘉怡、黃東益，2009)。以下擇普遍被認為屬成功舉辦之公民會議—全民

<sup>18</sup> 公民會議(citizens' conference)又稱為「公民共識會議」(Consensus Conference)，是由丹麥發展出來的一種民主參與機制，其運作模式乃邀請不具專業知識的民眾，針對具爭議性的政策進行討論，在會議之前給予公民相關的可閱讀資料，讓公民們在參與會議之前對議題有初步的瞭解，並促進民眾思考在該議題領域上想要探詢什麼樣的問題(林國明、陳東升，2003)。

<sup>19</sup> 我國自2002年起已舉辦之公民會議及其討論之議題，可參考林子倫(2009)〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉一文。

健保、代理孕母及高雄市「跨港纜車」之實證研究，進行簡要分析。

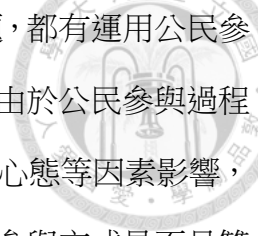
林國明、陳東升(2003)〈公民會議與審議民主--全民健保的公民參與經驗〉一文，係在分析2002年臺灣首度以新型態的公民參與模式—公民會議討論全民健保相關議題的實踐經驗。分析結果發現：公民具有了解複雜之政策議題的興趣與能力；協助公民取得政策知能，有助於建構公共討論的溝通框架，形成共同關切的問題，促進理性的討論，因此只要提供適當的參與管道，對公民進行知能的賦權，公民是有能力從公共利益的觀點，對政策議題進行理性的討論。

劉伊晟(2009)《公民會議對政策制定之影響--以代理孕母公民共識會議為例》係在驗證代理孕母公民會議對於政策制定過程之影響力，該研究結果發現：公民會議結論與代孕生殖法內容有高雷同性，顯示公民共識會議確實對於代理孕母政策之制定過程有顯著的影響，而有利於公民會議得發揮效果之系絡包括：行政首長積極處理代孕之態度、行政首長對公民會議正面之看法、代孕政策長期爭論無共識、適用道德議題而非技術問題、政策尚無定見等。

「跨港纜車公民共識會議」是臺灣地方政府首度舉辦之公民會議，蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發(2006)〈高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究〉一文係研析該會議相關議題之形成過程以及其結論報告，並進行公民會議與公共政策之關係的釐探。該研究發現公民參與會議的過程不僅可提升公民的知能，也會促使參與者的態度、價值與政策偏好出現轉化，關心、討論與參與公共事務的意願也會提升。

從以上各類議題的公民會議個案研究結果可發現，行政機關如能事前提供或協助公民取得參與審議議題之知能、促成理性討論的對話空間與管道，則強調「知情」、「理性」及「對話」的審議式公民參與，將有助於政府提升公共治理能力。

總結上列我國公民參與各類政策議題之研究可證，公民參與機制之運用確有



擴散至社會各領域之趨勢，顯然任何與公民切身有關的公共議題，都有運用公民參與機制的可行性。此外，從各個政策議題之實證研究亦可發現，由於公民參與過程會受到參與主體、參與方式、參與時機、參與效力及行政部門的心態等因素影響，進而影響參與的品質，是以參與者的代表性及知情能力、選擇之參與方式是否具雙向溝通與化解歧見的功效、選擇在哪一階段的政策運作過程中納入公民參與、公民之意見是否具決策影響，以及公部門能否以開放的態度面對公民參與並注重建立與公民之間的信任與合作關係等，都將決定公民參與機制運用之成效。

## 第二節 勞動檢查

### 壹、源起與發展


英國在 1802 率先頒布「學徒健康與道德法」(Health and Moral of Apprentices Act)，之後又於 1833 年頒布「工廠法」，從此確定英國的勞工保護政策並進而引起各國效法跟進制定相關法規，於此同時，英國也採取委託具高地位的人士(persons of high standing)進行長工時工作的檢查，遂成為現代勞動檢查制度的起源(Richthofen, 2002)。<sup>20</sup>

第一次世界大戰後，國際勞工組織(International Labour Organization, 簡稱 ILO) 於 1919 年成立，並要求其會員國應依 1919 年第五號及 1923 年第二十三號建議書，建立一套勞動檢查系統。<sup>21</sup>1947 年 ILO 公布第八十一號「勞動檢查公約」(工商業勞動檢查公約)，該公約第一條規定：「凡施行本公約之國際勞工組織會員國應維持工業工作場所之勞動檢查制度。」；之後又陸續於 1978 年、1981 年通過之第一

---

<sup>20</sup> Richthofen, Wolfgang von, Labour inspection : a guide to the profession, Geneva : International Labour Office, 2002, p.8。

<sup>21</sup> Richthofen, Wolfgang von, 同註 13, p10。



百五十號「勞動行政管理公約」、第 155 號「職業安全與衛生公約」中，要求會員國要建立檢查制度，以保證相關保護勞工之法令規章能徹底施行。此外，ILO 也分別於 1969 年、1996 年通過第一百二十九號「農業勞動檢查公約」、第一百七十八號「海員勞動檢查公約」，擴大檢查業別至農業與海運業，由此可見 ILO 對勞動檢查之重視。<sup>22</sup>因此，隨著多數國家相繼加入 ILO 並批准該公約，<sup>23</sup>勞動檢查制度已廣為世界各國採用作為保護勞工權益的重要制度(林豐賓，2006)。

雖然各國以「勞動檢查公約」揭示之原則作為其實施勞動檢查之依據，但該公約第四條亦規定：「在不抵觸本國行政慣例之情形下，勞動檢查工作應由中央機關監督管理之。所稱『中央機關』在聯邦國家得為一聯邦機關或一聯邦單位之中央機關。」，故各國由於憲政體制、社經結構與發展不同，致執行業務之檢查機構的組織及地位亦有差異，依組織別區分，有屬工業部門、勞工部門或內政部門者；如依權限歸屬不同區分，有屬中央政府、地方政府或兩層級兼有之別(林豐賓，2006)。

依各國勞動檢查機構之設置層級及權限歸屬，勞動檢查制度可分為 3 種類型(林豐賓，2006；曹常成、劉國青，2009；林良榮，2013)：

### 一、中央制:

又可分為 2 類，一為中央集權制，係將全國檢查工作集中於中央所屬之單一行政部門辦理，以日本為代表；一為中央分權制，檢查權限屬中央，但依據檢查業別或項目之不同，分別由 2 個以上不同部門辦理，以英國為代表。

### 二、地方分權制:

中央政府不主辦勞動檢查事務，由地方政府自行立法辦理。採此類制度之國

---

<sup>22</sup> 有關國際勞工組織之公約或建議書內容，可至勞動部網站查詢，<http://www.mol.gov.tw/topic/3079/6051/13196/>，2017/4/22 查詢。

<sup>23</sup> 我國是於 1961 年 9 月 26 日批准 ILO 第八十一號「勞動檢查公約」，資料來源:外交部網站，[http://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=950A35056632339B&sms=C77D808B0E8BBC31&s=415E0A1A9241C809](http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=950A35056632339B&sms=C77D808B0E8BBC31&s=415E0A1A9241C809)，2017/4/17 查詢。



家甚少，以阿根廷為代表。

### 三、混合制:

中央與地方政府各自執行勞動檢查業務，無互相隸屬關係。此種制度以聯邦制為多，以美國為代表。

我國勞動檢查制度最早之法源依據為民國 20 年公布的「工廠檢查法」，之後歷經 5 次修法並於第 2 次修法(1993 年)時更名為「勞動檢查法」並修正部分條文。由於勞動檢查是政府為實現勞工政策及貫徹勞動法令，派遣勞檢員至產業或事業單位實施有關勞動安全衛生及勞動條件等設施之檢查，是勞檢員可隨時發動進入私人企業場域進行檢查的特別行政權，故為避免權力遭過度濫用，勞動檢查法第五條第一款前段規定：「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。」，由此觀之，我國勞動檢查業務雖可授權由地方機關或有關機關辦理，但主要係由中央主管機關勞動部負責推動，大抵仍有符合「勞動檢查公約」之精神與原則。

## 貳、我國勞動檢查制度探析

為保障人民權利，防止行政機關執法過當，依法行政被視為是政府的天職、執法人員的行事準則，亦即政府的任何行政行為均應有法律依據。勞動檢查是政府運用公權力對勞資關係私領域進行干預，存在對人民權益的損害是必然的，因此在探討我國勞動檢查制度時，應先對其法源依據及法規內涵進行了解。此外，行政機關是制度運行之行政主體，對勞動檢查機關之組織架構進行探討，亦有助了解整個勞動檢查制度之運作，故以下將分別從法規面及行政組織面分析我國勞動檢查制度，並對目前發展現況進行探討。

### 一、勞動檢查法

我國勞動檢查制度最早之法源依據為 1931 年公布的「工廠檢查法」，之後歷

經 5 次修法，<sup>24</sup>現行法規名稱「勞動檢查法」係於第 2 次修法(1993 年)時訂定。

勞動檢查是政府為實現勞工政策及貫徹勞動法令，派遣勞檢員至產業或事業單位實施有關勞動安全衛生及勞動條件等設施之行政檢查手段，以下將分別從檢查之性質、檢查方式及態樣、檢查程序及檢查權限等，檢視勞動檢查法之內涵：

### (一)檢查性質

行政檢查 (Administrative Inspection) 是行政機關針對特定對象進行資料之查察與收集，以達成特定之行政目的之行政行為，是行政法上重要的行政輔助手段(法治斌，1996)。惟各種行政領域之檢查種類、方式、程序及檢查後之處理作為均不相同，致行政檢查也有稽查、調查、臨檢、查核、檢驗....等諸多用語，進而產生不同的法律效果。

依法治斌(1996)之分類，行政檢查之性質可從三個面向說明：

#### 1.依檢查之功能區分：

- (1)取締性檢查：因基於職權或因人民檢舉，而傳喚某一具體特定對象前來行政機關報告或提出機關所需之資料，或由行政機關實施現場突擊檢查取回證物，並據以作為處罰之依據。
- (2)規劃性檢查：又稱立法調查，係行政機關為規劃未來施政方向、擬定國家政策，或訂定行政計畫等等，所為之資料蒐集。
- (3)規制性檢查：係行政機關針對關係公眾安全之行業或行為，藉由採取許可制度的管制方式，以避免有害公共福祉之產品或行為發生。

#### 2.依檢查之強制程度區分：

---

<sup>24</sup> 第 1 次修法日期:1935 年 4 月 16 日，修正公布第 3、5、15 條條文；第 2 次修法日期:1993 年 2 月 3 日，修正公布名稱為「勞動檢查法」（原名稱：工廠檢查法）及全文 40 條；第 3 次修法日期:2000 年 7 月 19 日，修正公布第 2、3、5、25 條條文；第 4 次修正:2002 年 5 月 29 日，修正公布第 28 條條文；第 5 次修正日期:2015 年 2 月 4 日，修正公布第 2、24、33 條條文。



(1)任意檢查：檢查所需之資料係仰賴受檢對象自願提供，受檢對象如拒絕或不提供，行政機關無法加以強制。

(2)強制檢查：指行政機關得採取處罰或剝奪受檢對象之法律利益之強制方式，取得檢查所需資料。

### 3.依檢查資料之來源區分：

(1)直接檢查：指直接向受檢對象取得所需資料之檢查，常見於取締性之檢查。

(2)間接檢查：藉由要求第三人提供或採取側面觀察方式，取得檢查所需資料，常用於稅務調查。

勞動檢查是勞動行政領域之行政檢查，由以上之分析可知，勞動檢查之性質屬於：

#### 1.取締性檢查：

勞動檢查法第二十五條規定，勞檢員對於事業單位之檢查結果，應報由所屬勞動檢查機構依法處理；其有違反勞動法令規定事項者，勞動檢查機構並應於十日內以書面通知事業單位立即改正或限期改善。

#### 2.強制檢查：

勞動檢查法第十四條規定，事業單位，雇主、雇主代理人、勞工及其他有關人員均不得無故拒絕、規避或妨礙勞檢員進場執行檢查職務。同法第三十五條規定，違反者處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

#### 3.直接檢查：

勞動檢查法第十五條規定，勞檢員執行職務時，得詢問事業單位有關人員、通知有關人員提出必要報告、紀錄、工資清冊及有關文件或作必要之說明，必要時並得影印資料、拍攝照片、錄影、測量或封存取樣等。

### (二)檢查之態樣或方式



依勞動部勞動檢查年報、年度勞動檢查方針及林豐賓(2006)之分類，勞動檢查之態樣或方式概可分為：

1. 專案檢查：指基於特定目的而對特定事項或對象所為之檢查，包括：
  - (1) 勞動條件專案檢查：針對被申訴、檢舉案件數多或經大眾傳播媒體報導違反勞動法令影響層面廣泛之行業及經勞動部參酌勞動環境情勢及民意需求，政策性指定之業者(別)所為之檢查。
  - (2) 職業安全衛生專案檢查：此類檢查以預防性為主，包括火災爆炸預防檢查、大型營造工程安全檢查、有導致墜落、滾落、踏穿等屋頂或高處作業及被撞危害、內部作業局限空間災害及高毒性、高刺激性等等之預防性檢查。
2. 申訴陳情案檢查：對經陳情、申訴、檢舉或經大眾傳播媒體廣為報導，有違反勞動條件或職業安全衛生規定者之檢查。
3. 特別列管檢查：以曾發生職業災害事件之事業單位及其工作場所為主要檢查對象。
4. 職業災害案檢查：對於事業單位發生職業災害時，所為災害事故鑑定、研擬對策，以防止日後再發生之檢查(林豐賓，2006)。
5. 一般檢查：對事業單位所為之一般勞動條件及安全與衛生設施之例行性檢查(林豐賓，2006)。

### (三) 檢查程序

綜觀勞動檢查法規定，概可將檢查程序分為三步驟(林豐賓，2006)：

1. 檢查前：勞檢員進入事業單位時，應主動出示勞動檢查證件，並告知雇主及工會勞動檢查目的。事業單位對未持勞動檢查證件者，得拒絕檢查(第二十二條)。
2. 檢查中：勞檢員執行職務時，應告知事業單位須準備受檢相關資料及確認

陪同檢查人員的身份，除查驗相關資料外，並至勞工工作場所實施勞動檢查，必要時亦得對事業單位之雇主、主管人員、工會代表及其他有關人員等，為談話紀錄或錄音、影印資料或拍照等(第十五條)。



- 3.檢查後：勞檢員於實施檢查後即做成紀錄，告知事業單位違反法規事項及提供雇主、勞工遵守勞動法令之意見，並請陪同人員於紀錄內簽名確認。另檢查結果亦應報由所屬勞動檢查機構依法處理；其有違反勞動法令規定事項者，勞動檢查機構應於 10 日內以書面通知事業單位立即改正或限期改善並副知直轄市、縣(市)主管機關督促改善(第二十五條)。

#### (四)檢查權限

ILO 第八十一號「勞動檢查公約」對於勞檢員之權限規範，主要規定於第十二條「合格任用之勞動檢查員應授以下列權力：一、得於任何時間不經預告自由進入應受檢查之工作場所；二、得於日間進入有理由信其為應受檢查之處所；三、作所認為必要之任何考查、試驗或詢問以明瞭法令之遵守情形，尤其：1.單獨或在見證人前就有關法令實施事項詢問雇主或其職工；2.令雇主提出依法令規定應予保存之簿冊或文件以查明其是否符合規定，並得抄錄其記載事項；3.檢查依法令規定應予張貼之公告；4.取去工作場所使用或處理之物料樣品以憑化驗，但應預先通知雇主或其代理人。」；第十三條「勞檢員應有權對所發現工場設備、布置或工作方法上之缺點予以糾正；但以有適當理由信其業已構成對工人安全、衛生之威脅者為限。為作上項糾正，勞檢員應授以發布或使其發布命令之權。」及第十七條「凡違犯或疏於遵守勞動檢查所執行各項法令之人員均將不經預告逕予依法訴究；但關於應於事前通知採取預防或補救措施之案件得作例外之規定。」，歸納計有入場檢查、詢問、抄錄、封存取樣、糾正、控訴等權限。

反觀我國勞動檢查法有關勞檢員權限之規定，亦概可歸納有 8 大權限



(林豐賓，2006)，與「勞動檢查公約」規定大致相符：

#### 1.自由入場權

有關勞檢員可不受阻撓進入事業單位之權力係規定在第十四條第一項：「勞檢員為執行檢查職務，得隨時進入事業單位，雇主、雇主代理人、勞工及其他有關人員均不得無故拒絕、規避或妨礙。」，及第十三條規定勞檢員執行職務除規範之事項外，不得事先通知事業單位，亦即勞檢員得不經預告，即可進入事業單位檢查。

#### 2.詢問權

勞動檢查法第十五條第一項第一款規定，勞檢員執行職務時，得就勞動檢查範圍，詢問事業單位之雇主、有關部門主管人員、工會代表及其他有關人員，必要時並得製作談話紀錄或錄音；同條第二項規定，對於前項之詢問，事業單位或有關人員不得拒絕、規避或妨礙。可見勞檢員有詢問權，而被詢問人有據實回答之義務。

#### 3.查閱與抄錄權

為明瞭事業單位遵守法令情形，查閱權與抄錄權是相當重要的檢查權限。有關該項權限之主要規定在第十五條第二款及第三款，包括勞檢員得「通知有關人員提出必要報告、紀錄、工資清冊及有關文件或作必要之說明。」及「檢查事業單位依法應備置之文件資料、物品等，必要時並得影印資料、拍攝照片、錄影或測量等。」。

#### 4.封存或取樣權

在職業安全衛生及職業災害事件檢查中，勞檢員得封存或取走事業單位所使用之原物料或器具，是必要之權力，故勞動檢查法第十五條第一項第四款即明定勞檢員執行職務時，得就勞動檢查範圍「封存或於掣給收據後抽取物料、樣品、器材、工具，以憑檢驗。」。



## 5. 糾正權

糾正權是指勞檢員如對所檢查之工作場所認為有足以構成勞工安全衛生威脅的情況，則有權加以糾正並促其改善。相較「勞動檢查公約」賦予勞檢員直接糾正之權力，我國勞動檢查法第二十五規定：「勞動檢查員對於事業單位之檢查結果，應報由所屬勞動檢查機構依法處理；其有違反勞動法令規定事項者，勞動檢查機構並應於十日內以書面通知事業單位立即改正或限期改善，並副知直轄市、縣（市）主管機關督促改善。」，則屬間接請求或建議權限，惟仍無礙認定勞檢員之檢查權限包括糾正權(林豐賓，2006)。

## 6. 停工權

本權限明定於勞動檢查法第二十八條「勞動檢查機構指派勞動檢查員對各事業單位工作場所實施安全衛生檢查時，發現勞工有立即發生危險之虞，得就該場所以書面通知事業單位逕予先行停工。」及第二十九條「勞檢員對事業單位未依勞動檢查機構通知限期改善事項辦理，而有發生職業災害之虞時，應陳報所屬勞動檢查機構；勞動檢查機構於認有必要時，得以書面通知事業單位部分或全部停工。」。

## 7. 控訴權

是指勞檢員對於違反勞動法令之事業單位，得視情節輕重逕行裁處，或移送司法偵辦，或移請所屬機關裁處，是勞檢員對檢查結果執行事後制裁的權力(林良榮，2013)。我國現制在程序上得由勞檢員逕行控訴者，僅勞動檢查法第十六條「勞動檢查員對違反勞動法律規定之犯罪嫌疑者，必要時，得聲請檢察官簽發搜索票，就其相關物件、處所執行搜索、扣押。」規定之情形，但實務上幾乎是備而不用。

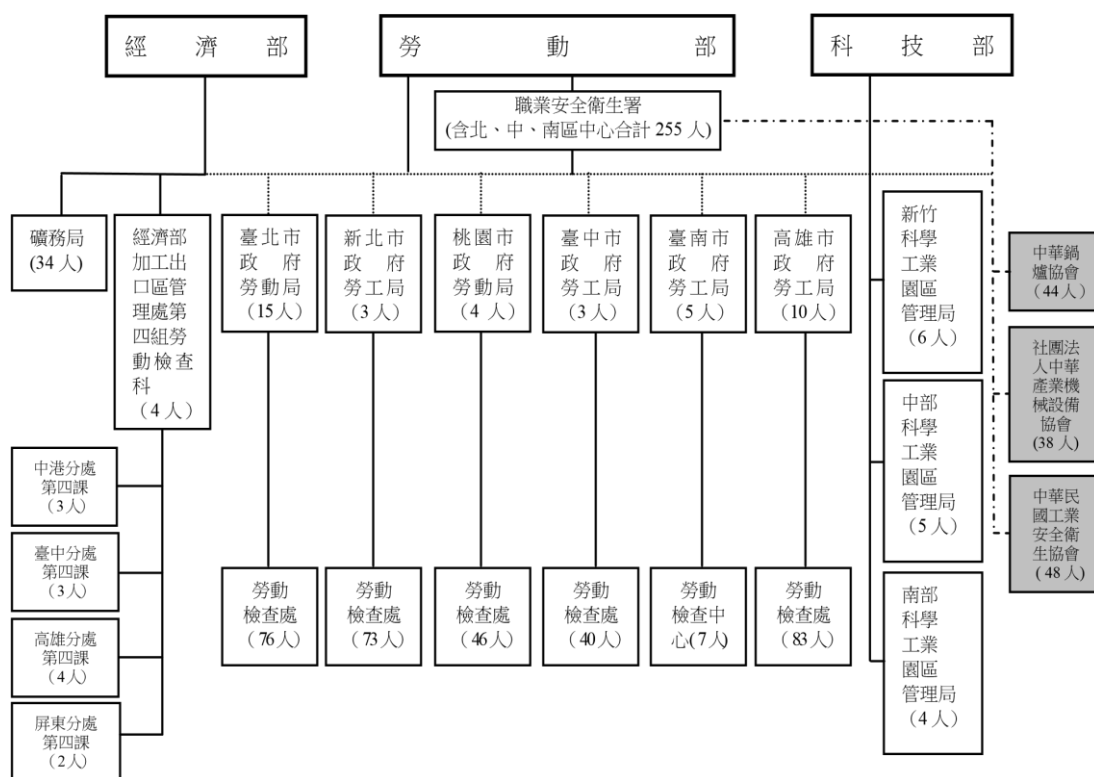
## 8. 請求權

此項權限是指勞動檢查法第十四條第二項有關勞檢員如遇事業單位拒絕受檢時，得請求警察人員協助，以及同法第二十三條有關必要時得邀請相關主管機關、學術機構、相關團體或專家、醫師陪同前往鑑定之規定。

## 二、勞動檢查機構

依勞動檢查法第五條第一款前段規定及勞動部 2016 年勞動檢查統計年報，我國現行勞動檢查機構組織系統及檢查人力，詳表 2-3：

表 2-3 我國現行勞動檢查機構組織系統及檢查人力表



【 \_\_\_直接隸屬      ……授權辦理……委託代行檢查】

說明：

1. 新竹、中部與南部科學工業園區管理局及經濟部加工出口區管理處分別直隸於科技部及經濟部，但勞動檢查業務由勞動部規劃督導。
2. 經濟部礦務局辦理礦場安全檢查由經濟部規劃督導。礦場衛生及勞動條件檢查仍由勞動部職業安全衛生署北區、中區、南區職業安全衛生中心及直轄市檢查機構辦理。
3. 上述直轄市勞動檢查機構編制檢查人力，不含勞動部補助之聘用勞動檢查人力。另臺南市政府勞工局勞動檢查中心係自 106 年 9 月 1 日起，方獲勞動部授權辦理部分勞動檢查業務，將配合授權範圍逐步增加編制人力。

資料來源:勞動部 106 年勞動檢查統計年報。

由上表可知，目前獲授權之機關包括直轄市政府、經濟部（所屬特定之工業區）、科技部（所屬科學園區）、礦物局(有關礦場之安全檢查)，整個勞動檢查運作體系呈現多頭馬車，致在實際的檢查作業上出現諸多「混亂」、「不一致」的特殊現象(林良榮，2013)。

### 三、勞動檢查制度發展現況

依據勞動部之勞動檢查年報及綜整我國勞動檢查體制相關論述結果，筆者歸納分析我國勞動檢查制度之發展，有以下四種現象：

#### (一)檢查業務分流化

1971 年以前，因政府勞動檢查機構人員及經費不足，檢查範圍著重於僱用勞工 30 人以上適用工廠法之工廠，及僱用勞工 50 人以上之礦場實施檢查。1974 年因「勞工安全衛生法」公布施行，適用範圍由製造業及礦業擴大至營造業、土石採取業、水電燃氣業、交通運輸業及其他經中央主管機關指定之事業等，檢查範圍隨之擴大。1984 年「勞動基準法」公布施行後，農、林、漁、牧業、運輸、倉儲及通信業、大眾傳播業等之勞動條件亦納入檢查範圍。2013 年因「勞工安全衛生法」修訂並更名為「職業安全衛生法」，適用範圍擴大至各業，勞動檢查適用範圍亦隨之涵括所有行業。

依勞動檢查法第四條規定，勞動檢查事項包括：(一)依本法規定應執行檢查之事實。(二)勞動基準法令規定之事項。(三)勞工安全衛生法令規定之事項。(四)其他依勞動法令應辦理之事項。準此，勞動檢查項目涵括勞動基準法、職業安全衛生法、性別工作平等法、勞工退休金條例、勞資爭議處理法、職工福利金條例、就業服務法等規範事項及勞工保險、就業保險之投保及投保薪資等事項。<sup>25</sup>但由於長期以來勞動檢查人力不足且職業災害發生率頻仍，勞動檢查事項多以職業安全衛生或發生職業災害等依法應

<sup>25</sup> 資料摘自勞動部 106 年度勞動檢查方針。

執行檢查之案件為優先，勞檢員之進用亦以理工科系背景為主，致勞動條件檢查量約僅安全衛生檢查量之 20%(邱繼賢，2015)。

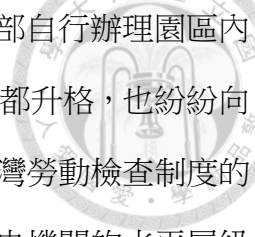
然勞動部鑒於近年勞動條件申訴案件以倍數成長，考量勞工安全衛生與勞動條件檢查採專業分工，已成國際趨勢，故自 2014 年下半年起推動執行「補助直轄市、縣市政府督促事業單位遵守勞動條件相關法令實施計畫」，2 年內計補助直轄市、縣市政府新增進用 325 名聘用勞動條件勞檢員，專責執行勞動條件一般檢查或專案檢查，故加強勞動條件案件檢查已成為我國勞動檢查政策趨勢，勞動檢查業務在中央與地方分工下，呈現職業安全衛生與勞動條件檢查業務分流現象。

## (二)檢查權限分權化

勞動檢查是政府為實現勞工政策及貫徹勞動法令，派遣勞檢員至產業或事業單位實施有關勞動安全衛生及勞動條件等設施之檢查。由於是勞檢員可隨時發動進入私人企業場域進行檢查的特別行政權，為避免權力遭過度濫用，故勞動檢查法第五條第一款前段規定：「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。」。

不過由於中央經費、人力有限，又隨著「勞工安全衛生法」(102 年修訂並更名為「職業安全衛生法」)、「勞動基準法」修正之公布施行，勞動檢查適用範圍不斷擴張，因此實務上，我國自 39 年起(政府遷臺後)至 1999 年配合精省政策，由中央收歸省屬勞動檢查機構止，臺灣的勞動檢查有長達 50 年是採地方分權式。<sup>26</sup>不過由於針對加工出口區、科學園區的勞動檢查，係授權經濟部加工出口區管理處、科技部所屬各科學園區管理局辦理；

<sup>26</sup> 1998 年精省後，原屬省政府之北、中、南三個勞工檢查所全部回歸勞動部(現在的機關名稱為「職業安全衛生中心」)。



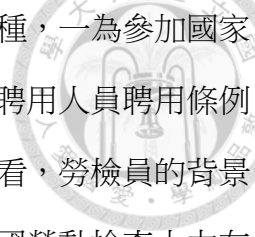
2009 年頒布的「國際機場園區發展條例」，又允許交通部自行辦理園區內的勞工安全衛生與勞動條件檢查；2010 年起新北市等 4 都升格，也紛紛向勞動部要求比照北、高二市擁有獨立檢查權，故回顧臺灣勞動檢查制度的歷史發展，其實是不斷地分權化、零散化，不論是在中央機關的水平層級間或是中央與地方的垂直層級間，均呈現各自為政的局面。

現行我國之勞動檢查體制既不屬中央制也不是地方制，要說屬「混合制」，亦與國外制度稍有不同，紀振清(2012)認為臺灣目前的制度是最差的模式，因為一方面中央管轄機關多重(包括科技部、經濟部等)，另一方面中央與地方之權責又模糊不清(包括檢查基準、檢查人員之任用與訓練、行政制裁標準等)。

### (三)檢查人力多元化

勞動檢查法第八條規定：「勞動檢查員之任用，除適用公務人員有關法令之規定外，其遴用標準由中央主管機關定之。」、第九條規定「勞動檢查員應接受專業訓練。前項訓練辦法，由中央主管機關定之。」，爰行政院勞工委員會(勞動部前身)於 1994 年訂頒「勞檢員遴用及專業訓練辦法」，成為我國勞檢員之遴選、任用及職能訓練之主要法源依據。依該辦法規定，勞檢員之遴用，應具有下列資格之一：

- 1.公務人員高等考試或相當高等考試之理、工、醫、農、教育、管理、勞工、社會、法律等相當類科及格者。
- 2.國內外大學或獨立學院理、工、醫、農、勞工、社會、法律等或相關學系畢業，具有公務人員或技術人員任用資格者。
- 3.國內外理、工、醫、農、教育、管理、勞工、社會、法律等或相關研究所畢業，具有聘用人員聘用條例或派用人員派用條例聘用或派用資格者。
- 4.曾依法任用擔任勞檢員者。



雖然從任用資格來看，我國勞檢員進用管道只有二種，一為參加國家考試通過，具公務人員或技術人員任用資格者；二為依聘用人員聘用條例或派用人員派用條例聘用或派用者，但如從學歷專長來看，勞檢員的背景涵括多個學科領域。不過如再從實際任用情況觀察，我國勞動檢查人力在 2015 年之前，其實是偏向以理工背景者為主。

2015 年之前，勞動檢查機構由於受限於檢查人力不足及涉及勞工安全之事件常造成較大之傷亡，易引起社會之重視，故均偏重在執行與職業安全衛生法令相關之檢查案件，進用之勞檢員亦以理工科系畢業者居多。但隨著產業發展改變、勞資對立事件頻仍及勞動基準法未能被落實等情勢發展，社會對於工時、工資、休假、派遣人力等議題之關切日益高漲，如何強化勞動條件檢查效能成了政府不得不面對的課題，故行政院於 2015 年 2 月 3 日核定勞動部所擬「建構勞動條件檢查體系保障勞工權益人力因應計畫」，運用就業保險基金補助各地方政府依據「聘用人員聘用條例」聘用具勞工、社會及法律相關科系背景之人員專門執行勞動條件檢查(邱繼賢，2013)，至此，我國勞動檢查人力才真正多元化。

#### (四)檢查資源差異化

如前所述，目前臺灣勞動檢查機構之設置有直屬中央勞動部的(北、中、南三處職業安全衛生中心)，也有授權地方政府獨力設置(例如北、高二直轄市)，還有授權既不是中央也不是地方的主管機關設置(如經濟部加工出口區管理處、科技部所屬各科學園區管理局)，呈現一種既不屬「中央制」也不屬「地方制」的特殊「混合制」。不過長期以來，臺灣這種特殊混合制的勞動檢查制度運作得倒也相安無事。

然隨著 2010 起新北市等四縣市改制為直轄市以來，地方首長為展現施政企圖心，紛紛要求勞動部應比照北、高二市完全下放勞動檢查權，而

勞動部雖同意授權，但卻以不影響中央人事員額及自籌勞動檢查機構設置經費作為前提條件，導致各直轄市政府因人員及經費無法一次到位，僅得獲得「部分」授權，甚至臺南市因資源較不足，遲至 2017 年 9 月 1 日才接受授權(2017 年 8 月 30 日公告授權)，有關六都的勞動檢查權限比較如表

2-4：

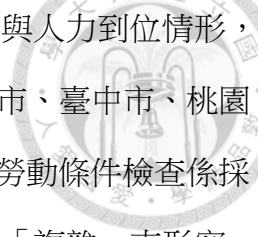
表2-4 六都勞動檢查權限比較

縣市別	授權內容	授權勞動檢查業務範圍
臺北市 (1967 年改制)		全部授權。
高雄市 (民國 1979 年改制；2010 年合併高雄縣)		全部授權。 (縣市合併後，原勞動部轄管之前高雄縣勞動檢查業務，亦自 2013 年 1 月 11 日起全部移撥高雄市。)
新北市 (2010 年改制)		分二階段授權(2013 年 1 月 11 日及 2015 年 6 月 30 日)，最後之公告授權範圍： 一、轄區內勞基法等相關勞動法令之勞動條件監督檢查。 二、轄區內勞動檢查法及職業安全衛生法之監督檢查。但不包括下列由勞動部所設勞動檢查機構或指定之代行檢查機構辦理之審查、檢查業務： 1. 勞動檢查法第二十六條之危險性工作場所。 2. 職業安全衛生法第十六條危險性機械及設備之檢查。
臺中市 (2010 年縣市合併改制)		分二階段授權(2013 年 2 月 8 日及 2015 年 4 月 9 日)，最後公告授權範圍： 一、轄區內勞基法等相關勞動法令之勞動條件監督檢查。 二、轄區內下列範圍及業別之勞動檢查法及職業安全衛生法之檢查： (一) 市府所屬機關(構)與其辦理之公共工程。 (二) 轄內臺中工業區、大里工業區、大甲幼獅工業區、臺中港關連工業區、豐洲科技工業區、臺中市精密機械科技創新園區、仁化工業區、

	<p>太平工業區、豐原工業區、霧峰工業區。</p> <p>(三) 上述工業區以外之所有製造業。</p>
<p>臺南市 (2010年縣市合併改制)</p>	<p>2017年8月30日公告授權範圍：</p> <p>一、轄區內勞基法等相關勞動法令之勞動條件檢查。</p> <p>二、轄區內下列範圍及業別之勞動檢查法及職業安全衛生法之監督檢查：</p> <p>(一)轄內柳營科技工業區暨環保園區、樹谷園區、永康科技工業區、新營工業區、官田工業區、永康工業區、臺南科技工業區、安平工業區。</p> <p>(二)以上不包括下列由勞動部所設勞動檢查機構或指定之代行檢查機構辦理之審查、檢查業務及監督檢查對象：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.勞動檢查法第二十六條之危險性工作場所。</li> <li>2.職業安全衛生法第十六條危險性工作場所。</li> <li>3.公共工程。</li> </ol>
<p>桃園市 (2014年改制)</p>	<p>依2016年12月20日公告授權範圍：</p> <p>一、轄區內勞基法等相關勞動法令之勞動條件檢查。</p> <p>二、轄區內下列範圍及業別之勞動檢查法及職業安全衛生法之監督檢查：</p> <p>(一)市府所屬機關(構)與其辦理之營造工程。</p> <p>(二)轄內林口工三工業區、龜山工業區、中壢工業區、桃園幼獅工業區、平鎮工業區、大園工業區、觀音工業區、桃園科技工業區(含環保科技園區)、海湖坑口工業用地、新屋永安工業用地、楊梅幼獅擴大工業用地、龍潭烏樹林工業用地。</p> <p>(三)轄內工業區外除製造業及營造業以外之其他行業。</p> <p>(四)以上不包括下列由勞動部所設勞動檢查機構或指定之代行檢查機構辦理之審查、檢查業務及監督檢查對象：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.勞動檢查法第二十六條之危險性工作場所。</li> <li>2.職業安全衛生法第十六條危險性機械及設備之檢查。</li> <li>3.國營事業機構及中央政府機關(構)與其辦理之公共工程。</li> </ol>

資料來源:勞動部勞動檢查年報、勞動部授權公告(職業安全衛生署網站)，研究者整理。

從表 2-4 之比較可知，除北、高二市因歷史因素，勞動檢查權維持全



部授權模式外，其餘新升格之直轄市均由勞動部視經費與人力到位情形，採分階段授權方式處理。但再進一步比較勞動部對新北市、臺中市、桃園市及臺南市的授權範圍可發現，除涉勞基法相關法令之勞動條件檢查係採全部授權外，其餘屬職業安全衛生類之檢查則幾乎可用「複雜」來形容，以臺中市與桃園市之授權範圍為例，不僅要區分是工業區內或外之業者，對工業區外之業者還要再區分授權的業別係以製造業為限，其餘業別仍歸中央管(臺中市)，還是製造業及營造業仍歸中央管，其餘業別才授權地方政府(桃園市)。

從勞動部對勞動檢查權採分階段、差別化授權的方式來看，其凸顯的不僅是縣市間資源差異的問題，也導致了應有全國一致標準的勞動檢查，因各地方政府權限與執法尺度不一，而形成「檢查不均」的現象，臺北市與新北市對媒體業採不同的勞動檢查標準與方式(前者採專案檢查、持續追蹤複檢；後者採先輔導再檢查)，最後變成同為媒體業且具相似勞動生態的事業單位，登記設立在臺北市的全數被查有違法情形並開罰，而設立在新北市的卻都安全過關，就是一例。<sup>27</sup>

#### 四、檢查效能的挑戰

依據勞動部 2016 年勞動檢查年報資料，臺灣地區已登記適用勞動基準法僱有勞工事業單位共計 671,822 家，勞工人數計 853 萬 1 千餘人，其中臺灣省 147,773 家，占 21.996%，新北市 116,424 家，占 17.330%，臺北市 130,697 家，占 19.454%，桃園市 52,144 家，占 7.762%，臺中市 98,431 家，占 14.651%，臺南市 47,608 家，占 7.086%，高雄市 78,745 家，占 11.721%。如再與勞動部職業安全衛生署公布之 2016 年全國勞動條件檢查統計整合比對，以六都為例，

---

<sup>27</sup> 同註 5。

<sup>28</sup>從表 2-5 可發現，我國勞動條件檢查覆蓋率除了桃園外，皆未達 1 成；<sup>29</sup>在實際處分率(查有違反廠次/檢查總廠次)方面，除高雄市超過三成外，餘五都約在二成左右；在裁罰金額方面，總計罰鍰 337,848,000 元，平均每場次罰鍰 38,158 元。

表2-5 六都2016年勞動條件檢查統計

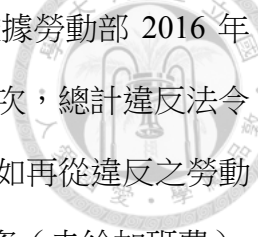
縣市別	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	總計
檢查總廠次	9,775	8,397	6,237	4,518	4,375	4,872	38,174
總事業單位數	130,697	116,424	52,144	98,431	47,608	78,745	524,049
覆蓋率	7.48%	7.21%	11.96%	4.59%	9.19%	6.11%	
查有違反件數	2,409	1,789	1,243	923	929	1,561	8,854
實際處分率(%)	24.64	21.31	19.93	20.43	21.23	32.04	
罰鍰金額(萬元)	7,538.5	7,602	6,376	3,033.4	4,359	4,875.9	33,784.8

資料來源：勞動部 105 年勞動檢查年報、職業安全衛生署全國勞動條件檢查統計，研究者整理。

檢查覆蓋率低，代表以目前的檢查人力，就算用輪序方式，很多事業單位有可能好幾年都不會被檢查到；實際處分率低，雖牽扯到比較複雜因素，有可能是檢查技巧不足查無違法，或可能事業單位守法比率高，但也有可能是檢查機關的行政裁量權(以輔導為主處罰為輔)所致，以日本為比較，我國違法者之

<sup>28</sup> 職業安全衛生署之勞動檢查統計資料係分為直轄市政府(含所屬勞動檢查處)、縣市政府、新竹科學區、中部科學園區與南部科學園區管理局、經濟加工出口區管理處及勞動部職業安全衛生署所屬三區職業安全衛生中心，惟全國適用勞基法之事業單位數並非同此分區分類統計。此外，考量勞動部所屬職業安全衛生中心協助轄區內地方政府執行之勞動條件檢查場次亦難以分切回算到各地方政府，故為免造成分類統計上之誤差，遂僅以六都為比較。

<sup>29</sup> 檢查覆蓋率應是檢查家數-總事業單位數，惟受限於勞動部係以檢查「廠次」統計，故以檢查廠次計算覆蓋率實際上應是高估了，因為至某一家事業單位檢查有可能無法 1 次就能取得所需之檢查資料，而需要再去檢查第 2 次、第 3 次，故實際只檢查 1 家但統計上卻是 2 廠次或 3 廠次。



比率相對是偏低的(林良榮, 2013); 至於罰鍰金額部分, 依據勞動部 2016 年勞動檢查年報資料, 全國勞動條件檢查總廠次為 67,194 廠次, 總計違反法令總項數為 18,450 項, 其中違反勞動基準法者為 18,183 項, 如再從違反之勞動基準法法條分析, 其中違反第二十四條未給付延長工時工資(未給加班費)、第三十條正常工作時間、第三十二條延長工作時間(超時工作)及第三十九條未給付例假日、特別休假工資等, 涉及工時、加班費給付之規定者, 合計就高達近 65%, 意謂著對事業單位而言, 相較於罰鍰, 違法而省下的工資或加班費其實更為划算, 再加上不會常被檢查到, 因而寧願受罰。

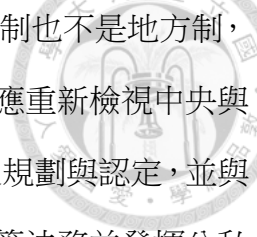
檢查覆蓋率、實際處分率及罰鍰金額三低的結果, 造成勞動檢查效能低落; 此外, 各地方政府因行政資源差異, 導致勞動檢查能量及執法尺度不一的結果, 不僅將造成勞工工作權保障之差別待遇, 亦可能造成廠商取巧性的遷移或投資(林良榮, 2013)。是以如何改善三低現象以及依各行政區域之產業、勞動力結構及行政資源之不同, 有效且公平地配置經費與人力, 使所有勞工的權益皆能受到平等的保障等課題, 是目前勞動檢查行政面對的挑戰。

### 參、我國勞動檢查研究領域現況

相較於勞動基準行政, 勞動檢查在勞動行政領域之研究相對較為冷門, 相關之研究大致可分為三大類, 一為有關檢查機構之組織設計及權責分工等體制面之探討; 二為與勞動檢查人力相關之研究; 第三則是有關勞動檢查手段與勞動權益保護之關聯性研究, 尤以探討職業災害相關議題為多, 茲歸納整理如下:

#### 一、勞動檢查體制之研究

紀振清等(2012)〈勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工及組織設計〉及(2014)〈勞動檢查法制與行政治理模式之接軌及實踐〉均採對比英國、日本之勞動檢查體制及勞動檢查業務方式, 檢視我國現行在中央與地方之權限劃分及專



業分工方面的問題。其研究結果認為我國現行體制既不屬中央制也不是地方制，要說屬「混合制」，亦與國外制度稍有不同，是最差的模式，應重新檢視中央與地方之權責分工與組織設計，以之為社會規制而為全國一致之規劃與認定，並與各國行政治理模式接軌；此外，在法制上亦應顧及地方自治政策法務並發揮公私協力或夥伴關係，以及可以從雇主之自主規律與政府之正當法律程序兩方面著手，加強勞動檢查法制之風險管理等。

林良榮(2013)〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉分別從法理面及實務運作成效分析，探討現階段勞動檢查制度不足處，尤其是在五都升格後有關既有體制構造的檢討、勞動檢查效能與勞檢員權限之提升等問題，提出政策建議。該研究認為：1.應加強整合相關部門間的檢查權，以強化檢查行政之作用；2.勞檢員的數量應再擴編並有計畫地培養各項專業能力；3.中央主管機關應以民主化之政策思維處理勞動檢查權統一或分立之爭議；4.應立法保障勞檢員具獨立行使職權之地位。

邱繼賢(2015)〈職業安全衛生與勞動條件檢查專業分工體系〉係對於勞動部為因應國內勞動環境之改變及順應國際潮流，採取將職業安全衛生檢查與勞動條件檢查業務分流、中央與地方權責分工及補助地方增聘僱勞檢員專責勞動條件檢查工作的作法，提出政策說明與分析，並認為勞動部的作法預期可達到以下效益：1.檢查人力與勞工人數之比例將可符合國際勞工組織(ILO)對工業化國家建議之標準；2.地方政府負責勞動條件檢查，符合機關功能最適原則；3.可大幅提升勞動條件檢查次量，保障勞工權益，營造友善就業環境。

不過，對於勞動部此種以年度補助計畫方式，協助地方政府以增聘勞動條件檢查人力的作法，賴威志(2017)《我國勞動條件檢查制度與實務之探討》則認為此種人力聘用方式，宜作為文官制度落實前之人力因應，最終仍應透過國家考試方式選用，以使勞檢員之身分有所保障、政府執法的公權力得以體現、檢查業務



之推行能永續性發展。

紀振清與林良榮二文對於我國現行勞動檢查體制之研究，均藉由國際的比較分析方式，呈現出我國在組織架構及權責分工上的混亂現象，而這也是我國每當發生勞動檢查爭議事件時，常被各界熱議的焦點，<sup>30</sup>也是最不易處理的問題。不過林良榮一文還更進一步透過勞動檢查之成效分析，提出體制面上面臨的另一個困境與問題：因長期檢查人力不足導致勞動檢查工作重職業安全衛生而輕勞動條件。雖然依邱繼賢一文之分析，此種因人力不足致檢查業務失衡的現象，在勞動部大量補助地方政府聘僱專責勞動條件勞檢員後，將獲得解決，然而賴威志一文的研究卻也明確指出，就機關組織之發展及業務之推動而言，計畫性的人力聘僱方式並非長久之計。

以上之研究，有助於了解本研究議題—勞動條件檢查陪同鑑定制度的源起與背景，具參考價值。

## 二、勞動檢查人力相關研究

鄭旭恆(2010)《勞動檢查員職能之研究》旨在探討勞檢員應具備何種職能項目可幫助其順利執行職務，進而可作為政府機關在選訓勞檢員時的依據及相關系所課程規劃之參考。該研究認為勞檢員應有六項重點職能：勞動法規及產業專業知識、誠信正直、分析思考能力、溝通能力、教導他人能力、職權運用能力及四項次重點職能：自我控制能力、自信心、主動性、資訊蒐集能力。

莊坤遠等(2013)〈我國勞動檢查機構功能與組織文化之研究〉一文係在探討勞動檢查功能與組織文化之關係並完成我國勞動檢查議題之優先性推估，以作

---

<sup>30</sup>張烽益，2015，〈大亂鬥！跛腳的勞動檢查體系如何保障勞工權益？〉，鳴人堂網站，<https://opinion.udn.com/opinion/story/7574/643908>，2018/1/13 檢索。張鑫隆，2015，〈勞動檢查的責任為什麼歸屬中央？評台中捷運市故之責任歸屬〉，勞動視野工作室網站，2016/10/24 檢索。中國時報，2014，〈6 都不同調 勞檢權責不明引批評〉，4/23，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20150413002519-260405>，2016/10/24 檢索。

為政府擬定政策及行政措施規劃之參考。該研究結果顯示勞動檢查機構應優先加強勞動檢查的專業訓練、提升勞檢員的檢查能力及提高勞檢員的職等。

以上之研究證明勞動檢查是一門專業且提升勞檢員之職能應列為檢查機構之優先議題，以及現行勞檢員的遴選與專業養成方式，並不足以使其得以具有面對多元化產業樣態的能力。

### 三、勞動檢查手段與勞動權益保護之關聯性研究

以往勞動檢查機構因受限檢查人力不足，故檢查業務偏重在執行勞工職業安全衛生相關法令，而職業災害發生率又是職業安全衛生執法成效的重要指標，故此類之研究主要聚焦在勞動檢查與職業災害之因果關係，例如曹常成、劉國青(2009)〈勞動檢查與職災關係先驅研究〉、林聰偉(2010)《我國勞動檢查與職業災害關係之研究》、陳建志(2014)《台灣勞動檢查與職業傷害的因果關係研究》等，而研究結果均證實勞動檢查有助於降低職災死亡率。

由於以上研究係以職業安全衛生檢查為範疇，與本研究探討之勞動條件檢查分屬不同檢查體系，相關研究結果較無可供參考性。

## 第三節 勞動檢查與公民參與的結合

### 壹、公民參與治理趨勢

從第一節有關公民參與相關文獻與研究領域現況之檢閱結果發現，我國在公共事務之公民參與研究上已累積不少實證研究經驗，參與之議題亦相當多元，不論是社區型、地方治理型或屬全國性層次之政策議題；不論是屬政治性、經濟性或社會性之政策領域，均已有運用公民參與機制的實證個案，此不僅呼應參與式民主論者 Pateman「參與式社會」的主張—社會各個領域皆應有公民的參與，也顯見公民



參與已成為當前政府運作過程中的重要課題，亦即在公共政策從規劃到執行過程上，公民參與已成為不可或缺的環節。

面對此一公民參與治理的趨勢，行政機關顯已無法再以各種理由抗拒公民參與公共行政，是以新公共服務論者強調的行政概念，包括政府是政策的服務者而非領航者；行政機關不僅要回應公民的要求，更要注重建立與公民之間的信任與合作關係；應重視公民權並鼓勵公民參與等等，已成為整個公共服務輸送過程中，公務員與行政機關應有的認知。

## 貳、勞動檢查行政的治理困境與選擇

自 1947 年 ILO 公布第八十一號「勞動檢查公約」及隨著多數國家相繼加入 ILO 並批准該公約，勞動檢查制度已為世界各國採用作為保護勞工權益的重要制度，我國亦然。又依王振寰、方孝鼎(1992)對於政府、勞工政策與勞工運動之關係研究發現，原屬勞資雙方間之僱用權益爭議，會在雙方各自援引勞動法令攻防下，形成一種依法衝突的模式，並且在只有政府具有勞動法令之解釋與裁處權前提下，形成將政府導引到勞資爭議中並將爭議處理之最高權力交付予政府的事實，但政府的處理結果卻又往往無法讓勞資雙方滿意，是以長期以來政府在勞資關係的介入上常會受到偏勞方或偏資方之質疑，故勞動檢查亦已成為確認勞資爭議事實之最重要手段。

不過由於國情與行政體制發展歷程之差異，我國勞動檢查制度在法規面上雖符合國際潮流，但在行政組織面上因不斷分權化、零散化的結果，不論是在中央機關的水平層級間或是中央與地方的垂直層級間，均呈現各自為政的現象，形成一種最差的體制，無法與各國行政治理模式接軌。此外，勞動檢查效能長期呈現三低的現象，亦已成為當前勞動檢查行政最大的挑戰，而分析造成檢查效能低落的因素除了體制面的問題外，檢查模式及策略也是因素之一。是以如何提升檢查效能，讓勞動權益獲得保障，並減少勞資雙方對政府爭議處理之挑戰，已成為社會的期待與勞

政機關的重要課題，並促使勞政機關必須思索提升檢查效能之可行策略。

### 參、勞動檢查與公民參與的創新組合——勞檢陪鑑制

如前所述，一方是勞動檢查機制已來到須進行變革的時點，一方是參與行政潮流引領公共治理策略興起，是以對臺北市政府勞動局而言，引進公民參與勞動檢查似乎是勢之所趨的治理策略選擇。

依林子倫(2009)綜整我國自 2002 年起已舉辦之公民會議及其討論之議題資料觀之，目前與勞動行政較為相關之公民參與議題僅有「原住民族工作權保障法暨就業政策」；如再從公民參與之公共行政性質觀之，參與之議題偏向為達特定行政目的而提供人民服務、福利等保障人民生活之給付行政為主，較不涉及國家以居於統治主體地位，行使具有強制性公權力之高權行政。是以當具高權行政色彩之勞動檢查與公民參與結合，其不論是在參與議題的特殊性上(檢查行政)或參與方式的創新性上(具類勞檢員權限的實質參與)，都可謂開創了另類的公民參與模式，亦為我國未來其他行政調查或司法審判發展公民參與檢查或審判機制，提供可行性的實證。

勞檢陪鑑制的目的是欲借重公民(陪鑑人)豐富的職場經驗，協助提點勞檢員各行業在勞動條件上的「眉角」，並透過檢查後之檢討回饋，共同建立勞動條件檢查指引，以提升檢查效能，其賦予陪鑑人具有類勞檢員的公權力，使公民與政府因有共同檢查對象而形成一種互助合作關係，是當前少見的公民參與模式。是以引進公民參與機制之必要性為何？公民如何參與？公民與政府在參與過程中的角色關係(參與的程度)為何？可回應 Arnstein「公民參與階梯」那一階層的參與？引進公民參與勞動檢查之效益為何？均會是探討公民參與機制如何運用在勞動條件檢查的重點。

再者，勞檢陪鑑制之設計除了可能須面對陪鑑人行使類檢查權之合法性及課責問題外，有關公民參與常見不易處理的爭議性限制，例如保密(有關涉及受檢查事業單位之勞工個人資料或營業機密資料)、效率(檢查前須與陪鑑人討論、研商檢

查方向、重點等)及公益或私利之區辨(參與陪鑑檢查的動機)等，是否也是勞檢陪鑑制的挑戰，亦是本研究欲探討的。

本章回顧公民參與重要的概念、理論與相關研究，並針對勞動檢查制度進行初步介紹，後續則就公民參與相關概念在勞動條件檢查上之運用情形、可能發揮的功能以及面臨的困境等作進一步分析。

# 第三章 勞檢陪鑑制之設計與運作



## 第一節 臺北市勞檢陪鑑制介紹

依據經濟合作暨發展組織（OECD）於 2016 年 7 月公布的一份全球 2015 年工時調查報告，全球(共調查 38 國)平均年工時為 1766 小時，其中年工時最低國家是德國，僅 1371 小時，墨西哥最高，達到 2246 小時。反觀臺灣，依據勞動部統計資料，我國 2014 年之年工時為 2134.8 小時、2015 年為 2,103.6 小時、2016 年為 2,034 小時，<sup>31</sup>年工時雖呈減少趨勢，但仍遠高於 OECD 公布的平均年工時。面對臺灣社會長工時、低薪資以及勞資關係日益高漲的勞動情勢，如何提升勞動條件檢查效能及建構完整勞動條件檢查體系，成了政府刻不容緩的課題。

勞動部自 2014 年下半年起，陸續補助地方政府共 325 名聘用勞動條件檢查員，專職勞動條件檢查工作，<sup>32</sup>但面對工時、工資、加班、休假、就業歧視等常需事實認定的勞動條件，勞檢員或受限於專業經驗及檢查技巧不足，或因公權力執行步調不一，往往難以察覺事業單位利用法律模糊地帶變相或隱藏的出勤模式，使得檢查效能大打折扣，因此如何精進檢查技巧，也成了第一線檢查實務的重要課題。

臺北市政府勞動局基於勞動條件上的各種「眉角」，往往必須是「內行人」才知道，因而率全國之先，結合勞動檢查法第二十三條陪同鑑定及第二十二條陪同檢查規定，推動納入勞資雙方以外各行職業相關之專家學者及具有一定經歷之從業人員組成「專家、團體」推（自）薦擔任陪同鑑定人參與檢查，期藉由陪鑑人豐富的職場經驗，提升檢查效益，並期透過陪鑑制度的運作及回應修正，剖析各行業勞

<sup>31</sup> 勞動部，每人每月平均工時，勞動情勢及業務統計資料庫，網址：<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100>，2017/4/21 查詢。

<sup>32</sup> 臺北市政府勞動局獲配補助 52 名勞動條件勞檢員，於 2015 年 7 月起招募聘用。

動條件處境之癥點，建立檢查重點指引，進而增進各行業別勞工集體協商之空間，以利勞資關係正向發展。

「勞檢陪鑑制」雖然立意良善且是公民參與行政檢查的首創制度，但對一向具強烈高權行政色彩的勞動檢查而言，如何在維持行政機關檢查權主體地位與發揮公民參與檢查效益間取得平衡，是制度執行過程中最重要的課題；此外，為避免公民參與機制因缺乏政府的實質回應致效果不彰，政府也必須審慎思考如何將參與途徑法制化(陳金貴，2016)。是以，如何建立一套行政機關與陪鑑人共同遵守的檢查規範，成了推動「勞檢陪鑑制」的重要基石。

爰此，臺北市政府勞動局在擬定「臺北市勞動條件檢查陪同鑑定作業要點」(草案)並於 2015 年 1 月 28 日邀集大眾傳播業、金融業及醫療保健服務業等 3 產業之相關工會及團體組織共同研訂後，隨即於 2015 年 1 月 30 日公布施行。

陪鑑作業要點係以勞動局為主管機關、勞動檢查處為執行機關，明確規範陪同檢查的範圍、陪鑑人的資格條件及權限等，是將公民參與勞動條件檢查之途徑予以法制化的具體展現，是以對該要點的規定內容進行分析，將有助瞭解勞檢陪鑑制的全貌。以下依勞檢陪鑑作業要點內容歸納出陪鑑制度 5 大規劃設計主軸—啟動陪鑑制的範圍、陪鑑人的資格與產生方式、陪鑑人的權限、陪鑑人的退場機制及陪鑑程序中公民與行政機關之角色分工，並以法規對照呈現的方式，作制度面之介紹。

## 壹、啟動陪鑑制度的範圍

由於各行業之勞動條件複雜性不同，加以勞動檢查案件類型多樣、檢查人力及資源亦有限，故對於那些檢查案件才須啟動陪鑑模式，應有所範定。

陪同鑑定作業要點第三點規定，有下列情形之一者，應邀請陪鑑人協助進行勞動條件檢查：

- (一)勞動部或勞動局指定需陪同鑑定之勞動條件專案檢查。



(二)重大勞資爭議案，經勞動局交辦協同處理事件。

(三)勞工團體、工會申訴或陳情之重大勞動權益爭議事件，並要求執行陪同鑑定，且經勞動局同意者。

(四)社會或媒體關注之事件，或涉及勞動權益情節重大，經勞動局交辦須進行陪同鑑定之案件。

是以啟動陪鑑制度的範圍係以指定之專案檢查案件、屬重大勞資爭議案件、遭申訴陳情或受社會媒體關注的重大勞動權益爭議案件等為主，且均須經勞動局認定或同意應進行陪鑑者為限。

## 貳、陪鑑人的資格與遴選方式

陪鑑的目的係期借重陪鑑人的職場專業或經驗，協助勞檢員發現事實、釐清爭點、擴大檢查效益，因此對於陪鑑人的資格條件有加以限制及審查之必要。

陪鑑作業要點第四點規定，陪鑑人應符合下列資格之一，並具有同一行(職)業專長者：

(一)在大專以上學校擔任相關勞工系所教師職務三年者。

(二)從事同一行(職)業工作五年以上者。

(三)在同一行(職)業工會或相關勞工團體擔任理(監)事。

(四)擔任工會或相關勞工團體會務幹部三年以上。

(五)其他經勞動局或勞檢處認定，具有特殊專長者。

至於陪鑑人的產生方式則規定在陪鑑作業要點第五點、第六點，依該等規定，具有陪鑑人資格條件者除可自我推薦外，亦可透過下列團體推薦，凡經勞動局依推薦文件進行資格審查合格者，即提供予勞檢處作為邀請陪鑑之對象，勞動局並得依行(職)業別、產業型態或其他特殊專業等類別，分別建置陪鑑人資料庫：

(一)設有勞工或法律相關系所之大專校院。

(二)臺北市各級工會。

- (三)主事務所設於臺北市之勞工團體，或其他相關機構、團體。
- (四)其他經勞動局或勞檢處推薦者。



### 參、陪鑑人的權限

勞動檢查是政府運用公權力對勞資關係私領域進行干預，必然存在對人民權益的損害，故為避免勞檢員執法過當，勞動檢查法對於勞檢員訂有不作為義務之權力限制，包括保密責任、利益迴避等。而陪鑑人係不具公權力陪同檢查的角色，對其在陪鑑過程中之權限亦有應比照勞檢員為從嚴限制之需要，以避免衍生陪鑑之正當性與必要性之爭議。

有關陪鑑人的權限主要規範在陪鑑作業要點第十二點至第十八點，分別說明如下：

#### 一、利益迴避

陪鑑作業要點第十二點規定，陪鑑人有下列情形之一者，應自行迴避：

- (一)投資受檢事業單位達其資本額百分之五以上者。
- (二)現與或曾與受檢事業單位事業主或事業經營負責人發生非屬執行檢查職務所致之糾紛，而為訴訟事件之當事人，依情形足認執行職務有偏頗之虞者。
- (三)本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親、三親等內之姻親或曾有此關係者，為受檢事業單位事業主或事業經營負責人。

#### 二、保密責任

陪鑑人應負的保密責任包括受檢對象保密(第十四點)及在陪鑑過程中取得之事業單位營業機密或相關資料，均應予保密，非經事業單位同意，不得公布或作為研究、統計等公開使用(第十八點)。

#### 三、有限的查閱權



依陪鑑作業要點第十五點規定：「陪同鑑定人陪同勞動檢查員進入事業單位或被檢查場所，實施勞動檢查期間，如有需要向事業單位查閱資料或詢問，經勞檢員同意後，陪同鑑定人得主動為之。」。

#### 四、共同簽署權

陪鑑作業要點第十六點規定，陪鑑人於勞動檢查結束後，應於「勞動條件檢查會談紀錄」簽署，並得以書面敘明鑑定意見，提供勞檢處併案處理。

#### 五、勞動檢查權之逾越禁止

陪鑑作業要點第十七點規定，在勞動檢查現場，陪鑑人不得有下列行為：

- (一)拍攝事業單位內部環境或其他設施、設備。
- (二)照像、錄音、錄影、攜帶、抄錄或影存勞動檢查談話紀錄或事業單位提供之員工名冊、差勤紀錄或工資、帳目清冊等勞動檢查索取之相關文件。
- (三)妨礙、干擾勞檢員執行勞動檢查作業。
- (四)其他未經勞檢員同意，即逕行要求事業單位執行事項。

上述陪鑑人禁止行為之規定，主要係因勞動檢查法第十五條已明定賦予勞檢員得在勞動檢查範圍內，錄音、錄影、拍攝或封存受檢事業單位之相關文件資料及物品器材等權力，基於檢查權之行使應以勞檢員為限，陪鑑人仍應回歸協助檢查的角色，是以為避免在勞動檢查現場發生檢查權爭議，故明確範定陪鑑人之不作為義務。

#### 肆、陪鑑人的退場機制

陪鑑人的退場機制主要係規定在陪鑑作業要點第八點及第十八點，前者係有關任期二年之規定(但得連續推薦或聘任)；後者係規定勞檢處如發現陪鑑人有違反第十二點(未利益迴避)、第十四點(未保密受檢對象)、第十五點(未經勞檢員同意逕向事業單位查閱資料或詢問)、第十七點(禁止行為之違反)及第十八點(未保密事業

單位的營業機密或相關資料)之規定事實，應予書面通知改善，同一陪鑑人未改善或累計第二次違反者，勞檢處應以書面報請勞動局註銷陪同鑑定人資格。



## 伍、陪鑑人與行政機關之角色分工

此部分主要是規定在陪鑑作業要點第十三點、第二十點至第二十六點，分述如下：

### 一、勞檢員與陪鑑人檢查前之協商作為

此類規定係在陪鑑作業要點第十三點：「陪同鑑定人得於陪同勞動檢查前，自行蒐集、研析事業單位或同一產業之勞動條件情報，提供勞動檢查員作為查證或檢查之參考依據。」、第二十點：「勞動局或勞檢處規劃第三點規定之勞動檢查時，得邀請相關專長之陪鑑人研商檢查方向、檢查重點、查驗之文件或其他需要蒐證之事項。」、第二十二點：「勞動檢查員應於確定受檢事業單位二日前通知陪同鑑定人，每家事業單位以邀請一人為原則。但勞動局或勞檢處認有需要者，不在此限。」及第二十三點：「勞動檢查員前往事業單位實施勞動檢查前，得邀請陪同鑑定人研商；勞動檢查實施後，亦得共同研商處置方向等事項。」。

### 二、中止陪鑑檢查之權

勞檢員執行勞動檢查時，陪鑑人有第十五點(未經勞檢員同意逕向事業單位查閱資料或詢問)或第十七點情形之一者(禁止行為之違反)，應當場制止改善。制止無效，得宣布立即停止勞動檢查，並於勞動條件檢查會談紀錄註明違反事實，報請勞檢處處理(第二十五點)。

### 三、續行檢查之權

基於勞檢員才是勞動檢查權行使主體，故陪鑑作業要點第二十四點規定「陪同鑑定人如因故未能到達勞動檢查現場，勞動檢查員仍應依原排定檢查事項，進行勞動檢查作業。」及第二十六點規定「勞動檢查員現場未能完成檢查時，得另



定期再實施檢查，並告知陪同鑑定人。屆時陪同鑑定人如仍無法陪同，由勞動檢查員逕行完成。但陪同鑑定人得於再實施檢查後二日內，提供書面意見，送勞檢處併案處理。」。

## 陸、小結

將公民參與公共事務的途徑予以法制化的做法，勞檢陪鑑制並非首創，觀諸環境影響評估、公共藝術之設置等，均已將公民參與明訂於法規中，惟如再進一步比較渠等公民參與過程，以環境影響評估為例，環保署雖陸續頒布環境影響評估公聽會作業要點（根據環評法第 12 條）以及環境影響評估公開說明會作業要點（根據環境影響評估法第 7 條第 3 項、第 8 條第 2 項），<sup>33</sup>補充明定網站公佈、地點、通知對象、場地規劃等細節，強調資訊公開與擴大民眾參與之立法原則，然由於環境影響評估涉及科學論證與風險評估，再加上專家理性決策的程序設計，不僅形成公民跨不過的參與門檻並常引發爭議，也呈現我國環評程序輕忽在地經驗與多元知識的評估方式、制度性地弱化公民參與的角色、不信任公民的知能等阻礙公民參與的缺陷（杜文苓，2010）。至於公共藝術設置之公民參與方面，則僅在公共藝術設置辦法第十四條規定公共藝術設置計畫書送審內容須包括公民參與計畫、第十六條規定公共藝術完成報告書送審內容應包括民眾參與紀錄，至於公民參與的資格條件、參與什麼、如何參與等細部規定均闕如，流於宣示與徒具形式。

相較之下，勞檢陪鑑制從公民參與的範圍、參與主體的資格條件、參與者之權限，到公民與行政機關(勞檢員)間角色分工等之設計，均有明確規範，就公民參與管道之法制作業周延性而言，相對較為嚴謹；此外，勞檢陪鑑制在規劃設計上，就是要借重公民之職場經驗，相較之下，不易發生專家與公民知能落差之參與困境。

---

<sup>33</sup>「環境影響評估公聽會作業要點」及「環境影響評估公開說明會作業要點」均於 2009 年 4 月 1 日發布，並分別為因應行環保署 2015 年 7 月 3 日修正「環境影響評估公開施行細則」第二十條、第二十六條及第二十二條規定，亦均於 2016 年 5 月 12 日第一次修正，修正內容主要為與會對象及舉辦公聽會(說明會)地點之補充說明。

## 第二節 勞檢陪鑑制運作模式



自 2014 年底賴香伶局長上任後，勞動局即開始「勞檢陪鑑制」的內部籌備規劃作業，並於 2015 年 1 月底前完成外部溝通及法制化作業，包括 1 月 28 日邀集大眾傳播業、金融業、資訊服務業及醫療服務業之產(職)業工會召開「臺北市勞動條件檢查陪同鑑定制度研商座談會」，討論「臺北市勞動條件檢查陪同鑑定作業要點」(草案)內容；1 月 30 日完成作業要點頒訂之法制化作業。之後邀集大眾傳播業推薦陪鑑人並完成資格審查；2 月 12 日召開「大眾傳播業勞動條件專案檢查討論座談會」，討論檢查的「眉角」、確定事實認定標準或修訂「勞動條件專案檢查會談紀錄」；2 月 26 日完成大眾傳播業陪鑑人勤前培訓(召開「大眾傳播業勞動條件專案檢查陪同鑑定人座談會」)；3 月起啟動大眾傳播業勞動條件專案檢查；檢查結束後，於 4 月 15 日召開「大眾傳播業勞動條件專案檢查執行情形檢討會」，除統計分析本次受檢事業單位主要缺失樣態外，並針對檢查過程中遭遇的工時認定問題、陪鑑方式之精進及檢查結果公告內容等進行討論。

繼首波完成 34 家大眾傳播業專案檢查後，勞動局緊接著於 2015 年 7 月執行金融業、11 月執行醫療保健服務業之專案檢查，檢查家數分別為 32 家及 22 家，檢查模式均同大眾傳播業，於啟動檢查前(5 月起)先公開招募該行業之陪鑑人、邀集該行(職)業工會或產業工會代表、相關勞工團體共同討論檢查重點及相關應注意事項、召開陪鑑人勤前會議、專案檢查結束後召開檢討會議等。

為追蹤事業單位勞動條件改善情形，勞動局於 2016 年 7 月及 8 月間再對大眾傳播業及金融業啟動複查專案，並採取「自評」、「複查」、「裁處」三步驟實施方式，亦即啟動複查專案前，先寄送自主檢核表予事業單位自我檢視內部管理制度符合法規情形，之後再由勞動局啟動複檢作業，針對各事業單位 2015 年曾違法事項再次檢查，查有違規事項者依法裁處。

綜觀勞動局運用「勞檢陪鑑制」執行三大行業勞動條件檢查，其實是有一模式可循，期推動模式如圖 3-1：

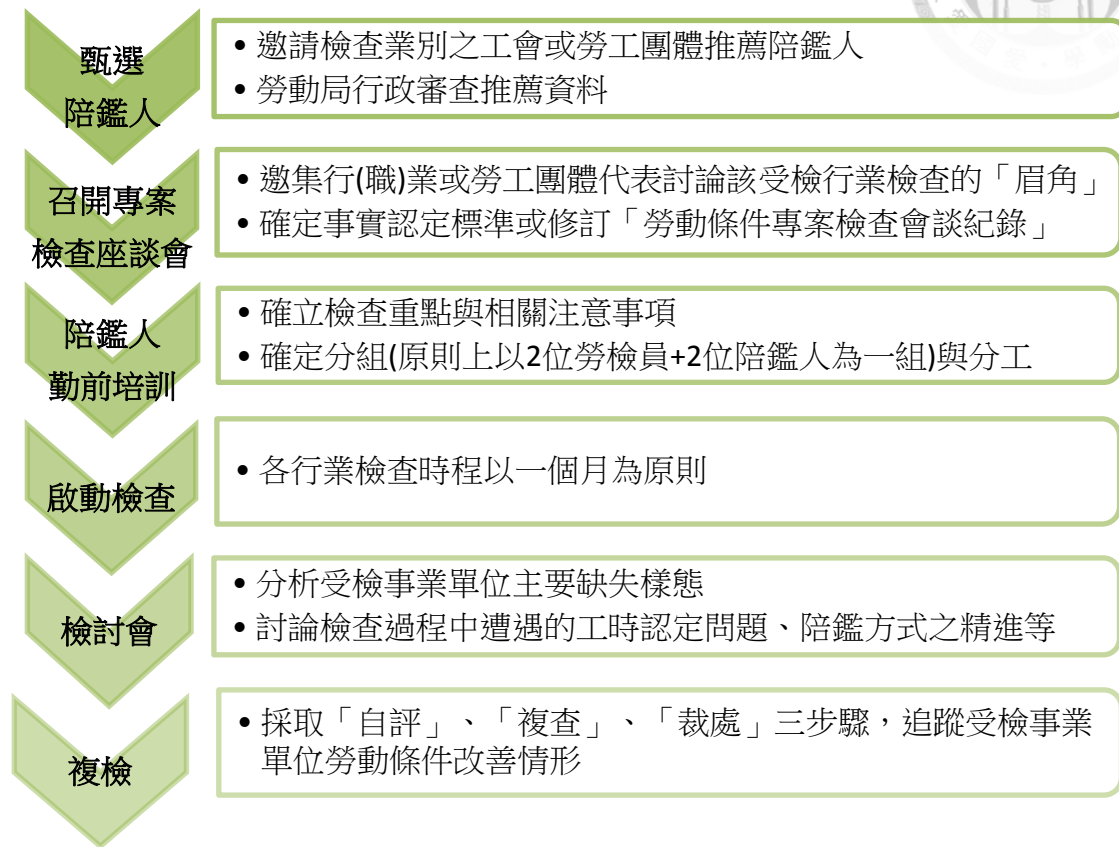


圖 3-1 「勞檢陪鑑制」推動模式

資料來源:整理自勞動局相關會議紀錄(不公開)。

### 第三節 執行成果

勞動局為推動「勞檢陪鑑制」，總計招募 81 名陪鑑人，分別為大眾傳播業 28 人、金融業 31 人及醫療服務業 22 人；2 年來執行勞動條件陪鑑檢查家數累計達 146 家；三大行業第一次檢查違法家數比率均為 100%。2016 年辦理複檢，檢查結

果除金融業有 4 家銀行未有違法情形，<sup>34</sup>違法家數比率降至 87.5%之外，大眾傳播業之受檢違法家數比率仍達 100%。<sup>35</sup>有關此檢查專案執行情形，詳表 3-1。

表3-1 三大行業陪同鑑定勞動條件檢查專案執行情形及結果

行業 項目	大眾傳播業		金融業		醫療服務業	
	2015 年	2016 年	2015 年	2016 年	2015 年	2016 年
陪鑑人數	28 人		31 人		22 人	
檢查家數	34	30	32	32	18	0
違法比率	100%	100%	100%	87.5%	100%	未複查
違反勞動 基準法前 3 高之法條 及比率	1.二十四條 (79.4%) 2.三十條第 五、六項 (76.5%) 3.三十二條 第二項 (70.6%)	1.二十四條 (70%) 2.三十二條 第二項 (53.3%) 3.三十條第 五、六項 (43.3%)	1.二十四條 (96.9%) 2.三十二條 第二項 (68.8%) 3.第 83 條 (56.3%)	1.二十四條 (65.6%) 2.三十條第 五、六項 (31.3%) 3.三十二條 第二項 (21.9%) 第 83 條 (21.9%)	1.二十四條 (88.9%) 2.第 83 條 (72.2%) 3.三十二條 第二項 (55.6%)	無

資料來源：臺北市政府勞動局，研究者自行整理。

為進一步了解勞檢陪鑑制執行成果，以下分別從 2 次檢查結果違反法條增減情形及該制度產出之效益等兩面向說明。<sup>36</sup>

## 壹、違反法條增減情形

從表 3-1 再進一步比較 2 次檢查結果，以大眾傳播業及金融業之違法情形看，

<sup>34</sup> 金融業 2016 年複檢結果，無違法之銀行分別為：華泰銀行、中國輸出入銀行、中華開發銀行、上海商業銀行。

<sup>35</sup> 大眾傳播業 2016 年複檢家數 30 家，未再列入複檢之事業單位分別為：香港商壹傳媒動畫有限公司台灣分公司大橡股份有限公司、臺北廣播電臺及陽明山有線電視股份有限公司。

<sup>36</sup> 有關違反勞動基準法各法條對應之違法事實(內容)，詳參附錄二。

<sup>37</sup>勞動基準法第二十四條(延長工作時間未依規定加給工資或補休)、第三十二條第二項(超過每日工作時間 12 小時以上)、第三十條第五及第六項(未置備勞工出勤紀錄或未記錄工作時間至分鐘)、第八十三條(未依法召開勞資會議或定期開會)等，事業單位違反比率均偏高，顯見涉及工時、工資給付之規定，因攸關事業單位經營成本，雇主仍會在裁罰金額與支付加班費間多所盤算，致改善比率仍有提升空間。

不過如從違反之法條總數消長比率分析，表 3-2 為大眾傳播業 2 次檢查主要違反法條統計比較，可發現 2015 年總計違法 162 條次，2016 年為 84 條次，減少比率達 48.1%；在金融業方面，2016 年總計違法 54 條次，相較 2015 年違反 106 條次，減少比率達 49.1%(如表 3-3)，初步顯示該 2 行業整體違規情形都有下降趨勢。

表3-2 大眾傳播業2015及2016年主要違反法條統計比較

年度		第 22 條第 2 項	第 24 條	第 30 條第 1 項	第 30 條第 2 項	第 30 條第 5 項第 6 項	第 32 條第 1 項	第 32 條第 2 項	第 36 條	第 37 條	第 39 條	第 49 條第 1 項	第 49 條第 5 項	第 83 條
2015 年	總計條次	1	26	3	1	24	19	22	15	1	10	18	3	19
	所佔比例	3.3	86.7	10	3.3	80	63.3	73.3	50	3.3	33.3	60	10	63.3
2016 年	總計條次	0	21	4	1	13	7	16	3	1	1	4	1	12
	所佔比例	0	70	13.3	3.3	43.3	23.3	53.3	10	3.3	3.3	13.3	3.3	40
條次增減		-1	-5	+1	0	-11	-12	-6	-12	0	-9	-14	-2	-7
條次減少率		100	19.2	-33.3	0	45.8	63.2	27.3	80	0	90	77.8	66.7	36.8

資料來源:臺北市政府勞動局(2017a:7)。

<sup>37</sup> 因醫療服務業未辦理複檢，故有關 2 次檢查結果之比較分析，均以大眾傳播業及金融業為限。

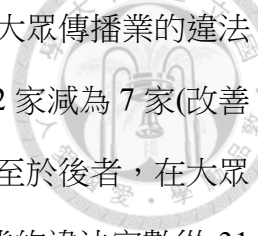
表3-3 金融業2015及2016年主要違反法條統計比較

年度	法條	第 24 條	第 30 條第 1 項	第 30 條第 5 項第 6 項	第 32 條第 1 項	第 32 條第 2 項	第 35 條	第 36 條	第 38 條	第 39 條	第 49 條第 1 項	第 83 條
		2015 年	總計條次	31	1	7	9	22	1	4	1	4
	所佔比例	96.9	3.1	21.9	28.1	68.8	3.1	12.5	3.1	12.5	25	56.3
2016 年	總計條次	21	1	10	4	7	0	2	0	1	1	7
	所佔比例	65.6	3.1	31.3	12.5	21.9	0	6.3	0	3.1	3.1	21.9
條次增減		-10	0	+3	-5	-15	-1	-2	-1	-3	-7	-11
條次減少率		32.2	0	-42.9	55.6	68.1	100	50	100	75	87.5	61.1

資料來源:臺北市政府勞動局(2017b:7)。

如再就個別違規條次分析，其中涉及須經工會或勞資會議同意之規定，例如第四十九條第一項(使女性勞工從事夜間工作未經工會或勞資會議同意)及第三十二條第一項(延長工作時間未經過工會或勞資會議同意)，前者在大眾傳播業的改善家數從違反 18 家減為 4 家(改善率達 77.7%)、金融業的違反家數從 8 家減為 1 家(改善率達 87.5%)；後者在大眾傳播業的改善家數從違反 19 家減為 7 家(改善率達 63.2%)、金融業的違反家數從 9 家減為 4 家(改善率達 55.6%)，顯見事業單位對於有關勞工之權益事項，已多願意透過協商機制制定相關措施。此外，過去為事業單位所忽視的召開勞資會議(勞動基準法第八十三條)，在大眾傳播業方面，未召開的家數從 19 家減為 12 家(改善率達 36.8%)、金融業未召開家數則從 18 家減為 7 家(改善率達 61.1%)，亦顯見各事業單位已開始依法啟動運作。從以上各項數據顯示，陪同鑑定專案檢查有達到促使勞資雙方重新啟動協商機制之效果。

另在涉及工時與加班費的重點勞動條件方面，包括違反第三十二條第二項使勞工超時工作(每日延長工作時間連同正常工作時間超過 12 小時或每月延長工作



時間超過 46 小時)及二十四條未依法給付延長工資部分,前者在大眾傳播業的違法家數從 22 家減為 16 家(改善率 27.3%)、金融業的違反家數從 22 家減為 7 家(改善率達 68.1%),顯見各事業單位均已逐漸重視延長工時之管理;至於後者,在大眾傳播業的違法家數從 26 家減為 21 家(改善率 19.2%)、在金融業的違法家數從 31 家減為 21 家(改善率 32.2%),是以在加班費核實給付部分雖亦有改善,但複檢違規的家數(均為 21 家)仍均超過受檢家數一半以上,顯見加班費是否核實給付問題仍將是勞動條件檢查的重點項目。

## 貳、勞動局之政策效益自評

依據勞動局(2017a, 2017b)的分析報告,其自評勞檢陪鑑制推動 2 年來的效益包括:

### 一、公民參與為傳統的勞動檢查方式注入新思維

以往勞檢員進行工時、工資之勞動條件檢查時,係以調查薪資冊、出勤紀錄等文件為主,但此次導入公民參與檢查,讓勞檢員經由與陪鑑人研討各行業工作態樣、檢查重點與方向的過程中,知道原來還可從電視台的發稿系統、搜尋記者在網路上刊登新聞的時間、攝影棚的工作日誌、SNG 車之最後連線時間等,來計算媒體工作者真正的工時;知道金融事業單位的營業部、法人及個人金融部及資訊部等是最容易出現超時工作的部門,勞動檢查時應列為優先抽查對象,這些經由陪鑑人傳授給勞檢員揪出業界「眉角」的技能,實為陪鑑制度最顯著的效益。

### 二、再創勞工團結契機

分析各陪鑑人的身分背景,除了部分為相關產業之學者外,多數為具工會背景的公民,是以勞檢陪鑑制也成為工會經驗交流平台,進而促發無工會組織之事業單位勞工組織工會的契機,包括東森電視事業股份有限公司工會(2015 年 4 月成立)、自由時報企業股份有限公司工會(2015 年 5 月成立)、臺北市立聯合醫院

企業工會(2016年9月成立)、全國傳播媒體產業工會(2016年12月成立)均是在勞檢陪鑑制推動後陸續成立。



### 三、促進中央主管機關重視事業單位的勞動環境

勞動局將陪同鑑定專案檢查結果分別函送國家通訊傳播委員會(簡稱 NCC)及金融監督管理委員會(簡稱金管會),除讓中央目的事業主管機關了解業者勞動條件違法狀況外,同時也建議 NCC 及金管會將業者的違法狀況列入業者相關評鑑之參考,該項建議已獲 NCC 允諾會將勞工權益事項納入媒體業者之評鑑、換照的評比項目。此外,本次專案檢查結果亦突顯媒體工作者多無一定工作場所的行業特性,促使勞動部於 2016 年 1 月公告「勞工在事業場所外工作時間指導原則」,並將新聞媒體工作者納入差勤指導範圍,復於 2017 年 3 月於立法院備詢時,亦明確承諾將採陪鑑方式進行大眾媒體業之勞動條件專案檢查。

### 參、小結

長期以來,勞動檢查法第二十三條的陪同鑑定規定並未受重視與實踐,此次臺北市結合公民參與機制大力推動,從行政面來看,是執法上的一大突破;從政策產出的效益來看,「勞檢員+陪鑑人」的公民參與檢查模式,不僅可減輕勞檢員面對事業單位之壓力,且因係採取鎖定行業專案檢查及大規模、全包式且持續性的檢查策略,<sup>38</sup>相較過去個案式、一次性的檢查方式,確能凸顯檢查效果。此外,由於受檢之事業單位,不論是在行業的屬性及勞動條件上或事業體之規模上,均具指標性,公布檢查結果讓該等受檢產業長久積累的不合理勞動過程與關係被凸顯出來,自然會受到社會的關注並產出一定輿論效應,進而促使該等事業單位改善勞動環境。

<sup>38</sup> 所謂全包式檢查係為與傳統檢查方式有所區別而稱之。按傳統檢查方式主要是針對一般性、單一性之勞動條件進行檢查,例如加班費、薪資或休假等,而此次勞檢陪鑑係對所有涉及勞動條件規定者,包括有無召開勞資會議、延長工時、有無置備出勤表、女性夜間工作、有無依規定給予休假或例假等等,總計 14 項檢查項目(詳參本文附錄二);又對於雇主在檢查現場若無法提出相關受檢查資料情形,一般會採限期事業單位至勞動檢查機構說明方式處理,但勞檢陪鑑原則上係採現場等到取得資料為止。

# 第四章 研究架構與設計



## 第一節 研究架構

依文獻檢閱結果，標幟公民參與之勞檢陪鑑制不僅是勞動檢查行政之創新變革，也是公民參與領域的新創議題，故本研究期從臺北市為何引進公民參與勞動條件檢查、如何運用公民參與機制及其可能面對之限制、公民參與是否提升了檢查效能等問題之探究，進而了解勞動條件檢查引進公民參與之必要性、公民參與機制運用情形與其發揮之效益、可能面對之挑戰等；又基於公民參與機制之運用分析概以公民參與四大內涵—參與主體、參與時機、參與方式、參與效力為架構，是以本研究發展之研究架構設計如圖4-1：

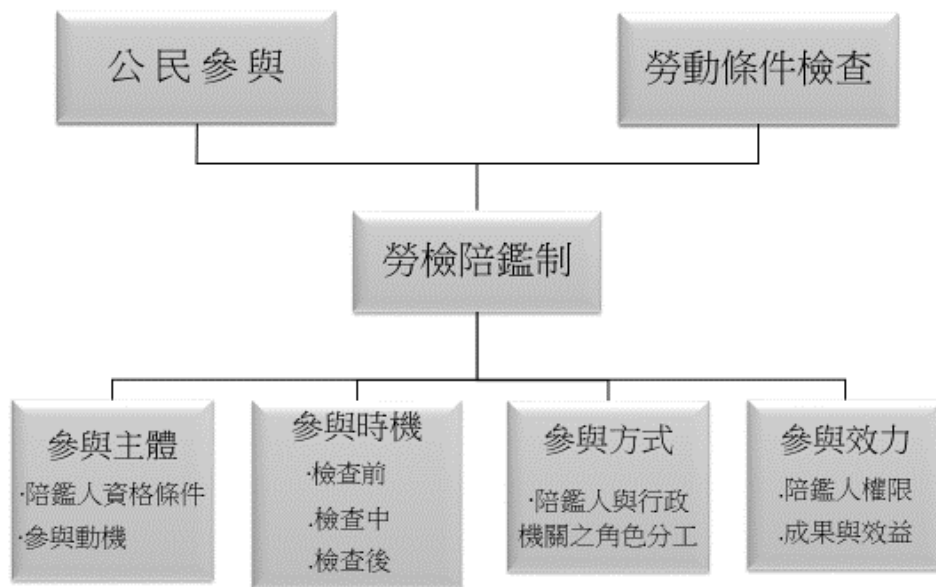
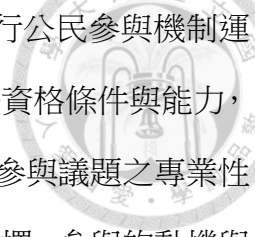


圖 4-1 研究架構

資料來源：研究者自行繪製。



至於在四大參與內涵架構下，勞檢陪鑑制可從哪些面向進行公民參與機制運用情形探討？在「參與主體」部分，此係指參與之主體須具備什麼資格條件與能力，而此主體可以是個人，也可以是團體；又依文獻檢閱結果，由於參與議題之專業性差異，參與之公民應具備何種知能，以及基於參與是一種理性選擇，參與的動機與目的為何，亦會影響參與的品質與結果。基此，勞檢陪鑑制回應此參與機制之運用，可分別從陪鑑人資格條件規定及陪鑑人參與動機二面向探討。

在「參與時機」部分，此係指公共政策形成各階段，哪一階段需要公民參與？有效之參與時機為何？依本研究歸納各類型公民參與實證研究文獻可發現，公民參與時機主要在問題認定與政策規劃階段，亦即在合法化階段之前，因為政策一旦完成法定程序，代表已成定局，公民的意見已很難對政策產生影響力。然綜觀勞檢陪鑑制形成過程，公民本被設定以參與檢查為主，亦即在政策執行階段才有較明顯的參與並於此階段展現參與的意義與功能，故基於陪鑑檢查政策之特殊性及檢查過程本身就是一套環環相扣的程序模組，本研究以執行檢查階段各個檢查程序之參與情形，探究公民有效的參與時點；又為利研究分析，比照一般勞動檢查程序，將陪鑑檢查程序分為檢查前、檢查中及檢查後三階段進行檢視。

在「參與方式」部分，本研究係以 Arnstein 所提出之「公民參與階梯」(a ladder of citizen participation)理論，作為公民參與之理論基礎；又 Arnstein 的分類方式有一個重要的概念，即在公共事務決策上，公民與政府的權力是處在一種彼消我長的狀況，若公民權影響程度低，則代表政府主導性強，反之亦然，而此種權力關係消長情況所代表的，即是公民與政府在該政策決策過程中的角色分工。由於勞檢陪鑑作業要點中對於陪鑑人之權限行使有明確規範，故勞動局(勞檢員)與陪鑑人對於彼此不論是在法規面或實務檢查面上角色關係及分工之看法，以及勞檢陪鑑制可回應 Arnstein 那一階層之參與，均為探討本參與機制運用情形之重點。

在「參與效力」方面，此係指公民參與行政過程中是否能產生實質影響力，故

公民參與有無效力，常是以公民在參與政策過程中所產生的影響力或為政策帶來的改變作為評判，而影響力涉及公民參與的權限，基此，勞檢陪鑑制回應此參與機制之運用情形可從權限設計及檢查成果與效益二面向進行探討。



## 第二節 研究設計

### 壹、研究方法

本研究採質性研究，先進行公民參與及勞動檢查二大領域之相關理論與文獻資料檢閱，再藉由訪談參與及關注本研究主題人員方式，以公民參與四大內涵—參與主體、參與時機、參與方式、參與效力為架構，分析政策執行過程中公民參與機制的運用、效益及限制，並探討勞動條件檢查引進公民參與之必要性，期建構勞動條件檢查之公民參與模式，並提出相關政策及未來研究之建議。

#### 一、文獻分析法

針對研究主題相關之學術期刊、法令規章、政府機關網站與會議簡報、研究報告、報章雜誌及其他相關研究論文等，進行資料蒐集與分析，藉由文獻回顧建構勞檢陪鑑制的政策形成過程，以及公民參與機制在政策執行過程中的運用與限制。

#### 二、訪談法

訪談是一種有目的的交談，係透過與受訪者進行交談，從而蒐集第一手資料並建立分析架構的一種研究方法。又訪談類型依結構控制程度不同，分為非結構式訪談、半結構式訪談及結構式訪談等三種，其中，半結構式訪談又稱為半開放式訪談，係指研究者根據研究主題設計訪談題綱對受訪者提出問題，故對於訪談的結構具有一定的規制，但也允許受訪者充分發表其想法。本研究係在瞭解政策

形成過程以及政策參與者的意見與建議，因此採取半結構式訪談方法。

依「勞檢陪鑑制」之政策網絡分析，其所涉及的對象除了政策主管機關(含執政者及勞檢員)外，尚包括受檢之事業單位、該等事業單位所屬之企業工會、該行(職)業工會及陪鑑人等，故上述類別人員理應均納入訪談名單。惟考量事業單位既是受檢也是受罰對象，約訪難度較高，且本研究係著重在政策執行之公民參與歷程，故事業單位部分將予以排除。此外，基於醫療服務業後續未再執行第二階段複檢，相對其他二行業之陪鑑過程較不完整，故除政策主管機關外，其餘受訪對象將鎖定在參與大眾傳播業及金融業檢查之人員，並採立意取樣方式，挑選具代表性之參與者進行深度訪談，以檢視公民參與軌跡；另外，為了解外界對勞檢陪鑑制之看法，以增加本研究之客觀性，爰將關注勞動檢查議題之專家學者及勞權工作者亦納入訪談名單。

## 貳、訪談設計

依上述訪談對象之規劃，受訪對象計有五類人員，第一類為臺北市政府勞動局官員、第二類為陪鑑人、第三類為勞檢員、第四類為專家學者、第五類為勞權工作者，詳表 4-1。

表4-1 訪談名單

訪談對象	人數	經歷任職	編號
臺北市政府 勞動局官員	2	簡任主管	A1
		薦任主管	A2
陪鑑人 (工會代表)	4	電視媒體企業工會理事	B1
		平面媒體記者	B2
		金融業工會幹部	B3
		某銀行企業工會幹部	B4

勞檢員	2	臺北市勞動檢查處	C1
		臺北市勞動檢查處	C2
專家學者	1	國立大學法律系教授	D1
勞權工作者	1	勞權團體幹部	D1

資料來源：研究者自行繪製。

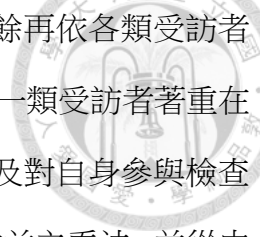
有關第一類受訪者之選定上，除負責勞檢陪鑑制之政策方向的主管為當然受訪者外，另負責制度之推動執行的業務主管，亦是最清楚整個制度之規劃設計歷程者，因此亦列為受訪對象。

在第二類受訪者之選定上，由於這類人員之背景身分多為工會團體推薦之會務人員(如理事、監事、總幹事等)，自我推薦之勞工或學者相對較少，尤其是金融業之陪鑑人幾乎同時具備企業工會幹部身分，為增加受訪對象之廣度，是以大眾傳播業之陪鑑人中，選擇一名純具勞工身分者；此外，考量訪談之順暢性，優先以曾對勞檢陪鑑制發表過公開論述者為受訪對象，以利深度探求渠等對該制度的看法與意見。。

在第三類受訪者之選定上，由於勞檢員身為第一線政策執行者，對於引進公民參與的檢查方式與傳統檢查方式間的差異性，最能回饋直接觀察的經驗與意見，因此選定以檢查過大眾傳播業及金融業且資深之勞檢員為受訪對象。

在第四類及第五類受訪者之選定上，基於政府之施政均應可受公評及避免受訪對象均是曾參與勞檢陪鑑制者而產生自評偏差，故另訪問其他曾關注勞動檢查議題或曾對勞檢陪鑑制提出相關評論之專家學者及勞權工作者，以使本研究訪談結果更具客觀性。

由於本研究訪談對象係基於其參與勞檢陪鑑制之角色功能不同而為分類式選定，故在訪談內容設計上，除了有關是否認同引進第三人之知識經驗協助檢查、對政府與公民在參與檢查過程中之角色分工看法、陪鑑檢查存在之必要性及其對於



提升勞工的權益及對政府政策執行的影響力等共同性問題外，餘再依各類受訪者角色差異，並從公民參與理論觀點，另為個別訪談重點設計。第一類受訪者著重在政策的選擇及規劃設計考量等；第二類受訪者著重在參與動機及對自身參與檢查之功能自評；第三類受訪者著重在對陪鑑人參與檢查的功能與效益之看法，並從中了解其對開放外部公民參與檢查之心態；第四類及第五類受訪者則著重在渠等以旁觀者角度，對勞檢陪鑑制規劃設計之看法。

## 第五章 公民參與機制之運用分析



我國行政程序法第四十條及第四十一條已有明定，行政機關基於調查事實及證據必要，得使第三人參與調查程序，或得選定適當之鑑定人協助判斷事實，只是行政機關是否需引進外來的知識經驗協助調查事實，其必要性係取決於行政機關配備之人力物力資源；再者，由於行政機關通常均配有一定的專業人力，故實務上行政機關較少仰賴外來的協助。然而隨著行政任務越來越多元複雜，很多涉及事實認定的問題，確有可能超出行政機關的專業或經驗法則，而需藉由他人的知識經驗協助調查釐清，故尋求機關外之協助以發現事實的鑑定方法，已成為具有一定重要性的行政程序之一(蕭文生，2008)。

檢視勞動檢查法，同樣有賦予檢查機關認為有必要時，得邀請相關機構團體或人員協助鑑定檢查之規定，然實務上，運用情形不多，且主要運用在職業安全衛生檢查，尤其是職業災害或職業病案件。此次勞動局針對勞動條件檢查推出勞檢陪鑑制，在概念上雖非新創，但在執行上，卻是首創加入公民參與元素並建置程序化操作模組的檢查機制，是以勞動局選擇將公民參與機制運用於勞動條件檢查之理由及其必要性為何？運用情形為何？此外，學界認為不易處理之參與限制，勞檢陪鑑制是否也會面臨相同的參與困境或挑戰？本章將藉由分析深度訪談結果，進行以上問題探討。

### 第一節 運用公民參與機制之必要性

我國勞動檢查機制，不論是在法規面、組織架構面或是在檢查作業上，均已發展出一套制式的運作模式，加以勞動檢查一向高權行政色彩濃厚、勞動檢查權向為

勞檢員專有及勞檢員之養成亦有專法規定，是以長期以來，除了少數涉及其他專業知識之檢查案件外，例如職業災害或職業病認定，其他涉及勞動條件檢查案件，檢查機關從不覺得需要借重機關以外之第三人協助。受訪之勞動局官員即認為：

「勞動檢查要不要在某種機制內讓非勞檢員的專業成為其中的一種支持、參與或監督的角色，過去這個政策的發動一定不是從行政機關來的，就是說檢查權的行使、檢查的品質有沒有需要引進外部力量，從來就不是政府部門自己覺得這一套需要被改革。」(受訪編號 A1)

那麼促使勞動局決定改革檢查機制的理由為何？以下分別從引進公民參與勞動條件檢查之必要性及勞檢陪鑑制存在之必要性二層面探討之。

## 壹、引進公民參與勞動條件檢查之必要性

以下依受訪者身分，將訪談結果分為主政機關說法及執行檢查人員(勞檢員及陪鑑人)與外部學者之觀察兩部分，進行歸納分析。

### 一、主政機關說法：

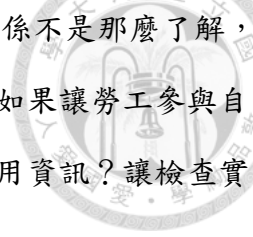
歸納勞動局官員的看法，進行勞動條件檢查機制變革的主要理由有三：

#### (一)加強檢查深度，回應社會期待

由於各行業之工作性質及樣態多元，但勞動條件檢查卻都用同樣的方式，使得檢查效能不如預期，加以近年來勞動環境與條件相對沒有提升，希望勞動檢查權更強更有效，讓勞動條件不要惡化，成了社會的期待。

「像低薪、加班、責任制氾濫，雖然這都在很窄的勞動議題範圍內，但因這部分的勞動環境相對沒有提升，故運用勞動檢查讓這種勞動條件不要惡化，成了社會的期待。」(受訪編號 A1)

「檢查權並不像外面期待的那麼有效，可能是法律就是勞基法本來就



訂的不好，也可能是勞檢員對行業內部的制度或勞動關係不是那麼了解，所以勞檢就只查一些基本的資訊。……因此我才會覺得如果讓勞工參與自己行業的勞檢時，有什麼是可以做為行政機關採證的可用資訊？讓檢查實務與效力可以精進。」(受訪編號 A1)


「各行業的性質不同，勞動條件各異，但檢查機制都一樣，不管是檢查的會談紀錄、檢查的方法，原則上勞動條件檢查都是用同樣的方式，但舉例而言，運輸業跟醫療業的工作性質是不一樣的，勞動條件有很大差異，他們的勞動『眉角』或細節不是勞檢員就一般的檢查項目可以了解的，所以當時才會考慮是不是應該引進對某些特定行業具有專業的人員來協助檢查。」(受訪編號 A2)

## (二)突破現行法規框限，發揮法定陪同檢查機制之效益

雖然勞檢員進入事業單位檢查時，應通知工會陪同檢查之規定已明定於勞動檢查法第二十二條，但此工會是指企業工會，而事實上臺灣之事業單位有組織工會的比率非常低，也就是說法令很進步，但實際上卻無法落實並發揮其效能。

「勞檢過去在行使時就有一個工會陪同檢查的規定，不過這規定長期以來都是聊備一格，因為企業工會少，也就是說法令很進步說要工會陪同，但此工會跟彼工會，過去就不明就理，我覺得剛好是臺北市的職場跟工會生態，有一些行業的工會組成率較高，再者大型企業現在也都強調法遵及企業社會責任，所以讓工會參與行政調查機制的可能性與可操作性，我評估起來覺得還算成熟，有那個可能性，所以就把勞檢法第二十三條的陪同鑑定與原本第二十二條的陪同檢查結合。」(受訪編號 A1)

「勞檢法的規範，其實是有陪同檢查制度，但這個法規設計是如果企業有組織工會，要通知企業工會陪同檢查，但臺灣組織企業工會的比率相



對是非常低的，在沒有企業工會陪同檢查下，以及一般勞檢員對於某些特定工作內容、性質的實際狀況並不清楚，所以才會想說引進外面的人，不管是專家學者或企業工會或對某些特定行業的勞動條件很熟悉的人，來協助參與勞動條件檢查。」(受訪編號 A2)

### (三)增加社會大眾對勞動檢查實務與功能有較正確的認知與合理的期待

從訪談過程亦發現，勞動局引進第三人之知識經驗協助檢查的作法背後還有一個目的，即藉由陪鑑檢查將過去一直為外界誤解的勞動檢查過程公開化，讓社會大眾對勞動檢查實務與功能有較正確合理的認知與期待。

「今天勞工或工會對勞檢員除了有期待外也有負面的看法，甚至認為有些地方的勞檢員就是跟公司眉來眼去，因此，今天你勞工也參與檢查了、看到了，我們用同樣的規格也要求要保密，並且大家基於信任關係，就先把過去詬病的問題攤在陽光下」(受訪編號 A1)

「透過參與陪鑑讓外界知道勞動條件檢查沒這麼簡單，破除外界對勞檢員老是查不到違法的誤解，所以這個制度的設計我認為是一舉兩得。」(受訪編號 A2)

而實際上陪鑑人參與檢查後，對勞動檢查制度與流程是否真有更多了解？所有受訪之陪鑑人均認為「有」，且有陪鑑人分享其因參與而了解後，曾反駁過某位民意代表助理認為勞動檢查都不確實的批評(受訪編號 B1)；也有陪鑑人表示經由這次參與經驗，看到了勞動檢查權限及勞檢員職能經驗養成，在現行法規及制度上的侷限(受訪編號 B2)；另有陪鑑人表示參與檢查後才知道，從檢查完到最後確定違法及裁罰，須經過多道行政作業程序，還要受理裁罰對象提出的行政救濟，現在比較能設身處地不再批評勞檢效率了(受訪編號 B3)。不過也有受訪者認為勞檢作業公開透明的同時，也是暴露了政府勞檢體系及勞檢員能力的不足(受訪編號 D1；D2)。



## 二、參與陪鑑檢查之人員及外部學者專家之觀察

勞動局官員以外之其他受訪者，是否亦認同勞動檢查機構有引進第三人之知識經驗協助勞動條件檢查之必要？根據訪談結果，多數人是認同的，僅有 1 人持反對意見，各受訪者之意見分析如下：

### (一) 認同說

支持者認為由於各行各業之勞動條件差異大，受限於勞檢員背景條件及流動率高，檢查經驗不易養成，以及企業工會無法發揮陪同檢查功能等，引進第三人之知識經驗確能協助提升檢查效能。

「我認為勞檢法第二十二條的規定沒有什麼問題，是工會本身的問題，……因為工會無法發揮陪同檢查的功能，不正是引進第三人陪鑑的理由嗎？另外勞檢員自己本身的背景可能就跟自己負責檢查的行職業沒有任何關係，這就是很大挑戰了。」(受訪編號 B2)

「各產業在自己的勞動條件上都有一些會去特別規避或是加強的技巧，如果勞檢員對於某特定產業沒有一定的了解的話，可能就會有檢查上的困境。……我認為陪同鑑定人在某種程度上可以補足前面說的一些狀況和問題。」(受訪編號 B3)

「現在勞檢遇到最大的困難就是在於它因受限於人力和相關的資源，……，這是比較制度面、結構性問題。另一方面……到底勞檢員是否知道要怎麼檢查，就是那個『眉角』的問題，如站在這個角度來看，我對陪鑑制度是持著正面的看法，確有其功能在，行政機關確實很需要這些業界從業人員來協助勞檢。」(受訪編號 B4)

「勞動條件檢查的困難就在於只能根據有限的紀錄資料去推測過去發生過的事情，……當然勞檢員如果檢查經驗多了，或許就可以從以前類似的案例去推測可能還有什麼，但我覺得那只限用於某些產業。……引進

第三人知識經驗陪同檢查的作法，根據陪鑑經驗，效果非常好也非常有效。」

(受訪編號 C1)

「勞檢員或許之前在業界有一些工作經驗，對一般行業的工作性質可能略懂，但對單一行業的工作現場狀況卻不比陪鑑人了解，如果勞檢時遇到業主在狡辯，陪鑑人就可以適時地提出他的工作經驗反駁，有助勞檢員可以比較清楚該業主實際上有可能違反的狀況。」(受訪編號 C2)

「對現場作業了解的人，是有助於各種檢查事實『眉角』的確認，……也就是說『陪鑑』對於掌握事實資料的『眉角』，確實是有幫助的。」(受訪編號 D1)

## (二)反對說

反對的理由主要是從事業單位私有財產角度切入，認為非屬勞資雙方之第三人進入檢查現場，恐涉及非法入侵；此外，檢查技巧可透過相關教育訓練補足，陪鑑檢查在做法上也不一定要實地到檢查現場。

「對於臺北市引進第三人陪同檢查的作法，我是比較持保留的態度，除了前面提到的可能涉及侵害事業單位私有財產的問題外，再者檢查的『眉角』這種東西是可以透過事前的訓練補足的，不一定要在行使檢查權的那一天同時帶第三人進去……也可採檢查後將檢查結果請教專家或事前徵詢的方式處理。」(受訪編號 D2)

從以上訪談結果可知，勞動局為了提升勞動條件檢查效能以回應社會期待，確有進行檢查行政變革之需要；又雖然變革的方式很多，但因現行勞動檢查法早已有陪同檢查或陪同鑑定等運用外部的知識經驗輔助檢查之機制設計，只是受限於企業工會生態及行政機關的專業本位，長期以來都聊備一格，為讓原本良善的法規設計得以發揮其效益，從行政成本與政策可行性角度衡量，結合現有陪同檢查與陪同鑑定規定推動勞檢陪鑑制，是必要也是相對較務實的作法。不過由此

也可發現，其實勞動局一開始在規劃設計勞檢陪鑑制時，係以行政官僚思維，從現行法規與行政資源中尋找治理解方，並沒有公民參與的概念，是直到被柯市長認定工會參與陪鑑檢查是一項公民參與政策後，才對外標幟公民參與元素。

「這個要點的規劃設計跟公民參與的概念還沒有直接的關係，是一直到向市長報告陪鑑制度，他認為符合其「開放政府 全民參與」的理念，因此將陪鑑納入其施政架構裏的公民參與範疇，……但從勞動行政領域的角度來看，它可能叫作陪同檢查或陪同鑑定，沒有參與檢查這件事。……總之，在柯市長「開放政府 全民參與」施政理念以及市長將工會參與勞動檢查納入其百日新政下，勞動局在檢查行政的創新變革裏也採取一樣的元素，來界定工會參與檢查的政策與公民參與機制有關。」(受訪編號 A1)

## 貳、勞檢陪鑑制存在之必要性

由於勞檢陪鑑制係基於各行職業勞動條件的「眉角」，只有業內人員才知道，故期借重該行職業內從業人員豐富之職場經驗，協助提升檢查效能，準此，如果當勞檢員都已知道各行各業之勞動條件「眉角」後，是否就不再需要外界參與檢查，陪鑑制度亦無推動之必要？歸納訪談結果，有一位受訪者認同一旦了解「眉角」後，陪鑑制度當然就沒有推動的必要外(受訪編號 D2)；有七位受訪人則認為勞檢陪鑑制有存在之必要；另有二位受訪人從陪鑑的功能性角度切入，認為陪鑑檢查有無推動之必要需視能否從陪鑑經驗中建立起勞動條件檢查指引而論，茲分述探討如下：

### 一、否定說

受訪者認為「了解『眉角』是重要的，但就如前面所說的，有很多方式可協助勞檢員了解，而一旦了解了，陪鑑制度也就沒有推動的必要了。」(受訪編號 D2)。

### 二、肯定說



受訪者認為勞檢陪鑑制之後仍有推動及存在必要的理由如下：

(一)基於法規之立法本意(受訪編號 A1；B1)

「這就是陪鑑到底是一個長久性或必要性作法的問題，……不論是陪同鑑定或陪同檢查，一定原來都設計成是輔助勞動檢查權效益化的機制，從立法緣由看，它本來就是備在那裏的規定，反而行政機關如果不備著是有問題的，所以我們只是對於一個備在那邊的規定，經由這次推動執行而獲得一組操作性經驗，下次要再運用時，經驗就可以被拿來參考修改……，也就說這個制度存在那裏，那要不要使用、目的性可以透過一些評估來確認，只是過去都沒有人用。」(受訪編號 A1)

「陪鑑不是有無必要推動的問題，而是它應該是一個備用的規定。……，留在那邊變成行政機關隨時可以運用、修改的武器，」(受訪編號 B1)

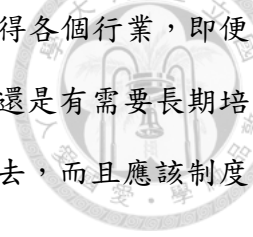
(二)基於公民參與之價值(受訪編號 A2；B2)

「就檢查的技術技巧來看，勞檢員是可以學，但如果從公民參與來看，那意義就不一樣了，因為就公民參與的精神，就算我們懂得如何檢查了，還是可以借力使力讓公民參與。」(受訪編號 A2)

「我認為第三方的陪同和監督是一直都需要存在的，……當然公民參與勞動檢查不一定要用陪鑑這種制度來完成，但怎麼設計讓一個檢查不要只在一個人手上運作這件事是重要的，就是應該有一個第三人而不是只有單一立場的一方去作檢查，……。總之，從公民參與及開放政府的角度，第三人陪同參與檢查的概念與作法是必要的。」(受訪編號 B2)

(三)基於勞動條件多樣化與檢查人力不穩定交互影響下，檢查技巧與經驗不易學習(受訪編號 B4；C1；C2)

「我認為這個問題的討論還是應扣回現狀來看，就是因缺乏勞檢資源，



在人力物力都缺乏的情況下，不可能讓所有勞檢員都記得各個行業，即便是同一個行業它也會與時俱進，……所以勞檢陪鑑制度還是有需要長期培養一群專業的陪鑑人。……，勞檢陪鑑不僅要繼續推下去，而且應該制度化。」(受檢編號 B4)

「應該不是這樣講。如果法令一直會修正，……如果事業單位拿一份假資料給你，那就算知道檢查的『眉角』，你也無法認定違法，但陪鑑人就有這個功能，可以協助判斷資料，因他就在這行業內。此外，事業單位也會『進化』，……，勞檢員可說是看不完、學不完。」(受訪編號 C1)

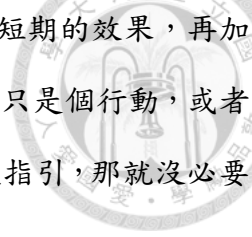
「從勞動條件檢查員流動率高，檢查經驗無法傳承；行業的樣態及現場的狀況比較複雜多元難掌握等面向來看，如果要對每個行業都有透徹的了解，沒有一定的年資經驗是絕對不可能，不能說沒有一直推動陪鑑制度的必要。」(受訪編號 C2)

### 三、有條件說

除了上述正反兩方意見外，另有二位受訪人從陪鑑的功能性角度切入，認為陪鑑有無推動之必要需視能否從陪鑑經驗中建立起勞動條件檢查指引而論，惟再細分兩者之看法又略有差異，一方是從結果面來看，認為勞動條件檢查指引如建立完成，代表陪鑑的階段性功能已達成，當無再推動之必要(受訪編號 B3)；另一方則是從過程面來看，認為短期間內為收到執行成效，是有推動的必要，但如無法再進一步到像是建立檢查指引的層次，就無推動之必要(受訪編號 D1)。

「要討論陪鑑有無推動的必要需有兩個前提，一是檢查人力能夠穩定並累積檢查技巧與經驗；二是能夠從陪鑑經驗中建立起勞動條件檢查指引，如同職業安全衛生檢查指引一樣。如果能達到，尤其是勞動條件檢查指引能建立的話，代表陪鑑的階段性功能已達成，當然就無再推動的必要。」(受訪編號 B3)

「包括職業安全衛生檢查也一樣，作久了自然就有經驗，只要是一個資深的



勞檢員都會知道檢查的『眉角』，但限於制度的欠缺又希望有短期的效果，再加上人力培養政策不明確，所以讓陪鑑適時發揮作用，但如果這只是個行動，或者無法再進一步到一個更明確的普遍規範的落實，像是建立檢查指引，那就沒必要了。」(受訪編號 D1)

## 參、小結

對勞動局而言，勞檢陪鑑制是為了提升檢查效能所作的調查機制改革，有其必要性；勞檢陪鑑制也是地方政府在其權限內，從現行法規可得操作的空間內產出的檢查變革機制，有其合法性；最後勞檢陪鑑制「自己的勞動自己檢」之訴求，在開放政府潮流下，成為新創的公民參與議題，雖看似無心插柳，其實是在對長期以來被行政機關忽略的陪同檢查或鑑定規定，嘗試找到實踐法規立法本意與功能的方法，誠如一位陪鑑人所言，當原本的檢查模式失靈時，就勢必要發展一套新的機制：

「其實很多新興行業，包括媒體業，確實不適用製造業思維的勞基法，因為有很多不是勞基法可以涵蓋的，……如果要用原本勞基法的模式去勞檢，它永遠會有一個瓶頸，檢查的永遠是工時、勞動條件、加班、出缺勤之類的，但事業單位永遠都可以找到另外一個方式應對你政府要的東西，這對於實際的勞動條件改善是有限的。而當原本這一套管理模式失靈的時候，就勢必要有一套新的東西出來，那這新的東西是什麼？」(受訪編號 B2)

是以從法規之落實執行與檢查行政革新等角度觀之，勞檢陪鑑制是一具實驗性與開創性的勞動檢查新模式，其運用公民參與機制的探討或已可跳脫有無必要性的層面上，而是在如何有效運用。

## 第二節 公民參與機制運用情形



從公民參與各類公共事務或議題之文獻檢閱中可發現，公民為參與的主體，故由誰參與、何時參與、如何參與及參與的結果為何，為所有公民參與研究所關注的課題，亦即在探討公民參與機制時，均著重在參與主體、參與時機、參與方式及參與效力(影響力)等四大內涵上。基此，本節以該四大內涵為架構，輔以深度訪談結果，進一步分析勞動條件檢查運用公民參與機制情形。

### 壹、參與主體

公民雖是參與的主體，但由於參與議題之專業性差異，參與之公民應具備什麼資格條件，以及基於參與是一種理性選擇，公民會對其需投入的時間、對議題之知識能力及影響力等做成本考量，亦即參與的動機與目的亦會影響參與的品質與結果，故以下分別從陪鑑人之資格條件設定及參與動機進行探討。

#### 一、陪鑑人資格條件設定

依陪鑑作業要點規定，陪鑑人之資格條件分為五類，第一類為需符合在大專以上學校擔任相關勞工系所教師職務三年者、第二類為從事同一行(職)業工作五年以上者、第三類為在同一行(職)業工會或相關勞工團體擔任理(監)事者、第四類為任工會或相關勞工團體會務幹部三年以上者、第五類為其他經勞動局或勞檢處認定，具有特殊專長等五項條件之一者。依據勞動局實際招募之陪鑑人身分分析結果，28位大眾傳播業陪鑑人中，屬第一類陪鑑人有0人、第二類有11人、第三類有10人、第四類有7人；至於金融業陪鑑人共31人，各類別人數分別為第一類1人、第二類1人、第三類26人(含退休勞工1人)、第四類3

人，詳表 5-1。<sup>39</sup>

表 5-1 陪鑑人身分類別統計表

身分類別 行業別	第一類	第二類	第三類	第四類	第五類	合計
大眾傳播業	4	7	10	7	0	28
金融業	1	1	26	3	0	31
總計	5	8	36	10	0	59

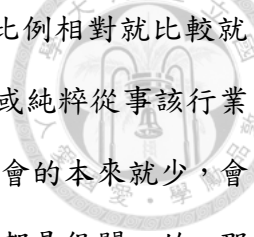
資料來源：臺北市政府勞動局(不公開)，研究者整理。

從以上結果分析，金融業陪鑑人明顯以工會代表(第三、四類)為主，大眾傳播業雖較無此明顯集中情形，但相對仍較多，此與金融業普遍有成立企業工會有關，亦是主政機關當初在政策規劃時預見的結果，概因勞檢陪鑑制強調期藉由第三人之知識經驗協助檢查，加以政策之推動必須考量其可行性，先天上已確定需要設定某種條件的參與門檻及預期最大可能參與對象，以達到有效參與。受訪之勞動局官員即明確指出：

「這個參與的門檻是設的比較嚴，因為我們強調各行業的特性差異，故需要知道該行業特性的人，所以不是泛泛公民皆可參與。」(訪談編號 A1)

「陪鑑除要參加培訓，又要參與好幾次的回職訓練、勞動檢查等，這個參與門檻是高的，相對就會讓一部分人，即使他可能很厲害，都會因這個機制卻步，這也是為何工會團體就會成為首要考慮對象，像臺北的銀行相關工會，比較後期成立的大概也都有 20 年以上，……，不過媒體業工會發展就比較沒這麼好，……所以當時一比就發現銀行的陪鑑人比較容易。」(受訪編號 A1)

<sup>39</sup> 大眾傳播業計有 4 位大傳系所教師參與陪鑑，依陪鑑作業要點規定及勞動局分類，原歸為第二類陪鑑人(因非屬勞工系所教師)，惟本文為便於比較該二行業之學者參與陪鑑情形，故將其歸為第一類。此外，依勞動局之分類，一位陪鑑人可同時具有二種以上身分，惟此類具多重身分之陪鑑人，因均具有第三類身分，故為利研究，本文均將其歸為第三類。



「勞工團體或工會本來就在關心勞動條件，會來參與的比例相對就比較高，但要點上其實有規範不是的人也可以，所以包括大學教授或純粹從事該行業的工作者都有，可是相對來講的確比較少。畢竟臺灣要組成工會的本來就少，會願意、能夠組織工會的相關幹部，很顯然他們對這些勞動權益都是很關心的，那現在竟然有一個可以讓他們參與的機制，當然會勇於參與。」(受訪編號 A2)

至於參與之資格條件設定是否適當？受訪之勞動局官員均認為，參與檢查者必須是熟悉該行職業之職場勞動生態者，故以此去設定參與資格並盡可能地廣納符合條件者下，應該很難再開其他資格條件了。

「我當時設定就是專業鑑定也好，陪同鑑定也好，基本上只以勞動條件不以經營環境，那就很扣回企業內部了，所以我就大概想到兩類人可以立即有基礎地去對某些行業協助檢查，一是資深的行業內從業者，例如有工會經驗的人或者是勞資爭議調解人，……；二是有擔任過工會幹部、理監事或理事長，第三類才是學者專家，這就是因為陪鑑人需要對該行業內部的勞動環境條件有熟悉度。」(受訪編號 A1)

「具有該行業知識經驗當然是很重要且最主要的參與條件，另外再將企業工會以外的其他行(職)業工會、勞工團體也都納入的考量是因有些行業沒有那麼多企業工會，如果限制只有了解該行職業的勞工才能參與，怕會沒人。然反過來看，像是總工會或一些勞工團體，它們平常就在關注勞工權益問題，難道他們就沒參與檢查的能力嗎？倒不見得，所以就採比較廣納參與的方式。這些資格條件都是經過討論出來的，該考慮的都考慮過了。」(訪談編號 A2)

## 二、參與動機

雖然政策議題內容與專業性之差異，不可免會產生一定條件之參與門檻，但最終參不參與還是取決於公民的理性選擇，亦即公民會對其需投入的時間、議題的重要性及個人對議題的知識、能力以及影響力等作成本效益考量，以決定是否



參與。根據訪問陪鑑人結果，參與動機改可分為二類：

(一)基於勞權倡議的熱情與使命

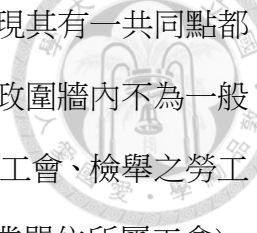
「相對其他半官方媒體的企業工會推薦所屬會員或幹部擔任陪鑑人，我們這種純私人公司的企業工會陪鑑人壓力是更大的，他們因為是半官方的企業，比較不會去清算鬥爭，像我們這種的來參加，真的是瘋了。……你問我參與陪鑑的動機是什麼？參與的理由就是我不入地獄誰入地獄，……再者，我認為如何去提高勞動條件、如何保障勞動權益的那個關鍵點到了，因為有誰會去找什麼陪鑑人啊！這個局長找了，下一次再找可能是30年後的事了，好，那今天人家願意做了，如果你不趁勢而為的話，活著都可能等不到下一次機會。」  
(受訪編號 B1)

「很久以前我們平面媒體圈有一個群組，大家會相互討論一些媒體勞動狀況。記得那時剛過2014年地方選舉，大家都很累，……所以大家就在討論為什麼都沒有針對媒體勞動檢查……後來 I-VOTING 確定賴香伶當選勞動局長，在她還沒上任前，小組裏有一些人去找她聊，……就談到對於勞檢法的陪同檢查規定是不是可以有不同的思考，……因這個構想是我們小組提出的，如今勞動局願意將這個想法付諸實現，就應該要共襄盛舉。」(受訪編號 B2)

(二) 為了提升個人的勞動知能

「就是我本身工會工作的關係，我也想藉由更多的管道來了解各家銀行在勞動條件的規定及管理作法上的差異比較，……，我們可以跟著勞檢員看到各事業單位勞動條件的基本資料，……可以看到該事業單位的規範與管理為何，這對我個人實務經驗的累積就有很大的幫助，所以我會珍惜這樣的參與機會，可以增加實務經驗。」(受訪編號 B3)

「我參與陪鑑的動機是想了解整個勞檢制度的流程，以及為何檢舉結果經常會查無違法，是那個環結出問題。」(受訪編號 B4)



雖然陪鑑人參與的動機略有差異，但再進一步細究，可發現其有一共同點都是想要一探究竟的心理，畢竟長期以來，勞動檢查都在高權行政圍牆內不為一般人所知，就算是處於勞動檢查行政系絡中之利害關係人，包括工會、檢舉之勞工等，也因法規限制或檢查機關行政疏漏(未依法通知受檢查事業單位所屬工會)，都不見得有實地參與檢查的機會，難得現在有行政機關願意開一扇門，當然要把握機會。

不過從上述陪鑑人之資格條件設定、參與動機分析，似乎還未能完全地解釋何以最終陪鑑人的身分仍以具工會背景的勞工為主？經歸納受訪者之看法，概有以下二個原因：

#### 一、個別勞工的參與成本與代價高

「成本」係指須投入參與的時間長，包括必須請假以配合行政機關的培訓活動、相關會議及勞動檢查時程的安排等；「代價」係指參與後會被貼標籤，影響日後轉職。

「原來希望即使不是工會界的理監事，那有無這個行業資深退休的人，因為一開始是用『資深』取得社會的認可，且因為夠資深，屆時他們參與檢查時有利勞檢員可以詢問該行業的各種問題，……。結果這些資深退休的人來得很少，那有可能是人家不願意擔任這種角色，參與會有何利益、光環或名聲嗎？好像沒有，說不定是負面的。」(受訪編號 A1)

「其實陪鑑人本身也會受到非常大的壓力，以我本身而言，去幾次陪鑑後，大家就會傳出來，以後還有那個媒體敢用我，這就是問題，誰敢來當陪鑑人？所以不要想說你要不要用陪鑑人，陪鑑人也不是那麼好找，願意跟你到現場與資方攤牌翻臉的，不是每個人都願意。」(受訪編號 B1)

「我認為你們這次陪鑑的作法很耗時，一去檢查大概就一天沒了，而且陪鑑人在參加完陪鑑之後可能就會被貼上標籤，對於日後勞工的轉職有很大的影響。」



(受訪編號 D2)

「非工會人員的陪鑑人還是有工作時間的限制，相較之下，工會的人參與是比較容易。」(受訪編號 B2)

## 二、工會參與者的特質及有工會法的保護

相較之下，具工會幹部或會務人員身分之陪鑑人，因其本身就較具有關心勞動權益且熱衷公共事務的特質，再加上有工會法的保護傘，確實在公共事務參與上，相對一般勞工會較主動且無包袱、具彈性。<sup>40</sup>

「我覺得現在隨著勞動條件的規定及惡劣的雇主一再曝光，工會的勢力慢慢崛起，找工會推薦陪鑑人是個好方法。」(受訪編號 B1)

「工會幹部參與陪鑑比較不會擔心被雇主另眼看待，較無後顧之憂，這是一般工會幹部會接受勞動局邀請擔任陪鑑人的理由。」(受訪編號 B3)

勞檢陪鑑制之參與主體，因囿於參與議題之特殊性、參與知能之要求、時間成本、代價等門檻限制，以致形成工會團體代表為主要參與者現象，但由於「公民團體的代表性與合法性」一向也是公民參與不易處理的爭論性限制，那麼參與勞檢陪鑑的工會是否也有同樣的爭議？勞動局官員(受訪編號 A1)認為「工會作為法人主體，本來就要關注勞動條件，在公司裏又可推派勞資會議代表，所以它被賦予一個守護勞動權益專家的角色」，其代表性與合法性的爭議不大，而且也必須肯定這些工會勇於參與。

「其實大家對於參與背後可能帶來的負面，一開始如果想得很清楚的話，我不認為當時這些陪鑑人會來。……。說真的，工會當時願意來，它就是啟動、開創、

---

<sup>40</sup> 工會法第三十五條第一項規定：「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。」。



先驅者，之後能否還可再開出其他資格條件，應該沒有，就是這樣了。」(受訪編號 A1)

綜上分析，勞檢陪鑑制由於參與議題之專業性及政策可行性與有效性考量，確須設定一定程度的參與門檻，而勞動局在資格條件上雖已盡力做到最大化參與，把所有可能的參與者都盡可能納入，但在公民參與的理性選擇下，最終參與主體還是以工會團體代表為主，惟即便如此，由於工會法定角色任務使然，<sup>41</sup>其在參與檢查時，相對地亦較不具代表性與合法性之爭議。只是這樣的結果又是否符合當初政策規劃的期待？受訪之勞動局官員認為確實有美中不足，尤其在期待資深勞動的公民成為參與主力方面。

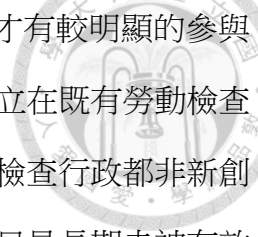
「我認為在參與的對象上，有一點美中不足。如果要真正讓資深勞動的公民有條件成為勞動檢查權的助力，同時願意一起參與在行業診斷、行業勞動條件改善，那我們有沒有可能給陪鑑人更明確的身分地位，甚至就像國外法院的公民陪審員，讓勞工願意來登記成為一個參與者，那才能真正落實公民參與。所以未來在陪鑑人的招募上，還需要再研議其定位及權力，使其可以更有保障地參與檢查。」(受訪編號 A1)

## 貳、參與時機

公民參與時機係指公共政策形成各階段，哪一階段需要公民參與？有效之參與時機為何？雖然公民參與研究者普遍認為參與政策過程愈早愈好，但究竟何時最適宜？歸納本研究檢閱之從各類型公民參與實證研究文獻可發現，公民參與時機主要在問題認定與政策規劃階段，亦即在合法化階段之前，因為政策一旦完成法定程序，代表已成定局，公民的意見已很難對政策產生影響力。

---

<sup>41</sup> 工會法第五條規定：「工會之任務如下：一、團體協約之締結、修改或廢止。二、勞資爭議之處理。三、勞動條件、勞工安全衛生及會員福利事項之促進。四、勞工政策與法令之制(訂)定及修正之推動。五、勞工教育之舉辦。六、會員就業之協助。七、會員康樂事項之舉辦。八、工會或會員糾紛事件之調處。九、依法令從事事業之舉辦。十、勞工家庭生計之調查及勞工統計之編製。十一、其他合於第一條宗旨及法律規定之事項。」。



然綜觀勞檢陪鑑制形成過程，公民反而是在政策執行階段才有較明顯的參與角色，此不同於常見的公民參與模式之作法，與勞檢陪鑑制係建立在既有勞動檢查法規之下有關。按不論是「陪同檢查」或「陪同鑑定」，於勞動檢查行政都非新創的概念與作為，勞動檢查法第二十二條及第二十三條早有規定，只是長期未被有效運用，勞檢陪鑑制只是將長期以來未被落實的法規範予以具體化與程序化。

「把勞檢法第二十三條的陪同鑑定檢查與原本第二十二條的陪同檢查結合，那對行政機關而言，要使其可以落實執行，就需要設計訂定可以操作的 SOP 或指引，故基於這樣的過程，我們就把陪同鑑定作業要點訂定出來了」（受訪編號 A1）

「不論是陪同鑑定或陪同檢查，一定原來都設計成是輔助勞動檢查權效益化的機制，從立法緣由看，它本來就是備在那裏的規定，反而行政機關如果不備著是有問題的，所以我們只是對於一個備在那邊的規定，經由這次推動執行而獲得一組操作性經驗，下次要再運用時，經驗就可以被拿來參考修改。」（受訪編號 A1）

由於勞檢陪鑑制係建立在既有法規下，公民參與勞動檢查本有其合法性與可行性存在，故與一般政策議題重視合法化階段前之公民參與情形相較，公民在本政策執行階段參與反而才具意義；又因公民本被設定以參與檢查為主，與一般公民參與重視公民意見之表達與需求回應，故須在政策規劃甚或更早之前即納入公民參與不同；而勞動檢查又是涉及人民權益之公權力行使，公民參與的方式不僅必須謹慎操作，且攸關此政策之執行成效，是以基於陪鑑檢查政策之特殊性及檢查過程是一套環環相扣之程序模組，包括從啟動陪鑑案件類型之決定、受檢對象之選擇、檢查項目及重點之確定、受檢資料之收集與判斷，到檢查結果之認定等，故本節將對執行檢查階段各個檢查程序參與情形進行檢視，探究公民有效的參與時點。

為利研究分析，比照一般勞動檢查程序，將上述各陪鑑檢查環節分為檢查前、檢查中及檢查後三階段(林豐賓，2006)，檢查前係指相關前置作業，包括啟動陪鑑案件類型之決定、受檢對象之選擇、檢查項目及重點之確定等；檢查中係指在檢查

現場之各項資料收集、查驗等；檢查後係指檢查結果紀錄、違法認定等，以下分別針對上述三項檢查程序，進行參與時機探討：



## 一、檢查前

檢視整個陪鑑檢查執行過程，檢查前最重要的一項作業程序應是決定受檢查行業別及事業單位，概因運用陪鑑檢查之理由係因各行業勞動條件多元複雜，且檢查結果又必須能展現陪鑑檢查之效能與事業單位改善成效，故除必須有目標地評估選擇外，亦攸關勞檢陪鑑制之成敗。歸納勞動局官員之說明，擇定陪鑑檢查對象有三個考量條件，一是事業單位的規模必須夠大，因為後續才有能力改善其違法事項，以達到促進全行業勞動條件改善之政策目標；二是有明顯勞動條件惡化之行業；三是該行業必須有相關工會或勞工團體，以確保可招募到足夠的陪鑑人。

「表面上的理由就是責任制泛濫，媒體是很嚴重的。……至於銀行業也是責任制，特別是它的過勞，……，所以一開始確實對於銀行與媒體業本來就有定見。因我想的是勞動條件惡化明顯及從業者比較集中的業別，所以又想到那臺北多的是醫療、規模又大，所以一開始就只想到這三個行業。後來又想到臺北有內湖科技、南港軟體園區，事業單位也蠻多的，所以又隨口講了科技業，但後來分析發現一、科技業幾乎沒工會；二、他們的勞動條件、薪水也還不錯，可能勞資爭議相對較少，所以就未列入檢查範圍。」(受訪編號 A1)

「勞動局為何指定大傳、金融及醫療等三大行業專案檢查，是因為它們的企業規模都夠大、夠具指標性、有足夠資源可以改善，易看見檢查成效，更重要的是我們不只是要讓單一企業改善，而是要影響帶動整個行業勞動條件的提升。」

(受訪編號 A2)

「本來勞動局也有要挑科技業，但後來沒做，考量因素是會來陪同檢查的人可能不多，因為科技業組織工會更少，不像那三個行業都有工會或相關勞團組織」



(受訪編號 A2)

從以上分析可知，由於受檢查對象之選擇涉及行政機關之職權判斷，且是在招募該行業陪鑑人前已決定，此部分未有公民參與，惟受訪之勞動局官員仍認為檢查前置作業是有陪鑑人參與，主要係因檢查前還有檢查項目、檢查認定標準、檢查方式之確定等，均是須與陪鑑人共同研商而定。

「這次勞檢陪鑑的檢查紀錄表是依各行業量身訂作的，想要檢查什麼項目、檢查認定的標準、檢查方式等都由勞檢員、陪鑑人一起討論。」(受訪編號 A2)

「出去實施檢查時，前置作業會把配對的陪鑑人與勞檢員找來相互溝通，了解一下要檢查什麼項目，或有什麼特殊狀況要注意的，這次檢查的三大行業都有作這個程序。」(受訪編號 A2)

## 二、檢查中

不同於上述勞動局官員的看法，陪鑑人及勞檢員則認為能夠確實發揮參與檢查效益之時機是在實施檢查現場，陪鑑人最大的功能是協助聚焦檢查方向與範圍，以及檢查資料之收集、查證及判斷上。

「通常勞檢員只會看出勤表，但我們會提醒還要看其他資料比對，所以在協助收集及舉證、判斷資料上，陪鑑人確能發揮其功能。」(受訪編號 B1)

「陪鑑人的功能大概就是在協助資料的求證比對方面，可能勞檢員自己看資料時只會看到 4 項問題，但陪鑑人可能可以幫忙看到 10 項。」(受訪編號 B2)

「陪鑑人在整個檢查過程中，扮演的是介於專業者和受檢者之間，有關專業術語或問題描述的轉換者，落實到檢查現場，就是協助勞檢員了解資料的內容。」(受訪編號 B3)

「因為勞檢一定都是挑著檢查的，我們就會建議抽查那些單位及人員，所以陪鑑人可以協助勞檢員聚焦檢查範圍及項目，比較容易查到違法事項，我覺得這部分的影響是很大的；另外就是資料調出來後，也可以協助判斷資料的合理性。」



(受訪編號 B4)

「直白講如果事業單位拿一份假資料給你，那就算知道檢查的「眉角」，你也無法認定違法，但陪鑑人就有這個功能，可以協助判斷資料，因他就在這行業內。」(受訪編號 C1)

「陪鑑人對於檢查最大的幫助就是能夠幫助聚焦，讓檢查方向不會發散不知從何下手。」(受訪編號 C2)

### 三、檢查後

受訪之勞動局官員認為依陪鑑作業要點第十六點的規定，陪鑑人對於檢查結果，得以書面敘明鑑定意見，提供勞檢處併案處理；檢查後也會召開檢討會議精進陪鑑方式，故陪鑑人在此檢查階段仍有參與，惟該官員同時也表示，實際上此階段陪鑑人也很少表示不同意見，因為在前面二階段時雙方都已就檢查之進行取得共識(受訪編號 A2)。

至於陪鑑人對此階段參與的看法又為何？受訪者均認為勞動檢查還是應以勞檢員為主，自己不會干預檢查員的認定。

「最後在認定上縱有不同意見，我也只能尊重勞檢員的看法，因為這不是我們的權限。」(受訪編號 B2)

「我如有一些檢查看法，會利用休息時間私下找勞檢員到旁邊討論，且絕不插手勞檢員的檢查紀錄。」(受訪編號 B3)

「假設在陪鑑過程中真發生與勞檢員對於資料判斷或認定上有不同意見，我不會在當下與勞檢員爭論，因為還是要尊重勞檢員的認定」(受訪編號 B4)

綜上分析，臺北市政府勞動局係基於勞動條件上的各種「眉角」，往往必須是「內行人」才知道，因而結合勞動檢查法第二十三條陪同鑑定及第二十二條有關工會陪同檢查之規定，推動勞檢陪鑑制，期藉由引進第三人之職場經驗與知識，提升檢查效益，本質上是具體實踐原有勞動檢查法的規定，故著重的是執行檢查過程，



而更一步檢視公民在整個檢查程序中最能發揮功能的時機為何？顯然是在檢查現場有關資料之收集、判斷及協助認定上。

## 參、參與方式

公民參與的方式很多，不論使用何種方式，最重要的是能否達到有效的參與，是以公民會依自身能力、須投入的成本、參與議題內容及可發揮之影響力，選擇參與方式。

一般衡量公民參與方式與參與程度之標準與架構，主要是參考美國學者 Sherry R. Arnstein(1969)依據公民參與決策權及影響力高低，所提出之「公民參與階梯」(a ladder of citizen participation)理論。依 Arnstein 的分類，公民參與方式分為八個層次三種階段，由下而上之第一、二層分別為操縱與治療層次，代表無參與權力之非參與階段；第三至五層分別為告知、諮商與安撫層次，為形式參與階段；最上面三層則是代表具有不同程度參與及影響力之合夥、授權與公民控制層次，已具有保障或完全保障公民權之真正參與階段。<sup>42</sup>

Arnstein 的分類方式有一個重要的概念，即在公共事務決策上，公民與政府的權力是處在一種彼消我長的狀況，若公民權影響程度低，則代表政府主導性強，反之亦然，而此種權力關係消長情況所代表的，是公民與政府在該政策決策過程中的角色分工。是以強調「自己的行業自己檢」的勞檢陪鑑制，陪鑑人與政府、勞檢員間，如以「公民參與階梯」的標準與架構分析其角色關係，會是屬於哪個參與階層？

依訪談結果分析，受訪者對於政府與陪鑑人間角色分工的看法，概可分為以下三類：

### 一、協同合作的夥伴關係

---

<sup>42</sup> 有關 Sherry R. Arnstein(1969)「公民參與階梯」(a ladder of citizen participation)理論各階層的說明及參與形式的例證，請參閱本文第 18 頁至第 19 頁。

「與陪鑑人的關係上，其實前面說的「分權」還不精準，應該是協同合作建立一個讓檢查品質提升、檢查技巧精進的創新模式，所以陪鑑人是一輔助角色，協助政府展現執法效益。」(受訪編號 A1)

「我覺得陪鑑人對於檢查結果是具有影響力的，而且勞動局在規劃設計陪鑑作業上，是有分享檢查權限的味道，所以陪鑑人與勞檢員的權力是一樣大，無分軒至，……。我認為政府與陪鑑人是有一種合作夥伴的關係存在。」(受訪編號 B1)

「就像是水幫魚，魚幫水一樣，兩者就是互相合作……，可說是各取所需一拍即合。」(受訪編號 B4)

「陪鑑是一個三方關係--政府、公民與受檢事業單位，政府與公民的衝突是來自第三方—事業單位，而不是雙方，也就是說我們有共同要處理的對象，所以政府與陪鑑人就是互相合作。」(受訪編號 C2)

## 二、合作與監督兼具

「勞檢陪鑑是借力使力，借民間、工會的力量，讓企業知道我現在有找了一個懂得的人坐在旁邊協助檢查，但同時政府又要避免因為陪鑑人比我懂，整個檢查的主導權被拿走，所以會有一些規範；此外，陪鑑人也會給勞檢員帶來壓力，所以我認為政府與陪鑑人是伙伴關係，但在合作之餘有一些監督。」(受訪編號 A2)

「就陪同鑑定檢查這個執行階段來看，政府與陪鑑人彼此間是有一種伙伴合作關係。不過從另一角度來看，陪鑑也是『監軍』。」(受訪編號 D1)

## 三、諮商專家

「我覺得陪鑑人與政府像短期約聘僱關係，陪鑑人就像是六個小時的臨時工，……雖然在陪鑑過程中我們可以表示自己的看法，也可以看到一些資料，但

因為最後的主導權還是在行政機關手上，所以還是比較偏向於形式上的參與，大概是諮商或安撫的層次吧！」(受訪編號 B2)

「勞檢過程中，政府及勞檢員還是主導的角色，要守住其行政調查的權力，陪鑑人只是輔佐和協助勞檢員在現場進行資料的複檢。」(受訪編號 B3)

「在檢查的過程中，陪鑑人就像一個專家學者，一個協助檢查的角色。」(受訪編號 C1)

「要定位角色關係的話，彼此應該是主從的關係，檢查的主導權還是在勞檢員，陪鑑人只是諮商的角色。」(受訪編號 D2)

由於 Arnstein 對各參與階層的定義無具體判斷標準，容易在個人主觀認定與解讀下，有不一致的層次認定；再者由於受訪者並不熟悉 Arnstein 的參與階層分類，故訪談時採尊重受訪者對於政府與陪鑑人角色關係之認定與用詞，致似難精準歸類。不過整體來看，勞檢陪鑑制在執行階段之公民參與層次至少會是落在中間層次以上，那麼能否界定在「合夥」層次？依 Arnstein 對於「合夥」層次之說明，從公民與政府是否共同承擔規劃與制定政策的責任面向觀察，並無明顯事證，因在形成勞檢陪鑑制的合法化前期階段，主要還是由政府主導規劃設計。一位勞動官員也認為，陪鑑人可能也沒想到與政府合夥，就是來參與並認識勞動檢查而已。

「這些陪鑑人也沒有到想跟勞動局合夥，就是進來看一看你們在搞什麼。我們開一個窗讓勞工可以參與、認識勞檢權，而他們也進來了，所以有一部分是大家有互惠互助，然後也看到一些各自的限制。」(受訪編號 A1)

由於勞動檢查之高權行政色彩濃厚，且勞動檢查法令只賦予勞檢員具有檢查權，在此等先天限制下，行政機關只能於檢查過程中盡可能地引入公民的力量與知識經驗，以更有效能地作出檢查結果之處分認定。受訪之勞動局官員也認為，檢查業務還是勞檢員在主導，但因檢查現場陪鑑人與勞檢員都能檢閱相同的受檢查資料，因此也要避免發生「反客為主」情形(受訪編號 A2)。不過也正因勞檢陪鑑制度

的設計是讓陪鑑人有點類似公務員執行公務的角色，無可避免地須要賦予陪鑑人同勞檢員一樣的權責(受訪編號 A1)，是以在陪鑑作業要點中，有賦予陪鑑人得調閱、詢問相關資料之權限，但同時也限制必須是經勞檢員同意。

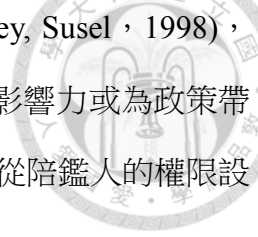
從勞動檢查權的先天限制及勞檢陪鑑制的設計來看，公民權確會受到某種程度的框限，但由於檢查過程是一套環環相扣的操作模組，檢查前對於檢查項目、認定標準及檢查方式之確定，有助於在檢查現場之資料收集、聚焦及判斷，而此部分又會決定檢查結果認定及成效，是以探究陪鑑人在檢查過程中能發揮之影響力程度為何？亦有助於釐清勞檢陪鑑制之公民參與層次與方式。一位受訪之勞動局官員認為，其實整過檢查執行過程都是雙方共同討論決定的，公民的影響程度算高且正面。

「因為檢查的重點方向、項目及採認標準，是共同討論決定的；此外，針對檢查結果及後續之處理，也都會請陪鑑人一起討論，所以就勞政業務而言，我認為勞工的影響力算是高且是正面的，因為它幾乎是讓民眾全程參與整個檢查過程，這在過去的勞政業務，尤其是涉及到執行公權力部分，是很少見的。」(受訪編號 A2)

綜上分析，雖然從整體政策形成過程來看，勞檢陪鑑制是在執行階段才明顯引進公民參與，惟進一步分析整個檢查執行過程之參與情形可發現，陪鑑人在協助勞檢員收集、判斷及分析受檢資料上，兩者是在同一權力水平上，勞檢員認同陪鑑人這方面的專業與功能，亦會採納陪鑑人之建議向受檢事業單位要求提出其他資料以進一步確認，而此部分又是決定勞檢結果的關鍵，是以本研究認為陪鑑人對於勞檢陪鑑制之執行效能具有關鍵性的影響力，在政策執行階段之公民參與方式，偏向合夥共同參與層次。

## 肆、參與效力

公民參與公共政策過程中若無法享有表達意見機會與管道、無任何影響政策決定的權力，充其量只是形式的參與，甚至稱不上參與；反之，能夠深入、持續參



與行政過程並產生實質影響力，才是真實的公民參與(King, Feltey, Susel, 1998)，故公民參與有無效力，常是以公民在參與政策過程中所產生的影響力或為政策帶來的改變作為評判，而影響力涉及公民參與的權限，基此，本節從陪鑑人的權限設計及檢查成果與效益二面向，檢視勞檢陪鑑制之公民參與效力。

## 一、陪鑑人的權限設計

依陪鑑作業要點規定，陪鑑人之權限包括利益迴避；保密責任；得經勞檢員同意後向事業單位查閱資料或詢問；得於陪同勞動檢查前，自行蒐集、研析事業單位或同一產業之勞動條件情報，提供勞檢員作為查證或檢查之參考依據；得參與研商檢查方向、檢查重點、查驗文件等事項；檢查後得與勞檢員共同研商處置方向，以及不得逾越勞檢員專屬檢查權之行為禁止，包括不得對事業單位內部環境或其他設施、設備及勞動檢查談話紀錄或事業單位提供之員工名冊、差勤紀錄或工資、帳目清冊等，進行拍攝、照像、錄音、錄影、攜帶、抄錄或影存等，亦不得妨礙、干擾勞檢員執行勞動檢查作業。

檢視該等權限，其實是參考勞動檢查法對勞檢員的職權規範訂定，勞動局官員表示之所以會比照規定的原因，是因陪鑑人和勞檢員在檢查現場看到的資料都一樣，所以法規怎麼要求勞檢員的，陪鑑人也要受相同的規範，在邏輯上是合理的(受訪編號 A1)；再者整個陪鑑檢查過程還是應由勞檢員主導，故也須對陪鑑人之行為有所限制(受訪編號 A2)。

那麼陪鑑人及勞檢員對於此種參與權限設計之看法又為何？是否會影響檢查作業？有陪鑑人認為有些參與權限確實應該給予限制，例如保密責任，而且不應干預勞檢員的認定；至於勞檢員方面，有人認為一開始確實會帶來一些壓力，有人則認為不會受陪鑑人影響。

「陪鑑過程中，陪鑑人可以看到受檢事業單位員工的薪資、年資等等很多個資，雖然我們有簽保密協定，但我還是覺得有些東西該給予一些限制。」(受



訪編號 B1)

「在檢查現場，陪鑑人不應與勞檢員有太明顯意見不一致，以我自己為例，我如有一些檢查看法，會利用休息時間私下找勞檢員到旁邊討論，且絕不插手勞檢員的檢查紀錄。」(受訪編號 B3)

「一開始會，也有一點壓力，但後來就不會了，因為陪鑑人雖然會質疑你為什麼不認定違法，但我覺得那也不算是監督，就是觀點的差異而已，沒有對錯。」(受訪編號 C1)

「我個人並不會受到陪鑑人的影響，因為我心中定位陪鑑人就是協助檢查的人，所以我還是會依自己的檢查步調來進行，只是對於受檢行業的勞動現況或提供之資料覺得有不清楚的，再請教陪鑑人。」(受訪編號 C2)

從上述分析可知，勞檢陪鑑制之設計係將陪鑑人定位為「類公務員執行公務的角色」(受訪編號 A1)，故須賦予某種程度的檢查權，而此種權限設計不僅具有事前提供或協助公民取得勞動檢查知能、降低公民於檢查現場作出不理性或不利行政機關行為之風險外，亦可消弭外界對陪鑑人參與檢查之質疑。

「當企業質疑陪鑑人時，由帶隊檢查的主管做現場處理，說明該陪鑑人是本局依法邀請的專家。」(受訪編號 A1)

## 二、檢查成果與效益

勞動局當初推動勞檢陪鑑制的目的，係期藉由陪鑑人豐富的職場經驗，提升檢查效益，並期透過此制度的運作及回應修正，剖析各行業勞動條件處境之癥點，建立檢查重點指引，進而增進各行業別勞工集體協商之空間，以利勞資關係正向發展。對於上述預期效益，受訪之勞動局官員認為均有達到初步目標，而且還產生外溢效果—驗證「陪鑑」可作為中央與地方政府協作讓勞動環境改善的機制。

「預期效益有三個，一是建立檢查重點指引，二是提升整個行業的勞動條件，三是協助勞工組工會，共同監督改善事業單位的勞動條件，……，那要發揮監督

的力量最有效就是組工會，像東森電視、自由時報都是執行勞檢陪鑑後成立的。我認為上述三個預期效益都有達到初步的目標」(受訪編號 A2)

「我們在陪鑑後有出大眾傳播業及金融業這兩個行業的陪鑑報告，還有目的地寄給 NCC 和金管會，……。曾有銀行工會表示金管會已要求銀行要揭露其違反勞動法令的資訊，這個結果驗證陪鑑作為一個促成中央目的主管機關間或中央與地方政府間協作讓勞動環境改善的機制，我們找出了可能性，不過其實我們一開始並沒有這麼樂觀中央目的主管機關的角色。」(受訪對象 A1)

惟如再進一步探討對於勞動權益及勞動政策之影響力為何？多數均認為執行勞檢陪鑑有助於提升勞工權益，惟其中仍有一些差異，有些受訪者是比較保守地認為可予期待(受訪編號 A1)、有些則認為具有某種程度或間接的影響(受訪編號 B2；C2、D1；D2)；至於對於政府政策之影響或改變部分，則普遍認為只有間接促成思維的改變或直覺認為不明顯、有待觀察。

「如前面提到的外溢效果，……政府之間相互合作或採取方向一致的企業法遵的話，勞動條件的改善是可期待的。……我不覺得我們實質會對勞動政策的執行發揮直接影響，……有可能間接促成政府對一些勞動環境政策的思維，比較是思維而不太會是修法之類的。……要落實到實質的政策調整或修法並不是只單靠這個制度。」(受訪編號 A1)

「從體制面上來看，勞檢後，事業單位的勞動條件有無變好？我個人是持否定的態度；在整體的法規面上也是倒退往後的，更遑論是否對政府政策執行有影響，這部分我是失望的。……或者可以說陪鑑有帶來一些影響，包括提升勞工對勞動法令之了解、開始重視自己的勞動權益等，但最後是否能實質影響政府的決策，我認為路還很遙遠。」(受訪編號 B2)

「我認為應該是有助於提升勞工的權益，……從勞工面來看，至少有達到教育的效果，知道權益如何去爭取、保護；就資方面來看，確實有改善一些勞動條

件。……至於提升勞工對政府政策執行的影響力方面，這個層面比較廣，目前還看不出來，或許等陪鑑制度更長期、穩定、成熟一點，才能評斷。」(受訪編號 B4)

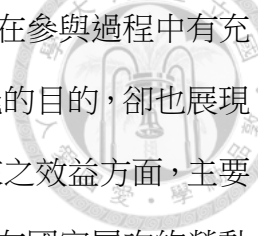
「確實有提升勞工的權益，我也有看到一些改變，像有些公司就會願意與工會協商，也有些公司會看其他同業的勞檢結果回來修正自己。……但它不見得能夠影響政府政策的執行，至少目前似乎還看不出來。」(受訪編號 C1)

「陪鑑制度在事實的調查過程可以看到雇主的違法行為，間接會使勞動環境受到矯正，當然有助提升勞工的權益。至於是否有助於提升勞工對政府政策執行的影響力，陪鑑制度可以讓地方政府基於勞動行政的地方治理，而與工會有一種對話關係，這個對話關係透過公民參與途徑，以勞動檢查作為方案，重新檢討勞動行政治理應如何作調整與改善，同時也透過這個方式提高勞工的勞動條件，是會產生一些影響力。」(受訪編號 D1)

綜上分析，勞動檢查權雖為勞檢員專屬，檢查過程亦是以勞檢員為主，然勞動局藉由法制程序(勞檢陪鑑作業要點)賦予陪鑑人具有類公務員權限，在檢查現場可與勞檢員一樣檢視所有事業單位之資料並提出相關檢查意見，確實對檢查結果具有一定程度的影響力；至於在勞動政策層面之影響部分，由於勞動政策涉及層面較廣，本非單靠勞動檢查手段可得，如僅以 2 次專案陪鑑檢查結果評斷公民參與效力，似顯苛求，是以本研究認為從引進陪鑑人協助勞動條件檢查，以提升檢查效能之目的觀之，陪鑑人能與勞檢員一同進入檢查現場檢視事業單位的資料，並協助勞檢員進行資料之認定及判斷，進而對檢查結果產生一定之影響力，已屬真實的公民參與。

## 伍、小結

勞檢陪鑑制雖基於議題本身之專業性及政策推動之可行性與有效性考量，「參與主體」之資格條件有其不得不設定參與門檻的限制，然其賦予陪鑑人比照勞檢員



檢查權限之設計，並賦予陪鑑人類公務員或專家的角色，保障其在參與過程中有充分表達意見的空間，進而達到實質參與並提升勞動條件檢查效能的目的，卻也展現了行政機關對於公民參與之接納態度；至於執行陪鑑檢查所帶來之效益方面，主要是在勞工個人層次的勞動權益、勞動意識或思維的提升與保障，在國家層次的勞動法規或政策方面，尚無明顯的影響，惟即便如此，整體而言，勞檢陪鑑制已為長期聊備一格、流於宣示性的陪同檢查、陪同鑑定規定，建立了具象化與可操作化的模式，其對公民參與機制之運用並未流於形式。

### 第三節 公民參與之限制

公民參與雖是民主政治的展現，政府決策亦可藉由此過程得以強化其正當性、合法性與回應力，然學界對於公民能否在公共事務參與過程中具有實質影響力，至今仍有歧見，支持者認為由於公共政策與公民生活息息相關，因此參與有其必性；反對者認為公民參與只是一種象徵式的運作，對公民需求不僅無法實質回應，還會加深公民與政府間的不信任(陳恒鈞，2009)，而且還存在著諸多不易處理的爭論性限制，包括政府資訊公開與保密、鄰避 (Not In My Backyard)症候群、公共利益與民眾意見之區辨、公民團體的代表性與合法性、專家決策與公民參與、民主與效率、搭便車或不參與的問題、行政官員對公民參與的抗拒等(陳金貴，1993；陳桂香，1996；許文傑，2000)。

為了解勞檢陪鑑制是否有也有運用公民參與機制之限制或困境，本節分別就陪鑑人之保密責任、工會團體參與之代表性與合法性、參與門檻(資格條件)之設定、陪鑑檢查之成本與效率、行政機關對公民參與檢查之心態等議題，輔以深度訪談結果，進行相關分析探討。



## 壹、保密責任

政府資訊充分公開，公民參與公共事務才能作出正確的決策，但囿於有些政府資訊又涉及機密性，不方便全數公開，因此在公開與保密間如何取得平衡，攸關公民參與的程度與範圍。

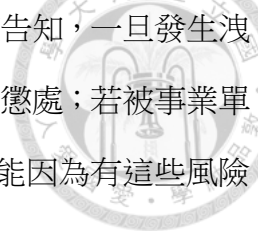
勞動檢查權是法令賦予勞檢員可以隨時進入事業單位私場域，進行有關勞檢範圍內所有事項之訪談、錄音、錄影、測量、拍攝或影印資料等調查作為之特別行政權，受檢查事業單位之雇主、雇主代理人或其他有關人員均不得無故拒絕、規避或妨礙。由於勞檢員所蒐證資料會涉及事業單位及勞工之個資，甚至是商業機密，是以勞動檢查法除於第十一條臚列式明確規定勞檢員之保密責任外，<sup>43</sup>同法第十三條亦有勞檢員執行職務，不得事先通知事業單位之原則性保密規定。

勞動檢查法對於勞檢員行使職權之保密責任既有明定，而陪同勞檢員進入事業單位場域檢查且與勞檢員一樣可閱覽所有受檢查事業單位資訊之陪鑑人，是否也應負同樣的保密責任？雖然陪鑑作業要點第十四點規定陪鑑人接獲勞檢員通知陪同鑑定對象，應予保密；第十七點規定陪鑑人不得照像、錄音、錄影、攜帶、抄錄或影印留存勞動檢查談話紀錄或事業單位提供之員工名冊、差勤紀錄或工資、帳目清冊；第十八點規定陪同鑑定取得之事業單位營業機密或相關資料，陪鑑人應予保密，非經事業單位同意，不得公布或作為研究、統計等公開使用，然該等規定似乎僅能道德規範，如發生洩密情事，只有撤銷其陪鑑人資格，不若勞檢員因具公務人員身分，還有公務人員服務法、公務人員懲戒法等法規可據以究責。

針對此類公民參與限制，勞動局認為就算是勞檢員也都有可能洩密，是以除加

---

<sup>43</sup> 勞動檢查法第十一條規定：「勞檢員不得有下列行為：一、為變更、隱匿或捏造事實之陳報。二、洩漏受檢查事業單位有關生產技術、設備及經營財務等秘密；離職後亦同。三、處理秘密申訴案件，洩漏其申訴來源。四、與受檢查事業單位發生不當財務關係。勞檢員有違法或失職情事者，任何人得根據事實予以舉發。」。



強事前防範外，包括於陪鑑作業要點明定保密責任、培訓時明確告知，一旦發生洩密情事，還是可以國家現行之民法、刑法等法律規範予以究責或懲處；若被事業單位連帶求償，則是行政機關為政策所要承擔、付出的代價，但不能因為有這些風險就不做。

「萬一洩密可否追償呢？還是可以，行政機關可以說因他沒遵守作業要點，是看我們要不要採取行動。如果他沒有造成機關權力損害，可能就去除了他陪鑑人身分而已，如果是公司告他洩漏商業機密，公司與行政機關都可對陪鑑人做訴訟處理，也就是陪鑑人的角色身分，還是在國家既有的各種關係中可以被究責或懲處。」(受訪編號 A1)

「雖然我們已經限制他須保密了，但也有可能被事業單位連帶求償，那我們就付出代價。其實陪同鑑定與陪同檢查很類似，但陪同檢查比較單純，因為都是公司的人，陪同鑑定帶的是同行，風險當然有，但不能因為有風險就不去做。」(受訪編號 A1)

「有關洩密問題，當時內部也有作一些討論，除了在要點內訂定相關保密規定事先講清楚外，如果真的涉及到洩漏人家的商業機密，像勞檢員也有可能洩密，那都一樣，就是由洩密者自付民、刑責。不過洩密的問題，通常很難舉證。」(受訪編號 A2)

綜上分析，勞檢陪鑑制面對之「保密」課題，不僅在政府資訊公開的層次而已，還會涉及其他利害關係人之個資或商業機密，其相較一般公共事務之參與，顯然複雜許多，不過由於多數陪鑑人具工會背景，對勞動檢查之認知及敏感度較高，相對比較容易與行政機關在資訊公開與保密間取得共識；再者，基於檢查過程中任何一位涉入者也都有洩密風險，並不限於陪鑑人而已，故是否要藉「保密」課題阻礙公民參與，顯然主政者的態度是很大關鍵。是以對勞檢陪鑑制而言，「保密」課題是需要面對並盡可能去處理的問題，但不是成為限制參與的理由。



## 貳、工會團體之代表性與合法性

檢視勞檢陪鑑制之參與主體，多數係以工會團體代表為主要參與者，除了因工會團體本對勞動相關議題較主動關心之特質使然外，是否背後也有私利因素，致涉及公民團體的代表性與合法性問題？對此，勞動局認為陪鑑人本就設定是了解該行職業勞動關係與勞動生態「眉角」之資深從業人員，又為免被質疑只是找了一個與受檢查事業單位有競爭關係之他企業員工，故在陪鑑作業要點內訂定資格條件，賦予陪鑑人是外部專家的角色，而工會本身不論是基於其法定任務或其在勞動領域與實務之功能上，<sup>44</sup>並不會被外界質疑其守護勞動權益專家角色，故工會團體參與之代表性與合法性爭議不大。

「『眉角』的概念是說在該行業裡面浸泡很久，知道很多內幕的人，但是陪同鑑定當時的概念是引進外部專家，所以「專家」VS「在裡面浸泡很久」，搞不好對公司最懂的人是一名守衛人員，……但我如找他來，他又不是工會幹部，又沒有任何與一般認知的「鑑定」角色可連結的，就會擔心被質疑，但如果是工會，因其作為法人主體，本來就要關注勞動條件，在公司裡又可推派勞資會議代表，所以它被賦予一個守護勞動權益專家的角色，那就比較不會被質疑。」（受訪編號 A1）

「對於專家的定義，我們是依領域與實務有一評估的標準，領域是指勞資關係、談判、協商這個領域；實務是指處在這個行業內，那要同時兼顧行業特性，又要有勞資關係、談判、協商經驗者，大概只剩下工會。」（受訪編號 A1）

綜上分析，雖然公共團體常挾著民意及公共利益的大帽子，暗示政府對其訴求應予以優先考慮，進而產生其代表的到底是多數公眾的利益還是私利之代表性與合法性課題，然在勞檢陪鑑制裡，顯然工會團體不僅較無此等爭議性，且是左右政策可行性之關鍵，此從勞動局在設想「誰」可立即上手參與陪鑑檢查時，第一個想

<sup>44</sup> 同註 38。



到的是有組織工會經驗或擔任過工會幹部、理監事或理事長者(受訪編號 A1)，以及後來未將科技業納入陪鑑檢查專案的原因之一，也是因該行業沒有工會組織，亦可得證明。

「一開始就只想到這三個行業，後來又想到臺北有內湖科技、南港軟體園區，事業單位也蠻多的，所以又隨口講了科技業，但後來分析發現一、科技業幾乎沒工會；二、他們的勞動條件、薪水也還不錯，可能勞資爭議相對較少，所以就未列入檢查範圍。」(受訪編號 A1)

「本來勞動局也有要挑科技業，但後來沒做，考量因素是會來陪同檢查的人可能不多，因為科技業組織工會更少，不像那三個行業都有工會或相關勞團組織」(受訪編號 A2)

## 參、參與門檻

由於公民的知能有限，在面對較具專業性的議題上，常需借助專業的判斷來做決策，進而提高了公民參與的門檻，產生所謂「專業獨裁」的問題，是常見之公民參與困境。

檢視勞檢陪鑑制之規劃設計，陪鑑人本被設定是懂得且能提供其所從事行業之勞動條件「眉角」者，是補足勞檢員所欠缺之各行各業勞動生態知能的外部專家角色，「不是泛泛公民皆可參與」(受訪編號 A1)，再加上必須在短時間內就讓勞檢陪鑑制上路並發揮效果，所以參與者也必須是已具備陪鑑檢查所需了解行業內職場環境與經驗者，是以參與門檻問題顯然無法避免。惟如此一來，在各自均具有專業下，陪鑑人與勞檢員之間是否反而衍生專業競合問題，亦即在檢查過程中發生陪鑑人「反客為主」情形，形成另一種參與困境？

歸納受訪之陪鑑人其對參與檢查過程中的角色功能自評，咸認為在資料收集、比對及判斷上，確能發揮功能，勞檢員在此方面也都接受陪鑑人的意見及建議；受訪之勞檢員亦認同在協助檢查資料之收集及提供職場實務經驗上，陪鑑人確有

發揮功能，而勞檢員在勞動法令知能上相對較強，所以雙方就是發揮各自長項。

至於是否發生過陪鑑人「反客為主」情形？受訪之陪鑑人均有勞動檢查應以勞檢員為主的認知，尤其在檢查結果認定上，是以自評在檢查過程中還不至於有意見相左情形，惟有受訪之勞檢員認為有些陪鑑人並未認知到自己的角色，會以懷疑的語氣質問勞檢員認定結果，或只針對部分不利資方的資料要求認定，有時勞檢員會在當下的立場衝突壓力下，就依陪鑑人意見作認定；不過也有勞檢員自認不會受陪鑑人影響，是以若有專業競合情形亦應屬個案。

「在檢查過程中還是應以勞檢員為主，陪鑑人就像是軍師，主從關係還是要分清楚。」(受訪編號 B1)

「陪鑑人可能可以幫忙看到 10 項，但最後被認定違法的也可能只有 4 項，也就是最後在認定上縱有不同意見，我也只能尊重勞檢員的看法，因為這不是我們的權限。」(受檢編號 B2)

「陪鑑人就是擔任受檢對象和檢查機關間資訊落差的補足、確認角色，但陪鑑人也不能反客為主，最後的檢查認定還是要交由勞檢員。」(受檢編號 B3)

「假設在陪鑑過程中真發生與勞檢員對於資料判斷或認定上有不同意見，我不會在當下與勞檢員爭論，因為還是要尊重勞檢員的認定。」(受檢編號 B4)

「有些陪鑑人並沒有認知道自己的角色，好像把自己當成公司的勞方，會用質疑的語氣問勞檢員這個員工的出勤紀錄沒有違法嗎？……認為不利資方的就應該去做認定，但往往我們卻不這麼認為，所以立場會有衝突，有時勞檢員在當下的壓力下就會聽陪鑑人意見認定違法。」(受訪編號 C1)

「我個人並不會受到陪鑑人的意見影響，因為我心中定位陪鑑人就是協助檢查的人，所以我還是會依自己的檢查步調來進行。」(受訪編號 C2)

綜上分析，勞檢陪鑑制也有參與門檻，惟如同本章第二節有關參與主體之資格條件設定之探討，是基於勞動檢查之專業性、政策可行性與有效性考量以及公民參



與的理性選擇下，難以避免的限制與結果。

## 肆、陪鑑檢查之成本與效率

公民參與雖是民主的體現，但亦不能否認公共事務的擴大參與，需要花費較多成本與時間之現實，因此民主參與和行政效率間如何取得平衡，常是行政機關必須面對的價值抉擇。

檢視勞檢陪鑑制運作模式，從甄選陪鑑人、召開專案檢查座談會討論該受檢查行業之勞動條件與客製化檢查會談紀錄表、辦理陪鑑人勤前培訓至可啟動該行業專案檢查止，就須花費約 3 個月前置作業時間，之後進行為期一個月檢查，檢查後尚須召開檢討會議，分析受檢視事業單位主要缺失樣態及陪鑑方式之精進等，相較傳統專案檢查只須確定受檢查之行業別及事業單位後，就可由勞檢員依職責排定檢查時程並啟動勞檢之模式，勞檢陪鑑制單是前置作業花費在與陪鑑人有關的行政作業及協調上，對於行政效率就是一大挑戰，更遑論因勞檢陪鑑制在設計上還有檢討會、複檢等後續作業。

從每次啟動勞檢陪鑑所須花費之行政成本與時間，相對其檢查事業單位家數觀之，<sup>45</sup>確有民主參與與行政效率之矛盾，惟歸納受訪之陪鑑人、勞檢員與勞權工作者之看法，或許從整體之檢查作業來看，確實較冗長且因採「全包式」檢查，<sup>46</sup>亦顯得耗時耗力(受訪編號 B1；C2；D2)，有陪鑑人即表示不會再想當陪鑑人(受訪編號 B2)，但陪鑑人與勞檢員還是均認同在檢查現場，陪鑑方式對於聚焦檢查方向或範圍、確認所收集資料之合理性上，確是非常有效率。

「以後如要再執行陪鑑的話，像這次這樣全面式的檢查確實耗費耗力，可以採針對性的做法，例如針對颱風期間的勞動條件檢查，邀請陪鑑人去，那個大概只要

---

<sup>45</sup> 以臺北市政府勞動局 2015 年第一次執行勞檢陪鑑制之執行成果計，執行期間(含招募三大行業陪鑑人之前置作業等)自同年 2 月起至 11 月止，於 10 個月期間內依行業別分 3 梯次檢查，每次檢查家數分別為 34 家、32 家、18 家，合計 84 家，詳細執行情形請參本文第參章第三節。

<sup>46</sup> 同註 38。

花二個小時，就是針對一個項目、一個時點檢查，……這樣對勞檢員及陪鑑人都好，不會讓他們折損又一樣可達到檢查效益。」(受訪編號 B1)

「我個人會認為整個檢查程序太冗長，執行這種大型專案工作一定會壓縮平常例行的工作時間，因此於公雖然認同這個制度，於私則希望不要常有，因為實在太耗費人力，壓力也大。陪鑑是重質而非重量的檢查，而且是針對特定、大型行業的檢查比較適合。」(受訪編號 C2)

「那像勞檢員來看媒體業的班表，看起來都正常上下班啊！對呀，那我們就來看什麼時候發稿，如果是司機的話，我們就再來看他的派車紀錄，通常勞檢員只會看出勤表，但我們會提醒還要看其他資料比對。」(受訪編號 B1)

「例如業者拿出一堆加班審核紀錄出來，勞檢員並不是看不懂，只是我們陪鑑人來看會比較快進入狀況或從中找出不合理的部分，像是某勞工連續 3 個月的加班時數都很平均都是 20 小時，陪鑑人一看就知道是因該業者的加班費預算受到管控……。當然勞檢員也看得出有問題，只是他就必須要花很多的時間去確認。」(受訪編號 B3)

「因為勞檢一定都是挑著檢查的，我們就會建議抽查那些單位及人員，所以陪鑑人可以協助勞檢員聚焦檢查範圍及項目，比較容易查到違法事項，我覺得這部分的影響是很大的。」(受訪編號 B4)

「我覺得『陪鑑』這個方法是有效的，讓勞檢員可以比較容易聚焦在某些容易認定違法的部分。」(受訪編號 C1)

綜上分析，勞檢陪鑑制也有民主與行政效率之參與限制，是以如何在兩者間取得平衡，或可從檢查項目及檢查對象之選擇上作修正，例如：僅針對特定且大型行業，並依該行業勞動特性，針對特定時點最可能發生違法情形之一、二項勞動條件，啟動陪鑑檢查，以減少陪鑑人與勞檢員之負擔，又可達到最大效益(受訪編號 A2；B1；C2)。



## 伍、行政機關對公民參與之心態

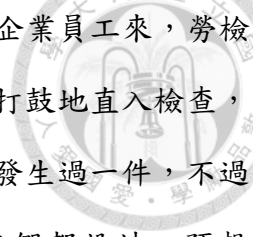
行政機關一向以官僚規範為主，重視行政效率，因而在面對強調開放更多行政過程給民眾參與的規範時，除了認為公民參與和行政效率是衝突的之外，還會分享原本由官僚掌握的權力與資源，進而出現抗拒並發展象徵性的參與管道(陳金貴，1993；許文傑，2000)，是以公民參與除了制度面的建立外，行政官員的態度亦至關重要。

由於勞動檢查權一向為勞檢員專屬，加以其高權行政色彩濃厚，故引入外部公民全程參與檢查的作法，對一向獨立作業的勞檢員顯是一大衝擊，是以行政機關內部是否曾發生抗拒情事？主政者與勞檢員對於公民參與之心態為何？至關勞檢陪鑑制推動成效，以下分從政策規劃者(勞動局官員)及第一線政策執行者(以勞檢員為主)的心態探討之。

### 一、政策規劃者

根據訪談結果，主政者係將勞檢陪鑑制視為一項創新變革，也預想到內、外部對此變革可能產生之抗拒心態，是以對內採取召開對話會議方式，溝通變革理由；對外，則設想檢查時可能發生之各種狀況，包括事業單位端可能質疑陪鑑人身分，陪鑑人端可能發生干擾勞檢員認定或作出不利勞動局的行為，例如洩密等，都進行沙盤演練及風險評估，而且不能因有風險就不去作。

「我們將陪同鑑定檢查視為很慎重的機制改變、創新作為，故內部大概開過 3 次以上的對話會議，說明是基於什麼需求，需要放一個外部專家在勞檢程序中。……所以你說有沒有抗拒，會有，不然不需做這麼多，但並不是指同仁抗拒工會參與或認為工會的專業無法勝任的這種抗拒層次上，而是會比較擔憂檢查過程中，陪鑑人會不會不了解現場狀況而做出不利本局的動作，因而會認為何要如此麻煩找陪鑑人。」(受訪編號 A1)



「事業單位會質疑我們憑什麼帶一個與其有競爭關係的企業員工來，勞檢本已不受企業歡迎，現在還帶一個可能有利害關係的人敲鑼打鼓地直入檢查，現在想來當時還真是大膽，而當時在檢查媒體業時，確實有發生過一件，不過還好對於出場檢查的規格及可能會發生什麼狀況，其實我們都設計、預想過，……如當事業單位質疑陪鑑人時，就由帶隊檢查的主管做現場處理，說明該陪鑑人是本局依法邀請的專家。」(受訪編號 A1)

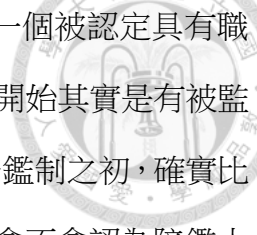
## 二、政策執行者

至於負責推動勞檢陪鑑制之行政單位及第一線執行陪鑑檢查之勞檢員，其心態又為何？受訪之勞檢員不諱言，一開始聽到此制度時，多數勞檢員私下均認為無此必要，而且比起獨立檢查作業，陪鑑檢查真的太花時間(受訪編號 C2)，也會造成壓力(受訪編號 C1)，不過既是機關想要推動的政策，就接受配合辦理(受訪編號 A2；C2)：

「我想勞檢機關應該是會有意見的，因為過去由勞檢員自己檢查，認定什麼就是什麼，現在還要有另一個人陪同，像是在旁邊監督檢查。但記得第一次幾個業務科及勞檢處被找來開會時，主持會議的長官就表明這是局長想要推動的政策，所以大家也接受了。」(受訪編號 A2)

「一開始會有一點壓力，但後來就不會了，因為陪鑑人雖然會質疑你為什麼不認定違法，但我覺得那也不算是監督，就是觀點的差異而已，沒有對錯。」(受訪編號 C1)

「其實剛開始說要推動陪鑑制度時，我是反對的，很多勞檢員私底下在討論這件事時，也都覺得有必要嗎？因為這次陪鑑檢查是有關勞動條件的規定全部都要查，有陪鑑人在旁比較不能夠自己主觀判斷，在現場還要和陪鑑人溝通檢查結果取得共識，比起單獨作業，陪鑑制度真的花了很多的時間，但既是局要推動的政策，就配合辦理。」(受訪編號 C2)




從上述訪談可知，勞檢機關與勞檢員對於檢查時還要派一個被認定具有職場經驗、懂得該受檢查行業勞動條件之專家在旁協助檢查，一開始其實是有被監督或被分享檢查權之疑慮。受訪之勞動局官員坦言推動勞檢陪鑑制之初，確實比較擔心陪鑑人會不會「反客為主」主導檢查，也會擔心勞檢員會不會認為陪鑑人是來「監軍」的而有不同意見，所以在陪鑑作業要點之規範內容與設計，強調陪鑑檢查還是由勞檢員主導(受訪編號 A2)，以明確彼此角色分工，減少勞檢員疑慮；至於受訪之陪鑑人亦多數定位自己是在協助而非監督檢查，僅其中一位陪鑑人認為從勞動檢查法第二十二條陪同檢查規定之立法意旨來看，第三方的陪同或監督檢查一直都存在，只是行政體系不習慣被監看，而這也不是陪鑑檢查才會遇到的問題，而是在談「開放政府」的觀念時都會遇到的(受訪編號 B2)。

綜上分析，政策制定者是否想要公民投入，取決於對公民參與之目標明確定義的程度以及行政官員對自身在決策過程中自我角色之定義(Kathlene & Martin, 1991)，亦誠如一位受訪之勞動局官員所言：「如果認為這些勞工是在『監軍』，那是你自己沒有展現你的需要和作為一個勞檢員要對這個行業比外人更深入了解的企圖，否則那個人會是你最好的協助者。……所以與其從『監軍』的角度，應該說對於參與行政的角色，行政部門有無設定自己的目標。」(受訪編號 A1)。由於勞檢陪鑑制在推動之初已明確界定引進公民參與勞動條件檢查是為借重公民豐富之職場經驗，加強檢查深度，但整個檢查過程還是以勞檢員為主，陪鑑人是協同調查者；待實際執行後，原本對陪鑑檢查存有疑慮之勞檢員也認同「陪鑑人對於檢查確實有幫助」(受訪編號 C2)，是以在政策形成初期，勞檢員確有抗拒心態，然此情形亦是一般政策推動過程中常見的官僚現象，如從整體性來看，可謂勞檢陪鑑制並未明顯發生此種參與限制。

## 陸、小結

對於前述公民參與普遍存在且不易處理之爭論性限制，經逐一用來檢視勞檢



陪鑑制結果，其中保密責任、參與門檻、參與之行政成本與效率等三項，較明顯構成某種程度的參與限制，而這些限制是否也會成為公民參與勞動條件檢查之挑戰或困境？

從前述之探討分析可發現，勞動局在面對「洩密」課題時，採取的心態是面對與承擔，亦即先透過法制與行政手段，儘最大的可能去降低發生機會，但同時也有須承擔洩密後果的準備；在參與門檻方面，參與資格條件之設定係基於勞動檢查之專業性與政策可行性，所必須的限制，然以臺北市的職場與工會生態，此限制尚不致形成公民無法跨越的參與門檻；至於參與之行政成本與效率方面，此部分因涉及勞動條件檢查到底要檢查到多深、多廣的政策決定，確有可能成為勞檢陪鑑制的爭論性限制，惟整體觀之，公民參與普遍存在之爭論性限制，並未對勞檢陪鑑制構成無法解決的參與困境。



## 第六章 結論與建議



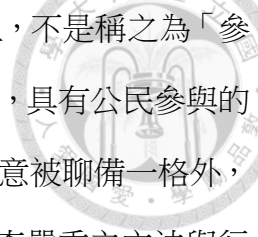
勞動檢查是政府運用公權力對勞資關係私領域進行干預，以貫徹勞動法令的行政檢查手段，並存在對人們人民權益必然的損害，因此一向被認為是勞動檢查機關專屬的權力，高權行政色彩強烈。然而，臺北市推動勞檢陪鑑制，就像是在長期以來封閉的勞動檢查高牆上，開了一個破口，讓社會大眾得以一窺究竟；勞檢陪鑑制的出現，不僅讓勞動檢查法長期以來缺乏的「勞工參與」精神得以進一步展現，其建立之公民參與模式，亦可作為其他行政調查領域發展引進第三人知識經驗協助事實調查機制之參考；此外，過去有關勞動檢查之研究均是從法規制度面出發，或是探討與勞動檢查人力有關之訓練或職能方面課題，至於檢查「方式」與勞動檢查效能間之關聯性，則無相關實證研究，故勞檢陪鑑制不論在行政調查領域或是在公民參與領域，均是具新創性的研究議題。

雖然臺北市勞檢陪鑑制於 2015 年、2016 年推動執行後，迄今未再啟動，但其加入公民參與元素的制度建立經驗，以及在執行過程中所獲得的操作性經驗，均有可供未來再精進之參考。是以本章將綜整歸納勞檢陪鑑制之實務運作成果及公民參與機制運用情形探討結果，提出本研究之發現以及未來在制度執行及研究方面之相關建議。

### 第一節 研究發現

#### 壹、勞檢陪鑑制有推動及存在之必要性

檢視勞動檢查法第二十二條及第二十三有關陪同檢查及陪同鑑定規定，其立法本意就是期藉由第三人的知識經驗，協助行政機關調查事實並使調查結果對外



更具代表性，與公民參與之目的與功能相符，只是在法規用語上，不是稱之為「參與」調查或鑑定。也就是說其實勞動檢查行政在法制面上很進步，具有公民參與的概念，但在行政實務上，除了因行政機關之專業本位使得良法美意被聊備一格外，甚至還用行政解釋限縮公民參與調查之空間，<sup>47</sup>形成公民參與檢查嚴重之立法與行政落差。

再者，行政機關長期以來都用同一套檢查方式面對各行業多樣化的勞動條件，使得檢查效能常無法回應社會的期待，整個勞動檢查機制已來到了須進行變革的時機點，然對行政機關而言，變革亦必須考量行政成本與可行性，因此，結合現有陪同檢查與陪同鑑定規定推動勞檢陪鑑制，成為必要也是相對較務實的作法，是以不論是從法規落實面還是行政效能面觀之，勞檢陪鑑制確有推動及存在之必要性。

## 貳、陪鑑檢查須設定參與門檻

不可否認，勞動條件檢查具有專業性，包括需具勞動法令知能及收集、認定、判斷資料之檢查技巧與經驗，是以勞動局當初在思考「誰」可以參與陪鑑檢查時，即已先決確定不會是一般泛泛公民，再加上必須在短時間內就讓勞檢陪鑑制上路並發揮效果，所以參與者也必須是已具備陪鑑檢查所需了解行業內職場環境與經驗者，因而「資深」與「工會背景」成為陪鑑人的二大資格條件，此似與民主參與論者及相關實證研究認為，即使參與者不具專業知識，仍可藉由制度的設計、協助公民取得參與議題之知能等方式，達到有效參與，專業能力不應成為無法跨越的參與門檻觀點相違。

然本研究發現，為確立政策之有效性與可行性，一定資格條件的參與限制有其必要性，一位受訪之學者專家亦認為，勞檢陪鑑制如果沒有勞動局一定程度的主導與籌謀，可能很難形成，但因基於勞檢陪鑑制必須在一開始推動就能成形，故初期

---

<sup>47</sup> 同註 11。



這樣作是可被理解的。

### **參、勞動檢查最有效的公民參與時機在事實之調查與釐清**

雖然近年來公民參與研究認為，在參與的時機與方式上是「愈早愈好、愈廣愈好」，但此原則未必適用每個參與的議題或政策，主要原因除了因相關公民參與規定散見於各類行政法規，欠缺一貫性及完整的作法外，公民參與的趨勢也非一成不變(柯于璋，2016)，而本研究在有關勞檢陪鑑制之參與時機相關探討中也有相同發現。

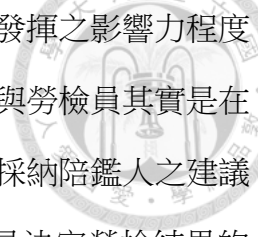
經分析結果，勞檢陪鑑制之有效參與時機是在政策執行階段，尤其是在檢查程序進行中，其原因主要與議題性質有關。概因勞檢陪鑑制係建立在既有之陪同檢查及陪同鑑定規定下，公民參與勞動檢查方式已有其合法性與可行性存在；又因公民參與的目的係協助行政機關進行違法事實之調查與釐清，重視的是檢查過程之參與，亦與一般公民參與重視公民意見之表達與需求回應不同。

總之，由於陪鑑人就是最懂該行業勞動條件眉角者，在檢查過程中最大的功能與貢獻就是協助聚焦檢查方向、收集及確認檢查資料，是以公民最適參與勞動檢查的時機是在檢查現場協助事實之調查與釐清。

### **肆、陪鑑檢查是合夥型的公民參與方式**

本研究係以 Arnstein(1969)之「公民參與階梯」理論作為探討勞檢陪鑑制之公民參與方式的分類依據，但由於受訪者普遍不熟悉 Arnstein 的參與階層分類，故訪談時尊重受訪者之認定與用詞，並歸納受訪者對於陪鑑人與政府角色關係之看法計有以下三類：一、協同合作的夥伴關係，二、合作與監督兼具，三、諮商專家。

雖然 Arnstein 對各參與階層的定義無具體判斷標準，容易在個人主觀認定與解讀下，有不一致的層次認定，受訪者的看法似也不易精準對應，但從訪談過程及多數受訪之意見來看，勞檢陪鑑制之公民參與層次至少會是落在中間層次以上，那



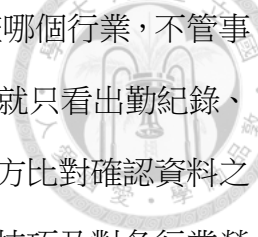
麼能否界定在「合夥」層次？如進一步從陪鑑人在檢查過程中能發揮之影響力程度來看，由於陪鑑人在協助勞檢員收集、判斷及分析受檢資料上，與勞檢員其實是在同一權力水平上，勞檢員認同陪鑑人這方面的專業與功能，亦會採納陪鑑人之建議向受檢事業單位要求提出其他資料以進一步確認，而此部分又是決定勞檢結果的關鍵，是以本研究認為陪鑑人對於勞檢陪鑑制之執行效能具有關鍵性的影響力，在政策執行階段之公民參與方式，偏向合夥共同參與層次。

### **伍、行政官員的心態決定公民參與效益**

Kathlene 和 Martin(1991)認為觀察公民參與限制的面向有三，其中之一即是與政策制定者有關，簡言之，就是行政機關官員是否有想要公民參與政策制定；另於公民參與文獻檢閱中亦發現，諸多實證研究均認為公部門能否以開放的態度面對公民參與並注重建立與公民之間的信任與合作關係等，是決定公民參與機制運用成效的因素之一。

從勞動局官員及勞檢員之訪談結果亦發現，整體來看，勞動局對於公民參與勞動條件檢查是抱持開放與肯定的心態，此從勞動局官員肯定各行業資深從業勞工對職場勞動條件「眉角」的了解勝過勞檢員、不能因陪鑑人有洩漏事業單位資料風險就不開放公民參與檢查、陪鑑不是「監軍」、賦予陪鑑人類勞檢員角色地位以保障其表達檢查意見之權力，以及勞檢員認同陪鑑人在檢查過程中確能發揮聚焦檢查項目與範圍，並協助收集、認定及判斷檢查資料等功能可證。至於在整體的制度設計與執行方面，受訪之勞動局官員、陪鑑人及勞檢員亦普遍認為制度設計還算嚴謹，執行上也算順暢，縱有一些細節還可再精進，也是瑕不掩瑜，不需苛責，亦可見行政機關在規劃設計陪鑑作業上，確實提供了真實參與的管道，因此能獲得陪鑑人一致的支持與信任。

### **陸、「陪鑑」提升勞動條件檢查效能**



以往的勞動條件檢查方式可謂一招檢遍所有行業，不管檢查哪個行業，不管事業單位規模大小，都是用同樣的檢查方法，例如檢查工時，永遠就只看出勤紀錄、打卡資料，不會再去多看像是電腦關機時間或門禁紀錄等，以多方比對確認資料之正確性或合理性，然此次加入「陪鑑」的檢查方式，顯然在檢查技巧及對各行業勞動環境的認知上，都為行政機關及勞檢員注入了新的思維。

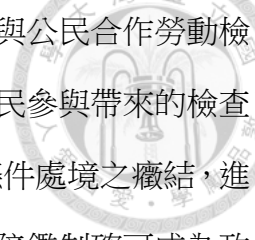
以檢查媒體業的工時為例，由於陪鑑人的提點，才知道因員工職務不同，有人的工時可能須再與電視台的發稿系統、攝影棚的工作日誌或 SNG 車之最後連線時間比對，此類職場勞動條件「眉角」，都是勞檢員在檢查時不會想到的。受訪之勞檢員均認同，聚焦檢查範圍及收集、認定資料，確是陪鑑人的強項；一位受訪之陪鑑人更直言，陪鑑有沒有效？從其所屬事業單位過去被檢查時都只有違法 1 至 2 項，此次陪鑑檢查結果卻高達 7 項，即可見一斑。

雖然勞動檢查權是勞檢員專屬的職權，但不可否認，陪鑑人的加入確實為傳統的檢查模式帶來新的刺激與思維，並能有效地補充了勞檢員較欠缺的職場經驗，是以「陪鑑」確能補充現行勞動檢查機制之不足，進而提升檢查效能。

## **柒、「陪鑑」是政府與公民對勞動檢查治理的對話管道**

學者 Rosenbloom(1989)認為公共行政均應重視公民應參與的理由之一，即是公民參與能增進民眾對政府運作功能的了解；此外新公共服務理論亦強調行政機關治理時，應與公民建立合作與信任、真誠且開放的對話，此部分在勞檢陪鑑制推動過程中亦獲得實證。

依據訪談結果，除所有陪鑑人均認為參與陪鑑檢查確實有助於增加對勞動檢查制度與流程的了解外，還有陪鑑人表示參與陪鑑後，才感受到勞檢員的辛苦並能理解現實中無法克服的檢查瓶頸，因而也曾挺身反駁過某位民意代表助理認為勞動檢查都不確實的批評；也有陪鑑人表示參與檢查後才知道，從檢查完到最後確定違法及裁罰，須經過多道行政作業程序，還要受理裁罰對象提出的行政救濟，現在



比較能設身處地不再批評勞檢效率了。由此可證，行政機關透過與公民合作勞動檢查結果，不僅讓長期被人詬病的檢查效能得已被澄清與理解，公民參與帶來的檢查技巧與思維的刺激，亦協助行政機關得以正確剖析各行業勞動條件處境之癥結，進而可以發展並建立檢查重點與指引，以提升檢查效能，顯見勞檢陪鑑制確可成為政府與公民對勞動檢查治理的對話管道。

## 第二節 對勞檢陪鑑制之建議

### 壹、加強個人勞工參與誘因，真正落實公民參與

陪鑑人身分多具工會背景的原因，雖與受檢查行業均有工會團體組織、工會本對勞工權益議題較為關注、工會代表參與檢查較具彈性且無包袱，以及參與者之理性選擇等因素有關，然此現象同時也凸顯一個問題—為何個人勞工參與意願低？

從受訪者之意見回饋可發現，對現職的個別勞工而言，參與陪鑑檢查的成本與代價是高的，「成本」係指須投入參與的時間長，包括必須請假以配合行政機關的培訓活動、相關會議及勞動檢查時程的安排等；「代價」係指參與後會被貼標籤，影響日後轉職，如果說這些成本與代價是現職勞工無法跨越的障礙，那麼退休的勞工是否較無這方面的限制。是以為擴大參與並真正落實公民參與，鼓勵退休的勞工參與陪鑑應是可努力的方向；此外，建議對於陪鑑人之身分應賦予一個更明確的法定角色與地位，像是法院的陪審員制度，使其參與更具保障並提高參與意願。

### 貳、建立陪鑑人培訓及退場機制

不論從陪鑑檢查經驗之傳承或陪鑑制度之長遠發展角度來看，勞動局應建立一套制度性的陪鑑人培訓與汰換機制，培養陪鑑人成為輔助政府勞動檢查的穩定人力，畢竟政府之資源有限。



### 參、擴大陪鑑人之角色功能

勞動局在 2016 年執行陪鑑檢查作業後，迄今未再啟動此機制，當年招募的陪鑑人也隨著陪鑑檢查停擺而鎖進資料庫。

由於陪鑑人本身就是處在該行業裡，對於所處行業之勞動條件「眉角」也能隨著職場的變化不斷更新強化，此種實務經驗是勞檢員最欠缺而且不易學習與取代的，因此，對於陪鑑人之運用如果只限縮在執行檢查那一刻，其他時間都閒置一旁，殊為可惜，建議可藉由舉辦座談會、論壇或於辦理勞檢員在職訓練時，邀請陪鑑人與談或分享職場實務經驗，讓陪鑑人仍得以透過間接的方式，持續發揮其陪鑑角色與功能。

### 肆、採「先廣後精」的檢查方式以減少人力耗損

在訪談過程中，不論是陪鑑人或勞檢員均有提到此次「全包式」的檢查方式太費時耗力，容易造成陪鑑人及勞檢員人力耗損，不過也有陪鑑人認為難得有機會參與勞動檢查，應該要多看、多檢查一些。基此，本研究建議未來陪鑑作業可採取「先廣後精」的檢查方式，亦即對於初次運用陪鑑檢查者，為利對該行業之勞動條件違法樣態有全面性了解，採取「全包式」檢查方式，之後則可依該行業特性或較嚴重違法事項，採取特定項目式檢查。

### 伍、提升勞檢員的檢查權限與勞動條件

勞動檢查法雖賦予勞檢員得對勞資關係私領域進行干預的權力，但實務上，面對事業單位以各種理由拖延、規避提供相關受檢資料時，亦無可奈何，只能等待或改日再檢查，或限期請事業單位攜帶資料至檢查機關說明。不過由於此次陪鑑檢查基於政策目的及避免造成陪鑑人須重覆出席的不便，係採取「等待」的作法，反讓陪鑑人見識到勞動檢查權無力施展的真實面。此外，在針對當前勞動條件檢查困境之意見訪談時，不少受訪者均提及勞動檢查人力不足及流動率高的問題，並認為與

工作量大、情緒勞動問題、薪資待遇不高、僱用保障不足有關。<sup>48</sup>

事實上，對於勞檢員可能面對的各種檢查阻力，勞動檢查法第十四條第二項規定，勞檢員如遇事業單位有關人員拒絕、規避或妨礙檢查，非警察協助不足以排除時，勞檢員得要求警察人員協助；同法第十六條規定：「勞動檢查員對違反勞動法律規定之犯罪嫌疑者，必要時，得聲請檢查官簽發搜索票，就其相關物件、處所執行搜索、扣押。」，亦即在法制面上是有賦予勞檢員請求權及準司法警察之控訴權，以排除各種可能的檢查阻力，但實務上，此二種權限卻又少見有行使情形。

是以如何協助勞檢員因應各種檢查阻力並授予與職權相當之官階，以增強其執法強度、提升其工作條件，進而提高留任意願，或可參考鄰近國家日本的作法，在執法效能上，賦予勞檢員具有部分司法警察權，能對於違反勞動法令的事業單位直接進行搜查、扣押文件，甚至可當場逮捕送交司法機關；在僱用方面，則採取分二種不同專業背景(如同現行執行勞動條件檢查者為法律、社會科學背景；執行職業安全衛生檢查者為理工背景)並一律均經國家考試選任方式，以避免同為勞檢員卻有二套不同的選任及待遇標準，造成勞檢員間的內部階級之分，以及外部事業單位對於聘用勞檢員公權力之質疑。

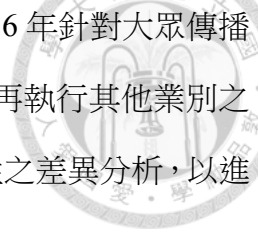
### 第三節 對未來研究之建議

#### 壹、進行業別間之陪鑑檢查成效與適用性分析

臺北市政府勞動局在 2015 年、2016 年執行陪鑑檢查作業後，迄今未再啟動此機制，加以 2016 年的檢查是 2015 年第一次檢查結果的改善複檢，但由於複檢時

---

<sup>48</sup> 勞檢員僱用保障不足是指勞動部以聘用方式，補助各地方政府共 300 多名從事勞動條件檢查之勞檢員，其相較經國家考試認用具公務員身分保障之勞檢員，不僅不具升遷機會且較無穩定僱用之保障。



未再針對醫療服務業，故本研究範圍僅以臺北市於 2015 年、2016 年針對大眾傳播及金融業進行陪鑑檢查之過程及結果為限，故未來勞動局如有再執行其他業別之陪鑑檢查，建議可探討各業別間是否存在陪鑑檢查成效及適用性之差異分析，以進一步了解勞動檢查最適運用公民參與機制之時機與方式。

## **貳、對陪鑑人身分再作更細緻分類，以擴大訪談廣度**

由於大眾傳播及金融業之陪鑑人高達 59 人，參與之勞檢員亦有數十人，本次研究因物力與時間考量，在訪談數量上須有所設限，是以未來研究者對於受訪者之類型可再做更細緻之分類，增加訪談數量與廣度，例如對陪鑑人之分類，除了依行業別之外，可再依其資格條件及產生方式(自行推薦或機關團體推薦)分類，並分別取樣訪談。



# 參考文獻



## 壹、中文部分

王芳筠，2004，《環境影響評估制度中公民參與機制之研析》，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

王振寰、方孝鼎，1992，〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉，《台灣社會研究季刊》，13：1-29。

丘昌泰，2013，《公共政策 基礎篇》，新北市：巨流圖書股份有限公司。

江存仁，1995，《政策過程中之公民參與—以山豬窟垃圾掩埋場為例》，臺北：國立中興大學公共行政與政策學系碩士論文。

江家慧，2003《公民參與機制運用於政策規劃過程之研究》，臺北：國立政治大學公共行政學系碩士論文。

江瑄，1982，《代議制政府》，北京：商務印書館。譯自 Mill,J.S.1861.*Considerations on Representative Government.*

何玉鳳，2005，《環境法上民眾參與之研究-以環境影響評估制度為中心》，臺北：國立臺北大學法學系碩士論文。

杜文苓、陳致中，2007，〈民眾參與公共決策的反思—以竹科宜蘭基地設置為例〉，《台灣民主季刊》，4(3)：33-62。

杜文苓，2010，〈環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例〉，《公共行政學報》，35：29-60。

杜忠良，2009，《公民參與環境影響評估過程之研究—以宜蘭縣私立懷恩生命紀念館設置案為例》，宜蘭：私立佛光大學公共事務學系碩士論文。

吳庚，2016，《行政法之理論與實用 增訂十四版》，臺北：三民書局。

李柏諭、劉鴻陞、陳柏霖，2012，〈從公民參與觀點看彰化馬興村社區營造之歷程〉，



- 《公共事務評論》，13(2)：55-75。
- 法治斌等，1996，《行政檢查研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 吳英明，1993，〈公私部門協力關係和「公民參與」之探討〉，《中國行政評論》，2(3):1-14。
- 吳敬雯，2001，《環境影響評估制度中公眾參與之研究-以和平工業區與專用港為例》，花蓮：國立東華大學系環境政策研究所碩士論文。
- 林子倫，2009，〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉，「海峽兩岸參與式地方治理學術研討會」，臺北：國立臺灣大學社會科學院中國大陸研究中心。
- 林良榮，2013，〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大法學論叢》，8(2):149-210。
- 林國明、陳東升，2003，〈公民會議與審議民主-全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學》，6：61-118。
- 林聰偉，2010，《我國勞動檢查與職業災害關係之研究》，新竹：國立交通大學工學院碩士在職專班產業安全與防災組碩士論文。
- 林豐賓，2006，《勞工安全衛生法概論與實務》，臺北：三民書局。
- 邱繼賢，2015，〈職業安全衛生與勞動條件檢查專業分工體系〉，《台灣勞工》，41:4-11。
- 范玫芳，2008，〈參與治理研究之現況與展望〉，《人文與社會科學簡訊》，(9)2:31-32。
- 柯于璋，2016，〈政府當前的挑戰與因應—政策規劃與公民參與〉，「台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨學術與實務整合會議—臺灣公共行政的自省與躍昇」。
- 柯佩如，2004，《都市計畫形成過程中民眾參與之研究：以臺北市南港區都市計畫主要計畫通盤檢討案為例》，臺北：國立臺北大學地政研究所碩士論文。

紀振清、林良榮、陳重陽，2013，《勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工及組織設計》，行政院研究發展考核委員會委託研究。

紀振清，2013，《勞動檢查法制與行政治理模式之接軌及實踐》，行政院國家科學委員會委託研究。

徐之道，2005，《環境影響評估法中之民眾參與》，嘉義：國立中正大學法律學研究所碩士論文。

張丹，1981，《社區計畫之民眾參與—柳營社區更新計畫實證研究》，臺北：國立臺灣大學土木工程研究所碩士論文。

張宗存，2005，《民眾參與理念在環境影響評估制度的實踐》，臺北：國立臺北大學系法學系碩士論文。

許文傑，2000，《公民參與公共行政之理論與實踐--[公民性政府] 的理想型建構》，臺北：國立政治大學公共行政學系博士論文。

馮克利、閻克文，2009，《民主新論》，上海：人民出版社。譯自 Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited. Chatham.*, New York: Chatham House. 1987。

陳金貴，1993a，〈公民參與研究〉，《人事月刊》，16(1)：11-25。


陳金貴，1993b，〈公民參與研究〉，《人事月刊》，16(2)：16-27。

陳金貴，2016，〈公民社會在公共行政領域的發展趨勢〉，《文官制度季刊》，8(1)：1-18。

陳建志，2014，《台灣勞動檢查與職業傷害的因果關係研究》，高雄：國立高雄應用科技大學國際企業系碩士論文。

陳桂香，1996，《公共政策與民眾參與環境影響評估過程中民眾參與制度之研究》，臺北：國立中興大學公共政策研究所碩士論文。

陳恒鈞，2009，〈參與治理是趨勢？或是迷思？〉，《文官制度季刊》，考試院八十周年慶特刊：113-144。

- 
- 黃東益，2008，〈審議過後-從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，4：59-96。
- 黃美玲，2010，《環境影響評估與公民參與機制之研究：以竹科宜蘭園區城南基地開發案為例》，宜蘭：私立佛光大學公共事務學系碩士論文。
- 黃斐萱，2012，《都市更新中的公民參與和政府角色：以臺北市永春社區為例》，臺北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 莊坤遠等，2013，〈我國勞動檢查機構功能與組織文化之研究〉，《勞工安全衛生研究季刊》，21(2)：239 - 253。
- 曾家宏，2006，《環境影響評估制度民眾參與機制之研究－以國道東部公路蘇澳花蓮段為例》，臺北：國立臺灣大學地理環境資源學研究所碩士論文。
- 曾嘉怡、黃東益，2009，〈政府為何採用公民會議？政策學習的觀點〉，「台灣政治學會年會暨學術研討會--動盪年代中的政治學：理論與實踐」。
- 曹常成、劉國青，2009，《勞動檢查與職災關係先驅研究》，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所委託研究。
- 勞動部，2017，《105年勞動檢查年報》，勞動部職業安全衛生署網站，<https://www.osha.gov.tw/1106/1164/1165/1168/>，2018/11/11。
- 勞動部，2018，《106年勞動檢查年報》，勞動部職業安全衛生署網站，<https://www.osha.gov.tw/1106/1164/1165/1168/22591/>，2018/12/20。
- 勞動部，2017，《105年度各直轄市(含直轄市勞檢處)及縣市政府勞動條件檢查執行統計表》，勞動部職業安全衛生署網站，<https://www.osha.gov.tw/1106/1113/1115/17787/>，2018/11/11。
- 郭秋永，1999，〈強勢民主：新時代的政治參與〉，《問題與研究》，38(6)：63 - 94。
- 楊福銘，2003，《從公共利益觀點探討都市計畫之民眾參與》，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。



臺北市政府勞動局編印，2017a，《104年至105年大眾傳播業陪同鑑定勞動檢查專案分析報告》。

臺北市政府勞動局編印，2017b，《104年至105年金融業陪同鑑定勞動檢查專案分析報告》。

廖俊松，2009，〈新公共服務的理想與實踐〉，《T&D 飛訊》，88：1-17。

劉伊晟，2009，《公民會議對政策制定之影響—以代理孕母公民共識會議為例》，臺北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

劉珮君，2008，《環境議題中公民參與之探討—以中部科學園區七星農場開發計畫為例》，臺中：國立臺中教育大學環境教育研究所碩士論文。

劉淑華，2015，〈公民參與低碳城市建構可行性之研究〉，《中科學報》，2(1)：135-164。

蔡宏政，2009，〈公共政策中的專家政治與民主參與：以高雄「跨港纜車」公民共識會議為例〉，《臺灣社會學刊》，41：1-42。

蔡榕娣，2004，《台灣公共藝術中民眾參與之研究—以東海大學「校園放牧」公共藝術計畫為例》，臺中：私立東海大學美術學系碩士論文。

蕭文生，2009，〈鑑定人與行政調查程序〉，社團法人台灣行政法學會(編)，《行政調查之建制與人權保障/行政訴訟之前置救濟方法與程序》，臺北：元照出版有限公司，頁141-178。

蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發，2006，〈高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究〉，《新竹教育大學學報》，22：243-271。

鄭旭恆，2010，《勞檢員職能之研究》，臺北：私立文化大學勞工關係學系碩士論文。

賴威志，2017，《我國勞動條件檢查制度與實務之探討》，嘉義：國立中正大學勞工關係學系碩士論文

聶露，2012，〈精英民主是否足夠民主?〉，《二十一世紀雙月刊》，130：4-16。

顧慕晴，2009，〈新公共管理理論下行政倫理的強化-新公共服務的理念〉，《T&D 飛訊》，87：1-25。

簡巧紋，2007，《臺灣北區公共藝術從創作者角度探討民眾參與》，新竹：國立新竹教育大學美勞教育研究所碩士論文。

謝孟椒，2011，《社區營造與公民參與之研究—以鹿港鎮南勢社區與花壇鄉橋頭社區發展協會比較為例》，彰化：國立彰化師範大學政治學研究所碩士論文。

謝淑貞，2007，《公民會議對公共政策的影響—以高雄市第一港口跨港纜車公民會議為例》，高雄：國立中山大學政治學研究所碩士論文。

謝慶達，1984，《都市更新社區民眾參與之研究：以台北市為例》，新北：私立淡江大學建築研究所碩士論文。

## 貳、西文部分

Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of American Institute of Planners*,35(4)：216-244.

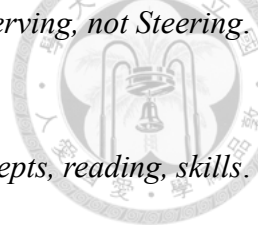
Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age*. Berkeley：University of California Press.

Cooper, T. L., T. A. Bryer., and J. W. Meek. 2006. "Citizen-Centered Collaborative Public Management." *Public Administration Review*,76-88.

Cunningham, James V. 1972. "Citizen Participation in Public Affairs." *Public Administration Review*, Vol. 12, Special Issue. 589-602.

Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving rather than Steering." *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.

Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt. 2001. "The New Public Service: Putting Democracy First." *National Civic Review*, 90(4): 391-400.

- 
- Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*.  
New York: M. E. Sharpe.
- Garson, G. D. and J. O. Williams. 1982. *Public Administration: Concepts, reading, skills*.  
Boston, Massachusetts: Allyn and Bacon, Inc.
- Kathlene, L. and J. A. Martin. 1991. “Enhancing citizen participation: Panel design,  
perspectives , and policy formation.” *Journal of Policy analysis and Management*,  
10(1): 46-63.
- King, C. S. and Camilla Stivers. 1998. *Government Is Us: Public Administration in an  
Anti-government Era*. Thousand Oaks , CA: Sage Publications.
- King, C. S., K. M. Feltey, and B. O’Neil Susel. 1998 “The Question of Participation:  
Toward Authentic Public Participation in Public Administration,” *Public  
Administration Review*, 58 (4): 317-326.
- Mill, J. S. 1861. *Considerations on Representative Government*.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democracy Theory*., New York: Cambridge  
University Press.
- Putnam, Robert. 1995. “ Bowling Alone ”. *Journal of Democracy* 6(1): 65-78.
- Richthofen, Wolfgang Von. 2002. *Labour inspection : a guide to the profession*, Geneva:  
International Labour Office.
- Rosenbloom, D. H. 1989. *Public Administration: Understanding Management, Politics,  
and Law in the Public Sector (2nd ed.)*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham., N.J: Chatham  
House.



# 附錄一 臺北市勞動條件檢查陪同鑑定 作業要點



訂定時間： 中華民國104年1月30日

（法源依據）

一、臺北市政府勞動局（以下簡稱勞動局）為建立勞動條件檢查陪同鑑定機制，提升勞動檢查效能，加強維護勞工權益，執行勞動檢查法第二十三條規定，特訂定本要點。

（主管機關）

二、本要點主管機關為勞動局，執行機關為臺北市勞動檢查處（以下簡稱勞檢處）。

（陪同鑑定範圍）

三、有下列情形之一者，勞動局應依本要點規定，邀請陪同鑑定人，協助進行勞動條件檢查作業：

- （一）勞動部或勞動局指定需陪同鑑定之勞動條件專案檢查。
- （二）重大勞資爭議案，經勞動局交辦協同處理事件。
- （三）勞工團體、工會申訴或陳情之重大勞動權益爭議事件，並要求執行陪同鑑定，且經勞動局同意者。
- （四）社會或媒體關注之事件，或涉及勞動權益，情節重大，經勞動局交辦，需進行陪同鑑定之案件。

（陪同鑑定人資格）

四、陪同鑑定人應符合下列資格之一，並具有同一行（職）業專長者：

- （一）在大專以上學校擔任相關勞工系所教師職務三年以上者。
- （二）從事同一行（職）業工作五年以上者。



(三) 在同一行(職)業工會或相關勞工團體，擔任理(監)事。

(四) 擔任工會或相關勞工團體會務幹部三年以上。

(五) 其他經勞動局或勞檢處認定，具有特殊專長者。

(陪同鑑定人推薦)

五、勞動局得依行(職)業別、產業型態或其他特殊專業等類別，分別建置陪同

鑑定人資料庫(附件一)，由下列團體(人員)推薦：

(一) 設有勞工或法律相關系所之大專校院。

(二) 臺北市各級工會。

(三) 主事務所設於臺北市之勞工團體，或其他相關機構、團體。

(四) 自行推薦者。

(五) 其他經勞動局或勞檢處推薦者。

六、推薦陪同鑑定人應檢附下列文件，送勞動局行政審查合格，提供勞檢處邀請

陪同鑑定作業：

(一) 推薦表(附件二、附件三)。

(二) 被推薦人同意書(附件四)。

(三) 其他相關資格證明文件。

七、勞動局行政審查，認有必要時，得就被推薦人之資歷或相關文件，進行查證。

如有不實情事，不予登錄。

(陪同鑑定人任期)

八、陪同鑑定人任期二年，得連續推薦或聘任。勞動局於任期屆滿前一個月，應

完成公告受理推薦及聘任作業。勞動局得視各類陪同鑑定人出缺情況，辦理

增額或更新遞補，並聘至原任期屆滿之日止。

九、勞動局就陪同鑑定人聘任期間，因推薦單位或其他個人因素，無法繼續擔任，

得解除推薦或聘任。



(陪同鑑定人研習)

十、勞動局得針對勞動法令、勞動檢查實務或勞動檢查員與陪同鑑定人之合作事項等課程，辦理陪同鑑定人研習。每年未參加勞動局辦理之研習六小時以上者，勞動局得通知勞檢處暫停邀請陪同鑑定作業。

(陪同鑑定規範)

十一、勞動局得製作陪同鑑定人證明文件，交付勞檢處依序號管制，並登錄使用人。勞檢處每次邀請陪同鑑定出勤時，由勞動檢查員交予陪同鑑定人使用，當次勞動檢查結束，即予收回繳交勞檢處管理備用。

十二、陪同鑑定人有下列情形之一者，應自行迴避：

(一) 投資受檢事業單位達其資本額百分之五以上者。

(二) 現與或曾與受檢事業單位事業主或事業經營負責人發生非屬執行檢查職務所致之糾紛，而為訴訟事件之當事人，依情形足認執行職務有偏頗之虞者。

(三) 本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親、三親等內之姻親或曾有此關係者，為受檢事業單位事業主或事業經營負責人。

十三、陪同鑑定人得於陪同勞動檢查前，自行蒐集、研析事業單位或同一產業之勞動條件情報，提供勞動檢查員作為查證或檢查之參考依據。

十四、陪同鑑定人接獲勞動檢查員通知陪同鑑定對象，應予保密。

十五、陪同鑑定人陪同勞動檢查員進入事業單位或被檢查場所，實施勞動檢查期間，如有需要向事業單位查閱資料或詢問，經勞動檢查員同意後，陪同鑑定人得主動為之。

十六、陪同鑑定人於勞動檢查結束，應於「勞動條件檢查會談紀錄」簽署，並得以書面敘明鑑定意見，提供勞檢處併案處理。

十七、陪同鑑定人協助勞動檢查員實施勞動檢查現場，不得有下列行為：



- (一) 拍攝事業單位內部環境或其他設施、設備。
- (二) 照像、錄音、錄影、攜帶、抄錄或影存勞動檢查談話紀錄或事業單位提供之員工名冊、差勤紀錄或工資、帳目清冊等勞動檢查索取之相關文件。
- (三) 妨礙、干擾勞動檢查員執行勞動檢查作業。
- (四) 其他未經勞動檢查員同意，即逕行要求事業單位執行事項。

十八、陪同鑑定取得之事業單位營業機密或相關資料，陪同鑑定人應予保密。非經事業單位同意，不得公布或作為研究、統計等公開使用。

十九、陪同鑑定人於陪同勞動檢查員執行鑑定工作或參加勞動局、勞檢處辦理相關研習時，陪同鑑定人服務之事業單位、機構或團體應給予公假。

(邀請陪同鑑定規範)

二十、勞動局或勞檢處規劃第三點規定之勞動檢查，得邀請相關專長之陪同鑑定人研商檢查方向、檢查重點、查驗之文件或其他需要蒐證之事項。

二十一、勞檢處執行本要點第三點邀請陪同鑑定，依照陪同鑑定人資料庫所列之專長類別，視勞動檢查對象之行(職)業類別或實務需要邀請，陪同鑑定人並不得為受檢事業單位之員工。

二十二、勞動檢查員應於確定受檢事業單位二日前通知陪同鑑定人，每家事業單位以邀請一人為原則。但勞動局或勞檢處認有需要者，不在此限。

二十三、勞動檢查員前往事業單位實施勞動檢查前，得邀請陪同鑑定人研商；勞動檢查實施後，亦得共同研商處置方向等事項。

二十四、陪同鑑定人因故未能到達勞動檢查現場，勞動檢查員應依原排定檢查事項，進行勞動檢查作業。

二十五、勞動檢查員執行勞動檢查時，陪同鑑定人有第十五點或第十七點情形之一者，應當場制止改善。制止無效，得宣布立即停止勞動檢查，並於勞



動條件檢查會談紀錄註明違反事實，報請勞檢處處理。

二十六、勞動檢查員現場未能完成檢查時，得另定期再實施檢查，並告知陪同鑑定人。屆時陪同鑑定人無法陪同，由勞動檢查員逕行完成。但陪同鑑定人得於再實施檢查後二日內，提供書面意見，送勞檢處併案處理。

二十七、勞檢處勞動條件檢查結果通知書，除送達事業單位與企業工會外，另副知陪同鑑定人。

二十八、勞檢處發現陪同鑑定人有違反第十二點、第十四點、第十五點、第十七點及第十八點規定事實，應予書面通知改善。

同一陪同鑑定人未改善或累計第二次違反者，勞檢處應以書面報請勞動局註銷陪同鑑定人資格。

二十九、事業單位不得拒絕勞動檢查員及陪同鑑定人，實施或陪同進行勞動條件檢查。

三十、勞檢處於檢查程序完成結案後，對於有全程參與之陪同鑑定人，得依案給予出席費。



## 附錄二 陪同鑑定檢查結果違反勞動基準 法法條與違法事實對照表



違反法條	違法事實
第 22 條第 2 項	工資未全額直接給付勞工
第 24 條	延長工作時間未依規定加給工資或補休。
第 30 條第 1 項	正常工作時間超過法令規定(每日 8 小時、雙週 84 小時)
第 30 條第 2 項	勞資雙方約定變形工時，惟正常工作時間仍超過法令規定
第 30 條第 5 項	未依規定置備勞工出勤紀錄
第 30 條第 6 項	出勤紀錄未逐日記載勞工出勤情形至分鐘為止
第 32 條第 1 項	延長工作時間未經過工會或勞資會議同意
第 32 條第 2 項	延長工作時間超過法令規定(每日延長工作時間連同正常工作時間超過 12 小時或每月延長工作時間超過 46 小時)
第 36 條	每 7 日中未有 1 日之休息作為例假
第 37 條	依規定應放假之日未予休假
第 39 條	使勞工於休假日出勤未加給工資
第 49 條第 1 項	使女工從事夜間工作未經工會或勞資會議同意
第 49 條第 5 項	使妊娠或哺乳期間之女工於夜間工作
第 83 條	未依規定舉辦勞資會議

備註：本違反法條與違法事實(內容)對照表係以檢查當年度之法規為準。




## 附錄三 訪談題綱



受訪對象	訪談題綱內容
臺北市政府 勞動局官員	<p>一、當前勞動條件檢查之困境為何？選擇運用公民參與機制以突破檢查困境的政策考量為何？機關內部是否有抗拒或質疑？</p> <p>二、從陪鑑作業要點及實際執行情形來看整個勞檢陪鑑制的規劃設計，請問：</p> <p>(一)設定啟動陪鑑範圍之考量為何？</p> <p>(二)陪鑑人的資格門檻設定是否適當？設定這些條件的考量為何？</p> <p>(三)綜觀整個制度的設計，其實賦予了陪鑑人某種程度的檢查權限，例如得查閱或詢問受檢資料、檢查前共同研商檢查方向與重點、檢查後得共同研商處置方向等等，此種參與方式之設計考量為何？當勞檢員與陪鑑人對檢查程序或結果有相左意見或衝突時，如何處理？</p> <p>(四)「保密」是勞動檢查最重要的工作守則，也是公民參與不易處理的爭議限制，如發生洩密情事，如何對陪鑑人課責？</p> <p>(五)整個陪鑑制度從規劃設計到執行，係以勞工團體(含工會)為主要的公民參與對象，其考量為何？</p> <p>三、勞檢陪鑑制預期的效益目標為何？實際執行成果是否有達到這些目標？</p> <p>四、陪鑑人被認為是最了解該行業勞動條件「眉角」的人，但</p>

	<p>如果勞檢員也都已經了解相關的檢查「眉角」後，是不是就同現行由勞檢員自己檢查就可以，陪鑑制度是否無推動的必要？</p> <p>五、從公民參與的觀點，您認為勞檢陪鑑制中政府與陪鑑人的角色關係定位為何？</p> <p>六、勞檢陪鑑制是否有助於提升勞工的權益及勞工對政府政策執行的影響力？</p> <p>七、您認為勞檢陪鑑制在規劃設計及實務執行面上還有哪些可改善精進之處？</p>
<p>陪鑑人 (工會代表)</p>	<p>一、您認為勞動條件檢查之困境為何？您認同勞動局選擇引進第三人之知識經驗陪同檢查以提升檢查效能的作法嗎？</p> <p>二、請問您參與陪鑑檢查之動機與期望為何？參與陪鑑檢查是否有助於您更了解勞動檢查制度與流程？</p> <p>三、您認為陪鑑人在哪些檢查流程或面向確能發揮其功能？相反地，可能易與勞檢員產生意見相左之處又為何？如遇此情形，您的處理方式？</p> <p>四、陪鑑人被認為是最了解該行業勞動條件「眉角」的人，也是支持推動陪鑑制的主要理由之一，但如果勞檢員也都已經了解相關的檢查「眉角」之後，是不是就同現行由勞檢員自己檢查就可以，陪鑑制度是否無推動的必要？</p> <p>五、從公民參與的觀點，您認為勞檢陪鑑制中政府與陪鑑人的角色關係定位為何？</p> <p>六、勞檢陪鑑制是否有助於提升勞工的權益及勞工對政府政策執行的影響力？</p>

	七、您認為勞檢陪鑑制在規劃設計及實務執行面上還有哪些應改善精進之處？
勞檢員	<p>一、您認為實務上勞動條件檢查的困難點有哪些？當前勞檢員的專業能力是否足夠因應？</p> <p>二、您認同引進第三人之知識經驗陪同檢查，以提升檢查效能的作法嗎？</p> <p>三、勞動條件檢查向來多是由檢查員獨立檢查、認定，陪鑑人的加入是否有影響您的檢查作業？</p> <p>四、您認為陪鑑人應該具備哪些勞動條件檢查知能？陪鑑人在參與檢查過程中是否確有發揮其功能？</p> <p>五、陪鑑人被認為是最了解該行業勞動條件「眉角」的人，也是支持推動陪鑑制的主要理由之一，但如果勞檢員也都已經了解相關的檢查「眉角」之後，是不是就同現行由勞檢員自己檢查就可以，無一直推動陪鑑制度的必要？</p> <p>六、從公民參與的觀點，您認為勞檢陪鑑制中政府與陪鑑人的角色關係定位為何？</p> <p>七、您認為勞檢陪鑑制是否有助於提升勞工的權益及勞工對政府政策執行的影響力？</p> <p>八、您認為勞檢陪鑑制在規劃設計及實務執行面上還有哪些應改善精進之處？</p>
專家學者 勞權工作者	一、您認為勞動條件檢查的挑戰有哪些？當前勞檢員在質(專業能力)與量(勞檢員人數)是否都足夠因應？



	<p>二、您是否認同臺北市政府勞動局針對事業單位各種勞動條件的「眉角」，採取引進第三人之知識經驗陪同檢查以提升檢查效能之作法？理由為何？</p> <p>三、陪鑑人被認為是最了解該行業勞動條件「眉角」的人，也是支持推動陪鑑制的主要理由之一，但如果勞檢員也都已經了解相關的檢查「眉角」之後，是不是就同現行由勞檢員自己檢查就可以，陪鑑制度是否無推動的必要？</p> <p>四、從公民參與的觀點，您認為勞檢陪鑑制中政府與陪鑑人的角色關係定位為何？</p> <p>五、勞檢陪鑑制度是否有助於提升勞工的權益及勞工對政府政策執行的影響力？</p> <p>六、您認為勞檢陪鑑制在規劃設計及實務執行面上還有哪些應改善精進之處？</p>
--	--