



國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

不當勞動行為裁決機制研究

-行政介入與司法救濟之匯流

Researches of Decision on the Unfair Labor

Practices: The Convergence Between

Administrative Regulations and Judicial Remedies.

徐穆儀

Mu-Yi Hsu

指導教授：林明昕 博士

Advisor : Dr. iur. Ming-Hsin Lin

中華民國 103 年 1 月

Jan, 2014



獻給

母親 徐賢臻

外祖母 徐張阿對



謝辭

終於來到撰寫謝辭的階段了。在論文的書寫過程中，總是不斷期待著完成的這一刻，可以好好的在此對我生命中的每一位貴人表達感激。

首先，最要感謝的是我的論文指導恩師，林明昕老師。可以拜入老師門下，始終是我自認為進入科法所以來所作最正確的決定。無論是在論文的指導或是人生的旅途中，老師總是隨時隨地的給予我建議及提點，每每總能讓我在迷惘中看到光亮。這本論文的撰寫並不容易，從一開始定題目就幾經波折，而在撰寫過程中也因為我資質駑鈍，遭遇了相當多的困難。但因為有老師的耐心指導與救援，才能使這本論文順利誕生。對老師的感激之情，真的千言萬語也難以完整表達。

感謝我的口試委員王能君老師。幾乎沒有修習過勞工法相關課程的我，選擇這個論文題目其實相當冒險。然而，王能君老師自始即不斷地給予我很多信心及支持，並經常提供我實務相關判決與建議，使我在摸索中逐漸確立方向。更感謝老師在口試過程，對於論文內容給予我非常多寶貴的建議與提醒，使我得以了解自己論證中的疏漏，而有所改進。

感謝我的口試委員林佳和老師。在口試的過程中，除了給予我非常多珍貴的建議外，並詳細與我分享該裁決機制在實際引入過程中所遇到的問題與立法本意，使我可以更加清楚了解制度設計及本論文撰寫之闕漏為何，並得以從不同觀點切入，得到相當多的啟發。老師的用心與鼓勵，學生銘記在心。

此外，我要感謝我在英美菸草的上司，William 學長與 Mandy 學姊。感謝你們願意給我機會學習與成長。並且在我論文衝刺的這段時間，給了我極大的空間與寬容。很榮幸能在你們身邊學習，更感激你們對我的照顧與支持。

另外，我要感謝我的科法所同學既同門黃傑。感謝黃傑給予這本論文的眾多協助。不僅在格式及引註上給予我相當多的資訊，甚至在討論過程中也協助我突破許多盲點。不諳日文的我，在閱讀資料過程中也多虧黃傑的協助與提點，才使這本論文之缺失得以減少。



感謝我科法所的同學們：筱維、可筠、小婉婷、芸倩、依翎、正剛、士權、黃傑等，這四年來可以跟你們一起努力，一起吐苦水，是我人生最快樂的時光。謝謝你們總是每每在我遇到挫折時，給予我能量，使我再次擁有信心向前邁進。研究所的生涯雖然苦悶，但因為有和你們一起的回憶，那些辛苦也似乎都甜了起來。

我要感謝我的摯友們益先、念默、韋伶、續儒、郁涵，謝謝你們對我的百般容忍與陪伴。這段日子以來必須時常忍受我的抱怨與消失，謝謝你們始終對我不離不棄。我知道，有你們在的地方就是我的避風港。

感謝劉淼，謝謝你一直以來的鞭策與鼓勵，甚至出借小筆電只為使我得以方便撰寫。這一路走來並不容易，但因為有你的支持與鼓勵，這本論文才能順利的如期完成。

感謝我的姨媽、舅舅、舅媽以及表哥表姊們，謝謝你們對我的照顧與疼愛，因為有你們的關愛，讓從小沒有自信又怯懦的我，逐漸找到信心與自我，得以快樂且幸福的成長。

最後，我要感謝我的母親，以及來不及看到這一切的外婆。謝謝你們，給了我無人能比的愛與依靠，讓我始終未曾感受到失去的那一部分缺陷，我知道我比很多人幸運，也幸福。感謝妳們無條件的付出並包容我的所有，如果我的努力有了些許回饋，都是因為妳們的付出與犧牲而來。因此，我要將這本論文獻給我最愛的母親以及在天上的外婆，謝謝妳們，我將會繼續努力，循著我喜歡的道路前進，以報答妳們對我的養育之恩。

穆儀 謹誌

2014年1月 臺北



中文摘要

本文主要在於探討不當勞動行為裁決制度中，在行政介入私權紛爭與司法救濟過程產生之對立與衝突，並試圖透過比較法之觀點，尋求兩者間之平衡與磨合。是故，本論文將不著墨於討論不當勞動行為之實體規範面向，而將聚焦裁決機制之「救濟階段」，透過對於行政介入與司法救濟之匯流處加以深究，期能強化國內對此部分議題之重視，使制度運行得更臻於完善。

不當勞動行為裁決作為一訴訟外紛爭解決機制，較法院更能專業且有效解決集體勞資爭議，確保勞工集體勞動三權及集體勞資關係之回復。然基於權力分立之觀點，行政介入始終並非作為紛爭解決之最後關卡。是故，當人民對裁決決定有所不服時，自得提起司法救濟，此乃自明之理。然而，因我國採二元訴訟體系之劃分，當涉及私權爭議與非涉及私權爭議之不當勞動行為裁決，因立法設計而劃分不同救濟體系時，法院間彼此之消極衝突與積極衝突應如何解決，為本論文討論之首道關卡。

而在確認法院之審判權限範圍後，所要解決的即是裁決委員會之判斷餘地與司法審查界限。首先肯認基於「功能最適」，應給予裁決委員會一定之判斷餘地，法院須予以尊重而採取較低密度審查；進一步則深究審查密度之界線為何，並透過立法目的的回溯以建立更完善之審查標準。最後，則針對現行裁決體系中之「暫時權利保護」之缺失與侷限加以討論，並透過美國法之比較，提出建議及可能之改進方向。

關鍵字： 不當勞動行為裁決、涉及私權爭議、集體勞資關係、二元審判體系衝突、判斷餘地、司法審查界限、暫時權利保護。



簡 目

第一章 前言	1
第一節 研究動機與問題意識.....	1
第二節 研究範圍與本文架構.....	5
第二章 我國法之建構	13
第一節 行政機關介入勞動私權爭議之正當性.....	13
第二節 現行不當勞動行為裁決制度.....	27
第三節 裁決決定與司法救濟.....	49
第三章 美國法之經驗	57
第一節 美國法之不當勞動行為裁決制度介述.....	57
第二節 裁決制度評析.....	73
第三節 對我國法之啟示.....	85
第四章 我國法之檢討	87
第一節 擺盪於行政救濟與司法救濟間之「裁決」制度.....	87
第二節 行政機關之判斷餘地與司法審查界限.....	97
第三節 緩不濟急之暫時權利保護.....	115
第五章 結論	123
參考文獻	127



詳 目

第一章 前言	1
第一節 研究動機與問題意識	1
壹、研究動機.....	1
貳、問題意識.....	2
一、二元救濟體系下之審判衝突	2
二、裁決之判斷餘地與司法審查界限	3
三、暫時權利保護之發動與功效	3
第二節 研究範圍與本文架構	5
壹、研究範圍.....	5
一、勞資爭議之訴訟外紛爭解決機制	5
(一) 調解	6
(二) 仲裁	7
(三) 對集體勞資關係之助益?	8
二、不當勞動行為裁決制度	10
貳、本文架構	11
第二章 我國法之建構	13
第一節 行政機關介入勞動私權爭議之正當性	13
壹、國家介入勞動私權領域之合憲性檢視.....	13
一、公權力介入之法理基礎.....	13
二、行政介入私權爭議之合憲性問題.....	15
三、行政介入勞動私權爭議之必要性.....	16
貳、勞動基本權之憲法上依據.....	17
一、憲法依據.....	17



二、兩公約之定位與效力.....	21
三、小結.....	24
第二節 現行不當勞動行為裁決制度.....	27
壹、不當勞動行為救濟體系介述.....	27
一、勞工團結權與協商權之確保.....	27
二、舊法之不當勞動行為救濟途徑.....	29
(一) 舊工會法-對集體勞資爭議之解決.....	29
(二) 舊勞資爭議處理法-以個別勞資爭議途徑解決集體勞資 爭議?.....	31
貳、新法之不當勞動行為裁決制度.....	33
一、裁決適用情形.....	33
二、裁決委員會之組織結構.....	35
(一) 裁決機關.....	35
(二) 裁決委員會之特色.....	36
三、裁決制度之程序規範.....	37
(一) 涉及私權之裁決程序.....	37
1. 申請程序.....	37
2. 審查程序.....	38
3. 裁決決定.....	39
(二) 非涉及私權之裁決程序.....	40
1. 申請主體.....	40
2. 申請效力.....	40
3. 裁決決定.....	41
四、裁決決定之效力與救濟.....	42
(一) 涉及私權之裁決決定.....	42
(二) 非涉及私權之裁決決定.....	44
五、小結.....	45
第三節 裁決決定與司法救濟.....	49



壹、問題概述.....	49
貳、現行不當勞動行為之司法救濟問題.....	50
一、相關判決整理.....	50
二、判決評析.....	54
三、小結.....	55
第三章 美國法之經驗.....	57
第一節 美國法之不當勞動行為裁決制度介述.....	57
壹、制度沿革.....	58
一、1935 年國家勞工關係法.....	58
二、1947 年勞資關係法.....	60
(一) 勞工權益之保障強化.....	60
(二) 國家勞工關係委員會之組織變革.....	60
(三) 工會不當勞動行為之立法禁止.....	61
三、1959 年勞資報告及公開法.....	61
貳、國家勞工關係委員會(NLRB)	62
一、組織架構.....	63
(一) 裁決委員會.....	63
(二) 事務總長.....	64
(三) 行政法官.....	64
(四) 地區辦公室.....	65
二、救濟程序.....	66
(一) 提出申訴.....	66
(二) 聽證.....	67
(三) 委員會之裁決決定.....	68
1. 委員會之審查.....	68
2. 禁止命令.....	69
參、司法執行與審查.....	70



第二節 裁決制度評析.....	73
壹、制度特色.....	73
一、準司法機關.....	73
(一) 組織結構.....	73
(二) 職務權限.....	75
1. 行政法法官之聽證程序.....	75
2. 裁決命令之種類及效力.....	75
3. 專屬管轄.....	76
二、暫時權利保護制度.....	77
(一) 勞資爭議之暫時性權利保護.....	77
1. 第 10 條 (1) 規定之強制性禁制令.....	79
2. 第 10 條 (j) 規定之裁量性禁制令.....	79
3. 第 10 條 (e)、第 10 條 (f) 之暫時性措施.....	80
(二) 暫時性權利保護制度特色.....	80
1. 請求時期.....	80
2. 法院態度.....	81
貳、NLRB 之裁量權範圍.....	81
一、裁量範圍.....	81
二、裁量界限.....	82
參、制度運行缺失.....	83
一、組織上政治力影響過大.....	83
二、程序遲延.....	83
三、救濟命令之效力不彰.....	84
第三節 對我國法之啟示.....	85
壹、組織結構之獨立性.....	85
貳、對裁決決定之尊重程度.....	85
參、暫時權利保護之發動時效.....	86



第四章 我國法之檢討.....	87
第一節 擺盪於行政救濟與司法救濟間之「裁決」制度.....	87
壹、「涉及私權裁決決定」之審判權劃分.....	88
一、實務見解.....	88
(一)多數見解.....	88
(二)台北高等行政法院101年度訴字第1303號判決.....	90
二、學說見解.....	91
三、小結.....	93
貳、雙重審判體系下之衝突與調和.....	94
一、問題的產生.....	94
二、行政訴訟法上之解決機制.....	95
第二節 行政機關之判斷餘地與司法審查界限.....	97
壹、裁量與不確定法律概念.....	98
一、行政裁量.....	98
(一)「裁量」之概念.....	98
(二)裁量之法律拘束.....	99
(三)裁決委員會之裁量餘地.....	100
二、不確定法律概念.....	103
三、判斷餘地之司法審查.....	103
貳、不當勞動行為裁決之判斷餘地與司法審查界限.....	103
一、行政法院之救濟審查.....	104
(一)實務見解.....	104
(二)美國法之觀察.....	106
(三)標準之建立.....	107
二、民事法院之救濟審查.....	108
(一)私權紛爭民事審判權專屬說.....	109
(二)裁決處分之認定拘束民事法院說.....	109



(三) 小結.....	110
1. 由「判斷餘地」之法理出發.....	110
2. 「裁決優先職務管轄」.....	111
三、民事法院之「核定」審查.....	111
第三節 緩不濟急之暫時權利保護.....	115
壹、暫時權利保護機制.....	115
一、暫時權利保護之意義.....	115
二、暫時權利保護之射程範圍.....	116
貳、不當勞動行為裁決制度之暫時權利保護.....	117
一、現行法之適用問題.....	117
二、美國法之觀察.....	119
三、建構裁決制度之有效暫時權利保護.....	120
(一) 具有「前審」地位之裁決委員會.....	120
(二) 暫時權利保護之有效建構.....	120
第五章 結論.....	123
參考文獻.....	127



第一章 前言

第一節 研究動機與問題意識

壹、研究動機

2011年5月1日，新勞動三法（工會法、團體協約法、勞資爭議處理法）正式生效施行。在新法上路以前，我國雖早有勞動三法之規定，大法官亦已在釋字第373號解釋肯認勞工籌組工會之權利¹，然而整體而言，工會卻處於低度發展及被壓迫之狀態，其中政治的介入應係相當重要之決定性因素。由於在威權統治時期及特殊之黨國體制下，工會往往淪為國家之統治工具，甚至是扮演壓制台灣勞工自主團結之角色，在基層勞工之眼中，工會係屬於少數人而非大多數勞工的²。更甚者，即便勞工籌組工會、參與工會活動，往往亦遭受雇主以其優勢地位進行降調、減薪甚至解僱等壓制，由於政治力的控管，及勞、資雙方的不對等地位，因而台灣工會組織率始終相當低落，也嚴重影響集體勞資關係之發展。

是故，此次修正對台灣的集體勞資關係形成無疑是注入一劑強心針，其中，最引人注目者，乃「不當勞動行為裁決」機制之引進。除在工會法第35條第1項及團體協約法第6條第1項中明定構成不當勞動行為之態樣外，更於勞資爭議處理法中建置「裁決」專章，設立「不當勞動行為裁決委員會」負責系爭案件的調查及審理，以期透過專業性及獨立性的行政介入管道，給予勞工及工會及時之保障。

¹ 釋字第373號解釋理由書：「憲法第十四條規定人民有結社之自由。第一百五十三條第一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位，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之權利。工會法第四條規定：『各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。』其中禁止教育事業技工、工友組織工會部分，因該技工、工友所從事者僅為教育事業之服務性工作，其工作之性質，與國民受教育之權利雖有關連，惟禁止其組織工會，使其難以獲致合理之權益，實已逾越憲法第二十三條規定之必要限度，侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權。」（粗體為本文作者所加）

² 張烽益（2010），〈台灣工會的危機與轉機〉，《台灣勞工季刊》，22期，頁57-58。



根據行政院勞工委員會之統計³，新法施行至今（2013年10月）共已受理150件不當勞動行為申請案，裁決委員會共作成67件裁決決定；裁決委員會促成和解案件計有33件；申請人自行撤回者計有33件，其餘尚在審理中。而裁決委員會除透過特別程序以保障勞工團結權外，也逐漸形成集體勞資關係之規範。

值得留意者，乃救濟程序之問題，由於裁決僅具「準司法」地位，故如當事人對裁決不服，依工會法第35條之規定應區分案件爭議是否涉及私權而分屬民事或行政救濟，然而二元救濟體系間應如何互動以避免審判之衝突？此為司法與司法間之交界；此外，在行政與司法的交界處，有關判斷餘地與司法審查間之問題，又應如何尋找出最適當之平衡點？值得進一步加以研究，概救濟程序雖已在整體裁決過程的後端，然而卻對人民權利救濟及集體勞資關係的抵定扮演至關重要的決定地位，亦將影響不當勞動行為裁決制度之成敗，實有必要加以深入探討。

貳、問題意識

本文之主要問題意識有三：

一、二元救濟體系下之審判衝突

依現行法之規定，主要將不當勞動行為區分為「涉及私權爭議」及「非涉及私權爭議」。如因雇主違犯工會法第35條第1項而為不當勞動行為，係屬「非涉及私權爭議」，當事人對裁決委員會依此所作出之裁決決定不服，依勞資爭議處理法第51條之規定，當事人得針對裁決處分提起行政訴訟。

而雇主違犯工會法第35條第2項所為之解雇、降調及減薪等不當勞動行為，則屬「涉及私權之爭議」，如當事人未於一定期限就同一事件向民事法院起訴，則視為當事人就該裁決決定達成合意，依勞資爭議處理法第48條之規定，裁決委員會應將裁決決定書送請法院核定。

問題在於，當事人如對涉及私權爭議之裁決提起民事救濟外，併同提起行政

³ 行政院勞工委員會，《不當勞動行為裁決機制-裁決統計表》，載於：
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=512c6ab5（最後瀏覽日：1/27/2014）



救濟是否為法所禁止，則有討論空間。此部分將涉及裁決決定之性質與立法者就審判權劃分之權限問題。又若承認對於涉及私權爭議之不當勞動行為裁決得同時提起民事及行政救濟，則如何防免兩種審判體制對於同一事件之認定衝突問題？本文將於第四章一一剖析探討。

二、裁決之判斷餘地與司法審查界限

由於裁決委員會係由法律、社會及勞資關係之專業人士所組成，在組織上有其專業性及不可替代性，在程序上則依循類似法院之審理程序及證據法則，而具備「準司法」之性格。是故，裁決委員會對於不當勞動行為之裁決決定理應享有判斷餘地，而應僅受司法有限度之審查。問題在於，司法之審查界限為何？其審查標準及參考因素皆須加以確立。

再者，裁決作為一行政介入之紛爭解決模式，其與司法之交界點除包括針對裁決決定不服而分別提起行政救濟與民事救濟外，尚包括送請法院核定。如認為司法應對裁決委員會之判斷餘地加以尊重，則形塑出之審查標準是否應一體適用於行政救濟、民事救濟與民事法院核定？亦或是應依審判體系及目的不同而有不同的審查標準？此亦為本文欲討論之重要問題所在。

三、暫時權利保護之發動與功效

勞資爭議處理法第 50 條第 1 項規定：「當事人本於第 48 條第 1 項裁決決定之請求，欲保全強制執行或避免損害之擴大者，得於裁決決定書經法院核定前，向法院聲請假扣押或假處分。」此為現行之暫時權利保護機制。由於雇主之不當勞動行為可能涉及勞工之身分權或工作權之侵害，為避免造成難以回復之損害而有其急迫性，故透過假扣押或假處分之執行加以暫時確保⁴。

「暫時性權利保護」，其目的在於使人民之權利得以獲得「有效之保障」。然而「有效性權利保障」不僅只要求形式上之訴訟救濟途徑提供即為已足，更強調預防性及暫時性權利保護，避免因訴訟過程過於冗長造成權利無法實現或難以回

⁴ 勞資爭議處理法第 50 條第 1 項立法說明。



復之損害，是故，暫時性權利保護亦為憲法第 16 條訴訟權保障之核心所在。

然而現行法之裁決機制，其暫時性保全措施卻明顯有所不足。依勞資爭議處理法之規定，於涉及私權之裁決決定經裁決委員會作成，於雙方當事人未另行起訴視為合意後，該裁決經法院核定前，當事人如認有權利保護之必要始可向法院提出聲請。亦即，在裁決決定作成後，始有暫時權利保護之適用，然而自申請人提出裁決聲請，至裁決決定調查過程中，有關之暫時性保全措施卻付之闕如，如此緩慢且限縮之發動時點與範圍，對於人民之權利救濟保障實有缺憾。

是故，本文將於第四章第三節中，針對現況提出問題並加以檢討，再藉由美國法之比較，試圖對我國法之暫時性權利保護機制找出未來之發展方向，期能有所助益。



第二節 研究範圍與本文架構

壹、研究範圍

一、勞資爭議之訴訟外紛爭解決機制

現行勞資爭議解決途徑，除循司法途徑向法院提起訴訟以資救濟外，依勞資爭議處理法之規定，尚包括「調解」、「仲裁」及「裁決」等訴訟外紛爭解決機制（Alternative Dispute Resolution, 以下簡稱 ADR）⁵。然各機制所適用之勞資爭議類型並不全然相同，包含是適用於「個別勞資爭議」亦或「集體勞資爭議」等⁶問題，或處理「權利事項」⁷或「調整事項」⁸之爭議；皆須加以區分。依勞資爭議處理法第 6 條即第 7 條之規定，有關「權利事項」之勞資爭議，得依同法所定之「調解」、「仲裁」或「裁決」程序處理之⁹；有關「調整事項」之勞資爭議，依

⁵ 1960、1970 年代以來，歐美各國興起一種新的解決爭端機制，透過國家公權力的介入代替司法的救濟途徑，主要原因在於解決人民私權紛爭的法院由於訴訟激增，訴訟期間過於冗長，花費支出日增，造成人民對司法的解決功能有所不滿，而希望能建立較一般司法途徑更便宜、更快速、對人民更加友善之機制來解決私人間紛爭。相關論述參見林佳和（2009），〈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》，173 期，頁 85-86。

⁶ 一般而言，「個別勞資爭議」係指雇主與個別勞工間因勞動契約相關問題所產生之爭議；「集體勞資爭議」則係指雇主或雇主團體與工會或有組織之多數勞工間為其所屬會員有關勞動關係之問題所產生之爭議。陳繼盛（1994），〈勞資爭議法制之基本認識〉，《勞工法論文集》，頁 379。

⁷ 依勞資爭議處理法第 5 條第 2 項之規定，所謂「權利事項之勞資爭議」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。

⁸ 依勞資爭議處理法第 5 條第 3 項規定，所謂「調整事項之勞資爭議」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。

⁹ 然而在舊法時期，關於權利事項之勞資爭議並不得提起仲裁，而僅得申請調解（舊勞資爭議處理法第 5 條），而此等制度設計，某程度上亦致使勞資爭議申請仲裁事件微乎其微，在 2010 年以前，仲裁案件僅有 3 件，且皆為強制仲裁。參見賴恆盈（2013），〈我國現行不當勞動行為裁決制度定位與功能之結構分析〉，收錄於：《不當勞動行為裁決制度運作的觀察與檢討學術研討會--行政與司法的對話論文集與會議手冊》，頁 49。



同法所定之調解、仲裁程序處理之。；由於各個機制間之成員組成、程序規範及效力等皆有所差距，為區辨各 ADR 間在解決集體勞資爭議上有何不同或優劣，必須對於「調解」、「仲裁」及「裁決」間有一初步認識，並加以區隔。以下簡單先就「調解」、「仲裁」加以分析介紹¹⁰。

（一）調解

1. 調解之意義及方式：

所謂「調解」(mediation)係指以第三人扮演調解人，調解人非以判斷者的角色作為其立場，而是以當事人的合意來解決紛爭。調解之目的在於使當事人明瞭解決紛爭之最大利益何在，並比較不採取訴訟程序之優點，而使當事人自覺得採調解方式解決爭端¹¹。現行勞資爭議處理法中，於第9條以下設置調解專章，其中第11條規定，申請人依同法之規定向主管機關申請調解時，並得指定調解方式。目前調解方式可分為「指派調解人」之調解程序及組成「勞資爭議調解委員會」之調解程序，前者係由直轄市或縣(市)主管機關指派調解人進行調解¹²；後者則由勞資爭議雙方當事人各選定一人，再由直轄市、縣(市)主管機關指派一或三人，共同組成¹³。

2. 調解之效力

¹⁰ 由於本文之重點不在於就勞資爭議處理法中所提供之救濟機制加以細部檢討，而在於劃分出本文研究範圍為何特別以「裁決」機制作為本文之發展關鍵，故關於「調解」與「仲裁」僅就其與「裁決」在不當勞動行為問題的解決上何者更有實益為此處之討論重點，而不對制度做詳細介紹，併此敘明。另外，除法定之「調解」、「仲裁」及「裁決」外，尚有實務上常用而法律未規定之「調處」與「協調」，然如上述，本文在此著重於凸顯裁決制度對於集體勞資關係之確保，而非在於各種行政介入紛爭手段之介紹，故在此並不贅述。

¹¹ 張哲航(2007)，〈我國勞資爭議處理機程序法理初探－以仲裁及調解為例〉，《台灣勞工雙月刊》，10期，頁94。

¹² 勞資爭議處理法第11條。

¹³ 勞資爭議處理法第13條。



經依勞資爭議處理法規定之調解程序後，如調解成立，依同法第 23 條規定，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。故此調解效力僅形成雙方當事人間之私法契約，並未如同其他法定調解程序之調解，而有「與確定判決有同一效力」之效力強度。除此之外，同法第 59 條第 1 項規定¹⁴，經勞資爭議調解程序而作成之調解方案，可為法院強制執行之執行名義。

如調解不成立，不論係屬於權利事項或調整事項之勞資爭議，爭議雙方均可選擇勞資爭議處理法之仲裁程序解決¹⁵。此外，屬權利事項者，尚可循司法途徑解決，且勞方當事人提起訴訟或依仲裁法提起仲裁者，中央主管機關得給予適當扶助；其扶助業務，得委託民間機關辦理¹⁶。

（二）仲裁

1. 仲裁之意義及方式

所謂「仲裁」(arbitration)係指勞資爭議當事人於紛爭發生時，勞資雙方無法自行和解，而由法定機構針對所發生勞資爭議之情形調查後，做出解決方案並拘束當事人雙方之替代性紛爭解決機制。勞資爭議處理法於第 25 條以下設有仲裁專章。關於仲裁之種類主要可分為「自願仲裁」與「強制仲裁」¹⁷，前者又可再區分為「協議仲裁」¹⁸、「一方申請仲裁」¹⁹及「逕付仲裁」²⁰。相關之發動時

¹⁴ 勞資爭議處理法第 59 條第 1 項：「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，並暫免繳裁判費。」

¹⁵ 勞資爭議處理法第 6 條第 1 項、第 7 條第 1 項。

¹⁶ 勞資爭議處理法第 6 條第 3 項。

¹⁷ 勞資爭議處理法第 25 條第 4 項。

¹⁸ 勞資爭議處理法第 25 條第 1 項。

¹⁹ 勞資爭議處理法第 25 條第 2 項。

²⁰ 勞資爭議處理法第 25 條第 3 項。



機及適用狀況因非本文重點，故在此不加以贅述。

而當事人申請仲裁亦得透過「選定獨任仲裁人」或「組成勞資爭議仲裁委員會」方式為之²¹。前者係由直轄市、縣（市）主管機關自其所遴聘之仲裁人名冊中選定²²；後者則由勞資爭議雙方當事人自主管機關遴聘之仲裁委員名冊中各選定一人，再由雙方當事人所選定之仲裁委員於仲裁委員名冊中，共同選定一人或三人²³。

2. 仲裁之效力

關於仲裁之效力，依勞資爭議處理法第 37 條之規定，對於權利事項及調整事項所為之仲裁判斷效力並不相同：

（1）權利事項：

仲裁委員會就權利事項之勞資爭議所作成之仲裁判斷，於當事人間，與法院之確定判決，有同一效力。

（2）調整事項：

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。

此外，如勞資爭議當事人於仲裁程序中進行和解者，其和解與依同法成立之調解有同一效力²⁴。又同法第 59 條第 1 項規定，經勞資爭議仲裁程序而作成之仲裁決定，可為法院強制執行之執行名義。

（三）對集體勞資關係之助益？

²¹ 勞資爭議處理法第 26 條第 1 項。

²² 勞資爭議處理法第 27 條第 1 項。

²³ 勞資爭議處理法第 30 條第 1 項。

²⁴ 勞資爭議處理法第 36 條。



在勞資爭議處理法尚未修正前，由於並未設計「裁決」專章處理不當勞動行為，故如資方於集體勞資關係中，不正當的侵害勞方集體勞動基本權時，此等不當勞動行為爭議案件僅能透過原為處理個別勞資關係中關於權利事項爭議之調解與民事訴訟解決途徑中處理²⁵。然而此種將集體勞資關係之爭議透過個別勞資爭議途徑加以解決，卻顯然對於問題的解決，亦即集體勞資關係之正常運作並無助益。

由於不當勞動行為所涉及者不僅係勞工個人私權受損，亦包括對集體勞資關係發展的侵害。如透過「調解」、「仲裁」或民事法院之救濟途徑，由於在組織成員上，無論係調解委員、仲裁委員或一般民事法院法官，皆不具備此等專業性或視野來處理集體勞資糾紛，並做成具有形塑及帶動集體勞資關係正常發展、維護勞工集體勞動權益之決定。以調解為例，現行規定勞資爭議雙方當事人可各自選定一名調解委員，但並未限制該調解委員須具備何種條件資格，「很難以公正、客觀、專業之方式來協助雙方當事人解決爭議」；同時，主管機關所指定之一位或三位調解委員亦無資格或條件之限制²⁶。不僅對於專業判斷有所欠缺，更可能因此造成主管機關過分介入。

而在制度運行上，「調解」與「仲裁」所扮演之角色毋寧是更近似於調停的中立性角色，而非專業之判斷者；最後，在效力方面，「調解」制度僅使不當勞動行為之爭議雙方獲得私契約之效力，且對於雇主打壓工會（或其幹部）之不法

²⁵ 勞資爭議處理法雖設有調整事項之爭議處理途徑，但因雇主之不當勞動行為，往往係經由對勞工採取不利益待遇、或對工會採取支配介入或拒絕團體協商等方式進行，其爭議性質經常同時涉及勞工個別權利或工會之團體協商權，因此不當勞動行為有關爭議，性質上係屬於權利事項之爭議，而非調整事項之爭議。參見，賴恆盈，前揭註 9，頁 60。

²⁶ 王能君「台湾における労働紛争処理システムの現状と課題」日本労働法学会編『東アジア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 号）』28 頁（法律文化社、2010）；王能君（2010），〈我國勞資紛爭解決制度之現狀與課題〉，收錄於：《違約與救濟研討會論文集》，頁 12。



行為不但不具任何拘束力，甚至連警告意味也相當稀薄²⁷；而新法之「仲裁」雖在權利事項賦予該仲裁決定與確定判決具有同一效力，然如上述，制度設計本身仍無法兼及集體勞資關係之回復與發展。職是之故，本文認為，雖於勞資爭議處理法中提供之紛爭解決機制相當多元，然就不當勞動行為之爭議案件，仍應僅以「裁決」制度作為唯一之訴訟外紛爭解決機制，始有實益。

二、不當勞動行為裁決機制

如前所述，勞資爭議處理法中雖然提供不同之救濟方式以解決勞資爭議，然仍僅有不當勞動行為裁決制度始能真正解決集體勞資關係爭議並促進勞資關係之穩定發展，故本文之研究範圍將僅限於「不當勞動行為裁決機制」之研究。

又，制度運行至今，不僅在救濟程序面向上有值得深入探討之處，於不當勞動行為之實體規範面亦有其爭議所在²⁸。然礙於本文篇幅，如將不當勞動行為之

²⁷ 林良榮、邱羽凡、張鑫隆（2012），《工會保護與不當勞動行為裁決制度》，頁 15-16，新北市：勞動視野工作室。

²⁸ 關於不當勞動行為裁決制度之爭議點，除本文所欲討論之問題外，受到較多關注者尚包括系爭不當勞動行為是否為繼續性行為而可依法申請裁決；以及對於不當勞動行為之態樣構成與適用之討論。詳細內容可參考林佳和（2012），〈禁止溯及既往、繼續行為或結果狀態、因民事訴訟而駁回行政訴訟？－評臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1817 號判決〉，《月旦裁判時報》，16 期，頁 5 以下；林良榮（2013），〈雇主人事權之行使與不當勞動行為裁決決定（行政處分）之司法審查－最高行 101 年度判字第 711 號（101 年 8 月 9 日）判決評釋〉，《月旦法學雜誌》，215 期，頁 225 以下；侯岳宏（2012），〈台灣不當勞動行為之實體與程序規範〉，《台灣法學雜誌》，184 期，頁 5 以下；侯岳宏（2012），〈會費代扣與支配介入－行政院勞工委員會不當勞動行為裁定書勞裁（100）字第 1 號〉，《月旦法學雜誌》，202 期，頁 233 以下。而針對不當勞動行為之實體規範及政經分析進行探討者亦所在多有。參照李柏毅（2012），《日本「支配介入」之不當勞動行為研究-兼論我國工會法第 35 條第 1 項第 5 款相關裁決》，國立政治大學法律學研究所碩士論文；呂文琪（2011），《勞資爭議不當勞動行為裁決機制之政經分析，2011-2012》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文；吳怡玫（2008），《團體協商不當勞動行為法制之研究》，文化大學法律學研究所碩士論文；顏思賢（2007），《美國不當勞動行為法制之研究-兼論我相關法制未來之發展》，國立中正大學法律所碩士論文；張義德（2007），《不當勞動行為制度之研究-以日本與我國之「不利益待遇」為中心》，國立政治大學法律學研究所碩士論文；余岳勳（2005），《日本不當勞動行為類型及其審查基準之研究》，文化大學勞動學研究所碩士論文；薛進坤（1997），《我國不當勞動行為法規範之探討》，國立政治大學勞工研究所碩士論文；葉建廷（1996），《不當勞動行為規範法治之研究》，文化大學勞工研究所碩士論文；丁嘉惠（1993），《不當勞動行為規範之研究》，文化



實體規範爭議納入討論，恐有焦點模糊及爭點逸散之虞。故本文就不當勞動行為裁決制度之爭議所在再次限縮於僅討論行政與司法間之對話與互動，亦即著重於救濟程序面向上之討論，而對不當勞動行為裁決過程之實體規範面向不加以著墨，合先敘明。

貳、本文架構

基於前述問題脈絡，故本文在研究架構上主要分為五章，首先將我國法之問題點提出以作為引言（第一章、前言）；從而，對於我國法之不當勞動行為裁決制度做一詳細介紹及觀察（第二章、我國法之建構）；由於不當勞動行為之制度生成母國為美國，是故有必要對於美國之制度加以探討，以作為本文指引及參考依據（第三章、美國法之經驗）；職此，與了解制度設計之本意及樣貌後，即針對我國法之問題點加以剖析並提出個人建議（第四章、我國法之檢討）；最後，綜合全篇論述並予以作結（第五章、結論）。循此脈絡，本文在此就各章重點予以說明如下：

在第一章中主要在於研究動機及問題意識之提出，透過對於新引入之裁決制度觀察，進而發現在救濟程序上之問題所在。其中，在研究範圍的特定上，由於勞資爭議處理法所提供之訴訟外紛爭解決機制堪稱多樣，故須加以比較過後逐一淘汰，以開展本文以「裁決制度」作為不當勞動行為機制之討論核心。

在第二章我國法之建構方面，主要分為兩個部分：首先透過勞資領域之實質特殊性闡述，以建構行政介入之正當性，並試圖尋找其憲法上之基礎。於確立了國家介入私權爭議之正當性後，再進一步對於我國之不當勞動行為裁決制度有一通盤介紹，並透過法院判決之觀察與分析，點出現況下救濟制度之問題點。希望藉此可帶動吾人對於裁決制度中行政與司法間互動關係的思考。

在第三章中則透過美國法的介紹，了解制度生成之母國其發展歷程及設計原型為何，以此為我國法之借鏡。在本章中首先就不當勞動行為之起源及演變加以



論之，透過歷史脈絡的闡述，建構出美國對於集體勞資關係發展的保護網。進而就裁決制度本身包括組織結構、裁決程序、效力及救濟程序等為詳細介紹。最後再對於美國法之制度加以分析探討，並進而帶出對我國法之啟示。

在第四章中則回到問題的起源，由於我國雖師法於美國，但並未完全模仿美國制度。在此框架下，我國雖因地制宜，卻也產生了僅於我國制度下始可能產生之問題。首先就司法與司法間之對話進行分析，在二元救濟體制之下，討論行政法院與民事法院可能之互動，並提供本文見解及建議；再者就行政與司法間之對話加以探討，分析行政機關之判斷餘地範圍及司法審查界限何在？並將討論範圍擴及至不當勞動行為裁決制度中，所有可能與司法交界之介面。而後，則針對我國法之暫時權利保護制度提出本文之觀察與檢討。

最後，在第五章中，本文則就上述各章所述重點，加以歸納整理，並對於現行制度提出若干心得以為總結。



第二章 我國法之建構

第一節 行政機關介入勞動私權爭議之正當性

壹、國家介入勞動私權領域之合憲性檢視

一、公權力介入之法理基礎

一般在私權間之紛爭係依循著「私法自治」、「契約自由」的理念下而運行。亦即創設「自由於國家之外」之空間，在該空間內人民得以自治、自決，私人間之「契約」應有相當高度之規範效力，國家或法律原則上不應予以積極介入或干涉。倘私人間無法自行解決其爭執時，則應循普通法院所設司法途徑救濟之。凡此私人間權益爭執，經由私法方式解決者，行政權本無置喙餘地，亦不宜介入²⁹。此時，當兩個憲法上所保障的權利發生衝突時，普通法院應優先考量「基本權利對第三人效力」之理論，法官得藉由對民法之不確定法律概念³⁰或概括條款的解釋，達到私權爭執中保障基本權利之目的³¹。因此，在非必要時，不應以立法之方式使用行政權得以直接介入私權紛爭。

然而於工業化社會及資本主義興起後，因契約雙方的不對等性，使經濟上之弱勢恆久處於不利之地位，加大社會貧富的差距³²，各種社會問題亦接踵而來。是以，自十九世紀中葉以來之歐陸，其國家理念率皆自往昔單純消極性地確保個人自由與權利不受不法侵害，轉變為強調國家更具有追求社會正義及促進人民福

²⁹ 李震山（2003），〈行政權得依法介入私權爭執之法理基礎〉，《台灣本土法學雜誌》，43期，頁124。

³⁰ 如民法第72條：「法律行為，有背於公共秩序或善良風俗者，無效。」或民法第184條第1項後段：「……故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。」

³¹ 林良榮（2011），〈論我國不當勞動行為之民事與行政救濟法理-兼論『裁判委員會』之準司法性〉，《興國財經法律學報》，1期，頁118。

³² 李震山，前揭註29，頁125。



祉之目的³³。為實現實質的社會正義與人權保障，在推行福利國家進程中，所有權或相關私權絕對原則有轉向社會化或受限制之必要³⁴，即對契約自由原則予以修正限制，如強制締約制度的擴大、團體協約制度的強化、管制性經濟法規的增多及禁止濫用權利與違背公共利益等³⁵。在此種社會國概念及國家目的與任務之轉變思潮下，國家負有積極介入人民社會經濟生活領域之作為義務。此種藉由國家介入社會領域調節的方式以回復社會秩序應有之公平正義狀態的理念，亦已成為憲法之誠命。因而為保障特定經濟弱勢，關於特定私權間之紛爭國家公權力必須以多種方式干預人民經濟社會生活，包括本身的「投入」或「介入」，除得以透過立法方式制定法律以明文規範或防止外，於事後侵害救濟時，為避免特定弱勢權益保障之勞費或延宕，使其居於更不利之地位，立法者自有其形成空間得依憲法精神制定法律，授予行政權介入處理私權爭議之權限。自此，民事關係因而趨於多樣化，由於國家並不能因此脫免其義務，遂使部分民事行為也有必要承擔

³³ 詹鎮榮（2006），〈社會國原則-起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》，41期，頁32。

³⁴ 我國憲法已將所有權社會化之精神注入其中；在國民經濟應以民生主義為原則，實施平均地權節制資本，以謀國計民生之均足（憲法第一四二條）；在土地方面，中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。（憲法第一四三條）；而對經營權之歸屬亦有規定，公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。（憲法第一四四條）國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。合作事業應受國家之獎勵與扶助。國民生產事業及對外貿易，應受國家之獎勵、指導及保護（憲法第一四五條）。詳細論述請參閱黃越欽（2012），《勞動法新論》，4版，頁75，台北：翰蘆。

³⁵ 李震山，前揭註29，頁125。另有學者認為，私法自治雖屬人類社會的基本價值，但仍非不得透過法律加以限制。原因在於「私法自治」乃以「平均正義」為出發點，亦即假設「自由市場上從事交易的每個人都具有相同的談判能力」。而談判能力係由財產、知識及其他市場供需因素所結構出來的。現實生活中，並非每個人都具有相同的談判能力，故國家立法對於濫用談判能力以欺壓他人之情事，就有介入之正當性。詳參李惠宗（2006），〈立法對於私法契約介入的界限-立法的界限（三）：從解救「卡奴」事件談起〉，《月旦法學教室》，41期，頁6。



實現憲法權利的功能³⁶。

二、行政介入私權爭議之合憲性問題

所謂私權爭議，係指發生於私人間之權利義務糾紛，基於憲法權力分立原則下之權限分配，關於私權糾紛，主要係由司法機關作為人民之權利救濟體系。由地位超然中立之法院來審判人民間之權利義務糾紛，並以公權力為後盾強制法院審判結果之實現。於是，私權爭議之解決成為司法權之重要任務³⁷。

然而，由於司法作為解決私權糾紛之途徑，其在勞力、時間、費用上等方面未必經濟，常使民眾權益之保障緩不濟急，相關爭議之解決及正義之追求亦常未能獲致實現。而由於國家角色的轉變，基於對基本權利之保護義務，國家自應得介入私權糾紛，以立法方式授權行政機關以公權力介入特定類別之案件，以進一步實現憲法誠命。因而行政權介入私權紛爭之容許性應無疑問。然而問題在於，立法者透過法律規定，授權行政權介入私權紛爭之權限與範圍，是否可能侵害司法權，而有違憲法權力分立原則下之權限分配？在此則涉及行政權介入之界限問題。

要討論行政介入私權爭執是否僭越而侵害司法之權限，首先必須釐清司法權之權限範圍何在？我國憲法第 77 條規定「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之懲戒。」第 78 條復規定「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」，據此，在我國憲法之規範下，至少可以確定司法權之範疇包括民事訴訟審判權、刑事訴訟審判權及行政訴訟審判權，則關於私權間之爭端解決自應屬於民事訴訟之審判。然而，司法對民事私權享有審判權並非謂其需享有爭議事件之「第一手發言權」³⁸，而係保障其享有「潛在之

³⁶ 詳細論述請參照蘇永欽（1993），〈憲法權利與民法效力〉，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會（編），《當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁 213，台北：月旦。

³⁷ 黃茂榮、張志銘、蔡宗珍（2000），《行政機關介入私權爭議之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告，頁 10。

³⁸ 黃茂榮等（2000），前揭註 37，頁 13。



最終拘束力」³⁹，亦即保障法官對於爭議事件享有最終之決定權。是故，若立法容許行政機關介入私權爭議之程度，達到限制或甚至剝奪法官此等潛在之最後決定權，及係對司法權之僭越而為憲法所不許。反之，只要未達排除法院對於行政機關就私權爭議所為之最終決定權，即便於爭議解決過程中設置強制性或任意性之行政介入程序，只要皆保留法院於必要時得加以介入或審查之機會，則非憲法所不許⁴⁰。

三、行政介入勞動私權爭議之必要性

一般而言，國家要求以行政權介入私權紛爭之解決規定，歸納發現後通常可由相關法規及案例中聚焦出某些重要特徵⁴¹：1. 避免當事人在法院容易有過度對立之態勢，如勞資爭議、消費爭議、同業爭議、租賃爭議⁴²；2. 司法程序通常相當費時，不適宜適合速決之案件⁴³；3. 節省程序費用⁴⁴；4. 爭訟標的之經濟價值微小之案件⁴⁵；5. 確保艱困案件之平等有效解決；6. 須適當行政協助以使法律保障功能得以彰顯；7. 避免多餘之訴訟；8. 減輕法院之負擔等。

而勞資雙方間之糾紛自當然為行政權得以介入之範疇。一方面在於勞資雙方

³⁹ 黃茂榮等（2000），前揭註 37，頁 13。

⁴⁰ 黃茂榮等（2000），前揭註 37，頁 13。

⁴¹ 黃茂榮等（2000），前揭註 37，頁 53。

⁴² 由於在勞資爭議、消費爭議、同業爭議、租賃爭議，當事人間有一個存續中的關係，所以爭議後之和平維持或重建特別重要，是故，以調解的方法協助爭議當事人解決其爭議，較之以訴訟之方法更為合適。轉引自黃茂榮等（2000），前揭註 37，頁 53。

⁴³ 如旅遊、不正競爭之爭議等。轉引自黃茂榮等（2000），前揭註 37，頁 53。

⁴⁴ 程序費用構成權利行使上之重要障礙所見多有。付不起訴訟費常是私權爭議之當事人所以不能依法尋求司法救濟之原因。例如消費損害案件之原告因此不能起訴，商標、專利或著作權訴訟之被告因此而不敢據理力爭，而在收受可能侵害他人商標、專利或著作權之警告時，即為退卻。因此降低訴訟費用或提供訴訟外較為廉宜的解決途徑有其必要性。轉引自黃茂榮等（2000），前揭註 37，頁 53。

⁴⁵ 為爭訟標的之經濟價值微小的案件上法院，對當事人及法院而言都是極不經濟之事。所以基於經濟上的考量，必須對於這種案件提供簡易、省力費時之解決途徑。此尤特別適用於小額之消費爭議案件。轉引自黃茂榮等（2000），前揭註 37，頁 53。



間之地位不對等，勞動私權已非單純之自由權，而係具有「社會權」⁴⁶之性質，因而為保障弱勢，透過行政權介入將可更有效率解決紛爭，得以適時發揮救濟之效，避免勞方權益受損或遭受更不利益之待遇；另一方面，行政機關之介入亦有專業性之考量，其因在於，透過立法授權介入紛爭解決之行政機關通常亦為處理該事務之主管機關，或與之相關之行政單位，而處理之人員亦多有專業人士之參與。相較於廣泛處理各類紛爭事務之法院，於此特定類型案件中，行政介入將更有助於受侵害者權益救濟之保障，亦可減輕法院負擔。

於確立行政介入勞動私權紛爭之正當性後，本文進一步欲探討者為，為保障勞工權益，提升勞工地位並改善勞工生活，作為勞工基本權之團結三權（即「團結權」、「團體協商權」及「團體行動權」）可謂佔據舉足輕重之地位。然若其遭受侵害時，國家應否給予救濟？其救濟方式與效力為何？欲解決上述問題，首先即必須先行確立勞動基本權之體系定位。

貳、勞動基本權之憲法上依據

一、憲法依據

雖然在資本主義社會中強調私法自治，然而事實上勞工由於居於劣勢，與雇主相比始終處於不平等之狀態。當勞動商品化的現象日益嚴重，長期受到壓迫及剝削的勞工階級，由於體驗共同的職場環境及惡劣勞動條件，開始以集體交涉的方式於不同的歷史進程中團結工人的力量，要求勞動條件的改善，並發展勞工運動⁴⁷，透過工會對雇主進行抗爭，於團體協約中約定並爭取合理之勞動條件，甚而轉而挑戰國家，要求國家給予團結的自由、團體交涉的自由及團體行動的自由。而在不斷的挑戰、修正資本主義的進程中，社會國的概念亦使國家體認到其有義務保障勞工之「勞動基本權」，因而開始制定各種勞動條件的基準，在程度上限制並干涉契約自由，甚而透過強行法令積極介入勞資關係。

⁴⁶ 李震山（2003），前揭註 29，頁 124。

⁴⁷ 林良榮（2010），〈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〉，《監察院第 4 屆人權工作保障研討會論文集》，頁 4。



保障「勞動基本權」之重要性在於：國家於現實的資本主義社會中應積極保障在經濟、社會地位居於弱勢之勞工，藉由團結實力，站在與資方對等的協商地位上，進而實現實質的契約自由原則，獲得合乎人性尊嚴的最基本手段性權利⁴⁸。一般認為，其主要係以保障勞工組織、團體交涉、集體行動（爭議）為內容，又稱之為「勞動三權」，即「團結權」、「團體協商權」（又稱「團體交涉權」）、爭議權（又稱「團體行動權」）。團結權是指：「勞工為了維持及改善勞動條件，已進行團體協商與爭議為目的，而組織或加入工會的權利。」；團體協商權是指：「勞工藉團結權組成工會，自主推出代表，與雇主協商有關勞動條件及相關事項，並訂立團體協約的權利。」；爭議權是指：「勞工團體為了對抗雇主的經濟強勢，爭取對等協商地位的主導權，達到提升勞工待遇及改善工作條件的目的，而以罷工、怠工、糾察等各種團體行動，對雇主所施壓的權利。」⁴⁹。

世界各國勞動法中對於保障勞動者團結及其活動之權利所採取具體實現型態，則因國家殊異而有所不同。例如德國與日本於其憲法明文將勞工基本權之規定納入，將其提升至憲法層次；歐洲在歷經 50 多年來的努力發展之後，於 2009 年 1 月「歐盟基本權利憲章」正式生效，並於第二章「基本權利與公民權」中之第 12 條及第 28 條中，明確將勞動三權訂入⁵⁰。而美國對此勞工基本權的保障，

⁴⁸ 許慶雄（1998），《憲法入門》，2 版，頁 178，台北：元照。

⁴⁹ 許慶雄（1997），〈勞工權利與憲法〉，《律師雜誌》，219 期，頁 17 以下；黃越欽（2012），前揭註 30，頁 59。關於勞動基本權的具體範圍，學說上見解並不完全相同。但多數皆認為勞動基本權之主要內容包含團結權、團體協商權與爭議權。另有學者認為勞動基本權包含生存權、工作權、團結權、協商權與爭議權，其中生存權與工作權為實質之基本權，而團結權、協商權與爭議權則為實現基本權之手段。詳細論述請參照陳繼盛（1994），前揭註 6，頁 24。然因本文主要在於探討現行法中有關不當勞動行為裁決制度，由於該制度主要涉及集體勞資關係之衝突解決，直接影響之勞工權利即為勞動三權。礙於篇幅及能力，本文在此不對於勞動基本權之範圍作更進一步之探討，而僅聚焦於多數皆同意之團結權、協商權與爭議權，並由此開展下文之論述。

⁵⁰ 歐盟基本權利憲章第 12 條：「任何人有權享有和平集會之自由與於各階層結社之自由，特別是有關政治（politisch）、工會（gewerkschaftlich）與民眾（zivilgesellschaftlich）事務之集會及結社，因其包含每個人為保護自我利益而組成或參加工會之權利。」；同法第 28 條：「勞工與雇主或其代表團體，依歐洲共同體法律、國內法律與措施，於適當層級上進行協商及簽訂團體協議之權利。若於利益衝突時，有採取包括罷工之集體行動，以保護其自我利益之權利。」



乃屬法律保障層次，憲法中並無明文規定⁵¹。在全球化的浪潮下，確保勞工基本人權始終為國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）努力之目標。90年代中期起，該組織自歷年來所通過之180幾個公約中，精選出8個作為「核心勞動基準」（Core Labor Standards），藉以彰顯4項最基本之勞動人權⁵²，其中亦包括了團結權與協商權之維護。不論會員國是否核准通過此4個公約，ILO皆要求全體會員國必須給予尊重並且盡可能實施。根據這些核心公約的精神與內容來檢視一個國家是否遵守並保障其本國勞工之基本人權，已成為一不可忽視之發展趨勢。

觀諸我國憲法，並未明文將勞動三權訂入基本權保障條款中⁵³，至多僅於憲法基本國策中第152條至154條⁵⁴規定國家之社會安全保護義務、對勞工生活之

⁵¹ 有論者更因而認為，將勞動基本權放置於憲法或法律層次，亦會連帶影響其救濟途徑。例如德國及日本，因憲法上保障勞動者團結權，所以對於雇主妨害工會活動，以侵害團結權之名構成違法不當勞動行為，根據司法程序成為救濟對象；至於美國因憲法並未明文保障團結權，故當雇主妨害工會活動之行為應非屬法院救濟對象，而是由行政機關（全國勞資關係局，NLRB）進行第一次審查，法院再以第一次審查為前提進行第二次司法審查。詳細論述請參照，丁嘉惠（1994），〈不當勞動行為規範概論〉，《勞工研究》，117期，頁21。

⁵² 包括：強迫勞動之禁止、童工之禁止、團結權與協商權之維護及就業歧視之禁止。詳細內容參照國立政治大學勞工研究所（2005），《九十三年度勞動人權評估報告》，載於：
<http://www.labour.nccu.edu.tw/academic/humanright/right93.pdf>（最後瀏覽日：1/27/2014）

⁵³ 關於勞動基本權是否入憲之問題，學說上多有討論。誠然自解釋論的角度，並非不能得出憲法保障勞動三權之意旨，然由於欠缺明確規範，究竟其憲法上依據為何仍人言言殊。若能將勞動基本權納入憲法，則基於基本權作為一主觀公權利，人民得對國家有所請求，包括防禦權、給付請求權等；同時由於基本權之客觀價值秩序，有關制度性保障、程序主體性的組織與程序保障、國家保護義務及基本權對第三人效力等亦皆有適用。且由於我國勞動三權之憲法基礎未明，法律形式上雖亦保障勞動三權，但實際上勞工的勞動三權受到法令上與事實上的重重限制，致使勞動條件之形成難以經由勞資雙方以締結團體協約之方式作成，大多由雇主單方制定的工作規則以及國家所制定的勞動基準法加以決定。詳細論述請參考林炫秋（2004），〈勞動基本權入憲〉，《憲政改造徵詢之旅—「勞動權入憲中區座談會」專題報告》，頁4以下；劉士豪（2006），〈我國之勞動憲法〉，收錄於蘇永欽等之《部門憲法》，頁153-167。

⁵⁴ 陳新民教授則認為憲法第154條為我國之「勞動憲法」，說明該條乃規範勞資關係之準則，屬經濟憲法的一部分。詳細論述請參照，陳新民（1999），《憲法學導論》，修訂3版，頁448以下，台北：三民；陳新民（2001），《中華民國憲法釋論》，修訂4版，頁827以下，台北：三民。



保障⁵⁵、勞資糾紛調解與仲裁之立法⁵⁶等。然依照我國學者一般通說⁵⁷，基本國策作為一「方針條款」及「憲法委託」，其保障強度畢竟不如基本權條款，以方針條款規定之事項，尚不得作為人民主觀權利之直接依據。故我國勞動法學者亦努力嘗試於透過解釋憲法基本權利中尋求規範依據，爬梳我國憲法條文及相關學者之主張，主要之依據有：以憲法第 14 條之「結社自由」為勞工基本權之憲法基礎⁵⁸；以憲法第 15 條之「生存權」、「工作權」為勞工基本權之憲法基礎⁵⁹；

⁵⁵ 中華民國憲法第 153 條：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制訂保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」同條第二項：「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」

⁵⁶ 中華民國憲法第 154 條：「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。」

⁵⁷ 參照法治斌、董保城（2002），《中華民國憲法》，頁 451，台北：空大；李惠宗（2012），《憲法要義》，6 版，頁 648 以下，台北：元照；林明鏘（1997），〈論基本國策〉，收錄於《現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，頁 1465 以下。

⁵⁸ 學說上主張以憲法第 14 條為勞動基本權之憲法基礎者，其論理依據為廣義的結社自由概念包括一般結社自由及勞工之結社自由，其係一種兼具個人性與集體性之「雙重性質的基本權利」，不僅保障個人享有組成工會之權利，亦保障團體本身有集體運作之行為自由。詳細論述請參考法治斌、董保城（2002），前揭註 49，頁 176。然反對論者認為，勞動基本權與一般結社權本質上並不相同。作為「社會權」之勞動基本權，並非僅係消極預防國家侵害即為已足，更強調透過工會組織，與雇主立於平等地位，藉由協商形成合理勞動條件，以保障勞工不受雇主不當之干預及影響。詳細論述請參照黃越欽（2012），前揭註 30，頁 393 以下；黃程貫（2001），《勞動法》，頁 159，修訂再版，台北：空大；以及劉鐵錚大法官、戴東雄大法官對司法院大法官釋字第 373 號提出之不同意見書。

⁵⁹ 採此說之學者認為憲法第 15 條係以生存權在上，其下區分為偏向資方的財產權與偏向勞方的工作權，兩者立於平等地位。其中勞動三權則處於保障已就業勞動者之工作權架構之下。而憲法第 15 條與基本國策間，兩者之關係為憲法第 15 條為社會基本權，以憲法第 15 條作為勞動基本權的主要依據，並透過基本權利加以具體化。詳細論述請參照，黃越欽（2000），〈憲法中工作權之意義暨其演進〉，《法令月刊》，51 卷 10 期，頁 55；黃越欽（2002），〈憲法中勞動基本權之意義與展望〉，《政大勞動學報》，11 期，頁 28。



以憲法第 22 條作為勞工基本權之憲法基礎者⁶⁰。可得知學界在探求勞動基本權之憲法依據時可謂人言言殊，意見相當分歧。對照於學界之不同見解，實務上根據司法院大法官會議釋字第 373 號解釋，似已明確表示其立場。該號解釋理由書中指出：「憲法第十四條規定人民有結社之自由。第一五三條第一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位，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之權利……」。由此可知，大法官透過釋字第 373 號解釋，宣示了以憲法第 14 條結社自由暨憲法第 153 條勞工保護的基本國策作為勞工基本權之憲法依據。

二、兩公約之定位與效力

在全球化的浪潮下，對於人權之保障早已提升至國際法層次。與「世界人權宣言」共同被稱為「國際人權法典」(International Bill of Human Rights)之「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)及「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (以下合稱兩公約) 實屬國際社會中最重要之人權法典。而我國為順應世界人權發展之潮流並促進人權發展，亦終於在 2009 年 5 月 14 日經總統簽署完成⁶¹，然礙於台灣之國際地位至今該批准書仍無法送至聯合國存放。是故，對我國而言，兩公約既未對我國產生國際法上之效力，亦非我國之法源⁶²，

⁶⁰ 主張此說之學者主要是認為以憲法第 14 條結社自由及第 15 條生存權或工作權作為勞動基本權之依據均非十分適宜，故而僅得另尋依據，援用憲法第 22 條概括基本權作為勞動三權之憲法上依據。詳細論述請參照黃程貫（2001），前揭註 58，頁 158。

⁶¹ 我國在 1967 年即已簽訂此兩公約，但因在 1976 年因聯合國之 2758 號決議而使我國失去代表權，以致 42 年來皆未批准兩公約。詳細說明請參照公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法總說明。

⁶² 林明昕（2013），〈兩公約適用下的「特別權力關係」〉，收錄於蘇宏達、陳淳文主編《中華民國施行聯合國兩權利公約的意義：接軌國際，深化民主》，頁 83。



其對我國之規範效力本有所爭議。

然而因立法院於 2009 年 3 月完成「公民與政治權利國際公約暨經濟社會文化權利國際公約施行法」(下稱「兩公約施行法」)三讀程序，並於同年 4 月 22 日由總統公布實施後，關於兩公約之精神與內容早已透過兩公約施行法而具體化生成內國法之效力。而兩公約之如何落實在我國國內，完全不仰賴於其是否為拘束我國之國際法條約，而是純粹依據我國國內法律，亦即兩公約施行法所規定的方式進行⁶³。兩公約施行法第 2 條亦明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」，至此，無論對我國而言是否具國際法上效力，關於兩公約所揭示之內容在我國得否適用之爭議應已塵埃落定⁶⁴。

睽諸兩公約之規範內容，涉及多項勞動人權之保護，關於勞工之集體勞動權利更明文定於公民與政治權利公約第 22 條第 1 項⁶⁵（籌組及參與工會之自由）暨經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 1 項⁶⁶（團結權暨團體協商權之保障）。然而問題在於，關於此些人權保障條款在我國是否僅具有一般法律效力而有「特

⁶³ 林明昕（2013），前揭註 62，頁 84。

⁶⁴ 兩公約施行法第 2 條立法說明：「兩公約經立法院審議通過，總統批准後，本應具有不低於國內法之效力，惟因我國已失去聯合國代表權，能否完成兩公約生效所必要之交存聯合國秘書長之手續，仍有待克服困難，積極爭取。於此同時，爰定明兩公約所揭示之保障人權規定，**即令無法存放於聯合國秘書長，亦具有我國內法律之效力，俾明確其在我國法律體系中之定位。**」（粗體為本文作者所加）。

⁶⁵ 公民與政治權利國際公約第 22 條第 1 項：「人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。」

⁶⁶ 經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 1 項：「本公約締約各國承擔保證：

1. 人人有權組織工會和參加他所選擇的工會，以促進和保護他的經濟和社會利益；這個權利只受有關工會規章的限制。對這一權利的行使，不得加以除法律所規定及在民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；
2. 工會有權建立全國性的協會或聯合會，有權組織或參加國際工會組織；
3. 工會有權自由地進行工作，不受除法律所規定及在民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；
4. 有權罷工，但應按照各個國家的法律行使此項權利。」



別法優於普通法」或「後法優於前法」之適用，或是否可能具備高於法律或甚至到達憲法位階之效力，而引為勞動基本權之憲法上依據？

關於兩公約中之人權規範內容，有學者⁶⁷認為，當該權利具有強行法(jus cogens)或「習慣國際法」(customary international law)之性質時，即應具有憲法位階之效力，或至少高於法律之位階。然而國際強行法規之範圍擴張至今仍未有定論，亦難以劃分⁶⁸；但同為國際人權憲章之「世界人權宣言」及「兩公約」之習慣國際法地位則廣為國際人權法學者接受，其原因在於，兩公約之權利清單與作為習慣國際法之「世界人權宣言」並無二致，加以公民與政治權利國際公約已有 165 個締約國，經濟社會與文化權利國際公約已有 160 個締約國，在此情形下，何以不將兩公約與世界人權宣言同一定位而為習慣國際法之依據。⁶⁹如依此脈絡下加以推論可得知結論為，兩公約既具有習慣國際法之地位，則作為兩公約權利清單之勞動基本權在我國之法律效力，似應不僅只為一般法律位階，而應高於法律或甚而得於憲法規範脈絡下加以檢視。然而，畢竟兩公約在我國之適用並非國際規範之國內法化，而係立法者以制定兩公約施行法之方式所創設之法律，故其在我國法之位階自應與一般法律相同，而有「特別法優於普通法」及「後法優於前法」之適用⁷⁰。因而如後於兩公約施行法所制訂之新法與兩公約施行法之人權規定衝突，且同時牴觸憲法時，則由司法院大法官透過釋憲機制宣告違憲；或如新法與兩公約施行法相衝突，並同時牴觸兩公約所寓含之習慣國際法或一般原理原則，特別是所謂的「強行法」時，則另依國際法學上解決相關模式之問題處理⁷¹。此亦為我國憲法第 141 條之誡命。事實上，關於兩公約權利清單其具體內

⁶⁷ 張文貞(2009)，〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，收錄於：《台灣法學會 2009 年學術研討會論文集》，頁 12-22。

⁶⁸ 目前各方有共識之核心內容包括禁止奴隸販賣(slave trade)、海上強盜(piracy)、種族滅絕犯行(genocide)。至於其他具體內容之確定與範圍則尚無定論。參照張文貞(2009)，前揭註 67 文。

⁶⁹ 參照張文貞(2009)，前揭註 67 文

⁷⁰ 林明昕(2013)，前揭註 62，頁 87-88。

⁷¹ 林明昕(2013)，前揭註 62，頁 87-88。



容之效力位階為何，至今仍尚無定論，然觀察自兩公約施行法施行後，大法官所為之解釋當中，雖並未於解釋文或理由書直接碰觸此等爭議，但自相關解釋文之意見書⁷²，不難看出大法官對於兩公約之權利內容有高於法律位階之期待。

本文認為，兩公約施行法雖明文規定，兩公約之條款在我國具有法律上之效力，但勞動基本權作為一習慣國際法之地位，在我國之法位階效力應較一般法律為高。然在操作上由於立法者明定其法律位階，故如有後法與前法相違悖；或有特別法與普通之勞動法律相衝突而侵害勞動基本權之情事發生，僅得依靠大法官以違憲論加以宣告，或依國際法學上解決相關問題之模式予以處理。

三、小結

關於勞動基本權之憲法上依據，學說上雖見解不一，但大抵肯認應自憲法規範之脈絡體系下加以保障，本文認為，憲法第 14 條既明文保障人民之結社自由，其涵蓋範圍自應及於勞工之「工會自由」。以此開展，團結權作為勞動基本權之

⁷² 參照釋字第 709 號李震山大法官之協同意見書：「... 前述經內國化之國際人權公約，若其規定中，有與我國憲法明文列舉或經憲法解釋所概括保障之基本權利有相同內涵者，就該規定部分，當然具有憲法位階。若其規定與內國憲法有所扞格或出入（例如因主權、宗教、道德、所形成政治、經濟、社會、文化認知歧異），就其效力，則尚須另行論證。此外，其餘規定之位階與效力，一般皆承認其高於內國法令。」；釋字第 709 號羅昌發大法官之部分協同部分不同意見書：「我國已透過『公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法』，施行 ICCPR 及 ICESCR。雖該施行法在我國國內屬於法律位階，然在我國法律體系內納入並執行國際人權公約，亦可證明我國對於該等人權公約所承認之人權價值，有明確且直接之肯定。我國雖非前揭公約之參與國，故無法直接引用該人權公約作為憲法解釋之依據，然此並不影響該國際文件所承認之各項人權及價值之普世性質，以及其得以作為解釋我國憲法基本權利內涵之重要考量依據，使我國憲法及憲政思想，與國際人權趨勢，進行有效之對話，並強化對人民之基本權利保障。本席曾於本院釋字第六九四號、第六九六號、第七〇一號及第七〇八號解釋所提出之意見書中多次闡述此旨。」（粗體為本文作者所加）；陳新民大法官於釋字第 710 號之部分不同意見書中亦認為過去因兩岸之特殊政經情勢，憲法增修條文雖賦予立法者較大空間得差別立法，然此亦不能抵處法治國原則的重要核心價值，包括基本人權價值之肯認。且隨著兩公約施行法公布施行後，上述容忍立法者自由裁量差別立法的情勢已遭到衝擊。似乎意味著陳新民大法官亦認同兩公約中所蘊含之基本人權價值其位階應高於法律甚至為憲法之規範秩序者。



根基，俾使其能透過自由籌組及參與工會事務、與雇主進行團體協商，並得以針對侵害其權益事項進行爭議之團體行動，以確保勞工之基本權益，提升受雇勞工之弱勢地位。實務亦同此見解，此觀大法官釋字第 373 號解釋即可得而知。

即便退步言之，姑且不論自我國憲法本文中得否探知勞動基本權之憲法依據，然自兩公約施行法中可得而知，勞動基本權既名列於兩公約之權利清單，其具備本國法律之效力本無疑問，但因其具備習慣國際法之地位，應可認其效力高於一般法律，甚而可躋身於憲法位階中。此觀點雖自大法官相關解釋文之意見書中可得而知，但仍期待隨釋憲實務之發展加以肯認，俾使臻於明確。





第二節 現行不當勞動行為裁決制度

壹、不當勞動行為救濟體系介述

一、勞工團結權與協商權之確保

在世界各國中廣見相關制度，用以規範雇主或工會對於勞工或工會團結權之侵害。此種對於不當勞動行為之救濟最早見於美國，堪稱為不當勞動行為救濟制度創生之「母國」。其他國家如日本、韓國及台灣等，多皆承襲美國制度，並加以改良⁷³。

不當勞動行為，若自文義觀之似乎係指勞工於勞動過程中所為之不當行為，然其真正指涉主體卻是不當干預工會運作之雇主或其代理人。所謂不當勞動行為（Unfair Labor Practice）係指雇主或其代理人，因勞工組織工會、加入工會或從事工會活動等，所採取之所有對勞工及工會不利的措施或行為之總稱⁷⁴，目的在於破壞或弱化工會活動，並進而影響勞工之團結權與協商權。許多國家包括美國、日本等都以立法方式建立「不當勞動行為禁止」之制度或相關規範，以防範雇主以不正當手段干擾勞資關係發展，以保護勞工或工會之權益。根基於此一目的而建構之制度，一般稱之為「不當勞動行為制度」⁷⁵。此一翻譯雖未盡恰當⁷⁶，

⁷³美國的不當勞動行為救濟僅提供行政救濟途徑，而日本除設計行政救濟制度（勞動委員會）外，另也提供勞工可直接向法院提起司法救濟。兩者制度之差異源於不同之立法政策；美國之不當勞動行為制度起源於一次大戰後的經濟大蕭條危機，係為促使勞資間關係的平和以達維護自由市場貿易與經濟秩序之目的，故美國之不當勞動行為制度具有較強之維護公平貿易的「公益」性格；而日本之不當勞動行為制度則有較強之權利救濟性格，一方面法設有對勞工之不當行為救濟之行政介入，另一方面亦使勞工得針對其權利侵害尋求民事救濟。參見，林良榮（2013），〈試論我國不當勞動行為爭議事件之「裁決」性質〉，收錄於：《不當勞動行為裁決制度運作的觀察與檢討學術研討會-行政與司法的對話論文集與會議手冊》，頁16。

⁷⁴ 黃程貫（2001），前揭註58，頁246以下；丁嘉惠（1994），前揭註51，頁24以下。

⁷⁵ 包括雇主對於勞資關係施予不公正行為（unfair labor practice）的類型化規範與違反該規範之「準司法」之行政救濟手續，合稱為「不當勞動行為制度」。詳細內容請參照，林良榮（2013），



但亦已廣為接受，甚而為立法用語。故本文於下對於雇主不當干涉工會而侵害勞工之集體勞動權之行為，皆以「不當勞動行為」稱之。

不當勞動行為制度的實施，實際上也是對於國際勞工公約（International Labour Convention）的實踐⁷⁷。結社自由及團體協商權的維護，作為勞動基本人權之一，其具體呈現於 ILO 大力推動之核心勞動基準中第 87 號公約暨第 98 號公約。國際勞工組織 1948 年之第 87 號結社自由及組織權保障公約（Freedom of Association and Protection of the Right to Organise, 1948）第 3 條⁷⁸中揭櫫了兩項基本權利：一為雇主或勞工皆有權組織工會及選出代表，並得自行規劃及參與工會活動；二為工會組織及雇主團體於設置後皆享有自治之權利，政府應避免採取限制或妨礙其合法行使權利之舉措。而「組織及團體協商權公約」（Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949）第 1 條⁷⁹第 1 項便開宗明義規定勞工

前揭註 73，頁 2。

⁷⁶ 關於「unfair labor practice」另有學者翻譯為「不公平勞動行為」，本文認為較「不當勞動行為」更加貼近雇主干涉工會、侵害勞工基本權之情形。然由於立法用語既已統一為「不當勞動行為」，故本文於下皆遵循立法用語加以闡述。參見 William Gould 著，焦興鎧譯（1996），《美國勞工法入門》，台北：高寶；焦興鎧（1997），《勞工法之最新發展趨勢-美國勞工法》，台北：元照。

⁷⁷ 侯岳宏（2008），〈ILO 有關勞工團結權之公約與日本的不當勞動行為制度〉，《台灣國際法季刊》，5 卷 2 期，頁 43-75。

⁷⁸ ILO Convention 87, Freedom of Association and Protection of the Right to Organise, 1948, Article 3:
1. Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.
2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

⁷⁹ ILO Convention 98, Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, Article 1:
1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.
2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to:
(a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership;
(b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.



應充分享有在其就業方面免受反對工會之歧視行為之保障，同條第 2 項並明定應特別予以保護之情形：(a) 以不得加入工會，或要求勞工放棄工會會員身分作為是否雇用該勞工之條件；(b) 以勞工具具有工會會員身分或因於工作時間外參與工會活動，或經僱用人同意而於工作時間內參與工會活動等理由，對其為解雇或其他不利待遇。

勞工集體權之確保其重要性在於使勞資力量對等，透過團結權及集體協商權之行使，使勞工得以擺脫其與雇主之不對等談判地位，而獲得更有保障之工作條件與權利。我國雖於 1920 年代末期即有「工會法」、「團體協約法」及「勞資爭議處理法」，然卻因長期戒嚴及政治動亂，集體勞資關係幾乎難以發展。雖然在 1987 年解嚴之後，民主化運動在台灣遍地開花，然而勞工對於籌組工會的意識卻未能普及，究其原因，舊勞動三法的箝制與陳舊，確實對集體勞資關係的發展有相當程度的扼殺⁸⁰。在 2011 年新勞動三法正式上路前，法律對於勞動三權的保障可謂付之闕如，雖然於舊法時期，對於雇主之不當勞動行為亦有所規範，然舊法的廢弛與陳舊，不但未使勞工獲得一定之保障，反而致使資方可以恣意妄為的打壓工會。是故，實有必要了解舊法之問題所在，始得引為新法之鑑。

二、舊法之不當勞動行為救濟途徑

(一) 舊工會法-對集體勞資爭議之解決

我國關於不當勞動行為制度規範，最早出現於 1943 年，並歷經 1947 年、1949 年的修正後，沿用至 2011 年。由於二次世界大戰後特殊的政治環境，在長期的戒嚴體制下，集體勞動關係法制乃明顯的受到國家高度的壓制，所謂的「集體勞動法制」就政治效果來看，並非為對集體勞資關係的保障，而是一種國家統和主義下甚而轉為國家統治的工具⁸¹。舊法中關於不當勞動行為的態樣主要規範於舊

⁸⁰ 張烽益 (2012)，〈工會的哀與愁－台灣如何搞工會〉，收錄於《搞工會－工會正義與不當勞動行為裁決機制》，頁 185 以下。

⁸¹ 林良榮 (2010)，前揭註 47。



工會法第 35 條至第 37 條⁸²，並於同法第 57 條中設計救濟方式。然而舊法中不僅對於不當勞動行為之態樣規範過窄，於救濟管道之設計上也多有缺漏，致使原本立意良好的制度全然無法發揮其預期功效。

舊工會法第 57 條規定：「僱主或其代理人違反第 35 條、第 36 條及第 37 條之規定時，除其行為觸犯刑法者，仍依刑法處斷外，並得依法處以罰鍰。」，然而問題在於基於「罪刑法定原則」，我國刑法並無與此有關之任何規定，所謂依刑法處斷云云，毫無適用之可能⁸³。且以刑法做為不當勞動行為之直接救濟方式是否洽當，仍屬有疑。而該條後段規定「並得依法處以罰鍰」，由於「罰鍰」係針對義務人過去違反行政法上義務之非難，而為「秩序罰」，自應適用「處罰法定主義」。是故，處罰之構成要件及法律效果皆應由法律或法律具體明確授權訂定之法規命令明文規定，始足當之。然舊工會法第 57 條僅泛稱得處以罰鍰，對於罰鍰額度並未設有規定，有違處罰法定主義，故不得直接作為處罰依據⁸⁴。勞委會雖曾試圖依行政罰法第 18 條第 1 項規定本於權責決定裁處罰鍰之額度，但亦遭到法務部之反對。蓋行政罰法第 18 條第 1 項之規定係在規範裁處機關於「法

⁸² 舊工會法第 35 條規定：

「僱主或其代理人，不得因工人擔任工會職務，拒絕僱用或解雇及為其他不利之待遇。」；
同法第 36 條規定：「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。」；
同法第 37 條規定：「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雇之。」

⁸³ 黃越欽（2012），前揭註 34，頁 435。

⁸⁴ 法務部（九十三）法律字第 0930024666 號函，2004 年 07 月 13 日：「...。二、按『罰鍰』係針對義務人過去違反其行政法上之義務所為之處罰，又稱為秩序罰；『怠金』則為執行罰，性質上係對違反行政法上不行為義務或行為義務處以一定數額之金錢，使其心理上發生強制作用，間接督促其自動履行之強制執行手段，其目的在於促使義務人未來履行其義務，本質上並非處罰，屬於間接強制方法之一。修正前之行政執行法第四條誤將屬於執行罰性質之怠金稱為罰鍰，八十七年十一月十一日修正公布、九十年一月一日施行之現行行政執行法第二十八條第一項第二款乃將之修正為『怠金』。查本件疑義所涉之工會法第五十七條規定：『僱主或其代理人違反第三十五條、第三十六條及第三十七條之規定時，除其行為觸犯刑法者，仍依刑法處斷外，並得依法處以罰鍰。』觀之，似係對於過去行為之制裁，而為行政罰（秩序罰），故應適用處罰法定主義。換言之，處罰之構成要件及法律效果均應由法律或法律具體明確授權訂定之法規命令明文規定，始足當之。上開規定既僅泛稱『得依法處以罰鍰』，對於罰鍰之額度並未規定，有違處罰法定主義，尚不得直接作為處罰之依據。...」（粗體為本文作者所加）



定罰鍰額範圍內」衡量處罰時應審酌之因素，而工會法第 57 條對於罰鍰之額度既未規定，自無適用行政罰法該項規定之餘地⁸⁵。於是，舊工會法第 57 條對於勞工遭受雇主不當勞動行為之救濟形同具文，且法律只規定行政機關之行政罰手段，並無有關調查權、命改正之命令處分或其他行政權限的設計，以適當排除不當勞動行為，使勞工權益獲得保障。至此，法律賦予行政機關介入不當勞動行為之權限可謂全然失效。因而當雇主集體勞資關係中，不正當的侵害勞工之集體勞動基本權時，在法律上遭受到雇主不利益對待之勞工，僅能隱藏於個別勞資關係中，作為權利事項爭議，依勞資爭議處理途徑，以調解或民事訴訟方式處理。

(二) 舊勞資爭議處理法-以個別勞資爭議途徑解決集體勞資爭議？

關於勞工之權利事項爭議，依照舊勞資爭議處理法之規定，得經由勞工主管機關進行調解，或不經調解而直接向法院提起訴訟⁸⁶，必要時並應設置勞工法庭⁸⁷。然而實際運作上，在調解會時資方只要拒絕出席，或出席但不簽署調解方案，都會使調解不成立。即便勞工放棄調解一途，而逕行向民事法院提起訴訟以尋求救濟，從程序面上來看，透過法院往往曠日廢時，一旦進入司法途徑，少則兩、三年，動輒七、八年亦所在多有，不僅勞工權益無法迅速獲得保障，勞工整體家庭生計亦時常受到影響而陷入困境。又因法院之法官對於勞動事件專業度的欠缺，亦使審理期間過長，嚴重影響勞工權益之保障。即便依司法院之規定，法院於辦理勞資爭議事件，除特定法院應設立勞工法庭外，其餘台灣各第一審法院及福建金門地方法院應分別指定專人辦理，以勞工法庭名義行之。然事實上，除

⁸⁵ 法務部（九十六）法律決字第 0960003339 號，2007 年 1 月 30 日。

⁸⁶ 法院辦理勞資爭議事件應行注意事項第 6 點：「權利事項之勞資爭議，雖未經調解而逕行起訴者，法院仍應受理，並應確實核定其訴訟標的之金額或價額，徵收裁判費。」

⁸⁷ 舊勞資爭議處理法第 5 條：「權利事項之勞資爭議，依勞資爭議處理法所定之調解程序處理之。（第 1 項） 法院為處理前項勞資爭議，必要時應設勞工法庭。（第 2 項）」據此，司法院遂頒布法院辦理勞資爭議事件應行注意事項，明定應於台灣高等法院及其分院、福建高等法院金門分院、台灣台北、板橋、士林、桃園、台中、彰化、台南及高雄地方法院設立勞工法庭，其未設立勞工法庭之法院，應指派對勞工法令有相當研究之法官，以勞工法庭名義行之（同要點第 1 點、第 2 點）。然而，實際上目前各級法院並未普設勞工法庭。



台北地院自始即於民事諸庭中專設以「勞工庭」（指確有固定庭別、勞工事件專由該庭法官受理分案）處理外，餘之台中、高雄地區原則上均僅指定專股辦理而對外以勞工法庭名義行之。簡言之，實際狀況與司法院之規定似有不符⁸⁸。

再者，所謂「勞工法庭」之法官亦非全部具有充分勞工法知識，而是由人事異動中編入，並非專門之職務，早期出任之法官多是從審理民事案件出身，由於對勞工及工會特性之了解有限，在勞工法規的解釋上，往往難以從對勞工有利之角度加以詮釋。加以勞工法並非司法考試之科目，要求勞工法院之法官皆具備一定之專業性實屬困難⁸⁹。然而勞動法既屬「社會法」之一環，其特點之一即在權利義務間之不對等，因此應透過法令規範的實施，確保達到某種程度的現實平等和實質平等。故我國的勞動法令既係以對保護對象有利為立法意旨，法官論法也應秉持有利於保護對象的基本精神。反觀，若法官將勞資爭議單純以民法僱傭契

⁸⁸ 王能君「台湾における労働紛争処理システムの現状と課題」日本労働法学会編『東アジア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 号）』28-29 頁（法律文化社、2010）；王能君，前揭註 26，頁 11。

⁸⁹ 於新海瓦斯工會常務理事林子文控告新海瓦斯公司違法解雇事件中，一審法院以公司在解僱當天所為之終止意思表示並未附理由，且未經當事人同意而合意終止，故不生合法終止之效力；其後資方雖提出因勞方違反勞動基準法第 12 條第 1 項第 4 款之事由而加以解雇，亦已逾勞基法三十日「除斥期間」之規定，判決資方敗訴。然二審法院卻以民法第 262 條準用第 258 條之規定，一舉推翻一審判決之規定。台灣高等法院 97 年度勞上字第 44 號判決：「... 故解除之事由，雖為日後司法判斷解除是否合法之依據，但法律並無強制規定必須於行使解除權時告知相對人。而終止權之行使，依民法第二六三條準用第二五八條第一項規定，應向他方以意思表示為之。則終止之事由，依上開說明，亦無須於行使終止權時告知相對人。勞動基準法第十一、十二條為雇主之單方行使契約終止權，既僅臚列法定要件及須預告期間，除此以外別無其他應為之終止方式或程序規定，則由雇主以單獨行為所為之終止契約之意思表示於到達勞工時即生效力。」亦即，高院在此認為即使當下雇主並未告知解雇事由，只要單方意思表示到達勞工即生效力。此種以普通民法之規定推翻勞基法此一規範勞資關係特別法的做法與見解，頗具爭議。勞工案件與一般案件最大不同處在於勞方與資方先天上地位不對等，法院應加以考量勞工案件之此項特質，並在審理上予以適時調整，然實際上法官多以傳統民法之概念審理勞資爭議案件，對勞工權益之影響不可謂不大。此一問題之產生，乃根源於台灣法學教育過分忽略勞動法之學習，致使目前之司法機關仍難以具備足夠專業性以審理勞資爭議案件。關於現今台灣勞動法教育之問題參照王能君（2009），〈臺灣的勞動法教育之觀察與省思－以法律學系之課程為中心〉，《世新法學》，2 卷 2 期，頁 135-136。



約或債權加以看待，往往會忽略雙方的先天差距⁹⁰。是故，實有必要對於不當勞動行為之救濟方式另設一套完整之制度，以期落實對勞工權益的具體保障。

貳、新法之不當勞動行為裁決制度

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。行政院勞工委員會自 2001 年開始，著手於不當勞動行為制度之導入。2011 年 5 月 1 日，攸關工會運動發展之新勞動三法，即《工會法》、《勞資爭議處理法》、《團體協約法》正式施行上路。其中「不當勞動行為裁決制度」的設置無疑係對工會組織自由、工會存續保障、工會行動權行使等面向注入一劑強心針。在制度的設計上，於工會法與團體協約法規範不當勞動行為之禁止要件，在勞資爭議處理法規定裁決程序，這些規定構成我國的不當勞動行為制度⁹¹。

現行之不當勞動行為裁決制度，主要規範於新修正之勞資爭議處理法（下稱「勞資爭議處理法」），可分別自裁決發動情況、裁決委員會之組織結構、裁決制度之程序規範、裁決決定之效力、類型與後續救濟等方面加以說明：

一、裁決適用情形

發動裁決制度之事由主要規範於工會法第 35 條第 1 項、第 2 項及團體協約法第 6 條第 1 項。工會法第 35 條規定：

「雇主或代表雇主行駛管理權之人，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。

⁹⁰ 關於司法體系對於勞資關係爭議之不友善，詳細論述參照洪敬舒（2012），〈搗蛋就是壞蛋？勞動人權律師眼中的勞工法庭〉，收錄於：《搞工會：工會正義與不當勞動行為裁決機制》，頁 113-124。

⁹¹ 侯岳宏（2011），前揭註 28，頁 8。



五、 不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。(第一項)

雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。
(第二項)」。

團體協約法第 6 條第 1 項規定：「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。」

上述不當勞動行為禁止之類型中，工會法第 35 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款為關於不利益待遇禁止之規定，第 2 款黃犬契約則為不利益待遇之附屬規定⁹²。故我國關於不當勞動行為之分類大致可分為不利益待遇、支配介入及拒絕團體協商等態樣。此外，若由涉及權利角度區分，又可另分為「涉及私權爭議」及「非涉及私權爭議」⁹³之類型。依勞資爭議處理法第 39 條及第 51 條之規定，基於工會法第 35 條第 2 項所提起之不當勞動行為裁決申請，性質上應屬權利事項之勞資爭議⁹⁴，而違反工會法第 35 條第 1 項及團體協約法第 6 條第 1 項所生

⁹² 侯岳宏 (2012)，〈和解在不當勞動行為裁決制度中之運用-美國與日本制度之啟示〉，收錄於：《101 年度我國不當勞動行為裁決制度實施週年研討會-如何朝向一個本土化的制度建構? 論文集與會議手冊》，頁 32。

⁹³ 關於此種區分為「涉及私權爭議」與「非涉及私權爭議」之類別，出現於新勞資爭議處理法第 39 條及第 51 條之立法理由。第 39 條立法理由謂：「...。二、為避免雇主藉由解僱、減薪、降調或其他不利措施，阻礙勞工行使團結權，工會法第三十五條第一項已規定禁止雇主所為侵害勞工團結權行為之類型，至於雇主違反第一項規定所為之解僱、減薪或降調行為所生私法效力，則於第二項明定無效。對於此種涉及私權紛爭之不當勞動行為爭議，法院受限於資源及訴訟法規之要求，審理時間較為冗長，由具勞動法令專業及勞資關係實務專家學者組成之裁決委員會先行處理，可有效疏減相當部分之案件，並能達成迅速有效解決不當勞動行為爭議之目的，爰於中央主管機關設置裁決委員會，並明定涉及私權民事紛爭，勞工得向中央主管機關申請裁決。」

又同法第 51 條立法理由謂：「...。二、雇主違反工會法第三十五條第一項及團體協約法第六條所為之不當勞動行為，原則除得由中央主管機關課予罰鍰外，並得由裁決委員會為救濟命令課予雇主一定行為或不行為之義務，如雇主不遵守救濟命令，中央主管機關仍可予以處罰。針對此種非涉及私權之爭議所為之處分，性質上雖屬行政處分，惟鑑於不當勞動行為爭議之處理有其專業性及迅速性考量，原則上仍依處理涉及私權紛爭之不當勞動行為裁決機制處理，爰於第一項規定，非涉及私權爭執不當勞動行為應準用之條文。」(粗體為本文作者所加)

⁹⁴ 勞資爭議處理法第 5 條：「...。二、權利事項之勞資爭議：指勞資雙方基於法令、團體協約、勞動契約之規定所為權利義務之爭議。...」關於權利事項之勞資爭議，現行勞資爭議處理法中所規範之途徑主要尚有調解及仲裁程序，涉及私權之不當勞動行為既屬權利事項之勞資爭議，則



之不當勞動行為事件，則屬非涉及私權之勞資爭議。換言之，透過裁決制度的引入，我國正式採取不當勞動行為之具有私權效力的行政體系 ADR，而與美國制度接近，但在非涉及私權部分則兼採日本模式⁹⁵。前者之申請主體為受雇主之不當勞動行為而遭解僱、降調或減薪之勞工；後者除勞工外，於勞工妨礙資方協商權而違反誠信協商義務時，雇主亦得申請不當勞動行為裁決。然於程序規範、裁決效力與救濟方式上兩者並不全然相同，將如後述。

二、裁決委員會之組織結構

(一) 裁決機關

為專業、迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係之正常運作，以確實保障勞工之團結權、協商權，關於不當勞動行為爭議之處理，依勞資爭議處理法第 43 條之規定，由中央主管機關行政院勞工委員會組成「不當勞動行為裁決委員會」，負責辦理不當勞動行為之裁決。該裁決委員會得置委員七人至十五人，由勞委會遴聘熟悉勞工法令、勞資關係事務之專業人士任之，任期二年，並由委員互推一人為主任裁決委員。其他裁決委員會之組成、裁決委員之資格條件、遴聘方式、裁決委員相關處理程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之⁹⁶。目前共有委員十五人⁹⁷，全數為法律、社會、勞資關係等社會專業公正人

裁決、調解及仲裁間彼此之適用狀況為何，勞資爭議處理法未明確規定。然依勞資爭議處理法第 44 條第 6 項（第 51 條亦準用本項）規定，裁決當事人就同一爭議事件達成和解或經法定調解機關調解成立者，裁決委員會應作成不受理之決定。解釋上當事人似可任意選擇依調解、仲裁或裁決請求不當勞動行為之救濟，然彼此間之順序及任務分擔難以劃分，恐疊床架屋並進而影響裁決制度之效能。

⁹⁵ 林佳和（2011），〈論勞動法領域中的委員會決定與判斷餘地〉，收錄於：《第十一屆行政法實務與理論學術研討會論文集》，頁 162。

⁹⁶ 依此授權，中央主管機關訂有「不當勞動行為裁決辦法」（100 年 4 月 28 日公布），並依職權訂有「不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點」（100 年 12 月 9 日修正）二項規定，以資遵守。

⁹⁷ 行政院勞工委員會之「不當勞動行為裁決委員會裁決委員名冊」中明列第 2 屆裁決委員會委員名單 15 人（任期：102 年 5 月 1 日~104 年 4 月 30 日），包括：黃程貫教授、吳姿慧教授、辛炳隆教授、吳慎宜講師、侯岳宏教授、康長健講師、王能君教授、林佳和教授（以上名單為學者



士⁹⁸，並無任何機關代表。

(二) 裁決委員會之特色

此次立法僅在中央主管機關設置單一不當勞動裁決委員會，並未於地方設置分處，究其原因除在於避免分設中央地方而導致認定標準及處理效率不一之問題外，亦因全國各地資源不同，難以遴選足夠熟悉勞資關係事務之專業人才擔任裁決委員，加以不當勞動行為案件數量並未達一般勞資爭議案件量，若廣設裁決委員會，易造成資源浪費⁹⁹。

而裁決委員會之特色在於，其組織上隸屬於行政院勞工委員會，係主管機關之內部單位，並非得以自己名義決定並表示意思於外部之機關。與美國的 NLRB 或是日本的勞動委員會相比，兩國的救濟機關在位階上都是獨立的行政委員會，相較之下，組織上我國的裁決委員會位階偏低¹⁰⁰。其所為之裁決決定書為一行政處分，而涉及私權爭議之裁決決定書仍須由法院進行審核，始生確定判決之效力。

裁決委員會於性質上雖非一獨立委員會，然自裁決委員之組成、禁止委任代理之規定¹⁰¹以及裁決委員所享有之職權以觀，不難看出裁決制度在設計上欲強

或有相關經歷足證熟悉勞工法令、勞資關係事務者)、劉志鵬律師、劉師婷律師、蔡正廷律師、邱琦瑛律師、蘇衍維律師、徐婉蘭律師、林振煌律師(以上名單皆為律師)。
<http://www.cla.gov.tw/site/business/414ea820/4dba1dd2/files/0902.pdf> (最後瀏覽日: 1/27/2014)

⁹⁸ 不當勞動行為裁決辦法第 3 條：

「具備下列資格之一且熟悉勞工法令、勞資關係事務者，中央主管機關得遴聘為裁決委員：
一、曾任或現任法官、檢察官、律師及其他依法具有專門執業及技術執業資格人員五年以上。
二、曾任或現任教育部認可之大專院校法律、勞工、社會科學助理教授以上之教師五年以上。
三、有其他經歷足資證明熟悉勞工法令、勞資關係事務。」

⁹⁹ 王厚偉、黃琦雅(2008)，〈我國不當勞動行為救濟制度之窘境與展望-由美日制度看台灣未來發展方向〉，《台灣勞工》，13 期，頁 60。

¹⁰⁰ 侯岳宏(2011)，前揭註 28，頁 14。

¹⁰¹ 勞資爭議處理法第 46 條第 2 項規定：「裁決委員應親自出席，不得委任他人代理。」參照該條立法說明認為因裁決決定事涉專業性，為確保裁決決定之公信力，故明定委員應親自出席，不



化該委員會之「準司法」性格。亦即組織上雖隸屬，但在作用法上及功能皆為獨立，不受主管機關之干預及指導。在組織上重視其專業性、獨立性與中立性；在程序上注入審判程序之色彩¹⁰²。其一方面要求行政之快速，另一方面又賦予其司法之效力，但保有司法之最後決定權。因而除在裁決過程中給予當事人一定之程序地位保障外，中央主管機關亦透過勞資爭議處理法之授權，於所訂定之「不當勞動行為裁決辦法」及依職權訂定之「不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點」中強化裁決委員之專業、獨立及程序之嚴謹。

三、裁決制度之程序規範

新修正之勞資爭議處理法中增設裁決專章，作為不當勞動行為主要之訴訟外紛爭解決機制（Alternative Dispute Resolution，簡稱ADR）。於架構上主要是先對於違反工會法第35條第2項有關涉及私權之爭議加以規範，再透過同法第51條規定就違反工會法第35條第1項及團體協約法第6條之情事加以準用。關於「涉及私權」與「非涉及私權」之不當勞動行為爭議案件之程序規範，分述如下：

（一）涉及私權之裁決程序

1. 申請程序

當發生工會法第35條第2項所生之不當勞動行為爭議後，勞工應於知悉事由或事實發生之次日起九十日內向行政院勞工委員會申請裁決（§39）。申請人應備具申請書，並載明勞資爭議處理法第40條所規定之事項。若未於期限內申請裁決，或違反第40條之規定，如可補正，裁決委員應限期命其補正；如不可補正或逾期未補正，裁決委員應作成不受理決定（§41 I），且該不受理決定不得聲明不服（§41 II），當事人僅得另行向民事法院起訴以求救濟。

得委任他人代理。

¹⁰² 依「勞資爭議處理法」中裁決專章暨「不當勞動行為裁決辦法」（下稱「裁決辦法」）之規定，裁決委員會之審判程序色彩表現於該委員會應依職權調查事實及證據（勞資爭議處理法第44條第2項）；給予當事人陳述意見之機會（勞資爭議處理法第46條；裁決辦法第16條）；在調查及詢問過程中享有指揮權（裁決辦法第20條）等。



而申請之效力，除開啟裁決程序之外，亦發生「裁決優先職務管轄」之效力。勞資爭議處理法雖未禁止申請人同時提起民事訴訟，然為貫徹藉由裁決機制迅速解決不當勞動行為爭議立法意旨，且為避免當事人所提之訴訟因駁回所造成程序利益之損失，援於勞資爭議處理法第 42 條第 1 項規範於裁決程序終結前（包含申請裁決決定後、裁決委員會不受理決定前及裁決決定書正本送達當事人三十日內未就同一事件起訴者或當事人有起訴時皆為裁決程序終結前），法院應依職權停止訴訟程序¹⁰³。待裁決程序之結果後，再行適當之處理。但依民事訴訟法之規定視為調解之聲請者，法院仍得進行調解程序（§42 II。且裁決之申請，除經撤回者外，與起訴有同一效力，消滅時效因而中斷（§42 III。

2. 審查程序

中央主管機關於收到裁決申請書日起七日內，須召開裁決委員會處理之。並由主任裁決委員指派一至三名委員編成審查小組，共同辦理裁決案件之初步審查及調查程序，於審查小組完成調查報告後，委員會將進一步詢問並作出裁決決定。各程序階段重要規範分述如下：

（1）調查程序¹⁰⁴：

審查小組於接受指派後，應依職權調查事實及必要證據。於調查時，應通知

¹⁰³ 詳參勞資爭議處理法第 42 條立法理由。

¹⁰⁴ 有關審查小組之調查職權及應行義務主要規範於勞資爭議處理法第 44 條：「

- I 中央主管機關應於收到裁決申請書之日起七日內，召開裁決委員會處理之。
- II 裁決委員會應指派委員一人至三人，依職權調查事實及必要證據，並應於指派後二十日內作成調查報告，必要時得延長二十日。
- III 裁決委員調查或裁決委員會開會時，應通知當事人、相關人員或事業單位以言詞或書面提出說明；裁決委員為調查之必要，得經主管機關同意，進入相關事業單位訪查。
- IV 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。
- V 申請人經依第三項規定通知，無正當理由二次不到場者，視為撤回申請；相對人二此不到場者，裁決委員會得經到場一造陳述為裁決。
- VI 裁決當事人就同一爭議事件達成和解或經法定調解機關調解成立者，裁決委員會應作成不予受理之決定。」



當事人、相關人員或事業單位以言詞或書面提出說明；且為調查之必要，得經主管機關同意進入相關事業單位訪查。如受通知或受訪查人員為虛偽說明、提供不實資料或無正當理由拒絕說明，除有擬制撤回申請及委員會得為一造陳述判決之規定外，並於勞資爭議處理法第 63 條設有罰鍰之規定。另外，依不當勞動行為裁決辦法第 16 條第 1 項之規定，如當事人無正當理由拒絕提出文書時，裁決委員得審酌情形，認他造關於該文書之主張或依該文書應證事實為真實。受指派之審查小組委員應於指派後二十日內作成調查報告送交裁決委員會，必要時得延長二十日。

(2) 詢問程序¹⁰⁵：

於審查小組完成調查程序並送交調查報告後，主任裁決委員應於裁決委員作成調查報告七日內，召開裁決委員會進行詢問。於詢問程序中除依勞資爭議處理法第 44 條第 3 項前段規定，裁決委員會應通知當事人、相關人員或事業單位以言詞或書面提出說明外，於作成裁決決定前，並應通知當事人以言詞陳述意見。

3. 裁決決定¹⁰⁶：

為儘速處理裁決申請案件，並確保當事人權益，裁決委員會原則上應於開會之日起三十日內經三分之二以上委員出席，及出席委員二分之一以上同意作成裁決決定。裁決委員會作成裁決決定書後，中央主管機關應於二十日內將裁決決定書送達當事人。

裁決委員會如認申請人之申請有理由者，應為全部或一部有理由之裁決決定，其主文除確認雇主所為侵害勞工私權之不當勞動行為無效外，亦得命雇主回

¹⁰⁵ 關於詢問程序之相關規範，請參考勞資爭議處理法第 45 條、第 46 條，不當勞動行為裁決辦法第 18 條至第 20 條及不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點第 20 條至 22 條。

¹⁰⁶ 關於涉及私權爭議之不當勞動行為案件，其裁決決定之規範及效力請參照勞資爭議處理法第 45 條至第 49 條。



復原狀，並得具體記載當事人履行之方法及內容¹⁰⁷。

（二）非涉及私權之裁決程序

依勞資爭議處理法第 51 條之規定，有關非涉及私權之裁決申請，其程序準用第 39 條、第 40 條、第 41 條第 1 項、第 43 條至第 47 條規定。故關於程序之申請、審查過程等均與前述涉及私權裁決程序相同，於此不再贅述。然就申請人、申請之效力以及裁決決定內容，制度設計上並不全然相同，茲說明如下：

1. 申請主體：

不同於勞資爭議處理法第 39 條明定涉及私權爭議之裁決申請主體為勞工，關於非涉及私權裁決之申請主體，法條並未明確規範。解釋上應指其受工會法第 35 條第 1 項及團體協約法第 6 條第 1 項所保護之利益，因不當勞動行為受有侵害之人而言。據此，工會法所保護團結權之基本權利主體，包括勞工與工會，如其團結權因不當勞動行為而受有侵害者，均得依勞資爭議處理法規定申請裁決。其依團體協約法第 6 條第 1 項規定提出申請者，解釋上凡依該法有資格締結團體協約之雙方當事人均得提出申請，故包括工會與雇主或雇主團體均得提出申請，至於個別勞工因非團體協約法所保護團體協商權之主體，尚不能提出申請¹⁰⁸。

2. 申請效力：

關於非涉及私權之不當勞動行為爭議案件，勞資爭議處理法第 51 條之立法說明指出：「針對此種非涉及私權之爭議所為之處分，性質上雖屬行政處分，惟鑑於不當勞動行為爭議之處理有其專業及迅速性考量，原則上仍依處理涉及私權紛爭之不當勞動行為機制處理」。惟此種非涉及私權之爭議案件，既非屬私權民事紛爭，於提起裁決申請時，並未能如涉及私權爭議案件一般得同時提起民事訴

¹⁰⁷ 不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點第 23 條第 2 項。

¹⁰⁸ 詳細說明請參照賴恆盈（2013），前揭註 9，頁 69。



訟，當然無得準用第 42 條「裁決優先職務管轄」之規定，此乃自明之理。同時亦因此種案件無另循民事訴訟解決之途徑，故對於裁決之不受理決定，依勞資爭議處理法第 51 條第 3 項之規定，申請人得就該不受理決定經由中央主管機關向行政院提起訴願。

3. 裁決決定

非涉及私權之裁決決定，其主文除因回復原狀之必要，得具體記載當事人履行之方法、內容外，依勞資爭議處理法第 51 條第 2 項之規定並得令當事人為一定之行為或不行為，此一「令當事人為一定之行為或不行為」之裁決決定，其性質上當然為一課與當事人一定公法上義務之行政處分，然此一「令當事人為一定行為或不行為」之裁決決定，是否僅適用於非涉及私權之案型，則尚有討論之空間。觀察勞資爭議處理法第 51 條之立法說明¹⁰⁹，其似非有意區別「涉及私權」之裁決決定內容與「非涉及私權」之裁決決定內容，而係在規定兩者在效力上之差異¹¹⁰。亦即以裁決決定方式，創設雇主之「具體行政法上義務」，使裁決決定發生構成要件效力，以連結工會法第 45 條第 1 至第 3 項及團體協約法第 32 條第 2 項之行政罰構成要件。觀察工會法第 45 條第 3 項之立法說明¹¹¹，兩者之區別似乎在於，如雇主違犯工會法第 35 條第 1 項第 2 款或第 5 款之規定，由於係屬「非涉及私權」之不當勞動行為態樣，故如雇主未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為，經命限期改正而屆期未改正者，得按次連續處罰。是故，於「涉及私權」之裁決決定內容中命當事人為一定行為或不行為，應仍係屬裁決委員會

¹⁰⁹ 勞資爭議處理法第 51 條立法說明第 3 項謂：「考量不當勞動行為態樣眾多，排除其侵害之方式不一而足，難以窮盡列舉，爰於第 2 項規定裁決處分書得限期令當事人為一定之行為或不行為。至當事人違反此等行為或不行為之義務時，應依工會法修正草案第 45 條之處罰及 97 年 1 月 9 日修正公布團體協約法第 32 條第 2 項處罰。」

¹¹⁰ 賴恆盈（2013），前揭註 9，頁 70。

¹¹¹ 工會法第 45 條第 3 項之立法理由謂：「因第 35 條第 2 款或第 5 款所規定不當勞動行為態樣不**涉及私權糾紛**，故其如經裁決決定限期改正，屆期未改正者，明定得按次連續處罰及罰鍰額度。」（粗體為本文作者所加）據此反面解釋，工會法第 45 條第 1 項、第 2 項之適用範圍，應係包括「涉及私權」之裁決。



之裁量權限範圍內，而非不得為之。

四、裁決決定之效力與救濟

裁決決定之效力及後續之救濟途徑，依裁決之申請係根據工會法第 35 條第 2 項，或係根據工會法第 35 條第 1 項及團體協約法第 6 條第 1 項規定所為而有所不同，亦即因其是否為涉及私權爭議之案件而有不同制度設計，茲分述如下：

(一) 涉及私權之裁決決定

關於涉及私權所為之裁決決定，依勞資爭議處理法第 48 條規定，當事人於裁決決定書正本送達三十日內，未就作為裁決決定之同一事件，以他方當事人為被告，向法院提起民事訴訟者，或經撤回其訴者，視為雙方當事人依裁決決定書達成合意。此規定乃因對於涉及私權之不當勞動行為爭議，裁決委員會所做之裁決決定，有必要賦予當事人救濟之機會，且為確保裁決制度之實效性，不應使當事人可藉由單純表示不服之方式，即使裁決決定失其效力，故對裁決決定不服之當事人，如未於三十日內就裁決決定之同一事件向民事法院起訴，則視為當事人合意受該裁決決定之拘束¹¹²。

裁決決定於經前述規定視為當事人合意者，裁決委員會應於前述期間屆滿後七日內，將裁決決定書送請裁決委員會所在地之法院審核¹¹³，透過法院之核定

¹¹² 詳細論述請參閱勞資爭議處理法第 48 條立法說明。

¹¹³ 依照司法院函文台灣高等法院、福建高等法院金門分院、福建金門地方法院、福建連江地方法院之「法院辦理勞資爭議事件應行注意事項」第十三條規定：「法院審核勞資爭議處理法第四十八條之裁決決定書時，應注意下列事項：

(一) 形式方面：

1. 函送審核機關是否為行政院勞工委員會不當勞動行為裁決委員會。
2. 受理法院是否為行政院勞工委員會不當勞動行為裁決委員會所在地之法院。
3. 是否為工會法第三十五條第二項所生民事爭議事件。
4. 是否得由法院審判之民事事件。
5. 裁決程序是否本於當事人之申請，其當事人能力或行政程序能力有無欠缺。
6. 由代理人進行裁決程序者，其代理權有無欠缺。
7. 是否為行政院勞工委員會不當勞動行為裁決委員會所為之裁決決定。



加強此涉及私權紛爭解決之裁決決定的正當性¹¹⁴。法院若認其與法令無牴觸者，應予核定，並發還裁決委員會送達當事人。此經法院核定之裁決，依勞資爭議處理法第 49 條之規定，與民事確定判決有同一效力，亦即具有羈束力、不可爭力、既判力及執行力。此乃係由於裁決決定涉及私權紛爭之解決，有必要藉由法院之審核加強裁決之正當性，並強化裁決決定之效力。

如法院認為裁決程序或內容與法令相牴觸而未予核定，應將其理由通知裁決委員會。但其情形可補正者，應定期間先命補正，不得逕為不予核定或退回。如經法院核定之裁決有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告裁決無效或撤銷裁決之訴，此訴訟之提起並應於法院核定之裁決決定書送達後三十日內提起之。

此外，勞資爭議處理法第 50 條亦規定，作為債權人一方之當事人如欲保全強制執行或避免損害之擴大者，得於裁決決定書經法院核定前，以該裁決決定為執行名義，向法院聲請假扣押或假處分。且該裁決決定得逕代替該聲請假扣押或

8. 作成裁決決定之裁決委員會會議，其出席即同意之裁決委員是否達法定人數。
9. 裁決之民事事件，如已有訴訟係屬於法院者，所作成之裁決決定是否在該訴訟判決確定前。
10. 裁決決定書之製作，是否合於勞資爭議處理法第四十七條規定之程式。
11. 裁決決定書之送達是否符合行政程序法之送達規定。
12. 兩造就裁決決定有無勞資爭議處理法第四十八條第一項所定視為達成合意之情事。
13. 其他法律規定事項。

(二) 實質方面：

1. 裁決內容有無違反公序良俗或法律上強制、禁止規定。
2. 裁決內容是否為關於權利事項之爭議。
3. 裁決內容之法律關係是否許當事人處分。
4. 裁決內容是否具體、可能、確定。

詳參司法院公報（2012），《法院辦理勞資爭議事件應行注意事項》，54 卷 1 期，頁 160-163。

¹¹⁴ 此乃係模仿我國公害糾紛處理法中的公害糾紛裁決機制，以及鄉鎮市調解條例的類似規定，亦為我國不當勞動行為裁決制度從行政介入跨向司法的第一步，顯然的立法者相當在乎裁決的內容是否能為民事法院所接受，透過「法院審核」的合法性控制介入，使得法治國「司法權決定人民實體私權關係」的誠命仍得以保有。參見，林佳和（2012），〈裁決決定、效力與不服：民事訴訟與行政救濟之緊張關係-從對裁決決定不服談起〉，收錄於：《101 年度我國不當勞動行為裁決制度實施週年研討會：如何朝向一個本土化的制度建構？論文集與會議手冊》，頁 72-74。



假處分原因之釋明，法院亦不得再命債權人供擔保後始為假扣押或假處分。此一暫時權利保護措施目的在於對於雇主之不當勞動行為，其有涉及給付或雇傭關係者，因當事人之身分權或工作權之確保，具有急迫性，而使當事人得於「裁決決定後經法院核定前」直接本於裁決決定透過強制執行保全其權益¹¹⁵。然此暫時權利保護規定應僅限於裁決決定作成後，於裁決決定作成前，如勞工有聲請暫時權利保護之必要時，有關規定卻付之闕如。

(二) 非涉及私權之裁決決定

關於非涉及私權之裁決決定，其性質乃屬行政處分¹¹⁶。則因該裁決決定所生之爭議，除法律別有規定外，應屬「公法上爭議」，自得依法提起行政爭訟以為救濟¹¹⁷，勞資爭議處理法第 51 條亦有明文規定，並因是否為實體決定而有不同救濟途徑之設計。如裁決委員會對當事人之裁決申請為不受理決定，當事人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。如仍不服，始得提起行政訴訟。

如當事人係對涉及實體決定之處分書不服時，依勞資爭議處理法第 51 條第 4 項之規定，得不經訴願程序，逕行向行政法院提起救濟。其原因在於該非涉及私權爭議之裁決決定作成前已給予當事人陳述意見程序，其性質上類似法院審判程序，或至少具備行政程序法中之聽證程序相當保障。加以行政救濟之目的在於得到適當救濟可能性，應避免有延長或拖緩救濟期間之可能。因此，考量裁決決定之合議特質及程序之嚴謹性，再堅持所謂「行政自我審查」之訴願程序已無實質意義¹¹⁸。故無須經訴願，即可於裁決決定書送達之次日起 2 個月內，向管轄行政法院提起行政訴訟。

¹¹⁵ 勞資爭議處理法第 50 條立法說明參照。

¹¹⁶ 勞資爭議處理法第 51 條立法說明參照。

¹¹⁷ 賴恆盈（2013），前揭註 5，頁 72-73。

¹¹⁸ 勞資爭議處理法第 51 條立法說明可茲參照。



五、小結

綜觀我國現行之不當勞動行為裁決制度，主要係以「是否涉及私權爭執」作為行為態樣之區分，而在裁決申請主體、申請效力、裁決效力及事後救濟上有所不同。就申請主體上，涉及私權爭議之申請主體主要為受雇主不當勞動行為侵害之勞工；而非涉及私權爭議之申請主體，則包括勞工、工會甚至係遭勞工或工會拒絕團體協商而受害之雇主或雇主團體。而一旦申請不當勞動行為之裁決後，涉及私權爭議之案件即產生「裁決優先職務管轄」之效力，民事法院須依職權裁定停止訴訟程序；然非涉及私權爭議案件則無此效力。

又裁決委員會針對涉及私權爭議之案件若為不受理決定時，當事人不得對該不受理決定聲明不服，僅得另循民事救濟以為解決途徑；但裁決委員會對於非涉及私權爭議之不受理決定，當事人如不服時，得依勞資爭議處理法第 51 條之規定提起訴願及後續行政救濟。

如委員會受理案件，並做出實體裁決決定時，有關涉及私權之裁決決定在當事人未另行起訴而達成合意後，尚須送請民事法院核定，並得於法院核定前依情形向法院聲請假扣押或假處分，然非涉及私權之裁決決定則無準用上述規定。

最後，如當事人對裁決決定不服，為使當事人權利救濟獲得保障，勞資爭議處理法針對是否涉及私權爭議而異其司法救濟途徑，如為涉及私權爭議事件則應就裁決決定之同一事件，以他方當事人為被告，向法院提起民事訴訟；如為非涉及私權爭議事件，而對該裁決決定之行政處分不服者，得就該處分書內容提起行政訴訟。

兩者之差異茲以表格簡單臚列於下：

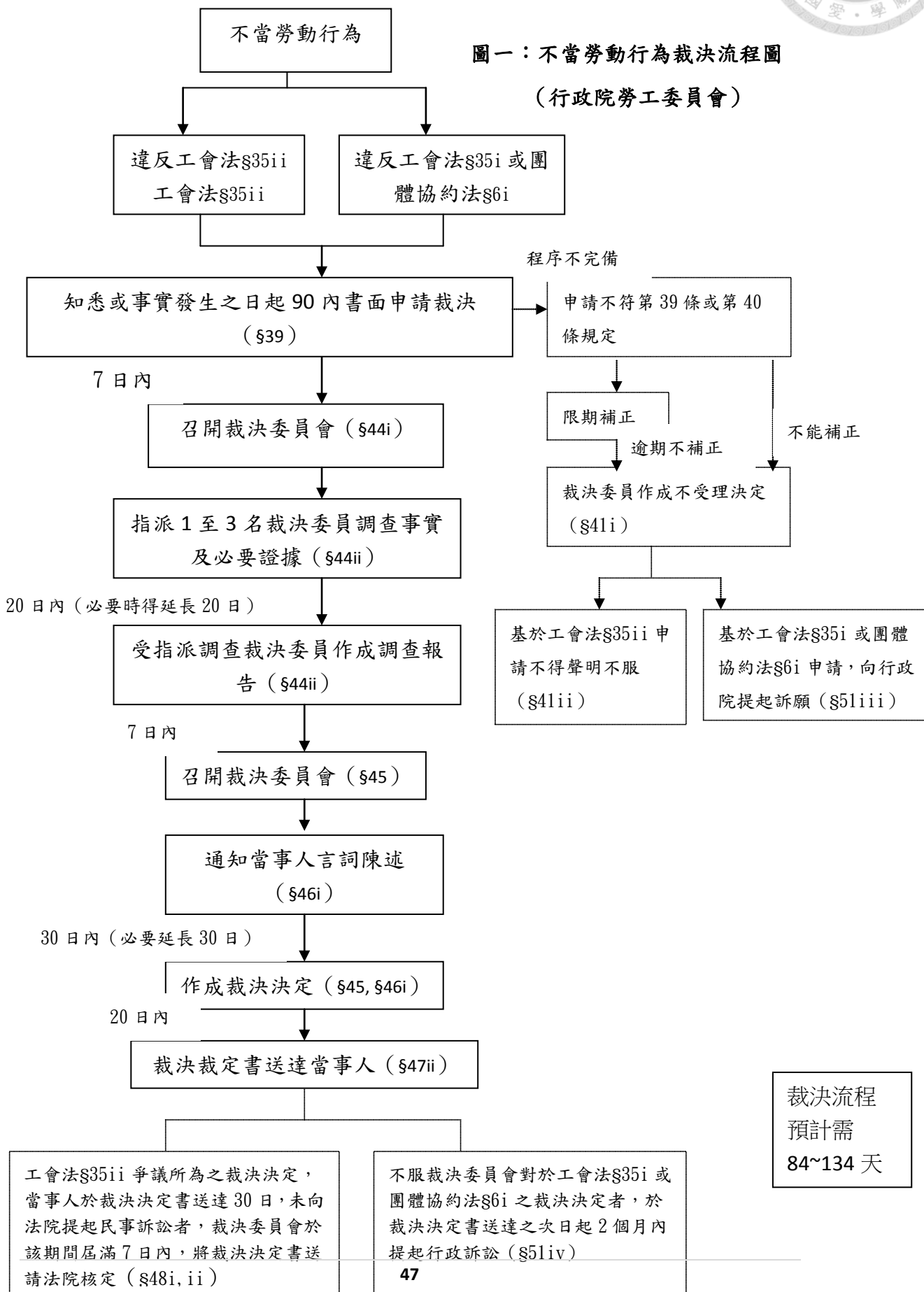


表一：涉及私權與非涉及私權之裁決制度差異（表格為本文作者自行整理）

差異分類 \ 裁決	涉及私權爭議之裁決	非涉及私權爭議之裁決
1. 申請主體	勞工	勞工、工會、雇主等可能因不當勞動行為受有侵害者
2. 申請效力	裁決優先職務管轄	無裁決優先職務管轄之規定
3. 不受理決定	不得聲明不服	得經中央主管機關向行政院提起訴願
4. 裁決效力	須經法院核定；於核定後與民事確定判決有同一效力	不須經法院核定，有行政處分之效力。
5. 暫時權利保護	於法院核定前得聲請假扣押、假處分	無暫時權利保護之規定
6. 司法救濟	向民事法院就裁決決定之同一事件起訴	向行政法院就裁決決定表示不服，提起行政訴訟



圖一：不當勞動行為裁決流程圖
(行政院勞工委員會)







第三節 裁決決定與司法救濟

壹、問題概述

自 2011 年 5 月 1 日實施不當勞動行為裁決制度以來，至今（統計至 2013 年 10 月底）已受理 150 件申請，其中已作成 67 件裁決決定、33 件促成和解案件、33 件申請人自行撤回，其餘案件仍在審理中¹¹⁹。

爬梳法院相關判決查詢系統，目前已作成之裁決決定中，已知有 12 件以上續行提起民事或行政救濟，且經法院審理並為裁定或判決結果。觀察法院判決書可發現，裁決決定之性質為何，法院判決與裁決委員會之認定不盡相同；尤其是關於解僱、降調、減薪之救濟命令裁決決定是否為行政處分，兩者見解不同。

此外，在裁決委員會做成裁決決定後，法院對該裁決決定之審查密度究竟為何至關重要。目前法院普遍認同裁決委員會所為之裁決決定是具有不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，應認其裁決決定具有判斷餘地，行政法院應採取較低密度之審查，僅於其判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更。¹²⁰然而，關於法院之審查範圍究竟係指該「裁決決定之救濟命令」抑或包含是否構成不當勞動行為之「事實認定」，法院判決並未多加表述。

又，同一案件同時構成工會法第 35 條第 1 項及第 35 條第 2 項時，當事人於裁決決定做成後依法律規定分別提起民事及行政救濟，值得注意的是，民事法院與行政法院彼此間應如何互動，是否有行政訴訟法第 177 條之適用？兩個不同審判體系若對同一案件產生歧異之認定時，應如何處理？

¹¹⁹ 同前揭註 3。

¹²⁰ 參照台北高等行政法院 101 年度訴更一字第 118 號判決；台北高等行政法院 102 年度訴更一字第 27 號判決；台北高等行政法院 101 年度訴字第 1264 號判決；台北高等行政法院 101 年度訴字第 1389 號判決等。



貳、現行不當勞動行為之司法救濟問題

一、相關判決整理

裁決案號	主要爭議	裁決主文	司法判決
100 年勞裁字 2 號	<p>(1) 對降調、減薪之不當勞動行為命相對人為一定作為或不作為之救濟命令性質?</p> <p>(2) 法院對於裁決委員所為之裁決決定審查密度為何?</p> <p>(3) 就同一案件之裁決決定行政法院與民事法院認定不同時應如何處置?</p>	<p>1. 相對人應自收受本裁決決定書之日起三十日內作成申請人 96、97、98、99 年度考績為甲等之意思表示並回復申請人 11 職等副組長職位。</p> <p>2. 相對人應自收受本裁決決定書之日給付申請人新台幣 941,552 元。</p>	<p>*台北高等行政法院 100, 訴,1817</p> <p>(1) 有關降調、減薪乃係發生「私法效力」之不當勞動行為，則裁決委員會基此一「涉及私權之民事爭議」所作成之裁決決定，原告應依勞資爭議處理法第 48 條第 1 項向民事法院提起救濟方符立法設計本旨，不得依一己主觀上之誤解，改變法定救濟途徑。</p> <p>*台北高等行政法院 101, 訴更一,118</p> <p>(1) 本件裁決決定之救濟命令係依勞資爭議處理法第 51 條第 2 項所為之行政處分，自屬公法上爭議案件。</p> <p>(2) 基於尊重裁決委員會之不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，對裁決決定有判斷餘地，對其</p>



			<p>判斷採取較低密度之審查。</p> <p>(3) 考績評定為「一次性之行為」非繼續性之行為，故撤銷原裁決決定中「命評定考績為甲等」之決定主文。</p> <p>*台北地院 100,勞訴,265</p> <p>同意原告對被告之不當勞動行為成立，原告主張「命評定考績為甲等」之請求權不存在及命給付941,552之債權不存在為無理由。</p>
<p>100年勞裁字6號</p>	<p>(1) 解僱、降調及減薪之救濟命令是否為行政處分?</p> <p>(2) 法院對於裁決委員所為之裁決決定審查密度為何?</p> <p>(3) 就同一案件之裁決決定行政法院與民事法院認定不同時應如何處置?</p>	<p>1. 確認相對人對申請人所為調職行為、解僱行為均無效。</p> <p>2. 相對人應於裁決決定書送達七日內回復申請人原任職職位。</p> <p>3. 相對人應給付申請人每月原領薪資等。</p> <p>4. 命相對人於裁決決定書送達時</p>	<p>*台北高等行政法院 101,訴,300</p> <p>(1) 雇主違反工會法第35條第1項所規定之「解僱、減薪或降調行為」依同條第2項規定無效，如對基此所為之裁決決定不服，應屬「涉及私權之民事爭議」，應以他方為被告，向民事法院提起民事訴訟，以資救濟。</p> <p>*最高行政法院 102,判,56</p> <p>關於對「解僱、降調、減</p>



		<p>起不得有不當影響、妨礙或限制申請人產業工會之成立、組織或活動之行為。</p> <p>5. 命相對人公告，並將公告事證存查。</p>	<p>薪」之不當勞動行為所為之裁決決定不服，應屬「涉及私權之民事爭議」應以他方為被告，提起民事救濟。</p> <p>*台北高等行政法院 102, 訴更一, 27</p> <p>對於原裁決決定主文尚未確定部分，基於尊重裁決委員會之不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，對裁決決定有判斷餘地，對其判斷採取較低密度之審查。</p> <p>*台北地院 101, 重勞訴, 10</p> <p>認定雇主對勞方所為之降調、解僱行為已違反工會法第 35 條第 1 項之規定，依同條第 2 項為無效。</p>
<p>101 年度勞 裁字第 9 號</p>	<p>(1) 對降調、解僱、減薪之不當勞動行為命相對人為一定作為或不作為之救濟命令性質?</p> <p>(2) 法院對於裁決委員所為之裁決決定審查密度為何?</p>	<p>1. 確認雇主所為之解僱行為無效。</p> <p>2. 命回復申請人原任職務</p> <p>3. 命給付申請人每月原領薪資</p>	<p>*台北高等行政法院 101, 訴, 1303</p> <p>(1) 裁決委員會就雇主涉及違反行政法上義務之行為 (工會法第 35 條第 1 項各款行為)，藉由裁決程序而發動行政規</p>



	<p>(3) 就同一案件之裁決決定行政法院與民事法院認定不同時應如何處置?</p>	<p>等。</p> <p>4.申請人之其餘請求駁回</p>	<p>制權限，命雇主為一定行為或不行為，該裁決決定核屬行政處分，如認該行政處分違法，致其權利或法律上利益遭受侵害者，自得提起行政訴訟救濟。</p> <p>(2) 肯認裁決委員會為獨立專家委員會，對其裁決決定行政法院採取較低密度之審查。並羅列出判斷標的。</p> <p>*高雄地方法院 101,重訴,340</p> <p>雇主以勞工之罷工行為非工會之正常活動，係屬違法罷工行為，並因而造成雇主損害提起損害賠償之訴，未涉及不當勞動行為之認定。</p>
<p>101 年度勞 裁字第 18 號</p>	<p>(1) 法院對於裁決委員所為之裁決決定審查密度為何?</p>	<p>命相對人應自收受裁決決定書之翌日起 15 日「大同員工入口網站」首頁目錄，增列申請人「○○關係企業工會」</p>	<p>*台北高等行政法院 101, 訴,1389</p> <p>裁決委員會之專業性判斷及公平客觀之評議過程，加以兩造充分陳述後，再由裁決委員會進行評議，認並無任何行政裁</p>



		之網站連結。	量有裁量逾越或濫用情事，或判斷有恣意濫用及其他違法情事，自應予以尊重。
--	--	--------	-------------------------------------

(表格為本文作者自行整理)

二、判決評析

從上述判決之整理中可發現，對於僱主違反工會法第 35 條規定所為之「解僱、降調、減薪」等不當勞動行為，裁決委員會據此所決定之救濟命令性質，法院見解不一。多數之高等行政法院判決並未正面判斷該裁決決定之性質為何，而多以立法既已明定涉及私權之裁決決定應循民事救濟途徑，則行政法院自無審判權限予以回應；直至台北高等行政法院 101 年度訴字第 1303 號判決，始正面回應涉及私權之裁決決定，其性質為行政處分，既為行政處分，如人民因該行政處分違法而提起權利救濟，行政法院自有審判權限，乃屬當然。關於涉及私權之裁決決定，其究竟係屬「涉及私權之民事爭議」，應依勞資爭議處理法第 48 條之規定向民事法院起訴，抑或該「作為或不作為」之決定為行政處分，應依勞資爭議處理法第 51 條之規定提起行政救濟？此爭議攸關裁決決定之性質與後續救濟途徑之採擇，將於第四章中更行深入探討。

再者，雖然法院對於裁決委員會所為之裁決決定大多尊重其裁量權，而採取較低密度之審查，然關於其審查範圍、審查標準並未加以明確，究竟是僅針對裁決決定加以審查，或係對是否構成不當勞動行為之事實認定一加以判斷？又，裁決委員會對於自身判斷餘地之行使範圍認定為何？恐有釐清之必要。此外，當同一案件同時違犯工會法第 35 條第 1 項及同條第 2 項，當事人依法分別提起行政及民事救濟時，兩個審判權間應如何互動以避免裁判矛盾，值得進一步加以研究。以 100 年度勞裁字第 2 號裁決決定為例，關於裁決決定中，委員會「命僱主作成申請人 96、97、98、99 年度考績為甲等之意思表示」之處分，行政法院與民事法院對此決定內容當否則有不同見解¹²¹。此種判決間的割裂與衝突應如何

¹²¹ 詳參台北高等行政法院 101 年度訴更一字第 118 號判決暨台北地方法院 100 年度勞訴字第 265



調和或避免，將係值得探究之問題。

最後，依勞資爭議處理法之規定，對於依工會法第 35 條第 2 項所涉及民事爭議事件所作之裁決決定，於該裁決決定經法院核定前，如認有保全之必要，得向法院聲請假扣押或假處分。此暫時權利保護措施雖立意良善，然聲請時點僅限於裁決決定作成後，經法院核定前，未及擴張至裁決決定作成前，其實效性與妥當性亦將於後深入評析。

三、小結：

過去數十年來台灣工會發展的緩慢與羸弱，對勞工之勞動三權保障以及集體勞資關係的促進都相當不足。雖然於 2011 年師法美國、日本引進不當勞動行為裁決機制，然而我國之裁決機制與美國、日本之制度並不完全相同。制度運作至今已業已累積不少案例，其中，由於裁決機制的專業性、準司法性等特質，提供更迅速亦更有效解決集體勞資紛爭之管道，此點相當值得正面肯定。但觀察實務發展，卻也仍有許多待決問題，其中尤以行政與司法間之互動更加引人注意，亦即裁決委員會所做出之裁決決定，法院作為司法之最後一道防線，對於裁決決定之審查應抱持態度為何？本文認為，由於不當勞動行為裁決制度，乃係一訴訟外紛爭機制，與司法相同之出發點在於解紛止爭，然而基於權力分立之考量，對於人民權利之救濟本即應由司法為之，故行政介入雖可作為紛爭解決之手段，卻不得完全取代；又，以行政機關介入勞資雙方間不當勞動行為之紛爭，又有其專業性及獨立性考量，如司法未加以尊重而完全審查，則毋寧是架空裁決機制制度之設計本意，兩者間究應如何互動，實有其困難點存在。

由於以行政作為一 ADR 而建立不當勞動行為裁決制度者，最早起源於美國，我國於立法之時亦多所參照，是故，如能對美國之不當勞動行為機制有進一步之了解，相信對上述之問題解決必然有所助益。

號判決。





第三章 美國法之經驗

第一節 美國法之不當勞動行為裁決制度介述

對於不當勞動行為加以禁止之制度最早發軔於美國。關於美國之勞工運動雖可遠溯自十八世紀，但勞工基本權的初步建構則始於 1926 年的鐵路勞動法（The Railway Labor Act, 1926），堪稱現代美國第一個勞動法。然該法中雖賦予鐵路勞工合法組織工會及自由進行團體協商之權¹²²，但並未設置審理及救濟之專門機構，而係逕由勞工直接向法院請求救濟。其後雖於 1933 年制定國家工業復興法（National Industrial Recovery Act of 1933）以保障勞工籌組工會之權利，並設置國家勞工局（National Labor Board）負責處理不當勞動行為案件，然因國家勞工局對於雇主違法之行為並無強制權限，因而成效不彰¹²³。

直至 1935 年國家勞工關係法（National Labor Relations Act of 1935, 下簡稱「NLRA」）立法後，並設置國家勞工關係委員會（National Labor Relations Board, 下簡稱「NLRB」）作為專責審理之準司法機構，不當勞動行為裁決制度才得以確立，其後雖歷經多次修正，然以專業獨立之行政機關作為不當勞動行為審理之概念及架構並未見大幅變動。而經 NLRB 將近八十年之執行及運作後，堪稱對該國集體勞資關係的促進與維護貢獻堅實基礎。此一制度亦廣為日本、韓國及我國所仿效及改良。有鑑於此，為對我國新法施行之不當勞動行為裁決制度加以檢視並提出未來建言，實有必要對美國該制度之產生背景、組織架構、實際運作內容及後續救濟等作進一步之探討評析。

¹²² Paul, Hastings, Janofsky & Walker LLP(2004). An introduction to The Railway Labor Act, Available at <http://apps.americanbar.org/labor/annualconference/2007/materials/data/papers/v2/012.pdf> (last visited: Aug. 4, 2013)

¹²³ American Bar Association (1995), The First Sixty Years: The Story of the National Labor Relations Board 1935-95. Available at http://www.nlr.gov/publications/History/thhe_first_60_years.aspx (last visited: Aug. 31, 2013).



壹、制度沿革

一、1935 年國家勞工關係法¹²⁴

1929 年的經濟大蕭條及隨之而來的羅斯福總統新政引發了對政府角色的重新認定，並思考政府於集體勞資關係中應扮演何種適當的角色與地位，以促進商務流通，解決勞資紛爭，達成工業和平。故從完全放任的自由主義經濟思想，轉向對私經濟領域的適當介入。政治上也逐漸對於有組織的勞工（organized labor）給予較大程度的關注與支持態度，形成政治上一股推動勞工組織之風氣，並透過聯邦立法方式加以形塑之¹²⁵。其主要目的在於透過政府的干預企圖平衡雇主與勞工間之貧富差距，期能透過促進勞工權利保障及工會發展等方式，除為緩解經濟危機所引發的社會矛盾外，亦達振興經濟之效¹²⁶。1935 年的國家勞工關係法（National Labor Relations Act, NLRA，又稱 Wagner Act,「華格納法」）即在此背景下應運而生。勞資爭議處理法主要貢獻有三：首先以第 7 條¹²⁷為基石，明確規定勞工所享有之團結權、團體協商權與團體行動權。該條中除宣告勞工有權自行組織、成立、加入或協助工會，並得透過自行選出之代表為團體協商；以及為團體協商或其他相互協助或保護之目的而為之協調行為。再者，為使第 7 條所列之權利具體實現，勞資爭議處理法於第 8 條¹²⁸中明確規定出 5 種雇主之不當勞動行為態樣，諸如干預、限制或強迫受雇人行使第 7 條所規定之權利；雇主支配或干涉工會的組成；雇主以差別待遇之方式企圖鼓勵或阻擋受雇人加入工會；雇主拒絕履行團體協商之義務等。最後，於第 3 條¹²⁹中創設一獨立之準司法機構，

¹²⁴ Pub. L. No. 198, 49 Stat. 449 (1935) ; 29 U.S.C. §§ 151-169.

¹²⁵ John E. Higgins, Jr.(2006), *The Developing Labor Law: the board, the courts, and the National Labor Relations Act*,25 (5th,Volume I)

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ 29 U.S.C. §157.

¹²⁸ 29 U.S.C. §158.

¹²⁹ 29 U.S.C. §153.



即「國家勞工關係委員會」(National Labor Relation Board, NLRB)，專職處理並審查雇主之不當勞動行為¹³⁰，透過司法形式之程序規範，賦予國家勞工關係委員會處理不當勞動行為相關紛爭解決及審理之權。雖然國家勞工關係法曾被質疑以聯邦社會立法的模式侵害州自主權而違憲¹³¹，然此一爭執在 1937 年 *NLRB v. Jones Laughlin Steel Corp.*¹³² 一案中，因最高法院肯定國會得以對勞資關係加以規範，避免妨礙州際間之商務活動而確立國家勞工關係法之合憲性。接下來 10 幾年中，由於國家勞工關係法僅對雇主之不當勞動行為單方面 (one-sided) 加以立法限制¹³³，因而造成工會會員大量增加，亦使工會得以蓬勃發展¹³⁴。然而在工會力量壯大的同時，工會對僱用人之不當勞動行為、次級抵制 (secondary boycott)¹³⁵ 或工會內部的腐敗與不民主也逐漸為當時所詬病¹³⁶。第二次世界大戰後幾次大規模的罷工事件與工會運動也嚴重使社會產生負面觀感，對於工會不當與濫用之行為興起一波改革聲浪。

¹³⁰ Higgins, *supra* note 116, at 29.

¹³¹ *Id.* at 31.

¹³² 301 U.S. 1 (1937)

¹³³ Higgins, *supra* note 125, at 32.

¹³⁴ *Id.* at 36.

¹³⁵ 此為爭議行為之手段之一。所謂「抵制」乃泛指多數受雇人及工會勸誘他人不要與某僱用人進行商業行為所為之協同行為。如其對象為主要僱用人 (即與其有爭議之僱用人) 稱為主要之抵制 (primary boycott); 如其對象為次要之僱用人, (即與其無爭議或中立之僱用人), 稱為次要 (級) 之抵制 (secondary boycott), 後者乃欲藉其對於次要僱用人所施之經濟壓力, 進而達到主要僱用人就其請求為讓步之目的。詳細說明請參照蔡炯燉 (2006), 〈美國勞資爭議行為法制之研究〉, 行政院勞工委員會編印, 頁 142,

<http://www.cla.gov.tw/site/business/414ea820/4d58e69b/4d58f173/4d58f33b/files/2-1-1.pdf> (最後瀏覽日: 1/27/2014)。

¹³⁶ Higgins, *supra* note 125, at 38.



二、1947 年勞資關係法¹³⁷

為抑制工會持續濫用其強大力量影響勞資關係之平衡，美國國會中開始出現相關改革之法案，最後於 1947 年通過勞資關係法(Labor Management Relations Act of 1947, LMRA，又稱 Taft-Hartley Act 塔虎托－哈特利法)，並推翻杜魯門總統之否決¹³⁸。勞資爭議處理法主要為國家勞工關係法之增修條文，除對勞工權益之保障更為精細外，亦大幅度變革國家勞工關係委員會之組織結構，並同時對工會之不當勞動行為加以規範禁止，茲分述如下：

(一) 勞工權益之保障強化：

國家勞工關係法中賦予勞工積極籌組及參與工會之權利，而勞資爭議處理法則於第 7 條中增訂勞工有不加入工會、不為團體協商或其他協同行為之權利¹³⁹。確保受雇者不會因為拒絕參與工會而遭受解雇。

又，勞資爭議處理法雖仍認同並鼓勵組織及團體協商¹⁴⁰，但已由原本較為偏向工會組織轉為中立態度。同時於勞資爭議處理法第 8 (d) 條要求工會與雇主皆有基於誠實信用 (in good faith) 原則進行團體協商之義務¹⁴¹，並擴張政府對於團體協商協議之交涉。

(二) 國家勞工關係委員會之組織變革：

為改善國家勞工關係委員會之組織及程序缺失，避免調查與起訴事宜皆由同一造當事人負責而有違公平¹⁴²，因此勞資爭議處理法將勞工關係委員會區分為

¹³⁷ Pub. L. No. 101, 61 Stat. 136 (1947) ; 29 U.S.C. §§141-197.

¹³⁸ Higgins, *supra* note 125, at 40.

¹³⁹ 29 U.S.C. §157.

¹⁴⁰ 29 U.S.C. §151.

¹⁴¹ 29 U.S.C. §158(d)

¹⁴² 關於此點之討論，可參見 Howard W. Smith(1941), NLRA: Abuses in Administrative Procedure, 27 VA. L.REV.615.



起訴及裁判之功能，並分屬不同單位加以執行，關於起訴階段委由事務總長（General Counsel）¹⁴³及其下屬之地區辦公室（regional office）辦理¹⁴⁴，並賦予事務總長決定是否提起控訴之權；關於裁判階段則交由委員會審理，並於勞資爭議處理法第3（a）條中將委員會之成員由3名增為5名¹⁴⁵。而聯邦上訴法院對於委員會所為之不當勞動行為裁決亦有較大權限加以審查。

（三）工會不當勞動行為之立法禁止

該次修法中最重要即為於勞資爭議處理法第8（b）條中增訂及禁止工會之6種不當勞動行為態樣¹⁴⁶，諸如：禁止限制或強迫受雇人行使第7條所保障之權利；禁止僱用人對受雇人為不法之差別待遇；課予工會代表與雇主進行團體協商之積極義務；禁止形式不同之次級抵制；禁止工會間因權限分配爭議（jurisdiction dispute）所生之工作分配爭執而進行之罷工或誘發罷工；禁止工會收取過高或有差別之會費；以及雇用閒置員工（featherbedding）等。

三、1959年勞資報告及公開法¹⁴⁷

1950年代，工會幹部的腐敗及不道德、不民主等情事已被廣為揭露¹⁴⁸，國

¹⁴³ 關於此一翻譯國內學者多有歧見，有譯為「法律總顧問」者，參照 William Gould 著，焦興鎧譯，前揭註 76，頁 43；有譯為「事務總長」者，參照侯岳宏（2009），〈美國與日本不當勞動行為裁決機制之研究〉，《政大法學評論》，114 期，頁 320；蔡炯燉（2006），前揭註 135，頁 38；亦有譯為「主任檢察官」者，參照衛民（2006），〈美國不當勞動行為案件的處理機構與程序〉，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw/post/2/8203>（最後瀏覽日：1/27/2014），由於 General Counsel 主司調查及起訴事宜，其功能雖類似於訴追之檢察機關，然其畢竟仍隸屬於國家勞工關係委員會，而為行政機關之一環，若直譯為主任檢察官恐生誤會。故筆者在此認為將其譯為「事務總長」應較能體現其職責與定位。

¹⁴⁴ 29 U.S.C. §153(d)

¹⁴⁵ 29 U.S.C. §153(a)

¹⁴⁶ 29 U.S.C. §158(b)

¹⁴⁷ Pub. L. No. 86-257, 73 Stat. 519 (1959)

¹⁴⁸ Higgins, *supra* note 125, at 52.



會為改革工會內部之腐化，並對不當勞動行為之條文規範漏洞加以填補，於 1959 年修訂通過勞資報告及公開法(Labor Management Reporting and Disclosure Act of 1959, LMRDA，又稱 Landrum Griffin Act 藍卓朗-葛里芬法)。勞資爭議處理法主要目的在於透過課與工會詳實報告義務之規定以改善其內部領導階層貪腐問題；並針對工會次級抵制行為之漏洞(loopholes)加以填補¹⁴⁹。同時亦增訂禁止雇主與工會簽訂「熱貨協議」(hot cargo agreement)¹⁵⁰此一不當勞動行為。

至此，美國之不當勞動行為類型與處理機制始告確定。其後數十年雖歷經工會自蓬勃發展至全面衰退，然此一制度運行始終未受到太大幅度之挑戰，亦成為亞洲國家如日本、韓國、台灣於建構不當勞動行為時所師法之對象。

由於美國法上不當勞動行為之審查及處理等事務皆委由專業、獨立之國家勞動關係委員會進行，故對該行政機關之組織架構，職權分布及救濟方式等，實有瞭解之必要。

貳、國家勞工關係委員會

國家勞工關係委員會(National Labor Relations Board，以下簡稱 NLRB)主要職責有二¹⁵¹，一為辦理勞工依秘密投票程序自由選出其團體協商代表工會之選舉事務；二為對雇主或工會所為之不當勞動行為依法加以阻止並救濟，係不當勞動行為之單一行政救濟機構。亦即，僅 NLRB 對於不當勞動行為爭議事件有專屬管轄權，受雇者不得因工會或雇主之不當勞動行為而逕行向法院提起救濟¹⁵²。鑑於本文重點在於不當勞動行為裁決機制之檢討，故關於 NLRB 就工會

¹⁴⁹ *Id.* at 60.

¹⁵⁰ 所謂「熱貨協議」(hot cargo agreement)即指工會於團體協約中要求雇主與之簽定：雇主不得與工會有糾紛事件之企業單位發生業務關係等協定。詳參彭雪玉(1992)，〈美國之勞資爭議處理制度〉，《勞工研究》，108期，頁33。

¹⁵¹ Edward B. Miller(1980), *An Administrative appraisal of the NLRB*, 1-5 (revised edition).

¹⁵² *Id.* at 3-4. 然而隨著 NLRA 的修正，也創設了幾個例外規定：諸如雇主可基於工會不當的次級抵制行為而起訴請求損害賠償；若有勞工因工會並未公平的代表並為其主張權利，該名勞工可對工會起訴，尋求私法救濟；工會可因雇主單方面破壞團體協約而對其起訴。除此之外，有關不當



代表選舉之功能，本文在此不加以贅述。以下將就 NLRB 在處理不當勞動行為時之組織架構、程序規範加以介述：

一、組織架構

自 1935 年華格納法頒布施行，並經 1947 年之塔虎托-哈特利法修法改制，國家勞工關係委員會始終為美國執行不當勞動行為裁決機制之專責且獨立機構。至今該機構主要由裁決委員會（The Board）、事務總長（The General Counsel）、行政法法官（The Administrative law Judges）以及地區辦公室（The Regional Offices）所共同組成。茲就其組織結構及功能分述如下¹⁵³：

（一）裁決委員會

1935 年之華格納法設置 NLRB 作為一聯邦政府獨立機構，以規範從事州際商業之企業與工會間之關係。該法並規定由 NLRB 職司不當勞動行為之調查、起訴及裁決等相關情事¹⁵⁴。委員會共有 3 名成員，由總統提名並經參議院同意後就任。然因 NLRB 之職權涵蓋範圍甚廣，相當於同時兼具檢察官、法官及陪審員之角色，因而引起廣大之批評而有違公平¹⁵⁵。是故，在 1947 年修法之後，雖仍維持單一專責機構之概念，但將其權限劃分為二，分別歸屬於二獨立之單位-裁決委員會（The Board）及事務總長（The General Counsel）。

目前委員會由五位委員所組成，仍由總統提名，經參議院同意後就任。每位委員任期為五年，採交錯任期制，並由總統指定一名委員擔任主席¹⁵⁶。且依 NLRA

勞動行為爭議案件之處理依然劃歸由 NLRB 專屬管轄。

¹⁵³ 關於委員會組織之詳細介紹，可參見 Brent Garren, Elaine S. Fox & John C. Truesdale(2000), *How to Take A Case Before The National Labor Relations Board* 35-38(7th ed.)

¹⁵⁴ John E. Higgins, Jr.(2006), *The Developing Labor Law: the board, the courts, and the National Labor Relations Act*, 2657 (5th, Volume II).

¹⁵⁵ *Id.*

¹⁵⁶ NLRB, *NLRB Organization and Functions*(currently under revision), 204.
<http://www.nlr.gov/sites/default/files/documents/254/organdfunctions.pdf> (last visited: Dec. 2, 2013)



第 4 (a) 條規定，委員為專任，於任期中禁止兼任其他職務或工作。為輔助委員會執行職務，另設有委員之幕僚單位，包含法務人員 (Chief Counsel)、執行秘書辦公室 (Office of the Solicitor)、法務室 (Office of the Solicitor)、行政法法官部門 (Division of Judges) 以及資訊部門 (Division of Information)¹⁵⁷。作為審理及裁決不當勞動行為之準司法部門，其並無主動發動之權限。需先經控訴人向地區 (Regional) 辦公室、分區 (Sub-regional) 辦公室或常駐 (Resident) 辦公室提出不當勞動行為之控訴後，並經調查、起訴階段始進入正式裁決程序。關於不當勞動行為之救濟程序將於下文詳細說明，在此不加贅述。

(二) 事務總長

事務總長亦由總統提名任命，經參議院同意後出任之，任期四年，其相關權限除規範於 NLRA 第 3 (d) 條¹⁵⁸外，部分亦來自 NLRB 之授權。前者主要包括事務總長對於 NLRB 組織結構下所聘僱之法務官 (attorney) 以及地區辦公室之人員有監督之權責 (行政法法官及委員會所屬之幕僚單位除外)¹⁵⁹。又，事務總長專職負責處理不當勞動行為之申訴調查¹⁶⁰，並於調查過後依其專有之權限決定是否發出控訴並進而起訴，如事務總長於個案中決定不提出不當勞動行為之控訴時，委員會或法院皆須尊重事務總長之決定，不得加以置喙。

除由法律規定事務總長之職權外，NLRB 亦授權事務總長向法院聲請禁止命令，但對於 NLRA 第 10 條 (j) 之裁量權禁止命令之聲請，則應先獲得 NLRB 之認可¹⁶¹；同時，關於 NLRB 所做出之裁決決定，亦透過事務總長敦促當事人遵從或向該管法院聲請執行之命令。

(三) 行政法法官

¹⁵⁷ *Id.* at 205-206.

¹⁵⁸ *Id.* at 206.

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ 蔡炯燉 (2006)，前揭註 135，頁 38。



在美國不當勞動行為裁決制度中，還有一個扮演「準司法」角色的組織結構，即為行政法法官（Administrative Law Judges, 簡稱 ALJs）¹⁶²，其係由委員會所指派¹⁶³，代表五人委員會作為第一線的裁決決定者¹⁶⁴。於事務總長針對不當勞動行為提出控訴後，專職負責舉行聽證程序。而行政法法官所舉行之聽證程序除無陪審團之參與外，其他與一般法官所進行之審判並無差異，遵循相同之證據法則，並就系爭個案是否構成不當勞動行為進行事實認定及初步決定¹⁶⁵。行政法法官乃獨立於委員會及事務總長之外，NLRA 第 4（a）條¹⁶⁶規定在其提出正式決定前，禁止任何人審查其裁決或建議。

(四) 地區辦公室

為協助處理不當勞動行為，國家勞工關係委員會將全國劃分為 32 區，每一區設置一地區辦公室（Regional Offices），並另有 3 個分區辦公室（Sub-regional Offices）及 16 個常駐辦公室（Resident Office）¹⁶⁷，向其所屬之地區辦公室主任報告其業務。地區辦公室係受事務總長之監督¹⁶⁸，第一線處理不當勞動行為之申訴及調查，於地區辦公室中係由地區辦公室主任（regional director）所指揮，並透過該地區辦公室律師（regional attorney）加以協助。另設有專業調查員（filed examiners）及專業律師（filed attorneys）負責不當勞動行為之事實調查及相關事

¹⁶² 此類法官在過去係稱為 trial examiner, 直到 1972 年才更名為 Administration Law Judges. 在美國實務上已運行多年，並取代原有之聽證官(examiner)制度，有關行政法法官之制度沿革及定位可參照郭介桓（2005），〈美國行政法法官制度建構及相關問題研究〉，行政院法規委員會委託計畫報告。

<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/45/32244/7103117482671.pdf>（最後瀏覽日：1/27/2014）

¹⁶³ Higgins, *supra* note 154, at 2660.

¹⁶⁴ Miller, *supra* note 151, at 21.

¹⁶⁵ *Id.* at 2661.

¹⁶⁶ 29 U.S.C. §154(a)

¹⁶⁷ Higgins, *supra* note 154, at 2661.

¹⁶⁸ *Id.* at 2662.



務。

二、救濟程序

美國的不當勞動行為救濟程序可細分為申訴 (charge)、調查 (investigate)、撤回 (withdrawal)、駁回 (dismissal)、和解 (settlement)、控訴 (complaint)、聽證 (hearing)、裁決等，本文在此將其劃分為三個主要程序階段，第一階段為地區辦公室接獲申訴後之相關程序；第二階段為地區辦公室主任提起控訴後，進入行政法官之聽證程序；第三階段則為對行政法官之裁決不服，全案進入國家勞動關係委員會之後續救濟，並分述如下：

(一) 提出申訴

任何人如認為某一工會組織、某一雇主或其代理人有不當勞動行為時，皆得向不當勞動行為發生地之地區辦公室提出申訴 (file a charge)¹⁶⁹。於當事人提出申訴後，地區辦公室主任即根據其來自事務總長之權能要求專業調查員 (filed examiner) 進行調查 (investigate)，藉以確認是否有違法之情事發生，以便對事件做後續之處理¹⁷⁰。調查結果如無不當勞動行為之違反事實或證據不充分時，地區辦公室主任會勸告申訴人撤回 (withdrawal) 其申訴¹⁷¹；如申訴人不依勸告撤回，則地區辦公室主任得予以駁回 (dismissal)¹⁷²。如當事人對駁回不服，得於收到通知後 14 日內向事務總長提出上訴。如事務總長於審查後認為上訴無理由而拒絕為控訴之決定，則該決定乃屬終局性決定，無論法院或國家勞動關係委

¹⁶⁹ NLRB, Rules and Regulations (Rules and Regs.) §102.9, §102.10, available at http://www.nlr.gov/sites/default/files/documents/254/rules_and_regs_-_part_102.pdf (last visited: Aug. 28, 2013).

¹⁷⁰ William Gould (著)，焦興鎧 (譯) (1996)，前揭註 76，頁 89。

¹⁷¹ NLRB, Statements of Procedure-Part 101, §101.5. available at http://www.nlr.gov/sites/default/files/documents/254/manual-part_101__0.pdf (last visited : Aug. 28, 2013)

¹⁷² NLRB, Statements of Procedure-Part 101, §101.6.



員會皆不得加以置喙¹⁷³。

如調查結果認為該申訴確有理由，於發出控訴前或發出控訴後，地區辦公室主任皆可試行和解¹⁷⁴。和解又可區分為「正式和解」(formal settlement)¹⁷⁵及「非正式和解」(informal settlement)¹⁷⁶，大多數的和解皆屬「非正式和解」。撤回、駁回、和解皆屬不當勞動行為裁決制度中的前階段程序，為節省行政機關及申訴人、被申訴人之勞力、時間、費用，加速爭議事件之解決，大多數的案件皆在此前階段程序中即被處理完畢或和解，如和解不成始由地區辦公室主任代表事務總長發出控訴 (Issue a Complaint)¹⁷⁷，全案進入聽證程序，自此，正式啟動不當勞動行為之裁決。

(二) 聽證

於地區辦公室主任提出正式控訴後，行政法官將會於該控訴所在地舉行聽證 (hearing)。這些行政法官係由國家勞工關係委員會所選任指派之公務員，獨立行使職權，但仍須遵循委員會之先例及裁定¹⁷⁸。

聽證之審理程序除有特殊例外情形，通常皆對外公開¹⁷⁹，並盡可能比照一

¹⁷³ Higgins, *supra* note 154, at 2687.

¹⁷⁴ *Id.* at 2688.

¹⁷⁵ 「正式和解」一般用於被申訴人過去有違反不當勞動行為之經歷且有再犯或犯行擴大之可能；或用於違反行為繼續進行時；雙方就和解事項之合議內容須經委員會承認，並由委員會發布正式救濟命令；參照侯岳宏（2010），前揭註 143，頁 327 以下。

¹⁷⁶ 「非正式和解」多用於被申訴人沒有不當勞動行為的前例或反覆再犯的危險，由地區辦公室主任協助申訴人及被申訴人就和解內容達成協議，如協議內容被履行則事件到此終結；如未獲履行，經地區辦公室主任通知被申訴人履行仍不履行，則續行控訴。詳參侯岳宏，前揭註 143。

¹⁷⁷ 控訴內容應包括與管轄有關之事實、對於構成不當勞動行為事件之行為描述及舉行聽證之時間及地點等，NLRB, Rules and Regs §102.15.

¹⁷⁸ William Gould (著)，焦興鎧 (譯) (1996)，前揭註 76，頁 91。

¹⁷⁹ NLRB, Rules and Regs §102.34.



般法院之訴訟程序¹⁸⁰及聯邦民事訴訟規則之證據法則¹⁸¹。而在行政法法官舉行聽證時，事務總長、控訴人及被控訴人皆得出席或委託代表人出席聽證並提出主張，亦得傳喚證人以進行訊問及交互詰問。而行政法法官於審理過程中，享有指揮聽證、傳喚證人、要求宣示、維持秩序等權限¹⁸²，並對程序之進行享有裁量權。在舉行聽證程序過程中，亦可經任一方當事人之要求進入和解程序，並由負責和解之行政法法官主持¹⁸³。

於聽證會結束後，行政法法官應以聽證過程中所得之證據、書狀及適用法律之觀點提出一建議性之決定，然該決定並不具有拘束委員會之效力。該決定書內容應包括對事實之認定及法律適用上之理由與結論，並針對是否構成不當勞動行為做成決定與救濟勸告。決定書除應正本送達委員會外，並應另行製作副本送達各該當事人¹⁸⁴。如當事人對裁決不服，得於法定期間內依法定方式提出異議¹⁸⁵，如未依規定提出異議，或當事人自願履行行政法法官之決定，則行政法法官之裁決即自動變成委員會之決定與命令¹⁸⁶，亦即，行政法法官之決定等同於具有委員會決定之效力。

(三) 委員會之裁決決定

1. 委員會之審查

¹⁸⁰ 由於行政法法官與國家勞工關係委員會之委員相同，並不具有真正法官之身分，因此聽證會之程序相較於一般法院程序而言，仍有所差異。例如：行政法法官於舉行聽證程序時，並不穿著法袍；同時，在聽證會中代表國家勞工關係委員會、控訴人或被訴人出席參與言詞辯論者，不一定須具有律師資格等。詳閱 William Gould (著)，焦興鎧 (譯) (1996)，前揭註 76，頁 91。

¹⁸¹ 29 U.S.C. §160 (b) (2006).

¹⁸² NLRA §11 (1), 29 U.S.C. §161 (1) (2006); NLRB, Rules and Regs. §102.35.

¹⁸³ NLRB, Rules and Regs. §102.35.

¹⁸⁴ NLRB, Rules and Regs. §102.45.

¹⁸⁵ NLRB, Rules and Regs. §102.46.

¹⁸⁶ NLRB, Rules and Regs. §102.48(a).



如當事人對行政法官之決定不服提出異議後，全案進入委員會審查。依 NLRA 第 3 (b) 條規定，一般而言，不當勞動行為案件進入委員會後通常係透過分案的方式輪流分派給各委員。每一位委員會被特定分配到某一案件，而三位委員同時被指派至一小組 (panel) 專門負責處理某一案件¹⁸⁷。例外於重要案件才由五名委員一同審查。而審查範圍及於聽證程序過程中所有紀錄及資料，雖然委員會得要求雙方當事人進行言詞辯論，但鮮少為之¹⁸⁸。審查過後如認為不構成不當勞動行為則予以駁回；如確認當事人確有不當勞動行為之情事者，則委員會將依法¹⁸⁹發布救濟命令¹⁹⁰，包括：停止命令 (cease and desist order)，即命違犯不當勞動行為之一方立即停止該違法行為；命給付積欠工資 (back pay) 之補償；命給予復職 (reinstatement)；命張貼委員會之公告並定期報告等。

2. 禁止命令

為避免勞工之權益在不當勞動行為救濟過程中遭到無法回復之侵害，在委員會做出正式之救濟裁決之前，勞資爭議處理法特別賦予委員會權限於特定情況下向法院申請「禁止命令」(injunctions) 以作為一暫時權利保護措施，在不當勞動行為爭端獲得解決之前，給予當事人一暫時性的保全救濟。

首先值得注意的是，關於禁止命令，僅得由委員會或其代表者向法院申請，控訴人並無權限逕行要求法院發布此種暫時性的救濟命令。而禁止命令之種類，依據委員會有無裁量權限決定申請與否可分為下列二種：

(1) 無裁量申請權限¹⁹¹：

¹⁸⁷ William Gould (著)，焦興鎧 (譯) (1996)，前揭註 76，頁 92。

¹⁸⁸ Higgins, *supra* note 154, at 2700.

¹⁸⁹ 29 U.S.C. §160(c) (2006).

¹⁹⁰ J. Freedley Hunsicker, Jr., Jonathan A. Kane & Peter D. Walther(1986), *NLRB Remedies for Unfair Labor Practices*. PA : University of Pennsylvania.

¹⁹¹ 29 U.S.C. §160(l) (2006).



勞資爭議處理法規定，地區辦公室主任於進行初步調查時，對於主張違犯勞資爭議處理法第八條 (b) (4) (A)、(B)、或 (C)、第八條 (e) 或第八條 (b) (7) 等不當勞動行為之申訴案件，認為係屬真實並有提起控訴之相當理由時，於提起控訴前，地區辦公室主任即代表委員會「必須」向聯邦地方法院申請暫時性禁止命令 (temporary restraining orders)，申請與否並無裁量空間。聯邦地方法院如認為該申請「公平且適當」(just and proper) 時，有權准許並發布該禁止命令。

(2) 有裁量申請權限¹⁹²：

除上述強制性之禁止命令外，於地區辦公室主任發出正式控訴後，委員會對於系爭案件是否向聯邦地方法院申請禁止命令享有裁量決定之權，如委員會提出申請後，聯邦地方法院在認為「公平且適當」情況下，會同意委員會之請求。又勞資爭議處理法並未對就何種情形得行使裁量權加以明確規範。

參、司法執行與審查

由於國家勞工關係委員會僅係一行政機關，並非法院。故其所頒佈之裁定並無自動執行之效力；且不同於一般聯邦行政機關，NLRB 亦無得以賦予或撤銷執照之權限，作為迫使當事人履行之手段¹⁹³。故如該局認為當事人並不會自主遵循委員會之裁決決定，為強制執行，國家勞工關係局須向聯邦上訴法院申請賦予執行力¹⁹⁴。在聯邦上訴法院下執行判決前，違反不當勞動行為之當事人並不會因繼續違犯該行為而遭致任何處罰¹⁹⁵。

同時，任何因國家勞工關係委員會所為之裁決命令而權利受損者，皆得向聯

¹⁹² 29 U.S.C. §160(j) (2006).

¹⁹³ Miller, *supra* note 151, at 5.

¹⁹⁴ 29 U.S.C. §160(e) (2006).

¹⁹⁵ Higgins, *supra* note 154, at 2802.



邦上訴法院尋求救濟¹⁹⁶，請求審查或廢棄該裁決決定¹⁹⁷。因而，若該裁決命令係判定不當勞動行為成立時，通常得請求主體為被控訴違反不當勞動行為之雇主、代理人或工會；如委員會認為並無構成不當勞動行為之事由而予以駁回，則控訴方得主張權利受損提起上訴；如屬一部有理由，一部無理由而駁回，雙方皆可就其權利受損部分續行救濟，乃屬當然。如對聯邦上訴法院之裁判不服，則可上訴至聯邦最高法院，故聯邦最高法院享有最後之司法審查權。

而聯邦上訴法院之審查內容包括了對系爭事實之認定、法律之解釋與適用，以及救濟命令之適法性。審查時，當事人未曾在不當勞動行為裁決救濟程序中所提出之異議事項，除有特殊情事外，法院一般將不予以考量；證據之追加亦同，僅在該證據係屬關鍵，且具備相當理由之情形，才准許追加。另就事實認定之部分，如委員會對不當勞動關係行為存否所認定之事實係在考量整體之案卷資料後為「實質證據」所支持者¹⁹⁸，則該事實之認定即告確定，法院須受其拘束¹⁹⁹。所謂「實質證據」(substantial evidence)依美國聯邦最高法院於 *Consolidated Edison Co. v. NLRB*²⁰⁰ 案中表示：「實質證據乃指相關證據，自心智正常之人 (a reasonable mind) 觀之，可認為足以支持其結論者。」繼於 *Universal Camera Corp. v. NLRB*²⁰¹ 案中補充：「須心智正常之人，於考量行政機關提出之證據整體後，認為足可支持其結論者」，始為符合「實質證據標準」。法院強調，當事件所涉及之事實，倘委員會依據其產業上的經驗以及專業知識係足以勝任、調查者，則上訴法院在審查該事實時，即必須給予特別的尊重，但給予尊重同時，也必須考量到委員會的

¹⁹⁶ 如請求聯邦上訴法院賦予執行力或請求聯邦上訴法院重新審查裁決決定之續行救濟手段發生管轄衝突之時，則遵循 28 U.S.C. §2112(a) 加以解決。詳參 *Id.* at 2810.

¹⁹⁷ 29 U.S.C. §160(f) (2006).

¹⁹⁸ 條文摘錄：29 U.S.C. §160(e) The findings of the Board with respect to questions of fact if supported by substantial evidence on the record considered as a whole shall be conclusive.

¹⁹⁹ 29 U.S.C. §160(e) (2006).

²⁰⁰ 305 U.S. 197, at 229 (1938).

²⁰¹ 340 U.S. 474, at 488 (1951).



決定是合理的。直言之，法院於審查裁決決定時，須注意下列事項²⁰²：

(一) 委員會的專業性

法院須注意委員會之專業性，並依據所涉問題性質而為修改、變更。

(二) 涉及高度技術性及專業性

特別是，若為涉及高度技術性、專業性之議題，而遠遠超過法官的一般經驗，則對於委員會的調查結果，法院應盡可能減少干擾、妨礙。

(三) 結果出於合理清晰的基礎

如委員會之結果係出於合理清晰之基礎（reasonable clarity basis）

(四) 不發生矛盾的情形

且委員會在本案的理由及結論，並不會與先前相關案例的結論產生矛盾、不一致時，法院即應尊重之。

於司法審查過程中採取此項標準，究其原因應係當事人之事實證據提供多來自於申訴階段之調查並於行政法官之聽證程序中呈現，透過聽證程序並給予當事人言詞辯論及訊問證人之機會，由於行政法官係直接觀察當事人互動後所得之事實認定，故對於該事實證據原則上採書面審查之委員會或法院理應尊重之，而受其拘束。

²⁰² Archibald Cox, Derek Curtis Bok, Robert A. Gorman & Matthew W. Finkin(2009) , Labor Law, Case and Materials, 102 (14th).NY : Foundation Press.



第二節 裁決制度評析

在上述美國法不當勞動行為裁決制度之分析中，可以發現美國法的制度功能存在某些特色與界限，本文將於下進一步探討評析：

壹、制度特色

一、準司法機關 (Quasi Judicial Power)

所謂「準司法機關」(Quasi Judicial Power) 係為一獨立之行政合議機關，該機關可以自行執行行政事務；自行擬定政策；自訂管制法規；擁有司法調查權；對違反管制事務案件以及訟爭案件有司法上之審查權²⁰³。

此種「準司法機關」之制度設計起源於美國²⁰⁴，其設立原因在於委員會所管制之事件通常具有高度的專業性與技術性，在此等特殊領域所生之事件中，委員會之成員較一般普通法院法官更具專業知識；賦予委員會行使一定司法程序之權限，較普通法院有時更能避免當事人間勞力、時間、費用的耗費，以收訴訟經濟之效。而爭議案件之當事人如不服該獨立委員會所做決定，仍享有訴訟權而得向一般法院尋求救濟並有所主張，故此種獨立委員會所享有之司法審查權並非必然具最終效力，除非爭議當事人並未對委員會之判決提出抗告或異議，否則法院仍享有「最終審查權」²⁰⁵。

美國之國家勞工關係委員會即屬上述之「準司法機關」，而為一獨立管制委員會。此部分可分別由其「組織結構」及「職務權限」加以確認：

(一) 組織結構

國家勞工關係委員會之五位委員及事務總長雖由總統提名任命，然並不受總

²⁰³ 陳水亮 (1993)，〈準司法機關理論介述〉，《律師通訊》，169 期，頁 20。

²⁰⁴ 關於「準司法機關」之起源與發展詳參陳水亮 (1993)，前揭註 203，頁 21。

²⁰⁵ 陳水亮 (1993)，前揭註 203，頁 21。



統之指揮監督。除組織上之獨立性外，委員會之成員多由社會公正人士所擔任而具有一定之中立性，且在整個不當勞動行為的裁決過程中，每一個環節負責調查、審理之人員大多擁有律師資格，具有法律專門性。而組織上的獨立性除為擔心總統權限的過度強化外²⁰⁶，更重要應在於使「準司法權」得以有效行使。

然而，賦予國家勞工關係委員會之「準司法機關」定位，並非一開始即毫無爭議²⁰⁷，1935年華格納議員提出國家勞工關係法草案時，希冀建置一獨立之行政委員會並賦予其強制力，使其享有較大權限，有效排除不當勞動行為，並透過專業獨立之特性以維護裁決之公正性，確實保障勞工權益；與此相抗衡的意見則來自當時的勞工部長柏金斯（Frances Perkins），其認為勞工部在解決勞資糾紛的議題上已有長久之經驗，故主張應將國家勞工關係委員會置於勞工部的管轄下。在持續的討論與爭辯中，最後贊成將國家勞工關係委員會定位為一獨立之準司法機關仍為多數，其主要論據為²⁰⁸：

1. 如將國家勞工關係局置於勞工部之下，則其運作將因人事及預算受到控制而被影響。
2. 回顧過去的「國家工業復興法」（National Industrial Recovery Act of 1933）時期，國家勞工委員會（National Labor Board, NLB）在實施命令時並無法獲得其他部門的有效支援，因而實有必要使國家勞工關係委員會具備一定之獨立性。
3. 勞工部之主要目的在於勞工工資等勞動條件之改善與保護，與行使準司法權之國家勞工關係委員會，兩者性質並不相同。

（二）職務權限

²⁰⁶ 侯岳宏（2010），前揭註 143，頁 321。

²⁰⁷ 關於國家勞工關係局的定位爭論可參照王厚偉、黃琦雅（2008），前揭註 99。

²⁰⁸ 侯岳宏（2010），前揭註 143，頁 322；王厚偉、黃琦雅（2008），前揭註 99。



在進入不當勞動行為裁決的正式程序後，自行政法官之聽證至裁決委員會所為之審查及裁決，整個程序過程中，國家勞工關係委員會所扮演的角色及擁有之權限都在在顯現出其具有「準司法」之性格。

1. 行政法官之聽證程序

在進入正式裁決階段，即地區辦公室主任代表事務總長發出不當勞動行為之控訴後，行政法官將舉行聽證。而整個聽證程序具有類似司法程序之特質²⁰⁹。行政法官在聽證時擁有實行宣誓、傳喚證人、指揮聽證等權限，且進程序與一般訴訟程序相似，並在聽證的舉證上依國家勞工關係法第 10 (b) 條之規定，亦應盡可能遵循聯邦民事訴訟規則之證據法則。故行政法官所提出的建議命令或決定係依照聽證時雙方之言詞辯論及所被提出之所有證據資料，審酌一切情況後所為之事實認定及法律判斷。

2. 裁決命令之種類及效力

一般而言，裁決委員會在審酌系爭案件之一切書面資料後如認為確實構成不當勞動行為，其所為之裁決救濟命令²¹⁰約有下述幾種：

(1) 停止命令 (cease and desist order)

亦即要求被控訴人立即停止其被認定為違法之特定行為，並禁止於未來繼續為該不法行為或其類似或相關行為。一旦確認有不當勞動行為之情

²⁰⁹ 侯岳宏 (2010)，前揭註 143，頁 333。

²¹⁰ 關於救濟命令之種類，焦興鎧教授將其分為四種，分別是「停止命令」、「填補損失命令」、「向聯邦地方法院申請禁令」以及「管轄爭議之決定」，其中第三種「向聯邦地方法院申請禁令」，由於性質上屬於具急迫性及前置性的暫時性權利保護措施，而非係經整個裁決程序審理後所為之終局命令，加以國家勞工關係委員會並非享有決定權，而僅擁有一「發動」的權限，故筆者在此並不將其劃分至國家勞工關係委員會的裁決命令種類中，而將另於下文討論；至於管轄爭議之決定則非屬本文主要探討之不當勞動行為，而屬國家勞動關係委員會之另一權責，在此不加以贅述。焦興鎧 (2006)，〈美國不當勞動行為裁決機制之研究〉，國政研究報告，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/095/SS-R-095-005.htm> (最後瀏覽日: 1/27/2014)。



事時，國家勞工關係委員會即應為該停止命令，而無斟酌之餘地²¹¹。然單純的停止命令事實上僅為消極的權利救濟手段，而無法積極的保障勞工的團結權及團體協商權。

(2) 填補損失命令 (make-whole orders)

即命填補控訴人因系爭不當勞動行為而蒙受不利之損害，使其得以盡可能回復至不法行為開始前之狀態。例如命給予復職 (reinstatement) 或給予積欠工資 (back-pay) 之補償；或於工會強徵過多人會費或常年會費之情形，委員會亦得要求工會歸還 (reimbursement) 過當之費用²¹²。

(3) 其他

國家勞工關係委員會所為之終局救濟命令，並不僅限於上述之消極停止命令或積極之命填補損失命令，其他尚有命公告周知或定期報告等積極要求。此乃係為確實保障受雇者籌組工會及進行團體協商之權利而賦予委員會在救濟命令上之裁量權。

在委員會做出裁決決定之後，雖然該命令並無強制執行之效力，但該委員得向上訴法院請求發布執行命令；同時，任何因該委員會之裁決命令而權益受損之人，皆得向聯邦上訴巡迴法院提起救濟，要求法院的審查，且僅聯邦上訴法院對此等聲請享有管轄權，州法院及聯邦地方法院並無權審查委員會之裁決命令。故事實上，國家勞工關係委員會之裁決與命令已具有第一審法院判決之效力²¹³。

3. 專屬管轄

國家勞工關係委員會對於不當勞動行為案件具有專屬管轄之權²¹⁴，故不當

²¹¹蔡炯燉 (2006)，前揭註 135，頁 89 以下。

²¹²焦興鎧 (2006)，前揭註 210。

²¹³謝棋楠 (2007)，〈美國勞資爭議行為之行政權機制與實務〉，收錄於：《勞資爭議行為論文集》，頁 4-2-10，行政院勞工委員會。

²¹⁴William Gould (著)，焦興鎧 (譯)，前揭註 76，頁 44 以下。



勞動行為之救濟係屬委員會之專屬事項，法院僅能對委員會所為之裁決決定進行司法審查，對事件本身並無管轄權。此為與日本及我國不同之處²¹⁵。

二、暫時權利保護制度

(一) 勞資爭議之暫時性權利保護

在美國，常見的權利救濟方式為「禁制令」(injunction)的使用，而此制度之起源可追溯至英國衡平法²¹⁶的發展。美國法上的「禁制令」制度可分為「暫時禁制令」(temporary injunction, preliminary injunction)和永久禁制令(permanent injunction, perpetual injunction, final injunction)。兩者主要區別在於，「暫時禁制令」係在本案判決前所發布，以預防不可回復之損害，是一種暫時性權利保護措施，故只在一定期限內有效，且通常須通知對造，並舉行言詞辯論(聽證)

(hearing)。而「永久禁制令」則係在本案言詞辯論或審判後所發布，大多與本案終局判決同時做成，其效力與本案終局裁判相當。此外，美國法上另有一種暫時性的限制命令(temporary restraining order)，適用於急迫性較高之個案，法院得不通知對造，逕行發布，但其效力期限較短。²¹⁷

²¹⁵ 日本之不當勞動行為救濟模式除提供獨立之勞動委員會進行行政救濟外，當事人亦得直接就雇主之不當勞動行為提起司法訴訟，以尋求救濟。詳參侯岳宏(2010)，前揭註143，頁353以下。

²¹⁶ 所謂「衡平法」(Equity)其核心理念在於「法官最終仍須訴諸法律(成文法或普通法)外的衡平理念來實踐個案正義」，其功能乃係當普通法對於個案完全沒有救濟或欠缺適當的救濟時，透過衡平法的是用來補充普通法的不足，或解決普通法在特定個案適用結果所造成的個案不正義。最早在14世紀，英國即有「普通法院」與「衡平法院」之區分，人民在普通法院僅能對過去已發生之損害請求金錢賠償；而在衡平法院則可對過去或未來可能發生之損害請求作為或不作為之救濟；而後在19世紀，英國之衡平法院與普通法院合一，不再有組織上之區分，此一制度亦為美國所採用。詳參黃昭元(2005)，〈真調會條例釋憲案鑑定意見-急速處分部分〉，《月旦法學雜誌》，第117期，頁24以下。

²¹⁷ 關於美國法禁制令種類及區別可參照黃昭元(2005)，前揭註216，頁25以下。礙於篇幅及筆者能力，對於美國法上禁制令的發展及種類僅作一概略性簡述，並將於下僅針對勞資爭議案件中作為暫時權利保護措施之暫時禁制令暨暫時限制命令使用情形及特色加以分析探討。



早期，在勞資爭議處理上的禁制令多係雇主向法院申請用來抑制工會活動及勞工之爭議行為，而法院亦多立於維護資本家及貿易流通之角色對勞工之罷工或抵制行為加以禁止。關於勞工或工會的集體活動行為自 18、19 世紀以刑事陰謀罪論處，逐漸轉而認為係對雇主的民事侵權行為；直至 20 世紀初期，民事禁制令在打擊工會運動方面仍扮演相當重要的角色，而用來禁絕勞動者之協同行為²¹⁸。對資方而言，要求法院發出暫時性的限制命令 (temporary restraining order) 遠比刑事程序更能有效抑制工會運動。其原因在於此種禁制令的發布只須資方提出制式之宣誓書 (affidavits) 即可，不須知會勞方，勞方亦無法得知資方所主張事實並加以爭執，一旦資方順利取得該禁止命令後，雖該命令效力期限有限，但亦已有效中止勞工之集體爭議行為²¹⁹。雖然隨著國會立法修正，法院也逐漸認可了工人的組織權利，並肯認勞工得以自行處理工會事務，然對於工會協同行為如罷工、糾察及抵制等之管制，法院仍有相當權限而得以禁制令限制之。直至 1932 年美國國會制定諾里斯.拉瓜蒂法 (Norris-LaGuardia Act) (或稱「反禁止命令法」Anti-injunction Act) 後，才宣告了結束壓迫性禁制令的時代，該法宣示了受雇人有不受僱用人干涉而為組織及團體協商之權，並就大多數之勞資爭議情事，限制法院簽發禁止命令加以介入²²⁰。

爾後，隨著 1935 年華格納法的通過，為防止工會或雇主於 NLRB 為裁決前即透過某些不當行為造成系爭案件中當事人權益難以回復之情狀等，國會分別在 1947 年立法，並於 1959 年擴大適用範圍，「禁制令」的制度再度復甦²²¹。與過去時期不同在於，此時禁制令的使用係為保全不當勞動行為救濟程序進行之現況，而非作為壓制勞工行為的工具。目前依 NLRA 所規定之禁制令種類有：

²¹⁸ 關於禁制令在勞資關係的發展進程，詳參林裕杰 (2012)，〈不當勞動行為之救濟研究-以美國國家勞工關係法為中心〉，國立高雄大學法律學系研究所碩士論文，頁 133 以下。

²¹⁹ Robert A. Gorman & Matthew W. Finkin(2004), *Basic Text on Labor Law: Unionization and Collective Bargaining* 1-2.

²²⁰ 蔡炯燉 (2006)，前揭註 135，頁 15-17。

²²¹ 關於禁制令的詳細介紹，請參照 Richard B. Lapp (2001), *A Call for a Simple Approach: Examining the NLRA's Section 10(j) Standard*, 3 J. Bus. L. 251.



1. 第 10 條 (1) 規定之強制性禁制令²²²

當地區辦公室人員對於 NLRA 第 8 條 (b) (4) (A)、(B)、(C)²²³、第 8 條 (e) 及第 8 條 (b) (7) 等工會之不當勞動行為進行初步調查後，如認為該申請係屬真實且有提起控訴之理由時，則該地區辦公室主任「必須」於提出控訴前，代表 NLRB 向聯邦地方法院申請暫時性的禁止命令，申請與否 NLRB 並無裁量權限，且私人（含雇主、工會及勞工）並無此請求權限。此外，本條賦予地區辦公室主任向法院提出不需通知對造之「暫時性的限制命令」(temporary restraining order)，於地區辦公室主任確信「不提出將造成實質重大且難以回復之損害」時得以提出，其期限通常較短而僅有 5 天²²⁴。

2. 第 10 條 (j) 規定之裁量性禁制令²²⁵

不同於 NLRA 第 10 條 (1) 之規定，該法第 10 條 (j) 賦予地區辦公室主任暨委員會一定之裁量權，當地區辦公室主任就雇主或工會之不當勞動行為提出控訴後，得依個案情形，向 NLRB 提出暫時權利保護之申請並請求授權，經委員會審查後如認有必要將授權事務總長向聯邦地方法院請求發布禁止命令²²⁶。目前，NLRB 已將第 10 條 (j) 之禁制令予以類型化，共計有 15 款類型²²⁷。此外，依據第 10 條 (j) 之規定，於特定情形下委員會亦可請求法院發布「暫時性的限

²²² 29 U.S.C. §160(l) (2006).

²²³ 在此須注意的是，NLRA 第 8 條(b)(4)(D)之工會不當勞動行為，並非屬 NLRA§10(l)之規範內，如工會違犯此項規定，地區辦公室主任享有裁量權，決定是否提出禁止命令之申請。侯岳宏(2010)，前揭註 143，頁 331。

²²⁴ Higgins, *supra* note 154, at 2741.

²²⁵ 29 U.S.C. §160(j) (2006).

²²⁶ Higgins, *supra* note 154, at 2726.然實務運作上經委員會授權與實際提出申請的案例數量時有落差，究其原因應係在事務總長尚未提出暫時禁制令之申請前，系爭案件已獲和解或調解而宣告終結。

²²⁷ NLRB, 10(j) Injunction Activity at the National Labor Relations Board.
<http://www.nlr.gov/what-we-do/investigate-charges/10j-injunctions> (last visited:Sep.29, 2013).



制命令」，此暫時性的限制命令的規範主要根源於聯邦民事規則（Federal Rule of Civil Procedure）第 65 條(b)，於法院核發後效力僅有 10 天，如有其他正當理由，始可再申請延長 10 天²²⁸。

3. 第 10 條 (e)、第 10 條 (f) 之暫時性措施

委員會做出裁決決定之後，在 NLRB 請求法院賦予執行力或任一方當事人請求法院審查該裁決決定時，委員會有權依 NLRA 第 10 條 (e) 或第 10 條 (f) 向聯邦上訴法院申請暫時性的救濟措施 (temporary relief or restraining order)。然實際運作上，依據第 10 條 (e)、第 10 條 (f) 所申請之暫時性權利保護仍屬少數，關於其發動標準乃莫衷一是，雖有法院認為此等暫時性措施實質上與第 10 條 (j) 之禁制令並無差別，而應比照辦理，但 NLRB 至今仍尚未建立可遵循之適用標準²²⁹。

(二) 暫時性權利保護制度之特色

1. 請求時期：

NLRA 第 10 條 (1) 與第 10 條 (j) 除上述之裁量權限有無及適用對象之差異外，兩者之不同尚體現於發動之時點，依 NLRA 之規定，在申請時期上，第 10 條 (1) 係於發出控訴前即應申請，而第 10 條 (j) 則於發出控訴後申請。又，依第 10 條 (e)、第 10 條 (f) 所發動之暫時性救濟措施則多係在委員會做出裁決決定後，法院發給執行命令或審查前。

2. 法院態度：

聯邦地方法院在收到依 NLRA 第 10 條 (1) 及第 10 條 (j) 之禁制令申請時，法院依申請者所提出之現存證據，有合理理由相信 (reasonable cause to believe) 有不當勞動行為之情事，在其認為「公平且適當」(just and proper) 之情況下核

²²⁸ Higgins, *supra* note 154, at 2731.

²²⁹ *Id.* at 2743-2744.



發法律所規範之禁制令或暫時性限制命令等，此等禁制令對於系爭案件並無終局影響，該法院之裁定對於委員會其後就該案之裁決亦無影響。通常該禁制令之效力止於委員會做出裁決決定時，例外法院得使其定期失效。

而在判斷是否核發禁制令的過程中，法院的態度並非全然相同：一般而言，如係依 NLRA 第 10 條 (1) 對聯邦地方法院所提出之禁制令申請，依地區辦公室主任提出現存之證據加以判斷認為有合理的理由相信有第 8 條 (b) (4)、第 8 條 (e) 及第 8 條 (b) (7) 之不當勞動行為情事時，法院通常即依第 10 條 (1) 之規定發出禁制令。

而在法院審查依第 10 條 (j) 所提出之禁制令申請時，在同樣不去做事實判斷及法律適用的情形下，法院即便認為具有合理理由相信有違犯不當勞動行為之情事，然對於應於何種情況下核發始為「公平且適當」則見解不一，聯邦上訴巡迴法院對此也意見分歧²³⁰：有認為只要有合理理由相信時，即應核發者；亦有認為地區辦公室主任於提出申請時必須證明為保全狀態或防止不可回復之損害，該禁制令的核發是有必要者；也有以傳統的衡平法則做為「公平且適當」之判斷依據者。相較於第 10 條 (1) 而言，對於依第 10 條 (j) 所提出之禁制令申請，法院通常有較大的審查權限。

貳、NLRB 之裁量權(discretion)範圍

一、裁量範圍

對於不當勞動行為之救濟，除上述之暫時性權利保護外，NLRA 賦予 NLRB 對於系爭案件享有終局決定之權。關於不當勞動行為之救濟方法選擇上，該法第 10 條 (c) 並未具體限制救濟命令之使用種類，除要求 NLRB 在發現有不當勞動行為之情事時，應即為中止命令外，亦授權當局依不同情形，決定是否給予勞工復職或積欠工資等其他命控訴人採取積極行為之救濟命令。因而可以認為 NLRB 對於救濟命令的內容決定，亦即救濟方法的選擇上具有一定程度之「裁量權」。

²³⁰ *Id.*, at 2727-2731.



給予 NLRB 此種裁量權限係因在每個系爭個案中，NLRB 所發布之命令皆具有雙重意義，除為消除不當勞動行為外，並盡可能降低或去除該違反規定之行為所生之影響。最終目的係在解決不當勞動行為之爭議，而非在處罰或報復當事人，因而 NLRB 亦會透過經常修改其標準化之命令，以便符合具體個案之需要²³¹。

在 1941 年的 *Phelps Dodge Corp. v. NLRB*²³² 一案中，聯邦最高法院也認為關於救濟方式的採擇乃屬立法者賦予委員會之裁量權，目的在於就不同具體情狀及相異個案，給予委員會選擇之權限以實現政策目的，法院的功能並非在於以其角度選擇另一認為較好的替代方案來代替委員會所做出之決定，而係在於檢視個案中委員會所為的決定是否在其裁量權限範圍內²³³，故就救濟方法的採擇法院並無從加以置喙。

二、 裁量界限：

然而，NLRB 之裁量權並非毫無限制，關於 NLRB 所選擇之救濟方式其界限在於不得為以下之命令²³⁴：

(1) 強迫當事人於團體協商時讓步或同意某項提議：因 NLRB 所選擇之救濟方法必須遵循 NLRA 第一條所宣示之目的，亦即團體協商之自由、選舉交涉代表之自由及確保勞工組成工會等團結活動之自由等。

(2) 發出性質上為懲罰性之命令：NLRB 所發出之救濟命令不得對當事人科予制裁，其「積極命令措施」之權限必須為救濟性(remedial)，而非懲罰性(punitive)。

(3) 針對已逾 NLRA 第 10 條(b)所定之 6 個月法定除斥期間之不當勞動行為予

²³¹ 謝棋楠 (2007)，前揭註 213，頁 4-2-8。

²³² 313 U.S. 177 (1941).

²³³ 原文摘要如下：...It is not our function to read the Act as we think it should have been written, or to supplant a rule adopted by the Board with one which we believe is better. Our only office is to determine whether the rule is chosen, tested in the light of statutory standards, was within the permissible range of the Board's discretion.

²³⁴ 蔡炯燉 (2007)，前揭註 135，頁 90。



以救濟。

(4) 救濟命令內容含糊不清，無法使被控訴人知悉其何等行為係被禁止的。

參、制度運行缺失

一、組織上政治力影響過大

如上所述，NLRB 之委員為總統提名任命之，然委員會中之委員組成往往受政治力影響甚鉅，也連帶影響並阻礙美國勞工運動及工會籌組之情形。據觀察，由民主黨籍總統所任命之民主黨籍國家勞工關係委員會委員，在處理不當勞動行為的案例上，會較共和黨員更偏向勞方²³⁵。而在 1980 年代雷根總統執政時期，就曾利用其八年之任期機會，全面替換 NLRB 中立場偏向勞方之委員，且因聯邦各級法院之立場越趨保守，無疑使美國勞工運動更加雪上加霜²³⁶。而此種政治力之不當干預，對於美國工會之發展及籌組也產生了相當負面的影響。

二、程序上遲延

由於日益龐大的案件量負擔，程序遲延在實際個案中屢見不鮮，也成為救濟制度中最廣為詬病之一環。根據統計，NLRB 每年大約受理 3 萬件不當勞動行為案件，如再加上前一年度尚未解決之案件，當年案件數量可能逼近 4 萬件，如此龐大的案件壓力，更因 NLRB 的人員及經費縮減而加劇遲延之情形²³⁷。根據統計，在 1980 年代，一件申訴案從提出到委員會作成決定，平均要費時 400 天，到 1990 年代增長至 730 餘天，而到 2001 年更增加至 1,144 天²³⁸。雖歷經改革，然成效並未彰顯。至今，程序遲延仍為美國不當勞動行為救濟程序的一大課題。

²³⁵ William N. Cooke & Frederick H. Gautschi(1982), Political Bias in NLRB Unfair Labor Practice Decisions, 35 INDUS. & LAB. REL. REV. 539, 546,549.

²³⁶ 焦興鎧 (2013),〈美國規範集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究-以受僱者自由選擇法草案為探討中心〉,《月旦法學雜誌》,214 卷,頁 134。

²³⁷ 焦興鎧 (2006),前揭註 210,頁 7-8。

²³⁸ 焦興鎧,同前揭註 210,頁 8;侯岳宏 (2009),前揭註 143,頁 337。



三、救濟命令之效力不彰

如前所述，國家勞工關係法對不當勞動行為所設計之救濟制度，往往是以填補損害為出發點，例如「復職」或「給付積欠工資」，而未有「懲罰性」命令。如此一來，往往導致雇主惡意拖延或蔑視委員會之命令，企圖阻撓法律及稀釋 NLRB 之效力，不僅導致勞工個人權益受損，更致使勞工對於籌組工會之動力及熱誠消失殆盡，重創集體利益²³⁹。

²³⁹ 焦興鎧，同前揭註 210，頁 8。



第三節 對我國法之啟示

美國之不當勞動行為法制運行至今將近八十年，其中雖不乏變革與增補，然大體而言，對於集體勞資關係的重視及制度發展皆已趨成熟。然因政經形勢及社會文化背景不全然相同，故我國之不當勞動行為法制雖師法美國，卻也難以全盤移植。然美國之經驗仍然有許多值得我國加以注意及學習之處。

壹、組織結構之獨立性：

相較於美國，我國之裁決委員會在組織上的位階仍較為低下，其並非為一獨立之行政機關，而僅為隸屬於行政院勞工委員會之行政單位，雖然在委員組成及裁決過程中並未受到主管機關之干涉，但在人事及預算上並未如同美國之國家勞工關係委員會享有充分之自主性，而為一獨立之專門機構。此外，由於我國之裁決委員會並非行政機關，故裁決決定乃以勞委會之名義作成，亦即，勞委會可以其為處分作成之行政機關名義，對裁決委員會之決定加以置喙，如此一來，將嚴重影響裁決委員會之獨立性，也可能導致政治力不當介入之弊，而失其設置專業獨立委員會之本意。

貳、對裁決決定之尊重程度：

美國之不當勞動行為法制乃係設置 NLRB 此一專責機構，專門負責審查當事人對不當勞動行為之申訴，由於 NLRB 具備高度專業性及獨立性，因此如當事人對裁決決定不服而向法院提出救濟時，法院對於該決定之審查往往加以高度尊重。對於事實認定部分，如 NLRB 係依整體實質證據加以認定，原則上法院皆予以尊重而不再為審查；而在救濟命令選擇部分則認此為 NLRB 之裁量權限，只要不逾越裁量範圍，法院並不會對 NLRB 發布之救濟命令加以置喙。

相較於此，我國之不當勞動行為法制，在制度設計上較美國法複雜，尤其在行政與司法之交界面，除了針對涉及私權裁決決定須由法院「核定」外，尚有對裁決決定不服而分別對民事及行政法院提起之「民事救濟」及「行政救濟」。如此多元且分殊之救濟途徑，是否可能造成訴訟之重疊或衝突？此外，不同救濟途



徑之法院，對於裁決決定之審查密度應否全然相同？此皆為我國不當勞動行為法制相當重要之課題，將於第四章更為深入探討。

參、暫時權利保護之發動時效

如前所述，美國之不當勞動行為法制對於當事人之暫時權利保護有相當完整而全面之設計。自正式進入不當勞動行為審查開始，即要求地區辦公室主任依不當勞動行為之類型「應」或「得」於特定期間內向法院聲請禁制令；而在 NLRB 審理過程至裁決決定作成過程中，亦賦予其一定權限得向法院提出聲請。目的在於避免因時間之經過及審理之遲延造成當事人權益之難以回復，故透過暫時禁制令之聲請，以確保當事人權益，避免損害的持續擴大。

反觀我國之制度設計，雖亦有暫時權利保護之規定，但無論在發動時點或發動範圍上皆有其侷限性，如此之設計是否過於保守而失其意義，亦值得加以分析。



第四章 我國法之檢討

第一節 擺盪於行政救濟與司法救濟間之「裁決」制度

我國現行法院架構乃係仿效大陸法系之二元救濟體制，於普通法院外另行設立行政法院，將爭議事件之救濟程序依其性質不同而劃歸於不同之審判權。屬於公法上關係所生之事件爭議交由行政法院依行政訴訟法審理；屬於因私法關係所生之爭議則由普通法院依民事訴訟法加以審理。相較於英美法系國家採用一元救濟體系²⁴⁰，採行二元訴訟制度之國家除有其立法上考量外，也因基於專業分工的概念，將公、私法事件劃分不同法院審理，以提供人民最適宜之救濟途徑。

而在「不當勞動行為裁決」之救濟領域中，觀察現有之制度採行國家，也因訴訟制度途徑不同而可分為「單一型」或「雙軌型」²⁴¹。前者如美國法制，在國家勞工關係委員會作出裁決決定之後，如有不服一律向聯邦上訴法院提起司法救濟；後者如我國，基於事件性質之不同，區分是否涉及私權關係之爭議事項而分屬民事及行政救濟體系²⁴²。就後者而言，將涉及私權關係之爭議另行劃分交由

²⁴⁰ 英美法系國家基於「平等」考量，認為爭議事件均應有相同之法院加以審理，故即便有另設行政訴訟程序之必要，亦應於普通法院內設專庭審理。參見蔡志方（1993），〈我國第一個行政訴訟審判機關-平政院〉，《行政救濟與行政法學》，頁 256-261；洪國勳（2010），《從訴訟權保障之觀點論多元審判體系下判決之相互拘束力》，國立臺灣大學法律學院法律研究所碩士論文，頁 1-3。

²⁴¹ 有學者認為「單一型」與「雙軌型」的區分時點在於提起不當勞動行為之救濟時。亦即所謂「單一型」以美國為例，係指勞工於遭受到雇主不當勞動行為之侵害時，僅得向行政機關國家勞工關係委員會提起救濟，而排除普通法院之途徑；後者如日勞資爭議處理法制，則係指除得向準司法行政機關提出行政救濟外，亦得直接向法院提起民事訴訟以尋求司法救濟。參見林良榮（2010），前揭註 31，頁 140-142。然筆者認為，區分「單一型」及「雙軌型」更重要之處在於討論因不同救濟途徑而產生的審判權及審判內容衝突等問題。故筆者在此所指之「單一型」、「雙軌型」區分時點係指針對裁決決定作成後所提起之訴訟救濟途徑而言。

²⁴² 日本之不當勞動行為救濟制度雖亦採民事及行政救濟雙軌並行，然其雙軌之提供係在勞工遭受到不當勞動行為之侵害時，得分別向民事法院提起訴訟，或向勞動委員會提起裁決聲請，且此兩者並存之救濟制度在程序上相互獨立，訴之提起後並不會造成救濟申請資格之喪失，亦不會使審查程序停止。惟如依循裁決聲請此一途徑，於勞動委員會做成裁決決定後，如有不服僅得提起



民事法院審理乃係考量到勞資糾紛本係一私權關係，在救濟途徑提供上，普通法院將更容易以勞資雙方民事上權利救濟之觀點來加以審酌。

然而，在此種雙軌並進的救濟途徑下，現行制度卻產生了適用上的問題。首先在於針對工會法第 35 條第 2 項「涉及私權關係爭議事件」之裁決決定，依勞資爭議處理法第 48 條第 1 項之規定，當事人如有不服，應以他方為被告，就作為裁決決定之同一事件，向民事法院提起訴訟以維救濟。然如當事人就該裁決決定提起行政訴訟，行政法院是否有審判權？此根本問題在於該裁決決定之性質為何？以及民事法院與行政法院在審判過程中的訴訟標的是否相同等問題點，值得進一步加以釐清。

又如肯認上開涉及私權爭議之不當勞動行為案件得於裁決後分別提起向普通法院及行政法院提起救濟，若因不同審判權法院間見解不一，除可能造成重複審理，使當事人耗費過多勞力、時間、費用外，更可能因裁判矛盾而導致當事人無所適從。此種因多元審判權劃分造成之風險不應由人民負擔，如何避免並進而排除上開風險，亦將於下文為更深入之探討。

壹、「涉及私權裁決決定」之審判權劃分

關於因解僱、降調、減薪等不當勞動行為而違犯工會法第 35 條第 2 項所為之裁決決定是否可提起行政訴訟？學說及實務上在此見解不一。然此一爭議問題點在於究竟該裁決決定之定性為何？是否係屬「行政處分」？如為「行政處分」，則立法基於權限另設救濟途徑，是否即排除提起行政訴訟之管道？以下就此問題點，針對實務及學說之見解加以說明分析：

一 實務見解：

(一) 多數見解：

行政救濟，並非如同我國劃分「涉及私權」與「非涉及私權」之爭議而分屬不同救濟程序。



觀察行政法院多數見解²⁴³，並未直接就該涉及私權之裁決決定加以定性，但對於涉及私權之裁決決定提起行政訴訟，行政法院始終以無審判權為由予以駁回。臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1817 號判決率先指出：「按勞工與雇主間因工會法第 35 條第 1 項、第 2 項規定之不當勞動行為所生爭議，行為時勞資爭議處理法分別規定不同之救濟體系」，而後對於雇主與勞工間因工會法第 35 條第 2 項規定所生爭議部分，認為：「顯見針對雇主違反工會法第 1 項規定所為之『解僱、減薪或降調行為』，勞資爭議處理法將其定性為發生『私法效力』之不當勞動行為，勞工如有不服，即屬因工會法第 35 條第 2 項規定所生『涉及私權之民事爭議』，勞工得依該法第 39 條規定，向被告裁決委員會申請裁決，當事人一方如不服被告裁決委員會所為之裁決決定，則應以他方當事人為被告，向法院提起民事訴訟，以資救濟。」最後則在結論上明確表示：「至原告及被告雖均認原裁決決定主文第 1 項關於『原告應回復參加人 11 職等副組長職位』及主文第 2 項部分亦屬行政處分，原告自得就此部分提起本件行政訴訟云云，惟查，被告裁決委員會既認原告所為之所為降調、減薪等發生『私法效力』之不當勞動行為，依工會法第 35 條第 2 項規定為無效，則參加人應依勞資爭議處理法第 39 條向被告申請裁決，被告裁決委員會對此一『涉及私權之民事爭議』所作成之裁決決定，原告如有不服，應依勞資爭議處理法第 48 條第 1 項規定提起民事訴訟，方符立法設計之本旨，原告或被告自不得僅憑一己主觀上之誤解，而改變法定之救濟途徑，附此敘明。」故而行政法院認為就上述部分提起撤銷訴訟，程序上顯於法有違，且依其情形無法補正，又因當事人已向普通法院提起民事訴訟而無移送民事法院審理之必要，故予以裁定駁回。

而本件判決之上級審最高行政法院 101 年度判字第 711 號判決就此部分亦表明：「原判決認其中，何業芳本件申請裁決事項，關於雇主違反工會法第 35 條第 1 項第 1 款之『調整職務、減薪』部分，即原裁決決定主文第 1 項關於『證交所

²⁴³ 目前因對裁決委員會所作裁決決定不服，依勞資爭議處理法第 51 條第 4 項規定提起行政訴訟之案件中，對於涉及私權爭議提起行政訴訟之案件認為行政法院無審判權者，有兩件高等行政法院判決及一件最高行政法院判決。參見臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1817 號判決、臺北高等行政法院 101 年度訴字第 300 號判決、最高行政法院 101 年度判字第 711 號判決。



公司應回復何業芳 11 職等副組長職位』及第 2 項給付減薪部分 (941,552 元)，為私權糾紛，原審法院並無審判權；且此部分已經證交所公司向臺灣臺北地方法院提起 100 年度勞訴字第 265 號民事訴訟審理中，證交所公司就此部分提起行政爭訟，業已違反勞資爭議處理法第 48 條第 1 項規定，因認其起訴有違前開行政訴訟法第 107 條第 1 項第 1 款規定，而駁回證交所公司在原審此部分之訴，並將其適用之法規及論斷理由，詳載在判決書中，揆諸上揭規定及說明，核此部分之認事用法，並無違誤。」此外，在另一案件中，臺北高等行政法院 101 年度訴字第 300 號亦採相同之見解，在此並不贅述。

從上述判決意旨可推斷而知，實務上對於涉及私權之裁決決定其性質為何並未加以正面定性，但皆主張雇主違反工會法第 35 條第 1 項規定所為之「解雇、減薪或降調行為」，依工會法第 35 條第 2 項規定係屬無效。立法者既認此屬「涉及私權之民事爭議」而發生「私法效力」，並就此部分於勞資爭議處理法第 48 條中規定當事人如有不服，應向民事法院提起民事訴訟，以為救濟。則行政法院在此自無置喙之餘地，對於此涉及私權之裁決決定並無審判權。

(二) 台北高等行政法院 101 年度訴字第 1303 號判決：

然而行政法院一向規避討論裁決決定性質之態度，到了台北高等行政法院 101 年度訴字第 1303 號判決有了相當重要的轉變。該判決除援引相關外國法理外，並聘請學者到庭說明，最後肯認涉及私權之裁決決定為行政處分。法院於判決書中認為：「不當勞動行為制度本身之目的，在於對勞工、工會之集體勞動三權之救濟，即「集體勞動關係」之迅速回復，透過令雇主回復不當勞動行為前之狀態，來保障勞工團結權、團體協商權、集體爭議權，並促進公平之勞資關係。不當勞動行為成立與否之判斷，是從勞資關係正常化之觀點，來檢視該行為是否需要矯正，因此裁決委員會所為救濟命令之內容，並不受權利義務關係之支配，勞工對個人之不利益待遇提出不當勞動行為申訴時，裁決委員會命雇主回覆該勞工之工作，並回溯給付工資等，並不生直接確定私權之效力，不當勞動裁決委員會就雇主涉及違反行政法上義務之行為（工會法第 35 條第 1 項各款行為），藉由裁決程序而發動行政規制權限，命相對人（雇主）為一定行為或不行為，雇主如



未遵守，依工會法第 45 條第 2 項、第 3 項規定，既會遭致行政罰之法律效果，不因其是否涉及私權而有不同，亦不因裁決相對人另提民事訴訟而使裁決決定或救濟命令關於私權部分之認定失其效力，是該裁決決定核屬行政處分，如認該行政處分違法，致其權利或法律上利益遭受損害者，自得提起行政訴訟救濟，本院有審判權。」(粗體為本文作者所加)。

本判決乃係實務見解中首次對於涉及私權裁決決定之性質及後續救濟途徑表示明確意見及立場，對於涉及私權裁決決定可否提起行政救濟之爭議可謂有不可或缺之重大貢獻。

二 學說見解

有關裁決決定之性質，學說上多數²⁴⁴肯認其係屬「行政處分」。亦即是裁決委員會以行政院勞工委員會之名義，為對集體勞資關係爭議之不當勞動行為具體事件，以直接對外發生法律效果為目的，所為之單方公權力措施²⁴⁵。是故，於 100 年度勞裁字第 2 號裁決決定書中，裁決委員會命雇主將勞工之考績改為甲等，並回復其原 11 職等職位及給付不利益之差額等，皆屬「以公法形式之下命處分，命雇主為私法上攸關私權之行為」²⁴⁶。僅係因立法上之制度設計，將部分涉及私權規範性格較強的解僱、降調及減薪爭議，於經行政介入的裁決決定後，引渡到具有私法救濟性質的民事訴訟途徑，但並未明文排除行政訴訟作為救濟途徑之可能性。

在此必須注意的是，提起民事訴訟之主體為勞資雙方當事人，訴訟標的為雙方當事人之私權關係，而非裁決決定。亦即，此為針對雙方私權關係的救濟，而非針對裁決決定的直接救濟，雖然其背後指涉的是「裁決決定內容」，但作為訴訟標的之客體盡可能且必須為勞資雙方間的私權關係，例如勞動關係的存續或消滅、勞動關係中的工資、勞務內容（例如調職）等。是以在訴訟標的的載明上將表現

²⁴⁴ 林佳和（2012），前揭註 28，頁 17 以下；林良榮（2013），前揭註 73，頁 38 以下。

²⁴⁵ 關於行政處分之概念與定義，參見陳敏（2013），《行政法總論》，8 版，頁 303 以下。

²⁴⁶ 林佳和（2012），前揭註 28，頁 17。



為「確認勞動關係消滅或存在」、「確認工資或勞務內容約定已變更或未變更」等，而非「確認有無違反工會法第三十五條第二項」之情事。²⁴⁷而在給付之訴方面，也應將所請求之行為清楚列為訴訟標的內容，例如「被告應回復原告 11 職等職位」、「被告應給付原告新台幣 941,552 元」等，斷非要求增加或刪除裁決決定所課予當事人義務之內容。因此不論是主管機關亦或是裁決委員會，皆非此處之民事訴訟當事人。²⁴⁸

故而，針對涉及私權爭議之裁決決定所提起之民事救濟主體為該私權關係，而非裁決決定本身，且該裁決決定又為一具有公法性質之行政處分，如當事人因裁決決定而蒙受不利益，自屬公法上爭議而得向行政法院提起訴訟以維權利，此等處分之事後救濟當然係屬行政法院之審判權事項中，應為自明之理。實務上直接駁回的做法，無異是等同於宣告「即便就下命處分，因為它涉及私權行為，行政法院便無審判權」。²⁴⁹此乃係對立法之重大誤解。

關於上開爭議，學者林佳和曾於台北高等行政法院審理 101 年度勞裁字第 9 號裁決決定案件時到庭說明勞動三法修正研議之立法本意²⁵⁰。其陳稱：「**不當勞動行為裁決委員會所作之裁決決定性質上就是行政處分，行政法院有審判權從未被懷疑或討論。當初勞資爭議處理法設置該條文之意係要強迫受裁決不利之一方一併提起民事訴訟，以便在民事方面一併解決，故行政救濟從未被討論，因其一定會存在。2005、2006 年勞委會曾召開會議邀公法學者，當時設計是只要向民事法院起訴，裁決決定即失效，行政法學者一律認為不可行，因行政處分不因提起民事救濟而效力消滅，亦不應讓民事法院處理行政處分之效力。該條文目的係**

²⁴⁷ 林佳和（2012），前揭註 28，頁 15；林佳和（2013），〈行政法院審判權爭議、程序誤用與判斷餘地：誤解與看不見的問題〉，《不當勞動行為裁決制度運作的觀察與檢討學術研討會—行政與司法的對話論文集與會議手冊》，頁 81。

²⁴⁸ 林佳和（2012），前揭註 28，頁 15 以下，。

²⁴⁹ 林佳和（2012），前揭註 28，頁 17。

²⁵⁰ 台北高等行政法院 101 年度訴字第 1303 號判決；台北高等行政法院 102 年 10 月 3 日準備程序筆錄，台北高等行政法院卷三第 79-80 頁。



為逼迫一方當事人提起民事訴訟，惟從未認為行政法院方面沒有審判權，此係鑑於日本經驗之缺陷，因日本不當勞動行為裁決係標準之行政處分，只有撤銷訴訟，以致很多當事人不提民事訴訟，例如勞方得到不當勞動行為裁決之勝訴，結果民事卻遭解僱，日本學者不斷提出兩邊應有橋樑，當時立法設計就是為了建立起橋樑。行政處分當然可提起行政訴訟，但要強迫當事人一併提起民事，德國人叫作同步評價，不要讓涉及勞工之不當勞動行為在民事與行政、私法與公法得到違背當事人認知之歧異。在美國係國家勞動關係委員會（NLRB）作決定，美國人不在意它是否係行政處分，一律去普通法院，NLRB 之決定在美國視為第一審法院判決，如不服就提起上訴，美國採一元法律制度，沒有問題，惟臺灣與日本均係雙元體系，歧異必然存在，我們採取訴訟標的論，標的係私法性質及民事法院，標的係公法性質即行政法院，歧異永遠存在，不指不當勞動行為，勞基法本身也很多，立法時雖有討論此部分，但不認為此係障礙或須克服之困難，故而留下今日這樣的條文。」（粗體為本文作者所加）

質言之，立法之初乃係認為裁決決定為行政處分，是故不須加以特別規範，行政法院本即有審判權限，此乃自明之理。而非如多數實務見解誤解為此乃立法特別規範排除行政法院之審判權限。

三 小結：

我國行政程序法第 92 條第 1 項規定：「勞資爭議處理法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」今因雇主違反不當勞動行為，經裁決委員會進行審查並做出裁決決定後，該裁決決定乃係委員會經行政院勞工委員會之授權，以勞委會之名義對外行文而為之者。而決定之內容除確認系爭個案是否構成不當勞動行為外，通常會依該不當行為之成立而令命當事人為一定之行為或不行為，如「命回復原職位」、「命給付不利益差額」、「命另為適當考績之意思表示」、「命公告裁決決定主文」、「命不得當影響、限制或妨礙工會活動」等，並一經裁決，即直接對外發生一定之法律上效果，故該裁決決定性質上為「行政處分」應無疑義。且該命當事人為一定行為或不行為之裁決決定乃係一命處分，並為「有第三人效



力之行政處分」²⁵¹。

而裁決決定雖屬公權力介入私經濟領域，而形成私法關係之行政處分，然其性質上既屬「行政處分」，如當事人對該處分不服而提起行政訴訟，行政法院自應有審判權，此乃自明之理。今雖基於立法政策之考量，對於不當勞動行為區分為「涉及私權」及「非涉及私權」爭議，並給予不同法律上效力及救濟途徑，然針對「涉及私權爭議」所為之裁決決定，其性質仍為一行政處分，即便法律明文規定，當事人得就同一事件之私權關係向民事法院起訴以為救濟，但此一制度設計並未排除當事人就該裁決決定向行政法院提起訴訟之管道，兩者之訴訟標的並不相同。實務上之見解，除曲解立法之本意外，無疑亦忽略了不當勞動行為裁決制度之「公益」面向。概我國不當勞動行為制度之目的乃係為避免雇主藉由解僱、減薪、降調或其他不利措施，阻礙勞工行使團結權、團體協商權等「集體勞動權」，不僅為使勞工個人權益免於侵害外，並同時兼具確保集體勞工權益之「公益」面向。係針對集體勞動三權之救濟，即「集體勞資關係之回復」²⁵²。實務上逕予駁回之作法，不僅曲解立法意旨而堵塞當事人得以合理尋求救濟之管道外，亦屬對於集體勞資關係之重大打擊。

貳、雙重審判體系下之衝突與調和

一、問題的產生

如前所述，關於涉及私權爭議之裁決決定，本文認為當事人除得基於同一事件之私權關係向民事法院提起救濟外，並得針對該裁決決定不服而向行政法院提

²⁵¹ 一行政處分，除相對人外，並且對第三人產生法律效果者，即所謂之「有第三人效力處分」。不僅對相對人授益及對第三人加負擔之行政處分，為有第三人效力處分；其對相對人加負擔及對第三人授益之行政處分，亦為有第三人效力處分。參見陳敏（2013），前揭註 245，頁 343。筆者認為，在裁決委員會之決定中，其命雇主為「恢復申請人 11 職等職位」、「給付不利益差額」、「停止對工會之支配介入行為」或為裁決主文之公告等一定行為或不行為，皆屬對雇主加予負擔同時使勞工因而授益之行政處分，故屬有第三人效力之行政處分。既然因涉及第三人權利，自應保障該第三人，故凡受行政處分侵害之人民，不以處分之相對人為限，該第三人亦得提起行政爭訟。此觀勞資爭議處理法第 51 條第 4 項之規定亦可相互印證。

²⁵² 林良榮、邱羽凡、張鑫隆（2012），前揭註 27，頁 70-72。



起行政訴訟。概民事訴訟與行政訴訟雖在構造上類似，並均以調整當事人間之實體法上利益，即權利義務關係等為取向²⁵³，然兩者之任務目的並非完全相同。民事訴訟為適用私法法規處理私法上之權利或法律關係，其目的在於直接保護私權；而行政訴訟則是透過適用行政法規，處理公法上之權利或法律上關係，雖其結果，亦為保護個人權利，但同時亦以判斷行政作用合法與否²⁵⁴，是以行政權作用違法之救濟為其目的，具有公益性質的考量。

然而，審判權之劃分固有其專業分工與事件本質上差異等考量，但就解決紛爭之角度而言，無論是民事法院或行政法院皆據此為同一目標。是故應避免重複裁判導致訴訟資源浪費，更應防杜因不同法院間針對同一事實之認定不同而產生判決歧異之結果，致使紛爭無法有效解決之情形。因此，如當事人就涉及私權爭議之裁決結果不服，依勞資爭議處理法之規定，分別向民事法院及行政法院提起救濟時，兩個審判權間應如何互動以避免產生判決結果之差異？

二、行政訴訟法上之解決機制

由於提起民事訴訟的前提是：此不當勞動行為必然涉及私權關係的變動，因此從理論上角度而言，應以民事審判權判斷私權關係為核心²⁵⁵。亦即行政法院在此須對於民事法院之認定應給予適度之尊重。依照我國行政訴訟法第 177 條規定：「行政訴訟之裁判須以民事關係是否成立為準據，而該法律關係已經訴訟係屬尚未終結者，行政法院應以裁定停止訴訟。（第一項）除前項情形外，有民事、刑事或其他行政爭訟牽涉行政訴訟之裁判者，行政法院在該民事、刑事或其他行政爭訟終結前，得以裁定停止訴訟程序。（第二項）」。又所謂「以民事關係是否成立為準據」係指該法律關係之存否，對於本訴訟之法律關係或在訴訟所主張之抗辯，為其先決問題者而言²⁵⁶。而「先決問題」乃係相對於本案而言，其意味

²⁵³ 林明昕（2006），〈論行政訴訟法與其他法律之關係〉，收錄於：《義薄雲天·誠貫金石—論權利保護之理論與實踐—曾華松大法官古稀祝壽論文集》，頁 603 以下。

²⁵⁴ 王甲乙、楊建華、鄭健才（2003），《民事訴訟法新論》，頁 3。

²⁵⁵ 林佳和（2012），同前揭註 28，頁 16。

²⁵⁶ 最高行政法院 101 年判字第 476 號判決。



著附隨於某一訴訟事件之上，作為其判決之前提者²⁵⁷。

回到不當勞動行為裁決之救濟制度，如上所述，由於產生雙重審判體系之個案皆係屬涉及私權之爭議案件（解僱、降調、減薪），係涉及私權關係的變動，基於審判功能及角色不同，應首先由民事法院對系爭個案進行審理，行政法院應尊重之。而在民事法院審理過程中，「確認僱傭關係存否」以及「被告應回復原告 11 職等原職位」、「被告應給付原告不利益差額」等請求權存否之認定，將係影響行政法院判斷系爭裁決處分是否合法的準據，而為其「先決問題」。是故，於當事人分別提起民事及行政訴訟時，為避免裁判結果分歧，行政法院「應」以裁定停止訴訟程序，以待民事審判結果，在此行政法院並無裁量權。以 100 年勞裁字第 2 號之裁決決定書為例，當事人針對裁決主文「命雇主應回復勞工 11 職等職位」之決定分別提起民事及行政救濟，此時行政法院應依行政訴訟法第 177 條第 1 項之規定，裁定停止訴訟程序，待民事法院之判決後再續行審理。如經民事法院審查後認為勞工對雇主有此一請求權，則行政法院亦應尊重之，不得為矛盾之裁判。

²⁵⁷ 程明修（1994），《論對已終結行政處分之行政訴訟》，國立中興大學法律研究所碩士論文，頁 109-110。



第二節 行政機關之判斷餘地與司法審查界限

國家負有形成公共事務及實現公共利益的職責，故其行使公權力，必須對於繁複且多元之社會事實，考量國家任務的特定目的，依其主動、積極的性格，在受法拘束的框架下，作出最適合個案的決定。也因此，依法行政並非只是單純的執法機器，行政權力的運作往往也帶有某種程度的創造性與形成性，立法者自有必要為行政權保留若干彈性與裁奪餘地²⁵⁸。「裁量」與「不確定法律概念」即是此概念下而生之產物。立法者一方面於法律構成要件中使用「不確定法律概念」作為規範要素；另一方面又經常於法律效果中，賦予行政機關對於法律效果的發生與行政手段得為裁量。透過給予行政機關對於不確定法律概念的解釋適用與裁量權之運用權限，使其獲得一定程度的「自由活動空間」²⁵⁹。

然而「自由活動空間」並非毫無界限，其仍必須受到法律拘束及司法體系一定程度上的審查。一般而言，行政機關於其裁量權限範圍內所作之處置，在法律上評價均屬相同，僅發生適當於否之問題，而不構成違法，原則上並不受司法審查。然如有超出法律授權範圍、違背授權目的或違反一般行政法原理原則等情事，仍屬違法而構成「裁量瑕疵」，法院僅於例外構成裁量瑕疵時，始得例外進行審查；相較於此，對於「不確定法律概念」行政機關雖享有解釋適用之權限，然最終解釋權仍由法院所擁有，是故原則上須受司法為「合法性」及「合目的性」之檢驗，僅於例外有「判斷餘地」時，可不受司法之完全審查。

而在不當勞動行為裁決制度中，由於裁決決定乃係由專業、獨立之委員會，依其職權進行調查、審理，並遵守類似法院之審判程序予以進行，該決定本身具有不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，故應認委員會對於不當勞動行為之判斷享有判斷餘地。此外，關於裁決委員會如認定雇主之行為構成不當勞動行為，勞資爭議處理法對於應發布何種救濟命令並未設有限制，而賦予裁決委員會

²⁵⁸ 李建良（2010）〈行政法第十一講--行政裁量與判斷餘地〉，《月旦法學教室》，98期，頁34。

²⁵⁹ 李震山等（2009），《行政法入門》，2版，頁122。



享有廣泛之裁量權，不受當事人請求之拘束，此觀勞資爭議處理法第 51 條第 2 項賦予裁決委員會得廣泛針對個案案情作成相對人為一定行為或不行為之處分（即救濟命令），即可佐證²⁶⁰。是故，就裁決委員會之裁量餘地與判斷餘地，法院應給予最大程度之尊重而採取較低密度審查。問題在於，何謂「較低密度審查」？法院在此之審查標準為何？又裁決決定與司法體系接軌之渠道，除因對裁決不服而分別提起行政訴訟或民事訴訟的二元救濟體系外，尚包括裁決委員會於當事人未於期限內聲明不服而送予法院之「核定」。究竟委員會之「判斷餘地」對於民事法院之「核定」、行政法院以及民事法院之後續救濟審理影響範圍為何，法院是否及如何因應以調整其審查密度？此處涉及了裁決委員會之判斷餘地與司法審查界限問題，將係本節所欲討論重點。

壹、裁量與不確定法律概念

一、行政裁量

（一）「裁量」之概念

所謂「裁量」²⁶¹，係指行政經法律之授權，於法律之構成要件實現時，得決定是否使有關之法律效果發生，或選擇發生何種法律效果²⁶²。法律授與行政裁量權的目的，在使行政機關於實際執法時，得以針對個案的具體情況，參諸法規的意旨(立法目的)，權衡相互衝突的利益，為合目的性及合理性的考量，以便做出切合個案情節的決定，實現「個案正義」。此種由法律授予行政得為決定或選擇之活動範圍，即所謂之「裁量餘地」(Ermessensspielraum)，行政在裁量餘地

²⁶⁰ 101 年度勞裁字第 72 號裁決決定書。

²⁶¹ 依法律授權內容之不同，裁量可以區分為「決定裁量」及「選擇裁量」。在「決定裁量」，行政機關得自行決定究竟是否採取措施。在「選擇裁量」，行政機關得在數個皆為法律所許可的措施中，決定採用何一措施，或由行政機關在多數之相對人中，決定對何人採取措施。參見，陳敏（2013），前揭註 245，頁 178。

²⁶² 陳敏（2013），前揭註 245，頁 178。



中所為之各種行為，如未有其他違法情事，皆為合法²⁶³。

行政機關是否享有裁量權，原則上須從法律規定的內容及其立法意旨與以探求。較常見之情形為，在法律規定的構成要件與法律效果之間有一「得」字，其通常表示立法者授權行政機關於法定要件該當時，得依個別具體情況，決定是否採取法律效果或採取何種法律效果。²⁶⁴

（二）裁量之法律拘束

法律既授權行政機關於具體個案中有選擇或決定的自由，則其依法所作出之裁量，原則上法院並不加以審查，此乃行政權在適用法律的過程中衍生出的行政保留範圍，應受司法權之尊重。此種由立法者賦予行政得為決定或選擇之活動範圍，及所謂「裁量餘地」，行政在裁量餘地中所為之各種行為，如未有其他違法情事，皆為合法²⁶⁵。

然而，行政機關雖基於法律之授權而於個案裁量中有一定的形成空間，但並非放任行政機關自由決定。行政行使裁量時，仍應遵循法律授權之目的及有關之法律界限而為「合義務之裁量」，如行政機關未遵守裁量之法律拘束，其行為即為「違法」而有「裁量瑕疵」²⁶⁶；如行政機關之決定雖遵守裁量之法律拘束，但卻不合目的，未作成其他更有意義或更理想之決定，其行為僅為「不當」，而非違法。一般而言，基於權力分立原則，行政法院僅得審查行政機關之決定是否合法，而不能審查行政機關如何決定始更符合行政目的，否則無異是以行政法院取代行政機關行使裁量²⁶⁷，恐有司法權侵犯行政權之虞。

²⁶³ 陳敏（2013），前揭註 245，頁 178。

²⁶⁴ 李建良（2010），前揭註 258，頁 38。

²⁶⁵ 陳敏（2013），前揭註 245，頁 178。

²⁶⁶ 關於裁量瑕疵之類型可分為「裁量權之逾越」及「裁量權之誤用」，詳細介紹筆者在此不加贅述，可參見，陳敏（2013），前揭註 245，頁 187。

²⁶⁷ 陳敏（2013），前揭註 245，頁 186。



(三) 裁決委員會之「裁量餘地」

裁決委員會於作出裁決時，如認定雇主之行為構成不當勞動行為時，究應發布何種救濟命令，勞資爭議處理法中並未設有限制，而僅於勞資爭議處理法第 51 條第 2 項賦予裁決委員會得廣泛針對個案案情作成命相對人為一定行為或不行為之救濟命令。據此可知，若經委員會認定成立不當勞動行為時，委員會享有廣泛之裁量權。²⁶⁸除有裁量瑕疵之情事外，法院應予以尊重。

而關於裁決委員會就其自身之裁量權限範圍，於裁決決定書中亦多次表示立場。委員會於 101 年度勞裁字第 72 號裁決決定書暨 102 年度勞裁字第 5 號裁決決定書中皆提及：「參酌日本不當勞動行為制度之精義，裁決委員會於斟酌救濟命令之具體內容時，應回歸至勞資爭議處理法賦予裁決委員會裁量權之制度目的來觀察，易言之，應審酌裁決救濟制度之立法目的在於保障勞工團結權、團體協商全、團體爭議權等基本權，以及透過此等保障來形塑應有的公平的集體勞資關係，具體言之，於雇主不當勞動行為該當工會法第 35 條第 1 項規定依相關法律規定而無效之場合，裁決委員會於審酌如何發布本項救濟命令時，係以確認雇主該當不當勞動行為無效為原則；其次，對於違反工會法第 35 條第 1 項規定者，裁決委員會於依據勞資爭議處理法第 51 條第 2 項命相對人為一定行為或不行為之處分（即救濟命令）時，則宜以樹立該當事件之公平勞資關係所必要、相當為其裁量原則，此項裁量權之行使，既屬裁決委員會本諸勞資爭議處理法之授權而來，則法院於審理不服裁決決定之救濟案件時，應予最大之尊重，方符合立法者建構裁決制度之本意。」

本文認為，法律既授權賦予裁決委員會就救濟命令享有廣泛之裁量權，則該救濟命令之採擇，法院自應給予最大程度之尊重，除有裁量濫用或逾越之情事外，法院不得以其主觀見解任意廢棄或更改裁決委員會所為之救濟命令。蓋法院之功能並非於個案中以其主觀意識選擇一更為適當之救濟命令，而係在審查委員會所為之決定是否屬其裁量權限範圍。是故，就裁量餘地而言，法院並無太多判斷空間。

²⁶⁸ 102 年度勞裁字第 5 號裁決決定書。



二、不確定法律概念

法律的條文結構包括「法律構成要件」與「法律效果」。法律構成要件係以文字表達，惟其所適用之文字，內容及精準程度不一，有較為確定者，有較為不確定者。除有關數量、時間或地點之概念，其內容一般可稱明確外，其他之法律概念，則皆具有多重含義以及某種程度上的不明確²⁶⁹。故學理上所謂之「不確定法律概念」(unbestimmte Rechtsbegriffe)係指其內容特別空泛及不明確之法律概念²⁷⁰。不確定法律概念其法律要件通常都規定的非常地概括，此乃係因法律之事實非常多樣化，法律僅得概括而抽象的規定，越抽象其涵蓋層面則越廣²⁷¹。各法領域中雖皆有不確定法律概念，但仍以行政法採用不確定法律概念最為普遍²⁷²。

「法明確性」為法治國家之重要基本原則，然因規範事實的歧異性與多樣性，立法者往往無法作完全明確之規定，而須仰賴內容概括的「不確定法律概念」，以涵蓋錯綜複雜的社會事實。透過行政機關對於不確定法律概念的運用，將其涵攝於具體個案上的解釋，以確定事實是否可該當構成要件，此過程即為行政機關對於不確定法律概念之判斷²⁷³。惟法律採用不確定法律概念時，不但有行政機關如何解釋及適用之問題，更產生行政法院對行政機關之解釋適用，得否在如何之程度予以審查之問題，後者即涉及行政與司法間「功能分配」及法院之「審查密度」的問題。

三、判斷餘地之司法審查

²⁶⁹ 陳敏(2013)，前揭註 245，頁 195。

²⁷⁰ 不確定法律概念，大體上可區分為「經驗概念」與「規範概念」兩種，詳細論述參見陳敏(2013)，前揭註 245，頁 194-195。

²⁷¹ 翁岳生(1997)，〈論「不確定法律概念」與「行政裁量」之關係〉，收錄於氏著《行政法與現代法治國家》，頁 70。

²⁷² 陳敏(2013)，前揭註 245，頁 195。

²⁷³ 盛子龍(1997)，〈行政法上不確定法律概念具體化之司法審查密度〉，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，頁 2。



依權力分立原則，行政權受法律拘束，並應接受司法之審查。而法院之審判亦在於適用法律，包括調查事實、解釋法律及涵攝在內²⁷⁴。不確定法律概念既亦為法律概念，自然為行政法院之審查對象。是故，行政機關對於不確定法律概念之解釋及適用，原則上行政法院對於事實認定、法律解釋及涵攝應享有全面及最終之審查權限。然而，司法有其功能上的侷限性，對於某些事物本質上具高度屬人性、專業性、學術性及高度複雜性之事件中，例外的承認行政機關對其享有「判斷餘地」，而受司法有限度的審查。必須注意的是，所謂「判斷餘地」並非意指行政在此空間內享有完全不受司法審查之形成自由，僅係法院在此之審查密度將較為下降。

而在行政機關享有判斷餘地的領域中，行政法院僅能審查該機關決定之合法性，並就下列事項為審查²⁷⁵，而非以其本身之見解取代行政機關之判斷：

1. 法律之解釋是否正確？
2. 事實之認定有無錯誤？
3. 由委員會決定時，其組織是否合法？
4. 是否遵守有關之程序規定？
5. 是否根據與事件無關之考量觀點？
6. 是否遵守一般之評價標準？

目前學說及司法實務上承認行政機關適用不確定法律概念享有「判斷餘地」的情形，包括²⁷⁶：關於考試成績的評定；具有「高度屬人性」的決定（例如對公務員能力、資格及工作態度的評斷）；由社會多元之代表或專家組成的委員會所作的決定；由獨立行使職權的委員會所作的決定；具有預測性或評估性的決定；具有高度政策性的決定等。而歷年來在大法官解釋中，也不難窺見對於「判斷餘地」的肯認，如釋字第 319 號、382 號、462 號及 553 號解釋，其中於釋字第 553 號解釋中，大法官更嘗試細緻化司法審查之界限為何而提出了幾項判斷標

²⁷⁴ 陳敏（2013），前揭註 245，頁 208。

²⁷⁵ 陳敏（2013），前揭註 245，頁 198。

²⁷⁶ 詳細說明參見李建良（2010），前揭註 258，頁 47-48。



準²⁷⁷。

然而，對於判斷餘地之司法審查，無論是上述所列舉之審查事項抑或是大法官所建構出之審查標準，都僅係立於一通案的角度而發展出之評價指標，並未針對不同法領域，依其實質特殊性架構更細緻化的具體審查密度，此部分仍須仰賴學說與實務持續的發展與努力。

貳、不當勞動行為裁決之判斷餘地與司法審查界限

為確實保障勞工之團結權與協商權，迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係之正常運作，乃特別引進不當勞動行為裁決制度，並設置專責之裁決委員會，期能透過行政介入之訴訟外紛爭解決機制以定紛止爭。

而裁決委員會之組成皆為精通勞資關係之學者或社會專業人士，並無機關代表，故形式上雖非獨立機關，但實質上其行使職權並不受所屬上級之指揮，享有獨立地位²⁷⁸，於裁決過程中並須依循類似法院審理程序及相關證據法則，具備「準司法」性格。因而委員會所為之裁決決定乃具不可替代性、專業性及法律授權之專屬性。除此之外，由於勞動法領域具備其「實質特殊性」²⁷⁹之功能，不僅

²⁷⁷ 於釋字第 553 號解釋理由書中，大法官認為對於不確定法律概念之審查密度，下列幾點因素可資參酌：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重及有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。

²⁷⁸ 在德國法上認為程序面向思維下的委員會決定，其享有判斷餘地主要在於幾個結構性要素，包括：委員會不受行政指示之拘束；具有特殊之專業或民主正當性；依循特殊之行政程序；通常由系爭事項上不同意見或利益光譜之專業代表，共同組成多元化之委員會來決定；目的在於求取進行權衡上的立場與觀點均衡；最後仍須加入系爭事項之實質特殊性考量。參見林佳和（2011），〈論勞動法領域中的委員會決定與判斷餘地〉，收錄於《第十一屆行政法實務與理論學術研討會論文集》，頁 150-151。

²⁷⁹ 所謂「實質特殊性」係指該系爭事項之特殊領域屬性，而由於此種「特殊性」致使行政機關必須選擇以委員會形式作為爭端解決之最適模式，並搭配專業成員屬性與一定之正當法律程序，進而框架出了行政作用之本質與司法作用界限，導向法院應予尊重，其行政決定具有判斷餘地之



須保護結構上較為弱勢之勞工，避免因談判地位不同致使勞工獲得不利之勞動條件，而有「社會保護功能」外，更肩負著繼續維持甚至促進現有的政治、經濟關係功能的完整與運行，即所謂的「秩序或穩定功能」²⁸⁰。既須保護勞工，亦須保留勞資雙方作為社會自治力量的自主形成空間，此種「實質特殊性」也連帶地導致國家必須提供一套特別的法律程序及制度，以公法手段解決私法糾紛，以便更有效且更能依循勞動法之特殊性而尋求紛爭之解決。在這樣的前提下，裁決委員會因而應運而生，其所作出之裁決不僅係經由獨立、專業之人員經一定程序審查及決定外，亦因兼顧勞動法之「實質特殊性」而享有判斷餘地，是故，行政法院在此自應尊重之而僅得以為有限之司法審查。然而依目前實務發展，所謂有限之司法審查所指範圍為何，值得進一步加以分析觀察；又不當勞動行為裁決制度作為依行政介入之 ADR 手段，其與司法之連接點，除行政法院之救濟外，尚包括民事法院之核定與民事法院之救濟審理，該裁決之判斷餘地是否得以擴充至此，亦應加以探究。綜上所述，在爬梳相關法院見解與文獻後，本文試圖將不當勞動行為裁決之判斷餘地與司法界限依救濟管道之不同進行類型化的討論。

一、行政法院之救濟審查

(一) 實務見解

相較於過去行政法院在勞動領域中對於判斷餘地的全面審查態度²⁸¹，因不

結論。參見林佳和（2011），前揭註 278，頁 151。

²⁸⁰ 林佳和（2006），〈勞動與勞動憲法〉，收錄於蘇永欽主編《部門憲法》，頁 360-362。

²⁸¹ 行政法院 86 年判字第 3285 號判決中明確表示：「...行政機關依職權所為之行政處分，於其發生效力後，自具有拘束力，不僅原處分機關、利害關係人及相對人不能否認其效力，對於其他國家機關甚或法院亦應受其拘束，是縱令該行政處分，為得撤銷之處分，亦僅能由有撤銷權之官署，將其撤銷，在未宣告撤銷前，並非完全無效之處分，各機關即應受其拘束。...惟按『行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。』、『行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。』行政程序法第 36 條、第 43 條定有明文。是法院於審理違反性別工作平等法事件時，應就性別工作平等委員會或就業歧視評議委員會所為之評議或主管機關之處分，是否符合行政程序法上開規定，有無違反證據法則、論理法則或經驗法則，應調查審認，俾為裁判之依據」（粗體為本文作者所加）。由上可知，法院對於性別平等委員會或就業歧



當勞動行為裁決而提起之行政訴訟，意外地在行政法院中獲得了相當正面的肯定。

台北高等行政法院於 101 年度訴更一字第 118 號判決中明確指出了對於行政機關判斷餘地的尊重範圍與司法審查界限，並進一步表示對於裁決委員會決定之審查標準為何，其於判決書中首先提到：「再按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業成績評定、公務員考績、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予以撤銷或變更，其可資審查之情形包括：

- (1) 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。
- (2) 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤。
- (3) 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。
- (4) 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。
- (5) 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。
- (6) 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。
- (7) 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。
- (8) 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則及比例原則等」。

於劃定審查事項及界限後，該判決又進一步以上開標準對於系爭個案之裁決決定加以審查：「次查不當勞動行為裁決委員會之裁決委員，均係來自被告以外之專業人士，具有獨立地位，其行使職權亦不受被告指揮，為獨立專家委員會，參照上開法律說明，本院基於尊重裁決委員之裁決決定不可替代性、專業性及法

視評議委員會所認定之行政處分多抱持著完全審查之態度，而忽略行政機關之判斷餘地。



律授權之專屬性，故承認被告裁決決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度；再查原裁決決定並無恣意濫用及其他前述違法情事時，或其他得撤銷或變更之違法，從而原裁決決定認原告以參加人擔任工會職務及參加工會對原告提起民事訴訟等行為，而對參加人 96 至 99 年度連續 4 年度考績評定為乙等之考績，屬工會法第 35 條第 1 項第 1 款之「其他不利待遇」之判斷，本院原則上自予尊重。」(粗體為本文作者所加)。

至此，實務上對於不當勞動行為之裁決審查密度應已明確化其標準。然而法院對於裁決委員會於系爭個案中事實認定之部分似仍未完全放寬至尊重委員會對於不確定法律概念之涵攝，亦即，裁決委員會之事實認定並未能全然拘束法院。透過檢視委員會所為之判斷是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，對於事實之涵攝是否有錯誤等，法院實質上對於是否個案事實是否構成不當勞動行為，似仍享有一定之審查及重新判斷權限。此外，對於裁決命令之採擇，法院原則上尊重裁決委員會之裁量權限，僅審查裁量之合法性，而不及於其適當與否之判斷。

(二) 美國法之觀察

觀察美國法院對於不當勞動行為裁決之審查²⁸²，若從對事實認定部分及救濟命令之採擇分別觀察，就系爭個案是否構成不當勞動行為，依照國家勞工關係法第 10 條 (e) 之規定，如國家勞工關係委員會對不當勞動行為存否所認定之事實係在考量整體之案卷資料後為「實質證據」(substantial evidence) 所支持者，則該事實之認定即告確定，法院須受其拘束。所謂「實質證據」係指能為某一爭議事實之實質性根據，該根據係能使任何具有理性的人相信它足以作為支持某一結論的證據。之所以採如此寬鬆之審查標準，原因在於當進入正式裁決程序後，

²⁸² 由於美國法院體系並未如我國係採行政及民事劃分之二元救濟體系，而是統一由聯邦上訴法院對於裁決不服之起訴進行審理，並透過法律及法院裁判形塑出司法審查界限。筆者在此置入美國法之比較乃係因對於判斷餘地與裁量餘地之司法審查，在我國之法體系通常是置於行政救濟之框架下探討，雖於下文中，筆者亦會討論「判斷餘地」的影響範圍是否及於民事法院，然畢竟在行政救濟下的討論仍為此一問題點之起源，而應從此著手。



行政法法官會依聽證程序要求當事人陳述意見或加以訊問，故其對於事實之掌握理應較法院更為精準，故原則上法院應尊重之。

至於救濟命令之選擇，聯邦最高法院肯認此乃屬於立法者賦予委員會之裁量權。法院的功能並非在於以其角度選擇另一叫好之解決方案來代替委員會所作出之決定，而係在檢驗委員會所作之決定是否在其裁量權限範圍內。其認為賦予委員會裁量權之目的在於使委員會得針對不同個案及具體情狀，透過一定選擇權限的行使，以實現個案正義及立法政策目的。故只要未逾越裁量權之界限，法院應無從加以置喙。

總的來說，相較於我國法，美國對於 NLRB 所為之裁決決定判斷餘地給予高度尊重，在認定個案事實是否構成不當勞動行為之情狀上，原則上皆予以尊重，而採取非常低密度之審查。關於救濟命令之選擇部分，與我國法院見解大致相同，皆尊重委員會之裁量權限，而僅檢驗是否有逾越裁量範圍之虞。

（三）標準之建立

關於判斷餘地之司法審查密度究應為何，觀察我國法之實務見解與美國法之發展，似乎難以歸納出一套舉世皆然的標準。基於「功能最適原則」，行政機關依其專業對於不當勞動行為之個案事實加以認定並進而涵攝至不確定法律概念中，其所為之判斷固然應受法院尊重，然而是否即意味著法院須採最低密度之審查而對於事實認定及法律解釋與適用全然不可置喙，似也非立法者之本意。誠然，在法治國原則及依法行政原則下，即使專業也必須受到法治的監督，即使專業也不能置外於法院的審查，畢竟如果主張法院一旦碰到專業即必須尊重而全然退讓，則在現今多元化且複雜的社會中，隨著行政任務的精細與專業化，法院作為最後一道防線的功能必將形同虛設。然而困難點在於，法院究應如何審查行政機關的專業決定始能兼顧司法之功能又得以尊重行政機關基於專業而生之判斷餘地。

美國法上之「實質證據」法則固然值得參考，然而更重要的毋寧是回過頭來思考立法者賦予行政機關就該特定事務領域擁有判斷餘地之立法目的為何？亦



即行政機關本於特定領域之「實質特殊性」而享有判斷餘地，則其所為之決定是否亦服膺於其「實質特殊性」？此應為法院審查關鍵。

法律作為一個「框架」，其內容的開放性與不確定性並不影響法律拘束行政決定的能力，因為法律本就不應是一部內容充實飽滿、可以為所有個案爭議預設標準答案的規定彙編，而是一套容納行政機關自主空間的框架²⁸³。在這套框架秩序中，行政機關一方面基於法律框架的授權，可以在做決定的過程中，享有一定程度的政策形成自由；另一方面也因為其自由來自於法律框架的授權，所以其自由的行使必須受到法律框架的拘束，亦即，須符合法律授權的意旨²⁸⁴。是故，不確定法律概念在授權行政機關針對個案領域之特性進行具體化判斷時，也在要求行政機關達成特定授權目的，同時，法院在審查的過程中也必須注入母法本身之規範精神²⁸⁵，如此一來始得以落實依法行政與依法審判之理念。

確立如上標準之後，回過頭來檢視不當勞動行為裁決制度之立法目的，以行政介入之手段，設立專責委員會對雇主之不當勞動行為進行裁決，其目的在於避免雇主以其經濟優勢的地位對勞工於行使法律賦予團結權、團體協商權及團體爭議權時，採取不法且不當反工會組織及相關活動之不當勞動行為，並能快速回復受侵害勞工之相關權益。因此，與司法救濟相較，不當勞動行為之行政救濟之內容，除了權利有無之確定外，尚包括為避免雇主以其經濟優勢地位而為之不法侵害及快速回復勞工權益之立法目的，是故，裁決委員會所為之決定必須符合該立法目的，亦即除須保障勞工之集體勞動三權外，並須透過此等保障來形塑應有的公平集體勞資關係。而若當事人對於裁決處分不服提起行政救濟時，行政法院亦應時刻以不當勞動行為裁決之立法目的為審查標準，對於事實認定及救濟命令之採擇固應尊重裁決委員會之決定而僅於必要情況加以審查，然亦必須隨時檢驗該

²⁸³ 黃舒芃（2012），〈「不確定法律概念」是一種「法律」概念嗎？—從德國行政法的新近發展反思不確定法律概念的制度功能〉，《憲政時代季刊》，37卷4期，頁499。

²⁸⁴ 黃舒芃（2012），同前揭283，頁499。

²⁸⁵ 黃舒芃（2013），〈行政專業的規範制衡—從中科三期環評案反省環境影響評估法的規範拘束功能〉，《臺灣民主季刊》第10卷第1期，頁131-133。



裁決決定是否與立法意旨不相違悖，始為適當。

二、民事法院之救濟審查

由於涉及私權爭議之裁決決定，依勞資爭議處理法之規定得以同一事件之私權關係向民事法院提起救濟，則關於裁決委員會對於決定本身所享有的「判斷餘地」是否也同樣拘束著民事法院？以 100 年勞裁字第 2 號裁決決定為例，該案經裁決委員會認定雇主對聲請人所為之考績評定及降調行為等已然構成不當勞動行為，並於裁決處分中命雇主「應回復聲請人自 96 年度至 99 年度考績甲等之意思表示」、「應回復聲請人原 11 職等副組長職位」、「應給付聲請人 94 萬 1,552 元」等，而後雇主不服向民事法院提起救濟請求「確認薪資債權不存在等」訴訟²⁸⁶。則核心問題在於，裁決委員會對於系爭個案認定構成不當勞動行為而為之裁決處分，是否拘束因確認債權存在與否而涉訟之民事法院？換言之，關於「雇主對聲請人所為之考績評定及降調行為是否構成不當勞動行為」之先決問題，其後涉訟繫屬的民事法院是否得以自行認定？此處即為行政機關與民事法院間對於同一事件之認定應如何互動之角力。

（一）私權紛爭民事審判權專屬說²⁸⁷

採取此種立場，主要理由在於民事法院就所涉訟的法律關係為私法關係「確認債權存在等」之爭議，而私權之爭議解決專屬於普通民事法院審判，從而民事法院得自行認定為解決私權紛爭或認定請求權基礎是否存在之一切事實，縱使該不當勞動行為之構成與否業經裁決委員之認定，但裁決委員會之認定處分仍無拘束其後所涉之私權紛爭之判斷，亦即，民事法院並無須尊重委員會之判斷餘地，關於裁決委員會對於系爭個案事實認定與不確定法律概念之涵攝並無拘束民事法院之空間。

²⁸⁶ 臺灣臺北地方法院 100 年度勞訴字第 265 號判決。

²⁸⁷ 相關討論參見黃國益（2004），〈從「行政處分對民事法院的拘束效力」思考先決問題在訴訟審理程序之解決模式〉，《中正法學集刊》，15 期，頁 237-239。



(二) 裁決處分之認定拘束民事法院說

關於裁決處分是否拘束民事法院之問題，涉及行政法學上所謂行政處分之「構成要件效力」問題²⁸⁸，亦即有效之行政處分，應為所有之國家機關所尊重，並以之為既存之「構成要件事實」，作為其本身決定之基礎²⁸⁹。故除非該行政處分有明顯、重大的違法瑕疵，否則民事法院應受其拘束，此乃基於權力分立之要求而來²⁹⁰。

再者，由於行政事務之日趨複雜及行政法領域之專業化，加以裁決處分乃係經由專家、學者等專業人士共同組成委員會之評議，並經一定正當法律程序，其效力與強度應與一般由公務員一人所作成之處分不相同。且「基於同一事實避免重複認定之法理」，對於是否構成不當勞動行為此等專業事項之認定，立法者既已交由專業之不當勞動行為裁決委員會辦理，普通法院自應尊重之。²⁹¹

(三) 小結：

民事法院究竟應否尊重裁決委員會之判斷餘地？觀察現行實務判決並無正面處理此一問題。然而實務上發展至今²⁹²，卻也大多肯認裁決委員會對於系爭個案是否構成不當勞動行為之事實認定。本文在此亦認為民事法院應受裁決委員會之判斷餘地拘束而尊重委員會之裁決決定，主要理由有二：

1. 由「判斷餘地」之法理出發：

²⁸⁸ 許宗力（1991），〈行政法對民刑法的規範效應〉，收錄於《第一屆行政法實務與理論學術研討會》，頁5。

²⁸⁹ 陳敏（2013），前揭註245，頁445。

²⁹⁰ 許宗力（1991），前揭註288，頁5。

²⁹¹ 相關討論參見，林佳和（2013），前揭註244，頁87。

²⁹² 台北地方法院100年度勞訴字第265號判決、台北地方法院101年度重勞訴字第10號判決、高雄地方法院101年度重訴字第340號判決可資參照。



之所以給予行政機關在不確定法律概念的解釋適用與涵攝過程中享有判斷餘地，乃在於考量行政機關對於特定事務的專業性，基於功能最適的考量，因而降低法院之審查密度。此種專業性考量不應因審判體系之不同而有差異之對待。如果認為勞動領域有其「實質特殊性」，因而設置裁決委員會，透過其專業性及獨立性以實現個案正義及立法政策目的，則其裁決決定須受行政法院之尊重，何以民事法院即不須加以尊重？即便系爭個案中所涉為勞資雙方之私權爭議事項，然而若從專業性角度考量，相較於處理私權糾紛之民事法院，不當勞動行為裁決委員會顯然就此等爭議事項擁有更高度的專業即紛爭解決能力。是故，為避免不當勞動行為裁決救濟制度失其本意而淪為空談，民事法院仍應尊重裁決委員會之判斷餘地而受其拘束。

2. 裁決優先職務管轄

依勞資爭議處理法第 42 條第 1 項之規定：「當事人就工會法第三十五條第二項所生民事爭議事件申請裁決，於裁決程序終結前，法院應依職權停止民事訴訟程序。」此乃為貫徹裁決機制得以迅速解決不當勞動行為之爭議立法意旨而特別設計之「裁決優先職務管轄」。職是可知，勞工於受到雇主不當勞動行為之不利益待遇時，立法者雖不排除勞工可自由選擇向裁決委員會提出聲請或逕向民事法院請求救濟，然如當事人同時提出民事救濟及裁決聲請，亦或是先向民事法院起訴而後提起裁決，此時，民事法院皆須退讓而應依職權停止訴訟程序，待裁決決定作成後始得續為審理。在此，立法者無疑是揭示了以裁決委員會所進行之訴訟外紛爭解決機制，其專業性、效率及對勞工權益之保障皆優於一般民事法院，故由裁決先行。因而，裁決委員會基於其判斷餘地所作出之裁決決定，民事法院自應加以尊重，始符合制度設計之本旨。

三、民事法院之「核定」審查

對於因違反工會法第 35 條第 2 項規定所生民事爭議事件所為之裁決決定，當事人如未於裁決決定書正本送達 30 日內，就裁決決定之同一事件向民事法院起訴者，視為雙方當事人依裁決決定書達成合意，裁決委員會亦須將雙方達成合



意之裁決決定書達請法院審核，經法院核定之裁決決定書與民事確定判決具有同一效力。勞資爭議處理法第 48 條、第 49 條定有明文。由於此部分之裁決決定涉及私權變動之認定，因而在立法者設計下，仿照我國公害糾紛處理法之裁決送請法院核定機制²⁹³及鄉鎮市調解條例的類似規定²⁹⁴，須由主管機關送經法院核定，以確認私權關係的效力²⁹⁵。此乃係透過「法院審核」的合法性控制介入，加強裁決決定之正當性，使得法治國中「司法權決定人民實體私權關係」原則並非全然的鬆動，使行政介入的訴訟外紛爭解決機制能兼顧迅速解決問題，又保障人民之法律途徑的雙重目標²⁹⁶。

然而問題在於，法院對裁決內容的「核定」內容及標準為何？依勞資爭議處理法第 48 條第 3 項規定，關於裁決決定書，法院應就其「與法令有無牴觸」加以審核。然而究竟具體審查內容為何？依照司法院院台廳民一字第 1000029386

²⁹³ 公害糾紛處理法第 39 條：「當事人於裁決書正本送達後二十日內，未就同一事件向法院提起民事訴訟，或經撤回其訴者，視為雙方當事人依裁決書達成合意。（第一項）

裁決經依前項規定視為當事人達成合意者，裁決委員會應於前項期間屆滿後七日內，將裁決決定書送請管轄法院審核。（第二項）

第二十八條第二項、第三項、第三十條及第三十一條規定，於前項情形準用之。（第三項）」準用之第 28 條規定為：「前項調處書，法院認其與法令無牴觸者，應儘速核定，發還調處委員會送達當事人。（第二項）

法院因調處程序或內容與法令牴觸，未予核定之事件，應將其理由通知調處委員會。但其情形可以補正者，應定期間先命補正。（第三項）」準用之第 30 條第 1 項規定：「調處經法院核定後，與民事確定判決有同一之效力；當事人就該事件，不得再行起訴；其調處書得為強制執行名義。」

²⁹⁴ 鄉鎮市調解條例第 26 條：「鄉、鎮、市公所應於調解成立之日起十日內，將調解書及卷證送請移付或管轄之法院審核。（第一項）

前項調解書，法院應儘速審核，認其應予核定者，應由法官簽名並蓋法院印信，除抽存一份外，併調解事件卷證發還鄉、鎮、市公所送達當事人。（第二項）

法院移付調解者，鄉、鎮、市公所應將送達證書影本函送移付之法院。（第三項）

法院因調解內容牴觸法令、違背公共秩序或善良風俗或不能強制執行而未予核定者，應將其理由通知鄉、鎮、市公所。法院移付調解者，並應續行訴訟程序。（第四項）

調解文書之送達，準用民事訴訟法關於送達之規定。（第五項）」同法第 27 條：「

調解經法院核定後，當事人就該事件不得再行起訴、告訴或自訴。（第一項）

經法院核定之民事調解，與民事確定判決有同一效力；經法院核定之刑事調解，以給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量為標的者，其調解書得為執行名義。（第二項）」

²⁹⁵ 林佳和（2012），前揭註 114，頁 72。

²⁹⁶ 林佳和（2012），前揭註 114，頁 72。



號函關於「法院辦理勞資爭議事件應行注意事項」中第 13 條提到，法院針對裁決委員會所為之裁決決定進行審核時，應審核內容可分為形式及實質兩部分：

1. 形式方面：

- (1) 函送審核機關是否為行政院勞工委員會不當勞動行為裁決委員會。
- (2) 受理法院是否為行政院勞工委員會不當勞動行為裁決委員會所在地之法院。
- (3) 是否為工會法第三十五條第二項所生民事爭議事件。
- (4) 是否得由法院審判之民事事件。
- (5) 裁決程序是否本於當事人之申請，其當事人能力或行政程序能力有無欠缺。
- (6) 由代理人進行裁決程序者，其代理權有無欠缺。
- (7) 是否為行政院勞工委員會不當勞動行為裁決委員會所為之裁決決定。
- (8) 作成裁決決定之裁決委員會會議，其出席即同意之裁決委員是否達法定人數。
- (9) 裁決之民事事件，如已有訴訟係屬於法院者，所作成之裁決決定是否在該訴訟判決確定前。
- (10) 裁決決定書之製作，是否合於勞資爭議處理法第四十七條規定之程式。
- (11) 裁決決定書之送達是否符合行政程序法之送達規定。
- (12) 兩造就裁決決定有無勞資爭議處理法第四十八條第一項所定視為達成合意。
- (13) 其他法律規定事項之情事。

2. 實質方面：

- (1) 裁決內容有無違反公序良俗或法律上強制、禁止規定。
- (2) 裁決內容是否為關於權利事項之爭議。
- (3) 裁決內容之法律關係是否許當事人處分。
- (4) 裁決內容是否具體、可能、確定。

觀察上述具體審查事項，可以發現與法院審核鄉鎮市調解委員會所為之調解書相同²⁹⁷，皆以裁決之「合法性」審核為核心，而不對於適當於否加以判斷，

²⁹⁷ 法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項第 3 條：「法院審核調解書時，應注意下列事項：



且就事件本身是否構成不當勞動行為以及對於裁決委員會對不確定法律概念的解釋適用亦未加以置喙。換言之，法院就裁決決定之審核實係尊重裁決委員會之判斷餘地及裁量餘地，此點亦值得加以肯定。

概得以送請法院審核之裁決決定前提為雙方均未對該決定表示不服，當事人既已合意而未於法定期間內向民事法院起訴；加以裁決制度有其嚴謹及專業考量，如在裁決過程中委員會立於其「準司法」之地位，嚴守調查程序及證據法則，該裁決決定本即有其正當性及功能性²⁹⁸，而應獲得法院較高度之尊重，以避免疊床架屋，造成訴訟資源之浪費。

(一) 形式方面

1. 函送審核機關是否為轄區內鄉、鎮、市、區公所。
2. 依法是否應由鄉、鎮、市、區調解委員會以外其他調解機關調解之事件。
3. 依法是否應由法院判決之事件。
4. 調解事項為刑事者，是否屬於告訴乃論案件。
5. 調解是否本於當事人之聲請，其當事人能力或訴訟能力有無欠缺；屬於民事者，是否已得當事人同意；屬於刑事者，是否已得被害人同意。
6. 由代理人進行調解者，其代理權有無欠缺。
7. 出席調解會議之調解委員會是否達到法定人數，調解委員會是否經函知有案且未經解聘者。
8. 調解事項，如已有訴訟繫屬於法院者，民事事件所成立調解是否在判決確定前。
9. 調解書之製作，是否合於鄉鎮市調解條例第七條但書、第二十五條規定之程式。
10. 其他法律規定事項。

(二) 實質方面

1. 調解內容有無違反公序良俗或法律上強制、禁止規定。
2. 調解內容是否關於公法上權利之爭議。
3. 調解內容之法律關係是否不許當事人任意處分。
4. 調解內容是否合法、具體、可能、確定。
5. 調解內容對於當事人是否加以處罰。」

²⁹⁸ 林佳和（2013），前揭註 244，頁 87。



第三節 緩不濟急之暫時權利保護？

壹、暫時權利保護機制

一、暫時權利保護之意義

所謂「暫時權利保護」，係指為避免人民於訴訟程序進行中，因時間經過而使其所面臨之損害由可能的危險轉為實害，或是已發生的實害更為擴大或加重，致使人民即便取得法院之確定判決，亦無法有效回復或救濟其受損之權利而採取之防免機制²⁹⁹。此乃是基於權利保障之觀點，透過提供人民獨立於本案訴訟程序之外之法律制度³⁰⁰，有效保護當事人之權利，以符合憲法賦予人民訴訟權之本旨。

我國憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」此乃人民之基本權利，目的在使「實體權利」於受侵害時，有回復可能性，或使應予實現之權利狀態獲得真正之實現³⁰¹。然而權利保障，並非僅指形式上提供人民救濟途徑之保護方式即為已足，而須更進一步要求「有效的權利保障」，始符合憲法第 16 條之訴訟權保障觀點。大法官於釋字第 418 號解釋理由書中亦主張：「憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利，法院亦有依法審判之義務而言。此種司法上之受益權，不僅形式上應保障個人得向法

²⁹⁹ 參見陳愛娥（1998），〈有效權利保障與行政決定空間對行政訴訟制度之影響〉，《司法院編行政訴訟論文彙編（第一輯）》，頁 63。

³⁰⁰ 關於暫時權利保護之獨立性，可參照林明昕（2002），〈暫時權利保護程序之實體裁判要件（一）〉，《法學講座》，6 期，頁 60。

³⁰¹ 李惠宗（2012），前揭註 57，頁 283。



院主張其權利，且實質上亦須使個人之權利獲得確實有效之保護。」而具有實效之權利救濟，其「即時性」至為重要。職此，所謂具有實效性的權利救濟，不僅在於事後提供人民有效之救濟管道外，亦包括預防性及暫時性之權利保護，以避免在爭訟過程中因時間過於冗長導致人民之權利產生難以回復之侵害而造成不可逆轉之結局。

二、暫時權利保護機制之射程範圍

暫時權利保護機制，作為人民訴訟權實現不可或缺之重要一部，其背後憲法精神即為有效權利保護，已如上述。從而為確實保障訴訟當事人之權益，使當事人之權利可透過司法加以實現，於每一種救濟程序都有相對應之暫時權利保護程序之設計。於民事救濟中即為所謂「保全程序」³⁰²，其類型包括「假扣押」³⁰³、「假處分」³⁰⁴；於行政救濟中則為「停止執行」³⁰⁵、「假扣押」³⁰⁶、「假處分」³⁰⁷。

³⁰² 民事訴訟法第 522 條至第 538 條之 4 參照。

³⁰³ 所謂「假扣押」係指為保全債權人之金錢請求或得易為金錢請求之請求之強制執行，而命扣押債務人之財產禁止其處分之，其目的在於保全將來之強制執行。參照王甲乙、楊建華、鄭健才（2003），前揭註 254，頁 747-746。

³⁰⁴ 所謂「假處分」係指為保全債權人金錢以外之請求之強制執行，而向法院聲請之暫時保全，值得注意的是，在民事保全程序中尚有「定暫時狀態之假處分」，係用於當事人於爭執之法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險或有其他相類之情形而有必要時，得向法院申請為定暫時狀態之假處分。其與假處分之區別在於此非為保全債權人強制執行之方法，僅係就爭執之法律關係定暫時狀態，但因其性質上亦與假處分相通，且實際上亦難以區辨，故除別有規定外，原則上皆準用假處分之規定，亦不加以特別獨立而成一單獨之保全處分類型。參照王甲乙、楊建華、鄭健才（2003），前揭註 254，頁 781。

³⁰⁵ 訴願法第 93 條，行政訴訟法第 116 條參照。用於當人民對於行政處分不服，提起訴願或撤銷訴訟之際，透過向法院聲請停止執行，以排除行政處分之效力而發生暫時保護自我權益之效果，故對於以行政處分作為行政爭訟對象之暫時權利保護通常是聲請停止執行，而非聲請假處分。參照陳淑芳（2007），〈行政救濟與暫時權利保護程序〉，《月旦法學教室》，59 期，頁 20-21。

³⁰⁶ 行政訴訟法第 293 條參照。

³⁰⁷ 此又包括為做為「保全命令」以保全強制執行之處分（行政訴訟法第 298 條第 1 項）及做為「規制命令」之定暫時狀態之處分（行政訴訟法第 298 條第 2 項）。



即便於司法院大法官審理案件法中並未明文規範保全程序之暫時權利保護機制，大法官於釋字第 599 號中亦肯認此為司法權之核心，而於各審判權間不應有所差異。該號解釋文中指出：「司法院大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而異。如因系爭憲法爭議或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。」

至此，可以確認的是作為司法權本質之一環，暫時權利保護機制其涵蓋範圍及於所有審判體系，目的在於使人民於提起權利救濟之時，不因救濟過程之冗長耗時致使權利之損害擴大或難以回復，或即便獲得勝訴判決亦無法就其權利加以實現，此制度目的至為重要。當然，暫時權利保護之概念雖然自憲法以降一以貫穿所有救濟途徑，但因救濟體系不同，其程序規範及要件自並非完全相同，此應為「法律保留」之事項，由立法者對於制度之具體內涵加以形塑，始為妥當。

貳、不當勞動行為裁決制度之暫時權利保護

一、現行法之適用問題

現行裁決制度對人民權利之暫時保護規範於勞資爭議處理法第 50 條，該法規定，對於因工會法第 35 條第 2 項規定所生民事爭議事件所為之裁決決定，如當事人未於期限內表示不服而視為合意後，委員會即將該裁決決定送請法院核定，於法院核定前，如當事人欲保全強制執行或避免損害之擴大者，得聲請假扣押或假處分。此係考量雇主之不當勞動行為，其有涉及給付或僱傭關係者，因當事人之身分權或工作權之確保具有急迫性³⁰⁸，故仿照民事保全程序設置暫時權利保護機制。

³⁰⁸ 勞資爭議處理法第 50 條立法說明。



看似立意良善之制度，其實隱含的問題點在於此保全程序之發動時點過於遲滯並限縮，以至於制度本身所欲表彰之目的難以彰顯及實現。誠如上述，暫時權利保護機制其目的在於使人民獲得「有效之權利保障」，故在設計上使人民於一開始向司法機關尋求救濟時，於有必要之情狀下，即可運用具有過渡性質之暫時權利保護機制以達保全功能或避免損害之擴大。然而在我國現行之不當勞動行為裁決機制，勞工自提起裁決申請至作出裁決過程中，並無相關暫時權利保護之設計，僅於裁決決定做成，雙方並已達成合意後，於法院核定前，始得由當事人向法院聲請假扣押或假處分。顯然有緩不濟急之疑慮而無法達成有效之權利保護。

以聲請暫付薪資假處分為例，在一般民事勞資爭議案件中，因雇主片面終止勞動契約，勞工而提起確認僱傭關係存否之訴中，於未判決前，勞工經常會對雇主聲請暫付薪資，此為勞動爭議案件聲請假處分之主要類型³⁰⁹。在本案判決確定之前，因雇主未支付薪資造成勞工生活窮困恐不能維生，故有保全之必要而命假處分債務人即雇主暫時支付全部或一部分薪資，使勞工在尋求救濟過程中不至於遭受更多之不利益。

同樣的情形，出現在雇主侵害勞工之團結權時，卻無法獲得相應之保障。當雇主因違犯工會法第 35 條第 2 項之規定而為減薪、降調甚至解雇行為時，勞工雖得依法向裁決委員會聲請不當勞動行為裁決，然而在委員會調查過程中，勞工並無任何途徑可向委員會或法院聲請暫付薪資之假處分，而委員會亦無職權於其判斷有必要時向法院提出聲請，整個裁決過程又至少須耗時 3 至 5 個月。在此期間，勞工因無法請領薪資而造成生活窮困甚而影響家庭生計者，應非少數。更有甚者，勞工於遭受雇主不利益待遇時，雖提起裁決申請，但因裁決委員會於調查過程中無任何暫時權利保護機制設計，致使雇主仍可不斷對勞工為打壓、停職甚至解僱等不當勞動行為，最後雖裁決雇主違法，卻已造成難以回復之結果，102 年勞裁字第 4 號裁決決定之「亞洲化學公司打壓工會案」即為一慘痛實例³¹⁰。

³⁰⁹ 黃書苑（2005），〈薪資暫付假處分之保全必要性及暫付薪資之返還〉，《法令月刊》，56 卷 3 期，頁 28。

³¹⁰ 於本案中，三名申請人於遭受到雇主不利益時即提起不當勞動行為裁決，然於調查過程中因



是故，實有必要針對此一情形加以檢討改善。

二、美國法之觀察

在美國法上，有關不當勞動行為裁決之暫時權利保護機制可謂非常詳盡³¹¹。其發動時點橫跨整個裁決過程。自當事人提起申訴，經地區辦公室主任認為有理由而欲提出控訴時起，如有 NLRA 第 10 條（1）之規範情事，則地區辦公室主任將無裁量權限而須於提出控訴前即向法院申請禁制令；如非上述情形而為 NLRA 第 10 條（j）所規範之情狀時，則於提出控訴後地區辦公室主任享有裁量權限決定是否提出禁制令之聲請。而於裁決決定作成後，在等待法院賦予執行力或當事人不服另尋司法救濟時，委員會仍有權依 NLRA 第 10 條（e）、第 10 條（f）之規定向聯邦上訴法院申請暫時性救濟措施。

除此之外，關於禁制令之發動主體並非由當事人自行向法院申請，而係將此權限統一劃分交由 NLRB 行使。交由 NLRB 發動之意義，表示 NLRB 亦因此而負有發動之「義務」，透過公權力之展現，象徵行政應積極、主動介入此勞資爭議案件³¹²；同時亦有強化 NLRB 對於不當勞動行為之專屬管轄意味，透過禁制令發動權限之賦予，強調 NLRB 之獨立性與專業性地位，並透過其專業性判斷，以提供當事人最適宜之暫時權利救濟。

總結來說，因衡平法理而發展出之暫時權利保護機制，反映於美國法上則係一套完整之禁制令救濟制度。雖然因發動時點及發動情狀不同，法院之審查標準莫衷一是，仍有待發展出規範審查之標準。然回歸到制度本身精神，為達「有效

無暫時權利保護機制等設計，致使僱主仍不斷為約談、停職甚至解僱等行為，後雖然裁決委員會做出有利於勞工之裁決決定，命僱主不得再為支配介入工會等不當勞動行為，並命僱主回復三位申請人之原職位及給付原積欠薪資，然於裁決過程中工會監事楊志明疑似因壓力過大而燒炭自殺；工會理事長劉鴻儀在與資方爭執後心肌梗塞身亡，陳逸婷（2013），〈亞化打壓工會，犧牲 2 條人命—不當勞動行為裁決，實效有待商榷〉，苦勞網，2013 年 6 月 19 日報導。

<http://www.coolloud.org.tw/node/74683>（最後瀏覽日：1/27/2014）

³¹¹ 參見本文第三章第二節壹之「二、暫時權利保護」。

³¹² 林裕杰（2012），前揭註 218，頁 185。



性權利保護」，NLRA 於人民第一次提出權利救濟之主張時，亦即聲請不當勞動行為裁決時，即賦予暫時權利保護之管道，並自此開始貫穿整個裁決程序。直至爭議案件確定為止，於不同階段中皆設有不同之禁制令措施以因應各種須保全之情況。如此全面而細緻之規範，實值得我國進一步加以參考。

三、建構裁決制度之有效暫時權利保護

(一) 具有「前審」地位之裁決委員會

裁決委員會，作為不當勞動行為案件之第一線審判機關，其目的在於個別勞工私權之救濟與集體勞資關係之回復。除在組織成員及權限行使上享有一定程度之獨立性外；其在審查過程中亦遵循類似司法審查之正當法律程序，而涉及私權裁決決定於經法院核定後更享有與民事確定判決同一之效力，直言之，裁決委員會乃具有「準司法」之地位，而為人民權利救濟之重要管道。

相較於前置程序或先行地位，毋寧更應肯認裁決委員會具有司法審判之「前審」地位，此乃係因兩者審查之目的及範圍不同。前者著重於行政機關之自我審查，後者則著重於判斷人民權利之侵害有無及如何救濟，就後者而言，實與司法救濟之目的無異。是故，為求人民權利救濟之有效保護，實應賦予相應之暫時權利保護機制，以完整體現憲法第 16 條訴訟權保障意旨。

(二) 暫時權利保護之有效建構

現行裁決制度之暫時權利保護機制僅限於裁決決定作成，並經雙方當事人合意後，經法院核定前，始得提出；或人民於對裁決不服而分別提起民事或行政救濟時，得依民事保全程序或行政救濟上之暫時權利保護機制加以聲請；然而制度設計上僅及於裁決程序之後階段，對於裁決前階段之保護可謂付之闕如，對於人民權利救濟顯然過於緩慢狹隘而有所不足。如何建構有效且全面之保全制度，以回應人民對於權利保護之需求，仍須進一步加以討論。



本文主張，我國現行之暫時權利保護機制發動時點應推移至勞工於提起不當勞動行為裁決時，即有相應之保護措施。亦即，裁決委員會於接受勞工之裁決申請之際，對於勞工之請求如有保全強制執行之必要，或為避免損害之擴大時，當事人或裁決委員會應得向法院申請假扣押或假處分，以暫時性保全其權益。至於發動類別及程序規範，此應為「法律保留」之事項，而非當事人或裁決委員會得自為決定。

至於發動主體應僅由當事人為之，或如同美國法將權限完全交由裁決委員會行使？本文認為，基於裁決委員會之專業、專責性質，並避免造成暫時保全機制之不當使用及法院之籠統判斷，統一由裁決委員會向法院提出申請應較為妥當。亦即，當事人於提出裁決申請，亦得向裁決委員會提出假扣押或假處分之申請，委員會基於其對勞資關係之熟悉及專業性加以判斷，如認確有權利保護之必要時，得代替當事人向法院提出申請；此外，裁決委員會亦得依職權，於法定情形中，享有決定是否發動暫時權利保護之權限。

採取上述見解乃係基於裁決委員會之專業性角度出發。如本文所述，勞資爭議關係具有其「實質特殊性」，而此種實質特殊性常為一般民事法院所忽略，致使勞資衝突無法獲得適當之救濟。如於裁決之初或審查過程中，當事人即得逕向法院提出假扣押、假處分之申請，等同於使法院須對系爭案件再為審查以判斷是否符合暫時權利保護之要件，然而法院以其一貫處理一般私權紛爭之態度判斷勞資糾紛，對於當事人之權利保護實有不足。是故，將發動權限劃歸由裁決委員會行使，一方面基於委員會之專業性，得對於人民有效權利救濟為一全面性考量；另一方面亦可強化裁決委員會對於不當勞動行為事件之專責性，以達紛爭有效解決之目的，並促進集體勞資關係之發展。





第五章 結論

綜上，本文自第一章提出問題意識後，先後於第二章及第三章針對我國及美國之不當勞動行為裁決制度加以概述。透過對裁決制度之發展、裁決程序之規範、裁決效力與司法審查等面向之了解，本文試圖於第四章中就裁決制度之行政與司法交界面進行剖析，並提出建議。基此脈絡下，本文歸結出以下結論：

一、肯認涉及私權裁決決定之二元化救濟體系

現行制度對於雇主之不當勞動行為區別為「涉及私權」及「非涉及私權」爭議，並設計不同之裁決程序、效力及救濟途徑。裁決委員會雖然就不當勞動行為事件享有其特殊之地位及權限，然其畢竟僅具備「準司法」性格，基於權力分立，仍不得僭越司法對於人民權利救濟享有之「最終決定權限」。是故，立法者在制度設計上仍提供人民對裁決決定不符之訴訟救濟管道，自屬當然。而依勞資爭議處理法之規定，對於涉及私權之裁決決定不服，當事人得基於同一事件關係向民事法院提起救濟，是否即應排除人民就此裁決決定向行政法院尋求救濟之途徑？本文認為，此非當然之理。問題根源毋寧應從裁決決定之性質及不同救濟間之訴訟標的相異點出發加以探討。

首先，由於涉及私權之裁決決定，其性質仍係行政機關基於其公權力所為之行政處分，並多表示為具有第三人效力之下命處分。裁決決定既為行政處分，則當人民因裁決決定受有侵害而向行政法院提起救濟時，行政法院當然有審判權限，亦應加以受理，始符合憲法賦予司法之任務。再者，當事人就涉及私權裁決決定依法提起民事救濟者，乃係針對系爭私權關係之救濟，而非針對裁決決定本身提出不服。民事法院審查之對象，亦為私權關係之確認，而非裁決本身違法與否之判斷。民事法院著重於當事人間私權糾紛之解決；行政法院重視具有公益面向之行政處分是否具有得撤銷或無效之情事，既然兩審判體系間審查之標的並不相同，則法院關注之面向及標準自亦有所不同。

或有謂雖然兩審判體系間審查之對象不同，但畢竟係就同一案件爭議加以判



斷，於審判過程中難免有重複認定或甚而差異認定之情事，如因而形成裁判矛盾亦非毫無可能。然此乃係審判權間互動之安排，斷非作為排除行政法院對於「涉及私權之公法上行政處分」審查權限之理由。本文認為，對於涉及私權之裁決決定，當事人如有不服，除得依勞資爭議處理法規定提起民事救濟外，當然亦可針對裁決決定向行政法院提起訴訟。只是，會面臨審判衝突之可能者，必然係屬涉及私權變動之爭議，而有對私權關係加以認定之必要，此為民事審判之核心。在此，行政法院理應退讓，而由民事法院就私權關係先為決定，且對於民事法院之決定，行政法院亦應給予一定尊重。故如當事人就涉及私權之不當勞動行為爭議分別提起民事及行政救濟時，此時，行政法院應依行政訴訟法第 177 條之規定，裁定停止訴訟程序，以待作為先決問題之民事法律關係確認後，始續行裁判。

二、確立委員會之判斷餘地與司法審查範圍

裁決委員會作為對不當勞動行為加以審查之專業獨立機構，其所為之裁決判斷自應受到一定程度之尊重。本文於第四章第二節中亦多有闡述。而在此，所謂對於裁決判斷之尊重應包括對於「事實認定」之尊重與對「救濟命令」之尊重，亦即所謂「判斷餘地」與「裁量餘地」。觀察實務判決，目前行政法院對於裁決委員會之判斷餘地多予以肯認而加以尊重，認應採行較低密度之審查即為已足。然而審查之項目即便台北高等行政法院已於 101 年度訴更一字第 118 號判決中加以列舉，但針對各因素審查之深度及廣度卻似乎仍莫衷一是。本文認為，標準之建立仍應回歸制度本身重新思考。除透過重要性列舉以試圖框架出之審查範圍外，毋寧更應自創設不當勞動行為裁決制度之目的出發。之所以尊重裁決委員會之判斷餘地與裁量餘地，乃係基於其對集體勞資關係特殊性之掌握，顯然較司法機關更為準確，因而裁決決定某程度上即必須得以回饋此種特殊性，而對個人私權救濟及集體勞資關係皆有所助益。此即應為司法審查之核心所在，從而，即便係具有高度專業性之裁決決定，亦不能逸脫其立法意旨而排除司法之審查。

此外，由於我國制度設計上採行多元救濟體系，因而上述問題不僅產生於行政法院與裁決委員會間，民事法院針對涉及私權裁決決定之救濟；以及對於經雙方當事人合意之裁決核定，亦有相同之審查界限問題。本文認為，既然尊重裁決



委員會之判斷餘地法理相同，即不應依審判體系相異即認其享有之判斷餘地程度不同。再者，現行法中業已明定「裁決優先職務管轄」，等同於立法者亦認為就不當勞動行為爭議案件，裁決制度較民事救濟制度顯然更能有效解決紛爭而享有先為審查之地位。因而，本文主張，裁決委員會之判斷餘地不因係屬民事救濟、行政救濟或僅為形式判斷之核定而有所不同，法院在皆應予以尊重而為有限度之審查。同時，於審查過程中則必須時刻回歸裁決目的，以為檢驗之準則。

三、建構有效之暫時權利保護

現行法中有關暫時權利保護機制之設計顯然過於遲緩，其發動時點及發動範圍對於人民之有效性權利保護並無助益。觀察美國法之制度，自裁決進入正式程序開始，即有一連串之暫時性保全措施，以避免人民損害之擴大或造成難以回復之損害。當勞工因遭受雇主不當勞動行為之侵害，向裁決委員會提出聲請，由於勞方長期居於弱勢，即便進入裁決程序，於裁決委員會審理過程中，雇主仍可基於其優勢地位而對勞工持續為不利益待遇或打壓，因而造成裁決之救濟功能有所折損。是故，為使人民之權利救濟有其實效性，本文認為，現行之暫時權利保護機制應加以擴大，不僅限於裁決決定作成後，法院予以核定前；於當事人提出裁決申請後，即須有相應之措施。始得具體落實憲法第 16 條有效性權利保障之誠命。

不當勞動行為裁決，作為勞資紛爭解決手段之一，其背後蘊含著更多對於保障集體勞動權及促進平等勞資協商之期待。然無論是行政介入勞動私權，或經由司法體系進行審判，都係為達定紛之爭之結果。因而，在行政與司法之交界處，兩者間應如何互動，並釐清彼此間之權責與界限，應係吾人所應重視之課題。





參考文獻

中文部分（依作者姓氏筆劃排序）

一、專書

William Gould（著），焦興鎧（譯）（1996）。《美國勞工法入門》，3版。台北：高寶。

王甲乙、楊建華、鄭健才（2003）。《民事訴訟法新論》。台北：自版。

林良榮、邱羽凡、張鑫隆（2012）。《工會保護與不當勞動行為裁決制度》。新北市：勞動視野工作室。

李震山等（2009）。《行政法入門》，2版。台北：元照。

李惠宗（2012）。《憲法要義》，6版。台北：元照。

法治斌、董保城（2002）。《中華民國憲法》。台北：空大。

許慶雄（1998）。《憲法入門》，2版。台北：元照。

黃程貫（2001）。《勞動法》，頁159，修訂再版。台北：空大

黃越欽（2012）。《勞動法新論》，4版。台北：翰蘆。

陳新民（1999）。《憲法學導論》，修訂3版。台北：三民。

陳新民（2001）。《中華民國憲法釋論》，修訂4版。台北：三民。

陳 敏（2013）。《行政法總論》，8版。台北：新學林。

焦興鎧（1997）。《勞工法之最新發展趨勢-美國勞工法》。台北：元照。



二、期刊論文與專書論文

- 丁嘉惠（1994）。〈不當勞動行為規範概論〉，《勞工研究》，117期，頁20-32。
- 王能君（2009）。〈臺灣的勞動法教育之觀察與省思－以法律學系之課程為中心〉，《世新法學》，2卷2期，頁132-173。
- 王能君（2010）。〈我國勞資紛爭解決制度之現狀與課題〉，收錄於：《違約與救濟研討會論文集》，頁1-12。
- 王厚偉、黃琦雅（2008）。〈我國不當勞動行為救濟制度之窘境與展望-由美日制度看台灣未來發展方向〉，《台灣勞工》，13期，頁48-136。
- 李震山（2003）。〈行政權得依法介入私權爭執之法理基礎〉，《台灣本土法學雜誌》，43期，頁123-127。
- 李惠宗（2006）。〈立法對於私法契約介入的界限-立法的界限（三）：從解救「卡奴」事件談起〉，《月旦法學教室》，41期，頁6-7。
- 李建良（2010）。〈行政法第十一講--行政裁量與判斷餘地〉，《月旦法學教室》，98期，頁34-49。
- 林明昕（2002）。〈暫時權利保護程序之實體裁判要件（一）〉，《法學講座》，6期，頁57-63。
- 林明昕（2006）。〈論行政訴訟法與其他法律之關係〉，收錄於：《義薄雲天·誠貫金石－論權利保護之理論與實踐－曾華松大法官古稀祝壽論文集》，頁595-609。
- 林明昕（2013）。〈兩公約適用下的「特別權力關係」〉，收錄於：蘇宏達、陳淳文主編《中華民國施行聯合國兩權利公約的意義：接軌國際，深化民主》，頁77-102。
- 林明鏘（1997）。〈論基本國策〉，李鴻禧教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會（編），《現代國家與憲法－李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》。台北：月旦。



- 林佳和（2006）。〈勞動與勞動憲法〉，收錄於蘇永欽主編之《部門憲法》，頁 353-393。
- 林佳和（2009）。〈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》，173 期，頁 79-102。
- 林佳和（2011）。〈論勞動法領域中的委員會決定與判斷餘地〉，收錄於《第十一屆行政法實務與理論學術研討會論文集》，頁 131-165。
- 林佳和（2012）。〈禁止溯及既往、繼續行為或結果狀態、因民事訴訟而駁回行政訴訟？－評臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1817 號判決〉，《月旦裁判時報》，16 期，頁 5-17。
- 林佳和（2012）。〈裁決決定、效力與不服：民事訴訟與行政救濟之緊張關係－從對裁決決定不服談起〉，收錄於：《101 年度我國不當勞動行為裁決制度實施週年研討會：如何朝向一個本土化的制度建構？論文集與會議手冊》，頁 55-84。
- 林佳和（2013）。〈行政法院審判權爭議、程序誤用與判斷餘地：誤解與看不見的問題〉，《不當勞動行為裁決制度運作的觀察與檢討學術研討會－行政與司法的對話論文集與會議手冊》，頁 75-96。
- 林良榮（2010）。〈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〉，《監察院第 4 屆人權工作保障研討會論文集》，頁 1-31。
- 林良榮（2011）。〈論我國不當勞動行為之民事與行政救濟法理-兼論『裁判委員會』之準司法性〉，《興國財經法律學報》，1 期，頁 109-150。
- 林良榮（2013）。〈雇主人事權之行使與不當勞動行為裁決決定（行政處分）之司法審查－最高行 101 年度判字第 711 號（101 年 8 月 9 日）判決評釋〉，《月旦法學雜誌》，215 期，頁 225-237。
- 林良榮（2013）。〈試論我國不當勞動行為爭議事件之「裁決」性質〉，收錄於：《不當勞動行為裁決制度運作的觀察與檢討學術研討會-行政與司法的對話論文集與會議手冊》，頁 15-44。
- 林炫秋（2004）。〈勞動基本權入憲〉，《憲政改造徵詢之旅－「勞動權入憲中區座



談會」專題報告」，頁 1-9。

- 邱駿彥 (2003)。〈勞資爭議處理法草案中「裁決制度」之考察-以日本制度之經驗為借鏡〉，《華岡法粹》，第 29 期，頁 117-149。
- 翁岳生 (1997)。〈論「不確定法律概念」與「行政裁量」之關係〉，收錄於氏著《行政法與現代法治國家》，頁 55-115。
- 侯岳宏 (2008)。〈ILO 有關勞工團結權之公約與日本的不當勞動行為制度〉，《台灣國際法季刊》，5 卷 2 期，頁 43-75。
- 侯岳宏 (2012)。〈台灣不當勞動行為之實體與程序規範〉，《台灣法學雜誌》，184 期，頁 5-22。
- 侯岳宏 (2012)。〈會費代扣與支配介入—行政院勞工委員會不當勞動行為裁定書勞裁 (100) 字第 1 號〉，《月旦法學雜誌》，202 期，頁 233-243。
- 侯岳宏 (2012)。〈和解在不當勞動行為裁決制度中之運用-美國與日本制度之啟示〉，收錄於：《101 年度我國不當勞動行為裁決制度實施週年研討會-如何朝向一個本土化的制度建構? 論文集與會議手冊》，頁 29-54。
- 侯岳宏 (2009)。〈美國與日本不當勞動行為裁決機制之研究〉，《政大法學評論》，114 期，頁 301-382。
- 洪敬舒 (2012)。〈搗蛋就是壞蛋? 勞動人權律師眼中的勞工法庭〉，收錄於：《搞工會：工會正義與不當勞動行為裁決機制》，頁 113-124。
- 許宗力 (1991)。〈行政法對民刑法的規範效應〉，收錄於《第一屆行政法實務與理論學術研討會論文集》，頁 5 以下。
- 許慶雄 (1997)。〈勞工權利與憲法〉，《律師雜誌》，219 期，頁 13-21。
- 張哲航 (2007)。〈我國勞資爭議處理機程序法理初探-以仲裁及調解為例〉，《台灣勞工雙月刊》，10 期，頁 86-95。
- 張文貞 (2009)。〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，收錄於：《台灣法學會 2009 年學術研討會論文集》，頁 12-22。
- 張烽益 (2010)。〈台灣工會的危機與轉機〉，《台灣勞工季刊》，22 期，頁 56-63。



- 張烽益 (2012)。〈工會的哀與愁—台灣如何搞工會〉，收錄於：《搞工會—工會正義與不當勞動行為裁決機制》，頁 185-204。
- 陳水亮 (1993)。〈準司法機關理論介述〉，《律師通訊》，169 期，頁 20-24。
- 陳淑芳 (2007)。〈行政救濟與暫時權利保護程序〉，《月旦法學教室》，59 期，頁 20-21。
- 陳愛娥 (1998)。〈有效權利保障與行政決定空間對行政訴訟制度之影響〉，《司法院編行行政訴訟論文彙編 (第一輯)》，頁 49 以下。
- 陳繼盛 (1994)。〈勞資爭議法制之基本認識〉《勞工法論文集》，頁 378 以下。
- 黃昭元 (2005)。〈真調會條例釋憲案鑑定意見-急速處分部分〉，《月旦法學雜誌》，117 期，頁 24-36。
- 黃書苑 (2005)。〈薪資暫付假處分之保全必要性及暫付薪資之返還〉，《法令月刊》，56 卷 3 期，頁 27-36。
- 黃國益 (2004)。〈從「行政處分對民事法院的拘束效力」思考先決問題在訴訟審理程序之解決模式〉，《中正法學集刊》，15 期，頁 231-279。
- 黃越欽 (2000)。〈憲法中工作權之意義暨其演進〉，《法令月刊》，51 卷 10 期，頁 34-55。
- 黃越欽 (2002)。〈憲法中勞動基本權之意義與展望〉，《政大勞動學報》，11 期，頁 1-29。
- 黃舒芃 (2012)。〈「不確定法律概念」是一種「法律」概念嗎？—從德國行政法的新近發展反思不確定法律概念的制度功能〉，《憲政時代季刊》，37 卷 4 期，頁 490-514。
- 黃舒芃 (2013)。〈行政專業的規範制衡—從中科三期環評案反省環境影響評估法的規範拘束功能〉，《臺灣民主季刊》第 10 卷第 1 期，頁 121-154。
- 彭雪玉 (1992)。〈美國之勞資爭議處理制度〉，《勞工研究》，108 期，頁 30-51。
- 焦興鎧 (2013)。〈美國規範集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究—以



受僱者自由選擇法草案為探討中心》，《月旦法學雜誌》，214 卷，頁 132-161。

詹鎮榮（2006）。〈社會國原則-起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》，41 期，頁 32-41。

蔡志方（1993）。〈我國第一個行政訴訟審判機關-平政院〉，《行政救濟與行政法學》，頁 256-261。

謝棋楠（2007）。〈美國勞資爭議行為之行政權機制與實務〉，收錄於：《勞資爭議行為論文集》，頁 4-2-1—4-2-18。

賴恆盈（2013）。〈我國現行不當勞動行為裁決制度定位與功能之結構分析〉，收錄於：《不當勞動行為裁決制度運作的觀察與檢討學術研討會--行政與司法的對話論文集與會議手冊》，頁 45-74。

劉士豪（2006）。〈我國之勞動憲法〉，收錄於：蘇永欽等〈編〉，《部門憲法》，頁 153-167。

蘇永欽（1993）。〈憲法權利與民法效力〉，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會〈編〉，《當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》。台北：月旦。

三、學位論文

丁嘉惠（1993）。《不當勞動行為規範之研究》，文化大學勞工研究所碩士論文。

李柏毅（2012）。《日本「支配介入」之不當勞動行為研究-兼論我國工會法第 35 條第 1 項第 5 款相關裁決》，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

呂文琪（2011）。《勞資爭議不當勞動行為裁決機制之政經分析，2011-2012》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

吳怡玫（2008）。《團體協商不當勞動行為法制之研究》，文化大學法律學研究所



碩士論文。

余岳勳（2005）。《日本不當勞動行為類型及其審查基準之研究》，文化大學勞動學研究所碩士論文。

林裕杰（2012）。《不當勞動行為之救濟研究-以美國國家勞工關係法為中心》，國立高雄大學法律學系研究所碩士論文。

洪國勳（2010）。《從訴訟權保障之觀點論多元審判體系下判決之相互拘束力》，國立臺灣大學法律學院法律研究所碩士論文。

張義德（2007）。《不當勞動行為制度之研究-以日本與我國之「不利益待遇」為中心》，國立政治大學法律學研所碩士論文。

盛子龍（1997）。《行政法上不確定法律概念具體化之司法審查密度》，國立臺灣大學法律研究所碩士論文。

葉建廷（1996）。《不當勞動行為規範法治之研究》，文化大學勞工研究所碩士論文。

程明修（1994）。《論對已終結行政處分之行政訴訟》，國立中興大學法律研究所碩士論文。

顏思賢（2007）。《美國不當勞動行為法制之研究-兼論我相關法制未來之發展》，國立中正大學法律所碩士論文。

薛進坤（1997）。《我國不當勞動行為法規範之探討》，國立政治大學勞工研究所碩士論文。

四、研究報告及其他

司法院公報（2012）。《法院辦理勞資爭議事件應行注意事項》，54卷1期，頁160-163。



行政院勞工委員會。《不當勞動行為裁決機制-裁決統計表》，載於：

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=512c6ab5（最後瀏覽日：1/27/2014）。

行政院勞工委員會。《不當勞動行為裁決委員會裁決委員名冊》，載於：

<http://www.cla.gov.tw/site/business/414ea820/4dba1dd2/files/0902.pdf>（最後瀏覽日：1/27/2014）

國立政治大學勞工研究所（2005）。《九十三年度勞動人權評估報告》，載於：

<http://www.labour.nccu.edu.tw/academic/humanright/right93.pdf>（最後瀏覽日：1/27/2014）。

黃茂榮、張志銘、蔡宗珍（2000）。《行政機關介入私權爭議之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

郭介桓（2005）。〈美國行政法法官制度建構及相關問題研究〉，行政院法規委員會委託計畫報告。載於：

<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/45/32244/7103117482671.pdf>（最後瀏覽日：1/27/2014）。

陳逸婷（2013）。〈亞化打壓工會，犧牲2條人命—不當勞動行為裁決，實效有待商榷〉，苦勞網，2013年6月19日報導。載於：

<http://www.cooloud.org.tw/node/74683>（最後瀏覽日：1/27/2014）。

焦興鎧（2006）。〈美國不當勞動行為裁決機制之研究〉，國政研究報告。載於：

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/095/SS-R-095-005.htm>（最後瀏覽日：1/27/2014）。

蔡炯燉（2006）。〈美國勞資爭議行為法制之研究〉，行政院勞工委員會，載於：

<http://www.cla.gov.tw/site/business/414ea820/4d58e69b/4d58f173/4d58f33b/files/2-1-1.pdf>（最後瀏覽日：1/27/2014）。

衛 民（2006）。〈美國不當勞動行為案件的處理機構與程序〉，國政研究報告，

載於：<http://www.npf.org.tw/post/2/8203>（最後瀏覽日：1/27/2014）。



日文部分

王 能君「台湾における労働紛争処理システムの現状と課題」日本労働法学会編『東アジア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号）』28頁（法律文化社、2010）

英文部分

一、專書

- Archibald Cox, Derek Curtis Bok, Robert A. Gorman & Matthew W. Finkin(2009), *Labor Law, Case and Materials*. NY : Foundation Press.
- Brent Garren, Elaine S. Fox & John C. Truesdale(2000), *How to Take A Case Before The National Labor Relations Board*. Washington DC:BNA Books.
- Edward B. Miller(1980), *An Administrative appraisal of the NLRB*. PA : University of Pennsylvania.
- J. Freedley Hunsicker, Jr., Jonathan A. Kane & Peter D. Walther(1986), *NLRB Remedies for Unfair Labor Practices*. PA : University of Pennsylvania.
- John E. Higgins, Jr.(2006). *The Developing Labor Law: the board, the courts, and the National Labor Relations Act*, (5th, Volume I).Washington DC:BNA Books.
- John E. Higgins, Jr.(2006), *The Developing Labor Law: the board, the courts, and the National Labor Relations Act*, (5th, Volume II). Washington DC:BNA Books.
- Robert A. Gorman & Matthew W. Finkin(2004). *Basic Text on Labor Law: Unionization and Collective Bargaining* .West : Thomson.



二、期刊論文與專書論文

Howard W. Smith(1941). NLRA: Abuses in Administrative Procedure. *Virginia Law Review*, 27,615-632.

Richard B. Lapp (2001). A Call for a Simple Approach: Examining the NLRA's Section 10(j) Standard, *U. PA. Journal of Labor and Employment Law*, 3:2, 251-293.

William N. Cooke & Frederick H. Gautschi(1982). Political Bias in NLRB Unfair Labor Practice Decisions, *Industrial and Labor Relations Review*,35, 539-549.

三、網路資料

American Bar Association (1995). *The First Sixty Years: The Story of the National Labor Relations Board 1935-95* Available at http://www.nlr.gov/publications/History/thhe_first_60_years.aspx (last visited: Jan. 27, 2014).

NLRB, *NLRB Organization and Functions*(currently under revision), 204. Available at <http://www.nlr.gov/sites/default/files/documents/254/organdfunctions.pdf> (last visited: Jan. 27, 2014).

NLRB, *Rules and Regulations*. Available at http://www.nlr.gov/sites/default/files/documents/254/rules_and_regs_-_part_102.pdf (last visited: Jan. 27, 2014).

NLRB, *Statements of Procedure-Part 101*. Available at http://www.nlr.gov/sites/default/files/documents/254/manual-part_101__0.pdf (last visited: Jan. 27, 2014).

NLRB, *10(j) Injunction Activity at the National Labor Relations Board*. Available at <http://www.nlr.gov/what-we-do/investigate-charges/10j-injunctions> (last visited: Jan. 27, 2014).

Paul, Hastings, Janofsky & Walker LLP (2004). *An introduction to The Railway Labor*



Act, Available at

<http://apps.americanbar.org/labor/annualconference/2007/materials/data/papers/v2/012.pdf> (last visited: Jan. 27, 2014)