

勞動部不當勞動行為裁決決定書

104 年勞裁字第 59 號

【裁決要旨】

「勞動三法（工會法、團體協約法、勞資爭議處理法）自 100 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，以達穩定和諧之勞資集體關係。然依工會法第 6 條第 1 項但書暨勞資爭議處理法第 54 條第 2 項第 1 款規定，教師僅得組織及加入產業工會及職業工會，且不得罷工，相較於一般勞工，教師之團結權及團體爭議權明顯受法律之限制。而近年來教師勞動權利意識高漲，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，因受限於團體協約法第 6 條第 3 項第 2 款、第 3 款協商資格之限制，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保障。且依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定，一方為公立學校時，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，亦該當工會法第 35 條第 1 項第 5 款之雇主。

再者，團體協約之協商與簽訂為工會的首要任務、活動，也是組織工會並藉以保障其會員利益及提升其會員經濟地位的首

要手段。申請人與 42 所學校間已達成團體協約之合意，且 42 所學校亦已依法報請相對人核可。承上所述，相對人對 42 所學校具有廣泛行政監督管理之權力，復握有團體協約之核可權，就申請人而言，亦屬廣義之雇主。倘若相對人無正當理由不予核可，致使申請人與 42 所學校間已達成合意的團體協約無法簽署，自屬嚴重不當影響、妨礙及限制申請人工會之活動，即有構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款不當勞動行為之可能。

.....團體協約法第 6 條第 1 項後段課予勞資雙方有團體協商之義務，係指當勞資一方對於他方針對勞動關係或勞動條件等事項提出團體協約之協商時，他方無正當理由者，不得拒絕協商；同條項前段則課予勞資雙方誠信協商之義務，亦即勞資雙方進入團體協約協商程序後，雙方需秉持誠信原則進行協商。而參照同法第 6 條第 2 項，誠信協商義務宜解為：勞資雙方須傾聽對方之要求或主張，而且對於他方之合理適當的協商請求或主張，己方有提出具體性或積極性之回答、主張或對應方案，必要時有提出根據或必要資料之義務。是以為達成協商合意，勞資雙方應為合理的努力。

依照前述教育部 102 年 3 月 20 日臺教師(三)字第 1020039198 號函及其附件所載，屬跨校性、地方一致性或地方財務權責事項，如教師工會會所、校務會議組成、代扣工會會員會費等，以縣市政府（地方主管教育行政機關）為協商主體，故縣市政府也有作為協商主體之可能。且如上（一）所述，我國教育行政體系，縣市政府或教育部對於公立或私立學校享有廣泛之行政監督或影響權力，實質上可能影響或主導團體協約協商之結果。倘屬縣市政府權責範圍之事項，然縣市政府藉操作協商事

項與協商主體之方式，使其毋庸作為協商主體，而立於上級主管機關之地位，當學校與工會協商並達成合意後，依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定，將團體協約報請縣市政府核可時，縣市政府所作出不予核可之決定，如有「無正當理由拒絕協商」或「違反誠實信用原則進行協商」之情事，原則上可解為構成拒絕協商之不當勞動行為。蓋若不作此解釋，將使學校與工會團體協商無法進行，並破壞雙方原有和諧勞資關係，也難以達成上述勞動三法修法之目的。」

【裁決本文】

申 請 人	宜蘭縣教師職業工會 地址：宜蘭縣宜蘭市泰山路60號
代 表 人	朱堯麟 聯絡地址：同上
代 理 人	林○○、林甲○○、吳○○、張○○ 聯絡地址：宜蘭縣
相 對 人	宜蘭縣政府 設：宜蘭縣宜蘭市縣政北路1號
代 表 人	林聰賢 聯絡地址：同上
代 理 人	文○○、林乙○○、黃○○、周○○ 聯絡地址：宜蘭縣

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（下稱本會）於民國（以下均同）105 年 7 月 29 日詢

問程序終結，裁決如下：

主 文

- 一、 確認相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成，並經所代理協商學校報請核可後，至今未予核可之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。
- 二、 確認相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成，並經所代理協商學校報請核可後，至今未予核可而要求重新商議之行為，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為。
- 三、 確認相對人未履行雙方在 104 年 9 月 10 日團體協約第 9 次協商會議決議「尚未協商完成之第 14 條及第 19 條，於會後另訂時間再作協商」之行為，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為。
- 四、 相對人就宜蘭縣立復興國民中學等 42 校報請核可之團體協約條款，應儘速審查有無違反政府機關預算或人事管理法令；若無違反政府機關預算或人事管理法令，相對人應儘速進行核可程序。
- 五、 相對人應依其與申請人團體協約協商第 9 次會議之決議，就尚未協商完成之原條文第 14 條及第 19 條與申請人繼續協商。

事實及理由

壹、程序部分：

- 一、 申請人所追加之請求裁決事項第六項，已包含在其請求裁決事項第一項，故本會不單獨論斷其請求裁決事項第

六項：

按勞資爭議處理法及不當勞動行為裁決辦法，均未限制申請人不得追加或變更請求裁決事項，故就是否允許申請人追加或變更請求裁決事項，本會自有裁量權。最高行政法院 104 年度判字第 440 號判決亦肯認本會對申請人變更或追加請求裁決事項有闡明權及准否裁量權。

查申請人之請求裁決事項原為：「1.確認相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成後，至今尚未完成核可程序之行為，違反團體協約法第 6 條第 1 項、工會法第 35 條第 1 項第 5 款規定，為不當勞動行為。2.確認相對人未履行雙方團體協約第 9 次協商會議決議，限期完成團體協約原草案第 14 條及第 19 條之協商，違反團體協約法第 6 條規定，為不當勞動行為。3.命相對人依團體協約法第 6 條、第 10 條規定，以誠實信用原則，限期核可「宜蘭縣教師職業工會與宜蘭縣立凱旋國民中學等 42 校之團體協約」，以免不當影響、妨礙或限制申請人工會之組織或活動。4.命相對人依團體協約法第 6 條規定，以誠實信用原則履行雙方團體協約第 3 次協商會議決議，限期專案解決未兼任行政職務需承辦行政工作及兼任行政職務教師減課不合理現象。5.命相對人依團體協約法第 6 條規定，以誠實信用原則履行雙方團體協約第 9 次協商會議決議，限期完成團體協約原草案第 14 條及第 19 條之協商。」（見申請人 104 年 12 月 15 日裁決申請書第 2 頁請求裁決事項欄所載）。

嗣申請人於 105 年 4 月 25 日以書狀追加請求裁決事項

「6.確認相對人 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號函不予核可團約之行為，違反工會法第 35 條第 1 項第 5 款規定，為不當勞動行為」。相對人就此追加未表示意見。本會認為申請人追加請求裁決事項第六項實已內含於其原請求裁決事項第一項，並無真正追加請求裁決之事項，故本會不另就其請求裁決事項第六項單獨論斷，合先敘明。

二、申請人其餘請求裁決事項，均未逾 90 日之除斥期間：

（一）就請求裁決事項第一項「確認相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成後，至今尚未完成核可程序之行為，違反團體協約法第 6 條第 1 項、工會法第 35 條第 1 項第 5 款規定，為不當勞動行為」，申請人主張雙方完成協商日期為 104 年 9 月 10 日，依照雙方達成合意之團體協約第 31 條之規定：「甲、乙雙方應於本協約協商完成後 30 日內，依團體協約法規定進行本協約之同意（核可）程序」，相對人應於 104 年 10 月 10 日完成核可程序卻未為核可。故自 104 年 10 月 10 日起算，申請人於 104 年 12 月 15 日向本會提出該項裁決請求，未逾 90 日除斥期間。

（二）就請求裁決事項第二項「確認相對人未履行雙方團體協約第 9 次協商會議決議，限期完成團體協約原草案第 14 條及第 19 條之協商，違反團體協約法第 6 條規定，為不當勞動行為」。本會基於申請人在 104 年 10 月 16 日以宜教工會字第 1040000120 號函請相對人函

復後續協商日期，而相對人於其 104 年 11 月 9 日府教學字第 1040174242 號回函（申證 7）中，並未明確告知後續協商日期一事，認為起算前開法律所規定之 90 日除斥期間，應自申請人接獲相對人 104 年 11 月 9 日府教學字第 1040174242 號函之翌日開始起算。而申請人在 104 年 12 月 15 日即提出本項裁決請求，自未逾前開法律所規定之 90 日除斥期間。

（三）關於請求裁決事項第三、四、五項，僅是申請人請求本會核發救濟命令之內容。然救濟命令之核發與否，或核發何種內容之救濟命令，均屬本會之裁量權，自與前開法條所規定之 90 日除斥期間無涉，併予敘明。

三、申請人就本案具備團體協約法第 6 條第 3 項之協商資格：

按勞資雙方協商過程中，資方始終未抗辯以教師為主體之產業工會或職業工會之協商資格（包括資方惡意抑或因不知團體協約法第 6 條第 3 項規定而未為抗辯），則基於尊重勞資自治暨誠信協商原則之精神，即應認定該工會具有協商資格，不宜容許資方於協商後再為協商資格之抗辯，為本會 104 年勞裁字第 40 號等裁決決定書所揭示。

本案相對人在協商過程中從未爭執申請人之協商資格，故申請人基於團體協約法第 6 條第 1 項規定所為之請求裁決事項第一、二項，無違不當勞動行為裁決辦法第 9 條第 1 項第 4 款之規定，故本會予以受理。

貳、實體部分：

一、申請人之主張及請求：

- (一) 相對人於 104 年 1 月 26 日函復申請人同意宜蘭縣立復興國民中學等 42 校，委託相對人籌組專案小組與申請人進行團體協約協商（申證 2）。相對人與申請人於 104 年 2 月 5 日召開協商溝通會議，就申請人所提團體協約草案中之 15 條條文，雙方合意刪除（申證 3）。
- (二) 相對人本於權責於 104 年 2 月 17 日就申請人所提團體協約草案提出對應方案及協商代表（詳見申證 4）。另於 104 年 3 月 30 日增列兩位家長團體代表擔任協商代表（申證 5）。雙方自 104 年 2 月 17 日起歷經九次協商會議，終於在 104 年 9 月 10 日第 9 次協商會議第 3 點決議：「雙方就已達成合意之條文計 30 條進行核可及同意程序，後續再就達成合意之條文計 30 條交由各委託學校與工會簽訂。」（申證 6）。
- (三) 申請人已於 104 年 9 月 12 日召開第 3 屆第 1 次臨時會員代表大會同意達成合意之 30 條團體協約條文。而宜蘭縣立復興國民中學等 42 校已於 104 年 10 月 12 日前，將達成協議之 30 條團體協約條文函報相對人進行核可。惟申請人迄今未收到相對人核可書函（申證 7）。雖團體協約法未明定主管機關核可之期限，然行政院勞工委員會 102 年 12 月 9 日勞資 2 字第 1020083955 號函說明三援引行政程序法第 52 條：「行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。未依前項規

定訂定處理期間者，其處理期間為二個月。行政機關未能於前二項所定期間內處理終結者，得於原處理期間之限度內延長之，但以一次為限。前項情形，應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申請人」，就本案而言，相對人已逾行政程序法第 52 條所規定之處理期限，未能依誠實信用原則完成核可，已影響申請人工會之發展。

- (四) 又依申請人與相對人團體協約協商第 3 次會議紀錄第 17 條決議：「第 1、2 項保留。第 3 項討論如下：『甲方未聘任乙方會員兼任行政職務時，不得要求乙方會員承辦公文、學校校務行政分層負責明細表或行政職掌表中已列為兼任職務之工作』，工會所提意見因以下兩原因造成：1.兼任行政職務教師應承辦公文卻把公文交由未兼行政職務教師承辦，或將其業務交給未兼行政職務教師承辦。2.兼行政職務教師減課不合理現象，以致兼行政意願低。以上造成原因確實需要檢討改善，由縣政府六個月內（10 月 2 日前）專案解決，無須列入團體協約。」（申證 8）

然相對人僅以 104 年 11 月 4 日府教學字第 1040185263 號函復申請人，卻未就未兼任行政職務需承辦行政工作及兼任行政職務教師減課不合理現象提出專案解決方案（申證 9）。

按團體協約法第 6 條第 1 項規定：「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕」。相對人未依

上述雙方團體協約協商第 3 次會議紀錄，履行「1.兼任行政職務教師應承辦公文卻把公文交由未兼行政職務教師承辦，或將其業務交給未兼行政職務教師承辦。2.兼行政職務教師減課不合理現象，以致兼行政意願低。以上造成原因確實需要檢討改善，由縣政府六個月內（10 月 2 日前）專案解決」之承諾，明顯違背誠信協商原則。

（五）另，申請人與相對人團體協約協商第 9 次會議紀錄第 3 點決議：「尚未協商完成之第 14、19 條，於會後另訂時間再作協商」（申證 6）。申請人於 104 年 10 月 16 日以宜教工會字第 1040000120 號函請相對人函復後續協商日期，然相對人於其 104 年 11 月 9 日府教學字第 1040174242 號回函中，並未明確告知後續協商日期，亦明顯違背誠信協商原則。

（六）團體協約之協商乃工會之重要活動，團體協約之內容良否更將影響工會會員入會意願及組織發展。相對人對團約遲不核可，對於申請人的組織運作及活動，顯生不當影響與妨礙，並限制申請人的發展，故亦構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。

（七）請求裁決事項：

1. 確認相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成後，至今尚未完成核可程序之行為，違反團體協約法第 6 條第 1 項、工會法第 35 條第 1 項第 5 款規定，為不當勞動行為。
2. 確認相對人未履行雙方團體協約第 9 次協商會議決

議，限期完成團體協約原草案第 14 條及第 19 條之協商，違反團體協約法第 6 條規定，為不當勞動行為。

3. 命相對人依團體協約法第 6 條、第 10 條規定，以誠實信用原則，限期核可「宜蘭縣教師職業工會與宜蘭縣立凱旋國民中學等 42 校之團體協約」，以免不當影響、妨礙或限制申請人工會之組織或活動。
4. 命相對人依團體協約法第 6 條規定，以誠實信用原則履行雙方團體協約第 3 次協商會議決議，限期專案解決未兼任行政職務需承辦行政工作及兼任行政職務教師減課不合理現象。
5. 命相對人依團體協約法第 6 條規定，以誠實信用原則履行雙方團體協約第 9 次協商會議決議，限期完成團體協約原草案第 14 條及第 19 條之協商。。

(八) 餘參見歷次調查程序會議記錄及申請人提出之書狀與證物。

二、相對人之答辯及主張：

(一) 相對人非工會法第 35 條所稱之雇主，故就申請人主張相對人違反工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為，相對人非適格當事人：

- 1、按行政院勞工委員會 100 年 10 月 28 日勞資 2 字第 1000126586 號函示（相證 1）：「教師係受聘雇於學校，接受學校之指揮監督，因教師與學校間存在勞動關係，故學校應為教師之雇主，而教育行政主管機關僅為編列與教師權利義務相關預算、訂定與教師相關

之法規（職權）命令或法律者，屬學校之目的事業主管機關」、「依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定『一方當事人為前二款以外之政府機關（構）、公立學校而有上級主管機關者…』以及主管機關辦理勞資任一方申請交付仲裁注意事項第 7 點規定『勞資爭議當事人一方為團體協約法第 10 條第 2 項規定之機關（構）；學校者，非經該項所訂機關之核可，不得申請交付仲裁。』足見，學校於團體協約之協商及勞資爭議之處理，皆為一方當事人。」

再者，行政院勞工委員會 101 年 5 月 22 日勞資 2 字第 1010062480 號函示（相證 2）：「有關學校之團體協商代表得依勞委會 101 年 3 月 29 日勞資 2 字第 1010125500 號函釋以民法代理方式由教育行政主管機關人員代理學校進行團體協約協商」。

教師之雇主為學校，相對人為學校之目的事業主管機關，受宜蘭縣所屬 42 所國中小學校之委託，以民法代理方式代理雇主進行協商，非工會法第 35 條所指之雇主或代表雇主行使管理權之人，就工會法第 35 條所涉各款情形，相對人非申請人提請不當勞動行為裁決之適格相對人。

- 2、次按，團體協約法第 10 條第 2 項規定：「下列團體協約，應於簽訂前取得核可，未經核可者，無效：…
三、一方當事人為前二款以外之政府機關（構）、公立學校而有上級主管機關者，應經其上級主管機關核可」。

勞動部 104 年 1 月 27 日勞動關 2 字第 1040051775 號函示（相證 3）：「…團體協約第 10 條第 2 項係規定公立學校上級機關基於業務目的之行政監督，而教育主管機關代表學校與工會協商團體協約，係就權責範圍代表學校與工會團體協商，以約定勞動關係相關事項，二者角色及立法目的均不相同，爰此，公立學校之上級機關代表學校與教師工會協商經雙方合意團體協約內容後，該份團體協約仍須依團體協約法第 10 條第 2 項規定經該上級機關核可」。

相對人依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定行使核可權，乃行使行政權事項，若有未能及時回應方案，應非能苛求相對人未盡團體協約義務或未盡誠實協商義務，遽以認定相對人構成不當勞動行為而提請裁決。

申請人主張相對人於團體協商程序中違反團體協約法第 6 條第 1 項所規定之誠信協商義務而提起本件裁決。然同法同條第 2 項規定：「勞資之一方於有協商資格之他方提出協商時，有下列情形之一，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。…」；而前開所謂合理適當，須斟酌客觀上他方所提出之協商內容是否為另一方所能對應，若客觀上不能對應時，即不能苛求其未盡團體協約義務或未盡誠實協商義務。

相對人於協商期間善盡協商誠意及解決問題之能事，未有推拖延遲情形。又按勞動部前開函示（同相證 3），

相對人負有教育主管機關之權責，同時因委託協商關係具有雇主協商代表應盡誠信協商之義務。協商過程中有未合意又涉及縣內一致適用及地方財政之事項，其研議及決定可否，係屬相對人身為教育主管機關之行政權，應依行政程序相關規定辦理。若未能及時回應協商方案，非能歸屬相對人未盡團體協約義務或未盡誠實協商義務之情形，而遽以認定相對人構成不當勞動行為而提請裁決。

(二) 就申請人請求裁決事項第一項「確認相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成後，迄今尚未完成核可程序，違反團體協約法第 6 條第 1 項及工會法第 35 條第 1 項 5 款規定，為不當勞動行為」乙節，相對人答辯如下：

1、相對人於 104 年 1 月接受宜蘭縣凱旋國中等 42 校委託與申請人進行團體協商，源起及協商情形（相證 1 團體協商大事記）如下：

(1) 自 102 年 4 月 8 日宜蘭縣教師職業工會依團體協約法向 42 校提出團體協約之協商，各校校長推派代表與工會進行協商，歷經 14 次協商，雙方對達成共識條文及權責歸屬問題各有主張，造成對立，期間更發生工會依勞資爭議處理法於 103 年 10 月底向勞動部提出凱旋國中等 8 校不當勞動行為裁決，於教育現場衍生諸多紛爭。

(2) 相對人為化解爭端、減輕校長負擔、促進校園和諧，組成專案小組建立溝通平臺，後決議由本府籌組協商團隊，42 校於 103 年 12 月陸續來文委託相對人進行

後續協商，相對人於 104 年 1 月接受各校委託（相證 5）。

（3）至 104 年 9 月 10 日止，相對人與申請人共歷經九次協商會議，完成協商條文 30 條。

（4）相對人於 104 年 10 月 1 日及 8 日分別向家長團體、校長及 42 校召開說明會（相證 6），並以 104 年 10 月 12 日府教學字第 1040170380 號函（相證 7）將協商結果通知 42 校已完成委託事項。

（5）42 校依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之規定，於 104 年 10 月 12 日前分別將完成合意之 30 條團體協約條文函報相對人進行核可程序。

2、按團體協約法第 6 條第 1 項規定：「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕」。相對人與 42 校為委託關係，自 104 年 2 月至 7 月間相對人與申請人已召開八次協商會議，完成協商條文 33 條。但申請人在協商程序尚未完成下，自行於網站宣布協商已完成，造成媒體輿論轉載，及部分團體如全國校長協會、家長團體等對團體協約的批評（相證 8）。相對人為妥善溝通 104 年 8 月間媒體輿論及社會大眾等反應意見，於 104 年 9 月 10 日再次召開第 9 次協商會議，就工時、寒暑假返校日數、導護工作、禁止搭便車條款等爭議條款協議刪除，故雙方達成合意之團體協約共計 30 條（相證 9）。

3、相對人為協助校長辦學、恢復校園和諧，由副縣長主

持本團體協商案，逕就申請人所提出各協約條文之實質內容進行協商，期望能達成協議。再者，協商過程均在相關法令規範下進行，不致造成教師間差別待遇問題，秉持「辦好教育，以學生權益為優先」等協商原則，與申請人自始至終以誠信互動，對申請人合理適當的協商請求或主張，均提出具體性或積極性之回答，亦提出對應方案，並完成團體協約 30 條文在案，不構成違反團體協約法第 6 條第 1 項情形。

- 4、申請人與相對人雙方完成協商日期為 104 年 9 月 10 日，相對人與 42 校委託關係之終止尚需擇期召開說明會。惟過程中遇社會輿論意見，爭議不斷。相對人因負有誠信協商義務，多次與家長等團體充分溝通代為協商之立場與原則，以化解疑慮及爭議，始能於 104 年 10 月 8 日向 42 校召開說明會，正式將團體協約共計 30 條交予 42 校。
- 5、另相對人係依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定行使核可權，故 42 校與申請人於簽訂前，應經相對人核可。42 校於 104 年 10 月 12 日分別函報相對人協商條文核可案，其程序及期間尚在相證 9 之團體協約第 31 條：「甲、乙雙方應於本協約協商完成後 30 日內，依團體協約法規定進行本協約之同意（核可）程序」之期間內；查前開 30 日期限為 104 年 10 月 10 日週六前應報核可程序，遇假日順延至次一上班日，即 104 年 10 月 12 日（週一）。相對人本於誠信原則、充分溝通，並無拒絕或阻礙協商，故無申請人所言程

序爭議問題，亦不構成違反團體協約法第 6 條第 1 項不當勞動行為。

6、又團體協約法並無規定上級主管機關核可案處理期限，申請人爰依行政程序法第 51 條第 1、2、3 項規定：「（第 1 項）行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。（第 2 項）未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為二個月。（第 3 項）行政機關未能於前二項所訂定期間內處理終結者，得於原處理期間之限度內延長之，但以一次為限」。故相對人自 104 年 10 月 12 日受理 42 校報府審核起二個月內至 104 年 12 月 11 日止應回復核可情形，並得依據行政程序法第 51 條延長至 105 年 2 月 11 日。因審核程序未果，相對人依前開規定於 104 年 12 月 10 日函知 42 校，並副知申請人處理期間延長 2 個月，訂於 105 年 2 月 11 日前函復（相證 10）。而相對人嗣後以 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號函復 42 校團體協約條文審核結果在案（相證 10），並未逾前開處理期限。

7、綜上，相對人基於行政程序等規定，並維護學生受教權益、確保校園和諧等原則，進行團體協商及協商條文之審核程序，又依限完成審核程序，於相對人並無不法侵害，應不構成違反工會法第 35 條第 1 項 5 款等不當影響、妨礙或限制工會成立、組織或活動之情形。

（三）就申請人請求裁決事項第二項「確認相對人未履行雙

方團體協約第 9 次協商會議決議，限期完成團體協約草案第 14 條及第 19 條之協商，構成不當勞動行為」乙節，相對人答辯如下：

- 1、查團體協約第 9 次協商會議決議第 2 點略以：「本次協商條文雙方合意刪除第 12 條、第 14 及 19 條未協商完成」，又第 3 點：「雙方就已達成合意之條文計 30 條進行核可及同意程序，後續再就達成合意之條文計 30 條交由各委託學校與工會簽訂。尚未協商完成之第 14、19 條，於會後另訂時間再作協商」（相證 12）。
- 2、已完成之團體協約共計 30 條，其中第 13 條及第 18 條為「未完成協商」，即申請人所言「未協商完成之第 14、19 條（原條文計有 33 條，因第 12 條刪除，第 13 條起各條號前移之故，以下簡稱「原條文第 14 條、第 19 條」）」（相證 13）。
- 3、就申請人主張「曾行文相對人要求進行協商，然相對人卻遲未明確回復協商日期，明顯違背誠實信用原則」乙節，相對人以 104 年 11 月 9 日府教學字第 1040174242 號函（相證 14）回復申請人：「本府於 104 年 10 月 12 日陸續收訖復興國中等 42 校函報團體協約共計 30 條，現正依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定辦理審核作業。又原協約條文第 14 條及第 19 條，查 104 年 9 月 10 日第 9 次協商會議時，本府協商小組業已表達因相關法令已訂定，建議刪除無需納入協約，當時雙方並無共識，故雙方暫擬另訂時間

再協商，本府將併同協商條文 30 條之審核結果及後續協商日期一併函復貴會」。相對人既受委託，自始負有誠信協商義務，本於誠信原則回應申請人之協商要求。而相對人於第 9 次協商會議中就申請人原條文第 14、19 條之要求，已表達條文已訂於相關法令中，無需納入協約，經會議充分討論，縱無法達成合意條文，相對人亦無所謂有違反誠信協商義務之情事。

- 4、42 校就已達成合意之 30 條團體協約條文，已報相對人進行審核程序。而未協商完成之第 13 及 18 條（即原條文第 14、19 條），因相對人無受 42 校再委託協商之名，又按「104 年 2 月 5 日宜蘭縣政府與宜蘭縣教師職業工會協商團體協約協商溝通會議紀錄（相證 15）決議第七點第 3 項有關記錄人員採輪流擔任，第一次由甲方擔任」致歷次協商單數次會議由相對人提起，而雙數次會議由申請人發起情形，申請人並無提起第 10 次協商程序之實。再者，於合意條文未有核可與否之情形下，待協商之條文無協商之實益。至此，相對人無構成團體協約法第 6 條第 1 項不利勞動行為之情事，申請人所請無理由。

- （四）申請人提請裁決「命相對人依團體協約法第 6 及 10 條規定，以誠實信用原則，限期完成團體協約核可案，以免不當影響、妨礙或限制申請人工會之組織與活動」乙節，相對人答辯如下：

- 1、相對人本於誠實信用原則與申請人進行團體協約協商，並以 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749

號函復 42 校團體協約條文審核結果在案，無逾處理期間之時限，符合團體協約法第 6 條及第 10 條規定，無不當勞動行為情形。

- 2、再查，申請人於 104 年 12 月 15 日提出本件裁決申請案，相對人於 104 年 12 月 11 日依行政程序法第 51 條第 1、2、3 項規定函知 42 校延長處理期間至 105 年 2 月 11 日。然在該延長處理期限屆至前，申請人便已先行提出本件裁決申請案；因相對人有依限期完成協商條文核可案之回復，無違團體協約法第 6 條及第 10 條規定。

(五) 申請人提請裁決「命相對人依團體協約法第 6 條規定，以誠實信用原則履行雙方團體協約第 3 次會議決議，限期專案解決未兼任行政職務需承辦行政工作及兼任行政工作及兼任行政職務教師減課不合理現象」乙節，相對人答辯如下：

- 1、查 104 年 4 月 2 日召開之團體協約協商第 3 次會議紀錄（相證 16）第 3 項討論如下：「『甲方未聘任乙方會員兼任行政職務時，不得要求乙方會員承辦公文、學校校務行政分層負責明細表或行政執掌表中已列為兼任職務之工作。』，工會所提意見因以下兩原因造成：1.兼任行政職務教師應承辦公文，卻把公文交由未兼行政職務教師承辦，或將其業務交給未兼行政職務教師承辦。2.兼行政職教師減課不合理現象，以致兼行政意願。以上造成原因確實需要檢討改善，由縣政府六個月內（10 月 2 日前）專案解決，無須列入

團體協約」。

2、相對人以 104 年 11 月 4 日府教學字第 1040185263 號函（相證 17）回復申請人處理情形並提出有關作為。再者，兼行政職教師減課問題，涉及預算經費，說明如下：

- （1）自 101 年起教師課稅以來，教育部為履行「課多少，補多少」之承諾，國中小每位老師每週減授 2 節課，國小導師再減 2 節，本縣國小主任授課節數自 101 年起調降 1~4 節、組長授課節數調降 1~6 節；本縣國中主任及組長授課節數調降 1~3 節。
- （2）惟教師課稅配套方案實施後，學校行政人員與教師授課節數差距不大，大幅影響教師兼任行政意願，為利學校覓得行政人力，相對人於 104 年 2 月 26 日起多次召開研商本縣國中小教師授課節數編排實施要點之會議，依據現況檢討兼行政教師減課之合理性，研修「宜蘭縣政府所屬國民中學教師授課節數編排實施要點」及「宜蘭縣政府所屬國民小學教師授課節數編排實施要點」，再次研擬調降教師授課節數 1~3 節。惟依行政院主計總處 102 年 8 月 8 日主預補字第 1020102033 號函送「各直轄市及縣（市）政府財力分級表」，相對人財力分級屬第四級且相對人債務超限情形嚴重僅次於苗栗縣，如本案一旦成立將成為相對人經常性之固定支出。
- （3）本案所涉相對人預算編列金額甚鉅，相對人耗費時日評估可行性，避免政策思延不週，為使前述授課節數

編排實施要點修正更臻完備，相對人已依行政程序提送本縣法規審查小組審議，俟部分條文文字修正後提送本縣法規審查小組審議發布。

- 3、本案涉及相對人行政權決定事項，雖為團體協約協商第3次會議決議事項，惟相對人於會議中已明確表達以上造成原因確實需要檢討改善及另案辦理，無須列入團體協約，雙方經充分討論後同意之，縱無合意條文，相對人已將相關問題納入檢討（同相證17），秉持協商誠信原則處理該議案，並無所謂違反誠信協商義務之情事。

（六）申請人提請裁決「命相對人依團體協約法第6條規定，以誠實信用原則履行雙方團體協約第9次會議決議，限期完成團體協約原草案第14及19條之協商」乙節，相對人答辯如下：

- 1、相對人本於誠實信用原則與申請人進行團體協約，符合團體協約法第6條規定。惟申請人於104年12月15日提出本件裁決申請之前，相對人已先於104年12月11日依行政程序法第51條第1、2、3項規定函知42校延長處理期間至105年2月11日。相對人係於104年12月17日以府教學字第1040169749號函（同相證10）函復42校團體協約條文審核結果。在相關程序期限到期前，申請人便已先行提出本件裁決申請，相對人並無怠於協商之情事，申請人所述無誠信原則，委無足採。
- 2、原條文第14、第19條，相對人於團體協約協商第9

次會議中已對申請人充分表達該條文規定訂於相關法令中，無需納入協約，雙方經充分討論後，縱無法達到合意條文，相對人亦無違反誠信協商義務之情事。就達成合意之 30 條團體協約條文，相對人業以 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號函（同相證 11）函復 42 校應重新商議權利與義務相當之團體協約內容，俟補正後再行報府；故於已達成合意之協商條文未獲核可情形下，待協商之第 13、18 條（原條文第 14、19 條）已無單獨後續協商之實益。

- 3、且原條文第 14 條規定：「甲方應核給乙方會員每年 1 日之健康檢查公假（健康檢查得於寒暑假期間辦理，如無法於寒暑假期間辦理，以不影響學校課務、校務之運作，由甲方核准調整，惟課務自理），另甲方應給予年滿 40 歲（係指前一年度 12 月 31 日止滿 40 歲）之乙方會員每 2 年進行一次之健康檢查補助。前項之健康檢查補助依實核銷，補助金額另訂之」。查 104 年 5 月 12 日召開之團體協約協商第 5 次會議紀錄（相證 18）決議：「前開條文保留，因事涉縣府預算編列之政策性問題，由縣府研議可行性」。基此，相對人自前開會議後，便著手研議。相對人並在 105 年 4 月 28 日以府教體字第 1050066833 號函修正「宜蘭縣政府所屬各級學校公教人員健康檢查補助原則」，將於近日奉首長核定後頒布各校執行；故原條文第 14 條無繼續協商之必要。

- 4、另原條文第 19 條規定：「甲方聘用不具乙方會員身

份之教師，非有正當理由，其勞動條件不得優於本協約之規定。甲方非有正當理由，不得對所屬非乙方會員之教師，就本協約所訂之勞動條件進行調整。非乙方會員經乙方同意後，支付一定費用予乙方者，不在此限。此名單由乙方提供甲方」。相對人認為團體協約法第 13 條已有規範，故認為應將原條文第 19 條刪除，以符合社會對於教師之觀感。

- (七) 綜上，相對人並無構成違反團體協約法第 6 條第 1 項及工會法第 35 條第 1 項 5 款規定不當勞動行為，祈請貴會駁回本裁決案。
- (八) 相對人之答辯：申請人之裁決請求駁回。
- (九) 其餘參見歷次調查程序會議記錄及相對人提出之書狀與證物。

三、雙方不爭執之事實：

- (一) 103 年 9 月至 104 年 1 月間，相對人成立專案小組共召開四次會議，最後決議由縣府組成協商小組進行後續協商。
- (二) 103 年 12 月至 104 年 1 月間 42 校陸續發文委託相對人與申請人進行協商，且未限制其授權範圍。
- (三) 相對人協商代表產生方式是由副縣長召集縣府相關單位之後，就教育處、人事處、財政處、主計處、秘書處推薦代表，另外就學校部分，由宜蘭縣校長協會推薦代表，家長部分由宜蘭縣家長協會及宜蘭縣家長會長協會推薦代表，簽請縣長同意組成。相對人協商代表包括：副縣長吳甲○○、秘書長陳○○、參議余○

○、教育處長文○○、教育處學管科科长林乙○○、人事處科長鄭○○、黃○○、財政處科長胡○○、主計處科長馮○○、秘書處科長詹○○、國中校長代表陳甲○○、國小校長代表吳乙○○、家長團體代表鄭甲○○、胡○○。

- (四) 相對人在 104 年 2 月至 9 月間與申請人共進行九次團體協約協商會議，達成合意條文共 30 條，條文內容詳如申證 12（即相證 9 扣除附註部分）。
- (五) 42 校在 104 年 10 月 12 日前將上開 30 條合意條文發函報請相對人核可。
- (六) 相對人以 104 年 12 月 17 日發文字號府教學字第 1040169749 號函復（申證 13）42 校未予核可，要求重新商議。
- (七) 申請人與相對人就他造在本案所提書證之形式真正均不爭執。

四、本案爭點：

- (一) 相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成，並經所代理協商學校報請核可後，至今未予核可之行為，是否構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為？
- (二) 相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成，並經所代理協商學校報請核可後，至今未予核可而要求重新商議之行為，是否構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為？
- (三) 相對人未履行雙方團體協約第 9 次協商會議決議「尚未協商完成之第 14 條及第 19 條，於會後另訂時間再

作協商」之行為，是否構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為？

五、判斷理由：

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，在判斷上更應以避免雇主之經濟優勢地位的不法侵害及快速回復勞工權益之立法目的為核心，以預防工會及其會員之權利受侵害及謀求迅速回復其權利。基此，就雇主之行為是否構成不當勞動行為的判斷時，應依勞資關係脈絡，就客觀事實之一切情狀，作為認定雇主之行為是否具有不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動之情形；至於行為人構成不當勞動行為之主觀要件，不以故意為限，只要行為人具有不當勞動行為之認識為已足。

本會經審酌雙方主張及證據，對本案爭點判斷如下：

（一）相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成，並經所代理協商學校報請核可後，至今未予核可之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為：

1、申請人主張：團體協商是工會之重要活動，團體協約之內容良否更將影響工會會員入會意願及組織發展。相對人對團約遲不核可，對於申請人工會的組織運作

及活動，顯生不當影響與妨礙，並限制了申請人工會的發展，違反工會法第 35 條第 1 項第 5 款之規定。相對人主張：教師之雇主為學校，相對人為學校之目的事業主管機關，受宜蘭縣所屬 42 所國中小學校以民法代理方式之雇主協商代表，相對人並非工會法第 35 條所指之雇主或代表雇主行使管理權之人，自非適格當事人。且相對人係依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定行使核可權，而該法未規定上級主管機關核可案處理期限，相對人依行政程序法第 51 條第 1、2、3 項規定，自 104 年 10 月 12 日受理 42 校報府審核起二個月內至 104 年 12 月 11 日止應回復核可情形，並得依據行政程序法第 51 條延長至 105 年 2 月 11 日。因審核程序未果，相對人依前開規定於 104 年 12 月 10 日函知 42 校，並副知申請人處理期間延長二個月，訂於 105 年 2 月 11 日前函復（相證 10）。而後相對人以 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號函復 42 校團體協約條文審核結果（相證 11），並無逾前開處理期限。相對人進行團體協商及協商條文之審核程序，又依限完成審核程序，並無不法侵害，應不構成違反工會法第 35 條第 1 項 5 款等不當影響、妨礙或限制工會成立、組織或活動之情形。

- 2、按不當勞動行為制度之目的在於保護勞工或工會從事工會活動，實踐憲法及相關勞動法規所保障之勞動三權，而非追究雇主之勞動契約責任，自無嚴格將雇

主範圍限制於勞動契約上雇主之必要。據此，勞動契約上之雇主，屬不當勞動行為救濟制度上之雇主，自不待言。

又教育部 102 年 3 月 20 日臺教師(三)字第 1020039198 號函說明一明載：「一、有關公立學校教師雇主之認定問題，本部與行政院勞工委員會（簡稱勞委會）於 101 年 10 月 24 日協商後，將朝『視協商事項權責認定團體協約協商主體』的方向研議」；說明二-（一）-3 記載：「3、由主管教育行政機關視協商事項權責為必要之行政指導。屬單一學校權責事項，如教師寒暑假返校時間安排、教師進修內容安排、教師教學觀摩安排等，以學校為協商主體；屬跨校性、地方一致性或地方財務權責事項，如教師工會會所、校務會議組成、代扣工會會員會費等，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，如教育經費預（決）算之編製、教師敘薪、教師聘任資格、退休、撫卹、待遇、保險、請假等，則以中央主管教育行政機關為協商主體」。而我國工會法第 6 條規定教師得組織職業工會或產業工會（下稱教師工會），若從團體協商之角度觀察，教師工會得以各個公立或私立學校為團體協約協商之對象，亦得以縣市政府（含其相關管轄教育事務之局處）或教育部為團體協約協商之對象，端視教師工會之需求或協商議題而定。以此觀之，各個公立或私立學校、縣市政府或教育部本來即具有雇主之身分。而當教師工會僅以各

個公立或私立學校為團體協約協商之對象時，縣市政府或教育部亦得以代理人身分，協助校方團體協商。縱使縣市政府或教育部未以代理人身分協助學校與教師工會進行團體協商，然衡諸我國教育行政體系，縣市政府或教育部對於公立或私立學校享有廣泛之行政監督或影響權力，實質上可能影響或主導團體協約協商之結果。從而，假設縣市政府或教育部於直接或間接涉入學校團體協商事務，具有不當勞動行為之認識或作為時，受害之教師工會本得依法申請裁決，以資救濟。以此推論，如果學校、縣市政府或教育部本諸雇主地位涉有對於教師或教師工會之其他不當勞動行為時，教師或教師工會本得向本會提起裁決之救濟，唯有如此解釋，方足以保障教師及教師工會之勞動三權，並符合憲法保障人民訴訟權之基本精神。要言之，視個案情形，各級教育主管機關亦不得豁免不當勞動行為之法律審查（本會 101 年度勞裁字第 31 號裁決決定意旨參照）。

次按，勞動三法（工會法、團體協約法、勞資爭議處理法）自 100 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，以達穩定和諧之勞資集體關係。然依工會法第 6 條第 1 項但書暨勞資爭議處理法第 54 條第 2 項第 1 款規定，教師僅得組織及加入產業工會及職業工會，且不得罷工，相較於一般勞工，教師之團結權及團體爭議權明顯受法律之限制。而近年來教師勞

動權利意識高漲，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，因受限於團體協約法第 6 條第 3 項第 2 款、第 3 款協商資格之限制，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保障。且依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定，一方為公立學校時，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，亦該當工會法第 35 條第 1 項第 5 款之雇主。

再者，團體協約之協商與簽訂為工會的首要任務、活動，也是組織工會並藉以保障其會員利益及提升其會員經濟地位的首要手段。申請人與 42 所學校間已達成團體協約之合意，且 42 所學校亦已依法報請相對人核可。承上所述，相對人對 42 所學校具有廣泛行政監督管理之權力，復握有團體協約之核可權，就申請人而言，亦屬廣義之雇主。倘若相對人無正當理由不予核可，致使申請人與 42 所學校間已達成合意的團體協約無法簽署，自屬嚴重不當影響、妨礙及限制申請人工會之活動，即有構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款不當勞動行為之可能。

3、我國於 2009 年通過之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，其中公民與政治權利國際公約第 22 條第 3 項及經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 3 項都規定：「關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。」而國際勞工組織依據憲章第 26 條規定，為處理會員國違反第 87 號「結社自由與團結權保障公約」以及第 98 號「團結權與團體協商公約」的申訴案件，所成立之結社自由委員會 2006 年作成之「結社自由委員會決定及原則摘要」，其中對於政府得否干預團體協約，已提出下列多項看法，可供我國參考：第 1001 項：國家機構應禁止干預而改變自由締結之團體協約的內容。(State bodies should refrain from intervening to alter the content of freely concluded collective agreements.)

第 1012 項：使當事人簽訂的團體協約發生效力，須經主管機關核准，違反團體協商及第 98 號公約的原則。(Making the validity of collective agreements signed by the parties subject to the approval of these agreements by the authorities is contrary to the principles of collective bargaining and of Convention No. 98.)

第 1015 項：要求團體協約的生效須經政府機關的事先核准，將阻礙雇主與勞工間利用自願的團體協商處

理僱用條件。即使主管機關拒絕給予核准，有時得向法院上訴，但事先行政認可的制度，有違自願協商的整體制度。(The requirement of previous approval by a government authority to make an agreement valid might discourage the use of voluntary collective bargaining between employers and workers for the settlement of conditions of employment. Even though a refusal by the authorities to give their approval may sometimes be the subject of an appeal to the courts, the system of previous administrative authorization in itself is contrary to the whole system of voluntary negotiation.)

第 1017 項：要求團體協約生效前須經行政核准，不符合第 98 號公約規定自願協商的原則。在當某些團體協約之條款顯與一般利益之考慮相衝突的案件，可能採行要當事人注意這些考慮，使其能更深入審查相關事項的程序，但仍是由當事人作最終決定。建立此種制度，係符合工會有權藉團體協商致力改善其會員之生活及工作條件的原則，也符合主管機關禁止限制此權利之任何干預的原則。(The requirement of ministerial approval before a collective agreement can come into effect is not in full conformity with the principles of voluntary negotiation laid down in Convention No. 98. In cases where certain collective agreements contain terms which appear to conflict

with considerations of general interest, it might be possible to envisage a procedure whereby the attention of the parties could be drawn to these considerations to enable them to examine the matter further, it being understood that the final decision thereon should rest with the parties. The setting up of a system of this kind would be in conformity with the principle that trade unions should enjoy the right to endeavour to improve, by means of collective bargaining, the conditions of living and of work of their members and that the authorities should refrain from any interference which might limit this right.)。

- 4、次查，團體協約法第10條第2項考其立法說明為：「三、鑒於各級政府機關（構）、公立學校及公營事業機構等之團體協約常涉政府預算或人事管理事項，為免造成政府運作之窒礙或衍生爭議，爰增訂第二項，非依程序經核可者無效」，再參酌上述國勞結社自由委員會多次表示政府不宜介入團體協約之看法，本會認為上級機關若不予核可，其理由僅能限縮於團體協約之內容有違反政府機關預算或人事管理法令者，而非漫無限制、隨意干涉，以免因政府過度干預，導致勞雇雙方耗費相當時間及精力始達成合意之團體協約均成徒勞。
- 5、查本案相對人就其代理42校與申請人進行團體協約之協商後所達成合意之30條條文，自承：「（問：請

問相對人，相證 9 達成合意的 30 條條文中，相對人於第一次調查會議中表示除第 19 條違反預算之外，是否有其他條文違反法令或預算？）相對人代理人文○○：依國民教育法第 10 條規定：學校應設校務會議，學校的重要章則及重大事項應經校務會議通過，團體協約勢必是學校的重大事項，依國民教育法規定應經校務會議通過，所以關於相證 9 團體協約第 4 條與國民教育法有競合之問題。相證 9 其他部分之條文沒有違反法令或預算。」（本會第二次調查會議紀錄第 1 頁第 5 行起至第 2 頁第 1 行）。而相對人在本會第一次調查會議中主張：「（問：上開條文，是否有任何條文有違反相關法令或預算規定？）相對人代理人林○○：…第 19 條經過宜蘭縣議會審查 105 年度預算，決議對於申請人理事、監事因辦理工會會務需要，所請會務假之支薪及其代課費用，非經提報宜蘭縣議會之同意，相關預算科目經費不得動支，會後 3 日內補陳宜蘭縣議會之決議」（本會第一次調查會議紀錄第 6 頁第 15 至 23 行）。故相對人就達成合意之 30 條條文中，僅認為其中第 19 條有涉及預算問題，其他條款均無違反政府預算或人事管理法令之處。惟查，上開宜蘭縣議會決議（相證 21）僅規定「二、縣政府執行本縣 105 年度總預算『宜蘭縣地方教育發展基金附屬單位預算』，對於宜蘭縣教師職業工會理事、監事因辦理工會會務需要，所請會務假之支薪及其代課費用，非經提報宜蘭縣議會之同意，相關預算

科目經費不得動支」，故宜蘭縣議會之決議，僅是「非經提報宜蘭縣議會之同意，相關預算科目經費不得動支」，而非第 19 條內容本身有何違反法令或預算之處。且不論宜蘭縣議會將來是否同意動支該等經費，均屬未來不確定之事，相對人自不得以將來不確定發生之事，作為不予核可之理由。且團體協約之簽訂，並無礙簽約當事人仍應遵守法令之義務。有關學校各項經費之支出，本即有法令之規定，故縱使將來宜蘭縣議會否准動支該預算，導致系爭團體協約之甲方無從依據該協約第 19 條第 2 項之規定負擔代課費用，亦屬非可歸責於甲方之不能履行，甲方自無庸支付該項代課費用。況宜蘭縣議會審查 105 年度預算結果係於 104 年 12 月 28 日以宜議議字第 1040003778 號函通知相對人，是在相對人 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號函之後，亦即相對人發函 42 所學校時尚不得知悉宜蘭縣議會對預算審查之結果。

- 6、綜上所述，相對人至今均未能指明申請人與 42 校達成合意之 30 條條文有何違反政府預算或人事管理法令之處，然卻至今未予核可，甚至以 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號函文要求就已達成合意之 30 條條文內容繼續協商，其行為反覆不一，有欠誠信。且相對人代理 42 校與申請人進行團體協約協商之內部實際負責人員，與其 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號函文內部簽呈之人員，可說是同一批人員，其前後主張竟自相矛盾。團體協商本

即屬工會之重要活動，團體協約之內容良否更將影響工會可否吸引更多會員加入工會、進而擴張工會之組織及發展。相對人對系爭團體協約無正當理由遲不核可，將影響申請人的組織運作、活動，甚至有限制申請人發展之虞。故本會認為相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成後，無正當理由至今未為核可之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。

(二) 相對人自 104 年 9 月 10 日協商完成，並經所代理協商學校報請核可後，至今未予核可而要求重新商議之行為，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為：

- 1、申請人主張：相對人於 104 年 1 月 26 日函復申請人同意宜蘭縣立復興國民中學等 42 校，委託相對人籌組專案小組與申請人進行團體協約協商，相對人並於 104 年 3 月 30 日增列兩位家長團體代表擔任協商代表。雙方自 104 年 2 月 17 日起歷經 9 次協商會議，終於在 104 年 9 月 10 日第 9 次協商會議第 3 點決議：「雙方就已達成合意之條文計 30 條進行核可及同意程序，後續再就達成合意之條文計 30 條交由各委託學校與工會簽訂」(如申證 6)。申請人已於 104 年 9 月 12 日召開第 3 屆第 1 次臨時會員代表大會同意 30 條團體協約條文，另宜蘭縣立復興國民中學等 42 校亦已於 104 年 10 月 12 日前，陸續將上開達成合議之 30 條條文函送相對人進行核可，惟相對人至今非但未予核可，甚至以 104 年 12 月 17 日發文字號府教學字第 1040169749 號函復(申證 13) 42 校未予

核可，要求重新商議，其行為顯構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為。

相對人則辯稱：其係依民法代理關係代理宜蘭縣 42 校公立中小學與申請人進行協商，而與申請人達成 30 條條文之合意。至於其核可與否，係依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定其有核可權。該法未規定上級主管機關核可之處理期限，相對人依行政程序法第 51 條第 1、2、3 項規定，自 104 年 10 月 12 日受理 42 校報府審核起二個月內至 104 年 12 月 11 日止應回復核可情形，並得依據行政程序法第 51 條延長至 105 年 2 月 11 日。因審核程序未果，相對人依前開規定於 104 年 12 月 10 日函知 42 校，並副知申請人處理期間延長二個月，訂於 105 年 2 月 11 日前函復（相證 10）。而後相對人以 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號函復 42 校團體協約條文審核結果在案（相證 11），並無逾前開處理期限。相對人進行團體協商及協商條文之審核程序，又依限完成審核程序，並無團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為。

- 2、查申請人前於 102 年 4 月 8 日向宜蘭縣復興國中等 38 所公立中小學提出團體協約協商請求，歷經 12 次協商會議，達成合意條款。其中雖有部分學校將合意條款函報相對人核可，但相對人未為回覆；然亦有部分學校卻認為合意條款中有非屬學校權責事項，而應屬宜蘭縣政府（即本案相對人）權責事項，而未將合

意條款報請相對人核可，致與申請人發生爭議。申請人因而向本會提起不當勞動行為之裁決申請（即 103 年勞裁字第 40 號案）。而後相對人遂在 103 年 9 月至 11 月間召開三次專案小組會議，並以 103 年 12 月 3 日府教學字第 1030197576 號函勞動部，其中說明三略謂：「三、本府『研商本縣學校與宜蘭縣教師職業工會有關團體協約之協商事宜』專案小組已分別於 103 年 9 月 5 日、10 月 3 日、11 月 13 日召開 3 次會議，依第三次專案小組會議決議三要以：（一）啟動宜蘭縣教師職業工會與宜蘭縣政府協商機制，終止目前工會與各校間後續協商之進行及相關爭議處理。（二）本府籌組協商小組及後續協商進行方式將另案再議。本府並於 103 年 11 月 28 日以府教學字第 1030195743 號函請宜蘭縣教師職業工會進行後續事宜在案」，有本會 103 年勞裁字第 40 號案卷資料可稽。申請人嗣後遂撤回該件不當勞動行為裁決申請，並撤回其對 38 所學校之團體協約協商請求，而改以向相對人提出本案系爭團體協約協商之請求，再由相對人以受 42 所學校委託之身分與申請人進行系爭團體協約之協商，並達成 30 條條文之合意。

惟查，系爭團體協約達成合意之 30 條條文及未達成協議之 2 條條文（即原條文第 14 及 19 條），依照前述教育部 102 年 8 月 19 日臺教師（三）字第 1020106635 號函及其附件所列意見，相對人就其中部分議題本即立於協商主體之雇主，已如前（一）所

述。然相對人卻在本案宣稱全部議題均為學校職權，並以民法代理之方式將自己包裝為該 42 校代理人而與申請人進行協商，其所為已非無可議之處，更與其 103 年 12 月 3 日府教學字第 1030197576 號致勞動部函稱其決定「啟動宜蘭縣教師職業工會與宜蘭縣政府協商機制」顯有矛盾。

再者，相對人以 42 校「代理人」之姿，在 104 年 2 月至 9 月間與申請人共進行九次團體協約協商會議，達成合意條文共 30 條（條文內容詳如申證 12、或相證 9 扣除附註部分），為兩造所不爭執事項。該 30 條條文中，有諸多議題乃屬相對人本身之權責範圍，而非屬學校權責範圍，相對人既與申請人達成合意，嗣後卻利用其為 42 校上級主管機關之身分，假藉團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之核可權規定，未予核可，其行為實難認符合誠信原則。

- 3、次按，團體協約法第 6 條第 1 項後段課予勞資雙方有團體協商之義務，係指當勞資一方對於他方針對勞動關係或勞動條件等事項提出團體協約之協商時，他方無正當理由者，不得拒絕協商；同條項前段則課予勞資雙方誠信協商之義務，亦即勞資雙方進入團體協約協商程序後，雙方需秉持誠信原則進行協商。而參照同法第 6 條第 2 項，誠信協商義務宜解為：勞資雙方須傾聽對方之要求或主張，而且對於他方之合理適當的協商請求或主張，己方有提出具體性或積極性之回答、主張或對應方案，必要時有提出根據或必要資料

之義務。是以為達成協商合意，勞資雙方應為合理的努力。

依照前述教育部 102 年 3 月 20 日臺教師(三)字第 1020039198 號函及其附件所載，屬跨校性、地方一致性或地方財務權責事項，如教師工會會所、校務會議組成、代扣工會會員會費等，以縣市政府（地方主管教育行政機關）為協商主體，故縣市政府也有作為協商主體之可能。且如上（一）所述，我國教育行政體系，縣市政府或教育部對於公立或私立學校享有廣泛之行政監督或影響權力，實質上可能影響或主導團體協約協商之結果。倘屬縣市政府權責範圍之事項，然縣市政府藉操作協商事項與協商主體之方式，使其毋庸作為協商主體，而立於上級主管機關之地位，當學校與工會協商並達成合意後，依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定，將團體協約報請縣市政府核可時，縣市政府所作出不予核可之決定，如有「無正當理由拒絕協商」或「違反誠實信用原則進行協商」之情事，原則上可解為構成拒絕協商之不當勞動行為。蓋若不作此解釋，將使學校與工會團體協商無法進行，並破壞雙方原有和諧勞資關係，也難以達成上述勞動三法修法之目的。

再退步而言，倘縣市政府受學校委任擔任團體協約協商之代理人，且獲全權決定協商內容之授權，並由其指定協商代表之構成，實際參與全程協商，則縣市政府如有違反誠信協商之行為，亦有構成團體協約法第

6 條第 1 項不當勞動行為之可能。

- 4、查相對人以 42 校代理人之姿與申請人達成合意之 30 條條文，其中有涉及教師工會會所、校務會議組成、代扣工會會員會費等屬跨校性、地方一致性或地方財務權責事項，依照上述教育部 102 年 3 月 20 日臺教師(三)字第 1020039198 號函示，應以相對人為雇主與申請人進行團體協約之協商，方為正辦。

且教育部曾以 102 年 8 月 19 日臺教師（三）字第 1020106635 號函（其正本受文者即為本案相對人，申證 1）說明三記載：「三、有關與教師工會協商之權責他方，係依客觀事實的「協商事項權責」予以認定，然，貴縣於協商草案多主觀認定權責歸屬宜有全國一致性，實已違反本部 102 年 3 月 20 日向各直轄市、縣（市）政府重申及補述之因應措施」，對相對人之錯誤主觀認定予以指正。教育部更在該函附件中向相對人逐一指明有關教師在校服務時間、教師寒暑假到校備課天數、教師加班等涉及補休或加班費核發等事宜、教師授課節數、教師短期進修研習、教師健康檢查補助原則、學校財務統籌與分配事宜、學校委託私人辦理事宜、教師資遣核准事宜、工會會務假之核給、代扣工會會費、校舍（地）及設備借用管理、教師工會得否派員參加學校召開之會議或委員會等事項，其協商主體應為相對人，而非學校。

依教育部上開意見，系爭團體協約雙方達成合意之 30 條條文，其中有諸多條文之協商主體本即應為相對人

而非學校(例如申證 12 或相證 9 所載第 12、19、20、21 條…等)。故就該等議題，相對人自始處於雇主地位，不因其主觀推諉該等議題均屬學校權責範圍，並將其自己包裝成學校之民法代理人，而異其結果。相對人在本會調查程序中雖一再堅稱系爭團體協約之議題均屬學校權責範圍(第一次調查會議紀錄第 6 頁第 18 行起至第 7 頁第 7 行；第二次調查會議記錄第 2 頁第 3 至 6 行)。然對照相對人 104 年 12 月 17 日府教學字第 1040169749 號不予核可函(申證 13)說明二卻又記載：「二、有關貴校所屬教師具宜蘭縣教師職業工會(以下簡稱教師工會)會員身分者，本職所涉之權利與義務本有全國及全縣一致性…」，顯已自相矛盾。相對人就該等協商主體本即應為相對人而非學校之合意條文，非但不以雇主身分與申請人協商，且其操控協商主體，將自己包裝成 42 校代理人與申請人協商並達成合意後，經其所代理之 42 校報請核可，復以 104 年 12 月 17 日發文字號府教學字第 1040169749 號函復 42 校未予核可而要求重新商議(申證 13)，由此可證相對人自始即無意就其權責範圍內之事項與申請人進行協商，有違誠信協商義務，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為。

- (三) 相對人未履行雙方團體協約法第 9 次協商會議決議「尚未協商完成之第 14 條及第 19 條，於會後另訂時間再作協商」之行為，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為：

1、申請人主張：依據其與相對人團體協約協商第9次會議紀錄第3點決議：「尚未協商完成之第14、19條，於會後另訂時間再作協商」(申證6)。申請人於104年10月16日以宜教工會字第1040000120號函請相對人函復後續協商日期，然相對人於其104年11月9日府教學字第1040174242號回函中，並未明確告知後續協商日期，明顯違背誠信協商原則。

相對人主張：原條文第14、第19條，相對人於團體協約協商第9次會議中已對申請人充分表達該條文規定訂於相關法令中，無需納入協約，雙方經充分討論後，縱無法達到合意條文，相對人亦無違反誠信協商義務之情事。且在已達成合意之30條協商條文未獲核可情形下，待協商之原條文第14、19條並無單獨後續協商之實益。又原條文第14條係關於健康檢查事項，相對人在105年4月28日以府教體字第1050066833號函修正「宜蘭縣政府所屬各級學校公教人員健康檢查補助原則」，將於近日奉首長核定後頒布各校執行；故原條文第14條無繼續協商之必要。而有關原條文第19條，相對人認為團體協約法第13條已有規範，故認為應將該條文刪除，以符合社會對於教師之觀感。

2、如前所述，團體協約法第6條第1項前段課予勞資雙方誠信協商之義務，亦即勞資雙方進入團體協約協商程序後，雙方需秉持誠信原則進行協商。而團體協約協商之主體為工會與雇主，協商過程中，自應互以他

方為協商對象，方符合團體協商、協約自治之真諦。團體協商是一種勞雇間共同決定勞動條件的過程，勞雇雙方對於協商中之勞動條件，不僅負有須積極地透過團體協商來決定勞動條件之義務，也負有消極地不單方進行決定或變更之義務。因之，雇主在協商過程中若未充分地與工會進行協商，便單方地表明實施己方方案、片面決定或變更勞動條件，應解為係違反誠信協商義務（本會 103 年勞裁字第 23 號裁決決定意旨參照）。

再者，從團體協約法第 1 條之立法意旨觀之，該法制定之目的乃為規範團體協約之協商程序及其效力，穩定勞動關係，促進勞資和諧，保障勞資權益。茲以團體協約為工會與雇主或雇主團體合意簽訂之契約，是以誠實信用原則應為最高之指導原則之一，故為穩定勞動關係、促進勞資和諧、保障勞資權益，勞資雙方為團體協約協商過程時，自應由勞資雙方秉持誠信原則進行協商。如有一方違反，復由該違反行為觀察，可認該行為與團體協約法所賦予雇主與工會間應合意簽訂團體協約之規範目的有違，而係由單方排除應由勞資雙方互為協商之程序為之、單方就應協商之事務，未經雙方互為協商之程序，即擅自採取行動、未經雙方協商即單方改變勞動條件等，均可認該違反行為之一方，有違誠實信用原則，而具可非難性（台北高等行政法院 104 年度訴字第 740 號判決意旨參照）。

查申請人與相對人於 104 年 9 月 10 日團體協約協商第 9 次會議中，作成：「3.雙方就已達成合意之條文計 30 條進行核可及同意程序，後續再就達成合意之條文計 30 條交由各委託學校與工會簽訂。尚未協商完成之第 14、19 條（如附件），於會後另訂時間再作協商」之決議，有該次協商會議紀錄在卷可稽（申證 6 與相證 12）。故兩造確實在該次會議中有約定就尚未協商完成之第 14、19 條，於會後另訂時間再作協商。然相對人嗣後卻未就該二條文與申請人繼續進行協商，反在 105 年 4 月 28 日以府教體字第 1050066833 號函修正「宜蘭縣政府所屬各級學校公教人員健康檢查補助原則」並施行之，將刻正與申請人進行協商之議題以單方決定之方式公佈施行，顯與「協商」二字之精神背道而馳。且相對人既已自行修正頒佈「宜蘭縣政府所屬各級學校公教人員健康檢查補助原則」，無異證明其就該議題並無財政上之困難。而相對人與申請人繼續進行協商之義務，更不會因為相對人單方修正頒佈上開補助原則而自動消失。故相對人主張因上開補助原則已修正頒佈而無繼續協商第 14 條之必要云云，顯不可採。從而相對人執上開理由未繼續與申請人協商原條文第 14 條，有違團體協約法第 6 條第 1 項所規定之誠信協商原則。

又按團體協約法第 13 條規定：「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，就該團體協約所約訂之

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」，此即所謂禁止非會員搭便車條款。該條既明訂「團體協約得約定」，勞雇雙方自得以團體協約之方式提出協商。故相對人稱因團體協約法第 13 條已有規範，故認原條文第 19 條應予刪除，以符合社會對於教師之觀感云云，顯與團體協約法第 13 條之文義互相矛盾，其所辯自不可採。從而相對人以上開理由未繼續與申請人協商原條文第 19 條，有違團體協約法第 6 條第 1 項之誠信協商原則。

- 六、勞資爭議處理法對於裁決救濟命令之方式，並未設有明文。裁決委員會如果認定雇主之行為構成不當勞動行為時，究應發布何種救濟命令，本法並未設有限制，裁決委員會享有廣泛之裁量權，不受當事人請求之拘束，但並非漫無限制，解釋上，救濟命令不得違反強行法規或善良風俗，救濟命令之內容必須具體、確定、可能；而於斟酌救濟命令之具體內容時，則應回歸至勞資爭議處理法賦予裁決委員會裁量權之制度目的來觀察。易言之，應審酌裁決救濟制度之立法目的在於保障勞工團結權、團體協商權、團體爭議權等基本權，以及透過此等保障來形塑應有的公平的集體勞資關係。具體言之，於雇主不當勞動行為該當工會法第 35 條第 1 項或團體協約法第 6 條第 1 項規定之場合，裁決委員會於審酌如何發布本項救濟命令時，係以確認雇主該當不當勞動行為為原則；其次，對於違反工會法第 35 條第 1 項或團體協約法第 6

條第 1 項規定者，裁決委員會於依據勞資爭議處理法第 51 條第 2 項命相對人為一定行為或不行為之處分（即救濟命令）時，則宜以樹立該當事件之公平勞資關係所必要、相當為其裁量原則。

如上所述，本會既認定相對人上開行為構成違反工會法第 35 條第 1 項第 5 款及團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為，為求回復申請人與相對人間應有之公平集體勞資關係，並利團體協約之後續程序進行，除於主文第一、二項為確認外，另有核發救濟命令之必要。且相對人應遵守兩造在第九次協商會議之決議，就尚未協商完成之原條文第 14 條及第 19 條繼續協商。故裁決如主文第四、五項，以促相對人進行後續程序。

附帶說明，相對人雖於本案 105 年 7 月 29 日詢問會議中聲稱其於 104 年 10 月 12 日以相證 7 函文與 42 校解除委託關係云云。惟查，相證 7 說明二記載：「雙方就已達成合意之條文計 30 條…本府業已完成貴校委託事項」，乃屬民法第 540 條受任人之報告義務；而相證 7 說明四僅是要求 42 校依照團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定辦理，均非相對人所稱委託關係之解除；更何況依照前述教育部 102 年 8 月 19 日臺教師（三）字第 1020106635 號函及其附件所載，有關教師健康檢查補助原則（即尚未協商完成之原條文第 14 條）其協商主體本即為相對人，而非學校，相對人自不得藉「解除委託關係」為由豁免其協商義務，併予指明。

七、本件事證已臻明確，雙方其他之攻擊、防禦或舉證，經

審核後對於本裁決決定不生影響，故不再一一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件裁決請求部分有理由，部分無理由，依勞資爭議處理法第 46 條第 1 項、第 51 條第 1 項，第 2 項規定，裁決如主文。

勞動部不當勞動行為裁決委員會

主任裁決委員 黃程貫

裁決委員 張詠善

林振煌

王能君

蔡正廷

吳姿慧

蔡志揚

蘇衍維

吳慎宜

康長健

侯岳宏

徐婉蘭

中 華 民 國 1 0 5 年 7 月 2 9 日
如不服本裁決有關工會法第 35 條第 1 項各款或團體協約法第 6 條第 1 項之決定，得以勞動部為被告機關，於裁決決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區文林路 725 號）提起行政訴訟。