

勞動三法實施十周年之回顧與展望

有澤法律事務所主持律師
勞動部法規會委員 劉志鵬



壹、勞動三法立法之回顧

民國100年(下同)5月實施的新勞動三法，秉持保障勞動三權的基本原則，大幅翻修舊勞動三法，不但解除舊法加諸於工會的束縛，回應勞方的殷殷期待，同時新增不當勞動行為救濟機制，提供勞工、工會從事工會活動時的完整保護網，各方期待此後工會組織能量會快速增強，臺灣集體勞資關係會有一個

嶄新的面貌，新法因此受到各方矚目¹。

回顧勞動三法的立法重點，首先，現行工會有幾個特色：

一、除現役軍人及國防部所屬及依法監督之軍火工業員工外，勞工及教師均有組織、加入工會的權利。

- 二、工會之組織型態分為：企業工會、產業工會及職業工會。
- 三、明訂各企業工會、同一組織區域之同種類職業工會，均以組織一個為限。
- 四、新增不當勞動行為制度。
- 五、修正會務假的給予方式，工會與雇主未約定會務假時，限於企業工會理事、監事及理事長於一定時數內得請會務公假。

勞資爭議處理法的重點有：

- 一、開放權利事項爭議得交付仲裁。
- 二、增訂獨任調解人制度及獨任仲裁人機制。
- 三、增訂不當勞動行為裁決機制。
- 四、簡化罷工程序，罷工不必召開會員大會做成決議。
- 五、明訂禁止及限制罷工之規範，例如經限制罷工之事業，勞資雙方須約定必要服務條款。
- 六、明訂爭議行為之刑事及民事免責。

至於團體協約法部分，最重要者係新訂團體協商之程序，規定勞資雙方負有團體協商義務及誠信協商義務，若違反時構成不當勞動行為，得申請裁決救濟，若經裁決認定時，會面臨新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下的罰鍰。

貳、勞動三法立法之觀察

現行工會法將作為臺灣工會組織核心的企業工會正名，同時新增產業工會類型。企業工會維持單一工會主義，同一企業（廠場）僅能成立一個企業（廠場）工會，但仔細一

看，開放依公司法所定具有控制與從屬關係之企業（下稱關係企業工會），或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司內之勞工（下稱金控工會），亦得組織企業工會。現行工會法面對國內大型企業逐漸集團化，集團企業內受僱勞工彼此利害關係相通，開放該等勞工得跨越同一企業（廠場）組織大範圍的企業工會，具有時代意義。

開放關係企業工會後呈現不同氣象：

- 一、實質上打破單一企業的框架。原本受限於單一企業工會主義，同一企業內理念不同的勞工僅能透過選舉爭取企業工會的主導權，但因新法的開放，集團企業內的受僱勞工如果不認同所受僱企業內的企業工會，即得另起爐灶，組織關係企業工會，因此，現行工會法實施後，公營事業民營化之大型企業例如中華電信、中鋼內部陸續組織不少關係企業工會。
- 二、產生複數企業工會間競爭的現象。與日本工會法相較，日本工會法並未採取單一企業工會主義，同一企業的勞工得組織複數企業工會，我國工會法雖然禁止同一企業內組織複數企業工會，但在集團內有關係企業或金控公司的情形，雇主也須面對複數工會間平等待遇的議題，是一項新挑戰。

其次，工會法第 4 條第 1 項規定：勞工均有組織及加入工會之權利，同法第 7 條規定：

依前條第一項第一款組織之企業工會，其勞工應加入工會。本條規定無罰則，實務見解認為係訓示規定，故實際上，加入企業工會難謂是勞工的義務。修法當時，主管機關面對來自勞方強大反對聲浪，反對的理由在於廢除強制入會，將弱化工會組織的力量。然而，強制入會是威權時代的產物，為先進國家罕見，且事實上強制入會的立法實施數十年，僅見於國公營事業及傳統大型製造業，未見普及，故現行法應是務實修法。回顧近年大型集體勞資爭議，數度可見企業工會不甘所爭取之成果平白由非會員享受，因而請求資方締結禁止搭便車條款，藉此彰顯企業工會的實力。

工會法第4條第3項及第6條規定：教師得組織及加入工會，但僅得組織及加入產業工會及職業工會。按教師是知識程度高、權利意識清晰的勞工，素來對於籌組教師工會有旺盛的企圖心，但過往囿於傳統上認為教師具有神聖地位，對於教師是否具有勞工身分？乃生歧見，因此，教師法僅開放教師得設立教師會。現行法開始實施後，短短期間內教師會華麗轉身為教師產業或職業工會者為數甚眾，成為工會的新生力軍。而與日本相較，日本區分公立及私立學校教師，私立學校教師與受僱於民間企業勞工身分無異，享有完整勞動三權，公立學校教師因為具有公務員身分，因此雖享有團結權，但在協商權及爭議權部分，則受有相當限制。工會法延續教師法未區分公立與私立學校教師的餘緒，將公立及私立學校的教師共治一爐於教

師產業或教師職業工會，雖說是我國工會法的特色之一，但教師工會與公立學校進行團體協商時，公立學校礙於法令的限制，協商空間其實大大受限。



在工會組織的修法部分，廢除產業工會職業工會分業標準表的限制，相關職業技能勞工皆可以組織產業或職業工會，放寬產業及職業工會發展的空間，值得肯定。

舊團體協約法僅規範團體協約的相關事項，現行團體協約法為促進勞資雙方團體協商，規範勞資雙方均有團體協商義務及誠信協商義務，並規範違反者構成不當勞動行為，得課予罰鍰。可知政策上是希望強化勞資雙方進行團體協商，締結團體協約，達成勞資自治。

新勞動三法最受矚目的當屬建立不當勞動行為機制，並設立裁決會，賦予裁決會準司法權限，得針對個案依職權發布救濟命令，不受申請人拘束，藉以圓滿回復勞資關係，但裁決會能否不負期待、贏得信賴，最重要的當屬裁決委員是否快速專業公正？裁決決

定的品質是否到位？

參、勞動三法實施 10 周年之成績

勞動三法鬆綁了工會組織及活動的法律障礙，而從剛剛實施後的第一年成績來看，工會力量似乎也呈現蓬勃發展的生氣²，然而經過十年的時光，究竟工會的發展是否有根本性的改變？

一、工會組織率、工會數及工會會員人數

以工會組織率來看，全國勞工工會組織率，100 年底為 34.8%，至 109 年底，為 32.6%，工會組織率不升反降。其中企業工會組織率部分，100 年底為 14.6%，109 年底為 15.2%，企業及產業工會組織率部分，100 年底為 7.0%，109 年底為 7.6%，二者均僅微幅成長。但職業工會組織率部分，100 年底為 46.5%，109 年底為 41.9%，組織率呈現下降的現象（表 1）。

以工會數及工會會員人數來看，100 年底，企業工會數為 889 個，會員人數總計 529,685 人，至 107 年底，企業工會數昇到 900 個，會員人數總計 585,153 人，至 109 年底，企業工會數為 916 個，會員人數 590,089 人。換句話說，經過漫漫 9 年，企業工會數僅增加 17 個，會員人數增加 61,404 人（表 2），成長幅度有限。

其次，現行工會法新增訂的產業工會方面，100 年底，產業工會數為 37 個，會員人數總計 34,785 人，至 102 年底，產業工會數昇到 101 個，會員人數總計 67,807 人，至 109 年底，產業工會數為 231 個，會員人數 86,424 人。經過 9 年，產業工會數增加 194 個，會員人數增加 51,639 人（表 2）。以產業工會係跨廠區的組織型態而言，成績差強人意。

表 1 工會組織率

	全國勞工工會組織率	企業勞工工會組織率	企業及產業勞工工會組織率	職業勞工工會組織率
	單位：%			
100 年底	34.8	14.6	7.0	46.5
101 年底	34.9	15.0	7.1	45.8
102 年底	34.3	15.4	7.4	44.0
103 年底	33.7	14.9	7.3	43.6
104 年底	33.4	14.6	7.3	43.4
105 年底	33.2	14.7	7.3	42.9
106 年底	33.2	15.6	7.6	42.1
107 年底	32.9	15.2	7.6	42.2
108 年底	32.5	15.0	7.6	41.9
109 年底	32.6	15.2	7.6	41.9

資料來源：勞動部網頁，最後瀏覽日 110/10/08

表 2 各級工會數及會員數

單位：家、人							
	企業工會 工會數	產業工會 工會數	職業工會 工會數	總計會員 人數	企業工會 會員人數	產業工會 會員人數	職業工會 會員人數
100 年底	889	37	3,891	3,321,969	529,685	34,785	2,757,499
101 年底	892	84	4,016	3,387,524	537,419	51,603	2,798,502
102 年底	884	101	4,064	3,362,024	551,267	67,807	2,742,950
103 年底	905	142	4,088	3,349,521	551,367	72,781	2,725,373
104 年底	909	158	4,105	3,350,520	547,283	79,217	2,724,020
105 年底	924	179	4,127	3,348,702	553,815	79,687	2,715,200
106 年底	895	194	4,150	3,380,879	581,531	85,950	2,713,398
107 年底	900	210	4,161	3,369,165	585,153	87,271	2,696,741
108 年底	909	214	4,184	3,353,660	588,121	84,442	2,681,097
109 年底	916	231	4,236	3,363,998	590,089	86,424	2,687,485

資料來源：勞動部網頁，最後瀏覽日 110/10/08

在職業工會方面，100 年底，職業工會數為 3,891 個，會員人數總計 2,757,499 人，至 109 年底，職業工會數為 4,236 個，會員人數 2,687,485 人。經過 9 年，職業工會數增加 194 個，會員人數減少 70,014 人（表 2），不增反減。

至於團體協約部分，全國 100 年底為 67 份，103 年開始躍升到 300 份，至 109 年底，共有 826 份，其中，企業工會 239 份，產業工會 379 份，職業工會 208 份（表 3）。從數字來看，似乎不因團體協約法課予拒絕協商或拒絕誠信協商的雇主罰金，因而有顯著增加締結團體協約的傾向。

二、勞資會議

勞資會議部分，100 年底有 34,423 家，至 107 年有 98,512 家，接近 10 萬家，而

表 3 團體協約

單位：份						
		總計	企業	產業	職業	其他
100 年底	總計	67	62	4	1	-
101 年底	總計	83	77	5	1	-
102 年底	總計	101	94	6	1	-
103 年底	總計	300	106	3	191	-
104 年底	總計	665	132	342	191	-
105 年底	總計	700	162	343	195	-
106 年底	總計	520	166	349	5	-
107 年底	總計	723	172	355	196	-
108 年底	總計	772	216	361	195	-
109 年底	總計	826	239	379	208	-

資料來源：勞動部網頁，最後瀏覽日 110/10/08

至 109 年底，增加至 130,904 家，成長幅度顯著（表 4）。按勞資會議係依據勞基法設立的企業內組織，原本是勞資雙方意見溝通的平臺，但 91 年修法時，雇主若實施加班、變形工時制度等，企業內若未有企業工會

時，須得到勞資會議的同意後，方能使勞工加班或實施變形工時制度。此項修法相當程度促使企業必須實施勞資會議。

表 4 勞資會議

		單位：家		
		總計	公營	民營
100 年底	總計	34,423	532	33,891
101 年底	總計	38,541	576	37,965
102 年底	總計	42,773	577	42,196
103 年底	總計	48,769	609	48,160
104 年底	總計	56,205	659	55,546
105 年底	總計	66,003	684	65,319
106 年底	總計	79,083	756	78,327
107 年底	總計	98,512	1,134	97,378
108 年底	總計	115,397	1,358	114,039
109 年底	總計	130,904	1,475	129,429

資料來源：勞動部網頁，最後瀏覽日 110/10/08

依照勞資會議實施辦法第 5 條規定，勞資會議之勞方代表，事業單位有企業工會者，於該工會會員或會員代表大會選舉之；事業場所有結合同一廠場勞工組織之企業工會者，由該工會會員或會員代表大會選舉之；事業單位無企業工會者，原則上由事業單位自行辦理選舉，並由全體勞工直接選舉勞方代表。

依照上述選舉勞方代表之方式，如果事業單位已經有企業工會時，可想而知，所選出之勞方代表與該企業工會間之關係極為密切，勞資會議的運作必然深受企業工會的影響。如上所述，企業工會家數全國僅約 900 家，有此種現象者應僅限於此約 900 家的企業。

然而扣除上述約 900 家有企業工會的事

業單位，尚有約 13 萬家事業單位僅有勞資會議，而無企業工會。因為勞資會議功能與工會的功能部分重疊，彼此間有競合關係，且臺灣勞工欠缺工會意識，加上雇主面對勞資會議時，不用擔心罷工的風險等因素，企業內如果先有勞資會議，似乎會產生妨礙企業工會誕生的作用；勞動三法實施 10 年，企業工會組織未能開出好成績，某個程度來說，或許與勞資會議部分取代工會的功能略有關連。

(一) 勞資爭議處理方式

舊勞資爭議處理法有關調解之程序較為繁複，以至於地方主管機關受理案件單純或標的金額較小的案件時，改採體制外的協調方式辦理。現行法則建立多元勞資爭議處理機制，引進獨任調解人及仲裁人等制度，同時開放權利事項勞資爭議得以仲裁方式解決。從實施後的第 1 年來看，主管機關委任獨任調解人的件數經超過委任調解委員會的件數，調解人已在處理勞資爭議機制中占有一席之地³。

從表 5 來看，協調案件自 101 年起急遽下降，迄 109 年僅剩 177 件。其次，調解件數 101 年為 21,836 件，109 年為 27,502 件，簡單易行的調解已經成為行政機關處理勞資爭議的主要機制。至於仲裁方面，101 年為 3 件，至 109 年增至 46 件，件數雖然微幅增加，但相較於調解而言，尚不是解決勞資爭議的主要途徑。

甫於 109 年施行的勞動事件法，引進強制調解，由法官及勞資雙方的調解委員組成調解委員會來調解案件，並於調解不成立轉入訴訟程序後，仍由同一法官審理，意圖以快速、專業的方式來處理司法訴訟案件，實施一年來，成效卓著。相較之下，勞資爭議處理法的調解則由第一線最熟悉勞動事務的官僚提供行政奧援，且適時搭配勞動檢查，巧妙地提高資方接受調解的意願，兩項調解機制各有特色，日後分進合擊，應能繼續發揮快速專業化解勞資爭議的功效。

(二) 小結

新勞動三法在實施之初，備受各方期待，一般認為勞動三法一舉鬆綁長期以來舊勞動三法對工會發展的束縛，將啟動臺灣的集體勞資關係的新頁，引導工會活動能量蓬勃發展。但回顧過往 10 年，在若干大型爭議事件中，少數工會確實展現集體力量，啟動大

型罷工，引起社會關注，但整體而言，工會組織並未如期待、漫山遍野地拓展開來，持平而論，只是維持平盤，箇中原因有待深入探討。

三、裁決制度運作之評價

(一) 裁決案件分析

從 100 年 1 月起至 110 年 12 月止，裁決會總計受理 626 件，已經結案件數 585 件，當中，構成不當勞動行為者 196 件，駁回申請者 110 件，不受理者 21 件。和解者 142 件，申請人撤回者 116 件，未結者 41 件。平均來說，裁決會每年約受理 60 件裁決申請案件。按裁決委員會置裁決委員 7 人至 15 人，均為兼職，若以目前分成 4 組來計算，每組每年約受理 15 件，由於裁決委員均屬兼職，受理案件後須召開調查程序，調查程序之次數依照案件繁簡不一，尚須召開詢問會議，撰寫裁決書等，以兼職委員而言，工

表 5 爭議件數、爭議人數及處理方式

	單位：件、人				
	爭議件數	爭議人數	處理方式 / 協調	處理方式 / 調解	處理方式 / 仲裁
	總計	總計	總計	總計	總計
100 年	22,629	44,022	10,438	11,618	1
101 年	23,225	41,257	1,176	21,836	3
102 年	23,943	35,531	1,783	22,155	7
103 年	22,703	33,611	1,103	21,548	20
104 年	23,204	32,383	349	23,121	12
105 年	25,587	36,582	269	25,056	12
106 年	27,174	43,654	213	27,029	30
107 年	26,649	39,640	229	26,454	35
108 年	26,435	39,626	154	26,196	46
109 年	27,523	55,947	177	27,502	68

資料來源：勞動部網頁，最後瀏覽日 110/10/08

作負擔繁重，因此，能夠高效率辦案，確屬不易。



如以地區區分，件數最多的臺北市為 199 件，其次為桃園市 143 件，新北市為 66 件，高雄市 64 件，臺中市 36 件。合計件數為 508 件，占全部受理件數的 8 成以上。這樣的統計數字反映裁決申請案件高度集中在工商都會地區。

如以行業別來看，申請件數最多的金融及保險業 104 件，製造業 101 件，運輸倉儲業 96 件、教育服務業 96 件，公共行政及國防；強制性社會安全 46 件，這五項行業申請裁決件數合計 443 件，占全部受理件數的 7 成。其中，教育服務業申請裁決件數高達 96 件，令人側目，某個程度反映教育服務業工會權利意識較強。

如以案件類型區分，最多者為不當影響工會活動爭議 222 件，其次為團體協約誠信協商爭議 116 件，工會會務假爭議 108 件，解僱爭議為 73 件，考績爭議為 53 件，合計 572 件，占全部受理件數的 9 成以上。

為何不當影響工會活動爭議案件件數最多？可能是不當勞動行為制度建立不久，雇主尚未認識不當勞動行為制度，依舊援用過往威權方式與工會互動有關。其次，排名居次的團體協約誠信協商爭議，推測應該是雇主尚不習慣與工會平起平坐進行誠信協商使然。

值得注意的是工會會務假爭議件數高達 108 件，成為裁決案件的大宗。按工會會務假為我國特有的制度，在現行法實施前已經存在，當年立法本意應係顧及企業工會規模小，財務基礎相對薄弱等因素，但因增加雇主財務負擔，未盡公平，因此實施十年來，幾乎僅見於公營事業民營化之大型企業及大型傳產企業，但不可諱言，從裁決案例來看，亦可見工會會務假遭到不當利用的情形，因此，工會會務假爭議件數多，反映勞資雙方對於工會會務假的運用有不同的認知。

(二) 裁決運作之評價

自 76 年解嚴以後，臺灣社會力獲得解放，罷工逐漸不再是社會禁忌，但由於集體勞動法制不完備，集體勞動法教育、研究淺薄等因素，咀嚼為數不多的判決後，不難發現法官對集體勞動法理的陌生、侷限，然而，這種現象在裁決會成立之後，發生根本性的改變。

裁決會在現行勞動三法體系下，以臺灣社會本地發生的集體勞資爭議案例作為材料，旁徵日本、美國集體勞動法理，參詳臺灣以企業工會為主軸的集體勞資關係，於個案中設定集體勞動法理；裁決案例做成後，勞資雙方在裁決理由所建立的法理上互動，回饋新的案例給裁決會，裁決會獲得滋養後，深化法理注入集體勞資關係，裁決會與勞資雙方間巧妙地成為一種生態循環，嗣又逐漸沁透行政訴訟，影響法院判決見解，如斯經過十年，粲然蔚為大樹，裁決會所建立的集體勞動法理讓勞動三法成為接地氣、堪堪可用的法制度。

概觀裁決會所建立的法理繁多，信手舉其犖犖大者：

- 確立雇主有忍受企業工會在企業設施內活動之義務，為企業工會推動會務奠基。
- 確立代扣工會會費的基本原則。裁決會體認會費是工會維生的命脈，因此認定工會取得個別勞工同意，或有經工會（代表）大會決議及章程訂定等情形，雇主即應代扣工會會費。
- 釐清企業工會會務公假的請假程序。裁決會認為工會申請會務假須有處理工會會務的必要性，並依誠實信用方法為之，不得濫用會務假之權利，他方面，雇主也不得濫用准駁權，平衡地詮釋工會法第 36 條第 1 項規定的精義。
- 放寬解釋雇主的範圍：裁決會認為，對於即將為雇主、曾為雇主、或實際上居於類似勞動契約之雇主且對勞資關係具有實質影響力者，審酌個案事實後，亦得認為是不當勞動行為之雇主，藉以確保勞工、工會安心從事工會活動。
- 保障勞資爭議期間勞資雙方的言論自由：工會的言論只要有大致的依據或確信，且不是對公司或經營者為不相當的個人攻擊、誹謗時，應認為是正當的工會活動，且在罷工期間，工會的言論自由應有更大的保障。他方面，在罷工期間，雇主對於工會或會員的言論，除顯然有報復或威嚇工會、會員者外，應認為屬於雇主的言論自由，不構成不當勞動行為。
- 確認工會活動權享有民事及刑事免責。勞資爭議處理法僅明訂爭議行為得享有民事免責及刑事免責，裁決會進而認定平常之工會活動亦同享民事免責及刑事免責。
- 確認雇主應平等對待企業內的複數工會。
- 確認團體協商對象事項的範圍。裁決會認為，勞工請求團體協商的事項須以約定勞動關係及相關事項為目的，且該等事項必須是雇主有處分權限、內容合理適當者，雇主才負有團體協商之義務，此際，若不履行團體協商義務，始構成團體協約法第 6 條之不當勞動行為。
- 確認誠信協商義務的內容。裁決會認為：誠信協商義務是指勞資雙方需傾聽對方之要求或主張，而且對於他方提出之合理適當的協商請求或主張，己方有提出對應方案之義務，如為達成協商所必要之資料，有提出之義務。

裁決會經過 10 年操兵，已經成為受到信

賴的救濟機關，將裁決機制謂為是勞動三法實施 10 年最大的成果，應不為過。



肆、展望

集體勞資關係與各國政經文化相倚而生，嶄露出來的面貌或者如大山大河，或者如一彎流水，姿態、景緻各有不同，如何欣賞點評，概在個人，當中沒有高下對錯。

勞動三法實施 10 年，集體勞資關係大致上已經穩定成型，如果用幾句話來勾勒臺灣勞資關係的特色，當屬：以勞動基準法為主的保護法制保障勞工合理的勞動條件、勞資會議扮演勞資雙方平實的溝通平臺、地方勞工主管機關有效調解爭議、勞動事件法提供快速專業解決爭議的新管道，凡此相當程度降低工會在企業內著床發展的機會；再觀我國絕大多數中小企業的體質，先天上未必適合鋪排大規模、高強度的企業工會活動；這樣的勞資關係特色，恰如其分地貼近臺灣勞資關係的風土，也正是因這塊土地的風土而生的特色。

展望未來，或可預期目前工會以公營事業民營化之大型企業及大型傳產業為主要活動範圍的格局，將持續下去。這樣的發展或許不符合部分熱心人士的期待，但不管喜歡或不喜歡，這就是我們的勞動法制、我們的勞資關係。

參考文獻

1. 關於討論新勞動三法的立法文獻，請參考韓仕賢，新「集體勞動三法」實施後對臺灣工會運作的影響，台灣勞工季刊，第 26 期，100 年 6 月，第 30 頁至第 33 頁；徐廣正，工會法修正後就可以高枕無憂嗎？，台灣勞工季刊，第 26 期，100 年 6 月，第 34 頁至第 39 頁；黃程貫，臺灣不當勞動行為裁決制度，台灣勞工季刊，第 26 期，100 年 6 月，第 40 頁至第 50 頁；邱駿彥，展望與內省勞動三法整體評析，台灣勞工季刊，第 26 期，100 年 6 月，第 59 頁至第 67 頁。
2. 關於討論新勞動三法實施一週年的文獻，請參考劉格珍，勞動三法實施週年概況之初探，台灣勞工季刊，第 30 期，101 年 6 月，第 6 頁至第 11 頁；陳金泉，新勞動三法之施行 - 從法律實務工作者談起，台灣勞工季刊，第 30 期，101 年 6 月，第 12 頁至第 19 頁；韓仕賢，勞動三法修正實施後對集體勞資關係的影響，台灣勞工季刊，第 30 期，101 年 6 月，第 20 頁至第 27 頁；鄭津津，新勞資爭議處理法施行成效之檢視 - 以調解與仲裁機制為中心，台灣勞工季刊，第 30 期，101 年 6 月，第 28 頁至第 39 頁。
3. 同註 2，劉格珍前揭文第 9 頁以下。