



# 台灣不當勞動行為 裁決制度

國立政治大學法學院教授 黃程貴

## 引言

歷經十餘年的修法與立法努力，台灣集體勞動三法（即《工會法》、《團體協約法》與《勞資爭議處理法》）終於在今（2011）年5月1日正式施行。此次三法修正的改變甚大，可謂樹立了未來集體勞動關係發展之法律框架，其中最大的修正重點之一，即是不當勞動行為制度及其救濟制度（裁決）之建立。以下謹就該制度之目的與救濟程序，略加介紹：

## 不當勞動行為（Unfair Labor Practices）之制度目的

所謂不當勞動行為係指在勞資雙方集體勞資關係中，不正當地侵害對方集體勞動基本權之行為的總稱。此一制度之始源乃是本於美國十九世紀的集體勞資關係現實，為保護工會之集體權利，因此立法制定資方所不得為之不當勞動行為，其後復又為壓抑工會之不當發展，再制定勞方之不當勞動行

為，以及勞資雙方均不得為之不當勞動行為。行之有年後，二次大戰結束，日本在美國政府影響之下，亦立法規定不當勞動行為制度，但在日本工會實力仍不夠強大（以企業工會為主流），以及扶植工會勢力以抗衡企業財團等諸多考量下，雖引進美國之不當勞動行為制度，但卻只規定了資方之不當勞動行為，而未規定勞方之不當勞動行為。在日本法的影響下，其後韓國亦同樣地引進資方不當勞動行為制度，以保障勞工之集體勞動基本權。

台灣過去的《工會法》中雖有保護工會的法律條文，例如《工會法》第35條：「雇主或其代理人，不得因工人擔任工會職務，拒絕僱用或解僱及為其它不利之待遇」、第36條：「雇主或其代理人，對於工人，不得以不任工會職務為僱用條件」、第37條：「在勞資爭議期間，雇主或其代理人不得以工人參加勞資爭議為理由解僱之」等等，但此等條文事實上均未



新勞動三法企圖修正過去不當勞動行為，將焦點拉回對勞工集體基本權的保障上。

能真正發揮保護工會的作用，法律規定的不周延、不確定等原因，使得勞工行政主管機關無法在第一時間發揮遏止資方侵害勞方集體權利的行為，而另一方面，因為資方在侵害工會與勞方集體基本權時，常常是包藏在解僱、調職等個別勞動契約之爭議的外衣內，故而司法機關在處理此等問題時，遂常忽略資方不當侵害行為之集體法本質，而完全以個人的契約爭議處理之，因此，未能真正解決或維護集體勞資關係的正常化與和諧。再加上法律與現實重重限制，導致工會集體力量無法集結壯大的情況下，集體勞資關係的正常化發展受到強烈的壓制與扭曲。

此次，新的集體勞動三法之修正即正視此一困境，而強力引入資方不當勞動行為制度。不當勞動行為體系建立的意義，乃在於企圖將司法爭執的焦點重新拉回對勞工集體基本權的保障之上，並一一列舉式地將勞工集體基本權的實質內容予以具體化，同時希望能強化現實上勞資協商的可能性。

### 不當勞動行為之制度內容

在此次《工會法》新增定第35條不當勞動行為制度之禁止與第45條之處罰。第35條第1項規定：「雇主或代表雇主任

使管理權之人，不得有下列行為：一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其它不利之待遇。二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其它不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其它不利之待遇。五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。」同條第2項並規定：「雇主或代表雇主任行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。」

由其立法理由可知，此次立法將保護的勞方集體權利內容一一予以具體化規定出來，除參酌現行法既有規定與外國立法例（尤其是日本）外，更檢討本國過去之集體勞資爭議經驗而定出具本土化作用之不當勞動行為類型。此外，更在法律中明



定雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項禁止規定所為之解僱、降調或減薪，無效，針對隱藏不當勞動行為之個別契約上的不利益待遇行為直接賦予無效的法律效果。

在資方或其代理人有不當勞動行為時，《工會法》第45條亦定有處罰規定，該條第1項規定：「雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項規定，經依《勞資爭議處理法》裁決決定者，由中央主管機關處雇主新台幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。」，第2項：「雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項第1款、第3款或第4款規定，未依前項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新台幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。」第3項：「雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項第2款或第5款規定，未依第一項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新台幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。」可知現階段的政策是採科罰主義，藉以促使資方不至於採取不當勞動行為，而破壞集體勞資關係的和諧或侵害勞方的集體基本權。

另外，此次三法修正中在《團體協約法》中亦正式引進美日非依誠信協商之不當勞動行為制度。現階段法律政策上的選擇是：勞資雙方之協商權的行使，基於尊重勞資自治自律精神，本不應有政府之干



預，而課以相關處罰之條文，但是鑒於我國團體協商制度僅止於起步階段，且過去推動成效不佳，雇主或工會不願與他方進行協商為主要因素，另考量我國工會實力現況尚無法僅仰賴其實力以確保協商權行使之事實，故仍需政府一定程度之介入，始能真正落實誠信協商之保障，故增訂勞資雙方應本誠信原則進行集體協商，以及勞資之一方無正當理由拒絕協商者（包括拒絕與符合法令規定之協商當事人進行協商、拒絕對所提出合理適當之協商事項、內容、時間、地點及進行方式進行協商、未依期限提出對應方案、拒絕提供合理協商必要資料等當然為無正當理由拒絕協商情事），他方得依《勞資爭議處理法》，就協商內容事項進行調解或仲裁，同時並得對於拒絕協商之行為，另循《勞資爭議處理法》裁決認定違反者，課予罰鍰，又未依裁決決定書期限為一定行為或不行為者，再行課予罰鍰；違反者，主管機關並得令限期為一定行為或不行為，屆期未為一定行為或不行為者，得按次連續處罰。（參見《團體協約法》條文第6條、第7條第1項及第32條）

此乃參考美國與日本之立法例，例如美國《全國勞工關係法》（National Labor Relations Act of 1935：NLRA）：8.5

（a）（v）規定雇主拒絕與協商單位內過半數以上受僱者所選出之協商代表，以誠信之態度協商有關工資、工時及其它之僱用條件。於8.5（b）（iv）規定工會拒絕與雇主就工資、工時及其它之僱用條件，以誠信之態度進行協商等均構成不當勞動行為。另外，日本《勞動組合法》（即《工會法》）第7條（2）亦規定：雇主非有正當理由不得拒絕與其僱用勞工之代表進行團體交涉。將拒絕團體協商明定為不當勞動行為類型之一，與《工會法》第35條不同者是，此處所規定的不當勞動行為非僅針對資方，勞方亦同樣可能構成此一類型之不當勞動行為。

至於其具體內容，可參見《團體協約法》第6條第1項規定：「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕。」同條第2項規定：「勞資之一方於有協商資格之他方提出協商時，有下列情形之一，為無正當理由：一、對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。二、未於60日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。三、拒絕提供進行協商所必要之資料。」第3項：「依前項所定有協商資格之勞方，指下列工會：一、企業工會。二、會員受僱於協商他方之人數，

逾其所僱用勞工人數二分之一之產業工會。三、會員受僱於協商他方之人數，逾其所僱用具同類職業技能勞工人數二分之一之職業工會或綜合性工會。四、不符合前三款規定之數工會，所屬會員受僱於協商他方之人數合計逾其所僱用勞工人數二分之一。五、經依《勞資爭議處理法》規定裁決認定之工會。」第4項：「勞方有二個以上之工會，或資方有二個以上之雇主或雇主團體提出團體協約之協商時，他方得要求推選協商代表；無法產生協商代表時，依會員人數比例分配產生。」同法第7條：「因進行團體協約之協商而提供資料之勞資一方，得要求他方保守祕密，並給付必要費用。」

而在當事人之任一方有違反上述條文時，《團體協約法》第32條亦定有罰則，該條第1項規定：「勞資之一方，違反第6條第1項規定，經依《勞資爭議處理法》之裁決認定者，處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰。」同條第2項規定：「勞資之一方，未依前項裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，再處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期仍未改正者，得按次連續處罰。」處罰對當事人而言，尤其是對勞方，不可謂不重。

### 裁決作為不當勞動行為之認定與救濟機制

由前述《工會法》第45條與《團體協約法》第32條之規定可知，不當勞動行為



制度採取科罰主義以確保當事人會確實符合法律之見定，而當事人之行為究竟是否構成不當勞動行為，以及是否予以科罰，再均須由《勞資爭議處理法》之裁決加以認定。故可知《勞資爭議處理法》之裁決制度乃是不當勞動行為之救濟制度。

不當勞動行為之裁決機制之目的，乃是為確實保障勞工之團結權及協商權，迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係之正常運作，故增訂不當勞動行為裁決機制之相關規定，對於勞資雙方有違反《工會法》第35條或《團體協約法》第6條第1項規定之不當勞動行為時，由中央不當勞動行為裁決委員會予以裁決認定，以為解決，並對裁決期間勞資雙方之行為予以限制。

此一新訂之台灣《勞資爭議處理法》之裁決制度有其特色，此一制度係介於行政與司法之間的準司法機制，一方面要求行政之快速，另一方面又要賦予司法之效力，同時更要符合中立性之要求，惟此一制度仍必須保持可以進入司法最後裁判之可能性，此乃是《憲法》上法律途徑保障之基本要求；此外，此一裁決制度乃是訴訟外紛爭解決（ADR）的一種，是附屬於行政機關的訴訟外紛爭解決，但非行政權的行使，而是獨立超然的委員會；此一裁決制度理應由熟悉集體勞動關係事務，同時也具備法律專業（尤其是勞動法專業知識）者來操作，以不當勞動行為作為審查之核心，在程序上力求迅速積極而主動；此一裁決之結果應可直接介入人民勞動契約上的私權關係，並保留當

事人針對裁決結果之法院的救濟途徑，其本質乃是替代司法，補足司法在現時制度下的不足不限制。

以下謹就此一裁決制度之發動、組成、程序、裁決作成、效力及其救濟等問題略作介紹：

### 一、裁決之發動

如上所述不裁決制度之主要作用係在於認定不當勞動行為之有無，因此若欲發動裁決程序，則須係針對不當勞動行為（包括《工會法》第35條第1項與《團體協約法》第6條）而提起裁決申請，至於何者為適格之得提起裁決申請人，則應視所提起之法律根據與所指摘之不當勞動行為：

1. 依據《工會法》第35條第1項針對不當勞動行為而提起：此時原則上應由工會提起，至於個別勞工得否提起之問題，因為勞動三權，亦即團結權、集體協商權與集體行動權（包括爭議權），在《憲法》基本權之本質上，係屬於所謂雙重性格之基本權，亦即基本權權利主體包括勞工個人以及個別勞工所組成之集體（通常即指工會），據此，個別勞工亦應得依據《工會法》第35條第1項針對不當勞動行為而提起裁決申請。
2. 依據《工會法》第35條第2項針對帶有不利益待遇之不當勞動行為而提起：根據《勞資爭議處理法》第39條第1項之規定：「勞工因《工會法》第35條第2項規定所生爭議，得向中央主管機關申請裁決。」可知法律已明定係由個別勞工提起，但此時之「勞工」得否擴張解

釋及於非受不利益待遇之個別勞工或甚至是工會，而容許其提起，則容或有爭議，或許可留待未來透過裁決案例之累積或行政機關之解釋以解決之。

3. 依據《團體協約法》法第6條第1項針對拒絕協商之不當勞動行為而提起：因為此種類型之不當勞動行為與《工會法》第35條所規定者不同，並非只限於資方之不當勞動行為，故若勞資雙方之任何一方有違反《團體協約法》第6條第1項之行為，則相對人即可據此提出裁決申請，亦即勞資雙方均可能提起申請，至於勞方提出申請時，原則上因團體協商之主體為工會，故此時之勞方申請人亦應是工會，而非個別勞工。

至於提起裁決之時間限制，依據《勞資爭議法》第39條第2項之規定：「前項裁決之申請，應自知悉有違反《工會法》第35條第2項規定之事由或事實發生之次日起90日內為之」，另依據同法第51條第1項規定：「基於《工會法》第35條第1項及《團體協約法》第6條第1項規定所為之裁決申請，其程序準用第39條……規定」，因此，可知當事人必須在知悉相對有違反《工會法》第35條第1項、第2項以及《團體協約法》第6條第1項規定之事由或事實發生之次日起90日內提出裁決申請之，逾時即不得提起，縱使提起亦會不予受理。

至於在新舊法過渡階段，此處之90日究竟如何適用的問題，應認為違反不當勞動行為事實原則上必須是發生在2011年5月

1日法律適用之後始可，惟若是發生在5月1日之前，但相對人之不當勞動行為係形成一持續存在之狀態，直至5月1日新法適用後，仍一直在持續狀態中，則此種情形，解釋上似亦得申請裁決以求救濟。

申請人申請時並應依規定提出裁決申請書4份送交裁決委員會，且應按相對人人數提出繕本或影本（參見《不當勞動行為裁決辦法》第10條規定）。申請人為工會時應提出工會登記證書，不能提出時，得提出其它資格證明文件（參見不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點第7點）。

## 二、裁決委員會之組成

不同於《勞資爭議處理法》所規定之調解委員會、仲裁委員會之為臨時任務編組，裁決委員會乃是一常設組織，依據該法第43條第1項之規定：「中央主管機關為辦理裁決事件，應組成不當勞動行為裁決委員會。」可知我國之裁決委員會係一級制，且僅設置在中央。至於其組成成員，依同條第2項之規定：「裁決委員會置裁決委員7人至15人，由中央主管機關遴聘熟悉勞工法令、勞資關係事務之專業人士任之，任期2年，並由委員互推1人為主任裁決委員。」因為成員均屬外聘之學者專家，而無任何行政機關人員在內，可知此一裁決委員之組成甚為講求其中立性與專業性，依目前的組成觀之，共有13名委員，除主任委員1名外，其餘12名委員分委為司法實務、勞動法學者、勞動事務專業人員，專長分配可謂甚為均衡。



### 三、裁決之程序

裁決的整個程序，大體上可粗分為三個部分：受理前之初步審查程序、受理後之調查程序，以及裁決作成前之詢問程序。其中以調查程序為裁決程序之重心。

裁決委員會於收到當事人之裁決申請書後，應指派委員進行初步審查。此階段之初步審查重點係於申請人是否為適格當事人、申請時間有無逾越法定期間等等。其後，依據《勞資爭議處理法》第44條第1項規定，中央主管機關應於收到裁決申請書之日起7日內，召開裁決委員會處理之。

於初步審查結束後，即會召開裁決委員會以決定是否予以受理。如因為申請人非適格之當事人或因已逾法定90日期間等原因，則裁決委員會將作出不受理決定，此時申請人若不服，則須視其申請之法律依據為何，而有不同之處理，若當事人係本於《工會法》第35條第2項而提出申請，則不得表示不服（《勞資爭議處理法》第41條第2項）；若當事人係本於《工會法》第35條第1項或《團體協約法》第6條第1項而提出申請，則申請人得就不受理決定，依據《勞資爭議處理法》第51條第3項規定，於決定書送達之次日起30日內繕具訴願書，經由中央主管機關向行政院提起訴願。

裁決委員會如予以受理，則裁決委員會即會將裁決申請書之繕本或影本送相對人，並命其提出書面說明。其後即開始分案，並指派委員進行調查程序，受指派

委員當即著手制作調查計畫書，其內容為（一）爭點及證據。（二）詢問日期及次數。（三）受調查人之人數及詢問所需時間。（四）是否進入相關事業單位進行訪查及其理由等事項，以妥速調查（參見不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點第8點）。

除制作調查計畫書外，裁決委並得為下列之處置：（一）通知當事人、相關人員或事業單位以言詞或書面提出說明。（二）聽取當事人之意見或詢問證人。（三）命鑑定人提出鑑定書或詢問鑑定人。（四）通知有關機關協助提供相關文書、表冊及物件。

（五）進入相關事業單位訪查。裁決委員進行調查時，應作成調查紀錄（《勞資爭議處理法》第44條第3項、不當勞動行為裁決辦法第15條）。

裁決委員於受指派後，即應於20日之內完成調查，必要時得延長20日（《勞資爭議處理法》第44條第2項），並制作調查報告書，其內容，依不當勞動行為裁決辦法第17條應包括：（一）調查之處所及年、月、日。（二）裁決委員及記錄職員姓名。（三）裁決事件。（四）到場當事人、代理人、及其他經同意到場相關人員之姓名。（五）當事人及相關人員所為聲明或陳述之要點。（六）證人之陳述或鑑定人之鑑定結果。（七）調查紀錄。（八）調查意見。裁決委員並應將此一調查報告，送交裁決委員會。



#### 四、裁決之作成

依據《勞資爭議處理法》第45條之規定：「主任裁決委員應於裁決委員作成調查報告後7日內，召開裁決委員會，並於開會之日起30日內作成裁決決定。但經裁決委員會應出席委員二分之一以上同意者得延長之，最長以30日為限」第46條第1項並規定，裁決委員會應有三分之二以上委員出席，並經出席委員二分之一以上同意，始得作成裁決決定。

同法第46條第1項末句規定：「作成裁決決定前，應由當事人以言詞陳述意見。」此係所謂詢問程序，依不當勞動行為裁決辦法第18條規定，裁決委員會應依本法第46條第1項後段規定，通知當事人以言詞陳述意見進行詢問程序。必要時得通知相關人員陳述意見。裁決委員會進行前項詢問程序前，應訂定詢問日期，並製作詢問通知書，記載到場之日、時及處所，送達於當事人及相關人員。此外，在該辦法第19條規定，裁決委員會依前條規定進行詢問程序時，得公開進行之。詢問程序之進行，由主任裁決委員主持之。詢問應作成詢問紀錄，並記載下列事項：一、言詞陳述之處所及年、月、日。二、裁決委員及記錄職員姓名。三、裁決事

件。四、到場當事人、代理人、及其他經通知到場相關人員之姓名。五、當事人及相關人員所為聲明或陳述之要點。不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點第21點並規定詢問程序基本上適用前述調查程序之規定。

詢問程序結束後，依不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點第23點，裁決委員會認定申請人之申請有理由者，應為全部或一部有理由之裁決決定；無理由者，應為全部或一部駁回申請之裁決決定。全部或一部有理由之裁決決定，其主文得具體記載當事人履行之方法、內容。針對裁決決定書內容，《勞資爭議處理法》第47條有如下規定，裁決決定書應載明下列事項：（一）當事人姓名、住所或居所；如為法人、雇主團體或工會，其名稱、代表人及主事務所或主營業所。（二）有代理人者，其姓名、名稱及住居所或事務所。（三）主文。（四）事實。（五）理由。（六）主任裁決委員及出席裁決委員之姓名。（七）年、月、日。

裁決之申請係基於《工會法》第35條第1項及《團體協約法》第6條第1項規定所為者，依《勞資爭議處理法》第51條第2項之規定，並得令當事人為一定之行為或不行為。

裁決委員會作成裁決決定後，中央主管機關應於20日內將裁決決定書送達當事人。





## 五、裁決之效力及其救濟

裁決決定之效力，依裁決之申請係根據《工會法》第35條第1項及《團體協約法》第6條第1項規定所為，或係根據《工會法》第35條第2項所為，而有所不同。

若是前者，則裁決決定為行政處分，當事人如有不服，則依據《勞資爭議處理法》第51條第4項之規定，得於決定書送達之次日起2個月內提起行政訴訟，以尋求救濟。

若是後者，則依據《勞資爭議處理法》第48條之規定，對《工會法》第35條第2項規定所生民事爭議事件所為之裁決決定，當事人於裁決決定書正本送達30日內，未就作為裁決決定之同一事件，以他方當事人為被告，向法院提起民事訴訟者，或經撤回其訴者，視為雙方當事人依裁決決定書達成合意（該條第1項）。裁決經依前項規定視為當事人達成合意者，裁決委員會應於前項期間屆滿後7日內，將裁決決定書送請裁決委員會所在地之法院審核（第2項）。前項裁決決定書，法院認其與法令無牴觸者，應予核定，發還裁決委員會送達當事人（第3項）。法院因裁決程序或內容與法令牴觸，未予核定之事件，應將其理由通知裁決委員會。但其情形可以補正者，應定期間先命補正（第4項）。經法院核定之裁決有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告裁決無效或撤銷裁決之訴（第5項）。前項訴

訟，當事人應於法院核定之裁決決定書送達後30日內提起之（第6項）。

之所以如此立法，可參見立法理由之說明：1. 對於涉及私權之不當勞動行為爭議，裁決委員會所為裁決決定，有必要賦予當事人救濟之機會，又為確保裁決之制度實效性，不應使當事人可藉由單純表示不服之方式，即使裁決決定失其效力，爰於第1項明定，對裁決決定不服之當事人如未於30日內，就裁決決定之同一事件，向民事法院起訴，則視為當事人已就裁決決定達成合意，並應受該決定之拘束。2. 由於裁決決定涉及私權紛爭之解決，有必要藉由法院之審核加強裁決決定之正當性，爰於第2項規定，視為當事人達成合意之裁決決定，仍應送法院審核。3. 裁決決定經法院審核，法院應視有無違反法令之情形，分別依第3項或第4項規定，核定或不核定裁決決定。4. 裁決決定雖經法院核定，如事後發現有無效或得撤銷之原因者，爰於第5項規定，當事人得向原核定法院提起宣告裁決無效或撤銷裁決之訴。5. 為免經核定之裁決因當事人可能提起第5項之訴訟而置於不確定之情形，爰於第6項規定，提起宣告裁決無效或撤銷裁決之訴期限。

而裁決決定一旦視為當事人間之合意，並經法院核定後，依同法第49條之規定，當即具有與民事確定判決有同一效力。而既具有與民事確定判決有同一效力，也就是具有既判力及執行力。

此外同法第50條亦規定，當事人本於第48條第1項裁決決定之請求，欲保全強制執行或避免損害之擴大者，得於裁決決定書經法院核定前，向法院聲請假扣押或假處分（第1項）。前項聲請，債權人得以裁決決定代替請求及假扣押或假處分原因之釋明，法院不得再命債權人供擔保後始為假扣押或假處分（第2項）。《民事訴訟法》有關假扣押或假處分之規定，除第529條規定外，於前2項情形準用之（第3項）。裁決決定書未經法院核定者，當事人得聲請法院撤銷假扣押或假處分之裁定（第4項）。其中之第1項與第2項尤其實務中甚具重要性，因為對於雇主之不當勞動行為，其有涉及給付或僱傭關係者，因當事人之身分權或工作權之確保，具有急迫性，故第1項明定得透過強制執行保全其權益。而第2項明定當事人向法院聲請假扣押或假處分時，裁決決定代替請求及聲請假扣押或假處分時原因之釋明，更進一步明定為此釋明後，法院不得再命債權人免供擔保後始為假扣押或假處分，減輕當事人之負擔與訴訟障礙。

## 結語

今年5月1日新修正之集體勞動三法既已開始施行，裁決委員會並已順利組成，亦已啟動裁決程序，因此係國內之首次，因此裁決委員會的演出即備受矚目，未來在審理過程中能否本於其勞動法律專業及勞動事務專

業而有令社會大眾、勞資雙方信服之作為，迅速而公正地圓滿解決當事人之爭議，進而建立其權威性與社會信賴感，即是裁決委員會所應努力之目標。

面對外界的諸多憂慮，例如法律專家學者與勞動事務專家在個案意見上，是否會多所衝突，而無法或不易達成共識？法院未來在相對人向法院提起民事訴訟時，法院對裁決之決定以及調查、詢問程序之結果是否會予以充分尊重？法院未來在核定相對人未起訴而被法律擬制為當事人間之合意的裁定決定時，其審查密度如何？是否會推翻裁定決定，而認定裁定為非法？等等憂慮問題，此等問題除在裁決委員會內部以及在外與法院間應多所溝通外，最重要的仍是在於裁決委員會本身的努力程度，若裁決委員會在整個程序中十分嚴謹，相信上述問題均應易於解決，法院在對裁決無可挑剔的狀況下，不可能會不尊重裁決，而浪費其自身之時間與資源再重複一次裁決已完成的過程，或者是認定裁決內容違法。

總之，不當勞動行為裁決制度在各界多年殷切期盼之下，今日終於成為我國法律的現實，雖然是參酌美國、日本立法例而訂定，但有許多部分乃是我國所獨有的國情與特殊規定，也有諸多細節尚有不明確之處，凡此均有待未來案件逐漸累積，以及裁決委員會的高度自我要求，不但要處事用法嚴謹，更宜有新局面的開創性！



## 我國部分工時勞動者 勞保投保薪資初探

勞委會勞保處科員 廖元祺

### 前言

二十世紀是經濟快速發展時代，各國企業面臨全球化市場競爭，為有效降低生產成本，增加競爭力，紛紛開始朝向採用勞動彈性的工作方式來因應，其具體表徵之一就是「非典型僱用」(atypical employment)及工時彈性的興起。其中以「部分工時勞動者」的運用較受到企業及政府的青睞，在歐盟各國推動部分工時(part-time work)已成為普遍趨勢，且部分國家為了保障部分工時者的工作權益，已經訂定相關法規、制度。

國內對於部分時間的勞動，現行的法律規範並不完備，主要是以勞委會

2003年發布的《僱用部分時間工作勞工參考手冊》作為依據，惟該手冊並未具有強制性。至於社會保險部分，則因我國勞工保險的在職性及強制性，部分工時勞動者於到職當日即需申報加保；其報酬未達基本工資者，仍需以最低11,100元投保薪資等級申報，這是政府在兼顧被保險人、雇主之保險費負擔及保險給付的基本保障等社會安全制度原則下所訂定的。

然就雇主的觀點而言，現行部分工時勞工投保薪資下限規定，已構成經營彈性的限制，特別在經濟低潮時期，雇主對勞動條件彈性的呼聲日益高漲。不過，國內勞工團體與學者則強烈

質疑部分工時勞工投保薪資一旦鬆綁，不僅無濟於提高產業競爭力，更將嚴重威脅到勞工權益。面對此議題所引發的爭議，實有必要予以深入的研究。本文主要目的就是針對現行部分工時勞工參加勞工保險投保薪資的相關規定加以檢視，再進行內容分析與檢討，以作為將來建構符合我國國情需要的部分工時法制參據。

## 我國部分工作勞動者的定義及現況

我國過去對於部分工時的法制參據，主要是以勞委會1992年訂定發布的《僱用部分時間工作勞工實施要點》為主要的規範，其在實質規範內容上可分為：勞動條件、勞動契約、勞工保險及安全衛生等部分，同時並有行政機關發布之函釋作為補充。由於該要點已於2003年3月4日廢止，為因應廢止該要點後，無相關法源依據所可能產生的問題，勞委會隨即發布《僱用部分時間工作勞工參考手冊》（以下簡稱該手冊），惟其規範內容與先前之要點幾無不同。

依據該手冊的規定，部分時間工作是指「工作時間較該事業單位之全時勞工工作時間（通常為法定工時或企業所定之工作時間），有相當程度縮短之勞

工，其縮短之時數，由勞資雙方協商訂定。」「事業單位內部勞工從事工作之時間較法定、團體協約約定或事業單位內已設定之一般正常工作時數為短之制度。其型態計有縮短每日、每週、每月和每年之工時；等量、不等量；規律和不規律分配；僵硬或彈性的工時規定，亦可綜合各種型態加以運用。」簡言之，部分工時勞動者並未全時工作，只在一天中工作數小時或半日或一週中工作數日而已。

值得注意的是，「部分工時工作」很容易與「工作時間縮短」混淆，前者是指勞雇雙方簽訂契約的同時，雙方就已經確定並且同意較該事業單位之全時勞工時間為短者；至於後者，則是因為企業是面臨經濟性的問題，必須縮限勞工的工作義務，而採取休工、無薪假或片面減少報酬的方式來縮短勞工工時者。也因此，該手冊特別規定，原為全時工作之勞工，雇主於調整其職務成為部分時間工作之勞工時，應明確告知勞工其權益上之差異，並徵求該勞工之書面同意。藉此強調雇主將勞工由專任改為兼任時，必須有雙方書面契約上的合意始得為之，以免影響勞工權益。

至於我國部分工時勞動者的就業現況，係以「女性」、「年輕人」及「服務業」為主，該制度並已成為我國就業



市場的常態，呈現人數逐年增加的情形。依據主計處2010年「人力運用調查統計結果綜合分析」，2010年5月就業人數計有1,045萬9,000人，較2009年增加21萬8,000人，其中部分時間工作者38萬4,000人，占全體就業者的3.67%，較2009年增加1萬6,000人、0.07個百分點。依性別觀察，女性從事部分時間工作者計占該性別就業者的4.79%，男性則為2.80%；若由年齡別觀察，15~24歲年齡者因在學比率較高，從事部分時間工作者占該年齡就業者比率18.95%最高，25~44歲年齡者僅1.77%最低；就教育程度別觀察，則以國中及以下程度者4.06%較高，高中（職）程度者3.02%較低。就行業別觀察，以支援服務業的工作者比率4.61%最高，而工業僅2.10%最低；由職業別觀察，則以服務工作人員6.83%最高，而以民代及主管人員0.41%最低（詳如表1）。

### 我國部分工作勞動者的勞工保險及投保薪資

勞工保險乃立法機關本於《憲法》保護勞工、實施社會保險之基本國策所建立之社會福利制度，旨在保障勞工生活安定、促進社會安全。我國早在1950年即已建立此一現代社會安全體制。而後，經由勞工保險法制之逐步完備，被

保險人數已達940多萬人，是目前國內給付項目涵蓋範圍最廣、投保人數最多的社會保險，充分發揮促進勞工朋友及其家庭經濟生活保障與社會安定的功能，我國甚至被認為是亞洲四小龍中，於推動社會安全領域中極具成效者。

依現行《勞工保險條例》規定，年滿15歲以上，60歲以下，受僱於僱用勞工5人以上之廠礦、公司行號、新聞、文化、公益合作事業的員工，還有不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及公、私立學校之員工，受僱從事漁業生產之勞動者，職業訓練機構受訓者，無一定雇主或自營作業的職業工人及漁會之甲類會員等，都必須參加勞工保險，並依「投保薪資分級表」規定，覈實申報投保薪資。

我國的勞工保險分為「普通事故保險」及「職業災害保險」，採綜合保險制度，提供普通事故保險之生育、傷病、失能、老年及死亡等5種現金給付及職業災害保險之傷病、殘廢、死亡及醫療給付。且自2009年1月1日起，失能、老年及死亡3種給付除一次金給付外，增加按月發給之年金給付，亦即「老年年金」、「失能年金」和「遺屬年金」3種給付。尤其是勞保年金所得替代率1.55%，並有展延年金，對勞工的生活保障更為提高。

表 1 部分時間、臨時性或人力派遣工作者占全體就業者比率

單位：%

項目別	部分時間、 臨時性或人力派遣工作者		部分時間 工作者		臨時性或人力派遣 工作者	
	98年	99年	98年	99年	98年	99年
總計	6.71	6.92	3.60	3.67	5.04	5.16
男	5.91	6.18	2.64	2.80	4.76	4.94
女	7.74	7.86	4.82	4.79	5.41	5.43
<b>年齡</b>						
15-24歲	22.81	24.77	17.28	18.95	17.20	18.53
25-44歲	4.67	4.63	2.11	1.77	3.68	3.77
45-64歲	6.55	6.78	2.95	3.41	4.80	4.77
65歲以上	10.13	10.46	8.02	7.94	4.67	3.04
<b>教育程度</b>						
國中及以下	10.17	10.24	4.25	4.06	8.14	8.12
高中(職)	5.71	6.41	2.54	3.02	4.52	4.89
大專及以上	5.60	5.57	4.10	3.99	3.75	3.81
<b>行業</b>						
農業	7.03	7.94	3.77	3.99	4.57	4.85
工業	5.89	6.34	2.07	2.10	4.94	5.36
服務	7.18	7.18	4.51	4.61	5.15	5.06
<b>職業</b>						
民代及主管人員	0.15	0.41	0.13	0.41	0.02	-
專業人員技術人員	3.07	2.66	1.85	1.34	1.96	1.62
事務工作人員	5.90	6.25	3.14	2.99	4.62	5.18
服務工作人員	8.74	8.87	5.89	6.83	6.06	5.96
農事工作人員	6.51	7.28	3.46	3.98	4.14	4.20
生產操作人員	9.93	10.17	3.95	3.43	8.40	8.79

註：由於「部分時間工作者」可能亦是「臨時性或人力派遣工作者」，故二者占全體就業人數之比率合計高於整體「部分時間、臨時性或人力派遣工作者」之比率。

有關部分時間工作在勞工保險上的適用部分，依據該手冊規定，凡受僱於僱用勞工5人以上事業單位之部分時間工作勞工，如經雇主輪派定時到工者，應

依《勞工保險條例》第6條規定由雇主辦理加保。受僱於僱用員工未滿5人之事業單位之部分時間工作勞工，如經雇主輪派定時到工者，得自願加保，惟該單位



如已為所屬勞工申報加保者，其僱用之部分時間工作勞工，亦應辦理加保。部分時間工作勞保被保險人之薪資報酬如未達基本工資者，其勞保投保薪資得依照勞工保險投保薪資分級表規定有關職業訓練機構受訓者、童工及部分工時者適用之投保薪資等級申報。

事實上，上述的規定乃是由勞工保險相關法令所形成的制度，其涉及的法律與命令包括：

- 一、《勞工保險條例》第6條規定，年滿15歲以上，60歲以下，受僱於僱用勞工5人以上之工廠、公司、行號等員工，雇主應為其辦理參加勞工保險；至於受僱於4人以下工廠、公司、行號之員工，得依第8條規定，自願參加勞工保險。
- 二、勞委會1991年9月19日台勞保2字第24691號函規定，凡受僱於僱用員工5人以上事業單位之部分工時人員，如經雇主輪派定時到工者，應依《勞工保險條例》第6條及其施行細則第25條（現行施行細則已刪除）之規定由雇主辦理加保。又部分工時人員之投保薪資，應依勞工保險投保薪資分級表之規定辦理。

三、現行勞工保險投保薪資分級表規定，部分工時勞工被保險人之薪資報酬未達基本工資者，其月投保薪資下限為11,100元，其薪資總額超過11,100元者，應以12,540、13,500元、15,840元、16,500元及17,280元之等級覈實申報。

四、勞委會2009年5月1日勞保2字第0980140222號令規定，受僱從事2份以上工作之勞工，並符合《勞工保險條例》第6條第1項第1款至第5款規定者，應由所屬雇主分別為其辦理參加勞工保險。



部分工時勞工與一般受僱勞工並無差異，只要是受僱從事工作，並支領薪資報酬者，即得參加勞工保險。

由上面規定可以知道，在勞保承保與給付的法令適用上，部分工時勞動者與一般受僱勞工並沒有差異，只要是受僱從事工作，並支領薪資報酬者，即得參加勞工保險——在員工5人以上的工廠、公司工作係屬強制加保；在4人以下的工廠、公司則為自願加保。而依法參加勞保的勞工，如果發生保險事故，就可享有各項給付保障。唯一有差異的是投保薪資的部分，部分工時勞動者的薪資報酬如果沒有達基本工資（現為17,880元），其投保薪資最低還是必須以11,100元申報；薪資報酬超過11,100元者，亦應由投保單位按其所領月薪資總額，依投保薪資分級表所訂等級覈實申報。

### 我國部分工時勞動者投保薪資下限規定的檢討與分析

勞保投保薪資分級表自1997年開始明確規範部分工時勞保被保險人的投保薪資，當時規定的下限為10,800元，1998年10月修訂為11,100元，並維持至今（詳如表2）。

為了因應國際競爭日益激烈的環境，企業必須在有限的資源及現行法律架構的限制下，盡量地樽節成本、追求效益的極大化。特別在經濟低潮的時期，雇主對勞動條件彈性的呼聲高漲，政府為了解決高失業率下的困境，對於雇主的呼聲似乎難以拒絕。也因此，國內部分雇主團體認為現行部分工時勞保投保薪資適用等級，已造成企業進用更多員工之障礙，不利於部分工時勞務模式之發展，故積極向有關部門建議調整現行部分工時勞工勞保投保薪資以11,100元為下限的規定，並改按實際月薪投保，或向下增列合適級距的方式辦理。其主要訴求包括：

- 一、依目前的就業市場來看，中高齡勞工及家庭主婦較難找到適合的全職工作，而部分工時工作可以作為這些弱勢勞工暫時的選擇之一。故調整部分工時勞保投保時規定，將有助於促進中高齡勞工及家庭主婦就業，進而降低失業率。
- 二、我國僱用部分工時勞工的產業以服務業為主，而服務業多為中小企

表 2 歷次部分工時勞保被保險人投保薪資下限規定

單位：元

投保薪資分級表修正實施	1996年7月	1997年7月	1998年10月	2006年7月	2007年7月	2008年1月	2011年1月
下限規定	-	10,800	11,100	11,100	11,100	11,100	11,100





業，隨著國際經濟情勢變動劇烈，在經營不易的情況下，包括人事費用在內的各項成本，均為經營之重要考量，若政府得以調整部分工時勞工勞保費的規定，除了使部分工時勞工勞保費合理化，亦將有助於中小企業的發展。

三、改按勞工實際月薪總額投保勞保，不但不損及勞工法定勞保權益，亦符合社會保險量能負擔原則，且國民年金已於2008年10月1日實行，政府應重新檢討現行部分工時勞保投保薪資規定。另外企業亦提供了員工的商業保險，對勞工權益已更為保障。

由上述雇主團體的訴求可以瞭解，基於時代趨勢、產業結構的變遷、企業組織的彈性化、縮減人事成本、降低失業率及促進邊際勞工就業的背景及因素，企業強烈的希望現行部分工時勞工勞保投保薪資的下限能有所調整，並改按實際月薪投保投保，以因應產業現況。

這樣的觀點主要是考量雇主的經營成本。畢竟一位部分工時勞動者薪資可能只有5~6,000元，但勞保投保薪資卻必須以11,100元申報，雇主每個月就需負擔每位勞工583元，若僱用的部分工時人員眾多，將是一筆為數不小的人事費用。

另依《勞工退休金條例》規定，雇主應為受僱勞工提撥6%之退休金，而勞保局是以勞保資料進行勾稽，如有加保紀錄而未提撥退休金者，就會通知雇主辦理。加上雇主認為部分工時人員工作較不穩定，多為工讀生及婦女中高齡勞動者，如為其加保，徒增投保單位行政作業及人事成本，造成雇主多不願為所僱部分工時勞工者辦理加保。

不可否認的，一旦向下調整部分工時被保險人勞保投保薪資，雇主在人事成本方面的負擔將獲得有效減輕，也增加其僱用部分工時勞工的相對意願。但另一方面，勞工的權益卻可能因此受到相當損害，對勞保的體系也會有一定程度的影響。本文以下僅就勞工保險的「給付」、「公平性」及「基金財務」三個層面說明分析之：

#### 一、給付層面

以投保薪資由11,100元下降為6,000元為例，雇主每個月可以減少的保費負擔為268元；勞工每個月減少的保費負擔為76元，看似對勞雇雙方皆有好處。但不能忘記的是，投保薪資是計收保險費及核算保險現金給付的依據，除了年金給付和老年一次金的平均月投保薪資是按被保險人加保期間最高60個月之月投保薪資計算外（及一次請領老年給付是



按被保險人退保當月起前3年平均月投保薪資），其餘現金給付都是按被保險人發生保險事故的當月起前6個月的平均月投保薪資來計算。所以投保薪資一旦下降，最先受到影響的就是勞保給付保障不足的問題，舉例來說：

- (一) 在普通事故保險給付部分：以投保薪資降為 6,000 元為例，普通事故第 1 等級失能給付將減少 20 萬 4,000 元。
- (二) 在職災事故保險給付部分：以投保薪資降為 6,000 元為例，職災事故第 1 等級失能給付將減少 30 萬 6,000 元。
- (三) 故不論普通事故或職業災害，給付金額都將大幅減少，保障明顯不足。

## 二、公平性層面

部分工時勞動者既然符合《勞動基準法》所定義的「勞工」，所有勞工的權益皆應享有，並不會因為非全時工作有所打折。然而部分工時勞保投保薪資如果予以調降，只要和參加國保與職訓的被保險人相較，就會發生顯失均衡的不公平現象：

- (一) 與國民年金納保對象相較，給付保障失衡：2008 年實施的國民年金險制度，納保對象是沒有工作的國民而無法參加勞保、農保、公教保、軍保等社會保險者，依《國民年金法》第 11 條的規定，其現行的投保金額為 17,280 元。換言之，「沒有工作」的國民參加國民年金保險，是以 17,280 元作為計算保險給付的基礎；「有工作」的部分工時勞動者，卻可能以 11,100 元、12,540 元、13,500 元、15,840 元、16,500 元或 17,280 元作為計算保險給付的基礎。如此一來，形成給付保障失衡及不公平的現象，進而讓原本應參加勞工保險的部分工時人員，傾向參加國民年金保險。而國民年金並無職業災害事故的保障，對雇主的抵充反而不利。
- (二) 拉大與無支領薪資報酬之職訓機構被保險人的投保薪資差距：現行無支領薪資報酬的職訓機構被保險人，依現行勞工保險投保薪資分級表規定，其月投保薪資下限為 12,540 元，如再降低有工作所得部分工時被保險人月投保薪資下限，亦將拉大職訓機構與部分工時被保險人投保薪資的差距，造成基本生活保障更加失衡的現象。



### 三、基金財務層面

勞保基金的來源是依照《勞工保險條例》第66條的規定，除創立時政府一次撥付一筆開辦基金外，包括當年度保險費及其利息收入扣除保險給付支出後的結餘、逾期繳納保險費所加徵的滯納金及基金運用所獲得的收益也轉入基金成為基金來源之一。由於勞工保險已達成熟期，老年給付日趨成長，如何穩固財務基礎是當前重要課題。

部分工時勞工的投保薪資雖較其他被保險人為低，但其保險費的繳納，對於勞保基金仍是相當重要且穩固的挹注。依現行《勞工保險條例》規定，其年資的計算與其他被保險人並無不同，勞保年金給付也是以被保險人最高60個月期間來計算每個人的平均月投保薪資。如果降低部分工時勞保投保薪資，很可能會發生被保險人在加保達一定期間後，就以部分工時的薪資等級申報較低投保薪資的道德風險，屆時將嚴重影響基金財務。

### 結論

由企業的觀點來看，部分工時有一定的優勢性促使市場彈性化以及重組工作時間，還可以靈活運用部分工時以回應市場的需求。然而，部分時間工作是否應大步推動，各方所持之見解仍不一

致。故該制度的實施不僅攸關雇主的利益，甚且一國經濟之發展、部分時間勞動者以及全時勞動者的權益亦受其影響深遠，因此必須兼顧各方的利益、不宜偏廢。

部分工時勞動者投保薪資的下降，雖然可以降低雇主的人事成本，並增加僱用部分工時勞動者的意願，但和「勞工權益」及「保險財務」所受的影響比較起來，似乎還無法說服有關部門在政策上有所改變。更何況我國基本工資自1998年調整至今已經5次，勞保投保薪資分級表第1級並配合調整了5次，但部分工時投保薪資下限卻來沒有調升過，所以目前反而是考量是否配合基本工資調整調高部分工時投保薪資下限的時機。

鑑於我國部分工時勞動者漸有攀升的趨勢，已將成為勞工工作型態重要的選擇之一，政府實需對於該族群的權益加以重視。透過本文探討的勞保投保薪資議題，足見建構相關法制的重要性與急迫性。我國雖有公布《僱用部分時間工作勞工參考手冊》作為規範，不過其僅為不具任何強制效力的行政指導，是以未來在有關部分工時勞動新規範的制定上，形式上仍應提升至法律位階加以規範，並結合現行勞工保險法令的規定，以落實勞工權益的保障。☺

# 展望與內省 勞動三法整體評析

中國文化大學法律學系暨法律學研究所教授 邱駿彥

## 前言

新修正的《工會法》、《團體協約法》、與《勞資爭議處理法》，於民國100年5月1日開始施行，對我國來說是集體勞動關係發展上的新紀元。不可否認新勞動三法脫離了過去許多不合時宜的規定，也在各方努力下增訂了不少適應現代工會發展的新元素。例如，在落實團結權方面往前跨了一小步，於企業工會與職業工會外，增加了產業工會的組織類型，使勞工加入工會多了一個選擇。另外，為了保障工會的組織、與正當的團體行動權，增加了禁止雇主妨害工會的不當勞動行為規範。又在落實工會團體協商權的目的下，明確要求勞資雙方應本著誠實信用原則進行協商，並明定無正當理由拒絕協商的態樣，且將拒絕協商納入不當勞動行為規範機制，有意促成勞資雙方協商機會的政策意圖十分濃厚。再者，針對勞資爭議處理的機制，除了保留原來調解與仲裁二種管

道外，另外新增加了裁決處理機制，專司解決不當勞動行為的救濟任務。以上這些修正法中的主要骨幹，將支撐我國集體勞動關係的未來開展。

但由於新勞動三法在立法院歷經三年審議，自97年起每年各通過一個法律。長期審議過程中，難免因立法疏忽及勞資雙方角力下，讓勞動三法彼此間產生若干矛盾與條文內容調整後的缺失。最顯著的例子就是《團體協約法》第6條中留有草案階段設計的綜合性工會，而最後通過的《工會法》中卻刪除了綜合性工會的類型。

雖然各界或許尚在欣喜新勞動三法的誕生，勞資政三方也摩拳擦掌蓄勢待發準備因應新法的運行，但對於新法的施行，我們只要高興一天就好。接下來，應該本著使法制更周延、更全面、與一體性的理念，有必要對於現行法馬上進行檢討與內省，在精益求精、好上加好的願景下，提出未來的展望與再修正的建議。



### 集體《勞動關係法》應有的規範態度

如果將《勞動關係法》領域予以簡單區分，大家比較熟悉的是個別《勞動關係法》與集體《勞動關係法》。個別《勞動關係法》主要規範個別勞工與個別雇主之間的法律關係，例如《勞動基準法》、《性別工作平等法》、《勞工退休金條例》等。而集體《勞動關係法》主要規範勞工的團結組織與雇主或雇主團體間的法律關係，大家耳熟能詳的就是《工會法》、《團體協約法》與《勞資爭議處理法》等所謂的「勞動三法」。

集體《勞動關係法》與個別《勞動關係法》，雖然都必須靠著國家的具體法律來呈現，但因為兩者間本質不同，法規態度也應有所區隔。例如《勞動基準法》立法目的在於保障勞工權益、加強勞雇關係、促進社會與經濟發展。為達此目的，《勞動基準法》就必須設定各種勞動條件的最低基準，以國家課雇主義務方式，由國家公權力強制介入，才能達到法律制定的效果。

但集體《勞動關係法》的法制性格與個別《勞動關係法》大不相同。由於個別《勞動關係法》保障勞工權益的種種強制規定，不一定能完全適用於各行各業與不同規模大小的企業無礙，因此要提升勞動條件就必須仰賴勞工團結力量與雇主協商來達成。基於此種考量，集體《勞動關係法》的法規範態度應以促進私法自

治為理念，政府公權力要適度自制，以採取最小規制為原則，盡量開放勞資雙方有獨立自主的協商空間，俾使勞資雙方得在民主機制下學習正確的相處之道，成就集體合意的勞動條件，奠定我國勞資和諧的終極目標。

於此理論基礎下，筆者認為集體勞動關係法制主要目的，應在於培養一個健全的集體勞動關係，勞動三法應立基於此出發點制定當為的規範。回首檢視新修正勞動三法是否符合此要求，至少必須具體考量以下四點：1. 是否有提升工會組織率及工會數目的機制；2. 是否有協助工會培養獨立自主性格的機制；3. 是否有促進團體協商與訂立團體協約的機制；4. 是否具備妥當完善的救濟管道。

### 提升工會組織率的機制

以往我國工會組織型態，除了聯合工會以外，主要集中在基層的產業工會與職業工會兩塊。雖然舊《工會法》置有不少促進工會組織率的規範設計，例如同一區域或同一廠場的產業工人人數滿30人以上者，應依法組織產業工會。但由於《憲法》明定結社自由為基本人權應受保障，法律也不能逾矩剝奪人民不結社的自由，因此上述舊《工會法》強制組織工會的規定充其量也只能是宣示性條款，不具備強制力。又例如舊《工會法》亦明定年滿16歲的男女工人均有加入工會的權利與「義



務」，但事實上囿於《憲法》層次的結社權自由保障，強制入會規定也只能是沒有牙齒的老虎，象徵性的訴求而已。

強制組織工會與強制入會的規定，就算能美化工會組織率的數據，但不一定能保證強化工會力量。反而應思考的是假如加入工會的勞工並非出於自由意願的團結意識，那麼強制組織工會與強制入會規定，是否與工會體質弱化有某種程度的關聯性。也許論者會認為台灣工會力量不足以跟雇主打壓，是因為企業工會雇主的打壓，假如這也是原因之一的話，那法律應讓勞工有超越企業組織其它種類工會的空間。事實上嚴格論及團結權本質，應該是要讓勞工可以組織各種形態的工會，無需以法律限定工會種類才對。但過去以來政府一直把工會當成亟需呵護的小孩，深怕不予引導路徑就容易誤入歧途，因此對於組織工會多所限制，白白浪費許多使工會學習獨立自主的時間。

我國工會組織率過去以來未臻理想，或許與企業主視工會如蛇蠍的誤解有關，

企業主如果視工會為寇讎，勞工想組企業工會當然是難上加難。雖然新勞動三法中引進不當勞動行為裁決機制，刻意保障勞工團結組織工會的權利。但筆者認為台灣廣大勞工可能尚必須經過10年以上的蘊涵，才有更多提出勇氣直接與雇主打針對團結權受侵害訴諸裁決的案例風潮出現。因此考量台灣多數勞工內斂性格，與珍惜工作機會的心態，開啓組織工會種類的限制，使勞工有機會加入更安全、與符合需要的工會型態，應該是提升工會組織率最得宜的方法。

新《工會法》中最值得贊許的修正之一，就是在企業工會與職業工會之外，增加了產業工會的组织類型。產業工會的新設，不只可以為組織企業工會受阻的勞工落實團結權的新管道，也可以對於擁抱強制入會規定以為還可以高枕無憂的企業工會當頭棒喝，對於若干企業工會投以必須重新體認自立自強的契機。有了產業工會之後，企業主如果依然強悍反對自家勞工組織工會，後果就是把勞工逼往企業外部的產業工會。擁有特定企業過半數以上勞工加入的產業工會，就取得與該企業的法定的協商資格，那時候雇主打會知道與自家企業工會進行協商是一件多麼幸福的事。

產業工會的新設，雖然理論上與提升工會組織率有一定程度的關聯，但針對穩定勞資關係促進勞資和諧長遠著眼，筆者認為以台灣企業文化及勞工性格考量，短期內仍然以提升企業工會組織率為目標比較妥當，不要過度偏愛產業工會組織型態而放棄提升企業工會組織率的努力。為達



此目的，主管機關負有積極宣導與教育勞資雙方的行政指導任務。

### 協助工會培養獨立自主性格的機制

落實勞工團結權、提升工會組織率，不能光靠著法律強制規定來達成。結社自由理念下所保障的團結權，應是一群感受到利害與共的勞工群體，自動自發團結成工會組織，向雇主要求對等協商的信念結合。因此能享受集體《勞動關係法》保障之工會組織，不只形式上必須符合法定工會組成要件，實質上也必須是獨立自主名符其實的工會。否則在我國企業內單一工會限制下，一個尸位素餐或御用工會，反而會造成剝奪勞工真正的團結權，應該不是《工會法》規範應有的設計。於此理解下，工會組成不只要滿足目前法律所定的積極要件，消極要件也必須檢視該工會不能有允許代表雇主利益者加入，另外，除了最小限的辦公室供給外，工會營運的經費支出等，不能有雇主的協助。裁決機制開始進行時，首先應該審查的就是系屬爭議案件的工會，是否為《工會法》中的真實工會。

#### 一、工會不能有代表雇主利益者加入

工會既然是勞工為了能與雇主立於平等立場協商勞動條件所組成的團結體，工會必須具有獨立自主性是法內工會的前提要件。如果工會內部存在許多代表雇主利益者管理人員，則工會恐怕無法真正代表勞工心聲。舊《工會法》第13條明文規定代表僱



方行使管理權之各級業務行政主管人員，並無會員資格，同時亦無例外規定。新《工會法》第14條雖然以更直接強制性語氣規定：「代表雇主行使管理權之主管人員，不得加入該企業之工會」，但卻置有如工會章程另有規定者，不在此限的例外規定。

我國企業內工會，或許草創初期為了有更多員工加入，不少工會章程皆允許主管級人員加入工會，課長級者幾乎未被排除，甚至也見有經理級者亦可加入工會之實例。一旦資方發動各分行經理人員競選工會理監事，則工會獨立自主性極為堪慮。因此若章程中允許管理權主管人員加入工會者，在該工會主張享有法定各種工會權利時，實有必要審酌其理監事成員屬性，以決定是否屬於獨立自主性的法定工會組織。畢竟，我國企業內工會限制在單一工會前提下，對於工會是否具備獨立自主性的要求，是保障所有企業內勞工團結權不可忽略的重點。另外，如果允許不具備獨立自主性工會使用大量行政資源，亦有斲傷其他法定工會權益之虞。或許將來修法時，值得考慮此點。

#### 二、工會營運支出是否有雇主經費援助

在普遍低工資高消費的台灣經濟現況中，工會財務唯一來源幾乎只是會員勞

工的經常會費，要在月會費之外臨時徵收工會營運所需之經費，事實上不太可能。因此普遍勞資關係和諧者，或多或少都有來自於資方的經費援助。當然資方合理範圍內給予工會若干經費援助，不必然代表資方有不當介入支配的意圖。不過長期受惠、或仰賴資方的經費援助，總是可能無形中減損了工會獨立自主性的氣質。其實筆者一直在想，假如我國一直要貫徹企業工會的單一工會政策，理論上企業內所有勞工皆需加入唯一的企業工會時，則職工福利金可以考慮直接移屬於工會管理應用。但《職工福利金條例》應修改提撥來源，刪除掉創立資本額提撥及勞工薪金扣除部分，留下每月營業收入與下腳變價部分撥給企業內工會運用，畢竟後者也是勞工們為雇主辛苦提供勞務的成果。如此一來，不僅可以解決資本家設立大工廠時資本總額提撥的難處，也可以使企業內工會充實財務來源，但不致於有資方經費援助的矛盾，連帶也可以杜絕資方以其它經費援助造成某種形式支配介入的疑慮。

提到工會財務，不得不提到新《工會法》中有關工會會費的下限規定。舊《工會法》第22條第2項針對工會入會費及會費，皆採取上限限制規定；新《工會法》第28條第2項則政策大轉彎改採下限規定，亦即法律明定入會費不得低於入會時之一日工資所得，經常會費則不得低於當月工資之百分之零點五。政策大轉彎必須有其堅強的依據，雖然立法理由說明是為了

充實工會財務，但究竟改採下限規定是較有利於基層工會或純粹因應上級工會的需求，決定改採下限規定時，有無徵詢過基層工會的意見、或經過縝密的研究，都令人懷疑新規定當否？

過去台灣基層工會普遍的經常會費大約是100元至150元切齊，長年來很少有基層工會喊漲聲音，更何況工會會費應屬於工會內部自治事項，應由各個工會會員自行決定。法律明定工會會費每月最少應繳會費若干，難謂不是公權力介入工會自治最顯明的例子。徵收會員勞工應繳會費下限的法律規定，是否就一定能成就工會的獨立自主性，兩者間不必然畫上等號。更何況新規定帶來基層工會的困擾不在少數，例如工會與雇主協商代扣會費事宜，而需雇主提供所有會員勞工的薪資表時，甚少雇主會慨然應允，此時資方是否該當《團體協約法》第6條第2項第3款「拒絕提供進行協商所必要之資料」，而違反無正當理由拒絕協商的規定，徒增勞資雙方爭議的困擾源。又企業工會如果未依法定下限徵收會費者，主管機關是否能因此斷然不准許章程備查。即使企業工會變通採取所謂依照會員勞工薪資級距徵收會費，此舉是否即符合法律之明確規定，主管機關是否應該置法律明確規定於不顧，輕易予以贊同或支持而造成法威信之喪失，值得深思。

《工會法》第28條第3項有關雇主從勞工工資中代扣工會會費之規定，也因文





意本身極為不明確而徒增勞資雙方困擾。我國《勞動基準法》第22條第2項明定，除了勞資雙方另有約定者外，雇主應全額給付勞工約定之工資，本條項為具有罰則之強制規定。因此雇主若要協助工會從勞工工資中代扣會費，必須滿足二個要件取得免責權。一是工會必須與雇主簽訂有代扣會費的團體協約，使得雇主負有代扣會費的契約上義務。二是雇主必須取得勞工委託代扣工會會費的委任契約，雇主代扣會費才不致於違反工資全額給付原則。然而《工會法》第28條第3項規定，造成許多工會認為只要手中擁有會員同意書，雇主即因法律規定而赴有代扣會費的義務。此規定混淆了法律一體性原理，造成《勞動基準法》與《工會法》之間的矛盾，更容易引起勞資雙方的糾紛。由於《工會法》第28條第3項有關雇主代扣工會的規定，並未置有罰則規定，因此條文所示雇主「應」代扣會費，充其量只是宣示性作用，其道理與《勞動基準法》第29條所定雇主「應」給予勞工獎金或分配紅利之規定一樣，雇主並不當然在法律上負有代扣會費的義務。工會如要雇主負擔代扣會費的義務，仍必須透過團體協約約定始取得債法上的請求權。其次，法理上不可能如《工會法》第28條第3項規定一般，只要「企業工會經會員同意」，雇主代扣會費即不違反《勞動基準法》的工資全額給付原則。企業工

會是否取得會員同意由雇主代扣會費，是工會與會員勞工間要不要讓雇主統一代扣會費的内部自治事項，法理上不可能解為因工會内部自治事項的同意，雇主就有了代扣會費的義務與工資未全額給付的免責權。有關雇主代扣會費的本條項規定，下次修法時也應該儘快為適法的修正。

### 促進團體協商與訂立團體協約的機制

勞工行使團結權組織工會，目的在於透過工會與雇主進行團體協商，獲取更好的勞動條件與福利。因此確保工會有機會與雇主進行團體協商，應該是法律應予以關心的首要任務。新修正《團體協約法》針對此，首度導入了不當勞動行為救濟制度，於《團體協約法》第6條第1項明定勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商，對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕。違反者經裁決認定屬實，處以新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，且有連續罰之規定。並同時在第2項明定無正當理由之該當要件，明定具有協商資格之勞資任何一方提出協商時，他方如有該當所列3款事由者，為無正當理

由拒絕協商。第3項則明列具有協商資格的工會。

《團體協約法》第6條規定，一定能發揮促進勞資雙方進行團體協商的效果。但法律規定文句本身是否也容易產生爭議，也值得大家來關心。首先第6條第1項所提到誠信協商原則與無正當理由不得拒絕協商的規定，何以要限定「團體協約」之協商，令人費解。蓋勞資雙方進行協商，不一定都要以訂定成團體協約為目的，難道勞資雙方所進行的團體協商，如非以團體協約訂定為前提時，即可不受誠信協商原則的約束或可以無正當理由拒絕嗎？當然有論者主張舉重以明輕，認為團體協約的協商都必須誠信原則了，或對於團體協約的協商，無正當理由者都不得拒絕了，其它協商更應該比照辦理。但法解釋時為了維護法律安定性，一般都必須以文意解釋為主，其次才是論理解釋。更何況具有罰則的強制性規定，原則上應該從嚴解釋而不宜過度擴張解釋。勞資雙方進行團體協約的協商，只是所有協商大範圍中的一個部分，法律條文如果明文限定：「團體協約」的協商，才需要誠信原則或無正當理由不得拒絕的用語時，行政機關所謂合目的性擴張解釋，與法院必須依法判決時，會不會造成兩者意見分歧，值得關心。國外立法例鮮少像我國法一樣自限於團體協約協商的用語，例如日本《工會法》第7條明定「雇主無正當理由拒絕與所雇用勞工

的代表人進行團體協商者」，為不當勞動行為。因此為了法運用時不致產生更多的紛擾，建議應儘快在下次修法時，將限定於團體協約的文句刪除。

《團體協約法》第6條第2項規定，其立法用意本來在於明確第1項無正當理由的態樣，以達事前定爭止紛的目的。但法律規定用語卻將無正當理由的態樣錯置為無正當理由的內涵，使得裁決機構無法針對各個爭議事態綜合判斷是否無正當理由。例如資方以工會幹部全員為被告提起訴訟後，卻要求工會進行有關加班同意的團體協商，工會要求雇主撤回起訴後始應允團體協商，應該是放諸四海的基本因應。又例如工會理事長在記者會上數落董事長的不是，造成疑似公然侮辱後，繼而跟資方要求加薪的協商，此時資方要求工會首先道歉後始應允協商，也是人之常情。但因第6條第2項規定緣故，抹煞人之常情反應率爾認定為無正當理由拒絕協商，是否真能以法律逼使雙方進行有結果的團體協商，實在令人擔心。建議如果修法時，能將第2項修正為「有協商資格之一方提出協商要求時，他方無正當理由者，不得有下列情形之一」。將第2項與第1項脫勾，做為補充第1項之規範為已足，而將無正當理由之認定權限還原給裁決機構使能更因應事實狀態為合理的裁決。

依據新修正勞動三法規定，勞資雙方締結團體協約者有二個管道。一是透過團



體協商合意後，尚需經《團體協約法》第9條規定程序，於會員大會或會員代表大會過半數出席會員的三分之二以上決議等要件後，才能簽訂有效的團體協約。但第二個管道是《勞資爭議處理法》第23條與第37條第2項所定，調解成立或仲裁判斷後，當事人一方為工會時，視為當事人間之團體協約。問題是第二個管道所成立的團體協約，是否就無須再踐行《團體協約法》第9條程序規定呢？依據《勞資爭議處理法》規定字面文意以及主管機關解釋看來，似乎透過調解成立與仲裁判斷者，無需再經《團體協約法》第9條會員勞工集體多數決，即可簽訂有效的團體協約。但此種解釋與《團體協約法》第9條所定目的是否抵觸，不無疑問。蓋《團體協約法》第9條明定簽訂團體協約前必須先經會員勞工集體多數決針對協商內容的合意，其目的在避免工會代表勞工與雇主進行團體協商的專擅，避免訂出與會員勞工自身權益相違背的不利條件。然而調解與仲裁時，工會也是代表勞工進行相關程序，而調解程序並非做權利義務是非黑白的認定，而是促成爭議雙方各退一步解決糾紛的程序。何以調解成立下的合意內容就絕對不會有工會專擅的疑慮，或絕對不會有與會員勞工自身權益相違背的不利條件出現呢？因此如果肯定《團體協約法》第9條程序規定有其必要性時，至少調解程序這一環在調解成立後，法律宜明確規定工會仍

須踐行《團體協約法》第9條程序要件後，始得簽訂有效的團體協約。

### 妥當完善的救濟管道

本次大幅度修正勞動三法，最值得歷史上記載的是導入了禁止不當勞動行為的明確規範，但是禁止不當勞動行為的法規定，其具體落實仍取決於是否具備有效且迅速確實的救濟管道，這個救濟管道就是《勞資爭議處理法》中的裁決機制。裁決機制在我國也是一個創舉，上路以後的成效不僅攸關是否能遏止不當勞動行為，為我國集體勞動關係發展在短期內進一步打開一條活路，也關係到裁決委員會本身是否能扮演定爭止紛的功能，不會步入過去仲裁機制被打入冷宮的惡夢。

不當勞動行為救濟管道的裁決機制是否能夠成功，當然取決於初期若干案件的裁決決定是否能使爭議的勞資雙方信服相關。不過以我國裁決機制的設計，不排除勞資雙方針對裁決決定仍有提起訴訟的空間，且一般社會仍以法院終局判決做為認命的觀念看來，第一屆裁決委員會成員的公正代表性，以及裁決命令本身的品質，將是影響裁決機制是否成功的二大要素。未來各裁決委員，是否能在裁決決定程序中扮演好公益代表的角色及善盡利益迴避原則，值得後續觀察。

不當勞動行為規範中，除了前述《團體協約法》第6條有關禁止無正當理由拒絕



團體協商的規範外，另一個最主要的規範就在於《工會法》第35條所定禁止雇主妨害工會的各種不當勞動行為。不當勞動行為中所明文禁止者，不論雇主對於勞工的不利益待遇、或禁止黃犬契約，原本都是屬於雇主解雇權、懲戒權、或人事權的範疇。而有關拒絕團體協商的事項，原本也是屬於一個人要不要與他人面對，進而商談的基本自由。甚至禁止雇主不當經費援助工會、或不當介入干預工會運作，原本也應該是屬於雇主各種行動自由的空間。只是這些原本屬於雇主在市民法上的權利與自由，在《工會法》立法目的下，為了保障勞工團結組織及協助其進行團體協商，無法容許雇主過度主張市民法上的自由。因此對於違反法所禁止的不當勞動行為者，必須予以糾正。

換言之，禁止與糾正雇主的不當勞動行為規範，僅屬於不當勞動行為救濟制度的範疇，在法院一般所採用的裁判規範體系中，並不當然也立即等同違法視之。同種行為在裁判規範上是否被認定違法，仍有依循裁判規範予以個別檢討的必要。

裁決委員會不是法院的代理人，充其量只是行政機關為處理不當勞動行為所設計的救濟管道。裁決委員會的決定無法像法院有權限慢工出細活，其最主要目的在於追求迅速、確實、省花費的解決勞資爭議。因此行政主管機關有必要針對勞資雙方、特別是針對資方宣導裁決機制的本質

與作用，避免裁決機制實質上變成非法定的訴訟前置程序，無端浪費勞資爭議處理的時效。

### 結語

如果各界都能以沉靜穩定的心情，關心著勞資關係自然的發展，不要揠苗助長，也不要冀圖一夕間改變現狀，讓新勞動三法與實務在自然的呼吸空間中成長，或許我們對於台灣勞資關係的未來發展，尚能懷抱著信心。

因此就如同本文中前面所提過的法制理念，集體《勞動關係法》應該比較著重於創造勞資雙方能立於平等立場協商的空間，而少著墨在公權力對於工會的管制與介入干預。讓工會有機會透過勞資雙方不斷的互動學習過程中，培養其具備獨立自主性的發展途徑，如此才能使台灣工會有堅固的基盤。於此意義下，筆者認為主管機關應有時程計畫，對於工會類型的管制與內部自治事項逐步採取鬆綁方針。特別是有必要沿著國際人權兩公約的線上，遵循兩公約實施法的精神，讓工會組織與發展徹底自由化。那麼台灣的勞資關係，在睿智的台灣人民手中，將會自己找到合理的出口。☺