

# 建構我國公部門勞資爭議處理機制之研究

A study of Mechanism for Settling Labor Dispute Resolution  
in the Public Sector



建構我國公部門勞資爭議處理機制之研究 ILOSH103-R311

勞動部勞動及職業安全衛生研究所

勞動部勞動及職業安全衛生研究所

INSTITUTE OF LABOR, OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH, MINISTRY OF LABOR



地址：新北市汐止區橫科路407巷99號  
電話：(02) 26607600  
傳真：(02) 26607732  
網址：<http://www.ilosh.gov.tw>

ISBN 978-986-04-4868-9



9 789860 448689

GPN:1010400925

定價：新台幣350元

建構我國公部門勞資爭議處理機制之研究

**A study of Mechanism for Settling Labor  
Dispute Resolution in  
the Public Sector**

勞動部勞動及職業安全衛生研究所

# 建構我國公部門勞資爭議處理機制之研究

## A study of Mechanism for Settling Labor Dispute Resolution in the Public Sector

研究主持人：康長健、黎博文

計畫主辦單位：勞動部勞動及職業安全衛生研究所

研究期間：中華民國 103 年 7 月 9 日至 103 年 12 月 10 日

**\*本研究報告公開予各單位參考\***  
**惟不代表勞動部政策立場**

勞動部勞動及職業安全衛生研究所

中華民國 104 年 4 月

# 摘要

本研究首先針對公部門勞動關係之本質及制度設計加以論證，藉以找出我國目前正在萌芽此類制度之理論基礎及所應遵循之發展方向。其次，分別就國際勞工組織所通過相關之國際勞動基準、美國、德國、日本及英國之制度加以說明，藉以明瞭國際潮流及各先進國家目前在這方面發展情形，尤其是在遭逢勞資爭議時之處理機制。第三，本研究亦聚焦於我國在尚未成熟之公部門勞資爭議處理機制下，欲建構該機制可能實際面臨的問題。第四，我國制度發展尚需視先進國家經驗提供之借鏡能否實際反映到勞動三法之配套修正。最後，則是將這幾個先進國家對公部門勞動三權行使所設計之機制加以彙整，並為我國目前根據勞動三法之相關規定，找出這些先進國家之立法及措施可供參考之處，分別以短、中、長三個階段為期，提出政策建議。

關鍵詞：公部門勞動關係、團結權、協商權、爭議權、公部門勞資爭議處理制度、罷工權

# Abstract

Firstly, this research project tries to evaluate the essential elements and legal regime governing labor relations in the public sector in general and the mechanism for settling labor disputes in particular. Secondly, it makes an in-depth research on the development of labor law systems governing the public sector through related international labor standards established by the International Labor Organization (ILO) and several other developed economies, such as the United States, Germany, Japan and the United Kingdom, with emphasis on their respective legal regimes dealing with the settlement of labor disputes in the public sector. Thirdly, this project concentrates on the problems faced by Taiwan for settling labor disputes in its fledging public sector. Forthly, it will delve into whether the experiences from these advanced countries can provide any guidance for Taiwan given its recent efforts to establish a new legal regime to handle labor disputes in its public sector through the amendments of the Labor Union Act, the Collective Agreement Act and the Settlement of Labor Disputes Act in 2010. Finally, the project offers several policy proposals (through three stages) to improve the legal regime's actual implementation.

Keywords: Labor–Relations in the Public Sector, Rights to Organize Rights to Bargain Collectively, Right to Dispute, Legal Regime for the Settlement of Labor Disputes in the Public Sector, Right to Strike.

# 目錄

摘要.....	i
Abstract.....	ii
圖目錄.....	vii
表目錄.....	viii
第一章 計畫概述.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 目的.....	2
第三節 研究範圍.....	3
第四節 研究方法.....	6
一、文獻分析法.....	6
二、歷史研究法.....	7
三、比較研究法.....	7
四、焦點座談法.....	7
第二章 我國勞資爭議處理概況與制度發展.....	8
第三章 公部門勞動關係之本質及制度規範設計.....	14
第一節 前言.....	14
第二節 公部門勞動關係本質的爭議.....	18
第三節 公部門勞動關係制度規範的檢討.....	24
第四節 公部門工會角色的爭議.....	31
第五節 小結.....	35
第四章 規範公部門勞資爭議處理機制之國際勞動基準.....	39
第一節 前言.....	39
第二節 規範團結權及團體爭議權之國際勞動基準.....	41

一、國際勞工組織第 87 號公約之相關規定.....	41
二、結社自由委員會角色分析.....	42
三、結社自由原則之確立.....	48
第三節 規範團體協商權之國際勞動基準.....	53
一、國際勞工組織第 98 號公約之相關規定.....	53
二、團體協商一般原則之確立.....	54
第四節 補充規範團結權及團體協商權之國際勞動基準.....	57
一、國際勞工組織第 135 號公約之相關規定.....	57
二、國際勞工組織第 154 號公約之相關規定.....	58
第五節 規範公部門受僱者勞動三權之國際勞動基準.....	59
一、國際勞工組織第 151 號公約之相關規定.....	59
二、相關各公約間之關係.....	60
第六節 小結.....	62
第五章 美國聯邦政府部門之勞資爭議處理機制.....	65
第一節 前言.....	65
第二節 美國規範聯邦政府勞動關係法制之發展沿革.....	66
第三節 工會選舉爭議之處理.....	71
第四節 不當勞動行為爭議之處理.....	72
第五節 協商爭議及僵局之處理.....	75
第六節 個別怨情申訴之處理.....	77
第七節 罷工行為之禁止.....	78
第八節 未來改革之方向.....	81
第九節 小結—美國經驗之啟示.....	83
第六章 德國公部門之勞資爭議處理機制.....	86
第一節 德國公部門集體勞資關係制度與實踐.....	86
一、同盟與共同決定：集體勞資關係雙軌制.....	86

二、憲法同盟自由基本權之保障與傳統職業公務員制度.....	87
三、公務員工會組織發展：歷史與現況.....	88
四、憲法共同決定基本權之保障與國家機關獨立性確保.....	89
第二節 同盟自由基本權與爭議行為.....	93
一、公務員罷工禁止：來自於傳統職業公務員制度的必然？.....	93
二、其他公部門勞動者罷工行使之影響.....	102
三、有限協約自治下的公務員集體協商.....	108
第三節 共同決定制度下之爭議處理.....	110
一、人事代表會制度與爭議處理.....	110
二、附論：公務員個別申訴處理.....	115
第四節 小結.....	121
第七章 日本公部門之勞資爭議處理機制.....	124
第一節 前言.....	124
第二節 日本公部門勞動關係之發展現況.....	125
一、公部門勞資關係之涵蓋範圍.....	125
二、勞動基本權之限制.....	126
第三節 勞資爭議處理之機制.....	128
一、民間勞資爭議處理機制.....	128
二、公部門勞資爭議處理機制.....	134
第四節 過去修正草案之改革方向.....	136
一、團體協商.....	138
二、不當勞動行為.....	139
三、勞資爭議處理.....	140
第五節 小結.....	140
第八章 英國公部門之勞資爭議處理機制.....	142
第一節 前言.....	142

第二節 英國政府對公部門勞工政策之發展.....	144
第三節 公部門受僱人勞動條件的決定與勞動關係之樣態.....	157
第四節 英國公部門勞資爭議之處理.....	166
一、勞資爭議行為及其所涉的責任.....	169
二、英國法律對於工會承認爭議的規範.....	182
第五節 小結.....	198
第九章 我國公部門勞動關係與爭議處理機制之現況與展望.....	202
第一節 公部門及其受僱者之界定.....	202
第二節 從「特別權力關係」進展到「基本勞動關係」.....	203
第三節 勞動基本權之憲法基礎.....	204
第四節 公務人員作為勞動關係之權利主體.....	205
第五節 國際勞動基準之觀察.....	207
第六節 美國對我國之觀察.....	209
第七節 我國公部門勞動三權之進展.....	210
第十章 政策建議.....	219
一、短期之政策建議.....	219
二、中期之政策建議.....	220
三、長期之政策建議.....	221
誌謝.....	223
參考文獻.....	224
附錄一.....	241
第一次專家焦點座談會議紀錄.....	241
第二次專家焦點座談會議紀錄.....	251

# 圖目錄

圖 1 我國勞資爭議件數統計（78 年至 103 年） .....	9
圖 2 102 年勞資爭議終結案件處理方式.....	10
圖 3 102 年勞資爭議終結案件處理結果.....	10
圖 4 我國勞資爭議調解流程.....	11
圖 5 工會團體協商結構.....	19
圖 6 政府機關團體協商結構.....	19
圖 7 公部門團體協商架構.....	20
圖 8 工會追求價租的方法.....	32
圖 9 公部門勞動關係法制設計思考架構.....	35

## 表目錄

表 1 德國集體勞資關係雙軌制比較表.....	86
表 2 德國共同決定雙元體系.....	86
表 3 我國公部門受僱者之類別與集體勞動關係適用之法令.....	203
表 4 先進國家與我國公務人員勞動基本權之比較.....	207

# 第一章 計畫概述

以下本文將針對研究背景、研究目的、研究範圍、研究方法與研究限制等，分別加以說明。

## 第一節 研究背景

近年來，全球化（globalization）對勞動者產生之負面影響愈來愈受重視，保障集體勞動權利亦成為國際勞工組織大力鼓吹所謂「核心」（core）勞動基準不可或缺之一環。事實上，在各國私部門（private sector）集體勞動關係日益衰微之際，公部門（public sector）集體勞動關係之蓬勃發展，恰可產生某些撥亂反正之效果。此時吾人若能針對規範公部門集體勞動關係之各類國際勞動基準進行一適時之檢驗，或可為全球及各國勞工運動指引出一嶄新之發展方向。

一般而言，公部門集體勞動關係中集體勞動基準之發展較私部門晚了許多，主要係因對於這類勞動關係與基準之重視，一直要到 1970 年代後期才開始；而早在第二次世界大戰之 1940 年代後期，國際勞工組織即開始著手推動對私部門勞動者之團結權、協商權與爭議權等所謂集體勞動權利之保障。

我國私部門集體勞動關係一向不發達，而規範集體勞動權利之工會法、團體協約法與勞資爭議處理法所謂「勞動三法」，亦未發揮應有功效。自 1987 年政府宣布解嚴以後，集體勞動關係法制之重新建構議題，故開始受到重視，而公部門集體勞動關係法制之發展，亦因公務人員在制定公務人員基準法過程中要求享有完整之勞動三權，以及過往教師們在修正教師法時做出同樣之呼應後，讓公部門集體勞動關係法制之議題開始受到正視。雖嗣後制定之公務人員協會法及新修正之教師法，僅賦予公教人員有限度之團結權及協商權，但至少已跨出由特別權力關係進展到一般集體勞動關係之第一步。

目前我國集體勞動三法已有初步修正，對公部門勞動關係之若干變遷，再度引發熱烈討論。實務上如公營事業工會、教育產業工會屢屢提出與各級行政機關（構）間進行集體協商，而受僱者與工會亦因雇主之不當行為、協商僵局或契約爭議等，尋求訴訟外紛爭解決等情，亦有逐漸攀高之勢。如何持續健全勞資爭議處理機制，為當前應積極面對之課題。事實上，歐美各國公部門已逐漸與私部門趨向一致，至於我國在這方面究應何去何從，實屬莫衷一是；對照我國當前發展

現況，公營事業工會、教師產業工會與雇主進行集體協商衍生之勞資爭議頻仍，使用訴訟外紛爭處機制之情形，屢見不鮮。故本研究除探討集體勞動基準及主要先進國家在這方面之發展趨勢，希從中汲取我國公部門勞動關係法制某些啟示並提供革新之用外，尤其特別著重在公部門勞資爭議處理此新興領域。

又本研究亦針對國際勞工組織與先進國家（如美國、英國、德國及日本等）過去對公部門集體勞動關係法制所建構之各項努力情形，做一完整之說明。由於在國際上公部門集體勞動關係之蓬勃發展，已是一不可阻擋之潮流趨勢，因此，不論未來能否進一步法制化，我國均應及早規劃因應。雖各國因歷史背景與政經情勢不同，無法判定孰優孰劣，惟國際勞工組織相關公約與觀察報告皆不斷重申公部門受僱者應享有等同於一般勞動者完整之集體勞動權利，並於 1948 年、1949 年，分別通過「第 87 號結社自由及團結權保障公約」(Freedom of Association and Protection of Right to Organize Convention, 1948) 及「第 98 號團結權及團體協商公約」(Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949)，並明定為核心勞動基準公約。後歷經近六十年努力，該組織已為公部門集體勞動關係建構為數甚多之勞動基準，例如，「第 151 號勞動關係（公共服務）公約」(Labour Relations (Public Service) Convention, 1978) 內容對公部門受僱者集體勞動權益之保障，堪稱係健全集體勞動關係發展最基本之要求，尤其該組織結社自由委員會嗣後之各種詮釋，幾使之與私部門目前實施者有逐漸趨於相同之勢，頗值我國參考攻錯。

最後，有鑑於公部門運作係依其法定職權與預算，故應依相關法令積極辦理勞動關係工作，作為私部門之模範。為符合我國國情，兼顧國際規範與社會文化，本計畫可供主管機關於研擬政策、制定法規時，就符合我國國情部分採擷適用，俾建構一套既符合國際潮流，又可確實保障國內公教人員基本勞動權利之公部門勞資爭議處理機制。

## 第二節 目的

本研究之目的有三：一是對公部門勞動關係本質及其制度設計加以論證，希藉找出我國目前正在萌生此類制度之理論基礎及應遵循之發展方向。其次，分別就國際勞動基準、美國、德國、日本與英國制度加以說明，藉以明瞭國際潮流及

先進國家在這方面之發展情形，尤其是在遭逢勞資爭議時之處理機制。最後，希望將這幾個先進國家對公部門勞動三權行使所設計之機制加以類型化，並為我國目前根據勞動三法之相關規定，設法找出這些先進國家之立法及措施可供參考之處，並分別以短、中、長三期，提出政策建議。

### 第三節 研究範圍

本研究之範圍最主要是指公務人員之集體勞動關係，尤其是爭議權之行使。一般而言，公部門受僱者即俗稱之公務人員。至公務人員之定義，我國係採個別立法主義，其範圍屬性，係採分別界定。而公務人員概念，又可分為實質與形式兩種，公務人員之實質概念指學理上之公務人員；至於公務人員之形式概念，則係指法令上規定之公務人員而言，分述如下：

#### 一、實質公務員之概念

公務人員實質概念，本研究採用通說見解，其定義甚為嚴謹，已成為行政法學界共識；析其要如下：

##### (一) 公務人員關係因國家之特別選任行為而成立

蓋公務人員關係，由於任官行為而成立，其任官行為或因考試之結果，或出於其他特別法，要為特別選任行為之結果。

##### (二) 公務人員對國家負有服務之義務

公務人員之參與國務，固為其權利，然國家任命公務人員非予以權利，實欲使其服勤務耳，故義務為其主要，權利則為附帶之結果。

##### (三) 公務人員負有忠實之義務

公務人員處理公務而提供其勞務之際，應消極地服從國家意志，並應積極地考慮國家的利益。至政府所使用之雇員、外國顧問、土木建築工程之承攬人員等，固亦對國家服其勤務，又均係依特別方法選定，然此等人員純為民法上僱用關係，其義務僅在某種有經濟價值之勞務給付。

##### (四) 公務人員負有服不定量勤務之義務

公務人員因負忠實義務之結果，對於國家服務之範圍及方法，概依國家之要

求決定，故通說認為公務人員對於國家負有服不定量勤務之義務。

## 二、形式公務員之概念

我國公務人員之概念因為憲法與相關法規之規定，可區別如下：

### (一) 最廣義之公務員

稱公務員者，謂依法令從事公務之人員，其範圍至為廣泛，舉凡被授權行使公權力之人甚或充任行政助手之私人均可包括在內。

### (二) 廣義之公務員

受有俸給之文武職之公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之，尚包含部分公立學校教育人員都屬於狹義之公務員。

### (三) 狹義之公務人員

所稱之公務人員，為法定機關編制內之有給人員。且法定機關編制內有給之公職人員，適用之。但不包括扣除聘任人員後所餘之文、武職人員，包含政務官與事務官在內。

### (四) 最狹義之公務人員

公務人員依官等及職等任用之，且僅以定有官等、職等的文職事務官為限。即自狹義公務員中扣除武職人員、政務官及民選人員後所餘之簡、薦、委任人員。

公務人員究竟是否屬於勞動者之一，長期以來均為爭執焦點，雖然日本憲法與德國基本法上均有保障集體勞動權利規定，然仍有爭論。一般而言，以行政法學者角度觀之，公務人員和勞動者之間應該是不相涉的兩個概念；但若以勞動法學者度觀之，則可將公務人員概念涵蓋於勞動者概念下。故針對公務人員是否為公部門之受雇者，亦或與私部門之勞動者完全無異之問題，向有肯定說與否定說之爭執。

一般而言，「特別權力關係」係指公務人員與國家間建立於特別的監督關係之上。公務人員以實現國家公益為目的，國家為使其目的無誤必須要對公務人員加以監督，故國家在權力範圍內，具有概括命令權，相對人即公務人員負有絕對服從義務，且因特別權力關係為特定人與國家間之特別關係，基於權力所發生的

命令，與設定抽象規律之命令有別，所為之各個體行政行為，亦與基於一般統治關係之行為有所不同，故名為「特別權力關係」。

特別權力關係涵蓋範圍，除公務人員與國家間之關係外，尚有公法上營造物之利用關係，如學校與學生關係，以及公法上之特別監督關係，即凡國家與公共團體、國家與特許企業、國家委託處理行政事務者等均屬之。一般認為特別權力關係具有下列特徵：

1. 當事人地位不對等；
2. 公務人員義務不確定性；
3. 沒有法律保留原則的適用；
4. 對公務人員有特別懲戒權；
5. 不得向法院爭訟。

特別權力關係強調行政主體優位性及公務人員義務的絕對性，自無法接受以保障公務人員權益為目的，甚至擁有罷工權利來和政府議價協商的公務人員團體或工會。然而，特別權力關係的理論淵源於封建時代，無法反映當前民主化全面發展的趨勢。第二次世界大戰後，各國立法例逐漸揚棄特別權力關係規範。特別引起注意的是西德學者在 1950 年代對特別權力關係的理論展開批判，認為公務人員亦為國民，憲法保障的基本人權，公務人員亦應適用。

由於理論層面的反省和國內民主浪潮的衝擊，政府開始透過實務層面將「特別權力關係」逐漸演變為「公法上職務關係」，亦即接受了一般主張的公務人員與國家的關係乃是立於公法上契約行為的基礎上。實務層面有關特別權力關係事項不得訴訟之突破，民國 73 年司法院大法官會議釋字第 187 號解釋，先以保障公務人員財產權利為出發點，確認得提起行政訴訟以求救濟。嗣後，才由大法官一連串之解釋，使公務人員與國家關係以案例方式逐漸擺脫傳統特別權力關係。由前述大法官會議釋字第 187 號解釋中可知，我國對公務人員身分之保障與集體勞動權利等基本人權亦愈受重視，不似過往僅偏重義務之課予而不重視其權利保障。

公務人員和國家間的關係，雖然在發生法律關係的行為上並不完全相同於僱用行為，然仍和受雇者與僱用者的關係有相當程度的類似性，從而應屬於勞動契

約關係的一種特殊類型。惟由於公務人員法制是屬於公法的行政法領域之內和公務人員所產生法律關係的對象是具有高權性質的國家，因而公務人員身分自然具有「公共性格」，雖然即便如此，且我國法制一般均將勞動關係與私法契約關係等同視之，但本研究擬採取的看法仍是將公務人員與國家間的關係視為廣義的勞動關係，因而認為公務人員屬於所謂公部門之受僱者。

至於公部門受僱者之爭議權保障而言，觀察世界各先進國家與我國對照而言，法國公部門受僱者除保安人員、警察人員、監獄管理人員及航空管制人員之外皆享有罷工權利，僅須於罷工前五日通知即可，可謂各國公部門受僱者之中，集體勞動權利之保障最為甚者。美國聯邦公部門受僱者禁止罷工，但在州政府中則有十三個州允許罷工。英國、德國、日本與我國則法律於明文禁止罷工，此一主張係因公部門受僱者所服勞務性質具有公共性使然，為避免國家行政受到影響致國家政務停擺，公部門受僱者應為全民服務的身分性質較為突顯，故不准許公部門受僱者採取罷工如此激烈的爭議行為，不過誠如先前所述，這也常是爭論之所在。

固然工業先進國家有關公部門受僱者集體勞動權利的賦予，仍充滿爭議性，惟其集體勞動關係之發展趨勢，均已拋棄過去落伍之處理方式，政府作為公部門雇主已不再以特別權力關係看待公部門受僱者。換言之，不論是公部門或私部門集體勞動權利，皆應被視為集體勞動關係之基本型態。目前，我國私部門集體勞動關係尚未蓬勃，雖然這也許是政府長期運用行政裁量介入和個別勞動法制替代的結果，但這並不表示公部門受僱者之集體勞動權利應等同比照受到諸多限制。

## 第四節 研究方法

本計畫在研究方法上將使用文獻分析法、歷史研究法、比較研究法、焦點座談法及綜合研究法，茲簡要說明如下：

### 一、文獻分析法

本計畫將深入研究國際勞工組織、其他區域經濟體與非政府組織暨美國、英國、德國及日本等國家，為其會員國及合作對象所頒布透過多邊合作模式所建構之集體勞動基準文獻與各國法制現況，且亦將整理探討我國相關之研究與法令規範。因此，在研究過程中，將大量蒐集國內外有關集體勞動基準之文獻與相關法

律規範，並予以探討分析。

## 二、歷史研究法

由於國際勞動基準及各國法制的演進發展與社會、經濟、政治的發展有密不可分的關係，因此本計畫將以此研究方法作歷史沿革方面的研究。

## 三、比較研究法

本計畫在對國際勞工組織、其他區域經濟體與非政府組織暨美國、英國、德國及日本等國家之集體勞動基準的發展與相關問題作深入研究後，將比較我國在此方面的發展與相關問題之異同，藉此擷取適合我國之相關經驗與法制，俾收「他山之石，可以攻錯」之目的。

## 四、焦點座談法

本計畫將邀請行政機關之相關業務單位及專家學者等，針對目前法制實施有缺失或不足之部分提出檢討，並設法找出前述集體勞動基準與勞動法制中可供參酌之處，以做為未來修法或改善執行之依據。

## 第二章 我國勞資爭議處理概況與制度發展

我國勞資爭議處理法（下稱本法）早於民國（下同）17年6月9日即已制定公布施行，當時處理勞資爭議的方式有二：「調解」與「仲裁」。我國憲法於36年12月25日施行，同法第154條規定：「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。」據此，憲法明定勞資糾紛之處理方式，僅「調解」與「仲裁」2項，這似乎意味勞資糾紛並無其他法定處理模式，學說上亦不乏贊同者<sup>1</sup>。

惟本法於98年7月1日修正時，在第四章增列「裁決」處理機制。根據修法說明，為避免雇主挾其經濟優勢地位，採取不當勞動行為，並希冀快速回復受侵害勞工相關權益，特予明定，俾達專業且迅速處理不當勞動案件之目的<sup>2</sup>。故目前我國針對勞資爭議之法定處理方式有三：「調解」、「仲裁」與「裁決」。又目前實務上亦常見以「協調」方式進行爭議處理，其優點為簡便、快速，缺點為在法律上不具執行效力，縱協調成立，一旦爭議當事人有一方不願履行，爭議仍未獲解決。以下擬先回顧我國近年勞資爭議處理相關概況。

根據資料顯示，近20多年來，我國勞資爭議事件持續增加。78年為1,943件；90年破萬件，達10,955件；96年更達19,729件。97年破2萬件，達24,540件；98年再破3萬件，達最高峰30,385件。其後件數大致維持在22,000件至24,000件左右，呈現持平狀態<sup>3</sup>（圖1）。

至其主要爭議類別，以本法規定「權利事項」、「調整事項」二分法角度觀之<sup>4</sup>，「權利事項」件數遠遠超過「調整事項」。以102年勞資爭議情形為例，「權利事項」爭議占98.99%，「調整事項」爭議僅占1.01%。其中「權利事項」爭議類別以「工資爭議」最多，占41.63%（主要項目為「積欠工資」，占整體勞資爭議件數38.38%），其次為「給付資遣費爭議」，占24.09%，「職業災害補償爭議」

<sup>1</sup> 參見鄧學良、王德儼，〈再論勞資爭議調解之應有地位〉，《勞資關係論叢》，第13卷第2期，頁127-129，民國101年1月。

<sup>2</sup> 參見立法院，2009年4月22日印發，《立法院議案關係文書》，院總字第977號（政府提案第11670號），頁296-297。

<sup>3</sup> 參見勞動部，〈勞動關係—勞資爭議〉爭議件數、處理結果、主要爭議類別，網址：<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0503&rdm=hiir5lyi>。

<sup>4</sup> 參見吳昭瑩，〈批判台灣勞資爭議處理機制：以爭議標的二分法之必要性與處理機制的妥當性為探討核心〉，《台灣勞動評論》，第1卷第1期，頁17-19，民國98年6月。

占 8.01% 再次之<sup>5</sup>。

又爭議發生時，根據歷年統計，以「協調」方式處理者最多，占 63.49%，其次為「調解」，占 36.50%，「仲裁」最少，約 0.01%<sup>6</sup>。再以 102 年勞資爭議情勢為例，按為兼顧勞資爭議雙方權益保障，100 年 5 月 1 日起，勞資爭議調解委員會之組成已簡化為可指派調解人以「調解」方式處理，102 年有處理結果之勞資爭議案件中，「調解」處理案件已大幅增加，占 92.48%，「協調」處理占 7.49%，「仲裁」處理占 0.03%。「調解」及「協調」案件之處理結果為「成立」者，合計達 57.35%（圖 2、圖 3）<sup>7</sup>。

爭議件數

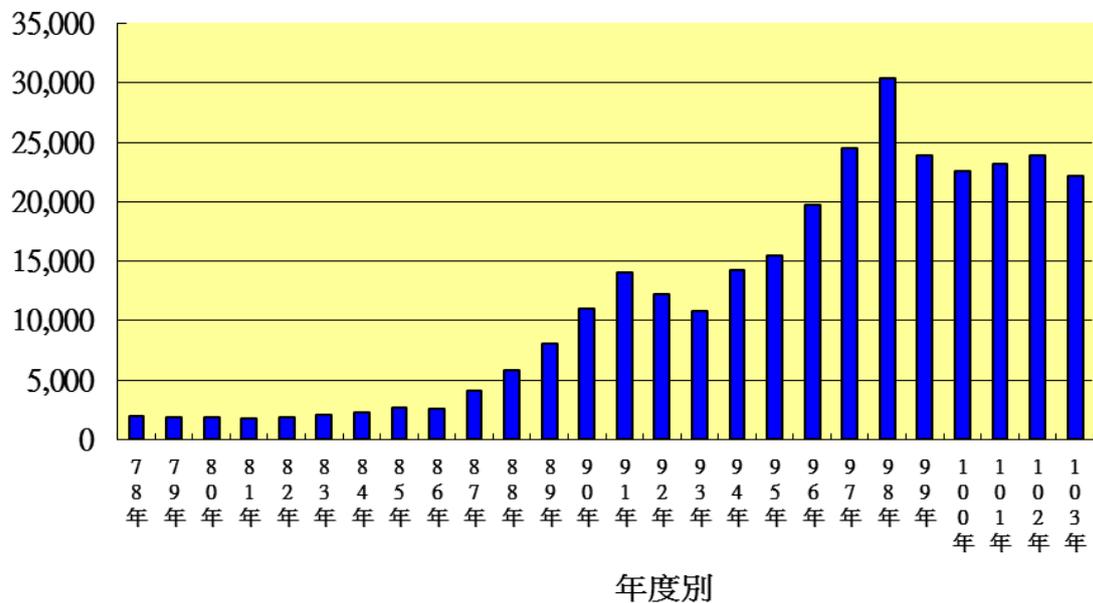


圖 1 我國勞資爭議件數統計（78 年至 103 年）

<sup>5</sup> 參見勞動部，《勞動統計分析》，103 年 6 月 11 日發布之「102 年勞資爭議情形」，網址：<http://www.mol.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=516>。

<sup>6</sup> 參見勞動部，《勞動關係－勞資爭議》爭議件數、處理結果、主要爭議類別，網址：<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0503&rdm=hiir5lyi>。

<sup>7</sup> 參見勞動部網址，同前揭註 5。

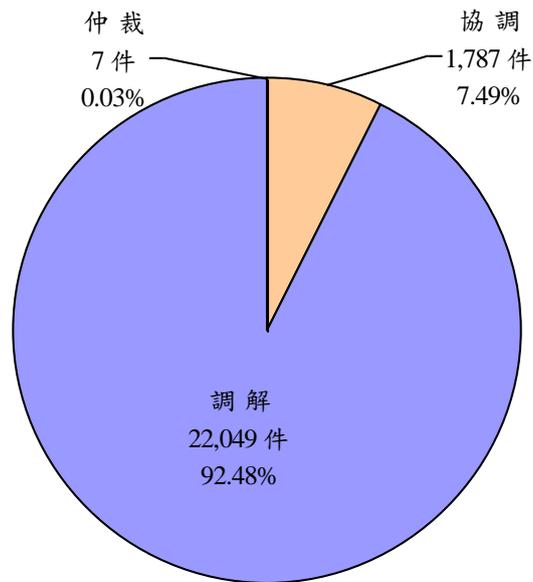


圖 2 102 年勞資爭議終結案件處理方式

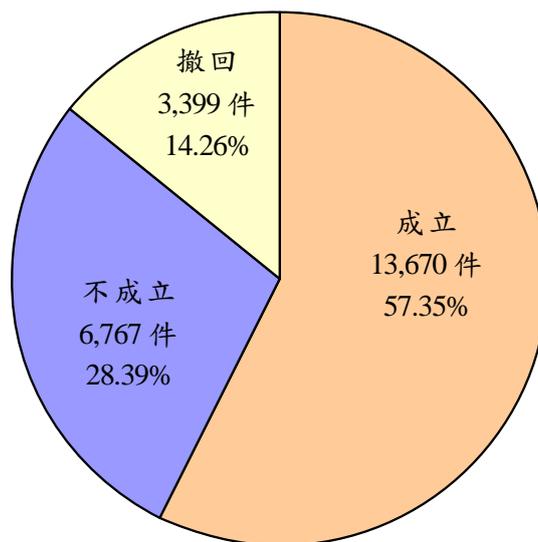


圖 3 102 年勞資爭議終結案件處理結果

按為使調解程序符合快速、經濟與多元之需求，2009 年 7 月新修正公布勞資爭議處理法第 11 條第 1 項規定，勞資爭議當事人任一方申請調解時，有兩種調解程序可供選擇，除原來較嚴謹慎重之調解委員會制度外，新法增加獨任「調解人制度」。其實二者之調解程序大致相同，從受理申請、開會調解、調查事實到完成調解，前者通常可在 49 天內完成，後者則在 20 天內完成（流程比較詳

圖 4)<sup>8</sup>。新法並在第 11 條第 3 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關得委託民間團體指派調解人進行調解。」以做為取代過去補助民間團體辦理勞資爭議協調工作之法源依據<sup>9</sup>。

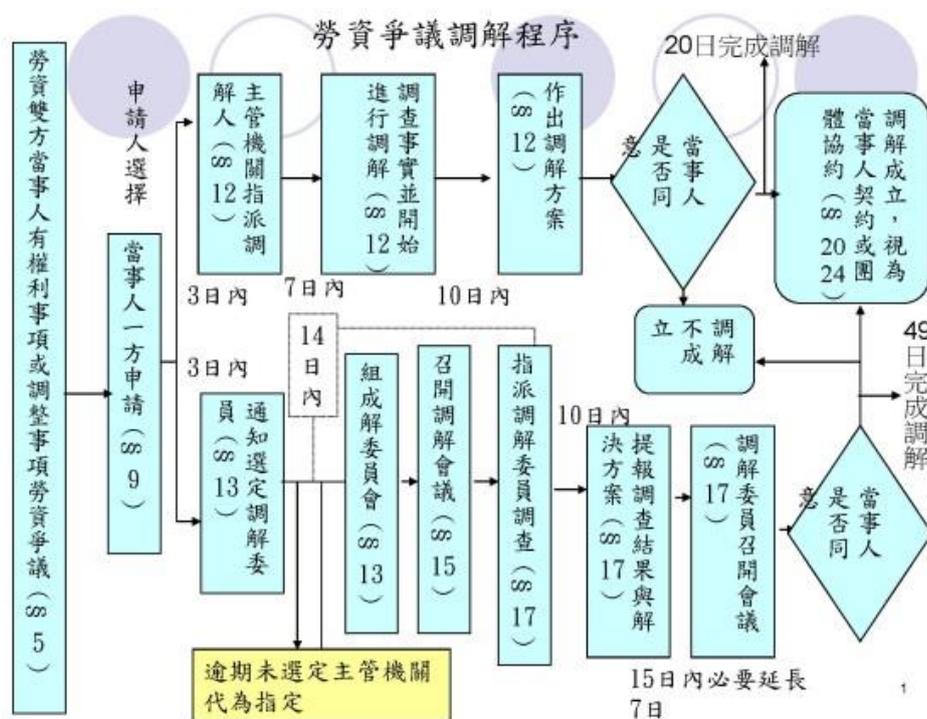


圖 4 我國勞資爭議調解流程

勞資爭議發生受到勞工態度、法令內容、政府政策與事業負責人屬性之影響甚鉅，而勞資爭議內容多屬法令規定內之權利義務事項。這些法定「權利事項」根本不應該發生爭議；若有爭議，仰賴公正獨立的司法制度裁決即可<sup>10</sup>。按勞資爭議一旦發生，若無法迅速有效解決，極可能導致勞資關係惡化；且拖延愈久，爭議愈難解決，並嚴重影響勞工士氣。為此，各先進國家莫不思考建置一健全的勞資爭議處理制度。以美國為例，罷工、鎖廠、糾察及杯葛是美國私部門最主要的勞資爭議行為。美國近年來公部門員工罷工情形，屢見不鮮，特別是公立學校之教師與公營交通事業員工及基層公務員罷工之情形尤為普遍。但是美國聯邦勞動法及各州法律卻多數禁止公部門員工罷工，此類法律亦曾多次遭違憲之質疑。

<sup>8</sup> 參見勞動部，《勞資爭議及大量解僱勞工保護資訊專區》，勞資爭議調解流程，網址：[http://www.mol.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=492a39d0](http://www.mol.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=492a39d0)。

<sup>9</sup> 參見李德純，〈新勞動三法對於民間團體調處勞資爭議的影響－兼論勞資事務師證照制度之前景〉，《社科法政論叢》，第 2 期，頁 125、127，民國 103 年 3 月。

<sup>10</sup> 參見藍科正，〈從勞資爭議論工運的方向〉，《經濟前瞻》，第 5 卷第 3 期，頁 126-128，民國 79 年 7 月。

不過，美國聯邦最高法院及各州的最高法院多次判決確定其符合憲法之規定與精神。此種法律禁止規定，後來亦成為美國勞動法制中一項重要構成內涵與淵源<sup>11</sup>。美國第一部規範勞資爭議行為的聯邦法律是「1935年國家勞工關係法」，該法禁止雇主妨礙、壓迫或限制受僱人行使該法第7條權利之行為。1947年，美國國會制定「勞資關係法」，擴大國家勞工關係法之適用範圍等<sup>12</sup>。美國勞資爭議每年為數甚多，但靠著健全的仲裁制度，使大部分爭議得以圓滿落幕<sup>13</sup>。

勞資爭議源自勞動關係，故勞動關係與勞資爭議二者密不可分。我國私部門集體勞資關係並不發達，而規範勞動三權（即團結權、協商權與爭議權）之工會法、團體協約法及勞資爭議處理法所謂「勞動三法」，似未發揮應有功效<sup>14</sup>。以1998年8月臺灣復興航空公司65位飛行員集體請辭事件為例，由於勞方並無工會組織，在爭議對抗中顯然居於劣勢。65位飛行員係集體請辭，並非因集體協商不成而行使爭議權的罷工行為，故只能調解，無法仲裁，對勞工相當不利，此一爭議處理制度需要檢討<sup>15</sup>。我國勞資關係與法制發展呈現向「個別勞工權益保障」傾斜之特色，或因工會實力無法發揮，故產生「集體勞資關係弱化、個別勞動保障規定缺乏彈性」之特性<sup>16</sup>。事實上，我國勞資爭議處理法制紊亂、「權利事項」與「調整事項」二分法衍生諸多問題、事業單位內部爭議處理機制不足、不當限制勞工爭議權之行使、現行仲裁制度之實行成效不彰、調解與仲裁機制專業性與客觀性不足，均有待檢討<sup>17</sup>。

自76年政府宣布解嚴後，集體勞資關係重新建構議題，故開始受到重視；而公部門勞動關係議題，亦因公務人員在制定公務人員基準法過程中要求享有完整的勞動三權及教師們在修正教師法時也作出同樣之呼應後，開始受到正視。雖

---

<sup>11</sup> 參見趙守博，〈公部門員工罷工問題之探討〉，《臺灣海洋法學報》，第7卷第2期，頁8，民國97年12月。

<sup>12</sup> 參見鄭津津，〈美國勞資爭議行為正當性之探討〉，《臺北大學法學論叢》，第60期，頁75，民國95年12月。

<sup>13</sup> 參見李誠，〈公用事業勞資爭議處理方法之商榷〉，《經濟前瞻》，第6卷第1期，頁82，民國80年1月。

<sup>14</sup> 參見焦興鎧，〈規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構〉，《國立中正大學法學集刊》，第36期，頁98，民國101年10月。

<sup>15</sup> 參見衛民，〈航空業勞動三權研究－以我國復興航空與美國西北航空爭議案為例〉，《勞動關係論叢》，第9期，頁73-74，民國88年6月。

<sup>16</sup> 參見成之約，〈我國勞資關係及其法制的回顧與展望〉，《臺灣勞工季刊》，第34期，頁17，民國102年6月。

<sup>17</sup> 參見鄭津津，〈我國勞資爭議處理制度之現況與檢討〉，《國立中正大學法學集刊》，第6期，頁76-88，民國91年1月。

然嗣後制定之公務人員協會法及新修正之教師法，僅賦予公教人員有限度的團結權及協商權，但至少已經跨出由特別權力關係演進到一般僱用關係的第一步<sup>18</sup>。

公部門員工（public sector employees）包括公共行政部門的人員、公立學校的教師及公營事業的員工等<sup>19</sup>。目前我國勞資爭議處理法已規定「調解」、「仲裁」與「裁決」3項爭議處理機制，且該法原則上並未排除公部門員工之適用，爰公部門勞資爭議亦可循上開機制處理之。惟公部門受僱者係執行國家任務，與國家發生公法上職務關係，具「公共性格」，似不同於一般從事經濟性質工作之廣大勞工。復以各國公部門勞動關係自1970年代中期起，對勞動三權之保障已有相當程度增長，衡諸各國發展情勢，我國對公部門勞資爭議之處理是否需另行設計一套制度規範，值得深入探討與研究。

---

<sup>18</sup> 參見焦興鎧，同前揭註14，頁98。

<sup>19</sup> 參見趙守博，同前揭註11，頁4。

# 第三章 公部門勞動關係之本質及制度規範設計

## 第一節 前言

一般人對於何謂「公部門」(Public Sector)多具有相當粗淺的概念，然而，究竟「公部門」的範疇為何，事實上卻是莫衷一是。本文採用許瑞格<sup>1</sup>的看法，認為公部門的範疇至少包括政府部門，無論是中央、地方政府或是行政、立法等政府機關皆含括其中；公用事業(Public utilities)，包括提供「重要服務」(Essential service)之機構或設施；國、公營事業(Government or State-owned enterprises)，主要或大部分股權為政府或國家所擁有之工業、商業或農業事業體。據此，公部門至少包括三種類型的受僱者，大致上包括中央到地方各級政府的受僱者；公用事業的受僱者，如電力、瓦斯或水力供應、醫院及其他醫療服務、學校、運輸、港口及通訊事業；國、公營事業單位的受僱者。

嚴格地說，許瑞格的看法並非是放諸四海皆準的，其中仍存在著許多爭議。譬如說，哪些服務才是重要的(essential)，電力、水力似乎可以被認定是重要的服務，運輸、醫療是否屬於「重要」的範疇？此外，如果主要或大部分股權為政府或國家所掌握的國、公營事業單位要被列入「公部門」的範疇，那麼由政府出具大部分資金的財團法人或機構是否也應該列入「公部門」範疇呢？儘管如此，許瑞格的看法仍然提供了一個界定「公部門」範疇的依據。

為何要界定「公部門」及其受僱者的範疇，儘管公部門和私部門勞動關係及其制度已逐漸朝之一致性方向發展中。換言之，無論是公部門中，政府機關、公營和公用事業受僱者，以勞動者立場為起點的勞動關係，已被視為一基本關係。一旦列入「公部門」的範疇，受僱者的某些勞動權利依然可能面臨限制的可能性。然而，須強調者，「限制」與「未限制」標準之衡量是出於一般性、整體性的考量。雖然，對於協商權和爭議權未限制者不少，但是公用事業並本能自公營事業中抽離出來，對次許多公用事業及政府部門受僱者勞動權之行使上，各國無論是在協商內容或爭議權的運用上，多採限制原則。

---

<sup>1</sup> Schregle, Johannes, 1973, "Labor Relations in the Public Sector", Proceedings of The 3rd World Congress of IIRA, Geneva: IIRA

根據學者針對 12 個國家的研究發現<sup>2</sup>，3 公部門勞動關係的發展呈現以下的趨勢：

- 一、落實公部門員工結社自由權利的保障。
- 二、工作與勞動條件的決定朝向「共同決定」(Co-determination) 方向發展。
- 三、爭議權的賦予尚無定論。

長期以來，儘管基於主權國家權力不能分享的概念，各國對於公部門受僱員工的多有其特殊的法律加以規範。然而，針對這 12 個國家的分析結果，公部門受僱員工結社自由權利多受到相當程度的尊重。儘管這些國家公部門員工的人數因為預算縮減、去國有化和勞務委外等因素影響而呈現下降趨勢，公部門因為工作穩定等因素的影響，公部門工會的發展依舊扮演著重要的角色與功能。尤其因為受到社經環境因素的影響，公部門員工的保障與福利也因而受到影響之際，公部門工會積極捍衛權益之舉，工會自然而然獲得公部門員工的認同與支持。<sup>4</sup>

對於公部門勞動關係發展最大的衝擊和影響不僅僅限於工會的發展，而是代表公部門雇主（社會的公民）行使管理權的政府高階管理者越來越趨向於不再以單方來決定公部門員工的工作與勞動條件，公部門工作與勞動條件的決定逐漸朝向「共同決定」方向發展。針對這 12 個國家的研究，當然各國「共同決定」的程度仍有其差異。<sup>5</sup>例如，德國（限於公務員 *Beamte*）、美國（部分州的公部門員工可針對特定事項進行諮商）、法國（限於協議未涵蓋的事項）、日本（僅限於公務員）則是透過諮商（*Consultation*）手段來決定公部門工作與勞動條件。不過，近年來，透過團體協商來決定公部門工作與勞動條件的國家開始增多；例如，希臘和盧森堡就立法來加以要求與規範，有些國家如阿根廷、紐西蘭、西班牙，則是更深化團體協商制度的運作。儘管如此，尤其是為避免重要公共服務（*Essential public service*）的中斷，以及為縮減政府預算赤字與支出等，對於團體協商的範圍，多數國家還是有其限制，<sup>6</sup>

學者認為，由於爭議權的賦予和透過外部機制來解決爭議被視為對於國家權力的一種挑戰，乃至於有關爭議權的賦予和爭議解決的手段，目前各國還是呈

---

<sup>2</sup> Gernigon, Bernard. 2007. *Labor Relations in the Public and Para-public Sector*. Working Paper No. 2. Geneva: International Labor Office.

<sup>3</sup> 12 個國家分別是阿根廷、加拿大、美國、法國、芬蘭、西班牙、英國、日本、菲律賓、紐西蘭、南非、塞內加爾（Senegal）。

<sup>4</sup> Gernigon, Bernard，同註 2，頁 93~94。

<sup>5</sup> Gernigon, Bernard，同註 2，頁 94。

<sup>6</sup> Gernigon, Bernard，同註 2，頁 95~96。

現出一分歧的狀況。儘管如此，經過以往數十年來的發展，許多國家藉由第三方的參與和介入，來解決公部門的勞動爭議。例如，芬蘭、挪威和瑞典多透過斡旋（Conciliation），加拿大與美國則佐以或透過調解（Mediation），來解決爭議。當然，部分國家則是賦予公部門員工罷工權，或以最終仲裁來取代罷工的禁止。在遵循一定要求（Modality）下，例如法國的事先通知、西班牙的維持最低服務和義大利保證委員會（Guarantee Commission）的監督，法國、義大利和西班牙多數公部門員工擁有罷工權。<sup>7</sup>

禁止公共服務部門罷工的國家則有美國、日本、菲律賓、南韓、印度和數個拉丁美洲國家。在歐洲，則有保加利亞（Bulgaria）、丹麥、愛沙尼亞（Estonia）禁止公部門員工罷工；而德國，則只有公務員、郵局和鐵路的員工，罷工是受到禁止的。在瑞士，自 2002 年開始，聯邦政府員工除公務員外是可以罷工的，而各州（Canton）公部門員工的罷工權依舊尚未被賦予。在澳大利亞（新南威爾斯），當罷工會影響到公眾的福祉或便利時，罷工則是被禁止的。在波蘭，法律明文禁止公部門員工參與罷工與抗議示威。在某些國家，僅有一定範圍公部門員工的罷工權是禁止的。例如，立陶宛（Lithuania）禁止公部門管理階層人員和高階官員罷工；斯洛伐克（Slovakia）禁止法官、檢察官、軍人、消防人員和航空交通管制人員罷工；匈牙利則同樣是禁止公部門管理階層人員和高階官員罷工。有些國家則是以要求最低服務來取代罷工的禁止，例如，南非與西班牙。總而言之，在 147 個簽署國際勞工組織第八十七號公約的國家中，<sup>8</sup>大約已經有 30 個國家已經同意賦予公部門員工罷工的權利。<sup>9</sup>

具體而論，為探究公部門勞動關係法制設計的基礎與差異化的原因，本章擬就理論與各種批判意見著手，來說明為何某些國家會將公部門受僱者的集體權利加以限制或禁止。由於以後各章都會針對不同國家的公部門勞動關係法制與爭議處理機制加以討論，本章不擬予重複說明與探討。不過，在本章中，仍然會就我國的公部門勞動關係法制的發展提出一些看法與建議。

依據前面敘述可知，世界各主要國家對公部門勞動關係所採取之立場和態度

---

<sup>7</sup> Gernigon, Bernard, 同註 2, 頁 98~99。

<sup>8</sup> 國際勞工組織第八十七號公約：Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948。

<sup>9</sup> Gernigon, Bernard, 同註 2, 頁 99~100。

相當的分歧。因此，對公部門勞動關係的法制設計也相當不一致。究其分歧和不一致的原因，公部門的獨占性質和對公共財貨及服務提供之壟斷地位，應該是影響各國政府態度和立場分歧的主要原因。

一般而論，導致公部門獨占地位的因素甚多，究其主要者，包括：

- 一、自然性獨占(Natural Monopoly)：獨占是源自於，第一、供給來源的自然限制，如天然瓦斯、水力、灌溉系統、給水設備；第二、優勢位置的稀少性(Scarcity of Advantage Sites)，如船塢、牲畜圍欄、鐵路鄰近的貨運倉庫等，以及第三、時間的限制(Limitation of Time)，尤其是滿足公眾便利和公眾便捷的需求所導致的時間限制。此外，由於產品分配的特性所導致之競爭限制(Limitation upon competition)亦包括在自然性獨占的範疇內，例如燃油和電力之供應等。
- 二、實質的獨占(Practical Monopoly)：獨占性質的產生是由於對公眾需求的滿足有著自然的限制之故。
- 三、事實的獨占(Virtual Monopoly)：此乃由於經濟因素阻礙有效競爭之故。這些因素大致上包括：營運成本、提供服務的規模、提供的服務缺乏其他有效的替代品、和特定服務之可掌握程度。<sup>10</sup>

顯然地，今日世界各國公部門的獨占性質皆可歸諸於上述之範疇內。而且，為了防止公共服務(Public Services)的獨占而導致個體自由主張(free-assertion)最大化保障的損傷，自十九世紀晚期以降，對公共服務獨占性質作法律和行政的規範成為關切的課題。要求公共服務機構提供完全且充裕的，合理價格的和非歧視的服務成為法律和行政規範課以公共服務機構主要的法律責任內涵。<sup>11</sup>

儘管如此，由於公部門工會主義的發展，使得公共服務機構法律的履行遭遇到極嚴重的挑戰。換言之，由於工會力量的介入，再加上工會對受僱者就業安全保障和永固性(Permanence)的主張，不僅使得勞雇雙方勢力處於不平等(inequality)狀態，也使得法律課以公共服務機構的責任受到嚴重的質疑和破壞。<sup>12</sup>

當然，前述有關工會力量介入導致公部門勞動關係質變的論點，並非普遍接受的。事實上，關於公部門勞動關係應如何定位的看法，莫衷一是，甚至充滿爭議性和傾向於兩極化；一則是主張公部門與私部門的勞動關係應予以一致化，另

---

<sup>10</sup> Pound, Roscoe, 1980, "Labor Unions and the Concept of Public Service", Government Union Review, Vol.1, No.3, Summer, PP.61-62.

<sup>11</sup> Pound, Roscoe, 同註 10, 頁 62-63。

<sup>12</sup> Pound, Roscoe, 同註 10, 頁 64-71。

一則是要求對公部門的勞動關係加以特別規範與限制。據此，本節的重點乃針對公部門勞動關係的爭議，綜合學者觀點做相關的意見陳述；其目的是在彰顯相關意見的對比，而不是想做是非、好壞的價值判斷。所欲引用參考的學者論點大致上可區分為三大類：一為針對公部門勞動關係本質進行批判者，另一則是對勞動關係制度規範加以討論者，三則是針對公部門工會角色進行批判者。

## 第二節 公部門勞動關係本質的爭議

美國經濟學者柯南特<sup>13</sup>曾根據「代理理論」(Agency Theory)對公部門勞動關係提出精闢的論點。柯南特指出權力之代理與分工是現代機構組織的重要特徵。權力的代理會導致代理人(經理人、協商者)與本人(公民、工會會員)間利益的衝突。當代理人和本人間利益衝突影響到組織運作時，代理問題因而衍生。依據行為理論假設，所有的個人皆是利己者，其所選擇的行動皆是為強化其個人的福利。然而，代理人為追求己利所作的決定或採取的行動，則不盡然會符合本人的利益。

依據代理的經濟理論，無論本人或代理人皆是預期利益最大值的追求者。本人的利益在於組織的有效率運作，而代理人之利益則是組織「價值」(Value)和其代理本人利益所投注的「努力」(Effort)兩者所構成之函數。由於代理人所付出的「努力」(Effort)對其利益的追求而言是一種負面因素，因此，除非所付出的「努力」可相對提升代理人利益，否則代理人不會願意賣力去滿足本人的利益；結果，代理問題因而產生。

顯然的，代理人的「努力」構成代理理論誘因問題的核心。由於代理人投注的「努力」多少影響到本人的利益，因此當本人無法有效監督代理人行為，代理人問題亦因而產生。雖然，代理人的「努力」程度無法輕易評估衡量，為避免代理問題的發生，一般而言，契約或利益分享成為提供代理人積極誘因的重要方法。至少對一般企業而言，所有權與經營權的分立，並藉由契約的設計，使得經理人願意賣力地為企業組織的利益服務。然而，須謹記的，所有權的分散也可能會使得企業股東產生一種理性忽視(Rational Ignorance)的情境，即企業所有權人認為既然利益已提供給經理人，後者理所當然的會為組織利益而效力。

一般而言，在私營企業中股東權利的任意出售、轉讓是導致企業有效管理

---

<sup>13</sup> Conant, John L., 1989, "Agency Problems in Public Sector Labor Relations", *Government Union Review*, Vol. 10, No. 3, Summer, pp.40-53.

和代理成本(Agency Costs)減少的重要機制。但是，對於所有權無法自由轉讓的組織，如政府部門或公(國)營事業，上述機制的功能無法發揮。同樣地，由於所有權的轉讓受到約束，也因而限制了本人監督其代理人的誘因。此外，因為評估經理人的工作表現相當不易，社會大眾自然不會將評估政府領導人的工作表現視為己利的一部份。

民意代表、工會幹部或公部門管理階層皆被賦予某種程度的決策自由裁量權，希望其所作所為能符合其支持者的利益。然而，這些人都有追求己利的誘因，在某種組織結構下，他們的利益並不一定能符合其支持者所期望的。

為瞭解公部門團體協商過程中因代理問題所產生的影響，有必要就工會和政府部門的層級結構作一般性的瞭解。工會從事團體協商的結構可以下圖表示：

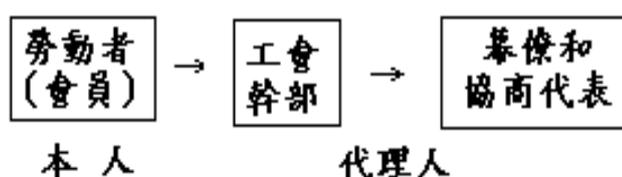


圖 5 工會團體協商結構

自上圖可知，在團體協商過程中，勞動者或工會會員即是本人，而工會乃代理人，受僱於工會會員。工會可視為企業型態的代理人，對勞動者販售各項服務。因此，在協商過程中，工會受僱於勞動者，代表勞動者的利益。相對地，政府機構的協商結構則是：

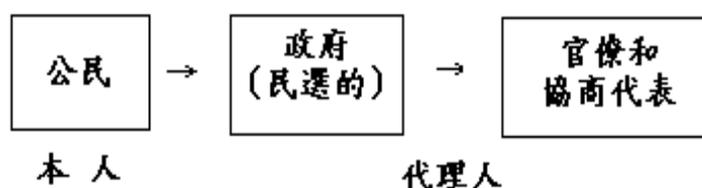


圖 6 政府機關團體協商結構

政府部門的僱用者顯然就是公民，公民僱用代理人提供公共財貨與服務以滿

足其利益。為履行其責任，代理人(即政府)則僱用一般勞動者為公民生產公共財貨與服務。公民的代理人(即政府)透過團體協商與勞動者的代理人(即工會)議定工作條件。

公部門團體協商結構與私部門類似，然差異在於代理人是否能有效地追求僱用者的利益？若本人能夠有效地控制代理人，則代理成本將會降低，否則協商過程將會明顯地偏差。

基本上，團體協商過程可視為一兩造之賽局：



圖 7 公部門團體協商架構

如圖 7 的賽局乃起於兩方代理人(政府、工會)，進而就影響兩方本人(公民、勞動者)的工作條件進行協商。因此，如果兩方本人對於其代理人控制能力有顯著差異，以及至少有一方的代理人本身的利益不同於其本人時，協商結果將會有偏差。<sup>14</sup>至於參與協商的各當事人的自我利益分別是：

- (一)勞動者：高薪資、福利和低工作投入。
- (二)公民：公共財貨與服務的提供符合成本，如對一定服務水準的最低成本。
- (三)政府官吏：再選，繼續擔任公民之代理人。
- (四)工會幹部：再選，繼續擔任勞動者之代理人。

顯而易見地，兩方本人的目標是相互衝突的，而且當協商結果影響到兩方代理人的「再僱用」(re-employ)時，兩方本人與其代理人之間亦處於一種衝突狀態。

15

雖然兩方的本人皆無法直接監督其代理人的「努力」，協商結果的資訊對勞動者在評估其代理人的努力方面較有意義。因為勞動者僱用工會代理人的主要用意在於協商工作條件，勞動者可輕易自協商結果做一比較瞭解其得失，亦可瞭解其

<sup>14</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 42-43。

<sup>15</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 43-44。

代理人工作投入程度如何。

自另一方面來探討，公民交付其代理人工作任務繁多，並不僅限於與政府受僱者的協商。因此，在企圖決定其代理人工作表現時，公民必須就各項代理人的工作任務表現做一加重評比計算。換言之，若公民認為其代理人在協商工作的表現及協商結果不重要時，則給予該項的加重計分也就不予以重視。而且，單就該項的加重計分，也不盡然會影響到代理人整體工作表現的評比。據此，可斷言者，勞動者要比一般公民更關切協商結果是否令人滿意。

對公民而言，「理性忽視」(Rational Ignorance)的主要意義乃在於其關切直接影響他們權益的政策。由於選民有所謂「理性忽視」的存在，追求己利的政客因而傾向於討好特定的利益團體(Interest groups)。根據政治理論，利益團體的權力與其選民動員能力成正比。因為工作條件協商不僅關係到勞動者的福利，更關係到工會力量的凝聚，公部門工會無異是公部門中最大和最強的特殊利益團體。<sup>16</sup>

公部門工會擁有私部門中所沒有的談判武器。由於社會大眾要求公共財貨之供給不中斷，再加上公共服務的不可替代性，使得受僱者代理人—工會得以有效地掌握相關的政客與官僚。換言之，政客與官僚為其所欲管理之對象—工會所掌握。無疑地，政府官員在協商過程中代表勞動者的利益較代表公民能爭取更多之政治支持。工會罷工或怠工的威脅或勞動者掌握公共財貨與服務的生產足以使得公部門決策者相信：代表勞動者較符合其自身利益。一次罷工即可排除或顯著地減少重要的或幾近獨占的公共服務的提供，進而造成社會大眾的極大不便與損失。尤其是當選舉期間，一旦發生公部門勞動爭議事件，政客和行政官僚必然會在顧及其政治生命的前提下，對爭議事件採取讓步態度。否則，公共服務中止導致社會大眾的不便，其後果非政客和行政官僚難以承擔。<sup>17</sup>

此外，由於社會大眾對消費財貨或服務所得的價值與所支付的成本間之直接關聯性無法連貫，也因而導致「理性忽視」的產生。如果選民無法瞭解其所付出之服務成本是由其所繳納的稅來支付的，則其亦無法瞭解在協商期間對受僱者的讓步將會影響其所付出的服務成本。結果，由於選民的「理性忽視」和工會利益壓力，使得政府官吏會依據政治考量而選擇代表公部門受僱者的利益。

因此，當一項協議達成時，其結果必然是有助於勞動者和工會福利的提升。

---

<sup>16</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 44。

<sup>17</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 44-45。

而公民對此結果亦無從表示意見，只有接受協議的結果。雖然，公民可能有表達意見的管道和機會，但是因為對協議認可的權力仍然掌握政客和行政官僚手上，因此公民意見表達之影響力如何，值得商榷。<sup>18</sup>

綜合而論，上述論點的含意乃政府官吏為維護其政治生命，不惜運用其行政裁量在勞動關係政策中對工會利益採取讓步的態度。因為其中有值得政府官吏去做的誘因存在，即保障其政治生命與前途。當任何一方本人皆不滿意協商結果時，是否有任何的控制機制可以對其代理人加以管制？換言之，兩方之本人所能做或有的選擇有限。

當任何組織無法達到其成員所預期或要求的表現時，成員會有兩項反應。第一、他們可能做出「離開」(Exit)的選擇，脫離組織，尋求新的組織安身。第二、他們可能做出「表達」(Voice)的選擇，積極參與組織活動，企圖改造組織。<sup>19</sup>就第一種選擇，不滿意的公民只有一個可能性，即「以腳投票」(Vote with feet)，誰離開現處的政治區域。就第二種選擇，公民有兩種方法；一為積極參與政治活動，二為全力支持願意滿足選民意願的候選人。

然而依據公共選擇理論，當太多人參與決策時，個人自參與集體決策中所獲得的預期利益將最小。以個人一票欲影響集體決策的可能性也最小。此外，使用「表達」或「脫離」方案必須承擔可觀的成本。

上述觀點乃表示政治單位越大，公民參與政治事務和監督其代理人行為的誘因越小。更具體地說，政治單位越大，代理人越可能追求自己而非本人的目標。會員權利的不可轉讓性阻礙了對公部門管理階層行為的控制或影響。第一、會員無法因為不滿意領導階層的政策而拒絕納稅。第二、投票力量無法集中於少數個人，以企圖改變管理階層的陣容。更重要地，由於個人無法自監督代理人行為的集體利益受惠，因而降低公民去瞭解、監督和改變其代理人行為的企圖心。結果，政府部門的所有權獨占特性使得管理階層有更多的機會圖利自己，甚至犧牲公民的權益。<sup>20</sup>

依據公共選擇(Public Choice)論點，可獲致一些相關的結論：當公民的政府代理人為公部門工會所掌握時，公民可倚仗的控制機制相當薄弱。導致協商結果

---

<sup>18</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 46。

<sup>19</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 46。

<sup>20</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 47。

利於公部門受僱者是因為：第一、協商結果只是公民評斷其代理人各項工作表現中之最不重要的一項，卻是公部門受僱者決定政治支持時最主要的一項標準。第二、由於控制機制相當薄弱，公民缺乏誘因去瞭解、管理和改變其代理人之行為。

私部門工會獲利之能力不同於公部門者。因為，私營企業的「市場逃離」(market Escape)策略嚴格地限制工會團體掌握市場報償(Rents)的能力。私部門企業一項有力的法寶就是地理移動性(Geographic Mobility)，私營企業可自高工資地區遷移至低工資地區；但是，這種「脫離」選擇卻不適用於公部門的企業和組織。私部門企業的另一項法寶乃是替換策略。當私營企業不滿意現有的資源供應者，它可尋求替代來源。同樣地，政府提供的服務缺乏替代品，而且公民不能拒絕繳稅以資助政府服務提供的成本。最後，兩個部門的本人有效控制其代理人的能力不同，導致政治和市場經營者(Political and Market Entrepreneurs)動機的顯著不同。市場經營者具有降低成本的誘因，因為成本節省愈多，其相對利潤愈能增加。而政治經營者卻不在意成本，反而會增加資源的使用，目的是為達成政治任務。

21

缺乏替代的提供公共財貨與服務之僱主，進一步削弱勞動者選擇「脫離」策略之可行性。在私部門中，當勞動者不滿意其工會代理人之表現時，其可選擇轉業至生產相同財貨或服務的企業中工作。但是，在公部門中，當缺乏替代僱主時，「脫離」策略則不具任何意義。<sup>22</sup>

自前述分析可知，公部門工會在政治決定過程中，掌握了相當大的影響力量。他們掌握著許多資訊，並藉由遊說(Lobby)和其他製造政治壓力的方法，以及團體協商過程中所擁有的有效工具，追求其本身的利益。更重要地，公部會工會在選舉中所掌握的動員力量，使得其政治影響力更為優越。

依據代理理論，公部門工會的力量並非一定是展現在其擁有罷工權，可能造成公共財貨和服務供給中斷之危機。雖然，工會罷工權之擁有具有相當的力量，但其真正力量來源乃公部門協商雙方本人—代理人關係本質提供工會相當寬廣的活動空間。這樣的關係不僅使得工會獲取其所要的經濟報償，更扭曲了政治過程。結果，當公部門受僱者要求獲得滿足時，表示更多納稅人的血汗錢在協商過程中被犧牲。

---

<sup>21</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 47-48。

<sup>22</sup> Conant, John L., 同註 13, 頁 48-49。

公部門勞動關係的本質確實使得公部門勞動者和其代理人獲得某種程度影響政策的能力。究其因，社會大眾對於勞動關係發展的關心程度不強烈和對政策決定的無力感，政府官吏或經理人對於自我利益的保障和追求和對於政治資源的需求，以及公部門工會對於政治資源的掌握和動員力量，皆是導致代理問題發生和公部門工會力量具有優勢地位的主要原因。換言之，在公部門勞動關係中，由於各方所掌握的資源的不一致，導致雙方談判力量的不均衡性。尤其是對負有提供公共財貨和服務等任務的公部門，因其獨占性質而導致服務的不可替代性，更使得勞動關係均衡化的發展受到扭曲。

### 第三節 公部門勞動關係制度規範的檢討

除以上就勞動關係的本質所做的討論外，許多意見則多專注於公部門勞動關係制度規範的檢討。為進一步探討公部門勞動關係制度應有的設計，則有必要針對公部門勞動關係制度設計所可能產生的疑慮加以探討。因此，以下擬就團體協商和罷工權兩個面向分別加以討論。

#### 一、團體協商(Collective Bargaining)之檢討與評估

政治民主與公部門團體協商在以下之面向中，彼此間存在著矛盾與衝突。依據 Summers(1980)<sup>23</sup>之觀察，第一、規範團體協商之法律基礎將政府制訂和執行法律及預算的權威一分為二，而且將部分的權威分配至私法人—工會手中，這些私法人並非由社會大眾選舉出，且非向社會大眾負責。結果，民主政治受到傷害，因為社會大眾透過政府代理人決定如公立學校教育、警察和消防保護等政府利益的本質和授權方式的程度及範圍受到限制。第二、團體協商法規重新建構政府權威執行的過程。民主程序目的在確保社會大眾參與公法制訂和預算編製過程的機會，而團體協商法規卻以團體協商取代之。結果，民主政治亦遭受傷害，因為公眾參與政府活動之機會遭到排除或減少，而且社會大眾中少數利益受損的人對重要事務表達意見的機會也受到剝奪。第三、協商家規(無論賦予罷工權與否)改變了制定和執行法律及預算過程的結果。結果，民主政治的自決權(Self determination)受到限制，因為團體協商的介入使得原本社會大眾透過政府代理人所欲達成的結果遭到扭曲或改變。第四、公部門協商使得參與法律和預算制定及

---

<sup>23</sup> Summers, Robert S., 1980, "Public Sector Collective Bargaining Substantially Diminishes Democracy", *Government Union Review*, Vol. 1, No. 1, Winter, PP.5-22.

執行過程的人，尤其政府代理人的公眾信賴度受到質疑。因為，在現行法律之下，工會無法以公民投票方式使其不存在，而且團體協商協定也無法以公民投票方式使其無效(除非獲得工會贊同)。更進一步地說，團體協商使得負有執行政府權威的政府官吏的信賴度與工會之分野模糊不清。這些情況都有可能威脅到民主政治，因為政府官吏的公眾信賴度是民主政治秩序的主要特徵之一。

據上，依 Summers(1980)主張，公部門團體協商的非民主(Non Democratic)和反民主(Anti Democratic)的特質是根本存在的。唯有透過對政治民主要件和公部門團體協商真正的需求(Intrinsic Demands)二者之衝突及矛盾，始能瞭解和掌握一二。因此，Summers 作了一項結論，即公部門協商法律規定對社會是不好的(Public sector bargaining laws are not good for society)。

必須強調的，民主政治的崇高價值在於其能確保「程序價值」(Process Values)的實現。而這些程序價值包括：第一、公共利益的本質和給與的方式之決定是由社會大眾透過民選政府及其指定的官員行之；第二、社會大眾直接參與政府立法及法律執行的過程；第三、這些過程的公平性(Fairness)，尤其是對失敗的一方而言；第四、參與者的公眾信賴力。然而，由於政治民主和公部門團體協商間之各項衝突，使得前述之程序價值遭受破壞。換言之，「人民主權」為民主政治之精義，為程序民主所欲成就之目標，然而，公部門中工會力量的介入，使得「人民主權」的維護及保障受到挑戰。因為，工會所掌握之力量和資源在協商過程中，已顯然地使得社會大眾所企求之目標—平等受到挑戰；此時，政府已非人民之代理人，而成為工會利益之代言人。<sup>24</sup>

既然公部門團體協商所導致之資源扭曲如此嚴重，為何相關之立法仍然為政府所通過施行呢？主要的原因應該是，許多人認為若勞動者沒有工會的保護將會受到雇主之虐待，而這種虐待的情形無論在公部門或私部門皆會發生，儘管兩者間有許多差異存在。的確，「私部門類似性」(private sector analogy)的論點是支持公部門相關立法的一種廣泛流傳的看法。甚至有人主張，公部門相關立法可為公部門帶來和諧與秩序，就如同勞動關係法律為私部門所創造者一般。

對支持者而言，他們認為若公部門受僱者無法享受到團體協商給與私部門受僱者的利益，對前者是不公平的。但是，相對於私部門受到市場競爭力量的制衡

---

<sup>24</sup> Summers, Robert S., 同註 23, 頁 7。

而言，公部門沒有可匹配的競爭制衡力量存在。就憑這一點，「私部門類似性」這項論點就不適用。相反地，實施公部門相關勞動立法有可能損害重要的憲法原則，政府功能和使得人民主權更遙不可及。無疑地，私部門的獨占性要求(Monopolistic Exactions)已使得社會受傷，若再賦予公部門工會類似之權力，則社會之福祉會受到更大之傷害。<sup>25</sup>

許多立法人員認為，因為公部門受僱者較私部門之受僱者遭遇更大的不正義(Injustice)，而且若缺乏強制協商法規公部門勞動關係將不和諧，因此公部門勞動法規必須加以執行。結果，在私部門已實行之勞動政策也被推廣適用到公部門；而執行公部門勞動法規之各州公民則受到雙重妄用(double Abuse)，無論是就納稅人或消費者身份公民皆受到妄用。一些遭遇到扭曲的觀念也是導致公部門勞動關係法規發展的原因。私部門勞動政策是植基於一項信念，即勞雇雙方彼此是相互敵對競爭。這樣的觀念是不正確的。事實上，勞雇雙方是相互依存的，缺一不可。沒有僱主的受僱者或沒有受僱者的僱主，皆屬不真實的。當然，在私部門中勞雇雙方是敵對競爭的這項觀念也不盡然全錯。因為，對僱主而言，當處於競爭市場中，若勞動成本太高，則無法獲取利潤；因此，僱主必須要求受僱者努力工作。但是，當受僱者無法理解價格與成本和產品銷售之反比關係，抗拒僱主之要求便成一種正常反應。結果，勞雇間之衝突和摩擦因而產生。這樣的衝突及摩擦雖已為過度渲染及誇大，但也確實存在於私部門中。對公部門而言，勞雇雙方敵對關係的基礎更是薄弱。公部門僱主並未面臨市場限制(Market Restraint)因素。許多公共服務項目之目的並非賺取利潤。相反地，善用納稅人的錢才是其宗旨和目標。而且政府成本大多是勞動費用的給付。更甚者，政客與工會有聯合對抗納稅人的傾向。為了換取政治上有力工會的支持，政客有意去滿足而非抗拒工會的要求。<sup>26</sup>

除了事實情況不符合之外，反對私部門先例適用於公部門的理由是主權(Sovereignty)觀念，包括政府主權(Government Sovereignty)，即統治的權力，和人民主權(Popular Sovereignty)，即秩序政府之目的。公共秩序和規則是維護社會最高價值－自由與生產力所不可或缺。沒有秩序和規則，個人自由無所保障，因

---

<sup>25</sup> Petro, Sylvester, 1982, "Public Sector Bargaining: An Assessment", *Government Union Review*, Vol. 3, No. 1, Winter, PP.20-21.

<sup>26</sup> Petro, Sylvester, 同註 25, 頁 22-23。

為自由在於個人不侵犯他人和不受他人侵犯。而政府之主要責任即在於防止自由受到侵害。如果缺乏此種社會監督(Social Monitor)，則創造社會財富之和平與生產分工無法持續以增進人類生活條件。如果缺乏有效和主權的政府來保障自由、秩序、社會穩定、財產和契約權利，則生命將是非常險惡及短暫、汲汲於生存的搏鬥。因此，評估強制性公部門團體協商的唯一方法，就是探討其與上述價值之關係。強制性公部門團體協商是否強化了秩序和規則？其是否增加了政府作為人民公僕、人民自由及福祉之有效性？答案應是否定的。強制性的公部門團體協商將公部門受僱者對其僱主之忠誠轉移至工會，政府主權因而被削弱；使得公部門受僱者成為一對抗納稅人之團體，人民主權因而被削弱。公部門受僱者及其工會並未服務納稅人，反而極盡勒索之能事。<sup>27</sup>

長期以來，對於主權的審慎考慮使得立法機關反對公部門團體協商。然而，這些反對終究還是被打消了，因為這種主張被批評為「過時」或「不切實際」。結果，公部門團體協商家規使得主權被削弱，納稅人無法獲得更好的服務。

雖然，容許工會「參與決定」被認為是現代的政府管理方式，因為公部門受僱者得以參與關於薪資和勞動條件決策之制定，可以與管理者就有關意見與知識彼此交換，政府也能更加有效率。事實上，即使能夠以「參與決定」做為達成滿足人事管理關係的手段，公部門團體協商仍會對政府主權產生威脅和與人民主權相抵觸，因為公部門團體協商使得工會而非民選代表來控制政府。並沒有證據證實公部門團體協商增加了政府的效率，或是使政府更有效率，這純粹只是遽下斷言而已。相反地，公部門團體協商明顯地使政府服務更混亂、矛盾、昂貴，以及脫離民主之監控和一般人民之需求。以專業觀點來觀察，公部門立法所創造的仲裁程序不過是大量的浪費政府的資源。公部門團體協商所帶來的只是衝突、爭執與浪費。<sup>28</sup>

強制性的團體協商並未帶給私部門和諧，對公部門亦然，而且效果糟。在私部門中，競爭性阻止團體協商帶來最不健全的效果，所以私部門工會已經喪失其地位多年。但是在公部門中，競爭性的阻遏效果非常微弱，甚至幾乎不存在。政客及力量分散的人民對之於公部門工會，是無法與私部門工會所面臨之國際競爭、狡猾的生意人和正式的消費者相提並論。因此，一旦私部門工會喪失會員，

---

<sup>27</sup> Petro, Sylvester, 同註 25, 頁 23。

<sup>28</sup> Petro, Sylvester, 同註 25, 頁 30-31。

公部門工會便會相對獲得更多的會員。<sup>29</sup>

公部門中強制性團體協商之政策必須放棄，將勞雇雙方視為自然敵對之錯誤信念亦應放棄。即使是為緩和「勞動者弱勢」情況，強制性團體協商與工會並非是一項必要的手段。<sup>30</sup>

## 二、罷工權的探討與爭議

在美國及許多國家，一項爭議不休的議題是政府受僱者是否應該擁有罷工權？

支持者主張：所有受僱者都有為自己追求更好工作條件和更好收入的權利。而這樣的企圖必須透過集體行動的方式才能達成，而且政府的受僱者並非次等公民，其應該享受與其他一般受僱者之權利。因此，政府受僱者必須擁有罷工權。而反對者卻認為：現行法律禁止政府受僱者罷工，同時，在團體協約中受僱者也承諾不會以罷工作為抗爭之手段。因此，除非立法部門變更法律規定，而且受僱者也願意更改其承諾，否則受僱者無權罷工。上述兩種論點完全忽視了一重要觀點，即無論公共或私部門的受僱者皆無罷工的權利。兩種論點都曲解了憲法原意和理論。據此，為了瞭解罷工權的適格性，必須回溯本源，即在現行之憲法及政治架構下，人民的權利是否也包括罷工權在內？<sup>31</sup>在極權政治下，人民沒有任何權利。政府的權力無限，甚至可在半夜將人拖起來，將其處決於街上。因為人民沒有權利，因此上述行為也不構成侵權的狀況。在這樣的政府體制下，對政府唯一之限制是政府本身的自制；倘若政府太不理性或太殘暴，結果是走向垮台。然而，在達到政府垮台之結果前，數以千計、萬計的人民或許已經犧牲。

相反地，憲政體制之基本理論在於「人民主權」。最初，人民擁有所有之權力。政府只擁有人民所選擇賦與之權力。藉由憲法之規範，人民保有所應有之權力，而政府亦獲得可使用之權力。

至於人民與政府間權力之分際和人民權力究竟何指，在美國產生相當多之爭議。一派認為應該依憲法之規定作直接且逐字的解釋；另一派則認為最高法院在這方面應扮演主動和彈性的角色。直譯主義者認為憲法的文意必須符合當時制憲者之原意，其理由是：第一、制憲者認為憲法就是應該依其原意解釋，以及第二、

---

<sup>29</sup> Petro, Sylvester, 同註 25, 頁 32-33。

<sup>30</sup> Petro, Sylvester, 同註 25, 頁 34-35。

<sup>31</sup> Armor, John C., 1981, "The Right to Strike: Some Basic, but Neglected Questions", *Government Union Review*, Vol. 2, No. 3, Summer, PP. 4.

法規建制的一般原則就是如此。至於主張最高法院應主動、彈性的人則認為，法官應根據不同的事實、改變中的社會思潮的和修憲之困難性能夠對憲法作必要之解釋，即使結果不同於制憲者之原意無關宏旨。兩種之論點皆有所偏差，後者較前者偏離之情況更糟。<sup>32</sup>

當新罕布爾夏州投票贊成之後，美國憲法於 1788 年 6 月 21 日正式通過生效。當時權利典章(Bill of rights)(美國憲法第一至第十修正案)並未包括在內。權利典章研議及制訂的歷史直接關係到罷工權。在憲法通過之後，許多人理解到憲法並未提供社會大眾如言論及出版自由的基本保障。反而是許多州憲法卻提供了類似的基本保障。結果，十二項修正案在國會中提出，十項獲得通過，在經過各州認可通過後，成為眾所知曉的權利典章。顯然的，當時之制憲者瞭解「權利」在現行之政府體制之下究竟何指。「權利」(Right)是屬於全體公民之特權(Prerogative)，而且是免於政府侵犯者。制憲者瞭解公民所需要的最重要保障是來自於其政府之行動。歷史已經證明制憲者的觀點是正確的。現在，世界上估計有一百六十餘國，幾乎所有的國家都有成文憲法。但是「徒法不足以自行」。換言之，儘管許多國家都有成文憲法，對人民權利都作了某些規定，但是卻僅有為數不多的國家認真實施憲法規定。因此，「權利」意義的必要推論是，「權利」不僅須界定為是屬於公民且是政府行動範圍之外者，同時也必須有一種保護的方法免於政府之干預與介入。<sup>33</sup>

所有真正的權利皆屬與生俱來的權利(Birthrights)。不論是因為出生或歸化，在成為公民的一刻間這些權利皆為我們所有，我們可隨時對這些權利加以主張，由於我們擁有這些權利，因而政府無權加以剝奪。然而，人類有一種傾向，習慣將我們認為有權利主張的權利與憲法事實上賦予我們的權利混淆一起。事實上，依據 1973 年 San Antonio In-dependent School District 對 Rodriguez 的判例，可對前述之混淆作明顯之區分。依據 Thomas Jefferson 之觀點，有知識的公民是民主政治之基，多數人認為免費的、公立的基礎教育是一項與生俱來的權利(Birthright)。雖然，教育並未在憲法中明白的指出，Rodriguez 案認為教育是憲法所賦予之基本權。但是，最高法院卻拒絕了這種看法，認為免費之公立教育是屬

---

<sup>32</sup> 同註 31。

<sup>33</sup> Armor, John C., 同註 31, 頁 6。

於立法事項，並非是憲法事項。<sup>34</sup>

至於「罷工權」又如何呢？第一種權利是絕對的，其他的權利則受到法律之規範。國會在 Landrum-Griffin 法案中賦予工會會員若干保障，稱之為「勞動者權利典章」(Labor bill of rights)。然而，與憲法中「權利典章」不同者，國會擁有擴大或縮小法案條款之適用範圍的權力，卻無權去變更憲法中「權利典章」的條款規定。<sup>35</sup>換言之，對於憲法所賦與的權利，公民在任何情況下都可主張；但是對於法律所賦與的權利，則只能在法律規定之後才能主張。因此，憲法所賦予之權利可稱之為權利(Right)，法律所賦與之權利只能稱之為特權(Privilege)。

在憲法中並未明顯的規定有「罷工權」之條款。而且，在立憲當時，所有的州都採行英國習慣法。依據習慣法，受僱者組織使用罷工手段對抗僱主皆屬非法。在 Sherman 法案中，對罷工行為也作了限制規定。聯邦憲法，如同許多州憲法一般，對罷工並未作任何的規定。立法機構擁有修改習慣法規定之權力，許多立法機構通過法律，包括國會在 Taft-Hartley 法案中，允許受僱者團體可以保留其服務之權利。簡言之，這些法案使得私部門和某些政府部門受僱者的罷工行為成為合法的，但聯邦受僱者不包括在內。今日，只有當法律授權，公部門受僱者才可合法地罷工。<sup>36</sup>

因此，法律上所調的「罷工權」只是一特權((Privilege)。它是由立法機構所賦予，也可為立法機構所修正及剝奪。因為它無法免於政府行動之介入和干預，因此它並非為一基本權(Basic Right)。對聯邦受僱者而言，罷工也更非一項特權(Privilege)。儘管聯邦受僱者沒有罷工的權利或甚至特權，但是仍然有一些聯邦受僱者罷工，獲得其要求和罷工不被處罰的情況存在。舉例而言，紐約州一直採行 Taylor 法，禁止公部門受僱者罷工。但是一項因素不斷被使用，使得市政府工會得以罷工成功，即在每一次爭議中，工會的第一項要求就是要求免於禁止罷工法律的懲罰。工會並無罷工的權利或特權，他們所擁有者只是罷工而免於處罰的權力。就實際意義而言，罷工而無懼政府報復的權力具有憲法賦與罷工權利相同的立即效果。對不存在權利得以成功的主張是非常危險的。只要當任何團體依恃

---

<sup>34</sup> Armor, John C., 同註 31, 頁 6。

<sup>35</sup> Armor, John C., 同註 31, 頁 6~7。

<sup>36</sup> Armor, John C., 同註 31, 頁 7。

其權力地位對一不存在的權利加以主張，其結果是造成一不良示範。<sup>37</sup>

對任何司法管轄而言，禁止罷工法律僅能依賴政府權威的執行，但法律的實際有效性和工會力量呈反比關係。倘若工會具有爭取其勞動條件的權力，那麼它也可能具有否定法律的權力。雖然，或許可對罷工的工會強制取消其資格，但其效果卻相當有限。<sup>38</sup>。

唯一使禁止罷工法律名符其實的方法是私人的法律執行(private enforcement of the Law)；或私人的行動權利(private right of action)。倘若保護公民免於傷害的責任僅能委之於政府，則政府可能會因為疏忽、惡意或政治因素而不採取行動。因此，若法律提供了選擇方案，使得公民得以在政府不採取行動能夠保障他自己，則法律的執行才能有所保障。雖然目前沒有聯邦或州法律提供類似私人行動(private action)的條款，但立法機構應該要認真考慮提供類似條款。否則，任何禁止罷工法律將形同具文。<sup>39</sup>

唯一能使「罷工權」成為事實的方法，是修改憲法或通過憲法修正案。但是，增修憲法條文並非一輕而易舉的事。而這也是當時制憲者的用意，使得憲法修正可能但不易達成。依據當前美國民意，對於聯邦受僱者罷工權，無論是增列「罷工權」或「禁止罷工」憲法條款皆不易達成。因此，在可見之將來，罷工仍是一種特權(Privilege)，廣泛使用在私部門，而限制使用在公部門。罷工特權不會提昇為一種權利(Right)，但也不會被剝奪。<sup>40</sup>

#### 第四節 公部門工會角色的爭議

經濟學中將工會視為市場環境中的市場機構。詳細而言，工會就是勞動市場之卡特爾(Cartel)，透過對勞動力之控制形成獨立地位以創造獨占價租(Rent)。然而，公部門工會並非在私有市場中運作。其成員受僱之場所為國家所有，其在談判桌上所面對的對手為行政官僚或政客。在此結構下，公部門工會不是僅針對價格或其他勞動條件進行談判，而是與政府談判關於此類事件公共政策之內容。<sup>41</sup>因此，我們必須對工會活動及其運作之範圍作一經濟上之分析。

---

<sup>37</sup> Armor, John C., 同註 31, 頁 8。

<sup>38</sup> Armor, John C., 同註 31, 頁 9。

<sup>39</sup> Armor, John C., 同註 31, 頁 10。

<sup>40</sup> Armor, John C., 同註 31, 頁 10-11。

<sup>41</sup> Burton, John, 1982, "Public Sector Unionism: An Economic Perspective", Government Union Review, Vol. 3, No.2, Spring, PP. 27.

工會之運作有兩項經濟活動場所(Arena)，一為市場部門(Market Sector)，一為公部門(Public Sector)。市場部門可界定為生產活動是由私個人和企業來承作，而生產活動之最終財貨來源是經由消費者在市場價格下自願購買財貨與服務所提供。至於公部門，可將其界定為生產活動是由政府承作，而生產活動之財務來源是由納稅人所承擔。就經濟觀點而言，工會可被視為參與價租追求(rent-seeking)活動之(受僱者)集合體。所謂「價租」(rent)，經濟學係指任何因供給稀少性行為所生之報酬(return)，而非因財產持有所生之報酬。價租追求活動可藉由限制供給的方式來達到超越競爭所得之報酬。工會只是價租追求的機構，而不必然是追求價租最大化之機構。工會藉由工會活動所產生之價租可能是由工會成員所獲取(比較高之工資或較輕鬆之工作)，也可能只是由工會領導人所獲得(金錢或非金錢性之獎勵)，或是兩者之結合。<sup>42</sup>

至於價租追求之主要途徑有二：首先乃是市場封閉或掌握(Market closure or capture)策略，即所有賣方以共謀之方式聯合影響供給之降低，或是統一要求提高價格。此即經濟學上所謂之卡特爾化(Cartelization)，為工會活動之本質。其次是經由政府行動為來獲取價租。在此模式下，政府被誘導，藉由權力使用的方式，以供給限制迎合價租追求者之利益。至於誘導情況的發生多為政治壓力、賄賂等方式使然。第一種之價租追求可稱之為「直接市場掌控奪」(Direct market capture)，第二種則可稱之為「經由政府掌控」(Capture via government)。<sup>43</sup>

將兩種市場類型和兩種價租追求類型交叉分類，可獲得下列圖型<sup>44</sup>：

價租追求類型

		直接市場掌控	經由政府掌控
運作 場所	市場部門	(1)	(2)
	公部門	(3)	(4)

圖 8 工會追求價租的方法

<sup>42</sup> Burton, John, 同註 41, 頁 28。

<sup>43</sup> Burton, John, 同註 41, 頁 28~29。

<sup>44</sup> Burton, John, 同註 41, 頁 29。

在(1)中是標準的工會主義經濟觀，此時工會乃是一種共謀的市場機構，運作於私部門市場中。自分析觀點而言，很明顯地，這種方式無法含蓋全部工會運作的可能性。第(2)乃指運作於市場部門之工會，以經由政府活動方式來追求價租。例如，以遊說方式訂定最低工資，或公部門民間承包人須按工會之薪資率給付其受僱者。第(3)類乃指工會在公部門中運用典型的市場封閉手段來達成價租追求的目的。至於第(4)類則指公部門藉由政府活動的方法來達成價租追求的目的。<sup>45</sup>

在此必須強調的是，這四種模式並不一定互相排斥的。因為，第一，私部門工會通常也會使用市場封閉及政治活動的方式來追求或保障其價租，為(1)和(2)模式的混合。其次，公部門工會也不能採取(3)和(4)兩種模式。第三，事實上，市場部門和政府部門間之區分仍然非常模糊。第四，在某些國家，工會同時存在於市場和公部門中是非常普通的。<sup>46</sup>

依據上述分析，其中以國、公營事業工會的運作更為複雜。國、公營事業確實是市場和政府的混合。國、公營事業一方面是營利事業，藉由產品銷售作為財務來源，此舉顯然是一種市場部門活動。另一方面，國、公營事業為公有，此顯然又具有公部門活動之特徵。更甚者，雖然國、公營事業為營利和自籌財源，或至少應收支平衡，但實際上，一旦有所虧損，卻必須仰賴政府及納稅人的補貼。此外，國、公營事業工會經常運用市場卡爾化和政治行動等方式以追求價租。因此，國、公營事業之工會活動顯然涵蓋上述四種類型。<sup>47</sup>

依據上述分析，可獲致的一項初步的結論是，不論是公共或私部門工會都有可能藉由市場封閉或政治活動的方式以達到價租追求的目的。而且，依據Burton(1982)的看法，各種類型的工會活動中，以國、公營事業的工會活動最複雜，也最不易歸類。之所以如此的原因是，國、公營事業是市場和政府部門的混合，也同時會使市場封閉和政治活動的方式來追求價租。事實上，在民主政治社會公共政策制訂和執行過程中，最主要的特徵便是「政經互依性」(Political-economic Interdependence)。在政治力和經濟力相互影響和互補的過程中，任何團體藉由本身的資源以遂行影響政策制定和執行的目的，應當視之以平

---

<sup>45</sup> Burton, John, 同註 41, 頁 29~30。

<sup>46</sup> Burton, John, 同註 41, 頁 30~31。

<sup>47</sup> Burton, John, 同註 41, 頁 31~32。

常，而公(國)營事業工會欲藉政治行動以追求價租，自然亦不足為奇。因為相對於受僱者團體者，僱主和僱主團體同樣會採取類似之手段以創造利益。

事實上，國、公營事業工會或任何團體之所以能凝聚出影響政策的力量，與工會從事生產活動所在企業體本身之性質和市場規模的大小有關。換言之，企業體從事的生產活動是公共財貨與服務的提供，或企業體市場規模是獨占或幾近於獨占，與該企業體之工會力量大小應有正比的關係。此處所指之企業並不限定為國、公營事業，而且必須假定：公共財貨和服務的提供(即公共性)與企業的市場規模(或市場集中concentration of market power)有其互動關係。

工會存在的理由(raison d'etre)是與僱主或僱主組織進行抗爭，而其發展主要是對應於僱主之濫權和不體恤受僱者之需求。由於政府也有越來越大和不體恤其受僱者的傾向，工會和罷工也似乎也為公部門受僱者必備之手段和工具。然而，政府部門與私部門最主要之不同點在於前者之獨占地位。不論是政府部門或工會顯然都不受經濟環境變化的影響，而經濟環境的變化卻相對使得私部門之工會和企業屈從於現實狀況。倘若私部門工會在協商過程中採取太激烈手段迫使僱主讓步，企業或許會被迫停業。結果，在市場經濟體制下，生意機會為其他企業所掠奪，受僱者的工作機會也相當受到影響。

但是，對政府部門或工會，上述情形卻不存在。因為，在一國家之內，政府部門沒有其他財貨和服務的替代供應者，而且對政府這個企業體的存在也沒有其他的競爭威脅，因此政府顯然缺乏強烈的誘因抗拒工會的要求。

除了公部門的獨占性質導致工會力量的強大之外，工會所能掌握的政治資源也是原因之一。工會對政治資源的掌握主要是反映在選舉期間它的動員力量。對許多採行三權分立的民主國家而言，行政與立法機構人員產生的方式都是透過民選的方式，為了獲得選舉的勝利和政治生命的延續，如何獲得有力的政治支持成為最主要的考量。公部門工會以其組織和人員之分散性、自然扮演著選民動員的重要角色。由於工會對政治資源的掌握，自然增加其在協商過程中的談判籌碼。

另外一項促使公部門政府代表在協商過程中讓步的原因是，公部門所提供之財貨和服務與「公共利益」息息相關；而公共財貨與服務的主要生產者自然是廣大的公部門受僱者。儘管如此，一旦供給來源發生中斷，社會大眾責備對象首當其衝者必然是行政和立法機構人員。為了延續政權之合法性(Legitimacy)地位，政府必須確保公共財貨及服務的供給無中斷之虞。否則，公共利益或需求不被滿

足，政治支持便會受到影響，政權之合法性也會受到質疑。

毫無疑問的，由於公部門工會對政治資源的掌握、公部門資源的獨占性和與公共利益的緊密關聯性，導致公部門工會力量受到質疑，進而使得是否該賦與公部門工會同等於私部門工會之勞動權利充滿爭議性。

## 第五節 小結

雖然，上述各節所引述的各種論點都傾向於嚴格規範公部門勞雇關係，但是吾人卻不可忽視：儘管公部門涵蓋的範圍越來越大，一項重要趨勢的是公部門和私部門勞雇關係的規範有漸趨一致(Convergency)的傾向。尤其是在民營化的潮流之下，市場競爭機制在平衡公部門勞雇關係上所扮演的角色必然愈受肯定；因此，該如何定位及調整我國公部門的勞動關係是一件值得深思的課題。

首先，針對複雜的公部門勞動關係法制的設計而言，在建構我國公部門勞動關係法制時，工會藉由政治行動以追求價租的因素將不列入考慮，而只將市場因素列入評估工會力量的主要因素。為求分析方便，市場因素只區分為獨占或幾近獨占和完全競爭兩類，同時佐以公共性因素的考量。因此，針對公部門勞動關係定位的需要，特建構以下之圖型加以說明及闡釋：

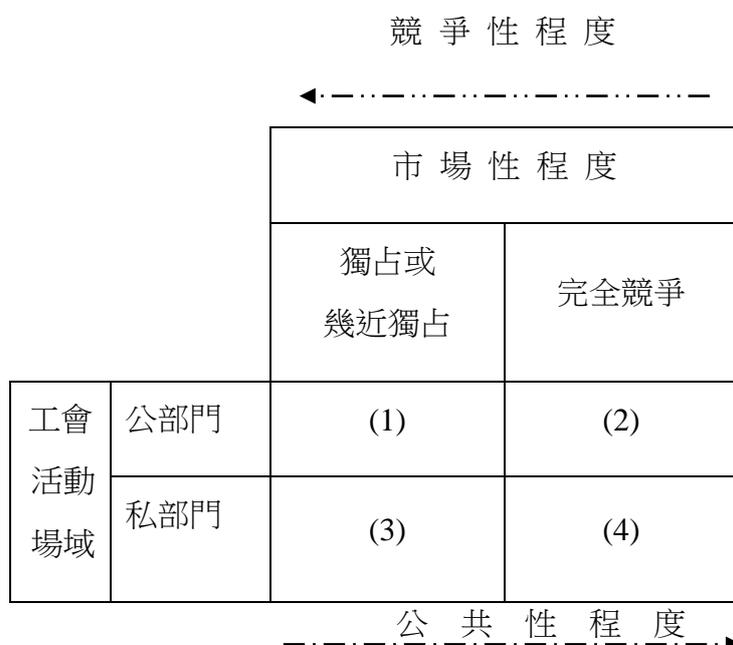


圖 9 公部門勞動關係法制設計思考架構

無可否認的，不論是公部門或私部門都有可能因為財貨與服務之獨占或幾近獨占，而導致其生產活動悠關公共利益和福祉。換言之，無論是公部門或私部門，一旦其生產活動趨近於獨占，其公共性程度便趨於增強，則該部門受僱者勞動權利的賦與可能便需要更趨於審慎及限制。原因無他，由於趨於獨占的部門密切關係到社會大眾和整體經濟活動之利益，一旦因為受僱者勞動權利的運用(尤其是罷工權)而致使財貨和服務的供應中斷，則社會大眾的權益勢必受損。因此，對趨於獨占之公部門或私部門，其受僱者之權利一致性(Convergence)和確保勞動權益的趨勢下，即使應該對某些部門的受僱者勞動權利做特別規範，也應該是在一般勞動法體制之中作例外性規定。如此，不但可迎合世界性潮流，同時也可達到勞動權利保障、管理和政策規劃專權統一的目的。

當然，不可忽視的，隨著部門面臨的市場競爭的增加和公共程度的降低，原有加諸該部門之例外性規定也應漸次的解除和取消，以真正達到勞動者權利一致性的目標。

無論是公部門或私部門工會皆有可能藉由市場封閉或掌控和政治行動來達到價租追求的目的。然而，在民主政治社會中，各種團體都有可能藉由政治參與來影響公共政策產出，受僱者團體或工會自然也不能例外。因此，工會藉由政治行為以追求價租的行為，須視之以平常。真正提供工會力量實力累積之背景因素，是組織或單位本身對於公共財貨與服務生產活動的壟斷性質和情境。生產活動越趨於獨占之組織或單位，公共性程度可能越強，則工會影響力也可能相對的愈大。為因應工會影響力之擴大，世界先進國家對勞動者勞動權之賦與(尤其是罷工權)多傾向於做一些例外性的規定，或是在一般勞動法制體系下建構一可符合兼顧勞動者權利和社會大眾利益之目的的特殊架構。但是，必須強調者，無論是例外性規定或特殊架構，規範或建構於一般勞動法制之中乃為通則。

最後，由於大政府(Big Government)觀念的興起和服務業的發展，公部門的範圍也隨之擴大。但是，一項不容忽視的趨勢是，公共與私部門勞動關係的發展亦有一致性(Convergence)的傾向。即使有許多學者專家對公部門工會的影響力大肆批判；或主張對公部門受僱者勞動權利作特別之規定，但是深信他們這些特別規定的主張也都是以一般勞動法制架構為前提。吾人必須深刻體認，勞動者勞動權利的享有並不會因其職業、身份而有所差異，因此無論公共或私部門受僱者皆應享有一致的勞動權利。而今日，之所以主張對某些受僱者之勞動權利(尤其是

勞動爭議權)加以設限，那是因為這些受僱者罷工權利的行使，會導致公共財貨和服務生產活動的中斷，進而影響到社會多數人的權益。換言之，所有勞動者之勞動權利應皆一致，只是在特定情形下需要對權利人權利之行使加以限制，但是權利的內容並未因限制而有所影響。<sup>48</sup>基於這樣的概念，對某些受僱勞動權利之限制，是因為其權利的行使很可能會損及社會多數人的權利，並非這些受僱者的勞動權利不存在。

換言之，無論是公部門中，政府機關、公營和公用事業受僱者，以勞動者立場為起點之勞動關係，已被視為一種基本關係。據此，吾人須強調的第一項基本原則是：無論受僱者是屬於公共或私部門，其身為勞動者基本權利必須享有，不論其身份、職位如何：「公僕論」之觀點必須揚棄。

至於，為何在一致性的傾向中，從事某些功能之公部門受僱者權利的行使又受到限制呢？理由有二：一為勞雇雙方談判協商勢力的不均衡，二為公共法意的保障。誠如前述，由於公部門工會所掌握的資源、公部門雇主的理性忽視和政府管理階層的意願和態度等因素的影響，公部門的勞動關係係一向勞方傾斜的關係。

在平衡雙方勢力之最佳選擇為解除加諸雇主之預算、人事等的限制，而「民營化」為一可行方法。然而對於無法民營化或民營化後生產活動未能脫離獨占或壟斷性質之企業或機構，由於政策責任依然無法提昇。據此，只能尋求次佳選擇，即對受僱者勞動權利的行使作某種程度的限制。而限制的標準是依據功能區分原則和公共法意的保障而定，茲分下列幾點闡述之：

#### 一、確立勞動關係為基本關係之原則

固然各國對公部門受僱者勞動條件的賦予充滿爭議性，且對受僱者在團體協商權、勞動爭議權的賦予上亦有爭議。現今各國均將受僱者視為整體勞動者的一部份，以往的公僕論點是否應存在於公部門或公(國)營事業受僱者的勞動關係之上，仍待商榷。換言之，無論對於公部門或私部門的受僱者勞動關係應被視為基本關係，所以對勞動者的基本權利，包括團體協商及爭議權，事實上，應視為固有權利。不過，證諸其他國家發展經驗，考量到社會大眾的福祉，對於某些公部門受僱者的協商事項與爭議權的行使必需要有不同的規範與設計。

---

<sup>48</sup>黃越欽，《私法論文集》，台北：世紀書局，頁 33-34，民 62。

## 二、受僱者權利之限制以功能區分為原則而非以職位來區分

為什麼許多國家會以立法途徑對此勞動基本權或勞動爭議加以限制呢？因為某些人權利的行使可能會傷害到更大多數人的權利和福祉，但這並非表示受僱者不能享有這麼權利，而是從結果來衡量某些權利的行使是否侵犯到其他人的權利，據此來衡量權利的行使應否受到一些限制，因此，對於公部門的受僱者而言，受僱者間的不同職位，所扮演的功能也有差異，其勞動權利的享有，不應因為職位關係而被否定，而應以其功能的行使作為其應否限制其勞動權利的基礎。換言之，在衡量受僱者這些勞動權利的限制時，要作職位及功能性的區別，以功能來判斷勞動權利行使之依據，而非以職位加以區別限制，換言之，功能行使的結果會造成相對(公共)法意的受損，才有必要對勞動爭議的行使加以限制。

# 第四章 規範公部門勞資爭議處理機制之國際勞動基準

## 第一節 前言

國際勞工組織在其憲章前言開宗明義說：「只有建立在社會正義的基礎上，才有普遍且永久的和平。」接者又指出，「當大多數人的勞動條件是不公、困苦及匱乏的，則將引發動亂，進而危害到世界的和平與和諧。」<sup>1</sup>國際勞工組織復於 1944 年發表亦為其憲章的一部分的“有關國際勞工組織宗旨與目標宣言”，也就是著名的“費城宣言”，又再度重申：「任何地方的貧窮，會危害所有各地的繁榮。」並主張「表達自由與結社自由是永續進步的根基」；同時也提出：「不論其種族、宗教或性別，所有人皆有權在自由、尊嚴、經濟安全及機會均等的條件下，追求其物質的福祉與精神的發展。」<sup>2</sup>

國際勞工組織自成立伊始，便致力於國際勞動基準的建構，也就是透過其會員國政府、勞工及雇主三方代表平等參與的方式(tripartism)，制定國際勞工公約(International Labour Convention)及國際勞工建議書(International Labour Recommendation)，至 2014 年國際勞工大會(International Labour Conference)共計通過 189 項公約及 203 項建議書，以供會員國批准或參酌。

由於公約涵蓋甚廣且歷時甚久，為因應時空環境的變遷，尤其是全球化所帶來的挑戰，國際勞工局(International Labour Office)理事會(Governing Body)於 1994 年從已通過的公約中選出 7 項公約，計有第 29 號“強迫勞動公約”(1930)、第 87 號“結社自由與團結權保護公約”(1948)、第 98 號“團結權與團體協商公約”(1949)、第 100 號“同酬公約”(1951)、第 105 號“廢止強迫勞動公約”(1957)、第 111 號“歧視(就業與職業)公約”(1958)及第 138 號“最低年齡公約”(1973)等，稱之為基本公約(fundamental conventions)，<sup>3</sup>其指涉之基準又稱為核心國際勞動基準(core international labour standards)。其中，與集體勞動關係密切相關者為第 87

---

<sup>1</sup> 參見 Alberto Otero and Horacio Guido, *ILO Law on Freedom of Association: Standards and Procedures*. Geneva: International Labour Office, 3 (1995).

<sup>2</sup> 參見 Eddy Lee, “The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect”, 133, 4 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 470-472 (1994).

<sup>3</sup> 國際勞工組織於 1999 年第 87 屆國際勞工大會通過第 182 號“最惡劣形式童工公約”，亦為基本公約，故現在基本公約共有八項。參見 ILO: *The International Labour Organization's Fundamental Conventions*. Geneva, International Labour Office, (2002).

號“結社自由與團結權保護公約”及第 98 號“團結權與團體協商公約”，該兩公約肯定自由結社與有效承認集體協商的權利，此亦即為國際勞工組織 1998 年第 86 屆國際勞工大會通過“工作基本原則及權利宣言(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)”之四項基本原則及權利之一。

雖然 1949 年團結權與團體協商公約(第 98 號)規定，勞工組織應享有適當地保護，以防止在其組織的成立、運作及管理上被干預；而勞工及工會會員應受到保護，避免有歧視之待遇。但對勞工代表的保護，及其為執行職務所必要之便利措施，則無特別規定。因此，於 1971 年通過第 135 號“勞工代表公約”，在該公約的前言中即表明係補充對第 98 號公約有關反工會歧視行為的相關規定。

又由於第 87 號結社自由與團結權保護公約，提出軍隊及警察成員適用的範圍得由國家法規另訂之；而第 98 號團結權與團體協商公約重申第 87 號公約的主張外，又提出「本公約不處理從事國家行政事務之公務員的情況」；此外，第 135 號勞工代表公約又只適用於事業單位的勞工代表，以致造成許多國家限制或剝奪公務人員的結社自由、團結權及團體協商權。因此，在考慮「許多國家因公部門與私部門間雇用之差異，使國際基準的適用範圍及其目標界定引起特殊的問題」；(本公約序言)第 98 號團結權與團體協商公約「有關規定適用於公務員(public servants)產生解釋上的困難」；(本公約序言)及國際勞工組織監督機構的觀察報告多次提出「某些政府將大多數公部門受雇者排除適用」團結權與團體協商公約，(本公約序言)故於 1978 年通過第 151 號“勞動關係(公共服務)公約”，以期在政府機構與公部門受雇者組織間建立「穩固的勞動關係」。

此外，第 98 號團結權與團體協商公約較著重於團結權的論述，僅在第 5 條提到“應……鼓勵及推廣雇主或雇主組織與勞工組織間充分發展及利用自願協商之機制，以團體協約規定僱用的條款及條件”，故於 1981 年通過第 154 號“團體協商公約”，以為進一步的規範。

本章將分別解析第 87 號、第 98 號、第 135 號、第 151 號及 154 號公約的重要規定，並依據國際勞工組織結社自由委員會審理會員國違反第 87 號及第 98 號公約為主之申訴案件所發展的結社自由原則，以探討公部門受僱者的團結權、團體協商權及團體爭議權。

## 第二節 規範團結權及團體爭議權之國際勞動基準

### 一、國際勞工組織第 87 號公約之相關規定

第 87 號公約的提出，在公約前言中表明，係考慮到國際勞工組織憲章在其序言主張「承認自由結社的原則」為改善勞動條件及建立和平的一項手段，復考慮費城宣言重申「表達自由與結社自由是永續進步的根基」；加以前一年第 30 屆國際勞工大會曾通過應制定結社自由相關的國際規範，同時聯合國第 2 屆大會 (General Assembly) 支持這些原則，亦請國際勞工組織通過相關的國際公約。故於 1948 年由第 31 屆國際勞工大會通過第 87 號“結社自由與團結權保護公約 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention)”<sup>4</sup>

該公約為國際勞工組織對勞雇雙方團結權及結社自由權利的內涵，首次作較為完整而明確的表述。其主要規定為：

(一) 勞工及雇主應毫無區別均有權成立其組織，以及參加其自行選擇之組織，且不須經事先認可，僅須遵守有關組織之規章。(第 2 條)

(二) 勞工組織及雇主組織均有權制定其章程及規定，完全自由地選舉其代表，籌辦其行政管理及活動，擬定其工作計畫。而主管機關不得干預勞雇雙方行使前述權利，或限制其權利，或阻礙其合法行使。(第 3 條)

(三) 主管機關不得解散勞工組織及雇主組織或要其暫停運作。(第 4 條)

(四) 勞工組織及雇主組織均有權成立及參加聯合 (federations) 與總聯合 (confederations)；而任何勞工組織、雇主組織、及其聯合與總聯合均有權參加勞工及雇主的國際組織。(第 5 條) 同時，前三項(第 2,3,4 條)規定亦適用勞工組織及雇主組織的聯合與總聯合。(第 6 條)

(五) 在勞工組織、雇主組織、及其聯合與總聯合取得法人資格上，不得以限制適用前三項規定(第 2,3,4 條)為條件。(第 7 條)

(六) 勞工、雇主、及其組織在行使本公約所規定之各項權利時，應與其他個人及有組織之活動相同，遵守其本國之法律。但本國之法律不得危害或實施用以危害本公約之保證。(第 8 條)

(七) 本公約規定的各項保證適用於軍人及警察的範圍，應由國家的法律或規

---

<sup>4</sup> 本公約全文，見 ILO, International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1951. Vol. 1, Geneva: International Labour Office, 527-532 (1996).

定訂定。但批准本公約的會員國不得影響現行法律、判斷、習慣或協議已給予軍隊及警察人員本公約所保證之任何權利。(第 9 條)

又，該公約對“組織(organization)”定義，即組織係指以促進及保護勞工或雇主利益的任何勞工組織或雇主組織。(第 10 條)

此外，該公約規定批准本公約並生效的會員國除應遵守本公約之規定外，(第 1 條)並應採取一切必要及適當之措施，以確保勞工及雇主得自由行使團結權。(第 11 條)

該公約主張除軍人及警察的結社自由與團結權可以國家法律予以限縮外，其他任何勞工(包括公部門)及雇主的結社自由與團結權除應遵守國家法律外，不得予以干預；而國家的法律不得用以損害勞工及雇主的結社自由與團結權。

## 二、結社自由委員會角色分析

國際勞工組織自 1919 年成立以來，便以國際勞動基準作為推動社會正義的基本行動方案，即藉由通過基準設定的工具，以達成改善人類工作條件的目標。系統化的使用勞動基準，用以保護工作中之人權，正是國際勞工組織的特色。<sup>5</sup>

然而，國際勞動基準的價值及重要性，在於基準的闡釋及實際影響。<sup>6</sup>為確保國際勞動基準的落實，國際勞工組織逐漸發展各種的監督機制，在國際勞工大會通過公約及建議書，並(公約)經會員國批准之後，監督其確實地實施。準此，國際勞工組織在兩方面為國際上的先驅，首先，採用基準設定的工具改善社會條件，且係由政府、勞工及雇主的三方代表共同平等的制定。其次，為落實三方機制所通過的國際勞工公約及建議書，創造並發展具有深度的監督機制。<sup>7</sup>

國際勞工組織的各種監督機制，係奠基在其憲章的規定，以及國際勞工大會及國際勞工局理事會的授權，逐漸發展形成。<sup>8</sup>國際勞動基準一般的監督機構有二：<sup>9</sup>一是“公約及建議書實施專家委員會(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)”；另一是“國際勞工大會基準實施委員會(Committee on the Application of Standards of the International Labour

---

<sup>5</sup> 參見 Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, *The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 Years*. Geneva: International Labour Office, 1 (2001)

<sup>6</sup> 參見 *Id.*

<sup>7</sup> 參見 *Id.*

<sup>8</sup> 參見 *Id.* at 2.

<sup>9</sup> 參見 David Tajzman and Karen Curtis, *Freedom of Association: A User's Guide-Standards, Principles and Procedures of the International Labour Organization*. Geneva: International Labour Office, at 1,2 (2000).

Conference)”。

國際勞工大會於 1926 年通過成立專家委員會，由二十位法律專家組成。專家委員會每年開會乙次，審查會員國政府依據國勞憲章第 19、22、35 條規定定期提交的報告，主要職掌在指出各會員國之法制及實務與經其批准之公約規定間的差異。基準實施大會委員會係國際勞工大會會期間設立的一個三方機構，處理專家委員會的年度報告，並請相關政府提供特定之資訊，說明專家委員會指出差異之處，而已或擬採取消除差異之措施。<sup>10</sup>

除一般監督批准公約之會員國提交的報告外，另有抗議(representations)<sup>11</sup>及申訴(complaints)<sup>12</sup>的規定。前者係由雇主組織或勞工組織對會員國，若有違反經其批准公約的情事時提出，抗議案件交由認證委員會(Credentials Committee)處理；<sup>13</sup>後者係由批准公約的會員國對其他批准同一公約的會員國，若有違反該一公約的情事時提出，申訴案件由國際勞工組織最高層級的監督機構---調查委員會(Commission of Inquiry)處理。<sup>14</sup>但調查委員會不會輕易啟動，除非情況非常嚴重且為連續違反；若有關政府不接受調查委員會報告的建議，調查委員會可將該申訴案件移送聯合國國際法院(International Court of Justice)。<sup>15</sup>

然而，結社自由的原則於 1919 年即明定在國際勞工組織的憲章中，並認為結社自由的原則係保持世界永久和平的核心手段之一。1944 年費城宣言又再次強調結社自由的原則，亦認為是永續進步的基本。就國勞憲章而言，結社自由不但是永久普遍和平及永續進步的基本，因國際勞工組織三方結構(tripartite)的特質，除政府代表外，在結社自由原則下的雇主及勞工代表，才是國際勞工組織良好運作的要件。沒有結社自由，三方結構(tripartism)便喪失其意義。

惟國際勞工組織在第二次世界大戰後，於 1948 年始通過結社自由與團結權保護公約(第 87 號)，<sup>16</sup>復於次(1949)年通過團結權與團體協商公約(第 98 號)。同

---

<sup>10</sup> 有關該兩委員會的運作，參見 ILO, Handbook of Procedures Relating to International Labour Conventions and Recommendation. Geneva: International Labour Office (1998).

<sup>11</sup> 參見國勞憲章第 24 條。

<sup>12</sup> 參見國勞憲章第 26 條。

<sup>13</sup> 參見 ILO, Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 5th ed. Geneva: International Labour Office, 9 (2006).

<sup>14</sup> 參見國勞憲章第 26-29 條。

<sup>15</sup> 參見 David Tajzman and Karen Curtis, *supra note* at 9, 3.

<sup>16</sup> 國際勞工組織於 1921 年通過有關結社自由的第一個公約---結社權(農業)公約，內容非常簡短，農村勞工應與工業勞工同享結社自由。當時面對相當的阻力，認為結社自由為國家的事務，

時，聯合國於 1948 年通過的世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights )，亦承認結社自由的權利。因此，第 31 屆國際勞工大會通過第 87 號公約後，即請國勞理事會與聯合國商議，檢討改善現有的國際程序，以保障結社的自由。<sup>17</sup>

國勞理事會與聯合國經濟暨社會理事會(the Economic and Social Council of the UN )交涉後，於 1950 年元月成立由獨立人士組成的“結社自由事實調查及協調委員會 (the Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association)”，並訂定移送該委員會處理的要件及一般的程序規則。另，國勞理事會也決定向經濟暨社會理事會提出若干建議，以期該委員會亦能對聯合國提供服務。由於事先的協調，聯合國經濟暨社會理事會於 1950 年 2 月召開第十次理事會議，代表聯合國決定接受國際勞工組織及結社自由事實調查及協調委員會的服務，以及相關的程序。<sup>18</sup>

當聯合國接到政府、工會或雇主組織，對國際勞工組織會員國有關侵犯工會權利的指控時，由經濟暨社會理事會將該項指控送交國勞理事會，而由國勞理事會考慮是否移送結社自由事實調查及協調委員會的問題。當聯合國接到類似的指控，是聯合國而非國際勞工組織的會員國，在取得有關政府的同意後，且經濟暨社會理事會認為該項指控適合移轉，則由聯合國秘書長代表經濟暨社會理事會，將該項指控經由國勞理事會，移送結社自由事實調查及協調委員會；若未能取得有關政府的同意，經濟暨社會理事會將考慮遭到拒絕後的情況，而採取其他適當的替代行動，以保障涉及結社自由之案件中的權利。若國勞理事會接到有關侵犯工會權利的指控，是針對聯合國而非國際勞工組織的會員國，則要先向經濟暨社會理事會報告。<sup>19</sup>

依據國勞理事會最初的決定，對國際勞工組織會員國的申訴，首先要提交國勞理事會的官員作初步審查(preliminary examination)。然經 1951 年國勞理事會第

---

不宜由國際立法規定，反而工業勞工的結社權沒有公約的規範。其間歷經一番波折，並經聯合國的敦促，至 1948 年始通過第一個一般性的結社自由公約。參見 Harold Dunning, “The Origins of Convention No. 87 on Freedom of Association and the Right to Organize”, 137, *International Labour Review*, 156-162 (1998).

<sup>17</sup> 參見 Alberto Odero and Horacio Guido, *supra note* at 1, vi..

<sup>18</sup> 參見 ILO, *Special Procedures for the Examination in the International Labour Organization of Complaints Alleging Violation of Freedom of Association*. Geneva: International Labour Office, 1 (2006)

<sup>19</sup> 參見 *Id.* at 2.

116 次及第 117 次理事會議依據國勞理事會最初的決定，對國際勞工組織會員國的申訴，首先要提交國勞理事會的官員作初步審查(preliminary examination)。然經 1951 年國勞理事會第 116 次及第 117 次理事會議討論，決定成立“結社自由委員會(Committee on Freedom of Association)”執行初步審查。<sup>20</sup>因此，現在國際勞工組織有三個處理指控侵犯工會權利之申訴的權責機構，即結社自由委員會、國勞理事會本身及結社自由事實調查及協調委員會。<sup>21</sup>

結社自由委員會是國勞理事會的一個機關，也反應國際勞工組織的三方特色，自 1951 年成立以來，即由九位常務委員(regular members)組成，以相等的比例分別代表國勞理事會的政府、雇主及勞工三個群體，但每位委員是以個人身分出席會議。結社自由委員會另有九位候補委員(substitute members)，亦由國勞理事會任命，當常務委員因故不克出席會議時，即由候補委員出席，以維持其基本的組成。然自 1958 年後，不論常務委員是否出席，候補委員均得出席委員會，因而取得副委員(deputy members)的地位。<sup>22</sup>又，2002 年結社自由委員會表示，基於所有委員都是以個別身份任命，故政府委員的提名亦應為個人身分，如此可確保政府代表相對的長久性。結社自由委員會雖為三方結構，但總是努力達成一致決(unanimous decisions)的方式審查申訴案件。<sup>23</sup>

無論是年度報告(annual reports)(國勞憲章第 22 條)、抗議或申訴的規定，均限於處理已批准公約的國家。為保障結社的自由及其有效的實施，勢必要發展額外的監督機制，得處理尚未批准結社自由相關公約之會員國的情形。國際勞工組織與聯合國經濟社會理事會於 1950 年協議成立“結社自由事實調查及協調委員會”，該委員會受理向國際勞工組織申訴違反結社自由的案件，或向聯合國經濟社會理事會提請審查違反結社自由的案件。

結社自由事實調查及協調委員會就受理審查的案件，先著手進行情況的調查，再與相關國家以合意的方式解決問題。因此，提交結社自由事實調查及協調

---

<sup>20</sup> 現行審查指控侵犯工會權利之申訴的程序，係建立在 1950 年元月及二月由國勞理事會與聯合國經社理事會共同同意通過的規定，以及國勞理事會分別於 1951 年 11 月第 117 次、1953 年 11 月第 123 次、1956 年 6 月第 132 次、1958 年 11 月第 140 次、1960 年 3 月第 144 次、1969 年 5 月第 175 次、1971 年 11 月第 184 次、1977 年 3 月第 202 次、1979 年 5-6 月第 209 次及 2002 年 3 月第 283 次等理事會議有關申訴初步審查之內部程序的決定，最後為結社自由委員會自行通過的若干決定。參見 *Id.* at 1.

<sup>21</sup> 參見 *Id.* at 2.

<sup>22</sup> 參見 *Id.*

<sup>23</sup> 參見 *Id.* at 3.

委員會的案件，必須先經有關政府的同意；但若涉及已批准結社自由相關公約的國家，則不須經由其同意。顯然，該一監督機制與欲處理尚未批准結社自由相關公約之會員國的情形間有落差。事實上，結社自由事實調查及協調委員會自 1950 年成立，於 1964 年第一次啟動，審查日本的案件，接者於處理希臘(1965-66)、賴索托(1973-75)、智利(1974-75)、美國/波多黎各(1978-81)的案件，最後一個案件涉及南非(1991-92)。<sup>24</sup>五十餘年期間共審查 6 個案件。<sup>25</sup>

結社自由事實調查及協調委員會成效不彰的原因有，未批准結社自由相關公約的會員國，對同意交由一個新的監督機制審查，持審慎的態度。其次，對已批准結社自由相關公約的會員國，若有違反結社自由的情事，可由國勞憲章第 26 條規定的程序予以處理，且申訴程序的利用，不需要相關國家的事先同意。<sup>26</sup>同時，結社自由基本公約的批准已達相當數量，且傾向利用國勞憲章第 26 條的程序，而不願利用結社自由事實調查及協調委員會。<sup>27</sup>

結社自由委員會成立於 1951 年，係屬國勞理事會的一個三方機構，成立的目的是對違反結社自由的指控，協助理事會進行事先的審查(prior examination)，<sup>28</sup>以共識決的方式決定是否需要作進一步的審查，或逕行提交結社自由事實調查及協調委員會處理。由於會員國不願利用結社自由事實調查及協調委員會，而結社自由委員會並不侷限原有的角色，隨即進行申訴案件的實質審查，反而移送結社自由事實調查及協調委員會成為例外情形。<sup>29</sup>

由於結社自由委員會在國際勞工組織的職掌上，屬於初步及內部階段，在審查違反結社自由的指控時，不需要有關國家的事先同意，即便該國尚未批准結社自由的公約。當結社自由委員會的角色調整，對指控進行實質審查後，仍維持此一特質。事實上，結社自由委員會已成為負責審查有關結社自由之申訴的主要

---

<sup>24</sup> 參見 Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, *supra note* at 5, 9.

<sup>25</sup> 有關該六個案件，參見 Geraldo von Potobsky, “Freedom of Association: The Impact of Convention No. 87 and ILO Action”, 137, 2 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 218-220 (1998).

<sup>26</sup> 第 87 號及第 98 號國際勞工公約的地位特殊，不論個別會員國是否批准，專家委員會及結社自由委員會均有審查的管轄權，且不需要其政府的同意，其法律依據為國勞憲章及費城宣言。參見 Bellace, Janice R., “ILO Fundamental Rights at Work and Freedom of Association”, 50 *Labour Law Journal*, 195 (1999).

<sup>27</sup> 參見 Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gemigon, *supra note* at 5, 9-10.

<sup>28</sup> 參見 Lee Swepston, “Human Rights Law and Freedom of Association: Development through ILO Supervision”, 137, 2 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 175 (1998).

<sup>29</sup> 參見 Geraldo von Potobsky, “Protection of Trade Union Rights: Twenty Years’ Work by Committee of Freedom of Association”, 105 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 70 (1972).

機構，迄今完成 2,500 餘件的申訴案，對結社自由的貢獻甚鉅。<sup>30</sup>

結社自由委員會為一準司法(quasi-judicial)機構，其程序亦遵照訴訟的基本原則，<sup>31</sup>並依據國際勞工公約、建議書及國際勞工大會決議的規定，審查涉及違反結社自由的申訴案件。至 2001 年止，結社自由委員會共審查 2,147 個案件，從地理分佈上，其中拉丁美洲有 939 件(44%)、歐洲 527 件(25%)、非洲 278 件(13%)、亞洲 264 件(12%)及北美洲 134 件(6%)。<sup>32</sup>即便工業化的經濟合作暨發展組織(OECD)國家，亦涉及許多的申訴案件。<sup>33</sup>另就指控案件涉及類型而言，以 1985 年至 1997 年的 324 個案件為例，計有反工會歧視(29%)、人權(24%)、團體協商(11%)、罷工權(8%)、組織成立(8%)、工會地位、選舉及活動(7%)、雇主干預工會(6%)、立法及法案(5%)、組織停權及解散(2%)。<sup>34</sup>

結社自由委員會受理指控侵犯結社自由的申訴案件，基本上是根據相關國際勞工公約及建議書之規定為審查的基礎，並參酌國際勞工大會通過的有關決定，惟國際勞工公約及建議書的規定及國際勞工大會的決定，僅是一般性的基本規範，無法一一針對各種侵犯結社自由的案件予以處理。然結社自由委員會基於授權的職掌，從個案中解釋國際勞工公約及建議書的規定，如同判例法(case law)，<sup>35</sup>從而發展出一套相關的原則(a body of principles)，<sup>36</sup>建立對結社自由統一的標準，除作為審查指控違反結社自由之申訴案件的依據，同時亦有助對相關國際勞工公約及建議書的認識及瞭解，避免有各自解讀的困境。

本研究係以國際勞工局於 2006 年出版之第 5 版“結社自由委員會決定及原則摘要”為基礎，該版摘要自結社自由委員會已審查被指控違反結社自由的 2,475 案件中，共計整理出 1,125 項原則，<sup>37</sup>是為“國際勞工組織結社自由的原則”。<sup>38</sup>

---

<sup>30</sup> 有關結社自由委員會的具體成就，參見 Geraldo von Potobsky, *supra note* at 25, 212-215.

<sup>31</sup> 參見 Geraldo von Potobsky, *supra note* at 29, 70 (1972) 及 Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, *supra note* at 5, 15 (2001).

<sup>32</sup> 參見 Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, *Id.* at 71. 又，申訴案件的多寡，不一定與尊重結社自由有關，尚涉及擔心申訴後的報復，參見 Geraldo von Potobsky, *Id.* 213.

<sup>33</sup> 參見王惠玲，〈國際勞工組織對團結權的保障：兼評我國工會法〉，《政大勞動學報》，18。台北：國立政治大學勞工研究所，頁 15-20，民國九十四年七月。

<sup>34</sup> 參見 Geraldo von Potobsky, *supra note* at 25, 214.

<sup>35</sup> 參見 Jane Hodges-Aeberhard and Alberto Odero De Dios, “Principle of the Committee on Freedom of Association concerning Strikes”, 126, 5 International Labour Review. Geneva: International Labour Office, 560 (1987)

<sup>36</sup> 參見 Alberto Odero and Horacio Guido, *supra note* at 1, vi.

<sup>37</sup> 共計有 19 類別：(1)有關結社自由委員會的程序與社會夥伴；(2)工會權利與公民權；(3)勞工及雇主毫無區別成立及參加組織的權利；(4)勞工及雇主成立組織不須事先認可的權利；(5)勞工

### 三、結社自由原則之確立

#### (一) 公部門受僱者的團結權

在審查的會員國違反第 87 號公約第 2 條勞工及雇主「毫無區別(without distinction whatsoever)」成立及加入組織申訴案件，結社自由委員會認為該規定的一般原則為：「第 87 號公約第 2 條在表達工會事務的無歧視原則，本條所稱“毫無區別”之意為結社自由應保證沒有任何基於性別、膚色、種族、信念、國籍、政治見解等之歧視，且不僅是指私部門的勞工，亦指公務員及公共服務的受僱者。」(1996 年摘要第 205 項；第 308 期報告第 1900 案第 182 項。)<sup>39</sup>

基於職業類別而對勞工團結權為之區別，結社自由委員會認為：(1)「第 87 號公約的基準“毫無區別”地適用所有勞工，因此對國家的受僱者亦適用之。在工會事務上，將私部門及公部門的勞工區分，誠然是不公平的，他們均應有權組織以保衛其利益。」(1996 年摘要第 212 項；第 300 期報告第 1844 案第 240 項；第 334 期報告第 2222 案第 206 項。)<sup>40</sup>；(2)「公務員與其他勞工毫無區別，不須事先同意，有權成立及參加其自行選擇的組織，以促進及保衛其職業的利益。」(1996 年摘要第 213 項；第 300 期報告第 1823 案第 438 項；第 307 期報告第 1865 案第 212 項；第 316 期報告第 1773 案第 616 項；第 334 期報告第 2222 案第 204 項；第 335 期報告第 1865 案第 816 項；第 338 期報告第 2368 案第 979 項。)<sup>41</sup>；(3)「拒絕公部門勞工如同私部門勞工成立工會的權利，結果使“協會”無法與“工會”享有相同的便利及特權，涉及政府僱用勞工及其組織與私部門勞工及其組織間的歧視。此一情況導致此區別違反第 87 號公約第 2 條、第 3 條及第 8 條第 2 項的問題，而第 2 條規定勞工應“毫無區別”均有權成立其組織，以及參加其自行所選擇之組織，均不須經事先同意。」(1996 年摘要第 216 項；第 307 期報告第

---

及雇主成立及參加其自行選擇之組織的權利；(6)組織擬定其章程及規定的權利；(7)組織完全自由選舉其代表的權利；(8)組織籌組其管理的權利；(9)組織自由辦理其活動及擬定其計畫的權利；(10)罷工的權利；(11)組織的解散及停權；(12)雇主及勞工之組織成立聯合及總聯合與加入國際雇主及勞工之組織的權利；(13)對反工會歧視的保護；(14)對干預行為的保護；(15)團體協商；(16)與雇主及勞工之組織的諮詢；(17) 雇主及勞工之組織參與各種機構的程序；(18)勞工代表的便利措施；及(19)工會運動的衝突。

<sup>38</sup> 參見 ILO, *supra note* at 13。 “結社自由委員會的決定及原則摘要” 係經 1970 年第 54 屆國際勞工大會通過，並由國勞理事會指示國際勞工局局長予以出版分發。第 5 版摘要係自由結社委員會截至 2005 年 11 月之第 339 期報告。

<sup>39</sup> *Id.* at 45.

<sup>40</sup> *Id.* at 47.

<sup>41</sup> *Id.*

1865 案第 212 項；第 324 期報告第 2038 案第 253 項；第 327 期報告第 1865 案第 485 項。) <sup>42</sup>

結社自由委員會並在多個申訴案件對不同公部門受僱者之團結權，予以肯定，例如：(1)「地方公共服務的受僱者應能有效地成立他們自己選擇的組織，而此些組織應享有充分的權利，促進及保衛所代表之勞工的利益。」(1996 年摘要第 217 項。) <sup>43</sup>；(2)「消防人員行使的職權無法證明排除團結權，因此應享有團結權。」(第 308 期報告第 1902 案第 701 項；第 329 期報告第 2177/2183 案第 633 項；第 338 期報告第 2187 案第 170 項。) <sup>44</sup>；(3)「監獄職員應享有團結權。」(第 329 期報告第 2177/2183 案第 633 項。) <sup>45</sup>；(3)「海關關員涵蓋於第 87 號公約，因而有團結權。」(見第 333 期報告第 2288 案第 829 項。) <sup>46</sup>；(4)「拒絕地方檢查機構勞工的團結權，構成違反第 87 號公約第條的規定。」(第 302 期報告第 1823 案第 444 項。) <sup>47</sup>

對於位居高位的公部門受僱者，結社自由委員會則認為：「關於行使資深管理或決策制定責任的公務員，結社自由委員會的意見，他們得禁止加入代表其他勞工的工會，此限制應嚴格的限於此類勞工，且他們有權成立自己的組織。」(1996 年摘要第 230 項；第 327 期報告第 1865 案第 484 項。) <sup>48</sup>

至於第 87 號公約排除適用的軍人及警察，結社自由委員會主張排除範圍應予限縮，「軍隊成員排除第 87 號公約的適用，應予限制性的方式界定。」(1996 年摘要第 219 項；第 330 期報告第 2229 案第 941 項；第 335 期報告第 2257 案第 459 項。) <sup>49</sup>以避免剝奪該等人員的團結權。

在審查有關第 87 號公約第 5 條雇主及勞工之組織成立聯合及總聯合與加入國際雇主及勞工組織的權利的申訴案件，結社自由委員會認為公部門受僱者組織亦受到保障，「從事不同職業及產業之勞工的工會，結社自由委員會認為，有組成聯合的權利非常重要。在此方面，專家委員會指出，有關國家法律規定，禁止公務員組織加入產業或農業組織的聯合或總聯合，似乎難以符合第 87 號公約第

---

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.* at 49.

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> *Id.* at 53.

<sup>49</sup> *Id.* at 48.

5 條的規定。在同一觀察報告顯示，當立法允許公務員的組織間自行聯合，且國家唯一承認此聯合，此規定顯然不符第 87 號公約第 6 條，該條指涉第 87 號公約第 2 條，尊重聯合及總聯合的成立及加入上層組織。根據公約的這些規定，工會組織有權不經事先認可，成立及參加其自行選擇的聯合或總聯合。」(1996 年摘要第 615 項；第 313 期報告第 1967 案第 148 項。)<sup>50</sup>；「公務員組織如是選擇，應能加入私部門勞工的聯合或總聯合，假使後者的規定允許如此。」(第 313 期報告第 1967 案第 147 項。)<sup>51</sup>

## (二) 公部門受僱者的團體爭議權

在審查第 87 號公約第 3 條有關組織自由辦理活動及擬定工作計畫之權利的申訴案件，結社自由委員會認為「結社自由不僅意涵勞工及雇主有自由成立其選擇之組織的權利，其組織亦有追求合法之活動以保衛其職業利益的權利。」(1996 年摘要第 447 項；第 308 期報告第 1934 案第 127 項；第 323 期報告第 2075 案第 523 項；第 329 期報告第 2140 案第 295 項；第 330 期報告第 1888 案第 658 項；第 334 期報告第 2313 案第 1119 項；第 335 期報告第 2236 案第 970 項。)<sup>52</sup>且「給予政府機關限制工會為促進及保衛其會員利益而追求之活動及目標的權利，不符結社自由的原則。」(1996 年摘要第 448 項。)<sup>53</sup>

結社自由委員會認為團結權必然伴生團體爭議權，罷工權是有其重要性且是團結權的正當合法的行使，「結社自由委員會始終認為，罷工權是勞工及其組織的一項基本權利，當罷工是用以保衛其經濟利益的一個手段。」(1996 年摘要第 473 項；第 336 期報告第 2324 案第 282 項；第 338 期報告第 2407 案第 491 項。)<sup>54</sup>；「結社自由委員會始終認可，勞工及其組織的罷工權，為保衛其經濟及社會利益的一項正當合法的手段。」(1996 年摘要第 474 項；第 302 期報告第 1809 案第 381 項；第 304 期報告第 1863 案第 356 項；第 307 期報告第 1850 案第 120 項；第 308 期報告第 1900 案第 183 項；第 311 期報告第 1934 案第 126 項；第 324 期報告第 2072 案第 587 項；第 327 期報告第 1581 案第 111 項；第 328 期報告第 2116 案第 368 項；第 332 期報告第 2258 案第 522 項；第 335 期報告第 2305 案

---

<sup>50</sup> *Id.* at 146.

<sup>51</sup> *Id.* at 147.

<sup>52</sup> *Id.* at 103.

<sup>53</sup> *Id.*

<sup>54</sup> *Id.* at 109.

第 505 項。)<sup>55</sup>結社自由委員會主張，「罷工權是第 87 號公約所保障之團結權的一項固有的必然結果。」(第 311 期報告第 1954 案第 405 項。)<sup>56</sup>

團體爭議權並非是絕對且毫無限制的，結社自由委員會認為「僅有在嚴重的國家緊急狀態及有限的期間內，全面禁止罷工是正當的。」(1996 年摘要第 527 項；第 316 期報告第 1985 案第 320 項；第 327 期報告第 1851 案第 111 項；第 333 期報告第 2288 案第 829 及第 2251 案第 993 項；第 336 期報告第 2340 案第 645 項；第 337 期報告第 2244 案第 1268 項。)<sup>57</sup>

此外，結社自由委員會對限制或禁止行使團體爭議權訂有明確的標準，亦即「罷工權得予限制或禁止：(1)在公共服務(public services)以國家名義行使職權的公務員；或(2)在嚴格條件的必要服務(essential services)(亦即，中止服務將危及生命、全部或部分人口的個人安全或健康)。」(1996 年摘要第 526 及 536 項；第 306 期報告第 1882 案第 427 項；第 309 期報告第 1913 案第 305 項；第 316 期報告第 1934 案第 210 項；第 320 期報告第 2025 案第 405 項；第 326 期報告第 2135 案第 266 項；第 329 期報告第 2157 案第 191 項；第 330 期報告第 2212 案第 749 項；第 333 期報告第 2251 案第 993 項；第 335 期報告第 2257 案第 466 項；第 336 期報告第 2383 案第 759 項；第 337 期報告第 2244 案第 1268 項。)<sup>58</sup>換言之，「決定禁止罷工的情勢，成立的標準在對生命、全部或部分人口的個人安全或健康存有明顯而立即的威脅。」(1996 年摘要第 540 項；第 320 期報告第 1989 案第 324 項；第 324 期報告第 2060 案第 517 項；第 329 期報告第 2195 案第 737 項；第 332 期報告第 2252 案第 883 項；第 336 期報告第 2383 案第 766 項；第 338 期報告第 2326 案第 446 項及第 2329 案第 1275 項。)<sup>59</sup>所以，「政府採取行動，取得法院的禁制令，暫時中止公部門的一個罷工，並不構成對工會權利的侵犯。」(1996 年摘要第 539 項。)<sup>60</sup>

因而，若限制或禁止行使團體爭議權，結社自由委員會主張應予以補償的保證。「結社自由委員會認知，在公共服務或必要服務，罷工權可予以限制或甚至禁止，因其罷工將引起國家社群的艱困，但限制要有某些補償的保證。」(1996

---

<sup>55</sup> *Id*

<sup>56</sup> *Id*

<sup>57</sup> *Id.* at 117.

<sup>58</sup> *Id.* at 118.

<sup>59</sup> *Id.* at 119.

<sup>60</sup> *Id.* at 118.

年摘要第 533 項；第 300 期報告第 1791 案第 345 項；第 302 期報告第 1849 案第 203 項；第 318 期報告第 2020 案第 31 項。)<sup>61</sup>；「關於在必要服務及公共服務限制罷工權利之適當保證的性質，限制罷工應附隨妥當、公正及快速的協調及仲裁程序，相關當事人能在各階段參與，且一但作出判斷，能完全迅速地執行。」(1996 年摘要第 547 項；第 300 期報告第 1818 案第 367 項；第 306 期報告第 1882 案第 429 項；第 308 期報告第 1897 案第 478 項；第 310 期報告第 1943 案第 227 項；第 318 期報告第 2020 案第 318 項；第 324 期報告第 2060 案第 518 項；第 330 期報告第 2166 案第 292 項；第 333 期報告第 2277 案第 274 項；第 336 期報告第 2340 案第 649 項；第 337 期報告第 2244 案第 1269 項。)<sup>62</sup>亦即可以強制仲裁處理公部門的團體爭議，「若基於爭議當事人雙方的請求，或在公共服務部門，涉及以國家名義行使職權的公務員的爭議案件，或以嚴格條件之必要服務的爭議案件，換言之，其中止服務，將危及生命、全體或部分人口的個人安全或健康，其罷工得予限制，甚或禁止，可以接受以強制仲裁終止一個集體爭議及罷工。」(1996 年摘要第 515 及 553 項；第 302 期報告第 1845 案第 512 項；第 303 期報告第 1810/1830 案第 62 項；第 307 期報告第 1890 案第 372 項；第 310 期報告第 1931 案第 506 項；第 314 期報告第 1948/1955 案第 75 項；第 333 期報告第 2281 案第 631 項；第 335 期報告第 2303 案第 1376 項；第 338 期報告第 2329 案第 1275 項。)<sup>63</sup>

又，為使公部門爭議的強制仲裁有效，結社自由委員會主張，「立法機關保有預算的權力，並無不須遵守強制仲裁機構之判斷的效力。當必要服務之勞工的罷工權被禁止或限制，此一限制應附隨協調程序及公正的仲裁機制，其判斷對當事人雙方均有拘束力，若背離此一原則，將減損原則適用的效力。」(1996 年摘要第 548 項。)<sup>64</sup>

總之，結社自由委員會認為，「倘使承認公務員的結社自由原則，不必然意涵罷工的權利。」(1996 年摘要第 531 項；第 304 期報告第 1719 案第 413 項。)<sup>65</sup>但是，「在國有之商業或工業事業單位的公務員，應有權協商團體協約，對反工會之歧視行為享有適當的保護，及享有罷工權利，只要其中止服務不危及生命、全部或部分人口的個人安全或健康。」(見 1996 年摘要第 532 項；第 338 期

---

<sup>61</sup> *Id.*

<sup>62</sup> *Id.* at 122.

<sup>63</sup> *Id.* at 116.

<sup>64</sup> *Id.* at 123.

<sup>65</sup> *Id.* at 118.

報告第 2348 案第 997 項。) <sup>66</sup>

### 第三節 規範團體協商權之國際勞動基準

#### 一、國際勞工組織第 98 號公約之相關規定

如第 87 號公約前言中表明，國際勞工組織憲章主張「承認自由結社的原則」為改善勞動條件的一項手段，亦即勞工得自由成立及參加勞工組織(工會)，與雇主或雇主組織進行團體協商，藉以改善其勞動條件。

在國際勞工組織通過第 87 號結社自由與團結權保護公約的第二年，1949 年第 32 屆國際勞工大會通過第 98 號“團結權與團體協商公約”(Right to Organize and Collective Bargaining Convention)。<sup>67</sup>該公約進一步對結社自由與團結權的干預及歧視行為予以規範，並鼓勵自願團體協商，以此確定僱用的條件及條款。其主要內容為：

(一) 勞工應享有適當地保護，以防止在就業上有反工會(anti-union)的歧視行為。而該項保護應特別應用於：以勞工不參加工會(非工會會員)或必須拋棄工會會籍(工會會員)為僱用的條件；以勞工為工會會員為由，或因勞工在工餘時間或經雇主同意在工作時間參與工會活動為由，予以解僱，或為其他不利之行為。(第 1 條)

(二) 勞工組織及雇主組織均享有適當地保護，以防止在其組織的成立、運作及管理上，有相互直接或經其代理人或會員而為之任何干預行為。(第 2 條第 1 項)

(三) 前項所稱之干預行為特別是指，促使成立受雇主或雇主組織支配的勞工組織；或藉由金錢或其他手段支持勞工組織，以期將該組織置於雇主或雇主組織控制之下。(第 2 條第 2 項)

(四) 如有需要，應採取適合國情之適當措施，鼓勵及推廣雇主或雇主組織與勞工組織間充分發展及利用自願協商之機制，以團體協約規定僱用的條款及條件。(第 4 條)

為免有干預或歧視行為的發生，或有干預或歧視行為的發生時，能予以救濟及處理，該公約主張如有需要，應成立適合國情的適當機構，以確保該公約所界

---

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> 本公約全文，見 ILO, *supra* note 4, at 639-643.

定之團結權獲得尊重。(第 3 條)

有關軍人及警察的結社自由及團結權，該公約重申第 87 號“結社自由與團結權保護公約”第 9 條的主張。(第 5 條)較特別的是，除軍人及警察外，該公約亦將公務員排除適用，提到「本公約不處理從事國家行政事務之公務員的情況」，但亦「不得以任何方式解釋而有損其權利及地位。」(第 6 條)

## 二、團體協商一般原則之確立

在審查違反第 98 號公約第 4 條「鼓勵及推廣雇主或雇主組織與勞工組織間充分發展及利用自願協商之機制，以團體協約規定僱用的條款及條件」的申訴案件，結社自由委員會表達團體協商的一般原則為：「自由與雇主協商工作條件的權利，構成結社自由的必要因素，工會應有權經由團體協商或其他合法的手段，改善其所代表之人員的生活及條件，政府機關應禁止任何之干預，限制此權利或阻礙其合法的行使。任何此種干預，為侵犯勞工及雇主組織應有權籌組其活動及研擬其計畫的原則。」(見 1996 年摘要第 782 項；第 310 期報告第 1928 案第 175 項；第 311 期報告第 1951 案第 220 項及第 1942 案第 269 項；第 321 期報告第 2019 案第 412 項；第 327 期報告第 2119 案第 253 項；第 338 期報告第 2326 案第 450 項。)68；「為通過第 87 號公約的預備工作清楚指出：“保障結社自由的主要目標之一，在使勞工及雇主結合組成獨立於政府機關的組織，具有經自由締結團體協約訂定工資及其他僱用條件的能力。”」(見 1996 年摘要第 799 項；第 308 期報告第 1900 案第 186 項；第 311 期報告第 1951 案第 225 項；第 325 期報告第 1951 案第 211 項。)69

結社自由委員會認為具有團體協商權利的勞工，「第 98 號公約，特別是其中第 4 條有關鼓勵及促進團體協商，適用於私部門、國有事業單位及公部門。」(1996 年摘要第 792 項；第 334 期報告第 2222 案第 211 項。)70

雖除了「關於行使資深管理或決策制定責任的公務員」(1996 年摘要第 230 項；第 327 期報告第 1865 案第 484 項。)71外，公部門受僱者都有團結權，然而，並非所有公部門的受僱者都具有團體協商權，結社自由委員會認為「除從事國家行政工作外之所有公共服務的勞工，應享有團體協商的權利，為協處因決定公共

---

68 *Id.* at 177.

69 *Id.* at 178.

70 *Id.*

71 *Id.* at 53.

服務之僱用條款及條件而起之爭議的手段，應優先利用團體協商。」(1996 年摘要第 793 及 893 項；第 308 期報告第 1902 案第 702 項；第 321 期報告第 2019 案第 412 項；第 325 期報告第 2110 案第 265 項；第 327 期報告第 2138 案第 541 項；第 328 期報告第 2114 案第 414 項；第 329 期報告第 2114 案第 72 項；第 330 期報告第 2200 案第 1097 項；第 334 期報告第 2269 案第 792 項；第 338 期報告第 2253 案第 84 項。)<sup>72</sup>；「一方面是其職務為直接從事國家行政工作的公務員(受僱於政府部會及其他相當機構的公務員)及在這些事務中擔任輔助角色的官員，另一方面是受僱於政府、公共事業單位或自治的公共機構的人員，僅有前一類能排除於第 98 號公約的範圍。」(1996 年摘要第 794 項；第 306 期報告第 1882 案第 433 項；第 329 期報告第 2114 案第 72 項及第 2177/2183 案第 644 項；第 334 期報告第 2222 案第 209 項；第 338 期報告第 2253 案第 84 項。)<sup>73</sup>；及「以公務員為白領受雇者的事實，無法認定其為從事國家行政工作的受僱者，若非如此，第 98 號公約的範圍將被大幅剝奪。總之，除軍人、警察及直接從事國家行政工作的公務員外，所有公共服務的勞工應享有團體協商之權利。」(第 329 期報告第 2177/2183 案第 644 項。)<sup>74</sup>

至於具有公務員身分的教師，「結社自由委員會提請注意，在教育部門促進第 98 號公約第 4 條載明之團體協商的重要性。」(1996 年摘要第 804 項；第 302 期報告第 1820 案第 109 項；第 310 期報告第 1928 案第 175 項；第 327 期報告第 2119 案第 253 項；第 328 期報告第 2114 案第 414 項；第 329 期報告第 2177/2183 案第 645 項；第 334 期報告第 2222 案第 212 項。)<sup>75</sup>；「結社自由委員會的意見，教師並未執行國家行政官員的特定工作，誠然在私部門亦執行此種活動。在此情況，具有公務員身分的教師，應享有第 98 號公約提供的保證是重要的。」(第 302 期報告第 1820 案第 109 項。)<sup>76</sup>

即便是服務於軍事單位的人員，未必沒有團體協商的權利，「依其職務之性質，在軍隊管轄下的民用航空技術員不能視為軍人，而被排除於第 98 號公約規定的保證之外，其第 4 條所指有關團體協商的基準，應予適用。」(1996 年摘要

---

<sup>72</sup> *Id.* at 178.

<sup>73</sup> *Id.* at 179.

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> *Id.* at 181.

<sup>76</sup> *Id.*

第 805 項。) )<sup>77</sup>

具有團體協商權的公部門受僱者，在團體協商涵蓋的事項上有所限制，「關於公部門拒絕就某些事項進行團體協商的指控，結社自由委員會憶及結社自由事實調查及協調委員會的觀點：“有某些事項在基本上及必要上清楚是屬於政府事務的管理及運作，這些能合理的視為在協商範圍之外。” 某些事項在基本上及必要上同樣的清楚是有關僱用條件的問題，這些事項不應視為在誠信及互信氣氛之協商範圍之外。」(1996 年摘要第 812 項；第 306 期報告第 1859 案第 242 項；第 310 期報告第 1928 案第 175 項；第 311 期報告第 1951 案第 220 項；第 327 期報告第 2119 案第 253 項；第 329 期報告第 2177/2183 案第 646 項。) )<sup>78</sup>；「人員的配置或因財政困難而受影響的部門，得視為在基本上及必要上是屬於政府事務的管理及運作的事項，因此合理的視為在協商範圍之外。在一般工作安全的較大光譜上，包括在基本上及必要上有關僱用條件的問題，諸如提前解雇、補償等，不應排除於團體協商的範圍外。」(第 306 期報告第 1859 案第 242 項；第 311 期報告第 1951 案第 220 項。) )<sup>79</sup>

此外，關於預算權與團體協商間的問題，結社自由委員會表示，「立法機關保留預算權，不應有禁止遵守與該政府機關或代表該政府機關生效之團體協約的效力。」(1996 年摘要第 894 項；第 330 期報告第 2212 案第 745 項。) )<sup>80</sup>；「只要公共事業單位及機構之收入來自國家預算，在當事人具有信賴的制度下，經有關僱主及勞工組織廣泛討論及諮商後，不反對在國家預算訂定工資的上限，為確保此一上限，在團體協商開始前，由財政部準備一份報告，不應受到責難。」(1996 年摘要第 896 及 898 項；第 318 期報告第 1993 案第 590 項；第 325 期報告第 2068 案第 325 項及第 2106 案第 486 項；第 327 期第 1865 案第 501 項；第 330 期報告第 2166/2173/2180/2196 案第 290 項。) )<sup>81</sup>；及「在經濟穩定的脈絡中，應有先藉由團體協商決定公務員的僱用條件，而非是通過立法限制公部門的工資。」(1996 年摘要第 900 項；第 331 期報告第 2187 案第 438 項；第 337 期第 2349 案第 406 項。) )<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> *Id*

<sup>78</sup> *Id.* at 184.

<sup>79</sup> *Id*

<sup>80</sup> *Id.* at 206.

<sup>81</sup> *Id*

<sup>82</sup> *Id.* at 208.

## 第四節 補充規範團結權及團體協商權之國際勞動基準

### 一、國際勞工組織第 135 號公約之相關規定

雖然 1949 年團結權與團體協商公約(第 98 號)規定，勞工組織應享有適當地保護，以防止在其組織的成立、運作及管理上被干預；而勞工及工會會員應受到保護，避免有歧視之待遇。但對勞工代表的保護，及其為執行職務所必要之便利措施，則無特別規定。因此，1971 年第 56 屆國際勞工大會通過第 135 號“勞工代表公約”(Workers' Representatives Convention)，<sup>83</sup>在該公約的前言中即表明係補充對第 98 號公約有關反工會歧視行為的相關規定。

根據國家之法律與慣例，該公約對“勞工代表(workers' representatives)”界定為兩類：一是工會的代表，即由工會或工會會員所指派或選出的代表；另一是選舉產生的代表，係依據其國家法律或規章或依團體協約之規定，由事業單位的勞工自由選舉產生，但其職權並不包括被承認為該國工會所專屬之事務。(第 3 條)至於得享有該公約所規定之保護及便利措施的勞工代表類別，由「國家法律或規章、團體協約、仲裁判斷或法院判決」決定之。(第 4 條)

該公約主張，事業單位的勞工代表不應因其勞工代表的身分或從事的活動、或為工會會員或參與工會事務，而受到解僱或其他任何不利行為的歧視待遇，若其行為符合現行法律或團體協約或其他經雙方同意之安排。(第 1 條)

此外，該公約更主張，「在事業單位內應提供勞工代表適當的便利措施，以使其能迅速有效地執行其職權。」(第 2 條第 1 項)但便利措施的提供，「必須注意該國勞資關係的特質，以及有關事業單位的需求、規模及能力。」(第 2 條第 2 項)同時，「不得損害有關事業單位的有效運作」。(第 2 條第 3 項)

為落實該公約的主張，公約認為得經由「國家法律或規章、或團體協約、或其他任何符合其國家實務的方式」付諸實施。(第 6 條)

又，為免工會職權遭到選舉產生之代表的干擾或破壞，該公約提出「若同一事業單位同時存在工會代表及選舉產生的代表，如有必要，應採取適當之措施，確保不利用選舉產生的代表的存在去侵害有關之工會及其代表的地位；並鼓勵選舉產生的代表與有關工會及其代表間在一切相關事務上進行合作。」(第 5 條)

---

<sup>83</sup> 本公約全文，見 ILO, International Labour Conventions and Recommendations, 1952-1976. Vol. 2, Geneva: International Labour Office, at 495-498.

## 二、國際勞工組織第 154 號公約之相關規定

第 98 號團結權與團體協商公約較著重於團結權的論述，僅在第 5 條提到“應……鼓勵及推廣雇主或雇主組織與勞工組織間充分發展及利用自願協商之機制，以團體協約規定僱用的條款及條件”，故於 1981 年第 67 屆國際勞工大會通過第 154 號“團體協商公約”(Collective Bargaining Convention)，<sup>84</sup>以為進一步的規範。該公約在前言中重申“費城宣言”所確認且適用世界全體人類的原則，即國際勞工組織的莊嚴使命之一，在達成「有效承認團體協商的權利」。

該公約對“團體協商(collective bargaining)”之定義為：一個雇主、數個雇主、或一個雇主組織、或數個雇主組織與一個勞工組織或數個勞工組織間進行的談判(negotiation)，其目的在決定僱用的工作條件及條款，或/及規定雇主與勞工之間的關係，或/及規定雇主或雇主組織與一個或數個勞工組織之間的關係。(第 2 條)

至於該公約的適用範圍為「所有經濟活動的部門」，而軍人與警察適用的範圍，仍由國家法律規章或由國家的慣例決定之。但對公共服務部門，可由國家法律規章或由國家慣例決定，以特別的形式實施。(第 1 條)

若事業單位有第 135 號勞工代表公約所稱之選舉產生的勞工代表存在，則可由國家法律或慣例決定第 154 號公約之團體協商對勞工代表適用的範圍。但若團體協商適用選舉產生之勞工代表，則應採取適當的措施，以避免侵害有關勞工組織的地位。(第 3 條)

該公約的一般規定是經由團體協約、仲裁判斷或其他符合國家慣例的方式實施，否則另由國家法律或規章實施。(第 4 條)另該公約主張，主管機關應採取適合國情的措施推廣團體協商，(第 5 條第 1 項)且採取措施前應先諮詢雇主組織及勞工組織，最好經其同意，(第 7 條)又該措施的制定及實施不得妨礙團體協商的自由，(第 8 條)而是期使適用本公約各經濟部門的所有雇主與各勞工團體得以進行團體協商；而團體協商應逐漸擴展到本公約第 2 條所涵蓋的所有事項；並應要鼓勵雇主組織與勞工組織同意建立相關的程序規則；但團體協商不應因沒有相關的程序規則，或因相關程序規則的不足或不適當，而受到妨礙；另外，協處勞資爭議的機構及程序應有助於團體協商的促進。(第 5 條第 2 項)

此外，該公約並不主張排除團體協商在勞資關係制度運作中的協調或仲裁的

---

<sup>84</sup> 本公約全文，見 ILO, International Labour Conventions and Recommendations, 1977-1995. Vol. 3, Geneva: International Labour Office, at 92-96.

機制或機構的架構下進行，若團體協商的當事人在協商過程自願利用協調或仲裁的機制或機構。(第 6 條)

## 第五節 規範公部門受僱者勞動三權之國際勞動基準

### 一、國際勞工組織第 151 號公約之相關規定

由於第 87 號結社自由與團結權保護公約，提出軍隊及警察成員適用的範圍得由國家法規另訂之；而第 98 號團結權與團體協商公約重申第 87 號公約的主張外，又提出「本公約不處理從事國家行政事務之公務員的情況」；此外，135 號勞工代表公約又只適用於事業單位的勞工代表，以致造成許多國家限制或剝奪公務人員的結社自由、團結權及團體協商權。

因此，在考慮「許多國家因公部門與私部門間雇用之差異，使國際基準的適用範圍及其目標界定引起特殊的問題」；第 98 號團結權與團體協商公約「有關規定適用於公務員(public servants)產生解釋上的困難」；及國際勞工組織監督機構的觀察報告多次提出「某些政府將大多數公部門受僱者排除適用」團結權與團體協商公約，(本公約序言)故國際勞工組織於 1978 年召開第 64 屆國際勞工大會通過第 151 號“勞動關係(公共服務)公約”(Labour Relations(Public Service)Convention)，<sup>85</sup>以期在政府機構與公部門受僱者組織間建立「穩固的勞動關係」。(公約前言)

該公約第 1 條規定：「在其他國際勞工公約更有利之規定不適用情況下，本公約適用所有受僱於政府機構(public authorities)的人員。」(第 1 項)<sup>86</sup>但「對其職權通常視為政策制定或管理職的高階受僱者及負責高度機密事務的受僱者，本公約規定之保證的適用範圍，由國家法律或規章決定之。」(第 2 項)而軍人與警察相關權利的規定則未有變更，即「本公約之保證對軍人及警察的適用範圍由國家的法律或規章決定之」。(第 3 項)

該公約界定“公部門受僱者(public employee)”為適用公約第 1 條的所有人員。(第 2 條)而“公部門受僱者組織(public employees' organization)”係指凡以促進及維護公部門受僱者利益的任何組織，不論其組織成員。(第 3 條)

---

<sup>85</sup> 本公約全文，見 *Id.*, at 47-53.

<sup>86</sup> 第 151 號勞動關係(公共服務)公約並未界定公部門受僱者的雇主---“政府機構(public authorities)”，但據該公約之序言，應指中央政府及地方政府、聯邦國家的聯邦政府及州或省政府、國有事業，以及各種形式的自治或半自治的政府機構。

該公約認為公部門受僱者除應遵守因其職權之性質及地位所附隨之義務外，與其他勞工一樣，「應享有公民及政治權利，此即為正常行使結社自由的基本。」(第 9 條)

在團結權保護上，該公約主張：公部門受僱者應享有適當地保護，以防止在就業上有反工會(anti-union)的歧視行為。而該項保護應特別應用於：以公部門受僱者不參加公部門受僱者組織或必須拋棄公部門受僱者組織之會籍為僱用的條件；以公部門受僱者為公部門受僱者組織之會員為由，或因公部門受僱者參與公部門受僱者組織會的正當活動為由，予以解雇，或為其他不利之行為。(第 4 條)

同時，主張「公部門受僱者組織應完全獨立於政府機構」，「公部門受僱者組織應享有適當地保護，以防止在其組織的成立、運作及管理上，受到政府機構任何干預的行為。」而所謂之干預行為特別是指，「促使成立受政府機構支配的公部門受僱者組織；或藉由金錢或其他手段支持公部門受僱者組織，以期將該組織置於政府機構控制之下」。(第 5 條)

在提供便利措施方面，該公約更主張，「不論在工作時間或工餘時間，應對經認可之公部門受僱者組織的代表提供適當的便利措施，以使其能迅速有效地執行其職權。」但便利措施的提供，「不得損害有關行政或服務的有效運作」。至於便利措施的性質及範圍，「應依據本公約第 7 條所提之方法或其他適當的方式決定之」。(第 6 條)

在決定僱用條件及條款的程序上，該公約第 7 條認為：如有必要，應依據國情採取適當的措施，以鼓勵及提倡政府機構與公部門受僱者組織間充分發展並利用協商僱用條件及條款的機制，或採用其他方法，使公部門受僱者組織的代表參與僱用條件及條款的決定。

在爭議協處方面，該公約主張若因決定僱用條件及條款而生之爭議，應依國情採適當的方式尋求協處，或由當事人自行協商，或經由相關當事人信賴而建立之獨立且公正的機制，如協調、調解及仲裁。(第 8 條)

## 二、相關各公約間之關係

結社自由委員會認為，「第 151 號公約意在補充 1949 年團結權及團體協商公約(第 98 號)，規定若干條款，特別是有關對反工會歧視的保護，以及決定整體公共服務的僱用條款及條件，無論如何，並不牴觸或稀釋第 87 號公約，對所

有勞工之基本結社權的保障。」(1996年摘要第915項。)<sup>87</sup>

因此，結社自由委員會認為第151號公約與第87號公約及第98號公約間的關係為：

(1) 「結社自由委員會認知，從事國家行政工作之公務員職務的特殊性質，特別是其僱用條款及條件不是以第98號公約認可之自由團體協商過程決定的事實，及意圖為排除於第98號公約範圍之公務員類別訂定更特定規定的第151號公約，認可某些類別的公務員(包括那些居高度機密職位者)得排除於更一般之規定對公務員的保證，即對反工會歧視行為的保護，或確保有決定其僱用條件的參與方式。然而，結社自由委員會認為，第98號公約及第151號公約排除某些類別的勞工，無論如何不能解釋為影響或縮小第87號公約保證所有類別勞工的基本團結權。無論第98號公約或第151號公約，均未表示限制第87號公約範圍的意圖，相反的，這兩公約的條款及通過第98號公約的預備工作，均顯示相反的意圖。」(1996年摘要第920項。)<sup>88</sup>

(2) 「結社自由委員會提請注意第98號公約第6條，其規定：“本公約不處理從事國家行政事務之公務員的情況，但亦不得以任何方式解釋而有損其權利及地位。”不像公約第5條(處理軍人及警察)，第6條規定本公約不得以任何方式解釋而有損公務員的權利及地位，同時移除第98號公約與第87號公約間衝突的可能，並明白保留公務員的權利，包括第87號公約所保證者。如果論及第98號公約第6條與該條表示之條件衝突，主張第87號公約規定的效力受到限制。同樣的，第151號公約第1條第1項規定，“在其他國際勞工公約更有利之規定不適用情況下”，本公約適用所有受僱於政府機構的人員。因此，如果第98號公約完整保留第87號公約賦予公務員的權利，接者，第151號公約無害於第98號公約及第87號公約。」(1996年摘要第921項。)<sup>89</sup>

(3) 「在活動的部門，當兩項公約均適用時，第98號公約第4條較第151號公約第7條提供更有利的規定，諸如公共之教育，因其包括自願協商及協商當事人獨立之概念。在此種案件，考慮151號公約第1條，則第98號公約第4條應較第151號公約第7條優先適用，因第151號公約第7條請求政府機關促進團

---

<sup>87</sup> ILO, *supra* note 13, at 213.

<sup>88</sup> *Id.*,

<sup>89</sup> *Id.*,

體協商，經由使此協商可能的程序，或以其他方式允許公務員參與決定其僱用的條款及條件。」(1996年摘要第922項。)<sup>90</sup>

結社自由委員會並主張，「當憶及第151號公約第7條，結社自由委員會強調，若國家立法選擇協商機制，國家應確保此機制的適當適用。」(第308期報告第1919案第322項。)<sup>91</sup>

## 第六節 小結

在公部門受僱者之團結權方面，國際勞工組織第87號公約第2條規定：「勞工及雇主應毫無區別均有權成立其組織，以及參加其自行選擇之組織，且不須經事先認可，僅須遵守有關組織之規章。」國際勞工組織結社自由委員會在審理有關違反該條規定的申訴案件，認為「毫無區別」係指包括私部門及公部門的受僱者都有團結權，除了「行使資深管理或決策制定責任的公務員」。(1996年摘要第230項；第327期報告第1865案第484項。)<sup>92</sup>此亦即是第151號公約第1條第2項所指：「對其職權通常視為政策制定或管理職的高階受僱者及負責高度機密事務的受僱者，本公約規定之保證的適用範圍，由國家法律或規章決定之。」

第87號公約第9條規定：「本公約規定的各項保證適用於軍人及警察的範圍，應由國家的法律或規定訂定。」第151號公約第1條第3項規定：「本公約之保證對軍人及警察的適用範圍由國家的法律或規章決定之。」國際勞工組織對軍人及警察的結社自由維持一貫的立場。

換言之，公部門除「政策制定或管理職的高階受僱者及負責高度機密事務的受僱者」及「軍人及警察」外，所有其他受僱者之團結權均係第87號公約保證的範圍。

在公部門受僱者之團結協商權方面，國際勞工組織第98號公約第4條規定：「如有需要，應採取適合國情之適當措施，鼓勵及推廣雇主或雇主組織與勞工組織間充分發展及利用自願協商之機制，以團體協約規定僱用的條款及條件。」第151號公約第7條規定：「如有必要，應依據國情採取適當的措施，以鼓勵及提倡政府機構與公部門受僱者組織間充分發展並利用協商僱用條件及條款的機制，或採用其他方法，使公部門受僱者組織的代表參與僱用條件及條款的決定。」

---

<sup>90</sup> *Id.*, at 214.

<sup>91</sup> *Id.*, at 179.

<sup>92</sup> *Id.*, at 53.

國際勞工組織結社自由委員會在審理有關違反第 98 號公約第 4 條規定的申訴案件，認為「從事國家行政工作」<sup>93</sup>及「其職務為直接從事國家行政工作的公務員(受僱於政府部會及其他相當機構的公務員)及在這些事務中擔任輔助角色的官員」<sup>94</sup>可排除於第 98 號公約保證的範圍。

此外，具有團體協商權之公部門受僱者，其團體協商的範圍(事項)也有侷限。結社自由委員會認為僅有「在基本上及必要上有關僱用條件的問題」<sup>95</sup>不應排除於團體協商的範圍外。而「有某些事項在基本上及必要上清楚是屬於政府事務的管理及運作，這些能合理的視為在協商範圍之外。」<sup>96</sup>

因公部門之經費涉及國家預算的問題，所以有關公部門受僱者的團體協商權第 154 號公約第 1 條規定：「對公共服務部門，可由國家法律規章或由國家慣例決定，以特別的形式實施。」

在公部門受僱者之團結爭議權方面，第 151 號公約第 8 條規定：「在爭議協處方面，該公約主張若因決定僱用條件及條款而生之爭議，應依國情採適當的方式尋求協處，或由當事人自行協商，或經由相關當事人信賴而建立之獨立且公正的機制，如協調、調解及仲裁。」而未論及爭議行為。

第 87 號公約第 3 條規定：「勞工組織及雇主組織均有權制定其章程及規定，完全自由地選舉其代表，籌辦其行政管理及活動，擬定其工作計畫。而主管機關不得干預勞雇雙方行使前述權利，或限制其權利，或阻礙其合法行使。」國際勞工組織結社自由委員會在審理有關違反該條規定的申訴案件，認為「罷工權是第 87 號公約所保障之團結權的一項固有的必然結果。」<sup>97</sup>但是「在公共服務或必要服務，罷工權可予以限制或甚至禁止。」<sup>98</sup>但「限制要有某些補償的保證。」<sup>99</sup>「可以接受以強制仲裁終止一個集體爭議及罷工。」<sup>100</sup>

誠然，比較勞動法的專家表示，將國際組織發展的基準及制度移植至國家立法，個別勞動法遠較集體勞動法容易，因文化及歷史脈絡的差異，集體勞動法直接影響政治、經濟及社會勢力之間的權力平衡，故經常顯現對既有秩序改變的強

---

<sup>93</sup> *Id.*, at 178.

<sup>94</sup> *Id.*, at 179.

<sup>95</sup> *Id.*, at 184.

<sup>96</sup> *Id.*,

<sup>97</sup> *Id.*, at 109.

<sup>98</sup> *Id.*, at 118.

<sup>99</sup> *Id.*,

<sup>100</sup> *Id.*, at 116.

烈抗拒。<sup>101</sup>因之，各國對公部門受僱者的團結權、團體協商權及團體爭議權的規定不盡相同，有的只有團結權而無團體協商權及團體爭議權；有的有團結權及團體協商權而無團體爭議權；有的則是同時具有團結權、團體協商權及團體爭議權三權；也有三者全無者。當然，因公部門受僱者之所屬部門不同，同一國家也有不同的規定。

---

<sup>101</sup> 參見 Geraldo von Potobsky, *supra note* at 25, 196.

# 第五章 美國聯邦政府部門之勞資爭議處理機制

## 第一節 前言

我國早在 1962 年，即已正式批准認可國際勞工組織第九十八號組織權及團體協商權公約，<sup>1</sup> 但公私部門集體勞資（動）關係之發展，卻一直未受應有之重視，甚至持續成為美國政府認為我國勞工權利（worker rights）未受充分保障所批判質疑之對象。<sup>2</sup> 雖然工會法早在 1929 年即已制定，但限制各級政府及教育事業、軍火工業之員工不得組織工會之立場，卻一直未曾改變，而囿於「特別權力關係」之傳統觀念，更讓規範公部門集體勞動關係法制之發展，幾陷於完全停頓之狀態。<sup>3</sup> 所幸自 1987 年宣布解嚴以來，公教人員已逐漸在組織權及協商權方面略有斬獲，再加上兩公約施行法實施後，對公部門受僱者應享有與私部門同樣之勞動三權一事，也已有進一步放寬之趨勢。<sup>4</sup> 更重要的是，在 2011 年 5 月 1 日勞動三法正式上路後，修正後工會法第四條第一項明確賦予勞工組織加入工會之權利，而同條第二項則規定：「教師得依本法組織及加入工會。」雖然第三項仍然規定：「各級政府機關及公立學校公務人員之結社權利，依其他法律之規定。」亦即仍是以現行公務人員協會法之相關規定為依歸，也就是雖享有充分之結社權，但協商權則受有限制，而罷工等爭議權更是嚴予禁止，堪稱整個改革並未臻理想，但至少已邁出正確之第一步，而為我國未來規範公部門集體勞動關係法制之建構，奠定一定之基礎。

美國私部門集體勞資關係之發展在過去六十年來雖每況愈下，而非農業人口之工會組成率到 2012 年 6 月止，僅達百分之六點九而已，堪稱是所有工業先進國家中表現最遜色者，<sup>5</sup> 但它的公部集體勞動關係卻一直能維持一定之成長。舉例而言，在 1980 年代初期，此一部門之工會組成率約有百分之三十五，但到本

---

<sup>1</sup> 關於此點，參見焦興鎧，〈規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構〉，《國立中正大學法學集刊》，第 36 期，頁 33（2012 年 12 月）。

<sup>2</sup> 關於此點，參見焦興鎧，〈美國利用國際經貿活動推展勞動人權之研究〉，載同作者，《國際勞動基準之建構》，頁 545（2006 年）。

<sup>3</sup> 關於此點，參見焦興鎧，〈勞工團結權國際勞動基準之建構〉，載同前書，頁 235。

<sup>4</sup> 同前註，頁 235-236。

<sup>5</sup> 關於此點，參見焦興鎧，〈美國集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究〉，載黃昭元主編，《法治的傳承與永續：第一屆翁岳生教授公法學研討會論文集》，頁 198（2013 年）。

世紀初，此一數據即已達百分之四十一，堪稱已抵銷在私部門之會員流失情形，而讓該國工會運動尚能維持一線之生機。<sup>6</sup> 當然，美國公部門集體勞動關係之發展，在近年來也面臨某些反彈，尤其近年來由於經濟情勢持續惡化，一般民眾將對政府公務員行政表現之諸多不滿，透過以公民投票之方式來加以表達，已使得該國各州及次級政府部門之集體勞動關係面臨空前之挑戰，<sup>7</sup> 但聯邦政府部門之集體勞資關係似並未受到任何負面之影響，而代表這些受僱者之三大重要全國性工會組織，即後述之聯邦受僱者全國聯盟（National Federation of Federal Employees: NFFE）、美國政府受僱者聯盟（American Federation of Government Employees: AFGE）及政府受僱者全國協會（National Association of Government Employees: NAGE），都仍保持會員數之穩定成長，而且也能在團體協商上頗有斬獲。<sup>8</sup> 事實上，美國聯邦政府之受僱者依據該國聯邦憲法第一增修條文之規定，是享有充分之結社權（及不結社權），但他（她）之協商權卻相當受到限制，而爭議權中之罷工權則更被嚴予禁止。在這種情形下，與我國目前所設計之公部門勞動關係法制相當類似，美國規範聯邦政府集體勞資關係法制在經過近四十年之運作後，究竟有無可供我國所建構之公部門勞動關係制度參考攻錯之用？即是本專題研究所要探討之重心。<sup>9</sup>

## 第二節 美國規範聯邦政府勞動關係法制之發展沿革

根據美國勞工法及勞資關係專家之見解，聯邦政府勞動關係制度之演進過程，約可分為下列三個階段：<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> 關於此一數據，參見同前註。

<sup>7</sup> 關於此點，參見 Victor G. Devinatz, *The Attack on US Public Sector Unionism in the Age of Austerity*, 63 LAB. L. J. 5, 9-11 (Spring 2012).

<sup>8</sup> 關於此點，參見 Wikipedia, *National Federation of Federal Employees*, [http://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Federation\\_of\\_Federal\\_Employees](http://en.wikipedia.org/wiki/National_Federation_of_Federal_Employees)（閱覽日期：2014年8月8日）；Wikipedia, *American Federation of Government Employees*, [http://en.wikipedia.org/wiki/American\\_Federation\\_of\\_Government\\_Employees](http://en.wikipedia.org/wiki/American_Federation_of_Government_Employees)（閱覽日期：同前）；及 Wikipedia, *National Association of Government Employees*, [http://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Association\\_of\\_Government\\_Employees](http://en.wikipedia.org/wiki/National_Association_of_Government_Employees)（閱覽日期：同前）。

<sup>9</sup> 由於美國各州之相關規定過於龐雜，因此，本專題研究將以聯邦政府勞動關係中之爭議權為探討重心。

<sup>10</sup> 關於此點，參見 B.V.H. Schneider, *Public Sector Labor Legislation—An Evolutionary Analysis*, in PUBLIC SECTOR BARGAINING 189-228 (Benjamin Aaron et al. eds., 1988).

## 一、 早期萌芽階段（1820-1962）

一般而言，美國聯邦政府勞動關係制度之發展，要遠較私營部門來得晚。在 1820 年至 1830 年代，位於東北部之聯邦造船廠之技術員工，為爭取與私營部門員工享有同樣之每日工作十小時權利，紛紛組織工會並發動罷工，與政府直接抗爭，而在 1840 年，聯邦政府更被迫成為第一個倡導每日工作八小時之雇主。<sup>11</sup> 在 1883 年，國會曾制定潘德頓法（Pendleton Act）<sup>12</sup>，該法又稱為公務員法（Civil Service Act），它賦予國會在聯邦政府勞動關係中認定薪資報酬、工時及其他工作條件之唯一權能，自此以後，聯邦政府受僱者即利用非正式之協商手段及遊說國會之方式，來尋求提高薪資及較佳工作條件之道。至於具有全國性意義之籌組工會活動，則首先是來自郵政員工，而在 1890 年成立全國郵差協會聯盟（National Association of Letter Carriers），但卻遭到聯邦政府之極力阻擾與打壓。在 1902 年，老羅斯福總統（President Theodore Roosevelt）甚至還曾頒布一項總統行政命令，嚴禁聯邦政府員工透過個人或組織之力量來影響國會，俾便制定有關本身工作條件之立法。<sup>13</sup>

在 1912 年，透過美國勞工聯盟（American Federation of Labor: AFL）及全國郵政員工聯盟（National Federation of Post Office Clerks）之努力，國會終於通過「羅德——拉佛利葉法」（Lloyd-La Follette Act of 1912）<sup>14</sup>，正式承認聯邦政府受僱者（尤其是郵政員工）享有聯邦憲法第一增修條文所保障之結社權，並得向國會提出正式申訴，俾便補償其怨情（grievances）。然而，同法也嚴格規定這類勞工組織不得對會員受僱者附加一項參與或協助罷工之義務，以與聯邦政府相對抗，換言之，罷工行為是絕對禁止者。<sup>15</sup>

嗣後，聯邦政府受僱者之籌組工會活動又陸續有所斬獲，舉例而言，海關檢

---

<sup>11</sup> 關於這些發展沿革，參見 RICHARD C. KEARNEY, LABOR RELATIONS IN THE PUBLIC SECTOR 10-11 (1992).

<sup>12</sup> Act of January 16, 1883, 22 Stat. 403, 關於此法之制定背景，參見 H. Manley Case, *Federal Employee Job Rights: The Pendleton Act of 1883 to the Civil Service Reform Act of 1978*, 29 HOWARD L. J. 283, 287-288 (1986) 及 Note, *Developments in the Law—Public Employment*, 97 HARV. L. REV. 1611, 1619-1629 (1984), 均有詳盡之說明。

<sup>13</sup> 關於此點，參見 PATRICK J. CIHON & JAMES O. CASTAGNERS, LABOR AND EMPLOYMENT LAW 264 (1993).

<sup>14</sup> Act of August 24, 1912, ch. 389 § 6, 37 Stat. 555.

<sup>15</sup> *Id.*

查人員在 1912 年組成全國性工會，而在 1917 年，聯邦受僱者全國聯盟（NFFE）正式組成，此外，另外兩個全國性之政府受僱者工會組織——美國政府受僱者聯盟（AFGE）及政府受僱者全國協會（NAGE），也在 1932 年正式成立，<sup>16</sup> 然而，在這段期間內，歷任總統仍對聯邦公務員所組成之工會組織抱持敵視態度，而拒絕正式加以承認，以小羅斯福總統（President Franklin Roosevelt）為例，他雖然在 1935 年正式簽署國家勞工關係法〔National Labor Relations Act (NLRA) of 1935〕<sup>17</sup>，賦予私部門勞工全面之勞動三權，但卻強烈反對將私部門所採用之團體協商制度，移植至聯邦政府部門之勞動關係來，更遑論罷工權之行使。<sup>18</sup>

美國私部門之勞工運動在 1940 年代曾有突破性之發展，而隨著從事公職人數之增加，公部門之勞動關係也益受重視，但囿於所謂主權論（sovereignty doctrine）之特別權力關係見解，對聯邦政府受僱者從事罷工活動，仍是嚴予禁止。舉例而言，國會在 1947 年修訂國家勞工關係法時，還曾特別明訂：「任何受僱於美國政府或其機關者，如果從事任何罷工活動，則應被立即革職，並取消公務員身分，而在三年內不得具有再任職（聯邦機關）之資格。」<sup>19</sup> 其限制可說極為嚴苛。

在 1950 年代及 1960 年代初期，聯邦政府受僱者參與工會之成長率更為蓬勃，根據甘迺迪總統（President John F. Kennedy）在 1961 年所任命之任務小組調查結果顯示，共有近百分之三十三之聯邦受僱者，已屬工會之成員，其中大部分是在郵政單位，而且以藍領階級之勞工居多。然而，由於缺少統一指導規劃，因此，各聯邦機關在與這些勞工組織打交道時，可說是各行其道。有些機關如田納西河流域管理局或內政部之某些單位，已與某些受僱者之工會，發展出一套相當成熟圓融之團體協商關係，幾與私部門之勞資關係無異，然而，絕大部分之機關卻仍然付之闕如，為匡正此一不正常現象，該任務小組乃提出建議，認為應強

---

<sup>16</sup> 關於這些發展沿革，參見 KEARNEY, *supra* note 11, at 11.

<sup>17</sup> Pub. L. No. 74-198, ch. 372, 49 Stat. 449 (1935) (codified as amended at 29 U.S.C. §§ 151-169 (2012)).

<sup>18</sup> 關於此點，參見 ROBERT E. ALLEN & TIMOTHY J. KEAVENY, *CONTEMPORARY LABOR RELATIONS* 637 (1998), 有詳盡之說明。

<sup>19</sup> 關於此點，參見 Section 305 of the Labor Management Relations Act of 1947，嗣後，此一條文在一九五五年及一九六六年又各經一次修正，而根據相關聯邦法律之規定，參與罷工之聯邦受僱者不但會被革職，而且還會被科以美金一千元以上之罰金，或判處一年以上有期徒刑，關於此點，參見 18 U.S.C. § 1918 (2012).

化聯邦政府之勞動關係，讓受僱者所組成之工會發揮更大功用，藉以增進公共利益。嗣後，甘迺迪總統決定採納該小組之建言，對聯邦政府之勞動關係制度做全面性之調整革新。<sup>20</sup>

## 二、 總統行政命令階段（1962-1978）

甘迺迪總統在 1962 年頒布第 10988 號總統行政命令（Executive Order 10988）<sup>21</sup>，首開現代化聯邦政府勞動關係制度之先河。根據此一行政命令，聯邦政府受僱者之團結權受到充分之保障，他（她）們得參與（或不參與）受僱者工會，而且還能獲得聯邦政府之正式承認。此外，該命令授權這些組織在聯邦法令之限制範圍內，與聯邦機關諮商或談判有關工作條件及人事政策之事項。然而，有關該機關之任務、預算、組織架構及人事配置及執行工作之技術等事項，則被該命令界定為經營權利（management's rights），而不得進行協商。再者，該命令還准許各機關自行設定程序，來處理有關怨情、申訴及協商發生僵局之情形，但它也特別禁止採用罷工或具有拘束力之仲裁等方式，來解決這類勞動爭議。最後，雖然該命令准許私人仲裁者舉辦仲裁聽證會，來解決有關受僱者所提出之怨情，但這種仲裁決定通常僅具諮詢性質，而不能對聯邦機關產生拘束力。<sup>22</sup>

在 1969 年，由尼克森總統（President Richard M. Nixon）所任命之各聯邦機關研究委員會指出，前述第 10988 號總統行政命令確能增進工作場所之民主經營（democratic management），而且也使勞資合作之關係得以改善。同時，透過勞資雙方之談判協商與諮詢，確能在人事政策及工作條件上有所助益。此外，該委員會之研究還發現，在聯邦機關工會組織之代表率，已急速增加至該行政命令所規範之聯邦受僱者百分之五十二以上。然而，該委員會也進一步建議，隨著工會組織代表率之增長，該行政命令所採行之分權式（decentralized）勞動關係制度已不敷使用，而有待做更進一步之更張，其中最重要者，是有關如何處理雙方在

---

<sup>20</sup> 關於此點，參見 U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO), FEDERAL LABOR RELATIONS: A PROGRAM IN NEED OF REFORM 11 (1991).

<sup>21</sup> Executive Order 10988, Employee-Management Cooperation in the Federal Service, 3 C.F.R. § 521 (1959-63 Comp.).

<sup>22</sup> 關於此總統行政命令之詳細規定及實際運作情形，參見 U.S. GAO, *supra* note 20, at 11 及 Michael R. McMillion, *Collective Bargaining in the Federal Sector: Has the Congressional Intent Been Fulfilled?* 127 MIL. L. REV. 169, 178-181 (1990).

籌組工會、談判協商及執行勞動協議各階段所發生之爭議。<sup>23</sup>

根據該委員會所提出之建議，尼克森總統在同年 10 月 29 日頒布第 11491 號總統行政命令（Executive Order 11491）<sup>24</sup>，除仍保留前述第 10988 號行政命令之基本原則及目標外，本行政命令也對整個聯邦政府勞動關係之架構，做了某些基本之更新：首先，它特別設置一聯邦勞工關係委員會（Federal Labor Relations Council: FLRC），做為執行處理整個聯邦政府勞動關係制度之核心，並對政策性問題作成終局性之決定。該委員會是由公務員委員會主席、管理及預算局局長及勞動部長三人所組成，它還負責審理三種主要之勞資爭議：(a)有關得談判協商性爭議所提出之申訴（negotiability appeals）；(b)對仲裁決定之異議；及(c)對主管勞動關係之助理勞動部長有關不當勞動行為及工會選舉案件之決定不服而提出之申訴。<sup>25</sup> 其次，本行政命令還特別界定某些聯邦機關及工會所可能觸犯之不公平勞動行為，並設定處理之程序。舉例而言，前述主管勞動關係之助理勞動部長，即被授權處理有關對聯邦機關及工會幹部之不當勞動行為控訴案件。同時，他也負責處理有關工會選舉之案件，諸如哪些聯邦受政府僱者有資格參加工會組織，以及有關受僱者在選舉工會時所產生之爭議等。<sup>26</sup> 再者，該命令還授權根據前述 1947 年勞資關係法所設置之聯邦調解及和解局（Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS），來對聯邦政府勞動雙方之談判協商，提供調解之協助。此外，為處理這種談判協商所發生之僵持不下情形，該命令還特別在聯邦勞工關係委員會內設置一聯邦部門僵局處理小組（Federal Service Impasse Panel: FSIP）。<sup>27</sup> 最後，本行政命令還規定在詮釋及適用團體協約時，為解決受僱者所提出之怨情及契約爭議，應採用具有拘束性之仲裁，藉以取代前述僅具諮詢性質之仲裁。<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> U.S. GAO, *id.*

<sup>24</sup> Executive Order 11491, Labor-Management Relations in the Federal Service, 3 C.F.R. § 861 (1966-70 Comp.).

<sup>25</sup> 關於此總統行政命令之詳細規定及實際運作情形，參見 U.S. GAO, *supra* note 22, at 12 及 McMillion, *supra* note 22, at 181-186.

<sup>26</sup> U.S. GAO, *id.*

<sup>27</sup> *Id.* at 13.

<sup>28</sup> *Id.*

### 三、正式法制化階段（1978- ）

一般而言，前述第 11491 號總統行政命令之頒布與執行以及其嗣後之修正與改革，<sup>29</sup> 確有助於聯邦政府勞動關係制度之更進一步推展。根據統計，至 1977 年，共有百分之五十二之非郵政事業（non-postal）聯邦政府受僱者被工會所代表，其代表率可說相當高。<sup>30</sup> 在當年，卡特總統（President Jimmy E. Carter）就任後，曾特別任命一任務小組，來對聯邦政府之組織架構重作檢討評估，並提出解決之道。根據該小組之建議，由於過去以總統行政命令來規範之方式，已不足以應付日益複雜之聯邦政府勞動關係，而有進一步加以法制化之必要，因此，國會乃在次年正式通過 1978 年公務員改革法（Civil Service Reform Act of 1978）<sup>31</sup>，並在 1979 年 1 月 11 日正式生效施行，其中第五章之聯邦政府勞動關係制定法，即成為規範美國聯邦勞動關係之基本法源。<sup>32</sup>

#### 第三節 工會選舉爭議之處理

根據 1978 年聯邦政府勞動關係制定法第 7111 條之規定，工會如在工會選舉中獲得多數票選，則可成為某一合宜協商單位受僱者之唯一談判代表，而被授權與聯邦機關從事有關工作條件之團體協商。同時，它必須公平代理協商單位內之

---

<sup>29</sup> 尼克森總統在其任期內曾一度修正第 11491 號總統行政命令，關於此點，參見 Executive Order 11616-Amending Executive Order No. 11491, Relating to Labor-Management Relations in the Federal Service, 36 FED. REG. 17319 (August 28, 1971), 而在同年十二月，他又頒布第 11636 號總統行政命令，對美國駐外單位之勞動關係有所規範，關於此點，參見 Executive Order 11636, Employee-Management Relations in the Foreign Service of the United States, 36 FED. REG. 24901 (December 24, 1971). 在福特總統（President Gerald R. Ford）任職期間，也曾兩度頒布總統行政命令，來對聯邦政府之勞動關係規範做小幅度之修正，關於此二命令，參見 Executive Order 11838-Amending Executive Order No. 11491, As Amended by Executive Orders 11616 and 11636, Relating to Labor-Management Relations in the Federal Service, 40 FED. REG. 5743 (February 7, 1975) 及 Executive Order 11901-Amending Executive Order No. 11491, as Amended by Executive Orders 11616, 11636, and 11838, Relating to Labor-Management Relations in the Federal Service, 41 FED. REG. 4807 (February 2, 1976).

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> Act of October 13, 1978, Pub. L. No. 95-454, 92, Stat. 111 (1979).

<sup>32</sup> 關於此一制定法之制定背景及其早期影響，可參見 Henry B. Frazier III, *Labor-Management Relations in the Federal Government*, 30 LAB. L.J. 131 (1979) 及 Dena B. Feren, *Union Perspectives on the Civil Service Reform Act of 1978*, 11 J. COLLECTIVE NEGOTIATIONS 119 (1982) 兩文，均有甚詳盡之一般性說明。

所有受僱者，而不得對未具會員身分者有任何歧視之情形。<sup>33</sup> 一般而言，在決定聯邦受僱者之協商單位是否合宜時，聯邦勞動關係委員會所考慮之事項，可說與國家勞工關係委員會在處理私部門協商代表時所採用之標準完全相同，最重要者是找出受僱者之共同利益（community of interest）之所在，藉以有效與相關之聯邦機關周旋抗衡。<sup>34</sup> 至於在舉辦工會選舉方面，其程序也與私部門國家勞工關係法所規定者大體相似，除所謂合意選舉（consent elections）外，也可在超過百分之三十受僱者之支持之情形下，舉辦秘密投票之代表選舉。<sup>35</sup> 工會如能獲得多數之支持，即被該委員會正式認可為協商單位內受僱者之唯一代表。<sup>36</sup> 根據該法之規定，獲得唯一代表資格之工會，即有權參與勞資雙方有關申訴、人事政策與措施，或其他有關工作條件之正式討論。同時，在聯邦機關從事調查活動，而受僱者本身合理認為將會有受懲戒之虞時，亦得在該受僱者提出請求時，出席參加該項調查程序。<sup>37</sup> 由於該法賦予未能獲得唯一代表資格之工會相當程度之諮詢權利（consultation rights），因此，工會選舉所引起之爭議在聯邦政府勞動關係中，並不像私部門那樣來得激烈敵對。<sup>38</sup>

#### 第四節 不當勞動行為爭議之處理

一般而言，與規範私部門之國家勞工關係法一樣，該法也嚴禁聯邦機關及工會從事不當勞動行為，<sup>39</sup> 前者之情形包括：干涉或限制受僱者行使本法所賦予

---

<sup>33</sup> 有關聯邦政府工會公平代理（fair representation）義務之一般說明，可參見 Todd Brower, *The Duty of Fair Representation under the Civil Service Reform Act: Judicial Power to Protect Employee Rights*, 40 OKLA. L. REV. 361, 368-373, 387-405 (1987)及 Stephen L. Wood, *Federal Employees, Federal Unions, and Federal Courts: The Duty of Fair Representation in the Federal Sector*, 64 CHI-KENT L. REV. 271, 294-333 (1988), 均有詳盡之說明，極具參考價值。

<sup>34</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7112 (a)(1)(2012)，至於私部門合宜單位之決定標準，可參見 WILLIAM B. GOULD, *A PRIMER ON AMERICAN LABOR LAW* 330 (2013)。

<sup>35</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7111 (b)(1)(A)(2012)。

<sup>36</sup> *Id.* § 7111(a) 及 § 7114 (a)(2)(A)(2012)。

<sup>37</sup> *Id.* § 7114(a)(2)(B)(2006)，關於此項規定之制定背景及實際施行情形，可參見 Phillip G. Tidmore, *The Federal Sector's Law on Weingarten*, 35 A.F.L. REV. 195, 199-214 (1991)，有極精闢之說明。

<sup>38</sup> 在私部門之工會選舉，因雇主採取激烈之反對工會立場，故工會以些微比例敗選之情形經常發生，而不當勞動行為之指控亦是常有之事，關於此點，參見焦興鎧，前揭註 5 文，頁 200-201。

<sup>39</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7116 (2012)，有關一般公部門不當勞動行為之發展情況，參見 Benjamin Aaron, *Unfair Labor Practices and the Right to Strike in the Public Sector: Has the National Labor Relations Act Been a Good Model?* 38 STAN. L. REV. 1097, 1098-1109 (1986)，至於在聯邦政府勞動關係中所發生之不當勞動行為情形，參見 Bari S. Podell, *An Emerging Doctrine: Unfair Labor*

之權利；在工作條件上給予差別待遇，藉以鼓勵或不鼓勵工會組織會員身分；贊助或控制工會組織；因受僱者依該法提出正式控訴而加以懲戒或歧視；拒絕以誠信態度來從事團體協商；拒絕在處理僵局程序時採取合作之做法；以及執行任何與既存團體協約相違背之行政處分或規則等。<sup>40</sup> 後者之情形則包括：干涉或限制受僱者行使本法所賦予之權利；基於妨礙工作表現之目的，而強迫或處罰會員；基於種族、膚色、教義、原始國籍、性別、年齡、公務員身分、政黨隸屬關係、婚姻狀況及身心障礙等因素，而對受僱者加以歧視；拒絕以誠信之態度來從事團體協商；發動或縱容罷工、怠工或停工；以及針對聯邦機關從事站哨（picketing）行動，而不當干涉該機關之正常運作等。<sup>41</sup>

根據 1978 年聯邦政府勞動關係制定法第 7104 條至第 7109 條之規定，聯邦勞資關係委員會此一聯邦獨立機關是負責該法之實際執行運作，<sup>42</sup> 它是由三位委員共同組成，經總統提名而由參議院認可後出任，任期為五年，其主要職權與前述國家勞工關係法所創設之國家勞工關係委員會（National Labor Relations Board: NLRB）大體相似，專師處理工會組織選舉及不當勞動行為之事宜。<sup>43</sup> 在前者之情形，它負責決定工會選舉單位之合宜性、監督或舉辦選舉，藉以決定勞工組織是否被合宜談判單位多數受僱者所支持，而成為其唯一談判代表。<sup>44</sup> 在後者之情形，它則負責解決有關勞資雙方以誠信態度從事團體協商之義務而引起之爭議，以及處理有關不公平勞動行為之正式控訴。<sup>45</sup> 根據該法之規定，此一委員會有權舉行聽證會及發出傳票。其次，它也得命令聯邦機關或工會組織立即

---

*Practices in the Federal Sector*, 4 ADMIN L. REV. 433, 436-468 (1985), 均有精闢之說明。

<sup>40</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7116 (a)(1)-(8)(2006)，有關聯邦機關觸犯不當勞動行為之詳細情況，參見 Bari S. Podell, *id.* at 436-459，至於其最新發展情況，則參見 Note, *Federal Service Labor and Employment Law*, 7 LAB. LAW. 555, 583-593 (1991)。

<sup>41</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7116 (b)(1)-(8)(2012)，至於有關工會在聯邦勞動關係中所觸犯之不當勞動行為，參見 Bari S. Podell, *id.* at 459-468，有甚詳盡之說明，而其最新案例，亦可參見 Note, *id.* at 593-594。

<sup>42</sup> 有關此一獨立性委員會實際運作之一般情形，參見 Charles B. Craver, *The Regulation of Federal Sector Labor Relations: Overlapping Administrative Responsibilities*, 39 LAB. L.J. 387, 388-94 (1988) 及 Amie D. Thornton, *Policies and Practices of the Federal Labor Relations Authority*, 8 GOV'T UNION REV. 1 (1987)，均有極詳盡之說明。

<sup>43</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7104(a), (b) 及 § 7105 (a)(2)(A)-(B), (G)(2012)。

<sup>44</sup> *Id.* § 7105 (a)(2)(A)-(B)(2012)。

<sup>45</sup> *Id.* § 7105 (a)(2)(G)(2012)。

停止（*cease and desist*）從事任何違反本法條款之行為，並對違法罷工之工會組織，向聯邦法院提出控訴。而為有效執行該法所揭櫫之政策，它會還得採取任何合宜之補償性措施。<sup>46</sup>

至於規範聯邦政府部門集體勞動關係之委員會處理不公平勞動行為之程序，則大體與國家勞工關係委員會所採用者相同，在勞資雙方當事人提出正式控訴後，該委員會之法律總顧問（*General Counsel*）即展開調查程序，並設法加以調解，以求達成自願解決之道，如果無法達成和解，而經調查後確有違反本法之情形，則該委員會即頒布一正式控訴，通常這項控訴都載有控訴之通知及舉行聽證會之日期，而對造亦得提出答辯，並出席該聽證會來回應這些指控。<sup>47</sup>

如果聯邦勞資關係委員會根據充分之證據，發現確有違反該法之行為，則可頒布書面報告，並提出合宜之補償命令（*remedial order*），當事人若對該委員會之命令不服時，可在六十天內向聯邦上訴法院提出上訴，而除非經該上訴法院之特准，否則上訴之舉並不能停止該委員會命令之執行。<sup>48</sup> 聯邦上訴法院在從事這類司法審查時，得確認、執行、修正或推翻該委員會所頒布之命令，至於在事實之認定方面，如果能獲得充分證據支持，則該委員會之決定通常具有終局性。<sup>49</sup> 最後，對聯邦上訴法院之判決不服時，自可上訴至聯邦最高法院，而由該院自由裁量是否加以審查，一般而言，這種情形相當少見。<sup>50</sup>

至於在不當勞動行為之補償制度方面，該委員會在做成補償命令時，通常享有範圍廣泛之權能，它可以頒布立即停止不當勞動行為之命令；將被解僱之受僱者復職並給予積欠工資；命令勞資雙方重新協商談判，並賦予具有溯及既往之效力；以及採取其他任何可以達成該法制定目的之措施等。<sup>51</sup> 由於該法嚴禁工會對聯邦政府罷工，因此，如果該委員會發現確有故意罷工或停工之行為而違反該法之規定時，則可取消該工會之唯一代表資格，或採取其他合宜之懲戒措施，而參與非法罷工行動之受僱者則會被革職。此外，該委員會亦得請求聯邦法院頒發

---

<sup>46</sup> *Id.* § 7105 (g)(2012).

<sup>47</sup> 關於此項程序，參見 5 U.S.C. § 7118 (a)(1)-(3)(2012).

<sup>48</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7123 (c)(2012).

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7118 (a)(7)(A)-(D)(2012).

禁止命令、限制命令或蔑視法庭傳票，來對付從事罷工之工會組織。<sup>52</sup>

## 第五節 協商爭議及僵局之處理

根據該法第 7119 條之規定，在聯邦機構與工會在從事團體協商而產生協商爭議或甚至僵局時，則會特別責成設在聯邦勞動關係委員會下之聯邦部門僵局處理小組來協助處理，該小組是由總統所任命之一位主席及至少六位成員所組成，他（她）們通常熟悉政府運作及勞資關係者。在接獲當事人有關化解協商僵局之請求後，該小組或可提出解決僵局之程序，也得採用任何其他它認為合適之方式，來協助兩造當事人。至於正式之處理僵局程序，通常得包括聽證會、發現事實（fact-finding）、提出解決之建議，或甚至具指導性之解決方式（directed settlement）等，而在經過該小組同意後，勞資雙方尚可請求對該僵局做出具有拘束力之仲裁（binding arbitration）。<sup>53</sup>

根據 1978 年聯邦政府勞動關係制定法第 7121 條至 7123 條之規定，所有團體協約均應訂有一套怨情申訴程序（grievance procedures），而以具有拘束力之仲裁為解決這類怨情之最終程序。<sup>54</sup> 一般而言，如果引用仲裁程序，則任何一造均得在仲裁人做成決定之 30 天內，向前述聯邦勞動關係委員會提出審查（review）之申請，而該委員會只在仲裁決定明顯違反法令，或與聯邦法院審查私部門仲裁決定所樹立之標準確屬不符之情形下，才會加以推翻，如果在 30 天內未提出審查之申請，則該仲裁決定即屬具有終局性及拘束性。<sup>55</sup>

至於在怨情申訴涉及之事項還可以透過其他制定法上審查程序（statutory review procedures）來加以處理之情形，則受僱者得自由選擇適用之程序。舉例

---

<sup>52</sup> 關於此點，參見 Comment, *Federal Sector Strike Injunctions: Who May Request Them and Where?* 31 AM. U.L. REV. 681, 689-718 (1982), 有極詳盡之說明。

<sup>53</sup> 關於此點，參見 H. Lee Einsel, Jr. & Frank A. Rodman, *Negotiability in the Federal Sector—Focusing on Impasse Resolution*, 35 A.F.L. REV. 147, 163-164 (1991), 至於此一制度之缺點，參見 Val Buxton, *Pitfalls and Pratfalls of Impasse Resolution Procedures in the Federal Government: A Negotiator Experience*, 37 LAB. L.J. 167 (1986); William Harness, *Has Federal Service Impasse Exceeded Its Charter?* 2 GOV'S UNION REV. 32 (1981); 及 Charles G. Smith, Jr., *The Resolution of Negotiation Impasse in the Federal Service*, 20 J. COLLECTIVE NEGOTIATIONS 321 (1991), 均有極詳盡之評述。

<sup>54</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7121 (a) (1) (2012), 至於其詳細運作程序及具體成效，因本專題研究篇幅所限，茲不贅述。

<sup>55</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 7122 (b) (2006).

而言，如果所提出之申訴涉及違反 1964 年民權法案第七章（Title VII of the Civil Rights Act of 1964）之就業歧視爭議時，則申訴人得選擇適用經團體協商而採用之申訴程序，或該法所訂定之行政程序，來處理所提出之正式控訴。<sup>56</sup> 此外，在涉及考績、降級、停職或革職之處分，均屬公務員審查程序之規範對象，在這種情形下，受僱者亦得自由選擇適用公務員程序或申訴程序來加以處理。<sup>57</sup>

當工會與聯邦機構舉行團體協商時，很可能會產生各項協商爭議，此時通常是透過前述之聯邦調解及和解局來設法加以解決。該局是根據 1947 年勞資關係法（Labor-Management Relations Act of 1947）<sup>58</sup> 所設置，屬一獨立之聯邦機關，與美國仲裁協會（American Arbitration Association: AAA）一樣，其任務是對公私部門勞資雙方提供各類替代性爭議解決（alternative dispute resolutions: ADRs）服務，諸如調解、和解（conciliations）、事實發現、小型會議（mini conferences）及仲裁等，設法消弭爭議歧見而達成協議。根據 1978 年聯邦勞動關係制定法第 7119 條規定，如果雙方當事人在協商時產生爭議，則得主動提出交由該局來協助處理，此外，在現有團體協約期限到達前三十天，如有一方希望加以修改，或期限屆滿，均應主動通知該局介入協商雙方之歧見與爭議。如果經過該局調解失敗而無法達成團體協約，則任何一方均可請求前述之聯邦部門僵局處理小組介入協助化解爭端。

然而，在此值得注意者是，為解決團體協商時所產生之僵局情形，1978 年聯邦勞資關係制定法在第 7119(b)(2)條特別規定：「雙方當事人得合意正式採用一套具拘束力之仲裁程序，來處理談判磋商之僵局情形，但該項程序必須經由聯邦部門僵局處理小組批准始可。」換言之，必須經由勞資雙方共同提出後，始得進行這種仲裁程序，從而，在聯邦機關與工會於團體協商僵持不下時，勞資任何一方均不得獨立提出交由中立第三者來做具有拘束力仲裁之議。一般而言，在目前美國各州所制定之公部門集體談判交涉法律中，大多已強制規定在勞資雙方發生

---

<sup>56</sup> 關於此點，參見 CIHON & CASTAGNERS, *supra* note 13, at 269-270.

<sup>57</sup> *Id.* at 270.

<sup>58</sup> 關於對此一獨立聯邦機構之說明，參見 Wikipedia, *Federal Mediation and Conciliation Service (United States)*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Federal\\_Mediation\\_and\\_Conciliation\\_Service\\_\(United\\_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Mediation_and_Conciliation_Service_(United_States)) (閱覽日期：2014 年 8 月 8 日)。

集體談判磋商僵局時，得交由仲裁者來做具有拘束力之評斷。<sup>59</sup> 雖然仍有部分雇主及工會以強制仲裁並無法防止罷工行動之發生、會對團體協商程序產生不利影響，以及是一種不當將政府權能出讓之舉為理由，而抱持異議，<sup>60</sup> 但由於這些州法都詳細規定仲裁者在做成這類仲裁決定時，必須遵循相當詳盡之標準行事，而且其仲裁結果也要經由法院來做最終之司法審查，在這種情形下，強制仲裁所可能產生之弊端可說已相形降低甚多，聯邦政府勞動關係制度似也可朝此方向尋求改革之道。<sup>61</sup>

## 第六節 個別怨情申訴之處理

一般而言，在聯邦機關與工會所簽訂之團體協約中，都會與私部門一樣設置三級至五級之內部申訴機制，來處理雙方因執行這類協約所產生與怨情有關於之爭議，而其中尤以調解、事實發現及有拘束力之仲裁等三種做法最為常見，而是聯邦政府勞動關係中最常見之爭議處理機制。<sup>62</sup> 事實上，在這三種由第三者介入之爭議處理程序中，調解堪稱是最經常被使用但卻最未被深入研究之機制，雖然它通常是公部門雙方所用來解決爭議之第一步，而且當事人也最對此一解決爭端機制抱持正面之態度，因為均得以掌握調解之結果，並不致會產生難以接受之解決之道。然而，由於調解通常都沒有有一定之規範可循（unstructured），而且大部分都是幕後運作者，因此，究竟調解在解決聯邦政府勞動爭議上所能產生之效果如何，可說迄今尚無定論，但通論是此一機制要較後述之事實發現及仲裁較不具強制性，故它在解決勞資雙方之爭議上，仍將具有重要之地位。

至於事實發現可說是介於調解與仲裁間之解決爭議機制，有時被稱為「諮詢性之仲裁」(advisory arbitration)，它通常要較調解更為有結構，而且更具形式化。舉例而言，此一爭端解決機制之程序，通常包括舉辦聽證會，藉以聽取雙方之證詞，而且還要提出一項書面報告。然而，此一由第三者所提出之解決建議方案（settlement recommendations），通常對爭議雙方當事人都沒有強制拘束力。事實上，事實發現往往會與前述之調解重複使用：事實發現者有時會扮演調解人之角

---

<sup>59</sup> 關於此點，參見 Schneider, *supra* note 10, at 205-210.

<sup>60</sup> *Id.*

<sup>61</sup> 關於此點，參見 GOULD, *supra* note 34, at 180.

<sup>62</sup> 關於此點，參見焦興鎧，〈美國聯邦政府勞資關係制度之最新發展趨勢〉，《歐美研究》，第 26 卷第 3 期，頁 65-66（民國 85 年 9 月）。

色，而往往在事實發現報告提出後，才是調解程序之開始。一般而言，自 1970 年代起，事實發現在公部門勞資爭議之處理上，已逐漸被強制仲裁所取代，最主要是因為它在外表上雖具有準司法審判（quasi-adjudicative）之功能，但實際上所能發揮之功能卻相當有限，因為雙方當事人往往會拒絕接受此類報告，致解決爭議之成效不彰。最後，雖然強制仲裁自 1970 年代起，已逐漸在美國公部門被普遍使用，尤其在各州更是盛行，至於在聯邦政府勞動關係方面，雖然如前所述，1978 年聯邦政府勞動關係制定法在雙方產生協商或僵局爭議時，並不鼓勵單方面主張使用此一制度，但它卻在第 7121(a)(1)條中特別規定所有團體協約均應訂有一套訴怨程序，而以具有拘束力之仲裁為解決訴怨之最終程序。

## 第七節 罷工行為之禁止

與其他歐美先進國家相較，美國聯邦政府受僱者所享有爭議權最大特色之一，就是他（她）們完全沒有罷工權。舉例而言，所有聯邦政府受僱者在就職時，都應宣誓不參加罷工活動。<sup>63</sup> 相關聯邦法律也對觸犯者科以重罰，而工會對聯邦政府採取罷工行動，即構成一項不當勞動行為，有可能會被解決正式承認（de-certification），限制可說極為嚴苛。事實上，雷根總統在 1981 年 8 月 3 日，將參與罷工之近一萬兩千名塔台領航員專業組織（Professional Air Traffic Controllers Organization: PATCO）會員全體開革後，不但造成該工會嗣後被聯邦勞資關係委員會解除正式承認，而被取消唯一代表之資格，<sup>64</sup> 同時還造成私部門雇主競相效尤，以僱用永久性罷工替代者（permanent strike replacements）之手段，來破壞經濟性罷工，而達成打擊工會之目的，更造成該國整體勞工運動之江河日下。<sup>65</sup> 目前，已經幾個州（夏威夷、賓州、佛蒙特、阿拉斯加及明尼蘇達）率先以制定法表明公務人員享有限度之罷工權，而且這些州之數目還在逐

---

<sup>63</sup> 關於此點，參見 5 U.S.C. § 3333 (a) (2012).

<sup>64</sup> 關於塔台領航員專業組織在一九八一年罷工事件對美國勞工運動發展之影響，參見 Bernard D. Meltzer & Cass R. Sunstein, *Public Employee Strikes, Executive Discretion and the Air Traffic Controllers*, 50 U. CHI. L. REV. 731, 772-94 (1983); Herbert R. Northrup, *The Rise and Demise of PATCO*, 37 IND. & LAB. REL. REV. 167, 177-9 (1984); 及 Everett T. Wohlers, *An Endangered Species: The Federal Employee Strike*, 19 IDAHO L. REV. 7, 27-9 (1983), 至於有關美國制度與加拿大在這方面所採行者相異之情形，則參見 Gilles Trudeau, *Labor Relations Rules in the American and Canadian Federal Governments: The Case of Air Traffic Controllers*, 29 WAYNE L. REV. 1347 (1983).

<sup>65</sup> 關於此點，參見焦興鎧，〈雇主雇用罷工替代者在美國所引起之勞工法爭議〉，《歐美研究》，第 25 卷第 2 期，頁 84-87（民國 84 年 6 月）。

漸增多中，<sup>66</sup> 雖然要讓聯邦政府受僱者也同樣跟進確有困難，但一味打壓禁止而毫無轉寰餘地，也與規範公部門勞動關係相關國際勞動基準（international labor standards）不符，值得做更進一步之探討。<sup>67</sup>

如前所述，目前美國已有幾個州逐漸准許其公部門受僱者在有限度之範圍內進行罷工，對聯邦政府受僱者之全面禁絕是否應適度予以放寬，即曾引起該國勞動法學界激烈之爭辯。根據反對罷工者之見解，聯邦政府代表美國之主權，這種權威不應與受僱者及工會共享，罷工是反抗政府主權之行為，自為法所不許。同時，聯邦政府所提供之公共服務多屬基本服務性質，罷工行為妨礙這種服務之提供，而有損人民之福祉。再者，聯邦政府之勞資爭議應可透過替代性之解決方式，如前述調解、發現事實或強制性之仲裁來加以解決，並非僅有罷工一途。<sup>68</sup> 但贊成賦予聯邦政府受僱者罷工權之學者專家則指出，前述主權說是囿於特別權力關係理論之過時概念，與現代產業民主（industrial democracy）之理念不符，而加拿大及歐洲等主要工業先進國家之公部門勞動者，在有限度之範圍內都享有這種基本權利，美國聯邦政府實無一味排斥之必要。其次，由於政府機能日增，所提供之公共服務常有非基本性質者，與私部門並無任何差異，因此，並沒有給予差別待遇之理由。最後，罷工是勞方在勞資衝突中一項極其重要之經濟性武器，透過這種集體性停止提供勞務之威脅或實際執行，常會迫使資方在承認工會、改善工作條件，以及達成團體協商事項上做出必要之讓步，較前述費時而無效能之替代性解決方式，可說更能發揮作用。<sup>69</sup> 一般而言，如果能規定工會必須在罷工前用盡所有僵局處理程序，而在不危及公共安全衛生福祉之情況下，能迅速解決雙方之爭議，同時，也可運用所謂「利益仲裁」（interest arbitration）之程序，來調解勞資雙方之爭議歧見，則准許聯邦受僱者得在有限度之範圍內進行罷工一

---

<sup>66</sup> 關於這些數字資料，參見 GOULD, *supra* note 34, at 342.

<sup>67</sup> 關於此點，參見 Susanne C. Lacamegne, *The Public Sector Right to Strike in Canada and the United States: A Comparative Analysis*, 6 B.C. INT & COMP. L. REV. 509 (1983); Powers J. McGuire, *A Comparison of the Right of Public Employee to Strike in the United States and Canada*, 38 LAB. L.J. 304 (1987); Martin H. Malin, *Public Employees' Right to Strike: Law and Experience*, 26 U. MICH. J. REF. 313 (1993); 及 Trudeau, *supra* note 64, at 1406-1408.

<sup>68</sup> 關於此點，參見衛民，〈公共部門的集體協商—美國公務人員的經驗〉，同作者，〈集體協商與勞資關係〉，頁 276（民國 84 年）。

<sup>69</sup> 同前註，頁 276-277。

事，似是一可行之途徑。<sup>70</sup>

事實上，在經濟全球化浪潮下，私部門勞工運動之力量大受打擊，取而代之者是公部門勞動關係之興起，而國際勞工組織（International Labor Organization: ILO）自 1998 年起，即將集體勞資關係中之勞動三權—團結權、協商權及爭議權，視為是全球勞動者所應享有之基本人權，即使在公部門亦應努力推動及保障。<sup>71</sup> 然而，針對在公部門勞動關係中最为棘手之罷工權部分，它在早期雖是採取保留之立場，但卻認為應賦予公務人員其他替代性之解決爭端方式，諸如調解及仲裁等程序，而且還要讓他（她）們在任何階段皆能參與，藉以取得迅速合宜之處理，同時，這些仲裁決定也要對雙方具有拘束力。<sup>72</sup> 在近期內，該組織之自由結社委員會對於公部門罷工權之行使，又有較新之原則演化出來，進而對某些類別公部門受僱者不得從事罷工設定更為嚴格之認定標準。舉例而言，只有那些是居於公務機關代理人（agents）之身分者，才會受到這種限制。由於此種詮釋將重點放在這些公務人員所從事機能之本質，而不是根據相關之公務人員法規來加以判斷，因此，公務人員得否行使罷工權一事，可說已獲得相當程度之放寬。<sup>73</sup> 事實上，根據該委員會所處理之相關申訴案件，即曾認為受僱於石油業、銀行業、都市運輸業、教職及在公營公司（public corporations）及國營企業之員工，均非屬公務機關之代理人，從而應享有罷工權。<sup>74</sup> 最後，在此應注意者是，該委員會也同時認為，雖然有些公務人員並不是前述公務機關之代理人，但因其所從事之工作是屬所謂「必要服務」（essential services）之範疇，從而其罷工權之行使仍應在禁止之列，<sup>75</sup> 但仍可以透過強制仲裁（compulsory arbitration）之程序，

---

<sup>70</sup> 關於此點，參見 Robert E. Doherty, *Trends in Strikes and Interest Arbitration in the Public Sector*, 37 LAB. L.J. 473 (1986); Warren H. Hyman, *Arbitration and the Public Employees: An Alternative to the Right to Strike*, 1983 DET. C.L. REV. 743 (1983); Susan M. Rueschhoff, *Public Sector Interest Arbitration: An Examination of Relevant Normative Premises and a Test of Underlying Assumptions*, 17 J. COLLECTIVE NEGOTIATIONS 177 (1988); 及 Lawrence Spivak, *The Need for a Legislative Response to Public Employee Strike*, 4 HOFSTRA LAB. L.J. 181 (1986), 均有詳盡之剖析。

<sup>71</sup> 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 1 文，頁 9-10。

<sup>72</sup> 關於此點，參見 Jane Hodges-Aeberhard and Alberto Odero De Dios, *Principles of the Committee on Freedom of Association Concerning Strikes*, 126 INT'L LAB. REV. 543, 550 (1987).

<sup>73</sup> *Id.* at 551.

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> *Id.*

來設法加以斡旋。<sup>76</sup>

美國聯邦政府受僱者之罷工權被全面剝奪一事，對它近年來希望透過各種多方、雙邊及單方行動，藉由其強大之政經實力來督促其他國家改善本身勞動人權之各種作為，往往會成為所謂「負面教材」。由於美國與國際勞工組織關係一向不睦，而國會所批准認可之國際勞動公約更是為數極少，<sup>77</sup> 不但沒有通過與集體勞資關係息息相關之第 87 號結社自由及團結權公約，以及第 98 號組織權及團體協商權公約，更遑論直接涉及公部門勞動關係之第一五一號公務人員勞動關係公約，<sup>78</sup> 因此，當它自 1980 年代中期起開始倡議勞動人權，而在制定某些與經貿投資相關法律時，特別附加所謂「勞工權利」(worker rights) 條款，希望貿易夥伴或接受投資國家能改革本身之勞動法制，包括賦予其勞動者健全之勞動三權，卻遭到開發中國家反譏是一種變相之保護主義。<sup>79</sup> 它們認為美國本身私部門勞工運動江河日下，而公部門勞動關係雖仍能持續發展，但聯邦政府部門受僱者嚴禁罷工一事，正足以證明美國一方面要求他國從事集體勞動關係法制之改革，但它本國勞動者在這方面之基本權利卻飽受限制，更讓美國這種訴求喪失其合法性。更重要的是，美國目前在與其他國家談判各種自由貿易協定 (Free Trade Agreements: FTAs) 時，還是一再要求締約國應尊重包括勞動三權在內之核心國際勞動基準。<sup>80</sup> 在這種情形下，美國能否從事進一步之改革，而讓本身之公私部門勞動者得以享有完整之集體勞動基本權，將是它能否在經濟全球化過程中，成功建構及倡議這類社會議題 (social agenda) 之試金石，否則將成為一沒有實質意義之空洞口號而已。

## 第八節 未來改革之方向

雖然美國公部門工會運動近年之蓬勃發展，確有助於平衡私部門勞資關係之

---

<sup>76</sup> 關於此點，參見 A. J. Pouyat, *The ILO's Freedom of Association Standards and Machinery: A Summing up*, 121 INT'L LAB. REV. 287, 287 (1982).

<sup>77</sup> 關於美國與國際勞工組織關係之早期發展，參見焦興鎧，〈美國與國際勞工組織之關係〉，《美國研究》，第 20 卷第 3 期，頁 50-64 (民國 79 年 9 月)。

<sup>78</sup> 關於對此一規範公部門勞動關係國際勞工公約之說明，參見焦興鎧，前揭註 1 文，頁 16-17。

<sup>79</sup> 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 2 文，頁 530-531。

<sup>80</sup> 關於美國在這方面努力情形之說明，參見 David A. Gantz, *Labor Rights and Environment Protection under NAFTA and Other U.S. Free Trade Agreements*, 42 U. MIAMI INTER-AM. L. REV. 297, 321-340 (2011).

持續衰微，但自 2008 年金融危機後，由於經濟衰退及政府財務緊縮之影響，美國各州開始面臨對公部門工會運動史無前例之攻擊挑戰，首先是新聞媒體及評論者開始質疑公部門工會一再加薪之要求，造成政府開銷無法控制之弊病叢生，而公務員或在公部門服務勞動者坐領高薪，但卻未能提供較好之公共服務，更令人不滿的是他（她）們之退休金給付遠高於私部門之受僱者，將會造成政府財務短缺甚至破產，<sup>81</sup> 尤其是 2010 年共和黨在期中選舉時大有斬獲，更將反對工會主義之意識形態付諸實際行動，而這種情形在先前是公私部門勞工運動堅強堡壘之密西根州、印第安那州、威斯康辛州及俄亥俄州等更是明顯，以密西根州為例，新當選之共和黨籍州長即宣稱要將領過多薪資之公部門受僱者減薪，包括學校教師在內。<sup>82</sup> 至於後面三個州則更準備採取：(a) 取消公部門受僱者團體協商權；(b) 減少公部門工會可以團體協商之主題；(c) 增加州受僱者退休金及健保之分擔部分；及(d) 延長公部門受僱者之退休年齡等。<sup>83</sup>

目前，這些對各州公部門工會運動之質疑批判，尚不致影響至聯邦政府之勞動關係，但並不表示他（她）們得以置身事外，因為聯邦赤字日增之危機，也是對聯邦公部門工會運動之一大警訊。舉例而言，歐巴馬總統在 2011 年 8 月，即曾簽署一項負債法草案，藉以增加聯邦政府之舉債上限，但同時也要減少某些開銷，<sup>84</sup> 在這種情形下，勢必會對聯邦政府所提供之服務造成影響，而導致削減某些部門人力之後果，從而，前述對州及次級政府公部門工會運動之反撲，在未來很可能也會針對聯邦政府受僱者而來。<sup>85</sup> 所幸在歐巴馬總統執政期間，由於他採取民主黨一貫支持勞工之立場，因此，即使目前公部門工會運動正面臨逆流，但由下列兩個事例之發展，可以看出歐巴馬總統行政當局對聯邦及各州公部門勞動關係之發展，仍然是採取積極支持之立場。雖然他並不像柯林頓總統那樣，在入主白宮後就希望能對聯邦政府勞動關係法制做一全面之改革，但卻因無法在國會掌握多數而胎死腹中。<sup>86</sup> 反之，歐巴馬總統行政當局所採取之步步為

---

<sup>81</sup> 關於此點，參見 Joseph E. Slater, *Public – Sector Labor in the Age of Obama*, 87 IND. L. J. 190, 192-203 (2012).

<sup>82</sup> 關於此點，參見 Devinatz, *supra* note 7, at 11.

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> *Id.*

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> 關於柯林頓總統改革美國聯邦政府勞動關係法制之作為，參見焦興鎧，前揭註 62 文，頁 74-78。

營之做法，卻反而較易達成目的。

在第一項發展中，所涉及者是聯邦政府運輸安全處（Transportation Safety Administration: TSA）之受僱者應否享有團體協商權之爭議，此一單位之設置可追溯自「911 恐怖事件」後所成立之國土安全部（Department of Homeland Security: DHS），而當時小布希總統行政當局就決定不讓這個處之受僱者享有團體協商權，但遭到民主黨國會議員激烈反對，在工會提出訴訟後，雖然聯邦上訴法院哥倫比亞特區巡迴法庭判決這些受僱者應有團體協商權，但相關爭議並未因此結束，而整個戰場又移轉至國會，這種情形一直到歐巴馬總統執政後才獲得解決，雖然該局受僱者所能享有之團體協商權，要較一般聯邦政府受僱者受到限制，但至少已比小布希總統時期差強人意。<sup>87</sup> 至於在第二項發展中，歐巴馬總統行政當局則支持 2009 年所提出之公共安全勞資合作法（Public Safety Employer-Employee Cooperation Act of 2009）草案，希望能賦予各州僱用之公安人員團體協商權，藉以讓目前十七個不准警察及消防隊員團體協商各州之受僱者，得以享有這種權利。雖然在目前民主黨無法掌握眾議院多數之情況下，再加上前述各州反對公部門工會運動聲浪高漲，此一草案要成為法律之可能性太低，但由於共和黨及保守議員通常較同情警察及消防隊員，因此，它仍有一搏之機會，而且也可看出歐巴馬總統行政當局對公部門工會運動之支持。<sup>88</sup> 從而，雖然他不可能對聯邦政府受僱者所享有之勞動三權會有重大之變革，但至少仍能維持民主黨籍總統一貫支持此類工會運動之立場。

## 第九節 小結—美國經驗之啟示

鑑於美國聯邦政府部門在這方面之經驗，以及規範公部門勞動關係國際勞動基準之發展趨勢，我國公部門勞動關係究應何去何從，實是一應嚴肅面對之課題，以下試以三個階段為期，提出可以從事改革之方向：首先，在短期階段，我國應利用勞動三法實施之契機，全力發展私部門之集體勞資關係，藉以厚植累積未來將此一經驗移植至公部門集體勞動關係之基礎。雖然在經濟全球化之趨勢下，世界各國私部門集體勞資關係之發展，已陷入停滯不前甚至衰退之窘境，但不容諱言勞動者勞動三權之行使，仍是後工業時代能與資方週旋抗衡之重要利

---

<sup>87</sup> 關於對此一事件較詳盡之說明，參見 Slater, *supra* note 81, at 219-222.

<sup>88</sup> 關於對此一草案制定目的之說明，參見 Slater, *id.* at 222-225.

器。我國工會運動長期積弱不振重要原因之一，是因為勞資雙方實力極不對等，而雇主採用各種不當勞動行為手段來打壓工會籌組活動及實際運作，更是司空見慣，如今根據團體協約法及勞資爭議處理法所建構之不當勞動行為裁決機制已開始啟動，藉由準司法公權力之介入，確讓雙方立於一較平等之地位，如能更進一步提昇勞方集體團結意識及健全工會事務，再輔以其他促進勞資合作、社會對話及產業民主之相關機制，會讓我國此工會運動更得以導入正軌，而為日後推展公部門集體勞動關係植下利基。

其次，在中期階段，目前我國透過公務人員協會法之相關規定，讓公務人員享有相當充分之團結權及有限度之協商權，已粗具規範公部門集體勞動關係之規模，雖與前述國際勞動基準所揭櫫之理念仍有距離，但與美國規範聯邦政府勞動關係之作法卻頗為類似，而該國實施此制之諸項缺失及所從事之相關改革措施等，即正可供我國參考攻錯之用。舉例而言，根據該國學者分析，規範聯邦政府勞動關係法制在經過近四十年之推動後，仍有以下幾項待改進之處：(1) 強制協商主題之限制；(2) 罷工權行使之限制；(3) 解決僵局程序不足；(4) 不得談判工會安全 (union security) 條款，致造成「搭便車」(free-riding) 情形嚴重；及(5) 聯邦勞動關係委員會 (Federal Labor Relations Authority: FLRA) 效能不彰等，都是我國未來在推動公部門集體勞動關係所應設法避免者。

至於歷屆民主黨籍總統所提出之相關改革措施，諸如：(1) 擴大團體協商之範圍；(2) 簡化勞資爭議之程序；(3) 增進工會本身之效能；(4) 聯邦政府應向工會主動提供相關資訊；及(5) 勞資雙方應建立合夥關係等，則是我國未來逐步建構公部門集體勞動關係所應加以注意者。

最後，在長期階段，雖然我國並非國際勞工組織之會員國，但近年來在推動「人權立國」之施政理念下，對它所倡議之各類創新方案，大都能全力配合響應，尤其是該組織在 1989 年所提出之尊嚴勞動 (Decent Work) 做法，其中也包括集體勞動權之保障在內，更是列為勞工行政之首要目標。從而，我國如要認真推動一既能符合國際潮流，而又得以順應本土需求之規範公部門集體勞動關係法制，則對該組織前述結社自由委員會在過去幾十年來，針對公部門勞動關係申訴案件所做之相關裁定及詮釋等，都要加以彙整編纂，以做為我國日後處理發生於此一部門勞資爭議時最重要之法理依據。同時，在該組織根據前述工作基本原則與權利宣言所出版之全球報告，每四年都會評析公部門集體勞動關係之最新發展趨

勢，我國也應設法加以瞭解及採擷。此外，雖然我國並無法向該組織尋求正式之技術合作，以推動公部門集體勞動關係之發展，但由於它近年來已大幅放鬆與我國透過非政府組織從事人員交流互訪之限制，因此，主管公務人員事務之考試院銓敘部及行政院人事行政局等政府相關單位，均應拋棄成見，主動邀請該組織結社自由委員會之成員，以專家學者身分來授課，藉以讓我國公教人員得以瞭解他（她）們所應享有之基本勞動人權。最後，我國在依據前述兩公約每四年撰寫之國家報告中，亦應特別列有公部門勞動人權部分，一則以回應國際工會組織及美國國務院對我國所做之相關質疑批判，另一則可配合國際勞工組織前述全球報告之出版，藉以彰顯我國在這方面之努力情形。

總而言之，美國聯邦政府公部門勞動關係之相關機制，雖未如各州及次級政府來得先進，也無法與部分先進國家相提並論，而且處處可見政治力操縱之斧跡，尤其是罷工權全面被剝奪，更讓爭議權無從發揮，堪稱並不是一完美之模式，但其發展過程及所進行之各項改革，卻與我國目前所希望建構公部門勞動關係之處境極其類似，正朝著逐漸由特別權力關係走向一般僱用關係之方向邁進。我國既有心從事這方面之改革，自應注意其發展過程及遭遇之各種困境，審慎選擇可供參考援引之處，而配合本土之需求，設法找出一既能符合實際情況，而又能與國際發展接軌之公部門勞動關係體制來。

## 第六章 德國公部門之勞資爭議處理機制

### 第一節 德國公部門集體勞資關係制度與實踐

#### 一、同盟與共同決定：集體勞資關係雙軌制

與其他歐陸國家相同的，德國勞資關係是所謂的雙軌制（das duale System），即工會/同盟自由與共同決定，在公部門領域亦當不例外，雙軌有著明顯的差距與不同，不論在功能或組織型態等各方面。讓我們先簡單用下表來說明德國集體勞資關係之雙軌制：

表 1 德國集體勞資關係雙軌制比較表

	同盟/工會	工廠會議/員工代表會
制度框架	非產業民主	產業民主
基本思維	對抗、對峙	合作、參與
法律規範	無	有（密度高）
組織型態	原則上自由	法律限制
組織層次	跨企業	企業/廠場內
組織性質	自由	強制
權利義務	無法律規定	法律詳細規定
爭議行為	得為之	不得為之
成員保障	憲法同盟自由權	企業組織法明定

表 2 德國共同決定雙元體系

	企業共同決定	廠場共同決定
主要參與事項	經營	管理
參與形式	融入	對立
參與主體	勞工監事、勞務主任	工廠會議
參與層級	企業	廠場、企業、企業集團
組成形式	勞工推派/選舉代表	勞工選舉代表
行使方式	一般監事會模式	不同程度共同決定權

當然，如勞動法學者 Wolfgang Däubler 所言，德國集體勞資關係的雙軌制，當非從天而降的理所當然（Naturnotwendigkeit），甚而在許多之歷史重要時點，

不論是威瑪時代之「左派陣營內社會民主黨與共產黨的內鬨」，亦或 1960 年代「左翼理論與實務界之反企業共同決定」風潮<sup>1</sup>，德國式的「雙軌制」都引發相當的批判性討論。從工會的角度言之，最大的疑慮無非在於：工廠會議制度是否一定程度的削弱工會之集體協商與對抗力量？是否徒然造成企業利己主義（Betriebsegoismus），也就是工廠會議僅在意本身企業之利益？工廠會議是否淪為工會之替代物？是否與工會間形成緊張之對抗關係？這些都無疑是必須深究的一項重要提問。當然，由於在實務上，德國之工廠會議代表有 80% 以上均為工會會員，且極高比例均是由工會所提出之代表選舉建議名單中所產生<sup>2</sup>，而 1980 年代以來德國工會所力推之所謂「貼近企業的協約政策」（betriebsnahe Tarifpolitik）<sup>3</sup>，其成功基礎更不能遺漏工廠會議之諸多行動上的搭配，因此 – 至少當代而言，已再少有「雙軌之緊張關係」的疑慮提出，先予說明。

## 二、憲法同盟自由基本權之保障與傳統職業公務員制度

根據德國基本法第 9 條第 3 項的規定，「所有人」與「所有職業」都能為了保障與促進勞動與經濟條件而結社，則在解釋上，此一般所稱之同盟自由基本權，便當然賦予職業公務員、法官與軍人得以享有，當無疑問<sup>4</sup>。換句話說，至少在法律上，所有德國之公部門受僱者，不論其身分為何，均得行使憲法保障之同盟自由權而組織、加入工會，並從事工會活動，概無疑問。惟值得注意的是，德國並無規範工會的制定法存在，是以當然無工會許可或報備主義的問題，基本上，只要是受僱者的自由結合，內部遵守民主結構，以維護與促進自身之勞動及經濟條件為目的，向勞方之社會對手主張並意圖貫徹同盟成員之利益，同時獨立於其社會對手、國家、政黨與教會之外，承認德國現行之團體協約法制，為貫徹成員利益而必要時得以向對手施加壓力者，即為勞工之同盟（Koalition），而得

---

<sup>1</sup> 最顯著之例如 Deppe in: Deppe/Freyberg/Kievenheim/Meyer/Werkmeister, Kritik der Mitbestimmung- Partnerschaft oder Klassenkampf? 4 Aufl., Ffm, 1973，或其較晚期之同樣批評態度，諸如 Von der Wirtschaftsdemokratie zur Standortpflege. Der Preis der neuen Sozialpartnerschaft, in: Dreßler/Negt/Wolter(Hrsg.), Jenseits falscher Sachzwänge. Streiten für eine zukunftsfähige Politik, Hamburg, 1998, S. 75ff.。

<sup>2</sup> 參見 Däubler, Betriebsräte und Gewerkschaften, FS Otfried Wlotzke- Entwicklungen im Arbeitsrecht und Arbeitsschutzrecht, München, 1996, S. 257ff.; dersl., Gewerkschaftsrechte im Betrieb, 10 Aufl., Baden-Baden, 2000, Rn. 143。

<sup>3</sup> 關於這部分的討論，可參見 Oppolzer, Individuelle Freiheit und kollektive Sicherheit im Arbeitsrecht. Neue Herausforderungen für das Arbeitsrecht, AuR 1998, 45ff.。

<sup>4</sup> 簡略的說明請見 Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2 Aufl., Berlin-Heidelberg 2003, Rn. 38 zu B 9。

援引德國基本法第 9 條第 3 項之同盟自由權<sup>5</sup>。換句話說，在德國，基本上是採取實質工會（Gewerkschaft i.m.S.）的概念，只要符合透過學理與特別是司法實務所發展出來之要件，不經過任何公行政之高權行為任一形式的許可、認可或報備，便是享有憲法保障之同盟。

### 三、公務員工會組織發展：歷史與現況

在全德國約 480 萬的公部門受僱者中，即有相當比例的公務員或勞工加入工會組織，不論是在德國工會聯盟（DGB）系統中之不同產業工會，例如金屬工會（IGMetall）、教育與學術工會（GEW）、警察工會（GdP）、服務業聯合工會（ver.di）等，或是在此產業工會系統（Industriegesellschaft）外的其他工會組織，例如最重要的、由許多德國公部門受僱者所成立之工會所加入的聯合組織，即所謂的德國公務員與協約聯盟（dbb）。以下我們將簡單介紹兩個最多公部門受僱者所加入之工會組織。

首先是成立於 2003 年 1 月，由五大工會：德國雇員工會（DAG）、德國郵政工會（DPG）、貿易銀行保險工會（HBV）、媒體印刷造紙新聞與藝術工會（IGMedien）與公部門運輸交通工會（ÖTV）所合併而成之服務業聯合工會（ver.di），其目的在於強化工會的組織與對抗力量，同時呼應經濟與社會之變遷，因為顯然，德國社會與就業型態已走向明確的服務業社會，因此原本五大團結德國服務業受僱者之工會，遂起意進行合併。至 2006 年 12 月 31 日為止，服務業聯合工會共有會員 240 萬人，是目前全世界最大的單一工會組織，然而，該工會事實上亦無從避免席捲全世界的工會衰退浪潮，在從成立至今的短短五年間，即減少了約 50 萬名會員，難謂非損失慘重。不論如何，合併之前德國雇員工會、德國郵政工會與公部門運輸交通工會，原來即為公部門勞工所加入之幾個最大的工會組織，因此也間接使服務業聯合工會，成為協商公部門受僱者之團體協約 – 自然，職業公務員除外 – 的最重要勞方代表團體<sup>6</sup>。

其次是德國公務員與協約聯盟：前身為德國公務員聯盟的此組織，主要成員包括在聯邦或地方層級所受僱的，不論是在公行政機關、公法人或私法服務部門之職業公務員、工人或雇員等，至 2006 年 12 月底止，共計有會員約 125 萬人；由此可看出，雖名為「公務員聯盟」（Beamtenbund），但事實上其會員資格並未

<sup>5</sup> 詳細的討論請參閱 Däubler, Das Arbeitsrecht, 16 Aufl., Reinbek bei Hamburg 2006, Rn. 115ff.。

<sup>6</sup> 參見 [http://www.verdi.de/ver.di\\_von\\_a\\_bis\\_z](http://www.verdi.de/ver.di_von_a_bis_z)（點閱日期 2007 年 1 月 20 日）。

限於職業公務員，甚至未完全限於公部門之受僱者，許多一般私營利部門企業之所屬員工，亦經常加入德國公務員與協約聯盟，此現象事實上是德國工會界的常態，各工會的內部章程通常對會員資格規定極為寬鬆，基本上只要認同工會之宗旨者均可加入，必須加以注意。德國公務員與協約聯盟之宗旨與任務，主要包括下列五項：(1) 催生能力強與符合人性之公行政，(2) 強調認真的公務員與工作表現導向的職務法，(3) 擁護協約自治與地區層級團體協約制度，(4) 支持現代化之聯邦主義、反對自私自利之微型國家主義，(5) 主張以工作表現為導向之敘薪方式<sup>7</sup>。德國公務員與協約聯盟，下有共 42 個會員工會，分別來自包括一般行政、國內與國家安全、司法、社會保險、交通、郵政電信、教育、財稅、環境、科技、醫療等之領域的受僱者，例如較知名的最高與高等聯邦機關員工協會 (VBOB)，聯邦警察工會 (bvg)，德國警察工會 (DPolG)，聯邦國防軍公務員協會 (VBB)，聯邦法律扶助協會 (VRB)，社會保險工會 (GdS)，交通運輸工會 (GDBA)，德國行政工會 (DVG)，大專與學術協會 (VHW)，德國檢察官協會 (DAAV)，德國法院強制執行人員協會 (DGVB)，德國司法工會 (DJG)，德國稅務工會 (DSTG)，德國公共醫療院所醫師協會 (BVOGD)，德國社會工作職業協會 (DBSH) 等。由此可見，主要來自於德國各層級公部門或履行公共任務之受僱者，不論是否成立名為工會之組織，均在符合憲法所保障之同盟的實質要件下，行使其同盟自由權，既使包括許多想像中標準的高權行政類型，例如警察、司法與軍人。

#### 四、憲法共同決定基本權之保障與國家機關獨立性確保

如前所述，德國—與其他歐陸國家相同—均屬集體勞動關係雙軌制之國家，是以便存在另一所謂共同決定的體系，來自於憲法所保障之勞動者共同決定權 (Mitbestimmungsrecht)。德國共同決定制度脈絡下的呈現，不論是勞工董事、員工代表會，抑或公務機關與公部門之人事代表會制度，無疑均是做為產業民主之下位概念來加以理解。所謂的產業民主 (industrial democracy)，是一英美社會學慣用的名詞<sup>8</sup>，依據國內學者的說法，大致是指「在一個工廠或產業中，勞資

<sup>7</sup> 相關資料請見 <http://www.dbb.de/dbb.php> (點閱日期 2014 年 9 月 10 日)。

<sup>8</sup> 事實上，德國早在 19 世紀，甚至到二次世界大戰後，仍有類似之經濟民主 (Wirtschaftsdemokratie) 的名詞出現，但隨著學理上概念的逐漸清晰，今已多不再沿用。關於德國經濟民主的歷史文獻，可參閱 IMSF(Hrsg.), Mitbestimmung und Gewerkschaften. 1945 bis 1949 Dokumente und Materialien, Ffm. 1972, S. 28ff.。

雙方代表透過某一程序或機制，共同處理工廠內基本問題的一種制度」<sup>9</sup>。或是一個更清楚的定義：依據國際勞工組織的界定，所謂的產業民主，係指一種增進勞工參與管理決定之各項政策或措施的總稱，旨在除去由資方或管理人員專斷之舊管理方式，而代之以讓勞工有機會表示意見或申訴，使勞工之權益獲得資方或管理人員之尊重等，在此理解下，產業民主擁有兩項主要的內涵：

- 透過勞資團體參與國家社會及經濟政策的規劃與形成；
- 勞工參與企業的經營管理（所謂的企業內產業民主）<sup>10</sup>。

相近似的內容，一般在德國，不論學術上或法制實驗上，都概以「共同決定」（Mitbestimmung）來稱呼之，學術上姑且不論，法制上更有直接以「共同決定」為名者，例如國內非常熟悉的德國 1951 年礦鋼鐵業共同決定法（MonMitbG）及 1976 年共同決定法（MitbG），乃至於適用於公務機關、公立學校之人事代表會法（PersonalVG）<sup>11</sup>。從這些理論及法律上的描述，吾人皆可清楚的看到，產業民主事實上係基於「合作」性的思考，與工會之對抗性（Gegnerschaft）的本質大不相同，它所強調的是勞工「參與」企業的經營與管理 – 特別是管理 –，一個相關的脈絡例如所謂的勞工董事，是強調勞工以「勞工之身分」，參與原本屬於企業主或出資股東一方的專屬權利，而呈現出一種「民主」、「共同決定」的結構關係<sup>12</sup>，工會則不同，透過勞工團結權/同盟自由權的行使，呈現出與資本的對立，透過協商與抗爭，爭取的是勞資雙方利益關係的重組，利益的重分配（Umverteilung）。國內多數的法學者，亦從類似的認知下出發，在相同的脈絡中處理有關產業民主的問題 – 即便法學上並無直接的相應名稱，而將之與勞工之同盟權、協約自治、罷工等概念組相區別<sup>13</sup>。

國內社會或政治學有一常見的說法：集體協商是產業民主的傳統類型，勞工參與是產業民主的新類型，財務參與則是產業民主的特別形式，產業民主包括了

---

<sup>9</sup> 衛民，從德國共同決定制度論我國勞工董事制度的定位，政大勞動學報第 12 期，第 219 頁；臺灣的產業民主：集體協商或勞工參與，國立中山大學社會科學季刊第 1 卷第 3 期，第 137 頁以下。

<sup>10</sup> 參見郭振昌，產業民主的理念、經驗與定位，勞工之友第 543 期，第 6 頁。

<sup>11</sup> 德國兩法的中文介紹亦請參閱衛民，前揭文（政大勞動學報第 12 期），第 226 頁以下。

<sup>12</sup> 法學上最早的陳述共同決定的這種特性，如此與工會之同盟對抗迥異的性質，可見 Hueck, Probleme des Mitbestimmungsrechts, Karlsruhe 1953, S. 5。

<sup>13</sup> 例如郭玲惠，產業民主制度所涉及的法律問題-兼簡介德國之制度，中興法學第 43 期，第 127 頁以下；吳光明，勞工參與企業經營之探討-德國與我國現行制度之檢討，中興法學第 37 期，第 162 頁。

集體協商、勞工參與、財務參與等三種類型，因此產業民主是一個較廣泛的概念，其中包含了勞工參與，而勞工參與是被視為無須工會組織的產業民主<sup>14</sup>。這個問題當然涉及學理上的定義範圍，本質上無所謂對錯，然而，它卻可能犯了一個「非歷史的」(ahistorisch)的毛病：簡言之，至少就歐陸的勞工運動發展史來看，工會的同盟自由、罷工權、集體協商，與之後發展的勞工企業內利益代表機制(Interessenvertretung)、企業及廠場層級的民主參與，兩者是完全不同的歷史脈絡，截然不同的行動及理論上的思維，這種歷史上兩者相當長時期之緊張關係中，可看出其端倪<sup>15</sup>。是以將集體協商視為產業民主的一種下位類型，無異犯了「以詞害意」的缺點，不但與歷史發展不符，亦根本與當前歐陸的制度實現、理論思維大相逕庭<sup>16</sup>。

在傳統而典型的財產權理解中，一營利組織(如公司)所有人，基於其資本、生產工具、生產資料等所組合起來的營業，得享有法律上財產權、職業自由等多重保障，得排除他人的干預與介入，獨立行使，這不但包括相關財產的使用、支配與處分，也包括所僱用人力之指揮、監督、勞動成果的享有，以及其他如生產組織的安排與建立等。這些「法律屏障」所呈現出來的外觀，經常就是企業主或其經理人的獨大、獨裁，恣意行使其權限，一切政治與社會生活中或許早習以為常的「參與、平等、溝通、尊重、容忍、弱勢的保護」等我們統稱為「民主」的價值，都在廠場企業中無用武之地，因為，正是這個歷史上作為所謂自由主義立憲思潮起源的「財產權保障」，變成立憲基本權保障不能擴及到產業領域的最大障礙。十九世紀先進資本主義國家所興起的工人運動，就是企圖為了改變這樣的現象而組織起來的。工人運動的基本出發點是「對抗」，也就是透過罷工等對抗

---

<sup>14</sup> 最典型者如衛民，前揭文(政大勞動學報第12期)，第221頁。學者黃北豪則常以為，產業民主概念上亦包括勞工的財產參與，但卻又常在其他的脈絡中，認為產業民主僅限於非財產式的參與；詳見黃北豪，產業民主結構性之探討，勞資關係論叢第5期，第40頁以下。

<sup>15</sup> 特別在希特勒上台前的威瑪德國，工會與代表產業民主機制的工廠會議，一直處於某種程度的緊張關係，至少在當時德國共產黨的宣傳下；相關的討論請參閱林佳和，戰鬥的法律人-科西(Karl Korsch)：法、勞動法與階級鬥爭，林山田教授退休祝賀論文集，台北：元照出版公司，2003，第672、673頁。

<sup>16</sup> 國內常見的一種非歷史性理解的誤會，便是將員工分紅入股亦視為產業民主之範疇內，其實問題相同：本研究以為，這是對於產業民主、勞工董事本質的極嚴重誤解，它的歷史發展緣由、推動之社會力量的原始認知，便是要「基於勞工之身分」，而非基於「財產、股份持有者之身分」，來參與企業經營，所以前者名為「共同決定」，而後者事實上只是「單方決定」，所有的董事會成員均是出資股東，只不過其中有部分亦同時為勞工而已，整體來說，這種形式完全沒有打破原有之企業所有人的結構及思維。如同前述，「非財產式的參與」，方為勞工董事、亦為產業民主的核心形式及內涵，不得不察；國內相關討論請見如王志誠，論公司員工參與經營之制度，國立政治大學法律研究所博士論文，1998，第13頁以下。

性行為，形成壓力，迫使資方讓步，改善如工資、工時、工作組織、健康保護等條件及措施，爭取從「符合人道的生存」、「滿足家庭再生產的生存」一直到所謂「人性化的勞動環境」(Humanisierung der Arbeitswelt)等不同輕重緩急目標的實現。工人運動，以及其後來主要形式的工會運動，主要的結構特徵及要素是「對抗」及「分配」，也就是透過對抗、爭取合理的分配，關鍵不在參與、更不在直接以主體的角色或身分加入「資本的陣營」，這是工人運動一開始所無法想像的。但是，約到十九世紀的末期，基於一些實際所發生的困難及經驗，許多工會領導人提出了「直接介入生產組織」，乃至於「直接接管生產」、「生產社會化」等的想法，在當時的歷史時空下，雖然遭到特別是社會主義政治運動方面的嚴厲批判，但卻開始逐漸萌芽，許多產業都出現所謂的「工廠會議」、「工廠委員會」，它們的工作重點不在於爭取分配，而是希望參與（即便是半強迫性的執意參與）生產組織的形成。這樣一個所謂「另類」的、在歷史發展中經常被詆毀為「背叛」、「與資本同流合污」、「有害於階級意識」的工人運動路線，就是二十世紀學界所稱之為「產業民主」的起源。所以說，從譜系學 (genealogisch) 的觀點來說，產業民主雖由工會運動而生，但其本質上的「合作性」思考，是與工人/工會運動本質的「對抗性」思考，截然不同，也因此，工會所進行的集體協商，與產業民主主體所進行的「共同參與」，完全不相干，理論上歸類如此，實踐上的折衝曲轉亦是如此。

不同的觀察及理解方式，當然會影響對於產業民主的許多描繪。事實上，從歷史發展軌跡來看，產業民主就是「共同決定」，就是相異於工會運動「對抗性」思維及路線的另一支「合作性」走向，把自己變成「主體」的一部份，不論它跟工會運動保持怎麼樣的關係<sup>17</sup>。今天，主要的產業民主模式，大致上有「參與企業的經營 – 如董事會或監事會」、「參與生產組織的形成 – 如工廠會議或員工代表會或人事代表會」、「參與企業以上以外層次的社會或經濟性決定機構 – 如社會保險監理等」不同模式，在不同的國家，基於不同的條件，受限於不同的勞資及社會權力關係的落差，而有不同的實踐效果及程度。要特別強調的是，產業民主亦是工人運動所爭取得來的產物，並非企業主或政府的良善美意，所以說，在

---

<sup>17</sup> 當然，即使在德國政治經濟學的討論中，亦不乏將工會與團體協約均納入所謂「共同決定」、「經濟民主」體系中加以觀察者；例如 Demirović, Demokratie in der Wirtschaft. Positionen-Probleme-Perspektiven, Münster 2007, S. 55ff., 62ff.。

概念上，產業民主必須跟某些企業主基於生產力的提昇，所採取的具有產業民主些許外觀的特殊生產方式（例如所謂的豐田模式、lean production），作截然的劃分，也必須與某些企業主激勵員工、以財產的授與作為手段、原則上仍然不脫離傳統財產權絕對思維下的制度（如員工分紅入股、美國的股份選擇權 stock option），作明確的區隔，這些都不叫產業民主，有些理論將之歸類進去，其實是一種非歷史性的、純知識趣味的動作。

當然，如勞動法學者 Wolfgang Däubler 所言，德國集體勞資關係的雙軌制，當非從天而降的理所當然（*Naturnotwendigkeit*），甚而在許多之歷史重要時點，不論是威瑪時代之「左派陣營內社會民主黨與共產黨的內鬨」，亦或 1960 年代「左翼理論與實務界之反企業共同決定」風潮<sup>18</sup>，德國式的「雙軌制」都引發相當的批判性討論。從工會的角度言之，最大的疑慮無非在於：工廠會議/員工代表會制度是否一定程度的削弱工會之集體協商與對抗力量？是否徒然造成企業利己主義（*Betriebsegoismus*），也就是工廠會議僅在意本身企業之利益？工廠會議/員工代表會是否淪為工會之替代物？是否與工會間形成緊張之對抗關係？這些都無疑是必須深究的一項重要提問。當然，由於在實務上，德國之工廠會議/員工代表會代表有 80% 以上均為工會會員，且極高比例均是由工會所提出之代表選舉建議名單中所產生<sup>19</sup>，而 1980 年代以來德國工會所力推之所謂「貼近企業的協約政策」（*betriebsnahe Tarifpolitik*）<sup>20</sup>，其成功基礎更不能遺漏其諸多行動上的搭配，因此 – 至少當代而言，已再少有「雙軌之緊張關係」的疑慮提出，先予說明。

## 第二節 同盟自由基本權與爭議行為

### 一、公務員罷工禁止：來自於傳統職業公務員制度的必然？

然而，雖然無疑的享有憲法上同盟自由基本權的保障，但是在不同的公部門

---

<sup>18</sup> 最顯著之例如 Deppe in: Deppe/Freyberg/Kievenheim/Meyer/Werkmeister, *Kritik der Mitbestimmung- Partnerschaft oder Klassenkampf?* 4 Aufl., Ffm, 1973，或其較晚期之同樣批評態度，諸如 Von der Wirtschaftsdemokratie zur Standortpflege. *Der Preis der neuen Sozialpartnerschaft*, in: Dreßler/Negt/Wolter(Hrsg.), *Jenseits falscher Sachzwänge. Streiten für eine zukunftsfähige Politik*, Hamburg, 1998, S. 75ff.。

<sup>19</sup> 參見 Däubler, *Betriebsräte und Gewerkschaften*, FS Otfried Wlotzke- *Entwicklungen im Arbeitsrecht und Arbeitsschutzrecht*, München, 1996, S. 257ff.; dersl., *Gewerkschaftsrechte im Betrieb*, 10 Aufl., Baden-Baden, 2000, Rn. 143。

<sup>20</sup> 關於這部分的討論，可參見 Oppolzer, *Individuelle Freiheit und kollektive Sicherheit im Arbeitsrecht. Neue Herausforderungen für das Arbeitsrecht*, AuR 1998, 45ff.。

受僱者類型上，即便在「組織、加入工會」上容無二致，但是在其他的同盟自由保障之內涵上，就並不完全的相同；這裡所指的核心問題，無非就是：職業公務員得否同樣享有協約自治（*Tarifautonomie*），亦即不顧法律之已規範公務員之僱用條件，而仍得透過團體協約之機制，貫徹自我之協約主張？以及，職業公務員得否擁有罷工權？如同在台灣，德國在這兩項問題上，長久以來存在著相當大的爭議，雖然吾人必須肯認，與某些歐陸國家不同的<sup>21</sup>，對於職業公務員而言，德國之實務見解與學界通說，均對這兩者採取否定的態度。然而，這些問題的思辨過程相當重要，非常值得參考。應注意的是，這兩個問題僅出現在「職業公務員」之上，換句話說，如果是非公務員的其他工人或雇員之受僱者，由於本於私法上的勞動契約，因此在私勞動法的適用上，當然擁有罷工權與協約自治的保障，並無疑問，因此勿將是否得以罷工與締結團體協約之問題，聯繫至狹義的公部門勞工（如我國常見一般），應加注意。

依德國通說，基本法第 9 條第 3 項所保障的勞動者同盟自由，其核心領域是所謂的協約自治，而罷工權則屬於同盟之必要手段，因此罷工亦屬基本權所保障之範圍。在探討有關公部門罷工之合法性的問題上，作為德國多數說之否定見解，正係圍繞在這個同盟自由的核心主軸上，試圖論證「公務員雖有結社自由或同盟自由，但卻無協約自治可言，因此自無罷工權之作為必要手段的正當性」。例如 Hansjörg Otto 便認為，對於所有的公部門受僱者而言，理論上應建立普遍的罷工禁止，不論是公務員或勞工，因為重點在於：公部門中並不存在勞動與資本的對立，因為兩者間並無因生產所得之獲益的分配問題，而此卻為法制上承認勞動者應擁有罷工權以達成協約自治的最主要理由<sup>22</sup>。Otto Rudolf Kissel 亦指出，問題的關鍵，實在於公部門受僱者的薪給及職務勞動條件，都是屬於高權的範圍之內，而非由勞資雙方所能透過協約自治的方式加以訂定。這裡存在著「私法自治之協約自治」與「公法上之預算高權」（*öffentlich-rechtliche Haushaltshoheit*）的緊張關係，因為就一般的勞工而言，罷工的目的主要是造成雇主經濟上的損失，阻擾生產的進行，以施壓與雇主，貫徹對自己有利的工資及勞動條件的主張。但是在公部門的受僱者，此時施壓的對象卻是預算的立法者，換句話說，罷工所

---

<sup>21</sup> 例如在態度開放得多的義大利；相關討論請見 Heumann, *Streik und Aussperrung im italienischen Recht*, Ffm. 1987, S. 199ff.。

<sup>22</sup> Otto/MünchArbR, München 2002, Bd. II, Rdnr. 202 zu § 285.

造成的損害，或是提供薪給所需要之多餘費用，都將產生預算的排擠效用，因此公部門受僱者的罷工權之行使，其相對人無異是納稅人，所侵害的，無異預算立法者之政治形成自由<sup>23</sup>。

類似的，德國著名之公法學者 Josef Isensee，亦特別指出，公部門勞資雙方間並不存在必須的「爭議平等」(Kampfparität)、「武器平等」(Waffengleichheit)之條件，而此無疑係協約自治制度之所以能運作的前提與必要基礎。道理很簡單：公部門的雇主-國家，並不能相對的擁有鎖場權，同時，至少就公務員而言，基於終身僱用原則，其罷工權之行使，並未負有一般私勞動關係下勞工所無可避免之「爭議風險」(Kampfrisiko)，既然公部門中無可能有協約自治，勞資雙方間又沒有爭議平等之必要條件可言，因此應認公部門之受僱者不得罷工<sup>24</sup>。這便是德國法學通說的主要說法。

從公部門受僱者的「身分」(Status)關係出發，不論是狹義之所謂職業公務員，亦或建立於勞動關係之其他公部門勞工，許多討論其是否得以行使罷工權者，均將焦點放在主體的基礎上。首先，依德國通說，從身分關係的角度上來看，原則上公務員沒有罷工權，而公部門之勞工與一般勞工無分軒輊，均得行使罷工權<sup>25</sup>。先拋開不同的少數見解不論(詳後述)，從「人員身分」的這個立場，論證「公務員不應有罷工權」的主要內容有二：一是職業公務員制度的本質，另一則是公務員特有的忠誠義務拘束(Bindung der Treuepflicht)。而前者之內涵，有相當大的程度是後者的忠誠義務<sup>26</sup>，因此，在德國的對於前者的討論脈絡中，學者遂將論述的焦點擺在德國基本法第 33 條第 5 項之「職業公務員制度的傳統原則」(hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums)，研究禁止公務員罷工是否屬於德國公務員制度的「傳統」。以比重來看，衡諸公務員法律關係的勤務關係本質，所發展出之所謂公務員特有的忠誠義務，恐怕要吃重的多，不似另一問題的偏向「歷史性」。我們先來看看「禁止公務員罷工是否應屬傳統公務員制度原

<sup>23</sup> Kissel, Arbeitskampfrecht, München 2002, Rdnr. 3f. zu § 45.

<sup>24</sup> Isensee, Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 37, 45ff.; dagegen Bieback in: Däubler, Arbeitskampfrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 1987, Rdnr. 485f.; Bieback 指出，由於公部門受僱者因為罷工，仍會產生喪失工資請求權的「爭議風險」，而一般私部門勞工，理論上而言，亦不會因罷工而「當然有喪失工作的風險」，因此兩者實無分軒輊，Isensee 的說法實有誤植。

<sup>25</sup> Kissel, Rn. 8ff., 44ff. zu § 45; Pfohl, Rn. 478ff.; Zöllner/Loritz, S. 419f.。司法見解 BVerfGE 8, 1=NJW 1958, 1228; BVerfGE 44, 249=NJW 1977, 1869.

<sup>26</sup> 例如 Wiese, S. 109。

則」的問題。

在德國，一項討論公務員罷工問題的焦點，是集中在所謂基本法第 33 條第 5 項之「職業公務員制度的傳統原則」之上，多數公法上的見解，不論學說或實務，均認「禁止罷工」不但是職業公務員制度的原則（相關的重要內涵是後述的忠誠義務<sup>27</sup>），而且是「傳統」的內容之一<sup>28</sup>。依聯邦憲法法院的看法，只有在公務員制度中，某些經歷過一個相當時期（至少存續於威瑪共和時期）、均為至少絕大多數人所肯認具有拘束力，已有習慣法性質之原則，才足稱為基本法所謂的傳統原則，而為國家公務員制度所必須考量的內涵<sup>29</sup>。而法院所列舉之原則，則有如公務員的終身僱用，全力奉獻義務，職務晉升原則，政黨的中立性，集會結社自由等，總而言之，幾乎等同於威瑪共和時代的憲法規範及公務員制度的狀況<sup>30</sup>。當然，這一項強調「禁止公務員罷工」係為傳統職業公務員制度內涵之說法，亦非毫無問題。Däubler 便指出，其實在威瑪共和的初期，公部門的罷工，不論是公務員或其他勞工所發動的停止工作，不但極為常見，而且在其合法性的問題上眾說紛紜，否定說並非被普遍的接受，更談不上已形成所謂的習慣法效力<sup>31</sup>。1922 年的德國鐵路工人大罷工，雖然事後遭法院判決違法，但學說上引為「遂確立威瑪共和公部門罷工之違法性共識及作法」的說理，卻仍顯屬速斷<sup>32</sup>。由於我國憲法及公務員法制中並無類似的規定，所以或許無須在此深究「禁止公務員罷工是否為法制傳統」的問題，然而，有關基本法第 33 條第 5 項的規範文字，卻頗值吾人參考：「公務人員法的規範，應考量職業公務員制度的傳統原則」，換言之，即便禁止罷工真是其傳統原則的內涵之一，當代的公務員法制也僅是必須加以「考量」(Berücksichtigung)，而非加以直接適用，也就是說，必須衡諸當代的不同環境及條件，不論是國家、社會、國民，乃至公部門受僱者法律關係的演變，

---

<sup>27</sup> 由於德國基本法第 33 條第 4 項後段又清楚的明定公務員關係為「一種公法上之勤務及忠誠關係」(in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis)，所以亦有認公務員忠誠義務的憲法規範基礎是第四項，而非第五項的「職業公務員制度的傳統原則」，不過兩者實則重疊，並不互相排斥；dazu siehe Jarass/Pieroth, Rn. 14ff.(Rdnr. 22) zu Art. 33。

<sup>28</sup> Isensee, S. 53; Hueck-Nipperdey, S. 981; Ule in: Bettermann-Nipperdey, S. 572.; Brox/Rüthers, Rn. 519 zu § 14.

<sup>29</sup> BVerfGE 8, 332(343); 15, 167(195f.).

<sup>30</sup> 轉引自 Däubler, Der Streik, S. 105.

<sup>31</sup> 關於威瑪初期公部門受僱者的罷工，以及公部門工會對於罷工合法性問題的辯論與努力，特別是圍繞在帝國總統 Ebert 於 1920 年 11 月 20 日所發布之緊急命令「罷工敕令」(Streikerlaß)，請參閱 Furtwängler, S. 324ff.。由此亦可見威瑪當時的情況中，是否足稱「禁止罷工為威瑪的傳統」，不無疑問。

<sup>32</sup> Däubler, Der Streik, S. 107.。相同之見解 siehe Bieback in: Däubler, Arbeitskampfrecht, Rn. 469f.;

去進一步決定傳統公務員制度的原則是否應予維持。在如此之「變遷」的思考與適用之雙重主軸下，公部門罷工之問題當然應該符合時宜的加以檢討。

再將目光移轉到關鍵問題：另一方面，探討公務員之忠誠義務的內容，意義當然重大，因為，從社會學「公務員亦為勞工」的觀察視野<sup>33</sup>，至少亦由國際公約中「公務員基本上亦為勞動者，享有勞動者相同之基本權」<sup>34</sup>的觀點來看，為何在罷工權的對待上，公務員必須與一般私部門的勞工有所不同？重點便在於其忠誠義務之上，尤有甚者，亦有勞動法學者認為，就公部門的勞工而言，原則上亦具備此不同於私部門勞動者之忠誠義務，因此應該相同處理，同樣剝奪其罷工權<sup>35</sup>，可見忠誠義務之佔有舉足輕重的地位。讓我們先從反向來思考：對於一般非公部門的勞工而言，基於與雇主間之勞動契約關係，勞工對於雇主具有忠誠之契約附隨義務；依德國聯邦勞動法院的說法，「勞工必須積極地為雇主之利益及企業之成長而奉獻，並且不為任何對於雇主或企業有害之行為」<sup>36</sup>。依法院及通說見解，為勞工之忠誠義務所涵括的契約附隨義務包括：不對外洩漏雇主有相當利益之企業內秘密，不競業，不檢舉或告訴雇主的犯罪行為，不鼓動其他勞工終止勞動契約，必要時監督其他勞工的違約行為，不為直接觸及勞動關係、違反雇主或企業利益之政治活動，不於工作外時間違犯與勞動關係有涉之犯罪行為等<sup>37</sup>。針對公部門之受僱勞工，德國 2001 年 10 月 29 日修正版本的《聯邦僱員團體協約》（BAT）中，在前述的義務類型之外，又增列了幾項統稱為忠誠義務的一些勞動附隨義務，包括：無異議的整體相當行為（特別針對政治意見表達的克制；第 8 條第一項）、遵從雇主之指示（同條第 2 項）、對於應遵守秘密事項之沉默（第 9 條）、副業的禁止或限制（第 11 條）、健康檢查（第 7 條）、注意遵守收受禮物或報酬的禁令（第 10 條第 2 項）、接受調職或調任的宣誓（第 6 條）、加班（第 12 條）、穿著規定制服（第 66、67 條）等<sup>38</sup>。就其中許多的內容來說，極為類似我國公務員服務法中的諸多條文。

換言之，除了極少數之例外（如不檢舉或告訴雇主的犯罪行為），原則上，公部門之受僱者，不論公務員，或是植基於勞動關係的勞工，其基於「身分關係」

<sup>33</sup> statt vieler siehe Bergmann u. a., S. 111ff.

<sup>34</sup> 例如國際勞工組織第 98 號公約第 6 條，歐洲社會憲章（ESC）第 5、6 條

<sup>35</sup> Vgl. Otto in: Richardi/Wlotzke, Rn. 200ff.(insb. 202) zu § 285.

<sup>36</sup> BAG AP Nr. 7 zu § 611 BGB Treuepflicht, 轉引自 Däubler, Das Arbeitsrecht 1, Rn. 643.

<sup>37</sup> Däubler, ebenda, Rdnr. 644f.

<sup>38</sup> Pfohl, S. 250ff.

所負之忠誠義務，原則上來看，與一般私營利部門的勞動者並無二致，當然，學理上的討論並不限於此。例如學者林明鏘便認為，如此之公務員忠誠關係，既非過時之特別權力關係，亦非私法上之僱傭關係，而可說是一種介乎其間之權利義務關係。由此來看，基於公部門受僱者之「雇主」的特殊身分，亦即通稱的所謂「國家」，學說上概認有兩項異於一般勞工的忠誠義務內容：

— 憲法忠誠義務：對於憲法的忠誠（*Gewähr der Verfassungstreue*），不僅是成為公部門受僱者的主觀要件，在德國，依據聯邦公務員法及統一公務員法制綱要法的相關規定（§52 II BBG, §35 I 3 BRRG），公務員尚須支持並擁護基本法所稱之自由民主的基本秩序<sup>39</sup>，並且履行在此目標下所應負之附隨的行為義務<sup>40</sup>。

— 另一則較為特殊，雖是由其述之憲法忠誠義務發展而來，但與其所突顯之「積極面」有所不同，而顯然比較偏向「消極面」，這在我們談到公部門罷工的問題脈絡中特別重要，我們姑且將之稱為「民主秩序的中立義務」，亦即在憲法的民主秩序中，要求所謂的「政治上之無特定忠誠之義務」（*Pflicht zur politischen Treulosigkeit*）：相對於依民主多數決原則之遊戲規則而獲得政權之執政者，公務員於勤務之執行，必須嚴守政治上無特定忠誠對象及擁護價值之義務，不但包括政治上的中立，同時亦含須表達對於執政者的必要忠誠（*Loyalität*），而拋開本人之政治好惡；如此之義務內涵的重點及對象，不在於專制時代的君主 – 顯然，這是十九世紀普魯士現代文官制度粗備時的國家忠誠義務客體 -，亦非共和時代的國家領袖、行政首長或該管之部會首長之「個人」身上，而是在於國家機關與國家組織的「同一性」（*Identität*）之上，不論在公法學的討論上將之稱為國家之公法人、國民主權、憲法規範的抽象整體（*Abstraktum der Verfassungsnorm*），亦或所謂的國家理念（*Staatsidee*）或國家理性（*Staatsräson*）<sup>41</sup>。在如此的理解公務員忠誠義務的基礎上，Isensee 便論證道，配合公務員關係的大幅度法律化，規範面上的制式化、標準化，這樣的忠誠義務基本上已扣合在制度面的拘束上（*institutionelle Bindung*），而非昔日聯繫在君主、國家領袖等的「人的忠誠」上，因此符合現代法治國家的基本要求，而非透過忠誠義務的操作，達到過當而落伍

---

<sup>39</sup> 關於自由民主之基本秩序的討論，參閱林佳和，德國基本法基本權剝奪制度之研究，第 86 頁以下。

<sup>40</sup> Wiese, S. 109f.

<sup>41</sup> 有關國家理性或國家理念的討論，請參閱 Staff, S. 76ff.。

之限制公務員基本權、固守普魯士時代傳統「國家-公務員關係」的結果<sup>42</sup>。

換言之，德國公法學說認為，關於公法上公務員關係之形成，雖然有所謂的忠誠義務，但隨著時代的變遷，該義務已從人的面向轉變為功能的面向，亦即從昔日封建時代對於專制君主的「人」之忠誠，過渡到共和時代對於國家同一性之「制度」之忠誠；也就是說，將忠誠義務完全定性為依非民主時代、前民主時代之產物及餘毒的談法，並非正確。正確的理解應該是：公務員的忠誠義務依然存在，只不過從人轉變為制度、功能面向與指涉的忠誠，同時另外亦具備大致與私部門勞動者相同之一般忠誠義務內容；對於公務員而言，民主與共和時代亦有忠誠義務，而且是所謂民主與共和傳統下的忠誠義務<sup>43</sup>。拉回本文主題的公部門罷工，我們可以看出，德國學說上的爭論，在已拋棄以「人」為對象之落伍封建的傳統忠誠義務的前提下，基本上有幾種立場：

(A) 基於公務員一般的忠誠義務，公務員不得行使罷工權。此似為德國公務員法的通說<sup>44</sup>；

(B) 雖然德國之通說普遍認為公部門之勞工，僅有一般勞動者之忠誠義務，因此仍得行使罷工權。然亦有學者認為，就此制度性面向之忠誠義務而言，公部門之受僱者，應無分軒輊的均受拘束，換言之，公部門之勞工亦不得享有罷工權的保障<sup>45</sup>；

(C) 另一種比較持平的看法，則認為公務員或公部門勞工的忠誠義務，除了與一般勞動者相同之內容外，多半仍流於抽象的空白規範及概括條款，仍須進一步的具體化，例如明確規定在有關公務員關係的相關法制中，亦或從傳統的職業公務員制度的學理探索中去找尋。易言之，雖然亦支持禁止公務員罷工，甚至涵括公部門其他勞工，但認為理論上不應以忠誠義務作為禁止罷工的事由及基礎<sup>46</sup>。

(D) 在主張公務員亦應得行使罷工權的學者中<sup>47</sup>，則多半批判通說將忠誠義務作為禁止罷工之正當性事由的說法，但著眼的焦點多是「公務員忠誠義務之前民主時代的本質」、「異於一般勞工忠誠義務以外之公務員忠誠義務的無必要」，而

---

<sup>42</sup> Isensee, S. 48ff.

<sup>43</sup> Isensee, S. 50; Rottmann, S. 16ff., 176ff. (insb. 193ff.)

<sup>44</sup> Wiese, S. 111f.; Kissel, Rn. 9 zu § 45; 德國聯邦憲法法院及聯邦行政法院之見解亦同，請參 Kissel 同頁之判決字號列舉。

<sup>45</sup> dazu Vgl. Otto, in: Richard/Wlotzke, Rn. 201 zu § 285; Rüthers, passim.

<sup>46</sup> Vgl. Isensee, a.a.O., S. 50; Brox/Rüthers, Rn. 516 zu § 14.

<sup>47</sup> Vgl. Däubler, Der Streik, S. 114ff.; Blanke/Sterzel, S. 21, 47, 56.

既然等同於一般私部門之勞動者，則斷然無法以「服從雇主指揮監督及指示之忠誠義務內容」，去作為禁止其罷工之理，因為法規範拘束關係的層次顯然不同：一是憲法所保障的基本權利，另一則僅是一般勞動關係中的附隨義務<sup>48</sup>。

在這些洋洋灑灑的許多公部門受僱者忠誠義務的討論中，C 及 D 之說法顯然極具參考價值。至少就公務員來看，即便肯定有一般勞工以外之其他內容的忠誠義務，也顯然不再是十九世紀封建君主時代或如台灣高壓統治時代的「領袖個人忠誠」之面貌，這是這兩種說法的共同點。而相當清楚的是，以忠誠義務之契約、法律關係之附隨義務的層次，意圖合理化禁止罷工，亦即限制或剝奪受僱者憲法基本權的主張，顯然在法釋義學的規範結構中，難以得到比較強的說服力。換句話說，如德國公法通說，以公務員之忠誠義務為禁止其罷工之說理，似有瑕疵，而主張公務員亦應擁有罷工權之說法，雖然誤認了「忠誠義務不見得一定是前民主之產物」的事實，但卻同時提出一個非常值得注意的觀點：究竟公部門的受僱者，應該負有如何內涵之忠誠義務？為何必須要與私部門之勞工有所不同呢？而更值得探討的是：即便公部門之受僱者應有憲法或國家忠誠之義務，然而，為何行使罷工權，就必然的違反如此之忠誠義務呢？這是否有「以罷工之表象上違反契約及義務拘束，便直接等同於對國家不忠誠的高強度效果」的理解不當呢？首先，對於國家同一性的制度或功能之忠誠義務面向，顯然層次不同，罷工實未造成對於國家同一性的直接挑戰，有的或許只是意識上、印象上的「對抗」（Gegnerschaft）表象。再者，就集體勞動法的領域來說，容許勞工透過工會，在遵守一定的法律程序下行使罷工權，也就是集體的勞動契約債務不履行，不但已是現代國家所允許，甚至是法秩序所鼓勵的權利行使行為，是以當今的理論及實務上，從未出現「罷工是否違反勞動契約義務」的爭議問題，因為它本質上不但當然是，甚至是憲法上所要明文鼓勵與保障的「違反勞動契約義務行為」，其理至明<sup>49</sup>。

拋開十九世紀以降國家公務員忠心及道德義務之內容中，某些落伍及不合時宜的部份，作者以為，實則當代公務員應有之忠誠義務，應與一般勞工基於勞動

---

<sup>48</sup> 就此而言，對於台鐵工會原訂 2004 年春節之罷工，行政院主管部會曾有以公務員服務法相關規定中之公務員義務為由（即學理上之公務員附隨之忠誠義務：包括第十條之「不得擅離職守」、第十一條之「不得遲到早退」），禁止公務員兼具勞工身分者罷工之想法，恐犯了相同之認事用法的錯誤。

<sup>49</sup> Däubler, ZfA 1973, S. 201ff.

契約之必要的忠誠義務相同，此已為先進國家現代文官體系及制度的常態（例如前述有關之德國聯邦僱員團體協約）。鑒於德國六七十年代過分強調「公務員憲法忠誠」所產生的許多弊病<sup>50</sup>，於理解及建構我國公務員相關法制時，實不得不慎，切勿對於忠誠義務妄為超脫時代脈絡的誤解，進而不當的要求公務員承擔昔日嚴格之「特別權力關係」下，所習以為常的過時義務與責任。

而在公部門受僱者忠誠義務的問題關聯中，我們可以很清晰的看到一個貫穿的主軸：「國家同一性」的理解。易言之，隨著國家型態的轉變，國家的受僱者-公務員，甚至包括公部門的其他勞工，其基於受僱的法律關係 - 不論是公法上的公務員關係，或是私法上的勞動關係 - ，所應負之契約附隨義務-忠誠義務，其面貌與內涵是處於動態發展中的，並非一成不變，究其關鍵，主要即在於作為法秩序整體之國家性的改變：從專制君主、立憲君主，到初期的民主以及當代的自由民主，也就是說，公務員對於國家所負之忠誠義務，隨著歷史的發展進程，基本上由人的面向，全面的走向制度、功能的面向，從威權式的，逐漸邁向以個人化、民主化、自由化的社會發展為基礎的內涵，而與一般私部門勞工之忠誠義務的演變毫無二致：就勞動關係中的忠誠義務而言，以德國為例，二次世界大戰前，透過 1934 年《國家勞動秩序法》（AOG）的通過，勞動的本質邁入所謂的「人格法上之共同體關係」（*personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis*）年代，當時的帝國勞動法院認為，勞動關係已經脫離原先的債法上之交換關係，因為雇主與勞工共同形成一「共同體」，而每一位皆是該共同體的成員<sup>51</sup>。這項看法一直維持到了戰後初期，不但實務界繼續支持，學說上也少有質疑之聲<sup>52</sup>。對於勞動關係的最大影響，是基於如此的人事法上的共同體關係，雇主對於勞工必須負擔照顧義務，而勞工相對於雇主則有忠誠義務。當然，在六七十年代已廣為學界所批評的這一套人事法上的、植基於落伍父權思想的意識型態，早為時代所淘汰，今天的勞動法學通說，均認勞動關係係屬債法上之交換關係，業無疑問<sup>53</sup>。雖說如此，然而勞工的許多主義務之外的附隨義務，依然得從勞動關係的本質、僱傭契約的本旨所導出（我國民法第 482 條、第 487 條之一、德國民法第 611 條、第

<sup>50</sup> 相關之討論請參閱林佳和前揭碩士論文，第 68 頁。

<sup>51</sup> Däubler, *Das Arbeitsrecht* 1, Rn. 641；關於《國家勞動秩序法》的討論，請參閱 Wahsner。

<sup>52</sup> 例如 BAG AP Nr. 2 zu § 616 BGB; BAG AP Nr. 2 zu § 611 BGB Beschäftigungspflicht; BAG AP Nr. 10 zu § 611 BGB Lohnanspruch；學說上如 Hueck。

<sup>53</sup> statt vieler Tomandl(Hrsg.).

618 條)，只不過排除了過去人事法共同體時代的一些陳腐義務而已。就此發展的過程來看，公部門受僱者亦不能免於其整體環境及基礎的制約及影響，在一般勞動關係時為社會的發展，在公部門受僱者、特別是公務員時，則無疑的為國家本質之演變。

## 二、其他公部門勞動者罷工行使之影響

在公部門罷工的法釋義學體系中，第二個論述重點，便是以功能面（funktional）的角度<sup>54</sup>，來探討是否應允許公部門罷工，亦即從「罷工可能產生的影響」，來論證是否憲法秩序中應容許公部門罷工。也就是說，攸關公共事務推動及國民利益的公行政（öffentliche Verwaltung），必須要維持一穩定的、只效忠於法律的運作狀態，杜絕於其他干擾及妨礙之政治與社會力量鬥爭之外<sup>55</sup>。以公法學的論證來看，一個權力分立、建立於民主議會體制的現代法治國，其存續之關鍵核心，就在於國家行政體系是否能夠順暢的、沒有利益糾葛與拘束的，去實踐代表人民意志的立法決定，而它的必要條件，便是公務員制度。假如容許公務員能夠為了本身的利益，去對抗國家，違反執行公共任務時所須膺守的國家社會國民之整體利益，則無異形成體制內無法容許的衝突，因此，公務員的行使罷工權，不但基於公務員制度的本質，同時，更加重要與關鍵的，復根據憲法國家結構法秩序的基本原則 – 民主、權力分立、法治國、社會國 –，更精確一點的說：公行政體系的功能性（Funktionalität），自然不應賦予之<sup>56</sup>。而由於這項結構性的本質亦同樣存在於其他公部門的勞工，因為顯然，「公行政體系的功能性」無分軒輊，因此亦有學者主張，基於相同的理由，應一併限制公部門勞工的罷工權<sup>57</sup>。

由於現代行政作用的範圍漸次擴大，因此在相關公部門罷工問題的討論上，復有針對「國家高權權限」（hoheitlich-rechtliche Befugnisse）及「攸關民生之照養給付」（lebenswichtige Daseinsvorsorge）兩者的分別論述。例如 Isensee 便分析道，德國一般的學說均認為，所謂的「高權權限」、「國家命令權之高權行為」（das obrigkeitliche Handeln der staatlichen Befehlsgewalt），事實上只涵及國家活動的一部分，因此憲法規定必須保留予公務員行使之所謂「功能保留」

<sup>54</sup> 相關討論請參閱 Offe, Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme, S. 26ff.

<sup>55</sup> dazu Vgl. BVerfGE 3, 58/136f.; 64, 367/379; 71, 39/60.

<sup>56</sup> Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Rn. 319, 379 zu Art. 9; Brox/Rüthers, Rn. 518; Otto in: Richardi/Wlotzke, Rn. 193 zu § 285; Isensee, S. 73ff.; dagegen Blanke/Sterzel, S. 48.

<sup>57</sup> Vgl. Pfohl, Rn. 473; Otto, ebenda.

「*Funktionsvorbehalt*」(德國基本法第 33 條第 4 項)，並非擴及整體的國家行為，例如國庫行為，營利經濟上之國家行為，原則上便與私人主體所為之相同行為的本質類似，而應適用相同之有關目的與手段等之法規範，是以自然在「必須保留予公務員行使」之功能保留的限制範疇之外<sup>58</sup>。隨著現代社會國、社會福利國家的興起，國家所為之社會給付，尤其是攸關國計民主的生存照護，亦當屬國家所從事之重要活動，性質上其非為干預行政，也因此概念上恐怕與高權行政有別，其理至明。換言之，從制度與功能的面向上來看，搭配前述公部門受僱者之人之面向，相互比對，吾人可以看到，在理論的最初假設及制度的形成初期，「公務員與公部門勞工」的確與「高權行政與非高權行政」有著彼此搭配的關係，假如以德國基本法第 33 條第 4 項的功能保留為主軸，顯然，必須由公務員所行使之高權行政，便與不需要必然由公務員所行使之非高權行政(國庫行政、社會福利行政)，形成截然的兩套體系。姑不論在發展的過程中，如此之原始假設並非僵硬而制式的不變，然而可以肯定的是，至少在主張公務員不得罷工的德國通說中，很清楚的聯繫「公務員忠誠義務、職業公務員制度本質」與「高權行政」的兩個不同之「人員」與「事物、功能」的面向，也同時順著同樣的說理與脈絡，將「非公務員的其他公部門勞工」與「非高權行政」連結起來，在「人員=非公務員」與「事物=非高權行政」的分割標準下，將此無高權權限之勞工等同於一般私部門之勞工處理，因此亦得擁有罷工權，當然，這是德國通說常見的論證，但並非沒有反對的說法。不論如何，這便是前述作者之所以主張，必須要將不同的問題關聯相互考察的重要理由。

首先，就高權行政的領域來看，德國通說以為，基於高權行政行為必須保留予公務員行使的憲法決定(所謂的功能保留)，相對的，公務員就受有嚴格的義務拘束，究其內涵，本質上便包括禁止罷工<sup>59</sup>。雖然何種國家行為方屬高權行為，學說上一直存在極大的爭議，但是抽象上，一般均可以接受：對於國民生活具有「絕對之必要意義」的公行政任務，而且必須由國家來行使者(即所謂的國家壟斷權限)，都應係高權行政的範疇之內，是以著名的公法學者 H. Krüger 便認為，此時國家必須維持一種狀態：在任何狀況、任何時間，當某一行為有必要時，就

---

<sup>58</sup> Isensee, S. 85.

<sup>59</sup> Isensee, S. 104ff.; Mathey in: v. Münch, GG, Rn. 29 zu Art. 33; Maunz/Dürig/ Herzog/Scholz, Rn. 32 zu Art. 33.

必須要有行為之人隨時準備<sup>60</sup>。這也就是 Schlüter 與 Isensee 所說的，基於國家在此領域中的絕對壟斷地位，就必然要維持履行任務的不間斷與順暢的運作<sup>61</sup>。換言之，在這樣的國家高權行政行為的內涵下，自無法肯定罷工的合法性。當然，隨著現代行政面貌的多樣化，的確有越來越多的公務員從事非屬公權行政範疇內的任務，例如我國所慣稱的「公務員兼具勞工身分者」，即為明顯之例：因為非屬高權行政範圍，所從事的又是一般由私勞動關係之勞工所為之相同性質的事務，所以囿於「高權行政應專屬公務員從事」之原始假設，我們遂發明了概念上不是相當清晰的「公務員兼具勞工身分者」。不論如何，從事非高權行政之公務員，究竟能否罷工，德國的通說一般並未作區分，而將之無礙的歸納入禁止罷工的行列（這裡很清楚：基於「人員」的拘束面向），因為「憲法規定公務員關係為一公法上的勤務與忠誠關係，因此要求一體性的適用，不得作區別處理」<sup>62</sup>。這當然值得懷疑，因為假若強調制度與功能面向、公行政的功能性、高權行政權限的特殊性，則被排除在此之外的非高權行政行為，即便是由公務員所履行，亦應不在禁止罷工之列。可見吾人又面臨到相同的問題：許多不同的面向非但交互作用，而且是一種動態的隨機適用，一下子強調公務員的特殊忠誠義務，將非公務員排除在外，一下子卻又認為高權權限方為重點，但非從事高權行為的公務員亦又難以倖免，或甚至不嚴加區分公務員與否，強調基於行政的功能性考量，必須為相同之禁止。不同的學說爭論，往往在法釋義學的體系中難以一貫，找不出比較嚴謹的選擇工具。

同樣的法釋義學問題，吾人可在另一現代行政的重要領域-社會福利行政中，看到類似的脈絡。假如說，國家高權行為真如通說所言一般之「絕對之必要意義」，那麼不在其列的國庫行政或社會福利行政，論理上便似乎應予排除在禁止罷工之外。但事實上仍有許多學者，特別針對所謂民生必需之照護給付，提出就功能面的考量，仍應禁止其受僱者 - 不論公務員或一般勞工 - 罷工。例如早期的公法學者 Dürig 便主張，國家的國民生存照護，對於現代工業社會中之國民生活，具有絕對的重要性，換言之，討論公部門受僱者能否行使罷工權的問題，不能僅將焦點聚集在財稅行政或干預行政、負擔行政之上，因為問題的核心，其

---

<sup>60</sup> Dersl., S. 256.

<sup>61</sup> Isensee, S. 100.

<sup>62</sup> typisch siehe Isensee, S. 86ff.; dagegen Däubler, Der Streik, S. 232ff.

實是特別攸關數百萬國民日常生活之社會照護、滿足民生需求之行政給付。倘若這些行政運作因受僱者罷工而停止，則吾人所面對的是完全不同於傳統罷工概念的新態樣：此時罷工的相對人並非雇主，而是人民；所涉及的是基於憲法之要求，國家於絕對重要之社會領域之不可或缺的給付義務，而非一般勞工罷工時，暫時性的、法秩序所認為可以容忍的雇主經濟損失；罷工所造成之損失，並非全由雇主承擔，而是必須以一般民眾的利益來加以回復；簡言之，Dürig 認為，與一般勞動者之罷工截然不同的，社會給付行政領域內的公部門罷工，不論是公務員或勞工，其行使之罷工權本身，便是一「非社會的權利」(a-soziale Forderung)。因此為求一貫，Dürig 建議，解決的方式只有一個，就是在對於民生需求有重大功能意義的行政領域，必須一視同仁，亦賦予勞工完全等同於公務員的權利，而後相對的，亦完全一體適用罷工權的禁止，嚴格要求隨時之職務給付準備，因為重點在於：國民仰賴國家之生存照護的主觀公權利<sup>63</sup>。

值得注意的是，對於公部門罷工的問題，雖然德國通說是依據基本法有關公務員制度的規定及其內涵，以所涉及之勞動者的身分別（公務員或勞工）為準，而分別為禁止或許可的見解<sup>64</sup>，同時由於德國並無相關的實定法規範，因此司法實務亦原則上為相同之處理，然亦有認為即使是私勞動關係的勞工，亦應在禁止罷工之列的看法，其背後最主要的指涉，就是這裡所討論之給付行政、攸關重要民生需求之生存照護的行政領域，理由則多與前述 Dürig 類似<sup>65</sup>。這在德國的討論中雖屬少數說，但對於台灣而言卻別具意義，因為社會一般反對國營事業罷工的真正理由，恐怕並非著眼於參與之勞動者的身分別，不論是公務員、勞工，或是所謂的公務員兼具勞工身分者，換句話說：德國以「公務員身分別」為區分標準的情況，並非發生於台灣問題所指涉之國營事業罷工上。我們所面對的，是本於此「功能」上的考量，針對的是攸關國計民主的國民生存照護的服務提供，此亦為前述行政院提出勞資爭議處理法修正草案中，之所以必須特別處理的核心原因。易言之，在不同的國家或社會之意識與問題的脈絡下，不同的拘束面向（人員、功能），著實扮演著不同的制約作用，這是吾人在探討相關問題時所不得不察之處。也就是說，就台灣之實際政治與社會認知而言，針對所涉及之國營事業，

---

<sup>63</sup> Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Rn. 82f. zu Art. 3, Rn. 114 zu Art. 9.

<sup>64</sup> Stellvertretend Brox/Rüthers, Rn. 537.

<sup>65</sup> statt vieler Pfohl, S. 382f.; Gamillscheg, S. 1110.

其「公務員兼具勞工身分者」是否得以罷工的問題，其關鍵核心係在於「公用事業」、「國計民生暨社會基本需求的事業」，亦即此公行政功能的面向，而非在於其員工的勞工身分或性質之人員的面向，只是台灣現有的公用事業，絕大多數均為國營事業，致突顯其勞工之兼具公務員身分的外觀而已。換言之，如法律上未禁止該等公用事業之工會行使罷工權（如現行法），在未改變此基本立法決定之前，或許仍試圖對之為特別處理，如台灣現行勞資爭議處理法第 54 條中，對於電力、自來水、醫院、燃氣事業等為爭議行為之必要服務條款約定，類似如 Kissel 所主張的，可以考慮採取「在藉由緊急工作（Notdienstleistungen）之安排，維持公共照護最低運轉、提供最低服務限度（minimal service）的前提下，開放所有公部門受僱勞工的罷工權」<sup>66</sup>的方式，然而原則上，該等社會給付領域之公部門受僱勞工，已應得行使罷工權，實無疑問。我國與德國之細微差距，必須要分別清楚。

無可避免的，公行政的服務或涉及之相對人，不論在高權或社會給付的領域，皆有可能直接或間接的影響第三人的權利或利益，因此德國反對公務員或甚至公部門所有受僱者罷工之學說，亦均特別指稱「公益」（*Gemeinwohl, Interesse der Allgemeinheit, Öffentliches Interesse*）之作為罷工的界限、剝奪公部門受僱者罷工權的理由<sup>67</sup>。換句話說，「公益」變為制度、功能面向中的一個特殊內涵，它不見得是直接指涉公行政行為的直接相對人或間接反射效所及之受益人，而經常自我提升、質變為一獨立的價值，轉變為限制罷工權行使的正當事由<sup>68</sup>。當然，隨著法治國家初期濫用公益為由以限制人民憲法權利的時代結束，今日談及公益的內涵，無異都必須扣合憲法所保障之基本權，進而探尋其理性的內容，亦即德國聯邦行政法院所說的，公益應理解為基本權的整體，也就是當某些基本權的行使將危及對於社會群體之存續具有重大意義之必要法益時，方得根據以整體基本權為基礎之公共利益，加以限制<sup>69</sup>。聯邦憲法法院復進一步提到，只要基本權所保障的自由，沒有法律保留，則自不得依沒有憲法基礎或沒有足夠之法治國保障的一般法秩序或任一不確定法律概念，而妄以防止危及對於社會群體之存續具有

---

<sup>66</sup> Kissel, Rn. 46, 51 zu § 45.

<sup>67</sup> Vgl. Isensee, S. 128ff.; Otto in: Richardi/Wlotzke, Rn. 193 zu § 285; dagegen Blanke/Sterzel, S. 48; Ramm, S. 130ff.

<sup>68</sup> Seiter, S. 543ff.; 公益與團體勞動法的諸多問題，亦請參閱 Herschel, S. 1f.; Knebel; Reuß, S. 319ff.; Rübner, S. 193ff.

<sup>69</sup> BVerwGE 2. 85(87), zitiert nach v. Münch in: dersl./Kunig, Rn. 58 zu Vorb. Art. 1-19.

重大意義之必要法益為由，掏空基本權的保障<sup>70</sup>。法學上對於公益的討論，實則汗牛充棟，這裡並非適合的說明與分析之處。

比較值得一提的，是德國社會學者 C. Offe 對於公益之社會作用的分析。Offe 認為，一般對於公益概念的理解及運用，大致可分為積極面與消極面兩種。前者是透過將某些價值、利益及目標所包裝起來的公益，將之納入參與之社會行動者的義務，而要求其特定之行為；至於後者，則是使公益成為社會成員所認同與支持的價值、利益及目標，然後間接的使社會成員不自覺的引導本身之生活形式，積極的自我改變個人行為的條件。Offe 進一步談到，不論那一種面向，這一類市民社會的共和理想-公益 (bonum commune)，都或多或少的滲入當代的國民政治生活之中，例如常常聽到的犧牲奉獻，自我權利的放棄或克制，衝突的避免，不利影響的容忍，自由權行使的放棄等，換言之，當代國家所擅為廣為運用的公益概念，無疑多為其負面的、批判性的意涵，而且在不同的時代中，各自有不同的運用及規範效果的強度<sup>71</sup>。Offe 所稱公益之這種「威權式、父權式的運用」(autoritär-paternalistische Versuchung)，配合前述公法學上「公益應作為基本權整體」的說法，吾人可以看到，將公益作為限制公部門勞工罷工之正當性事由，恐怕必須更進一步的說理，不論是從基本權的面向，亦或從公行政的功能及制度面向中去找尋，方為妥適之道。綜觀公部門罷工的制度、功能面向，吾人可以清楚的發現，不論是高權行政，社會福利給付行政，亦或公益的作為一獨立的限制基本權行使之基礎，其共通的貫穿核心，都是「國家」，或說國家功能及運作體系的演變。因為，從十九世紀普魯士古典文官制度的形成，一個干預行政、負擔行政為主要行為形式，公務員作為專制君主/國家之執行工具的時代，到現代社會福利國家的出現，新興行政形式的應運而生，獨裁、極權、威權到自由民主的政治、經濟與社會生活結構的歷程，以及其中基於不同之政治需求，運用公益之概括條款以維繫執政者所期盼的法秩序狀態，在在都顯示國家於不同時期的面貌及內涵。易言之，這些不同關聯結構，所處之不同環境及條件，必然帶來迥異的意識認知與操作實務：十九世紀專制或立憲君主時代的公務員關係、干預行政下的國家與人民間之關係，就必然與二十世紀前葉或末期有絕對不同的面貌，這也無可避免的將影響理論上的認識功夫，以及社會行動者的行動內涵。我們必須清

---

<sup>70</sup> BVerfGE 30, 173(193).

<sup>71</sup> Offe, Wessen Wohl, S. 469.

楚的點出對於公部門罷工之功能拘束面向的核心：國家的轉變，必然要對這個拘束面向中所提出的質疑與答案，發揮適當的制約作用與反映。

### 三、有限協約自治下的公務員集體協商

當然，並非沒有針對德國通說的批評，例如 Wolfgang Däubler 便詳細的論證道，其實公部門之勞資雙方仍有協約自治的可能，也因此亦有承認罷工權之必要性。Däubler 指出，問題的重要關鍵在於：團體協商是否與公務員的公法關係不相容？公務員公法關係是否不容許有私法的協商約定存在？首先，公法體系中並非沒有協商機制的存在可能，公法契約就是一個例子，而在公部門體系中約定勞動條件也不是禁忌，如人事代表會法所簽定的職務約定，亦得適用於公部門中的工人、雇員及公務員。而依公法學所經常引以為據的基本法職業公務員制度的傳統原則，是否又應認文官制度中有某些基本原則，是與公務員的團體協商制度本質上不相容？是否存在絕對的法律優先？

更具體一點的說，如德國聯邦公務員法（BBG）第 183 條的規定：任何賦予公務員較法律為高之工資或照養的承諾、約定及和解均無效，這是否就是所謂公務員制度不可動搖的基本原則呢？Däubler 指出，實際的情況恐非如此。事實上，早在十九世紀的君主立憲時代，一般即已認為，公務員關係應屬一公法性質的契約關係，公務員關係的建立無異是國家與個人間意思表示合致之契約關係，同時，在隨即的威瑪共和時代，依約定給予個別公務員較高之待遇的情況，不但合法，而且極為常見；到了 1920 年的工廠會議法（BetriebsräteG）後，開始把某些公務員團體納入該法的適用範圍，也就是說，某些公務員的僱傭關係及勞動條件，已可以由勞僱雙方自行協商約定（如帝國郵政），帝國政府更進一步頒布行政命令，在公部門中成立公務員委員會等之受僱人組織，賦予他們協商、參與決定的權利，例如 1921 年帝國交通部有關帝國鐵路局的行政命令，其中第 43 條便規定，受僱人所成立的代表組織，對於工作規則或職務規則的制定、工作與休息時間的規定、加班、有關職務進行且涉及公務員個人關係之事項規定的提出、特別給與的優惠及薪資等，有共同決定權<sup>72</sup>。因此，原則上可以肯定的是，公務員代表組織在德國公務員制度的歷史實踐經驗上，已儼然一種集體利益代表的型態，雖然整個行政官僚系統的層級架構依然維持，兩者卻可以並行不悖，並非如

---

<sup>72</sup> Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, S. 152f.

學說上所想像的那般涇渭分明；而此便是 Carl Hermann Ule 所說的：這是勞動法概念與思考侵入公務員法體系中的一個具體呈現<sup>73</sup>。

Däubler 進一步說明，更重要的是，基本上吾人找不出一個非常清楚的領域，在這個領域中，所有的職務及工作條件全部為法律所規定，進而排除所有的協商空間。例如一般被公認應屬於公務員法制的一項重要基本原則—職務晉升原則〈Laufbahnprinzip〉，具體的來說，就是公務員的任用、晉升與薪資的給與，必須符合一定的法律規範，沒有自行約定的空間；但事實上，公務員體制原本就容許一定的層級重疊〈例如薦任幾級可能薪資高過簡任幾級的薪資〉，因此，就算透過團體協約的簽訂來提高某些公務員的薪資，也只是擴大這種重疊效果而已，並未動搖這個公務員法制的基本原則<sup>74</sup>。Däubler 認為，衡諸公部門中法律與團體協商之應然與實然關係，應該承認以下的數個重要原則：公務員法不得完全排除團體協約核心領域之自行協商約定的可能〈例如工資與工時，其他法律不會去具體規定的勞動條件，自願的社會給付，有關人事代表會對於社會事項的共同決定權等〉；公務員團體協商制度的界限，其實就在憲法對於公務員制度的規範功能上；例如，工會便不得對職務的行為、法律的執行形式、政府的人事高權等，進行協商；對於聯邦公務員法第 183 條的合憲解釋應該是：法條只禁止個別的公務員與機關協商約定更高的工資，而不禁止工會做集體的協商<sup>75</sup>。

由此角度出發，Däubler 便建議模仿瑞典的類似法律規定及實踐，也就是把公務員關係的法制，區分為法律所規範的身分關係〈gesetzlich geregeltes Statusverhältnis〉以及以團體協約的方式來規範的所謂補充法〈Folgerrecht〉，後者特別是指如薪資、照養、休假、旅遊津貼、搬家津貼、三節獎金以及其他財產價值之給付，或甚至進一步將公部門中的公務員、工人及雇員之勞動關係作一體的規範，在這個所謂「一體的公務員職務法」〈das einheitliche Dienstrecht〉的範圍中，區分為兩大部分，一是適用於全體受僱者、以法律來規範的部分〈所謂的基礎法 Grundlagenrecht〉，以及另一以團體協約來約定規範的所謂契約法，也就是進一步將公務員職務法區分為身分法及補充法，以在法律的規範保障之外，賦予其真正的協商權利，以符合現代法治國家的進步發展程度及要求<sup>76</sup>。在這些學

---

<sup>73</sup> 轉引自 ebenda, S. 155.

<sup>74</sup> Ebenda, S. 156.

<sup>75</sup> Ebenda, S. 157f.

<sup>76</sup> Ebenda, S. 161f.

理的爭執之外，吾人可以看到，雖然法學通說並未根本的改變其否定職業公務員協約自治與罷工權之態度，然而，在實務的發展上，德國公務員之工會組織，事實上仍與國家進行一定程度的協約，並非依此即無任何據以為協商的空間，必須加以注意。而德國勞動法學者所提到的北歐國家之發展，應該可以給予吾人一個絕佳的思考線索；當然，除此之外，如前述德國晚近之勞動法與公務員法之趨近發展，亦同樣值得關注與討論。

### 第三節共同決定制度下之爭議處理

#### 一、人事代表會制度與爭議處理

在集體勞動關係的面向上，德國有一項相當特殊的之集體性利益代表機制，亦即來自委員會思維（*Rätegedanke*）之所謂廠場共同決定制度（*Betriebsmitbestimmung*）<sup>77</sup>。這項制度的基本想法，就是將公部門的所有受僱者，包括公務員、工人、雇員與學徒，直接視為一整體（*Kollektiv*），為規範該受僱者整體相對於雇主之集體性權利（*Kollektivrechte*），在勞動者之同盟自由權的憲法保障之外，再以法制建立相關之集體性利益代表機制，以處理公部門之個別機關（*Dienststelle*）內的集體勞資關係，而異於跨個別機關之上、由公部門受僱者行使憲法同盟自由權所形成之工會運動的另一種集體關係，這便是歐陸國家特有的、本於共同決定理念而設立之制度<sup>78</sup>。相對於在非公部門之企業組織法制（*Betriebsverfassungsrecht*），亦即相關私部門廠場層級之共同決定，在德國的公部門，亦有極其類似的、適用於公部門各機關層次之人事代表法制（*Personalvertretungsrecht*），準此，相當程度脫離威瑪時代將公部門中之工人與雇員，一併適用私部門企業組織法制的傳統，戰後的德國立法者，透過 1952 年的企業組織法（*BetrVG 1952*）第 88 條及 1953 年的聯邦公務員法（*BBG*）第 93 條，正式宣告公部門之共同決定法制脫離私部門，另外制定專法，這也就是 1974 年 4 月 1 日通過施行之德國聯邦人事代表會法（*BPersVG*）的由來<sup>79</sup>。

這裡無法比較完整的介紹德國公部門人事代表機制之共同決定制度，將焦點僅集中在人事代表會所能享有之共同決定權的態樣，以助於理解。基本上來說，

---

<sup>77</sup> 這一套廠場共同決定制度之思維與實踐發展史，詳細的介紹可見 *Däubler-Däubler/Kittner/Klebe/Schneider*(Hrsg.), *BetrVG*, 4 Aufl., Köln 1994, Rn. 38ff. zu Einleitung。

<sup>78</sup> 相關討論請見 *Germelmann-MünchArbR*, Bd. 3, 2 Aufl., München 2000, Rn. 1ff. zu § 368; *Gamillscheg*, *Kollektives Arbeitsrecht*, S. 1。

<sup>79</sup> 請參見 *Dietz/Richardi*, *BPersVG*, 2 Aufl., München 1978, Rn. 12 zu Vorbemerkung vor § 1。

德國公部門人事代表會的共同決定權限，依其性質大致上有四種之別：完全的共同決定權、有限的共同決定權、建議權、聽證或其他資訊權<sup>80</sup>。所謂完全的或適格的共同決定權（*volle oder qualifizierte Mitbestimmung*），是指在機關長官與人事代表會達成協議之前，涉及之機關措施便不得施行，如無法達成協議，則由其上級機關與該上級機關之人事代表會再行協商，如仍無法獲取共識，則依法組成特定之仲裁機關（*Einigungsstelle*）<sup>81</sup>，由該仲裁機關為終局而具有拘束力之仲裁決定。依德國聯邦人事代表會的規定，第 75 條第 2、3 項的社會事項，均屬完全共同決定之該當事項，包括補貼、優惠、借貸與其他社會性給與的給付，機關職務宿舍的分派、收回與使用條件限制，機關職務土地或借用土地之分派、收回與使用條件限制，每日上下班暨休息時間的開始與結束，每週工作日數的分配，工資給付之時間地點與方式，如個別受僱者無法與機關長官達成共識時之該勞工特別休假計畫的研擬，工資形成原則（敘薪原則、計薪方式之確定與變更、計件或津貼原則等），福利性機制的設立、管理與解散，工人與雇員之職業訓練，工人與雇員參加教育訓練的選派，人事資料內容，考績評定之標準，是否雇用機關專屬醫護人員，預防職務、勞動意外或其他健康危害之措施，機關內部提出興革建議之方式，提出因機關合理化措施所產生之對受僱者經濟上不利益的補償社會計畫，檢視機關人事公告內容，研擬規範機關秩序與人員紀律之工作規則，工作位置的分派，監視機關人員行為或工作之技術性設置的引入與使用<sup>82</sup>。

其次是所謂有限的共同決定（*eingeschränkte Mitbestimmung*），在此，對於特定之社會事項，機關長官應與機關人事代表會協商，如果無法達成協議，則由其上級機關直接決定，既使系爭勞資雙方合意提請組成仲裁機關，但仲裁機關仍僅能作成建議（*Empfehlung*），最終決定權仍在上級機關。從性質上觀之，只要是

---

<sup>80</sup> 在德國人事代表制中，聽證或資訊權，基本上散見在所有相關之公部門人事法令中，並非完全集中在聯邦人事代表法，是以之後的討論，基本上都將忽略此散見的聽證或資訊權；*dazu Germelmann-MünchArbR, Rn. 1ff. zu § 373*。

<sup>81</sup> 此所謂仲裁機關，不應以類似我國勞工行政主管機關指派適格或商務仲裁等領域之「外來的獨立仲裁人」加以理解，德國有關勞工共同決定之仲裁，都是參之勞資共決的基本精神，復加上公益的必要考量，以法律詳細規定其組成與運作方式。以德國聯邦人事代表會法為例，第 71 條即規定其仲裁機關，應由所涉及之機關的上級機關及該層級之人事代表會，各派三名委員，其中必須有公務員、工人與雇員各一名，除非系爭事項專為公務員或勞動關係之事項。中立委員則由勞資雙方委員共同指定，如無法指定，則由聯邦行政法院代行指定；相關討論請參閱 *Altvater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, 4 Aufl., Ffm. 2005, Rn. 1ff. zu § 71*。

<sup>82</sup> *Altvater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, Rn. 17ff. zu § 75; Germelmann-MünchArbR, Rn. 4 zu § 371*。

涉及公務員的人事高權事項，依德國基本法第 28 條之民主法治國原則，如屬政府應對國會負責之事項，則政府不得將其權限移轉予第三人，以脫免對國會負責<sup>83</sup>；在憲法解釋上，一般認有關公務員的人事高權，即屬此所謂之政府應對國會負責事項，因為其業已具備所謂的「政治影響」(politische Tragweite)，當然，這裡的政治影響，指的並非個案中所涉及之公務員關係的政治可能影響之面向，而是著眼於政府人事高權的抽象權限，亦即聚焦於直接攸關機關履行任務、具有非不重要之外部效力、直接涉及機關受僱者個別權利義務等之事項，即認必須維持政府機關之最終決定權，而只能允許有限度的共同決定形成。屬於此有限共同決定之事項，主要規定於聯邦人事代表法第 75 條第 1 項，包括機關工人與雇員之下列事項：僱用，調整至較高或較低之職務，調動至其他機關，同一機關內變更工作地點之調職，三個月以上之外派，屆滿退休年齡後之繼續僱用，限制其住所選擇自由之命令，拒絕許可或撤回准許兼職之許可<sup>84</sup>。當然，如果同一事項同時涉及完全的與有限的共同決定權，亦即學理上所稱之滿足數個參與要件 (mehrere Beteiligungstatbestände)，則依學說上之普遍看法，應依該等機關措施之重點，決定應歸屬何一種類之共同決定權，法院實務在此經常強調，不得運用「有疑義時便適用最弱參與形式」的規則，而直接適用有限制之共同決定權<sup>85</sup>，換言之，如果依私部門企業組織法之類似情形為類推解釋的話，只要同一事項同時滿足不同的參與要件，人事代表會便應得主張開啟不同之共同決定模式，但如果依客觀情狀判斷，該涉及措施之內容，顯然得依其重點進行何種共同決定權之歸屬，則最終仍以該共同決定形式作為適用標準。值得注意的是，聯邦行政法院特別提醒：機關不得以單純之「行政體系的順暢運作」為考量，獨厚較弱之有限的共同決定權，除非該參與權形式將產生外部效果，則機關基於行政人事高權之因素，方得排斥較強之完全、而就較弱之有限的共同決定權<sup>86</sup>。

第三項共同決定權是所謂的參與或聽證權：依德國聯邦人事代表法第 78 條之規定，人事代表會應參與機關下列措施之作成：機關有關職務範圍內人員之職務上、社會與人事上事項之管理命令的研擬，機關全部或一部的裁撤、縮編、移轉或整併，針對公務員之懲戒聲請，候補或得撤回任命之公務員之非自行申請的

---

<sup>83</sup> 參見司法判決 BVerfGE 9, 268, 289。

<sup>84</sup> Altvater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, Rn. 3ff. zu § 75.

<sup>85</sup> BVerwGE 78, 47, 52.

<sup>86</sup> BVerwGE 78, 47.

解職，提早退休；在後三項，人事代表會非有當事公務員之請求，不得要求參與。其次，在同條的第 3 至 5 項，規定下列相關措施，應先經人事代表會聽證，包括：預算編列相關之人力需求計畫的上呈，職務辦公處所之新建、改建與擴建，工作程序或流程之重大變更<sup>87</sup>。

最後是所謂的主動建議權（*Initiativrecht*）：根據德國聯邦人事代表法第 70 條的規定，只要是第 75 條第 3 項第 1 至第 6 款、第 11 至第 17 款之事項，亦即如每日上下班暨休息時間的開始與結束，每週工作日數的分配，工資給付之時間地點與方式，如個別受僱者無法與機關長官達成共識時之該勞工特別休假計畫的研擬，工資形成原則（敘薪原則、計薪方式之確定與變更、計件或津貼原則等），福利性機制的設立、管理與解散，工人與雇員之職業訓練，預防職務、勞動意外或其他健康危害之措施，機關內部提出興革建議之方式，提出因機關合理化措施所產生之對受僱者經濟上不利益的補償社會計畫，檢視機關人事公告內容，研擬規範機關秩序與人員紀律之工作規則，工作位置的分派，監視機關人員行為或工作之技術性設置的引入與使用等，人事代表會均得主動向機關長官以書面提出建議，長官不同意者，便直接進入同法第 69 條第 3、4 項的提交上級機關進行共決或仲裁機關為仲裁。涉及的如果是前述有限共同決定之事項，也就是諸如機關內工人與雇員之僱用，調整至較高或較低之職務，調動至其他機關，同一機關內變更工作地點之調職，三個月以上之外派，屆滿退休年齡後之繼續僱用，限制其住所選擇自由之命令，拒絕許可或撤回准許兼職之許可等事項者，則雖然人事代表會亦得以書面主動提出建議，但最終之決定權仍屬於上級機關，仍不再依循上級之人事共同決定或仲裁，邏輯上應為一貫<sup>88</sup>。

舉輕明重，既然機關就其工人與雇員之人事高權，基於政治負責之民主法治國原則的憲法拘束，僅能適用有限之共同決定形式，則機關針對公務員之人事事項，理論上則當然只能有有限、而不得適用完全或適格之共同決定，事屬當然。德國聯邦人事代表法第 76 條即規定，關於下列之公務員人事事項，人事代表會僅能享有有限之共同決定權：僱用，任命，未變更其職等之調整至較高薪級之其他職務，變更其職等之調整至其他職務而變更其職系或職組，調整至較高或較低之職務，調動至其他機關，同一機關內變更工作地點之調職，三個月以上之外派，

---

<sup>87</sup> Altwater/Peiseler, *Bundespersonalvertretungsgesetz*, Rn. 1ff. zu § 78.

<sup>88</sup> Altwater/Peiseler, *Bundespersonalvertretungsgesetz*, Rn. 1ff. zu § 70.

屆滿退休年齡後之繼續僱用，限制其住所選擇自由之命令，拒絕許可或撤回准許兼職之許可，依聯邦公務員法第 72a 或 72b 條之規定申請部分工時、縮減工時或休假而遭拒絕者，達到退休年齡而申請退休遭延後者<sup>89</sup>。

不分機關之公務員或非公務員，在特定的人事事項中，德國的人事代表會同樣擁有有限之共同決定權，如果達成共識，則勞資雙方可締結所謂的職務協定（Dienstvereinbarungen），如果無法達成共識，則回歸有限之共同決定權的處理方式，同樣本於機關人事高權的交由上級機關作最終決定。依德國聯邦人事代表法第 76 條第 2 項之規定，包括有關機關內工人、雇員與公務員的下列人事事項：公務員參與在職訓練的選任，公務員人事資料內容，公務員考績評定標準，是否雇用機關專屬醫護人員，提高工作效力與改進工作流程之措施，人員在職訓練之一般問題，引進具重要性之新工作方式，僱用、調動、改敘與解雇之人員選擇標準的制定，機關針對人員之損害賠償請求權的提出<sup>90</sup>，促進兩性平等措施（特別關於僱用、工作分派、職業訓練、在職訓練、晉升）。

特別值得一提的是德國人事代表法第 79 條有關終止與不經預告解僱的共同決定：除德國聯邦公務員法（BBG）所稱 A16 職等以上之公務員外，機關對於包括工人、雇員與公務員為須經預告之終止契約者，應先經人事代表會參與，在解釋上，這裡的參與應是指類似行政處分聽證或至少資訊權之性質。依該條規定，如有下列五種情形之一，則人事代表會得就所屬人員之解職或解僱提出異議（Einwendungen）：選擇解僱之勞工對象而未或未充分考量社會觀點，解職或解僱抵觸職務協定所定之選擇對象標準，遭解僱之勞工得於同一機關之其他工作、或位於同一地點之同一職類之其他機關繼續僱用，勞工接受相當之教育或在職訓練後得繼續僱用，勞工經其同意、如基於勞動契約條件之變更即得繼續僱用。如人事代表會提出異議，勞工同樣遭解僱者，則機關應檢附人事代表會異議之副本交予勞工，而勞工如繼續遵期向勞動法院提起確認僱傭關係存在之訴者，則雇主有自預告期間屆滿日至判決確定日止，以相同契約條件繼續僱用勞工的義務，但機關具下列三項要件之一者，勞動法院得不作成此繼續僱用之假處分裁定：勞工

---

<sup>89</sup> Altwater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, Rn. 1ff. zu § 76; Germelmann-MünchArbR, Rn. 98ff. zu § 371.

<sup>90</sup> 依德國聯邦人事代表法第 76 條第 2 項第 2 句的規定，同項第 9 款的「機關針對人員之損害賠償請求權的提出」，必須先經所涉人員之向人事代表會申請，方得由人事代表會與機關長官協商，以訂定職務協定加以規範；dazu Altwater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, Rn. 13 zu § 76。

之起訴顯無理由或勝訴希望者，繼續僱用勞工將對機關造成不可期待之經濟負擔，人事代表會之異議顯無理由等。如係無須經預告的解僱或特別終止，則機關之解僱應先經人事代表會聽證，機關必須檢附並說明理由，如人事代表會認有疑義，應至遲於三日內以書面通知機關。不論如何，依德國法律明文（聯邦人事代表法第 79 條第 4 項），只要機關之終止契約行為未經人事代表會聽證，則此終止將不生效力<sup>91</sup>。

除了特別重要的「契約關係終止而未經人事代表會參與」之法律效果外，如果違背聯邦人事代表法的有關共同決定事項之規定，則其法律效力就應為何，該法並無進一步的處理，必須有待學說上的闡明。依德國一般的見解，在此種情形，恐怕無法在普遍上得出「未經人事代表會同意或共同決定之事項，機關均不得執行」的結論，而是必須分別不同情形：如果涉及的是同法第 78 條第 1 項的所謂公法上措施，也就是說，該等應先經人事代表會參與的事項，由於均非勞資雙方所得共同約定的權限，因此如未踐行之，則直接構成違反公法強制規定，機關仍繼續執行者，雖非自始當然無效，但應得依申請或依職權而加以撤銷。如果是非涉行政處分，而單純為機關組織上之措施，則機關所為之該措施仍無自始無效，而僅得由人事代表會於行政法院之訴訟程序上提起確認措施無效之訴，或亦得提起不作為請求之給付之訴，以為救濟<sup>92</sup>。

## 二、附論：公務員個別申訴處理

在德國一般行政法學上，對於公務員之權利保護，基本上可區分為要式與非要式兩種類型，首先是非要式的申訴可能性（德國行政法學上的所謂 *formlose Beschwerdemöglichkeiten*）<sup>93</sup>。基本上，只要長官或上級機關對公務員將為不利或課予負擔之措施，例如調職、降官等或職等、打考績，或例如德國教育行政經常出現之教師對教育主管機關之指定負責特定課程不服，亦或教師對學校校長所下之監督命令，認係刁難而不可期待其遵行者，原則上長官或上級機關在針對教師公務員為類似之處分前，依各邦行政程序法之規定（如黑森邦行政程序法 *HVwVerfG* 第 39 條以下），如成立行政處分，則處分作成機關應先任相對人陳述意見，亦即所謂的聽證（*Anhörung*），包括陳述不同意見之情形，而後處分機關

<sup>91</sup> Altwater/Peiseler, *Bundespersonalvertretungsgesetz*, Rn. 1ff. zu § 79; *Germelmann-MünchArbR*, Rn. 7 zu § 372.

<sup>92</sup> *Germelmann-MünchArbR*, Rn. 8ff. zu § 372.

<sup>93</sup> Avenarius/Heckel, *Schulrechtskunde*, 7 Aufl., Neuwied 2000, S. 346.

必須詳備理由於處分中。如果涉及的是非形式意義之行政處分其他指示權性質的行為，依各邦行政程序法的明文或類推解釋（例如黑森邦公務員法 HBG 第 181 條以下），亦應賦予相對公務員教師類似的聽證與陳述意見權，同時包括其他相關之權利，諸如：請求長官或上級機關注意對相對人有利與不利之情形，就所有相關事項提出必要之申請或意見陳述，以及教育行政體系中相當重要的：保障公務員得申訴至最高該管長官的權利（*Beschwerdeweg bis zum obersten Dienstherrn*），例如黑森邦的某一學校教師申訴，則可一路直至黑森邦的教育文化部長，當然，必須遵守職務層級的逐步申訴限制。

換言之，既使在此非要式、或應說：非法律規定特定形式的申訴，德國各邦之教師公務員亦得向其校長，地方國家教育主管機關，乃至最後到各邦文化教育部長之層級，陳述其意見與提出申訴。當然，根據各邦公務員的規定，例如黑森邦公務員法（HBG）第 181 條第 2 項，如果直接以該管長官或首長（例如學校校長或地方教育主管機關首長）為申訴對象，則基本上可例外的不受此層級限制所拘束，而得直接向更高一級的長官提出。在行政內部救濟程序上，德國一般區分為「專業監督申訴」（*Fachaufsichtsbeschwerde*）與「職務監督申訴」（*Dienstaufsichtsbeschwerde*）兩種，前者是指針對特定措施或處分本身，而後者是指針對其所屬長官之職務上特定行為。在前者，教師公務員應向作成該等措施或處分之機關提出申訴，例如教師對教育主管機關之指定負責特定課程不服，則應向該管之主管機關以書面提出申訴，如該機關認申訴為有理由，則應依合目的性裁量義務（*zweckmäßige Ermessenspflicht*）考量而撤銷或廢止該處分；如該管機關認無理由，則應將教師之申訴再送交各邦教育文化部首長，再由其作最終局之申訴決定。在後者之「職務監督申訴」，例如教師對於校長對其之某些職務上決定不服，則應以書面（原則上）向該管教育主管機關申訴，通常該機關亦應請校長陳述意見，然後由主管機關作成有理由或無理由之申訴決定，如為有理由，則主管機關應廢止或撤銷該措施或處分，如認無理由而駁回教師之申訴，則主管機關應再將其申訴送交各邦教育文化部首長，再由其作最終局之申訴決定<sup>94</sup>。

所有這些申訴處理程序的共同特徵是：它們都沒有相關法律形式或處理期限的明文規範，對於教師公務員而言，其申訴之提出亦無從發生行政處分停止執行

---

<sup>94</sup> Bott, *Dienstrecht in Hessen*, S. 129f.; Avenarius/Heckel, *Schulrechtskunde*, S. 637.

的效力，亦即不會發生行政法學上所稱行政處分效力之「延遲效果」（*aufschiebende Wirkung, Suspensiveffekte*），對所涉及處分之執行力無法使之中斷<sup>95</sup>。

相對於前述非要式、非法定的申訴方式，德國各邦公務員法（例如黑森邦公務員法 *HBG* 第 182 條以下）亦規定有所謂「要式的權利命令」（*formgebundene Rechtsbehelfe*）<sup>96</sup>，也就是說，公務員針對涉及其公務員關係所有事項，均得以要式之行政救濟途徑（*Verwaltungsrechtsweg*）提出申訴異議<sup>97</sup>，其程序則多具體規定在行政法院法（*VwGO*）中。以德國黑森邦之公務員法（*HBG*）第 182 條第 2 項的規定為例，公務員在向行政法院起訴之前，必須依行政法院法（*VwGO*）第 68 條以下之明文，以書面先行向行政內部提起申訴（所謂的申訴程序 *Widerspruchsverfahren*），作為起訴前必要之先行政程序（*Vorverfahren*）。雖然黑森邦行政程序法規定，申訴，或國內慣稱之訴願程序，必須限於針對行政機關所為之行政處分方得為之，不過在行政法院法相關條文的解釋上，只要是長官或上級機關對公務員所為之措施，不論該措施是否為行政處分，則公務員在向行政法院提起行政訴訟之前<sup>98</sup>，均能夠、而且必須先踐行此行政內部的申訴程序。當然，非屬行政處分之其他措施，作為相對人之公務員不但得以提起行政訴訟，依前述之解釋，亦應先經過行政內部的申訴程序，但仍然必須滿足所謂的「可審查性」（*Überprüfbarkeit*）的要件，也就是說，該等措施或其他行政行為已具體涉及公務員本人之權利義務，而非僅係行政內部過程的普遍或非特定事項，只觸及作為行政之一部的全體或部分公務員，並非具體相關特定公務員之權利義務問題；在德國行政法學的理解上，此即所謂的經營關係（*Betriebsverhältnis*）事項，非屬

<sup>95</sup> Avenarius/Heckel, *Schulrechtskunde*, S. 633.

<sup>96</sup> Avenarius/Heckel, *Schulrechtskunde*, S. 347.

<sup>97</sup> 在德國公法學的用語中，*Rechtsweg* 指的是法律救濟途徑，通常是指法院訴訟程序而言，亦即人民有向法院起訴以謀救濟之憲法基本權，也就是主觀公權利（*subjektiv-öffentliches Recht*），但是在針對行政行為之行政救濟領域中，由於法律救濟基本上可區分為「行政內部」與「行政外部」，前者為行政內部的申訴或訴願程序，而後者則專指行政訴訟程序，因此談到 *Verwaltungsrechtsweg*，則理論上不僅限於法院訴訟，而亦包括行政內部之申訴救濟部分；相關討論請見 Schmidt-Aßmann in: Maunz-Dürig, *Grundgesetz*, München 2003, Rn. 173ff. zu Art. 19 IV。

<sup>98</sup> 在我國行政訴訟法第 2 條的解釋上（「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟」），亦認原告得對包括行政處分在內、但不限於行政處分之行政行為，包括法律行為與事實行為之公法上意思表示，提起行政訴訟，是以這裡便有相映成趣的問題點：如果容許公務員針對長官或上級機關所為之非行政處分的其他公法行為，得以提起法院訴訟之救濟，但卻不允許其同法律行為一般的踐行行政內部之申訴程序，則無異將顯有合目的性（*Zweckmäßigkeit*）問題跳過行政內部審查程序，直接越入司法審查階段，顯不符行政先行政程序的意旨。

涉及個別公務員之公務員關係中權利義務之事項，諸如組織決定、整體職務命令、職務分派決定、警告或譴責等<sup>99</sup>。

例如德國教育行政實際上發生的案例：某一教師公務員獲悉新安排的課程表，由於同一天中上下午課程中間隔許多空堂，認不利本人的課餘時間安排，欲提出申訴，或某一教師公務員因違反校內監督計畫，遭校長書面警告，亦圖透過行政內部之申訴程序提出異議。在此等案例中，對該公務員教師所作成者，既非行政處分（課程表），也不具形式上的行政行為得撤銷性（警告），因此均明確的非屬一般德國行政程序法制上所稱之行政處分，它涉及的僅為行政經營關係的事項，並未具備行政處分之對外發生效力的要件。當然，這些措施間接的與各該公教師公務員相關，但事實上所涉及的係「公務員作為一部的整體公行政」，公務員只是身處此公法上勤務關係下的成員，碰觸的只是此經營關係下所反射出之個人權利義務，易言之，該等行政行為所涉及的是「經營關係上的經營事項」，而非直接影響個別教師公務員的權利義務，因此該教師不得對此提起申訴或行政訴訟上之撤銷之訴，僅得提出前述非要式的申訴，所謂非要式的權利命令（*formlose Rechtsbefehle*），或向行政法院提起要求行政機關為一定行為之給付之訴（德國行政法院法第 43 條第 2 項）。當然，如果經營關係上之經營事項的相關行政行為，雖屬間接，但已得確定損及教師公務員諸如健康或名譽等個人權利法益者，仍得例外的在行政內部提請申訴，應加注意。

接續之前的討論，如果上級機關對教師公務員所為損害其權利之行政行為，已符合行政處分之要件，則當然得以開啟行政內部之申訴程序，自不待言。例如德國教育行政出現過的案例<sup>100</sup>：關於既將成立之終身僱用的公務員關係，某教師必須經過校長作一職務上的評估，而該教師對評估結果認有損其權益之不實記載；某教師所服務之學校員額已滿，教育主管機關決定將之調動、調職或外派；某教師申請爭取一行政職，在相關程序結束後，得知教育主管機關已決定任命他人；某教師經試用期滿後，因成績不合格而遭解職。在這些案例中，司法實務認職務上評定、調動、外派、解職，以及長官不選任其擔任特定職位之決定，均滿足行政處分之要件<sup>101</sup>，因為所涉及者均為公務員的基礎關係（*Grundverhältnis*），

---

<sup>99</sup> Bott, *Dienstrecht in Hessen*, S. 131f.

<sup>100</sup> 參引自 Bott, *Dienstrecht in Hessen*, S. 132f.。

<sup>101</sup> 該等涉及之職務上評定、調動、外派、解職，以及長官不選任其擔任特定職位之決定等行政

亦即直接碰觸公務員與其長官間的法律關係，不論是致使法律關係發生或變更，例如以職務上評定作為公務員關係之成立依據、不選任其擔任特定行政職位、以調動或外派處分變更其工作地點，或是使其法律關係消滅，例如對於教師公務員的解職處分，這些均已發生行政外部、也就是對於公務員直接發生外部效力，自滿足行政處分的要件。唯一的例外是調職（Umsetzung），德國行政法院關於公務員之調職，向認不構成行政處分，因為未涉及公務員基礎關係的變更或形成與消滅，而僅係行政內部的職務調整，亦即在同一工作地點之行政內部的職務變更（Dienstpostenwechsel），是以未發生外部效力而非行政處分<sup>102</sup>。

不論如何，在相關的案例中，涉及之教師公務員均得開啟申訴程序，就相關處分向作成或法定應受理申訴之機關提起申訴，例如就職務上評定報告應向校長，就調動外派與不選任之決定向教育主管機關，就調職決定亦依據各邦特別法之規定同樣向該管教育主管機關等<sup>103</sup>，提起申訴。就申訴處理程序而言，首先應由處分或決定作成機關，再由申訴受理機關加以審查，檢視其是否符合法定程式，是否應命補正或准許，如應逕予駁回，則由申訴受理機關作成申訴決定（Widerspruchsbescheid），其中應附理由<sup>104</sup>，加註權利命令、即不服時法律救濟途徑之闡明，最後並予送達。在此，最應注意的是申訴程序開啟的所謂停止執行的效力，換句話說，教師公務員只要一提起申訴，相關之行政處分就必須停止其執行，亦即對其執行力產生推遲效果，直到就申訴已作成確定決定之日止，包括可能對之復提起的行政訴訟，則亦須至確定終局判決作成後方得執行之，以避免對提出申訴之公務員造成不當的損害。當然，此行政處分執行力停止之效果，邏輯上僅會發生於公務員之法律權利地位已受相關行政處分侵害之情形，不論是損及或根本的加以排除，例如前述之教師公務員已遭解職。易言之，如果涉及之行政處分，侵害或影響的僅是一未來期待的、形成中的、尚在申請程序中的公務員之法律權利地位，則邏輯上自無就其執行力產生中斷效力的問題，因此時並無任

---

行為，依黑森邦行政程序法（HVwVfG）第 35 條、黑森邦公務員法（HBG）第 28、29 條的規定，均已滿足行政處分之成立要件。

<sup>102</sup> 以本文所討論之教師公務員為例，司法實務例如：VwG FFM vom 2.9.1999, Az.: 9 G 2481/99; Beschluss des HVwGH vom 25.1.2000, Az.: 1 TZ 2872/99。

<sup>103</sup> 例如依據黑森邦文化部所屬公務員法上人事事項管轄規則（Anordnung über Zuständigkeiten in beamtenrechtlichen Personalangelegenheiten im Geschäftsbereich des Hessischen Kultusministeriums vom 11.9.1999）第 13 條之規定，有關調職處分的爭議，應向該管教育主管機關提起申訴，即為其適例。

<sup>104</sup> 例如德國行政法院法（VwGO）第 73 條第 2 項第 2 句之規定。

何現實存在的權利地位遭受影響與侵害；例如前述之職務上評定，或所作成之不選任其擔任特定職務之決定，此時均未涉及教師公務員已現實存在的法律地位，而毋寧是一未來期待中的利益，因此自無是否應暫時停止其效力發生之問題。

對於前述外派或調動之行政處分，則另有特殊之處理：核其性質，對於公務員的外派或調動，確實涉及公務員現存之法律地位，邏輯上應得有因申訴程序之開啟，而依據行政法院法得暫時中斷其行政處分執行力之可能，但基於其性質之特殊，德國各邦公務員法多有特別明文（例如黑森邦公務員法 HBG 第 182 條第 2 項第 3 款），使之無停止執行之適用，易言之，類似此調動或外派處分，公務員即便提起申訴以表示不服，該調動或外派處分仍先生效，公務員必須依其處分內容而為相當行為，直至就其申訴或後來之行政爭訟有一確定終局決定為止；量其緣由，應與行政就內部之人事高權有關，如認就公部門人事事項一經表示不服而提起申訴，該管人事行為即暫時不生效力，恐對行政人事之順暢運作有所影響，從有關人事關係之形成權性質的行為角度，亦應可得出類似的結論。同理，如果申訴所針對之行政行為並非行政處分，則自無停止執行之適用，當無疑問，是以如前述之調職之例，由於性質上已認係屬行政內部相關經營事項的行為，不涉及公務員之基礎法律關係，因此並非對外直接發生效力的行政處分，則邏輯上自無適用於行政處分之效力中斷的問題，自不待言。

緊接著行政內部之救濟程序，如教師公務員不服申訴之結果，則可繼續向行政法院提起法律救濟，不論是撤銷、形成或給付之訴，但如欲先使所涉及之行政處分暫時停止執行，則得依相關行政法院法之規定，進行所謂的暫時權利保護（*einstweiliger Rechtsschutz*）：例如在前述之公務員遭外派或調動之例，公務員即得依德國行政法院法（VwGO）第 80 條第 5 項之規定，向行政法院以書面聲請裁定，亦即使該外派或調動的行政處分產生暫時中斷執行的效力，而行政法院應不經口頭、僅以書面審理為之，如認聲請人之主張在法律上有理由，則應於 14 日內為准許停止執行之裁定。如在性質上屬並無發生停止執行可能之行政處分，例如前述對公務員所為之職務上評定、調職或相關人事選任，依德國行政法院法第 123 條的規定，亦得聲請定假處分之暫時狀態，當然，必須滿足「如執行將對聲請人發生難以回復的損害」（所謂的命令理由 *Anordnungsgrund*）及「非法律上顯無理由」（所謂的命令聲請權 *Anordnungsanspruch*）之要件，自不待言，是以如職務上評定、調職或人事選任之例，教師公務員即不應依行政處分停止執

行之程序，而依相關之定暫時狀態的假處分程序進行暫時權利保護<sup>105</sup>。特別是在選任人事之例，如果聲請人欲中斷該管上級機關對其他人之選任，則復應進行所謂的競爭者程序（Konkurrentenverfahren），亦即以具有作成此選任權限之主管機關為相對人，依德國行政法院法第 123 條之規定，向法院聲請命為暫時禁止相對人委任或任命其他競爭者之假處分<sup>106</sup>。

在內部申訴程序經為不利之申訴裁定而無效果之後，仍表示不服之公務員，即得依法向具有管轄權之行政法院提起行政訴訟，如對其判決仍不服，則同樣有接下來之上訴審級的保障，不論是邦行政法院或聯邦行政法院，當然，欲提起第三審上訴，必須滿足特定之要件，例如黑森邦公務員法（HBG）第 183 條所稱之「所爭法律問題未經聯邦行政法院決定，但其他行政法院已有不同於原審判決之見解者」或「原審判決依據違反聯邦法之邦法規定者」，方得為之，應加以注意，在教育行政體系中常見的，就是遭解職之教師公務員的法律救濟問題，即得循此司法訴訟途徑為之。以德國黑森邦公務員法為例，第 182 條第 2 項復明文，提起行政訴訟的保障亦同樣適用於行政機關的長官之上，是以如德國實際發生之案例，在教師公務員解職之程序中，該管教育主管機關命教師返還學校所有之課本及其他教具，如該教師拒絕者，主管機關便得向行政法院提起給付之訴<sup>107</sup>，當然亦可本於自己之人事高權為直接要求返還之命令，得由其自由裁量選擇。

#### 第四節 小結

綜合以上之討論，可整理出德國公部門勞資爭議處理機制的一些結構性特徵，乃至於問題：

---

<sup>105</sup> 我國行政訴訟法亦有類似之假處分規定，如第 298 條：「公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，為保全強制執行，得聲請假處分。於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。前項處分，得命先為一定之給付。行政法院為假處分裁定前，得訊問當事人、關係人或為其他必要之調查」，但第 299 條復特別明文：「關於行政機關之行政處分，不得為前條之假處分」，易言之，在如本例之涉及教師公務員之公務員關係的相關行政處分上，我國基本上並非將之歸類為保全程序之問題，而是直接適用至行政處分發生中斷執行力（同法第 116 條第 2、3 項參照：「行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限」），也就是比較接近德國行政法院法第 80 條第 5 項之情形，處理上極為類似，頗值注意。相關討論請見劉宗德/彭鳳至-翁岳生編，行政法，下冊，台北：2000，頁 1312。

<sup>106</sup> 德國教育行政實際上發生之案例，請見 Wittkowski, NJW 1993, 817。

<sup>107</sup> 該案例之討論請見 Bott, Dienstrecht in Hessen, S. 135f.。

- 德國公部門集體勞資關係，存在著與私部門勞動者完全相同之雙軌制：一為植基於對抗理念的同盟自由，具體實踐形式即為工會運動，另一則屬本於合作理念的共同決定權，具體落實於管理的共同決定制度。
- 前述德國公部門集體勞資關係之雙軌制，當然適用於具公務員身分之受僱者（如為公務機關或其他公部門之受僱勞工，則完全等同於私部門勞工），其等均擁有受憲法保障之同盟自由基本權與共同決定權。
- 公務員之同盟自由基本權，憲法基礎同為基本法第 9 條第 3 項，與私部門勞工完全相同，由於德國法制上並無任何規範同盟自由權的制定法存在（例如我國之工會法），因此其內涵與理解均須回溯至基本法之憲法基本權基礎。
- 公務員之共同決定權，憲法基礎應為基本法第 2 條第 1 項的一般行動自由，同時亦屬第 33 條第 5 項職業公務員制度的制度保障，其制定法基礎則為聯邦與各邦所頒佈施行之人事代表會法，詳細臚列公務員組成之人事代表會所擁有之不同內容的共同決定權。
- 德國憲法與公務員相關法律的解釋，一般均認禁止公務員罷工，但並非不准公部門勞工罷工，雖然例如特別攸關國計民生之公共服務之停止，存在是否違憲或有害公益之討論，但公部門並未存在普遍的罷工禁止，而是僅限於具公務員身分之受僱者。其規範基礎為傳統之職業公務員制度，正當性為國家高權行政不得中斷之原則。
- 德國禁止公務員罷工，普遍受到論者依據歐洲人權公約的嚴厲批判，也遭到與其他歐洲國家存在明顯落差之質疑，再者，傳統職業公務員制度之內涵理解，是否完全不容許公務員有罷工之權利，亦不斷受到挑戰與責難，如果考量現代公行政形式與實質等面貌之迥異，更加印證德國禁止公務員罷工之恐不再合乎時宜。
- 另一禁止公務員罷工之核心理由，是謂勞動條件受嚴格公法、強行法規範之公務員，並不存在有類同私部門勞工之協約自治，是必須嚴密聯繫於協約自治的罷工權便失其附麗。從以上的討論中可得知，公務員仍然存在一定的協約自治可能，雖然未必能與私部門勞工完全相同，也仍須受立法者一定的牽制，但並非完全得以否定罷工權之失其正當基礎。
- 在以人事代表會為主體的公務機關、公立學校共同決定制度中，亦有關於爭議處理之相關設計，配合公務員個別之申訴處理，從個別法的角度提供另一

種爭議處理服務，而與公務員工會之從對抗角度出發的路徑，相互輝映與搭配。

## 第七章 日本公部門之勞資爭議處理機制

本章此一部分除前言及小結外，將首先說明日本公部門勞動關係之發展情況，接者剖析該國處理公部門集體勞資爭議之機制，最後則是對未來之改革方向加以敘述。

### 第一節 前言

日本憲法第 28 條規定：「勤勞者的團結權、團體交涉權及其他團體行動權應予保障」。在此「團體行動權」，涵蓋「爭議權」與「工會活動權」兩種權利。從此規定，亦可知日本在憲法中係將團結權、團體協商權、爭議權等勞動三權作為基本人權加以保障。有時也有學者會將此勞動三權稱為廣義團結權。

日本憲法第 28 條對於團結權保障之法律效果，在具有正當性之前提下，主要有刑事免責、民事免責、以及不當勞動行為救濟之保障。刑事免責，亦即日本勞動組合法（以下簡稱為「勞組法」）第 1 條第 2 項之規定，「為達成勞動組合法所定之提升勞動者之地位等目的所進行之工會團體交涉及其他正當行為，適用刑法第 35 條有關正當業務行為不罰之規定。然而，暴力行使不得解釋為工會之正當行為」。民事免責，亦即勞組法第 8 條之規定，「雇主不得對其因工會具有正當性之同盟罷業及其他爭議行為所蒙受之損失，向工會或工會會員請求損害賠償」。此外，不當勞動行為救濟之保障，亦即雇主之行為違反勞組法第 7 條第 1 款「以勞工...行使工會之正當行為為由，將該勞工解僱或對其為其他不利益待遇」時，勞工得依勞組法第 27 條以下之規定，向勞動委員會申請救濟。

為實踐憲法第 28 條對於廣義團結權之保障，在法律上也制定勞組法、勞動關係調整法進行規範。勞組法對於勞工組成工會、進行營運、與雇主進行團體協商、爭議行為等集體勞動關係進行規定，勞動關係調整法，則是對於勞資爭議進行調解或仲裁等之法律。

這些在民間集體勞資關係所適用之法律，日本在第二次世界大戰後，除了警察官吏或消防職員外，一般職公務員本來原則上也適用勞組法，不過由於 1948 年當時占領政策的轉變，法制度也產生修正，變成原則上排除適用的規定方式。近年來，隨著公務員組織改革的討論，對於公務員勞動基本權的限制方式也引起討論。以下，先就日本公部門勞動關係的發展現況進行說明，其次，對於其勞資爭議處理機制也進行考察，最後對於目前改革的討論進行介紹。

## 第二節 日本公部門勞動關係之發展現況

本節此一部分首先說明日本公部門勞資關係之涵蓋範圍，然後提出對各類公務人員勞動基本權之限制。

### 一、公部門勞資關係之涵蓋範圍

日本有關公務員勞動基本權之問題，主要有國家公務員法(以下簡稱為「國公法」)、特定獨立行政法人勞動關係法(以下簡稱「獨行勞法」)、地方公務員法(以下簡稱為「地公法」)、地方公營企業等勞動關係法(以下簡稱為「地公勞法」)等規定。

在上述法規範中，公務員的身份分為數種。在討論公務員勞動關係時，須進一步說明者是特別職與一般職公務員，以及現業與非現業公務員之區分。除了在國家服勤務的「國家公務員」外，還有在地方公共團體服勤務的「地方公務員」。公務員的身分又可區分為「特別職」與「一般職」(國公法第 2 條第 1 項、地公法第 3 條第 2 項)。特別職係指國公法第 2 條第 3 項(例如，內閣總理大臣)以及地公法第 3 條第 3 項(例如，議會的議員)所規定之人員。一般職則是指特別職以外之人員(國公法第 2 條第 2 項、地公法第 3 條第 2 項)。由於國家公務員法與地方公務員法原則上分別適用一般職的國家公務員與一般職的地方公務員(國公法第 2 條第 4 項、地公法第 4 條第 1 項)，除非法律有特別規定，否則不適用特別職之公務員(國公法第 2 條第 5 項、地公法第 4 條第 2 項)。因此在討論上述兩法公務員勞動關係時，主要是以一般職公務員為對象。

再者，在討論公務員勞動關係時，也常採取現業與非現業公務員之分類。一般而言，上述適用國公法與地公法之公務員，一般稱為非現業公務員。而在獨立行政法人或公營企業者工作者，一般稱為現業公務員。此種區分，主要是因為一般職的國家公務員依據國公法附則第 16 條規定，不適用勞動組合法或勞動基準法等勞動相關法律，惟適用獨行勞法之一般職的國家公務員，則被排除適用國公法附則第 16 條規定(獨行勞法第 37 條第 1 項第 1 款)，故這些人員適用勞動組合法等勞動相關法律。一般職的地方公務員原則上適用部分勞基法，不過不適用勞動組合法，惟在特定地方獨立行政法人或地方公營企業者工作者，則被排除適用地公法第 58 條規定(地方公營企業法第 39 條第 1 項)，故這些人員原則上適用勞動組合法等勞動相關法律。

具有國家公務員身分的現業職員，依據獨行勞法第 2 條第 4 款規定，職員係指於特定獨立行政法人執行勤務的一般職公務員。其次，依據地公勞法第 3 條第 4 款規定，職員係指於地方公營企業或特定地方獨立行政法人執行勤務的一般職公務員。所謂公營企業依據地公勞法第 3 條第 1 項第 1 款規定，係指鐵路事業、軌道事業、汽車運送事業、電力事業、煤氣事業、自來水事業、工業用自來水事業，以及上述事業之外，地方單行法規或規約所定之事業。

目前在規範上，按照是非現業公務員，還是現業公務員以及獨立行政法人的職員之地位，法規範在處理上也有所不同。概略言之，現業公務員、特定獨立行政法人的職員，爭議行為被禁止，團體協商權或團體協約締結權被承認，在法規沒有特別限制下承認有勞動組合法的適用。非現業公務員，爭議行為被全面禁止，並不否認有團體協商權，但不認為有團體協約締結權。且對於非現業公務員中，警察、海上保安廳、刑事設施、消防職員等人員，不承認其有團結權。

## 二、勞動基本權之限制

以下分別針對非現業國家公務員、非現業地方公務員、現業國家公務員、現業地方公務員在勞動基本權的限制狀況，說明之。

### (一)非現業國家公務員

目前一般職國家公務員的勞動基本權受有下列限制。

首先，在團結權部分，警察職員、海上保安廳職員、刑事設施職員的團結權是被禁止。上述人員之外的職員，團結權原則上受到保障，可以籌組職員團體(國公法第 108 條之 2)，惟職員工會若要進行團體協商，須向人事院進行登錄(同法第 108 條之 5)。而要成為登錄團體，其組成人員限定須為職員(同法第 103 條之 3)。

其次，在進行團體協商時，協商事項也受到限制，管理營運事項不能成為協商事項，且團體協約締結權受到否定，與政府機關協商所達成的合意僅為一種紳士協定(同法第 108 條之 5 第 2 項、第 3 項)。

再者，爭議行為一律被禁止(同法第 98 條)，違反時，不僅會受到懲戒(同法第 82 條)，爭議行為本身也會成為刑罰的對象(同法第 110 條)。

不過，為了填補上述對於勞動基本權之限制，在人事院也設有特別制度。在薪酬的部分，有勸告制度(同法第 28 條)，基於此勸告，薪酬相關法規會受到修

改(同法第 63 條)。另外設有對於勤務條件可向人事院要求採取適當措施之制度(同法第 86 條)。

## (二)非現業地方公務員

目前一般職的地方公務員，在團結權部分，警察職員及消防職員的團結權被禁止(地公法第 52 條第 5 項)。在上述人員之外的職員可組成職員團體(同法第 52 條第 3 項)。

團體協商權部分，向人事委員會登錄的職員團體，可向地方公共團體當局進行團體協商。不過協商事項也受到限制，管理營運事項不能成為協商事項，且無團體協約締結權限(同法第 55 條第 2 項、第 3 項)，惟在不違反法律或條例等規定之下，可以締結書面協定(同法第 55 條第 9 項)。

此外，爭議行為一律受到禁止(同法第 37 條)，違反者，不僅為懲戒的對象(同法第 29 條)，也可能會受到刑罰(同法第 61 條)。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，薪酬的部分，有勸告制度(同法第 26 條)。並且設有對於勤務條件可向人事委員會要求採取適當措施之制度(同法第 46 條)。

## (三)現業國家公務員

現業國家公務員依據獨行勞法第 4 條規定，其團結權受到承認，可籌組工會。

依據獨行勞法第 8 條規定，可進行團體協商，惟有關於獨立行政法人管理營運事項，不能成為協商事項。

爭議行為依據獨行勞法第 17 條規定，也是一律禁止，違反者，會被解僱(獨行勞法第 18 條)，並無刑罰規定。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，當獨立行政法人與職員產生紛爭時，規定有斡旋、調停、仲裁等程序，若紛爭經過斡旋或調停 2 個月也不能解決時，可一方申請強制仲裁(同法第 33 條)。

## (四)現業地方公務員

現業國家公務員依據地公勞法第 5 條規定，其團結權受到承認，可籌組工會。

依據地公勞法第 7 條規定，可進行團體協商，惟有關於地方公營企業管理營運事項，不能成為協商事項。

爭議行為依據地公勞法第 11 條規定，也是一律禁止，違反者，會被解僱(地公勞法第 12 條)，並無刑罰規定。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，當地方公營企業與職員產生紛爭時，規定有斡旋、調停、仲裁等程序，若紛爭經過斡旋或調停 2 個月也不能解決時，可一方申請強制仲裁(同法第 15 條)。

### 第三節 勞資爭議處理之機制

日本集體勞資爭議，主要是由勞動委員會來處理。處理的爭議內容，包含依據勞動關係調整法(以下簡稱勞調法)，採取斡旋、調解、仲裁等對於勞資爭議的處理，以及依據勞動組合法，對於不當勞動行為的救濟。由於公部門的勞資爭議處理上，也會涉及到勞動委員會的處理機制，因此，以下，先介紹民間勞資爭議處理機制，再進一步說明公部門的處理方式。

#### 一、民間勞資爭議處理機制

##### (一)勞資爭議處理機關－勞動委員會

日本在集體勞資爭議的處理上，主要是由勞動委員會來處理。勞動委員會可區分為隸屬於厚生勞動大臣(主管勞工、衛生、社會福利等之中央行政機關厚生勞動省的首長)管轄的中央勞動委員會與隸屬於都道府縣知事所轄的都道府縣勞動委員會，在行政組織上屬於具有獨立性的行政委員會<sup>1</sup>。中央勞動委員會是依據厚生勞動省設置法第 25 條所設置，屬於厚生勞動省之外局。外局乃依據國家行政組織法第 3 條第 3 項所設置，相對於省之內局，為處理特殊事務之機關。都道府縣勞動委員會乃依據勞動組合法第 19 條之 12 與地方自治法第 180 條之 5 第 2 項規定所設置。

##### 1. 委員之組成與任命

勞動委員會的委員是由資方委員、勞方委員與公益委員等各相同人數之三方代表所組成。中央勞動委員會是由各 15 位委員所組成(勞組法第 19 條之 3 第 1 項)。勞方及資方委員是各由工會團體與雇主團體所推薦，公益委員則由厚生勞動大臣向勞方及資方委員提示將任命的候選人名冊並取得其同意，再經由眾、參兩院同意後，由內閣總理大臣加以任命(勞組法第 19 條之 3 第 2 項)。都道府縣勞動委員會，除東京都各 13 人、大阪各 11 人、北海道、神奈川、愛知、兵庫、福岡等各 7 名外，其他都道府縣各由 5 名所組成。勞方及資方委員各由工會團體

---

<sup>1</sup> 過去在都道府縣裏所設置的勞動委員會通稱地方勞動委員會，2004 年勞動組合法修正時，將地方勞動委員會的名稱改為都道府縣勞動委員會(勞動組合法第 19 條第 2 項)。

與雇主團體所推薦，公益委員經勞方與資方委員的同意後，由都道府縣知事任命(勞組法第 19 條之 12)。公益委員的選任，須經由勞方與資方委員的同意，其目的在於經由勞方與資方委員來確保公益委員的中立性<sup>2</sup>。

中央勞動委員會與各都道府縣勞動委員會皆設有會長一名，由公益委員中選出，總理會務，對外代表勞動委員會(勞組法第 19 條之 9、19 條之 12 第 6 項)。

## 2. 勞動委員會之權限

依據勞動組合法、勞動關係調整法、以及個別勞動關係紛爭解決促進法之規定，勞動委員會之權限有下列幾項。工會資格審查(勞組法第 5 條第 1 項、第 20 條)、不當勞動行為之審查與救濟(勞組法第 20 條、第 27 條以下)、依據勞動關係調整法進行集體勞資爭議的調整(勞組法第 20 條)、團體協約擴張適用之決議(勞組法第 18 條、20 條)、強制權限(勞組法第 22 條)、個別勞資爭議的調整等(個別勞動關係紛爭解決促進法第 20 條)。其中，資格審查、不當勞動行為之審查、團體協約擴張適用之決議等權限，主要依據證據來認定事實，並且依據所認定的事實進行法律適用，具有準司法之性質<sup>3</sup>。

中央勞動委員會除上述權限之外，尚有下列特別權限：(1)特定獨立行政法人職員等有關勞動關係事件之斡旋、調解、仲裁、以及關於勞動組合法第 5 條第 1 項之處分等(勞組法第 25 條第 1 項)；(2)擴及兩個以上都道府縣或關乎全國重要事件之斡旋、調解、仲裁、處分等(勞組法第 25 條第 1 項)；(3)不當勞動行為之再審查(勞組法第 25 條第 2 項)；(4)制訂關於其所進行之程序與都道府縣勞動委員會所進程序之規則(勞組法第 26 條第 1 項)；(5)要求都道府縣勞動委員會提出關於其事務處理的報告，也可以做出勸告、助言或辦理事務局職員的研修等(勞組法第 27 條之 22)；(6)對於都道府縣勞動委員會個別勞資爭議之調整，進行助言、指導(個別勞動關係紛爭解決促進法第 20 條第 3 項)。

### (二) 爭議行為調整之程序<sup>4</sup>

勞資雙方，就勞動關係上事項之主張不一致時而產生紛爭，遂有爭議行為實施或有實施之虞時，第三人以協調兩邊主張、解決紛爭為目的而努力之程序，即為「爭議協調」，日本一般稱之為「爭議調整」。

---

<sup>2</sup> 關於此點，請參見菅野和夫，同註 1，頁 818-819。

<sup>3</sup> 菅野和夫，同註 1，頁 821-822。

<sup>4</sup> 關於此部分的討論，請參見菅野和夫，同註 1，頁 829-833。

事業進行爭議行為時，勞調法首要強調之程序處理原則，即為自主性解決。政府期許勞資關係當事人盡最大之誠意努力解決紛爭，開啟處理程序。政府所扮演之角色，僅止於提供助力，而非妨礙當事人自主性解決之努力或免除其責任(勞調法第 2 條至 4 條)。因此，政府並不會積極介入勞資紛爭，須由勞工、工會或雇主盡速向勞動委員會或都道府縣知事提出申請(同法第 9 條)。

當罷工等爭議行為發生時，勞動委員會所進行的調整程序，包括斡旋、調解、仲裁等三項程序。其中斡旋是一種簡便並具有彈性的程序，由斡旋員介入當事人間協商，以促進當事人間對話，進而解決紛爭，斡旋員可以提出斡旋案解決，也可以不作出提案，重點在於促進當事人間之溝通(同法第 10 條以下)。而調解是由公益、勞方、資方三方所組成的調解委員會在聽取當事人雙方的意見之後，作成調解案，並勸告雙方接受，以謀求解決的程序(同法第 17 條以下)。仲裁則是透過仲裁委員會作成對於爭議當事人雙方具有拘束力的仲裁決定來解決爭議之程序(同法第 29 條以下)。以下針對三種程序詳述之。

### 1. 斡旋

斡旋程序得僅由一方申請即開始進行，是爭議調整程序中最簡單、最具機動性者，且亦有爭點之認定、提示出解決方式等有效措施，對於爭議調整有相當大的幫助，在實務上較常受到使用。

程序由斡旋員之指名開始。斡旋員自勞動委員會事先製作之名簿中選任之，實務上多具有勞動委員會委員身份，且亦多由資方委員、勞方委員與公益委員三方組成。選任斡旋員中一人擔任會長，基於當事人雙方或一方之申請而進行，或經由勞動委員會會長之職權而發動<sup>5</sup>。程序之進行多由當事人一方申請而開啟，法律上並未規定另一方負有須參加斡旋之義務；故若另一方不參加，則斡旋程序於指定斡旋員後就此終結。不過，當事人多願意參加斡旋程序。相對地，由勞動委員會會長所發動之斡旋反而較少出現，常僅限於醫院或私有鐵路事業之公益事業勞動爭議。

關於爭議之解決，斡旋員聽取雙方意見做出結果，當事人得選擇是否接受；若斡旋員認為已經無法期許協助解決該爭議時，亦可選擇中斷程序，並向勞動委員會報告事件之要點(同法第 14 條)。

---

<sup>5</sup> 縱然當事人確有申請，惟勞動委員會會長認其情形係不須進行斡旋、或斡旋不適當者，亦得不開始斡旋程序(勞動委員會規則第 65 條第 2 項)。

## 2.調解

調解，一般而言，可由當事人雙方申請、或當事人雙方或一方基於勞動協約為申請開始啟動（勞調法第 18 條第 1、2 款）。而對於公益事業，考量其具有特殊性，因此公益事業事件中當事人一方之申請、或勞動委員會依職權、或其他厚生勞動大臣或都道府縣知事於顯著生損害於公益之事件時為請求，也會啟動調解（同法第 18 條第 3、4、5 款）。

調整委員會訂立日期，請當事人出席表達意見（同法第 24 條）。與斡旋同樣地，當事人得自由選擇是否接受調整委員會之結果勸告。調整委員會之任務在關係當事人對調解案回覆時結束，委員會需以書面將調解經過報告會長（勞動委員會規則第 75 條）。除非有不得已之事由，否則調解委員會不得中斷程序（同規則第 74 條）。

實務上當事人利用調解程序之比例，約佔總件數之百分之二左右。此係由於調解不論從程序之開啟、調解委員之構成、程序之進行、解決案之作成等方面觀之，比起斡旋更為公式化、謹慎，相較之下斡旋較為簡易且亦能收同樣之效，也因此調解並無特別有利於當事人申請之特色，故當事人鮮少選擇此一程序。

## 3.仲裁

仲裁程序乃因當事人雙方之申請，或當事人雙方或一方基於勞動協約之申請而開啟（勞調法第 30 條）。仲裁委員會由三人委員即可組成，依據當事人之選定外，尚須獲得勞動委員會會長之指名。（同法第 31 條）。仲裁會議中，除委員外，出席並表達意見者須經過委員同意（同法第 31 條之 5）。

仲裁協定與勞動協約具有同一效力（同法第 34 條），當事人雙方當然沒有選擇是否接受之權利，此亦為仲裁與斡旋、調整最大之不同；也因為此一效力，使得當事人多於爭議調整避免申請仲裁，以防自身被不利之仲裁結果所拘束。實務上僅有不到總調整件數百分之一進行仲裁程序。

## 4.緊急調整

此外，在一定條件之下，對於爭議行為設有緊急調整制度（勞調法第 35 條之 2 至第 35 條之 5）。該制度是內閣總理大臣在下列條件之下，聽取中央勞動委員會之意見後作出決定：

(1)事件與公益事業有關、或規模甚大、或關乎特別事業；

(2)因此依其爭議行為停止該事業時，顯著害及國民經濟之運行，且認有危害國民生活之情事者；

(3)此疑慮現實上存在。

緊急調整之決定發布後，50 日之內爭議行為受到禁止，此段時間中央勞動委員會會盡力解決紛爭。

### (三) 不當勞動行為裁決程序

日本對於不當勞動行為之救濟，勞動組合法所預定的救濟方式，是透過勞動委員會進行行政救濟。不過，勞組法第 7 條所規定的不當勞動行為發生時，當事人直接向法院提起民事訴訟請求救濟並沒有受到禁止。因此，在日本有關不當勞動行為之救濟，存在著透過勞動委員會來救濟的行政救濟與直接向法院提起民事訴訟的司法救濟兩種方式。不過，司法救濟之方式，並沒有像行政救濟一樣有特別的程序與救濟方法，其所採行的程序乃是通常的民事訴訟程序，只不過其原因與主張的內容是不當勞動行為而已。以下，僅針對行政救濟之方式進行說明。

#### 1.救濟程序

當不當勞動行為發生時，勞工或工會可向勞動委員會申請救濟<sup>6</sup>。救濟的申請，原則上是向都道府縣勞動委員會以書面或口頭申請(勞動委員會規則第 32 條)，不過與全國重要問題有關的事件，則由中央勞動委員會管轄(勞組法施行令第 27 條)。

勞動委員會於受理不當勞動行為救濟的申請後，應立即調查，於有必要時，應進行審問(勞組法第 27 條第 1 項)。其程序是依照中央勞動委員會所制定的勞動委員會規則來進行(勞組法第 26 條第 1 項)。調查與審問由負責擔任的公益委員為中心進行，但勞方委員及資方委員也可參與(勞組法第 24 條第 1 項)。此外，在審查過程中，勞動委員會隨時都可以勸告當事人和解(勞組法第 27 條之 14)，實際上透過和解終結程序的情形也不少。

#### 2.救濟內容

審問終了後，由會長召開公益委員會議進行合議(勞動委員會規則第 42 條第

---

<sup>6</sup> 2004 年勞動組合法修法以前，日本不當勞動行為救濟程序之中文詳細檢討，可參見邱駿彥，勞資爭議處理法草案中「裁決制度」之考察—以日本制度之經驗為借鏡，華岡法粹，第 29 期，頁 125-144，2003 年 3 月。2004 年勞動組合法的修法情形，可參見拙作，概論二〇〇四年日本勞動組合法中關於不當勞動行為制度之修正，政大法學評論，第 107 期，頁 229-269，2009 年 2 月。

1 項)。合議主要是以事實認定、法律之適用、救濟命令的主文之確定為中心來進行。公益委員會議召開時，可先邀請曾參與審問程序之勞方委員及資方委員出席，聽取其意見後再合議(勞組法第 27 條之 12 第 2 項、勞動委員會規則第 42 條第 2 項)。

勞動委員會認定申請事實的全部或一部有理由時，應發出「同意與申請人的請求有關的救濟之全部或一部」的命令；反之，申請之事實全部或一部無理由時，應發全部或一部之駁回命令(勞組法第 27 條之 12 第 1 項)。不過，由於救濟之內容與方法，法律並無明確規定，故救濟命令的內容，從過去就被認為勞動委員會有裁量權。不過，其裁量權的行使，法院判決指出：「並不是無限制，存在著從其旨趣與目的而來的界限，且救濟命令持有對於不當勞動行為被害加以救濟的性質」<sup>7</sup>。此所謂的旨趣與目的，學者指出應該是判決文所指「回復與確保正常的勞資關係」<sup>8</sup>。

在救濟命令的內容上，勞動委員會也按照具體的案件之不同，考慮將來的勞資關係發布適當的救濟命令。例如，對於不利益待遇之案件發布回復原職之命令以及雇主應支付自解僱起至回復原職時之工資相當額(日文稱作バックペイ)。對於拒絕團體協商，發布對於一定事項須誠信地進行團體協商之命令。對於支配介入以行為禁止或結果排除為內容，有時也會發布謝罪文的揭示命令。

### 3.不服申請與救濟命令的強制履行

#### (1)不服申請

對於都道府縣勞動委員會所作之命令有不服時，當事人可提起再審查申請或提起行政訴訟。具體而言，雇主、勞工或工會對於都道府縣勞動委員會所作之命令有不服時，在命令交付後 15 日內，得向中央勞動委員會提起再審查(勞組法第 27 條之 15)。再審查之程序，則在不違反其性質之範圍內，準用初審之程序(勞組法第 27 條之 17、勞動委員會規則第 56 條第 1 項)。

由於都道府縣勞動委員會所作之命令(駁回命令或救濟命令)為行政處分的一種，因此不服都道府縣勞動委員會所作成之命令時，可向法院提起行政訴訟法上的撤銷之訴(勞組法第 27 條之 19)。對於中央勞動委員會所為之命令，如有不服，當事人亦可向法院提起行政訴訟。

---

<sup>7</sup> 第二鳩タクシー事件・最大判昭和 52 年 2 月 23 日民集 31 卷 1 號頁 93。

<sup>8</sup> 山川隆一，不當労働行為争訟法の研究，頁 151，1990 年 7 月。

此外，由於當雇主提起撤銷訴訟，至判決確定為止，通常需要相當之期間，救濟上會受到延遲。因此，規定雇主對都道府縣勞委或中勞委所作之命令，提起撤銷之訴時，管轄法院根據該勞動委員會之申請，得命令雇主於判決確定前履行該勞動委員會命令之全部或一部，此制度被稱為緊急命令(勞組法第 27 條之 20)。違反緊急命令者，處以罰鍰(勞組法第 32 條)。

## (2)強制手段

為確保救濟命令的效果，當雇主有不履行的情形時，勞動組合法規定對此可加以制裁。首先，雇主對勞動委員會所作命令，30 日以內未提起行政訴訟時，命令便確定(勞組法 27 條之 13 第 1 項)。雇主不遵從此已確定的命令處 50 萬日圓以下罰鍰，若該命令是命令當事人為一定行為時(例如，團體協商應諾命令)，從命令日之隔日起算，不履行超過 5 日時，按其超過日數每 1 日為 10 萬元加算金額(勞組法第 32 條)。

其次，對於勞動委員會的救濟命令提起行政訴訟，若救濟命令的全部或一部受到法院的確定判決支持時，違反該命令者，處 1 年以下徒刑或 100 萬日圓以下罰金或者兩項都罰(勞組法第 28 條)。此種情形，並非處以罰鍰，而是處以刑罰，這是因為對於法院確定判決所支持之救濟命令的違反，被認為是比較惡質的行為<sup>9</sup>。

## 二、公部門勞資爭議處理機制

### (一)勞資爭議處理

#### 1.非現業國家公務員

目前一般職國家公務員的勞動基本權受有下列限制。首先，在團結權部分，除警察職員、海上保安廳職員、刑事設施職員的團結權是被禁止外，其餘人員，團結權原則上受到保障，可以籌組職員團體(國公法第 108 條之 2)。其次，在進行團體協商時，協商事項也受到限制(同法第 108 條之 5 第 2 項、第 3 項)。再者，爭議行為一律被禁止(同法第 98 條)。

不過，為了填補上述對於勞動基本權之限制，在人事院也設有特別制度。在薪酬的部分，有勸告制度(同法第 28 條)，基於此勸告，薪酬相關法規會受到修改(同法第 63 條)。另外設有對於勤務條件可向人事院要求採取適當措施之制度

<sup>9</sup> 東京大学労働法研究会，注釈労働組合法（下巻），頁 1090，1982 年 12 月。

(同法第 86 條)

## 2.非現業地方公務員

目前一般職的地方公務員，在團結權部分，除警察職員及消防職員的團結權被禁止(地公法第 52 條第 5 項)外，其餘人員之外的職員可組成職員團體(同法第 52 條第 3 項)。

團體協商權部分，向人事委員會登錄的職員團體，可向地方公共團體當局進行團體協商，惟無團體協約締結權限(同法第 55 條第 2 項、第 3 項)。此外，爭議行為一律受到禁止 (同法第 37 條)。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，薪酬的部分，有勸告制度(同法第 26 條)。並且設有對於勤務條件可向人事委員會要求採取適當措施之制度(同法第 46 條)。

## 3.現業國家公務員

現業國家公務員依據獨行勞法第 4 條規定，其團結權受到承認，可籌組工會。

依據獨行勞法第 8 條規定，可進行團體協商，惟有關於獨立行政法人管理營運事項，不能成為協商事項。

爭議行為依據獨行勞法第 17 條規定，也是一律禁止，違反者，會被解僱(獨行勞法第 18 條)，並無刑罰規定。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，當獨立行政法人與職員產生紛爭時，規定有斡旋、調停、仲裁等程序，若紛爭經過斡旋或調停 2 個月也不能解決時，可一方申請強制仲裁(同法第 33 條)。

關於仲裁部分，有以下特徵。1.強制仲裁；2.雙方對於仲裁裁定的服從義務；3.政府對於仲裁裁定實施的努力義務。

首先，中央勞動委員會對於進行斡旋或調停的事件，認為有進行仲裁的必要時，可作為仲裁的事由(獨行勞法第 33 條第 4 款、第 5 款)，移交仲裁<sup>10</sup>。

其次，對於中央勞動委員會的仲裁決定，當事人雙方都須服從(獨行勞法第 35 條第 1 項)。

再者，關於特定獨立行政法人與其職員間之紛爭，政府對於仲裁裁定的實施

---

<sup>10</sup> 過去依據公共企業體勞動關係法，係由公共企業體等勞動委員會來處理，後來 1987 年同法變成國營企業勞動關係法，勞動委員會也改名為國營企業勞動委員會。國營企業勞動委員會於 1988 年 10 月統合入中央勞動委員會。關於此點，請參見菅野和夫，同註 1，頁 816。

結果，只要對於其事務及事業無顯著障礙，應該盡可能努力(獨行勞法第 35 條第 2 項)。

#### 4.現業地方公務員

現業國家公務員依據地公勞法第 5 條規定，其團結權受到承認，可籌組工會。

依據地公勞法第 7 條規定，可進行團體協商，惟有關於地方公營企業管理營運事項，不能成為協商事項。

爭議行為依據地公勞法第 11 條規定，也是一律禁止，違反者，會被解僱(地公勞法第 12 條)，並無刑罰規定。

為了填補上述對於勞動基本權之限制，當地方公營企業與職員產生紛爭時，規定有斡旋、調停、仲裁等程序，若紛爭經過斡旋或調停 2 個月也不能解決時，可一方申請強制仲裁(同法第 15 條)。

#### (二) 不當勞動行為部分

現業國家公務員與地方公務員，因為適用勞動組合法，所以有適用不當勞動行為制度。

特定獨立行政法人所生不當勞動行為事件，由中央勞動委員會專屬管轄。申請窗口在中央勞動委員會各地方的辦公室。進程序，原則上與民間機構所生不當勞動行為處理程序幾乎相同。不過，在審問之前，會由配署各地的地方調整公益委員進行調查<sup>11</sup>。

非現業國家公務員與非現業地方公務員，有類似不利益待遇之規定。依據國公法第 108 條之 2 規定，不因職員為職員團體的成員、打算籌組或加入職員團體、或因為從事職員團體之正當行為而受有不利益待遇。非現業地方公務員於地方法第 56 條也有相同意旨之規定。不過，上述規定，並無規定特別救濟程序。此外，對於非現業國家公務員與地方公務員，並無支配介入或特別不利益待遇之規定。

### 第四節 過去修正草案之改革方向

2008 年 7 月國家公務員制度改革基本法成立。2010 年勞使關係制度檢討委員會，發表「朝向自律勞資關係制度之措施」之報告書<sup>12</sup>。日本國家公務員制度

<sup>11</sup> 關於此點請參見中央労働委員会事務局，労働委員会，該資料可在下列網址閱覽，<http://www.mhlw.go.jp/churoi/pdf/leaflet.pdf> (2014 年 11 月 22 日)。

<sup>12</sup> 勞使關係制度檢討委員會，自立的勞使關係の措置に向けて，該資料可在下列網址閱覽，<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kentou/houkokusyo.pdf> (2014 年 11 月 22 日)。對於報告書的介紹與討論，請參見大塚実，国家公務員制度改革と紛争処理等について，勞委勞協，658 號，頁 14-38，2011 年 2 月；

改革推進會議，於 2011 年 4 月公布「國家公務員制度改革基本法之改革全體像」，並且在國家公務員改革四法案中，提出國家公務員勞動關係法律案<sup>13</sup>。同月，總務省也公布「關於地方公務員勞資關係制度之基本想法」，並進行法案的擬定。

此外，2012 年 11 月政府向第 181 次國會提出地方公務員法修正案與地方公務員勞動關係法案<sup>14</sup>，不過隨後因為眾議院解散，因此法案成廢案。

國家公務員勞動關係法律案，除總則及雜項之外，主要由五個章節所構成。第二章為工會、第三章為團體協商、第四章為團體協約、第五章為不當勞動行為事件、第六章為斡旋、調停及仲裁等內容。同法案中，較大的變動，首先，在於承認非現業國家公務員有團體協約締結權，並且對於團體協商事項、程序、效力等進行規定，且預計廢止人事院勸告制度。其次，職員團體稱為工會，適用不當勞動行為制度，換言之，對於不當勞動行為事件可向中央勞動委員會申請救濟。再者，對於勞資爭議，預計由中央勞動委員會來進行斡旋、調停與仲裁<sup>15</sup>。

2012 年 11 月政府向第 181 次國會提出地方公務員法修正案與地方公務員勞動關係法案，不過隨後因為眾議院解散，因此法案成廢案。地方公務員勞動關係法案內容上主要以國家公務員勞動關係法律案為基準。此外，在定位上，地方公務員勞動關係法，是地方公務員修正案的特別法。在內容上，主要也是由五個章節所構成。第二章為工會、第三章為團體協商、第四章為團體協約、第五章為不當勞動行為事件、第六章為斡旋、調停及仲裁等內容。在紛爭的處理上，職員團體稱為工會，適用不當勞動行為制度。再者，對於勞資爭議，可向都道府縣勞動委員會來申請斡旋、調停與仲裁。

由於如同上述，地方公務員勞動關係法案內容上主要以國家公務員勞動關係法律案為基準<sup>16</sup>，在討論上又以國家公務員的部分討論較多。故以下針對國家公務員的部分說明之。

---

島田陽一，公務員制度改革と公務員の紛争処理制度，勞委勞協，654 號，頁 23-35，2010 年 10 月。

<sup>13</sup> 相關法律案，可在內閣府下列網頁閱覽，<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/> (2014 年 11 月 22 日)。另外，改革背景等相關討論，請參見岡田真理子，公務員の労働基本権問題，和歌山大学経済学会研究年報，14 號，頁 255-267，2010 年。

<sup>14</sup> 相關法律案，可在總務省下列網頁查詢，[http://www.soumu.go.jp/menu\\_hourei/k\\_houan.html](http://www.soumu.go.jp/menu_hourei/k_houan.html) (2014 年 11 月 22 日)。

<sup>15</sup> 關於此點，請參見荒木尚志等，(座談會)転機を迎える国家公務員労働関係法制，ジュリスト，1435 號，頁 8-9，2011 年 12 月；和田肇，同註 8，頁 6-7。

<sup>16</sup> 關於地方公務員勞動關係法案的討論，請參見小川正，地方公務員の労働関係に関する法律案」の内容と課題(上)，自治総研，411 號，頁 1-26，2013 年 1 月；小川正，地方公務員の労働関係に関する法律案」の内容と課題(下)，自治総研，412 號，頁 1-23，2013 年 2 月。

## 一、團體協商

草案中，關於團體協商或團體協約部分，主要是以獨行勞法之規定為參考。有下列規定，值得留意。

### (一) 作為團體協商主體的工會

草案中，禁止無正當理由拒絕受認證的工會所提出的團體協商。因此，只有受認證得工會才受到不當勞動行為制度中關於團體協商之保障。在草案第 5 條中，有對於認證程序進行規定。概略言之，工會必須依據中央勞動委員會規則所定規定，填寫申請書及備妥相關資料提出認證(草案第 5 條第 1 項)；程序上必須得到工會會員透過直接或秘密投票過半數同意，且職員必須占工會會員半數以上(同條第 4 項)。關於職員必須占工會會員半數以上之要件，學者指出應該是為確保公務員工會的獨自性，不過也可以說對於組織活動的自由進行干涉<sup>17</sup>。

### (二) 禁止無正當理由拒絕團體協商

草案第 9 條第 2 款規定，禁止無正當理由拒絕與受到認證的工會進行團體協商。與勞動組合法相比有下列幾項重要相異之處。

首先，對於協商事項訂有規定。草案第 10 條第 1 項對於協商事項訂有下列五類：1.有關職員的俸給、給與、勤務時間、休息、例假日以及休假等事項；2.有關職員的升職、降職、轉職、停職、免職以及懲戒基準等事項；3.有關職員的保健、安全維持及災害補償等事項；4.除前三款以外之有關勞動條件事項；5.關於團體協商程序及其他工會與當局間勞資關係事項。另外，草案第 10 條第 2 項則規定，關於國家事務的管理與營運事項並非團體協商之事項。

其次，對於團體協商程序也訂有規定。草案第 12 條第 1 項規定對於參加人數、議題、時間、場所等協商程序於事前進行決定，也於第 2 項規定得指名幹部以外人員進行協商。

### (三) 團體協約

團體協商的結果，如果合意的話，得締結團體協約。按照各個協商事項，對於得締結團體協約之當局(負責的機關)也進行規定(同草案第 14 條第 1 項)。不過，對於協約的締結，也訂有限制規定。例如，國家公務員法、檢察廳法、及外

<sup>17</sup> 關於此點，請參見道幸哲也，國家公務員労働關係法案の団交・協約規定：どこが自律的か，法律時報，84 期 2 號，頁 26，2012 年 2 月。

交公務員法的修改、廢止等事項，不得締結(同草案第 13 條)。且法律、政令的成立等，須先得到內閣的承認(同草案第 14 條第 2 項)。

其次，團體協約的效力上，並未賦與規範性效力，僅規定各當局須按協商事項採取一定的措施(同草案第 17 條)。例如，按照合意的內容，內閣為適切反映團體協約之內容，須儘速向國會提出必要的法律案(同草案第 17 條第 1 項)，或者對於必要的政令或省令進行修正(同條第 2 項、第 3 項)，若不須上述程序者，則儘速對於勤務條件內容進行變更或採取必要的措施(同條第 4 項、第 5 項)。

此外，在法律的修正上，如果提出法律修正案，未在該國會的會期中成為法律的話，該團體協約失其效力(同草案第 18 條第 1 項第 1 款)。另外，法律修正案如果被修正，而成為法律的話，團體協約在與該法律相抵觸的部分，失其效力(同草案第 18 條第 2 項)。學者指出，此部分應該是因為在協約實施過程中，承認國家有一定的裁量權限，並且力求與國會的權限進行調整<sup>18</sup>。

## 二、不當勞動行為

國公勞法草案中，較大的變動之一，便是導入不當勞動行為制度。目前，非現業國家公務員，依據國公法第 108 條之 2 規定，有類似不利益待遇的規定。此次草案中，在不利益待遇的禁止之外，新增禁止無正當理由拒絕團體協商、禁止對於工會支配介入、以及禁止因為參與不當勞動行為審查提出證言而受到不利益待遇。

不過，值得留意者，在所新增不當勞動行為規定中，有幾點與民間的不當勞動行為規定不同<sup>19</sup>。

首先，在草案第 9 條第 1 款中有新增「不得以不加入工會或脫離工會作為職員任免的條件」。在此規定之下，任用也成為不利益待遇的適用對象。

其次，草案第 19 條第 1 項第 1 款中，對於可以申請不當勞動行為救濟的職員，規定：「包含因為加入工會或打算加工會或是不打算脫離工會為由，而不被採用為職員者」。在此規定之下，若因不當勞動行為而未被採用時，也被認為是可以進行救濟。

再者，無正當理由拒絕團體協商之規定，僅針對受到認證之工會，此部分也與民間的不當勞動行為規定不同。

---

<sup>18</sup> 關於此點，請參見道幸哲也，同註 26，頁 28-29。

<sup>19</sup> 關於此點，也請參見荒木尚志等，同註 24，頁 25-26。

### 三、勞資爭議處理

勞資爭議的斡旋、調停、仲裁，在國家公務員的部分，全部由中央勞動委員會來處理。大部分規定與獨行勞法之規定類似。特別是斡旋與調整可以說是相同，仲裁時，依據草案第 40 條規定，可由負責國家公務員的公益委員全部、或由會長指名 3 人或 5 人來擔任，在人員的組成上與獨行勞法第 34 條所規定全部或指名 3 人略有些不同。

此外，另外值得留意者乃仲裁裁定的效力。在團體協商締結時，如同前面所述，國家會有作為義務，而仲裁裁定作成後，國家只有努力義務。此部分，主要是沿襲獨行勞法之規定，但有學者批評若僅是努力規定，在理論上是否還可稱為仲裁，存有疑問。學者進一步提及，此部分或許是因為團體協約是包含政府雙方合意，而仲裁的話，尚不能說政府有合意，因此在設計不同<sup>20</sup>。

### 第五節 小結

日本對於公務員的勞動關係，目前在規範上，按照是非現業公務員，還是現業公務員以及獨立行政法人的職員之地位，法規範在處理上也有所不同。概略言之，現業公務員、特定獨立行政法人的職員，爭議行為被禁止，團體協商權或團體協約締結權被承認，在法規沒有特別限制下承認有勞動組合法的適用。非現業公務員，爭議行為被全面禁止，並不否認有團體協商權，但不認為有團體協約締結權。且對於非現業公務員中，警察、海上保安廳、刑事設施、消防職員等人員，不承認其有團結權。

在勞資爭議處理上，對於非現業國家公務員，因為如同上述對於團體協商締結權，以及爭議權之限制，故作為代償措施，設有人事院勸告制度。對於現業國家公務員，因為其爭議權受到限制，故依據獨行勞法第 33 條之規定，為了填補上述對於勞動基本權之限制，當獨立行政法人與職員產生紛爭時，規定有斡旋、調停、仲裁等程序，若紛爭經過斡旋或調停 2 個月也不能解決時，可一方申請強制仲裁(同法第 33 條)。

近年來，在一連串的公務員改革中，日本曾提出國家公務員勞動關係法律案與地方公務員勞動關係法案。以國家公務員勞動關係法律案而言，較大的變動，

---

<sup>20</sup> 關於此點，請參見荒木尚志等，同註 24，頁 26-27。另外，關於草案中勞資爭議處理機制之討論，也請參見清水敏，紛爭調整、代償措置および爭議行為の禁止，法律時報，第 1043 號，頁 36-42，2012 年 2 月。

首先，在於承認非現業國家公務員有團體協約締結權，並且對於團體協商事項、程序、效力等進行規定，且預計廢止人事院勸告制度。其次，職員團體稱為工會，適用不當勞動行為制度，換言之，對於不當勞動行為事件可向中央勞動委員會申請救濟。再者，對於勞資爭議，預計由中央勞動委員會來進行斡旋、調停與仲裁。這些法律案，雖然最後未能真正成立，惟相關討論，應該也值得我國留意與參考。

## 第八章 英國公部門之勞資爭議處理機制

### 第一節 前言

勞動契約關係為勞工與其雇主基於契約所建立的不平等關係。個別勞工雖然並非雇主的奴僕，但是勞動契約的締結恆使勞工將其勞動力在約定的勞務給付時間內置於雇主的支配之下，為雇主提供服務。勞工在此關係下雖然非雇主所擁有，但是由於勞工與其勞動力不可分離，故而在勞動契約存續期間，約定工作時間內，只要法律未禁止或約制，勞工其實將其自由出賣予雇主供其驅使。即使是勞工具備專業能力而在勞務給付上有專業自主的權限，其勞務給付亦以不違反雇主的利益或意識為前提，否則雇主即得予懲戒或解僱。此種不平等的關係不僅存在於私部門，於公部門亦有適用，只是公部門雇主可能因其受僱人的身份受到法律的保障或是其行為受到國會、輿論的監督，而較有所忌憚。因此勞動契約關係根本上為雇主操控受僱人的關係。而由於雇主在經濟、社會、政治上掌握遠非個別勞工所能相比的資源，因此勞工的處境更而為不利。惟若勞工能夠團結，而法律亦容許勞工團結自助自救，給予工會能夠與雇主平等談判協商的空間，並能夠對雇主施以壓力，則勞雇雙方不再不平等，此時才有較活躍的勞資關係可言。然而，通常工會在勞資關係上的角色通常只是協助會員參與勞動條件的決定，而非介入雇主事業日常的經營。不過若工會的會員在勞務給付過程中遭受不平等的待遇，或雇主對工會會員有違法的情事，則工會亦有介入的空間。除此之外事業內部的經營、管理則只有在雇主或管理階層容許下，工會才得參與決定。簡言之，勞動契約關係恆為雇主處在優勢地位，控制勞工勞務給付的互動關係，只有在有工會存在時，容許工會有限度的參與主要勞動條件的決定。

一個國家勞資關係的發展恆與其歷史背景、人文思想及經濟制度有關，此尤以公部門的勞資關係為然。蓋公部門勞資關係中的雇主即使不是國家，也是國家依據法律授與權力的團體或個人，公部門的雇主以何種態度來對待其所受僱之勞工及代表此類勞工的工會，對一國的勞資關係具有指標作用，也易成為私部門雇主模仿的對象。再者，在政黨政治的運作下，政黨與工會的歷史淵源、往來經驗及政黨所信奉的思想、主義，亦常左右其執政後對公部門受僱人及其所屬工會的態度。曾因遭遇工潮而垮臺的政黨不可避免的會對工會採取敵視、敬而遠之的態度；因工會支持而建立的政黨，財政收入及人力上必須仰賴工會贊助的政黨，則

當然的會對工會較為友善，甚至與工會間相互利用、各取所需。此外，執政黨所採取的經濟政策亦會對其勞資關係產生牽制作用。在資本主義的市場經濟制度下，國家多不敢任意提昇勞動條件致有損雇主的市場競爭力及獲利能力，進而對整體經濟局勢造成不利影響或降低投資意願。國家不僅主宰公部門的勞資關係，更因其對工會運動的態度及經驗，於形成政策後，透過法律的制定來引導雇主、受僱人暨其所屬工會的互動。

對於規範勞資關係的法律，有些國家（尤以大陸法系的國家為然）認為公部門的勞動契約關係在本質上與私部門者不同。公部門受僱人的權利受到公法的特別保障，其與國家間的關係屬於特別權力關係，非一般私法上的勞動契約關係所可比擬，因此有必要建立不同的法律制度來分別規範公部門及私部門的勞資關係，以適應不同的需求。相對地，英國法律大體而言並不刻意區分究竟受僱人是受僱於國家、其他公權力主體抑或私人，故未創設特別的法律體系針對公部門的受僱人及其所隸屬的工會加以規範。在多數的情形下，英國公、私部門的受僱人在規範勞資關係的法律上，受到相同的對待，享有同等的自由，不因為受僱人的身分、資格或雇主的地位而有差異。然而，在個別勞動契約關係上，由於公部門受僱人所處理者為國家事務，常負責推動國家政策與執行法律，其所負責任務的重要性難與私部門之受僱人相提併論，故法律不免因實際需要而予以特別對待。譬如公部門受僱人違反忠實、保守秘密的義務者，通常必須同時負民事及刑事責任；私部門受僱人違反此類義務時，則往往只有民事責任的問題。此種基於身分關係而做不同處置的作法，在英國規範勞資關係的法律上屬於少數特例，而非非常態情形。

英國未就公、私部門勞資關係的運作以不同法律規範的作法，實肇基於其傳統的法律思維。著名的學者 A V Dicey 認為「法治」(the rule of law) 具備有三種意義。第一，相對於獨斷權力，一般法律具備有絕對的優勢，其排除政府的獨斷、特權，甚至廣泛的裁量權...；個人除違反法律而受處罰外，不因其他原因而遭受制裁。第二，法治之意義在於法律之前人人平等，全部階級的人都受制於由普通法院審理的一般法律。此意味著沒有人的地位可以高於法律，政府官員與一般公民皆有義務遵守相同的法律，因此也沒有行政法院來審理人民對國家或公務員的訴訟。第三，憲法並非個人權利的來源，而是法院定義並保障個人權利的結果。簡言之，民事法律的基本原則是法院及國會用來決定王國及其職員地位的行為，

故憲法是一般法律的結果。<sup>1</sup>在此種保障基本人權及法律之前人人平等的思想基礎下，於勞資關係方面自然不容許國家任意以公部門勞資關係的一方為公行政主體或是藉著維護社會秩序、公共利益等理由，另外創設法律體制以與私部門勞資關係作區隔，進而干預、侵犯已為社會各階層及習慣法所普通接受的人民基本自由權利。<sup>2</sup>

由於英國公部門勞資關係的發展與工會運動萌芽以來政府與工會的運動有密切的關係，因此本章擬先就國家為雇主的歷史作一回顧，繼而描述公部門勞資關係具備的特徵。雖然英國並無一套特別的法律針對公部門勞資關係加以規範，惟因公部門的雇主較不受一般經濟法則的支配，且其任務常涉及國家利益，又受憲政體制的拘束，在組織架構上亦呈現官僚體系，因此也使得工會的發展及重視的議題明顯地與私部門的工會有相當的差異。

## 第二節 英國政府對公部門勞工政策之發展

國家具備雇主地位的趨勢與現代國家的發展息息相關，而英國在發展為現代國家過程中經歷了三項與公部門勞資關係有密切關係的變化。第一，國家在整個社會裏功能、角色的變遷，從早期國家功能只限於維護治安、國防、增進稅收、充裕國庫的「夜警」(nightwatchman) 國家，到現代積極規範國民各項活動並提供各種服務、措施的大有為政府。國家權力的擴張、功能的持續增加，自然必須擴大公部門的規模來因應新的局勢。第二，隨著民主政治的發展，對於國家行政體系的控制逐漸由君主轉為專業的行政部門。不過此種變革並未完全反應在法律上，雖然早在十九世紀英國王室即喪失對文官系統的控制，唯在名義上公務員仍為王室的僕人 (Crown Servants)，王室的特別權力仍是僱用公務員之權力的來源。第三，公部門僱傭性質的轉變，行政部門從早期由具特殊社會地位者 (貴族) 主宰的局勢，發展至由現代的受薪官僚來操縱、控制。此種公部門主事者暨結構的變動，當然亦助長新型態勞資關係的形成。茲就其歷史演進過程簡述如下：

### 一、十九世紀以前：官職的任命與王室的權力

---

<sup>1</sup> A V Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1885, reprinted in The Law of the Constitutional and Administrative Law (ed. ECS Wade), 10th ed., 1959; 另參 A W Bradley and K D Ewing, Constitutional and Administrative Law, 13<sup>th</sup> ed., Pearson Education Ltd., 2003, at p.93.

<sup>2</sup> 英國並無成文憲法，其憲法的組成包括習慣法 (判例)、學說理論、政治學原理、政治思想及國會的立法，這些法律、理論皆不得與民意脫節。我國所謂的「勞動三權」一辭則在英國幾乎不曾聽聞，但卻是在現實運作中具體實踐、促進之。

十九世紀以前的英國以王室的最高權威、國家在社會上扮演極有限的角色、行政體系建立在高級文官的任命及這些文官的權力為其特色。此一時期英國王室享有至高無上的權力，並負責國家主要的行政功能，即使對初創、尚未累積足夠經驗的國會亦能發揮其影響力。此種權力的存在與王室能夠任命其心腹擔任重要行政職務，及授與榮典、退休金、為公務訂立契約有密切關係。政府中的任何職位，不論是文官、陸軍或海軍官員的任命，王室所得賜與的薪金、退休金皆可被用來交換國會議員對政府施政的支持，並使這些議員可以再利用來照顧、收買其政治上的支持者。<sup>3</sup>

由於整個行政體系是建立在官位的授與上，政府施政效力不彰、浪費公帑及貪污腐弊的情形非常普遍，有些職務完全不具任何功能，有些任務則實際上可由低階、薪資較低微者來執行但是卻還是有人搶著做。即使官員薪水不高，但是卻時常可利用職權領取一些津貼或強索費用。實際上，公職已被當成得自由處置的財產，擔任公職者可再利用該職權來任命下屬，而由其親屬或支持者受益。<sup>4</sup>在公務員的管理上，十九世紀以前英國並無負責監督、管理公部門受僱者的專責機構，且各種職位間勞動條件的差異頗大，由於欠缺有效率的帳冊管理，財政收支的控制相當不易，貪腐詐欺於官僚體系中充斥。<sup>5</sup>

在地方行政上，則由法官負責維持治安。法官也是由王室任命，並得任意解僱之，其雖無給職卻可藉由執行職務賺取相當費用。此一時期的英國尚未區分行政與司法的功能，法官除了審理犯罪案件外，亦有維修道路、評定徵收稅款的功能。警政事務也是由法官負責，嚴重的脫序行為則委由軍隊處理。十八世紀時，法官對地方事務的權限達到高峰，除負責治安事務外，亦對地方收入、軍隊、商業活動、窮人的救濟、食物供給、薪資、物價等負管理的權責。也因為法官的任務眾多、需要額外的人力助其履行職務，其亦享有任命部屬的重要權力。

## 二、十九世紀：現代官僚體系的建立

影響本階段國家行政機能改變的因素，包括國家功能及角色的劇增及對國家行政機器的控制從由王室主導轉變成為由經選舉產生並對國會負責的政府承受。受薪、職位受保障並對政治採取中立態度的官僚體系亦在此時形成。

---

<sup>3</sup> D.L. Keir, *Constitutional History of Modern Britain 1485-1937*, 1943, 2<sup>nd</sup>.ed., at P.327.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> H.R.G. Greaves, *The Civil Service in the Changing State*, London, George G. Harrap and Co., 1947, PP.11-13.

國家任務的擴張實源於 19 世紀的工業革命。工業革命後儘管政府在經濟上採取「放任政策」(laissez-faire policy)，但在水資源的提供、下水道衛生設施、治安、住宅供應、教育、公共衛生、安全標準等事務上卻有必要由中央政府統籌規劃以避免混亂。<sup>6</sup>唯實際負責執行該些任務者，則為地方政府。<sup>7</sup>在 1820 年到 1890 年間，地方政府的支出增加達五倍之多。十九世紀初期，地方政府最大筆的支出在於救濟貧窮，但是到了 1890 年左右，此項支出只占全部支出的百分之十二，其餘的經費都花費在道路、公共衛生、住宅供應及教育事務上。<sup>8</sup>

在官僚的任命上，1830 年改革前，君主保有官員形式上的任命權，唯王室的影响力在此之前已呈現衰退。由於國會對政府預算具有審查、同意權，進而可以決定政府如何使用其稅收，因此內閣逐漸獨立於王室而取得自主性、一體性，首相取代君主成為政府的實際領導人。

國家角色的增加與行政控制焦點的改變導致國家官僚體系的改革。社會急劇的變遷使得行政必須更有效率，才能及時因應人民的期待；政府可能因選舉而產生政黨輪替，故必須建立具永久性、專業性且在政治上採取中立立場的文官制度。<sup>9</sup>然而，文官任命制度的改革並非一蹴即成。1853 年公布的 Northcote-Trevelyan 報告即建議公務員應透過公開考試的方式任命，且依據考核績效決定陞遷。公務員委員會 (Civil Service Commission) 於 1855 年設立，其目的在建立考選制度，唯部會首長仍保留指派人員參加考試的權力。一直到 1870 年，英國政府的多數部會才強制地以考試作為晉用人才的管道。<sup>10</sup>唯即使如此，考試制度仍偏袒中上階級，尤其是由牛津、劍橋大學畢業，學習古典文學者。執政者及中產階級人士，對於由中下階級人士擔任公職仍懷著敵視、戒懼的態度。<sup>11</sup>

相同的，在地方政府的層級上，轉型社會的需求亦導致舊有制度的瓦解。都市化使得行政機關面臨嶄新而嚴重的難題，為解決問題必須建立分工體系，並由支給薪俸的專家取代無償的業餘人士來管理。然而，對於新機關的設立及新功能的賦予及分配，卻欠缺整體的策略，也導致目前英國地方政府的結構相當複雜。

---

<sup>6</sup> D.L.Keir, *op. cit.*, at pp.365-371.

<sup>7</sup> G.K. Fry, *Statesmen in Disguise, The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1854-1966*, London, Macmillan, 1969, pp17, 18.

<sup>8</sup> *Ibid.*, P.N.

<sup>9</sup> Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy*, London, George Allen & Unwin, 1969, at p.18.

<sup>10</sup> 唯內政部 (Home Office) 與外交部 (Foreign Office) 仍舊不以考試作為人才選任的方式。

<sup>11</sup> G.K. Fry, *op.cit.* at p.46; H.R.G. Greaves, *op.cit.* at p.25.

同一時期，由於地方上的工商活動增加，工商職業人士要求地方政府必須注重其需求，故新設立的機關受制於較以往強勢的民主控制，逐漸地新設立機關的構成員也必須透過選舉產生。1835 年制定的「都市法人法」(Municipal Corporation Act 1835) 即對自治行政區的政府結構大力改革，並授與地方議會訂立次級法規及行使廣泛的行政功能。新設機關有權任命辦事員及會計、出納人員，而司法體系則與地方政府分割，轉歸中央主管。

### 三、二十世紀：社會福利國的興起與衰退

20 世紀初期，英國君主的權力已經極小化，而由國會代表國家主權，政府則透過對下議院 (House of Commons) 的控制而擁有極大的權限。尤其是第二次世界大戰以後，英國政府受凱恩斯學派 (Keynesian) 經濟學理論的影響，企圖以擴大政府支出來帶動經濟成長，同時建立「社會福利國家」。「全國醫療服務」(National Health Service)<sup>12</sup>於 1948 年成立，政府並陸續將煤礦開採、瓦斯、電力、公路貨運、航空、鐵路、鋼鐵、英格蘭銀行等事業國營化。英國政府在二次戰後積極介入經濟活動的措施，也使其成為國內最大的雇主。

在勞資關係上，從一次大戰結束到 1960 年代，英國政府以「模範雇主」(model good employer) 自居，企圖作民間企業的榜樣。集體協商制度早在 1919 年即成為決定公務員勞動條件的方法。從 1891 年至 1983 年間下議院陸續通過各種「公平薪資決議」(Fair Wages Resolutions)，規定政府部門在與民間締結契約時，應要求對方給付其受僱人公定價格的薪資。即使某些產業不在「公平薪資決議」的適用範圍 (如地方政府與衛生醫療當局)，唯不論哪一黨執政，都積極鼓勵這些產業實踐此類決議的內容。

二次戰後到 1979 年間，英國政府認為促進勞資關係穩定的最佳作法為集體協商。雖然資本與勞動力間有根本上的衝突，唯若資本的勢力能夠與有組織的勞動力相抗衡，即能達到穩定的平衡。在集體協商過程中，國家不扮演立法或行政的角色，而任由當事人自行決定協商的內容，此即所謂的「放任政策」(laissez-fair policy)<sup>13</sup>。對其受僱人，國家則鼓勵工會主義及集體協商。此種作法不祇適用於地方政府的受僱人及醫療人員，對於教師，更以法律規定其雇主有協商的義

---

<sup>12</sup> National Health Service Act 1946.

<sup>13</sup> Paul Davies and Mark Freedland, *Kahn-Freund's Labour and the Law*, 3rd.ed., London, Stevens, 1983.

務。<sup>14</sup>即使法律未為規定，國家亦運用其行政力量促進集體協商。至於勞資爭議行為，則以豁免民事責任的方式降低法院的干預。

1978 年 8 月至隔年 5 月，英國爆發一連串的工潮，造成一千三百五十萬工作日的損失。地方政府的受僱員工、醫療衛生人員、公務員、教育人員、道路維修工、自來水廠之受僱人等接連發動罷工、怠工、禁止加班等勞資爭議行為，抗議工黨政府的「薪資政策」(incomes policies)<sup>15</sup>，也為保守黨黨魁柴契爾夫人的上台鋪路。英國政府在柴契爾夫人的改革下以全然異於以往的態度來對待工會及勞資關係，尤其是在國家扮演雇主的角色一事上產生基本的變動。

從 20 世紀初到 1979 年間，國家具備雇主身分的重要功能之一在於為私部門的雇主創立典範，引導私部門雇主對其受僱人以同樣的包容態度維持勞資關係的穩定。此種考量使得英國政府自 1919 年起將集體協商制度引進公務員體系。第一次世界大戰後，在「惠特理委員會」(Whitley Committee)<sup>16</sup>的影響下，英國政府積極鼓勵某些產業設立全國性的產業聯合議會 (Joint Industrial Councils) 就工資進行協商。此種聯合議會的功能不限於針對勞動條件的談判，亦提供雇主獲取勞工實務經驗、知識的管道以促進其產業提昇，而勞資雙方亦可利用此一機制，交換有關技術訓練、教育、安全衛生、生產力及研發等與其產業之長程發展有密切相關的資訊、意見。為了推廣產業聯合議會，勞動部 (Ministry of Labour) 為新設的議會特別地擬定模範章程，並使其轄下的公務員協助此等議會的創設。

在英國政府支持下，1918 年後的三年間計有七十三個產業聯合議會設立運作。其中有些涵蓋地方政府及中央政府中各種不同等級及類型的受僱人。唯產業聯合議會設立的目的不在取代既存且運作良善的集體協商，而只是對無法自行發展集體協商機制的產業予以協助，故對於當時已有尚稱滿意之集體協商運作的產業，如工程業、鋼鐵製造業、造船業、棉紡織業等，此一制度的助益有限。而對於藉由產業聯合議會之助能夠嗣後發展出各該產業自有的集體協商環境者、因環

---

<sup>14</sup> Education Act 1944; Remuneration of Teacher Act 1965.

<sup>15</sup> 英國政府在六十及七十年代企圖以薪資評議政策來控制不斷惡化的通貨膨脹問題。所謂薪資政策即政府官員與工會代表協商，要求工會不得代其會員，向雇主要求超過政府鎖定目標的薪資調整比例，雇主亦不得擅自超越之。最初的薪資政策只有道德勸說的效果，唯嗣後改採取違反規定之雇主得加以處罰的措施。此一時期的罷工情形參 E. Wigham, *Strikes & the Government 1893 – 1981*, The MacMillan Press Ltd, London and Basingstoke, 1982 2nd ed., esp.pp. 202-207.

<sup>16</sup> 本委員會由英國政府於一九一六年任命，由國會議員 J.H. Whitley 擔任主席，其主要任務在於調查當時的勞雇關係，該委員會於一九一七至一九一八年間發表五篇報告書，對於英國勞資關係，尤其是以自願性機制就勞動條件進行協商的發展有深遠的影響。

境變遷致產業聯合議會已不符其需求者，或是產業因衰退而不再有協商必要者，則其已設立之產業聯合議會亦可能被廢止。故產業聯合議會的數量一直不穩定。1926年，其數量減至四十七個，1938年則更進一步縮減到四十五個，但是到了1960年，受到二次大戰期間建立機制解決勞資爭議的刺激，產業聯合議會又增加至兩百個左右。<sup>17</sup>簡言之，以集體協商來決定勞動條件及規範勞資關係為1979年以前英國歷任政府的主要勞動政策。

英國政府除了未限制公部門受僱人組織工會，並帶頭與其員工所屬之工會進行程度不一的集體協商外，更以其在採購物品及服務上的強大力量影響私部門的勞動條件。自1891年至1983年間，英國下議院通過一連串的「公平薪資決議」（Fair Wages Resolutions），要求政府在與私部門之雇主締結貨品供給或承攬契約時，應於契約中明定，他造必須以現時市場所接受的薪資水準給付其受僱人，亦即不許雇主以犧牲受僱人的勞動條件，作為競標政府採購案、工程發包案的利器。即使地方政府、醫療衛生當局不在「公平薪資決議」的適用範圍，但是歷任政府亦會要求各該主管機關不要違反國會的政策性宣示。除了要求供應商、承包商給付其受僱人的勞動條件不得低於同產業的一般標準外，地方政府亦運用其採購力促進私部門在性別、種族上的平權措施。雖然英國政府持續以集體協商制度作為提昇勞動條件、維持勞資關係穩定之方法，唯其成效不一。某些服務於地方政府或醫療體系的受僱人，其薪資低落的情況一直未有具體改善，而促進兩性平權、種族平等的作法，其成效亦不一致。不過在1979年以前，大體而言英國政府仍以身為「模範雇主」自居。

自保守黨於1979年上台後，英國政府的勞資政策產生重大變革。柴契爾夫人及其追隨者對於擁有廣大受僱人的干預型國家（interventionist state）意識型態有著極度的不信任。國家官僚體系被視為是欠缺效率及浪費資源的禍源。保守黨政府認為「自由市場」是最有效率的經濟原則，因此採取一些措施企圖使公部門亦須受市場法則的支配。此種思考模式強調個人主義（individualism），並拒絕集體的組織型態是保障勞工及促進勞資關係穩定的必要機制。在相信市場機制的影響下，英國政府的一些措施都是用來壓制勞資關係多元性（pluralism）所賴以支撐的結構，並移除國家官僚體制的特徵。

---

<sup>17</sup> J.G. Riddall, *The Law of Industrial Relations*, London, Butterworths, 1981, at p. 73.

上述意識型態最明顯而直接的表現，在於將傳統由公部門受僱人執行的事務改為由私部門來處理。例如，「地方政府法」(Local Government Act 1988)即要求地方政府將範圍相當廣泛的服務事業開放公開招標，由民間來執行。亦有建議將文官體系改由私部門來經營管理，<sup>18</sup>即使是看守所亦可由私部門負責管理。<sup>19</sup>此種擴大私部門角色及功能的政策經常伴隨著要為公部門勞動力「減肥」(slim down)的決心。柴契爾夫人領導下的政府，意圖在執政後五年內將文官規模減少百分之十四，<sup>20</sup>即使因實際需求導致受僱於醫療體系及地方政府的勞工持續增加，唯英國政府透過嚴格的預算控制，為其制定編算人員的上限。

對於性質上不適合移轉由民間參與的活動，保守黨政府則放棄過去歷任政府一直扮演「模範雇主」的功能，不再鼓勵公務員加入工會，甚至於1984年以「國家安全」為理由禁止服務於「政府通訊總部」(Government Communications Headquarters)(此為英國政府的情報搜集單位)的受僱人加入工會。對於中央政府無法直接控制的地方政府及全國醫療服務(National Health Service)，則積極鼓勵相關機構將非核心之事務委由民間外包。長久以來決定教師勞動條件的集體協商機制，於1987年被廢除，<sup>21</sup>政府並鼓勵公部門的雇主廢棄全國性的集體協商安排，倡導以獎勵個人生產計劃來迴避透過集體協商所共同同意的標準。

在削減工會力量的同時，保守黨政府亦採取措施，使公部門受僱人亦須受制於市場力量(market forces)的考驗。過去公部門勞工享有之相對性工作保障被減弱，政府要求公務員應仿效私部門勞工的彈性工作方式，採用部份工時、居家工作、季節性工作等方式以增加工作的彈性空間，<sup>22</sup>而這些工作的共同點在於增加工作的不安全感，使受僱人感覺到隨時有失業的危機。英國政府另一模仿市場機制的作法，在於將管理資源的權力下放給資深的高級公務員。例如早在1982年即對文官採取「財政管理的主動措施」(Financial Management Initiative)，藉以改善對預算支出的控制並增加各部會的責任。<sup>23</sup>同樣的，負責管理全國醫療服務

---

<sup>18</sup> Improving Management in Government: The Next Steps, London, HMSO, 1988.

<sup>19</sup> Private Sector Involvement in the Remand System, Cmnd 434 (1987-1988).

<sup>20</sup> Phil Beaumont and John Leopold, Public Sector Industrial Relations: Recent Development, Employee Relations 7 (1985), at p.5 英國政府多利用退休、調配職務、裁員、遇缺不補等方式達成降低公部門勞動力的目標。

<sup>21</sup> Teachers Pay and Condition Act 1987.

<sup>22</sup> Working Patterns: A Study Document by the Cabinet Office, Management and Personnel Office, 1987.

<sup>23</sup> 參 Geoffrey K. Fry, The Thatcher Government, The Financial Management Initiative, and the "New Civil Service", Public Administration 66, 1988, at p. 1.

的經理人也必須將支出控制在目標區域。教育改革法（Education Reform Act 1988）實施後，由地方政府代表、家長代表、教師代表及校長所共同組成的督導員（governors）來控制個別學校的預算，並得將許多負責管理的權力授予校長。雖然權力下放的目的之一在於增加資深公務員的個人責任，唯並不經常伴隨著授與其相對的權力，其結果是資深公務員介於部會首長與政府基層受僱人間兩面不討好，資深公務員的生涯繫於是否能達成政府所預設的目標，卻又同時要面對來自基層之改善勞動條件的壓力。唯透過權力下放措施，英國政府似成功的將勞資爭議侷限於一定的區域、場所，避免全國性的抗爭行動。

由於保守黨政府將公部門機關、事業視為一切欠缺效率、浪費資源、不負責任令受僱人予取予求的淵藪，為增加國庫收入並使公部門受僱人受到市場力量的約制，最釜底抽薪的作法莫過於將公營事業民營化。在 1979 年後的 19 年間，陸續有瓦斯、電力、鋼鐵、電信、煤礦及鐵路等產業被民營化，致服務於公部門的勞工由七百四十萬人減為五百萬人，減幅達三分之一。<sup>24</sup>同一時間內，越來越多公部門受僱人的勞動條件不再透過集體協商決定，而改由「薪資評議組織」（pay review bodies）依據廣泛的比較標準就薪資調整的幅度提出建議。在 1979 年以前，「薪資評議組織」主要是運用於醫師、牙醫師、軍隊及高所得之政府官員的勞動條件決定上；唯自 1979 年以後，該制度之運用則集中於與其雇主有薪資爭議，但其處境卻廣獲社會大眾同情的受僱人，企圖藉由薪資評議機制將薪資的決定去政治化。例如，護理人員與助產士即於 1983 年加入原為醫師、牙醫師所設的薪資評議組織。為教師薪資進行集體協商所設立的 Burnham Committees 在走過六十七個年頭後於 1986 年被廢止，並於 1991 年將教師的薪資決定納入薪資評議組織的架構下。在十三年間共有一百萬名受僱人的薪資不再透過集體協商為決定，而受薪資評議組織機能涵蓋者則增加達三分之二。<sup>25</sup>

在歷經近二十年的保守黨統治，英國的勞資關係產生巨幅的變化。傳統的集體協商制度沒落，<sup>26</sup>而由於工會運動的衰退、弱化、空洞化，造成階級權力的平衡往雇主傾斜。雖然 1980 年代初期及 1990 年間英國遭遇長期的經濟衰退可以對

---

<sup>24</sup> Labour Research Department, Public Sector Workforce, Fact Service 61: 25, June 24, 1999, at p.97.

<sup>25</sup> Labour Research Department, Pay Review Bodies Examined, Bargaining Report 115, March 1992, pp. 12-14; also, R. Bailey, Annual Review Article 1993: British Public Sector Industrial Relations, British Journal of Industrial Relations 32: 1, March 1994.

<sup>26</sup> Purcell 認為這段期間內集體規範體制的崩潰象徵機制性勞資關係的盡頭。參 John Purcell, The End of Institutional Industrial Relations, Political Quarterly 64: 1, Jan.-March 1993.

工會勢力的衰退及會員的流失提供解釋，唯此段時期英國勞資關係的重組不只限於削弱工會力量，整體的變化更隨著公共政策所引導的方向發展。<sup>27</sup>保守黨政府的經濟政策、勞動立法、行政管理政策及公部門的管理模式皆在工會力量的衰退過稱中產生相當的影響力，致使英國工會在其執政期間喪失六百萬名會員，而工會會員的人數佔全部勞動人口的比例亦降到百分之三十以下。<sup>28</sup>在集體協商方面，勞動條件受集體協商涵蓋的受僱人亦從 1984 年的百分之七十降到 1998 年的百分之四十；<sup>29</sup>同時時間內，公部門的工作場所受集體協商涵蓋的比例，亦從百分之九十四降至百分之六十三，唯此一比例仍較私部門服務業的百分之十四高出許多。<sup>30</sup>不過公、私部門取代集體協商的方式則有相當的差異，私部門集體協商制度的衰退多使經理人得片面決定勞動條件，<sup>31</sup>公部門則可能由中央政府、薪資評議組織或類似機制來決定之。

#### 四、二十一世紀新工黨及保守黨的勞資關係策略

1997 年 5 月上台的工黨政府儘管與工會有長遠的歷史淵源，<sup>32</sup>唯過去十八年中連續四次大選的失利及面對二十世紀末期英國政治、經濟及社會的變動，使得工黨視工會為其歷史的包袱。前述 1978 至 79 年間的一連串罷工事件，被解釋為工會與工黨關係過於緊密的結果，因此在一般選民及企業界的心中，終結兩者間的聯盟、勞動法扮演的角色、勞動市場的彈性化及促進完全就業，成為「新工黨」現代化的核心價值。<sup>33</sup>「對工會嚴格對待」(tough on the unions) 被視為是新工黨不可或缺的主要因素之一。<sup>34</sup>英國總工會的祕書長即曾經抱怨，於新工黨政府的

---

<sup>27</sup> N. Millward, Mark Stevens, David Smart, and W.R. Hawes, *Workplace Industrial Relations in Transition: The ED/ESRC/PSI/ACAS Surveys*, Aldershot, UK, Dartmouth, 1992, at p. 234.

<sup>28</sup> Keith Brook, *Trade Union Membership: Analysis of Data From the Autumn 2001 LFS*, Labour Market Trends, July 2002, at p. 343.

<sup>29</sup> Neil Millward, Alex Bryson, and John Forth, *All Change at Work? British Employment Relations, 1980–1998*, New York, Routledge, 2000, at p. 234.

<sup>30</sup> *Ibid.*, at p. 191.

<sup>31</sup> *Ibid.*, at p. 188; 在一九九八年，百分之七十二的私部門工作場所是由經理人單方決定勞動條件。

<sup>32</sup> 英國的工黨是於一九〇〇年在英國總工會 (Trades Union Congress 簡稱 TUC) 的支持下成立。至今工黨的財政收入仍有一大部分是來自工會會員透過政治基金 (political fund) 的捐助，此外工會會員在早期亦提供工黨人力上的協助，選舉時更是工黨的主要支持者。關於工會與工黨早期的關係，參 Henry Pelling, *A History of British Trade Unionism*, London, Penguin Books, 5th ed., 1992, Chapters 6、7.

<sup>33</sup> 一九七九年以後英國工黨內部為如何現代化以迎合選民需求曾有激烈的路線之爭。參 Colin Hay, *The Political Economy of New Labour*, Manchester, Manchester University Press, 1999; Eric Shaw, *The Labour Party since 1979: Crisis and Transformation*, New York, Routledge, 1994.

<sup>34</sup> Derek Draper, *Blair's Hundred Days*, London, Faber and Faber, 1997; 其他兩個因素為處理經濟問題必須有責任感及在歐洲的影響力。

早期，「工會只是象徵性的角色，工會的主要功能在於被用來突顯新工黨與工會不同的主張及作法。」<sup>35</sup>

新工黨承認國家在規範社會關係上的重要性，認為法律可以用來深化、加廣文化行為。布萊爾首相即指出：「我的志向在於改變職場的文化關係，並且反應出工作與家庭生活的新關係。一般人常認為法律架構的改變不能改變文化，但是法律的改變可反應出新的文化、加強文化的了解並支撐其發展。」<sup>36</sup>唯大體而言，在勞工政策與勞資關係上，新工黨與其前任的保守黨政府並無明顯差別。在 1997 年的競選期間，布萊爾即承諾 1980 年代國會通過的一些限制工會活動的立法將會保留，而其執政後所提出的立法將會使英國法律成為西方世界中對工會限制最嚴格者。<sup>37</sup>

新工黨勞資關係的構想是建立在一連串對於工作場所權力的角色，及勞動權利與經濟效率之關係的假設上。布萊爾不認為商業利益與勞工利益是彼此相對立，其將視野集中於管理階層與勞動力彼此間不再區隔之處，<sup>38</sup>工黨政府的任務在於以促進夥伴關係來替代勞雇關係衝突概念，<sup>39</sup>而法律的功能在於為受僱人建立正當且公平之基礎架構。新工黨認為，市場上公平與競爭是同時存在併立而行，彼此間不具衝突，因為「一個具競爭力且在持續成長的經濟體需要在職場上有公平及充滿機會的文化，以使英國能充分運用其子民的能力、天份。」<sup>40</sup>唯公平只位居次要地位，公平只是為了要助長競爭，對新工黨而言，規範勞動市場的目的在於促進效率與競爭，此點與其前任的保守黨政府並無二致。

由於新工黨將其執政的重心擺在經濟問題上，故其勞資關係機制的主要目的不再是矯正職場上權力的不平衡，而在於強調勞動者應運用其生產力及創造力以助長企業的競爭力與利潤。布萊爾認為，工會與企業應具創造力、前瞻性，而不應墨守成規，工會更應證明其能與管理階層共同為企業的利益奮鬥。勞工加入工會的動機不應只是為了恐懼變革或剝削，而是追求成功的決心；工會則應在競爭

---

<sup>35</sup> Per John Monks, quoted in Peter Riddell, Trade Unions Stuck with New Symbolic Role, Times, April 30, 1998.

<sup>36</sup> Forward to the Government white paper Fairness at Work, Department of Trade and Industry.

<sup>37</sup> Tony Blair, We Won't Look Back to the 1970s, Annual Review Article: New Labour's "Industrial Relations Settlement": The Third Way, British Journal of Industrial Relations 37: 2, June 1999.

<sup>38</sup> Tony Blair, speech at the TUC annual congresses, sept. 1997.

<sup>39</sup> Tony Blair, Forewords to Fairness at Work, London, Department of Trade and Industry, 1999.

<sup>40</sup> *Ibid.*

且變化迅速的世界裡提供勞工支持並使其能適應此種新情勢。<sup>41</sup>在此一政策下，集體協商不再是支撐勞資關係不可欠缺的機制，新工黨政府一再強調工會必須向雇主證明其存在的價值。工會的功能不再只限於為會員提供服務或保護其免於雇主之欺凌，更要協助企業提昇競爭力。至於個別勞工權益的保護則委由法律來執行。因此，新工黨下的法制對於勞工採取勞資爭議行為的能力仍沿襲保守黨的作法，予以高度的限制，唯對個別勞工則提供最基礎的權利保障。

新工黨刻意與工會保持距離主要表現在兩方面。第一，不像 1979 年以前的工黨政府不僅大力拔擢工運領導人進入內閣，且與主要工會領袖定期、不定期的在唐寧街十號首相官邸商議國事，新工黨政府中極少有工運份子入閣，也欠缺與工會溝通的正式管道，<sup>42</sup>工會只能透過領導人與政府首長私人間的情誼來影響政策。在提供勞動者基礎保護的法律制定上，新工黨企圖將政府的作為去政治化，立法前先尋求雇主與工會間的協議、共識，以躲避外界認為政府偏袒勞動者的口實。例如，在制定有關「工會承認」的立法過程中，政府即催促英國總工會與英國工業總會（Confederation of British Industry）談判出一協議，以使政府能透過立法予以執行。相同的，為實現其長久以來透過立法制定最低工資的承諾，政府設立一個代表雇主與勞工利益的「低工資委員會」「Low Pay Commission」來搜集並聽取證據，並就最低工資的額度提出建議。藉由勞資間在立法前取得協議或是歐盟「社會憲章」（Social Chapter）規範勞動市場的要求，使得新工黨的勞動立法取得正當性。因此，政府可以聲言並非為有組織勞工之利益而採取立法行動，而是因超越其控制範圍的廣範性協議而採的因應措施。唯現實中，對於透過勞資協商所形成的政策，新工黨政府常動用其否決權或予以修正，使其更符合雇主的利益。

對於公部門的勞資關係，新工黨較其前任的保守黨政府相對地比較不堅持意識型態上的考量。前述保守黨政府於 1984 年禁止受僱於「政府通訊總部」的勞工加入或組織工會，對於未退出工會的受僱人即予解僱；新工黨上臺後，一些被解僱者在工會同意簽署承諾不罷工的協議後，即被復職。嗣後英國政府更進一步解除不許該單位成立工會的禁令。相同的，保守黨時代對於雇主代工會扣除會費必須每三年以書面授權一次的要求，亦被工黨政府廢止。唯英國內政部仍堅持禁

---

<sup>41</sup> Tony Blair, speech at the TUC annual congresses, Sept. 1997.

<sup>42</sup> Paul Foot, Trade Union Castaways, Guardian, Nov. 30, 1998.

止監獄管理人員採取勞資爭議行為。在民營化方面，由於公部門中性質上能交由民間經營的服務或事業，已在保守黨執政期間民營化的所剩無幾，故工黨政府欠缺明顯的民營化對象。不過小規模的民營化對象，如皇家貨幣鑄造廠(Royal Mint)及航空監控系統的民營化，一直是政府的目標。即使是無法完全轉由民間經營的公部門，承續保守黨的理念，新工黨亦強調公、私部門的夥伴關係，企圖將可由民間經營、辦理的事務外包出去。倫敦地下鐵及醫院建築物的維修管理即其著例。因此，在就業安全上相對較有保障的公部門仍然繼續萎縮中。儘管公部門的工會力量較強，也較受到保障，但其維持受雇主承認的能力、完整代表勞工的權利，以及發動勞資爭議行為的力量，亦在民營化過程中受到高度衝擊。

新工黨政府亦延續保守黨的策略，企圖將私人企業所著重的效率與競爭力引用於公部門的受僱人，以致公服務部門工會面臨逐漸增加之市場型式的刺激及附隨而來的管理上改革。來自中央政府的改革壓力迫使經理人及受僱人皆要改變以往勞雇間互動的習慣。例如，將特定事務以強制招標方式委由民間外包，即使得該部門的受僱人受到市場的考驗，其提供的勞務、服務必須物超所值，否則可能工作不保。另外，採取「完整的績效評估」(Comprehensive Performance Assessment)使得地方政府得以將公共服務部門與其私部門的對手就成本與服務品質相互比較。在醫療衛生部門，工黨政府亦顯示其在社會福利供給上採取混合經濟的決心，亦即服務雖然仍由國庫支出來因應，但卻未必由公部門直接提供。更值得注意的是，為減輕國庫沉重的負擔，英國政府更提倡「私部門財政優先」(Private Financial Initiative)，由私部門的公司就資金挹注及公共服務設施，如新醫院及與學校興建有關的基礎結構之設計、建築、運作等事項透過競標方式與政府訂約。諸如此類措施都使公部門的工會暨受僱人暴露於市場機制下，迫使其必須面對充滿競爭、敵意的環境，以往公部門受僱人佔絕大優勢的工作保障亦受威脅。

在將不安全感帶進公部門職場的同時，新工黨亦欲將夥伴關係注入管理階層與受僱人之間，強調在勞資關係上採取傳統對抗態度的工會，並無法代表其會員爭取最佳利益。勞資間建立社會夥伴關係，則有助於達成彼此的利益。在夥伴關係下，勞工將有較大的就業保障、獲得較佳的勞動條件，並得參與工作場所經營上的決定；工會則對事業的決策能夠發揮影響力，雇主亦能夠得到較高的產能。<sup>43</sup>工

---

<sup>43</sup> D. Guest and R. Peccei, *The Partnership Company*, London, Involvement and Participation Association, 1998.

會透過對彈性運用勞動力上的讓步，以換取其會員就業的穩定、有接受在職訓練的機會、勞動條件的改善，及對工作場所任何決定的影響力。在工會勢力歷經二十餘年的衰退，有學者曾主張工會可藉由此種夥伴關係重新獲取權力。<sup>44</sup>惟工會的政治影響力並未在工黨的領導下有所恢復。

2010 年上台的保守黨則主張凍結公部門勞工的薪資（一百萬低收入者除外）、逐年增加全國醫療服務（NHS）的支出，但要求管理階層改革以增進效率、鼓勵公部門勞工的合作、促進公部門服務私營化，由員工接管原公部門提供的服務以改善效率、凍結地方稅（council tax），要求節約，減少地方政府的諮詢、廣告支出。<sup>45</sup>增進服務效率、減少公共支出、公部門服務的民營化及退休年齡的延後與退休金的縮減成為英國政府與工會角力的主要原因。工會在公部門的勢力或政治影響力雖然不能與 1970-1985 年間相比，但是在英國政府不願成為不良雇主的顧慮下，公部門工會的影響力仍然不容忽視，政府的各項改革若衝擊到勞工權益，仍不免讓工會發動罷工予以抵制並訴諸輿論的支援。值得注意的是，歷經保守黨政府在上世紀 1980、90 年代一連串在法律上的改革以控制工會的集體行動後，工會問題已非選舉的重大議題，而有關控制工會行為的法律在 1996 年以後亦少有變革。

由以上討論可知，在 1979 年以前英國的勞資關係是以集體協商為基礎，英國政府及其代理人不僅以身作則，與公部門工會就其受僱人的勞動條件進行協商，更透過各種方式扶植工會成長、使工會得任意對雇主施壓而不必負擔民事責任。在政府的鼓勵、放任下英國工會的勢力在 1970 年代末期達到高峰。相對地，1979 年上臺的保守黨政府及其繼任的工黨則不再視集體協商制度為維繫勞資關係之運作或保障勞工權益所不可或缺，甚至視工會為讎寇，視團體協約為導致通貨膨脹惡化的元兇，對於公部門的效率不彰、工運激進份子的猖獗、管理階層的軟弱無能更是深痛惡絕，故而採取一連串的法律、政治、經濟措施來馴服工會。固然現今英國工會的勢力已大不如昔，唯在公部門的勞資關係中工會及集體協商制度仍然有一定的重要性。

---

<sup>44</sup> P. Ackers and J. Payne, *British trade unions and social partnership: rhetoric, reality and strategy*, *International Journal of Human Resource Management*, 1998.9 (3), pp. 529-532.

<sup>45</sup> *Conservative Manifesto 2010 General Election*.

### 第三節 公部門受僱人勞動條件的決定與勞動關係之樣態

英國公部門受僱人決定勞動條件的主要方法為集體協商。從第一次世界大戰結束至 1979 年這段期間，國家為模範雇主的中心概念，即建立在促進集體協商一事之上。1979 年保守黨執政後，政府開始視以產業為範圍的集體協商為讎寇，認為該類協商對於市場力量的自由運作形成不合理的限制，此種態度亦反應於其勞動立法及對公部門工會的對待上。不過儘管保守黨政府的敵意及其後新工黨之不置可否的態度，集體協商仍是決定公部門勞工勞動條件最普遍的方法。地方政府的受僱人、警察、消防隊員、多數的公務員、許多受僱於全國醫療服務的勞工、高等教育體系的教師，及服務於國會的人員等，都是透過集體協商來決定其勞動條件。

然而，除了集體協商外亦有公部門勞工的勞動條件是透過工資審議方式決定者。工資審議主要是由一獨立的常設機關於接到利害關係人的申請後，就特定勞工的適當薪資水準向政府提出建議。採取此一措施者包括醫師、牙醫、護士、部分其他任職於全國醫療服務之人員、法官以及資深公務人員。

對於特定團體的受僱人而言，上述二種決定勞動條件的方式在適用上並非相互排斥。譬如，全國醫療服務之受僱人關於薪資的決定雖然採取工資審議，但工資以外的其他勞動條件則是經由集體協商決定之；相同的情形亦發生於教師的其他勞動條件上。即使是採取集體協商的模式決定勞動條件，亦常因職業上之差異而有不同的類型，尤其是中央政府會有程度不一的干預。當一項服務的費用直接以中央政府的財政支應時，由於政府為保留其對公共支出的控制，並對國會負責，故集體協商的結果亦可能因「公共利益」上的理由而被推翻。以下本節擬就英國三種勞動條件的決定方式分別介紹。

#### 一、公部門之的集體協商

集體協商雖然在英國勞資關係的運作及發展上扮演極重要的角色，不過在「勞資關係法」(Employment Relations Act 1999)生效以前，<sup>46</sup>私部門的雇主並無法律上的義務與受僱人所屬的工會進行協商；在公部門方面，除了警察外，<sup>47</sup>國

---

<sup>46</sup> 該法通過以後，受僱人得透過複雜的法定程序，要求雇主與特定工會進行集體協商。參王松柏，英國集體協商法制與我國相關規定的探討，臺北大學法學論叢，第五十五期，第九十七至一七四頁。

<sup>47</sup> 警察的集體協商組織「警察談判委員會」是依制定法設立，且具備法定任務。該委員會的章

家或其代理人亦無義務就公部門勞工的勞動條件與受僱勞工的工會協商。因此，英國公部門的集體協商長期以來是建立在國家為成為模範雇主，而自願與工會談判的基礎上。再者，就法律上的意義而言，經由集體協商所訂立的團體協約並不具備法律上的拘束力，<sup>48</sup>而只能作為對相關行政機關或中央政府的建議。例如，針對公務員締結的團體協約，必須取得財政部或主管公務員事務之部長的同意，才可以對公務員的勞動契約發生效力。同樣地，雖然政府並非警察及全國醫療服務之受僱人的直接雇主，但其經集體協商所定之勞動條件，最後仍需由中央政府決定是否接受。對於全國醫療服務之受僱人所訂立有關勞動條件的團體協約，雖然制定法賦予其強制力，致可要求全部的醫療衛生當局都將協約內容變成個別勞動契約的一部份，但仍必須先取得衛生部長的同意。在其他情形，協商的結果則只是向所屬地區的雇主提出建議。例如地方政府、高等教育、消防員的雇主對於是否遵守全國性協商的結果有完全的自由，唯事實上其所屬勞工的勞動條件往往優於全國性團體協約的要求。

在英國政府長期鼓勵公部門受僱人組織工會、透過工會進行集體協商決定勞動條件的背景下，英國公部門的各主要職類都已建立相當複雜的全國性或地區性集體協商機制，而且不同職類間集體協商機制所涵蓋的勞工範圍也不盡相同。全國醫療服務、消防、地方政府等產業對於不同地位、任務的受僱人，即在全國性的集體協商機制中分別談判；相對地，在公務員體系，則由全國惠特理議會（National Whitley Council）就全部受僱人的勞動條件進行談判，其內再另行設立一些專門委員會處理有關勞動的特定事項。<sup>49</sup>各個政府部門也設立各該部門的惠特理議會來處理特別影響該部門之勞動事務。在警政單位則分別設立一些委員會，其中有些只能就特定階層警察的勞動條件進行集體協商，有些則可以處理全部警察的勞動條件。

當重要勞動條件皆透過全國性的正式集體協商決定時，地區性談判的內容通常只限於商討如何將全國性協商的結果具體運用於職場上，鮮少會超越全國性協商的範圍。不過地區性協商機制的性質與影響範圍因各業類別的不同而有極大差

---

程必須經過部長同意，並規定特定雇主團體有參與協商的義務。

<sup>48</sup> 依據 TULRCA 1992, s. 179，除非團體協約是以書面為之，且當事人明白表示其具備法律上的拘束力，否則推定當事人無意賦予其法律上的拘束力。此一規定乃肇基於傳統上英國勞資雙方皆不願司法介入勞資爭議事件。

<sup>49</sup> 例如資深公務員的薪資由高薪審議組織（Top Salaries Review Body）決定。

異。在多數情形下，地區性協商機制應如何運作是由基層工會與雇主共同決定，因此即使同一產業也會因地區的不同而在安排上有相當的差異，而地區性的談判與諮商二個過程究竟有何不同亦非明顯可以劃分。除了正式的集體協商管道外，公部門產業亦常同時存在其他形式的談判方式。公務員體系中，個別工會與財政部或相關政府部門，即經常就特定等級或群體勞工之晉陞或懲戒等不能在正式協商機制內討論的問題，做非正式的協商。雖然正式的集體協商機制仍有其重要性，但是地區性，甚至職場上的集體協商有逐漸取而代之的趨勢，尤其是全國性的集體協商多只是就勞動條件作原則性的約定或是只限於規範薪資水平，薪資以外的勞動條件或是細節的具體部分，則多由地區性的團體協約補充之。

集體協商是勞工團體影響受僱人勞動條件最主要的機制。但是工會欲與雇主進行集體協商必須先獲得雇主的承認，亦即雇主必須事先承認工會具備足夠的代表性而願意就其受僱人的勞動條件與工會談判，才使得工會能夠參與勞動條件的決定。由於公部門的工會頗多，經常在同一職場上同時存在數個工會的會員，故在爭取雇主承認時會有多個工會相互競爭而演生爭議。在過去，雇主願不願意承認一個或數個工會為其談判的對手，完全由雇主自行決定，<sup>50</sup>並無一套法律機制要求雇主必須與特定工會進行協商，雇主在承認一個或數個工會後亦得任意撤銷之。自 1999 年以後，工會得透過法定程序<sup>51</sup>要求雇主承認其為集體協商的相對人，唯該程序運用在地區性、特定職場上的工會承認上較無問題，欲將其擴張至全國性的工會承認，則因涉及「協商單位」的界定問題而不易運用。<sup>52</sup>

在欠缺法律規範或運用法律尋求承認有實際困難的情形下，英國公部門的集體協商體制非常繁雜。在全國層次受承認的工會，不必然的在地區層次亦受到承認。即使像公務員體系雖有單一雇主，但是其工會受承認的層級亦僅限於各部會。<sup>53</sup>技術學院教師聯盟（Association of Polytechnic Teachers）雖然得為全國性團體協約的當事人，但是卻未獲一些地方政府的承認。至於參與正式、具官方色彩的惠特理議會就勞動條件做決定，則更與工會是否有足夠的會員或勞工的支持

---

<sup>50</sup> 不過雇主亦必須自行承受勞工因雇主拒絕承認其所屬工會的代表性，而採取勞資爭議行為的後果。

<sup>51</sup> Employment Relations Act 1999，其詳細內容及分析，參王松柏，前揭論文，頁 127-150。

<sup>52</sup> Employment Relations Act 1999 之設計其實是專為小規模（地區、廠場、企業）的工會承認而作的規定，對於全國性的集體協商，則因同性質勞工的範圍難以界定，同類勞工常分散於各個職場，其雇主又恒不只一人，故除非雇主團體願意主動承認工會的代表性，否則要用該法的強制程序在實務上會遭遇極大的障礙。

<sup>53</sup> 相對地，國稅局員工聯盟（Inland Revenue Staff Association）卻獲得全國層次的承認。

以取得代表資格並無直接關係。

公部門各主要領域的勞工都有個別的惠特理議會為其決定勞動條件，但是參與協商的工會並非由勞工自行決定。以公務員及全國醫療服務的惠特理委員會為例，前者在成立之初，工會必須在政府的邀請下才能夠參與；<sup>54</sup>後者的構成員則是由英國衛生部與在設立全國醫療服務前參與薪資及收費水準談判的工會，在會議上達成協議。<sup>55</sup>由於惠特理議會的勞工代表成員大都掌握在已成為其構成員的工會手上，因此與這些工會爭奪會員的工會幾乎完全沒有機會取得參與惠特理議會的機會。

除了惠特理議會外，部會首長可以對集體協商組織的構成員加以決定。在全國醫療服務，只要勞動條件是「協商組織」談判的結果且經部長考慮而同意者，衛生當局必須以該勞動條件作為其受僱人勞動契約的內容。<sup>56</sup>該「協商組織」指經部長同意，能夠代表官員或特定職階官員就薪資及其他服務條件為談判的組織。因此部會首長得間接影響協商組織構成員的組成。同樣地，在消防事業，對於懲戒事項及懲戒申訴程序的制定，相關部長有義務先取得經適當安排之勞資聯合組織的意見，再公布之。<sup>57</sup>至於有無適當安排的勞資聯合組織，則屬部長的裁量權限。即使法律未明文賦予部長決定那個工會可以代表勞工進行集體協商的權限，但是透過對協商結果可以行使否決權的機制，卻能使部長實質左右工會的參與機會。<sup>58</sup>

一旦工會獲得雇主的承認，通常勞資雙方即可以就與勞資關係有關的任何事項進行集體協商，唯雇主有時候可以限制工會承認的範圍，亦即僅願就特定事項與工會協商，範圍以外的事務則不願工會置喙，因此，在進行集體協商前必須先確定雇主承認工會的範圍，否則將徒勞無功。此一問題更因為除了可以依法定程序而明顯地界定承認的範圍外，工會之承認無需一定方式而變得複雜。習慣法上工會欲取得雇主承認其為集體協商相對人之地位，必須與雇主達成明示或潛在的

---

<sup>54</sup> B. A. Hepple and P. O'Higgins, *Public Employee Trade Unionism in the United Kingdom: The Legal Framework*, Institute of Labour and Industrial Relations, The University of Michigan-Wayne State University, Ann Arbor, 1971, p. 77.

<sup>55</sup> TUC, *Improving Industrial Relations in the National Health Service: A Report by the T.U.C. Health Service Committee*, London, TUC, 1981, paras. 2.33, 8.30.

<sup>56</sup> *The National Health Service (Remuneration and Conditions of Service) Regulations 1974*, SI 1974, No. 296.

<sup>57</sup> *Fire Services Act 1959*, s. 5.

<sup>58</sup> 相同情形亦可見於警察談判委員會 (Police Negotiating Board)，參 *Police Negotiating Board Act 1980*, s.1(1), (3).

合意。此種合意可以以書面為之，亦可以只作口頭上的約定，即使雇主未為明白表示，倘若可以由其行動或與工會的互動中發現明顯的事證，足以合理推論出雇主有就若干事務承認工會為其協商對手者，亦足以構成雇主對工會的承認<sup>59</sup>。若雇主只是加入一個承認特定工會的雇主團體，則該工會尚不得主張其有獲得雇主之承認而要求與該雇主進行協商。<sup>60</sup>

雖然公部門工會只要獲得雇主完全的承認，即可就任何有關勞資關係的事務與雇主的代表進行協商，唯制定法上集體協商的談判範圍僅限於勞動條件或勞工執行職務的物質條件；有關勞動契約之締結、不締結、終止、暫停及所衍生的義務；工作的分配及受僱人或受僱人群體的義務；懲戒事項；勞工的工會會員資格；對工會幹部提供必要措施等七項，<sup>61</sup>超出的部份，不具有制定法上團體協約的效力<sup>62</sup>。再者，公部門勞資雙方可就團體協約的內容自行約定，但是其執行卻可能必須先經過部長的同意。針對特定職業訂立的特別法規，亦不乏對協商範圍作例外性規定者，例如關於警察的集體協商事項已由制定法明白限制其範圍；<sup>63</sup>消防員的任命與陞遷程序依法只是應與工會諮詢，而無需談判，<sup>64</sup>因此在法律上工會無力改變雇主所訂的程序。

團體協約只是工會與雇主間的約定，因此在英國法律上即使勞工為工會的會員，亦不能夠直接依團體協約的內容而向雇主主張任何權利。為使團體協約所創設的權利義務具備法律上的拘束力，必須使其成為個人勞動契約的一部份，而其方法則是將團體協約「附合」(incorporate)於勞動契約中。對公部門受僱人而言，「附合」的方法包括三種。第一種是以法律的規定達成此種效果。全國醫療服務的受僱人、警察，以及消防人員的懲戒事項都是利用法律的規定，而使團體協約的內容成為個人勞動契約的一部份。採此種方式者必須先取得相關部長的同意，該些約定才產生效力。第二種方式則是透過皇室特權 (Royal Prerogative) 發布規則或指示，而使得團體協約對個人發生法律上拘束力。此種方法的主要適用對象為公務員，而其前提也是必須先獲得行政首長的授權。至於地方政府的受僱

---

<sup>59</sup> NUGSAT v Albury Bros Ltd [1978] IRLR 504, CA; TGWU v Dyer [1977] IRLR 93.

<sup>60</sup> Cleveland County Council v Springett and others [1985] IRLR 131, EAT.

<sup>61</sup> TULRCA 1992, s. 178(2).

<sup>62</sup> 由於制定法推定參與集體協商的當事人無受團體協約拘束的意思，因此超出法律所定範圍的團體協約內容，其效力如何必須以習慣法的標準判斷。

<sup>63</sup> Police Negotiating Board Act 1980, s. 1.

<sup>64</sup> Fire Services Act 1947, s. 18.

人、消防人員、<sup>65</sup>高等教育人員及中學以下教師，<sup>66</sup>則是透過雇主與受僱人的合意，於勞動契約中明白約定願受特定團體協約的拘束。

私部門的雇主本於自由意識訂立的團體協約即須自己負責，無必要徵求他人或政府的認可，公部門則不然。由於公部門的雇主可能是國家，亦可能是國家授權委託的法人，不僅預算受到國家的監督，公部門事業單位所提供服務的品質更會受到輿論的檢視，因此公部門所約定的團體協約，通常會因政府對於集體協商過程的涉入程度，而受到不同的審查。

國家介入團體協約之執行的方法約有五種，其中最粗暴者為部長直接否決團體協約的內容，唯此種情形極少發生。在公務員及全國醫療服務之受僱人勞動條件的決定上，中央政府為確保團體協約的內容不會牴觸其政策，故於協商過程即採取最嚴格的監控，因此少有事後否決的情形出現。對於警察談判委員會所約定的團體協約，相關部長則極少企圖改變其內容。<sup>67</sup>即使法律未規定特定公部門事業的團體協約必須經部長同意，該事業的雇主在法律上仍可拒絕遵守團體協約的約定，唯此時雇主必須採取適當的程序改變個別勞工勞動契約的內容。這種情形在實務上亦不多見。<sup>68</sup>

公部門團體協約的執行亦可能為國會所否決。警察的薪資及其他主要勞動條件是由規則所規範，因此若團體協約的內容有任何更動者，勢必需要修正原訂的規則，唯這些規則可以因國會上議院或下議院的決議而被宣告無效。<sup>69</sup>消防員的懲戒、解僱規則亦必須送國會審查，送審後國會上、下議院得在四十日內宣告其為無效。<sup>70</sup>團體協約的內容違反法律的強制規定者，其履行也受到限制。全國醫療服務之受僱人、警察、公務員的團體協約若違反具備強制性效力之規則所訂的條件者，違反部分不生效力。

集體協商的結果亦可能受到司法的挑戰。公部門雇主可能在集體協商過程中就特定事項對工會讓步而有逾越權限之虞。倘若雇主將法院認為無關聯的事項，

---

<sup>65</sup> 指除了懲戒事項及申訴程序外其他可用團體協約規範的事務。

<sup>66</sup> 必須是 Teachers' Pay and Conditions Act 1987 所容許的範圍。

<sup>67</sup> 其中最顯著的例子為 1988 年針對警察首長薪資所定的團體協約。因為警察首長的薪俸調整涉及其退休金金額的計算，長期而言該變更會造成國家的財政負擔，因此英國政府才出面干預。

<sup>68</sup> 參 LACSAB, Pay Conditions of Service and Industrial Relations in Local Government: An Employer's Strategy, London, LACSAB, 1987; *Burdett-Coutts v Hertfordshire County Council* (1984) IRLR 91.

<sup>69</sup> Police Act 1964, s. 33(6).

<sup>70</sup> Fire Services Act 1947, s. 35.

例如將與商業上考慮或與維持服務之必要等不相關的因素，列入判斷即可能構成濫用權力。雖然理論上公部門的雇主都有可能因為此一原因而被控，現實上則最常發生於地方政府，因為地方政府的審計員得請求法院就地方政府的某項支出為「違反法律」(contrary to law)的宣示。<sup>71</sup>地方政府支出違反法律的情形包括不合理的消費及濫用裁量權。<sup>72</sup>地方政府與工會締結之團體協約內容若超出其他地區所訂的一般標準者，即可能遭遇司法的挑戰。唯欲主張地方政府濫用權力，必須證明該筆支出完全與其主要目的無關，或只是為了達成附帶目的，或是不合理的程度已經到了任何地方政府處於當事人的情形都不會合理地作出該決定的情形。<sup>73</sup>地方政府之議員若與參與罷工者串通共謀，則該團體協約即有不法之嫌。<sup>74</sup>

儘管集體協商仍是決定公部門勞工勞動條件的主要方式，唯在現實中英國工會在協商過程仍遭遇到一些難題。由於公部門的雇主中絕大多數都承認工會為其協商的相對人，<sup>75</sup>因此公部門工會多無需在爭取工會承認一事上花費心思，其會員的流失率亦不若私部門工會嚴重，但是公部門受僱人中勞動條件受團體協約規範者的比例卻有緩慢下降的趨勢。<sup>76</sup>再者，相對於其他「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development)的成員，英國政府對公部門事業採取較為中央集權式的財政與政治控制，<sup>77</sup>公部門的改革更是工黨政府第二任期的主要政績。<sup>78</sup>為達到此一目標，政府一方面欲強化公部門資深管理人的權威及地位，另一方面則將管理的責任下放至較具自治性的組織單位，使得地區性的經理人對於勞資關係如何進行有較大的自主權。與此同時，中央政府又對公部門事業單位的財務與管理實施前所未有的控制，迫使基層管理人員必須達成政府既定的目標。在這種來自中央的壓力下，集體協商的重心已逐漸由全國性的協商轉變為地區、廠場性的協商，也暴露出工會在基層組織的弱點。

---

<sup>71</sup> Local Government Finance Act 1982, s. 19(1).

<sup>72</sup> 參 Charles Cross and Stephen Bailey, *Cross on Local Government Law*, 7th ed., London, Sweet and Maxwell, 1986, paras. 7, 18, 20.

<sup>73</sup> *Pickwell v London Borough of Camden* [1983] 1 All ER 602, QBD.

<sup>74</sup> *Ibid.*, Forbes J. at p. 624.

<sup>75</sup> N. Millward, A. Bryson and J. Forth, *All Change at Work?* London, Routledge, 2002, p. 96. 公部門的職場中百分之八十七的雇主至少承認一個工會。

<sup>76</sup> 1984 到 1998 年間公部門勞工受團體協約規範的比例從百分之九十五降至百分之六十三。參 Department of Trade and Industry, *Workplace employee relations survey, cross-section, 1998*, Colchester, Essen University, The Data Archive, SN 3955, 1999.

<sup>77</sup> P. Atkinson and P. Van den Noord, *Managing public expenditure: some policy issues and a framework for analysis*, OECD Working Papers, Paris, OECD, 2001.

<sup>78</sup> S. Bach, *Public-sector employment relations reform under Labour: muddling through or modernization?* *British Journal of Industrial Relations*, 40(2): pp. 319-339, 2002.

將集體協商的重心放在地區性、職場上的談判必須工會有足夠的基層幹部，且這些人員具備足夠的知識與經驗能夠和雇方代表進行協商，但這不是一般工會所能達成者。一些會員人數眾多的一般、非專業性工會，其在單一廠場可能有上千名會員，從事各種職類、等級的工作，但是仍然欠缺職場的工會代表，而必須將該職場的勞資事務委由專職幹部處理。<sup>79</sup>

大型的專業型工會如全國教師工會、皇家護士學會等則兼有職場的工會代表及全職的工會幹部。雖然工會致力要達成在每個職場都有其代表的目標，但現實中仍然未能實現，以致多數的勞資問題仍由全職工會幹部或總部的人員來處理。工會無法從受僱勞工中招募自願當職場代表的會員，最主要的原因在於公部門雇主希望受僱人多花一些時間在工作上，避免涉及一些工會事務，而要使職場代表能夠與雇主進行談判、協商，必要的訓練更不可免，唯這些都必耗費勞工相當多的時間。因此，儘管工會的努力，多數集體協商仍是由全職幹部來進行。

至於專業性強、規模又小的工會如校長工會<sup>80</sup>等，由於其在任何一個職場的會員都只有極少數，因此根本不可能有職場的工會代表，故而只能依賴由一群部份工時職員所建立的網路來執行其職務、處理懲戒的申訴程序。這類工會的總部往往是會員尋求協助的聯絡中心，且維持著由中央主導的組織型態。至於英國醫師工會，由於其會員一方面集中於大型醫院，但又分散至各地區，因此在對會員提供支援與服務上都是由工會總部指揮，不過其主要的談判與決策卻由非專職的會員負責，此種現象反映出傳統認為只有醫生才能夠代表醫生進行集體協商的信念。

在英國政府的壓力下集體協商的重心已轉變為地區性、個別職場的協商模式。對公部門雇主而言，小規模的協商具有彈性空間大、能滿足職場上勞工與雇主的真正需求，並且較能夠促進勞資雙方合作以共同達成政府所設定的目標，使政府對公部門的投資能物超所值，但是卻暴露出工會基層幹部不足的缺陷，而必須由全職的工會幹部親自處理。集體協商地區化、職場化的結果，亦使其數量增多，顯得零散破碎，更使全職工會幹部疲於奔命。

## 二、工資審議

第二種決定公部門勞工工資水準的方式是透過工資審議機關為之。此類機關

---

<sup>79</sup> TUC, Today's Trade Unionists, London, Trades Union Congress, 2002.

<sup>80</sup> 包括 Secondary Heads Association 及 National Association of Head Teachers.

具備獨立的地位，其成員是由首相政治任命，故無資格限制，亦不需考慮勞資間的代表性。工資審議機關的主要功能在於每年就特定族群勞工的工資水準向政府提出建議，唯工資審議機關並非法定機關，對於其所提出的建議，政府並不受拘束。

各職業工資審議機關的設立都有其特殊背景或目的。醫師與牙醫之工資審議機關是在歷經一段長期的工資爭議後才設立。<sup>81</sup>護士、助產士及其他相關醫護人員的工資審議機關，則是因感念這些人員未參與 1982 年全國醫療服務受僱人的大罷工而設立。至於為法官、高階軍官所設的工資審議機關，主要在於集體協商與其身分地位不符；而高階公務員參與集體協商則可能涉及利益衝突。

通常工資審議機關會在考慮相關政府部會、工會、公部門經理人所提出的證據後，才提出對特定受僱人工資調整的建議。個別的工資審議機關可以自行決定其決定的因素及判斷的標準，包括招募、留住勞工的困難度、動機、薪資與工作表現的關係、內部的薪資結構、與外在從事相同或類似工作者之薪資的比較等都可以作為判斷的因素。<sup>82</sup>為維持其獨立性，工資審議機關在為決定時不受政府所設支出限制的拘束，亦不受政府部會所提之政府負擔能力等證據之左右。<sup>83</sup>不過也因其獨立性，受僱於全國醫療服務的勞工及其工會、各地衛生當局等只能以提供證據的方式遊說工資審議機關，而無法控制該機關如何作出決定。<sup>84</sup>

對於工資審議機關完成的薪資調整建議，在法律上英國政府並無義務依其內容執行，不過歷任政府原則上都會採行，除非有極其強烈的理由認為建議不可行。<sup>85</sup>不過有時候英國政府會採分階段實施的方式避免對政府財政造成過鉅的衝擊。<sup>86</sup>在護士、助產士等受僱於全國醫療服務者的工資建議上，英國政府亦曾經只願負擔一部份的調整，其餘部分則由各地區的衛生當局就其一般預算自行吸收。<sup>87</sup>

### 三、教師薪資的決定

<sup>81</sup> 參 Royal Commission on Doctors' and Dentists' Remuneration 1957-60, Cmnd. 939, 1960.

<sup>82</sup> 參 Review Body on Top Salaries, 11<sup>th</sup> Report on Top Salaries, Cm. 359, 1987-8, para. 9.

<sup>83</sup> 參 the 4<sup>th</sup> Review Body on Doctors' and Dentists' Remuneration, Cm. 358, 1987-8, para. 14.

<sup>84</sup> John W. Leopold and P. B. Beaumont, Pay Bargaining and Management Strategy in the National Health Service, *Industrial Relations Journal* 17 (1982), p. 32.

<sup>85</sup> Mr. Norman Fowler, Secretary of State for Social Services, *HC Deb*, vol. 31, col. 431, 9 Nov. 1982.

<sup>86</sup> 例如 1985 年護士的工資及 1988 年有關法官、高階公務員及資深軍官的薪俸即採分段施行的方式處理。

<sup>87</sup> Phil Beaumont and John Leopold, *Public Sector Industrial Relations – Recent Developments*, *Employment Relations* 7, 1985, at p. 29.

由於全國教師工會曾數次發動大規模罷工，癱瘓中等學校以下的正常教學，因此 1980、90 年代教師的薪資受到英國政府的限制。1987 年以前教師薪資乃是由六個主要工會的代表、一百餘個地方教育當局及中央政府所共同組成的伯翰委員會（Burnham Committee）以集體協商的方式決定之。唯在 1987 至 1990 年間政府透過法律之修正廢止此一協商機制，改由教育部長在一臨時諮商委員會（Interim Advisory Committee）的協助下，得於參考利害關係人的建議後，以命令決定教師的薪資等級與調薪幅度。<sup>88</sup>

嗣後英國政府於 1991 年亦為教師設立教師工資審議機關，以決定其薪資調整方案，不過也保留「學校地方管理」（Local Management of Schools）機制，<sup>89</sup>將學校的預算及教師的薪資委由各校校長負責，惟只要政府接受工資審議委員會的建議，校長只能夠依其建議決定各該學校教師的薪資。

1997 年工黨執政後為吸引新進教師，並予優良教師較佳的調薪幅度，因而採用依績效決定薪資（performance-related pay）的制度，對於教學成績優良者，除了給予由工資審議機關決定之適用於全國的薪資標準之金額外，並且酌加發給額外的金額予以鼓勵。對於教學成績傑出者，政府除了一次發給兩千英鎊外，更容許其跳級晉薪。對於政府以績效決定薪資的作法，全國教師工會強烈反對，唯因幾乎所有的申請人都通過政府的審查，因此工會的反對聲浪逐漸衰退。故現今英國中等學校教師薪資的決定，實兼採工資審議機關之建議及績效決定之制度。

#### 第四節 英國公部門勞資爭議之處理

本章文前面內容已提到，英國公部門多數受僱人的勞動條件是透過集體協商的方式決定，惟若雇主拒絕與工會協商，或是集體協商過程就勞動條件未能達成共識，勢必形成勞資爭議事件。就雇主的立場而言，只要勞工不會因此離職，而繼續依原來勞動契約所訂的條件為勞務給付，則其儘可以持續正常經營運作，不必理會勞工與工會的不滿；但是就勞工及工會而言，雇主不願意退讓即使得受僱人的勞動條件停滯，不僅阻礙工會改善勞動條件的基本功能，還威脅工會存在的價值。再者，雖然任何法律關係下的當事人，皆不免會因為契約的履行而發生衝突，其中產生衝突的理由也包羅萬象，不過勞動契約為持續性契約，通常勞工與雇主間的契約關係可以持續數年甚至數十年，而且當事人間不但有經常性的接

---

<sup>88</sup> Teachers' Pay and Conditions Act 1987.

<sup>89</sup> 依 Education Reform Act 1988 而設立。

觸，勞工還是在從屬關係下為勞務給付，以致勞動契約關係下當事人間發生爭執的可能性也比一般契約關係為高。不過，勞動契約是人與人間的結合，而非當事人間勞動力與報酬單純的交換，因而通常其間的衝突可以因為互相的體諒與容忍而化於無形或暫時被擱置，但仍不免因事件的性質攸關雙方的重要利益，致難以善了，而使衝突表面化。

當工會與雇主間因雇方拒絕與工會協商，或是雙方就協商的內容談不攏而無法達成協議，此時當事人間之爭議為集體性的爭議固無疑問；惟個別勞工與雇主間的爭議，也可能因為雇主所採取的措施一次影響到一名以上的勞工，致演變為集體爭議。此外，即使勞資爭議事件最初只存在於單一勞工與雇主之間，但是若其他勞工不滿雇主對該事件的處理方式，而對該名勞工採取支援行動，或是爭議之初的當事人為工會的重要成員，雇主的行為使工會覺得構成對工會的挑釁，則個別的勞資爭議亦可能演變為集體的爭議事件。

勞資間存在勞資爭議者，工會不可避免的會採取諸如罷工、怠工、糾察等勞資爭議行為干擾雇主的正常營運，透過施壓的手段使雇主對工會或勞工的要求屈服。只要勞動條件是以集體協商的方式決定，爭議行為的運用實在難以避免；即便是個別的爭議亦難免會衍生為集體的爭議事件，而有爭議行為的採行。此種情形在私部門的勞資關係固然如此，即便是公部門亦難以禁絕；而勞資爭議究竟是個別的爭議或是集體的抗爭，在現實環境中更難為確切的劃分。

惟公部門勞工常因其工作性質或雇主的地位，而在勞資爭議行為的採行上受到程序不一的限制，甚至國際間對於公部門勞工是否應賦予集體爭議權，有極大的差異。反對公部門受僱人得行使集體爭議權的理由大概可以歸納為三種。有主張「雇主主權」，認為公部門的勞工對於國家有著特別的忠貞義務，這類勞工發動、參與罷工即構成對國家權威的攻擊<sup>90</sup>。國際勞工組織亦認為，對於公部門勞工結社自由原則的適用，並不當然意味著其亦有罷工權<sup>91</sup>。有者主張公、私部門勞資爭議行為有著不同的功能。在私部門，勞資爭議行為的目的在於對雇主施加經濟壓力；公部門的勞資爭議行為則由於欠缺市場壓力，因此其目的是為了對經營階層、政府施加政治壓力，而其挑戰的對象是經由民主程序選舉產生的政府，

---

<sup>90</sup> Peter Seglow, *Public Sector Industrial Relations in West Germany and Britain*, Brunel University, Department of Human Sciences, July 1987.

<sup>91</sup> ILO, *Decision of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Geneva, 1985, p. 355.

為了防止衝擊國家的民主憲政體制，勞資爭議行為不宜作為公部門工會的適當武器。<sup>92</sup>另一種強調公部門勞工採取勞資爭議行為應予限制的理由在於，這類勞工提供的勞務對於社會的順暢運作有必要性。公部門所提供的服務通常具備獨占性或幾近壟斷，若勞工採取勞資爭議行為致整個服務停擺，會使社會陷入困境，甚至危害人民的生命與健康，因此必須限制公部門勞工的勞資爭議行為以維護公共利益。<sup>93</sup>

儘管有上述限制公部門受僱人採取勞資爭議行為的理由，不過大體而言英國法律並未對公、私部門勞資爭議行為的運用予以不同處置，公、私部門勞工在勞資爭議行為一事上，原則上受到相同的法律規範。惟亦有些公部門受僱人因其任務特殊而受到特別的約制。例如，自 1919 年起，在警察單位煽動不安者構成刑事不法；<sup>94</sup>策動警察、監獄管理人員、國會職員為勞資爭議行為者，不得享有民事責任的豁免。<sup>95</sup>另外，軍人<sup>96</sup>、服務於商船的海員<sup>97</sup>、郵政人員<sup>98</sup>、電信人員<sup>99</sup>行使勞資爭議行為亦受到特別的限制。

英國並無成文憲法，故亦無從於憲法層次保障勞工採取勞資爭議行為的自由權利。數百年以來英國法院透過法官造法的功能，發展出數種侵權行為樣態來制裁抗爭中的勞工，相對地國會則設計出「豁免」(immunity)制度，免除組織勞工抗爭者的侵權行為責任，以對此一自由提供有限度的保障。然而，勞資爭議行為所引發的責任問題除了發動爭議行為之工會或其幹部所可能負擔的侵權行為責任外，尚有契約不履行或不完全履行責任、刑事責任等。本章在此擬先就英國合法罷工的程序要件及相關的豁免規定為簡要的介紹，再就勞資爭議行為所衍生之個別勞工的民事法律效果、刑事責任、工會暨其幹部侵權行為的集體責任，以及公部門雇主的特別因應措施等，分別討論。

---

<sup>92</sup> 參 A. W. J. Thomson and P. B. Beaumont, *Public Sector Bargaining: A Study of Relative Gain*, Farnborough, Saxon House, 1978, Chapter 6; Trevor Clay, *Nurses: Power and Politics*, London, Heinemann Nursing, 1987.

<sup>93</sup> 參 A. Pankert, *Settlement of Labour Disputes in Essential Services*, *International Labour Review* 119, 1980, at p. 723; ILO, *Freedom of Association*, 3rd ed., Geneva, ILO, 1985, para. 400.

<sup>94</sup> 參 *The Police Act 1964*, s. 51(3).

<sup>95</sup> 依據英國法律，警察、監獄管理人員、國會職員不具受僱人身份，故策劃各該人等進行勞資爭議行為者亦不獲得法律的保障。

<sup>96</sup> *Incitement to Munity Act 1797*, s. 2; *Incitement to Disaffection Act 1934*, s. 1.

<sup>97</sup> *Merchant Shipping Act 1970*, s. 42(2), s. 30 (As amended of the *Merchant Acts of 1974*), 1979.

<sup>98</sup> *Post Office Act 1953*, ss. 58, 68.

<sup>99</sup> *Interception of Communications Act 1985*, s. 1 ; also *Telecommunications Act 1984*, s. 18(6).

## 一、勞資爭議行為及其所涉的責任

### (一)英國制定法對於勞資爭議行為的程序性規定及豁免責任之條款

勞資爭議行為的採行以勞資爭議的存在前提，理論上勞工與雇主間因勞動契約的履行所產生的爭議即屬於勞資爭議，不過英國制定法為防止雙方當事人，尤其是勞工動輒採取爭議行為對雇主施壓，破壞生產秩序，因此對「勞資爭議」明確地加以定義。依其定義<sup>100</sup>，勞資爭議指雇主與其所僱用之勞工間之爭議，而爭議事項必須全部或主要與下列事項有關〈a〉勞動條件或勞工之工作環境；〈b〉涉及一名或多名勞工之僱用或不僱用、終止或中止勞動契約或工作的責任；〈c〉工作的分配及個別或集體勞工的義務〈d〉懲戒事項；〈e〉勞工是否加入工會成為會員；〈f〉雇主提供工會幹部的設備；〈g〉談判或協商的制度及其他程序與上述事項有關者，包括雇主或雇主團體承認工會代表勞工進行談判或協商。值得注意的是，符合制定法定義的勞資爭議只是使爭議行為受法律規範並保障的第一步，欲使勞資爭議行為的合法，尚需符合一些程序上的要件。另外，英國並不就爭議的性質究竟為權利事項或調整事項而為區分，不論是勞工與雇主間集體或個別的爭議，皆可以透過當事人自由談判協商或相互抗衡的方式一次解決，<sup>101</sup>更未有權利事項不得罷工的限制。<sup>102</sup>

依據英國制定法<sup>103</sup>，工會在採取勞資爭議行為前必須先舉行郵寄投票，並且獲得過半數的同意才可以工會名義授權為爭議行為，否則勞工的爭議行為即不在法律的保護〈豁免〉範圍。而投票過程又有如下限制：

1. 投票資格之限制：參與決定是否採取勞資爭議行為之人，必須是在舉行投票時工會相信可能採取爭議行動之所有工會會員，且發生勞資爭議的公司、廠場若為多數時，必須分別舉行投票。<sup>104</sup>惟若工會因疏失而未予個人投票的機會，並不當然構成否認其投票權。<sup>105</sup>此種規定各個工作廠場分別計算投票結果的主要目的，在於避免工會將投票範圍任意擴大或

<sup>100</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s. 244.

<sup>101</sup> 依據 Donovan Commission 的見解，由於英國職場上習慣與實際作法（custom and practice）充斥，因此將勞資爭議區別權利事項及調整事項爭議，並不符合現實情形，且無助於勞資爭議的解決。參 Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations 1965-1968 Report, London, HMSO, paras. 60, 455-457.

<sup>102</sup> 參我國勞資爭議處理法第五十三條第一項後段。

<sup>103</sup> Ibid. s. 226.

<sup>104</sup> Ibid. ss.227-228. also Telecommunications Act 1984, s. 18(6).

<sup>104</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation)

<sup>105</sup> British Railways Board v. National Union of Railwaymen (1989) IRLR 349, C.A.

縮小，藉以操縱投票的結果。

2. 投票單內容之限制：倘若工會有意就罷工或其他勞資爭議行為徵求會員的意見，則應在投票單上分別詢問；<sup>106</sup>投票單上尚必須警告會員「採取勞資爭議行為恐會違反個人勞動契約」；投票單上應載明經工會授權得代表工會宣告罷工者之姓名，以及工會所任命的獨立監票人。另外，投票前三天，工會更需提供參與投票者之名單及將投票單之樣本給予雇主。<sup>107</sup>
3. 投票方式之限制：依據制定法，有關勞資爭議行為的投票都必須以郵寄投票的方式為之。<sup>108</sup>投票必須以秘密〈無記名〉的方法進行，且由工會負擔一切費用，計票的方式必須公平且正確，投票結果也必須於合理時間內通知參與投票之會員及其雇主。<sup>109</sup>工會更必須在投票前七日以書面通知雇主舉行投票的日期以及其參與投票之受僱人。<sup>110</sup>
4. 勞資爭議行為之宣告：一旦參與勞資爭議投票之多數工會會贊成採取爭議行為，工會即於投票日後四週內發動該行為，否則即應重新舉行投票。<sup>111</sup>而為防止未經工會授權之野貓式罷工或無投票之行為，制定法則擬制該類行為都屬於由工會所發起，並由工會承擔責任，除非工會積極採取行動否認、制止無工會授權的勞資爭議行為。<sup>112</sup>此外，工會內部尚需指定得宣告採取勞資爭議手段之個人，非工會授權得宣告罷工之人所為之宣告者，視為缺乏投票程序而不受法律的保障。<sup>113</sup>有權代表工會宣告罷工者亦非不得將此宣告權再授與基層工會幹部，惟授權範圍必須明確。<sup>114</sup>

在符合制定法對於勞資爭議的定義及爭議行為滿足制定法的程序下，法律提供發動爭議行為者有限度的豁免權：「任何人之行為若是為了期待 (contemplation) 或促進 (furtherance) 勞資爭議，則不得因其 (a)行為本身在誘使他人違反契約或

---

<sup>106</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s.229; *Post Office v. Union of Communication Workers* (1990) IRLR 143.

<sup>107</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, ss.229, 229(A), 51(A), 52; Trade Union Reform and Employment Right Act 1993, s. 18(2).

<sup>108</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s.20.

<sup>109</sup> *Ibid.*, ss.230, 231, 231(A), Trade Union Reform and Employment Right Act 1993, s. 19.

<sup>110</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s18(2).

<sup>111</sup> *Ibid.*, s.234.只要在投票後四週發動爭議行為即合乎法律規定，連續性的爭議行為即使逾越四週，只要未有嚴重中斷之情形，亦無須重新投票。 *Monsanto plc. V. TGWU* (1987) ICR 296; *Post Office v. Union of Communication Workers* (1990) IRLR 143.

<sup>112</sup> *Ibid.*, ss.21, 237.

<sup>113</sup> *Ibid.*, s.233(1).

<sup>114</sup> *Tanks and Drums Ltd. v. TGWU*, (1992) ICR 1, per Neill L.J.

干涉、誘使他人違背契約的履行；(b)行為本身包含脅迫契約（不論其是否為契約之當事人）將被違反或是不完全履行，而負侵權行為責任」，<sup>115</sup>此一約定在排除工會、工會代表及會員，因誘使他人違反勞動契約或脅迫他人違反契約，而原本應該負擔的侵權行為責任。再者，「兩人或兩人以上以期待或促進勞資爭議而為合意或結合，若無此種合意或結合，個別勞工單獨採取之行動不構成侵權行為者，合意或結合所為之行為亦不負擔侵權行為責任」，<sup>116</sup>因此共謀阻礙勞動契約之履行者，其原本在習慣法上應負擔的侵權行為責任亦獲得豁免，至於干涉他人商業契約之履行的行為則不在保護之列。<sup>117</sup>

依上述制定法對於侵權行為責任的豁免規定，行為人之目的需是為「期待」或「促進」勞資爭議，因此侵權行為發生的時間對於是否為豁免規定所涵蓋具有關鍵性。「期待」指的是一件勞資爭議已在醞釀中或是可能發生；「促進」則指勞資爭議已經發生，勞資爭議行為必須是在爭議階段採行，且其目的在於促進一方或雙方當事人的利益。<sup>118</sup>至於行為人的行動是否真正在促進本身的利，則只要行為人在主觀上誠實而得能證明其在促進勞資爭議一方當事人的利益即，行為在客觀上能否達到預期效果則在所不問。<sup>119</sup>

## (二)公部門勞工參與勞資爭議行為的民事法律效果

由於英國法律欠缺對罷工權的明確保障，因此採取勞資爭議行為的勞工即暴露於雇主解僱、施以懲戒之威權下。對於公部門以勞動契約名義受僱用的勞工，勞資爭議行為可能使其被解僱、負損害賠償責任、薪資被扣減。因為幾乎不可避免地勞資爭議行為都構成違反勞動契約，尤其是罷工必然涉及勞務給付的完全停止，更是與締結勞動契約的根本目的不相符合。至於英國公部門勞工較偏好採取的拒絕履行部分勞務給付義務<sup>120</sup>如堅持依照工作規則為勞務給付

---

<sup>115</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s.219(1).

<sup>116</sup> *Ibid.*, s.219(2).

<sup>117</sup> 此時所涉者為罷工過程常見的糾察行為，此種行為之目的在於鼓勵、恐嚇尚未加入罷工者亦加入其勞資爭議行為的行列。依規定糾察行為只於涉及勞資爭議之勞工的工作廠場或其附近為之，行為必須和平理性，以取得、傳播資訊及和平說服任何人工作或不工作為目的，不得阻礙廠場大門之出入，亦不得強迫他人停下腳步來聽其意見，才得享有豁免責任的利益。參 *Ibid.*, ss.219,220. *Tynan v. Balmer* (1967) 1 QB 91; *Broome v. DPP* (1974) ICR 84, HL.

<sup>118</sup> *Conway v. Wade* (1909) AC 506, HL.

<sup>119</sup> *Express Newspapers Ltd v. McShane* (1980) IRLR 35, HL.

<sup>120</sup> 參 Gillian S. Morris, *Strikes in Essential Services*, London, Mansell, 1986; N. Millward and M. Stevens, *British Workplace Industrial Relations 1980-1984: The DE/ESRC/PSI/ACAS Surveys*, Aldershot, Gower, 1986, Ch. 10.

(working-to-rule)及怠工，亦是違反勞動契約隱含的忠實、合作義務。<sup>121</sup>即使是受僱人平常自願提供的服務或加班，若勞工以對雇主施壓之目的而拒絕再履行者，亦可能違反勞動契約。例如教師工會之成員以拒絕再於午餐時間指揮監督學生用餐、拒絕再為缺席的同事代班、於教學時間外參與工會的會議，即使這些行為都如工會所主張的屬於自願性質，其拒絕履行仍構成違反基於教師職業地位所生的概括合作義務。<sup>122</sup>

對於違反勞動契約的受僱人，視違反程度的輕重，英國法律容許雇主對其予以解僱、扣除薪資、懲戒或向勞工尋求損害賠償。其中當然以對採取勞資爭議行為的勞工予以解僱最為激烈。習慣法對於違反勞動契約基本義務的勞工，並不使該契約自動終止其效力，而是賦予雇主得採取無預告終止勞動契約的權利。雖然任何勞資爭議行為都是違反勞動契約的行為，不過必須違約的程度嚴重到被認定已達毀棄（repudiatory）契約的程度，雇主才可以合法解僱勞工。至於是否勞資爭議行為已達到此種程度，則應依個案事實決定。倘若受僱人在勞資爭議期間雖未執行其全部任務，但仍履行其中多數職務者，則其違約行為還不能作為無預告解僱勞工的合法理由。雖然理論上公部門的雇主可以解僱罷工中的勞工，但在實務上政府極少以此方式對待公務員；至於公部門其他類型的勞工，亦鮮見有因為採取勞資爭議行為而被解僱者。此種現象應與公部門雇主不願意因解僱參與罷工的勞工導致與工會全面決裂有關。

除了習慣法<sup>123</sup>外，制定法亦容許雇主對於正在採取勞資爭議行為的受僱人予以解僱。因此種原因而被解僱的勞工不得主張不公平解僱，亦不得要求發給資遣費。對於勞資爭議行為進行中被解僱的勞工，勞動法庭無權處理其申訴，即使勞資爭議是由雇主所挑起，勞工亦無從尋求司法救濟。<sup>124</sup>雇主此種解僱的選擇並不以勞資爭議行為構成違反勞動契約為前提，而是以勞工抗爭的動機為斷。因此只要勞工的動機是在向雇主施壓以尋求其退讓，即使只是單純地不再向雇主給付其自願從事特定事務的勞務，亦構成勞資爭議行為。<sup>125</sup>爭議期間拒絕越過糾察線的

---

<sup>121</sup> *Secretary of State for Employment v ASLEF (No 2)* [1972] ICR 19, CA.

<sup>122</sup> *Sim v Rotherham Metropolitan Borough Council* [1986] IRLR 391, Ch. D; *Metropolitan Borough of Solihull v. NUT* [1985] IRLR 211, Ch. D.

<sup>123</sup> 習慣法上的不法解僱稱為「錯誤解僱」（wrongful dismissal），違反制定法的解僱稱為「不公平解僱」（unfair dismissal）。

<sup>124</sup> TULRCA 1992, s. 238(1), (2); *Marsden v. Fairey Stainless Ltd.* [1979] IRLR 103.

<sup>125</sup> *Faust v Power Packing Casemakers* [1983] IRLR 117, CA.

受僱人，若無其他理由而缺勤者，雇主可以推斷該受僱人亦參與罷工活動，而予以合法解僱。<sup>126</sup>

雖然雇主可以依法解僱罷工中的勞工，但是也必須對同一機構參與勞資爭議行為的全部勞工都一視同仁，不得有差別待遇。倘若參與勞資爭議行為的同一機構受僱人中有一名勞工未被解僱，或是雇主在解僱全部參與爭議的勞工後，於三個月內再次僱用一名以上當初被解僱者，則被解僱者或未被重新僱用者即可主張其解僱為不公平。<sup>127</sup>勞資爭議期間受僱人的行為如果不構成可為訴訟標的之侵權行為者，雇主亦不得將其解僱。<sup>128</sup>制定法更禁止雇主在勞資爭議行為開始後八週內解僱參與者，且解僱時受僱人尚必須處於採取爭議行為的狀態。<sup>129</sup>唯若勞工參與的爭議行為欠缺其所屬或其他參與者所屬之工會的授權或承認者，勞工即不受法律保障，而得由雇主合法解僱。<sup>130</sup>

由於英國制定法只禁止雇主對同一機構（establishment）內參與爭議行為的勞工在解僱與重新僱用上為差別待遇，對於公部門勞工善於運用的滾動式（rolling）、選擇性（selective）罷工特別產生衝擊。因為此一類型的罷工通常只限於重要部門、單位或是在各部門間接續採取抗爭活動，故而各部門或單位如果在法律上構成不同的機關，即使採取勞資爭議的勞工都是特定工會的會員，且是因同一爭議而進行抗爭，不同部門、單位的雇主即可自行決定是否要對所屬參與罷工者採取解僱手段因應，而不致有違法的風險。同樣的，如果非主要部門的勞工採取爭議行為，而工作性質攸關整體運作之勞工仍繼續提供服務以維持事業單位的基本運作者，前者即有被解僱的風險。

雖然法律賦予雇主解僱罷工中受僱人的權利，唯公部門雇主極少因勞工單純地拒絕為勞務給付而解僱之。其原因除了不願使勞資關係惡化、希望員工早日回到工作崗位外，亦因為公部門受僱人的工作替代性低、所提供服務的影響層面大、服務的對象又常涉及廣大群眾，致雇主不願輕易動用大量解僱的手段。但是若罷工期間有勞工不只是停止工作，而有損害雇主財產者，只對該勞工為解僱處分即不構成歧視。<sup>131</sup>

---

<sup>126</sup> Coates and Venables v Modern Methods and Materials Ltd [1982] ICRT 63, C.A.

<sup>127</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s. 238(2).

<sup>128</sup> *Ibid.*, s. 238A(1)

<sup>129</sup> *Ibid.*, s. 238A(2)-(5).

<sup>130</sup> *Ibid.*, s. 237(1), (2).

<sup>131</sup> 參 Richard Kidner, *Trade Union Law*, London, Sweet & Marwell, 1983, 2nd ed., at p. 118.

對於違反勞動契約採取勞資爭議行為的勞工，雇主亦可要求其賠償未完全為勞務給付所造成的損失。<sup>132</sup>理論上此種損害賠償責任不論公、私部門都有適用，不過由於公部門多非以營利為目的，故公部門的雇主幾乎不可能因為勞資爭議行為而直接遭遇損失，故亦無法決定判斷損害賠償範圍之方法。事實上極少有公部門雇主對其勞工請求損害賠償，較常見的作法是對勞工扣除罷工期間的工資。但是由於公部門勞工通常會採取罷工以外之較不激烈的方式對雇主施壓，因此雇主對未完全為勞務給付的勞工，究竟應否予以扣薪及得扣多少金額常有爭議。

對於拒絕履行契約義務的公務員，除非契約另有約定，通常管理階層會拒絕其勞務給付並且不發給薪資。即使受僱人只是在某段時間拒絕履行特定任務，雇主亦可以堅持不接受低於完全給付標準之給付而拒絕發給工資。勞工無權要求雇主接受不完全的勞務給付，故即使勞工為部份給付，雇主亦可拒絕給付工資。<sup>133</sup>唯若雇主為避免勞資爭議惡化，或是為了維持基本的必要運作而接受受僱人的不完全給付，雇主即不得以勞工未為完全給付而拒發工資，但仍得就其工資扣除一部分，作為受僱人未為完全給付對雇主的補償。<sup>134</sup>

對於採取勞資爭議的受僱人，公部門的雇主除了可使用上述方法使其負擔後果外，亦可以對之採取懲戒措施，此尤以公務員為然。在國際法上，雖然罷工權屬於勞工結社自由的一部份，但亦容許公部門雇主懲戒採取勞資爭議行為的受僱人。以國際勞工組織第一百五十一號公約為例，雖然要求締約國，除了基於公部門受僱人之身分及任務性質而產生的義務外，應保障該受僱人因為正常行使結社自由之必要，而得享受的民事與政治上權利；唯該公約亦容許締約國對於行使決策權、管理權及工作內容涉及高度機密性質的高階受僱人，就此等權利之行使以國內法規範之。<sup>135</sup>故對公務員而言，結社自由原則並非當然地包括罷工權。<sup>136</sup>

雖然英國政府一向強調勞資爭議行為是種可懲戒的違規行為，<sup>137</sup>並且警告特

---

<sup>132</sup> *National Coal Board v Galley* [1958] 1 WLR 16.

<sup>133</sup> *Miles v Wakefield Metropolitan District Council* [1987] ICR 368; Gillian Morris, *Deductions from Pay for Industrial Action*, *Industrial Law Journal* 16, 1987, at p. 185.

<sup>134</sup> *Wiluszynski v London Borough of Tower Hamlets* [1989] IRLR 259, CA; *Sim v Rotherham Metropolitan Borough Council* [1986] IRLR 391, Ch. D. 兩案都涉及教師拒絕履行部門教學義務而被扣薪或不發給薪資。

<sup>135</sup> Article 9, 1.

<sup>136</sup> ILO, *Decisions of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation*, ILO, Geneva, 1985, at p. 355.

<sup>137</sup> *Staff Relations in the Civil Service*, 4th ed., London, HMSO, 1978, para. 73.

定職位以上的受僱人，採取勞資爭議行為與其為管理者的身份不相容，<sup>138</sup>但是因採集體爭議行為而被懲戒的例子並不多見。在其他公部門方面，刑法禁止警察採取勞資爭議行為。<sup>139</sup>雖然曾經對參與全國性罷工之消防人員採取降級等懲戒措施，不過爭議過後在工會的積極的抗議下，雇主放棄原來的處分。<sup>140</sup>亦未曾有監獄管理人員因勞資爭議行為而被懲戒。即使政府授權成立的調查委員會亦發現，相關政府部門皆認為機關內部的懲戒規則並非應付集體勞資爭議的適當工具。<sup>141</sup>

英國公部門的某些受僱人如護士、醫生、輔助醫護人員及地方政府的訴訟代理人等，必須加入其職業團體才可以執業，而這些職業團體多數都保留對違反職業倫理的會員予以開除之權利。因此，被職業團體開除會籍即可作為公部門雇主解僱勞工的理由。例如英國護理、助產士暨醫療訪視者公會（United Kingdom Central Council for Nursing, Midwifery and Health Visiting）即規定，每個會員對於患者或顧客皆有提昇及保衛其福祉及利益的義務，並應確保在其職權範圍內的作為或不作為，都不會對患者或顧客的狀況與安全造成傷害。<sup>142</sup>同樣的，英國律師公會亦認為罷工得視其情況而被認定是違反職業紀律的可懲戒犯行。<sup>143</sup>雖然這些公會以罷工違反職業倫理而開除會員的情形並不多見，唯其一旦採取開除會員會籍的措施，受懲戒者必將因此而不得執業，也構成雇主可以合法解僱的基礎。故職業公會的內部規定，亦有箝制公部門勞工勞資爭議行為的效果。

### (三)公部門勞工參與勞資爭議行為的刑事責任

勞工單純的罷工、怠工行為通常不會伴隨任何刑事責任，不過如果受僱人認為消極的不為完全勞務給付尚不足以對雇主形成足夠壓力，而進一步採取積極的抗爭行動如佔據廠場、糾察行為，致發生暴力衝突者，即會有刑事責任的問題。<sup>144</sup>再者，公部門有些勞工因身份或任務特殊而不能等同一般勞工對待，因而只要其拒

---

<sup>138</sup> Susan Corby, *Limitations on Freedom of Association in the Civil Service and the ILO's Response*, *Industrial Law Journal* 15, 1986, at p. 167.

<sup>139</sup> 參後述公部門勞工參與勞資爭議行為的刑事責任。

<sup>140</sup> Gillian S. Morris, 同註 11, at p.134.

<sup>141</sup> Committee of Inquiry into the United Kingdom Prison Service, Cmnd. 7673, 1979, para. 10.51.

<sup>142</sup> UKCC, *Code of Professional Conduct for the Nurse Midwife and Health Visitor*, 2nd ed., London, UKCC, 1984, paras. 1 and 2.

<sup>143</sup> The Law Society, *A Guide to the Professional Conduct of Solicitors*, London, The Law Society, 1974, Ch.11, para. 4.

<sup>144</sup> 可能違反的法律包括「公眾秩序法」(Public Order Act 1986)、「共謀與財產保護法」(The Conspiracy and Protection of Property Act 1875)修正後第七條；妨礙警察執行職務者，違反「警察法」(The Police Act 1964)第五十一條第三項；堵塞道路者即違反「公路法」(The Highways Act 1980)第一百三十七條。

絕為勞務給付即構成刑事上的罪，其中最明顯的例子當屬警察。

自 1919 年以來英國的警察不僅不得設立或加入工會，引誘鼓動警察採取爭議行為者亦構成刑法上的犯罪。任何人造成或意圖造成警察團隊成員的不滿，或是引誘、企圖引誘警察團隊成員拒絕提供服務或使其違反紀律者，可處兩年以下有期徒刑或科或併科無上限金額之罰金。<sup>145</sup>此種處罰不以故意犯罪為要件，因此雖然法律處罰的對象是煽動勞資爭議之人，但是個別採取勞資爭議行為的警察，若其行為構成誘引其他警員亦採同樣行動者，則其亦是應受法律制裁者。自 1932 年以來，未有人因觸犯此規定而被起訴的紀錄，亦不曾有警察曾因此而遭控訴，<sup>146</sup>唯此種罪刑的存在仍是對警察人員的重要約制。

一般而言，警察多已接受採取勞資爭議行為與其法律執行者的角色不相容的事實，但也強調對於法律剝奪其罷工自由的措施必須予以適當補償，以作為集體協商的替代，因此才会有前章所介紹之警察談判委員會的設立，並且為警政人員的薪資建立一套計算公式以避免爭議。

除了警察不得罷工外，英國早在十九世紀末期即發展出廣泛的處罰規定，至少在理論上都能對公部門勞工的勞資爭議行為產生約制。例如「共謀與財產保護法」即規定，故意且惡意的違反勞動契約或人力承攬契約，且明知或有合理原因相信此種行為不論是單獨或與他人同謀為之，將會危害人命或造成身體嚴重傷害，或是對貴重財產形成破壞或重大毀損者，構成刑事不法，可對行為人處以三個月以下之徒刑或一百英鎊以下之罰金<sup>147</sup>。幾乎全部的勞資爭議行為都會構成違反勞動契約，此一規定使得消防員及任職於全國醫療服務的人員特別容易受到刑罰的制裁。不過並無文獻記載有勞工因為違反此規定而受罰的例子。

英國習慣法亦發展出一些罪刑，使得特定服務於公部門者可能因採取勞資爭議行為而觸法。例如於公共辦公處所行為不端之罪（*misconduct in a public office*），即適用於公務員因故意或無正當理由而未能履行其法律上義務，致損害公共利益的情形。警官對於暴力攻擊事件未採取任何預防或干預行動者即觸犯此類之罪。監獄管理人員如因為勞資爭議行為，致未能使受刑人出庭應訊者，構成藐視法庭或共謀侵害司法程序之重罪；若因爭議行為致受刑人潛逃者，監獄管理

---

<sup>145</sup> The Police Act 1964, s.53(1).

<sup>146</sup> Thom Young: *Incitement to Disaffection*, London, Cabden Trust, 1976, pp. 35, 58-59.

<sup>147</sup> The Conspiracy and Protection of Property Act 1875, s.5.

人亦觸犯（協助）脫逃罪。<sup>148</sup>國會職員的罷工亦構成藐視國會，英國國會有權處罰任何阻礙上、下兩院議事程序者。<sup>149</sup>儘管公部門受僱人有可能因勞資爭議行為而觸犯刑法，唯真正被起訴並判刑者其實極為少數。對於勞資爭議動輒運用刑事制裁不僅容易引起輿論的反彈，更可能使得犯罪嫌疑人反而變成工會運動的烈士（martyr），反而激發工會的團結，因此刑事上的規定或許有阻嚇的效果，但對勞資爭議的解決助益不大，此可以解釋為何公部門的雇主不積極採取刑事制裁手段對付其罷工中的受僱人。

#### (四)公部門勞資爭議的集體責任問題

習慣法上誘引他人違反契約，或是干擾他人契約之履行者，都構成侵權行為，受害人得對誘引人、干擾人請求損害賠償。在勞資爭議期間如果決定採取抗爭手段向雇主施壓，使其屈服於勞工的訴求，必然需要有人來負責在受僱人間聯絡，擔任此一角色者即可能因為誘引受僱人罷工違約而構成侵權行為。此外，誘引他人違約或干擾契約之履行，在習慣法上與勞資爭議有關者尚有恐嚇（intimidation），共謀為不法行為或使用不法手段（conspiracy to commit an unlawful act or use unlawful means）及以非法手段干預商業交易（interference with trade by unlawful means）等三種類型的侵權行為。

對於公部門的勞務提供者而言，如其勞務給付非基於契約，<sup>150</sup>則鼓勵該些勞務提供者拒絕為勞務給付並無觸犯上述侵權行為的可能。唯自一九八八年以後制定法確認公務員、國家安全人員、部會首長、軍人、警察、法官等都是基於勞動契約而服勞務，<sup>151</sup>故誘引其違約罷工者即可能應負侵權行為責任。對於上述習慣法所發展出來的四種侵權行為責任，制定法則以「豁免」（immunity）的方法提供發動、煽動勞資爭議行為者一些必要的法律保護。不過要取得豁免民事責任的利益，發起或煽動勞資爭議行為者必須符合一些要件，而這些要件也正是英國法律用來控制、引導勞資爭議行為的主要方法。

鼓動勞資爭議行為者欲取得侵權行為責任的豁免，首先必須確定爭議的當事

---

<sup>148</sup> 參 Committee of Inquiry into the United Kingdom Prison Service, 同註 32, para. 10.50.

<sup>149</sup> 參 Erskine May, Parliamentary Practice 20th ed., 1983, at p.143; S. A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, 5th ed., Harmondsworth, Penguin, 1985, p. 338.

<sup>150</sup> 這些勞務給付者可能是基於身份上關係而為勞務給付。參 R. V. Civil Service Appeal Board, ex parte Bruce [1988] 3 All ER G86, QBD.

<sup>151</sup> Employment Act 1988, s. 33. 本條內容現規範於 TULRCA 1992, s. 273.

人為雇主與勞工。<sup>152</sup>隸屬於公部門的警察、監獄管理員及國會職員在英國法律上不被認為屬於勞工，因此從事這三類職務者若集體拒絕為勞務給付，其發動者無法享有民事責任的豁免。再者，除非公部門勞工的直接雇主為政府，否則不得對政府發動勞資爭議行為。唯若爭議所涉及的事項是由某委員會決定，而該委員會依法必須由部長參與；<sup>153</sup>或是勞資雙方所決定的勞動條件必須呈部長同意，<sup>154</sup>則即使政府非勞工的直接雇主，發動對政府進行抗爭者仍得在符合法定要件的前提下免負侵權行為責任。

再者，勞資爭議必須「全部或主要」部分涉及制定法所規定之得為團體協約內容者，其中包括勞動條件、勞動契約之終止、任務的分配、懲戒事項、談判與諮商的機制等。<sup>155</sup>因此若勞資爭議與團體協約的內容完全無關，或是爭議的重心非團體協約的內容，而且具有政治色彩，發動勞資爭議行為者即不得主張民事責任的豁免。

雖然理論上與勞動條件等事項有關的爭議和具有政治色彩的爭議兩者間的區別似乎頗為容易，但在實務上卻未必可截然劃分，<sup>156</sup>此尤以公部門的勞資爭議為然。譬如，勞資間關於工薪的調整或人力的縮減似乎明顯地屬於團體協約內容的事項，但也涉及政府整體財政上的負荷能力或民營化政策。此時就必須判斷究竟勞工的動機真的是為了改善、維持勞動條件或保障工作機會，還是為了反對政府的政策而具有政治上的動機。

在英國電信的民營化過程中，郵政工程工會（Post Office Engineering Union）即為了反對政府的自由化、民營化政策，命令其會員不要將私營公司的電纜線與國營的英國電信公司（British Telecommunications）的網路系統作聯結。工會主張其目的在於保障工會會員的就業機會。唯英國上訴法院認為該爭議之全部或一部完全與憂心將來可能面臨的裁員無關，主要是為了反對政府的民營化政策，因此不在勞資爭議的定義範圍。<sup>157</sup>本案法院的判決基礎在於工會與雇主間訂有工作保障協議，但是工會卻無視其存在而仍發動抗爭，因此不能說服法院其抗爭的目

---

<sup>152</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s. 218(1).

<sup>153</sup> 譬如一九八八年以前決定教師薪資的 Burnham Committee.

<sup>154</sup> 譬如任職於全國醫療服務者其勞動條件之決定。

<sup>155</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, ss. 218(1)(a)-(g), s. 178(2)(a)-(g).

<sup>156</sup> 參 Paul Davies and Mark Freedland, *Kahn-Freund's Labour and the Law*, London, Stevens, 3rd ed., p. 317.

<sup>157</sup> *Mercarry Communications Ltd v. Scott-Garner and the POEU* [1983] IRLR 494.

的與保障工作機會有關。並非全部反對民營化政策的勞資爭議行為皆因具備政治動機而不法，真正因憂心未來雇主會有裁員動作而發起的爭議行為，仍然可以構成因為雇主終止勞動契約而產生的勞資爭議，即使雇主尚未預告勞工其即將被資遣的事實。<sup>158</sup>

發動勞資爭議者欲取得民事責任的豁免，尚須工會在發動抗爭前完成複雜的法定投票程序，其中有兩項程序對公部門受僱人的爭議行為影響最鉅。由於本文稍早已對制定法就發動勞資爭議行為的程序有簡短的介紹，因此在此僅討論制定法對工會發動勞資爭議行為的實際阻礙。首先，參與投票者必須是投票時工會合理預期會參加勞資爭議行為的會員。<sup>159</sup>因此，不被預期會參加爭議行為者不得參與投票，預期會參加者亦不能使其沒有投票的機會。英國公部門工會經常以發動選擇性或滾動性罷工作為抗爭手段已如前述，<sup>160</sup>制定法的限制將使工會極難召集不同團體的關鍵勞工發動接續性的短期抗爭活動，更迫使工會必須提早揭露其抗爭策略。再者，為了避免工會刻意操控有權投票會員的範圍，以取得多數會員贊成抗爭的結果，制定法規定，倘若參與勞資爭議的受僱人於不同地區工作，必須就各該地區分別投票、計票。<sup>161</sup>只有各個地區的投票結果贊成採取爭議行為，於該地區發動抗爭者才能夠享有民事責任的豁免。此一措施之主要目的在於避免工會刻意將激進份子較多的地區與會員較溫和理性地區的票數合併計算，而取得多數會員贊成抗爭的投票結果。對於公部門工會而言，由於其會員多分散於不同工作地點、地區，法律強制依地點、地區分別計票，將因各地投票結果不盡相同而使工會力量分散，致予公部門雇主有可趁之機。唯若分散不同地區的工會會員有共通的勞動條件或職業別者，則制定法例外地容許共同投票、計票。<sup>162</sup>

倘若鼓動勞資爭議行為者所發起之抗爭屬於同情性罷工，則其亦不得主張民事責任的豁免。法律上同情性罷工可以分為兩種型態，唯其共通點在於對未有勞資爭議的雇主發起抗爭行動。第一種類型是引誘與其雇主無勞資爭議的勞工對其雇主發動爭議行為，<sup>163</sup>以支接受僱於其他雇主之勞工對其雇主的抗爭。例如，勞

---

<sup>158</sup> *General Aviation Services (UK) Ltd. v. TGWU* [1975] ICR 276, C.A.; *Health Computing v. Meek* [1981] ICR 24, Ch. D.

<sup>159</sup> TULRCA 1992, s. 227.

<sup>160</sup> 參 Peggy Kahn et al., *Picketing: Industrial Disputes, Tactics and the Law*, London, Routledge and Kegan Paul, 1983, pp. 136-143.

<sup>161</sup> TULRCA 1992, s. 228.

<sup>162</sup> TULRCA 1992, s. 228(A).

<sup>163</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s. 224(2)(a).

工在勞資爭議期間，為對其雇主施壓而派人鼓勵受僱於雇主之供應商的勞工對該供應商發動爭議行為。第二種情形是勞工為支援他人之勞資爭議行為而威脅其雇主為特定行為，否則該勞工或他人的勞動契約將會被違反或妨礙其履行。<sup>164</sup>雖然過去英國勞工為彰顯其團結而經常發動同情性罷工，<sup>165</sup>但在公部門卻因為勞工多直接受僱於大型的單一雇主，如公務員即直接為中央政府僱用，因此無須再對其他雇主施壓。但是自 1980 年以來，英國政府以效率及管理上的理由，將原本的單一雇主逐漸區隔為多數的地區性雇主，<sup>166</sup>並將原屬公部門的業務轉由民間承攬。故法律對同情性罷工的禁制也使公部門勞工無法串連、相互支援以達對雇主施壓的效果。此外，若勞工採取勞資爭議行為之目的是要雇主解僱或歧視非特定工會會員的勞工、<sup>167</sup>聲援因參與非工會授權之勞資爭議而被解僱者、<sup>168</sup>要求雇主在採購契約中要求他方當事人必須承認其員工所屬工會並就勞動條件與該工會進行協商者，<sup>169</sup>該爭議行為亦不受到制定法豁免規定的保護。

#### (五)勞資爭議期間公部門雇主的特別因應措施

公部門勞工不是直接受僱於政府就是受僱於受政府授權的機關、單位。由於政府具備廣泛的統治權，其資源更非一般私部門雇主可以比擬，因此政府在面對嚴重勞資爭議時，有較多的選擇可以和其受僱人相抗衡。公部門雇主最重要的手段就是運用其緊急權力及徵調其他公部門的勞工暫時替代。

英國政府使用緊急權力的法源包括針對一般勞資爭議而制定的法律，及當一般法律無法涵蓋特定爭議時可以透過國會，就特定爭議的急迫性為特別的立法。緊急權力法（Emergency Powers Act 1920）即屬一般性法律，唯其對公部門的勞資爭議影響有限。因為該法只適用於當食物、水、燃料、電源或交通的供應因勞資爭議而受到干擾的情形。<sup>170</sup>有上述情形時，政府可以不經國會的授權，<sup>171</sup>公布

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, s. 224(2)(b).

<sup>165</sup> 1980 年以前同情性罷工在英國相當普遍，因此保守黨執政後的第一個勞動法（The Employment Act 1980）即將同情性罷工排除在民事責任的豁免範圍外。

<sup>166</sup> 例如全國醫療服務即被打散為數十個地區性的信託（trusts），雖然財務上由中央統籌規劃，但是卻有各自的預算及所欲達成的醫療目標。

<sup>167</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s. 222.

<sup>168</sup> *Ibid.*, s. 223.

<sup>169</sup> *Ibid.*, s. 225.

<sup>170</sup> Emergency Power Act 1920, s. 1(1).

<sup>171</sup> 唯該法亦規定國會可在爭議早期考慮發動緊急權力的程序，因此並不排除國會之主動權。參 *Ibid.*, ss. 1(2), 2(2).

實施緊急規則以維護社會必要物質的正常供應。<sup>172</sup>

相對地，國家於緊急狀態得使用替代性勞力則與公部門的勞資爭議密切相關，而其所運用的替代性勞力主要來自軍方。依據另一緊急權力法（**Emergency Powers Act 1964**），即使未宣告國家處於緊急狀態，軍隊亦可以暫時被使用來從事對國家具備重要性的緊急任務。<sup>173</sup>軍人曾經從事的工作包括消防人員、垃圾收集工、工業部門公務員、救護車司機及監獄管理人員。<sup>174</sup>不過軍人往往無法替代技術性專業勞工，且在扮演救火的角色上，仍必須仰賴高層級消防員的協助。

警察亦可能被安排來替代罷工中的勞工。依據英國傳統見解，勞資爭議時警察的主要任務在於維護治安、執行法律，因此有學者認為讓警察成為替代性勞工有違反其中立地位之嫌。<sup>175</sup>不過英國政府曾經要求警察於勞資爭議時替代救護車駕駛、社工人員、監獄管理人等，以維護社會的基本運作。

至於由國會以立法因應個別勞資爭議的作法近年來已極少發生，較著名的例子都發生在 1980 年。當年國會針對公務員勞資爭議事件，致干擾蘇格蘭法院的案件審理，而頒布特別法。<sup>176</sup>其重要內容包括延長訴訟程序的時間限制、延長蘇格蘭法院可以不經審判拘留被告的最長期間。<sup>177</sup>法官亦被授權從事法院的一般行政事務，或是在部長的許可下另行授權他人執行此類任務。<sup>178</sup>同年針對監獄管理人員的罷工，英國國會通過「監禁（緊急規定）法」（**Imprisonment (Emergency Provisions) Act 1980**）。依據該法，內政部長得選定監獄外的其他處所拘禁受刑人，並授權他人行使監獄管理人對受刑人的監護權。<sup>179</sup>故而有受刑人在該勞資爭議期間被監禁於軍隊營區，並由高階監獄管理人在軍隊及警察的協助下負責其營運。<sup>180</sup>該法並授權內政部長可將尚未被判罪或判刑之人釋放，或將特定種類的受刑人提早釋放，以充分利用有效空間。治安法庭亦被要求，勿將未付罰款者送監代執行。<sup>181</sup>

---

<sup>172</sup> **Emergency Power Act 1920**, ss. 1(1), 2(1).

<sup>173</sup> **Emergency Power Act 1963**, s. 2.

<sup>174</sup> Gillian S. Morris, *Strikes in Essential Services*, Mansell, 1986, at pp. 102-103.

<sup>175</sup> *Ibid.*, at p. 106

<sup>176</sup> **Administration of Justice (Emergency Provision) (Scotland) Act 1980**.

<sup>177</sup> *Ibid.*, ss. 3, 2.

<sup>178</sup> *Ibid.*, s. 5.

<sup>179</sup> **Imprisonment (Emergency Provision) Act 1980**, s. 1.

<sup>180</sup> **National Association for the Care and Resettlement of Offenders, Some Effects of the Prison Officers' Dispute 6 Oct 1980-11 February 1981**, London, NACRO, 1981, p. 2.

<sup>181</sup> 同註 88, ss. 3, 4, 5.

## 二、英國法律對於工會承認爭議的規範

提升勞工的社會地位、改善會員的勞動條件為工會的主要任務，而透過集體協商之過程締結團結協約，即是提升勞動條件及改善勞工生活的主要方法。然而，勞動契約關係的當事人為勞工與其雇主，在法律上勞工所屬的工會為此種契約關係的局外人，則雇主為何要與其契約不相干的第三者，就其與勞工間的權利義務進行談判協商？自另一個角度來看，勞工加入工會成為會員為其結社自由的表現，會員與工會間亦是基於工會章程而成立的契約關係，此種關係下會員的雇主亦為第三者，同樣地也無法創設出為何雇主即應與勞工所屬的工會就勞動條件進行協商。換言之，若純粹就契約的法律關係分析，欲在工會與雇主間搭建出權利義務其實有現實上的困難，尤其是工會存在之目的是為了替勞工爭取較優的勞動條件，雇主與其協商談判的結局必然會增加其營運的人事成本，試問有多少雇主會願意與工會建立協商談判的法律關係？

然而若不使工會有權要求雇主與其進行勞動條件的協商，則不僅法律透過工會保障勞工權益的目的將無法達成，工會存在的價值亦必然受到挑戰。為了解決此種問題，乃有「工會承認」制度之產生。所謂「工會承認」，指雇主承認特定工會為其勞工的代表，得就特定範圍內的勞動條件，與工會以締結團體協約為目的進行集體協商。雇主對特定的一個或數個工會加以承認，即使得該〈些〉工會有權參與勞動條件的決定，至於最終是否能夠達成合意、締結團體協約，則並非法律所能干涉，法律只能容許勞資雙方相互展現實力，採取施壓的手段〈即採勞資爭議行為〉使對方屈服，而無法強制雙方當事人一定要達成協議、締結團體協約。

大體而言，英國公部門的勞工皆有充分的結社自由。勞工可以自由選擇是否加入工會；願意加入工會者，只要其工作性質或職業別符合工會章程所訂的會員資格，勞工可以選擇加入一個或數個工會。此外，不僅工會的成立沒有人數上的限制，英國有關工會的相關法律對於工會組成的樣態、性質或是組織區域更是完全未加以限制或規範。因此一個工會內可能存在跨越多個產業或職業的勞工，同一工會也可能在各種相質迥異的職場都有其會員。在個別勞工有充分的結社自由，以及工會得自由決定其會員資格、組織區域、會員所屬之產、職業的情形下，同一職場可能存在分屬不同工會的勞工，以致「工會承認」的問題即變得敏感而

複雜。工會數量之多寡非法律關切的重點，工會的會員人數亦不重要，法律所關切者，在於工會有無足夠的實力與雇主對等協商。在個別勞工可能同時屬於多個工會的會員下，究竟要由那個工會為其進行集體協商；在一個職場上同時存在多個工會會員的勞工，雇主如何選擇集體協商的對象，即成為工會承認過程的棘手問題。由於英國公部門多數勞工的勞動條件是透過團體協約來決定，因此以下本文將介紹英國法律對於「工會承認」爭議的處理方式及其過程。

#### (一)習慣法上的「工會承認」

如本文前述關於勞資爭議的定義，工會承認事務所引發的爭議屬於勞資爭議的範圍，<sup>182</sup>工會經由民主程序<sup>183</sup>決議後採取罷工等勞資爭議行為要求雇主承認，仍然可以享有民事上侵權行為責任的豁免。<sup>184</sup>換言之，勞工或工會可以採取合法的勞資爭議行為逼迫雇主承認特定工會並與其協商。當然，若雇主願意主動的承認工會，法律不僅不會干預，更應樂觀其成。此外，有關工會承認的案件亦可經由勞資雙方共同的申請，透過「諮詢仲裁協調會」〈*Advisory, Conciliation and Arbitration Service*〉以自願調解的方式解決。<sup>185</sup>由於習慣法並未規定工會與雇主應如何就工會承認達成協議，亦未就協議的形式作規範，<sup>186</sup>因此在實務上關於雇主究竟有無承認工會之事實的認定爭議頗多。一般而言，即使雇主未以書面訂立團體協約的方式承認工會，如有相當之事實足以證明雇主有此意圖者，則不論雙方如何稱喚該事實，都構成工會承認。<sup>187</sup>唯若未以書面為之，則主張有工會承認之一方所舉證的行為事實必須相當明確，且持續相當時間。因此，若工會僅曾就少數新進受僱人的工資與雇主討論，尚不足以推定雇主承認工會為其集體協商的對手，而要求雇主必須就嗣後的裁員與其協商。即使某雇主屬於一雇主團體的成員，且該雇主團體承認特定工會，亦不得就此推論出該雇主承認該特定工會為其

---

<sup>182</sup> *Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act 1992*, ss.218 (1)(g), 244 (1)(g). 涉及談判、協商機制所生的爭議為勞資爭議(trade dispute)。

<sup>183</sup>在柴契爾夫人執政期間，英國政府以促進「工會民主」為由逐步得使工會採取勞資爭議之決議過程變的極為複雜。其手段在於鼓勵會員監督工會，但卻使工會動輒得咎，致不易採取合法的勞資爭議行為。現今的規定參 *Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act 1992*, ss.62, 219-246.

<sup>184</sup>若勞工施壓的對象非拒絕承認工會的雇主，而是向其雇主的供應商、承包商施壓，則仍屬民事上不法行為，不受豁免權的保障。參 *TULRCA 1992*, s.225.

<sup>185</sup>於 2013/14 之期間，ACAS 透過調解方式處理了八百五十個以上的全國性及地區性勞資爭議案件，其中有關請求解決「工會承認」爭議的申請案佔了百分之十四。參 *ASCS Annual Report 2014*, pp.13-14.

<sup>186</sup>在我國「工會承認」的協議其性質應屬團體協約，依團體協約法第一條，應以書面為之。

<sup>187</sup> *Joshua Wilson & Bros Ltd. V. USDAW* [1978] I.C.R.614, [197] I.R.L.R.128.

進行集體協商的對象。<sup>188</sup>

此外，工會承認的範圍亦可以加以限制。雇主承認特定工會並不當然表示雇主必須就全部有關勞動的事務與工會協商，即使在多數產業中雇主協商義務的範圍包括全部與勞資關係有關的事務。倘若雇主只願就涉及工會會員個人之事務（例如，個別勞工不滿雇主對特定事件的處理方式或懲戒等事項）由工會幹部代表個別勞工與雇主交涉，則尚不得逕以推定雇主在當時即承認工會，並願意與之就勞動條件進行集體協商，唯若事後雇主之行為有足以推定其承認工會之事實（如在工會以的罷工威脅下，雇主提供工會資遣的資訊、資遣費發給的方式及金額等），則即有可能推斷出雇主有承認工會的意思。<sup>189</sup>換言之，如欲採用勞資雙方互動的事實推斷雇主有無承認工會，不宜以特定時點或事件作判斷，而應就整個勞資間的互動情形加以推論，因為雇主對工會的承認乃一動態的過程。

## (二)制定法上「工會承認」之程序

目前英國制定法關於工會承認的規定起源於 1997 年英國大選期間，當時工黨有意將關於工會承認之事項於制定法上規定以作為其執政以後的主要勞動政策。依其主張，新政府欲透過「社會夥伴」(social partners) (指英國全國總工會及英國工業聯盟(Confederation of British Industries) )間之協商就如何以法律程序規範工會承認達成共識。<sup>190</sup>然而勞資雙方就是否應以法律介入及宜以何種程度之程序干預有相當深的歧異，致工黨政府逕行公佈其政策白皮書「職場之公平」(Fairness at Work)，<sup>191</sup>並將其建議內容具體的規定於 1999 年通過的「勞資關係法」。<sup>192</sup>本法的内容極為複雜冗長，共計一百七十二條條文，其主要特色包括：(1)盡量讓勞資雙方自行就「工會承認」事項達成協議，但保留強制承認作為最後不得已的手段；(2)為避免濫用法定程序，工會所主張之「協商單位」的成員

---

<sup>188</sup> NUGSAT v. Albury Bros Ltd. [ 1979 ] I.C.R.84, [ 1978 ] I.R.L.R.504. (C.A.); NUTGA v. Charles Ingram & Co Ltd. [ 1977 ] I.C.R.530, [ 1977 ] I.R.L.R.147.在我國，由於團體協約法（第十四條，修正草案第十七條）規定團體協約的效力及於關係人，故若全國總工會與全國工業總會依法定程序訂立關於工會承認的團體協約，在理論上兩大團體的會員皆應受到拘束，但現實生活中恐怕執行不易。

<sup>189</sup> USDAW v. Sketchley Ltd [ 1981 ] I.C.R.644, [ 1981 ] I.R.L.R. 291.此類案件多發生於工會主張其在被雇主承認後應享有之制定法上權利。

<sup>190</sup> Labour Party, Labour Party Election Manifesto 1997.

<sup>191</sup> Fairness at Work, Cm3868,1998.

<sup>192</sup> 本法 (Employment Relations Act 1999) 有關工會承認之規定乃在修正一九九二年通過之 Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, 而於該法之後另加 Schedule A1.

中至少應有百分之十的勞工為其會員；<sup>193</sup>(3)考慮「協商單位」是否適宜時，應注意管理上的效率問題，不能使集體協商過於零碎；(4)如果建議的「協商單位」中有百分之五十以上的勞工為申請受承認之工會的會員，其程序應較簡略；(5)若勞資雙方就工會承認無法自行達成協議，則由中央仲裁委員會決定之；(6)法定「工會承認」程序之運用應盡量避免干擾現有的工會承認狀況。<sup>194</sup>由於「勞資關係法」之內容極為冗長瑣碎，以下僅就其中重要之程序性及實體性規定簡要說明。

### 1. 程序上的一般規定

依據修正後之「工會與勞資關係(整合)法」附則 A1，凡是獨立工會皆可依該附則規定要求雇主就特定團體(協商單位)內勞工之工資、工時、休假等事項由其代表該些勞工與雇主進行集體協商。<sup>195</sup>唯工會在做此要求時必須雇主或聯合雇主<sup>196</sup>於其提出申請當日或至申請日止以前十三週平均僱用二十一名以上勞工。<sup>197</sup>雇主拒絕工會之要求或是雙方談判未能達成協議者，被拒絕之工會得向「中央仲裁委員會」(Center Arbitration Committee)提出申請，由該委員會決定工會所提的協商單位是否妥當，及工會是否在該協商單位擁有足夠的支持度。<sup>198</sup>

為了避免擾亂既存的集體協商秩序、破壞穩定的勞資關係，若工會要求承認時所提出之協商單位內的任何勞工已為其他集體協商所涵蓋，則除非其他集體協商得談判的範圍不包括工資、工時、休假等法定協商事務，且其代表勞工的工會與現時要求受承認的工會為同一勞工團體(此種情形屬於工會要求擴大集體協商的範圍)；或該其他集體協商中代表勞工的工會未具備獨立證書，否則中央仲裁委員會應駁回其申請。<sup>199</sup>制定法亦禁止不同工會就同一協商單位或不同協商單位但構成員有重疊之單位，相互競爭尋求雇主承認，但若數個工會聯合請求承認，

---

<sup>193</sup> 其他勞工可能為其他工會之會員亦可能不屬於任何工會。在結社自由不受法律限制下，只要工會不對資格加以限制，勞工得自由加入任何工會，因此工會所能夠代表為其進行集體協商者，不一定只限於其所屬之會員。

<sup>194</sup> 英國次長 Mr. Michael Wills 在國會之政策發言，參 Hansard, House of Commons Standing Committee E., 16 March 1999, cols. 344-410.

<sup>195</sup> TULRCA1992, Sched A1, inserted by ERA1999, s.1 and Sched. 1, paras 1-3.

<sup>196</sup> 聯合雇主 (associated employers) 指兩家公司中一家受他家直接或間接控制，或是兩家公司同時直接或間接受到第三者的控制。參 TULRCA1992, s.296, Employment Rights Act 1996, s.231，此乃為避免雇主將勞工區分成數個小單位致阻礙工會的申請，故而作此規定。

<sup>197</sup> TULRCA1992, para.7.

<sup>198</sup> Ibid, para. 11(2), para.12(2)，若勞資雙方就協商單位無異議，唯就工會有無足夠支持有爭議者，中央仲裁委員會只要探究該協商單位內申請工會所獲得的支持度即可。參 para.12(4).

<sup>199</sup> Ibid., para. 35 (2), (4).

則只要其能夠證明在受承認後可以相互合作，則並非法所不許。<sup>200</sup>中央仲裁委員會在接受工會的申請後，必須確定工會所建議之協商單位中，屬於其會員之人數占協商單位勞工總數的百分之十以上，且該協商單位中多數勞工有可能都會支持工會的申請，否則應駁回工會的申請。<sup>201</sup>

即使中央仲裁委員會接受工會的申請，勞資雙方仍得就協商單位的範圍進行商議，否則即由該委員會依制定法的標準決定之。若勞資協議或中央仲裁委員會認定之結果與工會原提議之協商單位範圍不同者，則應由中央仲裁委員會依前述之標準判斷工會原申請之效力。倘若工會所提協商單位之成員與既存集體協商之協商單位中的勞工相重疊或其中工會的支持度不夠者，該申請即無效。若無不許申請之情形，則工會可透過兩條途徑要求雇主承認。首先，若該工會之會員在協商單位中占多數者，<sup>202</sup>則中央仲裁委員會得逕為雇主應承認該工會為協商單位所屬勞工之集體協商代表的裁定。若工會會員未占多數，則應以秘密投票方式探究受提議之協商單位中勞工的意見，只有當投票人數中多數人同意且同意者占協商單位全體勞工總數之百分之四十，中央仲裁委員會才得裁定雇主應承認工會。<sup>203</sup>

在中央仲裁委員會決定應以投票方式徵詢民意後，協商單位內勞工的雇主有義務與提出申請的工會及辦理投票事務的獨立人士配合。對於未能配合的雇主，該委員會得逕行宣佈工會應受雇主承認。<sup>204</sup>工會一旦獲得雇主承認，不論其是基於與雇主自行達成協議，或是透過制定法程序而發生強制承認的效果，於當事人間就如何進行集體協商無共識時，中央仲裁委員會得參考主管勞工事務之部長指定的程序，或其認為適當的方法，對當事人集體協商的方式予以指定。<sup>205</sup>對於此種指定，除非雇主與工會嗣後就指定之協商方式的一部或全部以書面方式變更其內容並另外達成協議，否則中央仲裁委員會所指定的方式構成雇主與工會間的契約。一方有違反者，他方當事人得請求依指定方式進行集體協商。

制定法關於工會承認的程序性規定，其目的之一在於促進勞資關係的穩定發展，因此法律對於工會就同一協商單位得申請承認的時間加以限制。工會依據法

---

<sup>200</sup> *Ibid.*, paras. 37, 51.

<sup>201</sup> *Ibid.*, para. 36.

<sup>202</sup> *Ibid.*, para. 22. 即使工會會員占協商單位成員總數過半，中央仲裁委員會亦可以為促進良好勞資關係為由要求進行秘密投票。

<sup>203</sup> *Ibid.*, paras. 23, 29.

<sup>204</sup> *Ibid.*, paras. 26, 27. 未為投票者不視為反對對工會的承認。

<sup>205</sup> *Ibid.*, paras. 30-32, 58-63. 目前英國貿易暨工業部長（Minister of State for Trade and Industry）兼管勞資關係事務。

定程序要求雇主承認而失敗者，即不得於三年內就同一或範圍相類似的協商單位再請求承認。<sup>206</sup>相對的，對於依法定程序達成之工會承認者，雇主亦不得於三年內發動終止承認的程序，除非期間內發生工會喪失獨立證書或有協商單位不存在的事實。<sup>207</sup>此外，若要求雇主承認工會為其集體協商對手的裁定，是基於工會會員占協商單位中勞工的多數，或是經過投票，而有法定人數以上之勞工贊成由工會代表其進行集體協商者，則只有再次經由投票，且其中多數勞工同意雇主終止承認時，雇主才可以終止對該特定工會的承認。<sup>208</sup>若工會的承認為中央仲裁委員會裁定的結果，如嗣後發現原指定之協商單位已非適當者，雇主與工會皆得向該委員會申請變更之。<sup>209</sup>

## 2. 協商單位的決定

在工會自主及勞工結社自由的保障下，工會的會員可能來自不同的區域、廠場，而一個雇主的受僱員工也可能分別屬於不同的工會。由於雇主欲就全部受僱人的勞動條件只與一個工會協商，實無可能，故而英國制定法創設「協商單位」制度，由獲得協商單位構成員支持的工會代表勞工與其雇主協商。協商單位範圍的界定直接影響到工會申請雇主承認案件的成敗，亦會對既存的集體協商秩序產生衝擊，因此英國制定法對於協商單位的決定加以詳細規範。

當協商單位內勞工的雇主就工會所提協商單位的範圍無異議時，中央仲裁委員會的調查範圍只限於工會有無獲得協商單位內多數成員的支持；如雙方就協商單位有不同意見，則中央仲裁委員會應於接到工會申請後二十日內或依其認為合理的時間內協助雙方達成協議。<sup>210</sup>雇主對於協商單位的範圍有意見者，應說明理由並明確指出其所認為的合適範圍為何。<sup>211</sup>若雙方於上述期間內亦未能達成協議，則中央仲裁委員會有權於該期間終止後十日內就協商單位予以指定。中央仲裁委員會所應考慮的因素，包括有效管理的需求、工會與雇主之意見、現存全國性或地區性集體協商的情形、避免在同一廠場內造成充滿零星破碎的集體協商、

---

<sup>206</sup> *Ibid.*, para. 30(4), (5), (6).

<sup>207</sup> *Ibid.*, para. 40.

<sup>208</sup> *Ibid.*, paras. 74-81, 149-155.

<sup>209</sup> *Ibid.*, paras. 104-133，唯若當初之工會承認程序未經投票者，如中央仲裁委員會於三年期滿後發現協商單位中少於一半的勞工為該工會會員，則應容許雇主終止承認。同樣的，三年期滿後若發現任何連續十三週內雇主僱用之勞工人數少於二十一人，雇主亦可尋求終止承認。

<sup>210</sup> *Ibid.*, Part III.

<sup>211</sup> *Ibid.*, paras. 18 (1)、(2)，雇主與工會就協商單位未能自行達成協議者，中央仲裁委員會得建議雙方請求「諮詢協調仲裁會」之協助。

協商單位內勞工及同一雇主之其他相關勞工的特性以及工作地點等五個項目。<sup>212</sup>

無可避免的，協商單位的決定標準勢將引起相當多的爭議。就以該五項因素觀之，亦不免有相互衝突、矛盾的情形。例如，廠場內的勞工包括生產線上之勞工、負責分配運送的勞工、基層管理性質勞工，則就勞工的工作性質來看似乎應分屬不同的協商單位以照顧、突顯其不同的需求，但如此一來則不免造成同一廠場內集體協商的零碎破散。再者，就工會的立場而言，由於申請承認的成敗關鍵在於其於集體協商單位中的支持度，因此必定希望協商單位中多數勞工為其會員；但就雇主而言，則必定希望協商單位的範圍越廣越好，最好將不屬於申請工會的會員都包括在內，如此一來工會申請案成功的機會也越小。此外，若協商單位跨越一個以上的廠場，則除非每一廠場在人員的編置及財政上都獨立自主，否則容易被認定為可以同屬於一個協商單位。基於制定法之規定，雖然中央仲裁委員會必須將工會與雇主的意見列入考慮，唯其意見不能與有效管理的需求相牴觸，因此關於協商單位的決定該委員會有相當大的裁量權。<sup>213</sup>

### 3. 準備投票之程序與期間雇主及工會的權利義務

一旦協商單位的範圍決定以後，中央仲裁委員會即應開始徵求該單位內勞工的意見。當中央仲裁委員會認為投票有助於促進或維護良好的勞資關係、獲知協商單位中相當比例的成員表明不願意由申請承認之工會代表其進行集體協商，<sup>214</sup>或對工會會員由其所屬工會代表協商的意願有疑義(如因有強制入會制度而被迫加入工會、入會時間短暫、已許久未繳納會費等)之情形，則該會應以書面通知工會及雇主必須就協商單位內之勞工辦理投票，<sup>215</sup>並指派一名合格獨立人士辦理之。<sup>216</sup>

在投票的方式上，中央仲裁委員會對於究竟應採在工作廠場投票、通訊投票

---

<sup>212</sup> Central Arbitration Committee, *Guide for the Parties*, 2000.

<sup>213</sup> TULRCA 1999, Sched. A1, 19 (3)、(4)、(5), 由於這方面的爭議相當大，為避免 CAC 的決定動輒受到挑戰，CAC 只需通知當事人其決定的內容而不需給予理由。

<sup>214</sup> *Ibid.*, paras. 19 (3)、(a)、(b)。中央仲裁委員將其他因素列入考慮於法不禁，但可能因超出法定範圍或與工會承認無關而受司法審查。參 *Association Provincial Picture House v. Wednesbury Corporation* [1948] KB 223 (C.A.); Stanley De Smith, Lord Woolf and Jeffrey Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, London, Sweet and Maxwell, 1995

<sup>215</sup> 反對之勞工可能非申請承認之工會的會員，亦有可能對其所屬工會與他工會聯合申請認為不當或根本未加入工會，在此不論其反對理由為何，只要有所表答中央仲裁委員即應尊重其意見。

<sup>216</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, Paras 22 (3)、(4)、(5), 23, 25 (1)、(2), 合格獨立人士之資格由部長以命令定之，亦可直接指定特定人，唯其能力及獨立性必須詳加確定，以免影響投票之結果。

或兼採兩者之方式有裁量權，但作成決定前應考慮在工作廠場投票會不會有不公平或其他弊端、其可行性如何、費用支出、投票率等因素。例如，若勞工分屬於不同的工作廠場，則通訊投票應較可採；若勞工於同一時間地點工作，則可採在工作廠場投票；對於部分工時勞工或採數個值班制的勞工，則投票時間可能必須跨越數日或採通訊投票。唯若中央仲裁委員會決定兼採通訊及廠場投票時，必須有特殊理由支持其作法。<sup>217</sup>

中央仲裁委員會決定以投票方式探求民意時，必須將其決定通知申請之工會及協商單位成員的雇主。應通知的內容，包括被選任辦理投票之人及其任命日期、投票期日(間)、投票方式、投票地點。雇主於接到通知後就投票之準備事項有與申請之工會及辦理投票作業之人合作的義務。<sup>218</sup>雇主並應該允許工會於合理情況下得與協商單位內的勞工接觸、尋求其支持及交換意見。雇主亦有義務提供中央仲裁委員會協商單位成員的姓名、住址；通知後到投票前若有新加入或退出該協商單位的勞工，雇主亦應於情況容許下將其名單及其住址通知中央仲裁委員會。<sup>219</sup>中央仲裁委員會於收到通知後應該儘可能<sup>220</sup>將此類訊息轉交辦理投票之人。工會得向辦理投票作業者請求提供此類資訊，惟應自行負擔費用。<sup>221</sup>

對於投票前違反合作義務的雇主，中央仲裁委員會得限期要求改善，<sup>222</sup>倘若違反的情形發生在投票前不久致即時改善已不可能者，中央仲裁委員會並得令延期投票。<sup>223</sup>若雇主違反的情形持續未有改善者，中央仲裁委員會得逕為雇主應承認工會的裁定，此時中央仲裁委員會應即停止投票準備程序或終止投票行為，已完成投票程序者，該投票亦不具效力；即使投票的結果多數勞工反對由申請之工會代表其進行集體協商，中央仲裁委員會亦不受其拘束。<sup>224</sup>

工會於收到中央仲裁委員會的辦理投票通知後，得於協商單位勞工之工作時

---

<sup>217</sup> *Ibid.*, paras. 25 (3)-(6), 但 CAC 無給予理由之義務，此種作法在保留其自由裁量的空間。

<sup>218</sup> *Ibid.*, para. 26 (1) 制定法並未詳列何種情形構成雇主未盡此義務，其目的亦在留給中央仲裁委員會較大的認定空間。參 Mr. Michael Wills, Minister of State for Small Firms, House of Commons, Official Report of Standing Committee E, 1.30p.m, 16 March 1999.

<sup>219</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, paras 26 (3)、(4).

<sup>220</sup> 若中央仲裁委員於投票前才收到雇主通知書者，由於時間上急促，即無須再轉交。

<sup>221</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, paras 26 (5).

<sup>222</sup> 唯若雇主不合作的影響輕微，中央仲裁委員可以忽略之；此外若是工會不合理之行為才造成雇主不合作，則雇主的不合作為法所許。參 Code of Practice on Access to Workers during Recognition and Derecognition Ballots, paras. 29, 43-46.

<sup>223</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, paras 48, 25 (3).

<sup>224</sup> *Ibid.*, paras. 27 (2)、(3)。唯若投票前雇主之不合作未被發覺或是到了投票前刻才擺出不合作的態度，此時工會仍無救濟之道。

間、工作地點與該些勞工接觸，說服他們投票贊成由該工會為其集體協商的代表。有關工會如何在工作時間、工作地點與協商單位之成員溝通的細節，則規定於「(工會)承認及終止承認之投票期間與勞工接觸施行細則」(Code of Practice on Access to Workers during Recognition and Derecognition Ballots)。<sup>225</sup>依其規定，工會與雇主於收到中央仲裁委員會舉辦投票之通知後應儘速開會，決定如何安排協商單位之勞工得與工會溝通，且參與會議之人必須是有決策權者或是得對有決策權者為建議之人。<sup>226</sup>數個工會聯合請求承認時，則除非與雇主另外達成協議，否則其與勞工溝通的行為應共同為之。<sup>227</sup>開會時雇主與工會應就工會何時、何地可以與勞工溝通、會談，及就此種接觸所可能引發之爭議的解決方式達成協議。對於工會提出的建議除非不合理，否則雇主應接受之；雇主拒絕時應提出替代方案。<sup>228</sup>工會並可以要求雇主告知其平時與勞工溝通的方法，及其準備如何向勞工表達對該工會承認案的看法，但是除非獲得有投票權之勞工的同意，否則爭取承認之工會無權要求雇主提供勞工的姓名、住址或網址。<sup>229</sup>協議後若有必要變更工會與勞工溝通之方法，雇主必須提供替代方案，唯若雙方就替代案無法達成共識，得個別或共同請求「諮商調解仲裁會」之協助以調解方式解決之。<sup>230</sup>必要時中央仲裁委員會得將投票日期展延，以利雙方達成協議，若再無法達成協議則由其以命令定之。<sup>231</sup>

在內容方面，雇主與工會就允許工會與協商單位成員溝通的協議上，必須指明可以與成員進行溝通之工會代表。依據該「施行準則」，雇主應允許其受僱人被指派為工會代表，負責說服協商單位之員工，且只要情況容許，工作於其他廠場之勞工及工會的全職幹部亦應被允許進入雇主的廠場進行溝通、遊說，不過工會代表之人數應與協商單位的規模、活動的性質維持相當的比例。<sup>232</sup>在合理的情況下，雇主應容許工會代表在實際工作處所與協商單位之勞工進行接觸，唯必須

---

<sup>225</sup> 雇主或工會違反施行準則者不當然構成不法，唯其事實可作為普通法院、勞動法院（employment tribunal）及中央仲裁委員會判斷的參考，參 TULRCA 1992, s.207

<sup>226</sup> Code of Practice on Access to Workers during Recognition and Derecognition Ballots, paras. 9.14.

<sup>227</sup> *Ibid.*, paras. 15，換言之，並不因為申請承認之工會為多數而增加其可與勞工交換意見，爭取支持的時間。

<sup>228</sup> *Ibid.*, paras. 17, 18，對於工會的提議雇主應儘量於三日內為答覆。

<sup>229</sup> *Ibid.*, para. 19，工會亦得透過辦理投票人處獲得勞工之姓名、住址。

<sup>230</sup> *Ibid.*, paras. 21，此時諮商調解仲裁會必須於一個工作天內進行調解。

<sup>231</sup> *Ibid.*, paras. 22.

<sup>232</sup> *Ibid.*, paras. 26.16，「工會幹部」指工會理事會成員，分會理事或依工會章程選舉、任命之會員代表。參 TULRCA 1992, s. 119.

考慮到雇主在職場安全衛生及維持職場秩序方面的責任。<sup>233</sup>若雇主同意工會與協商單位的成員開會，其應提供適當的場所，其中包括供應照明、空調設備並使會議能夠私下進行。<sup>234</sup>

雖然工會代表與勞工可能在正常工作時間內進行溝通，但工會有義務避免干擾雇主廠場的正常運作，因此最好安排在休息時間或換班時間為之；若在工作廠場以外的地點溝通者，除非溝通之地點在步行可及的範圍內，否則應於工作時間外另作安排。<sup>235</sup>「施行準則」對於工會遊說活動的頻率與時間的長短訂定最低標準，籌備投票期間每十日應給予工會三十分鐘來與勞工溝通，並且應使全部或多數勞工都有參與的機會；如果雇主也舉辦類似活動企圖影響勞工的意願者，亦應給予工會相同的機會。<sup>236</sup>若工會代表認為有必要於工作廠場、工作時間內與個別會員溝通者，則個別勞工或二、三人組成的小組應被容許與工會代表面談十五分鐘，唯在提供此類措施時必須考慮勞工的需求、有無另作安排的可能、會否造成勞資關係緊張及資方代表有無採用類似方法企圖影響勞工意願等因素，並應盡量將個別面談安排在休息或用餐時間進行。<sup>237</sup>

勞工於工作時間內參與工會代表舉辦之集會或面談者，雇主於該段期間仍應照常給付工資。<sup>238</sup>雇主若不許勞工參與集會或面談，應試圖與工會或個別勞工商議有無替代辦法。<sup>239</sup>雇主有違反與工會配合義務之情事時，中央仲裁委員會得令其改善，雇主未遵照命令改善者，於投票前該委員會得逕為雇主應承認工會的裁定。<sup>240</sup>

#### 4. 工會承認的法律效果

投票結果若多數勞工贊成由申請之工會為協商單位之集體協商代表，中央仲裁委員會即應為雇主應承認工會的宣示。此時工會與雇主得於三十個工作日內就

---

<sup>233</sup> *Ibid.*, para.27.

<sup>234</sup> *Ibid.*, para.46.

<sup>235</sup> *Ibid.*, paras. 29.唯此種規定可能不利於有家庭負擔之勞工，因為勢必會影響勞工下班後的休息時間。

<sup>236</sup> *Ibid.*, para.30.

<sup>237</sup> *Ibid.*, para. 31.若無個別面談之安排，對於大型集會雇主至少應給予四十五分鐘開會。

<sup>238</sup> *Ibid.*, para.32.但若在工作時間外參加工會的集會或工會代表之面談，或原本雇主於該時段即無需給付工資者，則勞工不得以參加集會或面談而要求雇主為給付。

<sup>239</sup> *Ibid.*, para.32.

<sup>240</sup> 此時勞工得否求償則依其個別勞動契約而定。英國制定法容許勞工參與工會活動者只適用於受承認之工會的會員。受僱人於工作時間無雇主之允許參與工會活動而被懲戒、解僱者，不得主張其是因為參與工會活動而被處罰，因為工作時間並非制定法所謂之「適當時間」。參 TULRCA 1992, ss.152.146.

其將來進行集體協商的方式達成協議；<sup>241</sup>未能於期間內達成協議或已達成協議但一方未能遵守者，得向中央仲裁委員會請求協助。中央仲裁委員會應於收到請求協助後二十個工作日內，盡量促成雙方達成共識，否則即可為其指定將來進行集體協商的方式。<sup>242</sup>此種指定的協商方式在工會與雇主間產生契約法上的拘束力，唯若當事人間以書面契約方式排除指定之協商方式或將指定的內容予以變更者，則以該書面契約內容取代之。<sup>243</sup>此規定顯示立法者只要中央仲裁委員會立於輔助者的地位，若當事人能夠自行決定，該會即退居幕後。

不論是透過中央仲裁委員會指定或由當事人自行達成協議之集體協商進行方式皆為程序性規範，制定法並未課雇主及工會須就工資、工時、休假等事項訂立團體協約的義務，亦不要求雙方必須以達成協約為目的而進行談判，制定法所要求者只是雇主與工會有會面並交談的義務<sup>244</sup>依中央仲裁委員會的看法，集體協商的標準模式在於成立一「聯合談判機構」(Joint Negotiating Body)並使其就工資、工時、休假等事項有專屬之集體協商權利。<sup>245</sup>此機構的成員至少應有工會與雇主的代表各三名，若一協商單位內受承認的工會為多數時，每一工會至少應有一名代表參與，惟勞資雙方的代表名額應該相同。雇主的代表必須是對工資、工時、休假等事項有最終決定權之人，或是有明白授權得向此等人提出建議者，除非有實際上困難，雇主並應就負責處理協商單位勞資關係之人中選派最資深人員為其代表。工會的代表則應由受僱人或工會幹部擔任之。至於「聯合談判機構」的主席則由雙方代表每年輪流擔任。<sup>246</sup>

工會的代表為受僱人者，雇主應允其請假為工會準備關於工資、工時、休假等的提案，請假期間工資照給。該代表除了有權參加「聯合談判機構」的會議外

---

<sup>241</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, para. 30 (1), (2), (4), (5), 中央仲裁委員得視需要延長協議時間。工作日指除週六、週日、耶誕節、復活節及其他屬於國定假日 (bank holidays) 以外的時間，參 para.172.

<sup>242</sup> *Ibid.*, para.31. (3) (7), 如得當事人之同意，中央仲裁委員會得將協議時間延長。另外，在期限終止後該委員會為指定前，雙方亦得繼續協議。

<sup>243</sup> *Ibid.*, para.31 (3)-(5)在此契約法上的效力為法律擬制的結果。由於英國法律規定，團體協約除非當事人以書面明文約定，否則無契約法上的效力，因此是否當事人得以非屬契約之協議來推翻法律擬制的效果上不無疑問。本文認為此規定有特別法性質，於工會的承認上應排除習慣法及普通法律之適用。不同意見參 G.S.Morris and Timothy J.Archer, *Collective Labor Law*, Oxford: Hart Publishing, 2000, at p.229.

<sup>244</sup> Lard McIntosh of Haringey, Deputy Whip, H.L.Debs.Vol. 601, col.1275, 7 June 1999.相對的，我國團體協約法草案第五條則規定勞資雙方應本誠實信用原則進行團體協約之協商，似乎協商必卻是對民事法上契約自由原則的徹底推翻。

<sup>245</sup> 參 Trade Union Recognition (Method of Collective Bargaining) Order 2000.

<sup>246</sup> *Ibid.*, paras. 4-9.

並可參與工會舉辦的會前討論；<sup>247</sup>工會幹部為代表者，雇主應容許其進入廠場為進行集體協商作準備。若雇主有足夠的場地，亦應允許工會代表使用其設施作為與協商單位勞工討論工資、工時等訴求及雇主對工會訴求為回應的場所。在能力許可的範圍內，雇主應提供工會一間辦公室，並於其內部裝設打字、影印、文書處理、保險箱、電話等設備專供工會使用。<sup>248</sup>

除非工會與雇主另有約定，否則就調整工資、工時、休假所為的提案每年應以一次為限。通常應先由工會提出所欲調整的幅度並提供理由、適當的證據以支持其主張。雇主未能接受工會之主張時，應以書面回應之。其書面回應的內容應涵蓋全部的相關資訊，其中包括工會之要求對雇主可能增加的負擔、其對雇主事業經營可能的影響。除非資訊有不能揭露的正當理由，否則雇主有義務提供與工會訴求有關的資訊給予工會參考。<sup>249</sup>雇主與工會就工資、工時、休假無法達成協議者，得單獨或共同請求「諮商調解仲裁會」協助進行調解，不過此程序不具強制性。雇主既然承認工會為協商單位內受雇人集體協商的代表，在未與工會討論前，不能就協商單位內勞工的工資、工時、休假片面加以變更，唯若個別勞動契約中約定勞動條件之變更只能透過雇主與個別勞工同意始得為之者，則不在此限。<sup>250</sup>

不論集體協商的方式是由中央仲裁委員會指定或是經由勞資雙方協議完成，任何一方違反協商方式的唯一救濟管道為向法院請求他方依原協議履行義務。<sup>251</sup>例如，若雇主不指派代表為「聯合談判機構」的成員或拒絕出席其會議，即得由法院<sup>252</sup>命令其指派代表或出席。依習慣法之原則，一方請求他方依原約定履行義務時，請求的一方必須證明其已依約履行義務且有意履行將來的義務，但若違約之一方已放棄請求他方履行義務之權利或因其行為致他方之履行已不可能者，則

---

<sup>247</sup> 對於中央仲裁委員未指定或雙方協議中未約定的事項可參考 ACAS, Code of Practice on Time Off for Trade Union Duties and Activities.

<sup>248</sup> Trade Union Recognition (Method of Collective Bargaining) Order 2000, paras. 21-25.

<sup>249</sup> 不能揭露的理由包括違反國家安全或利益、法律禁止揭露、消息來源要求保密、屬於個人資訊無當事人之同意、揭露會造成雇主重大損失等。參 TULRCA 1992, s. 182.

<sup>250</sup> 依照英國現制，個別勞動契約與團體協約間的優先順序如何並不明顯，從尊重勞工決定權的立場，集體協商似不宜限制個別勞工與其雇主訂約規範其勞動條件。參(Trade Union Recognition (Method of Collective Bargaining) Order 2000, Preamble)，但如此一來集體協商的意義不免令人懷疑，且可能給予雇主各個擊破的機會。

<sup>251</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, para. 31(6)，另參 G. Jones and W. Goodhart, Specific Performance, London: Butterworths, 1996, 2nd ed.

<sup>252</sup> 被告住所地、營業地或有爭議之廠場所在地的法院為此類案件的管轄法院。

他方當事人仍可請求違約者履行其原約定的義務。<sup>253</sup>因此，即使雇主有違反所約定之協商方式的行為，工會通常仍須依原約定的協商方式為之，否則即可能無法請求法院命令雇主依原約定之方式進行協商。違背法院命令之行為構成「藐視法庭」(contempt of court)，可對行為人處以無最高限額之罰金或一年以下有期徒刑，並得沒收其財產。<sup>254</sup>個別勞工因工會明示或默示的授權致違反法院命令者，工會亦應負民、刑事責任。<sup>255</sup>

## 5. 協商單位的變更

不論是以任何方式達成的工會承認都會涉及協商單位的決定。惟協商單位的成員不可能一成不變，像企業結構、組織、事業性質的變動即會帶動協商單位或是其成員的變化，因此有必要容許雇主、工會得視具體情形對協商單位作適度的調整以因應實際需要。制定法即依照當初工會承認如何達成及主張變更協商單位者之不同而予以不同之處理。

若工會的承認並非透過法定程序而是由當事人自行協議達成者，雙方當事人仍得就協商單位之變更自行協商。當工會無法與雇主以協議方式擴大協商單位的範圍時，其可利用下述制定法的程序達成目的；對雇主而言，除非經由自行協商所訂之工會承認的團體協約具契約法上效力（書面且明文約定其具有契約上效力），否則其可以任意終止工會承認。<sup>256</sup>對於透過制定法程序完成的工會承認，當事人亦可經由協議變更協商單位的範圍，唯若無法達成協議，除非雙方另有約定，否則雇主在承認工會後三年內不得片面終止工會承認。<sup>257</sup>制定法容許雇主或工會提議變更協商單位的情形包括：事業組織或結構的變更（例如由原本之中央管理形態轉變為下放權力，由個別管理單位自主或是地域性重組）、雇主商業活動的改變、原協商單位勞工人數的重大變化。<sup>258</sup>

當事人之一方申請變更協商單位時，中央仲裁委員會必須於接到申請案後十日內將申請案通知他方當事人，並要求雙方於十日或其指定的時間內嘗試就新的

<sup>253</sup> G. Jones and W. Goodhart, *op. cit.*, at pp. 82-86.

<sup>254</sup> Contempt of Court Act 1981, s. 14 (1).

<sup>255</sup> Heaton Transport (St. Helens) Ltd v. TGWU [1972] ICR 308 (HL); News Group Newspapers v. SOGAT 82 (No. 2) [1986] I.R.L.R. 337, QBD.

<sup>256</sup> 若勞資雙方自行達成之工會承認中已賦予工會就工資、工時、休假為協商之權利者，工會欲運用制定法程序擴大協商單位的範圍必須先終止原關於工會承認的團體協約。參 TULRCA 1992, Sched. A1, para. 35(2).

<sup>257</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, para. 56.

<sup>258</sup> *Ibid.*, paras. 67, 92.

協商單位達成協議。雙方能達成協議者，中央仲裁委員會仍應就新的協商單位有無與既存的其他協商單位發生成員重疊的情形加以審查，無重疊時則應為認可之裁定，否則除非當事人重新申請變更協商單位，原協商單位繼續有效。<sup>259</sup>中央仲裁委員會為認可之裁定後，原協商單位內之勞工若仍為新協商單位所涵蓋者，仍由原來代表協商單位的工會為其進行集體協商。至於勞資雙方就新協商單位如何進行協商，仍應受原約定、指定的約束，唯中央仲裁委員會得視變更後情形於認可時另為指定。<sup>260</sup>

若工會與雇主間未能自行達成協議，則中央仲裁委員會應就原協商單位是否仍合適及是否有其他更適宜的協商單位加以考量。其所應考慮的因素與當事人得請求變更協商單位的理由相同。當考慮結果認為原協商單位應繼續有效時，變更程序即終止，否則應就新的可能協商單位加以調查。中央仲裁委員會亦可能認為原協商單位應分割為二，唯其必須確保無成員重疊的情況發生。<sup>261</sup>

若雇主認為原協商單位已不存在者，其必須以書面通知代表該單位的工會，並通知中央仲裁委員會。其書面通知的內容必須敘明消失的協商單位為何、針對該協商單位所約定或指定的集體協商方式為何、通知之日期、協商單位不存在的事實、集體協商方式應失效的日期(通知之次日起三十五日後)等事項，未對這些事項敘明者視為未通知。除非工會於接到雇主通知後十日內向中央仲裁委員會就原協商單位之存在，或其是否仍適當提出不同看法，否則原協商單位及協商方式即於通知所定的日期屆至後失效。<sup>262</sup>工會提出異議時必須填寫指定表格，並提供足以支持其主張的證據，且應同時通知雇主。對於工會合乎程序的不同主張，中央仲裁委員會應給予雙方表達意見、主張的機會，並應於收到工會申請後十日內為決定。<sup>263</sup>其決定內容可能有三類：原協商單位已不存在，故原集體協商方式亦失效；原協商單位仍存在，視為雇主未申請終止關於協商方式的約定；原有協商單位已不適宜，由雙方於不與其他協商單位之成員重疊的條件下，另行約定新的

---

<sup>259</sup> *Ibid.*, paras. 69(2), (5), 94(2), 換言之，雙方協議後中央仲裁委員會發現新的協商單位成員與其他協商單位成員有重疊時，該協議即無效，即使雇主與工會有合意亦不容變更。此一作法無異加深變更協商單位的難度，因為只要有一勞工重疊，即使代表該工會受承認的範圍不包括工資、工時、休假，而僅限於懲戒、工作的分配，亦足以使新的協商單位無法形成。

<sup>260</sup> *Ibid.*, paras. 69(3)(a), (b), (c).

<sup>261</sup> *Ibid.*, para. 70(1), (2), (3), (6).

<sup>262</sup> *Ibid.*, paras. 74(2)-(6), 75(1)-(3).

<sup>263</sup> *Ibid.*, paras. 76(3)-(5), 77(1), (2), (5), (6).

協商單位。雙方未能於接到通知後十日內另為約定者，則由中央仲裁委員會逕依制定法的標準與程序為指定。<sup>264</sup>

在由中央仲裁委員會決定新協商單位時，同樣的其應考慮的因素包括成員有無與其他集體協商單位重疊及新協商單位內工會的支持度。若新協商單位的成員有與其他依制定法程序由中央仲裁委員會決定之既存協商單位的成員重疊者，該些成員應於中央仲裁委員會為裁定後六十五個工作日內脫離其原協商單位，並加入新協商單位，<sup>265</sup>且就這些勞工而言，其原協商單位有關集體協商方式的約（指）定對新協商單位不適用。<sup>266</sup>惟若拖延時日不利於勞資關係者，得於裁定日之次日即生重疊部分勞工脫離原協商單位，併入新協商單位的效果。至於原協商單位所剩餘之成員，則原則上仍由原來的工會代表其利益，且其協商方式不變。若新協商單位與既存之由勞資自行決定的協商單位的成員有重疊者，原協商單位關於集體協商程序的約定對於重疊部分的勞工亦自動失效，重疊部分的成員仍得為原自行承認的團體協約所涵蓋，不過原協商單位有關集體協商方式的規定同樣不能適用於新成立之協商單位。<sup>267</sup>

當建議的新協商單位與既存協商單位無成員重疊時，中央仲裁委員會仍然必須考慮有無評估其成員對工會支持程度的必要。若工會會員占新協商單位成員的百分之十以上，且單位成員中多數人可能希望由該工會為其代表者，中央仲裁委員會得逕行宣示工會可代表該協商單位與雇主進行集體協商。工會未能達兩項條件之一時，則中央仲裁委員會應依與工會尋求雇主承認相同的程序對新協商單位的成員進行秘密投票，工會所獲支持未達法定比例及數額者，新協商單位不生效力。<sup>268</sup>

對於屬於原協商單位但非新成立協商單位之勞工，若所剩的員工人數不足法定人數二十一人時，則其原來由工會代為協商的安排，於中央仲裁委員會就新協商單位為裁定之宣示後定期終止。對於因為有成員被規劃為新協商單位成員而剩下之勞工，則除非為其代表之工會或是其雇主向中央仲裁委員會主張其已非合適

---

<sup>264</sup> *Ibid.*, paras. 77(2)-(4), (6); 78-81.

<sup>265</sup> *Ibid.*, paras. 83(2), (8).此六十五日為緩衝期，其目的在使既存協商單位的成員有機會對新協商單位進行了解，並使雇主得新局作安排。

<sup>266</sup> *Ibid.*, para. 90，此屬原協商單位消滅而成立新協商單位。但如當事人自行達成協議決定新協商單位，則原協商單位的集體協商方式仍可能適用於新協商單位。

<sup>267</sup> *Ibid.*, para. 84(2), (5).

<sup>268</sup> *Ibid.*, para. 86(2).

的協商單位，或雇主認為該協商單位已不存在，否則仍應由原代表其利益的工會與雇主就其勞動條件進行集體協商。<sup>269</sup>

## 6. 工會承認與勞工權益的保護

雇主一旦承認工會為其集體協商的對手，即必須與工會就以後如何進行集體協商達成協議，否則必須依中央仲裁委員會指定的方式與工會協商。雖然英國制定法只要求雇主於承認工會後，即應就勞動條件與工會進行談判，並不要求雙方必定須談判出結果，但是對於堅持經營權絕對的雇主而言，此一措施無異將成為其企業經營的絆腳石，以致必會在工會承認的決定過程中對被建議為協商單位中的勞工施壓、迫害。為避免勞工在尚未享受到集體協商的果實前即先嚐到苦果，英國制定法除了保障勞工不因加入獨立工會成為會員或參與其活動而遭受迫害外，<sup>270</sup>更對工會承認之法定程序進行前後雇主可能採取的干預行為加以限制。<sup>271</sup>

依英國制定法，雇主不可因為勞工有(a)協助工會獲得雇主承認或避免工會受承認之行為；(b)表示其支持或不支持工會受雇主承認；(c)促進或防止終止集體協商安排之行為；(d)表達其對終止集體協商安排的意見；(e)影響或企圖影響其他勞工投票時的意願；(f)影響或企圖影響其他勞工參與投票的意願；(g)參與投票等行為，而對勞工予以不利益之對待，或故意不予有利之對待。<sup>272</sup>只要雇主威脅勞工致勞工畏縮而不敢依其自由意願參與有關工會承認的活動，即屬雇主有加害的行為，而不必真正對勞工造成損失。唯雇主的脅迫必須與勞工嗣後的行為有必然的因果關係，且通常必須是針對個人。故如雇主只是警告勞工一旦授與或終止工會承認後可能會造成勞動條件降低、導致不特定人被裁員，則尚難謂是對參與活動之勞工為不利益的對待。此外，勞工在工會承認程序進行期間所為之與工會承認有關的行為，若有超出合理範圍者，即不得主張雇主有加害行為。例如，勞工於正常工作時間未有雇主之允許，企圖說服他人加入工會，即不能主張雇主的懲戒屬於加害行為。<sup>273</sup>

因為參與有關工會承認活動而遭受雇主不利益對待的勞工，得於雇主違反作

---

<sup>269</sup> *Ibid.*, para. 89.

<sup>270</sup> TULRCA 1992, s. 152(1)(a), (b), s. 146(1)(a), (b).

<sup>271</sup> 實務上可能產生爭議者，在於究竟禁止雇主為加害行為的期間只限於法定工會承認期間或是於工會申請承認前即已適用。例如，工會會員於工會提出申請承認前已開始替工會召募會員，若因此而被解僱，會員得否主張雇主違法？為求公平起見，實不宜將保護期間限於工會發動申請以後，否則難免讓雇主得因有風吹草動即先下手為強。

<sup>272</sup> 參 TULRCA 1992, Sched. A1, para. 152.

<sup>273</sup> 參 TULRCA 1992, s. 146(2).

為或不作為義務後三個月內向勞動法院請求救濟。制定法不許勞工單純因雇主違反該法所規定的義務而向法院請求禁制令（*injunction*）或尋求其他暫時性的救濟。<sup>274</sup>但若雇主的行為同時違反其他制定法或習慣法，則勞工可以利用其他的救濟方式。例如，公營事業或政府機關為雇主者，倘若其行為妨礙勞工的表達自由，勞工可以依「人權法」(*Human Rights Act 1998*)所規定的救濟方式主張權利。<sup>275</sup>若勞動法院認為勞工之起訴有理由，其除應判決勞工勝訴外亦得視具體情形要求雇主賠償其損失。計算損害時法院應衡量雇主侵害行為的嚴重性，及受僱人因雇主侵害行為(作為、不作為)所導致之權利受影響的程度。因雇主行為致受僱人費用的增加或利益的減少亦皆應計算在損害賠償範圍內，<sup>276</sup>甚至精神上的損失也可以要求賠償。<sup>277</sup>不過勞工亦負有減少自身損失的義務，勞動法院發現勞工未採取合理之方法避免損害擴大者，得於適當範圍內自損害賠償金額中扣除。<sup>278</sup>

若雇主解僱勞工的原因之一為勞工行使其受法律保障的權利時，則該解僱行為當然構成「不公平解僱」(*unfair dismissal*)，<sup>279</sup>勞工除得請求損害賠償外，亦得請求法院為回復原職、重新僱用的命令、或請求法院給予暫時的救濟(中間判決)來保障勞工對其工作的財產權。<sup>280</sup>

## 第五節 小結

相對於上世紀六十年代末期至八十年代中期的近二十年間，因為英國政府採用一連串的「薪資政策」(*income policies*) 限制工資的調整，藉以控制通貨膨脹，因而導致公部門勞資關係惡化，勞資爭議頻頻發生，<sup>281</sup>使英國一度淪為歐洲病夫；自八十年代開始，英國政府改以貨幣政策作為控制通貨膨脹的工具，復以對勞動法的逐步改革，加上民營化措施及公共事務的外包，導致英國工會勢力的急劇衰退。以往政治人物將英國經濟長期不振歸因於工會勢力強大，阻礙經濟發

---

<sup>274</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, para. 156(5), (6).

<sup>275</sup> *Human Right Act 1998*, articles 11, 14. 第十一條授與個別勞工成立、加入工會的權利以保障其利益；第十四條則規定該法所保障的權利不得受歧視。雇主於工會承認程序進行中對參與的勞工加以不利益對待，即構成此所謂的歧視。

<sup>276</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, para. 159(1), (2), (3).

<sup>277</sup> *Cleveland Ambulance NHS Trust v. Blane; Brassington v. Canldon Wholesale Ltd*, (1978) ICR 405. 只有在因加入工會、參與工會活動時受到雇主歧視時，才可主張精神損失所造成的損害。

<sup>278</sup> TULRCA 1992, Sched. A1, para. 159(4), (5).

<sup>279</sup> *Ibid.*, para. 161. 雇主對解僱之原因有舉證責任，相對的勞工只要證明有解僱的事實即可。

<sup>280</sup> *Employment Rights Act 1996*, ss.114, 115, 119-124, 128, 130.

<sup>281</sup> 自一九六八年至一九八四年的十七年期間，英國有十四年，每年因勞資爭議而喪失的工作日數達四百五十萬日以上，其中有八年更在一千萬工作日以上，而一九七二年及一九八四年喪失的工作日數分別高達二千三百萬及二千九百萬以上。參 *Labour Market Trends*, March 2003.

展，尤其是在選舉時動輒以對工會改革作為主要訴求、挑撥政黨與工會間關係的現象，到了二十一世紀已不復見。惟英國工會也不復在政治上具有以往般強大的勢力。

近三十年來英國的工會會員人數處於退的狀態，然而英國公部門工會在職場上的實力仍不容忽視。至 2011 年止，英國仍然有六百四十萬名勞工屬於工會的會員，其中公部門的勞工有三百九十萬人左右，有百分之五十六點五的公部門受僱人加入工會成為會員，公部門的職場中有百分之八十七點一存在工會組織，其中有百分之六十七點八的受僱人其勞動條件是由團體協約決定。在全部的職業分類中，職業與行政管理服務、公行政與國防及教育事業等三類，工會的密集度最高，其中後兩者的職場中有工會組織存在者高達百分之八十以上。<sup>282</sup>

儘管工會會員的人數在萎縮中，工會的數量亦在減少，但是透過工會的合併，卻也創造出一些超大型工會。其中公部門最大的工會 UNISON 以組織公部門服務業的勞工為主，擁有高達一百四十萬七千餘名會員；屬於教師團體的兩個工會 National Union of Teachers 〈全國教師工會〉及 National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers 〈簡稱 NASUWT，女性教師全國聯合會〉亦分別有三十二萬四千餘名及近二十九萬四千名會員；以組織中央政府公務員而成立的 Public and Commercial Services Union (簡稱 PSC，公部門及商業服務工會)，擁有的會員亦達二十八萬餘名；由郵政及電訊傳播人員組成的 Communication Workers Union (簡稱 CWU，傳播工人工會) 亦有二十萬四千四百名以上的會員；至於屬於全國健康服務的護士及醫生，亦分別有代表其利益的兩個工會 Royal College of Nurses (簡稱 RCN，皇家護士協會) 及 British Medical Association (簡稱 BMA，英國醫師聯合會)，各擁有超過四十一萬五千及十四萬四千名會員。<sup>283</sup>可見英國公部門工會在職場上仍具有相當的實力，公部門勞工在職場由工會代表其利益，並與雇主就勞動條件進行協商的模式，除非英國的政經局勢面臨巨大的變化或挑戰，否則在可預見的未來仍將持續。

其實英國公部門的雇主具有五項重要特徵。第一、中央政府最顯著的特徵在於有權透過立法手段，或行使行政權力來管理國家事務。此種功能使得國家可以

---

<sup>282</sup> Nikki Brownlie, Trade Union Membership 2011, Department for Business, Innovation and Skill, at pp. 7, 12, 28, 35, 37.

<sup>283</sup> L. Foulton, Worker representation in Europe, Labour Research Department & ETUI, 2013, 參 <http://www.worker-participation.eu/> National-Industrial-Relations.

使其管理上的決定具備法律的效力。<sup>284</sup>私部門雇主無法片面改變受僱人地位，但國家卻可透過法律來變更其受僱人的法律地位。除了立法程序的發動外，國家亦有廣泛的行政裁量權，在不同層面以各種方式影響勞資關係。第二，政府主要是以稅收作為支應其受僱人工資的財源，而非以公眾接受其受僱人提供之服務所繳納的各種規費來支應。因此，政府與其受僱人間的互動，基於政治與總體經濟的考量常遠超過商業上的因素。第三、國家為雇主者，其可以以「國家利益」為理由來使其行為獲得正當性，進而對公部門受僱人的人身自由加以合法地加以限制，但此卻不適用於私部門的受僱人。第四、國家為雇主者，政府必須直接或間接的對國會及選民負責，並且在採取行政行為時受到來自司法的監督。這些限制雖然就憲政的角度來看頗為重要，但在實務運作上其實影響有限，尤其當政府在國會議員的人數上占絕對優勢時，即使執政黨內部有反對意見，政府亦可充耳不聞。第五、國家為雇主者，在官僚體系下，個別公務員的權力取決於其在階層中的地位，管理階層的權利並非源自於其對資本的所有權，而是建立在階級的權力分配上，而由法律賦予其權力的正當性。

就此五項特徵來看，其實在國家為雇主的情況下，公部門的雇主在勞資關係上具備極度的優勢。其大可以透過立法來改變公部門受僱人的身分、限制公部門勞工的結社自由；為處理勞資爭議，國家大可以以禁止勞資爭議行為或採取強制仲裁的方式來削弱工會的力量，使其無法挑戰執政者的政策。然而大體而言，歷來英國政府卻鮮少採此類粗暴的手段。畢竟在民主國家，政府的一切作為受到輿論的監督，若政府在勞資關係上不能以身作則，成為一個優良的雇主，則其又有何立場要求私部門的雇主善待其勞工？勞資爭議的存在與勞資爭議行為手段的採用，為資本主義民主社會的常態，疏導終究勝於防堵；既然不可能存在一套可以決定合理勞動條件的機制，則透過協商並輔以施壓的手段來決定勞動條件，仍然是無可取代的方法。

在勞資爭議的解決上，自 1992 年的「工會與勞資關係(整合)法」，實施以後不論是保守黨或工黨執政，皆未再對工會採取勞資爭議行為的實質要件及程序要

---

<sup>284</sup> 此種權力包括針對公部門勞動關係所制定之法律，如 Teachers Pay and Conditions Act 1987，及一般性法律但對國家之受僱人有特別衝擊者，如 Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992,s.178，關於集體協商的定義及其內容可規範的事項，其中包括勞動條件、勞動環境、契約之訂立、終止、中止、工作分配、懲戒事項、勞工之工會會員資格、為工會提供設施等。

件為修正，亦難想像在近期會有重大的變化；至於有關工會承認的立法，雖然是於 1999 年在工黨主政下所通過，但是後續的保守黨政府亦未曾嘗試修改其規範，因此制定法關於工會承認的程序性規定，亦應具有相當的穩定性。明〈2015〉年五月英國又將舉行大選，雖然工會的議題已非選舉過程中各政黨的主要攻防重心，惟各主要政黨仍不免會就其勞資關係暨人力資源政策，於政黨競選文宣 (party election manifesto) 中提出其見解。這些文宣會顯示各政黨對當前勞資關係應如何進行的期待，也當然攸關未來英國勞動法的改革方向與勞資關係的發展，至於其內容如何，吾人且拭目以待。

# 第九章 我國公部門勞動關係與爭議處理機制 之現況與展望

## 第一節 公部門及其受僱者之界定

公部門之範疇不易界定；事實上，公部門之領域，隨著各國政府提供服務之項目或立法授與政府機關職務範圍大小而有所不同<sup>1</sup>。故各國對公部門之定義，容有差異。至公部門受僱者，其意涵為何，由於我國迄今尚無統一之公務員法典，而專為公務員制定之法律，多達三十餘種，各個法律對於公務員概念之界定，亦未盡一致，從最廣義、廣義、狹義、最狹義都有，並無單一之法律定義<sup>2</sup>，連帶使本研究之研究對象，益增複雜。

根據行政院主計總處統計資料顯示<sup>3</sup>，103 年我國就業者共 11,079,000 人，其中受僱者 8,737,000 人，受政府僱用者 1,023,000 人（約占所有受僱者 11.71%）。所謂「受政府僱用者」，按照主計總處之定義，係包括各級民意代表、公務人員（行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校職員）、公立學校教師、各機關（構）及公立學校約聘僱人員、職工（技工、工友及工員）、駐衛警察、臨時人員，及所使用之派遣人員<sup>4</sup>。可謂態樣繁多，且各有其適用之法令。

另根據教育部統計處資料顯示<sup>5</sup>，102 學年度全國計有 11,428 所各級學校，其中專任教師有 303,118 人，公立學校老師 217,932 人（約占所有專任教師 71.90%），私立學校老師 85,186 人。

我國公部門受僱者之分類與集體勞動關係適用之法令，可參考下表。

<sup>1</sup> 吳育仁，〈美國公部門團體協商制度〉，《經社法制論叢》，第 11 期，頁 362，民國 82 年 1 月。

<sup>2</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局，頁 192-194，民國 104 年 2 月增訂 13 版。

<sup>3</sup> 行政院主計總處，[首頁> 政府統計> 主計總處統計專區> 就業、失業統計> 統計表> 速報統計表](http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=17166&ctNode=3246&mp=1)。載於網址：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=17166&ctNode=3246&mp=1>。

<sup>4</sup> 各機關（構）等所使用之派遣人員，非本研究所稱之公務人員，此與主計總處之定義有別。

<sup>5</sup> 教育部統計處，[首頁> 教育統計查詢網> 查詢「各級學校校數」、「各級學校專任教師數」](https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MQAxAA2)。載於網址：<https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MQAxAA2>。

表 3 我國公部門受僱者之類別與集體勞動關係適用之法令<sup>6</sup>

公部門受僱者之類別		集體勞動關係適用之法令
1	各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任法定編制內職務支領薪俸之公務人員	適用公務人員協會法
2	上列各機關（構）及公立學校依法令聘用或僱用之人員	準用公務人員協會法
3	上列各機關（構）及公立學校技工、工友、駕駛	工會法、團體協約法、勞資爭議處理法（司法院大法官會議釋字第 373 號解釋）
4	上列各機關（構）及公立學校臨時人員	工會法、團體協約法、勞資爭議處理法
6	公立學校教師	教師法
7	公營事業機構員工	工會法、團體協約法、勞資爭議處理法
8	現役軍人與國防部所屬及依法監督軍火工業員工	依工會法第 4 條第 2 項規定，不得組織工會。

## 第二節 從「特別權力關係」進展到「基本勞動關係」

公務員與其服務主體間之法律關係，向來被視為典型的所謂「特別權力關係」，除有別於人民與政府間之「一般權力關係」<sup>7</sup>，亦與以勞動者立場出發之勞動關係迥異。「特別權力關係」發源於德國，但非放諸四海皆準之理論。例如，行政法素來發達之法國，即不存在此種概念。「特別權力關係」晚近受到無情的批判<sup>8</sup>，尤其戰後民主化與嚴格的法治國原則思潮下，德國率先改弦更張，限縮特別權力關係範圍<sup>9</sup>，並對我國產生影響。事實上，我國繼受德國「特別權力關係」理論，可謂「青出於藍更勝於藍」，支配我國逾五十年，為學界與實務界所服膺，直到民國六十年代中期始有懷疑論出現，並接連產生一連串突破與發展<sup>10</sup>。其後，學界亦開始出現關於公務員勞動基本權之探討，此與各國公部門勞動

<sup>6</sup> 參考並修改自潘世偉，第二章我國的公部門勞動關係；收錄於焦興鎧、王松柏、王能君、成之約、林佳和、陳淳文、潘世偉、謝棋楠合著，《公部門勞動關係》，台北：國立空中大學，頁 43，民國 101 年 8 月初版 4 刷。

<sup>7</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局，頁 194，民國 104 年 2 月增訂 13 版。

<sup>8</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局，頁 220-221，民國 104 年 2 月增訂 13 版。

<sup>9</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局，頁 199-200，民國 104 年 2 月增訂 13 版。

<sup>10</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局，頁 198，民國 104 年 2 月增訂 13

關係自 1970 年代中期起，逐步保障勞動三權之發展情勢<sup>11</sup>，若合符節。

### 第三節 勞動基本權之憲法基礎

我國勞動者憲法上之基本權，或稱勞動基本權，根據學者黃越欽歸納之體系，主要為憲法第 15 條之生存權與工作權。勞動者之權利基礎為生存權<sup>12</sup>，而在資本制度的法律秩序下，勞動者為實現工作權，必須擁有足以達成其目的之手段，此即「團結權」、「團體交涉權」（或稱協商權）與「爭議權」（主要是罷工權），亦稱勞動三權<sup>13</sup>。此三權之目的在使勞動者取得與資方平等之地位，以避免資方在不斷地擴大生產規模、壟斷生產工具、瓜分市場資源之餘，片面決定勞動條件<sup>14</sup>。勞動者對勞動條件之維持與改善是工作權最重要的內容，勞動條件不僅是傳統的工資、工時而已，並擴張至工作環境權<sup>15</sup>。結社權不等於團結權，以 18、19 世紀自由權為本的結社權（憲法第 14 條），與以 20 世紀社會權為本的生存權、工作權（憲法第 15 條）及其衍生的團結權，二者有根本上的差異。事實上，在勞資關係體系中，資方行使的是結社權，勞方則是行使團結權<sup>16</sup>。

19 世紀末、20 世紀初，出於對自由放任資本制度之深刻檢討，思想家認為傳統的結社自由權對資本家而言如虎添翼，使其財富快速、無限累積，造成社會貧富差距日益懸殊。為使社會實力能趨於平衡，對抗結社自由權漫無限制之行使，最好的方法就是從社會權出發，賦予勞動者團結權以資抗衡。勞動者行使團結權並非透過自由權的行使以追求政治、經濟、文化上的遠大目標，而是維持或改善勞動條件，亦即先透過團結權取得與資方平等之地位，再進行團體協商，其終極目標無非是工作權之保護而已<sup>17</sup>。

---

版。

<sup>11</sup> 焦興鎧、王松柏、王能君、成之約、林佳和、陳淳文、潘世偉、謝棋楠合著，《公部門勞動關係》，國立空中大學，頁 1，民國 101 年 8 月初版 4 刷。焦興鎧，〈規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構〉，《國立中正大學法學集刊》，第 36 期，頁 97，民國 101 年 10 月。

<sup>12</sup> 黃越欽，《勞動法新論》，台北：翰蘆圖書，頁 70，民國 101 年 4 版。

<sup>13</sup> 黃越欽，《勞動法新論》，台北：翰蘆圖書，頁 72，民國 101 年 4 版。

<sup>14</sup> 黃越欽，《勞動法新論》，台北：翰蘆圖書，頁 77，民國 101 年 4 版。

<sup>15</sup> 黃越欽，《勞動法新論》，台北：翰蘆圖書，頁 74，民國 101 年 4 版。

<sup>16</sup> 黃越欽，《勞動法新論》，台北：翰蘆圖書，頁 76，民國 101 年 4 版。

<sup>17</sup> 黃越欽，《勞動法新論》，台北：翰蘆圖書，頁 77，民國 101 年第 4 版。

工作權是達成生存權之必要手段，工作權若遭侵犯，生存權必遭威脅，國家欲限制工作權，必須符合憲法第 23 條規定<sup>18</sup>。我國憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」即揭櫫「法律保留原則」與「比例原則」<sup>19</sup>。對照憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」可知在三個條件下，方可對工作權進行限制<sup>20</sup>：1.必須具備限制人權的「公益條款」。2.必須以法律為之。3.應該在「必要」的限制範圍內。

傳統人權理念認為，個人利益之重要性次於公共利益，若二者發生衝突，個人利益必須退讓。惟公共利益是一個典型的不確定法律概念，特別表現在「利益內容的不確定」與「受益對象的不確定」。前者指公益其實是對利益的一種價值判斷，但這種價值判斷往往會有人言人殊、莫衷一是的「羅生門」兩極化情況。尤其處於價值愈多元化的社會，公益的內容會有愈高度的不確定性。至後者，則指公益的對象（受益人）無法清楚地界定。公益概念的見解，即針對公益受益人的「數量（優勢）論」。公益誠然並非全體人民皆能受益，而是一個地域內「超過半數以上人民」的利益。以此少數人尊重多數人的判斷方式，也符合民主原則。這個超過半數受益人是一種擬制的判斷，同時也等於不確定多數人的代稱。公益的數量論，同時也是公益與私益的對應論（衝突論）。當公益與私益發生衝突，根據古羅馬時代法學家 Cicero 的名言：「公益優先私益。」此時私益即須屈服。我國憲法第 23 條規定，即屬於前述數量論或對應論<sup>21</sup>。

#### 第四節 公務人員作為勞動關係之權利主體

學理上，公部門勞動關係與私部門相較，有下列三項不同之特質<sup>22</sup>：

<sup>18</sup> 法治斌、董保城，《憲法新論》，台北：元照出版公司，頁 270，民國 103 年 9 月 6 版。

<sup>19</sup> 吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，台北：三民書局，頁 147，民國 101 年 9 月 5 版。

<sup>20</sup> 陳新民，《憲法學釋論》，台北：三民書局，頁 162-163，民國 100 年 9 月修訂 7 版。

<sup>21</sup> 陳新民，《憲法學釋論》，台北：三民書局，頁 167-168，民國 100 年 9 月修訂 7 版。

<sup>22</sup> 衛民，〈從勞動三權觀點論公共部門教師會協商權與罷工權〉，《人文及社會科學集刊》，第 11 卷第 2 期，頁 279-281，民國 88 年 6 月。

### 一、主權原則：

公部門本身是由政府一手主導，政府擁有唯一、絕對的主權，不能受迫於某特殊團體而釋放其主權或與該團體分享主權。

### 二、提供的產品與勞務具有獨佔性：

公部門提供的產品與勞務通常只有單一賣方市場，具獨佔性，且不易由國外進口替代。如警察、消防員等，不僅無替代品，且不受國外競爭者影響。公部門一旦行使罷工等爭議行為，由於該獨佔性產品或勞務停止供應，將對國家社會與經濟造成致命的傷害。

### 三、公共利益：

公部門勞資關係除須顧及勞方與資方利益，作為資方的政府同時還要顧及一般民眾的利益，此即公共利益。公共利益是一種多面向的概念，涉及提供有效率和持續性的公共服務，維護公共安全與健康等。一個社會有許多利益團體都會提出訴求而給政府不同的壓力，公部門工會也是一個利益團體，其提出訴求甚至罷工會排擠及干擾政府滿足其他利益團體的能力。

根據上述，公部門勞動關係與私部門相較，既有不同特質存在，則公務人員可否作為勞動基本權之權利主體，顯然產生爭議。持否定說者係以前述三項不同特質作為立論基礎；持肯定說者則認為，在憲政主義原則下，基於國民主權原理與基本人權保障之理念，公務人員與國家間存在對立勞動關係。況且提供勞動力以換取工資，維持基本生活之性格，實與勞動階級之一般勞工無異<sup>23</sup>。

本研究認為，公務人員與國家間之法律關係，已從「特別權力關係」進展到「基本勞動關係」，故其勞動三權應與一般勞工同受憲法第 15 條生存權與工作權之保障，亦即公務人員得作為勞動關係之權利主體。

---

<sup>23</sup> 吳育仁，〈美國公部門團體協商制度〉，《經社法制論叢》，第 11 期，頁 364-365，民國 82 年 1 月。

## 第五節 國際勞動基準之觀察

觀諸先進國家，基於憲政主義原則，其多承認公務員之勞動者屬性，進而於憲法或法律上保障其集體勞動權，惟對權利之行使作某種程度限制。但此種限制係以集體勞動權利之行使會與國家安全或公共利益等產生衝突，彼此衡量之結果<sup>24</sup>，與我國憲法第 23 條限制基本權之理念相若。至於美、英等先進國家與我國公務人員勞動三權之比較，可參考下表。

表 4 先進國家與我國公務人員勞動基本權之比較<sup>25</sup>

權利別		團結權	協商權	爭議權
國別				
美國		○ (軍人除外)	○ (涉管理事項與薪資者除外)	× (13 州允許罷工，惟警察除外)
英國		○	○ (得締結團體協約)	×
德國		○	△ (無團體協約締結權)	×
法國		○	○	○
日本	現業	○	○	×
	非現業	○ (警察、海上保安廳、消防、監獄人員除外)	△ (無團體協約締結權)	×
我國		△ (各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任法定編制內職務支領薪俸之公務人員，得加入公務人員協會)	△ (有建議權及提出協商事項權，惟不得請求締結團體協約)	× (不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動，並不得參與政治活動)

備註：「○」表示有該項權利；「△」表示有該項權利，但受到限制；「x」表示無該項權利。

<sup>24</sup> 林柑杏，《從相關國際基準看我國行政部門集體勞動權之現制與未來發展》，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，頁 15，民國 103 年 6 月。

<sup>25</sup> 參考並修改自黃臺生，第八章公務人員的勞動基本權；收錄於吳定等合著，《行政學析論》，台北：五南圖書，頁 249、258，民國 101 年初版 4 刷。

事實上，國際勞工組織（International Labor Organization；ILO）早於 1978 年 6 月 27 日即已通過「勞動關係（公共服務）公約」（第 151 號公約），明文承認公務人員之勞動基本權，並將公務員分為三類，「一般公務員」當然適用公約，至「擔任決策或管理階層與極機密性職務之公務員」及「軍警人員」，其保障程度則依各國法律定之<sup>26</sup>。針對「軍警人員」，ILO 第 87 號公約允許國家對此二者之團結權加以限制，但必須以法律定之，且應嚴格界定。在多項案例中，結社自由委員會更明白指出在軍方所屬工廠從事工作之非軍職人員應享有與其他勞動者相同之團結權<sup>27</sup>。

ILO 第 151 號公約第 8 條規定：「如因決定勞動條件而發生勞資爭議，應就有關雙方或為確保雙方秘密而設立之中介、調解或仲裁等獨立公正機構，以符合國情之方式，談判解決之。」同公約第 9 條規定：「公務人員與其他勞工相同，均享有行使自由結社權所必須之公民權利與政治權利，但同時必須遵守因其地位或職責而產生之義務。」由於公務人員之地位及職務具公共性，第 151 號公約在考量公共利益與公務人員之職位等因素下，遂對其權利有所限制<sup>28</sup>。

ILO 早期對於公務人員罷工採取保留之立場，但也認為應賦予公務人員其他替代性的爭端解決機制，如調解或仲裁等。在近期，自由結社委員會則對公部門行使罷工權，尤其針對某些類別公務人員不得從事罷工，採取更嚴格之認定標準。例如，只有居於公務機關代理人（agents）身分者，才會受到限制。此種詮釋將重點放在公務人員從事業務機能之本質上，而非根據公務人員法規進行判斷，爰公務人員行使罷工權一事，可謂已獲得相當程度放寬。根據自由結社委員會處理之申訴案件，即曾認為受僱於石油業、銀行業、都市運輸業、教職及在公

---

<sup>26</sup> 吳育仁，〈美國公部門團體協商制度〉，《經社法制論叢》，第 11 期，頁 365-366，民國 82 年 1 月。另參見 ILO home > Labour standards > NATLEX（New database on International Labour Standards and national legislation）；網址：[http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312296:NO](http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312296:NO)。

<sup>27</sup> 王惠玲，〈國際勞工組織對團結權之保障：兼評我國工會法〉，《政大勞動學報》，第 18 期，頁 7，民國 94 年 7 月。

<sup>28</sup> 茹昔文，〈公務人員工會協商之制度性思考〉，《臺灣勞工季刊》，第 13 期，頁 31，民國 97 年 5 月。

營公司與國營企業之員工，均非屬公務機關之代理人，故應享有罷工權<sup>29</sup>。

## 第六節 美國對我國之觀察

美國國務院根據 1974 年貿易法規定，自 1978 年起，即在每年公布《各國人權概況年度報告》(Country Reports on Human Rights Practices)，其中有勞工權利部分，專門討論與美國有經貿往來國家之勞動人權情況。對我國而言，美國政府幾乎每年都會在此報告中提及公務人員，包括教師、公務員及軍人等勞工僅享有受限制之籌組工會權利之現況。雖然我國目前對美國之貿易依存度已逐漸降低，來自美國方面之改革壓力也不似以前那麼沈重，這些質疑批判亦無法律拘束力，但從事對公部門勞動關係此類革新措施是一舉數得，故對美國政府在這方面之「耳提面命」，實仍不應掉以輕心<sup>30</sup>。

根據美國在臺協會 (American Institute in Taiwan) 2013 年度《各國人權報告》—臺灣部分第七節勞工權利 (1) 結社權和集體談判的權利中指出<sup>31</sup>，加入獨立的工會、進行合法罷工及集體談判的權利受到各種相關法規保障，但罷工權受到高度管制，有些勞工被排除在集體談判權外。2011 年一項新法賦予教師結社權，但法律仍禁止教師罷工。

2012 年 5 月，台北市政府駁回了國立台灣大學研究助理和助教成立工會的申請，因為當中許多組織幹部都是兼職的研究生，嚴格來說不算是大學的雇員，且沒有合約或勞保。然到了本報告年度 4 月，台北市政府批准上述工會申請案，工會幹部完全是由大學聘用的研究助理和助教擔任。

教師、公職人員、和國防工業職員沒有罷工權。任職公用事業、醫療服務業和電信服務供應商勞工，只有在罷工期間允諾維持基本服務的狀況下，方可行使罷工權。政府當局可以在災害期間禁止、限制、或解散罷工。

---

<sup>29</sup> 焦興鎧，〈規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構〉，《國立中正大學法學集刊》，第 36 期，頁 114-115，民國 101 年 10 月。

<sup>30</sup> 焦興鎧，〈規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構〉，《國立中正大學法學集刊》，第 36 期，頁 124-125，民國 101 年 10 月。

<sup>31</sup> 美國在台協會 > 新聞與活動 > 正式資料 > 歷史正式資料(自 1995 年起) > 2014 > 2014-03-14 | 《2013 年度各國人權報告》—臺灣部分；網址：<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1402.html>。

## 第七節 我國公部門勞動三權之進展

### 一、歷史演進與制度發展

團結權之保障為勞動三權之首，蓋無團結權，協商權與爭議權即無所從出<sup>32</sup>。我國法令對現職公務人員之結社管制相當嚴格，解嚴前並無以現職公務人員為名成立之團體。解嚴後，民國 77 年起才陸續有退休人員基於聯誼性目的成立社團，如中華民國退伍軍人協會、退休警察人員協會、行政公教退休人員協會等。民國 84 年 1 月 21 日，我國第 1 個由現職司法官組成的中華民國法官協會成立，屬於人民團體法所稱之社會團體<sup>33</sup>。此與勞動者為改善自身工作條件、確保共同權益所成立的工會團體，在功能及屬性上仍有相當差距<sup>34</sup>。

工會法第 1 條明定，為促進勞工團結，提升勞工地位及改善勞工生活，特制定本法。故我國勞動者團結權之法律依據，主要為工會法。工會法第 4 條於民國 99 年 6 月 23 日修正前規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。」實務上曾經發生臺北市某國民小學工友（下稱原告）向臺北市政府社會局申請籌組臺北市教育事業技工工友工會，後遭否准之案例。原告不服，提起訴願及再訴願遞遭駁回，遂提起行政訴訟，同遭行政法院駁回，乃以工會法第 4 條牴觸憲法為由，向司法院聲請釋憲。民國 84 年 2 月 24 日，針對「工會法關於禁止教育事業技工、工友組織工會之規定，是否違憲乙案」，司法院大法官會議作成釋字第 373 號解釋，解釋文略以，工會法第 4 條禁止教育事業技工、工友組織工會部分，因該技工、工友所從事者僅係教育事業之服務性工作，依其工作性質，禁止其組織工會，使其難以獲致合理權益，實已逾越憲法第 23 條必要限度，侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。惟基於教育事業技工、工友工作性質，就其

<sup>32</sup> 王惠玲，〈國際勞工組織對團結權之保障：兼評我國工會法〉，《政大勞動學報》，第 18 期，頁 25，民國 94 年 7 月。

<sup>33</sup> 人民團體法第 39 條規定：「社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。」

<sup>34</sup> 黃臺生，〈公務人員的勞動基本權〉；收錄於吳定等合著，《行政學析論》（第八章），台北：五南圖書，頁 250-251，民國 101 年初版 4 刷。

勞動權利行使有無限制之必要，應由立法機關於上述期間內檢討修正。

本號解釋頗多值得商榷之處，故作成當時，已有劉鐵錚、戴東雄兩位大法官撰寫不同意見書<sup>35</sup>。學界亦提出批判，認為本號解釋系爭之基本權為「工作權」，在大法官會議有關工作權之各號解釋中，本號屬於純正對工作權內涵之闡釋，但可惜本號解釋之推論前提為工作權，不料最後竟推論得出侵害結社權之結果<sup>36</sup>。又本號解釋將「教育事業之員工」區分為二類，一類為從事教育工作者，另一類為從事教育事業之服務性工作者，以其工作內容作為是否享有團結權之判斷標準。然此正為 ILO 指摘並一再強調，凡所有勞動者，不論其從事何種職業，不論從事公共服務或營利事業，亦不論雇主為國家行政機關或私人事業，均應享有團結權。就教育事業言，除人權觀念不發達之國家外，禁止教師及教育事業其他受雇者之團結權，可謂絕無僅有。本號解釋雖認為禁止教育事業技工、工友組織工會係侵害勞動者結社權，然從反面推論，卻因此肯定教育工作者團結權禁止之正當性，造成對特定職業類別勞動者之歧視，實已侵害教育工作者之團結權<sup>37</sup>。

事實上，工會法第 4 條修正前，關於教師可否籌組工會的爭議頗多，如最高行政法院 96 年 5 月 17 日判決認為工會法已明文禁止教育事業員工籌組工會，且教師可依教師法規定，另行成立教師會，不致妨礙其憲法保障的「結社權」<sup>38</sup>；

---

<sup>35</sup> 茲摘錄釋字第 373 號解釋大法官劉鐵錚、戴東雄不同意見書如下：「勞動者之結社權毋寧為其生存權之重要部分。蓋勞動結社權與一般結社權不同，勞動結社權與團體交涉權及爭議權（罷工），在行使上有結合之關係，在結構上有連繫之關係，此勞動三權，或稱為勞工之集體基本權。勞動三權在概念上雖有分別，但在發揮實現其集體勞工之生存權及工作權之功能上，則絕不可分割而任缺其一，同為保障勞工生存，維護勞工權益之有力憑藉。不透過團結權即無以行使團體交涉權；無團體交涉權，爭議權即無著力之點。如果勞動者只有團結權，而無團體交涉權與爭議權，則工會組織與勞工之其他聯誼性組織，將無所區別，豈不盡失其為生存權之重大意義！又如何企盼其獲致其合理之權益？」

<sup>36</sup> 黃越欽，〈憲法中工作權之意義暨其演進〉，《法令月刊》，第 10 期，頁 39，民國 94 年 7 月。頁 39，民國 101 年初版 4 刷。

<sup>37</sup> 王惠玲，〈國際勞工組織對團結權之保障：兼評我國工會法〉，《政大勞動學報》，第 18 期，頁 22-23，民國 94 年 7 月。

<sup>38</sup> 最高行政法院 96 年度判字第 00841 號判決略謂：「有關教師之權利義務、待遇、福利等規範體系自成一格，教師結社與廣大之學生受教權益至關，教師之結社權，目前依教師法第 26 條等規定，以成立教師會之方式行使之；為兼顧廣大學生之受教權益，維持正常教學機能，工會法第 4 條雖明文禁止教師組織工會，惟教師仍可依教師法第 26 條等規定成立教師會，其憲法上所保障之結社權，並未受剝奪；是工會法第 4 條關於禁止教師組織工會之規定，尚難謂與憲法第 23 條規定或比例原則有違。被上訴人以上訴人組織全國教師工會，違反工會法第 4 條規定而否准其登記、備案及發給登記證書之申請，洵屬有據。上訴人主張工會法第 4 條禁止教師組織工會，逾越憲法第 23 條之必要限度，與比例原則有違云云，容有誤解。次按司法院釋字第 373 號解釋，

教師會則認為其不具有勞動三權，不能協商的權益包括：勞動條件、工作環境、時數、待遇等，教師會僅能定位為聯誼會。教師組織教師會，性質上充其量僅是一般結社權而非勞動者團結權<sup>39</sup>。最高行政法院上開判決，應受公評。至其理由，與大法官會議釋字第 373 號解釋同，於茲不再贅述。

工會法第 4 條於民國 99 年 6 月 23 日修正為：「勞工均有組織及加入工會之權利<sup>40</sup>（第 1 項）。現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之（第 2 項）。教師得依本法組織及加入工會（第 3 項）。各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定（第 4 項）。」教師可依工會法組織工會，至此已成定局。另依勞資爭議處理法第 54 條第 2 項第 1 款規定，教師不得罷工。故不論公立學校或私立學校教師，其罷工權同遭剝奪。立法理由略以，配合工會法解除對教師組織工會之限制，並考量教育體系之正常運作攸關人民受教權，影響至深且遠，爰於第 2 項禁止其行使罷工權，而於修正條文第 25 條另闢解決機制，規範調整事項勞資爭議，該當事人得一方申請直轄市縣（市）主管機關交付仲裁<sup>41</sup>。

勞資爭議處理法第 54 條第 3 項至第 6 項規定：「下列影響大眾生命安全、國家安全或重大公共利益之事業，勞資雙方應約定必要服務條款，工會始得宣告罷工：一、自來水事業。二、電力及燃氣供應業。三、醫院。四、經營銀行間資金移轉帳務清算之金融資訊服務業與證券期貨交易、結算、保管事業及其他辦理支付系統業務事業（第 1 項）。前項必要服務條款，事業單位應於約定後，即送目

---

條就工會法第 4 條規定有關禁止教育事業技工、工友組織工會部分，以該技工、工友所從事者僅係教育事業之服務性工作，依其工作之性質，禁止其組織工會，使其難以獲致合理之權益，已逾越憲法第 23 條之必要限度，侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權。其解釋對象並不及於教師，且教師之工作性質與教育事業技工、工友不同，自難比附援引，是以被上訴人依工會法第 4 條規定，否准上訴人申請設立「全國教師工會」之備案及發給登記證書，於法並無違誤，乃判決駁回上訴人在原審之訴。」

<sup>39</sup> 翁美玲，〈教師勞動基本權之探討〉，《臺灣勞工雙月刊》，第 8 期，頁 54，民國 96 年 7 月。

<sup>40</sup> 按工會法中之勞工概念範圍較廣，其應著重於是否有保護其團體協商之必要性與妥當性，故可將其解讀為「凡受雇主僱用者，不論從屬性之有無，均有組織及加入工會之權利。」以上參見李玉春，〈論工會法中勞工之範疇〉，《國立中正大學法學集刊》，第 44 期，頁 37、41，民國 103 年 8 月。

<sup>41</sup> 參見立法院法律系統，勞資爭議處理法之法條沿革。載於網址：[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@330:1804289383:f:NO%3DE01143\\*%20OR%20NO%3DB01143\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@330:1804289383:f:NO%3DE01143*%20OR%20NO%3DB01143$$10$$$NO-PD)。

的事業主管機關備查（第 2 項）。提供固定通信業務或行動通信業務之第一類電信事業，於能維持基本語音通信服務不中斷之情形下，工會得宣告罷工（第 3 項）。第 2 項及第 3 項所列之機關（構）及事業之範圍，由中央主管機關會同其主管機關或目的事業主管機關定之；前項基本語音通信服務之範圍，由目的事業主管機關定之（第 4 項）。」事實上，指定必要服務事業已對罷工權作出第一道限制，等於劃了一刀；必要服務事業範圍是由球員兼裁判的政府部門決定，等於劃下第二刀；當必要服務條款無法達成，雇主或政府又交付仲裁，無疑對罷工權劃下最後致命的一刀。事實上，被指定為必要服務事業單位的工會或資方，均未聽聞有具體意願進行必要服務之協商。而缺乏必要服務協議，又不得進行罷工。事實上，以目前我國勞資實力之懸殊，資方無須汲營於簽訂必要服務條款，亦無須擔心工會要脅罷工。因為無論從罷工的原則、程序及仲裁取代罷工的規範，都使必要服務事業勞工行使爭議權時，面臨重重關卡<sup>42</sup>。

又公務人員得作為勞動關係之權利主體，前已論及。其可否組織工會，單看工會法第 4 條第 1 項規定，應採肯定見解。惟對照同法條第 4 項規定，似乎又有疑義。查本條項立法理由略以，公務人員之結社自由，應予保障，惟基於司法院歷次解釋，公務人員與國家間為「公法上職務關係」，而勞工與雇主間為「私法上勞雇關係」，兩者顯有不同，各自形成一套完整之人事法制體系；復以公務人員協會法業於 91 年 7 月 10 日公布，92 年 1 月 1 日施行，公務人員之組織結社應依該法之規範，爰為第 4 項規定<sup>43</sup>。故本條項依文義解釋，是公務人員之結社依其他法律規定，實則禁止公務人員組織工會，當然也不會享有罷工權。

## 二、公務人員協會

我國法令對公務人員之結社管制相當嚴格，惟自民國 92 年公務人員協會法施行開始，現職公務人員可享有偏向經濟性、勞動性質的結社權。考試院及銓敘

<sup>42</sup> 劉黃麗娟、楊兆豐，《罷工與必要服務的規範與實踐》，台北，頁 12，民國 101 年 10 月。

<sup>43</sup> 參見立法院法律系統，工會法之法條沿革。載於網址：[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@156:1804289383:f:NO%3DE01132\\*%20OR%20NO%3DB01132\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@156:1804289383:f:NO%3DE01132*%20OR%20NO%3DB01132$$$10$$$NO-PD)。

部訴諸憲法第 14 條「人民有集會及結社之自由」推動立法工作，但基於公共利益與國家安全考量，認為公務人員組織之團體，無法如一般人民組織之團體般放任其自律；國家與公務人員之關係，有別於勞工與雇主的勞僱關係<sup>44</sup>，故將公務人員協會之地位與工會團體明顯區隔<sup>45</sup>。

公務人員協會非依工會法成立，故形式上並非工會。至其能否實際發揮工會應有之功能，亦有待商榷，茲檢討如下。

## 1. 立法目的

公務人員協會法第 1 條規定：「公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。」按目的為一切法律之創造者，為使人民瞭解立法精神、宗旨及所依據之法理，法規通常於總則之首條規定立法目的。目的規定多為宣示性之概括條款，其句式為「為……（立法目的）……，特制定本法（或本條例）。」以為著筆之始<sup>46</sup>。本條以公務人員為主詞，並規定須在「加強為民服務」等各項情形下，方得組織協會，這是對公務人員的一種誡命，而非立法目的。今對照工會法第 1 條規定<sup>47</sup>可發現，該條才是立法目的之標準句型，並清楚地表達國家為保障勞工團結權而制定工會法之立場。又依第 1 條文字順序，似乎以「加強為民服務」、「提昇工作效率」為前提，「維護權益」與「改善工作條件」反而成為次要目的。對公務人員勞動基本權之制度設計，態度消極<sup>48</sup>。

## 2. 組織模式

---

<sup>44</sup> 公務人員協會法第 1 條之立法理由，略謂：「公務人員執行職務與公共利益及國家安全息息相關，尚不宜參照工會法之規定，賦予公務人員完整之勞動三權，如果將本法定位為工會法之特別法，不但與勞工組織之相關法規無法明確劃分，且與公務人員並非勞工之基本概念亦有未合。是以，公務人員依本法所組織之團體，應與勞工依工會法所組織之團體有所區隔，本法不但非屬工會法之特別法，並應完全排除工會法之適用。」看來，公務人員協會法對工會法似乎避之唯恐不及。以上參見立法院法律系統，公務人員協會法之法條沿革。載於網址：[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@210:1804289383:f:NO%3DE04681\\*%20OR%20NO%3DB04681\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@210:1804289383:f:NO%3DE04681*%20OR%20NO%3DB04681$$10$$$NO-PD)。

<sup>45</sup> 楊戍龍，〈論公務人員的勞動結社權與我國公務人員協會〉，《公共行政學報》，第 22 期，頁 39-40，民國 96 年 3 月。

<sup>46</sup> 羅傳賢，〈立法程序與技術〉，台北：五南書局，民國 101 年 7 月六版一刷，頁 233。

<sup>47</sup> 工會法第 1 條規定：「為促進勞工團結，提升勞工地位及改善勞工生活，特制定本法。」

<sup>48</sup> 黃駿逸，〈美國聯邦公務人員勞動三權之研究—兼論我國考試院公務人員協會法草案〉，國立政治大學公共行政學系研究所碩士論文，頁 100，民國 90 年 6 月。

公務人員協會法第 4 條第 1 項規定：「公務人員協會之組織分為下列二級：一、機關公務人員協會。二、全國公務人員協會。」查本條立法理由略以，本法未以職業別作為公務人員協會組織模式，係因以機關別作為組織模式，在相當程度已可涵括各種職業別之公務人員，並可凝聚該機關人員向心力，且查目前相同工作性質之公務人員已有依人民團體法規定向內政部登記成立社會團體者，例如：中華民國法官協會、女法官協會及郵、電、航運、職訓等公務人員所組成之社會團體等均屬之，是以，為免成員重疊，減損對組織之向心力，爰未採以職業別作為組織模式<sup>49</sup>。以「機關別」之組織模式，雖可避免力量分散之弊病，惟未考量如德國公務人員協會採取以「職業別」與「機關別」雙軌制，使協會成員間易於交流，就共同事項一起努力，不致發生力量分散現象，實為一大遺憾。又公共事務內容常涉及專業，不同專業的人如何在同一機關協會內達成共識、爭取共同權益並提昇協會功能，亦值得商榷<sup>50</sup>。

### 3. 協商範圍

公務人員協會法第 7 條規定：「公務人員協會對於下列事項，得提出協商：一、辦公環境之改善。二、行政管理。三、服勤之方式及起訖時間（第 1 項）。有下列各款情形之一者，不得提出協商：一、法律已有明文規定者。二、依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項。三、為公務人員個人權益事項者。四、與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者（第 2 項）。」本條各款謂之列舉規定，此種法條句式，須依二法諺解釋：「明示其一，排除其他」及「省略規定之事項，應認為有意省略」。立法技術上，列舉又有「正面表列」及「負面表列」之分。前者指法律明確列舉允許事項，並將未列舉允許者推定為禁止；後者指法律明確列舉禁止事項，並將未列舉禁止者推定為允許<sup>51</sup>。據此，本條第 1 項採取正面表列，其餘未列舉者應不允許協商。本條第 2 項採取負面表

<sup>49</sup> 參見立法院法律系統，公務人員協會法之法條沿革。載於網址：[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@210:1804289383:f:NO%3DE04681\\*%20OR%20NO%3DB04681\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@210:1804289383:f:NO%3DE04681*%20OR%20NO%3DB04681$$10$$$NO-PD)。

<sup>50</sup> 黃臺生，第八章公務人員的勞動基本權；收錄於吳定等合著，《行政學析論》，台北：五南圖書，頁 261，民國 101 年初版 4 刷。

<sup>51</sup> 羅傳賢，〈立法程序與技術〉，台北：五南書局，民國 101 年 7 月六版一刷，頁 172-173。

列，則其餘未列舉者應允許協商。本條「正面」及「負面」皆列舉，與立法技術常規不符。況兩者皆未列舉之事項，是否因此創設出第三類別之灰色地帶，而該第三類別到底可否協商，產生爭議。況可以協商事項僅區區三項，範疇極小，且第 2 款所謂「行政管理」，究何所指，不無爭議。又第 4 款所謂「國防」、「安全」，亦未予界定其意義。如此籠統之排除條款可說在制度設計之初，即有意完全否定與此類相關之各機關公務人員提出協商。從而可知，公務人員協會法賦予協會的協商權極為空洞，實際協商的功能自然有限<sup>52</sup>。

#### 4. 似有主管機關球員兼裁判之疑慮

公務人員協會法第 5 條規定，全國公務人員協會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級之機關公務人員協會，其主管機關為銓敘部。按銓敘部掌理全國公務員之銓敘及各機關人事機構之管理事項（銓敘部組織法第 1 條參照），又為全國及中央層級機關公務人員協會之主管機關，其角色定位似有球員兼裁判之嫌。公務人員協會法第 21 條第 1 項規定：「公務人員協會如有違背法令或章程、逾越權限，妨害公益情事或廢弛會務者，主管機關應為下列之處分：一、警告。二、撤銷其決議。三、停止其業務之一部或全部。四、撤免其理事、監事。」故主管機關具有相當大的審查權，其裁量處分勢將影響公務人員勞動基本權。為祛除銓敘部球員兼裁判之疑慮，或可考量由具有準司法性質之公務人員保障暨培訓委員會作為主管機關<sup>53</sup>。

#### 5. 爭議裁決委員之組成比例

公務人員協會法第 39 條第 1 項規定：「爭議裁決委員會置爭議裁決委員 9 人，以下列人員組成之，並由爭議裁決委員互選 1 人為主席：一、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政局各指派 1 人為當然委員。二、相關機關及公務人員協會之代表就爭議裁決委員名冊中各選定爭議裁決委員 2 人。三、

<sup>52</sup> 黃臺生，第八章公務人員的勞動基本權；收錄於吳定等合著，《行政學析論》，台北：五南圖書，頁 263，民國 101 年初版 4 刷。

<sup>53</sup> 黃臺生，第八章公務人員的勞動基本權；收錄於吳定等合著，《行政學析論》，台北：五南圖書，頁 262，民國 101 年初版 4 刷。

由前款爭議裁決委員就爭議裁決委員名冊中專長與爭議事件領域相關者，抽籤選定爭議裁決委員 2 人。」前述 3 位當然委員由中央機關推派，代表中央機關立場人員稍多，且全國公務人員協會並未列入委員名單，似有代表性不足之問題<sup>54</sup>。

## 6. 爭議處理程序

ILO 第 151 號公約第 8 條規定：「如因決定勞動條件而發生勞資爭議，應就有關雙方或為確保雙方秘密而設立之中介、調解或仲裁等獨立公正機構，以符合國情之方式，談判解決之。」我國公務人員協會法雖規定調解與爭議裁決程序，惟裁決程序係由銓敘部組成之爭議裁決委員會進行，而爭議裁決委員會組成成員並不符合 ILO 前揭公約所稱雙方代表名額應相等之規定。況調解程序係由主管機關組成調解委員會處理，非由獨立公正機構為之，很難達成調解成立之效果<sup>55</sup>。

## 三、小結

勞動三權之進展，不全然可解決所有問題，其落實仍需輔助措施，此即爭議處理機制。當集體談判破裂，更是如此。公務員爭議權的行使面臨兩難，這很類似美國 Michael Sandel 在其名著《正義：一場思辨之旅》之描述，個人人權與公眾福祉間的衝突性，二者永遠不斷地在拉扯，再加上倫理、道德文化背景等因素，使問題更加複雜。

公部門勞動者集體勞動權之保障已是國際趨勢，並漸成普世價值。反觀我國公部門，在現行法規範下，我國公務人員無權組織工會，僅能依公務人員協會法組織公務人員協會，協商事項非常狹隘，且不得請求締結團體協約，當然也不會有實質的公部門團體協商制度。公務人員之職務雖具有公共性，且其身分受某種程度保障，但公務員優勢地位逐漸消失，且我國公務員長期以來態度保守，主管機關其實不必採取未執行先防弊之心態<sup>56</sup>。對公務員集體勞動權之適度開放，非

<sup>54</sup> 陳朝峰，《我國公務人員及體勞動法制之研究》，國立中正大學勞工研究所碩士論文，頁 91，民國 103 年 6 月。

<sup>55</sup> 林柑杏，《從相關國際基準看我國行政部門集體勞動權之現制與未來發展》，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，頁 70，民國 103 年 6 月。

<sup>56</sup> 林柑杏，《從相關國際基準看我國行政部門集體勞動權之現制與未來發展》，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，頁 98，民國 103 年 6 月。

但不會使公務人員與政府對抗，反而可以因此提昇公務人員之認同，並增加政府行政效能。

## 第十章 政策建議

雖然我國早在 1962 年即已正式批准認可 ILO 第 98 號組織權及團體協商權公約，但公私部門集體勞資（動）關係之發展，卻一直未受應有之重視。雖然工會法早在 1929 年即已制定，但限制各級政府及教育事業、軍火工業員工不得組織工會之立場，卻一直未曾改變。而囿於「特別權力關係」之傳統觀念，更讓規範公部門集體勞動關係法制之發展，幾陷完全停頓狀態。所幸自 1987 年宣布解嚴以來，公教人員逐漸在組織權與協商權方面略有斬獲，再加上兩公約施行法實施後，對公部門受僱者應享有與私部門同樣之勞動三權一事，也有進一步放寬趨勢。更重要的，在 2011 年 5 月 1 日勞動三法正式上路後，工會法第 4 條第 1 項明確賦予勞工組織加入工會之權利，而同條第 2 項則規定「教師得依本法組織及加入工會。」雖然第 3 項仍然規定「各級政府機關及公立學校公務人員之結社權利，依其他法律之規定」，亦即仍是以現行公務人員協會法之相關規定為依歸，而無法享有與私部門受僱者同樣之結社權及協商權，堪稱並未臻理想，但至少已邁出正確之第一步，而為我國未來規範公部門集體勞動關係法制之發展，奠定一相當穩固之基礎。

然鑑於規範公部門勞動關係國際勞動基準之發展趨勢及先進國家在這方面之經驗，我國公部門勞動關係究應何去何從，實是一應嚴肅面對之重大課題，以下試以三個階段為期，提出可以從事改革之方向。

### 一、短期之政策建議

在短期階段，針對我國處理公務員個別權利爭議的機制上，應於現有各機關申訴、考試院保訓會之兩員系統的基礎上，適當參酌例如德國公務機關人事代表會（Personalrat）在共同決定制度思維下的法制經驗，從程序與實體雙重面向著手，建立完整公務員個別權利爭議處理機制。一般而言，我國現已有相當之基礎，應較容易達成此目標，所建議之最大改變，無疑是參考歐陸國家勞工共同決定之

精神，一定程度質變現有「由上而下單方公權力決定模式」- 雖然現行機制不是沒有公務員代表在其內，而是採取更具自主決定精神之歐陸人事代表會體制，使相關爭議處理機制得以更民主、更透明、更具正當性。

## 二、中期之政策建議

如同德國經驗中所詳述的，公法關係—例如這裡所指涉的公務員人事法上地位—即便有相當密度的法律規範，並不當然等同於毫無協商空間，乃至於下一階段的爭議權行使完全失去附麗，至少從德國與北歐諸國的經驗來看，即便是職業公務員，對其勞動條件等相關人事法上的地位與權利，仍有一定程度協商空間，或許不大，但貿然認為絕對沒有或等於零，顯然亦有違誤。在德國論辯中，亦多有學者認為，公部門之協商將經常帶來對於立法者的侵害，違背三權分立，因為如行政權必須對協商結果有實現之義務，而該結果有違於立法決定，則無疑等同於破壞立法之中立性，使其失去相當自主決定權限。換言之，重點未必在於：一經協商，若結果涉及預算高權，即等於對預算權的干預與侵害，仍然須進一步端視具體情狀為何，特別是立法預算高權的行使是否留下一定程度的偏離與形成餘地，只有在完全否定的情形下，才可能建構明確的協商與爭議行為界限。所以如此之問題，與前段相同，會呈現於具體個案中的判斷與決定，而非抽象地於事前之畫下一條紅線，所謂不可協商、不可行使爭議權、絕對破壞立法預算高權、絕對違反強行法的界限。

聯合國經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 1 項第 3 款規定，工會有權自由行使職權，除依法律規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；同條第 2 項復明文：本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。由此看來，即便從國際人權公約的角度，公部門、特別是著眼於特殊公共任務之公務員的罷工與其他爭議權，並非毫無限制之可能，重點在於其強烈之目的性拘束，也就是公約所標榜之「為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要」，

必須嚴格遵守這項拘束，禁止爭議權行使方得合法與正當化，而非僅憑法律保留之形式外觀，即得認一切之禁止與限制均屬合憲。不論如何，在探討是否應容許包括公務機關在內之公部門罷工與其他爭議行為時，必須嚴肅面對，盡量朝向不限制之方向思考與努力。所謂「有疑義時以自由優先」(in dubio pro libertate)，除非基於強大的公共利益考量，且經過相當利益衡量與比例原則檢驗，否則不應貿然作出限制爭議權行使之立法結論，如確實走到如此，應思索勞資爭議處理法第 25 條第 2 項之規定，令不得罷工之勞工的調整事項勞資爭議，得以尋求一方申請即交付仲裁之方式，終局性的解決爭端，也就是妥適設計好爭議解決途徑，而非任由爭議繼續存在，應值思考。

### 三、長期之政策建議

在長期階段，若以勞資爭議處理法為觀察對象，該法之內容可分為處理機制、爭議行為兩大區塊，前者包括勞資爭議之調解、仲裁與裁決，乃至於司法訴訟上勞資爭議處理的特別規定，例如裁判費用之減免等，而後者直接涉及勞動三權中集體行動權之爭議權，例如最重要的爭議手段－罷工。本研究認為，在勞資爭議處理法的爭議處理機制方面，基於公部門，特別是職業公務員的特殊性，尤其行政組織法上可能出現的障礙與尷尬，例如由作為勞工主管機關之下級機關，處理以上級或平行機關作為爭議當事人間的勞資爭議，由於勞資爭議處理仍帶有相當的公權力色彩，並非決然的非公權力性質之訴訟外紛爭解決(ADR)，因此本研究比較建議在此部分，政策上宜考量建立有別於勞資爭議處理法、專責適用於公務員身上的特別爭議處理程序。

然而，前段所指稱「設計有別於勞資爭議處理法、專適用於公務員爭議處理程序法」建議，僅指處理機制的部分，至另外一個重要部分，亦即作為爭議行為/爭議權法律規範基礎之勞資爭議處理法，在此範圍內，並非不能適用於公務員身上。現行勞資爭議處理法第 5 章、亦即第 53 條以下的爭議行為規定，即得透過些許調整，加上諸如銜接式的條文，應可適用於公務員。就爭議行為章的內容

與體系，特別是第 55、56 條關於權利濫用禁止、阻卻民事與刑事不法、緊急工作義務等通則性規範，亦可適用於公務員行使爭議權之場合，為規範一體性著想，應可將公務員暨其團結組織之爭議行為相關事項，一併納入勞資爭議處理法中而適用，應是未來勞資爭議處理法在修正時，如果此部分之法政策決意已定，可以參考採納的規範方式。

## 誌謝

本研究計畫參與人員除本所徐嘉珮組長、陳旺儀研究員外，另包括中華民國財團法人勞資關係協進會康長健秘書長、焦興鎧教授等人，謹此敬表謝忱。

## 參考文獻

### 一、我國勞資爭議處理概況與制度發展（第二章）

- [1] 鄧學良、王德儼，再論勞資爭議調解之應有地位，《勞資關係論叢》第 13 卷第 2 期，民國 101 年 1 月，頁 117-144。
- [2] 立法院，2009 年 4 月 22 日印發，《立法院議案關係文書》，院總字第 977 號（政府提案第 11670 號），頁 296-297。
- [3] 勞動部，《勞動關係－勞資爭議》爭議件數、處理結果、主要爭議類別，網址：  
<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0503&rdm=hiir5lyi>。
- [4] 吳昭瑩，批判台灣勞資爭議處理機制：以爭議標的二分法之必要性與處理機制的妥當性為探討核心，《台灣勞動評論》第 1 卷第 1 期，民國 98 年 6 月，頁 13-47。
- [5] 勞動部，《勞動統計分析》，102 年 6 月 21 日發布之「101 年勞資爭議情勢」，網址：[http://www.mol.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=51de7410](http://www.mol.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=51de7410)。
- [6] 勞動部，《勞資爭議及大量解僱勞工保護資訊專區》，勞資爭議調解流程，網址：[http://www.mol.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=492a39d0](http://www.mol.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=492a39d0)。
- [7] 李德純，新勞動三法對於民間團體調處勞資爭議的影響－兼論勞資事務師證照制度之前景，《社科法政論叢》第 2 期，民國 103 年 3 月，頁 123-148。
- [8] 藍科正，從勞資爭議論工運的方向，《經濟前瞻》第 5 卷第 3 期，民國 79 年 7 月，頁 126-128。
- [9] 趙守博，公部門員工罷工問題之探討，《臺灣海洋法學報》第 7 卷第 2 期，民國 97 年 12 月，頁 1-22。
- [10] 鄭津津，美國勞資爭議行為正當性之探討，《臺北大學法學論叢》第 60 期，民國 95 年 12 月，頁 75-109。
- [11] 李誠，公用事業勞資爭議處理方法之商榷，《經濟前瞻》第 6 卷第 1 期，民國 80 年 1 月，頁 82-85。
- [12] 焦興鎧，規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構，《國立中正大學法學集刊》第 36 期，民國 101 年 10 月，頁 95-135。
- [13] 衛民，航空業勞動三權研究－以我國復興航空與美國西北航空爭議案為例，《勞動關係論叢》第 9 期，民國 88 年 6 月，頁 71-97。

- [14] 成之約，我國勞資關係及其法制的回顧與展望，《臺灣勞工季刊》第 34 期，民國 102 年 6 月，頁 10-23。
- [15] 鄭津津，我國勞資爭議處理制度之現況與檢討，《國立中正大學法學集刊》第 6 期，民國 91 年 1 月，頁 65-104。

## 二、綜合說明部分（第三章）

- [1] 張天開，1980，各國勞資關係制度，中國文化大學出版部印行。
- [2] 黃越欽，民 62，私法論文集，台北：世紀書局。
- [3] Armor, John C., 1981, "The Right to Strike: Some Basic, but Neglected Questions", *Government Union Review*, Vol. 2, No. 3, Summer, PP. 3-13.
- [4] Baird, Charles W., 1991, "On Strikers and Their Replacements", *Government Union Review*, Vol. 12, No. 3, Summer, PP. 1-30.
- [5] Blaupain, R. 1990 *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relation*, (Netherlands: Kluwer)
- [6] Burton, John, 1982, "Public Sector Unionism: An Economic Perspective", *Government Union Review*, Vol. 3, No.2, Spring, PP. 26-42.
- [7] Conant, John L., 1989, "Agency Problems in Public Sector Labor Relations", *Government Union Review*, Vol. 10, No. 3, Summer, pp.40-53.
- [8] Daniel Q. Mills, 1986, *Labor-Management Relations*, third Edition, McGraw-Hill Book Company, P. 453.
- [9] Gernigon, Bernard. 2007. *Labor Relations in the Public and Para-public Sector*. Working Paper No. 2. Geneva: International Labor Office.
- [10] John A. Fossum, 1985, *Labor Relations*, third Edition, Business Publications Inc., 1985, PP.446-447.
- [11] Lieberman, Myron, 1982, "Academic Bias in Public Sector Labor Relations", *Government Union Review*, Vol.3, No.4, Fall, PP. 3-17.
- [12] Masahiro Ken Kuwahara, 1981, "Public Employment Strikes Demanding Legislation and Their Safety: A Comparative on Japanese and the U.S. Law" in *Hosei Riron* Vol.13, No.3, PP.338-353.
- [13] Petro, Sylvester, 1982, "Public Sector Bargaining: An Assessment", *Government Union Review*, Vol. 3, No. 1, Winter, PP.3-35.
- [14] Pound, Roscoe, 1980, "Labor Unions and the Concept of Public Service", *Government Union Review*, Vol.1, No.3, Summer, PP.53-96.

- [15] Reynolds , Morgan , 1983 , “Cause and Effect in Public Sector Unionism : An Economic Analysis” , Government Union Review , Vol. 4 , No.1 , Winter , PP.3-22.
- [16] Summers , Robert S. , 1980 , “Public Sector Collective Bargaining Substantially Diminishes Democracy” , Government Union Review , Vol. 1 , No. 1 , Winter , PP.5-22.
- [17] Schregle, Johannes, 1973, “Labor Relations in the Public Sector”, Proceedings of The 3 rd World Congress of IIRA, Geneva: IIRA
- [18] Troy , Leo , 1985 , “Public Sector Unionism at Home and Abroad ” , Government Union Review , Vol. 6 , No. 3 , Summer , PP.52-75.

## 二、國際勞動基準部分（第四章）

- [1] 王惠玲，〈國際勞工組織對團結權的保障：兼評我國工會法〉，《政大勞動學報》，18。台北：國立政治大學勞工研究所，頁 1-31，民國九十四年七月。
- [2] 行政院勞工委員會，《國際勞工公約》。台北：行政院勞工委員會，民國九十九年。
- [3] 行政院勞工委員會，《國際勞工建議書》。台北：行政院勞工委員會，民國九十九年。
- [4] 林良榮，〈我國勞動三權之發展現況及問題分析—歷史、結構與法律的分析途徑〉，《第四屆人權保障工作研討會》。台北：監察院，頁 40-68，民國九十九年。
- [5] 徐正光，〈統合政策下的台灣勞工〉，《第一屆勞資關係研討會會議實錄》。台北：中華民國勞資關係協進會，頁 189-204，民國七十六年。
- [6] 國際勞工組織，《國際勞工公約和建議書：1919-1993》第一及二卷。北京：國際勞工組織北京局，1994 年。
- [7] 黃越欽，《勞動法論》。台北：國立政治大學勞工研究所，民國八十二年。
- [8] 黃程貫，《勞動法》，修訂再版。台北：空中大學，民國九十六年。
- [9] 黃長玲，〈全球化與國際勞動人權〉，《美歐季刊》，第十五卷第一期，頁 1-18(民國九十年)。
- [10] 焦興鎧，〈國際勞動基準之最新發展趨勢〉，載《月旦法學雜誌》，第六十一期，民國八十九年六月，頁 94-103。
- [11] 焦興鎧，〈非政府組織與核心國際勞動基準關係之研究—以多國籍公司行為準

- 則之建構為例〉，載范麗珠主編，《全球化下的社會變遷與非政府組織(NGO)》，上海：人民出版社，二〇〇三年，頁 548-582。
- [12] 焦興鎧，〈從國際勞動基準論歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障〉，《歐美研究》，第三十四卷第一期，民國九十三年三月。
- [13] 焦興鎧，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，載同作者，《國際勞動基準之建構》，臺北市：新學林出版公司，二〇〇六年，頁 1-44。
- [14] 焦興鎧，〈國際勞工組織重要公約及核心勞動基準之研究〉，同前書，頁 45-107。
- [15] 焦興鎧，〈勞動團結權國際勞動基準之建構〉，同前書，頁 199-246。
- [16] 焦興鎧，〈勞工團結國際勞動基準之建構〉，《憲政時代》，第三十一卷第三期，民國九十五年元月，頁 287-320。
- [17] 焦興鎧，〈從勞動三權國際勞動基準之發展看我國工會法之修正方向〉，《法令月刊》，第五十八卷第二期，民國九十六年二月，頁 77-99。
- [18] 劉士豪，〈勞動基本權在我國憲法基本權體系中的定位(上)〉，《政大法學評論》87。台北：政治大學，頁 67-131，民國九十四年十月。
- [19] 劉士豪，〈勞動基本權在我國憲法基本權體系中的定位(下)〉，《政大法學評論》88。台北：政治大學，頁 1-62，民國九十四年十二月。
- [20] 劉士豪，〈團體協約法修正後之分析〉，台灣法學會，勞動三法學術論壇，民國九十九年九月二十五日。
- [21] 衛民，〈勞資爭議處理法新裁決機制的研究〉，台灣法學會，勞動三法學術論壇，民國九十九年十月十六日。
- [22] Basu, Kaushik, "Compacts, Conventions and Codes: Initiatives for Higher International Labor Standards." 34 *Cornell International Law Journal* 487-500(2001).
- [23] Bellace, Janice R., "ILO Fundamental Rights at Work and Freedom of Association", 50 *Labour Law Journal*, 191-196 (1999).
- [24] Bellace, Janice R., "The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work, 17 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 269-287(2001).
- [25] Ben-Israel, Ruth. *International Labour Standards: The Case of Freedom to Strike*. Antwerp: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1987.
- [26] Betten, Lammy, .*International Labour Law: Selected Issues*. Kluwer: Deventer, The Netherlands, 1993.

- [27] Blanpain, Roger, *European Labour Law*. The Hague: Kluwer Law International, 7<sup>th</sup> Revised Edition, 2000.
- [28] Compa, A.Lance, "Labor Rights and Labor Standards in International Trade," 25 *Law and Policy in International Business* 165-191(1993).
- [29] Cooney, Sean, "Testing Times for the ILO: Institutional Reform for the New International Political Economy," 20 *Comparative Labor Law and Policy Journal* 365-399 (1999).
- [30] Dunning, Harold, "The Origins of Convention No. 87 on Freedom of Association and the Right to Organize", 137, 2 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 149-167 (1998).
- [31] Gernigon, Bernard and Odero, Alberto and Guido, Horacio, *Collective Bargaining: ILO Standards and the Principles of the Supervisory Body*. Geneva: International Labour Office (2000).
- [32] Ghebali, Victor-Yves, *The International Labour Organization: A Case Study on the Evolution of U.N. Specialized Agencies*. Dordrecht, The Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- [33] Hepple, Bob, "ILO Principles concerning Collective Bargaining", 139, 1 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 33-55 (2000).
- [34] Gravel, Eric and Duplessis, Isabelle and Gernigon, Bernard, *The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 Years*. Geneva: International Labour Office (2001)
- [35] Haipeter, Thomas and Lehndorff, Steffen, *Collective Bargaining on Employment*. Working Paper No. 3. Geneva: International Labour Office (2009).
- [36] Hodges-Aeberhard, Jane and Odero De Dios, Alberto, "Principle of the Committee on Freedom of Association concerning Strikes", 126, 5 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 543-563 (1987).
- [37] International Labour Organization, *General Survey of Reports on Freedom of Association and the Right to Organize Convention and the Right to Organize and Collective Bargaining Convention*. Geneva: International Labour Office (1994).
- [38] —, *International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1995*. 3 Vols. Geneva: International Labour Office (1996).
- [39] —, *Handbook of Procedures Relating to International Labour Conventions and*

- Recommendation*. Geneva: International Labour Office (1998).
- [40] \_\_\_\_\_. *Your Voice at Work: Global Report under the Follow-up to the Declaration of the ILO on Principles and Rights at Work*. Geneva: International Labour Office, 2000.
- [41] —, *The International Labour Organization's Fundamental Conventions*. Geneva: International Labour Office (2002).
- [42] —, *Fundamental Rights at Work and International Labour Standards*. Geneva: International Labour office (2003).
- [43] \_\_\_\_\_. *Organizing for Social Justice: Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Geneva: International Labour Office, 2004.
- [44] —, *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 5<sup>th</sup> ed. Geneva: International Labour Office (2006).
- [45] —, *Special Procedures for the Examination in the International Labour Organization of Complaints Alleging Violation of Freedom of Association*. Geneva: International Labour Office (2006).
- [46] \_\_\_\_\_. *Freedom of Association in Practice: Lessons Learned: Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Geneva: International Labour Office, 2008.
- [47] \_\_\_\_\_, *Facts on Fundamental Rights at Work*. Geneva: International Labour Office, (2009).
- [48] International Trade Union Confederation, *Internationally Recognized Core Labour Standards in Chinese Taipei*, Brussel: International Trade Union Confederation (2010).
- [49] Lee, Eddy, “The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect”, 133, 4 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 467-484 (1994).
- [50] Meyer, William H.& Boyka, Stefanova, “Human Rights, the UN Global Compact, and Global Governance,”<sup>34</sup> *Cornell International Law Journal* 501-521 (2001).
- [51] Odero, Alberto and Guido, Horacio, *ILO Law on Freedom of Association: Standards and Procedures*. Geneva: International Labour Office (1995).
- [52] Pouyat, A.j., “The ILO’s Freedom of Association Standards and Machinery: A

- Summing up” 121 *International Labour Review* 287-302 (1982).
- [53] Sengenber, Werner and Ducan, Campbell (eds). *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: International Institute for Labour Studies.1994.
- [54] Sen, Amartya, Work and Rights. *International Labor Review*, Vol.139, No.2: 119-128 (2000).
- [55] Swepston, Lee, “Human Rights Law and Freedom of Association: Development through ILO Supervision”, 137, 2 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 169-194 (1998).
- [56] Tajgman, David and Curtis, Karen, *Freedom of Association: A User’s Guide-Standards, Principles and Procedures of the International Labour Organization*. Geneva: International Labour Office (2000).
- [57] Thomas, Albert, “The International Labour Organization: Its Origins, Development and Future”, 135, 3-4 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 261-276 (1996).
- [58] von Potobsky, Geraldo, “Protection of Trade Union Rights: Twenty Years’ Work by Committee of Freedom of Association”, 105 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 69-83 (1972).
- [59] —, “Freedom of Association: The Impact of Convention No. 87 and ILO Action”, 137, 2 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 195-221 (1998).

### 三、美國部分（第五章）

- [1] Berry, Dean C., “Union Security in the Federal Sector,” *Army Lawyer* 3-13 (July 1989).
- [2] Bohandler, George W., “Public Sector Grievance Arbitration: Structure and Administration,” 21 *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 271-286 (Fall 1992).
- [3] Bowers, Mollie H., “Challenges to Arbitrability in Federal Sector Grievance Cases,” 5 *Hofstra Labor & Employment Law Journal* 169-196 (Spring 1988).
- [4] Buxton, Val, “Pitfalls and Pratfalls of Impasse Resolution Procedures in the Federal Government: A Negotiator’s Experience,” 37 *Labor Law Journal* 167-179 (March

- 1986).
- [5] Coleman, Charles J., "Federal Sector Labor Relations: A Reevaluation of the Policies," 16 *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 37-52 (Winter 1987).
  - [6] Craver, Charles B., "The Regulation of Federal Sector Labor Relations: Overlapping Administrative Responsibilities," 39 *Labor Law Journal* 387-401 (July 1988).
  - [7] Dawson, Richard T., "Federal Labor Relations Authority: Review of Arbitration Awards," 25 *Air Force Law Review* 106-120 (1985).
  - [8] Doherty, Robert E., "Trends in Strikes and Interest Arbitration in the Public Sector," 37 *Labor Law Journal* 473-479 (August 1986).
  - [9] Feren, Dena B., "Union Perspectives on the Civil Service Reform Act of 1978," 11 *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 119-129 (Spring 1982).
  - [10] Frazier III, Henry B., "Labor-Management Relations in the Federal Government," 30 *Labor Law Journal* 131 (March 1979).
  - [11] Gentile, Joseph F., "Federal Sector Bargaining: Arbitration in the Federal Sector: Selected Problem Areas," 34 *Labor Law Journal* 482-487 (August 1983).
  - [12] Harness, William, "Has the Federal Service Impasse Panel Exceeded Its Charter?" 2 *Government Union Review* 32-36 (Fall 1981).
  - [13] Hyman, Warren H., "Arbitration and the Public Employee: An Alternative to the Right to Strike," 1983 *Detroit College of Law Review* 743-756 (1983).
  - [14] Kovach, Kenneth A., "Needed Changes in the Civil Service Reform Act to Improve Federal Sector Labor Relations," 14 *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 269-276 (Summer 1985).
  - [15] Lacampagne, Susanne C., "The Public Sector Right to Strike in Canada and the United States: A Comparative Analysis," 6 *Boston College International and Comparative Law Review* 509-532 (Spring 1983).
  - [16] McCabe, Douglas M., "Problems in Federal Sector Labor-Management Relations under Title VII of the Civil Service Reform Act of 1978," 33 *Labor Law Journal* 560-565 (August 1982).
  - [17] McKee, Jean, "Federal Sector Arbitration," 44 *Proceedings of National Academy of Arbitrators Annual Meeting* 187-194 (1991).
  - [18] McMillion, Michael R., "Collective Bargaining in the Federal Sector: Has the

- Congressional Intent been Fulfilled?” 127 *Military Law Review* 169-217 (1990).
- [19] Malin, Martin H., “Public Employees’ Right to Strike: Law and Experience,” 26 *University of Michigan Journal of Law Reform* 313-401 (Winter 1993).
- [20] Masters, Marick F., “Federal Employee Union: Bargaining or Political Agents?” 13 *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 191-202 (Summer 1984).
- [21] Nolan, Dennis R., “Federal Sector Labor Arbitration: Differences, Problems, Cures,” 14 *Pepperdine Law Review* 805-818 (1987).
- [22] Podell, Baris S., “An Emerging Doctrine: Unfair Labor Practices in the Federal Sector,” 4 *Administrative Law Review* 433-477 (Fall 1985).
- [23] Rueschhoff, M. Susan, “Public Sector Interest Arbitration: An Examination of Relevant Normative Premises and a Test of Underlying Assumptions,” 17 *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 177-196 (Summer 1988).
- [24] Sherwood, Steuen E., “Collective Bargaining in the Federal Sector,” 25 *Air Force Law Review* 302-337 (1985).
- [25] Smith, Jr., Charles G., “The Resolution of Negotiation Impasse in the Federal Service,” 20 *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 321-339 (Fall 1991).
- [26] Spivak, Lawrence, “The Need for a Legislation Response to Public Employee Strikes,” 4 *Hofstra Labor & Employment Law Journal* 181-216 (1986).
- [27] Troy, Leo, “The Convergence of Public and Private Industrial Relations Systems in the United States,” 5 *Government Union Review* 37-52 (Summer 1984).
- [28] Troy, Leo & Neil Sheflin, “The Flow and Ebb of U.S. Public Sector Unionism,” 5 *Government Union Review* 1-149 (Spring 1984).
- [29] Wood, Stephen L., “Federal Employees, Federal Unions, and Federal Courts: The Duty of Fair Representation in the Federal Sector,” 64 *Chicago-Kent Law Review* 271-334 (1988).

#### 四、德國部分（第六章）

- [1] Altvater/Peiseler, *Bundespersonalvertretungsgesetz*, 4 Aufl., Ffm. 2005.
- [2] Batts, *Das Dienstrechtsreformgesetz*, NJW 1997, 103ff.
- [3] Däubler, *Das Arbeitsrecht* 2, 11 Aufl., Reinbek bei Hamburg 1998.
- [4] Däubler(Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz*, 2 Aufl., Baden-Baden 2006.

- [5] Denninger/Frankenberg, Grundsätze zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1997.
- [6] Drechsler/Hilligen/Neumann, Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10 Aufl., München 2003.
- [7] Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht, Bd. I, München 1997.
- [8] Göhler(Hrsg.), Institutionenwandel- Leviathan Sonderheft 16/1996, Opladen 1997.
- [9] Grimm, Staatsaufgaben, Ffm. 1996.
- [10] Hamer, Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, 2 Aufl., Ffm. 2006.
- [11] Hill/Klages(Hrsg.), Qualitäts- und erfolgreiches Verwaltungsmanagement, Berlin 1993.
- [12] Isensee, Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bonn-Bad Godesberg 1971.
- [13] Killian/Schneider, Umgestaltung des öffentlichen Sektors, Ffm. 2003.
- [14] Kissel, Arbeitskämpfrecht, München 2002.
- [15] Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, Ffm. 2001.
- [16] Lorenz/Schneider(Hrsg.), Wenn öffentliche Dienste privatisiert werden? Herausforderungen für Betriebs- und Personalräte, Hamburg 2004.
- [17] Morsey, Gefährdung und Sicherung des Berufsbeamtentums – Entwürfe und Reformkonzepte für den öffentlichen Dienst 1945-1953, DöV 1992, 1061ff.
- [18] Müller, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 5 Aufl., München 2001.
- [19] Pfohl, Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes, Stuttgart 2002.
- [20] Reidegeld, Der Streit um Markt und Staat. Zur Entstaatlichungsdebatte in der BRD.
- [21] Staff, Lehren vom Staat, Baden-Baden 1981.
- [22] Wiese, Beamtenrecht, 3 Aufl., Köln- Berlin-Bonn-München 1998.
- [23] Willke, Ironie des Staates, Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Ffm. 1996.
- [24] Zippelius, Geschichte der Staatsideen, 6 Aufl., München 1989.

## 五、日本部分（第七章）

- [1] 小川正，「地方公務員の労働関係に関する法律案」の内容と課題(上)，自治総研，411 号，頁 1-26，2013 年 1 月
- [2] 小川正，「地方公務員の労働関係に関する法律案」の内容と課題(下)，自治

- 総研，412 号，頁 1-23，2013 年 2 月
- [3] 下井康史，公務員法における法律・条例事項と協約事項，日本労働法学会誌，122 号，頁 77-85，2013 年
  - [4] 岡田俊宏，公務員の労働基本権と勤務条件法定主義との調整のあり方：国公労法案を素材にして，日本労働法学会誌，122 号，頁 68-76，2013 年
  - [5] 道幸哲也，国家公務員労働関係法案の団交・協約規定：どこが自律的か，法律時報，84 期 2 号，頁 22-29，2012 年 2 月
  - [6] 渡辺賢，国家公務員の労働条件決定システムと議会制民主主義の要請，法律時報，84 期 2 号，頁 9-15，2012 年 2 月
  - [7] 和田肇，国家公務員労働関係法システムの大転換とその課題，法律時報，84 期 2 号，頁 4-8，2012 年 2 月
  - [8] 川田琢之，アメリカ法の視点から：「国家公務員の労働関係に関する法律案」を中心とした公務員団体的労使関係法制のあり方への示唆，ジュリスト，1435 号，頁 49-55，2011 年 12 月
  - [9] 大塚実，国家公務員制度改革と紛争処理等について，労委労協，658 号，頁 14-38，2011 年 2 月
  - [10] 島田陽一，公務員制度改革と公務員の紛争処理制度，労委労協，654 号，頁 23-35，2010 年 10 月
  - [11] 根本到，ドイツ公務労使関係法制の現況と日本との比較，ジュリスト，1435 号，頁 56-63，2011 年 12 月
  - [12] 清水敏，公務員労働関係法制の改革と公務員の範囲，日本労働法学会誌，101 号，頁 3-19，2003 年 5 月
  - [13] 渡辺賢，行政機関の多様性と労働条件決定システム，日本労働法学会誌，101 号，頁 20-38，2003 年 5 月
  - [14] 道幸哲也，公務員労働団体の代表法理，日本労働法学会誌，101 号，頁 39-55，2003 年 5 月
  - [15] 晴山一穂，行政法学の立場から見た公務員制度改革，日本労働法学会誌，101 号，頁 56-63，2003 年 5 月
  - [16] 西谷敏、晴山一穂，公務員制度改革，2002 年，日本労働法学会誌，101 号，2003 年 5 月
  - [17] 総務省，「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」報告書，該報告書可在下列網址閱覽，  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei11\\_02000024.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000024.html)

[18] 労使関係制度検討委員会，自立的労使関係の措置に向けて，該資料可在下列網址閱覽，<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kentou/houkokusyo.pdf>

## 六、英國部分（第八章）

- [1] P. Ackers and J. Payne , British trade unions and social partnership : rhetoric , reality and strategy , *International Journal of Human Resource Management* , 1998.9 ( 3 ) .
- [2] P. Atkinson and P. Van den Noord , Managing public expenditure : some policy issues and a framework for analysis , *OECD Working Papers* , Paris , OECD , 2001.
- [3] S. Bach , Public-sector employment relations reform under Labour : muddling through or modernization ? , *British Journal of Industrial Relations* , 40(2) , 2002.
- [4] R. Bailey , Annual Review Article 1993 : British Public Sector Industrial Relations , *British Journal of Industrial Relations* 32 : 1 , March 1994.
- [5] Phil Beaumont and John Leopold , Public Sector Industrial Relations : Recent Development , *Employee Relations* 7 ( 1985 )
- [6] Tony Blair , We Won't Look Back to the 1970s , Annual Review Article : New Labour's "Industrial Relations Settlement" : The Third Way , *British Journal of Industrial Relations* 37 : 2 , June 1999.
- [7] A W Bradley and K D Ewing , *Constitutional and Administrative Law* , 13th ed. , Pearson Education Ltd. , 2003.
- [8] Keith Brook , Trade Union Membership : Analysis of Data From the Autumn 2001 LFS , *Labour Market Trends* , July 2003.
- [9] M. Cally , S. Woodland , A. O'Reilly , and G. Dix , *Britain at Work as Depicted by the 1998 Workplace Employee Relations Survey* , London , Routledge , 1999.
- [10] Trevor Clay , *Nurses : Power and Politics* , London , Heinemann Nursing , 1987.
- [11] S. Corby , Limitations on Freedom of Association in the Civil Service and the ILO Response , *Industrial Law Journal* 15 , 1986 , at pp. 165-166.
- [12] Trevor Colling, Tendering and outsourcing: working in the contract state? in S. Corby and G. White (eds.), *Employee Relations in the Public Services: Theme and issues*, outledge, London and New York, 1999, at pp. 136-55.
- [13] Charles Cross and Stephen Bailey , *Cross on Local Government Law* , 7th ed. , London , Sweet and Maxwell , 1986.

- [14] Paul Davies and Mark Freedland , *Kahn-Freund's Labour and the Law* , 3rd.ed. , London , Stevens , 1983.
- [15] Geoffrey K. Fry , *Statesmen in Disguise , The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1854-1966* , London , Macmillan , 1969.
- [16] Geoffrey K. Fry , *The Thatcher Government , The Financial Management Initiative , and the "New Civil Service"* , *Public Administration* 66 , 1988.
- [17] Peter Graham, *Consultants in Government: A Necessary Evil?*, in S. Corby and G Symon (eds.), *Working for the State: Employment Relations in the Public Services*, Palgrave Macmillan, Houndmill, Basingstoke, 2011, at pp.209-26.
- [18] H.R.G. Greaves , *The Civil Service in the Changing State* , London , George G. Harrap and Co. , 1947.
- [19] D. Guest and R. Peccei , *The Partnership Company* , London , Involvement and Participation Association , 1998.
- [20] Colin Hay , *The Political Economy of New Labour* , Manchester , Manchester University Press , 1999.
- [21] B. A. Hepple and P. O'Higgins , *Public Employee Trade Unionism in the United Kingdom : The Legal Framework* , Institute of Labour and Industrial Relations , The University of Michigan – Wayne State University , Ann Arbor , 1971.
- [22] Richard Hyman , *Trade Unions : Structure , Policies and Politics* , in G.S. Bain(ed.) , *Industrial Relations in Britain* , Oxford , Basil Blackwell , 1983.
- [23] D.L. Keir , *Constitutional History of Modern Britain 1485-1937* , 2nd.ed. , 1943.
- [24] Richard Kidner , *Trade Union Law* , London , Sweet & Marwell , 2nd ed.,1983.
- [25] LACSAB , *Pay Conditions of Service and Industrial Relations in Local Government : An Employer's Strategy* , London , LACSAB , 1987.
- [26] John W. Leopold and P. B. Beaumont , *Pay Bargaining and Management Strategy in the National Health Service* , *Industrial Relations Journal* 17 (1982).
- [27] H. Mathieson and S. Corby, *Trade unions: the challenge of individualism?* in S. Corby and G Symon (eds.), *Working for the State: Employment Relations in the Public Services*, Palgrave Macmillan, Houndmill, Basingstoke, 2011, at pp. 199-224.
- [28] McBride , *Gender Democracy in Trade Unions* , Aldershot , Aldgate , 2001.
- [29] Gillian S. Morris , *The Ban on Trade Unions at Government Communications Headquarters* , *Public Law* , 1985.

- [30] Neil Millward , Alex Bryson , and John Forth , *All Change at Work ? British Employment Relations , 1980— 1998* , New York , Routledge , 2000 , at p.234.
- [31] Gillian Morris , *Strikes in Essential Service* , London , Mansell , 1986.
- [32] Pankert , *Settlement of Labour Disputes in Essential Services* , *International Labour Review* 119 , 1980.
- [33] Henry Parris , *Constitutional Bureaucracy* , London , George Allen & Unwin , 1969.
- [34] Pendleton , *What impact has privatization had on pay and employment ? A review of the U.K. experience* , *Relationnes Industrielles* , 52(3) , 1997.
- [35] Peter Morris, *UNISON and law pay policy*, in Michdl Terry (ed.), *Redefining Public Sector Unionism: UNISON and the future of trade union*, Routledge, London and New York, 2000, at pp.155-66.
- [36] John Purcell , *The End of Institutional Industrial Relations* , *Political Quarterly* 64 : 1 , Jan.-March 1993.
- [37] J.G. Riddall , *The Law of Industrial Relations* , London , Butterworths , 1981.
- [38] Rene Saran , *The Politics behind Burnham : A Study of Teachers’s Salary Negotiations* , Sheffield City Polytechnic , Department of Education Management , 1985.
- [39] Peter Seglow , *Public Sector Industrial Relations in West Germany and Britain* , Brunel University , Department of Human Sciences , 1987.
- [40] Graham Symon, *Organised Labour and State Employment*, in S. Corby and G Symon (eds.), *Working for the State: Employment Relations in the Public Services*, Palgrave Macmillan, Houndmill, Basingstoke, 2011, at pp. 189-208.
- [41] C. Thornley, M.Ironside, and R. Seifert, *UNISON and changes in collective bargaining in health and local government*, in Michdl Terry (ed.), *Redefining Public Sector Unionism: UNISON and the future of trade union*, Routledge, London and New York, 2000, at pp. 137-54.
- [42] R. Undy , *New Labour and New Unionism 1997-2001 : but is it the same old story ?* , *Employment Relations* , 2002 , 24(6).
- [43] J. Waddington , *Heightening Tension in relations between trade unions and the Labour Government in 2002* , *British Journal of Industrial Relations* , 2003 , 41(2).
- [44] Geoff White, *The remuneration of public servants: fair pay or New Pay?*, in S. Corby and G. White (eds.), *Employee Relations in the Public Services: Theme and issues*, outledge, London and NewYork, 1999, at pp.73-94.

- [45] Geoff White, Rewarding Public Servants: Continuity and Change, in S. Corby and G Symon (eds.), Working for the State: Employment Relations in the Public Services, Palgrave Macmillan, Houndmill, Basingstoke, 2011, at pp.87-107.
- [46] E. Wigham ,Strikes & the Government 1893 — 1981 , The MacMillan Press Ltd , London and Basingstoke, 2nd ed. , 1982.
- [47] David Winchester , Labour Relations in the Public Service in the United Kingdom , in Tiziano Treu et al. Public Service Labour Relations : Recent Trends and Future Prospects , Geneva , ILO , 1987.
- [48] Advisory , Conciliation , and Advisory Service , Code of Practice 3 : Time Off for Trade Union Duties and Activities , Revised 1997.
- [49] Improving Management in Government : The Next Steps , London , HMSO , 1988.
- [50] Labour Research Department , Pay Review Bodies Examined , Bargaining Report 115 , March 1992.
- [51] Labour Research Department , Public Sector Workforce , Fact Service 61 : 25 , June 24 , 1999.
- [52] National Association for the Care and Resettlement of Offenders , Some Effects of the Prison Officers' Dispute 6 Oct 1980-11 February 1981 , London , NACRO , 1981.
- [53] Royal Commission on Doctors' and Dentists' Remuneration 1957-60 , Cmnd. 939 , 1960.
- [54] Staff Relations in the Civil Service , 4th ed. , London , HMSO , 1978.
- [55] The Law Society , A Guide to the Professional Conduct of Solicitors , London , The Law Society , 1974
- [56] Working Patterns : A Study Document by the Cabinet Office , Management and Personnel Office , 1987.

## 七、我國部分（第九章）

- [1] 吳育仁，〈美國公部門團體協商制度〉，《經社法制論叢》第 11 期，頁 361-386，民國 82 年 1 月。
- [2] 吳庚，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局，民國 104 年 2 月增訂 13 版。
- [3] 行政院主計總處，[首頁](#)> [政府統計](#)> [主計總處統計專區](#)> [就業、失業統計](#)>

- 統計表> 速報統計表。網址：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=17166&ctNode=3246&mp=1>。
- [4] 教育部統計處，首頁> 教育統計查詢網> 查詢「各級學校校數」、「各級學校專任教師數」。網址：<https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MQAxA2>。
- [5] 焦興鎧、王松柏、王能君、成之約、林佳和、陳淳文、潘世偉、謝棋楠合著，《公部門勞動關係》，台北：國立空中大學，民國 101 年 8 月初版 4 刷。
- [6] 焦興鎧，〈規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構〉，《國立中正大學法學集刊》第 36 期，頁 95-135，民國 101 年 10 月。
- [7] 黃越欽，《勞動法新論》，台北：翰蘆圖書，民國 101 年 4 版。
- [8] 法治斌、董保城，《憲法新論》，台北：元照出版公司，民國 103 年 6 月 6 版。
- [9] 吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，台北：三民書局，民國 101 年 9 月 5 版。
- [10] 陳新民，《憲法學釋論》，台北：三民書局，民國 100 年 9 月修訂 7 版。
- [11] 衛民，〈從勞動三權觀點論公共部門教師會協商權與罷工權〉，《人文及社會科學集刊》，第 11 卷第 2 期，頁 265-299，民國 88 年 6 月。
- [12] 林柑杏，〈從相關國際基準看我國行政部門集體勞動權之現制與未來發展〉，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，民國 103 年 6 月。
- [13] 吳定等合著，《行政學析論》，台北：五南圖書，民國 101 年初版 4 刷。
- [14] 王惠玲，〈國際勞工組織對團結權之保障：兼評我國工會法〉，《政大勞動學報》，第 18 期，頁 1-31，民國 94 年 7 月。
- [15] 茆昔文，〈公務人員工會協商之制度性思考〉，《臺灣勞工季刊》，第 13 期，頁 30-39，民國 97 年 5 月。
- [16] 美國在台協會，首頁> 新聞與活動> 正式資料> 歷史正式資料(自 1995 年起)> 2014>2014-03-14 |《2013 年度各國人權報告》—臺灣部分；網址：<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1402.html>。
- [17] 黃越欽，〈憲法中工作權之意義暨其演進〉，《法令月刊》，第 51 卷第 10 期，頁 34-55，民國 94 年 7 月。
- [18] 翁美玲，〈教師勞動基本權之探討〉，《臺灣勞工雙月刊》，第 8 期，頁 54-63，民國 96 年 7 月。
- [19] 李玉春，〈論工會法中勞工之範疇〉，《國立中正大學法學集刊》，第 44 期，頁 203-251，民國 103 年 8 月。
- [20] 劉黃麗娟、楊兆豐，《罷工與必要服務的規範與實踐》，台北，民國 101 年 10 月。

- [21] 楊戊龍，〈論公務人員的勞動結社權與我國公務人員協會〉，《公共行政學報》，第 22 期，頁 39-70，民國 96 年 3 月。
- [22] 羅傳賢，〈立法程序與技術〉，台北：五南書局，民國 101 年 7 月六版一刷。
- [23] 黃駿逸，《美國聯邦公務人員勞動三權之研究－兼論我國考試院公務人員協會法草案》，國立政治大學公共行政學系研究所碩士論文，民國 90 年 6 月。
- [24] 陳朝峰，《我國公務人員及體勞動法制之研究》，國立中正大學勞工研究所碩士論文，民國 103 年 6 月。

# 附錄一

## 第一次專家焦點座談會議紀錄

### 一、第一次專家座談會討論題綱

1. 公部門工會選舉、代表及認證
2. 公部門協商資格、主體及單位
3. 公部門集體協商範圍及事項
4. 公部門集體協商僵局之處理
5. 公部門不當勞動行為之處理
6. 公部門禁止罷工或其他杯葛行為

### 二、第一次專家座談會議紀錄

#### ◆國立政治大學法律學系林教授良榮:

1. 在整體上到底公部門的勞資爭議在我國勞動基本權就是說包括工會的型態、團體協商、爭議權都到底應該要到哪個地方?我認為這個部分在立法上有特殊的立法政策上的意義，在立法過去的發展上勞動基本權這個部分，我國在教師的部分經過很長的時間，這部分是不是將來在公部門的地方來跟進呢?
2. 我認為這個其實還涉及對公部門的勞工範圍到哪?問題包括協商的部分也都跟到底對公部門的定義、對公部門的勞工的定義是什麼?涉及到在行使爭議權、協商權，不同身分的勞工、不同部門的勞工以及在公部門裡面不同身分的勞工到底這個部分要如何保護?那這個在進入勞資爭議處理制度到底要賦予他們怎麼樣的一個機制，這是有一個連動上的關係。
3. 在這邊簡單的談一下工會的型態，就團結權的而言，在教師部分就產業工會

跟職業工會這樣的一個立法政策，如果說我們在談公部門的勞動基本權的時候我們要如何來思考他，是一個不叫工會如日本一樣的職員團體呢？還是叫做一個什麼協會而附有實質的勞動基本權呢？還是我們像教師工會那樣限制企業工會而給他產業或職業呢？或創造另一種新的就公部門勞工一個特別的工會登錄型態呢？這是團結權的部分我覺得可以去做討論的。

4. 有關協商權的部分，這裡因為到底我們協商事項在哪裡？日本說對經營管理事項是限制的，但這個部分會涉及到前面所談的，現在是哪些公部門、是哪些公部門的勞工，有些公部門的勞工不具有所謂公務員的身分，那是不是應該限制他的經營管理事項的協商呢？
5. 協商又分為兩個層次，一個是所謂的協商權一個是團體協約的締約，是哪些部門哪些勞工可以使它有協商權的保護，而且要上升到團體協約的締約權，這部分一直跟前面的勞工及勞工可以組成什麼工會型態以及這個工會型態賦予什麼樣的協商權限，這會有連動。
6. 爭議又有更深的連帶關係，是否賦予它爭議權，就會使得他的協商本身在跟雇主在對應時有不同的力量，那麼如果有爭議權我不認為是應該往所謂的勞資對等的立法政策，但一個爭議權限制的時候，就應該是使得他的協商保護上更周延一點，因為他可能無法爭議。這問題我覺得目前公部門裡面，例如教師工會，因為無法行使爭議權，那在團體協商上可能就僅有的協商權限來就雇主這邊有協商的請求，這裡很難去長期發展說可以有一個工會的實力大到對雇主有某種壓制或威脅，說可能會行使爭議或罷工。協商的權限到哪裡保護的機制就到哪裡，這勞資爭議是有關係的。如果勞資爭議爭議權受到限制的話，這裡又會跟爭議處理的制度有關，這裡顯然的最後的爭議處理制度重要性就更提高了。
7. 台灣還有一個現實的問題就是所謂的爭議權又指的是什麼呢？例如教師在法律上明文限制罷工，有沒有限制其他的爭議行為？是不是要像日本把所謂的爭議行為分為所謂罷工跟其他的工會活動或其他具有抗爭性的工會活動，這個

部分可能兩者都會需要有所爭議處理制度，公部門有不同於教師工會，他有些是不是又要有更嚴格的限制的呢？目前教師的政策移到公部門的時候可能會比教師限制更嚴格，這對於將來爭議權的鬆綁是不是要到達可以行使抗爭的工會活動或是罷工以外的爭議行為，這裡可能會跟勞資爭議處理制度有關聯。

8. 這裡有關勞資爭議處理制度部分又有一些現實上我國法律的規定，我國法律規定權利事項調整事項這個部分將來如何來去對公部門的勞工作規範，在現有的調整權利事項的情況下特別是權利事項，那麼所謂的公務人員所產生的法定主義，公務人員他的預算有其規範，對於這個部分的權利事項我們應該如何區別不同勞工的身分，可以有將來爭議處理制度機制。如果他可以有完全的爭議權，那爭議處理制度的功能是可以弱化一點，可是如果也限制這部分的爭議權行使，那當然有關爭議的處理制度應該更高度一點了，那高度高到哪裡呢？調解仲裁，這裡的調解他可能不具有比較強的規範效果，如果是仲裁呢？仲裁是要雙方合意還是要一方申請，還是要強制仲裁，過去採取強制受到很大批評，如果雙方合意又很難達到這樣的期待，如果是一方申請仲裁，就目前我國現實勞資爭議處理法對特定的事業採取一方申請仲裁，可以進入仲裁程序適不適用在公部門，適不適用在所有公部門，我認為這有關爭議處理制度裡面的處理的事項，權利事項調整事項的範圍以及爭議處理制度的機制調解仲裁要到怎麼樣拘束雙方的效果，我覺得這也都會有連動關係。

9. 不當勞動行為的部分，日本有對不同的公部門有不當勞動行為另外的機制，包括委員會裁決的組織都是特別規範的。目前我國要怎樣來面對這個問題，公部門的雇主是誰？他本身是國家為一個不當勞動行為，這個觀念在日本不是完全沒有，在國鐵民營化的時候也有日本少數學者提出國家不當勞動行為概念，但這個概念在日本不是多數說，甚至某種程度是基於立法政策或是對制度批判上的立場。這個情況下台灣在思考公部門特別是所謂的不是單純國公營事業的情況下，對於具有公權力行使的那種不當勞動行為如何來去理解，國家作為一個雇主所施予的不當勞動行為應該如何保護，這裡的保護相對來

講就現行法來說就是對國家有不法行為，是要制裁的，甚至有民事損害賠償問題。這部分要進入不當勞動行為的時候如何使國家作為不當勞動行為雇主概念如何適當地和現行法勞資爭議處理法及工會法理面來做連結，這個部分哪些勞工那些部門可以成為工會，哪些事項可以協商，那些爭議的課題也就是調整或權力的部分這跟不當勞動行為或許也有連帶的關係。在教師的部分他限制教師的爭議權，那是不是私校的部分應該開放，那公立學校的部分是不是應該來做一個檢討?這個部分我覺得不同部門有不同的考量。教師身分的部門就公立學校就分成大學或國中小就是所謂義務教育的部分，那是不是大學應該跟國中小不一樣?在日本的話那個特定獨立行政法人，像大學法人化後大學老師可以組能工會可以罷工，那是不是在我國教師應該比公部門更鬆綁的，而教師這時候鬆綁應該是哪些鬆綁，例如大學教師應該比義務教育學校教師鬆綁，鬆綁到哪個程度?這裡可能大概就是個別的部門在勞動三權上有不同現實的考量。

◆國立東華大學財經法律學研究所張教授鑫隆:

1. 這個認證問題我不知道他的意思是不是如同工會法上的登記，如果是登記的話就會讓這個協商的對象比較容易確認。現在公務人員協會之外有公務人員權益促進會等，這樣的團體是不是協商的對象，會產生一些疑問，假如說登記是為了確定協商對象是不是工會、可不可以協商，我是支持。這個在英美法裡面講的認證是指所謂的代表性工會，不是代表性工會可拒絕協商。台灣的企業工會是屬於單一工會，無所謂多數的代表性協商的問題，除非是採多元的工會，那在很多的工會存在之下，如果政策上採美國代表性工會協商才有協商權，這是政策上選擇的結果，但是相對的，採對元工會制度的日本，只有一個人的工會也有協商權，雇主不可以拒絕。
2. 協商權不限於團體協約協商，不應把團體協約協商和一般團體協商綁在一起了。如果沒有團體協約法裡面的團體協商權，我們的產業工會幾乎沒有跟資方對話的機會。這部份(團體協商的對象)將來如果要確定的話，我覺得可以

參考現在的教師工會的情形，教育部對於教師工會要求協商的時候，用所謂的依權責來區分協商當事人應屬學校、教育行政機關或中央。對方(工會)提出來協商的內容假如權責是屬學校，那學校就有協商的權利和義務，如屬於地方教育行政機關，那地方就有協商的權利和前務，屬於教育部的就跟教育部協商。至於後來教育部在訂協商事項的歸屬時，這個薪資等勞動條件也為教育部的權責事項，雖然薪資等勞動條件這一塊很多都是法定的不能動的，但他們還是願意接受協商，這是我覺得滿突破的。因為至少，教育部還和以透過預算的擬定來實踐其與教師工會所達成的團體協約或其他約定。

3. 在日本，公務員工會要求與政府協商時，只要是法令有所明定的勞動條件，都不能作為協商事項(公務員勞動條件法定主義)，因此我覺得依職權來區分是很妥當的，因為在公務機關都有層層的指揮關係，即使是法定勞動條件也可以協商，不代表最後一定要簽團體協約。所以，將協商作為一個意見帶回去，然後提出預算或是修法，這些協商內容都可以成為一個議案，未必就是一定簽了團體協約就一定要遵守，在日本的公部門，中央政府下的工會是連簽協約都不可，地方公務員是可以簽，但不叫團體協約，而叫約定或協定(沒有法律效力的約束，只是一種努力義務的約定)。
4. 再來關於第三點的公部門協商，剛剛有講過在日本的實務見解認為法令未規定事項才可以協商，我覺得沒有必要，剛剛講了，教育部都說教師的薪資都可以協商，那公務人員為何不能協商?可是這不代表一定要簽團體協約，團體協商和團體協約這兩個概念不能被混淆。
5. 關於協商僵局的處理的問題，日本公部門也有所謂的爭議處理機制，關於勞動條件的部分假如是類似不當勞動行為的不利益對待的情形，日本在中央設有人事院人事委員會來接受申訴，類似這種因為組織工會或組織類似公務人員的一些參加團體，受到不利益對待時的救濟。人事委員會的位階相當於台灣的考試院層級。對於我們公部門集體協商，我建議採類似現在教師工會的方式，假如因為他沒有罷工權，所以在設計上假如一方的屬於調整事項的爭

議可以直接強制調解也可能經調解無效直接申請仲裁，在我們高雄教師產業工會就是透過這樣的機制來要求強制仲裁，這個在日本法理面叫代償措施。

6. 本來爭端解決的最好方法就是政府不要去過度介入，只提供解決機制，可是假如沒有爭議行為(權)來解決用爭議的話，應該另外要有一個解決辦法，如我們現在設計的強制調解或是仲裁，仲裁這樣的制度是可以運用在公部門，所以教師工會的強制仲裁制度是可以參考的。第五點，台灣考試院的下面有所謂的人事委員會的機制來受理公務人員有關因參加工會受到不利益對待，這個地方是可以再加強提升到類似不當勞動行為審查的地步。至於調整事項的爭議，我認為同樣也是可以受理的，也就是說雖然有些是法定的東西不能解決，但法定以外的事項是可以協商的，這個部分我想爭議的處理的委員會是對於勞動調解是有相當程度的權限，這也是一個解決的方式。最後又增列了公部門禁止罷工或其他杯葛的行為，我想這個是公務員的罷工解除是一個趨勢，日本的政策到20年代開始想透過公務人員爭議權的回覆讓公務人員的薪資能夠活化，可以用談的交涉的，政府部門也可以對薪資做彈性的規定，可能有些可以有差別的規定，當然這有些效率好的可以高一點。當然這些的變動都是要有一個集體的協商機制來運作。所以罷工的部分應該朝向開放的方向，那這個跟公共的因為是國家公務員的罷工對於這個社會的影響層次很大，可以類似我們勞資爭議處理法一些公共的事業最低服務條款的約定，假如在這個前提下，我想也是可能的，最後我再補充前面有一點，我們說公務人員裡面警察和軍人士不可以組工會，連團結權都不給予保障，警察部分日本的話因為警察一般的認知是不包含消防，日本在簽了這個公約簽了之後，有定義警察是包含消防，也就是表示說他原來不包含消防，台灣最近消防員的問題他是有可能，我覺得是可以讓他有和其他公部門公務員一樣可以組織類似工會的團體。

◆全國公務人員協會李副理事長來希:

1. 公務員有公務人員協會法，今天爭議的前提是要有一個協約的關係爭取簽訂

團協的爭議或其他的權力福利條件的爭取，它的前提又是你要有組織，這個組織又要有一定的影響力有法律地位的保障。

2. 目前看起來是沒有的，今天公部門要瓦解公務員協會是很容易的，比如說全國公務人員協會的理事長，他原來是法務部系統政風體系之下派到財政部上班的人，當選理事長後一個月接到調職調到法務部，調完後公務員協會法規定離開現職就是解任，那這個工會就沒有頭了，然後我們就找一個今年七月退休的，公務員協會法規定退休就要解任，所以又解任了，然後我們又推出了僑委會的會計主任，現在運作起來看起來很好結果主計長說在做要把你調職了，若主任被調職了就又沒有頭了。
3. 所以你要瓦解公務員協會是很簡單地透過調職，公務員又是一條鞭系統，特別是公務員是特別權力關係或公法上的職務關係或是將來發展到比較先進國家的一般勞動關係，只是因為他的位子職權的關係所以有些爭議行為的限縮。
4. 所以談公部門協商權不要談協商，連國會保留事項都不行了。
5. 現在談各國制度的時候回頭重點是要落實在我們這個國家，我們這個國家的現況是什麼，電信遠傳是通通都可以的，中華電信是不可以的，台電是不可以的但是民間電廠是可以的，但是同樣的工作，工作型態是一樣的有什麼差別，現在談公部門現在的重點應該是來談公務員這塊其實他將來都是會轉型的。工會法是違反兩公約的，已經可以成立協會了可是協會長這個樣子，隨便都可以把瓦解的，因為沒幾個人敢站到檯面上來，今天公務員協會美國也是一樣，即使今天不能罷工但你有影響力，當你的力量夠的時候，選舉的時候就有影響力了嘛。也就是說政治動作是有效果的，所以說公部門這塊從公務員開始，如果有一個可以來談探討公部門現在結社的狀況他的權利義務怎麼樣，擺出來有哪些是違反國際公約國際潮流，我現在都不敢講罷工因為民眾連老師罷工都反對何況公務員，我現在只要求你給我一個完整的結社權，不要像現在一樣要整個機關的20%，大機關都沒有辦法。
6. 其實公務員比較在乎的是不當勞動行為，像考試院有兩個處來處理公務員，

保訓會裡面有14個保訓委員七個專任七個兼任任期三年保訓會的委員是受理公務員權益的申訴事項，你這個委員裡面沒有一個公務員代表，一個都沒有，所以你下次再任命的時候應讓公務員推薦一個到兩個這樣才能聽取意見。

◆全國教師工會總聯合會集體協商暨法務中心林副執行長莉婷

1. 教師工會現在也有競爭工會的出現，這個競爭工會其實就會影響到本工會後續談團約的一些困境，比如說我們的地方工會在和學校談團約的時候，競爭工會竟然發文給學校說不可以跟這個工會談團約，做了一個妨害我們談團約的行為，這個部分在現行的不當勞動行為的規範裡面並沒有規範到競爭工會這一塊。像現在各地方都有一到甚至兩個以上的教師工會，這個時候會員會有重疊，也會被分裂，這個時候到底要怎麼做工會協商資格的認定，美國法制是用投票的方式，所以我們這邊是有提出一個修法的建議，就是說在團協法第六條增訂第五項建議，地方教師工會在地方有兩個以上，而且沒有任一個工會可以過半達到強制協商的門檻時，我們希望可以在同一個雇主的情況下，用投票的方式來選出代表的工會去代表大家談團協，當然這個工會代表是希望他的代表權是跟團協的時間是一致的，以三年為限。
2. 協商代表部分：協商代表的產生方式需對等，工會的代表不需要限制一定要會員，如上級工會代表或律師應該成為協商代表，將有利於協商之進行，且不需資方同意。（團約法第8條第2項）
3. 公部門協商資格的部份，現在談完團約還需要送上級主管機關核可，可是這個核可的部分導致有一些工會送到教育局後，局裡就是不核可也不給予任何回應，造成工會努力化為烏有，所以我們認為應該要取消核可權或是對於核可應該做一個時間的限制，例如90天內確定核不核可，才不會讓協商懸在那邊。另外協商對象的部分，根據教育部函釋是依事項的權限，造成一個問題就是大家都在踢皮球，我們的雇主－校長說這不是他們的權限，要工會自己去找教育局談，如果是這樣的狀況，難不成我們要到處去找我們的雇主嗎？另外現在雇主是校長，變成說這個學校我們要會員過半數，才會被認定是雇

主，這個在裁委會有這樣的認定。我們的雇主也有自己的校長協會，這些校長協會卻可以在期刊或對外言論大肆批評我們談的團約，變成說因為他們學校不被認定為一個雇主的代表人，所以當我們對他們提起不當勞動行為裁決時，會造成是不是雇主的認定，但他們確實對於團約造成干預的行為，我們希望說未來團約法修改的建議是，只要我們的會員人數過半就要求跟任一層級的雇主談團約；如我們認定是跟教育局或是地方教育機關有關，我們就直接去跟教育局談，所以在團約的主體的選擇上，我們希望可以給我們這樣的權力，不然未來在團約的困難度只會更多而已。若無法任選談團約的對象，則要求與學校談團約時，涉及教育局的權責，如工會會務公假、補休時數的認定等，教育局必須派員參加。

4. 本會主張團體協約之內容不應設限，否則公部門動輒就以法令已有規範就拒絕和工會之協商，團體協約就失其意義。如地方政府訂定停車場管理辦法，公立學校教師就無法和校方談員工停車收費辦法；又如大學的教師評鑑受到教育部相關辦法的約束，形成若自訂評鑑辦法有違教育部之規範，就拿不到補助款的情形。
5. 協商僵局的部分，我們絕對支持我們應該有完整的爭議權，教師也能罷工，特別是對於私校的困境，工作權都不保了卻仍不能爭議，對教師保障應是公私一致的。若還是無法罷工，則要加強爭議權的保障。仲裁效果不彰，在台灣剛起步，仲裁委員之經驗不足，無法解決爭議，進行至今，都沒有對工會有利的結果。建議對仲裁委員進行教育訓練，仲裁判斷不應非一即零，應協助雙方找出最適解決方案；對教育事務不熟悉，用企業獲利觀點來處理教育團約爭議是錯誤的，如私校教師薪資爭議應從公益觀點來看。
6. 不當勞動行為對學校代表人故意過失應一併處罰，才有警惕效果，不會對工會任意的做不當勞動行為，不要只罰學校公部門的機關，比照國賠法的立法

◆中華民國技工工友總工會簡理事長川雄

1. 我們工會結構非常脆弱，公部門以環保局工會最完整，就台北市環保局工會

就有 9 千多人，第二個是台北環保局工會，勞保局跟中央健保局工會都改制了，理事長現在也都技工工友在當了，所以在整個結構上就更脆弱了，而現在宜蘭縣公務機關工會不給組，台東的一個工會要改組也不給改。

2. 核備後送人事行政局更不合理，約聘人員也都是有報行政院的人，上面就說這些人可以參加公務員協會不能參加工會阿，我認為有些不合理。
3. 法令是可以去改變的，用行政命令來去突破的限制，地方機關就把工會的脖子掐住了。公部門不當勞動行為，公部門禁止罷工的部分勞資爭議要經過核備後送人事行政局，對公部門的勞工而言有些不合理。

#### ◆台灣電力工會研發處方處長有土

1. 工會法明訂員工應加入工會，希望公司的員工都加入工會，但卻沒有罰則，在沒有罰則下是很難推動的。
2. 經濟部所屬事業機構下的員工無法適從，台電內有三個身分(純勞工、公務人員兼勞工身分、公保身分公務員)，考上的職員適用舊制，那我們這些人員一進來就適用新制，在未來問題就出現了，國家應該將公務員與勞工劃分清楚。

#### ◆中華電信工會賈寶玲勞方召集人

1. 新的工會法提出後複數工會的出現，中華電信也有複數工會的出現，造成這幾個工會與目前的中華電信工會起內鬨，要求跟總公司簽定團體協約，版本大致和原先中華電新工會簽定的版本大同小異，故我們希望跟公司提出禁止搭便車條款。有些企業工會的出現後公司會怕 30 人以上即組成工會，故發函給各縣市的勞工局說只有總公司才有獨立的會計人事單位，之後各縣市要籌組企業工會都被打下來了，造成一個矛盾的現象，一個公司發函出去即造成現今法令不一致。
2. 96 年中華電信提出 5 等第的考核制度，有些工會幹部是被打乙等的但高等法院判定的結果卻是工作規則可以大於團協，這是非常奇怪的。
3. 另外我們有高工外訓人員、建教合作學員，原應到母公司工作卻移至子公司工作，那我們運用勞資會議力量的幫忙爭取納編到母公司，公司最後同意納

編到母公司來但卻叫他們簽定一個勞動契約要他們輪班用彈性工時來處理，那因為他已經納編到母公司屬於中華電信的會員了，我們的團協規定彈性工時的部分需要勞資會議的同意，那這樣就造成一個法律位階的矛盾了，因他們這樣堅定的勞動契約還有效嗎？

## 第二次專家焦點座談會議紀錄

### 一、第二次專家座談會討論題綱

1. 公部門工會選舉、代表及認證
2. 公部門協商資格、主體及單位
3. 公部門集體協商範圍及事項
4. 公部門集體協商僵局之處理
5. 公部門不當勞動行為之處理
6. 公部門禁止罷工或其他杯葛行為

### 二、第二次專家座談會議紀錄

#### ◆勞動部章視察鴻年

1. 是否一定要定義為工會，協會也是可以協商的，所以我是贊成團結權是應該被保障的，被保障才可以跟雇主或管理者進行協商。
2. 我認為工作環境、加班費、生活議題、工時等都是可以協商的，應該聽聽受雇者的一些聲音，這些都可以談談，不是不能做而是要釐清楚。再來就是工作環境上的，我最在意的就是公務機關的飲水機夏天只供應熱開水不供應冰開水，為什麼？他說為了節能省碳，沒有討論過這些議題，生活上的議題。
3. 這些東西雖小但不代表他不重要，接著如果要談到更高的議題，我覺得公部門以後如果有協商、組織的可能，工作上的、環境上的協商是重點，有關條件上的保障這是遊說，他要進入政治過程裡面，去遊說立法部門或著遊說行政部門，在他的法治上面做一些變動，不管是薪資、職位、工作的保障，這

是另外一個領域。

4. 我覺得開放公部門這個組織協商不要把他當作一個很嚴重挑戰法律權威，他只是協商工作場所中的合作性事項，從這個角度看不論是工會或是協會都可以做得到。
5. 協商的可能性應受保障，協商事項可大可小。勞動條件保障是遊說，立法政策面的問題，協商重點應是工作場所中的生活事項。

◆國防部張專門委員玉燕

1. 在國防部現役軍人不能組織工會但所屬的事業單位他們是有企業工會，國軍左營醫院工會國防部唯一工會，是在我們軍醫局以下。
2. 所以說工會成員，當他享受這結社權而且他是國防部唯一可以跟雇主平起平坐的組織時，他們是非常善於運用這個優勢，而且工會理事長理事可以有會務假，所以說其實時代的變化很快，我們都必須一直學新的東西，。
3. 我認為現役軍人可能不會組織工會但國防部所屬的事業單位漸漸的，尤其是面對精粹案，在裁員時聘僱的勞工(適用勞基法的那一塊)都同樣被裁到，那他們都想學高工局那樣，其實他們現在正在學高工局那一塊。

◆財政部國庫署周副組長宜君

1. 在財政部的所屬事業裡面，主要就是公股銀行、菸酒公司，這兩個本身都是一個完全競爭的產業，所以比較著重股權管理比較著重的是單純股權管理，我們股權管理的行駛也是依照公司法的相關規定。
2. 國營事業部份是依照國營事業管理法，有要求國營事業設勞工董事。那民營的話基本上也同意員工透過股權的爭取可以爭取到勞工董事，所以目前我們所屬事業都有勞工董事，那在勞工董事派任方面我們在公股股權管理面有定他們的消極性資格，對於勞工董事有一個消極性的規範，主要是我們公股銀行又是屬於金融業高度監理的單位，所以在董事人員的基本資格規範上算是滿嚴格的。
3. 然後我們國營事業也都訂有團體協約，我們目前比較有爭議性的是他們要求

有關於優惠存款、13%的保障及目前在推動的公公併兩大議題，他們不斷地在走體制外的協商，如透過立委介入，不過目前為止協商的過程中就像跳探戈舞一樣一進一退。

◆金管會銀行局張稽核祥緯

1. 目前勞工董事在運作上都非常順利。
2. 就公部門的部份，可以提供一點意見是說協會或工會在成立上有困難的話，或許可以從自律機制或自律公約開始做。

◆中央存款保險公司詹主任碧蓮

1. 存保公司是在 87 年 3 月 1 日適用勞基法，那本公司為了要保障從業人員的權益，我們有依照勞基法規定來制定公司的工作規則，也有在市政府備查。
2. 目前還沒訂定團體協約，不過最近工會他們有鑑於所有的國營事業機構已紛紛訂定團協，所以他們也提出了一個團協的草案出來，我們公司的產業工會也在同年 3 月 21 日依相關規定來成立工會，成立以後同仁有一些不方便提出的建言，就透過工會來向公司提出，只要是在法令規定的範圍內合情合理的建議公司方面其實都會非常重視，而且如果做得到的會盡量參照工會意見來處理。
3. 公司對工會組織的運作一項都是非常支持，必要時也都會給予支援與協助，我們對於支援工會的運作一項都是秉持著支持不介入的方式，因為我們也有定期的召開勞資會議，這也是工會提出來的。
4. 依法來運作自然是有助於勞資和諧互助合作共謀事業永續發展，但若沒有依法運作反而會常常造成勞資間意見不醫治或溝通障礙不利事業的發展。
5. 有鑑於近年來經濟跟政治環境上的變遷，勞資關係運作上政府角色是減少的，還有勞資雙方有一個互信的基礎，工會內部自治制度也非常重要，還有主管機關雙方協商公共機制建立非常重要還有主管機關的監督，來達成一個勞資和諧。

◆經濟部人事處張科長聰根

1. 經濟部所屬的經濟事業裡面糖電油水都有工會，工會協商管道非常暢通，甚至透過勞工董事進入董事會，除了有正常勞資協商的管道外，還可以進入董事會裡面，這跟一般民間企業很不一樣的。國內大概只有國營事業才會有勞工董事，2、我們裡面從業人員也分為兩大塊，除了一般勞工外還有公務人員兼具勞工身分者，特別是公務員兼具勞工身分者他受到一些法令的拘束，跟一般民間企業不太一樣，除了這些法令的限制以外他在勞資方面協商還有勞工權利的保障應該是相當的完整。
2. 勞動三權的部份我想所有國營事業的勞工都有適用到這一塊，但是主要比較差的就是罷工權這部份，因為公務員兼具勞工身分行政院有函釋說他應該依照公務人員相關規定不能夠參加罷工的，他們目前是還沒有提出很明白地發動罷工這種事情。

◆台電公司林課長子斌

1. 台灣的勞工史上工會都是一直被壓抑的，如果說他有一點成績的話大概是在國營事業，這方面大概是因為他有一半公務員兼具的身分，他的工作權受到保障，比較不容易被資遣所以他在這方面是 OK 的，但在私人的部份他是被壓抑的罷工應有配套公務員有服務群眾的義務，
2. 有些人會覺得現在有公務人員協會就 OK 了，其實一點都不 OK，誰敢在那裏講話，敢做什麼主張嗎？你考績就是乙等真的是沒有人敢的。

◆銓敘部曹科長立倫

1. 目前公務人員協會法的規範只要是機關內支領俸薪級擔任組織編制內職務都可以參加，所以警消人員都包含在內的，那有一些人當然不行，例如機關首長、副首長、教師、軍人等是不行的，除了這些人以外 其實很大一塊都可以加入公務人員協會，協會它本身的組織分成兩級，一個機關成的協會，就是中央二級或相當二級以上的機關，這些機關都可以自行組織一個協會，全國協會則是由機關協會共同組成，公務人員有自己結社的組織架構可以行使結社權利。協會除了享有結社權外亦有協商權，但是禁止罷工。

2. 協商權的部分，協商事項分成兩個區塊辦公環境的改善，行政管理以及服勤的方式起訖時間是可以做協商的，另外，已經有法令明文規定、本來就可以提出申訴複審和訴願行政訴訟、公務人員個人權益事項或國防消防警政、獄政等部分是不能協商的。
3. 爭議權的部分我們協會法明文限制不能罷工，不可以參與政治活動，公務員包含消防人員，基於國家利益及公共安全禁止罷工目前協會的運作，如有爭議，我們就會循協商、調解、爭議裁決三個步驟，協商不成就進入調解，再進入爭議裁決，目前是沒有機關協會提出協商的案件，是否要提出協商，就要看各協會的運作，協會的理事長敢不敢跟機關首長提出協商，目前協商調解爭議裁決案件只有全國協會提出的 1 件，這可能跟公務人員的屬性、法律保障較為完備及組織文化有很大的關係，所以，在這樣的組織文化下，即便公務人員可以組工會，公務人員工會的理事長，也不會輕易、甚至不會提出協商或爭議行為。
4. 現在教師組成工會，依據團體協約法及勞資爭議處理法的規定，團體協約要經核定，也沒有罷工權。

#### 章鴻年視察補充

1. 教師工會組織架構是脫離工作場所，所以才活躍，組織的架構不同。
2. 另回應台電工會不活躍說:工會的不活躍不是因為被壓抑而是被腐化了。
3. 禁止所有的爭議行為，教師工會沒有禁止所有的爭議行為。

另外詢問關於公務員協會調解的事項:

曹立倫:協商、調解及爭議裁決是協會法規定解決爭議的協議機制，協會向協商事項的主管機關提出協商後，協商不成，進入調解，調解由協會及主管機關各推派代表 1 名，再找雙方都同意的公正第三人，由 3 人進行調解，調解不成，再進入爭議裁決，爭議裁決委員會由銓敘部負責組成，組成委員共計 9 人由銓敘部、保訓會、人事總處各推派代表 1 名，協會與機關各推 2 名代表，再由爭議裁決委員名單相關領域專家中抽出 2 位，共計 9 位組成委員會，做出裁決書，對裁決書

的效力，協會法明定不得聲明不服。若有不遵制裁決書辦理者，移送監察院或依法處理，如為民意機關首長，處 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。

◆人事行政總處呂視察世壹

1. 有關公務人員結社部分，係屬銓敍部主管權責，本總處尊重該部意見。
2. 依現行法律來執行，為何要有結社權?憲法把公務員的人事管理交給考試院，若單純地針對勞動三權，則私部門沒有問題，公部門則有法律問題。
3. 協商權的部分公務人員協商權限、項目到哪?關係到法令的訂定、預算的問題國情的不同。

◆新北市政府勞工局陳科長聖聰

1. 適不適用勞基法，爭議權限制是否有必要性，環保局工會可罷工無限制但對市民是有影響的。

◆教育部翁嘉嶸先生

1. 參考教師工會組織權益爭取來做突破
2. 公立學校協商主體是學校或政府
3. 私立學校就如同一般私人企業

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

建構我國公部門勞資爭議處理機制之研究 / 康長健、黎博文

著.-- 1 版.-- 新北市：勞動部勞研所，民 104.04

面；公分

ISBN 978-986-04-4868-9(平裝)

1.勞資關係 2.勞動法規 3.論述分析

556.6

104007458

建構我國公部門勞資爭議處理機制之研究

著(編、譯)人: 康長健、黎博文

出版機關：勞動部勞動及職業安全衛生研究所

22143 新北市汐止區橫科路 407 巷 99 號

電話：02-26607600 <http://www.ilosh.gov.tw/>

出版年月：中華民國 104 年 4 月

版(刷)次：1 版 1 刷

定價：350 元

展售處：

五南文化廣場

台中市中區中山路 6 號

電話：04-22260330

國家書店松江門市

台北市松江路 209 號 1 樓

電話:02-25180207

- 本書同時登載於本所網站之「出版中心」，網址為：  
<http://www.ilosh.gov.tw/wSite/np?ctNode=273&mp=11>
- 授權部分引用及教學目的使用之公開播放與口述，並請注意需註明資料來源；有關重製、公開傳輸、全文引用、編輯改作、具有營利目的公開播放行為需取得本所同意或書面授權。

GPN: "3232622; 47

ISBN: 978-986-04-4868-9

