Professional Prospect
專業瞭望

我國勞動爭議調解制度之回顧與展望

黎博文 副研究員
勞動部勞動及職業安全衛生研究所勞動關係研究組

前言

紛爭產生的原因不一而足，且無法完全避免。如何迅速、有效地解決紛爭，值得深入研究。我國憲法第 16 條明文保障訴訟權，至訴訟外紛爭解決機制，可參司法院大法官釋字第 591 號解釋 [1]：「憲法第 16 條所保障之訴訟權，旨在確保人民於其權利受侵害時，有依法定程序提起訴訟，並受法院公平審判之權利。惟訴訟應循之程序及相關要件，立法機關得衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟制度之功能及訴訟外解決紛爭之法定途徑等因素，為正當合理之規定。」、「民事紛爭事件之類型，因社會經濟活動之變遷趨於多樣化，為期定分止爭，國家除設立訴訟制度外，尚有仲裁及其他非訴訟之機制。基於國民主權原理及憲法對人民基本權利之保障，人民既為私法上之權利主體，於程序上亦應居於主體地位，俾其享有程序處分權及程序選擇權，於無礙公益之一定範圍內，得以合意選擇循訴訟或其他法定之非訴訟程序處理爭議」、「本於契約自由原則，以當事人合意選擇依訴訟外之途徑處理爭議之制度，兼有程序法與實體法之雙重效力，具私法紛爭自主解決之特性，為憲法之所許。」換言之，訴訟外紛爭解決機制亦為我國憲法第 16 條訴訟權之保障範圍。

訴訟宛如迷宮，欲走出迷宮往往費時耗力。透過訴訟外紛爭解決機制（Alternative Dispute Resolution, ADR），提供一條化解爭議的捷徑。調解為 ADR 之一，藉第三人（調解人）進行調處，以達定分止爭之目的。在調解程序中，當事人無需完全針對法律觀點及主張為攻擊防禦，故可在較為平和協商的氣氛下來表達意見，尋求雙方同意的調解結果 [2]。訴訟外紛爭處理制度起源於美國，具有減輕司法審判機關負擔之顯著成效，晚近亦影響歐陸國家立法趨勢。以向來側重訴訟制度解決紛爭之德國為例，自 2000 年起，亦開始針對特定事件採取起訴前強制調解制度 [3]。

本研究旨在回顧我國勞動爭議調解之各項制度，掌握制度設計演變與脈絡，並提出展望未來之初步構想。

我國勞資爭議調解制度

我國勞資爭議處理法（下稱本法）將「勞資爭議」定義為權利事項及調整事項之勞資爭議。所謂權利事項之勞資爭議，指勞資雙方當事人基於法令、團體協約、勞動契約之規定所為

權利義務之爭議；所謂調整事項之勞資爭議，則指勞資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議（本法第 5 條第 1、2、3 款分別參照）。一般而言，權利事項爭議與「既有規範的解釋與應用」有關，調整事項爭議則與「新規則的修訂或制定」有關，權利事項和調整事項的分類方式實務上至為重要 [4]。

本法早於民國（下同）17 年 6 月 9 日制定公布施行，當時處理勞資爭議的法定方式有二，即「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，學說上亦不乏贊成者 [5]。

本法於 98 年 7 月 1 日修正時，第 1 條明定立法目的：「為處理勞資爭議，保障勞工權益，穩定勞動關係，特制定本法」，第四章並增列「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 [6]。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」。又過去實務上亦常見以「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。

根據資料顯示，我國勞資爭議事件 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 25,000 件左右，呈現持平狀態。惟 105 年上升至 25,587 件，其後至 109 年間則維持在 25,000 件至 28,000 件左右，未再降低 [7]。

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。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。

勞資爭議調解的方式包括指派「調解人」與組成「調解委員會」兩種方式，前已論及，可由申請人自由選擇。選擇「調解人」方式進行調解，調解人是由主管機關指派，或由其委託之專業民間團體從「調解人」名冊中選派一位協助雙方進行調解，若選擇組成「調解委員會」，則勞資雙方當事人可從地方縣（市）政府所備置之調解委員名冊中各自選定一人，或自名冊外自行選定，惟為避免遇有不諳勞動法令者或不肖者致權益受損之情

事發生，建議勞方申請人優先自名冊中選定。另本項調解業務係免費服務，參與之調解人或調解委員亦不得向勞資雙方當事人要求收取任何費用 [8]。

我國勞動事件法及勞動調解程序

鑑於勞工多為經濟上弱勢、勞資爭議事件須迅速解決，且有賴於當事人自主合意解決及勞資雙方代表參與程序等特性，並為使勞動事件之處理合於專業性，司法院於 106 年間聘請民事訴訟法與勞動法學者、律師、第一審至第三審庭長及行政機關代表，組成勞動訴訟程序特別法制定委員會進行研議，並參酌各界提供意見，草擬完成勞動事件法草案，共分為「總則」、「勞動調解程序」、「訴訟程序」、「保全程序」及「附則」等五章，計 53 條條文 [9]。

立法院於 107 年 11 月 9 日三讀通過勞動事件法，媒體並將之稱為「最有感的司法改革」[10]。為建立專業、迅速而便利的勞動事件程序，勞動事件法（下稱本法）特規範七大重點，略述如下 [11,12]：

1. 專業的審理

各級法院應設立勞動專業法庭或專股（第 4 條第 1、2 項）。

2. 擴大勞動事件的適用範圍

所稱勞工，除指一般受僱人外，也納入技術生、養成工、見習生、建教生、學徒、其他與技術生性質相類之人及求職者與招募者間所生爭議；且與勞動事件相牽連的民事事件，亦可合併起訴，或於訴訟繫屬中為追加或提起反訴（第 2 條第 1、2 項、第 3 條第 1 項）。

3. 新增勞動調解程序、組成勞動調解委員會

於起訴前，原則上應經法院行勞動調解程序。勞動調解，由勞動法庭法官 1 人及勞動調解委員 2 人組成勞動調解委員會行之（第 16 條第 1 項、第 21 條第 1 項）。

4. 減少勞工訴訟障礙

突破以往民事訴訟管轄的以原就被原則，原告為勞工者，得由其勞務提供地法院管轄（第 6 條第 1 項）；大幅暫免徵收勞工起訴或上訴所需繳納的裁判費、執行費及保全程序的擔保金額（第 12 條、第 47 條第 1、2 項），並對於符合一定資格條件者，准予訴訟救助。開放工會或財團法人選派之人到場為輔佐人，且不得向勞工請求報酬（第 9 條第 1 項）。

5. 迅速的程序

加速調解及訴訟審理期限。勞動調解程序原則上應在三個月內以三次期日內終結之（第 24 條第 1 項）；勞動事件訴訟，法院應以一次期日辯論終結為原則，第一審並應於六個月內審結。但因案情複雜或審理上必要者，不在此限（第 32 條第 1 項）。

6. 強化紛爭統一解決的功能

讓本於同一原因事實有共同利益之勞工，可以併案請求，強化紛爭一次解決（第 41 條第 1 項、第 42 條第 1 項）。

7. 即時有效的權利保全

減輕勞工聲請保全處分的釋明義務與提供擔保的責任（第9條第1項）。在確認僱傭關係存在等特定勞動事件，法院可依勞工聲請定暫時狀態，讓雇主繼續雇用勞工並給付工資。此外，雇主依法令應備置之文書，有提出義務，並減輕勞工舉證責任等。

其中勞動調解程序部分，主要仿效日本法勞動審判制度及德國法勞動法院的調解制度，在考量勞動事件特殊性與解決爭議的功能需求下，以「當事人自治解決爭端」的標準為基礎，賦予調解委員更多功能性權限 [13]。本法勞動調解係由勞動法庭法官 1 人與勞資專家之調解委員 2 人，共同進行調解，前已論及。勞動調解委員則由法院斟酌調解委員學識經驗、勞動調解委員會妥適組成及其他情事指定之（本法第 21 條第 2 項參照）。其與現行勞資爭議處理法規定之不同，在於不得由當事人兩造自行選任，當然更無所謂「獨任調解人」進行調解之情形。

本法建構之勞動調解程序進一步說明如下 [14,15]：

1. 參考日本法制，設立勞動調解程序，以勞動法庭法官 1 人與具有勞資事務、學識、經驗的調解委員 2 人共同組成具專業性的勞動調解委員會，進行勞動事件調解，且勞動調解委員應基於中立、公正立場處理勞動調解事件。
2. 勞動事件採調解前置主義，原則上於起訴前應經法院行勞動調解程序，以提昇勞資爭議當事人自治解決紛爭功能。
3. 當事人聲請勞動調解後，除有聲請不合法、法院無審判權或管轄權，或其他依法得裁定駁回之情形，得由勞動法庭法官依法處理外，法院應指定調解委員 2 人與勞動法庭法官共同組成勞動調解委員會，並於聲請調解之日起 40 日內指定第 1 次調解期日。
4. 為達迅速解決紛爭之目的，當事人負有促進程序之協力義務，儘早提出事實及證據，勞動調解委員會亦應儘速聽取當事人陳述，整理爭點及證據，必要時得調查證據並使當事人及利害關係人陳述意見，及曉諭當事人訴訟可能結果，原則上於 3 次期日內終結勞動調解程序。
5. 酌採仲裁原則，擴大勞動調解弭平紛爭成效。
6. 如調解不成立，而依民事訴訟法第 419 條規定為訴訟之辯論或視為自聲請調解時已起訴者，應由參與勞動調解委員會之法官續行判決程序，以強化勞動調解程序實益，惟不得將當事人於調解程序所為之陳述或讓步，採為判決基礎。

現行勞動訴訟，雖有調解等制度，然未有特殊規定，與一般民事爭議相同，往往相當冗長，數年甚至十餘年多所存在，不僅使勞動關係處於不確定性，縱使勞工獲得勝訴，亦無法再回復原職 [16]。考量勞動事件與一般的財產糾紛不同，兩造當事人間往往存有知識、經濟能力之差異，且爭議的發生及雙方權利義務的履行，亦受勞資實際互動狀態影響而趨於複雜，

實有賴於熟稔勞資關係與專業知識者介入 [17]。勞動事件調解制度並非為強化當事人之爭執對抗，而是促成勞資雙方共同有效解決問題，以因應新時代的紛爭解決需求。因此在法院處理勞動紛爭程序中，對法官的期待除傳統單純的認定事實、適用法律之訴訟指揮及裁判者角色外，並重視發揮為當事人實質解決紛爭之功能 [18]。勞動法庭之人力是否充分，係勞動事件法能否發揮功能的基本條件。在現有人力下，調解事件由法官親自為之，且有勞資雙方推薦之兩位委員需相互配合，相關規定對勞動法官業務造成影響，則需持續觀察及審慎面對 [19]。

司法院為了解勞動事件法新制是否發揮預期成效，有效保障勞資雙方權益，故辦理「法院勞動調解及續行訴訟制度滿意度」調查。結果顯示，當事人對勞動事件新制多持肯定看法，其中有 74% 的受訪者認同「勞動調解不成立由同一法官續行訴訟」新制度；對於法官在程序中的說明、問案態度及進行效率等，滿意度均逾 80%。司法院指出，勞動調解新制是由 1 位法官與 2 位熟悉勞資事務的勞動調解委員共同組成勞動調解委員會。在調解程序中，委員會已聽取當事人陳述、整理相關爭點與證據，適時曉諭當事人訴訟可能結果；於調解不成立時，由參與調解的同一法官續行訴訟程序，並視為自調解聲請時已經起訴，且以調解程序中已獲得之事證資料，進行訴訟，可有效提升勞動調解程序效率，解決勞動紛爭，兼顧司法資源合理運用及尊重當事人之程序選擇權 [20]。

結論

本研究回顧我國勞資爭議調解與勞動事件調解制度設計演變與脈絡，至勞動事件法施行後，勞資爭議經行政調解，後另提起司法調解及勞動訴訟情形，展望未來，可持續蒐集相關資料，掌握我國勞動爭議處理制度全貌及實況，分析利弊得失，提出我國勞資爭議調解與勞動事件調解制度設計及相互協力之具體建言。

勞動事件法對勞動事件調解賦予法官重責大任，期減少訟源並發揮司法調解功能，與行政調解共同處理及解決勞資爭議，實務運作如何，值得持續關注。

參考資料

[1] 司法院，大法官釋字第 591 號解釋；2005，https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=591。

[2] 李念祖等：訴訟外紛爭解決機制。初版，臺北市，三民書局；2012。

[3] 沈冠伶等：勞動調解程序之重構－紛爭處理制度多元化與程序之轉換。法學叢刊 2019；64(1)：147-204。

[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 2009；1(1)：13-47。

[5] 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 2012；13(2)：117-144。

[6] 立法院，立法院議案關係文書院總字第 977 號；2009， https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcccecfc8cdc5cdcbc8d2cccecb。

[7] 中華民國統計資訊網，勞資爭議件數、人數；2021，https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15418&CtNod e=3630&mp=4。

[8] 勞動部，如何申請調解及相關書

表；2021，https://www.mol.gov.tw/topic/3073/19165/。
[9] 立法院，立法院公報第 107 卷第 86 期委員會紀錄；2018，https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdftxt?xdd!cec9cdc6cdcbc7cbcace81cecfc8cfc7c9cfcec4cfcfcbc6c4cfcec8ca。
[10] 聯合新聞網，「最有感司改」勞動事件法三讀 司法院新里程；2018，https://udn.com/news/story/7321/3471306。
[11] 司法院，勞動事件法的七大重點；2021，https://www.judicial.gov.tw/work/work22.asp。
[12] 蔡朝安、魏妁瑩，勞動事件法三讀通過，企業如何因應準備；2018，https://www.pwc.tw/zh/services/legal/point-view/legal-clouds/legal-clouds-1811.html。
[13] 林佳和：勞動事件法概觀（上）。月旦會計實務研究 2018；12：50-55。
[14] 司法院，建立合於勞動事件特性的勞動調解程序、強化團體訴訟統一解決紛爭功能；2021，https://www.judicial.gov.tw/work/work22.asp。
[15] 吳俊達：勞動事件法重要立法內容。臺灣勞工季刊 2019；60：18-29。
[16] 郭玲惠：勞動事件法中勞動訴訟之重要議題研析。全國律師 2020；24(4)：34-45。
[17] 姚妤嬙：勞動事件法中之調解程序。全國律師 2020；24(4)：24-33。
[18] 楊博欽：勞動事件法鳥瞰及對於法院處理紛爭程序之影響。全國律師 2020；24(4)：6-23。
[19] 黃程貫：勞動訴訟改革：勞動事件法之制定。臺灣勞工季刊 2019；60：4-17。
[20] 司法院，勞動調解新制上路 1 年半 逾七成當事人認同新制；2021，https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1459-473324-a83b4-1.html。