

國立政治大學勞工研究所碩士論文

事業單位勞動條件責任落實機制之探討

A study on the Mechanism in Business Entity to
Implement Labor Conditions Responsibility



指導教授：成之約 博士

研究生 陳宣如

中華民國 一百零二 年 七 月

謝誌

終於，在重複不知道第幾遍自我懷疑、停滯與重新振作的循環之後，生平第一本著作終究來到了最後修訂的階段。這篇論文的完成要感謝這一路上指導我、幫助我、關心我、支持我的師長、朋友以及我最親愛、最珍貴的家人們。謝謝你們成就了我，成就了這篇論文。

感謝協助我完成這篇論文的指導教授成之約老師。在寫作的過程中我就像是一只明明沒有翅膀卻嚮往飛翔的風箏，隨著風恣意翱翔在這片名叫學術研究的天空之下，穿過高山、越過深谷，看盡了美景，卻也走了不少冤枉路，幸虧老師沒有放開維繫我們師徒關係的風箏線，總能在 meeting 時以最短的時間引導我回歸正途，這篇論文才得以順利趕在這個夏天完成。謝謝口試委員李庚霈老師與楊通軒老師於百忙之中撥冗為學生論文口試，並提出許多寶貴的建議，使這篇論文更加完整。另外也要謝謝經理人月刊郭明琪副總編輯、資深採訪編輯 Sander 在接到我的信之後二話不說的提供了相關的統計資料，豐富了這篇論文的內容。

謝謝 271234 的常客們，于真、雅珊、佳憶、欣胤、柏舜、柏宏、勝智、琮鈞、永山，謝謝你們總是樂於與我分享成功出逃研究室的一切資訊與資源，單靠我一個人實在很難走出研究室這明明沒幾坪大卻讓人深陷其中的小迷宮。特別要感謝總是聽我嘮叨、明明自己也很緊張還要不時分心安撫緊張鬼宣、鼓勵我的楊氧，謝謝妳為我煩悶的研究生活灌注了滿滿的氧氣，帶來希望與快樂！另外還要謝謝我的「小導師」佳憶，總能一語點破我的盲點，給我最中肯的建議、為我的論文找到出路！

謝謝默默支持我的親故們，陳恰恰、林念仔、雅麗、劉慙慙、葉百合、蕭小瓜、佳琪、詩敏、游大智、陳潔米、小木偶以及可能被我不小心遺漏的其實你很重要的朋友們。謝謝你們包容在趕稿的後期完全見「文」忘友的我，仍不時以非常含蓄的方式關注我那有些讓人擔心的論文進度。尤其要感謝蕭小瓜在忙碌的工

作之餘還經常撥電話與我長談我的進度、給我具體的建議與鼓勵。

最重要的還是要感謝我那儘管不是很懂我究竟是在研究、瞎忙些什麼，但總是選擇無條件相信我、支持我的家人們。謝謝你們把好多好多的資源和愛投注在這支連我自己都不知道是不是真的能夠後勢看漲或甚至有持續獲利能力的偽潛力股身上，讓我不論在物質還是精神上都感到富足，能夠無後顧之憂的在臺北走跳，快樂的學習，進而完成這篇論文。洋洋灑灑的寫了將近十萬字的研究論文，但要怎麼將心中滿滿的感激化作文字，卻讓我猶豫著不知該如何下筆，因此謹以此論文獻給我生命最重要的存在——我的家人們，謝謝你們，這份小小的成就應該是屬於你們的！最後，想跟我的老天使說。阿嬤妳看到了嗎？我做到了，我沒有放棄！一如妳所教導我的那樣！

陳宣如 謹誌

民國 102 年 7 月 20 日

於國立政治大學勞研所

摘要

產業情勢的變遷、勞動力市場結構的劇烈變動、工作型態的多樣化，使得企業經營環境越來越嚴峻。而人民教育、生活水準的提升、社會觀念的轉變，讓企業經營者必須面對許多過去不曾有過的挑戰。近來傳統資本主義制度正面臨嚴苛的考驗，企業存在於社會上的正當性地位開始受到質疑，企業的成就被認為是以損害社會、環境等大眾利益所換來的，因此被要求擔負起更多的社會責任。其中勞工權益的保障被視為事業單位落實社會責任的要務之一，落實勞動條件責任更成為事業單位務須重視、無法推拖的一項責任。

為回應此種轉變與挑戰、挽回大幅下跌的企業品牌價值與形象，部分事業單位開始從風險管理的角度出發，重新思考、規劃內部的勞動條件相關政策，但卻不知道該從何處開始著手。因此本文以此為出發點，討論我國、中國以及日本之事業單位勞動條件責任落實機制。以較為系統性的方式認識並了解相關機制之運作，並探討運用這些機制來促進事業單位落實勞動條件責任之可能性以及潛在的問題，希望能夠幫助事業單位有效管理勞動條件相關事務，減少因未能妥善管理相關問題所帶來的不必要的損失與經營風險。

研究發現，本文所選定之勞工參與、企業社會責任行為準則以及自主管理制度等三大機制確實能在一定程度上發揮促進事業單位落實勞動條件責任之效果。我國雖也有相關制度，但由於國人的認識不足再加上制度本身的缺陷，事業單位一般多未能善用此三大機制來管理內部勞動條件事務。因此本研究建議應嘗試於事業單位內建構一個「勞動條件管理系統」，妥善運用 P-D-C-A 與風險管理的理念，並結合前述三大機制管理事業單位內部的勞動條件事務，達到促進事業單位落實勞動條件責任之目的。同時為了增進前述三大機制在台灣之發展，相關法令及制度本身亦應依事業單位規模大小等不同變項適當地予以調整。

關鍵字：事業單位勞動條件責任、落實機制

目錄

謝誌.....	I
摘要.....	III
目錄.....	IV
圖、表目次.....	VI
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究方法	5
第三節 研究範圍與限制	6
第四節 研究流程與章節安排	7
第二章 事業單位勞動條件責任落實機制概述	9
第一節 事業單位的勞動條件責任	9
第二節 事業單位勞動條件責任落實機制之內涵	20
第三節 本章小結	61
第三章 臺灣事業單位勞動條件責任落實機制之運作與發展現況	63
第一節 臺灣事業單位法定勞動條件責任落實概況	63
第二節 臺灣事業單位勞動條件責任落實機制之探討	72
第三節 本章小結	114
第四章 其他國家事業單位勞動條件責任落實機制之運作與發展	116
第一節 中國勞動條件責任落實機制之內涵	116

第二節 日本勞動條件責任落實機制之內涵	133
第三節 臺灣與中國、日本相關機制之比較	148
第四節 本章小結	159
第五章 結論與建議	161
第一節 結論	162
第二節 建議	166
參考文獻.....	169



圖、表目次

圖 1-1 研究流程圖	8
圖 2-1 企業社會責任金字塔模型	35
圖 2-2 職業安全衛生管理系統架構	57
圖 2-3 OHSAS 18001 之 P-D-C-A 之循環架構	60
圖 3-1 事業單位違反勞動法令之情形	66
圖 3-2 2012 年各行業經查獲違法比例	69
圖 3-3 現有勞動檢查機構組織系統及檢查人力	96
圖 3-4 TOSHMS 系統之建置及推動之作業流程	102
圖 3-5 安全衛生自主管理體系	103
圖 3-6 通過驗證事業單位數累計統計圖	110
圖 3-7 通過驗證事業單位(含其承攬人)勞工人數累計統計圖	111
表 3-1 事業單位歷年違反勞動基準法條款分布概況	66
表 3-2 各行業事業單位違反勞動基準法條款分布概況	68

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

近來企業社會責任概念受到廣泛的重視，來自股東、投資人以及消費者等利害關係人的壓力，使企業在追求企業經濟成長的同時還必須關注企業社會責任議題，其中勞工權益保障議題特別受到大眾的關切。全球化下的國際供應鏈分工模式在無形中使勞動者陷入更加不利的地位，開發中國家的供應商、代工廠為了在高度競爭的市場上取得一席之地，多半會順應來自國際大廠的所有要求，但為了維持企業經營所必須的固定獲利比率，由此所生的成本往往透過苛扣勞動條件，間接地轉嫁到勞動者身上。而這些國家的政府也往往為了追求國家經濟發展，選擇性地放寬勞工權益保障以及環境保育方面的標準，默許國內部分事業單位的違法行為，國家的經濟成長係犧牲勞動者部分勞動條件而來。非人道、惡劣的勞動條件引起社會相關利益團體的關注，群起撻伐這些血汗工廠剝削勞工的行為，甚至訴諸廣大的消費大眾，展開一系列的抵制、杯葛活動，對企業經營活動產生極大的影響。另一方面，由於社會環境與工作型態的變遷，高強度的工作引發了過勞的問題，而日益重視自身權益的勞動者與事業單位之間也經常因為勞動條件而有爭執。相關勞資爭議、訴訟案件頻仍，嚴重影響企業經營活動的運行，事業單位往往必須要分心在這些與企業為獲利所進行之營運活動無直接關聯性的其他事務上。為了扭轉日益惡化的企業形象，減少勞資爭議事件對企業之負面影響與風險，部分事業單位開始從風險管理的角度出發，重新思考、規劃內部的勞動條件相關政策，但卻不知道該從何處開始著手。

過去的作法是事業單位請法務或人力資源部門人員注意不要違背相關法規範，即可相安無事。但一者在瞬息萬變的產業環境下勞動法令亦快速更迭，事業單位稍不注意就可能遺漏了重大的法令修正，違法卻不自知；二者隨著企業社會責任概念的發展，一般均已認為企業的責任不再只有固守既定的經濟功能以及遵

守法定遊戲規則而已，守法之外事業單位被期待應有更積極的作為，因此事業單位似乎應該對勞動條件議題有更多的認識和規劃。國家的勞動檢查制度本身除了糾舉不法、嚇阻違法行為之外，更具有提供技術性建議，協助事業單位調整企業內相關制度措施使其符合法令甚至是社會期待的積極功能。理想上，事業單位若能藉此獲得國家一定程度的協助，將有助於其調整、規劃事業單位內部之勞動條件政策。但勞動檢查制度效能之不彰似乎已成為常態，由於檢查資源不足，我國的勞動檢查率非常的低，透過勞動檢查所查獲的事業單位違法情形僅是冰山一角，能夠因此獲得檢查機構專業協助的事業單位相當的少。勞動檢查制度無法發揮提供事業單位專業諮詢與輔導的功能，有心調整、規劃事業單位內部勞動條件政策的事業單位只能憑藉者自身有限的資源，不斷地嘗試—碰撞—再調整—再嘗試。為能更有效率的調整、規劃事業單位內部勞動條件政策，事業單位似乎應該思考與其他利害關係人合作，結合相關資源以期能更有效的回應勞動條件議題。

勞動者身為勞動契約之當事人，當然是最直接相關、也最有可能與事業單位協力促進事業單位落實勞動條件責任的利害關係人。事實上，勞資之間並不一定要撕破臉走上談判桌，想著如何攻防，以免對方從自己身上攫取太多。在某種意義上，勞動者其實是事業單位經營的事業夥伴，有了勞動者相挺，事業單位才能更有好的營運績效。而事業單位內部勞動條件相關政策既與勞動者最切身相關，則來自勞動者的意見就顯得相當重要。廣泛地聽取並了解勞動者的立場與觀點，是事業單位能夠提出較具針對性又能符合彼此實際需求的勞動條件政策的關鍵。況且若能在勞資爭議發生之前就先透過理性溝通互動體察對方真意，對於維繫和諧勞動關係也有一定的助益，降低因頻繁的訴訟所帶來的企業經營風險，甚至還可能因此非本意的獲得「民心」，得到勞動者對組織的認同與承諾，提升組織整體績效。

勞工參與制度之外，事業單位內是否還有其他相關機制能夠達到相同的目的

呢？以往企業社會責任倡議活動被視為是一種與企業營利精神背道而馳的概念，對於事業單位並無實質助益，只是因為受了來自社會大眾的壓力而勉強予以回應。但其實，這看似處處與事業單位追求利潤最大化、營利至上理念作對的新意識型態，反倒是事業單位規劃管理勞動條件事務的一項利器。前面說過，為因應快速變動的產業、社會環境，立法者頻繁地增修相關法規範，事業單位要能立即回應調整不是太容易。而國際性企業社會責任行為準則—尤其是國際勞工組織所頒布之勞動基準公約與建議書內容—往往是各國立法之主要依據，事業單位若能掌握理想上「總是快國內法一步」的國際企業社會責任行為準則，則不僅可免去事業單位制度過度僵化、未能體察時勢變遷適時調整而可能必須蒙受的不利益，總是快國內其他同業一步的作法也在無形中為事業單位營造了積極、追求持續革新的優秀企業形象，對企業品牌的塑造相當有助益。當然，高過國內法之勞動條件基準確實會增加企業經營的成本，但前述形象溢價的好處往往多過於此。更何況，在企業社會責任日益受到重視，社會責任型投資、社會性消費的想法逐漸為社會大眾所接受的情況下，事業單位遵行國際企業社會責任行為準則或甚至取得相關之認證，將有助於事業單位與潛在投資人與消費者甚至是企業所需之優秀人才溝通，以相對客觀的方式向社會大眾揭露事業單位對勞動條件議題或甚至其他社會責任議題之重視與所做的努力，展現事業單位永續經營的決心與能力，為企業加值，吸引更多的關注與資源。

此外，由於勞動檢查制度本身有其侷限性，作為補充，各國政府亦積極推動事業單位內部職業安全衛生事項的自主管理制度。職業安全衛生亦屬勞動條件之一環，則此種事業單位內部之自主管理制度是否也有擴充適用至一般勞動條件之可能呢？自主管理制度一般多沿用品質管理之 P-D-C-A 循環概念推行，以達到持續改善之目標，此與前述必須隨環境變動，調整、規劃事業單位內部勞動條件相關政策之意旨相符，或許也可嘗試以此概念規劃管理事業單位勞動條件事務。

本文最主要的目的即在於探討前述這三種機制對於促進事業單位落實勞動條件責任是否真如預期般能夠發揮實效？事業單位若肯採用這些機制，除了前述益處之外是否可能有其他非預期的不利益或不便之處？而這些問題是否有辦法可事先因應解決？若真有實用，那麼事業單位應該如何以最便利的方式將這些機制導入事業單位內，甚至成為企業經營管理政策之一環？這些都是本文所亟欲進一步探究的問題，因此本文基於前述原因展開研究，而欲達到下列之研究目的：

- 一、藉相關文獻之探討與分析初步了解這些機制是否確實具有促進事業單位落實勞動條件責任之功能？其所能達到的效果如何？
- 二、分析相關官方統計數據，了解目前我國事業單位勞動條件責任的落實狀況。
- 三、進一步探究本文所選定的三大機制在台運作狀況，及其對我國事業單位落實勞動條件責任之促進作用。
- 四、選定與臺灣文化背景相似、且法制上經常互相學習的中國與日本為進一步的研究對象，嘗試從中國與日本之經驗看臺灣事業單位未來可走的方向。

第二節 研究方法

本研究主要採取文獻分析法，透過國內外重要電腦資料庫及網際網路，檢索與勞動條件責任之監督與落實有關的文獻資料，包括圖書出版品、期刊論文、相關研究計畫、國家統計調查數據等。以此為研究基礎，定義所謂的「事業單位勞動條件責任落實機制」，再進一步整理分析現有文獻資料，系統性整理相關機制的內涵，包括制度的發展背景、相關立法政策的脈絡、制度概要、基本原則以及發展狀況等。以期能夠藉此了解國內外專家學者的研究成果與意見，並以此建立本研究的基本架構。另外本研究還將蒐集中國與日本的相關文獻，初步了解這兩個國家的「事業單位勞動條件責任落實機制」的制度內容、發展狀況及特色，並將其與我國之相關制度互相參照比較分析，從中發覺可供我國效法學習或思擬改善的地方。



第三節 研究範圍與限制

世界各國事業單位對於促進事業單位落實勞動條件責任可能有許多不同的作法，僅選定目前國際間比較常見的勞工參與制度、企業社會責任行為準則、勞動檢查與自主管理制度等三種大機制為討論的對象，以利後續研究比較分析的進行。因此文中所論及之「事業單位勞動條件責任落實機制」指前述三種制度，至於各國其他的特殊作法暫不予以討論。此外，此三種機制本身並不一定只是為了促進事業單位落實勞動條件責任而設計，像勞工參與制度可以討論的議事範圍就不僅止於勞動條件事項，而企業社會責任所包括的範圍更廣及消費者保護、環境保育等其他議題，本文於此僅聚焦於與勞工權益保障—尤其是勞動條件責任落實有關的部分，且以法制面的規定為主要的討論對象。

本文主要的研究對象是臺灣的勞動條件責任落實機制，因此寫作時臺灣相關制度與討論的篇幅較長，中國與日本的部分會採重點式的寫法，簡要概述其相關制度的重點或獨到之處。另外，外籍勞工只是身分上稍為特殊一些，基本上還是不脫事業單位所僱用之勞動者的本質，因此本文討論時不會特別另闢章節探討事業單位對於外籍勞工之勞動條件責任，外籍勞工加入工會或是外勞查察制度也不在本文所探討的範圍內，於此一併說明。

第四節 研究流程與章節安排

一、研究流程

本研究之研究流程如圖 1-1 所示。首先在簡單閱讀相關文獻之後，逐漸形成本研究之主要動機，並依此界定本研究之目的。待確立研究主題與方向之後，開始閱讀並整理相關文獻資料，建構本文之主題—勞動條件責任落實機制之基本概念。在掌握我國事業單位勞動條件責任落實之概況及相關機制之後，確立本研究欲進行比較研究之對象—中國與日本，再次針對兩國之相關文獻進行探討。之後再匯整臺灣、中國以及日本與勞動條件責任落實機制有關之相關資料，歸納比較這三國的相關制度，並撰寫本研究所獲致之結果，最後提出結論與建議。

二、章節安排

本研究全文共計五章。第一章為緒論，說明本研究之主要動機與目的、研究方法、研究範圍與限制、研究流程與章節之安排；第二章旨在形成勞動條件責任落實機制之基本概念與架構，首先釐清何謂「事業單位的勞動條件責任」，並說明其自民法契約責任走向公法責任之轉變過程，其次討論本文所選定的三大機制的意義、功能及國際間常見的實際運作的方式；第三章集中討論我國事業單位落實勞動條件責任之概況，以及前述三大機制在我國之發展現況與問題；第四章則除了探討中國與日本之相關機制之外，更進一步歸納比較我國與中國及日本相關制度之設計及運作狀況；最後在第五章提出本研究之結論與建議。

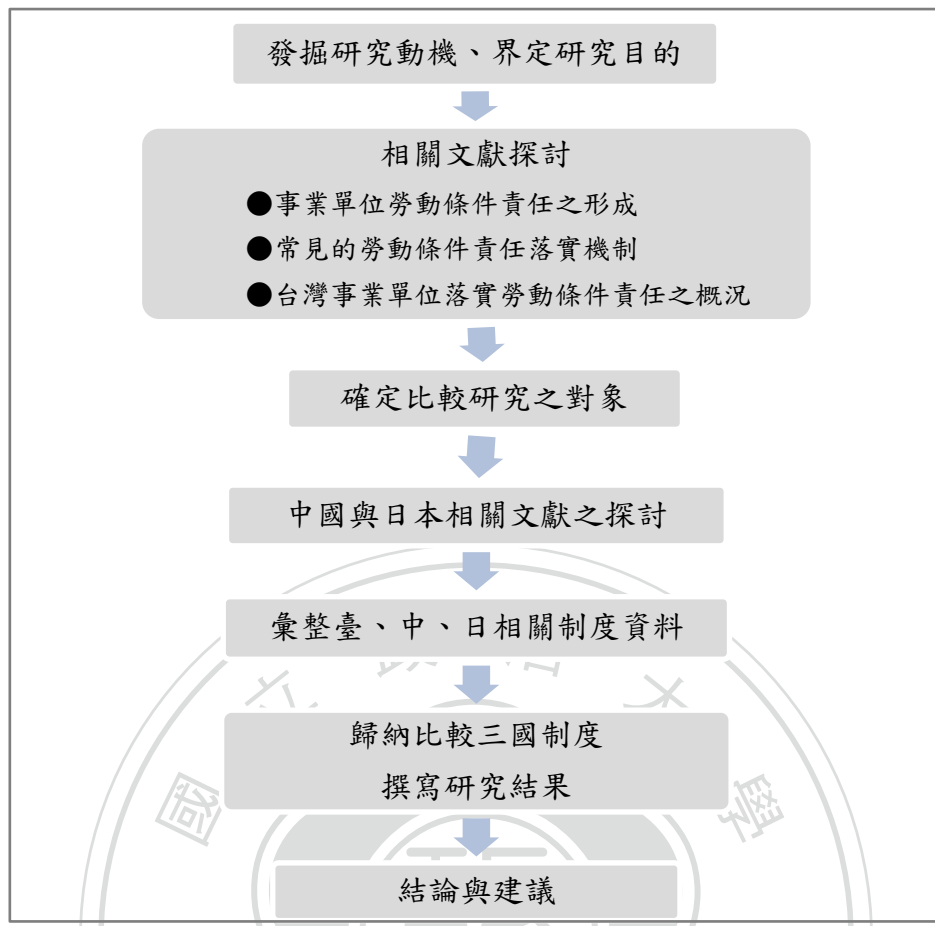


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：本研究自行繪製

第二章 事業單位勞動條件責任落實機制概述

第一節 事業單位的勞動條件責任

本文用「事業單位勞動條件責任」指稱事業單位基於僱用人地位，在法律上所應負擔有關工資、工時等勞動條件事項之責任。本節將先釐清「勞動條件」與「雇主責任」¹之定義與範圍，再討論事業單位勞動條件責任之形成及其由私法契約責任到公法責任之轉變與意義。

一、基本概念之釐清

(一)勞動條件之定義與範圍

勞動條件(working and employment conditions)與勞工保護議題關係密切，也是勞工研究中經常被提及的用語。但不論學說或實務上，勞動條件鮮少單純作為一個專題被討論，其定義往往因各種研究取向之不同而異，而且由於定義方式不同，勞動條件所包含的內容也會有所差異。國際勞工組織(International Labour Organization, ILO) 2004 年「工作和就業條件計畫」的一項報告即指出勞動條件的操作型定義極為廣泛，包括了職業安全衛生、母性保護、工作-家庭議題、工作時間、在家工作(work conducted at home)、工資與收入、工作安排(work organization)、性騷擾、工作暴力(violence at work)²、工作量、勞工福利設施等各個面向³，顯示勞動條件內涵之多樣性。

¹ 本文所欲討論之對象實係事業單位基於勞動契約或勞工保護法之規定，身為勞動力之僱用人對其勞工所應負起之責任，一般學術與實務上常以「雇主責任」稱之。惟考量到近來僱用型態的多元化發展，「雇主」一詞似乎無法涵蓋所有勞動關係中有僱用事實而必須負起相關責任者，因此本文題為「事業單位責任」，以點明此種僱用形態上的轉變。然而實質上本文所欲討論的「事業單位責任」除了適用對象涵蓋範圍之廣狹之外，基本上與一般慣稱的「雇主責任」並沒有太大的差別，因此本文並不打算嚴格區分兩者。另外，文後還會討論到「企業社會責任」，為免讀者有所混淆，以為是新的概念，因此本文也不會變動其「企業責任」的說法。於文中事業單位責任、雇主責任、企業責任可能會交替出現，基本上所代表的是同一個意思，於此一併說明。

² 又譯作「職場暴力」，包括霸凌 (bullying)、聚眾滋擾 (mobbing)及受到精神狀態不穩定的同事威脅、性騷擾和他殺等，在全球出現增加的趨勢，因此逐漸受到社會大眾的注意，甚至被認為是一項職業危害。

³ 參 Rinehart, Richard D. (2004), Designing programmes to improve working and employment

林豐賓與劉邦棟嘗試歸納目前學說與實務上之見解，並簡要的定義何謂勞動條件。他們認為勞動條件有狹義和廣義兩種不同解說，狹義的勞動條件，乃指工資、工時等而言；廣義的勞動條件，則包括「勞工在工作場所之所有待遇」，如安全衛生、災害補償及資遣退休等，亦屬勞動條件之一部分，我國勞動基準法即採廣義的解釋⁴。如此之界定方式雖然反映了部分的現實，也的確是將現行各界看法簡單歸納的一種方法，不過似乎仍與前述國際勞工組織的報告一樣只是對勞動條件之內容進行描述而已，並未說明勞動條件從何而來，而其對勞動關係又有何意義。

學者黃越欽從勞動契約的角度闡述何謂勞動條件。依黃教授之見解，凡「依私法自治原則，勞動契約之主要項目諸如工資、工時、工作場所、休假等，雙方當事人據以為成立契約基礎之合意內容並有對價等值關係者」⁵，即可稱之為勞動條件。由其定義可知，勞動條件乃由勞動契約雙方當事人合意決定，其不僅是契約內容之主要構成部分，同時也是當事人間契約關係成立之基礎。而且勞動條件最大的特點在於其「具有對價等值關係」，因此並非「勞工在工作場所之所有待遇」均為勞動條件，必須具有對價等值關係者始可稱之為勞動條件。

另一方面，在部分研究中勞動條件被賦予經濟意涵，且被認為會對總體經濟產生影響。勞動被比擬為勞動市場中之「商品」，勞動條件是由勞動市場供需所決定之「商品價格」⁶，同時也是影響總體經濟成長的一個重要變項。其對總體經濟之影響力主要表現在物價及就業的穩定上，而能否兼顧市場成長與穩定的關

conditions in the informal economy : A literature review, International Labour Organization, p.xi-xii。

嚴格來說，本報告對勞動條件的闡述並不能稱之為「勞動條件的定義」，作者僅於文中指出定義勞動條件的困難，並列舉說明常見勞動條件內容為何而已。事實上我們很難在國際勞工組織的文獻中發現勞動條件的明確定義，此乃考量到各國國情之差異性，國際勞工組織盡量避免於其公約、建議書甚至是報告書中就「涉及勞動條件和勞工保護的立法規定」加以定義，以免發生限制解釋的情形，其較傾向於以「such as……」的字眼來表示文字的意含，以確保各國能夠因地制宜適度調整。

⁴ 林豐賓、劉邦棟(2010)，勞動基準法論(修訂五版)，三民書局股份有限公司，頁 32。

⁵ 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 281。

⁶ 此處主要指工資，另外工時由於與工資具有函數關係(一般來說，工時越長，其對價之工資自然隨之增加)，故亦納入此處之討論範圍。

鍵，則在於勞動條件的制定標準及其彈性⁷。此處從經濟學的角度出發，就功能面來描述勞動條件之面貌，也未嘗不是一個觀察的角度。不過，若要單純以此來界定何謂勞動條件，似乎又忽略了勞動條件對於勞動者社會生活的意義。

勞動條件不僅僅是勞務之對價給付或勞動市場供需所決定的價格，它同時也是勞工及其家庭賴以生存的主要經濟來源，勞動者透過勞動滿足其生存需求，因此日本勞動基準法第1條第1項概括性地將勞動條件定義為「勞動者足以維持人類正常生活所必需的要件」。我國早期文獻對於勞動條件之定義亦與此意旨相符，例如錢江潮即將勞動條件定義為「勞工受僱從事勞動時，應獲得足以維護其工作安全及人類正常生活，以達成勞動目的所需的各項必需條件，包括人性尊嚴與人格的平等」⁸。此一定義顯示出勞動條件對於勞動者之重要性，也說明勞動條件基準法定原則之立意所在。

從以上文獻討論中我們可以發現勞動條件主要基於勞動關係而來，其不僅為勞動契約之主要內容，同時也是勞動者維持生計所必需，甚至對於整體經濟環境也有一定程度的影響。過去學說上主要以是否具有對價等值關係作為界定何謂勞動條件之基準，隨著勞動保護觀念的發展，勞動條件之概念也隨之擴張。時至今日，勞動條件所涵蓋之內容幾乎囊括勞工在工作場所之所有待遇，包括工作與家庭、工作環境權等議題亦在其範圍內。然而，為了平衡勞資之間不對等關係，對於維持勞動者基本生活所必需之勞動條件，世界先進國家普遍在契約自由之大原則下，另以行政、立法方式介入，設定勞動條件基準，並課予資方一定程度的雇主責任。因此為免公權力過度限制干預勞資間之私法契約，而影響到整體經濟社會之運行，對於勞動條件之界定應更為審慎。一般來說勞動條件必須是雙方當事人可支配之權利或利益始克相當，如係公法上強行規定者，即非私權契約之合意

⁷ 蔡惠瑜(2003)，勞動條件與國家經濟表現之國際比較，國立政治大學勞工研究所碩士學位論文，頁11-15。

⁸ 錢江潮(1967)，勞動條件概論，勞工研究，第7期，頁100。

所能改變，當然亦非勞動條件，如退休、職災補償等即非勞動條件⁹。

(二)雇主責任之意義與範圍

責任一詞被廣泛地運用在人類生活中，光是從「責任規範」¹⁰的面向就可將責任區分為道德責任、社會責任、法律責任、政治責任、學術責任等等。在勞動關係中雖然也有所謂的雇主責任概念，惟目前不論在學術或司法實務上鮮有討論雇主責任概念之基本意涵與定義者。在勞動法學界，一般著重在討論「雇主義務之內容」，很少就「雇主責任」本身之意涵進行探究。就是討論職業災害雇主責任或承攬、派遣等勞動關係中之雇主責任者，也似乎多認為雇主責任係一再顯明不過的「基本概念中的基本概念」，直接就雇主責任之內容進行討論，未就其定義多作說明。至於「雇主責任從何而來」、「歸責於雇主之理由為何」、「雇主責任有哪些態樣」等問題均非現行學術討論上所重視者。

然而雇主責任概念所涵蓋之範圍甚廣，其內涵不僅止於本文所欲探討之勞動條件雇主責任。舉例來說，從雇主責任保險¹¹的角度來看，與勞動關係相關之雇主責任主要有二，其一為雇主之職業災害賠償責任，其二為受僱者因執行職務不法侵害他人權益之侵權責任¹²。前者與勞工安全衛生有關，雇主因未提供良好工作環境而須負法律上責任；後者涉及法學研究上所關注的「僱用人侵權責任」¹³，雖然也是勞動關係中一個重要的議題，但卻與本文探討之勞動條件雇主責任關係

⁹ 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 289。

¹⁰ 所謂「責任規範」指踐行某種責任時所應遵循之規範本身，常見的責任規範有道德規範、法規範、政治規範、學術規範等；相關討論詳參瀧川裕英(2004)，責任の意味と制度—負担から応答へ，勁草書房，頁 21-23。

¹¹ 雇主責任保險係責任保險(Liability Insurance)之一種。責任保險又稱第三人責任險，指被保險人依法或依契約對第三人負損害賠償責任而受賠償請求時，由保險人負賠償責任之保險。第三人(third party)原則上係指保險契約當事人(即雇主與保險公司)以外之任何人，或為被保險人之受僱人，或為受僱人以外之其他人；詳參鄭鎮樑(2011)，保險學原理，五南圖書出版股份有限公司，頁 433-442。

¹² 鄭燦堂(1991)，永續經營—企業風險的規劃與管理，廣場文化出版事業有限公司，頁 142-143、151-152。

¹³ 指在僱傭關係中，僱用人對受僱人因執行職務致生他人損害之侵權行為負責任，又稱為監督者責任；詳參戴志傑(2011)，美國法上僱用人懲罰性賠償金責任之研究(上)，政大法學評論，第 124 期，頁 205-206。

不大，故有必要針對雇主責任之概念予以釐清，並排除非本文討論範圍內者。

如前所述，勞動法學界一般著重在討論雇主義務之內容，鮮有討論雇主責任者。事實上，義務與責任關係極為密切，責任之主體通常也是義務之主體，兩者在概念上容易混淆，義務構成了法律上責任得以成立的一個客觀規範要素，故欲了解何謂責任，應先定義義務。所謂義務係一種自法律、或道德等規範層面上要求當事人(即義務人)為一定作為或不作為之拘束力，而當義務人不履行義務時，應受不利益處分或制裁，此種處於受制裁的地位即稱為責任¹⁴。基此，所謂雇主責任指雇主因不履行法律、道德等規範層面上之義務，而須受到不利處分或制裁。其責任範圍視各規範層面而定，一般而言自道德與社會倫理而來之責任範圍較法律所規範者廣，雇主除因買賣契約與勞動契約成立，對消費者與勞工負有契約法上之責任外，社會大眾也普遍期待企業負起一定程度的道德責任、社會責任，然而有鑒於所謂道德與社會責任之內涵極為廣泛，難以明確界定其範圍，故本文所討論之雇主責任範圍以法律上之雇主責任為主。

從契約法的角度來看，雇主因勞動契約之成立，對其受僱者負有契約法上之債務與責任。所謂債務，指應為一定給付的義務¹⁵，勞動契約中雇主對其受僱者所負之「債」主要可分為主給付義務與附隨義務兩類，前者指工資給付義務，後者則係法律、判決和學說上根據勞雇間人格屬性之特質而來的一系列的義務¹⁶。前文曾言責任與義務關係密切，責任多隨義務而來，人因違反義務而須負責任，義務為責任之原因，責任為義務之結果¹⁷。於勞動關係中，雇主若未依契約之規

¹⁴ 參李太正、王海南、法治斌、陳連順、黃源盛、顏厥安(2006)，法學入門，元照出版有限公司，頁 26-30；謝政道(2002)，法學緒論，揚智文化，頁 71-72；蘇嘉宏(2005)，法律概論，新文京開發出版股份有限公司，頁 91；瀧川裕英(2004)，責任の意味と制度—負担から応答へ，勁草書房，頁 26-30、37。

¹⁵ 王澤鑑(2012)，債法原理，三民書局，頁 30。

¹⁶ 劉士豪等(2010)，勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望，新學林出版股份有限公司，頁 97-98。

¹⁷ 但責任與義務間這種「有義務方有責任，無義務則無責任」之關係也有例外，例如：為第三人債務提供擔保品之保證責任，此時當事人雖無義務但負有責任；另外最典型的「有義務但無責任」就是消滅時效完成後之自然債務，此時當事人已無法律責任。參謝政道(2002)，法

定履行其主給付義務與附隨義務，當然亦應負起相關的責任，此契約法中之雇主責任之謂。

再從公法角度觀之，則雇主責任之面貌更加多元。舉凡勞動條件、勞工安全衛生、職業災害勞工保護、勞工保險、職場性騷擾防治等，均有相關法令課雇主責任並設有罰則。其中，尤以勞動基準法最為重要。我國勞動基準法上之雇主責任可將其簡要地區分為一般契約責任與社會給付責任兩大類，前者指雇主因與勞工締結勞動契約，就契約本身所衍生之義務，其立基點係對價關係；後者則指雇主工資以外所為之給付，用以保障勞工所遭遇的生活風險或促進勞工福祉，包括企業退休金、疾病或休假時之工資續付等¹⁸。

綜上，雇主責任可謂一具有多面向之概念，就規範層面而言，雇主責任可大致分為法律責任(又可細分為契約法上責任、公法上責任、保險法上責任等等)、社會責任與道義責任；自責任所涵括之面向來看，則又有勞動條件、職場安全衛生、勞工保險、性騷擾防治、職業災害補償等責任；再從責任歸屬之對象來看，則雇主責任因派遣、承攬等特殊僱用型態而有不同的面貌。前文曾提及，本文所欲討論者係雇主能力所及者。基此，本文所討論之雇主責任乃事業單位基於僱用人地位，在契約法及勞工保護法上對其受僱人所應負擔之勞動條件與職場安全衛生責任，至於責任之歸屬則非本文所以探究者，故不論派遣、承攬還是其他特殊僱用型態，凡有僱用勞工從事工作之事實者，均為本文所討論的對象，均負有公法與私法上之雇主責任。

(三)事業單位勞動條件責任之定義範圍

本文所謂的「事業單位勞動條件責任」意指事業單位基於僱用人地位，在法律上所應負擔有關工資、工時等勞動條件事項之責任，採取的是比較限縮的解釋。

學緒論，揚智文化，頁 71-72。

¹⁸ 王金蓉(2003)，論勞資關係轉變對我國勞基法上雇主責任之衝擊——以資遣費制度為核心，國立政治大學勞工研究所碩士學位論文，頁 55-67。

文中所討論之事業單位勞動條件責任僅限於基於契約對價給付而來，且為事業單位與整體經濟社會所能夠負擔之範圍內者。如此一來可免本文之討論淪於空泛而無實益，二者以契約之對價給付關係為判斷基準，不但使文後要討論的勞動條件「責任」歸屬於理有據(係依據契約而來)，也可藉此將職災補償與退休等企業社會給付責任排除於討論範圍內，免去我國勞動基準法誤將企業社會責任納入勞動條件責任之爭議¹⁹。

另外，雖然表面上看來職業安全衛生等工作環境相關議題與勞動契約之對價給付並無直接關係，但事實上勞工安全衛生係勞動條件概念下的一部分，其劃分之理由，僅在於勞動法規標的範圍之擴大、生產技術之發展與分歧，以及檢查職責分工與檢查人員能力條件限制等原因使然²⁰。況且安全衛生乃勞動契約中最主要之附隨義務，僱用人對受僱人負有提供安全健康工作環境之責任²¹，實不能謂之毫無關係。因此本文除了討論與契約對價最直接相關的工資、工時與休息休假等勞動條件外，亦將安全衛生議題納入討論範圍內。

二、事業單位勞動條件責任之形成

在「事業單位勞動條件責任」概念的發展進程中，起先以契約責任為核心，勞動被視為一種商品，工資及其他相關之勞動條件為勞務這項商品之對價，由契約雙方當事人合意決定即可。但是勞動契約與一般買賣契約並不相同，「資強勞

¹⁹ 此處之爭議在於，勞動基準法既然係「規定勞動條件最低標準」之法規，則非屬勞動條件事項者，即不應納入該法之保護範圍內，其將職災賠償與退休等事項納入，並以公法強行規定似乎是不合宜的作法。事實上，目前學說上普遍認為退休與職災補償並不屬於勞資雙方對價等值關係之範疇，而是社會安全體系中的重要項目。學者黃越欽甚至認為我國勞動基準法立法當時未能體察世界思潮的轉變，將退休及職災補償作為勞資雙方對待給付項目處理是一項政策錯誤，不僅造成體制混亂，也使得勞資關係更為惡化。詳參黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 289-290。

²⁰ 張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 63。

²¹ 民法第 483 之 1 條明定「受僱人服勞務，其生命、身體、健康有受危害之虞者，僱用人應按情形為必要之預防」。雇主因此對勞工之生命、身體、健康負有保護義務，若有違反勞工可訴請雇主履行保護義務、不得為侵害行為或排除侵害。更嚴重者，雖無法依民法第 264 條規定主張同時履行抗辯權，但至少可依「雇主受領遲延」等法理拒絕勞務之給付及有工資請求權，或是依據民法第 227 條(加害給付)、第 184 條以下(侵權行為)規定請求損害賠償。詳參劉士豪(2010)，勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望，新學林出版股份有限公司，128 頁。

弱」為勞動關係之常態，雙方當事人彷彿站在傾斜的天秤兩端，占有絕對優勢之僱用人往往主導契約內容之決定，形成不利於受僱人生存之勞動條件內容。因此，國際間普遍認為應以勞動條件基準法定等手段介入，以確保勞動契約之客觀合理性，以實現對勞工生活最基本的保障。於此，事業單位勞動條件責任自私法契約責任轉變為公法上之責任，以下就此二者及其間轉變之過程作一說明。

(一)私法上之契約責任

勞動關係係以勞動契約為基礎所建立之法律關係，為債之關係的一種²²。基於債之關係，當事人間得請求特定行為，如支付價金、損害賠償等，一般稱之為「給付」。給付為債之標的，包括作為與不作為，並不以有財產價格者為限。習慣上稱債之關係當事人為「債權人」與「債務人」，前者享有債權，得請求他方為一定之給付，後者則負有應對他方為一定給付之義務，即一般所稱之「債務」。債之關係須經由履行始能獲得實現，責任則為強制實現債務的手段²³。勞動契約屬雙務契約，勞工與雇主互為彼此之債權人與債務人，從而互負私法契約上之履約責任。

學說上常將契約當事人之義務分為「主給付義務」與「附隨義務」兩部分討論。主給付義務乃契約上固有、必備，並用以決定契約類型的基本義務，在勞動契約中指的是勞工之勞務給付義務與雇主之工資給付義務，雙方之主給付義務構成雙務契約之對待給付，一方當事人於他方人未為對待給付前，得拒絕自己的給付。附隨義務係基於「誠信原則」而來²⁴，其主要目的在於輔助實現債權人給付

²² 黃程貫(2001)，勞動法(修訂再版)，國立空中大學，頁 377；劉士豪等(2010)，勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望，新學林出版股份有限公司，頁 97。

²³ 此處僅簡要描述一下債法關係中之債務與責任，以為後續討論勞動契約雇主責任之用，有關債法原理之論述詳參黃茂榮(2002)，債法總論(增訂版)，植根法學叢書，頁 14；王澤鑑(2008)，民法概要(增訂新版二刷)，三民書局，頁 162-163。

²⁴ 有關勞動契約附隨義務法律依據之討論，目前有身分法因素說、人格法上共同關係說、誠信原則說與衝突對立說等四種學說，本文採誠信原則說，一則此乃目前學術與實務上之多數說，二則鑒於本文係以「勞動關係建立在勞動契約之基礎上」為基本背景，故在討論上似乎亦應採用與契約法概念最為相關之誠信原則概念來解釋；有關此四種學說之論述詳參劉士豪等(2010)，勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望，新學林出版股份有限公司，頁 99-106。

利益，雇主對於勞工之照扶義務與勞工對雇主之忠實義務，即屬勞動契約之附隨義務。此義務原則上非屬對待給付，不發生同時履行抗辯，但當事人因他方不履行契約義務所受之損害，得依債務不履行規定，請求損害賠償²⁵。

區分主給付義務與附隨義務，其意義在於一方當事人債務不履行時，受損害者之救濟方式與其後契約之法律效果將因此不同。惟不論是主給付義務或附隨義務，勞動條件既為勞動契約之主要內容，則依據私法自治原則，契約當事人在不違反法律強制或禁止規定及不違背公序良俗之前提下，得就契約內容自行協商，合意決定彼此之權利義務關係。勞動契約經雙方當事人互相表示意思一致而成立，當事人自始應受該契約拘束。因此，依據雙方共同議定之勞動契約，勞工既已依約提供勞務，則雇主當然有責任履行其契約義務，給予勞工合理之勞動對價，依約提供合宜之工資、工時、休息休假以及符合安全衛生標準之工作環境等勞動條件，否則應負擔相當之法律責任，此私法契約上之「事業單位勞動條件責任」。

(二) 從私法契約責任到公法上雇主責任—勞動條件基準法定原則之確立

勞動契約既屬契約之一種，基於契約自由原則，其內容理應由雙方當事人於契約法之界限內自行協商決定。但是契約當事人之所以能夠「共議」合理之契約內容，其前提是雙方能立基於對等地位協商，而這在實際的勞動生活中卻是非常不容易實現的。經濟、協商力量之不對等，使勞動者居於弱勢，勞動契約之內容大多由事業單位片面決定，且往往淪於附合化，勞動者根本無力與之抗衡，形同被迫訂約。對此，目前世界各國普遍採取「團體協約」與「勞動條件基準法定」這兩大機制來「維護勞動契約內容之客觀妥當性」²⁶。此「勞動契約的社會化與

²⁵ 劉士豪(2010)，勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望，新學林出版股份有限公司，98頁；王澤鑑(2012)，債法原理，三民書局，頁45。

²⁶ 黃越欽教授認為在勞動契約的思考上，不僅應強調當事人間的合意之「主觀的平等性」，更應重視契約內容「客觀上的妥當性」，而團體協約與勞動條件基準法定則為世界各國為維護契約內容客觀妥當性，普遍採取的兩大機制；詳參黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁282。

團體化」²⁷的過程，乃是「契約自由」與「契約正義」之間的一個折衷，契約自由原則在一定範圍內受到法令與協約之拘束。

團體協商亦稱勞動條件之集體形成²⁸，其基本的精神是透過結合個別受僱者，形成集體力量，使其能與資方相抗衡，進而在契約自由原則下進行當事人對等協商，締結合於公平正義原則之團體協約，以規範勞資雙方之權利義務關係。協商結果因當事人合意而成為契約之內容，具有拘束雙方之效力，而當事人之一方因可歸責於己之事由違反協約規定須負責任。團體協約是一種對現行市場制度所做之修正，基本上並不脫其市場經濟之本質²⁹，國家僅於其間扮演輔助角色，確保勞動者之團結、協商與爭議權；勞動條件基準法定則不然，國家介入並限制當事人契約自由權限之空間，打破了經濟市場制度所奉行之契約自由原則。

所謂勞動條件基準法定，簡言之，即工資、工時、休息等勞動條件之基準由國家以法律定之³⁰。基於整體社會經濟和公共利益之考量，國家以公權力介入勞雇間之私法關係，立法要求雇主必須履行最低勞動條件之義務，國家與雇主間因此形成一公法關係。此公法義務與私法上基於契約所生之義務不同，勞動者僅因其為雇主義務履行行為之對象而受有「反射利益」，並非此公法關係中之權利義務主體，因此勞工並無可拋棄的「權利」，勞雇雙方不能自行協商任意變更此強制性規定，或約定免除雇主之義務。在此機制下，勞動條件從單純契約之對價轉變為公法上之雇主責任，而違反義務之行為所受之結果也隨之不同。過去勞動條件被視為勞動契約中雇主之主要給付義務，雇主怠於履行其義務時，勞方可依法

²⁷ 楊通軒教授認為契約自由原則在勞動法已被打破，為求契約自由與契約正義之調和，勞動契約不僅受到法令限制，同時也受到協約之拘束，因此，他提出「勞動契約之社會化與團體化」之觀點，並以此來形容契約自由原則在勞動契約中受到限制的現象；詳參楊通軒(2011)，個別勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 19-20。

²⁸ 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 282。

²⁹ 黃程貫(2001)，勞動法，國立空中大學，頁 11-12；楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 142。

³⁰ 黃越欽(20012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 283；陳明忠(2009)，公務員兼勞工身分者勞動條件之探討，國立政治大學勞工研究所碩士論文，頁 25-26。

訴請履行，必要時甚至得強制執行³¹或請求損害賠償；而在勞動條件基準法定下，雇主若違反此公法上義務則將受到行政法上之制裁。

訂定勞動條件最低基準是國家在經濟發展與勞動者生活利益間尋求平衡點的一種作法，雖然從經濟學的角度而言，這是一種政府對勞動市場之「干預」，但是為了維持勞工最低的生活水準、實踐社會正義的合理要求，世界各國對於「關鍵性勞動條件」，諸如工資、工時等均設有一套基準，鮮有例外³²。基準性法律之內容及其介入勞動關係之程度在各國有所不同，不過一般而言，最低標準之決定應以一般客觀之經濟社會情況為其判斷基礎，並經由立法程序強制規定，而非可由勞雇任何一方擅自決定或任由雙方協商決定³³。



³¹ 王澤鑑(2012)，債法原理，三民書局，頁 22。

³² 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 284。

³³ 林豐賓、劉邦棟(2010)，勞動基準法論(修訂五版)，三民書局股份有限公司，頁 10。

第二節 事業單位勞動條件責任落實機制之內涵

本節將討論勞工參與制度、企業社會責任行為準則、勞動檢查與自主管理制度等三大機制之制度設計理念、意涵、內容及其對於事業單位落實勞動條件責任之促進作用。

一、勞工參與制度

事業單位勞動條件責任的落實，在本質上仍舊是勞動契約當事人之間有關債務履行或違約與否的爭議，國家雖然可以基於保護勞動者的立場，透過立法與勞動檢查制度適度地維護契約內容之合理性，但卻還是不能過度干預人民的私領域。因此，有關勞動條件事項最理想的狀況還是應由勞動契約雙方當事人自行溝通協調，雙方若因勞動條件等契約內容有所爭執，亦可依契約之法理經由司法途徑獲得解決。但是從勞動市場的供需關係來看，僱用者多處於優勢地位似乎是個不爭的事實，也因此個別勞動者嘗試透過集結成為工會或選出代表，由其代表與雇主溝通互動，表達其訴求。長久以來，此種勞資之間的互動模式被認為是一種對立的關係，是一種分配利益的權力鬥爭。然而，實際上勞動關係更應該是一種相互合作的關係，勞動者為事業單位效力，彼此共存共榮，在某種意義上雙方也是一種合作夥伴。在落實勞動條件責任這方面尤其如此，勞動條件與勞動者切身相關自然也就較容易注意到其中可能有的問題與缺失，事業單位若能透過有效的管道經常與勞動者溝通互動，則雙方也不致因為缺乏溝通而在勞動條件這方面意見分歧，進而釀成嚴重的勞資爭議與問題。因此適當地在事業單位內建立勞工參與制度對於企業經營是有必要的，尤其在事業單位勞動條件責任落實方面，工會或勞方代表不僅能夠提供事業單位改善的建議，同時也能達到監督與促進的作用。

(一) 勞工參與的基本意涵

國際勞工組織主張社會夥伴之間應藉由適當的社會對話機制建立共識、共同為增進社會與產業之和平努力，尤其強調勞工參與決策的重要性，認為事業單位

及其員工若能透過適當的參與或協商機制進行溝通互動，不僅能夠穩定勞動契約關係，也有助於勞動法令政策的實施與應用。勞工參與是一個極為廣泛且複雜的領域，包含許多各式各樣的監管理念與技術。目前國際間對勞工參與制度之定義及其範疇之界定欠缺一致性的看法，不同的國家採取的勞工參與形式也不盡相同。一般認為所謂勞工參與是指勞動者透過集體選出的代表試圖影響事業單位的經營決策，並與其共享經濟及財務上的成果，是讓勞工有機會參與有關改善其就業關係與勞動條件的一種程序性機制，廣義的勞工參與甚至還包括企業層級的團體協商，被視為是一項能夠制約事業單位決策與職能的工具。雖然仍有不少學者不認同此種「全包式」的、將團體協商納入勞工參與概念的觀點，認為僅管團體協商與勞工參與方法之間有許多的共通點與互動，但是勞工參與強調合作的精神，講求的是雙方的共同利益；而團體協商則是當事人基於自身利益考量，以各種方法甚至不惜引起集體衝突向對方施加壓力，來反對或影響他方決策選擇，因此應該明確地區分團體協約與勞工參與這兩個概念³⁴。而依據國際勞工組織的定義，所謂勞工參與是指「勞工參與企業層級 (the enterprise level) 的決策」，因此像單純的利潤分享這類的員工參與方案也被排除在國際勞工組織所定義的勞工參與範圍之外的³⁵。不過本文認為單就促進事業單位落實勞動條件責任此一目的來看，不論是團體協商還是其他形式的勞工參與本質上並沒有太大的不同，都是事業單位釋放其部分的經營權與勞動者進行溝通討論的一種溝通機制，其差別僅在於勞工參與的強度與採取的手段不同而已，故本文採廣義解釋。

³⁴ Arrigo, Gianni & Casale, Giuseppe (2010), A comparative overview of terms and notions on employee participation, International Labour Office, p.3-4. 參考網址：
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_123713.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

³⁵ Arrigo, Gianni & Casale, Giuseppe (2010), A comparative overview of terms and notions on employee participation, International Labour Office, p.10, 25-26. 參考網址：
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_123713.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

(二)常見勞工參與制度

世界各國由於國情、經濟發展程度與勞資關係模式不同，其勞工參與的方式也不盡相同，基本上可分為獲得資訊、勞資協商、共同管理與自我管理四種參與的模式。其中獲得資訊與勞資協商是最基本、參與性較弱的勞工參與模式，共同管理的參與性則較前兩者強，自我管理是前共產主義陣營國家比較特別的勞工參與模式，過去南斯拉夫的勞工自我管理系統還一度引起了不小的關注³⁶。目前國際間比較常見的勞工參與制度分別是團體協商、經營參議會³⁷以及董(監)事會參制，以下將簡要概述這三種制度的內容及其對事業單位勞動條件責任落實的促進作用。

1.團體協商

勞動條件基準法定之外，國際間經常使用的另一項維護契約內容客觀妥當性的機制是團體協商。所謂團體協商，亦稱勞動條件之集體形成，即國家對勞動條件之形成不加干預，由工會與雇主或雇主團體採自治方式，進行團體協商形成勞動條件，締結團體協約，然後勞資雙方共同遵行協商內容³⁸。此種團體協約自治制度的產生，主要是為了修正個別勞動契約上因契約自由原則及市場經濟法則所產生之流弊，以團體協約具強制力之規範性效力取代或修正個別勞動契約，可說是強化或補充勞工保護法令不足的一項重要機制³⁹。

團體協商制度雖然不是解決所有勞資關係問題的萬靈丹，但至少從促進事業單位勞動條件責任的角度來看，似乎不失為一個可行的做法。尤其勞動者組織工

³⁶ Monat, Jacques (1981), Workers' Participation in Decisions Within Undertakings, International Labour Office, p.21-24. 參考網址：http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1981/81B09_7_engl.pdf，最後瀏覽日：2013年7月6日；Arrigo, Gianni & Casale, Giuseppe (2010), A comparative overview of terms and notions on employee participation, International Labour Office, p.5, 24-26. 參考網址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_123713.pdf，最後瀏覽日：2013年7月6日；衛民、許繼峰(2005)，勞資關係與爭議問題，國立空中大學，頁300。

³⁷ Works Councils,亦有譯作經營協議會、員工代表會者，以下統一稱經營參議會。

³⁸ 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁282。

³⁹ 楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁142、147。

會進行團體協商，本來就是以勞動條件的維持與改善、經濟地位之向上為目的。事業單位代表與工會進行交涉，藉此了解勞動者的想法及其對合理勞動條件的需求。雖然事業單位可能會因為受到景氣循環、企業經營狀況變異等因素影響，不一定能夠完全回應工會的訴求，但至少雙方有機會站在對等的地位溝通互動，使事業單位能夠體認到合理勞動條件的重要性，甚至進一步發現並修正過去在勞動條件方面有失公允的作法，提供其員工較合理的勞動條件。世界各國由於國情、經濟發展程度的差異，勞資關係模式不盡相同，有的國家傾向由勞資雙方當事人自行透過團體協商解決勞工問題，有的國家則相反，比起協約自治，更強調政府應積極介入勞資關係、訂立詳盡的勞動保護法以保障勞動者權益。惟不論國家勞資關係模式是國家統合還是協約自治，其團體協商制度之發展是在初步探索期還是即將邁入成熟階段，整體來說與工會或勞工代表進行團體協商，對於事業單位落實勞動條件責任應該有正面的促進作用。

(1)協約自治模式—工會與聯合監督檢查小組對協約內容的監督

在強調團體協約自治的國家，勞動條件多由勞資雙方共同合意形成，國家只需在最低限度內制定勞動條件基準，以確保部份未能被團體協約所涵蓋的勞工權益能受到一定程度的保障。團體協約之內容包括訂約雙方當事人之權利義務，一般可分為債法效力與法規範效力兩部分討論。團體協約中債法效力部分往往涉及非勞動條件事項，包括維持和諧義務以及敦促其成員履行義務，依據契約必須嚴守原則，雙方當事人均應盡其注意義務履行契約，未盡注意義務使他方因此蒙受損害者，將構成契約之違反，當事人得依民法之規定請求履行或請求損害賠償⁴⁰。團體協約法規範效力部分是團體協商過程中最重要的部分，其中包含最低勞動條件，以及有關勞資雙方關係的重要依據。這部分的團體協約規定具有直接及強制的效力，事業單位若未依規定落實其勞動條件責任，工會成員可以以團體協約作

⁴⁰ 楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 223-229；黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 430-434。

為法律依據，向雇主主張權利，並且可經由法院實現之，無須再回到民法第 269 條之利益第三人契約⁴¹。簡言之，在強調團體協約自治的國家，講求的是當事人自治，因此事業單位是否落實勞動條件責任，工會及其會員當然是最直接的監督者，非必要國家不會干預介入。

理論上勞資雙方當事人經團體協商締結團體協約後，自應受到協約條款的拘束，若有違反協約條款之行為，自然構成契約義務之違反，應負起相關的損害賠償責任。是以身為團體協約當事人之工會及其會員自有權利可敦促他方當事人——事業單位履行團體協約條款。為了確保團體協約的履行，工會一般會透過定期組織有關人員，對團體協約進行監督檢查，及時發現問題並與事業單位進行協商，督促事業單位按照團體協約的規定履行義務。當工會忽略或無力自行監督時，其上級工會可能會站在協助指導會員工會的立場，主動擔負起監督事業單位履行團體協約條款的工作；工會內的會員代表大會也可能會主張工會應定期向職工代表大會或全體職工報告團體協約的履行情況，對團體協約的履行實行民主監督，促使工會積極監督事業單位落實團體協約。而在一些比較重視勞動關係的事業單位內部還可能會透過組織生產經營管理人員或是建立聯合監督檢查小組的方式監督檢查團體協約的履行情況、督促各部門履行各自的義務或回報不能履行的原因。後者是理想上最有效的監督檢查形式，工會與企業通過平等協商，建立團體協約履行的聯合監督檢查小組，並訂立監督檢查制度。監督檢查小組依規定定期施行監督檢查並將團體協約執行情況向職工代表大會報告，及時發現問題，並與雇主就問題所在進行討論，並找出解決辦法⁴²。

⁴¹ 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 434-435；楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 216。

⁴² 李景森(1995)，勞動法學第二版，北京大學出版社，頁 129-130；朱晉漢(2004)，中國大陸集體合同之研究，國立政治大學法律學系碩士學位論文，頁 83-87；張堅民等(2001)，基層工會工作叢書，中國工人出版社，頁 67-69；陳樂洋(2001)，最新基層工會工作業務指導全書，中國工人出版社，頁 557-558。

(2)國家統合模式下的嘗試

與強調協約自治的國家相反，在國家統合主義盛行的國家，政府不但積極介入干預勞資關係與勞動條件之形成，甚至還擔負起制定勞動條件和保護勞工的重責大任。勞動者相當依賴政府，事業單位勞動條件之落實也多由國家出面監督。團體協商制度的發展在這些國家並不普遍，事業單位簽訂團體協約的比率很低，甚至有些已簽訂的團體協約內容只是在照抄國家頒定的勞動保護法規定。那麼團體協商在國家統合主義盛行的國家就全然沒有發展的可能性嗎？實則不然，若仔細觀察可以發現這些國家雖然訂有堪稱詳盡的勞動條件基準，但其事業單位落實法定勞動條件責任的情況卻不若預期，單憑勞動條件基準法定似乎仍不足以解決因不合理勞動條件所帶來的社會問題。作為補充推行團體協商應是一個可行的方向，尤其勞動關係畢竟還是屬於當事人間之私領域關係，國家雖然可以制定法定勞動條件基準以保障勞動者權益，但這並不表示公權力因此可以廣泛地、毫無限制地介入勞動關係中。事實上，多數先進國家對最低工資、最高工時等關鍵性勞動條件雖設有法定基準，但還是盡可能的避免公權力的過度干預，關鍵性勞動條件之外的其他內容仍由勞資雙方自行協商形成⁴³。因此長期而言，在國家統合主義盛行的國家發展團體協商自治制度仍是可行且有必要的。

國家統合主義盛行的國家發展團體協約自治制度所必須面對的最大挑戰是政府在許多方面取代了工會的功能，國家勞動條件基準法制的規範內容與適用範圍極其廣泛，工會幾乎沒有什麼可以發展的空間。勞動者的基本權利既然能夠透過國家勞動基準法令獲得保障，那麼就沒有理由再耗費大量的時間與精力籌組、加入工會，集結眾人的力量與事業單位協商勞動條件；而失去勞動者支持的工會代表性與協商力量大減，對於事業單位來說與這樣的工會進行協商並沒有太大的助益，自然也就沒什麼動機與意願與其協商勞動條件。不過就像前面所說的，這

⁴³ 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 284、289。

些國家徒有詳盡的勞動條件基準法制，卻未能有效地落實，因此事業單位短期內或許可以先與工會簽訂符合法定基準的團體協約，共同針對「如何落實法定勞動條件責任」進行討論，確保勞動權益受到基本的保障。當然這只是團體協約自治制度初發展階段的權宜之計，待工會累積了與雇主協商談判的經驗與能力、也與事業單位代表建立了良好的互動關係與默契時，雙方可以再來思考如何進一步做更好的規劃。

另一方面，不少國家如臺灣、日本等透過立法賦予勞動關係當事人誠信協商義務，並有所謂的不當勞動行為裁決機制之設計，以確保協商機制的有效施行。在國家統合主義盛行的國家，此種由國家透過立法，賦予裁決委員會權限，要求事業單位與具代表性之勞方代表進行協商的作法，其實也能夠在一定程度上發揮促進事業單位落實勞動條件責任的效果。尤其這些國家的事業單位及其員工過去似乎多不習慣於透過團體協商等方式進行溝通與互動，因此國家若能建構一套完整、程序透明且具有公信力的裁決機制，將有助於團體協商制度於其國內的發展，進而達到勞資雙方合作、共同為促進事業單位落實勞動條件責任而努力的目的。

2.經營參議會

經營參議會是蠻常見的一種勞工參與型態，由事業單位在廠場內設置一個勞資諮商專責機構，指派代表與勞工代表就特定工作議題進行諮商。通常有些國家會透過立法規定達到一定規模的事業單位必須設置經營參議會，但在部分北歐國家以及日本則是由工會與雇主或雇主團體在所簽訂的團體協約中規定要設置這樣的機構。經營參議會根據國家的立法和議題表現出不同的功能，一般而言經營參議會有資訊權、諮詢權、調查以及共同決定權等四項權利，勞方代表可能同時具備前述四項權利，也可能只具備其中的幾項。其中聽取報告的權利是經營參議會的參與權中最弱的型態，經營參議會即使享有資訊權也無法在事業單位進行決策時產生直接的影響；但這卻是勞工參與制度能否有效實施的必要前提；再進一

步是諮商與調查權，事業單位於實施相關措施之前必須先聽取經營參議會陳述其意見，並與其共同對此進行討論，必要時經營參議會還能夠對某些領域的問題進行調查，事業單位必須配合調查行動，不過事業單位並無義務採納經營參議會之意見，諮詢之後仍可採取與經營參議會意見相反的行動；經營參議會最強的參與型態是一個真正的、完全權利平等的，且具有強制性的共同決定，事業單位在做決定時，需要先獲得經營參議會的同意，當雙方意見分歧時，任一方均可申請第三方進行仲裁⁴⁴。

由上述可知，經營參議會對於事業單位經營決策之影響力因其參與之強度而有所不同，經營參議會與事業單位之間從單純的資訊分享到可以進行諮商與調查，甚至發展到得以參與經營決策，其在促進事業單位勞動條件責任之落實的效果亦不盡相同。單純的資訊分享雖然無法直接影響事業單位的決策，但由於事業單位必須揭露其經營相關資訊中與勞動關係相關的部分，因此似乎能夠在一定程度上影響事業單位的行為，間接達到監督的效果，事業單位可能為了避免因違法情事被發現損害企業形象，而開始重視並遵守勞動條件基準相關規定。諮商、調查甚至是共同參與權的使用，則更有利於勞資雙方溝通互動，勞動者有機會表達其對勞動條件的基本訴求，事業單位也可以在發生爭議之前就掌握到勞動者的想法，經過良性溝通事業單位應更能體會到落實事業單位勞動條件責任之重要性，進而改變既有的經營政策與行為，負起勞動條件責任。

3.董(監)事會參加制

另一種經常被討論的勞工參與型態是董(監)事會參加制，董(監)事會參加制的基本理念是企業的經營不應只顧及股東的利益，而勞工也可以在董(監)事會中為他們所關心的勞動權益相關事項出一分心力。與前面透過經營參議會與事業單位代表溝通、進而「影響」事業單位決策的作法相比，由勞動者的代表加入董(監)

⁴⁴ 楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 412-417；衛民、許繼峰(2005)，勞資關係與爭議問題，國立空中大學，頁 299-300、305-307。

事會，成為其中一分子，「直接參與」決策制定的過程，可說是勞工共同決定權更高層次的展現。共同決定制在德國發展的最為完整，德國的事業單位會依其法律形式、規模大小與產業別不同分別採取不同的勞工參與形式，目前董(監)事會參加制僅存在於大型採礦業或鋼鐵業中法律形式上為股份有限公司者。在董(監)事會中，不論是勞工代表還是股東代表，其所有成員均享有同等的權利並負擔同樣的義務，不受到委任或指示之限制。勞工代表一經被選任為勞工董事後，即成為企業法定代表機關的成員，必須對內及對外均代表公司之利益⁴⁵。

勞工參與事業單位董(監)事會，對於事業單位落實勞動條件責任有正向的促進作用。雖然勞工董(監)事可能因為席次少，影響力有限，無法直接促使事業單位做成有利於勞動者的決策，但卻還是有機會在董(監)事會議中提起勞工相關議題，使事業單位經營決策者能在追求股東利益極大化的同時關注到勞工議題，喚醒其責任意識，讓事業單位進行重大計畫與決策時能夠將勞動議題納入決策考量，避免做出嚴重危害勞工權益的決定。畢竟，不論是基於規避行政制裁、勞資爭議與訴訟風險的考量，還是從提升員工認同與績效的角度來看，事業單位落實勞動條件責任對於企業經營都是非常重要的一塊，可以期待勞工董(監)事的訴求能夠在董(監)事會上獲得一定程度的關注與回應。另一方面，勞工董(監)事的存在，也成為一項監督事業單位是否落實勞動條件責任的重要機制，若事業單位有嚴重違反規定的情事，則勞工董(監)事可以在眾多股東面前指出事業單位的這項缺失，促使事業單位改進其作為。

二、企業社會責任行為準則

事業單位勞動條件責任的落實，除了有賴企業本身自發性地遵守勞動契約條

⁴⁵ Arrigo, Gianni & Casale, Giuseppe (2010), A comparative overview of terms and notions on employee participation, International Labour Office, p.91-92. 參考網址：
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_123713.pdf，最後瀏覽日：2013年7月6日；楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁418-419；衛民、許繼峰(2005)，勞資關係與爭議問題，國立空中大學，頁308。

款與相關規範之外，一般認為還需要相關機制來敦促事業單位落實其勞動條件責任。過去實務上經常以國家勞動檢查制度或透過團體協商與勞工參與制度來監督或促進事業單位落實勞動條件責任，近來企業社會責任的概念逐漸受到重視，勞工權益保障議題被列為其中一項關鍵議題，法定勞動條件的落實更被視為企業最基本的一項社會責任。企業社會責任所涵蓋的範圍甚廣，落實責任的方式與型態也極為多樣，國際間比較常見的作法是依照目前比較廣為接受的幾個國際性企業行為準則制定符合企業本身需求與特性的企業社會責任行動方案並施行之。理想上藉由推廣企業社會責任概念、導入相關管理系統認證與行為準則，能夠創造企業與利害關係人—尤其是勞工—對話的機會，引發企業行為的改變，促進事業單位勞動條件責任之落實。

(一)企業社會責任概念之興起

企業社會責任概念(Corporate Social Responsibility, CSR)之形成，可說是 20 世紀工業發展極其興盛後所引發的一種反思⁴⁶。當先進國家經濟發展到一定程度後，或許基於人道關懷，或許是體認到資本主義下社會貧富差距拉大、生態環境破壞等問題之嚴重性，有部份的人開始思考企業與環境、社區、勞工之間關係的合理性，並對「公司是否應負起社會責任」這個問題展開爭辯⁴⁷。1953 年，企業社會責任之父 Howard R. Bowen 於其著作「企業家的社會責任(Social Responsibility of the Businessman)」一書中首度提出企業社會責任的概念，他認為企業社會責任是未來企業重要的指導方針之一，企業有義務追求符合社會價值觀與滿足社會的所有活動，在進行決策或是與組織經營目標相關之行動時，也應

⁴⁶ 林宜諄(2008)，企業社會責任入門手冊，天下遠見出版股份有限公司，頁 90。

⁴⁷ 其中最著名的當屬哥倫比亞大學 Berle 教授和哈佛大學 Dodd 教授在哈佛法學評論(Harvard Law Review)上的筆戰，這一場有名的辯論，為此後企業社會責任的爭論設定一個基本的議題：公司經營者應奉行股東利益優先的規則，為股東最大利益而經營？或者可以在法令義務之外，以公司資源照顧員工、消費者等利害關係人及社會整體的利益？有關此議題之討論，詳參賴英照(2007)，從尤努斯到巴菲特——公司社會責任的基本問題，臺灣本土法學雜誌，第 93 期，頁 156-164。

考量社會的價值與目標⁴⁸。在 Howard 之後企業社會責任的概念開始被廣泛地討論，學者陸續提出企業在經濟及法律以外的各種社會責任構面，並試圖建構企業社會責任的模型，過去「公司設立的目的，就是要為股東賺取利潤」的觀點逐漸受到挑戰⁴⁹。

企業社會責任的意義與內涵隨著時間不斷地改變。過去企業只著重於經濟與利益上的考量，甚至到了 1970 年代之後仍有許多企業界人士與學者強調「企業唯一的社會責任就是為股東追求最大的利潤」⁵⁰。股東利益優先(Shareholder Primacy)論者認為公司既由股東出資成立，則股東當然是公司的所有人，經營階層受僱於股東，應以股東利潤為優先考量，避免因其他非關營利的付出而影響經濟效能、減少獲利來源。員工、消費者、債權人等利害關係人的權益，以契約或法令的形式加以保障已足，企業若犧牲股東權益來達到社會責任的期許，是不道德的⁵¹。近來隨著環境保育、消費者保護、勞工權益保障等議題成為世人關注的焦點，利害關係人學說 (Stakeholder Theory，也有學者稱之為社會責任論)的觀點越來越受到重視，「企業除了為經濟發展做出貢獻，也需要改善勞工及其家庭、當地整體社區與社會的生活品質」的理念逐漸被採納，且漸進式地融入企業經營決策中、成為企業的核心願景。

⁴⁸ Carroll, Archie B. (1999), *Corporate social responsibility—Evolution of a definitional construct*, *Business and Society*, 38(3), p.269-270.

⁴⁹ 相關討論參見賴英照(2007)，從尤努斯到巴菲特——公司社會責任的基本問題，臺灣本土法學雜誌，第 93 期，頁 161-166。

⁵⁰ 新古典主義經濟學之父 Friedman 在 1970 年從批判角度討論企業的社會責任，並於紐約時報(雜誌版)中發表了一篇名為「企業的社會責任就是增加自己的利潤(The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits)」的文章。許多學者引述 Friedman 的這句話，利用經濟分析的方法，提出各種理由，主張「企業唯一的社會責任就是追求股東利益最大化」。不過這樣的論點其實過度簡化了 Friedman 所想表達的意思，從全文來看 Friedman 所說的「企業的社會責任就是增加自己的利潤」是有條件的，企業應該「在遊戲規則的範圍內，善用其資源，參與意在增加利潤的活動」，意即企業應依市場規則公平競爭，不欺騙、不作假。因此表面上看來 Friedman 的主張與企業社會責任論者之觀點大相逕庭，實際上卻同樣關心企業是否善盡其責、公平對待所有利害關係者；詳參孫震(2009)，企業倫理與企業社會責任，天下遠見出版股份有限公司，頁 74-75、168-169。

⁵¹ 賴英照(2007)，從尤努斯到巴菲特——公司社會責任的基本問題，臺灣本土法學雜誌，第 93 期，頁 159-160。

企業社會責任概念發展至今，雖已開始獲得各界普遍的支持，甚至被視為一種有利於企業行銷的經營策略，惟不論在學術或是實務上對於此一概念之定義始終未能取得共識。不同的學者與國際組織之間由於主要訴求與價值取向的差異，經常使用不同的方式來詮釋企業社會責任的基本意義與內涵。目前最常被採用且較具影響力的是世界企業永續發展委員會(World Business Council for Sustainable Development, 以下簡稱 WBCSD)與歐洲聯盟(European Union,以下簡稱歐盟)的定義。WBCSD 視企業社會責任為企業永續發展不可或缺的一部分，認為「企業社會責任是企業承諾持續遵守道德規範，為經濟發展作出貢獻，並且改善員工及其家庭、當地整體社區、社會的生活品質⁵²」。歐盟早期對企業社會責任的定義與此相似，認為企業社會責任就是：「企業在自願的基礎上，將對社會和環境的關注整合進組織的商業活動及其與利害關係人(Stakeholder)的互動關係中⁵³」。2011 年歐盟執委會提出 2011-2014 年企業社會責任新策略，並進一步修正、將企業社會責任簡單定義為「企業對社會影響之責任 (The responsibility of enterprises for their impacts on society)⁵⁴」。

綜上，所謂企業社會責任指企業必須為其對社會帶來的影響負起責任，其責任範圍遍及經濟、社會、環境等各層面，企業經營活動不僅在追求股東最大利益，同時還須兼顧勞工、消費者、供應商、社區與環境等其他利害關係人之權益。舉例來說，企業經營者除應善盡職責，保障股東權益外，對其員工有實施教育訓練、

⁵² Holme, Richard & Watts, Phil (2000), Corporate social responsibility : making good business sense, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), p.8. 參考網址：
http://research.dnv.com/csr/PW_Tools/PWD/1/00/L/1-00-L-2001-01-0/lib2001/WBCSD_Making_Good_Business_Sense.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁵³ Commission of The European Communities (2001), Green Paper : Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, Commission of The European Communities, p.6. 參考網址：
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0366en01.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁵⁴ European Commission (2011), A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, European Commission , p.6. 參考網址：
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

提供良好工作環境與福利等責任；對於消費者有誠實廣告、保障消費者權益的責任；而對自然生態環境亦應負起環境保護之責。

(二)落實勞動條件應是企業社會責任之一環

企業社會責任所涵蓋的範圍甚廣，落實責任的方式也極為多樣。為能進一步了解企業社會責任之實質內涵，學術與實務界不斷嘗試從不同的角度界定企業社會責任之範圍並予以分類。學術界經常以企業社會責任內容的屬性來區別不同層次的企業社會責任，並以此來建構企業社會責任的理論模型；而實務界則較傾向於直接以議題區分不同的企業社會責任類型。惟不論採取何種界定方式，員工權益始終是其中不可或缺的重要議題，而落實法定勞動條件則是企業最基本的社會責任。

1980 年代以來，隨著經濟全球化發展和跨國公司不斷對外擴張，各國勞資關係處於一種極端不平衡的狀態，開發中國家勞工權益被剝削的問題尤其嚴重，引起世界各國的關注，也引起大眾對過分強調股東利益的不滿，勞工權益保障逐漸成為全球性的社會問題⁵⁵。觀察目前國際間獲得多數認同的幾項企業社會責任規範或倡議之內容可以發現，勞工權益保障不論是在 OECD 多國企業指導綱領、聯合國全球盟約、國際標準化組織企業社會責任國際標準 ISO 26000 等整合性國際企業社會責任行為準則，還是在全球永續性報告協會綱領中，均被列為關鍵的議題。國際間亦不乏國際勞工組織勞動基準公約以及社會責任認證標準 SA8000 這一類以保障勞工權益為主的企業社會責任相關標準，顯見勞工權益保障議題之重要性。然而企業社會責任的範圍如此之廣，勞工權益保障議題所包括的內容之多，事業單位在有限資源之下應如何有效分配資源，將現有資源做最有效的配置，投注在最關鍵、對其最有利的企業社會議題上呢？其實，企業社會責任的概念在本質上可自不同層次與面向加以理解，而企業落實社會責任不論在內容還是在實

⁵⁵ 林宜諄(2008)，企業社會責任入門手冊，天下遠見出版股份有限公司，頁 90-91。

踐途徑的選擇上也應有層次之別。以下將討論三個比較常見的論述，並以此為基礎說明勞動條件之落實與企業社會責任之關係。

美國經濟發展委員會(Committee for Economic Development，以下簡稱 CED)以三個同心圓描繪企業社會責任之內涵，認為企業社會責任可分為內圈責任、中圈責任與外圈責任等三個層次。內圈責任(The inner circle)包括經濟成長、提供產品與工作機會等基本的經濟功能；中圈責任(The intermediate circle)建議前述經濟功能之運行應配合社會價值之變化進行調整，如對於環境保護問題之重視；外圈責任(The outer circle)則強調在內圈、中圈責任的基礎架構之下，企業應該積極地改善社會環境、主動參與解決社會問題如貧窮和城市破壞等⁵⁶。

學者 Sethi(1979)從規範層面討論企業的行為，並將其分為三個層次。社會義務(social obligation)是第一個層次，此時企業行為主要受制於法律規範或市場力量，企業只要求做到符合經濟與法令標準即可；然而履行法定義務固然重要，但卻不是企業具備合法性之充分條件，面對來自市場與社會之壓力，部分企業開始關心並落實外部環境之社會規範、價值觀與期待，意圖將企業行為之水平提升到更高的層次，實踐社會責任(social responsibility)；企業行為之最高層次是社會響應(social responsiveness)，在此階段中企業所關注的不再只是法令限制或是如何回應社會壓力，而是企業在動態社會中應扮演怎樣的角色，以成為優秀的企業公民為目標，積極響應參與社會相關活動⁵⁷。

另外，根據 Carroll(1991)的企業社會責任金字塔模型(The Pyramid of Corporate Social Responsibility)，企業社會責任可分為經濟(Economic)、法律(Legal)、道德(Ethical)及慈善(Philanthropic)等四個責任範疇(如圖 2-1 所示)。企業組織是社會中最基本的經濟單位，其設立之主要目的在生產銷售社會大眾所需的

⁵⁶ 轉引自 Carroll, Archie B. (1991), The Pyramid of Corporate Social Responsibility : Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders, Business Horizons, 34(4), P. 40.

⁵⁷ Sethi, S. Prakash (1979), A Conceptual Framework for Environmental Analysis of Social Issues and Evaluation of Business Response Patterns, Academy of Management Review, 4(1), p. 65-66.

產品或服務，從中賺取適當的利益以維持事業單位的獲利與成長，缺乏營利所得的支持，實現其他企業社會責任形同空談，因此經濟責任為企業最基礎的社會責任。另一方面，在追求自身利益的過程中，企業還被要求必須遵守市場相關法規、善盡其法律責任，在法律規定與要求的架構下達成經濟任務，不得侵害股東、員工、消費者等利害關係人的權益，是為企業的第二層社會責任。但是法令規章無法完全涵蓋所有的企業活動，因此社會普遍期待企業落實其第三層次的社會責任——道德責任，意即企業行為除應遵守法律規範外亦應符合社會倫理道德規範，以避免對社會造成傷害。最後，在企業社會責任金字塔模型最頂端的是慈善責任，指企業在法律及社會要求之外，自發性的貢獻自身力量，投入公益活動、參與社區事務，希望對社會群體有所貢獻，並改善社會群體之生活品質，以成為良好的企業公民為目標⁵⁸。

以上各家說法分別從不同的角度切入，關注的焦點也不全然相同。同心圓理論以企業組織為本位，認為企業社會責任應由組織內部逐步向外推展，各層次間的企業社會責任內容亦有所不同；從規範層面來看，企業社會責任應循序漸進，企業應先履行其社會義務，才有可能實現更高層次的社會責任，甚至達到社會響應之目標；企業社會責任金字塔模型亦將企業社會責任分為經濟、法律、道德與慈善四大面向，並認為經濟與法律責任是所有企業責任之基礎。儘管表述方式不盡相同，但不論從哪一個角度來看，「法定」勞動條件之落實都會是企業最核心、最基本的一項責任，理應受到企業更多的關注。

⁵⁸ Carroll, Archie B. (1991), *The Pyramid of Corporate Social Responsibility : Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, Business Horizons, 34(4), P. 40-43. 惟須注意，此模型雖廣為學術與實務界所援引，但此模型仍存在若干限制，Carroll 已於 2003 年與 Schwartz 修正此模型，提出企業社會責任三面向模型 (Three-Domain Model)，惟修正後之模型與本文所欲討論者較無直接關係，故此處將不多論述，詳參 Carroll, Archie B. & Schwartz, Mark S. (2003), *Corporate Social Responsibility : A Three-Domain Approach*, Business Ethics Quarterly, 13(4), p.503-530.

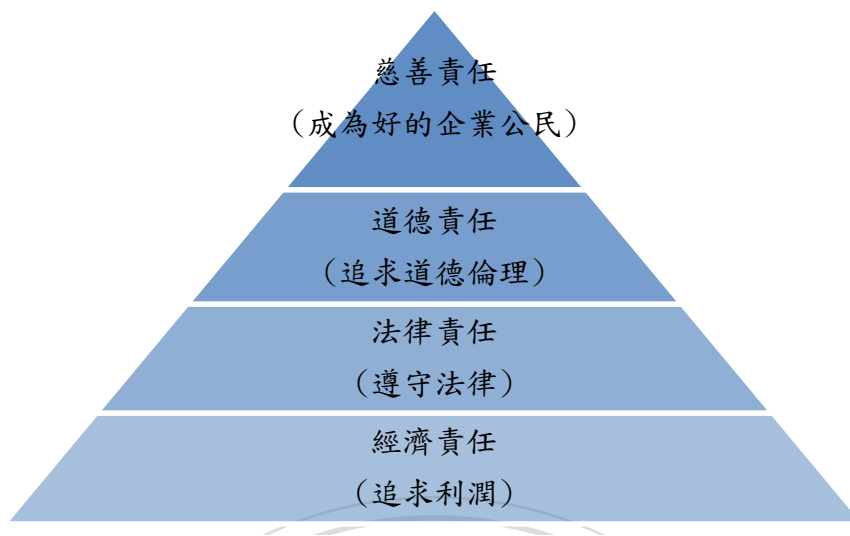


圖 2-1 企業社會責任金字塔模型

資料來源：Carroll, Archie B. (1991), *The Pyramid of Corporate Social Responsibility : Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, Business Horizons, 34(4), P. 42.

(三)企業履行社會責任、落實勞動條件責任之益處

過去很多企業經營者認為，如果企業要負起社會責任，勢必增加企業的經營成本，不利競爭，可能使企業蒙受損失。然而，實證研究發現企業負起社會責任，固然會提高經營成本，但對財務績效的影響卻不減反增，甚至還有不少益處⁵⁹。事實上，企業社會責任之所以在國際間越來越受到重視，其背後除了來自消費者、國際非政府組織、投資者與供應鏈夥伴連帶企業社會責任等市場壓力之外，正面的市場誘因更是促使企業正視企業社會責任議題的關鍵因素⁶⁰。整體而言，企業將社會責任概念導入企業營運策略中將產生以下正面效益：

⁵⁹ International Organization for Standardization (2010), *Discovering ISO 26000*, International Organization for Standardization, p.3. 參考網址：
http://www.iso.org/iso/discovering_iso_26000.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；United Nations Global Compact Office (2010), *UN Global Compact Management Model*, United Nations Global Compact Office, P.5. 參考網址：
http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2010_06_17/UN_Global_Compact_Management_Model.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁶⁰ 錢為家(2009)，*企業社會責任實務全書*，商周出版，頁 26-27。

1.營造良好企業形象，吸引消費與投資

企業的聲譽對企業價值有決定性的影響，落實企業社會責任，對企業品牌形象的提升很有助益⁶¹。能夠重視並落實企業社會責任的企業，不僅給人熱心公益、負責任等正面印象，同時也在無形中向潛在消費者與投資人甚至是企業需要的優秀人才展現了其永續經營的決心與能力，形塑「穩定」、「可信賴」、「有未來發展性」的企業形象，強化社會大眾對企業之信任感，吸引潛在的消費與投資(包含資金與優秀人力資源的投入)。相反的，企業若無法落實其社會責任，甚至出現嚴重違反社會規範與期待的行為，其產生的負面形象可能讓企業因此失去投資人與社會大眾的認同與支持，面臨資金籌措困難的窘境，或甚至是消費者的杯葛與抵制，全球運動用品龍頭 NIKE 就是最經典的例子。

NIKE 曾因海外代工廠商剝削勞工被媒體揭發，導致消費者、人權團體發起全球杯葛，掀起「反血汗工廠(anti-sweatshop)運動」，一致拒買該公司產品，不但營收大減，嚴重傷害企業聲望，還引發法律訴訟與賠償問題。雖然後來 NIKE 負責人出來道歉，並依照國際勞動標準訂立企業行為準則，派員到代工廠稽查，要求協力廠商遵守，展現其對相關問題的重視與亟欲洗刷「血汗工廠」惡名的企圖心。然而時至今日雖已不見 NIKE 有剝削勞工的相關報導，但血汗工廠的標籤仍未能完全拔除，顯見此事件對企業形象之傷害有多深，受損之企業形象要完全回復有多麼的困難⁶²。

2.回應供應鏈企業責任管理要求，形成競爭優勢

在全球供應鏈分工模式下，為了回應買方國際大廠低價、高供貨彈性以及

⁶¹ Köse, Can& Yelkikalan, Nazan (2012), *The Effects of The Financial Crisis on Corporate Social Responsibility*, International Journal of Business and Social Science,3(3), p.292-300；United Nations Global Compact Office (2007), *An Inspirational Guide to Implementing the UN Global Compact*, United Nations Global Compact Office, p.12-13. 參考網址：
http://www.globalcompact.org.ua/img/files/Inspirational_Guide.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁶² 林宜諄(2008)，*企業社會責任入門手冊*，天下遠見出版股份有限公司，頁 72；錢為家(2009)，*企業社會責任實務全書*，商周出版，頁 211-212。

更快的產品送達時限等採購要求，供應商往往選擇犧牲勞動標準來確保自身利潤，使得許多開發中國家勞動者必須在惡劣的勞動條件下工作⁶³。國際勞動及人權團體關注到此種惡劣勞動環境所帶來的問題，將之訴諸媒體與消費大眾，來自社會利益團體與消費者等各方面的壓力，驅使品牌大廠和通路商開始依照國際勞動標準訂立企業行為準則，要求欲與其合作的廠商切實遵守，並以此做為國際採購決策的基本條件之一，不合規定的供應商往往會被汰換掉。前述供應鏈企業責任管理政策，使得能夠切實遵行企業社會責任相關規範的廠商將在同業間取得競爭優勢，搶先取得訂單。事實上，企業遵行企業社會責任規範為其帶來的競爭優勢不僅止於此，聯合國全球盟約與歐盟的相關文件中均曾指出，企業落實社會責任將使企業受益，不僅能夠使企業獲得營收與認可，更可以達到風險管理、成本節約、激勵員工、提高組織績效、改善與利害關係人關係、提升企業聲譽與創新能力的效果，長期下來有助於企業整體競爭力的提升⁶⁴。

3.強化員工對企業的組織認同與組織承諾

企業落實社會責任產生的「形象溢價」優勢不僅表露在原物料與產品生產上，更有助於企業的人力資源管理，對於員工忠誠度、士氣、留任、招聘以及生產力的提升都非常重要⁶⁵。過去的研究發現，企業的社會責任表現會影響員工行為，落實企業社會責任—尤其是有關勞工權益保障方面的議題—不僅能夠減少勞資爭議，還能夠提高員工的組織認同，進而提升員工的組織承諾與工作滿意度。組織承諾或工作滿意度高的員工，對組織忠誠度高，工作動機較強，也較願意付出、主動配合組織達成目標，不僅能夠降低員工流動率，節省重新招募與訓練之成本，

⁶³ 錢為家(2009)，企業社會責任實務全書，商周出版，頁 212、299、307。

⁶⁴ European Commission (2011), A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, European Commission, p.3. 參考網址：
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；United Nations Global Compact Office (2007), The UN Global Compact Operational Guide for Medium-Scale Enterprises, United Nations Global Compact Office, P.3. 參考網址：http://www.undp.ru/publications/sled_gc_eng.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁶⁵ 錢為家(2009)，企業社會責任實務全書，商周出版，頁 11、33-35、93。

對組織整體績效表現亦有正向的影響⁶⁶。另外，企業在行有餘力時積極投入公益活動，良好的企業社會責任表現展現了可信賴、有發展性的企業形象，除了可吸引潛在的優秀人才的加入，有助於企業招募活動的進行外，也能博得現職人員更多的好感，強化現職人員的組織認同與組織承諾程度。

4.有效的風險管理

企業必須重視並履行社會責任，一個很重要的原因在「預防風險」⁶⁷。企業經營必須面對許多的風險，天災事變等無法避免，但與利害關係人之間的紛爭以及因生產活動對環境與社會造成的負面影響，卻可以透過改變企業行為於事前預防其發生或盡可能降低損害程度。目前國際間各種企業行為準則很大一部分的功能，即在透過事前的規制作用，將企業經營活動對環境、社會之負面影響降到最低，同時讓企業有機會與利害關係人溝通互動，盡可能地減少衝突的產生。舉例來說，企業若能落實相關規範，提供勞工合理的工資、工時等勞動條件，則不僅可以有效預防因惡劣勞動條件所生的過勞、貧窮等社會問題，從企業的角度來看亦可大幅降低因勞資爭議或為了補救錯誤的企業行為所必須額外付出的支出，像是訴訟費用、行政罰鍰，以及一旦被破壞即難以恢復的企業形象等。其實遵行相關法令甚至是倫理道德規範短期而言的確會增加企業的營運成本，但事後為了補救損害所耗費的成本往往多過於此，企業與其在面臨消費者抵制或利害關係人採取法律行動之後才急就章的勉強應對，不如於事前就先檢討並調整有問題的企業行為，如此不僅能獲得「良心事業」的美名，也能將前述風險降到最低。

⁶⁶ Turker, Duygu (2009), *How Corporate Social Responsibility Influences Organizational Commitment*, Journal of Business Ethics, 89(2), p.190 ; Kim, Hae-Ryong; Lee, Moonkyu; Lee, Hyoung-Tark & Kim, Na-Min (2010), *Corporate Social Responsibility and Employee-Company Identification*, Journal of Business Ethics, 95(4), p.565 ; Shen, Jie & Zhu, Cherrie Jiuhua (2011), *Effects of socially responsible human resource management on employee organizational commitment*, The International Journal of Human Resource Management, 22(15), p.3031.

⁶⁷ McKinley, Kevin (2011), *ISO standards for business- An essential link to integrated reporting*, ISO Focus+(Social Responsibility : ISO 26000 tells it like it is), 2(3), p.42-43.

5.其他額外的效益

企業善盡社會責任能夠達到策略性社會投資的效果，長期下來企業將能得到特定的回報與利潤⁶⁸。企業遵守環保、勞工等相關法令規範，積極落實環境保育與勞工權益保障，不僅對社會、對勞工有利，其實也等於是把整體社會、經濟與自然環境塑造成一個健全、穩定而適合企業永續經營與發展的環境。而推動公益活動對企業本身也極具正面意義，企業對於教育活動的資助，讓企業成功地提早「卡位」，與潛在的優秀人力資源建立網絡關係，取得潛在的高品質勞工；而策略性的投入公益慈善事業，將企業捐贈和商業利益緊密結合，更能讓企業在獲取好名聲之餘還能增加獲利。例如 IBM 即曾捐贈電腦設備、軟體與服務給中國的高等學校與幼教機構，不僅博得慈善美名，還替企業培植了更高品質的人力，同時也在無形中因為使用習慣的養成而為企業開發了未來的潛在市場。

此外，面對日益競爭的經營環境，企業對社會環境變遷的敏感度與反應能力，將是影響企業整體發展的關鍵因素。近來企業社會責任已成為企業永續經營的一項重要議題，投資人與消費者等利害關係人對企業社會責任議題的重視，往往能夠驅使企業重新檢視自身營運狀況與相關制度，檢討進而修正其間可能有爭議之處，引發組織的變革與創新，為企業帶來全新的競爭優勢。舉例來說，為了能夠符合企業社會責任標準，企業或多或少都須對組織的管理模式、產品製程等各方面進行程度不一的調整，活絡過去僵化的決策或行動模式；另外，企業也可能受到企業社會責任精神的啟發，投入較多的資源從事研發創新的工作，推出低耗能汽車、低汙染電池等符合企業社會責任精神的產品，為自身品牌帶來更多的附加價值，有助於企業整體的發展。

(四)事業單位可運用國際企業社會責任準則規劃其企業社會責任政策

企業社會責任概念經常被認為是與企業經營獲利目標相衝突的，企業為了追

⁶⁸ 林宜諄(2008)，企業社會責任入門手冊，天下遠見出版股份有限公司，頁 29。

求利潤最大化，往往忽略了企業社會責任的重要性，為能「喚醒」企業的社會責任意識，事業單位合作夥伴、投資人、消費者等利害關係人通常會採取一些實際的行動，試圖對企業形成一股壓力，促使其重新審視過去的行為，改變固有行為模式，發現並修正其違失之處，積極投入、落實企業社會責任。例如供應鏈中之品牌廠商要求供應商或代工廠應符合企業社會責任規範；銀行於審核企業融資貸款時，就融資計畫對社會、環境之影響進行評估⁶⁹；或是將社會責任型投資概念導入國家基金之運作中⁷⁰等。而企業也經常透過成立基金會來進行慈善捐助，或是編列公關預算舉辦相關活動、推行企業志工等形式來執行回饋社會的行動。這當然也是落實企業社會責任的一種方式，但其實企業社會責任涵蓋的議題範圍甚廣，除了社區參與外，包括員工、供應鏈、產品責任及環境保護等議題，都是企業落實企業社會責任必須關注的面向。尤其許多社會問題如貧窮、過勞等的發生往往都與惡劣的勞動條件脫不了關係，企業若能確實遵守勞動條件相關法令之規定，提供合法甚至是優於法定基準之勞動條件，將有助於前述社會問題之改善與解決，無形中也履行了部分的企業社會責任。

企業社會責任所包含的面向如此之廣，事業單位應從何做起？在有限資源之下那些議題應列為優先事項？事實上企業社會責任的議題雖然被廣泛地討論，但卻始終欠缺一個國際通用的評核標準，說明何謂企業社會責任、企業社會責任之

⁶⁹ 最著名的例子即是赤道原則(The Equator Principles)，赤道原則係由花旗銀行、荷蘭銀行等幾家知名銀行共同發起的自願性專案融資準則，提供金融業者一套共通的框架，透過評估、記錄和監管等機制，讓金融機構加強掌控專案融資中可能的社會與環境風險。目前已有 32 個國家 78 家國際性金融機構簽署赤道原則，這些金融機構遍佈全球一百多個國家，其所參與之專案融資占全球 70% 以上的市場。詳參 Andrew, Jane (2007), *The Equator Principles, Project Finance and the Challenge of Social and Environmental Responsibility*, Issues in Social & Environmental Accounting, 1(1), p.40-53；Wright, Christopher (2012), *Global Banks, the Environment, and Human Rights : The Impact of the Equator Principles on Lending Policies and Practices*, Global Environmental Politics, 12(1), p.56-77；赤道原則網站 <http://www.equator-principles.com/>。

⁷⁰ 社會責任型投資(Socially Responsible Investment, SRI)概念於 1980 年代開始盛行於歐洲，發展到後來甚至成為國家退休基金的投資準則，像英國就在 2000 年立法要求退休基金在選擇投資對象時須衡量企業的社會、環境及倫理等議題。詳參林宜諄(2008)，企業社會責任入門手冊，天下遠見出版股份有限公司，頁 128-129。

範圍如何界定、在資源有限的前提下事業單位應優先進行哪些議題等問題，不同的政府、非政府組織，訂立了許多各具特色的企業社會責任行為綱領準則，希望提供企業一個可以遵循的標準。目前國際間較常被討論與使用的整合性企業社會責任行為準則有 OECD 多國企業指導綱領、聯合國全球盟約與 ISO 26000，而在勞工權益保障方面，則有國際勞工組織的勞動基準公約與建議書。以下就針對這幾項國際間較常見的企業社會責任行為準則進行說明。

1.OECD 多國企業指導綱領

為能調和多國企業之經營活動及其營運據點之國家政策要求與相關實務，使多國企業於國際間之營運活動進行的更為順利，經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD) 各會員國政府共議一套自發性商業行為原則及標準，對跨國企業行為提出了一系列的建議事項，是為多國企業指導綱領(The Guidelines for Multinational Enterprises)。除了基本的觀念與原則及一般政策外，多國企業指導綱領之內容還提出包括揭露、人權、就業與勞資關係、環境、打擊賄賂、消費者權益、科技、競爭、稅捐等各方面的指導原則。在就業與勞資關係部分，OECD 多國企業指導綱領將國際勞工組織的核心勞動公約納入其中，指明企業應遵守勞動基本原則與權利，尊重勞工之結社自由及團體協商權，消除童工、各種形式的強迫勞動與就業歧視，並提供合理的勞動條件與工作環境等⁷¹。

2.聯合國全球盟約

聯合國全球盟約(The United Nations Global Compact)為國際間具有指標性與領導地位的一項自願性企業社會責任倡議。這項戰略性政策倡議企圖結合國際組織與公私部門的力量，要求企業落實企業社會責任，依照盟約中所提示的十項普遍原則調整企業經營策略與行為，共同改善環境、勞工、人權及貪汙等問題。這

⁷¹ 詳參 OECD 網站 <http://www.oecd.org/redirect/home/>；OECD (2011), OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD Publishing, P.35-37.

十項普遍原則中與勞工有關的部分，與前述 OECD 多國企業指導綱領所關注之議題相同，強調對勞工結社自由與團體協商權利之尊重與強迫勞動、童工及就業歧視之禁止。全球盟約自 2000 年 7 月推行至今，已有 145 個國家超過 10,000 家企業簽署，其中有 4 成為中小企業(指員工人數在 250 人以下者)。簽署的企業必須在公司的任務聲明、年報及一些相關的公共場合中，擁護全球盟約及其十項原則，並且每年至少一次在全球盟約的網站上，刊載公司在十項原則上所採取的具體行動，討論從中所學習到或引發的正面或負面課題。藉此在不同參與者間形成一個結構性的對談，談論何者才值得被貼上最佳實務的標籤⁷²。

3.ISO 26000

國際標準化組織(International Organization for Standardization, ISO)於 2010 年推出自願性企業社會責任國際標準 ISO 26000，希望能夠提供一個可行的指引，協助企業組織內部有效地履行社會責任。ISO 26000 中的核心議題與現行幾個比較常見的國際性企業社會責任規範或倡議所主張的相差不遠，比較特別的是由於 ISO 26000 較晚推出，整體架構相對的也較其他國際規範或標準來的完整，在 ISO 26000 中不僅給予企業社會責任一個明確的定義、提出企業社會責任的基本原則與實際作法，同時也提供一個系統性概念架構，有助於各界對企業社會責任概念的理解。嚴格來說 ISO 26000 並不是一個以認證為本的管理體系，一般多誤解其為一正式的認證標準，其實 ISO 26000 相關文件中多次的強調它只是企業社會責任的「參考準則」，既不是一個管理標準，也不是特別為了企業取得認證資格、獲取合約或監督管理而設置的新準則，不提供任何認證資格⁷³。

⁷² 詳參聯合國全球盟約網站 <http://www.unglobalcompact.org/>；United Nations Global Compact Office (2012), 2011 Global Compact Implementation Survey：Annual Review of Business Policies & Actions to Advance Sustainability, United Nations Global Compact Office, p.3；United Nations Global Compact Office(2011), Corporate Sustainability in The World Economy, United Nations Global Compact Office, p.2.

⁷³ 詳參國際標準化組織網站 <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；International Organization for Standardization (2010), Discovering ISO 26000, International Organization for Standardization, p.4. 參考網址：

4. 國際勞工組織勞動基準公約與建議書

除了前述 OECD 多國企業指導綱領、聯合國全球盟約與 ISO 26000 這一類全面性的企業社會責任行為準則外，國際間亦不乏針對個別議題所設立的國際規範與標準。在勞動權益保障部分，國際勞工組織所公布的各項勞動基準公約與建議書由於其形成的過程必須經過相當嚴謹的程序，且兼具彈性，能配合世界各國不同的社會結構與發展階段之需求，因此被認為是各國勞工立法政策的重要參考依據，目前幾個常見的國際性企業社會責任倡議在勞工議題方面亦多參酌國際勞工組織的四大核心公約之內容設計。國際勞工組織勞動基準公約及建議書所包含的內容極為廣泛，除了比較常見的組織及團體協商權、僱用童工禁止、歧視禁止與強迫勞動禁止等四大核心公約內容外，國際勞工組織亦定有工作時間、職業安全衛生、最低工資等相關勞動基準公約與建議書，公約經會員國批准後即生法律效力，成為具有拘束力的企業社會責任行為規範，建議書雖不具直接拘束效力，但亦經常被各國作為勞工立法政策之參考⁷⁴。

從以上討論可以發現，在勞動權益保障議題方面國際間的企業社會責任行為準則多以國際勞工組織勞動基準公約與建議書為其核心內容，顯見其重要性。因此，事業單位在計劃將企業社會責任概念導入組織內部時，若能夠以國際勞工組織勞動基準公約與建議書之內容為標準制定適合事業單位自身的企業行為準則，並切實遵行，將是比較便宜且較符合國際趨勢的作法。而在國際勞工組織公約中組織及團體協商權、僱用童工禁止、歧視禁止與強迫勞動禁止等四大核心公約特別受到各國企業社會責任標準的重視，因此這四項核心公約內容應被列為優先推行事項，其中組織及團體協商權剛好呼應了本文上一段曾討論的事業單位可以透過團體協商與勞動者合作，促進事業單位勞動條件責任的落實。

http://www.iso.org/iso/discovering_iso_26000.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁷⁴ 詳參國際勞工組織網站 <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm#a4>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

(五)為善「要欲人知」—企業社會責任評核機制

近年來，企業社會責任已然成為社會監督、影響企業行為的一股新力量，逐漸融入企業文化及其實際運作中。不論企業是自發性地或是因為擔心企業形象受損及遭受行政或司法制裁，為減低中長期企業經濟利益的損失，而把符合企業社會規範—包括實定法以及被廣泛信任的非政府組織倡議的標準—作為企業經營管理的必要措施。企業確實已經開始在創造財富的同時，重視產品製程、管理行為的合法性，推動產業行為規約，甚至投入環保與公益事業。然而企業是否有落實企業社會責任、其落實程度如何，並不是企業說了算，還是須要一套客觀的標準與評核機制，才足以讓社會大眾信服。因此目前國際間除了有相關的國際規範、公約供企業參考遵循外，亦發展出企業社會責任相關的認證標準，以此來衡量企業的社會責任表現。不過目前國際間並無特別針對企業社會責任所訂定的整合性認證標準，僅在個別企業社會責任議題上，如環境與社會等面向有國際認可的相關認證⁷⁵，像是ISO 14001環境管理系統標準、AA 1000標準系列、社會擔當SA 8000(Social Accountability 8000，以下簡稱SA 8000)系列等，其中與勞工權益保障最直接相關的就是SA 8000。

SA 8000是由國際社會擔當組織(Social Accountability International, SAI)的前身經濟優先鑑定機關(Council on Economic Priorities Accreditation Agency, CEPAA)於1997年制定的一套與企業社會責任有關，可被第三方認證機構獨立審核之國際標準。CEPAA依據國際人權公約、國際勞工組織與國家法律規定，制定了這套企業在工作場所方面必須符合的自願性行為標準，其核心內容包括童工、強迫勞動、安全衛生條件、自由結社與集體協商權、歧視、懲戒性措施、工作時間、工資與管理系統等九大議題。經評估符合標準者，始發給SA 8000證書。SAI最新一

⁷⁵ 即使是架構相對完整的ISO 26000也多次的強調其僅係企業社會責任參考準則，既非一個管理標準，亦不是特別為了企業取得認證資格、獲取合約或監督管理而設置的新準則，不提供任何認證資格；詳參ISO(International Organization for Standardization)網頁<http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>，最後瀏覽日：2013年7月6日。

期年報資料指出，目前全球共有2,919家來自於62個國家、跨越65個產業的企業取得SA 8000認證資格，估計約有超過160萬勞工受僱於這些符合SA 8000標準的事業單位⁷⁶。

另外，雖然嚴格來說全球永續性報告協會(Global Reporting Initiative, 以下簡稱 GRI)所提出的永續性報告架構並不是針對企業社會責任所設計的認證標準，但以其在非財務績效報告領域的代表性地位，目前已被許多先進跨國企業與國際性組織視為強化企業永續或企業社會責任報告書可信度的一項重要工具。GRI 為一個全球性、多邊會談形式的非營利組織，為了達到促進經濟、環境與社會永續發展的目標，它提供了一套永續性報告架構作為指引。該永續性報告架構包含永續性報告指南(Sustainability Reporting Guidelines)、各類指標規章、技術規章及行業補充指引，意在提供一套廣為大眾接受的體制，協助組織報告其經濟、環境及社會績效。GRI 的永續性績效指標分為經濟、環境與社會三大類別，其中社會指標再按勞工、人權、社會及產品責任來分類，每個類別均包含一項管理方針的揭露及一套相對應的核心與及附加績效指標。目前已經有超過千家的大型跨國公司，藉由發行企業環境報告書來展現管理績效、改善對外形象，以及作為與利害相關者溝通之工具⁷⁷。

三、勞動檢查與自主管理制度

私法自治在契約關係中之表現為契約的自由，亦即在私經濟關係中，個人權

⁷⁶ 詳參國際社會擔當組織網站 <http://www.sa-intl.org/index.cfm?>，最後瀏覽日：2013年7月6日；Social Accountability International (2008), Social Accountability 8000, Social Accountability International, p.2. 參考網址：
http://www.sa-intl.org/data/n_0001/resources/live/2008StdEnglishFinal.pdf，最後瀏覽日：2013年7月6日；Social Accountability International (2011), SAI Annual Report 2011, Social Accountability International. 參考網址：
<http://www.sa-intl.org/index.cfm?fuseaction=Page.ViewPage&PageID=1403#.UdfYgPmw1xE>，最後瀏覽日：2013年7月6日。

⁷⁷ 詳參全球永續性報告協會網站 <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx>，最後瀏覽日：2013年7月6日；Global Reporting Initiative(2012), GRI Annual Report 2011/2012, Global Reporting Initiative, p.3. 參考網址：
<https://www.globalreporting.org/resource/library/GRI-Annual-Report-2011-2012.pdf>，最後瀏覽日：2013年7月6日。

利、義務的取得與承擔完全由個人之自由意志決定，國家不得妄加干涉。不過考量到勞動關係的特殊性，此契約自由應受到法律等規範層面一定程度的限制，以消除自由的絕對與擅斷，避免一方自由的濫用而踐踏他方之自由⁷⁸。勞動基準法等勞工保護法令之職責在保護勞動契約當事人自由意志的履行，使契約自由從形式上的平等轉向注重實質上的平等。而為了前述法令能被落實，除了賦予法令本身強行的、直接規範的效力，並對違法行為處以行政罰，強制義務人履行其公法上義務，迅速平息違法行為所引發之問題外；一般國家設有一套有系統的監督檢查制度，敦促雇主確實遵行法令規定，防患於未然。而除了前述來自勞工行政主管機關的外部監督之外，事業單位內部基於企業經營風險管理考量也應該積極地就勞動條件相關事項進行自主管理，避免因事業單位未能落實勞動條件責任產生不必要的勞資爭議或是其他問題。以下將分別概述勞工行政機關之勞動檢查以及事業單位內部的自主管理制度之意義與內容，並討論其對於事業單位落實勞動條件責任之促進作用。

(一)勞工行政主管機關的勞動檢查

勞動檢查(Labor Inspection)或稱勞工檢查⁷⁹，簡單地說，是指為了實現勞工法令或勞工政策所採取的一種行政工具⁸⁰。保護勞工的法令或政策一般多賦予事業單位一定的作為與不作為義務，例如雇主必須提供應有的福利設施，改善勞動條件與工作環境等。此等義務除了有賴事業單位負責人本其良知自主履行外，為能平衡勞動關係中雙方資訊、地位之不對等，尚須具備公信力與實力之第三方發揮其監督與規制功能，而最常被期待擔負起此項任務的多為國家之勞工行政主管

⁷⁸ 湯懷明(2009)，行政權力規制與勞動關係自由化的互補與雙贏——從華為員工自願離職事件為例，中國政法大學憲法學與行政法學碩士學位論文，頁 16-17。

⁷⁹ 不論在勞動法學界或實務上，通常認為「勞動檢查」與「勞工檢查」乃相似之概念，兩者並無區分之必要；惟少數學者認為「勞工檢查」應僅限於為保護勞工身體安全與健康之目的所實施之檢查，而「勞動檢查」則係較為廣泛的概念，其檢查範圍並不侷限於勞動場所之安全衛生，基於僱傭關係所生之勞動條件亦包含在內。詳參法治斌等(1996)，行政檢查之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁 131。

⁸⁰ 林豐賓、劉邦棟(2010)，勞動基準法論(修訂五版)，三民書局股份有限公司，頁 288。

機關。因此，多數國家的勞工行政主管機關為能「確保勞工保護法令之執行」⁸¹，通常會運用公權力來監督事業單位履行其公法上義務，並透過相關罰則來制約雇主行為，此即勞動檢查制度意義之所在。

若追溯勞動檢查之歷史源頭，勞動檢查可謂與人類最早制定的勞工立法同時出現⁸²。早自 1833 年英國政府委託「地位崇高」的人對工廠超時工作之情形進行檢查，是為近代勞動檢查制度之濫觴。其後西歐諸國亦相繼訂定有關工作時間以及女工與童工之勞工保護立法，並為求法律之貫徹，任命相關機構監督法律之施行⁸³。第一次世界大戰後，各國政府體認到勞工問題之迫切，於凡爾賽和約中特別敘明處理勞工事務應設置專責機構的重要性，並於該和約第 427 條強調，應以適當的檢查制度以確保勞工保護法令之執行⁸⁴。不過國際勞動檢查制度之具體內容與運作原則的正式建構，應自國際勞工組織所制定的各項「勞動檢查」公約與建議書開始。

國際勞工組織為聯合國少數由勞、資、政三方代表共同組成的「三方機構」，其設立之宗旨在促進社會公平正義與國際公認的人權和勞工權益，負責國際勞動基準之制定與監督。在推動國際勞動基準的過程中，國際勞工組織屢屢強調「立法保障」和「政府機關有效執法」同等重要，認為一個有效率的勞動檢查體系對於法律規定之有效施行是極為重要的⁸⁵。因此，國際勞工組織曾制定通過 1923

⁸¹ 此即勞動檢查制度設計最主要之目的所在，詳參凡爾賽和約(Treaty of Versailles)第 427 條，參考網址：<http://www.firstworldwar.com/source/versailles400-427.htm>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁸² 張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 1。

⁸³ 林振賢(2003)，新版勞基法的理論與實務，捷太出版社，頁 489-490；林豐賓、劉邦棟(2010)，勞動基準法論(修訂五版)，三民書局股份有限公司，頁 291-292；Richthofen, Wolfgang Von (2002), Labour inspection: A guide to the profession, International Labour Office, p.8. 參考網址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108665.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁸⁴ 凡爾賽和約(Treaty of Versailles)第 427 條，參考網址：<http://www.firstworldwar.com/source/versailles400-427.htm>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁸⁵ 此種立法保障和政府機關有效執法的雙元主義(dualism)，早在 1919 年於華盛頓召開的第一屆國際勞工大會中已被明確採用，其後亦可見諸於國際勞工組織所訂頒的多項公約與建議書中，詳參張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 3、181-182。

年第 20 號「勞動檢查」建議書、1947 年第 81 號「(工商業)勞動檢查」公約與同號建議書、1947 年第 82 號「(礦業與運輸業)勞動檢查」建議書、1969 年第 129 號「(農業)勞動檢查」公約與第 133 號同建議書等一系列勞動檢查相關公約與建議書，作為國際間各國制定與執行勞動檢查制度時的重要參考基準。

其中第 20 號建議書雖然被之後的第 81 號等公約與建議書補充修正，然其作為勞動檢查制度初建置時期之臨時性工具，仍不失其歷史性意義。該建議書除再度確認監督檢查制度的必要性外，更確立了國家勞動檢查體系設立和運作的一般原則，諸如檢查機構之設置、檢查權限之範圍、檢查員之資格與訓練、檢查員之報告義務等，為今日監督檢查制度奠定了基礎。各國或因國情與政治體制的不同，採取不同型態與途徑進行勞動檢查，甚至在檢查服務組織之細節上有其特殊的設計，但原則上仍在前述國際勞工組織勞動檢查公約與建議書所建構之基本框架下運行。以下將以第 81 號勞動檢查公約與建議書為主⁸⁶，輔以相關研究之論述，討論目前國際勞動檢查制度幾項基本原則之內容，至於臺灣、中國與日本制度之詳目將於第三章及第四章說明。

1. 勞動檢查之範圍與強度

所謂勞動檢查之範圍，意即勞動檢查相關法規效力所及之處，可分為「應實施檢查的事業單位」與「檢查項目」兩個部分來討論。首先勞動檢查制度既為確保勞工保護法令有效落實的重要機制，則檢查之範圍應及於所有工作場所，才可能顧及所有勞動者的權益。然而事實上國際勞工組織有關勞動檢查適用範圍之規定相當地彈性，甚至開放讓各國自行決定勞動檢查相關法制之規範對象⁸⁷，尤其第 81 號公約不僅特別讓礦場及運輸事業機構之全部或一部得依國家法令免予適

⁸⁶ 本文選擇以第 81 號公約與建議書為討論對象之理由有二。一者第 81 號公約已為多數國家所認可，截至 2013 年 5 月，已有 143 個國家批准該公約；二者第 129 號公約、第 82 號建議書與第 133 號建議書，雖屬不同業別之勞動檢查公約，然觀其內容仍不脫第 81 號公約之主架構，故文後除了有較特殊之處可能另外提及其他幾號公約與建議書外，均以第 81 號公約與建議書為主要的討論對象。

⁸⁷ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 2 條、第 23 條及第 129 號公約第 4 條內容。

用公約之規範，還訂立開放性條款，容許批准該公約之會員國得於其批准書內附帶聲明其批准暫不包括公約之第二章，即商業勞動檢查的部分⁸⁸。在實務運作上，各國因其國內經濟發展程度以及勞資關係運作模式之不同，勞動檢查之範圍亦不盡相同，但大抵多以工業為主要檢查之範圍，當然也有擴大於商業、農業或其他行業者⁸⁹。

在檢查項目的部分，一樣為了兼顧勞動檢查制度之彈性與效能，國際勞工組織在公約與建議書中並未明確界定勞動檢查之範圍，而是盡量留給各國較充裕的空間參酌國情與各自之需求自行決定檢查之範圍與內容，以避免限制解釋的情形發生。因此，各國的勞動檢查並不僅限於第 81 號公約中明確提到的工時、工資、安全、衛生、福利、兒童及青年之僱用等勞動條件及其他有關勞工保護事項，部分國家甚至將職業訓練、社會服務、外籍勞工的聘僱、環境或社會安全保護等事項列入勞動檢查之範圍⁹⁰。此外，值得注意的是，勞動檢查制度最主要的任務之一就是「執行法令規定」，因此檢查之範圍似乎應以國家法律有規定者為限，但是國際勞工組織公約特別指明此處「法令規定」並不僅限於法律規範事項，具有法律效力的團體協約與仲裁裁定書內容亦可視國情需要賦予勞動檢查員執行權力⁹¹。

至於勞動檢查之強度則可從「勞動檢查之次數」及「檢查之徹底程度」兩個角度觀察，國際勞工組織認為此二者應視需要而定，務必達到有效實施勞工法令之目的⁹²。所謂的「視需要而定」，國際公約與相關建議書中並未對此多加闡述，然而同公約第 10 條中有所謂「勞動檢查員之人數應考量其擔任工作之輕重(特別是應受檢查工作場所之數目、類別、大小、地區分佈、僱用工人之人數及其類別，

⁸⁸ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 25 條。

⁸⁹ 林豐賓(1998)，勞工安全衛生法：概論與實務，三民書局股份有限公司，頁 273。

⁹⁰ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 3 條第 1 項規定；張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 6。

⁹¹ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 27 條及第 129 號公約第 2 條內容。

⁹² 參國際勞工組織第 81 號公約第 16 條。

以及所執行法令條款之多寡及其繁複性)、所得支配使用之物質設備，以及必須實地檢查之實際需求而定」云云，此於衡量勞動檢查需求分析時，似乎有參酌援引之空間。尤其實務上在執行勞動檢查時檢查資源不論在質還是量上，往往成為決定國家檢查策略的關鍵因素，因此此衡量標準應可作為各國決定勞動檢查強度之重要參考。

2. 勞動檢查機構與主管機關

依國際勞工組織之觀點，一國之勞動檢查機構必須置於中央主管機關的指揮和監督之下，由該中央機關統籌管理勞動檢查工作。此一主張與各國間實際採行的制度比較之下，顯現出較高的理想性⁹³。實際上，各國勞動檢查機構的組織與地位會因為社會型態與產業結構的不同，而呈現不同的面貌。國際勞工組織 1992 年的研究中有這麼一段論述「各國為適應其國家的社會歷史、經濟、發展、社會與文化環境，發展出極為分殊的勞動檢查行政體系，使得國際間無法形成一個理想的、完全單一型態的勞動檢查體系可供他國效仿」⁹⁴。雖然各國勞動檢查體系在組織型態、任務取向與策略決定等各方面存在極大的差異，但國際勞工組織認為各國的中央主管機關應有以下三項基本任務：

第一，中央主管機關應力促各勞動檢查機構與其他政府單位及公私機構之間在從事相關工作上的有效合作，以及政府勞動檢查人員與勞工、雇主和勞雇團體之間的協力合作⁹⁵。尤其在安全衛生事項中，主管機關除了可透過宣傳、活動與教育等方式，提高勞資雙方對於勞工立法工業安全衛生問題之認識外，還可由勞

⁹³ 張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 186。

⁹⁴ 在國際勞工組織 Labour Administration Branch 的一份文件中，曾試圖由「任務取向」、「策略性決定(包括介入方式、夥伴關係之建立等)」、「行政決定(如招募訓練政策)」與「檢查活動之運作」等四大面向來分析勞動檢查體系，並得出此結論；詳參 Derren, Jean-Maurice; Xirau, Daniel & Cano, André (1992), Labour Inspection Systems and Labour Inspectors Training Policies, Labour Administration Branch, Document No.34, p.33. 參考網址：
<http://igtplus.mcut.edu.tw/assets/attached/1839/original/Labour%20inspection%20systems%20and%20labour%20inspectors%20training%20policies..pdf?1368696513>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁹⁵ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 4 條、第 5 條。

動檢查與勞資團體之代表組織社團(如聯合委員會)舉行會議，討論勞動檢查及工人之安全與衛生等問題，加強勞動檢查員與勞資雙方之聯繫合作⁹⁶。

第二，中央主管機關應負責規劃執行勞動檢查人員之選訓用留⁹⁷。在檢查人員選任方面，第 81 號公約規定檢查員之任用，除適用一般公務人員任用法規外，應具有執行其職務所必須之資格，因此中央主管機關應依最適合各國國情之方式延攬各類專業人員參加檢查工作，經審查具備執行職務所需之資格者，始依其專長給予適當的訓練並指派任務。惟應注意主管機關雖得視需要指派男女檢查員擔任不同任務，但基於平等原則，檢查人員之任用不應有性別限制。而為了確保檢查工作之有效執行，中央主管機關除了應給予檢查人員執行任務所必需之設備、辦公處所、交通工具與必要之旅費及雜費外，尚需透過立法等方式確保其職位不受政局或其他外界不正當事態之影響。

第三，中央主管機關每年應整理勞動檢查員或地方檢查機關向其所做之定期業務報告，編印年報並檢送一份至國際勞工局(International Labour Office)，年報內容應包括所主管之有關檢查機關工作之法令、勞動檢查機關之人事、應受檢查工作場所及其僱用工人數之統計、檢查次數之統計、違法案件及其處罰之統計、工業災變統計、職業疾病統計以及其他有關事項⁹⁸。

3. 勞動檢查人員

勞動檢查為目前督導事業單位改善工作環境與條件，維護勞工權益最直接而有效的制度，各國雖因國情與政治體制的不同，採取不同型態與途徑，但均普設專責機構及人員職司檢查。以下將簡述國際勞工組織於公約中有關勞動檢查人員任務、權限與行為規範之內容，至於檢查人員之任用、檢查人員數之衡量等議題，已於前文討論過，此處將不再贅述。

⁹⁶ 詳參國際勞工組織第 81 號建議書第 2 項及第 3 項。

⁹⁷ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 7-9 條、第 11 條。

⁹⁸ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 19 條至第 21 條及第 81 號建議書第 4 項。

(1) 勞動檢查員的任務

勞動檢查員是勞動檢查的實際執行者，他們依法行使檢查權，糾舉不法，促使事業單位遵守相關的勞動保護規範，有時還在勞動關係中扮演著重要角色，擔任團體協商委員會的主席、參與廠場企業勞工團體的選舉和運作、甚至協助勞資爭議的解決⁹⁹。事實上，國際勞工組織對於勞動檢查員的工作範圍並沒有給予過多的限制，國家可以在合理的範圍內視情況賦予檢查員其他職務。意即，在不影響勞動檢查員主要工作，且不減損其保持雇主和勞工關係所需之權威與公正的前提下，可以指派或委任勞動檢查員從事其他相關的職務¹⁰⁰。

此處比較值得討論的問題是勞動檢查員可充任勞資爭議中的調解或仲裁人嗎？勞動檢查員在執行檢查工作時，很難避免涉入爭議事件，尤其在「申訴檢查」的個案中，提出申訴的勞工會向檢查員或檢查機構表達對於勞動條件的不滿以及其與雇主之間的矛盾，希望獲得合理的「解決」，此時檢查員被期待執行「解決爭議」的任務。但是，基於以下考量，國際勞工組織反對由勞動檢查員擔任勞資爭議的調解或仲裁人¹⁰¹：第一，各國長期面臨檢查人力吃緊的窘境，此時若再將爭議處理之任務賦予檢查員，可能嚴重影響檢查任務之執行；第二，勞動檢查員乃貫徹法令執行之監護官，法律是絕對的，毫無妥協空間，而勞資爭議之解決則在尋求協議和妥協，易使檢查員角色混淆；第三，勞動檢查員若貿然地介入處理勞資爭議，可能損害其於雇主和勞工關係所需之權威與公正性，影響檢查員與受檢單位勞雇之良好關係維護，及日後實施檢查之配合。因此，勞動檢查員應僅負責執行檢查之職務，不宜涉入勞資爭議之「處理」¹⁰²。

⁹⁹ 張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 8。

¹⁰⁰ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 3 條第 2 項及第 129 號公約第 6 條第 3 項之規定。

¹⁰¹ 詳參國際勞工組織第 81 號建議書第 6 條及第 133 號建議書第 3 條規定；值得注意的是，雖然第 133 號建議書中對於欠缺紛爭解決機構的農村有「農業勞動檢查人員可應要求，暫時扮演調節者之角色」的例外規定，但此規定終究只是一種過渡性的權宜措施，該條第 3 項中也明確指出主管機關應盡速採取行動，逐步解除檢查員的這項功能，使其全心投入檢查工作中。

¹⁰² 張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 11、211。

(2)勞動檢查員之權限與行為規範¹⁰³

主管機關應賦予勞動檢查人員一定程度的權限，使其得於任何時間不經預告自由進入應受檢查之工作場所，進行必要之考查、試驗或詢問。對於已對工人安全、衛生構成威脅者，檢查員亦有權糾正所發現之缺失，而為達到此目的，應授予檢查員發布或使發布命令之權，以期能夠在一定期限內依照安全與衛生法規作建築或設備上之改善，或於有緊迫危害時採取即時糾正之措施。

另一方面，為維護檢查結果之公正與有效性，勞動檢查人員負有利益迴避與保密義務。在執行業務的過程中，檢查員應避免與其監督下之事業單位發生直接或間接之利害關係，以避免因有利益關係而在業務執行上有失公允。對於因執行職務所獲悉之製造上或商務上之秘密，無論在職或已去職，均不得洩露。此外尚應嚴守密報來源之秘密，根據密報前往檢查時尤不得使雇主或其代表人知悉。

4.勞動檢查結果之處理

依第 81 號公約規定，當勞動檢查員於檢查過程中遇到受檢單位阻撓檢查工作之進行或發現其有違犯、疏於遵守勞動檢查所執行各項法令之事實時，原則上檢查員得不經預告逕予依法訴究，或審酌實際情況適度以勸告或警告等方式代替起訴¹⁰⁴。不過有學者觀察到，在此基本原則之外，各國由於國家檢查策略取向與勞資關係模式之不同，在處理檢查結果時偏好採取之作法亦有所不同。其中較常見的作法有以下三種¹⁰⁵：

(1)依法懲處

當國家之檢查策略傾向於強調法令的貫徹執行時，檢查員執行檢查任務主要依賴法律工具，檢查的重心在於檢視各事業單位勞動條件是否符合法令規定，至

¹⁰³ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 12 條、第 13 條及第 15 條。

¹⁰⁴ 詳參國際勞工組織第 81 號公約第 17 條、第 18 條。

¹⁰⁵ 張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 206-207；惟需注意，此分類方式純粹是為了研究討論方便進行，在實務上，此三種作法經常是同時存在的。尤其依法懲處一項，不論國家的檢查策略取向如何，其或多或少都有使用，差別僅在於各國是將其視為貫徹檢查任務之主要憑藉，抑或僅將其視為最後一道防線。

於應如何解決相關的問題則非其所關注之焦點。經檢查確認不符法規後，便直接紀錄、告發，給予警告、限期改善、施予行政處分或甚至移送法院依法懲罰。

(2)提供相關改善建議與資訊

有些國家勞動檢查工作的重點並不在舉發違法行為，而是要盡可能地就勞工法令規定事項提供雇主與勞工相關的資訊與建議，協助其改善勞動條件，以確保法令的有效落實，避免勞雇雙方因不合理的勞動條件產生爭執。此種檢查策略取向要求檢查員必須擁有相當的專業知識和經驗，如此才能更有效地提出改善建議與提供相關資訊。遇有不接受建議、限期未加改善者，始採行警告、處分等措施。

(3)協助事業單位制定增進勞動環境之政策

在崇尚勞資自治協商模式的國家，其增進勞動環境的方式則較傾向於協助事業單位制定切合事業單位實際需求並符合法令規定的勞動環境促進政策。過程中檢查員遇有複雜問題，無法自行協助解決時，則向勞動檢查機構要求專家支援，組成多專長小組，協助廠方擬訂相關政策。不過對於拒絕改善勞動環境且嚴重違反規定者，檢查機構仍保留部分處分權力，以期能更有效的發揮其功能。

(二)事業單位內部的自主管理

事實上，前述勞工行政主管機關基於職權進行的例行性勞動檢查所能發揮的實際效用相當有限，國家能介入勞資關係的範圍有一定的侷限性，勞動法令的制定需要符合許多法定要件與程序規定，反映的是社會普遍性的需求，能被列為法定勞動基準的只有對社會影響較大的幾個關鍵事項；而勞動檢查制度又往往受限於人力與資源，無法充分發揮其監督的功能，單靠國家介入顯然不足以解決因事業單位未能落實勞動條件責任而產生的相關問題。因此除了前述來自企業外部的監督機制外，事業單位本身基於企業經營風險管理等考量，也應該建構一套內部機制，確保勞動條件責任的有效落實，而不是被動的等待被查獲有違法行為或已經因為未能落實勞動條件責任發生勞資爭議時才開始思考如何因應。

為能提升人事經營之效率，一般事業單位多會訂定工作規則，統一設定工資、工作時間等勞動條件，確認勞資間權利義務之內容，明文規定事業單位及其員工之間勞動契約關係成立與存續的基本遊戲規則，並切實施行之。工作規則作為事業單位內部規約之一種，在事業單位中具有強大之效力，原則上雙方當事人均應受其拘束，然而實務上工作規則之內容經常是雇主單方面決定形成的，為免雇主利用其優越地位訂立對勞工不利之內容，目前學說與實務上主張應立法予以規範，例如明確規定工作規則應記載事項、工作規則之內容應使勞工知悉，甚至透過行政監督之方式，確保雇主單方制定之工作規則內容(包括勞動條件)具有合理性¹⁰⁶。不過最理想的狀況還是事業單位自己認知到落實勞動條件責任之重要性，自發性地要求自身行為，訂立合法且具合理性之工作規則並且實施行之。

前述事業單位基於經營管理上之需要訂立工作規則，以此約束員工及其自身行為、確立彼此權利義務關係，是理想上事業單位確保自身能夠有效落實勞動條件責任最簡易與便宜的做法。不過在此種自發性自我要求之外，近來國際間正積極嘗試推行更具策略性的做法，在有關安全衛生勞動條件之落實的部分，許多國家與大型國際組織致力於建構所謂的「安全衛生管理系統」，試圖利用風險管理以及 William Edwards Deming 所提出的 P-D-C-A 管理循環的概念，有效管理事業單位內的安全衛生事項，以下介紹國際間經常被討論與使用的 ILO-OSH 2001 與 OHSAS 18000 標準。

¹⁰⁶ 王能君等(2010)，勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望，新學林出版股份有限公司，頁 399-400。

1.ILO-OSH 2001¹⁰⁷

國際勞工組織於 2001 年 6 月頒布適用於各類型企業之職業安全衛生管理系統指引(the ILO Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems (ILO-OSH 2001)，以下統稱為 ILO-OSH 2001)。此項自願性指引係以保護勞工免於危害，並以減少職業傷害為目的，具有明顯的勞動保護特性，雖然並未發展具有商業性質的驗證規範或活動，但目前已有許多國家參考或根據此項指引發展出適合當地需求與特色的職業安全衛生管理系統。ILO-OSH 2001 可應用於國家層級及組織層級兩種層次。在國家層級方面，提供一個能夠支援國家法令規章的國家職業安全衛生管理系統架構，建議由國家與具代表性的雇主及勞工組織共同協商制定職業安全衛生國家政策，並針對各國職業安全衛生實際概況進行分析，依據國際勞工組織職業安全衛生相關公約與建議書之內容，訂立明確的國家職業安全衛生計劃，確認國家層級的職業安全衛生行動目標及其衡量標準，同時要求持續性地改善職業安全衛生績效。在組織層級方面，ILO-OSH 2001 提倡將職業安全衛生管理系統融入企業整體的政策和管理策略中，鼓勵組織成員包括雇主、事業主、管理人員、員工及其代表，共同參與職業安全衛生管理，採行合適的職業安全衛生管理系統原則及方法，持續改善其職業安全衛生績效。

ILO-OSH 2001 與國際間多數職業安全衛生管理系統的運作機制相同，基本上是以 P-D-C-A 管理循環為基礎，強調實施結果的持續性改善。這套管理系統

¹⁰⁷ 以下整理自 International Labour Office (2013), Implementation Guidance for the ILO Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems (ILO-OSH 2001), International Labour Office, p.1-5. 參考網址：
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_214174.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；International Labour Office(2001), Guidelines on occupational safety and health management systems(ILO-OSH 2001), International Labour Office, p.3-18. 參考網址：
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107727.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所(2008)，職業安全衛生管理系統研究重要績效，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所，頁 2-11。參考網址：http://www.iosh.gov.tw/Book/other_public_Publish.aspx?P=113，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

之基本架構由政策、組織、規劃與實施、評估及改善措施等五大要素組成(如圖 2-2 所示)，事業單位發展組織層級的職業安全衛生管理系統時，應確實掌握此五大要素，逐步建構專屬的職業安全衛生管理體系。首先，各事業單位應制定職業安全衛生政策，以此為整個管理系統架構的基礎，其中比較需要注意的是國際勞工組織特別強調職業安全衛生政策的形成過程應有勞工之參與，與勞工及其代表溝通協商確立事業單位的基本戰略。其次，在組織管理架構方面，應明確劃分組織內部的組織和權責，並規劃相應的培訓計畫與內部溝通機制，以為整體系統運作之基礎。再來就是職業安全衛生目標與計畫的規劃與實施，從初步的審議，制度的規劃、發展與實施，再到職業安全衛生目標和危險控制方面 ILO-OSH 2001 均提供了相關的指導。最後，必須針對計畫之執行績效進行監督與評量，評估審查之結果採取預防與矯正措施，持續性地修正改善不夠完善的部分。

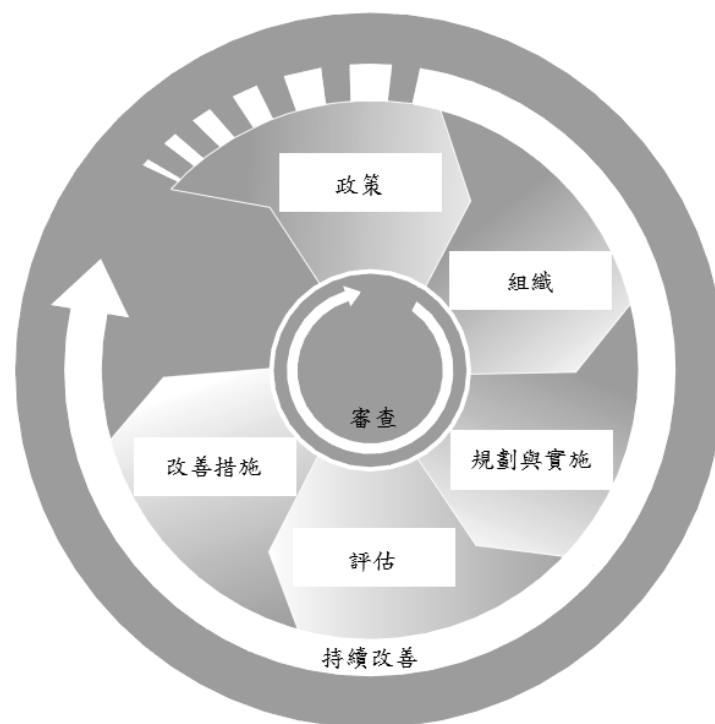


圖 2-2 職業安全衛生管理系統架構

資料來源：International Labour Office (2013), Implementation Guidance for the ILO Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems (ILO-OSH 2001), International Labour Office, p.5.

2.OHSAS 18000¹⁰⁸

事業單位建置職業安全衛生管理系統已是時勢所趨，國際間許多驗證機構紛紛致力於制定以企業驗證為目的之職業安全衛生管理系統，雖然帶動了全球企業建立安全衛生管理系統化的風潮；但由於各機構之驗證標準不盡相同，在實務運作上發現了不少問題。有鑑於此，英國標準協會(British Standards Institution, BSI)於1998年邀集全球七大驗證機構與其他專業組織共同討論制定形成職業安全衛生評估系列標準(Occupational Health and Safety Assessment Series, OHSAS)，並於1999年與2000年正式公布實施系列中的核心標準—OHSAS 18001驗證規範以及用以指導事業單位建立職業安全衛生管理系統時參考的指導綱領 OHSAS 18002。2005年 OHSAS 18001 進行改版，除了澄清舊版標準語意不夠明確的部分、加入變更管理的要求之外，最重要的還是與國際其他標準的整合，2007年推出的 OHSAS 18001：2007 主要根據 ILO-OSH 2001 與 ISO 14001(2004年第二版)之內容進行修正。OHSAS 18001 成功地融合國際間各驗證機構對於安全衛生管理系統之觀點，提供了一套標準化且具一致性的驗證標準，且可適用於任何類型的事業單位，為目前國際間廣受重視的一項職業安全衛生管理系統評鑑標準，目前不僅企業界多已採行該標準作為事業單位內部建立符合安全衛生管理系統執行、稽核及驗證之依據，包括臺灣在內的許多國家均採用 OHSAS 18001 為其職業安全衛生管理系統之驗證標準或以其為基礎發展適合各自國情的職業安全衛生管理系統。

為了便於未來企業在管理系統方面的整合，OHSAS 18001 採用 ISO 14001 環境管理系統的條文架構與 P-D-C-A 循環模式，除針對安全衛生特性，將少數

¹⁰⁸ 以下整理自 Professional Safety(2008), *Standards Development*, Professional Safety, 53(10), p.22-27；NQA(2009), OHSAS 18001 — Guide to Implementing a Health & Safety Management System, NQA, p.4-17. 參考網址：
<http://www.slideshare.net/khaled57/guide-to-implementing-ohsas-18001-1>，最後瀏覽日：2013年7月6日；行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所(2008)，職業安全衛生管理系統研究重要績效，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所，頁2-11。參考網址：
http://www.iosh.gov.tw/Book/other_public_Publish.aspx?P=113，最後瀏覽日：2013年7月6日。

條文的名稱與內容作適當的修改外，其餘條文大多與 ISO 14001 相似，且而其管理理念亦同樣著重於重點管理、目標管理、風險預防、遵循法規及持續改善。

OHSAS 18001 為一項管理導向，而非技術導向的國際標準，既未要求特定的職業安全衛生績效亦未作出任何強制性的規定，因此事業單位之職業安全衛生應改善到何種程度、其硬體設施之標準如何完全由建立系統的企業自行依照風險鑑別之結果決定。其實 OHSAS 18001 並不是什麼新的技術，只是在觀念上逐漸由法規導向轉變為自主性管理，由傳統之專業安全衛生技術擴展為全面安全衛生管理系統。根據 OHSAS 18001，事業單位職業安全衛生管理系統之建立應包含「職業安全衛生政策」、「規劃」、「實施與運作」、「檢查與矯正措施」、「管理審查」等五大要素(如圖 2-3 所示)，依照 P-D-C-A 循環流程管理本身之運作達到持續改善之目的，同時還應加強與事業單位內外部之安全衛生事務的溝通以及在相關規定制定過程中員工的諮詢與參與。在職業安全衛生政策方面，事業單位在建立管理系統時必須由高階主管依組織之產業特性與職業安全衛生現況，訂定確實可行之職業安全衛生政策；而在職業安全衛生之規劃方面，首重執行風險評估，藉由評估結果辨認、控制及預防危害之發生，建立相應的目標及管理方案或相關作業管制以降低風險；而在實施與運作的過程中，除了應建立標準作業程序，使操作人員遵守作業規定，避免因偏離正常作業導致危害發生外，對於較易發生高度風險之場所，事業單位亦應事先擬定緊急應變計畫與措施；此外，系統運作過程中必須實施定期性之稽核，其目的在查核並確認系統之適切性與有效性，稽核之結果可為管理審查之參考依據；最後組織之高階管理者應定期對系統實施審查，以確認系統持續適用性，及安全衛生績效達成狀況，作為下一階段系統實施運作之參考。



圖 2-3 OHSAS 18001 之 P-D-C-A 之循環架構

資料來源：NQA(2009), OHSAS 18001 — Guide to Implementing a Health & Safety Management System, NQA, p.15.

第三節 本章小結

本章討論勞動條件責任落實機制之基本概念，首先釐清何謂「事業單位的勞動條件責任」，並說明其自私法契約責任走向公法責任之轉變過程，其次討論本文所選定的三大機制的意義、功能及其實際運作的方式。所謂「事業單位勞動條件責任」指事業單位基於僱用人地位，在法律上所應負擔有關工資、工時等勞動條件事項之責任。此責任係源自於勞動契約而來，過去一般以私法契約責任來理解，所以並不會特別去討論要怎樣讓事業單位落實勞動條件責任、應有何種機制來監督促進事業單位落實其責任。但由於勞動關係的特殊性，此責任之性質逐漸有所轉變。為了保護勞動關係中處於相對弱勢的勞動者，多數國家均曾對關鍵性勞動條件訂立法定基準，以公法要求事業單位提供勞動者符合法定基準的勞動條件，也因此事業單位勞動條件責任由傳統上的私法契約責任轉變為公法責任。而為能確保此法定基準的有效實施，一般設有所謂的監督檢查機制，授權行政機關進行檢查糾舉不法，敦促事業單位落實勞動條件責任。但勞動基準法定加上勞動檢查所發揮的效用似乎還不足以完全解決事業單位未能普遍落實勞動條件責任的問題，除了外部監督機制外，事業單位不論是基於企業經營風險管理之考量，還是因為企業社會責任倡議活動頻繁，來自投資人、消費者等利害關係人之壓力日益沉重，也開始思考應如何確保勞動條件責任的有效落實。

目前國際間在事業單位內最常被討論或使用的促進事業單位落實勞動條件責任之機制主要有：勞工參與制度、企業社會責任行為準則以及勞動檢查與自主管理。此三種機制各有其特殊的發展背景與意義，對於事業單位落實勞動條件責任也多能發揮一定程度的促進作用，但從前述文獻探討中可以發現這三種機制並非各自獨立的，三者之間關係極為密切。事業單位推行自主管理制度或是與勞動者協商勞動條件時除了依循國家相關立法之外，多半會以國際間廣受遵從的企業社會責任行為準則為其重要參考依據；為了與事業單位內外部進行有效溝通，以

利企業政策之推行，企業社會責任認證以及自主管理制度的相關認證，也成為事業單位施行相關政策時對的重要溝通工具；而勞工參與則經常是事業單位達到有效自主管理與實現企業社會責任勞工權益保障議題的關鍵。事實上，這三種機制雖各有其特殊的制度設計理念，但卻同樣重視勞工的參與，我們可以看到在與勞動權益保障有關的企業社會責任行為準則中國際勞工組織之勞動基準公約與建議書特別強調勞動者的協商權，而國際間多數與自主管理有關的國際標準亦相當重視在相關政策與規定之制定過程中勞動者的參與，顯見其重要性。

另外，比較需要注意的部分是在自主管理的部分目前僅限於安全衛生事項，而未及於其他勞動條件。本文認為未來事業單位在規劃自主管理政策時似乎應考慮將一般勞動條件責任納入自主管理之範疇。蓋事業單位實施自主管理制度最主要的目的即在於降低因職業災害與職業傷病所帶來麻煩與風險，而企業經營所需面對的經營風險卻不只有職業災害，事業單位風險管理的範圍不應只是侷限在防災與減災工作上。近來由於勞動者自我權利意識的提升，因勞動條件而起的勞資爭議與問題越來越多，對事業單位的經營活動造成不小的影響，過勞議題持續發燒，事業單位更是亟需發展一套有效的解決方案來突破目前所面臨的困境，故本文主張事業單位自主管理政策之規劃應擴及勞動條件事項。然而勞動條件所涉及的面項極為廣泛，因此事業單位初步似乎可以先考慮將與職業安全衛生關係較為密切的工時議題納入事業單位的自主管理政策中，待行有餘力之後再來思考如何將其他勞動條件一併納入事業單位自主管理系統中。

第三章 臺灣事業單位勞動條件責任落實機制

之運作與發展現況

第一節 臺灣事業單位法定勞動條件責任落實概況

欲了解我國各級事業單位勞動條件法令落實狀況，早期勞委會編有「臺灣地區適用勞動基準法事業單位勞動條件概況調查報告」可供參考，可惜該概況調查已停辦許久，目前僅能透過勞委會各年度勞動檢查年報了解受檢事業單位落實法定勞動條件之現況。扣除專案與申訴案件檢查，勞動檢查原則上應係隨機性的對國內各級事業單位進行檢查，因此雖然無法像前述調查報告那般完整的獲取我國事業單位之勞動條件概況。但理論上隨機進行的檢查應具有一定程度的代表性，能夠反應部分的現實，以下將引用勞政院勞工委員會 2013 年出版的中華民國 101 年勞動檢查年報中的統計資料，以此為基礎簡要說明目前我國受檢事業單位落實勞動條件相關法令之情形。

一、我國事業單位落實勞動條件相關法制之程度不高

勞動基準法、勞工安全衛生法等勞動法規於我國行之已久，勞動檢查法正式修訂至今也已有十餘年，但到現在我國事業單位勞動條件相關法制的落實狀況依然不甚理想。2012 年全國各級勞動檢查機構共進行 12,629 廠次的事業單位勞動條件檢查(初查)，經檢查發現不合格者共計 5,246 廠次，違反法令項數有 5,808 項；其中有九成以上均係違反勞動基準法所規定事項，共計 5,134 廠次、5,693 項，查獲違反比例為 40.65%¹。由上述統計資料可推知我國目前仍有不少的受檢事業單位未能落實勞動條件基準法令規定，且每一場次查獲違犯之事項可能不只一項。

¹ 此處違反勞動基準法之事業單位比例，係採取以下計算方式：違反某法之事業單位比例 = (經查違反該法之場次 ÷ 總檢查場次) × 100%，下段違反勞工安全衛生法令之事業單位比例，亦採相同計算方式。

安全衛生方面²，2012 年事業單位安全衛生檢查(初查)共實施 80,371 廠次，經查有 65,770 廠次共違反 115,461 項勞工安全衛生法令，勞動檢查制度於我國施行這麼多年來仍有 81.83%的受檢事業單位於初檢時未能符合法定勞工安全衛生標準，顯示我國在相關勞動法令之落實上仍有極大的改善空間。值得注意的是，同年對事業單位實施複查共計 25,232 廠次，不合格通知改善事項 21,206 項中，已改善 20,897 項，其改善率達 98.54%。從數據上來看，經檢查機構初查發現有違法行為後，各事業單位可能是因此體認到自身違失行為之嚴重性，也可能是受制於行政制裁措施之壓力，多能接受檢查機構之專業建議與指導，改正其缺失。不過若再觀察 2011 年的統計數據，則可以發現該年度複查後改善率之也有 98.56%，此處不免讓人產生疑惑，何以高達九成八的改善率於隔年卻還是查獲有八成以上的事業單位未能符合法律規定？於此，筆者不免大膽假設，此或許與我國檢查資源不足以致檢查率低落之問題有關³。

二、事業單位違反工資、工時與安全衛生規定之情形特別顯著

過去的檢查結果顯示，我國事業單位所違反之事項多集中在勞動基準法與勞工安全衛生法⁴，在勞動基準法中工作時間與工資事項之違反情形尤其嚴重。仔細觀察歷年勞動檢查年報後可以發現，各年度檢查結果雖然有些許差異，但整體

² 職業安全衛生事項由於檢查機構內業務分工的關係，與前述勞動條件事項並列為兩大類檢查事項，其統計數據另計，因此以下討論時也多會分開說明。

³ 進一步分析中華民國 101 年勞動檢查年報之統計表即可以發現，雖然各行業間受檢比率最高的營造業檢查率有 84.01(47744/56829)% (計算方式：檢查率=(當年度該行業安全衛生初查總受檢場次÷當年度該行業事業單位總數)×100%)，但排名第二的製造業檢查率卻已大幅降至 16.15%，第三高的批發及零售業甚至只有 1.07%，更不用提其他較不受到重視、檢查次量更少的行業。除了營造業以外，其他行業受檢率都不到整體的兩成，意味著目前檢查所獲可能都只是冰山一角，因此雖然每年複查時有不錯的改善率，但事業單位未能落實相關法定標準的情形仍然十分普遍。有關我國檢查資源不足之相關問題，將於文後討論，此處暫不多作說明。

⁴ 惟須注意，此種現象並不全然是我國事業單位勞動條件落實情形的真實寫照，其極有可能是主管機關政策取向與社會大眾輿論影響檢查機構檢查策略性選擇的結果。例言之，101 年勞動檢查年報中事業單位違反就業服務法第 5 條就業平等事項者僅一項，但事實上就業歧視問題仍普遍存在於我國就業市場中。因此，與其說我國的勞動檢查年報所載係我國事業單位落實各項勞動條件相關勞動法令之情形，毋寧說是反映我國事業單位在落實勞動基準法與勞工安全衛生法之情況來的更為貼切。不過實際上此二法也的確是包含了我國「大部分」的勞動條件相關事項，因此該年報之資料雖稱不上完備，還是有其參考價值。

而言，工作時間與工資幾乎年年都是事業單位「好犯」的勞動基準條款。尤其2005年後違反工資相關規定之情況較之退休、工作規則、勞動契約等事項更為頻繁(參表3-1)。此種事業單位違法事項多集中於工作時間、工資的現象，在最新一期的勞動檢查年報中也可以看出來。2012年事業單位所違反之勞動基準條款以違反該法第21至28條「工資」事項為最多，共計有1,731廠次、1,918項，占總檢查廠次的13.71%；違反者第30至34條「工作時間」事項居次，共1,637廠次、1,785項，占12.96%；違反第35至43條「休息休假」事項者居三，共1,121廠次、1,326項，占8.88%。從圖3-1可以明顯看出，該年度違反勞動基準法之事業單位，其違反之條款有集中於工作時間、工資與休息休假的情況。

值得注意的是，雖然近幾年事業單位落實工作規則與退休事項的情況已多有改善，但工作時間違法問題，仍持續存在，且始終居於違反案件最多的前幾位。近來由於超時工作、過勞事件頻傳，勞委會亦開始大規模地動員全國各勞動檢查機構及地方勞工行政主管機關針對勞動條件擴大執行專案檢查。據計，2012年全國勞動檢查機構共實施專案檢查1,127廠次，其中經查獲違反勞動基準法，依法移送地方主管機關處分及逕行處分計464件次，處分率約為41.17%。其中事業單位所違反者多集中在與延長工作時間有關事項，特別是經查違反第24條「延長工時工資」規定，延長工作時間未依規定加給工資者共計129件次，約占總檢查廠次的11.45%；違反第32條「延長工作時間」規定，延長工作時間超過法令規定者共計127件次，約占總檢查廠次的11.27%，足見超時工作問題之嚴重程度。

表 3-1 事業單位歷年違反勞動基準法條款分布概況

	勞動契約	工資	工作時間	休息休假	職業災害補償	女工	退休	技術生	工作規則	其他事項
2002		◎	●	◎			●		●	
2003	◎	◎	●				●		●	
2004		◎	●				◎		●	●
2005		●	●	◎			●			◎
2006		●	●	●	◎					◎
2007		●	●	●	◎					◎
2008		●	●	●	◎					◎
2009		●	●	◎					◎	●
2010		●	●	●					◎	◎
2011		●	●	●					◎	◎
2012		●	●	●					◎	◎

圖示：●違反廠次最多的三項 ◎違反廠次多的項目

資料來源：依中華民國 91-101 年勞動檢查年報統計資料繪製。

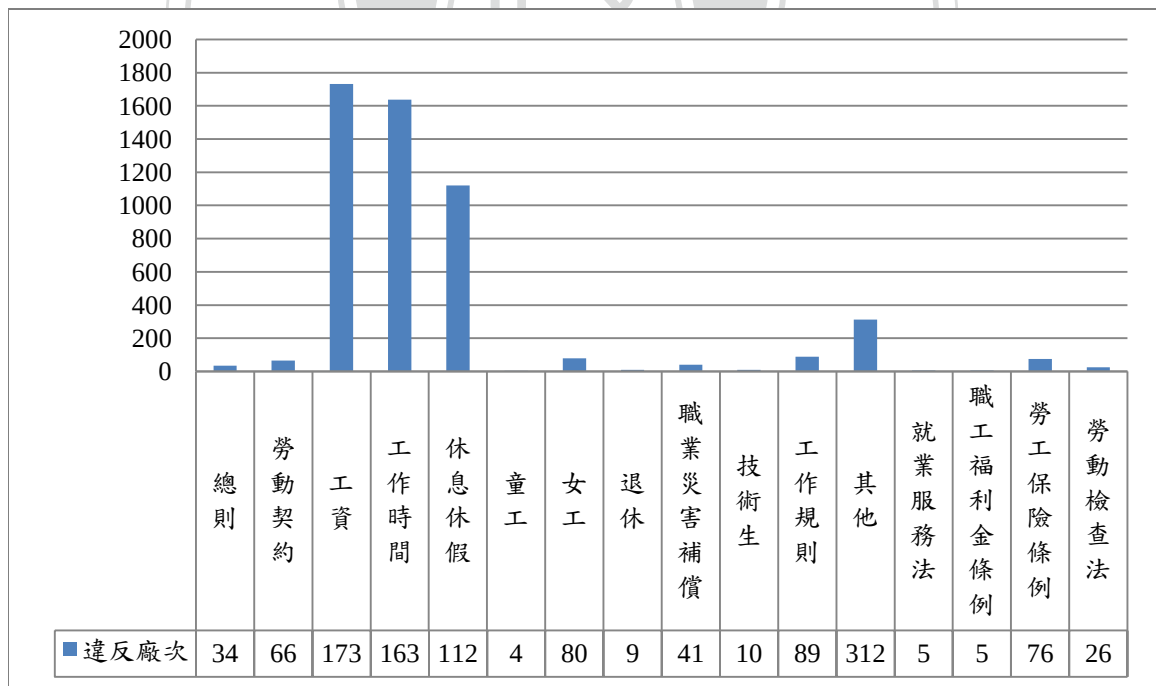


圖 3-1 事業單位違反勞動法令之情形

資料來源：依中華民國 101 年勞動檢查年報統計資料繪製。

三、各行業間之差異性與新興職業衛生危害議題應受到更多關注

統計結果顯示，各行業間所違犯事項並無明顯差異，與整體事業單位違反法令集中於勞工安全衛生法及勞動基準法之工資、工時事項的情況一致(參表 3-2)。值得注意的是「其他」一項，雖不一定是違法情形最頻繁的事項，但幾乎各行業均曾有違反勞動基準法第 74 條對申訴勞工做不利處分或第 83 條未舉辦勞資會議而被查獲者，顯見各行業在勞資關係這部分仍有不小的成長與改善空間。若再從各行業之違法比例⁵來看，2012 年農、林、漁、牧業與礦業及土石採取業事業單位經查獲有違法事實之比例，較之其他行業高出許多，運輸及倉儲業、醫療保健及社會工作服務業、其他服務業之違法比例亦超過 50%，最低的電力及燃氣供應業也有 21.92%(如圖 3-2 所示)。惟須注意，此處違法比例只能用來說明 2012 年受檢事業單位之違法情形，並不代表我國整體事業單位狀況均是如此⁶。

近幾年來，我國產業結構形態歷經重大轉變，原先以適用於營造業、製造業為基礎而制定之勞工安全衛生法等相關法制，顯然已難滿足及因應時空環境之變遷。有關現代化產業所衍生之新興職業衛生危害議題，如過勞、骨骼肌肉傷害及心理壓力等健康危害，相關單位除應正視此問題之重要性，適時的修正法律規定，相應的監督機制亦應隨之作調整。例如超時工作的問題早已與職業安全問題密不可分，傳統上的勞動檢查制度或許能糾舉部分違法行為，也可能達到些許嚇阻效果，但就目前過勞事件頻傳的情況來看仍舊無法有效遏止過勞情況的發生。因此，如何更有效的敦促事業單位落實勞動條件相關法制所規定之事項，將是勞、資、

⁵ 計算方式：各行業經查獲違法的比例=(查獲違法之廠次÷總實施檢查廠次)×100%。

⁶ 事實上，從前述數據中並無法看出我國整體事業單位於各別行業間有何特別的趨勢或差異性。各行業之違法比例同時也可能受到該年度各行業之受檢率影響，舉例來說，礦業及土石採取業違法比例之所以高達 100%，也可能是因為該年度實際檢查廠次不多，而剛好這些為數不多的事業單位正好是有違法情況的，顯見實際檢查廠次多寡仍是影響相關數據的重要因素，因此不宜貿然因某些行業之數據特別突出，而由此推論有哪些行業違法情形特別嚴重。然而，區別各行業間之差異性，針對不同的產業特性、工作型態提出差異性檢查或監督輔導策略是必要的。現行相關統計報告多只是行政機關業務成果統計，其提供之數據本身並不一定具有代表性，無法有效分析、反饋於政策。像本文所採用之勞動檢查年報統計數據，就受限於檢查人力不足問題，部分行業統計之樣本數小，無法再進一步分析我國整體事業單位勞動條件落實之實際狀況，十分可惜。

政三方都應認真思考與面對的問題。

表 3-2 各行業事業單位違反勞動基準法條款分布概況

	總則	勞動契約	工資	工作時間	休息休假	職業災害補償	女工	退休	技術生	工作規則	其他事項
農、林、漁、牧業			●		●	●					
礦業及土石採取業			●	●	●	●					
製造業			●	●	●						◎
電力及燃氣供應業			●	●	●						
用水供應及污染整治業			●	●	●						◎
營造業			●	●	●	◎					
批發及零售業			●	●	●		◎				◎
運輸及倉儲業			●	●	●		◎				◎
住宿及餐飲業			●	●	●						◎
資訊及通訊傳播業			●	●	◎		◎				●
金融及保險業			●	●	◎		◎				●
不動產業			●	●	●	◎				◎	◎
專業、科學及技術服務業		◎	●	●	●						◎
支援服務業			●	●	●					◎	◎
公共行政及國防； 強制性社會安全			●	●	●	◎	◎				◎
教育服務業	◎		●	●	◎						●
醫療保健及 社會工作服務業			●	●	●		◎				◎
藝術、娛樂及休閒服務業			●	●	●						◎
其他服務業			●	●	●				◎		◎

圖示：●違反廠次最多的三項 ◎違反廠次多的項目

資料來源：依中華民國 101 年勞動檢查年報統計資料繪製。

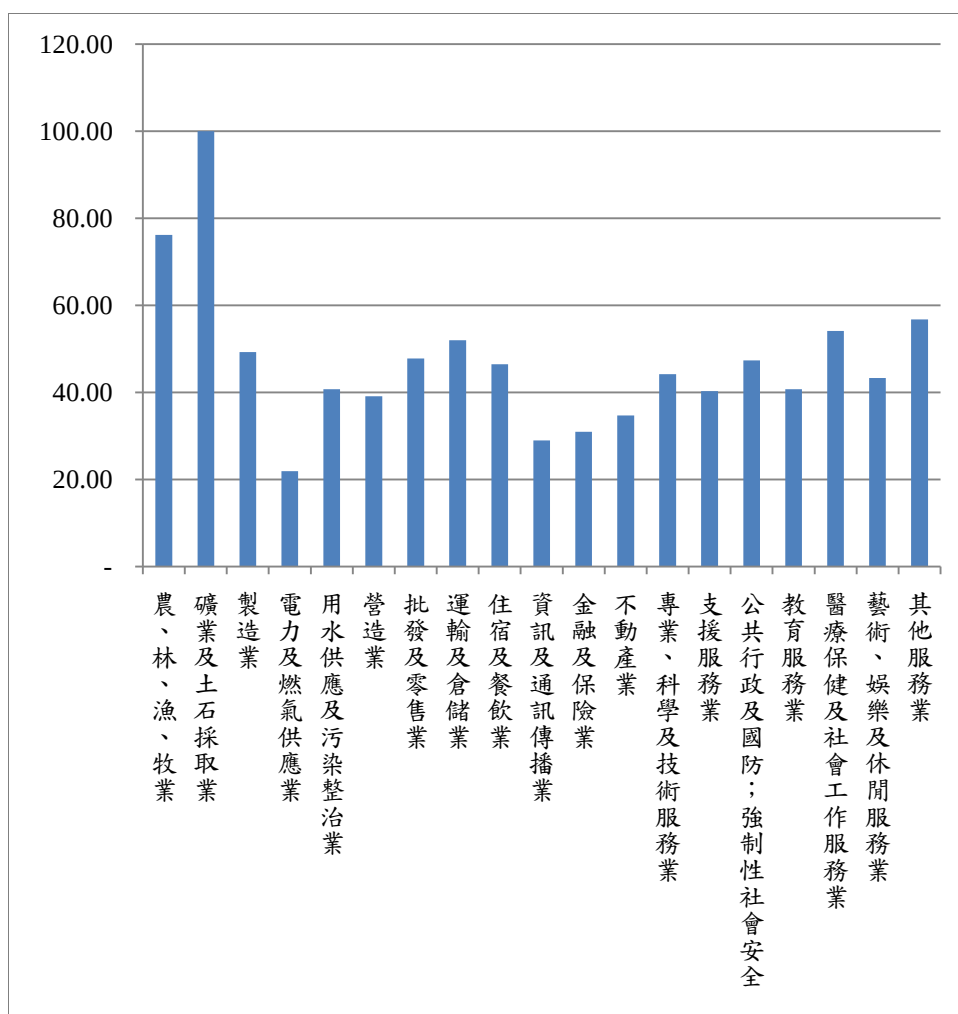


圖 3-2 2012 年各行業經查獲違法比例

資料來源：依中華民國 101 年勞動檢查年報統計資料繪製。

四、我國小型事業單位之違法情況特別嚴重

過去的調查研究發現事業單位之規模與其落實勞動法制之程度呈現正相關，規模越大者，符合勞動基準法令規定之程度越高⁷。我國中小企業占企業整體的 97.63%，其就業人數亦高達 77.85%⁸，中小型事業單位由於資源匱乏，安全衛生設施因陋就簡，且欠缺自主管理能力，因此往往無法確實遵守相關勞動法令規定。

⁷ 張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 143-144。

⁸ 經濟部中小企業處(2012)，2012 中小企業白皮書，經濟部中小企業處，頁 330、338。參考網址：
http://book.moeasmea.gov.tw/book/doc_detail.jsp?pub_SerialNo=2012A01114&click=2012A01114#，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

分析我國重大職業災害之罹災者及其事業單位相關資料可以發現，勞工人數在 29 人以下之小型事業單位發生職業災害之人數共占整體職災死亡人數 85%、罹災者年資未滿一年者占整體的 63%、未依法設置勞工安全衛生管理單位或人員者占整體的 60%，而罹災勞工未接受勞工安全衛生育訓練者亦占整體的 71%，由此看來我國小型事業單位之違法情況似乎特別嚴重⁹。

我國中小企業之所以無法有效落實勞動條件相關規定，其原因可以從雇主、勞工與主管機關三個方面來討論。從雇主的角度來看，勞動法令所規範的勞動條件大幅增加了中小企業主之成本負擔，其極有可能為了節省成本投機性的犧牲勞動者部分勞動條件，以求得更多營收。而且許多雇主本身經營企業，卻對勞動法令完全陌生，中小企業又無多餘的資源可聘請法務人員，因此往往不清楚或忽略國家相關政策與法令的規定。另一方面，身為勞動法之反射利益收受者—勞工可能是因為對勞動法之認知不足，也可能是怕破壞既存關係，如雇主違法行為未立即對其產生直接利益影響，往往採取消極漠視之態度或是隱忍不予舉發。最後，我國雖有勞動檢查制度，但是檢查機構由於人力不足，檢查率低，對違法行為之處分率亦不高，因此許多事業單位心存僥倖心理，未能確實遵守法律規定，致使相關制度之執行效果有限¹⁰。

五、勞工申訴案遽增，事業單位勞動條件落實情況仍待改善

近年來勞工申訴案件數急遽增加¹¹，顯見我國勞動者似乎越來越勇於站出來、為了自身權益發聲。2012 年勞工申訴案件數為 6,037 件次，其中有關勞動基準申訴有 5,086 項、安全衛生申訴 662 項、就業服務申訴 20 項、職工福利申訴 177

⁹ 行政院勞工委員會(2012)，中華民國 100 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁 30。參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=4fd953c9，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

¹⁰ 行政院勞工委員會(2012)，中華民國 100 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁 30-31。參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=4fd953c9，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

¹¹ 參照行政院勞工委員會 2002-2012 年勞動檢查年報統計資料。參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4226b8a3，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

項、勞工保險申訴 284 項、綜合問題申訴 351 項。同年實施勞動條件申訴案檢查事業單位為 5,395 廠次，其檢查之結果大致與前述總體趨勢一致，受檢事業單位所違反法令多以勞動基準法中之工資、工作時間與休息休假事項為主。查獲後依照勞動基準法裁處行政罰鍰者共計 3,586 件次，移送司法參辦者共計 6 件次；依安全衛生法裁處行政罰鍰者共計 37 件次；依其他勞動法令裁處行政罰鍰者共計有 3 件次，有 28 件次移送司法參辦。

申訴案件逐年增加的趨勢雖然可以說是我國勞動者權利意識提升之表徵，卻也意味著我國仍有許多事業單位未能落實勞動條件相關規定。仔細觀察勞委會歷年的勞資爭議案件統計不難發現，我國勞動者與事業單位間之勞資爭議有很大的比例都是因為權利事項而生，幾乎每年都有兩萬多件的勞資爭議涉及勞動基準法等所規定之法定基本權利，其中工資事項幾乎占了快一半¹²，顯見我國事業單位勞動條件基準之落實狀況仍有很大的改善空間。

¹² 行政院勞工委員會統計資料庫 <http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

第二節 臺灣事業單位勞動條件責任落實機制之探討

本節將討論臺灣勞工參與制度、企業社會責任行為準則以及勞動檢查與自主管理制度等三大機制之相關規定與制度發展、運作概況及其對事業單位落實勞動條件責任之促進作用，最後在就此三種制度在臺灣之發展所面對之困境或相關問題進行探討。

一、勞工參與制度

(一)臺灣勞工參與制度相關規定與制度發展

我國早在國民政府時期即曾制定「工會法」、「團體協約法」以及「勞資爭議處理法」，從法制面來看，似乎早已具備協約自治運作的基本條件。然而若仔細觀察其條文內容可以發現，其管制的目的多，而輔助的精神少¹³。此種形式看似完備，內容對協約自治卻無實質助益的立法，其實是國家統合主義下的產物。1990年代以來，為了掃除此種國家統合主義下所產生的弊病，建構一個能夠讓勞資雙方自主協商、實現協約自治理想的法制環境，國內開始一連串的勞動三法修法運動。新勞動三法公布實施後，臺灣的團體協商制度在法制上已然具備形式上的要件，較之以往更有助於勞工與雇主或雇主團體進行對等協商。我國的「團體協約法」以工會和雇主或雇主團體為團體協約當事人，該法中除了規定工會安全條款等團體協約得約定事項以及團體協約的效力之外，還賦予協約勞資雙方當事人誠信協商義務以及協約存續期間之和平義務。勞資之一方無正當理由拒絕與有協商資格之他方當事人進行協商或是未本著誠實信用原則進行協商，將可能構成不當勞動行為之一種，除應適用「勞資爭議處理法」之裁決程序外，行政機關還將處以行政罰鍰並要求限期改正，必要時甚至會遭受連續處罰¹⁴。

而經營參議會的部分，早在 1931 年開始實施的工廠法即有設置工廠會議之規定，鼓勵企業讓勞工參與管理。其後職工福利金條例、勞工安全衛生法及營利

¹³ 楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 142-143。

¹⁴ 參照團體協約法第 2 條、第 6 條、第 12-14 條、第 17 條、第 19-23 條及第 32 條規定。

事業設置職工退休基金保管運用及分配辦法等相繼頒定，分別要求事業單位設置職工福利委員會、勞工安全衛生委員會、職工退休基金管理委員會，與勞方選任之勞工代表共同辦理職工福利事業、研議事業單位內安全衛生有關事務以及管理職工退休基金。1984 年制定的勞動基準法將工廠會議正式更名為勞資會議，內政部依據勞動基準法第 83 條規定，會同經濟部並經報行政院核定後，於隔年發布勞資會議實施辦法，是為我國勞資會議制度之主要法源依據。該辦法規定事業單位及其分支機構在三十人以上者，應設置勞資會議。勞資會議由勞資雙方同數代表組成，至少每三個月舉辦一次，議事範圍包括報告事項、討論事項及建議事項。雙方代表就事業單位內業務概況、生產計畫、勞工動態等進行報告，並就有關協調勞資關係、促進勞資合作以及勞動條件、勞工福利、提高工作效率等事項進行討論¹⁵。

最後，我國的勞工董事制度則可說是 1980 年代以來國營事業民營化風潮下的產物。當時國營事業工會為了確保國營事業單內勞工權益不至於因為民營化而受到影響，遂積極推動產業民主概念，希望透過勞工董事等制度維護勞動者權益。1991 年中華工程公司員工即曾於公司民營化釋出公股時經由認股再加上公股的支持，取得一席董事席位；中鋼公司產業工會在近幾年透過員工的持股或部分官股的支持，也派工會代表加入董事會，成為勞工董事¹⁶。就法制面來看，目前臺灣僅國營事業單位有所謂的勞工董事制度，至於其他民營事業單位是否應在董(監)事會中保留勞工代表之席次則無相關法律規定。依據 2000 年修正通過之國營事業管理法第 35 條第 2 項規定，我國國營事業單位之董事或理事，其代表政府股份者，應至少有五分之一席次，由國營事業主管機關聘請工會推派之代表擔任。在此法制設計下，勞工董事在本質上其實是一種法定公股代表，依附在公股權能下，類似公股對國營事業董事會之特定派遣權，且只限定於國營事業，因此

¹⁵ 參照勞資會議實施辦法第 2 條、第 3 條、第 13 條、第 18 條規定。

¹⁶ 衛民、許繼峰(2011)，勞資關係：平衡效率與公平，前程文化事業有限公司，頁 320。

只能說是一個具實驗性且有侷限性之勞工參與機制，與一般產業民主意義下的董(監)事會參加制還是有差距¹⁷。

(二) 臺灣勞工參與制度運作概況

我國事業單位與工會進行協商的情況並不普遍，根據統計，截至 2012 年底團體協約仍屬有效存續之事業單位家數共計 83 家，其中有 77 家為企業工會、5 家為產業工會、職業工會只有 1 家。同年依法設立之工會數共計 5,225 家，其中企業工會 892 家、產業工會 84 家、職業工會 4,016 家、各級總工會及聯合會 233 家¹⁸。由以上統計資料可以發現，我國簽訂團體協約的工會占整體工會總數的比例非常低，團體協約涵蓋的受僱者很少。就團體協商的結構而言，我國團體協商的層級絕大多數是在企業層級，協商的權利分配屬於分散型，而且絕大多數團體協商是單一雇主與單一工會的協商¹⁹。雖然比較歷年統計資料可以發現團體協約締結率有逐年增加的趨勢，不過增加的幅度仍十分微小。整體而言，我國團體協商制度，雖然已有基本的法制架構，但從實務上來看尚處於初步發展階段，未來仍有很大的成長空間。造成此種現象的主要原因是我國長期以來都是由政府統籌規畫、擔負制定勞動條件與勞工保護的重責，工會體質虛弱無力或是根本不覺得有必要透過團體協商與雇主議定勞動條件。

同樣地，我國的勞資會議實施的狀況也不盡理想，根據勞動基準法規定全國應實施勞資會議之事業單位共計有 687,088 家，然而截至 2012 年底，我國召開勞資會議之事業單位家數僅 38,436 家，其中 574 家為公營事業單位，37,862 家為民營事業單位²⁰。依法應召開勞資會議與實際召開勞資會議的事業單位家數之間如此懸殊的差距，應與我國勞資會議法制設計有關。勞動基準法第 83 條「事業單位應舉辦勞資會議」之規定被放在第 12 章附則的部分，顯然已經在第 11 章

¹⁷ 林忠熙(2009)，公司治理面向下獨立董事、勞工董事之定位—兼論信賴義務內涵與責任配套機制，國立東華大學財經法律研究所碩士學位論文，頁 78-79。

¹⁸ 行政院勞工委員會統計資料庫 <http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100>。

¹⁹ 衛民、許繼峰(2011)，勞資關係：平衡效率與公平，前程文化事業有限公司，頁 202。

²⁰ 行政院勞工委員會統計資料庫 <http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100>。

罰則效力所及範圍之外；而勞資會議實施辦法第 2 條雖然規定事業單位應依該辦法規定舉辦勞資會議，但舉辦與否亦無效果規定。沒有罰則等較具強制性的規定作為後盾，政府只能盡量鼓勵事業單位實施勞資會議，無法強制事業單位配合辦理，這也是我國事業單位實施勞資會議比率如此低落的原因。另一方面，雖然依據勞資會議實施辦法第 13 條規定我國勞資會議之議事範圍頗為廣泛，但從同法第 22 條之規定來看勞資會議之決議可謂毫無拘束力可言。欠缺強制執行效力的勞資會議決議，只是勞資雙方的君子協定而已，雇主即使違反決議亦毋庸憂懼會遭到不利之結果，也使得勞資會議所能發揮的作用大打折扣²¹。

在董(監)事會參加制方面，臺灣目前僅有少數國營事業勞工以勞工董事方式參與企業經營決策過程，多數事業單位對勞工董事制度依舊十分陌生。與發展程度相對成熟的德國相比之下，我國勞工董事相關法制設計仍有很大的改善與發展空間。第一，我國在法制上欠缺對民營事業單位實施勞工董(監)事制度的規劃，目前與勞工董事有關的規定僅見與國營事業管理法，而該法的適用對象僅限於國營事業，民營事業單位縱然有意施行勞工董事制度，也無可依循的法規。第二，我國有關勞工董事制度之細節性規定尚付之闕如，僅以國營事業管理法第 35 條單一條文作為整體制度的法源支持，德國事業單位尚須依其法律形式、規模大小與產業別不同分別採取不同的勞工參與形式，而我國則不分法律形式與規模大小，凡是國營事業單位者其官股董事中就應有五分之一之勞工代表。而在實務運作上我國勞工董事似乎只是在扮演工會的橡皮圖章的角色而已。在德國，不論是勞工之代表或股東之代表，所有監事會之成員均享有同樣之權利、負擔同樣之義務，並不受到委任或指示之限制。然而，臺灣勞工董事由於是由工會推派及撤換，大多由工會幹部出任勞工董事，甚至有工會理事長本身出任勞工董事者。因此我國的勞工董事一般都有自己是工會董事、是工會代表，必須受工會指揮監督的共同

²¹ 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 351；楊通軒(2012)，集體勞工法——理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 402。

想法。其負有向工會轉達資訊與報告義務，並聽取諮詢委員會提供各種意見之義務。另一方面，勞工董事與其他公股董事之間亦存在不少問題，實務上兩者在企業經營事項的討論時大多各自表述，公股代表經常忽視勞工董事的存在，主管機關的提案只會找經營團隊的董事，而不會找勞工董事。兩者本質上沒有關聯，勞工董事即便不是旁觀者，但似乎也不能說全然地「加入」事業單位的決策機關²²。

(三)勞工參與制度對臺灣事業單位落實勞動條件責任之促進作用

整體而言，團體協約與勞工參與制度在臺灣發展運作的狀況並不理想，事業單位及其勞工很少透過協約自治的方式形成勞動條件，國家才是勞動條件的主要制定者；確實在其工作場域舉辦勞資會議、實施勞工董事制度的事業單位非常的少，勞工參與制度往往被認為是一種會嚴重侵害事業單位經營權的活動。事實上臺灣的各級事業單位對於勞工參與制度的接受度不高，企業經營者少有將管理權與勞工和工會分享的觀念，甚至有些事業單位對勞工參與制度仍抱有錯誤認識，誤以為勞工參與是一種勞工與企業對抗的手段，會嚴重侵害其經營管理權、洩漏公司之營業秘密，非常抗拒與勞工分享相關資訊、進行協商甚至是讓勞工參與企業的經營決策活動。而這除了與我國勞動關係發展歷程中的特殊歷史環境背景因素有關之外，相關法制設計上的缺陷更阻礙了勞工參與制度在臺灣的發展。

協約自治與勞工參與制度的低度發展，與我國具國家統合主義特色的勞資關係模式脫不了干係。過去我國的「大有為」政府早已透過立法將許多重要的勞工權益事項納入國家的保護網中，使得國人養成對國家機器的依賴，而忽略或是從未想過其他機制可能也可以達到同樣甚至更好的結果。以團體協商制度在臺灣的發展為例，雖然我國早在國民政府時期即曾頒布工會法、團體協約法與勞資爭議處理法等勞資關係相關立法，但在國家統合主義下，我國的勞資關係法長期未受到應有的重視。過去的勞動三法披著先進立法的外衣，卻其實可以說毫無作用可

²² 楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 420-422。

言。我國勞資雙方勞動條件的形成，從來不曾透過工會與雇主團體協商而形成，即使象徵性地簽訂團體協約，也無非是把勞動基準法重抄一遍而已，而透過勞資爭議締結或修訂團體協約云云，則根本是空談²³。近年來勞動三法開始受到關注，過去勞動三法的缺失才被廣泛的討論，其中舊勞動三法最常被批評的除了法制陳舊，不符現代社會實況之外，就是其本身在特殊的立法背景下，重管制，而少有輔助的精神，阻礙我國團體協商制度的發展。而在這樣的法制環境與社會背景下，我國工會始終未能真正的與事業單位進行團體協商，欠缺實務協商經驗與能力的臺灣工會，協商力量非常的不足，也因此還不能夠揮發促進事業單位落實勞動條件責任的功能。

另一方面，我國事業單位經營者的觀念原本就還停留在團體協商與勞工參與制度會侵害事業單位經營權的舊觀念中，因此十分抗拒與工會進行協商或是讓勞工參與企業經營活動，而法制上的不完備更使得事業單位對相關制度望之卻步，我國勞工董事相關法制的欠缺就是最顯著的例子。先不提我國並未訂立民營事業單位的勞工董事制度相關法規範，單就現有的國營事業單位勞工董事規定來看，僅以單一概括性條文作為勞工董事制度之法規範的作法似乎不太妥當，欠缺細節性規定將可能使我國勞工董事制度在實際運作上經常因為法律漏未規定而多有爭議，不但不能達到勞資合作、創造雙贏局面的目的，反而產生更多額外的問題，使得當事人更加無所適從。此外，我國勞資會議制度相關法規範亦存在不少問題，其中特別值得討論的是法制上有關設置勞資會議之門檻的相關規定。

作為勞資會議實施辦法之法源我國勞動基準法第 83 條並無適用門檻之規定，因此理論上只要事業單位僱用一人即應依勞資會議實施辦法規定舉辦勞資會議。學者認為此種不分事業單位規模大小、一律要組成勞資會議的規定，「過於偏離事實又不合法理」²⁴。事實上，先不論勞工參與所涉及的議事範圍、參與的程度

²³ 黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司，頁 91-92。

²⁴ 楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁 412-414。

如何，單就事業單位的立場來看，勞工參與不僅僅是在原本的經營決策活動中多一道程序性機制而已，其或多或少都會影響到企業經營決策的程序與速度，但是微型廠場卻不一定有能力負擔因勞工參與程序所帶來的額外的成本。而勞資會議實施辦法第2條對於事業單位分支機構設置勞資會議之門檻的規定更是讓人摸不著頭緒。事業單位僱用一人即須依法設置勞資會議，其分支機構卻只在僱用滿三十人以上時才需要分別舉辦勞資會議，兩者懸殊之差距究係根據什麼基準而來？其設置之門檻是否真有必要(像組織工會那樣)高到三十人？不無疑問。對此，有主張效法德國「企業組織法」第1條規定，將適用對象限制在「經常至少僱用五人的廠場」者²⁵。本文認為比起現行法上事業單位只要僱用一位勞工時就必須舉辦勞資會議，由該雇主與勞工「一對一」就各種議事進行討論，或是幾乎等同於設立工會之標準——分支機構以僱用三十人以上作為設立之門檻的規定，德國法上將舉辦勞資會議之門檻設定在五人將可能是一個較為適中，且較易為各界所接受的做法。

總而言之，國人根深蒂固的舊觀念以及對國家機器的過度依賴，再加上法制設計上的缺陷，使得團體協商與勞工參與制度在我國始終無法順利推展開來，相關制度幾乎都還停留在初發展階段。臺灣勞工參與制度的低度發展，使其無法有效發揮影響企業營運決策與行為的功能，當然也就不可能對促進事業單位落實勞動條件責任發揮實際作用。不過往好處想的話，既然相關制度還處於初發展階段，那就表示還有成長的空間，以團體協約自治與勞工參與制度來敦促事業單位落實勞動條件責任的想法也不全然沒有可能，未來如果能夠好好發展相關制度，對促進事業單位落實勞動條件責任勢必有很大的助益。因此，我國不應該就此放棄發展勞工參與制度，事業單位應更積極的去了解認識勞工參與制度的真正意涵，透過勞工參與制度與勞動者合作，使勞工參與制度能在臺灣發揮作用，而立法者當

²⁵ 楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁412-414。

然還是應該適度地調整法制設計，建構一個更適合勞資雙方推行勞工參與制度的法制環境，如此事業單位才更有機會能夠利用勞工參與制度達到促進勞動條件責任落實之目的。

(四)臺灣勞工參與制度相關問題探討

1.團體協商和其他勞工參與制度之間的「競爭」關係

團體協商與其他勞工參與制度—尤其是經營參議會形式的勞工參與制度之間似乎存在頗為緊張的關係。學說上比較常出現的討論是勞工參與企業經營是否有可能侵犯團體協約自治之固有範疇，甚至取代工會的部分功能？隨著勞工參與制度的發展，當勞工參與企業經營可以獲致令人滿意的結果時，勞動者對事業單位與勞工參與制度的認同感也會逐漸增加，有時甚至凌駕於工會之上。從過去幾個針對西德經營參議會進行的相關研究中可以發現，廠場層級的經營參議會透過非正式協議在加班費等議題所獲致成果遠高於工會透過團體協商取得的全產業最低僱用條件，使得勞動者將經營參議會視為代表勞工利益最重要的機構，比起工會勞工更願意支持經營參議會，工會與經營參議會之間似乎真的存在一種微妙的競爭關係²⁶。那麼事業單位究竟應該以何種形式與勞動者合作，共同為促進事業單位落實勞動條件責任而努力呢？

其實不論是團體協商還是其他勞工參與制度，基本上都是希望能夠透過雙方的理性溝通讓勞動條件或其他勞工權益相關事務更為公平、更符合勞動者實際生活需求的一種機制，這些機制各有其制度上的限制，沒有辦法完全涵蓋所有的勞工議題，因此並沒有哪一種機制是絕對優於其他的，事業單位與勞動者只是基於各種社會環境需求選擇最適合自己的溝通互動方式。當然，這些機制之間由於功能極為類似，因此經常處於一種競爭的關係。在不同經濟、社會環境背景下，不

²⁶ Hobson, Charles J. & Dworkin, James B. (1986), *West German Labor unrest: are unions losing ground to worker councils?* Monthly Labor Review, 109(2), p.46-48 ; Fitzroy, Felix R. & Kraft, Kornelius (1987), *Efficiency and Internal Organization : Works Councils in West German Firms*, *Economica*, 54(216), p.493-504.

同的勞工參與機制運作情況也會有所不同，當某種制度在某個地區、某項產業特別能夠有效發揮其作用時，其他制度可能就因此相對的稍微不受到重視。

以團體協約自治與經營參議會為例，前面曾提過的德國的例子中，德國工會通常透過簽訂產業層級的團體協約來確保整個產業勞工最基本的權益，因此勞工很多時候會期待廠場層級的經營參議會在這些基本的權益之外，為其爭取更好的勞動條件。而剛好德國的經營參議會大致都有能力取得更好的成果，因此獲得比工會更多的支持。但並不是所有事業單位的勞動者都能成功地將勞工參與制度導入其工作場所中，並由此獲得令人滿意的結果，因此產業層級的團體協約仍有其存在的必要。作為某特定產業勞動者的最低勞動條件基準，團體協約與勞工參與所作的決議之間是一種互補關係。工會與經營參議會之間當然可能會為了爭取勞動者的支持，而展開良性競爭，為能獲得青睞更積極的與事業單位進行協商，將其促進勞動條件之功能發揮到最大，這樣的競爭只要是在合理範圍內(並非索求無度的一味哄抬勞動條件)，長期而言的確對保護促進勞動條件及經濟條件有正面的效果。

另一方面，勞工參與—尤其是勞工參與董(監)事會似乎也會對團體協商所必需的對手純正性與對手獨立性造成某種程度的影響。學者擔心的是，勞工董(監)事的設置，將可能使得資方在團體協約政策以及勞資爭議策略的問題上，不再能獨立地做出決斷，有損於團體協商制度上所必需維持的力量平衡，以致資方在談判桌上無法平等地與勞方進行團體協商。不過這個問題，已在德國憲法法院 1979 年所作的一項判決中獲得解決，該判決否定前述看法，認為勞工代表在監事會中行使共同決定之權限，雖然還是會在一定程度上對雇主聯盟的對手獨立性造成影響，但是所造成的影響應不致於危及對手獨立性原則，並不會嚴重影響團體協約自治制度的運作²⁷。

²⁷ 所謂對手純正性，是指團體協約之一方均是只由自己(或勞方，或資方)所組織而成；所謂對手獨立性，是指團體協約之一方可獨立進行團體協商而不受到他方的影響或控制；有關此部分

2. 勞動條件個人化與勞動基準法集體決定機制帶來的挑戰

由於產業結構轉變與網路化、資訊化趨勢，勞動者的特性從過去單一的、同質性高的，走向多元化、差異化，而呈多樣化意涵。在業種、職種、僱用和就業型態呈現多樣化的情況下，過去假想所有勞動者是一種同質的「階級人」，而集體地施予定型的勞動基準保護的作法受到挑戰。勞工隨其專業化、技術性所具有的工作上的自主性越來越受到重視，生活型態個人化的趨勢，促使勞動條件個人化，勞動條件基準法定、團體協約統一規範集體勞動條件的意義退化，而依個別契約來決定勞動條件的比重大增。面對此種勞動條件個人化趨勢，一般主張以彈性化、去管制化來回應之，但其實更可以也應該是在統一基準外增加選擇自由，以滿足勞工重視勞動條件規範的自我決定與多樣化選擇自由的需求²⁸。

在勞動保護法令鬆綁與彈性化需求下，我國勞動基準法逐步放寬對工作時間之限制，以「工會或勞資會議之同意」、「勞工個別同意」或「特定工作型態」等作為解除要件，以排除或鬆綁工時限制。其中，勞動基準法以工會或勞資會議之集體同意作為解除或鬆綁工時限制，讓採行延長工時或採變形工時制度之事業單位免於受到勞動基準法上罰則之處罰的作法，頗值得再進一步討論。有學者認為，這樣的立法設計似乎有意避開典型的集體勞動關係之團體協商模式，讓雇主可以免於受到集體法上之勞資爭議行為和不當勞動行為等制度的牽制，透過單方面變更工時制度的發動權，來徵求工會或勞資會議的集體同意²⁹。這種公法上就工時制度所創設之強制性的集體決定機制，與傳統上團體協約之任意性的集體決定機制是否有所衝突？工會與事業單位進行團體協約之功能是否有可能因此被架空？這都是亟待進一步釐清的問題。

的討論詳參楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，頁409-412。

²⁸ 黃程貫(2012)，勞動法，新學林出版股份有限公司，頁27-29；西谷敏(2004)，規制が支える自己決定，法律文化社，頁106；張鑫隆(2012)，勞動條件之集體決定與工時制度之法政策，日本暨韓國勞動法學研究特集，臺灣勞動法學會，頁109-110、122。

²⁹ 張鑫隆(2012)，勞動條件之集體決定與工時制度之法政策，日本暨韓國勞動法學研究特集，臺灣勞動法學會，頁132-133。

臺灣工會原本就因為體質虛弱、欠缺實務協商經驗與能力，而未能充分發揮其締結團體協約形成勞動條件基準的功能，現在又面臨這種勞動保護立法規範觀念上的轉變，這是否意味著團體協約等集體勞動關係法制在臺灣已經沒有可以發展的空間呢？實則不然，不論是從確保勞工個人實質選擇自由，還是企業整體運作協調互動之實際需要的觀點來看，勞動條件的個人化需求必須透過某種形式的利益代表機制的配合才有實現的可能。因此勞動條件個人化趨勢，非但不是集體法即將消逝的預言，反而是我國集體法開始轉型的一個契機。未來工會所扮演的角色不僅止於抵抗來自勞動保護立法的彈性化，為回應勞工多樣化的需求，透過團體協約等機制創造出勞工個人實質的選擇自由，可能是工會更重要的課題³⁰。

二、企業社會責任行為準則

(一)企業社會責任概念在臺灣的發展

相較於歐美地區，臺灣企業社會責任概念發展得較晚，相關的倡議活動大約是在 2000 年之後才開始受到廣泛的重視。來自消費者、供應鏈廠商等利害關係人的外部壓力，使得國內各級事業單位不得不開始關注企業社會責任相關議題。政府機關也因此開始結合企業、民間團體的力量與資源，透過辦理宣導會及相關國際會議、編列專書、引介國際相關協定條約、建置臺灣企業社會責任網站、舉辦企業社會責任調查與企業社會責任獎選拔活動等方式，宣導並協助企業建置相關機制、落實企業社會責任。企業社會責任涉及層面極為廣泛，在我國是由行政院國家永續發展委員會、經濟部投資業務處與經濟部中小企業處等個別政府機關就其業務需要制定相關計畫執行，各機關間由於任務取向的不同，重視的企業社會責任議題與採取的策略也不盡相同。

行政院國家永續發展委員會負責國家永續發展願景與策略的擬定以及相關議案的審議，該委員會於 2006 年 4 月開始將發展企業社會責任納入國家永續發

³⁰ 黃程貫(2012)，勞動法，新學林出版股份有限公司，頁 29；張鑫隆(2012)，勞動條件之集體決定與工時制度之法政策，日本暨韓國勞動法學研究特集，臺灣勞動法學會，頁 109。

展策略中，同時並致力於與國際間的交流，配合國際趨勢舉辦研討會、進行專案研究、發行相關出版品。經濟部投資業務處自 2002 年開始積極協助國內企業導入以企業社會責任為導向的經營策略，藉由引介 OECD 多國企業指導綱領、編列專書、建置臺灣第一個官方企業社會責任網站、辦理宣導會等方式倡議企業社會責任觀念，並與遠見雜誌合作舉辦企業社會責任獎選拔活動，鼓勵各級事業單位積極投入企業社會責任相關活動。中小企業處亦致力於推廣企業社會責任概念，企圖藉此營造中小企業永續發展環境，除了將企業社會責任納入表揚優良企業的評估指標外，中小企業處的企業服務志工(包含創業顧問師、榮譽指導員、法律顧問、e 化顧問、財務顧問等)，不僅提供中小企業經營管理及專業技術的諮詢服務，也同時將誠信經營與企業社會責任觀念帶進組織裡。

近年來在國際金融投資的領域興起所謂永續經營與社會責任型投資的新觀念，鼓勵投資人於投資過程中多方考量社會與環境因素，選擇具有永續發展前景的企業，落實企業社會責任儼然已成為企業獲利及永續經營的指標之一。我國勞工保險基金與勞工退休基金投資政策書中明確提示基金的實務操作原則，除了對於嚴重違背社會責任之公司採不投資或不增加投資的方式處理外，另以事業單位是否實踐臺灣證券交易所股份有限公司及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心所制定的「上市上櫃企業社會責任實務守則」，為投資標的之選擇基準，勞工保險基金甚至希望能將其投資比重逐年增至 50%³¹。行政院金融監督管理委員會也相當重視企業社會責任，在「公開發行公司年報應行記載事項準則」第 10 條及「公司募集發行有價證券公開說明書應行記載事項準則」第 32 條明文規定公開發行公司應揭露其與社會責任相關之資訊，包括如公司對環保、社區參與、社會貢獻、社會公益、消費者權益、人權及安全與衛生等所採行之措施、制度與落實

³¹ 行政院勞工委員會勞工保險局(2009)，勞工保險基金投資政策書，行政院勞工委員會勞工保險局，頁 5-6，參考網址：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=GkfwSDKUS50%3D>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；行政院勞工委員會勞工退休基金監理會(2010)，新制勞工退休基金投資政策書，行政院勞工委員會勞工退休基金監理會，頁 6-7，參考網址：http://www.lpsc.gov.tw/cgi-bin/SM_themePro?page=4b64f0d6，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

之情況，使投資大眾瞭解公司履行社會責任情形。

此外，非政府組織亦致力於推廣企業社會責任概念，相關調查、評比機制與報導愈來愈多，其中最具代表性且廣為人知的是天下雜誌的「最佳企業公民獎」與遠見雜誌的「企業社會責任獎」。天下雜誌於 1996 年首度倡議企業公民概念，在其每年的標竿企業評比中將企業公民列為評分項目之一，自 2007 年開始將企業公民指標擴大，獨立成為企業公民獎，從公司治理、企業承諾、社會參與、環境保護等四大面項評選臺灣最佳企業公民 Top 50。遠見雜誌從 2005 年開始辦理企業社會責任大調查，參考 OECD 多國企業指導綱領及國際間通用準則，就企業是否重視股東權益、勞動人權、供應商管理、消費者權益、環境保護、社區參與及資訊披露等項目，進行問卷填答。依填答結果查核企業實況並進行評分，最後決選出企業社會責任獎獲獎單位。2011 年開始，企業社會責任獎改以甄選方式進行，由各級事業單位自行依據健康職場、社區關懷、環境保護、教育推廣、公益推動等五類活動選擇參加之類別，提出前一年度在臺灣境內執行過的方案參加甄選。

調查與評比機制在一定程度上有助於宣導並教育投資人與社會大眾企業社會責任之內涵及重要性，且對於我國推動企業社會責任有帶領作用。然而，前述調查與評比的對象多為上市、上櫃的大型企業或外商企業，並無法完全呈現我國各級事業單位執行企業社會責任的實況，因此 2011 年開始，經濟部中小企業處與經理人月刊合作，舉辦臺灣企業社會責任大調查，並根據調查結果，歸納出中小企業誠信經營守則，作為中小企業落實企業社會責任的參考；同時亦辦理優良中小企業社會責任徵選，頒發臺灣中小企業社會責任獎。透過這一系列的活動，鼓勵我國中小企業導入以企業社會責任為導向之經營策略。

(二)運作概況—臺灣企業社會責任認知程度與落實的情況³²

2011 年經濟部中小企業處與經理人月刊所舉辦的臺灣企業社會責任大調查結果顯示，臺灣各級事業單位投入企業社會責任的主要動機在於「提升企業形象」，尤其是大型企業(指公司員工數在 200 人以上者)，近八成的受訪事業單位表示提升企業形象為其推動社會責任相關活動的主要原因，其次才是基於企業發展策略考量或是因應政府法規、客戶與消費者要求。此種策略取向也影響企業對不同社會責任議題的投入程度，調查發現多數企業認為「環保節能」議題比較容易引起社會大眾關注，也比較能夠直接彰顯企業熱心公益形象，因此多將其列為企業計畫投入企業社會責任項目中的第一選擇。企業形象的好壞的確會影響顧客對產品或服務的認同與購買意願，企業希望藉由推動社會責任來爭取更多消費者無可厚非。不過建立形象應該只是吸引企業投入社會責任工作的一項誘因，企業社會責任不應侷限於公關、行銷活動，長期而言企業必須將其社會責任目標與核心競爭力相結合，將企業社會責任概念融入其經營決策中，形成競爭優勢，如此才更有利於企業組織本身與整體社會的發展。

觀察臺灣企業社會責任落實面向，可以發現臺灣企業社會責任各大面向中被落實得較為徹底的项目分別是「省電、節水與資源回收」、「明定員工行為規範」與「辦理員工保險」，可以發現與員工日常行為或權益愈相關的工作，愈被臺灣企業所關心，落實得也愈徹底。該份調查報告進一步指出，讓員工對企業社會責任活動擁有切身感，是企業推動企業社會責任成敗的關鍵，與員工相關的企業社會責任項目，較能夠獲得員工的認同，進而提高其貢獻與回饋度。不過本文認為，「明定員工行為規範」與「辦理員工保險」這兩個項目落實程度較高，除了員工認同、回應可能性較高的考量外，應該也與我國勞動法上工作規則與勞工保險的規定有關，由於這兩項是「法定義務」，所以落實程度相對地也較其他自願性的

³² 以下數據資料取自謝明彧(2011)，2011 臺灣企業 CSR 大調查，經理人月刊，第 79 期，頁 136-147；部分當期雜誌未公開資料係由經理人月刊授權提供。

企業社會責任項目高，若是在其他國家，結果可能就不一定如此。

在企業員工的社會責任認知程度方面，大企業員工對企業社會責任的認知度普遍高於中小企業，這可能與大企業資源較充足，比較有可能設置專職部門或人員規劃執行相關業務、定期匯報工作成果，其員工對相關議題的接觸頻率較高有關。而在企業內部不同職階的員工，對不同的企業社會責任議題之認知度也有差異。主管級人員在與營運成敗高度相關的「公司治理」與「顧客權益」這兩個部分的認知程度較高；一般員工則是比較重視與自己切身相關的「勞資關係」議題，令人感到驚訝的是近年引起媒體熱議、多數企業積極計畫投入的第一選擇—環保節能議題—員工認知程度竟然是最低的。另一方面，雖然多數接受調查的主管均表示儘管企業不一定有能力設置專人負責或是明訂相關政策計畫性地執行企業社會責任工作，但至少會針對固定面相持續投入，也會視外界情況，在發生天災或重大社會議題時，採取必要的企業社會責任行動。但實際上一般員工其實不太清楚企業究竟在社會責任議題上做了多少努力，除了對內宣導企業社會責任政策與理念外，許多受訪員工表示企業對於企業社會責任整體策略與推廣似乎並沒有進行什麼特別的項目，甚至有受訪者表示不清楚公司有沒有採取相關的政策與作為。

(三)企業社會責任對臺灣事業單位落實勞動條件責任之促進作用

隨著國內消費者勢力抬頭、社會責任投資的蓬勃發展，似乎可以期待未來企業社會責任行為準則能夠作為一項「軟性」的企業行為監督機制，進而促進事業單位落實勞動條件責任。然而，企業社會責任畢竟是一項自發性的企業行為準則，並無實質的強制力，政府及其他非政府組織只能鼓勵企業多投入，至於是否要將企業社會責任的概念帶入企業經營活動中，決定權還是在事業單位。在前述的2011年經濟部中小企業處與經理人月刊所舉辦的臺灣企業社會責任大調查中，問卷的最後一題是「對於企業社會責任實行，期望能從政府得到哪些幫助」，多數

企業表示希望政府提供財稅獎勵或補貼³³，這似乎暗示著現階段對於我國的各級事業單位而言，成本還是最主要的考量，即使立意良善，企業社會責任對以營利為目的的企業而言似乎仍欠缺一個強而有力的誘因機制使其願意自行將企業社會責任的概念導入企業營運活動中。但並不是所有符合企業社會責任概念的行動都一定會有「額外增加的成本」，事業單位落實勞動條件責任就是一個很好的例子，合理的勞動條件本來就是企業「購買」勞動力所應付出的最低的成本，事業單位光是老老實實的履行其本著勞動契約所生之義務，就能得到友善職場的美名，獲得勞動者的信賴與支持，還免去勞資爭議的困擾與其他相關的「真正的額外的成本」，何樂而不為。

臺灣企業社會責任概念與相關機制尚在發展中，至今仍未能有效發揮其監督企業行為、促進企業落實勞動條件責任的功能。過去我國的事業單位幾乎都將企業社會責任與有權有勢的大企業、公益慈善事業劃上等號，不然就只是為了符合全球供應鏈企業責任管理要求而採取相應的措施。然而，企業社會責任的精神應受到更多的重視，企業社會責任行動也應該是有層次之分、循序漸進的，勞工是事業單位關係最為緊密的事業夥伴，遵守勞動法令、落實勞動條件責任應該是企業最基本、也最核心的責任。當然，法律規定只是企業社會責任的基礎標準，當企業遵守比法律更高的道德標準時，才可能獲得社會更多的認同。

(四)相關問題探討—企業社會責任在臺灣發展的困境與問題

臺灣企業與社會大眾對企業社會責任概念之認知與行為間存在不小的落差，各級事業單位、廣大的消費者與投資大眾雖多能理解企業社會責任的重要性，但採取實際行動者仍算少數。企業往往基於成本或是其他經營層面的考量而忽略採取實際企業社會責任行動的重要性，社會大眾往往也由於價格取向等其他因素而將企業社會責任排在較為次要的位置，企業社會責任往往淪為一種空洞的、無實

³³ 謝明彧(2011)，2011 臺灣企業 CSR 大調查，經理人月刊，第 79 期末公開資料，由經理人月刊授權提供。

質意義的口號，使得企業社會責任在我國發展受限，始終無法有效發揮其促進事業單位落實勞動條件責任的功能。以下就我國事業單位的知行不一、社會大眾與企業之間的認知落差以及消費者認知與行為間之落差等現象進行討論。

1. 企業的知行不一

企業社會責任相關倡議活動的主要目的在於激起各級事業單位的社會責任意識，使其自發性地擔負起企業社會責任。理想上，當企業意識到自身負有社會責任之後，將會採取相應的行動來回應社會與利害關係人對企業行為的要求，進而達到約束企業行為的目的。然而，過去國外的研究調查報告指出多數經營者都能認同企業社會責任應是企業管理的優先項目，但卻只有少數曾將企業社會責任列入企業的營運規畫或是將之落實到書面的政策或宣言中³⁴。此種知行不一的情況也同樣發生在臺灣，研究發現我國各級事業單位普遍有企業社會責任意識，只是落實程度與認知之間存在不小的差距，企業經營者多能體認到落實社會責任對企業永續經營與社會發展的重要性，但採取實際行動者仍在少數³⁵。企業社會責任概念在我國至今仍未能廣泛被落實的主要原因，除了起步較其他先進國家晚之外，對企業社會責任概念的錯誤認知也阻礙了臺灣企業社會責任觀念的發展。以下將討論兩個比較常見的、我國企業根深柢固的對企業社會責任的舊觀念。

(1) 中小企業資源有限，大型企業才有能力落實企業社會責任？

過去企業社會責任倡議活動的對象大部分都是大型企業，相關調查研究也多以大型企業為主要的研究對象，甚至媒體也經常只針對國際知名大型企業社會責任運作的情況進行報導，社會大眾所認識的企業社會責任指標範例、所獲知的企業社會責任相關訊息多與大型企業有關，無形中讓社會大眾產生了錯誤的直覺印象，認為只有在企業成長到「會被注意到」的規模時，才有能力、也才必須投入

³⁴ 錢為家(2009)，企業社會責任實務全書，商周出版，頁 266-267。

³⁵ 林雅惠(2006)，臺灣企業社會責任發展之現況研究，國立台北科技大學環境規劃與管理研究所碩士學位論文，頁 103；陳科里(2009)，臺灣中小企業社會責任認知與行為之關聯性研究，逢甲大學合作經濟學系碩士學位論文，頁 73-74。

企業社會責任工作。許多小企業的經營者甚至從未想過自身應負起企業社會責任或認為其對社會和環境產生的影響可以忽略不計，因此不必投入企業社會責任的工作。他們認為承擔企業社會責任的前提是企業必須先具備相應的能力，中小企業規模較小、競爭能力也較大型企業差，難以承擔企業社會責任，所以企業社會責任應該由組織資源較充裕的大型企業來做³⁶。

企業的確可能因為資源有限，基於營運成本節約與投資報酬率考量而對是否採取企業社會責任相關行動持保守態度。尤其對於多數中小企業的管理者而言，有限的人力與財務資源是其成長與發展的最大限制因素，從事企業社會責任相關活動將大幅增加其營運成本，如果不是應供應鏈廠商要求或是有其他迫切性的理由，一般不會主動積極投入太多的資源從事企業社會責任活動。國內的一項研究也發現，我國中小企業主社會責任認知與行為間雖有顯著關聯性，但當中小企業主認為自身缺乏執行相關活動的能力、資源或機會時，企業就不會有很強的動機將社會責任認知轉變成實質的行動。企業決定是否採取企業社會責任相關行動時，受到外力影響反而較企業經營者自身態度與認知程度的影響來的大，回應供應鏈廠商的要求，往往才是驅使中小企業實行企業社會責任的主要原因。中小企業採取企業社會責任相關行動可能是基於一種經營上的需要，當企業社會責任的行為可為企業創造(經濟)價值時，企業採取實際行動的機會就會相對地提高，而企業主是不是對企業社會責任有清楚的認識就顯得不是那麼重要了³⁷。

組織規模大小確實會影響企業對不同社會責任議題的態度與回應的方式³⁸，

³⁶ 林宜諄(2008)，企業社會責任入門手冊，天下遠見出版股份有限公司，頁 38；謝明彧(2012)，2012 第二屆經理人月刊臺灣中小企業社會責任獎—中小企業的彈性與靈活是切入 CSR 的最佳助力，經理人月刊，第 91 期，頁 155；Lepoutre, Jan & Heene, Aimé (2006), *Investigating the Impact of Firm Size on Small Business Social Responsibility: A Critical Review*, Journal of Business Ethics, 67(3), p.258.

³⁷ 陳科里(2009)，臺灣中小企業社會責任認知與行為之關聯性研究，逢甲大學合作經濟學系碩士學位論文，頁 73。

³⁸ Fisher, Kyla; Geenen, Jessica; Jurcevic, Marie; McClintock, Katya & Davis, Glynn (2009), *Applying asset-based community development as a strategy for CSR: a Canadian perspective on a win-win for stakeholders and SMEs*, Business Ethics: A European Review, 18(1), p.69.

但卻不應該成為企業拒絕或推辭履行企業社會責任的理由。為了企業本身與社會的永續經營與發展，企業不論規模大小都應該正視並負起企業社會責任，其差別只在於不同規模的事業單位應就其自身之特性與需求採取適性的企業社會責任行動。尤其對於財務、人力資源相對稀少的中小型企業而言，策略性的規畫企業社會責任議題取向與運作方式，將有助於其推行企業社會責任活動。舉例來說，在社會責任議題的選擇上，中小企業可能受限於資源與規模，無法投入「比較容易被看見的」大型的慈善計畫與活動，但至少可以從最基本的照顧自己的員工做起，提供員工舒適安全的工作環境與合理的勞動條件，與其維繫良好的互動關係；而在運作方式上，單打獨鬥似乎不是最有效率的方式，適時的善用外部資源、與供應鏈廠商或其他相關團體合作，將可在一定程度上舒緩中小企業資源不足的問題，使中小企業能更有效率地回應企業社會責任相關議題³⁹。

(2)從事公益慈善活動就是履行企業社會責任？

社會大眾經常誤以為企業社會責任就是要企業做善事、捐錢發展教育、提升文化、幫助弱勢族群，國內的事業單位也多透過成立基金會、贊助藝文活動、認養公園、捐助弱勢學童等方式推動企業的社會責任工作。這可能是因為在企業社會責任的初發展階段，企業家多以捐款、投入社會公益活動的方式響應企業社會責任倡議活動，使社會大眾在不知不覺間將慈善行為與企業社會責任畫上等號，加深「企業投入公益活動就是在落實社會責任」的印象。公益慈善活動的確是企業社會責任議題中企業比較容易切入、也最能夠彰顯企業形象、看到成效的一個領域，但它其實只是企業社會責任的一部分。企業社會責任並不是只要捐錢、贊助相關活動就好，企業存在的目的應在服務消費者、股東、供應鏈廠商以及員工等利害關係人，而企業社會責任就是在這個基礎之上，把企業所在的社區包含進

³⁹ 李效良(2010)到新興地方找出新商機：讓供應鏈改頭換面，哈佛商業評論(全球繁體中文版)，第50期，頁1-8。

來，等到行有餘力，再擴及至整個社會⁴⁰。

企業社會責任有許多不同的表現形式，投入公益活動並不是企業履行社會責任唯一的一種方法，透過改進管理或生產的方式，減少企業經營活動對社會、環境帶來的負面衝擊，其實也是在落實企業社會責任⁴¹。事實上，不同的企業社會責任表現方式之間是有層次之別的。從規範面來看，法律既是最低限度的道德，則有企業社會責任意識的企業經營者應先講求自身經營活動不違反實定法規定，確實履行法律所賦予的責任與義務，行有餘力之後再進一步根據法律之外的社會倫理道德規範調整企業行為，提供非法定的福利、投入社會公益活動；從議題面向與「應負責」的對象來看，企業亦應依照不同的利害關係人與社會責任議題的特性適時地調整企業社會責任政策，以不同的方式與強度回應各種企業社會責任議題取向。尤其在資源有限的前提下，企業應該重新檢視自身資源與能力條件，分析投入不同社會責任議題之後可能產生的優、劣勢，合理配置不同利害關係人與社會責任議題所應投入的資源比重。舉例來說，勞工權益保障議題及社區參與議題兩相比較之下，前者與企業經營活動的關係應遠較後者來得更為直接、密切，企業應有更大的動機優先採取有助於勞工權益保障的企業社會責任政策，以避免勞資爭議以及由於員工無法獲得工作滿足，所必須面對的人才流動、招募訓練成本增加、經驗無法累積等問題。

另一方面，許多企業只是把投入公益活動當作品牌行銷與公關宣傳的工具，以此來營造企業善盡社會責任、熱心公益的形象，其活動的內容經常只是反映主事者個人的喜好，與企業核心能力與專業關聯性不大，很少會對企業營運與發展帶來正向的幫助，使得企業社會責任支出被視為毫無益助的額外支出，當企業獲利前景不被看好時，相關的經費會最先被刪減。企業社會責任是一項持續性的活

⁴⁰ 謝明娥(2012)，2012 第二屆經理人月刊臺灣中小企業社會責任獎——中小企業的彈性與靈活是切入 CSR 的最佳助力，經理人月刊，第 91 期，頁 156。

⁴¹ 林宜諄(2008)，企業社會責任入門手冊，天下遠見出版股份有限公司，頁 168-169。

動，企業不應該只是把公益行動當作抵抗社會的負面評價、將企業形象「洗白」的一種工具，而必須用更積極的態度來審視自身的專業能力與資源條件，提出創新獨特且具有策略性的企業社會責任政策，在為企業創造競爭優勢的同時又能增進社會福祉。企業應該將企業社會責任當作公司經營的策略來推行，在選擇展開企業社會責任行動時，企業必須掌握主導的權利，多方考量企業自身的營運狀況、資源能力、競爭地位等條件，再選擇最適合的行動方案，而不是一味的迎合各方利害關係人的要求與期望⁴²。

2. 社會大眾與企業之間的認知落差⁴³

遠見雜誌曾於 2010 年進行我國首次的企業社會責任民意調查，發現企業與民眾對企業社會責任的認知存在著不小差距。從重視的企業社會責任議題方面來看，企業認為最重要的五個企業社會責任面向依序為：公司治理、維護股東權益、財務資訊透明、維護員工權益、誠實納稅，多是攸關企業經營體質，或者法令有明確規定的項目。其中企業相當重視的公司治理、財務透明與股東權益，反倒是受訪民眾較不關心的最後幾名。比起這些項目，民眾更希望企業能負起環保責任、維護員工及消費者權益、建立利害關係人溝通機制主動揭露更多資訊，展現對外溝通的誠意。而相對於民眾的高度期待，實行公平競爭、要求供應商落實企業社會責任、社區關係和諧、提升社區公共環境等項目，卻普遍為企業所忽略。

此外，該份調查在不提示、也沒有答案選項的狀況下，問民眾覺得國內哪家企業的企業社會責任做得最好？並請民眾自評自己所任職的事業單位企業社會責任的執行成果。大部分民眾對個別企業的企業社會責任作為不甚瞭解，認知度相當模糊，填答的當下直接聯想到的是高知名度的企業，或較常曝光的消費品牌，且往往將企業社會責任與公益捐贈劃上等號。而對於自家公司的評比結果也顯示，

⁴² Porter, Michael E. & Kramer, Mark R. (2006), *Strategy & Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, Harvard Business Review, 84(12), p.91.

⁴³ 高宜凡(2010)，臺灣首次 CSR 民意調查—企業與民眾心中是否都長存 CSR，遠見雜誌，第 285 期(網路版)。

一般基層員工不太清楚自家企業到底做了什麼？甚至不太認同外界的評價。

3.消費者認知與行為間之落差

企業社會責任為一種由事業單位自發性遵守的企業行為準則，其本身並不具有強制性，因此還需要一些「外部壓力」促使企業更積極地投入企業社會責任的相關活動。最常見的方式是將企業社會責任概念帶入消費與投資標的選擇行為中，篩選未能有效回應企業社會責任訴求的企業，強化企業遵行相關行為規範、積極落實企業社會責任的動機。因此許多專家學者與企業社會責任推動者都相當關心「如果企業社會責任做得較好，品質也和其他公司差不多時，消費者願不願意多花點錢購買它的產品或服務？」在前述遠見雜誌所舉辦的調查中，超過半數的受訪者表示「還算願意」，27.5%的受訪者表示「很願意」，顯示有接近八成的消費者在態度上願意採購企業社會責任績優企業的產品或服務，與國外調查結果相去不遠⁴⁴。但這是在假設企業在落實企業社會責任之餘，還能夠兼具價格競爭力與品質穩定度的前提下，願意支持企業社會責任型消費的比率。實際上消費者選擇行為還是受到消費慣性、產品性能、是否有適當的產品、能否負擔得起、配套是否便利、其他競爭議題等因素的影響。此種消費者認知與行為間存在高度落差的現象並非臺灣所獨有，一份由麥肯錫顧問公司針對美國、法國、德國、中國等地的消費者所進行的調查顯示，消費大眾多能認同企業社會責任理念，但實際採進行動支持、以此做為選擇消費或投資標的主要評量標準者少。53%的受訪者關切環保及社會議題；但還未在賣場採取支持行動，此外也有 13%的消費者願意多付些錢來支持，但目前並沒有這樣做⁴⁵。

以上的相關討論顯示臺灣企業社會責任概念發展過程中最根本性的問題是：企業社會責任概念以及相關行為準則並未受到應有的重視，而且企業與消費者大

⁴⁴ 高宜凡(2010)，臺灣首次 CSR 民意調查—企業與民眾心中是否都長存 CSR，遠見雜誌，第 285 期(網路版)。

⁴⁵ 錢為家(2009)，企業社會責任實務全書，商周出版，頁 282。

眾認知與行為間的落差極大。臺灣事業單位大多將企業社會責任放在企業經營活動中比較次要的位置，甚至只是將其視作企業公關行銷的一種工具；而社會大眾雖然普遍能認同企業社會責任的理念，但真的了解其內涵並能夠採取實際行動者非常的少。因此政府、媒體甚至是工商業雇主團體似乎應加強宣導企業社會責任的理念，使國人更了解企业社會責任及相關行為準則之內涵，同時透過獎助等方式增加事業單位針對企業社會責任採取實際行動的誘因。而事業單位本身亦應更積極的正視自身所應負起的企業社會責任，針對企業社會責任相關議題做妥善的規劃與安排，特別是與外部資源的聯結，如此或許將能夠在一定程度上紓緩中小企業資源不足的問題，使中小企業能更有效率地回應企業社會責任相關議題。

三、勞動檢查與自主管理制度

(一)相關規定與制度發展

1. 勞工行政主管機關的勞動檢查⁴⁶

我國勞動檢查制度之具體建構在 1931 年施行工廠檢查法後。當時勞動檢查相關制度之運行由實業部(為經濟部之前身)主導，為了配合工廠檢查法之實施，其下特設工廠檢查人員養成所、訂頒檢查員任用及獎懲規程，並於 1933 年另設中央工廠檢查處職掌研究、指導、檢查、推行全國之工廠檢查及安全衛生等事項。然而其後歷經抗日戰爭、國共內戰等動盪時期，檢查制度亦幾經更迭，惟其變動多在組織的行政編制上而已，整體架構未曾有過大變動。

1950 年政府為配合舉辦勞工保險，乃由內政部授權臺灣省政府籌辦工礦檢查業務。當時省政府為求慎重，由建設廳、衛生處、社會處共同研擬工礦檢查委員會組織規程，設立「工礦檢查委員會」展開檢查業務。工礦檢查委員會於 1963

⁴⁶ 以下整理自張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 1-2、67-73；林豐賓(1998)，勞工安全衛生法：概論與實務，三民書局股份有限公司，頁 278-281、303-308；行政院勞工委員會(2013)，中華民國 101 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁(2)-(7)，參考網址：
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=51a7f659，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

年改制成為正式機構，從此有專任編制和獨立經費，但一切業務仍按既定方針繼續進行並無重大突破，其間較重大的改變是 1970 年後檢查業務之分立趨勢以及 1984 勞動基準法公布施行後，為因應檢查業務劇增需要由內政部提出的一系列提高檢查效率方案，包括：工礦檢查機構正式更名為勞工檢查機構、增加檢查人員與設備、提高檢查人員之素質與待遇、改進檢查作業、實施檢查機構工作評估等重要措施。1993 年，原工廠檢查法正式修正更名為勞動檢查法，成為我國勞動檢查制度最重要的法源依據。以下將以勞動檢查法之規定為主，必要時輔以其他法規之相關內容，描繪我國勞動檢查整體系統之樣貌。

(1) 勞動檢查機構與檢查人員

我國勞動檢查業務在中央由勞委會勞工檢查處掌理，由其主管勞工安全衛生及勞動條件與有關勞動檢查業務之規劃執行事宜；在地方勞委會除設有北、中、南三區勞動檢查所負責執行檢查業務外，還授權部分直轄市與有關機關專設檢查機構辦理檢查業務⁴⁷(如下圖 3-3 所示)。目前直轄市經由勞委會授權所設立之檢查機構有臺北市勞動檢查處⁴⁸與高雄市政府勞工局勞動檢查處；而經勞委會授權辦理勞動檢查之有關機關則包括經濟部礦務局與加工出口區管理處以及行政院國家科學委員會(以下簡稱國科會)下新竹、中部、南部等三大科學工業園區管理局(以下簡稱科管局)。科管局及加工出口區管理處分別直隸於國科會及經濟部，但勞動檢查業務由勞委會規劃督導；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委會各區勞動檢查所及直轄市檢查機構辦理，由勞委會規劃督導⁴⁹。

比較特別的是，危險性機械設備檢查除由勞動檢查機構派勞動檢查員實施外，

⁴⁷ 參照勞動檢查法第 5 條第 1 項；勞動基準法第 72 條規定。

⁴⁸ 原名台北市政府勞工局勞動檢查處，2013 年 1 月 1 日起配合台北市政府勞動局機關更名，修正名稱為台北市勞動檢查處。現行相關統計與研究報告中仍採其舊稱，為免行文上不一致，使讀者誤認其為兩個不同機關，於此統一說明，並於文後統一稱之為台北市勞動檢查處。

⁴⁹ 行政院勞工委員會(2013)，中華民國 101 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁(2)-(4)、(7)-(9)，參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=51a7f659，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

亦委託代行檢查機構派代行檢查員實施之。基於檢查人力不足及企業經營分擔安全責任之理念，自 1975 年起當時的主管機關內政部開始指定代行檢查機構，負責事業單位鍋爐的定期檢查，其後逐步增列代行檢查機構並擴大代行檢查之範圍。而為能有效管控代行檢查之品質，2003 年代行檢查機構之選定，由原先的指定改採評選方式辦理；2009 年起積極導入檢查品質查核機制，推動代行檢查業務資料的數位化與檢查機構間之系統連線，同時由北、中、南三區檢查所人員進駐各代行檢查機構查核檢查品質⁵⁰。

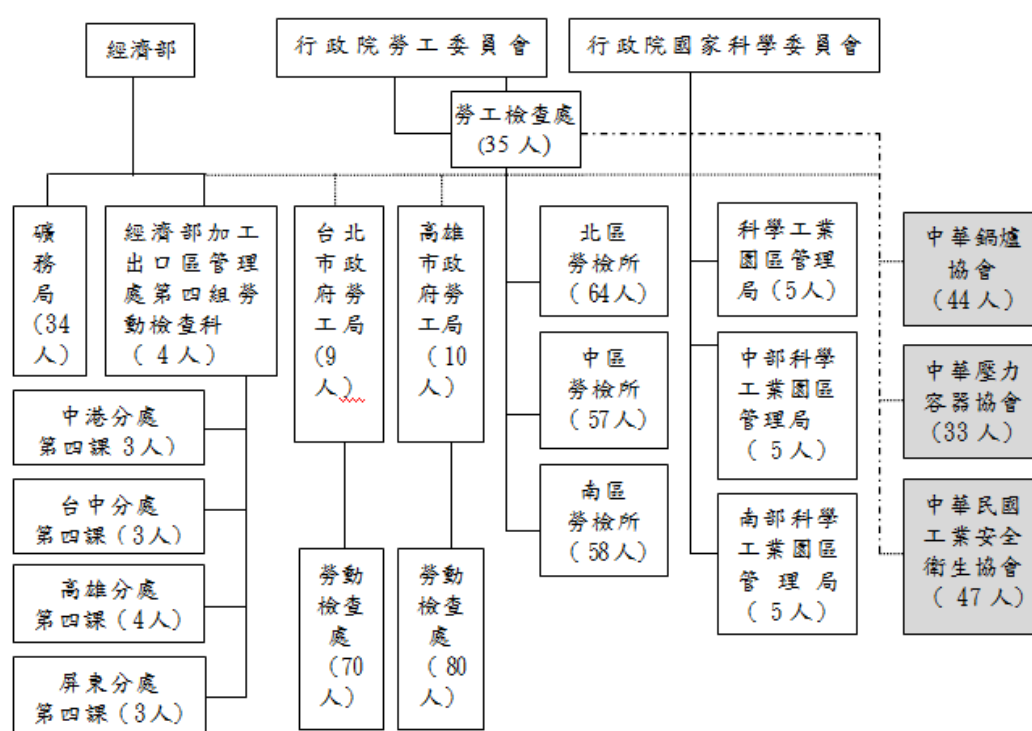


圖 3-3 現有勞動檢查機構組織系統及檢查人力

圖示說明：_____ 直接隸屬 授權辦理 委託代行檢查。

資料來源：行政院勞工委員會(2013)，中華民國 101 年勞動檢查年報。

勞動檢查員乃隸屬於勞動檢查機構執行檢查任務之人員，為確保檢查之有效性，盡可能地排除其間可能遭遇之阻礙，我國在法律上除了賦予檢查員自由進入

⁵⁰ 行政院勞工委員會(2013)，中華民國 101 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁(4)-(6)，參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=51a7f659，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

檢查工作場所、詢問與要求提供必要資料或物品糾正事業單位之違法行為並採取必要措施的權力之外，對於勞動檢查員之資格與行為亦有所規範。檢查員依法應接受執行職務之專業訓練，訓練合格後勞動檢查機構始得依其專長及任務之特性指派其單獨執行檢查職務，待所屬單位報請中央主管機關核發勞動檢查證後，檢查員才具有進入工作場所執行檢查任務之正式資格。於執行業務時檢查員必須嚴守保密原則、不得為不實之陳述，且與受檢查事業單位之間不應發生不當財務關係，檢查員與受檢查事業單位有利害關係者，應自行迴避，不得執行職務⁵¹。

(2)檢查程序之進行⁵²

勞動檢查員應於正常工作時間內進入事業單位實施檢查，事業單位不得無故拒絕或妨礙檢查之進行。檢查員應主動出示檢查證、告知雇主及工會檢查之目的，並請其派員陪同檢查。必要時還可於報請所屬勞動檢查機構核准後，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，惟前述人員仍應受到勞動檢查法上有關檢查員之利益迴避與保密義務等規定之拘束。檢查事項範圍極廣，包括適用勞動基準法、勞工安全衛生法等勞動法令之事業單位的職業安全衛生、一般勞動條件、勞資關係、就業安全等事項。由於法定檢查項目繁多，行政院勞工委員另外還會於每年度開始前六個月審酌國內勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率及傷害頻率之情況，調整各年度優先受檢查事業單位之選擇原則、監督檢查重點、檢查及處理原則等事項，作成年度檢查方針，公告並宣導之。入廠檢查期間，勞動檢查員可以檢視查驗事業單位一切必要的紀錄資料、簿冊表格，觀察與分析現場的情形，必要時亦可照相、取樣，對於所觀察到的違規事實，儀器測量結果，以及雇主或勞工的意見都必須一一記錄，並保持其完整性。惟須注意檢查時勞動檢查員仍應遵守作業場所有關安全衛生之規定，必要時應穿

⁵¹ 參照勞動檢查法第 9-16 條、勞動檢查法施行細則第 9 條、勞動基準法第 73 條、勞動基準法施行細則第 43 條、勞動檢查員遴用及專業訓練辦法第 10 條、勞動檢查員服務要點第 3 點規定。

⁵² 參照勞動檢查法第 4 條、第 6 條、第 14-16 條、第 22-25 條、第 27-29 條及第 35 條；勞動檢查法施行細則第 19 條、第 21 條至第 23 條、第 33 條至第 35 條、第 44 條第 1 項；勞動基準法施行細則第 41 條；勞工安全衛生法第 27 條之規定。

著防護具，以維護其自身安全。此外，檢查中若發現違反事實有引起嚴重危害之虞時，亦應立即採取必要之防範措施，對違反勞動法律規定之犯罪嫌疑者，勞動檢查員認為有必要時亦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。

勞動檢查員實地檢查後，應隨即與雇主或勞工代表舉行會談，說明檢查結果及所發現的違法事實，並指出有關法令標準及罰則，提供改善方法與意見。經檢查機構要求改正，能改善而不改善，或惡性重大、明知故犯者，檢查機構將依法審酌違反法令之性質、情節輕重及其後果，違反次數等各種情況，在法定上下限內裁定其罰鍰數額。當事業單位之安全衛生事項有重大缺失，有立即發生危險、職業災害或甚至使職業災害擴大之虞時，檢查機構得以書面通知事業單位全部或部分停工。對於違反像勞動基準法上之強迫勞動、介入他人勞動契約抽取不法利益、強制加班、非法僱用童工從事繁重及危險性工作、或令童工超時或於夜間工作等觸犯刑責規定之案件，檢查機構應將該案件移交司法機關偵辦處分。至此，勞動檢查結果處理程序大致告一段落，不過為能落實中央主管機關對各級勞動檢查機構之監督管理，勞動檢查法第5條還規定勞動檢查機構應定期將其實施監督與檢查之結果，報請中央主管機關核備，中央主管機關應實施定期及不定期督導考評。透過此機制，監督各級檢查機構，確保勞動檢查之品質，是為整體檢查制度最後且關鍵的一道程序。

(3) 專案勞動檢查與勞工申訴案件檢查

在一般例行性檢查之外尚有專案勞動檢查與勞工申訴案件檢查兩種較常見的檢查類型。專案勞動檢查係中央主管機關基於年度施政規劃需要或為特定目的不定期針對特定事項或對象所作的檢查，其檢查程序與檢查結果之處理，大致與前述一般檢查相同，比較值得注意的是勞工申訴案件檢查。在一般情形下，勞動檢查機構或主管機關於接獲勞工申訴後應即實施檢查，查證申訴內容是否屬實，

其程序與前述一般檢查之差別在檢查後應將該申訴案件之檢查及處理結果通知申訴人。若勞工係向工會申訴，則工會可先於查證申訴內容後向事業單位提出書面改善建議，並副知申訴人及勞動檢查機構，當事業單位拒絕工會之改善建議時，工會得向勞動檢查機構申請實施檢查，檢查機構應優先派員實施檢查，並將檢查結果通知工會⁵³。

2.事業單位內部的自主管理制度

我國事業單位一般透過訂立工作規則、設置安全衛生組織人員或甚至建置職業安全衛生管理系統的方式進行事業單位內部勞動條件事項的自主管理。依據我國勞動基準法第 70 條、第 71 條之規定，僱用勞工人數在三十人以上之事業單位應依其事業單位性質訂立工作規則，報請主管機關核備後公開揭示，且其內容不得違反法令之強制或禁止規定或其他有關該事業適用之團體協約規定。其中核備係行政機關確保工作規則內容為合理的勞動條件，藉以保護勞工的一種手段；而公開揭示之目的，則在於使勞動條件明確化，避免無謂之勞資糾紛⁵⁴，這些法制上的設計在一定程度上都有助於事業單位勞動條件責任之落實。另一方面，目前我國事業單位內部之自主管理系統之建置則僅運用於職業安全衛生管理方面。依據「勞工安全衛生法」第 14 條以及「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」第 1-1 條規定，事業單位應依其規模、性質，設置安全衛生組織、人員並參照中央主管機關公告之相關指引，建立職業安全衛生管理系統，透過規劃、實施、檢查及改進等管理功能，實現安全衛生管理目標，提升安全衛生管理水準。「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」中更進一步依據風險程度及事業單位規模大小對不同的事業單位之勞工安全衛生自主管理事項有不同的規定，對於具顯著風險且勞工人數在三百人之事業單位特別要求其應參照中央主管機關所定之職業

⁵³ 參照勞動檢查法第 33 條、歷年年度勞動檢查方針優先受檢事業單位之選擇原則。

⁵⁴ 王能君等(2010)，勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望，新學林出版股份有限公司，頁 402-403。

安全衛生管理系統指引，建立適合該事業單位之職業安全衛生管理系統。

前述所謂中央主管機關所定之職業安全衛生管理系統指引係指行政院勞工委員會於 2007 年 8 月公布的臺灣職業安全衛生管理系統（Taiwan Occupational Safety and Health Management System，以下統一簡稱為 TOSHMS）及其相關規範。行政院勞工委員會為鼓勵並輔導事業單位建立自主性安全衛生管理體制，持續改善事業單位內部的安全衛生設施，以發揮自主管理之功能，自 1994 年即推動自主性評鑑管理系統，然而職場安全衛生之維護，實有賴企業比照環境與品質管理系統，運用國際間經常使用的 P-D-C-A 管理循環機制，建構一完整周延的職業安全衛生管理系統，以實現全方位的安全衛生管理，創造安全舒適的工作環境。為鼓勵國內各級事業單位踴躍參與，提升其職場風險管控能力，行政院勞工委員會近年來除了積極修法規定高風險且大型的事業單位應優先推動職業安全衛生管理系統外，並配合我國實際推動狀況及需求結合目前國際間普遍受到重視的國際性標準 ILO-OSH:2001 與 OHSAS 18001:2007 之要項及要求，訂頒一系列適合我國國情的 TOSHMS 與相關規範，作為事業單位推動職業安全衛生管理系統之參考準則，引導國內各級事業單位將安全衛生管理內化為企業營運管理之一環，系統化職業安全衛生管理制度，以期能夠有效降低工作場所之危害及風險，提昇我國職業安全衛生管理績效⁵⁵。

TOSHMS 相關規範包括 TOSHMS 指引、TOSHMS 驗證規範、TOSHMS 指導綱領以及 TOSHMS 驗證指導要點，主要依據 ILO-OSH 2001 指引架構與 OHSAS 18001：2007 之相關要求發展而來，TOSHMS 驗證系統同時結合民間認證及驗證體系，與國際認證系統接軌，事業單位於取得 TOSHMS 驗證的同時亦可取得國外標準 OHSAS 18001 的認同，達到「一驗二證」之效果。TOSHMS 試

⁵⁵ 行政院勞工委員會 TOSHMS 資訊網 <http://www.toshms.org.tw/MankFlow.aspx>；行政院勞工委員會(2007)，臺灣職業安全衛生管理系統指引總說明，行政院勞工委員會，頁 1-2，參考網址：http://www.cla.gov.tw/AP_Data/Message/safe/safe01.message/20078/14/46c111d8:7573/477c7f9b.pdf，以上網頁最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

圖將職業安全衛生議題融入企業經營的系統化管理體系，除了採用 P-D-C-A 管理模式之外，也相當重視風險管理、採購管理、承攬管理以及變更管理等概念，希望透過這些相關制度之運用提高事業單位安全衛生管理能力，降低職業安全衛生危害之風險。TOSHMS 適用於所有的事業單位，提供各級事業單位一個制度化、系統化的管理體系，協助其落實勞工安全衛生管理，提昇企業營運效率。事業單位可參考圖 3-4 的作業流程建置與推動 TOSHMS 系統，在建置相關制度的過程中特別需要注意的是勞工的參與。TOSHMS 相關規範強調最高管理階層應承諾確保所屬員工有時間參與職安衛管理各項活動，且須提供必要資源使其能有效完成各項安衛工作。因此事業單位在職安衛管理系統之規劃、建立、執行、檢討、評估及改善等過程中，均應要有員工及其代表之適度參與。而為能符合此要求，事業單位可成立一個由勞工安全衛生人員、相關主管人員以及各部門所推派之員工代表所組成之 TOSHMS 推動小組，由其負責建立符合組織及員工雙方需求之職安衛管理系統。同時亦可在推動過程中，逐步強化員工之安衛知識及技能，進而提升企業之安全文化⁵⁶。

事業單位內的安全衛生自主管理體系係屬事業單位整體管理系統的一部分，其目的在於促使事業單位實施安全衛生風險的管理，不論企業規模、組織之大小，也不論事業單位經營項目為何，成功的安全衛生自主管理體系應具備如圖 3-5 所示之基本架構。事業單位欲建立安全衛生自主管理體系，首先須訂有職業安全衛生政策，政策中明白陳述整個事業單位職業安全衛生具體目標，由雇主具名承諾執行該政策決心，並且公告周知所有員工，而整個事業單位職業安全衛生工作之推動及實施則以此政策為依據。其次，為達成安全衛生政策，事業單位應依勞工

⁵⁶ 行政院勞工委員會 TOSHMS 資訊網 <http://www.toshms.org.tw/MankFlow.aspx>; 行政院勞工委員會(2010)，臺灣職業安全衛生管理系統指導綱領，行政院勞工委員會，頁 1-3，參考網址：<http://www.cla.gov.tw/site/business/4182120b/4728139f/files/9904082.pdf>；行政院勞工委員會(2007)，臺灣職業安全衛生管理系統指引總說明，行政院勞工委員會，頁 1-2，參考網址：http://www.cla.gov.tw/AP_Data/Message/safe/safe01/message/20078/14/46c111d8:7573/477c7f9b.pdf，以上網頁最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

安全衛生組織管理及自動檢查辦法規定的最低組織人員標準，設置安全衛生管理單位及人員，以規劃、督導及推動安全衛生工作。再者，安全衛生制度之建立需從法規查核及危害鑑別二方面著手，事業單位應對本身法規落實概況進行調查，並將潛在危害因子找出來檢討，依其危害風險大小，擬定改善及防範措施，如改善設備、變更作業流程、設置安全裝置、訂定安全作業標準、加強教育訓練並擬訂職業災害防止計畫等。最後，計畫之執行應有稽核機制，透過平時的自動檢查、動態巡視發現缺失，並依稽核結果實施績效評量，以驗證該計畫或制度之成效，作為安全衛生政策之修訂及安全衛生人員擬定合適計畫之依據，如此才能形成一個循環、持續不斷改進、日趨完整的安全衛生自主管理體系⁵⁷。



圖 3-4 TOSHMS 系統之建置及推動之作業流程

資料來源：TOSHMS 資訊網 <http://www.toshms.org.tw/MankFlow.aspx>。

⁵⁷ 行政院勞工委員會 TOSHMS 資訊網 <http://www.toshms.org.tw/MankFlow.aspx>；行政院勞工委員會(2007)，臺灣職業安全衛生管理系統指引總說明，行政院勞工委員會，頁 4-7，參考網址：http://www.cla.gov.tw/AP_Data/Message/safe/safe01/.message/20078/14/46c111d8:7573/477c7f9b.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；劉銘池、陳安境(2003)，如何建立安全衛生自主管理體系(適用僱用勞工九十九人以下事業單位)，行政院勞工委員會北區勞動檢查所，頁 1-2、5-17，參考網址：<http://www.nlio.gov.tw/index-14.asp>，以上網頁最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

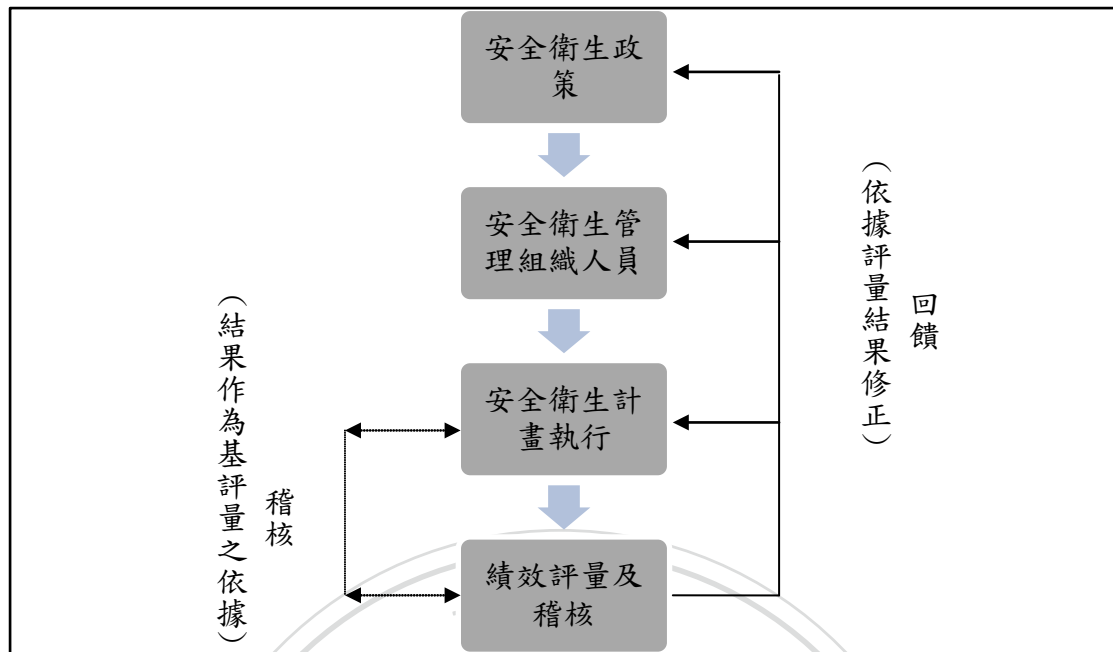


圖 3-5 安全衛生自主管理體系

資料來源：劉銘池、陳安境(2003)，如何建立安全衛生自主管理體系(適用僱用勞工九十九人以下事業單位)，行政院勞工委員會北區勞動檢查所，頁 1。

(二)制度運作概況及其對事業單位落實勞動條件責任之促進作用

1. 勞工行政主管機關的勞動檢查

目前我國勞動檢查制度實際運作的情況在質和量上均存在不小的問題，連帶地減損了勞動檢查制度所能發揮的促進事業單位落實勞動條件責任的功能。檢查工作的執行數量方面，現行編制內勞動檢查員數顯然並不足以對法定應檢查機關進行有效檢查；而檢查資源不足、勞動檢查體制上之分權現象與檢查策略取向上「重安全衛生，輕勞動條件」等問題也嚴重影響到監督檢查的品質，致使檢查效果不彰，檢查工作無法有效執行，勞動法規與政策無法順利推行。以下將從檢查資源、檢查體制與檢查策略取向三個面向討論我國勞動檢查制度運作上所面臨的問題。

(1)檢查資源之不足

我國法定勞動檢查事項繁多、檢查業務量大，檢查資源、尤其檢查人力之不足一直是我國勞動檢查制度長期存在的問題⁵⁸。以 2012 年之統計資料為例，當年度編制內之勞動檢查員共計有 395 人，其中勞委會北區、中區、南區等 3 個勞動檢查所編制檢查人力共 179 人，台北、高雄兩直轄市所屬勞動檢查處合計有 150 名勞動檢查員，其他有關機關如經濟部加工出口區、礦務局及國科會科學工業園區等所專設之檢查機構檢查人員共計 66 人。同年依法應接受勞動檢查之事業單位共有 644,013 家，勞工人數計 818 萬 6 千人，若不另行區別各檢查機構間之差異⁵⁹，單純從全國法定應檢查事業單位家數與檢查人力比值來看，則平均一名勞動檢查員一年須檢查 1,630 家事業單位⁶⁰，較之其他國家多出許多。

檢查人力不足的問題使得勞動檢查員工作負荷不斷增加，工作的辛苦，再加上升遷機會不佳，造成檢查員流動率偏高、浪費培訓經費、阻礙勞動檢查工作之推展⁶¹。同時，由於檢查機構人力有限無法全面實施檢查，或有餘力進行追蹤複查，致使部分事業單位可能心存觀望和僥倖心理，不願意主動落實相關法令規定。另一方面，檢查資源之不足也在一定程度上影響著我國勞動檢查資源分配，檢查

⁵⁸ 參陳國鈞(1992)，勞工問題，三民書局股份有限公司，頁 202；林三貴(1995)，勞動基準法之監督檢察與落實，勞資關係月刊，第 13 卷第 12 期，頁 14；傅還然(1995)，勞動條件人員之定位與人力配置規畫，勞資關係月刊，第 14 卷第 8 期，頁 50-51；林良榮(2008)，勞動基準行政與勞動檢查制度，97 年勞動基準法實務爭議問題學術研討會會議手冊，行政院勞工委員會，頁 46-48；簡建忠等(2009)，中央與地方政府勞動檢查行政功能與組織之研究，中央與地方政府勞工行政功能與組織之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁 186-187。

⁵⁹ 若再進一步分析相關資料可以發現，各檢查機構或許是受到所轄區域範圍廣狹、區域產業型態差異、經費來源(中央或是各機關之上級單位編列預算)等因素影響，其應檢查之事業單位數與檢查人力比值差異性頗大。不過本文引用前述數據無非是想呈現現行檢查人力不足之事實，至於機關間之差異則非本文主要關切的問題。因此，此處僅從國家整體的角度來討論勞動檢查員人數與應施檢單位數之間懸殊的差距，而不再進一步分析。

⁶⁰ 參照行政院勞工委員會(2013)，中華民國 101 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁(7)-(8)，參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=51a7f659，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；惟應注意，目前相關統計資料中並未計入各縣市政府勞工行政主管機關中，因職務需要而對事業單位進行勞動檢查之人員，因此前述推論對於人力不足問題之嚴重程度可能有些高估，不過問題只在程度上的差異，人力不足的問題的確是存在的。

⁶¹ 簡建忠等(2009)，中央與地方政府勞動檢查行政功能與組織之研究，中央與地方政府勞工行政功能與組織之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁 186-187。

機構為了更有效率地利用有限經費與人力，普遍將多數人力投入安全衛生檢查項目，勞動條件檢查之執行效果不論質與量上都受到影響，連帶地產生了文後將討論的「重安全衛生，輕勞動條件檢查」問題。

(2) 勞動檢查體制分權現象

在檢查機構之設置上，我國現行做法是由中央設勞動檢查機構執行檢查業務，必要時授權直轄市或有關機關專設檢查機構辦理勞動檢查。近來由於部分縣市改制為直轄市，檢查權歸屬問題再次受到關注，近來勞委會公告授權高雄市及新北市之勞動檢查處執行轄內勞動檢查業務，我國勞動檢查體制似乎有逐步分權於地方之趨勢⁶²。另一方面，主管機關在勞動條件檢查部分分權化之情況更為明顯，目前勞動檢查漸朝「中央主勞工安全衛生檢查，地方主勞動條件檢查」專業分工方向發展⁶³，2008年起為了貫徹政府「建構安全工作環境」之施政主軸，現有勞動檢查機構人力主要投入減災工作，勞委會更進一步提出「申訴案件如係勞工直接向縣市政府提出者，即由縣市政府受理查處；向勞委會及勞動檢查機構申訴者，始由勞動檢查機構查處」的勞動條件申訴檢查處理原則⁶⁴。

分權化的問題是，雖然依規定⁶⁵經中央授權所設置之勞動檢查機構應受中央主管機關之指揮監督，但授權設立之檢查機構直接隸屬於市政府勞工局、科管局或其他有關機關之下，其預算與人力之編列基本上仍由各機關自行編列，仍須受命於各機關，難免受到機關政策取向或地方利益團體之影響。而將檢查功能部分授權縣市政府辦理雖有地利之便，卻也容易因地方事務性工作繁瑣、地方勢力介

⁶² 2013年1月11日勞委會公告授權合併後之高雄市政府所屬勞動檢查處自該日起執行所轄行政區域勞動檢查業務，至於新北市政府勞動檢查處勞委會則授權其於同年2月1日起辦理轄內「部分」勞動檢查業務，未來台中市與台南市是否跟進、其檢查範圍如何，值得關注。

⁶³ 詳參行政院勞工委員會(2007)，中華民國95年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁e-f，參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=471d40be，最後瀏覽日：2013年7月6日。

⁶⁴ 詳參行政院勞工委員會(2013)，中華民國101年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁(7)-(8)，參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=51a7f659，最後瀏覽日：2013年7月6日。

⁶⁵ 參勞動檢查法第5條第2項、第3項。

入等原因，使得中央指揮不易，且往往會受限於地方經費預算編制、人力補充不易，阻礙許多檢查工作之進行⁶⁶。

檢查體制分權化所帶來的問題，在經濟部加工出口區及國科會科學工業園區管理局所獲授權設置之檢查機構中尤其明顯。此兩種授權檢查雖可能有其存在的特殊意義，卻也在無形中讓經濟特區成為國家勞動檢查制度所無法觸及的「特區」⁶⁷。先不提這些經濟特區對勞工保護議題所持之態度如何⁶⁸，單就其間之指揮監督關係觀之即可見分權化所帶來的問題。以科管局勞動檢查中心為例，依規定該勞動檢查中心應受中央主管機關之監督指揮，然而其經費、人力編制主要由科管局編列⁶⁹，則其在執行上究應以中央為準，亦或以與其有直接利害關係之直屬上級機關—科管局為準，則不無疑問。

事實上，我國早期的研究即曾指出我國檢查體制之分權現象，對於中央主管機關之指揮監督效能，及檢查機構之檢查工作執行，可能帶來權責不盡一致及外來權力干擾之瑕疵，進而損害勞動檢查任務之有效達成⁷⁰。時至今日，這樣的問題依然存在，近期的研究更進一步討論臺灣勞動檢查體制分立造成勞動檢查體系上諸多不一致的特殊現象⁷¹，其中勞動檢查之監督行政體系、檢查基準以及檢查結果判斷與處理方式的不一致等問題都是我國勞動檢查制度可再思考修正之處。

⁶⁶ 法治斌等(1996)，行政檢查之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁 132-133；簡建忠等(2009)，中央與地方政府勞動檢查行政功能與組織之研究，中央與地方政府勞工行政功能與組織之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁 186。

⁶⁷ 簡建忠等(2009)，中央與地方政府勞動檢查行政功能與組織之研究，中央與地方政府勞工行政功能與組織之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁 240。

⁶⁸ 經濟特區以稅制、法律規範等各方面的特殊優惠措施為其特色，促進經濟發展為其設立之最終目標，勞工保護並非其主要的關注議題。當相關勞動政策與經濟發展需求有所衝突時，權衡利弊之下特區內之管理單位選擇犧牲勞動者權益，「適當調整」其勞動檢查之範圍與強度等，使特區內經營環境更適合經濟發展並非不可能。此種作法不利於國家整體勞動檢查制度之運行，尤其不一致的檢查標準，將使檢查制度之公正性受到質疑，大幅減損勞動檢查制度作為一項監督事業單位落實勞動法令機制之效能。

⁶⁹ 詳參科學工業園區管理局勞動檢查中心設置要點。

⁷⁰ 陳正良(1995)，我國勞動條件檢查行政體系與地位之檢視，勞資關係月刊，第 14 卷第 8 期，頁 24-25；張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 77-78；林豐賓(1998)，勞工安全衛生法：概論與實務，三民書局股份有限公司，頁 308-311。

⁷¹ 林良榮，2008，勞動基準行政與勞動檢查制度，97 年勞動基準法實務爭議問題學術研討會會議手冊，台北市：行政院勞工委員會，頁 46。

對此，本文認為應跳脫過去中央制、地方制或混合制孰優孰劣之爭，而將重點擺在如何在不違背國際勞工組織「勞動檢查機構必須置於中央主管機關的指揮和監督之下」大原則之前提下，將其間中央主管機關之監督管理的工作做到最好。尤其在一致性檢查標準之設立、檢查人員共同知能訓練與監督考評制度等方面，應該再行調整與規劃，建構一個更具效能、且能在各部會間進行有效溝通協調的中央監管體制。

(3)重「安全衛生」，輕「勞動條件」檢查

我國勞動檢查機構長期為檢查人力與資源不足所苦，為能有效利用有限的資源，使檢查制度之功能發揮到最大限度，檢查機構通常會依檢查事項之「重要程度」選定「優先檢查事項」，並將較多的檢查資源投注於此。職業安全衛生事項通常會直接立即危害到勞工生命安全，因此被認為是「重要的」，應優先檢查；至於工資、工時等一般勞動條件雖也與勞工生活息息相關，但卻經常被排在次要的位置。以事業單位抽查率⁷²來看，安全衛生之比率為 11.07%，勞動條件之比率則只有 1.92%，兩者之比例差距甚大。此種「重安全衛生，輕勞動條件」的策略取向具體的反映在勞委會歷年公告的勞動檢查方針中⁷³，以「102 年度勞動檢查方針」為例，該年度檢查方針中明確指出：勞動檢查機構除勞委會規劃之專案檢查及交辦檢查事項外，「勞動條件檢查之處理」原則上「以申訴案件檢查為主」。

前述作法或許是現階段勞動檢查體制上由於檢查機構人力不足，所不得不採行的權宜措施。過去因為檢查資源嚴重不足，因此出現勞動條件檢查與安全衛生分立之主張⁷⁴，將勞動檢查重點放在安全衛生檢查，至於較易於提出申訴反應的勞動條件檢查以申訴為主，宣導為輔的方式進行。本文認為從專業分工與行政效

⁷² 計算方式：事業單位抽查率=(總受檢廠數÷當年度僱有勞工事業單位總數)×100(%)

⁷³ 詳參行政院勞工委員會 98 年至 102 年度勞動檢查方針，資料來源：行政院公報資訊網 <http://gazette.nat.gov.tw/egFront/index.jsp>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁷⁴ 李海龍(1995)，動條件檢查與安全衛生分立之探討，勞資關係月刊，第 14 卷第 8 期，頁 36-37；林良榮(2008)，勞動基準行政與勞動檢查制度，97 年勞動基準法實務爭議問題學術研討會會議手冊，行政院勞工委員會，頁 47-48。

率的角度區分勞工條件與安全衛生檢查的構想是可行的，但勞動條件檢查以申訴案為主的作法是否合宜則值得商榷。申訴檢查制度本身有其侷限性，原則上僅能作為國家勞動檢查制度之「補充」。尤其在我國勞資關係環境下，申訴制度多是勞工權益受到嚴重侵害時的最終救濟手段，非不得已勞工並不會貿然提出申訴。若以勞工之申訴為實施檢查之前提，則許多事業單位之違法情形將因此被掩蓋，無法有效發揮檢查制度之監督功能。

我國「勞動條件保護行政與勞動檢查疏離」、「勞動檢查行政體系上勞動條件被邊緣化」的現象，不僅違反國際勞動檢查公約的精神，也忽略了勞動條件亦可能直接或間接造成勞工安全衛生上之危害的事實⁷⁵。舉例來說，長工時經常會帶來過勞的問題，若主管機關因為人力不足輕忽勞動條件檢查之重要性，則將錯失於事前發現、阻止勞工因過勞致精神無法集中而在工作中發生意外或是過勞死等憾事發生的良機。雖然近來由於過勞事件頻傳，勞委會開始大規模地針對勞動條件進行專案檢查，顯示勞動條件檢查問題已逐漸受到關注。然而長期而言，還是應該思考如何根本性的解決人力不足的問題，對我國檢查制度進行全面性的檢討與再設計，務必使檢查機構之功能能夠充分發揮。

以申訴案件之處理為例，若單純執行申訴案件檢查，則僅能聚焦於違反法令事項的檢查及處理，對解決根本的問題影響有限，故應主動規劃實施計畫性檢查。具體而言，我們可以依照學者 David Weil 於 2008 年在國際勞工組織的一份期刊中提出的方法，將各事業單位以「申訴率」及「違反法令情形」區分為 4 個區塊，並依其特性採取不同的策略性作法。在人力及資源配置方面，「申訴率高、違反法令情形普遍」之事業單位理當投注更多資源加強檢查，而在處理「申訴率低、

⁷⁵ 林三貴(1995)，勞動基準法之監督檢察與落實，勞資關係月刊，第 13 卷第 12 期，頁 14；林大鈞(1996)，我國勞動條件檢查之理想與實際，政大勞動學報，第 5 期，頁 84-85；林良榮(2008)，勞動基準行政與勞動檢查制度，97 年勞動基準法實務爭議問題學術研討會會議手冊，行政院勞工委員會，頁 44；張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 146；傅還然(1995)，勞動條件人員之定位與人力配置規畫，勞資關係月刊，第 14 卷第 8 期，頁 50-51。

違反法令情形較少」或「申訴率高、違反法令情形較少」之事業單位時，則可以運用較少資源，例如以電話回應方式處理。比較值得注意的是對於「申訴率低、違反法令情形卻十分普遍」的事業單位，檢查員則須較深入的瞭解問題所在，而不僅是單純針對個案進行查處⁷⁶。

事實上，前述作法不僅適用於申訴案件之處理，亦可作為我國權衡整體檢查資源配置時之參考。同樣以紓緩人力不足問題為導向，此種策略選擇似乎較我國現行「犧牲勞動條件，成就安全衛生」之作法來的更為妥適。而為達此目標，除應對我國檢查體制進行通盤檢討施行改革外，還須對國內法令落實情形與申訴案件進行詳實的調查，如此才可能有效分析並建置相關資料作為策略選擇之參考。

2.事業單位內部的自主管理

前面曾提及資源的不足以及紊亂的檢查體制，使我國的勞動檢查制度無法發揮其監督、輔導事業單位落實勞動條件責任的作用，不僅無法達到嚇阻違法、糾舉不法行為的效果，理想上檢查機構應該要能夠提供事業單位相關的技術性建議與協助的功能，也未能實現。那麼事業單位內部的自主管理運作的情況有如何呢？是否能夠發揮實效，促進事業單位勞動條件責任的落實？由於自主管理措施除了「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」所規定之事項外，基本上仍屬事業單位的自願性行為，對於推動職業安全衛生管理系統方面，政府方面也多是站在鼓勵的立場，提倡而非強制事業單位採行相關措施，故國內相關的官方統計資料較為欠缺，以下將以 TOSHMS 資訊網中通過 TOSHMS 驗證事業單位之統計以及行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所針對國內製造業所進行的一項研究結果為基礎，推知我國事業單位實施自主管理的狀況。

根據行政院勞工委員會 TOSHMS 資訊網之統計，截至 2013 年 4 月為止已有 776 家事業單位通過 TOSHMS 的驗證，共有 71.46 萬勞工於通過驗證的事業單位

⁷⁶ Weil, David (2008), *A strategic approach to labour inspection*, International Labour Review, 147(4), p.356.

內工作，雖然較之 TOSHMS 剛推行時已成長許多(如圖 3-6、圖 3-7 所示)，但對照一下目前臺灣地區已登記適用勞動基準法僱有勞工事業單位共計 644,013 家，勞工人數計 818 萬 6 千人，已登記適用勞工安全衛生法僱有勞工事業單位共計 305,892 家，勞工人數計 541 萬 2 千人⁷⁷。目前取得 TOSHMS 驗證的事業單位還未達總體事業單位的 1%，這可能是因為 TOSHMS 驗證系統是屬於自願性的驗證系統，而我國「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」又僅要求具顯著風險且勞工人數在三百人之事業單位才「應」參照中央主管機關所定之職業安全衛生管理系統指引，建立適合該事業單位之職業安全衛生管理系統，因此主動採取相關行動的事業單位仍在少數。

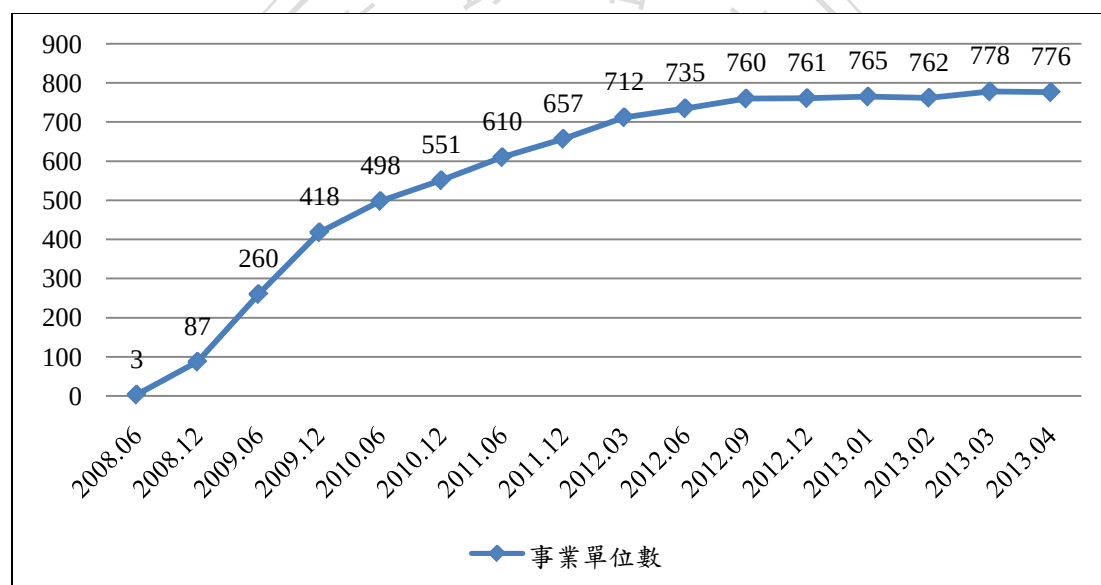


圖 3-6 通過驗證事業單位數累計統計圖

資料來源：TOSHMS 資訊網 <http://www.toshms.org.tw/allowChart.aspx>。

⁷⁷ 行政院勞工委員會(2013)，中華民國 101 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，頁 1，參考網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=51a7f659，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；行政院勞工委員會 TOSHMS 資訊網 <http://www.toshms.org.tw/allowChart.aspx>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

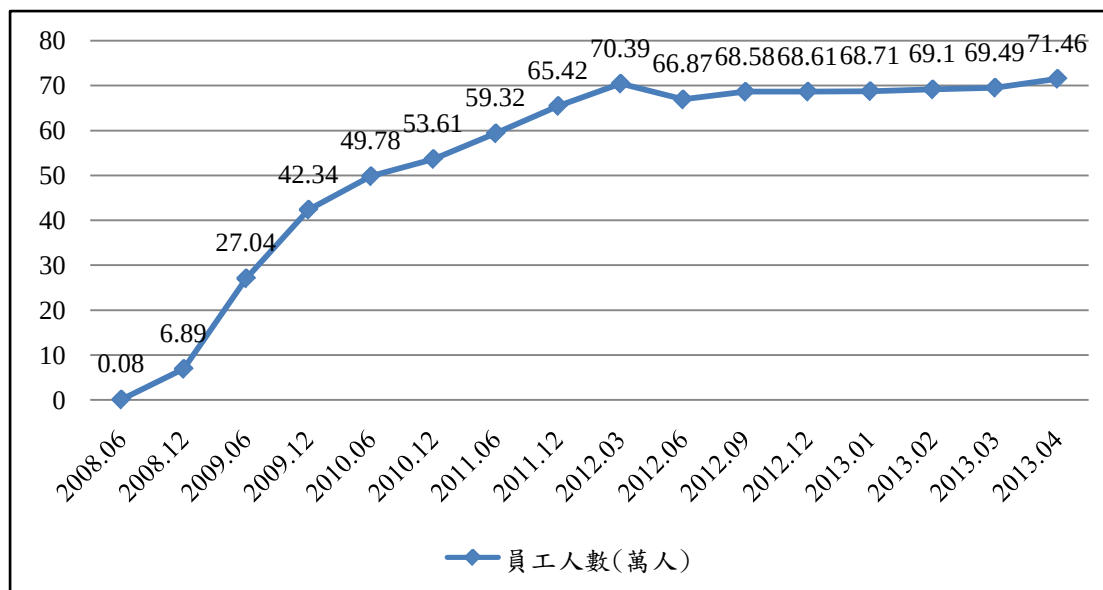


圖 3-7 通過驗證事業單位(含其承攬人)勞工人數累計統計圖

資料來源：TOSHMS 資訊網 <http://www.toshms.org.tw/allowChart.aspx>。

另外，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所的一項委託研究結果指出目前我國製造業勞工人數在 100 人以上之事業單位，有 39.7% 未依規定設置勞工安全衛生管理單位，有 12.3% 未依規定設置勞工安全衛生人員。勞工人數 100 人以上未滿 300 人之製造業第一類事業單位設置有從事製造之一級單位，只有 31.4% 依規定設置甲種勞工安全衛生業務主管；勞工人數 300 人以上之事業單位，只有 37.4% 依規定設置勞工安全衛生管理員⁷⁸。雖然這份調查僅針對我國製造業進行，但最容易發生職業危害的製造業依據法令規定施行自主管理的狀況尚且如此，那國內的其他事業單位情況可能更不理想。從該份調查報告中可以發現，雖然目前勞工人數在 100 人以上的事業單位八成以上有設置勞工安全衛生人員，六成以上已設置勞工安全衛生管理單位，但實際上有按照法令規定設置勞工安全衛生業務主管或置勞工安全衛生管理員者僅三成多，顯見我國事業單位實行自主管理的情況仍不十分普遍，甚至有些事業單位可能只是為了符合相關法令規定而在形式上

⁷⁸ 曹常成、鄭世岳(2013)，製造業生產部門主管與專責安全衛生管理單位安衛職能探討，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所委託研究，頁 i。

設有相關的機制，實際上卻未能發揮實際效用。

從前述討論可以發現我國目前稍微大型一些的事業單位施行自主管理的狀況並不理想，資源相對充裕的中大型企業尚且如此，國內為數眾多的中小企業又該如何自處呢？事實上建置相關機制短期內的确會增加企業營運的成本，但職業安全衛生管理系統中的許多觀念，像是風險管理等其實也是企業經營管理所必須的，事業單位應將其視為企業管理政策的一環，將職業安全衛生管理系統放在適當的位置做更有效的規劃，長期而言不僅有助於事業單位勞動條件責任的落實，對事業單位整體營運也相當有助益。

(三)相關問題探討—臺灣事業單位施行自主管理可以努力的方向

我國主要依循國際間普遍推行的基本架構設計了我國勞動檢查制度以及事業單位內部的自主管理制度，理論上這是一個相對完整且符合國際潮流與趨勢的做法，但這樣的做法卻忽略了我國事業單位多為中小企業，而中小企業資源有限可能無法完全負擔建構相關機制所需的相關成本的事實。事實上，我國雖然已嘗試依國際標準建構符合臺灣產業環境特色與需求的臺灣職業安全衛生管理系統，但國內為數眾多的中小企業對此機制仍存有疑慮，認為以其有限的人力、物力資源並不足以在其事業單位內部建構這樣一套看起來相當複雜且可能耗費企業許多資源的機制。因此本文認為目前我國自主管理制度方面可以再努力的方向是——依照事業單位規模大小做更有效的規劃，並加強對中小企業的輔導。初步的構想是以勞工行政主管機關或勞動檢查機構為推行相關制度的主力，將勞動檢查糾舉不法的功能擴充至輔導、協助事業單位改善自身違失之處，同時開辦相關宣導會與專業課程，使國內事業單位內部相關人員對於安全衛生管理系統有更進一步的認識，免除事業單位對於此機制之疑慮。而在事業單位規模大小的部分，大型事業單位當然以促進其推行職業安全衛生管理系統的方式來實現事業單位內部勞動條件事項的自主管理，中小型企業則似乎可先以工作規則之訂立與落實為目前

的工作重點。畢竟工作規則可說是事業單位內一項關於勞動條件至深的一項內部行為規範準則，工作規則的有效施行，其實也是事業單位實現自主管理的一種方式。



第三節 本章小結

本章討論我國事業單位勞動條件責任落實機制。首先以行政院勞工委員會 2013 年出版的中華民國 101 年勞動檢查年報中之統計資料為基礎，分析探討目前我國事業單位落實勞動條件責任的狀況，結果發現我國事業單位落實勞動條件相關法制之情況不甚理想，不少事業單位被查獲有違反工資、工時與安全衛生規定之事實，不僅嚴重損害勞動者基本權益，也增加了企業經營的潛在風險。來自勞工行政主管機關的行政裁罰、因勞動條件所生之勞資爭議與訴訟案件，除了大幅增加了訴訟以及其他企業經營以外的成本，也損害了企業的形象，而後者所帶來的危害較之前述經濟上的損失更甚。基於企業經營風險管理的考量，事業單位似乎應該採取相關的行動，確保事業單位勞動條件責任的有效落實。因此本文在初步了解我國事業單位落實勞動條件責任之概況後，開始探討有哪些相關機制能夠促進我國事業單位落實勞動條件責任。依循第二章之架構，本章將研究中心放在勞工參與制度、企業社會責任行為準則以及勞動檢查與自主管理制度等國際間較常見的相關機制上，集中討論我國的勞工參與制度、企業社會責任行為準則以及勞動檢查與自主管理制度等三大機制之相關規定與制度發展、運作概況及其對事業單位落實勞動條件責任之促進作用，必要時亦針對此三種制度在臺灣之發展所面對之困境或相關問題進行更進一步的探討。

經整理分析相關文獻與統計資料後發現，目前這三大機制在我國的實際運作狀況並不理想，我國的各級事業單位或許是對這三大機制認識不足，或許是基於經營成本考量，實際上很少有事業單位主動採行相關措施，利用這三種機制達到促進事業單位落實勞動條件責任之目的。其中勞工參與制度經常被認為是勞動者對抗事業單位的一種手段，而且有侵害企業經營管理權、洩漏公司之營業秘密的可能性，故事業單位大多不願意與勞動者代表進行協商或讓員工有參與企業經營決策過程的機會。而我國相關法制設計上的缺失更加深了事業單位對施行勞工參

與制度的疑慮，因此我國即使在法制上有勞工參與相關制度的基本形式架構，卻未能出發展勞資雙方透過協商合作共同為促進事業單位落實勞動條件責任努力的互動模式。另一方面，企業社會責任行為準則在臺灣也未能發揮實際效用。各界對於企業社會責任之概念普遍仍存有錯誤認識，有不少事業單位將企業社會責任定位為單純只是提升企業形象的一種方法或取得供應鏈廠商之認同的一種手段，企業社會責任的理念並未深植企業或甚至臺灣民眾的心中，更不用提要將企業行為準則作為事業單位實行自主管理的依據，或是促進事業單位落實勞動條件責任的一項機制。至於勞動檢查與自主管理制度的部分，先不提勞動檢查作為一項外部監督輔導機制本身所存在的許多問題，單就事業單位內部執行法定職業安全衛生自主管理措施的狀況來看就可以發現，我國事業單位似乎還不習慣於運用這些相關機制來管理與勞工權益相關事項。但本文認為從風險管理的角度而言，職業安全衛生甚至是勞動條件事項的有效管理，對於企業經營活動有正面的影響。不僅可因此防止因勞資爭議或甚至職業災害等所帶來的不必要的風險損失，從積極面來看事業單位若能妥善處理勞動條件相關議題，也比較容易獲得員工的認同，增加員工的工作滿意度及其對組織的認同與承諾，整體而言將為事業單位之經營活動帶來更多的益處，因此事業單位應更重視勞動條件相關議題，善用風險管理與 P-D-C-A 循環流程等概念，妥善規劃管理勞動條件相關事務。

第四章 其他國家事業單位勞動條件責任落實機制

之運作與發展¹

第一節 中國勞動條件責任落實機制之內涵

勞動者在勞動關係中本就因為資源、協商力量之不足而處於劣勢，在中國更因為勞動力市場的不均衡、勞動力供過於求，使得勞方的處境更加困難。在簽訂勞動契約時，協商餘地很小，勞動者大多只能任由事業單位單方面確定契約內容。苛刻的勞動條件，帶來許多社會問題，也使得勞資爭議愈來愈頻繁。勞動者與事業單位的利益鬥爭逐漸浮上檯面，對抗性增強，不時發生集體罷工、遊行示威、靜坐、圍堵政府機關等衝突事件，勞動關係十分緊張。為能有效解決前述問題，中國政府積極訂立勞動相關法令，希望能夠藉由立法規範勞動契約雙方當事人的行為，緩和日益緊張的勞動關係。中國政府除了直接立法規範基本的工資、工作時間等勞動條件基準，並設有勞動檢查制度(中國稱「勞動保障監察制度」)，糾舉事業單位的不法行為，以確保勞動者的基本權益能受到保障之外，亦試圖透過立法建構一個完整的團體協商與勞工參與(中國稱「職工民主管理」或「職工參與制度」)架構，使勞動關係雙方當事人有機會立於對等地位雙向溝通，自行決定勞動條件等勞動契約內容。更甚者，中國政府甚至還將企業社會責任納入國家政策法律範疇之中，透過立法響應國際間有關企業社會責任概念的倡議活動，以此來影響甚至改變企業行為，促使其落實包含提供合理勞動條件在內的企業社會責任。以下將簡要說明中國勞工參與制度、企業社會責任行為準則以及勞動檢查與自主管理制度等三大機制之相關規定與制度發展、運作概況及其對事業單位落

¹ 中國與日本相關制度之用語我國稍有不同，為了避免因交替使用使讀者混淆，以為又有新的概念或制度，因此本文以下將統一使用我國慣用的稱法。惟應注意，在提及該國的相關立法或是官方文件時，由於是法律上的專有名詞，所以會尊重該國的習慣，維持原來的稱呼。另外，嚴格來說，中國所謂的「集體合同」在本質上與台灣、日本所稱的「團體協約」有所不同，其更近似於歐洲聯盟的集體合同制度，本文雖然為了研究比較之便，仍其將列在「團體協商」部分與臺灣與日本的相關制度相比，但為免讀者混淆，於討論中國集體合同制度時仍維持其原來的名稱，於此一併說明。

實勞動條件責任之促進作用。

一、勞工參與制度

隨著經濟體制改革的推進，中國事業單位與勞動者之間的利益衝突日益加劇，勞工維權成為整體社會一項重要議題。為能有效解決因惡劣勞動條件帶來的社會問題以及日益頻繁的勞資爭議事件，中國除了積極訂立勞動相關法制規範事業單位行為外，亦主張以工會團體協商與勞工參與制度作為解決衝突、維護勞動者權益的重要手段。2001年新修訂的「工會法」將集體合同制度和職工代表大會作為協調勞動關係，維護勞動者權益的兩個基本機制，在政府的強勢主導下，中國亦發展出具有自己特色的集體合同與勞工參與制度架構。以下將簡要說明其制度之相關規定與內容，並說明此二者對於事業單位落實勞動條件責任之促進作用。

(一)相關規定與制度發展

1.團體協商

中國 1950 年的「工會法」中已有「在國營企業及合作社經營的企業中，工會有代表受僱工人、職員群眾參加生產管理及與行政方面締結集體合同之權」，「在私營企業中，工會有代表受僱工人、職員與資方進行交涉、談判、參加勞資協商會議並與資方締結集體合同之權」等相關的規定。但在社會主義所有制改造完並實現計畫經濟體制後，協商制度因不適合國情而被長期擱置，直到之後開始進行社會主義市場經濟體制改革時，才重新受到關注。1994 年「勞動法」的頒布，標誌著中國集體合同制度的建立；同年 12 月勞動部又頒發了「集體合同規定」並於隔年 1 月 1 日正式實施，對勞動法中關於集體合同簽訂、審查和爭議處理問題等的規定進行了更詳細的說明，把原來的原則性規定具體化；2004 年，勞動與社會保障部頒布了新的集體合同規定，為了配合新法的實施還下發了「關於貫徹實施集體合同規定的通知」，對集體合同制度作了更為詳盡的規定；2007 年頒布的「勞動合同法」對團體協商和集體合同制度進行法律確認，規定了集體

合同簽訂的主體、內容以及最低標準等，這些規定都為中國集體合同制度的推行奠定了法律基礎。而為能有效規範簽訂集體合同的行為，保護簽約雙方合法權益、促進和諧勞動關係的發展，有關集體合同制度的專項立法—「集體合同法」也正在起草和討論中，未來若能順利制定頒布，對中國集體合同制度的發展將有大的促進作用。

中國自 1994 年「勞動法」頒布施行以來，政府部門在全國範圍內積極推動集體合同制度²，集體合同締結率也不斷上升。中國的集體合同制度目前主要是在企業範圍內開展，且國有企業和集體企業集體合同締約率較非公有制企業、外資企業等高。區域性、行業性團體協商雖然沒有在全國範圍內實行，但在非公有制企業，特別是小企業集中的深圳上海、珠三角等地區，各級工會正在積極推行這種協商方式。從中國的團體協商實踐過程來看，由於「勞動法」對於集體合同的內容並沒有強制性規定，因此集體合同既可以包括法律中例示的內容，也可以只包括其中一項或幾項，工會或職工代表可以根據實際情況與事業單位簽訂專項集體合同。在眾多專項集體合同中，中國政府和各級工會特別重視工資團體協商，2000 年勞動和社會保障部甚至頒布了「工資集體協商試行辦法」，單獨立法對工資團體協商進行規範。直至 2004 年底，全國開展工資團體協商、簽訂工資專項集體合同的企業已有 33.9 萬個，覆蓋 3554.8 萬人。

在中國「集體合同規定」中有一項蠻特別的規定，該規定第 7 條授權全中國縣級以上勞動保障行政部門對其管轄內之事業單位與及員工開展團體協商、簽訂、履行集體合同的情況進行監督，審查集體合同或專項集體合同。此種由國家透過立法賦予勞工行政主管機關審查集體合同內容、監督集體合同執行狀況權限的作

² 例如中國政府即曾於 2010 年，為深入推進團體協約制度，由人力資源和社會保障部、全國總工會、中國企業聯合會/中國企業家協會組成的國家協調勞動關係三方聯合下發通知，要求全面實施以工資集體協商為重點的「彩虹計劃」。加強團體協商主體能力建設，解決團體協商中「不願談」、「不敢談」、「不會談」和「談不成」等突出問題，將集體合同制度搭建成為企業與職工之間溝通協調的「虹橋」。從 2010 年到 2012 年，力爭用三年時間基本在各類已建工會的企業實行集體合同制度，對未建工會的中小企業，則通過簽訂區域性、行業性集體合同努力提高覆蓋比例。

法，實屬國際間的少數特例，其成效如何頗值得注意。但在實務上，可能因為不是強行性規定，目前似乎還未見有勞動保障行政部門主動依據此條款，對其轄內事業單位執行集體合同情形進行監督檢查者。因此對集體合同的監督似乎還是應該回到「集體合同規定」的第 25 條第 5 項，由協商代表來監督集體合同或專項集體合同的履行。其實，工會代表勞動者與事業單位協商、締結集體合同，理當最有能力也最有立場監督集體合同的落實。中華全國總工會於 1995 年 8 月 17 日通過的「工會勞動法律監督試行辦法」將此種想法予以具體化，根據該試行辦法第 6 條規定，工會有權監督事業單位履行集體合同的情況。藉由設立工會勞動法律監督委員會或監督小組，培訓工會勞動法律監督員進行一切必要的調查，向事業單位提出意見要求改正，要求勞動檢查部門處理，支持職工依法提起仲裁或訴訟，必要時還可以訴諸輿論監督³。

2.經營參議會與董(監)事會參加制度

中華人民共和國「憲法」第 16 條規定「國有企業在法律規定的範圍內有權自主經營。國有企業依照法律規定，通過職工代表大會和其他形式，實行民主管理」；第 17 條亦規定「集體經濟組織在遵守有關法律的前提下，有獨立進行經濟活動的自主權。集體經濟組織實行民主管理，依照法律規定選舉和罷免管理人員，決定經營管理的重大問題」。勞動者為國家和企業的主人，勞工參與事業單位經營活動是勞動者的基本權利的想法在憲法中得到了明確的體現，並進一步展現在相關的勞動立法中。「勞動法」第 8 條規定「勞動者依照法律規定，通過職工大會、職工代表大會或者其他形式，參與民主管理或者就保護勞動者合法權益與用人單位進行平等協商」；「工會法」第 6 條也規定「工會依照法律規定通過職工代表大會或者其他形式，組織職工參與本單位的民主決策、民主管理和民主監督」。「公司法」第 18 條更進一步規定「公司依照憲法和有關法律的規定，通過職工

³ 參照工會勞動法律監督試行辦法第 2 條、第 5-6 條、第 9-10 條、第 14 條。

代表大會或者其他形式，實行民主管理。公司研究決定改制以及經營方面的重大問題、制定重要的規章制度時，應當聽取公司工會的意見，並通過職工代表大會或者其他形式聽取職工的意見和建議」，明確要求公司要讓勞動者有機會參與管理。

另一方面，中國董(監)事會參加制的實踐則始於 1980 年代國有企業的公司制改革，1993 年頒布的「公司法」首次以法律的形式確立了勞工董(監)事制度的法律地位。2005 年重新修訂的「公司法」第 45 條規定「兩個以上的國有企業或者兩個以上的其他國有投資主體投資設立的有限責任公司，其董事會中應當有公司勞工代表；其他有限公司董事會成員中可以有公司勞工代表」。第 109 條規定：股份有限公司「董事會成員中可以有公司勞工代表」。第 52 條、第 71 條、第 118 條則分別規定了有限責任公司、國有獨資公司、股份有限公司設監事會之「監事會應當包括股東代表和適當比例的公司勞工代表，其中勞工代表的比例不得低於三分之一，具體比例由公司章程規定」。隨著公司法及國務院國有資產管理機構 2006 年頒布的「國有獨資公司董事會試點企業職工董事管理辦法(試行)」，2009 年頒布的「董事會試點中央企業職工董事履行職責管理辦法」和中華全國總工會 2006 年發布的「關於進一步推行職工董事、職工監事制度的意見」等較為具體的配套性法律法規的逐步完善，勞工董(監)事制度在地方立法的探索也在不斷的進行中，地方性法規從不同角度規定了勞工董(監)事制度，雖各有側重，但都是對「公司法」勞工董(監)事制度的補充與完善，另外國務院也正在起草「企業民主管理條例」，期望能夠提供更完備的法制架構。

(二)運作概況及其對中國事業單位落實勞動條件責任之促進作用

1.團體協商

理想上，勞動者可以透過工會或自己選出的協商代表與事業單位進行協商，議定包含勞動條件在內的、既符合法定條件又能符合個別事業單位勞工需求的集

體合同條款。事業單位若不依約定提供其員工合理的勞動條件，則當然構成契約之違反，理應負起違約之損害賠償等責任，事業單位為了規避勞資爭議與訴訟之風險應該會盡量遵守約定，間接達到促進事業單位落實勞動條件責任的目的。再不然前述工會對集體合同的監督機制應也可發揮監督事業單位、促使其落實法定或集體合同議定之勞動條件的作用。然而，在實務運作上可以發現，中國集體合同自治的程度非常低，漂亮的協約覆蓋率只是假象，實際上「重簽約、輕協商」的現象普遍存在，團體協商程序流於形式，集體合同成為一紙空文，不能發揮應有的作用，促進事業單位落實勞動條件責任云云，不過是空談。

造成此種現象的原因，主要有二。其一，法制的欠缺。並不是說中國沒有相關的法制，而是相關細節性規定均屬部門規章，立法層次較低，無法起到普遍性的指引作用，而且大都偏向集體合同的規定，欠缺整體團體協商制度的配套機制。尤其在中國罷工似乎還是一個被消極忽視的議題。立法上是以非常消極的方式認可勞動者的罷工，但卻沒有對罷工權的行使和規範做出積極有效的規定。這樣的情況不利於團體協商制度的實施，無法扭轉勞動者在勞動關係中的弱勢地位，團體協商的順利進行得不到法律的有效保障，平等協商只能流於形式⁴。其二，工會對企業的依賴。中國企業工會的建立，往往不是為了向勞工宣傳和動員，而是透過說服和教育企業經營者，把是否建立工作做為企業的考核指標之一，因此組建工會變成為「企業的工作」，這種關係的錯置，使中國企業工會在一定程度上非常的依賴企業，而工會經費須透過企業撥付給工會的作法，更擴大了企業對工會的控制權，限制了工會在團體協商中發揮獨立主體的作用⁵。

2.經營參議會與董(監)事會參加制度

過去在計畫經濟體制時期，中國實行的是老三會一黨委會、職工代表大會和工會管理企業的治理模式。職工代表大會制度在維護職工權益、促進企業發展方

⁴ 秦慧敏(2012)，我國集體協商制度研究，華東交通大學民商法學碩士學位論文，頁 20、21。

⁵ 趙曙明、張捷等著(2012)，國際與比較勞雇關係，天下遠見出版股份有限公司，頁 391-392。

面發揮了重要作用，為中國歷史最為悠久、參與程度最為廣泛的一種勞工參與制度。但是，市場經濟體制改革後，勞動者由原來全民所有制企業下的主人翁變成了公司中的受僱者。雖然修訂後的公司法仍保留職工代表大會的相關規定，但是由於企業性質已經發生根本性的改變，職工代表大會的功能已經不似之往那般強大，職工代表大會的很多職權被「新三會」—股東會、董事會、監事會剝奪⁶。另一方面，勞工參與董(監)事會的部分，雖然中國公司法規定國有公司中應當設置勞工董(監)事，在其他的有限責任公司和股份公司中「可以」設置勞工董事、應當設置勞工監事，但是對於勞工董(監)事的法律地位與相關制度內容並沒有做出明確規定，影響中國勞工董(監)事制度的發展。

整體而言，勞工參與制度雖然在中國受到立法者廣泛的重視，從「憲法」層次的原則性規定，到「勞動法」、「公司法」的基本規範，再到各地方政府以及相關機構較具體的相關措施辦法，從法制形式上來看，似乎可堪稱完備。但是這些規定很多都只是原則性的規定，而欠缺實質內容，使相關制度在實際運作中經常發生困難，甚至反倒為事業單位所利用，以規避相關的責任。最明顯的就是中國公司法中僅規定國有公司「應」設置勞工董事，至於非國有制公司則是「可以」設置勞工董事。從企業經營的角度來看，既然法令上沒有規定「一定要」，那如果勞工沒有強烈要求就不用「自找麻煩」的主動設置勞工董事一職，讓勞工干涉公司的經營活動。種種原因使得相關規定形同具文，無實質意義，因此很難發揮敦促事業單位落實勞動條件的作用。

二、企業社會責任行為準則

(一)相關規定與制度發展

自 1984 年經濟體制改革後，部分的中國企業漸漸地開始關注並擔負起企業的社會責任，不過其做法僅限於初步的扶貧與慈善捐贈活動而已，真正意義的企

⁶ 卞廣磊(2010)，職工參與制度的法律研究，中國政法大學法律碩士學位論文，頁 14；馮曉明(2011)，我國公司職工參與制度研究，河北大學民商法學碩士學位論文，頁 24。

業社會責任倡議活動，主要自 2000 年開始。各級政府與立法等部門開始積極地參與推動企業社會責任運動，各種相關組織和機構也陸陸續續展開許多系列性論壇與活動，並頻繁地和國際相關機構合作，證券市場也對上市公司提出了社會責任的引導和要求。此時的中國企業社會責任倡議活動(發展)主要有兩個特色⁷：

1. 中國企業社會責任納入國家政策法律範疇

企業社會責任在中國的發展過程中一個很特別的現象就是「企業社會責任倫理的法制化、規範化與政策化」，國家在企業社會責任的倡議活動中扮演著極為重要的角色，2010 年的一項研究即曾指出在中國企業社會責任的發展過程中，中央政府高度重視企業社會責任，各地政府也成為推動企業社會責任的主導者，形成具有中國特色的企業社會責任⁸。中國政府不僅於 2004 年底由官方國家標準監督委員會組織成立「CSR 標準制定委員會」，2006 年生效的「公司法(修訂案)」第 5 條甚至明確規定「公司從事經營活動，必須遵守法律、行政法規，遵守社會公德、商業道德、誠實守信，接受政府和社會公眾的監督，承擔社會責任」，直接立法以法律形式要求企業落實環境保護法、工會法、勞動法、消費者權益法、捐贈法等法規，接受政府和社會公眾的監督，履行企業社會責任，類似的規定也可見於合夥企業法第 7 條。2006 年 10 月「中共中央關於建構社會主義和諧社會若干重大問題的決定」亦將企業社會責任和和諧社會建設有機地聯繫起來，明確要求應「廣泛開展和諧創建活動，形成人人促進和諧的局面，著眼於增強公民、企業、各種組織的社會責任」。中國國務院國資委 2008 年 1 月發布的「關於中央企業履行社會責任指導意見」更促進了企業自覺遵守法律法規，充分體現企業價值和追求高尚的道德倫理。

⁷ 曾萍(2011)，企業倫理與社會責任，機械工業出版社，頁 84-85。

⁸ 陳佳貴等(2010)，企業社會責任藍皮書：中國企業社會責任研究報告(2010)，社會科學文獻出版社，頁 29-31。

2. 中國企業社會責任與國際接軌

企業社會責任在中國的發展過程中另一個特色是「企業社會責任倫理的標準化與國際化」。在全球化與經濟自由化的潮流下，中國近幾年以「世界工廠」快速崛起，來自各國的投資者在中國投資設廠的同時也將企業社會責任的觀念帶進中國。特別是中國血汗工廠、黑心商品的案例層出不窮，引起全球消費者的不安，為了安撫全球消費者與公益團體對中國製產品的疑慮，國際品牌大廠多根據國際間較具威信的國際勞工組織勞動基準公約、全球盟約、SA8000 等國際性企業社會責任規範與標準制定企業行為準則要求中國企業遵守，此種供應鏈責任管理政策獲得外向型經濟企業的重視及響應，促使中國企業社會責任的標準化與國際化。1998 年以來，有 10 萬家以上的出口企業進行了符合 SA8000 的勞工議題管理及企業社會責任審核或認證，有 73 家企業加入聯合國所倡導的「全球契約」，在蘇、浙、閩一帶的民營企業，眾多企業採用相關的社會責任標準或跨國公司供應商守則來履行企業社會責任等⁹。

(二)運作概況及其對中國事業單位落實勞動條件責任之促進作用

儘管在政府與外資企業大力推動下中國境內展開了一系列企業社會責任倡議活動，並獲得不少中國消費者的肯定與支持¹⁰，而社會責任投資似乎也日益成為推動企業社會責任的新力量。但相關的研究調查報告結果卻顯示企業社會責任在中國的發展不若預想般樂觀，中國企業社會責任發展指數水平低下，整體處於「起步」階段，且有六成企業仍在「旁觀」，沒有採取實質的管理措施，也未向社會披露相關的責任信息。從責任的實踐來看，市場責任作為企業生存發展的基礎其落實程度要高於社會責任和環境責任許多，企業對市場責任的管理和信息揭露做得較為充分。不同性質企業間的社會責任發展指數亦存在不小的差距，一般

⁹ 曾萍(2011)，企業倫理與社會責任，機械工業出版社，頁 111-112。

¹⁰ 研究調查結果顯示半數以上的中國消費者在消費行為上顯示出對公益品牌的選購偏好，甚至會有公益品牌的形象溢價潛在空間，其主要的原因是在快速發展過程中，中國的消費者飽受環保汙染、消保安全衛生等社會問題所擾，公益品牌成為他們防禦類似風險的選擇之一；詳參錢為家(2009)，企業社會責任實務全書，商周出版，頁 65-68。

而言，中央企業和國有金融企業的社會責任指數遠遠領先於民營企業、其他國有企業和外資企業¹¹。造成前述種種現象的主要原因除了企業經營者還普遍缺乏社會責任感、社會大眾的社會責任意識單薄以及政府未嚴格監督執行相關法令等因素外，中國的相關法制政策也間接造成了這樣的結果。現行公司法中對公司社會責任的規定大多是針對國有企業而來，缺乏對民營企業社會責任的規範，這使得民營企業在一定程度上產生了錯誤的認識，認為企業社會責任是國有企業才需要承擔的。而國務院國資委於 2008 年發布的「關於中央企業履行社會責任的指導意見」又再一次地將國有企業與非公企業放在了一個不平等的地位，加劇了民營企業對自身在社會責任承擔問題上的錯誤認知¹²。

理想上，社會若普遍均能認同企業社會責任的理念，並採取支持的行動，則將會促使企業將企業社會責任的概念融入實際的經營活動中、深化成為企業文化的一部分，進而發揮促進事業單位落實勞動條件責任的作用。然而，實際上企業社會責任概念在中國，卻並沒有因為政府的積極推動與國際供應鏈管理的強烈要求而廣泛地為中國民營企業所採納、實行，更不用提要進一步發揮促進事業單位落實勞動條件責任的功能。但筆者樂觀的認為，假如前述對於中國消費者消費行為偏好的調查結果屬實，則有了廣大消費者的支持，再加上法制面的修正、政府執法力度的強化以及企業經營者觀念的再教育，企業社會責任未來在中國的發展似乎仍是可以期待的，甚至可以成為督促事業單位履行勞動法上雇主責任的一項有力機制，最終達到促使事業單位落實勞動條件責任的目的。

¹¹ 陳佳貴等(2012)，企業社會責任藍皮書：中國企業社會責任研究報告(2012)，社會科學文獻出版社，頁 30-35。

¹² 劉愛華、張春玲(2010)，民營企業社會責任法律規制的完善，黑龍江省政法管理幹部學院學報，第 77 期，頁 78-79；蘇璇(2012)，論民營企業承擔社會責任的約束與激勵機制，中國政法大學經濟法學碩士學位論文，頁 16-19。

三、勞動檢查與自主管理制度

(一)相關規定與制度發展

1. 勞工行政主管機關的勞動檢查

改革開放以來，中國的經濟取得了長足的進步，但勞資雙方的矛盾卻也不斷加劇。在發展經濟的過程中，一些地方政府為了一時的經濟利益，常常忽視了對勞動者合法權益的保障，相關的勞工問題亟待解決。在這種背景下，為了加大勞動檢查執法力度，進一步系統地規範勞動檢查工作，確保有關工資、工時等勞動條件等之勞動保障法律能被貫徹執行，中國國務院於 2004 年頒布了「勞動保障監察條例」。該條例全面地規範了勞動檢查內容，對勞動檢查的主體、對象、範圍原則和程序，檢查機構和檢查員的職責，法律責任等各方面做出明確的規定，可說是目前中國規範勞動檢查相關事項較為完整的一部法律，以下將以其規定為主，必要時輔以其他相關規定，說明中國的勞動檢查制度¹³。

(1)勞動檢查之範圍¹⁴

中國「勞動保障監察條例」所囊括之檢查項目可說是包羅萬象，除了基本的工資、工時、休息休假等勞動條件以及童工女工特殊保護事項外，勞務派遣單位和用工單位是否有遵守勞務派遣有關規定，事業單位是否有與勞動者訂立勞動契約，內部勞動保障規章制度制定的狀況如何，有無參與各項社會保險、其繳納社會保險費的情況如何等也都是勞動檢查機構所關注的焦點。甚至連職業介紹機構、職業技能培訓機構和職業技能考核鑑定機構是否有遵守國家有關職業介紹、職業技能培訓和職業技能考核鑑定的規定也都在其監督檢查的範圍內。不過前述檢查事項範圍並不包括勞動安全衛生的監督檢查的部分，安全生產檢查早自 1998 年

¹³ 邵芬、李曉堰(2006)，我國勞動保障監察制度的產生、發展和完善，雲南財貿學院學報(社會科學版)，第 21 卷第 1 期，頁 96-99；余明勤等著(2003)，中國勞動保障監察制度的建立與發展，中德勞動與社會保障法：比較法文集，中信出版社，頁 71-72。

¹⁴ 參照勞動保障監察條例第 2 條、第 11 條、第 33 條至第 35 條；勞動合同法第 74 條。

國務院機構改革時，即已將從勞動檢查中分離出去¹⁵，中國勞動行政部門所設之勞動檢查機構檢查的範圍並不包括對用人單位安全生產和健康的檢查，這部分由衛生部門、安全生產檢查管理部門、特種設備安全檢查管理部門等有關部門依照有關法律、行政法規的規定執行。另外，比較值得注意的是中國勞動檢查之對象除了適用前述相關事項之勞動法規的事業單位之外，對於部分無營業執照或者已被依法吊銷營業執照，卻有勞動用工行為者，基於保護勞動者的立場，勞動保障行政部門除了將其通報工商行政管理部門予以查處取締外，還是會依照「勞動保障監察條例」對其實施勞動檢查。

(2)勞動檢查機構及其可採行之檢查手段¹⁶

依「勞動保障監察條例」之規定，全國的勞動檢查工作由國務院勞動保障行政部門—即人力資源和社會保障部—主管，縣級以上地方各級人民政府勞動保障行政部門則主管本行政區域內的勞動檢查工作。地方人民政府應當加強勞動檢查工作，有關部門應根據各自職責，支持、協助勞動保障行政部門的勞動檢查工作，所需經費列入該地方人民政府財政預算中。另外，縣級、設區的市級人民政府勞動保障行政部門還可委託符合檢查執法條件的組織實施勞動檢查，惟不論是勞動保障行政部門中的還是受委託實施勞動檢查的組織中的勞動檢查員均應經過相應的考核或者考試錄用。勞動保障行政部門依法實施勞動檢查，應履行其職責，積極宣傳勞動保障法律、法規和規章(以下簡稱勞動保障法律)，督促事業單位貫徹執行，檢查事業單位遵守勞動保障法律的情況，糾正和查處違反勞動保障法律的行為。同時應設立舉報、投訴信箱，公開舉報、投訴電話，依法受理、查處舉報、投訴的案件。

勞動檢查機構的工作可以透過日常巡視檢查、審查用人單位按照要求送報的

¹⁵ 剧宇宏(2012)，勞動法概論，上海交通大學出版社，頁 291。

¹⁶ 參照勞動保障監察條例第 3 條至第 5 條、第 10 條、第 14 條；關於實施勞動保障監察條例若干規定第 6-9 條。

書面資料以及舉行專項檢查活動等形式進行¹⁷。日常巡視檢查是檢查機構最常見的一種工作方式，檢查機構會預先制定年度計劃和中長期規劃，確定重點檢查範圍，通過對事業單位及其勞動場所的日常巡視檢查，發現違法行為並進行處理。這種檢查方式雖然較具主動性、規劃性，但受限於檢查人力無法全面實施¹⁸。第二種方式被稱作「勞動年檢」，是勞動檢查機構對事業單位遵守勞動保障法律情形進行年度性全面監督檢查的重要措施。通常由勞動保障行政部門發文或公告要求事業單位領取並如實填寫年檢文書，再對事業單位按照要求報送的有關遵守勞動保障法律情況的書面資料進行審查，並對審查中發現的問題及時予以糾正和查處。理想上，勞動保障行政部門可以透過這種方式督促事業單位積極遵守勞動保障法律，自主規範自己的用人行為和勞動管理，主動發現並糾正違反行為。但這項年審工作通常一年進行一次，且是由事業單位自行填寫，事業單位很可能只是做做表面工夫，最後往往淪於形式化、或甚至發生虛假陳述的問題。另外，依據「關於實施勞動保障監察條例若干規定」第八條，勞動保障行政部門可以針對勞動保障法律實施中存在的重點問題集中組織專項檢查活動，必要時可以聯合有關部門或組織共同進行。專項檢查活動的特點是專門性、針對性和非常規性，可以有針對性地解決勞動保障法律實施中存在的群眾反應熱烈的重點問題、緊急問題。但這種作法只能是一時性的，只能在一定期間內活動，這種大規模、大工作量的檢查活動不可能長期進行，且有可能因為過度重視某些特定議題而顧此失彼，反而出現其他問題。

¹⁷ 勞動保障監察條例第 14 條；關於實施勞動保障監察條例若干規定第 6-8 條。

¹⁸ 據計全國的勞動監察員(含兼職人員)不到五萬人，而超過億萬的勞動者和千萬家的大小事業單位卻還在逐年增加中，2011 年全年全國勞動監察機構共主動檢查事業單位 184.8 萬戶，對 210.8 萬戶事業單位進行了書面審查，查處各類勞動保障違法案件 38 萬件，其中調查處理舉報投訴案件共 34.7 萬件。對比龐大的應檢查對象，所查獲者僅冰山一角。相關討論詳參孫博(2012)，勞動監察制度研究，長春理工大學憲法學與行政法學碩士學位論文，頁 19-20。統計數據引自 2011 年度人力資源和社會保障事業發展統計公報，取自中華人民共和國人力資源和社會保障部網頁 http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201206/t20120605_69908.htm，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

(3)勞動檢查員之任用及其行為規範¹⁹

勞動保障行政部門和受委託實施勞動檢查的組織中的勞動檢查員應當經過相應的考核或考試錄用。合格者始由勞動保障行政部門核發「中華人民共和國專(兼)職勞動保障監察證」,該勞動檢查證件由國務院勞動保障行政部門統一監製。勞動檢查員每三年進行一次考核驗證,對經考核合格者換發新證,並填寫「中華人民共和國勞動監察證件統計表」逐級上報備案,勞動檢查員的培訓工作按照有關公務員培訓規定辦理。勞動檢查員依法履行勞動檢查職責,受法律保護,但同時其行為亦受到相當程度的拘束,必須嚴守保密原則,不可有違法犯紀、濫用職權的行為。

(4)檢查程序的進行²⁰

勞動檢查員進行調查、檢查,不得少於2人。進入事業單位時,應佩戴勞動檢查執法標誌,出示勞動檢查證件,並說明身分。事業單位無正當理由不可拒絕檢查員進入工作場所實施勞動檢查。為確保勞動檢查之有效性,盡可能地排除其間可能遭遇之阻礙,法律上賦權勞動保障行政部門,可以採取進入事業單位進行檢查、就調查、檢查事項詢問有關人員、要求事業單位提供相關文件資料並作出解釋和說明、採取紀錄、錄音、錄像、照相或者複製等方式收集有關情況和資料等適當的調查、檢查措施外,尚可對事實清楚、證據確鑿、可以當場處理的違反勞動保障法律的行為當場予以糾正。勞動檢查員實施勞動檢查時,發現本人與承辦查處的案件事項有直接利害關,可能影響案件公正處理者,應當回避。對違反勞動保障法律的行為,除了已過2年時效,期間違法行為未被勞動保障行政部門發現、亦未被舉報投訴者,不再查處外,應依據調查、檢查的結果,對依法應當受到行政處罰的,依法作出行政處罰決定;對應當改正未改正的,依法責令改正

¹⁹ 參照勞動保障監察條例第4條第2項、第3項、第12條、第31條;關於實施勞動保障監察條例若干規定第22條;勞動監察員管理辦法第7條、第9條、第10條、第12條。

²⁰ 勞動保障監察條例第15條、第16條、第18條至第20條、第30條;關於實施勞動保障監察條例若干規定第4條、第21條、第23-26條。

或者作出相應的行政處理決定；對情節輕微且已改正的，則撤銷立案。

2.事業單位內部的自主管理²¹

為了指導事業單位建立職業安全健康管理體系，建立預防為主、持續改進的管理模式，2001 年中華人民共和國國家經濟貿易委員會(已於 2003 年廢除，其業務職能整合到新設立的國資委、國家發展和改革委、商務部等部門) 依據中國的職業安全健康法律法規，結合其之前頒布實施「職業安全衛生管理體系試行標準」所取得的經驗，參考 ILO-OSH 2001 制定「職業安全健康管理體系指導意見」和「職業安全健康管理體系審核規範」。作為事業單位施行自主管理制度和認證機構審核職業安全健康管理體系的主要依據。

中國的職業安全健康管理體系框架基本上仍維持 ILO-OSH 2001 的基本架構，亦採行所謂的 P-D-C-A 循環管理模式，以達到持續改善的目的。比較特別的是中國在相關文件中還特別針對有關機構之職責給予明確之規定。依據「職業安全健康管理體系指導意見」，國家安全生產監督管理局負責職業安全健康管理體系工作的統一管理和宏觀控制，保證各機構間的必要協作關係，並定期評審職業安全健康管理體系工作的有效性；職業安全健康管理體系認證指導委員會負責指導全國職業安全健康管理體系認證工作，其下設職業安全健康管理體系認證機構認可委員會和職業安全健康管理體系審核員註冊委員會，分別負責認證單位的資格認可工作和審核員的培訓、考核、註冊工作；其他機構亦應適時給予適當的支援。

(二)制度運作概況及其對中國事業單位落實勞動條件責任之促進作用

中國勞動檢查制度運作的情況並不十分理想，檢查制度在促進事業單位落實勞動條件責任方面發揮的功能相當有限，除了受到中國特殊的政治、社會、經濟等環境因素影響之外，高度屬地化的勞動檢查機構管理模式可能才是中國勞動檢查制度功能不彰的最關鍵原因。人力資源和社會保障部是中國勞動檢查的最高行

²¹ 參照中國人民共和國「職業安全健康管理體系指導意見」和「職業安全健康管理體系審核規範」相關內容。

政主管機構，但是由於政府機構設置的原因，勞動檢查機構的人員、財務主要由各級地方政府掌控，這種高度屬地化的勞動檢查機構管理模式在實際運行中流弊甚多，尤其展現在地區間的差異上²²。

1. 勞動檢查水平參差不齊

依「勞動保障監察條例」之規定，檢查工作之經費應由各地方政府財政預算支應。中國幅員廣大，各地區間的人物力資源、經濟發展程度並不相同，而此也反應在各地方勞動檢查機構的資源配置上。經濟發展程度較好的地區，往往比較能夠提供給勞動檢查人員比較充裕的設備經費，勞動檢查人員接受培訓的機會也較其他地區多，使得地區間不論在勞動檢查執法力度，還是在檢查人員品質上都有很大的差距。

2. 勞動檢查法規不一致

不同地區間地方勞動檢查規定不一致，立法混亂導致檢查工作困難。在實施檢查的對象的認定上，勞動保障監察條例之適用對象除了企業、個體經濟組織等事業單位外，還包括職業介紹機構以及職業技能鑑定機構等，但勞動法與勞動和勞動合同法則只有將事業單位納入檢查對象，各地方檢查機構可能會依據不同的法令，而有不同的做法。而在內容的界定上，各地方法規也經常有不一規定。在「勞動保障監察條例」中勞動契約的訂立和履行情況均屬勞動檢查之內容，但在「上海市勞動監察規定」則僅規定了勞動契約訂立的情況，「吉林省勞動保障監察條例」則規定為勞動契約的訂立、履行、終止或解除的情況。類似的情況在各省市的地方性立法中比比皆是，為勞動檢查工作帶來了許多障礙及負面影響。

3. 執法尺度寬嚴不一

從法的角度來看，類似的案件法律後果應該大致相同。但在屬地管理模式下，勞動檢查機構很容易受到地方政府政策取向的影響。地方施政者可能為了追求政

²² 冷鐸涵(2010)，我國勞動監察制度的法律分析，現代商貿工業，第8期，頁245-246；章輝(2010)，我國勞動監察制度的缺陷與對策分析，大慶師範學院學報，第30卷第2期，頁39-42。

績，而將地方發展重心放在招商引資、發展地方經濟的工作上，為了「創造優勢」，很可能會選擇睜隻眼閉隻眼的犧牲部份的勞動權益，以低勞動者成本作為誘因吸引廠商進駐。在這種發展地方經濟優先的政策取向下，地方勞動檢查機構執法標準降低，而這不僅不利於當地勞動者，對於嚴格執行勞動法的地方是不公平的。



第二節 日本勞動條件責任落實機制之內涵

本節將討論日本勞工參與制度、企業社會責任行為準則以及勞動檢查與自主管理制度等三大機制之相關規定與制度發展、運作概況及其對事業單位落實勞動條件責任之促進作用。

一、勞工參與制度

日本的勞工參與制度相當多樣化，除了國際間常見的經營參議會與董(監)事會參加制以外，過去也曾發展出有許多其他形式的勞工參與機制。其中比較特別的是，由於日本戰後解僱問題相當嚴重，當時工會最重要的任務集中在解僱保護與勞動條件之維持改善等議題上，因此工會與雇主訂定團體協約時，幾乎都會要求把解僱協議約款納入團體協約中，與雇主約定於進行人事異動前，必須先和工會協議，是為「事前勞資協議制」；而在雇主人事權方面，許多日本企業也會針對懲戒勞工之程序與決定等事項，設有勞工可以發言之「賞罰委員會」，由勞方代表—尤其是工會—共同參與分擔處理解僱問題之責任。另外，日本勞動基準法中規定雇主要勞工加班前必須先與勞工訂定協定、制定工作規則前要履行先聽取勞工意見之義務等，實質上也算是一種勞工參與機制(一般稱為管理參加制)²³。以下僅就日本之團體協商、勞資協議制以及董(監)事會參加制度進行說明。

(一)相關規定與制度發展

1.團體協商

日本的團體協商權(亦有譯作「團體交涉權」者)是在第二次世界大戰後才真正確立的。1946年頒布的「日本國憲法」為國際間少數將勞動基本權直接明文規定於憲法中的立法例，該法第28條明文保障勞動者的團結權、團體協商權和其他團體行動權，宣示國家在勞工行政立法上有保障團體協商權之義務。不過制憲當時並未進一步討論團體協商權的實質內涵，這部分仍留待「勞動組合法(日

²³ 詳參邱駿彥(2005)，勞資關係中共同決定制度之初探，勞動基本權學術研討會論文集，行政院勞工委員會，頁427-434。

本工會法)」等其他勞動立法以及相關的學說判例予以補充。基於憲法保障團體協商權之意旨，日本「勞動組合法」除賦予團體協約規範效力外，該法第7條第2款還規定雇主無正當理由，不得拒絕與所僱用之勞工的代表進行團體協商。根據此規定，雇主負有誠信協商義務，違者將有構成不當勞動行為之可能。具體而言，雇主雖然沒有全盤接受工會的主張或在協商陷入僵局時對其讓步的義務，但是對於致力尋求合意的工會，雇主有透過誠實的對應而摸索達成共識可能性的義務，對於工會的要求或主張必須給予具體或積極性的回應，必要時還要提示需要的資料。雇主無正當理由拒絕團體協商時，工會除了可依「勞動關係調整法(日本勞資爭議處理法)」循斡旋、調解或仲裁等程序解決，亦可向各都道府縣地方勞動委員會申請不當勞動行為的行政救濟。當該拒絕團體協商之行為符合侵權行為之構成要件時，工會還可尋求司法救濟，向雇主請求損害賠償，甚至學說上還主張工會可以請求法院確認「工會有請求雇主進行團體協商的法律地位」，而此請求亦於1991年「國鐵事件」中獲得法院的承認²⁴。

法令賦予雇主誠信協商義務，然而在實務上雇主「義務協商事項為何」、「應優先與誰協商」則不無疑問。一般而言只要雇主有處分權限且願意進行團體協商，則任何事項均可作為團體協商事項。然而，並非工會提出的所有要求雇主均有誠信協商之義務，所謂「義務」團體協商事項應該有一定的範圍限制。目前日本「勞動組合法」和其他勞動法規中並未明確界定何謂義務團體協商事項，依照多數學說與裁判之見解，判斷是否為義務團體協商事項，似乎還是應該回到「憲法」第28條或「勞動組合法」中保障勞工之團體協商權的目的來判斷。因此，凡是雇主有處分權限且與勞動關係有關之事項，諸如勞動條件與其他待遇事項、工會會員之人事基準或程序等人事事項、涉及勞動條件或勞工的僱用之經營生產事項以

²⁴ 以上整理自菅野和夫(2010)，勞動法(第9版)，弘文堂，頁574-587；秦慧敏(2012)，我國集體協商制度研究，華東交通大學民商法學碩士學位論文，頁13-14；水町勇一郎(2010)，勞動法(第3版)，有斐閣，頁338-344。

及集體勞資關係運作相關事項等，均為義務團體協商事項。在實務上日本團體協商的內容十分豐富，除了一般的工資、工作時間、安全衛生等勞動條件之外，還包括人員的任用、訓練、調動、懲戒、解僱等議題。其中工資當然是協商的中心議題，過去日本每年3、4月份都會進行以調整工資為主要內容的「春鬥」，由工會對雇主施加壓力進行工資談判，是日本最著名的勞資鬥爭形式²⁵。

另一方面，在團體協商主體的部分。在日本「複數工會主義」之下，雇主同時對企業內的每一個工會負有誠信協商義務，意即每一個工會不論規模大小均享有平等的團體協商權。在實務運作過程中，不同工會可能同時對同一個問題提出協商要求，而事業單位依法必須一一予以回應，這樣做或許可以兼顧不同勞動者的想法，然而若站在事業單位的立場來看，重複就同一個事項反覆討論這無疑是一種沒有效率且讓人感到相當困擾的做法。因此，實際上雇主可能會先和最大或最有影響力的工會達成合意締結團體協約後，再以相同的條件與其他工會進行團體協商。過去，或許是受到終身僱用制和年功序列工資制度的影響，日本團體協商主要在企業層級展開，雖然還是有企業工會會和上級工會一起或在其指導下與本企業雇主進行協商，或是由上級工會與對應的雇主組織進行協商，但在日本大多還是以企業工會和單一雇主進行協商為主，而這也成為日本團體協商制度的一項特色。

2.經營參議會與董(監)事會參加制度

除了前述團體協商治制度之外，在日本所謂的「勞資協議制」在企業別勞資關係中扮演著重要的角色，其最特別之處在於日本形態的勞資協議會幾乎是屬於企業內的產物，其並非基於法律規範之要求而來，而是勞資雙方自行合意約定由常設之雙方代表透過正式、非正式手段進行信息共享、雙向溝通、建立共識的一

²⁵ 不過近年來，日本春鬥的張力明顯減弱，工會從春鬥中獲取工資調整的難度愈來愈高，因此協商的項目也從工資擴散至訓練、工作分配、人力運用及安全衛生等事項，外界批評春鬥已流於一種形式或象徵性儀式。

種開放性協商程序。因此在日本的勞動法規中，幾乎沒有針對勞資協議制的特別規定²⁶。由於日本的工會組織大多數屬於企業工會，因此勞資協議會與工會之間的關係極為密切。通常如果在企業內有工會存在時，工會大多會成為勞資協議會的勞方代表，而且也有不少工會會在團體協約中針對勞資協議制設有規定。事實上，團體協商與勞資協議制同屬企業內的協商制度，且經常是由同一個工會的代
表進行，因此兩者即使在概念上可以區別，但在實際的勞資協商過程中卻很難明確地區分。一般而言，團體協商與勞資協議之關係大致可分為四種類型：(1)團體協商前的勞資協議制(2)代替團體協商的勞資協議制(3)經營參加型的勞資協議制(4)人事事項的事前協議制。不過在實際運作中，勞資協議會的功能不限於聽取事業單位有關經營事項的說明，勞資協議經常被視為企業工會締結團體協約的「前置」，許多工資、工時、安全衛生等勞動條件事項多在勞資協議的「階段」就已被提交討論²⁷。

另外，董事會參加制度被視為日本企業內典型勞資協議會更進一步趨向共同決定精神的一種措施。雖然過去學說上認為日本董事會參加制度是受到德國立法所影響，但與德國模式的勞工董事制度不同的是，日本的董事會參加制，例如過去日立造船廠的「經營審議會」、產經新聞社的「產經圓桌會議」、松下電器由「工會代表出席最高經營決定機關」等制度，幾乎都是由勞資雙方自行在團體協約中明文約定，允許由勞工選出代表直接參與董事會，而不是依據法令規定「配額」

²⁶ 此處「沒有特別規定」指的是日本並不像我國那樣直接立法要求事業單位舉辦勞資會議，並訂頒勞資會議實施辦法做細節性的規定，而是由勞資雙方在自願性基礎上自行合意設立勞資協議會。事實上，日本勞動基準法中亦不乏「企劃業務型裁量勞動制」勞資委員會、安全衛生委員會以及退職津貼保全委員會等「法定」的勞資協議場合，不過其中除了安全衛生委員會以外，大多沒有罰則規定，不具強制力，且在實務運作中企業內如果自己本身就有勞資協議會的話這些特定事項一般會直接被列為勞資協議會中的一項議題而被討論。因此本文不會特別去討論這部分的規定，而是將討論重心放在勞資雙方自行協議設置的勞資協議會上。

²⁷ 以上整理自梅崎修、南雲智映(2009)，「交渉内容別に見た労使協議制度の運用とその効果—「問題探索型」労使協議制の分析」，日本労働研究雑誌，第591期，頁25-27；立道信吾(2008)，「労働組合と労使協議機関の併存の現実—オフセットかシナジーか」，独立行政法人労働政策研究 研修機構，頁1-4；菅野和夫(2010)，「労働法(第9版)」，弘文堂，頁563-564；邱駿彥(2005)，「勞資關係中共同決定制度之初探」，勞動基本權學術研討會論文集，行政院勞工委員會，頁428。

選出代表成為董事會之一員。事實上依據日本商法的相關規定，董事或監察人必須從股東當中選任，勞工要進入董事會除了透過工會展現集體力量與事業單位協商合意達致之外，就只能透過認股讓自己成為股東之一進而被選為董事。因此勞工以董事身份參與企業經營決策的作法，在日本並不是十分的普遍²⁸。

(二)運作概況及其對日本事業單位落實勞動條件責任之促進作用

過去在日本獨特的文化背景基礎下，終身僱用制、年功序列工資制以及企業內工會制度三者相互配合，成功地在日本企業內營造了一種相對和諧與穩定的「共同體式勞資關係」。企業與工會之間互動頻繁，經常透過團體協商與勞資協議會分享訊息、互動溝通進而取得共識，即使發生勞動爭議也因為國內的法制環境相當完善而能夠及時得到妥善處理。團體協商成為勞動者維護自身權益、確保勞動條件客觀合理性的有力工具，每年的春鬥更成為日本勞動關係中的一大特色。另一方面，工會在日本勞工參與制度的發展過程中亦扮演著極為重要的角色，不論是勞資協議制還是董事會參加制度或多或少都與工會所簽訂的團體協約有關，企業並不是因為法令上有強制規定，而是因為與工會或勞工代表達成了共識，才在事業單位內施行勞工參與制度。此種日本企業與工會之間自發性的合作，使勞工參與制度在一定程度上發揮了實質的作用，進而達到促進事業單位落實勞動條件的目的。但是自 1970 年代中後期開始，受到多次的經濟危機的影響，此種合作式的勞資關係模式逐漸受到挑戰，而走向動盪和調整的時期。之後隨著資訊技術的進步、產業結構的改變以及新技術的導入，僱用形態走向多元化，員工流動性越來越大，再加上企業開始改採注重個人能力的成果主義工資制度，更使得春鬥等工會活動失去了既有的魅力，既存工會流失許多會員、工會組織率不斷下降，而且無工會企業也不斷增多，大幅削弱了日本企業工會的團體協商力度，也因此

²⁸ 李燕(2010)，職工董監事制度法律問題探究，湖南大學法律碩士學位論文，頁 22-24；秋田成就(1976)，經營參加の法理論の検討，季刊勞働法，第 102 期，頁 12；邱駿彥(2005)，勞資關係中共同決定制度之初探，勞動基本權學術研討會論文集，行政院勞工委員會，頁 432-434；吳家凌(2009)，公司治理與勞工參與—日本勞資協議制度之考察，逢甲大學財經法律研究所碩士論文，頁 21。

減損了團體協約對事業單位落實勞動條件責任之促進作用。未來日本工會是否能夠突破目前的困境，再次扮演為勞動者發聲、維護勞動者基本勞動條件的角色？協約自治模式在日本是否還有發展的空間？隨著日本工會勢力的衰退，日本勞工參與制度是否也會跟著沒落呢？尤其日本並不像其他國家一樣針對勞工參與制度訂立相關法規，無法可依，又失去團體協約作為事業單位接受勞工參與的保證，面對惡劣的景氣環境，雇主是否還有意願主動繼續在事業單位內落實勞工參與制度呢？是否有可能另行發展其他的相關機制以促使事業單位落實其勞動條件責任？未來日本勞工參與制度之走向如何，非常值得關注。

二、企業社會責任行為準則

(一)相關規定與制度發展

2003 年是日本的企業社會責任元年²⁹，受到全球企業社會責任倡議活動的影響，日本產業界開始大規模推行企業社會責任，並將企業社會責任的理念融入企業經營活動中。不過實際上在 2003 年媒體開始頻繁報導引起企業關注進而全面引入企業社會責任概念之前，日本業界對社會責任的經營理念並不陌生，早在 1950 年代日本逐步走向現代企業發展階段時，在日本產業界頗受重視的經濟同友會即於其 1956 年通過的「經營者對社會責任的覺悟與實踐」的決議中首次提出了企業的社會責任的觀念³⁰。而日本企業雖然不一定是基於社會責任的考量，但至少多能以自己的方式擔負起「照顧員工」的責任，透過終身僱用制、年功序列工資制等制度，穩定企業與員工之間的關係，在一定程度上實現了部分的企業社會責任。

與中國非常不同的是日本政府在這一波企業社會責任倡議活動中產生的作用很小，媒體與社會團體才是推動日本企業社會責任的主力。雖然經濟產業省早

²⁹ 稻上毅、連合総和生活開発研究所編(2007)，労働 CSR—労使コミュニケーションの現状と課題，NTT 出版株式会社，頁 3。

³⁰ 田虹、呂有晨(2006)，日本企業社會責任研究，現代日本經濟，第 145 期，頁 36。

在 2002 年即開始討論企業社會責任的標準化與組織的推進等問題，但業界普遍強調企業的自主性與主體性，認為政府積極主導反而會減損效率，反對將企業社會責任標準化與法制化³¹。在媒體以及經濟同友會與經濟團體聯合會等社會團體的大力推動下，日本企業社會責任獲得空前的發展，據統計日本企業社會責任在 2005 年發展到最高峰，該年加入經濟團體聯合會的大企業中有近七成的事業單位建立了專門推動社會責任的部門，且有半數以上的事業單位提出了明確的企業社會責任方針和政策並發布企業社會責任相關報告書³²。

在企業社會責任的實際運作過程中可以發現，日本響應企業社會責任活動的多是大型企業，而中小企業多只是「旁觀」。很多大企業不僅自身實踐企業社會責任，還會將企業社會責任的理念推廣至集團企業中，但卻很少將與自己有業務關係的供應商也納入企業社會責任管理的範疇，實施供應鏈企業社會責任管理，這與歐美大企業對供應鏈廠商實施責任審計和要求驗廠的作法有很大的差別。日本企業不實行供應鏈管理主要有兩個原因，第一，企業社會責任本就是企業「分內」的事，將本來應該自己承擔的責任轉嫁給供應商是在推卸責任，且利用自己的優勢地位要求供應商(通常是中小型企業)遵守高過當地標準的企業社會行為準則，是強者對弱者的強加行為，會引起供應商的不滿和不安。第二，日本公眾大多只關注切身相關的議題，企業在海外的供應商有什麼違失行為，基本上不會特別在意，因此企業也就沒有動機非得施行供應鏈管理不可³³。

此外，有學者指出日本企業社會責任活動一個很大的問題是企業執行社會責任活動大多與其本身的行業特性、商業模式、價值鏈等不太相關，對企業本身的競爭力提升沒有太大的作用，只是徒增成本而已。日本企業社會責任倡議活動，基本上是因為眾多企業醜聞帶來的危機感而受到企業界廣泛的重視，推行企業社

³¹ 吾鄉真一(2007)，勞働 CSR 入門，株式會社講談社，頁 150-151。

³² 日本經濟團體連合會(2009)，CSR（企業の社会的責任）に関するアンケート調査結果，日本經濟團體連合會，頁 11-12。

³³ 鍾宏武(2008)，日本企業社會責任研究，中國工業經濟，第 246 期，頁 156-157。

會責任的事業單位將其視為一種類似「保險」的投資，希望透過企業社會責任行動來盡量減少經營活動對社會產生的負面影響，或者將影響降到最低。防範風險，不求有功但求無過是多數企業對企業社會責任活動的基本要求，也因此遵守法規範重新成為責任實踐的核心內容³⁴。雖然學者批評這種「防守型」的企業社會責任，認為這種定位會使企業社會責任活動與企業價值的創造過程相偏離，無法為企業帶來顯而易見的好處，對企業長期發展不利³⁵。但本文認為，若從企業社會責任的發展階段與層次來看，在初發展階段將守法列為企業社會責任的一項重要工作是必然的，一者執行的可行性較高，二者守法是企業最基本的社會責任，如果連這都做不到，逕行慈善公益活動，似乎就失去了企業社會責任倡議活動原本的意義了。不過這當然只是初發展階段，企業行有餘力後就可以開始進行更具有戰略性規劃，將企業社會責任活動與企業經營活動作更緊密的結合，甚至由此創造新的利基。

(二)運作概況及其對日本事業單位落實勞動條件責任之促進作用

企業社會責任的相關倡議活動在日本發展至今，雖然仍有許多問題需要面對與克服，但初步來看似乎已獲致一些不錯的成果，企業社會責任對大型企業行為的影響尤其明顯。過去曾被批評的「防守型」的企業社會責任也發揮了一定的作用，尤其對遵守法令的重視，更在一定程度上確保了事業單位勞動條件責任的落實。本文主張企業社會責任應有發展階段與層次之別，而日本經驗似乎正好印證了「初發展階段可以先以遵守法令為首要目標」的說法。目前日本正積極建構既能符合國際標準又能符合自身社會文化的企業社會責任行為準則，也開始重視企業社會責任資訊的揭露，推動企業社會責任投資的概念，甚至還試圖將企業社會責任的觀念與社會創新連結。未來企業社會責任在日本勢必又將有另一番風景，

³⁴ 據計，2005 年加入經濟團體聯合會的企業中 96.6%的企業將遵守法令列為企業推行企業社會責任過程中最優先的項目，其次才是環境、安全與品質議題；詳參日本經濟団体連合会(2005)，CSR（企業の社会的責任）に関するアンケート調査結果，日本經濟団体連合会，頁 8。

³⁵ 鍾宏武(2008)，日本企業社會責任研究，中國工業經濟，第 246 期，頁 157-160。

而在員工關係的部分，企業社會責任的倡議活動的影響範圍是否能從最基本的敦促事業單位落實「法定」勞動條件責任，進階到能夠促使事業單位主動提供員工比法定條件更好、更為合理的勞動條件，則非常值得再觀察。

三、勞動檢查與自主管理制度

(一)相關規定與制度發展

1. 勞工行政主管機關的勞動檢查³⁶

為確保勞動法規之「實效性」，使勞動基準法或勞動安全衛生法上之勞動條件規定能被有效施行，日本勞動基準法中除了有罰則與附加金之規定外，還設有勞動檢查制度(日法上稱之為「勞動基準監督」)，由國家設置專責機構監督事業單位，促使其主動遵行相關規定、落實勞動條件責任。日本目前並未就勞動檢查事務設立專法，有關勞動檢查制度之法規範散見於勞動基準法第十一章、勞動安全衛生法第十章以及作業環境測定法、塵肺法等相關法律條文中，不過有關勞動檢查機關之設置、檢查人員之權限等規定主要還是放在勞動基準法與勞動安全衛生法裡，且兩者之規定極為相似，因此以下討論時將以勞動基準法上之規定為主，必要時才以勞動安全衛生法上之規定予以補充。

日本勞動檢查係採中央統一監督檢查制度，厚生勞動省下設勞動基準主管局負責掌理勞動條件與勞工保護有關之事務，並於各都道府縣設置都道府縣勞動基準局及勞動基準監督署為其執行機關。勞動基準主管局為厚生勞動省之內部機關，勞動基準主管局長受厚生勞動大臣之指揮監督，負責頒布、廢除勞動基準相關行政命令，勞動檢查員(日法上稱之為「勞動基準監督官」)之選訓用留，監督方法的調整與相關規則的制定，監督年報的作成並向「勞動政策審議會」和「勞動基準監督官分限審議會」報告。各都道府縣勞動基準局下分區設若干勞動基準基

³⁶ 以下整理自勞動基準法第 97 條、第 99 條、第 101 條、102 條、第 104 條；勞動安全衛生法第 91 條、第 92 條；濱口桂一郎(2004)，労働法政策，ミネルヴァ書房，頁 205；菅野和夫(2010)，労働法(第 9 版)，弘文堂，頁 108-109；水町勇一郎(2010)，労働法(第 3 版)，有斐閣，頁 92；野田進(2011)，判例労働法入門(第 2 版)，有斐閣，頁 8。

督署，勞動基準監督署中的勞動檢查員負責第一線的勞動基準監督檢查工作。檢查之範圍及於所有適用「勞動基準法」、「最低工資法」、「工資支付確保法」、「勞動安全衛生法」及其相關法規之事業單位的勞動條件，包括公平就業待遇、最低工資、工作時間、休息休假、夜間輪班、安全衛生標準等事項³⁷，其中安全衛生單位的組織通常與其他一般勞動檢查單位獨立開來，這可能與勞動安全衛生法自1972年以來即以自勞動基準法中獨立出來立法有關。

勞動檢查員為實際執行勞動基準法、勞動安全衛生法之檢查人員，依法得持檢查證進入事業單位進行調查，要求雇主提出帳簿、相關證據物件或報告，並得對雇主或勞動者進行訊問，必要時還可以押收原材料、採取停止使用等即時處分，而對於違反勞動法令者勞動檢查員得行使其司法警察權，根據刑事訴訟法將其加以逮捕或者送交司法機關。勞動檢查員行使監督、災害調查均應對其所屬勞動基準監督署長稟報實施監督之事業單位的基本資料、勞動條件與機械設備之設置狀況、是否違反法令規定及其內容、勞動檢查員之意見及其他有關資訊。勞動基準監督署長應依報告綜合考量依違反情形之嚴重程度進行不同的處置，對於較輕微之違法行為得以書面施以行政指導，糾正事業單位違失之處，並期限改善，事後再實施監督確認其改善狀況，至於明顯故意或有重大違失之行為則應付之於司法處分。

此外，為鼓勵勞動關係之當事人—勞動者對於勞動基準監督行政之參與，勞動基準法中有申訴(日法上稱「申告」)制度之規定。若勞動者發現事業單位有違反勞動基準法之事實，可向勞動基準監督機關或勞動檢查員提出申訴，而事業單位應對此項申告事實提出說明，且不可因此解僱提出申告之勞工。值得注意的是，日本還有所謂「勞動基準審議會」的設計。勞動基準審議會為諮詢機構，委員由

³⁷ 惟應注意，有關女性的問題的部分，並非由勞動基準局主管，而是由厚生勞動省內之「雇用均等暨兒童家庭局」主掌，因此勞動基準法第100條規定厚生勞動省女性主管局長受厚生勞動大臣的指揮監督，對勞動基準局長及其下級機關之長官有建議與援助之權責。

同數勞工代表、雇主代表以及公益代表組成，藉由延聘民間人士參與，達到檢驗並制衡檢驗並制衡行政機關的監督檢查業務的目的。例如勞動基準法第 97 條第 3 項、第 4 項即規定，國家應訂立有關勞動檢查員之資格與任免的行政命令，而厚生勞動省依據該行政命令設置「勞動基準監督官分限審議會」，罷免勞動檢查員時必須經過該審議會的同意。

2.事業單位內部的自主管理³⁸

日本事業單位內部的自主管理一樣重在安全衛生事項之管理，日本「勞動安全衛生法」第三章「安全衛生管理體制」明文規定事業單位應是其規模與產業特性選任負責安全衛生管理人員及組織，包括：安全衛生總管理員、安全管理員、衛生管理員、安全衛生促進員、產業醫師、安全委員會、衛生委員會、安全衛生委員會等，以推動事業單位內的安全衛生自主性管理工作。其中營造業、運輸業勞工人數在 100 人以上，製造業、水電燃氣業、通信業、旅館業、娛樂業、汽車修理業、機械修理業等勞工人數在 300 人以上，其他行業勞工人數在 1,000 人以上之事業單位，應設置安全衛生總管理員負責指揮安全管理員及衛生管理員，統一管理事業單位安全衛生。勞工人數在 50 人以上之事業單位則須選任安全管理員、衛生管理員與產業醫師，分別負責管理安全技術事項、勞工衛生技術事項與勞工健康管理；同時應設安全衛生委員會，或分別設立安全委員會檢討事業單位安全事項、衛生委員會檢討衛生事項。至於勞工人數在 10~49 人者則應選任安全衛生促進員，負責安全衛生業務。另外，日本「勞動安全衛生法」還要求事業主應舉辦相關教育活動，以提升安全衛生管理人員之專業能力，厚生勞動大臣並應公布指導方針加以規範，必要時進行行政指導。在職業安全衛生管理系統的建置方面，事業單位除了可依據國際性的 ILO-OSH 2001 以及 OHSAS18000 系列

³⁸ 整理自日本中央労働災害防止協会網站 <http://www.jisha.or.jp/oshms/service.html>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日；日本勞動安全衛生法第 10 條至第 19-2 條；勞動安全衛生法施行令第 2 條至第 9 條。

相關標準建置相關的機制外，日本厚生勞動省以及中央勞動災害防止協會等機構亦定有相關的指引或驗證標準供事業單位參考。

(二)制度運作概況及其對事業單位落實勞動條件責任之促進作用

1. 勞工行政主管機關的勞動檢查

整體而言，從法制面來看目前日本的勞動檢查制度是一個事權統一且架構相對完整的勞動檢查體系。雖然近來由於日本政治主流強調「地方分權」的行政革新，指出國家在全國各地區設置地方機關之必要性有逐漸薄弱之傾向，要求中央行政機關下放行政主權於地方，落實地方自治的精神，甚至出現所謂的「國家派駐地方機關廢止原則」，勞工行政體系也因此受到影響，開始掀起一股勞工行政體系改革的浪潮³⁹。目前各都道府縣勞動局已成為被重點檢討的對象，這一波地方分權化的風潮是否有可能影響到日本勞動檢查制度的未來，還是未知數。但本文認為，比起我國紛亂的中央制原則下開放地方與經濟特區自設勞動檢查機構的作法，以及中國幾乎已經完全將勞動檢查業務下放地方的現實，日本目前由中央主管勞動檢查業務是相對穩定的作法，既可統一檢查標準，又可免去監督檢查制度的大敵—人情關說的問題。不過日本的勞動檢查制度的運作也不是全然沒有問題，除了多數國家共同面臨的檢查資源缺乏的問題之外，許多研究早已指出受到過去致力追求經濟成長風氣的影響，日本的政策走向經常是偏向支持雇主經濟活動的，而這也反應在勞動檢查的執行力度上⁴⁰。當發現事業單位有違反勞動基準法等規定之情形時，比起揭發懲處事業單位的違失行為，執法者更傾向於以對事業單位影響最小的方式—行政指導，勸說事業單位改善。柔性勸說當然是一種影響事業單位思想與行為，進而促使其落實勞動法令的作法，但這樣的作法卻容易為「有心人」所利用，行政機關建議性質的勸說對事業單位來說無關痛癢，為了

³⁹ 有關這部分的討論詳參紀振清等(2012)，勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工及組織設計，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁 39-47。

⁴⁰ 張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 46-48。

營利這個企業經營的終極目標，似乎可以暫時忽略行政機關的行政指導，雖然行政機關可以「會複檢」間接地驅使事業單位改善，但事業單位若不願配合，檢查機構再苦口婆心也是枉然。執法政策取向影響了檢查機構的執法力度，也成為日本勞動檢查制度在實務運作上最大的漏洞所在，致使勞動檢查制度無法有效發揮監督事業單位促使其落實勞動條件責任的功能。

2.事業單位內部的自主管理⁴¹

在勞動安全衛生法之法定自主管理措施方面，勞工人數在 50 人以上之事業單位落實的情況較 50 人以下者佳。厚生勞動省一項針對 50 人以上之事業單位進行的研究調查結果顯示，2010 年勞工人數在 50 人以上之事業單位有 77.9% 已依法選任安全管理員，86.0% 已選任衛生管理員，87.0% 已選任產業醫師，已設置安全衛生委員會者則有 84.7%⁴²。若單以安全衛生委員會之設置來看，2011 年日本全國 60.6% 的事業單位均已依法設置安全衛生委員會，其中勞工人數在 100 人以上之事業單位幾乎九成以上都已設置安全衛生委員會，1000 人以上的大型事業單位設置的比率甚至高達 99.7%，勞工人數在 50 至 99 人的事業單位已設置安全衛生委員會者還有 86.2%；勞工人數在 30 至 49 人之事業單位已設置安全衛生委員會者已降至 67.1%，勞工人數在 30 人以下之事業單位則僅 49.5% 已設置安全衛生委員會⁴³。

在導入職業安全衛生管理系統方面，根據厚生勞動省之統計，2010 年日本整體事業單位僅 7% 已導入職業安全衛生管理系統⁴⁴。事實上若再仔細觀察該份

⁴¹ 中央労働災害防止協会 (2011)，平成 23 年度リスクアセスメント／OSHMS への取り組み状況等に関するアンケート調査結果，中央労働災害防止協会，頁 14、16、21、23、29，參考網址：<http://www.jisha.or.jp/oshms/pdf/2011questionary.pdf>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁴² 厚生労働省(2011)，平成 22 年労働安全衛生基本調査，厚生労働省，頁 3，參考網址：http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/49-22_4.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁴³ 厚生労働省(2012)，平成 23 年労働災害防止対策等重点調査，厚生労働省，頁 7，參考網址：http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/h23-46-50_121025_03.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

⁴⁴ 厚生労働省(2011)，平成 22 年労働安全衛生基本調査，厚生労働省，頁 9，參考網址：http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/49-22_4.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

調查數據可以發現，其實勞工人數在 1000 人以上之事業單位中有 46.6% 已導入職業安全衛生管理系統，勞工人數在 500 至 999 人之事業單位也有 26.7% 已導入職業安全衛生管理系統，顯示大型企業已有不少事業單位試圖導入職業安全衛生管理系統。但是日本產業型態與我國類似，中小型企業占大多數，而為數眾多的中小型企業卻可能因為欠缺相關人才、經費，或甚至是根本就不知道該怎麼導入而未能導入該系統，以致整體事業單位導入的比率如此低落。事實上日本中央勞動災害防止協會的另一項抽樣調查結果顯示，2011 年日本全國勞工人數 50 人以上之事業單位大約有四成已導入職業安全衛生管理系統，而多數事業單位未能導入職業安全衛生管理系統的主要理由包括覺得自身原本的安全衛生管理措施已經足夠，或認為導入職業安全衛生管理系統建構一個一致性的體系、還要培訓所需相關專業人才相當的困難。在已導入職業安全衛生管理系統的事業單位中半數以上係以厚生勞動省相關指引以及中央勞動災害防止協會所提出之職業安全衛生管理系統標準為導職業安全衛生管理系統之重要參考依據，另外有 35.5% 的事業單位則以 OHSAS18000 系列相關規範為主要參照標準。不過大多數的受訪事業單位認為不需要由第三者來評估事業單位內的職業安全衛生管理的執行狀況，或是覺得取得認證並沒有特別的好處，因此大多未取得職業安全衛生管理系統相關認證，曾獲中央勞動災害防止協會以及 OHSAS18000 系列相關驗證之事業單位分別僅佔 13.2% 與 12.4%。

以上資料雖然只是中央勞動災害防止協會就其會員進行的抽樣調查，但由於中央勞動災害防止協會可說是日本相當具有代表性的職業災害預防團體，其對於會員所進行的調查應具有一定程度的代表性，因此還是可以從這份調查研究中一窺目前日本事業單位導入職業安全衛生管理系統情況的基本趨勢。根據這份報告可以推估目前日本初步已有不少事業單位試圖導入職業安全衛生管理系統，其中勞工人數在 1000 人以上的大型事業單位執行的狀況較佳，有六成以上的受訪事

業單位已導入職業安全衛生管理系統，相較之下勞工人數在 100 人以下的事業單位的執行狀況較不理想，約只有不到三成的受訪事業單位表示曾採行相關措施。

整體而言，日本事業單位執行安全衛生自主管理的情況較佳，至少在法定自主管理措施方面已獲致不錯的成果。不過中小型事業單位仍舊是相關制度發展能否成功的關鍵，從前述統計資料中可以發現中小企業響應相關活動的情況與大型事業單位相較之下顯得相當不積極，這可能與中小企業欠缺人力、經費等資源的特性有關，顯見資源多寡仍舊是事業單位是否願意推行自主管理制度最大的決定性因素。目前日本的相關制度仍在發展中，是否能發揮實際效用也仍待進一步地觀察，不過本文依然主張站在風險管理的角度來看，事業單位施行自主管理是企業想永續經營的一項必須採取的「投資」，妥善處理安全衛生等勞動條件事項，才能夠有效規避相關的風險，也才更有利於事業整體的發展。



第三節 臺灣與中國、日本相關機制之比較

一、勞工參與制度

(一)三國勞工參與制度之基本特色與共同趨勢

臺灣、中國與日本三國勞工團體協商權之取得同樣係依法而來，其中比較特別的是日本團體協商權係規定在「日本國憲法」第 28 條中，為國際間少數將勞動基本權直接明文規定於憲法中的立法例。在法制設計上，臺灣與日本同樣強調「誠信協商義務」，將其列為不當勞動行為之一種態樣，並設有裁決機制解決因此而來的勞資爭議，以確保協商機制的有效施行；中國則較重視集體合同之形式規定，至於程序性規定則付之闕如，甚至在中國罷工似乎還是一個被消極忽視的議題，立法上是以非常消極的方式認可勞動者的罷工，但卻沒有對罷工權的行使和規範做出積極有效的規定，這樣的情況不利於團體協商的實施。

制度之發展與運作狀況方面，三國中僅日本的事業單位已累積了相當的協商經驗，團體協商是事業單位內部常見的溝通互動機制，甚至還出現常態性的「春鬥」協商模式；臺灣與中國由於特殊的政治、社會環境背景，雖然早有相關法制之設計卻長期備而不用，被擱置了許久，近來才重新受到重視，國家積極修法、立法試圖建構有助於協商制度發展的法制環境。不幸的是臺、中團體協商制度剛要發展，就遇到了所有國家共同必須面對的困境—經濟情勢的不樂觀，降低了事業單位的協商意願與回應勞方需求的能力，壓縮了協商制度發展的空間，未來三國團體協商制度將如何發展尚待觀察。

值得注意的是，三國勞、資、政三方當事人對於團體協商制度所抱持的態度與看法有著顯著的差異，而這也可能是三國團體協商發展程度相差如此遠的原因之一。臺灣或許是受到國家統合主義之遺害甚深，勞動者在團體協商方面顯得相當的被動，除非勞動者權益已經受到嚴重的損害(例如事業單位關廠積欠勞工工資、併購時留用勞工勞動條件之不利益變更)，否則不會輕易的走上談判桌，而

事業單位也大多對於協商制度不甚了解，相當抗拒與勞動者進行協商。中國的事業單位與勞動者似乎並不認為自己能夠透過團體協商得到什麼益處，雙方簽訂集體合同比較像是在給政府「做績效」，近年來集體合同締結率的確有顯著的成長，但實際經過雙方協商所達致者相當的少；相較之下日本的事業單位與勞動者對於團體協商所持有的觀感較為正面，勞動者多以企業之一份子自居，因此主動積極展開協商。比較特別的是，相較於臺灣與日本政府基於行政中立原則，於設置基本的法制架構後就不再干預的作法完全不同，中國官方相當「積極」的鼓吹團體協約的締結，甚至還透過立法授權全中國縣級以上勞動保障行政部門得對其管轄內之事業單位與及員工開展團體協商、簽訂、履行團體協約的情況進行監督，審查團體協約或專項團體協約。

經營參議會與董(監)事會參加制的部分，三國勞工參與權限之取得來源並不相同。臺灣與中國之勞動者係依法取得經營參與權，中國甚至在憲法中有相關的規定，雖然相關規定並無強制性罰則，但對於事業單位來說幾乎是半強迫的要求其施行；而日本的經營參與機制多由勞資雙方自行協商合意決定而來，是雙方自由選擇的結果。此種參與權取得方式的差異似乎也反映在相關制度的施行狀況上，以經營參議會為例，在日本勞資協議會是相當普遍性的存在，經常成為團體協商之前置，甚至有時候相關問題直接透過勞資協議會就已獲得解決，這在臺灣與中國是完全無法想像的。臺灣並不是所有的事業單位均依法設有勞資會議，而已設置勞資協議會者又大多只是做做樣子而已，實際上並未真正發揮實效；中國方面也是政府一頭熱積極立法，但勞動者與事業單位實際執行者相當的少。

過去不少研究指出經營協議會就是因為相關法制欠缺強制性的拘束力，所以無法有效實施。但本文認為勞工參與與其說是勞動者的參與「權」，倒不如說是勞資雙方互動模式的一種選擇，是否採行相關機制選擇權在當事人手上，國家並無干涉的餘地。唯一的例外是，為了維護勞動者的基本權，使勞動者能夠透過團

體協商維護自身權益，因此多數國家透過立法課予當事人誠信協商義務。但經營參議會所討論的事項範圍相當廣泛，若是雙方合意共同決定可以讓勞動者參與經營相關事項之討論，固無疑問；但若是比照團體協商立法課予履行之義務，則似乎就有過度侵害事業單位經營權的嫌疑，蓋雇主之經營決策自由仍應予以尊重。

本文認為其實不用太執著於導入、推行經營參議會或董(監)事會參加制這類涉及經營權頗深的勞工參與模式。日本甚至是德國相關制度的發展各有其特殊的社會、歷史環境背景，像臺灣與中國這樣單憑著立法就要達到與其相當之效果很難，而臺灣在經歷過國公營事業單位勞工董事制之「試驗」階段後，近來似乎已少有積極倡議此機制者，此可能與我國相關法制上的缺失有關，但最根本的原因還是相關機制的導入並非出於事業單位本意，因此即使勞動者擠身於董事會中也還是很難發揮實際效用。目前一個比較可行的勞資合作的方式是，在事業單位施行安全衛生等事項之自主管理制度時，由勞工代表參與相關政策與規則之制定過程，使勞動者有機會表達其意見。

(二)勞工參與制度對於三國事業單位落實勞動條件責任之促進作用

從上述討論可知，團體協商等勞工參與制度本身就還未在臺灣站穩腳步，因此根本就還沒辦法達到理想上的促進事業單位落實勞動條件責任的目標。過去臺灣社會非常依賴國家的立法與勞動檢查制度來確保事業單位勞動條件責任之落實，因此勞動者與事業單位為還不習慣透過團體協商及其他勞工參與制度進行溝通互動，適逢新勞動三法上路不久，未來我國的團體協約制度是否能夠發展成為像過去日本事業單位及其員工那樣，視此機制為常態不害怕透過團體協商進行溝通協商，進而達到促進事業單位落實勞動條件責任之目的，仍有待觀察。而中國的情況與臺灣極為相似，團體協約相關法制都躺在法典裡沉睡許久，現在才剛要重新開始發展，因此還未能發揮促進事業單位落實勞動條件責任的作用。至於勞工參與制度很可惜的是未能延續過去社會主義經濟體制下的傳統，繼續存在於事

業單位中，反倒因此而有沒落的趨勢。這可能是因為即使在改革開放以前其勞工參與制度也沒有發揮太大的實質作用，勞動者與事業單位並沒有習慣於這樣的互動模式，因此當企業改制或是新型態企業出現時，也不會多加考慮是否要導入勞工參與制度。

另一方面，日本戰後日漸完善的法制環境為團體協商制度在日本的發展提供了良好的基礎，而快速成長的經濟環境更提高了事業單位與勞動者進行協商的意願，日本事業單位與勞動者之間形成一種「共同體式勞資關係」，事業單位透過終身僱用制、年功序列工資制等制度與員工維繫良好的關係，且與工會之間關係十分密切，經常透過勞資協議會這種非正式的場合雙向溝通。勞動者經常透過團體協商與較不具拘束性的勞資協議會向事業單位表達自身之需求，事業單位也多能給予正面的回應。勞動者依靠工會而非國家立法來維護自身權益，工會成為促進事業單位落實勞動條件責任的主要力量。可以說三國之中日本勞工參與制度的發展進程較之臺灣與中國稍快一些，過去日本勞資雙方之間是一種合作式的互動關係，工會在一定程度上發揮了督促事業單位落實勞動條件責任的功能，是長久以來依賴國家立法解決勞資問題的臺灣與中國需要積極學習的對象。但是近年來可能是因為經濟情勢不佳，也可能是僱用型態大幅轉變，也或許是因為終身僱用制、年功序列工資制的沒落，日本這種合作式的互動關係似乎逐漸走入歷史，盛極一時的春鬥影響力也不再，勞資之間的關係漸漸緊張了起來。未來日本「共同體式勞資關係」是否有可能再現？勞資之間透過理性協商交換信息與意見的互動模式能否再次成為主流？日本未來勞資關係的走向如何？這些似乎都是經常在法制上師法日本的我國與中國特別需要關注的。

整體而言，我國的勞工參與制度的發展與運作狀況相當的不理想，理論上似乎還是應該像日本那樣由不論是勞動條件本身還是勞工參與權的取得，均由勞動關係雙方當事人自行協商決定，如此施行勞工參與制度才有實益。但我國由於長

期欠缺穩定的社會對話經驗，工會或勞工代表的協商力量相當薄弱，法制上的缺陷更降低了事業單位施行勞工參與制度的意願。因此，除了在法制上賦予當事人協商義務，確保團體協商的進行外，勞資會議等勞工參與制度的法制設計上亦應有所調整，以達到促進勞資雙方溝通互動、共同為事業單位勞動條件責任之落實而努力的目的。尤其事業單位往往因為規模大小之不同，在人力、物力資源上有極大的差距，臺灣為數眾多的以中小型事業單位經常基於資源有限與成本考量而未能落實勞工參與制度，因此似乎更應該針對中小企業之特性適當調整現行法制，按照事業單位規模大小採行不同的做法。雖然本研究所討論的臺灣、中國與日本三國目前並未針對此有特殊的規定與做法，但前文曾提及的德國相關法制上依據事業單位規模大小採取不同的勞工參與形式與策略的設計似乎有可參酌的空間。具體而言，我國目前或許可以如前所述參考德國法制修訂相關法令將設置勞資會議之門檻設定在五人以上，如此將能夠形成一個相對完整、且可兼及占我國整體事業單位之多數的中小型事業單位的勞工參與基本架構。在此勞工參與基本架構下，五人以上小型事業單位至少有勞資會議等形式的勞工參與，三十人以上可以組成工會透過團體協商與事業單位就勞動條件等事項進行協商，更大型的事業單位則可採行董(監)事會參加制等方式更進一步參與企業之經營決策活動，達到促事業單位落實勞動條件責任之目的。

二、企業社會責任行為準則

(一)三國企業社會責任之發展概況與共同趨勢

在企業社會責任的發展方面，三國政府與事業單位對企業社會責任的態度與投入的程度不同，連帶地也影響其促進事業單位落實勞動條件責任之效果。臺灣政府可能是不想過度干預企業的經營活動，大多只是透過公開宣導、設立相關獎項、建置網站提供有關信息或甚至將其納入勞保、勞退基金投資標的選擇標準等方式呼籲並鼓勵事業單位將企業社會責任的理念納入經營活動中，目前仍未見有

進一步的政策規劃；中國近年來積極將先進國家的制度移植到中國境內，企圖透過修法、制定相關政策導入企業社會責任概念，但似乎宣示性效果多過其他；日本政府雖也曾在企業社會責任日本發展之初試圖討論要將企業社會責任標準化、制度化，但在當時遭到企業主所組成的經濟團體大力反對，因此政府的態度轉為保守，不過隨著近來建構符合國際趨勢又符合日本國情的企業社會責任標準的議題再次成為討論的重心，日本政府似乎又開始投入相關活動中。事業單位方面，日本是三國中最積極的，企業主所組成的經濟團體是推動日本企業社會責任倡議活動的主力，不過日本企業社會責任發展的問題是，多侷限在大型企業，為數眾多的中小型企業只是在觀望，並未積極響應相關活動，這是未來日本需要再努力的地方；臺灣的事業單位大多錯誤的認為「企業社會責任是大企業才有能力也才需要做的事」、「企業社會責任就是要企業做公益」，或是將企業社會責任誤解為企業維繫良好形象的公關工具，未能了解企業社會責任的真意，企業社會責任概念並未發揮其影響企業經營思維、進而改變企業行為的功能；而中國的企業似乎主要是在「應付」政府的積極立法政策，且響應者多限於與政府關係密切的國營事業，民營企業、外資企業則較少採取積極的行動。

其實臺灣與中國大約自 2000 年後就開始陸續有了企業社會責任倡議活動，但在執行程度上卻遠遠落後於慢了三年才開始推行企業社會責任理念的日本，雖然曾「感流行」的施行了一些類似社會企業、社會責任投資的措施，也有樣學樣的頒布了一些企業社會責任獎項，但大眾對於企業社會責任概念的理解極為片面，有時甚至還帶著偏見，企業社會責任的發展程度相當的落後，而這似乎與事業單位的態度與投入程度有很大的關係。眾多企業醜聞帶來的危機感使日本的企業主開始意識到企業社會責任的重要性，希望透過採取企業社會責任行動減少經營活動對社會產生的負面影響，或者將損害降到最低，因此主動在國內推行企業社會責任概念；臺灣是受到供應鏈廠商與消費者的影響，媒體、政府與部分企業

發現企業社會責任議題的重要性所以宣傳推行相關的倡議活動，大多數的事業單位只是配合零星舉辦的一些活動，採取一些措施；中國則是政府一頭熱比事業單位還要積極推行企業社會責任理念。無論如何，目前在臺灣、中國與日本企業社會責任作為勞動條件責任落實機制之功能尚未完全發揮，仍有待發展，而社會責任投資、社會性消費將是未來可以努力的方向。

(二)企業社會責任行為準則對於三國事業單位落實勞動條件責任之促進作用

目前三國之中除了日本的少數大型事業單位之外社會上對於企業社會責任理念的認識仍舊十分片面，甚至帶有嚴重的偏誤，企業社會責任未能完全發揮其作為一項勞動條件責任落實機制之功能。其根本原因除了社會對於企業社會責任之認知與接受程度不高之外，最主要的關鍵還是為數眾多的中小企業對於是否應依照(相較於國內法而言)標準較高的國際企業社會責任行為準則制定事業單位內部之行為規範有所疑慮，因此多未能響應相關活動。臺灣的經濟部中小企業處曾注意到這個問題，也試圖與媒體合作舉辦相關調查與評選活動，促進臺灣中小企業企業社會責任倡議活動的發展，可惜就實際的現況來看其結果似乎不甚理想。對於企業社會責任在臺灣的低度發展，本文認為除了應加強有關企業社會責任理念的宣導之外，政府或相關單位(例如全國性工商雇主聯合組織)似乎可以考慮擬訂更有吸引力的誘因機制，鼓勵事業單位投入企業社會責任相關活動，像是將企業社會責任列為政府採購標準、租稅優惠，或甚至是師法近來頗受重視的環保節能標章制度等都是可以思考的方向。另一方面，事業單位基於本身永續經營的考量亦應積極思考如何有效運用有限的企業資源妥善規劃企業社會責任相關議題，尤其在勞動關係與勞動條件事項的部分更是如此。就此，或許前文所曾討論的中小企業社會的「策略性」做法應有可參考的空間，對於資源相當有限的中小企業而言，單打獨鬥似乎不是最合乎成本效益的做法，適時的結合外部資源，與供應鏈廠商、工商業雇主組織或其他相關團體合作，將可在一定程度上緩解中小企業

資源不足的問題，使中小企業能更有效率地回應企業社會責任相關議題。

三、勞動檢查與自主管理制度

(一)三國勞動檢查與自主管理制度之基本特色與共同趨勢

首先，三國的勞動檢查制度原則是依循著國際勞工組織勞動檢查公約之基礎架構設計，基本的檢查機構之設置原則、檢查員之選訓用留以及行為規範、進入事業單位執行檢查業務之例程序等相關事項，三國都有相應的規定，以下將就臺灣、中國與日本勞動檢查制度中比較特別的地方進行討論。

近來臺灣的勞動檢查業務分工漸朝「中央主勞工安全衛生檢查，地方主勞動條件檢查」專業分工方向發展，勞動條件檢查大多交由地方主管機關內幾個獲頒檢查證的科員執行檢查業務。過去這些人員只要應付申訴與勞資爭議案件，這樣的作法或許還可行，但此種專業分工方式，先不提這些人員在其所屬機關內本身可能還要兼其他業務(意指非專職檢查)，現在以這非常有限的人力，就要執行一整個行政區域內極為龐大的勞動條件檢查業務，檢查人員工作負荷之重可想而知。即使不關說，也可能因為需要檢查的對象太多，而策略性的只檢查「重點」事業單位，形成執法上的漏洞，遺漏了需要被發現的潛在問題，失去檢查制度隨機進行檢查發現問題，適時給予建議並輔導改善的意義。因此本文認為與其兩套制度同時並行，分散檢查資源與人力，不如將前述人員吸收再訓練，將檢查監督管理權(指對檢查機構及其人員)收回中央，統一訓練品質與執法標準。另外，為免檢查員於各地間奔波，受舟車勞頓之苦，北中南區勞動檢查所之下也可設分署就近處理地方業務(現行制度下由地方主管機關人員執行相關業務，或許可以達到相似的效果，但卻容易使檢查員受到地方主管機關等其他外力的牽制，影響檢查業務之執行)。

中國方面是晚近才開始積極投入完善勞動檢查制度的工作。在法制上雖然也具有由中央統籌管理的形式樣貌，但實質上幾乎是由各地方政府自治管理，甚至

各地主管機關會依據地方需求再另行訂定相關的地方法規。這可能與其幅員廣大有關，但這樣的作法在「人治」色彩濃烈的中國，卻不免產生許多弊害。首先是勞工維權與地方經濟發展間的取捨，目前中國仍全面地在「衝刺」國家的經濟發展，而要在國際競爭市場上「卡位」成功，從過去的經驗來看最簡單也最常見的方法就是「壓低勞動成本」。事業單位為求營利犧牲部分勞動條件的情況經常發生，而執法單位依附在地方政府之下，受到地方政府全力發展經濟的策略選擇影響，對於事業單位的違法行為也只能睜隻眼閉隻眼。執法不嚴成為中國勞動檢查制度最大的問題所在，檢查制度應有的監督、促進事業單位落實勞動條件責任的功能很難發揮。其次是區域間檢查品質的歧異性，中國勞動檢查業務基本上是由地方編列預算執行，各地由於經濟發展程度不一，所享資源在質與量上差距很大，先不說要因地制宜，設計符合地方特色的檢查模式，各地之間光是檢查設備與檢查人員專業度就有極大的不同，經濟落後地區的檢查員受專業訓練的機會較少，檢查設備也較不足，縱然有心其執行成果也可能不盡理想。

日本勞動檢查制度最大的特色在於其檢查機構之設置採中央制，由中央主管勞動檢查相關事務，集權於中央既能管控監督檢查之品質，由於檢查員並非隸屬於地方行政機關，因此可免去與地方行政機關之間不必要的羈絆。而且為了確保勞動檢查員於執行檢查業務過程中不受外力之干擾與影響，日本法上賦予勞動檢查員司法警察權，尊重檢查員之專業判斷，給予勞動檢查員較多的權限，依據所查獲事實認定並採取相應的行動。更重要的是，日本還設有監督機制，監督勞工行政主管機關人員，由勞工、雇主以及公益同數代表組成「勞動基準審議會」，像是要罷免檢查人員這類重要事項均應經過審議會之同意，透過委員會監督並制衡檢查機構，以免檢查機構濫權反而危害人民權益。

在自主管理制度方面，三國同樣將發展的重心放在安全衛生之管理上。在有限資源下排列優先順序，將危害損失程度較高的安全衛生事項列為管理第一要項

的作法無可厚非。但本文認為在一般勞動條件中工時議題應受到更多的重視。近來由於產業與工作型態大幅轉變，高強度的工作型態對勞動者身心健康帶來的影響很大，心理健康也成為職業安全衛生的熱門議題，因此似乎也應該嘗試將其納入自主管理的範疇，待行之有餘後也可以再思考如何對其他一般勞動條件事項做更有效的管理與安排，達到維繫良好勞資關係、降低企業經營風險終極目標。

(二)勞動檢查與自主管理制度對於三國事業單位落實勞動條件責任之促進作用

從三國的經驗來看，敦促事業單位落實勞動條件責任，單靠勞動檢查制度是不夠的。檢查資源的不足，是世界各國普遍都必須面對且至今仍無法完全解決的棘手問題。尤其檢查人力與需要檢查的事業單位數之間懸殊的差距，使得各國一般都只能進行「重點」檢查，像我國就將大多數的檢查資源投注在最容易發生勞工安全問題的營造業，其他行業進行檢查的次數相對的就比較少。如何在有限的人力與資源下，更有效率的執行檢查業務是各國的重要課題。不同行業落實勞動條件的情形也不大相同，就像前面所說的營造業公安問題特別嚴重，因此是安全衛生檢查的重點對象，而出版業雖然較不易有職業安全衛生問題，但超時工作可能是常態，因此也還是需要加強檢查，故依照各行業的特性調整檢查方式與檢查重點，採取差異化的檢查策略應該是比較能發揮檢查效能的作法。

由於勞動檢查制度的功能不彰，各國政府積極推動、促進事業單位內部職業安全衛生管理系統的建置。目前相關機制在臺灣、中國與日本之發展狀況應定位為尚處於推廣發展階段，是否已發揮實際效用仍待進一步的觀察與評估。現下單就各級事業單位響應相關倡議的情況來看，目前多只有大型企業有能力與意願依照國際標準或是其國內自行發展出來的準則建置職業安全衛生管理系統，中小型企業仍在觀望中。日本曾進行相關研究調查，多數未積極導入職業安全衛生管理系統之事業單位表示，阻礙其採取行動的主因包括成本考量、欠缺相關專業人才以及根本就不清楚該如何建置，顯示各國政府雖積極倡議職業安全衛生管理系統、

並訂立相應的守則甚至是認證標準，但實際上事業單位對此機制的認識仍不夠，似乎可以規劃相關的宣導或甚至是專業課程，協助事業單位認識相關機制，除去其對於職業安全衛生管理系統的疑慮，進而接受並積極將此管理系統導入事業單位，發揮促進事業單位落實安全衛生方面勞動條件責任的功能。

而對於目前多只有大型事業單位有能力與意願於其內部建置職業安全衛生管理系統的問題，本文認為如何增加誘因機制，強化中小型事業單位將其導入事業單位內部的動機，將是此機制是否能夠進一步發展的關鍵。此處所謂的增加誘因機制，並不是指單純的由政府或其他有關單位提供獎助或其他優惠方案，「利誘」事業單位採行相應的措施，而是指在事業單位於建置管理系統時提供必要的協助，有效「降低」事業單位建置管理系統所需耗費之「成本」，使事業單位願意主動導入相關機制作為組織內部管理勞動條件事項的一種手段。事實上，資源的欠缺以及成本的考量往往是讓中小型事業單位未能施行職業安全衛生管理系統的主因，事業單位可能基於成本考量而未能在組織內部建構一個正式的管理系統，因此本文認為勞工行政主管機關與勞動檢查機構勞動檢查制度應將其遏阻違法、糾舉不法的功能擴充至輔導、協助事業單位改善自身違失之處，提供事業單位必要的協助與建議，去除阻礙事業單位導入管理系統的障礙。此外，有關勞動條件事項之管理並不一定要拘於形式，非要以管理系統的方式進行不可，現階段我國的中小企業或許可以先將心力放在工作規則之制定與落實上，並適時的將管理系統中有關風險管理與 P-D-C-A 管理循環的概念導入事業單位內平日的管理工作中，如此應該也能夠達到一定程度的自我管理的效果。

第四節 本章小結

本章討論中國及日本事業單位勞動條件責任落實機制，為方便之後與我國相關制度進行比較，因此同樣將討論之焦點放在國際間常見的勞工參與制度、企業社會責任行為準則以及勞動檢查與自主管理制度等三大機制上，討論中國及日本對於此三種機制之相關規定與作法以及其對於促進事業單位落實勞動條件責任之意義。經整理分析相關文獻資料後，可歸納出以下幾點：第一，中國相關機制之基本架構多半仰賴國家立法建構，不論是勞工參與方面的團體協商、職工代表大會與勞工董事制度，還是講求企業自願性參與的企業社會責任行為準則之推動或安全衛生自主管理制度之建置，均係由國家推出相關立法(可能是法律也可能是行政規則)予以規範，並優先要求國營事業單位響應政府的相關政策。但這些被要求率先響應相關活動的事業單位，大多只是形式上的回應國家的相關要求，實際上卻並未真正的體認到相關制度的實質意涵，亦未確實將這些機制融入到企業經營活動中，真正地將其視為能夠促使事業單位落實勞動條件責任的一項重要機制。最明顯的例子就是中國漂亮但卻欠缺實質意義的團體協約締結率，為了回應國家的「熱情」，事業單位與工會往往未經協商就只是虛應故事地簽定了一紙集體合同，最終只是為地方領導寫下了漂亮的政績，卻對改善勞資關係沒有實質的幫助。第二，相較之下日本的政府在推動相關機制的工作上顯得不像中國政府那般的「積極」，基本上國家方面除了訂立相關的法制，確立基本的遊戲規則之外，大多只是站在鼓勵與輔導的角度推動相關機制。最顯著的例子就是企業社會責任行為準則在日本的推行，一開始日本政府確是有考慮要積極參與相關的倡議活動，但卻遭受雇主團體的大力反對，而國家也尊重雇主團體想自行推動的意願，由其主導相關倡議活動，自己則改站在輔助的地位，這部分是長期以來相當依賴「大有為政府」，事事要求由政府為其伸張正義的臺灣社會非常需要學習的地方。第三，在與臺灣制度交互比較之下可以發現，日本相關機制之發展狀況不

論在法制設計上還是實務運作上似乎較臺灣與中國理想許多，尤其在勞工參與方面，過去在終身僱用制、年功序列工資制以及企業內工會制度等「三大神器」的相互配合之下，日本的事業單位成功的在企業內營造了一種相對和諧與穩定的「共同體式勞資關係」。事業單位與企業工會之間互動相當頻繁，經常透過團體協商與勞資協議會分享訊息、互動溝通進而取得共識，其勞工參與制度甚至是由事業單位與工會自行協商而來，而非國家立法要求事業單位配合，充分掌握了勞工參與制度雙方合作的精神。日本特殊的成功經驗當然有其獨特的歷史社會環境背景，是無法直接移植複製過來的，但是日本的事業單位、勞動者與政府強調當事人自主的思維與行動模式相當值得學習，尤其在促進事業單位落實勞動條件責任方面，事業單位與勞動者既然是勞動契約之當事人，想要促進其中主要之內容——勞動條件之落實當然也就應該由其自行透過理性的溝通與互動，協商出最適合的方案來執行。我國事業單位與勞動者過去在國家統合主義下，沒有機會也不習慣於此種方式溝通互動，但從日本的經驗來看這卻是相當有效率、且能夠立即解決勞資雙方矛盾與對立的一種溝通互動模式，因此本文極力主張我國事業單位與勞動者應更積極的嘗試此種互動模式，以達到促進事業單位落實勞動條件責任，甚至是降低勞資爭議的效果。最後，綜合以上討論可以發現，臺灣、中國與日本三大機制的發展與運作過程中所必須面對的最大的挑戰是「如何使其國內為數眾多的中小企業也能切實施行此三大機制」。就此，本文提出應放寬設置勞資會議之法定門檻，強化相關制度之宣導與誘因機制，推動中小型事業單位與供應鏈廠商或其他相關團體合作等具體做法，以此來因應我國中小型企業由於資源不足，無法切實施行三大機制的問題。

第五章 結論與建議

產業情勢的變遷、勞動力市場結構的劇烈變動、工作型態的多樣化，使得企業經營環境越來越嚴峻。而人民教育、生活水準的提升、社會觀念的轉變，讓企業經營者必須面對許多過去不曾有過的挑戰。近來傳統資本主義制度正面臨考驗，企業的成就被認為是以損害社會、環境等大眾利益所換來的，社會大眾對於企業的信任度下滑、信心日漸減少，企業存在於社會上的正當性地位不再穩固。為了挽回大幅下跌的企業品牌價值與形象，企業社會責任概念開始受到部分事業單位的重視，依據企業社會責任的理念，事業單位除了要固守最基本的合法經營、為股東謀求最大利潤的經濟功能之外，還應該擔負起更多的社會責任。其中勞工權益的保障被視為是事業單位的要務之一，落實勞動條件責任更成為事業單位務須重視、無法推拖的一項責任。尤其當員工有低薪、超時工作或甚至有相關之職業傷害時，事業單位往往是第一個被大加撻伐的對象。更甚者，由於企業社會責任概念的廣泛推行，社會責任投資與社會性消費理念逐漸受到重視，甚至成為「對付」企業不良行為的「武器」。最經典的 NIKE 事件，深刻的讓人難以忘記。好一段時間 NIKE 因為供應鏈代工廠的違失行為，背負著血汗工廠之罵名、相關社會團體將之訴諸投資與消費大眾，引發全面性的抵制活動，嚴重影響其經營活動甚至是企業形象。而個人意識的抬頭、勞動者權利意識的提升，更使得與勞動條件相關的勞資爭議案件急遽增加。事業單位在追求企業營收的同時，還必須多花一分心力回應來自事業單位外部之利害關係人的壓力，以及與日俱增的勞資爭議與相關訴訟案件，加重了企業經營的負擔。有鑑於此，本文提出事業單位應將勞動條件責任議題放在更適當的決策位置，企業應有效管理勞動條件相關事務，盡可能地避免由此所生的相關問題。事實上，事業單位因為忽視勞動條件責任之重要性而產生的相關問題多到不勝枚舉，其對事業單位經營活動帶來的影響甚劇，因此事業單位應重新審視其內部的勞動條件相關政策，從風險管理的角度出發，

以結構化的管理系統規劃管理勞動條件相關事項，將勞動條件相關事項納入企業經營決策管理的一環，做更有效率的規劃，如此才能避免前述種種不必要的損害。

本文以此為出發點討論我國、中國以及日本之事業單位勞動條件責任落實機制，探討運用這些機制來促進事業單位落實勞動條件責任之可能性以及可能產生的相關問題，希望能夠幫助事業單位有效管理事業單位內部勞動條件相關議題，以收風險管理之效。經過文獻探討與分析，本文初步獲得以下研究結果，茲分為研究結論與建議兩部分說明如下。

第一節 結論

一、基於企業經營風險考量，我國事業單位應更積極地落實勞動條件責任

勞動條件責任不僅是事業單位基於勞動契約而來的一種契約責任，更是基於勞動基準法等相關勞工保護法而來的公法上責任，近來企業社會責任概念興起，勞動條件責任甚至成為企業社會責任之一環。事業單位於法、於理、於情都應該負起相關的責任。但是從國內相關的統計資料中可以發現，我國事業單位實際上落實勞動條件相關法制的狀況不甚理想，每年經查獲違反勞動基準法與勞工安全衛生法等有關勞動條件事項之事業單位相當的多，且違反的事項多是與勞工生活、健康息息相關的工資、工時與安全衛生事項。先不提事業單位未能落實勞動條件責任是對勞動者基本權益的侵害，單就事業單位自身的角度來看，未落實勞動條件責任不僅為企業經營帶來許多不必要的額外成本與經營風險，同時也降低了企業品牌的價值。來自勞工行政主管機關的行政裁罰、因勞動條件所生之勞資爭議與訴訟案件，除了大幅增加了訴訟以及其他企業經營所必須之基本支出以外的成本，也損害了企業的形象，而後者所帶來的危害較之前述經濟上的損失更甚。是以，不論是為了維護、挽救企業形象還是基於企業經營風險管理的考量，事業單位似乎都應該採取更積極的應變措施，確保事業單位勞動條件責任的有效落實，

以減少因為未能落實勞動條件責任帶來的相關問題與不必要的損失。

二、三大機制能促進勞動條件責任之落實；但我國事業單位未能善用此三大機制

研究發現，本研究所選定之三大機制確實能在一定程度上發揮促進事業單位落實勞動條件責任之效果。勞動者的參與不僅能夠監督事業單位落實勞動條件責任的狀況，同時由於勞動條件是與勞動者切身相關的議題，因此勞動者可以透過勞工參與制度表達自己的意見，提出實用且具針對性的建議，協助事業單位改善不夠理想的現行措施與制度。企業社會責任行為準則不僅是社會對於企業行為的一種規範，更是事業單位管理規劃勞動條件相關事務時的重要參考依據、與潛在投資人與消費者的有效溝通工具、企業規避勞資爭議與其他相關問題所帶來的經營風險的利器，有利於企業整體之發展。而自主管理制度，更是將企業經營風險管理、品質管理的理念發揮到淋漓盡致，透過 P-D-C-A 循環模式事業單位將能更有效的管理內部有關勞動條件之事務，達到持續性改善之目標，免與陷入本文一開始所提的因相關法制快速變動，事業單位無法立即發現並回應相關的變動，違法卻不自知的窘境。

國內有些事業單位對勞工參與制度仍抱有錯誤認識，誤以為勞工參與是一種勞工與企業對抗的手段，會嚴重侵害其經營管理權、洩漏公司之營業秘密，而不願意採行勞工參與制度。國人根深柢固的舊觀念以及對國家機器的過度依賴，再加上法制設計上的缺陷，使得團體協商及其他勞工參與制度在我國始終無法順利推展開來，相關制度幾乎都還停留在初發展階段，團體協商及其他勞工參與制度在我國根本無法發揮其維護勞動權益、促進事業單位落實勞動條件責任的功能。而企業社會責任行為準則的方面，可能是因為社會大眾對於企業社會責任概念仍存有錯誤認知，以致其在臺灣發展的情況並不十分順利，企業社會責任的相關認證大多只是被定位為企業公關行銷自身形象的工具，少有事業單位體察到本文所提出的企業社會責任行為準則能夠積極促進事業單位落實勞動條件責任之正面

功能，進而運用此機制管理其內部的勞動條件相關事務。也因此企業社會責任在臺灣尚未能發揮本文所預期的透過企業社會責任行為準則促進事業單位勞動條件責任之落實的效果。至於事業單位內部之自主管理制度方面，目前雖然已有不少大型事業單位響應相關的倡議活動，但就全國事業單位總體來看，臺灣為數眾多的中小企業仍未能採取相應的措施，少有事業單位真的利用此機制確認事業單位落實勞動條件責任之狀況，並進一步調整規劃其內部勞動條件政策。

三、中國與日本之經驗剛好可為我國採行相關機制時的正反面教材

首先研究發現我國與中國或許是因為歷史與文化背景相似，在相關機制的運作上有很多相同問題與狀況。由中國的經驗可以看到我國過去、現在或甚至是未來可能面臨的問題，因此可由其相關制度之運作的經驗與曾面臨的問題思擬我國可以進一步修正的地方。我國與中國最大的共同點就是對於國家法令與政策的高度依賴，中國官方傾向於透過立法解決當前所面臨的所有問題，我國的主管機關亦經常因為人民的抗議、媒體的積極報導，而在強大的社會壓力之下藉由制定嚴密的勞動保護法，來回應人民迫切的需求。人民也相當習慣有問題就找政府開刀，要求相關部門伸張正義，為自身權益挺身而出。但經過研究比較之後可以發現，日本事業單位及其員工之間的協商模式所能獲致之結果往往勝過透過國家立法所爭取到的。因此長期而言事業單位為了達到與勞動者有效溝通、減少因互相不了解而產生誤會的情況，應該還是要積極的嘗試透過各種形式的勞工參與制度與有代表性勞動者代表溝通互動，充分了解勞動者的意見與主張，並據此調整並規劃事業單位內勞動條件政策，避免不必要的紛爭。

另一方面，日本事業單位在勞工參與制度以及企業社會責任相關機制之推動上的表現相當優秀。日本相關機制之發展狀況不論在法制設計上還是實務運作上似乎都較我國與中國理想許多，尤其在勞工參與方面，過去在終身僱用制、年功序列工資制以及企業內工會制度的相互配合之下，日本的事業單位成功地在企業

內營造了一種相對和諧與穩定的「共同體式勞資關係」。事業單位與工會之間互動相當頻繁，經常透過團體協商與勞資協議會分享訊息、互動溝通進而取得共識，其勞工參與制度甚至是由事業單位與工會自行協商而來，而不像我國及中國那樣透過立法半強迫式的要求事業單位遵行，充分掌握了勞工參與制度雙方合作的精神。日本特殊的成功經驗當然有其獨特的歷史社會環境背景，是無法直接移植複製過來的，但是日本的事業單位、勞動者與政府強調當事人自主的思維與行動模式相當值得學習。尤其在促進事業單位落實勞動條件責任方面，事業單位與勞動者既然是勞動契約之當事人，想要促進其中主要之內容—勞動條件之落實當然也就應該由其自行透過理性的溝通與互動，協商出最適合的方案來執行。我國事業單位與勞動者過去在國家統合主義下，沒有機會也不習慣於此種方式溝通互動，但從日本的經驗來看這卻是相當有效率、且能夠立即解決勞資雙方矛盾與對立的一種溝通互動模式，因此本文相當認同日本的這種作法，認為我國事業單位與勞動者應更積極的嘗試此種互動模式，以達到促事業單位落實勞動條件責任，甚至是降低勞資爭議的效果。

第二節 建議

一、事業單位應妥善利用三大機制，管理組織內部勞動條件事務

本文主張事業單位應妥善利用勞工參與制度、企業社會責任行為準則與自主管理制度等三大機制，達到促進事業單位勞動條件責任落實之目的。初步的構想是沿用現有職業安全衛生管理系統中有關 P-D-C-A 與風險管理的理念，將勞動條件相關事務視為企業經營管理政策中的一項重要議題，並透過前述 P-D-C-A 循環定期稽核事業單位勞動條件責任的落實狀況，同時在第一時間發現問題立即進行調整，建構一個類似於現行職業安全衛生管理系統的小型「事業單位內部勞動條件管理系統」。而勞工參與制度以及企業社會責任行為準則則是此管理系統中的關鍵要素，企業社會責任行為準則可以作為事業單位向外部利害關係人呈現事業單位在這方面所做的努力與成果的一種有效的工具，而勞工的參與將能使這一套系統更符合事業單位內部員工的實際需求。事實上，本文認為此三者是一種彼此相互影響、補充與連動的關係。勞工參與制度使事業單位內部的自主管理制度能夠更有效率的運行，而自主管理制度則能夠將企業社會責任行為準則所規範者透過系統化方式呈現並實踐。反過來說，企業社會責任行為準則提供事業單位進行相關議題之自主管理、制定相關內部規則時最基本的依據，並可作為事業單位與外部環境有效溝通的管道或工具，而自主管理更是勞工參與制度一個比較容易成功並發揮實效的切入點。總而言之，三者是互相連動，彼此增進的關係。本文認為勞資之間並不一定要走上談判桌，像在分贓一樣互相討價還價，妥善使用前述三種機制，一樣也能達到促進事業單位落實勞動條件責任的效果，且這個時候雙方之間是一種夥伴關係，衝突性、對立性很低，發生爭議的可能性較小，對和諧勞動關係之維持有正向的作用，更能有效降低企業經營風險。

二、三大機制本身應做適當調整，針對規模大小等不同變項做不同的規劃與設計

由文中的相關討論可以發現此三大機制在臺灣運作的狀況不甚理想，造成此

種現象的原因有很多，其中最根本的原因在於臺灣多中小企業，而此三大機制卻大都是大型事業單位才比較可能有能力實現的。那麼臺灣為數眾多的中小企業全然沒有適用此三大機制之餘地嗎？實則不然，本文建議我國相關機制應作如下之調整，如此不僅有利於此三大機制在臺灣的發展，更有助於我國事業單位勞動條件責任之落實。

(一)放寬事業單位應設置勞資會議之法定門檻，建構適合社會對話的法制環境

勞工參與制度的部分，建議按照事業單位規模大小做不同的規劃，建構一個「五人以上小型事業單位至少有勞資會議等形式的勞工參與，三十人以上可以組成工會透過團體協商與事業單位就勞動條件等事項進行協商，更大型的事業單位則可採行董(監)事會參加制等方式更進一步參與企業之經營決策活動」的三重勞工參與機制。這部分最重要的就是要修訂目前的勞資會議實施辦法，訂立法定最低門檻，要求僱用勞工人數在五人以上之事業單位定期舉行勞資會議，以確保勞資雙方有一個常態性的溝通互動機制進行有效的社會對話，共同解決相關的問題。惟應注意，前述三重機制僅能夠確保多數事業單位勞工能夠受到相關制度之保障，至於五人以下之微型事業單位由於沒有太多的資源可以投入勞工參與制度之建構，因此除了事業單位自發性的與勞工進行理性溝通互動之外，最主要還是透過國家訂立勞動保護法獲得保障。

(二)從雇主團體著手，加強宣導、強化誘因機制，以促進企業社會責任之發展

有關企業社會責任行為準則的部分，最主要的問題還是我國各級事業單位對於企業社會責任概念的認知不足，因此加強宣導與強化誘因機制將是目前的第一要務。我國的政府機構與新聞媒體似乎已在宣傳這方面做了不少努力，中小企業處也曾注意到我國中小企業普遍對於企業社會責任認知與接受程度不高的事實，並訂有「中小企業誠信經營守則」供中小企業參考，可惜未能發揮實效。就企業社會責任理念之推廣這方面來看，日本的經驗或許是我國現階段可以師法的對象，

仔細觀察日本企業社會責任的發展過程可以發現，企業主所組成的雇主團體才是日本企業社會責任倡議活動的主力，而日本企業社會責任理念的推廣能夠得到初步的成果與此與此不無關係。因此，與其維持現行零散式的透過新聞媒體與政府資源被動的宣傳企業社會責任理念，引起有興趣的事業單位關注企業社會責任相關議題並採取行動，或許參酌日本經驗，將宣導的重心放在工商雇主團體，再由雇主團體出面灌輸其會員有關企業社會責任的觀念，是一個相較之下較為積極主動的策略性做法。

(三)檢查機構功能的擴充—輔導中小企業訂立並落實工作規則，實行自主管理

在事業單位內部施行自主管理制度最大的問題是，目前多只有大型事業單位有能力與意願於其內部建置職業安全衛生管理系統。在事業單位內部建置一套管理系統被認為是耗費事業單位許多人力、物力資源的事情，只有大型事業單位有意願與能力去做。就此，本文認為相關單位除了應加強宣導工作之外，更應積極投入輔導事業單位建置管理系統的工作上。初步的構想是由勞工行政主管機關及勞動檢查機構擔負起輔導的責任，在施行勞動檢查的同時，提供事業單位於建置管理系統時必要的協助，減少事業單位因建置管理系統所需耗費的學習成本。另一方面，中小企業的確可能因為可能沒有足夠的人力、物力資源，而無法設置專人或相關部門負責統籌規劃管理系統相關事務。因此本文認為其實有關勞動條件事項之管理並不一定要拘於形式，非要以管理系統的方式進行不可，現階段我國的中小企業或許可以先將發展重心放在工作規則之制定與落實上。參考國際企業社會責任行為準則訂立合乎國際、國內法標準且符合事業單位本身實際需求的工作規則，並適時的將管理系統中有關勞工參與、風險管理與 P-D-C-A 管理循環的概念導入事業單位內平日的管理工作中，再來只要切實遵行、請有關單位人員(例如人力資源管理以及法務人員)定期確認追蹤相關法令之變動情況適時調整，其實也應該能夠達到一定程度的自我管理的效果。

參考文獻

一、中文文獻

(一)專書論著

王澤鑑(2008)，民法概要(增訂新版二刷)，三民書局。

王澤鑑(2012)，債法原理，三民書局。

余明勤等著(2003)，中國勞動保障監察制度的建立與發展，中德勞動與社會保障法：比較法文集，中信出版社。

李太正、王海南、法治斌、陳連順、黃源盛、顏厥安(2006)，法學入門，元照出版有限公司。

李景森(1995)，勞動法學第二版，北京大學出版社。

林宜諄(2008)，企業社會責任入門手冊，天下遠見出版股份有限公司。

林振賢(2003)，新版勞基法的理論與實務，捷太出版社。

林豐賓(1998)，勞工安全衛生法：概論與實務，三民書局股份有限公司。

林豐賓、劉邦棟(2010)，勞動基準法論(修訂五版)，三民書局股份有限公司。

法治斌等(1996)，行政檢查之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究。

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，行政院研究發展考核委員會委託研究。

劇宇宏(2012)，勞動法概論，上海交通大學出版社。

孫震(2009)，企業倫理與企業社會責任，天下遠見出版股份有限公司。

張天開等(1996)，各國勞動條件檢查方式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究。

張堅民等(2001)，基層工會工作叢書，中國工人出版社。

張鑫隆(2012)，勞動條件之集體決定與工時制度之法政策，日本暨韓國勞動法學研究特集，臺灣勞動法學會，頁 105-166。

曹常成、劉國青(2009)，勞動檢查與職災關係先驅研究，行政院勞工委員會安全衛生研究所委託研究。

曹常成、鄭世岳(2013)，製造業生產部門主管與專責安全衛生管理單位安衛職能探討，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所委託研究。

郭介恆等著(2009)，行政調查之建置與人權保障/行政訴訟之前置救濟方法與程序，臺灣行政法學會。

陳佳貴等(2010)，企業社會責任藍皮書：中國企業社會責任研究報告(2010)，社會科學文獻出版社。

陳佳貴等(2012)，企業社會責任藍皮書：中國企業社會責任研究報告(2012)，社會科學文獻出版社。

陳國鈞(1992)，勞工問題，三民書局股份有限公司。

陳樂洋(2001)，最新基層工會工作業務指導全書，中國工人出版社。

曾萍(2011)，企業倫理與社會責任，機械工業出版社。

黃茂榮(2002)，債法總論(增訂版)，植根法學叢書。

黃程貫(2001)，勞動法(修訂再版)，國立空中大學。

黃程貫(2012)，勞動法，新學林出版股份有限公司。

黃越欽(2012)，勞動法新論，翰蘆圖書出版有限公司。

楊通軒(2011)，個別勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司。

楊通軒(2012)，集體勞工法—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司。

趙曙明、張捷等著(2012)，國際與比較勞雇關係，天下遠見出版股份有限公司。

臺灣勞動法學會編(2010)，勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望，新學林出版股份有限公司。

衛民、許繼峰(2005)，勞資關係與爭議問題，國立空中大學。

衛民、許繼峰(2011)，勞資關係：平衡效率與公平，前程文化事業有限公司。

鄭燦堂(1991)，永續經營—企業風險的規劃與管理，廣場文化出版事業有限公司。

鄭鎮樑(2011)，保險學原理，五南圖書出版股份有限公司。

錢為家(2009)，企業社會責任實務全書，商周出版。

謝政道(2002)，法學緒論，揚智文化。

簡建忠等(2009)，中央與地方政府勞動檢查行政功能與組織之研究，中央與地方政府勞工行政功能與組織之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究。

蘇嘉宏(2005)，法律概論，新文京開發出版股份有限公司。

(二)期刊論文

田虹、呂有晨(2006)，日本企業社會責任研究，現代日本經濟，第 145 期，頁 35-39。

冷鐸涵(2010)，我國勞動監察制度的法律分析，現代商貿工業，第 8 期，頁 245-246。

李效良(2010)到新興地方找出新商機：讓供應鏈改頭換面，哈佛商業評論(全球繁體中文版)，第 50 期，頁 1-8。

李海龍(1995)，動條件檢查與安全衛生分立之探討，勞資關係月刊，第 14 卷第 8 期，頁 36-37。

林三貴(1995)，勞動基準法之監督檢察與落實，勞資關係月刊，第 13 卷第 12 期，頁 14。

林大鈞(1996)，我國勞動條件檢查之理想與實際，政大勞動學報，第 5 期，頁 84-85。

邵芬、李曉堰(2006)，我國勞動保障監察制度的產生、發展和完善，雲南財貿學院學報(社會科學版)，第 21 卷第 1 期，頁 96-99。

高宜凡(2010)，台灣首次 CSR 民意調查—企業與民眾心中是否都長存 CSR，遠見雜誌，第 285 期(網路版)。

章輝(2010)，我國勞動監察制度的缺陷與對策分析，大慶師範學院學報，第 30

卷第 2 期，頁 39-42。

陳正良(1995)，我國勞動條件檢查行政體系與地位之檢視，勞資關係月刊，第 14

卷第 8 期，頁 24-25。

傅還然(1995)，勞動條件人員之定位與人力配置規畫，勞資關係月刊，第 14 卷

第 8 期，頁 50-51。

劉愛華、張春玲(2010)，民營企業社會責任法律規制的完善，黑龍江省政法管理

幹部學院學報，第 77 期，頁 77-80。

賴英照(2007)，從尤努斯到巴菲特—公司社會責任的基本問題，台灣本土法學雜

誌，第 93 期，頁 150-180。

錢江潮(1967)，勞動條件概論，勞工研究，第 7 期，頁 100-120。

戴志傑(2011)，美國法上僱用人懲罰性賠償金責任之研究(上)，政大法學評論，

第 124 期，頁 203-254。

謝明彧(2011)，2011 台灣企業 CSR 大調查，經理人月刊，第 79 期，頁 136-147(部

分當期雜誌未公開資料係由經理人月刊授權提供)。

謝明彧(2012)，2012 第二屆經理人月刊台灣中小企業社會責任獎—中小企業的彈

性與靈活是切入 CSR 的最佳助力，經理人月刊，第 91 期，頁 154-157。

鍾宏武(2008)，日本企業社會責任研究，中國工業經濟，第 246 期，頁 150-160。

(三)研討會資料

林良榮(2008)，勞動基準行政與勞動檢查制度，97 年勞動基準法實務爭議問題學

術研討會會議手冊，行政院勞工委員會。

邱駿彥(2005)，勞資關係中共同決定制度之初探，勞動基本權學術研討會論文集，

行政院勞工委員會。

(四)博碩士論文

卞廣磊(2010)，職工參與制度的法律研究，中國政法大學法律碩士學位論文。

王金蓉(2003)，論勞資關係轉變對我國勞基法上雇主責任之衝擊—以資遣費制度為核心，國立政治大學勞工研究所碩士學位論文。

朱晉漢(2004)，中國大陸集體合同之研究，國立政治大學法律學系碩士學位論文。

吳家凌(2009)，公司治理與勞工參與—日本勞資協議制度之考察，逢甲大學財經法律研究所碩士論文。

李燕(2010)，職工董監事制度法律問題探究，湖南大學法律碩士學位論文。

林忠熙(2009)，公司治理面向下獨立董事、勞工董事之定位—兼論信賴義務內涵與責任配套機制，國立東華大學財經法律研究所碩士學位論文。

林雅惠(2006)，台灣企業社會責任發展之現況研究，國立台北科技大學環境規劃與管理研究所碩士學位論文。

孫博(2012)，勞動監察制度研究，長春理工大學憲法學與行政法學碩士學位論文。

秦慧敏(2012)，我國集體協商制度研究，華東交通大學民商法學碩士學位論文。

陳明忠(2009)，公務員兼勞工身分者勞動條件之探討，國立政治大學勞工研究所碩士論文。

陳科里(2009)，台灣中小企業社會責任認知與行為之關聯性研究，逢甲大學合作經濟學系碩士學位論文。

湯懷明(2009)，行政權力規制與勞動關係自由化的互補與雙贏—從華為員工自願離職事件為例，中國政法大學憲法學與行政法學碩士學位論文。

馮曉明(2011)，我國公司職工參與制度研究，河北大學民商法學碩士學位論文。

蔡惠瑜(2003)，勞動條件與國家經濟表現之國際比較，國立政治大學勞工研究所碩士學位論文。

蘇璇(2012)，論民營企業承擔社會責任的約束與激勵機制，中國政法大學經濟法

學碩士學位論文。

(五)網路資料

中華人民共和國人力資源和社會保障部(2012)，2011 年度人力資源和社會保障事業發展統計公報，中華人民共和國人力資源和社會保障部，參考網址：

http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201206/t20120605_69908.htm，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會(2007)，臺灣職業安全衛生管理系統指引總說明，行政院勞工委員會，頁 1-2、4-7，參考網址：

http://www.cla.gov.tw/AP_Data/Message/safe/safe01/.message/20078/14/46c111d8:7573/477c7f9b.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會(2010)，臺灣職業安全衛生管理系統指導綱領，行政院勞工委員會，頁 1-3，參考網址：

<http://www.cla.gov.tw/site/business/4182120b/4728139f/files/9904082.pdf>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會年度勞動檢查方針(2009-2013)，行政院公報資訊網，參考網址：

<http://gazette.nat.gov.tw/egFront/index.jsp>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會(2012)，中華民國 100 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，參考網址：

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=4fd953c9，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會(2013)，中華民國 101 年勞動檢查年報，行政院勞工委員會，參考網址：

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=51a7f659，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會北區勞動檢查所，頁 1-2、5-17，參考網址：

<http://www.nliao.gov.tw/index-14.asp>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所(2008)，職業安全衛生管理系統研究重要績效，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所，頁 2-11，參考網址：

http://www.iosh.gov.tw/Book/other_public_Publish.aspx?P=113，最後瀏覽日：

2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會勞工保險局(2009)，勞工保險基金投資政策書，行政院勞工委員會勞工保險局，參考網址：

<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=GkfwsdkUS50%3D>，最後瀏覽日：2013 年 7

月 6 日。

行政院勞工委員會勞工退休基金監理會(2010)，新制勞工退休基金投資政策書，行政院勞工委員會勞工退休基金監理會，參考網址：

http://www.lpsc.gov.tw/cgi-bin/SM_themePro?page=4b64f0d6，最後瀏覽日：

2013 年 7 月 6 日。

行政院勞工委員會統計資料庫 <http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100>。

經濟部中小企業處(2012)，2012 中小企業白皮書，經濟部中小企業處，參考網址：

http://book.moeasmea.gov.tw/book/doc_detail.jsp?pub_SerialNo=2012A01114&click=2012A01114#，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

二、英文文獻

(一)期刊論文

- Andrew, Jane (2007), *The Equator Principles, Project Finance and the Challenge of Social and Environmental Responsibility*, Issues in Social & Environmental Accounting, 1(1), p.40-53.
- Carroll, Archie B. & Schwartz, Mark S. (2003), *Corporate Social Responsibility : A Three-Domain Approach*, Business Ethics Quarterly, 13(4), p.503-530.
- Carroll, Archie B. (1991), *The Pyramid of Corporate Social Responsibility : Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, Business Horizons, 34(4), P.39-48.
- Carroll, Archie B. (1999), *Corporate social responsibility—Evolution of a definitional construct*, Business and Society, 38(3), p.268-292.
- Fisher, Kyla; Geenen, Jessica; Jurcevic, Marie; McClintock, Katya & Davis, Glynn (2009), *Applying asset-based community development as a strategy for CSR: a Canadian perspective on a win-win for stakeholders and SMEs*, Business Ethics: A European Review, 18(1), p.66-82.
- Fitzroy, Felix R. & Kraft, Kornelius (1987), *Efficiency and Internal Organization : Works Councils in West German Firms*, Economica, 54(216), p.493-504.
- Hobson, Charles J. & Dworkin, James B. (1986), *West German Labor unrest: are unions losing ground to worker councils?* Monthly Labor Review, 109(2), p.46-48.
- Kim, Hae-Ryong; Lee, Moonkyu; Lee, Hyoungh-Tark & Kim, Na-Min (2010), *Corporate Social Responsibility and Employee—Company Identification*, Journal of Business Ethics ,95(4), p. 557-569.

- Köse, Can & Yelkikalan, Nazan (2012), *The Effects of The Financial Crisis on Corporate Social Responsibility*, International Journal of Business and Social Science, 3(3), p.292-300.
- Lepoutre, Jan & Heene, Aimé (2006), *Investigating the Impact of Firm Size on Small Business Social Responsibility : A Critical Review*, Journal of Business Ethics, 67(3), p.257-273.
- McKinley, Kevin (2011), *ISO standards for business– An essential link to integrated reporting*, ISO Focus+(Social Responsibility : ISO 26000 tells it like it is), 2(3), p.42-43.
- Porter, Michael E. & Kramer, Mark R. (2006), *Strategy & Society : The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, Harvard Business Review, 84(12), p.78-92.
- Sethi, S.P. (1979), *A Conceptual Framework for Environmental Analysis of Social Issues and Evaluation of Business Response Patterns*, Academy of Management Review, 4(1), p. 63-74.
- Shen, Jie & Zhu, Cherrie Jiuhua (2011), *Effects of socially responsible human resource management on employee organizational commitment*, The International Journal of Human Resource Management, 22(15), p. 3020-3035.
- Turker, Duygu (2009), *How Corporate Social Responsibility Influences Organizational Commitment*, Journal of Business Ethics, 89(2), p. 189-204.
- Weil, David (2008), *A strategic approach to labour inspection*, International Labour Review, 147(4), p.349-375.
- Wright, Christopher (2012), *Global Banks, the Environment, and Human Rights : The Impact of the Equator Principles on Lending Policies and Practices*, Global

Environmental Politics, 12(1), p.56-77.

(二)網路資料

Arrigo, Gianni & Casale, Giuseppe (2010), A comparative overview of terms and notions on employee participation, International Labour Office. 參考網址：
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/document/publication/wcms_123713.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Commission of The European Communities (2001), Green Paper：Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, Commission of The European Communities. 參考網址：
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0366en01.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Derren, Jean-Maurice; Xirau, Daniel & Cano, André (1992), Labour Inspection Systems and Labour Inspectors Training Policies, Labour Administration Branch, Document No.34. 參考網址：
<http://igtplus.mcut.edu.tw/assets/attached/1839/original/Labour%20inspection%20systems%20and%20labour%20inspectors%20training%20policies..pdf?1368696513>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

European Commission (2011), A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, European Commission. 參考網址：
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:E N:PDF>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Global Reporting Initiative (2012), GRI Annual Report 2011/2012, Global Reporting Initiative. 參考網址：
<https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRI-Annual-Report-2011-2012.pdf>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Holme, Richard & Watts, Phil (2000), Corporate social responsibility：making good business sense, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). 參考網址：
http://research.dnv.com/csr/PW_Tools/PWD/1/00/L/1-00-L-2001-01-0/lib2001/

[WBCSD_Making_Good_Business_Sense.pdf](#)，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

International Labour Office(2001), Guidelines on occupational safety and health management systems(ILO-OSH 2001), International Labour Office, p.3-18. 參考網址：

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107727.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

International Labour Office (2013), Implementation Guidance for the ILO Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems (ILO-OSH 2001), International Labour Office, p.1-5. 參考網址：

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_214174.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

International Organization for Standardization (2010), Discovering ISO 26000, International Organization for Standardization. 參考網址：

http://www.iso.org/iso/discovering_iso_26000.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Monat, Jacques (1981), Workers' Participation in Decisions Within Undertakings, International Labour Office. 參考網址：

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1981/81B09_7_engl.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

NQA(2009), OHSAS 18001 — Guide to Implementing a Health & Safety Management System, NQA, p.4-17. 參考網址：

<http://www.slideshare.net/khaled57/guide-to-implementing-ohsas-18001-1>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

OECD (2011), OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD Publishing.

參考網址：<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Richthofen, Wolfgang Von (2002), Labour inspection: A guide to the profession, International Labour Office. 參考網址：

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108665.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Rinehart, Richard D. (2004), Designing programmes to improve working and employment conditions in the informal economy : A literature review, International Labour Organization. 參考網址：
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_travail_pub_10.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Social Accountability International (2008), Social Accountability 8000, Social Accountability International. 參考網址：
http://www.sa-intl.org/data/n_0001/resources/live/2008StdEnglishFinal.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

Social Accountability International (2011), SAI Annual Report 2011, Social Accountability International. 參考網址：
<http://www.sa-intl.org/index.cfm?fuseaction=Page.ViewPage&PageID=1403#UdfYgPmw1xE>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

United Nations Global Compact Office (2007), An Inspirational Guide to Implementing the UN Global Compact, United Nations Global Compact Office. 參考網址：http://www.globalcompact.org.ua/img/files/Inspirational_Guide.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

United Nations Global Compact Office (2007), The UN Global Compact Operational Guide for Medium-Scale Enterprises, United Nations Global Compact Office. 參考網址：http://www.undp.ru/publications/sled_gc_eng.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

United Nations Global Compact Office (2010), UN Global Compact Management Model, United Nations Global Compact Office. 參考網址：
http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2010_06_17/UN_Global_Compact_Management_Model.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

United Nations Global Compact Office(2011), Corporate Sustainability in The World

Economy, United Nations Global Compact Office. 參考網址：

http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/GC_brochure_FINAL.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

United Nations Global Compact Office (2012), 2011 Global Compact Implementation Survey: Annual Review of Business Policies & Actions to Advance Sustainability, United Nations Global Compact Office. 參考網址：

http://www.globalcompact.de/sites/default/files/jahr/publikation/2011_global_compact_implementation_survey.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。



三、日文文獻

(一)專書論著

水町勇一郎(2010)，労働法(第3版)，有斐閣。

立道信吾(2008)，労働組合と労使協議機関の併存の現実—オフセットかシナジ—
ーか，独立行政法人労働政策研究研修機構。

西谷敏(2004)，規制が支える自己決定，法律文化社。

吾郷真一(2007)，労働 CSR 入門，株式会社講談社。

野田進(2011)，判例労働法入門(第2版)，有斐閣。

菅野和夫(2010)，労働法(第9版)，弘文堂。

稲上毅、連合総和生活開発研究所編(2007)，労働 CSR—労使コミュニケーション
の現状と課題，NTT 出版株式会社。

濱口桂一郎(2004)，労働法政策，ミネルヴァ書房。

瀧川裕英(2004)，責任の意味と制度—負担から応答へ，勁草書房。

(二)期刊論文

秋田成就(1976)，経営参加の法理論的検討，季刊労働法，第102期，頁4-18。

梅崎修、南雲智映(2009)，交渉内容別に見た労使協議制度の運用とその効果—
「問題探索型」労使協議制の分析，日本労働研究雑誌，第591期，頁25-40。

(三)網路資料

中央労働災害防止協会 (2011)，平成23年度リスクアセスメント／OSHMS
Sへの取り組み状況等に関するアンケート調査結果，中央労働災害防止協
会，頁14、16、21、23、29，參考網址：
<http://www.jisha.or.jp/oshms/pdf/2011questionary.pdf>，最後瀏覽日：2013年7
月6日。

日本経済団体連合会(2005)，CSR（企業の社会的責任）に関するアンケート調
査結果，日本経済団体連合会。參考網址：
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2005/066.pdf>，最後瀏覽日：2013年

7 月 6 日。

日本經濟団体連合会(2009)，CSR（企業の社会的責任）に関するアンケート調査結果，日本經濟団体連合会。參考網址：

<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/075/honbun.pdf>，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

厚生勞動省(2011)，平成 22 年労働安全衛生基本調査，厚生勞動省，頁 3，參考網址：http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/49-22_4.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

厚生勞動省(2012)，平成 23 年労働災害防止対策等重点調査，厚生勞動省，頁 7，參考網址：http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/h23-46-50_121025_03.pdf，最後瀏覽日：2013 年 7 月 6 日。

