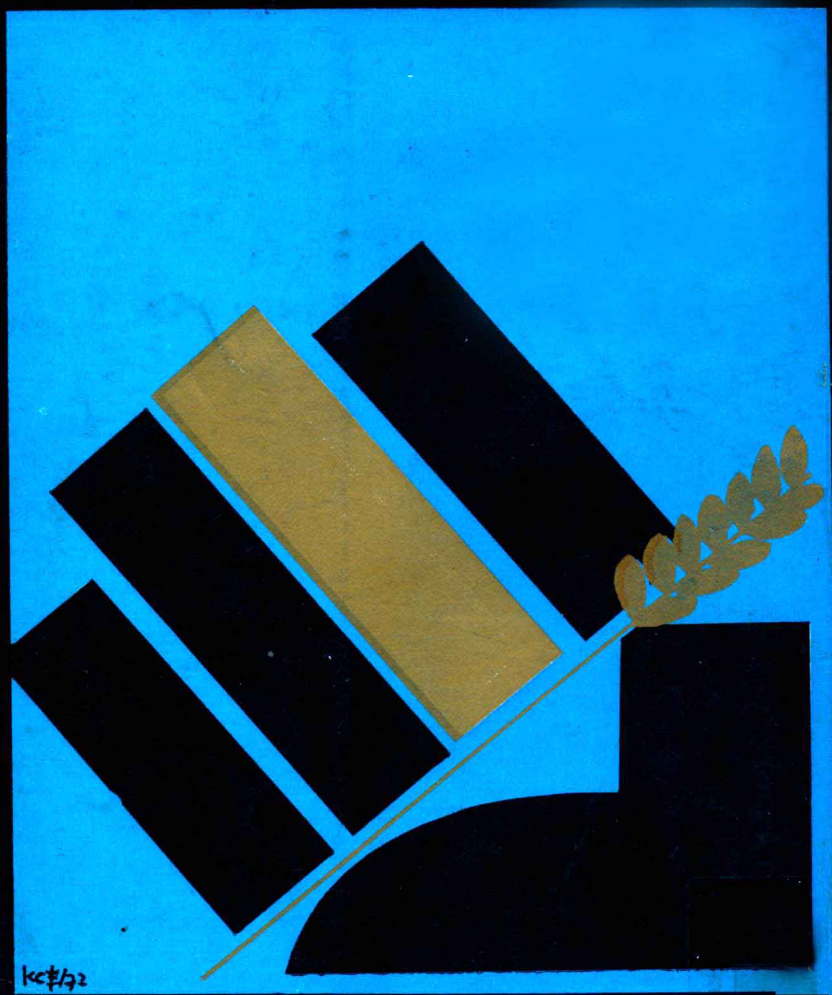


憲政論集

蘇俊雄教授著



長春藤文庫 23

憲政論集

蘇俊雄 著

憲政論集序

□□林紀東

近數年來，法學界有幾件可喜的事情，其中之一，是好幾位少壯學人的學成歸國。他們給法學界帶回了新的資料，也帶回了新的觀念，和新的方法。他們更以所得的新觀念，利用新的資料和方法，發為宏論，著為文章。尤其可喜，他們都是溫文爾雅的篤學之士，平易近人，不因學成而自傲，不以年壯而輕浮。他們所寫的文章，也多是幾經琢磨，富有深居之作，非一般淺嘗浮泛者可比。儘管國內已經有許多位篤有成就的法學前輩，也有許多位學有成的少壯學人，但負笈異邦者的學成回國——這一批生力軍的加入，允為法學界的一大喜事。

蘇俊雄學棟，也是這批生力軍中的精銳分子，他於臺灣大學畢業後，遠遊西德，經過幾年的埋頭苦讀，終於獲得了博士學位，應行政院國家科學會之聘，回國任客座副教授，他為人平易謙和，治學則觀察銳敏。鑑於德國於二次大戰失敗，一蹶不振之後，在短短的歲月裏，再度崛起，置身於強國之列，其政治制度，必定有許多可以取法的地方，故對於西德政治

制度，尤為注意。這一本憲政論集，就是說他關於這一方面的文章，編集而成的。我粗閱一過，深感題目都很新穎，內容也很充實，而所根據者，為新的觀念，所運用者，為新的資料和方法，尤為其可以讚美的地方。國家多難，我年已老，對於少壯學人的希望，乃與日俱深！今由俊雄的著作上，看到各位一輩少壯學人的成就，也瞻望到國家學術的遠境。而且堅決認定，教育文化，是最有效的投資，更是德國建國的根本大計！

中華民國六十一年七月五日林紀東序於臺北念叢書室

自序

本書將數年來在國內外研究法學，對於憲政生活有關法制之觀察報告九篇蒐集成冊。其中，除「論經濟民主與企業參決權」，「都市計劃與人口問題」及「東德新憲法的理論與實際」分別於「社會建設」，「大學雜誌」及「問題與研究」等專刊發表外，其餘六篇均在「憲政思潮」刊載過。

目前國家正在向現代化、工業化社會的建設目標邁進。民生主義國家的建設更是我國立國的崇高任務。此項目標的達成，必需賴有健全的民主、法治秩序做為基礎。在斯種憲政思潮的衝激之下，國家對於人民經濟活動秩序的維持，國家行政公權的行使之道，憲政基礎生活之制度，以及國家憲政規範體系的結構與秩序的維持方式，庶幾為關心憲政，研究法學的人，所不可不加研討的課題。本書乃特將有關這些課題之體例及論文，加以編修，俾供各界在立制革新，發啓憲政動力，推動建設方面，做為例證參考。

本書之出版，承蒙恩師 大法官林紀東教授鼓勵，並賜序文，特此表示感激。

蘇 俊 雄 謹序

民國61年7月於
臺大法學院研究室

錄目

論經濟民主與企業參決權·····	一
從西德憲法精神論「給付行政」與「經濟行政」·····	一九
論西德憲法對公務員制度之規定·····	三一
西德憲政例規擇要·····	五七
西德地方自治選舉制度之法學觀·····	七三
西德地方自治實務——市民對於地方自治工作之參與·····	八九
都市計劃與人口問題·····	一一七
評介施啓揚著『西德聯邦憲法法院論』·····	一二九
東德新憲法的理論與實際·····	一四一

論經濟民主與企業參決權

一、前 言

近世紀以來，在自由民主之理念灌溉下，採取民主、自由、法治的國家，對產權制度以及國民的經濟活動，無不崇奉私法自治與契約自由之原則；基於個人倫理、政府以及經濟力量的開放，國家認許個人充分發展經濟自由，藉以刺激全面追求利益之動力，而增進全體之進步與繁榮。在契約自由思想之下，財產所有權之自由，工商企業之自由等等，為該種法律思想下的當然表現。

然而，就法律暨社會政治思潮之發展趨勢而言，今日大多數國家，在政治與經濟生活上，兼採個人、國家與社會協同主義之團體精神，並加強國家「給付行政」(Leistungsverwaltung)與「生存經濟」(Daseinsvorsorge)的民生主義國家機能。經濟活動與企業組織之方式與作業精神，也有社會化與大眾化之傾向。在法律生活上爲了發揚社會正義(尤其是分配的正義)，國家除了保障國民固有的自由權、財產權之外，更應保障生存權與工作權。

中國憲法第十五條)。這些法律與政治思想的契機，除了引起法律原則本身之修正以外(註一)，也使得許多社會暨經濟活動模式(Modus)，發生不斷的變化。有些變化，是為制度本身求合理化與完整化而存在內涵的衝力所激成，多少含有革新的意思；有些運動，却是為人類政治利益的要求所誘發。為了避免片面的評價以及操之過急的毛病，籍以探究制度本身的社會作用與存在價值，學術上對這些現象，以及社會政策，有加以科學觀察與理解之必要。

本文特以目前西歐工業社會國家討論最劇烈的課題：「經濟民主」(Wirtschaftsdemokratie)與「企業參決權」(Mitbestimmungsrecht)為例，敘述其思想契機的形成，及對於社會暨經濟建設的作用。

二、企業參決權的社會意義

近世紀以來，自由民主思想與社會正義理念交相作用的結果，也影響到個人參與勞動意義的了解。在經濟生產事業上參加勞動的個人，已經不是單純為勞動市場的客體。相反地，就社會意義而言，勞動者個人，基於其獨立人格，按分工合作的社會經濟活動原理，貢獻其

註一：參照蘇俊雄著，契約原理及其實用，臺灣中華書局印行，民國五十八年版第十六頁以下。

勞力；就參加生產，推動文明及社會經濟的建設功能而言，他們與資本家、企業家，具有同等的貢獻，均為整個經濟秩序結構的動力主體。所以先進的法治民主國家，除了配合現代憲法保障工作權、職業權的意旨，制定各種保護勞工的社會立法，輔導並容許勞工團體的組織與活動，藉此透過制度性的立法保障（*institutionelle Garantie*），確認參與經濟活動的勞資各方的人格權以及法律地位的實質平等性以外，對許多重要類型的企業營業管理與職工福利事項的決策，也常在企業組織之內，設立許多制度，容許職工代表，參加籌決。這種參加籌決的範圍，業已具有日見增長，具有擴及企業經營規劃本身之趨勢。因為，經濟景氣及企業經營得善與否，不但直接影響到營業利益的盈虧，而且直接影響到國民工作與就業的權益問題。譬如由於企業決策之錯誤，影響到企業經營體之倒閉或解散，勢將也影響到該經營單位下的職工工作。所以歐洲有要求擴大職工代表之參決權到經理決策的範圍（*managerial decision*），以符合企業民主化之思想。

然而，各種保障的制度與統制的措施，由於制度本身的理論結構上的作用，以及整體秩序與社會平衡的要求，恆有一定的界限。這種界限也就是確定各種權利，劃分責任的準則。西方國家社會中，呼聲日高的企業參決權的要求，其主張根據，無非是一種要求貫徹經濟暨工業民主（*industrial democracy*）的表現。但是這種表現方式，是否已經超越了民主的根

本法則界線——即權力與責任相配原則——，學理上頗有值得檢討的地方。我國社會，雖然各種企業組織及相關的制度，尙在加緊發展之中，與西方高度工業化國家的情況不能掄比。然而，爲了探討健全的民生國家政治暨社會制度的造型，在產業企業發達以後，可能發生的社會變化，則不可不做學理上的觀察，提供適當的思考模型，做爲發展的方針。

三、企業參決權的基本概念與型態

企業參決權的概念，由於各種對於其內容與界限瞭解之不同，尙無一致性的定義。大體而言，可以歸納爲下敘三種見解：（註二）

a. 指在企業組織之內，就所有關於職事任用關係、工作形勢以及社會安全保障等事項所發生的問題，原則上由全體職工人員，推選代表，組織委員會，參與議決的權力。

b. 指由企業全體從業人員，按照祕密投票的方式，選舉代表參加企業的「管理參議會」（Verwaltungsrat），然後由此再組織一個管理理事會（Direktion），包括設立一名「勞動經理」（Arbeitsdirektor）爲職工代表所擔任以外，在各階層的管理組織中，亦應容

註二·參照：Dr. Ruedi Schatz：Das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer im Betrieb，in Neue Zürcher Zeitung April 27, 1969 Nr. 253

納半數以上的職工代表，擁有參與議決的權力。

c. 以全體從業人員仿照公民投票的方式，或間接組織「職工議會」(Belegschaftsparlament)對於具有重要性的中期或長期的企業決定事項，進行參決的權力。這種參決權的行使方式，通常依據企業組織章程規定之。

以上各種形態的企業參決權，究竟在法理上有何根據？關於這個問題，我們除了在上節中，已經說明到一般的社會暨政治思潮的根據以外，將在這裏就法律的觀點，再做進一步的觀察。通常堪為企業參決權辯正根據的理由具有下列數點：1. 參決權是於企業利潤的分配上以及工作條件的造就上，維護職工人員利益的最佳方法。2. 參決權具有喚起職工人員關心企業的興趣與責任感，進而提高企業的經營效能。3. 參決權的存在，可以終結以前所謂企業資本案「剝削勞動者」的弊病，是邁進真正民主社會結構的重要步驟。

以上各種立論的出發點，固然均值嘉許。不過，參決權的應用方式，以及就自由經濟體制結構中，責任與權利互賴依存原則的貫徹問題，尚有許多值得討論的地方。其中最關重要的一項，也就是職工人員在企業上的利益之保護而言，事實上也可以透過企業參決權以外的途徑，譬如透過完善情報資料的供給，對於同業從業人員週到的服務、商量、熱心地採納員工好的建議，以及履行各種鼓勵創造利潤的附帶給付等方式去達成。換句話說，勞動者

利益的提高，可以應用一般社會性與政治性的方法，而不必逕採法律方式。譬如說，美國是一個生產力極高的國家，可是沒有容許職工人員享有企業參決權。由此可證，如果純爲經濟的利益打算，是不必主張上述第二種及第三種形態的參決權。

職工人員對於企業參加決定的權力主張，由此觀之，並不是基於經濟的理由，而是屬於一種「意識形態上的表達」(ideologische Anliegen)。其終極的目的，甚至於關係到人類在社會上的地位問題，關係到人類的尊嚴。依據主張參決權的總體意旨而言，唯有在每一項生活領域中，人類享有絕對平等的地位，所謂人類的尊嚴，才能獲得確實的保障。所以鼓吹企業參決權的人，以爲爲了爭取這種平等的地位，除了在社會以及政治生活中的重要決策事項以外，甚至於經濟的決策中，也應該適用一人一票的民主議決程序纔是。至少他們主張爭取職工人員在經濟決定上的平等地位。認爲這是改善職工生活的當然結果。

正如剛才所提到，企業參決權的立論，無寧是一種政治意識形態上的問題，關係到勞動者與資本家在社會關係上的重整，因此我們有從其政治暨社會理論以及經濟民主邏輯觀念上做更深一層觀察的必要。

四、經濟民主

所謂「經濟民主」(Wirtschaftsdemokratie)，不外是一種諾言(約束——Verhersung) (註11)。勞動者將循由這種途徑，尋求解脫其一向較居弱勢的經濟地位。他們已不再是勞工市場上的標的物，而是主持經濟事業的主體；換句話說，他們已不再是處處單純聽從企業主人指揮的人；相反地，他們居於自己人格尊嚴不可侵犯的地位，同是靠着勞力帶動經濟成長的主人翁之一。勞動者一方面站在國民的立場，享有政治上的平等權，另一方面處於受雇人的身分，而具有經濟上的隸屬性。因之經濟民主也就是想藉以鬆舒這種不調和現象的創造物。充其量而言，也就是在經濟的領域內，帶有國家與經濟結構之認同 (Identität)，支配者與被支配者之認同意味。鼓吹經濟民主者，咸認為這是純粹民主原理的具體實現，而上述企業參決權的確認，即是其中的重要方式之一。

就以上的意義形態而言，所謂經濟民主或企業參決權，是一種政治上而非經濟上的問題。誠如前任德國工會總盟主席羅森堡 (Ludwig Rosenberg) 在一九六八年三月十二日於科倫勞工大會上所說：「因為它將對於吾人所生存的自由與民主社會的內容及其發展動向，具有重大的決定作用」；所以它應當是一種政治性的問題。正因為這種現在為歐洲工業社會

註11· Hans Christian Roeglin: Wirtschaftsdemokratie und Unternehmensentscheidung, in
: Rhein Mitteilungen 10/69, 3

所爭論不已的問題，是一種政治性的問題；更有從政治理論以及社會政策上加以評論的必要。

經濟民主及企業參決的論調，固屬冠冕堂皇，已爲一時之盛。然而冷靜分析起來，其論據不無給人似是而非之感。誠然，誰都願每一個人都能夠獨立自主，而不肯與爲人所馴服的動物相比喻。誰不願控制對人類具有專橫權威的財勢？假設經濟民主所主張的目標，是在於排除上面一些不合理的現象，那麼又有誰敢不予接受？在這裏令人發生疑惑混淆的，並不是這一些政治理念應當實現與否的問題，而另外是一種邏輯上思惟法則（Denkansatz）引發的錯誤問題。正如西德社政觀察家羅格林博士（Dr. Roeglin）所說，經濟民主不外是一種思惟的把戲，而其技巧，在於將企業家的決定與政治權力的行使，混爲一談（註四）。假如我們將企業的決定，當做一種政治權力的行使來看，那麼，我們也應運用行使政治權力的規則去論斷，其結果不難發現二者之間常有互相排斥的地方；因爲企業決定的規則，與一般政治權力的行使法則，格調究竟不同。牽強附會式的應用反而與民主的真正意旨，有背道而馳之嫌。吾人觀察社會經濟因素的變遷，革新立法制度之際，對於這種思想的架構，不可不慎。當然，經濟秩序的合理與否，對於民主的實現，具有重大的影響關係；所以國家應運用權力維持合理秩序，厥理至明，自無疑義。然而，經濟性的評估與責任，有一套權責分明的

經濟自律理論，不容許以過份的政治考慮加以干涉。民主的理念，內涵上也是建立在這種經濟自律的原理之上，如果以經濟民主的思想，將這種以供需律為基本準則的事理政治化，則其結果反而不堪設想。

五、政治決定與企業決定

政治決定與企業決定二者，最顯著不同的地方，是在於政治上權力的行使，必須有任何一種合法或合理性的正當理由（Legitimation）做根據。人類自從出生以來，縱然未經其本人同意，但單就其出生的事實，即已與政治團體發生關係。因此，人類無論是尋求肉體上、物質上的生活條件也好，或者發展精神上的生存意義也好，都受到國家秩序的約束。人類關心國是，或參與國家公共秩序的形成，對於其個人的生存關係而言，均嚴重關係到個人切身之利害。每一種政治的決定，無非與人類的生存或其理解的方式，具有內在性的關連。政治決定與人類的生存之間，不但具有直接關係，而且這種關係的存在，並不因為日後個人的意思表示，而可以任意脫離的。因此，人類對於每一項與其生存具有切身關係的政治決定，應力求參加才對。從民主政治的意義來講，人類也應力求統治者與被統治者的認同。所有外在性的決定（Fremdbestimmung），均屬於暴力的表現，得不到人民合理的承認。祇有以

民主方式，經由正當程序的權力行使，才能合乎人民協力的原則；換句話說，也祇有經由這種方式所獲得的決定，才能為國家全體成員所信服。

相反地，有若干正當問題，對於企業的決定，是無甚意義的。縱然，企業決定也是人民行為意志的表現，應為國家團體秩序所約束；但是，一項企業決定，並不以事件的正當性合法性為主，而是以經營上的「正確性」(Richtigkeit)為重。一項企業決定，是否正確，祇能依據當時的經濟情勢與客觀資料而斷，與主觀上的政治價值的評價不同。從而，企業決定一詞，嚴格而言，並不全指企業家主觀意志的決定而言。因為這種決定，大致取決於企業家所獲得有關市場、資金，以及其他經濟情報資料。企業家在做正式的決定表示以前，該項決定的內容，由於客觀的經濟情勢所趨，幾乎已經具有定型。因此，企業家從事一項正確的企業決定，不能自主獨斷，而應配合執行情報所指出的經營需要的任務。申言之，企業家的職能，不外是在於組織一種營業決策程序，使得有關的緊要情報，能够經由冷靜的分析與正確判斷，將之納入正常的作業程序中。總而言之，企業家的決定，並不像政治決定，以本人的意志為依歸；因為一項正確的企業決定，必須根據客觀的企業情報而斷。這些情報收集愈多，被應用得愈廣，其決定的正確性也將愈大。

基於上述的理由，職工人員之所以遵守企業決定，從其本質而言，並不是在於服從企業