

勞資爭議處理法修正 草案評析

韓仕賢

壹、前言：一個修法，兩極反應

銀行員工會全國聯合會於今年9月8日發起「反亂併、嗆金改」萬人遊行，訴求之一為「還我勞動三權、保障勞動權益」，要求立法院應尊重工會修法意見，於本（第6）屆最後會期修正通過「集體勞動三法」。或許是這個原因，在工會遊行前夕，行政院院會於9月5日趕著通過勞資爭議處理法修正草案，加上先前已送至立法院審議的工會法及團體協約法修正草案，「集體勞動三法」又將再度於國會面臨三讀修法的闖關。

雖然「集體勞動三法」能否修法過關還在未定之天，但是勞資爭議處理法修正草案出爐之後，立即就被勞工團體批評是形同「戒嚴」的倒退修法¹，究其反對主因在於修正草案明文禁止某些特定事業之勞工進行罷工，以及明定若干行業之勞工雖可依法罷工，但是主管機關卻得以「冷卻期」為由，暫時限制勞工不得罷工。為此，勞工團體揚言，將集結串聯更多勞工抵制反對修法。

根據勞委會9月5日新聞稿表示，此次勞資爭議處理法主要修正方向，「除提升勞資爭議處理機制之效能」，「並針對爭議行為予以另立專章規範」，「及配合工會法及團體協約法之修正，增訂不當勞動行為裁決專章」，「期對勞工團結權、協商權及爭議權之保障更為周延」。官方所稱4個修法方向是否真能如其所稱、足堪檢驗，則必須審視草案內容才能一探究竟，筆者擬從這幾年處理勞資爭議的實務經驗及從事工會組織工作之親身感受出發，撰文評析該草案優劣虛實之處，亦歡迎讀者批評指正。



1 參閱青年勞動95聯盟《重新戒嚴！97%以上勞工將遭剝奪合法罷工權！》新聞稿，2007/09/07；全國產業總工會《反對新勞資爭議「戒嚴」法草案》新聞稿，2007/09/07。

2 有關我國勞資爭議之立法規範，詳見黃越欽（2000），勞動法新論，頁460，台北市：自行出版；張憲政（2000），勞資爭議中仲裁制度的理論與實務—以我國仲裁制度為例，頁123-126，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

貳、部分修正條文值得肯定但又美中不足

目前勞工行政主管機關處理勞資爭議的主要法律依據為勞資爭議處理法，該法於1928年由國民政府公布施行，後於1988年大幅修正公布迄今³；期間經歷勞動基準法擴大適用、工會自主聲浪湧現，以及台灣經濟結構快速轉型、關廠歇業問題惡化等因素，各界迭有要求修法因應，以符社會現實之議。

故此次修正草案共計56條，修正幅度不小，其中部分修法重點值得肯定之處大致如下：

- (一) 將「權利事項」爭議納為得依該法申請仲裁（現行規定僅限調解），而且對勞方當事人提起訴訟或依仲裁法提起仲裁者，給予適當補助（修正條文第5條）。
- (二) 增訂「裁決」機制之相關規定，對於不當勞動行為及拒絕團體協約協商之行為，透過裁決認定排除之（修正條文第7條及第35條至第43條）。
- (三) 工會及其會員依法、正當為爭議行為時，其民、刑事之免責或限制，以免勞工行使爭議行為時動輒得咎（修正條文第46條至第47條）。

(四) 為通盤瞭解勞資爭議實情，明定相關人員有虛偽說明、提供不實資料或無正當理由拒絕說明者，提高罰鍰數額（修正條文第54條）。

上述4項修法重點是筆者認為值得肯定之修正條文，但仍有美中不足之處，故對這部草案的加分效果有限，殊為可惜。

一、強制性規範不足

首先，台灣勞資爭議案件絕大多數為權利事項爭議，若經調解不成立之後，唯有透過司法訴訟程序解決，勞工在面對為數龐大的訴訟費與律師費，以及訴訟過程冗長的諸多考慮之下，往往無奈卻步而自認倒楣；就算勞工鼓足勇氣提起告訴，最後獲得「遲來的正義」，不僅曠日費時，也無助於疏減訟源⁴。因此，修法將「權利事項」爭議納為得依該法申請仲裁，以仲裁方式一次解決糾紛，或有助於減少弱勢勞工訴訟的件數，勞工也不必浪費太多時間、精力及承受過大壓力，就能爭取應有勞動權益；但在實務上，權利事項之勞資爭議幾乎都是因為勞方認定資方違法在先而引發，如果資方自始就故意漠視以對，甚至先入為主認定勞工行政主管機關在調解、仲裁過程會對勞方比較偏

³ 1980年代，美國學界認為西方社會正面臨勞資雙方訴訟爆炸的現象，原因在於勞資之間的權利事項糾紛快速增加，當事人對於任何權利侵害均告上法庭，整個社會「好訟」之風興盛；法院因趕不上訴訟爆炸之速度，導致嚴重遲緩無效率，即所謂「訴訟爆炸論」。由於學者視此為一社會退步之兆，而主張應在法院之外另闢解決途徑，最後影響很多國家立法，最顯著之影響為打破權利事項僅得由法院判決之原則，修改為亦得循調解程序尋求解決，以減少法院之訟累。詳見黃越欽，前揭書（註2），頁460。

⁴ 勞資爭議處理法修正草案第22條對於仲裁程序之發動有3種規定：（1）任意仲裁：勞資爭議調解不成立者，經爭議當事人雙方申請仲裁；（2）逕付仲裁：經勞資爭議當事人雙方同意，得不經調解申請仲裁；（3）強制仲裁：調整事項之勞資爭議經調解不成立者，主管機關認為情節重大，得依職權交付仲裁，並通知勞資爭議當事人。所以，除非強制仲裁，否則只要勞資爭議任一方或雙方不同意申請仲裁，仲裁程序就無法進行。

頗，而寧可讓勞工去法院告訴，再視判決結果爲之，則此一修法美意恐將落空⁴。

因爲若進一步探究勞資爭議調解爲何通常以「不成立」收場⁵，原因也幾乎都可歸責於資方，筆者就處理勞資爭議所累積的實務經驗⁶，歸納出資方通常採取的做法如下：

- (一) 資方表明拒絕出席⁷。
- (二) 資方縱使同意出席，但是所委託之代理人動輒以其未獲充分授權之由，使會議流於形式、各說各話，調解委員會最後無法作成調解方案。
- (三) 資方所選任之調解委員，通常居於資方代理人之立場發言，致使調解方案無法作成。
- (四) 即使作成調解方案，但是資方拒絕簽名同意，最後仍調解不成立。

筆者認爲，經驗豐富的調解委員會主席，除了必須具備折衝協調能力，亦須善用「指派委員調查事實」的職權，要求勞工行政主管機關派員深入糾紛現場進行調查及勞動檢查，而且必須會同工會！更重要的是，調解委員會應善用勞資爭議處理法第14條（爭議事實調查）及第42條（不配合調查之處罰）所賦予之公權力，對於爭議事件有待釐清之「事實真相」，要求勞資雙方確實提出相關「書面資料」或「相關說明文件」等，以利於「證據保全」與「證

據資料之調查」。善用勞資爭議之「調查權」，可以讓許多證據不齊全，或相關事證可能遭事後湮滅或毀損之勞資爭議，於進入司法訴訟程序時，有一事實較清楚之圖像，以便於司法審理工作之進行⁸。

基於上述說明，筆者極力主張爲通盤瞭解勞資爭議實情，修正草案第14條除了明定相關人員「不得爲虛偽說明或提供不實資料」，更應比照仲裁及裁決之規定，也將「無正當理由拒絕說明」列入處罰事項，才有可能逼使資方違法情事無所遁形，日後就算對簿公堂，對勞工也比較有利。

二、須有行政解釋配套因應

其次，此次修法參考外國立法例之規範，增訂「裁決」機制之相關規定，對於不當勞動行爲及拒絕團體協約協商之行爲，透過裁決認定排除之，以期勞資關係維持正常發展，此一立法精神值得肯定。但是在裁決、調解或仲裁期間，修正草案規範勞資雙方當事人應遵行之不作為義務（修正條文第7條），亦即「資方不得因該勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約或爲其他不利於勞工之行爲」，「勞方不得因該勞資爭議事件而罷工或爲其他影響工作秩序之行爲」，在實務上應有斟酌修正之必要。

5 勞資爭議處理法規定，調解不成立之情形如下：（1）爭議當事人對勞資爭議調解委員會之調解方案不同意時，爲調解不成立（第18條）；（2）經調解委員會主席召集會議2次，均不足法定人數，或者無法決議作成調解方案者，均爲調解不成立（第19條）。

6 筆者目前爲台北市政府勞資爭議調解委員、仲裁委員及台北市勞工權益基金委員。

7 資方通常會以該勞資爭議「內部協調已經失敗」或「歡迎勞方當事人去告」等理由，而拒絕出席調解會議。

8 詳見韓仕賢、劉思龍（2003），集體勞資爭議調解與仲裁制度之現狀與未來—理論與實務之融合，發表於中國文化大學法學院勞動法與社會法研究中心所主辦的「集體勞動關係法制—理論與實務之融合研討會」，2003年12月29-30日。

因為問題在於資方仍可以其他各種「正當的」理由（只要不是以該次勞資爭議事件為由），而對勞工有不利益之行為，就不會受到任何限制，故對於資方行為之禁止或限制，實際上並不起任何作用，也將使限制資方「不當勞動行為」之立法目的完全落空；反之，上述對於勞方爭議權行使之強制規定，卻有可能讓勞工無法及時採取向雇主施壓的手段，此對憲法所保障勞工爭議權行使之基本權而言，無疑是一大傷害。尤其勞工行政主管機關若日後對於「裁決期間」之認定，也與現行對「調解或仲裁期間」之認定一致，以及繼續沿用目前所謂「因該勞資爭議事件」之該當行為，資方才會有違反勞資爭議處理法第7條規定之保守、限縮解釋，立法美意更會大打折扣。

依照勞委會77年8月4日台77勞資3字第15393號函釋：（1）調解期間：係指直轄市或縣（市）主管機關依職權交付調解，並通知勞資爭議當事人之日，或接到勞資爭議當事人雙方或一方之完備申請書之日起算，至調解記錄送達之日終止。（2）仲裁期間：係指直轄市或縣（市）主管機關依職權交付仲裁，並通知勞資爭議當事人之日，或接到勞資爭議當事人雙方或一方之完備申請書之日起算，至仲裁書送達之日終止。有關期間若據此認定，仍會有所爭議，蓋將申請日限於「一方有完備之申請書」，與一般認為之「提出申請時」，已有時點認定之差異。筆者建議對於爭議期間應採廣義解釋，即包括自勞資爭議事件發生開始，至爭議事件全部結束為止，否則不足以保護經濟上居於弱勢之勞工。

此外，勞委會有關現行勞資爭議處理法第7條及第8條之解釋令函，對於何謂「該勞資爭議事件」之認定標準，顯然容易發生資方規避法律或鼓勵脫法的情形。依據勞委會77年11月29日台77勞資3字第27201號函之意旨表示，只要資方不是以「該勞資爭議事件」本身作為不利於勞工行為之事由，而係「基於其他法令之正當理由或勞方違反法令構成終止契約之事由，則資方之終止契約權，即不受此規定之限制」等語，讓勞方在勞資爭議期間，仍可能因為資方找到「其他事由」，而讓勞方在爭議期間遭到「解僱」的命運。

此種解釋內涵顯然與當初立法者之本意不符，蓋立法者之客觀意思，應是規範勞資雙方都不可以在「勞資爭議期間」，假藉任何不正當理由，採取讓對方處境有所不利之行為。勞委會若仍墨守這樣保守的解釋令，只會讓勞資雙方可以「藉故」衍生更多「其他件」之勞資爭議，反而迭生爭議，故應將重新認定「有關期間」及「該勞資爭議事件」之解釋，列為此次修法配套，以免除勞工對此一修正條文之疑慮。

三、未明確排除警察權介入「罷工糾察線」及集會遊行惡法之箝制

工會因勞資爭議衍生罷工行動，現行工會法對於罷工程序已有規範（工會法第26條第1項）。由於罷工是憲法保障的爭議權，因此工會罷工期間對雇主所造成的侵權事實，法律也明文規定予以免責⁹；至於合法罷工期間之免責、保護、限制等法律規範大致如下：

⁹ 詳見中華電信工會（2003），中華電信工會罷工教戰手冊，頁27-28，台北市：自行出版。

- (一) 工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧及加危害於他人之生命、財產及身體自由（工會法第26條第2項）。
- (二) 工會之理事及其代理人，因執行職務所加於他人之損害，工會應負連帶之責。但因關於勞動條件，使會員為協同之行爲，或對於會員之行爲加以限制，致使雇主受僱用關係上之損害者，不在此限（工會法第18條第1項）。
- (三) 在勞資爭議期間，雇主或其代理人不得以工人參加勞資爭議為理由解僱之（工會法第37條）。
- (四) 罷工期間雇主得免除工資之給付（民法第266條）。

也就是說，憲法所保障之罷工等爭議行爲，乃是提升勞工之勞動與經濟條件的手段，

原則上只要不是暴力行爲，罷工除了拒絕提供勞務之消極作爲，尚應准許工會採行「有必要之積極性動作」¹⁰，始能對資方產生壓力，促使其與工會有一重新協商談判的機會。因此，罷工絕非僅是單純、消極不提供勞務而已，其目的若是爲了迫使雇主重新協商談判，必要的抗爭手段就應該被允許，而非以其另與其他相關法律產生所謂「規範衝突」的問題，而削減工會罷工的行動力。

此次修法草案第46條規定，爭議行爲應依誠實信用及權利不得濫用原則爲之，包括爭議行爲之主體、目的、手段、程序等均須具有正當性，並應顧及其行爲對公眾利益之影響；其次，參考日本勞動組合法第8條「雇主不得以正當之罷工或其他爭議行爲而受有損害爲理由，對工會或其會員請求損害賠償。」之規定，將現行工會法第18條第1項但書規定修正列入；最後，規定工會及其會員所爲之爭議行爲，該當於刑法及其他特別刑法之構成要件，而具有正當性者，除有以強暴脅迫致他人生命、身體受侵害或有受侵害之虞外，不罰。

但是，國外罷工現場常見的「罷工糾察線」¹¹，係伴隨於罷工發生時之積極性的爭議行爲，以



10 詳見黃程貫（1996），勞動法，頁257。台北縣：國立空中大學。

11 所謂「罷工糾察線」(picket line) 係指工會爲了使會員能遵守工會罷工決議，以及確保合法罷工的有效性，糾集訓練一群糾察隊員 (picket)，在公司入口或大門，以勸說方式阻卻工人上工、顧客前往消費，或是阻止資方出貨，達到迫使資方與工會協商談判之必要手段。公司則爲了維持公司營運，通常會在工會發動罷工期間僱用臨時工，或者工會會員因爲遭受資方威脅或個人生計考量，不願工會決議仍繼續工作者，即被稱爲「罷工破壞者」。在國外，面對罷工破壞者，有的工會視之爲敵人，有的則積極爭取對方的支持，例如由工會代表到破壞罷工的勞工家裡訪問，詳細解釋工會的訴求，以獲取其認同支持，並且說服這些罷工破壞者不再踰越罷工糾察線提供勞務。詳見《銀行員工會聯合會訊》第54期，2005年6月15日出刊。

日本為例，其型態非常多樣化，在手段上除了示威靜坐、圍成人牆，也可能有占據職場或道路並設置障礙物的情形發生，以阻卻相關第三者進入或破壞罷工現場¹²。此時，警察權是否可以「防止與公共秩序或社會安全有關之危害」為由，介入本質上係屬私權爭執領域之罷工紛爭，在學理與實務上之探討非無疑問。

在台灣，警察權介入勞資爭議的問題在於：（1）配合雇主經營管理之考量，排除罷工者不利於營運繼續的行為；（2）以違反集會遊行法之名，箝制合法罷工所附隨的行為（例如：定點公開集會、向行政機關或立法法請願）。事實上，雇主在工會採行罷工之前，即已明確知道罷工開始之後，對於經營或營業勢必產生嚴重後果（例如：公司信譽受損、消費者裹足、生產運銷營業受到波及），若要免於一觸即發的罷工，只有重回勞資談判一途；故學者均傾向從「國家中立原則」的觀點，強調只有當罷工發生暴力抗爭之非法行為，才有警察權介入空間¹³。至於工會罷工集會必須先依集會遊

行法規定向警方申請，否則屆時罷工現場可能遭致警方「命令解散」之要求，以及事後將罷工集會之負責人或其代理人處以罰鍰之處分，更是屢見爭議。

依筆者之見，現行勞資爭議處理法第24條（另參考修正草案第22條）賦予勞工行政主管機關「強制仲裁」的權力，以及勞資雙方「合意仲裁」的機制，所以勞工行政主管機關才是介入勞資爭議「適格」的第三者¹⁴，警察權只有在罷工有發生暴力行為之際，始有介入制止之必要，故不應逾越職權分際，甚至本末倒置變成資方的「打手」。

其次，在尚未修法的前提之下¹⁵，集會遊行法第8條規定「依法令規定舉行者」免經申請許可室外集會、遊行，若能將合法罷工（甚至所有因勞資爭議所引發的相關行動）亦視為「依法令規定舉行者」，則罷工集會就不必事先向主管機關申請許可，也才真正符合該法第1條「為保障人民集會、遊行之自由」的立法意旨¹⁶。

12 詳見張鑫隆（2006），「罷工糾察線作為預防犯罪的警察權發動對象？—勞動法的觀點」，發表於國立政治大學法學院所主辦的「爭議行為之行使所涉及相關法律問題學術研討會」，會議手冊頁57-58，2006年12月8日。

13 詳見張鑫隆、李震山、黃鼎佑等學者於國立政治大學法學院所主辦的「爭議行為之行使所涉及相關法律問題學術研討會」發表之數篇文章，2006年12月8日。

14 詳見韓仕賢（2006），「我合法罷工！你依法舉牌？警察權介入台企銀罷工的觀察與檢討」，發表於國立政治大學法學院所主辦的「爭議行為之行使所涉及相關法律問題學術研討會」，會議手冊頁7，2006年12月8日。

15 由台灣人權促進會等數十個社會、人權團體所組成的「集會遊行惡法修法聯盟」，針對現行集會遊行法不僅無法保障憲法賦予人民集會遊行之權利，甚至屢見刻意阻撓人民集會遊行活動之限制，已提出「集會遊行保障法」修法草案，草案重點在於：將許可制改為自願報備制，廢除禁制區規定，限縮主管機關裁量空間，以及集會遊行無罪等數項主張。

16 可惜我國實務並不採取此種見解，認為工會依工會法舉行罷工，仍應受集會遊行法之規範。詳見蔡震榮（2006），「集會遊行權與罷工集會」，發表於國立政治大學法學院所主辦的「爭議行為之行使所涉及相關法律問題學術研討會」，會議手冊頁149-155，2006年12月8日。

參、進一步退兩步的修法思考並不足取

除了上述的修法內容雖有不足但或可稱許之外，草案對於爭議行為的禁止及限制，才是令人搖頭反對的最大問題。這種修法思考或策略，就好比考試係以60分爲及格標準，既然主管機關也承認「原有制度架構及規範內容已不敷實際，而有通盤檢討之必要」¹⁷，表示現行法律規定已不及格，所以要當掉重考。現在雖然有幾條修正條文還不錯，可以加個10分或20分，但是在「爭議行為規範」這道申論題上，修法內容恐將倒扣30分以上，如此一來，試問還有勞工團體會對這項修法結果滿意嗎？當然也有人會以只要最後總分及格就是「進步」，來看待「集體勞動三法」的修法結果，但是筆者比較不能接受的就是有些法律修好，有些法律卻修惡的情形，修法思維應該是「集體勞動三法」的修正都有實質進步，考試成績自然就不會太難看了！

一、新增「爭議行為」專章可予肯定之條文

目前勞工行政主管機關在實務上對於工會法、勞資爭議處理法規範合法罷工的程序及流程之認定，大致歸納如下：（1）須工會始得爲之，（2）須爲調整事項之勞資爭議，（3）須經調解程序且不成立，（4）須舉行會員大會並以無記名方式進行罷工投票，且須全體會員過

半數之同意始取得合法罷工權。其中，工會召開會員大會是一高難度門檻，尤其須輪值輪勤之行業勞工欲透過罷工爭取權益，工會必須費盡氣力縝密規劃，並且耗費龐大經費動員會員投票，才有可能勉強過關取得合法罷工權；此外，罷工行為僅限於勞資之間屬於「調整事項」的勞資爭議、且由工會發動，才是「合法」罷工，而排除其他性質及形式的（非法）罷工型態。

其次，工會法第26條第2項規定：「工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於他人之生命、財產及身體自由。」此種認定罷工「只是勞工消極不提供勞務，不能再有其他會影響資方營運之行為」或「勞工所爲暫時拒絕提供勞務之集體行為」的見解，論者批評不僅悖離罷工的歷史與現實，也有限制、剝奪罷工權的企圖，而強烈主張罷工定義應包括積極性的抗爭行動，始符合憲法保障罷工權之真意，以及勞資雙方爭議手段選擇自由對等之原則¹⁸。

由於現行法律對罷工行為之規範非常嚴苛，此次修法便將工會欲議決罷工，須召開會員大會之規定，修正爲由工會進行直接、無記名投票議決即可¹⁹（修正條文第45條第1項），以及工會及其會員依法爲爭議行為時，其民、刑

17 參見此次勞資爭議處理法修正草案總說明之前言。

18 詳見黃程貫，前揭書（註10），頁250-261。

19 有工會幹部提醒筆者，修法刪除須以「集會」（工會召開會員大會）形式舉辦罷工投票，改採「直接、無記名」投票議決即可，其決議程序鬆綁，乍看似乎有助於工會順利取得合法罷工權，實則埋下資方日後針對決議程序及效力予以攻擊之便利。此一說法是否成立，有待修法之後從實務運作結果予以檢證。

事責任之豁免或限制（修正條文第46條及第47條），某種程度較之現行法來得寬鬆及明確，應可予肯定²⁰。

二、「爭議行爲」專章有所爭議的規定

以下則將針對「爭議行爲」專章有關不利於工會及其勞工行使爭議權之規定，提出應予反對之看法；尤其對於諸多行業之勞工絕對禁止或暫時限制其罷工權行使，遍查現行法均無相關強制規定²¹，其修法目的及背景令人費解。

（一）明定權利事項之勞資爭議，不得爲爭議行爲

此次勞資爭議處理法修正草案新增第5章「爭議行爲」，所謂「爭議行爲」之定義係指「勞資爭議當事人爲達成其主張，所爲之罷工或其他阻礙事業正常運作及與之對抗之行爲」；「罷工」則指「勞工所爲暫時拒絕提供勞務之行爲」（修正條文第4條第4、5款）。罷工定義僅限於「消極性」之拒絕提供勞務，恐有削減工會罷工行動力，未必有令資方必須重啓協商談判之壓力，已如前述批評；至於工會及其勞工爭議行爲的手段有罷工、怠工、杯葛、遊行、靜坐等，不一而足，係以達到阻礙資方正常營運，並向其施壓重新協商之目的。

惟修正草案第44條明定「權利事項之勞資爭議，不得爲爭議行爲」，只有經調解不成立之調整事項勞資爭議，以及經裁決認定雇主有

「不當勞動行爲」之事實，才可以進行爭議行爲，筆者認爲此一條文規範有待商榷。

「權利事項」或「調整事項」之勞資爭議，雖有其制度上之必要性，也有學者進一步主張兩者在分類上各爲「得依司法途徑解決之權利事項爭議」及「可循當事人爭議行爲解決之調整事項爭議」，即可涵蓋所有爭議類型，並主張權利事項爭議「原則上即無訴諸自力救濟之爭議行爲的『絕對必要性』」²²。但在實務上，雇主違法解僱勞工、片面將工作規則修惡或對員工全面減薪，依法均屬權利事項爭議，然工會及其勞工若對此一工作權喪失或勞動條件變差之不利情形，無法即時採取罷工之外的其他爭議行爲，逼迫雇主回復原狀，卻只能訴諸時間冗長的司法審判，則雇主無形中將更加有恃無恐，也容易造成積極參與爭議行爲之勞工陷入「違法」之危險境地，徒增雇主藉機「依法」秋後算帳、解僱勞工之機會。

（二）暫時限制及禁止特定事業勞工不得罷工

修正條文第45條規定通訊傳播、大眾運輸、公共衛生、石油煉製、醫院、燃氣事業與金融服務業之勞工，以及各級政府機關（構）、公立學校不具公務人員身分之勞工，工會在決議罷工後，應於3日前以書面將罷工時間、地點及方式通知雇主及主管機關。這項規定的理由爲：「工會決議罷工後，爲期藉預告罷工期間達到冷卻效果，並降低對公眾利益之影響，爰

20 現行工會法第26條有關爭議行爲之規範，也於其修正草案全部予以刪除，並配合移至勞資爭議處理法統一規定。

21 嚴格來說，只有現行工會法第4條規定之「各級政府行政及教育事業、軍火工業」勞工，因禁止組織工會之故，而被剝奪「勞動三權」，無由合法罷工。

22 詳見黃程貫，前揭書（註10），頁321-324。

參考日本勞動關係調整法第37條及美國勞資關係法第8條有關爭議預告制度之規定…，預先以書面告知雇主及主管機關之義務。」

草案更進一步針對上述8大類機關（構）、學校、事業及其勞工之勞資爭議，經調解不成立者，地方主管機關認為其爭議行為對國家經濟或公眾生活有發生重大影響之虞時，應報請中央主管機關令勞資雙方於通知之日起30日內不得為爭議行為（修正條文第48條第2項）；在30日的「冷卻期間」，主管機關應協助勞資雙方解決爭議（修正條文第48條第3項）。這項限制的理由為：「…其勞資爭議雖對國家經濟或公眾日常生活造成影響而宜予限制，惟並未達於禁止程度，爰參考日本勞動關係調整法及國營事業勞動關係法，…於一定期間內暫時限制爭議行為，其目的在於爭取時間，協助勞資雙方解決其爭議…。」

更甚者，修正條文第48條第1項規定：（1）國防部及其所屬機關（構）、學校，（2）電業，（3）自來水事業，（4）航空管制事業，（5）證券期貨交易、結算及保管事業等機關（構）、學校、事業之勞工，絕對禁止爭議行為（包括罷工在內）；其所生調整事項之勞資爭議經調解不成立時，當事人一方得申請主管機關交付仲裁以解決之（修正條文第23條）。此一「單方申請主管機關交付仲裁」以解決勞資爭議的修法理由為：「…所列各款之關（構）、學校及事業，其正常運作或為民眾維持生活所必需，或攸關國家社會安全及金融秩序等重大公

益，修正條文第48條第1項乃規定其勞資雙方均不得為爭議行為。就權利事項之勞資爭議而言，固有訴訟等途徑可為最終解決，至於調整事項之勞資爭議，則宜另闢解決之機制，爰於第1項規定得單方申請…主管機關交付仲裁…。」

（一）「冷卻期」規定讓資方有緩衝反擊機會

上述修正條文及理由，實難以令人認同，原因在於任何行業的罷工行為，勢必都會造成「國家經濟或公眾生活」程度不一的影響。觀諸世界各國所曾實際發生過的罷工事件，絕對沒有只是工人單純不提供勞務而無其他動作，只是在家泡茶、睡覺的，若沒有工廠圍堵、人牆阻擋、罷工糾察等積極性爭議動作，根本寫不成罷工的歷史；法律的目的非為工會創造爭議的實力，而是盡量去除工會在自行累積實力的過程中所會碰到的不當障礙而已²³。

所以政府主管機關以「與國家經濟及公眾利益有重大相關」的理由，限制若干行業之勞工依法雖可罷工，但是設有「冷卻期」，以此暫時限制勞工不得罷工，從而介入「協助勞資雙方解決其爭議」之權宜做法，工會及其勞工可能未蒙其利就先受其害。最直接不利的影響就是政府介入之後仍然無法化解爭議，但是資方卻可趁此一期間（長達30天）私下積極運作，動之以情、誘之以利，以破壞、瓦解工會會員後續堅定參與罷工的可能性，造成工會即便過了「冷卻期」後，有意按照原定計劃進行罷工，卻會面臨有心無力、號令不行的困境。

23 詳見黃程貫，前揭書（註10），頁250-261。



以「金融服務業」中的銀行業為例，其行業特色為據點分散各地（而非集中於少數幾處），除總行單位有數百或上千人數外，各地據點通常配置一、二十位員工；而且都會區據點較為集中、密集，本地及外地員工混合不一，雖然人際關係比較疏離，但是消息、耳語流通快速，在縣市鄉鎮地區則據點零星、行員多屬返鄉服務、日常社會關係及人際網絡緊密；加上白領勞工階級意識模糊，並習慣於服從威權、上級指示。

銀行業的這些通路分布、員工特徵極其明顯，但是對於工會爭議行為的動員卻非有利；因為銀行各單位一旦接獲總行下令干擾、抵制工會之爭議行為，所有經理人員、非加入工會的行員及不配合罷工決議的工會會員，就會成為工會欲進行爭議行為的破壞者，前者利用主

管職權對行員軟硬兼施，以抵銷工會動員實力，後者就變身成為一旦有人參加工會罷工行動時，支援、替代其所負責業務的「罷工破壞者」²⁴。

所以「冷卻期」的設計，正好給了銀行資方發號施令、勸誘員工、調兵遣將的緩衝時間，以削弱工會欲對資方迎頭痛擊的力量，一旦工會因此潰不成軍，工會幹部不是請辭謝罪，就是信心全失，難有東山再起之機會。

（二）禁止罷工理由牽強，直接剝奪勞工與資方抗衡的武器

至於所謂絕對禁止罷工的5大類行業，其禁止罷工理由為「其正常運作或為民眾維持生活所必需，或攸關國家社會安全及金融秩序等重大公益」，這頂大帽子著實壓得令人喘不過氣，號稱自由、民主、法治、人權的國家，政府應該伸長脖子看看外國的做法，不應於修法時就畫地自限、直接剝奪勞工與資方抗衡的武器，以「攸關國計民生」的冠冕堂皇理由，明文禁止某些特定事業之勞工進行罷工。上述修法規定令人時空錯亂、荒謬無比，沒有與資方對等「武器」的工會及其勞工，如何能以集體力量爭取其勞動權益，此一修惡的規定不僅無從落實「期對勞工團結權、協商權及爭議權之保障更為周延」的修法承諾，根本就是徹底剝奪工會行使罷工權的自由。

24 各家銀行在其工會取得合法罷工權後，須撰寫該銀行因應罷工之營運不中斷計劃給主管機關—行政院金融監督管理委員會，以華僑銀行所撰寫給金管會銀行局之計劃（草案）為例，其因應罷工之「人力支援」部分，係由「單位主管向行員進行個別溝通，確實掌握出勤人數，並分配工作。」其目的除了瞭解參與罷工及可調度支援之人數多寡，以規劃基本營運、設備支援、業務移轉等事宜，也由各單位聯繫最近1年退休行員以資備援，並規劃與人力派遣公司簽訂人力派遣服務合約，提供事務性人力支援或引導客戶之工作。



再者，修法將絕對禁止及暫時限制罷工權行使的行業範圍無限延伸、包山包海，仔細比對這些事業的各該主管機關竟涵蓋國防、經濟、交通、財政、教育、金管會、衛生署等中央部會及各地方政府，甚至爭議行為的禁止及限制範圍幾乎已經涵蓋所有政府部門、國營事業，這種視罷工為洪水猛獸的反動心態，卻另假藉國家經濟及公眾利益優先之說，以壓制勞工行動權的修法，根本就是無限上綱到不要給勞工有任何罷工行動的可能性。令人惋惜的是，勞委會似毫無本錢而淪為弱勢部會的窘態，所以各部會一旦表示異議，勞委會也就只能照單全收。

總之，筆者認為只有工會在決議罷工後，要求依法應於3日前以書面將罷工時間、地點及方式通知雇主及主管機關之規定有其必要；在實務上，工會其實也有義務向社會輿論說明罷工行動的來龍去脈及其訴求主張，以突顯工會願為罷工行動負責及爭取社會大眾同情或支持。

最後，筆者必須再三重申，修正草案第22條有關仲裁種類規定，其實是一可以有效化解勞資

爭議的途徑；只要勞資雙方同意，本就可以共同申請或逕行申請仲裁，以及主管機關認為情節重大，得依職權交付仲裁，並通知勞資爭議當事人。既然如此，資方及官方不願及早面對勞資爭議，任由爭議問題惡化，等到工會真的一鼓作氣準備著手罷工，官資才要聯手因應，對工會爭議行為強加任何禁止或限制規定，資方心態雖然可議但不意外，官方卻充當資方打手，變成實際罷工破壞者，實在是匪夷所思。❁

(本文作者 銀行工會全國聯合會秘書長)

勞資爭議處理法 之修法方向



蕭惠文

壹、前言

於現代民主社會及工業關係體制下，勞資雙方由於基礎暨利益不同，因此勞資爭議之發生乃無可避免。依我國現行相關法令制度下，私法糾紛固由司法機關作成最終判斷，然而勞資爭議是一種特殊的糾紛，關係到勞資雙方的利益，同時可能牽涉到社會的整體利益；而勞資爭議發生背景往往涉及許多複雜的人情糾纏，其產生之原因、背景因人、事、時、地而有許多不同主觀上情緒及評價，因此孰是孰非之判定有時並非解決爭議之最終目的。再者司法資源有限，在訴訟程序及訴訟費用未必經濟，對人民權益之保障及相關爭議之解決未能即時獲得實現。因此為疏減訟源及降低解決私權糾紛之成本，法律制度在設計上，除訴訟一途外，國家另設調解、仲裁或裁決等所謂「訴訟外紛爭解決處理」(Alternative Dispute Resolution；簡稱ADR)機制，透過專業、經濟、有效的協助，及時發揮排難解紛之功能。

我國勞資爭議處理法為建構訴訟外紛爭處

理機制之重要法律，惟該法自民國17年6月9日公佈實施迄今已歷近八十餘年，此期間雖經5次小規模文字上修正，因國內政治經濟、社會環境大幅改變，產業結構與勞資爭議的類型、行為趨於複雜，現行勞資爭議處理法之原有制度架構及規範內容已不敷實際需求，如我國勞資爭議案件中以權利事項占最大數，依現行法規規定該類之爭議事件僅能依勞資爭議處理法規定申請調解程序處理或循司法訴訟救濟，而循司法訴訟途徑解決，常是曠日廢時，對於經濟上較弱勢之勞工為一沉重負擔。另外現行工會法僅規範工會為罷工行為之程序，尚缺乏諸如爭議行為之行使原則、正當爭議行為之民刑事免責等規範，同時對不當勞動行為亦無相關處理機制，突顯勞資爭議處理法修法之必要性。

鑒此，行政院勞工委員會積極推動勞動三法--工會法、團體協約法及勞資爭議處理法之修法工作，期透過修法，以建立多元訴訟外紛爭處理機制，並強化團結權及協商權之保障，促進台灣集體勞資關係的運作與和諧。

表一 我國現行勞資爭議解決制度

自行協商處理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 勞雇雙方自行協商。 2. 現行工會法第5條第9款--工會對勞資間紛事件之調處。 3. 現行團體協約法第1條第2項第4款—關於勞資糾紛調解或仲裁機關之設立或利用。 4. 仲裁法第1條—有關現在或將來之爭議，當事人得訂立仲裁機關之設立或利用。
行政機關協處	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鄉鎮市調解委員會之調解—經法院核定之民事調解，與民事確定判決有同一效力。 2. 勞資爭議處理法之調解 <ol style="list-style-type: none"> (1) 權利事項勞資爭議 <ul style="list-style-type: none"> --當事人一方向直轄市、縣（市）主管機關申請 --必要時，主管機關得依職權交付調解 (2) 調整事項勞資爭議 <ul style="list-style-type: none"> --當事人一方向直轄市、縣（市）政府申請 --必要時，主管機關得依職權交付調解 3. 勞資爭議處理法之仲裁 <p>依現行法令僅調整事項可申請行政機關之仲裁：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 任意仲裁：須調解不成立，經當事人同意交付仲裁。 (2) 逕付仲裁：當事人雙方同意不經調解逕付仲裁。 (3) 強制仲裁：情節重大主管機關交付。
司法機關處理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民事訴訟法之調解 2. 通常訴訟程序 3. 簡易訴訟程序 4. 小額訴訟程序

資料來源：行政院勞工委員會勞資關係處整理

貳、勞資爭議處理法修法之必要性

勞資爭議處理法之立法意旨，為協助勞資雙方有效解決爭議，促進和諧之勞資關係，由於國內經濟及社會情況變遷，勞資爭議型態與行為呈現多樣複雜化，在法令執行上衍生若干窒礙難行，或法令規範不足問題，以下就法令執行所遭遇之問題分述之。

一、受理勞資爭議事件之行政機關管轄權規定不明確

發生勞資爭議時，依現行勞資爭議處理第九條及第二十五條分別規定，當事人得向直轄

市或縣（市）主管機關申請協處，但究係應向勞工勞務提地、勞工住居所在地或事業單位所在地之主管機關申請。鑒於勞資爭議事件之特殊性，受理機關得以迅速掌握及釐清爭議事件始末，以協助勞資雙方解決勞資爭議，並避免勞工可能因勞資爭議發生地點不同於事業單位所在地，須忍受舟車勞頓之苦，因此行政院勞工委員會以函釋¹，勞資爭議調處受理機關以勞工勞務提供地為認定基準，對於未有特定之勞務提供地時，由公司所在地之主管機關受理。然因法令規範簡略，因此在實務上不時仍會發生究應由何縣市行政機關受理爭議事件之爭議。

¹ 參見行政院勞工委員會77年11月25日台七十七勞資三字第二六四二〇號函、80年4月26日台八十勞資三字第〇九九〇七號函、82年10月5日台八十二勞資三字第五六五八號函及89年1月26日台八十九勞資三字第〇〇〇三一四三號函。

二、限制權利事項勞資爭議申請行政機關之仲裁程序處理

我國整體勞資爭議事件大多數以權利事項爭議居多，依現行勞資爭議處理法規定，權利事項之勞資爭議僅能申請行政機關之調解處理，或是逕循司法途徑解決，無法透過行政機關仲裁程序解決紛爭。學者黃程貫認為，對勞資爭議處理法之行政調解與仲裁程序，並無必要區分權利事項與調整事項，因該等行政處理程序與司法訴訟本質究竟不同。依現行仲裁法規定，一定之法律關係及由該法律關係所生之爭議，該爭議無論是現在或將來之爭議，均得以仲裁程序處理。學者鄭津津亦表示，國內勞資爭議十之八九為權利事項勞資爭議，勞資爭議處理法之規定，限制權利事項爭議透過該法之仲裁程序處理，使得仲裁制度在勞資爭議處理機制上無法發揮應有之功能³，該限制實屬不妥。

三、勞工訴訟輔助無法源依據

由於勞資爭議甚為複雜多變，因此勞工選擇司法訴訟解決時，常因長期的審理程序、高昂的訴訟費用以及掌握證據較為困難等因素而卻步，加深勞工保障自身權益之不易。為協助經濟上相對弱勢的勞工，有效解決勞資爭議，行政院勞工委員會於民國87年間訂頒「勞工訴訟輔助辦法」，惟該辦法係行政機關依職權所制定的，故於執行及相關經費編列上常面臨無法源依據之窘境。

四、行政機關調解程序規範欠缺彈性

依現行勞資爭議處理法規定，勞資爭議調解進程序：（1）直轄市或縣市主管機關接到爭議當事人申請調解或依職權交付調解之日起七日內起，組成勞資爭議調解委員會（2）召開會議（3）指派調解委員調查（4）通知當事人

表二 92年至96年（截至6月底）縣市政府受理勞資爭議案件數

	92年	93年	94年	95年	96年（截至6月底）
爭議件數	12204	10838	14256	14626（95年 至6月底為6619）	9406
參加爭議人數	28821	32478	85544	80144（95年 至6月底為56414）	56273
爭議類別※	契約爭議：6427 工資爭議：5536 職災爭議：866	契約爭議：6427 工資爭議：5289 職災爭議：922	契約爭議：6732 工資爭議：6456 職災爭議：1144	契約爭議：6201 工資爭議：6886 職災爭議：1160	契約爭議：4248 工資爭議：4668 職災爭議：651
調解處理	1933	1724	2135	2388	1322
協調處理	10559	9199	11756	11685	7795

資料來源：行政院勞工委員會勞動統計月報96年8月

※一勞資爭議案件可能同時涉及契約、工資、工時等因素，故該統計數係指在爭議案件中爭議類型所占的比例，而非案件數。

2 參見黃程貫，台灣勞資爭議處理之法律規定與檢討，發表於96年健全勞資爭議訴訟上及訴訟外紛爭處理機制國際學術研討會，行政院勞工委員會辦理，96年9月

3 參見鄭津津，我國勞資爭議處理制度之現況與檢討，國立中正大學法學集刊第6期，93-96頁，2002年

表三 申請行政院勞工委員會勞工訴訟補助件數

年度	申請件數	補助件數	補助金額(元)	總計受惠人數
90年度10月前	191件	137件	590.5萬	137人
90年度10月後	12件	12件	69萬	12人
91年度	73件	61件	339萬	513人
92年度	88件	77件	345萬	301人
93年度	92件	89件	418萬	372人
94年度	109件	95件	480萬	640人
95年度	73件	67件	345.5萬	657人
96年度9月止	77件	66件	305.5萬	323人

資料來源：行政院勞工委員會勞資關係處整理

或有關係人到會說明或提出書面說明，或向爭議事件有之事業單位調查（5）調查委員於指派十日內提出調查結果及解決方案（6）調解委員會接到調查結果及解決方案後七日內開會。依上開程序一件勞資爭議案件從受理到完成調解所需期間將為二十七天；而從法令規範觀之，似乎受理之勞資爭議案件無論其案情單純或複雜均需依照該程序進行，程序缺乏彈性。再者，事實上，地方政府因目前人力編制，負責勞資關係業務的承辦人員，除需協處勞資爭議事件，尚需負責如勞動檢查、勞動契約、工作規則等業務，而大量勞資爭議案件數及僵化之程序，不僅加重承辦人員之業務負擔，同時調解之申請無法獲得迅速處理，常易引起申請者認為受理機關不處理或敷衍了事之誤解。

五、仲裁結果不得聲明不服之立法缺失

任何一種紛爭解決機制之設計，均會慮及在該紛爭解決進行或決定形成中，可能出現特定嚴重違反程序正義之情事，致使該決定不能再維持時，應如何提供當事人救濟之管道⁴。勞資爭議處理法之仲裁程序所作成之仲裁判斷，與調解成立之本質不同，勞資爭議調解成立與

否在當事人之意願及合意，而仲裁判斷等於是

由第三者決定當事人間未來權利義務關係，對於仲裁判斷當事人僅能接受，不得聲明不服，此規定雖可迅速解決勞資爭議，但未考量當仲裁判斷不合法或不妥當時，貿然強令當事人接受，卻未賦予當事人事後救濟機會，以矯正不當的決定，此為立法設計上一項缺失。

六、缺乏不當勞動行為之處理機制

我國當前勞資爭議中有相當個案為雇主基於妨害勞工行使勞動三權之目的，而以個別勞動契約爭議之外觀，包裝阻礙工會組織、勞工加入工會組織及工會會務運作等不當勞動行為之意圖，例如，勞工發起、組織而遭雇主以其他法定事由解僱⁵；雇主藉管理權之行使調動勞工工作職務⁶；勞工因執行工會職務遭雇主以懲戒事由解僱⁷等。其相關問題分析如下：

4 參見黃國昌，勞資爭議處理法下調解及仲裁機制之檢討，頁114，行政院勞工委員會編印，96年3月

5 參見台灣高等法院91年度勞上字第58號民事判決。

6 參見最高法院80年台上字286號民事判決。

7 參見台灣高等法院92年度重勞上字第11號民事判決。

（一）團結權受侵害事實被忽視

從個別勞動法的觀點而言，該等紛爭在外觀上雖屬僱主是否濫用解僱權的問題，惟從集體勞動法層面觀之，實質上涉及勞工團結權之侵害。

（二）法院對集體勞動法之陌生

當勞工面對此種解僱行為時，如提起訴訟，必須面對在訴訟程序中耗費勞力、時間及費用之煎熬，如大同公司白正憲理事長一案即為明顯適例。同時法院普遍對集體勞動法之陌生，往往以是否有「違反勞動契約、勞動法令」等觀點，判斷僱主之行為是否「合法」，減少從勞動三權保障之觀點探究僱主之不利對待背後所隱藏「阻撓勞工行使勞動三權」的「不當動機」⁸。

由於在傳統之法律規範體系下，僅能審視僱主行為是否違反勞動法令，並無法對僱主之不當勞動行為加以有效規制，因此本於保障勞動三權之基本理念，實有必要於程序法上增設處理不當勞動行為之機制，以訴訟外紛爭解決方式，即以專業性、公正性與能迅速有效的對因不當勞動行為所生之紛爭進行解決。

七、對於勞資爭議行為無明確規範

爭議行為指勞資雙方為解決勞資爭議或為締結團體協約之目的，透過實力的展現，施以

對方社會、經濟上的壓力，迫使對方接受我方的主張而採行的鬥爭手段。我國現行有關爭議行為的法律規範散見於工會法、團體協約法及勞資爭議處理法⁹。

1. 程序規定

冷靜期間：調解或仲裁期間勞資雙方不得有罷工、怠工、解僱等破壞作秩序的行為。（勞資爭議處理法第七條、第八條）

調解前置主義：罷工前勞資或僱傭之爭議須經調解程序。（工會法第廿六條第一項）

罷工投票：罷工須經工會會員無記名投票且經全體會員過半數同意。（工會法第廿六條第一項）

2. 目的規定

工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。（工會法第廿六條第三項）

對於妨害團體協約法之存在，或各個規定之存在之一切鬥爭手段，不得採用。（團體協約法第二十條）

3. 手段規定

罷工時不得妨害公共秩序之安寧及加危害於他人之生命、財產及身體自由。（工會法第廿六條第二項）

工會、職員或會員不得有封鎖商品或工廠之行為、擅取或毀損商品、工廠之貨物器具之行為、拘捕或毆擊工人或僱主。（工會法第廿九條第一、二、三款）

⁸ 參見黃國昌，不當勞動行為逐條釋義與案例分析，不當勞動行為裁決機制研討會講義，行政院勞工委員會辦理，93年12月。

⁹ 參見劉志鵬，我們需要怎樣的爭議行為規範？--對勞資爭議處理法草案的幾點意見，92年工會法、團體協約法、勞資爭議處理法研討會，行政院勞工委員會辦理，92年10月

近年來若干事業單位工會為保障會員勞動權益而採取罷手段，雖均依工會法第廿六條規定程序宣告罷工，然在實際為罷工行為時，出現現行法令規範不足的問題，諸如權利事項爭議得否為爭議行為、正當爭議行為之民刑事免責、為罷工行為前應否預告等問題。以下僅就較常引起爭論之權利事項爭議得否為爭議行為、正當爭議行為之民刑事免責問題分析之。

(一) 權利事項爭議得否為爭議行為

工會法第二十六條規定，勞資或雇傭之爭議非經調解程序無效後，工會不得宣告罷工。該法並未明確指出所稱之「勞資或雇傭之爭議」究為權利事項、調整事項或兩者皆可。實務界部分人士認為權利事項勞資爭議工會應可以為罷工行為，因雇主違反勞動法令、勞動契約，造成勞工權益損害，如果僅能循行政機關之調解或司法途徑救濟，將緩不濟急，無法確實使弱勢的勞工權益獲得即時保障，故應容許勞方於一定要件下，透過集體力量如罷工向雇主施壓，方能改正雇主違法行為。

德國法院向來的見解認為原則上必須限於締結團協約之目的，方得為爭議行為。如果爭議行為之目的僅限於貫徹法律上既有權利，則應屬非

法。因此權利事項之勞資爭議只能藉由法院的權利保護途徑解決之，不得使用專為處理調整事項勞資爭議而得行使之爭議行為手段¹⁰。

國內一般論者認為權利事項爭議不得罷工，其理由有二：一為法律之和平功能，一為司法程序優先原則¹¹。由於調整事項爭議為勞資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議，此類爭議並無對錯區分，無法提起司法機關訴訟，故在集體協商破裂時，始得採取爭議行為手段。而權利事項爭議有提起司法訴訟之可能性，因而依法律和平功能、司法程序優先原則及罷工係最後手段原則等，故不得因之而進行罷工。

行政院勞工委員會認為權利事項係權利究竟是否存在及有無被侵害所引起之爭議，可循求調解、司法訴訟等途徑解決，故對於權利事項爭議可否為罷工行為採保留立場¹²。惟因現行法令未明確規範，因此權利事項爭議得否為罷工行為迭有爭論。

(二) 勞工行使爭議權，相關法制規範不夠明確，動輒有民刑事責任

爭議行為為一手段，因此為求達到實際效果，其行為內容自有各種可能性出現。我國法

10 參見Rüdiger Krause教授，德國勞動法上勞資爭議行為相關事項之紛爭處理，健全勞資爭議訴訟及訴訟外紛爭處理機制專題演講，行政院勞工委員會辦理，96年9月

11 參見黃程貫，我國合法罷工之檢討，月旦法學雜誌，頁48，2004.4。法律之和平功能，指法律秩序存在的目的即是以和平的方式解決社會上之各種爭議，而其和平方式乃是由國家基於「法律制定者」之地位，訂定一定之爭議解決程序與制度，並基於「法律維護者」之地位，以其公權力作為爭議當事人透過國家所制定之程序與制度和平解決爭議之確保。…因此勞資雙方間之爭議，若能循司法途徑，向法院提起訴訟，而獲得解決，則自不得進行罷工行動，否則即屬違法，此即是由法律和平功能所推導而出之「司法程序優先」原則。

12 參見行政院勞工委員會78年12月20日台七十八勞資一字第291一八〇號函暨91年2月20日台九十勞資一字第〇九一〇〇〇四六五四號函。

令對於勞方爭議行為之限制頗多，工會法、勞資爭議處理法所規定之合法罷工，僅限於工會於爭議處理程序無效後，經全體會員決議始得為之。若罷工僅為集體消極地不提供勞務，則衝突之可能性尚小。問題在於罷工常附隨其他爭議行為，如占據、糾察等積極行為，而有觸犯一般刑事法令可能。其他如生產管理行為，可能觸犯刑法侵入住居罪、強制罪、侵占罪及竊盜罪，以及相關民事損害賠償責任等。我國法院對於罷工則傾向於消極之定義，若有其他積極抗爭行為致妨礙資方營運，則屬於違法之侵權行為¹³。

中華電信工會94年因簽訂團體協約所為之爭議行為即為一適例。中華電信股份有限公司產業工會（以下簡稱「中華電信工會」）與中華電信股份有限公司（以下簡稱「中華電信」）於92年間因簽訂團體協約相關訂事項發生勞資爭議，中華電信工會向台北市政府勞工局申請勞資爭議調解，但調解結果失敗。中華電信工會遂依工會法規定召開會員大會，並通過罷工決議。由於我國現行相關法制對於糾察行為並無規範，故罷工當日警察機關以中華電信工會糾察行為違反集會遊行法規定，而處以行政罰。

德國通說認為合法之罷工行為須具備五大

要件始可¹⁴：1.罷工須由工會為之；2.罷工須以締結團體協約為目的；3.須遵守團體協約之和平義務；4.須遵守一般的制定法的規定；5.應符合相當性原則之要求，如須符合最後手段原則，或勞方於必要時須提供緊急勞務或維持勞務，不得明顯違反公共利益等。

日本工會法第一條二項及第八條分別規定正當的爭議行為之刑事和民事免責的效果¹⁵。對於爭議行為正當性之判斷，日本通說一般即從爭議行為主體、目的、程序及手段等綜合進行評價¹⁶。簡言之，具有正當性之爭議行為均屬於爭議權所保障之對象，可以免除民刑事的責任。



13 黃程貫，勞動法，國立空中大學，86年，修訂再版，頁250以下。

14 同註11。

15 日本工會法第一條第二項規定：「為達成工會法所定之提升勞動者之地位等目的所進行之工會團體協商及其他之正當行為，適用刑法第三十五條有關正當業務行為之不處罰的規定。但是，暴力行使不得解釋為工會之正當行為。」第八條規定：「僱主因為同盟罷工及其他之爭議行為，且為正當之行為，受有損害時，不得對工會或其會員請求賠償。」

16 參見張鑫隆，爭議行為之法律評價的構造—以日本為例看台灣爭議行為法之再生（二），勞資爭議行為論文集，行政院勞工委員會編印，96年6月

我國對於罷工行為所涉及民刑責任之相關規定，僅於現行工會法第十八條第一項但書規定：「但因關於勞動條件使會員為協同之行為，或對於會員之行為加以限制，致使雇主受僱用關係上之損害者不在此限。」。該但書規定似乎對於工會為勞動條件使會員為協同行為，如造成雇主於僱用關係受有損害時，賦予民事免責之法律效果。至於刑事責任規範，同法第五十五條僅規定「違反本法第二十六條各項之規定者，其煽動之職員或會員觸犯刑法者，依刑法之規定處斷。」傳統刑法對於犯罪行為之違法判斷，係從傳統市民法上的權利義務關係而為法益保護之衡量；然而由於勞動關係的發展，已調整了勞資間得權利義務關係。因此，對於勞資爭議行為的判斷，對於刑法所保護之法益的衡量，應予適當地調整。

參、勞資爭議處理法本次修法重點

一、修正過程

本法與工會法修正草案、團體協約法修正草案於95年10月送行政院審查，共召開十六次會議，其中本法修正草案共歷經七次會議，經過多次討論與修正，於96年9月6日行政院院會通過，並於9月10日送立法院審查。

二、本法修正重點

(一) 明訂勞資爭議處理之管轄機關，以利勞資雙方迅速進行爭議處理

本次修法將受理勞資爭議事件之主管機關，明確規範為勞工之勞務提供地直轄市或縣(市)政府，如同時同一勞資爭議事件之勞方當

事人有二人以上時，各勞方當事人勞務提供地主關機關就該爭議案件均有管轄權。

(二) 將權利事項爭議納為得依本法申請仲裁

權利事項勞資爭議依現行法規規定僅能循調解程序處理，本次修法爰將權利事項勞資爭議納為得依本法循調解及仲裁方式解決，擴大行政機關仲裁機制解決勞資爭議之機能，提供爭議當事人更多元訴訟外紛爭處理機制之選擇。另因權利事項爭議仲裁申請係經當事人雙方合意申請，故該爭議案經仲裁委員會作出仲裁判斷後，當事人應接受該仲裁判斷，不應再就同一事件向法院提起訴訟，本次修法爰將權利事項勞資爭議經勞資爭議仲裁委員會作成仲裁判斷後，賦予與法院確定判決有相同之效力。

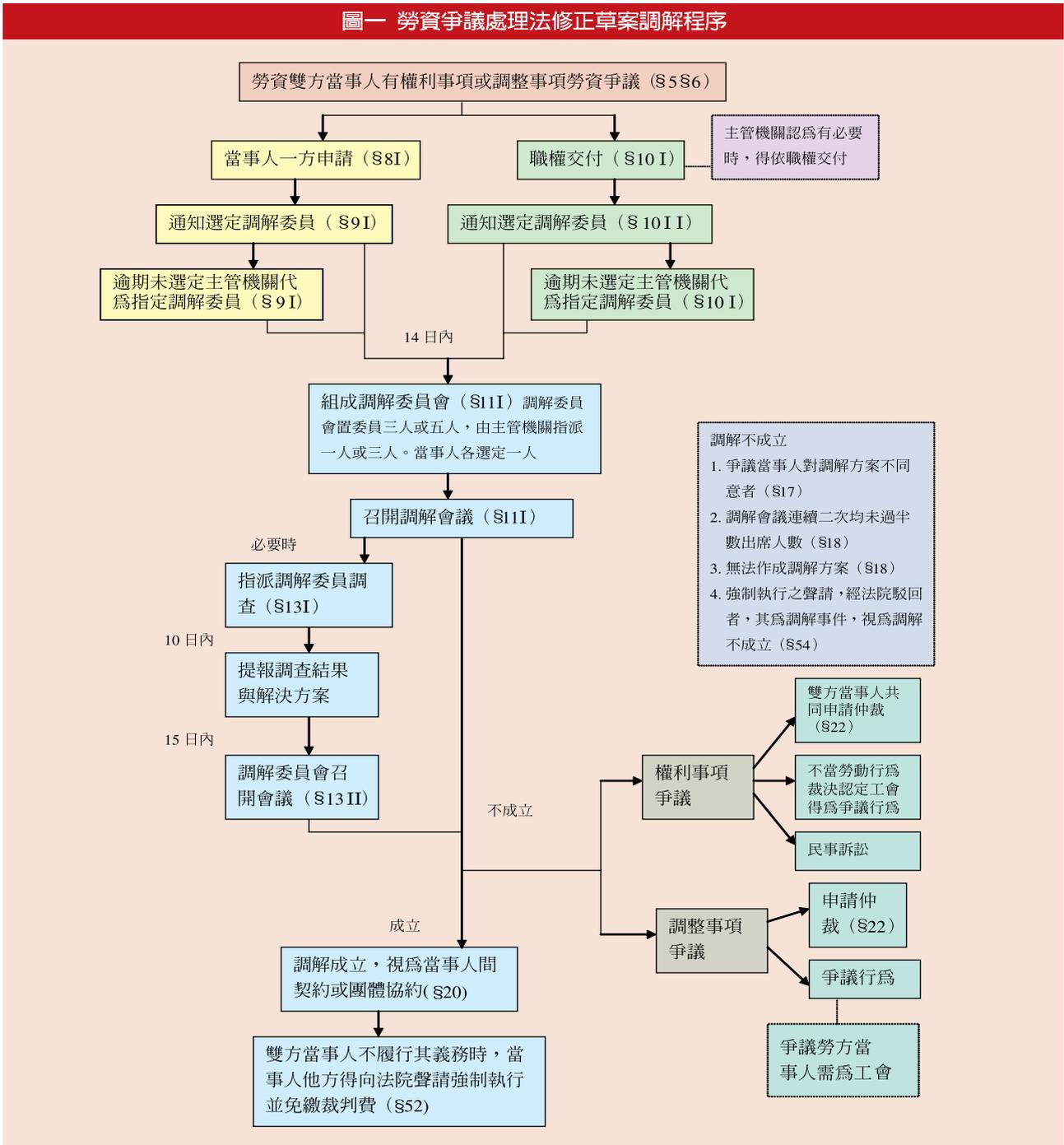
(三) 明訂勞工訴訟或依仲裁法提起仲裁，主管機關得給予適當補助

於法條中增訂主管機關訂定辦法輔助勞工訴訟，不僅符合行政程序法之規定，並可擴及各主管機關，以有效協助勞工進行訴訟，落實協助經濟弱勢勞工得經由訴訟途徑取得權益救濟。

(四) 依據勞資爭議行政機關調解實務需求，重新調整調解程序規定並修正時限要求

鑒於現行規定程序缺乏彈性，本次修法修訂縣市主管機關應於完成選定或指定調解委員之日起十四內組成調解委員會，並召開會議處理。同時視爭議事件性質及複雜程度，於必要時方指派調解委員調查事實，使調解程序更具彈性化。

圖一 勞資爭議處理法修正草案調解程序



(五) 對於仲裁判斷之作成如有重大瑕疵時，賦予當事人事後救濟之程序保障

鑒於仲裁判斷之作成非無存在足以動搖其效力之瑕疵可能，為改正現行法規定當事人對於仲裁判斷不得聲明不服之立法不當。本次修法增訂當事人發現勞資爭議仲裁委員會對爭議事

件仲裁判斷之作成過程中有重大瑕疵時，當事人得準用仲裁法第五章規定向法院提起撤銷仲裁判斷之訴。

(六) 增訂不當勞動行為裁決機制

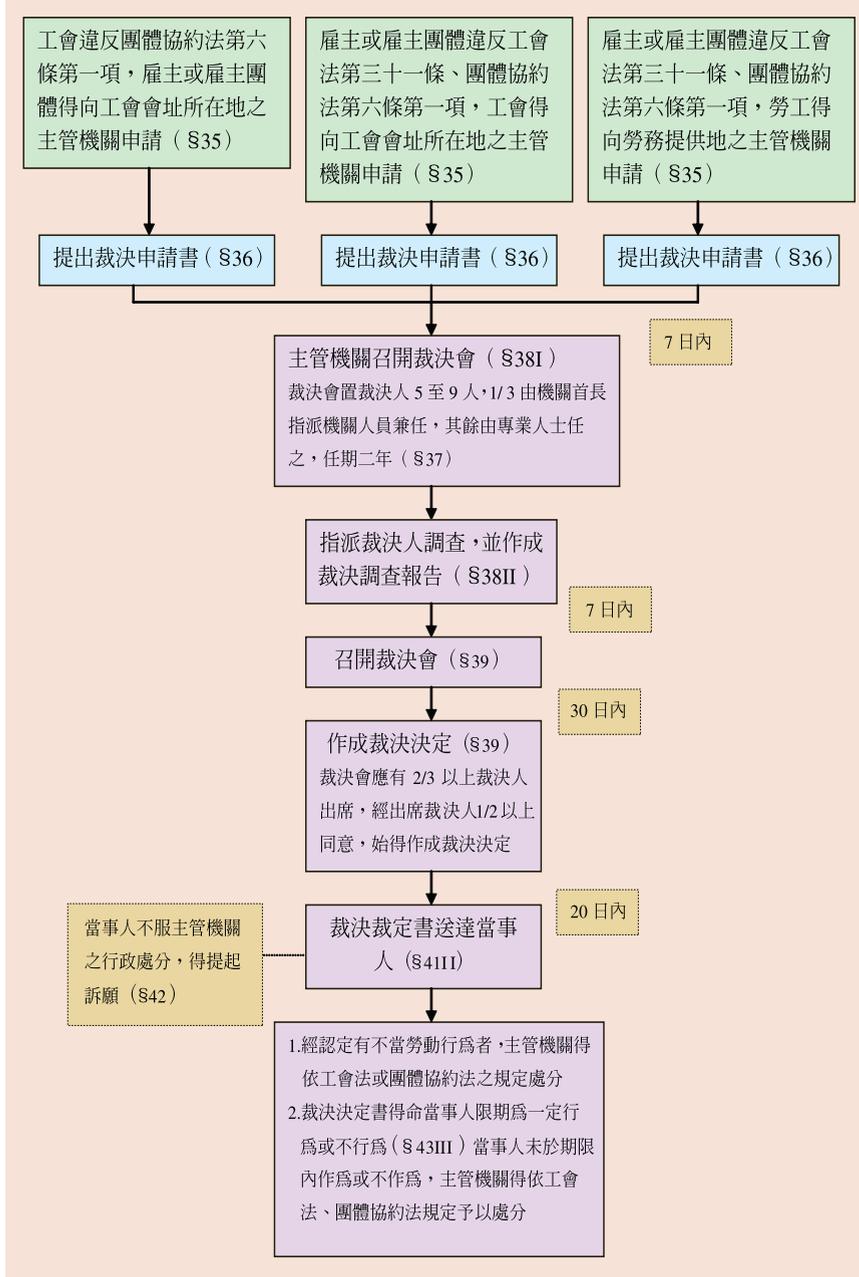
基於對勞動三權之保障，本次工會法及團體協約法修正草案，明列勞資雙方之不當勞動

表四 不當勞動行為態樣及罰則

不當勞動行為的態樣	法令規定	內 容
對於勞工組織工會或擔任工會職務的不利對待	工會法第35條第1項	雇主及其代理人，不得因工人工會職務，拒絕僱用或解僱及為他不利之待遇。
	工會法修正草案第31條第1款	雇主或代表雇主行使管理權之人，不得因勞工發起工會組織、加入工會、參加所屬工會之活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
對於勞工以不加入工會，或不擔任工會職務為僱用條件	工會法第36條	雇主或其代理人，對於工人，不得以不任工會職務為僱用條件。
	修正草案第31條第2款	雇主或代表雇主行使管理權之人，對於勞工以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。
拒絕團體協商	工會法修正草案第31條第3款	雇主或代表雇主行使管理權之人，因勞工提出團體協商之要求、擔任團體協商職務或簽約代表，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
	團體協約法修正草案第6條第1項	勞資之一方對於有協商資格之他方，有下列情形之一者，為無正當理由：一、對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。二、未於六十日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。三、拒絕提供進行協商所必要之資料。
進行爭議行為之報復禁止	工會法第37條	在勞資爭議期間，雇主或其代理人，不得以工人參加勞資爭議為理由解僱
	工會法修正草案第31條第4款	雇主或代表雇主行使管理權之人，因勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
工會會務介入之禁止	工會法修正草案第31條第5款	雇主或代表雇主行使管理權之人，不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。
罰則	工會法第57條	雇主或其代理人違反第35條、第36條及第37條之規定時，除其行為觸犯刑法者，仍依刑法處斷外，並得依法處以罰鍰。
	團體協約法修正草案第32條	勞資之一方，違反第六條第一項規定，經依勞資爭議處理法之裁決認定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 勞資之一方未依前項裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得令其限期改正，屆期未改正者，得按次連續處罰。
	工會法修正草案第39條	雇主或代表雇主行使管理權之人違反第三十一條規定，經依勞資爭議處理法之裁決認定者，處雇主新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。 雇主或代表雇主行使管理權之人未依前項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，處雇主新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

資料來源：行政院勞工委員會勞資關係處整理

圖二 勞資爭議處理法修正草案裁決處理程序



行為態樣，為確實保障勞工團結權、協商權，有效處理勞資雙方不當勞動行為，於修正草案中增設裁決機制，由地方及中央主管機關設置專業且中立之裁決會認定及排除違反行為之侵害。另為遏止未來不當勞動行為繼續發生，主管機關得限期令有不當勞動行為之一方為一定

行為或不行為，至當事人違反該行為或不行為義務時，主管機關得依法另為處分。

(七)明確規範勞資雙方爭議行為

對於勞資爭議行為之規範，將散於各勞動法令相關規定予以整合，並廣徵各界意見，參酌國外立法例，予以專章規範

1. 明確規範勞資爭議行為之遊戲規則

(1) 權利事項勞資爭議不得為爭議行為

因權利事項勞資爭議為雙方基於法令、團體協約或勞動契約之約定所為之權利爭執，如未依本法或其他法律之協處程序加以解決，仍應尋求司法訴訟。

(2) 調整事項爭議經調解不成立，或雇主、雇主團體經裁決決定機關認定有不當勞動行為時，工會得為爭議行為

調整事項為勞資雙方基於

經濟社會狀況之改變而主張勞動條件予以維持或變更之爭執，因涉及集體利益，必須以集體力量進行交涉，因此該類爭議事項經調解不成立，工會得依法為爭議行為。

不當勞動行為係妨害勞工之團結權、協商

權及爭議權之行使，為遏阻及改正不當勞動行為，確實保障三權，當雇主或雇主團體經裁決決定機關認定有不當勞動行為時，工會得為爭議行為。

(3) 爭議行為應依和平理性方式為之，並應依誠實信用及權利不得濫用原則為之，且應顧及爭議行為對公眾利益之影響

爭議行為雖為工會遂行保障會員正當權益之自助行為，但爭議行為發動主體、目的、手段、程序等須符合正當性外，且不得採取顯不相當的方式或手段，並對公眾利益造成不利影響。

(4) 爭議行為期間當事人雙方應維持安全衛生設備之運轉

爭議行為之目的係在施予對方當事人壓力，惟採用之手段不能對生命、身體或公共安全造成危害或威脅，故明訂於爭議行為期間，勞資雙方均有責任及義務維持工作場所相關安全、衛生設備之運轉

2.簡化工會宣告罷工程序

依現行法規僅規範工會為罷工行為之程序，須召開會員大會，惟於實務上有相當之困難。鑒於政府透過法律規範勞資爭議行為之行使程序，不應造成爭議權行使之困難，本次修法爰將工會罷工決議程序予以簡化，即工會採取直接、無記名方式，經全體會員過半數同意即可宣告罷工。

3.對於工會及會員所為正當性爭議行為賦予民刑事免責之保障。

(1) 民事免責部分

爭議行為係工會向雇主施以社會、經濟壓

力，使其接受其主張，為保障會員正當權益之行為。合法爭議行為之發動，工會與參與爭議行為之工會會員並無勞動契約上債務不履行責任，因此雇主不得因工會及其會員依法所為之爭議行為所生損害為由，向其請求損害賠償。

(2) 刑事免責部分

爭議權之行使，原屬勞動者集體的爭議行動，在集體勞工之抗爭手段中，對於公共秩序之安寧，必然會產生若干程度之妨害，且爭議行為之本質，原本即具有強制、威迫資方屈從其要求之特性，也可能產生對財產或自由之威嚇。然而正當爭議行為係屬權利之行使，故為避免工會及勞工因刑事責任之疑慮而阻撓其爭議權行使，本次修法明訂工會及其會員所為之爭議行為，該當於刑法或其他特別刑法之構成要件而具有正當性時，除有以強暴脅迫方式進行對於他人生命、身體造成侵害或有侵害之虞之過當行為外，免刑事責任。

4. 考量國家安全、公眾生活便利、經濟發展等因素，以法律明文規定對若干特定事業及其勞工之爭議行為加以限制

(1) 國防部及其所屬機關（構）、學校；電業；自來水業；航空管制事業；以及證券期貨交易、結算及保管等事業及其勞工不得為爭議行為

爭議權固為勞工基本人權之一，國際勞工組織與世界各國多予肯認，惟考量國家安全、公共利益及公眾生活之便利，各先進國家以法律禁止或限制特定事業及其勞工為爭議行為，如日本國營事業勞動關係調整法、地方公營企業勞動關係法規定地方鐵路事業、電力、自來

水事業不得為罷工行為。新加坡刑法第六條規定水、電、瓦斯事業不得為罷工行為。韓國工會與勞動關係調整法規定受僱於國防事業包括與國防事業生產有關之電力、自來水或主要從事國防生產行為之勞工不得為罷工行為等等。基此，本次修法除參酌外國立法例外，並有就國情，國家社會安全及金融秩序等涉及公眾重大公益，及特定事業之唯一性、無可替代性等因素，審慎考量後，明定國防部及其所屬機關（構）、學校；電業；自來水業；航空管制事業；以及證券期貨交易、結算及保管等事業及其勞工不得為爭議行為。另為能讓該等行業勞工之調整事項爭議得有一解決管道，增訂其調整事項爭議一經調解不成立，當事人一方得向主管機關申請交付仲裁，無須相對人之同意，對該等行業勞工之權益影響已降至最低。

(2) 針對影響國家經濟發展或國民生活便利有受重大影響的爭議行為，訂有預告及冷卻期規範

針對特定事業之勞工罷工預告及冷卻期之規定，其目的係考量該等行業，若干涉及人民生命安全，如醫院、公共衛生，若干涉及金融交易秩序等，為能使消費者不至於因勞工之罷工損害其權益降至最低，爰明定預告期間，對罷工權行使並不致有影響。

此外，為爭議行為前冷卻期之規定，其目的係期望於該期間協助雙方進行協商，以解決其爭議，如勞資雙方無法達成協議時，自得進行爭議行為。基此，為避免行政權過度介入，破壞爭議權之行使，地方主管機關於未來報請行政院勞工委員會執行時，應當綜合考量該爭

議行為對於國家經濟或公眾生活是否有發生重大影響等因素，例如某一大眾運輸事業單位之工會決議罷工，主管機關應考量該大眾運輸業於該轄區是否為獨占性事業，一旦罷工人民是否立即面臨無其他交通工具可搭乘之困境等問題。

肆、結論

建立一公平合理之勞資爭議處理法制，實對確保勞工權益、持續經濟發展、促進勞資關係，消弭勞資爭議與減少社會成本付出所不可或缺，職是之故，勞資爭議處理法修正後將可帶來以下效益：

1. 建立多元訴訟外紛爭處理機制，將權利事項納為得依本法申請仲裁，擴大行政機關勞資爭議仲裁處理的機能，並賦予仲裁判斷與法院判決同一效力，有效解決勞資爭議。對於勞方當事人提起訴訟或依仲裁法提起仲裁，主管機關得給予適當補助，以維護相關權益。
2. 建立不當勞動行為裁決機制，確實保障勞工之團結權及協商權，迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係之正常運作。
3. 明確規範勞資爭議行為應遵行原則，並對工會及其會員所為之正當爭議行為，免除其民刑事責任。❖

（本文作者 勞委會勞資關係處專員）

我國勞資爭議處理機制 程序法理初探

一 以仲裁及調解為例

張哲航

壹 前言

我國勞資爭議處理機制是由訴訟上的民事審判程序以及訴訟外的紛爭處理機制所構成，其中訴訟外紛爭處理機制最主要包括我國勞資爭議處理法規定的調解及仲裁程序，以及尚未法制化而由民間中介團體辦理的協調程序¹。除此之外，仲裁法規定之仲裁程序亦得做為處理勞資爭議之用，惟實務上以仲裁法所定仲裁程序處理勞資爭議的案件並不多。因此目前規範我國勞資爭議處理程序的法律，僅有勞資爭議處理法，該法兼具有程序法和實體法的雙重效力²，並且該法所規範的調解及仲裁程序，實際上即為近年廣為討論的訴訟外紛爭處理機制 (Alternative Dispute Resolution)，唯一般討論勞資爭議處理法的文章，較少由程序法的觀點來檢視我國訴訟外勞資爭議處理機制。因此本文擬從程序法的觀點，檢視我國勞資爭議處理法仲裁與調解程序。

貳、訴訟外紛爭處理機制 (ADR) 結構及其原理

一、訴訟外紛爭解決機制的概念

六十年代、七十年代以降、歐美各國興起了一種新的解決爭端的機制思考及型式，亦即一般所稱之「替代司法」(Alternative zur Justiz)，在美國，稱之為「訴訟外紛爭處理」(Alternative Dispute Resolution)。之所以會有如此的轉折，主要是因為歐美諸國的司法實務，都出現了一相同的現象：有關人民司法爭執的法院訴訟激增，訴訟期間冗長，花費支出日增，而人民卻也對司法的解決功能不滿，於是興起一番新的思考：如何能比一般司法途徑「更便宜、更好的、更快速的、對人民更友善的」，來解決私人間的爭端。³

此外，隨著社會的發展，在現代社會中出現一些專業性強、發生率高、需要迅速解決以

1 事實上肩負起我國多數勞資爭議案件處理重擔的，其實是未法制化由民間中介團體辦理的協調案件，協調程序當然也屬訴訟外紛爭處理機制的一環，不過正因為協調未有法律明文規定其程序，因此協調的彈性與靈活性相當大，反面言之，協調由於並無法律明定其程序，因此當事人程序上保障不足，因此協調成立達成之合意，依吾人所見，僅有訴訟外和解之效力，即一般和解契約之效力。

2 劉士豪，勞資爭議處理制度評析與建議-初探現行協調與調解制度，95年度仲裁法與勞資爭議處理制度學術研討會，p1-27。

3 林佳和，勞資爭議處理法修正草案中裁決處理程序相關問題研究，行政院勞工委員會委託研究，民93，p14。

及以當事人之間地位不平等為特徵的所謂「現代型紛爭」，如消費者糾紛、公害環境糾紛、勞資糾紛等。⁴傳統的訴訟程序在解決現代型紛爭產生許多問題，傳統法院無法處理專業性的案件，而嚴格的訴訟程序造成審判時間過長，無法達成迅速解決爭議的目的，此外法院對於社會弱勢者訴訟上的保障不足，因此訴訟外紛爭解決機制的興起，毋寧是對傳統審判程序無法滿足社會需求的一種反應。

二、紛爭解決機制的結構及其類型

(一) 紛爭解決機制的結構

紛爭解決機制結構是由主體要素、客體要素及規範要素所組成的，主體要素指的是進入紛爭解決程序的主體，包括有紛爭當事人、紛爭解決人、紛爭的參與人。客體要素則指，紛爭的事項以及解決方式的選擇。規範要素是指，紛爭解決程序所應適用的規範為何。

紛爭當事人是指利益互相衝的對立雙方，即公開堅持某種利益主張，並採取對抗性行為的組織或個人。紛爭解決者則是指以中立第三者的身分介入當事人之間的糾紛，通過斡旋、協調為當事人消除對抗性狀態提供契機，或直接做出強制性決定消除對抗性狀態的機構或個人，例如法院或是仲裁協會等一些制度化或常設性的訴訟外紛爭解決機構。紛爭參加人則指直接或間接幫助當事人參與糾紛解決過程的自然人或機構，例如證人即屬之。

客體要素指的是糾紛對象，就是紛爭當事

人所爭執的對象，而客體要素其實是設計或是選擇紛爭解決機制的一個重要因素，首先對紛爭事項的客觀面做分類要考慮到1.實體權利義務關係，如屬於侵權行為或是契約不履行的紛爭。2.紛爭當事人特定身分關係，如勞動關係、親屬關係等。3.紛爭標的，如屬於金錢還是特定權利。5.規則得確定性，是否存在有確定的規則和制度，規則和制度越確定，協商和交易的可能性越大。特定類型的紛爭往往在實體規範、程序、解決方式及主體等各方面都有鮮明的特點，當事人可以選擇適當的紛爭處理機制。

此外，由當事人主觀選擇紛爭解決機制的動機來看，紛爭的解決方式可分為：⁵1.權利義務追求型：由於糾紛當事人對引起衝突的事實的真實性或真實的程度存在認識上的差異，試圖通過糾紛解決對權利義務進行分配。2.追求規則判斷型：由於當事人對法律或其他規則存在不同的理解，因而希望通過糾紛解決獲得對規則的權威解釋。3.追求專業知識判斷型：這類糾紛的實質在於事實的判斷，而不是規則的適用，由於當事人及專家對某些技術性或專業性的問題存在不同認知，因此往往需要依賴專業或專家的鑑定和判斷。4.追求價值評價型：由於當事人對公平、正義等價值性概念、存在不同理解，或由於文化、道德背景的差異，解決糾紛所需的往往不是法律規則和利益交易，而是價值觀的交流與判斷。5.追求維持和諧關係型：通常針對發生在家庭內部、共同體內部、存在長期合作關係的當事人之間的糾紛、當事人希望糾紛的解決不至於破壞其和諧關係。

4 范愉主編，ADR原理與實務，廈門大學出版社2002.11出版，p60。

5 同前註2。邱聯恭，程序選擇權，三民書局出版，2000，p27。

（二）紛爭解決機制的類型⁶

紛爭處理機制的類型在分類上，依照不同的標準有不同的區分方式，本文僅介紹其中一種由紛爭解決本質加以區別的分類方式。以紛爭解決的方式區分可以將紛爭處理機制區分為當事人合意型及第三人決定型的紛爭解決方式。當事人合意型係指紛爭解決的結果是基於當事人間的合意所達成的，而非強制的方式。這樣紛爭解決的過程是透過當事人間訊息的交換與利益的妥協，最後雙方對權利義務達成一定的共識，而不需要第三人對於紛爭做出某種決定，和解及調解即是此種模式。第三人決定型的紛爭處理機制，係指由中立的第三人做為決定者，針對紛爭做出最後的裁決。第三人主導程序的進行，並要求當事人在第三人面前進行陳述，第三人依據當事人的說明與舉證而形成對紛爭事實的認定與裁決，對於第三人的決定，當事人必須受到拘束，訴訟及仲裁即是此種模式。

一般而言⁷，對於那些追求維繫和諧關係的當事人來說，採用合意型紛爭解決機制顯然比由中立第三人做出裁判更加有利。而如果當事人對於某些事實或標準各持己見，即使要採用合意型的紛爭解決機制恐怕也要採用更強調規範性的調解。至於那些追求權利義務、規則判斷以及法律外專業知識判斷的當事人，也可以在不同的選擇中做出自己理性與經濟的選擇，例如仲裁就是特別注重在專業性判斷。至於為了保護和實現自己正當權益而謀求得到公共權力之判斷及支持的民事糾紛案件，訴訟就是國

家所能提供最正規的程序保障。

（三）主要的訴訟外紛爭解決機制

訴訟外紛爭解決機制主要被提及有下列幾種，談判(Negotiation)，或稱交涉，指雙方或多或少為尋求某些合意所進行之一系列信息傳達或交換過程，亦即係一種目的在相互說服之交流或對話過程，實質上，談判是一種雙方之交易活動。調解(Mediation)：調解的特徵包括：當事人是自願的、有中立之第三人協助進行、程序便捷靈活與調解成立之協議等於和解，具有契約性。仲裁(Arbitration)：仲裁係根據當事人間之合意，基於一定之法律關係或將來可能發生糾紛之處理，委託給法院以外之第三人，進行判斷之糾紛解決方法或制度。本文僅針對勞資爭議處理法中所提及之調解及仲裁做介紹。

1. 調解

所謂調解，是指以仲裁機構、法院或其第三人扮演調解人，調解人非以判斷者的角色作為其立場，而是以當事人的合意來解決紛爭。調解人會邀請其中一方簡述其論點，此時調解人在場作成紀錄並詢問問題，之後，調解人各自與當事人會面，以討論其優勢、劣勢為何，並詢問當事人退讓的底線 (bottom line)。在了解雙方立場之後，調解人主動的起草或建議雙方和解的內容，當事人依據自願原則，在明辨是非、分清責任的基礎上達成協議，從而解決糾紛的方法。調解的目的在於讓當事人真正明瞭解決紛爭最大的利益何在，並比較不採取訴訟的優點，而使當事人自覺得採調解方式解決爭端。

6 邱聯恭，民事訴訟法研討（三）。黃馨慧，勞資爭議仲裁制度之實施檢討-95年度仲裁法與勞資爭議處理制度學術研討會，p2-27。

7 同前註4。

調解的程序法理包括有幾個方面⁸：

- (1) 調解是基於當事人合意所進行的程序，調解所達成的合意具有契約的性質：合意為調解的本質，私人間的合意實為契約性質，而調解的合意本質其實貫穿整個調解程序，如調解的發動、調解委員的選任、調解方案成立與否，因此調解成立所達成的內容，在當事人間其實等於簽訂了契約。特別須說明的事，調解委員僅管能夠在調解的過程當中說服當事人，使當事人達成合意，甚至更進一步，調解委員可以擬定出調解的方案，但是最終採用與否都須基於當事人之合意，調解委員沒有權利也不能要求當事人一定要達成合意。縱然是所謂的強制調解，仍不能違背調解基於當事人合意的性質。
- (2) 當事人意見必須被充分表達：調解本在調解程序本質上雖與訴訟有根本之不同，惟仍應注意當事人的程序保障。在第一個層次上，就程序之開始，必須使當事人受有程序開始之「適正通知」，以確保其程序參與之機會，並避免因未到場而發生一定之不利益。其次，在調解程序進行中，當事人必須被賦予充分表達其立場的機會，陳述意見，並提出相關事實與證據之機會⁹。
- (3) 調解是由中立的第三人所進行的紛爭解決機制：因為缺乏經驗以及意見分歧的緣故，當事人無法透過直接協商的方式達成合意，所以需借助第三人之協助，比較能夠達成妥協，解決紛爭。調解其實是以信

任關係做為基礎的，為了使當事人能夠信任第三人，第三人必須是中立的，並且保持公正與獨立，不代表任何一方當事人，也不偏向任何一方。其次，在調解程序進行中，當事人必須被賦予充分表達其立場的機會，陳述意見，並提出相關事實與證據。調解委員必須本於中立、客觀之態度，依當事人所述之爭議狀況，一方面掌握紛爭事實的全貌及所涉及之利害關係，一方面特定該紛爭具體之爭點。

- (4) 調解程序具有簡單快速及靈活等特性：相對於訴訟程序必須要嚴格的依循訴訟法的規定進行，調解並不要求嚴格的程序，因為調解講求的是迅速的解決紛爭，此外，適合以調解處理的案件本質上對抗性比較不強烈，因此當事人可以在和諧的氣氛下各自陳述觀點，過度繁雜的程序規範是不必要的。更進一步的從實體法的角度來看，調解時選擇適用的法規可以很靈活，當事人可以選擇適當的社會規範來解決紛爭，如地方的習慣、道德準則、一般法律原則，而非一定要以實證法為依據。

2. 仲裁

所謂仲裁，就是當事人雙方以書面同意將他們之間，由一定法律關係所產生或將來可能產生的糾紛，交由第三人或奇數的多數人，依照約定或法律所規定之程序，來判斷是非曲直，並且雙方事先表示願意承認及接受此項由仲裁人所作判斷的拘束力¹⁰。

仲裁的程序法理包括幾方面：

8 同前註4，p230。

9 黃國昌，勞資爭議處理法下調解及仲裁機制之檢討，行政院勞工委員會出版，民96，p91。

10 王伯儉，商務仲裁的意義及優點-5月30日營建工程仲裁座談會，商務仲裁第29期，民國80年6月，p61。

- (1) 仲裁公正性的要求：仲裁的公正性是仲裁所追求的基本價值目標，也是仲裁做為一種訴訟外紛爭解決模式存在的理由。當事人合意交付仲裁尋求的正是一個公正的決定。所謂公正指的就是當事人間利益分配的合理狀況。就程序法的角度而言，公正指的就是，紛爭處理過程中當事人行使權力的正當性和解決的結果使當事人及社會可以接受。這個角度所稱的公正其實包括合理分配程序性利益及實體利益的過程。具體來說保障仲裁公正性要求的機制包括有：仲裁人必須是中立的。中立性指的是，仲裁人應該和引起爭議特定利益不具有特定關係，並且仲裁人對於紛爭結果固有利益越小，仲裁人的中立性就越強，越能獲得當事人的信任。不過中立性的要求，實際上會和社會弱勢者保障的社會性要求產生緊張關係，此在勞資爭議的紛爭處理機制上即會有如此的關係。當事人雙方在程序上平等。仲裁人或是仲裁庭應該平等的提供雙方當事人機會，使其能夠平等的舉證或陳述意見。當事人程序參與的機會。不的強迫當事人參與仲裁程序，並使當事人有影響仲裁結果的參予機會。
- (2) 仲裁須基於當事人自治¹¹：當事人可以合意選擇以仲裁解決紛爭，也可以在法律允許的範圍內約定仲裁的事項，或是選擇仲裁人，甚至可以在仲裁人或仲裁庭做出判斷前，當事人雙方自行達成和解。由於仲裁仍是基於私法自治精神下所進行的紛爭處

理機制，因此應該使當事人在程序中享有更多的自主權限，則仲裁的結果也較容易被接受。

- (3) 仲裁的監督機制：未能受到控制的權力容易導致不公正的結果，因此法院對於仲裁結果所為的監督是達成仲裁保障公正性所不可少的。然而司法監督的範圍也是需受到限制的，否則有可能違背當事人自治的原則，並且形成新的權力濫用。

參、勞資爭議的意義及其分類

(一) 勞資爭議的意義

勞資爭議（Labour Dispute；Industrial Dispute，勞動爭議）就最廣義而言可指所有因勞動關係所引起之一切爭議。就此涵義而言，雇主與勞動者因勞動契約關係所生之任何爭議，有關雇主或勞動者與國家之間因勞動基準法，勞工保險法等有關勞工保護立法所衍生之爭議，雇主團體或工會本身內部關係所產生之糾紛，以及雇主或雇主團體與工會之間因團體交涉所發生之爭執均應包括在內，而最狹義的勞資爭議則僅只雇主或雇主團體與工會之間有關團體交涉所引起之爭議為限。但一般學者之間討論及研究，或在法制之建立上所提之勞資爭議均以勞動者與雇主之間因勞動契約關係所生之爭議及雇主或雇主團體與工會之間，因團體交涉所生之爭議，為其範疇，排除雇主或勞動者與國家間因勞工保護措施廢止所衍生之爭議及雇主團體或工會本身內部關係所生之糾紛不為論述。¹²本文從之。

11 釋字第591號，仲裁係人民依法律之規定，本於契約自由原則，以當事人合意選擇依訴訟外之途徑處理爭議之制度，兼有程序法與實體法之雙重效力，具私法紛爭自主解決之特性，為憲法之所許。

12 陳繼盛，勞工法論文集-勞資爭議法制之基本認識，財團法人陳林法學文教基金會出版，民83，P378。

(二) 勞資爭議的分類¹³

所謂權利事項之爭議，係以勞資雙方當事人基於法令、團體協約、勞動協約之規定所為權利義務之爭議（勞資爭議處理法第四條），即因既存權利之執行、解釋及侵犯時所引起之爭執。此種權利之獲得，係由法律之規定或由團體協約、和私人契約之約定而來，就處理上之方式言，應屬司法範圍，故應由司法機關以司法手段按照審判程序，根據既存法令予以解決爭端較為妥適。此類勞資爭議又稱為法律上之糾紛（Dispute in Law）或簡稱（Dispute on right）。

所謂調整事項之爭議，乃以勞資雙方當事人，對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議（勞資爭議處理法第四條），即基於事實狀況而主張將來既存權利應否修改所引起之爭議，換言之，此類爭執之原因非為既存權利之爭議而係雙方當事人經濟利益之衝突；其企求解決之問題須了解經濟社會狀況始能決定該既存權益是否修改，就處理之觀點言，應屬行政之範圍，故應由行政體系之機關以強制手段加以解決或以調解方式從斡旋較合理。此類爭議又稱為事實上之糾紛（Dispute in fact）或稱利益爭議（Dispute on interest。）

權利事項及調整事項區分的必要性在於司法的可審理性。勞資爭議若有司法審理可能性、訴訟救濟可能性，則當事人原則上即無訴諸自力救濟之爭議行為的「絕對必要性」。而法



院之審理可能性，基於依「法」（指廣義職法的概念）審判之基本原則，即必然建立在有「法」可循、有「法」可資裁判的之前提之上；因此可循司法途徑解決者，即必是有法可循、有法律基礎之權利義務的爭意，這是制度的必然。而勞資雙方間之爭議，非屬此種可循司法途徑解決者，即屬調整事項爭議，此種爭議既無「法」可循，則唯有待勞資雙方當事人進行爭議行為、協商，最終以合意解決，或委由第三者做成具有拘束勞資雙方當事人效力之判斷，以此種具有拘束力之判斷解決爭議。¹⁴

此外權利事項與調整事項區別的另一個實益，在於權利事項勞資爭議不得罷工的理由，主要基於兩個理由：一為法律和平功能，一為司法程序優先原則。所謂法律之和平功能，乃是指法律秩序存在的目的即是在於以和平的方式解決社會上之各種爭議，而其和平方式乃是由國家基於「法律制定者」之地位，訂定一定之爭議解決程序與制度，並基於「法律維護者」之地位，以其公權力做為爭議當事人透過國家

¹³ 同前註1，P378 P379。

¹⁴ 黃程貫，勞動法，空大出版社，民86年二版，P320。學者這邊所稱司法審理可能性並非指法院可以拒絕審判，應指概念上非屬法院可審判的事項，但是針對原告的聲明，如原告聲明請求法院判決要求雇主提高工資多少，對法院而言，因為無「法」可資做為提高工資的依據，因此法院只能為原告敗訴之判決。另外，針對調整事項性質的爭議是否確無司法審理的可能性，事實上民事訴訟上亦有些訴訟類型是要求法院針對未來的事項或是根本無「法」可依循的狀況，如裁判分割共有物的訴訟、或是酌定贍養費的訴訟。

所定之程序與制度和平解決爭議之確保。因此，若當事人間之爭議得透過國家所定之程序、制度解決之，則當事人即不得自行動用本身之實力，例如罷工作為解決爭議之手段，故勞資雙方間之爭議，若能循司法途徑，向法院提起訴訟，而獲得解決，則自不得進行罷工活動，否則即屬違法，此即是由法律和平功能所推導出來之「司法程序優先」原則的結果。¹⁵

（三）勞資爭議案件之特性

勞資爭議案件的特性影響當事人對紛爭解決機制的選擇以及國家設計勞資爭議處理機制的方向。勞資爭議案件的特性就表現在勞動關係的特殊性，勞動關係係由勞工藉由勞動契約和雇主所產生的私法關係，在「契約自由」原則與「私法自治」的精神下，由於勞工與雇主在經濟實力上的差距，所以勞資雙方在勞動關係的不對等是顯而易見的¹⁶。反映在勞資爭議案件上，爭議當事人一開始地位即不平等，甚至勞工的工資是由爭議對造當事人雇主給付，而工資又是勞工繼續維持其生活最重要的依據，因此甚多的勞資爭議案件往往因為勞工的委曲求全而沒有發生，因此勞資關係不對等其實就是勞資爭議案件有別於其他民事糾紛的主要的地方。

具體而言，個別勞資爭議案件的特色在於，爭議金額標的不大，並且勞工需求在於迅速、經濟的解決紛爭，因為勞工需要有穩定的工資收入維持生活，因此過度冗長及費用支出

過高的紛爭解決機制均不適合用於解決勞資爭議案件。若是集體的勞資爭議案件，除涉及的勞工人數眾多外，在一定的程度下也會對社會秩序及公共利益產生影響。在者，勞資爭議案件具有專門性質，非對勞動關係有專門研究之專家參加，無法為妥當公正之裁決。

另外有學者認為勞工與資方之關係，需要某程度之和諧，勞資爭議處法第四條、第七條、第二十一條、都有重視調解功能之規定。勞工與資方不合作時，工廠機器快壞掉，勞工都裝做未看見、怠工、有意無意予以破壞，情況甚為麻煩，故應儘可能保持某程度和諧，最後不得已一定要用訴訟保護勞工。因此，調解在需要維持勞資和諧之前提下，具有某程度之功能。¹⁷我國民事訴訟法第408條第1項第8款規定，雇用人與受雇人因僱傭契約發生爭執者，應先行調解，即本其旨。

何種訴訟外紛爭處理機制適合用以處理勞資爭議案件，其實不能一概而論，而必需具體的去檢視，爭議案件的特徵，例如勞資雙方關係並未完全破裂，勞工仍有可能繼續工作的情況下，調解會是比較適合的紛爭解決方式，相反的勞資雙方對立性已經很嚴重，並且堅持一定要有是非對錯的結果，則訴訟程序會是比較適當，當然若勞資雙方都堅持要有是非對錯，且雙方都想要迅速解決爭議，甚至資方不想公開爭議的情況，因為可能影響公司形象或是有關公司機密事項，則仲裁的迅速性及保密性會比較適合處理此類爭議。

15 黃程貫，罷工權之行使及其法律效果-92年工會法、團體協約法、勞資爭議處理法研討會，p60。

16 因為勞動關係的不對等，所以藉由賦予勞工團結權及爭議權使勞工可藉由集體的力量和雇主進行談判協商，以平衡雙方不平等的關係，或是國家直接訂定勞工保護法規，使勞工免於受雇主的剝削。

17 邱聯恭 口述民事訴訟法講義（一）2004年版 p64 65。

肆、我國勞資爭議處理法若干問題說明

（一）調解委員之地位

我國勞資爭議處理法調解制度的設計，也是由雙方當事人各自選任的調解委員及主管機關指派的調解委員組成調解委員會，並由其中一位調解委員調查事實後，調解委員會提出調解方案，當事人若同意該調解方案即為調解成立，反之，當事人若不同意，調解即不成立。而調解委員在調解程序中究竟扮演怎樣的角⾊？依據前述有關ADR程序法理的說明，可以知道調解委員雖然是當事人各自選任的，但是調解委員其實是居於中立第三者的角⾊，之所以由當事人各自選任調解委員，實因調解是以信任關係做為基礎的，為了使當事人能夠信任第三人，由當事人各自選任其所信任之人擔任調解委員，而當事人所信任的是該第三人的中立性，而非信任所選任的調解委員是代表其利益的，因此調解委員並非當事人利益的代表，調解委員必須保持公正與獨立，不代表任何一方當事人，也不偏向任何一方。當事人若需要有人捍衛其權利，當事人可以委任具有專業知識的人為其代理人，如律師協助其進行調解程序。

（二）仲裁制度具有保障程序選擇權之功能¹⁸

由於我國勞資爭議處理法規定之仲裁制度，可藉由仲裁委員之專業能力、仲裁過程之

獨立性及仲裁做成之公正性達成紛爭解決制度之目的。因此勞資爭議處理法規定，於調整事項當事人可選擇不經由調解程序直接逕付仲裁，此時為當事人自行選擇其紛爭解決之方式，可謂本法賦予當事人自行決定紛爭解決實效性、效率性之程序選擇權。就仲裁之效率性而言，雖然本法未規定第二次開會至做出仲裁的時間，其效率性仍較法院為高，由於法院於歷經嚴密之調查審理，所費時日較長，得來之正義也是遲來的正義。再者，不僅耗費時日，交由法院解決尚需由當事人負擔龐大之訴訟費用，仲裁制度克服上述缺點，係屬有效之紛爭解決方式。

（三）強制仲裁之可行性

所謂強制仲裁，是指依法律之規定，不問當事人是否有仲裁協議，當事人間本於一定法律關係所生之爭議，僅得依仲裁方式解決之，不得訴諸法院以訴訟解決¹⁹。我國證券交易法第166條第1項但書規定²⁰：「但證券商與證券交易所或證券商相互間，不論當事人間有無訂立仲裁契約，均應進行仲裁。」由條文之文義觀之，既謂均「應」進行仲裁，即表示當事人無權選擇「訴訟」，而必須「強制仲裁」。現行勞資爭議處理法第24條第2項規定：「主管機關認為情節重大有交付仲裁之必要時，得依職權交付仲裁，並通知勞資爭議當事人。」依條文我

18 基於程序主體權之概念，賦予當事人平衡追求程序上利益之機會，承認當事人得藉由程序之選擇，以達成平衡追求其實體利益及程序利益之目的。參見邱聯恭，司法之現代化與程序法，p139以下。

19 林俊益，仲裁法概論—92年度協處勞資爭議人員培訓班講義，p134。

20 證券交易法第166條第1項但書強制仲裁規定合憲與否，反對說認為「任何強制」排除法院審判之權限，等於剝奪人民之訴訟權，該文提出美國聯邦最高法院就證券爭議是否得以仲裁解決，從否定到肯定等判決，而主張「任何強制仲裁之法律均將被認為係違反美國憲法修正案第十四條所揭櫫之正當法律程序（due process of law）而無效」。參見高玉泉，證券交易中仲裁規定之檢討，89年7月，p2至9。

國現行勞資爭議處理法固以自願仲裁為原則，但在實際運作上則以由主管機關依職權交付仲裁（強制仲裁）為取向²¹。因此強制仲裁在我國不乏其例。

肯定勞資爭議強制仲裁制度存在之理由，在於我國工會力量不強、團體協商不發達及爭議權行使受限制等條件，因此強制仲裁的適當發動應當做是爭議權行使的代償措施，以中立之強制仲裁確保勞工權利獲得保障。另外基於社會大眾之利益及特殊公益的考量，避免爭議行為影響國民日常生活，強制仲裁作為替代性的強制紛爭解決手段，有助於勞資爭議早日結束。

反對勞資爭議強制仲裁的理由，在於仲裁判斷不必以雙方當事人之合意為要件，並且仲裁判斷原則上並不適於由法院進行全面之實質審查，因此職權交付仲裁之規定，在實際上效果等於由主管機關「強制地」為當事人擇定特定之訴訟外紛爭解決機制，不僅為造成當事人程序選擇權之剝奪，同時會引發是否侵害人民訴訟權之疑慮。此外，強制仲裁可能違反國家中立原則，中立原則首先是意涵禁止國家介入團體協商及爭議行為。國家不偏不倚（Nicht-Parteilichkeit），以免因其介入而對其中之一方有利。另一禁止國家介入之顯例，為禁止國家強制的仲裁（staatliche Zwangsschlichtung）²²。

由於強制仲裁某種程度是對當事人雙方訴訟權之侵害，因為紛爭當事人本可基於平衡其程序利益及實體利益的考量，自行選擇適當的紛爭解決機制來處理爭議，若強制要求當事人一定要以仲裁的方式來解決爭議的話，實已剝奪當事人的程序選擇權，進而侵害當事人憲法保障的訴訟權，蓋憲法保障的訴訟權本即包括當事人可以基於程序利益及實體利益的考量選擇紛爭解決機制。因此必須有強烈之公益考量做為基礎後盾，使得正當化此種規範設計，²³強制仲裁應透過憲法第23條比例原則之檢驗，其中尤需注意的是雇主之程序選擇權之保障，只有基於特殊公益的考量或是特定案件類型急迫解決之需要，強制仲裁始能被允許。

（四）調解及仲裁的效力

我國勞資爭議處理法第37條第1項規定：「勞資爭議調解成立或仲裁者，當事人之一方不履行其義務時，他方當事人得向該管法院聲請裁定強制執行並免繳裁判費，於聲請強制執行時並免繳執行費。」，強制執行法第4條第1項第6款規定：「強制執行，依下列執行名義為之：六、其他依法律之規定，得為強制執行執行名義者。」因此當事仲裁委員所為之仲裁判斷及調解成立所為之調解方案具有執行力²⁴，並屬於強制執行法所稱之執行名義。

21 蔡炯敦，試論我國勞資爭議之仲裁制度，月旦法學雜誌第14期，1986，p27。

22 楊通軒，國家中立原則在勞資爭議中之運用。

23 同前註7，p98。

24 並非所有仲裁判斷及調解方案都具有執行力，必須視其內容而定，如確認性質的仲裁判斷或調解方案，即不具執行力，如確認當事人間僱傭關係存在的調解方案在性質上即無法執行。當然實務上最大的問題，調解委員並非有意為確認性質的調解方案，而是無意做出一些金額不確定之調解方案，以致法院駁回當事人強制執行的聲請。

另外，勞資爭議處理法並無明文規定，調解方案具有一事不再理之效力，因此調解不管成立或不成立，當事人仍得針對爭議標的向法院提起訴訟²⁵。至於仲裁判斷部份，勞資爭議處理法第21條第1項規定：「勞資爭議當事人對於勞資爭議仲裁委員會之仲裁，不得聲明不服。」，依該條文即剝奪當事人向法院救濟的機會，因為本法並無準用仲裁法得提起撤銷仲裁判斷之訴的規定。應特別說明，由於勞資爭議處理法規定之仲裁程序係處理調整事項爭議，其性質不適合於透過司法程序解決，因此亦不會有當事人得否再行起訴即一事不再理之問題。

伍、結語

勞資爭議處理方式，我國主要有訴訟、勞資爭議處理法所規定的仲裁與調解程序、依仲裁法所為之仲裁、非正式的協調方式，其中多為所謂「訴訟外紛爭解決方式」，並且多數的勞資爭議案件均為權利事項之爭議，且大多數是藉由「訴訟外紛爭解決方式」獲得解決。權利事項解決方式，若採調解方式解決或是導入仲裁法規定之仲裁，由於調解及仲裁都是基於「私法自治」所為之紛爭解決方式，因此在勞動關係中所發生的「勞資雙方的顯不對等」、「無真正之私法自治可言」等情況，都會再發生。就此而言，調解制度只能是邊緣的、附帶的、補充的解決機制。要解決台灣勞動生活中正義及法感無法獲得滿足的情形，必須正視此一基本問題：勞動訴訟程序及法院作為保護個別勞

動者之制度的必要性與正當性，這種「社會需求」，強烈地存在於台灣社會之中²⁶。

在程序法理的要求上，正當的程序是保障正確決定以及賦予效力的重要原因，然而勞動法領域畢竟有其不同於民事法的特殊性，此不僅在實體法上表現出來，反映到相關程序法的規範，不管是民事訴訟法或是勞資爭議處理法，都不應該執著於既往的法律理論，而忽略了勞工在程序上應被特別保障的需求，因此程序法應該對此現象做出反應，例如使勞資爭議仲裁制度得處理權利事項爭議、對於部分勞資爭議案件類型採取強制仲裁、或是提高調解委員及仲裁委員董勞動關係領域的專業知能、以及迅速、經濟的審判程序的建立。

由於，我國並未對勞資爭議案件在訴訟程序有特殊之處理，因此勞資爭議發生時，雇主不願意使用迅速解決爭議的仲裁或法仲裁程序，而調解程序需基於當事人合意才能成立，所以訴訟程序耗費金錢及時間的特徵，反而成為雇主虛耗勞工的最大本錢，勞工往往最後不得不屈服，縱然有多數爭議透過訴訟外紛爭解決機制獲得解決，但實際上只是「真正需求被假性滿足」²⁷的情況，所以迅速、經濟、專業的勞動審判的建立，才能使調解及仲裁找到其應有之定位。✿

（本文作者 勞委會勞資關係處科員）

25 鄉鎮市調解條例第27條第2項規定：「經法院核定之民事調解，與民事確定判決有同一之效力。」因此具有所謂一事不再理之效力。

26 林佳和，勞資爭議調解制度的前世、今生與未來－集體勞動關係法制理論與實務之融合研判會，2003.12，p6-3。

27 同前註26，p6-3。

勞工保險殘廢給付改採 失能判定芻議

李永凌

一、前言

勞工保險是台灣給付項目涵蓋範圍最廣，投保人數最多的社會保險，可說是台灣社會安全體系最重要的支柱。目前勞工保險「普通事故保險」當中的給付項目分為：生育、傷病、殘廢、老年及死亡等給付，而「職業災害保險」亦有：傷病、醫療、殘廢及死亡等給付，投保人數亦高達七百八十萬人。但是勞工保險的給付方式（除住院期間的薪資補貼之外）卻採取一律採取「一次給付」，為世界其他國家所罕見，特別是在老年、殘廢給付部分，嚴重偏離社會保險給付乃是在「維持喪失工作能力之後的經濟生活安全」的目的。根據統計，自民國76年到90年，每年職業災害保險殘廢給付人數每年約4310件至7450件，佔全部職災保險給付之15~19%。而現行勞保殘廢給付，有學者比喻根本是一種稱斤論兩的「人肉市場」，因為目前殘廢給付是依照「殘廢給付標準表」當中十五個殘廢等級，一次給付保險金額，其普通傷病殘廢從最嚴重的第一等級1200日，一直到最輕微的第十五等級30日，職業傷害病殘廢，則加給百分之五十，從1800日到45日。這樣的給

付方式忽略勞工因傷致殘之後，因為工作能力的減損所引發的生活照顧與所得維持。

綜觀世界各國的勞工職災殘廢相關保障制度，大都依循「年金給付」以及「勞動能力減損」這兩大原則辦理。以我國制度模仿最多的日本為例，其「勞動基準法」與「勞動者災害補償保險」，其對於障害最嚴重的第一級至第七級發給「障害給付年金」，而對於比較輕微的第八等級到第十四等級則發給「障害給付一次給付金」。而德國的「職業傷病保險」，其給付標準則是依據投保薪資和「勞動能力減損」的數值（受傷前的勞動能力與受傷後勞動能力之比值）計算而得，而且均採年金給付制。而美國則由各州訂定職災補償法，強制所有雇主加入，以愛達荷州為例，永久性障害之給付，除可領到復原期薪資給付之外，更可領到週薪的55%，其領取的週數則視障害的嚴重程度而定。從以上各國的經驗觀之，我國目前勞保殘廢給付是一個非常不符合人道關懷的制度。由於不是採行年金給付，所以不同年齡的勞工遭受同樣傷害，其所得到的待遇卻是相同的，這對於較年輕者其後續的漫長生活維持，將無以

為繼。另外現行勞保殘廢給付，並沒有考慮到「勞動能力減損」，賦予職業醫學專科醫師審查的空間，沒有以「全人」的角度來判定其失能影響程度並對後續在職場工作上的影響。因此現行勞保的殘廢給付，實在必須隨著老年給付更改為年金制之際，一併將其更改為「年金給付」的方式，符合生活照顧的原則，以擺脫過去「銀貨兩訖」、「給錢走人」、「眼不見為淨」的「金錢」交換「失能肢體」模式。更必須加入職業醫學專科醫師對於失能勞工其後續工作能力影響所做的「勞動能力減損」之評估，以照顧不同職業勞工的所得損失，進而落實職災補償的分配正義。

二、關於工作能力鑑定

「工作失能鑑定」不僅僅是醫學議題，也深受到制訂政策者、雇主、勞工、保險業者、律師及其他相關人士的關心。通常工作失能鑑定的最終目的是要算出失能的百分比，依此比例給予適當的補償金。雖然此定義似乎非常清楚，但又是非常多樣化及複雜，如工作失能是指就業能力(employability)或是賺錢能力(earning capacity)? 當比較工作能力時，是與過去的職業相比較，或是與可能從事的職業相比較? 是與目前所從事的工作或是未來可能從事的工作相比較? 這些都無法確定。因此，工作失能鑑定是非常重要的且須定義非常清楚。

「損傷」是一種醫學概念，醫師根據身體檢查及測驗來決定疾病或傷害對一個人健康狀態所造成的改變稱之，損傷反映出經過正確治療仍然沒有辦法進步的身體功能或結構偏差或損

失。損傷的程度可分為部分或全部、暫時或永久性損傷。「失能」是一種非醫學概念，是一個法律上的名詞，係指估計損傷對於一個人的影響程度。「工作失能」係指一個人因為生理或心理損傷造成一個人工作表現的內容或產量(包括工作時間、工作品質以及工作上相關的社會互動過程)上的降低，換言之，一個人在工作的執行上，參與工作上，或符合工作所需條件上有限制。決定一個人工作失能的程度除了需要考量一個人工作能力狀態的改變與特定社會情境或職業需求間的差異，尚需考慮其他如年齡、性別、教育程度等因素。失能程度也與損傷程度一樣可分為部分或全部、暫時或永久性失能。當談及工作失能時，會考慮兩個重要因素：一般而言身心障礙者較非身心障礙者少工作(就業能力)；如果身心障礙者能夠工作的話，一般而言，身心障礙者的平均薪資較非身心障礙者少(賺錢能力)。



「就業能力」係指一個人在經過適當的教育與訓練、職務再設計及復健服務之後，可從事類似及可能替代工作的潛能。「賺錢能力」乃是指一個人目前及在經過適當的教育與訓練、職務再設計及復健服務之後，所可能從事的所有職業，這些職業所能獲取的薪資範圍(可用平均值或中位數來表示)稱之。

「損傷」與「失能」經常被交替使用，其實這兩個是非常不同的名詞，且這兩者之間並沒有一定的因果關係或是身體心理上的損傷一定會造成工作能力損失。在美國，醫師依據美國醫學會所出版的「Guides to the Evaluation of Permanent Impairment, GEPI」一書所記載的準則來評估傷病勞工生理及心理上的損傷，並依照此來評估傷病勞工的工作能力損失及賺錢潛能。根據GEPI的準則，因為只根據身體的結構及生理心理損傷，忽略抬舉、彎腰、站、坐、教育程度、年齡、職業史等資訊，僅能算出「完全身體或心理損傷」及「完全工作能力喪失」的工作失能及賺錢能力，至於，部分損傷或失能程度的傷病勞工，GEPI就無法準確的算出這



些勞工的工作失能、就業能力及賺錢能力。因為，失能勞工的剩餘工作能力、就業能力及賺錢能力取決於傷病勞工的生理與心理功能性能力，再加上年齡、教育程度及職業史。舉例來說：因為下背痛造成5%身體損傷的患者，對於一個秘書而言並不會造成工作能力的損失，但是，對於一個37歲的鐵工廠工人而言，卻讓他沒有辦法從事他原來的工作；如果此37歲的鐵工廠工人之手部功能很好，且經過工作檯的調整後，此工人可以從事裝配工作，則此工人仍然具備「就業能力」計算從事裝配工作所能獲取的薪資，雖然此位工人尚未找到工作，工人仍具有「賺錢能力」。

三、工作能力鑑定的方法

發生職業傷病或其他事故(車禍、打架、醫療疏失、意外事件等)時，傷病的一方多半會依據其醫療損失、精神損失以及工作能力(勞動力)損失，要求保險公司、雇主或過失的一方給予補償或賠償，這些損失的計算最重要的就是「工作能力損失」。近年來，國家賠償、民事賠償、勞工補償常會為了計算傷病者的工作能力損失，保險單位或法院會要求醫療人員評鑑這些個案傷病後的工作能力。工作能力鑑定可分為下面五個步驟。

(一) 確定傷病的發生

進行後面評估與補償或賠償的動作之前，一定要先有傷病的發生。如果是職業傷病，須符合職業傷病的定義；如果是普通傷病，須先確認責任所在，如此才能確定要向誰去要求補償或賠償。

（二）評估傷病者的損傷及（或）功能限制

藉由醫學及（或）心理評量來決定傷病者的損傷及（或）功能限制，採用的測量常見於美國醫學會所出版的「Guides to the Evaluation of Permanent Impairment」一書所記載的，包括：

1. 生理功能測量如：關節活動度、肌力、疼痛、心肺耐力、腎功能、肺功能、心臟功能、工作耐力、負重、移動、姿勢維持與變換、視覺、觸覺、聽覺等。
2. 認知知覺功能：智力測驗、神經心理測等。
3. 社會心理功能測試等。

（三）評估傷病所造成的後果

當傷病者的損傷及（或）功能限制確定後，接下來要決定的是傷病是否造成患者任何損失（決定有損失或沒有損失）。損失取決於傷病者目前狀況（目前點）以及如果沒有發生傷病的話該患者的狀況（參考點）間的差異，稱之為剩餘能力。如果這兩點沒有差異，則傷病者沒有損失；若參考點大於傷病者的目前狀況，則傷病者有損失。

（四）測量失能程度

當涉及到補償或賠償時，工作失能的程度就成為重要議題，相差幾個百分比可能所差的補償或賠償金額就非常的大。如在西班牙工作失能程度必須超過33%，德國必需超過20%才能獲得補助。因此，客觀且定義清楚的評估就非常重要。裁決及計算傷病者工作失能的方法通常有身體損傷法及薪資損失法。

1. 身體損傷法

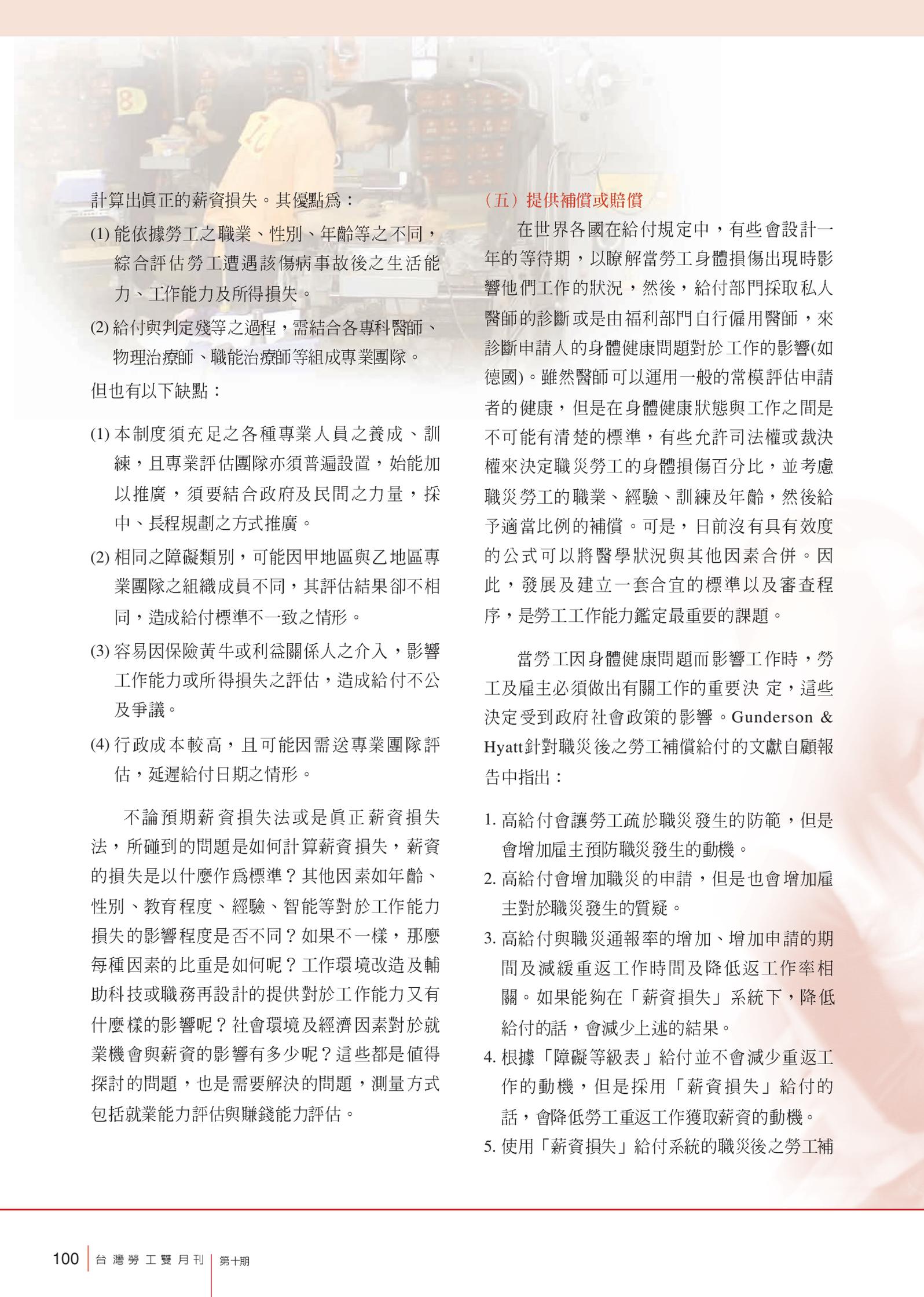
「身體損傷法」乃是依照傷病者身體及（或）心理的損傷程度來計算補償金額，不論此損傷是否會影響其生產能力或是會造成薪資損失。

在此種制度下，通常會制定「失能等級表」，然後依照此表或是參考此表來給予現金給付或是固定年金，如：一個右側上肢肩關節截肢的個案，其損傷是整個身體的百分之六十，然後根據此百分比乘上個案的薪資；如果低於10%通常給予現金給付，不給固定年金。因為不論有無薪資的損失都可以獲得補償，因此，此種方法最大的好處是可以保留傷病者自由選擇復健的意願。然而，依照此標準卻無法算出傷病者之工作能力損失，因為傷病者是否能夠工作或是有多少損失取決於其他的因素，如：年齡、工作經驗、工作需求、教育準備等。因此，損傷相同，但是因為工作內容不同，工作能力失能也有所不同。

2. 薪資損失法

「薪資損失法」可分為「預期薪資損失法」及「真正薪資損失法」。「預期薪資損失法」乃是估計傷病者未來因為失能所造成的薪資損失程度作為補償基準，然後提供固定的年金。因為大多數的傷病者在計算損失時已經回去工作，因此，可以將其薪資當作計算的基準；如果在計算損失時並沒有回去工作，則此種計算將會非常困難，且需要提供證據來證明計算的公正性。但是此種方法會讓傷病者復健的動機保留及保有自由選擇的權利。

「真正薪資損失法」並不提供固定年金，每個時期的給付是根據此時期傷病者因為失能所造成的真正薪資損失來估計的。此方法的問題是當時間越來越久之後，年齡、政治與經濟上的改變等因素都會影響傷病者之薪資，因此，很難估計薪資的損失是因為特定傷害或疾病所造成的失能所產生的，在某些情況很難真正的



計算出真正的薪資損失。其優點為：

- (1) 能依據勞工之職業、性別、年齡等之不同，綜合評估勞工遭遇該傷病事故後之生活能力、工作能力及所得損失。
- (2) 給付與判定殘等之過程，需結合各專科醫師、物理治療師、職能治療師等組成專業團隊。

但也有以下缺點：

- (1) 本制度須充足之各種專業人員之養成、訓練，且專業評估團隊亦須普遍設置，始能加以推廣，須要結合政府及民間之力量，採中、長程規劃之方式推廣。
- (2) 相同之障礙類別，可能因甲地區與乙地區專業團隊之組織成員不同，其評估結果卻不相同，造成給付標準不一致之情形。
- (3) 容易因保險黃牛或利益關係人之介入，影響工作能力或所得損失之評估，造成給付不公及爭議。
- (4) 行政成本較高，且可能因需送專業團隊評估，延遲給付日期之情形。

不論預期薪資損失法或是真正薪資損失法，所碰到的問題是如何計算薪資損失，薪資的損失是以什麼作為標準？其他因素如年齡、性別、教育程度、經驗、智能等對於工作能力損失的影響程度是否不同？如果不一樣，那麼每種因素的比重是如何呢？工作環境改造及輔助科技或職務再設計的提供對於工作能力又有什麼樣的影響呢？社會環境及經濟因素對於就業機會與薪資的影響有多少呢？這些都是值得探討的問題，也是需要解決的問題，測量方式包括就業能力評估與賺錢能力評估。

(五) 提供補償或賠償

在世界各國在給付規定中，有些會設計一年的等待期，以瞭解當勞工身體損傷出現時影響他們工作的狀況，然後，給付部門採取私人醫師的診斷或是由福利部門自行僱用醫師，來診斷申請人的身體健康問題對於工作的影響(如德國)。雖然醫師可以運用一般的常模評估申請者的健康，但是在身體健康狀態與工作之間是不可能清楚的標準，有些允許司法權或裁決權來決定職災勞工的身體損傷百分比，並考慮職災勞工的職業、經驗、訓練及年齡，然後給予適當比例的補償。可是，目前沒有具有效度的公式可以將醫學狀況與其他因素合併。因此，發展及建立一套合宜的標準以及審查程序，是勞工工作能力鑑定最重要的課題。

當勞工因身體健康問題而影響工作時，勞工及雇主必須做出有關工作的重要決定，這些決定受到政府社會政策的影響。Gunderson & Hyatt針對職災後之勞工補償給付的文獻自願報告中指出：

1. 高給付會讓勞工疏於職災發生的防範，但是會增加雇主預防職災發生的動機。
2. 高給付會增加職災的申請，但是也會增加雇主對於職災發生的質疑。
3. 高給付與職災通報率的增加、增加申請的期間及減緩重返工作時間及降低返工作率相關。如果能夠在「薪資損失」系統下，降低給付的話，會減少上述的結果。
4. 根據「障礙等級表」給付並不會減少重返工作的動機，但是採用「薪資損失」給付的話，會降低勞工重返工作獲取薪資的動機。
5. 使用「薪資損失」給付系統的職災後之勞工補

償，爲了要增加職災勞工重返工作的動機，通常會訂定其他條件才能得到補償，這些包括：職災後工作相關復健、職業重建、重返工作義務、合理的工作調整、反歧視法等。

四、國內勞工保險殘廢給付之未來展望

(一) 關於失能評估的發現與建議

負責提供失能評估的單位機構有三，可簡分爲(1)資方：也就等同於國內的勞保局。(2)勞方：個案自由選擇的醫師與醫院，而經政府認可者。(3)第三中立機構。資方機構容易偏袒資方，反之亦然，且不論資方或勞方機構都有監督的困難性，雖則如此，卻比請第三機構認定來的效率高、低成本與資源；而第三機構擁有獨立公正易監督的優點，但耗時耗資源，使勞工獲得權益與賠償的時間拉長，增加勞工在此時期的身心負擔。

當進入法規部分時，亦面臨許多挑戰。若規定個案評定爲失能之前，必須依醫師指示復健並應表達積極復工意願，優點是讓病患不至於一開始就被歸類爲社會上的失能者，增加恢復健康的程度，缺點則是延遲失能賠償的時間並使病患承受不公平的壓力；若對賠償把關較嚴格，雖可防範詐病者，卻使需要幫助的勞工獲得賠償過程複雜並增加不公平性，反之亦然；若以身體失能比例直接換算失能賠償，雖可鼓勵輕微失能者尋求復健與復工，但失能比例低不代表失能情況輕，則低比例失能的勞工可能獲得不公平的賠償金額；如果將薪水與賠償金結合，好處是可以讓失能者回歸社會獲得庇護性工作，卻可能讓失能者爲了能繼續此項福利而放棄積極復健，降低完全恢復的機會，並增加詐病的機率；若對於長期失能的個案逐

年遞減賠償金，雖可促使病患尋求復建，但對於需依賴此賠償金的個案不公平。

臨床上遇到非常多的個案，獲得傷病給付，卻未達殘障給付標準，往往在獲得兩年或不到兩年的傷病給付後陷入無法工作也無後續賠償的窘境，因缺乏失能評估，個案更需面對「沒有殘廢，看起來好好的爲什麼不去工作」的社會壓力，目前台灣需要努力的部份很多。首先，缺乏統一學術失能評估標準，不同機關、不同醫院失能評估方式不同；其次，政府尚未訂立明確法規，無法針對學術失能評估的結果換算合理統一的賠償方式與金額，因爲這樣的不確定性，無法確立失能評估介入的時間點，個案不知道何時需要使用失能評估，而失能評估又可以爲他們帶來多少保障與賠償？因爲如此制度未明，所以急缺單一窗口與諮詢求助管道，當個案有相關需求，應該求助誰？是工會、勞工局、勞保局、法院還是醫院醫師？這些機構之間的關係與連結沒有確立，各自獨立或對立，是平行關係或上下關係？個案須在充滿不確定性中在各機關奔波。當與資方仲裁破裂需進入法律程序時，中央法院是否有明訂公文與規章委託特定醫院醫師或第三機關裁定？裁定之後的效力如何？皆是需要進一步努力的部份，也是今後推動失能評估的重點。

國內除了對於醫療醫師有相當的資格限定，但是對於其他專業人員雖然有專業資格的限制，但是並沒有規定要與工作能力損失的鑑定或是職災重建相關，也沒有職災勞工重建的流程規範與依據，更沒有評鑑職災後重建機構的標準。這樣的結果，會讓國內的職災後重建品質、花費無法監控，職災勞工所得到的服務也參差不齊。如果國內的職災後之勞工補償要

朝向「積極性補償」的話，又如果我國之職業傷病診治中心要朝向原來設置目的：「讓職業傷病勞工能夠儘早獲得應有的診療服務，並協助其重返職場」的話，以「個案管理照護模式」將可提供職災勞工工作能力損失的鑑定、醫療復健、職能復健、社會復健、職業重建一貫式的服務，確保職災勞工所獲得的醫療及各項重建是合適且正確的，且能在合理的時間內完成診斷、醫療、復健、補償。

（二）我國勞工保險殘廢給付標準與美國永久障害評估指引之比較

綜觀世界先進國家對於殘廢給付標準之評估，亦逐漸發展為以失能作為評估方式，藉由專業人員組成之評估團隊做綜合判斷，雖然都尚未完全是先前所說的「就業能力」或是「賺錢能力」的評估方式，但其對於身體損傷的評估方式是遠遠比我們來的進步。國際間大多使用美國永久障害評估指引做為身體損傷的評估標準。

我國勞工保險條例中殘廢給付標準之優點則為原則簡單，相對的它缺乏客觀標準，易生爭議與流弊，且難以訓練協助評估之專業醫師。美國永久障害評估指引第五版之障害分級標準之優點包括：標準客觀，尊重醫療專業，行政與障害評估分流。它的缺點則包括了：需要較長時間、完整謹慎的評估，需要訓練專責的醫師人力。兩者之間如何平衡其優缺點，值得我們三思。

美國永久障害評估指引第五版是以整體障害百分比表示個人之障害程度，並且每一器官系統之障害有各自不同的標準項目與評估方法，各系統的障害評估方法之注意事項則包括



疾病史、測試紀錄、器官機能評估、最終器官損害及診斷，分述各系統之障害評估摘要中。美國之障害分級，是以個人之一般日常生活行動障害程度為評估標準，整體障害的分級並不同於我國之殘廢等級，個人身體障害與工作環境間之障礙，因每項工作內容與性質均有不同，無法一概而論，如何以美國永久障害評估指引之標準，歸納調整至我國標準則須加入更多的考量：如國情、工業化程度以及法律之完備情況。另外，美國永久障害評估指引第五版中整體障害百分比，未討論工作環境之影響，而我國勞工保險條例中殘廢等級標準須考量其工作，因此我國殘廢等級與美國障害等級標準應如何對應，使之合理且能應用實為重要課題，然而在缺乏評估工作環境因素之工具時，也是目前世界各國醫學界難以解決的事情，必須結合更多專業學者及社工共同努力。

現行勞工保險條例之「殘廢等級給付標準」已將殘廢等級分為15級，障害百分比與殘廢等級之對應關係，在整體障害百分比低於某標準時，對日常生活活動的影響較小時，可不將此情形視為殘廢，在美國永久障害評估指引第五版中，多數疾病之第一級障害為「無症狀、未發病時機能正常、輕微的不適或功能異常、控制良好、或無手術後遺症」的情況，其疾病第一級之整體障害百分比絕大多數為0%~9%，故

我們不應將其列為殘廢等級。

我國勞保條例殘廢給付標準，經參考美國永久障害評估指引第五版修正更新後，有下列幾項優點：

1. 與世界標準接軌：目前美國永久障害評估指引於歐、美、澳、紐、南非等國均採用此書為障害評估，並作為傷害、殘廢、職災給付之準則，我國勞保條例之殘廢給付標準採用美國永久障害評估指引第五版修正後，除了可以較為明確之一並檢驗數值與臨床表徵，作為各等級障害區分標準，也可以將我國的殘廢給付標準跟上世界潮流。
2. 傷病與障害合一：我國原本之標準僅泛稱「遺存障害致無法工作或需他人扶助」等條件為給付標準，或是「心臟移植、肝臟切除等手術後遺存功能障害者」為給付標準，本研究依美國指南之精神，將傷病名稱、診斷方法及障害程度均作表及詳細說明，給付之條件必須有精確之疾病診斷及障害評估方法方可能得到給付。
3. 明確定義障害等級：更新之障害標準中有明確之疾病定義與該疾病之障害分級，可利用既有的資料庫執行財政與行政之評估。台灣自民國八十四年三月實施全民健保，相關傷病資料皆已電腦化，國人健康情況如有明確之疾病分類，評估其所造成之衝擊將更為方便簡單。
4. 標準透明公開，減少爭議。
5. 重症者不易造假：各疾病如以達到殘廢等級，多數需要大型醫院之檢查，重症者自大多數有住院之長期且完整之病歷，提出申請時不易造假。

6. 訓練教材：本計劃提出更新之殘廢等級，有較客觀且完整之補償標準，可作為勞保殘廢給付特約醫師之訓練教材標準。
7. 勞保健保得以接軌與便民：傷病分類方式整合後，殘障評估得以如衛生署之重大傷病等措施合併執行，減少患者家屬奔波於兩大保險系統。

而根據此計劃提出之殘廢給付標準更新後，其可能衝擊如下：

1. 更新之障害標準中增加了多種常見疾病，如高血壓、糖尿病、冠狀動脈心臟病及肝硬化等疾病，由於本計劃之胸腹部臟器之殘廢等級評估須符合診斷及各級標準，需要有受過訓練之專業醫師及行政配套措施，以避免對社會、對勞保之財政及業務產生衝擊。
2. 美國永久障害評估指引第五版中消化系統之障害等級，係依個人之「期望體重」而定，由於國人身高體重未必與美國相同，且衛生署公佈國人「理想體重」一覽表，故我國“似乎”應以衛生署之理想體重為診斷依歸，可是是否能如此簡單就予以適用，在講求實證醫學之現代，可能要先做必要之評估再予以執行。
3. 合併美、日障害標準，無法同時面面俱到。日本之標準為「終身不得從事工作」，而美國之標準為「參考障害對日常生活的影響」，在合併過程中無法各項標準皆符合兩者之原則，是否在執行初期能取其中庸之道，以客觀易行又不抵觸者，先行適用，值得考量。

(三) 殘廢給付標準表修正

勞工保險殘廢給付標準表目前為勞工保險條例之附表，修正時須經修法程序，致法制上

較為僵化。鑑於醫療科技進步及殘廢給付業務實務經驗，殘廢給付項目逐漸被發掘及變動，未能適時保障被保險人權益，於95年4月28日送立法院審議「勞工保險條例部分條文修正草案」將殘廢給付標準表授權由中央主管機關定之，並將名稱定為「勞工保險殘廢給付標準」，目前正由立法院審議中。

現行殘廢給付標準表在民國68年勞工保險條例修正時，並同修正施行，迄今逾28年，該期間為加強保障遭遇殘廢事故被保險人之保險給付權益，行政院勞工委員會適時補充增列或函示發布多種障害項目及審查標準，但因該表附註有關障害項目說明之醫學名詞有所變動或更新，致在給付作業上容易遭受質疑及衍生爭議，或因部分障害項目之審定標準較無法明確判別殘廢等級，或因給付作業審核需要而須訂相關障害項目之審查標準，或因整體衡平性之考量而須調整部分項目之殘等及增、刪部分障害項目，有修正之必要。

（四）改採年金給付制度

目前勞工保險殘廢給付是採一次現金給付方式，容易有通貨膨脹或投資不當之風險，無法提供喪失勞動能力者所需長期生活照顧，且一次領取大筆現金，亦造成作假風險或故意不做復健，以領取更高等之給付，而喪失了給付的目的。

以世界各國之趨勢，88.7%國家對於重殘者係採取發給「障礙年金」，我國於91年所召開的全國社會福利會議，結論認為應儘速完成建立勞保年金制度，因此於92年以老年年金制度作先期規劃，並將其制度內涵納入「勞工保險條例修正草案」送立法院審查，但因立法案屆期不續審，而未能完成法案審議。之後，外界除認為有繼續

推動老年年金制度之必要性外，亦多提出同時規劃障礙及遺屬年金制度之建議，且95年經續會結論亦將推動勞保年金制列為施政重點之推動下，爰規劃勞工保險障礙年金給付。

（五）職業災害保險獨立立法

現行勞工保險採綜合保險制度，包含普通事故保險及職業災害保險，不像日本、美國等國家之職業災害保險採以單獨立法方式，所以在制度設計上與其他先進國家有所差異及限制，我國職業災害保險需配合普通事故保險辦理，但隨著勞動型態日益多樣化，常有勞工因為參加勞保而無職災給付保障現象產生。此外，我國對於勞工職災預防、補償及重建之照顧規劃，雖已有健全保障及整體架構，惟相關法令規定散佈於勞動基準法、勞工保險條例、就業保險法、勞工安全衛生法、職業災害勞工保護法、職業訓練法及就業服務法。

普通事故保險是以保障個人為主的社會保險，其保險效力的發生或停止幾與商業保險同，但職災保險強調是雇主責任，縱使投保單位未依規定辦理加保手續，但在無過失責任貫徹雇主損害賠償責任的原則下，就須跳脫個人加保模式，以團進團出的方式，只要是在雇主的場所提供勞務者，就由雇主負起最終職災損害賠償責任。因此，將職業災害保險與普通事故保險脫鉤，是有其必要性。為因應職災勞工實際需要及世界潮流趨勢，急需將目前散落於各勞動法規中之預防、補償及重建制度整合，建立一套完整之職災保險體制，以減少職災發生率及讓職災勞工在傷病後能早日安全重返工作，使職災預防、補償及重建密切結合。❁

（本文作者 國立成功大學醫學院職業環境醫學科助理教授）

全球化經濟下國內製造業 缺工及失業問題探討

吳宏翔

壹、前言

全球化經濟的風起雲湧，人類面臨的是一個結構崩解的新經濟體系，其影響包括：一、對經濟生活的許多面向產生一致化(convergence)的壓力。此一壓力特別反映在貨物、金融商品價格與利率的一致上；二、增加全球經濟的連動性，對經濟危機或繁榮產生擴大與加速的效果；三、全球化使得全球市場的規模擴大；四、全球化對不同國家或團體帶來不同的成本與利得。一般而言，工業先進國家是全球化的最大受益者，開發中國家則較易受到來自全球化的威脅。（註：趙文衡，89年8月全球化對台灣經濟的挑戰與衝擊）

全球化經濟導致全球性生產重組，第一次始於1960年代，當時歐美等先進國家因國內勞工成本過高，遂將技術層次低的生產移往國外。其移出的方式包括直接投資(FDI)於低勞動成本的國家，將生產線外移及與低勞動成本國家的廠商合作，進行所謂代工生產。第二次重要的生產重組發生於1980年代，此時全球越來越多的國家願意開放FDI進入及參與國際代工生產，這些國家以大陸、東南亞及中南美洲的國家為主。由於此次的重組使得國際間的分工

型態逐漸走向全球分工(global division of labor)，也為全球代工及低階產品市場引進許多新的競爭者。這些新的競爭者因擁有更低的勞動成本，造成對原先市場的佔有者例如台灣與韓國很大的壓力。於是這些國家的生產者也開始了外移的動作，留下來的業者則更進一步在全球分工中扮演著上層與下層間的中介角色，使得全球分工更加精緻化。這樣的全球生產重組對於台灣而言，將造成產業出走與產業被迫轉型的壓力，低階勞工的失業亦將增加，某種程度的社會危機將會出現。（註：趙文衡，90年6月全球化與經濟危機）

台灣受到全球化經濟衝擊，產業結構轉型過程中，存在失業率升高與勞動力短缺並存現象，此現象的發生是因為勞動市場供需機能失調？還是因為產業結構變化促使廠商僱用人員的特性也隨之改變？或因為社會價值觀轉變，導致工作環境較差的企業（如三K工作）吸引力不足？還是因為企業所提供的勞動條件較差，如工資偏低，導致乏人問津？或因國內少子化社會形成，造成人力短缺？為了國內經濟永續發展，有必針釐清製造業缺工問題的相關癥結。

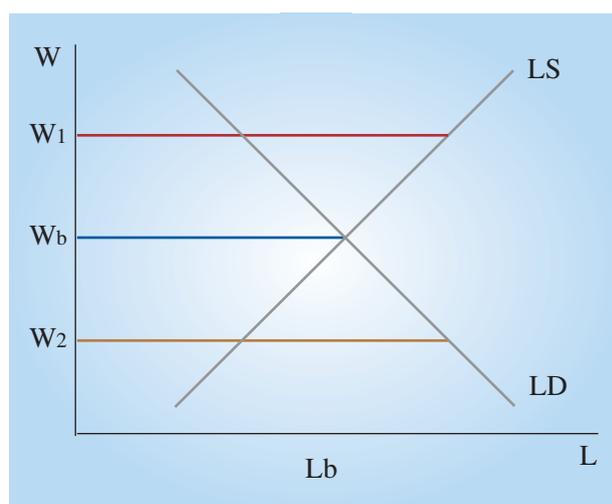
眼前，國內製造業一旦缺工，首先思考的因應對策即是向政府要求引進外籍勞工。此一訴求是緣於勞工短缺還是廠商勞動成本支付能力問題？或二者皆有關聯？有待釐清其中原因，以便提出人力需求因應對策。國內以往之研究報告，探討有關失業或缺工問題者為數不少，但是，少有就勞動市場失業或失業者特性與缺工雙向失衡問題進行研究者，此一議題受限於國內職位空缺未有完整的資料，難以就職位空缺與失業者特性進行分析，僅能運用現有的統計調查資料，如缺工職類、缺工職缺平均薪資、受僱員工平均薪資等調查數據找出其中之關聯性。

隨著全球化與貿易自由化的趨勢日益明顯，不僅資本的跨國移轉較過去容易，許多開發中國家更以低廉勞動力吸引飽受勞動成本上升之苦的外資企業。在此情況下，如果政府未能對國內廠商缺工問題有所因應，將可能造成企業出走的後果。雖然出走的企業已不符合我國的比較利益，毋須強留，然而產業關聯效果帶動上下游企業的外移，卻不可忽視。因此，思索如何有效調配基層人力與外勞，兼顧國內廠商的人力需求與國內勞工的就業權益，是當前重要人力議題。

貳、缺工的意涵與解決問題的方向

缺工係指勞動力不足，亦即在現行的勞動條件下，勞動力的供應量小於勞動力的需求量，以簡化的勞動市場供給（LS）與需求曲線（LD）來看，當薪資水準（W）維持在勞動供給線與需求線相交的薪資水準 W_b 時，願意接受此

工資水準者皆可具有適當的工作機會（L），但如果目前的薪資水準為 W_1 則有工作意願的人多於目前的工作機會，即會出現失業；反之當薪資水準過低時（ W_2 ），則有意願工作的人反而較工作機會少，雇主會有缺工現象（註：2000年吳惠林、王素彎勞動統計研究第二章勞工短缺統計之探討）。



造成缺工的原因可能是因為經濟景氣好轉或產品市場需求增加，也有可能是因為就業者工作意願低落以致勞動力供給減少，或二種因素同時作用（註：1991年吳惠林與張清溪研究）。即使勞動力的供給增加卻仍不及經濟景氣好轉所增加的人力需求，也會導致勞動力短缺的現象。因此，解決勞力短缺現象，除了透過調整薪資水準來達成外，也可以增加勞動供給或減少勞動需求解決。然而，以上解決缺工的對策純屬理論，實務上，當薪資水準逐漸升高，業者的利潤也相對降低，因此解決缺工的替代方案除了增加本地勞動供給與減少勞動需求（產業自動化、產業升級）外尚包括引進外籍勞工。

參、製造業缺工概況及缺工原因分析

為深入了解企業缺工的情形，本文特別針對工業部門之製造業就缺工人數、缺工率、缺工職缺薪資、缺工職類、製造業平均薪資等因素進行分析，以便了解製造業缺工的實際原因。

根據行政院主計處「95年事業人力僱用狀況調查結果綜合分析」發現，95年廠商空缺人數與空缺率均較94年持續增加，為近4年來新高。95年5月底工業及服務業受雇員工空缺人數1萬684人，較94年6月增加4755人。95年空缺率為2.61%較94年之2.57%略為增加。

就各行業空缺數觀察，95年5月底工業部門空缺人數占59%，高於服務業部門之41%。各業空缺人數以製造業之81,986人最多，批發及零售業29,665人居次，營造業12,767人再次之。

按空缺率觀察，工業部門空缺率為3.19%，其中製造業因技術工、機械操作工及組裝工等直接生產人員需求較大，空缺率為3.24%居首，營造業空缺率3.17%居次。

表一 近6年來台灣地區空缺概況



表二 工業及服務業廠商短缺員工概況

單位：%；人

項目	95年5月底		94年6月底	
	空缺率	空缺人數	空缺率	空缺人數
總計	2.61	160,684	2.57	155,929
工業部門	3.19	94,806	3.07	90,076
礦業及土石採取業	0.36	22	0.29	18
製造業	3.24	81,986	3.19	79,703
水電燃氣業	0.09	31	0.14	48
營造業	3.17	12,767	2.60	10,307
服務業部門	2.06	65,878	2.10	65,853
批發及零售業	1.97	29,665	2.18	32,240
住宿及餐飲業	3.11	5,162	3.37	5,485
運輸倉儲及通信業	1.04	3,364	0.89	2,898
金融及保險業	2.73	10,306	1.96	7,409
不動產及租賃業	0.82	675	1.08	835
專業科學及技術服務業	2.07	4,561	2.51	5,312
醫療保健服務業	0.81	1,714	0.91	1,852
文化運動及休閒服務業	2.28	1,867	2.19	1,832
其他服務業	3.79	8,564	3.75	7,990

註：空缺率 = [空缺人數 / (空缺人數 + 受雇員工人數)] * 100

就95年5月底空缺職類觀察，延續94年景氣狀況，對線上生產有關之操作人員需求仍殷切，技術工、機械操作工及組裝工之空缺占37.9%最高，技術員及助理專業人員占27.3%居次，專業

人員占14.6%居第三，其餘依序為服務工作人員及售貨員、事務工作人員、非技術工及體力工、主管及監督人員。顯示95年技術職類人員需求較為殷切，非技術工及體力工僅占3.7%，不如想

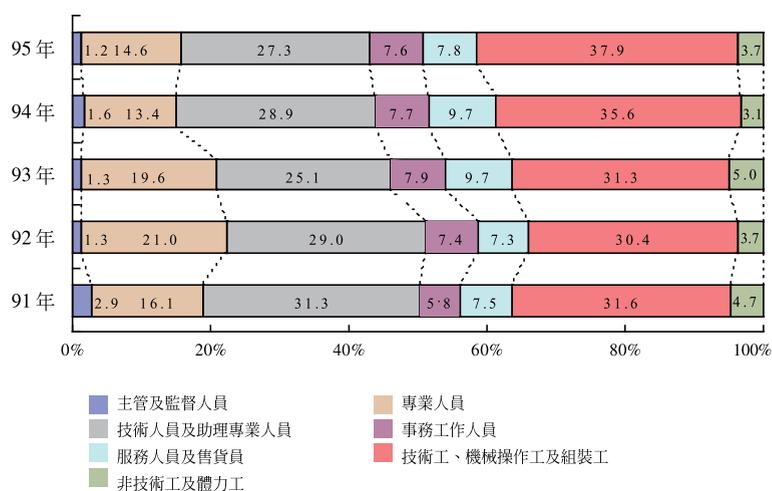
表三 製造業缺工概況統計

單位：人、%

年別	缺工人數	缺工率
90年	85,344	3.51
91年	80,836	3.39
92年	78,478	3.24
93年	79,835	3.19
94年	80,585	3.21
95年(1-6月)平均	81,463	3.23
本年平均與上年同期比較 (%)	1.38	0.02

註：缺工率=【缺工人數/(缺工人數+受雇員工數)】×100

表四 各職業空缺概況



表五 工業及服務業廠商短缺員工概況－按職類、年齡與教育程度分

95年5月底 單位：%；人

項目	空缺人數(人)	結構比	主管及監督人員	專業人員	技術員及助理專業人員	事務工作人員	服務工作人員及售貨員	技術工、機械操作工及組裝工	非技術工及體力工
總計	160,684	100.00	1.2	14.6	27.3	7.6	7.8	37.9	3.7
年齡條件									
15~19歲	14.4	—	—	0.1	2.3	5.4	11.9	30.3	25.5
20~29歲	61.4	—	27.8	29.4	63.4	65.1	59.1	73.3	57.6
30~39歲	54.2	—	61.8	40.9	56.1	32.3	37.8	65.7	51.6
40歲以上	18.4	—	14.4	7.6	22.1	5.0	20.0	21.6	27.3
不拘	23.3	—	26.6	37.6	17.8	21.2	28.1	19.4	39.9
教育程度條件									
總計	100.00		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
國中及以下	9.7	—	—	—	0.9	1.2	7.1	22.3	10.6
高中(職)	32.5	—	5.8	0.5	41.8	42.8	51.5	34.1	20.9
專科	16.8	—	43.2	23.0	32.1	28.4	13.4	2.5	0.6
大學及以上	18.7	—	45.4	76.3	19.5	16.1	0.5	1.4	0.3
不拘	22.3	—	5.6	0.2	5.7	11.6	27.6	39.7	67.7

註：本表年齡條件係依職缺條件所需年齡範圍統計，因部分職缺不限單一年齡組，故各年齡組比率加總大於100。

像中高。若以91年至95年間，各職類之空缺需求結構變動百分點觀察，技術工、機械操作工及組裝工之空缺率增加6.3個百分點。

95年5月底工業部門短缺員工僱用薪資平均為27,441元，較94年之26,074元略低。工業部門各職類短缺員工僱用薪資除「服務工作人員及售貨員」及「技術工、機械操作工及組裝工」較94年增加外，其餘均較94年降低。其中製造

業缺工需求較大之「技術工、機械操作工及組裝工」等生產性人員之平均僱用薪資為24,601元較94年之23,045元為高，「非技術及體力工」平均僱用薪資為20,995元較94年之21,631元為低，在物價普遍上揚之際95年工業部門短缺員工平均僱用經常性薪資僅較94年略高，是否意謂雇主為提高其產品之市場競爭力，以致所能承受的勞動成本下降？此外，95年工業部門各職類短缺員工平均僱用薪資27,441元遠低於

表六 工業部門短缺員工平均僱用經常性薪資

項目	中華民國95年5月底								單位：元
	總平均	主管及監督人員	專業人員	技術員及助理專業人員	事務工作人員	服務工作人員及售貨員	技術工、機械操作工及組裝工	非技術工及體力工	
94年6月底	26,074	50,469	35,489	28,049	22,689	18,370	23,045	21,631	
95年5月底	27,441	50,427	35,426	27,974	22,712	21,242	24,601	20,995	
較上年增減	1,367	-42	-63	-75	23	2,872	1,556	-636	
礦業及土石採取業	26,772	—	30,000	21,750	16,000	—	30,749	—	
製造業	25,908	50,037	34,194	27,419	22,834	21,244	22,416	21,006	
水電燃氣業	26,454	—	30,000	26,951	20,500	20,000	27,714	23,000	
營造業	37,290	53,262	43,464	31,530	21,808	—	37,725	18,000	

表七 工業部門短缺員工主要原因

項目	中華民國95年5月底									單位：%
	總計	新增部門或生產線	季節性因素	景氣好轉業務量	組織調整增加	現有員工技能不符	因應員工流動性需求	工作具危險辛勞性、員工難求	法規限制	其他
94年6月底	100.00	17.29	2.38	12.13	4.09	2.99	48.16	12.34	0.30	0.31
95年5月底	100.0	17.10	4.20	12.60	3.60	3.40	43.70	14.70	0.40	0.40
較上年增減百分點	—	-0.19	1.82	0.47	-0.49	0.41	-4.46	2.36	0.10	0.09
礦業及土石採取業	100.00	4.5	—	18.2	—	4.5	63.60	9.1	—	—
製造業	100.00	18.5	4.8	12.9	3.7	3.6	46.3	9.4	0.4	0.4
水電燃氣業	100.00	9.7	—	—	—	—	64.5	25.8	—	—
營造業	100.00	8.3	0.40	10.5	2.9	2.2	27.3	48.4	0.1	—

資料來源：行政院主計處

工業部門受僱員工平均薪資42,503元，其中製造業短缺員工平均僱用薪資25,908元低於製造業受僱員工平均薪資42,293元，是否因雇主所提供的報酬不具吸引力，以致造成缺工現象？二者不無關連。

根據行政院主計處調查顯示，工業部門員工短缺原因以「因應員工流動性需求」為主，占43.7%，因「新增部門或生產線」占17.1%，因「工作具危險辛勞性、員工難求」占14.7%，分占前三位。

表八 三大部門歷年就業者結構比 %

年別	農業	工業	服務業
86	9.57	38.17	52.26
87	8.85	37.92	52.23
88	8.25	37.21	54.54
89	7.78	37.23	54.99
90	7.52	36.00	56.48
91	7.50	35.24	57.25
92	7.27	34.83	57.90
93	6.56	35.21	58.23
94	5.95	35.79	58.27
95	5.48	36.59	57.93

表十 服務業受僱員工每人月平均工作時數統計表 (單位：小時)

年別	總計
90	177.1
91	177.2
92	176.4
93	178.6
94	177.2
95	176.1

表九 工業部門受僱員工每人月平均工作時數統計表 (單位：小時)

年別	總計	礦業	製造業	水電燃氣業	營造業
90	183.8	184.5	184.4	171.6	180.8
91	185.8	188.6	187.6	171.2	176.2
92	186.2	186.2	188.3	170.3	175.6
93	188.7	185.3	190.7	171.7	177.2
94	187.0	182.2	188.8	170.3	177.7
95	185.9	184.1	187.3	170.5	178

資料來源：行政院主計處網站資料彙整

另外，就整體人力資源就業結構的轉變觀察，工業部門就業者占全體就業者之比例呈逐年遞減的趨勢，反之，服務業部門就業者占全體就業者之比例逐年成長。服務業逐年提高吸納就業人口之比例，對於工業部門的缺工現象應有所影響，尤其是傳統勞力密集的製造業及需要體力工的營造業衝擊更大。依主計處所作人力資源調查統計結果，我國三大部門（農業、工業、服務業）就業者結構比，工業部門就業者占全體就業者之比例，從86年之38.17%降至95年之36.59%，服務業部門就業者占全體就業者之比例，則從85年之52.26%攀升至95年之57.93%。

工業部門就業人數占全體就業者之比例逐年下降而服務業部門就業人數占全體就業者之比例逐年提升，除了產業結構調整服務業所需人力增加之因素外，與工業部門相對勞動條件，如工資高低、工時長短、工作環境優劣亦有關連，在勞動報酬相當，但工時較短、工作環境有別的情況下，國人社會價值觀轉變，寧可選擇工作內容較為輕鬆，工作環境較為舒適、安全的服務業，並不令人意外。

民生報曾經報導「兩兆雙星」科技大廠藍領作業員、技術員月薪三、四萬元起跳，仍嚴重缺工，而需依賴勞力奔波，靠業績賺取高額獎金的業務員也乏人問津，但行政文書、助理等「低薪白領」職務，雖然月薪只有兩萬元，卻出現「擠破頭」現象。包括台積電等指標性電子產業，94年間作業員短缺逾5萬人，技術員短缺1萬2000人，工業工程技術員缺5200人，嚴重影響外銷出貨，工商業銷售代表需求6萬6000多人，應徵者只有8000多人，另一方面，卻有5萬4000多人搶1萬7000個文書佐理員工作，許多求職者有嚴重白領工作迷思，「寧坐辦公室領低薪或待業，也不願從事待遇不錯的生產線工作」。

從上述國人患有「白領工作迷思」的現象，是否為造成工業部門缺工的因素，其關鍵仍在於薪資是否具有吸引力。因此，工業部門的雇主（尤其是製造業）有無提供具誘因的待遇也是不可忽略的重點。依據行政院主計處95年受僱員工薪資調查，發現95年工業及服務業

表十一 製造業、服務業受僱員工每人每月平均薪資 單位：元

行業別	90年	91年	92年	93年	94年	95年
製造業	38,586	38,565	39,583	40,611	41,751	42,293
服務業	44,802	44,229	44,534	45,064	45,234	45,584

受僱員工每人每月平均薪資（含經常性與非經常性薪資）為44,107元，較94年增加1.13%；因消費者物價指數上升0.7%，實質平均薪資僅增加0.43%。

工業部門每人每月平均薪資為42,503元，較94年增加1.51%，其中製造業較94年增加1.06%，若扣除同期消費者物價指數後，製造業平均薪資較94年增加0.36%，若與服務業部門相比較，服務業歷年受僱員工每人每月平均薪資約4萬5000元，較製造業為高，加上工作環境優於工業部門，在國人社會價值觀轉變之際，造成製造業缺工現象是可以理解的。

肆、引進外勞對缺工產業之影響

由於工業部門在工作時數高於服務業，且平均薪資低於服務業的情況下，造成服務業吸納就業人口的情形逐年攀升，加上國人患有「白領工作迷思」，以致近年來工業部門發生缺工現象。工業部門缺工首先想到的因應對策即是希望政府能允許引進外籍勞工或開放更多外勞配額。估且不論業者希望引進外勞的原因是因為缺工還是希望藉此降低勞動成本，以提高獲利能力，引進外勞的影響涉及是否衝擊國人就業問題及相關產業存續問題，有必要深入探討。



一、引進外勞是否對本勞就業產生衝擊

引進外勞是否對本勞就業產生衝擊，在正式開放外勞時已有考量，因此除了「就業服務法」第41條明白宣示「聘僱外國人工作，不得妨礙本國人的就業機會」的政策目標外，更採取「限業限量」、「徵收就業安定費」和「先以合理勞動條件在國內辦理招募」等做為達成前述目標的措施。儘管配合這些措施，政府訂有引進外籍勞工的行業別、雇主必須負擔的就業安定費標準和國內招募的程序及要件等具體辦法，但多年來，是否意味著外勞衝擊國內勞工就業機會的威脅不存在？根據調查顯示，影響廠商投資意願最重要的因素，主要是勞動成本，其次為能源成本與原料取得難易度等（註：薛承泰93年「外勞數量與台灣勞工就業的關係」）。勞動成本的影響可從自由貿易港區業者建議放寬港區內之外勞配額、外勞工資與基本工資脫鉤看出端倪。此一現象說明了業界與本國勞工在外勞的引進與薪資水準的議題上，存在一些衝突，待遇不合是造成國內基層缺工與失業並存之主要因素之一。當工業部門中的製造業之缺工現象是因為雇主對於缺工職缺所提供的薪資低於同部門平均員工薪資（見第三章「工業部門短缺員工平均僱用經常性薪資」與「製造業95年度僱用員工平均薪資」比較表），以致造成國人不願就業之缺工現象時，業者未思考是否適度提高薪資或改善工作環境以

吸引國人就業，取而代之的選項是要求引進外籍勞工，此時政府如迫於無奈允諾開放更多外勞，需考慮的問題包括：是否延緩國內相關產業技術升級？是否衝擊國人就業機會？是否有助於企業根留台灣？是否對勞動市場之薪資成長、工作環境改善、工作品質等造成負面影響？

表十二 近年來外籍勞工在台人數統計表－製造業

年	製造業		
	(1)受雇員工數	(2)外勞人數 (年/月)	雇用外勞比率 (2)/(1)×100
89年底	2,461,074	181,998	7.40
90年底	2,348,301	157,055	6.69
91年底	2,307,029	156,697	6.79
92年底	2,345,600	162,039	6.91
93年底	2,420,106	167,694	6.93
94年底	2,429,902	166,928	6.87
95年底	2,457,691	170,808	6.95

表十三 近年來製造業勞工薪資成長統計表

年別	名目		實質		CPI指數
	平均工資	成長率%	平均工資	成長率%	
89	39,080	-	39,076	-	100.01
90	38,586	-1.26%	38,586	-1.27%	100
91	38,565	-0.05%	38,642	0.15%	99.8
92	39,583	2.64%	39,774	2.85%	99.52
93	40,611	2.60%	40,157	0.95%	101.13
94	41,751	2.81%	40,355	0.49%	103.46
95	42,293	1.30%	40,635	0.69%	104.08

註1. 名目工資係參考受雇員工薪資調查，中華民國統計資訊網

<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=1135&ctNode=525>

2. 實質工資=名目工資/CPI指數。

二、引進外勞對產業的影響

全球化的趨勢下，資本與技術的移動已打破國家的界線，企業爲了利潤的追求，以世界爲範疇，尋找有利的生產環境。根據經濟部90年製造業國內投資實況調查顯示，90年國內投資金額較89年減少31.91%，其原因除國內經濟不景氣、營運及獲利狀況不佳，同業競爭激烈者外，由於勞動成本上漲而導致減少投資金額者占32.10%。國內勞動成本過高是台灣企業紛紛移往大陸設廠生產的主要原因，因此，如無法調降工資成本，勢必難以吸引產業投資台灣。此時廉價的外勞即成爲企業根留台灣不可或缺的生產業要素之一。

近年來雖然由於勞力密集產業外移，釋出大量就業人口，但另一方面由於社會價值觀轉變，勞力密集產業因勞動條件較差、吸引力不足，導致基層操作性勞力嚴重欠缺，特別是工業部門缺工率較高，雖然78年引進外勞補充後，缺工率已明顯降低，但缺工現象仍然存在。根據過去學者所作的研究，不論是從理論或實證資料來判斷，外籍勞工對於就業的替代和補充效果係同時存在的。然而引進外勞對於「辛苦特定製程工作」、「夜班」等缺工現象的紓解所帶來的上下游產業關聯的效果所創造的經濟利益及創造就業機會則是不可忽視的一環。

根據主計處的調查，歷年來製造業外勞引進數量的多寡與製造業缺工率的增減息息相關（詳見表十四）。顯示，引進外勞對於紓解製造業人力不足現象具有相當程度的幫助。

表十四 製造業受僱員工缺工率與外勞引進人數概況

年別	缺工率(%)	外勞人數(人)
90	3.51	157,055
91	3.39	156,697
92	3.24	162,039
93	3.19	167,694
94	3.21	166,928
95	3.23	169,903

資料來源：行政院主計處其他勞工統計、行政院勞工委員會職訓局網站資料

從上各項數據及分析顯示，外籍勞工的引進，似乎不能單純思考是否衝擊國人就業問題，而是應該從更宏觀的角度將外勞視爲國內長期人力資源的一部分。是否引進外勞已非問題所在，關鍵在於引進多少？引進多久？勞動條件如何？如何管理（服務）？開放的業類爲何？尤其，當國內產業結構轉型走在人力結構調整之前，但工業部門卻因國際競爭因素無法提供具吸引力的勞動條件時，此時所產生的結果，不是缺工，就是產業外移或關廠、歇業，否則只有輔導企業產業技術升級，減少勞動力需求一途。

伍、研究發現

根據行政院主計處「95年事業人力僱用狀況調查結果綜合分析」之各項統計調查數據，包括工業部門缺工人數、缺工率、缺工職缺薪資、缺工職類、製造業及營造業平均薪資及三大部門歷年就業者結構比，可以歸納以下研究發現：

- 一、近年來製造業缺工以技術工、機械操作工等技術性職類為主。
- 二、工業部門非技術性及體力工之缺工情形不如想像中嚴重：非技術工及體力工之求供人數比之差距不致過大，反而企業對於技術工之求才登記人數高達25萬1千餘人，求職登記僅14萬人，其間有11萬人之落差（詳見表十五）。
- 三、工業部門短缺員工平均僱用經常性薪資遠較工業部門員工平均薪資低：95年工業部門各職類短缺員工平均僱用薪資27,441元僅占工業部門受僱員工平均薪資42,503元之64.56%，其中製造業短缺員工平均僱用薪資25,908元僅占製造業受僱員工平均薪資42,293元之61.26%。
- 四、工業部門就業者佔全體就業者比例逐年遞減，反之服務業則逐年成長，服務業吸納

就業人口對於工業部門的缺工現象應有所影響，尤其是傳統勞力密集的製造業及需要體力工的營造業衝擊更大。

- 五、國人患有「白領工作迷思」，寧坐辦公室領低薪或待業，也不願從事待遇不錯的生產線工作。更何況服務業部門之平均薪資高於工業部門，以95年為例，服務業部門平均薪資4萬5584元較製造業4萬2293元高。
- 六、引進外籍勞工以求降低勞動成本，提升競爭力是製造業生存之道，也是影響廠商投資意願最重要的因素。

陸、建議

為保障本國勞工就業權益，並兼顧產業發展所需人力，對於缺工問題應有有效的因應對策。當缺工與失業現象並存時，如何強化求職與求才的媒合率；強化就業服務與職業訓練之

表十五 95年各就服業務地區勞動供需情況按職業分

職類別	登記求職	登記求才	有效求職 推介就業	有效求 才僱用
合計	760,680	1,048,590	324,426	523,276
行政主管、企業主管及經理人員	15,280	19,786	5,416	6,473
專業人員	54,279	69,020	21,422	26,541
技術員及助理專業人員	143,080	251,343	59,007	111,613
事務工作人員	125,953	72,335	50,666	37,772
服務工作人員及售貨員	85,567	167,959	35,123	73,897
農、林、漁、牧工作人員	6,686	5,121	2,254	3,371
技術工及有關工作人員	52,449	83,910	26,569	44,880
機械設備操作工及組裝工	89,166	141,781	45,022	80,588
非技術工、體力工及其他	188,220	237,335	78,947	138,141

資料來源：公立就業服務機構及網際就業服務中心

結合及效能；加強推動公部門與民間企業對於人力資源培訓，如提高公共職訓經費投入或藉稅賦獎勵措施或開徵職業訓練金；擬定獎助方案輔導傳統產業技術升級；輔導辛苦特定製程產業改善工作環境；呼籲企業對於缺工職類適度提高薪資水準；甚至思考調整外勞引進問題數量，都是應思考的方向，尤其外勞問題不能僅從狹隘的反對引進或贊成引進角度思考。業者勞動成本的考量及相關產業上下游產業關聯效應及產業外移、國人工作價值觀念等因素都必須一併考量。然而，外勞引進問題，當務之急應建立動態總量管理機制，以藉由動態總量的訂定達到國內勞工權益保障與經濟發展兼顧的目的。此外，外勞政策也應全面檢討，諸如開放業類、核配比例、申請期限、重新招募程序、自由轉換雇主、社服外勞與產業外勞引進總量分流管理等都需要逐一檢，通盤檢討。

此外，為改善國內若干工業部門喜僱用外勞以便降低勞動成本之現象，宜善用就業安定基金，針對中高齡及身心障礙勞動力推動「薪資補貼措施」，鼓勵企業僱用該等勞動力以促進渠等真正弱勢族群者就業。再者，建立勞動市場技術與非技術人力供需的預測調查機制，明確掌握技術與非技術人力的需求，作為規劃教育培育與職訓培訓方向及藍、白領外勞的延攬、引進量亦屬當務之急。近年來因教育政策因素及國內專科學校改制為技術學院數增加，



技職教育的發展迥異以往，加上近年來公共職訓政策方向調整，職業訓練在未開發新職類項目，又大幅減縮既有職業訓練種類之下，造成國內相關產業所需中級技術人力嚴重不足，根據前述主計處95年所作人力僱用狀況調查可以發現，製造業在技術工、機械操作工及組裝工之空缺數最高，且91年至95年間，技術工、機械操作工及組裝工之空缺率增加6.3個百分點可以證明，亟待重新建構技職教育體系，培養國內產業所需之中等技術人才以為因應。

另外，在改善基層人力不足方面，除應加速生產自動化之外，可藉（一）善用委外代工生產優勢，持續降低勞動成本；（二）積極建立符合製造業傳統產業需求之專業人才培育體制，並增進研究機構與業界之技術合作機制，以降低生產成本，提升生產效率以提升製造業傳統產業競爭力。至於國人不願意擔任之職位空缺仍須適度引進外來人力補充。然而，引進外勞對國人就業的衝擊仍須降至最低，因此，仍須先建構上述勞動供需預測調查機制、外勞引進動態總量管理機制、就業安全體系。再者，注重產品設計、行銷通路及品牌經營，取代代工製造，提高附加價值，都是須改善的方向。✿

（本文作者 勞委會綜合規劃處科長）