

論文題目：我國勞動三權之發展現況與問題分析

-----歷史、結構與法律的分析途徑

作者：林良榮

服務單位：國立高雄大學財經法律學系助理教授

聯絡地址：高雄市高雄大學路 700 號高雄大學財經法律學系

電話：07-5919780

E-mail：rilke@nuk.edu.tw

中文摘要

本文透過歷史、結構與法律的分析途徑說明我國勞動三權(勞動基本權)自戰後以來至今的實踐與現況之情形，並以現行勞動三法為解釋架構，說明該等法制之規範長期對勞動三權的箝制結果，致生我國工會發展之困境重重。而對應於勞動三權之我國實定法秩序中的勞動三法---工會法、團體協約法與勞資爭議處理法，均成立於1920年代中國大陸法理統治的時期，無論立法當時或當前之台灣社會，就該法運作之層面觀之，實難謂有相合之處。2000年以後，基於勞動政治的民主發展，政府持續推動勞動三法之修正工作，並於近年來經立法院已陸續完成勞動三法的修法三讀，可預見明年該三法於一體實施之後對於台灣勞資關係之深遠影響，基此，本文亦就各該三法之修正內容予以整理介紹，並提出修法內容之檢討。

中文關鍵詞

勞資爭議處理法、團體協約法、勞動基本權、勞資爭議行為、不當勞動行為、團體協商、團結權、勞動三權、工會法、

我國勞動三權之發展現況與問題分析

-----歷史、結構與法律的分析途徑

林良榮*

目 次

壹、前言

貳、勞動基本權的基礎理論與發展

- 一、從生存權的保障出發
- 二、自由權面向的抬頭
- 三、團結權、協商權與團體行動權
- 四、我國勞動基本權的憲法基礎與解釋

參、我國勞動三權的實踐與觀察

- 一、集體勞資關係的特質
- 二、工會組織的歷史結構與限制
- 三、團體協商的發展與現況
- 四、勞資爭議的發生與處理制度之現況

肆、我國『勞動三法』(含新法)之現況與檢討

- 一、工會法
- 二、團體協約法
- 三、勞資爭議處理法

伍、結論

* 國立高雄大學財經法律系助理教授，日本國立北海道大學法學政治學博士

壹、前言

就當代資本主義型態之社會觀察，大多數的人民都是屬於受薪階級(勞動者)，亦即，透過以給付勞務或心力之方式獲取報酬。然而，在資本主義的結構內，無可否認的，就資本發展的歷史現實來看，勞動者因無法參與決定自身的勞動條件的過程而經常落入貧困的狀態。面對此一狀態，國家機器又該如何協助勞動者抗衡資本家懸殊的社經地位，提升自己的勞動條件呢？誠如我國學者黃程貫所言：「…。不問是組織工會的權利，還是工作時間的保護，在許多國家，尤其是先進工業國家中，這一切勞動法中點點滴滴的勞工權利，除少數是基於一定的政治考量是由國家主動賦予外，幾乎都是先由工會進行抗爭，在團體協約中約定之後，始慢慢被立法者以立法之方式普遍地擴及適用到所有的勞工。¹」此外，日本知名勞動法學者西谷敏對此亦是強調，勞動者透過工會活動(廣義上)的方式，讓自身參與決定自身經濟地位的過程，採取一種對立於資本家的活動，方可有效提升或改善自身的勞動條件²。就此，上述之勞工權益的爭取過程與方式就是資本主義型態的社會發展下所謂勞動基本權保障的一種人權實踐。

再者，從近代私法史(特別是契約法)的演變可看出，由於資本主義的發達造成勞動商品化的現象日益嚴重，因此長期受到壓迫與剝削的勞工階級，遂各自於不同的歷史處境中團結工人的力量，發展勞工運動，藉以要求國家透過強行法令積極介入勞資關係，進而不斷地挑戰、修正資本主義之法制；從而，國家開始制定各種勞動條件的基準，某種程度地干涉、限制勞動契約締結的自由，甚至，更進一步地，由放任到逐漸承認勞工團結活動之權利(刑事與民事的免責)，而使勞工基本權(或勞動三權)獲得確立，至此，大大地修正了傳統市民法之概念³。

貳、勞動基本權的基礎理論與發展

一、從生存權的保障出發

一九四六年十一月三日日本憲法將「勞動基本權」規定於同法第二十八條，但對於當時憲法學者而言，最關心的事乃有關該基本權規定在基本人權體系中所佔的位置。職是，我妻榮教授首先提出一種基本權分類之見解，即將基本權性質的內容分為「自由權性質的基本權」與「生存權性質的基本權」，然後再將勞動基本權歸屬於「生存權性質的基本權」之下。隔年(一九四七)，在該國憲法教授宮尺俊義提出「社會權」學說⁴的同時，該國學界進一步將「生存權的基本權」等同於「社會權」，自此之後，不容否認的，將「勞動基本權」等同於「生存權的基本權」、「社會權」或「社會

1黃程貫著，「勞動法」，國立空中大學印行，1996，頁31。

2西谷敏著，「勞動基本權保障の意義」，法律時報61卷11號，頁71-75。

3林良榮，論企業內工會活動之權利保障—以日本戰後學說及判例發展為中心，1996，中正大學勞工研究所碩士論文。

4有關「社會權」相關之理論，請參見我國學者許慶雄氏所著「社會權論」一書(台北：眾文圖書，民80年)。

國家的基本權」之見解，已長期成為日本憲法與勞動法學界的支配性學說⁵。

但就「勞動基本權」的演變歷史而言，誠如另一著名憲法學者中村睦男所言，「在（權利性質）的分類上屬於社會權的勞動基本權，是有其自由權性格的。…就原來自由權和社會權的分類，若能從權利的歷史背景與權利的基本性特色，來把握住（該分類）在架構上的有用性，兩者可以說是不能截然劃分的，亦即，自由權與社會權不但兩者有其相互的關連性，而且社會權包含有自由權性質之側面⁶。」。

基於上述「生存權理念」的勞動基本權保障，學界一般認為主要包含有二重的意義⁷：第一、是勞動基本權與傳統自由權（如結社自由）之間異質性的強調，第二、就勞動基本權的權利性質歸屬，該權利與生存權一樣，亦屬「社會權」的一種，但在「目的—手段」的關係上，勞動基本權的保障是實現生存權保障的手段，而且是不可欠缺、不能替代的手段。就後者之意義，誠如在1966年（昭和41）日本最高法院對「全遞東京中郵事件」判決中的宣示：

「…勞動基本權保障之目的，是以憲法第二十五條所定之生存權保障為基本理念，在於保障勞動者作為一般人應有的生存；一方面依照憲法第二十七條規定，保障其勞動的權利與勞動條件，另一方面，依照憲法第二十八條規定，對於處在經濟劣勢的勞動者，為了確保其實質的自由與平等，乃將勞動團結權、團體交涉權及爭議權等作為手段來加以保障⁸」。

二、自由權面向的抬頭

在一九七三年的「全農林警職法事件」中，雖然最高法院在判決中也肯定「生存

5 但我妻氏的「生存權的基本權」主張，是以國家為一協同體的思想出發，一方面強調「生存權的基本權」與「自由權的基本權」分屬兩個異質的權利，一方面認為「若個人規約，使上述之權利無法實現的話，應視為無效」，而肯定該權利之第三人效力；而宮尺氏的「社會權」主張，是以尊重個人主義之「社會國家」出發，認為「社會權亦絕不能取代自由權，而是為了使實質之自由權得以實現的人權保障」。顯然兩者之間在理論基礎上是有不同的，但兩者在主張國家應積極介入的立場上是一致的。但據日本學界有關「社會權」與「勞動基本權」理論之通說用法，兩者已近無不同。

西谷 敏著，「勞動基本權保障 意義」，法律時報 61 卷 11 號，頁 73。

陳增芝著，「日本勞動基本權之形成與構造—兼論權利之比較衡量」，淡江日研所碩士論文，1990 年，頁 68-70。

中村睦男著，「労働基本權の特質」，法學教室 NO.149 (1993)，頁 23。

西谷 敏著，「労働基本權保障の意義」，法律時報 61 卷 11 號，頁 73-74。

「全遞東京中郵事件」，最大判昭 41・10・26 刑集 20 卷 8 號 901 頁。

「全農林警職法事件」，最大判昭 48・4・25 刑集 27 卷 4 號 547 頁。間的契約或團體內之規約，使上述之權利無法實現的話，應視為無效」，而肯定該權利之第三人效力；而宮尺氏的「社會權」主張，是以尊重個人主義之「社會國家」出發，認為「社會權亦絕不能取代自由權，而是為了使實質之自由權得以實現的人權保障」。顯然兩者之間在理論基礎上是有不同的，但兩者在主張國家應積極介入的立場上是一致的。但據日本學界有關「社會權」與「勞動基本權」理論之通說用法，兩者已近無不同。

陳增芝著，「日本勞動基本權之形成與構造—兼論權利之比較衡量」，淡江日研所碩士論文，1990 年，頁 68-70。

6 中村睦男著，「労働基本權の特質」，法學教室 NO.149 (1993)，頁 23。

7 請參照：西谷 敏著，「労働基本權保障の意義」，法律時報 61 卷 11 號，頁 74。

8 「全遞東京中郵事件」，最大判昭 41・10・26 刑集 20 卷 8 號 901 頁。

權作為勞動基本權保障的基本理念」，然卻無提到「勞動基本權作為一種…確保勞動者實質之自由與平等的手段」，反而提出所謂的「代償措置論」，認為「…若從把握住勞動基本權作為生存權實現之手段性來看，若有代償措置之保障的話，則從『全體國民共同利益』之立場或財政民主主義的觀點，將團體交涉權或爭議權相對化而全面性地予以排除適用，也並非違憲…」，而否定了適用公勞法之勞動者（公務員）的爭議行為⁹。

簡言之，最高法院認為只要存在有適當的代償措施制度，如法定勞動條件的基準設定、身份保障等，足以保障勞動者的勞動條件及工作職務時，即使完全剝奪勞工的爭議權，也無違憲之虞。

此判決一經最高法院提出以後，造成日本勞動法學界全面地反省、批判以「生存權理念」為前提的傳統基本權保障之理論。

中山久和氏認為，「罷工權並非根據於法律的特別保護而實現的權利，而是免於彈壓之自由的本質性權利。…這種根源於人的權利，是無法用金錢去買的。就像表現的自由或政治的自由是不能代償的一樣，罷工權亦是不能代償的¹⁰。」該氏並強調其主張絕不是輕視勞動基本權中生存權側面的性質，而是在於更強調其中的自由權。

珣 初井常喜氏則提出著名的「三重結構論」，以進一步強調「罷工自由」的重要性；罷工的自由，(1) 是勞動者實現生存權的唯一、不可欠缺之手段，(2) 是任何市民皆可享有屬於交易自由的具體表現，(3) 是保護勞工得在厭惡的勞動條件下拒絕勞動的自由，亦即屬於來自所謂人性尊嚴（日文：人間 尊嚴）的根源性自由¹¹。

與初井氏立場相近的片岡昇亦認為，屬於團結自由之罷工權，是根底於「自國家權力（解放出來）的自由」，是作為一個人本來應享有的權利（天賦的自然權）。但是從這種自由的意義也未必是明確的立場來看，包含有勞動者生存確保的自由，應該從「人性的尊嚴」、「人性的解放」之理念予以詮釋。

西谷敏則是指出上述論點缺乏體系化的建構，而提出「自我決定」（日文：自己決定；德文：Selbstbestimmung）理論。但是，勞資雙方間難有真正的「契約對等性」，勞動者可以實現自我判斷的情形並不多。因此該氏引用德國學者見解，認為「自我決定權」應進一步從廣義的觀點加以詮釋而提出「共同決定」的理念。勞動者真正的自我決定（一次性的自我決定），往往基於從屬性的考慮，如擔心遭受雇主解雇而不敢拒絕不合理之業務命令的情形下，變成一種「被強迫的自我決定」（二次性的自我決定），導致所謂尊嚴保障的理念無法被實現。基此，為真正保障勞動者「實質的自我決定」，必須將「自我決定」的概念擴大為「集團的自我決定＝共同決定」的概念，而其具體化的制度，主要就是團體交涉與爭議行為的保障。

總之，勞動基本權就是勞動者集團的自我決定權，是立基於勞動條件決定過程參與的基本權利。首先，不可欠缺的前提條件，是勞動者解放自國家的自由，其次，基於勞動者從屬地位的考量，勞動者自我決定的保障必須透過集團型態的出現，以之形

9 「全農林警職法事件」，最大判昭 48・4・25 刑集 27 卷 4 號 547 頁。

10 中山久和著，「ストライキ權」，岩波書店，1977 年，頁 132 以下。

11 初井常喜著，「組合活動の自由」，旬報社，昭和 49 年，頁 62-88。

成一種共同決定，而要求雇主負擔一定之義務，如團體交涉之承諾、爭議行為損害之忍受等。因此，持傳統論的學者為能夠說明勞動者為何可以要求國家以公權力介入私法自治的領域，藉以修正契約自由的原則，而試圖將勞動基本權解釋為兼具有自由權與生存權性格之複合性權利的作法，西谷敏認為是不妥的，因為一方面自由權與生存權並不容易明確地加以分離，二方面是如此的解釋方式將會導致勞動基本權限制在「手段論」的結果¹²。

三、團結權、協商權與團體行動權

根據日本憲法第二十八條的規定，學界一般將勞動基本權稱之為「勞動三權」，即團結權、團體交涉權和團體行動權¹³。

(一) 團結權

團結權係指，勞工為維持或改善勞動條件，組織或加入勞動者團體之權利。一般而言，從近代勞動人權的歷史發展來看，團結權是經歷過：團結的絕對禁止—自由化—積極的承認三階段而確立的¹⁴。具體保障內容有三：一是解放自國家權力的團結自由及其自治，二是勞動者組織工會和加入的自由，三是在團結自治的範圍內，基於工會規約和活動方針所進行的組織營運等¹⁵。前二者是屬於團結權對內的保障，包括工會的組織選擇權與內部構成的自由權，最後者是屬於團結權對外的保障，主要是來自雇主對工會不當干涉、支配的保障¹⁶。

首先，從「團結權保護／國家」的層次觀察，國家負有兩個義務。處於消極之地位，國家不得介入或干涉工會的成立、運作及解散，以確保工會之自主與自治；反之，處於積極之地位，國家應透過公權力之作用，保障工會自主且民主之運作，例如，制定「不當勞動行為禁止」之規範。

其次，在「團結權保護／雇主」的層次，依據日本國憲法第二十八條團結權之規定，得直接適用於私人間關係（第三人效力），故雇主不得有以下兩種行為：對於工會的組成或加入者，雇主不得對之採取不利益的差別待遇；雇主不得以經費援助、收買工會或其他方式，企圖干涉或支配工會活動¹⁷。

(二) 團體交涉權

團體交涉權係指保障勞動者與雇主進行團體協商之權利。而團體交涉（或稱團體

12西谷 敏著，「勞動基本權保障の意義」，法律時報 61 卷 11 號，頁 71-75。

13過去日本學界較側重爭議權，而將勞動三權視為團結權、團體交涉權與爭議權。但晚近學說大多將爭議權擴大為團體行動權。然我國學界至今仍沿用日本昔日舊說。

黃越欽著，「勞動法論」，政大勞研所發行，1991，頁 71-78。

黃程貫著，「勞動法」，空大印行，1996，頁 149-152。

14片岡昇、前田達男編，「勞働法」，青林書院，1995 年，頁 31。

15同前揭註。

16請參考：久保敬治、兵田富士郎著，「勞働法」，ミネルヴァ書房，1993 年，頁 31。

17請參考：許慶雄著，「社會權論」，眾文圖書，1991，頁 229-231。

協商)乃謂,勞動者透過其代表與雇主或雇主團體就工資、工時等勞動條件或其他勞資關係之運作,以雙方締結團體協約為目的而進行之交涉、談判,但為了達到上述目的,除了實際的雇主以外,只要與係爭問題有解決能力,或與之相關的人所進行的交涉,亦屬交涉型態之一種;學理上將前者稱之為狹義的團體交涉,後者稱之為廣義的團體交涉¹⁸。

團體交涉的進行是以勞工的團結為背景,因而,團體交涉權可說是定位在團結權之動態的、機能性的性格上。換言之,團體交涉權是工會的專屬權,倘若有部份的工會會員,為要求改善自身的勞動條件,偶發性地集合多數人而與雇主進行交涉,即難以謂之是「團體交涉」¹⁹。

另外,當團體交涉進行時,為使係爭的事項導向對勞方有利的結果,工會往往會訴諸爭議行為或進行各種控訴行動,藉著有形、無形的壓力來補充交涉的籌碼,因而,從這個角度來看,爭議行為可以定位在促使勞資雙方進行團體交涉的手段性位置上²⁰。

關於團體交涉的事項²¹,勞動條件等其他待遇:如工作報酬、工作時間、安全衛生、職災補償、教育訓練等是,而屬於雇主勞務指揮權範圍內的「勞動的內容·密度·方法·場所·環境」等,雖然原則上亦為勞動條件,但屬日常性輕微的事項,並非團體交涉之範圍。關於人事事項方面,尚包括工會會員的調職、懲戒、解雇等的理由或程序之規定。此外,日本對於人事問題特別設有「苦情處理」制度,無論學界通說或實務見解,均認為是團體交涉的事項。再者,關於經營·生產的事項:如新機謝(機械)的引進、設備的更新、生產的方式、工廠事務所的移轉、經營者或上級管理者的人事、營業讓渡、公司組織的變更等影響一般性的勞動條件或勞動者之雇用者,皆屬團體交涉之事項。最後,關於集體勞資關係營運的事項:如工會協定(union shop)、關於工會活動的便宜供與或其他規則、團體交涉程序、勞資協議程序、爭議行為程序以及有關工會與雇主間關係互動、經營的事項等,皆為團體交涉之範圍。

(三) 團體行動權

日本政府於二次大戰後(1946)公佈新憲法,其中有關勞動基本權保障的規定部份,本來在「人權委員會」的審議中要把「其他團體行動之權利」明文規定為「爭議權」,但由於考量當時的社會環境,唯恐此一作法可能產生「憲法獎勵罷工」之「不幸的解釋」,故仍採麥克阿瑟原草案之文字通過,即今日本憲法第二十八條「勞動者之…及其他團體行動之權利,應與保障。」之規定,而無更動²²。但也由於如此,戰

18請參考:竹下英男等著,「現代勞働法(1)―集體的勞使關係」,有斐閣新書,1986年,初版六刷,頁68。

19同前揭註。

20在「全農林警職法事件」與「岩手縣教組事件」中,日本最高法院明確地指出勞動基本權保障的意義在於以團體交涉為中心,排除「爭議權」自己本身作為獨立保障的意義,而認為是為了補助團體交涉權而存在的。此即所謂的「團體交涉中心主義」,然,不容否認的,該最高法院主張受到學界強烈的質疑。

相關資料請參考:久保敬治、兵田富士郎著,「勞働法」,ミネルヴァ書房,1993年,頁32。

21菅野和夫著,「勞働法」,弘文堂,平成5年,頁461-463。

22通口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂共著,「注釋日本國憲法」,青林書院,1984年,頁630。

後初期的學者皆將憲法第二十八條的「其他團體行動權」與「爭議權」等同視之。然不容否認的，由於日本1973年之後（第一次石油危機）爭議行為急速減少，取而代之的是「勞資協議制度」的強調，從而有關企業內之工會營運活動逐漸受到重視，遂引學界認識到「工會活動保護」之重要，而認為有必要將「團體行動權」的概念予以擴大。職是，依照日本現今學界通說，所謂「團體行動權」應包括「爭議權」與「工會活動權」；前者，即以保障爭議行為為內容之權利，後者，則指保障爭議行為與團體協商以外之工會行動的權利²³。

根據日本勞働關係調整法第七條規定，所謂「爭議行為」係指，罷工、怠工、鎖廠（廠）、及其他勞動關係當事人為達成其主張之目的，所採取阻礙業務正常運作之行為即與之對抗的行為²⁴。依此定義，該法所稱之「爭議行為」不僅勞方得行使之，雇主亦得行使，不過在本文所稱之「爭議權」乃特指「勞工」行使爭議行為之權利。

有關爭議行為之主要類型²⁵。罷工(strike)：係指根據工會之統一指示，勞工集體拒絕雇主提供勞動力而言。一般罷工的型態包括以下幾種：全面罷工、部份罷工、波狀罷工、指名罷工等。這是最典型的爭議行為，也是勞動者生存權保障所不可缺少的手段。再者，則為怠工(sabotage)：係指根據工會之指示，勞工以不正規的工作態度集體降低工作效率，是不完全履行依勞動契約內容勞動者應負之勞務提供之義務。一般怠工的型態包括以下幾種：減速勞動(slow down)、拒絕出差、拒聽電話、收款罷工等。上述這些怠工的型態，學術上稱之為「消極性怠工」，若屬破壞作業設施、故意生產不良產品之型態者，則稱之「積極性怠工」，不過後者在實務判例上，一向視為違法。其他的爭議行為：根據日本勞働關係調整法第七條的定義規定，所謂（勞工的）「爭議行為」除了罷工、怠工以外，尚有該當「其他的」（他の）爭議行為，如糾察(picketing)、杯葛(boycott)、車輛確保戰術、電報戰術、生產管理、職場佔據、張貼海報等。

另外，就爭議權保障之效果而言，主要包括三個部份：刑事免責、民事免責及不當勞動行為的保護。

在刑事免責部分。根據日本工會法第一條第二項規定，工會所為之團體交涉及其他行為若屬正當者（即符合同條第一項目的之規定），則適用該國刑法第三十五條：「基於法令或業務之正當行為不罰」之規定，而得不負諸如「威力妨害業務罪」、「脅迫・強要罪」等刑法之罪。上述（第一條第二項）所指之「其他行為」，主要是各種類型之爭議行為，如罷工、怠工、糾察等。

在民事免責部分。根據日本工會法第八條規定：「雇主因正當之罷工及其他爭議行為而受有損害者，不得對工會或工會會員請求賠償。」此條文立法之原理乃在於修正傳統契約自由之原則，使勞動者本身得不須因發動爭議行為所導致雇主之損失（債

23菅野和夫著，「勞働法」，弘文堂，平成5年，頁506-508。

中文資料請參閱林良榮，論企業內工會活動之權利保障—以日本戰後學說及判例發展為中心，1996，中正大學勞工研究所碩士論文。

24請參考：菊池勇夫、林迪廣著，「全訂勞働組合法（附勞調法）」，日本評論社，昭和五九年（二版一刷），頁357。

25同前揭註49，頁358-360。

務不履行)或其他權利之侵害而負賠償責任。

最後,在不當勞動行為之保護方面。根據日本工會法第七條(不當勞動行為禁止)第一款規定,對於參加工會之正當行為的勞動者,禁止雇主有對之解雇或其他任何不利益待遇的行為。換言之,若雇主以勞動者參加或幫助正當的爭議行為作為對勞工解雇、懲戒或其他不利益待遇之事由時,該雇主之行為在法律上為無效²⁶。

四、我國勞動基本權的憲法基礎與解釋

就我國現行憲法之規定而言,並未如日本憲法一般,有明文規定勞工(集體)基本權之保障,是故,我國勞動法學界就「勞工基本權」(或勞動三權)的憲法基礎所在之立場,向來就多所分歧,難有定論。大體而言,主要之觀點約有如下幾種:(1)以憲法第14條之「結社自由」為勞工基本權之憲法基礎者;(2)以憲法第15條之「工作權」或「工作權及生存權」作為勞工基本權之憲法基礎者;(3)以憲法22條作為勞工基本權之憲法基礎者²⁷。

民國84年2月24日司法院大法官會議釋字第373號的解釋,似已明確表示其立場。該解釋理由書指出:「憲法第14條規定人民有結社之自由。第153條第1項復規定國家為改良勞工之生活,增進其生產技能,應制定保護勞工之法律,實施保護勞工之政策。從事各種職業之勞動者,為改善勞動條件,增進其社會及經濟地,得組織工會,乃現代法治國家普遍承認之勞工基本權利,亦屬憲法上開規定意旨之所在。國家制定有關工會之法律,應於兼顧社會秩序及公共利益前提下,使勞工享有團體交涉及爭議等權利。…」²⁸顯然,釋字第373號的解釋是以第15條結社自由為勞工基本權之憲法基礎。

但是,在第373號解釋的不同意見書中,則另有兩位大法官(劉鐵錚、戴東雄)對於勞工基本權之憲法依據持不同之主張,令人注目。該不同意見書指出:「一、…至於我國憲法,雖未如德、日憲法之有明確規定,但憲法第十四條之結社自由,第十五條之生存權、工作權、財產權應予保障,也均提供了保護勞工,組成工會之憲法上之依據。所謂工人應有組織工會,藉集體力量以保障合法權益之結社自由;所謂工作之結果需足以維持其生存,故國家應規定工資之最低限度,同時並應准許勞動者組織工會,使藉團體力量以維護其應得之利益;又所謂經濟基本權,即泛指生存權、工作權與財產權之保障,其對勞動者而言,則指勞動權之保障,經濟基本權,實即生存權。均在闡明勞動者組成工會之憲法上之涵義。

二、實際上,勞動者之結社權毋寧為其生存權之重要部份。蓋勞動結社權與一般結社權不同,勞動結社權與團體交涉及爭議權(罷工),在行使上有結合之關係,在結構上有聯繫之關係,此勞動三權,或稱勞工之集體基本權。勞動三權在概念上雖有分別但在發揮實現其集體勞工之生存權及工作權之功能上。則絕不可分割而任缺其

26同前揭註,頁110-164。另請參考:許慶雄著,「社會權論」,眾文圖書,1991,頁250-251。

27黃程貫著,「勞動法」,空大出版,1996,頁158。

28引自84年2月24號司法院大法官會議釋字第373號。

一，同為保障勞工生存，維護勞工權益之有力憑藉。不透過團結權即無以行使團體交涉權；無團體交涉權，爭議權即無著力點。如果勞動者只有團結權，而無團體交涉權與爭議權，則工會組織與勞工之其他聯誼性組織，將無所區別，豈不盡失其為生存權之重大意義！又如何企盼其獲致其合理之權益？…」²⁹。

此外，台灣知名勞動法學者、前大法官黃越欽教授於司法院釋字第五一四號(有關營業自由)所提不同意見書中認為，「組織工會為工作權的問題，不論依一九六六年的聯合國決議之『經濟、社會、文化權利國際公約』或一九六一年歐洲理事會決議之『歐洲社會憲章』，團結權均為工作權之項目，其目的在勞動者組織工會可與雇主立於平等地位，勞資雙方共同發揮協約自治的社會伙伴關係，而非一般的結社自由權」，明確地指出團結權的基本意義與一般結社自由的差異。

參、我國勞動三權的實踐與觀察

就當代任何一個實存的工業社會而言，該社會依據其生產勞動關係所發展出來的集體勞資關係自與其社會之現實存在之工會組織及結構具有非單一且辯證性之互動關係；集體勞資關係的實力消長經常是反映出此一集體關係背後不同團體間所代表的組織實力、發展能力及其困境。是以，若欲理解我國集體勞動關係(法)發展之整體圖像，似乎不應忽略我國集體勞資關係的歷史結構與特質，否則將難以理解自戰後以來我國工會或工運發展的所受之外力扭曲與困境重重。

一、集體勞資關係的特質

首先，就我國集體勞資關係的歷史觀察，基本上可發現該勞資關係具有底下三種特質³⁰：

(一)未有強烈階級的勞工意識。

台灣產業過去長期以來，一直存在著『黑手變頭家』的勞動文化，尤其是剛進入就業市場的男性勞動者，心中莫不存有『白手起家』的期待，希望有朝一日自己能成為人人羨慕的『大頭家』。因此，勞工在階級定位上，往往未有清楚的認知，甚至在『身份認同』上亦出現排斥的心態。

(二)中小企業別(廠場)層次的工會型態，難以展現勞工的集體力量。

台灣基層工會組織的型態，乃屬一般所稱之『廠場工會』，又因我國多屬中小型的企業型態，因此工會所能展現的集體力量有限，向來難與資方抗衡。另外，也因為廠場別工會的組織會員不多，常受限於財物的困窘而不得不接受雇主的經費援助，致

²⁹ 同前揭著。

³⁰ 林良榮，「台灣工會組織與結構」，收錄於台灣勞工陣線合著『台灣勞工的主張：2000年勞動政策白皮書』(第10章)，勞動者雜誌社出版(1999年)，頁107-125。

工會難保其自主性。

(三)「國家統合主義」色彩濃厚的勞資關係。

早期執政黨政府為使工會成為黨機器的基層組織，以達到社會控制的目的，乃積極的扶持與掌控工會。因此，在我國勞動體制的規範上，一方面雖規定勞動者有組織工會的權利，但另一方面卻不太容許工會自主性的發展與壯大。尤其在 1989 年以後，台灣工運逐漸壯大的時候，國家在一定的程度上壓制了工會/勞工運動的展開。

二、工會組織的歷史結構與限制

由於我國於二次大戰終戰面臨後國內外政治環境的特殊，加上長期實施戒嚴體制，集體勞動關係/法制乃明顯地受到國家高度且刻意的壓制；所謂的『集體勞動法制』，就實際(勞動)政治效果來看，很諷刺地，並非在於對集體勞動關係的保護，反而是一種國家統合主義下有效管制勞資關係發展的工具。現行主要的集體勞動法，包括工會法、團體協約法與勞資爭議處理法，乃分別成立於中國大陸法統治理的 1920 年代前後。惟該所謂(集體)勞動三法，即便是在法的形式上有效地被承認於戰後台灣政府統治的時期，但該等法制在立法形成過程中所承載的歷史與社會條件，從法運用的實質面來看，無論在時間或空間的適用上顯與台灣社會之間存在一定程度的異質性，然而，直至 2008 年為止，此勞動三法卻也長期未能有重大之修正。由此，即可說明該勞動三法之『落實』(或者不落實)對台灣集體勞資關係乃至勞工運動的發展產生具有相當程度之抑制作用的地位³¹。

如果從一個工運簡史的角度來觀察，從 1987 年到 2000 年之間，應該是我國工會戰後最蓬勃發展的時期，此一時期之台灣工會組織的發展與轉折可約略地區分成以下幾個重要階段：³²

- 1987 年解嚴前，工會組織逐漸展開『地下串聯』而形成的新局勢
- 1988 年解嚴後，伴隨著年終獎金的勞資爭議而引發籌組工會及工會自主化風潮
- 1989 年，基層(廠場)工會與資方的勞資爭議而引發籌組聯合組織之強烈需求
- 1993 年，代表白領勞工的銀行員工會聯合會成立，以及國公營工會朝向自主化
- 1994 年，台北縣產業總工會成立，各縣市產總亦陸續成立，進入『產總』時代
- 2000 年，全國產業總工會成立，近入全國性工會開放的時代

(一)我國工會組織的現況

長期以來台灣的工會結構是以職業工會為主體，而產業工會的組織率都在三成以

³¹ 戰後台灣學界對勞動三法之嚴厲批判可見於諸多論文發表，例如黃瑞明，「團結權在台灣——兼論台企銀工會的『大小角』之役」，「團結權、同盟自由與勞動基本權——科技的對話」學術研討會，台灣勞動法學會、政治大學法學院主辦，2005 年 11 月，台北。

³² 李允傑，『台灣工會政策的政治經濟分析(增訂二版)』，商鼎出版社(1999)。

下，2003年以降更是低於二成的組織率(見於表一)。就工會組織之現實觀察，台灣的「產業工會」(實際上為廠場工會)的組織弱點在於：因為依法現實上只能組織「企業別」工會，工會規模的大小當然並非能由勞方自己決定，而是取決於資方；換言之，雇主的經營組織越大，相對的，工會的組織(會員)規模也越大。³³

如就工會家數與會員人數的變化來看，2009年度的產業工會總家數已由1998年之1176家降至現今之947家，會員總人數減少約五萬人，組織率下降至15.4%。根據勞委會統計，1992年以全國範圍為統計的產業工會家數為1,300，工會人數669,083人，但到了2009年，產業工會的家數只剩下947，而工會人數亦只有518,073人，換言之，在17年的期間內我國產業工會家數減少353家，而工會會員人數減少151,010人。但令人值得注意的是，相對於「產業業別」而屬於職業工會的家數與會員人數，同樣在1992年至2009年的期間，其工會家數卻增加1,324家，而工會會員人數亦增加269,827人。

上述此之產職業工會發展的消長現象，進一步言，如以工會會員身份論之，由無一定雇主之工人所組成的職業工會與由有特定雇主之工人所組成的「產業」工會之意義是有所不同的；若從勞資關係發展的角度來看，產業工會的工人與其所屬之特定雇主之間會發生利益上的衝突，但職業工會的會員並無此種情形。從工會政策的觀點而言，我國此種無一定雇主所構成的職業工會遠大於有一定雇主的產業工會之結構與現象，相當程度地凸顯了我國政府長期以來在勞動政治統合上的雙重性格：即一方面積極籠絡、扶植職業工會，但另一方面卻壓縮、抑制產業工會(特別是民營企業所屬工會)的性格傾向。

此外，就全國性工會組織成立的觀察，至2000年以前，由於依據工會法之規定，全國性工會的發起法人必須及於七個省份，因此長期以來我國屬下級之基層工會並無「法」得成立全國性總工會。惟至2000年以後，勞委會以特別行政解釋之方式合法化現實上已存在之「全產總」之後，才陸續有其他全國性工會成立。根據統計，至2009年底共計達九個全國性工會成立，包括：中華民國全國總工會、全國產業總工會、中華民國全國職業總工會、全國工人總工會、中華民國全國職業總工會、中華民國職業工會全國聯合總會、中華民國全國勞工聯盟總會、台灣總工會、全國勞工聯合總會等。不過必須特別注意者，上述大多數的全國性工會會員重疊者相當多，且迄今並無任何一個工會有與雇主組織進行協商締結團體協約之企圖，大多數工會似乎僅就政府法案修訂或其他「意見」提出建議，並不受重視工會最基本之協商或「工會」應有之功能，因此上述形式上合法成立之工會，若從實質上的功能判斷，嚴格來說似難以稱之為真正之工會。

³³ 有關台灣工會組織之功能分析，請參見藍科正，「台灣工會組織及其功能之研究」，政大勞動學報，第一期(1992)。

表一、台灣產職業工會會員數比較（1998-2009）

單位：家、人、%

統計項目 年度	產業工會			職業工會		
	工會數	會員數	組織率%	工會數	會員數	組織率%
1998	1176	577965	22.1	2464	2345794	52.1
1999	1175	613963	22.5	2534	2313398	50.3
2000	1128	588832	20.9	2613	2279498	49.2
2001	1091	584337	20.9	2726	2295290	50.9
2002	1112	562234	20.3	2866	2304169	49.3
2003	1111	559289	19.5	2920	2348788	49.9
2004	1117	595001	19.6	3042	2375715	49.1
2005	1034	619067	19.7	3135	2373402	48.1
2006	995	580315	18.1	3293	2404286	47.2
2007	982	573161	17.4	3376	2453347	47.5
2008	959	523289	15.8	3488	2519934	49.1
2009	947	518073	15.4	3595	2659518	52.5

資料來源，勞動統計月報，<http://statdb.cla.gov.tw/html/mon/23010.htm>

三、團體協商的發展與現況

台灣目前勞資之團體協商的主要特徵有三：一是，勞資真正進行團體協商的情形甚少，締結團體協約的比率甚低；二是，團體協約的內容幾乎是勞基法所定的勞動條件；三是，就長期觀察，職業工會幾乎已經完全不具備團體協商之功能。

承上，具體言之，2009 年度總計只有 60 個團體協約的締結，較上年度大幅減少十一個，其中除一個為職業工會所締結者外，其餘皆為廠場層級之產業工會所簽訂（請參見下表二）。由於台灣的工會是屬於企業工會，團體協約的適用範圍多為廠場層次，因此絕大部份之團體協約僅係勞動基準法的複製，僅有少數之團體協商有針對部份事項如輪班、休假、年終獎金、變形工時、優惠退離等有特殊規定。

又，就我國目前團體協約的締結率情形，大約在 975 萬左右的勞動人口中，不計算無一定雇主的勞工，只有 57 萬左右的勞工加入為產業工會會員，組織率只有 5% 左右，以全國 982 家產業工會來說，其中只有不到 4% 締結團體協約中，而且協約內容的協議對象也並非在於挑戰企業主的「工資、工時」。總體而言，如以台灣所有的事業單位為母數，其中有締約團體協約僅不到萬分之一的比率。

表二 事業單位團體協約現況

單位：家

年度別	總計	產業	職業
2001	309	305	4
2002	283	281	2
2003	206	206	2
2004	260	241	19
2005	255	236	19
2006	75	73	2
2007	71	69	2
2008	60	59	1
2009	43	42	1

資料來源：勞動統計月報，<http://statdb.cla.gov.tw/html/mon/23040.htm>

雖然我國團體協約的實施成效不彰，但若從廣義的產業民主³⁴的角度觀之，亦是作為一種企業內勞工參與制度的「勞資會議」，就該制度之實施卻有逐年成長的現象。根據勞委會統計(請參見下表三)顯示，從2000年公民營企業合併計大約只有2000家企業的實施的情形下，至2009年底為止，卻已大約有25000的企業加入實施。³⁵

³⁴ 有關產業民主之概念與我國近年產業民主之發展，請參見台灣勞工陣線合著，『台灣勞工的主張—2000 勞動政策白皮書』(1999)，台北，勞動者雜誌社；郭玲惠(1997.12)，產業民主制度所涉及的法律問題—兼簡介德國之制度，中興法學第四十三期。

³⁵ 根據勞基法第八十三條(勞資會議之舉辦及其辦法)之規定，「為協調勞資關係，促進勞資合作，提高工作效率，事業單位應舉辦勞資會議。其辦法由中央主管機關會同經濟部訂定，並報行政院核定。」惟在民國九十年，行政院勞工委員會修改勞資會議實施辦法第十八條規定：勞資會議每三個月至少舉行一次，必要時得召開臨時會議

表三 我國勞資會議實施之概況

年／季	公營產業	民營產業	總計
2000 年底	646	1,297	1,943
2001 年底	684	1,933	2,617
2002 年底	630	2,071	2,701
2003 年底	655	2,764	2,916
2004 年底	1,260	4,553	5,813
2005 年底	1,446	5,358	6,804
2006 年底	429	7,063	7,492
2007 年底	441	16,155	16,596
2008 年底	466	21,649	22,115
2009 年底	492	23,672	24,164

資料來源：勞動統計月報，<http://statdb.cla.gov.tw/html/mon/23040.htm>

四、勞資爭議的發生與處理制度之現況

就我國目前勞資爭議發生情況之觀察，如根據勞委會統計資料顯示(請參見下表四)，即可發現有以下之五個主要特徵：分別是，其一，勞資爭議幾乎都屬勞動條件之權利事項爭議；其二，六成七的勞資爭議發生在 29 人以下小規模事業單位；其三，勞資爭議之發生大多集中在都會地區；其四，大約八成五之勞資爭議採取協調方式處理；其五，勞資爭議之處理得委由民間團體處理(48.4%)。

從事業單位之經營管理的角度來看，雖然企業內個別勞資爭議發生的原因很多，但若從產業/勞動市場政策的角度分析，則不難發現台灣過去近十年以來不少事業單位惡性關廠外移大陸，加上近年金融危機所造成的經濟不景氣，以致國內企業不斷地出現併購、關廠及裁員等現象，而連帶地也使勞資爭議的事件頻傳(請參見表四)。但另一方面，由於國內的勞工長期未有積極組織或加入工會的觀念，一旦爆發嚴重勞資爭議時，大多數個別的勞工已不及透過集體協商之方式尋求解決，而任由資方以個別終止勞動契約的方式解雇員工。當然，即使於平時如有勞工欲籌組工會，由於台灣現行之勞動法制(舊法)並未有不當勞動行為制度之規範，亦經常造成發起成立工會之勞

工受雇主之不利益待遇，而生不當勞動行為之勞資爭議。³⁶

表四 我國勞資爭議之發生件數

項目別	爭議件數	爭議類別										
		工資爭議	積欠工資爭議	契約爭議	資遣費爭議	工時爭議	退休爭議	福利爭議	勞保爭議	管理爭議	職災爭議	其他爭議
2001年	10,955	3,895	3,215	6,187	4,779	117	613	93	230	199	814	464
2002年	14,017	6,190	4,941	7,514	5,999	185	643	280	427	308	824	1,280
2003年	12,204	5,536	4,126	6,427	4,860	120	507	234	322	198	866	1,646
2004年	10,838	5,289	4,186	4,851	3,769	169	461	236	357	159	922	1,257
2005年	14,256	6,456	5,468	6,732	5,275	204	762	258	414	184	1,144	1,258
2006年	15,464	7,584	6,437	6,669	5,216	235	610	221	535	228	1,221	1,811
2007年	19,729	10,034	8,303	8,668	6,972	380	766	348	817	216	1,393	3,518
2008年	24,540	9,186	8,769	1,737	8,343	-	762	-	327	-	1,381	2,486
2009年	30,385	9,756	9,280	2,230	10,372	-	852	-	497	-	1,412	4,680

肆、我國「勞動三法」(含新法)之現況與檢討

就我國現有法秩序之架構下，於憲法位階以下而對應於勞動三權保障之主要實定法乃包括以下所列之相關法規。屬團結權之保障者，主要有工會法、人民團體法與公務人員協會法或各種之專業團體法規等；屬團體協商權之保障者，主要有團體協約法與勞資會議實施辦法等；屬於團體行動權(或謂爭議權)之保障者，主要有勞資爭議處理法等。

承本文前述，我國立法院遲至2000年以後有關勞動三法之修法工程始逐步展開；行政院並分別於2002年與2007年向立法院提出不同版本的勞動三法修正條文，惟兩次皆遭立法委員封殺，延至隔年2008年立法院始同意較無爭議之「團體協約法」修法先行通關。爾後，立法院院會並於去年(2009)六月三讀通過「勞資爭議處理法」之修正草案，並再於今年(2010年)之六月通過「工會法」修正草案。同時，此三法並由行政院統一訂定施行日期、一體實施。

³⁶ 有關因勞工組織工會而遭受雇主長期打壓(不利益待遇)之經典事例，請參見林宗弘、鄭力軒、林良榮等人合著『打拼為尊嚴—大同工會奮鬥史』，台灣勞動者雜誌社出版(2000)。

但不可否認地，就上述之勞動三法修正，雖然在工會法與勞資爭議處理法的部分條文內容受到學界或工運界的批評³⁷，但總體而言，一般社會上仍然對於該法的修正通過抱持一定的評價與期待；至少無可懷疑的，這部屬於集體法性格之重要法律將於台灣日後的勞工運動發展與勞資關係運作上發揮一定程度的影響力。

從勞動法制史的觀點來看，由於此之影響集體勞動關係發展甚鉅之「勞動三法」乃是於1928年在當時的中華民國管轄領域公布、但最後卻只有在台灣實施且至今有效的法律，其中由於諸多條文內容因明顯不符台灣戰後乃至當前社會環境之現況，長期遭受到我國社會各界極為嚴厲的批判。³⁸

本文認為，勞動三法之修正通過，非但可將不合時宜的條文進行全面的檢討與修正，並由於立法設計上增添不當勞動行為的制度與(某種範圍內)承認罷工權行使之相關規範，未來是(勢)必將與集體勞資關係之發展具有緊密的關連性。且另一方面，必須特別說明的是，從立法政治學的角度來看，整部勞動三法之修法背景當然包含了不同政黨之間基於對勞動政治運作的不同理念與方式——尤其是國家對於工會政策、勞資紛爭解決之立法政策與立場；就此角度觀察，不僅是不同政黨之間，甚至是不同工會/工運團體亦存在不同程度的想法與策略選擇，自屬民主社會之當然爾。

以下，本文茲就我國現行之勞動三法——工會法、團體協約法與勞資爭議處理法之法作用(功能)與實施之現況提出觀察與檢討，此外，並就未來新勞動三法之主要內容與重要特徵作一扼要之介紹與分析。

一、工會法

(一)工會組織的意義

在資本主義的自由市場體制之下，勞動者不可能與雇主立足於相同的平等社經地位，唯一的抗衡方式就是勞工的集體力量，該結合便為工會。黃程貫亦指出，³⁹認為必須具備六個要素才可謂為工會：勞動條件、經濟條件的維護與提升；自由組成；具有持續性；民主化內部結構與意思形成程序的具備；具備獨立自主性；為求目的達成，須具有進行爭議之認識與意義，且在必要之際行爭議行為。

在勞動條件、經濟條件的維護與提升方面，工會的主要動機是在於強化勞動市場的議價能力，絕對不同於以其他目的集合而成的團體，如消費合作社等。另外，工會須具有持續性，因為在須有持續性的團體透過持續性的活動、行為，才能符合工會之目的(勞動條件、經濟條件的維護與提升)，故不同於為達暫時性目的集合而成的一時性團體。再者，在工會會員意思形成方面，透過程序民主化的方式，讓每一位勞動者皆有同等的決定「權力」，才為勞工自決之真正展現。

³⁷ 相關學界或工運界對爭議法修正案之建議或批評，可見於部分台灣媒體之報導，例如，自由時報或中國時報(98年6月6日)等。

³⁸ 例如，黃瑞明，「落後的罷工法制，反動的意識形態」月旦法學雜誌，第107期，頁37-45。

³⁹ 黃程貫，「勞動法」，國立空中大學印行(1997年)，p187-203參照。

在具備獨立自主性方面，因工會是為了維護及提升位於從屬地位勞動者之經濟、勞動條件之結社，若無法維持工會的單一、純粹，讓資方的力量透過財務、指揮管理等方式介入工會，工會所代表的又為何？也不過為閹雞工會(假工會)爾爾。另外，工會不可讓國家、政黨、教會或其他社會力量介入，以確保工會的自由意志。

最後，工會本為鬥爭、抗爭性的團體，透過具有強度的壓力行為以和資方抗衡，故工會行使「爭議行為」是別於其他勞工團體最大區別。現行工會法(第二十六條)對於爭議行為的規範，雖已移至勞資爭議處理法的規定，但是爭議行為是工會表現於對抗雇主的表現方式之一，故於本章節下文簡介說明之。

(二)工會行使爭議行為的意義與形態

爭議行為乃是為了能夠展現工會的主張及實現對於雇主的要求所為之壓力手段，當然亦是作為迫使雇主讓步的武器。對此一手段之實施，一般認為「團體協商」乃是屬於該行為行使不可欠缺之目的。如從法律的角度視之，此之工會發動之爭議行為乃與一般日常性的工會活動有所不同；爭議行為乃是基於讓雇主產生損失的一種故意性的業務性阻害性行為。該爭議行為之行使與市民法的秩序有相當程度之抵觸，甚至會連帶造成雇主的交易對象、廠商、顧客等的損害發生。若觀察日本爭議行為發展之脈絡(日本憲法第 28 條)，可發現由於勞動者(工會)因為必須與雇主居於對等立場進行團體交涉來改善勞動條件，如欠缺對於爭議權的法律保障，則顯難期待勞資之團體交涉可得實踐。

有關爭議行為的正當性(即何謂正當的「工會行為」之判斷)，可從目的的正當性判斷與手段行使的正當性判斷等兩點來判斷之。其中，目的性的判斷是從憲法的機能來看，通常認為是以團體交涉作為具有正當性之目的。再者，在手段的正當性方面，一般罷工被視為一種不提供勞務的抗爭方式，但以下的行為被認為是不正當的手段，包括：暴力的行使、保安業務的阻害、對人生命、身體的安全的加害行為等。

一般勞方於爭議行為實施的樣態上，通常包括罷工、怠工(go-slow)、杯葛(boycott)、佔據(sit-in)或接管(work-in)、糾察(picketing)、示威性的工會活動等。而資方對於勞方所採取之爭議行為，雇主亦可能會採取相對抗之措施，以迫使勞方讓步，資方最常採取之爭議行為包括有繼續營運、鎖廠、黑名單等方式。

(三)現行工會法的荒謬性

毫無疑問地，我國近十年來在工會組織的發展上，一向就是「民間走在政府前面」；例如全產總的成立，技工工友工會的成立，銀行員工會的成立等之勞工團結權的行使，都是始於「無視『工會法』的存在」而展開行動。具體言之，先以「生米煮成熟飯」之方式宣佈工會成立，並積極組織勞工力量，擴大會員組織基礎，待展現工會團結實力後，再以實際的抗爭行動要求勞工行政主管機關的合法承認。

除了產業工會的結社限制之外，現行工會法或是勞資爭議處理法之規定，仍有諸多對基本勞動人權的不當限制。例如說，現行工會法的第四條規定，「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。」此規定乃教師組織工會的禁止條

款，當然，此規定已明顯嚴重違反國際勞動公約之 87 號與 98 號之規範。再者，例如舊法之勞資爭議處理法第二十六條對於勞動爭議權之行使的限制規定，（罷工之程序暨限制）「勞資或僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工。」亦屬明顯違反 ILO 第 87 號公約之保護規範，甚至亦違反「經濟、社會和文化權利國際公約」第八條第一項第四款之規定。

組織工會是屬於勞工的基本權利。但事實上，我國的工會法雖然規定勞工得依法組織「產業工會」與「職業工會」（即便如此之以業別作為組織基礎之規範都已經明顯地違反國際勞工公約的規定；即，國家不得限制勞工組織工會的型態），然而就實際上的工會組織運作經驗來看，台灣社會既有存在的「產業工會」並非實質上真正的「產業」（industry）工會，而是類似日本社會一般通稱的「企業」（company）工會。雖然就現行工會法第六條第二項之規定，⁴⁰「產業工會」的組織基礎，包括「同一區域」與「同一廠場」，但該法之施行細則第六條。該條文規定（產業、職業工人定義）：「本法第六條所稱之產業工人及職業工人，係指『同一廠場』或同一交通運輸公用事業內，各部分不同職業之工人，在合理工作程序上，共同完成生產品或勞務之集體工作之工人及同一職業同一技術之工人」。換言之，施行細則第六條將母法所稱之「產業工人」之定義限縮在「同一廠場」（即具有同一受雇關係）的範圍內，而將同一區域內同產業性質但卻有不同受雇關係的勞工予以排除。

施行細則第六條之所以存在，當然是在防堵真正的產業工會的出現，是一個標準的威權時代的遺物。其存在之不合理性（不合法性以及不正當性）包括：不僅逾越、嚴重扭曲工會法母法以產業工會為其規範主體的立法設計與意旨；就根本而言，該條文已經是與其自身得以存在的母法之間出現明顯的規範衝突。該施行細則應宣告違法而使其失去法律上之效力。

（三）工會法修正之重點

工會法自民國十八年制定至今已逾八十年，政府終於意識至社經環境、勞動市場的大幅變動，終於今年完成修法工程。雖部分內容與和工會團體的期待有所出入，惟仍與現行工會法之內容進步甚多。根據行政院送交立法院的審查版本，其通過後之修法內容概略有如下要點：⁴¹

1. 工會組織類型的變革：將現行的產業工會、職業工會變革為「企業工會」、「產業工會」及「職業工會」等三種。修正案維持現行以廠場為組織範圍之工會，而將其歸類為企業工會，其中非屬營利性質之團體、組織亦歸類為企業工會；產業工會係指相關產業，如紡織業、石化業之勞工所組織之工會職業工會：職業工會則是指從事相關職業技能之勞工所組織的工會。但是，修正草案另說明，由於考量

⁴⁰ 工會法第六條第二項之規定「同一產業內由各部分不同職業之工人所組織者為產業工會」，以及第八條之規定：「凡同一區域或同一廠場內之產業工人，或同一區域之職業工人，以設立一個工會為限」。

⁴¹請參照立法院之行政院版工會法修正草案總說明。

- 國情及教育之特殊性，並確保教師教學品質之穩定性，所以教師僅得組織及加入產業公會及職業公會，不得加入以同一事業單位勞動者集合而成的企業工會。
2. 工會結社自由範圍的擴大：修正草案參照「經濟社會文化權利國際公約」、「公民與政治權利國際公約」及國際勞工組織（ILO）第八十七號公約等精神，將現行法第四條禁止各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工的團結權與以廢除，而於修正案第四條文中明定「勞工均有組織及加入工會之權利。」但是，其中對於軍火事業員工之結社自由仍有所限制，「現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之（修正案第四條第二款）。」但是，對於公務人員的結社自由仍予以限制，而使之僅得適用公務人員協會法之規定。
 3. 維持強制入會的原則，但未規定罰則：現行法第十二條前段：「凡在工會組織區域內，年滿十六歲之男女工人，均有加入其所從事產業或職業工會為會員之權利與義務。」事實上，現行法的規範是在剝奪勞工選擇不參與工會組成後的加入之自由⁴²，但是若就現實工會組織運作之觀察，可發現強制入會並未徹底實踐。修正案第四條第一款「勞工均有組織及加入工會之權利。」以及，第七條「依前條第一項第一款組織之企業工會，其勞工應加入工會。」換言之，未來企業工會勞工應強制加入工會，但是沒有規定罰則，產業與職業工會也沒有強制入會規定。
 4. 工會成員單一化的原則：修正案（第十九條）參酌國際勞工公約之精神及國民平等待遇原則，刪除工會理事、監事須具有我國國籍之限制。另基於工會會員純粹性與工會運作獨立性原則，明定工會會員參加工業團體或商業團體者，不得當選工會理事、監事等工會幹部職務。
 5. 工會組織程序的放寬：現行工會法第九條中規定發起組織工會，需事先向主管機關登記，且主管機關可於工會職員選舉之際派員指導。但於修正案（第十一條）中，採取尊重工會自主化之修正立場，採事後報備主義並刪除主管機關派員指導的內容。
 6. 工會聯合組織的解禁：現行法第十章（第四十七~五十一條）規範工會的聯合組織，但於修正案中完全刪除，而於修正案第八條第一款中明定「工會得依需要籌組聯合組織；其名稱、層級、區域及屬性，應於聯合組織章程中定之。」
 7. 雇主不當勞動行為之禁止與處罰：誠如前文所述，過去缺乏對於雇主不當勞動行為的處罰，終在本次修正案第三十五（規範不利益待遇等不當勞動行為態樣）、第四十五條文（相關之處罰）展現對於此議題之重視，並為加強保護勞工加入、籌組工會之權利，明定雇主妨害工會組織、運作及對工會幹部之不利益待遇等不當勞動行為態樣，並另訂有處罰規定。

二、團體協約法

42 黃程貫，勞動法，國立空中大學印行 1997，p227 參照。

(一) 團體協約締結之意義

「集體協商」，係指勞工團體和雇主或雇主團體，針對工資、工時及其他僱用條件，以及勞僱間或勞資團體間之關係，透過談判過程以達成協議的一種勞資互動過程或制度。而團體協約可謂是集體協商的方式與結果，惟集體協商並非以團體協約為唯一之表現方式；另外，團體協商也不以締結團體契約為唯一方式，如在勞資爭議處理法(新法)第三十七條第二款中規定「仲裁委員會就調整事項之勞資爭議所作成之仲裁判斷，視為爭議當事人間之契約；當事人一方為工會時，視為當事人間之團體協約⁴³。」

依據國際勞工組織對於團體協約之定義：「係指個別或多數之雇主或雇主團體與代表工人之團體或由工人依照國家法令選舉並授權之代表所締結關於規定工作條件及僱用條件之書面契約。此項定義不得解釋為承認任何由雇主或其代表所設立、控制或資助之工人結社。」對此，我國現行團體協約法第1條第1項規定：「稱團體協約者，謂僱主或有法人資格之僱主團體，與有法人資格之工人團體，以規定勞動關係為目的所締結之書面契約。」簡言之，團體協約乃謂僱主團體與勞工團體間，以規範勞動關係為目的所締結一種具有對兩造團體之所屬成員發生規範效力之私法契約。而所謂之「勞動關係」者，一般而言係指勞資基於從屬關係，一方提供勞務，他方給付報酬之契約關係，而其主要內容除有關工資、工時等勞動條件外，並包含勞動契約之成立與終止等之規範。

(二) 團體協約法修正之重點

團體協約法於民國十九年公佈以來未能有許大的修改，且因為我國工會發展的限制，在民國97年全台的團體協約數只有60家⁴⁴(產業團體契約有59家，職業團體契約有1家⁴⁵)，政府終在2008年1月9日公佈團體協約法之修正。本文以下，簡述團體協約法修正的主要方向⁴⁶。

1. 明確協約之勞方當事人為工會：明定依工會法成立之工會為團體協約勞方之唯一當事人，以有別於勞工依其他法律成立之人民團體。(第2條)
2. 明定誠信協商原則；為促進勞資雙方本於誠實信用原則進行協商，規定勞資雙方均有進行團體協約協商之義務，除明定非有正當理由，不得拒絕協商外，另對於雇主佯裝協商、拖延協商、刻意杯葛協商程序或拒絕提供協商之必要資料者，當然為無正當理由拒絕協商。無正當理由拒絕協商者，經依勞資爭議處理法裁決認定者，處以罰鍰；未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，再處以罰鍰並令其限期改正；屆期未改正者，按次連續處罰。

同時為強調團體協約勞方當事人之協商代表性，並顧及工會如代表共同利益一致性越多(工作性質、勞動條件或福利待遇)，將使受雇者之協商利益得以極大化，明定何謂有協商資格之勞方，並規定勞資任一方有二個以上提出團體協約之協商時，為強化協商力量及促進勞資雙方之協商意願，他方得要求提出協商之一方推選協商代表，無法產生協商代表時，則依會員人數比例分配產生。(第6條、第32

43 黃程貫，勞動法，國立空中大學印行1997，p341~342。

44 請參見表二。

45 勞動統計月報，收集資料於98年11月13日，<http://statdb.cla.gov.tw/html/mon/23040.htm>。

46 參見立法院院會審議之行政院版修正草案總說明。

條)

3. 增訂協商代表產生及團體協約簽訂之程序：過去未對於協商代表的產生有明確之規範，於新法第八條中明定產生之方式。再者，於簽訂團體協約之際的出席及書面同意之人數規範也於新法第九條中予以規定。
4. 改採備查制：有關團體協約之協商及簽訂，基於尊重當事人之意思，行政機關不宜過度行政介入。又團體協約效力之發生，應係基於雙方當事人之合意，而非行政機關之認可，爰將原規定之認可制改為備查制，規定團體協約勞方當事人應將團體協約送其主管機關備查。惟鑒於各級政府機關（構）、公立學校及公營事業機構等之團體協約常涉政府預算或人事管理事項，為免造成政府運作之窒礙或衍生爭議，爰增訂各級政府機關（構）、公立學校及公營事業機構等簽訂團體協約前應經相關權責機關核可，團體協約關係人為工友（含技工、駕駛）者，應經行政院人事行政局核可。（第10條）
5. 公開揭示團體協約之義務：為促使團體協約確實履行，並避免因團體協約公開揭示期間過短，致團體協約關係人無法知悉其內容，爰將現行僅課以雇主揭示義務之規定，修正為團體協約當事人雙方應將備查後之團體協約公開揭示，並備置一份供團體協約關係人查閱之義務，以確保團體協約關係人之權益。（第11條）
6. 增訂團體協約得約定之事項：團體協約以約定勞動關係及相關事項為主，但不排除雙方另就集體勞動關係及管理權之範圍作約定，基於契約當事人自治原則，團體協約亦可就非勞動關係事項為約定。有鑒於團體協約在我國實務運作之經驗不豐，為收教育之效，並供勞資雙方進行團體協約協商之參考，爰增訂團體協約得約定之事項。（第12條）
7. 確保工會協商成果：配合工會組織多元化及自由化，避免企業內團體協約簽訂後，受團體協約拘束之雇主，對所屬非團體協約關係人之勞工，就團體協約所約定之勞動條件事項，進行調整，而導致勞工間不正當競爭，間接損及工會協商權及阻卻勞工加入工會，爰增訂團體協約得約定受該團體協約拘束之雇主，非有正當理由，不得對所屬非團體協約關係人之勞工，調整該團體協約所約定之勞動條件。惟為避免因前開之約定，間接造成非團體協約關係人之勞工，其合理權益有受損害之虞，但書規定團體協約另有約定，非該團體協約關係人之勞工，支付一定之費用予工會者，不在此限。（第13條）
8. 當事人之一方得向他方請求協商變更團體協約內容或終止團體協約：基於勞資自治原則，團體協約之終止應由團體協約當事人自行為之，刪除原「主管官署因團體協約當事人一方之聲請，得廢止團體協約」之規定，並明定團體協約簽訂後經濟情形有重大變化，致有無法達到協約目的之虞時，當事人之一方得向他方請求協商變更團體協約內容或終止團體協約。（第31條）

三、勞資爭議處理法

(一)勞資爭議處理之制度演變及其方式

環顧世界各國處理勞資爭議制度之發展，都有它的社會、政治、經濟和歷史背景，一般可分三個階段，第一階段之社會，出現於工業革命後資本家之壓迫，工人被迫團結起來組織工會，當爭議無法妥協時分別以罷工或鎖場(廠)對抗。第二階段之社會，勞資雙方漸認和諧、合作之重要，認為爭議應和平解決，體認調解及仲裁之重要。及至第三階段之社會，一方面公民權利意識普遍覺醒，另一方面亦咸認勞資應合作，共存共榮，如合者則兩利，分者則兩害，倘有勞資爭議發生時可交付具一定公權力資格之機構進行調解或仲裁。此三階段於各國之間，並非同一模式發展，目前世界各國大概都在採用第二或第三階段之方式處理。⁴⁷

有關勞資爭議之處理，勞動法上有兩種看法，一為鬥爭主義，一為契約主義。前者謂以勞資爭議根本上不易協調，而勞資爭議處理之手段，不能全賴當事人間之互讓，於爭議當事人意思之外，有最後的裁斷強制之第三權力存在之必要。後者契約主義者謂勞資爭議本身決非不能協調，不過當事人間之利害有不同，依當事人間之互讓，皆有妥協之餘地，故毋庸國家或其他強制力之必要，一任當事人之意，和解或第三人之調解為已足。前者謂之強制主義之處理方法，後者謂之任意主義之處理方法。此兩種主義，分別反映於各國之立法制度上。任意主義之處理方法，大約採取以和解及調解之制度，爭議發生時，由一個機關、機構、或公正第三人斡旋，調查雙方之要求，提出一些解決方案，使當事人達到妥協。縱使調解不成，國家亦不強制介入，任由當事人自由意思發展。但如採強制主義之處理方法者，國家設立機關，基於當事人一方之聲請或由國家基於職權，先行勸導、警告甚或強行仲裁。⁴⁸

(二)勞資爭議處理法修正之重點

本法於民國十七年立法至今，雖經過幾次修法，終在去年完成許大幅度的修改，並於去年七月一日由總統公佈修正法案。此次修法在立法的政策思維上，就總體而言至少展現了以下幾個特徵⁴⁹。

首先，從國家治理的角度來看，政府從戒嚴時代幾乎是採取全面性地壓制集體勞資爭議發生——特別是工會罷工行動的威權統治之政治思維，似乎已逐漸轉向一種容忍並接納勞工行使「合理」集體行動的統治態度，並且於政策面上積極地朝向各種社會利益衝突之發生如何得以快速且有效控制的制度設計。很明顯，這裡看出國家對於統治正當性的認識與統治技術的調整。例如說，對勞工的罷工行動於法形式上採取正面的承認，並且簡化罷工行使的程序要件；另一方面，針對一些對民生具有重大影響的事業單位所屬之工會於罷工發動時規範較嚴格之行使要件。

次之，從當代行政服務的觀點來說，整體而言，主導立法方向的台灣行政機關於本次修正勞資爭議處理法的修法態度上，很明顯地考量到勞資紛爭的當事人雙方——

⁴⁷ 史尚寬，勞動法原論，正大印書館，1978年重刊，頁265283。

⁴⁸ 史尚寬，同前揭註。

⁴⁹ 林良榮，試析台灣勞資爭議處理法2009年新修正法，中國法學會社會法學研究會2009年年會，西北政法大學，2009年8月17日—19日。

尤其是勞工的一方，對於勞資紛爭解決於行政服務上的實際需求與利益。例如說，將爭議之權利事項應得交付仲裁，以及對勞工給予訴訟補助之制度設計。

最後，由於二次戰後國家對於工會的打壓或刻意扶植，導致台灣工會的組織發展不但非常困難，而且工會體質(尤其是工會的自主性)尤其軟弱。針對此一工會發展現實所導致所謂「勞資自治」下的勞工地位不平等，台灣於此次勞動三法的修法過程中參考美日之制度經驗而增加所謂「不當勞動行為制度」，藉以保護工會之組織發展與相關活動之實施。總體而言，雖然不當勞動行為制度設計的法律架構涉及整部勞動三法⁵⁰，但實際上工會保護的最核心規範效果還是在於爭議法中對於不當勞動行為之救濟效果的規範設計上。但是若進一步考察日本與美國對於不當勞動行為之救濟制度，即可知兩國有完全不同救濟制度之政策思考⁵¹。對此，台灣於此次修法之制度設計上雖然相當幅度地參照美日相關救濟制度(特別是行政救濟制度)，但由於考量到台灣法文化與勞資互動文化或習慣的特性，於救濟制度設計上特別注意到(行政型)ADR 制度理念及其運用上可達之效果。以下，本文就此次爭議處理法修法內容簡述之。

主要修法之內容：

1. 本法立法目的與勞資雙方當事人應本誠實信用及自治原則，解決勞資爭議。
(修正條文第一條及第二條)
2. 將權利事項之勞資爭議，納為得依本法仲裁程序處理之對象；勞方當事人提起訴訟或依仲裁法提起仲裁者，主管機關得給予適當補助，以保障其權益。
(修正條文第六條)
3. 明確勞資爭議管轄機關為勞資爭議當事人任一方住居所、營業所或勞務提供地之直轄市或縣(市)主管機關。(修正條文第九條)
4. 勞資爭議處理機構專責化：
 - (1)依據各種調解類型之不同，參酌實務需求，重整調解程序規定，並修正時限要求。(修正條文第十三條至第二十條)
 - (2)重整仲裁程序規定及修正時限要求，並明定仲裁判斷之效力。(修正條文第二十九條至第三十八條)
 - (3)增訂調解人制度及獨任仲裁人機制，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。(修正條文第十條、第十二條及第二十七條)
 - (4)協處人員專責化，對於調解人、調解委員、仲裁人、仲裁委員及裁決委員之遴聘，授權訂定子法規範。(修正條文第十條、第二十九條及第四十三條)
5. 增設不當勞動行為之裁決制度。此一新救濟制度之規範設計請見本文下一節之說明。
6. 針對爭議行為予以專章規範

50 簡言之，雇主行為的違法性範疇被放置於工會法與團體協約法之立法設計，而工會因雇主之不當勞動行為所得尋求之行政救濟措施則放置於勞資爭議法之立法設計。

51 美日不當勞動行為救濟制度之差異請參考道幸哲也，『不當労働行為の行政救済法理』信山社(1998年)、『労使関係のルール 不当労働行為と労働委員会』旬報社1995年)。

- (1)簡化罷工程序：罷工毋需透過召開會員大會決議，簡化罷工程序以達強化工會協商力。（修正條文第五十二條）
- (2)限制罷工規範：限制罷工行業及配套機制，限制罷工之勞資爭議，透過一方申請交付仲裁提供勞工救濟管道或規範勞資雙方（需約定）必要服務義務（條款），始得進行罷工。（修正條文第五十三條）
- (3)爭議行為免責規範：正當爭議行為係屬權利之行使，本於謀求工會之爭議權與雇主及第三人基本權利間法益衡平之調合（和）原則，避免勞工因民事、刑事責任及行政罰等疑慮而阻礙其行使爭議權空間；又為使罷工必要附隨行為一糾察線得以合法並有民刑事及行政罰之免責適用，爰一併明定於罷工之相關規範中。（修正條文第五十四條）

7. 減免裁判費及擔保金訴訟費用

- (1)為實質保障勞工訴訟權，排除現實制度障礙，參酌外國立法例規範以及我國民事訴訟法之規範體例，明定關於勞動訴訟裁判費減免徵收之特別規定，調降或減免勞工起訴時所應繳納之裁判費。（修正條文第五十六條）
- (2)為使勞工得有效利用假扣押及假處分程序，保全或暫時實現其權利，避免勞工因無力繳納擔保金而使得其所取得之假扣押、假處分裁定根本無從聲請強制執行，爰參酌我國民事訴訟法第五百二十六條第四項之規定，限定法院所命供擔保金額之上限。（修正條文第五十七條）

不可否認的，此次勞資爭議處理法的修正草案於國會審議期間，有關罷工權行使的保障等之部分條文受到學界或工運界的批評，⁵²但總體而言，此次之修法可謂台灣戰後集體勞資關係制度向前發展的一大進步，其修法之內容、方向與實際運運作之效果評估，相當程度地受到勞動・工運界的注意，一般社會上對於該法的修正通過大多抱持一定的評價與期待，作者亦認為此之修正後內容亦將對台灣日後的勞工運動發展與勞資關係運作發揮一定程度的影響力。

誠然，從政治過程論來看，這部經過漫長期間始完成修法的勞資爭議處理法，其修法之政治力依靠的背後當然包含了不同政黨之間基於對勞動政治形成與意義的不同理解方式——尤其是以「國家」之地位介入勞資紛爭解決之立法政策，而其中，屬於紛爭解決的對象範圍與解決模式當屬修法之政策核心。然而，顯然的，從修法的內容來看，本次修法除了一般勞資爭議的解決制度（模式）之規範外，另新增之不當勞動行為的裁決制度，相較於台灣過去乃至其他多數國家對於勞資紛爭的解決模式，由於此一模式屬於不當勞動行為制度的一環，具有強烈工會保護的性格，本文私見以為，於學理上此之又稱為勞資紛爭解決的行政制度可說是本次勞資爭議法處理法修法上相當重要且不能忽視的修法特徵之一。

⁵² 相關學界或工運界對爭議法修正案之建議或批評，可見於部分台灣媒體之報導，例如，自由時報或中國時報（98年6月6日）等。

(三) 不當勞動行為禁止規範與裁決制度⁵³

此一屬公法性質之「不當勞動行為(救濟)制度」，已在國際上有相當的實施經驗，尤其是美日；無論在美國或日本(美國之不當勞動行為制度甚至只有行政救濟途徑)，該制度主要之行政目的或任務乃在於，國家在勞動行政體制上，於法律上對於工會或工會會員所受到不當勞動行為之侵害，亦即對具有正當性之工會活動，所應該採取的有效之行政措施或立法作為。因而，學理上所謂之「不當勞動行為法理」，相當程度上也可視為是一種對於廣義的團結權或工會活動(包括組織、成員與工會集體行動)保護之法理。

就我國現行勞動法體系之規範而言，並非完全不具有任何對勞工行使團結權的保護規範，而是相關之保護規範的內容與效力過於薄弱，對此，以下本文將會有更進一步的說明。又，從勞動法的法政策觀點，或是基於國家對於人民因勞資紛爭所需之行政解決的立場，本文認為，此次勞動三法對於不當勞動行為制度之大幅修正乃相當程度地展現我國於工會政策制定上的進步性。此次不當勞動行為制度之建構，就整體之制度設計上，屬於雇主之不當勞動行為禁止之內容乃主要規範於工會法，但團體協約法與勞資爭議處理法亦有部分條文涉及，而屬於因雇主不當勞動行為之權利侵害所生爭議之救濟則專門規範於勞資爭議處理法。

1. 我國現行不當勞動行為之規範

對於不當勞動行為之禁止規範方式，美日兩國對於不當勞動行為制度的設計是採取原則性立法，但反觀我國工會法之規定，則採取列舉式之立法方式。相較而言，原則性之立法顯然是更能保障工會組織及活動的權利。

再者，就工會法的規定內容而言。我國工會法在立法上所列舉對工會的保護樣態只有僅僅兩個條文：第卅五條「僱主或其代理人，不得因工人擔任工會職務，拒絕僱用或解僱及為其他不利之待遇」，第卅六條「僱主或其代理人，對於工人，不得以不任工會職務為僱用條件」，第卅七條「在勞資爭議期間，僱主或其代理人不得以工人參加勞資爭議為理由解僱之」。事實上也不難發現這區區的兩個條文只是聊備一格，甚難發揮保護工會的作用。

首先，就第卅五條來說，該條所保護之行為僅限於「工人擔任工會職務」，對於工人「組織」工會、「加入」工會的行為，則未予保障。然而，就現實來看，我們都瞭解工會在籌組的階段往往是集體力量最脆弱的時候，工人的團結意識尚未凝聚，最容易受到雇主的分化而導致工會難產。

其次，就第卅六條而言，該條僅保護「不得以不任工會職務為僱用條件」，但就僱主約定勞工「不加入」工會或「退出」工會為僱用條件之行為，則不在禁止之列，雖然這對於有「強制入會」規定的我國影響不是很大，但也明顯屬立法之疏漏。

同樣令人深感無奈的，就不當勞動行為之救濟方面，對於雇主違反工會法第卅五條、第卅六條、第卅七條之不當勞動行為，依工會法第五十七條規定，除其行為觸犯

⁵³林良榮，「台灣工會組織與結構」，收錄於台灣勞工陣線合著『台灣勞工的主張：2000年勞動政策白皮書』(1999)，頁107-125，台北：勞動者雜誌社出版。

刑法者，仍依刑法處斷外，並得依法處以罰鍰。換言之，只要僱主之行為不觸犯刑法，國家對於僱主所有的不當勞動行為只能科以行政罰鍰，而勞工因僱主解僱或其他不利益待遇所遭受到的權益侵害，卻未能有迅速且法律上具有拘束效力之(行政)救濟管道，只能循一般民事(救濟)訴訟程序，請求法院確認原來勞動契約關係存在，或請求中止、排除僱主不利益待遇之作為。故就此一規範效果而言，只要僱主不怕行政處罰(或者能使主管機關根本不會來處罰)，僱主要如何打壓工會、迫害工會幹部，誰也拿他沒辦法，即使勞工到法院告他，多年之後即便訴訟確定，恐怕亦難期待最後的贏家是勞方。

2. 不當勞動行為制度再建構之規範內容

(1) 不當勞動行為禁止之規範基礎

就工會保護(僱主之不當勞動行為禁止)規範方面，可分別見於工會法修正條文第三十五條、團體協約法第六、七條，與勞資爭議處理法第八條。

A 工會法修正條文第三十五條規定，「僱主或代表僱主行使管理權之人，不得有下列行為：

- 一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
- 二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。
- 三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
- 四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
- 五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。

僱主或代表僱主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效」

B 團體協約法第六條規定，「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕。

勞資之一方於有協商資格之他方提出協商時，有下列情形之一，為無正當理由：

- 一、對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。
- 二、未於六十日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。
- 三、拒絕提供進行協商所必要之資料」。以及，第七條規定，「因進行團體協約之協商而提供資料之勞資一方，得要求他方保守秘密，並給付必要費用。」

C 勞資爭議處理法第八條規定，「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」

(2) 不當勞動行為所生爭議之權利救濟

本次修法新增第四章(第三十九條~第五十二條)，法定關於不當勞動行為所生爭議之紛爭解決之制度設計上，新增所謂「裁決」制度之工會(勞工)權利救濟機制，就此行政救濟制度之主要立法理由在於「為確實保障勞工之團結權及協商權，迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係之正常運作，增訂不當勞動行為裁決機制之相關規定，對於勞資雙方有違反工會法第三十四條或團體協約法第六條第一項規定之不當勞動行為時，由主管機關予以裁決認定，以為解決，並對裁決期間勞資雙方之行為予以限制。」另外有關具體裁決制度之救濟程序上，可見於勞資爭議處理法第三十九⁵⁴、五十一條⁵⁵。

伍、結論：

台灣的勞資關係，特別是在解嚴以前，一直具有強烈的家父長式特性，這樣的關係其實是反映了國家與人民之間的統治關係，也就是所謂「國家統合主義」政策下的勞資關係；不僅是勞工，雇主也是國家所要管控的對象，國家的意志是遠遠在人民(包括僱主階層與廣大的受雇階級)意志之上的，國家的統治利益絕不容許任何屬於被統治的「人民」所挑戰；除非與國家的統治利益具有同一性。因此，在這樣的歷史脈絡下，台灣社會的勞動者/僱主(資本家)間的勞資關係，事實上必須放置在國家/人民間屬於政治上的統治關係的架構裡才能夠得到真正的解釋；工會組織及其相關的活動，也就是在這樣的關係架構下被承認並得到在國家法律秩序下所謂合法的地位及權利，但同時其自身權利行使的範圍也被限制。

事實上，從人類社會勞動法的生成與發展的歷史看來，任何一部不是透過勞動者在勞工運動中進行權利鬥爭所得到的「勞動法」，很可能不僅不是勞動者自身權利的保障，在某種程度的意義上反而經常是一種權利的限制。因此，勞動者在勞工/工會運動中的鬥爭，不只是對於資本家的鬥爭，經常也是必須同國家進行不同程度的對抗，甚至不能否認的，從歷史的經驗看來，在從資本的桎梏中得到解放前往往往要先從國家的壓迫中得到解放；無可懷疑的，勞工只有同時解除來自國家與資本家的壓迫，勞動者的真正自由於焉確立。本文淺見以為，此次勞動三法一連串的修法，於法政策發展而論或許可視之為遲來的一大進步，但是在台灣一向苦命(認命?)的勞工是否自

⁵⁴ 根據勞資爭議處理法第 39 條規定，裁決之適用對象為「勞工因工會法第三十五條第二項規定所生爭議，得向中央主管機關申請裁決。」而裁決之申請期限，為「前項裁決之申請，應自知悉有違反工會法第三十五條第二項規定之事由或事實發生之次日起九十日內為之。」

⁵⁵ 根據勞資爭議處理法第 51 條規定，「基於工會法第三十五條第一項及團體協約法第六條第一項規定所為之裁決申請，其程序準用第三十九條、第四十條、第四十一條第一項、第四十三條至第四十七條規定。前項處分書並得令當事人為一定之行為或不行為。不服第一項不受理決定者，得於決定書送達之次日起三十日內繕具訴願書，經由中央主管機關向行政院提起訴願。對於第一項及第二項之處分書不服者，得於決定書送達之次日起二個月內提起行政訴訟。」

此即可得到真正的自由，當然尚有待觀之。

參考文獻

道幸哲也(1998):《不当労働行為の行政救済法理》。信山社,(1995):《労使関係のルール 不当労働行為と労働委員会》。旬報社。

史尚寬(1978):《勞動法原論》。正大印書館。

林良榮(2009),〈試析台灣勞資爭議處理法 2009 年新修正法〉,中國法學會社會法學研究會 2009 年年會,西北政法大學。

黃程貫(1997):《勞動法》。

黃程貫(一):《台灣工會法之主要修正內容》。

黃瑞明(一):〈落後的罷工法制,反動的意識形態〉。《月旦法學雜誌》,107:37-45。

林宗弘、鄭力軒、林良榮等(2000):《打拚為尊嚴—大同工會奮鬥史》。台灣勞動者雜誌社出版。

台灣勞工陣線合著(1999):《台灣勞工的主張—2000 勞動政策白皮書》。台北,勞動者雜誌社;郭玲惠(1997.12),〈產業民主制度所涉及的法律問題—兼簡介德國之制度〉。《中興法學》第四十三期。

藍科正(1992):〈台灣工會組織及其功能之研究〉。《政大勞動學報,第一期》。

李允傑(1999):《台灣工會政策的政治經濟分析(增訂二版)》。商鼎出版社。

黃瑞明(2005),〈團結權在台灣——兼論台企銀工會的『大小角』之役〉,〈團結權、同盟自由與勞動基本權—科技的對話〉學術研討會,台灣勞動法學會、政治大學法學院主辦,2005 年 11 月,台北。

林良榮(1999):〈台灣工會組織與結構〉,台灣勞工陣線合著《台灣勞工的主張:2000 年勞動政策白皮書》(第 10 章),頁 107-125。勞動者雜誌社出版。

黃程貫(1996):《勞動法》。空大出版。

菊池勇夫、林 迪廣(昭和五九年):《全訂労働組合法(附勞調法)》二版一刷。日本評論社。

菅野和夫(平成 5 年):《労働法》。弘文堂。

林良榮(1996):《論企業内工會活動之權利保障—以日本戰後學說及判例發展為中心》。中正大學勞工研究所碩士論文。

通口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂等(1984):「注釋日本國憲法」。青林書院。

久保敬治、兵田富士郎(1993):《労働法》。ミネルヴァ書房。

竹下英男等(1986):《現代労働法(1)—集體的勞使關係》初版六刷。有斐閣新書。

許慶雄(1991):《社會權論》。眾文圖書。

久保敬治、兵田富士郎(1993):《労働法》。ミネルヴァ書房。

片岡昇、前田達男編(1995):《労働法》。青林書院。

黃越欽(1991):《勞動法論》。政大勞研所發行。

西谷 敏(一):〈労働基本權保障の意義〉,《法律時報 61 卷 11 號》。

中山久和(1977):《ストライキ權》,岩波書店。

初井常喜(昭和 49 年):《組合活動の自由》,旬報社。

中村睦男著（1993），〈労働基本権の特質〉，《法學教室 NO.149》，頁 23。

陳增芝著，「日本労働基本権之形成與構造—兼論權利之比較衡量」，淡江日研所碩士論文，1990 年，頁 68-70。

陳增芝（1990）：《日本労働基本権之形成與構造—兼論權利之比較衡量》。淡江日研所碩士論文。

黃程貫（1996）：《勞動法》。國立空中大學。

許慶雄氏（1991）：《社會權論》。台北：眾文圖書。