

1 勞動部不當勞動行為裁決決定書

2 110年勞裁字第14號

3 【裁決要旨】

4 惟就工會聯合組織是否具團體協約協商權限，我國現行法似無明確規
5 定，考量99年6月23日修正，100年5月1日施行之工會法係參考美國、
6 日本之制度，導入不當勞動行為制度及其裁決機制，相關外國立法例
7 及實務運作應可供參考（最高行政法院102年度判字第294號判決參
8 照）。按日本法上對於工會的上部團體（相當於我國的工會聯合組織）
9 是否得作為團體協約協商之勞方當事人，認為如果上部團體只不過是
10 單純的聯絡協議組織，固不具備自身的團體協商權，但如果符合工會
11 定義（日本勞動組合法第2條），且對會員工會具有統制力，則有關上
12 部團體自身的事項（與上部團體間的協商程序等），以及會員工會間
13 統一、共通性事項（勞動條件的統一性要求等），上部團體應具固有
14 的團體協商權（統一性協商的當事人適格）。另外，若有章程規定或
15 慣例的存在，則對於僅及於個別會員工會的事項（各企業、各工場的
16 勞動條件等），上部團體也具有與會員工會間存在競合關係的團體協
17 商權（參照菅野和夫，勞動法第12版補正版，第893頁至第894頁，
18 2020年6月）。此於我國工會聯合組織是否得作為團體協約協商之勞方
19 當事人之問題，得以參考。

20
21 【裁決主文】

申 請 人：全國教師工會總聯合會

設：台北市中山區民權西路27號2樓

代 表 人：侯俊良

住：同上

代 理 人：張○○

設：同上

相 對 人：行政院

設：台北市中正區忠孝東路1段1號

代 表 人：蘇貞昌

住：同上

代 理 人：謝○○、林○○、黃○○

設：同上

1

2 上列當事人間不當勞動行為爭議案，經本部不當勞動行為裁決委員會

3 （下稱本會）於民國（下同）110年11月12日詢問程序終結，並於

4 同日作成裁決決定如下：

5 主 文

6 一、申請人請求確認相對人於110年2月26日就申請人110年1月

7 21日提出之團體協約拒絕協商之行為，構成團體協約法第6條

8 第1項之不當勞動行為部分不受理。

9 二、申請人其餘請求駁回。

10 事實及理由

11 壹、程序部分：

12 一、按勞資爭議處理法第39條第1、2項規定：「勞工因工會法第

13 35條第2項規定所生爭議，得向中央主管機關申請裁決。前項

1 裁決之申請，應自知悉有違反工會法第 35 條第 2 項規定之事由
2 或事實發生之次日起 90 日內為之。」同法第 51 條第 1 項規定：
3 「基於工會法第 35 條第 1 項及團體協約法第 6 條第 1 項規定所
4 為之裁決申請，其程序準用第 39 條、第 40 條、第 41 條第 1 項、
5 第 43 條至第 47 條規定。」次按勞資爭議處理法及不當勞動行
6 為裁決辦法，均未限制申請人不得追加或變更請求裁決事項，
7 故就是否允許申請人追加或變更，本會自有裁量權，行政訴訟
8 法第 111 條第 1 項但書後段規定，亦同此法理。

9 二、查，申請人於 110 年 4 月 15 日向本會提出之裁決申請書，其原
10 請求裁決事項為：「（一）確認相對人於 110 年 2 月 26 日就申
11 請人提出之團體協約拒絕協商之行為，構成團體協約法第 6 條
12 第 1 項之不當勞動行為。（二）命相對人應就申請人提出之團
13 體協約進行協商。」申請人嗣於 110 年 8 月 5 日第一次調查會
14 議以及 110 年 8 月 20 日不當勞動行為裁決補充理由書（二）變
15 更、追加其請求裁決事項為：「（一）確認相對人於 110 年 2
16 月 26 日就申請人 110 年 1 月 21 日提出之團體協約拒絕協商之
17 行為，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為。（二）
18 命相對人應就申請人 110 年 1 月 21 日提出之團體協約進行協商。
19 （三）確認相對人於 110 年 8 月 5 日拒絕承認為教師之雇主構
20 成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。（四）確認相
21 對人於 110 年 2 月 26 日拒絕與申請人工會就教師權益事項進行
22 協商之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。」
23 核申請人上開請求裁決事項之變更部分，僅係為特定其原於裁

1 決申請書所提及之事實與行為；另就請求裁決事項之追加部分，
2 係依相對人於第一次調查會議所為答辯內容所為之追加，與原
3 請求裁決事項之行為相關，足見基礎事實並未變更，相關陳述
4 及證據資料均屬同一，並不妨礙審查程序進行，亦不致影響相
5 對人防禦、答辯之權利，爰准許之。

6 三、就申請人請求裁決事項之「確認相對人於 110 年 2 月 26 日就申
7 請人 110 年 1 月 21 日提出之團體協約拒絕協商之行為，構成團
8 體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為。」應不受理：

9 (一) 按不當勞動行為裁決辦法第 15 條第 1 項第 4 款規定：「裁決之
10 申請，有下列情形之一者，裁決委員會應作成不受理之決定：...
11 基於團體協約法第六條第一項規定所為之裁決申請，該工會並
12 非同法第六條第三項規定有協商資格之勞方。」又「依前項所
13 定有協商資格之勞方，指下列工會：一、企業工會。二、會員
14 受僱於協商他方之人數，逾其所僱用勞工人數二分之一之產業
15 工會。三、會員受僱於協商他方之人數，逾其所僱用具同類職
16 業技能勞工人數二分之一之職業工會或綜合性工會。四、不符
17 合前三款規定之數工會，所屬會員受僱於協商他方之人數合計
18 逾其所僱用勞工人數二分之一。五、經依勞資爭議處理法規定
19 裁決認定之工會。」團體協約法第 6 條第 3 項定有明文。

20 (二) 查，申請人名稱為全國教師工會總聯合會，觀其章程第 8 條第
21 1 項：「本會組織區域內之教師職業或產業工會，均得申請加
22 入本會為會員工會。」第 9 條：「工會申請加入本會程序如下：...」
23 第 10 條第 1 項：「會員工會依本章程享有各項權利，並有遵守

1 本章程、會員代表大會及理事會之決議、按時繳納各項會費及
2 之遵行下列事項之義務：...」（見申證 7）等規定，可知申請
3 人工會性質應屬工會法第 8 條所定之工會聯合組織。惟就工會
4 聯合組織是否具團體協約協商權限，我國現行法似無明確規定，
5 考量 99 年 6 月 23 日修正，100 年 5 月 1 日施行之工會法係參
6 考美國、日本之制度，導入不當勞動行為制度及其裁決機制，
7 相關外國立法例及實務運作應可供參考（最高行政法院 102 年
8 度判字第 294 號判決參照）。按日本法上對於工會的上部團體
9 （相當於我國的工會聯合組織）是否得作為團體協約協商之勞
10 方當事人，認為如果上部團體只不過是單純的聯絡協議組織，
11 固不具備自身的團體協商權，但如果符合工會定義（日本勞動
12 組合法第 2 條），且對會員工會具有統制力，則有關上部團體
13 自身的事項（與上部團體間的協商程序等），以及會員工會間
14 統一、共通性事項（勞動條件的統一性要求等），上部團體應
15 具固有的團體協商權（統一性協商的當事人適格）。另外，若
16 有章程規定或慣例的存在，則對於僅及於個別會員工會的事項
17 （各企業、各工場的勞動條件等），上部團體也具有與會員工
18 會間存在競合關係的團體協商權（參照菅野和夫，勞動法第
19 12 版補正版，第 893 頁至第 894 頁，2020 年 6 月）。此於我
20 國工會聯合組織是否得作為團體協約協商之勞方當事人之問
21 題，得以參考。

22 (三) 參酌上述日本法見解，本會固不排除工會聯合組織與雇主進行
23 團體協約協商，並進而簽訂團體協約之可能，且依申請人章程

第 7 條第 6 款：「本會之任務如下：...六、全國性團體協約之協商、締結、修改或廢止。」第 30 條第 1 項第 5 款：「本會會員代表大會之職權如下：...五、行使全國性團體協約之同意權。」第 31 條第 4 款：「本會理事會之職權如下：...四、全國性團體協約之協商、締結暨協商代表之推選。」（見申證 7）可見申請人應具有代表會員工會與雇主締結全國一致性團體協約之協商權限，得作為團體協約協商之勞方當事人。惟具備團體協約協商權限，與協商相對人是否負有團體協約法第 6 條第 1 項之協商義務，仍屬二事，申請人上開請求裁決事項之法律依據既為團體協約法第 6 條第 1 項規定，但申請人目前並不符合團體協約法第 6 條第 3 項規定所謂「有協商資格之勞方」，則申請人請求確認相對人於 110 年 2 月 26 日就申請人 110 年 1 月 21 日提出之團體協約拒絕協商之行為，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為，揆諸不當勞動行為裁決辦法第 15 條第 1 項第 4 款規定，爰本會應為不受理之決定。

貳、實體部分：

一、申請人之主張及請求：

（一）相對人於 110 年 2 月 26 日就申請人 110 年 1 月 21 日提出之團體協約拒絕協商之行為，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為：

1. 按勞動部 104 年勞裁字第 40 號裁決要旨：「屬跨校性、地方一致性或地方財務權責事項，以地方主管教育行政機關為協商主體；屬全國一致性權責事項，則以中央主管教育行政機關為

1 協商主體。否則，即難謂所提協商事項符合團體協約法第 6 條
2 第 2 所定合理適當之要件。(申證 3)。復按 109 年勞裁字第
3 10 號裁決決定明文：「地方教育主管機關或中央之教育部，事
4 實上仍可能居於雇主地位而對勞動條件或勞資關係發生具影
5 響力之地位，核屬工會法第 35 條第 1 項第 5 款之雇主」(申
6 證 4)。按勞動之本質乃一方提供勞務，他方提供薪資或相等
7 於薪資之對價。故勞動基準法定義勞工為「受雇主僱用從事工
8 作獲致工資者。」可見工資乃勞動契約之核心概念，工資應為
9 勞動契約中勞雇雙方必然約定與協商之事項。因此，勞動基準
10 法施行細則第 7 條第 3 款明定，勞動契約應約定「工資之議定、
11 調整、計算、結算與給付之日期及方法。」故勞工就工資事項
12 請求協商時，對於工資之「議定、調整、計算、結算與給付之
13 日期及方法。」有權決定者，即為勞工勞動契約之他方，意即
14 「雇主」。倘若有權決定勞工「工資之議定、調整、計算、結
15 算與給付之日期及方法。」之他方非勞動契約雇主，不啻否定
16 現行民主自由法治社會勞動契約之本質。相對人係決定軍公教
17 薪資調整之最終決定單位，就薪資議定、調整亦有決定權，當
18 為勞動契約之雇主方。次按教師法規定，教師係採聘任制，與
19 一般勞工無異；又工會法自 100 年 5 月 1 日起，允許教師組織
20 工會，教師工會自得依據團體協約法，就薪資相關事項與雇主
21 請求締結團體協約。復按團體協約法第 3 條規定，團體協約不
22 得違反法律強制或禁止之規定。意即非屬法律強制禁止規定者，
23 均得做為團體協約之內容。

- 1 2. 復查教師勞動事項，分屬不同層級所制定，因此教育部 101 年
2 5 月 14 日發函教師工會團體協商 SOP 流程，有關雇主的認定
3 係採浮動認定。102 年 3 月 20 日臺教師（三）字 1020039198
4 號函，再次函告各縣市政府，略以屬單一學校權責事項，如教
5 師寒暑假返校時間之安排、教師進修內容安排、教師教學觀摩
6 等，以學校為協商主體；屬跨校性、地方一致性或地方財務權
7 利事項，如教師工會會所、校務會議組成，代扣工會會費等，
8 以地方教育行政機關為協商主體；屬全國一致性權責事項，如
9 教育經費預算編列、教師敘薪、教師聘用等，則以中央主管機
10 關為協商主體。因此，教師工會本得視協商事項而請求相對應
11 之機關做為協商之他方。
- 12 3. 公立學校教師薪資待遇自 89 年以來調漲四次，每次皆為 3%，
13 換算而言調漲 12.55%。然而，同一期間與調薪息息相關之經
14 濟數據如：人均 GDP 成長了 78.99%、重要民生物價指數成長
15 了 55.73%、民間平均薪資成長了 29.95%。100 年至 109 年，
16 人均 GDP 成長率為 35.51%、民間平均薪資成長 18.27%、重
17 要民生物價指數成長 16.08%，然軍公教只調漲 3%，形成購
18 買力下降、實質減薪之情況。
- 19 4. 申請人於 107 年發現教師調薪未達行政院所承諾之 3%，然軍
20 人與公務員皆已達 3%，因此發函主張應實足達到 3%，但政
21 府機關答非所問。申請人於 109 年間，透過全國教師會發函要
22 求應有教師組織代表進入「軍公教待遇審議委員會」，行政院
23 及所屬人事行政總處均予以拒絕。嗣於 110 年，申請人發函行

1 政院，要求待遇委員會應邀請申請人派出代表參與，行政院人
2 事行政總處同樣拒絕，故申請人啟動團體協約、勞資爭議調解
3 等程序，而勞資爭議調解經台北市政府勞動局於 110 年 7 月
4 20 日召開，結果為調解不成立（申證 10）。期間，申請人亦請
5 立法委員介入協調，然行政院人事行政總處仍拒絕申請人訴求
6 （申證 11）。申請人於 110 年 1 月 9 日第五屆第四次理事會提
7 出本案系爭團體協約協商、協商代表、團體協約草案，經理事
8 會決議通過（申證 5），送會員代表大會審議。復於 110 年 1
9 月 16 日第五屆第二次會員代表大會通過（申證 6），符合法令
10 及本會章程之規定（申證 7）。

11 5. 申請人為教師工會，所屬會員以公立學校教師占大多數，故代
12 表公立學校教師向相對人提出薪資審議應有基層教師代表參
13 與之團體協約協商之請求，以符工會法所定之工會職責。軍公
14 教薪資待遇之調整均由相對人下轄人事行政總處所設之「軍公
15 教待遇審議委員會」審議，再報請相對人決定，故相對人於申
16 請人會員之核心工作條件具有唯一支配性的地位，應為申請人
17 會員之雇主，且相對人與教育部同為中央主管機關，對於申請
18 人之勞動條件發生具影響力之地位，同樣具有雇主之地位。申
19 請人請求就相對人所屬人事行政總處之「軍公教待遇審議委員
20 會」應有申請人之代表一事進行團體協商，而「軍公教待遇審
21 議委員會」係規定於人事行政總處自行訂定之「軍公教員工待
22 遇審議委員會設置要點」，並無法律授權，性質上屬行政規則，
23 故調整增加申請人之代表，以表達基層教師之意見，自不違反

1 法律強制或禁止規定，本得請求協商。申請人請求協商事項係
2 屬相對人職權，申請人以相對人為協商主體自無不合。相對人
3 拒絕與申請人就團體協約進行協商，自屬違反團體協約法第 6
4 條第 1 項之規定，構成不當勞動行為。

5 6. 相對人自陳於 106 年 1 月 17 日、同年 5 月 3 日召開「研商學
6 校與教師工會簽訂團體協約相關事宜」會議，依相對人 106 年
7 1 月 26 日院臺教字第 1060162107 號函、106 年 5 月 11 日院臺
8 教字第 1060173638 號函檢送會議紀錄，針對雇主認定之議題
9 認教師工會如進行團體協約之協商及簽訂，由學校做為教師工
10 會簽訂團體協約之雇主，中央或地方教育主管機關則可協助學
11 校進行協商。意即將教師工會團體協商之對象限定於學校，排
12 除地方或中央機關。因此，相對人所稱非申請人得進行團體協
13 約協商之他方當事人，乃相對人自行定義。

14 7. 相對人拒絕與申請人所提團體協約進行協商，倘認定相對人具
15 有雇主之地位，懇請鈞會命相對人應就申請人提出之團體協約
16 進行協商，以維申請人會員之勞動權益。

17 (二)相對人於 110 年 8 月 5 日拒絕承認為教師之雇主之行為應構成工
18 會法第 35 條第 1 項第 5 款不當勞動行為：

19 1. 按雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有不當影響、妨礙或
20 限制工會之成立、組織或活動之行為。又勞動契約之核心概念
21 為「勞工提供勞務，雇主給付工資」，因此集體勞動行為係以
22 爭取工資為核心價值；倘若工會對於爭取工資或調薪一事無法
23 進行協商，不啻對於工會之集體行動權為重大打擊，對於工會

1 即有重大之不當影響。

2 2. 相對人於 110 年 8 月 5 日在勞動部不當勞動行為裁決調查庭上
3 承認對於教師之薪資調整有權決定，卻又拒絕承認為教師之雇
4 主（參第 1 次調查紀錄）。如此將造成申請人在爭取會員薪資
5 調整一事無從協商，亦即在勞動契約的核心價值上，無從行使
6 集體勞動權。相對人此一主張將使得教師工會在會員最在乎的
7 薪資一事上，無法如同一般工會得以對雇主主張並進行協商，
8 必然使得教師對於教師工會之功能產生質疑，其結果將對教師
9 工會之組織發展有重大不利影響，而產生對教師工會不利之結
10 果。

11 (三)相對人於 110 年 2 月 26 日拒絕與申請人工會就教師權益事項進
12 行協商之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款不當勞動行為：

13 1. 按雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有不當影響、妨礙或
14 限制工會之成立、組織或活動之行為。又勞動契約之核心概念
15 為「勞工提供勞務，雇主給付工資」，因此集體勞動行為系以
16 爭取工資為核心價值；倘若工會對於爭取工資或調薪一事無法
17 進行協商，不當對於工會之集體行動權為重大打擊，對於工會
18 即有重大之不當影響。

19 2. 相對人於 110 年 2 月 26 日透過所屬行政院人事行政總處，發
20 函表明非團體協約協商之當事人，同時亦拒絕進行一般性協商，
21 僅表明可透過主管機關反映（申證 2）。此舉將造成申請人在
22 爭取會員薪資調整一事無從協商，亦即在勞動契約的核心價值
23 上，無從行使集體勞動權。相對人此一行為將使得教師工會在

1 會員最在乎的薪資一事上，無法如同一般工會得以對雇主主張
2 並進行協商，必然使得教師對於教師工會之功能產生質疑，其
3 結果將對教師工會之組織發展有重大不利影響，而產生對教師
4 工會不利之結果，故構成不當影響工會組織之行為。

5 (四)其餘參見申請人110年04月15日不當勞動行為裁決案件申請書、
6 110年08月05日不當勞動行為裁決補充理由書、110年08月20
7 日不當勞動行為裁決理由書(二)，及各該書狀檢附之證物。

8 二、相對人之答辯及主張：

9 (一)相對人非申請人得進行團體協約協商之他方當事人，申請人不得
10 以行政院為相對人提出本件裁決申請：

11 1. 按最高行政法院108年判字第88號判決：「從勞動關係觀察，
12 教師受聘後，接受學校的指揮監督，提供教學等勞務，並由學
13 校給付勞務的對價(薪資)，屬於以給付勞務並獲取對價為主
14 要目的的勞務契約，故勞動關係是存在於教師與學校之間。地
15 方的主管教育行政機關雖然應該依法編列與教師權利義務相
16 關的預算及訂定與教師相關的法規命令、職權命令或行政規則，
17 並依法監督管理所屬學校，而屬於學校的目的事業主管機關。
18 可是，教師無法依據勞務契約向公立學校的上級主管機關主張
19 權利，上級主管機關也不能依據勞務契約請求教師履行義務。
20 可見，教師的雇主應該是學校，而不是公立學校的上級主管機
21 關。」(相證1)。

22 2. 相對人於106年1月17日、同年5月3日召開「研商學校與
23 教師工會簽訂團體協約相關事宜」會議，依相對人106年1月

1 26 日院臺教字第 1060162107 號函、106 年 5 月 11 日院臺教字
2 第 1060173638 號函檢送會議紀錄，針對雇主認定之議題，會
3 議結論係教師工會如進行團體協約之協商及簽訂，由學校作為
4 教師工會簽訂團體協約之雇主，中央或地方教育主管機關則可
5 協助學校進行協商（相證 2、3）。又原行政院勞工委員會 101
6 年 5 月 22 日勞資 2 字第 1010062480 號函、100 年 10 月 28 日
7 勞資 2 字第 1000126586 號函認為，學校為教師之雇主，亦為
8 團體協約之協商當事人，教育行政主管機關僅為編列與教師權
9 利義務相關預算、訂定與教師相關之法規（職權）命令或法律
10 者，屬學校之目的事業主管機關（相證 4、5）。勞動部訂定之
11 「團體協約法誠信協商義務參考手冊」（相證 6，第 18 至 20
12 頁），亦採上開函釋見解。

13 3. 申請人援引之勞動部 109 年勞裁字第 10 號、104 年勞裁字第
14 40 號不當勞動行為裁決決定書（相證 7、8），係認為地方教育
15 主管機關或中央之教育部屬工會法第 35 條第 1 項之雇主，與
16 本件涉及團體協約協商之情形有所不同，且上開裁決決定及實
17 務案例係針對主管教育行政機關得否為雇主產生爭論，相對人
18 並非主管教育行政機關。

19 4. 申請人前以 110 年 1 月 21 日全教總政字第 1100000018 號函本
20 院（相證 9），請求相對人進行團體協約協商，經相對人秘書
21 長 110 年 1 月 26 日院臺綜長字第 1100162481 號函交由人事總
22 處辦理（相證 10）。案經人事總處於 110 年 2 月 26 日以總處
23 給字第 1100012332 號書函復申請人，並敘明依相對人 106 年

1 會議結論，相對人非申請人進行團體協約協商之他方當事人
2 (相證 11)，又依前述諸多實務見解，均認教師工會如進行團
3 體協約之協商，應以學校為雇主，經參酌該等實務見解後函復
4 申請人，係有正當合理之根據，自不構成無正當理由拒絕協商，
5 未違反團體協約法第 6 條第 1 項。

6 (二)申請人請求確認相對人於 110 年 8 月 5 日拒絕承認為教師之雇主
7 構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為，係不合法且
8 無理由：

9 1. 按工會法第 35 條第 1 項所規範之「資方」，為雇主或代表雇主
10 行使管理權之人。最高行政法院 108 年判字第 88 號判決見解
11 已明示，教師之雇主為學校，於教師工會依團體協約法第 6 條
12 第 1 項及工會法第 35 條第 1 項第 5 款等規定申請不當行為裁
13 決之情形，行政機關並非雇主（相證 1）。另勞動部 109 年勞
14 裁字第 10 號不當勞動行為裁決決定書（相證 7），就該案之教
15 師工會申請不當勞動行為裁決，固認為工會法第 35 條第 1 項
16 第 5 款之雇主不限於學校，惟其見解係認主管教育行政機關得
17 為工會法之雇主，並未論及其他機關，不應無限擴張工會法雇
18 主之概念。

19 2. 相對人於 110 年 8 月 5 日出席第 1 次調查會議，會中陳述相對
20 人非申請人得進行團體協商之他方當事人，係根據相關實務見
21 解為陳述，且依勞資爭議處理法第 44 條等規定程序及調查會
22 議中裁決委員之詢問，依法為陳述及答辯，客觀上顯難認為對
23 申請人有「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」

1 之不當勞動行為，是申請人請求確認相對人於 110 年 8 月 5 日
2 拒絕承認為教師之雇主構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不
3 當勞動行為，係不合法且無理由。

4 (三)申請人請求確認相對人於 110 年 2 月 26 日拒絕與申請人就教師
5 權益事項進行協商之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之
6 不當勞動行為，係不合法且無理由：

7 1. 按工會法第 35 條第 1 項規定略以，雇主或代表雇主行使管理
8 權之人，不得有不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活
9 動之行為。該款規定係禁止雇主對工會為支配介入行為，一般
10 而言，所謂雇主之支配介入，乃指對於工會活動施以妨礙，或
11 使之在其支配下或受其影響。又工會以工會法第 35 條第 1 項
12 第 5 款提起不當勞動行為之裁決申請，仍需證明雇主於客觀上
13 確有支配介入行為為要件，倘雇主之行為客觀上無法評價為支
14 配介入行為，自不構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款不當勞動
15 行為（同相證 7）。

16 2. 申請人前以 110 年 1 月 21 日全教總政字第 1100000018 號函請
17 求相對人進行團體協約協商（相證 9），經相對人秘書長以 110
18 年 1 月 26 日院臺綜長字第 1100162481 號函授權由相對人人事
19 總處回復申請人對相對人之請求（相證 10）。相對人人事總處
20 於 110 年 2 月 26 日以總處給字第 1100012332 號書函復全教總，
21 並敘明依相對人 106 年會議結論，相對人非申請人進行團體協
22 約協商之他方當事人（相證 11），且依諸多實務見解（相證 1
23 至 6），均認教師工會如進行團體協約之協商，應以學校為雇

1 主，上述 110 年 2 月 26 日書函係參酌相關實務見解後始函復
2 申請人，察其內容僅表示相對人無從以雇主地位進行團體協約
3 協商，客觀上並無對全教總之工會活動施以妨礙，或使申請人
4 在相對人支配之下等支配介入行為，該書函不構成工會法第
5 35 條第 1 項第 5 款不當勞動行為。

6 (四) 答辯聲明：

7 請求不受理或駁回申請人之請求裁決事項。

8 (五) 其餘參見相對人 110 年 7 月 12 日不當勞動行為裁決案件答辯書、
9 110 年 08 月 27 日不當勞動行為裁決案件補充答辯書，及各該書
10 狀檢附之證物。

11 三、 雙方不爭執事項：

12 (一) 申請人於 110 年 1 月 21 日以全教總政字第 1100000018 號函請求
13 相對人與其訂定團體協約（申證 1 即相證 9）；相對人於 110 年 1
14 月 26 日以院臺綜長字第 1100162481 號函授權相對人人事行政總
15 處（相證 10），相對人人事行政總處並於 110 年 2 月 26 日以總處
16 給字第 1100012332 號書函復申請人關於申請人向相對人陳情，
17 擬協商簽訂全國教師工會總聯合會暨行政院團體協約一案（申證
18 2 即相證 11）。

19 (二) 依相對人 106 年 1 月 26 日院臺教字第 1060162107 號函，相對人
20 於 106 年 1 月 17 日召開「研商學校與教師工會簽訂團體協約相
21 關事宜」會議（相證 2）；依相對人 106 年 5 月 11 日院臺教字第
22 1060173638 號函，相對人於 106 年 5 月 3 日召開「續商學校與教
23 師工會簽訂團體協約相關事宜」會議（相證 3）。

1 (三)雙方於 110 年 7 月 20 日就本件勞資爭議經台北市政府勞動局調
2 解不成立（申證 10）。

3 (四)相對人於 110 年 8 月 5 日第 1 次調查會議表示相對人非申請人得
4 進行團體協商之他方當事人（本會第 1 次調查會議紀錄）。

5 四、 本件爭點為：

6 (一)相對人於 110 年 2 月 26 日拒絕與申請人工會就教師權益事項進
7 行協商之行為，是否構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞
8 動行為？

9 (二)相對人於 110 年 8 月 5 日拒絕承認為教師之雇主之行為，是否構
10 成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為？

11 五、 判斷理由：

12 (一)按不當勞動行為裁決制度創設的立法目的，在於避免雇主以其經
13 濟優勢的地位，對勞工於行使團結權、團體協商權及團體爭議權
14 時，採取反工會組織及相關活動之不當勞動行為，並能快速回復
15 受侵害勞工之相關權益。因此，與司法救濟相較，不當勞動行為
16 之行政救濟之內容，除了權利有無之確定外，在判斷上更應以避
17 免雇主之經濟優勢地位之不法侵害及快速回復勞工權益之立法
18 目的為核心，藉以預防工會及其會員之權利受侵害並謀求迅速回
19 復其權利。基此，判斷雇主之行為是否構成工會法第 35 條第 1
20 項之不當勞動行為時，應依勞資關係脈絡，就客觀事實之一切情
21 況，作為認定雇主之行為是否具有不當勞動行為之依據；至於行
22 為人構成不當勞動行為之主觀要件，不以故意者為限，只要行為
23 人具有不當勞動行為之認識為已足（本會 104 年勞裁字第 27

1 號裁決決定書參照)。又 99 年 6 月 23 日修正公布之工會法，
2 係參考美國、日本之立法例，導入不當勞動行為禁止之制度，其
3 第 35 條第 1 項第 5 款所定雇主或代表雇主行使管理權之人，不
4 得為不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動之行為，即
5 日本所稱之支配介入行為。該禁止支配介入之行為本即含有不當
6 勞動行為評價之概念，雇主之主觀意思已經被置入於支配介入行
7 為當中，故僅須證明雇主支配介入行為之存在，即可直接認定為
8 不當勞動行為，無庸再個別證明雇主是否有積極之意思，此由工
9 會法第 35 條第 1 項第 5 款僅以客觀之事實作為要件，而無如
10 同條項第 1 款、第 3 款、第 4 款以針對勞工參與工會等行為
11 而為不利益對待之主觀意思要件即明（最高行政法院 102 年判
12 字第 563 號、106 年度判字第 222 號判決意旨可參）。是依本
13 會前開裁決決定及最高法院行政法院判決意旨，申請人以工會法
14 第 35 條第 1 項第 5 款提起不當勞動行為之裁決申請，仍需證
15 明雇主於客觀上確有支配介入行為為要件，倘雇主之行為客觀上
16 無法評價為支配介入行為，自不構成工會法第 35 條第 1 項第
17 5 款之不當勞動行為。

18 (二)相對人於 110 年 2 月 26 日拒絕與申請人工會就教師權益事項進
19 行協商之行為，不構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動
20 行為：

21 1. 本件申請人請求「確認相對人於 110 年 2 月 26 日拒絕與申請
22 人工會就教師權益事項進行協商之行為，構成工會法第 35 條
23 第 1 項第 5 款之不當勞動行為」，所指之相對人拒絕行為，就

1 是「相對人於 110 年 2 月 26 日就申請人 110 年 1 月 21 日提出
2 之團體協約拒絕協商之行為」(參本會第 2 次調查會議紀錄第
3 5 頁)，相對人就此亦不爭執相對人人事行政總處於 110 年 2
4 月 26 日以總處給字第 1100012332 號書函復申請人關於申請人
5 向相對人陳情，擬協商簽訂全國教師工會總聯合會暨行政院團
6 體協約一案(參申證 2 即相證 11)，即為相對人針對申請人團
7 體協商請求為回覆，表示無從進行協商之意思(參本會第 2 次
8 調查會議紀錄第 4 頁)。則就相對人拒絕行為，申請人請求確
9 認構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為，既經本會不
10 受理，已如前述，本會即僅須判斷相對人於 110 年 2 月 26 日
11 就申請人 110 年 1 月 21 日提出之團體協約拒絕協商之行為，
12 是否構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為，合先
13 敘明。

14 2. 申請人主張，相對人於 110 年 2 月 26 日透過所屬行政院人事
15 行政總處，發函表明非團體協約協商之當事人，同時亦拒絕進
16 行一般性協商，僅表明可透過主管機關反映(申證 2)。此舉
17 將造成申請人在爭取會員薪資調整一事無從協商，亦即在勞動
18 契約的核心價值上，無從行使集體勞動權。相對人此一行為將
19 使得教師工會在會員最在乎的薪資一事上，無法如同一般工會
20 得以對雇主主張並進行協商，必然使得教師對於教師工會之功
21 能產生質疑，其結果將對教師工會之組織發展有重大不利影響，
22 而產生對教師工會不利之結果，構成不當影響工會組織之行為，
23 故相對人於 110 年 2 月 26 日拒絕與申請人工會就教師權益事

1 項進行協商之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款不當勞
2 動行為云云。

3 3. 相對人則辯稱，依相對人 106 年會議結論，相對人非申請人進
4 行團體協約協商之他方當事人（相證 11），且依諸多實務見解
5 （相證 1 至 6），均認教師工會如進行團體協約之協商，應以
6 學校為雇主，上述 110 年 2 月 26 日書函係參酌相關實務見解
7 後始函復申請人，察其內容僅表示相對人無從以雇主地位進行
8 團體協約協商，客觀上並無對全教總之工會活動施以妨礙，或
9 使申請人在相對人支配之下等支配介入行為，該書函不構成工
10 會法第 35 條第 1 項第 5 款不當勞動行為，申請人請求確認相
11 對人於 110 年 2 月 26 日拒絕與申請人就教師權益事項進行協
12 商之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為，
13 係不合法且無理由等語。

14 4. 按勞動三法（工會法、團體協約法、勞資爭議處理法）自 100
15 年 5 月 1 日修正實施，強化勞工團結權、團體協商權及團體爭
16 議權，藉由勞資集體合意將勞資關係正常化，以達穩定和諧之
17 勞資集體關係。不當勞動行為制度之目的既在於保護勞工或工
18 會從事工會活動，實踐憲法及相關勞動法規所保障之勞動三權，
19 而非追究雇主之勞動契約責任，自無嚴格將雇主範圍限制於勞
20 動契約上雇主之必要。然依工會法第 6 條第 1 項但書暨勞資
21 爭議處理法第 54 條第 2 項第 1 款規定，教師僅得組織及加
22 入產業工會及職業工會，且不得罷工，相較於一般勞工，教師
23 之團結權及團體爭議權明顯受法律之限制。近年，教師勞動權

1 利意識高漲，然因工會法禁止教師組織及加入企業工會，教師
2 依法僅能於校外組織及加入產業工會或職業工會。此際，因受
3 限於團體協約法第 6 條第 3 項第 2 款及第 3 款協商資格
4 之限制，教師產業工會或職業工會常未能啟動團體協商，致使
5 教師及教師工會之權益未能透過團體協約協商而獲得應有之
6 保障。又，依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定，一
7 方為公立學校時，簽訂團體協約時須先經主管機關之核可。故，
8 主管機關對公立學校除有廣泛行政監督或影響之權力外，並就
9 其團體協約之簽訂握有核可之權力，實質上可能影響或主導團
10 體協約協商之結果，實際上居於類似勞動契約之雇主地位且對
11 於勞動條件或勞資關係具有具體影響力之地位，亦該當工會法
12 第 35 條第 1 項第 5 款之雇主（本會 101 年度勞裁字第 31
13 號裁決決定意旨參照）。故依本會見解，地方教育主管機關或
14 中央之教育部，事實上仍可能居於雇主地位而對勞動條件或勞
15 資關係發生具影響力之地位，核屬工會法第 35 條第 1 項第
16 5 款之雇主（本會 109 年度勞裁字第 10 號裁決決定書、109
17 年度勞裁字第 36 號裁決決定書參照）。

18 5. 查，相對人並非教育行政主管機關，而是中央教育主管機關教
19 育部之上級機關，為我國最高行政機關，前並未受本會認定屬
20 於教師工會雇主，而本件申請人係就相對人所屬人事行政總處
21 之「軍公教待遇審議委員會」應許申請人派出代表參與一事請
22 求團體協商，可見申請人 110 年 1 月 21 日函文附件之團體協
23 約草案第 1 條載其訴求為：「全國教師工會總聯合會（以下簡

1 稱：全教總）與行政院為增進雙方勞資和諧並構建合理勞動條
2 件，雙方約定行政院應邀請全教總派出 2-3 人，參與『軍公教
3 待遇審議委員會』，並完整參與軍公教年度待遇調整事項、各
4 項加給項目及標準、待遇改革方案、待遇研究發展報告及其他
5 與待遇相關事項之審議。」（參申證 1 即相證 9）申請人之所以
6 提出上開團體協約之訴求，目的不外乎爭取調薪以提高勞動
7 條件，並主張其以相對人為協商對象之理由，係因教師薪資調
8 整為相對人決定，而相對人所屬人事行政總處之軍公教待遇審
9 議委員會為審議調薪之先決機關（參本會第 2 次調查會議紀錄
10 第 2 頁），復參酌行政院人事行政總處組織法第 1 條規定：「行
11 政院為辦理人事行政之政策規劃、執行及發展業務，特設行政
12 院人事行政總處（以下簡稱總處）。」、第 2 條第 8 款規定：「總
13 處掌理下列事項：...八、員工給與之規劃及擬議。」以及軍公
14 教員工待遇審議委員會設置要點第 1、2 條分別規定：「一、行
15 政院人事行政總處為強化對軍公教員工待遇之審議功能，特成
16 立「軍公教員工待遇審議委員會」（以下簡稱本會）。」、「二、
17 本委員會任務如次：（一）關於軍公教員工年度待遇調整事項
18 之審議。（二）關於軍公教員工各項加給項目及標準之審議事
19 項。（三）關於軍公教員工待遇改進方案之審議事項。（四）關
20 於軍公教員工待遇研究發展報告之審議事項。（五）其他與軍
21 公教員工待遇相關事項。」則相對人對申請人訴求參與軍公教
22 待遇審議委員會，似非無處分權限，若相對人有客觀上不當影
23 響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動之行為，對申請人而

1 言，相對人是否事實上可能居於雇主地位而對勞動條件或勞資
2 關係發生具影響力之地位，而得解釋為教師及教師工會於工會
3 法第 35 條第 1 項第 5 款之雇主，非無疑義。

4 6. 惟查，即使認定相對人為工會法第 35 條第 1 項第 5 款之雇
5 主，本會認於相對人於 110 年 2 月 26 日就申請人 110 年 1 月
6 21 日提出之團體協約拒絕協商之行為，並不構成工會法第 35
7 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為：

8 (1) 按關於團體協約法之協商方式與一般性團體協商方式之主要
9 差異在於，團體協約法第 6 條第 1 項：「勞資雙方應本誠實信
10 用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協
11 商，無正當理由者，不得拒絕。」可見團體協約法課予工會
12 及雇主有協商義務，任何一方無正當理由拒絕協商或者不誠
13 實協商時，均可能構成團體協約法第 6 條所訂之不當勞動行
14 為；他方面，若工會採取一般性團體協商方式，雇主依法本
15 無協商義務，但若有事證足以證明雇主拒絕工會一般性團體
16 協商之請求，具有不當勞動行為之認識、動機時，依其情形
17 仍有可能構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款所定不當影響、妨
18 礙或限制工會之成立、組織或活動之不當勞動行為；再者，
19 雇主對於提出或參與團體協商（包括團體協約之協商及一般
20 性團體協商）之勞工如有給予不利益待遇時，亦有該當工會
21 法第 35 條第 1 項第 3 款不當勞動行為之可能（本會 100 年
22 度勞裁字第 29 號裁決決定書參照）。雇主於收受工會有關團
23 體協約協商之請求後，遲無任何回應，縱使工會再次提請雇

1 主應速召開協商會議進行協商，雇主仍置之不理，甚至就協
2 商議題事項，逕自通過修訂相關辦法，顯示雇主無視工會之
3 存在，而意圖使工會之協商請求無疾而終，難謂對工會活動
4 無不當影響或妨礙，足堪認定雇主對於工會要求進行團體協
5 商之書面完全無回應之不作為，構成工會法第 35 條第 1 項第
6 5 款之不當勞動行為（本會 104 年度勞裁字第 30 號裁決決
7 定書參照）。

8 （2）查本件申請人於 110 年 1 月 21 日以全教總政字第 1100000018
9 號函請求相對人與其訂定團體協約（參申證 1 即相證 9），並
10 就有關軍公教員工待遇審議委員會之受僱者代表參與等訴求
11 進行協商，雖申請人未符合團體協約法第 6 條第 3 項規定之
12 「有協商資格之勞方」，但既係以工會名義為之，且與申請人
13 章程第 7 條第 6 款之工會任務、運動方針無違，堪認洵屬工
14 會活動無疑，而應受工會法之保護，合先敘明。

15 （3）然查，相對人收受申請人上開 110 年 1 月 21 日函文後，係於
16 110 年 1 月 26 日以院臺綜長字第 1100162481 號函授權相對
17 人人事行政總處（參相證 10），相對人人事行政總處並於 110
18 年 2 月 26 日以總處給字第 1100012332 號書函復申請人，於
19 函文說明二，係以「查行政院 106 年 1 月 17 日及同年 5 月 3
20 日『研商學校與教師工會簽訂團體協約相關事宜』會議結論
21 以，依據法院實務見解，教師工會如欲進行團體協約之協商
22 及簽訂，係由學校作為教師工會簽訂團體協約之雇主，中央
23 或地方教育主管機關則可協助學校進行協商。是以，行政院

1 尚非貴會得進行團體協約協商之他方當事人。」為由，始向
2 申請人表示相對人無從進行協商之意思（參申證 2 即相證
3 11）。

4 （4）由上述函文往來經過及相對人人事行政總處 110 年 2 月 26 日
5 函文內容，可知相對人對申請人團體協約協商之請求，並非
6 採取完全置之不理、無視之態度，且觀相對人所提出最高行
7 政法院 108 年度判字第 88 號判決（參相證 1）、106 年 1 月
8 17 日及同年 5 月 3 日會議結論（參相證 2、3），亦可知相對
9 人係確認有相關法律見解作為依據，始以相對人非申請人得
10 進行團體協約協商之他方當事人作為理由，拒絕與申請人協
11 商，其拒絕協商行為，即難認具有不當勞動行為動機，客觀
12 上亦不構成不當影響或妨礙申請人工會活動。。

13 （5）綜上，考量本件事實經過，尚難認相對人 110 年 2 月 26 日拒
14 絕協商之行為，客觀上對申請人工會活動有不當影響或妨礙
15 之支配介入行為，故不構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款
16 之不當勞動行為。

17 7. 綜上，姑不論相對人是否得作為工會法第 35 條第 1 項第 5
18 款之雇主，但相對人 110 年 2 月 26 日拒絕與申請人工會就教
19 師權益事項進行協商之行為，應不構成工會法第 35 條第 1 項
20 第 5 款之不當勞動行為，足堪認定。

21 （三）相對人於 110 年 8 月 5 日拒絕承認為教師之雇主之行為，不構成
22 工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為：

23 1. 申請人主張，相對人於 110 年 8 月 5 日在勞動部不當勞動行為

1 裁決調查庭上承認對於教師之薪資調整有權決定，卻又拒絕承
2 認為教師之雇主（參本會第 1 次調查會議紀錄）。如此將造成
3 申請人在爭取會員薪資調整一事無從協商，亦即在勞動契約的
4 核心價值上，無從行使集體勞動權。相對人此一主張將使得教
5 師工會在會員最在乎的薪資一事上，無法如同一般工會得以對
6 雇主主張並進行協商，必然使得教師對於教師工會之功能產生
7 質疑，其結果將對教師工會之組織發展有重大不利影響，而產
8 生對教師工會不利之結果云云。

9 2. 相對人則辯稱，相對人於 110 年 8 月 5 日出席第 1 次調查會議，
10 會中陳述相對人非申請人得進行團體協商之他方當事人，係根
11 據相關實務見解為陳述，且依勞資爭議處理法第 44 條等規定
12 程序及調查會議中裁決委員之詢問，依法為陳述及答辯，客觀
13 上顯難認為對申請人有「不當影響、妨礙或限制工會之成立、
14 組織或活動」之不當勞動行為等語。

15 3. 查，申請人主張相對人得作為申請人團體協約協商之他方當事
16 人，係提出教育部 102 年 3 月 20 日臺教師(三)字 1020039198
17 號函（參申證 12）、本會 104 年度勞裁字第 40 號裁決要旨（參
18 申證 3）等法律見解，作為其主張依據；另一方面而言，相對
19 人亦係引用最高行政法院 108 年度判字第 88 號判決（參相證
20 1）、相對人 106 年 1 月 17 日及同年 5 月 3 日會議結論（參相
21 證 2、3）為依據，並主張教育部 102 年 3 月 20 日臺教師(三)
22 字 1020039198 號函之見解，業經教育部 106 年 9 月 1 日臺教
23 師(三)字第 120039198 號函修正，不再以教育主管機關為協商

1 主體（參相證 12）。顯見，就相對人得不作為團體協約協商之
2 他方當事人，申請人與相對人間具有法律見解上之歧異。

3 4. 姑不論法律見解之對錯為何，相對人既然係於本會第一次調查
4 會議，基於答辯之立場，陳述其自身立場上原主張之法律見解，
5 此於裁決程序上乃屬當然，不能因相對人主張與申請人不同，
6 即認相對人構成不當勞動行為。此外，本件亦無事證顯示相對
7 人前開言論已構成不當影響、妨礙、限制申請人工會活動或組
8 織之情形，客觀上即無支配介入行為可言。

9 5. 綜上，相對人於 110 年 8 月 5 日拒絕承認為教師之雇主之行為，
10 僅為單方法律見解之陳述，不構成工會法第 35 條第 1 項第 5
11 款之不當勞動行為。

12 六、申請人有關命相對人應就申請人 110 年 1 月 21 日提出之團體協
13 約進行協商之救濟命令，以相對人構成不當勞動行為之請求成
14 立為必要，則其請求既業經本會分別不受理及駁回如前，申請
15 人之救濟命令即失所附麗，應併駁回，併予敘明。

16 七、本件事證已臻明確，雙方其他之攻擊、防禦或舉證，經審核後
17 對於本裁決決定不生影響，故不再一一論述，附此敘明。

18 八、據上論結，本件裁決申請為一部不受理、一部無理由，爰依勞
19 資爭議處理法第 46 條第 1 項及第 51 條規定，裁決如主文。

20

21 主任裁決委員 黃程貫

22 裁決委員 張詠善

23 林佳和

1 李瑞敏
2 蔡志揚
3 侯岳宏
4 張國璽
5 王嘉琪
6 蔡正廷
7 徐婉寧
8 邱羽凡
9 林垵君
10 李柏毅
11 中 華 民 國 1 1 0 年 1 1 月 1 2 日
12 如不服本裁決不受理決定，得於裁決決定書正本送達之次日起 30 日
13 內繕具訴願書，經由原行政處分機關勞動部(臺北市中正區館前路 77
14 號 9 樓)向行政院提起訴願。
15 如不服本裁決有關工會法第 35 條第 1 項各款之決定部分，得以勞動
16 部為被告機關，於裁決決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政
17 法院（臺北市士林區福國路 101 號）提起行政訴訟。
18