

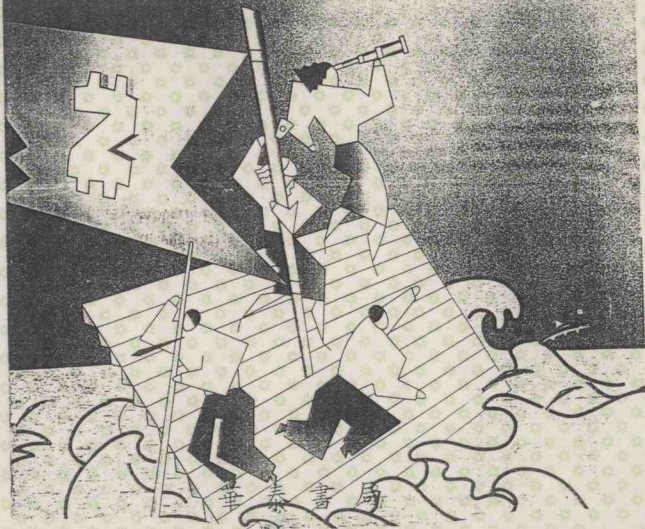
勞資關係與產業發展

X2003

F24:

1

吳家聲 著



F246/471

勞資關係一研究

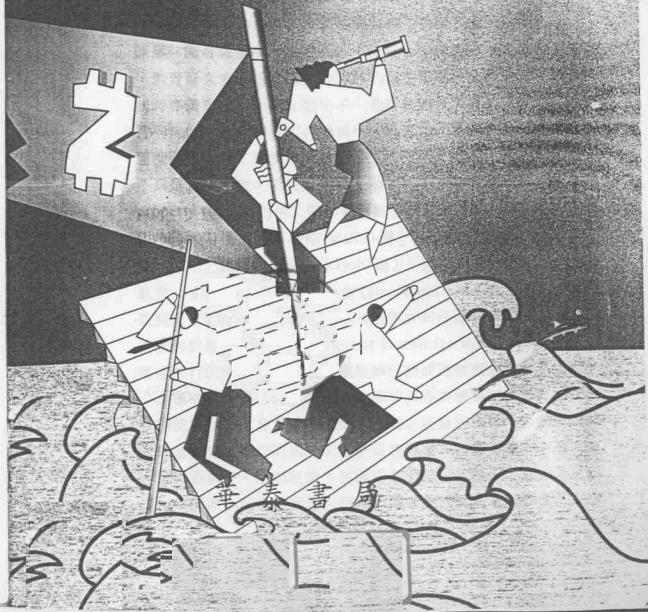
750頁

台北：華泰書局，1997

957-8074-26-9
804.5

勞資關係與產業發展

吳家聲 著



序

當代管理學大師彼得杜拉克 (Peter F. Drucker) 在他的暢銷書「新現實主義 (The New Realities)」，曾經提到新多元主義社會 (new pluralist institutions of society) 之來臨，不但改變了勞雇之間的互動關係，也在人們的價值觀上發生了顯著的變化。我們瞭解，隨著經濟的不斷發展，不僅社會結構趨向多元化與平權化，教育層次普遍提升以及地球村的觀念主導著國際關係之發展，同時亦讓更多的男女知識份子，愈有意願投入更具挑戰性的就業行列，他（她）們在工作過程中，為自己、為家人乃至於為整個經濟社會創造了經濟與社會地位，「工作」對他（她）們而言，不只是謀生工具，更成為與他（她）們本身合而為一的財產權 (a property right)，而將二千年前羅馬法學者所界定人民享有「生活 (livelihood) 權」、「身份 (status) 權」與「地位 (position) 權」之外，再加上此第四項「工作 (job) 權」。這種把工作視為財產權的觀念，當然也將「僱用者社會 (employees society)」進一步發展成為由受僱者與雇主共享經濟利益與共同分擔社會責任的所謂「知識勞動者組織 (organizations of knowledge workers)」。套一句現在流行的用詞，那就是企業組織已經成為勞雇的生命共同體。

在這種受僱者得以經由社會平等與經濟繁榮而享有協商權，以確保其生活、身份、地位與工作權之社會組織裡，勞動者在握有相當程度主導權的同時，似乎更應體會到權力背後的支撐力量，那就是責任。換句話說，在這個新的社會組織裡，勞動者不能僅做到貢獻一己之力而已，而是需要將自己融入組織發展之目標

國立編譯館 于台政編
八十五年三月

中，將自己的專長配合組織發展之需要與目標，而與其他專長領域之工作夥伴密切配合，以發揮共同之績效，經由創造企業組織進綿不絕之生命力中，獲得工作權、生活權、身份權與地位權的保障。當然，這種觀念之得以實現，仍有待勞資雙方乃至於政府部門之共同努力。

吳家聲博士多年來從事經濟、財政等工作，不僅專注於財經理論與實務之研究，亦曾擔任勞動經濟學方面之研究與教學工作，對於人力資源發展與管理以及勞資關係理論與實務運作尤有獨到之見解，更難得的是他曾以財經學者身份，受邀擔任行政院勞工委員會處長與主任秘書職務，為勞工行政之工作導入財經方面之理念，而在理論與實務之結合下，不但對我國勞工政策之形成多所建樹，也以其心得完成本書嘉惠學子，立德於讀完本書之原稿後，除了讚佩他對勞動經濟學方面用功之勤，更慶幸他能擁有這段實踐理論之人生經驗。

徐立德 于行政院
八十五年三月

自序

勞工事務具有經濟性、社會性與政治性之意義，從經濟層面而言，由於「勞動」是一項在生產銷售過程中最重要的資產，它的影響範疇相當廣泛，由工資、人力資源的發展與運用、技術水準、生產力、勞動市場乃至於國民經濟中的所得分配等等均涵蓋在內，從而構成了一個繁複的經濟探討核心，在學術上也發展為勞動經濟學。從社會層面而言，勞工是社會結構中的最大群體，自工業革命以來，隨著生產方式與生產組織的改變，以及工業化與都市化的深化，形成了所謂的受僱者社會，在這種社會發展過程中幾乎所有的重大社會運動或社會改革，均與勞工有著直接或間接之關係，勞工們也基於切身之利益，而積極參與各種社會運動，以爭取更好的工作環境、更有保障的生活環境以及更具挑戰之成長環境；對於勞動社會層面之探討，在學術上亦發展為兩大主軸，其一以勞動組織發展為中心的勞工運動或勞資關係，其二則為以個別勞工之權益為中心的勞工福利或社會安全制度。就政治層面而言，隨著政黨政治之成熟化，作為社會最大群體的勞工，逐漸瞭解到其在政治地位的重要性，而能夠巧妙地透過政治程序，以爭取經濟利益或政治利益，例如美國的工會組織與商會組織即被視為影響美國政壇的兩大遊說團體，而民主、共和兩大黨的各項公職候選人也都普遍重視勞工群眾的一舉一動，這種互動關係也發展為壓力團體、罷工及公共選擇等專業領域。

社會學科本來就是很迷人的學術領域，它從人類的價值觀與行為理論去探討人們的日常生活，其中有嚴肅的課題，也有浪漫

的另一面，尤其是勞工方面的學術探討更是如此。^{家聲}原係從事財政、經濟理論之學術研究，在一個偶然的機會，接觸了人力資源發展問題，不但深深地喜歡上勞工事務方面的學術探討，甚至還投入人力資源規劃、勞工行政的實際工作前後長達十年之久。在這漫長的學術研究與行政工作之中，^{家聲}體認到傳統勞動經濟學之探討，假如能夠吸納更多社會學、政治學，乃至於心理學方面的理論與實務，似乎更有助於學子們對勞動問題之瞭解，並進而掌握未來的研究方向，基於這種理念，特別將過去之研究心得彙集成書。全書共分為五篇三十章，茲以各篇為題，分別略述如下：

第一篇計有四章，旨在探討勞工政策與勞工行政問題，討論內容包括勞工政策之概述（第一章）、勞工政策與人力資源管理發展之配合運用（第二章）、勞工行政與經社發展（第三章）以及最低工資制度之探討（第四章）。

第二篇共有六章，分別從勞動力規劃與運用（第五章）、人力資源發展與勞資關係（第六章）、生產力及其變動原因分析（第七章）、企業的人力資源發展（第八章）、中老年人人力開發與運用問題（第九章）、外籍勞工政策的探討（第十章）外籍勞工之剖析與管理策略（第十一章）等方向，來探討人力資源管理問題。

第三篇以八章之篇幅探討勞資關係問題，其內容包括探討工會運動與經濟發展的關係（第十二章）、新工會主義的發展概念（第十三章）、美國如何因應經濟社會之變動，而促使勞資關係的轉型（第十四章）、日本勞資關係概述（第十五章），並進而探討澳洲為推動結構轉型所採取之勞資政三邊協定（第十六章），瑞士推動產業和平之經驗（第十七章），加拿大魁北克省在改善營造業勞資關係上的作法（第十八章）以及比較美國與德國

的參與式管理（第十九章）。

第四篇以五章之篇幅探討勞工福利制度，首先探討社會福利制度及我國之勞工保險制度（第二十章），其次分別探討員工分紅入股之理論（第二十一章），我國推行員工分紅入股制度所面臨之問題（第二十二章）以及公營事業民營化與員工分紅入股制度之相關問題（第二十三章），最後則討論年金制度及老人之經濟安全規劃（第二十四章）。

第五篇也就是本書的最後部分，以五章之篇幅探討團體協商與勞資爭議問題，在章節的安排上，我們先討論團體協商的經濟分析（第二十五章），接著介紹團體協商的實務處理作法（第二十六章），然後再以勞資爭議為主軸分別探討罷工之行為與規範（第二十七章），各國勞資爭議處理制度之比較（第二十八章），美國在緊急勞資爭議事件之處理作法（第二十九章）以及仲裁制度（第三十章）。

民國七十一年，^{家聲}曾以財經學者之身份，在一個財政問題之座談會上，受知於時任財政部長之徐立德先生，徐先生是我國研究人力資源之前輩，他以「人才為中興之本」勉勵^{家聲}，期望能於財經理論探討之餘，多多涉獵人力資源問題之探討，此後十餘年，蒙徐先生指教與提携良多，並在他的鼓勵下，陸續出版了「財政學」、「服務業的發展與展望」等書，而本書之完稿，更承徐先生賜序言以壯行色，謹於此向徐先生致最誠摯之謝意。民國七十六年，行政院勞工委員會成立，首任主任委員鄭水枝先生，以^{家聲}於人力資源之研究略有所心得，延攬加入勞工委員會擔任綜合規劃處處長，鄭先生是位溫潤、智慧之長者，在他的領導下，勞工行政組織奠定了發展之基礎，本書有關勞工政策與行政體系之探討，亦多承鄭先生之指正；民國七十八年，^{家聲}應第二任主任委員趙守博先生之邀，擔任主任秘書之職，讓我有更多機

會接觸勞資關係、勞動條件、勞工福利以及勞資爭議等問題，並在趙先生豐富法學素養與明快決策能力之薰陶下，對本書第三、四、五篇之撰寫獲益良多；現任主任委員謝深山先生，一位畢生為勞工權益而奉獻的工運尖兵，在他擔任立法委員之期間，家聲基於職務而得以結識，他的熱忱以及圓熟的議事技巧讓人佩服，其後個人因職務調動雖未能與謝先生共事，但本書有關勞工運動、勞資關係之探討亦多承謝先生之指正。民國八十三年初，家聲受知於時任財政部林部長振國，應邀擔任關政司司長之職，讓我有機會回到原先從事學術研究之領域。財政與勞工事務乍看之下，好像是分屬兩個不同的領域，但是勞工（社會）福利、勞工（社會）保險、失業保險及退休金等問題卻涉及財源的取得、預算的分配，及資金的運用，加入財政部之後，在與林部長及諸位財金界前輩請益及討論財政問題之過程中，讓個人對社會保險、社會福利與國家財政現實面的關係，又多了深一層的認識與體驗，更豐富了本書在這方面的探討題材。

家聲何其有幸，在求學期間會受業於徐師育珠、于師宗先、侯師繼明、李師誠、陸師民仁，奠定了爾後從事研究之基礎；任職於經建會期間，蒙前後任副主任委員孫震先生、王昭明先生及葉萬安先生之教誨良多，開啓了學術報國之服務人生觀。本書撰寫期間，更蒙多位學術界前輩與老朋友如詹教授火生、黃教授俊英、黃教授英忠、陳教授繼盛、張教授天開、張教授志銘、衛教授民、黃教授仁德等人之提供資料及意見，並承多位先後任職於經濟建設委員會、勞工委員會之老長官、老同事如余煥模先生、張丕繼先生、陳寶瑞先生、吳惠林先生、施敏雄先生、歐憲瑜先生、董泰琪先生、楊松德先生、林振裕先生、陳伸賢先生、廖林麗貞女士、楊豐昌先生及施銀河先生等之協助與指正。此外，湯明輝先生、陳錦棟先生、郭昌麟先生、林政諭先生在資料之蒐集

、整理及校正上花費了相當多的心力與時間，對本書之完成貢獻良多，謹在此一併致謝。最後，本書之所以能順利完成，家聲願在此向內人曾玉芳女士致最深之謝意，她不但讓我於從事公務及學術研究時能無後顧之憂，更以她多年來擔任美國德州儀器公司的實務經驗，提供最實際的建議與修正，讓本書之可讀性更為提高。

吳家聲於八十五年七月

目 錄

第一篇 勞工政策與勞工行政

第一章 勞工政策概述 I

- 壹、前言 1
- 貳、勞工政策的本質 2
- 參、影響勞工政策之因素 4
- 肆、我國勞工政策之基本主張 9
- 伍、美日勞資關係本質及勞工政策走向 18
- 陸、今後的工作方向 30

第二章 勞工政策與人力資源管理發展之配合運用 39

- 壹、前言 39
- 貳、勞工政策與人力資源管理的關係 40
- 參、人力資源管理的目標 42
- 肆、人力資源管理的歷史溯源 46
- 伍、影響人力資源管理的主客觀環境 50
- 陸、如何配合勞工政策提高人力資源運用效率 57
- 柒、結語 61

第三篇 勞工行政與勞務發展 63

- 壹、前言 63
- 貳、美國聯邦勞工部與勞工關係 64
- 參、勞工行政的發展 66
- 肆、美國勞工部與勞工關係的發展 70
- 伍、勞工行政與勞工關係的發展 72
- 陸、我國勞工行政與勞工關係的發展 74
- 柒、我國勞工行政與勞工關係的發展 76

第四篇 勞務工資制度之探討 127

- 壹、前言 127
- 貳、工資政策 128
- 參、勞務工資制度之探討 130
- 肆、我國工資制度之探討 132
- 伍、我國工資制度之探討 134
- 陸、結語 141

第二篇 人力資源管理

第五篇 勞動力培訓與發展 143

- 壹、前言 143
- 貳、人力資源培訓 144
- 參、勞動力培訓與發展 146
- 肆、勞動力培訓與發展 148
- 伍、勞動力培訓與發展 150
- 陸、勞動力培訓與發展 152
- 柒、勞動力培訓與發展 154
- 捌、勞動力培訓與發展 156

第三章 勞工行政與經社發展 63

壹、前言	63
貳、當前經社轉型所面臨之衝擊	64
參、勞工行政的發展	69
肆、當前勞工行政所面臨的問題	76
伍、勞工行政組織之國際比較	87
陸、我國勞工行政組織沿革與現況	116
柒、展望未來	118

第四章 最低工資制度之探討 127

壹、前言	127
貳、發展沿革	128
參、最低工資制度之目的	130
肆、最低工資率的經濟分析	135
伍、我國最低工資率之調整情形	139
陸、結語	141

第二篇 人力資源管理

第五章 勞動力規劃與運用 143

壹、前言	143
貳、人力資源概述	144
參、勞動力規劃的重要性	146
肆、勞動力規劃的內涵	148
伍、勞動力規劃之整體流程	149
陸、勞動力規劃之方法	151
柒、勞動力需求推估所應注意之事項	160
捌、台灣地區勞動力資源之運用	162

玖、如何配合勞動力規劃，以促進勞動力有效運用	164
拾、結論	171

第六章 人力資源發展與勞資關係 173

壹、前言	173
貳、人力資源發展的意義與重要性	174
參、人力資源發展與勞資關係	179
肆、我國的人力資源發展與經濟成長	181
伍、如何藉人力資源發展計畫以增進勞資和諧	185
陸、結語	193

第七章 生產力及其變動原因分析 195

壹、前言	195
貳、生產力與經濟成長之關係	196
參、生產力變動之原因	200
肆、生產力測定之方法	206

第八章 企業的人力資源發展 209

壹、前言	209
貳、企業對人力資源發展之重視	210
參、教育與訓練的重點工作	211
肆、發展員工積極進取的企業家精神	217
伍、品管運動在人力資源發展上之意義—小松公司之實例	223

第九章 中老年人口的開發與運用問題 229

壹、前言	229
貳、中老年就業人口的特徵	230

參、中高龄的就業問題	240
肆、因應之道與結論	247
第十章 外籍勞工政策的探討	249
壹、前言	249
貳、外籍勞工的本質問題	250
參、外籍勞工對經社環境的影響	252
肆、外籍勞工管理政策的問題	261
伍、結論與建議	264
第十一章 外籍勞工之剖析與管理策略	267
壹、前言	267
貳、外籍勞工形成的背景	268
參、國際勞工組織對外籍勞工的規範	271
肆、外籍勞工對勞動市場之衝擊	273
伍、外籍勞工之管理策略	279

第三篇 勞資關係

第十二章 工會運動與經濟發展	295
壹、前言	295
貳、勞工運動的理論探討	297
參、工會運動對經濟的一般影響	300
肆、影響勞資關係發展及工會運動的經濟因素	303
伍、歐洲勞工運動的檢討與深思	306
陸、勞工運動的本質	314
柒、我國的勞工運動與經濟發展	316

這群進口人

第十三章 新工會主義的發展

壹、前言	321
貳、經理主義的興起	322
參、結社型工會主義	326
肆、勞資關係的未來走向	329
伍、結語	332

第十四章 勞資關係的轉型－美國經驗談

壹、前言	335
貳、傳統的勞資關係	336
參、傳統制度的轉型	339
肆、傳統勞資關係轉變的結果	345
伍、民間部門團體協商的未來方向	352

第十五章 日本的勞資關係概述

壹、前言	357
貳、團體協商	357
參、團體協商與產業工會聯合會	359
肆、企業層級的聯合諮商制度與訴願處理機構	352
伍、勞工的參與管理	365
陸、產業層級的聯合諮商制度	367
柒、全國性的三邊聯合諮商制度	371
捌、雇主組織	374
玖、春鬥活動	375

三、新體制下的勞工運動

第十六章 勞資政的三邊協定－澳洲推動結構轉型的經驗 385

壹、前言	385
貳、制度與歷史背景	387
參、三邊協定的內涵暨其推動工作	391
肆、三邊協定所造成的初期衝擊	395
伍、經濟衰退期與其結構調整策略	398
陸、三邊協定調整策略的優缺點及其展望	405
柒、可供其他國家參考之處	409

第十七章 勞資關係與產業和平－瑞士之實例 413

壹、前言	413
貳、團體協約	414
參、影響產業和平的因素	423
肆、結語	430

第十八章 改善營造業勞資關係之策略－魁北克的作法 433

壹、前言	433
貳、營造業的獨特勞資關係制度	434
參、1974年～75年的克里契委員會	437
肆、制止或控制弊端的直接方法	439
伍、消除或控制弊端的間接方法	450
陸、結語	452

第十九章 參與式管理－德式與美式之比較 455

壹、前言	455
貳、德國的勞資共同決策制	457
參、美國的員工參與制度	466
肆、國家勞動關係法的障礙	472
伍、利益的衝突	473
陸、結語	476

第四篇 勞工福利 641

第二十章 社會福利制度之探討 479

壹、前言	479
貳、社會福利理念的發展	480
參、美國制度之簡介	486
肆、社會福利對經濟發展的影響	496
伍、社會福利的爭議性話題	503
陸、社會福利制度的替代方案	529
柒、我國勞工保險制度之簡介	513

第二十一章 分紅入股制度的理論基礎 529

壹、前言	529
貳、經濟理論	530
參、企業組織理論	534
肆、社會福利理論	537
伍、美國的分紅入股制度	538

第二十二章 員工分紅入股制度之問題探討 545

壹、前言	545
貳、分紅入股的理論基礎	546
參、我國台灣地區推行分紅入股制度的情形	550
肆、推動分紅入股制度的幾個問題	555
伍、我國推動員工分紅入股制度應有的作法	565

第二十三章 公營事業民營化與員工分紅、入股制度 573

壹、前言	573
貳、傳統員工分紅理論的問題	574
參、資訊公開的員工分紅理論	576
肆、分紅、入股之調查實證分析	581
伍、公營事業推動員工分紅入股制度應考量之問題	600
陸、結論	603

第二十四章 年金制度及老人經濟安全規劃 607

壹、前言	607
貳、老人經濟生活來源	610
參、老年給付計畫的重要性	613
肆、我國年金計畫及其考慮因素	616
伍、推廣年金制度與老人工作的幾個省思與作法	618

第五篇 團體協商與勞資爭議

第二十五章 團體協商的經濟分析 623

壹、前言	623
貳、團體協商的意義	624
參、團體協商的經濟模型	626
肆、團體協商的經濟效果	630
伍、團體協商對穩定勞資關係的貢獻	634
陸、結語	637

第二十六章 團體協商之實務處理 641

壹、前言	641
貳、團體協約對仲裁之規範—西北航空公司實例	642
參、仲裁效力之爭議—解僱案例	648
肆、結語	652

第二十七章 罷工的行為與規範 655

壹、前言	655
貳、罷工之理論分析	655
參、罷工之成本與風險—個案探討	659
肆、罷工行為之規範	673
伍、爭議之調處	679
陸、結語	681

第二十八章 各國勞資爭議處理制度之比較 683

壹、前言	683
貳、政治經濟制度與勞資關係	684
參、勞資之間的一些名詞	686
肆、各國勞資爭議處理制度	688
伍、美國的勞資爭議處理制度與不公平勞動行為	695

第二十九章 緊急勞資爭議事件處置－美國的實例 709

壹、前言	709
貳、緊急罷工管制的立法	710
參、緊急處置條款的應用	712
肆、勞資關係法對醫療保健人員的適用 ..	715
伍、鐵路勞動法的緊急處理小組	717
陸、航空緊急處置小組	720
柒、國會對預防鐵路罷工的做法	722
捌、結語	728

第三十章 仲裁制度－美國的經驗 731

壹、前言	731
貳、發展沿革	732
參、勞動關係委員會的看法	734
肆、仲裁程序	736
伍、驗證法則	740
陸、懲罰案件之仲裁	742
柒、仲裁制度之問題	743
捌、結語	743

參考文獻 745

第一篇

勞工政策與勞工行政

第一章 勞工政策概述

第二章 勞工政策與人力資源管理發展之配合運用

第三章 勞工行政與經社發展

第四章 最低工資制度之探討

第1章 勞工政策的經濟性

勞工政策概述

壹、前言

公共政策係政府為達成某種目標所提出作為或不作為的一般性或原則性陳述，也就是說，它是政府為解決人民的共同問題，而在追求公共利益的目標下所揭櫫的對策。由於它是一項原則性的陳述或說明，它的本身尚未涉及如何達成目標的具體手段、方法與步驟，而是由執行機關依據政策之目標、綱要與國家資源的可運用程度，再進而研提具體之作法與實施步驟。勞工事務，從經濟的觀點，它不僅涉及了生產因素之提供與生產成本之計算，同時更成為總體有效需求的創造者；從社會的觀點，勞工構成了社會層級的重要一環，自工業革命以來幾乎所有的重大社會運動與社會改革，均與勞工有直接或間接的關係；從政治的觀點，雖然各國之政治、社會與文化背景不一，勞工介入政治之方法與手段有很大的差異，但是勞工團體以政治手段爭取經濟利益，似乎已為許多國家之慣例。凡此種種，均顯示勞工事務及其衍生之各

項問題，已經成為公共利益的重要影響因素之一，從而成為一項大家關注的公共政策。

作為公共政策之一環，勞工政策可定義為：「政府為解決經社發展過程中所遭遇之勞動關係暨相關事務之問題，並促進勞資關係之和諧與合作，以確保勞工權益，有效提供勞動生產力，而在施政上所提示或宣示之施政方針與策略，包括政府施政上之積極性之作為與消極性之不作為，且為各相關單位所共同遵循之最高指導原則」。勞工政策既為政府處理勞動關係有關事務之最高指導原則，其內涵與目標必也隨時空環境之變遷而更迭，以適應時代潮流之需要，並符合大多數民眾之需求。

貳、勞工政策的本質

一國的勞工政策與國家經濟發展、社會制度、政治環境乃至於文化背景，均有緊密的關聯，因此，今日各國勞工政策基本上兼具著社會性、經濟性與政治性之特質，茲分述如次：

一、勞工政策的社會性

此係指勞工政策在本質上旨在調和社會階級的利益，以避免社會階級的對立，並防止社會階級的鬥爭，對於國民經濟活動採取直接與間接介入的手段（如所得稅之徵收及各項社會政策之推動等），用以影響人民所得及財富分配，調和階級對立情形與防止其衝突，進而促進社會的健全發展，因此，勞工政策可謂具備了社會性之本質。

二、勞工政策的經濟性

此係指勞工政策在本質上是求國民生產力的發揮，國民生活福祉的增進及國民物質財富的增加等等，以直接或間接的手段介入國民經濟活動（如政府直接干涉勞動力的就業、職業訓練、失業保險與救濟等活動或干涉生產、分配與消費），藉以提高國民生產力。就勞工政策的階段性而言，表現在經濟層面更是明顯，例如晚近基於經濟的發展，大家逐漸體會到勞工是雇主的生產伙伴，乃紛紛採行工業民主制度，實施員工分紅、入股，重視工作安全與衛生，積極從事人力資源開發與培育，這些作法也使勞工政策含有較強烈的經濟色彩。

三、勞工政策的政治性

此係指勞工政策在本質上是為求與其他政策的配合，切實達到國家預定目標，以促使勞工政策的制定與執行（包括立法、行政與司法）符合公平與社會正義，並避免勞工採取對立性與報復性行動，而造成社會的不安，所以勞工政策在本質亦應含有政治性之特質；例如政府對於勞工團結權、協商權與爭議權的保障等。

總之，不論是以間接干涉國民經濟為手段，以完成緩和階級對立為使命的社會性政策，或以直接干涉國民經濟活動為手段，以發展國民生產力為目的的經濟政策，抑或藉政治力量，以導引勞資關係步入正軌的政治性政策，可知勞工政策並非一成不變，也並不僅只具備單一性質，而是應依循經濟發展、社會結構與政治制度之變遷而轉變；換言之，勞工政策應從各國政府經社環境變遷與政治態式等層面深入探究，才能正確的把握其本質。

參、影響勞工政策之因素

勞工政策本是公共政策之一環，因此，我們應先了解如何制定公共政策，才能真正了解勞工政策的釐定過程，今日公共政策的制定，可說是「參與者眾，牽涉面廣」。所謂「參與者眾」，簡而言之，就是在民主法治的社會，由於人們政治知識的普遍提高、參與政治的興趣日濃，以及一般社會大眾對權利義務意識的覺醒，使得影響公共政策的行為者(ACTOR)，已由過去的少數人變為多數人；亦即是，公共政策的制定，除該項政策主其事之行政人員外，舉凡對於該項政策感到興趣的一般公民、利益團體、政黨以及政府內部其它相關部門官員等，都可能影響到公共政策的制定；所謂「牽涉面廣」係指公共政策之制定，必然牽涉到許多因素，其中包括文化的、社會的、經濟的、人格的、心理的、甚至自然的因素；此外，例如國際社會中某種潮流的興衰、國際組織的某項決議（如國際勞工公約或建議書）或友邦甚至敵對國的某種動向，都可能對一國的公共政策或多或少、或深或淺的影響，可見一項政策的制定所涉及因素與所應考量問題，甚為複雜；本節僅就較為重要之影響因素，如政治文化、公共輿論、社會精英份子態度、政黨、利益團體、國會議員、司法人員、行政人員等之影響，分別略述如次：

一、政治文化方面

政治文化是維持政治體系，並使政治體系得以延續的一個重要條件，一般而言，政治文化概可分為三大類型：

1. 部落性(parochial)政治文化：此種文化體系下的人們，對於政治參與幾乎為零，人們對於政策的制定，幾無影響可言，因為政策多由部落首長單方面決定使然。
2. 臣屬性(subject)政治文化：此種文化體系的人們，對於政策品質較為注重，但對於參與政治的興趣仍不高，故對於政策制定的影響力，仍然微小。
3. 參與性(participant)政治文化：此種文化體系下的人們，因政治意識較高，對政策之制定，屢屢透過各種管道以督促政府制定對人民有益之政策，其對政策之制定的影響力最高；換言之，這是一種民主式的政治文化，此一性質的政治文化決策，政府制定政策時，亟需民眾的積極參與，民眾參與決策的方式，概可分為「意見參與」及「人的參與」，前者泛指民眾藉由各種方式向政府提供可行意見，以供制定有關決策之參考；後者則泛指民眾以不同身份加入政府相關決策部門行列積極參與各項決策之制定工作。

以我國而言，政府宣布解除戒嚴、開放黨禁與報禁之前，因每當執政者進行決策時，人們雖要求政府應注重政策品質，但參與決策之意願不足，致無法對於政策之制定發生較大或決定性的影響力；自從政府於民國七十六年間開始，逐步宣告解除戒嚴、開放黨禁、報禁後，人們不僅開始注意政府施政品質，更因參與管道的暢通與多元化，日漸激發民眾參與制定政策的興致，例如各項重要民生法案的研修、勞動法規的制修等，勞資雙方及有關的專家、學者，透過各種管道，以影響政策乃至於法規之制定方向。

二、公共輿論方面

一般而言，社會大眾往往對於政策制定的各項背景或欲解決問題之緣由，或因認知不深入或因不瞭解，雖然對政策的制定表示高度之關切，但仍難有具體的影響效果；然就我國而言，近年來，由於國內報禁的開放，使得人們所表達的意見，不論是在深度或廣度方面，均格外凸顯其對專業素養之認知程度，如在核能安全問題、環境保護問題、勞工問題、消費者權益問題、無殼蝸牛問題等等，均能有專業程度之見解，從而使這些問題成為公共政策之議題。再如目前政府為能順利興建核四廠，對於環境的評估、民情的掌握、敦親睦鄰的強化、核能污染的防範等；又如行政院環境保護署、行政院勞工委員會的相繼成立以及環保與勞動法規的通盤檢討等，在在顯示公共輿論對於政策的具體影響。

三、社會精英人士的態度方面

此項精英份子泛指社會上在某些領域中具有特殊專長或成就者，例如知名專家與學者，因渠等對於某項學理或實務具有獨到見解與成就，而受到各界肯定與支持，其主張或言論亦對政府造成相當程度的影響。

社會精英人士參與制定政策的態度，概可區分為「不置評」以及「批判、呼應或提供建言」，前者對於各項政策的對待方式，一般而言是消極的不表示任何意見；後者對於各項政策的對待方式則顯得較為積極，換言之，即積極的透過各種途徑，以達影響決策之目的。一般而言，渠等人士可能藉由國家考試進入政府有關部門或參加選舉出任民意代表或民選首長或以其學術地位之

成就，表達對於政府重要政策的具體建言；渠等意見因受到政府決策人士的日漸重視，而提昇了對於制定政策的影響力。

四、政黨方面

政黨對於政策的影響，概可就三方面加以說明之：

1. 一黨專政的政治：該執政黨對於政策的制定具有絕對的影響力。
2. 兩黨政治：因兩黨力量可相互抗衡，因此，不論在野黨或執政黨的政治主張對於公共政策均有相當影響，尤其是在民主社會裏，存在著激烈的政治競爭性，各政黨為了爭取選民之認同以取得執政之機會，在政綱、政策無不標榜符合民意，各政黨所推舉出來的候選人，除了個人風格、能力之外，更講求接近民眾，充分表現出經由民意而影響政治以及公共政策。
3. 多黨政治：因政黨主張的衝突，為求妥協，各政黨對於公共政策均有相當影響力。

五、利益團體

利益團體數量的多寡及結構型態，係隨經濟與社會的發展與分工而變遷，由於它的活動大多經由政治程序而展現，因此對公共政策之形成與方向，造成強烈的衝擊。例如近年來，國內逐漸興起的消費者保護團體、勞工團體、學術團體、政治團體、工商團體、環保團體、殘障保護團體、婦女團體等難以勝數的利益團體，分別代表著不同的利益，也有著不同的訴求，因渠等利益團

體數量日漸加多，常因相互利益之衝突而對政策之形成造成困境，但不容否認，這些利益團體對於公共政策具有相當程度的影響力。

六、國會議員

二十世紀的今日，由於公共行政業務的日趨專門繁複，公共政策的制定權，已由立法機關移轉至行政機關，立法機關的主要功能，亦由政策制定轉化為政策澄清、政策妥協、政策合法化、行政監督與為民服務等功能。然不可諱言的，立法機關對於公共政策的制定，仍具有相當影響力，例如立法人員藉由質詢、法案審議與表決、行政部門預算之控制、人事同意權的行使以及對於行政部門的授權等，均將直接或間接的影響到公共政策的形成與內容；其次，國會議員的專業素養、敬業精神、意識型態、思想態度等個別因素，亦對於公共政策有著相當影響力。

七、行政人員

公共政策的制定過程中，行政人員因親身從事於資料蒐集、訊息處理、計畫方案的選定，以至於政策的創新、產生、執行效果追蹤與管考等，因此，行政人員的價值觀、偏好、關心公務的程度、政治知識與經驗等等，均將對於公共政策的內容與決策行為，造成相當之影響。

八、外來因素

現今公共政策形成的另一項特色，不僅國內各種可能影響因

素應予考量，國外因素所可能造成之衝擊或影響，亦不可忽視；可能影響公共政策的外來因素，大體而言，主要是來自該政府與國際組織及外國政府的關係而定，例如，是否為某項國際組織之會員國、該國對於該國際組織倚賴程度、該國與外國政府有否簽訂條約或協定。此外，國際社會之潮流與趨勢或外國政府對該國政情的政治言論等，都可能對於該國公共政策的制定或多或少的造成影響，例如國際勞工組織各項重要勞工公約或建議書，均將影響其會員國之勞工政策與法規。

肆、我國勞工政策之基本主張

我國勞工政策係以三民主義為方針，以憲法為綱領，揭揚國家至上、民主自由、經濟平等與勞資協調為指導原則。政府為求落實勞工政策，貫徹勞工作法令，有效預防與處理勞工問題，促進經濟與社會的穩定發展，歷年除在每年的施政綱要中，將保障勞工合法權益、增進勞工福祉、列為重要工作要項，並審酌政治、經濟及社會的發展趨勢，針對勞工的需求，自民國 62 年以來，由行政院核定實施之勞工政策方案，計有「保障勞工利益，改善勞工生活方案」、「加強勞工福利重點措施」、「推行以廠為家，以廠為校運動實施方案」、「加強就業服務方案」、「第 1、2 期加強推動職業訓練工作方案」及「現階段勞工政策綱要第一期執行方案」茲將歷年重要勞工政策簡述如下：