

# 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<sup>1</sup>。

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<sup>2</sup>，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<sup>3</sup>。

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。

# 新工會法十年：譜系學、內容、實踐觀察與未來展望

國立政治大學法學院副教授 林佳和



民國 100 年，馬英九總統第一任期內，正式施行立法院通過之所謂新勞動三法：工會法、勞資爭議處理法、團體協約法。這個實為「工會三法」的集體勞動法核心法制，以規範「工會」為其核心內容－如暫時忘記勞資爭議處理程序機制的話，作為某個程度告別那個誕生於 1930 年代、來自國民政府甫成立的前法西斯歲月，又在歷經臺灣戒嚴與威權統治下，難謂組織自由與自主、處處行

政管制與束縛，繁複之高密度管制工會組織與活動的法制<sup>1</sup>，終於迎來它逾 80 年來，最大的、最重要的、最「時代更新」、「告別陰暗過去」的變革。

當然，從陳水扁總統執政開始，第一次政黨輪替，在威權時代向以主張工會自主、多所支援工會運動的民主進步黨，就開始進行勞動三法的檢討與修正，如果筆者沒有記

錯，在八年執政中應有三次不同的三法修正草案，內容，至少在某些問題點上，彼此差異不小，例如曾經出現禁止公務機關技工工友罷工（謝天謝地這麼荒誕的主張沒有留到最後）、雇主於罷工時使用替代人力為違法之不當勞動行為（可惜沒有留到最後）、容許任意組織與加入之「什麼都可以」的綜合型工會（看看團體協約法不小心留下來的無效鑿斧），均為適例。2008年國民黨重返執政，幾全部接受民進黨時代留下的最後一版草案，但做了某些取捨，包括工會聯合組織回復舊法的嚴格艱難、不再考慮綜合型工會等，不一而足，不過吾人仍可評價：維持原先草案基調與主要修正內容不變。

好，一個粗淺的譜系學（Genealogy）回顧後，在這篇簡單的文章中，容筆者以工會法為觀察對象，談三個面向：工會法修正，帶來了什麼？十年來的發展，呈現了什麼？真要展望未來，不管政治、法律或其他角度，該因應的是什麼？

## 壹、探知新工會法一二

結束長久的爭議，容許教師組織工會，應該是最為人津津樂道的新勞動三法貢獻之一，雖然難以掩飾，為何在西方百年來理所當然的權利，仍須在中央教育主管機關多所阻撓與反對（對，在21世紀）下<sup>2</sup>，勉力前進，怎是個緊張與匍匐前進所能形容。只准組織產業或職業工會，不許以學校為範圍之

企業工會，雖受不少批評，但熟悉當時討論的社會行動者應能回憶：那是彼時教師運動者也不盡然反對之政策選擇，雖然說，忽略私立學校的特性不免遺憾，也，在作者眼中，實有違憲之嫌。

將昔日名實不符的產業工會掃入歷史灰燼，新法油然兩個路徑的回應：首先，特別是參酌日本實踐經驗，Company Union、Enterprise Union，從現實（de facto）走向法律上（de iure）的正式名義，三個層次與範圍的企業工會：廠場、事業單位、關係企業，儼然登場。然而，畢竟與日本不同，「企業工會限單一」、不容分號與另立，成為當時官方與工會運動者激憤下的共識，「少數工會」、「代表性不足」遂也不意外地成為常見特徵，乃至於指控，在不同的識者眼中。If you cannot beat them, join them，這句美國諺語，諷刺地合理化「企業工會單一」策略，優劣互見，爭議恐怕延續，大法官在2021年8月頒布之釋字807號解釋，針對勞動基準法女性夜間工作禁止之合憲性判斷中，不忘打上一把，痛陳「少數工會」的弊病，雖然筆者實在不能贊同大法官多數意見「誤工會對雇主指示權之合理性控制權能、曲解為對（女性）勞工條件決定權限」之混淆，實誤馮京為馬涼，令人慨嘆，或許對事實影響之惡感可以理解，但上綱為法律、甚至憲法上疑問，實則張冠李戴。

另一個路徑，就是法律導正下的真正產業工會：簡言之，將威權時代，因為國民黨政府畏懼「跨企業」之工會力量－昔日黨國「我們為什麼失去大陸？」之反省中，不乏將「共產黨控制下之工運」列為肇因之一，遂透過工會法施行細則第6條之曲解，將母法第6條「勞工得組織產業工會」、也曾經出現在1930-1960年代、國府中國大陸與臺灣時空下的真正產業工會，改為「僅得組成廠場或事業單位之產業工會」，形同教科書般的「子法公然牴觸母法」，法界如獲至寶<sup>3</sup>：語意明顯矛盾的，臺灣時空有了無法理解的「廠場或事業單位」之「產業」工會，廠場或事業單位＝產業？這個法制史上的大笑話，造成臺灣有上千個產業工會，當然，都是假的：集體之假，在集體勞動法領域內，也算另類臺灣奇蹟。2011年的新法，開啟了真正產業工會、那個昔日威權時代深以為懼的「勞動者團結威脅」之空間，產業勞工的結合，成為一個新的工會組織路線，教育產業工會，即是著例。

雖然必須帶上一筆：不論企業工會限單一，是否廣受支持或遭逢批判，但「關係企業工會」限單一，卻是實務操作上難以理解與操作的，道理很簡單：即便僅著眼於工會，我們真的不清楚，精準之關係企業範圍為何？公司法的關係企業，熟知者都清楚，根本只能個案認定，但在組織工會之「前階段」，不但就必須先劃定，而且形同對未來的發展，形成某種「束縛」，少了必要的開放空間，尤見堅持單一，特別在「跨法人」、「超法人」的發展下，傳統上侷限於單一法人主義想像的臺灣，根本力有未殆，直接從法規創立一現實發展的障礙，實令人匪夷所思。

工會的組織自由化，大概僅有如此，工會聯合組織之回復舊法的嚴格，職業工會繼續限單一，乃至於公務員禁止組織工會－請別再說公務人員協會也是集體勞動法脈絡下的「同盟」(Koalition)，這個講法實在侮辱人的智商，換言之，2011年的新工會法，



(資料提供：臺北市網路自媒體從業人員職業工會)

其則進步有限，必須老實說。舊有的、誕生於 1930 年的工會管制邏輯，「符合要件再來行政機關拿工會證書」，至少相對於歐美自由民主國家的規範現況，相對的落伍與保守，仍是我國工會法制無可脫免之烙印，遺憾，句號。當然，一定程度的管制，其實伴隨著也是某種保護，「限定保障」的味道，會務假是典型之例，這個制度論中，路徑依賴 ( Pfadabhängigkeit ) 理論詮釋下的制度發展軌跡<sup>4</sup>，保護與限制相隨、管制與權利相依，成為我國工會法制之特色。

不當勞動行為態樣的明確化，工會法第 35 條，沿襲日本法制，區分不利益待遇、違反誠信協商、支配與介入工會三種類型，搭配勞資爭議處理法建構之裁決機制<sup>5</sup>，十年來累積幾百則案件，不論成效，應該是新勞動三法最引人關注的發展。工會行動權，包括狹義的行動權、加上協商權與爭議權，從理論學說走向實踐，伴隨著新勞動三法 10 年，其實工會法本身直接規範者寡，有些已「分工」至勞資爭議處理法、團體協約法，有些則仍須仰賴實踐累積。

## 貳、修法十年後之初步觀察

10 年，我們可以從量與質的角度來做些觀察。如果以 99 年 ( 2010 )、110 年 ( 2021 ) 第二季為止之數字相互比較 – 新工會法自 100 年 5 月 1 日起施行，可能較為合適第，應以施行前、而非施行當年度為比較對象，我們可以看到以下數字<sup>6</sup>：

- 工會組織率：2010 年為 37.3%，2021 年為 33.6%。
- 加入工會之勞工人數：2010 年 321 萬 6,502 人，2021 年 338 萬 9,363 人。
- 工會聯合組織：只計算企業工會與產業工會，2010 年 34 家、2021 年 43 家，綜合性工會，2010 年為 78 家、2021 年則為 118 家。
- 企業工會：2010 年為 890 家 ( 在目前之統計中，已將當年的產業工會全部歸零、亦即將產業工會自動歸類為企業工會 )，2021 年則為 924 家。
- 產業工會：2010 年無 ( 如前說明 )，2021 年，10 年後，242 家。
- 職業工會：由 2010 年的 3,818 家，到 2021 年之 4,260 家。

如果當年新工會法之政策目標，是藉由工會組織自由化等策略，催生越多工會的誕生，必須說，著眼於實踐上最重要的企業工會，顯然成效極為有限，從 890 家到 924 家，成長幅度不值一提，別忘了，有不少的企業工會，還是原本即有工會存在而另行組成「關係企業」之企業工會類型，換言之，扣除這些不談，整體企業工會數目毋寧是停滯、甚至可能是倒退。工會數量，本身未必能真正解讀什麼，因為可能受制於產業本身的變遷異動，難以直接連結至「工會法制環境的不利」，本文絕無歸責於工會法之意，但或許可以如此評價：雖存在不當勞動行為裁決機制的建立，但工會法的變革，沒有帶

來工會組織更明顯的成立浪潮，組成人數門檻不變（30人），或許是主因，企業勞資權力關係的繼續失衡，未有結構性的改變，the long arm of the law，美國人說，法律長臂鞭長莫及，或是真正關鍵所在。

242家產業工會，從無到有，十年歲月，特別是作為歐陸場域集體勞資關係主力的工會型態，應該是最正面的一項發展軌跡，雖然教育產業工會是主角，但亦不乏其他如電子、交通等領域。「跨企業跨廠場」的結合，搭配勞動經濟上所謂「均衡市場競爭條件」之利基——這是產業工會規範與經驗上顯有利於企業工會的一項理由，某個角度可能更有利於健全勞資關係建構的產業工會，得以一定程度擺脫企業工會向來之框架與障礙，發揮更大的機能與作用，值得期待，雖說，不論量與質，都還有非常大的努力空間。

工會組織率，加入工會的勞工人數，在「幾以無一定雇主之勞工、自營作業者為主之職業工會」結構性條件下，相較於從屬性勞工面對「社會對手」的同盟自由，其實沒有太大的解讀意義，相較於其他工業國家不遑多讓的工會組織率（將近4成）——以我國官方統計中的其他國家來比較（2014/2015年）<sup>7</sup>：韓國10.3%、新加坡18.9%、日本17.4%、美國11.1%、英國25.1%、德國18.1%、法國7.7%、義大利37.3%、加拿大26.4%，如果是我國的2010年統計，甚至遠超過所有臚列國家，實則憂喜參半：社會保險的保障？邏輯與規範上無須以加入工

會為基礎，當然，這不代表「非從屬性勞工」加入之職業工會，不能扮演其他重要功能性角色，諸如職業技能之提升與其他權益之促進，只是，如果聚焦於「與社會對手之衝突性關係」的標準集體勞動法視野，臺灣現狀下的職業工會其實可以獨立出去，是以，工會組織率與加入勞工之人數，並無太多的解釋力。

從質的方面來看，問題就顯得有趣：2011年的新勞動三法，至少工會法，到底「培力」（empowerment）了工會什麼？創造了如何「工會奮起」的法律上、乃至於確實提供了事實上的條件？相較於2016年、2017年兩次所謂「一例一休」之勞動基準法修法，許多人眼中的「倒退」，勞工界極少聽聞，謂新勞動三法是所謂「倒退」，爭執與在意的，毋寧是「不夠進步」，當然，下個問題自然是：哪些事項不夠進步？具體影響的社會評估是什麼？

教師得以組織工會，教育產業工會、教師職業工會的如雨後春筍般成立，應該是最值得一提的現象。以基本上受長期聘任保障之公立學校教師為主，面對的亦屬「相對較為守法」、「勞資地位不對等之落差相對較少」的公部門資方（「學校」），教育界的集體勞動關係極為蓬勃熱鬧，不論是協商或互動折衝，教師工會也稱職地扮演「社會良心者」角色，發揮理論上常描繪之「工會作為社會改革與倡議之重要行動者」功能，是筆者眼中，回顧十年最重要的發展。誠然，處

境尷尬許多的私校教職員，呈顯的是另一個極端：因少子女化帶來之高教危機、日益艱難的私校經營困境，以私校為場域之集體勞動關係，呈現截然不同的結構問題，以全國為組織範圍的高等教育工會組織，疲於奔命地四處救援，各縣市、全國以公立學校教師為主的工會組織，則因會員結構不同，則確實少見對此之關愛。可能難以論斷，不容許法律定性屬財團法人之私校作為工會組織範圍，不容許組織私校企業工會，是否必然傷害私校教師的權益維護與貫徹<sup>8</sup>？這是一個政策選擇，不同社會行動者眼中優劣互見的選擇，工會法制上究竟有無「區別處理」之空間？

工會實力的提升、削弱或中性地持平？新勞動三法能否回應這一題？不斷的有人出此提問。「工會實力」作為一法律上重要、且可能操作的指標<sup>9</sup>，至少在我國法的環境下，不可能出現在「工會資格與地位本身」的層次－當然，以另一種形式出現的「受雇主支配成立之閹雞工會」的問題脈絡截然不同，只會出現在「成立與存續」階段之後的「行動」（Betätigung）層次，特別是兩個最重要的工會行動：協商與爭議行為。是以，可能與德國法不同，如果聚焦於工會實力，進而制約協商之困境，在臺灣之歸類，應較偏向為事實上、非法律上之困境，換言之，很難在因果關係的層次上，回答「新工會法該對工會實力之消長負責」這題。這當然不阻止，比方說，在所謂複數工會的環境下，如何處理不同的衝突－舉其荦荦大者，例如

勞資會議勞方代表的產生、勞工董事席次之分配、勞動檢查之陪檢權、勞工退休金監督委員之推舉，乃至於團體協商之權利等，決然「不能想像以工會實力作為一定的連繫因素」，諸如，賦予「較具實力之工會擁有較大之權限」，儼然，又質變為一法律問題，進而可能形成所謂法律上的困境，工會三法又將首當其衝。



工會行動權，雖未完整臚列於勞動三法之中，但可以說，同時透過學理分析與勞工團結組織的實踐，規範體系大致確立<sup>10</sup>，特別是藉由不當勞動行為裁決制度的介入，勞動者的工會行動與法律動員（Mobilisierung des Rechts），逐步建構社會行動者的權利貫徹藍圖。工會法躬逢其盛，雖沒有太多在法律上的直接明文呈現，但著實應記上一筆：新勞動三法，確實催生更多的工會行動出



現，在傳統典型的勞動鬥爭、爭議行為以外，工會基於特定目的之策略與手段運用，從組織形式、協商議題與程序、爭議性行動與訴求（不必然等於爭議行為）之多元，直至與其他工會或團體之合縱連橫，過去十年的臺灣勞動法天空「很工會」；新勞動三法，功不可沒，亦可說：難辭其咎，兩相伴隨。

### 參、展望未來：挑戰與想像

新工會法十年，如果真要說問題、道未來，可能必須自問：社會行動者眼中的工會圖像，不論是法規範性或事實關係上的，究竟為何？吾人不太可能走向一純利益法學（Interessenjurisprudenz）的眼光，以對工會最有利來作為評斷標準，但無可逃避的，我們的工會圖像，可能需要更精準的、更符合當代時宜、主客觀環境與條件的描繪。

就以「有薪之會務假」為例：這個針對工會幹部可能獨一無二、獨步全球的制度設計，作為當前大宗的集體勞資爭議所在，不乏學者主張應仿效日本經驗：所謂在籍專從，其實歐洲亦不例外，工會幹部專門從事工會會務，不再就勞動關係或採行主給付義務中止方式，經濟收入與報酬，改由工會來承擔，而非「雇主給薪的請工會幹部來組織與行動以對抗雇主自己」...說來尷尬，這個來自於威權時代的設計，未必真符人性，但確實對工會發展有所助益，也別忘記，歐陸企業廠場內的員工代表會代表，其實得以享有「全日專辦會務」、「雇主不免除工資給

付義務」，完全得以比擬我國企業工會的幹部，雖然，必須承認，這個制度的基本思維是勞資合作，而與工會所投射之社會對手間對抗，邏輯不同<sup>11</sup>。在路徑依賴的詮釋下，我國工會幹部會務假制度何去何從？如何減少紛爭、降低勞資因此問題引發之衝突？是否乾脆仿效歐陸員工代表制度、依員工人數而明定代表人數之完全免除工作義務？實不無參酌之空間。

一個可能更艱難的問題：工會組織型態、組成門檻與要件、還要繼續單一壟斷嗎？許多工會從事者、掌管勞工行政之主事者，看似都不贊成，但不違背單一原則之所謂「複數工會」，原本再自然也不過的發展狀態，在過去十年，竟然也成為某些行動者眼中的 trouble maker。令某些運動者不快，但所以是法律問題嗎？甚至是法政策上必須嚴肅以對的「修正重點」？這究竟是法律還是政治問題呢？「更多的開放」，甚至打破單一工會限制，如果再搭配降低工會組織門檻—如時代力量立法院黨團曾經倡議的「由30人降為10人」，令人期待的，會是更蓬勃的勞資自主形成？還是許多人畏懼之「亂象與災難」的開始？筆者猶記某位退休高階文官在會議中的「痛陳泣訴自由與開放」、「大家別成為傷害工會發展的歷史罪人」、「別再更多開放與自由啊」...多少的自由是必要的、多少的限制是容許的？抑或：多少的限制是必要的、多少的自由是容許的？2011年的新工會法，其實沒有太多的回答。



(資料提供：桃園市機師職業工會)

一個可能更麻煩的提問是：這究竟是勞方、還是資方的問題？如果著眼於工會如何確實發揮功能。法秩序的出發點，始終難以兩全：如果真正的組織自由化，何來數十年不變的「工會制式框架」規範模式，不動如山？諸如言道：工會組織型態只能是法律明定的那般？說穿了，立法者與行政權不時展現的「依照雇主形式而鏡映般量身裁剪」，以便「勞資組織相當」，以便「管理與處理」，已成為我國工會政策最核心特徵，老實說。工會法與許多其他法律，在在以廠場、事業單位層級的企業工會，作為「理型」，使之幾近獨攬性質上偏向共同決定權的許多權限－勞資會議、職工福利委員會、退休金監督委員會、勞工董事、彈性工時之同意權等，卻也經常受困於協商、爭議行為等對抗面向的尷尬，而偏偏，如果觀之歐陸經驗，產業工會方屬「規範與經驗」上真正值得期待之

主體？如果工會法的立法者確實有其想望，至少規範性的，十年以降，該如何加以檢討與持續呢？

#### 肆、靜態制度與動態實踐：代結語

在政治社會學討論中，所謂社會權力關係分為兩者，一是「結構性的權力關係」(Machtverhältnisse)，是一種社會結構形成建構之後所客觀存在於該領域內，亦即為社會行動者之社會行動的基本框架；另一則為「結構與行動辨證影響的權力關係」(Kräfteverhältnisse)，在前述結構權力關係下，基於行動者之行動的辨證式影響結構，所交互形成的另一層社會權力關係，兩者在細緻的分析上必須加以區別<sup>12</sup>。靜態的工會法制，動態的集體勞動關係發展，以工會為核心，自然不能脫免。

不該說：臺灣工會運動發展的相對羸弱，工會法要負上最大的責任，但恐怕也不能講，工會法「傳便便」（臺語），就看各位勞工兄弟姊妹自己努力囉。制度與實踐的辯證，結構與動態之權力關係，其實複雜得多。如果立法者真有一具體的工會規範性圖像，真的選擇要以「其他先進國家極為少見」的制定法來設立框架與內容，那麼，必須說，

2011 年的新工會法，仍有不足，甚至不少的不足。2021 年的今日，官方與社會行動者們，應該需要更開放性的討論與思辨，如同德國工人運動領袖、社會民主黨創立人之一的倍倍爾 ( August Bebel ) 所言：人類社會永恆不變之事，就是人類社會永遠在變。新工會法，歷經 10 年實踐，又何嘗不是？

---

#### 參考文獻

1. 關於這個工會法前世今生的歷史分析，請參見：林佳和，法律與政治糾葛下的政府工會法政策 – 一個法律政治學 (Rechtspolitologie) 進路的分析，收錄於：社團法人臺灣法學會主編：臺灣法學新課題 (七)，臺北：臺灣法學會，2009 年 10 月，頁 133-188。
  2. 這個討論請參見：林佳和，教師與憲法同盟自由之保障 - 最高法院 96 年度判字第 00280 號判決評釋，月旦法學雜誌第 151 期，2007 年 12 月，頁 240-254；林佳和，教師組工會限制之審視，行政院勞工委員會、中國文化大學法律學院主辦：健全我國工會法制研討會論文，2013 年 12 月 10 日。
  3. 這段絕妙歷史的回顧，請參見：林佳和，我國工會制度之謎：為何產業工會變成職場工會？ - 兼論工會法改革中的產業工會與強制入會問題，臺灣勞動法學會年度研討會「我國工會法回顧與前瞻」，臺北東吳大學城區部，2006 年 11 月 25 日。
  4. 路徑依賴，敘述著制度選擇發展後的「沒有回頭路」，很貼切地足以形容誕生於前法西斯時代之工會法政策的我國；理論敘述可參見：Rolf Ackermann: Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform, Tübingen 2001。
  5. 立法之前的草案倡議階段，作者即有一「力主應建立裁決制度」的研究，請見：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計畫，2004 年 5 月 20 日。
  6. 勞動部，勞動統計月報，<https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/23010.htm> (點閱日期：2021 年 11 月 6 日)。
  7. 參見勞動部，勞動統計月報，<https://statdb.mol.gov.tw/html/nat/104/104008表3.pdf>，(點閱日期：2021 年 11 月 6 日)。
  8. 著眼於私立學校在「全國級工會組織」所受之「協商門檻困境」，可側寫「不得組織企業工會之私校窘境」，參見：林佳和，教師工會－勞動部不當勞動行為裁決決定書 104 年勞裁字第 30 號，國立臺北大學法律學院主辦：集體勞動法理論與實務發展論壇，2016 年 6 月 25 日。
  9. 相關「工會實力」的討論，請參見：林佳和，團體協商作為勞動法問題 – 一個與法釋義學開放性的對話，國立政治大學法學院 60 週年院慶文集，2021 年 12 月 (預計出版)。
  10. 工會行動權的一般論述，參見：林佳和，工會行動權基礎理論，政治大學法學院主辦「工會行動權」學術研討會論文，2011 年 6 月 24 日；林佳和，工會活動，臺灣勞動法學會編，集體勞動法，臺北：新學林，2019 年 10 月，頁 120-140。
  11. 請參考黃程貫 / 王能君 / 林佳和，從德國工廠會議制度探討我國勞資會議制度改革方向，行政院勞工委員會委託研究計畫，2010 年 4 月 -2010 年 10 月，其中由作者本人撰寫之德國法制部分，即區別對抗、合作之雙元集體勞動關係而加以分析。
  12. Claus Rolshausen, Macht und Herrschaft, Münster 1997, S. 102ff.
-

# 團體協約法修法後實施現況及面臨之挑戰與因應

全國金融業工會聯合總會秘書長 韓仕賢



銀行工會與雇主完成團體協約續約

從歷史發展觀之，個別勞工在勞動市場處於弱勢地位，故常在契約內容的協商上，無法獲得公平合理之保障。為修正市場經濟制度此一無法充分保護勞工的缺失，在法律手段上，一是由國家制定強行法規，直接介入勞雇之間個別契約關係，以維護勞工合理權益；另一是建立當事人自治之制度可能性，改由工會與雇主（或雇主團體）以集體方式為勞工進行協商，協商結果成為個別勞工與雇主間之契約內容<sup>1</sup>。由此可知，工會成立之目的，最重要是能夠發揮團體協商（Collective Negotiation）功能，與雇主（雇主團體）協商簽訂團體協約以保障工會會員勞動權益。

因為勞工在社會環境及勞資關係中處於弱勢，而以傳統法律授與個人權利、利益的方式提供弱勢者保護措施，在勞動關係上有其侷限性，因此才有集體勞動保護的發展。透過團體協商締結團體協約來規範勞動條件，則是集體勞動保護的重心<sup>2</sup>。一般而言，團體協約具有透過集體力量保護勞工、避免過度競爭、促進工會組織擴大等主要功能<sup>3</sup>。易言之，團體協約除了保障工會會員勞動權益、提升勞動條件外，也有助於提升和諧、穩定的勞資關係；而且透過團體協商，勞資雙方可以在顧及產業健全發展的前提下，理性綜合周全之資訊，磋商出一個可為雙方接受之團體協約，使雇主可在一定期間內得以較為



全國傳播媒體產業工會與財團法人報導者文化基金會邀請部長出席簽訂團協見證儀式 (照片來源：全國傳播媒體產業工會)

精確估算經營成本並控制勞動流動率，避免同業之間惡性競爭的功能<sup>4</sup>。

臺灣的《工會法》、《團體協約法》、《勞資爭議處理法》(集體勞動三法)於2011年大幅翻修，此際正是回顧檢視集體勞動法修正之後，對於我國集體勞資關係發展的影響及效果。其中，《團體協約法》針對勞資雙方進行團體協商之程序，導入誠信協商義務之規範<sup>5</sup>，並以一方違反(例如拒絕進行協商或提供必要資料)可透過裁決制度之認定，以及相關罰則與發動爭議行為等配套修法，期能提升團體協約簽約質與量的政策目標<sup>6</sup>；所以團體協約締約件數的變化，以及協商事項的訂定內容等，可用來檢視《團體協約法》修法是否達成政策目標的具體指標，也可以深入探討勞資雙方這幾年來在團體協商方面所呈現之情況與問題，以作為日後修法參考。

## 壹、《團體協約法》修法後實施概況

「團體協約之締結、修改或廢止」是《工

會法》第5條明定的工會責任之一；何謂團體協約？《團體協約法》第2條明定：「本法所稱團體協約，指雇主或有法人資格之雇主團體，與依工會法成立之工會，以約定勞動關係及相關事項為目的所簽訂之書面契約。」所以勞資雙方本諸誠信原則(good faith)進行團體協商，談判出有關工資、工時、工作條件和勞動關係之協約並據以執行；而且團體協約簽訂之後，在有效期限內，工會與雇主(雇主團體)均不得違反該協約之規範。而為了達到穩定勞資關係及保障勞工權益之目的，勞資任一方均可透過《勞資爭議處理法》的不當勞動行為裁決機制，尋求



汽車工會與雇主完成團體協約簽約

救濟，以逐步建立自治協商的夥伴關係<sup>7</sup>。

《工會法》第6條規定，工會組織類型分為企業工會、產業工會、職業工會，惟教師僅得組織及加入產業工會、職業工會，不得組織加入企業工會。上述勞動三法大幅修正實施迄今已逾10年，根據勞動部統計資料，截至2021年第2季底，在工會組織率方面，全國勞工工會組織率33.6%、企業勞工工會組織率15.4%、產業勞工工會組織率7.9%、職業勞工工會組織率43.7%<sup>8</sup>。若再進一步觀察企業工會、產業工會、職業工會這10年來各自的成立家數及會員人數，當可發現企業工會的家數及人數僅呈現些微成長；產業工會的家數及人數雖均大幅成長，惟會員總數僅8萬餘人，組織率甚低，工會組織力量相對微弱；職業工會雖然會員人數衰退，但其家數及人數仍然遠大於企業工會及產業工會。

表1 工會家數及人數消長情況（2011-2021年）

		企業工會	產業工會	職業工會
工會家數 (家)	2011年底	889	37	3,891
	2021年第2季底	924	242	4,260
增減(%)		3.9%	554.1%	9.48%
會員人數 (人)	2011年底	529,685	34,785	2,757,499
	2021年第2季底	599,541	86,644	2,703,178
增減(%)		13.2%	149.1%	-1.96%

資料來源：作者自行整理

整體而言，我國的工會組織率未見顯著提升（表1），加上職業工會長期遭致批評僅為其會員辦理勞健保之業務，卻對於提升勞工勞動條件的功能偏廢不彰；甚至學者質疑其功能係以承擔社會保險上責任為主，有違工會成立之實質要件，亦嚴重悖離團結權之本質<sup>9</sup>。反之，產業工會的發展相當辛苦，其一並無企業工會享有《工會法》明定之工會活動條款（像是雇主代扣工會會費義務、常年駐會及會務公假），而且工會資源及經費亦相當匱乏，工會組織實力明顯不足；其二則是團體協約的協商資格亦受到《團體協約法》協商門檻所限<sup>10</sup>，故其發揮工會進行團體協商的功能受到法令限制。

至於我國團體協約目前的締約狀況又是如何？嚴格來說，臺灣的團體協約簽訂狀況一直都不理想；臺灣工會組織（企業工會、產業工會、職業工會）的家數已如前述，但是根據勞動部統計，截至2021年第2季底，全國已簽訂的團體協約有效份數只有632件（表2），顯示臺灣目前的團體協約締約率仍然偏低。根據國內研究指出，有相當比率的工會缺乏協商團體協約之意願（51.6%），

表2 團體協約締約件數統計（2017-2021年）

	總計	企業工會	產業工會	職業工會
2021年第2季	632	235	380	17
2020年底	826	239	379	208
2019年底	772	216	361	195
2018年底	723	172	355	196
2017年底	520	166	349	5

資料來源：勞動部<sup>13</sup>

且有工會表示從未因簽訂團體協約而與資方進行團體協商(40.4%)；甚至有企業受訪表示工會沒有提出團體協商之請求(64.0%)，且有受訪企業表示從未因簽訂團體協約而與工會進行團體協商(45.5%)<sup>11</sup>。其次，工會欠缺團體協商意願之原因大致為：

- 一、已有勞資會議，降低進行協商之動機。
- 二、法律規範之勞動條件壓縮協商空間。
- 三、工會實力或共識不足，無力啟動協商。
- 四、滿足於團體協約餘後效力，不願再啟動協商。

至於影響雇主協商意願之原因(含拒絕協商之理由)則有：

- 一、對於工會持抗拒與不合作之立場。
- 二、認為企業工會會員人數過少、不具有代表性。
- 三、團體協約干涉雇主管理權、降低人事政策之彈性<sup>12</sup>。



勞動部長許銘春(右1)親臨見證合作金庫與合作金庫企業工會進行團體協約簽約

但值得注意的是，在教育及金融等產業的團體協約締約件數相對突出<sup>14</sup>。教師工會在締結團體協約的成果相當亮眼，主要是這幾年來，高雄市教師職業工會、高雄市教育產業工會兩家工會分別透過與高雄市中小學校長協會(接受各學校委託為協商代表)協商簽訂團體協約的成果<sup>15</sup>。另外，臺灣目前的本國銀行家數為39家，已經組織企業工會者有27家，其中簽訂團體協約者17家，故工會組織率(69.2%)及團體協約締約率(43.6%)均有顯著成長。

## 貳、從裁決案例看團體協商面臨的挑戰

《團體協約法》規範勞資雙方應本誠實信用原則進行團體協商，即要求勞資雙方均有進行團體協約協商之義務，非有正當理由，不得任意拒絕<sup>16</sup>。若有一方無正當理由拒絕協商，經依《勞資爭議處理法》裁決認定者，處以罰鍰；未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，再處以罰鍰並令其限期改正；屆期末改正者，按次連續處罰<sup>17</sup>。

但在實務上常見的問題，主要是勞方協商談判的經驗及技巧不足、資方沒有協商意願及誠意、勞資雙方(通常是工會)對於團體協商相關法制規範及程序不熟悉。因為相較於資方有豐沛資源及人力因應團體協商之事務，勞方確實囿於組織實力、資源、經驗不足等情形，在實際進行團體協商之過程，容易發生一方(通常是資方)強勢主導協商過程，拒絕勞方的協商意見或要求勞方退讓放

棄其主張，而構成無正當理由拒絕協商或是不誠信協商之情形，甚至形成協商僵局的勞資爭議；致使工會最後只能被迫放棄己方主張或接受資方所提出條件較差的條款，否則必須展現實力訴諸爭議行為，使資方迫於壓力而改變心意答應工會之主張，無奈的是，通常最後結果都是前者的情形。

目前經由勞動部不當勞動行為裁決委員會審理違反誠信協商之案例（團體協約誠信協商爭議）已經累積逾百件<sup>18</sup>，至少包括以下12種態樣<sup>19</sup>：

- 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60日內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。
- 四、自始宣示無達成合意之意思。
- 五、迴避工會逕與個別勞工進行協商。
- 六、協商中單方決定或變更勞動條件。
- 七、指派無權限之人作為協商代表。
- 八、不承認所授權之協商代表與工會達成合意之草案。
- 九、變更已達成共識之團體協約草案條款。
- 十、拒絕就已達成合意之內容簽署團體協約。
- 十一、認為不具協商資格而拒絕協商。
- 十二、主管機關拒絕核可團體協約或拒絕協商。

由上述諸多實際裁決案例可知，這項「誠信協商」的規定，確實是有助於勞方的法律武器，因為資方心態本就不樂見工會成

立，現在「被迫」依法要與工會進行團體協商、甚至簽訂團體協約；而且協商過程一旦顯露違反誠信原則的佯裝、敷衍、甚至悍然拒絕團體協商之言行，工會就極有可能蒐集事證後，申請不當勞動行為裁決，作為向資方施壓繼續協商或者答應工會所提協約內容之手段。

但是《團體協約法》也有些規定，確實對於團體協商的過程事先設下不利勞資雙方平等協商之障礙，例如團體協商代表的資格、目的事業主管機關有核可權；以及對於協商實力不足的工會，明定其與資方協商團體協約的門檻過高（產業工會、職業工會的協商資格條件即是），或是當初修法意旨是為了凝聚工會團結力量、避免導致勞工之間不正當競爭或產生嫌隙的「禁止搭便車條款」，現在看來似乎變成妝點門面之用，更是變成勞資協商產生僵局的主因之一。

### 參、《團體協約法》修法此其時矣

集體勞動權即所謂團結權、團體協商權及團體爭議權，而為保障其中之團體協商權，我國訂有《團體協約法》，就團體協約之協商及簽訂、內容及限制、團體協約之效力及存續期間，予以規範勞資雙方<sup>20</sup>。根據實際參與團體協商的工會，從其協商經驗之訪談整理可知，除了工會自身組織運作是否正常？有無啟動團體協商的準備工作？評估資方協商意願及勞資雙方信任關係為何？現行團體協約法制的施行已有10年，確實有些條文已有檢討修正之必要，以利我國團體協



商制度運作更趨成熟，並有助於提升我國團體協約覆蓋率，具體落實保障勞工的勞動條件、福利待遇及工作權，相關修法建議及說明如下：

### 一、修正《團體協約法》第 6 條及第 32 條，增加常見之違法態樣及加重罰鍰、強化救濟命令，以導正及教育雇主應誠信協商。

《團體協約法》是保障勞動者團體協商權的重要法律，其中第 6 條第 1 項有關勞資雙方互負誠信協商義務之規定，就是由國家透過法律規範，以落實協商權之保障，促進臺灣集體勞資關係的健全運作；同條第 2 項並且例示「不誠信協商」的 3 種態樣（未於 60 日內提出對應方案並進行協商；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；拒絕提供進行協商所必要之資料），同法第 32 條第 1 項：「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。」由此可知，《團體協約法》明定勞資雙方均有進行團體協約協商之義務，非有正當理由，不得任意拒絕；勞資雙方對於是否違反團體協約法第 6 條第 1 項不當勞動行為之判斷，依法係由

裁決會個案審理，審理過程會參考個案中勞資關係脈絡，就客觀事實之一切情狀，綜合判斷認定勞資雙方之行為是否有不誠信協商之情形。

惟根據勞動部統計，有關裁決認定構成不當勞動行為，其中「團體協約誠信協商爭議」之裁決案件（2011-2019 年），如前所述已有上百件，且由其中違反誠信協商之多種態樣彙整可知，雇主違反誠信協商義務之問題不可謂不嚴重，應可考慮修法再納入多項常見之違法態樣，以導正及教育雇主應秉持誠實信用原則進行團體協商方為正途。此外，經裁決認定構成不當勞動行為者，應修法加重罰鍰，以及做出明確、具體且有時效性之救濟命令，使資方為破壞穩定正常勞資關係而付出更高的代價，以凸顯團體協約協商及簽訂之重要性，期使勞資雙方團體協商重回正軌，勞資關係儘快修復正常。

### 二、刪除或修正《團體協約法》第 10 條第 2 項規定，以免因為「目的事業主管機關」動輒干預掣肘，而妨礙本法所期待「健全勞資關係建構」的勞資自治協商機制。

《團體協約法》第 10 條第 2 項規定，團體協約一方當事人為公營事業機構或國防部所屬機關（構）、學校，或者前二款以外之政府機關（構）、公立學校而有上級主管機關者<sup>21</sup>，其團體協約簽訂前，應取得主管機關核可，「未經核可者，無效」。故其賦予「目的事業主管機關」絕非僅為形式上的核



郵政工會與雇主完成團體協約修正

可權力，一旦勞資雙方已經談妥共識卻遭其一部或全部推翻（不予核可），不但明顯破壞勞資自治協商原則，更是與《團體協約法》第 1 條「穩定勞動關係，促進勞資和諧，保障勞資權益」之立法目的相悖，也抵觸同法第 6 條「誠實信用原則」之規定。

舉例而言，宜蘭縣教師職業工會 2015 年 12 月就宜蘭縣政府未核可協商完成之團體協約，向勞動部不當勞動行為裁決委員會提出裁決申請，該案經裁決委員會認定宜蘭縣政府構成不當勞動行為，但宜蘭縣政府不服，向臺北高等行政法院（北高行法院）提起行政訴訟，經北高行法院判決原裁決決定撤銷，最高行政法院駁回上訴，頗具戲劇性。

研究指出，工會最不满意此一條文規定，因為實務上常發生勞資雙方已達成共識，但是還得要資方背後的太上皇——上級主管機關也同意才能成立，若其不予核可者，則導致協商結果無法落實；這份研究報告具體建議應提供上級主管機關不予核可時之救濟管道，或者完全刪除簽訂前取得核可之規定，另以團體協商時，其上級主管機關應派員共同參與等條款規定<sup>22</sup>。

### 三、應修法降低產業工會、職業工會的協商資格門檻

目前團體協約的締約狀況，企業工會的簽訂家數持續呈現穩定成長，產業工會、職業工會的團體協約成果，一是教師工會近 10 年來努力進行團體協商的成果，二是因為航

空業這幾年來接二連三發生重大勞資爭議，最後政府介入協助下簽訂團體協約。其間差異在於，企業工會所簽訂之團體協約，係來自各行業勞雇雙方協商之成果，但是產業工會及職業工會的團體協約係由教師及航空業工會所囊括，凸顯其他產（職）業工會不具有團體協商之資格，或是沒有進行團體協商之能力及意願。

《團體協約法》第 6 條第 3 項明定，有協商資格之勞方，對於產業工會及職業工會特別規定必須「會員受僱於協商他方之人數，逾其所僱用勞工人數二分之一」，才能取得協商資格；相較於企業工會沒有任何限制（只要是依工會法成立即可），產業工會、職業工會如此高門檻的協商資格要求，相當程度限制了這兩類工會組織進行團體協商的可能性，故有修法適度降低此一協商門檻之必要性。

### 四、複數工會協商應明訂協商進程序

《工會法》第 6 條第 1 項第 1 款關於企業工會組織類型之規定，包括「結合同一廠場、同一事業單位、依公司法所定具有控制與從屬關係之企業，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，所組織之工會」；同法第 9 條第 1 項雖然規定前述之各企業工會，「以組織一個為限」，但在實務上確實存在同一企業內有兩個以上之工會，即受僱於同一企業（A 公司）之部分勞工，可能未加入 A 企業工會，而是加入其他相關的 B 產業工會或 C 職業工會，雇主此時有可

能會面臨企業工會、產業工會、職業工會同時提出協商要求之情形。

《團體協約法》第 6 條第 4 項規定，當有兩個以上之工會提出團體協商請求，資方依法得要求提出協商之一方推選協商代表；無法產生協商代表時，則依會員人數比例分配產生；若是複數工會之間就協商代表的推選確實難以達成共識，則各該工會與資方「分別」進行協商應是實務上比較可行的作法<sup>23</sup>。試想，如有兩個以上工會（複數協商當事人）「分別」或「共同」向雇主（有協商資格之他方）提出協商團體協約之要求時，則協商代表應如何推選？無法產生時又該怎麼辦？除依團體協約法第 6 條第 4 項規定，原則上可先由相關複數工會自行推選協商代表（例如：各自選定同樣人數的協商代表），但若無法順利產生協商代表時，則依各該工會的會員人數比例分配產生。

這裡會衍生的實務問題是，如果有兩個以上的工會「同時」向雇主提出協商團體協約的要求，因為工會之間人數規模懸殊，致使小工會就算「依會員人數比例分配」仍不足以產生「1 位」協商代表時，可否保障這種小工會至少有 1 名協商代表？但是這種作法就算可行，另外會產生的疑慮則是實質意義何在？因為在協商過程，工會彼此之間不見得利益及意見一致，甚至雇主若在協商會議上與另一大工會私下或強行達成共識，這時候小工會只有「1 位」協商代表，反而自陷孤立無援狀態。故若複數工會之間就協商代

表的推選確實難以達成共識，各該工會與資方「分別」進行協商應是實務上比較可行的作法<sup>24</sup>。

此處應注意者，所謂「他方得要求推選協商代表」，建議修法明定須以所提之協商事項相同（或協商議題一定程度相同），協商之他方始得要求推選協商代表；否則，具有協商資格之勞方，本即具有向雇主請求協商之權利，既然協商事項不同，實無必要強求共同協商<sup>25</sup>。

**五、為了避免《團體協約法》第 13 條所謂「禁止勞工搭便車條款」之規定形同具文，應增訂雇主拒絕協商或無正當理由反對訂定之相關罰則，以使該條文落實可行。**

《團體協約法》第 13 條係指團體協約得約定，受該團體協約拘束之雇主，非有正當理由，不得對所屬非該團體協約關係人之勞工（也就是沒有加入工會之員工），就該團體協約所約定之勞動條件，進行調整；但團體協約另有約定，非該團體協約關係人之勞工，支付一定之費用予工會者，不在此限，俗稱「禁止搭便車條款」。

雇主通常願意給予非工會會員之勞工，比照團體協約所約定之勞動條件，目的無非希望誘使更多勞工不加入或退出工會，以遂其降低勞工參與工會意願之意圖，達到弱化工會之目的。甚而，民事法院見解指出，《團體協約法》第 13 條但書屬於強制規定，亦即勞資雙方若

約定禁搭便車條款但未同時設有除外約定，即屬違反該條之強制規定，而依《民法》第 71 條規定屬無效<sup>26</sup>。惟基於同樣的立法理由，行政法院持相反見解，認該條文僅係對雇主與工會得於團體協約中約定之事項予以規範，並非強制或禁止規定，則雇主與工會所訂有關雇主不得比照其間協議內容，對非工會會員調整待遇之規定，縱因其訂定過程不符《團體協約法》第 2 章所定程序，而非屬團體協約，惟如符合契約之成立與生效要件，仍構成雇主與工會間之契約<sup>27</sup>。

實務上，工會認為「禁止搭便車條款」的規範過於模糊，也沒有強制要求勞資雙方必須簽署，故資方幾無意願；而且資方拒絕協商「禁止搭便車條款」的藉口千奇百怪，有些公營事業甚至不惜動用同法第 10 條「核可權」拒不核可<sup>28</sup>。為了避免該條文規定無法落實，應考慮修法增訂雇主拒絕協商或無正當理由反對訂定之相關罰則。

## 六、團體協約協商代表的產生方式對勞方明顯不利

《團體協約法》第 8 條明定：「( I ) 工會或雇主團體以其團體名義進行團體協約之協商時，其協商代表應依下列方式之一產生：一、依其團體章程之規定。二、依其會員大會或會員代表大會之決議。三、經通知其全體會員，並由過半數會員以書面委任。( II ) 前項協商代表，以工會或雇主團體之會員為限。但經他方書面同意者，不在此限。( III ) 第一項協商代表之人數，以該團體協約之協商所必

要者為限。」依此規定，工會或雇主團體的協商代表僅能由會員擔任，但是雇主的協商代表毫無資格限制；甚至工會若想委託外部專業人士擔任其協商代表，則須經協商他方的書面同意，勞資雙方衍生相關之協商困境，主要就是工會欠缺外部專業人員協助，對其協商議題之論述無法完整且具說服力，資方協商代表欠缺決策權，常以攜回研議或請示而無法明確回應工會所提協商議題<sup>29</sup>。



桃園市政府勞動局協助輔導企業與工會進行團體協商

曾有實務見解認為，《團體協約法》第 8 條之規範顯然有失勞資雙方對等、公平進行團體協商之精義，故所定協商代表專以工會之會員為限，應予限縮解釋，方屬公平；易言之，企業工會如果委任上級工會代表到團體協商之會場，擔任輔助、協助團體協商之工作（例如擔任團體協商會議之記錄，或者居於第二線提供企業工會有關協商策略等諮詢意見等而未直接針對協商議題發言之職務），並不需得到雇主或雇主團體之書面同意，不受到《團體協約法》第 8 條第 2 項但書之限制<sup>30</sup>。

此一對勞方協商代表限制顯失公平合理之規定建議應予刪除，並為強調協商代表

對等原則，應修法增訂工會可委任上級工會、法律顧問擔任協商代表。另外，修法定明勞資雙方協商代表均應獲得充分授權，

以避免一方不時以未被授權、必須請示為由拖延協商。

---

#### 參考文獻

1. 黃程貫 (2006)，團體協約，社團法人臺灣法學會主編，臺灣法學新課題（四），121。
2. 王松柏 (2019)，團體協約，臺灣勞動法學會主編，集體勞動法，150。
3. 謝佳珣 (2017)，我國團體協約法中誠信協商義務之探討—兼論美國法之規範，國立政治大學勞工研究所。
4. 全國金融業工會聯合總會 (2013)，工會出擊：磨協商利劍，9。
5. 團體協約法第 6 條第 1 項。
6. 韓仕賢 (2011)，團體協約法簡介與團體協商實務建議，銀行員工會全國聯合會、全國產業總工會主編，團結起步走—集體勞動三法入門講義，70。
7. 勞動部 (2020)，團體協約法誠信協商義務參考手冊，1。有關裁決制度目的與救濟程序之介紹，可參考黃程貫 (2011)，臺灣不當勞動行為裁決制度，台灣勞工季刊，26，40-49。
8. 勞動部，勞動統計查詢網〔勞動關係-工會〕。
9. 王惠玲 (1997)，我國職業工會功能之探討，政大勞動學報，6，1-13。
10. 見團體協約法第 6 條第 3 項第 2 款。
11. 陳威霖、康長健、邱羽凡 (2021)，我國團體協約發展之困境及因應對策，勞動部勞動及職業安全衛生研究所，127。
12. 同註 11，127-130。
13. 勞動部，勞動統計查詢網〔勞動關係-團體協約及勞資會議〕。
14. 中央廣播電臺，這樣的團體協約您看過嗎？颱風假上班薪資加倍、子女結婚也給假，2021 年 3 月 5 日。
15. 另參考丁志權 (2019)，落實教師勞動三權的困境：以宜蘭縣教師團體協約之爭議為例，大教育研究學刊，42，1-26。
16. 團體協約法第 6 條第 1 項、第 2 項。
17. 團體協約法第 32 條。
18. 勞動部，裁決案件統計表〔裁決決定-構成不當勞動行為案件類型〕。
19. 黃程貫、劉志鵬 (2020)，集體勞動法實務見解彙編，333-362。另參考勞動部 (2020)，同註 7。
20. 參照勞動部不當勞動行為裁決決定書 107 年勞裁字第 47 號。
21. 但關係人為工友（含技工、駕駛者），應經行政院人事行政總處核可（配合行政院組織調整，行政院人事行政局 2012 年 2 月 6 日改制為行政院人事行政總處）。
22. 同註 11，138-139。
23. 對此疑義，主管機關勞動部（前行政院勞工委員會）有一函釋可供參考（行政院勞工委員會 101 年 8 月 10 日勞資 2 字第 1010126626 號）。
24. 韓仕賢 (2015)，我國團體協約協商程序的法制與實務（中），金融業工會聯合會訊，178。
25. 侯岳宏 (2019)，複數工會的團體協商，8-10 <https://www.mol.gov.tw/topic/3073/31669/31672/>
26. 參照臺灣臺北地方法院 106 年度勞訴字第 224 號民事判決。該判決評析可參考邱羽凡 (2019)，團體協約之成立與生效要件，兼論團體協約法第 13 條之效力：簡評臺北地方法院 106 年度勞訴字第 224 號民事判決，律師法學期刊，3，71-90。
27. 參照臺北高等行政法院 106 年度訴字第 694 號判決。
28. 韓仕賢 (2013)，資方為何拒絕與工會協商約定「禁止搭便車條款」？，金融業工會聯合會訊，145-146。
29. 同註 11，130-131。
30. 參照勞動部不當勞動行為裁決委員會 103 年勞裁字第 43 號裁決書意旨。張國璽 (2019)，團體協約之協商程序與誠信協商義務，2-3，<https://www.mol.gov.tw/topic/3073/31669/31672/>

# 勞資爭議處理法修法後實施現況及面臨之挑戰與因應

明理法律事務所律師 李瑞敏



## 壹、前言

勞資爭議處理法於民國 98 年 6 月 5 日大幅修正，並於同年 7 月 1 日公布而訂施行日為 100 年 5 月 1 日；併同工會法 (99 年 6 月 23 日修正公布)、團體協約法 (97 年 1 月 9 日修正公布)、勞動三法全新面貌而於 100 年 5 月 1 日施行，為集體勞資關係邁入新里程碑<sup>1</sup>。

時光荏苒、10 年後的今日，正可回顧與檢

視 100 年 5 月 1 日的新勞動三法、新勞動三權制度對整體 (集體與個別) 勞資關係帶來的改變以及未來展望。本文嘗試就勞資爭議處理法修法後、施行十周年的運作現況觀察；例如勞資爭議調解制度的運作情形以及面臨勞動事件法上路後之法院勞動調解制度<sup>2</sup> 是否受影響等予以介紹、另勞資爭議調解人考核與退場機制攸關調解制度成敗在現今與未來挑戰也值得關注；勞資爭議處理法所規範

之仲裁制度，其運作情形為何、所遇難題又是如何；同時 100 年 5 月 1 日催生的不當勞動行為裁決制度，如今已 10 年有成，裁決制度對集體勞資爭議的處理成效、未來的展望；臺灣近幾年來的罷工事件、爭議行為，例如航空界的空服員與機師罷工、附隨的爭議行為為糾察線，乃至新冠肺炎疫情下的罷工等，雖勞資爭議處理法已明定爭議行為，但未來爭議行為的態樣也值得注意。筆者以實務工作者的角度出發，野人獻曝地提出觀察並就教於各方。



## 貳、勞資爭議調解制度之現況與未來挑戰<sup>34</sup>

98 年 6 月 5 日勞資爭議處理法大幅修正，明定獨任調解人制度用以取代過往妾身未明、並不屬於法定程序的協調機制<sup>5</sup>，亦即調解制度區分爭議繁簡類型以及尊重當事人程序選擇，讓勞工在申請勞資爭議調解時，可以選擇獨任調解人制或調解委員會制；而前者獨任調解人制之調解，可在地方主管機關處進行亦可選擇至主管機關委託之民間中介團體處進行之，惟調解委員會方式所進行之調解則在地方主管機關處為之，此請參勞資爭議處理法第 11、13 條定有明文。易言之，在勞資爭議處理法修法前，多有協調機制，以一位協調者居中處理勞資雙方爭議；修法後即透過制度的明訂、以獨任調解人方式進行，同時亦都有調解委員會制度，以期讓勞工有不同選擇方式妥處勞資爭議（修法後，雖協調仍非法定機制，惟仍有極少數案件透過協調方式處理）。茲謹扼要以下說明（表 1）：

表 1 《勞資爭議處理法》協調機制簡要說明

	法源依據	組成方式	進行地點與處所	調解進行方式	成立之效力
協調	無	-	地方主管機關	-	效力同和解契約
獨任調解人	勞資爭議處理法第 11 條	1 名調解人	地方主管機關或民間仲介團體	調解人 / 委員會進行事實調查後提出解決方案，雙方合意則成立調解，如有一方不同意即調解不成立	視為當事人間之契約 <sup>6</sup> ，無論係基於獨任調解人或調解委員會方式，如調解成立而他方拒絕履行，依據勞資爭議處理法第 59 條規定，當事人得向法院聲請裁定強制執行。
調解委員會	勞資爭議處理法第 11、13 條	3 人至 5 人，其中 3 人較為常見，如係 3 人則由勞資雙方各自選定 1 人、主管機關指派 1 人	地方主管機關		

前述獨任調解人資格，依據勞資爭議調解辦法第 13、14 條規定，經中央訓練並測驗合格後，由中央主管機關發給勞資爭議調解人認證證書<sup>7</sup>。同時地方主管機關應定期舉辦調解業務研習，並進行年度調解人評量，調解人必須參與業務研習並經評量合格方得續任(勞資爭議調解辦法第 13 至 19 條參照)；而考量到調解人退場機制，勞資爭議調解辦法第 24、24-1 條更明定調解人不得有收受不當利益等違反調解倫理規範之作為，如有則得依法註銷其證書<sup>8</sup>。修法後之勞資爭議調解，仍為最主要解決爭議之機制、處理勞資爭議的第一線；根據勞動部統計處 106 年 6 月 5 日勞動統計通報資料顯示，105 年勞資爭議終結案件 25,337 件，以「調解」方式處理者為 25,056 件，約占 98.9%；其中調解成立者 12,985 件，占 51.82%、調解不成立者 8,058 件，占 32.16%、調解撤回者為 4,013 件，占 16.02%<sup>9</sup>。等於每年 2 萬多件的勞資爭議，勞資爭議調解幾乎是處理爭議的第一線、第一道機制，並且過濾與終

結了多數案件。即便是 109 年 1 月 1 日勞動事件法上路，勞資爭議調解的便利性、第一線解決糾紛的地位仍無法被取代。

筆者身為實務工作者亦曾擔任勞資爭議調解之調解人、調解委員，近年來的觀察，就調解人認證資格考選部分，中央主管機關的確耗費不少心力，惟調解獲認證人數目前似乎已飽和，未來有無必要再持續開放認證考選值得思量。前述調解人培訓有成，其實也在司法院推定勞動調解制度上有一定的助力，不少優秀調解人同樣協助與參與法院的勞動調解程序，進一步更在司法程序中幫助勞資雙方解決糾紛。惟調解制度或為人詬病者，則在於調解委員制的委員資格控管，亦即實務上偶有調解委員向當事人收取報酬等不當行為<sup>10</sup>，鑒於勞資爭議處理法第 11、13 條明定調解委員制得由勞資雙方自行推舉委員，該委員資格與來源未必來自於中央主管機關考選之調解人，難免良莠不齊、甚至誤解委員身分與代理人身分差異，未來在當事人信賴與調解委員品質與資格之間，恐有待多加權衡。

此外，勞資爭議調解的向來困境就是無強制力，也因調解本重於勞資雙方合意、自治解決糾紛，未來在法制上似也無從以強制方式進行；相較於司法院的勞動調解機制，因承審法官直接參與勞動調解程序，雖同樣不以強制方式進行，惟當事人可以自行評估訴訟成敗機會而驅使勞資雙方作出相互退讓與



勞動部長許銘春會中表揚 20 名資深調解人及 90 組團體協約單位，感謝雇主願意支持團體協約促進和諧共處



選擇；未來除持續要求維持調解人專業素養外，如何結合調解人參與勞動調解、以利調解人在勞資爭議調解階段即可協助當事人預測司法判決結果，進而增加當事人信服度與調解成效，亦值得關注與努力。

### 參、勞資爭議仲裁之新面貌

依據修正後勞資爭議處理法第 25 條第 1、2 項規定，勞資爭議仲裁分有合意仲裁（勞資爭議處理法第 25 條第 1 項共同申請交付仲裁）、一方交付仲裁（勞資爭議處理法第 25 條第 2 項）、以及職權交付仲裁（勞資爭議處理法第 25 條第 4 項）<sup>11</sup>。較諸於修法前，仲裁種類態樣較為多元。而除了仲裁種類態樣多元外，修正後勞資爭議處理法放寬合意仲裁範圍，亦即不限於調整事項勞資爭議<sup>12</sup>，包含權利事項勞資爭議，亦得透過仲裁方式解決糾紛。

另一方交付仲裁與職權交付仲裁則僅限於調整事項勞資爭議；前者即一方交付仲裁又

區分為禁止罷工之勞工（勞資爭議處理法第 54 條第 2 項）、以及限制罷工之勞工（勞資爭議處理法第 54 條第 3 項）而未能約定必要服務條款者，分別得向直轄或縣市、及中央主管機關提出申請一方交付仲裁。茲謹彙整如表 2。

施行後的情形，觀察 100 年迄今，仲裁案件數量顯著有所增加，其中以 109 年仲裁案件數量最多而合計 68 件<sup>13</sup>；增加的仲裁案件以合意仲裁為主，直轄市或縣（市）主管機關在調解不成立後，積極鼓勵勞資雙方共同申請仲裁、合意以仲裁方式解決糾紛，為仲裁案件增加的主要原因<sup>14</sup>。至於職權交付仲裁，雖 105 年華航空服員罷工後至今數年間有數起罷工等勞資爭議，惟直轄市或縣（市）主管機關近年傾向勞資雙方自治自決並尊重勞方爭議權行使權利，並無依據勞資爭議處理法第 25 條第 4 項規定：「調整事項之勞資爭議經調解不成立者，直轄市或縣（市）主管機關認有影響公眾生活及利益情

表 2 修正後《勞資爭議處理法》第 25 條第 1、2 項相關規定

合意仲裁	勞資爭議處理法第 25 條第 1 項	勞資雙方（含工會與個別勞工均可）	直轄市或縣（市）主管機關	調整事項與權利事項勞資爭議均可
一方交付仲裁	勞資爭議處理法第 25 條第 2 項前段	禁止罷工之勞工（勞資爭議處理法第 54 條第 2 項）	直轄市或縣（市）主管機關	調整事項勞資爭議
	勞資爭議處理法第 25 條第 2 項後段	限制罷工之勞工（勞資爭議處理法第 54 條第 3 項）而未能約定必要服務條款	中央主管機關	
職權交付仲裁	勞資爭議處理法第 25 條第 4 項	工會，排除個別勞工可能	直轄市或縣（市）主管機關	調整事項勞資爭議

節重大，或應目的事業主管機關之請求，得依職權交付仲裁，並通知雙方當事人。」職權交付仲裁<sup>15</sup>。

而一方交付仲裁情形，其中關於限制罷工勞工，如水、電、瓦斯業、醫院等工會，必須要約定必要服務條款才能罷工，鑒於國內幾乎沒有約定必要服務條款者，為此曾有勞資爭議處理法第 54 條第 3 項限制罷工行業之工會向中央主管機關提出一方交付仲裁申請並作成仲裁判斷者<sup>16</sup>；禁止罷工行業則主要為教師（勞資爭議處理法第 54 條第 2 項），在 100 年 5 月 1 日新工會法施行後，教師工會（含教育產業工會）之成立如雨後春筍，亦不乏有工會依據勞資爭議處理法第 25 條第 2 項規定申請一方交付仲裁者<sup>17</sup>，其中有資方不服直轄市或縣（市）主管機關所為仲裁判斷而提出撤銷仲裁訴訟者，目前案件仍繫屬於法院<sup>18</sup>。就仲裁所面臨者，合意仲裁、勞資雙方共同書面提出申請部分，除調解不成立而勸諭雙方且雙方願意在當下同意並簽署申請外，常遇到爭議發生前已書面約定合意仲裁而資方卻在糾紛發生當下拒絕共同提出申請，建議未來或得在程序上或立法上作所調整而勿侷限於一定要當下共同提出申請。此外，在職權交付仲裁部分，主管機關的自我抑制、減少或避免職權交付仲裁而介入勞資雙方爭議，殊值認同。

一方申請交付仲裁部分，雖整體數量不多，但不免仲裁判斷取代勞資雙方合意、團

體協約之疑慮，例如限制罷工事業之勞工，與其鼓勵一方申請交付仲裁，理應推廣或協助勞資雙方協商必要服務條款；再如禁止罷工之工會雖得依法申請一方交付仲裁，然亦有論者認為產業工會與職業工會必須要符合團體協約法第 6 條第 3 項要件方得進行團體協約，如認產、職業工會得透過一方申請交付仲裁、作成仲裁判斷後並依法擬制為團體協約，如此運作是否有架空團體協商之疑慮<sup>19</sup>，亦值得三思。

## 肆、裁決制度之成效與展望

勞資爭議處理法修正後於第四章增訂裁決程序，為迅速處理不當勞動行為爭議，快速回復受侵害勞工之相關權益，依據勞資爭議處理法第 43 條規定，由熟悉勞工法令、勞資關係業務之專業人士組成裁決委員會，對於不當勞動行為進行審理。而我國不當勞動行為類型，乃分別規範在工會法第 35 條及團體協約法第 6 條規定。其中，工會法第 35 條規定之不當勞動行為，又區分為不利益待遇與支配介入等二種不當勞動行為類型。另外，不服工會法第 35 條第 1 項及團體協約法第 6 條不誠信協商之裁決決定，應向行政法院提起訴訟救濟。至於不服工會法第 35 條第 2 項涉及私權之裁決決定，則應向民事法院提起訴訟救濟。

100 年 5 月 1 日不當勞動行為裁決新制度上路迄今已有 10 周年，10 年來向不當勞動行為裁決委員會所提出申請的件數總量超過

表 3 近 10 年申請不當勞動行為裁決案件統計數量

年度	申請案件量 (A)	作成裁決決定數量 (含構成不當勞動行為、駁回申請與不受理)(B)	和解與申請人撤回件數 (C)	和解與撤回比率 (C/A)
100 年 (5 月起)	30	16	14	46.67%
101 年	72	42	30	41.67%
102 年	62	26	36	58.06%
103 年	53	19	34	64.15%
104 年	61	29	32	52.46%
105 年	53	41	12	22.64%
106 年	70	40	30	42.86%
107 年	77	48	29	37.66%
108 年	52	34	18	34.52%
109 年 <sup>21</sup>	56	32	18	32.14%

資料來源：勞動部不當勞動行為裁決委員會，惟前述統計係以案件申請年度作為計算區間。

500 件<sup>20</sup>，根據勞動部統計資訊，彙整如表 3。就申請數量而言，高峰期出現在 101 年（裁決新制度之隔年）與 106、107 年間，其餘年度申請案件量趨於平穩，每年申請件數均達 50 件以上，和解或撤回比率超過 4 成，對於集體勞資糾紛之處理，裁決制度確實達到一定功效。

而另根據勞動部之統計資料，及至 108 年底，裁決委員會受理案件總計有 524 件，平均每年受理件數為 62 件，作成決定者（包含構成不當勞動行為、駁回與不受理者）計有 289 件；在裁決結果上，總計「構成不當勞動行為者」為 173 件，占作成決定數之 59.8%；「駁回者」有 96 件，占作成決定件數之 33.2%；至於「不受理者」共計有 20 件，占作成決定件數 6.9%<sup>22</sup>。及至 109 年年底，勞動部統計裁決會共受理了 592 件

案件，平均 1 個月處理 4.9 件；592 件案件中，有 313 件做成裁決、135 件和解、112 件撤回、32 件仍在審理中<sup>23</sup>。另再觀察勞動部各年度結案統計數據<sup>24</sup>，裁決制度運作之前幾年（100 至 103 年），申請工會多集中於雙北，104 年後桃園市工會申請件數增加，工會數量為數甚多的高雄市也增加了申請案件數，甚至勞動部也提供了工會幹部參與裁決交通補助（勞動部補助工會出席不當勞動行為裁決會議交通費實施要點）以及修訂「不當勞動行為裁決調查程序視訊作業試辦要點」以利身處中南部的工會也可以便利提出裁決申請、維護己身權益。

另裁決制度 10 年來所累積的案件與裁決決定認定，也清楚勾勒出各式各項不當勞動行為的樣態，而可茲作為借鏡並協助勞資雙方釐清界線。例如何謂違反誠信協商的不當

勞動行為，裁決會透過多則裁決決定書的認定，清楚描繪出違反誠信協商義務之態樣，諸如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、未於60日內提出對應方案並進行協商、拒絕提供進行協商所必要之資料、自始宣示無達成合意之意思、迴避工會逕與個別勞工協商、協商中片面決定或變更勞動條件、指派無權限之人為協商代表、不承認對所授權之協商代表與他方達成合意之草案或變更已達成共識之團體協約草案條款、拒絕就已達成合意之內容簽署團體協約等<sup>25</sup>。至於關於工會法第35條的不當勞動行為態樣，如屬於不利益對待之解僱、降調、減薪或考績、懲處、報復性訴訟、會務假爭議、差異獎金處理等；乃至於歸屬於支配介入類型之代扣會費、違反中立義務而未予提供便宜措施、行使管理權之人要求會員退出工會等不當勞動行為，裁決會迄今累積的裁決決定認定與判斷，均可清楚作為勞資雙方互動之依據<sup>26</sup>。110年4月間，勞資爭議處理法微幅修正、考量裁決案件型態繁雜多樣，為促進裁決案件之妥善審理，透過修法而由中央主管機關遴聘裁決委員1人至3人為常務裁決委員，其職責內容除兼職裁決委員原應有之任務外，增加追蹤案件進度，檢視裁決案件之調查程序、對裁決之調查報告及裁決決定書提出意見、提供不當勞動行為裁決制度等有關諮詢等任務<sup>27</sup>。

未來裁決制度所面臨的是如何將更便捷

於其他中南部工會使用，即便今日已完備交通費用補貼以及視訊設備，但仍多有南部工會反應希望增設南部辦公室<sup>28</sup>，是如何更方便於中南部工會使用裁決制度，值得進一步思量。除此之外，裁決案件攸關勞資互動脈絡而難免案情繁複，裁決委員勢必需要經過詳細調查、釐清與認定事實後方能為裁決決定，但通常提出裁決申請的工會或工會幹部已遭逢不當打壓與對待而往往心急如焚，尤其在面臨三級警戒的嚴重疫情期間，如何兼顧裁決案件調查與時效性，也是面臨的挑戰與難題。裁決認定是否獲後續法院判決支持（法院的最終見解）、以及數百件裁決案例所形塑的集體勞資關係，未來期盼更進一步彙整（例如彙整哪些會務假類型已經裁決會認定雇主有給假義務等），作為勞資關係互動的借鏡。另裁決後續之救濟途徑分為行政、民事，在運作10年後的今日，救濟途徑雖已然清楚，惟仍有論者提出工會法第35條第2項解釋是否過於狹隘<sup>29</sup>、救濟途徑是否再有調整可能<sup>30</sup>。

## 伍、爭議行為的現況與未來

勞資爭議處理法第5條明定爭議行為與罷工定義，同法第五章以下亦規範爭議行為要件；回顧近年臺灣數起集體勞資爭議，如前所述，相較於早期對於集體爭議、罷工有所抗拒而多以職權交付仲裁方式處理，現今主管機關傾向自我抑制職權交付仲裁之使用，多交由勞資雙方自治自決。

100年5月1日以降，勞動三權之行使蓬勃發展，細數近年發生的集體勞資爭議略有：臺灣航勤101年1月7至9日集體不加班事件、104年華潔工會罷工事件、105年合正科技工會罷工事件、104年12月南山工會罷工事件、105年6月24日華航空服員罷工事件、106年春節臺鐵集體依法休假事件、106年航空業集體休假事件、107年普來利新竹分店罷工事件、107年端午節高鐵員工發起集體不加班活動、108年華航機師罷工事件、108年長榮空服員罷工事件、美麗華球場106年與110年兩次罷工事件、106年幸福球場罷工事件等。不少爭議行為係由職業工會發起，例如前述華航空服員罷工與長榮空服員罷工事件、以及華航機師罷工事件，分別係由桃園市空服員職業工會與桃園市機師職業工會所發起；是以，職業工會跳脫過往單純代為辦理勞健保之框架，而



(資料提供：桃園市機師職業工會)

據為發起罷工等爭議行為，為此曾引發職業工會是否得合法發動罷工<sup>31</sup>、乃至職業工會依據勞資爭議處理法第54條第1項所進行罷工投票應如何運作等討論與爭議<sup>32</sup>。也正因為多起集體勞資爭議係以不配合加班、依法休假或請假方式進行<sup>33</sup>，故何謂爭議行為、何謂工會活動，以及爭議行為界限等，也多有所討論。此外，因航空業罷工事件頻繁，為此勞動部亦召開座談而進一步研商民用航空業罷工是否應採預告制度<sup>34</sup>；勞工董事得否作為團體協商與罷工訴求；爭議行為之合法界限、罷工糾察線的界限與合法性等<sup>35</sup>，都是近年來爭議行為討論之重點所在。

100年5月1日以後可以說是集體勞權的大解嚴，除工會多元化外，各種爭議行為也逐步發聲、漸漸增取社會認同與討論，如機師工會罷工後之協商甚至採直播方式進行，大幅提升社會參與及討論度；未來臺灣社會更加多元，爭議行為的態樣也可能很多樣，社會大眾對於罷工逐漸不再陌生，但也因而在重大勞資爭議中，如何引起社會共鳴與支持極為重要，而罷工伴隨而來的糾察線如何設置、是否影響公益或雇主財產權等，也將成為勞資雙方未來在爭議行為議題上的重大爭點。

## 陸、結語

100年5月1日勞資爭議處理法施行迄今已有10年，勞資爭議調解制度，基於其便勞資和諧、勞資自決協商。利性、無須任何

行政費用，甚至當事人也無須委任律師而可自己申請與出席，故迄今仍為主要解決勞資糾紛的機制，也幾乎是處理勞資糾紛的第一線；獨任調解人機制的引進與培訓，不僅有助於勞資爭議調解案件的處理，更成為司法院109年1月1日施行勞動調解新制的助力。未來勞資爭議調解所面臨者，調解委員會制的調解委員未必出於勞動部認證調解人，如何確保其資格與倫理道德的遵守，以及調解人資格的繼續維持，將係日後重要課題。

勞資爭議仲裁制度受限於資方排斥，故雖近年來主管機關努力推廣合意仲裁，但仍受到相當侷限，建議在程序上或可先思考放寬所謂共同申請要件，以利勞資雙方如事先有合意仲裁書面約定者亦得循此合意仲裁方式解決糾紛，未來也可思考如何讓資方有同意仲裁的誘因。至於一方交付仲裁的程序適用，鑒於與團體協商機制攸關，雖不宜以一方交付仲裁方式取代勞資自主團體協商，惟面臨禁止罷工或限制罷工行業之勞工，如何讓其有協商實力而非乞討，或許也應一併思考是否應放寬罷工限制。職權交付仲裁部分，近年來則樂見主管機關的自我節制，惟團體協約法第6條第5項的職權交付仲裁係在協商前提下的困境突破，未來如何適用，值得觀察。

不當勞動行為裁決制度運作迄今已屆10周年，10年來處理過五百多件的集體勞資爭議，更有3百多則裁決案例已作成，在集體

勞資互動層面，裁決案例的累積應得作為一定的指標。未來除期待集思廣益在調查與時效間取得平衡、同時也促進中南部更多工會使用之便捷外，或許可更進一步彙整相關案例編輯作為勞資雙方依循之標準。爭議行為的現況與未來，可預期的是臺灣社會在集體勞權的大解嚴後，罷工不應再是洪水猛獸，未來勞資雙方應著重於爭議行為的主體、目的、手段與程序的正當性。其餘勞資爭議處理法第57、58條所規定的訴訟費用部分暫免繳以及擔保金減免部分，因勞動事件法已於109年1月1日上路，故已由勞動事件法規定而取代之；惟勞資爭議調解與仲裁成立後的聲請強制執行規範，仍屬重要而為確保調解、仲裁成立之履行；此外勞資爭議處理法第8條冷靜期之規範（勞資爭議期間不得為不利益對待），則為本法重要特色，在實務上亦被廣為運用。

勞動三法為集體勞動權之根本，而勞動三權息息相關，勞資爭議處理法施行10年來處理爭議有其相當成效，惟仍有賴於工會法與團體協約法併行運作，方能確保勞權並追求勞資和諧、勞資自決協商。

## 參考文獻

1. 請參『台灣勞工季刊』第30期，2012年6月，斯時就新勞動三法實施屆滿週年有專題討論。
2. 勞動事件法於2020年1月1日正式施行，凡為勞動事件者需經勞動調解先行，而勞動調解即是由法官以及兩位勞動調解委員組成勞動調解委員會方式行之；關此勞動調解制度亦得參考吳俊達，「勞動事件法重要立法內容」，收錄於『台灣勞工季刊』第60期，2019年12月。
3. 以下介紹者為勞資雙方自主提出調解申請之情形，惟依據勞資爭議處理法第9條第3項訂定，主管機關認有必要時，亦得職權交付調解、通知勞資雙方當事人。
4. 修法後之調解與仲裁的介紹，請參焦興鎧等合著，『集體勞動法』一書第七章（作者鄭津津），2019年10月，頁455以下。
5. 協調制度雖已大幅為獨立調解人制度所取代，甚至有些縣市已停止受理協調案件（目前僅有地方主管機關得進行協調，民間中介團體所進行者為獨立調解人制度），惟仍有少量協調案件存在，如勞動部所統計108年協調案件共154件、109年則有177件，相較於108年與109年全年度各有2萬6千餘件與2萬7千餘件，協調案件數量確實僅為少數。請參勞動部爭議件數、爭議人數及處理方式查詢結果網頁(mol.gov.tw)。
6. 如當事人一方為工會，依據勞資爭議處理法第23條後段規定，視為團體協約。
7. 勞動部說明，有關調解人的資格，包括具實務經驗的律師、大專院校講師或曾任各級勞工行政主管機關之勞資爭議或法制人員，又為廣納人才，同時兼顧調解能力，自100年起亦針對具調解或協調經驗2年以上者，辦理認證訓練，截至107年底，已培訓520名調解人並陸續投身調解事務，對於勞資紛爭的解決已發揮相當助益，本(108)年廣續辦理1場次訓練，預計培訓50人。全民勞教e網(mol.gov.tw)
8. 王麗娟，『勞資爭議處理獨立調解人制度之探討』(中正大學勞工關係學系碩士論文、指導教授楊通軒)，2015年1月。
9. 勞動部勞工及職業安全衛生研究所，『我國100至105年勞資爭議調解成效之研究』，2019年6月，頁11以下。
10. 勞資爭議調解委員會收費勞動部籲勞工檢舉 | 財經焦點 | 產經 | 聯合新聞網(udn.com)
11. 見團體協約法第6條第5項。
12. 關於調整事項與權利事項勞資爭議之定義，請參勞資爭議處理法第5條規定。
13. 爭議件數、爭議人數及處理方式查詢結果網頁(mol.gov.tw)
14. 市政新聞 - 新北勞工局109年受理47件勞資合意仲裁案量創歷年之最、全國8成 - 新北市政府(ntpc.gov.tw)
15. 至於修法前的職權交付仲裁情形，則請參焦興鎧等合著，『集體勞動法』一書第七章第三節（作者陳金泉），2019年10月，頁475以下。
16. 同前註，頁473-474以下；惟案件應僅有一件、作成仲裁判斷之字號為「105年度勞仲字第1號」。
17. 高雄市教育產業工會以教育局為對象而提出一方交付仲裁申請，請參103年度高市勞仲裁字第001號高雄市政府勞工局勞資爭議仲裁判斷書201433124723511106.pdf(keu.org.tw)
18. 歷審法院判決字號請參臺中地方法院106年度仲訴字第2號判決、臺灣高等法院台中分院107年度勞上字第23號判決，近日經最高法院以109年度台上字第2383號判決發回重審。
19. 則請參焦興鎧等合著，『集體勞動法』一書第七章第三節（作者陳金泉），2019年10月，頁490以下。
20. 勞動部 - 不當勞動行為裁決委員會(mol.gov.tw)
21. 及至110年10月間統計，109年申請案尚有6件仍在進行審理，故上表中109年加總後數字為50。
22. 黃程貴、劉志鵬，集體勞動法實務見解彙編，元照出版有限公司，2020年9月，頁4。
23. 不當勞動行為裁決委員會規劃將增常務委員 - 自由財經(ltn.com.tw)
24. 同註20。
25. 韓仕賢，「團體協商『誠信協商義務』之判斷與實務態樣」，刊載於全國金融業工會聯合總會會刊第247期，2021年7月31日；另勞動部亦彙整編制『團體協約法誠信協商義務參考手冊』(團體協約法誠信協商義務參考手冊.pdf(mol.gov.tw))。
26. 裁決決定書與後續法院判決分析，請參勞動部編印『不當勞動行為裁決決定書與司法訴訟判決書分析研究報告』，2020年12月(109年度 - 不當勞動行為裁決決定書與司法訴訟判決書分析研究.pdf(mol.gov.tw))。
27. 2021年4月13日勞資爭議處理法第43條立法修正理由參照，立法院法律系統(ly.gov.tw)。
28. 南部增設不當勞動行為裁決委員會高市府允爭取 | 高屏離島 | 地方 | 聯合新聞網(udn.com)
29. 周兆昱，我國雙軌制不當勞動行為裁決制度之研究，思與言，第52卷第1期，2014年3月，頁89-132。
30. 陳建權，不當勞動行為裁決相關法制問題之探討，2021年4月(File\_1659292.pdf)。
31. 張義德，「爭議行為之主體與目的一爭議問題」，發表於勞動部、國立政治大學勞社法中心主辦「協商、爭議行為、團體協約集體勞動法之光與影研討會」，2020年11月14日。
32. 邱羽凡，「爭議行為之程序與手段—爭議問題分析」，發表於勞動部、國立政治大學勞社法中心主辦「協商、爭議行為、團體協約集體勞動法之光與影研討會」，2020年11月14日。
33. 邱垂發，勞工行使罷工權與集體休假解決勞資爭議之法制問題研析，立法院 - 勞工行使罷工權與集體休假解決勞資爭議之法制問題研析(ly.gov.tw)
34. 民用航空運輸事業罷工預告制度之可行性座談會會議實錄.pdf(mol.gov.tw)
35. 邱羽凡，註32；邱羽凡，「論罷工糾察界限與糾察手段之合法性」，『中原財經法學』第43期，2019年12月。

# 不當勞動行為裁決實施現況及面臨之挑戰與因應

有澤法律事務所助理合夥律師 王嘉琪



## 壹、不當勞動行為裁決制度簡介

所謂「不當勞動行為」，係指勞資雙方在集體勞資關係中，不當地侵害對方集體勞動基本權之行為之總稱。我國新勞動三法（工會法、團體協約法、勞資爭議處理法）於2011年5月1日大幅修正、施行後，其中最重要的修訂之一，即係融合、引進了美國與日本關於「不當勞動行為」之概念，並且

將不當勞動行為的規範體系區分為實體法及程序法兩個部分。在實體法上，除了在工會法第35條第1項、以及團體協約法第6條第1項分別明訂「不利益待遇」（參工會法第35條第1項第1、3、4款）、「支配介入工會」（參工會法第35條第1項第5款）、「違反誠信協商義務」（或稱「拒絕誠信協



商」) 此三大不當勞動行為類型外，甚至於工會法第 35 條第 2 項直接明文規定，如雇主違反工會法第 35 條第 1 項之規定而對勞工有解僱、降調或減薪之行為時，該解僱、降調或減薪「無效」。在程序法上，新勞動三法於 2011 年 5 月 1 日修訂時，則在勞資爭議處理法第四章增訂「裁決」此一關於不當勞動行為之救濟制度，明訂如勞、雇一方認為他方有前述之不當勞動行為時，得依勞資爭議處理法第 39 條至第 52 條之規定，向勞動部「不當勞動行為裁決委員會」（以下稱裁決會）申請「裁決」。經裁決會受理後，依職權調查事實及必要之證據，認定勞方、雇主之行為是否構成不當勞動行為，最後做成裁決決定，並得發布命當事人為一定之行為或不行為之救濟命令。

如依裁決會做成之裁決決定內容而言，即可發現主要之不當勞動行為之爭議型態包括：解僱爭議、調職爭議、減薪爭議、考績爭議、受懲戒處分不利益待遇、工會會務假爭議、代扣工會會費爭議、雇主阻撓工會會員大會爭議、違反團體協約誠信協商爭議、阻撓員工參加或支持爭議行為爭議等。

在現行制度下，由於裁決會隸屬於勞動部，故關於裁決會之裁決決定，性質上應屬「行政處分」，且裁決會得依勞資爭議處理法第 51 條第 2 項之規定，令構成不當勞動行為之相對人為一定之行為或不行為（即救濟命令）。在裁決實務上，常見之救濟命令

約略有以下幾種：命雇主回復勞工原職並給付解僱至復職前之工資（如：於雇主違反工會法第 35 條第 1 項第 1 款規定，對於勞工因組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務而解僱之情形）；命雇主追溯核給會務公假、或將原核給之事假改為公假（如：於雇主違反工會法第 35 條第 1 項第 5 款，不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動，不給與理監事會務假之情形）；命相對人提供協商必要資料或命相對人於期限內續行協商（如：於相對人違反團體協約法所定之誠信協商義務之不當勞動行為時）；令雇主將來不得為特定之行為（如：命雇主今後不得有干擾申請人工會之會員大會、會務運作等不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動之不當勞動行為）；或是命雇主於一定期間內做成勞工考績為特定等第之意思表示或重為考績（如：雇主違反工會法第 35 條第 1 項第 1 款，對於勞工因組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而為考績之不利之待遇）；命相對人為一定之行為（如：於雇主違反複數工會間中立保持義務而對特定工會構成不當勞動行為者，得命雇主給與相同之待遇，如提供適當辦公室給與工會辦理會務）；或命雇主揭示一定之文書（如：令雇主於公司內公告裁決決定書主文或全文）等。

惟如當事人對於裁決會做成之裁決決定、或救濟命令中，「非私權爭議」之部分不服者，得於裁決決定書送達之次日起二個月內

提起「行政訴訟」(勞資爭議處理法第 51 條第 4 項參照)。但如裁決決定同時明訂關於雇主解僱、降調與減薪之違法行為之私法效力(即：屬涉及裁決會對申請人基於工會法第 35 條第 2 項所提起之裁決申請所為之裁決決定者)，由於此涉「私權爭議」，則當事人需於裁決決定書正本送達之次日起 30 日內，以他方當事人為被告，向法院提起「民



事訴訟」。否則，依勞資爭議處理法第 48 條第 1 項至第 3 項之規定，將視為雙方當事人依裁決決定書達成合意，此時主管機關應將裁決決定書送請法院核可；反之，如當事人提起訴訟，即不受裁決決定之拘束。換言之，不同於一般行政處分之司法救濟，我國就裁決會之裁決決定，係採取民事與行政二分法(或稱雙軌)之救濟途徑。

此外，依勞資爭議處理法第 49 條之規定，裁決之決定一旦經雙方當事人達成合意(如：未就裁決決定提起訴訟，或雖經提起訴訟，

但經撤回起訴者)，經送請法院核定後，該裁決決定即與民事確定判決具有同等之效力(即：具有既判力及執行力)；而在法院核定前，當事人為避免損害之擴大，亦得依勞資爭議處理法第 50 條之規定，向法院聲請假扣押或假處分，並得以裁決決定代替請求及假扣押或假處分原因之釋明。

## 貳、不當勞動行為裁決實施現況

根據勞動部之統計資料，不當勞動行為裁決制度自 2011 年 5 月 1 日施行、運作至今，統計至 2019 年止，裁決會受理之裁決案件總計有 530 件，平均每年受理件數 59 件；做成決定者(即：包含「構成不當勞動行為」、「駁回」、與「不受理」者；扣除「和解」、「申請人撤回」者)，合計有 277 件。詳請參下表 1。

如以做成之裁決結果而言，統計至 2019 年止，裁決會認定「構成不當勞動行為」者總計共 167 件，占做成決定件數 277 件之 60.3% (計算式： $167 \div 277 * 100\%$ )；占總受理件數 530 件之 31.5%。「駁回」者總計有 90 件，占做成決定件數之 32.5% (計算式： $90 \div 277 * 100\%$ )，占總受理件數之 17%。至於非以裁決決定結案者，其中，「和解」案件總計有 129 件，占總受理件數 530 件之 24.3%，由此可知，約有近 4 成之案件是以和解終結。至於「撤回」者則有 94 件，占總受理件數 530 件之 17.7%。

至於不當勞動行為類型之統計(表2)·按不當勞動行為之類型有「不利益待遇」、「支配介入工會」、「違反團體協商誠信協商義務」等三大類型。根據勞動部之統計資料·計至2019年止·裁決會認定構成不當勞動行為之案件中·涉及「不利益待遇」者合計共有191件(計算:考績41件、減薪12件、調職31件、解僱60件、懲戒處分47件)·其中以「解僱」的60件為最多·幾乎占「不利益待遇」類型中之3成。至於不涉及不利益待遇之「支配介入工會行為」·合計則共有289件(計算:工會會務假爭議81件、代扣工會會費爭議18件、雇主阻撓工會會員大會爭議7件、不當影響工會活動爭議183件);而「違反團體協商誠信協商

義務」·亦有多達100件。

由前述統計資料可知·即便排除透過「不利益待遇」支配介入工會行為案件·而僅計算針對「工會」所為之支配介入行為·支配介入工會行為仍為裁決實務上最常發生之不當勞動行為類型。

### 參、不當勞動行為裁決面臨之挑戰與因應

按勞資爭議處理法之不當勞動行為裁決制度·其目的乃在迅速排除不當勞動行為·以確保勞工之團結權及協商權·並回復集體勞資關係之正常運作。其特色在於此一制度屬介於行政與司法訴訟間之「準司法」機制·

表1 不當勞動行為裁決案件統計(2011年至2019年)

項目別	截至期初未結案件數	受理件數	結案件數							裁截至本期末未結案件數
			總計	小計	構成不當勞動行為	駁回	不受理	和解	申請人撤回	
2011年	0	30	14	5	5	0	0	3	6	16
2012年	16	72	69	44	23	13	8	11	14	19
2013年	19	62	64	24	19	5	0	24	16	17
2014年	17	53	55	24	13	11	0	22	9	15
2015年	15	61	56	23	13	7	3	19	14	20
2016年	20	53	56	37	24	11	2	11	8	17
2017年	17	70	65	40	22	16	2	13	12	22
2018年	19	77	67	45	29	12	4	14	8	29
2019年	23	52	54	35	19	15	1	12	7	21
2011年至2019年	-	530	500	277	167	90	20	129	94	-

資料來源:依勞動部不當勞動行為裁決委員會網頁公告之2011年至2019年各年度「不當勞務行為裁決案件審理概況-按地區、行業、案件類型分」檔案資料(以下稱「各年度檔案資料」)整理後自行製表。

\*:依勞動部之說明·上開各年度檔案資料之統計時點為各該年度年底·統計之範圍為當年度裁決會所受理之案件。

\*\* :依勞動部之說明·因可複選·故項目加總不等於總計之結案案件數。

表 2 裁決會認定構成不當勞動行為案件之類型 (2011 年至 2019 年)

項目別	結案案件	工會會務假爭議	代扣工會會費爭議	考績爭議	減薪爭議	調職爭議	解僱爭議	雇主阻撓工會會員大會爭議	團體協約誠信協商爭議	受懲戒處分不利待遇爭議	不當影響工會活動爭議	其他	拒絕僱用爭議	阻撓勞工參加或支持爭議行為爭議
總計	500	81	18	41	12	31	60	7	100	47	183	33	2	1

資料來源：依勞動部不當勞動行為裁決委員會網頁公告之 2011 年至 2019 年各年度「裁決決定 - 構成不當勞動行為案件類型」檔案資料 (以下稱「各年度檔案資料」) 整理後自行製表。

\*：上開各年度檔案資料之統計時點為各該年度年底，統計之範圍為當年度裁決會所受理之案件。

\*\*：依勞動部之統計說明，非上述之案件類型，均計入「其他」。

\*\*\*：依勞動部之說明，因可複選，故項目加總不等於總計之結案案件數。

一方面要求行政之快速，另一方面則賦予類似司法之效力。

我國在 100 年 5 月 1 日大幅修訂、施行新勞動三法前，過去的工會法中雖然也有保護工會之規定，如：工會法第 35 條：「雇主或其代理人，不得因工人擔任工會職務，拒絕僱用或解僱及為其他不利之待遇」、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」、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之」等，然考量此等條文未能真正發揮保護工會之作用，故新勞動三法始引入不當勞動行為制度，除了將各類型之不當勞動行為實質內容予以具體、明文化，並希望藉不當勞動行為之裁決制度，強化、提供勞資雙方迅速有效、即時之救濟途徑。

然實務上，經常可以看到許多雇主並未遵守裁決會所做之裁決決定，如：裁決決定已命雇主應回復員工職務並給付解僱至復職前之工資，或核准會務公假，或禁止雇主將來

為一定行為或不行為（如：相對人今後不得有干擾申請人工會之會員大會、會務運作等不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動之不當勞動行為），但因雇主並未遵守，故勞方、工會僅得再次向裁決會申請裁決，或是因雇主對裁決決定不服、提起訴訟，導致裁決決定仍無法送法院核定、亦無法直接執行等，未能即時糾正或回復集體勞資關係正常運作之情形。也因此，我們可以觀察到，在 109 年 1 月 1 日勞動事件法實施後，於涉及員工遭雇主不當解僱之不當勞動行為爭議時，有越來越多的申請人在申請裁決前，選擇先提起民事訴訟（或與申請裁決併行），依勞動事件法第 49 條、第 50 條保全程序之規定，聲請定暫時狀態處分，請求法院提供暫時性之救濟、暫時回復雙方之僱傭關係或原職務，此亦係考量裁決會做成決定後，如雇主仍不遵守或拒不履行裁決會之決定，勞方仍僅得另行以訴訟請求之故。

再者，勞動部於 106 年間曾表示，截至當時為止，不當勞動行為裁決制度已經實行近 5 年左右，共受理 339 件裁決案件，其

中做成裁決決定共 160 件，當中有 53 件提起行政訴訟救濟，可見在裁決會做成決定後，仍有不低之比例會進入到後續之訴訟程序<sup>1</sup>。然現行實務上，由於甚少會有雇主直接以「勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務」、或「參與或支持爭議行為」為由，對員工為解僱、降調、減薪等不利之對待，而通常係以員工有勞基法第 10-1 條、第 11 條或第 12 條第 1 項所列各款事由、或違反勞動契約或工作規則等懲處規定，來掩蓋或包裝其擬解僱、打壓工會或不利益對待之情事，或以該等資料屬公司機密資料等為由，藉詞推諉提出團體協商之必要資料等。然據筆者觀察，針對勞方或雇主不服裁決會之裁決決定而提起行政或民事訴訟、進入法院時，目前法院於審理不當勞動行為案件時，關於是否構成解僱、調職等不利益待遇之不當勞動行為態樣，法院審理之

重心似仍多側重在雇主是否違反勞動基準法之相關規定、或個別勞動契約之約定，而似未均併重裁決會所強調之「雇主是否有不當勞動行為之動機或認識」等主觀要件、雇主或代表雇主行使管理權之人平時對工會之態度（是否有敵視、嫌惡之意向或言論），以及「勞資雙方過往以來之集體勞資關係之脈絡」等。

甚且，目前實務上不乏有法院見解與裁決會見解分歧之情形，如：關於是否構成工會法施行細則第 30 條第 2 項所訂「顯不相當之民事損害賠償訴訟」之報復性訴訟、以及「刑事告訴」是否可能構成「其他不利益之待遇」等，不僅裁決會與行政法院見解不同，行政法院見解彼此間亦似有不一致之情形<sup>2</sup>。此外，針對減薪之不利益待遇爭議，關於工會幹部因全日駐會而調整職務為非主管職、



減少主管加給，是否構成不當勞動行為，法院之見解與裁決會即並不一致<sup>3</sup>。再者，關於代扣工會會員會費爭議，如勞工向雇主表示其已向工會提出退會之意思表示，此時雇主是否有形式上審查該勞工是否仍為工會會員之權利，行政法院與裁決之見解亦不同<sup>4</sup>；以及，在雇主停止代扣會費經裁決會認定雇主構成不當勞動行為，裁決會發布救濟命令中，常見有要求雇主應自收受裁決決定書之日起一定期限內，按月向中央主管機關陳報當月代扣會費之情形（如裁決會 101 年勞裁第 52 號裁決決定），然臺北高等行政法院 104 年度訴更二字第 45 號判決則認為此項救濟命令課與雇主法令所謂規定之陳報義務，屬增加法律所無限制，違反法律保留原則。抑且，對於何謂工會法第 35 條第 2 項「代表雇主行使管理權之人」<sup>5</sup>、或是裁決會援引日本相關學者見解所提出之「近似代表雇主行使管理權之人」<sup>6</sup>，以及教育行政機關是否該當工會法第 35 條第 1 項第 5 款之「雇主」<sup>7</sup>，法院之見解與裁決會亦似未盡一致。以及，如雇主所為之懲處內容，並

非屬工會法第 35 條第 2 項所訂之解僱、降調或減薪等行為態樣時，裁決會是否得諭知為無效，行政法院亦與裁決會之見解不同<sup>8</sup>。

考量當初修訂新勞動三法、引進不當勞動行為裁決制度之本意，乃係希求在司法訴訟之路徑外，有透過裁決之制度，可以迅速回復、穩定勞資雙方之集體勞資關係，然實際上卻因為雇主往往在裁決會做成決定後，拒不履行裁決意旨、或是提起訴訟，甚至敗訴之一方再提起上訴救濟等情形，導致未能直接貫徹、執行裁決之決定。抑且，目前在許多議題上，法院之見解與裁決會見解亦有分歧、未盡一致，此在在導致當時引進、增訂不當勞動行為裁決制度之美意大打折扣。為求裁決制度能持續發展、有效迅速回復及平穩集體勞資關係，如何在裁決及行政法院、民事法院見解分歧之處，透過釐清、討論雙方見解歧異原因及背景後，尋求平衡點，避免見解歧異對勞、雇雙方造成之困擾，實為重要之課題。

#### 參考文獻

1. 中央社 2017.2.17 報導。檢索日期：2021 年 10 月 20 日，檢自 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170217005585-260402?chdtv>
2. 臺北高等行政法院 102 年度訴字第 30 號判決、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 20 號判決；臺北高等行政法院 107 年度訴字第 8 號判決、最高行政法院 109 年度第 583 號判決。
3. 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1139 號判決。
4. 最高行政法院 103 年度判字第 101 號判決、最高行政法院 104 年度判字第 194 號判決。
5. 最高行政法院 108 年度判字第 217 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 504 號判決。
6. 臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1987 號判決。
7. 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1512 號判決、最高行政法院 108 年度判字第 88 號判決。
8. 最高行政法院 104 年度判字第 670 號判決。