

中高齡者與高齡者就業彈性樣態之勞動條件探討

顏雅婷 | 勞動部勞動及職業安全衛生研究所 助理研究員



► 壹、前言

我國於 2025 年邁入「超高齡社會」，即 65 歲以上的老年人口占比超過 20%。由於高齡化與少子化的雙重影響，我國的勞動力市場發生結構性的轉變，未來 45 歲以上勞動力人數持續攀升，致使我國核心勞動力年齡持續增長，如何促進中高齡者及高齡者就業對國家發展相當重要。依《中高齡者及高齡者就業促進法》定義，中高齡者係指年滿 45 歲至 65 歲之人，高齡者係指逾 65 歲之人，中高齡者及高齡者易因面臨家庭照顧責任及體能健康等挑戰，影響其就業意願，建立具就業彈性之工作制度實為促進中高齡者及高齡者就業的重要做法之一。

本文介紹目前超高齡社會的勞動力變遷情形及就業彈性的發展趨勢，結合文獻資料分析我國中高齡者及高齡者的就業彈性樣態與偏好，以及實務上事業單位針對中高齡及高齡勞動力提供的彈性運用及管理模式與挑戰，並提出因應建議，提供讀者瞭解相關資訊。

► 貳、超高齡社會下的勞動力變遷

隨著醫療的進步與生活水準的提升，許多國家都面臨出生率、死亡率同步下降的情形，人口高齡化為已開發國家共同面臨的課題。根據國家發展委員會「中華民

國人口推估（2024年至2070年）」報告指出[1]，於2024年全球已有40個國家和地區邁入超高齡社會，包括日本、德國、法國等。另外，韓國、英國、美國、澳洲等國，也預估在未來數年陸續邁入超高齡社會，而我國於2025年65歲以上的老年人口占比超過20%，也正式邁入超高齡社會。

數據顯示我國未來長期少子高齡化現象將更趨明顯，未來總人口持續下降，預估未來我國總人口將由2024年之2,340萬人，減少至2070年之1,497萬人，減少844萬人。其中幼年、青壯年人口大減，老年人口則是大幅增加，65歲以上老年人口占總人口之比率預估由2024年之19.2%，提高至2070年之46.5%；同期間，年齡中位數由45.1歲提高至62.4歲；與此同時，由原本3.6名青壯年人口扶養1名老年人口，減少為每1名青壯年人口即需扶養1名老人。

受人口老化現象的影響，我國核心勞動力年齡持續向後遞延，勞動力市場發生結構性的轉變，預估我國在2028年勞動年齡人口比率將低於總人口三分之二，意味著從2028年起人口紅利消失，而15～24歲及25～44歲勞動力人數持續下滑。我國於2010年勞動力年齡集中在25～34歲，2020年提升至35～44歲，預估2030年將延至45～54歲，45歲以上的中高齡者將成為我國職場上的主力，故如何促進中高齡者與高齡者持續留在職場工作或重新投入職場，成為緩解勞動力缺口的重要策略。

◎ 參、職場就業彈性的發展與演進

一、職場就業彈性樣態

全球化促進不同樣態的就業彈性工作模式興起，事業單位為延攬更多專業人才、強化員工生產效能，開始透過增加受僱者的彈性度，期許能藉此提升勞工的忠誠度與留任率，其形式涵蓋正式與非正式模式，不同的彈性措施組合進而構成多元化的就業彈性樣態，舉凡工作地點、工作時間與工作方法，皆可因事業單位、職業特性與勞工需求而發展出不同的就業彈性職場樣態。

彈性就業樣態中，以工時彈性樣態居冠，其探討和研究與日俱增，國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）更於2023年首次發布聚焦於工作時間與工作生活平衡的全球性報告，闡述減少工作時數與強調職場就業彈性的重要性，表示遠端上班、工作分享及縮短工時等措施有助於勞工平衡生活與工作，加強勞工對事業單位的忠誠度，並可減緩員工離職率，進而降低招聘成本[2]。

McNamara, T. K等人延續多項學術研究相關脈絡，將就業彈性職場分為下列四大類型，分別為工作時間（涵蓋工作起訖時間與時程規劃、壓縮工作週、工作休息時間、休假）、工作任務量（控制加班時數、漸進式退休、減少工作量）、工作連續性（工作時間可部分或全程遠距辦公）、工作位置（長期休假後仍可回到相似的職務、教育訓練、額外的無薪假）[3]。

實施就業彈性職場有利於回應新興的四個面向挑戰，包含：科技發展、全球化、社會價值觀、人口結構變化。首先，職場中的就業彈性度結合科技，可協助提高員工既有的生產效率，並有助於團隊不受物理限制影響，能負荷日益複雜的工作量與任務；第二，透過工作時間及地點的彈性安排，有利於企業回應全球化衍生的議題，滿足不同地點、時區或更多客戶的需求，並可減少商務旅行、租借辦公室等費用，及減少通勤的時間成本；第三，職場中的就業彈性讓員工可以根據自己的情況調整工作方式、時間，減少工作壓力及避免女性退出勞動市場，提升勞工的忠誠度；最後，發展就業彈性職場亦有助於克服人口結構變化的挑戰，勞工可以透過漸進退休模式留在勞動市場，不需要完全退休亦能平衡其工作與生活關係，避免勞動力短缺及技術斷層[4]。

儘管彈性化發展有利於事業單位營運發展，然而就業安全與彈性涉及權衡關係，若過度聚焦於彈性之需求，放寬勞動市場限制時，容易導致勞工的就業安全受影響，因此在發展就業彈性時，仍須特別注意如何兼顧就業安全與彈性，並尋求勞資雙方皆能認可的共識。

二、中高齡者及高齡者就業彈性發展趨勢

在探討中高齡及高齡工作者與其彈性措施運用的相關研究中，普遍研究皆已證實職場彈性度有利於減少中高齡及高齡工作者繼續留在勞動力市場的阻礙，從健康方面、工作內容、時間與方法等方面增加彈性度給予支持，加強其繼續就業動機。

且國際間早已開始倡議透過多元共榮、彈性工作等方式，讓中高齡及高齡員工繼續就業，緩解勞動力缺口。

中高齡者及高齡者因其生理條件變化，將不利再從事具高工時、高壓力與高體能等相關特徵之工作類型時，原有或一般性的工作條件儼然變成了限制進入職場之因素。研究指出就業策略宜採彈性化，例如提供遠距工作、彈性之工作時間、同職分工條件等，可增加中高齡者及高齡者之就業機會。另有研究建議應創造更多樣化的工作機會與勞動彈性化，透過自由市場機制，以強化建構勞動彈性參與之職場權益結構性保障，進而減緩中高齡及高齡勞工失業率。

從研究得知，在超高齡社會中，中高齡者及高齡者重返勞動市場除經濟考量外，其重返職場亦可促進其健康面向，持續工作有助於避免憂鬱傾向。然而，因中高齡者及高齡者易有照顧家庭或體力下降之情況，導致其無法負荷全時段工作或配合加班，是中高齡者及高齡者退出勞動市場之主因，故加強工時的彈性度對於中高齡及高齡勞工至關重要，創建就業彈性之工作制度為促進中高齡者及高齡者就業的重要做法之一。

► 肆、我國中高齡者及高齡者就業彈性樣態

我國勞動市場的高齡化已成為不可避免的趨勢，目前部分事業單位已開始積極處理這個問題，以滾動式的修正方式，從工作與休息時間彈性、上下班彈性、工作

職務輪調等方式，漸漸發展出適合該事業單位的中高齡者及高齡者的彈性運用及管理模式。

為瞭解我國事業單位針對中高齡及高齡勞動力提供的彈性運用及管理模式，勞動部勞動及職業安全衛生研究所於 2023 年進行研究，透過深度訪談、焦點座談及案例分析等研究方法蒐集資料，掌握實務上普遍事業單位提供的就業彈性措施樣態、中高齡者及高齡者偏好之就業彈性及福利措施，並提供研究建議以作為相關政策規劃的參考 [5]。

一、事業單位提供之就業彈性措施樣態

根據訪談結果，我國事業單位目前實施的就業彈性措施內容多樣化，並可互相搭配，可約略分為以下類型：

（一）工作時間彈性：事業單位的工作時間彈性會因職務而有所不同，以行政單位、中高階主管以及兼職人員的彈性度最高。行政單位多以彈性上下班時間為主，有些事業單位會跟主管階級協定上班時間與天數，兼職工作者則可針對每個人的體力與狀況安排工作時數。



（二）工作地點彈性：訪談結果顯示事業單位開放工作地點彈性的意願並不高，多數事業單位並未開放遠距辦公，或是僅開放部分提出需求的勞工可以遠距辦公，例如：照顧家庭需求，或是因應疫情而開放。

（三）工作內容彈性：事業單位普遍有提供工作內容彈性，例如：師徒制度，傳承中高齡者及高齡者的經驗及技術。又如：職務輪調，透過部門輪調或職務調整，讓中高齡者及高齡者可選擇工作負擔較小或轉換職務的機會，亦或是透過工作內容輪調培養第二專長，維持並促進其職能增進。另也會考量體能與需求，安排適合的職務內容或拆解工作流程，降低工作負擔。

（四）休假彈性：多數事業單位會提供優於法令之休假，或是排班制的工作會搭配彈性安排休假日等措施，有利於中高齡者及高齡者兼顧其個人生活，尤其中高齡者與高齡者普遍需負擔長輩及子女之照顧責任，或是個人就診需求，透過休假彈性可提升其繼續就業與再就業之動機。

（五）退休彈性：事業單位常見以漸進式退休及退休後回聘等方式延攬中高齡者及高齡者繼續就業。採漸進式退休為逐漸減少工作時間以兼顧工作與生活，避免中高齡者及高齡者直接離開職場；退休後回聘則是鼓勵退休後的員工可擔任顧問、指導

或是短期補充人力，對於中高齡者及高齡者仍保有彈性且多元的退休規劃與選擇；對事業單位而言，退休員工的經驗有助於技術傳承與訓練新人。另《勞動基準法》於2024年修正，明定勞雇雙方得協商延後強制退休年齡，將勞資協商明文列為法律，一方面可以讓資方鼓勵中高齡者及高齡者續留職場，另一方面亦能讓有意願繼續留在職場的中高齡者及高齡者能有與資方協商的權益。

(六) 契約彈性：我國於2020年底正式施行《中高齡者及高齡者就業促進法》，希冀能建構更友善的職場環境，降低中高齡者及高齡者就業阻礙、加強其續留職場動機。《中高齡者及高齡者就業促進法》以1彈、1禁、3補助之架構脈絡施行，其中，彈性的部分允許雇主得以定期契約聘僱65歲以上高齡者，不受勞基法第9條所約束，增加勞雇雙方的彈性，提升雇主的聘用意願；禁止則是明文規定嚴禁年齡歧視，避免年長者因年齡而有損其權益；補助面而言，政府就在職者、失業者和退休者均提供不同項目的補助，提升雇主繼續聘僱或再聘僱之動機。

二、中高齡者及高齡者偏好之就業彈性及福利措施

根據訪談結果發現勞工與事業單位皆贊同透過就業彈性措施可鼓勵勞工續留職

場，除彈性措施外，教育訓練、就業環境與職務再設計與健康、健康關懷等相關福利措施亦是中高齡者及高齡者願意留在勞動市場的重要關鍵之一。

首先，透過持續性的教育訓練，維持或增進中高齡者及高齡者工作職能，使其更符合職務的要求，進而降低其工作壓力，利於繼續就業或轉換職涯跑道，可加強繼續就業之動機。再者，事業單位若營造更舒適的職場環境，並透過職務再設計及輔具等協助，將有效減輕中高齡者及高齡者的體力負擔，進而延長其工作職涯。最後，為確保中高齡者及高齡者的健康狀態，事業單位多會提供健康檢查及持續性關懷。另一方面，針對不同對象的背景及需求，而有相對應之偏好彈性內容，例如：主要家庭照顧者更需要工作時間及休假的彈性，以此平衡其家庭與工作生活；而有經濟需求者，則較偏好維持經濟收入，若有機會退休後回聘更希望以全職的方式再就業。

在研究蒐集的實務案例中，有一家事業單位在2023年時中高齡員工已占全體



員工的 17%，該事業單位推估於 2030 年時中高齡員工將會超過 20%，因此決定成立特定部門，以工作生活平衡、健康管理、家庭與財務規劃等三個構面提供中高齡員工支持與照護。該事業單位提供工作時間及工作地點彈性，可依個人需求提出申請，提供優於法令之給假，如：孝親假，鼓勵同仁陪伴 75 歲以上父母；也建立部門輪調或關係事業單位職務轉調機制，透過輔具、職務再設計、改善硬體設備或工作環境及加強健康管理（如定期健檢、員工健康餐盒等）；以及針對已退休員工，提供顧問制或退休後回聘以留住資深人才與經驗傳承。另有其他事業單位，因面臨勞動力短缺的情況，開始透過退休後回聘的方式延攬退休人才，並依照其彈性需求安排全職或兼職，或開始積極招攬中高齡者及高齡者，運用彈性的工時安排、良好的教育訓練及職務再設計等方式吸引人才。

► 伍、結語

研究發現確實目前部分事業單位已開始積極處理勞動力老化的問題，並從工時與休假彈性、工作內容彈性、契約彈性等

方式，或是提供環境改善與職務再設計、教育訓練及健康關懷等措施，漸漸地發展出適合該事業單位的中高齡者及高齡者的彈性運用及管理模式。許多事業單位更表示中高齡者及高齡者的忠誠度高、工作品質穩定，有利於事業單位維持營運及服務品質，且中高齡者及高齡者在遇到問題時，能運用其豐富的工作經驗快速解決問題，一改對中高齡者及高齡者的刻板印象，未來也會持續運用中高齡及高齡勞動力。但實務上推行中高齡者及高齡者就業彈性措施時也面臨一些挑戰，包含年齡歧視情形、中小企業擔心成本較高或獨厚中高齡者及高齡者之公平性問題。

研究建議可從強化勞資溝通、推動漸進式退休、鼓勵事業單位與勞工協商延後退休、持續加強就業輔導及諮詢、多元化媒合管道與政策宣導，並簡化事業單位申請補助的流程等各方面持續推動中高齡者及高齡者就業。事業單位則可從工作、健康及家庭照顧等面向導入就業彈性措施來吸引中高齡者及高齡者人才，鼓勵其續留職場或重新投入職場以貢獻經驗及專長。

參考文獻

1. 國家發展委員會 (2024)。「中華民國人口推估 (2022 年至 2070 年)」報告。
2. ILO (2023), Working Time and Work-Life Balance Around the World. Available from: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40protrav/%40travail/documents/publication/wcms_864222.pdf
3. McNamara, T.K., et al. (2012), Access to and Utilization of Flexible Work Options. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*; 51(4): 936-965.
4. Future of Work Institute.(2012), The Benefits of Flexible Working Arrangements : A Future of Work Report. Available from: <https://www.bc.edu/content/dam/files/centers/cwf/individuals/pdf/benefitsCEOFlex.pdf>
5. 郝鳳鳴，陳美滿，顏雅婷 (2024)。中高齡者與高齡者就業彈性之勞動條件探討，勞動部勞動及職業安全衛生研究所。<https://results.ilosh.gov.tw/iLosh/wSite/ct?xItem=40569&ctNode=322&mp=3>

日本不當勞動行為救濟之裁量——以第二鳩計程車事件為中心

侯岳宏 | 臺北大學法律學系 教授



► 壹、前言

不當勞動行為制度自2011年5月1日開始施行，至今已滿13年有餘，裁決委員會也受理了許多案件。裁決委員會除了保障勞工的團結權，透過特別的程序加以救濟外，也在個案中逐漸形成集體勞資關係的規範，在台灣集體勞資關係所扮演的角色也日愈重要。在救濟程序上，一方面保留行政救濟主義之方式（例如，對於工會法第35條第1項事件之救濟），一方面也賦予裁決委員會審查涉及私權爭議事件

的權限（工會法第35條第2項之事件）¹。不過，裁決救濟程序也陸續產生爭議。受到矚目的爭議之一，乃法院對於裁決決定審查之問題。

台灣當時在導入不當勞動行為制度時，曾參考日本制度之經驗，日本的發展也受到台灣實務的關注。2022年日本最高法院曾於山形大學事件對於不當勞動行為救濟命令的裁量表示意見²。該案涉及當雇主構成違反誠信協商義務之不當勞動行

1. 關於歷次草案的討論，請參見拙作，不當勞動行為救濟的基礎理論，頁172-180，2015年7月。
2. 山形大学不当労働行為救済命令取消事件，最高裁第二小判決，令和4年（2022年）3月18日民集76卷3号，頁283，日本最高裁判所下列網址可閱覽：https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=91028（2025年1月15日）。

為時，勞動委員會可否發布命雇主應該進行誠信協商命令之問題。在該案中，最高法院引用1977年第二鳩計程車事件判決之見解³，處理相關爭議。從此角度而言，也可看出同判決在日本實務之重要性。本文因篇幅限制，一方面介紹1977年第二鳩計程車事件判決，也藉此介紹日本之不當勞動行為制度，以及上述山形大學事件，以作為台灣後續討論之參考。

►貳、本案事實

以經營計程車為業的甲公司（原告、被上訴人），僱用工會會員A等6人擔任駕駛，因為解僱這6人，A等6人向乙勞動委員會（被告、上訴人）申請不當勞動行為救濟。乙勞動委員會認定構成不當勞動行為，作出甲公司應回復A等6人原職（原職復歸）與給付自解僱日至復職日止之工資（バックペイ）。甲公司主張該救濟命令未扣除A等6人被解僱後於他處服勞務所得收入（中間收入）為違法，故提起撤銷訴訟。第一審判決（東京地判昭和43年1月30日勞民集19卷1号44頁）與原審（東京高判昭和45年2月10日勞民集21卷1号148頁）均認同甲公司之主張，故乙勞動委員會提起上訴。

►參、爭點

本件爭點涉及到不當勞動行為救濟命令之審查，以及給付自解僱日至復職

日止之工資是否須扣除他處服勞務所得之爭議。

►肆、判決理由

主文略以：「上訴駁回。」

理由略以：《勞動組合法》：「第7條之規定是以勞工的團結權及團體行動權的保護為目的，而將侵害這些權利之雇主行為作為不當勞動行為而加以禁止，救濟命令制度就是要擔保第7條規定的實際效果而設計」。採用救濟命令的方法是「為了透過命令將雇主的工會活動侵害行為所產生的狀態直接矯正，以達成迅速回復與確保正常的集體勞資關係秩序；並且對於雇主多樣的不當勞動行為事先就對其改善措施的內容具體的特定是困難且不適當，因此授權給對於勞資關係具有專門知識經驗的勞動委員會，依其裁量，按照個別的事案決定適當的矯正措施並發布命令」。並且說明勞動委員會的裁量權「並不是無限制，存在著從其旨趣與目的而來的界限，且救濟命令持有對於不當勞動行為被害加以救濟的性質」。

判決也提及中間收入是否扣除之問題，應考量被解僱勞工個人的被害的救濟與解僱對於工會活動之侵害的除去之觀點來考量。並且說明依照前者之觀點，原則上中間收入應扣除，但是仍應考量再就職的難易、工作地勞務的性質與內容以及工資的多寡以及解僱對於工會活動之影響等，來加以判斷。

3. 第二鳩タクシー事件・最大判昭和52年（1977年）2月23日民集31卷1號，頁93，日本最高裁判所下列網址可閱覽：https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail6?id=19681（2025年1月15日）。

► 伍、評析

一、本判決之意義

日本在第二次世界大戰後，於1949年受到美國1935年的《國家勞工關係法》（National Labor Relations Act of 1935, NLRA，又稱華格納法）的影響，於《勞動組合法》（相當於我國工會法）第7條明文禁止雇主對勞工及工會為團結權侵害行為，並且於同法第27條以下規定不當勞動行為的救濟機關為勞動委員會，透過該委員會進行審查並發布救濟命令進行救濟。這種由不當勞動行為的禁止規定與透過勞動委員會的救濟所構成之制度，在日本也被稱為不當勞動行為制度⁴。

不當勞動行為制度的實施，實際上也是對於國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）公約的一種實踐⁵。在ILO 1949年所通過的組織權及團體協商權公約（第98號公約）亦規定，「勞工應充分享有在其就業方面免受反對工會之歧視行為之保障」，以及「免受彼此或彼此職員或會員之任何干擾」（第1條、第2條），並且於第3條規定，「凡有需要，應設置適合國情之機構，以達保證尊重上述各條所指組織權之目的」。

關於救濟命令的發布，日本《勞動組合法》只規定當勞動委員會認定申請事實的全部或一部有理由時，應發出「同意與

申請人的請求有關的救濟之全部或一部」的命令（《勞動組合法》27條之12、勞動委員會規則43條第1項）。因此，關於救濟命令的內容，勞動委員會是否具有裁量權？其限制為何等問題，也受到討論。本判決對於勞動委員會發布救濟命令的裁量權表示意見，具有重要性。

二、不當勞動行為之裁量

（一）日本不當勞動行為制度之發展

日本不當勞動行為相關制度主要規定於《勞動組合法》。同法於第二次世界大戰後，有大幅度的修訂。1947年前之舊勞動組合法存在著些許問題，例如舊法採取處以刑罰的科處主義，但被要求須符合罪刑法定主義，構成要件須明確化，對於不當勞動行為此不確定法律概念，適用之件數極為少數；另外，當時並未對於民事救濟作規定，因此勞工因雇主違反上述規定而受到不利益待遇，還是得提起民事訴訟以求救濟。基於上述之問題，1947年進行修訂，成為現行的勞動組合法，在不當勞動行為禁止規定的類型上，除了不利益待遇與黃犬契約之外，增加拒絕團體協商、支配介入與經費援助（同法第7條第1款至第3款）。對於不當勞動行為之救濟，廢除科罰主義，改採行政救濟主義方式，也就是透過勞動委員會對於救濟申請進行調查、審問並認定是否構成不當勞動行為，然後發布救濟命令的方式。之

4. 盛 誠吾，労働法総論・労使関係法，頁207，2000年。

5. ILO公約與不當勞動行為制度之關係，請參見拙作，ILO有關勞工團結權之公約與日本的不當勞動行為制度，臺灣國際法季刊，第5卷第2期，頁43-75，2008年6月。

後，在 1952 年對於不當勞動行為禁止類型，又增訂禁止雇主因為勞工向勞動委員會申請救濟等理由而給予不利益待遇之規定（同法第 7 條第 4 款），至此，可以說完成整個不當勞動行為制度。在 2004 年為了讓不當勞動行為事件的審查更為迅速與正確，使該制度能發揮原來所預期之功能，再次進行大規模修法，修正內容遍及勞動委員會體制、不當勞動行為之審查程序與和解等規定⁶。

（二）救濟機關與救濟程序

當發生不當勞動行為時，《勞動組合法》所預定的救濟方式是透過勞動委員會發布救濟命令來處理，但由於日本並無像美國的國家勞動關係委員會（**National Labor Relations Board, NLRB**）被承認具有不當勞動行為之專屬管轄，因此，當事人直接向法院請求救濟也不被禁止，存在著司法救濟與行政救濟兩種方式。

與本文較相關者為行政救濟之方式，在此主要介紹此部分。勞動委員會可區分為隸屬於厚生勞動大臣管轄的中央勞動委員會與隸屬於都道府縣知事所管轄的都道府縣勞動委員會，在行政組織上屬於具有獨立性的行政委員會。其委員由資方委員、勞方委員與公益委員等各相同人數之三方代表組成。其特色包括：獨立性的行政委員會、由三方代表構成之公平性、裁決機能與調解機能並存、中央與都道府縣勞委



兩層構造等性質。目前，依據《勞動組合法》第 27 條規範，創設勞動委員會以準司法之程序專門審理、進行判定雇主之不當勞動行為，並且做成救濟命令⁷。

（三）日本法院對於不當勞動行為的司法審查密度

日本的不當勞動行為救濟程序，可大概區別為初審程序、再審查程序、與行政訴訟程序。初審程序與再審查程序又可細分為申請、調查、審問、合議與發布救濟命令等順序。由於都道府縣勞動委員會或中央勞動委員會所作之命令（駁回命令或救濟命令）為行政處分的一種，因此不服都道府縣勞動委員會或中央勞動委員會所作成之命令時，可向法院提起行政訴訟法上的撤銷之訴。而法院在撤銷訴訟審查勞動委員會命令時，會就勞動委員會的事實認定、不當勞動行為成立與否的判斷、以及救濟命令內容的適法性等項目加以審查。

6. 此部分之介紹，請參見侯岳宏，同註 1，頁 102-135。

7. 關於此點，也請參見張智程，日本勞動委員會不當勞動行為救濟命令之裁量權基準法理與演進，思與言，第 52 卷第 1 期，頁 141-169，2014 年 3 月。

1. 事實認定與法律解釋適用的審查

目前，法院僅承認勞動委員會對於救濟命令的內容具有裁量權，對於事實認定與不當勞動行為的成立與否則完全審查⁸。

事實認定的部分，須留意日本在2004年《勞動組合法》修法時，有新增規定。當時增加勞動委員會可以依當事人的聲請或依職權，經公益委員會議（或小委員會）的合議後，可命令證人到場與發布證物提出命令等規定（《勞動組合法》第27條之21）。對於違反證物提出命令不提出證物者，除非有正當理由，否則在行政訴訟時不能再以該證物來證明應證之事實（《勞動組合法》第27條之21）⁹。

不當勞動行為成立與否部分，學者指出不當勞動行為的相關規定的解釋適用上，雖然目前實務上不認為此部分具有

判斷餘地（日文用要件裁量），但是此部分也只是意味法院對於勞動委員會的判斷得予以審查，不能否定不當勞動行為相關規定的要件上有其獨特性，因此呼籲法院在審查時，應該留意在判斷不當勞動行為成立與否時，法規特別設置勞動委員會這個專門判斷機關之意義，在此基礎下進行審查¹⁰。

2. 救濟命令的裁量與界限

依據《勞動組合法》第27條規定，勞動委員會於以判斷申請事實有理由時，應發布救濟命令，申請適時僅一部有理由時，僅得就該部發布救濟命令，其餘部分應駁回之。法律上並未特定應該要發布何種內容之救濟命令，此部分委由勞動委員會裁量，雖然申請人得記載請求救濟內容，但委員會並不受此拘束。法院審查時，



8. 關於此點，可參見山川隆一，不當勞動行為争訟法の研究，頁138-158，1990年7月；菅野和夫，労働法，頁1271-1274，2024年13版。對於不當勞動行為成立與否的審查，常被提到的判決是寿建築研究所事件，最二小判昭和53年11月24日勞判312号，頁54，日本中央勞動委員會。下列網址可閱覽：https://www.mhlw.go.jp/churoi/meirei_db/han/h00099.html（2025年1月15日）。

9. 關於此部分，請參見侯岳宏，同註1，頁117-120。

10. 菅野和夫，同註8，頁1272-1273。

如同本件第二鳩計程車事件判決所提及：「第7條之規定是以勞工的團結權及團體行動權的保護為目的，而將侵害這些權利之雇主行為作為不當勞動行為而加以禁止，救濟命令制度就是要擔保第7條規定的實際效果而設計」。採用救濟命令的方法是「為了透過命令將雇主的工會活動侵害行為所產生的狀態直接矯正，以達成迅速回復與確保正常的集體勞資關係秩序；並且對於雇主多樣的不當勞動行為事先就對其改善措施的內容具體的特定是困難且不適當，因此授權給對於勞資關係具有專門的知識經驗的勞動委員會，依其裁量，按照個別的事案決定適當的矯正措施並發布命令」，進而承認勞動委員會之廣泛裁量權¹¹。

不過，須留意者，雖然勞動委員會對於救濟命令的內容有裁量權限，但是仍有其界限。首先，因為救濟命令為行政處分，因此其內容必須為可能、確定、適法¹²。其次，救濟命令也具有從不當勞動行為制度的旨趣與目的所導出的限制。不過，旨趣與目的為何，在理解上有所不同。過去於在日美軍調達部東京支部事

件¹³，最高法院判決指出救濟命令制度之目的是「排除不當勞動行為，使申請人回復到等同於沒有不當勞動行為之事實上的狀態，並非對申請人給予因不當勞動行為所產生私法上損害之救濟，或對雇主處以懲罰」。這樣的見解，被稱為原狀回復主義¹⁴。不過此主張，受到批評在流動的勞資關係裏，回復到沒有不當勞動行為的狀態是不可能¹⁵。因此，在本件第二鳩計程車事件裏，最高法院避開原狀回復的用語，並且在判決指出，勞動委員會的裁量權「並不是無限制，存在著從其旨趣與目的而來的界限，且救濟命令具有對於不當勞動行為被害加以救濟的性質」。此所謂的旨趣與目的，學者指出應該是判決文所指「回復與確保正常的勞資關係」¹⁶。最高法院此見解也受到學者的支持¹⁷。

三、此判決近年之影響

如同本文前言所提，本件第二鳩計程車事件之判決要旨，在近年所發生的山形大學事件受到引用。該案件涉及當雇主構成違反誠信協商義務之不當勞動行為時，勞動委員會可否發布命雇主應該進行誠信

11.關於此部分之介紹，請參見侯岳宏，同註1，頁81-83。

12.塚本重賴，労働委員会，頁164，1977年3月。

13.在日米軍調達部東京支部事件，最一小判昭和37年（1962）9月18日民集16卷9號，頁1985。日本最高裁判所下列網址可閱覽：https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail?id=53069（2025年1月15日）。

14.原狀回復主義之說明，參見盛誠吾，同註4，頁247-248。

15.道幸哲也，不当労働行為救済の法理論，頁190-192，1988年4月。

16.山川隆一，不当労働行為争訟法の研究，頁151，1990年7月。

17.參見道幸哲也，同註15，頁192；菅野和夫，同註8，頁1252-1253。

協商命令之問題引發爭議¹⁸。該案件是Z工會以雇主X在團體協商的因應違反勞動組合法第7條第2款之不當勞動行為向該縣勞動委員會提起不當勞動行為救濟。勞動委員會認為X的行為該當於不當勞動行為對X發布救濟命令。X對此不服，向法院提起撤銷訴訟。勞動委員會認為X對於本件各種協商事項應該適切地提供財務資訊等，不應該固執自己的主張，命令應該誠實地進行團體協商。原審（仙台高判令和3年3月23日），對於救濟命令的部分，考量本件命令作出時調薪管制或工資調降之實施已經過4年，相關職員在此背景下所形成的法律關係也累積一定期間，在該時點要求X與Z就各協商事項達成有共識的合意在事實上是不可可能，縱使構成不當勞動行為，命令要求再進一步進行協商，不得不說已逸脫裁量權的範圍，故認為勞動委員會之命令已違法。本件最高法院第二小法庭¹⁹則認為雇主構成違反誠信協商義務之不當勞動行為，即使關於該團體協商事項無成立合意可能性時，勞動委員會可以發布命雇主應該進行誠信協商之



命令。本件判決被評價為是延續上述第二鳩計程車事件判決²⁰。也是最高法院首次對於雇主構成違反誠信協商義務之不當勞動行為，即使該團體協商事項無成立合意可能性時，勞動委員會可以發布命雇主應該進行誠信協商之命令。

從第二鳩計程車事件之判決，一直到近年來所發生的山形大學事件，也可看出日本法院對於勞動委員會審查時，認為同委員會對於救濟命令的內容有裁量權限，也對於其界限有一些說明。此部分發展，也值得台灣討論相關制度時留意。

18. 山本 拓，雇主構成違反誠信協商義務之不當勞動行為，關於該團體協商事項無成立合意可能性時，勞動委員會可否發布命雇主應該進行誠信協商之命令（日文原文為：使用者が誠実に団体交渉に応ずべき義務に違反する不当労働行為をした場合において、当該団体交渉に係る事項に関して合意の成立する見込みがないときに、労働委員会が使用者に対して誠実に団体交渉に応ずべき旨を命ずることを内容とする救済命令を発することの可否），ジュリスト，1580号，頁106-109，2023年2月。

19. 山形大学不当労働行為救済命令取消事件，同註2。

20. 山本 拓，同註18，頁108-109。

第 11 屆臺紐經濟合作協定背景與勞工委員會會議成果

呂昆霖 | 勞動部綜合規劃司 科員



▲ 第 11 屆臺紐經濟合作協定貿易與勞工委員會會議台北會場與會人員合影

本屆（第 11 屆）臺紐經濟合作協定（The Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation，以下簡稱 ANZTEC）貿易與勞工委員會會議，於台北時間去（2024）年 11 月 26 日上午以視訊方式召開，就臺紐雙方「勞動情勢發展」說明，並針對「工時制度、彈性措施及勞雇關係與爭議處理」、「職業安全衛生相關政策及措施」及「綠色經濟及勞動市場政策」等議題深入交流討論。最後共同決議本年下屆（第 12 屆）會議，將於台北舉行，續就本次會議所關切各項議題深化討論。

壹、背景：臺紐經濟合作協定

紐西蘭是台灣重要國際經貿夥伴，亦為亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation，以下簡稱 APEC）及國際勞工組織（International Labour Organization）等國際組織會員，與紐方發展合作夥伴關係對我國國際參與深具意義。雙方於 2013 年 7 月 10 日簽署締約簽署 ANZTEC，旨在透過消除貨品、服務貿易及投資障礙，達成臺紐之間貿易開放及自由化等目標，共創可預測、透明及穩定之商業環境。

ANZTEC 內容共計 25 章，其中，第 16 章「貿易與勞工」規定雙方應促進各

自境內工作條件及生活標準改善，並以締約方會議等對話合作方式，健全勞動政策與措施。勞工專章於紐西蘭之聯絡點為紐西蘭商業、創新與就業部（Ministry of Business, Innovation, and Employment，以下簡稱MBIE），該部提供政策、服務、諮詢和管制，以支持紐西蘭經濟業務成長。

為此，臺紐雙方自2014年起即依上開規定，每年定期召開貿易與勞工委員會會議，共同推動臺紐雙方於各項經貿及勞動議題之合作，奠定良好基礎，至去年為止已召開11屆會議，並依雙方關心或關注之勞動情勢，持續更新會議討論議題。

本屆會議循例就雙方「勞動情勢發展」辦理簡報，並延續第10屆會議決議，就「綠色經濟及勞動市場政策」廣續討論，另因應紐西蘭推動《2003年休假法（Holiday Act 2003）》與《2000年勞雇關係法（Employment Relations Act 2000）》等修法工程以及我方推動「營造業墜落打擊年」等最新重點業務，因此加入「工時制度、彈性措施及勞雇關係與爭議處理」及「職業安全衛生相關政策及措施」等議程，共計4大議程。

►貳、會議紀實：勞動情勢發展

會議於去年11月26日台北時間上午9時開幕，經雙方代表致詞後正式進入議題討論，首先為「勞動情勢發展」。紐方由MBIE國際勞動政策小組顧問Patricia Feria報告紐國去年勞動情勢發展：截至去年9月，紐西蘭勞動力年增長率放緩至0.6%，原因包含移民減少及青年就業率

下降等。淨移民人數雖處於高位但趨於緩和，主因係澳大利亞經濟表現相對強勁，促使移民由紐西蘭移居澳大利亞。

我方由勞動部綜合規劃司科長黃君浩報告我國去年勞動情勢發展：首先，《最低工資法》自本年年起將取代「基本工資」接續保障基層勞工經濟生活，藉由專法制定，完善最低工資審議機制。

其次，《性別平等工作法》於去年3月8日修正施行，強化雇主防治職場性騷擾責任，建立外部公權力申訴調查機制，並增訂最高負責人或僱用人為性騷擾行為人之行政罰。

第三，《勞動基準法》第54條於去年7月31日修正施行，明定勞雇雙方得協商延後強制退休年齡。

第四，推動「營造業墜落打擊年」方案，透過墜落重大職災停工處分、加強監督檢查、舉辦建設公司或大型工程業主高階主管座談，同時推動工程規劃、設計及施工階段之安全衛生合作事項，以期達到職場減災目標。



◎參、會議紀實：工時制度、彈性措施及勞雇關係與爭議處理

雙方接著針對工時與勞雇關係議題，深入討論我國工時制度與育兒彈性措施，紐西蘭則分享紐國休假法案之修法進度。

我方由勞動部勞動條件及就業平等司專門委員李怡萱報告我國工時制度與幼兒照顧彈性措施：我國工時制度分為一般工時規定、彈性工時制度及特殊工時規定。法定工時於 2016 年修正為一週 40 小時。與鄰近及其他國家比較，符合國際趨勢。國定假日天數為 12 日，另有婚喪事病假及依工作資歷提供之有薪特別休假，並自 2017 年起增加職場新鮮人特別休假，友善育齡父母。幼兒照顧彈性措施包含彈性上下班時間、減少每日工作時間及部分時間工作等。

紐方由 MBIE 國際勞動政策小組首席顧問 Shay Duckworth 報告勞雇標準與勞雇關係目前業務，紐西蘭政府去年 9 月發布《2003 年休假法》法案草案進行諮詢，以解決勞雇雙方權益及計算方式不明確等長期問題。《2000 年勞雇關係法》之修法方向聚焦承攬關係明確化及個人申訴流程簡化等，確保企業及勞工在明確同意採取承攬合約時，能對該關係之性質有清楚認識；並為個人申訴流程設立收入門檻及救濟資格。

◎肆、會議紀實：職業安全衛生相關政策及措施

本次會議亦討論職業安全衛生相關政策及措施，我方概述去年「營造業墜落打

擊年」之背景、措施及成效；紐西蘭則詳細介紹《2015 職場健康安全法（Health and Safety at Work Act 2015）》及相關法規修法改革情形。

我方由勞動部職業安全衛生署職業安全組組長朱文勇報告我國推動「營造業墜落打擊年」相關規劃辦理情形。「營造業墜落打擊年」減災策略包含建置平台、部會合作、教育訓練、媒體宣傳、外部資源及監督檢查等策略。統計去年迄 11 月 14 日止之營造業墜落重大職災死亡人數為 74 人，較前 3 年同期平均值減少 9 人，較去年減少 19 人，墜落職災占比下降至 63.2%，已呈現下降趨勢。未來將參考英國、新加坡等國家施工安全管理制度，持續執行相關減災策略。

紐方由 MBIE 職業健康安源政策首席顧問 Elizabeth Thomas 簡介《2015 職場健康安全法》修法情形。《2015 職場健康安全法》施行至今已近 10 年，為適時檢討相關法規運作良好之處及待改進之處，紐西蘭政府去年 6 月至 10 月推動廣泛且全面之公眾諮詢，瞭解大眾對職業安全健康體系相關經驗，以及該體系面臨之挑戰及改善機會。目前刻正分析回饋意見及內容，以進一步推動政策工作與改革。

◎伍、會議紀實：綠色經濟及勞動市場政策

本屆會議依據上屆會議決議，廣續討論綠色經濟及勞動市場政策。我方分享因應淨零趨勢經濟轉型之研究成果及人才培訓措施，紐方則介紹對在地經濟發展

及勞動力規劃頗有成效之產業別勞動力參與計畫（Sector Workforce Engagement Programme，以下簡稱SWEP）。

我方由勞動部勞動及職業安全衛生研究所主任秘書陳毓雯分享《全球淨零排放趨勢對我國高碳排產業就業市場之影響與因應策略研究—以石化業為例》研究案進度。本研究之動機為針對淨零轉型之可能衝擊，提前規劃以因應勞動市場變化，尤其鼓勵加速石化業淨零轉型，將結合文獻分析、問卷調查、深度訪談、個案研究訪視、專家座談及專家諮詢等方式，綜整政策建議。研究報告預計本年6月公開上網。

勞動部勞動力發展署訓練發展組科長周素蘭則報告本部因應「綠色經濟」發展之人才培訓措施，本部為提升我國15歲以上之勞動力的職場競爭力，由中央結合地方訓練夥伴，因應產業與地方發展，依人生不同階段需求，針對青年、失業者及在職者提供不同訓練方案，盼能提升勞工知識、技能及態度。

紐方由SWEP組長Andrew McNaught報告SWEP計畫緣起、內容及執行成效。SWEP為一小型行動導向團隊，與營造業、園藝與葡萄栽培業、酪農業、公路貨運業、觀光業、水產養殖業以及老人安養院等產業合作，旨在推動研究發現及倡議，對移民、教育與福利等領域發揮影響與變革。為此，SWEP推出多項倡議計畫，包含推動營造業設立工作與技能中心、園藝與葡萄栽培業建立供需模型、公路貨運業集資建立產業協調員制度，以及酪農業制

定產業學徒制度等。因應COVID-19疫情，SWEP接掌地方發展處一系列計畫管理，如今已由地區經濟發展團隊轉為就業、技能與移民政策團隊，未來將持續為關鍵產業發展勞動力規劃機制。

►陸、未來展望

會議最後，雙方就會議未來規劃交換意見。紐西蘭支持下屆ANZTEC貿易與勞工委員會會議於本年由我方主辦，並建議爾後每2年輪流主辦召開貿易與勞工委員會會議（即第13屆會議於2027年由紐方主辦），透過更長時間籌備工作保障會議品質，並透過APEC場域及雙邊關係持續交流及合作。我方對紐方提案表示同意，並說明因雙方仍有許多其他機會及場合持續聯繫交流，相信無論當年度是否召開貿易與勞工委員會會議，雙方對話機制都將保持暢通。

勞動部綜合規劃司副司長謝青雲於閉幕式表示，本次會議雖無法實體會面討論，但我方仍獲益良多，除互相分享勞動情勢發展，也瞭解對方在工時制度、職業安全衛生法規及綠色經濟等議題面臨的問題現狀、保障勞工權益相關措施及成效，為雙方帶來政策啟發，期待雙方持續就重要政策議題及法制發展交流分享，並期望本年能於台北舉辦實體會議，共同穩固雙方的對話基礎與情誼。