

3

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY



勞工心聲

勞資爭議 行政解決 之啓示

勞動部勞動關係司科長 羅忠政

相對人席

聲請

為保障人民權利及解決私權紛爭所設之私權紛爭解決體系，得概分為「訴訟上之紛爭解決」及「訴訟外之紛爭解決」機制，前者係以透過設置法院所建構之民事審判機制為主要內容，後者，則包括仲裁、調解、和解等多樣之替代性紛爭解決機制（Alternative Dispute Resolution System）；二者雖在理論上存在一定分工與配合關係，惟從各國實際運作情形，儘管社經環境、文化價值、人民行為模式及紛爭解決機制設計不同，惟均存在一普遍現象，即人們在社會生活中產生之私權紛爭，絕大多數都不是透過訴訟途徑解決，更真確的說，實際上，透過訴訟解決紛爭者，僅占私權紛爭的一小部分¹。

勞資間基於勞動關係產生權利義務之爭議，亦屬私權之紛爭，除得循司法途徑救濟外，為迅速解決紛爭，修復勞資關係，保障勞工權益，我國勞資爭議處理法建構了調解、仲裁及裁決機制，於勞資間發生權利事項、調整事項或不當勞動行為爭議，無法透過企業內部之處理解決時，得向勞工行政主管機關尋求救濟，解決紛爭。從司法院有關地方法院民事第一審勞資爭議訴訟件數之統計，及我國勞工行政主管機關每年受理

之調解申請件數之資料觀之，每年因勞資爭議事件新增之訴訟件數約為 3000 件左右，然而，勞工行政主管機關受理之件數，則達 2 萬餘件，顯見，勞工在勞動生活中，如遇與雇主之爭議時，尋求行政機關協處之情況，亦較向司法機關為普遍。從而，如何使勞工法定權益或追求之正義，得於勞資爭議處理法所建構之訴訟外紛爭解決機制中，獲得確保與實現，有其重要性。

另外，近年國內因關廠或歇業所衍生之若干重大勞資爭議案，例如榮電案、華隆案及大眾電信等，雖案關利害關係人包括勞工及其他債權人均已透過訴訟上之救濟手段尋求解決，惟勞工（團體）同時透過陳情，訴請民意機關及監察機關，正視法令保障不足、行政監督未落實等問題，期行政機關透過其行政影響力，確保其法定權益，上開例舉個案，在相關權責機關協處下，均已獲得重大進展。顯見，行政機關基於弱勢保障優先、促進社會和諧等施政理念，運用其行政上之影響力，調和勞、資及其他相關利害關係人之利益，進而避免爭議擴大或解決爭議，在勞動權益之維護及正義之實現，亦有其重要性。

¹ 學者稱訴訟上解決構成所謂「紛爭解決金字塔」（dispute resolution pyramid）的頂端。



本文所揭「勞資爭議行政解決」，即含攝前述勞資爭議處理法所建構之訴訟外紛爭解決機制及行政機關透過行政影響力所為之行政協調，期分析二者在解決勞資爭議上扮演之角色，功能及並期於部分個案中執行之經驗，提出建議。

壹、訴訟外紛爭解決機制之角色與功能

勞資爭議處理法第 6 條第 2 項規定，法院為審理權利事項勞資爭議，必要時應設置勞工法庭，期專責、專業法庭之設置，提供更多可近性之服務，使勞資爭議得於審判程序，獲得更有效率之解決；另為排除勞工訴訟上之障礙，勞資爭議處理法第 57 條對於勞工或工會提起確認僱用關係或給付工資之訴，明定暫免徵收依民事訴訟法所訂裁判之二分之

一，降低勞工提起經濟負擔；勞資爭議處理法第 6 條 3 項亦明定，權利事項勞資爭議勞方當事人提起訴訟時，中央主管機關得給予適當補助，勞動部依該規定推動了「勞工訴訟扶助專案」，對於符合一定條件或資格者，提供訴訟代理及裁判費之扶助。該等規定於 100 年 5 月 1 日施行以來，從勞動部勞工訴訟扶助之件數從開辦初期的 2400 餘件，至近二年來，每年扶助件數約在 1500 餘件；另近年來，地方法院民事第一審每年新增之勞資爭議訴訟件數亦未有明顯增加之趨，民衆遭遇勞資爭議循求司法解決之意願，並未因上開制度改善或措施之提供而有明顯增加。因此，我國勞資爭議訴訟外紛爭解決機制之重要性，並未因於勞資爭議審判之專責、專業化，及訴訟扶助之強化，而有改變。

勞工遇有勞資爭議偏好採取訴訟外紛爭解決機制尋求解決，除了司法審判制度長期以累積難以親近之印象，勞、費等因素外，筆者認為，我國工會及團體協商尚值發展階段，勞工權益之保護仍以勞動保護法制為主，勞資爭議之發生，常伴隨著雇主違反行政法所課之義務，概勞工行政機關亦為該等勞動法令之主管機關，從而，勞工遇有雇主未遵守法令致權益受損時，一方面期行政機關透過行政裁罰，遏止其不法，使其獲應有之制裁，另一方面亦認為，透過該罰裁手段，可迫使資方出面解決爭議意願，提高所受損害獲償之可能，此為原因之一。

其次，行政機關之調處雖已溢於事業單位之外，惟考量勞動關係具有繼續性，為避免爭議處理過程中，破壞長期建立之信賴關係，或期得獲修補，由於調解與訴訟相較，具有調解方式、調解人之選任，當事人均得高度參與，調解進行之形式亦較具彈性等特性，亦為勞工偏好透過訴訟外之程序解決紛爭之因。

再者，行政機關所設之訴訟扶助程序，多以「勞資爭議調解」為前置程序，亦即如欲獲得行政上之訴訟扶助，須以經調解不成立者為限。從而，透過此前置程序之規定，引導勞資爭議事件往訴

訟外紛爭解決機制解決之趨。

近年來，勞工行政主管機關受理之勞資爭議調解件數均達為 2 萬餘件，未因經濟榮枯，勞動情勢變動而有重大變動，其平均處理所需時間約為 17 日，調解成立比率可達 55% 左右，顯見，勞資爭議之調解已達一定程度息訟止爭之目標，未來，如何進一步使勞工權益得於此機制中，獲得充分之保障，達到促進勞動關係穩定之積極目的，將係未來勞資爭議訴訟外紛爭解決機制，應著重之課題。

貳、行政協調之角色與功能

美國國際碼頭倉儲工人工會 (International Longshore and Warehouse Union, ILWU) 及太平洋海事協會 (Pacific Maritime Association, PMA) 103 年底因集體協商僵局產生之爭議，為避免爭議持續及擴大影響勞工權益與經濟發展，在美國總統之指示下，美國勞工部、商務部、聯邦調解暨調停署 (Federal Mediation and Conciliation Service, FMCS) 及洛杉磯市政府等機關，積極介入該案之協調及調解，於 104 年 2 月 20 日獲得協議。此事件為集體協商僵局產生之爭議，本得由該國建構之集體協商法制，透過雙方協議建立之



爭議解決方式或依法進行爭議行為之對抗等，獲得解決，惟基於國家、社會整體利益考量，即便集體協商發展成熟之美國，行政機關介入調處，已為本事件平和落幕之鑰。

我國近年來發生之重大勞資爭議案，本質上仍為權利事項之勞資爭議，依循私權紛爭解決之體系，經調解不成立後，本應循司法審判獲得最終之解決。前述例舉之個案，案關勞工雖均已依法採取相關法定救濟手段，惟依循該等救濟程序之結果，其法定權益未能獲充分確保，實係可得知之情。為此，勞工（團體）以「勞動債權保護不周」、「行政監督未落實」之由，除認制度面應予改革、落實行政監督外，對於個案亦認應以福利國之思維，尋求亡羊補牢之策。



衡酌若干勞資爭議案演變至難以依法解決，或其解決結果難符正義之境，除法制未落實、完善之結構性因素外，處理「時機」，亦為重要之因。行政機關對於營利事業之營業項目、營收情形及資金移轉等，常有各種監管、核駁之權，事業單位發生勞資爭議前、中、後期，與之相關之利害關係人及處理事務之關鍵人（機關），均有不同，具有統合行政機關權能者，適時介入調處，可達事權統一、跨域協調之效，「關鍵的時機」、「關鍵人或機關之態度」所為之決定，往往亦為某一案件，得有突破性解決方案之鑰。以前揭例舉個案為例，榮電案係榮電公司主要股東行政院退除役官兵輔導委員會以尋求立法機關支持之方式，編列預算代為支付榮電公司積欠之資遣費及退休金，使該事件得獲解決；華隆案則在勞動部、金管會及財政部等單位，協調同案之債權金融機構，基於促進社會和諧，發揮企業社會責任，提撥部分得受償款之金額，以捐贈之方式，作為處理該案之財源，使該案得獲解決契機；大眾電信案更於法院裁定破產後，在勞動部、國家通訊傳播委員會基於保障勞工及消費者權益優先之前題下，積極與破產管理人協調下，逐步獲得解決，避免引發爭議。

行政協調並非行政機關之法定義務，現行國內發生之案例，多為事業單位涉及關廠或歇業，或經營陷困時，其介入則為勞方之陳情，且資方對於行政機關之介入未有反對意見（部分案件資方實已無實質之代表人）下，進行者。然而，縱有這些獲有成果之先例，尚不能表示，未來一旦有類似案件產生時，均可有同樣的正面結果，惟行政機關先期、適時運用行政影響力介入協調，至少可使資訊透明、避免事端惡化或擴大。從而，建立一規範性之處理機制，避免因行政機關人事更迭，影響行政協調之運作，似有其必要。

參、啓示

我國基於承認私有財產、契約自由原則建構之經濟體系，勞工之勞動投入如何於此經濟體系獲得合理之分配，原則上應由勞資雙方透過契約之協定予

以明定。然而，長期以來，工會組織發展因受法令之限制，未能形成與資方協商之實力，如何透過行政、立法機關之權能，提升並落實勞動權益保障，即成為當政者為達成其政治承諾得運用之手段。在此政經環境下，勞工行政機關於勞資爭議事件中，成為勞工訴請協助之對象，已為常態，在政府行政組織分工中，勞動部門承擔樞紐之角色，亦屬必然，本文認為勞工行政主管機關，對於勞資爭議之疏處，應持續從制度面提升訴訟外紛爭解決之效能，使勞資爭議得透過親近、經濟、迅速之方式獲得解決；另外，對於重大、特殊之個案，應以積極之態度面對，掌握先機，發揮跨域協調之功能，使可能發生之爭議得獲疏處，對於特殊之個案，得於社會整體利益最大、弱勢優先等價值下，亟思調和解決之機。◎

臺灣臺北地方法院

