我國裁決制度之規範、實踐與團結權之保障

國立政治大學法律學系　助理教授　林良榮

目次

一、前言：我國裁決制度之建構及利用現況
二、我國不當勞動行為之禁止樣態與保護規範
三、當事人不服之「救濟」
四、結語：現行制度運作之爭議與檢討，以及強化工會團結權保障之期待

一、前言

（一）不當勞動行為制度建構之契機與背景

由於長期戒嚴而使我國勞動政治幾無發展，致使長年被立法委員打入冷宮的集體勞動關係相關法律，隨著政治民主化與政黨輪替的發生，我國勞動行政部門於 2000 年起，展開新集體勞動三法之修正工作，並歷經數年之立法協商，立法院終於在 2007 年(12 月)至 2010 年(5 月)之間，於院會陸續通過團體協約法、勞資爭議處理法，以及工會法，即一般所謂（集體)『勞動三法』之修正案。

如從勞動法制史的觀點來看，此三部分別於 1920 年代末期立法並公布實施之法律，由於諸多條文已明顯不符當前社會環境現況，以致長期受到社會各界之嚴厲批判。無疑地，此次勞動三法的修正通過，當可謂台灣戰後集體勞資關係制度發展的一大進步，因而勞動三法修法後，其實施方向與實際運作之效果評估，必然受到一般社會，尤其是企業與勞動界的關注。而必須特別注意的是，於新三法相關修正制度中，跨越勞動三法而建構之『不當勞動行為裁決制度』，更是我國勞動界期待已逾 20 年之久的集體勞動關係(保護)制度，其制度運作之具體方式，以及對勞工與工會之實際利益或效果，皆受到高度矚目。

我國勞動三法經立法院全面修正後，不僅日後民事法院就有關不當勞動行為之審理案件將有可能增加，更重要的，也因為新增不當勞

動行為之裁決救濟制度，而將使我國以企業工會為主之勞資關係，發生一定程度的變化。不容否認的，長期以來我國職場上發生不當勞動行為之勞資爭議事件不在少數，尤其相較於國營事業單位，私人之中小企業中，其工會的組織與生存，更非易事。昔日我國之工會法制，因無完整之不當勞動行為規範，加上法院對於有關不當勞動行為爭議之事件，一向以勞工個人之私權事項為爭議之處理，如涉不當勞動行為事件之勞資爭議，其司法之救濟可謂難以期待。又，行政機關雖於各縣市政府設有勞資爭議處理機制，惟該行政救濟之途徑，除強制或合意仲裁之外，通常勞工較為普遍利用之「勞資爭議調解制度」，對於雇主打壓工會(或其幹部)之不當行為，非但不具任何拘束效力，甚至連警告意味也相當稀薄。對此，新法修正後之不當勞動行為裁決機制，雖然也是一種勞資爭議的行政紛爭解決機制，但因裁決決定對於雇主具有一定程度之拘束性而使之不失權利救濟之性質，或許得稍稍抑制雇主經營權行使之恣意，而有助於勞資之間發展實質地位衡平的協商自治。

（二）制度利用之現況

我國不當勞動行為的裁決機制，係勞動部於 2011 年組成「不當勞動行為裁決委員會」，透過其審理不當勞動行為案件，以保障勞工的勞動三權(即團結權、協商權及爭議權)，使勞工於行使權利時若遭受雇主之不當勞動行為，能有快速且有效的申訴管道，以回復勞資關係正常運作。

根據勞動部內部統計資料，自 2011 年起，截至今(2017)年 11 月止，已有 373 件結案案件，其中涉及之爭議類型及件數[1]如下：

（1）涉及違反工會法第三十五條第一項第一至四款規定所衍生之解雇爭議共有 44 件、調職爭議共有 23 件、減薪爭議共有 8 件、考績爭議共有 30 件，以及受懲戒處分不利待遇爭議共有 28 件。

（2）涉及違反工會法第三十五條第一項第五款所衍生之雇主阻撓工會會員大會爭議共有 6 件，以及不當影響工會活動爭議共有 129 件。

（3）涉及違反工會法第三十六條規定所衍生之工會會務假爭議共有

[1] 因同一案件可能涉及多項類型，故細項加總不等於總計。

67 件。

（4）涉及違反工會法施行細則第二十五條規定所衍生之代扣工會會費爭議共有 16 件。

（5）涉及違反團體協約法第六條第一項規定所衍生之團體協約誠信協商爭議共有 76 件。

由上述案件分類可知，目前最主要的爭議類型多為違反工會法第三十五條之規定，進一步以業經裁決委員會認定雇主確實構成不當勞動行為的案件總計 116 件加以分類，其違反之法規及件數[2]如下：

（1）違反工會法第三十五條第一項者，共有 106 件。

（2）違反工會法第三十五條第二項者，共有 28 件。

（3）違反團體協約法第六條第一項者，共有 12 件。

不當勞動行為裁決委員會係由勞動法學者、律師及相關領域之專家組成，自調查至裁決決定作成的過程中，兼顧實務與法理，對我國勞資關係的發展具有相當的影響力。

二、我國不當勞動行為之禁止樣態與保護規範

我國於新勞動三法實施後建立之「不當勞動行為裁決制度」，若從比較法的觀點來看，其主要之法制繼受對象有二，一是不當勞動行為制度母法的美國，另一是在二次戰後經由 GHQ(盟軍最高司令官總司令部)體制而深受美國勞工行政制度影響並因而發展該制度的日本。雖然就一般(雇主)不當勞動行為禁止之規範類型，各國於立法上有所不同取徑，但我國勞動法學界或許是受日本影響之故，一般認為大致可區分成三種不當勞動行為之類型，即所謂「不利益待遇」、「支配介入」與「拒絕團體協商」[3]。上述不當勞動行為樣態，乃分別規範於工會法第三十五條(不利益待遇、支配介入)與團體協約法第六條(拒絕團體協商），但有關於不當勞動行為之(行政)救濟制度則另規範於勞資爭議處理法(第四章：第三十九條至五十六條)。

具體而言，就上述三種工會保護(=禁止雇主行為)之類型，根據我

[2] 同上。

[3] 對於不當勞動行為類型的區分方式，或許是我國學界早期受日本學說影響之故，而於立法後將工會法第三十五條第一項第一款至第四款所定之不當勞動行為類型稱之為「不利益待遇」，同項第五款(本文簡稱為「不當影響妨礙工會活動」)則稱之為「支配介入」，而將團體協約法第六條之行為類型稱「拒絕團體交涉(協商)」。

國新修正勞動三法之規定，其各行為類型規範之法源基礎如下：

首先，就不利益待遇的部分，主要規定於工會法第三十五條第一項之一至四款；規定雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列之行為：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、減薪或為其他不利之待遇；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、減薪或為其他不利之待遇；四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇等。其中，第一款所禁止之雇主行為乃一般不利益待遇最典型之規範類型，而第二款之規範類型一般又稱「黃犬契約條款」，第三款之類型與工會之團體協商保護相關，而第四款則與工會之爭議行為保護相關。

但必須特別注意的是，根據工會法施行細則第三十條規定，於母法第三十五條第一項第一款及第三款所稱其他不利之待遇，包括「意圖阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展，而對勞工為直接或間接不利之對待」，而同項第四款所稱其他不利之待遇，除前項規定情形外，並包括「雇主對於勞工參與或支持依工會決議所為之行為，威脅提起或提起顯不相當之民事損害賠償訴訟之不利待遇。」

其次，就支配介入的部分，主要規定於工會法第三十五條第一項第五款；即雇主「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。」

其三，就拒絕團體協商的部分，則主要於團體協約法第六條第一項之規範勞資雙方「無正當理由」不得拒絕他方所提團體協約之協商，以及同條第二項例示所謂「無正當理由」之雇主行為態樣包括：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、未於六十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等。

以下，本文就該上述不利益待遇、支配介入與拒絕團體協商等之不當勞動行為樣態，分別具體說明其相關要件與判斷基準。

(一)不利益待遇之不當勞動行為規範

有關不利益待遇的禁止規定，是對勞工個人的直接保護規定，因為雇主以加入工會或參加工會等理由，對勞工施以解僱等不利益之待

遇時，將產生殺雞儆猴的效用，對於工會之成立和存續有相當大的影響和妨礙，因此工會法第三十五條第一項第一款、第三款及第四款，係分別基於對勞工團結權、團體協商權及集體爭議權之保護，而禁止雇主或代表雇主行使管理權之人對勞工為不利之待遇；並在同條第二項中針對解僱、降調及減薪設有『無效』之規定，與勞資爭議處理法之不當勞動行為裁決制度連結，使裁決決定作成後，如當事人未提起民事訴訟，則發生雙方合意之效果，並透過法院審核，經核定後與民事確定判決有同一效力。

換言之，依據工會法第三十五條第一項第一款、第三款及第四款之規定，雇主或代表其行使管理權之人要構成不利益對待之不當勞動行為，必須是針對(1)勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務；(2)對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務， 或(3)對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。因此，除了有上述限定的理由及不利益待遇的種類之限制外，不利益待遇的理由和結果之間，亦必須具有因果關係。但，雇主對於勞工之解僱、降調、減薪等懲戒處分之不利益待遇，往往是以其他勞動基準法或勞動契約上的理由所發動，因此雇主對勞工所為之不利益待遇，其背後的『動機』，是判斷不當動行為成立與否最重要的關鍵。

不當勞動行為之認定，最困難的地方在於『事實存在與否』的判斷。但是，不當勞動行為裁決制度創設目的，即在於避免雇主於勞工行使法律所賦予之結社權、協商權及爭議權時，利用其經濟優勢地位採取不法且不當之行為，並透過行政救濟手段，快速回復受侵害勞工之相關權益。與司法救濟相比，不當勞動行為之行政救濟與否的判斷，不在於權利有無之確定，而是避免雇主權利侵害之預防及保障勞工權利之迅速回復。基於這樣的立法目的，於進行不當勞動行為之評價時，應運用大量觀察的方式來判斷，意即勞方當事人雖無法直接證明該不當勞動行為之主要事實的存在，但如果能從經驗法則來主張或舉證資方之各個間接事實與其發生不當勞動行為直接事實之間，具有很高之蓋然性時，即可推定該主要事實的存在。此時，相對人為推翻該主要事實的推定，必須證明該等間接事實不存在，或證明與該間事實可能矛盾的其他事實存在，來推翻該不當勞行為的推定。

(二)支配介入之不當勞動行為規範

所謂「支配」，如自文字表面定義，係指雇主對於工會的組織、運作等基於主導地位而以自己的意思加以左右；所謂「介入」，則是尚未到達支配之程度而對工會相關事務加以干涉。一般而言，所謂雇主之「支配介入」，乃指對工會活動施以妨礙，或使之在其支配下或受其影響，或可更明確地說，即對於工會之活動有可能造成任何對於其團結自治產生不當影響的雇主行為。

但本文認為，若採廣義之定義解釋，所謂「支配介入」之行為類型，不僅是指對於工會組織與運作的妨礙或干涉，同時也包括前述各款「不利益待遇」之行為樣態。換言之，無論是雇主(或其代表人)對於勞工個人權益所加諸之不利益(差別)對待，或者是對於工會組織及其活動所施加之不當影響或妨礙，皆可視為一種破壞正常(或正當)勞資關係秩序的行為，而有適用於我國工會法第三十五條(第一項)所定之不當勞動行為禁止規範。

事實上，若就不當勞動行為所生之勞資爭議現實觀察，即使採狹義之定義解釋，基於雇主不當勞動行為之同一目的或意圖，「支配介入」與「不利益待遇」兩者也經常同時存在或相伴而生，不僅兩者區別難以界定，實際上也難以達到強化規範雇主行為之實益。

從我國現行工會法第三十五條第一項第一款至第四款所訂有關保護工會之行為對象的規範觀之，包括第一、二款之勞工組織、加入工會或參加工會活動、擔任工會職務之自由；第三款之勞工提出或參與團體協商之自由；第四款之勞工參與或支持爭議行為之自由等，皆可視為屬於廣義之工會活動自由之類型，亦即勞工個人之工會(自由)權行使範疇。

進一步言，就客觀要件上，「不利益待遇」行為之類型，一般係指雇主基於對工會活動壓制之意圖，透過對個別勞工之實施而使其受有解雇、降調、減薪或其他不利益等具體造成私權侵害之結果。相對於此，就「支配介入」而言，對於該行為是否成立之認定，並非以一定結果之發生為要件，即非要有對工會活動施予具體之妨礙或者使工會會員受有不利益之結果發生，而是其手段或行為本身，即屬法所要禁止之雇主支配介入的行為 。

就勞資關係的實務上，侵害工會自主性的「支配介入」行為，其

行為樣態不但相當多樣，而且經常是被交錯、交替、重複使用。一般而言，常見之支配介入包括：雇主的反工會言論(例如，批判工會幹部或工會的政策、運動方針或要求工會中止爭議行動的發言)、妨害工會籌組、干涉工會幹部選舉(包括對特定候選人的支持或打壓)、妨害工會會所或會員集會的場所利用(包括企業原已承諾工會或工會已在使用中之企業內設施利用的中止)、違反原本同意特定員工得專職於工會事務之約定(包括會務假或駐會辦理會務)、中止或拒絕代扣會費、獎勵退出工會、反工會的教育訓練、於複數工會存在的情況下採取差別待遇的做法…等。

如果從我國不當勞動行為裁決實務運作迄今重要案例觀之，以違反工會法第三十五條第一項第五款「不當影響妨礙工會活動」而構成所謂(狹義)支配介入之雇主不當勞動行為，大致上可區分為以下幾種類型，包括：(1)典型的雇主反工會言論；(2)干涉、妨害工會內部運作(包括工會選舉活動)或工會外部活動；(3)便宜供與的拒絕或終止(包括代扣會費爭議案、否准會務假的申請)；以及(4)違反雇主中立義務而於複數工會間施予差別待遇之行為。但另外必須注意的是，誠如本文前述，亦有不少以違反第三十五條(含第二項)之不利益待遇規範而構成支配介入之不當勞動行為者。此外，由於我國工會法特別規範「代扣會費」、「會務假制度」等屬於便宜供與之保護措施，因此違反此等類型之不當勞動行為案例亦相當明顯。然亦必須注意者，我國雖無規範「會務所」之雇主提供義務，但就我國一般實務上之勞資關係而言，確屬普遍現象，因此一旦雇主拒絕提供，或者於複數工會之勞資關係生態下僅針對特定工會提供或不提供會務所，則易於發生不當勞動行為之爭議，尤其後者更涉雇主是否違反「中立義務」規範。

由於日本工會組織型態和我國同樣，皆屬於『企業內工會』，因此較容易發生工會受到雇主或管理階層的言論影響而產生支配介入的不當勞動行為。但是，雇主其言論自由亦受《憲法》基本人權之保障，因此，基於勞動基本權的保障，如何於（合憲）正當的範圍內限制雇主的言論自由，於學理或實務上皆非易事。根據日本學說與實務見解（勞動委員會所作之命令與法院判決），支配介入之認定概可區分以下兩種情形加以判斷：第一，倘若雇主其言論並未以採用威嚇或利誘的方式來壓制工會活動之進行，則雇主之言論自由自應受法律承認；第二，即使前述屬於不當之雇主言論方式，雖尚未達到壓制工會

的程度，但如果顯然有妨礙工會活動之危險性存在，則可視之為不當勞動行為，而通常具體之判斷基準乃就雇主言論所在的時期、場所、對象、方式（態度）及內容等要素，綜合地加以考量判斷。

對此，我國裁決實務對於支配介入（工會法第三十五條第一項第五款）是否成立之判斷見解，除認為「應依勞資關係脈絡，就客觀事實之一切情狀，作為認定雇主之行為是否具有不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動之情形」外，同樣也是以雇主之行為已達到有妨礙工會活動之危險性存在時，即得認定其構成；亦即，當雇主之行為若已造成本人或其他勞工不敢加入工會組織或會員不敢參與工會活動之寒蟬效應，自屬構成支配介入之行為 。

具體而言，就典型支配介入之相關裁決實務案例，以下再分別以雇主之反工會言論、不當干涉或限制工會活動，以及發生雙重動機競合等情形，舉例說明我國裁決認定之基準。

首先，就反工會言論之雇主行為，裁決委員會於雇主以不當言論干涉工會選舉活動之案例時，於裁決決定文表示「雇主或代表雇主行使管理權之人對於勞工個人參與工會活動表示意見時，固然受言論自由之保障，但是基於工會團結權之保障及勞工具有高度從屬性之特質，除應考量發言者之地位及發言之手段、方法和時期等各種情況外，如其言論內容有使勞工受到報復、威脅、強制、不利益待遇、利誘或其他否定工會之涵義時，不論係以口頭、文字、圖像或影音等方式，即應推定其具有不當影響或妨礙工會活動之不當勞動行為之認識」。

其次，就不當干涉或限制工會活動之案例而言，裁決委員會認為：「企業內工會活動之自由是企業工會存續的關鍵，排除雇主對工會活動的干涉和妨害是勞工行使團結權最核心的保障。雇主對於勞資關係下之勞工組織的存在和運作應負有容忍的義務。亦即，雇主在發動人事權、勞務指揮權或財產管理權時，在一定的範圍內有讓步的義務。」據此，裁決委員會明確地主張，當工會活動在形式上即使與雇主之權限發生衝突，但因為團結權之正當行使而受到法律的保護時，「在一定的範圍內，雇主對此應負有容忍的義務」。

裁決委員會甚至更進一步地就所謂「工會（包括產/職業工會）活動權」之內涵與行使方式加以解釋，認為「企業工會係以該當企業員工為招募對象，並以該企業為組織範圍之工會，基此特性，企業工

會於企業內有一定程度之工會活動權利，雇主應加以尊重，但企業工會於企業內進行工會活動時，亦應尊重雇主對企業設施之管理權利，非可恣意為之。」又，針對產/職業工會之入廠行使工會活動權之爭議，主張「企業設施屬雇主所有，受到憲法保障，雇主基於設施所有權人之立場，得規定使用企業設施之程序、方法（包含是否允許產/職業工會進入企業設施內推動工會活動，以及產/職業工會於企業內推動工會活動之方法），以防止不當使用企業設施可能帶來企業秩序、生產活動之干擾」，因而，當產/職業工會欲進入企業設施內推動工會活動時，「理應尊重雇主所設之該等企業設施使用規則，以平衡工會活動權與企業設施管理權」。

第三，就勞資爭議之實務認定上，經常發生雇主依勞動契約或工作規則之規定而對勞工所為之懲戒處分，可能同時也存在基於不當勞動行為之動機（意思）。亦即，就行為違法性之判斷上，究屬勞工之行為該當於勞動契約（或工作規則）之違反，而或屬雇主違反不當勞動行為之禁止規範等所謂『雙重動機競合』之不當勞動行為爭議案例，裁決委員會認為「是否成立不當勞動行為，其判斷基準應就該受懲戒處分之勞工在工會中的地位、參與活動內容、雇主平時對工會的態度等集體勞動關係的狀況、所為不利之待遇的程度、時期及理由之重大性等因素加以綜合判斷，特別應以雇主之處分與過去同種事例之處理方式是否不同，或同種事例因人而為不同之處分或不為處分，作為重要的判斷基準。」

換言之，裁決委員會對此明確主張，「雇主縱使依據勞動契約或工作規則，對於懲戒處分具有裁量權限，如該懲戒處分依一般社會通念判斷已超過合理之程度，並綜合上述判斷基準，認為存在不當勞動行為之動機時，即有構成不當勞動行為之可能」。是以，雇主將裁決申請人（勞工）予以懲戒解僱之行為如有權利濫用，「不但妨害工會之發展，且已造成其餘勞工不敢加入工會或其他工會幹部及會員不敢參與工會之組織或活動之寒蟬效應」，自屬影響工會會務推動之支配介入行為。

(三)拒絕團體協商之不當勞動行為規範

我國團體協約法第六條第一項明定：「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」，又同條第二項進一步例示前項所謂「無正當理由」之雇主行為態樣，規定：「勞資之一方於有協商資格之他方提出協商時，有下列情形之一者為無正當理由：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、未於六十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」。

再者，依據團體協約法之立法政策，該法第六條雖在於規範雇主誠信協商之義務，但根據勞資爭議處理法第五十一條之規定，「(第一項)基於…團體協約法第六條第一項規定所為之裁決申請，其程序準用第三十九條、第四十條、第四十一條第一項、第四十三條至第四十七條規定。(第二項)前項處分並得令當事人為一定之行為或不行為」，而使此一規範同時作為(雇主)構成不當勞動行為之法源依據。

又，立法院於 2014 年三讀通過團體協約法第六條修正案，增訂第五項規定，勞資任一方如經長期團體協商（逾六個月以上者）後，無法達成協議，並經裁決委員會認定有違反團體協約法之無正當理由拒絕協商情事，地方主管機關得本職權交付仲裁，以快速解決勞資爭議，穩定勞資關係；另基於勞資自治協商乃為團體協商之核心價值，故當勞資雙方另有約定回歸勞資自治協商解決紛爭時，則尊重勞資雙方之協議而排除適用。

誠信協商義務，依我國團體協約法第六條第一項前段所課予勞資雙方誠信協商之義務，即指勞資雙方進入團體協商程序後，雙方需秉持誠信原則進行協商；同條項後段則課予勞資雙方有團體協商之義務，係指就當勞資一方請求他方進行協商時，他方無正當理由，不得拒絕。據此，同條第二項所定之誠信協商義務行為，則應解釋為：勞資雙方須傾聽對方之要求或主張，而且對於他方之合理適當的協商請求或主張，己方有提出具體性或積極性之回答、主張或對應方案，必要時有提出依據或必要資料之義務；如係屬於達成協商所必要之資料，則有提供給對方之義務，以藉此尋求達成協商之合意。

唯進一步言，就一般法理，工會協商之事項必須是以「約定勞動關係及相關事項為目的，特別是雇主有處分權且與工會會員勞動條件相關或涉及雇主與工會間勞資關係的事項，並且內容合理適當者」為

範圍者，雇主始負有誠信協商義務。反之，若工會或雇主一方提出之協商事項，非屬上述雙方負誠信協商義務之事項範圍，即無團體協約法有關誠信協商義務之適用 。

另有關協商資格問題，不同於日本等其他國家之規範情形，同條第三項根據我國工會法上所定之各種工會類型而明文規範「有協商資格之勞方」係指下列之工會：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。

因此，根據我國現行工會法第六條之規定，僅允許教師身分之勞工組織產業工會和職業工會，是以教師工會必須具備上述會員相關之地位條件始取得與雇主進行團體協商之權利(地位)，並受團體協約法之規範保障。但必須特別注意的是，根據我國裁決實務見解(100 年勞裁字第 29 號)指出，縱使未具有《團體協約法》第六條所定協商權地位之工會，仍可要求與雇主進行一般性團體協商(非基於團體協約法之協商)，惟於雇主拒絕時，自無受該法之適用，亦不得因雇主違反誠信協商義務而主張有不當勞動行為之保護。不過，另一方面，就工會基於一般性團體協商之請求，若有事證足以證明雇主其拒絕乃具有不當勞動行為之動機時，依其情形仍有構成工會法第三十五條第一項第五款不當勞動行為之可能。

就有關違反誠信協商原則的法律效果而言，根據團體協約法第三十二條規定，雇主若無正當理由拒絕協商者，經勞資爭議處理法第三十九至四十五條裁決認定者，處以罰鍰(新台幣十萬元以上五十萬元以下)；勞資之一方，未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，再處以罰鍰(新台幣十萬元以上五十萬元以下)並令其限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰 。

綜上，依據我國團體協約法第六條第二項所定之要件解釋，以雇主方面而言，若有以下行為即構成不當勞動行為而該當勞資爭議處理法所要規範之裁決對象：

1、雇主無正當理由拒絕與勞方專屬之協商代表進行協商

根據團體協約法第六條第二項第一款規定，勞資雙方對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，不得無正當理由拒絕進行協商。亦即，雇主不得拒絕與同條第三項所定之「有協商資格之勞方」進行協商，否則即構成不當勞動行為。又，所謂「有協商資格之勞方」包括：協商他方之「企業工會」、有該企業二分之一以上勞工人數參加之「產業工會」、該企業所僱用具同類職技術勞工人數二分之一勞工加入之「職業工會」或「綜合性工會」，或者是有多數個工會其所屬之會員人數合計已逾同一雇主所僱用勞工人數二分之一者 。再者，根據同法第八條第二項規定，勞資之協商代表雖以工會或雇主團體之會員為限，但如經他方書面同意者，則不在此限。

2、雇主未於一定期限內提出對應方案

根據同條第二項第二款之規定，雇主雖未直接拒絕勞方進行協商之要求，但雇主對於勞方所提出之協商書面通知若於六十日之內未提出對應方案以進行後續協商者，則視為無正當理由拒絕協商之行為，亦有構成不當勞動行為。

3、勞資之一方拒絕提供合理協商之必要資料者

根據同條第二項第三款之規定，為使團體協商得以進行，勞資之一方對於他方提供進行協商所必要資料之要求不得拒絕，否則即構成不當勞動行為。相對地，根據同法第七條規定，提供前項資料之一方，得要求他方保守秘密及給付提供資料所生之必要費用。上述規範勞資「提供必要資料」之作為義務，主要在於使勞方充分了解、掌握雇主整體之經營條件，避免因資訊落差而提出不適當或喪失有利我方之協商條件，因而減損團體協商之功能或延滯協商之時間。

違反誠信協商義務之裁決認定基準而言，由於我國絕大多數工會長久以來並不具有與資方進行團體協商之實力，加以不當勞動行為制度之實施亦未臻成熟，是以有關雇主違反誠信協商義務之不當勞動行為裁決判斷仍有待進一步觀察與檢討。如以現階段我國裁決實務案例觀之，對於雇主違反誠信協商義務而構成不當勞動行為之勞資爭議，本文認為大致可區分成以下五種類型之裁決爭議：**(1)協商主體，(2)**

協商代表，(3)協商方式，(4)必要資料提供之雇主義務，以及(5)協商事項等。本文以下分別說明該等爭議之裁決認定主要理由。

(1)有關協商主體(當事人)之裁決爭議

我國團體協約法第二條明定：「本法所稱團體協約，指雇主或有法人資格之雇主團體，與依工會法成立之工會，…所簽訂之書面契約。」基此，就團體協約之協商、締約主體而言，雖可認資方即為「雇主或有法人資格之雇主團體」，但另根據同法第十條第二項之規定，於該項所規範事業單位之團體協約，應於簽訂前取得主管機關之核可，未經核可者，無效。具體而言，該等事業單位與核可主管機關包括：一、當事人為公營事業機構者，應經其主管機關核可；二、當事人為國防部所屬機關（構）、學校者，應經國防部核可；三、當事人為前二款以外之政府機關（構）、公立學校而有上級主管機關者，應經其上級主管機關核可(但關係人為工友者，應經行政院人事行政局核可)。

換言之，上述事業單位之勞資雙方即使簽定團體協約，但若未經有權主管機關之核可同意，則該協約仍屬無效。因此，於我國不當勞動行為制度實施之初期，就有關團體協商之裁決實務，尤其是教師工會之團體協商，即有因協商當事人一方之學校(代表人校長)以對方所提出之協商事項非屬校長權限範圍而表示其未能居於協商主體之地位，以致拖延協商時程而產生是否該當雇主「違反誠信協商義務」而構成不當勞動行為爭議之案例。

(2)有關協商代表之裁決爭議

我國團體協約法第八條，就協商代表之產生方式有明文規定，其中第二項雖有規範「前項協商代表，以工會或雇主團體之會員為限。但經他方書面同意者，不在此限」。然上述所謂「同意」之行使，並非即表示可不受任何拘束。對此，裁決委員會於 101 年勞裁字第 36 號之裁決決定文中特別強調，「一方當事人推派不具會員身分之專業人士參與協商時，他方當事人雖可行使其同意權，但如無正當理由加以拒絕者，亦有違反權利濫用禁止原則，有判斷是否構成不當勞動行為之餘地」。…基此主張「…上開 4 人均非屬對工會事務不熟悉之人，自無從認申請人僅有申請人代理人林○○資歷足夠、適合為協商代表之人選。且考量本件團體協商之事項為考績獎勵金，亦無非以申請人

代理人林○○任協商代表，否則其他代表會有專業不足致影響工會組織或活動之情形」。因此認為相對人以不同意申請人之協商代表而拒絕協商之行為，並無正當理由，構成違反誠信協商義務之不當勞動行為。

(3)有關協商方式之裁決爭議

此一類型之裁決爭議，以102年勞裁字第16號之裁決案為例，該勞資爭議乃緣於教師工會與學校就針對建立科展輪流機制之事項進行團體協商而生，即裁決委員會認為相對人國小(學校)於協商前完成校內教師意見之普查行為，已違反誠信協商原則。此一類似日本「拒絕交涉」類型之爭議，裁決委員會認為「…團體協商之主體為工會與雇主，協商過程中，自應互以他方為協商對象，方符合團體協商、協約自治之真諦，因之，原則上雇主如迴避工會，而直接與工會會員進行個別協商，或徵求個別工會會員之同意或意見，或向個別會員為說明或通知，此等行為實係忽視團體協商，其結果將使團體協商空洞化，令進行中之團體協商意義盡失，故應解為係違反誠信協商義務。」

(4)有關提供必要資料之雇主義務

我國團體協約法第六條第二項第三款明定：雇主「拒絕提供進行協商所必要之資料」之行為，該當於誠信協商義務之違反而有構成不當勞動行為。但前述條文之規定並未對於何謂「必要資料」予以定義，於法理上雖可認該「必要資料」應以「該資料與協商事項相關，且若無該資料之提供，則有關該事項之團體協商將不可能或難以進行」，但由於實務上勞資協商之樣態相當複雜，尚有待未來透過有權機關(行政裁決或司法審判)對於相關個別案例之認定累積具普遍性法則之判斷基準。然必須特別說明的是，現階段我國工會力量尚十分孱弱，勞資雙方協商談判之實力相當懸殊，工會仍必須依賴雇主提示相關經營管理之資訊以達成工會內部之協商共識(團體協商政策與策略)，但一般雇主對於工會要求提出「必要資料」之主張大多表示消極之態度，顯示此一規範有其相對之重要性。

實務上，我國101年勞裁字第59號之裁決即明確主張，「…必要資料提供義務，在於便利他方在熟悉情況之條件下為有效之團體協商，避免一方因資訊落差，導致團體協商功能之減損，藉以確立非對等契

約當事人間之資訊提供義務。…雇主應盡量使工會理解並同意其主張，即使雇主對工會的要求無讓步之餘地，但至少雇主對於工會之要求應具體地說明其主張之根據，並提示必要資料，以誠意進行團體協商。」

此外，特別值得注意的是，就有關「營業時間」資料之提供義務，裁決委員會曾於裁決文指出，所謂「必要資料」，應以「該資料與協商事項相關，且若無該資料之提供，則有關該事項之團體協商將不可能或難以進行，作為個案判斷資料之必要性之基準」。基此，裁決理由認為申請人並未具體說明「營業時間」與工作時間有何必然關連性，因此，「申請人並無不能或難以蒐集上開情報資料之理由，僅以『普及性及期間顯有不足』等空泛理由，藉『必要資料』之名要求相對人提供如申請裁決事項第 1 項所列之廣泛資料」而難認成立不誠實協商之不當勞動行為。

(5) 有關協商事項之裁決爭議

我國團體協約法第十二條雖有明文規範團體協約得約定之事項，但並無具體明文之限制。實務上，根據 102 年勞裁字第 61 號之裁決見解即指出，「…就雇主有處分權限之事項，且雇主願意進行團體協商時，除違法事項以外之任何事項，均可以成為團體協商之事項。」但必須注意的是，此並非指上開事項只要工會一方向他方雇主提出團體協約之協商要求，雇主即負有協商之義務，而是該協商事項仍必須該當於同法第六條第二項第一款所謂「合理適當」之協商內容。

具體言之，一旦工會向雇主基於特定事項而要求提出團體協約之協商時，「該事項必須是以約定勞動關係及相關事項為目的，特別是雇主有處分權且與工會會員勞動條件相關或涉及雇主與工會間關係的事項，並且內容合理適當者，雇主始負有誠信協商義務」；反之，若雇主其不盡協商義務，始可能構成違反團體協約法第六條第一項之不當勞動行為。據此，就同上述案例(102 年勞裁字第 61 號裁決案)爭執之協商事項，裁決委員會認為「…其中第 3 項『甲方年終獎金發放制度、方法與數額，甲方應事先與乙、丙方協商』等字樣，欠缺具體，且須另行再為協商，顯有違團體協約簽訂之目的，其是否為適當之(協商)草案，非無疑義？！」而難認上述協商事項之內容為合理適當。

三、當事人不服之「救濟」

新修正勞資爭議處理法中創設裁決委員會制度的目的，是定位在團結權的保護，而不是單純只為促進團體協商所設。所以這項制度的設計，不僅提供勞動三法中有關不當勞動行為之行政救濟的手段，在司法救濟的手段上也可作為補充，而且並不妨礙不當勞動行為原有之司法救濟的可能性。同時行政救濟的手段著重在迅速回復或除去不當勞動行為所造成之侵害，所以在時效上及事實之調查上較一般司法裁判為簡化，縱使關於權利義務之確定有所爭議，仍有司法機關最後救濟，並不會造成當事人無法回復之損害。

就具體裁決制度之設計而言，因當事人不服裁決決定而得提起法院「救濟」者，並非如美日等國僅於「行政訴訟」之途徑；依現行勞資爭議處理法之規範，包括行政訴訟與民事訴訟之途徑。該等相關重要之規範如下：

首先，對於當事人不服裁決決定者，我國勞資爭議處理法於法政策上創設兩種「救濟」途徑上；即，就適用之程序上，屬於涉及私權事項之爭議者(即雇主違反工會法第三十五條第二項之爭議)，採取「行政接軌民事救濟」之途徑，屬於非涉及私權事項者(即雇主違反工會法第三十五條第一項及團體協約法第六條所為之不當勞動行為之爭議)，則完全採取行政救濟途徑。

相關條文	(勞工/工會) 權利性質	(雇主) 行為樣態
工會法第三十五條第二項	涉及勞工個人專屬之「私權」保護權利形態	對個別勞工之不利益： 解僱、降調或減薪
工會法第三十五條第一項 **團體協約法第六條第一項** **勞資爭議處理法第八條**	不涉及勞工個人之私權性質；屬於工會之專屬權保護	對工會之支配介入 拒絕團體協商 歇業、停工

(一)民事(訴訟)法院救濟之途徑：

進一步言，如屬於涉及私權事項之爭議處理，依勞資爭議處理法第四十二條規定，當事人就工會法第三十五條第二項所生民事爭議事件申請裁決，於裁決程序終結前，法院應依職權停止民事訴訟程序。又，當事人於第三十九條第二項所定期間提起之訴訟，依民事訴訟法之規定視為調解之聲請者，法院仍得進行調解程序。

此外，根據同法第四十八條規定，對工會法第三十五條第二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三十日內，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(第一項)；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七日內，將裁決決定書送請裁決委員會所在地之法院審核(第二項)。又，同法第四十九條規定，前條第二項之裁決經法院核定後，與民事確定判決有同一效力。

簡言之，因工會法第三十五條第二項規定所生民事爭議事件所為裁決決定之救濟包括：

(1) 當事人於裁決決定書正本送達三十日內，如有不服者，-得以他方當事人為被告，向法院提起民事訴訟者。

(2) 經法院核定之裁決有無效或得撤銷之原因者，當事人在法院核定之裁決決定書送達後三十日內，得向原核定法院提起宣告裁決無效或撤銷裁決之訴。

(二)行政(訴訟)法院救濟之途徑

另一方面，如果是屬於非涉及私權事項之爭議處理，根據勞資爭議處理法第五十一條規定，基於工會法第三十五條第一項及團體協約法第六條第一項規定所為之裁決申請或所生勞資爭議事件所為之裁決決定(該裁決決定之處分得令當事人為一定之行為或不行為)之救濟：

(1) 不服第一項之「裁決申請不受理決定」者，得於決定書送達之次日起三十日內繕具訴願書，經由中央主管機關向行政院提起訴願。

(2) 不服(本條)第一項及第二項之處分者，得於決定書送達之次日起二個月內提起行政訴訟。

四、結語：現行制度運作之爭議與檢討，以及強化工會團結權保障之期待

近年來，裁決制度之運作已累積一定之成果，對於雇主之各種違法不當勞動行為也有發揮拘束之效果，未來可期有助於逐漸導向正常勞資關係的發展；特別是裁決決定理由亦經常突破現行法規範文義解釋之框架，嘗試擴大團結權保護之範圍。

但由於制度經驗的發展過程亦涉及社會對話與制度利用之熟練，因此也有部分學界、法界及勞動團體對於裁決制度有所批評；具體而言，制度之檢討包括：

例如，相對於企業工會，現行團體協約法第六條第三項就產業工會或職業工會，需有超過半數勞工加入才有協商資格，似過於嚴格亦欠缺公平性；裁決會應依現行勞資爭議處理法第四十四條第二項規定，進一步落實依職權調查事實及必要證據，並應建立移地調查機制及善用入廠訪查權限；又或，依現行制度，裁決審理期間雖最長可達四個月，但在實際運作上，利用申請人的補正時間或相對人的答辯時間，實際審理期間則可能超過五個月以上，而認審理期間過於冗長，不利於當事人勞工；期待裁決審理期間的和解仍必須符合該制度之意旨，即應使資方承認其不當勞動行為作為前提，而在充分調查資方所為不當勞動行為事實之後，基於長期勞資關係之維持而實施和解，避免過度運用勸誘和解之手段，導致爭議解決凌駕勞工權益保障；亦有部分中南部勞工團體建議於行政院所屬中部、南部、東部辦公室分別增設『不當勞動行為裁決委員會』，以協助地方不當勞動行為事件之爭議解決。

最後，我們要問的是：台灣未來要有怎麼樣的「不當勞動行為制度」？

誠如大家所熟知，台灣不當勞動行為制度之立法命運一直相當坎坷與不幸。然不可否認的，此一制度之立法已是我國當前重要之工會政策之一，就一定程度言，該制度實施之後，已影響甚至重新型塑台灣未來的工會組織與勞資關係發展，台灣的勞動界對此制度之運作絕不能坐以觀之。

任何一項立法，其實是一個政治行動的結果；立法之前的「立法想像」當然也可以是一種「政治想像」(倫理學上的政治動機)。是以，

如果我們聚焦於社會現實而仔細端詳所謂「勞動政策」的言說政治，根本上來說，就資本主義發展以來的社會型態，所謂勞資關係的發展無疑是勞資依其私人間的自治範疇內所呈現政治關係之一種結果形式，非但不必然與勞動法律的介入發生關連，再者，從更大的視野來看，工會運動或勞工運動的強弱也不必然與國家的介入有關，甚至，是一種背反的因果關係。

因此，所謂的「集體勞動關係政策」的檢討、分析或展望，可謂清楚預設了一種勞資關係的政治現實，亦即：對於勞動者在集體性政治力量的呈現上具有重要意義的『工會』，清楚地與資本家乃至其國家，處於不對等的政治關係之中。基此，所謂的「國家中立」，更是早在過去人類社會裡無數的勞資鬥爭的歷史經驗中被明白告知，乃是一種無法被證明同時也是脫離現實的政治言說。

是以，對於所謂勞動政策，特別是集體勞動政策的觀察分析與批判，當然也要對於國家意識形態乃至個別勞工其勞動關係(條件)的實態，有所認識。而這樣的路，就現階段之台灣集體勞動關係之制度發展而言，走在半途中(或者只是剛起步?)的不當勞動行為事件之裁決制度，當屬重要之觀察對象；更盼者，乃希望作為所謂保護工會自由及其活動之不當勞動行為裁決制度，能從自身歷史與既有體制的脈絡中，找出未來可能扮演保護工會的角色與位置。