106年度研究計畫ILOSH106-R314

我國100至105年勞資爭議調解成效之研究

A Study on Performance of theMediation of Labor-Management Disputes in 2011-2016 in Taiwan



ILOSH106-R314

我國 100 至 105 年勞資爭議調解成效之研究

A Study on Performance of theMediation of Labor-Management Disputes in 2011-2016 in Taiwan

勞動部勞動及職業安全衛生研究所

ILOSH106-R314

我國 100 至 105 年勞資爭議調解成效之研究

A Study on Performance of theMediation of Labor-Management Disputes in 2011-2016 in Taiwan

研究主持人：黎博文、康長健

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 106 年 9 月至 107 年 8 月

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 108 年 6 月

摘　要

我國在民國 82 年以前每年勞資爭議案件不到二千件，但隨勞動基準法適用範圍擴大，加上經濟景氣之影響，至民國 90 年勞資爭議案件首度突破一萬件。至民國 97 年，受到全球金融海嘯之衝擊，爭議件數一舉突破二萬件。其後每年勞資爭議案件都超過二萬件。觀察我國勞資爭議事項，幾乎都是工資、工時、加班費、勞動契約、勞工保險及職業災害等，在分類上屬權利事項勞資爭議。

依勞資爭議處理法規定，權利事項勞資爭議可向地方主管機關申請調解，由主管機關組成調解委員會處理。然實際上，超過七成爭議案件是透過制度外的協調方式予以處理。鑑此，民國 98 年勞資爭議處理法大幅修正，在調解機制上，增加調解人制。修正後勞資爭議處理法於民國 100 年 5 月 1 日開始實施，此後超過九成爭議案件是採獨任調解人方式處理。修正後的勞資爭議處理法已實施有六年，本研究主要探討新修正調解制度成效，特別是獨任調解人制。

本研究蒐集 100 至 105 年勞資爭議調解案例進行分析，從和解率、獲償率及滿意度三項指標來掌握勞資爭議調解新制成效，並探討影響獨任調解人調解成效之可能因素。研究發現，請求（爭議）金額與和解率、獲償率二者均呈現負相關，滿意度則以「會議時間安排」、「會議進行時耐心溝通」二者最高。

本研究建議在制度設計及規劃上，應強化調解人資格及民間團體之評鑑、調解人參加研習可採分級制、預防調解制度遭濫用。至在制度執行及管理上，則建議強化調解人退場機制、實質審查民間團體資格、強化地方受理爭議案件協助釐清爭議標的之能力、健全對調解人之後援、重新建置勞資爭議處理系統等。

關鍵字：勞資爭議、調解、調解人

Abstract

The cases of labor disputes were less than 2,000 annually before 1993. However, as scope and coverage of the Labor Standards Act expanded and given the impact of the overall economy, the number of labor dispute cases exceeded 10,000 for the first time in 2001. In addition, because of the impact of the financial tsunami, such labor dispute cases exceeded 20,000 in 2008. Since then, having more than 20,000 cases annually has become the norm. More than 99% of labor dispute cases are categorized as disputes about worker rights.

According to the Act for Settlement of Labor-Management Disputes, any party of the worker right dispute can apply to the local government for mediation, and the local government would organize a mediation committee for settlement purposes. In practice, more than 70% of cases were settled by unofficially through mediation conciliation because of its convenience. In 2009, the Act for Settlement of Labor-Management Disputes was greatly amended, and mediation was revised from having one method to two methods: through the mediation committee or an individual mediator. Using individual mediators is much more popular than using mediation committee, and currently, over 90% of dispute cases are settled by the individual mediator.

This study collects labor-management disputes mediation cases from year 2011 to 2116 for analysis, and grasps the new regulations of labor-management disputes mediation from the three indicators of reconciliation rate, compensation rate and degree of satisfaction,furthermore the study explores possible factors that affect the effectiveness of mediation by individual mediator.It found that the amount of the request (disputes) was negatively correlated with both the settlement rate and the compensation rate. While the highest degree of satisfaction came to the items refer to

“arrangement of the meeting time” and “communicating in patience during the meeting”.

In aspect of design and planning of the system, the study makes the following specific recommendations: the mediator qualification and the evaluation of non-governmental organization should be strengthened; a classification system should be adopted for the Workshop; mediation abuses should be prevented. While in aspect of implementation and management of the system, it is recommended to reinforce the mediator's exit mechanism; substantively review the qualifications of non-governmental organization, strengthen the ability of local authority to help clarify the subject matter of the dispute; improve the assistance for mediators, and re-establish the system of settlement of labor-management disputes.

Key words: Labor dispute, Mediation, Individual mediator

目次

摘　要.....i
Abstract.....ii
目次.....iv
圖目次.....vi
表目次.....vii
第一章 緒論.....1
第一節 研究背景及目的.....1
第二節 研究方法及架構.....12
第三節 研究範圍及限制.....15
第二章 我國勞資爭議調解制度.....20
第一節 2011 年 5 月 1 日前勞資爭議處理法之調解機制.....20
第二節 現行勞資爭議處理法之調解機制.....27
第三節 新舊勞資爭議調解制度之比較.....32
第四節 我國勞資爭議處理制度未來應有之發展.....33
第五節 我國勞動事件法之勞動調解程序.....36
第三章 國際勞動基準與美、日、韓、德勞資爭議調解制度之比較.....41
第一節 國際勞動基準.....43
第二節 美國勞資爭議的調解制度及實務.....47
第三節 日本勞資爭議的調解制度及實務.....55
第四節 韓國勞資爭議的調解制度及實務.....91
第五節 德國勞資爭議的調解制度及實務.....107
第六節 美、日、韓及德國與我國勞資爭議調解之比較.....120
第四章 100 至 105 年我國勞資爭議調解案件成效問卷分析.....124
第一節 研究方法.....124
第二節 案件分析.....129

第三節 研究發現.....140
第五章 焦點座談及深度訪談之彙整分析.....143
第一節 焦點座談.....143
第二節 深度訪談.....159
第三節 小結.....173
第六章 結論與建議.....176
第一節 結論.....176
第二節 建議.....179
致謝.....185
參考文獻.....185

圖目次

圖 1 勞動事件調解流程.....40

圖 2 勞動調解委員推薦作業流程.....40

圖 3 日本個別紛爭解決制度概要.....78

圖 4 韓國勞資爭議處理流程圖.....93

圖 5 韓國勞動委員會調解流程圖.....101

表目次

表 1 90 年至 100 年勞資爭議爭議件數、爭議人數及處理方式統計資料.....2

表 2 78 年至 96 年勞資爭議案件數量—依類型分類(續).....3

表 3 78 年至 96 年勞資爭議案件數量—依類型分類(續).....3

表 4 78 年至 96 年勞資爭議案件數量—依類型分類(完).....5

表 5 97 年至 105 年勞資爭議案件數量—依類型分類(續).....5

表 6 97 年至 105 年勞資爭議案件數量—依類型分類(完).....6

表 7 101 年至 105 年勞資爭議爭議件數、爭議人數及處理方式統計資料.....8

表 8 勞動爭議調解程序第三者之特徵.....73

表 9 勞動委員會之斡旋程序與他斡旋程序之比較.....86

表 10 韓國 2007 年至 2015 年調解申請件數及調解成立比率.....92

表 11 美、日、韓、德及我國調解制度比較表.....120

表 12 各縣市樣本分布表.....130

表 13 基本資料之敘述統計結果.....131

表 14 調解方式與爭議類型交叉分析表.....132

表 15 調解方式與縣市別交叉分析表.....133

表 16 爭議金額與調解方式交叉分析表.....133

表 17 調解結果與爭議金額之交叉分析表.....134

表 18 調解結果與調解方式交叉分析表.....135

表 19 不同爭議金額下之獲償率.....136

表 20 電訪調查結果與調解結果交叉表.....137

表 21 電訪調查結果與調解方式交叉分析表.....138

表 22 不同調解結果對調解人與承辦人滿意度之差異表.....138

表 23 不同調解結果對調解人與承辦人滿意度之差異表.....139

第一章 緒論

第一節 研究背景及目的

有勞資關係，就無法避免勞資爭議的發生。勞資爭議既無法避免，建立迅速有效解決爭議，保障勞資雙方當事人權益之勞資爭議處理機制即顯得格外重要，處理勞資爭議有許多方式，「調解」是其中很普遍且重要的一種機制。

「調解」係由爭議雙方當事人自願選定中立第三人，該第三人並無權限針對該項爭議的解決作成決定，而是透過調解方案的提出，協助爭議雙方當事人解決其爭議的一項機制。雖然調解人所提出的解決方案對爭議雙方當事人並無拘束力，但調解人所提出之建議常會成為爭議雙方當事人解決爭議的重要基礎。

一、研究背景

「調解」在我國亦是處理勞資爭議的主要機制，相較於司法訴訟，「調解」較有彈性，且具有經濟與迅速的特質。我國勞資爭議處理法雖有針對「調解」制定專章予以規範，但根據統計，從民國 89 年至 99 年，透過「調解」解決的勞資爭議並不多，約只佔所有勞資爭議案件的 16%。(參見表 1)

為有效法會「調解」機制之功能，勞委會在勞資爭議處理法修正草案中大幅修正「調解」之相關規定。此外，由於我國勞資爭議處理案件過去大多是透過制度外之「協調」機制處理（參見表 2），故於新法中增訂獨任調解人制度機制，以達到勞資爭議處理機制之迅速經濟及兼顧保障勞工權益之目的。勞資爭議處理法修正案已於民國 98 年 6 月 5 日在立法院三讀通過。

表 1 90年至100年勞資爭議爭議件數、爭議人數及處理方式統計資料

	爭議件數	爭議人數	處理方式 / 協調	處理方式 / 調解	處理方式 / 仲裁
90 年	10,955	58,643	8,807	2,170	—
91 年	14,017	105,714	11,795	2,050	2
92 年	12,204	28,821	10,559	1,933	—
93 年	10,838	32,478	9,199	1,724	1
94 年	14,256	85,544	11,756	2,135	—
95 年	15,464	81,639	12,796	2,388	—
96 年	19,729	121,563	16,367	2,846	—
97 年	24,540	65,274	19,546	4,320	—
98 年	30,385	68,649	25,441	5,201	—
99 年	23,865	42,934	19,108	4,469	—
100 年	22,629	44,022	10,438	11,618	1

資料來源：勞動部勞動統計查詢網。網址：https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q05031&rdm=kaLB3lib

（一）歷年勞資爭議案件類型及其數量

我國在民國 82 年之前勞資爭議案件數每年不到 2,000 件，但隨著勞動基準法擴大適用，勞資爭議案件逐年增加，再加上經濟景氣的影響，至民國 90 年勞資爭議件數首次突破 10,000 件。之後，每年都超過 10,000 件。(參見表 2)至民國 97 年，受到全球金融海嘯的衝擊，許多事業單位因而歇業，或採取減薪、無薪假等措施，進而造成勞資爭議案件大量增加，一舉突破 20,000 件，達到 24,000 件；次(98)年更超越 30,000 件。迄今，每年勞資爭議都超過 20,000 件。(參見表 1)

表 2 78年至96年勞資爭議案件數量—依類型分類(續)

	爭議件數	契約爭議	契約終止	資遣費	工資爭議	工資內容	積欠工資
	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計
78 年	1,943	710	...	...	489	...	...
79 年	1,860	788	...	...	418	...	...
80 年	1,810	836	...	...	528	...	...
81 年	1,803	848	...	...	557	...	...
82 年	1,878	852	...	...	548	...	...
83 年	2,061	931	322	572	643	54	487
84 年	2,271	962	321	585	761	38	655
85 年	2,659	1,271	409	830	891	30	767
86 年	2,600	1,172	457	678	738	58	601
87 年	4,138	1,945	844	1,135	1,321	119	1,061
88 年	5,860	2,976	1,209	1,915	1,953	149	1,615
89 年	8,026	3,921	1,380	2,772	3,127	187	2,622
90 年	10,955	6,187	1,682	4,779	3,895	279	3,215
91 年	14,017	7,514	1,803	5,999	6,190	886	4,941
92 年	12,204	6,427	1,446	4,860	5,536	1,077	4,126
93 年	10,838	4,851	1,238	3,769	5,289	877	4,186
94 年	14,256	6,732	1,309	5,275	6,456	815	5,468
95 年	15,464	6,669	1,356	5,216	7,584	872	6,437
96 年	19,729	8,668	1,626	6,972	10,034	1,448	8,303

表 3 78年至96年勞資爭議案件數量—依類型分類(續)

	保險給付	管理爭議	職災爭議	安全衛生爭議	工會爭議	就業歧視爭議	其他爭議
	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計
78 年	...	67	206	—	2	—	54
79 年	...	55	191	1	2	—	75
80 年	...	58	233	—	—	—	35
81 年	...	68	224	—	2	—	61
82 年	...	73	234	1	2	—	49

83 年	60	64	295	—	3	—	18
84 年	55	90	272	—	2	—	12
85 年	57	62	262	—	1	—	75
86 年	50	64	367	—	5	—	59
87 年	52	81	493	1	5	—	89
88 年	63	103	656	—	3	—	153
89 年	85	134	850	—	4	—	269
90 年	86	199	814	—	2	—	462
91 年	160	308	824	—	6	2	1,271
92 年	124	198	866	—	4	8	1,634
93 年	107	159	922	1	5	8	1,241
94 年	117	184	1,144	7	10	29	1,207
95 年	110	228	1,221	—	8	64	1,736
96 年	172	216	1,393	3	11	80	3,422

表 4　78年至96年勞資爭議案件數量—依類型分類(完)

	加班費與假日工資	工時爭議	退休爭議	退休金給付	福利爭議	年終獎金	勞保爭議
	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計
78 年	...	29	234	...	64	...	88
79 年	...	12	202	...	29	...	87
80 年	...	20	210	...	51	...	111
81 年	...	9	185	...	52	...	91
82 年	...	43	207	...	61	...	121
83 年	115	27	210	150	55	31	105
84 年	70	17	257	192	50	30	100
85 年	81	15	239	170	32	25	98
86 年	74	18	251	182	24	18	100
87 年	122	36	306	238	67	39	121
88 年	200	28	363	275	56	28	125
89 年	360	63	512	424	100	60	196
90 年	385	117	613	525	93	47	230
91 年	684	185	643	533	280	153	427
92 年	585	120	507	428	234	140	322
93 年	557	169	461	384	236	100	357
94 年	579	204	762	630	258	102	414
95 年	723	235	610	504	221	98	535
96 年	1,036	380	766	582	348	179	817

資料來源：勞動部勞動統計查詢網
網址：
https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0503&rdm=rmnkbnpX
最後閱覽日 106 年 8 月 24 日表 5　97 年至 105 年勞資爭議案件數量—依類型分類(續)

	總計	權利事項	契約爭議	契約性質爭議	恢復僱傭關係爭議	工資爭議	積欠工資	加班費	給付資遣費爭議	給付退休金爭議
		總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計
97 年	24,540	24,230	1,737	1,109	628	9,186	8,769	417	8,343	762
98 年	30,385	29,807	2,230	1,468	762	9,756	9,280	476	10,372	852
99 年	23,865	23,595	1,773	1,089	684	9,217	8,637	580	6,722	746
100 年	22,629	22,447	1,557	893	664	9,290	8,693	597	5,817	853
101 年	23,225	23,089	1,544	742	802	10,356	9,557	799	5,757	904
102 年	23,943	23,702	2,181	1,381	800	9,967	9,189	778	5,769	972
103 年	22,703	22,562	1,940	1,029	911	9,515	8,691	824	5,509	937
104 年	23,204	23,121	1,700	788	912	9,812	8,739	1,073	5,618	1,056
105 年	25,587	25,478	1,511	471	1,040	11,355	10,153	1,202	6,348	1,379

表 6　97年至105年勞資爭議案件數量—依類型分類(完)

	勞工保險給付爭議	職業災害補償爭議	工會身分保護爭議	休假爭議	其他權利事項爭議	調整事項	調整工資爭議	結算年資爭議	調整工時爭議	其他調整事項爭議
	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計	總計
97 年	327	1,381	8	—	2,486	310	69	13	109	119
98 年	497	1,412	8	—	4,680	578	135	103	271	69
99 年	371	1,598	11	—	3,157	270	27	4	195	44
100 年	402	1,865	10	—	2,653	182	23	4	115	40
101 年	391	1,693	13	—	2,431	136	36	2	61	37
102 年	311	1,919	3	—	2,580	241	16	1	121	103
103 年	353	1,935	4	—	2,369	141	29	4	58	50
104 年	340	1,966	4	—	2,625	83	27	1	8	47
105 年	471	1,854	6	175	2,379	109	24	1	8	76

說明：自 105 年起增列休假爭議類別。
資料來源：勞動部勞動統計查詢網
網址：https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0503&rdm=rmnkbnpX
最後閱覽日 106 年 8 月 24 日

又，我國勞資爭議處理法將勞資爭議分「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」為權利事項之勞資爭議(dispute of rights)及「資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議」為調整事項之勞資爭議(dispute of interests or adjustments)(第 5 條)。

此外，從我國勞資爭議內容觀之，主要為工資事項(積欠工資、工資未足額給付、加班費等)、工時事項、勞動契約事項(終止之事由、未給付資遣費、退休金等)、福利事項(年終獎金等)、勞工保險事項(加保、以多報少等)及職業災害事項等，幾乎都屬權利事項之勞資爭議。權利事項勞資爭議佔我國勞資爭議約 99%。(參見表 5、表 6)

（二）從協調到調解

規範我國勞資爭議的勞資爭議處理法於民國 98 年 7 月 1 日作重大修正，並於民國 100 年 5 月 1 日開始實施。修正前的勞資爭議處理法(以下稱舊勞資爭議處理法)規定，「權利事項之勞資爭議，依本法所定之調解程序處理之」(第 5 條)，而調解程序規定，「勞資爭議當事人申請調解時，應向直轄市或縣 (市) 主管機關提出調解申請書」(第 9 條)，「勞資爭議之調解，直轄市或縣 (市) 主管機關，應於接到當事人申請調解或依職權交付調解之日起七日內，組成勞資爭議調解委員會處理之」(第 11 條)，「勞資爭議調解委員會置委員三人或五人，以左列代表組成之，並由直轄市、縣 (市) 主管機關代表中一人為主席：一、主管機關指派一人或三人。二、當事人雙方各選定一人。」(第 13 條)換言之，勞資爭議之調解採委員會制。

然因勞資爭議案件大量增加，遠超過地方政府之負荷，又因調解委員會組成較耗費時間，在舊勞資爭議處理法時期處理勞資爭議主要採制度外的協調方式，(參見 1)即由地方政府的工作同仁或委託民間中介團體的協調人處理勞資爭議。在該時期，超過七成以上的勞資爭議處理是採協調方式，在勞資爭議最多的民國 98 年，更是有近八成四的爭議案件採用協調處理。

修正後的勞資爭議處理法(以下稱新勞資爭議處理法)規定，「權利事項之勞資爭議，得依本法所定之調解、仲裁或裁決程序處理之。」(第 6 條) ，「勞資爭

議當事人一方申請調解時，應向勞方當事人勞務提供地之直轄市或縣（市）主管機關提出調解申請書」(第 9 條)，「直轄市或縣（市）主管機關受理調解之申請，應依申請人之請求，以下列方式之一進行調解：一、指派調解人。二、組成勞資爭議調解委員會（以下簡稱調解委員會）。」(第 11 條第 1 項)其中，調解委員會置委員三人或五人，由下列代表組成之，並以直轄市或縣（市）主管機關代表一人為主席：一、直轄市、縣（市）主管機關指派一人或三人。二、勞資爭議雙方當事人各自選定一人。」(第 13 條)，此與舊勞資爭議處理法規定相同。

與舊勞資爭議處理法相異之處是增加了調解人制，即通稱的獨任調解人制。因同法規定「第一項第一款之調解，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。」(第 11 條第 3 項)，事實上是將原來民間中介團體的協調人經過一定的程序轉換為調解人。

自新勞資爭議處理法實施後，超過九成以上的勞資爭議案件是用調解予以處理。(參見表 7)只有民國 100 年時，用協調處理勞資爭議仍近佔五成，是因新法是在同年 5 月 1 日實施，之前四個月時間仍舊以協調為主。因此，調解是我國現行處理勞資爭議的主要機制。

表7 101年至105年勞資爭議爭議件數、爭議人數及處理方式統計資料

	爭議件數	爭議人數	處理方式 / 協調	處理方式 / 調解	處理方式 / 仲裁
101 年	23,225	41,257	1,176	21,836	3
102 年	23,943	35,531	1,783	22,155	7
103 年	22,703	33,611	1,103	21,548	20
104 年	23,204	32,383	349	23,121	12
105 年	25,587	36,582	269	25,056	12

資料來源：勞動部勞動統計查詢網，網址：https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q05031&rdm=kaLB3lib

二、研究目的

我國新勞資爭議處理法於民國 100 年 5 月 1 日開始實施，而我國勞資爭議案件自民國 97 年起每年都有 20,000 件以上的案件，始終居高不下。其間除少數

涉及大型的集體勞資爭議外，多數還是小型的個別爭議案件。即便如此，每年就有數萬勞工涉入勞資爭議，且我國勞資爭議的類型又以權利事項為主，換言之，每年有數萬勞工質疑其權利受到侵害，除影響到其就業的安定，甚至影響其家庭生計。因此，如何協助涉入勞資爭議的勞工能盡快解決爭議，爭取應有的權利，是為要務。

新勞資爭議處理法實施後，勞資爭議處理是以調解為主要方式，而調解又分為委員會制及調解人制，其中，調解人制則為新勞資爭議處理法所創設，且擔任調解人是有其資格限制。勞資爭議處理法規定，「第一項調解之相關處理程序、充任調解人或調解委員之遴聘條件與前項受託民間團體之資格及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」(第 11 條第 4 項)主管機關勞動部依據母法授權制定勞資爭議調解辦法規定，「調解人應具備下列資格之一：一、執行律師業務，並於最近三年內曾辦理勞資爭議案件者。二、曾任或現任教育部認可之大專校院講師以上，並教授勞資關係或法律相關課程三年以上，且有實務經驗者。三、曾任各級勞工行政主管機關，處理勞資爭議或擔任法制工作具三年以上經驗者。四、具備第四條第一款資格，並依第十四條規定取得中央主管機關核發之　　勞資爭議調解人認證證書。」(第 13 條第 1 項)同條並規定，「地方主管機關為辦理勞資爭議調解業務，得聘請符合第一項所定資格之一者，專職擔任調解人。」(第 3 項)。同辦法另規定，「地方主管機關遴聘之調解委員，應具備下列資格之一：一、有勞資爭議調解或協調實務經驗二年以上者。二、曾任或現任各級勞工行政工作二年以上者。三、曾任或現任各級行政主管機關擔任法制工作二年以上者。四、曾任或現任工會或雇主團體理事、監事或專任會務工作五年以上者。五、曾任或現任事業單位管理職五年以上者。六、符合第十三條所定調解人資格者。七、符合勞資爭議仲裁委員資格者。」(第 4 條)，從法條規定觀之，調解人之資格限制顯較調解委員嚴格。

為期調解人能與時俱進，掌握相關專業新知，在取得調解人之資格後，勞資爭議調解辦法又規定，「具備第十三條第一項資格之調解人，每二年應參加主管機關認可與調解業務相關之研習，時數至少十小時。」(第 15 條)，且規定「地方主管機關應每年度辦理調解人評量」。(第 16 條)

舊勞資爭議處理法時期勞資爭議處理以協調為主，亦即由一位協調人來處理

勞資爭議。新勞資爭議處理法時期勞資爭議處理以調解為主，若採調解人制，則是由一位調解人來協助處理勞資爭議。雖然協調與調解都是一人，但兩者的資格要求不同(調解人較嚴)，且兩種方式提供當事人之保障相去甚多。

在處理的程序上，協調的程序只是地方主管機關自行規定；調解的程序則是明訂於法，勞資爭議處理法規定，「直轄市或縣（市）主管機關指派調解人進行調解者，應於收到調解申請書三日內為之。」(第 12 條第 1 項)、「調解人應調查事實，並於指派之日起七日內開始進行調解。」(第 12 條第 2 項)，並「調解人應於開始進行調解十日內作出調解方案。」(第 12 條第 5 項)此外，協調人在程序無法調查，而調解人則可以，同法同條規定，「直轄市或縣（市）主管機關於調解人調查時，得通知當事人、相關人員或事業單位，以言詞或書面提出說明；調解人為調查之必要，得經主管機關同意，進入相關事業單位訪查。」(第 3 項)，且規定「前項受通知或受訪查人員，不得為虛偽說明、提供不實資料或無正當理由拒絕說明。」(第 4 項)

在和解的效力上，協調成立僅是一般民事和解，若一方不履行，他方只能向法院提起訴訟；調解成立，勞資爭議處理法規定，「勞資爭議經調解成立者，視為爭議雙方當事人間之契約;當事人一方為工會時,視為當事人間之團體協約。」(第 23 條)，若一方不履行，同法規定「勞資爭議經調解成立或仲裁者，依其內容當事人一方負私法上給付之義務，而不履行其義務時，他方當事人得向該管法院聲請裁定強制執行並暫免繳裁判費；於聲請強制執行時，並暫免繳執行費。」(第 59 條)

再者，當事人在調解過程中，勞資爭議處理法規定，「勞資爭議在調解、仲裁或裁決期間，資方不得因該勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約或為其他不利於勞工之行為；勞方不得因該勞資爭議事件而罷工或為其他爭議行為。」(第 8 條)，協調程序則無此一保障。

新勞資爭議處理法實施迄今將近 10 年，調解機制也成為我國最主要的勞資爭議處理方式，實有了解勞資爭議調解制度對處理勞資爭議成效之必要。至於委員會制，因與舊勞資爭議處理法的規定相同，且新舊勞資爭議處理法對委員會制之調解委員的資格之規定也大致相同,因此,委員會制非本研究主要關注的對象。

因此，本研究計畫的研究目的有二：一是針對從 100 年 5 月 1 日至 105 年 12 月 31 日止之勞資爭議調解個案進行分析，即分別從其和解率、獲償率及滿意度三項指標來了解勞資爭議調解新制之成效。

根據勞動部統計處 106 年 6 月 5 日勞動統計通報資料顯示，105 年勞資爭議終結案件 25,337 件，以「調解」方式處理者為 25,056 件，約占 98.9%；其中調解成立者 12,985 件，占 51.82%、調解不成立者 8,058 件，占 32.16%、調解撤回者為 4,013 件，占 16.02%。

當然，檢視調解案件成立與否是一個直觀指標。雖然調解成立與否涉及許多因素，如申請人的主張是否有法律依據(若無法律依據或其法律關係本身即有爭議，雙方各執一詞，當然不容易成立)；爭議當事人之間的關係(雙方關係如果本來就惡劣，出席調解會議也只管相互指謫，當然不容易成立)；爭議的標的(通常爭議標的之金額越高者越不容易成立)，此外，資方的態度及資方的償付能力也是很關鍵的影響因素，因為資方不一定接受用調解方式解決爭議，甚至乾脆不出席調解會議，有時資方因經營不善而無給付能力。這些先存條件往往影響調解的結果，也是調解能否成立的關鍵，往往與調解制度之設計及安排或調解人的素質相關性較低，但和解率仍不失為了解勞資爭議調解新制的指標之一。

獲償率涉及勞資爭議案件申請人的主觀判斷，囿於申請人個人對法律或事實的認識，有時無法有較完全的主張，此時藉由調解人的協助，釐清事實及法律關係，而使其權利有較充分的保障，獲償率亦是了解勞資爭議調解新制的指標之一。

此外，滿意度則是從勞資爭議調解申請人來判斷[1]，即申請人對調解人是否具備勞動法令的專業能力、態度友善並具有熱誠、立場公正客觀、調解技巧令人滿意等進行了解。然而，若調解成立，申請人的主張獲得滿足時，通常前述指標較易呈現正向；反之，較易呈現負向。又，申請人要如何判斷調解人具備勞動法令的專業能力？除非申請人本身即具有高度的勞動法學素養。從申請人角度的調查，僅是客戶滿意度調查，且受到調解成立與否之影響，雖不是一個理想的評價

[1] 新北市勞資爭議調解不成立案件分析及後續協助方案，主持人：周兆昱。新北市政府勞工局委託研究，民國 104 年。

標準，但仍可作為了解勞資爭議調解新制的指標之一。

本研究為避免任一單項指標造成偏差，故同時採用和解率、獲償率及滿意度三項指標，並輔以調查調解不成立後申請人請求司法救濟的比率，即採綜合指標來探討勞資爭議調解新制的成效。

其次，本研究除了對調解新制進行成效分析外，亦將對影響調解人調解成效的其他相關因素進行探討，例如政府的支援、調解人的資格及甄補、培訓課程的設計及內容、民間團體的角色及定位等進行探討。另外，本研究主要聚焦探討 100 年調解新制實施後，「獨任調解人」制度之成效，爰「調解委員會」部分著墨較少。

第二節 研究方法及架構

根據研究目的，本研究之研究方法如後。

一、研究方法與步驟

本研究之研究方法為文獻分析法、比較研究法、案件分析法、焦點座談法及深度訪談法，茲分別說明如下：

(一) 文獻分析法

本研究將深入研究美國、日本、德國及韓國等相關的法制現況，亦將整理探討我國相關之研究與法令規範。美、日、德三國勞動關係較我國發展為早，其建構處理勞資爭議的法制且已運作多年，並有大量的研究資料可供參酌。而韓國工會實力亦非我國所能及，亦有其處理勞資爭議的規範。故在本研究過程中，將蒐集國內外有關處理勞資爭議法制之文獻與相關法律規範，並予以探討分析。

(二) 比較研究法

法制的建構不能脫離現實，由於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，且各國之勞資關係法制及實務各不相同。本研究在對美國、日本、德國及韓國之處理勞資爭議之法制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。

(三) 案件分析法

本研究將從勞資爭議案件數最高的六個縣市(台北市、新北市、桃園市、高雄市、台中市及台南市)，自 100 年至 105 年以調解人方式調解成立的案件中，每個地方每月篩選 2-3 件，共計篩選約 1,000 件，就個案之和解率、獲償率、滿意度及調解不成立後尋求司法救濟的比率，加以檢視。

(四) 深度訪談法

本研究將邀請 6 位地方主管機關官員、6 個接受地方政府委託辦理勞資爭議調解案件之民間團體代表及其分別為勞方背景、資方背景及政府背景的調解人各 1 位，共 30 人，進行深度訪談，深入了解我國調解人制問題及困難，期能提出改善之道。

(五) 焦點座談法

本研究共召開三場次的焦點座談會議，每場次邀請勞動領域專家學者至少 10 位出席，就我國及外國勞資爭議調解制度設計及現況進行探討，期能對我國勞資爭議調解法制提出修正建議。

二、本研究章節安排

依照研究目的、方法及架構，本研究的章節安排如下：

第一章 緒論

第一節 研究背景及目的

第二節 研究方法及架構

第三節 研究範圍及限制

第二章 我國勞資爭議調解制度

第一節 2011 年 5 月 1 日前勞資爭議處理法之調解機制

第二節 現行勞資爭議處理法之調解機制

第三節 新舊勞資爭議調解制度之比較

第四節 我國勞資爭議處理制度未來應有之發展

第五節 我國勞動事件法之勞動調解程序

第三章 國際勞動基準與美、日、韓、德勞資爭議調解制度之比較

第一節 國際勞動基準

第二節 美國勞資爭議的調解制度及實務

第三節 日本勞資爭議的調解制度及實務

第四節 韓國勞資爭議的調解制度及實務

第五節 德國勞資爭議的調解制度及實務

第六節 美、日、韓及德國與我國勞資爭議調解之比較

第四章 我國勞資爭議調解案件(100 年至 105 年)調解成效問卷分析

第一節 研究方法

第二節 案件分析

第三節 研究發現

第五章 深度訪談及焦點座談之研究分析

第一節 深度訪談

第二節 焦點座談

第三節 研究發現

第六章 結論與建議

第一節 結論

第二節 建議

第三節 研究範圍及限制

一、國際比較研究

因勞資爭議處理制度涉及各國的勞資關係現實、歷史文化、政治及法律制度等，如何進行比較有其困難。本研究仍克服萬難，以美國、德國、日本及韓國做為比較研究對象，另再加上制定國際勞動基準的國際勞工組織(ILO)。

(一) 美國

在美國，傳統的紛爭解決多是透過司法訴訟，然而隨著社會之多元發展，爭議種類越來越複雜，需要專業判斷、發生率高及需要迅速解決的「現代型紛爭」也愈來愈多，傳統的訴訟機制往往無法迅速審理這些案件，因此慢慢發展出「訴訟外紛爭處理」（Alternative Dispute Resolution，簡稱 ADR）機制。

調解(mediation)即是其中被普遍使用的機制，其主要原因為：(1)調解「不拘形式」，不受相關程序法、實體法與前例的拘束；(2)調解的結果可由爭議雙方當事人決定；(3)調解著重不是輸贏，而是調解的結果能否滿足爭議雙方當事人的利益與需要，亦即以達雙贏為目的之機制。[2]調解特別適合用來處理當事人間法律或情感關係複雜，或是有依存關係之當事人間的爭議[3]，雖然在美國並未特別針對解決勞資爭議設置「勞資爭議調解制度」，但以調解的方式來解決受僱人的苦情或不滿是非常普遍的。[4]

調解的進行可透過「聯邦調解與調停署」(Federal Mediation and Conciliation Service，簡稱 FMCS)，以及其他類似的各州相關機構來進行，[5]而聯邦與各州的第一、二級法院也多設有調解機制，由法官或法院所指定的調解人進行調解，以利當事人解決紛爭。[6]「調解人」在美國所扮演之角色主要在於協助爭議雙方當事人設定談判議程、重新進行討論以及提出可能解決爭議的建議。[7]由於調解人對

---

[2] 鄭津津，我國勞資爭議調解制度之研究，月旦法學，第 159 期，頁 32-33，2008 年 8 月。
[3] LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS. 198 (1987).
[4] MICHAEL R. CARRELL AND CHRISTINA HEAVRIN, LABOR RELATIONS AND COLLECTIVE BARGAINING 427 (2001).
[5] Id. 210 (2001).
[6] LEONARD L. RISKIN and JAMES E. supra note at 199 .
[7] Id. at 210.

調解能否成立並無權柄，其真正能做的主要是促使爭議雙方當事人坐下來談，但調解能否成功往往與爭議雙方當事人對調解人的信任程度有關。事實上，使用調解的關鍵點在於爭議雙方當事人是否有意願與調解人共同針對特定爭議或僵局談判出一套解決的方案。

(二)德國

大陸法系之德國勞動法制相當成熟，勞動關係高度規範，個別勞資爭議係經由法院處理。德國並無以調解處理個別勞資爭議的現實，調解都是存在於集體勞動法的領域，也就是工會與資方之間的爭議，而非個別勞資雙方間的爭議。這是相當核心的一個問題點：爲什麼在主要的歐陸國家，個別勞動法的領域均沒有調解的討論必要，而只有在集體勞動法的領域出現？這並非個別勞資爭議不能使用「勞資雙方的私法自治與自主形成」的解決模式 – 這顯然在理論上相當清楚 -，而是單純的權利貫徹，先進國家的選擇是司法訴訟途徑，也就是一般之「法律途徑的保障」，而不選擇私法自治，只有在集體法領域、那個強調「社會力之自主形成」的領域，才有採取本質上亦同為「私法自治」之調解程序與制度的餘地。

按訴訟外紛爭處理制度雖起源於美國，由於其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之立法趨勢。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。復以歐盟陸續在 2008 年頒佈「調解指令」，2013 年頒佈「消費者紛爭之裁判外紛爭處理指令」，德國據此分別在 2011 年及 2016 年制定通過「調解法」及「消費者裁判外紛爭處理法」。勞動法院及訴訟法則增訂審判長得將事件移由「調解法官」處理，法院得對當事人建議採行調解或其他法院外紛爭解決方式[8]。

(三) 日本

根據日本勞動爭議調整法，勞資爭議由勞動委員會負責處理。而勞動委員會所能採取的勞動爭議調整方法有「斡旋」、「調解」和「仲裁」這三種，其中最常

[8] 參沈冠伶、范光群、曾華松、郭書琴、陳瑋佑、陳毓秀、邱璿如、沈方維、陳真真、許士宦、陳鵬光、邱聯恭、楊博欽，勞動調解程序之重構－紛爭處理制度多元化與程序之轉換，民事訴訟法研究會第一百三十九次研討紀錄，范光群主持，載於法學叢刊，第 64 卷第 1 期，2019 年 1 月，頁 157-158。

被使用的是斡旋。斡旋依據勞動關係調整法第 10-16 條規定，斡旋員可為一人或數人，程序的啟動有三種方式：1.勞資任一方的申請；2.勞資雙方的申請；或 3.依職權。斡旋員可能提示解決方案，但解決方案的效力是任意的。

調解則是規定在勞動關係調整法第 17-28 條，調解是由調解委員會處理，調解委員會公益委員、勞方代表委員及資方代表委員三方組成，其中勞方代表委員與資方代表委員數量相同。調解程序的起動有四種方式：1.勞資雙方的申請；2.勞資任一方的申請(團體協約有所規定或公益事業者)；3.依職權；或 4.厚生勞動大臣或知事的請求。調解委員會原則上會提示解決方案，但解決方案的效力也是任意的，如同斡旋。

其中關於調解，雖然原則上須待勞資雙方的申請(又或團體協約有所規定時的當事人單方申請)始會開始程序，但有關公益事業(勞調法第 8 條)的事件或依事件的規模、性質等因素而將嚴重妨礙公益者，例外地得因當事人單方的申請、勞動委員會的決議或厚生勞動大臣抑或是知事的調解請求而強制開啟調解程序；惟縱使是強制調解，當事人仍保有拒絕承認調解方案的權利。

(四) 韓國

依據韓國勞動基準法規定：

1.爭議處理機關：勞動委員會

勞動委員會為一獨立行政機關，由各自代表公益與勞資雙方之同等數量委員所組成。其主要職權包含勞資爭議之調解、對不當勞動行為、違法解僱之認定（判定）、對正職員工的差別待遇糾正等。勞動委員會有中央勞動委員會（中勞委）、地方勞動委員會（地勞委）、特別勞動委員會（船員勞動委員會）等三種類。

勞動委員會原僅負責不當勞動行為認定之業務，惟自 1989 年隨勤勞基準法的修正，目前亦執掌非法解僱等個別爭議的處理。

2.爭議處理程序

勞動委員會之爭議處理程序，自勞資當事人向地勞委提出救濟之聲請或調解之申請為開端。對地勞委之決定或認定（判定）有不服者，得向中勞委請求再審查。勞動委員會就審問之結果、聲請事實之全部或一部認定為有理由者，就其全

部或一步核發救濟命令。若認定無理由時，則核發駁回（棄却）命令。對中勞委之決定或認定不服之當事人，可對行政法院提起行政處分撤銷訴訟。

3.調停（調解）事務

勞動委員會於工會與雇主間，就因有關工資、勞工福祉、解僱或其他勞動條件等主張不一致所產生之勞動爭議，依當事人雙方或一方之申請進行調停或仲裁。

勞動委員會一旦受理調停事件，即組成由公勞資各一名委員代表的調停委員會。調停委員會藉由傳喚關係當事人、確認爭點，以作成調停方案。於調停終結後即召開調停會議、出示調停方案，勸解當事人同意或進行行政指導。但勞資間之意見過度分歧，而無法期望達成調停時，會在不出示調停方案下結束調停。[9]

(五) 國際勞工組織

國際勞工組織係一跨政府的國際組織，本身並不調解勞資爭議，而是經由三方機制(triparte)制定相關的國際勞動基準以為其會員國制定相關法律或政策的參考或依據。在調處勞資爭議方面，相關的勞動基準主要有 1951 年的第 92 號自願協調與仲裁建議書(Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951)及 1967 年的訴怨審查建議書(Examination of Grievances Recommendation, 1967)。

二、調解案件分析

根據勞動部之統計資料(參見表 1、表 7)，民國 100 年有 11,618 件勞資爭議調解案件、101 年有 21,836 件、102 年有 22,155 件、103 年有 21,548 件、104 年有 23,121 件及 105 年有 25,056 件，合計有 125,334 件，此數字包括調解委員會及調解人所調解的勞資爭議案件。雖然勞資爭議調解新制的特色在於獨任調解人，但本研究亦將調解委員會處理的案件納入，並將調解人處理的案件區分為地方政府指派及民間團體指派，如此更易於了解其成效。

三、研究限制

(一) 以韓國作為比較研究的國家，最大的困難就是語文的問題。我國勞資關係及勞動法領域的學者專家無人能閱讀韓文文獻，而韓國勞資關係及勞動法又

[9] 李鋌，韓国における労働紛争処理システムの現状と課題，日本労働法学会誌，116 號，頁 3-20，2012 年 10 月。

少有英文文獻。因此，對韓國勞資爭議調解制度的研究只有仰賴少數日文文獻及韓國籍助理協助翻譯的中文資料，此造成研究上的困難及限制。

(二)本研究對 100 年至 105 年的勞資爭議案件分析，擬利用勞動部「全國勞工行政資訊管理整合應用系統」的資料。勞動部要求各地方主管機關及接受委託辦理勞資爭議調解的民間中介團體須限時輸入所經手的勞資爭議調解案件，此應為現行最周全的資料庫。惟該系統設計未採「就源輸入」，且無「防呆、防懶、防誤失」機制，造成資料有不確實的問題，只能借重地方主管機關的勞資爭議調解會議紀錄。然而，研究團隊至地方主管機關進行篩選登錄，地方主管機關配合願意又是另一問題。

第二章 我國勞資爭議調解制度

根據勞動部近 10 年的統計（參見表 1、表 7），我國勞資爭議案件從 2008 年受到全球金融海嘯的衝擊，許多事業單位因而歇業，或採取薪減、無薪假等措施，進而造成勞資爭議案件大量增加，達 2 萬 4 千多件；2009 年持續受到經濟不景氣的影響，勞資爭議案件仍超過 3 萬件；2010 年之後勞資爭議案件數量減少，每年約在 2 萬 2 千多件至 2 萬 5 千多件之間。勞資爭議既無法避免，建立迅速有效解決爭議，保障勞資雙方當事人權益之勞資爭議處理機制，即顯得格外重要，處理勞資爭議有許多方式，調解是其中之一。

調解係由爭議雙方當事人自願選定中立第三人，該第三人並無權柄針對該項爭議的解決作成決定，而是透過調解方案的提出，協助爭議雙方當事人解決其爭議的一項機制[10]。雖然調解人所提出的解決方案對爭議雙方當事人並無拘束力，但調解人所提出之建議常會成為爭議雙方當事人解決爭議的重要基礎[11]。

相較於訴訟，調解較有彈性，且具有節約與迅速的特質。我國勞資爭議處理法針對調解訂有專章，在舊勞資爭議處理法時期，施行成效並不顯著，但在新勞資爭議處理法施行之後，勞資爭議透過調解制度處理之數量明顯增加。

第一節 2011 年 5 月 1 日前勞資爭議處理法之調解機制

一、舊法之相關規定

根據勞資爭議處理法之規定，勞資爭議可分為權利事項爭議與調整事項爭議，不論是權利事項爭議或是調整事項爭議皆可透過勞資爭議調解制度來解決，但並非必要程序。換言之，權利事項爭議的解決，除了可以透過調解程序來解決之外，亦可透過訴訟程序來解決；調整事項爭議則除了可以透過調解程序來解決，亦可透過仲裁程序來解決。

（一）勞資爭議調解的種類

---

10 LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 207 (1987).

11 CHARLES BARROW, INDUSTRIAL RELATIONS LAW 280 (2002).

勞資爭議處理法中所設計的調解制度有「自願調解」與「強制調解」二種，「自願調解」係由勞資爭議雙方當事人自願性地向直轄市或縣（市）主管機關提出；「強制調解」則係在主管機關認為有必要時，依職權將該項勞資爭議交付調解。

（二）勞資爭議調解的程序

不論是「自願調解」或是「強制調解」制度，勞資爭議調解程序皆是相同的。直轄市或縣（市）主管機關在接到當事人申請調解或依職權交付調解之日起 7 日內，必須組成勞資爭議調解委員會。

資爭議雙方當事人於接到主管機關通知之日起 3 日內必須各自選定調解委員並將其選定調解委員之姓名、性別、年齡、職業及住所或居所報知主管機關。勞資雙方當事人各自選定一名調解委員，主管機關則指派 1 位或 3 位調解委員，上述 3 位或 5 位調解委員組成勞資爭議調解委員會，並由直轄市、縣（市）主管機關指定之調解委員中 1 人擔任勞資爭議調解委員會主席。勞資爭議調解委員會組成後，應立即召開會議，並指派委員調查事實，除有特殊情形外，調查委員應於指派後 10 日內，將調查結果及解決方案在勞資爭議調解委員會中提出。勞資爭議調解委員會應在接到前述調查結果及解決方案後 7 日內開會，但於必要時或經雙方當事人同意者，得延長至 15 日。勞資爭議調解委員會經出席委員過半數同意後，始得決議作成調解方案。無論調解成立或不成立，調解紀錄均由勞資爭議調解委員會報由直轄市或縣（市）主管機關送達勞資爭議雙方當事人。

（三）勞資爭議調解之效力

上述勞資爭議調解委員會所作成之調解方案，經爭議雙方當事人同意在調解紀錄簽名之後，調解即為成立，該調解方案之內容即自動轉換為爭議雙方當事人間之契約；當事人一方為勞工團體時，則視之為當事人間之團體協約。此效力與透過其他法定調解程序所成立之調解，通常將其效力界定為「與確定判決有同一效力」有所不同。勞資爭議當事人對於勞資爭議調解委員會之調解方案若不同意，或經調解委員會主席召集會議兩次，均不足法定人數，或無法決議做成調解方案時，均為調解不成立。調解不成立者，屬於權利事項之勞資爭議，爭議雙方當事人可循司法途徑解決；屬調整事項者，則可選擇勞資爭議處理法之仲裁程序解決。

勞資爭議經調解成立，其內容若有命當事人一方為一定之給付，而該當事人卻不履行其義務時，依勞資爭議處理法之規定，他方當事人得向法院聲請裁定強制執行，並免繳裁判費；於聲請強制執行時，免繳執行費。上述當事人向法院聲請強制執行時，法院有下列各款情形之一者，方得為駁回之裁定：(1)調解內容係使當事人為法律上所禁止之行為者；(2)調解內容與爭議標的顯屬無關或性質不適於強制執行者；(3)依其他法律不得為強制執行者；(4)違反本法調解之規定者。

（四）勞資爭議調解期間對爭議雙方當事人行為的限制

為使勞資爭議調解制度得以發揮最大之功能，舊勞資爭議處理法規定：「勞資爭議在調解期間，資方不得因該勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約或為其他不利於勞工之行為；勞方亦不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工或為其他影響工作秩序之行為。」勞資爭議調解之目的本旨下，迅速和平地解決爭議。勞資爭議若已進入調解程序，而爭議雙方當事人仍未停止其爭議行為，則雙方當事人自是難以感受對方願意和平解決爭議的誠意，如此勞資爭議調解制度即很難發揮其應有之功能。因此，舊勞資爭議處理法規定在勞資爭議調解期間，勞資爭議雙方當事人皆不得因該爭議而有任何進一步的爭議行為，直到勞資爭議調解委員會提出解決方案，而爭議雙方當事人仍無法就該解決方案達成合意時，當事人方可決定是否繼續爭議。

由於舊勞資爭議處理法係禁止勞資爭議雙方當事人在「勞資爭議調解期間」因該「勞資爭議事件」進行爭議行為，因此產生另一項爭議。在最高法院 93 年度台上字第 1614 號判決中，最高法院認為：「勞資爭議在調解或仲裁期間，資方固不得因該勞資爭議事件而終止勞動契約，惟如非因該勞資爭議事件，而另有其他正當理由，則資方尚非不得終止勞動契約，此觀勞資爭議處理法第 7 條規定自明。雇主可否歇業，非屬上開規定所稱勞資爭議之範疇，是雇主如確因歇業而依勞動基準法第 11 條第 1 款規定預告勞工終止勞動契約，縱勞工有爭執而申請調解，既非屬勞資爭議處理法所定之勞資爭議，雇主終止勞動契約自不受該法第 7 條規定之限制。」在最高法院 88 年度台上字第 1773 號判決中亦有類似之見解：「勞資爭議處理法第 7 條規定勞資爭議在調解或仲裁期間，資方不得因該勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約等之行為，乃在限制資方不得單獨行使契約之終止權，以免勞資之爭議加劇，但並不禁止勞資雙方以合意之方式解決雙方之

爭端。是兩造以資遣方式終止雙方之僱傭關係，自不受上開規定之限制。」

綜合上述，最高法院之見解可看出最高法院認為勞資雙方當事人固然不得於「勞資爭議調解期間」因該「勞資爭議事件」進行爭議行為，但若爭議行為（如雇主解僱勞工）係出於「其他正當理由」，則不會違反舊勞資爭議處理法第 7 條與第 8 條之規定。此外，在「勞資爭議調解期間」，勞資爭議雙方當事人若合意以資遣方式終止僱傭關係，雖然表面上看來係一項「不利於勞工之行為」，但由於此項行為係出於雙方合意，也不會違反勞資爭議處理法之相關規定。

二、舊勞資爭議調解制度之缺失

如前所述，勞資爭議調解制度在我國勞資爭議解決機制上並未發揮太大之功能，此種在世界各國普遍用於解決爭議的制度，何以在我國無法發揮其應有之功能，部分原因係出於相關法律規定與制度設計上的缺失，茲分點論述如下：

（一）體制外之「協調」機制替代效果過強

在舊勞資爭議處理法時代，法律規範的勞資爭議處理方式雖主要為「調解與仲裁」制度，但在實際運作上，不論是調解或是仲裁皆未被普遍用來解決勞資爭議，最常被使用的勞資爭議處理機制反而是體制外的「協調」機制。

「協調」機制是源自於行政院勞工委員會於 1987 年 11 月 25 日台勞資字第 8255 號函頒訂之「處理重大勞資爭議事件實施要點」第 8 點第 1 款之規定：「發生重大勞資爭議事件時，各級勞工行政主管機關應迅速進行疏導、協調，其期間以不超過 10 日為原則，超過 10 日者，應即依勞資爭議處理法進行調解、仲裁，或輔導當事人循司法途徑解決。」據此，勞工行政主管機關得於發生重大勞資爭議事件時，以協調之方式進行爭議處理。

由於「協調」機制之建立並非源自於法律之規定，而僅是來自於行政函令，故不論是在實體或是程序方面，皆無明確之規定。正因為沒有具體明確之規定，勞工行政主管機關在運用「協調」機制解決勞資爭議時，可充分地行使裁量權，以其認為最有效率最便利之方式來解決勞資爭議。不可否認，此種機制有其便利之處，透過勞工行政主管機關的介入與居間協調，勞資爭議有可能在充滿彈性的協商空間中解決。然而，「協調」機制的普遍使用已悖離了當初設計這套機制的

目的，當初設計這套機制是為了因應「重大勞資爭議事件」的發生，為了避免此種「重大勞資爭議事件」可能對國家社會造成過多的損害，因此授權各級勞工行政主管機關迅速進行疏導、協調，期能在短時間內（以不超過 10 日為原則），迅速解決該項爭議。然而實際運作的結果，不論勞資爭議事件是否為「重大事件」，多是透過「協調」機制來解決。此種現象是可以理解的，畢竟對爭議雙方當事人而言，只要能夠有效、快速、節約地解決勞資爭議，使用何種爭議解決方式並不重要，且「協調」機制沒有任何程序上的規範與限制，與台灣慣以「喬事情」的方式解決爭議的文化十分相和，「協調」機制因此成為國內最被普遍使用的勞資爭議處理方式。

然而，「協調」畢竟是一項體制外的機制，在欠缺法律明文規範的情況下，「協調」的運作沒有一定之程序，進行「協調」者是否具備一定之專業與公正性亦無法掌握。勞工行政主管機關在運用「協調」處理勞資爭議時，若未在內部建立一套專業、公正、客觀之機制，很容易淪為「喬事情」式的勞資爭議解決方式。換言之，在此種機制的運作下，「人」的因素會扮演關鍵性的角色，而不是制度本身。

（二）啟動調解機制之規定不合理

在舊勞資爭議處理法的規定下，調解程序的啟動得由爭議當事人一方或雙方自願性地提出或由主管機關依職權將爭議交付調解。在前述規定下，爭議一方當事人若無意願與他方進行調解，他方當事人仍可單方面申請調解；甚至雙方當事人皆無進行調解之意願，勞工行政主管機關仍可依職權強制雙方當事人進行調解。

勞資爭議調解制度之目的主要在於透過公正、客觀、專業的調解人（在我國為「調解委員會」），針對特定勞資爭議，提出可行的解決方案，提供予爭議雙方當事人參考，期能迅速和平地解決爭議。勞資爭議調解委員會所提出之解決方案是否可以解決爭議，最後仍是取決於爭議雙方當事人是否可以接受該項解決方案。換言之，勞資爭議調解委員會所提出之解決方案對勞資雙方當事人並無拘束力，即使其所提出之解決方案公平合理，若有任何一方當事人拒絕接受，仍無法透過該項調解解決爭議。因此，爭議雙方當事人事前進行調解以及事後接受調解方案的意願是調解能否成功的重要關鍵。現行相關規定顯然忽略了此項重要因素，如

果爭議一方當事人或雙方當事人對進行調解缺乏意願，而是因另一方當事人提出調解或是因勞工行政主管機關強制交付調解，即不得不被迫參加調解。此種「被迫」參加調解者，在心理上多會產生反感，之後拒絕接受調解委員會提出之調解方案的可能性也因而大為增加。因此，非基於雙方合意的調解制度往往較難發揮其應有之功能，徒然造成人力、時間與資源上的浪費。

（三）相關規定對勞資雙方爭議行為的限制不公平

根據舊勞資爭議處理法之規定，一旦勞資爭議進入調解程序，資方不得因該勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約或為其他不利於勞工之行為；勞方亦不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工或為其他影響工作秩序之行為。在舊工會法的規定下，合法之罷工必須先經過調解無效之程序，因此對勞方而言，調解期間本就不可能進行罷工，即使勞方欲利用「其他」勞資爭議來進行罷工，以規避舊勞資爭議處理法第 8 條「勞方不得因『該』勞資爭議事件而罷工」的限制，亦會因為前述工會法之規定而不可行。反觀舊勞資爭議處理法相關規定對調解期間資方爭議行為的限制即較寬鬆，在舊法的規定下，在勞資爭議調解期間，資方只是「不得因『該』勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約或為其他不利於勞工之行為」，從上述文字來看，資方仍得以「其他」爭議為由而有不利於勞工之行為，此種見解亦被最高法院所肯認。綜上可知，雖然舊勞資爭議處理法對勞資爭議雙方當事人在調解期間內行為的限制表面看來是對等的，但實際運作的結果，勞方當事人在調解期間內所受的爭議行為限制顯然比資方當事人嚴格。

（四）勞資爭議調解委員會的組成問題

勞資爭議調解委員會的組成問題可從二方面來探討組成方式以及委員資格。在組成方式上，舊勞資爭議處理法規定勞資爭議雙方當事人可各自選定 1 名調解委員，此項規定表面看來雖似公平，但卻隱含著一項功能性的問題。舊勞資爭議處理法僅規定勞資爭議雙方當事人可各自選定 1 名調解委員，但並未限制該調解委員須具備何種條件或資格，出於人性與利益考量，勞資爭議雙方當事人定會選定對己方有利之人擔任調解委員。可以想見由勞資雙方各自選定之調解委員在勞資爭議調解過程中定會各自維護其推薦者的利益，很難以公正、客觀、專業之方式來協助雙方當事人解決爭議。此 2 位調解委員在調解過程中可能會互相抵制，

力量也因而互相抵銷，最後主導調解方案者可能就是由主管機關所指派的調解委員。在舊勞資爭議處理法的規定下，主管機關可指派 1 位或 3 位調解委員，且由其中 1 人擔任勞資爭議調解委員會之主席。由於此 1 位或 3 位調解委員係由主管機關指定，且亦無資格或條件的限制，此種調解委員的專業客觀性以及是否會受到主管機關對該項勞資爭議立場的影響，不無疑義，此種制度設計易使得主管機關過度介入調解的結果。

至於調解委員應具備何種資格或條件，舊勞資爭議處理法並無規定，而是由勞資爭議雙方當事人以及主管機關自行選定。勞資爭議雙方當事人以及主管機關若未能以「專業與公正性」作為選定調解委員之重要考量，則勞資爭議調解委員會所能發揮之功能定會大打折扣。畢竟一個專業客觀性不足的調解委員會很難提出有效合理的解決方案，即使提出讓雙方當事人同意的解決方案，事後仍有可能因解決方案違法而致使調解無效。舉例而言，勞資爭議雙方當事人因勞工退休金（勞基法舊制）的給付發生爭議，勞方主張依勞基法之規定，其應可領取新台幣 160 萬元的退休金，但資方以周轉困難為由，拒絕支付該項金額，僅願意支付該勞工新台幣 100 萬元之退休金。假設勞資雙方當事人嘗試透過調解機制來解決該項爭議，勞資爭議調解委員會的委員若因對勞動法令不熟諳，建議雙方當事人各讓一步，將雙方當事人之要求折衷，以新台幣 130 萬元作為退休金給付之金額。即使雙方當事人同意接受該項調解方案，該項調解仍會因為違反勞動基準法之規定而無效。勞資爭議調解委員的專業與公正性攸關勞資爭議雙方當事人對勞資爭議調解制度的信心，舊法相關法律在此方面欠缺完備之規定，難免會影響勞資爭議調解制度的功能。

（五）「權利事項爭議」與「調整事項爭議」認定紊亂

舊勞資爭議處理法將勞資爭議區分爲「權利事項爭議」與「調整事項爭議」，其目的在於使不同性質之勞資爭議依不同的方式處理。然而由於舊勞資爭議處理法第 4 條的規定不夠周延，再加上各級法院在判決時不一致的看法與勞工行政主管機關若干不當的解釋，導致在實務運作上發生許多認定上的困難與紊亂[12]。

[12] 黃程貫，關於權利事項與調整事項勞資爭議之區分，勞資關係論叢，第 2 期，頁 21，民國 1994 年 12 月。

第二節 現行勞資爭議處理法之調解機制

在現行勞資爭議處理法之規範下[13]，勞資爭議分為權利事項爭議[14]與調整事項爭議[15]，不論是權利事項爭議或是調整事項爭議皆可透過勞資爭議調解機制來解決，但並非必要程序[16]。

一、新法相關規定

（一）勞資爭議調解的啟動

在勞資爭議處理法的規範下，勞資爭議調解的啟動有下列兩種情形：

1.勞資爭議當事人一方申請調解時，應向勞方當事人勞務提供地之直轄市或縣（市）主管機關提出調解申請書[17]。

2.前項直轄市或縣（市）主管機關對於勞資爭議認為必要時，得依職權交付調解，並通知勞資爭議雙方當事人[18]。

（二）勞資爭議調解的程序

1.由勞資爭議調解委員會進行調解

根據勞資爭議處理法之規定，不論是由勞資爭議當事人一方提出調解或是由主管機關依職權將爭議交付調解，皆可由勞資爭議調解委員會進行調解[19]。直轄市或縣（市）主管機關以調解委員會方式進行調解者，應於收到調解申請書或職權交付調解後，通知勞資爭議雙方當事人於收到通知之日起 3 日內各自選定調解委員，並將調解委員之姓名、性別、年齡、職業及住居所具報；屆期未選定者，由直轄市、縣（市）主管機關代為指定。直轄市或縣（市）主管機關應於調解委

---

[13] 參見勞資爭議處理法第 5 條第 1 項。

[14] 權利事項爭議係指「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。」參見勞資爭議處理法第 5 條第 1 項第 2 款。

[15] 調整事項爭議係指「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。」參見勞資爭議處理法第 5 條第 1 項第 3 款。

[16] 參見勞資爭議處理法第 6 條第 1 項與第 2 項。

[17] 爭議當事人一方為團體協約法第 10 條第 2 項規定之機關（構）、學校者，其出席調解時之代理人應檢附同條項所定有核可權機關之同意書。關於此點，參見勞資爭議處理法第 9 條第 1 項。

[18] 參見勞資爭議處理法第 9 條第 3 項。

[19] 參見勞資爭議處理法第 11 條。

員完成選定或指定之日起 14 日內組成調解勞資爭議委員會並召開調解會議，同時指派委員調查事實，除有特殊情形外，調查委員應於指派後 10 日內，將調查結果及解決方案在調解委員會中提出。調解委員會開會時，調解委員應親自出席，不得委任他人代理。勞資爭議調解委員會應在收到前述調查結果及解決方案後 15 日內開會，但於必要時或經雙方當事人同意者，得延長 7 日。調解委員會應有調解委員過半數出席，始得開會；經出席委員過半數同意，始得決議，作成調解方案。

2.由獨任調解人進行調解

勞資爭議處理法有關獨任調解人之規定，不論是由勞資爭議當事人一方提出調解或是由主管機關依職權將爭議交付調解，皆可由獨任調解人進行調解。當勞資爭議當事人向勞務提供地之主管機關提出調解申請後，主管機關得依法指派調解人，或是委託民間團體指派調解人進行調解。直轄市或縣（市）主管機關指派調解人進行調解者，應於收到調解申請書 3 日內為之；調解人應調查事實，並於指派之日起 7 日內開始進行調解；直轄市或縣（市）主管機關於調解人調查時，得通知當事人、相關人員或事業單位，以言詞或書面提出說明；調解人為調查之必要，得經主管機關同意，進入相關事業單位訪查；調解人應於開始進行調解 10 日內作出調解方案，並準用同法第 19 條、第 20 條及第 22 條之規定。

（三）調解人與調解委員之選任與資格

根據勞資爭議處理法之規定，直轄市或縣（市）主管機關得備置調解委員名冊，以供爭議當事人參考。調解之相關處理程序、充任調解人或調解委員之遴聘條件與受託民間團體之資格及其他應遵行事項之辦法，則由中央主管機關定之。

（四）勞資爭議調解委員會的組成

勞資爭議調解委員會應設置委員 3 人或 5 人，由直轄市或縣（市）主管機關指派 1 人或 3 人，勞資爭議雙方當事人各自選定 1 人組成，並以直轄市或縣（市）主管機關代表 1 人為主席。

（五）勞資爭議調解之效力

上述勞資爭議調解委員會或調解人所作成之調解方案，經爭議雙方當事人同

意在調解記錄簽名之後，調解即為成立，該調解方案之內容即自動轉換為爭議雙方當事人間之契約；如果當事人一方為工會，則視之為當事人間之團體協約。勞資爭議當事人對於勞資爭議調解委員會或調解人之調解方案若不同意，或經調解委員會主席連續召集會議兩次均不足法定人數，或無法決議作成調解方案時，均為調解不成立。

二、現行勞資爭議調解制度之檢討

勞資爭議調解機制在過去未能充分發揮功能，或是調解結果常以調解不成立收場，其原因如前述有許多「人」的因素，多與資方的態度有關，包括資方拒絕出席調解會議；或是資方代表即使同意出席調解會議，但往往未經充分授權，或是資方所選任之調解委員全然站在資方之立場發言，導致調解不成[20]。當然，勞資爭議調解機制的結構設計與委員的專業公正問題等亦可能影響勞資爭議調解機制之成效。勞資爭議處理法因而於 2009 年修正時新增獨任調解人制度，以下針對現行勞資爭議調解制度進行檢視：

（一）主管機關介入過多獨任調解人機制

在勞資爭議處理法的規範下，當勞資爭議當事人一方提出調解時，其可選定由獨任調解人或是調解委員會進行調解，表面看來爭議雙方當事人確實多了一個調解機制的選項。然而，不論是爭議當事人或是直轄市、縣（市）主管機關選定以獨任調解人進行調解，直轄市、縣（市）主管機關得依法指派調解人，或是依法委託民間團體指派調解人進行調解。此外，當直轄市、縣（市）主管機關係依職權將爭議交付調解時，亦是由直轄市、縣（市）主管機關決定以獨任調解人或是調解委員會進行調解，直轄市、縣（市）主管機關若是決定由獨任調解人進行調解，獨任調解人亦是由主管機關指派。調解機制能否發揮功能與爭議當事人對調解人的信任與信心有密不可分的關係，雖然勞資爭議處理法有授權中央主管機關訂定充任調解人或調解委員之遴聘條件與受託民間團體之資格及其他應遵行事項之辦法，但在獨任調解人的機制設計上，仍是以直轄市、縣（市）主管機關「指派」調解人或由直轄市、縣（市）主管機關委託民間團體「指派」調解人為

[20] 立法院公報處，立法院第 7 屆第 2 會期衛生環境及勞工委員會第 26 次會議記錄，立法院公報，第 98 卷第 3 期，頁 280，2008 年 1 月。

主軸，而非由爭議雙當事人共同選任調解人。如果直轄市、縣（市）主管機關所指派或委託民間團體所指派的調解人非勞資爭議雙方當事人共同信任之調解人，仍會影響爭議雙方當事人對調解的信心，進而影響獨任調解人的功能。

（二）調解機制的啟動未以雙方當事人合意為基礎

在勞資爭議處理法的規範下，調解程序的啟動仍得由爭議當事人一方提出或由直轄市、縣（市）主管機關依職權將爭議交付調解。因此，若有一方當事人無意與他方進行調解，他方當事人仍可單方面申請調解；或是雙方當事人皆無進行調解之意願，直轄市、縣（市）行政主管機關仍得依職權強制雙方當事人進行調解。

不論調解是由獨任調解人或是調解委員會進行，其能否成功解決爭議最後仍是取決於爭議雙方當事人是否可以接受獨任調解人或是調解委員會所提出的解決方案。既然獨任調解人或是調解委員會所提出的解決方案對爭議雙方當事人並無拘束力，強迫一方當事人或是雙方當事人進行調解是沒有必要的。事實上，如果一方當事人或雙方當事人對進行調解缺乏意願，而是因另一方當事人提出調解申請或是因直轄市、縣（市）主管機關強制將爭議交付調解，不得不被迫參加調解。此種「被迫」參加調解者，在心理上多會先產生反感，之後拒絕接受調解方案的可能性也因而大增。因此，非基於雙方當事人合意的調解機制往往較難發揮功能，徒然造成人力、時間與資源上的浪費[21]。

（三）調解人與調解委員的資格、條件與組成問題

由於勞資爭議處理法並未在母法中規定獨任調解人與調解委員之條件資格，而是授權中央主管機關訂定充任獨任調解人或調解委員遴聘條件之辦法，勞動部針對前述規定訂定「勞資爭議調解辦法」，並在該辦法中針對調解委員之資格以及調解人之資格、認證與義務做規定[22]，前述規定主要在於管控調解委員與調解人之專業能力，但對於調解委員與調解人之客觀、公正問題則較無規定，但調解委員與調解人的專業固然重要，客觀、公正性亦是調解能否成功之重要關鍵，因此「勞資爭議調解辦法」未能在此方面作較為具體之規定，甚為可惜。此外，勞

[21] 鄭津津，我國勞資爭議調解制度之研究，月旦法學，第 159 期，頁 29-30，2008 年 8 月。
[22] 參見勞資爭議調解辦法第 4、5、13、14、15、16 條之規定。

資爭議處理法仍規定勞資爭議調解委員會的組成應設置委員 3 或 5 人，由直轄市、縣（市）主管機關指派 1 或 3 人，勞資爭議雙方當事人各自選定 1 人組成，並以直轄市或縣（市）主管機關代表 1 人為主席。此種組成方式表面看來雖似公平，但出於人性與利益考量，勞資爭議雙方當事人定會選定對己方有利之人擔任調解委員，以在勞資爭議調解過程中維護自己的利益。其他 1 位或 3 位由直轄市、縣（市）主管機關指派的調解委員亦有可能受到主管機關對系爭勞資爭議立場的影響。總而言之，此種調解委員會的組成設計很難使調解委員以完全公正、客觀之方式來協助雙方當事人解決爭議[23]。

（四）調解程序欠缺彈性

在勞資爭議處理法的規範下，不論是由獨任調解人或是調解委員會進行調解，皆有程序進行的相關規定，但主要是有關調解「進行時程」的規定[24]。調解之目的雖在於迅速解決爭議，但勞資爭議案件的複雜程度不一，只要調解人或調解委員能公正、客觀、專業地針對爭議提出有效可行的解決方案，並不需要在調解時程上給予調解人或調解委員過多的限制[25]。欠缺彈性的調解機制反而會造成調解人或調解委員在進行調解時綁手綁腳，無法充分發揮諮詢、溝通、與協調的功能。此外，調解雖是一項相當具有彈性的爭議處理機制，但仍需要有一定的「秩序」；換言之，不論是雙方當事人或是調解人都需要有一定的「遊戲規則」作為進行調解的依據，如此對調解的順利進行會有很大的助益。

---

[23] 鄭津津，我國勞資爭議調解制度之研究，月旦法學，第 159 期，頁 26，2008 年 8 月。

[24] 根據勞資爭議處理法之規定，直轄市、縣（市）主管機關以調解委員會方式進行調解者，應於收到調解申請書或職權交付調解後，通知勞資爭議雙方當事人於收到通知之日起 3 日內各自選定調解委員，並將調解委員之姓名、性別、年齡、職業及住居所具報；屆期未選定者，由直轄市、縣（市）主管機關代為指定。直轄市或縣（市）主管機關應於調解委員完成選定或指定之日起 14 日內組成調解勞資爭議委員會並召開調解會議，同時指派委員調查事實，除有特殊情形外，調查委員應於指派後 10 日內，將調查結果及解決方案在調解委員會中提出。調解委員會開會時，調解委員應親自出席，不得委任他人代理。勞資爭議調解委員會應在收到前述調查結果及解決方案後 15 日內開會，但於必要時或經雙方當事人同意者，得延長 7 日。

[25] 蕭惠文，勞資爭議處理法之修法方向，台灣勞工，第 10 期，頁 76，2007 年 11 月。

第三節 新舊勞資爭議調解制度之比較

一、新法新增由獨任調解人進行調解

新法增訂「獨任調解人」之規定，不論是由勞資爭議當事人一方提出調解或是由主管機關依職權將爭議交付調解，皆可由獨任調解人進行調解。當勞資爭議當事人向勞務提供地之主管機關提出調解申請後[26]，主管機關得依法指派調解人，或是委託民間團體指派調解人進行調解[27]，以求其快速及彈性解決紛爭。

二、新法調解程序較為快速與明確

新法修正舊法中進行調解時程不明確之問題[28]，明訂指派獨任調解人或是由勞資爭議調解委員會處理勞資爭議之程序，指派調解人的調解時程大約只需 20 天就完成，而組成調解委員會的方式所進行的調解，大約需要 42 至 49 天[29]。

三、勞資爭議調解之效力

新法修正後勞資爭議調解委員會所作成之調解方案，經爭議雙方當事人同意在調解紀錄簽名之後，調解即為成立[30]，該調解方案之內容即自動轉換為爭議雙方當事人間之契約；如果當事人一方為工會，則視之為當事人間之團體協約[31]，相較於舊法所稱之「勞工團體」更加明確。

四、未出席調解會議者處以罰鍰

勞資雙方當事人無正當理由未依通知出席調解會議者，處新臺幣 2 千元以上 1 萬元以下罰鍰[32]。此項規定使得調解會議比較容易順利召開，有助於調解機制的運作。

---

[26] 參見勞資爭議處理法第 9 條。
[27] 參見勞資爭議處理法第 11 條第 1 項。
[28] 鄭津津，新勞資爭議處理法施行成效之檢視--以調解與仲裁機制為中心，臺灣勞工季刊，第 30 期，頁 29-30，2012 年 6 月。
[29] 參見勞資爭議處理法第 12、14、15 與 16 條。
[30] 參見勞資爭議處理法第 19 條。
[31] 參見勞資爭議處理法第 23 條。
[32] 參見勞資爭議處理法第 63 條第 3 項。

第四節 我國勞資爭議處理制度未來應有之發展

一、獨任調解人之條件、資格與選定

勞資爭議調解機制長久以來未能充分發揮功能，勞資爭議調解委員普遍不夠專業、客觀、公正是一項重要原因。勞資爭議處理法未在母法中規定獨任調解人之條件資格，而是授權中央主管機關訂定充任獨任調解人遴聘條件之辦法。勞動部基於此項規定訂定「勞資爭議調解辦法」，並在該辦法中針對調解委員之資格以及調解人之資格、認證與義務做規定[33]，但前述規定主要在於管控調解委員與調解人之專業能力，對調解委員與調解人之客觀、公正問題則較無規定。調解機制成效如何與調解委員與調解人之專業、客觀、公正性有密不可分之關係，因此本研究建議調解委員與獨任調解人應具備以下之條件資格：（1）有充分的理解力與能力迅速掌握雙方當事人之爭議所在；（2）敏銳且有耐性的聆聽能力；（3）順暢的表達能力；（4）堅強的說服力；（5）相關的專業能力；（6）豐富的創意；（7）謙虛可信賴；（8）客觀中立；（9）相關經驗；（10）正直的品德等。

勞資爭議處理法增訂獨任調解人之規定，不論是由勞資爭議當事人一方提出調解或是由主管機關依職權將爭議交付調解，皆可由獨任調解人進行調解，但獨任調解人係由主管機關指派，或是委託民間團體指派，而非由爭議當事人合意選定。雖然獨任調解人由主管機關或委由民間團體指派不一定會負面影響獨任調解人之專業、客觀與公正性，但若能由雙方當事人合意選定獨任調解人，調解之效果應會更好。畢竟調解方案對雙方當事人並無法律上的拘束力，獨任調解人若能由雙方當事人合意選定，應是在專業、品德、能力、經驗各方面皆是雙方當事人可信任之人，此種獨任調解人較能營造和諧有信任感的調解環境，有助於調解的順利進行。反之，由主管機關或委由民間團體指派的獨任調解人可能是一方當事人甚或是雙方當事人都無法信任或接受之人，一旦此種情況發生，調解之功能必大打折扣。

二、制定勞資爭議調解指導原則

為使勞資雙方當事人與調解人/調解委員在調解的過程中有較明確的遊戲規

[33] 參見勞資爭議調解辦法第 4、5、13、14、15、16 條之規定。

則作為依據，制定勞資爭議調解指導原則有其必要性。調解雖強調其「不拘形式與富彈性」的特質，但「不拘形式與富彈性」並不代表調解過程是毫無章法的。一個健全運作的調解機制應有一定的「秩序」，調解人/調解委員對該「秩序」也應有充分瞭解，並要協助爭議雙方當事人瞭解並遵守該項「秩序」。本研究建議主管機關在制定相關辦法時可制定勞資爭議調解指導原則，並在該「指導原則」中提供下列調解步驟供獨任調解人/調解委員參考：

（一）互相認識與營造和諧調解環境

在此階段，獨任調解人/調解委員應先對勞資爭議雙方當事人作自我介紹，同時認識雙方當事人，減少彼此的陌生感，並確立雙方合作的意願，再向雙方當事人解釋獨任調解人/調解委員的角色、未來調解的程序以及雙方當事人在調解過程中應做的努力，以建立雙方當事人對獨任調解人/調解委員的信任以及對調解機制的信心。此外，獨任調解人/調解委員亦應在此階段營造正面和諧的氣氛，使爭議雙方當事人充分感受獨任調解人/調解委員的客觀中立，並協助勞資爭議雙方當事人建立對彼此的信任，減少不必要的情緒反應，確保雙方的溝通順暢，以營造一個自由溝通的調解環境。

（二）設定調解議程

獨任調解人/調解委員應為系爭勞資爭議的調解設定調解議程，並在此階段向雙方當事人說明該次調解進行之議程，使雙方當事人能充分瞭解並掌握調解之進行時程。

（三）蒐集、確認並分析所有的背景資訊

獨任調解人/調解委員在此階段應蒐集並分析所有與系爭勞資爭議有關的人、事、物等資訊，同時確認資訊的正確性。為確認前述資訊的正確性，獨任調解人/調解委員應促使雙方當事人溝通對談並為雙方當事人傳遞資訊，同時給予爭議雙方當事人充分表達立場、陳述意見以及提出證據之機會。

（四）確認爭議點並進行溝通協調

在此階段，獨任調解人/調解委員應協助雙方當事人瞭解該項勞資爭議的爭議所在，在徵得雙方當事人的同意下，使雙方當事人聚焦在前述爭議點上進行討

論。獨任調解人/調解委員應提供一個有利於協調溝通的環境並維持調解過程中的秩序，協助雙方當事人了解問題與爭點，並去除雙方當事人不合理的期待。

（五）協助爭議雙方當事人發現隱藏的利益

在此階段，獨任調解人/調解委員應為雙方當事人發掘在系爭勞資爭議上，是否有實體上、程序上或心理上的利益是雙方當事人尚未發現的。若有此種利益，獨任調解人/調解委員應協助爭議雙方當事人瞭解並審慎考量。

（六）為解決爭議提出各種可能的解決方案

獨任調解人/調解委員在此階段應考量雙方當事人的期待與需求，並以解決爭議為最大前提，讓雙方當事人瞭解其所處立場之優、劣勢，以及達成協議之利益何在，並儘可能地提出各項可行的解決方案。

（七）說服爭議雙方當事人接受調解方案

在獨任調解人/調解委員提出各項可行調解方案之後，獨任調解人/調解委員應進一步評估不同解決方案的成本、優缺點以及滿足雙方當事人利益的可能性，並將評估結果向雙方當事人說明，之後再積極勸說雙方當事人在最大公約數中接受任何一項調解方案。

（八）最後協商並達成正式協議

在爭議雙方當事人完成最後協商，並達成協議之後，獨任調解人/調解委員應協助爭議雙方當事人作成可執行的書面協議，並促使雙方當事人履行協議。

三、刪除強制調解之規定並建立合意調解制度

依勞資誠信自治之原則，調解之交付應以雙方當事人之合意為前提。然而，新修正之勞資爭議處理法仍規定爭議當事人一方可以申請調解，主管機關也可以依職權將勞資爭議交付調解。此項規定雖可增加以調解機制解決勞資爭議的機會和可能性，但勞資爭議調解委員會或獨任調解人所提出的調解方案並不能拘束爭議雙方當事人，因此爭議雙方當事人若非在合意的前提下進行調解，而是「被迫」參加調解，調解定較難達成協議，徒然浪費雙方當事人、獨任調解人/調解委員與主管機關的時間與資源。因此，未來仍應將勞資爭議調解機制建立在「勞資爭議

雙方當事人合意」的前提之下。

四、改進勞資爭議調解委員會的組成方式

在新修正勞資爭議處理法的規範下，勞資爭議調解委員會的組成皆仍存在結構性的問題。勞資爭議調解委員會應設置委員 3 人或 5 人，由直轄市或縣（市）主管機關指派 1 人或 3 人，勞資爭議雙方當事人各自選定 1 人組成，並以直轄市或縣（市）主管機關代表 1 人為主席。在此種組成設計下，基於利己的人性，勞資爭議雙方當事人定會選擇對己方較為有利的人擔任調解委員，勞資爭議雙方當事人各自選定的調解委員在立場上難免會有所偏頗，無法全然公正客觀。基此，最後主導調解者往往就是由主管機關所指派之調解委員，再加上勞資爭議調解委員會之主席應由主管機關所指派調解委員中之 1 人擔任，此種制度設計可能會造成主管機關不當介入調解的過程。即使主管機關未不當介入，主管機關所指派之調解委員有可能雙方當事人或一方當事人不能信任或無法接受之人，亦會負面影響調解的進行與成效。因此，本研究建議在調解委員會的組成方面，由爭議雙方當事人「共同選定」3 人或 5 人擔任調解委員，再由此 3 位或 5 位調解委員共同推選其中 1 位擔任調解委員會的主席。當調解委員係由勞資爭議雙方當事人共同選定，不論是勞方或是資方當事人即無法單考量己方利益來選定調解委員，「共同選定」的優點是被選定之調解委員定是勞資雙方皆可接受的調解委員，而這種委員往往是專業、品德、聲譽俱佳之人，才有可能為雙方當事人認同與接受。

第五節 我國勞動事件法之勞動調解程序

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[34]。

[34] 立法院公報第 107 卷第 86 期 4610 號委員會紀錄，頁 51-52，2018 年 10 月。其實，本法草案在立法院審議當時，除了司法院提出「勞動事件法草案」函請審議外，尚有時代力量黨團擬具「勞動訴訟程序法草案」、鍾孔炤委員等 37 人擬具「勞動事件法草案」、陳曼麗委員等 16 人

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」[35]。為建立專業、迅速而便利的勞動事件程序[36]，勞動事件法（下稱本法）特規範七大重點，略述如下[37]：

一、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）。

二、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）。

三、新增勞動調解程序[38]、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，由勞動法庭之法官 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）。

四、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

擬具「勞動事件法草案」、蔣萬安委員等 16 人擬具「勞動事件法草案」，可謂百家爭鳴、百花齊放。

35 聯合新聞網，「最有感司改」 勞動事件法三讀 司法院：新里程，2018 年 11 月 9 日；網址：https://udn.com/news/story/7321/3471306。

36 請參本法第 1 條規定：「為迅速、妥適、專業、有效、平等處理勞動事件，保障勞資雙方權益及促進勞資關係和諧，進而謀求健全社會共同生活，特制定本法。」

37 司法院，勞動事件法的七大重點。載於司法院首頁>業務綜覽>勞動事件法專區；網址：https://www.judicial.gov.tw/work/work22.asp。另參蔡朝安、魏妁瑩，勞動事件法三讀通過，企業如何因應準備？2018 年 11 月 13 日；網址：https://www.pwc.tw/zh/services/legal/point-view/legal-clouds/legal-clouds-1811.html。

38 參沈冠伶、范光群、曾華松、郭書琴、陳瑋佑、陳毓秀、邱璿如、沈方維、陳真真、許士宦、陳鵬光、邱聯恭、楊博欽，勞動調解程序之重構－紛爭處理制度多元化與程序之轉換，民事訴訟法研究會第一百三十九次研討紀錄，范光群主持，載於法學叢刊，第 64 卷第 1 期，2019 年 1 月，頁 148。

得向勞工請求報酬（第 9 條第 1 項）。

五、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）。

六、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）。

七、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，讓雇主繼續僱用勞工並給付工資。此外，雇主依法令應該備置之文書，有提出義務，並減輕勞工的舉證責任等。

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下的調解制度，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[39]。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之學識經驗、勞動調解委員會之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行政調解之不同，在於不得由當事人兩造自行選任[40]，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[41]（另參圖 1 及圖 2）：

（一）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

[39] 林佳和，勞動事件法概觀（上），月旦會計實務研究，第 12 期，頁 53，2018 年 12 月。
[40] 林佳和，勞動事件法概觀（上），月旦會計實務研究，第 12 期，頁 54，2018 年 12 月。
[41] 司法院新聞稿，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，載於司法院首頁>業務綜覽>勞動事件法專區；網址：https://www.judicial.gov.tw/work/work22.asp。

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。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

（五）酌採仲裁原則，擴大勞動調解弭平紛爭成效。勞動調解於當事人達成合意並記載於筆錄時調解成立，而與確定判決有同一效力；亦得經當事人合意，由勞動調解委員會酌定解決事件之調解條款而視為調解成立。當事人不能合意成立調解時，除有法定事由外，勞動調解委員會應依職權斟酌兩造利益平衡及一切情形，於不違反兩造主要意思範圍內，為解決事件之適當方案，如未經當事人及參加調解之利害關係人合法異議，即視為已依該方案成立調解；如經合法異議，即視為自聲請調解時已經起訴。

（六）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，採為判決之基礎。

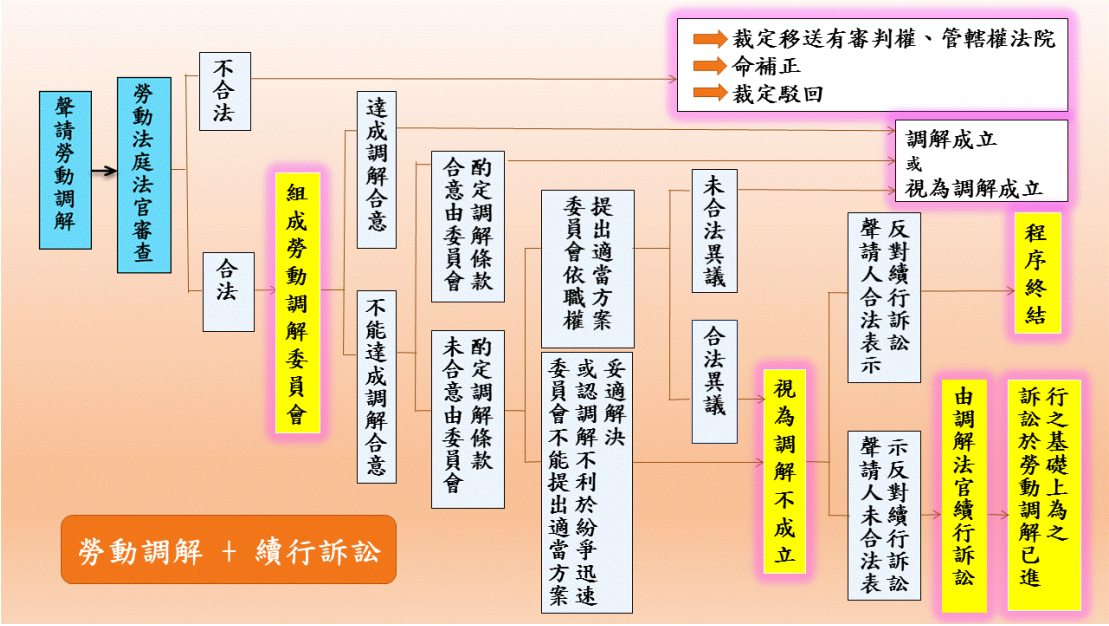


圖 1 勞動事件調解流程

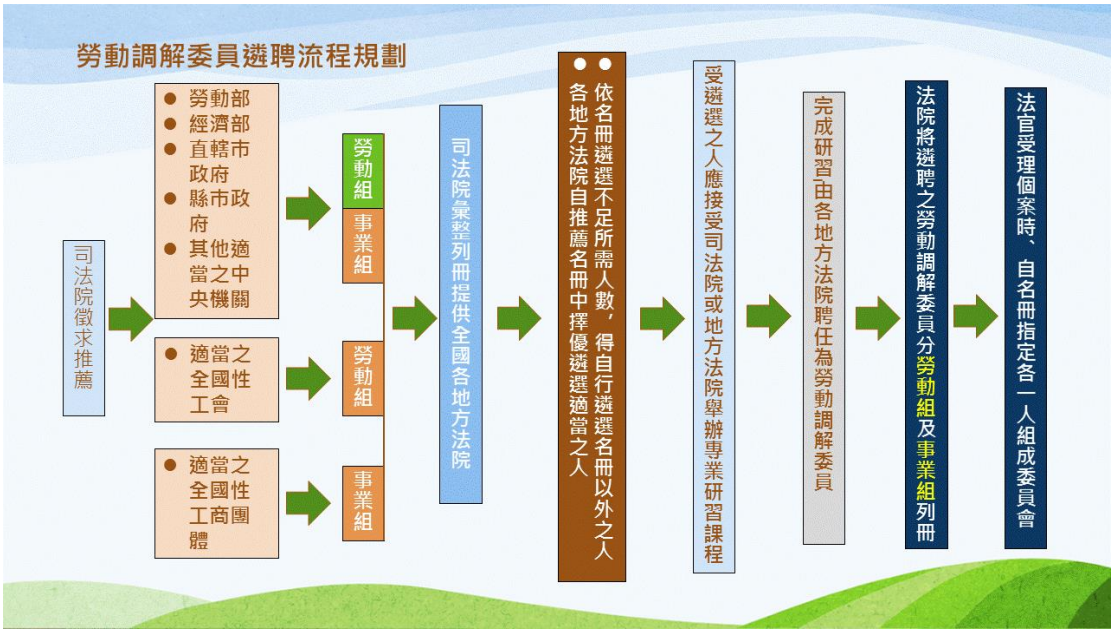


圖 2 勞動調解委員推薦作業流程

第三章 國際勞動基準與美、日、韓、德勞資爭議調解制度之比較

國際勞工組織勞動法學者 J. Schregle 指出：「不論在世界上任何一個國家中，勞動者、雇主及政府三者間均存在著各種共同的和不同的利害關係，而且彼此間相反的利害關係必須加以調整、調和。勞資關係的主要課題即是表明及調整此種不同的利害關係，當然所施的方法各國間並不相同。國際比較即應運而生，以解明各國勞資關係制度之間的差異性及類似性為其首要任務。」[42]

為期新勞資爭議處理法的相關規定及保證更加有效，本研究尚擬探討工業先進國家的相關制度，以收借鏡之效。然因各國勞資關係制度之不同，如何進行國際比較，是有其困難。然而，理論上及歷史實踐上曾經出現的不同調解模式；

（一）當事人合意進行的非正式調解模式

此為在行政機關提供之調解程序以外，任由當事人間以合意所進行之非正式的紛爭解決模式（gütliche Streiterledigung），其本質自是純粹的私法自治。

（二）國家提供調解機制下之當事人自由啟動與進行模式（Conciliation; Schlichtung mit staatlichen Hilfsleistungn）

第二種則是國家提供調解的程序機制，但是非為強制性的，僅由勞資當事人一方或雙方之請求，而自由的啟動這一套調解。行政機關所提供的程序中，或許有對調解委員會的組成、程序、當事人的和平義務[43]、調解成立或不成立的條件等，作有規定，然其「當事人自由啟動」的性質依然未變，應予注意

---

[42] 引自中華民國勞資關係協進會，勞資爭議處理之國際比較。台北，民國 81 年。頁 1。

[43] 例如台灣勞資爭議處理法第七、第八條：勞資爭議在調解或仲裁期間，資方不得因該勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約或為其他不利於勞工之行為（第七條）。勞資爭議在調解或仲裁期間，勞方不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工或為其他影響工作秩序之行為（第八條）。

[44]。

（三）國家提供調解機制下之當事人非完全自由之啟動與進行模式（Mediation; Schlichtung mit staatlichen Hilfsleistungen und Zwangsmitteln）

第三種則是由國家規定勞資爭議的調解機制，同時強制當事人在發生勞資爭議時，必須要進入這一套調處的程序，然而，調解的本身依然是「私法自治、勞資雙方當事人自主形成」，這一點必須加以注意。換言之，國家雖然透過法律，規定調解委員會的組成方式、程序、和平義務等，但調解的本質上與前述第二種並無不同，僅是當事人之是否自由啟動利用、亦或必須強制性的啟動利用，國家的規範有所差異罷了，理論上，應是國家在特別強調「防止勞資爭議之對社會造成不利影響」的政策思維下，方會跨過之前的當事人自由啟動界線，開始進入國家較為積極角色的階段[45]。

（四）國家提供調解機制下不具拘束力之調解建議提出模式（Mediation; Schlichtung mit staatlichen Hilfsleistungen und Schlichtungsvorschlägen）

第四種則更進一步的，國家除了單純的提供調解機制與程序之外，又得依職權，亦或當事人間的合意，得由國家在當事人間無法透過調解達成共識時，提出具體的調解建議，但是其建議並不具拘束力，換言之，仍容任當事人自主決定是否接受，並無法律上強制的可能。依德國的實務經驗，這一項所謂調解建議，雖無強制當事人必須接受的拘束力，但其實際的影響卻絕對不只於此，間接上其實確能發揮相當程度的解決效果，不能單以法律上的無強制力，便低估其實際影響[46]。不論如何，這一套調解的機制內容，雖然比之前又更進了一步，使得國家的介入踏入另一階段，但它基本上亦無超越相當程度的私法自治範疇，並未排除當事人間自主形成的空間，只是讓國家的直接間接影響更多一些而已，是其主要的特徵。

---

[44] 日本的相關調解規定，亦含此一類型，請參閱 Sugeno（菅野和夫），Japanese employment and labor law, Darolina Academic Press, 2002, P683。

[45] Ebenda, 684.

[46] 德國的例子可參閱 Kissel, a.a.O., Rdnr. 19。

（五）國家提供調解機制下具拘束力之調解決定提出模式（Mediation; Zwangsschlichtung; Schlichtung mit staatlichen Leistungen und Schlichtungssprüchen）

最後一種類型，自然是國家以調解介入勞資爭議之強度最高的模式，即是除了提供調解的機制及程序外，在當事人無法達成解決之合意時，則由國家主動強制性的，或由當事人雙方合意賦予國家權限的，由調解委員會作出具有法律上拘束力的調解決定，以終局的解決當事人之爭端。此亦即一般所稱的「強制調解」（Zwangsschlichtung），在沒有當事人合意約定的前提下，如不具備強烈的公益理由，卻任由國家以司法訴訟以外的途徑而逕為干預與決定，恐怕不符法治國原則的要求，是以現代國家均已少有強制調解的規定。

上述五種調解制度的模式，或正可作為觀察與比較的基礎。

第一節 國際勞動基準

國際勞工組織(International Labour Organization)自 1919 年成立以來，即致力於國際勞動基準(International Labour Standard)的制定，迄今(2017)已通過 189 個公約[47]及 205 個建議書[48]。公約及建議書共含括十四大類：(1)基本人權(結社自由、強迫勞動、機會均等與平等待遇)；(2)就業(就業政策、就業服務與機構、就業指導與訓練、殘障就業與復健、就業安全)；(3)社會政策；(4)勞工行政(勞工行政、勞動檢查、勞動統計、三方諮商)；(5)勞動關係；(6)勞動條件(工資、工時、休假、工業安全與衛生、辦公室與住房)；(7)社會保障；(8)婦女就業；(9)兒童與青少年就業；(10)老年勞工；(11)移民勞工；(12)原住民與部落民族；(13)非自制領地的勞工；及(14)特定職業部門(船員、漁民、碼頭工、種植場勞工、佃農、護理人員、飯店與餐廳勞工)。[49]

---

[47] 第 189 號公約為 2011 年第 100 屆國際勞工大會通過之「家事勞工公約(Domestic Workers Convention)」。

[48] 第 205 號建議書為 2017 年第 106 屆國際勞工大會通過之「促進和平及彈性之就業與尊嚴勞動建議書(Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation)」。

[49] 參見 ILO, International Labour Conventions and Recommendations, 1977-1995. Vol. 3, Geneva: International Labour Office, xxvii-xl (1996).

其中，有關勞動關係的公約計有 1921 年第 11 號結社權(農業)公約、1947 年第 84 號結社權(非自治領地)公約、1948 年第 87 號結社自由與團結權保障公約、1949 年第 97 號移民就業公約(修訂)、1949 年第 98 號團結權與團體協商公約、1958 年第 110 號種植場公約、1971 年第 135 號勞工代表公約、1975 年第 141 號農村勞工組織公約、1976 年第 147 號商船(最低基準)公約、1978 年第 150 號勞工行政公約、1978 年第 151 號勞動關係(公共服務)公約、1981 年第 154 號團體協商公約及 1989 年第 169 號原住民及部落民族公約等 13 個。[50]

而有關勞動關係的建議書則計有 1951 年第 91 號團體協約建議書、1951 年第 92 號自願協調與仲裁建議書、1952 年第 94 號事業單位層級合作建議書、1960 年第 113 號諮詢(產業及國家層級)建議書、1967 年第 129 號事業單位內溝通建議書、1967 年第 130 號訴怨審查建議書、1971 年第 143 號勞工代表建議書、1975 年第 149 號農村勞工組織建議書、1976 年第 152 號三方諮詢(國際勞工組織活動)建議書、1978 年第 159 號勞動關係(公共服務)建議書及 1981 年第 163 號團體協商建議書等 11 個。[51]

細究前述國際勞工公約及建議書，並無對勞資爭議調解(mediation)的勞動基準有所規範，僅有 1951 年第 92 號自願協調與仲裁建議書及 1967 年第 130 號訴怨審查建議書(Examination of Grievances Recommendation)與勞資爭議協處相關，茲分析如後。

(一) 1951 年第 92 號自願協調與仲裁建議書(Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation)

1951 年第 34 屆國際勞工大會通過第 92 號“自願協調與仲裁建議書”，[52]要求有關當事人或政府機關在適當的國情下實施自願協調及仲裁。

該建議書主張應建立適合國情的自願性協調機制，以協助勞資爭議的預防及協處；而自願性協調機制應建立在共同的基礎上，且雇主與勞工要有相同的代表。

---

[50] 參見 Alberto Odero and Horacio Guido, ILO Law on Freedom of Association: Standards and Procedures. Geneva: International Labour Office (1995).

[51] Id.

[52] 本建議書全文，見 ILO, International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1951. Vol. 1, Geneva: International Labour Office, 659-660 (1996).

(第 1、2 項)同時，協調程序應為免費且迅速，並應由國家法律或規章規定，事先確定其處理的最長期限。另應規定，在當事人一方的主動請求或自願協調機制依職權，即可啟動協調程序。(第 3(1)(2)項)若當事人在協調程序中或最後達成協議，應採書面形式，並視同雙方締結的協定。(第 5 項)

又該建議書主張，若相關當事人均同意將爭議交付協調程序，則當事人在協調期間不應罷工及鎖廠；(第 4 項) 若相關當事人均同意將爭議交付仲裁，以為終局協處，當事人在仲裁期間不應罷工及鎖廠，並應接受仲裁判斷。(第 6 項)但無論如何，該建議書的規定不得解釋為對罷工權的限制。(第 7 項)

1967 年第 130 號訴怨審查建議書(Examination of Grievances Recommendation)

1967 年第 51 屆國際勞工大會通過第 129 號事業單位內溝通建議書後，基於處理勞資關係各個面向的問題，又接者通過第 130 號“訴怨審查建議書”。[53]

在訴怨的一般原則上，該建議書認為訴怨的事由為，當有影響或可能影響一個或數個勞工的僱用條件或涉及勞資關係之措施或情勢，基於誠信原則，該措施或情勢有違團體協約或個別勞動契約的條款，或違反工作規則，或違反行業、經濟活動部門或國家的法律或規定或慣例或習俗。(第 3 項)但有關變更僱用條件及條款的集體請求不適用本建議書的規定；(第 4 項(1))當勞工提出訴怨案件，該個案是適用本建議書的審查程序，或是經由團體協商或其他爭議協處程序予以處理，由國家法律或慣例決定。(第 4 項(2))

該建議書主張任何勞工認為有訴怨的事由時，有權獨自或與其他勞工共同提出訴怨，其訴怨得依適當的程序予以審查，且不致因此而受損害。(第 2 項)

該建議書提出，若由團體協約成立訴怨審查的程序，應鼓勵當事人規定，在團體協約有效期間，推動依團體協約的程序協處訴怨，並避免有妨礙此程序有效運作的行動。(第 5 項)

該建議書主張在符合國家法律或慣例的情況下，勞工組織或事業單位的勞工代表可經協議與雇主或雇主組織，具相同的權利及責任，共同執行事業單位內的

---

[53] 本建議書全文，見 International Labour Conventions and Recommendations, 1952-1976. Vol. 2, Geneva: International Labour Office, 367-370 (1996).

訴怨程序。(第 6 項)並主張訴怨，應依據適合國家、經濟活動部門及事業單位之條件的有效程序，儘可能在事業單位自行協處；(第 8 項)但若國家的法律或規定承認訴怨的權利，該建議書並不限制勞工直接向勞工主管機關、勞動法院或其他司法機關提請訴怨。(第 9 項)

對於事業單位內的訴怨程序，該建議書認為應盡量簡化及迅速，如有必要，得規定適當的期限，且實施程序的手續亦應減至最低。(第 12 項)而訴怨程序的制定及實施，程序的每一步驟，勞工及雇主都有自由接受個案協處的可能。(第 11 項)一般的規則為，應先由被受影響的勞工與其直屬領班直接協處訴怨；若無法協處或訴怨的性質不適合由其直接討論，根據訴怨的性質及事業單位的結構及規模，勞工有權將其案件提交上一級或更高層級的步驟予以處理。(第 10 項)

在訴怨程序進行時，該建議書認為當事人之勞工有權直接參與訴怨程序，並在審查其訴怨期間，依據國家法律或慣例，得有一位勞工組織的代表，一位事業單位的勞工代表，或任何一位其所選擇的人員，予以協助或代理。若協助或代理的勞工與提出訴怨的勞工受僱於同一個事業單位，則該勞工亦受到建議書第 2 項規定的保護。同樣的，雇主亦有權由一個雇主組織協助或代理。(第 13 項)

此外，考慮經立法、團體協約或其他適當辦法規定的規則或慣例，包括濫權的保障，應准許勞工當事人及其受僱於同一事業單位的代表，有充足的時間參與訴怨審查的程序，且不因參與審查程序而缺勤，致薪資有任何損失。(第 14 項)

至於事業單位為協處訴怨的努力已告失敗，該建議書第 17 項提出，考慮訴怨的性質後，運用下述一種或一種以上之程序，予以最終的協處：(a)團體協約規定的程序，例如：由有關雇主組織與勞工組織進行訴怨的共同審查；或由當事人或各別之組織同意，指定一人或數人進行自願仲裁；(b)由政府主管機關協調或仲裁；(c)訴請勞動法院或其他司法機關處理；及(d)適合國情的其他任何程序。

該建議書並表示，應准許勞工請假參與第 17 項規定的各種程序；若經認定其訴怨係屬正當，則不得因其參與訴怨程序而致其薪資減損。如有可能，盡量安排在勞工當事人工作之餘進行前述程序。(第 18 項)

國際勞工組織並沒有制定勞資爭議調解的相關國際勞動基準，從前述從第 92 號自願協調與仲裁建議書的規定，僅能得知國際勞工組織對勞資爭議協調的

基本原則；又從第 130 號訴怨審查建議書的規定，也僅能得知國際勞工組織對事業單位自行處理勞資爭議的基本原則。

第二節 美國勞資爭議的調解制度及實務

一、美國調解制度之介紹

在美國，由於社會之多元發展致使爭議種類越來越複雜，傳統的訴訟制度往往無法迅速審理這些案件，因而發展出「訴訟外紛爭處理」（Alternative Dispute Resolution，簡稱 ADR）制度[54]。訴訟外紛爭處理制度除能有效降低爭議當事人在人力、時間及相關費用之支出外，亦因具有保密（confidentiality）之功能，縱使調解未能有效成立而進入訴訟程序，法院在裁判時亦不得以調解過程中所作之陳述作為裁判上之基礎[55]。

在美國，調解是相當普遍的訴訟外紛爭處理制度，其主要原因為：（1）調解「不拘形式」，不受相關程序法、實體法與前例的拘束；（2）調解的結果可由爭議雙方當事人決定；（3）調解著重不是輸贏，而是調解的結果能否滿足爭議雙方當事人的利益與需要，是一個以雙贏為目的之制度[56]。 調解特別適合用來處理當事人間法律或情感關係複雜，或是有依存關係之當事人間的爭議[57]，美國並未特別針對解決勞資爭議設置「勞資爭議調解制度」，亦即不論是何種民事爭議，皆是適用同樣的調解制度。在美國，勞資爭議發生時，雙方以調解方式解決爭議是非常普遍的[58]。以下僅就美國調解制度做一說明：

（一）調解人之角色與功能

---

[54] 例如以「訴訟外紛爭處理」解決勞資糾紛、消費者糾紛及公害環境糾紛。參見張哲航，我國勞資爭議處理制度程序法理初探－以仲裁及調解為例，台灣勞工雙月刊，第 10 期，頁 86-87，2007 年 11 月。

[55] 林福來，活用訴訟外紛爭解決制度解決勞資爭議問題——以檢視協調、調解制度為中心，頁 100，中正大學法律學研究所博士論文，2013 年 8 月。

[56] 鄭津津，我國勞資爭議調解制度之研究，月旦法學，第 159 期，頁 32-33，2008 年 8 月。

[57] LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 198 (1987).

[58] MICHAEL R. CARRELL AND CHRISTINA HEAVRIN, LABOR RELATIONS AND COLLECTIVE BARGAINING 427 (2001).

在調解過程中，調解人通常須花費大量的時間與雙方當事人進行面談與諮詢，因此調解人在爭議問題的認定，以及可行解決方案的形成上，扮演著極重要的角色。調解人在調解制度中所扮演之角色與擔負之任務大致包括下列幾點：（1）同意擔任調解人；（2）瞭解爭議之問題所在；（3）提出解決爭議之方案；（4）促使爭議雙方當事人達成協議；（5）協助雙方當事人履行協議[59]。

在調解過程中，一個中立客觀的調解人較容易在未預設立場的情況下協助爭議雙方當事人解決爭議。如果造成爭議的主要原因係出於爭議雙方當事人因立場不同所產生的爭執，調解人可以協助當事人釐清該項爭執，並使其瞭解達成和解並非難事；如果造成爭議僵局的原因是出於爭議雙方當事人在實質問題上的歧見，則調解人必須針對雙方當事人的需要提出最可能達成協議的解決方案[60]。

在調解過程中，調解人之主要功能有下列幾項[61]：

1. 促使雙方當事人溝通對談並為雙方當事人傳遞資訊。

2. 協助雙方當事人瞭解協調程序。

3. 協助雙方當事人瞭解問題之癥結點並去除雙方當事人不合理的期待。

4. 為當事人設定調解進程。

5. 提供一個有利於協調溝通的環境並維持調解過程中的秩序。

6. 協助雙方當事人進行溝通並提出調解人的解決方案。

7. 勸說雙方當事人接受可行的解決方案。

（二）調解人之資格條件

美國並沒有國家級的調解人執照或註冊或登錄制度，調解人的背景非常多樣，常見者包含律師、退休法官或具有特定領域專業知識的商業人士（如建築、金融或保險）。而關於調解人之資格與受訓時數標準，依各州或各法院之規範而異，

---

[59] LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 214 (1987).

[60] 鄭津津，我國勞資爭議調解制度之研究，月旦法學，第 159 期，頁 32，2008 年 8 月。

[61] LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 207 (1987).

一般而言具有學士學歷即為已足，有些州會要求調解人在特別領域的案件中，須具有該種案件領域的相關認證；大多數的州會要求調解人須受培訓 20-40 小時才給予認證；有些州要求在特別的專業領域，調解人須有額外的培訓時數，有些州則會要求調解人須具備調解申請案件領域的相關執照，例如須為律師或會計師[62]。美國並無具體明確之調解人退場機制，由於法院、律師事務所、美國仲裁協會、律師公會等皆可提供調解服務，因此主要還是依市場機制進行淘汰[63]。

根據相關研究顯示，調解人能否成功地協助爭議雙方當事人解決爭議，與該調解人是否具備知識（knowledge）、專業（expertise）、公正（impartiality）以及誠意（sincerity）有絕對之關係[64]。因此，一個適任的調解人應具備下列條件：（1）有能力瞭解爭議發生所在環境的脈動；（2）充分的理解力；（3）敏銳的聆聽能力；（4）優秀的表達能力；（5）好耐性；（6）不論斷；（7）具彈性；（8）堅強的說服力；（9）有創意；（10）夠專業；(11)有謀略；(12)謙虛可信賴；(13)客觀中立等[65]。

（三）調解人之責任義務

調解人必須為調解過程營造正面和諧之氛圍，調解開始時，調解人多會先自我介紹，之後為雙方當事人進行諮詢，並確立雙方合作的意願，再向雙方當事人解釋調解人的角色、未來調解的程序以及雙方當事人在調解過程中應做的努力。調解人的角色是中立的，在調解的過程中，調解人應該讓雙方當事人充分感受調解人的客觀中立，並營造一個自由溝通的環境。

一個自由溝通的環境是調解成功的關鍵，為了讓雙方當事人可以自由溝通與促進調解的成功，調解人與雙方當事人都負有保密義務，其皆應確保調解過程中所揭露之資訊只被使用於該調解過程而不外洩[66]。調解的保密義務，可以保障調

---

62 Bureau of Labor Statistics, Occupational Outlook Handbook, Arbitrators, Mediators, and Conciliators, https://www.bls.gov/ooh/legal/arbitrators-mediators-and-conciliators.htm (last visited Jan. 31, 2018).

63 李政，ADR 视野下美国调解制度探析，中国国际贸易促进委员会中国国际商会深圳调解中心，http://tjzx.tradow.com/lilen/wzhc/61.html

64 Ahmad Karim and Richard Pegnetter, Mediator Strategies and Qualities and Mediaton Effectiveness, 22 INDUSTRIAL RELATIONS 105-13 (1983).

65 STEPHEN B. GOLDBERG, ERIC D. GREEN, AND FRANK E. A. SANDER, DISPUTE RESOLUTION 96 (1985).

66 LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 247 (1987).

解過程中的溝通不被揭露，不會成為未來訴訟時的證據，並可免除調解人出庭作證之義務[67]。在美國，有下列 4 種方式可確保調解人的保密義務[68]:

1. 聯邦證據法第 408 條禁止調解過程中揭露的事實成為訴訟時之證據[69]。

2.法院賦予調解內容不被揭露之保障。

3.以契約約定保密義務。

4.其他特別法之保障，如各州州法在家庭法中對於家事調解之保密義務要求[70]；加州亦有相關的制定法明定勞資爭議調解的溝通過程不得作為呈堂證據[71]。

（四）調解程序

調解的進行可透過「聯邦調解與調停署」（Federal Mediation and Conciliation Service，簡稱 FMCS），以及其他類似的各州相關機構來進行[72]，而聯邦與各州的地方與上訴法院也多設有調解制度，由法官或法院所指定的調解人進行調解，以利當事人解決紛爭[73]。在勞資關係法(Labor Mamagement Relations Act)的規範下，「聯邦調解與調停署」僅有在勞資糾紛將嚴重干擾州際商業活動時，方得依其職權或勞資任一方之要求，提供調解或調停服務。當勞資雙方當事人可利用各州自設之調解機構或服務時，「聯邦調解與調停署」應避免介入影響州際商業活動輕微之勞資爭議的調解[74]。

調解人在美國所扮演的角色主要在於協助爭議雙方當事人設定談判進程、重新進行討論以及提出可能解決爭議之建議[75]。由於調解人對調解能否成立並無權柄，其真正能做的主要是促使爭議雙方當事人坐下來談，但調解能否成功往往與爭議雙方當事人對調解人的信任程度有關。事實上，調解成功與否之關鍵點往往

---

67 Note, Protecting Confidentiality In Mediation, 98 HARV. L.REV. 441, 442 (1984).
68 LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 248 (1987).
69 USCS Fed Rules Evid R 408 (2009).
70 Note, Protecting Confidentiality In Mediation, 98 HARV. L.REV. 442 (1984).
71 RSA 237:18 (CA. 2009).
72 MICHAEL R. CARRELL AND Christina HEAVRIN, LABOR RELATIONS AND COLLECTIVE BARGAINING 210 (2001).
73 LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 199 (1987).
74 29 U.S.C. §173 (c).
75 LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 210 (1987).

在於爭議雙方當事人是否有意願與調解人共同針對特定爭議或僵局談出一套解決的方案[76]。

調解人在調解制度中主導調解的程序。在調解過程中，調解人必須有效地讓雙方當事人坐下來談，促進雙方當事人進行溝通與合作，並協助雙方當事人瞭解其所面臨的問題。一般而言，調解人可分 5 個階段來完成調解的任務[77]：

1.促使雙方當事人同意進行調解。

2.協助雙方當事人瞭解爭議所在。

3.協助雙方當事人形成若干可行之解決方案。

4.協助雙方當事人達成合意。

5.促使雙方當事人履行協議。

在美國，以前述程序解決勞資爭議雖相當普遍，但前述程序並無強制性，調解人在運用調解制度處理勞資爭議時，並不會受到前述程序的拘束。有些當事人是在了解問題後才同意進行調解；有些當事人一開始雖然同意調解，但由於此種同意並不具強制力，任何一方當事人皆有可能在調解過程中拒絕繼續調解。了解問題所在雖是進行調解的初步階段，但調解的每一個階段皆有可能讓雙方當事人對爭議問題有不同的瞭解。因此，調解在美國並無一定之程序，而是一個非常有彈性的制度。

如前所述，美國勞資爭議當事人相當偏愛透過調解制度解決勞資爭議，尤其是小型工會與雇主特別傾向以調解的方式解決勞資爭議[78]，其主要原因有下列幾點：

1.調解係一種「不拘形式」（in-formality）的制度，不受相關程序法、實體法與前例（precedent）的拘束。

2.調解的最後結果係由爭議雙方當事人決定，雙方當事人可以透過談判來控

---

[76] 鄭津津，我國勞資爭議調解制度之研究，月旦法學，第 159 期，頁 31，2008 年 8 月。
[77] LEONARD L. RISKIN and JAMES E. WESTBROOK, DISPUTE RESOLUTION AND LAWYERS 214 (1987).
[78] MICHAEL R. CARRELL AND Christina HEAVRIN, LABOR RELATIONS AND COLLECTIVE BARGAINING 427 (2001).

制調解的結果。

3.調解著重的不是誰贏誰輸，而是調解的結果是否能滿足爭議雙方當事人的利益與需要，故有可能達到雙贏。

4.相較於其他爭議解決方式，如訴訟與仲裁，以調解解決爭議可節約較多的金錢與時間。

（五）調解費用

調解是收費的服務，費用依市場機制，並無標準化的收費。以美國仲裁協會（American Arbitration Association）提供的調解服務為例，申請人首先須給付 250 美元的保證金，以啟動調解程序、安排調解等，調解人的收費則依美國仲裁協會公布之調解費率按時或按日計費。美國仲裁協會會額外收取每小時 75 美元的管理費，每次調解會議係以 4 小時或 1 天半為基準，調解人之交通費或其他費用則另計[79]。

二、美國調解制度可供我國參考之處

美國自 1976 年龐德會議(Pound Conference)倡議 ADR 制度以來，以調解制度最受重視，且發展出多樣之調解模式，除早期古典之促進行調解(Facilitative Mediation)外，另有評估行調解(Evaluative Mediation)、轉化型調解(Transformative Mediation)等不同態樣。晚近之裁判外紛爭處理制度更日趨多元化，除古典之調解、仲裁外，另存在有各類制度互相結合轉換之混合(Hybride)或多階(Multi-Tier)模式，尤其是合意型與判定(裁斷)型程序間之轉換，例如：調解轉仲裁(Med-Arb)、仲裁轉調解(Arb-Med)、協調轉仲裁(Neg-Arb)、調解轉仲裁再行調解(Med-Arb-Med)等。此外，在制度發展上，亦從單純之法院外程序，進而與法院程序相結合。例如，美國 1998 年 ADR 法案(Alternative Dispute Resolution Act of 1998,28§U.S.C.A§ 651)，即要求所有聯邦法院均應設有一個 ADR 計畫。此使得法院程序從單一之嚴格型式(訴訟)，走向於多元之半正式(Semi-Formal)、混合模式，以供當事人有更多元而適合於各該紛爭處理之選擇可能性。ADR 一詞應被

[79] American Arbitration Association, Employment/Workforce Fee Schedule, 3, https://www.adr.org/sites/default/files/Employment_Arbitration_Fee_Schedule.pdf (last visited Feb. 1, 2018).

重新詮釋，與其說是「替代性」(Alternative)，不如說是「適當的」(Appropriate)紛爭處理制度[80]。美國調解制度之設計與運作非常具有彈性、專業、客觀、創意等特質，其重點在於透過專業、客觀、公正、有智慧的調解人，針對特定勞資爭議，量身定作一套調解的策略與進程，以滿足雙方當事人之最大公約數，有效解決該項勞資爭議。其所建立之調解步驟與策略，值得我國參考，茲整理如下：

（一）調解前置階段

1.勞資爭議調解人與勞資爭議雙方當事人之初步接觸在這個階段，勞資爭議調解人與勞資爭議雙方當事人進行初步接觸，建立勞資爭議雙方當事人對勞資爭議調解人之信任與對勞資爭議調解制度之信心，並協助勞資爭議雙方當事人瞭解勞資爭議調解之程序。

2.針對該勞資爭議選定調解之策略勞資爭議調解人可以在這個階段協助勞資爭議雙方當事人評估解決該勞資爭議之各種可能方向，並選擇其中之一作為該勞資爭議調解之策略。

3.蒐集並分析所有背景資訊（background information）勞資爭議調解人可在此階段蒐集並分析所有與該勞資爭議有關的人、事、物資訊，確認上述資訊的正確性，並給予勞資爭議雙方當事人充分表達立場、陳述意見以及提出證據之機會。

4.針對該勞資爭議的調解規劃出勞資爭議調解之進程在蒐集所有相關資訊並確認其正確性之後，勞資爭議調解人應為該勞資爭議調解定調，確定解決該勞資爭議之進程。

5.建立勞資爭議雙方當事人之信任與合作勞資爭議調解人在此階段要為勞資爭議雙方當事人進行心理建設，使勞資爭議雙方當事人能在心理上做好對談之預備，並協助勞資爭議雙方當事人建立對彼此之信任，減少不必要之

[80] 參沈冠伶、范光群、曾華松、郭書琴、陳瑋佑、陳毓秀、邱璿如、沈方維、陳真真、許士宦、陳鵬光、邱聯恭、楊博欽，勞動調解程序之重構－紛爭處理制度多元化與程序之轉換，民事訴訟法研究會第一百三十九次研討紀錄，范光群主持，載於法學叢刊，第 64 卷第 1 期，2019 年 1 月，頁 156-157。

情緒反應，確保雙方的溝通順暢。

（二）調解正式啟動階段

1.調解開始

在此階段，勞資爭議調解人開始為勞資爭議雙方當事人安排談判的進行，並確立該次調解之準則。

2.確認爭議點與調解進程

勞資爭議調解人在此階段應讓勞資爭議雙方當事人瞭解該勞資爭議之爭議點，在徵得勞資爭議雙方當事人之同意下，使勞資爭議雙方當事人聚焦在該爭議點上進行討論。

3.協助勞資爭議雙方當事人發現隱藏的利益（hidden interests）

在此階段，勞資爭議調解人應為雙方當事人進入瞭解在該勞資爭議上，是否有實體上、程序上或心理上之利益是雙方當事人尚未發現的。若有此種利益，勞資爭議調解人應協助勞資爭議雙方當事人瞭解。

4.為解決勞資爭議發想各種可行的解決方案

勞資爭議調解人在此階段要瞭解勞資爭議雙方當事人之底線，讓勞資爭議雙方當事人瞭解其所處立場之優、劣勢，以及達成協議之利益何在，並盡可能地提出各項可行的解決方案。

5.評估解決爭議之可能方案

勞資爭議調解人應再次地檢視勞資爭議雙方當事人之利益，並評估不同解決方案的成本、優缺點以及滿足勞資爭議雙方當事人利益之可能性。

（三）最後階段

在勞資爭議雙方當事人透過調解達成協議之後，勞資爭議調解人應協助勞資爭議雙方當事人作成可執行之書面協議。

第三節 日本勞資爭議的調解制度及實務

一、勞資爭議之概念與特質[81]

（一）勞資爭議之概念[82]

一般之「紛爭」其定義為，複數當事人間，在具體利害對立之基礎下，一方當事人為實現自己主張而為請求，及對立之他方當事人隨之對應中相互形成之狀態。而此紛爭於勞動關係中產生者，即為「勞動紛爭」。

在上述勞動紛爭之定義下，首先，紛爭係以「具體性」利害對立為基礎，並不包含思想信仰不同等抽象性利害對立在內；又其係以一方當事人對他方當事人有某種請求，而他方當事人則隨之有對立性反應為前提，故就如「意見申訴」等，此僅一方對他方有所不滿或僅對他方表明其不滿之狀態，亦非為紛爭。

若將上述所定義之勞動紛爭，以時間性排序，則係在勞動關係之當事人間就某種具體利害對立存在之情況下，一方對此有所認知並抱持不滿，且對他方表明其不滿，惟他方則進行對立性的回應。簡而言之，紛爭發生之程序，為（1）利害對立存在（2）不滿（3）提出意見申訴（4）他方回應（5）紛爭。

然而於上述紛爭發生之程序中，有自一階段到下一階段前，利害對立即消滅而未形成紛爭之情況；又或紛爭發生後，藉由自主性協商或第三人干預而解決或未解決下紛爭狀態持續之情況。更進一步，亦有依當事人之意思或外部情事而紛爭自行消滅的可能。

（二）勞動紛爭之種類

---

[81]本節之標題擬為「日本勞資爭議調解制度」是便於中文讀者的理解，但並非一般日文用法；現行日本労働関係調整法 6 条有規範「勞動爭議」的定義，乃一現行法律上專有名詞；此外，亦有定義「個別労働関係紛争」，例如 2001 年 10 月公布施行「個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律」即是。後者，一般又稱「個別労働紛争解決制度」，則中文近於「個別勞資爭議處理制度」之意。相對於上述法律規定，日本於行政體制上亦有多稱「勞動紛爭」者，例如，厚生労働省曾公佈「都道府県労働局による個別労働紛争解決制度施行状況」；又，日本學界上，則將勞資爭議處理多稱為「労働紛争処理」，如山川隆一所著「労働紛争処理法」一書中多稱「労働紛争処理システム(體系或制度)。勞動行政體制上，也有稱「勞資(使)紛爭解決制度」者，如大阪府曾提出「個別労使紛争解決支援制度」。

[82]山川隆一，労働紛争解決システムの新展開と紛争解決のあり方， 季刊労働法，205 號，頁 2-3，2004 年夏季

一般之勞動紛爭之種類若自紛爭之主體觀之，可分為（1）個別勞資間之糾紛、（2）工會與雇主間之糾紛、（3）工會間之糾紛、（4）勞工與工會間之糾紛、（5）求職者與企業間之糾紛等[83]。

另自紛爭之標的觀之，可分為「權利紛爭」及「利益紛爭」。前者，係指對法律既定之權利義務關係存在與否或其內容相關之紛爭，例如雇主對勞工之解僱是否因解僱濫用而無效所產生之紛爭即為典型的例子。後者則為，就紛爭之標的並不存在決定權利義務關係之法律規範時，雙方為於合意形成規範中而產生之糾紛，其代表之例子，即為當工資提升標準之協商未達合意締約時所產生之勞動糾紛[84]。

權利紛爭可能為集體勞資紛爭或個別勞資紛爭，於當事人間無法自主解決時，可依契約履行或法律規定之適用進行請求，而至法院起訴。與此相對，利益紛爭則多發生於集體勞資紛爭，為應依協商而決定之紛爭，不會成為向法院起訴之標的。然就工會之罷工等爭議行為，多數國家自產業和平之觀點，會設有特別紛爭解決制度[85]。

（三）勞動紛爭之特質[86]

因勞動紛爭係出自於勞動關係中，故其多少反映勞動勞動關係之特性。首先，勞動關係之基礎，係以由勞工為雇主提供其勞務為內容而成立之契約關係（個別勞動關係）。因勞動力為無法儲存之商品，未提供勞務即無價值，故雇主相較於勞工較有交涉上的優勢地位。此交涉力上的差異，不僅在契約締結階段，使僱主得較輕易地設定對自己有利的勞動條件，於契約履行時，雇主可藉由指揮命令權對勞工應給付之勞務內容進行單方決定。在雇主對勞動內容有單方決定之關係下，雇主對勞工得依各種情況採取不同措施。而於此關係中，產生利害對立時，因作為問題之勞工利益相當多樣，故紛爭之內容亦為多樣且非定型。

例如，從不爭執解僱之效力而僅要求給付解僱預告津貼等少量經濟性價值之

---

[83] 村中孝史，労働紛争解決制度の現状と問題点，日本労働研究雑誌，第 581 號，頁 5，2008 年 12 月
[84] 山川隆一，同註 82，頁 3
[85] 菅野和夫，労働法，頁 1001-1002，2017 年 2 月，第 11 版補正版
[86] 山川隆一，同註 82，頁 4-6

紛爭，到霸凌或性騷擾等有關人格利益之紛爭，或職業災害下死亡之損害賠償請求事件等生命之紛爭等皆可能產生。

此外，勞動契約關係與僅有一次之買賣行為不同，因其一般有持續性之性格，故其完成之勞動內容亦可能於每日有不同變化。據此，紛爭內容之多樣性亦大幅提升，難以預先具體決定其權利義務關係。如此，就勞動紛爭而言，即難以將所有解決勞動紛爭之規範以定型之方式規定之，在設定權利義務相關之規範時，僅有定型化之準則並不充分，通常亦另需借助「合理性」、「權利濫用」等一般性條款，而此導致勞動紛爭之解決上，須考量到各種利益間之平衡。

另不以權利關係之形態設定規範，而委由事是人間自行形成規範者亦不少見。在此情形下所產生之紛爭，即以利益紛爭的形式出現。

以上對個別勞動關係之論述，亦可適用於以個別勞動關係為基礎之繼續、動態性之集體勞動關係。

其次，因現代勞動關係通常係於各企業活動中展開，故形成多數勞工於組織中就勞的態樣。而自此勞動關係的組織性格觀之，則勞動紛爭一般即帶有與組織構成或營運有所關聯之特質，故即使為單純之個別勞動紛爭，在此勞動關係之組織性與集團性統合架構下，該紛爭之解決可能會影響組織全體，進而必須進行集體性利害關係的調整。

又於組織中展開之勞動關係，因有關工資制度、職位、資格制度，或是人事考核制度等人事組織管理程序與制度等扮演相當重要之功能，使勞動紛爭亦多自此制度與程序之運用中產生。故為妥適解決此紛爭，亦必須理解此人事管理相關之各種制度與程序之內容及運用。

更進一步，上述勞資利害關係之調整或組織中制度與程序運用之原則，雖有依工作規則或團體協約而明文訂立者，然亦存在依勞資慣行等默示之規範或行動模式而為之之情況。特別是工會存在之集體勞動關係中，依勞資自治而形成規範之情形亦不少見。而就上述情況中所產生之紛爭，應在考量該默示規範、慣行或行動模式下而為解決。

（四）日本勞動紛爭發展之實況[87]

日本自第二次世界大戰後，至 1970 年代中期石油危機為止，日本之「勞動紛爭」多為有關提升工資或合理化等相關之罷工或破壞工會等不當勞動行為之「集體勞動紛爭」型態。然隨著日本經濟高成長期結束，於石油危機前後達到高峰之集體勞動紛爭之數量，自工會組織率逐漸下滑開始（1975 年為 34.4%，2015 年為 17.4%），爭議行為減少（1975 年為 8435 件，2014 年為 495 件），向勞動委員會新聲請之集體勞動紛爭調整事件（1975 年為 1877 件，2010 年為 423 件）或不當勞動行為裁決（1970～1975 年平均約 1000 件，2015 年約 300 多件）亦逐年減低[88]。此外，不當勞動行為事件內容之變化上，除自昭和 40 年代開始複數工會間之差別待遇事件逐漸增加，近來如企業內未有工會之員工遭解僱等措施後，加入工會而由該工會為其進行團體協商而受拒絕之紛爭（所謂「組織外救濟」(「駆け込み訴え」）事件亦不少見。

另一方面，於 1990 年代泡沫經濟帶來長期不景氣下，使企業大幅進行僱用調整、勞動條件或人事制度變更、組織再編等，造成個別勞動紛爭逐漸增加。此情況雖在景氣復蘇後有所好轉，但在全球化的競爭壓力下，仍持續帶來勞資利害對立的問題。

又此前因日本有長期僱用體系及工會的存在，使勞工之不滿與意見多數得於企業內自主解決，惟隨長期僱用體系之崩壞、工會組織率低下，個人權利意識高漲等背景下，勞工之不滿與意見難以於企業內解決，而發展至外部可見紛爭的情況增加[89]。

另勞動市場中如女性、高齡者、外國人等特殊身份勞工增長，及非典型就業等僱用型態多樣化下，日本傳統以男性正職員工為中心之企業人事管理體系，即難以對應勞動市場中勞工意識與利害及多樣化，進而增加勞資間利害對立。

數據上來看，勞動關係之民事訴訟事件（多數為個別勞動紛爭）於 1991 年地方法院之新受理件數為 1000 件左右（通常訴訟與假處分合計），惟至 2002 年

---

87 山川隆一，同註 82，頁 6-10

88 諏訪康雄，労働委員会の現状と課題，季刊労働法，251 號，頁 14-15，2016 年春季

89 石井妙子，労働紛争の現状と望ましい紛争解決システム，季刊労働法，205 號，頁 57，2004 年夏季

總件數增加到 3100 件左右（2016 年約 3400 件，又民事通常訴訟及假處份以外之勞動審判亦約有 3400 件左右），其事件內容多為工資請求等相關事件或確認僱傭契約存在等地位保全事件。

又就未達到糾紛之問題諮商，於個別勞動紛爭解決促進法下所增設之綜合勞動諮詢中心，其於 2002 年之年間總諮商件數為 62 萬件左右，然至 2016 年其年間總諮商件數增張至 113 萬件，其中民事上個別勞動紛爭諮商件數為 20 萬 5 千件左右，內容多數為職場上遭遇欺負。

綜合上述觀之，可發現，日本勞動紛爭之型態，由戰後多數之集體勞動紛爭，在經濟社會變動所帶來的勞動市場變遷及企業人事策略下，已逐漸轉為個別勞動紛爭。而使其紛爭解決制度之發展及修正上亦隨之變化。

二、日本勞動紛爭解決制度之原理與發展

（一）勞動紛爭解決之原則與制度設計

1.自主性解決

在對勞動紛爭所帶來之勞動關係惡化與利益損失等害處，及紛爭作為權利實現契機與認識職場問題並提供改機會之益處等兩方理解下，如何有效、妥適解決勞動紛爭即相當重要。

而勞動紛爭解決之一般原則，首先即寄望得在當事人合意為基礎下「自主性解決」。自主性解決相較於第三人解決，除經濟及時間成本上較低外，以當事人之合意為基礎而進行之解決，亦較能提升當事人對解決內容之接受度，其實現可能性也隨之提高。

勞動紛爭中之自主解決，其特性包含以下幾點：

(1)自主解決之低成本優勢，在當事人交涉能力有所差異之勞動紛爭中具有重要之意義。

(2)因勞動關係中常常會產生利益紛爭，此性質之紛爭多難以以參照權利義務關係所為之判定進行解決，故需以自主性解決為之。

(3)自主性解決之高接納度，於持續性勞動關係中，有助於促進或維持紛爭解決

後當事人間之協調關係。

(4)當事人間之自主性解決較易掌控對組織之影響，且對產生問題之制度或慣行內容亦較易理解掌握[90]。

此自主性解決之原則反應於實際勞動紛爭解決制度之設計上，即屬企業內之紛爭預防解決制度。就工會與雇主間集體勞動關係所生之問題，可藉由團體協商、勞資協議等正式協商程序，並伴隨其非正式意思交流手段，而發揮紛爭（集體勞資紛爭）預防或解決之機能。

另於發展為個別勞動紛爭前之勞工意見申訴，則可通過當事人間之約定，將工會或代表組織與雇主間自主性解決程序制度化。其代表例子為「苦情處理程序」和「勞使協議制」。所謂「苦情處理程序」，係指工會與雇主間為了處理個別勞工在勞動關係上申訴或權利之主張所設的一種程序，即申訴制度。在日本，通常許多工會都在團體協約中規定「苦情處理程序」。在團體協商法制外，日本企業中勞資自主地設置之「勞使協議制」，亦成為非常重要的勞資協商、意見溝通之管道。在大企業中所簽訂的團體協約大多經過「勞使協議」之程序。另一方面，在沒有工會的企業，「勞使協議制」則可發揮代表勞工的機能[91]。

2.第三人解決

勞動紛爭之解決雖原則上寄望能以當事人間之自主性解決為優先，然通常情況下，亦常有當事人無法自主解決之可能性，故於此時，則需藉由第三人之參與而為解決。在此情形下，可分為由勞資團體等廣泛意義下勞動關係之當事人或其他私人（仲裁人等）所為之解決，以及由法院或行政機關等公共機關所為之解決。而此第三人所為之紛爭解決，原則上亦希望能達成與當事人自行解決相同之益處（在此意義下，作為第三人參與之原則，援助當事人間自主性解決之調整手法系為有益）。

另一方面，第三人所為之紛爭解決，如於差別待遇等公益色彩強烈之紛爭中（亦即公序紛爭），被期待得實現不僅限於處理當事人間之超越性價值或規範，

---

[90] 山川隆一，同註 82，頁 13-14

[91] 王能君，日本團體協商制度之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，92 年 10 月 31 日，頁 7-8。

在此觀點上，必須考量勞動紛爭之內容。又就未達到公序紛爭程度之勞動紛爭，於當事人無法自主解決時，公共機關亦必須依權利關係進行判定[92]。

作為反應第三人解決原則所設計之勞動紛爭解決制度，其核心即為行政或司法等公共機關之紛爭解決制度。而若就一國公共勞資紛爭解決制度之整體面觀之，則可分為以下三種類型：

(1) 就勞資間權利紛爭設置特別「勞動法院」，並以此為該國勞動紛爭解決制度之中心（如德國、法國）；

(2) 與勞動法院並列，設立有為簡易、迅速、彈性解決勞動紛爭之特別行政服務機關（如英國）；

勞資間之權利紛爭原則上委由一般法院，如集體勞動紛爭或僱用差別紛爭等有關特別立法政策（團體協商之助成、僱用差別之廢止）之紛爭，則設有專門行政機關而執行該政策（如美國）[93]。

3.整體制度之屬性[94]

就勞動紛爭解決制度之設計上，不論是公共制度或是企業內制度，原則上應盡力符合以下屬性：

(1) 簡易性：於個別勞動紛爭中，因作為紛爭之標的多為小額之經濟利益，另無法獲得工會支援之情況亦不少見，故應要求對當事人得輕易近用之簡易制度。例使用費用低廉、程序不繁複、程序所用之書面及用語為一般人可理解等。

(2) 迅速性：雖一般之紛爭解決多要求應迅速進行，然特別於個別勞動紛爭時，因該紛爭所涉及之標的多為小額經濟利益，故更追求迅速之解決。此外，紛爭解決之延遲，如於解僱之情況，可能導致勞工無法獲得中間收入，使交涉能力弱者可能遭受特別之不利益，自對應勞資間交涉能力不平等之觀點，更應追求紛爭之迅速解決。

---

[92] 山川隆一，同註 82，頁 14
[93] 菅野和夫，同註 85，頁 1004-1005
[94] 山川隆一，同註 82，頁 14-16

(3) 包括性：一般勞動者就其自身紛爭之性質難以認識，若依不同之紛爭內容而需使用不同機關時，則可能使勞工之近用能力受損，故於紛爭處理制度之設計上，應使其管轄權得儘量將個別勞動紛爭作為廣泛之對象包含在內。

(4) 專業性：如同前述，勞動紛爭之解決需反應多樣利益狀態，又需考量其對組織之影響，故作為解決判斷之主體，則需要專門之知識經驗。此外，判斷主體亦須具備，依證據或經驗法則對事實之正確認定、基於此之法的適用等解決技能。於調整之紛爭解決中，亦必須有得分析當事人間利益狀態、以紛爭解決為目的向當事人進行說明說服等技術。

(5) 公平性：不論是判定制度或調整制度，於第三人機關進行紛爭解決時，須要求其公正性及中立性。欠缺公正性之處理制度與欠缺專業性之制度相同，因無法獲得當事人之信賴，而減少其利用，亦失去其紛爭解決之實際效益。

(6) 不利益待遇禁止：不論是企業內外，為有效達成紛爭解決制度之機能，必須使使用其之勞工不因此受到解僱或其他報復措施。除法有明文規定之部分外（如個別勞動紛爭解決促進法第 4 條第 3 項、第 5 條第 3 項），即使於法無特別規定之情況，如以利用法院或其他紛爭解決制度為由而對勞工有不利益轉調或解僱等情況，亦應解釋為違反公序良俗而無效。

（二）日本戰後勞動紛爭解決制度之建立與發展[95]

日本之勞動紛爭解決制度於第二次世界大戰後至 1980 年為止，係以工會或企業間集體勞資紛爭等集體勞動紛爭為中心，故其紛爭解決制度之設計上，即設置了作為集體勞動紛爭解決專業行政機構之「勞動委員會」，以「勞動爭議之調整程序」及「不當勞動行為之救濟程序」為核心業務。勞動委員會自 1960 年帶中期開始，對於勞資對決之大型爭議行為，基於勞動關係調整法（1946 年），進

[95] 菅野和夫，同註 85，頁 1005-1007

行斡旋（あっせん）或調停，以達成工會與企業間之合意解決紛爭。勞動委員會於 1960 年代至 1970 年代後半，其年間之爭議調整事件超越 1500 件，於 1974 年更來到 2,249 件。然而，隨勞資協議制度之展開，確立了企業勞資就問題事件自律解決之慣行，使第三人機關之必要性消失。其象徵性的例子，即為 1977 年私鐵勞資之春鬥工資提升協商，在未經過項中央勞動委員會申請斡旋下，即自主性解決。據此，70 年代後半，勞動委員會之爭議調整事件急速減少，於 90 年代初期來到 300 件以下。

另就不當勞動行為救濟申請事件方面，勞動委員會藉由公益代表、勞方代表、資方代表等三方構成之特色，而於多數事件中達成勞資當事人間之和解，並於無法達成和解時，進行是否該當不當勞動行為之裁決，以追求紛爭解決及勞資關係之正常化。

1960 年代，雖主要企業中之工會勢力由勞資對決派移轉至勞資協力派，但其過程中，有相當數量之經營者對標榜「勞資階級對立」之戰鬥型工會進行破壞及弱化，成為該時期向勞動委員會申請救濟之多數事件。因此，不當勞動行為之申請事件數量，於 1960 年代開始年間超越 500 件。

其後，雖民間之企業內勞資關係因勞資協力路線而趨向穩定，但至 1980 年代為止，於部分大型企業中，就上述工會勢力交替下少數組織之勞資對決派工會與雇主間就不當勞動行為形成長期的勞動紛爭，又此少數工會與勞資協力路線之多數工會間，受到經營者於工資提升、一次金、晉升等各方之差別待遇，並經常遭遇拒絕團體協商之情形。在此工會間持續差別待遇之情況下，於 70 至 80 年代前半，多向勞動委員會進行救濟申請。

惟於 1990 年代末期，此種少數工會紛爭僅限於一部分企業，因此對勞動委員會之不當勞動行為申請件數，整體減少至年間 300 件左右。

自 1990 年代起，因泡沫經濟下企業人事調整，使個別勞動紛爭事件顯著增加，為對應此變化，該如何整備、形成得迅速・妥適解決個別勞動紛爭之專業性公共制度框架，即成為政策核心。

日本政府首先於 2001 年制定了「個別勞動紛爭解決促進法」，並依此建立了勞動行政機關之專業服務。依該法規定，國家與地方政府雙方須建置個別勞動紛

爭解決之相關服務。

於國家方面，將厚生勞動省所轄之地方都道府縣勞動局（2001 年時全國約有 300 個綜合勞動諮詢窗口）內所提供之「綜合勞動諮詢」、勞動局長之「建議・指導」，及由地方勞動委員會進行之「斡旋」，作為一元性服務而制度化，並於同年施行。該服務之實施情況良好，年間有超過 110 萬件以上綜合勞動諮詢事件，及 7,000～8,000 件之建議・指導與斡旋事件。

此外，針對逐漸增加之個別勞動紛爭，除整備有專門解決之行政服務外，亦建立了專門的司法救濟程序。其作為司法制度改革之一環，於 2004 年制定了「勞動審判法」。基於該法自 2006 年度開始，地方法院之個別勞動紛爭，係由 1 名法官（勞動審判官）與 2 名具有勞資專門知識經驗之專家（勞動審判員）組成勞動審判委員會，原則於 3 次之期日內審理其權利關係並嘗試以調停解決，如無法解決時，則應基於權利關係，將符合案件實情之解決方式以審判進行提示，此即為「勞動審判程序」。勞動審判程序作為針對個別勞動紛爭快速、簡易、專門之程序，自實施開始其利用情況良好，受理件數於 2014 年達到年間約 3,500 件。該勞動審判程序之成功，使法院成為更貼近勞工之機關，連同帶動勞動關係權利紛爭相關之民事通常訴訟的增加。

三、集體勞動紛爭解決制度

（一）前言

集體勞資關係之基本，係為工會與雇主立於對等之地位進行團體協商，並相互提出主張，以自主性決定勞動條件。而其中，工會施以爭議行為形成壓力，為可預見之事態，亦為法所保障。與之相反，若工會爭議失敗而無法貫徹要求時，亦為當然。當事人間之勞資關係個性可能包含協力到敵對，有各種之可能，作為其基礎之存在，即為勞資自治的理念。

然與此理念相對，日本現行法上保留有 2 個面向的法律規制。其一為爭議行為，因爭議行為之發生通常不論是對勞資雙方或社會大眾都伴隨大幅損失，故應盡可能進行回避。於 1946 年制定之勞動關係調整法所規定之爭議調整，即在此意旨下，由國家向勞資雙方當事人就其紛爭解決提供協助。其二為不當勞動行為，當雇主不正面與工會交涉，而以不公正之行為打擊工會時，應禁止該行為並維持

公正之勞資關係秩序。就此則有工會法第 7 條不當勞動行為禁止之規定。

國家於進行爭議調整時，不得以違反當事人之意思強行解決紛爭；與此相對，不當勞動行為中，國家則有針對當事人進行強行法之適用而為判定之機能。而就上述集體勞資紛爭之解決程序核心，則為勞動委員會等機關[96]。

（二）行政勞動紛爭解決制度

1.不當勞動行為之審查

(1)不當勞動行為之發生

集體勞動紛爭之主要樣態之一即為不當勞動行為。依勞動組合法（1949 年制定）第 7 條之規不當勞動行為包含（1）不利益待遇（2）黃犬契約（3）團體協商拒絕（4）支配介入（5）經費援助（6）報復性不利益待遇等 6 種類型。於不當勞動行為產生時，勞資雙方可依同法向勞動委員會進行不當勞動行為之裁定與救濟，藉由和解或命令等方式以解決該集體性勞動紛爭。

(2)勞動委員會之不當勞動行為審查制度

勞動組合法所禁止之不當勞動行為救濟程序，由勞動委員會此一專門行政委員會，依申請人及相對人兩造之正式對審程序而進行。勞動委員會依其職權，得於此程序之最後進行是否成立不當勞動行為之裁定、做成駁回命令或救濟命令。而不當勞動行為之救濟程序，可分為初審程序、再審查程序、行政訴訟。於初審・再審查之程序中，則依照申請、調查、審問、合議、命令此一順序進行。惟期間亦可能因申請之撤銷、不受理或和解等使程序終止[97]。

申請人於不當勞動行為發生起一年內，可向所轄之地方勞動委員會(下簡稱「地勞委」)提出初審程序之申請。地勞委於接受不當勞動行為申請時，應「立即進行調查，於認為有必要時，須就該申請是否有理由進行審問」(勞動組合法第 27 條第 1 項)，而此包含調查及審問之程序即稱為「審查」。依勞動委員會規則第 35 條第 2 項、第 3 項規定，審查由會長指揮進行，然其可自公益委員中選擇 1 人或數人之委員（審查委員）擔任審查。在此情況下，審查委員或審查委員長得代

[96]中窪裕也、和田肇、野田進等，労働法の世界，頁 382，2009 年 4 月，第 8 版
[97]菅野和夫，同註 85，頁 1047

行會長之權限（勞動委員會規則第 37 條）。就審查，當事人在獲得會長之許可下可由他人代理為之。(勞動委員會規則第 35 條第 4 項。實際上多數事件中當事人皆以律師作為其代理人)[98]。於審查程序中，「調查」係為整理當事人雙方主張與爭點，明確證明審查計畫，使審問得順利進行之準備程序；另一方面，「審問」則為調查證據、進行所申請之不當勞動行為是否成立之相關事實認定最重要之程序(勞動委員會規則第 41 條之 7)，其原則為公開[99]。於審問程序結束後，在聽取勞資參與委員之意見上，由公益委員進行非公開之合議(勞動委員會規則第 42 條第 1 項)，其合議之目的，在於基於審問結果認定事實並進行勞動組合法之適用，以決定命令內容。勞動委員會對申請事實判定全部或一部有理由(不當勞動行為成立)時，得就該全部或一部發佈救濟命令，於判定該申請事實之全部或一部無理由時，得就其全部或一部發佈駁回命令。如當事人就地方勞動委員會之命令有不服者，得向中央勞動委員會提起再審查之申請，或向地方法院提起撤銷訴訟[100]。

對中央勞動委員會之再審查申請，勞使雙方應於受地方勞動委員會之命令書或裁決書之翌日起算 15 日內，提出再審查申請書。再審查申請書之提出對象，除中央勞動委員會外，亦可向交付該命令書或裁決書之地方勞動委員會提出。於在審查程序中，中勞委對地方勞動委員會處分之撤銷、承認或變更具有完全之權限，惟此再審查，僅能於申請不服之範圍內為之(勞動委員會規則第 54 條、第 55 條)[101]。再審查程序與初審程序相同，於認定妥適之情況，得不經審問而發佈命令(第 55 條第 2 項)。然於再審查程序途中，若有依撤銷訴訟而確定初審命令之情形，則中勞委對該再審查申請應為駁回。對中勞委所發布之命令有不服當事人，得向東京地方法院，提出撤銷其命令之行政訴訟[102]。

(3)審查程序中之和解

而勞動委員會於調查和審問的過程中，應盡力視機會勸使雙方和解。不當勞動行為事件之和解，過去並未存在於勞動組合法，僅於勞動委員會規則中，在會

[98]菅野和夫，同註 82，頁 1057
[99]中窪裕也等，同註 85，頁 387
[100] 菅野和夫，同註 82，頁 1065-1066
[101] 中窪裕也等，同註 96，頁 391-392
[102] 不当労働行為事件の審査手続きの流れ，中央労働委員会，載於：http://www.mhlw.go.jp/churoi/shinsa/futou/futou02.html

長(審查委員)認為妥適時，得對當事人進行和解之勸告，於和解成立時終止該事件(舊勞動委員會規則第 38 條)。其起初，係有作為公權之團結權因和解而讓步並不妥適之考量，惟實際上不論是當事人或勞動委員會皆多期望得以和解解決，初審、再審查程序中約有 6 成左右之事件係以和解終結。而實務上，公勞資三方委員，亦多於審查程序中盡力尋求和解之機會，以促進勞資雙方就紛爭之早期實質解決。

此一和解促進於 2004 年勞動組合法修正中，在為達成審查之迅速化、確實化而追求強化勞動委員會之審查權限的同時，將實際上重要之勞動委員會和解功能，承認其法律上之效力並制度化。依修正之勞動組合法，勞動委員會(會長或審查委員)，得於審查途中，勸使雙方當事人達成和解(勞動組合法第 27 條之 14 第 1 項、勞動委員會規則第 45 條之 2 第 1 項)。該和解勸告程序，得由參與調查・審問之勞使委員進行參與。至救濟命令等確定以前，當事人成立和解，又有雙方之申請時，勞動委員會於認定該和解內容得妥適使雙方當事人間維持、確立勞動關係正常秩序時，終止審查程序（勞動組合法第 27 條之 14 第 2 項、勞動委員會規則第 45 條之 2 第 3 項），就該和解相關事件已發布救濟命令等，該命令失其效力(勞動組合法第 27 條之 14 第 3 項)，此即「和解認定」。當事人間成立和解時，雖過去即存在以申請駁回終結審查程序，惟修法中增設了以和解認定終結之方法。該方法特別於再審查有其效益，再審查程序中雙方當事人達成和解時，即使駁回再審查申請然仍留有初審之命令，於當事人雙方期望且勞動委員會益認為該和解內容妥適時，可使該初審命令失效。

2.勞動爭議之調整[103]

(1)勞動爭議調整之概念

勞動爭議，係指勞動關係之當事人間，於就勞動關係相關之主張無法達成一致時，而發生爭議行為或有發生疑慮之狀態（勞動關係調整法第 6 條）；而藉由外部第三人對雙方之主張進行調整，以力求紛爭解決之程序，即為「勞動爭議之

[103] 此部分整理歸納自：菅野和夫，同註 83，頁 1034-1041；中窪裕也等，同註 15，頁 383-384；安枝英訷，労働委員会による労働争議の調整，同志社法學，52 卷 2 號，頁 140-166，2000 年 7 月；労働争議の調整の種類（あっせん・調停・仲裁）及び手続きの流れ，中央労働委員会，載於：http://www.mhlw.go.jp/churoi/chousei/sougi/sougi01.html

調整」(爭議調整)。亦即，該爭議調整係為一協助勞資間協商之程序，亦為追求回避或終結爭議行為之程序。

爭議調整程序可分為①勞資自身依團體協約或其他合意而設定之程序，或②國家依法律所設定之程序。前者為於協商未達合意締約時，由勞資雙方預先或每次選定之第三人進行紛爭調整之程序；後者則為由國家設置法律上爭議調整之公共機關與程序，於勞資未有自主性調整程序時，透過勞資雙方或公共機關之意思，進行勞資紛爭之架構。

(2)勞動關係調整法

A.勞動關係調整法之概要

日本之爭議調整程序核心法規範，係為「勞動關係調整法」(以下略稱「勞調法」)。依該法第 1 條規定，其目的在於與勞動組合法相互作用，追求勞動關係之公正調整，解決、預防勞動爭議，維持產業和平，並進一步有助於經濟之繁榮。據此，該法主張，政府負有應盡力藉由協助勞動關係雙方之自主性解決，以盡可能防止爭議行為之義務（勞調法第 3 條），並於該法中規定各種協助程序。其主要之調整程序包含由勞動委員會所進行之斡旋、調停及仲裁。

勞調法就勞動爭議之調整，首先即強調以自主性解決為基本原則。依該法第 2 條規定，勞動關係之當事人應盡力於團體協約中規定自主性調整程序，並於勞動爭議發生時，秉持誠意進行自主性解決該紛爭。又政府應採取之態度，係為協助勞動關係之當事人達成該自主性調解所盡之努力（第 3 條）。而勞調法中規定之調整程序，並非阻礙勞動關係當事人自主性解決之努力，亦非免除其責任亦義務（第 4 條）。

此自主性解決之基本原則，並不僅限於總論的部分，就該法中規定之斡旋、調停、仲裁等各程序亦有適用。亦即，當勞動爭議之當事人依雙方合意團體協約定有其他斡旋、調停或仲裁方法時，勞調法中所規定之程序並不會成為阻礙(第 16 條、第 28 條、第 35 條)。

勞調法中規定調整程序之對象為「勞動爭議」，係集體勞資關係之當事人間因就勞動關係上事項有關之主張有不一致時，發生爭議行為或有發生疑慮之狀態。該「爭議行為」，依勞調法第 7 條之規定，係指罷工、怠工、閉鎖工廠，或其他

勞動關係當事人以貫徹其主張為目的所進行之行為以及對抗其之行為，而有阻礙業務正常營運者。

勞調法上之「爭議行為」，係依該法上勞動爭議之調整及爭議行為之限制、禁止間之關係而設定之概念，與作為保護爭議權而得接受之行為的「爭議行為」不同。此差異點，在未有爭議權之雇主所行使之閉鎖工廠亦包含勞調法上爭議行為中之情況，即可明白。亦即，勞調法上之爭議行為，不問其正當性或適法性之有無，而係以需要進行爭議調整或規制之普遍勞資集體性業務阻礙行動為其內涵。此外，勞動委員會於調整之過程中，原則上並不會以勞動爭議中勞資當事人所為的壓力行動之適法性或正當性作為問題，而僅會指示應進行爭議調整之情事。

另「勞動爭議」定義中所言之「勞動關係相關之主張」，包含個別勞動關係及集體勞動關係之主張；又亦同時包含利益紛爭與權利紛爭。其次，「爭議行為發生之虞」，在實務上為寬鬆解釋，若有協商上不一致之情況幾乎都會被自動認定為有此風險。然而，依此要件，「勞動爭議」僅限於工會與雇主（或雇主團體），或勞工團體與雇主間之集體勞動關係上之紛爭。

於爭議行為發生時，當事人應立即將該情事向勞動委員會或都道府縣首長進行申報（第 9 條。但並無罰則，又無實際效力）

B.公益事業之特別規定

勞調法中，將當爭議行為發生時，對公眾日常生活有重大影響之事業指定為「公眾事業」，並就其設有爭議行為防止、解決之特別制度。而公益事業之類型則包含 a.運輸事業 b.郵政、通訊事業 c.水力、電氣或天然氣供給事業 d.醫療或公共衛生事業（第 8 條第 1 項）。

於上述公益事業中，關係當事人進行爭議行為時，應於開始日前至少 10 日之期間內，向勞動委員會及厚生勞動大臣或都道府縣首長進行通知（第 37 條）。違反者則設有 10 元以下罰鍰之規定（第 39 條）。接收該通知之厚生勞動大臣或都道府縣首長，應立即以公眾得知悉之方法進行公布（勞動關係調整施行令第 10 條之 4 第 4 項）。此預告義務之目的，係以防止公眾因無法預測該爭議行為所生之損害，以及使勞動委員得進行防止該爭議行為之調整活動。

工會所為之預告內容，通常多以該成員之全部或一部至問題解決之期間，將進行包含罷工在內爭議行為之全部或一部等概括性要旨，而此概括性要旨亦為適法。

C.管轄

勞動爭議調整程序之管轄，於該勞動爭議僅發生於一都道府縣之區域內時，由該都道府縣之勞動委員會管轄；然當該爭議之發生涉及二個以上都道府縣、中央勞動委員會認定為全國性重要問題，又或與緊急調整有關之情況，則以中央勞動委員會有管轄權。中央勞動委員會就自己之管轄事件，得指定相關之地方勞動委員會進行處理（勞調令第 2 條之 2）。

(3)勞動爭議調整程序－斡旋（あっせん）

依勞調法規定第一種勞動爭議調整程序為「斡旋」。該斡旋程序，係指由斡旋委員就當事人間進行調停，確認雙方主張之要點，以盡力解決事件之程序（第 13 條）。

斡旋程序之開啓，原則上係於勞動爭議發生時，基於當事人之一方或雙方申請，又或由勞動委員會之會長依其職權為之（第 12 條第 1 項。即使是當事人之申請，於會長認定不需斡旋或不適當時，並不會開啟斡旋程序，勞動委員會規則第 65 條第 2 項）。而實際上，斡旋程序多為由當事人之一方（多數為工會）申請而開啓，在此情況下，相對人除有團體協約上之規定外，並不負有回應斡旋程序之義務，若相對人不回應，則斡旋程序僅於指名斡旋委員之階段即終止。惟實務上，少有不回應之案件。又職權斡旋之部分，亦不多見於實務，而傾向僅限於醫院或私有鐵路等公益事業之勞動爭議。

斡旋程序於當事人申請後，首先會由勞動委員會事務局之人員進行實情調查（包含爭點事項、申請書記載中不明之處、希望之斡旋委員、進行第一次斡旋希望之日期），其後會向相對人進行實情調查（於簡單說明斡旋制度後，進行下列調查，包括是否接受斡旋、爭點事項、希望之斡旋委員、進行第一次斡旋希望之日期）。緊接著即進入指名斡旋委員之階段。

斡旋程序中之斡旋委員，係由勞動委員會之會長，於勞動委員會事先製作之斡旋委員候補人登記名冊中進行指名（第 12 條第 1 項、第 10 條）。雖會長亦

得委託未登記於名冊之人為臨時斡旋委員（第 12 條第 1 項但書），然此於實務上相當少見。作為候補人而受委託者，多為勞動委員會之委員（或前委員），以及該事務局之職員。而實際上被指名為斡旋委員者，近 8 成為勞動委員會之委員，且多為由公勞使三方所構成（全案件數之 7 成左右）。另一方面，事務局職員單獨，或與勞動委員會委員共同被指名為斡旋委員之情況亦不少見（約全體之 2 成）。

斡旋作業中，雖斡旋委員應盡力自當事人雙方聽取情事，進行斡旋之努力，惟該過程中，可能會作成斡旋案亦可能不會作成。此外，是否接受承諾斡旋委員所指示之解決方案，亦為當事人之自由（於斡旋案作成且當事人允諾後，當事人之一方不就該斡旋案內容為履行之情況亦有發生）；勞調法上並未就斡旋之結果有強制力之規定。

當斡旋委員無法預期得於自身解決該事件時，應中止斡旋，並將該事件之要點向勞動委員會報告（第 14 條）

(4)勞動爭議調整程序－調停

勞調法中第二種勞動爭議調整程序，即為「調停」。其係由勞動委員會所設之調停委員會，徵集當事人之意見以作成調停案，並勸使當事人接受承諾該調停案之程序（第 17 條以下）。該程序相較於斡旋程序，其作業內容較為正式。

調停程序之開啟，係以（1）當事人雙方之申請（2）當事人一方或雙方基於團體協約約定之申請（3）就公益事業之事件，當事人一方之申請（4）就公益事業事件，勞動委員會之決議（5）就公益事業之事件或其他對公益有顯著阻礙之事件，厚生勞動大臣或都道府縣首長之請求，由勞動委員會開始進行（第 18 條）。需注意者為，與斡旋程序不同，調停程序一般無法僅以當事人之一方申請而開啟。

調停係由公勞使三方所構成之調停委員會進行。該委員會中各自代表公勞使之委員，則由會長自勞動委員會之公勞使委員或特別調整委員中指名（第 19 條、第 20 條），又於該委員中自代表公益之委員中選出委員長（第 22 條）。中央勞動委員會及地方勞動委員會中，得設置為參與其所進行之勞動爭議調停或仲裁程序的「特別調整委員」。特別調整委員亦由三者所構成，該任命權人與任命程序，與前述勞動委員會之公勞使委員之任命相同（第 8 條之 2。惟中央勞動委員會之特別調整委員由厚生勞動大臣任命）。

調停委員會，須訂定日期並要求關係當事人出席，以徵集其意見（第 24 條）。其後則得作成調停案，並向關係當事人提示，勸使其接受承諾（第 26 條第 1 項）。另該調停案可附理由向報紙、廣播等為公布（前項。該公佈期待可發揮使當事人接受允諾調停案之社會輿論功能）。惟是否接受承諾調停案為當事人之自由，又即使調停案為當事人接受承諾，就其調停內容之強制力，亦未有勞調法上之規定。

調停案於關係雙方當事人為回答時，調停委員會之任務即終結，該委員會須以書面向會長報告其調停經過（勞動委員會規則第 75 條）。另於到達調停案提示之前有「不得已之事由」，而無法繼續為調停時，調停程序即中止，應由調停委員會附理由將該情事通知當事人，並以書面向會長報告該經過（同前規則第 74 條）。此外調停程序亦得於申請撤回時終止（同前規則第 73 條）。

調停案於當事人雙方接受承諾後，就該調停案之解釋或履行產生意見不一致時，關係當事人應向調停委員會申請解明相關見解，該委員會於申請日起 15 日內須提出其見解。而於該見解提示前，當事人禁止為該爭點之爭議行為（第 26 條第 2 項～第 4 項）。

(5)勞動爭議調整程序－仲裁

勞調法上之第三種勞動爭議調整程序為「仲裁」。該仲裁程序，係由勞動委員會所設立之仲裁委員，針對雙方當事人下達有拘束力之仲裁裁定。

仲裁程序之開啟，係由關係當事人雙方之申請，或基於團體協約約定當事人之雙方或一方之申請而開始（第 30 條）。仲裁委員會由 3 人以上之奇數仲裁委員所構成（第 31 條），而仲裁委員係為自勞動委員會之公益委員或代表公益之特別調整委員中，由當事人合意選定，並再由勞動委員會之會長指名。惟當無依當事人合意所選定之人時，勞動委員會會長得自上述委員中，聽取當事人之意見進行指名（第 31 條之 2）。該仲裁委員會之委員長由委員互選選出（第 31 條之 3）。

仲裁委員會於自當事人聽取情事後，即召開會議並協議裁定內容，而由當事人所指名之勞動委員會勞使委員或特別調整委員，亦得於獲得仲裁委員會之同意後，出席該會議並陳述意見（第 31 條之 5）

仲裁裁定以作成書面為之，該書面須記載效力發生之日期（第 33 條）。另該

裁定與團體協約有同一效力（第 34 條）。仲裁程序與調停程序有相同情況時得中止或依申請撤回而終結（勞動委員會規則第 81 條）。

(6)主要勞動爭議調解程序之分析比較

就上述三種勞動爭議調整程序之比較上，於強制力方面，勞動委員會之斡旋、調停程序，並非由調整委員對雙方當事人進行強制解決，而原則上，係作為公正之第三者給予建言，使勞資雙方得相互退讓，達成自主性解決；另一方面，仲裁程序所作成之仲裁決定，則與團體協約有同一效力，拘束雙方當事人。

又三種程序中，當事人即使於申請後，亦得依當事人之合意或團體協約之約定，使用他種調整方法而解決勞動爭議。

此外，於斡旋、調停程序之進行中，雖會向雙方當事人提示解決案，但不會強制其接受允諾。

就三者之特徵，整理如下表：

表 8 勞動爭議調解程序第三者之特徵

	斡旋	調停	仲裁
開啟事由（當事人申請）	一方申請 雙方申請	雙方申請 基於協約之一方申請 公益相關之一方申請	雙方申請 基於協約之一方申請
勞動委員會之調整主體	斡旋委員	調停委員 （公勞使三方構成）	仲裁委員 （公益委員構成）
解決案之提示	有提示之可能	原則上提示	原則上提示
解決案之接受承諾	任意	任意	與團體協約有同一效力，拘束當事人
申請後選擇其他調解方法	可能	可能	可能
當事人申請以外開啟	有	有	無

（資料來源：中央勞動委員會，載於：http://www.mhlw.go.jp/churoi/chousei/sougi/sougi01.html）

實際使用比例上，斡旋程序於近年勞動委員會之勞動爭議調整事件中佔壓倒性的多數（約 99%左右），成為勞動委員會爭議調整程序之核心（其解決率過去約有 7 成，近年下降至 6 成）。就其原因，係因該程序得僅依當事人一方之申請

而開啟，其程序為最簡易且具機動性，又其不僅有斡旋當事人間之交涉等原預定之機能，亦有歸納爭點提示解決方案之調停機能。

與斡旋程序相對，調停程序之利用率於勞動委員會之爭議調解事件中僅占 1～2%。而其原因，係由於調停程序自程序開始、調停委員之構成、程序之進行、解決案之作成等，不論是哪一方面都較斡旋程序慎重且正式。另因斡旋程序亦具有調停之功能，使調停程序幾乎無自身獨特之優點。

另仲裁程序因其仲裁結果會對雙方當事人帶來當然拘束，而實際使用之事件相當稀少（不足 1%）。

(7)其他勞動爭議調整程序

除上述正式勞動爭議調整程序外，於勞動委員會規則上，亦設有「實情調查」程序。該程序係為，於勞動爭議發生時，勞動委員會之會長依其必要性，使委員會之委員、斡旋委員候補人、事務局職員等調查該爭議實情之程序（勞動委員會規則第 62 條之 2）。此外，於勞動爭議與公益事業相關時，會長須使其進行快速之實情調查，並就該結果向會長報告（同條）。實情調查通常於受公益事業爭議行為預告，或察覺斡旋申請動向時，在為獲得法定調整程序之基礎資料之目的下而進行。

另依勞調法之規定，就緊急事態，內閣總理大臣得作為特別調整程序而設定「緊急調整」程序（勞調法第 35 條之 2 以下）。該緊急事態，係指事件之規模或事業性質上，認定依該爭議行為所為之業務停止有顯著阻礙國民經濟運行，或有顯著危害國民日常生活之虞者。

內閣總理大臣為該決定時，須預先聽取中央勞動委員會之意見。而於決定後，須立即附理由將該情事公佈，並同時通知中央勞動委員會及當事人。中央勞動委員會於接受該通知後，須優先處理。其處理方式得為斡旋、調停、仲裁（限該當第 30 條各款之情況）、調查實情及公佈、勸告應採取為解決該紛爭所必要之措施等。

(8)勞動爭議調整之變遷與現況

勞動委員會所進行之勞動爭議調整程序，自第 2 次世界大戰後於日本勞資關

係安定化之過程中扮演了相當重要的角色。

其第一時期，於戰後至 1960 年左右勞資持續對決之期間，多數的大型爭議行為多以勞動委員會之斡旋等調整程序進行解決，因此，當時之斡旋等申請件數每年平均皆超越 1500 件。

第二時期中，由 1960 年代到 1970 年代，爭議調整程序於每年春鬪中被高度的利用，特別是自 1960 年代中期開始之 10 年間，就私鐵及國鐵之工資提升協商所進行之中勞委及公勞委的調整程序，即為春鬪機能重要之一部份。而該時期較第一時期，斡旋等之申請更大幅增加（1974 年來到高峰之 2249 件）。然而，自 1970 年代末起，以私鐵勞使為開端，主要產業（企業）中多採取勞資自主解決之方式，使得勞動委員會之為斡旋等申請件數大幅減少（1978 年 736 件、1990 年 374 件）。

第三時期中，自 1990 年代以降，因個別勞動紛爭增加，勞動委員會之爭議斡旋申請事件，呈現「個別紛爭化」。亦即申請之斡旋事件中， 有相當之一部為，遭企業解僱、僱用終止、工作調動→加入產業總工會進行組織外救濟→要求團體協商・遭到拒絕團體協商→向勞動委員會申請斡旋，等在此一流程下所產生之實質個別勞動紛爭。於 2000 年初期，向勞動委員會申請斡旋之事件中，以產業工會為申請人之事件增加，現在達到約 7 成；而勞工於解僱後加入產業工會進行協商之「組織外救濟」事件達 4～5 成。據此，此等涉及解僱之團體協商促進事件，本質上仍多為解僱事件，就該型態之紛爭是否符合「勞動爭議」，則不無疑慮[104]。

惟在有關此紛爭並無充分的訴訟外紛爭解決制度下，仍依其需求持續發展。

就勞動爭議調整程序之使用現況，依中央勞動委員會平成 27 年年報之數據，2015 年係屬之勞動爭議調整事件數量（行政執行法人除外），總計為 396 件（2014 年為 463 件），其中自 2014 年橫跨之案件為 54 件，新係屬之案件為 342 件。而自新係屬之案件內容觀之，斡旋有 340 件（99.4%。2014 年有 358 件，98.6%）、調停 2 件（0.6%。2014 年 5 件，1.4%）、仲裁 0 件（0%。2014 年 0 件，0%）。依其調整內容，其調整事項包含團體交涉促進之事件有 163 項，佔 47.7%（2014

[104] 野田進，本特集の趣旨 ： 集団的労働紛争解決システムの理論構築，季刊労働法，236 號，頁 3-4，2012 年春季

年為 177 件，48.8%)、包含工資等調整事項之事件有 142 件，佔 41.5 件（2014 年為 159 件，43.8%)、包含經營・人事等調整事件之事件有 129 件，佔 37.7%（2014 年為 121 件，33.3%)。

四、個別勞動紛爭解決制度

(一)前言

相較於集體勞資紛爭處理機制之早期設立，日本就勞工之個別勞動紛爭過去並未有特別之對應機制。然於 1990 年長期不景氣帶來之重組解僱或勞動條件相關之個別紛爭顯著增加，就其必要性為社會所廣泛認識。

雖過去已有據勞動基準法之監督制度存在，亦於均等法中設立有行政性之建議或調停等程序，惟就解僱之合理性、轉調、派任（出)、懲戒處分、勞動條件變更等勞動契約上相關紛爭，因係為勞動基準法或均等法框架外之問題，故使勞工不得不以雇主為相對人，提起民事訴訟。又即是勞基法或均等法之問題，亦有行政機關程序無法充分解決之情況，故仍需依賴裁判爭訟。

然而，日本之裁判程序，因多時間冗長且費用高昂，特別對勞工形成沈重負擔（雖民事訴訟法第 368 條以下之小額訴訟其程序原則上於 1 日內解決，但僅限訴訟金額為 60 萬日圓以下之金錢訴訟)。另一方面，如上述，就「組織外救濟」之發生，使產業工會成為個別紛爭之工具，於勞動委員會斡旋或不當勞動行為(拒絕團體協商）等集體勞動事件中，實質上處理個別勞工之問題的情況亦不少見。

據此，對個別勞動紛爭相關之行政對應之需求逐漸增強。實務上如東京都一般，有自過去作為行政服務之一還，通過勞政事物所（現勞動諮商資訊中心）進行個別勞動爭議斡旋之自治體存在。國家方面，亦於勞動基準監督署配置諮詢員進行個別紛爭之全面咨詢。惟於 2001 年作為對應該問題之正式架構，制定了「個別勞動紛爭解決促進法」。

又個別勞動紛爭解決促進法所規定者，僅為行政上之援助，而無強制效力，為終局性解決紛爭，仍需由司法進行判斷。如前述，因通常之訴訟程序既費時又高昂，加上亦有為達成符合紛爭實情之解決，希望由勞動關係之知識或經驗者參加程序之指摘，故於 2004 年，作為司法改革之一環，制定「勞動審判法」，於全

國地方法院中實施新的「勞動審判」（2006 年 4 月）[105]。

（二）行政勞動紛爭解決程序[106]

1.個別勞動紛爭解決促進法

為對應個別勞動紛爭自 1990 年代起逐年增長之情況，日本政府開始將新的個別勞動紛爭解決制度之制度設計作為檢討對象，並提出了如將勞動委員會之個別勞動紛爭用調整程序制度化，或於簡易法院中導入僱用關係調停等提案。其中，厚生勞動省，則提出了，在因地方分權一括法之成立下實施組織再編而誕生之都道府縣勞動局中，就個別勞動紛爭全體設置可進行調停之委員會，此一構想。

然最終，於 2001 年制定之個別勞動紛爭解決促進法中，創設了由 1.厚生勞動省所轄地方都道府縣勞動局中「綜合勞動諮商窗口」之諮商、資訊提供；2.都道府縣勞動局長之建議、指導；3.紛爭調解委員會所為之斡旋等三者所構成之個別勞動紛爭解決制度。又規定 4.各地方公共團體，有藉由諮商、資訊提供、斡旋等，推動個別勞動紛爭解決之努力義務。此使大部分之都道府縣之勞政主管機關部門、勞動委員會中，設有個別勞動紛爭之諮商或斡旋，形成「複線型服務」之體制。

依個別勞動紛爭解決促進法第 1 條規定，該法係以「就勞動條件及其他勞動關係相關事項，個別勞工與雇主（事業主）間之糾紛（包含與勞工之招募、錄用相關之求職者與雇主間之紛爭）」為對象，以調整等手段追求符合實情之快速且妥適之解決。據此，該法所適用之對象為，個別勞工與雇主間關於「個別勞動關係」所生之紛爭。因此，勞工之家屬或繼承人，亦或工會等不得成為勞工方面之當事人。又雇主方面之當事人，並非指依勞動基準法第 10 條規定之「雇主」全部，而僅限於經營事業之自然人或團體之「事業主」。

---

[105] 中窪裕也等，同註 96，頁 396-397

[106] 此部分歸納整理自：菅野和夫，同註 14，頁 1017-1024；中窪裕也等，同註 15，頁 397-398；個別労働紛争解決制度（労働相談、助言・指導、あっせん），厚生労働省，載於：http://www.mhlw.go.jp/general/seido/chihou/kaiketu/

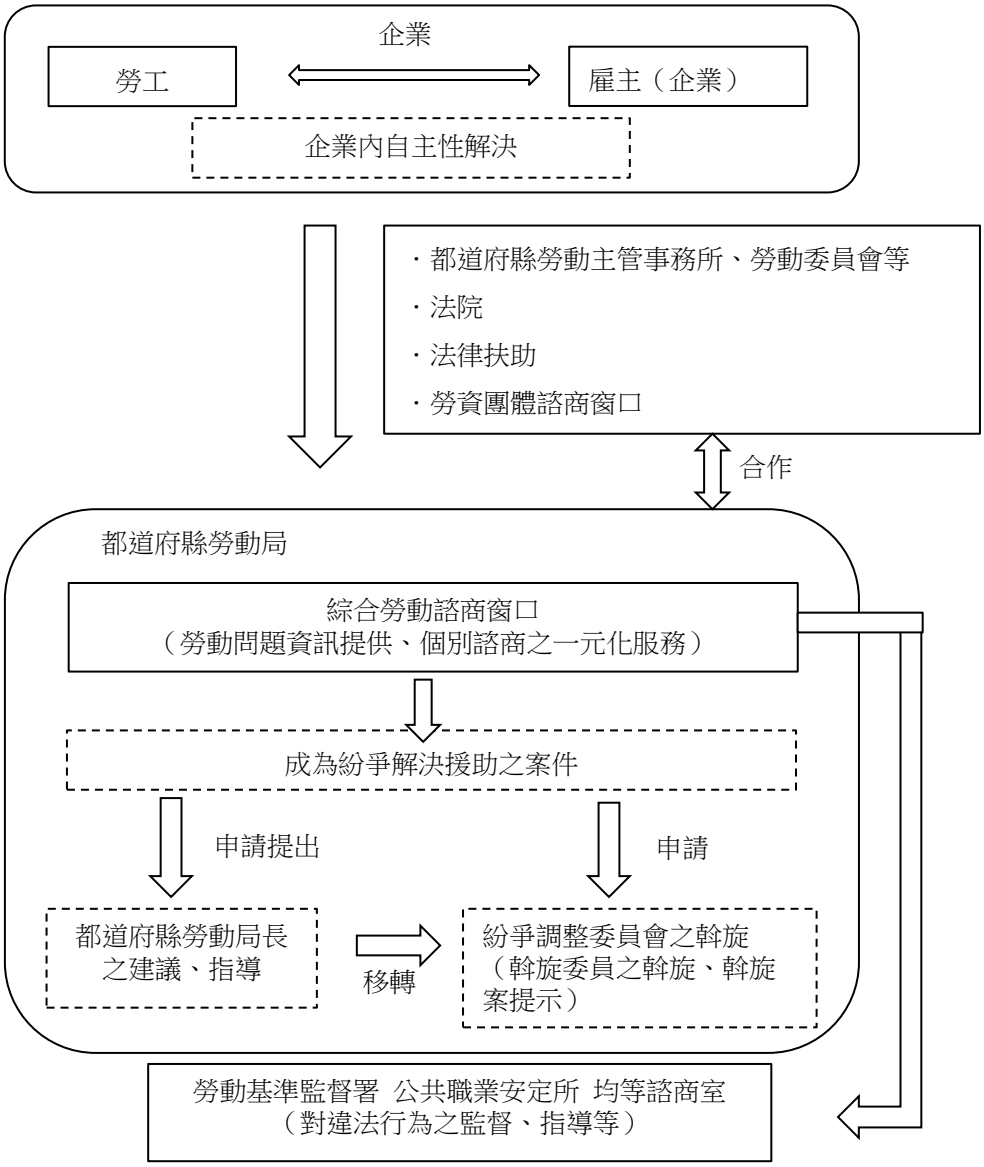


圖 3 日本個別紛爭解決制度概要

資料來源：厚生勞動省。

網址：http://www.mhlw.go.jp/general/seido/chihou/kaiketu/

2.勞動局之綜合勞動諮商

因個別勞動關係之當事人（特別是勞工或中小企業主），通常對複雜之勞動法規或判決法理不具備充分之知識，故就個別勞動關係中之抱怨、不滿或紛爭，首先應施以廣泛之諮商，整理各該當事人之權利關係狀態，並說明解決紛爭之法律上手段（程序）等整備有關之公共服務。而此一元化之諮商制度，係為依循個別勞動紛爭之權利關係下進行解決之最必要程序，亦預期其得解決相當數量之個

別勞動關係的抱怨及不滿。

因此，個別勞動紛爭解決促進法中規定，都道府縣勞動局長應以個別勞動關係紛爭之預防及自主性解決促進為目的，而對勞工、求職者及雇主，就勞動關係相關事項及勞工招募、錄用相關事項，進行資訊提供、諮商或其他援助（第 3 條）。此程序，目前於日本全國 47 個都道府縣之地方政府所在地中之「都道府縣勞動局」，與全國 380 所之「勞動基準監督署」中，設有「綜合勞動諮商窗口」，委由企業人事勞務管理之實務專家為諮商員（實際上多為企業人事勞務之退休員工、社會保險勞務士、工會之退休幹部），經常以電話或面談進行「綜合勞動諮商」。

綜合勞動諮商之對象，包含解僱、僱傭關係終止、工資之調降、招募、錄用、霸凌、欺負、職場暴力、性騷擾等各種領域之勞動問題；另有關性向、性別認同相關之勞動問題亦為諮商對象。諮商不需事先預約，其使用為免費，不論是勞工或雇主皆可進行，原則上就諮商者之隱私與諮商內容嚴格保密。基於個別勞動關係紛爭解決促進法，綜合勞動諮商窗口除接受勞動諮商外，亦進行「建議・指導」與「斡旋」之介紹。若於雇主希望下，亦會提供法院、地方公共團體（都道府縣勞動委員會）或法律扶助等其他紛爭解決機關之資訊。

綜合勞動諮商窗口每年有超過 100 萬件之諮商案件，其中約有 8 成來自勞工之商談（2016 年之統計，來自勞工之諮商案件為 21 萬 845 件，佔 82.5％；來自雇主之諮商案件為 2 萬 5,500 件，佔 10.0％）。勞工諮商之事件中，若為涉及工資、約定時間外休假勞動津貼、解僱預告津貼之不給付等違反勞動基準法之案件，則作為違反申告事件，由勞動基準監督官進行處理。而此監督官以罰則為背景，進行行政指導使相對人支付不給付之工資、津貼之情況，為發揮事實上紛爭解決之機能。

綜合勞動諮商之實際發揮機能，包含以下幾點：

(1) 於全國多數之諮商窗口配置諮商員，經常接受廣泛的勞動關係諮商，就諮商者之問題或案件說明勞動法令之法律狀況（常設全國諮商服務）

(2) 於諮商中有違反勞動基準法之案件者，立即向勞動基準監督官回報，作為違反申告事件進行處理（勞動基準監督行政之橋樑）

(3) 諮商案件中就有民事紛爭性質之案件，指點其進行包含勞動局之建議、指導、斡旋等其他紛爭解決程序（紛爭之交流整理）

(4) 就希望利用勞動局斡旋程序之諮商者，進行斡旋程序應根據何為請求等指示（勞動局斡旋之事前準備）

(5) 諮詢員就相對簡單之民事勞動紛爭，得自行進行建議、指導（簡易紛爭解決機能）。

3.都道府縣勞動局長之建議、指導

都道府縣勞動局長，就個別勞動關係紛爭，於當事人之一方或雙方請求解決之援助時，得進行必要之建議或指導（第 4 條第 1 項）。建議、指導程序，藉由對紛爭當事人指摘其紛爭問題、提示解決方法，以促進紛爭當事人之自主性解決。當為進行建議、指導而有其必要性時，都道府縣勞動局長應聽取熟悉產業社會實情之勞動問題專家的意見（前條第 2 項）。此外，雇主不得以請求此紛爭解決之援助為理由，對勞工為解僱及其他不利益待遇（前條第 3 項）。

實際上建議、指導程序，係就綜合勞動諮商中所提出之個別勞動紛爭中，為有簡易、迅速解決需求之諮商者而進行之程序之一，在綜合勞動諮商員或勞動局職員傳喚相對人（企業）並聽取情事後，將依循勞動法制作成之解決案，以書面或口頭進行建議或指導（多數為建議）。於 2016 年度，8,976 件之申請案中，處理終結件數為 8,912 件，其中一個月內即處理完成者有 8,800 件（約全體申請之 98％）。建議、指導之使用，包括解僱、僱傭關係終止、強制退休等僱用終止型紛爭，以及僱傭關係持續中改正霸凌、欺負等僱用繼續型紛爭。建議、指導程序之利用為免費，紛爭當事人得於綜合勞動諮商窗口進行詢問及申請。在建議、指導無法解決紛爭問題時，得移轉至斡旋程序。

又男女僱用機會均等法、障害者僱用促進法、部分工時勞動法及育兒休業介護法等之紛爭，並不適用個別勞動紛爭解決促進法所規定之都道府縣勞動局長之建議、指導規定（僱用機會均等法第 16 條、障害促進法第 74 條之 5、部分工時法第 23 條、育兒介護法第 52 條之 3）。各該法律自身即有當紛爭當事人請求時，都道府縣勞動局長之建議、指導、勸告之權限與不利益待遇禁止之規定（僱用機會均等法第 17 條、障害促進法第 74 條之 6、部分工時法第 24 條、育兒介護法

第 52 條之 4）。另法院係屬中之紛爭，或有確定判決之紛爭，判斷為無建議、指導之必要性。

4.紛爭調解委員會之斡旋程序

(1)紛爭調整委員會之斡旋

依個別勞動紛爭解決促進法之規定，當事人之雙方或一方為斡旋之申請時，都道府縣勞動局長認定有必要性時，得使紛爭調解委員會進行斡旋程序以解決該勞動紛爭（第 5 條）。

「紛爭調解委員會」，係於各勞動局中所設置（第 6 條第 1 項），由 3 名以上經厚生勞動大臣所任命之學識經驗豐富之委員（多為律師、大學教授、社會保險勞務士等勞動問題專家擔任。兼職，任期為 2 年）所組成（第 7 條、第 8 條）。

作為對象之紛爭範圍，係為前述所定義之「個別勞動關係紛爭」（惟此處需注意，並不包含招募、錄用等紛爭，第 6 條第 1 項）。然因紛爭調解委員會之斡旋委託，係為都道府縣勞動局長認定有解決必要，並就此定有一定基準者（厚生勞動省發第 0401001 號「個別勞動關係紛爭解決業務處理要領」），故如男女僱用機會均等法、障害者僱用促進法、部分工時勞動法及育兒休業介護法等之紛爭並不適用此斡旋程序。前述各法規範所生之紛爭，依各該法規範之規定，係由紛爭調整委員會以更正式之「調停程序」進行解決（僱用機會均等法第 18 條、障害促進法第 74 條之 7、部分工時法第 25 條、育兒介護法第 52 條之 5）。

(2)斡旋之程序

斡旋程序，係由斡旋委員介於當事人之間，確認雙方主張之要點，促進其協商之非公開調整程序（不強制出席）。制度上，相較於重視調停案之接受承諾的調停程序，斡旋程序更重視當事人之自主性（如後所述之斡旋案中，亦為指示當事人協商之方向性）。

斡旋程序較法院裁判更加迅速簡便。該程序之開啓，係由勞動紛爭當事人之一方或雙方之申請，於都道府縣勞動局長認定有必要性時（除進行斡旋為不適當之案例除外。個別勞動紛爭解決促進法施行細則（下簡稱「個紛則」）第 5 條之 2），向紛爭調整委員會委任斡旋（第 5 條）；紛爭調整委員會於接受委任後，其

會長即指名 3 名斡旋委員（依個紛則第 7 條第 1 項規定，於認定有必要時，得使 3 名委員中之 1 名擔任斡旋程序之一部），並向申請人、相對人通知斡旋開始之意旨與斡旋委員之姓名（同前規則第 7 條第 2 項）。

緊接著，事務局會確認相對人是否「參加」或「不參加」斡旋程序。而就相對人表明「不參加」之情況，雖過去並無此行為，惟於近來會獎勵其參加。相對而言，當確認相對人「參加」之意願時，斡旋委員會決定斡旋日期並通知當事人（個紛則第 8 條第 1 項）。紛爭當事人於獲得斡旋委員之許可下，可與輔助人共同出席，又或使代理人陳述意見（前條第 2 項、第 3 項）。斡旋委員於該日期中，應盡力自當事人等聽取其情事、確認雙方主張之要點，並提出符合實際情事之紛爭解決（法第 12 條第 2 項）。

斡旋委員，除依其必要聽取參考人之意見外，於事件解決有必要時，得作成斡旋案，並向當事人提示（第 13 條。亦可自有關勞資雙方之代表聽取意見，第 14 條）。如當事人雙方請求斡旋案之提示時（個紛則第 9 條第 1 項），即該當為解決紛爭事件而須作成斡旋案之情況。而依循斡旋案雙方當事人間成立合意時，通常視為民法上之和解契約。

斡旋委員，於 1.接受斡旋開始通知之相對人明示不參加斡旋程序時；2.當事人之雙方或一方不接受承諾斡旋案時；3.紛爭當事人之一方或雙方提出終止申請時等（個紛則第 12 條），可就紛爭解決無預見可能性而終止該程序（法第 15 條）。於斡旋終止時，該斡旋申請人於受該意旨通知起 30 日以內，如以作為斡旋申請目的之請求，提起訴訟時，就時效中斷相關（民法第 147 條），將申請斡旋時視為提起訴訟之時點（法第 16 條）。雇主不得以申請斡旋為由，對勞工進行解僱等不利益待遇（前法第 5 條之 2）。

(3)勞動局斡旋之實務

勞動局之斡旋與建議、指導程序相同，為就勞動綜合諮商窗口所提出之個別紛爭，依諮商者之期望所進行的簡易、迅速紛爭解決程序（不論是勞工或雇主，通常都不會有律師陪同）。

斡旋程序，由勞動局預先選定之紛爭調整委員中之 1 名斡旋員進行，並由事

務局職員為輔佐。此程序之最初階段中，勞動局會通知相對人企業有斡旋之申請，並請求其出席，惟該出席並非強制。勞動局於此情況下，接受拒絕出席理由之書面，將之交付給申請人，並教示勞動審判程序等其他可利用程序後，即為終結。

若相對人企業出席之情況，通常約於申請後 1～2 個月內召開 1 次期日（約 2～3 小時）內進行斡旋程序，而出席事件之和解率約有 7 成左右；於合意不成立時，即以教示勞動審判程序等其他可利用程序後為終結。

勞動局之斡旋多為解僱、僱傭關係終止、強制退休等僱用終止型的紛爭（2016 年厚生勞動省「平成 28 年度個別勞動紛爭解決制度之施行狀況」之統計，解僱事件佔 21.9%、僱傭關係終止佔 8.3%、退職鼓勵佔 6.6%）。在斡旋程序下此類型之紛爭，並非進行權利關係相關心證形成之審理，而係追求快速的金錢解決。就此觀點，斡旋程序與依權利關係審理爭點和證據，並就權利關係之有無形成心證之勞動審判的調停或民事訴訟上的和解，其解決程序之模式上有基本的差異。因此，金錢解決額度上，作為任意快速解決之斡旋程序，相較於勞動審判或裁判上之和解有較低額的傾向。對申請人而言，斡旋程序有於公共機關之場合使公正之第三人與雇主聽取自己所相信之法律上主張，而迅速的獲得某種程度的金錢解決，並據此重新開始勞動生活的功能。

5.勞動局之個別勞動紛爭解決制度實況

依厚生勞動省公佈之「平成 28 年度個別勞動紛爭解決制度之施行狀況」，不論是綜合勞動諮商、建議、指導之申請提出、斡旋申請件數皆較前年度有所增長。綜合勞動諮商件數為 113 萬 741 件（較前年度增長 9.3%），於 9 年連續超過 100 萬件；建議、指導申請提出件數為 8,976 件（較前年度增長 0.6%）；斡旋申請件數為 5,123 件（較前年度增長 7.3%）。

於綜合勞動諮商事件中，民事上個別勞動紛爭諮商件數為 25 萬 5,469 件（較前年度增長 4.2%）；詢問法律制度為 71 萬 9,333 件；有違反勞動法令疑慮為 20 萬 7,825 件。

又不論是民事上個別勞動紛爭諮商事件（70,917 件，較前年度增長 6.5%，連續五年居於首位）、建議・指導申請提出事件（2,206 件，較前年度增長 7.7%，

連續 4 年居於首位）、斡旋事件（1,643 件，較前年度增長 13.2%，連續 3 年居於首位），皆以「職場上之霸凌・欺負」為首位。申請人之僱用型態多以正職員工為主（民事上個別勞動紛爭諮商事件中，正職員工之申請為 37.6%；建議、指導為 49.2%；斡旋為 48%）。

當前勞動局斡旋程序之最大問題，即為其實質之解決率過低（2016 年解決終結之 5,083 件斡旋案件中，合意成立者僅有 2,003 件，約 39.4%）。就其原因，基本上，因斡旋程序本身僅為促進當事人間合意之制度，故相對人（多數為企業）是否參加斡旋程序（同前統計， 拒絕參加者有 1,878 件，佔 36.9%），或是否於斡旋案中成立合意（同前統計，未合意者有 883 件）皆為當事人自由之任意性。而該任意性使得斡旋程序無法真正妥適解決紛爭之機能[107]。

6.勞動委員會之個別勞動紛爭解決服務

(1)勞動委員會個別勞動紛爭解決服務之開端

隨 1999 年地方自治法之修正，將地方勞動委員會（現為都道府縣勞動委員會）之事務，由國家機關委任事務移轉為地方公共團體之固有「自治事務」（地方自治法第 180 條之 5 第 2 項第 2 款），並藉此，由各地方公共團體首長，在基於自身判斷下，以委任權限事務之方式，使勞動委員會得擔任個別勞動紛爭解決之服務（前法第 180 條之 2）。此外，依 2001 年個別勞動紛爭解決促進法第 20 條第 1 項之規定，地方公共團體，於因應該地區實際情況，應負有為防止個別勞動紛爭或促進其自主性解決，而推動針對勞工或事業主等進行資訊提供、諮商、斡旋及其他必要措施之努力義務。又為支援地方公共團體之施策，國家應採取資訊提供及其他必要措施（同條第 2 項）。在此情況下，中央勞動委員會，得就都道府縣勞動委員會進行個別勞動紛爭解決時，進行必要之建議或指導（同條第 3 項）。

而過去於都道府縣中，作為解決集體勞動紛爭專門機關之勞動委員會，於個別勞動紛爭解決促進法後，依據各項條例、綱要、要領等，自 2004 年開始展開了個別勞動紛爭解決之功能。而其斡旋程序，雖於各都道府縣之勞動委員會中其名稱、制度內容及處理方法各異，惟其係以地方公共自治團體之勞政主管機關部

[107] 野田進，個別的・集団的労働紛争解決システムの現状と制度改編の課題，DIO，248 號，頁 5，2010 年 4 月

門所實施之勞動諮商中，透過程序介紹的方式進行合作[108]。

(2)勞動委員會之個別勞動紛爭解決服務內容[109]

目前除多數都道府縣勞政主管機關部門中皆有進行勞動諮商外，於全國 44 個勞動委員會中，有 28 個勞動委員會進行諮商、建議；另於斡旋程序之部分，就不當勞動行為、爭議調整事件較多之東京都、福岡縣、兵庫縣之勞動委員會中不進行個別勞動紛爭之斡旋，由首長機關部門代替進行（福岡縣於 2013 年開始，於勞政主管機關部門所進行之個別勞動紛爭斡旋中，依其案件內容，得以勞動委員會之委員為斡旋員，進行斡旋程序），又神奈川、大阪府之個別勞動紛爭斡旋原則上以勞政主管機關部門先進行。

勞動委員會之個別勞動紛爭斡旋程序開啓，係由紛爭當事人（限於發生紛爭之事業場所中工作（或曾工作）之勞工及其雇主），以書面向該事業場所所在之都道府縣勞動委員會事務提出申請。於接受申請後，會長即會自斡旋委員候補人中，通常指名 3 名委員（公勞使代表各 1 名），並由該斡旋委員訂定日期傳喚相對人，進行非公開之斡旋。作為斡旋作業之先行程序，事務局職員會基於申請書，自勞動紛爭當事人雙方聽取紛爭經過與主要要點。此調查程序，於申請時對申請人，於申請後對相對人，應儘快實施。

相對人是否回應參與程序，惟任意性，即使就斡旋結果成立合意，其亦非如勞動審判程序中之調停・審判等裁判上之和解（勞動審判法第 29 條第 2 項、第 21 條第 4 項），而係被視為民事上之和解（民法第 695 條）。又於合意未成立時，並不會賦予如都道府縣勞動局之斡旋程序般時效中斷之效果。

勞動委員會之斡旋程序最大的特徵，即為通常由公勞使三方委員所進行。就猶豫是否應允參加斡旋程序之相對人，事務局可借由三方構成之背景說服其應允，或就一開始即表明不參加斡旋程序之相對人，可由雇主代表委員進行說服。因此，勞動委員會之斡旋程序中，相對人不應允之比例相較於都道府縣勞動局之 38.8%（2014 年度），僅有 17.7%（2014 年）。此外，於程序期日中，除三方委員會自

[108] 菅野和夫，同註 85，頁 1042

[109] 菅野和夫，同註 85，頁 1045-1046；個別労働紛争のあっせん，中央労働委員会，載於：http://www.mhlw.go.jp/churoi/assen/index.html

當事人交互聽取其事實關係與主張外，勞使委員會另於不同空間內個別與當事人接觸，聽取其意見，並進行說服，或提示紛爭解決之方針或斡旋案，以促進紛爭解決。

又斡旋期日不限於 1 次，且每次皆進行 3～4 個小時。因此，該結果使得就相對人應允參加之事件中有 67%達成合意（和解）。另一方面，雖處理時間上稍稍較勞動局之斡旋費時，但超越 8 成以上之事件，仍於申請後 2 個月內進行處理（勞動局斡旋超過 9 成）。

斡旋程序之終結除透過當事人雙方接受承諾斡旋案或依斡旋委員之建議等自主性協商，就紛爭事項締結合意書為解決之情況外，亦包含於相對人不應允或當事人雙方無法讓步，而斡旋委員無法預期該紛爭解決時之終止；以及於斡旋作業進行前，當事人雙方以自主性解決紛爭等情況，由當事人提出撤銷時終結。

(3)勞動委員會之斡旋程序與他斡旋程序之比較

勞動委員會之斡旋程序與他斡旋程序之運用上，可見下表，

表 9 勞動委員會之斡旋程序與他斡旋程序之比較

	各勞動委員會之斡旋（東京、兵庫、福岡除外）	特定都府縣首長機關部門之斡旋（東京勞動諮商資訊中心等）	都道府縣勞動局之斡旋	勞動審判（地方法院）	公益社團法人綜合勞動紛爭解決中心	社勞士會勞動紛爭解決中心（青森、栃木、佐賀、大分除外）
依據法令	個別勞動爭議解決促進法（第 20 條）	個別勞動爭議解決促進法（第 20 條）	個別勞動爭議解決促進法	勞動審判法	裁判外紛爭解決法	裁判外紛爭解決法
體制	斡旋委員（由公勞使三委員構成）（勞動委員會委員	中心職員（東京勞動諮商資訊中心時）	紛爭調解委員（有學識經歷者等）	勞動審判委員會（勞動審判官 1 名，勞動審判委員 2 名，共 3	斡旋委員（社會保險勞務士、律師）＊紛爭解	斡旋委員（社會保險勞務士）＊紛爭解決認證

	或勞動問題專家）			名）	決認證	
判斷/合意文書之效力	無	無	無	調停書及無異議申請之審判書與裁判上和解有同一效力	無	無
相對人不參與時之措施	斡旋終結	斡旋終結	斡旋終結	無正當理由不出席時，處 5 萬日圓以下罰鍰。相對人於第一次審判期日未出席，則可能依申請人之申請為裁判	斡旋終結	斡旋終結
利用手續費之有無	免費	免費	免費	付費（一般訴訟提起之裁判費的一半）	付費	付費（部分中心為免費）
時效中斷之有無	無	無	有（受領斡旋終止通知後 30 日內起訴）	有	有（受領斡旋等程序終止通知後 1 個月內起訴）	有（受領斡旋等程序終止通知後 1 個月內起訴）

資料來源：中央勞動委員會。載於：http://www.mhlw.go.jp/churoi/assen/assen_04.html

按民間訴訟外紛爭解決機制，與裁判外紛爭解決手續利用促進法（裁判外紛争解決 手続の利用の促進に関する法律，平成 16 年 12 月 1 日法律第 151 號，通稱 ADR 法、ADR 促進法或裁判外紛争解決法）息息相關，此法於於平成 16 年（2004 年）12 月 1 日公布、平成 19 年（2007 年）4 月 1 日施行。ADR 法之目的在於賦予爭訟之當事人選擇容易且適合之程序，以解決紛爭，俾適當地實現國民之權益。ADR 法之基本理念，一方面在尊重當事人自主性解決紛爭之努力；另一方面，是希望以公正且適當之程序，反映專業知識，發現實情，迅速解決紛

爭，參與訴訟外紛爭解決手續之當事人有相互協助達成共識之義務。國家為促進人 民多加利用訴訟外紛爭解決手續，應提供調查、分析資料等必要措施，負有增進國民理解訴訟外紛爭解決手續之責任與義務，至於地方公共團體為提昇市民福祉，亦有義務協助國家分擔適當任務，提供有關訴訟外紛爭解決手續之資訊或為其他必要之措施[110]。

又就數據比較上，依中央勞動委員會「他機関とのあっせん件数等の比較（平成 24 年度～平成 28 年度）」之統計，2016 年度勞動委員會之斡旋新申請件數為 290 件（較前年度增長 15.5%）、都道府縣勞政機關部門之斡旋為 596 件（較前年度增長 15.9%）、都道府縣勞動局之斡旋為 5,123 件（7.3%）、勞動審判為 3,303 件（較前年度增長 11.0%）；解決率上，2016 年度勞動委員會之斡旋為 49.4%、都道府縣勞政機關部門之斡旋為 65.6%、都道府縣勞動局之斡旋為 41.3%、勞動審判為 83.1%；就處理期間為 1 個月內者，勞動委員會之斡旋為 39.1%、都道府縣勞政機關部門之斡旋為 54.5%、都道府縣勞動局之斡旋為 43.5%、勞動審判為 3.1%。

由上觀之，可發現不論是何種斡旋程序，其使用比例皆提升，而解決率上以勞動審判之斡旋最高。此外程序處理上以都道府縣勞政機關部門之斡旋最為迅速。

相較於都道府縣勞動局之斡旋，勞動委員會（包含都道府縣勞政機關部門）之斡旋案件量相對稀少，顯示其於行政之個別勞動紛爭解決服務中，僅發揮補充之機能[111]。

又隨案件量逐年上昇，可能產生公勞使三委員日程調整困難，而發生無法開啓斡旋作業，或欠缺一方委員的狀態。再喪失三者構成斡旋的特色下，可能會導致無法與勞動局斡旋進行區分之「二重行政」的批判[112]。

五、司法勞動紛爭解決制度

（一）前言

---

[110] 曾淑瑜，建構醫療糾紛裁判外紛爭解決模式－引進日本 ADR 制度，月旦法學雜誌，第 160 期，民國 97 年，頁 23-24。

[111] 菅野和夫，同註 85，頁 1046

[112] 野田進，同註 107，頁 5

法院自過去以來，即作為解決權利紛爭性質之勞資紛爭的最終公共機關。法院所進行之勞資紛爭解決程序，包含民事訴訟程序以及作為保全程序之假處分程序。法院於該程序中不僅通過權利義務之判定，亦藉由勞動法之解釋適用形成判決法理，對僱用、勞資關係產生極大之影響[113]。

自 1990 年代開始，隨個別勞動紛爭明顯增加，於 2001 年制定個別勞動紛爭解決促進法，設置了由行政機關所施行之個別勞動紛爭專門性解決服務。延續前述政策方針，在考量一般訴訟之時間與金錢成本，及希望得由有相關經驗知識者參加程序下，作為司法改革之一環，日本於 2004 年制定「勞動審判法」，作為法院中解決個別勞動紛爭之專門制度，並於 2006 年開始實施[114]。

（二）勞動審判制度

1.勞動審判制度之概要

依勞動審判法第 1 條規定，勞動審判之對象為「就勞動契約之存否及其他勞動相關事項，個別勞工與雇主間所生之民事相關紛爭」，係僅限「個別勞動關係民事紛爭」。當事人雙方之一方，書面進行聲請，以開啓該程序（第 5 條）。勞動審判係作為正式裁判前之輔助程序，其判斷主體與程序之迅速性為一大特色。

首先，勞動審判係於地方法院中，由 1 名勞動審判官（法官）與 2 名勞動審判員（有勞資相關經驗知識者。兼職。通常自勞資代表雙方各選 1 名）組成「勞動審判委員」（第 7 條），進行紛爭處理。勞動審判委員會之決議中，3 名成員為對等，依過半數意見決定（第 12 條第 1 項）[115]。

因勞動紛爭涉及勞工之日常生活，故勞動審判委員會於接受申請後，應迅速聽取當事人之陳述，整理爭點與證據，在無特別情事下，於 3 次以內之期日中終結審理（第 15 條）。而該制度於 2012～2016 年間，有 68.8%之案件由申請至終結之審理期間為 3 個月以內；又平均審理日數為 78.1 日[116]。

---

[113] 菅野和夫，同註 85，頁 1006
[114] 同前註，頁 1090
[115] 中窪裕也等，同註 84，頁 398
[116] 労働審判 FAQ，会社経営者ための労働審判対応，載於：https://roudoushinpan.com/faq/faq_139

此外，為使當事人得互相讓步進行和解而更快速、實質性地解決紛爭，勞動審判委員會依勞動審判法第 1 條之規定，在事件審理中於可預見依調停之成立進行解決時，進行調停之嘗試，又無法依調停解決時，進行勞動審判。據此，將為達成當事人自主解決機能之「調停」程序包含在內，並於無法成立時，以「審判」此一公權之判斷進行解決。

而勞動審判程序有其獨自性。若當事人聲請異議時，則該勞動審判失其效力（第 21 條第 3 項），就該勞動審判程序聲請相關之請求，則溯及至勞動審判申請之期日為起訴期日，視為向進行該勞動審判時該勞動審判事件係屬之地方法院提起訴訟（第 22 條第 1 項）[117]。

2.審理之程序與審判

勞動審判係為一非訟程序，並多準用非訟事件程序法之規定（第 29 條），該程序之審理為非公開，並依職權進行調查（第 16 條、第 17 條）。為達成 3 次以內之期日即終結審理，則抑制書面之使用，重視口頭之辯論。

於審理終結且未成立調停時，勞動審判委員會，基於審理結果所認定之當事人間權利關係與勞動審判程序之經過，進行勞動審判（第 20 條第 1 項）。勞動審判中，得確認當事人間權利關係、命令為金錢支付或物品之交付等財產上給付、及訂定其他為解決個別勞動民事紛爭關係認定為相當之事項（第 20 條第 2 項）。此一規定使勞動審判程序相較於一般民事訴訟有更加彈性之處理餘地。雖有須作成記載主文及理由要旨之判決書，並送達當事人之正式程序（前條第 3、4 條），然於認為相當時，亦可於所有當事人出席之期日中進行口頭告知（前條第 5 條）。

勞動審判之送達（或告知）日起 2 周以內，若當事人有聲請異議，則該勞動審判失其效力（第 21 條第 1 項、第 3 項）。在此情況下如上述，以勞動審判聲請日為起訴日，移轉至一般民事程序（第 22 條第 1 項）。另一方面，若無聲明異議之情況，則該勞動審判，與裁判上之和解有同等效力（第 21 條之 4）。

此外，依據事件性質，勞動審判委員會於認定勞動審判之進行，就紛爭之迅速且妥適之解決並不適當時，得不進行勞動審判而終止事件（第 24 條第 1 項）

[117] 中窪裕也等，同註 96，頁 399；菅野和夫，同註 85，頁 1091-1093

[118] 。

於 2012 年～2016 年間，日本全國之新受理勞動審判事件，年間約有 3,400～3,700 件，其中東京都每年皆超越 1000 件左右[119]。而事件之內容雖以解僱、僱傭關係終止事件，或工資支付請求事件等典型的個別勞動紛爭為主，然仍相當多樣。又整理解僱、加班費請求、職場騷擾等相對複雜之事件，則亦於有以調停解決之意向時，進行申請[120]。

第四節 韓國勞資爭議的調解制度及實務

一、前言

韓國的勞動爭議調解制度只適用於集體性的利益紛爭問題，因此只限工會或雇主提出申請。個別勞動者遇到權利事項的損害(例如積欠薪資)時，可循兩個途徑：一是向地方僱用勞動廳(지방고용노동청)陳情/起訴/申告，由勞動監督官(근로감동관)進行處理(屬刑事)，二是於法院提起民事訴訟。另外，如個別勞動者遇到不當解僱時，可向地方勞動委員會(지방노동위원회)提出民事救濟申請(구제신청) [121]。

二、勞動爭議調解制度

（一）勞動爭議調解的概念

勞動者與雇主無法使用平和的團體交涉來解決利害對立事項時即進入勞資爭議此一紛爭狀態，為貫徹雙方的主張而行使實力。

然而，在行使實力之下，爭議行為不但帶給當事者本身經濟上的損失，也造成國民經濟的損害，影響國民的日常生活，因此，勞動爭議的調解制度的意義不僅是在迅速且公正地解決勞資爭議，也防止爭議行為擴大，將勞資當事者的損失極小化，增進國民經濟的安全及發展。

---

[118] 中窪裕也等，同註 96 頁 399-400
[119] 同註 87
[120] 菅野和夫，同註 85，頁 1093
[121]韓國僱用勞動部 http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/verification/view_content03.jsp

勞動爭議調解指涉勞動關係當事者間因對勞動條件主張的不一致而發生勞動爭議時，為迅速且公正地解決勞動爭議，也防止爭議行為造成的影響層面擴大，增進國民經濟的安全及發展的一連串程序。

勞動爭議調解此概念包括具商業性格的調解(조정)，爭議行為有威脅國民經濟或國民之日常生活危險時，即可例外進行的緊急調整(긴급조정) 程序。

表 10 韓國 2007 年至 2015 年調解申請件數及調解成立比率[122]

年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
調解申請件數	885	851	726	708	695	752	762	886	877
調解成立比率(%)	64.8	65.6	58.5	64.5	70.2	61.9	65.0	55.1	53.7

茲以韓國 2007 年至 2015 年勞動爭議調解申請件數觀之，2007 年為 885 件，其後則逐年下降至 2011 年之 695 件；2012 年後又逐年上升至 2014 年的 886 件，已與 2007 年件數相當；2015 年為 877 件，變化不大。

1.調解前置期間

所謂「調解前置期間」，係根據韓國工會和勞資關係調整法（Trade Union and Labor Relations Adjustment Act）第 45 條規定，（1）勞資爭議發生後，勞動關係一方當事人應即以書面方式通知對方進行協商。（2）未經首次協商進行調解程序前，原則上不得採取爭議行為。

[122]僱用勞動部「調解·審判事件統計」

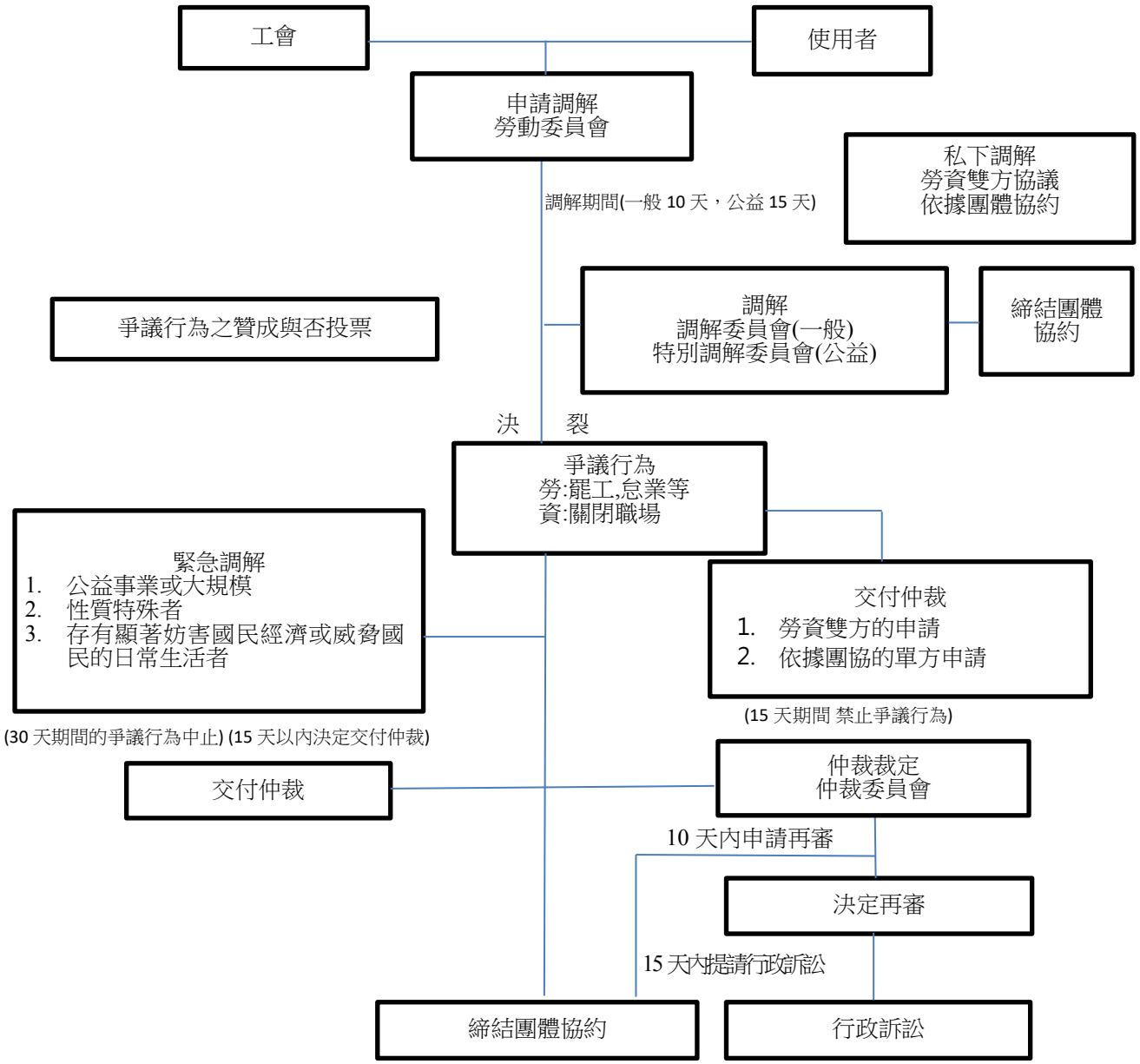


圖 4 韓國勞資爭議處理流程圖

2.冷卻期間

韓國勞動爭議調解法第 7 條 (冷却期間)①發生勞動爭議時，唯有當行政官廳的斡旋或勞動委員會的調解失敗時才能發動爭議行為當事者②前項情況之例外: 紛爭事件報告給行政官廳與勞動委員會，一般事業 3 周，公益事業 6 周經過

也未被解決時③爭議行為發生中，該事業依第 4 條第 2 項的規定被指定為公益事業時不適用第 1 項的規定。

3.斡旋(알선)

勞動爭議發生時，當事者應立即將該情況報告予行政官廳及勞動委員會。行政官廳收到報告時，應立即關係當事者間的斡旋努力解決事件。行政官廳如認定斡旋勞動爭議有需要，可要求雇主或該團體，工會和其他關係者出席或提出必要的報告，帳簿文件，並有權調查事業場及其他職場情況或文件等其他物品。行政官廳斡旋成功時，應製作斡旋經過報告書連同關係當事者簽名蓋章。此斡旋與勞動委員會的調解據同等效力。行政機關於接到報告後，一般事業 1 周，公益事業 2 周內無法以斡旋方式解決事件時，應立即將該事件移送至勞動委員會。

（二）調解的基本原則

1.自主性

集團的勞資關係本質是以自主性為原則，因此調解時應盡量考量此自主性。

2.公正性

勞動爭議在勞動關係當事者對利害對立事項的主張不一致時發生，因此調解時應保持公正性，理解當事者雙方並在雙方的不滿最小化的情況下進行之。

3.迅速性

勞動爭議的調解制度目的之一在於將當事者本身的損失以及帶給國民經濟的影響最小化，因此需迅速地進行調解的程序。

4.公益事業的優先處理

勞動爭議的調解不僅需考慮當事者的私益， 也需考量國家的公益，調和均衡發展兩者，因此需優先處理公益事業，迅速地解決之。

（三）調解的種類

韓國的勞動爭議調解制度規範於「勞動組合及勞動關係調解法(노동조합 및 노동관계조정법) Trade Union and Labor Relations Adjustment Act」。勞動委員會收

到行政官廳移送的事件後進行調解。地方勞動委員會(지방노동위원회)或特別勞動委員會(특별노동위원회)之調解不成立時，中央勞動委員會 (중앙노동위원회)在接獲關係當事者雙方或單方的申請，或依據行政官廳的要求或職權時可進行調解。由中立且公正的第三者擔任調整委員，說服並促成勞資當事者間的妥協，必要時提示調解案，以利早日達成妥協。調解案成立時，其具有與確定判決同等效力。調解委員會或單獨調解人提出的解析或關於履行方法的見解具有與仲裁裁定同等的效力。如針對勞動條件，勞資間的交涉無法達到協議，當事者的任一方可向勞動委員會提調解申請，勞動委員會應立即開啟調解，如勞資接受勞動委員會的調解案，調解成立以及勞動爭議終結，如調解不成立時，可進行正當的罷工。

原則上，調解期間一般事業是 10 天，公益事業是 15 天內，公務員勞動關係調解是 30 天內，可依據當事者之間的協議，各延長 10 天，15 天，及 30 天以內。

1.公的調解(공적 조정)

工會法第 5 章針對調解，仲裁及緊急調解做出規定，這些調解程序一般是透過勞動委員會進行公的調解。一般語義上的調解是指透過勞動委員會進行的公的調解，不過依當事者雙方的協議或團體協約的規定，可透過勞動委員會以外的第三者進行私的調解或私的仲裁。

另如勞動關係的當事者接受調解案，該調解書的內容、仲裁裁決決定、仲裁裁決的解釋或勞動委員會對履行方法做出的解釋即具有與團體協約同等的效力。勞動關係當事者需於此簽名或蓋章，以書面製成，團體協約效力就此確定。對於此情形所形成的團體協約非由勞資雙方當事人主動提出進入協商的程序，而是根據調解結果作成的決議，或有主張其應為依工會法第 31 條的團體協約。

然而，解釋上，勞動關係當事者在團體協約簽名或蓋章是締結團體協約的行為，而在調解書簽名或蓋章是接受調解案，調解委員會委員或單獨調解人一起確認的行為，不能說其為締結契約的行為。因此，調解書不等於團體協約，惟尊重勞動關係當事者的意思，賦予其與團體協約同等的效力。

對於雙方接受調解結果之後，任一方違背調解書之規定，依據工會法第 92 條第 2 號及第 3 號規定有區分違反團體協約的行為與違反調解書內容的行為，行

為者可因此受到處罰。

2.私的調解(사적 조정)

勞動爭議的調解程序一般是透過勞動委員會進行公的調解程序，但並非強制規定，因此勞資當事者可依協議或團體協約，接受由非勞動委員會的第三者或團體的調解。像這樣由勞動委員會的調解(公的調解)以外的調解稱為私的調解。

勞資當事者透過私的調解或仲裁解決勞動爭議達到協議時，需向勞動委員會申告。(工會法第 52 條及同法施行令第 23 條)私的調解人只能由符合「勞動委員會法」第 8 條第 2 項第 2 號各目(地方勞動委員會調解擔任公益委員資格)資格者[123]擔任，並可向勞動關係當事者收取手續費，津貼及旅費等。進行私的調解時，與公的調解適用調解前置期間(一般事業 10 天，公益事業 15 天)及仲裁時禁止爭議行為的規定。而私的調解、仲裁成立時，該內容與公的調解、仲裁一樣，具有等同於團體協約的效力。

勞資當事者即便正處於私人調解或仲裁的期間，只要當事者之間達到協議，也可向勞動委員會申請仲裁。也就是私的調解期間也可以一雙方意思轉換為公的調解。

3.公的調解與私的調解之關係

勞資當事者依據勞動委員會進行公的調解時，也同時能透過私的調解、仲裁解決勞動爭議。此情況時，調解期間從私的調解開始時重新起算。

又，無法依私的調解、仲裁解決勞動爭議時，也能向勞動委員會申請公的調解、仲裁。調解期間從向勞動委員會申請調解該日起重新起算。

---

123 地方勞動委員會調解擔任公益委員資格基準依據「勞動委員會法」第 8 條第 2 項第 2 號有：
(1)在公認的大學現職為助理教授以上者。
(2)任職法官、檢察官、軍法務官、律師或公認勞務士 3 年以上在職者。
(3)從事勞動關係業務 3 年以上，並屬 3 級或 3 級以上的公務員或高階公務員團的在職公務員。
(4)從事勞動關係業務 10 年以上者，並為 4 級或 4 級以上的在職公務員。
(5)其他從事勞動關係業務 10 年以上者，或有社會德望，被認定適合調解擔任公益委員一職者。

（四）調解

1.調解的概要

調解指涉針對勞資關係當事者間發生的勞動爭議第三者之勞動委員會從公正的立場提出並勸告接受調解案等促求勞動爭議解決的程序。

爭議行為必須經過調解程序才能進行。

2.申請調解

調解申請須由勞資當事者(工會或雇主)一方依僱用勞動部規定向管轄的勞動委員會提出，提出時需一併附上記載事業場概要，團體交涉經緯，當事者間意見不一致狀況及當事者對此的主張內容等之文件。

勞動委員會收到勞動爭議的調解申請時，一般事業由勞動者委員、雇主委員、公益委員 3 人組成調解委員會，公益事業由公益委員 3 人組成特別調解委員會後，應立即開始進行調解。

3.調解期間

調解期間的部分，一般事業須於 10 天，公益事業 15 天之內結束，惟當事者間協議可各最多延長 10 天與 15 天。調解期間的延長不限 1 次，可分數回延長。民法第 155 條規定期間的計算調解、仲裁期間的計算方法，如果法令，裁判上的處分或法律行為無規定的話，則根據本章的規定決定，而此處所說的期間計算是指民法第 157 條的規定，即第一天算入與否(期間的起算點)，該條規定將期間以日，周，月或年決定時，不計入期間的初日。惟該期間由午前零時開始時例外。另外，依民法第 161 條(公休日等及期間的期滿點)期間的最後一天是星期六或公休日時，以翌日為期滿。因此，如果無關於初日的算入與否的規定，則依民法第 157 條的規定，初日不算入。

(2)調解、仲裁期間的計算方法

工會法第 54 條規定：「調解依第 53 條的規定，從調解申請當天起，一般事業 10 天，公益事業 15 天內須結束。」而有關調解、仲裁期間及爭議行為禁止期間的初日算入與否，工會法並無規定，因此，無法視工會法中規定期間的計算方法與民法有何不同。因此，工會法中針對調解、仲裁期及爭議行為禁止期間的計

算，初日不計入；依據民法第 157 條必須從次日起算，期間的最後一天如碰上周六或公休日，則依民法第 161 條以翌日為期滿。

（五）調解委員會構成

一般事業的調解委員，由勞動委員會委員長從勞動委員會的委員中代表雇主、代表勞動者及代表公益者各 1 人所組成，代表勞動者委員及雇主委員須分別從雇主及工會推薦的委員中指名(交叉推薦)，若調解委員會會議 3 天前無相關當事者的推薦時，可由委員長指名。另一方面，勞動委員會委員長如因勞動者委員或雇主委員的不參加等導致難以構成調解委員會時，可由公益委員 3 人組成調解委員會。工會及雇主雙方協議時，可委託依雙方協議選定的委員 1 人進行單獨調解，公益事業的情況，則由公益委員 3 人組成特別調解委員會。

（六）調解委員會會議

在調解委員會確認勞資當事者的立場之後，做出調解案以之勸告勞資雙方。接受調解案與否是勞資當事者的自由，但必須誠實地參與調解程序。調解委員會在調解程序開始後，需要令關係當事者出席，確認其主張的要點。依照勞動委員會法 17 條規定，調解委員會的會議由調解委員全員出席及過半數的贊成議決。

1.提出調解案(接受或拒絕)

當勞資雙方意見某程度上有共識，判斷如提出調解案有可能被接受或有助於往後當事者間自律的達成協議時，則提出調解案。委員會勸告勞資雙方接受調解案時，可於調解案附上理由公表，必要時可訴請新聞或廣播合作予以報導。如關係當事者雙方接受調解案，則製作調解書，調解委員全員或單獨調解人連同關係當事者一起簽名蓋章，至此勞動爭議結束。如關係當事者接受調解案，則該調解案具有與團體協約同等的效力。如關係當事者拒絕接受，並判斷無再進行調解的餘地時，則決定中止調解並向當事者雙方通報。

2.調解中止決定

如當事者不希望提調解案，因顯著差異等導致無提調解案之可能性，或提調解案可能會負面影響進今後的勞資關係時，委員會不提調解案並以書面通知當事者原因，結束調解活動。決定、通報調解中止時需明示調解中止的意義，做出該

決定的事由，並囑咐今後勞資透過自律交涉達成協議。

3. 行政指導決定

如認定勞動爭議的調解申請非調解或仲裁的對象時，需告知事由及其他解決方法(工會法施行令第 24 條第 2 項)。行政指導係決定當事人所申請的調解案是否發生工會法上勞動爭議，因此非經過工會法上的調解程序，之後須再申請調解。工會向勞動委員會申請勞動爭議調解，勞動委員會認定非調解對象而接受行政指導時，此不能視為經過工會法第 45 條第 2 項所規定調解程序，因此若發動爭議行為時將無法受到勞動關係法規定的各項保護(參照解釋令：協力협력 68107-348，2001.7.10)。

有關勞動委員會的行政指導決定基準有以下幾點：

(1)當事者不適格

當申請調解者或對方不符合工會法第 2 條第 5 號的勞動關係當事者時。此情況下，應尋找適合的當事者，告知其透過團體交涉的解決方法。

(2)非交涉情況

依據關係法令，僅以勞資協議會上協議或議決的事項，權利紛爭事項等非交涉事項(依據工會法第 2 條第 5 號非關勞動條件事項的事項)為對象申請調解的情況時。惟，即使申請調解的事項中，有包含部分的非交涉事項，也應進行調解程序，針對非交涉的事項則考慮當事者的意見，非交涉事項的性格及其他因素，再決定要將其包含於調解對象或除去之。

(3)交涉未完

雇主的拒絕交涉或是懈怠事由正當時，如工會被認定無行政指導或交涉責任未完的情形時，應中止調解或提示調整案。另外也有幾種情況，行政指導決定將被提出，例如：工會向雇主提出團體交涉案之主要內容不符合團體交涉的對象，遭雇主拒絕的情形時；工會在無特殊狀況下，在協約有效期間中要求進行團體交涉以修正協約並遭拒絕時；工會向雇主要求團體交涉，並提出客觀上雇主難以配合的交涉日期或場所等，雇主拒絕或提出合理的理由要求延期交涉期間的情況等。

（七）事前預防及事後調解服務

工根據工會法第 53 條第 2 項，如果勞資當事者希望，即使是在調解申請前，勞動委員會可支援如周旋交涉等自主的紛爭解決。又，在關係當事者拒絕接受調解案，決定中止調解後，也可支援調解以解決勞動爭議(工會法第 61 條之 2)。這種事前預防及事後調解服務因不適用調解前置主義，因此針對非交涉事項也可提出調解案的見解為妥當。

下頁圖為韓國勞動委員會調解程序[124]

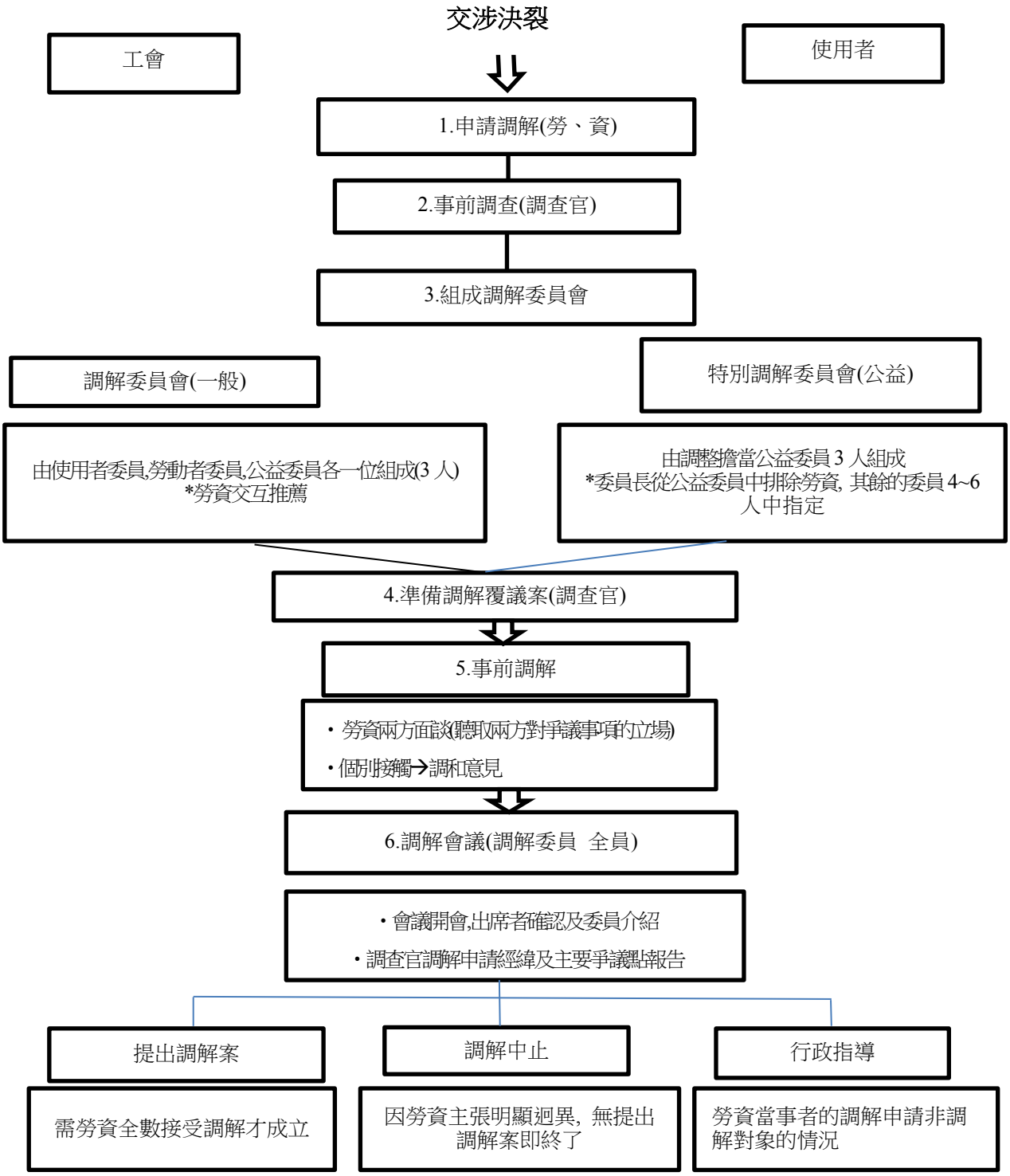


圖 5 韓國勞動委員會調解流程圖

[124] 韓國僱用勞動部 第三篇 爭議行為與勞動爭議 p. 180

三、緊急調解

（一）緊急調解的決定要件

緊急調解指涉針對即使透過勞動委員會的一般調解程序也無法解決的爭議行為，僱用勞動部長官站在公益的觀點，聽取中央勞動委員會委員長的意見做決定以中止爭議行為，再令中央勞動委員會開始調解程序，以和平方式解決勞動爭議之調解制度。

緊急調解必須是爭議行為正進行中，並且此種爭議行為①攸關公益事業[125]②規模大③性質特殊，明顯存有危害國民經濟或國民日常生活之危險時。

判斷「明顯存有危害國民經濟或國民日常生活之危險」時，非單以銷售損失額等可計算的直接被害，而需綜合性考慮該當事業的性質，在國民經濟中佔的位像，爭議行為的影響範圍，爭議行為造成的直、間接被害規模，國民的困擾程度，是否威脅國民健康與安全，對外信任度及國家經濟力造成之影響等國民經濟和國民日常生活全般影響和勞資當事者間自律達成協議的展望等後再行判斷。

（二）緊急調解決定程序

1.緊急調解的決定、公表及通告

僱用勞動部長官決定緊急調解時需事先聽取中央勞動委員會委員長的意見，該「聽取意見」是指尊重意見，並無法定拘束力。僱用勞動部長官做出緊急調解決定時須立即將理由透過新聞、放送等其他快速的方法公布，並通知中央勞動委員會與關係當事者。

2.調解開始

中央勞動委員會的委員長收到緊急調解通告時，須立即組成調解委員會開始調解。調解委員會組成方式一般事業由勞、資、公益委員各 1 人，公益事業由公益委員 3 人。

---

[125] 與公眾的日常生活密切相關, 或對於國民經濟的影響大的事業(工會法第 71 條第 1 項各號): 定期路線旅客運輸事業及航空運輸事業, 水道・電器・瓦斯・石油精製・石油供給事業, 公眾衛生・醫療・血液供給事業, 銀行即造幣事業, 電視廣播及通訊事業。

調解案的製作、提出及接受勸告等以當事者為對象做調解，如認定無調解成立的可能性時，聽取公益委員的意見並在收到緊急調解通告日 15 天內決定交付仲裁與否。

3.仲裁開始

中央勞動委員會在當事者的一方或雙方申請，或決定交付仲裁後立即進行仲裁。緊急仲裁時，即使團體協約內無一般調解項目，任一方仍可申請仲裁。

（三）緊急調解的效果

關係當事者在緊急調解決定公布時，須立即中止爭議行為，並不得於公布 30 天內再發動爭議行為。這時，需中止爭議行為應理解成需遵循為回歸業務的移動等雇主的勞務指揮權，而非緊急調整的決定一公布立即進行常規的作業。關係當事者接受緊急調解後提出的調解案或仲裁裁定下來後，其即具有與團體協約同等的效力，之後的爭議行為視為非法，違反時將會受到處罰。

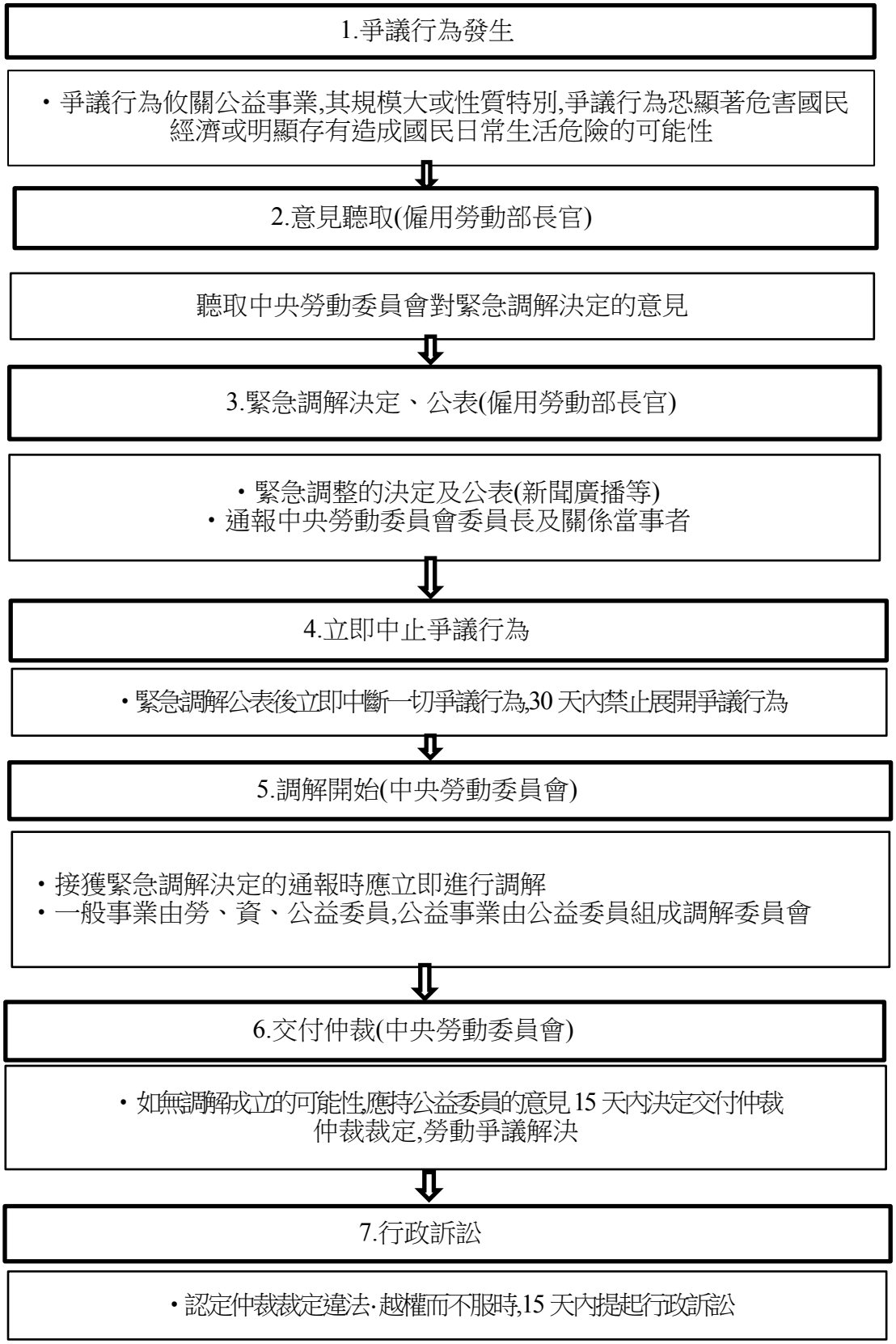


圖6 韓國緊急調解程序圖

四、公益事業的特別調解

（一）特別調解的依據

勞動者受保障的團體行動權非無限制地使用，必須與憲法上秩序維持，公共福利或財產權等權利調和的範圍內行使。因此，與公眾的日常生活及國民經濟密切相關的公益事業之爭議行為因可能造成公眾極大的不便，顯著地危害國民經濟，因此需有別與一般事業處理。

（二）公益事業的特別調解程序

公益事業與一般事業的程序上不同點在於公益事業優先處理勞動爭議的調解；調解期間較長(15 天)；並僅由公益委員組成的特別調解委員會負責。需特別注意的是，如公益事業的爭議行為恐顯著地危害國民經濟或國民的日常生活時，則成為緊急調解的對象。如為一般事業，若其規模大或性質特殊時才能成為成為緊急調解的對象。

（三）公益事業區分基準

判斷是否該當工會法第 71 條第 1 項各號的形式上屬於公益事業的條件，再依據是否符合實質的要件再判斷其為公益事業與否。形式的條件：須符合以下事業中的任一項：

(1) 定期路線旅客運輸事業及航空運輸事業

(2) 水道事業，電器事業，瓦斯事業，石油精緻事業及石油供給事業

(3) 公眾衛生事業，醫療事業及血液供給事業

(4) 銀行及造幣事業

(5) 放送及通信事業中

判斷形式上條件時，工會法上定義為公益事業的各行、產業定義因無其他規定，基本上參照「韓國標準產業分類」(統計廳發行)，如有產業的定義及各事業的依據法律時，依該當規定做判斷。公益事業定義可供依據的法律有：旅客汽車運輸事業法，航空法，水道法，電器事業法，都市瓦斯事業法，石油事業法，醫療法，血液管理法，銀行法，廣播電視法，通信秘密保護法，電氣通信事業法等。

除了形式要件外，符合實質要件的判斷為：屬於上述事業者中，並且與公眾的日常生活密切相關者或對國民經濟影響大者。而謂的「與公眾的日常生活密切相關之事業」指涉日常生活不可或缺的事業，「對國民經濟影響大的事業」指涉有威脅國民經濟可能性之事業。

另外，即使符合形式的條件，如與公眾的日常生活無密切相關或影響國民經濟微小時(缺少實質的條件)，也不屬於此處定義的公益事業。

第五節 德國勞資爭議的調解制度及實務

談到德國勞資爭議的調解制度，相較於台灣，一般而言並不存在行政機關的調解，多僅有法院的訴訟上調解，與本研究所著墨的重心顯然不同。在德國法的理解與實務上，可以從下列幾個面向加以認識與分析。

一、調解作為 ADR 的理論本質

60 年代、70 年代以降、歐美各國興起了一種新的解決爭端的機制思考及形式，亦即一般所稱之「替代司法」（Alternative zur Justiz），在美國，稱之為「訴訟外紛爭處理」（Alternative Dispute Resolution, ADR），在德國亦有類似的名詞，稱之為 Alternative Streiterledigung[126]。之所以會有如此的轉折，主要是因為歐美諸國的司法實務，都出現了一相同的現象：有關人民私法爭執的法院訴訟激增，訴訟期間冗長，花費支出日增，而人民卻也對司法的解決功能有所不滿，於是興起一番新的思考：如何能比一般司法途徑「更便宜的、更好的、更快速的、對人民更友善的」，來解決私人間的爭端[127]。當然，在理論上有幾項支持這個想法的理由：

(一) 就國家的立場而言，由於司法的支出日益龐大，因此在節制支出、避免不斷的增加司法人員、而又能使人民法律救濟的有效性及品質不受影響的司法政策思考下，這是可以努力的方向。

(二) 依據許多學術上的研究顯示，傳統的司法解決途徑，對於社會弱勢者來說，並不有利，換言之，社會弱勢者的利用法院有其先天與後天上的不利因素，因此尋求一個取代法院的解決爭端模式，如能改善社會弱勢者的法律保障程度及其貫徹權利的機會，毋寧值得鼓勵。

(三) 其次，透過相對而言「威權性格」極濃的法院裁判模式，其權威性、官僚性、繁複的程序及形式要求，在在都使得人民難以接受其如此正式的溝通形式，因此如能轉由一較為貼近人民、使人民有某種參與感的解決爭端模式來處理，

---

[126] T. Raiser, Rechtssoziologie, Ffm. 1987, 204；小島武司、伊藤真編«裁判外紛爭處理法»（有斐閣、1998），第 25 頁以下；石川明、三上威彥編著«比較裁判外紛爭解決制度»（慶應義塾大學出版會、1997），第 9 頁以下。

[127] Raiser, ebenda.

就一「社會溝通」的層次來說，應該亦是可以支持的方向。

(四)就某些特定性質的爭議而言，因其特殊性或專業性，法官往往不是理想的裁判者，因此如能將人民的爭執重新回到其「來自的社會環境之中」（soziales Umfeld），以原本即較為貼近的參與者來協助爭端的解決，不論是當事人的代表、專業領域的鑑定人或甚至一般該領域的從事者，都能較為接近爭執現實、較有彈性的、較符合當事人利益的處理問題，都可能遠較陌生的司法裁判者來得理想，此即法律社會學上所稱之「爭端處理的接近衝突理論」（Theorie der Konfliktnähe der Streitbehandlung）：對於不同的社會衝突，必須依照其衝突的內容及內在結構的不同，提供特殊的程序形式，方能最有效的解決爭執[128]。

在這樣的目的思維之下，法院訴訟程序以外的裁判外紛爭解決模式，遂成為歐美各國一項相當重要的司法改革工作，進而產生各種不同的制度設計。從各國的發展情況看來，這項俗稱的 ADR，通常都極具彈性，而且如「接近衝突理論」所說的，往往因爲紛爭性質的不同，而作有不同的設計，其程序形式亦經常能柔軟的因地、因事、因時而制宜，以適於處理各種不同類型與需求的紛爭，然而，必須絕對加以注意的是，大多數的 ADR，其制度的成功與否，都非取決於國家之公權力介入，而是取決於當事人間的互動，亦即當事人彼此間的合意與互信的程度，這是與一般司法訴訟途徑最大的差異。就常見的 ADR 而言，如依紛爭處理的程序來區分，可以有訴訟上和解、仲裁、調解、裁決、請願，陳情、互相交涉等，如以事件的類型來劃分，則有勞資爭議、公害糾紛、建築爭議、土地爭議、房屋爭議、消費爭議、交通事故爭議、醫療爭議、保險爭議、家事爭議、政府採購爭議、商業貿易爭議等，如以解決制度之組織及程序設計來觀察，又可分為獨任型與合議型兩種[129]。相當清楚的，台灣現行勞資爭議處理法的調解程序，正是屬於 ADR 的一種，換言之，它亦應係根據前述的種種目的思維而來，希望達到相應的、反省傳統司法訴訟途徑而改善的期待，其理甚明。

從前述理念出發，ADR 制度便展現了它的四項主要機能：

---

[128] 相關問題的探討請參閱林佳和，勞工案件專家參審之問題初探，律師雜誌第 253 期，頁 57 以下。

[129] 小島武司、伊藤真前揭著，頁 25 以下。

1. 去法制化、去形式化、去職業法官審判化；

2. 紛爭解決之操作便利性；

3. 相對於法院審判之補充性機能；

4. 法形成機能。

當然，從邏輯及結構上來看，這四項機能其實都是彼此相互關聯的。首先，ADR 制度所顯現出現的第一項核心機能，就是它相對於法院訴訟審判的三個主要特性：去法制化（delegalization）、去形式化（deformalization）及去職業法官審判化（deprofessionalization）[130]。也就是說，ADR 是為了因應及解決法院形式嚴格的訴訟程序所產生之問題，所特別設計出來的制度，它並非狹義理解下的「法律化」（Verrechtlichung）、「司法化」的一環，重點亦不在於比擬或甚至準用遵照訴訟程序的那一套形式規則，而是要處理當代司法體系日益嚴重的法與市民社會背離之問題，在理念上獨立於形式法制的另一套制度，因此它顯現之許多特點，例如 ADR 是否無須適用律師代理或律師強制原則，程序上比較彈性的是否準用於民事訴訟法（主要焦點在於就當事人而言之操作上容易），程序費用之低廉性、程序簡便性等，就變為結構上相當獨特的內涵。其次，從人民之「使用法律途徑的基本權」（Grundrecht auf Rechtswege）的角度來看，重視紛爭解決費用之經濟性，亦即考量人民冀求紛爭解決之需求及經濟負荷的觀點，也是 ADR 相當重要的一項特徵。向來當事人就紛爭之解決求之於訴訟的情形下，如國家未能滿足如此的大量需求，設計充足的裁判制度，將間接使國民之該等基本權有難以貫徹實踐之情形。這是一個相當重要的結構性問題：在國民權利意識不斷高漲的所謂訴訟社會化的進程下，訴訟案件量具有壓倒性的增加，若僅依存於訴訟作為法的紛爭解決制度，將無異緣木求魚。再者，因為有某些性質特殊的案件（例如前述韓國制度也提及之不當勞動行為），是否本質上便不適合以訴訟之方式來解決紛爭，其實不無疑問。在這樣思考下，建構 ADR 已成為現實的問題：國民就一定之事件來評價非訴訟制度之 ADR 的優點，委由 ADR 來解決紛爭，而國家就紛爭的

[130] 石川明，【我國裁判外紛爭解決制度之諸問題＝「我が国における裁判外紛争解決制度（ADR）の諸問題」】：石川明＝三上威彦編『比較裁判外紛争解決制度』，株式会社スギタ，1997 年 5 月 15 日，初版第 1 刷発行，p. 11。

解決，又得以減輕所因之產生的財政負擔，無異是一較好的方向，是以，ADR 的這種相對於司法的補充性功能，便成為它的正當性基礎之一。

當然，由於社會各功能系統的分工日益清晰，以法院審判為絕對核心的標準模式，也事實上不斷的受到挑戰與質疑，例如興起之所謂專家解決紛爭之要求：構成社會一部之各功能社群（最明顯的如建築業界或醫師社群），原本依其功能系統的特殊性及需求，有其各自的行為規範，因而該當社群為了解決紛爭，通常即有較為強烈的動機與誘因，不但希望各自的社群專家直接或間接參與於紛爭之解決，甚至要求建立一套獨特的、獨立於法院之外的解決模式，這也是 ADR 之所以用來補充司法機能的另一項重要原因。其次，就第四點 ADR 法形成之機能而言，在日本的討論中，主要是針對「實體法規範欠缺彈性」的這一項結構性問題，思考 ADR 所可能扮演的功能。換句話說，ADR 的任務，其實不見得是僅要以不同於法院審判的形式，但是同樣將「形式法」（das formale Recht） - 如同法院所為之一般 -，同樣的加以說一遍。也就是說，ADR 的重點並非是「以不同的另類方式、實踐與法院相同的法操作結果」，而是能夠擁有比「形式法」更大的空間，以調和爭議當事人之利益。就此而言，ADR 所擁有的非法律形式之空間，正好能夠以比較理想的方式，比較貼近人民需求的、不受形式法律拘束的、但亦未超出法律許可範圍外的解決紛爭。

二、國家介入目的

搭配前述的勞資爭議調解本質：作為私法自治與 ADR 的一種，就必須進一步的提到，國家為何要提出這樣的制度設計，供勞資爭議的當事人選擇，簡言之，國家提供司法訴訟的其他解決爭議之途徑，在德國的討論中，主要是為了防止勞資爭議的惡化，維繫一定程度的社會和平，而補充性的、非主動介入干預的，提供一法律程序化的機制，以作為國家框架下，社會調控（gesellschaftliche Steuerung）平台的一部分。這裡必須從理論上來作進一步的說明。隨著社會福利國的建立，社會的持續發展，傳統強調「國家實質介入」的法律形式漸漸走向另一種瓶頸，也就是一般所稱的「法律調控能力的腐蝕」（Erosion der Steuerungsfähigkeit des Rechts）：實質化的法律形式，代表著某種程度的國家藉著法而對社會系統的干預（例如國家對於勞資關係領域的介入），因為社會各功能系統的逐漸成熟發展，各有各的運作邏輯及系統理性，也因為政治系統不再凌駕於其他各社會功能系統，

不但對國家以法律為媒介的干預產生難以適應的問題，甚至已多有反抗、阻撓、甚至乾脆規避、逃脫法律管制範圍的現象，此時，對法的思維及建構又逐漸走入另一個時期，也就是所謂的「反思的法」（Reflexives Recht）[131]。亦即，代表法的實質化之管制性的法，已產生管控上的問題，法的形式及內容必須要有所改變，也就是不應再作實質方面的決定，而是應該站在一個反映出社會各功能系統的運行理性的角度，去自我設限於：以法為形式，對於社會的自主管控僅作間接性的管控，也就是法律的作用旨在整合與協調不同社會自主系統的部分理性，使之能在一定的規範條件及社會整合的要求下，得以各自運作無礙，此即所謂「整體社會透過法的自主調控」（Gesellschaftliche Selbststeuerung durch Recht）[132]，或是「法的作用在於調控社會的自我調控」（Steuerung gesellschaftlicher Selbststeuerung）[133]；在這樣的法律理解下，法的功能及作用應在於「一個規範導向的社會形成」，法應成為一開放的、能連結於不同環境及條件的概念，它的目的不但不是僅提供社會行為主體一個形式上的行為規則（法的形式化），更非作為政治系統介入各社會功能系統之實質決定的媒介（法的實質化），而是在社會整合的目標設定下，在社會各系統自我運行與管制調控的基礎上，作規範性的整合給付，提供一種整體性的、非個別干預的所謂「框架關聯的引導調控」（Kontextsteuerung）[134]。如此思維下的法律形式可能是一種「程序規則」上的呈現，也就是所謂的「法的程序化」（Prozeduralisierung des Rechts）[135]。

在如此的理解下，有關勞資爭議的行政機關調處程序，正是國家所作的清楚決定：對於勞資關係領域內的私人爭端，國家行政系統不以實質介入干預的方式，來作任何實質層面的決定，因為時至今日，國家已不具介入此系統的正當性與功能性，因此國家的選擇是：制定制度性的框架，然後讓勞資雙方當事人去自主形成，亦即以「私法自治」的手段，去作自主的調控與形成。換句話說，在這一項

---

[131] G. Teubner/H. Willke, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, ZfRSoz 1984, 4ff.; I. Maus, Perspektiven reflexiven Rechts im Kontext gegenwärtiger Deregulierungstendenzen, KJ 1986, 390ff.; U. K. Preuß, Entwicklungsperseptiven der Rechtswissen- schaft, KJ 1988, S. 366ff.

[132] Preuß, ebenda.

[133] Maus, a.a.O., 390.

[134] Willke, Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Ffm. 1996, S. 175ff.

[135] 最典型的是行政程序法重要性的日增，關於如此的法律功能變遷，請參閱 Esser, Konzeption und Kritik des kooperativen Staates, in: Görg/Roth(Hg.), Kein Staat zu machen. Zur Kritik der Sozial- wissenschaften, 1 Aufl., Münster 1998, 44。

系統理論所發掘出之當代政治系統之特徵的認知下[136]，對於勞資爭議，國家提供的正是如此符合當代社會需求的機制，從這一個理論角度出發，調解無疑的找到它之正當性。

三、從調解發展史看德國的調解制度

在前述的理論認知下，在當代，勞資爭議的調解事實上有了它「規範性」的面貌。然而，不可諱言的，在歷史的發展進程中，調解事實上存在過不同的形式及模型，不但呼應著各個不同時代的思維與政治目的，也反映出「國家與勞資社會勢力」之間關係折衝與演變的趣味。如本章開始所提出的五種不同調解制度的模式[137]，必須先說明的是，德國在不同的歷史階段，針對不同的爭議類型，曾經出現下列幾種調解模式，這並不是單純平行式的「可能制度選擇」介紹，而是站在一勞動生活上曾經出現過的實踐形式觀察角度，凸顯特定時空背景下的呈現，這不僅是「調解制度可能有哪幾種？」、毋寧是「德國因為特定條件而出現過哪些調解模式」之說明，站在時間的向度，以下之調解模式可能前後、亦可能同時平行存在，先予說明[138]。

前述五種調解制度的模式，除了最後一種的強制調解之外，其他四種主要的調解模式，都是固守著「國家提供調解的程序機制」、「勞資雙方的私法自治與自主形成」的核心內涵，這不只是調解模式的選擇，應也是調解在其本質上的意義使然，使得在今日的時空下，不應產生超脫「私法自治以外」的調解制度的出現，這是在觀察與論述調解上相當重要的一點，換句話說，假如要期待調解發揮這樣的本質以外的、互相排斥的、現代法治國所不願接受的功能及角色，則恐怕有所誤值，或許需求是正當的，提問是正確的，但顯然答案卻是錯誤的。

從德國調解制度的發展史，或許我們看出相同的問題所在：以德國調解法制的發展經過來說，從 1916 年的祖國奉獻服務法（Gesetz über den vaterländischen

---

136 最明顯的自然是 Luhmann, Das Recht der Gesellschaft。

137 以下請參閱 Kissel, Arbeitskampfrecht, München 2002, Rdnr. 16ff. zu §68。

138 相關文獻除 Kissel，同前註外，亦請參看 MüArbR/Rieble-Klumpp, § 188 Rn. 40，其中即說明勞資雙方關於協約上的爭端解決，可自由選擇三種不同的調解模式，例如簡單調解（einfache Schlichtung）、調解強制（Schlichtungszwang）、強制調解（Zwangsschlichtung），類似後述的第二至第五種模式，即可看到德國特有之調解面貌：當事人自由選擇，不同模式得以平行存在。

Hilfsdienst），1923 年的調解命令（SchlichtungsVO），1946 年的佔領軍管制委員會第 35 號法，到 1951 年的德國聯邦勞動部之調解法草案的立法失敗，我們可以看出一些線索[139]：

(一).除了 1916 年的法律，因為戰爭的需要而採取強制調解外，爾後的德國強制調解制度，都清楚的維持當事人私法自治的基本精神，亦即國家僅係提供程序機制，但是決定的作成含還是留任當事人的自主形成；

(二).最接近的德國聯邦政府之立法準備動作，也就是 1951 年的聯邦調解法草案，基本上也維持了這樣的堅持。草案中的幾項要點：（i）當事人合意的調解優先於行政機關提供的調解；（ii）調解委員會主席應先為協調的努力，不成功時方進行調解程序；（iii）調解委員會應提出調解建議，並規定相當期間供當事人自主決定是否接受；（iv）當事人如拒絕接受調解建議方案，則如該爭議涉及重大的公共利益，或有強烈而急迫的社會理由應行終止其爭議，同時該調解方案已相當程度的考量爭議雙方當事人之合理利益者，聯邦勞動部得以行政處分代替當事人的接受（亦即強制調解）。

(三).當然，最後在德國勞資雙方勢力的反對下，這個帶有「國家強制調解保留」的法案並未通過，此足可證明，不論在理論或實踐上，勞資爭議的調解都必須維持其「勞資雙方的私法自治與自主形成」的核心內涵，不可超脫之。

最值得一提的特徵，可能是德國經驗所突顯出來的一點：調解都是存在於集體勞動法的領域，也就是工會與資方之間的爭議，而非個別勞資雙方間的爭議。這是本文認為相當核心的一個問題點：爲什麼在主要的歐陸國家，個別勞動法的領域均沒有調解的討論必要，而只有在集體勞動法的領域出現？這並非前者不能使用「勞資雙方的私法自治與自主形成」的解決模式 – 這顯然在理論上相當清楚，而是單純的權利貫徹，先進國家的選擇是司法訴訟途徑，也就是一般之「法律途徑的保障」，而不選擇私法自治，只有在集體法領域、那個強調「社會力之自主形成」的領域，才有採取本質上亦同為「私法自治」之調解程序與制度的餘地。

---

[139] Dazu siehe Kissel, a.a.O., Rdnr. 2 zu § 70; 進一步的討論與歷史發展介紹，請參見 Kittner, Arbeitskampf – Geschichte, Recht, Gegenwart, München 2005, S. 461, 387ff., 457f., 630ff.。從 Kittner 的論述中可以看出「調解與集體勞資爭議（罷工或鎖場）」之重要結構性關聯。

四、勞動法院訴訟程序之調解

比較特殊的是，德國當然有勞資爭議的調解，但除了前述於集體勞動法領域中、為了避免爭議行為而作為前階段最後手段控制機制的調解外，如果真要談到個別勞資爭議，當然是權利事項勞資爭議的調解，則惟有勞動法院訴訟上的調解一途。以下僅分別介紹之。

斟酌勞動法特殊性而創設之德國勞動司法系統具有三大特徵[140]：(1)地方勞動法院、邦勞動法院以及聯邦勞動法院的各庭，均並非只有執掌法官，而是同時亦包含勞資雙方領域的榮譽職法官所共同組成（勞動法院法第 16 條第 2 項、第 35 條第 2 項、第 41 條第 2 項）；(2)在地方勞動法院與邦勞動法院可擔任訴訟代理人者，除律師外，尚包括工會或雇主團體之代表（勞動法院法第 11 條第 12 項第 2 款、第 2 條第 2 項）；(3)與民事訴訟程序相較之下，勞動法院之訴訟程序更強調當事人之合意解決紛爭；在第一審程序中，訴訟法開始前應先進行調解程序（Güteverfahren）（勞動法院法第 54 條）。

在此勞動訴訟程序中，調解佔有非常重要的地位，當然，這必須從歷史發展談起。講到歐洲勞動法院的起源[141]，必須提到 16 世紀中葉時候的法國，當時法國出現所謂的「商人法院」，以及隨之而來的「營業法院」及「商業法院」，它與一般的法院型態最大的不同是，這些法院都是由商人及工廠主來組成，也就是說，由他們來擔任「審判」的工作，當時德語世界許多國家或自由城市的行會法院（Zunftgerichte），情況亦極為類似，都是由該行業的執業者來執行有關該行業爭執及權利義務的司法裁判。在 18 世紀末期的法國大革命及接踵的混亂之中，這一類的特殊法院雖一時銷聲匿跡，但在隨後的拿破侖法典中，復重新採行這樣的司法型態，並且影響到萊茵河西岸的德語世界。1806 年 3 月，法國的里昂地區成立了由營業主所組成的所謂「勞資調解委員會」（Conseil de prud'hommes），也就是進一步將前述的商業法院的形式，完整而有制度的擴展到這些行業中，特別是有關該行業勞資問題的處理，里昂所出現的這個司法型態被廣為模仿，這個形式迅速的漫延到法國國內各地及萊茵河兩岸，到了約 19 世紀中期，特別是在 1845

[140] Germelmann/Matthes/Prütting, ArbGG Einl. Rn. 121-143; Schwab/Weth/Zimmerling, ArbGG § 46 Rn. 8-25

[141] Germelmann/Matthes/Prütting, Arbeitsgerichtsgesetz, S. 44ff.

年普魯士營業法公布施行以後，全德國境內都已出現了類似的「司法機構」，一般都將之稱為營業法院或工廠法院（Gewerbe- oder Fabrikgerichte），這就是當代歐洲勞動法院的濫觴。在里昂的這個勞資爭議調解委員會，主要是由五名工廠主及四名手工業師傅所組成，當時還沒有設置有所謂的中立委員，而這委員會亦僅限於適用在某些特定行業。1871 年，普魯士主導下的德意志帝國成立，但當時仍然沒有出現一統一全德國的營業法院的法制設計，但很明顯的是，1877 年德國民事訴訟法（ZPO）頒布施行時，大多數的法律專家卻一致的認為，對於勞動法問題的調解及爭議的解決，這一套民事訴訟制度並不適合，換句話說，雖然在制度上尚未竟其功，但關於設置一特殊的司法機制（如營業法院）來處理工商業部門的勞動問題，排除在一般的民事審判處理系統之外，卻是一難得的共識。

1890 年，這一項共識獲得制度上的落實，德國帝國議會通過營業法院法（Gewerbegerichtsgesetz），正式規定全德國境內居民超過兩萬人的地區都必須設置營業法院，以處理營業法中所規定的有關勞資雙方勞動法及社會法上的爭議，到了約第一次世界大戰前夕（1913 年），全德國各地已設置有 504 所營業法院，已足見這項處理勞資爭議之特殊司法系統的普遍性。這項營業法院制度的最重要意義在於，社會已形成一種共識，有關勞動法的爭執，應由一特別的審判系統來處理，而且至少在第一審的階段完全取代普通法院，同時，在法官審判案件的廣義法院組成上，各方普遍接受一思考，即除了一名中立的法官擔任審判長外[142]，其餘的法官應皆為榮譽職的法官，一半由僱主、另一半由勞工的陣營中直接選出擔任（1890 年營業法第 12 條），同時，營業法院法中也針對勞動爭議規定了一套比較短的期間及比較簡略的程序，使得這類型案件通常在極短的時間內便能獲得解決，以 1913 年為例，23.2%的終局判決都是在訴訟開始後一週內便已作成。此外，由於營業法院在司法的裁判以外，也同時帶有調解的功能（例如對於勞資爭議的調解[143]），因此在理解營業法院的審判權時應認識到，營業法院的審判權不只是關於現行法律規範的執行，也包括勞資雙方不同利益的貫徹，這是作為勞動法院前身之營業法院制度的一項重要特徵。

---

[142] 在大多數的地區營業法院中，此名中立的法官是由地方政府的官員擔任，而且通常沒有受過法律的專業訓練。

[143] 當然，調解的當事人並無須受營業法院調解的拘束；siehe Däubler, Das Arbeitsrecht 2, 10 Aufl., Reinbek, 1995, S. 1035

營業法院的思考及制度深遠的影響了後來勞動法院的發展，但是，社會中並沒有形成接下來應如何走的共識，大致在第一次世界大戰結束後，對於勞資爭執事項，不論是權利或調整事項的處理，有兩派不同的主張[144]：第一派認為所有的勞動爭議事項應該全部擺在一所謂的《勞動之家》（Haus der Arbeit）來處理，而工會在其中扮演主要的角色；這樣的主張在當時營業法院、商人法院（Kaufmannsgerichte）以及調解委員會（Schlichtungsausschüsse）中都得到了支撐，這些法院或委員會不但能進行勞資爭議的調解，更能對解僱的合法性作裁判，也就是不論權利事項或調整事項都包括在內。另一派則以為，調整事項的調解及權利事項的處理應該加以區分，也就是傾向於將權利事項的勞動爭議擺在一般的法院審判系統來處理。一次大戰後的政治及社會情勢的發展，相當程度的符合第二項主張的期待：勞工的問題被相當程度的法律化（Verrechtlichung）[145]，也就是超脫出政治的鬥爭的角力場、以權利義務的形式規範於法律之中，而工會基本上也不反對這樣的發展趨勢，於是社會在極端的社會主義運動與保守反動的守舊運動的拉扯撕裂之中，找到一條停戰線，形成一種共識，同意以法院形式的處理機制取代其它解決勞資衝突的方式，工會一方面得到更有保障的解決可能，資方及統治者也得到將勞工運動冷卻及除政治化的好處。

因為，19 世紀的勞工運動對法律制度及秩序一般採取非常敵視的態度，因此統治者便希望形成一套非官僚的處理程序，使勞動者願意信賴並接受這樣的勞動爭議的體制內解決途徑，進而承認國家法律的拘束[146]。例如德國勞動法院法官 Binkert/Preis 即認為，勞動法院之所以產生的原因中，特別是之所以由威瑪共和國的社會民主政府催生的政治性考量中，最重要的，就是執政者企圖將工人階級及其代表者 – 工會 – 整合進整個國家體制之中，使之成為體制內的，而非來自社會、企圖顛覆資本主義國家體制的革命力量[147]，這個意圖早從 1919 年威瑪憲

---

144 Däubler, ebenda

145 siehe E. Blankenburg, Recht als graduatisiertes Konzept – Begriffsdimensionen der Diskussion um Verrechtlichung und Entrechtlichung, in: dersl.(Hrsg.), Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht, Opladen, 1980, S. 83ff.; S. Simitis, Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen, in: Kübler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Recht und sozialer Solidarität, Ffm., 1985, S. 73ff.; J Rückert in: Nutzinger(Hrsg.), Die Entstehung des Arbeitsrechts in Deutschland, Marburg, 1998, S. 213ff.

146 siehe Däubler, ebenda, S. 1034

147 在另一個脈絡下，G. Müller 將之稱為勞動法院的滿足或馴化功能〈Befridigungs- und Domestizierungsfunktion〉, dersl., Das Bundesarbeitsgericht und die Verbände, AuR 1978, S. 20

法中的建立所謂「統一的勞動法」的明文看出端倪，而在 1926 年勞動法院法的立法通過上得到制度上的落實[148]。

1926 年，德國帝國議會通過勞動法院法（Arbeitsgerichtsgesetz），正式擴大並改變營業法院法有關勞動爭議的司法審判事項，代之以獨立的勞動法院，這便是德國歷史上第一次以「勞動法院」為名的特殊司法系統，也是一次大戰後第二種主張的漸成主流選擇；該法持續 1923 年的調解命令（Schlichtungsverordnung）中將「調解事項與權利事項的爭議」區分的內涵，不再處理有關調整事項的調解問題，同時將勞動法院在組織上納入一般的司法審判系統之中。勞動法院法中雖然繼續以列舉方式明文勞動法院的得審判事項，但已相當程度的擴大營業法院法時代的限制，同時，更具重要意義的是，相對於營業法院的只限於第一審，1926 年的勞動法院法已規範一套完整的、專屬於勞動爭議事項的上訴法院系統，雖然該法傾向於將勞動訴訟標的的處理儘量限制在第一審，只准許少數案件的上訴可能，再者，1926 年的勞動法院法也第一次將訴訟程序區分為判決與裁定兩套程序。總而言之，德國 1926 年的勞動法院法是當代勞動法院制度的最重要里程碑，它的基本結構及思考幾乎完整的延續到今天的相關制度，不論是德國 1953 年或是 1979 年的勞動法院法。

關於權利爭議之審判權限乃是屬於勞動法院系統，而有關調整事項勞資爭議爭議之決定，則原則上非屬勞動法院之任務，其例外乃是依德國企業組織法之規定，應由勞動法院之決定代替雇主與員工代表會之合意的情形，例如該法第 99 條第 4 項之規定。若姑且不論此等例外情形，則勞動法中此類型爭議之解決，時應屬廠場仲裁委員會（Einigungsstellen，企業組織法第 76 條）、或團體協約所定之調解委員會（die tariflichen Schlichtungsstellen）之任務。另一個爭議所解決的可能途徑，則是爭議當事人自行合意約定之調解（Mediation）[149]。換言之，在這三個特殊的路徑上，德國仍然有其調解或類似調解機制（例如接近吾人所理解之仲裁）的特別設計，必須一併加以注意。

(一) 廠場組織中之仲裁委員會

[148] siehe Binkert-Preis, a.a.O., passim
[149] Britta Albrecht, Mediation im Arbeitsrecht (2001).

德國企業組織法所追求之目的乃是在於促使事業單位內之勞資雙方當事人（即員工代表會與雇主），基於互相信任的合作關係，以合意方式調和雙方間之利益（該法第 2 條第 1 項），若事業單位內之勞資雙方未能達成合意，則依企業組織法第 76 條與第 76 條之一，應由一特別的，與勞動法院之程序相分離的仲裁程序決定之。此等仲裁委員會係由雇主與員工代表會所提名之同類的成員，再加上由雙方同意之公正人士任主席而組成（該法第 76 條第 2 項第一句）。若就此人選雙方未能達成合意，則應由地方勞動法院任命主席，並決定成員人數（該法第 76 條第 2 項第 2、3 句，勞動法院法第 2 條之一第 1 項第 1 款）[150]。

仲裁委員會之程序係規定在企業組織法第 76 條第 3 項之中，惟並非十分周延。正如同所有的程序一樣，必須符合法治國原則的要求，故普通的程序法基本原則，例如應給予法律聽證等，亦均適用於此。為事業單位內之當事人亦可於廠場協定（Betriebsvereinbarung）中，約定特殊的程序規定（該法第 76 條第 4 項）。依該法第 76 條之一第 1 項之規定，程序之費用應由雇主負擔。若擔任仲裁委員會成員者係事業單位內之員工，則其餘本身原有工資外，並不得再領取其他酬金（同法第 76 條之一第 2 項）。一仲裁委員會是否成立或如何成立，應視其所涉及之共同決定事項的構成要件而定：

1. 在自願性共同決定之情形—須勞資雙方當事人（資方當事人即為雇主，勞方當事人則得為事業單位內之員工代表會，公司法人層級之員工代表會或是關係企業層次之員工代表會）合意設置—仲裁委員會（企業組織法第 76 條第 4 項），若當事人一方不願進行仲裁程序，則自不會有仲裁委員會之成立，在自願性共同決定之情形，因此甚少進行仲裁程序。惟有雙方當事人事前即同意受仲裁拘束或事後同意後拘束時，自願性參與決定之仲裁決定始有拘束力（該法第 76 條第 6 項第 2 句）。

2. 在強制性或稱完全適格的共同決定之情形—於此仲裁決定取代雇主與員工代表會之合意的情形（例如該法第 87 條第 2 項），經一方當事人申請即可發動仲裁程序（該法第 76 條第 5 項第 1 句），他方當事人並無法規避仲裁，對此方當事人而言，即形同強制調解：依該法第 76 條第 2 項第 2 句

[150] Tschöpe, Rechtliche und taktische Fragen der Einsetzung der Einigungsstelle, NZA 2004, 945.

之規定，經一方當事人之申請，仲裁委員會之主席得由地方勞動法院任命之。申請之他方當事人如未提名代表本方之仲裁成員，或經通知開會仍未出席者，即由主席與其他出席成員逕行作成仲裁（該法第 76 條第 5 項第 2 句）。仲裁委員會在強制性共同決定之事項作成仲裁決定時，應依合理裁量（nach billigem Ermessen），妥當衡量事業單位與勞工當事人之利益（該法第 76 條第 5 項第 3 句），如有逾越裁量界限，即須於自仲裁決定送達後起二週之期間內，向地方勞動法院起訴（該法第 76 條第 5 項第 4 句）；地方勞動法院對該仲裁決定之審查，僅限於法律審查，並不得逕為合目的性審查。地方勞動法院不得以其本身之裁量去取代仲裁委員會之裁量，故只能確認仲裁決定之有效、無效[151]。其他的法律瑕疵，例如因為不存在共同決定權，致仲裁委員會欠缺管轄權之情形，則可再起訴之一方隨時提出，勞動法院可完全加以審查（該法第 76 條第 7 條）。

(二) 團體協約所約定之調解委員會

有為數不少之團體協約有約定如下之內容：在為締結團體協約而意圖行使爭議行為之前，應先進行團體協約所設置之調解程序。此外，團體協約亦得約定以團體協約所約定之調解委員會，來取代企業組織法所規定之仲裁委員會（企業組織法第 76 條第 8 項），此乃學理上所稱之規範企業組織法上問題的團體協約，依團體協約法第 3 條第 2 項之規定，該內容條款即適用於所有受團體協約拘束之雇主的事業單位。

若團體協約約定以仲裁委員會取代調解委員會來運作，則應即適用法律規定之程序，當事人不得於團體協約中作出不同程序之約定。故該仲裁委員會須有來自勞資雙方之同數委員與一公正客觀之主席組成。若團體協約中並未就主席之任命有任何約定，則應由地方勞動法院，依企業組織法第 76 條第 2 項第 2 句決定主席人選。依團體協約而設之調解委員會之調解決定，與其他調解決定相同，均須受司法審查。

[151] ErfKomm-Kania § 76 BetrVG Rn. 28-32; Richardi/Richardi, BetrVG §76 Rn. 121-127.

第六節 美、日、韓及德國與我國勞資爭議調解之比較

在前述四國之調解分析後，吾人可從幾個面向，理解其中之差異，也同時對比吾國之制度設計：

表11 美、日、韓、德及我國調解制度比較表

	特別法	主體	標的	程序	工會爭議	其他功能
美國	原則上無，因調解形式自由，但勞資關係法亦有些許規範	原則上自由，在勞資關係法脈絡下則為行政機關（各州自行設置之機關與制度）	個別權利事項、跨州集體協商爭議事項（聯邦調解調停服務署）	無強制性程序，鬆散而自由	包括在內	無
日本	勞動關係調整法、個別勞動紛爭解決促進法、勞動審判法	行政機關（勞動委員會）與法院	個別權利事項+集體調整事項，相關爭議主體廣泛（勞資個別－集體或勞勞之間）	一般而言有強制性程序	包括在內	與不當勞動行為裁決之功能競合（斡旋、調停、仲裁與裁決作為主要處理爭議手段）
韓國	勞動爭議調解法、勞動組合及勞動關係調解法	行政機關（行政官廳與勞動委員會）	集體與個別調解爭議	集體爭議之公的調解有強制性程序、個別爭議之私的調解則較無	包括在內	與不當勞動行為裁決之功能競合（斡旋、調停、仲裁與裁決作為主要處理爭議手段）

	特別法	主體	標的	程序	工會爭議	其他功能
德國	勞動法院法、企業組織法	司法領域之勞動法院、共同決定法領域之私人	勞動法院為個別權利事項，其他為共同決定事項或集體調整事項	勞動法院者無強制程序，其他共同決定事項者有一定程序規範	司法性質之勞動法院者無，共同決定領域亦無，團體協約有關爭段解決條款則有	常過渡至特殊的仲裁或強制調解
台灣	勞資爭議處理法	行政機關（地方勞工主管機關、受委託之民間中介團體建置程序下之調解人）	多為個別權利事項、少數為調整事項	勞資爭議處理法規定極為鬆散，一般行政程序法不適用之	極少	原則上得過渡至仲裁

由上表可發現諸多有趣的線索，當然，調解作為一本質上偏向私法自治、但當可融入不同背景與政策目的下變體形式之制度，在各國自有不同的面貌。可觀察出幾項法政策上思考之出發點與關鍵要素：

一、 是否作為個別權利事項爭議之「前階段」、「主要」解決手段（例如台灣、相反者如韓國）？

二、 是否讓行政機關作為主要之調解主體？維繫程度不一之調解程序（例如台灣與日本、相反者如德國與程序特別鬆散之美國）？

三、 司法系統原本即有調解程序，但是否政策上特別看重，乃至於為特殊之設計，包括程序與效力（例如最明顯的日本與相對較弱的德國、相反如美國與目前的台灣）？

四、 是否將調解視為處理集體調整事項爭議、特別是避免影響國民公眾生活之罷工，一個制度上具有一定強制效果的手段（例如韓國與德國、相反如美國）？

從路徑依賴（Path Dependence）理論角度、特別是歷史制度主義的觀點，其

實不同國家之不同調解制度與選擇，無非來自於特定時空下的背景與政策目的，當然，亦可能是偶然，不論如何，在接下來的發展中，即便力圖有所更迭或變異，也總是被原先制度選擇的慣性拉回，回到自己最原初的路徑之中。某個程度，調解的比較分析也有類似意味：從中世紀行會制度出發，勞資雙方當事人自治作為歷史上解決紛爭的主要模式，即便在今日的德國勞動法院系統，調解仍然是主要的解決紛爭之手段，在共同決定的脈絡下，由於必須解決一定會發生的僵局（Patt），勢必採取效力較強的調解模式，甚至接近強制調解與仲裁，則是一制度上想像的必然，除此之外，德國只會在罷工之前，所謂的集體勞動爭議所生之集體鬥爭行為之前，方見調解的影子，這是一個來自於社會、極少國家與政府管制色彩下的調解模式，德國。

明顯的對比則是韓國：直接著眼於集體鬥爭行為，特別在它可能波及公眾生活的強烈政策目標下，調解充斥著濃厚的國家管制色彩，雖然看似並非單向的干預性質之處分，但仍可見國家介入，也因此，「特別法的規範」，包括針對特定產業之特別規範，就形成韓國明顯異於其他國家的調解特徵。

另一組對比，自然是比較視之為個別權利事項爭議處理手段的台灣，台灣似有明確的「機關指向」－整個調解制度很明顯的聯繫於地方主管機關，但性質上都是偏向於「行政機關提供制度性服務機制」，作為一給付行政，而非直接介入與裁處當事人紛爭之干預處分，一個國家之直接介入私人領域，所以說，台灣的調解制度是既國家、又非國家，如有社會行動者誤以為行政機關在此作為「權力機關」，顯然將大失所望，這也便是為何同樣的調解設計，在台灣卻引起諸多埋怨與不滿（「不是國家出面主持正義嗎？」）的原因：不同的國家性與國家功能想像，產生歧異的調解想像與意圖。相對的，美國雖似有聯邦層級的專責調解機關，但一方面其受理之事項極為有限（跨州集體協商爭議事項），二方面在各州有鬆散而各自不同的調解制度與機關，其「國家屬性」事實上並不濃厚，與台灣呈現有趣的對比。

當然，作為調解標的之個別與集體爭議，包括權利與調整事項的選擇，是另一個有趣的觀察點。諸國－除了韓國外，多半將調解作為勞動鬥爭行為實施之前（特別是罷工）的必要前置程序，這相對無關緊要，僅是提供雙方再一次協商機會，所謂鬥爭行為作為最後手段（ultima ratio）之程序設計，原則上並無問題。

至於是否要設計為已經類似強制交付仲裁的強制調解？到底是否還要稱之為調解之名？則毋寧已掉入另一個問題關連中，一定程度已脫離調解之論述範圍。作為個別權利事項之解決手段？看似毫無問題，但重要的則是政策上之側重與份量放置，不論是將之置放於行政（美國與台灣）、抑或法院（日本與尤其是德國）？則必須另有複雜的法政策與法（經驗實證）社會學的論述，比較難以一概而論，雖然分析者個人比較傾向後者，但那已一定程度跨越到勞動訴訟制度的變革上，只能在此按下不表。

做不同國家制度的比較，未必在於分析或找出相互的優劣，而在於是否鞏固或形成吾國自己的法政策方向下，足以尋獲其他國家得以借鏡之處？換言之，重點多在政策層次的選擇上，必須先認清並回答此問題，才能有比較清楚的答案。

第四章 100 至 105 年我國勞資爭議調解案件成效問卷分析

第一節 研究方法

一、研究對象

本研究以我國 100 至 105 年勞資爭議調解案例為調查範圍，針對前述期間自直轄市、縣（市）抽出的勞資爭議調解案件進行成效探討分析，調查內容包含爭議事由、處理結果(含金錢給付爭議請求金額與調解結果比較、調解不成立循司法途徑救濟之比例)等項目進行成效分析，並對抽出案件之申請人實施滿意度調查。

上述抽樣之勞資爭議調解案，依案件之多寡代表性以 100 年 5 月 1 日至 105 年 12 月 31 日止之臺北市、新北市、桃園市、臺中市、台南市、高雄市、苗栗縣與彰化縣等 8 個縣市之調解案件為範圍，協請前述地方勞工行政主管機關協助調案並提供抽樣之調解紀錄，由研究團隊派員赴各該地方勞工行政主管機關抄錄資料後，進行資料建檔、勘誤與分析等工作。調解案調卷取樣規則如下：

（一）案件期間：自 100 年 5 月 1 日起至 105 年 12 月 31 日止之調解案紀錄。

（二）計畫選取案數：六個直轄市中，臺北市、新北市每月選取 3 件，餘四個直轄市則每月選 2 件，苗栗縣、彰化縣每月各選 1 件，計選取 1,088 件；各選取之案件，均以每月申請順序第 1 至 3 件為標的，並應符合篩選原則。

（三）篩選原則：選取之案件以 1 人（事業單位）申請為主，內容須有完整記載下列事項，如有任一項未記載或記載不完全，則不予選取，逐次依申請順序先後往下篩選至符合所需之案件數量為止。

1.案件編號。

2.申請人姓名。

3.申請人連絡電話。

4.主要爭議類別。

5.請求給付總金額。

6.調解結果（成立、不成立）。

7.和解金額（調節結果不成立者，無須此項資料）。

前列計畫選取案件，經主辦單位陳請勞動部發函各地方行政主管機關協助調卷，惟高雄市與臺中市均以涉及個人資料保護為由，拒絕提供研究分析，故最終僅選取臺北市、新北市、桃園市、台南市、苗栗縣與彰化縣等 6 個縣市之調解案件為研究分析對象。

二、調查執行

問卷之資料回收係以 CATI 電話調查系統方式進行，針對上述抽出之勞資爭議調解案件的申請人進行電話調查。

CATI 電話調查系統以自動化的電腦輔助設備、透過電腦輔助進行電話調查、題目管理、監聽錄音、資料處理和訪員管理等各項工作。訪員的調查執行如下：

（一）訪員訓練：於實際執行訪問前，進行計畫說明及訓練課程，並經由訪員相互演練，以增加訪員話術的熟悉度，以使調查順利。

有關訪員訓練採分級訓練及管理制度，訪員共計分為初級、進階及督導等三級分批訓練與養成教育。

1.初級訪員:經過第一階段面試篩選並完成初級訓練課程者。

2.進階級訪員:初級訪員完成 6 個月的實際訪問並通過第二階段評選者。

3.督導級幹部: 進階級訪員完成 12 至 18 個月的實際電話訪問，並能監督其他訪員所遇到之問題者。

（二）實際執行：於每日(每時段)開始前由督導帶領大家，針對調查目的、調查對象及問卷進行說明，並進行訪員練習，以提升訪員的專業性。

回收控管：每日由督導運用系統分配電話及控管，並隨時監控訪員的話術說詞是否有不適當的地方，適時予以建議；定期召開督導會議，整理回收狀況及所遭遇的問題，掌控調查進度，以確保在時間內完成份數。

三、問卷內容設計

本計畫調解案之問卷分析係為瞭解研究期間申請人對調解過程之滿意度為主要目的。問卷設計分三部分，一是針對行政作業承辦人員部分、二是關於調解人部分及三是針對調解後再循司法途徑尋求解決部分。

（一）針對行政作業承辦人員問卷

題號	問　　題	調　查　選　項
1	請問承辦人在調解會議的安排，是否有事先告知您明確的開會日期與時間，您的滿意度為何？ 說明：(不主動提供說明，如受訪者不清楚題意才進行說明) 承辦人是否有提早與申請人通知開會時間、是否有與申請人協商開會時間？或有一方請假時，是否有提早聯繫並協助協商開會時間？	□非常滿意 □還算滿意 □不太滿意 □非常不滿意 □無明確反應
2	請問承辦人在寄送書面開會通知等文件，是否有給予足夠的反應時間？您的滿意度為何？ 說明：(不主動提供說明，如受訪者不清楚題意才進行說明) 開會、延期等狀況，皆應以書面通知勞資雙方，您收到通知的時候是否有足夠時間給處理？	□非常滿意 □還算滿意 □不太滿意 □非常不滿意 □無明確反應
3	請問承辦人是否有明確告知您勞資爭議調解的程序以及處理進度？您的滿意度為何？	□非常滿意 □還算滿意 □不太滿意 □非常不滿意

	說明：(不主動提供說明，如受訪者不清楚題意才進行說明) 是否有說明勞資爭議調解所需耗費的時間，是否有清楚告知勞方何時會進行案件的處理及現在處理的階段（收件、訂定開會時間、通知、開會及結案）。	□無明確反應
4	請問承辦人在調解紀錄的製作及說明上，是否有充分與您解釋？您的滿意度為何？ 說明：(不主動提供說明，如受訪者不清楚題意才進行說明) 是否有清楚告知雙方調解紀錄應注意事項（如：爭議標的是否有處理、和解金額為多少及是否有斷尾條款等）。	□非常滿意 □還算滿意 □不太滿意 □非常不滿意 □無明確反應

（二）關於調解人之問卷部分

題號	問　　題	調　查　選　項
5	調解人是否有說明各項請求的法律條文依據，是否有解釋相關法令的規範？您的滿意度為何？ 說明：(不主動提供說明，如受訪者不清楚題意才進行說明) 調解人是否有清楚、簡單地解釋各項請求的法律依據？是否能簡單的讓雙方明白？	□非常滿意 □還算滿意 □不太滿意 □非常不滿意 □無明確反應
6	調解人在調解過程中，是否有耐性地進行調解及溝通，您的滿意度為何？	□非常滿意 □還算滿意

	說明：(不主動提供說明，如受訪者不清楚題意才進行說明) 調解人是否有讓您感受到盡心調解？對於不清楚的地方是否有適當的解釋，並告知調解後續可能的狀況？	□不太滿意 □非常不滿意 □無明確反應
7	調解人是否能充分掌握調解過程的氛圍？是否能讓雙方在平順的狀況下進行溝通？您的滿意度為何？ 說明：(不主動提供說明，如受訪者不清楚題意才進行說明) 調解人是否能讓雙方在較平靜的狀態下進行溝通，是否能適度地安撫雙方情緒及減少抱怨與爭執。	□非常滿意 □還算滿意 □不太滿意 □非常不滿意 □無明確反應
8	調解人所研擬的調解方案，是否有考量到雙方主張，並進行相關利害分析，您的滿意度為何？ 說明：(不主動提供說明，如受訪者不清楚題意才進行說明) 調解人是否有說明調解方案？調解方案是否偏離原主張？是否有對於和解與不和解進行相關利害分析？	□非常滿意 □還算滿意 □不太滿意 □非常不滿意 □無明確反應

（三）調解後再循司法途徑尋求解決部分

題號	問　　題	調　查　選　項
9	對「調解成立者」是否因對方不履行而循司法訴訟解決?	□是 □否
10	對「調解不成立者」，請問您有沒有循司法途徑救濟 ?	□是 □否

四、統計資料分析

問卷回收後進行資料除錯與檢誤，以確保統計數據的正確性，並利用 IBM SPSS 軟體進行統計分析。資料分析程序如下：

（一）敘述性統計分析

依各變項的資料屬性，計算次數分配，以及進行平均數與標準差分析，用以檢核本計畫之量化指標 (看是否有達到各種成效標準)。

（二）差異性分析

為探究受訪者特性差異是否會對問項有不同的反應回饋，本調查以獨立樣本 T 檢定、變異數分析等統計方法探討受訪者群體間的差異分析與檢定。

（三）相關分析

檢視並瞭解各題項之間的關聯性，並尋找重要之影響變數。

第二節 案件分析

本勞資爭議調解案之樣本係以勞動部協調之六個縣市為調查範圍，包含台北市、新北市、桃園市、苗栗縣、彰化縣、台南市。調查時間以民國 100 年 5 月起至 105 年 12 月止，期間共計有 68 個月份，其中台北市、新北市之勞資爭議調解案例數量以每月 3 案件為原則，桃園市、台南市之勞資爭議調解案例數量以每月

2 案件為原則，苗栗縣、彰化縣之勞資爭議調解案例數量以每月 1 案件為原則，其中彰化縣因同月份、同日期之符合案例有兩件者，所以，有收集較多的樣本數，有關六個縣市別之樣本分布如表 12 所示。

表 12 各縣市樣本分布表

縣市別	個數	百分比	備註
台北市	205	25.76%	每月 3 案件為原則
新北市	204	24.64%	每月 3 案件為原則
桃園市	136	16.43%	每月 2 案件為原則
苗栗縣	68	8.21%	每月 1 案件為原則
彰化縣	78	9.41%	每月 1 案件為原則
台南市	137	16.55%	每月 2 案件為原則
總計	828	100%	

接著本文將分為兩部分進行資料分析，第一部分為各縣市勞資爭議案件之資料分析(以下簡稱縣市資料庫)，第二部分為針對上述資料庫案件進行電話訪問後之資料分析(以下簡稱電訪資料庫)。

一、 縣市資料庫之資料分析

縣市資料庫，共計有 828 個勞資爭議案件，其基本資料之敘述統計結果如下:在勞資爭議調解程序中，女性與男性申請者佔比分別為 41.91%以及 49.03%，顯示男女在勞資爭議的申請上，人數並無太大的差距，另外，民眾於申請勞資爭議調解時未填答性別者為 9.06%。申請者之行業類別以製造業 261 位最多，佔全體的 31.52%，其次為服務業，佔全體的 27.54%；調解方式則多以民間團體指派調解人的方式為最多，達全體的 57.61%，次多為主管機關指派調解人，比例為全體的 32.73%，而透過調解委員會進行調解的比例最低，僅 9.66%；勞方所提出的爭議類型則以積欠工資最高，其次為資遣費，其所佔比例分別為 32.7%及 20.60%，而契約終止相關爭議僅有 0.31%，為全部爭議類型中申請比例最低的類型。最後，調解結果中有 77.66%的調解案件成立，遠高於不成立的 22.34%，可看出調解案多以成立結案；爭議金額以 5,000 元以下、35,001-100,000 元兩項佔最多數，其所佔比例分別為 22.34%及 17.03%，而爭議金額 50 萬元以上者所佔比例最低。

就此 828 個案例之基本資料之敘述統計結果，詳列於表 13。

表 13 基本資料之敘述統計結果

外在變數	類別	個數	百分比
勞方性別 (828)	女性	347	41.91%
	男性	406	49.03%
	未填答	75	9.06%
勞方行業類別 (828)	其他	73	8.82%
	零售批發業	93	11.23%
	餐飲及交通運輸業	101	12.20%
	製造業	261	31.52%
	服務業	228	27.54%
	能源、電信及營建業	72	8.70%
	其他	73	8.82%
調解方式 (828)	調解人，由民間團體指派調解人	477	57.61%
	調解人，由主管機關指派調解人	271	32.73%
	調解委員會	80	9.66%
爭議類型 (1277)	積欠工資	418	32.73%
	加班費與工時相關爭議	56	4.39%
	勞保獎懲福利相關爭議	91	7.13%
	職災補償相關爭議	50	3.92%
	契約終止相關爭議	4	0.31%
	資遣費	263	20.60%
	退休相關爭議	55	4.31%
	其他爭議類型	35	2.74%
	不分爭議類型	130	10.18%
	開立非自願離職證明	175	13.70%
調解結果 (828)	成立	643	77.66%
	不成立	185	22.34%
爭議金額 (828)	5,000 元以下	185	22.34%
	5,001 元-15,000 元	132	15.94%
	15,001 元-35,000 元	132	15.94%
	35,001 元-100,000 元	141	17.03%
	100,001 元-500,000 元	145	17.51%
	50 萬元以上	93	11.23%

備註: (1)爭議類型為複選題項，共計有 1,277 人次；(2)不分爭議類型係代表受訪者之勞資爭議項目屬多重爭議類型，無法歸屬單一爭議類型者

依據調解方式(主管機關指派調解人、民間團體指派調解人與調解委員會三種類型)與爭議類型(積欠工資、加班費與工時相關爭議…等十種類型)進行交叉分析，依調解方式與爭議類型的交叉表結果顯示，主管機關指派調解人之申請案件類型以職災補償相關爭議位居最高達到 38.00%，勞保獎懲福利相關爭議位居次位達到 36.26%；民間團體指派調解人之申請案件類型以積欠工資人數及比例位居最高，達 62.44%；調解委員會申請案件類型以職災補償相關爭議和其他爭議類型為最多，分別達到 26.00%和 25.71%。而由於開立非自願離職證明，此項雖非典型之爭議類型，但由表 14 顯見在所有案件類型當中數量不少，顯見在所有案件類型當中，故予以獨立陳列，在三種調解方式中以民間團體指派調解人類型申請該證明文件為最多。就此 1,277 個人次案例調解方式與爭議類型之交叉分析結果，詳列於表 14。

表 14 調解方式與爭議類型交叉分析表

爭議類型	主管機關 指派調解人	民間團體 指派調解人	調解委員會	總計
積欠工資	130 (31.10%)	261 (62.44%)	27 (6.46%)	418
加班費與工時相關爭議	17 (30.36%)	32 (57.14%)	7 (12.50%)	56
勞保獎懲福利相關爭議	33 (36.26%)	50 (54.95%)	8 (8.79%)	91
職災補償相關爭議	19 (38.00%)	18 (36.00%)	13 (26.00%)	50
契約終止相關爭議	1 (25.00%)	3 (75.00%)	0 (0.00%)	4
資遣費	69 (26.24%)	181 (68.82%)	13 (4.94%)	263
退休相關爭議	22 (40%)	24 (43.64%)	9 (16.36%)	55
其他爭議類型	10 (28.57%)	16 (45.71%)	9 (25.71%)	35
不分爭議類型	42 (32.31%)	67 (51.54%)	21 (16.15%)	130
開立非自願離職證明	48 (27.43%)	113 (64.57%)	14 (8.00%)	175

備註: 括號()內為列百分比

勞資爭議調解方式於各縣市申請情形可參考表 15，其中苗栗縣之調解方式全部為委由民間團體指派調解人，彰化縣之調解方式大部分亦為民間團體指派調解人，台南市勞工選擇勞資爭議的調解方式則以主管機關指派調解人為最多(佔台南市調解之比例高達 89.78%)；此外，台北市、新北市及桃園市大部分亦為委由民間團體指派調解人，但也有近三成勞工透過主管機關指派調解人的方式進行勞資爭議調解。就此 828 個案例調解方式與縣市別之交叉分析結果，詳列於表 15。

表 15 調解方式與縣市別交叉分析表

	主管機關 指派調解人		民間團體 指派調解人		調解委員會		總計	
縣市別	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
台北市	57	27.80%	145	70.73%	3	1.46%	205	100%
新北市	52	25.49%	140	68.63%	12	5.88%	204	100%
桃園市	39	28.68%	73	53.68%	24	17.65%	136	100%
苗栗縣	0	0.00%	68	100%	0	0.00%	68	100%
彰化縣	0	0.00%	51	65.38%	27	34.62%	78	100%
台南市	123	89.78%	0	0.00%	14	10.22%	137	100%
總計	271	(32.73%)	477	(57.61%)	80	(9.66%)	828	(100%)

備註: 括號()內為列百分比

從表 16 爭議金額與調解方式交叉分析表中可以看出，當勞工尋求主管機關指派調解人時，勞工爭議金額以 5,000 元以下居多；當勞工尋求民間團體指派調解人時，勞工爭議金額以 35,001 元-100,000 元居多；當勞工選擇調解委員會進行調解時，以 5,000 元以下和 50 萬元以上最多，其次為 100,001-500,000 元的調解申請。就此 828 個案例調解方式與爭議金額之交叉分析結果，詳列於表 16。

表 16 爭議金額與調解方式交叉分析表

	主管機關 指派調解人		民間團體 指派調解人		調解委員會		總計	
爭議金額	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
5,000 元以下	94	34.69%	70	14.68%	21	26.25%	185	22.34%
5,001 元-15,000 元	39	14.39%	90	18.87%	3	3.75%	132	15.94%
15,001 元-35,000 元	36	13.28%	92	19.29%	4	5.00%	132	15.94%
35,001 元-100,000 元	29	10.70%	100	20.96%	12	15.00%	141	17.03%
100,001 元-500,000 元	39	14.39%	87	18.24%	19	23.75%	145	17.51%
50 萬元以上	34	12.55%	38	7.97%	21	26.25%	93	11.23%
總計	271	(32.73%)	477	(57.61%)	80	(9.66%)	828	(100%)

備註: 括號()內為列百分比

爭議金額與和解結果的關係可由表 17 調解結果與爭議金額之交叉分析表中看出，調解不成立的案件中，爭議金額在 100,001 元-500,000 元與 50 萬元以上兩者的案件最多，分別佔調解不成立之比例為 25.05%、21.08%，兩者共計佔調解不成立之比例高達 47.03%，由此處大略可以解釋為爭議金額越高者，其調解成立的機會相對越低。另外，調解成立的案件中爭議金額未滿 5,000 元的人數最多，佔調解成立之比例為 24.88%；而爭議金額增加時和解率由 24.88%下降至 8.40%，因此，可以看出爭議金額越低，和解率有越高的傾向，上述之結果在調解成立、調解不成立之案例有相似之結果。表 16 之結果，再度驗證了爭議金額越高其和解率會越低的現象，就此 828 個案例調解結果與爭議金額之交叉分析結果，詳列於表 17。

表 17 調解結果與爭議金額之交叉分析表

	調解成立		調解不成立		總計	
爭議金額	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
5,000 元以下	160	24.88%	25	13.51%	185	22.34%
5,001 元-15,000 元	117	18.20%	15	8.11%	132	15.94%
15,001 元-35,000 元	106	16.49%	26	14.05%	132	15.94%
35,001 元-100,000 元	109	16.95%	32	17.30%	141	17.03%

100,001 元-500,000 元	97	15.09%	48	25.95%	145	17.51%
50 萬元以上	54	8.40%	39	21.08%	93	11.23%
總計	643	(77.66%)	185	(22.34%)	828	(100%)

備註: 括號()內為列百分比

整體而言，由表 18 資料顯示調解成立的調解案件(77.66%)明顯多於調解不成立(22.34%)的調解案件，且可以看出調解成立的 643 個案件中，以民間團體指派調解人調解成立之比例最高(56.77%)，其次為主管機關指派調解人調解成立之比例(34.68%)，最低為調解委員會調解成立之比例(8.55%)。上述情況在調解不成立的 185 個案件中也有相似的結果。經過調解結果與調解方式的交叉分析後，以主管機關指派調解人為調解方式的調解成立比率最高(82.29%)；以主管機關指派調解人為調解方式的調解不成立比率最低(17.71%)。綜合而言，勞工普遍多以尋求民間團體指派調解人為調解方式進行勞資爭議的調解。

表 18 調解結果與調解方式交叉分析表

	主管機關指派調解人		民間團體指派調解人		調解委員會		總計	
調解結果	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
調解成立	223	82.29% (34.68%)	365	76.52% (56.77%)	55	68.75% (8.55%)	643	77.66%
調解不成立	48	17.71% (25.95%)	112	23.48% (60.54%)	25	31.25% (13.51%)	185	22.34%
總計	271	(32.73%)	477	(57.61%)	80	(9.66%)	828	(100%)

備註: 括號()內為列百分比

最後，有關獲償率(recovery rate)之計算標準，本文引用黃國昌等人(2010)論文之定義，獲償率是將勞工在協調會議中所提出的「爭議金額」為分母並且以勞工與雇主達成和解後之「和解金額」為分子。例如，勞工於申請時提出 10,000 元的求償金額，最後以 8,000 元達成和解，「獲償率」即為 80%，而獲償率愈高，勞工權益就能夠獲得愈好的保障[152]。

[152]黃國昌、林常青、陳恭平(2010)，勞資爭議協調程序之實證研究─以「政府協調」與「民間協

在調解成立的 643 個案件中，同時具有「請求金額」與「和解金額」兩項量化數據者共計有 515 個案件，以下的獲償率即以此 515 個案件最為計算基礎。由表 19 最後一欄之整體獲償率(不考慮調解方式)比例而言，有下列結果:爭議金額越低者其整體獲償率有越高之現象，其中以爭議金額在「5,000 元以下」、「5,001 元-15,000 元」兩項的整體獲償率都超過 100%，分別為 124.93%與 121.19%，爭議金額在「50 萬元以上」的整體獲償率最低為 66.98%，因此，發現伴隨爭議金額的提高其整體獲償率有下降的現象。

從表 19 中可以看出由主管機關指派調解人之調解方式獲償率在爭議金額「5,001-15,000 元」為最高，獲償率高達 182.98%；其次為「5,000 元以下」所申請的案件類型，達 167.27%；而民間團體指派調解人之調解方式中獲償率在爭議金額「5,000 元以下」為最高，獲償率高達 109.16%；最後從調解委員會之調解方式中可以看出不論爭議金額為多少在三種調解方式中都位居末位，顯示選擇前兩者的調解方式較可以獲得更高的獲償率。表中也可發現隨著爭議金額的增加獲償率會逐漸下降，但最後爭議金額於「50 萬以上時獲償率在主管機關指派調解人(93.75%)、跟民間團體指派調解人(74.99%)有些許的提升，由受訪者電話調查之結果，歸納其原因是這類型的案件大部分為退休款項或職災補償，公司為感念員工辛勤且無怨無悔的付出，在進行調解時多半會在勞方所申請的金額再提升，以體恤員工的辛勞。

表 19 不同爭議金額下之獲償率

爭議金額	主管機關指派調解人	民間團體指派調解人	調解委員會	整體獲償率(不考慮調解方式)
5,000 元以下	167.27%	109.16%	69.74%	124.93%
5,001 元-15,000 元	182.98%	92.98%	83.03%	121.19%
15,001 元-35,000 元	72.20%	80.97%	53.54%	77.32%
35,001 元-100,000 元	90.98%	75.05%	79.38%	79.40%
100,001 元-500,000 元	56.08%	69.45%	59.39%	64.36%
50 萬元以上	93.75%	74.99%	38.03%	66.98%

調」之比較為中心，中研院法學期刊，第 7 期，209-243 頁。

總計	114.14%	83.51%	60.14%	90.21%

二、 電訪資料庫之資料分析

利用縣市資料庫中之勞資爭議案件，於民國 106 年 11 月 10 日起至 12 月 5 日止，針對 828 個勞資爭議案件逐一進行電話訪問，電訪主要時段為平日晚間與假日，最後有效完成所有下列題目者計有 274 個案件，比例為 33.09%，無人接聽 232 個案件，比例為 28.02% (每位受訪案件至少進行三次以上撥話訪問仍無接聽者，原因可能為民眾看見陌生來電便不願接聽)，空號 174 個案件，比例為 21.01% (大部分為時間較久遠者，且多數因為 2G 電信系統停用、限制受話、原號碼已經無人使用、電話號碼已非勞資爭議申請人或是號碼暫停使用…等因素)，拒絕接受訪問 148 個案件，比例為 17.87% (多數因隱私問題不願意受訪、直接拒絕回答爭議問題者，或是受訪者因工作因素導致沒有回答全部題目…等因素) ，就此 828 個案例調解結果與電話訪問結果之交叉分析結果，詳列於表 20。

表 20 電訪調查結果與調解結果交叉表

電訪調查結果	調解成立		調解不成立		總計	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
完成訪問	210	32.66%	64	34.59%	274	33.09%
拒絕接受訪問	119	18.51%	29	15.68%	148	17.87%
電話空號	138	21.46%	36	19.46%	174	21.01%
無人接聽	176	27.37%	56	30.27%	232	28.02%
總計	643	(77.66%)	185	(22.34%)	828	(100%)

備註: 括號()內為列百分比

電訪調查結果與選擇之調解方式可參考表 21，在完成訪問的 274 筆資料中以民間團體指派調解人此一方式為最高，其次為主管機關指派調解人之方式；而同時也可看出以調解委員會為調解方式的完成率最低。

表 21 電訪調查結果與調解方式交叉分析表

電訪調查結果	主管機關指派調解人		民間團體指派調解人		調解委員會		總計	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
完成訪問	92	33.95%	163	34.17%	19	23.75%	274	33.09%
拒絕接受訪問	36	13.28%	87	18.24%	25	31.25%	148	17.87%
電話空號	66	24.35%	86	18.03%	22	27.50%	174	21.01%
無人接聽	77	28.41%	141	29.56%	14	17.50%	232	28.02%
總計	271	(32.73%)	477	(57.61%)	80	(9.66%)	828	(100%)

備註: 括號()內為列百分比

本次電訪資料庫所進行的滿意度調查問卷係使用李克特量表(Likert Scale)，分成 5 等分量表，其計算原則：1 為非常不滿意、2 為不滿意、3 為普通、4 為滿意、5 為非常滿意，平均數越高代表受訪者對承辦人以及調解人的行政程序和調解會議時有較高之滿意度。電訪資料庫成功完成訪問者，共計有 274 個案件，其基本資料之敘述統計結果如表 22：

表 22 不同調解結果對調解人與承辦人滿意度之差異表

	承辦人				調解人			
題項	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
平均數	4.41	4.09	3.72	3.81	3.43	3.93	3.88	3.57
標準偏差	0.91	1.10	1.30	1.29	1.43	1.18	1.14	1.37
題項總平均	4.02				3.72			

上表中可以得知承辦人在「會議時間安排」為最高滿意度，其平均滿意度達 4.41 分，次高滿意度為「寄送文件之給予申請者反應時間」，其平均滿意度為 4.09 分；另「明確告知勞資爭議調解的程序以及處理進度」及「調解紀錄製作及說明上是充分解釋」的滿意度皆在 3.72 分以上屬可接受範圍，而其標準偏差分別為 1.30 分及 1.29 分則相對較大，這表示民眾在這兩題的回應差異程度較大。調解人則是在「會議進行時耐心溝通」有最高滿意度，其平均滿意度達 3.93 分，次高滿意度為調解人「有掌握過程中之氣氛讓雙方在平順狀況下」進行調解，其平均滿意度為 3.88 分；另「有說明各項請求法律條文依據及解釋相關法令規範」的標

準偏差 1.43 分則最大，亦反應民眾回應的差異程度較大。

整體而言，民眾對行政單位之承辦人各方面行政作業較為滿意，整體滿意分數為 4.02 分，而調解人的整體滿意分數雖然沒有承辦人來得好，但也在滿意程度的接受範圍內，整體滿意分數為 3.72 分。

表 23 不同調解結果對調解人與承辦人滿意度之差異表

類型	調解結果	整體滿意平均值	T 值	P 值
調解人	調解成立	3.786	2.249	0.025*
	和解不成立	3.436		
承辦人	調解成立	4.045	1.325	0.186
	和解不成立	3.970		

備註：*p < 0.05

本文將分別針對勞資爭議時承辦人員、調解人員其承接之案件，在不同調解結果下，其滿意度調查之結果是否有所差異，因此，運用兩獨立樣本之平均數差異性檢定(Two Independent Samples T-test)進行統計分析。由表 23 中可以看出在95%信心水準下，受訪者對於「調解人」之整體滿意度在不同的調解結果之下有顯著差異，代表對調解人的整體滿意度會因調解結果是否成立而有影響，結果顯示在調解成立時，受訪者給於調解人之整體滿意度平均值為 3.786 分，而在和解不成立時，受訪者給於調解人之整體滿意度平均值為 3.436 分，當調解成立時的整體滿意度是優於調解不成立。但「承辦人」整體滿意度在不同的調解結果之下是沒有顯著差異的，代表對承辦人的整體滿意度不會因調解結果是否成立而有所差異。

最後，有關第九題「Q9: 針對調解成立者，調解成立後，請問是否有一方未履行合約？若有一方未履行合約者，繼續詢問有沒有進行法律訴訟?」，第 10 題「Q10: 針對調解不成立者，繼續詢問有沒有進行法律訴訟?」之調查結果，說明如下:

在有效回答所有題目且調解成立者共計有 210 位受訪者，其中有 21 位有「有一方未履行合約」之情況，其比例為 10.00%，而在上述 21 位受訪者中有 8 位受

訪者有採取法律訴訟行為，其比例為 38.1%。另外，在有效回答所有題目且調解不成立者共計有 64 位受訪者，其中有 18 位受訪者在調解不成立的狀況之下，最終有採取法律訴訟行為，其比例為 28.13%。本文有關調解不成立而採取法律訴訟之比例與中央研究院學者黃國昌於 2009 年 1 月 6 日年度研討會公布之調查比例 26%差異不大[153]。最後，藉由 Q9-10 兩題目相互比較下，調解成立者與調解不成立者兩種類型，其最終有採取法律訴訟行為之比例差異頗大。

第三節 研究發現

本研究以民國 100 年 5 月 1 日至 105 年 12 月 31 日之爭議案件為研究範圍，並以和解率、獲償率、滿意度並輔以調解不成立後申請人請求司法救濟的比率，以綜合指標來探討我國勞資爭議處理法民國 100 年修正後實施勞資爭議調解機制之成效。

本研究調查結果勞資爭議經調解處理的和解率平均為 77.66%，高於預期六至七成的預期，顯示調解確實相當發揮訴外處理爭議的機能，亦即將近八成的爭議案件是不需經由訴訟而獲得解決。

新勞資爭議處理法設計的獨任調解人，由主管機關指派者其和解率平均為 82.29%，由民間團體指派者其和解率平均為 76.52%，都高於解委員會的 68.75%。若單以獨任調解人計，則和解率平均為 79.41%，幾達八成，不可謂之不高。

調解委員會和解率之低於調解人，一是其處理之各類爭議案件中職災補償類案件較多，而該類案件涉及的金額通常也較高；另一是調解委員會的組成，因勞資雙方可自行指定調解委員，該等調解委員的資格要件要求比較寬鬆，且又常以代理人自居，甚至無法作出調解方案，遑論和解。

本研究亦證明和解率與爭議金額呈現負相關，即爭議金額愈高則和解率愈低。事實上，我國高達 93%的企業屬中小型企業，對繁雜的勞工法規不甚了解，存活率低且其員工流動率亦高，若發生勞資爭議，往往涉及的金額通常也不高，故於

[153]黃國昌(2009)，勞資爭議處理機制的全敞景：一個實證考察的視野，中央研究院法律學研究所年度研討會。

爭議調解時，經由調解人釐清爭議事由及相關事實，說明法律關係及依據，未免訴訟的成本，多數願接受調解方案同意和解；但若爭議的金額較高，造成其負擔，則不願輕易妥協，傾向選擇訴訟，由法院來為決定。反之，大型企業資源雄厚，通常不願接受調解方案，甚至若干大型企業根本拒絕出席調解會議，言明到法院解決。惟企業規模對調解機制的利用或與和解率間的關係仍有待進一步的研究。

至於主管機關指派之調解人之和解率高於由民間團體指派者，也與爭議金額有關，在爭議金額 5,000 元以下者，超過半數選擇由主管機關指派之調解人調解。

此外，爭議金額越高越不易經由調解達成和解，訴外爭議處理機制對高爭議金額之案件似乎成效不彰。本來訴外爭議處理機制就非萬能，否則法院就不需審理勞資爭議案件，故調解不成立的案件就回歸法院處理。

論者謂高和解率是以犧牲勞工之權利的結果。若是一味追求和解率，當然有此可能，故本研究對和解的獲償率亦進行調查研究。

獲償率是請求(爭議)金額與和解金額的比率。若比率大於 100%，是和解金額高出請求金額；若比率小於 100%，則是和解金額未達請求金額。本研究發現獲償率與和解率相似，即請求(爭議)金額與獲償率呈現負相關，亦即請求金額較高的案件獲償率未能達到 100%。

研究範圍期間之爭議調解案件的整體獲償率平均為 90.21%，其中，爭議金額在 15,000 元以下者平均獲償率超過 100%；在 15,000 元以上者則均未達到 100%。通常，勞工本身對勞工法規常一知半解，甚至不知道該有的法定權利，當提出勞資爭議調解時，經由調解人(委員)說明後始知其有某些權利，因此在調解成立時，和解金額就高於請求金額。有時勞工的主張未必有充分的法律依據，經調解程序後的和解金額就低於請求金額。當然，有時因企業經營困難欠缺給付能力，勞方為避免夜長夢多或奔波法院而未必更有利，多同意較務實的處理，而使和解金額低於請求金額，此為爭議金額高而獲償率低的原因之一。

因此，在評價獲償率高低對勞工權利之影響時，必須要先確認勞工於爭議請求的金額是否確實有法律依據。

本研究也發現，雖然調解委員會有勞方自行指定或由主管機關代為指派的調

解委員，似應對勞工權利有更多的保障。然而，不論爭議金額多少，採調解委員方式的獲償率都低於 100%，也都低於獨任調解人的方式。

至於滿意度方面，本研究發現爭議調解申請人對行政單位(地方主管機關及民間團體)的承辦人，也就負責聯繫安排調解會議行政事務的工作人員，在「會議時間安排」上滿意度最高，其次是「寄送文件之給予申請者反應時間」。因勞資爭議處理法規定：「直轄市或縣（市）主管機關指派調解人進行調解者，應於收到調解申請書三日內為之。」(第 12 條第 1 項)，所以在收到申請書三日內承辦人就會和申請人聯繫安排會議時間，通常優先配合申請人的選擇，一旦確定會時間隨即寄發開會通知，所以調查結果呈現是滿意。對「明確告知勞資爭議調解的程序以及處理進度」及「調解紀錄製作及說明上是充分解釋」兩項，基本上是滿意，但滿意度比前兩項為低，可能是承辦人工作關係而疏於說明，也可能是申請人不了解承辦人的說明，也有可能是承辦人自身就不是十分清楚，因勞資爭議調解辦法對「專職會務人員」(第 20 條第 1 項第 2 款)的資格沒有規定。

對調解人的滿意度雖低於對承辦人的滿意度，但對調解人「會議進行時耐心溝通」滿意度最高，其次是「有掌握過程中之氣氛讓雙方在平順狀況下進行調解」，可知調解人基本上能避免情緒干擾，試圖在理性的情況下處理爭議。申請人對調解人「有說明各項請求法律條文依據及解釋相關法令規範」及「調解方案是否有考量到雙方主張並進行相關利害分析」兩項之滿意度低於前兩項，有可能是調解人疏於說明，也可能是申請人不了解調解人的說明，甚至有些申請人事先請教他人而先入為主，拒絕接受調解人之說明。

最後，本研究發現不論調解成立與否，採取司法訴訟的比率都不高，前者約三成，後者亦未達四成。之所以不願意採取司法途徑，主要是耗時不經濟，特別是爭議的金額不大，往往就選擇放棄，尤其是發生與前雇主之爭議而後另又就業必須工作者。當然，也有不成立的案件是申請人的主張無理由，自然也就不會進行訴訟。令人費解的是調解成立而一方不履行的情形，勞資爭議處理法第 59 條明定：「勞資爭議經調解成立或仲裁者，依其內容當事人一方負私法上給付之義務，而不履行其義務時，他方當事人得向該管法院聲請裁定強制執行並暫免繳裁判費；於聲請強制執行時，並暫免繳執行費。」(第 1 項)此部分實有待進一步的研究；當然，調解人或調解委員會主席在調解程序前即應告知。

第五章 焦點座談及深度訪談之彙整分析

第一節 焦點座談

一、 焦點座談之規劃

由於 100 年勞資爭議處理法修正後，勞資爭議調解約有九成採用獨任調解人的方式，只有一成採用調解委員會的方式，(參見第四章表 15)故本研究之焦點座談旨在探討調解人之相關規定、辦法等是否允當，制度設計是否有調整之需。

首先，是有關調解人之資格規定。勞資爭議調解辦法第 13 條規定：「調解人應具備下列資格之一：一、執行律師業務，並於最近三年內曾辦理勞資爭議案件者。二、曾任或現任教育部認可之大專校院講師以上，並教授勞資關係或法律相關課程三年以上，且有實務經驗者。三、曾任各級勞工行政主管機關，處理勞資爭議或擔任法制工作具三年以上經驗者。四、具備第四條第一款資格，並依第十四條規定取得中央主管機關核發之勞資爭議調解人認證證書。」因此，除律師、大學教師及行政官員外，尚有經主管機關認證之人亦可擔任調解人，亦即符合勞資爭議調解辦法第 4 條規定的調解委員經「主管機關推薦」並「完成中央主管機關指定之訓練，經測驗合格後，由中央主管機關發給勞資爭議調解人認證證書。」(勞資爭議調解辦法第 14 條第 1 項)該等有關調解人之積極資格規定是否允當？

其次，勞資爭議處理法規定除地方主管機關可「指派調解人」調解勞資爭議外，(第 11 條第 1 項第 1 款)同條第 3 項規定：「第一項第一款之調解，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。」而該項所指民間團體須具備何種要件，同法同條第 4 款規定由「中央主管機關定之」。勞資爭議調解辦法第 20 條規定：「(第 1 項)地方主管機關依本法第十一條第三項規定委託之民間團體，應符合下列要件：一、須依法設立之社團法人或財團法人，其章程以促進勞資關係為宗旨，且協助勞資爭議之調處為目的。二、聘任一位以上之專職會務人員。三、聘任具第十三條所定資格，並依第十七條評量合格之調解人四人以上。(第 2 項)前項受委託之民間團體，不得為勞工團體或雇主團體。」有關民間團體的要件規定是否允當？

第三，勞資爭議處理法第 12 條規定：「(第一項)直轄市或縣（市）主管機關指派調解人進行調解者，應於收到調解申請書三日內為之。(第二項)調解人應調查事實，並於指派之日起七日內開始進行調解。(第五項)調解人應於開始進行調解十日內作出調解方案。」有關處理調解案件的時效規定在執行上迭有反應實施有困難，尤其勞資爭議處理法第 11 條是規定地方主管機關得「委託民間團體指派調解人進行調解」，亦即是由地方主管機關受理爭議案件後再轉介至民間團體，是否更難以遵守時效的規定？

第四，為維持調解人之素質，並因應相關法規之修正，勞資爭議調解辦法規定：「具備第十三條第一項資格之調解人，每二年應參加主管機關認可與調解業務相關之研習，時數至少十小時。」(第 15 條)且規定「地方主管機關應每年度辦理調解人評量，其項目如下：一、參與第十五條研習，並取得證明。…」(第 16 條)及「具備第十三條第一項資格之調解人，應參加第十五條之研習，並依前條規定評量合格，經地方主管機關簽證後，始得續任調解人。」(第 17 條)由於第 13 條第 1 項所定調解人的資格不盡相同，因此研習要如何規劃辦理，始能發揮應有的效果。

第五，因勞資爭議處理法規定的調處方式，不論是調解或仲裁，都是訴外處理紛爭的另類制度，亦即在避免司法訴訟的耗時、不經濟，因此，在評估此類訴外處理紛爭機制的成效時，通常首先論及其和解率。當然，若和解率低，表示多數爭議無法透過訴外處理機制獲得解決，勢必還須經由司法訴訟；反之，若和解率高，表示訴外處理機制是有其成效，但僅以和解率來論其成效是否妥當？

此外，因獨任調解人都係兼職人員，在執行勞資爭議調解工作時勢必需要相當的行政協助，譬如：調解會議的安排、調解記錄的製作、意外事故的支援、調解報酬的核給等，在在都需要中央及地方主管機關的支持。在目前的實務上，亦須檢討政府對調解人的支援是否允當。

又由於自民國 97 年之後，每年勞資爭議案件都超過二萬件，在有限的行政資源下，此對地方主管機關是一種大負荷。然因勞資爭議調解的申請便捷，且為免費，致有少數勞工有浮濫申請之情，甚至不出席調解會議，其目的似不在勞資爭議的解決，浪費行政資源，調解人對此頗有怨言，進而影響調解爭議之意願。

因此，主管機關是否應建立若干機制，甚至針對個案酌收費用，以杜絕案件申請之浮濫。

故本研究焦點座談之提綱如下：一、勞資爭議調解辦法第 13 條第 1 項規定之調解人資格是否允當？二、勞資爭議調解辦法第 20 條第 1 項規定之民間團體條件是否允當？三、勞資爭議處理法第 12 條第 1、2、5 項之時效規定是否允當？四、勞資爭議調解辦法第 15 條規定之研習應如何規劃辦理？五、勞資爭議調解成立之比率(和解率)是否可為成效評估之標準？六、為避免勞資爭議調解之申請浮濫，是否酌收費用或採其他措施？七、政府對調解人之支援是否允當？

二、 焦點座談之分析

(一)勞資爭議調解辦法(下稱辦法)第 13 條第 1 項規定之調解人資格是否允當？

因我國勞資爭議案件幾乎都是權利事項爭議，且有退場機制，故認為勞資爭議處理辦法第 13 條對調解人資格的規定是允當的，『因…調解人或是調解委員在調解方案時都要建立在法律的基礎上面，因此規定的調解人資格部分都有對於勞動法令或相關法律有相當程度的基礎。』(吳○○)，且『…勞動部對調解人有證照把關、考試、複訓等機制…目前主管機關對調解人及調解委員的要求並不低，且今年新增退場機制(勞資爭議調解辦法第 24、24-1 條)，過往是若對調解人的表現有疑慮，則下一屆就不得再聘用，今年則是直接解聘，使其不再為調解人或調解委員，因此，對調解人資格部分應該沒有太大問題。』(陳○○)

雖然，調解人的資格規定基本上沒有太大的問題，但因勞資爭議調解辦法規定的調解人有四類資格，但『調解人程度參差不齊而在執行上會發生問題』(許○○)因此而有不同的改善建議。

辦法第 13 條第 1 項第 1 款執業律師部分，『最近三年內曾辦理勞資爭議案件中，似也應該增加限制承辦的案件數量。』(葛○○)；『可以更詳細的規範律師的部分，例如三年內辦過勞資案件幾件以上，如此一來在律師投入這領域前可以確保他對於勞資爭議的認識。』(蘇○○)

辦法第 13 條第 1 項第 2 款大學教師部分，『有關大學老師取得調解人的資

格認定，對「實務經驗」方面的要求，定義可能要再具體清楚。』(張○○)；『辦法第 13 條第 2 項，大學老師要教授相關課程三年以上並有實務經驗，個人認為「實務經驗」部分會難免有爭議，因為這裡指的大學老師大部分都是勞動相關專業老師，且實務經驗定義如果要經過司法、律師、法官或其他方向定義的話，符合其資格之專業老師們就占少數，可是有很多老師有耐心跟專業知識，但實務經驗上比較不足，所以希望法條部分可以做修改或是盡量放寬實務經驗定義的標準。』(詹○○)

辦法第 13 條第 1 項第 4 款部分，『這部份條件過於寬鬆，建議規定二年內須累積達一定數量調解件數，方能參加調解人認證資格考試的規定。』(蕭○○)；『第四款部分，具備第四條第一款資格，並依第十四條規定取得中央主管機關核發之勞資爭議調解人認證證書，第四條第一款的規定時間上是二年，相對於上面各款規定三年，看起來時間上較短。』(劉○○)。而辦法第 14 條第 1 項的測驗，『考試的方式應該要改變，對於法條跟實務與採證的形態要有大方面申論，測驗題的形式有助於第一階段篩選適不適任，以及第二階段協助實務調解的應變能力。』(陳○○)

針對現行辦法規定只有第 13 條第 1 項第 4 款的人員須經測驗認證，因『退休官員或律師不一定有第一線的經驗，真正懂勞動法的律師並不多，所以我認為在調解人資格部分，大家都應該要考試，不管用甚麼方式認證皆須有退場機制。』(王○○)

除對辦法現行規定應更加明確或合理的改善建議外，另建議增加甄選調解人的項目，例如：『增加評估人格特質的項目，以排除個性比較極端的人員，免除後續調解的紛擾或申訴。』(陳○○)

為因應我國國際移工（外勞）、外籍配偶人數的增加，『現行調解人資格並未對國際移工或是不同族群做設計，還有像是調解書的部分，無東南亞國家語言等。調解制度應該要更加國際化、多元化替各方勞工設想。』(杜○○)

此外，『目前調解人的年齡層偏高，許多想要參與勞工相關議題的年輕人較難加入（不符合 13 條所規範的資格），調解人的認證門檻較高，目前較多年輕人只能透過成為調解委員，並且被動地以被勞資雙方選擇的方式去參與勞資調解會

議，較難為獨立調解人。』(韓○○)；為使更多對勞資關係事務有興趣的人員參與，故建議『應該考慮調解人資格，是基本門檻還是先備知識，如果是基本門檻，建議能夠再開放給其他人有意願者參與的機會，比如讀勞工或法律系畢業，願意從事調解的人，可以報名參與培訓，考試及格後就可以擔任調解人。』(徐○○)

(二)勞資爭議調解辦法(下稱辦法)第 20 條第 1 項規定之民間團體條件是否允當？

首先，是對辦法第 20 條第 1 項第 3 款「調解人四人以上」的規定，『勞資爭議調解辦法第 20 條民間團體調解人配置 4 人太少，建議修為改 10 人。』(徐○○)。但調解人多少應與處理的案件數量有關，因此，『四個調解人要應付龐大的案件量會有些許不足，所以聘任調解人四名的部分是否可依委託民間團體案件量和委託民間團體總體數量來做調整。』(葛○○)；又，『因法律並無規定每位調解人最多能在幾個中介團體擔任調解人，某些縣市競相成立的中介團體間調解人重複性高，過多的中介團體造成惡性競爭及行政機關管理上的困擾。』(蕭○○)，『建議限制調解人同時為多個中介團體的調解人之數量。』(蕭○○)

其次，辦法第 20 條第 1 項第 2 款「聘任一位以上之專職會務人員」的規定，『可能就要處理的事務上會有所不足，目前可能多以兼職人員、非專職人員去協助，但是數量是否充足仍有討論空間。』(林○○)

第三，辦法第 20 條第 2 項規定「受委託之民間團體，不得為勞工團體或雇主團體」，然實際上，處理勞資爭議的民間團體幾乎都是勞工團體籌組，『若要彰顯公正性、獨立性最好是要由中介團體、專業團體去進行，但現在勞工團體背景的社團也承攬調解協處的情況下，最好辦法是應該要有雇主組織的加入，以顯示勞資雙方都可以、都會參與的狀況。我認為甚至應該請主管機關如經濟部，要求由雇主所組成的公會、協會去辦理勞資爭議處理的業務。』(陳○○)；資方團體的參與也有助對勞動法規的認識，『目前政府委託之民間中介團體以勞工團體為主，建議商業同業公會性質團體也可考慮加入，因為在調解過程發現有許多資方(尤其是中小企業)係因對於勞動法律知識的不足而違法，如果商業團體加入受託中介團體，則能對資方會員加以宣導勞動法知識之機會而期免於違法。』(蕭○○)

有主張資方團體參與爭議調解應有前提，『勞動部應該鼓勵優良的雇主團體派員去訓練或擔任調解委員或調解人。如果優良的雇主團體願意讓他的成員接受訓練並且加入調解行列，如果在合法、守法前提下是歡迎的。』(陳○○)

然而，資方團體在參與勞資爭議調解工作的立場是否能中立公正遭到質疑，『商業同業公會或資方代表進場，我個人是採取反對，我認為商業同業公會的立場不中立，(勞資爭議處理法第一條)保證勞動權益，是永遠不變的，而且民間團體會不會有勞方色彩或是資方色彩，是不確定的，雖然在勞資爭議法中應該要保持中立，但回到母法中會有清晰立場本是偏向勞方。』(王○○)

受託民間團體不僅只有立場公正中立的問題，還有調解案件的品質問題，更有涉及倫理的操守問題。辦法第 22 條是有對民間團體的考核的規定，『地方縣市政府在審查給予補助時會有互相評量的結果，透過審查可以提升民間團體協辦勞資爭議調解會的質量。』(陳○○)；但考核應符合比例，否則『協會（中介團體）皆由不一樣背景組成，大多數團體對調解委員並無太大熱忱，主要的原因是因為補助費用的不足，和對於調解方案與調解相關作為要求過於嚴苛。』(杜○○)

此外，考核不應流於形式，『對於不依照規範行為的調解民間團體，例如會議紀錄中未撰寫調解判斷與建議等，我認為這類團體應該要受到相對應的懲處甚至停權，才有警示的效果，留優汰劣。』(韓○○)尤其是『縣市政府須在評鑑考核時詳細了解，因為有些中介團體中可能會有所謂「黃牛」，所以中介團體信譽好不好、私下有無其他作為等，應該要做實際的詳細了解而不是形式上的依法規條件判斷。』(詹○○)

(三)勞資爭議處理法(下稱辦法)第 12 條第 1、2、5 項之時效規定是否允當？

辦法第 12 條有關調解處理時效的規定，因實務操作上的原因，多數都認為有執行上的困難。

『因為承辦人需要聯繫勞、資雙方開會時間，時有無法聯繫或雙方開會時間的不確定性等情事，三天的時間就要決定開會時間，七天就要完成調解，時間上會比較不足。』(蕭○○)；『對於調解人應於指派之日起七日內開始進行調解，這部分覺得實務上可能會有困難，有的時候可能會遇到申請人或者對造人請假的狀況，又或者調解委員的時間無法配合，可能難以達到 7 天內進行調解，且必須於

10 日之內做出調解方案亦有困難，例如召開 2 次調解會或甚至是 3 次調解會的情況。個人認為如果真的能藉由調解解決問題，就可以不用在時間上做過多嚴格的限制。』(陳○○)；『在台北市的經驗，可能只因為調解室不夠使用時間就要延後，不管是時間、空間、人力的配合都相當難配合，如果進行第 2 次調解、第 3 次調解，又加上希望調解都能夠成立時，時效規定就真的太嚴格了。』(陳○○)；『在實務上實施是有點困難的，例如 10 日之內做出調解方案，如果剛好碰上第 2 次調解或第三次調解的情況下，在第一次的會議後就很難做出調解紀錄，因為第一次的會議中出席人可能不是負責人，或是沒有做出決定的權利、必須要回去請示上級等等。』(柏○○)

因有辦法第 12 條的規定，在執行上有困難，其意義為何？『時效規定現行難以完全遵守，如果是為了督促效果，有限制具提示效用就好。』(詹○○)；『時效不允當，應是訓示規定屬於程序法的部分，超過規定不會影響結果，只是解釋部分比較繁瑣。』(徐○○)

但要如何解釋？『第 2 項部分調解人應調查事實，並於指派之日起七日內開始進行調解。這部分可能需要對「開始進行調解」做出定義，跟實務上的運作比較不太一樣，如果一定要規定時間的話，建議是受理申請後，要在幾日之內開第一次的會議。第 5 項部分，調解人應於開始進行調解 10 日內作出調解方案，一般調解方案是開調解會議時才會做，並不是受限於開始進行調解 10 日內，才做出調解方案。』(劉○○)；『三天內要指派調解人部分，是由地方主管接到申請書開始還是至民間團體之後才開始計算這部分也會有解釋上問題。七天內開始進行調解部分，涉及安排調解會議，如果勞工跟資方改期或是請代理人的話在時間上安排比較不容易，會認為解釋上是彈性的，但對於申請民眾而言可能會造成主觀認為權益受損，甚而提出申訴。』(葛○○)

一項規定還需要解釋，徒生困擾，建議對時效的規定應予以放寬，但不贊成廢除，『在時效規定方面，我認同前面幾位教授應放寬彈性的說法，但我認為時效限制有它存在的必要；因為調解制度與司法制度最大的不同在於它具有免費，而且快速的特質，為了講求快速當然應該訂定每一程序時限相關規則的必要，否則容易產生拖延處理時效的問題。因此時限規定有其存在的必要，不過在日數上

可以再做進一步的討論及斟酌。』(陳○○)；『時效規定上，對於調解天數限制的部分，我認為是難以依法執行，但是如果廢除的話是否會造成民眾的觀感不佳？我建議可以在這部分做適度的調整。』(林○○)；『有關調解時效部分，認為時間稍嫌緊迫，現在狀況來看平均 12 天可以完成調解，為了求快可能也無法完善的處理事情，建議可以思考放寬調整。』(黃○○)

(四)勞資爭議調解辦法(下稱辦法)第 15 條規定之研習應如何規劃辦理？

辦法第 15 條的規定，「每二年應參加主管機關認可與調解業務相關之研習，時數至少十小時。」，『目前主要課程大多為勞動法令及新修法令（一例一休）的內容』(陳○○)，也就是『研習課程內容應該著重於當年度或上一個年度的爭議焦點部分，隨時做調整，例如今年可能會有加班費的問題等等。』(黃○○)

此種不分身分及資歷深淺一律必須參加時小時研習的規定遭到質疑，『在研習課程方面，以我的經驗，假設已經符合資格，或是行政機關已經委任某人成為仲裁人等，是否應該考慮在兩年內要再受訓至少 10 個小時，又或者不需要受訓？而對新進的調解人是不是需要加強研習？』(蘇○○)，因此甚多主張依調解人之資歷設計不同的研習課程，『應該要有分級制度，為不同資歷階段調解人的不同需求做到一定程度的滿足。』(張○○)；『按各調解人（或委員）資淺或資深等級，或已參與或主持調解會場次之多寡，設計更多元的研習課程設計等。』(吳○○)；『研習課程部分，建議依個人資歷分別辦理，對於資歷較淺或新加入的調解人則針對會議紀錄及調解方案撰寫及勞動法令深入研習(尤其是勞動基準法)。對於資歷較深的調解人部分，建議增加諮商談判技巧以及案例精闢解析課程。』(蕭○○)

甚著，有主張具有某些資歷者應予以研習的減免或扣抵，『應依年資做研習時數的酌減。』(魏○○)；『研習部分是否可以用其他彈性方式抵充規定的講習時數？例如：受邀擔任相關課程講師的上課時數可以抵研習時數或者利用承辦案件量（律師）或調解案量替代一定研習時數。』(葛○○)；『有些調解人其實在調解的業務上面已經超過規定須研習的時數要求了，有一定業務量及經驗的調解人建議可以放寬這些限制。』(詹○○)；『讓有講授研習的調解人做時數的抵免。』(郭○○)；『勞動專業講師可抵研習時數，比照研習。』(徐○○)；『法律規範研習有

一定必要性，但是若以長期辦理勞資爭議相關案件的對象來看，法規規定要有 10 小時回訓的要求是否必要？因為該對象在長期處理相關案件已對勞資爭議處理有相當的了解，以律師為例，如果有一個律師時常處理這部分的案件，但是因為案子教多、業務繁忙，無法達成這個 10 小時的要求，雖然他的案子不一定是調解案件，但是因為回訓時數的限制，可能就無法繼續參與勞資爭議的調解。』(侯○○)

研習課程內容的設計亦是決定研習效果的重要課題，『調解人必須熟知法律內容、談判技巧。』(孫○○)，『加強集體勞動法、溝通協商、心理咨商、社會學等。』(葛○○)；『調解人除了法律上的專業之外，心理專業、心理素質也是非常重要的，在案件上對當事人的理解、同理心或是能讓當事人卸下心防的部分。』(郭○○)；『心理諮商課程，對實務幫助較大。』(杜○○)；『增加勞動法令以外的課程，如民法、心理咨商及情緒管理等或是討論調解的案件分享等等。』(林○○)；『勞資爭議的調解是非常具有專業性的，相關的調解技巧是需要學習的，並不是熟悉勞動法令就可以輕易上手，且勞資關係、勞動爭議案件有其特殊性，例如甚麼樣的時機點可以強力介入調解、甚麼時候進入訴訟程序會比較妥當，這些都是需要一定經驗的累積才能夠達成的。』(邱○○) 『研習需要分級與分項讓不同經歷的調解人可以有合適的研習內容，要有實際的經驗分享和錯誤案例分享。』(郭○○)；『請調解人選擇特殊個案進行經驗分享與交流。』(許○○)

至於研習課程的講授人選，『要著重評估講師的授課能力。』(劉○○)；『對於有些具有調解資格的大專院校講師會在研習時被找去當講師，但是我覺得部分講師，對調解也是需要被培訓的人，因此個人以為應該用經驗而非職稱去判斷一個人應該在授課還是聽講的位置。』(邱○○)；『第一線人員的經驗傳承對新進的調解員可以有很大的幫助。』(劉○○)

研習可採多元化的方式進行，『不一定要把人聚集起來上課才是有效果。』(劉○○)；『回流訓練的管道應該要有多元方式，比如 e-learning、讀書會等方式進行，不是一味地讓調解人坐著聽演講。』(徐○○)；『在方式可以改成工作坊或是其他方式做經驗交流，由政府機關特別針對法的修正跟修正內容進行研習，讓調解人或是調解委員對個別（或特殊）案件可以有更好的掌握。』(吳○○)；『讓各個參加研習的調解人員帶自己調解過的案件紀錄，並且在研習時大家互相觀摩、

學習、檢討，這樣應該可以篩選出部分良莠不齊的調解人，並且淘汰掉他們以避免造成濫竽充數的情況發生。』(韓○○)；『另可以設立諮詢小組，調解人與專家可以雙向的溝通的機制，協助提升調解人法律專業及調解技術的提升交流。』(蕭○○)

調解人的研習是否必須由主管機關辦理，『研習時數認定，是否有針對特定單位辦理才能算，如台灣勞動法學會辦理的課程，是否可被計入?或是只有勞動部辦理的課程才能夠算時數呢？』(邱○○)

最後，『在課程方面，除了對於講師遴選及課程內容的選擇外，還應該特別著重於爭議調處經驗的交流、促進調解人的人際交流及人際網絡的形成做強調。所說的人際網絡，不僅是調解人之間，也包含了調解人和專業人士之間，甚至是主管機關的承辦人及主管之間的交流，如此將有助於維持及強固整個制度完善、平順的運轉。』(陳○○)

(五)勞資爭議調解成立之比率(和解率)是否可為成效評估之標準？

外界經常以和解率，亦即以調解成立的比率，來檢視調解制度的成效，甚至民意機關亦以此來質疑。然而，一件勞資爭議案件是否能調解成立涉及甚多因素，許多是與調解人的素質或調解制度之設計無關。因此，以和解率來評量調解制度之成效，勢必要有所保留。

『非常不贊成用調解和解率去做成效評估，因為有些當事人抱持著絕不達成調解的心態來申請調解，所以不認為適合作為成效評鑑的標準。』(吳○○)；『很多情況下這個調解在一開始就是註定不會成功的，例如越有經驗的資方代表知道訴訟對勞方會造成多大的壓力，因此在調解會議上擺明不想進行調解。』(劉○○)；『不贊成和解率是否可以成為成效評估之標準的部分，一方面是因為有些案子在本質上本就不容易達成和解，例如職災或退休金相關、金額較為龐大的案子；另一方面…像是有些申請人的請求金額較不妥當（精神慰撫金、損害賠償等）或是有些請求權根本不存在的狀況下，調解委員會不會因為這種原因而使他故意成立。』(柏○○)。

和解率之高低是可供參考，但『不能以調解成立之比率當成評估成效的絕對標準。』(魏○○)；『調解率可以做為評估的標準，但不能作為唯一的標準。』(劉

○○)；『如果以調解成立比率做判斷依據是不贊同的，因為案子複雜度不一。不希望是為追求和解而調解成立，這跟以前法庭上的和解的達成率一樣受人詬病，所以說是否有其他方式或是只要將和解率做參考就好，不當作主要依據。』(詹○○)；『和解率部分，個人以為可以做為成效評估之標準，但不應為最重要且單一的標準。調解是為了解決問題，有的狀況是雖然調解委員或調解人付出相當大的心力，但是能否達成調解成立還與當事人的意願息息相關，最終沒有達成和解，不絕對是因為調解人的品質不高，可能是因為案件的本質，亦或者當事人主觀的堅持等等。因此若單純以調解率作為成效評估的標準，可能對調解人較不公平，可以再進一步思考成效評估中和解率的比例（權重）。』(陳○○)

誠然，調解成立與否涉及許多主客觀因素，『對於以量化指標，例如爭議案件的和解率、獲償率，或爭議當事人的滿意度，來評量調解成效的做法，那是學術上基於實徵研究上的需要所慣常使用的方法，如此雖符合大題小作的研究要求，但所涵攝的因素過於簡化，而和現實環境裡，可能的影響因素龐多且複雜的情形顯有出入。就因素的性質而言，和解率只是一項結果，就以爭議案件能否達成和解而言，其可能影響因素甚多，我認為最具影響作用的關鍵因素依序包括：立法及法規制定機關在勞動法規命令制定過程所形成的法規品質；主管機關在落實勞動法規方面所應承擔監督及檢查的行政品質；其次還需考慮到調解制度本身及其委外等措施的制度品質；最後，才能論及到爭議案件的實務運作層面，包括爭議案件及雙方當事人的特質、調解人員的調解行為及表現。簡言之，和解率雖然是重要的結果性指標之一；評論者必須知道，「結果」只是整個制度運作下最容易觀察到的表徵，其之所以如此必定可向前追溯到許多的「前因」，進而不可逕自簡單的直觀結果，必須一併檢視及深究各種前因，尤其切莫把一個制度的成效悉數歸責給「制度末梢」的執行人。』(陳○○)

因此，檢視和解率時須審慎，『對於用量化的方式去看待和解率，可能還是比較困難的，畢竟是學術上常使用的方法，跟現實容易有出入，案件成立與否是結果，但造成這些結果的因素有許多(有可能是勞或資方未出席、尊重勞方個人因素…)，本人認為應該要審慎成效評估的方向。』(蕭○○)；『和解率計算的內涵要項，如包含撤案、當事人沒有來的、部分成立的，這些如果都算對調解人也不是非常公平。』(陳○○)；『可以設計權重比例。』(杜○○)；『和解率應該是誘

因，但是在總體的評鑑上面，我認為比例不宜太高，否則就會造成不公平。實務上很難了解個案的複雜程度，我們只能從外部的指標去判斷，例如人數、涉及到的爭點多寡等問題，似可朝此方向去做調整、在評鑑上再去做考量。』(黃○○)

即便是調解不成立，『調解會議中可能不會達成和解，但是在整個過程中可以達到諮詢及法規的理解等功用，如此一來雖未達成和解但也不能說沒有解決爭議。』(邱○○)且有些爭議案件，『調解的實務上有很多複雜的案件不見得可以在調解的過程中有最好的解決辦法，甚至必須透過訴訟才能達成。』(詹○○)

除了以量化的方式評量調解之成效外，『如果要以調解成立之比率做為績效評估的話，在對於調解人所作之調解方案的可行性上及是否違背法令上需要做分析，才能得知調解人的調解能力及品質。另外，如果申請人對調解委員有不滿意，可設立讓申請人申訴的地方，但需有質化的分析和申訴依據，不能任意申訴調解人。』(郭○○)

此外，因主管機關委託民間團體調解勞資爭議，採按件計酬，且依調解成立與否核給酬勞，『和解率的績效評估應是做為內部參考的依據，但是若將此做為補助費發放依據的話容易有爭議。』(張○○)；『調解和解比率不適合做為成效評估的標準，如有調解人為了和解率對申請人軟硬兼施去促成和解，反而會影響到當事人的權益。』(劉○○)；『和解率不宜當作成效評估的唯一指標，調解人容易產生道德問題，可能會為了成立可以拿到比較多補助而強力促成和解…調解成立與否不應該是給補助金多少的依據。』(韓○○)；『畢竟調解的目的除了解決紛爭，也有保障勞工的勞動條件及維護權益，調解人不能只著重在於解決紛爭一塊，否則時日一久，民眾權益就得不到保障了。』(邱○○)

(六)為避免勞資爭議調解之申請浮濫，是否酌收費用或採其他措施？

『近期，確實一再發生，單一申請人一次提出卅十或六十餘件勞資爭議申請案，對應第六點勞資爭議調解之申請是否可酌收費用的思考模式？雖然並非主張受理爭議案以收取費用為必要，但卻使少數人士便宜行事，因為免費，只要提出勞資爭議申請書，內容以打勾方式表達爭議項目訴求，致行政機關沒有不予受理的條件，受委託之中介團體更不能不於期限內召開調解會議，其實排擠了很多真正需要進行調解的案件。甚至有的申請人，申請後卻連續不出席，造成資源的濫

用，更造成部份與會出席之資方代表強烈不滿，故勞資爭議調解成立之比率(和解率)如作為調解人成效評估之重要標準之一，顯不公平，且未能具體呈現爭議真貌，故主張對於濫用制度行為，亦應該要設計適當之受理機制。』(吳○○)

基本上，主張調解不應收取費用，『畢竟勞資爭議調解之申請是為國家法規所制定的機制。』(蕭○○)；『勞方是經濟弱勢，所以覺得不收費可能比較妥當。』(韓○○)；『申請爭議調解的大部分都是勞方，申請的主要原因是未拿到權利事項的部分，例如被解僱、薪水、其他福利、加班費等，在此種情形之下，對被解僱的勞工或是還在職的勞工，因為少獲得報酬而申請爭議調解，額外再花一天或是半天的工作天請假出席調解會議的話，已經有工作上的損失，不忍再收取費用。』(詹○○)；『如果以後要酌收費用是否會降低人民申請的意願？』(柏○○)；『酌收費用的部分不是很恰當，可能會引起勞工的反彈。』(黃○○)；『少部分勞工雖然一直申請，但畢竟是少數，不宜以偏概全。』(陳○○)；『既然調解的功能是要減少訴訟，應該就要讓調解功能能夠發揮，我認為就不宜用收費以避免浮濫的思考方式去做思考。』(劉○○)

勞資爭議調解收取費用亦違反國際勞工組織的原則，『依據國勞組織所提出的建議，有三個基本的原則，分別為自願、免費及快速。如果不是免費的服務，就不需要這個行政調處機制，畢竟在體系內還有更為嚴謹的司法制度，當事人也可付費委託律師服務；因此，勞資爭議處理機制必須是免費的。這類的免費機制有兩類，一是由政府行政主管機關辦理的機制，二是由符合資格要求標準的非營利組織所辦理的機制。然而台灣社會的情況，除了宗教及慈善救助性團體之外，社會大眾對勞動領域社團毫無提供資助的意願，因此台灣不會出現公辦及民辦雙軌並行的爭議調處制度，除非政府提撥預算捐贈設置公法人。』(陳○○)

但對特殊情況，可考慮酌收費用，『如果是可以界定其特殊態樣，可以要求收取費用。』(魏○○)；『例外上可以酌收費用，例如：相同事件重複申請調解的制度濫用，這部分或可以依照勞資爭議類型、依照標的金額或討論其他方式收取費用。』(葛○○)；『如是為了要防止濫用我覺得酌收費用會是一個不錯的方式，但是在制定相關規定上應立有配套，例如容易發生爭議類型之爭議的次數。』(邱○○)；『台灣有太多中小型企業，以實務狀況來看，勞方如果知道他有甚麼法律權利他就會去爭取，再加上中小企業雇主通常較不清楚法律內容，很容易就會被

勞方牽著走，甚至是勞方申請的次數多了、看公文知道是哪個調解人，覺得調解人不好他就請假不出席會議、換調解人，資方會希望行政機關可以對勞方進行一定程度的處分，但是行政機關難以施行的狀況下，就會造成被勞方濫用的情況（不斷申請爭議調解）。因此，以這個情況來看的話，我認為酌收費用似有必要。』(彭○○)；『收費的部分是否可以制定相關的規範，例如一定期間內申請勞資爭議調解超過一定次數再予以收費。』(劉○○)

針對浮濫的調解申請，主管機關應先設立把關過濾的機制，『地方政府在受理案件時應該要把關、判斷當事人的案件是否有到需要調解的程度，並且直接對當事人說明清楚，而不是所有案件都要受理，地方政府不應該給當事人無限的希望，若給予太大的幻想機會反而會造成調解人進行調解時的困難。』(徐○○)；『極端案例可以去做調整，例如應該先確認是否有先申請過，確認一事不再受理。』(林○○)；『政府應該強化爭議咨詢的管道與功能，使在可能發生爭議之初始即獲取正確的法律知識與解決途徑。』(侯○○)；『我國的部分在爭議發生時沒有一個正式先過濾的階段，例如日本地區性的諮詢單位設置，通常是發生爭議就直接進入調解，因此容易造成調解制度被濫用，以日本東京諮詢處數量為例就有二十個，我們各縣市才設一個調解諮詢單位明顯不足，而且日本的相關機構是由有勞動檢查權的機構去受理諮詢和調解，相對有人民較願意接受並且去尋求幫助。』(張○○)；『申請調解會時申請調解的人應該要出席，如未出席或是藉故請假，應該直接給予處罰。』(杜○○)

最後，『對調解申請應該酌收費用，可以採用法院相關收費標準。例如:早餐店殺手，因懂法律相關而惡意使用。建議由中央訂定收費標準、收取費用及不受理的行政指導等，以便將來做不受理之行政處分都有行政指導或辦法可遵循，各縣市才可參酌辦理。』(徐○○)

(七)政府對調解人之支援是否允當？

主管機關若期藉由調解人協助勞資爭議的協處，在提升調解人之專業能力外，更須給予調解人適當之支援，包括行政作業、人身安全及報酬上的支援，以及對承擔處理爭議民間團體經費上之支援，以提升整體調解之專業及品質。

然而，多數調解人的感受卻是，『目前沒有感受到任何政府對調解人的支援。』

(彭○○)；『調解人付出的心力及化解了許多勞資爭議，替政府解決了許多可能造成更大爭議的問題，可是政府卻未曾給予太多支援，根本是對調解人的專業性不夠尊重。』(徐○○)；『政府應該要適時給予調解人支援，政府不應該將調解人不求回報的心力付出視為常態。』(魏○○)；『如果要讓獨立調解人發揮更大作用，回到勞資爭議處理法第一條的初衷的話，應該要有清楚的指示與支援措施。』(王○○)；『政府對調解人定位應該要調整，如果政府將調解人定位為專業者，卻無相當的支援給予。如果定位為志工，調解方案與調解作為要求又過於嚴苛。』(杜○○)

在行政作業方面，『調解人目前大多須獨力完成所有工作，恐無法放全部精力在於調解上應該可以加派人手幫忙處理紀錄部分。』(詹○○)；『會議室的設備或是人力的協助都還可以再做加強，…獨任調解人可能就必須自己完成所有的業務內容。』(林○○)；『對於申請人或相對人需要補證資料的部分，希望透過承辦人做聯繫。在調解過程中，會花很多時間在等調解紀錄，這部分會覺得可能要加強承辦人的能力，還有建議可以引進新設施，例如以同步會議紀錄過程的硬體設備，加速完成調解。』(劉○○)；『在調解會議中，有一些客觀事實其實在調解書內容上可以了解，但覺得有些資料應該可以事先提供，可節省在調解上的困難及減少花費的時間，如果能夠賦予一定的權限讓我們是先要求一些資料的話，在做成方案或是了解事實會有比較大的幫助。』(陳○○)

在人身安全方面，『像是通勤補助費、業務中受傷或者是交通事故等事故發生時，應該要有保險跟訴訟協助。』(陳○○)；『獨任調解人為兼職者居多，機構當無能力自行養成或專聘，故為避免發生交通或意外事故，建請考量可以逐步建立政府對調解人的支援機制，例如建置交通事故或意外等保險制度可供調解人選擇參加與否。』(吳○○)

在調解報酬方面，『對行政支援不夠充分的話，也相當消耗大家的時間跟行政資源，甚至權利津貼跟補助的部分應該給予更多。』(陳○○)；『如果處理多數勞工調解爭議，需花用心力會更多，所以在費用建議可以稍做調整。』(葛○○)；『所提有關仲介團體的行政管理費、租金、水電相關之支出，應由政府支出。例如對台北市工會補助來說，以租房的坪數給予公告地價價格之補助。水電或其他費用就有行管費用的補貼，所以這應該是國家應該要負擔的部分，不應該從給予

調解人的費用來做支出。』(陳○○)；『政府可以應該額外補助民間團體的辦公房舍（租賃）費用或行政管理費用等等，將調解人的補助費用獨立出來，也不會損害到調解人的權益，民間團體也不須用大部分的補助費用去支付一般的例行支出。』(邱○○)

整體而論，對調解人的支援主要應在：『1.政府應該有為調解人投保意外保險的機制，以預防可能會有突發的意外事故及災害。2.調解人被提告時政府也應要有支援系統，像是律師費、訴訟費支援。3.以和解金額決定調解人是否獲得調解費用是非常不合理的，不管勞方標的金額多少，都是勞工權益的爭取，且調解人努力程度不應該因金錢多寡做決定，實在不應委屈調解人致未獲分文。4.政府目前規定要調解人自行繕打會議紀錄，調解人在調解過程已花費許多精力，又要額外再花時間繕打紀錄，確實增加調解人負擔。例如新北市政府對於調解人如果係自行繕打會議紀錄則多給付 100 元的補助金，所以中央是否比照給予民間中介團體有紀錄繕打的補助費用。』(蕭○○)；對民間團體的支援主要應在：『1.政府對於中介團體在執行調解業務流程上應該可以酌量增加行政支援，例如行政用硬體、調解空間及環境、電話費、行政費、行政人員等應該給予適額補助，畢竟中介團體及調解人接任此工作其是在扮演分擔政府處理勞資爭議業務上的角色，以及協助政府來弭平勞資爭議，所以應該是夥伴關係的待遇。2.建議針對受託經辦較久的或是評鑑績優的中介團體及調解人給予獎勵。』(蕭○○)

質言之，對調解人及民間團體之支援不足，正是政府的心態問題。『主管機關應該十分清楚，調解是一項法定制度，並且勞資爭議處理是一項業務量非常龐大的行政業務；因此，主管機關不應該抱持一般的勞務委外心態，只想把這項業務以非常低廉的總價交由社團承攬，便可擺脫行政責任，進而只須對委託單位提出要求，甚至還提出嚴格的標準，直接去評價委託單位及調解人的調解成效。我認為主管機關對於調解協處業務的委託社團辦理，絕對不可抱持前述的勞務委外心態或作法，並且必須對現行做法切實地深入檢討。其中，委託案的經費偏低，應該是最根本的問題；我認為政府對於調解的委託單位及調解人的支持非常不足，政府應該要檢討。由於勞資爭議調處是政府勞動行政上極為重要的法定制度，主管機關雖將其委由社團承攬，但仍必須承擔一切的行政責任。因此，應該提供委託單位合理、適當的業務經費，同時給予相應的協助，例如必須提供一處合宜的

「政府辦公處所」給承辦社團進行勞資爭議調處之用所，以維護民眾對爭議處理制度應有的可信賴度。』(陳○○)

此外，『我想特別提出關於調解紀錄的部分，我不確定現在是不是全國統一格式，對於雙方當事人的主張、不爭執的事實、爭點為何和調解方案等，是不是未來可以做成一致的要求，我覺得如果對於紀錄的本身可以有比較嚴謹的要求，可能對未來在法院上的訴訟或調解會比較容易銜接。』(黃○○)

第二節 深度訪談

一、 深度訪談之規劃

本研究為期了解現行勞資爭議調解制度施行之實況及其利弊得失，並探討如何提升調解制度之功效及調解人的專業能力，針對實際操作勞資爭議調解機制的各地方主管機構、民間團體及獨任調解人，進行三十人次的深度訪談。

深度訪談針對不同對象分別設計訪談題綱，如下：

(一) 地方主管機關

1. 現行勞資爭議調解制度，是否有需改善之處？
2. 由民間團體承辦調解業務是否允當？其優缺點為何？如何認定民間團體資格？如何進行民間團體之評鑑？針對民間團體是否有相關退場機制？是否曾執行該機制？
3. 調解人名冊中之調解人如何選定？兼具調解委員與調解人身分者約為多少？
4. 針對勞資爭議異常案件，是否有把關機制？
5. 如何提升調解人專業能力？
6. 其他。

(二) 民間團體

1. 民間團體承辦調解業務需具備那些條件？

2. (在推動、處理勞資爭議調解業務上，是否有遭遇問題？是否有相關改善意見？
3. 承辦調解業務是否可維持單位運作？若否？是否有進行其他業務？認為政府補助調解費用是否合理？是否支持調解人補助費與單位補助費分別計算？
4. 如何聘任獨任調解人？如何指派案件予獨任調解人？
5. 應如何協助提升調解人之專業能力。
6. 其他。

(三) 調解人

1. 在執行勞資爭議調解案件上，是否有遭遇問題？
2. 政府補助調解費用是否合理？是否支持調解人補助費與單位補助費分別計算？
3. 針對現行調解人訓練之看法如何？是否支持調解人採取分級制度？
4. 是否同時於民間團體及地方政府擔任獨任調解人？若為是，是否認為在民間團體與地方政府調解時有差異？差異點為何？
5. 是否支持建立專業調解人制度？
6. 其他。

研究團隊首先發函六都的地方主管機關，邀請相關地方主管人員接受訪談，並請其推薦所轄民間團體及登錄該團體的調解人接受訪談。其中，台南市拒絕。

結果有台北市、新北市、桃園市、台中市及高雄市等五都地方主管機關接受訪談；新北市、桃園市、台中市及高雄市等四個民間團體接受訪談。其餘有二十位調解人接受訪談，其中 2 人為勞資爭議調解辦法第 13 條第 1 項第 1 款的調解人、6 人為勞資爭議調解辦法第 13 條第 1 項第 3 款的調解人、12 人為勞資爭議調解辦法第 13 條第 1 項第 4 款的調解人。另有日籍學者一人。

二、 深度訪談之分析

(一) 地方主管機關

1. 現行勞資爭議調解制度，是否有需改善之處？

『近期有發生特定勞工大量申請爭議，主管機關對於特定勞工大量、異常案件申請時，仍須依法受理並進行調解』(新北市)，但『現行調解制度當事人的申請門檻較低，僅一方申請主管機關即須受理，實務中可能產生有濫用此制度的可能』(台中市)。

『調解成立案件雖然經法院裁定後即可進行強制執行，但就民眾立場常會認為，既已經過政府機構申請調解並調解完畢，為何還需要經過法院裁定，從此角度來看，勞資爭議調解的結果反不如鄉政區公所的調解高』(台北市)，『一方不履行契約內容，他方仍需要至法院進行裁定後方可就成立內容進行強制執行，整個程序較為繁瑣，將調解成立之法律效力提高，應該是可考慮的方向』(台中市)。

『若要促進調解制度之成效，應可參考日本、荷蘭等國，就特定標的物，如工資或資遣費...等，經調解不成立後，透過法院裁定資方敗訴，則需額外給付賠償金，此對促成調解成效應有幫助。』(新北市)

現行爭議調解制度運作，大體上並無問題『但在調解人訓練的質應再提升，在制度剛實施時，可能因調解人數量不足，為因應制度的適用，在調解人的訓練上似較輕易』(高雄市)，且『現今調解人退場機制規範未臻完善，且勞動法令與時俱進，頻頻增修，僅以參訓時數及倫理規範作為調解人退場機制之標準，難以評核調解人之勞動法令知能。』(桃園市)

2. 由民間團體承辦調解業務是否允當？其優缺點為何？如何認定民間團體資格？如何進行民間團體之評鑑？針對民間團體是否有相關退場機制？是否曾執行該機制？

『目前民間團體的品質尚有一定水準，若無法由民間團體協處，恐難快速處理完勞資爭議案件，案件之處理時間將拉長，且以目前案件量來說，調解品質亦可能下降』(新北市)，『為了加速行政能力與效率，委託民間機關協處勞資爭議有其必要性』(高雄市)，且能『因應快速性、經濟性及多元性之需求，以補行政

機關之不足』(桃園市),故由『民間團體協處勞資爭議調解就整體處理質與量皆有正向幫助』(台中市)

雖民間團體承辦調解業務能達到提高效率之優點,但『民間團體非屬政府所轄部門,難免民眾質疑其公信力』(桃園市),且『承辦單位不一定有能力協助爭議當事人於調解不成立後的權利救濟』(台中市),由於係民間團體進行調解,『主管機關無法立即知悉案件內容,亦難立即妥適回應爭議當事人』(台中市),故『民間團體若行政配合度不佳,對調解品質亦會有嚴重影響,亦或是有心人士刻意想要藉承辦調解而牟利,實務中亦有可能產生,故主管機關須進行嚴格地管控』(新北市)。

目前民間團體成立之資格『基本上仍是以勞資爭議處理辦法之規範為準,若申請單位之書面資料皆符合辦法之規範,即屬於符合資格之團體』(新北市),部分縣市之主管機關『訂定案件數量,作為開放新單位之依據』(高雄市)但,目前之『資格認定,仍以法令規範為主』(台北市)。

目前各縣市之評鑑『除依據勞資爭議處理辦法之外,多有訂定評鑑實施計劃』(新北市),並由針對『調解紀錄之製作、行政程序、申訴狀況』(高雄市)、『利益迴避、件申訴以及調解內容』(台北市)進行評鑑,評鑑之方式多採用『專家、學者組成審查之小組』(桃園市)進行。

『承辦調解業務之民間團體資格,須符合《勞資爭議處理法》所規範』(台中市),而各地方主管機構除勞資爭議處理法之規範外,部分主管機關認為『勞動部之考評指標係作為最低標準』(高雄市),故多會另外訂定『民間團體調解勞資爭議考核要點』(桃園市),而本次訪談之五地方主管機關,新北市與高雄市皆曾經執行過退場機制。

3.調解人名冊中之調解人如何選定?兼具調解委員與調解人身分者約為多少?

目前主管機關之調解人多『會向工會、雇主團體及律師公會與學校發函要求推薦,並由實務經驗者中遴選』(新北市),而亦有地方主管機關之調解人係由主管機關自行『由志工團隊中培訓,志工團隊中較優秀者經本局推派受訓,並選認為本局之調解人』(高雄市)。

就現行法規，調解人無任期限制，但調解委員有任期限制，而『調解委員制度較早，故多數獨任調解人皆由調解委員中選派，新進之調解人亦多會傾向先派為委員，處理委員會之調解，但不會讓其擔任主席，經過經驗累積後，再聘為獨任調解人』(新北市)。

4.針對勞資爭議異常案件，是否有把關機制？

『依現行法規若申請人資料齊全，受理機關應無法不予以接受，但因現行法令並未賦予行政機關篩選案件之權力』(台北市)，僅能於『受理時會先查詢是否有進行調解申請，若確認為同一事由多次申請，即會告知申請人無法接受申請，而針對大量異常案件，案件的審核標準會較為提高』(新北市)，主管機關『若發現此類案件，多不會委由民間團體進行調解』(高雄市、新北市)，而針對特定單位『連續發生勞資爭議，亦可使主管機關極早就該事業單位進行了解，發揮主動調查的功效』(台中市)。

5.如何提升調解人專業能力？

多數主管機構會採定期舉辦課程，而『課程內容仍以法規訓練為主』(台中市)，但亦有主管機關表示『確實部分調解人沒有法律相關的需求，而調解人所需要的專業亦不單為法律，調解人之協商能力與心理輔導等亦很重要，故亦開始舉辦較多元的課程』(台北市)，並舉辦安排『勞工法令、斡旋、協商及案例分享等專業課程』(桃園市)，『課程舉行方式亦不會單純以講課方式進行，也有分組討論並實習的方式』(高雄市)。

除了定期課程與課程多元化之外，亦有主管機關『成立調解人之 LINE 群組，並就特殊個案進行討論，進行經驗分享』(新北市)等諸多不同的方式以提升調解人專業能力，整體而言『目前課程確實仍以法令面為主，但有逐步融入諮商的課程』(新北市)。

6.其他

『現行勞資爭議調解制度已臻完善，但主要問題仍是經費部分，無論是由主管機關還是委託之民間團體，行政上的人力都非常吃緊，若能酌收費用，則可以增加相關經費，也能確實提升調解人力的質與量，相關問題應可稍微改善』(台中)，而『目前調解人培訓只進不出，以現行制度調解人難以進行退場，將造成

調解人水準良莠不齊』(高雄市)而影響調解制度的公信力。

(二) 民間團體

1.民間團體承辦調解業務需具備那些條件？

『調解的重點係在降低雙方損害的前提下，讓勞資雙方達成和解，故調解人的調解技巧及調解人的中立性』(桃園)，而除了調解人之外『承辦調解案件的會務人員亦需要對相關法令有足夠的熟悉度，及溝通能力』(台中)，才能於調解前妥適的進行聯絡工作。

2.在推動、處理勞資爭議調解業務上，是否有遭遇問題？是否有相關改善意見？

『民眾在填寫申請書時，常有誤寫的狀況產生，由於中介團體終究不是當事人，往往可能發生查詢不到正確的對造人的狀況，且由於目前申請案件，主管機關似無拒絕權力，故各種奇怪案件皆有可能出現，亦造成相當大的困擾』(台中)，更甚者會出現『調解黃牛跟之前新聞的早餐店殺手...等利用調解獲利的人，對於整體調解機制有相當的破壞，亦有為了報復雇主而重覆申請並撤案的狀況』(新北)，但依現行法令似乎無法可管，僅能期待主管機關有一些消極作為。

中介團體因依法從事勞資爭議調解後，需進行利害關係迴避，故會造成『因承辦調解業務而無法提供其他服務』(高雄)的狀況，使得中介團體難以多元化經營，且『中介團體越來越多，會導致案件分散而降低補助費用』(桃園)，故中介團體的問題主要仍在於經費困窘問題。

3.承辦調解業務是否可維持單位運作？若否？是否有進行其他業務？認為政府補助調解費用是否合理？是否支持調解人補助費與單位補助費分別計算？

目前中介團體『若僅承辦調解業務，最多只能勉強維持中介團體運作，但仍是相當困窘』(新北)，案件量較不足之團體甚至『需與調解人協商降低報酬以維持中介團體運作。』(高雄)，而多數中介團體『雖有拓展業務之想法，但因受制於資源，較難以推展其他業務』(高雄)，且『以現行法令規範，中介團體能從事的業務也有相當的限制』(台中)。

針對補助費用部分，『依勞動部補助辦法，可能會產生僅補助行政費用的狀況』(台中)，但『標的金額不足 3,000 元或無法調解成立之案件，不代表該案的各項成本就較低，也常有標的金額很低，卻花費相當多時間調解的狀況產生』(桃園)，『若算上行政人員的成本，如前所言中介團體多數僅能勉強打平收支，雖中介團體為服務性質，但該補助辦法仍令中介團體很難存續』(台中)。

『確實補助費用需要有作為補助依據的門檻，但仍期待就申請人數較多者與標的金額進行額外的補助』(高雄)，『目前案件若有部分成立之狀況，即視為不成立，且針對多人同時申請的案件時，補助費用僅視為一件給予，似乎不妥，應針對複數申請人之案件提高補助費用，而撤案之案件僅補助行政費用，因調解人已將時間空出，可能還是應補助調解人基本的報酬』(新北)，故一方未出席，中介團體並非僅支出行政費用，亦是需要考量的部分。

針對調解費是否應將中介團體與調解人分列計算，受訪之中介團體皆表示『因各中介團體的經濟基礎不一，除非補助費用確實可支應中介團體各項支出，不然讓中介團體有較高的操作空間應該比較好，不然中介團體很有可能無法繼續經營』(桃園)，並表示『若不改變補助標準及補助金額，即使分開進行補助對中介團體仍無幫助』(台中)。

因現行制度調解人報酬係由中介團體自行與調解人協商，多數中介團體之『調解人報酬係補助費扣除營運之所需後而訂立』(高雄)，所以『可能有部份中介團體僅能給予調解人很低的出席費用，若統一標準，中介團體無法與調解人協商金額，對調解人當然比較好，但對於案件量較少的中介團體，則會造成很大的壓力』(新北)，也因此『若分列計算，則部分中介團體恐難繼續運作』(桃園)。

4.如何聘任獨任調解人？如何指派案件予獨任調解人？

調解人係爭議調解制度中重要之一環，部分中介團體已自行『將會務人員逐漸培養、推薦成為調解人』(高雄、桃園)，而多數中介團體仍是由『市府公佈的調解人中篩選，或是其他調解人推薦』(台中)。

中介團體分派案件，『一般案件會照調解人輪排，但也會考量案件內容需求特別排定』(台中)，尤其新聘任之調解人，多數中介團體皆會『先給予案件情形較單純的案件』(桃園)，若有特殊需求，則會由會務人員『依據依調解人的專業

領域來進行分派』(新北、高雄)。

5.應如何協助提升調解人之專業能力？

由於現行中介團體經費皆較困窘，故針對調解人專業能力之提升，『主要仍是以協助通知及推廣勞動部及勞工局的課程』(台中、新北)，但亦有中介團體會『定期、不定期地舉辦件研討，由調解人就特殊案件進行討論』(高雄)，並將『每年較特殊的案例彙整成冊』(桃園)。

6.其他

『目前勞動部的案件審查相當繁冗，尤其案件皆需要填寫勞動部的行政系統，但卻不去利用該系統，每次審查的時候又要進行重複作業』(台中)。

處理調解時，『部分爭議當事人較不理性，對調解人與中介團體會務人員來說有時候會覺得有些危險』(桃園)。

由於調解案件數量不固定，曾有受訪中介團體表示『曾經一個月僅 10 件調解案件』(台中)，而中介團體經濟上的困頓易造成『難以聘任穩定及素質較佳的承辦人，人員流動率也偏高』(台中)，因無法有穩定與優秀的人力，易造成推展其他業務的困難。

(三) 調解人

1. 在執行勞資爭議調解案件上，是否有遭遇問題？

『大多數問題仍是申請人並不清楚自身爭議標的，甚至並不清楚自身權益是否受損，故填寫申請書常有不清楚、隨意勾選標的物的狀況產生』(江○○，律師)，由於申請人並不了解自身所訴求之標的物，故『申請書上常常未敘明標的物的金額』(林○○，勞)，且『申請人通常無法提供足夠之資料以資判斷』(劉○○，公)，調解人會較難進行爭議調解、判斷及建議，應於調解申請時提供申請怎相關協助。

『爭議當事人在調解前往往會先就自身權益詢問，但所諮詢的對象專業度不一，造成當事人先入為主而不信任調解人的狀況』(林○○，勞)，且申請者往往會『以自身想法來解釋法令』(吳○○，公)，而有部分『爭議當事人不克出席，

但未於事前告知，使調解人於調解現場空等，這些狀況都會讓調解人有十分不被尊重的感受』(蔡○○，勞)，而針對一方惡意未出席之案件，『依現行的行政裁罰金額過低，恐怕無法達成嚇阻作用』(陳○○，勞)，亦不利於爭議調解。

於調解時，『爭議當事人偶而會有情緒較激動者，此時會較難向爭議當事人解釋法令』(温○○，資)，也會有『爭議當事人挑釁調解人、對造人的狀況，更甚者有肢體衝突產生的可能』(蕭○○，公)，若爭議當事雙方衝突過大而有起『肢體或言語衝突，或因對調解人不滿而有肢體或言語的攻擊，調解人皆須自行面對』(賴○○，勞)，雖調解人確實有維持調解秩序之義務，但『調解人與協處調解的行政人員的安全，確實是需要受到保護的部份』(黃○○，公)，另外調解人來往各地方調解時，有『可能遭遇交遇意外等狀況，亦可能遭爭議當事人提告』(王○○、賴○○、郭○○、郭○○，勞、黃○○，公)，調解人係為執行訴訟外紛爭處理機制之一環，是否應考慮給予調解人相關之訴訟扶助或團體保險，使調解人能安心進行調解。

2. 政府補助調解費用是否合理？是否支持調解人補助費與單位補助費分別計算？

『調解補助費用應有同工同酬之概念』(蕭○○，資)，而『按「勞資爭議調解辦法」第 12 條規定，地方主管機關得支給調解委員出席費、交通費及調查事實費等相關費用，惟事實上，似乎僅提供出席費』(吳○○，公)，且現行補助辦法，爭議標的物低於 3,000 元者，將不予補助案件費用，但『爭議標的金額為 3,000 元以下或一般性不成立案件，調解人於調解時花費之心力未必較少，故若爭議當事雙方皆有出席，則皆應有一致性之補助較好』(黃○○，公)。

『單純以量化方式評比，很難直接判斷調解人就個案所花費的心力』(温○○，資)，且無論調解成立與否、或金額是否達到補助標準，調解人與承辦單位都已花費成本，『調解人基於專業與協助雙方之立場，並不該因為案件不予補助，而拒絕提解，調解人依規定仍需進行調解，甚至多次調解』(劉○○，公)，但『每個案件都要花費心力詢問、計算，若是多人案件則需要花更多時間，單以標的金額來作為判斷並不合理』(蔡○○，勞)，調解人有義務協助爭議當事人處理爭議，但既然都投注相同心力，調解案即不應以金額高低做為補助依據，『建議案件僅

需考慮成立與否，而不該有金額限制』(賴○○，勞)。

『調解案既已立案，成本就一定會產生，相關的人力、物力亦不會因成立與否、案件金額高低、出席與否而改變，甚至有些調整事項的案件，因為不涉及金錢而不予補助，依此來看現行的補助辦法並不合理』(陳○○，勞)，而『為何以3,000 元作為補助與否的判斷標準，確實很令人好奇，雖然多數調解人皆是公益性質，但補助費用的辦法確實仍有改善空間』(林○○，勞)，『依現行補助制度，標的金額未達 3,000 元之案件不予補助，似有剝削調解人之況狀』(蕭○○，公)，畢竟『即便是 3,000 元以下之案件，調解人仍需要花時間、精力調解及耗廢通勤成本，故 3,000 元以下仍應給予最低的案件費用』(郭○○，公)，且依『現行補助辦法可能會造成調解人於中介團體調解時候，產生相當的道德風險』(蕭○○，公)。

為建立明確可執行的準則，以量化方式作為補助費用的判斷依據，當然有其必要性，『但對多項爭議標的物，部分不成立之案件直接被認定為不成立，確有改善空間』(曾○○，資)，以具體金額作為補助依據，或許有其成本考量，但若『低於 3,000 元則完全不予補助，則似有不妥』(郭○○，勞)，且於中介團體調解時，由於補助費用僅一案補助一次，若該案件『多次調解對於調解人而言亦僅有一次報酬，恐影響調解人進行多次調解之意願』(蔡○○，勞、蕭○○，公)，『更甚者若雙方原定召開第二次會議，申請人卻於第二次會議前撤回調解申請，則無法給予補助，此皆不甚合理』(劉○○，公)，『以現行補助制度會使調解人較不願意多次調解，導致調解制度品質下降』(王○○，勞)。

以現行實務狀況，『各個協會給調解人之車馬費不同，大多都是出自成本考量』(江○○，律師)，部分調解人認為，考慮到協會運作的問題，『由協會與調解人自行約定報酬給付方式較好』(黃○○，公)，因實務中每個協會所需要的經營成本不一，『給予協會自行與調解人協商報酬，可以讓協會較能維持收支平衡』(温○○，資)，雖『分列計算的話確實有其優點且也較公平，但也可能導致中介團體無法與調解人協商報酬，而導致中介團體無法繼續運作下去』(馮○○，勞)，故多數調解人的立場，還是『以協會能繼續運作為主，報酬多寡為次要的考慮』(曾○○，資)，但『報酬應由雙方清楚溝通並約定』(江○○，律師)，而『部分中介團體可能因案件量較多而能給予較多的報酬，但案件數量非中介團體可控

制，若案件數量減少即可能造成虧損』(蕭○○，資)，亦需要關注。

目前勞資爭議案件只有獨任調解人的案件才由中介團體受理，獨任調解人必須接受中介團體遴聘指派，『中介團體不應該為居間的關係，或以按件抽成方式進行酬勞分配。又大部份獨任調解人並非所屬於中介團體的專職人員，但目前部份中介團體在政府補助經費不足情形之下，同意將調解案件費部份回饋供團體訓練與研習等支出，亦是不得已的』(吳○○，公)，且依現行實務做法，各中介團體給予之調解報酬不一，會『產生同工不同酬的問題，對調解人似乎有失公平』（蕭○○，公），為避免調解酬勞的差異過大，『調解費用應明確並有一致性的規定』（王○○，勞），若在『不影響協會運作下，分列計算亦是可行的方式』(黃○○，公)。

因調解報酬的差異，有可能產生調解人集中於部份中介團體的狀況，『若要妥善發展調解制度，則調解人應盡量平均分配較好』(劉○○，公)，且目前『中介團體運作都較困窘，以至於不能給予調解人較合理之報酬，亦會造成調解人力的斷層問題』(郭○○，勞)，『應否考慮調解費用歸調解費用，行政費用歸行政費用』（賴○○，勞），若能在『不影響中介團體運作下，建立統一給付標準，應能避免相關問題產生』（林○○，勞），故多數調解人支持『調解人報酬應由勞動部統一直接發放、規定，而不是藉由中介團體分配』(陳○○，勞)。

3.針對現行調解人訓練之看法如何？是否支持調解人(訓練)採取分級制度？

現行訓練多以法規面為主，部分調解人認為，『由於調解人的背景不同、專業傾向也不同，故現行的教育訓練成效不彰』(江○○，律師)，且目前法令都著重在勞動基準法的勞動條件部份，『有關職業安全衛生、職業災害或職災管理上之問題皆少有訓練』（劉○○，公），又『現行訓練方式並未透過問卷等訪查方式了解調解人之需求』（蕭○○，公），故往往『受訓的目的僅為了取得受訓時數而非參加需要之課程』（王○○，勞）。

由於每個調解案件都有不同的面相與樣態，『不同的調解人也會有不同的調解方式』(郭○○，勞)，所擅長與需要強化的部分亦不相同，故『調解人不能僅僅受法令訓練，更應該培養協商及其他調解技巧...等等』（賴○○，勞），亦有調解人表示『過去的課程較偏向如何進行調解、談判等課程，近幾年則偏向法令解

釋及判例，但對調解並無太大幫助』(陳○○，勞)。

近年法令與時俱進，調解人的訓練自然是必須不斷持續進行的，而『調解人需要學習許多的調解技術與協商觀念，一直到了解各項法律規範，都是調解人所必要的職能』(曾○○，資)，目前獨任調解人的『訓練多著重在法令制度，但對心理、談判與協商較為欠缺』(郭○○，勞)，若能使課程更多元，『讓調解人能自由選擇、自取所需，相信訓練的效果會更好，且目前課程教學模式較為單一，課程多為學者、律師，實務的案件討論較少』(馮○○，勞)，若訓練除了專業知識和法令更新之外，『增加一些調解人之間的經驗傳承與交流，應可促成更好的訓練成果』(林○○，勞)，畢竟『調解人的專業除了法令之外，還需要很多協商技巧與經驗』(蔡○○，勞)可互相交流。

部分調解人認為勞動部與各地主管機構皆會舉辦教育訓練，但『既然證書係由勞動部發放，勞動部亦為了保持調解人之專業水平而舉辦課程，勞動部就應該有計畫的對調解人進行培訓』(賴○○，勞)，但因現在『各處皆有舉辦課程，而調解人回訓多僅為了滿足訓練時數之需求，恐難有計畫性的提升訓練成效』(黃○○，公)。

按勞資爭議調解辦法第 15 條規定，『每二年「應」參加主管機關認可與調解業務相關之研習，時數至少 10 小時。但對未參加者，亦未聽聞有懲罰』(吳○○，公)，更甚者受訓的目的僅為了取得受訓時數而非參加需要之課程，當『真的發現自己需要的課程，亦可能受限於委任單位人數限制而無法報名成功』(蕭○○，公)，『目前中央機關舉辦之課程，人數皆有限制，很有可能有興趣卻無法報名成功。』(郭○○，勞)

多數調解人認為課程的設計應該視聽眾之不同而進行改變，且由於現行訓練方式僅要求時數限制，『中央與地方各自有許多課程，若有分類、分級較可明確課程內容』(黃○○，公、郭○○，勞)，而調解人之專業背景不同，『調解人的課程需求與傾向，應該是不一樣的』(蕭○○，公)，課程的設計『應該視聽眾之不同而進行改變，故若有分類、分級自然較好』(江○○，律師)，『若有將課程進行分類、分級，調解人即可自行選擇自身所需要之課程。』(劉○○，公)

由於每個調解人對不同議題的了解、專業程度都不一，『若能讓調解人能選

擇不同的課程及進階的選擇，應會讓訓練課程更有效果』(陳○○，勞)，且『能逐步建立階梯式課程』(郭○○，勞)，而勞動部亦應有計畫的對調解人進行培訓，『應逐步建立分級的制度並有不同的課程，以及規劃不同的課程內容』(賴○○，勞)；但亦有部分調解人認為，因『調解人之認證本身就為專業認證，若就課程進行劃分，並採分級制度，可能較難分級，也難由特定人士進行判斷調解人之專業領域』(温○○，資、吳○○，公)，且因處理勞資關係所『需要的職能相當廣泛了，亦難以定義程度的高低』(曾○○，資)。

4.是否同時於中介團體及地方政府擔任獨任調解人？若為是，是否認為在中介團體與地方政府調解時有差異？差異點為何？

本次受訪調解人共 20 人，總計有 13 人同時擔任中介團體與地方政府獨任調解人。

多數調解人表示，並『不會有大太差異，惟各縣市政府的紀錄格式皆不一樣，會致使調解人無所適從』(賴○○，勞)，且『於主管機關調解不需要經過案件審查，而中介團體需要，但審查委員每次都可能不一樣，且常有過去可以、這次不行，審查標準不一的狀況，使調解人於中介團體調解時，需要花很多心思在紀錄製作，而不能專注調解。』(王○○，勞)

因案件審查會直接影響中介團體補助，故『於製作調解紀錄時需要配合中介團體所要求之記錄製作方式，需要花費較多心力於紀錄製作之中』(蕭○○，公)，也因此在『中介團體的調解紀錄會比在主管機構更為嚴謹、更為精確，包含言詞等都會仔細記載，而在主管機構多單純地進行爭點整理。』(陳○○，勞)

而中介團體因須經過考核，且有補助費用的標準在，故『中介團體與主管機關給付之報酬不同，亦可能造成促成和解立力度上的差異』(林○○，勞)，如主管機構每次出席皆有出席費用，但『若同一案件二次、三次調解，在中介團體僅有一次出席費』(蔡○○，勞)，且『召開第二次、第三次調解會對於中介團體來說成本相當高，多少會影響到調解人是否要召開多次調解之意願』(蕭○○，公)，以上狀況可能『產生勞役不均的問題』。(賴○○，勞)

在主管機構調解，為配合主管機構的工作時間，調解時間可能較受限制，而『在中介團體調解時則比較自由』(曾○○，資)，以及在『主管機關的出席率感

覺會比較高』(蔡○○，勞)、爭議當事人在主管機關調解，通常和解意願較高、態度較委婉，而『在中介團體調解時，爭議當事人的態度往往比較強硬，且整體看起來民眾較不信賴中介團體』(林○○，勞)，在中介團體，可能就『只有調解人和專職之會務人員，故在資源調度下，可能會讓民眾覺得是不一樣的』(吳○○，公)。

5.是否支持建立專業調解人制度？

多數調解人支持建立專業調解人制度，而持反對意見者多表示無論是在『報酬設定、取得資格以及現有調解人轉換...等方面，短時間內，皆難以與現行制度接軌』(黃○○，公)，且『收入保障制度亦不能保證調解人之專業能力』(江○○，律師)，將調解人變成專門職業，『需要龐大的預算，以目前的預算結構是一個比較大的問題』(曾○○，資)，且『需要投注的資源相當多，是否能取得相對應的成效亦難以確定』(蔡○○，勞)。

而支持者則多表示，若建立專業調解人制度，則『可更明確各個調解人的專業職能，並依案件分派調解人，應可以更妥適地處理勞資爭議』(劉○○，公)，若能『建立專精分科和專業分級之勞資事務師制度、結合勞資事務證照考試，並由爭議當事人自行選擇是否要透過專業調解人進行調解，若要選擇專業調解人則酌收公定之費用，並將之費用回饋與專業調解人』(蕭○○，公)，應可作為制度轉銜與測試的方式。

『目前調解人多數是兼職、公益性質，若能變成專門職業，應可建立一個更專業的形象』(陳○○，勞)，只要在調解人『資格的認定上有更多、更嚴格的考核，在排除經費問題後，建立此制度應可提高調解的公信力』(曾○○，資)，且目前『調解人為任務取向，而如何去更多地利用調解人是其重點，若可將專業調解人制度建立起來，則應可以使調解人發揮更多的效益。』(郭○○，勞)

『調解人制度原先即是以認證制度，應該即是要朝建立專業調解人機制走，若要建立專業調解人制度，則應該不論任何身份者皆需要經過訓練、考試及取得證照』(賴○○，勞)，且『應將資格放寬，以吸引各種不同職能專業來擔任調解人，並嚴格進行訓練、認證以及評核制度』(蕭○○，公)，『廣泛吸收各業人才，應可更加完善調解制度之運作，現行制度難以吸引優秀的人才，致使優秀人才無

法投入，而品質不佳的人又無法淘汰』(李○○，資)，若『調解人若能有一定的所得保障，應可避免調解人的中立性產生問題』(馮○○，勞)，『亦可避免部分調解人有大量案件，而部分調解人沒有案件可調的狀況。』（王○○，勞）

6.其他

近期有聽坊間傳聞疑似有企管顧問公司，轉型投入參與地方主管機關標案，並取得受委託之民間團體資格（吳○○，公），而以現行補助辦法，若協會單純依靠承辦調解業務，確實難以營運，而少數民間團體與管理顧問公司合作，是否會影響到協會運作，使協會無法正當地進行調解業務，倒也不能一概而論（蕭○○，公），但如何知悉民間團體或其合作單位是否是正當營運，以中央或地方主管機關的角度，確實十分難以了解與管制。

因中介團體主要收入係案件補助費用，『中介團體會進行調解外業務，往往肇因於補助費用太少』(蕭○○，資)，『故中介團體應有數量限制，以避免案件過於分散』(王耀梓，勞)，且『對於中介團體應有一定的資格限定』(柏○○，律師)，『不應僅由書面審核來作為標準』(李○○)，若要避免中介團體因財務狀況不佳可能產生的問題，『根本還是在使民間團體可以專心協處勞資爭議相關事務，若無法提高調解案件費用，是否可考慮釋出更多委外調解人訓練課程...等活動由民間團體承辦』（蕭○○，公），而主管機關亦應嚴格督促中介團體，若中介團體之『法人組織章程中亦可能有發展其他業務的同時，而如何規範，未來恐勢必將面對。』(吳○○，公)

第三節 小結

本研究藉焦點座談探討我國勞資爭議調解制度的設計及規劃，另以深度訪談從實施及執行面分析調解制度的概況。

一、 焦點座談

勞資爭議調解辦法第 13 條第 1 項規定調解人有四類，第一類的律師、第二類的大學教師及第三類的行政主管機關人員都是有三年的資格要求，而第四類的人員僅須有二年的資格要求，應該予以統一。另第一類的律師辦理勞資爭議案件及第二類大學教師的實務經驗，規定應予以明確。而不論是哪一類人員都應要有

不適任的退場機制。

勞資爭議調解辦法第 20 條第 1 項規定之民間團體，雖不得為勞工團體或雇主團體，然實際上多數從事調解事務的民間團體都是由工會籌組而成，若其能維持中立客觀的立場尚不致引發爭議，因此是否開放雇主團體參與，也有不同看法。但有少數民間團體是由所謂「黃牛」組成，直接介入個案從中牟利，主管機關應實際了解予以處置。

勞資爭議處理法第 12 條第 1、2、5 項之時效規定，若採調解委員會制，因涉及三位委員及勞資雙方，安排調解會議的時間就很困難；若因資料未備等原因，還需安排第二次、甚至第三次會議。因此，有關時效的規定應予檢討放寬。

勞資爭議調解辦法第 15 條規定之研習，調解人各具不同專業背景及不同調解資歷，應如何規劃辦理研習確實是有其困難。而目前設計安排的研習課程，時有檢討改善的空間。

各界常以調解成立的比率，來檢視調解的成效，然而，和解率是檢視成效的指標之一，但不應是唯一的指標。

至於造成調解機制負荷的異常調解申請情況，多數不支持以收費方式予以節制，而主張應由主管機關訂定相關行政指導予以因應。

最後，執行調解案件的調解人欠缺制度上的保障，不論是執行職務時的意外事故或災害，或是訴訟的支援，此部分還有待加強。

二、 深度訪談

參與地方勞資爭議調解事務的民間團體，地方政府是依據法律規定審查。由於目前勞資爭議案件數量很多，且民間團體也有一定的品質，對地方主管機關甚有助益。有些地方曾執行過退場機制。但由民間團體調解，地方主管機關無法立即知悉案件原委，而及時的予以回應。

民間團體最嚴重的就是生存問題，多數民間團體僅在調解勞資爭議，而無涉其他業務，調解爭議案件的補助是唯一收入。然目前的政府補助是依案件核給，無論案件的申請人數或調解的次數都視為一件，不但調解成立與否給予不同補助，且又依標的金額給予不同補助，甚不合理。此對爭議案件數量較少的縣市，民間

團體更是艱困。

目前多數調解人也是地方主管機關遴聘的調解委員，然而同樣是調解勞資爭議，在地方政府調解是按次計酬，而在民間團體調解則是按件計酬，且在民間團體調解的酬勞要和該民間團體分配，甚不合理。

若對調解人和民間團體核給補助，則對民間團體如何核給補助又是一個問題，是依據案件數？還是依據團體的規模？且民間團體設立在交通便捷之處，方便當事人，但成本亦大幅增加，凡此種種，要如何拿捏？

總而言之，對調解人及民間團體之支援不足，勞資爭議調解是政府的一項法定工作，且是一項業務量非常龐大的行政業務。因此，主管機關不應該抱持一般的勞務委外心態，以低廉的價格交由民間團體及調解人，擺脫行政責任，進而對委託單位提出要求，甚至還提出嚴格的標準，直接去評價民間團體及調解人的調解成效。其中，補助調解案件的經費偏低，應該是最根本的問題。

第六章 結論與建議

本研究首先針對我國 100 年勞資爭議處理法修正前後之勞資爭議調解制度進行比較，並探討美國、日本、韓國及德國勞資爭議調解制度以及相關國際勞動基準，另對修法後勞資爭議調解案件進行調查並分析其成效，最後透過焦點座談及深度訪談分別從勞資爭議調解新制之制度面及執行面進行檢討。

第一節 結論

一、 我國現行勞資爭議調解制度及其成效

勞資爭議處理法於民國 100 年修正前在法律規定及制度設計之問題，主要是：(1) 體制外之「協調」機制替代效果過強；（2）啟動調解機制規定不合理；（3）相關規定對勞資雙方爭議行為限制不公平；（4）勞資爭議調解委員會組成使主管機關過度介入及（5）「權利事項爭議」與「調整事項爭議」認定紊亂。

然而，針對上述諸項問題，民國 100 年修正後勞資爭議處理法針對體制外之協調機制予以調整，即新增由獨任調解人進行調解，且不論是由勞資爭議當事人一方提出調解或由主管機關依職權將爭議交付調解，皆可由獨任調解人進行調解。但獨任調解人仍係由主管機關指派，或是委託民間團體指派，而非由爭議當事人合意選定。此亦為勞資爭議處理法調解章最主要的修正。

事實上，新增之獨任調解人是將以往之協調人員經過一定之程序予以轉換，將制度外協調人轉換為制度內調解人。首先，在勞資爭議調解辦法中規定調解人之資格，除具備一定年資及相關要件的律師、學者及行政官員外，依該辦法地方主管機關遴聘之調解委員，完成中央主管機關指定之訓練經測驗合格，取得中央主管機關核發之調解人認證證書，亦具調解人資格，而此類人員正是修法前協調勞資爭議之主力。

其次，取得認證調解人，每二年應參加主管機關認可與調解業務相關之研習，時數至少十小時，且地方主管機關每年度辦理調解人評量，評量不合格者，即不得再指派擔任調解人。

調解人不但有較嚴格的資格限制，並要參加研習，且訂有退場機制。此外，調解人之調解較以往之協調更具法律上保障，如：調解程序有明文規定；又如：調解成立和解者，經法院裁定後取得強制執行並暫免繳裁判費；於聲請強制執行時，並暫免繳執行費；最後，勞資爭議調解期間，資方不得為不利於勞工之行為。

由於在民國 100 年修法前，我國勞資爭議案件僅有 16.74%採用調解，其餘 83.25%的案件採制度外的協調方式予以調處，較缺乏保障；在修法後，則約 89.20%的案件是採用調解，而採協調方式只有 10.76%，顯示調解已是勞資爭議處理的主要方式。本研究除對爭議調解制度分析外，並以修法後民國 100 年 5 月 1 日至 105 年 12 月 31 日之爭議案件為研究範圍作實證研究，進一步分析該段期間調解案件的和解率、獲償率及滿意度，另也檢視調解不成立後申請人請求司法救濟的比率。

雖然修法後勞資爭議的協處以調解為主，但細究之，有 32.73%的案件是由地方主管機關指派調解人調解，有 57.61%的案件是由民間團體指派調解人調解，有 9.66%的案件是採調解委員會調解。換言之，有九成多的案件是由獨任調解人進行調解。

本研究調查結果，勞資爭議經調解處理的和解率平均 77.66%，若單以獨任調解人計，則和解率平均 79.41%。而研究範圍期間爭議調解案件的整體獲償率平均為 90.21%，其中，爭議金額在「5,000 元以下」、「5,001 元-15,000 元」兩項整體獲償率都超過 100%，分別為 124.93%與 121.19%，至爭議金額「50 萬元以上」的整體獲償率最低，為 66.98%；據此，發現伴隨爭議金額提高其整體獲償率有下降之現象。至於調解的滿意度分析，本研究發現對調解人員的整體滿意度會因調解結果是否成立而有影響，在調解成立時，受訪者給予調解人員之整體滿意度較高，而調解不成立時，受訪者給予調解人員整體滿意度較低，當調解成立時的整體滿意度優於調解不成立，但對調解人整體滿意度仍在滿意程度的接受範圍內。最後，本研究發現不論是調解不成立或調解成立而一方未履行時，採取司法訴訟的比率都不高，前者約三成，後者未達四成。

二、 美國、日本、韓國、德國勞資爭議調解制度的借鏡

法制的建構不能脫離現實，由於各國勞動法制的演進與其社會、經濟、政治的發展有密不可分的關係，且各國之勞資關係法制及實務各不相同，而形成各自具有其特色的勞資關係制度，為解決其勞資關係的爭議，也就有不同的爭議調解機制。

本研究就美國、日本、韓國及德國勞資爭議調解制度予以分析探討，分別就調解的法律依據、調解機構、調解事項、調解程序、工會爭議調解等進行比較。

比較研究除在瞭解不同制度間的異同之處外，如果可能，更期能收借鑑之效。然就勞資爭議處理制度而言，則我國須先對調解予以定位，若設定調解主在處理集體勞資爭議，涉及權利有無的權利事項爭議是由司法訴訟解決，則可參考德國的模式；若期待行政機關較為積極介入集體勞資爭議調解，則可參考日、韓制度。惟此與我國的現實不同，我國少有集體勞資爭議，而每年超過二萬件的勞資爭議案件幾乎全是權利事項爭議，若都交由司法審理，法院勢必無法負荷。即便我國目前藉由調解處理權利事項勞資爭議，立法院亦已審查通過「勞動事件法」，以期加速司法審理。設若將調解定位完全是訴訟外紛爭處理，參考美國的爭議調解，採取自願自主的彈性模式，似又與我國國情不符。

本研究旨在探討獨任調解人制度之成效，所關注的重點不僅在調解人資格等規範，並包括調解制度之具體成效、程序規定及其與各國調解制度之差異、各國之制度設計有無可供我國借鏡之處等。

訴訟外紛爭處理(ADR)最普遍的美國，其聯邦調解與調停署(FMCS)處理跨州際的勞資爭議，特別是集體勞資爭議，其調解員多來資方、工會的法律顧問或是勞資雙方團體協商的代表，受聯邦法規的保障及規範。至於民間調解人，背景非常多元，常見者包含律師、退休法官或具有特定領域專業知識的商業人士。由於法院、律師事務所、美國仲裁協會、律師公會等皆可提供調解服務，調解人之資格依各州或各法院規範而異。但由於美國的調解服務是採收費制，故市場機制即已自動進行淘汰。

至以處理集體勞資爭議為主的日本及韓國勞動委員會，其公益委員是由學者專家或法官律師出任，而代表勞資雙方的委員則是由具代表性的雇主組織及工會

推派。其中，勞方委員多是工會幹部或事務局長。勞資雙方委員若不能勝任，其推派團體自然予以更換。

兼具處理集體及個別勞資爭議的德國勞動法院，其榮譽職法官(lay judge)亦是由具代表性的雇主組織及工會推派，勞資雙方委員若不能勝任，其推派團體則會予以更換。

我國少有代表性工會，各地方主管機關最初遴聘調解委員時是請所轄之工會或相關團體推薦，再由其聘任。之後，則由地方主管機管自行遴聘，而調解委員轉成以個人身份應聘，與所屬團體脫離。一些長期擔任調解委員且對爭議調解有興趣者，在勞資爭議處理法修正後，紛紛取得認證轉成調解人。現行調解人已與勞資雙方團體無關，是以個人身份從事調解工作。

我國勞資爭議調解人與代表團體無關，此與日本、韓國及德國不同，且亦無美國的市場機制，是以產生資格、培訓、甄選、退場等問題。因美國、日本、韓國及德國之勞資爭議調解制度與我國差異甚大，除非我國勞資爭議處理機制的思維與設計作根本的改變，此又涉及我國勞資關係制度的現實，故本研究發現該等國家勞資爭議調解制度可供我國借鏡之處甚為有限。查立法院已於 107 年 11 月 9 日通過勞動事件法，其中第二章為勞動調解程序（第 16 條至第 31 條），主要參考日本勞動審判法與少許德國勞動法院法調解規定，換言之，性質上均屬司法體系內之調解，而與本研究主要著墨之行政與其他調解制度有別，當然，在具體的不同調解制度事項上，不論是調解人資格、選任、訓練，抑或程序進行與調解技巧、方案之設計等，仍不無值得勞動訴訟參酌之處。

第二節 建議

從和解率、獲償率及滿意度等量化指標而論，本研究顯示我國勞資爭議調解機制大致能符合國情，且其成效尚稱良好，但從本研究之焦點座談及深度訪談發現仍有若干有待改進之處。分別在制度設計及規劃以及制度執行及管理兩個層面來給予建議。

一、 在制度設計及規劃上之建議

(一).勞資爭議調解辦法第 13 條第 4 款調解人之資格應予強化

勞資爭議調解辦法第 13 條規定:「調解人應具備下列資格之一:一、執行律師業務,並於最近三年內曾辦理勞資爭議案件者。二、曾任或現任教育部認可之大專校院講師以上,並教授勞資關係或法律相關課程三年以上,且有實務經驗者。三、曾任各級勞工行政主管機關,處理勞資爭議或擔任法制工作具三年以上經驗者。四、具備第四條第一款資格,並依第十四條規定取得中央主管機關核發之勞資爭議調解人認證證書。」針對第 4 款人員,同辦法第 14 條第 1 項規定「測驗」,建議該測驗可考慮增加心理測驗,以排除缺乏耐心等不適任調解人之人格特質者。

(二).勞資爭議調解辦法第 20 條第 1 項有關民間團體之評鑑應予強化

勞資爭議調解辦法第 20 條第 1 項規定:「地方主管機關依本法第十一條第三項規定委託之民間團體,應符合下列要件:一、須依法設立之社團法人或財團法人,其章程以促進勞資關係為宗旨,且協助勞資爭議之調處為目的。二、聘任一位以上之專職會務人員。三、聘任具第十三條所定資格,並依第十七條評量合格之調解人四人以上。」而依據勞資爭議處理法第 11 條第 3 項規定:「第一項第一款之調解,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。」由於民間團體可直接處理勞資爭議之調解,若該等民間團體服務的品質不良,將影響勞資爭議案件申請人對調解機制的信任,且若該民間團體工作人員介入調解不成立案件,更將使民間團體喪失中立客觀之立場。

勞資爭議處理法或勞資爭議調解辦法都未對民間團體予以定義,但勞資爭議調解辦法第 20 條第 2 項規定:「前項受委託之民間團體,不得為勞工團體或雇主團體。」換言之,該等民間團體應是處理勞資關係事務的中介團體。為避免不肖人士組織民間團體,插手勞資爭議調解,從中謀取不當利益,建議地方主管機關應落實對於中介團體之評鑑計畫,針對未通過評鑑者應確實執行退場機制。

(三).勞資爭議調解辦法第 15 條規定之研習可考慮採分級制

勞資爭議調解辦法第 15 條規定:「具備第十三條第一項資格之調解人,每二年應參加主管機關認可與調解業務相關之研習,時數至少十小時。」由於勞資爭

議調解涉及勞動法令、勞資關係、溝通協調、談判技巧、心理諮商等多種專業，且調解人的專業背景及實務經驗亦有相當之差異，此研習規定立意良好，惟應妥適規劃。

可考慮依據調解人從事勞資爭議調解工作的年資及經驗，將調解人研習時數分別規定至少三十小時以上、二十小時以上及十小時以上，並且規劃三種不同類型的研習課程。

由於我國目前勞資爭議幾乎都是權利事項之爭議，而權利事項爭議涉及法令團體協約及勞動契約，故從事調解事務必須對相關法令要有正確的瞭解。所以不論何類課程都須有法令介紹，只是初級調解人法令課程佔較重之比例，而資深調解人則著重於新修訂的法令，其餘再規劃不同專業的課程。授課則可採個案研討、經驗分享等方式，以利交流及傳遞。

至於調解人是在學校教授相關課程之教師或擔任相關研習課程之講座的時數，應可抵充勞資爭議調解辦法規定之研習時數。

(四).應考慮增訂相關行政措施以杜絕浮濫勞資爭議調解申請

政府設置勞資爭議處理機制雖然免費，但基於國家資源有限，對於少數極端案例，如：在短期間內，密集申請勞資爭議調解等，為避免資源浪費，在行政作為上，似可考慮增訂相關行政措施，先行掌握爭議實情，俾了解是否浮濫申請。相關行政措施，例如運用電子登錄系統，設定在一定期間內申請多次勞資爭議調解者，應予辨識，並進行初步案件事實了解；若有濫用情事者，則可給予行政指導，提醒申請人可能面對之法律義務與責任，並告知國家資源珍貴，不可浮濫申請，否則亦將影響其他正當申請者之勞動權益。

二、在制度執行及管理上之建議

(一).應強化調解人退場機制

除勞資爭議調解辦法第 17 條之續任規定外，對調解人的品德操守亦應有所規範，又勞資爭議調解辦法第 24 條第二項應增列「舉凡仲介所處理而未成立之爭議案件或直接介入所處理而未成立之爭議案件並收取費用者」，一律解聘。另，若調解人二年期間未調解一件以上之爭議案件者，應重新辦理認證，經及格後始

能再行取得調解人資格。另可考慮隨案進行滿意度調查，並納入調解人年度考核之重要項目。

(二).應實質審查民間團體的資格

限於政府之有限資源，目前參與爭議調解的民間團體都是慘澹經營，但地方主管機關又非常依賴民間團體協助爭議的處理，因此在實際發生之爭議案件數量與參與調解業務之民間團體數量間應取得平衡，亦即應先依爭議案件數量設定開放參與調解案件的民間團體數量。

之後再嚴格考核，淘汰不良或不適任的團體，尤其是假民間團體之名，實際卻是以介入調解不成立案件謀取利益者。

(三).應強化地方政府受理爭議案件的協助能力

爭議當事人未必了解爭議事件的法律關係，至地方主管機關申請爭議調解，往往是由櫃台志工協助受理申請。此時，該等人員應要能協助申請人釐清爭議標的，以利後續的調解工作。但有時該等人員基於熱心，或因對相關法規缺乏認識、或因對爭議事實無法掌握，而告知錯誤的資訊，反而增加調解人的困擾。

(四).應同意爭議申請人對造事先知悉申請事項

若不同意爭議申請人對造事先知悉申請事項，常常在召開調解會議時對造始知爭議內容，因此未攜帶相關資料或文件與會，而使調解無法順利進行，甚至須再次召開調解會議，徒增困擾，浪費資源。

(五).應健全對調解人之支援

應建立調解人的意外保險機制，在調解爭議案件發生意外時能有所協助；也要給予調解人因調解爭議案件而涉訟的支援，如律師費、訴訟費。

在調解補助費用應有合理的標準，尤其是不能因調解案件成立與否而有不同補助，更不能以爭議標的金額而有不予補助之情，此尚涉道德風險。

(六).應重新建置勞資爭議處理系統

為確保資料正確性及管制作業時程與便民查詢，並免除重複輸入或誤（不）

填之誤失，宜採「就源輸入」機制，建置勞資爭議處理系統，依法定之爭議處理程序各階段設計系統模組，如申請階段、行政處理階段、調解階段及成果統計彙出等部分。各階段均可依需求產出報表、如：申請表、調解會議紀錄、管理功能表報或資料格式轉出供後續進一步分析與政策推動所需。亦即申請人至地方主管機關申請爭議調解、民間團體辦理調解業務、中央主管機關登錄管理，從頭到尾建立一套統一的完整系統，避免人力及資源的浪費。雖然過去中央主管機關已為許多的努力，但可朝向建置完整全國單一電子登錄系統之方向，強制或半強制的提供予地方政府（含委託之民間中介團體）使用，雖然調解事務非屬中央委辦地方性質，但衡諸前述諸多需求，以單一系統、多工上線、便於管理與後續運用，同時達到時效掌握與程序透明之效果，更有助於勞資爭議類型與實體紛爭之研究，得以銜接後續司法機關或其他方式處理調解不成立案件之情形，避免各地方政府轄下不同人員之作業方式與系統的歧異，一併整合地方政府的不同需求，應屬可努力之方向。具體做法，即自爭議申請時就登入系統建立各項應具備之資料，調解時亦在同系統，依紀錄規範鍵入調解時之紀錄事項，而最終依權限可運用於統計、審查及出報表等用途，以確保資料來源之初始性，解決因不諳作業或資料登打之錯誤、疏漏（即防呆、防懶、防誤失）使系統除供作業用之外，兼具管理功能；至系統各階段應鍵入之資料欄、項應由中央主管機關為一致之律定。

致謝

本研究計畫參與人員除本所張組長玉燕、勞動關係研究組黎副研究員博文、何研發替代役助理研究員煜培外；另包括研究計畫團隊主持人中華民國勞資關係協進會康秘書長長健、協同主持人鄭教授津津、林副教授佳和、林副教授良榮。研究執行期間獲得臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市、苗栗縣與彰化縣等 8 個縣市之地方勞工行政主管機關協助調案，並提供抽樣之調解紀錄；執行深度訪談期間受到各縣市主管機關代表、中介團體與獨立調解人及日本高知縣大學准教授根岸教授的相助，使研究者更能深入瞭解勞資爭議調解制度運作狀況及利弊得失。另感謝參與焦點團體專家學者，協助焦點團體會議召開與提供諸多建議，使本研究更臻於完善，謹此一併表達謝意。

參考文獻

一、中文部分

[1] 王松柏，(1999)，勞資爭議行為之法律效果，中華民國勞動法學會編，勞動法裁判選輯（二），元照出版社。

[2] 王惠玲，(2007)，勞資爭議處理制度中國家角色之探討，勞資爭議處理機制：理論與實務論文集，行政院勞工委員會。

[3] 王惠玲，(2007)，歐洲聯盟國家勞資爭議行為正當性實務研析-以德國為例，勞資爭議行為論文集，行政院勞工委員會。

[4] 成之約，(2007)，勞資爭議行為與集體勞資關係發展關聯-專題評析一，勞資爭議行為論文集，行政院勞工委員會。

[5] 立法院公報處，(2008年1月)，立法院第7屆第2會期衛生環境及勞工委員會第26次會議記錄，立法院公報，第98卷第3期。

[6] 立法院公報處，(2018年10月))，立法院第9屆第6會期司法及法制委員會第5次全體委員會議紀錄，立法院公報，第107卷第86期。

[7] 勞動部統計資料庫查詢，https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0503&rdm=rmnkbnpX

[8] 李政，ADR视野下美国调解制度探析，中国国际贸易促进委员会中国国际商会深圳调解中心，資料來源：http://tjzx.tradow.com/lilen/wzhc/61.html。

[9] 李紀宏，(2012)，訴訟外紛爭解決機制-促進式調解之理論與實務，三民書局。

[10] 李家慶，(2012)，訴訟外紛爭解決機制-我國訴訟外紛爭解決機制之發展現況與檢討，三民書局。

[11] 沈冠伶、范光群、曾華松、郭書琴、陳瑋佑、陳毓秀、邱璿如、沈方維、陳真真、許士宦、陳鵬光、邱聯恭、楊博欽，(2019年1月)，勞動調解程序之重構－紛爭處理制度多元化與程序之轉換，民事訴訟法研究會第139次研討紀錄，范光群主持，載於法學叢刊，第64卷第1期。

[12] 邱駿彥，(2007)，勞資爭議行為正當性之判斷與確立專題評析一，勞資爭議行為論文集，行政院勞工委員會。

[13] 林大鈞，(1992年6月)，美國政府與民間如何處理勞資爭議－以紐約州及美國

仲裁協會為例，中國勞工，第909期，頁13-15。

[14] 林佳和，(2007)，歐盟爭議行為制度現況與前瞻，勞資爭議行為論文集，行政院勞工委員會。

[15] 林佳和，(2000年10月)勞工案件專家參審之問題初探，律師雜誌第253期，頁57-78。

[16] 林佳和，(2009年10月)，台灣勞動爭議的行政調解-國家性認知、勞動法貫徹困局與ADR本質的微妙暨緊張關係，月旦法學雜誌，第173期，頁79-102。

[17] 林佳和，(2018年12月)，勞動事件法概觀（上），月旦會計實務研究，第12期。

[18] 林福來(2013年8月)， 活用訴訟外紛爭解決制度解決勞資爭議問題—以檢視協調、調解制度為中心，中正大學法律學研究所博士論文。

[19] 林輝煌，(2011年10月)，發展精緻多元的糾紛解決機制紓解訟源，司法新聲，第100期，頁98-100。

[20] 周兆昱，(2005)，新北市勞資爭議調解不成立案件分析及後續協助方案，新北市政府勞工局委託研究案。

[21] 張哲航，(2007年11月)，我國勞資爭議處理機制程序法理初探－以仲裁及調解為例，台灣勞工雙月刊，第10期，頁86-95。

[22] 張鑫隆，(2007)，爭議權憲法保障與爭議行為之法規範-以日本為例看臺灣爭議行為法之再生（一），勞資爭議行為論文集，行政院勞工委員會。

[23] 張鑫隆，(2007)，爭議行為之法律評價的構造-以日本為例看臺灣爭議行為法之再生（二），勞資爭議行為論文集，行政院勞工委員會。

[24] 黃明陽，(2006年4月)，我國行政機關ADR制度之理論探討－以行政調解制度為中心（下），政大法學評論，第90期，頁119-170。

[25] 黃程貫，(1994年12月)，關於權利事項與調整事項勞資爭議之區分，勞資關係論叢，第2期。

[26] 黃國昌，(2009)，勞資爭議處理機制的全敞景：一個實證考察的視野，中央研究院法律學研究所年度研討會。

[27] 黃國昌、林常青、陳恭平，(2010年9月)，勞資爭議協調程序之實證研究─以「政府協調」與「民間協調」之比較為中心，中研院法學期刊，第7期，頁209-243。

[28] 黃國昌，(2007年3月)，勞資爭議處理法下調解及仲裁機制之檢討，行政院勞

工委員會。

[29] 黃越欽，(2015年8月)，勞動法新論，翰蘆，第5版。

[30] 焦興鎧、劉志鵬、王松柏、劉士豪、邱駿彥、黃馨慧、黃程貫、林更盛、魏千峰、陳金泉、林佳和、王惠玲、王能君、陳建文、鄭津津、郭玲惠、郝鳳鳴、楊通軒、鄭傑夫，(2009年9月)，勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望，新學林，2版一刷。

[31] 楊通軒，(1999)，勞資爭議行為合法性之判斷基準，中華民國勞動法學會編，勞動法裁判選輯（一），元照出版社。

[32] 潘世偉，(2007)，企業內勞資爭議處理機制-美國經驗，勞資爭議處理機制：理論與實務論文集，行政院勞工委員會。

[33] 劉士豪，(2008)，我國勞資爭議協調與調解程序初探，台灣勞工季刊，第12期。

[34] 鄭津津，(2001)，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。

[35] 鄭津津，(2008年8月)，我國勞資爭議調解制度之研究，月旦法學，第159期，頁22-38。

[36] 鄭津津，(2012年6月)，新勞資爭議處理法施行成效之檢視--以調解與仲裁機制為中心，臺灣勞工季刊，第30期，頁28-39。

[37] 鄭津津，(2007)，美國勞資爭議行為正當性之實務研析，勞資爭議行為論文集，行政院勞工委員會。

[38] 蕭惠文(2007年11月)，勞資爭議處理法之修法方向，台灣勞工雙月刊，第10期，頁73-85。

二、英文部分

[1] Barrow, Charles, Industrial Relations Law, Routledge Cavendish (2002).

[2] Carrell, Michael R. and Christina Heavrin, Labor Relations and Collective Bargaining, Prentice-Hall (2001).

[3] Goldberg, Stephen B., Eric D. Green & Frank E. A. Sander, Dispute Resolution, Little, Brown and Company (1985).

[4] Harvard Law Review, Protecting Confidentiality in Mediation, 98 Harvard Law Review 441-459 (1984).

[5] ILO, International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1951. Vol. 1, Geneva: International Labour Office, 659-660 (1996)
[6] ILO, International Labour Conventions and Recommendations, 1977-1995. Vol. 3, Geneva: International Labour Office, xxvii-xl (1996).
[7] International Labour Conventions and Recommendations, 1952-1976. Vol. 2, Geneva: International Labour Office, 367-370 (1996).
[8] Karim, Ahmad & Richard Pegnetter, Mediator Strategies and Qualities and Mediaton Effectiveness, 22 Industrial Relations 105-114 (1983).
[9] Nolan, Dennis R., Labor and Employment Arbitration in a nutshell, Thomson/West Publish (2007).
[10] Odero, Alberto & Horacio Guido, ILO Law on Freedom of Association: Standards and Procedures, Geneva: International Labour Office (1995).
[11] Riskin, Leonard L. & James E. Westbrook, Dispute Resolution And Lawyers, West Publish (1987).

三、日文部分

[1] 山川隆一 ,労働紛争解決システムの新展開と紛争解決のあり方，季刊労働法，205號，頁2-16，2004年夏季
[2] 村中孝史 ,労働紛争解決制度の現状と問題点 ,日本労働研究雑誌 ,第581號，頁5，2008年
[3] 菅野和夫 ， 労働法 ， 頁1001-1002、1004-1006、1017-1024、1034-1042、1045-1047、1057、1090-1093，2017年2月，第11版補正版
[4] 諏訪康雄，労働委員会の現状と課題，季刊労働法，251號，頁14-15，2016年春季
[5] 石井妙子 ,労働紛争の現状と望ましい紛争解決システム ,季刊労働法 ,205號，頁57，2004年夏季
[6] 中窪裕也、和田肇、野田進等 ,労働法の世界 ,頁140-166、382、387、391-392、396-400，2009年4月，第8版
[7] 不当労働行為事件の審査手続きの流れ ， 中央労働委員会 ， 載於 ： http://www.mhlw.go.jp/churoi/shinsa/futou/futou02.html安枝英訷，労働委員会による労働争議の調整，同志社法學，52卷2號， 2000年7月。
[8] 中央労働委員會，労働争議の調整の種類（あっせん・調停・仲裁）及び

手続きの流れ，中央労働委員会，載於：
http://www.mhlw.go.jp/churoi/chousei/sougi/sougi01.html個別労働紛争解決制度（労働相談、助言・指導、あっせん），厚生労働省，載於：
http://www.mhlw.go.jp/general/seido/chihou/kaiketu/

[9] 野田進，個別的・集団的労働紛争解決システムの現状と制度改編の課題，DIO，248號，頁4-7，2010年4月。

[10] 個別労働紛争のあっせん，中央労働委員会，載於：
http://www.mhlw.go.jp/churoi/assen/index.html

[11] 労働審判FAQ，会社経営者ための労働審判対応，載於：
https://roudoushinpan.com/faq/faq_139

[12] 小島武司、伊藤真編，裁判外紛爭處理法，有斐閣、1998年。

[13] 石川明、三上威彦編著，比較裁判外紛爭解決制度，慶應義塾大學出版會，1997年。

[14] 石川明【我國裁判外紛爭解決制度之諸問題＝「我が国における裁判外紛争解決制度（ADR）の諸問題」】

[15] 石川明＝三上威彦編『比較裁判外紛争解決制度』,株式会社スギタ ,初版第1刷発行，p. 11，1997年5月15日。

（四）韓國文獻

[1] 韓國僱用勞動部，「調解·審判事件統計」， 載於：
http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/verification/view_content03.jsp韓國僱用勞動部，韓國勞動法，第三篇 「爭議行為與勞動爭議」， 頁180、186。

[2] 韓國僱用勞動部，集團勞資關係協力68107- 549，2001.11.9， 載於：
file:///C:/Users/USER/Downloads/%EC%A7%91%EB%8B%A8%EC%A0%81%20%EB%85%B8%EC%82%AC%EA%B4%80%EA%B3%84%20%EC%97%85%EB%AC%B4%EB%A7%A4%EB%89%B4%EC%96%BC%20pdf(2)-%EC%9D%B8%EC%87%84.pdf

[3] 韓國僱用勞動部，集團勞資關係協力68140-234，2000.6.14， 載於：
file:///C:/Users/USER/Downloads/%EC%A7%91%EB%8B%A8%EC%A0%81%20%EB%85%B8%EC%82%AC%EA%B4%80%EA%B3%84%20%EC%97%85%EB%AC%B4%EB%A7%A4%EB%89%B4%EC%96%BC%20pdf(2)-%EC

%9D%B8%EC%87%84.pdf韓國工會法第71條第1項「各號:定期路線旅客運輸事業及航空運輸事業・水道・電器・瓦斯・石油精製・石油供給事業・公眾衛生・醫療・血液供給事業, 銀行即造幣事業, 電視廣播及通訊事業」，載於： http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=98316#0000韓國最高法院2001.1.5，2000都5104判決「旅客車運輸事業法違反」， 載於：https://casenote.kr/%EB%8C%80%EB%B2%95%EC%9B%90/2000%EB%8F%845104

（五）德文文獻

[1] Albrecht, B. Mediation im Arbeitsrecht. Ffm. 2001.

[2] Blankenburg, E. Recht als graduatisiertes Konzept – Begriffsdimensionen der Diskussion um Verrechtlichung und Entrechtlichung, in: dersl.(Hrsg.), Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht. Opladen, 1980, S. 83ff.

[3] Däubler, W. Das Arbeitsrecht 2. 12 Aufl., Reinbek, 2009.

[4] Dieterich, T., Hanau, P. & Schaub, G. Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. 15 Aufl., München 2015.

[5] Esser, J. Konzeption und Kritik des kooperativen Staates, in: Görg/Roth(Hrsg.), Kein Staat zu machen. Zur Kritik der Sozialwissenschaften. 1 Aufl., Münster 1998, S. 44ff.

[6] Germelmann, C.-H., Matthes, H.-C. & Prütting, H. Arbeitsgerichtsgesetz. München 2008.

[7] Kissel, O.-R. Arbeitskampfrecht. München 2002.

[8] Kittner, M. Arbeitskampf–Geschichte, Recht, Gegenwart. München 2005.

[9] Luhmann, N. Das Recht der Gesellschaft. Ffm. 1994.

[10] Maus, I. Perspektiven reflexiven Rechts im Kontext gegenwärtiger Deregulierungstendenzen. KJ 1986, S. 390ff.

[11] Müller, G. Das Bundesarbeitsgericht und die Verbände. AuR 1978, S. 14ff.

[12] Preuß, U. K. Entwicklungsperseptiven der Rechtswissenschaft. KJ 1988, S. 366ff.

[13] Raiser, T. Rechtssoziologie, Ffm. 1987.

[14] Richardi, R. Betriebsverfassungsgesetz. 14 Aufl., München 2014.

[15] Rückert, J. Dienstvertrag und Arbeitsvertrag. In: Nutzinger(Hrsg.), Die

Entstehung des Arbeitsrechts in Deutschland. Marburg, 1998, S. 213ff.

[16] Schwab, N., Weth, S./ & Zimmerling, W. ArbGG. 2 Aufl., Köln 2007.

[17] Simitis, S. Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen, in: Kübler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Recht und sozialer Solidarität. Ffm., 1985, S. 73ff.

[18] Sugeno, K. Japanese employment and labor law. Carolina Academic Press, 2002.

[19] Teubner, G. & Willke, H. Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. ZfRSoz 1984, S. 4ff.

[20] Tschöpe, U. Rechtliche und taktische Fragen der Einsetzung der Einigungsstelle. NZA 2004, S. 945ff.

[21] Willke, H. Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Ffm. 1996, S. 175ff.

國家圖書館出版品預行編目資料

我國 100 至 105 年勞資爭議調解成效之研究 / 黎博文, 康長健著. -- 1 版. -- 新北市 : 勞動部勞研所, 民 108.06
面 ; 公分
ISBN 978-986-05-9013-5(平裝)

1.勞資關係 2.調解

556.2 108005660

我國 100 至 105 年勞資爭議調解成效之研究
著（編、譯）者：黎博文、康長健
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 108 年 6 月
版（刷）次：1 版 1 刷
定價： 250 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「研究成果／各年度研究報告」，網址為：https://laws.ilosh.gov.tw/ioshcustom/Web/YearlyReserachReports/Default
- 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: 1010801850
ISBN: 978-986-05-9013-5

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 978-986-05-9013-5
00250
9789860590135
GPN:1010801850
定價：新台幣250元