

# 勞動環境發展與我國公平集體勞動關係制度的推動

政治大學勞工研究所教授 成之約



## 壹、前言

「勞動關係」的核心議題在於處理「人的問題」；不過，「人的問題」的處理，看似簡單，事實上有時卻相當的複雜與困難。因為，這些人的背後牽涉到不同的社會需求與經濟利益，若是處理不善，可能會影響到一個國家的社會與經濟發展。

「勞動關係」所涉及者就是人與人的互

動關係，而「勞動關係」所欲處理者也就是以「人」為核心所衍生的問題。無論人類社會是如何演變，抑或是產業結構如何轉變，「勞動關係」要處理的核心議題不外乎是「誰去做」、「工作過程中紀律如何維持」及「產出如何分配」等。而為處理這些議題，隨著人類歷史的演進，勞動契約、國家法令與團體協約也漸次成為規範前述人與人互動關係的重要規則與憑藉。<sup>1</sup>

1. 請參見 Pound, Roscoe. 1980. "Labor Unions and the Concept of Public Service." *Government Union Review*. Summer. Pp. 53-96. °



也更會關係到一個國家是否能足以面對外在環境變化所產生的影響與挑戰。

長期以來，不論產業結構如何轉變，勞動者議價能力如何提升，勞動者的從屬性與弱勢是一直存在著。因此，出於「勞動者保護必要性」的理念，政府必須以勞動或聘僱有關的法令介入到勞資雙方的互動關係中。而相對於政府法令，市場或環境因素對「勞動關係」及其法制發展的影響也必須予以重視。在勞資互動關係中，市場或環境因素對於政府法令的定位與勞資互動的空間也多有影響。因此，在探討勞動關係制度發展的同時，市場或環境的變動趨勢也必須予以考量；否則，集體勞動關係制度的發展與推動方向無法聚焦。

## 貳、勞動環境的發展及其意涵

影響我國勞動關係發展的市場與環境因素甚多，若就勞動條件與權益甚鉅的影響因素而言，全球供應鏈 (Global supply chains) 與新經濟和新科技的發展等因素值得重視。

根據國際勞工組織研究，全球 40 個國家之中，超過五分之一的工作都與全球供應鏈有關。若比較美國、日本、韓國、歐盟和臺灣對於全球供應鏈的依賴程度，臺灣有超過一半以上的勞工是受僱於全球供應鏈相關的工作。換言之，我國勞動市場相當依賴於國外的需求，並深受全球供應鏈可能變動或調整的影響。<sup>2</sup> 不僅於此，相較於韓國，由於

當然，除受到前述顯性規則 (Explicit Rules) 的規範外，隱性規則 (Implicit Rules) 對勞資互動關係的重要性也不容忽視。在諸多隱性規則中，無疑地，市場及其供需法則或環境扮演著非常重要的角色與功能。

眾所周知，在「勞動關係」中，勞方、資方和政府是三個主要的當事人 (Parties) 或參與者 (Actors)，這三方當事人都各有其實力做為互動的基礎。彼此間的「合作」或「衝突」不僅影響到整體社會與經濟的發展，



我國缺乏全球品牌、知名廠商多不是供應鏈體系中的品牌廠商或龍頭企業，即便是我國與韓國都是製造業和消費性電子產品的重鎮，我國與韓國人均所得差距會更形擴大<sup>3</sup>。

同樣地，根據國際勞工組織的研究，在全球供應鏈的層層分包過程中，供應商可能會透過種種方法來因應生產價格、交付時間和供應商間激烈競爭的壓力，因而產生不符合勞動法規的結果。向供應商支付的低廉價格降低了供應鏈的成本，卻可能導致工資下降；供應鏈底層的供應商和勞工經常得到零售價格極小的一部分。工資和工作時間還受到買方與供應商之間採購條款的影響，這通常反

映雙方不對等的議價地位。買方與供應商議定的價格並不能涵蓋所有的費用，在這種情況下，工資成為供應鏈末端的調整變數，競爭壓力導致工資水平降低、工作時間更長。供應商可以透過非典型工作型態人力的運用，來應对外界壓力和不可預測的生產進度，以保證滿足買方要求；結果，兼職、臨時、短工和派遣、承攬等「三方關係」的非典型工作型態與勞工大量產生<sup>4</sup>。

為因應全球供應鏈對於勞工勞動條件與權益的影響，國際勞工組織分別從社會升級、經濟升級等面向提出建議，希望有助於全球供應鏈「尊嚴勞動」(Decent work)的落

2 ILO, 2016, Decent work in global supply chains, available at [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

3 劉忠勇編譯，2018，「台韓人均所得差距加速擴大」，經濟日報，4月28日。

4 ILO, 2016, Decent work in global supply chains, available at [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

實。在諸多建議中，國際勞工組織十分強調在企業、產業、國家和國際社會等層次勞資對話與三方主義 ( Social dialogue and Tripartitism ) 的原則與精神，希望透過勞資等社會夥伴 ( Social partners ) 的參與，研訂一些足以因應全球供應鏈影響的策略與行動方案。換言之，集體勞動關係制度的建構與推動，依舊是因應提升全球供應鏈尊嚴勞動的重要手段和方法。

除全球供應鏈的發展與影響外，近年來有關新經濟與新科技發展對於勞動環境所可能產生的影響，逐漸受到重視。

新經濟與新科技發展彼此是相輔相成、相得益彰，以驚人和意想不到的速度在改變我們的生活和工作方式。傳統的職場型態產生

結構性改變了，過去由工廠 ( factory ) 或辦公室 ( office ) 的職場集中結構，已經出現了質變。

2015年在倫敦舉行的全球領導人高峰會，針對與會的商業領袖進行的調查發現，34%的受訪者表示，到2020年，公司全職員工的半數以上將遠距工作，25%的受訪者表示，近四分之三以上的工作不會在傳統的辦公室裡完成。<sup>5</sup> 2020年迄今只有短短2、3數年，未來勞動者從事的工作，不但打破了「時間」與「空間」的制約，更讓工作性質彈性化、工作樣態多元化。雇主只要透過電腦的網際網路連線，可以在任何時間、任何地點，跨國界、跨時區對部屬進行指揮監督和下达任務。



5. <https://www.fastcompany.com/3034286/the-future-of-work/will-half-of-people-be-working-remotely-by-2020>.

企業為專注其核心競爭力，將以符合成本效益的方式將許多工作與活動外包出去。即使在歐洲國家，所謂的平臺經濟正在變得越來越普遍，大型企業在人力資源運用上也多鎖定外部人員而不是招聘新的員工。主要原因不僅僅在於企業有意節省資金，與高素質的年輕勞工，也就是所謂「Y世代」(Y generation) 勞工能夠自由安排工作時間、選擇工作場所和客戶具有密切的關連性。由於歐洲國家的高工資成本，傳統的就業型態可能會影響到企業的經營與發展。更何況，隨著新經濟與科技的發展及運用，如果受僱員工的工作地點和工作時間變得更加彈性，以及如果員工獲得更多的獨立工作的權力，受僱員工和外部自營業者、自僱型工作者或承攬公司提供的工作人員更難加以區分。結果，傳統僱用型態可能備受挑戰與威脅<sup>6</sup>。

面對新科技與新經濟對於就業型態與勞動權益可能產生的影響，工會角色與功能的發揮依舊是重要的。例如，根據英國政府委託 Matthew Taylor 等學者專家進行的分析與評估報告，為因應「零工經濟」(Gig economy) 等非典型工作型態的發展，英國提出「有品質工作」(Good work) 的主張。其中，所謂「有品質工作」的一項重要衡量指標，便是「諮詢參與和集體代表」(Consultative participation and collective representation)，也就是要建構一勞工和工會能夠參與組織決策的環境與制度，進而達到有品質工作：「人們感到穩定感，在工作場所所有發言權，知道他們的努力會得到認可和獎勵，具備完成這項工作的技能，同時也能發展自己的潛力，並且相信他們會得到公平對待。最重要的是，他們為他們所從事的工作獲得了一份有尊嚴的工資」的目標<sup>7</sup>。

表一 我國集體勞動關係發展概況

單位：千人、家數

年別	工會組織			團體協約				產業工會數	企業工會數	職業工會數
	工會數	會員人數	組織率	總計	企業	產業	職業			
2011	5,042	3,322	34.8	67	62	4	1	37	889	3,891
2012	5,225	3,388	34.9	83	77	5	1	84	892	4,016
2013	5,285	3,362	34.3	101	94	6	1	101	884	4,064
2014	5,382	3,350	33.7	300	106	3	191	142	905	4,088
2015	5,424	3,351	33.4	664	131	342	191	158	909	4,105
2016	5,485	3,349	33.2	700	162	343	195	179	924	4,127
2017	5,499	3,381	33.2	512	160	347	5	194	895	4,150

資料來源：勞動部，2017年勞動統計年報、2018年3月，勞動統計月報。

<sup>6</sup> Wisskirchen, Gerlind et al. 2017. Artificial Intelligence and Robotics and Their Impact on the Workplace. IBA Global Employment Institute. Available at [www.ibanet.org](http://www.ibanet.org).

總體而論，證諸他國經驗，面對全球化、新經濟與新科技發展與影響，透過政府法令提供勞動者一定程度的保障，有其必要與重要性。然而，為建構更周延的安全（Security）網絡和賦予企業或產業一定程度的彈性（Flexibility），集體勞動關係制度的建構與推動依舊是不可或缺的一環。

### 參、我國勞動關係現況與影響

討論到我國的集體勞動關係時，「勞資彼此間的實力不對等」係一經常存在的印象。事實上，根據勞動統計資料顯示，我國工會組織率並不低。然而，由於職業工會所占比重極高，再加上團體協約締結的數量也確實有限，以致於我國集體勞動關係確實面臨到發展上的困境與挑戰。即便是自新勞動三法實施後，我國集體勞動關係發展略有改善，要想藉由集體勞動關係及工會和團體協商等制度來達到「平衡勞資利益」與「保障勞工權益」的目的似乎仍然不盡理想。

在集體勞動關係制度無法發揮預期成效時，勞動關係似乎就必須仰賴個別勞動關係規則來加以規範。此時，政府藉由法令來平衡勞資之間社會需求和經濟利益就扮演著關鍵性的角色與功能。

因為法制的設計，長期以來，我國集體勞動關係的發展係以企業層級的勞動關係為主軸，固然可以達到「分權化」的效果，卻無

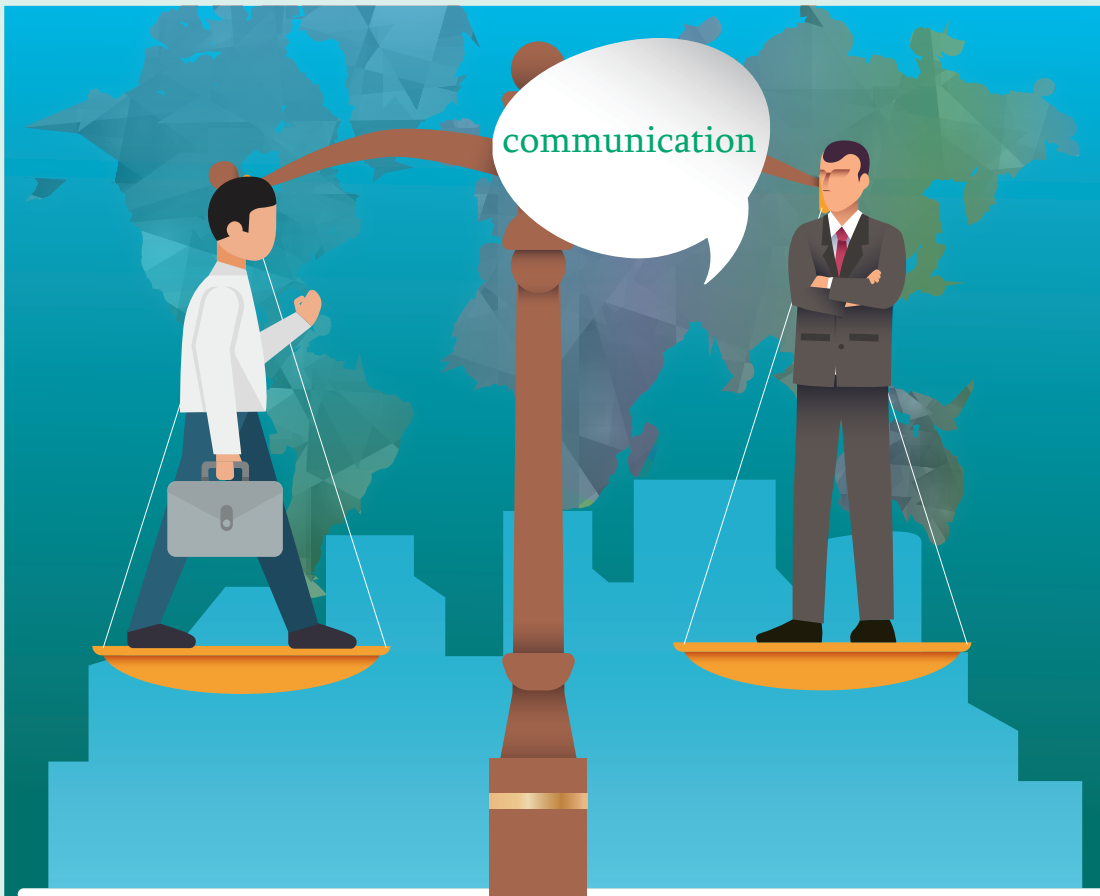
助於產業層級與國家層級勞動關係的發展與互動。所幸，1985年「勞工委員會」的設立稍稍彌補前述的不足。儘管現行勞動三法的實施對於集體勞動關係與制度的發展已經產生某種程度正向的助益，未來的發展也可以樂觀期待。不過，衡量現行勞動三法的設計，似乎分權化或企業層級勞動關係的發展方向短期內應該不會有太大的改變。然而，當勞動部不再成為勞、資、政三方審議勞動政策與立法的機制和不再具有「統合主義」的象徵意涵之際，臺灣集體勞動關係及其制度是否足以因應前述勞動環境的發展與變化，值得進一步觀察與關注。

此時，政府在勞動政策議題上的立場可能會面臨兩個選擇：持續傾向於個別勞工權益的保障，或是傾向於中立、勞資事務由勞資雙方透過協商來加以議定。不過，有鑒於工會與團體協商制度短期內不盡然會有長足的進展，政府在勞動政策議題上應該還是會傾向於藉由政府法令來達到落實個別勞工權益保障的目的。於是乎，勞資雙方因應外在環境因素挑戰的空間可能就會受到相對地限制。

### 肆、結語

眾所周知，在「全球化」等因素的影響下，無論集體或個別勞動關係正面臨著急遽的變化；企業人力資源策略的運用和科技發展都對勞動關係產生相當大的衝擊。就個別勞動

<sup>7</sup> Taylor, Matthew et. al. 2017. Good work: the Taylor review of modern working practices. Available at [www.gov.uk](http://www.gov.uk).



關係而言，長期以來，政府企圖藉由個別勞動關係有關法令的制訂與實施來保障勞動者的權益。然而，在「全球化」的競爭和「新經濟與新科技」的發展過程中，無論是企業或勞工都有所謂的「機會者」或「受害者」，而政府長期保障勞動者權益的立場和態度也正面臨挑戰。換言之，在面臨非典型工作型態、工作貧窮、低薪化和所得分配不均等各式各樣勞動關係議題的挑戰時，究竟政府該持什麼樣的立場或態度，是要放寬管制抑或是要加強管制呢？

就集體勞動關係而言，政府當然可以採取中立的立場，將勞資互動關係規則的制訂交由勞資雙方透過團體協商來進行。但是，在個別勞動關係中，基於勞資雙方協商實力不盡然對等的情況下，政府不可能採取放任不管的立場或態度。否則，個別勞動者的權益可能面臨立即而明顯的負面影響。

當然，從「放任不管」到「完全管制」的「政策作為」光譜之間，政府還有許多選擇。而在進行選擇之前，政府除要考量客觀環境因素的變化外，無可避免地，集體與個別勞

動關係的狀況，以及現行有關個別勞動關係的規範在前述光譜中的定位都必須要加以考量。換言之，在研議勞動關係法制的制訂或修正方向時，政府主管機關除要考量經社環境變遷因素外，勞資互動關係也必須予以考量。唯有如此，或許才能跳脫「放寬管制」或「加強管制」的思維框框，而能以「重新規範」( Re-regulate ) 的角度來看待勞動關係及其法制研議的議題。

現行勞動三法的實施固然有助於臺灣集體勞動關係的發展，勞資自主和自治的目的不盡然能在短期之內達成。但是，若貿然就放鬆管制以強化企業和產業的彈性空間，可能又會引發勞工的疑慮，擔心勞工權益會因此而不利的影響。依「重新規範」的思維，若要兼顧安全與彈性，在放鬆勞動法規管制的同時，可能就需要另行設計勞、資、政三方互動的機制，以取代甚至超越過往「勞工委員會」的角色與功能。

在鄰近國家中，幾個經濟表現比較亮眼的國家，其在勞動部成立之後，制度的設計多是朝「統合主義」方向在發展的；新加坡與南韓正是其中具代表性的國家。長期以來，新加坡的重要政策都是透過勞資政三方對話機制的運作而形成的。南韓則是於亞洲金融風暴之後，在國際貨幣基金會要求下，於 1998 年設立了南韓三方委員會 ( Korea Tripartite Commission )，而在

2007 年進一步更名為經濟與社會發展委員會 ( Economic and Social Development Commission )。透過這些機制的運作，不僅有助於勞資和諧關係的建立，對於整體經濟與社會的發展也會產生一定程度的助益。

展望未來我國勞動關係的發展，如何建構與推動「公平集體勞動關係制度」應該一項重要的議題。而所謂「公平集體勞動關係制度」，應該是強調勞資雙方能基於「實力對等」的原則進行互動，而勞、資、政三方的互動關係也能符合平等互動的原則；換言之，也就是達到國際勞工組織所強調的「勞資對話與三方主義」( Social dialogue and Tripartitism ) 的主張與原則。據此，為建構與推動「公平集體勞動關係制度」，工會的發展應持續協助與團體協商制度應持續落實外，更應該思考是否該積極設立勞、資、政三方的對話機制，例如設立如新加坡的三方論壇 ( Tripartite Forum ) 或韓國的三方委員會 ( Tripartite Commission ) 來處理經濟與社會發展的議題，進而達到安全與彈性兼顧的目的。



# 我國工會未來應如何面對勞動環境轉換所帶來之挑戰： 朝向以超越「企業工會主義」作為勞資關係發展的可能途徑

政治大學法學院、社科院（勞工所）合聘助理教授 林良榮



## 壹、前言：時代的轉換與工會的任務

近年以來，由於科技與網路的快速發展，所謂「工業 4.0」、「網路經濟」、「平臺經濟」等新興經濟型態或產業發展之現象迅速發展，加上現代傳播的關注與大量資訊的傳遞，一時之間新經濟降臨的時代氛圍仿如大海浪潮般的向社會大眾撲面湧進，同時也

產生所謂新的勞動或工作形態的社會討論。<sup>1</sup>

無疑地，經濟型態的轉換不但有可能影響既有勞動市場的結構與發展趨勢，更有可能產生新的勞動型態，甚至衝擊個別勞工的勞動條件。不過，再從經濟社會的歷史形成與時代轉換的角度來看，經濟型態總是不斷地

1. 相關文獻請參考：大內伸哉，「AI時代の働き方と法~2035年の労働法を考える」（弘文堂出版・2017年1月）、同氏「AI時代の雇用の流動化に備えよ」、NIRA 総研オピニオンペーパー no.27・2016年12月；高橋賢司，「デジタル化とAIの労働市場と労働法への影響」（労働法律旬報・特集 労働4・0と労働法制・1895期）等。

推陳出新，特別是晚近大型跨國資本積累的進路上，加上科技電傳等技術的快速更新與升格，似乎存在著一種令人永遠跟不上的新經濟口號。相對於此，就勞動社會的發展而言，勞務給付的型態乃至整體勞動環境的變遷當然也就從來沒有定格過。

再進一步言，一旦勞動環境發生轉變，對個別勞工的僱用關係或勞動條件而言，就該轉變的程度以及不同產業或職業的差別，自有一定程度之影響或不利益。因此，如從個別勞工的職涯發展來看，如何提早因應此一勞動環境的轉變而有效提高本身所能提供的勞動力在勞動市場上更具競爭性，當然是無可迴避的挑戰。但另一方面，如何透過集體的力量，特別是工會組織的行動以尋求對個別勞工的保護，亦是工業社會以來建構集體勞資關係的不二法門。不過，必須注意的是，勞動環境的轉變或者是勞務給付的新形態的出現，當然也帶來對工會組織的挑戰。亦即，面對勞動環境的變化，不僅使勞工與雇主的勞動關係隨之轉換，同時也直接或間接地影響工會對會員的招募與吸收方式乃至組織活動，其中，包括因新經濟型態的產生所帶來各種非典型勞動關係的影響。

因此，所謂的「勞動環境的轉換與我國工會組織之發展」，此一提問其背後所指涉的意義當然是在顯示勞動環境的轉換對於工會的目標、任務、功能乃至組織方針或策略所產生的影響，但同時也意味著，面對此一客觀勞動環境的變化，倘若工會未加注意或

未能予以回應，則有可能使工會（無論個別或整體）脫離了勞動環境的現實而使工會不再是勞工（或其會員）所需要的工會，甚至背離於歷史的風潮而無視於時代的轉換與召喚.....

## 貳、勞動環境不斷轉變下的我國工會組織結構與困境：以「企業別工會」作為組織基礎的總工會及其特徵

但是，回顧臺灣社會自戰後以來勞動關係史的發展，如以個別勞工之勞務給付契約的型態作為觀察視角，勞動關係的發展樣態從來沒有停止的一刻；除了一般僱用，其他例如委任、承攬（自營作業）、短期或定期契約，乃至晚近所謂非典型之部分工時工作或派遣勞動等，都曾為因應不同經濟發展的勞務需求而於過程中成為重要的勞動力給付型態。換言之，作為不同形態勞動力給付主體的「勞工」，就勞資關係形成過程的客觀上自成為工會組織與發展上不可忽視的對象。

然而，相對於此，必須很遺憾的說，我國集體勞動關係的工會組織發展或運作型態卻顯得相當僵硬甚至遲緩。舉例而言，無論是以全國或地方行政區域為範疇，除了受限於法令而無法籌組織工會（即教師企業工會）以外，就我國現行工會體制或結構上，基本上仍然是以同一企業所屬之正式受僱勞工（排除部分工時工、派遣勞工等）作為工會組織之對象，而且除了從屬（母子、控股、集團性）關係企業或至少有一個廠場以上之



企業以外，僅得依法成立單一工會，就法的形式上，原則上否認多元複數工會之存在。<sup>2</sup>

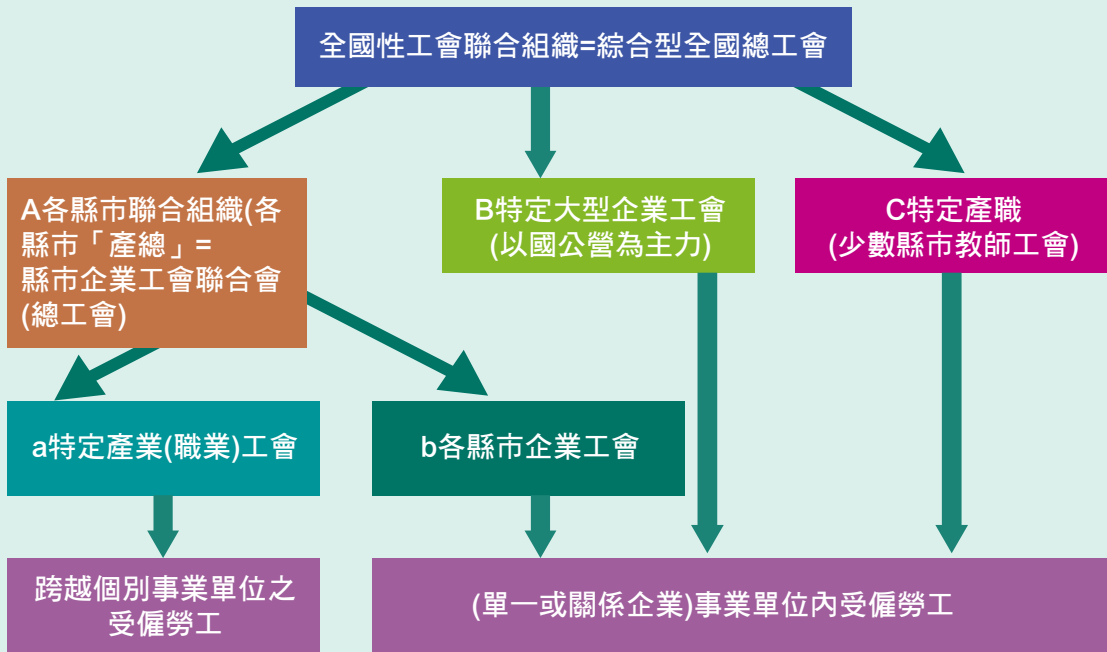
承上，所謂「企業（內）工會」或「單一工會」於工會組織政策上，是否正當或適宜，雖於我國勞動社會（包括工會界）或早有存在一定之爭議性，但不可否認的，由於至少是「合法」行為，既有之工會（或行動者）想要突破此一組織上之藩籬者，非但不多見，甚有以改變現行工會結構之現狀的修法視為「修惡」之反工會行為，而表示反對任何改變現狀之立場。<sup>3</sup>

再進一步言，即使是「產業工會」或「職

業工會」之組織，然該等形態之工會亦有不少是屬於「單一企業內勞工而於企業外組織之工會」；即以相同的組織對象（企業內勞工）藉由組織場域之空間轉換而合法地於企業外另行建構新的工會組織（即新的統治權），特別是具有獨佔或壟斷之事業單位，而形成「一組人馬，兩套工會」之所謂複數工會型態。不過，另一方面，亦甚值注意的是，近年逐漸產生少數例外的跨單一企業而以個人加入為主的「產業工會（單一產業）」或「職業工會（單一職業）」，但不容否認的，該等工會數量甚少，且初期的組織發展大多傾向於一般 NGO 的形態，主要是強調對一般社會之宣傳與教育作用或者是對於政

<sup>2</sup> 有關臺灣工會結構之分析，請參考拙著「臺灣會組織與結構」，收錄於臺灣勞工陣線協會合著，『臺灣勞工的主張：2000年勞動政策白皮書』，（第10章），勞動者雜誌社出版，1999年；林良榮、郭國文，「我國工會體系的看法」，勞資關係，第19卷第4期，2000年8月，頁28以下。

<sup>3</sup> 我國現行工會法第4條（第一項）規定：勞工均有組織及加入工會之權利。另，第7條規定：依前條第1項第1款組織之企業工會，其勞工應加入工會。第9條規定：依本法第6條第1項所組織之各企業工會，以組織一個為限。一般而言，工會法第7條視為我國強制入會之法律依據，第9條則為單一工會主義之法律依據。



圖：現行全國「聯合組織」層級之工會結構（以「全產總」為例）<sup>4</sup>

府相關政策之批判等倡議功能。又，即便是「總工會」的組織層次，無論是全國或地方，大多也是以單一個別的企業工會作為實質的組織基礎，嚴格來說，各地的「（地方行政區域）產業總工會」或「全國性的產業總工會」，本質上大多接近於「各縣市企業工會總工會或聯合會」或「全國企業工會總工會或總聯合會」（請參見下圖）。

此等以企業工會作為組織基礎的工會結構，當然會有很強烈的「工會在地（企業）主義」，於組織文化甚至行動策略上更強調「接地氣」的重要性，甚而超越上級工會（縣市、全國層級；產業、綜合類型總工會）之指揮與行動意志。特別是，在基層工會中

長期持有具大財政基礎的企業工會，更是具有令上級工會在相關的會務運作上不得不對其「謹慎配合」之能耐與實力。又，就工會財政實務上，基層工會加入上級工會的會費極低，以致普遍出現一種上級工會財政困難（除了於威權時代被催生的特定「上級工會」之外），但卻有部分加入的團體會員是屬於富豪型工會（緣於早期特殊政治環境使然或者其會員眾多而有相當財政基礎之工會）的特殊現象。當然，伴隨而來的，自然就產生屬於富豪型基層工會的會務幹部眾多（全日駐會工會幹部 + 外聘會務人員），但其加入的上級工會卻因財政困難而經常發生人手不足，會務人員 1 人當 3 人用的情形。

4 本文因受限於字數限制，不得不排除我國現行「中華民國全國總工會」或其他相關全國性工會之案例分析。現行「中華民國全國總工會（全總）」目前有 60 個會員工會，包括各縣市總工會、產業工會聯合會、職業工會聯合會及全國性單一事業單位之產業工會。全總由於該工會之成員大多為職業工會聯合會，而其中各縣市總工會之會員又多為「職業工會」（職業工會：由具有相關職業技能的勞工組織的工會，實務上大多為自營作業者），故整體而言，雖組織形式上為綜合型工會，但性質上較接近於以自營作業者為基礎之全國性總工會組織。

承上，此種以「企業別工會」作為組織基礎的總工會結構（階層）產生了以下 4 種特徵，以下以全國性層級之總工會為例說明之<sup>5</sup>。

首先是，其一，上級工會（包括全國或縣市層級總工會）的組織運作容易受到其所屬少數大型工會的直接或間接影響，特別是工會選舉與組織或運動方針，因而較難以長期累積作為總工會應有的政策立場或行動意志。但另一方面，存在著一種特別值得觀察的可能情形：倘若總工會的核心幹部（主要是理事會）出現了有來自於大型企業工會但同時具有強烈行動意志的領導者，或總工會具有強力動員與作業能力之秘書處，則不論是對內（行政、統制關係）或對外（政治關係），都有可能產生相當的效應。

再者是，其二，於工會運作上易有「大者恆大，小者恆小」之組織效應，亦即工會的大小（會員人數）決定於企業組織規模，特別是相對於大型國營（或民營化前）企業的私部門中小型企業，較難凸顯其工會或會員利益之議題作為總工會之政策主張或運動方向，例如中小企業內工會之有關便宜供與或設施利用等之團協利益，或者安全衛生等勞動環境爭議。

又，其三者，相對於總工會本身之組織發展利益，此等以企業工會作為組織之基礎並

決定其內部政治權力關係的總工會結構，將使該總工會之各會員代表（例如理事等重要幹部）更重視其所屬基層（企業）工會的組織運作、勞資關係，以及個人或派系的政治關係與實力。換言之，對於總工會之領導幹部而言，個人與所屬企業工會之利害或利益相關遠甚於總工會。

末，其四者，此等以企業別工會（或企業別工會聯合會，即各縣市產總）作為總工會之組織基礎，工會對於內部人事政策，特別是工會幹部之養成，非但難有其自主性與延續性，亦不易期待總工會幹部（特別是核心幹部）自許其未來作為工運領導而戮力於工會事務之經營與組織基礎的擴大，更遑論未來工會運動方針或勞動政策之擘劃。簡言之，即總工會內部各相關幹部的「職位/職務」容易流於各大企業工會所指名之「外派單位」，而該等職位/職務的安排也並非當然是基於內部最適分工的決定結果，而有可能是政治權力競爭後的分配結果。

### 參、勞動環境之轉變與工會的應對之路：企業工會 VS. 總工會之功能與任務

是以，就本文最初之核心提問：我國工會未來如何因應勞動環境轉換所帶來之挑戰，顯然的，上述的提問雖然主要是在於工會對於未來相關政策主張與運動發展上的設想與

<sup>5</sup> 有關對於企業別工會於政治功能上的研究，請參考：邱毓斌，「政黨輪替與勞工運動：民進黨執政時期下的自主工運」，收錄於《民進黨執政下的政治發展》，臺北：麗文文化，2014，頁 121-138；沈宗瑞《臺灣工會的角色與發展－國家組合主義角度的分析》，臺灣大學三民主義研究所博士論文，1994；徐正光，「統合政策下的臺灣勞工」，收錄於《第一屆勞資關係研討會論文集》，臺北：中華民國勞資關係協進會，1987，頁 189-204。



立場，但就實際操作的行動層面觀之，更重要的是，如何使上述問題成為工會必須或者至少是有高度意願面對的問題，甚至，使「問題的面對」成為行動開展的動機。

然而，就勞動環境的轉換而言，特別是晚近全球性的經濟或產業局勢的丕變，已使中小型企業的受僱勞工面臨相當大的衝擊，包括勞動條件乃至僱用關係；相較於大型企業的受僱勞工，由於企業之規模於經營調控能力上的差異，中小型企業勞工當然承受更大

的僱用風險。但是，必須注意的是，就勞資關係的發展而言，如以企業內型態之工會組織作為比較，相較於大型企業工會，中小型企業工會反而是更無力於回應此一挑戰。再進一步言，特別是基於勞動市場所形成之勞動環境變化，例如非典型勞動市場之形成與僱用關係型態，即使是大型企業內工會亦無力於提出有效之對策，或者根本上難以確保其會員之勞動條件乃至其僱用關係等權利。直言之，面對非典型勞動市場形成所帶來的衝擊與挑戰，就國際工會之經驗，至少必須



是跨企業別（單一或接近）的產業工會，甚至是跨產業層級的（地方或全國）總工會始得提出有效的勞動市場政策或介入策略。換言之，面對勞動環境的變化，特別是勞動市場的僱用型態轉變，並非僅透過對於勞動契約內容的調整，或者是對於法定雇主義務的提高等途徑即可達成有效或有意義的回應。

檢視我國工會過去回應勞動環境轉變所帶來較具嚴峻挑戰的經驗，至今恐怕最明顯，也是最成功的案例應該是對於國家反民營化政策的對抗。當然這也是國公營事業工會史上相當重要的工會經驗與歷史。雖然一般私部門中小型企業勞工或工會並不存在民營化的問題，但是，面對各種勞動環境的轉換，其所受嚴峻之程度乃有增無減；中高齡勞工

被迫退休或減薪，青年勞工就業的派遣化與持續低薪，以及部分工時勞工長期的勞動條件違法化。

換言之，上述之勞動環境轉變所帶來的挑戰，並非個別企業工會所能挑戰與回應，甚至在組織利益的考量上，即是非屬個別企業工會所要面對的議題；即使企業內存在派遣或部分工時勞工，則該等身分勞工人能夠成為企業工會與資方協商有關勞動條件調整時的對象範圍嗎？甚而，能夠成為該企業工會的會員，或者是工會要招募會員的對象嗎？當然，更遑論其他非與企業工會會員於同一企業內提供勞務之企業外，非典型勞工所面臨的各種勞動環境惡化的問題。不過，本文必須提醒的是，上述的現象或疑問並非毫無例外的情形，另一方面或許也與現階段企業

工會的發展階段或行動策略有關。

承上述，本文認為，面對勞動環境的轉變與挑戰，似乎很難太過於期待企業別工會承擔任務，而是應朝向於對跨企業別工會組織的期待，例如單一產職業工會、企業工會之聯合組織或總工會等；即，超越個別企業內勞資關係的受限與利益關係，以整體社會生產關係或者勞動市場政策作為如何建構新勞資關係的觀察視角與運動方向。

#### 肆、面對勞動環境轉換期的工會組織再調整：如何朝向以超越「企業工會主義」作為勞資關係發展的可能途徑

然而，面對勞動環境的轉換期，即使跨企業別型態的工會組織（聯合會或總工會）又應如何面對此一嚴峻局勢並提出新的運動對策？就此，「怎麼辦」或可分為以下兩條論述進路。其一是，如何於工會方針上提出具體的對策與內容，尤其是有關工會的定位、功能與任務，即工會「對外」：其面向於會員、雇主乃至社會，組織的路線與行動應該怎麼辦？其二是，如何使該工會在此議題上具有行動的意識與動機，尤其是面對非屬於個別企業之受僱員工利益而是整個經濟體制或產業所造成對於勞動環境、勞動市場的衝擊與挑戰，即工會「對內」：如何於工會的

內部產生一種不得不面對且必須接受挑戰與回應的壓力，否則將導致工會因其自身意義的不存在而面對逐漸的消亡？

對此，就前者之「對外」部分，本文基於篇幅受限暫不擬深入分析，然就後者之「對內」部分，本文認為，我國現行無論法制或實務上乃以「企業別工會」作為組織基礎的各層級之總工會，倘無前文所謂「來自於大型企業工會但同時具有強烈行動意志的領導者，或總工會具有強力動員與作業能力之秘書處」者，則似乎難以期待各層級之總工會於短期內跨越或揮別企業別工會的組織格局與行動視野，遑論如何面對勞動環境轉換所帶來之挑戰？

然而，更重要的是（或許已經悄悄地脫離本文主題），我們必須進一步追問的是，為何台灣的工會結構存在著如此的組織型態，以及為何迄今仍難以超越？無庸置疑地，現實上，我國勞工至今對於「組工會」仍然困難重重，特別是在私部門的中小企業，但是一旦依法組成所謂以企業別為範圍之（原則上）單一旦強制加入之「企業別工會」之後，則是在組織上少有超越個別企業的橫向擴大與縱向聯盟的積極發展；是以，到底是為了要先求「鞏固江山」抑或困於不得不「苦守寒窯」？

6. 有關我國工會結社（團結）權之文獻，請參考拙著「我國勞動三權之發展現況與問題分析 ---- 歷史、結構與法律的分析途徑」，監察院編印，『監察院第4屆人權保障工作研討會論文集』，監察院出版，2011年4月，頁53-100。

7. 有關「便宜供與」、「經費援助」之概念，請參考林良榮、張鑫隆、邱羽凡合著，『工會保護與不當勞動行為裁決制度』，勞動視野工作室出版，2012年10月。



甚至，必須再進一步深究的是，現行我國集體勞動關係的相關法制規範上，尤其是工會法，與現行的工會結構與組織生態是否相關，以及其政策與政治之形成過程為何？簡言之，以工會組織為考察對象，其於勞動關係上之法與政治的連結如何有效地形塑「企業別工會」結構，同時是否有必要以及又應如何拆解？然而，長期以來，伴隨著「企業別工會」而來的有關於「工會組織與行為」如何確認其正當性界限的一組概念與操作方式卻是暗地且深刻地糾纏與吞噬著我國勞動社會的基礎與「正常的」勞資關係；例如：工會結社的自由與權利 VS. 絕對的單一與強制入會原則<sup>6</sup>、內部統治的民主性 VS. 專制的霸權領導與權力壟斷、以及，工會組織的自主性 VS. 去社會化 (CSR) / 高度的政治化、工會運作的獨立性 VS. 便宜供與的高度依賴與經費援助的濫用<sup>7</sup>。

如何朝向以超越「企業工會主義」作為勞資關係發展的可能途徑？本文認文，如相較於其他的工會型態，當企業別工會的結社與組織運作在法律與政治關係上的意義與「利害」考量已不再是如此的凸顯而有差別，則該可能發生既有「結構」的鬆動或許將激發或促進新（或總）工會組織型態與運作模式的形成，甚至是再造台灣新工會組織結構的另一波工會運動的引導。

## 伍、結論：是路線的兩難，還是二律背反？

由於政治發展的崎嶇與統治威權遺緒，臺

灣工會的體制與結構上不得不面對「企業別工會」的組織與運作上的困難，特別是在私部門之中小企業受僱勞工成立工會以及爾後組織運作上的困難；一方面要保護其不受僱主之違法打壓與不當干預（支配介入），另一方面因顧及其組織運作（會員組織 / 會務運作）與財政之困難而於法令上特別立法或承認勞資關係上的各項經費援助或企業內之便宜供與制度。就前者而言，誠屬勞動基本權之一環，亦是當代民主國家本於勞動行政治理所應朝向之勞動政策方向，即使深處國家統合時代而基於（或程度不一的）國家意志所成立或指揮之各級 / 公私營工會亦然。但就後者而言，成立於不同企業規模大小之企業別工會，其財政基礎與動員能量自有所差別，依此，則有關對於「勞資關係上的各項經費援助或企業內之便宜供與制度」之需求，亦顯然非有其一致性。<sup>8</sup>再者，就不同層級或類型之工會組織而言，例如各級總工會或產職工會，是否也要使其與中小企業之企業別工會於前述相關之經費援助或便宜供與之制度上給與同一之規範保護？是否有助於工會「自主性」與「獨立性」之提高？其三者，各級政府基於保護目的之工會政策而於勞動行政上所實施各項對工會之經費援助，是否考量到不同規模工會的實際需求，甚至是援助後的實際效果？質言之，所謂保護工會之政策目的為何，該等政策實施之正當性（或合理性）範圍之界限又該如何界定？

當然，除了過去政治因素使然而存在之

少數例外，就我國工會發展之現實而言，不容諱言的，即使各級／各類型總工會之財政基礎並非穩健，甚至是捉襟見肘、寅吃卯糧之窘境亦非少見。然究其原因者雖非單一，但誠如本文前述，以企業別工會作為主要組織基礎的總工會並不容易獲得其所屬團體會員的實質性支持，其中，當然包括關鍵性的會費收入所建構的財政基礎。惟，此等問題之認識則應再區分中小型企業別工會與大型企業別工會之差異。簡言之，一方面因中小型企業別工會其本身財政即不佳，客觀上自難以期待其有財政餘力支援上級工會；但存在更根本的問題則是，為何台灣中小型企業別工會難以「化零為整」？另一方面，大型企業別工會雖財政優裕，但因為各級總工會之組織結構是以「企業別工會」作為會員基礎，團體會員之間在政治（權力）關係具有一定程度的競爭關係，此外，誠如本文前述，除了「來自於大型企業工會但同時具有強烈行動意志的領導者，或總工會具有強力動員與作業能力之秘書處」等情形之外，團體會員與總工會之間非但未有堅強的政治信賴關係，甚於政治合作關係上乃有程度不一之利益交換，因此，主觀上亦難以期待大型企業別工會得於財政上成為總工會的有力支援者。

本文初步研究認為，相對於國際經驗，我國大多數各級總工會的長期弱化，其主要原因並非僅來自於總工會的本身，更重要的是形成總工會體系的結構；此等結構的形成，有來自於台灣過去威權的特殊政治發展以及伴隨而來至今仍有效實施之相關法令規範，或者勞資關係之（家父長式）文化或慣行使然，甚或與我國產業與企業之發展上長期以中小企業（其中包含相當多數之家族企業）為主體而使其有一定程度之直接或間接相關。但更不容忽視，同時也是在運動上更為要緊的是，倘若不能提升總工會的功能，則原本即屬於上級（特別是全國性層級）工會所應嚴密關注與監督的政策範圍，亦即有關於超越個別企業之受僱勞工於勞動契約上利益的各項勞工政策，乃至於直接或間接與勞工利益相關的各項社會政策，將有可能導致勞工因政策面所受之不利益程度與影響更甚於本身之勞動契約，是以，自遑論如何以（集體）勞工身分進入國家其他有關重要政治方案與發展進程的監督、參與討論或形成具有意義、共識且有效的批判行動。若此，如何可能成就新而獨立的總工會，則本文管見以為，臺灣的勞動政治於焉展開，而左派政治亦不再是想像或噓語。

---

8. 例如工會法第 36 條有關會務假之保護規定：

工會之理事、監事於工作時間內有辦理會務之必要者，工會得與雇主約定，由雇主給予一定時數之公假。

企業工會與雇主間無前項之約定者，其理事長得以半日或全日，其他理事或監事得於每月 50 小時之範圍內，請公假辦理務。

企業工會理事、監事擔任全國性工會聯合組織理事長，其與雇主無第一項之約定者，得以半日或全日請公假辦理會務。

---

# 日本勞資協議制度於因應環境變化之角色功能

中正大學法律學系副教授 周兆昱



## 壹、前言

為回應國內企業對於我國勞動基準法（下稱勞基法）所定工作時間規範應更加彈性化之呼籲，立法院於今（2018）年通過了勞基法修正案，有條件的放寬勞工每月延長工作時間之上限、勞工延長工作時間工資得以補休代替、輪班勞工換班間隔時數得縮短至 8 小

時、勞工每七日一日例假之挪移、勞工特別休假得遞延一年等項目（本次修法另尚有與工作時間彈性化無關之修正，即休息日工作之工資改為依據實際工作時數計算）。其中有條件放寬每月延長工作時間上限之修正，更是勞基法自 1984 年立法以來的重大改變。



上述修法內容之中，勞工延長工作時間工資得以補休代替（俗稱加班費換補休）及特別休假遞延為個別勞工之勞動權益，自應由個別勞工選擇是否適用修法後之新規定。然則，其餘包括有條件放寬每月延長工時之上限、縮短勞工輪班間隔至 8 小時乃至七休一例假之挪移等等，均屬於與事業單位內多數勞工勞動條件息息相關之項目。亦且，工作時間或輪班休息時間更是直接關係勞工之身心健康，勞動力能否永續利用之重大事項。故而，不適合僅由勞工個別決定是否適用相關規範，應由勞工之集體力量來決定較為妥當。勞基法雖然規定，各項放寬工作時間管制措施之適用，必須經過「經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意」之集體同意程序。然則，勞基法僅規定應經工會或勞資會議同意，並未就「如何同意」之程序乃至同意之具體內容進行規範，顯有不足（類似問題亦存在於有關事業單位是否實施變形工時之規定）。

此外，因為通訊資訊技術日益進步之故，近年來越來越多人倚靠網路平臺作為媒介，以自營業之「契約形態」投入就業市場。但是，此等就業人口看似獨立自主提供勞務或服務，事實上卻可能受到個別平臺或客戶左右其營業額，恐非真的享有等同於雇主高度自主性之工作者。惟受限於勞務或服務提供者與平臺雙方之間不易被認定存在勞動契約，因此難以受到勞動法令之保護。相類似之法律困境同樣可見於加盟主於企業總部之間。按加盟主於法律上為獨立之事業經營者，多數個案中更身兼雇主之角色，但是實質上卻可能受到總部非常嚴格的控制，其程度不亞於雇主對勞工之指揮監督。然而加盟主受限於自身即為事業經營者，無法適用勞基法等勞動保護法令，只能忍受惡劣的工作環境，成為地位較勞工更不利之血汗加盟主。

針對以上因為就業環境改變而產生，但是在現行法之下難以由個勞工 / 工作者解決之



勞動 / 就業法律爭議。本文以為，日本法上運用勞工之集體力量於處理相關問題之規定乃至其實務經驗，或可提供我國作為參考。以下簡述之。

## 貳、勞資協議機制於工作時間規範彈性化程序之角色與功能

隨著產業形態之改變，特別是對於工作具有高度專業性與自主性白領勞工之增加，日本勞基法於 1987 年增訂定了「專門業務型裁量勞動制」之工作時間彈性化措施以為

因應。惟「專門業務型裁量勞動制」之適用對象，僅限從事日本勞基法施行規則所列舉及主管機關指定之業務，且均屬於具有高度專業性之勞工，例如新產品之研發工作、電腦之程式設計、廣播（電視）之採訪編輯乃至律師、會計師、建築師、大學教授等等。雖然經由施行規則與主管機關之指定，合計共有多達數十種工作得成為「專門業務型裁量勞動制」之適用對象，但是其佔就業人口之比例依舊極為有限，故而僅有少數勞工得以適用。為了使其他尚未達到高度專業性



工作，但是工作內容仍需要較高度自主性之勞工得以適用裁量勞動制，日本於 1998 年再增加「企劃業務型裁量勞動制」之類型。藉此使從事企劃、提案等非定型化作業之勞工，亦能自傳統的工作時間限制中得到更多有關工作之自主性，並達到以擴大裁量勞動適用對象之目的。

然而，裁量勞動制雖然賦予勞工相當程度之自主性，惟其係採取不問勞工實際工作時間之長短，一律以勞資雙方約定之時間，即

所謂「擬制工作時間」（日文「みなし労働時間」）作為勞工工作時間之制度。因此，勞工非但會失去領取延長工作時間工資之機會（除非雇主願意約定超過每日 8 小時之時間作為工作時間），更可能因此處於長期間超時工作之情況。故而，需要有嚴謹之法定機制來為適用裁量勞動制之勞工把關，以避免其被迫處於過長工作時間之同時，還失去了應有收入之雙重不利益狀態。以下簡述於雇主實施裁量勞動制時之法定程序中，勞資協議制度所發揮之功能。

#### 一、「專門業務型裁量勞動制」之實施程序

日本勞基法第 38 條之 3 規定，雇主如欲於企業內實施「專門業務型裁量勞動制」時，必須依據同法所定程序，於「事業單位內有過半數勞工所組成之工會時與該當工會；無過半數勞工所組成之工會時，與代表過半數勞工之人簽訂書面協議」後，始得依據該協議實施「專門業務型裁量勞動制」。同條並重點規範，該當書面協議應約定如下之內容：

- (一) 業務之性質屬於必須於執行業務時大幅委由從事該當業務勞工之裁量，雇主就該當業務之執行手段及時間分配難以為具體的指示，且欲使勞工從事者為厚生勞動省令所定之業務。
- (二) 作為從事對象業務勞工之工作時間所算定的時間。
- (三) 雇主不會對於從事對象業務之勞工，就對象業務之執行手段及時間分配，進行具體之指示。



- (四) 雇主必須依據該當協議之所定，視從事對象業務勞工工作時間之情況，採取確保勞工健康及福祉所必要措施。
- (五) 從事對象業務之勞工提出申訴時，雇主必須依據該當協議所定措施處理該當申訴。
- (六) 前款以外，厚生勞動省令所定事項。

## 二、「企劃業務型裁量勞動制」之實施程序

如上述，相較於「專門業務型裁量勞動制」之適用對象僅限於法令明定，具有高度專業能力之特定職種勞工，「企劃業務型裁量勞動制」則放寬其適用對象至從事企劃、提案業務之白領勞工，不限於法令明定之職種。亦即，吾人難以藉由主管機關限制適用對象之方式，達到避免「企劃業務型裁量勞動制」被濫用之目的。在此情況之下，只能經由企業內部控制機制來監督「企劃業務型裁量勞

動制」之實施，減少其對於適用對象勞工所帶來之不利益。因此之故，日本勞基法第 38 條之 4 明定，雇主欲導入「企劃業務型裁量勞動制」時，必須依循該條之所定，成立「勞資委員會」並完成同條之程序後，始得開始實施此一制度。以下簡述勞資委員會之重要規定。

首先是勞資委員會之選任程序。該當事業單位內有過半數工會時，勞資委員會委員之半數應由該「過半數工會」指名選任；無過半數工會時，勞資委員會委員之半數應由「過半數勞工代表」指名選任。亦即，勞資委員會之成員中應有半數是勞方委員，此點與我國勞資會議尚無不同。其次，企業主如欲實施「企劃業務型裁量勞動制」時，就實施所涉事項必須得到該委員會五分之四以上委員之同意始得實施。勞資委員會之法定議決事項如下（日本勞基法第 38 條之 4 第 1 項第 1 款至第 7 款）：

- (一) 關於企業營運事項之企劃、提案、調查及分析之業務，該當業務之性質屬於為了適切地執行，必須於執行時將執行方法大幅的委由從事該當業務勞工之裁量。亦且，雇主就該當業務執行之手段及時間分配決定等不為具體的指示。
- (二) 具有為了適切地執行對象業務所需之知識、經驗的勞工，從事該當業務時依該當決議所定時間視為工作時間之範圍。
- (三) 從事對象業務而屬於前款所揭示勞工

範圍之勞工，作為算定其工作時間的時間。

- (四) 因應從事對象業務而屬於第 2 款所揭示勞工範圍之勞工之工作時間的情況，雇主應依照該當決議所定，採取為了確保該當勞工健康及福祉之必要措施。
- (五) 從事對象業務而屬於第 2 款所揭示勞工範圍之勞工提出申訴時，雇主必須依據該當協議所定措施處理該申訴。
- (六) 雇主依據本項之規定使屬於第 2 款所揭示勞工範圍之勞工從事對象業務時，必須取得該當勞工之同意始得將第 3 款所示時間視為工作時間；如該當勞工不同意時，雇主不得採取解僱或其他不利益之待遇。
- (七) 前款以外，厚生勞動省令所定事項。

### 三、小結

我國勞基法僅規定雇主於實施延長工作時間、變形工作時間、彈性放寬延長工作時間上限、挪移七休一例假等措施時「應經工會或勞資會議同意」，並未就同意之程序或同意之內容進行規範，完全委由勞雇自行決定，實難以期待其監督效果。相較於此，亦不論是過半數工會所指派或是過半數勞工推派之協商代表，於簽訂實施「專門業務型裁量勞動制」之書面協議時，都不能只是單純「同意」雇主實施「專門業務型裁量勞動制」，還必須就實施此一制度之重要事項與雇主協商後始能簽署協議。至於「企劃業務型裁量勞動制」之書面協議中更應明定，即



便被協議列為適用對象，勞工仍舊有權不同意適用此一制度，給予個別勞工決定同意與否之機會。日本勞基法不論是同意之程序或同意之內容均有詳細規定，使得勞資協議機制於實施裁量勞動制時能夠有效發揮監督之力量，避免雇主濫用此一制度。

此外，因我國勞基法僅要求「應經工會或勞資會議同意」，造成實務上出現部分事業單位由僅有極少數員工加入、代表性受到質疑之企業工會，仍舊得以「依法」同意各種工作時間彈性化措施之爭議。另一方面，我國實務上亦出現雇主質疑若干企業工會會員人數太少，故而堅持以由勞資會議同意之方式，實施延長工作時間、變形工作時間、女性夜間工作等措施。本文以為，此等勞方代表之代表性不足所生之爭議，應該可藉由以過半數工會或過半數勞工之代表擔任勞方代表得到解決。因此，上述日本勞基法明定由過半數工會或過半數勞工之代表，或其指派之勞資委員會委員作為勞方代表之規定，特別值得吾人關注。此外，我國勞基法第 84 條之 1 與上述裁量勞動制同為工作時彈性化措施，但是勞基法卻未規定事業單位欲使勞工簽署第 84 條之 1 約定書時應經工會或勞資會議之同意，以致集體力量或勞資協議於此議題無法定之介入機制，亦是值得吾人檢討之處。

### 參、勞資協議機制於自營業者改善工作權益之運用

產業形態之轉變除了改變企業內白領勞工

之工作模式外，更進一步改變了許多就業者之就業模式，非受僱於企業之自營業者佔整體就業人數之比例逐漸增加，即為著例。首先是 1970 年代零售業開始出現「加盟店」之經營形態，其後加盟店日益普遍至餐飲業、各種服務業乃至補習班等等。如今，加盟店所提供之就業機會已經佔有就業市場中之重要比例，在部分業種（例如便利商店）中甚至取代直營店，成為主要的經營形態。然則，加盟店經營者（以下簡稱加盟主）受到加盟總部不合理對待之新聞亦時有所聞，更出現了「血汗超商」之新名詞來形容加盟主之慘狀。其次是因應網路平臺經濟之興起，越來越多就業人口投入此種藉由「平臺」而非「雇主」提供工作機會之就業形態，更是對於傳統「勞雇關係」帶來前所未有之衝擊與挑戰。

但是，不論是加盟主或平臺經濟就業者，彼等與加盟總部或平臺經營者之間，在現行法均很難被承認具有勞動契約關係，更遑論多數加盟主甚至同時兼具雇主身分，故而無法依循勞基法等勞動保護法尋求權利之救濟。固然加盟總部之行為會受到公平交易法之規範，但是僅限於規模達到一定程度以上之大型連鎖店，中小型者尚難適用。從而，多數加盟主只能選擇繼續在不合理之條件下加盟，或於契約期滿後另尋合適之加盟管道。此種加盟主受到總部不合理對待之情況於日本亦不少見，例如，即便夜間營業額極低，仍必須維持 24 小時全年無休之營業形態。有別於臺灣加盟主之忍氣吞聲，日本部分加盟主選擇以組織工會之方式尋求權利之



救濟，亦得到初步之成果，此即所謂「日本 7-11 事件」（岡山縣勞動委員會平成 26 年 3 月 20 日命令）。茲簡述其要如下。

本件救濟命令申請人係由岡山縣內經營 7-11 便利商店加盟主所組成之「便利商店加盟店工會」（下稱加盟工會），被申請人為日本 7-11。加盟工會前身是岡山縣加盟主所組成之聯誼會，為了有效改善工作條件乃正式組成加盟工會，並赴總公司爭取與 7-11 高層（社長）直接見面表達訴求之機會，要求 7-11 與其進行團體協商。惟日本 7-11 只派出負責加盟業務之董事與加盟工會代表見

面，並表示加盟主係事業經營者並非勞工，故而並無進行團體協商之必要，有關加盟事務會繼續維持由各駐區經營顧問到店輔導等等，拒絕加盟工會提出進行團體協商之要求。加盟工會要求團體協商被拒絕後，乃依據日本工會法之規定，向岡山縣勞動委員會（下稱岡山縣勞委）提出不當勞動行為救濟之申請。岡山縣勞委經審議後，認定加盟主係工會法上勞工，故而 7-11 無故拒絕協商之行為構成不誠實協商之不當勞動行為。

岡山縣勞委於救濟命令中認定，加盟主為 7-11 事業遂行上所不可或缺之勞動力、其與



7-11 就契約內容並無對等之交涉能力、於工作內容及工作時間上受到公司之拘束、自公司受領之給付具有工作報酬之性質等。基於此等理由，加盟主雖然係事業經營者，與 7-11 公司是分別存在之個體，但是所具有之獨立性稀薄，故而該當於工會法上之勞工。又加盟主不具有與公司進行一對一交涉之空間，對於公司所掌握各加盟店之資料、數據亦無從知悉，且加盟契約對於加盟主及其家屬之生活直接相關，因此於協商現場針對加盟契約之內容、條件等事項聽取公司之說明甚為重要。

本件救濟命令係日本實務上首次出現，承認便利商店之加盟主為工會法上勞工之重要決定，不論對於學理或實務都帶來重大影響。事實上，本件救濟命令作成約一年後，東京都勞動委會亦作出，命全家便利商

店總公司與加盟店工會進行團體協商之救濟命令，足見本件救濟命令之重要性。本件救濟命令為加盟店主開闢一條改善工作條件之可能的道路，如果後續能夠得到中央勞動委員會乃至法院之支持，勢將對於類似屬性之自營業者與其所從屬之企業，帶來巨大之衝擊。

#### 肆、結語

在社會、經濟環境快速改變之今日，經濟生產活動變化之速度可謂人類文明史上前所未見，此種趨勢亦已非任何人所能阻擋。因之，勞動保護法令亦有必要隨著環境變化而進行必要之修正，始能減少法令成為阻礙經濟活動正常發展之因素。然則，法令之制定或修正有其各方面之限制，尤以勞動法令之修正，通常需要取得勞方與資方乃至各目的事業主管機關之支持（至少不反對），故而特

別不易及時完成。再者，勞資關係畢竟是私人之間的契約關係，故而法令乃至公權力之介入或調整仍應有其界限，不宜毫無限制的干預。同時，勞資雙方身為勞資關係之當事人，本來即有責任透過勞資協議制等機制，自行承擔更多決定勞動契約內容之責任，不能要求法令對任何事項都要有鉅細靡遺的規範。此外，類似加盟主或平臺工作者等契約關係不易定性之工作者，其原本即具有難以界定法律關係之特性，更有透過團體協商等集體力量之行使，來達到改善工作條件之目的。

上述因就業環境快速變化所衍生之爭議，

在臺灣與日本二國皆可謂常見。從而，吾人不妨自日本經驗中擷取可供我國參考之部分，作為研擬因應政策時之參考。特別是在推動勞基法工作時間規範應進一步彈性化之呼聲，並未隨著今(2018)年1月修法而告終之現實情況下，及早參考法令暨實務皆已有因應國家之先例預為準備，實有其必要性。又在現行法之下，自營業者在我國原本即可參加或組織職業工會，加盟主或平臺工作者利用工會作為協商改善工作條件之機制，其法律障礙應可認為較日本為小。因此之故，國內相關從業人員不妨參考日本先例，妥善利用我國法上對已有利之規定，嘗試突破困境以求改變。



# 因應環境改變，其他國家對於社會對話的調適

中正大學勞工關係學系助理教授 劉黃麗娟  
臺灣大學國家發展研究所副教授 辛炳隆  
全國金融業工會聯合總會秘書長 韓仕賢



## 壹、前言

依照國際勞工組織 (International Labour Organisation, 以下簡稱國勞組織) 的詮釋, 社會對話泛指政府、勞工組織及雇主組織三方或勞資雙方間針對社會、經濟與勞動相關議題所進行任何形式之協商、諮商與資訊交換, 而該機制之有效運作須建立於三方代表間之平等討論與民主決策原則 (Sivananthiran & Ratnam, 2003)。國勞組織自 1919 年成立迄今已將近百年, 三方架

構社會對話機制持續運作而不輟。三方架構之社會對話被視為參與式民主的具體途徑, 三方代表透過平等溝通促成對議題之共識, 甚而締結協議或採取共同決定。由於各國民主制度與經濟發展階段不同, 社會對話之強度、普及性與拘束力亦隨國家經濟發展與政治民主進程而有其內化呈現, 並無普及性之單一定義, 亦缺乏放諸四海皆準之單元操作模式 (O' Donovan, 2003)。



臺灣至今尚未發展出以政、勞、資三方架構為主體之常設性全國層級社會對話平臺，因此，其他國家藉由社會對話建構公平與進步的集體勞動關係之實務經驗，對臺灣未來在產業民主的推動上極具參考價值。本文以歐洲國家 - 法國及亞洲國家 - 韓國為例，透過分析不同區域條件的國家發展全國層級社會對話平臺的歷史脈絡、運作機制與因應勞動環境改變而產生的制度調適，了解他國如何在國家內外部各種環境因素的影響之下發展並調整出合適的社會對話機制，進而提供臺灣政、勞、資三方未來在社會對話推行上之借鏡。

## 貳、法國經驗分析

### 一、歷史脈絡

法國社會對話有其社會民主主義的悠久傳統，社會民主主義主張接受資本主義與市場經濟，於經濟上支持凱恩斯主義，發展福利國家，支持工會運動，維護勞動者權益。

法國社會民主特別強調其公共決策之模式，亦即決策主體為被國家確認具有代表勞資雙方進行集體協商資格的工會與雇主團體，亦稱為社會夥伴 (social partners)。社會民主概念之實踐，主要透過勞動裁決庭 (Conseil de Prud' hommes) 的運作，解決勞資間的糾紛與爭議。<sup>1</sup> 這種勞動裁決庭成立於 1806 年，裁決庭的「裁決委員」來自於實務的勞資雙方代表，裁決委員透過選舉產生，每 5 年改選一次，基於勞資對等原則，裁決委員的勞資代表人數必須對等，以確保決定的公平性。

另一種社會夥伴參與政府決策則是提供訊息與諮商 (information and consultation) (于蓓，2013)。法國於 1924 年成立國家經濟委員會 (National Economic Council)，二戰期間該委員會無法執行，戰後再度恢復。委員會的主要功能為提供法國政府與議會決策之諮商，1958 年法國憲法規定所有政

1. 參考法國司法部的說明：<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-judiciaire-10033/conseil-de-prudhommes-12033.html> (檢索日期：2018 年 5 月 15 日)。

府提出的社會、經濟事務均須徵詢該經社委員會的意見<sup>2</sup>。

1950年，法國工業家 Robert Carmichael 倡議下，法國雇主與工會幹部聚集在瑞士的 OFC Conference Centre，一同商討關於紡織業所面臨的危機。此次會議主要目的為建立勞資關係間的信任，因此法國於 1951 年 2 月 1 日簽署第一份工資集體協議，這是法國的雇主團體與工會首次達成利益分享協議，進而提高國家經濟生產力。1953 年紡織工會聯合會與其他工會聯合會主動提出「雇主、工會與政府一起維護共同利益，並且共改善紡織工業之問題」之政策。此政策為法國勞

資關係帶來十年和平。

自七十年代中期以來，失業率上升導致法國工會運動造成勞資關係分裂，加上工會成員多為中小企業，在與企業、跨行業 (multi-industry) 及政府協商談判之地位並非平等，因此 1975 年三方達成工作條件協議，此時的社會對話的協商與談判機制確實存在，但並未實質運用。因為法國的社會經濟不停改變，也紛紛出現許多不同的利益團體，為了達成不同團體需求，因而需要不同社會對話模式推行新的法案或措施。在這樣的情況下，法國的勞動總署 (Direction Générale du Travail, DGT) 持續鼓勵勞資之間的集體



<sup>2</sup> 參考法國勞動法典：<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000018764571&idSectionTA=LEGISCTA000018764573&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20171129> (檢索日期：2018年5月15日)。



1. 實現社會對話及社會民主
2. 工作健康與安全
3. 法案的品質與效果
4. 非法工作的對抗

協商機制，希望創造出對社會對話的有利條件，甚至讓社會對話層級不僅侷限在國家層次，還能進一步延伸至不同專業的領域。

法國的勞動政策主要有四大領域，分別是實現社會對話及社會民主、工作健康與安全、法案的品質與效果、以及非法工作的對抗。社會對話用以應對來自社會上不同利益團體的需求，透過對話推行新措施及法案，並由公部門鼓勵勞資集體協商機制，創造有利的對話條件。

## 二、運作機制

法國發展時間較久的全國性社會對話平臺為經濟、社會與環境委員會 (Economic, Social and Environmental Council,

CESER)。該委員會是法國第五共和在上下議院之外的第三個憲制議會，做為社會主要成員的代表，其提供決策者在經濟、社會與環境領域相關公共活動上的看法。委員會主要研究經濟、社會與環境領域的變革並就其認為必須作出的改變提出建議，進而在公共利益上協助形塑提案。其致力於檢視經濟、社會及環境議題政策；在國家、歐洲與國際層級諮議機構在政策上的對話及合作；以及協助向民眾傳遞重要議題。

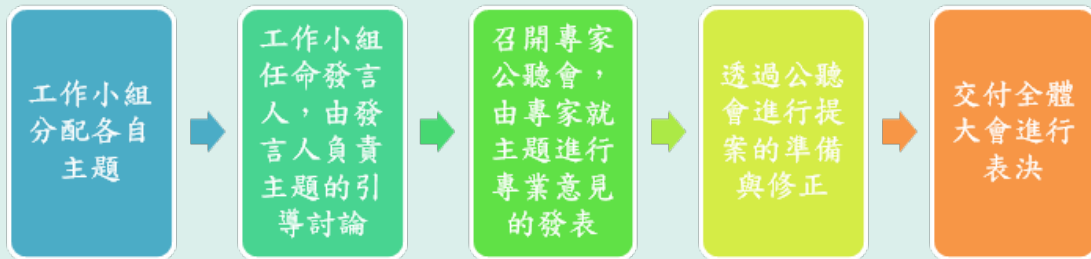
委員會採「雙邊加 N」的模式，亦即除了勞資雙方之外有其他方成員的參與，而政府並不直接參與其中。委員會共 233 名成員，組成方式如下<sup>3</sup>：

<sup>3</sup> 參考法國經濟、社會與環境委員會網站：<http://www.lecese.fr/en/esec-overview>（檢索日期：2018 年 5 月 15 日）。



類別	總人數	身分別	人數
經濟事務和社會對話委員	140	勞工代表	69
		私部門工業、貿易業和服務業代表	27
		農民和農業活動代表	20
		手工業代表	10
		自由業代表	4
社會和領土凝聚力與社區生活委員	60	非農業領域互助、合作與團結經濟代表	10
		互助組織、農業生產及加工合作社代表	8
		家庭協會代表	4
		其他協會與基金會代表	10
		法國海外部門和地區（包括海外社區和新喀裡多尼亞）經濟和社會活動代表	8
		青年和學生代表	11
環境和自然保護委員	33	具有從事社會、文化、體育和科學領域經驗，或具有社會住宅、失能者和退休人員利益促進經驗的合格人選（政府任命）	4
		環境和自然保護領域的協會和基金會代表	18
		具有永續發展和環境專業知識的合格人選（政府任命）	15

委員會的決策機制採投票表決制。委員會每月召開兩次全體會議，針對各處室所提交的意見進行表決，由辦事處設定議程，議程設定後，須經下列步驟方能向政府或議會遞交建議：



經過此程序，委員會可針對地區性經濟發展相關議題發表意見，但其建議並不具有拘束力 (Schulze-Marmeling, 2014)。

### 三、因應環境改變的制度調適

法國是世界上第一個成立經濟與社會諮議會組織的國家，然而隨著整體社會經濟與勞動環境的演變，其組織功能與議題面向也與

時俱進。最早於第三共和時期，1925年透過行政命令成立國家經濟委員會 (National Economic Council)；1936年再透過立法強化委員會的法律地位並賦予其職能延伸至社

經過此程序，委員會可針對地區性經濟發展相關議題發表意見，但其建議並不具有拘束力 (Schulze-Marmeling, 2014)。

會政策層面。第四共和時期，於 1946 年以經濟委員會 (Economic Council) 之名將此社會對話機制明訂於憲法之中；第五共和時期則更名為經濟及社會委員會 (Economic and Social Council)。2008 年，隨著法國進行憲法改革，委員會也擴大其面向，並更名為經濟、社會與環境委員會 (Economic, Social and Environmental Council)。

委員會在環境議題上所著眼的重點是能源轉型 (energy transition)，其透過社會夥伴諮商機制提出兩項建議書，以能源轉型支持社會與經濟表現、重新定義混合能源 (energy mix)、動員利益關係者與各項方法

應對氣候的挑戰、促進並發展創新等四項利基點，提出兩大目標：在社區層次，2020 年必須節省 20% 能源；在全國層次，以能源效率相關公共政策做為長期願景，且政策方向必須基於格勒奈爾環境論壇 (Grenelle Environment Forum) 的相關決議。建議書亦針對四項能源效率主題提出細部建議，分別是住宅與商業大樓主題、燃料貧困 (Fuel poverty) 主題、工業與農業主題及海外部門 (overseas departments) 特殊情況主題等 (International Labour Office, 2013)。

## 參、韓國經驗分析

### 一、歷史脈絡

依據 AICESIS 與國勞組織聯合資料庫的記載，韓國在社會對話平臺上的發展可分為兩大階段。第一階段是 1987 年民主化至 1997 年外匯危機，1990 年國家經濟與社





會諮議會 (National Economic and Social Council) 被視為最初始的韓國三方機制，此諮議會由雇主、勞工與公益代表所組成。然而，諮議會本身並未獲得外界充分支持，部分原因是許多工會會員對於政府在諮議會中針對工資政策的優勢地位抱有疑慮。隨著 1987 年民主運動，爆發一連串勞資爭議，且工資的漲幅亦高於生產力的成長幅度，政府所提出的工資政策及勞資團體共同決議的工資協議皆無法有效解決問題；另

外，為緩衝全球化影響及符合 OECD 與國勞組織國際標準，政府以三方社會對話的框架重塑國內勞工關係，並於 1996 年 5 月成立勞工關係改革委員會 (Labor Relations Reform Commission)，由全國民主勞動組合總聯盟 (Korean Confederation of Trade Unions)、南韓勞動組合總聯盟 (Federation of Korean Trade Unions)、韓國雇主聯合會 (Korea Employers Federation) 與公益代表組成，目的是為國內勞工關係改革制訂計



畫，以增加勞動市場彈性並回應勞工關係民主化的需求。

第二階段起始於 1970 年代末爆發的外匯危機。外匯危機是韓國促進經濟與社會事務上社會對話的契機，面對無法預期的經濟困境，政府向國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund) 要求紓困計畫，在國際壓力下，1998 年 1 月韓國三方委員會 (Korea Tripartite Commission) 成立。委員會由前述南韓勞動組合總聯盟、全國民主勞動組合

總聯盟、韓國雇主聯合會，以及韓國產業聯合會 (Federation of Korean Industries) 的代表所組成，另有財政經濟部與勞動部兩位部長、四位政黨代表。與勞工關係改革委員會相比，尤其在代表性與拘束力上，韓國三方委員會是更為進步的諮議機構。

## 二、運作機制

目前，韓國三方委員會已更名為經濟與社會發展委員會 (Economic and Social Development Commission)，由政勞資三方暨



來自學界的公益方代表及公民團體代表所組成，主要功能是針對有關勞工與勞工相關產業、經濟與社會議題，在政策與政策意見上進行諮商與協議，並將意見提供韓國總統。

在制度上，韓國以實質立法的方式保障社會對話平臺的運作。2007年依據組織更名，法律名稱重新命名為經濟與社會發展三方委員會法 (Act on the Tripartite Commission for Economic and Social Development)。該法目的是透過成立三方委員會促進產業和諧並致力於國家經濟平衡發展，並闡明有關

組織與其運作之必要事項，在三方之間基於多元信任與合作，就勞動政策與相關經濟及社會政策上進行諮商，並提供總統建議。

委員會採取「三方加N」的模式，亦即除了政、勞、資三方之外有其他方成員的參與。委員會共有10名成員，包含主席、副主席、2位勞工代表團體理事長、2位雇主代表團體理事長、2位公益團體代表、2位政府代表。從組織結構功能來看，全體委員會 (Plenary Committee) 是最高決策機關；常務委員會 (Standing Committee)、各議



程委員會 (Committees by Agenda) 與各產業委員會 (Committees by Industry) 負責各工作層面的討論與相關議程制訂；秘書處針對委員會運作提供行政支援<sup>5</sup>。

委員會社會對話運作的程序如下<sup>6</sup>：

第一步為議程遞交，在此階段所有委員會成員皆可規劃及遞交待議事項。第二步為議程考量，在此階段由議程委員會與產業委員

會商討可排入議程的待議事項，再交由常務委員會。第三步為議程議定，在此階段議程已經由常務委員會重新檢視與協調產生，交由全體委員會針對各項待議事項進行討論並議定。待議事項的議定應獲得出席成員三分之二以上同意，其中應有一半以上的勞工代表、雇主代表與政府代表。最後，則是宣告討論結果。



5 韓國經濟與社會發展委員會組織架構詳見：[http://english.esdc.go.kr/ibuilder.do?menu\\_idx=2090](http://english.esdc.go.kr/ibuilder.do?menu_idx=2090)（檢索日期：2018年5月15日）。

6 參考韓國經濟社會發展委員會網站：[http://english.esdc.go.kr/ibuilder.do?menu\\_idx=2092](http://english.esdc.go.kr/ibuilder.do?menu_idx=2092)（檢索日期：2018年5月15日）。

### 三、因應環境改變的制度調適

有鑑於社會保障 (social protection) 受到世界上多數人口的需要，卻僅有 27% 人口受到社會安全網絡的庇護，為因應全球對社會保障的殷切需求，並考量到經濟與社會諮議會及相似機構 (Economic and Social Councils and Similar Institutions, ESCs-SIs) 可在社會保障底線 (Social Protection



Floor) 改革中扮演重要角色，於是在 2014 年 11 月 20 至 21 日，由 AICESIS、國勞組織與韓國經濟與社會發展委員會於韓國首爾共同舉辦《經濟與社會諮議會及相似機構與社會對話在為全體實施社會保障底線上的角色》聯合研討會<sup>7</sup>。在研討會後，三方共同發表首爾宣言<sup>8</sup>，決定透過 ESCs-Sis 作為社會對話平臺，強化全國層級的行動，包含：

- 把社會保障議題納入社會對話議程並賦予其優先性。
- 積極參與社會保障底線的建立、實施與監督。
- 在社會保障底線改革的導入過程中加上諮商程序。
- 積極支持第 202 號社會保障底線建議書的原則。
- 適當採用國勞組織在社會對話領域相關的指引，如第 144 號（國勞基準）三方諮商公約等。
- 邀請國勞組織發起與國際金融機構的討論會議，藉以對抗貧窮與提倡社會正義。

### 肆、結語

將法國與韓國發展全國層級社會對話平臺之經驗予以比較，可發現在實施脈絡上，韓國推動社會對話屬於外部推力導向，而推力來自於外匯危機爆發後為取得國際貨幣基金組織的紓困計畫而接受其要求；法國則是依

7. 英文全名：The role of ESCs-SIs and the social dialogue in the implementation of a social protection floor for all。

8. 英文全名：Seoul Declaration on the promotion of national social protection floors for all by Economic and Social Councils and Similar Institutions。



據國家本身社會制度發展脈絡，基於長久的社會民主基礎及強調公共決策的模式。在核心參與者上，法韓兩國皆有政、勞、資以外的利益相關者參與其中。在社會對話平臺創立依據上，法韓兩國皆採取將之納入國家憲法或法制化的手段，賦予社會對話機制實質法律地位。

從兩國經驗觀察因應環境改變所產生的社會對話制度調適，可發現最顯著的影響在於社會對話議題範圍更廣、主軸更多元化。但制度的成熟建立在勞資關係對等、自主、溝通與交流的民主文化當中。因此，政府對於工會態度轉趨強硬時，社會對話平臺的運作勢必受到限制，或者流於形式，因為討論的民主流程需要時間，但執政黨或許不願意投資時間溝通，甚至避免溝通。法國與韓國於面對社會對話的態度，前者因為已具有數百年社會民主的發展歷程，不會因為短時間的

政黨輪替而讓整個社會對話機制停擺。但觀諸韓國近幾年對於勞工運動的箝制，未來社會對話的發展，卻是讓人憂心。

對於社會對話雖然由政府與勞資雙方組成的協商機制，但是勞動議題日趨複雜，且牽涉極廣，全國層級社會對話平臺所處理的議題已不限於單純的勞動面向的公共決策，而延伸至更廣泛的社會、經濟甚至環境議題。這樣的調適也顯示作為社會重要的人民組織，成熟的社會夥伴有能力透過勞資自主協商的方式解決廣泛的社會問題，進而使整體社會獲得提升。臺灣勞資團體目前參與政府公共決策的廣度、深度皆有極大的努力空間，若以他國經驗為借鏡，未來應嘗試培養勞資團體以社會對話為工具解決具有共同利益問題之能力，方能實踐產業民主，推動社會發展，建構公平與進步的集體勞動關係。



# 探討美、日及我國複數工會協商代表制度

勞動部勞動及職業安全衛生研究所副研究員 李政儒  
勞動部勞動及職業安全衛生研究所研究助理 張哲豪



## 壹、緒言

在集體勞動領域，透過團結權的行使向雇主方協商有利原本個別勞動條件的團體協約，本是集體勞動權核心，是以工會的任務首重在團體協約之締結（工會法第 5 條第 1 款），以改善會員之勞動條件。在協商過程中，如有延滯或其他不正當事由阻撓協商進行，當然影響協約的締結，故勞資雙方應本著誠實信用原則進行團體協商，無正當理由

不得拒絕他方所提之協商（團體協約法第 6 條第 1 項），如有違反誠信協商者，經依勞資爭議處理法之裁決認定者，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰（團體協約法第 32 條第 1 項）。

該誠信協商為強制規定，以督促勞資雙方共同遵守協商義務，在單一工會的情形下，



勞資雙方互負誠信協商義務，然在複數工會情況下，雇主得依照同法第 6 條第 4 項要求推選協商代表，以現階段工會實務而言，凡有助工會發展，各工會莫不積極爭取，以某電信勞工董事派任引發勞勞爭議可證<sup>6</sup>，況團體協約對於工會發展極其重要，且為工會首要任務，對於協商代表爭取，勢在必得，此規範無異引起勞勞間競爭的激烈，推選協商代表對照我國工會實務而言不僅遙不可及，同時易引起不必要的紛爭，不僅產生法規適用上的疑義，同時易造成雇主作為拖延協商進度的理由。

相關函釋對複數協商團體產生協商代表之解釋認為，「如複數協商當事人間對於協商代表人數、協商代表分配等確實無法達成協議，協商他方當事人經複數協商當事人之一通知後，則應依團體協約法第 2 條及第 6 條規定與各該工會分別進行協商。」<sup>5</sup>顯然當

局觀察目前實務的難處，以目前勞勞間的關係與對話的可能性，能否經推選或會員人數產生協商代表，極具困難，即使要求雇主方面應善盡推選「協商代表」之義務，仍難產生協商代表。

對於協商代表無法達成協議，以目前勞、勞間的關係乃屬必然，該函釋最後建議採分別進行協商方式，與單一工會協商模式相同，本研究以美國及日本等協商模式，討論我國複數工會之協商代表行為模式。

## 貳、美國的協商代表制度

探討美國協商代表制度須先確認協商單位及協商代表。

### 一、「協商單位的確定」(bargaining unit determination)

係指「為了團體協商之目的，確定某特定群體之受僱者屬於同一個協商單位」。同屬



一個事業單位之受僱者不一定適合屬於同一個協商單位，因此在進行團體協商前必須先確認特定協商單位是否合宜 (appropriate bargaining unit)，接著再確認哪一個工會可以成為該協商單位受僱者的唯一協商代表工會。

## 二、協商代表工會的確認<sup>2</sup>

協商代表工會的確認有二個途徑：雇主自願承認及國家的法定確認<sup>1</sup>。

(一) 當一個工會認為其已獲得某事業單位多數受僱者的支持，其可要求雇主承認該工會為該事業單位受僱者之唯一協商代表工會。透過雇主自願性承

認特定工會為其受僱者之唯一協商代表工會，通常是發生在僅有一個工會尋求雇主承認的情況，且此種工會多能證明其已獲得該事業單位中多數受僱者的支持。然而，即便如此，雇主通常不會願意承認該工會為其受僱者之唯一代表工會。當有數個工會欲爭取雇主承認其為該事業單位受僱者之唯一協商代表工，或僅有一個工會尋求雇主承認卻提不出已獲得該事業單位中多數受僱者支持之證據時，在「國家勞工關係法」第 9(b) 條的規範下，「國家勞工關係委員會」有權以個案判斷的方式決定哪一個工會可成為該



事業單位受僱者之唯一協商代表工會。

- (二) 確認唯一協商代表工會的程序通常會包括「確認代表資格選舉的申請」(petition for a certification election)、在「確認代表資格選舉申請」中證明受僱者之利益、召開聽證會以證明「確認代表資格選舉申請」的合法性(validity)等。申請「確認代表資格選舉」可由雇主提出亦可由工會提出，若是由工會提出，通常工會必須提出證據，證明其已獲得該事業單位中至少 30% 受僱者的支持，證據大多是

由受僱者簽署授權特定工會成為其代表工會的「授權卡」(authorization cards)或連署辦理「確認代表資格選舉」的申請書。在確定要辦理代表工會選舉之後，「國家勞工關係委員會」會負責辦理選舉，同時決定選舉資格、選舉日期、投票方式、當選代表工會之得票率門檻等事項。一般而言，此種選舉係採無記名投票，如果投票結果沒有一個工會獲得多數受僱者的支持，投票者會再就得票最多的兩個工會進行一次「決選投票」(runoff election)。

當特定工會在「國家勞工關係委員會」所辦理的選舉中得到特定事業單位中多數受僱者的支持時，該工會即會被認定為該事業單位受僱者的「唯一協商代表」(exclusive representative)，且通常會有「選舉禁止」(election bar)的規定，禁止在一年內於該協商單位中舉行新的「確認代表資格選舉」，以確保該當選之協商代表工會有充分的時間來準備團體協商。然而，如果「不需要協商代表」(no representative)的選項得到多數受僱者的支持，則該協商單位將會維持在受僱者無協商代表工會的狀態，當然也就不會有後續的團體協商。

### 參、日本的協商代表制度

根據日本憲法第 28 條勞動基本權之規定，其意旨不僅僅是對於勞動者之團結權保障，其目的乃至於在現實上之平等勞資關係秩序



的形成與維持，且基於此一目標之達成，更於勞動組合法以立法方式設計不當勞動行為制度以確保該勞動基本權之實效。是以，基於團結權在法價值（法評價）的平等性觀點，勞動組合法之相關規範（日本勞組法第 7 條第 2 款）使雇主必須對於勞動者自主性的團結組織給予公平對待，而不論其工會會員人數的多寡。因此，雇主對於企業內並存的複數工會，應承認且尊重各該工會皆為團體協商之獨立對象，並於各工會之間應維持中立的態度，對各工會負有誠信協商之義務<sup>2</sup>。

其次，日本學界對於在所謂複數組合主義下的工會（尤其是少數派工會）基於憲法第

28 條規定而享有獨自與雇主的協商權雖未有爭議，但就團體協商之制度上如採用類似美國之「排他性的團體協商代表制度」是否有違憲，則有明顯之對立看法。有認為無論是採「複數組合交涉代表制」或者是「排他的交涉代表制」，乃一立法政策之決定，並未違反憲法第 28 條之勞動基本權保障（違憲否定說）。但也有認為憲法第 28 條規定是就團結權、團體行動權以及團體協商權之特別保障規範，「排他的交涉代表制」將侵害少數派工會的團結權、團體交涉權（違憲肯定說）<sup>2</sup>。

綜上，學說上對於如果並非是上述之「排



他的交涉代表制」，而是只有在超過一定組織率的工會才賦與團體協商權（團體協約締約權），則此一制度設計是否有違反憲法第 28 條規定之論議，亦有不同立場。有學者認為，基於保障團體協商權和團體協約締約權的落實，有必要於制度上設計使超過一定組織率的工會才以享有（違憲否定說）。同樣持違憲否定說之立場者，亦有從「勞動條件決定之合理過程」的觀點認為，應更正面地重視多數派工會的團體協商，因為就實際的情形而言，由於對少數派工會之獨立協商權的尊重，導致很多肇因於並存複數工會之間的

相互對抗，同時也造成多數派工會的團體協商難以進行。另一方面，亦同樣有持反對見解（違憲肯定說），主張此一制度將侵害少數派工會的團結權與團體協商權<sup>2</sup>。

#### 肆、我國的協商代表制度

團體協約法第 6 條第 4 項明文「勞方有 2 個以上之工會，或資方有 2 個以上之雇主或雇主團體提出團體協約之協商時，他方得要求推選協商代表；無法產生協商代表時，依會員人數比例分配產生」。按照結社自由及團結團之保障，勞工可依其立場、偏好及對



工會運動之方向而選擇組織或加入不同之工會，而不同之工會自然也就會有其不同的立場、偏好及工會運動之方向，除同法第 6 條第 3 項第 4 款規定的工會外，將兩個或兩個以上之具有協商資格的不同工會強行組成一個協商團隊，其如何擬定協商策略？如何與協商他方達成合意？相同情形亦發生於雇主之場合，不免起人疑竇。

對於團體協約法第 6 條第 4 項複數協商團體產生協商代表之疑義，相關單位以勞資 2 字第 1010126626 號函表示<sup>5</sup>，首先要求協商資格之他方當事人應善盡推選「協商代表」之義務，其次複數協商當事人間對於協商代表人數、協商代表分配等確實無法達成協議

後，應依團體協約法第 2 條及第 6 條規定與各該工會分別進行協商，仍回到單一工會與雇主協商之狀態。

以我國規範觀之，團體協約法第 6 條第 4 項規定：「勞資任一方有 2 個以上提出團體協約之協商時，他方得要求推選協商代表。無法產生協商代表時，依會員人數比例分配產生。」關於上述複數協商團體產生協商代表之疑義，主管機關亦作出函釋認為，「如複數協商當事人係「分別」向有協商資格之他方當事人提出協商時，需該他方當事人尚未與任一複數協商當事人進入協商程序，始有該項規定之適用<sup>5</sup>。」雖然函釋已盡可能解釋疑義，然協商代表的複雜性與我國複數

工會實務的激烈競爭環境<sup>6</sup>，似無推選之可能性，蓋採推選方式而不以選舉方式產生，顯然有別美國制度，如何善盡推選「協商代表」之義務，仍有待規範處理，如無法推派代表則依照會員人數比例分配產生，其比例計算基準點以及分配結果係採單一或複數代表等問題，仍然需進一步解釋。

我國集體勞動關係生態，該條項所真正指涉之對象，其實就是勞方為了避免雇主之「面對複數工會」之「協商困擾」，在國內迥異於美國、並無美國專屬／排他協商代表

之制度下，卻有類似之複數工會可能，團體協約法採取了最有疑義的立法設計：既然沒有專屬與排他性協商代表，則各個工會均得要求協商，試問何來賦予對方「要求推選協商代表」的權利？法規範圍得要求推選協商代表，亦非強制規定，試問被要求的一方可否拒絕？要求一方得否拒絕協商？

以個別協商為原則，締結不同的團體協約以彰顯各工會不同路線與主張，讓真正為會員打拼的工會協商較有利個別勞動條件的團體協約，而未積極爭取會員權益的工會，







所締結的團體協約可能無助提升勞動條件，在市場自由競爭下，透過不同團體協約的比較，深化勞工（會員）對的工會的支持度，藉此市場機制可汰弱良莠不齊的花瓶工會或御用工會等，同時提供勞工（會員）的多元選擇，以健全工會的常態發展。

## 伍、結論

在複數工會競爭下，欲取得團體協商代表，依照我國現行法規，他方得要求推選協商代表，無法產生協商代表時，依會員比例分配產生。此規範雖欲解決複數工會協商代表的產生問題，但是，如審酌我國複數工會現況，不難發現產生更多勞勞相爭問題，並因此造成協商的延宕甚至無法實協商的可能<sup>3</sup>。是以，總結美國、日本以及我國協商制度如下：

### 一、美國排他性協商代表制度的取捨

從美國制度以觀，由行政機關 (NLRB) 主辦以劃分選區舉辦選舉方式產生具有代表性的協商代表<sup>1</sup>並且對選區內勞工負有公平代表之義務<sup>4</sup>，其協商代表制度源自選舉背景與正當法律程序，美國工會背景與我國工會實務迥然不同，如欲引進該制度，除須深入研究外並應賦予相關配套規範與措施，考量我國目前集體勞動發展未臻成熟及欠缺明確規範等因素下，不宜貿然引進，以免影響勞工團結權<sup>3</sup>。

本研究發現如欲採取美國選舉方式，宜建議由公正客觀第三方擔任選務工作並劃分選區進行民主式的選舉模式；如以推選方式進行，則有關他方當事人善盡推選「協商代表」之義務及會員人數比例分配等運作方式，亦應明確規範，否則該項制度設計，在目前實

務運作上難以發揮解決協商代表所衍生諸多問題，徒增勞資協商的困擾。

## 二、日本公平中立協商義務

以日本制度觀察，賦予每個工會具有協商代表資格，各工會得對雇主分別進行協商，是以，衍生雇主對複數工會的中立對待義務，防止雇主的支配介入影響工會正常運作與發展。

我國現況來看，任何工會能為會員爭取更優渥的權益包含勞動條件的提升等，乃工會吸收會員壯大實力的最佳手段，是以，如透過團體協商取得優於個人勞動契約的團體協約，乃工會所必須爭取的手段與工具，且攸關工會生存與發展，加上國內複數工會所產生勞勞之爭的特殊情況下，互不相讓狀況至為明顯，如採分別協商方式進行，不僅消除勞勞之爭的問題，同時透過不同團體協約的訂定，彰顯各個工會的路線，勞工並可從中選擇適合自己的需求加入工會，對自主性欠缺的公司工會或御用工會等而言，恰可發揮督促與向上提升的力量，對複數工會間的實務現況而言，產生良性競爭的效果，故日本的模式值得我國借鏡與學習。

## 三、我國複數工會下分別協商的可能性

以我國規範觀之，團體協約法第6條第4項規定：「勞資任何一方有二個以上提出團體協約之協商時，他方得要求推選協商代表。無法產生協商代表時，依會員人數比例分配產生。」關於上述複數協商團體產生協商代

表之疑義，主管機關亦作出函釋認為，「如複數協商當事人係「分別」向有協商資格之他方當事人提出協商時，需該他方當事人尚未與任一複數協商當事人進入協商程序，始有該項規定之適用<sup>5</sup>。」

雖然函釋已盡可能解釋疑義，然協商代表的複雜性與我國複數工會實務的激烈競爭環境<sup>6</sup>，似無推選之可能性，是以，在歷經協商代表人數、協商代表分配等確實無法達成協議如函釋所言，則以分別協商為之。

是以，如以個別協商為原則，締結不同的團體協約以彰顯各工會不同路線與主張，讓真正為會員打拼的工會協商較有利個別勞動條件的團體協約，而未積極爭取會員權益的工會，所締結的團體協約可能無助提升勞動條件，在市場自由競爭下，透過不同團體協約的比較，深化勞工（會員）對工會的支持度，藉此市場機制可汰弱良莠不齊的花瓶工會或御用工會等，同時提供勞工（會員）的多元選擇，以健全工會的常態發展。

### 參考文獻

1. 吳育仁，2002，美國勞資集體協商制度政策分析，歐美研究，第32卷第2期。
2. 李政儒、康長健，2017，勞動三法修正後對工會行為調查研究，勞動部勞動及職業安全衛生研究所。
3. 林祖佑，美國排他性協商代表制之研究對臺灣之啟示，2014，臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所碩士論文。
4. 謝棋楠，美國法中個別勞工團結權與要求工會公平代表之制度，2013，全國律師第17卷第6期。
5. 勞動部2012年8月10日勞資2字第1010126626號函。
6. 慕禕辰，從罷工中實踐民主—華航空服員工會罷工隨想，2016，工訊第59期。

# 勞保年金改革建議：借鏡美國社會安全基金的老年給付

臺灣大學財務金融學系教授 張森林  
臺北大學社會工作學系教授 陳芬苓



隨著少子化及平均餘命的延長，臺灣人口結構快速地老化<sup>1</sup>，加上偏低的保險費率影響，臺灣的各種社會保險年金（勞保、公保及國民年金等）及職業年金（軍公教退撫基金）體系均面臨沈重的財務缺口問題，歷年精算的結果都指出勞保基金及各種退撫基金即將面臨財務危機，因此新政府 2016 年上任後將年金改革列為首要政務之一，成立了「總統府國家年金改革委員會」，由陳建仁副總統擔任委員會召集人，並於 2016 年 6

月 23 日召開第一次委員會會議，正式啟動了年金改革的序幕。

臺灣現行的年金體系中，涵蓋的對象最多，影響的範圍最廣為勞保制度，其財務狀況根據魏吉漳與周瑞芝（2016）的精算報告預估<sup>2</sup>，勞保基金資產累積餘額將於民國 116 年出現負值，截至 2014 年底之未提存精算應計負債（俗稱潛藏負債）8.4 兆元<sup>3</sup>，由此可見制度有進行檢討之必要。

1. 依照內政部老人狀況調查報告，臺灣在 2018 年將進入高齡社會，也就是 65 歲以上人口占總人口比在 14% 以上，而 2025 年臺灣 65 歲以上人口占總人口將高達 20.1%，也就是進入超高齡社會。

根據行政院 2017 年 3 月 30 日函送立法院審議的「勞工保險條例」部分條文修正草案，此次勞保年金改革的重點之一是延長投保薪資採計期間，由現行的 60 個月最高投保薪資平均逐步延長至最高 180 個月投保薪資平均計算，延長投保薪資採計期間應該是合理的，主要理由有二，一方面世界各國為減緩社會保險年金的財務負擔，大多採用較長期間的投保薪資，例如：美國社會安全基金 (social security) 採計最高 35 年的薪資來計算老年給付，許多國家（例如：德國）甚至是採用退休前「全生涯薪資」做為計算退休金給付的基礎。另一方面也可以降低道德風險問題，因為過去曾發生部分勞工平時以多保少（減少繳交勞保費）、臨退以少保多（增加勞保退休金給付）的現象，造成勞保財務問題更加惡化。綜合上述，延長投保薪資採計期間似乎有其必要性和正當性。

然而，延長投保薪資採計期間時也應該兼顧合理性和公平性，若只是單純地將勞工過去的投保薪資平均並不合理，因為不同時間的投保薪資及所繳的保費，其價值並不相同，因此不宜直接平均。此外，由於每位勞工的工作歷史不同（例如：有些勞工投入和離開職場比其他人早），直接將過去的投保薪資平均並不公平，例如：這樣的計算方式可能不利於女性勞工，許多女性勞工因為結

婚、生子或照顧家中長者而暫時或永久離開職場，因此其投保期間較集中在早期，不論後來是否再就業，當女性勞工未來請領老年給付時，可能採計到早期較低的投保薪資，其勞保退休金因而降低，產生不公平的現象。

為解決上述“將投保薪資直接平均”所導致的不合理現象，本文建議可以參考美國社會安全基金的作法，將過去的投保薪資調整為請領老年給付當時的薪資水準，這樣的做法會比較公平。美國的具體作法如下：首先，社會安全管理局 (Social Security Administration) 會編製歷年的平均薪資指數 (average wage index)，利用平均薪資指數來設定調整因子 (indexing factor)，然後再將每一個退休勞工歷年的名目薪資，調整為開始請領老年給付時的薪資水準。以表 1 的數字為例，假設某一勞工於 2016 年底退休，歷年 (1978 年至 2016 年) 的名目薪資如表 1 所示，如果要將 1978 年的名目薪資調整為 2016 年時的水準，就必須計算 1978 年和 2016 年間平均薪資指數的成長倍數，由於 1978 年的平均薪資指數為 10556.03，而 2016 年的平均薪資指數為 48642.15，所以平均薪資上漲了 4.608 倍，因此 1978 年的指數因子設定為 4.608，該勞工在 1978 年的名目薪資為 9,870 美元，乘上指數因子 4.608 後，

2 魏吉潭與周瑞芝 (2016)，「104 年度勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」，勞動部勞工保險局委託研究報告，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=fH%2BmkR3F6zQ%3D>。

3 在部分提存準備或隨收隨付之財務處理原則下，未提存精算應計負債是呈現下一世代照顧責任的可能金額，為代間移轉的必然結果，此在國內外社會保險制度亦為普遍存在之現象，且未提存精算應計負債不會一次全部實現，而係在未來年度逐步支出。惟為避免未提存精算應計負債超過未來繳費人口所能負擔之程度，仍應作適當控制。

即可得到該年的指數調整後薪資為 45,481 美元。其他年度的指數調整後薪資計算方式相同，都是先採用歷年平均薪資指數來計算指數因子後，再將名目薪資乘上指數因子，最後得到指數調整後薪資。

如果臺灣政府當局認為上述調整名目薪資的方法公平合理，則歷年的平均薪資指數可以由行政院主計總處來負責編制，因為我國歷年的薪資及生產力統計都是由主計總處負責調查、統計和分析<sup>4</sup>。此外，在上述公平的計算方式下，表 1 的結果顯示指數調整後薪資歷年間的差異大幅降低，延長投保薪資採計期間並不會顯著影響勞保年金給付金額，因此政府可以迅速地延長投保薪資採計期間至 180 個月，甚至採計「全生涯」的投保薪資以消除“平時以多保少、臨退以少保多”的投機現象。

此外，根據魏吉漳與周瑞芝 (2017) 的「勞工保險年金改革方案財務精算評估」報告顯示，<sup>5</sup> 目前政府的勞保年金改革方案在制度不再繼續檢討下，僅能將基金資產累積餘額轉為負值年度延長到 2029 年而已，不能根本解決勞保財務問題，未來若依照勞工保險條例第 69 條第 2 項的規定檢討財務時，所精算的保險基金餘額勢必不足以支應未來 20 年保險給付，因此未來必須再進一步檢討調高勞保費率。魏吉漳與周瑞芝 (2017) 精算預估的在年金改革方案下長期均衡費率為

24.62%，未來若調整到這麼高的保險費率，雇主和勞工朋友可能都無法接受。因此，另外一個可能的做法就是調降給付率，按照目前的老年給付公式：“保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算”，一個平均投保薪資為 22,000 元（最低投保薪資）的勞工，即使工作投保 40 年後退休，每個月可以請領的年金金額也只有 13,640 元（ $=22,000 \times 1.55\% \times 40$ ），如果降低給付率，將造成勞工權益影響。

在上述“保費不能大漲、給付率不能大降”的兩難情況下，是否有其他可行的方案可以採用呢？許多勞工朋友和勞工團體都認為，應該比照軍公教退撫制度，由政府來承擔勞保財務問題，因此此次勞工保險條例部分條文修正草案的另一個重點是：勞工保險財務應由中央政府負最後支付責任並定期檢討（修正條文第 69 條）及中央主管機關應撥補挹注勞工保險基金，每年撥補金額不得低於新臺幣 2 百億元（修正條文第 66 條）。如果將勞保的財務負擔完全由中央政府來承擔，根據魏吉漳與周瑞芝 (2017) 的「勞工保險年金改革方案財務精算評估」報告顯示，年金改革方案下載至 2016 年底之未提存精算負債為 8 兆 5,784 億元（未改革下的未提存精算負債為 9 兆 6,422 億元），若按精算報告的假設，資產報酬率和負債折現率皆為 4%，則未來 50 年內，中央政府每年需額外撥補新臺幣 3,993 億元（不含目前精算報告

4 如果從保費（投保薪資乘以勞保費率）的貢獻度來看，另一個編製平均薪資指數的方式是採用歷年的平均投保薪資，並且由勞保局來負責統計、分析和發佈。

已經列入計算的 2 百億元)，這麼高的撥補金額絕非目前中央政府預算可以負荷的。

綜合上述論述，本文認為如果要徹底解決勞保財務問題，除了“增加費率、延長退休年齡及調降給付率”外，還應該引入社會保險的精神：所得重分配的機制。以美國社會安全基金的老年給付為例，社會安全管理局首先計算勞工退休前的指數調整後薪資，將其中最高 35 年的指數調整後薪資加總再除以 420 個月，以計算「指數調整後月平均收入」(Average Indexed Monthly Earnings)。<sup>6</sup> 根據指數調整後月平均收入，退休勞工的老年給付公式中有兩個轉折點，在 2016 年分別為 856 美元和 5,157 美元，退休勞工的指數調整後月平均收入低於第一個轉折點的部分，給付率為 90%，介於第一個和第二個轉折點的月平均收入部分，給付率為 32%，高於第二個轉折點的部分，給付率只有 15%。

上述美國社會安全基金的老年給付公式具有很強的所得重分配效果，舉例而言，表 2 試算四個不同所得者的美國社會安全基金老年給付金額，A、B、C 和 D 君的指數調整後月平均收入分別為 1,000 美元、2,000 美元、4,000 美元和 8,000 美元，年金月給付金額分別為 816 美元、1,136 美元、1,776 美元和 2,573 美元，年金所得替代率依序為 81.6%、56.8%、44.4% 和 32.2%。從上述的數字可知，

低所得者 (A 君) 的年金所得替代率可以高達 82% 左右，相對地，高所得者 (D 君) 的年金所得替代率只有 32% 左右，兩者差距很大。更進一步而言，D 君繳的社會安全稅 (目前稅率為 12.4%) 是 A 君的 8 倍，但其老年給付只有 A 君的 3.15 倍，因此在財務收支平衡時，形同高所得者部分補貼低所得者，故可達到所得重分配的效果。反觀臺灣目前的勞保老年給付，和投保薪資成正比，完全沒有所得重分配的效果，<sup>7</sup> 因此財務均衡費率偏高。本文建議我國可以仿照美國社會安全基金的作法，例如：第一個轉折點可以設在臺北市的最低生活費標準 (107 年度為 16,157 元)，第二個轉折點為第一個轉折點的 2 倍，年金「年資給付率」按平均月投保薪資，在第一個轉折點以下部分以 1.65% 計，第一個轉折點和第二個轉折點間以 1.15% 計，逾第二個轉折點部分以 0.65% 計。按照上述的建議，投保薪資低的勞工，平均給付率和現行方案幾乎完全相同，投保薪資高的勞工，平均給付率仍可維持 1.2% 左右。

最後，2017 年美國社會安全基金的課稅所得上限 (maximum taxable earnings) 為 118,500 美元，約為平均課稅所得 46,640 美元的 2.54 倍。反觀臺灣勞保的投保薪資上限偏低，根據魏吉漳與周瑞芝 (2017) 的精算報告，民國 105 年底的平均投保薪資為新臺幣 30,977 元，投保薪資上限 (新臺幣 4 萬 5,800

5. 魏吉漳與周瑞芝 (2017)，「勞工保險年金改革方案財務精算評估」，行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告，<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzI3L3JlbGZpbGUvMC8xMDQ4MS82ZmY5MzhiYi01NzdkLTQ4YzQtYjJmMi01M2Y3ODY2MTBiNGMucGRm&n=5Yue5bel5L%2Bd6Zqq5b06YeR5p56Z2p5pa55qGl6LKh5YuZ57K%2B566X6KmV5LywLnBkZg%3D%3D&icon=..pdf>。

元) 只有平均投保薪資的 1.48 倍，因此有許多勞工朋友建議政府應該提高投保薪資上限，以拉高勞工將來的退休給付。然而，年金改革委員會第 7 次會議中勞動部報告時曾提到，若貿然提高投保薪資上限，按照現行給付公式採計加保期間最高 60 個月之月投保薪資時，恐吸引更多利用制度的漏洞刻意調高其中幾年的投保薪資來取得較高的老年給付，進而加快勞保基金破產的速度。

基於上述討論，欲放寬投保薪資上限必須先解決目前制度上的漏洞，避免人為“平時以多保少、臨退以少保多”的投機行為。若依照本文上述提出的兩點建議，亦即 (1) 採計更長年期或「全生涯」的指數調整後投保

薪資；(2) 採行具所得重分配效果的給付公式，則未來應可進一步研議放寬投保薪資上限。

總結而言，美國社會安全基金自 1937 年開辦以來，歷史超過 80 年以上，造福了許多美國的退休勞工和在職勞工，其制度設計有許多值得參考之處，礙於篇幅限制，本文只介紹對於我國勞保年金改革最具參考價值的老年給付部分，若未來勞保財務問題改善後，可以進一步研議是否採用其他配偶津貼 (spouse benefits，適用於滿足退休年齡條件的配偶) 和兒童津貼 (child benefits，適用於 18 歲以下兒童) 等，以擴大保障退休勞工的家庭經濟所需的相關措施。

7. 相對地，同樣屬於社會保險的臺灣全民健保就有所得重分配的機制，高所得者繳的健保費雖然較高，但平均使用的健保資源和全體國民使用的健保資源並無太大差別。

表 1 名目薪資與指數調整後薪資

年度	名目薪資	平均薪資指數	指數因子	指數調整後薪資
1978	9,870	10,556.03	4.6080	45,481
		11,479.46	4.2373	45,623
1980	11,774	12,513.46	3.8872	45,768
1981	13,000	13,773.10	3.5317	45,912
1982	13,758	14,531.34	3.3474	46,054
1983	14,473	15,239.24	3.1919	46,196
1984	15,372	16,135.07	3.0147	46,342
1985	16,076	16,822.51	2.8915	46,484
1986	16,605	17,321.82	2.8081	46,629
1987	17,718	18,426.51	2.6398	46,772
1988	18,647	19,334.04	2.5159	46,914
1989	19,445	20,099.55	2.4201	47,059
1990	20,405	21,027.98	2.3132	47,201

1991	21,230	21,811.60	2.2301	47,345
1992	22,391	22,935.42	2.1208	47,487
1993	22,652	23,132.67	2.1027	47,630
1994	23,330	23,753.53	2.0478	47,775
1995	24,338	24,705.66	1.9689	47,919
1996	25,605	25,913.90	1.8771	48,063
1997	27,180	27,426.00	1.7736	48,206
1998	28,688	28,861.44	1.6854	48,351
1999	30,376	30,469.84	1.5964	48,492
2000	32,151	32,154.82	1.5127	48,635
2001	33,015	32,921.92	1.4775	48,780
2002	33,444	33,252.09	1.4628	48,922
2003	34,362	34,064.95	1.4279	49,065
2004	36,064	35,648.55	1.3645	49,209
2005	37,493	36,952.94	1.3163	49,352
2006	39,330	38,651.41	1.2585	49,497
2007	41,234	40,405.48	1.2039	49,642
2008	42,305	41,334.97	1.1768	49,785
2009	41,787	40,711.61	1.1948	49,927
2010	42,897	41,673.83	1.1672	50,069
2011	44,368	42,979.61	1.1317	50,211
2012	45,884	44,321.67	1.0975	50,358
2013	46,603	44,888.16	1.0836	50,499
2014	48,394	46,481.52	1.0465	50,644
2015	50,220	48,098.63	1.0113	50,787
2016	50,931	48,642.15	1	50,931

資料來源：Social Security Benefits，<https://www.ssa.gov/oact/cola/Benefits.html>，上網搜尋日期：2018年5月1日。

表 2 美國社會安全年金月給付金額試算（單位：US\$）

案 例	平均指數調整後月收入	2016 年轉折點		年金月給付金額
		第一個	第二個	
A 君	\$1,000	\$856	\$5,157	$0.9 \times 856 + 0.32 \times (1000 - 856) = 816$
C 君	\$4,000	\$856	\$5,157	$0.9 \times 856 + 0.32 \times (2000 - 856) = 1136$
D 君	\$8,000	\$856	\$5,157	$0.9 \times 856 + 0.32 \times (4000 - 856) = 1776$
D 君	\$8,000	\$856	\$5,157	$0.9 \times 856 + 0.32 \times (5157 - 856) + 0.15 \times (8000 - 5157) = 2573$