

國立臺灣大學法律學院法律學系



碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis

不當勞動行為救濟命令之分析

——臺灣與美國之比較法研究

Analysis of Remedies for Unfair Labor Practices:
A Comparative Study of Taiwan and the United States

李怡瑩

Yi-Ying Lee

指導教授：王能君 博士

Advisor: Neng-Chun Wang, Doctor of Laws

中華民國 114 年 7 月

July 2025

謝辭



這本論文得以完成，首先感謝指導老師王能君老師。猶記碩三上的尾巴，才在迷茫中找到想研究的主題，一百八十度大轉彎地帶著勞動法的題目，來敲王老師的門。謝謝老師願意收下我。開始撰寫論文後，老師密集地和我討論論文架構、說明撰寫時應注意之處、及約定進度，並時時提醒，有問題隨時都可以約時間討論。從無到有地完成一本論文，像是在茫茫大海中航行，有太多未知，和需要探尋、摸索的地方。但是在論文卡住，重新思索研究主軸、調整研究方向、及取捨章節內容的時候，因為知道如果碰到無法解決的困難，都可以和老師討論，因此不曾害怕看不見目的地。除此之外，老師也很關心我的生涯規劃、經濟狀況、及身心狀態。總是提醒，寫論文要認真，但是也要好好休息，身體健康最重要。衷心感謝老師這些日子的指導和照顧，能當老師的學生，是莫大的幸運。

感謝口試委員張義德老師及傅柏翔老師，給了這本論文諸多寶貴的建議。張老師仔細地指出論述要加以澄清的地方，並提供寫作上的建議。傅老師則補充美國法的脈絡和特徵，並具體建議可以如何修改。尤其第四章的比較分析和本文見解，經過兩位老師的提點，使我重新思考及更深入研究相關問題，而進行較大幅度地修改。

另外，去年12月參加臺北大學勞動法研究中心舉辦的論文中間報告，感謝郭玲惠老師、侯岳宏老師、張義德老師及傅柏翔老師提供寶貴建議。其中，老師們提出，研究架構如何裁減與聚焦，及台灣和美國值得比較分析之重點所在，對往後之研究方向，提供不少幫助。去年同月份舉辦論文發表，感謝王沛元學長、吳哲毅學長、劉育承學長、及李有容學長，明確指出問題、提供思考方向、及建議研究架構應進行裁減，亦收穫良多。

接著，我想感謝大學和研究所期間，曾經指導我、帶給我啟發的老師們。孫迺翊老師的社會法課程，讓大三迷茫的我，看見學法律的意義，也是考公法組的動機。張文貞老師的課程，讓我可以初步掌握美國的憲政制度及美國判決的閱讀方法，對於本論文研究美國法的部分提供不少助益。廖義男老師於課堂上分享做研究的方



法，亦受用無窮。此外，亦謹記廖老師「讀萬卷書，也要行萬里路」的生活態度。范秀羽老師、Michelle、及羅牧老師的課程，則是以社會事實現象為基底的法律課程，開拓了眼界和思考維度。碩一擔任劉靜怡老師的研究助理期間，老師教導我研究問題和找資料的方法、撰寫報告的邏輯和技巧、及注意學倫事項；也從老師身上學到關懷和助人的精神。擔任林建志老師的研究助理期間，學到老師致學嚴謹，卻也親切待人。

一些同學和朋友的幫忙和陪伴，也是完成這本論文不可或缺的元素。感謝同門的蕭雅勻，和王老師聯繫、交接工作、及口試注意事項上，都得到許多無私的幫助。感謝王翊軒，論發和口試幫了很多忙，碩四這一年也是研究室的鄰座同學，一起努力、討論論文、和分享彼此的快樂和煩惱。感謝 R10 女子會常常讓我串門子，尤其感謝從大學以來就在的朋友們林巧畬和黃湘容，碩四還有你們真好 XD 還有感謝碩二研究室的鄰座同學張晉維，謝謝陪我一起經歷研究所初期的混亂和瞎忙，還有先去工作後分享所見所聞，讓我可以先有心理準備……我們和黃脩閔三個人，一起相互扶持、度過了研究所生涯，包括在研究室一起看巴黎奧運的日子。感謝從大一就是學伴的黃脩閔，從既崇拜又陌生，到不崇拜(?)但是很熟悉彼此，謝謝這一路的相互扶持和鼓勵，好幾次受挫之際穩穩地接住我。感謝爆爆王陳又嘉，從備考期間一起 murmur 讀不完但又愛要廢、到研究所期間一起修課、彼此分享課程、聽我很多生活瑣事，再到寫論文期間又一起 murmur 讀不完但又愛要廢……恭喜我們兩個終於要畢業了！還有感謝簡瑜庭、康閨筑、丘函青、及張郁屏，總是聽我講各種事情，有時得到實用建議、有時則得到被理解的感覺，謝謝你們一直都在。其中，感謝康閨筑定期約咖啡廳，盯我有沒有認真寫論文，謝謝你的用心 XD

最後，感謝爸爸媽媽，一路以來辛苦地養育我們三個孩子長大。能夠平安長大，有機會學習自己有興趣的事物、及完成這本論文，是您們的功勞。

摘要

本論文旨在研究，我國不當勞動行為之救濟命令應如何設計，方能更有效地阻止將來不當勞動行為之發生，以協助建立公平之勞資關係。為探究此問題，本論文首先分析，我國不當勞動行為裁決制度施行至今，裁決會運用救濟命令有哪些特徵和疑義。分析結果為，裁決會曾普遍運用「不作為命令」和「公告命令」，隨後大幅減少運用之，然裁決案件申請人請求作成前開命令之情形仍不少見。又對於雇主制定或變更規定構成不當勞動行為之案件，曾有裁決案件申請人請求命令雇主廢除或暫停實施該規定，裁決會均未採納之。前述三種命令或事件類型，一方面凸顯勞方之需求，另一方面顯示命令於運用上可能存有爭議。本論文遂聚焦於研究此三種救濟命令，首先分析適法性，而後研究合法裁量範圍內，應如何制定更為妥適之救濟命令。後者為本論文之研究重心。本論文將以美國之實踐經驗為借鏡，研究美國如何運用相關之救濟命令。此外，本論文也研究美國救濟命令整體之發展，一方面更全面性地理解相關救濟命令所處之脈絡、特徵、與困境，另一方面，對救濟命令之功能與不當勞動行為之處罰規定，提出反思。

關鍵詞：不當勞動行為、救濟命令、裁量、公告命令、不作為命令、恢復原狀命令

Abstract

This thesis aims to examine how remedial orders for unfair labor practices in Taiwan should be designed to more effectively prevent future violations, and thereby contribute to the establishment of fair labor-management relations. To explore this question, the thesis first analyzes the characteristics and issues regarding the use of remedial orders by the Tribunal for Unfair Labor Practice (The Board). The thesis reveals that while the Tribunal had previously made widespread use of “cease orders” and “notice orders,” their use has declined despite continued requests from petitioners. Additionally, in cases where an employer’s establishment or amendment of working rules constituted an unfair labor practice, petitioners had requested that the employer be ordered to repeal or suspend the rules. However, the Tribunal consistently rejected such requests.

This thesis therefore focuses on these three types of remedial orders. It first analyzes their legality, and then considers how such orders may be more appropriately formulated within the scope of the Tribunal’s discretion—the latter being the main focus of the research. Drawing on U.S. practice, this thesis examines how similar remedial orders have been employed under U.S. labor law. Moreover, it examines the overall development of remedial orders in the U.S., both to better understand the context, characteristics, challenges of such orders, and to reflect on the functions of remedial orders and the role of punitive provisions for unfair labor practices.

Keywords: Unfair Labor Practice, Remedial Order, Discretion, Notice, Cease-and-Desist Order, Status Quo Ante Order



簡目次

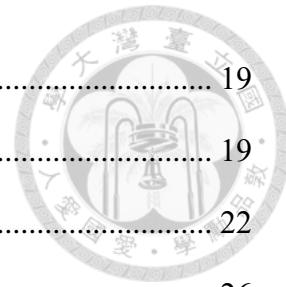


謝辭	I
摘要	III
Abstract.....	IV
簡目次	V
詳目次	VI
表次	X
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與問題提出	1
第二節 文獻回顧	3
第三節 研究範圍	5
第四節 研究方法與研究限制	5
第五節 研究架構	6
第二章 我國不當勞動行為裁決制度與救濟命令運用現況之分析	8
第一節 制度概論	8
第二節 救濟命令之運用現況與問題點	18
第三章 美國不當勞動行為裁決制度與救濟命令運用現況之分析	55
第一節 不當勞動行為制度概論	55
第二節 NLRB 運用救濟命令之分析	63
第三節 救濟命令之困境、革新與修法研議	92
第四章 美國規範與實踐對我國之啟示	105
第一節 整體制度之比較	105
第二節 個別救濟命令之比較和檢討	107
第三節 不當勞動行為法律效果之檢視	127
第五章 結論	134
參考文獻	139

詳目次

謝辭	I
摘要	III
Abstract.....	IV
簡目次	V
詳目次	VI
表次	X
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與問題提出	1
第二節 文獻回顧	3
第三節 研究範圍	5
第四節 研究方法與研究限制	5
第五節 研究架構	6
第二章 我國不當勞動行為裁決制度與救濟命令運用現況之分析	8
第一節 制度概論	8
第一項 不當勞動行為裁決制度之目的	8
第一款 制度引進背景	8
第二款 立法目的	9
第二項 現行之規範架構	10
第一款 不當勞動行為之實體規範	11
第二款 裁決委員會之組織及職權	12
第三款 不遵守救濟命令之法律效果及執行	14
第三項 行政處分之裁量瑕疵理論與裁量縮減理論	16
第二節 救濟命令之運用現況與問題點	18
第一項 裁決會運用救濟命令之分析	18





第一章	寬廣裁量權與合法性界線	19
第一款	寬廣裁量權與合法性界線	19
第二款	救濟命令之類型化	19
第三款	不作為命令	22
第四款	公告命令與情節重大事件類型	26
第五款	片面制定或變更規定之救濟命令	28
第一目	純粹涉及工會法第 35 條第 1 項第 5 款	29
第二目	涉及團體協約法第 6 條第 1 項	35
第二項	法院審查救濟命令之分析	36
第一款	審查標準	36
第一目	裁量逾越之案例	37
第二目	裁量濫用之案例	43
第三目	違反具體、確定、可能之案例	44
第二款	不作為命令之案例	47
第三款	公告命令之案例	48
第四款	廢除規定命令之案例	52
第三項	小結	53
第三章	美國不當勞動行為裁決制度與救濟命令運用現況之分析	55
第一節	不當勞動行為制度概論	55
第一項	制度源起及沿革	55
第二項	現行之規範架構	58
第一款	不當勞動行為之實體規範	58
第二款	NLRB 之組織及職權	60
第二節	NLRB 運用救濟命令之分析	63
第一項	救濟命令一般論	63
第一款	NLRB 享有寬廣裁量權	63

第二款 救濟命令不得具有懲罰性質	64
第三款 救濟命令須為達成 NLRA 之政策目的	66
第二項 針對 NLRA 第 8(a)(1)條事件類型之救濟命令	66
第一款 典型救濟命令：停止命令	66
第一目 NLRB v. Express Pub. Co. (1941)	67
第二目 NLRB v. Entwistle Manufacturing Company (1941)	70
第三目 Hickmott Foods (1979)	71
第四目 小結	72
第二款 典型救濟命令：公告命令	72
第一目 公告目的	72
第二目 公告方式	73
第三目 公告內容	75
第三款 廢除違法規定命令	80
第一目 命令廢除違法規定並修改員工手冊	80
第二目 書面通知員工已刪除違法規定	81
第三項 針對 NLRA 第 8(a)(5)條事件類型之救濟命令	83
第一款 典型救濟命令：協商命令	84
第二款 單方變更勞動條件之救濟命令：恢復原狀命令	84
第一目 單方變更勞動條件	84
第二目 單方變更經營行為	88
第三目 小結	92
第三節 救濟命令之困境、革新與修法研議	92
第一項 救濟命令之困境與革新	92
第二項 修法研議	97
第一款 1977 年之 Labor Reform Act	98

第二款 1994 年之 Dunlop Report	100
第三款 2007 年之 the Employment Free Choice Act.....	101
第四款 2021 年之 the Protecting the Right to Organize Act.....	102
第三項 小結	103
第四章 美國規範與實踐對我國之啟示	105
第一節 整體制度之比較	105
第一項 規範背景和規範架構之比較	105
第二項 裁決會與 NLRB 職權特徵之比較	107
第二節 個別救濟命令之比較和檢討	107
第一項 不作為命令	108
第二項 公告命令	109
第三項 片面制定或變更規定之救濟命令	113
第一款 美國：強制協商事項為基礎	113
第二款 台灣：勞基法第 70 條及團體協約法第 12 條之解釋	114
第一目 純粹涉及工會法第 35 條第 1 項第 5 款	114
第二目 涉及團體協約法第 6 條第 1 項	123
第四項 情節重大事件類型之救濟命令	126
第三節 不當勞動行為法律效果之檢視	127
第一項 以宏觀角度檢視減少不當勞動行為發生之方法	127
第二項 救濟命令與處罰之功能區辨	128
第三項 救濟命令「恢復原狀」之意義與範圍	131
第五章 結論	134
參考文獻	139

表次



表格 1 我國片面制訂或變更工作規則純粹涉及支配介入之裁決書分析	114
表格 2 我國片面制訂或變更協商事項違反誠信協商義務之裁決書分析	124



第一節 研究動機與問題提出

不當勞動行為，指的是「集體勞資關係中不正當地侵害對方集體勞動基本權之行為的總稱」¹。我國於 2011 年實施不當勞動行為裁決制度，由隸屬於當時的行政院勞工委員會（2014 年 2 月升格為勞動部）的不當勞動行為裁決委員會（下稱「裁決會」），就不當勞動行為所生爭議，進行調查、審理與裁決，對於構成不當勞動行為之案件，得作成「救濟命令」，以恢復或樹立公平之勞資關係²。此外，工會法保留對不當勞動行為應處以罰鍰之規定，而團體協約法則於 2007 年增訂處罰規定，藉此嚇阻雇主實施不當勞動行為³。

2016 年中華航空空服員罷工事件前後所發生之不當勞動行為案例，凸顯了救濟命令在實務中的重要性。2016 年 6 月 24 日，中華航空約有 3200 名空服員，其中 2638 名為工會會員，2535 名會員投票同意罷工，以高達 96% 的同意比例合法發動罷工⁴。此次罷工為台灣首次空服員罷工，迅速推進了勞資雙方之協商並達成協議。資方接受工會提出之全部訴求，工會於 6 月 25 日結束罷工，有認為是勞方「大獲全勝」⁵。然而，罷工時點前後（尤其罷工結束後），中華航空構成不當勞動行為之案件數明顯增加。2011 年至 2015 年，中華航空僅有一件構成不當勞動行為之裁

¹ 黃程貫（2021），〈第五章第一節：不當勞動行為概說〉，焦興鎧（等著），《集體勞動法》，頁 293，新學林。

² 不當勞動行為裁決制度之依據為勞資爭議處理法第四章「裁決」，於 2011 年 5 月 1 日施行。

³ 莊智翔（2021），《不當勞動行為主觀要件認定與處罰主義之關係》，頁 10-21，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

⁴ 天下雜誌（06/23/2016），〈2016 年的那一次罷工：血汗怒吼，華航空服員罷工有理嗎？〉，<https://www.cw.com.tw/article/5077045>（最後瀏覽日：04/26/2025）。

⁵ BBC News 中文網（06/26/2016），〈台灣華航空服員罷工落幕航班恢復正常〉，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/06/160626_taiwan_china_airline_strike（最後瀏覽日：04/26/2025）。

決案件⁶，2016 年卻有五件⁷，2017 年則有四件⁸，2018 年更高達八件⁹。其中，構成不當勞動行為之案例包括，公司於 2016 年 5 月取消新進員工課程中的工會課程，及自同年 6 月底起禁止工會透過信箱群組發送公告與快訊，兩者均係片面變更行之有年的慣例¹⁰。又公司於同年 7 月至 11 月間多次違法否准工會幹部申請會務假¹¹。此外，三位工會幹部因分別於 2017 年 6 月參與運輸業遊行中之行動劇表演及於臉書發表言論，分別遭公司內部會議建議為記過及解僱之懲處。此經裁決會認定構成不當勞動行為，並命令公告裁決主文於公司內部網站¹²。然而，公司仍對三人進行懲處。嗣經裁決會認定構成不當勞動行為，並命令撤銷該懲處處分，及公告裁決主文於公司內部網站¹³。

中華航空之案例顯示裁決制度似乎無法有效遏止雇主實施不當勞動行為，無法發揮保障勞工組織和參與工會活動以促進公平勞資關係之功能。因此，引發本論文之研究問題：我國救濟命令之運用，有哪些特徵和問題點？救濟命令應如何設計方能更有效阻止雇主實施不當勞動行為？本論文於整理裁決書的過程中，將前述問題具體化為：(1) 裁決會過往曾大量運用「不作為命令」，之後則幾乎不再運用，此一轉變是否妥適？此類命令應如何運用？(2) 裁決會過往曾大量運用「公告命令」，近年來則限縮運用於「情節重大事件類型」，此一轉變是否妥適？又對於「情

⁶ 104 年勞裁字第 6 號。

⁷ 105 年勞裁字第 7 號、105 年勞裁字第 21 號、105 年勞裁字第 32 號、105 年勞裁字第 41 號、106 年勞裁字第 4 號。

⁸ 106 年勞裁字第 33 號、106 年勞裁字第 44 號、106 年勞裁字第 48 號、106 年勞裁字第 59 號及第 60 號（合併一案）。

⁹ 107 年勞裁字第 2 號、107 年勞裁字第 10 號、107 年勞裁字第 21 號、107 年勞裁字第 24 號、107 年勞裁字第 30 號、107 年勞裁字第 35 號、107 年勞裁字第 42 號、107 年勞裁字第 46 號、107 年勞裁字第 55 號。

¹⁰ 106 年勞裁字第 44 號 (106.12.08)。相關報導，參見報導者 (06/22/2018)，〈罷工 2 年後的華航：漠視勞裁，一手給糖一手興訟〉，<https://www.twreporter.org/a/after-china-airlines-strike-union-01> (最後瀏覽日：04/26/2025)。

¹¹ 106 年勞裁字第 44 號 (106.12.08)。

¹² 106 年勞裁字第 33 號 (106.10.13)。相關報導，參見報導者 (06/22/2018)，〈法律戰：華航的利器，工會的死胡同？〉，<https://www.twreporter.org/a/after-china-airlines-strike-union-02> (最後瀏覽日：04/26/2025)。

¹³ 107 年勞裁字第 2 號 (107.06.01)。



節重大事件類型」，是否有其他更妥適的救濟命令可以運用？（3）對於雇主片面制定或變更規定構成不當勞動行為之案例，曾有申請人請求命令雇主廢除糾爭規定或恢復原規定，惟裁決會至今未曾作成此類命令。此一衝突一方面顯示勞方之需求，另一方面凸顯此類命令存有爭議，因此亦值得研究。

第二節 文獻回顧

過往學術研究，多聚焦於不當勞動行為認定的問題，較少以不當勞動行為的法律效果或救濟命令為研究主軸。於裁決制度草案階段，學者侯岳宏曾建議不當勞動行為之法律效果不應以處罰為主。蓋處罰無助於救濟當事人權益，且有提升勞資雙方間敵對關係之風險，及影響不當勞動行為禁止規定之解釋。而救濟命令有別於處罰之處，在於其能直接矯正不當勞動行為，因此應以救濟命令為主。然參酌美國及日本之實踐經驗，缺乏處罰機制似乎無法遏止「惡意」實施不當勞動行為之雇主。因此，建議將來裁決制度宜以救濟命令為主，並探討哪些情況須處罰和救濟命令併用¹⁴。裁決制度施行後，論者莊智翔贊同學者侯岳宏之見解，並考量行政罰以有故意或過失為要件，又工會法並無明文處罰「過失」，因此建議，只有在救濟命令無法達成回復勞資關係之效果時，始須對「故意」之雇主施以處罰¹⁵。

此外，學者侯岳宏另有文獻探討非法解僱期間工資與中間收入扣除的問題。由於非法解僱也可能構成不當勞動行為，故該研究在此意義上涉及個別救濟命令之研究¹⁶。至於以救濟命令為研究主軸之學術文獻，近年來始陸續出現。例如學者傅柏翔之「臺灣與美國不當勞動行為裁決之救濟命令比較研究——救濟命令的基礎

¹⁴ 侯岳宏（2010），〈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370-372。

¹⁵ 莊智翔，前揭註3，頁166-175。

¹⁶ 侯岳宏（2012），〈日本非法解僱期間工資與中間收入扣除之發展與啟示〉，《政大法學評論》，128期。

理論、命令類型、執行效果、和爭議問題」¹⁷。該篇研究指出我國對救濟命令之研究較少，且裁決會似乎尚未發展出一套裁量規則，故以美國為借鏡，以供我國實務運用之參考。該篇研究詳細整理我國和美國有關救濟命令之參考文獻、分析我國個別救濟命令分別運用於何種不當勞動行為態樣、美國運用救濟命令之原則、及美國個別救濟命令分別運用於何種不當勞動行為態樣，為救濟命令之研究提供初步的全面性研究。不過，該篇研究尚未深入探究我國裁決書如何於個案中裁量救濟命令之運用、行政法院如何影響此一裁量、美國個別救濟命令之發展情形，及美國如何因應救濟命令有效性不足之相關討論。

而就學位論文，以救濟命令為研究主題者亦不多見。於裁決制度施行之際，有論者詳盡整理和分析日本救濟命令之內容及合法性界線¹⁸，亦有論者全面介紹美國不當勞動行為制度，並聚焦於禁制令（Injunction）之研究¹⁹，以供我國將來執法之參考。近年來，有論者聚焦於復職命令之研究，介紹美國於何種情況下命令「回復原職」或「回復至實質上同等之職位」，以及何種情況下排除此等義務，並進一步介紹美國復職命令成效不彰之困境及修法倡議之主要內容²⁰。另有論者觀察到裁決會作成之救濟命令時常被行政法院所撤銷，而研究我國救濟命令之內容與界線，及法院審查救濟命令適法性之見解是否妥適²¹。該篇文獻分析我國個別救濟命令類型及其分別運用於何種不當勞動行為態樣，並介紹日本個別救濟命令之類型與爭議，以供我國參考。其中，論者認為我國之「揭示命令」（即本論文之「公告命令」），

¹⁷ 傅柏翔（2023），〈臺灣與美國不當勞動行為裁決之救濟命令比較研究——救濟命令的基礎理論、命令類型、執行效果、和爭議問題〉，國家科學及技術委員會補助專題研究計畫報告。

¹⁸ 張智程（2011），《日本不當勞動行為救濟制度研究：以勞動委員會救濟命令為中心》，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

¹⁹ 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研究所碩士論文。論者之研究問題包括如何強化裁決之效力，及如何讓救濟命令更具彈性與效力，在此脈絡下研究禁制令。故本論文之文獻回顧納入此篇論文。

²⁰ 曾俊倫（2024），《不當勞動行為制度救濟命令之研究：以臺灣與美國回復原職為核心》，國立臺北大學法律學研究所碩士論文。

²¹ 洪珮蓁（2016），《臺灣與日本不當勞動行為救濟命令界限之比較研究》，國立臺北大學法律學研究所碩士論文。



通常係命令公告裁決主文，並無侵害表意自由之疑慮²²。本論文贊成此一見解，不過欲深入探究公告命令所欲達成之目的為何，及公告命令如何達成該目的。論者尚認為我國之「不作為命令」，宜參考日本法之見解，應具體特定不作為命令內容，並以將來可能再犯為裁量標準²³。本論文除了欲從行政處分明確性原則來檢視此一命令之適法性外，並欲藉由美國法之實踐經驗，分析此一命令適合運用於何種事件類型，及如何設計命令內容。

第三節 研究範圍

本文旨在探討裁決會如何運用裁量權以作成妥適之救濟命令，因此，本論文並不探究不當勞動行為認定之問題。又本論文將前述問題具體化，聚焦於研究不作為命令、公告命令、制定或變更規定事件類型與情節重大事件類型之救濟命令。因此，其他類型之救濟命令，僅在必要時簡要論及。而關於不當勞動行為之法律效果，本論文以救濟命令為研究主軸，附帶論及處罰規定，以完整分析和比較我國和美國救濟命令之角色和功能，及探尋救濟命令實效性之答案。再者，本論文亦研究裁決會行使裁量權之合法性界限，因為須先界定裁決會之合法裁量範圍，方能探究在此範圍內，應如何更為妥適地運用救濟命令。至於救濟命令之執行，雖然亦影響救濟命令之成效，然此一議題涉及勞動部與裁決會分權問題，及立法上區分不當勞動行為「涉及私權」和「非涉及私權」而有不同執行管道之爭議，且執行之實際情況有追蹤上之困難，故本論文與以割捨，留待日後研究。

第四節 研究方法與研究限制

本論文之研究主題為，救濟命令應如何設計和運用，方能更有效地樹立公平之勞資關係。首先，對於裁決會之實踐情形，以及法院如何影響裁決會之裁量，將透

²² 洪璸纂，前揭註 21，頁 157。

²³ 洪璸纂，前揭註 21，頁 158-59。

過分析裁決書和裁判之方式為之。其次，關於裁量和救濟命令適法性之判斷，將運用法學理論和解釋論。而關於本論文之研究重心，即適法裁量空間下裁決會如何作成救濟命令，實則為裁決會之決策自由。就此部分，本論文擬採取比較法途徑，首先確認台灣與美國在規範制度上，具有若干重要特徵之相似性，進而分析美國之實踐經驗，供我國參考和借鏡。

本論文之研究限制為，救濟命令僅是其中一種樹立公平勞資關係之法律工具，裁決會用以達成前開目的之方法，並不限於救濟命令。而裁決會審酌個案情形，有時透過其他方法更能達成前開目的，而不必然有作成救濟命令之必要。惟本文之觀察和分析重心僅有救濟命令，未及於其他裁決會可資運用的方法，因此，研究成果有一定之侷限性。

第五節 研究架構

第二章「我國不當勞動行為裁決制度概論與救濟命令運用現況之分析」，首先研究我國引進不當勞動行為裁決制度之背景、制度目的與現行規範架構，及學理上行政裁量權的合法性界線。其次，分析裁決制度施行至今，裁決會如何運用救濟命令。將先分析運用救濟命令之共通性特徵，而後聚焦於不作為命令、公告命令、及片面制訂或變更規定之案例，並具體指出問題所在。接著，分析法院見解如何影響裁決會之裁量，以確認現行實務所界定之適法性裁量範圍，及確認問題所在。

第三章「美國不當勞動行為裁決制度概論與救濟命令運用現況之分析」，首先考察美國不當勞動行為裁決制度之制定背景、制度目的及規範架構。其次，分析NLRB（National Labor Relations Board）如何運用救濟命令，及聯邦法院如何形塑救濟命令之適法性要件及功能。將先分析救濟命令共通性之特徵，接著聚焦於本論文欲研究之個別救濟命令類型，為停止命令、公告命令、廢除違法規定命令、及單

方變更勞動條件之救濟命令。最後，研究美國如何因應救濟命令實效性之困境，包括救濟命令之革新與修法研議。



第四章「美國規範與實踐對我國之啟示」，首先比較和分析兩國制度之異同，其次聚焦於本論文所關注之個別救濟命令，比較和分析兩國運用之差異，並提出美國值得我國參考之處。最後，檢視不當勞動行為法律效果之設計，區辨救濟命令與處罰規定之功能，以論證兩種法律工具有並存之必要性，及重新論述救濟命令之功能意義與範圍，期能更有效地救濟不當勞動行為對勞工或工會造成之損害，以恢復或樹立公平勞資關係。

第二章 我國不當勞動行為裁決制度與救濟命令運用現況之分析



本章旨在分析我國裁決會運用救濟命令之情形，並據以提出本論文之研究問題。第一節首先介紹我國不當勞動行為裁決制度之制度目的、規範架構、及救濟命令之合法性界線。第二節則分析救濟命令之實踐情形，分為兩部分：第一部分分析裁決會運用救濟命令之情形，據以提出本論文之觀察發現與疑問；第二部分則進一步分析行政法院審查救濟命令之見解，如何影響裁決會之裁量。最後，總結本文之分析結果及問題所在。

第一節 制度概論

欲研究裁決會之實踐情形，首應釐清制度規範，以界定裁決會於制度上享有之權限範圍與救濟命令所欲達成之目的。以下將從制度目的出發，確認裁決制度與救濟命令之立法目的，繼而整理現行之規範架構，界定立法授予裁決會之權限範圍。最後，介紹行政處分之裁量瑕疵理論與裁量縮減理論，以劃定裁決會行使救濟命令裁量權之合法性界線。

第一項 不當勞動行為裁決制度之目的

第一款 制度引進背景

我國集體勞動法制之建立，雖然可追溯自 1930 年代左右，惟直至 1980 年代中期民主化以前，工會之發展實際上深受政府之高度監管與控制²⁴。又相關法制對集體勞動之保障不足，一來禁止之不當勞動行為態樣少，二來法律效果無法發揮作

²⁴ 林佳和（2012），〈社會正義的基礎：不當勞動行為裁決制度的前世今生〉，張烽益（等著），《搞工會：工會正義與不當勞動行為裁決機制》，頁 127；林良榮（2023），〈我國不當勞動行為（行政）救濟制度的性質及其運作之考察：以行政裁決與法院判決之關係為中心〉，《月旦法學雜誌》，342 期，頁 34-37。



用——雖然舊工會法訂有罰鍰，然處罰之前提要件為該行為同時違反刑法規範，又法條僅規範得處以罰鍰而未規範罰鍰額度，使得主管機關實際上無法運用處罰手段²⁵。再者，過往發生不當勞動行為之爭議，係透過民事法院來解決紛爭。除了訴訟程序曠日費時外，法院傾向以「個別勞動契約」之角度審理相關爭議，而較少以集體勞資關係之角度看待紛爭。易言之，雇主時常以勞動契約事由包裝不當勞動行為，例如發生業務緊縮、經營虧損、勞工不能勝任工作等情事，抑或勞工違反工作規則因而予以調職或解僱等懲戒手段，而法院往往審查這些「勞動契約之事由是否存在」，而非以不當勞動行為之角度審理²⁶。

在此脈絡下，我國之自主勞資關係發展緩慢，直到 2000 年左右，具備與雇主協商能力的工會屈指可數²⁷。而有意義的工會法制，應以「具有協商能力之工會、在擁有施壓手段之前提下、與社會對手（雇主）進行自主性的形成」為政策目標，透過工會來改善勞工之勞動條件及其他權益²⁸。因此，我國乃參考美國及日本之不當勞動行為裁決制度，修法制定我國之不當勞動行為裁決機制²⁹。

第二款 立法目的

我國建立不當勞動行為裁決制度，創設裁決會，職司不當勞動行為申訴案件之調查、審理與裁決。對於違反不當勞動行為之人，除了保留舊制下之懲罰規定外，尚新增「救濟命令」，授權裁決會得令當事人為一定行為或不行為（勞資爭議處理法第 51 條第 2 項）。

²⁵ 林佳和，前揭註 24，頁 132-33。

²⁶ 林佳和，前揭註 24，頁 135-36；相同見解，參見黃程貫，前揭註 1，頁 294。

²⁷ 林良榮，前揭註 24，頁 34。

²⁸ 林佳和，前揭註 24，頁 128-29。

²⁹ 黃程貫，前揭註 1，頁 294-96。

立法者創設裁決會之理由為，透過具有專業性之委員會迅速解決不當勞動行為爭議，2009 年勞資爭議處理法第 39 條之修法理由謂：「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」³⁰（底線為本文所加）、及同法第 51 條之修法理由：「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裁決機制處理」³¹（底線為本文所加）。

而法律授權裁決會得作成救濟命令，是為排除不當勞動行為之侵害，且考量不當勞動行為態樣眾多，授權裁決會得依個案決定足以排除侵害之適當方法。此可見於 2009 年勞資爭議處理法第 51 條之修法理由：「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。……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，爰於第二項規定裁決處分得限期令當事人為一定之行為或不行為」³²（底線為本文所加）。

第二項 現行之規範架構

³⁰ 立 法 院 法 律 系 統，
<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?003679DCEF330000000000000000001400000000400FFFFD00^01143098060500^00000000000>（最後瀏覽日：02/26/2025）。

³¹ 同前註。

³² 同前註。

第一款 不當勞動行為之實體規範



不當勞動行為之禁止規範，規定於工會法第 35 條第 1 項及團體協約法第 6 條第 1 項，包括不利益待遇、支配介入、及拒絕團體協商三種類型。工會法第 35 條第 1 項以「雇主」為規範對象，第 1 款到 4 款為雇主對「個別勞工」之「不利益待遇」行為，第 5 款為雇主對「工會」之「支配介入」行為³³。因為對個別勞工之不利益待遇行為，也可能同時對工會之運作產生不當影響，因此同一行為可能同時該當不利益待遇及支配介入行為，不過是否成立各款要件仍係各自獨立判斷。

團體協約法第 6 條第 1 項之「拒絕團體協商」行為，則以「勞資雙方」為規範對象，雙方均負有「團體協商義務」及「誠信協商義務（或誠實協商義務）」³⁴。「團體協商義務」指的是不得無正當理由拒絕他方團體協商之要求；「誠信協商義務」則指進入團體協商程序後應以誠信態度進行協商³⁵。而所謂「無正當理由」拒絕協商，同法第 6 條第 2 項定有明文：「勞資之一方於有協商資格之他方提出協商時，有下列情形之一，為無正當理由：一、對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。二、未於六十日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。三、拒絕提供進行協商所必要之資料」。至於具有協商資格之勞方，指的是符合同法第 6 條第 3 項規定之「工會」。工會之協商代表的產生方式，則須符合同法第 6 條第 4 項及第 8 條之規定。因為「拒絕團體協商」也可能同時

³³ 工會法第 35 條第 1 項：「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。」

³⁴ 本論文整理裁決書發現，至今構成拒絕團體協商行為案件之行為人均為雇主。

³⁵ 團體協約法第 6 條第 1 項：「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」。關於團體協約法第 6 條第 1 項之解釋，參見劉志鵬（2011），〈團體協商義務與誠實協商義務〉，《全國律師》，15 卷 6 期，頁 5, 15。另學者侯岳宏表示，團體協約法第 6 條第 1 項之「誠實信用原則」，有人稱此為「誠實協商」，亦有人稱此為「誠信協商」，裁決書較常運用「誠信協商」此一用語，故本文亦使用「誠信協商」，參見侯岳宏（2016），〈臺灣團體協商制度之變動與發展：以實務發展為中心〉，《臺北大學法學論叢》，97 期，頁 136。



對工會之運作產生不當影響，因此同一行為可能同時違反團體協約法第 6 條第 1 項及工會法第 35 條第 1 項第 5 款，不過是否成立各款要件仍係各自獨立判斷。

違反不當勞動行為禁止規範的法律效果有三，第一，根據工會法第 35 條第 2 項，若屬工會法第 35 條第 1 項之「解僱、降調、或減薪」行為，該行為無效³⁶。第二，根據工會法第 45 條第 1 項及團體協約法第 32 條第 1 項，任何不當勞動行為均應受到罰鍰之處罰。2022 年，工會法第 45 條第 1 項修法，提高罰鍰額度至與團體協約法第 32 條第 1 項相同之額度，並增定「公布雇主名稱、代表人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額」。修法理由表示，提高罰鍰額度是為強化嚇阻作用，而「影響名譽」之裁罰性處分同樣是為了發揮制裁及警惕作用，以預防雇主未來再犯³⁷。

第三，根據勞資爭議處理法第 51 條第 2 項，裁決會認定構成不當勞動行為後，尚「得」令當事人「為一定之行為或不行為」，即救濟命令。據此，裁決會對於是否以及如何作成救濟命令均享有裁量權。至於違反救濟命令之法律效果，依工會法第 45 條及團體協約法第 32 條，中央主管機關勞動部「應」處違反者罰鍰，部分行為尚有行政執行程序之適用（詳見第二章第一節第二項第三款「不遵守救濟命令之法律效果及執行」）。

第二款 裁決委員會之組織及職權

³⁶ 「解僱、降調、或減薪」究竟是列舉還是例示，於解釋上曾有爭議。裁決會曾主張，其他不利待遇行為亦屬無效（例如 101 年勞裁字第 72 號）。然行政法院認為，僅有解僱、降調、或減薪這三類行為態樣屬無效，例如臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1430 號判決及最高行政法院 104 年度判字第 670 號判決（原裁決決定為 101 年勞裁字第 72 號，北高行見解嗣經上訴審最高行政法院所肯認）。

裁決會依據勞資爭議處理法第 43 條而設立，為中央主管機關勞動部為辦理裁決事項依法應成立之委員會。就裁決會於行政體系中之組織定位，裁決會屬於勞動部之「內部單位」³⁸：按勞資爭議處理法第 47 條第 2 項，裁決決定書由勞動部送達當事人，且個別裁決決定書之標題為「勞動部不當勞動行為裁決決定書」，並記載當事人若不服裁決中有關工會法第 35 條第 1 項各款之決定部分，以「勞動部」為被告機關。

然而，裁決會之組成及職權，卻有「類似獨立機關」之特徵³⁹：按勞資爭議處理法第 43 條第 2 項，裁決會應公正、獨立行使職權；同條第 3 項，由熟悉勞工法令、勞資關係事務之專業人士組成委員會，且有固定任期；勞資爭議處理法第 44 條至 46 條，由裁決會進行裁決事件之調查及以合議方式作成裁決決定；不當勞動行為裁決辦法第 5 條規定解聘事由，為不具備同法第 3 條積極遴聘資格，或具備同法第 4 條消極遴聘資格，前者之資格認定均涉專業性判斷，後者之資格則涉褫奪公權、破產、監護或輔助宣告、或犯有有期徒刑，可見勞動部行使低度之人事監督權⁴⁰。由此可見，裁決會實則近似於中央行政機關組織基準法第 3 條所定義之獨立機關：「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」。

而就裁決會之職權，規定於勞資爭議處理法第四章「裁決」。首先，裁決會並無主動開啟調查事件是否構成不當勞動行為之權限，須由勞工向勞動部申請裁決，

³⁸ 學者侯岳宏表示，「裁決會並非得以自己名義決定並表示意思於外部的機關，而是主管機關的內部單位」。侯岳宏（2021），〈第五章第三節：不當勞動行為裁決程序〉，焦興鎧（等著），《集體勞動法》，頁 374，新學林。

³⁹ 學者侯岳宏表示，美國和日本之委員會均是獨立機關，我國將來應提升裁決會於組織法上之地位，以確保裁決會得以獨立、公正行使職權。侯岳宏，前揭註 38，頁 374。

⁴⁰ 釋字第 613 號解釋：「根據公務員懲戒法第四條第二項規定，行政院院長於獨立機關委員有違法、失職情事，而情節重大，仍得依職權先行停止其職務，因行政院院長仍得行使此一最低限度人事監督權，是尚能維繫向立法院負責之關係」，「立法權對行政權所擁有關於獨立機關之人事決定權之制衡，一般表現在對用人資格之限制，以確保獨立機關之專業性，暨表現在任期保障與法定去職原因等條件之設定上，以維護獨立機關之獨立性，俾其構成員得免於外部干擾，獨立行使職權」。



勞動部依法召開裁決會後，始開啟裁決會之審查及調查程序。於收受申請案件後，裁決會有權為初步審查，將逾越法定申請期間或申請書違反應記載事項之案件，作成不受理決定。裁決會受理案件後，指派委員一至三人為事證之調查，須符合法定調查程序和方法。委員原則上須於 20 日內作成調查報告，再由委員互推產生之主任裁決委員，於調查報告完成之 7 日內召開裁決會。原則上，裁決會應於開會之日起 30 日內作成裁決決定。於作成裁決決定前，裁決會應讓當事人以言詞陳述意見，再以多數決作成裁決決定，認定當事人之行為是否構成不當勞動行為。若當事人之行為構成工會法第 35 條第 1 項及團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為，裁決會尚得令當事人為一定之行為或不行為，即救濟命令。

第三款 不遵守救濟命令之法律效果及執行

雇主不遵守救濟命令之法律效果，規定於工會法第 45 條第 2 項、第 3 項，及團體協約法第 32 條第 2 項。「勞動部」為權責機關，對於雇主不遵守救濟命令之情形，依雇主違反之不當勞動行為態樣，而有不同之處置權限：(1) 行為屬於工會法第 35 條第 1 項第 1 款、第 3 款、或第 4 款之情形，處雇主新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰；(2) 行為屬於工會法第 35 條第 1 項第 2 款及第 5 款之情形，處雇主新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰；(3) 行為屬於團體協約法第 6 條第 1 項之情形，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期仍未改正者，得按次連續處罰。

首先，前述罰鍰額度是 2022 年修法時所提高，修法理由是「以期加強督促雇主之效用」⁴¹。雖然修法理由並無顯示救濟命令之實際履行情況如何，但可以知道的是，立法者欲透過「加強懲罰」來促使雇主遵守救濟命令。

⁴¹

立 法 院 法 律 系 統 ,



其次，對於雇主違反工會法第 35 條第 1 項「第 1 款、第 3 款、或第 4 款」之不當勞動行為而不遵守救濟命令之情形，勞動部似乎僅有「處罰」權限，而沒有行政執行之權限。這些條文均涉及對勞工個人不利待遇之行為。單從勞動部職權觀之，行政機關若無權敦促雇主遵守救濟命令，將導致無法迅速、有效恢復勞工個人之權益，恐進一步減損勞工組織或參與工會活動之意願。因此，有論者建議，於解釋論上，應回歸行政執行法之適用，對於不遵守救濟命令者，仍得處以怠金及連續處以怠金⁴²。

本文認為，論者之建議固然立意良善，然法律解釋不得牴觸法律明顯可辨之基本價值決定⁴³。立法者唯獨針對工會法第 35 條第 1 項「第 1 款、第 3 款、或第 4 款」未規定行政機關之執行權限，並非漏未規範，而是有意為之。2010 年工會法第 45 條之修法理由即明確指出：「因第三十五條第二款或第五款所規定不當勞工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」⁴⁴。因此，較符合體系解釋及原意解釋的見解應為，工會法第 35 條第 1 項「第 1 款、第 3 款、或第 4 款」中同時涉及工會法第 35 條第 2 項「私權爭議」之情形，依勞資爭議處理法第 49 條，此類裁決決定經民事法院核定而「與民事確定判決同一效力」——依 2009 年勞資爭議處理法第 49 條之修法理

<https://is.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?004268BC706100000000000000001400000004000000^0113211111500^00000000000> (最後瀏覽日：02/27/2025)。

⁴² 曾俊倫，前揭註 20，頁 149；相同見解，見洪瑩蓁，前揭註 21，頁 150-51。

⁴³ 釋字第 585 號解釋許宗力大法官提出之部分不同意見書：「適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異」。

⁴⁴ 立法院法法律系統，<https://is.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?000E4EBC74A9000000000000000000140000000400FFFFD00^01132099060100^00000000000> (最後瀏覽日：02/27/2025)。



由，包括既判力與執行力⁴⁵。從而，對於不遵守此類裁決決定救濟命令之情形，應是由民事執行處處置⁴⁶。

第三項 行政處分之裁量瑕疵理論與裁量縮減理論

裁決會認定雇主之行為構成不當勞動行為後，依勞資爭議處理法第 51 條第 2 項「得令當事人為一定之行為或不行為」（即救濟命令）。此屬法律效果的裁量，裁決會享有「是否」以及「如何」作成救濟命令之決定自由。換言之，裁決會的裁量權包括「決定裁量」與「選擇裁量」⁴⁷。惟此一裁量權並非毫無限制，司法機關得審查裁量之適法性，學說上相關之研究稱為「裁量瑕疵理論」⁴⁸。學者將裁量違法行為分為裁量逾越、裁量濫用、與裁量怠惰三個類型⁴⁹。「裁量逾越」指的是逾越法定授權範圍，屬形式合法性之審查⁵⁰，於判斷違法性上較無爭議⁵¹。「裁量濫用」源自於「權力濫用」概念，於學理上已從原先追究行政機關之不法意圖，擴張至包括客觀法定目的的違反⁵²。主要情狀為，裁量不合乎授權目的，或以不當方式行使裁量⁵³，例如審酌與事件無關之因素、違反平等原則或比例原則等一般法律原則、或

⁴⁶ 不過，此一解釋仍會造成執行上的困難，例如根據行政法院之見解，工會法第35條第2項所涵蓋的不當勞動行為態樣僅限於法條明示的「解僱、降調或減薪」，則工會法第35條第1項「第1款、第3款、或第4款」中未同時涉及工會法第35條第2項行為態樣之情形，究竟應如何執行？再者，勞動部是監督雇主是否履行救濟命令之權責機關，相較於民事執行處更具專業性與主動性，現行法區分不同執行程序是否妥適？值得未來進一步研究與探討。

⁴⁷ 關於「決定裁量」與「選擇裁量」之定義，參見李建良（2022），《行政法基本十講》，十二版，頁322，元照。

⁴⁸ 李建良，前揭註 47，頁 326；學者翁岳生稱為「瑕疵裁量行為之理論」，翁岳生（1967），〈論「不確定法律概念」與行政裁量之關係〉，氏著，《行政法與現代法治國家》，頁 43，三民；學者陳新民稱為「裁量錯誤」，陳新民（2020），《行政法學總論》，十版，頁 311，三民。雖然名稱有些微差異，但是所指稱的學說內容大致相同。

⁴⁹ 李建良，前揭註 47，頁 327-330；陳新民，前揭註 48，頁 312-313。

⁵⁰ 陳新民，前揭註 48，頁 313。

⁵¹ 翁岳生，前揭註 48，頁 43。

⁵² 翁岳生，前揭註 48，頁 46。

⁵³ 陳新民，前揭註 48，頁 312。



漏未審酌應加考量的事物或未適切考量之⁵⁴。「裁量怠惰」指的是消極不行使裁量權，往往也是不符授權目的的裁量，是「消極性的裁量濫用」⁵⁵。因此，也可以說是分為「裁量逾越」與「裁量濫用」兩大類型⁵⁶。

我國學說深受德國學說影響，而我國實務見解雖然未必是受學說所啟發，惟其見解大致與德國學說相符⁵⁷。此外，我國已將此一理論明文化於法規範中，規定於我國行政程序法第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的」，以及行政訴訟法第 201 條：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷」⁵⁸。由此可見，我國法規範清楚規範「裁量逾越」與「裁量濫用」構成裁量違法，行政法院得「撤銷」該違法處分，讓行政機關重為適法之裁量。

法律之所以授權行政機關享有法律效果的裁量權，是為了追求個案正義。而在某些情況下，為追求個案正義，反而會發生「裁量縮減」甚至「裁量縮減至零」的情形。此時，行政機關須在縮減後的裁量範圍內作成決定始屬合法。而所謂「裁量縮減至零」，指的是僅剩「唯一」的合法決定，行政機關若未採取該唯一合法決定，即構成裁量瑕疵而違法⁵⁹。應注意的是，在法律同時授權行政機關享有「決定裁量」與「選擇裁量」時，有兩種裁量縮減的情形：一為僅有「決定裁量」發生縮減，行政機關須作成某法律效果，至於採取何種法律效果，行政機關仍享有裁量權；二為「決定裁量」與「選擇裁量」均發生縮減的情形，行政機關不僅須作成某法律效果，

⁵⁴ 李建良，前揭註 47，頁 329-330。

⁵⁵ 陳新民，前揭註 48，頁 313。

⁵⁶ 學者翁岳生介紹德國之瑕疵裁量理論有「裁量權之超越」與「裁量權之濫用」兩大類型，分別為裁量行為之「外部界限」與「內部限制」，翁岳生，前揭註 48，頁 43-44，三民。

⁵⁷ 翁岳生，前揭註 48，頁 83-85。

⁵⁸ 陳新民，前揭註 48，頁 311。

⁵⁹ 李建良（2002），〈論行政裁量之縮減〉，Robert Heuser（等著），《當代公法新論（中）：翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，頁 116-117，元照。



且須採取特定之法律效果⁶⁰。易言之，即便法院於個案中認定行政機關須採取必要措施，也可能僅導致「決定裁量」之縮減，不必然亦導致「選擇裁量」之縮減⁶¹。

至於哪些情況會發生裁量縮減的情形，學說以「重要法益的嚴重危害」為判斷主軸，以基於平等原則而發生之「行政自我拘束」為支軸⁶²。所謂「重要法益」，應包括生命、人民之身體或健康、人身自由，於我國之實務與學說均無爭議。有疑義的是，是否擴及其他法益？德國多數學者及實務認為，應擴及如財產權的法益，甚至憲法所保障的基本權均應屬重要法益，至於是否因此而導致裁量限縮，以權利受危害的強度來判斷⁶³。所謂「嚴重危害」，德國聯邦行政法院的定義是「對於法益的危害存有特別的強度」。邦行政法院則提出更具體的標準，其一為「期待可能性」，以噪音干擾為例，是否已逾越人民可忍受範圍。其二為是否對重要法益發生「直接」危害，例如判斷行政機關是否怠於執行職務而該當國家賠償責任的要件，未清除高速公路上的油料即屬之⁶⁴。

第二節 救濟命令之運用現況與問題點

承接前一節釐清裁決制度之規範架構與裁量權於應然面上之合法性界線，本節將探討救濟命令裁量權之實踐情形。本節將分兩部分，第一部分以裁決書為研究對象，分析裁決會運用救濟命令之情形，嘗試歸納裁決會運用救濟命令之特徵並指出問題所在；第二部分則以行政法院判決為研究對象，分析行政法院審查救濟命令適法性之見解，及該見解對裁決會運用裁量權之影響。

第一項 裁決會運用救濟命令之分析

⁶⁰ 李建良，前揭註 59，頁 116-117。

⁶¹ 李建良，前揭註 59，頁 126。

⁶² 李建良，前揭註 59，頁 119-120。

⁶³ 李建良，前揭註 59，頁 120-122。

⁶⁴ 李建良，前揭註 59，頁 125。



第一款 寬廣裁量權與合法性界線

裁決會對於救濟命令裁量權之解釋，已形成穩定見解⁶⁵。首先，勞資爭議處理法第 51 條第 2 項授權裁決會得作成救濟命令，因為該條文並未規定救濟命令之方法，因此裁決會就救濟命令之形成「享有寬廣裁量權」⁶⁶，並不受申請人請求所拘束⁶⁷。

此一寬廣裁量權之合法性界線有四。第一，裁量權之行使須符合立法授權之制度目的。裁決會認為制度目的是保障勞工之團結權、團體協商權、及團體爭議權，並透過此一保障來「形塑應有之公平的集體勞資關係」⁶⁸。第二，救濟命令內容必須是達成前述目的所必要、相當之手段，即「以樹立該當事件之公平勞資關係所必要、相當為裁量原則」⁶⁹。第三，救濟命令內容不得違反強行法規或善良風俗⁷⁰。第四，救濟命令內容必須具體、確定、可能⁷¹。

第二款 救濟命令之類型化

⁶⁵ 於構成不當勞動行為之案例中，第一件論述救濟命令裁量權之案例為 100 年勞裁字第 6 號，後續案例之解釋大多沿用 100 年勞裁字第 6 號之解釋。

⁶⁶ 例如 112 年勞裁字第 22 號、112 年勞裁字第 26 號、112 年勞裁字第 29 號、112 年勞裁字第 38 號、112 年勞裁字第 42 號案。較早期之案例例如 100 年勞裁字第 6 號、100 年勞裁字第 28 號、101 年勞裁字第 1 號。

⁶⁷ 表明「不受當事人請求所拘束」之案例，例如 112 年勞裁字第 22 號、112 年勞裁字第 26 號、112 年勞裁字第 38 號案。較早期之案例例如 100 年勞裁字第 6 號、100 年勞裁字第 28 號、101 年勞裁字第 1 號。

⁶⁸ 例如 112 年勞裁字第 22 號、112 年勞裁字第 26 號、112 年勞裁字第 29 號、112 年勞裁字第 38 號、112 年勞裁字第 42 號案。較早期之案例例如 100 年勞裁字第 6 號、100 年勞裁字第 28 號、101 年勞裁字第 1 號。

⁶⁹ 例如 112 年勞裁字第 22 號、112 年勞裁字第 26 號、112 年勞裁字第 29 號、112 年勞裁字第 38 號、112 年勞裁字第 42 號案。較早期之案例例如 100 年勞裁字第 6 號、100 年勞裁字第 28 號、101 年勞裁字第 1 號。

⁷⁰ 表明「不得違反強行法規或善良風俗」之案例，例如 112 年勞裁字第 29 號。較早期之案例例如 100 年勞裁字第 6 號、100 年勞裁字第 28 號、101 年勞裁字第 1 號。

⁷¹ 表明「內容必須具體、確定、可能」之案例，例如 112 年勞裁字第 29 號。較早期之案例例如 100 年勞裁字第 6 號、100 年勞裁字第 28 號、101 年勞裁字第 1 號。

裁決制度自 2011 年施行至今，裁決會針對有些不當勞動行為態樣，已發展出類型化的救濟命令。裁決會認為，救濟命令是為「樹立公平勞資關係」，為達此目的，裁決會作成之救濟命令內容，大致可分為：除去個案中之不當勞動行為、除去該行為所生之不利結果，或恢復沒有不當勞動行為下應有之狀態⁷²。本論文以下將以不當勞動行為態樣為分類標準，簡要介紹裁決會針對各事件類型所發布之救濟命令。先敘明者，工會法第 35 條第 2 項規定「解僱、降調、或減薪」之行為「無效」，因此，裁決會命令人回復原職、給付欠薪之法源依據及性質為何，容有爭議，惟本文暫且認定均屬救濟命令⁷³。

針對懲戒、考績行為，裁決會通常會命令撤銷原處分或考績。懲戒案例，有時會一併命令塗銷懲戒紀錄⁷⁴；考績案例，通常會進一步命令重為適當之考核⁷⁵。若因懲戒或考績而減少獎金，則會一併命令補發獎金或根據新考核結果補發獎金⁷⁶。對於同時存在不當勞動行為及權利行使之雙重動機競合之案例，裁決會除命令撤

⁷² 補充說明，本文於整理裁決書之過程中發現，我國有部分案例並未發布任何救濟命令。本文嘗試歸納原因，裁決會表明原因的案例有：所涉爭議宜透過雙方協商解決（例如 102 年勞裁字第 17 號、104 年勞裁字第 45 號及第 46 號、105 年勞裁字第 45 號、106 年勞裁字第 63 號、108 年勞裁字第 19 號）、屬工會自治問題（106 年勞裁字第 54 號）、考量個別勞工之意願（112 年勞裁字第 26 號）、雇主於裁決作成前已履行義務（110 年勞裁字第 33 號、111 年勞裁字第 27 號）。而就裁決會並未表明原因之案例，本文嘗試歸納行為類型：報復性訴訟（107 年勞裁更（一）字第 1 號、111 年勞裁字第 35 號；反例：106 年勞裁字第 24 號）；拒絕工會秘書或工會邀請之講師進入相對人廠區從事工會活動、拒絕工會使用相對人設備（105 年勞裁字第 7 號、106 年勞裁字第 44 號、106 年勞裁字第 51 號、107 年勞裁字第 21 號、109 年勞裁字第 5 號、109 年勞裁字第 49 號）；要求退出工會、不參與工會活動（103 年勞裁字第 8 號、104 年勞裁字第 6 號、104 年勞裁字第 39 號、106 年勞裁字第 42 號）；監視刺探行為（105 年勞裁字第 21 號、106 年勞裁字第 35 號、109 年勞裁字第 17 號）；違反慣例之事實行為（103 年勞裁字第 33 號、107 年勞裁字第 55 號、109 年勞裁字第 2 號、109 年勞裁字第 16 號案）；拒絕簽署已達成合意之協約草案（103 年勞裁字第 52 號、105 年勞裁字第 11 號、105 年勞裁字第 22 號）。本文之疑問是，前述行為類型是否沒有任何不法行為或不利結果可以除去？是否認定構成不當勞動行為本身即足以恢復公平勞資關係？如果答案為否定，有甚麼救濟方法可以運用？因為時間和篇幅限制之關係，容本文留待日後研究討論。

⁷³ 論者曾俊倫指出：一、裁決會作成此類命令之依據大部分為工會法第 35 條第 2 項，因此僅是重申不當勞動行為無效的法律效果，並非「救濟命令」。據此曾生主張，裁決會在這種情況下反而沒有作成救濟命令的權限，輕重失衡；二、裁決會於部分案件同時適用工會法第 35 條第 2 項及勞資爭議處理法第 51 條第 2 項，於後續審判權分配產生疑問，不利當事人救濟。曾俊倫，前揭註 20，頁 42-47。因為曾生之論文著重於探討有無回復原職命令之必要及此一命令之法律依據為何，而提出此一觀察及評論。惟此非本文探討之重心，故簡要歸類。

⁷⁴ 例如 107 年勞裁字第 11 號、108 年勞裁字第 25 號、112 年勞裁字第 38 號。

⁷⁵ 例如 109 年勞裁字第 41 號、111 年勞裁字第 4 號。

⁷⁶ 例如 107 年勞裁字第 3 號、108 年勞裁字第 13 號、110 年勞裁字第 40 號。



銷原處分之外，有時會於主文命依裁決意旨重為適當懲處⁷⁷，或於理由書中闡釋雇主得另為適當之懲處⁷⁸。

針對涉及工會法第 35 條第 2 項解僱、降調、或減薪之行為，裁決會首先「確認行為無效」。其次，針對解僱案件，裁決會命令人回復原職或回復與原職相當之工作，並一併命令給付欠薪、利息、及提繳勞工退休金⁷⁹；針對降調案例，亦有相似做法，即命令人回復原職、回復原薪、及給付原加給⁸⁰；針對減薪案例，則會命令給付遭扣減之薪資⁸¹。不過，對於金額認定有困難之案例，裁決會便不會命令金錢給付之救濟命令，而會於理由書中諭知申請人應循民事法院救濟⁸²。

關於純粹涉及工會法第 35 條第 1 項第 5 款支配介入之案例，(1) 否准會務假案例：裁決會通常會命令核給特定日期之會務假；若雇主原先核給其他假別，則會命令改核給會務假⁸³。若裁決申請人因為會務假爭議而遭記曠職或遭扣減薪資，裁決會便會一併命令撤銷該曠職紀錄及給付遭扣減之薪資⁸⁴。不過，若裁決申請人因會務假申請遭否准而沒有請假處理工會事務，裁決會通常並不會作成任何救濟命令⁸⁵。(2) 停止代扣會費案例：裁決會通常會命令恢復代扣會費⁸⁶。(3) 違反中立

⁷⁷ 例如 108 年勞裁字第 42 號。

⁷⁸ 例如 106 年勞裁字第 14 號、107 年勞裁字第 10 號、107 年勞裁字第 11 號。

⁷⁹ 例如 107 年勞裁字第 5 號、108 年勞裁字第 18 號、108 年勞裁字第 31 號、109 年勞裁字第 15 號、110 年勞裁字第 12 號、110 年勞裁字第 46 號、112 年牢裁字第 29 號。

⁸⁰ 例如 110 年牢裁字第 1 號。

⁸¹ 例如 105 年勞裁字第 36 號。

⁸² 例如 104 年勞裁字第 29 號、106 年勞裁字第 59 號及 60 號。

⁸³ 例如 108 年勞裁字第 27 號、108 年勞裁字第 49 號、109 年勞裁字第 8 號、110 年勞裁字第 29 號、111 年勞裁字第 38 號。

⁸⁴ 例如 107 年勞裁字第 58 號、108 年勞裁字第 50 號、109 年勞裁字第 6 號、110 年勞裁字第 36, 47, 48 號。

⁸⁵ 例如 106 年勞裁字第 44 號、109 年勞裁字第 8 號、112 年勞裁字第 42 號。

⁸⁶ 例如 100 年勞裁字第 9 號、100 年勞裁字第 14 號、101 年勞裁字第 6 號、101 年勞裁字第 52 號、101 年勞裁字第 54 號、103 年勞裁字第 18 號、108 年勞裁字第 49 號、112 年勞裁字第 10 號。

義務案例：裁決會通常會命令雇主，應比照其提供給其他工會之設備、資源，同等提供給裁決申請人⁸⁷。



最後，關於違反團體協約法第 6 條第 1 項之團體協商義務之案例，針對拒絕提供協商必要資料，裁決會命令提供之⁸⁸；針對拒絕協商之行為，裁決會命令就個案之協商項目應以誠實信用的態度續行協商⁸⁹。

綜上，本論文已介紹了類型化的救濟命令運用情況。而本論文尚發現，「不作為命令」與「公告命令」，是裁決會過往曾大量運用，而後來則幾乎不再運用或限縮運用的命令類型。本論文以下將分別介紹「不作為命令」與「公告命令」之發展情形，及探討此類命令是否值得繼續運用及如何運用。此外，本論文尚注意到，涉及雇主片面制訂或變更規定的案例，有幾件案件之申請人曾請求裁決會命令雇主廢除該片面變更的規定或恢復原規定，惟裁決會均未採納。此種案例一方面凸顯勞方之需求，另一方面也顯示這類命令之運用存有爭議。因此，本論文也將介紹涉及雇主片面制訂或變更規定的案例，以探討申請人此類請求之必要性與正當性。以下，將依序探討不作為命令、公告命令、及片面制訂或變更規定的案例，以具體指出問題所在。

第三款 不作為命令

本文所謂「不作為命令」，指的是裁決會課予裁決案件之相對人一不行為義務。可分為兩種類型，一為命令不得再從事特定之不當勞動行為，另一為命令不得再從

⁸⁷ 例如 103 年勞裁字第 12 號、108 年勞裁字第 5 號。

⁸⁸ 例如 102 年勞裁字第 37 號、104 年勞裁字第 49 號、108 年勞裁更一字第 1 號案、112 年勞裁字第 21 號。

⁸⁹ 例如 102 年勞裁字第 37 號、105 年勞裁字第 50 號。

事「不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動」之不當勞動行為，後者之命令內容實則為工會法第 35 條第 1 項第 5 款之構成要件。



於裁決制度施行之初（2011 年至 2013 年左右），裁決會曾普遍運用不作為命令，且不限於特定不當勞動行為事件類型。又裁決會運用不作為命令，並不待當事人請求，且時常同時運用公告命令（關於「公告命令」，詳見本項第四款「公告命令與情節重大事件類型」）。然而，2014 年，僅有一件運用不作為命令之案例，2015 年以後則不再有作成此類命令之案例。即便當事人請求，裁決會亦不採納。

裁決會運用不作為命令之政策轉變，似非受行政法院所影響（關於此點，詳見本節第二項「法院審查救濟命令之分析」）。單就裁決書之分析，亦無從究明裁決會此一轉變之原因⁹⁰。本文遂欲探究，不作為命令是否有運用的價值？首先確認不作為命令之合法性，其次探究不作為命令如何發布較為妥適。

救濟命令屬於行政處分，並無爭議。而行政處分概念與法規範概念之區辨，可從規制的事件屬具體或抽象、規制的人為個別或普遍來加以判斷。典型的行政處分即為針對特定人及特定事件所為之規制，為「具體、個別」之規制；而法規範則是針對不特定人及不特定之複數事件所為之規制，則為「抽象、普遍」之規制⁹¹。而針對特定人但是不特定之複數事件所為之規制，學者陳敏認為，行政處分判斷核心是「人」是否特定，只要規範的是特定之人，就不是抽象之規制，而屬行政處分⁹²。據此，裁決會命令裁決案件之相對人不得從事特定之行為，或不得從事「不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動」之行為，均屬行政處分。

⁹⁰ 王能君老師提醒筆者，過往發布的不作為命令和公告命令均過於空泛，內容類似法律條文，類似國會立法權的行使，在日本屬於違法的救濟命令。我國若要運用此類救濟命令，應加以特定，惟特定有現實上的難處。由此可以推知，裁決會或許是考量不作為命令內容，有具體特定之困難，而不再運用。

⁹¹ 陳敏（2019），《行政法總論》，頁 326-327，自刊。

⁹² 陳敏，前揭註 91，頁 328。



其次，裁決會作成行政處分須符合授權目的。雖然裁決會於大多數裁決案件中並未表明作成不作為命令之理由，然此類命令明顯是為制止裁決案件之相對人繼續實施不當勞動行為，以形塑公平之勞資關係，符合授權目的。再者，行政處分不得違反強行法規或善良風俗。既然不作為命令所欲禁止者為不當勞動行為，當然並不違反強行法規或善良風俗。

又行政處分需符合明確性原則及比例原則。針對不作為命令，我國似尚未有學說討論相關爭議。不過曾有論者研究指出，日本法院以雇主是否「再度反覆為不當勞動行為之可能，且預想再犯的不當勞動行為與過去的不當勞動行為為同種或相類似之行為」來判斷不作為命令之必要性，且「內容應具體特定，不得包含過於廣泛之行為類型」⁹³。

本文認為，命令相對人不得從事「不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動」，此一用語來自具有不確定法律概念之構成要件。判斷法規範是否違反法明確性原則，須法條意義非難以理解、受規範對象可得預見、且具司法可審查性，則符合明確性原則⁹⁴。而行政處分亦須符合明確性原則，我國於行政程序法第 5 條有明文規定：「行政行為之內容應明確」。問題在於，行政處分之明確性原則是否同於法規範明確性原則之判斷？學者蕭文生採反對之見解，認為法規範是抽象規範，尚未對人民之權利義務產生立即影響，然行政處分將對個別特定之對象產生立即影響，因此兩者之明確性要求應有所不同⁹⁵。

蕭文生認為，行政處分明確性之判斷重點為，行政處分之對象是否「立即知悉」或「可立即知悉」處分所欲規制之事項為何，及處分之執行機關是否得以據此執行

⁹³ 洪彞摹，前揭註 21，頁 158。

⁹⁴ 大法官解釋釋字第 432 號解釋。

⁹⁵ 蕭文生（2010），〈行政處分明確性之要求：評最高行政法院九十四年度判字第二〇一五號判決及最高行政法院九十八年度判字第一一三二號判決〉，《月旦法學雜誌》，184 期，頁 209。

⁹⁶ 蕭文生進一步解釋，行政處分明確性之判斷，除了處分主文以外，尚得參考處分之理由，及當事人知悉或可知悉的文件，且該文件為行政處分之附件，來認定行政處分內容是否已符合明確性要求⁹⁷。前述文件例如「過去針對當事人所為行政處分的內容、當事人知悉的文件、當事人熟悉的行政規則或作業須知」⁹⁸。據此，命令相對人不得從事「不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動」，此一用語來自不確定法律概念之構成要件，本質是為因應多變複雜之社會事實關係，為避免立法掛一漏萬，而設計之概括性規定，交由行政機關判斷個別事件是否該當此一要件。因此，行政機關作成此命令，並非基於個別案件之情形而特定之規制內容，似無法藉由處分之理由及處分之附件特定規制內容，且執行機關亦無法認定行為人是否違反該處分之行為不行為義務，因而有違反行政處分明確性原則之疑慮。

至於特定行為不行為之不作為命令，符合明確性原則應屬無虞。補充說明者，此類命令是否應特定履行義務之「期間」？學者李建良認為，依不作為義務之本質，應無從設定「履行期間」⁹⁹。學者陳敏亦表示，不作為義務以「預計義務人不再有進一步違反義務之行為時」，達成課與該義務之目的，此時即該當行政執行法第 8 條之義務已履行¹⁰⁰。而此命令是否違反比例原則，涉及個案權衡，目前有日本法院提出之判斷標準可供參考，即前述之「再度反覆為不當勞動行為之可能，且預想再犯的不當勞動行為與過去的不當勞動行為為同種或相類似之行為」。本文欲借鏡美國法之實踐經驗，以充實裁決會將來判斷之參考（關於美國法之介紹，請參閱第三章）。

⁹⁶ 蕭文生，前揭註 95，頁 212-13。

⁹⁷ 蕭文生，前揭註 95，頁 213。

⁹⁸ 蕭文生，前揭註 95，頁 213。

⁹⁹ 李建良（2014），〈論行政強制執行之權利救濟體系與保障內涵：以行為、不行為或容忍義務之執行為探討重心〉，《中研院法學期刊》，14 期，頁 24。

¹⁰⁰ 陳敏，前揭註 91，頁 905。



第四款 公告命令與情節重大事件類型

本文所謂「公告命令」，指的是裁決會命令裁決案件之相對人公告特定文件。我國之實踐情形是，裁決會曾命令公告裁決書、裁決主文、或裁決會指定之文稿，公告位置包括相對人之內部網站或佈告欄，並指定公告期間與字體大小¹⁰¹。不過，裁決會命令公告指定文稿之方式相當罕見，僅於制度施行初期運用¹⁰²，而後則以命令公告裁決全文或裁決主文為主——2016 年以前大多是命令公告裁決全文，或命令公告裁決主文並附上裁決全文之連結或下載方式，2016 年以後則大多為僅命令公告裁決主文。

公告命令屬於裁決會時常運用的救濟命令類型，且並非針對特定的不當勞動行為事件類型。不過，於運用上發生兩大變化，其一為運用數量遽減。於制度施行之初，即約略於 2011 年至 2013 年期間，裁決會普遍地運用此一救濟命令，並時常同時運用「不作為命令」（詳見本項第三款「不作為命令」）。大部分案件並未說明作成公告命令之理由，且不待當事人請求，裁決會仍會作成此一命令。然而 2013 年之後，裁決會運用公告命令之案件量大幅減少。一方面，當事人未請求而裁決會仍作成此一命令之情形明顯減少；另一方面，即便當事人提出請求，裁決會亦未必採納。事實上，公告命令屬於當事人時常請求的救濟命令類型。而當事人提出請求，但裁決會不採納的救濟命令類型，亦以公告命令為大宗。

¹⁰¹ 論者洪瑮蓁稱此類命令為「揭示命令」，似為日本用語之翻譯。洪瑮蓁，前揭註 21，頁 80。本文考量我國裁決主文是命令相對人為「公告」之行為，考量語意直觀性，遂稱為「公告命令」。

¹⁰² 例如 100 年勞裁字第 6 號、100 年勞裁字第 9 號、100 年勞裁字第 14 號、101 年勞裁字第 7 號、

102 年勞裁字第 21 號。

另一變化是，裁決會逐漸發展出作成公告命令之裁量因素，包括行為情節重大¹⁰³、對申請人及工會造成重大不當影響¹⁰⁴、或嚴重妨害工會發展¹⁰⁵。而發布公告命令之目的則為警惕相對人¹⁰⁶，或為消弭寒蟬效應¹⁰⁷。此外，部分案件之裁量因素則是「相對人明顯對憲法及相關勞動法規保障勞工團結權、團體協商權、團體爭議權等基本權之理念，以及維持良好、和諧之集體勞資關係等之價值，於認知上有嚴重不足」¹⁰⁸，此時公告命令之目的似為教育相對人尊重工會¹⁰⁹，或同樣是為警惕相對人¹¹⁰。本文稱裁決會考量前述因素而作成公告命令之案件類型為「情節重大事件類型」。

此外，裁決會亦會考量「雇主過往不當勞動行為紀錄」而決定作成救濟命令，本文稱此為「再犯事件類型」。而裁決會考量此一因素，似乎也是為了判斷個案情形是否屬「情節重大」。因為裁決會於裁量救濟命令如何發布時，若表明相對人有過往不當勞動行為紀錄，大抵是用以論證相對人對工會有相當敵意、情節重大、相對人對法規範保障勞工集體權及維持和諧之集體勞資關係之價值認知不足、有警惕之必要等¹¹¹，這些論述大致與前述「情節重大事件類型」之裁量因素相同。又裁決會考量雇主過往不當勞動行為紀錄而作成之救濟命令，幾乎均為「公告命令」，

¹⁰³ 例如 108 年勞裁字第 38 號、107 年勞裁字第 46 號、107 年勞裁字第 10 號、107 年勞裁字第 2 號、106 年勞裁字第 33 號。

¹⁰⁴ 例如 110 年勞裁字第 44 號、107 年勞裁字第 30 號、107 年勞裁字第 1 號。

¹⁰⁵ 例如 108 年勞裁字第 17 號。

¹⁰⁶ 例如 110 年勞裁字第 44 號。

¹⁰⁷ 例如 112 年勞裁字第 29 號、109 年勞裁字第 15 號、101 年勞裁字第 46 號。

¹⁰⁸ 例如 107 年勞裁字第 35 號、105 年勞裁字第 26 號、105 年勞裁字第 13 號、104 年勞裁字第 23 號、102 年勞裁字第 21 號、101 年勞裁字第 7 號。

¹⁰⁹ 例如 104 年勞裁字第 23 號。

¹¹⁰ 例如 101 年勞裁字第 7 號。

¹¹¹ 例如 101 年勞裁字第 7 號、102 年勞裁字第 21 號、105 年勞裁字第 1 號、105 年勞裁字第 13 號、106 年勞裁字第 24 號、107 年勞裁字第 35 號、108 年勞裁字第 38 號、108 年勞裁字第 49 號。



與針對「情節重大事件類型」所作成之命令相同¹¹²。不過，並非雇主有「再犯」情形，裁決會就會作成救濟命令¹¹³。

本文對公告命令之疑問是，我國行政程序法第 7 條明文規定，行政行為應符合比例原則，包括「採取之方法應有助於目的之達成」，即適合性原則。裁決會作成公告命令，目的是為警惕雇主、教育雇主尊重工會、或消除寒蟬效應，均符合裁決制度目的。惟公告命令是否能達到警惕、教育雇主之目的？而公告裁決主文是否有助於消除寒蟬效應？這些疑問均須釐清，方能確保公告命令符合比例原則。

再者，未達「情節重大」之案件，是否不宜或沒有必要適用公告命令？又我國於 2022 年修正工會法第 45 條，規定不當勞動行為之法律效果，除了舊法下的罰鍰處分外，並新增「公布其名稱、代表人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額」，系不論情節輕重，均應公告。則公告命令與此修法內容，於目的、作用上有何差異？值得進一步之研究與探討。又公告命令是否為因應「情節重大事件類型」最妥適的救濟命令？是否有其他救濟命令更適合運用於「情節重大事件類型」？亦值得參考外國法制之實踐經驗以為借鏡。

第五款 片面制定或變更規定之救濟命令

我國至今已有數件雇主片面制定或變更規定之案例。本論文區分兩類事件類型加以分析觀察：一、純粹涉及工會法第 35 條第 1 項第 5 款之支配介入行為；二、涉及團體協約法第 6 條第 1 項之拒絕團體協商行為（包括同時涉及團體協約法第 6 條第 1 項及工會法第 35 條第 1 項第 5 款之情形）。

¹¹² 同前註。

¹¹³ 例如 102 年勞裁字第 5 號、106 年勞裁字第 63 號、107 年勞裁字第 24 號、107 年勞裁字第 42 號、108 年勞裁字第 33 號、109 年勞裁字第 14 號、110 年勞裁字第 36, 47, 48 號。

第一目 純粹涉及工會法第 35 條第 1 項第 5 款

（一）未作成任何救濟命令之案例



對於雇主制定或變更規定，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之情形，裁決會有時未作成任何救濟命令。例如 102 年勞裁字第 28 號之橡樹工業材料事件，勞資雙方原有七日前提出會務假申請之慣例，然相對人突然片面變更規定，要求應於兩週前由工會統一提出會務公假申請單，始得請假，導致部分會務假因不及提出申請而遭否准。裁決會認定相對人變更請假規定之行為構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為，不過未作成任何救濟命令¹¹⁴。

另一案例為 104 年勞裁字第 45 號及第 46 號之南投縣政府事件，工會曾召開記者會揭露，南投縣政府轄下之其中一所學校未實施常態編班。教育部遂查察該所學校，南投縣議會亦質詢前開事件。嗣後，南投縣政府先後發布三件函令，分別為縮減工會舉辦會議之會務假時數並取消課務代排、不承認工會舉辦之會務發展研討會暨勞動教育講習得申請會務假、及取消工會幹部會務假，經裁決會認定前開函令均構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。工會請求命令雇主（1）恢復原約定之公務假時數及課務代排、（2）撤銷函令、（3）於協商完成前，依原約定辦理會務假。惟裁決會考量雙方就會務假一事正在進行團體協約之協商，「基於協約自治原則，有關相關會務假之議題，自應委由雙方協商為宜」，因此並未作成任何救濟命令¹¹⁵。

107 年勞裁字第 42 號之中華航空事件，有下列四件行為：（1）相對人於 107 年 3 月片面變更行之有年之優待機票申請使用規定，規定凡向相對人興訟之員工，相對人得停止其優待機票申請使用之權限。此前，相對人曾針對提起訴訟之員工，

¹¹⁴ 102 年勞裁字第 28 號（102.09.27）。

¹¹⁵ 104 年勞裁字第 45 號及第 46 號（105.04.08）。

停止其優待機票申請使用之權限，並經 106 年勞裁字第 48 號認定構成不當勞動行為；(2) 相對人於 107 年 5 月片面修改員工獎懲規定，在此之前，桃園市政府曾不予以核備該規定，並建議勞資雙方應就該事項進行協商。而工會於相對人片面變更規定時亦曾函請相對人進行協商，惟相對人未予善意回應；(3) 相對人又於 107 年 6 月片面修改年度員工酬勞之規定；(4) 相對人於 107 年 7 月取消新進員工課程中之工會簡介課程，係片面變更行之有年之慣例。此前，相對人曾於 106 年為相同行為，並經 106 年勞裁字第 44 號認定構成不當勞動行為。107 年經工會函請排入工會簡介課程，相對人仍置之不理。裁決會認定上開四件行為均構成違反工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動之行為，惟僅針對取消工會簡介課程部分，命令「相對人應於本裁決書送達翌日起三十日內就「華航與我」課程內安排工會簡介時段與申請人進行協商」¹¹⁶。

前開三件案例顯示，面對雇主片面制訂或變更規定構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款不當勞動行為之情形，裁決會傾向僅認定構成不當勞動行為，未進一步作成救濟命令。104 年勞裁字第 45 號及第 46 號之南投縣政府事件，面對片面縮減會務假時數及取消課務代排事項，裁決會明白表示係考量雙方就所涉爭議事項正在進行協商，因此認為不作成任何救濟命令較為妥適。而 107 年勞裁字第 42 號之中華航空事件，雖然就片面取消工會簡介課程部分，命令雙方應協商課程時段，此已明白宣示雇主應恢復該課程，然而對於性質上屬於片面變更「工作規則」之行為，即片面變更優惠機票待遇規定、獎懲規定及酬勞規定，裁決會卻未作成任何救濟命令。

（二）命令變更工作規則之案例

¹¹⁶ 107 年勞裁字第 42 號（107.11.09）。



近年來，涉及片面制訂或變更工作規則之案件，出現命令雇主應依裁決主文之指示變更規定之案例，此係新興的救濟命令類型。本論文將介紹三件裁決，第一件為 108 年勞裁字第 19 號及 108 年勞裁字第 39 號之長榮航空事件，裁決會罕見作成具有「恢復原規定」效果之命令。另外兩件為 109 年勞裁字第 13 號之桃園捷運事件及 110 年勞裁字第 40 號之台灣百事事件，裁決會明白表示，構成不當勞動行為之規定內容，自不宜繼續執行。

一、長榮航空事件

108 年勞裁字第 19 號之長榮航空事件（一），案例事實為，工會預計於 108 年 5 月 13 日起進行罷工，相對人於同年 5 月 8 日發布公告（系爭公告）：「1. 若罷工導致公司獲利大幅下降，甚至虧損，基於持續營運與恢復公司競爭能力考量，將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止。2. 承前，因罷工期間公司營運勢必面臨重大影響，有暫停或限縮福利措施的必要，故依『長榮航空公司國際線員工優待機票福利辦法』第 26 條『本公司得視營業狀況於一定期間或區間停止或限制優待機票之使用』之規定，公司自罷工首日起 3 年，將暫時停止所有員工及眷屬申請/使用本公司員工優待機票暨聯航（ZED）優惠機票。惟為鼓勵全體空、地勤員工於罷工期間支援公司，避免損害旅客權益，只要於罷工期間同仁依班表出勤者，與配合公司調整班表者，不受此限」（底線為本文所加）。裁決會認定系爭公告之第二點構成工會法第 35 條第 1 項第 1 款、第 4 款及第 5 款之不當勞動行為。

工會請求命令雇主公告裁決主文、撤回系爭公告、及不得於罷工期間以員工是否出勤或配合調整班表為由停止或限制員工優待機票之使用權利。針對後兩者之請求，工會之理由為，此係「保護申請人會員權益之必要」¹¹⁷。惟裁決會並未作成任何救濟命令，表示「系爭公告第一部分並不構成不當勞動行為，且兩造有繼續協

¹¹⁷ 108 年勞裁字第 19 號（108.09.27）。



商優待機票之意願，故基於勞資自治原則，宜由兩造協商解決，本會不當勞動行為之認定亦已對相對人足生警惕之效果」¹¹⁸。

108 年勞裁字第 39 號之長榮航空事件（二），案例事實為，工會嗣於 108 年 6 月 20 日發動罷工，至同年 7 月 6 日結束罷工。相對人於罷工期間暫停所有員工優惠機票之申請與使用權，直至 7 月 8 日發布公告（系爭公告一），內容大致為：（1）罷工期間全程支援公司者，恢復本公司及聯航優惠機票之申請及使用權；（2）罷工期間提前返回公司服勤者（即部分參與罷工），恢復聯航優惠機票之申請及使用權；（3）全程參與罷工者，至同年 8 月 6 日始恢復聯航機票。易言之，只要曾參與罷工者，均未恢復本公司優惠機票。裁決會認定系爭公告一構成工會法第 35 條第 1 項第 1 款、第 4 款及第 5 款之不當勞動行為。此外，相對人於罷工期間，將罷工者班表上原排定之 YDO（年度休假日，即例假日、休息日及國定假日之總和，共 116 日），改為 STI 代碼而不給薪。相對人又於同年 8 月 6 日發布公告（系爭公告二），表示將以罷工者參與之罷工日數按比例扣除 YDO。裁決會認定系爭公告二亦構成工會法第 35 條第 1 項第 1 款、第 4 款及第 5 款之不當勞動行為。

關於救濟命令，工會請求「命相對人自裁決決定書送達之翌日起，應恢復全程或部分前開員工依據『長榮航空公司國際航線員工優待機票福利辦法』優待機票之申請權及使用權」。工會主張，108 年勞裁字第 19 號未作成救濟命令，因為裁決會認為勞資雙方就優惠機票之待遇有協商之意願，因此認定構成不當勞動行為即足生警惕，然而，相對人遲不回復工會會員之優惠機票待遇，打壓參與罷工員工之意圖甚為明顯，前開裁決顯未對相對人產生警惕作用¹¹⁹。工會尚請求「命相對人撤銷航服管字第 B2019-0140 號公告（即系爭公告二），並將全程或部分參與民國 108 年 6 月 20 日至同年 7 月 9 日申請人工會罷工行動之員工之 2019 年年度 YDO 回復

¹¹⁸ 108 年勞裁字第 19 號（108.09.27）。

¹¹⁹ 108 年勞裁字第 39 號（109.3.27）。



為 116 天」。工會主張，其曾向相對人請求協商 YDO，惟相對人並未理會，反而發布系爭公告二，可見難以期待雙方就所涉爭議事項進行協商¹²⁰。

裁決會最終僅針對優惠機票待遇事項，作成救濟命令。裁決會命令「相對人應自本裁決決定書送達之翌日起 10 日內恢復全程或部分參與申請人 108 年 6 月 20 日至同年 7 月 6 日罷工之申請人會員各類優待機票之申請、使用，並將事證送交勞動部存查」。裁決會之理由為，108 年勞裁字第 19 號後，雙方就優惠機票待遇一事之協商已經停擺，且優惠機票屬航空業特有制度，已構成員工待遇之一部，長榮航空一再以優惠機票之差別待遇不當影響罷工活動，因此有必要作成該命令。至於 YDO，裁決會仍認為認定構成不當勞動行為已足生警惕¹²¹。

長榮航空事件顯示，裁決會並非完全不得介入工作規則內容之形成，而是否介入，似以勞資雙方之協商意願與協商情況為判斷主軸。於長榮航空事件（一），雇主發布之工作規則，表明將對參與罷工者為長達 3 年之優惠機票的差別待遇。裁決會之立場為，考量勞資雙方就優惠機票待遇一事，有協商意願，而不作成救濟命令。於長榮航空事件（二），雇主發布之工作規則，表明將對已經參與罷工者為優惠機票的差別待遇。此時，裁決會考量雙方就優惠機票一事，已經協商停擺，且雇主一再以優惠機票之差別待遇影響罷工活動，因而命令恢復原機票待遇。

另外，裁決會針對長榮航空事件（一）作成裁決之時點，係罷工已經結束，雖然系爭公告係針對罷工前有意參與罷工者之警告與離間，對該次罷工造成之影響似已無救濟實益，然對罷工參與者之不利益待遇仍在持續，影響勞工將來參與罷工之意願與工會將來與雇主協商抗衡之實力，而有救濟之必要。是以，本文肯認裁決會不作成救濟命令之理由，並非為罷工已結束而無救濟實益。

¹²⁰ 108 年勞裁字第 39 號（109.3.27）。

¹²¹ 108 年勞裁字第 39 號（109.3.27）。



二、桃園捷運事件

109 年勞裁字第 13 號之桃園捷運事件之案例事實為，申請人蘇 OO 與相對人就否准會務假之爭議試行和解之際，相對人變更考核標準，增加「出勤配合度」項目，並變更「駕駛時數」加分方式。在此計分標準下，申請會務假之工會幹部相較於其他員工將取得較低之分數。裁決會認定相對人前述變更考核標準之行為構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。蘇 OO 請求命令雇主恢復原考核標準，裁決會則命令「相對人應於本裁決決定書送達翌日起 2 個月內，排除將會務公假之法定假別日數列為未出勤日數，重新擬定附件「車務司機員考核標準表-行車運轉」之項次 2 之「出勤配合度」與項次 26 之「駕駛時數（不含調車司機員）」此二項考核標準」。裁決會之理由係「新版考核標準構成不當勞動行為，自不宜繼續執行，故命重新擬定考核標準，且不得將會務假列入未出勤日數」¹²²。

三、台灣百事事件

110 年勞裁字第 40 號之台灣百事事件，有相同於桃園捷運事件之救濟命令。本件，雇主變更 PEP 績效獎金計算方式，使得申請會務假之員工相較於過往將取得更低的分數，也比未申請會務假的員工取得更低的分數，構成工會法第 35 條第 1 項第 1 款及第 5 款之不當勞動行為。裁決會命令「相對人應於本裁決決定書送達翌日起，依「PEP 績效獎金計算辦法」計算 PEP 績效獎金時，將申請人理監事之會務公假時數自標準時數中扣除，且據此重新計算並發給附表二所列之申請人理監事 110 年 2 月起至 111 年 5 月間 PEP 績效獎金」，理由為「新版之計算方式構成不當勞動行為，則相對人自不宜繼續執行該新版考核標準」¹²³。

¹²² 109 年勞裁字第 13 號（109.10.01）。

¹²³ 110 年勞裁字第 40 號（111.05.27）。

綜上，前述桃園捷運事件及台灣百事事件，兩件案例之雇主分別透過變更考核方式與獎金計算方式，對申請會務假之員工為不利待遇。裁決會遂命令變更系爭工作規則內容：於桃園捷運事件，給予雇主二個月之期限，重新擬定考核標準，並具體指示「不得將會務假列入未出勤日數」；於台灣百事事件，則命令雇主應於裁決書送達之翌日起，「將申請人理監事之會務公假時數自標準時數中扣除」。而裁決會於這兩件案例，均明白表示新版規定構成不當勞動行為，自不宜繼續執行。

第二目 涉及團體協約法第 6 條第 1 項

團體協約協商進行中，雇主片面制定或變更正在協商之事項，構成團體協約法第 6 條第 1 項不當勞動行為之情形，裁決會曾於部分案例中命令應「續行協商」¹²⁴，亦有不作成任何救濟命令之案例¹²⁵。例如 105 年勞裁字第 50 號之新海瓦斯事件，雙方就績效考核事項已開啟協商，然相對人於協商期間片面公告績效考核作業要點，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為。工會請求命令就績效考核方式續行協商，並請求命令應於協商期間暫停實施該片面公告之績效考核作業要點。惟裁決會僅命令續行協商，而否准暫停實施該工作規則。裁決會之理由為，「考核作業有其人事管理之必要性，加以兩造續行團體協商後，亦非不得針對業已實施之考核作業要點如何妥適處理一節進行協商」，因此沒有命令暫停實施該工作規則之必要¹²⁶。

110 年勞裁字第 17 號之長榮航空事件亦有相似之處理方式。工會與相對人就工時、班型與排班方式進行團體協商，然相對人於協商期間片面公告工時調整事項，違反團體協約法第 6 條第 1 項。工會請求命令相對人於協商完成前應撤銷該公告

¹²⁴ 例如 105 年勞裁字第 50 號、110 年勞裁字第 35 號。

¹²⁵ 例如 110 年勞裁字第 17 號。

¹²⁶ 105 年勞裁字第 50 號（106.05.05）。

並回復原本班型。惟裁決會並未作成任何救濟命令，僅於理由書中諭知雙方應續行協商¹²⁷。



由前述新海瓦斯事件及長榮航空事件可見，裁決會對於雇主於協商期間片面變更正在協商之事項，違反團體協約法第 6 條誠信協商義務之案例，係運用協商命令以為救濟。然而，兩件案例之申請人均期望除協商命令外，尚能命令雇主於協商期間暫緩實施該規定，或於協商完成前撤銷該規定以回復原規定。此類請求是否有正當性與必要性？值得進一步研究。

第二項 法院審查救濟命令之分析

本節第一項分析裁決會如何運用救濟命令，並提出若干問題。本論文接著探討行政法院如何審查救濟命令之適法性。本論文整理之行政法院判決範圍為，對於構成不當勞動行為之裁決決定，當事人不服提起行政訴訟，而行政法院之判決涉及救濟命令適法性之判斷者。以下首先分析行政法院對救濟命令的審查標準，及認定構成裁量違法的案例。其次聚焦於本論文欲研究的個別救濟命令類型，即不作為命令、公告命令、及廢除規定命令，觀察行政法院對各該類型之見解為何，並進一步分析法院見解如何影響裁決會行使各該救濟命令之裁量權。

第一款 審查標準

行政法院肯認裁決會就救濟命令之形成享有寬廣之裁量權，並不受當事人請求所拘束¹²⁸，亦不受私法上權利義務關係所支配¹²⁹。對於裁量權的審查，僅審查裁

¹²⁷ 110 年勞裁字第 17 號 (110.12.3)。

¹²⁸ 如臺北高等行政法院 105 年度訴字第 311 號判決、臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1506 號判決、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 841 號判決。

¹²⁹ 臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1303 號判決。補充說明者，本件為首件法院肯認復職命令及給付欠薪命令之判決，且經該案之最高行政法院（最高行政法院 103 年度判字第 357 號判決）維持見解。

量的適法性，並不及於裁量的妥適性¹³⁰。行政法院對於適法性之審查標準，與學理上之「裁量瑕疵理論」大致相符，即審查是否有裁量逾越、裁量怠惰、裁量濫用、或裁量縮減的情形¹³¹。其中，以裁量是否逾越法律授權範圍為案件之大宗。此外，行政法院亦審查救濟命令是否具體、確定、可能。就審理結果而言，行政法院大多肯認裁決會作成之救濟命令為合法，僅有少數案件因構成裁量瑕疵，或不夠具體、明確，而認違法並撤銷之。本論文以下整理行政法院認定構成裁量違法之案例。

第一目 裁量逾越之案例

行政法院以裁量是否逾越授權目的及範圍，來認定是否有裁量逾越之情形¹³²。本論文首先整理行政法院所認定之授權目的及範圍為何。就此部分，相關案例並不必然為個案中經認定構成裁量逾越之案例。

最高行政法院 102 年度判字第 748 號判決為首件論及救濟命令適法性之最高行政法院判決。原裁決決定為 100 年勞裁字第 6 號之上海商銀事件，相對人對申請人為調職及解僱行為，裁決會確認前開行為均屬無效，並命令「不得有不當影響、妨礙或限制上海商業儲蓄銀行股份有限公司產業工會之成立、組織或活動之行為」（即不作為命令），及「公告附件所示之文稿」（即公告命令）。臺北高等行政法院肯認裁決制度目的係「保障勞工團結權、團體協商權、團體爭議權等基本權，並透過此等保障來形塑應有的公平的集體勞資關係」，而救濟命令之目的是「為樹立上

¹³⁰ 如最高行政法院 103 年度判字第 357 號判決、最高行政法院 111 年度上字第 438 號判決。

¹³¹ 關於裁量瑕疵理論與裁量縮減理論之介紹，參見本論文第二章第一節第三項「行政處分之裁量瑕疵理論與裁量縮減理論」。

¹³² 行政法院將「是否逾越法律授權範圍」認定為屬「裁量逾越」之判斷，且判斷內容及於「授權目的」之判斷，與學理上之分類不盡相同。學理上將「是否違反授權目的」之判斷歸類為「裁量濫用」之判斷，而「裁量逾越」之判斷僅及於立法者明示之授權範圍，為形式合法性之審查。不過學說與實務互相照應的是，「裁量是否逾越 / 違反授權目的」往往於判斷上較為困難也較具爭議性。關於學理上之裁量瑕疵理論與裁量縮減理論，參見本論文第二章第一節第三項「行政處分之裁量瑕疵理論與裁量縮減理論」。

訴人內部公平之勞資關係，健全工會發展」，據此肯認系爭不作為命令與公告命令屬適法之命令¹³³。最高行政法院肯認臺北高等行政法院之見解¹³⁴。



最高行政法院另於其他案件表示，救濟命目的的是矯正不當勞動行為及維護勞工之權益。例如最高行政法院 103 年度判字第 357 號判決，原裁決決定為 101 年勞裁字第 9 號之臺灣航勤事件，相對人解僱四名員工，裁決會命令復職及給付欠薪。臺北高等行政法院表示，「查不當勞動行為成立與否之判斷，係從勞資關係正常化之觀點，來檢視該行為是否需要矯正，……，除了可以發布復歸原職之命令外，也可伴隨發布雇主應支付自解僱起至復歸原職時之工資相當額之救濟命令」¹³⁵。最高行政法院肯認前述臺北高等行政法院之見解，並肯認復職命令及給付欠薪命令可以「維護參加人（即遭解僱之員工）之權益」¹³⁶。

另一案例是最高行政法院 106 年度判字第 501 號判決，除肯認救濟命目的的是矯正不當勞動行為外，尚肯認救濟命令是為「消除不當勞動行為所造成之違法狀態」。本件之原裁決決定是 104 年勞裁字第 27 號之豐原汽車客運事件，相對人解僱申請人，裁決會命令復職及給付欠薪。最高行政法院之判旨為：「為得即時矯正事業主所為之不當勞動行為，並兼顧勞資雙方之權益，勞資爭議處理法第 51 條第 2 項規定並賦予主管機關得發布救濟命令之權限，命當事人為一定行為或不行為；且為因應不同個案之具體情事及必要性，法律對於救濟命令之範疇及方法未為規範，然救濟命令之目的在於消除不當勞動行為所造成之違法狀態，主管機關在此目的範圍內，命當事人為一定行為或不行為，即於法有據」（底線為本文所加）。據此，最高行政法院肯認復職命令及給付欠薪命令係「在矯正上訴人之不當勞動行為之

¹³³ 臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 27 號判決（102.06.13）。

¹³⁴ 最高行政法院 102 年度判字第 748 號判決（102.12.05）。

¹³⁵ 臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1303 號判決（102.12.17）。本件為首件肯認復職命令及給付欠薪命令之判決。

¹³⁶ 最高行政法院 103 年度判字第 357 號判決（103.07.10）。



必要範圍內」，而屬適法之救濟命令¹³⁷。爾後，臺北高等行政法院運用前述最高行政法院之判旨於考績事件¹³⁸。原裁決決定為 106 年勞裁字第 9 號之凱基商銀事件，相對人將申請人之年度考績評為四等，裁決會命令撤銷系爭考績，並重為適當之考評，若有應補發之獎金，應予補發¹³⁹。臺北高等行政法院引用前述最高行政法院之判旨，認為裁決會之命令「能消除不當勞動行為所造成之違法狀態，形塑應有之公平的集體勞資關係」，屬適法之裁量¹⁴⁰。

此外，最高行政法院尚肯認救濟命令是為糾正不當勞動行為以「回復原狀」。例如最高行政法院 104 年度判字第 670 號判決，原裁決決定為 101 年勞裁字第 72 號之臺灣航勤事件，相對人對申請人為懲處行為，裁決會確認該懲處行為無效，並命令重為該年度之適當考評，若有應補發之獎金，應予補發。雖然本件主要爭點係裁決會是否有權確認懲戒行為「無效」，臺北高等行政法院及最高行政法院均認定裁決會無權確認懲戒行為「無效」，而前開救濟命令以該確認無效之決定為前提，因而失所附麗而遭撤銷。然而，本件最高行政法院對於救濟命令之一般論仍值得注意：「勞資爭議處理法第 51 條既授權裁決委員會為糾正資方之不當行為得發布救濟命令，然其最終目的在於糾正後得以回復原狀，則所為手段自不應溢脫上開規定，應不待言」（底線為本文所加）¹⁴¹。

此後，行政法院於其他案件更為具體地解釋「回復原狀」所指為何。例如臺北高等行政法院 107 年度訴字第 839 號判決，原裁決決定為 106 年勞裁字第 69 號之佳福育樂事件，相對人解僱申請人，裁決會命令復職及給付欠薪。臺北高等行政法

¹³⁷ 最高行政法院 106 年度判字第 501 號判決（106.09.14）。

¹³⁸ 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1236 號判決（107.06.05）。

¹³⁹ 106 年勞年裁字第 9 號（106.06.23）。

¹⁴⁰ 前揭註 138。

¹⁴¹ 最高行政法院 104 年度判字第 670 號判決（104.11.13）。



院肯認裁決會之決定，謂「救濟命令的內容有助於導正原告不當勞動行為所致後果，回復參加人之損害」（底線為本文所加）¹⁴²。

另一案例為最高行政法院 109 年度上字第 1088 號判決，原裁決決定是 108 年勞裁字第 5 號之中華航空事件，涉及會務假爭議，裁決會命令應將特定之期日改核給 BL 公假，並依 BL 公假核算飛行時數及薪資。臺北高等行政法院肯認裁決決定，認為該命令是「迅速排除前開不當勞動行為，回復受侵害勞工之相關權益及集體勞動關係之正常運作，最直接有效之方式」¹⁴³。本件之最高行政法院肯認臺北高等行政法院之見解，謂「命令雇主必須為回復勞工之權益之處置措施，自為法所許」¹⁴⁴。

臺北高等行政法院尚有見解指出，救濟命令之授權目的是「回復至無不當勞動行為之狀態」。例如臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1840 號判決，原裁決決定是 105 年勞裁字第 20 號之嘉義輔仁高中事件，相對人對申請人為不利之平時考核紀錄，並據以記過及扣減獎金，裁決會命令塗銷該考核紀錄、撤銷該記過處分、及給付獎金。臺北高等行政法院肯認前述命令，謂前述命令是為「回復不當勞動行為前之狀態」¹⁴⁵。

臺北高等行政法院 107 年度訴字第 500 號判決之見解，與前揭判決有異曲同工之處。本件之原裁決決定是 106 年勞裁字第 58 號之遠東航空事件，相對人解僱申請人，裁決會命令人回復原職並給付欠薪，相對人起訴主張薪資計算有誤。臺北高等行政法院認為「五人未符合工作規則之飛行時數是因為原告的解僱和資遣行為

¹⁴² 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 839 號判決（108.09.26）。

¹⁴³ 臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1240 號判決（109.09.02）。

¹⁴⁴ 最高行政法院 109 年度上字第 1088 號判決（111.11.24）。

¹⁴⁵ 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1840 號判決（106.08.17）。



所致，故原薪計算自應以「正常出勤即可領取之報酬」為狀態，包括飛行加給與飛行零費。若將可歸責於原告之事由，由參加人承擔喪失受領之風險，顯有不公」¹⁴⁶。

另一案例是臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1185 號判決，本判決詳細論述「回復」之意義，認為係回復至無不當勞動行為時，本應存在之集體勞資關係。本件原裁決決定為 106 年勞裁字第 4 號之中華航空事件，涉及會務假爭議，裁決會命令相對人應核給申請人特定期日之 BL 公假。臺北高等行政法院肯認裁決決定，認為救濟命令是為「排除不當勞動行為、回復集體勞動關係正常運作，並向將來宣示勞雇間正當秩序、預防不法侵害的救濟速效。因此，……，性質上是管制性不利處分，為確立個案中團結權行使之正當勞動關係秩序，並直接排除企業支配介入工會不當勞動行為對正當勞動關係所形成之破壞，以調整回復原有之應然秩序所必要，即得命當事人為此等必要之一定行為或不行為」（底線為本文所加）¹⁴⁷。本件，因為雇主拒絕核給 BL 公假及濫用排班權限，導致申請人未參與工會活動。法院表示，「企業藉由不當勞動行為對特定時點欲舉行之工會組織活動進行破壞，不能因當次組織活動遭不當破壞後，業已過去，就稱裁決委員會已無從藉由勞資爭議處理法第 51 條第 2 項命令為適當之救濟。……即使救濟命令內容之表現上，似僅關於個別勞工為參與工會組織活動所得享有之勞動條件相關權益（例如休會務公假事宜），但整體而言，此等命令仍能直接使集體勞動關係所持續展望應有的正當秩序，獲得及時有效的調整回復。……參加人成員 BL 公假別之回復，原為原告倘若不從事系爭不當勞動行為者，本應存在之正當集體勞動關係之狀態，原裁決上開命令一方面當然具有回復集體勞動關係正當秩序之意義，他方面使原告原本藉由不當勞動行為所獲取個別勞動關係上的不當經營利益（例如無庸折降飛行標準時數、減少

¹⁴⁶ 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 500 號判決（108.03.28）。

¹⁴⁷ 臺北高等行政法院 106 年度字第 1185 號判決（108.04.03）。

員工請特休假之日數等），歸於罔效，才能直接使參加人工會與原告間集體勞動關係，得以持續獲得對正當秩序之展望」（底線為本文所加）¹⁴⁸。



綜上，行政法院肯認救濟命令之目的是「迅速排除不當勞動行為，回復受侵害勞工及工會之相關權益及集體勞動關係之正常運作」¹⁴⁹，救濟方法包括消除不當勞動行為所造成的違法狀態、回復勞工之相關權益，以及回復至無不當勞動行為時應有之集體勞資關係。

行政法院至今認定構成裁量逾越的案例有二。一為「命令相對人為考績甲等之意思表示」，行政法院認為此已侵害雇主人事考核之核心權限，構成裁量逾越。臺北高等行政法院 101 年度訴字第 746 號判決為首件實質審理此種救濟命令之案件，本件原裁決決定為 100 年勞裁字第 19 號之土地銀行事件，相對人將蔡 OO 之 99 年度考績評為乙等，裁決會命令相對人「應作成蔡 OO 99 年度考績為甲等之意思表示」。臺北高等行政法院原先肯認此一救濟命令，認為裁決會已證明土地銀行評定蔡 OO 考績乙等之理由均與工會活動有關，而與蔡 OO 之工作能力或品格無關¹⁵⁰。然而，最高行政法院質疑臺北高等行政法院之見解，認為此涉「人事考核權限」，裁決會是否有權命令雇主為考績甲等之意思表示，抑或僅得命令撤銷考績乙等之意思表示，並命另為適法之意思表示，有待釐清¹⁵¹。因此，臺北高等行政法院變更見解，撤銷裁決會之救濟命令，表示考績行為「事涉人事考核權限，此權限乃人事單位之核心權限」，裁決會命令應作成考績甲等之意思表示，是「以第三人身分，就原告人事考核權限核心事項，逕自認定事實並加以裁量，創設原告與參加人間之私法關係，有裁量逾越之虞」¹⁵²。臺北高等行政法院並表示，「依勞資爭議處理法第 51 條第 2 項之立法說明，要求原告不得將參加人參加工會活動擔任工會職務等

¹⁴⁸ 臺北高等行政法院 106 年度字第 1185 號判決（108.04.03）。

¹⁴⁹ 如最高行政法院 111 年度上字第 338 號判決（112.08.31）。

¹⁵⁰ 臺北高等行政法院 101 年度訴字第 746 號判決（101.12.13）。

¹⁵¹ 最高行政法院 102 年度判字第 413 號判決（102.07.14）。

¹⁵² 臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 94 號判決（103.06.12）。

事由，置入考評考績之考量範圍，即於裁決決定中將應加以排除不得列入考績考評之事項加以明列，即為排除該侵害最直接有效且足以排除侵害之方法」¹⁵³。此後，行政法院維持見解。102 年勞裁字第 5 號之土地銀行事件，裁決會命令相對人應作成申請人蔡 OO 100 年度考績為甲等之意思表示，臺北高等行政法院撤銷該救濟命令，理由相同於前揭判決¹⁵⁴。

另一構成裁量逾越之案例為裁決會「逕自撤銷」雇主所為之懲戒處分。107 年勞裁字第 11 號之元晶太陽能科技事件，裁決主文為「撤銷相對人於 106 年 12 月 22 日對申請人劉甲○○記小過二支之懲處」。臺北高等行政法院表示，勞資爭議處法第 51 條僅授權裁決會「得令當事人為一定之行為或不行為」，裁決會逕行撤銷處分已逾越授權範圍¹⁵⁵。最高行政法院肯認前述臺北高等行政法院之見解，表示現行法並無授權裁決會得「逕行代雇主為該特定內容行為」¹⁵⁶。

第二目 裁量濫用之案例

行政法院至今僅有一件認定構成裁量濫用之案例。原裁決決定為 110 年勞裁字第 40 號之台灣百事食品事件，相對人於 110 年 2 月變更 PEP 績效獎金計算方式（即月 KPI），依照新公式計算結果，請會務假的員工，相較於未請會務假的員工，將獲得較低分數；且相較於舊公式，請假員工在新公式下所得分數亦更為不利。裁決會認定相對人對前開事實有所認識，構成不當勞動行為。此外，工會理事長邱 OO 於 110 年 2 月至 111 年 2 月期間所領取之各月 PEP 績效獎金大幅減少，經認定是申請會務假所遭遇之不利待遇，亦構成不當勞動行為。裁決會遂命令「相對人應於

¹⁵³ 臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 94 號判決（103.06.12）。

¹⁵⁴ 臺北高等行政法院 102 年度 訴 字第 1717 號判決（103.10.16）。

¹⁵⁵ 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1168 號判決（108.12.19）。

¹⁵⁶ 最高行政法院 109 年度上字第 208 號判決（110.11.25）。不過，本文認為，本件救濟命令或許為裁決會誤繕裁決主文，即漏打「命令相對人應……」，因為本件案例屬常見的不當勞動行為事件類型，裁決會早已有一貫的救濟命令以為因應，且本件勞動部上訴意旨亦非主張此命令之適法性，而是主張原審並未就此爭議曉諭、闡明並給予兩造辯論之機會，構成程序瑕疵。

本裁決決定書送達翌日起，依「PEP 績效獎金計算辦法」計算 PEP 績效獎金時，將申請人理監事之會務公假時數自標準時數中扣除，且據此重新計算並發給附表二所列之申請人理監事 110 年 2 月起至 111 年 5 月間 PEP 績效獎金，並將前開發給證明送交勞動部存查」¹⁵⁷。

台灣百事食品公司對救濟命令不服，向臺北高等行政法院起訴。台灣百事食品公司其中一個主張是，裁決主文之 PEP 績效獎金計算方式並不明確，依其理解，若依照裁決主文之要求計算 PEP 績效獎金，將造成有請會務假的員工相較於沒有請會務假的員工取得更優越之待遇，形成不平等待遇，已與工會法之目的相違。被告勞動部澄清裁決主文之計算方式所指為何，然退步言，若法院認為該計算方式確有給予請會務假員工較優越待遇的結果，則可改採其所提出之另一計算方式¹⁵⁸。

臺北高等行政法院認定系爭救濟命令違法並予以撤銷。法院認為，裁決主文之計算方式確有給予請會務假員工較優越待遇之結果，且勞動部亦自陳有其他更妥適之計算方式，可見系爭救濟命令並非達成制度目的所必要之救濟方法，違反比例原則。又法院調查結果顯示，並非裁決主文所列之理監事均能一體適用裁決會所提供之績效獎金計算方式，裁決會就此部分並未詳加調查，屬裁量恣意¹⁵⁹。

第三目 違反具體、確定、可能之案例

救濟命令因為缺乏「具體、確定、可能」而遭行政法院撤銷之案例，至今僅有二件。其一之原裁決決定為 101 年勞裁字第 47 號之台北市第九信用合作社事件（一）。本件事實為，勞資雙方於 100 年 10 月 14 日召開勞資協商會議，協商事項

¹⁵⁷ 110 年勞裁字第 40 號（111.05.27）。

¹⁵⁸ 法院針對此一主張加以澄清，表示本件並無裁量縮減至零之情事，因此裁決會仍享有另為適法裁量之權限，法院並不會代其作成救濟命令，臺北高等行政法院高等庭 111 年度訴字第 1012 號判決（112.08.17）。

¹⁵⁹ 臺北高等行政法院高等庭 111 年度訴字第 1012 號判決（112.08.17）。



為：「工會請求相對人給予工會理事長全日駐會處理會務之公假」。該次會議並未就全日駐會達成共識，而維持原本之慣例，即請假事由得簡式記載「常務理事或理事長辦理會務」。直至 101 年 7 月 27 日以前，相對人均允許游 OO 以簡式記載之方式申請會務假。然而，游 OO 於 101 年 7 月 27 日以簡式記載方式申請會務假，申請會務假之期日為 101 年 8 月 20 日至 101 年 12 月 31 日，遭相對人拒絕。裁決會認定相對人否准游 OO 於 101 年 7 月 27 日提出之會務假申請構成不當勞動行為，並命令「相對人應准許申請人游 OO 自 101 年 8 月 20 日起至 103 年 10 月 24 日止（理事長屆期屆滿日）援用記載請假事由為「工會常務理事或理事長辦理會務」之慣例，給予工會會務假」¹⁶⁰。游 OO 請求命令「相對人應同意申請人工會理事長全日駐會辦公之會務公假，或同意申請人依請假事由僅記載辦理會務之慣例，准予會務公假」，裁決會並不採納，理由為雙方就全日駐會抑或請假天數之事宜均未達成共識，此宜由雙方協商解決¹⁶¹。

裁決會作成前述裁決決定後，雙方就會務假申請方式仍生爭議，為 102 年勞裁字第 17 號之台北市第九信用合作社事件（二）。本件事實為，相對人片面變更簡式記載之慣例，要求申請會務假需詳附理由，裁決會認定相對人之行為構成不當勞動行為。惟本次裁決會認定，雇主否准游 OO 申請長達 53 日之會務假，並不構成不當勞動行為。蓋雙方並未就全日駐會達成共識，而游 OO 却透過一次性之連續性會務假之申請，達到實質上全日駐會之效果，且游 OO 並無法釋明請假之必要性。不過，對於相對人片面變更會務假申請慣例構成不當勞動行為一事，裁決會並沒有作成任何救濟命令¹⁶²。

¹⁶⁰ 101 年勞裁字第 47 號（101.12.28）。

¹⁶¹ 101 年勞裁字第 47 號（101.12.28）。

¹⁶² 102 年勞裁字第 17 號（102.08.09）。

臺北高等行政法院撤銷裁決會於 101 年勞裁字第 47 號作成之救濟命令，即「相對人應准許申請人游 OO 自 101 年 8 月 20 日起至 103 年 10 月 24 日止（理事長屆期屆滿日）援用記載請假事由為「工會常務理事或理事長辦理會務」之慣例，給予工會會務假」¹⁶³。法院認為，裁決主文內容似指只要游 OO 以簡式記載方式申請會務假，雇主即應准假，然裁決理由亦表明會務假期間長短並未形成慣例，因此主文與裁決理由似有齟齬之處。而基於對裁決主文有不同理解，勞資雙方又生爭議，為 102 年勞裁字第 17 號，可見系爭救濟命令「不僅未達成儘速回復勞資雙方正常關係之效能，甚且形成雙方拉鋸爭執焦點，此實肇因於原裁決記載未臻明確所致」，違反行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款之明確性原則¹⁶⁴。

另一案例之原裁決決定為 105 年勞裁字第 16 號之台灣水泥公司事件。案例事實為，相對人否准陳 OO 申請 105 年 3 月 11 日、105 年 3 月 15 日、105 年 3 月 16 日上午、105 年 3 月 17 日及 105 年 3 月 18 日之會務假，經裁決會認定構成不當勞動行為，並命令「相對人應核給申請人陳 OO 105 年 3 月 11 日、105 年 3 月 15 日、105 年 3 月 16 日上午、105 年 3 月 17 日及 105 年 3 月 18 日之會務公假」。台灣水泥公司不服系爭命令，起訴主張陳 OO 實際上有出勤，事後命令核給會務假屬客觀給付不能。被告勞動部則抗辯，「裁決主文乃基於本案現實上已無法於同一期日給予參加人陳 OO 公假，使原告得以補休或發放加班費等方式，使勞資關係回復至與「原告核准會務公假」同一之結果」。台灣水泥公司再為抗辯，勞動部所述之系爭命令之目的並無從由裁決主文、事實或理由得知，且勞動部並未說明系爭命令如何重現「辦理會務之必要性」。

¹⁶³ 臺北高等行政法院 102 年訴字第 375 號判決（102.09.25）。

¹⁶⁴ 臺北高等行政法院 102 年訴字第 375 號判決（102.09.25）。行政程序法第 5 條：「行政行為之內容應明確」；行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：二、主旨、事實、理由及其法令依據」。

臺北高等行政法院認定救濟命令為違法並予以撤銷。法院表示，「救濟命令以排除侵害為目的，又既然以主文為之，則內容必須適法、可能、確定，無須別事探求，即可供雙方遵循、執行」。本件，陳OO既已出勤，則主文自屬給付不能。又會務假之目的係提供工會幹部處理會務，勞動部所作成之救濟命令意在促請雇主給付加班費或補休，與會務假之目的不符，並不能發揮立法者授權其排除資方不當干擾行為、回復侵害狀態之功能¹⁶⁵。

第二款 不作為命令之案例

裁決會於裁決制度甫施行之前兩三年，曾廣泛運用不作為命令，然除了 104 年尚有一件案例外，之後則不再有運用此一命令（關於不作為命令之轉變，參見本節第一項第三款「不作為命令」）。以下分析行政法院是否對不作為命令表示見解，以及如何影響裁決會之決定。

不作為命令進入法院審理者，至今僅有兩件，且行政法院均維持裁決會之決定。首先是 100 年勞裁字第 3 號之陽信商業銀行事件，裁決申請人工會擬於 100 年 5 月 28 日召開會員大會，預計約 10 人參與，然而雇主卻指使兩位職務與人事相關之副理以及其他 72 人參加會員大會。裁決會認定雇主之行為構成不當勞動行為，並命令「相對人應自收受本裁決決定書之日起，對申請人召開之會員大會及工會活動不得有不當影響、妨礙或限制之行為」（即不作為命令）、以及「相對人應自收受本裁決決定書之日起，將本裁決決定書全文公告於所屬內部網站公告欄 10 日以上，並留存公告實證」（即公告命令）¹⁶⁶。原告陽信商業銀行於訴訟中主張，系爭不作為命令「並未具體特定當事人應為何種作為或不作為，顯然未記載明確而致當事人

¹⁶⁵ 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1506 號判決（106.11.09）。不過，臺北高等行政法院於抽象論似以「裁決主文之明確性」及履行可能性為審查標準，實際審查上卻是以履行可能性及「比例原則」為論斷基礎。

¹⁶⁶ 100 年勞裁字第 3 號（100.09.30）。



無法執行」。被告勞動部並未加以回應。臺北高等行政法院則簡要表示，系爭抽象個別不作為命令屬適法之救濟命令，並無原告所主張不明確之情事¹⁶⁷。

另一案例為 100 年勞裁字第 6 號之上海商銀事件，行政法院肯認原裁決決定審酌雇主發佈對工會存在意義容有誤解之公開信、以及工會核心幹部遭調職，而命令「相對人自本裁決決定書送達時起不得有不當影響、妨礙或限制上海商業儲蓄銀行股份有限公司產業工會之成立、組織或活動之行為」以及「相對人應自本裁決書送達日起七日內於台北作業中心徵信處理中心以標楷體 18 號字型公告附件所示之文稿七日，並將公告事證存查」¹⁶⁸。

綜上，行政法院對不作為命令採肯認態度，即便曾有當事人質疑此類命令不符明確性原則，行政法院亦未詳細論證相關爭議。由此可見，裁決會於 104 年後不再運用此類命令，與行政法院見解無關。

第三款 公告命令之案例

裁決會於裁決制度甫施行之前兩三年，曾大量運用公告命令，之後則大幅減少，限縮適用於「情節重大事件類型」（關於公告命令之轉變，參見本節第一項第四款「公告命令與情節重大事件類型」）。以下將分析，行政法院對公告命令的見解為何，是否以及如何影響裁決會的裁量。

行政法院至今審理公告命令的案件共有 8 件，所涉裁決決定橫跨 100 年至 107 年，均肯認公告命令屬適法的救濟命令¹⁶⁹。行政法院大抵尊重裁決會審酌個案而為

¹⁶⁷ 臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1982 號判決（101.07.26）。本件經最高行政法院維持見解，惟最高行政法院主要審查的救濟命令是公告命令，表示系爭公告命令並未違反個人資料保護法，見最高行政法院 102 年度判字第 488 號判決（102.08.08）。

¹⁶⁸ 臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 27 號判決（102.06.13）；最高行政法院 102 年度判字第 748 號判決（102.12.05）維持原判決。

¹⁶⁹ 審理 100 年勞裁字第 3 號之臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1982 號判決、最高行政法院 102



裁量的結果。例如 104 年勞裁字第 30 號之華夏科技大學事件，臺北高等行政法院肯認裁決會「命令雇主公告裁決書全文於雇主網站之首頁」以警惕雇主應尊重工會活動。法院表示「裁決會審酌為矯正原告所為之不當勞動行為，藉此確保其有所警惕，進而尊重參加人活動與組織發展，並達到健全參加人發展及未來勞動關係公平之目的，乃命令公告裁決主文，實屬有據，並未逾比例原則」¹⁷⁰。另一例子為 106 年勞裁字第 24 號之南山人壽保險事件，臺北高等行政法院表示，「被告所屬裁決委員會衡酌原告所提之刑事告訴無益於勞資關係和諧，反而徒增勞資對立，及原告對於保障勞工團結權、團體協商權、團體爭議權等價值於認知上不足，認有為救濟命令之必要」，而肯認「命令公告裁決主文於公司內部網頁」屬適法之裁量¹⁷¹。

而關於行政法院所肯認的公告命令的目的，除了前述案例顯示用以警惕雇主外，尚有「消除原告行為引發之寒蟬效應」之作用。例如 106 年勞裁字第 33 號之中華航空事件，申請人朱 OO 於 106 年 6 月在臉書發表有關不滿工時的言論，並於同月「6/23 運輸業工時大體檢——反過勞、要休息」活動（簡稱「0623 活動」）中發表相關言論，遭雇主之人評會建議懲處為一大過、二小過；申請人張 OO 亦曾於 106 年 6 月在臉書發表有關不滿工時的言論，並於同月之 0623 活動中參與行動劇表演，遭雇主之評議會建議解僱；申請人林 OO 則於參與 0623 活動中，呼喊口號並附和朱 OO 之言論，遭雇主之評議會建議懲處一大過。裁決會認定前述行為構成不當勞動行為，並「命令雇主將裁決書主文公告於公司內部網站」，作成此一命令之理由為，「本件相對人對參與申請人工會活動且未逸脫表現方法界限之申請人

年度判字第 488 號判決；審理 100 年勞裁字第 6 號之臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 27 號判決、最高行政法 102 年度判字第 748 號判決；審理 104 年勞裁字第 30 號之臺北高等行政法院 105 年度訴字第 311 號判決；審理 106 年勞裁字第 24 號之臺北高等行政法院 107 年度訴字第 8 號判決；審理 106 年勞裁字第 33 號之臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1793 號判決（本件最高行政法院認為並不構成不當勞動行為，而廢棄原判決及撤銷原裁決決定）；審理 107 年勞裁字第 1 號之臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1103 號判決；審理 107 年勞裁字第 2 號之臺北高等行政法院 107 年度訴字第 973 號判決；審理 107 年勞裁字第 35 號之臺北高等行政法院 108 年度訴字第 93 號判決。

¹⁷⁰ 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 311 號判決（105.09.21）。

¹⁷¹ 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 8 號判決（108.03.28）。



朱良駿、林馨怡、張書元 3 人，為極為嚴厲之懲處建議，其行為將對申請人工會幹部參與工會活動造成嚇阻作用，情節重大」¹⁷²。

臺北高等行政法院不僅肯認裁決會審酌個案情形而為公告命令的理由，並補充該命令得用以消除寒蟬效應，「經查本件原告對參與合法工會活動之參加人朱良駿、林馨怡、張書元 3 人，為極其嚴厲之懲處建議，其行為勢必對參加人工會幹部參與工會活動造成嚇阻作用，情節重大，為消除原告行為已引發之寒蟬效應，爰依照勞資爭議處理法第 51 條第 2 項，命原告應自本裁決決定書送達翌日起 7 日內，將本裁決決定主文以標楷體 16 號字型公告於所屬內部網站首頁 10 日以上，並將公告事證存查，應為適當之救濟方法」¹⁷³。

本件另外值得注意的是，原告中華航空主張系爭公告命令侵害其不表意自由，且該命令形同懲罰報復雇主，恐將導致雇主再為報復，反而讓勞資關係處於持續不安定之狀態，與裁決制度之目的相悖。這些主張均未被臺北高等行政法院所採納，法院明示「此救濟命令並未強令原告為何意思表示，只是命原告公告裁決決定書，自難謂違反憲法所保障之原告不表意自由」¹⁷⁴。

另一案例為 100 年勞裁字第 6 號之上海商業銀行事件，由行政法院所採納之裁決會理由及救濟命令內容可知，系爭公告命令亦有「消除原告行為產生之寒蟬效應」之作用。本件事實為，申請人陳 OO 於 99 年 1 月成立上海商業銀行產業工會，並擔任常務理事。陳 OO 不久即遭雇主約談。雇主方之總經理嗣於 3 月發佈公開

¹⁷² 106 年勞裁字第 33 號 (106.10.13)。

¹⁷³ 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1793 號判決 (107.07.19)。不過，本件最終經最高行政法院認定雇主行為不構成不當勞動行為，撤銷裁決主文，涉及救濟命令之裁決主文則因失所附麗而違法，見最高行政法院 111 年度上字第 338 號判決 (112.08.31)。與本件臺北高等行政法院持相同見解者，即肯認公告命令得用以消除寒蟬效應，尚有審理 107 年勞裁字第 2 號之中華航空事件之臺北高等行政法院 107 年度訴字第 973 號判決 (109.08.20)、以及審理 107 年勞裁字第 35 號之中華航空事件之臺北高等行政法院 108 年度訴字第 93 號判決 (110.03.04)。

¹⁷⁴ 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1793 號判決 (107.07.19)。

信，該信件內容為：「這次工會事件震動全行，……存在我們與董事長之間原本單純、乾淨、互信、和諧、親如家人般的關係受到嚴重傷害，差點因而倒退 30 年，所幸一時亂流並沒有打亂整個團隊前進……除非別有居心，沒有必要設立工會」。陳 OO 並於同年 6 月遭調職、隔年 8 月遭解僱¹⁷⁵。

裁決會認定前述行為構成不當勞動行為，除命令復職及給付欠薪外，尚命令「相對人自本裁決決定書送達時起不得有不當影響、妨礙或限制上海商業儲蓄銀行股份有限公司產業工會之成立、組織或活動之行為」以及命令「相對人應自本裁決書送達日起七日內於台北作業中心徵信處理中心以標楷體 18 號字型公告附件所示之文稿七日，並將公告事證存查」。裁決主文中所指之文稿內容為「上海商業銀行股份有限公司公告 主旨：上海商業銀行股份有限公司產業工會業於民國 99 年 1 月 31 日成立，本公司員工依法有參與工會活動之權利，員工參與工會活動之權利，並受到工會法等相關法律之保障，特此公告。 上海商業銀行股份有限公司 法定代理人：容鴻慶 中華民國 100 年 12 月 日（以實際公告日為準）」¹⁷⁶。

臺北高等行政法院採納裁決會之理由，「原裁決決定審酌裁決救濟制度之立法目的在於保障勞工團結權、團體協商權、團體爭議權等基本權，並透過此等保障來形塑應有的公平的集體勞資關係，以及原告總經理身為公司負責人，對同仁發布公開信，其內容對工會存在意義多有誤解，且將包括參加人及李拯民在內之工會核心幹部同時調職，不但妨害工會發展，工會會務推動亦受影響，為樹立原告內部公平之勞資關係，健全工會發展，並參以上述公開信係於臺北作業中心徵信處理中心經由張國林經理轉述等情，爰依勞資爭議處理法第 51 條第 2 項規定，作成如裁決主文第四項、第五項所示內容之救濟命令，即命原告自裁決決定書送達時起不得有不當影響、妨礙或限制工會成立、組織或活動之行為，並應自裁決書送達日起 7 日

¹⁷⁵ 100 年勞裁字第 6 號 (100.12.09)。

¹⁷⁶ 100 年勞裁字第 6 號 (100.12.09)。

內於臺北作業中心徵信處理中心以標楷體 18 號字型公告附件所示之文稿 7 日，且將公告事證存查，於法並無不合」¹⁷⁷。



綜上，於公告命令之案件，法院完全尊重裁決會之裁量，裁決會運用公告命令之策略有所變更，並非受法院所影響。

第四款 廢除規定命令之案例

有別於不作為命令和公告命令，裁決會從未作成「廢除規定命令」，而此類命令之所以進入法院，係由裁決案件申請人起訴請求所致。又目前由裁決案件申請人起訴請求作成特定救濟命令的案件共有三件，其中兩件就涉及「廢除規定命令」¹⁷⁸，為 108 年勞裁字第 19 號之「長榮航空事件（一）」與 108 年勞裁字第 39 號之「長榮航空事件（二）」（關於長榮航空事件之裁決內容，參見本節第一項第五款第一目（二）「命令變更工作規則之案例 一、長榮航空事件」）。

於長榮航空事件（一），工會起訴主張，被告勞動部應命令公告裁決主文及撤回經認定構成不當勞動行為之公告，並表示勞動部否准其申請不備理由，違反行政程序法第 43 條¹⁷⁹。勞動部則抗辯其已說明理由，且本件糾紛起源於團體協商之齟齬，工會罷工之目的亦是為推動團體協商，經裁決會調查，雙方既然有繼續協商優惠機票之意願，則基於勞資自治原則，沒有必要發布救濟命令。

臺北高等行政法院駁回原告工會之訴，因為裁決會「已就勞資關係脈絡暨整體現狀加以綜合審酌，並無與法律授權目的相違或出於不相關事項考量等裁量濫用，

¹⁷⁷ 臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 27 號判決（102.06.13）；最高行政法院 102 年度判字第 748 號判決（102.12.05）維持原判決。

¹⁷⁸ 另一件為 105 年勞裁字第 41 號，原告（桃園市空服員職業工會）不服原處分，向法院起訴請求被告勞動部應「命參加人（中華航空股份有限公司）向原告會員給付外站津貼以每小時 2 美元計算之差額」，經法院判決駁回（臺北高等行政法院 106 年度訴字第 782 號判決）。

¹⁷⁹ 行政程序法第 43 條規定，「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」。



復無消極不行使裁量權之裁量怠惰等違法情事」，且本件亦「無裁量收縮至零」之情事，因此尊重裁決會之決定¹⁸⁰。

於長榮航空事件（二），工會再次起訴主張應命令長榮航空撤銷認定構成不當勞動行為之公告。工會認為，裁決決定僅認定構成不當勞動行為而無作成任何救濟命令，使得員工無法獲得完整之 YDO 假別，「無異容忍長榮航空延續其違法狀態，違背裁決救濟制度之立法目的」。勞動部則抗辯工會並無公法上請求權，蓋勞資爭議處理法第 51 條第 4 項僅規定，對於已經作成之救濟命令，若有不服，得提起行政訴訟，並未賦予原告公法上請求作成特定內容行政處分之權利¹⁸¹。

臺北高等行政法院駁回原告工會之訴，肯認裁決會「有廣泛的自由裁量權，包括救濟命令的作成與否及如何內容之救濟命令，不受當事人請求之拘束」，而本件裁決會已審酌救濟命令之制度目的而認為確認構成不當勞動行為即為已足，並無未行使裁量權或裁量濫用等情形¹⁸²。

綜上，面對裁決案件申請人質疑裁決會未作成特定之救濟命令，法院仍採取一貫的態度，即高度尊重裁決會之裁量權。

第三項 小結

本論文分析裁決制度施行至今之裁決決定，指出裁決會運用救濟命令已有類型化之趨勢，不過，有三種救濟命令引發本論文之疑問：（1）裁決會過往曾廣泛運用「不作為命令」，惟後來便幾乎不再運用。此一轉變是否妥適？（2）裁決會過往曾廣泛運用「公告命令」，然近年來限縮適用於「情節重大事件類型」，此一轉變是

¹⁸⁰ 臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1945 號判決（110.04.08）。

¹⁸¹ 臺北高等行政法院 109 年度訴字第 684 號判決（111.04.06）。

¹⁸² 同前註。



否妥適？尤需探究公告命令之目的為何？（3）關於片面制訂或變更規定之案例，純粹涉及工會法第 35 條第 1 項第 35 款之案例，裁決會通常並不作成任何救濟命令，然有申請人請求廢除該規定、恢復原規定。又近年來出現命令變更規定之案例，為救濟命令運用上之創新。而涉及團體協約法第 6 條第 1 項之案例，裁決會通常運用協商命令，然申請人期望的是，除了協商命令外，尚應命令相對人於協商期間暫停實施該規定，或於協商完成前撤銷該規定。此類請求是否有正當性及必要性，值得進一步研究。

又裁決會前述裁量之轉變和行政法院之見解無關，蓋行政法院於抽象論及個案審查上均展現高度尊重裁決會裁量權的態度。因此，本文所欲探討者，係在裁決會所享有之自由裁量範圍內，如何更妥適地運用救濟命令。本論文將參考美國法制之實踐經驗，尤其聚焦於不作為命令、公告命令、及涉及片面制定或變更規定之案例，來比較分析值得我國參考之處。

第三章 美國不當勞動行為裁決制度與救濟命令運用現況之分析



本章第一節首先介紹美國創設不當勞動行為裁決制度之背景及沿革、規範架構、及 NLRB 之組織和職權，以瞭解 NLRB 運用救濟命令之背景和權力範圍。接著於第二節分析救濟命令之實踐情形，將先概述救濟命令整體之特徵，而後聚焦於本論文欲研究之救濟命令類型——停止命令、公告命令、廢除違法規定命令及恢復原狀命令。第三節首先說明美國救濟命令整體之困境，及救濟命令內容革新之討論，其次介紹歷來之修法研議，以全面性地了解美國不當勞動行為裁決制度整體發展趨勢與困境，並了解相關改革主張之產生背景及其論理依據。

第一節 不當勞動行為制度概論

第一項 制度源起及沿革

美國自 19 世紀以來，國家對於勞工之集體活動行為採取壓制、反對之態度。例如 1802 年，法院認為罷工行為干擾交易秩序，遂認定從事罷工之工會及會員有罪並應繳罰金。19 世紀末，雇主更得以妨礙契約為由，向法院聲請禁制令，禁止勞工進行罷工或其他爭議行為。而 1917 年聯邦最高法院肯認，約定勞工於受僱期間不得加入工會（即「黃犬契約（yellow-dog contracts）」）屬合法之契約條款¹⁸³。

直到 1930 年代左右，國家對於集體勞動之態度始生轉變。1926 年之 Railway Labor Act 是國家介入保障集體勞動之先河，對於美國集體勞動法制之發展時至今日仍具影響力¹⁸⁴。1932 年 Federal Anti-Injunction Act（即 Norris-LaGuardia Act），明文禁止限制勞工從事和平的集體活動，自此雇主不得向法院聲請禁制令，以限制

¹⁸³ 焦興鑑（2013），〈美國集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究〉，黃昭元（編），《法治的傳承與永續：第一屆翁岳生教授公法學研討會論文集》，頁 177-78，新學林。

¹⁸⁴ 焦興鑑，前揭註 183，頁 180-181。

勞工從事集體活動¹⁸⁵。1934 年制定 National Labor Industrial Recovery Act，雖然這部法隨即遭聯邦最高法院宣告違憲，但是卻深深影響 1935 年 National Labor Relations Act (NLRA，即 Wagner Act) 之立法設計¹⁸⁶。



關於國家態度轉變之原因，學者分析，當時正值經濟大蕭條，中產階級普遍轉向支持勞工之集體活動，加上凱因斯經濟學主張，鼓勵組織工會及制定最低工資及最高工時之方式，能夠促進就業，進而活絡經濟活動¹⁸⁷。

1935 年制定 Wagner Act，立法者認定之事實為，雇主拒絕承認勞工享有組織之權利及拒絕團體協商，導致罷工和其他勞資衝突，進而阻礙貿易。此外，基於勞資雙方不對等的協商實力，雇主得以壓低工資並限制產業內及產業間之勞動條件競爭行為，加劇經濟蕭條情形及阻礙貿易流動。立法者指出，經驗顯示，透過保障勞工享有組織之權利及保障團體協商，得以避免貿易活動受到阻礙，進而促進貿易流動。因此，立法者提出政策，主張國家應鼓勵團體協商，保障勞工享有組織自由及選擇勞工代表之自由，以談判勞動條件及從事其他集體活動，藉此減少勞資衝突和動亂，並促進商業貿易活動¹⁸⁸。Wagner Act 之憲法基礎為聯邦憲法第 1 條第 8 項，規定國會有權針對州際貿易進行規範，而聯邦最高法院於 1937 年據此憲法依據肯認 Wagner Act 合憲¹⁸⁹。

1935 年到 1947 年間，工會快速發展，工會組織率攀升。不過，在此之後，工會組織率即呈現下降之現象¹⁹⁰。學者指出，工會組織率攀升來自於國家的支持，除了 Wagner Act 和 NLRB 的貢獻外，還包括二戰期間政府和工會採取合作的關係，

¹⁸⁵ ROBERT A. GORMAN ET AL., COX AND BOK'S LABOR LAW CASES AND MATERIALS 50 (16th ed. 2016)；焦興鎧，前揭註 183，頁 179。

¹⁸⁶ *Id.* at 44.

¹⁸⁷ *Id.* at 43-44.

¹⁸⁸ 29 U.S.C. §§151.

¹⁸⁹ 焦興鎧，前揭註 183，頁 183。

¹⁹⁰ Paul Weiler, *Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization under the NLRA*, 96 HARV. L. REV. 1769, 1772 (1983).

確保戰時期間工會不會發動罷工等爭議行為，以維持軍火武器之生產和運送¹⁹¹。然而，資方長期反工會之態度並沒有因為國家之支持而褪去，加上戰爭結束後發生大量罷工行為，以及不同產業的工會力量發展不平均，影響大眾對工會力量之看法，遂推動了 1947 年 Labor Management Relations Act (LMRA，即 Taft-Hartley Act) 之修法¹⁹²。

Taft-Hartley Act 修法內容包括，新增「工會」之不當勞動行為¹⁹³、強調勞工有不從事集體活動之自由¹⁹⁴、禁止工會採取特定之爭議行為手段¹⁹⁵、明定工會亦有誠信協商之義務¹⁹⁶、將 NLRB 區分為控訴和裁決兩個部門以增加裁決公平性¹⁹⁷、NLRB 之聽證程序盡可能適用聯邦地區法院之證據法則¹⁹⁸、提高 NLRB 認定事實之證據標準¹⁹⁹、及提高聯邦法院對 NLRB 事實認定之審查密度²⁰⁰。1959 年為因應工會發生貪污之行為再次修法，為 Labor-Management Reporting and Disclosure Act (LMRDA，即 Landrum-Griffin Act)，立法強化管制工會之運作²⁰¹。此外，Landrum-Griffin Act 尚增列工會之不當勞動行為類型，並擴大限制工會採取之爭議行為手段²⁰²。此二次修法，均屬對工會不利之規範²⁰³。

¹⁹¹ GORMAN, *supra* note 185, at 50-53.

¹⁹² GORMAN, *supra* note 185, at 50-53；焦興鎧，前揭註 183，頁 185-86。

¹⁹³ 焦興鎧，前揭註 183，頁 185-86。

¹⁹⁴ 焦興鎧，前揭註 183，頁 185-86。

¹⁹⁵ National Labor Relations Board, 1947 Taft-Hartley Substantive Provisions, <https://www.nlrb.gov/about-nlrb/who-we-are/our-history/1947-taft-hartley-substantive-provisions> (last visited Apr. 3, 2025).

¹⁹⁶ *Id.*

¹⁹⁷ ABA SECTION OF LABOR AND EMPLOYMENT LAW ET AL., THE DEVELOPING LABOR LAW: THE BOARD, THE COURTS, AND THE NATIONAL LABOR RELATIONS ACT 31-42 (John E. Higgins et al. eds., 7th ed. 2017).

¹⁹⁸ *Id.* at 31-42.

¹⁹⁹ *Id.* at 31-42, 43.

²⁰⁰ *Id.* at 33-17, 18.

²⁰¹ BARBARA TOWNLEY, LABOR LAW REFORM IN US INDUSTRIAL RELATIONS, 12 (1986)；焦興鎧，前揭註 183，頁 186。

²⁰² GORMAN, *supra* note 184, at 53-55.

²⁰³ 焦興鎧，前揭註 183，頁 187。

1959 年後，工會和民主黨籍議員數次提出修法草案，惟均未成功立法（關於歷次修法過程，參見後述第三節第二項「修法研議」）。因此，現行之 NLRA，係 1935 年 Wagner Act 分別經過 1947 年和 1959 年兩次修法而成。又從上述之立法沿革及整體經濟社會脈絡，可見美國之勞工先有政治影響力（political power），而後始有產業影響力（industrial power）。相較於歐洲國家，美國之勞工更倚賴法律和 NLRB 來支持其集體勞動之權利和力量²⁰⁴。

第二項 現行之規範架構

第一款 不當勞動行為之實體規範

1935 年 Wagner Act 之核心條文為第 7 條：「受僱人有自行組織的權利，成立、加入或協助勞工組織之權利；透過自己所選擇的代表進行集體協商的權利；及參與以集體協商或其他互助行為為目的之集體活動的權利」²⁰⁵。此一條文賦予受僱人三種權利，即組織、集體協商、及參與和平之罷工和糾察活動之權利，再透過 NLRA 其他條文來具體化第 7 條之權利²⁰⁶。此一條文為現今 NLRA 第 7 條之前段，1947 年 Taft-Hartley Act 修法，於本條文後段新增受僱人享有不參與前述活動之自由²⁰⁷。

NLRA 第 8 條規範不當勞動行為類型。第 8(a)條規範「雇主」之不當勞動行為，第 8(b)條則規範「勞工組織（即工會）」之不當勞動行為。1935 年 Wagner Act 僅規範雇主不得從事之不當勞動行為類型，而 1947 年 Taft-Hartley Act 修法時，新

²⁰⁴ WILLIAM B. GOULD IV, A PRIMER ON AMERICAN LABOR LAW, 1, 3 (6th ed. 2019). 不過，作者亦指出，美國勞資爭議解決最重要之工具是私部門仲裁制度，參見 GOULD IV, *id.* at 1.

²⁰⁵ 29 U.S.C. §§157. 法條原文：「employees shall have the right to self-organization, to form, join or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection」。

²⁰⁶ GORMAN, *supra* note 184, at 44.

²⁰⁷ 29 U.S.C. §§157 ; National Labor Relations Board, 1947 Taft-Hartley Substantive Provisions, <https://www.nlrb.gov/about-nlrb/who-we-are/our-history/1947-taft-hartley-substantive-provisions> (last visited Apr. 3, 2025).

增禁止工會從事之不當勞動行為類型，1959 年 Landrum-Griffin Act 修法，則進一步擴大禁止工會從事之不當勞動行為類型²⁰⁸。



NLRA 第 8(a)條禁止「雇主」從事之不當勞動行為各款如下：第 8(a)(1)條規定，雇主干擾、限制或恐嚇勞工行使 NLRA 第 7 條所保障之權利；第 8(a)(2)條規定，雇主控制或干擾工會之形成或運作，以及以財務或其他方式支援工會；第 8(a)(3)條規定，雇主透過聘僱和其他勞動條件之不公平對待，來鼓勵或阻止員工加入工會之行為；第 8(a)(4)條規定，雇主基於員工根據 NLRA 提起控訴或作證而予以解僱或其他不公平對待；第 8(a)(5)條規定，雇主拒絕與根據 NLRA 第 9(a)條產生之勞方代表進行團體協商²⁰⁹。

NLRA 第 10 條規範 NLRB 處理不當勞動行為事件之權責，也是規定違反不當勞動行為之法律效果的依據。NLRA 第 10(c)條規定，NLRB 認定構成不當勞動行為，「應」命令行為人停止（cease and desist）從事該不當勞動行為，及實現 NLRA 政策目的之積極措施（affirmative action），包括復職與給付欠薪²¹⁰。此即「救濟命令」之依據，前者為停止命令（cease-and-desist order），後者為積極措施命令（affirmative action）。

停止命令是典型的行政手段，因此於運用上較無爭議。積極措施命令則賦予 NLRB 寬廣的機會來制定符合具體個案的、有效的救濟命令，較可能逾越法定之權限範圍²¹¹。聯邦最高法院於 1940 年之 *Republic Steel Corp. v. NLRB* 案指出，NLRA

²⁰⁸ GORMAN, *supra* note 185, at 53-55.

²⁰⁹ 29 U.S.C. §§158(a).

²¹⁰ 29 U.S.C. §§160(c). 法條原文為：「shall issue and cause to be served on such person an order requiring such person to cease and desist from such unfair labor practice, and to take such affirmative action including reinstatement of employees with or without backpay, as will effectuate the policies of this Act」。學者傅柏翔指出，反面解釋本條文中關於積極措施命令之規定，則為：若無有助於實現本法政策之積極措施命令，則不須作成積極措施命令。因此，並非任何案件必然都有積極措施命令，只是 NLRB 通常會作成積極措施命令。

²¹¹ Theodore J. St. Antoine, *A Touchstone for Labor Board Remedies*, 14 WAYNE L. REV. 1039-40 (1968).



對於不當勞動行為並無設計任何處罰之規定，又從立法目的來看亦以救濟為目的（remedial purpose），²¹²，因此積極措施命令亦應屬於救濟性質，而不得為懲罰性質²¹³。

NLRB 作成之救濟命令並無執行力（self-enforcement），易言之，若行為人未履行救濟命令，NLRB 並無迫使行為人履行或是處罰的權限。根據 NLRA 第 10(e) 條，NLRB 得向聯邦巡迴上訴法院聲請執行救濟命令²¹⁴。若行為人未履行經法院准予執行之救濟命令，即構成藐視法庭（contempt），法院得對每一違反行為處以罰款，或對持續之違法狀態按日處以罰款²¹⁵。於此階段，由 NLRB 向法院證明行為人未遵守救濟命令，法院通常採取嚴格之舉證標準，由 NLRB 提出「清楚且具說服力之證據（clear and convincing evidence）」證明行為人未遵守救濟命令²¹⁶。

綜上，NLRA 第 8(a) 條規範雇主不得從事之不當勞動行為類型，若雇主違反該規定，NLRB 應作成救濟命令，惟並無處罰雇主之權限。至於違反救濟命令之法律效果，僅有當該救濟命令經法院准予執行，而行為人仍未履行救濟命令，由法院對行為人施以處罰。

第二款 NLRB 之組織及職權

NLRB 為依據 1935 年 Wagner Act 所創設之聯邦獨立行政機關（independent federal agency）²¹⁷。所謂獨立行政機關，係指不受行政官員所控制，亦即執行職務

²¹² Republic Steel Corp. v. NLRB, 311 U.S. 7, 10 (1940).

²¹³ *Id.* at 11-12; *see also* Consolidated Edison Co. v. National Labor Relations Board, 305 U.S. 197, 235-36 (1938).

²¹⁴ 29 U.S.C. §§160(c).

²¹⁵ TOWNLEY, *supra* note 201, at 30.

²¹⁶ TOWNLEY, *supra* note 201, at 30.

²¹⁷ National Labor Relations Board, About NLRB, <https://www.nlrb.gov/about-nlrb/who-we-are> (last visited Mar 28, 2025).

不受總統之干預（service at the pleasure of the president）²¹⁸。獨立行政機關之特徵為固定任期、非同時卸任，限制總統指派委員會成員及解職之權限——僅有當委員會成員瀆職、違法失職時（inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office）總統才有解職成員之權限，透過這樣的立法設計來隔絕總統對委員會之干預。至於和議制（collegial），雖亦屬大多獨立行政機關所擁有之特徵，然此一設計並非用以限制總統的權力，而是更適合用於委員會對個案作成裁決（adjudication）²¹⁹。NLRA 第 3 條為創設 NLRB 之依據，委員會之五位成員為總統提名並經參議院同意，享有固定任期、非同時卸任，並僅有當瀆職、違法失職時才會被解任²²⁰。

1935 年 Wagner Act 創設 NLRB 之目的，係為保障勞工為追求更好的勞動條件而進行組織的權利，及選擇是否由特定勞工組織代表其利益向雇主協商之權利²²¹。為執行前述政策目的，NLRA 第 9 條規定，由 NLRB 舉行勞工代表之選舉，並認證具協商代表資格之工會²²²；NLRA 第 10 條規定，NLRB 審理不當勞動行為案件，經認定構成不當勞動行為，NLRB 應作成救濟命令，包括停止命令及積極措施命令²²³。又 NLRB 是立法創設專責審理不當勞動行為之機關，且享有優先審理不當勞動行為之權限（preemption），非經 NLRB 審理，法院不得審理之²²⁴。此外，NLRB 享有是否受理不當勞動行為申訴案件之最終權限，經 NLRB 駁回申訴之案件，不能再向法院救濟²²⁵。

關於審理不當勞動行為申訴案件，1935 年之 Wagner Act 規定由三人組成之委員會負責調查、控訴和裁判。1947 年 Taft-Hartley Act 修法，將控訴職權劃分出來，

²¹⁸ JERRY L. MASHAW ET AL., ADMINISTRATIVE LAW: THE AMERICAN PUBLIC LAW SYSTEM CASES AND MATERIALS 29-31(8th ed. 2019).

²¹⁹ *Id.* at 31.

²²⁰ 29 U.S.C. §§153.

²²¹ National Labor Relations Board, *supra* note 217.

²²² 29 U.S.C. §§159.

²²³ 29 U.S.C. §§160.

²²⁴ GOULD IV, *supra* note 204, at 45-46.

²²⁵ GOULD IV, *supra* note 204, at 109-110.

創設法律總顧問 (General Counsel) 職司調查和控訴之角色，原先三人委員會則保留裁判之職權，並擴增為五人委員會 (five-member board)²²⁶。法律總顧問對 NLRB 聘僱之行政法官 (Administrative Law Judges, ALJ)²²⁷及五人委員會之法律研究助理以外之所有律師及地區辦公室 (regional offices) 之人員有監督之權限²²⁸。「任何人」均得向地區辦公室人員提出不當勞動行為申訴案件，反之，NLRB 不得主動審理不當勞動行為案件²²⁹。地區辦公室之人員代表法律總顧問進行調查。調查完畢後，通常會建議撤回申訴或試行和解，約有 80-90% 之申訴案件在此一階段終結²³⁰。對於地方辦公室之人員拒絕控訴之案件，申訴人得向法律總顧問提出救濟。法律總顧問享有決定控訴與否之最終權限，此一決定並不受五人委員會及法院審查²³¹。

地區辦公室代表法律總顧問提出控訴後，代表裁判角色之行政法官便會舉行聽證程序並作成裁判，包括事實認定、法律解釋適用、及建議命令 (recommended order)。根據 1935 年之 Wagner Act，行政法官作成決定前，通常會先經過三人委員會審查。1947 年 Taft-Hartley Act 修法後，行政法官獨立行使職權，於行政法官作成決定前，五人委員會不得介入審查，行政法官亦不得向五人委員會徵詢意見²³²。針對行政法官之裁判，任一方均得向五人委員會提出異議。五人委員會原則上採書面審理，以聽證程序之所有紀錄、行政法官之裁判、及異議內容為決定基礎。若沒有任一方提出異議，五人委員會便會採納行政法官之裁判²³³。若不服五人委員會之決定，法律總顧問或被控訴方均得向案件發生所在地之聯邦巡迴上訴法院聲請司法審查²³⁴。

²²⁶ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 31-2, 3.

²²⁷ 過往稱為 Trial Examiners，於 1972 年改稱為 Administrative Law Judges，參見 HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 31-8.

²²⁸ 29 U.S.C. §§153(d).

²²⁹ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 31-43.

²³⁰ GOULD IV, *supra* note 204, at 108.

²³¹ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 31-47, 48.

²³² HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 31-42.

²³³ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 31-60, 61.

²³⁴ GOULD IV, *supra* note 204, at 117.



第二節 NLRB 運用救濟命令之分析

前一節介紹美國不當勞動行為制度之源起與沿革、現行之規範架構、及 NLRB 之組織及職權，本節將接著分析制度之實踐情形，即 NLRB 如何作成救濟命令、聯邦法院如何審查救濟命令。本節首先介紹救濟命令的共通性特徵，接著聚焦於本論文欲研究的特定不當勞動行為事件與救濟命令類型：不作為命令、公告命令、雇主制定之規定構成不當勞動行為之類型、雇主片面制定或變更規定構成不當勞動行為之類型。

第一項 救濟命令一般論

第一款 NLRB 享有寬廣裁量權

NLRA 第 10(c)條授權 NLRB 作成救濟命令，包括停止命令及積極措施命令。根據此一條文，NLRB 「應」作成救濟命令，因此 NLRB 並無選擇「是否」作成救濟命令之權限。惟就「如何」作成救濟命令，尤其是形成積極措施命令之內容，享有寬廣裁量權。聯邦最高法院向來肯認 NLRB 就救濟命令之形成享有寬廣裁量權，僅受有限之司法審查²³⁵。聯邦最高法院於 1941 年之 *Phelps Dodge Corp. v. NLRB* 清楚說明：「根據事物的本質，國會無法列舉全部違反 NLRA 政策之手段，亦無法窮盡所有實現 NLRA 政策之救濟命令以因應無數的具體個案情形。國會將此困難留給行政部門，因此僅受有限的司法審查。因為救濟命令與政策實現之關係，屬行政專業範疇，法院不得介入 NLRB 的裁量權範圍，並應謹記無意間介入寬廣的政策形成範圍的危險」²³⁶。

²³⁵ *Phelps Dodge Corp. v. NLRB* 313 U.S. 177, 194 (1941). *See also NLRB v. Gullett Gin Co.*, 340 U.S. 361, 363 (1951); *NLRB v. Seven-Up Bottling*, 344 U.S. 344, 346 (1953).

²³⁶ *Phelps Dodge Corp. v. NLRB* 313 U.S. 177, 194 (1941).



第二款 救濟命令不得具有懲罰性質

雖然 NLRB 享有寬廣裁量權，然此權限仍有限制。聯邦最高法院向來認為，救濟命令僅能具有救濟性質，而不得具有懲罰性，因為國會並沒有授權 NLRB 作成懲罰性救濟命令之權限。值得注意的是，聯邦最高法院對於「懲罰性」概念之詮釋，隨時間已發生變化。

聯邦最高法院最早於 1938 年之 *Consolidated Edison Co. v. NLRB* 案提出此見解²³⁷。聯邦最高法院表示，NLRA 第 10(c)條授權 NLRB 作成積極措施命令，惟並不涉及於懲罰性命令。即便懲罰性命令可以實現 NLRA 之政策目的，亦非法所授權之範圍²³⁸。因此，NLRB 作成積極措施命令之權限，是救濟性 (remedial)，而非懲罰性 (punitive)²³⁹。不過，本件法院是以行為不構成不當勞動行為，而認為 NLRB 無權作成救濟命令，尚未實際判斷個案之救濟命令屬救濟性抑或懲罰性。

聯邦最高法院於 1940 年之 *Republic Steel Corp. v. NLRB* 案²⁴⁰，重申救濟命令是救濟性質而非懲罰性質，並認定命令雇主「給付金額給政府」是懲罰性質。本件，*Republic Steel* 公司解僱員工構成不當勞動行為，NLRB 命令雇主復職員工並給付欠薪。不過，員工於解僱至復職期間，曾領取政府的救濟金，NLRB 遂於給付欠薪命令中扣除此筆費用，並命令雇主給付該筆費用給政府。聯邦最高法院認為，NLRB 無權命令雇主給付該筆費用給政府，因為此命令屬懲罰性命令，而國會並沒有授權 NLRB 處罰之權限²⁴¹。

²³⁷ *Consolidated Edison Co. v. NLRB* 305 U.S 197 (1938).

²³⁸ *Id.* at 245.

²³⁹ *Id.*

²⁴⁰ *Republic Steel Corp. v. NLRB*, 311 U.S. 7 (1940).

²⁴¹ *Id.* at 10-12.

在 Republic Steel Corp. 案之後，聯邦最高法院曾經狹義解釋 Republic Steel Corp. 案，限縮適用於「命令雇主向不相關之第三人為金錢上給付」²⁴²。例如聯邦最高法院 1943 年之 Va. Elec. & Power Co. 案，肯認 NLRB 命令由雇主主導之工會退還會費給所有會員，表示此命令並不具懲罰性質，和命令給付金額給第三方之案例並不相同²⁴³。

1953 年之 NLRB v. Seven-Up Bottling Co. 案，聯邦最高法院更嘗試脫離救濟命令屬於「懲罰性」抑或「救濟性」之判斷爭議，但同時澄清無意推翻 Republic Steel Corp. 案之見解，表示 Seven-Up Bottling Co. 案和 Republic Steel Corp. 案是不相同之案例²⁴⁴。學者 Michael Weiner 認為，此件判決亦顯示聯邦最高法院有意限縮 Republic Steel Corp. 案之適用範圍²⁴⁵。Seven-Up Bottling Co. 案之事實為，Seven-Up Bottling 公司解僱 11 名員工構成不當勞動行為，NLRB 命令復職及給付欠薪，薪資以季為單位計算。聯邦巡迴上訴法院反對系爭給付欠薪命令，認為該命令讓員工取得多於原本未被解僱下能領取之薪資。聯邦最高法院則肯認 NLRB 之命令，表示 NLRB 對救濟命令之形成享有寬廣裁量權，NLRB 須根據其經驗作成救濟命令，因此「除非該命令明顯在追求實現 NLRA 政策目的以外的其他目的」，否則法院原則上尊重 NLRB 之命令²⁴⁶。法院並進一步表示，「本院應避免陷入文字泥淖，去爭辯甚麼是「救濟性的」、甚麼是「懲罰性的」。更有意義的判斷應是，審查該命令是否和 NLRA 的政策有妥當關聯」²⁴⁷。不過，Seven-Up Bottling Co. 案之不同意見表示，多數意見將導致勞工受領多於原本未被解僱下能受領的薪資，也使得雇主多支付了未違法解僱下應支付的薪資，違反本院向來之見解，即讓勞工多獲得補償，及懲罰雇主²⁴⁸。

²⁴² Michael Weiner, *Can the NLRB Deter Unfair Labor Practices - Reassessing the Punitive-Remedial Distinction in Labor Law Enforcement*, 52 UCLA L. REV. 1579, 1588 (2005).

²⁴³ *Id.* at 1588.

²⁴⁴ *Id.* at 1588-89.

²⁴⁵ *Id.* at 1588-89.

²⁴⁶ NLRB v. Seven-Up Bottling, 344 U.S. 344, 346 (1953).

²⁴⁷ *Id.* at 348.

²⁴⁸ *Id.* at 355.

儘管聯邦最高法院曾經限縮適用 *Republic Steel Corp.* 案之適用範圍，*Republic Steel Corp.* 案關於救濟命令不得具有懲罰性質之見解仍是主流²⁴⁹，且正如同 *Seven-Up Bottling Co.* 案之不同意見所示，所謂懲罰性質，包括讓勞工取得多於損失之金額。在此思維下，給付欠薪命令應扣除勞工之中間收入及「經過合理努力下」應該能賺取之收入²⁵⁰。

第三款 救濟命令須為達成 NLRA 之政策目的

NLRA 第 10(c) 條明文規定，NLRB 作成救濟命令，是為實現 NLRA 之政策目的。此為 NLRA 之權力依據，亦是權力限制²⁵¹。NLRA 第一條揭示 NLRA 之政策目的，即透過保障勞工組織之自由及選擇勞工代表之自由，鼓勵團體協商，來減少勞資衝突，進而促進州間貿易活動²⁵²。聯邦最高法院肯認，為達前述政策目的，救濟命令是用以消除不當勞動行為造成的後果²⁵³；對於復職及給付欠薪命令，肯認係恢復至沒有違法下本應存在的經濟狀態²⁵⁴。

第二項 針對 NLRA 第 8(a)(1) 條事件類型之救濟命令

第一款 典型救濟命令：停止命令

首先敘明 NLRB 發布命令的常見格式。本文觀察發現，NLRB 裁決書的「命令 (order)」通常包含兩部分，第一部分是命令相對人應停止 (cease and desist) 從事之行為，第二部分則是命令相對人應採取之積極措施 (affirmative action)。此一

²⁴⁹ Weiner, *supra* note 242, at 1589.

²⁵⁰ GOULD IV, *supra* note 204, at 254-255.

²⁵¹ *Phelps Dodge Corp. v. NLRB* 313 U.S. 177, 187 (1941); 29 U.S.C. §§160(c), 法條原文：「take such affirmative action, including....., as will effectuate the policies of this Act」。

²⁵² 29 U.S.C. §§151; *Phelps Dodge Corp. v. NLRB* 313 U.S. 177, 192-93 (1941).

²⁵³ *Phelps Dodge Corp. v. NLRB* 313 U.S. 177, 187 (1941); *NLRB v. Seven-Up Bottling*, 344 U.S. 344, 346 (1953).

²⁵⁴ *NLRB v. J. H. Rutter-Rex Mfg. Co., Inc.*, 396 U.S. 258, 263 (1969); *Golden State Bottling Co. v. NLRB* 414 U.S. 168, 188 (1973).

格式剛好符合 NLRA 第 10(c) 條對 NLRB 運用救濟命令的授權——第 10(c) 條規定，NLRB 「應」命令相對人停止從事該不當勞動行為，以及命令相對人採取能夠促進 NLRA 政策的積極措施²⁵⁵。因此，「命令相對人應停止 (cease and desist) 從事某些行為」是一般性的、普遍的救濟命令類型，本文稱此類命令為「停止命令」。

NLRA 第 8(a)(1) 條規定：「禁止雇主干預、限制或脅迫受僱人行使受第 7 條保障之權利」²⁵⁶。當雇主違反此款規定，NLRB 作成停止命令時，原則上會特定應停止從事的不當勞動行為，其所特定之標的即為個案中被認定構成不當勞動行為的行為。此外，NLRB 原則上亦會一併命令，應停止從事「與該行為類似或相關之行為 (any like or related manner)」²⁵⁷。

相較於命令停止從事「與該行為類似或相關之行為 (any like or related manner)」，標的涵蓋更廣的是命令停止「以任何方式 (in any manner/any other manner)」實施不當勞動行為。NLRB 原則上不得作成此種命令，僅有在相對人違法行為屬情節重大或影響範圍廣泛，抑或雇主具有違反 NLRA 的傾向時，NLRB 才會斟酌個案情形作成此種命令²⁵⁸。聯邦最高法院於 1941 年形成此一見解，而 NLRB 於 1979 年重申此一立場²⁵⁹。以下逐一介紹相關案例。

第一目 NLRB v. Express Pub. Co. (1941)

²⁵⁵ 29 U.S.C. §§160(c). 法條原文：「.....the Board shall state its findings of fact and **shall** issue and cause to be served on such person an order requiring such person to cease and desist from such unfair labor practice, and to take such affirmative action including reinstatement of employees with or without backpay, as will effectuate the policies of this Act」（粗體和底線為本文所加）。

²⁵⁶ 29 U.S.C. §§158(a)(5). 法條原文：「to interfere with, restrain, or coerce employees in the exercise of the rights guaranteed in section 7 [section 157 of this title]」。

²⁵⁷ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-32.

²⁵⁸ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-32 (citing Hickmott Foods, 242 NLRB 1357 (1979)).

²⁵⁹ Hickmott Foods, 242 NLRB 1357, 1357 (1979).

聯邦最高法院於 1941 年之 NLRB v. Express Publishing Company 案²⁶⁰，表明 NLRB 原則上無權發布此種廣泛禁止任何不當勞動行為之命令。本件事實為，工會於取得協商代表權後，向雇主提出草案以進行協商，惟雇主一方面表示願意和工會進行協商，另一方面卻發布聲明，表示公司並不需要勞工組織、公司已提供公平的勞動條件、以及勞工組織並不能為員工爭取到更好的勞動條件。經 NLRB 認定，雇主上開行為違反 NLRA 第 8(5)條之誠信協商義務，以及第 8(1)條之干擾員工行使 NLRA 第 7 條之權利²⁶¹。NLRB 遂命令雇主：(1) 停止 (cease and desist)：(a) 拒絕和工會協商；(b) 「以任何方式 (in any manner) 干擾、限制、威脅員工行使 NLRA 第 7 條所保障之權利」；(2) 採取以下積極措施：(a) 一經工會請求即應與工會進行協商，協商項目包括工資、工時、及其他勞動條件；若達成協議，且經工會請求，即應將協議寫成書面協議；(b) 於公司之顯眼處張貼公告 60 日，聲明(1)相對人會停止前述經命令應停止之行為，及(2)相對人會與工會協商，協商項目包括工資、工時、及其他勞動條件；若達成協議，且經工會請求，即應將協議寫成書面協議²⁶²。

第五巡迴上訴法院僅肯認雇主之行為違反 NLRA 第 8(5)條，而僅執行和 NLRA 第 8(5)條有關之救濟命令，因此並未處理廣泛禁止任何不當勞動行為之命令的問題²⁶³。聯邦最高法院則未處理個案事實究竟是否同時該當 NLRA 第 8(5)條及第 8(1) 條的問題，而直接處理救濟命令有關的爭議。本件爭點有二，一為 NLRB 是否有權發布此種廣泛禁止任何不當勞動行為的命令，二為公告命令是否可以聲明「被告會停止前述行為」（關於爭點二，詳見本項第二款第三目「公告內容」）。

關於爭點一，聯邦最高法院認為，NLRA 第 10(c)條授權 NLRB 作成救濟命令，而同法第 10 (e)條則授權法院賦予命令執行力，則救濟命令應該要像法院禁制令

²⁶⁰ NLRB v. Express Pub. Co., 312 U.S. 426 (1941).

²⁶¹ 1947 年修法始新增「工會」為不當勞動行為之規範對象，第 8 條第 a 項規範雇主、第 b 項規範工會。在此之前，第 8 條僅規範雇主之不當勞動行為，不同款項為不同類型之不當勞動行為。

²⁶² In re Express Pub'l'g Co., 13 N.L.R.B. 1213, 1226-27 (1939).

²⁶³ NLRB v. Express Pub. Co., 111 F.2d 588 (5th Cir. 1940).



(injunction order) 一樣，清楚說明應該被禁止的行為²⁶⁴。因為國會似乎不可能授權法院去執行一個在司法程序中無法作成的命令。又聯邦法院向來有權發布禁制令去制止違法行為、與違法行為相同類型的行為、及若不經制止，則根據被告過往行為可預期被告即將從事的行為，但是無權廣泛地禁止任何與被控行為「不相類似且無關」的行為²⁶⁵。因此，「NLRA 並沒有授權 NLRB 可以廣泛地禁止被告從事任何不當勞動行為，尤其是尚未被認定從事過的行為，以及尚未被證明與本件經認定構成不當勞動行為的行為有何關連的行為」²⁶⁶。

聯邦最高法院再以 NLRA 的法條設計論證此一見解。法院表示，NLRA 將不當勞動行為分類，並以不同款項來規範，可見從事某一不當勞動行為不見得和其他不當勞動行為有關。本件，被告影響協商過程且最終不願成立協議，經認定違反誠信協商義務，然並沒有事實顯示被告未來會從事任何其他不當勞動行為²⁶⁷。又違反救濟命令即構成藐視法庭，NLRA 似乎無意讓從事某一不當勞動行為之人，日後要因為從事任何不當勞動行為即違反藐視法庭程序²⁶⁸。

不過，法院表示，若個案事實顯示被告有持續透過各種方式干擾員工行使 NLRA 第 7 條之權利的傾向，則肯認 NLRB 得作成此種廣泛禁止相對人從事任何不當勞動行為的命令²⁶⁹。

綜上，聯邦最高法院於 1941 年的 *NLRB v. Express Pub. Co.* 案，肯認 NLRB 得命令相對人停止經認定構成不當勞動行為的行為，以及與此行為相類似或相關連的行為，包括基於相對人過往行為得以預見相對人將來可能從事的行為。而 NLRB 原則上不得廣泛命令相對人停止從事任何不當勞動行為，僅有於「被告有持續透過

²⁶⁴ *NLRB v. Express Pub. Co.*, 312 U.S. 426, 433 (1941).

²⁶⁵ *Id.* at 435-36.

²⁶⁶ *Id.* at 433.

²⁶⁷ *Id.* at 434.

²⁶⁸ *Id.* at 436.

²⁶⁹ *Id.* at 437-438.



各種方式干擾員工行使 NLRA 第 7 條之權利的傾向」時，此種命令始具有正當性及必要性。

第二目 NLRB v. Entwistle Manufacturing Company (1941)

1941 年 NLRB v. Express Pub. Co. 案之後，第四巡迴上訴法院於 NLRB v. Entwistle Manufacturing Company 案，便依據聯邦最高法院之見解，肯認該案得作成廣泛禁止任何不當勞動行為之命令²⁷⁰。本案事實為，相對人之員工於 1932 年首次嘗試組織工會之際，便遭相對人強烈反對。相對人透過關廠八個星期，來阻斷員工組織工會。員工於 1938 年底第二次嘗試組織和參與工會活動，當時正有一個勞工組織試圖團結相同產業的員工。數名相對人之員工便偷偷參與該勞工組織之活動。其中一名員工於 1939 年 1 月，因為當選該勞工組織委員會之成員，職責是召募員工人會，於當選後不久就遭相對人解僱。該名員工於 1933 年即為相對人所聘僱，一直以來都有良好之工作表現。NLRB 認定相對人解僱該員工之行為，同時違反 NLRA 第 8(1)條及第 8(3)條²⁷¹。NLRB 作成的救濟命令為，第 1(a)項：命令相對人停止以聘僱或其他勞動條件之差別對待方式來勸阻員工加入工會或其他勞工組織；第 1(b)項：命令相對人停止以任何方式干擾、限制或威脅員工行使 NLRA 第 7 條所保障之權利²⁷²。

第四巡迴上訴法院表示，「基於員工參與工會活動而解僱之，已侵害 NLRA 的核心保護範圍」，且本件同時該當 NLRA 第 8(1)條，因此，依聯邦最高法院於 NLRB v. Express Pub. Co. 之見解，NLRB 得命令廣泛禁止任何不當勞動行為之命令²⁷³。

²⁷⁰ NLRB v. Entwistle Mfg. Co., 120 F.2d 532 (4th Cir. 1941).

²⁷¹ *Id.* at 533-34.

²⁷² *Id.* at 536.

²⁷³ *Id.* at 536.

本件判決之重要性在於，直到 NLRB 於 1979 年之 Hickmott Foods 案前，NLRB 針對「侵害 NLRA 的核心保護範圍」之不當勞動行為，原則上均會根據本判決見解，作成廣泛禁止從事任何不當勞動行為之命令。而所謂「侵害 NLRA 的核心保護範圍」，原則上指的便是構成 NLRA 第 8(a)(3)條的解僱行為²⁷⁴。

第三目 Hickmott Foods (1979)

NLRB 於 1979 年之 Hickmott Foods 案，不僅重申聯邦最高法院於 1941 年之 NLRB v. Express Pub. Co. 案之見解，並澄清並非任何解僱案件均有必要作成此種廣泛禁止從事任何不當勞動行為之命令²⁷⁵，而是個案判斷，相對人是否有「違反 NLRA 的傾向、違法行為情節重大、或廣泛實施不當勞動行為，足以顯示相對人全然地無視 NLRA 對勞工所保障之權利」²⁷⁶。

NLRB 以比例原則論證此一見解。NLRB 表示，命令停止以「相似或相關之方式 (in any like or related manner)」實施不當勞動行為，即足以有效達成命令之目的，因為若行為人再次解僱員工，在這個命令下，仍構成藐視法庭。不過，NLRB 亦澄清，並非謂個案中僅有解僱事件，就不得作成廣泛禁止從事任何不當勞動行為的命令。若行為人過往曾實施其他嚴重的不當勞動行為，例如違反 NLRB 第 8(a)(1) 條或第 8(b)(1)(A) 條，或解僱案件中同時有其他嚴重的不當勞動行為，則作成廣泛禁止從事任何不當勞動行為的命令仍具有正當性及必要性²⁷⁷。

²⁷⁴ Hickmott Foods, 242 NLRB 1357, 1357 (1979).

²⁷⁵ *Id.*

²⁷⁶ *Id.* (“In our opinion, as explained below, such an order is warranted only when a respondent is shown to have a proclivity to violate the Act or has engaged in such egregious or widespread misconduct as to demonstrate a general disregard for the employees' fundamental statutory rights. Accordingly, each case will be analyzed to determine the nature and extent of the violations committed by a respondent so that the Board may tailor an appropriate order.”(citing N.L.R.B. v. Express Publishing Company, 312 U.S. 426 (1941))).

²⁷⁷ *Id.*



第四目 小結

綜上，美國的「停止命令」是一般性的、常見的救濟命令類型。原則上，此類命令內容是要求相對人停止從事個案中經認定構成不當勞動行為之行為，及與該行為相似或相關的行為，包括根據過往行為可預期即將實施的行為。僅有在行為人之違法行為情節重大、普遍實施各種不當勞動行為、或考量行為人過去曾從事嚴重之不當勞動行為，而有廣泛制止任何不當勞動行為之必要，始例外命令行為人停止以任何方式實施不當勞動行為。

第二款 典型救濟命令：公告命令

第一目 公告目的

公告命令亦屬 NLRB 經常運用的救濟命令。NLRB 向來認為，公告命令的目的在於通知員工其享有的權利、經 NLRB 認定違法的行為、相對人承諾停止從事的行為，以及相對人將採取之積極措施²⁷⁸，藉此來抵銷及矯正該不當勞動行為造成的影响²⁷⁹。

聯邦最高法院於 1940 年之 *NLRB v. Falk Corp.* 案，即肯認公告命令是為了讓員工清楚知悉其應有之權利。本案事實為，雇主主導一個工會，並干擾員工選擇協商代表，以促使員工選擇其所主導的工會為協商代表，經 NLRB 認定構成不當勞動行為。NLRB 作成之命令中，包括命令雇主公告「其將停止（cease and desist）

²⁷⁸ *J & R Flooring, Inc.*, 356 N.L.R.B. 11, 12 (2010) (以 *Pennsylvania Greyhound Lines, Inc.*, 1 NLRB 1, 52 (1935)為例，說明公告命令的目的與作用).

²⁷⁹ *Id.*



干擾員工選擇工會代表」，NLRB 主張此一命令之目的是「向員工傳達他們可以不受干擾地選擇自己想要的工會」，為聯邦最高法院所採納²⁸⁰。

第二目 公告方式

為了達成前述公告命令的目的，公告必須能夠有效地傳達給員工。因此，NLRB 會命令應張貼公告於「顯眼 (conspicuous)」之處，且應連續張貼一定期間。所謂「顯眼」之處，指的是平常用以張貼資訊給員工的任何地方，於實際運用上，包括佈告欄、打卡鐘附近、部門入口、大樓門口等²⁸¹。若受影響的員工廣泛、無法特定，則 NLRB 會要求相對人於報紙刊登公告²⁸²。

(一) Picini Flooring (2010)

近來的爭議是，是否能夠命令應以電子方式公告資訊給員工？著名案件為 2010 年的 Picini Flooring 案²⁸³。本件，基於 NLRB 受理了三件有相同爭議的案件，五人委員會便抽象審理此一爭議。所涉三件案件之法律總顧問、控訴方以及相關的利益團體主張，若電子郵件或其他電子形式是個案中之相對人（違法之雇主或工會）平常用以和員工或工會會員聯繫的方式，則應要求相對人應以電子方式發布公告。所涉三件案件之相對人及相關的利益團體則反對，認為這是特殊救濟命令，因此應限於情節重大 (egregious) 或是再犯 (recidivist) 案件，才應要求以電子方式發布公告。

²⁸⁰ NLRB v. Falk Corp., 308 U.S. 453, 462-463 (1940).

²⁸¹ J & R Flooring, Inc., 356 N.L.R.B. 11, 12 (2010).

²⁸² NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD, CASE HANDLING MANUAL PART ONE UNFAIR LABOR PRACTICE PROCEEDINGS, section 10132.4 (Jan. 13, 2025) [hereinafter NLRB MANUAL].

²⁸³ J & R Flooring, Inc., 356 N.L.R.B. 11 (2010); HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-34, 35; NLRB MANUAL section 10132.4; ROBERT A. GORMAN ET AL., COX AND BOK'S LABOR LAW CASES AND MATERIALS 250 (16th ed. 2016). 因為 HIGGINS ET AL. 及 NLRB MANUAL 均稱此案件為「Picini Flooring」，因此本文使用此名稱。



五人委員會採納了法律總顧問等人之見解。五人委員會表示，為達成公告命令的目的，公告必須能夠有效地傳達給員工，這就是 NLRB 向來要求公告應張貼於「顯眼」之處以及須連續張貼一定期間的原因。隨著電子通訊逐漸普及，於工作場所中，電子通訊正逐漸取代布告欄等傳統溝通管道，發布於布告欄將導致公告內容無法有效地傳達給員工。因此，「除了實體公告方式外，若相對人平常是以內網、網站、電子郵件等電子方式傳達資訊給員工，則相對人應以相同方式發布公告」²⁸⁴。五人委員會尚表示，原先 NLRB 的政策——應張貼公告於「顯眼」之處——即足以包含此一解釋，惟為求明確，NLRB 將於政策內容中新增前述之敘述²⁸⁵。NLRB 並表示，此新政策將適用於所有正在審理的案件及未來的案件，除非個案有「明顯不義」的情形始例外不適用²⁸⁶。

至於反方之主張，五人委員會反駁，此一公告方式既然是相對人平常用以傳達資訊給員工的方式，且是傳達資訊給員工的有效方法，則並未增加額外或不合理的負擔給相對人，因此並非特殊救濟命令，不用限於情節重大或再犯情形始得適用。此外，五人委員會尚反駁，此一命令並不會導致相對人名譽貶損或對公告範圍失去掌控——五人委員會將這兩個主張視為相同的問題——因為公告本屬公開文件 (public record)，過往張貼公告也是處於公開狀態，但是本件的反方沒有證明過往有何不當利用或散布公告的例子，如此去揣測電子方式會增加不當利用或散布的風險為無理由²⁸⁷。

(二) Public Service Co. of Oklahoma (2001)

²⁸⁴ J & R Flooring, Inc. , 356 N.L.R.B. 11, 12-13 (2010).

²⁸⁵ *Id.* at 13 (新增“In addition to physical posting of paper notices, notices shall be distributed electronically, such as by email, posting on an intranet or an internet site, or other electronic means, if the Respondent customarily communicates with its employees [members] by such means.”).

²⁸⁶ *Id.* at 15.

²⁸⁷ *Id.* at 14-15.



除了 Picini Flooring 案外，NLRB 曾於 Public Service Co. of Oklahoma 案肯認，若相對人是「以電子方式實施不當勞動行為」，則應以電子方式為公告方式²⁸⁸。

本件案例事實為，雇主與工會協商契約條款的過程中，雇主自始自終堅持，工會應同意雇主擁有個別勞動契約存續期間所涉之諸多重要勞動條件的單方變更權限，並要求工會同意放棄代表員工協商的權利以及罷工的權利。此外，雇主並表示，該次協商期間為 45 日，若期間內未成完成協商，將自動履行雇主之部分提議至個別勞動契約中。最終，協商並未於 45 日內達成共識，雇主於是自動履行部分提議。此部分經 NLRB 認定構成 NLRA 第 8(a)(5)條的不當勞動行為。又雇主於前述之協商期間，寄發電子郵件給工會會員，鼓勵工會會員向雇主表示其不願受工會代表協商，經 NLRB 認定構成 NLRA 第 8(a)(1)條的不當勞動行為²⁸⁹。

NLRB 於本件作成數個救濟命令，其中公告命令的部分，除了命令應張貼公告於顯眼之處（包括平常用以張貼資訊給員工的所有地方）之外，本件裁決之特點在於，命令雇主應同時將公告傳達給工會會員群體，且指定「傳達方式與傳達對象應相同於當時雇主違反 NLRA 第 8(a)(1)條行為的方式與對象」²⁹⁰。

第三目 公告內容

NLRB 向來認為，公告內容應以「一般大眾的語言（written in layperson's language）」呈現，以利員工清楚理解公告之內容²⁹¹。換言之，公告內容須清楚、明

²⁸⁸ NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD, *supra* note 282, at section 10132.4.

²⁸⁹ Public Serv. Co. of Okla., 334 N.L.R.B. 487, 488-490 (2001).

²⁹⁰ *Id.* at 490-491, *enforced*, Public Serv. Co. v. NLRB, 318 F.3d 1173 (10th Cir. 2003). 本件公告內容為 NLRB 所撰寫，以「附件」附於裁決書之末頁，並要求相對人發佈該「附件」，*see* Public Serv. Co. of Okla., 334 N.L.R.B. 487, 490-491 (2001).

²⁹¹ Ishikawa Gasket America, Inc., 337 N.L.R.B. 175, 176 (2001) (法律總顧問主張公告的語言應使用「一般大眾的語言而不含法律用語（written in layperson's language and without legal jargon）」，五人委員會表示向來都採納此原則)；*See also* HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-33 (引用 Ishikawa Gasket America 案說明 NLRB 要求公告內容應「以簡單且易理解的語言呈現」)；*See also* NATIONAL

確且容易理解，是以一般大眾的認知為判斷標準。此外，公告內容也會翻譯成員工可以理解的語言²⁹²。

而關於公告之內容，相似於 NLRB 發布命令之格式，即第一部分是聲明公司不得從事的行為，第二部分是聲明公司將採取的積極措施。此外，公告內容尚包含重申「員工享有之權利」以及「相對人被認定構成違法的行為」²⁹³。以 NLRB 之 Ishikawa Gasket America (2001) 案為例，本件事實為，員工與工會嘗試組織以透過選舉取得協商代表權之際，公司不斷勸阻工會支持者不要參與相關的組織活動。工會遂於協商代表選舉日前兩日，向 NLRB 聲請取得協商代表權。公司為報復工會此一行為，便刪減員工的聖誕節獎金，構成 NLRA 第 8(a)(1)條及第 8(a)(3)條之不當勞動行為。此外，公司還解僱一名參與工會活動及前述聲請案件之員工。另外，關於公司不斷干擾組織活動、向員工宣傳沒有必要有工會、監督員工參與工會活動、及散布煽動性言論等行為，均構成 NLRA 第 8(a)(1)條之不當勞動行為²⁹⁴。

NLRB 作成公告命令，要求雇主公告以下內容，來向員工表達其所享有之權利及違法行為：「NLRB 認定我們違反聯邦法規，並命令我們張貼此公告及遵守公告內容。聯邦法律肯認您有以下之權利：組織、參與、協助工會的權利；選擇協商

LABOR RELATIONS BOARD, *supra* note 282, at 10132.3 (引用 Ishikawa Gasket America 案說明公告內容應以員工容易理解的語言呈現)。

²⁹² HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-33 (例如 Quinn Rest. Corp. 293 NLRB 465 (1989)，公告內容有英文、西班牙文、中文以及粵語的版本；Alstyle apparel, 351 NLRB 1287 (2007)，公告內容有英文、西班牙文及越語)。

²⁹³ Ishikawa Gasket Am., 337 N.L.R.B. 175, 177 (2001), *enforced*, Ishikawa Gasket Am., Inc. v. NLRB, 354 F.3d 534 (6th cir, 2004). 本件公告命令亦是要求相對人公告 NLRB 所擬之「附件」，*see* Ishikawa Gasket Am., 337 N.L.R.B. 175, 177-78 (2001).

²⁹⁴ Ishikawa Gasket Am., Inc. v. NLRB, 354 F.3d 534, 535-537 (6th cir, 2004). 與此說明者，因為五人委員會於本件裁決書僅敘述法律總顧問異議的內容，並針對救濟命令的部分表達見解，並未敘述案件事實。又關於本件事實，第六巡迴上訴法院表示五人委員會僅對行政法官認定的事實做微調，因此就本案事實係摘要行政法官所認定的事實，而本論文是參考第六巡迴上訴法院所摘要的行政法官所認定的事實。



代表以代表自己進行協商的權利；為了自己的權益而與其他員工一起從事集體活動的權利；以及擁有選擇不加入此類集體活動的自由」²⁹⁵。

此外，NLRB 尚肯認於公告內容中納入 NLRB 的簡介、申訴程序和申訴地點，因為這些內容有助於告知員工其所享有之權利以及如何申訴²⁹⁶。該段聲明為：「NLRB 是創立於 1935 年的獨立聯邦機關，職責是執行 NLRA。我們負責舉辦不記名投票選舉，以確認員工是否願意由特定之工會作為其代表；我們亦負責調查雇主或工會的不當勞動行為並提供救濟。若想要進一步了解您受 NLRA 保障的權利，以及如何聲請選舉或控訴不當勞動行為，您可以私下、偷偷地和以下所列之本會地區辦公室人員聯繫，您也可以在本會官網 www.nlrb.gov 取得更多資訊」²⁹⁷。

至於公告命令是否可以要求相對人坦承自己行為違法，過往曾有爭議。於 1941 年聯邦最高法院之 NLRB v. Express Publishing Co. 案，確立了不得要求相對人坦承自己行為為違法之見解²⁹⁸。以下說明此一見解之形成過程。

首先是 1938 年第四巡迴上訴法院之 National Labor Relations Board v. Abell Co. 案（簡稱 Abell 案）²⁹⁹，法院反對 NLRB 命令雇主聲明「其應停止／採取」之行為，

²⁹⁵ Ishikawa Gasket Am., 337 N.L.R.B. 175, 177 (2001) (“The National Labor Relations Board had found that we violated Federal labor law and has ordered us to post and obey this notice.

FEDERAL LAW GIVES YOU THE RIGHT TO

Form, join or assist a union

Choose representatives to bargain with us on your behalf

Act together with other employees for your benefit and protection

Choose not to engage in any of these protected activities.”).

²⁹⁶ Ishikawa Gasket Am., 337 N.L.R.B. 175, 176-177 (2001).

²⁹⁷ Ishikawa Gasket Am., 337 N.L.R.B. 175, 176-177 (2001) (“The National Labor Relations Board is an independent Federal Agency created in 1935 to enforce the National Labor Relations Act. We conduct secret-ballot elections to determine whether employees want union representation and we investigate and remedy unfair labor practices by employers and unions. To find out more about your rights under the Act and how to file a charge or election petition, you may speak confidentially to an agent with the Board's Regional Office set forth below. You may also obtain information from the Board's website: www.nlrb.gov. 1240 East 9th Street Telephone: (216) 522-3715

AJC Federal Bldg., Rm. 1695 Cleveland, OH 44199-2086

Hours of Operation: 8:15 a.m. to 4:45 p.m.”).

²⁹⁸ NLRB MANUAL, *supra* note 282, at 10132.3.

²⁹⁹ National Labor Relations Board v. Abell Co., 97 F.2d 951 (4th Cir., 1938).



而將命令調整為聲明「其被命令應停止／採取」之行為。理由是，雖然法院向來准許 NLRB 命令張貼公告，因為能夠清楚告知員工申訴的結果，有助於執行 NLRA 的政策。然而，原公告命令要求雇主應「立即於新聞室之顯眼地方張貼公告給員工，聲明相對人將停止前述之行為（“the respondent will cease and desist in the manner aforesaid”）」³⁰⁰，法院認為「『相對人將停止前述之行為』必然暗示了雇主被控訴的行為構成不當勞動行為，而不論是行政裁決部門還是法院，都不應強迫個人違反意願地承認自己有違法行為」³⁰¹。因此，將公告內容調整為聲明「雇主被命令應停止……」、「雇主被命令應從事……（何種積極措施）」、以及「此命令經法院准許並對雇主有拘束力」，即足以實現政策目的³⁰²。

Abell 案之後，第十巡迴上訴法院於 *Swift & Co. v. NLRB* 案採納了 Abell 案之見解³⁰³。本件原公告命令要求雇主聲明「將停止前述之行為」，法院引用 Abell 案之見解，表示該聲明等同於要求雇主承認其行為構成不當勞動行為，惟不得強迫雇主如此表態。因此，法院將公告命令調整為公告「NLRB 命令的副本」及「命令經法院准許並拘束雇主」³⁰⁴。

在此之後，聯邦最高法院於 1940 年之 *NLRB v. Falk Corp.* 案，似乎採取相反立場，反對第七巡迴上訴法院將原公告命令中的「停止（cease and desist）」等字刪除³⁰⁵。聯邦最高法院認為，NLRB 使用這幾個字的目的是「向員工傳達他們可以不受干擾地選擇自己想要的工會」³⁰⁶，並肯認此一陳述可以讓員工知道行使權利不會招

³⁰⁰ *Id.* at 958.

³⁰¹ *Id.* at 958-59.

³⁰² *Id.* at 958-59.

³⁰³ *Swift & Co. v. National Labor Relations Board*, 106 F.2d 87 (10 th cir, 1939).

³⁰⁴ *Id.* at 93-94.

³⁰⁵ *NLRB v. Falk Corp.*, 308 U.S. 453 (1940).

³⁰⁶ *Id.* at 462.

惹公司不滿，而刪減過的版本，將無法清楚向員工告知雇主將停止其過去所從事的違法行為³⁰⁷。

然而，第二巡迴上訴法院於 *Art Metals Const. Co. v. NLRB* 案，認為聯邦最高法院在 *NLRB v. Falk Corp.* 案並未就此爭議清楚表態，因此仍表達自己的見解，採取了和 *Abell* 案相同的立場³⁰⁸。第二巡迴上訴法院首先澄清，雇主應張貼公告以告知員工其將遵守 NLRB 的命令，此點毫無爭議。有疑義的是，要求雇主陳述其將「停止 (cease and desist)」某些行為，因為此一敘述必然意味著雇主過往正從事著被禁止的行為。法院表示，「不得要求一個人陳述國家機關作成的決定為正確——尤其當他反對該決定之正確性時——這是長遠的歷史及沉重的代價所形成之原則」，而國會似乎無意授權 NLRB 違反此一原則³⁰⁹。因此，第二巡迴法院調整原公告內容，將「停止」等字刪除，改為聲明「雇主將不從事 (it will not) ……」、「雇主將採取 (it will) …… 之積極措施」³¹⁰。

稍後，聯邦最高法院於 1941 年之 *NLRB v. Express Publishing Co.* 解決此一見解分歧情形。不過，聯邦最高法院並沒有太多的論理，而似乎是尊重 NLRB 裁量權的行使。本件，雇主主張公告命令要求其聲明「將會停止 (cease and desist)」從事前述行為，是要求其承認自己違法，雇主引用數件聯邦巡迴上訴法院之判決來支持其主張，包括 *Abell* 案、*Swift & Co.* 案、以及 *Art Metals Construction Co.* 案。聯邦最高法院表示，由於 NLRB 近來也變更政策，公告命令之內容更改為「將不從事被命令禁止從事的行為 (that he will not engage in the conduct from which he is

³⁰⁷ *Id.* at 462-63.

³⁰⁸ *Art Metals Const. Co. v. NLRB*, 110 F.2d 148, 151 (2nd cir. 1940).

³⁰⁹ *Id.*

³¹⁰ *Id.* at 151-152. 調整後之公告命令內容為：“Post notices to its employees in conspicuous places throughout its Jamestown, New York, plants stating (1) that **it will not** refuse to bargain collectively with the International Association of Machinists, Local No. 1559, or in any other manner interfere with, restrain or coerce its employees, in the same words as set forth in 1(a) and (b) above; and (2), that **it will** take the affirmative action set forth in 2(a) above”. In all other respects the order is affirmed; the Board may have the customary order of enforcement.” (粗體為本文所加)。



ordered to cease and desist)」，而本件 NLRB 也同意調整命令內容³¹¹。因此，聯邦最高法院遂將本件公告命令之「將停止前述行為 (will cease and desist as aforesaid)」等字刪除，調整為「將不從事前述被命令停止從事之行為 (will not engage in the conduct from which it is ordered to cease and desist as aforesaid)」³¹²。

至今，NLRB 仍維持相同政策。2025 年 NLRB 處理不當勞動行為案件之手冊，仍引用聯邦最高法院 NLRB v. Express Publishing Co. 案，表明公告命令內容以聲明「未來」會遵守 NLRA 的義務為宜，而不宜要求行為人以明示或暗示方式承認過往錯誤。NLRB 並各舉明示和暗示的例子，分別為「我們解僱 John Smith 而構成違法」、「我們不會再基於工會活動而解僱任何員工 (粗體字為原文所強調)」³¹³。

第三款 廢除違法規定命令

針對公司規定內容構成不當勞動行為之情形，於 2000 年初，NLRB 逐漸發展出新的救濟命令，即命令雇主廢除該規定，並告知員工該規定已遭刪除³¹⁴。部分案件經聯邦巡迴上訴法院准予執行，且似乎尚未有聯邦巡迴上訴法院反對此類命令之案例。另前述「告知員工該規定已遭刪除」，係 NLRB 作成公告命令外，額外要求的通知行為。以下介紹相關案例。

第一目 命令廢除違法規定並修改員工手冊

³¹¹ NLRB v. Express Pub. Co., 312 U.S. 426, 438-39 (1941).

³¹² *Id.* at 439.

³¹³ NLRB MANUAL, *supra* note 282, at section 10132.3.

³¹⁴ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-35.

2001 年的 Brockton Hospital 案³¹⁵，似為首件 NLRB 命令廢除違法規定，並經聯邦巡迴上訴法院准予執行命令之案例³¹⁶。本件爭議發生於醫院與護理師工會之間，雇主於員工手冊中限制勞工發送工會文宣、宣傳工會活動以及招攬員工人會，經認定限制過於寬泛，違反 NLRA 第 8(a)(1)條規定。此外，雇主於員工手冊中尚規定，為保護病人隱私及公司利益，禁止員工透漏有關病人、員工、醫院營運情況等資訊給任何人（稱為「保密條款」），經認定規定過於模糊，進而限制員工和其他人討論勞動條件的權利，違反 NLRA 第 8(a)(1)條規定。

行政法官建議命令：(1) 停止（cease and desist）：(a) 宣傳和維持員工手冊中關於禁止發放文宣和禁止招攬員工人會的規定；(b) 宣傳和維持員工手冊中的保密條款；(2) 採取以下積極措施：(a) 刪除員工手冊中禁止員工於非上班時間及非病人照護區發放文宣和禁止招攬員工人會的規定；(b) 修改保密條款，澄清員工得與其他員工或工會討論工時、工資等勞動條件³¹⁷。五人委員會僅微調行政法官有關積極措施之建議命令——將(2)(a)的刪除項目，從員工手冊擴及任何載明該規定之文件、將(2)(b)修改為刪除保密條款中經認定違法的部分³¹⁸。D.C.巡迴上訴法院則於肯認 NLRB 事實認定之後，簡要敘明肯認准予執行命令³¹⁹。

第二目 書面通知員工已刪除違法規定

到了 Double Eagle Hotel & Casino 案（2004），NLRB 不僅命令雇主應刪除有關禁止員工向任何人討論工時和工資等勞動條件的規定，尚要求雇主應「以書面通知

³¹⁵ Brockton Hosp., 333 N.L.R.B. 1367 (2001), *enforced*, Brockton Hosp. v. NLRB, 294 F.3d 100 (D.C. Cir. 2002).

³¹⁶ 聯邦巡迴上訴法院於 2005 年之 Double Eagle Hotel & Casino v. NLRB，引用 Brockton Hosp. v. NLRB 說明法院過往曾廢棄構成不當勞動行為的工作規則。See Double Eagle Hotel & Casino v. NLRB, 414 F.3d 1249, 1260 (10th Cir. 2005). 而在 Brockton Hosp. v. NLRB，並未見法院引用過往案例，因此，本文推論可能是首件案例。

³¹⁷ Brockton Hosp., 333 N.L.R.B. 1367, 1379-80 (2001).

³¹⁸ *Id.* at 1370 (2001).

³¹⁹ Brockton Hosp. v. NLRB, 294 F.3d 100 (D.C. Cir. 2002). 本件行政法官、五人委員會、及 D.C. 巡迴上訴法院，均未著墨作成此命令的理由。

員工其已刪除相關規定」³²⁰，並經第十巡迴上訴法院准予執行命令³²¹。另一案例是 Cintas Corp.案 (2005)，公司於員工手冊訂有「保密條款」，該條款之用語寬泛，使得員工不敢與其他同事討論薪資或其他勞動條件，違反 NLRA 第 8(a)(1)條。關於救濟命令之發布，法律總顧問引用前述 Double Eagle Hotel & Casino 案，主張除了公告命令以外，也應命令雇主以書面通知員工系爭違法規定已遭刪除。五人委員會採納其主張而作成該命令³²²。雇主僅就事實認定問題向 D.C.巡迴上訴法院起訴，NLRB 則是向法院聲請執行命令。法院認定 NLRB 就事實判斷無誤，並准予執行該命令³²³。

另一重要案例為 NLRB 於 2005 年作成的 Guardsmark 案，此裁決意義有二：一為明示違法規定應「立即」刪除，二為衡酌雇主書面通知員工之成本而提出替代的通知方式。本件事實為，雇主為一家提供保全服務的公司，其訂有公司規定如下：

(1) 禁止員工向公司的客戶抱怨工作條件；(2) 禁止員工於值勤時間或穿著制服之任何時間，發放與公司指派職務無關的文宣、推動工會相關事項、或招攬員工入會。此二規定均經認定構成 NLRA 第 8(a)(1)條之不當勞動行為³²⁴。行政法官原先建議命令：雇主應停止維持和繼續執行該規定，通知員工該規定並不能限制其行使 NLRA 第 7 條所保障的權利，並「於員工手冊修正和重新發放之際」，刪除或修改

³²⁰ Double Eagle Hotel & Casino, 341 N.L.R.B. 112, 116 (2004). 救濟命令之原文：「2. Take the following affirmative action deemed necessary to effectuate the policies of the Act. (a) Rescind the language in the rules indicated in 1(b) through (d) above, remove the language from the employee handbook, and notify employees in writing that this has been done.」(底線為本文所加)。本件尚有作成公告命令，為救濟命令之第 2(f)點：「Within 14 days after service by the Region, post at its Cripple Creek, Colorado facility copies of the attached notice marked "Appendix." 15 Copies of the notice, on forms provided by the Regional Director for Region 27, after being signed by the Respondent's authorized representative, shall be posted by the Respondent immediately upon receipt and maintained for 60 consecutive days in conspicuous places including all places where notices to employees are customarily posted. Reasonable steps shall be taken by the Respondent to ensure that the notices are not altered, defaced, or covered by any other material. In the event that, during the pendency of these proceedings, the Respondent has gone out of business or closed any facility involved in these proceedings, the Respondent shall duplicate and mail, at its own expense, a copy of the notice to all current and former employees employed by the Respondent at any time since October 1, 2001」。

³²¹ Double Eagle Hotel & Casino v. NLRB, 414 F.3d 1249 (10th 2005).

³²² Cintas Corp., 344 N.L.R.B. 943, 943-944, 962 (2005).

³²³ Cintas Corp. v. NLRB, 482 F.3d 463 (D.C. 2007).

³²⁴ Guardsmark, LLC, 344 N.L.R.B. 809, 809 (2005).

該規定³²⁵。五人委員會認為，於重新發放或修改員工手冊時才刪除系爭規定，並不能及時有效，於是改命令應「立即」刪除系爭違法規定及修改員工手冊。另考量雇主立即修改員工手冊的成本可能過高，於是提供雇主兩種替代方式以履行命令：在下次重新發放新的員工手冊前，得先提供員工手冊的補充頁面，表明系爭規定已遭刪除，或是將合法的新規定黏貼於舊規定上³²⁶。此一命令經 D.C. 巡迴上訴法院准予執行³²⁷，並被其他案件所引用，即命令立即刪除違法規定，及立即修改員工手冊的替代方式³²⁸。

其他運用廢除違法規定命令的案例尚有 2006 年的 Winkle Bus 案³²⁹。本件，公司訂有禁止員工從事招攬或鼓勵他人加入工會的政策。NLRB 命令雇主停止該政策、於員工手冊中刪除該規定、並重新發放沒有該規定的員工手冊給員工。此外，NLRB 尚命令雇主應向員工宣傳其得於非工作時間及非工作地點從事工會宣傳與招攬活動³³⁰。

第三項 針對 NLRB 第 8(a)(5)條事件類型之救濟命令

NLRB 第 8(a)(5)條所禁止之不當勞動行為是，雇主拒絕與根據 NLRB 第 9(a)條產生之勞方代表進行團體協商。本款之不當勞動行為案件數量，是僅次於同法第 8(a)(3)款不當勞動行為之第二大宗案件類型³³¹。這和美國的團體協商制度息息相關。根據 NLRB 第 9(a)條，勞方代表之產生須先經過選舉，由勝選的工會取得唯一的協商代表資格，而有權利和雇主進行團體協商。大多數構成 NLRB 第 8(a)(3)條的

³²⁵ *Id.* at 818.

³²⁶ *Id.* at 812.

³²⁷ *Guardsmark, LLC v. NLRB*, 475 F.3d 369 (D.C. Cir. 2007).

³²⁸ 例如 *Cintas Corp.* , 344 N.L.R.B. 943, 943 (2005), *enforced*, *Cintas Corp. v. NLRB*, 482 F.3d 463 (D.C. Cir. 2007); *Crowne Plaza Hotel* , 352 N.L.R.B. 382, 388 (2008); *Trump Marina Assocs., LLC* , 354 N.L.R.B. 1027, 1030 (2009)(citing *Cintas Corp.* , 344 N.L.R.B. 943, 943 (2005)).

³²⁹ *HIGGINS ET AL., supra* note 197, at 32-35.

³³⁰ *Winkle Bus Co.*, 347 N.L.R.B. 1203, 1205, 1223-24 (2006).

³³¹ Note, *NLRB Power to Award Damages in Unfair Labor Practice Cases*, 84 HARV. L. REV. 1670, 1675 (1971).



解僱案件即發生於選舉期間³³²。而即便勞方已選出協商代表，雇主還可以透過拖延協商之方式來大幅降低達成協議的機率³³³。因此，本款事件類型在美國具相當重要性。本論文以下僅聚焦於雇主片面變更勞動條件之事件類型，研究 NLRB 對此事件類型作成何種救濟命令。

第一款 典型救濟命令：協商命令

NLRA 第 8(a)(5)條前段規定：「拒絕和員工之代表進行團體協商」³³⁴。當雇主違反 NLRA 第 8(a)(5)條，NLRB 通常會命令停止拒絕誠信協商之行為、或命令一經工會請求即須開始協商³³⁵。協商命令屬典型的救濟命令，若有爭議，通常是涉及雇主之不當勞動行為導致無法透過選舉制度產生勞方代表，此時是否可以作成協商命令、及如何設計更有效之救濟命令的問題³³⁶。

第二款 單方變更勞動條件之救濟命令：恢復原狀命令

第一目 單方變更勞動條件

NLRA 第 8(a)5 條「拒絕團體協商（refuse to bargain collectively）」，除了是拒絕與符合 NLRA 第 9(a)條取得專有協商權之工會進行協商外³³⁷，尚有違反 NLRA 第 8(d)條之對於工資、工時和其他勞動條件（terms and conditions of employment），之誠信協商義務³³⁸。前述勞動條件屬強制協商事項（subjects of mandatory

³³² Charles J. Morris, *A Blueprint for Reform of the National Labor Relations Act*, 8 ADMIN. L.J. AM. U. 517, 552 (1994).

³³³ Note, *supra* note 331, at 1675.

³³⁴ 29 U.S.C. §§158(a)(5). 法條原文：「to refuse to bargain collectively with the representatives of his employees, subject to the provisions of section 9(a)」。

³³⁵ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-58.

³³⁶ 例如著名的 Gissel 案（NLRB v. Gissel Packing Co., 395 U.S. 575 (1969)），相關討論參見例如 Weiler, *supra* note 190; Morris, *supra* note 332; Weiner, *supra* note 242.

³³⁷ 29 U.S.C. §§159(a).

³³⁸ 29 U.S.C. §§158(d). 法條原文：「.....to bargain collectively is the performance of the mutual obligation of the employer and the representative of the employees to meet at reasonable times and confer in good faith with respect to wages, hours, and other terms and conditions of employment,.....」。

bargaining)，若雇主於雙方未達成協議或未達成協商僵局前，就單方、片面變更(unilateral change)強制協商事項，即構成NLRA第8(a)(5)條之不當勞動行為³³⁹。此外，當團體協約到期，雇主仍應持續履行該協約所約定的事項，直到勞資雙方形成新的協議或就相關事項之協商進入僵局為止。若於此期間片面變更相關事項，亦構成NLRA第8(a)(5)條之不當勞動行為³⁴⁰。

於此情形，NLRB除了命令雇主就該事項與工會進行協商外，尚命令雇主「恢復原狀(status quo ante)」，即恢復單方變更行為前的規定或履行情況，並命令賠償員工於原本情況下本應取得的利益³⁴¹，本文稱此命令為「恢復原狀命令」³⁴²。聯邦最高法院於1964年之Fibreboard Paper Prods. Corp. v. NLRB案，不僅肯認NLRB有權作成恢復原狀命令，並表示此命令的目的是確保雙方之協商具實質意義³⁴³。

另一案例是第九巡迴上訴法院之Southwest Forest Indus. v. NLRB案³⁴⁴。本件事實為，雇主與工會間之團體協約已合法終止，雙方就新的團體協約展開協商。於協商期間，雙方就工會保障條款與健康福利事項形成僵局，不久後雇主便發布「臨時手冊(Interim Policy Manual)」，並於3日後執行該手冊。經查，該手冊所涉之勞動條件迥異於雙方前一合法終止之團體協約內容，也和雇主過去這段協商期間所提出的討論事項範圍大不相同。因此，NLRB認定，雇主就臨時手冊所載的勞動條

³³⁹ NLRB v. Katz, 369 U.S. 736 (1962).

³⁴⁰ See e.g. Southwest Forest Indus. v. NLRB, 841 F.2d 270, 273 (9th Cir. 1988) (citing NLRB v. Carilli, 648 F.2d 1206, 1214 (9th Cir. 1981)); NLRB v. Cauthorne, 691 F.2d 1023, 1025 (D.C. Cir. 1982) (“the employer is required to maintain that status quo...until the parties negotiate to a new agreement or bargain in good faith to impasse” (quoting NLRB v. Carilli, 648 F.2d 1206, 1214 (9th Cir. 1981))).

³⁴¹ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-61. 本書六版有更詳盡的論述，參見ABA SECTION OF LABOR AND EMPLOYMENT LAW ET AL., THE DEVELOPING LABOR LAW: THE BOARD, THE COURTS, AND THE NATIONAL LABOR RELATIONS ACT 2948 (John E. Higgins et al. eds., 6th ed. 2012) [hereinafter HIGGINS ET AL. (2012)].

³⁴² 聯邦巡迴上訴法院於Southwest Forest Indus. v. NLRB案，稱此命令為「恢復原狀命令(Status Quo Ante Remedy)」，see Southwest Forest Indus. v. NLRB, 841 F.2d 270, 275 (9th Cir. 1988).

³⁴³ Fibreboard Paper Prods. Corp. v. NLRB, 379 U.S. 203, 216 (1964); also Southwest Forest Indus. v. NLRB, 841 F.2d 270, 275 (9th Cir. 1988)(表示法院普遍認可NLRB有權命令恢復原狀以促進有意義的協商).

³⁴⁴ Southwest Forest Indus. v. NLRB, 841 F.2d 270 (9th Cir. 1988).



件未給予工會協商的機會、且雙方也未協商至僵局，雇主此一單方變更勞動條件之行為，違反 NLRA 第 8(a)(5)條³⁴⁵。

NLRB 作成救濟命令，包括命令雇主「承認工會協商地位，並與工會就勞動條件進行誠信協商」、「恢復 1983 年 12 月單方變更勞動條件前的勞動條件，並持續到雙方達成新的協議或雙方協商至僵局為止」、及「賠償員工因 1983 年 12 月單方變更勞動條件所生之損失」³⁴⁶。第九巡迴上訴法院准予執行前開命令，表示 NLRB 透過恢復原狀命令來確保雙方可以進行有意義的協商，此一權力是廣被承認的。又針對雇主片面變更勞動條件而違反 NLRA 第 8(a)(5)條之情形，NLRB 通常會命令恢復原狀，即恢復至違法時點前的狀態，直到雙方於未來達成協議或形成協商僵局時。本件，勞資雙方就工會保障條款與健康福利事項之協商固然形成僵局，然並不意味著工會放棄就其他事項進行協商，因此 NLRB 作成前開命令屬適法之救濟命令³⁴⁷。

不過，並不是每件單方變更勞動條件之案例，NLRB 均會作成恢復原狀命令。若個案顯示此命令將對雇主課與過度負擔或明顯不公，則 NLRB 不會、亦不得作成此命令。此一原則例外之轉變，是 NLRB 發展出來的政策，而後經法院所肯認，尤其是單方變更經營行為之案例更為明顯（關於單方變更經營行為，見本款第二目「單方變更經營行為」）。

以 D.C.巡迴上訴法院之 NLRB v. Cauthorne 案為例³⁴⁸，本件雇主與工會間就健康福利與退休金事項有一團體協約，根據此一協約，雇主應以員工名義將部分金額存入信託基金。然於前開協約到期後，雇主便單方終止支付部分金額至信託基金，違反 NLRA 第 8(a)(5)條。不過，本件特殊的地方是，在雇主實施前述片面變更行

³⁴⁵ *Id.* at 271-273.

³⁴⁶ Southwest Forest Indus. , 278 N.L.R.B. 228, 229(1986).

³⁴⁷ Southwest Forest Indus. v. NLRB, 841 F.2d 270, 274-275 (9th Cir. 1988).

³⁴⁸ NLRB v. Cauthorne, 691 F.2d 1023 (D.C. 1982).



為之後，雙方就相關事項仍有進行誠信協商，並協商至僵局。NLRB 原先命令雇主「應以下述方式賠償員工：應支付金額至信託基金，給付範圍為，若無該違法之單方停止支付行為，雇主根據系爭已到期之協約，本應支付之金額，直到雙方達成新的協議或協商至僵局為止」³⁴⁹。

D.C.巡迴上訴法院表示，針對雇主片面變更勞動條件而違反 NLRA 第 8(a)(5) 條之情形，「NLRB 一貫的政策是命令恢復原狀，除非這麼做會對相對人課與過度或不公平的負擔」³⁵⁰。法院認為，本件在違法時點之後，雙方仍有進行誠信協商，只是仍導致協商僵局，此時應認為雇主之賠償義務到僵局時即止，否則對雇主明顯不公³⁵¹。因此，D.C.巡迴上訴法院不予執行前開命令，而將案件退回給 NLRB，請其重新作成妥適之救濟命令。

另一構成例外的情形是，雇主並無反工會動機，而是誤以為特定事項非強制協商事項，所以在未協商下即單方變更之。例如第六巡迴上訴法院之 *Beacon Journal Publishing Co. v. NLRB* 案，雇主誤以為聖誕節獎金非強制協商事項，而在未通知工會、未與其協商下，逕行變更聖誕節獎金之計算方式。第六巡迴上訴法院准予執行協商命令，但是不予執行賠償命令。法院表示，NLRA 授權 NLRB 作成救濟命令，是為了促進團體協商³⁵²。本件勞資雙方處於長期穩定和諧之協商關係，雇主片面變更聖誕節獎金並無反工會動機，僅是誤以為不須協商。在過去相似的案例，不論是法院或 NLRB，均否認此一情形得作成賠償命令。因此，本件並沒有必要作成賠償命令³⁵³。

³⁴⁹ *Cauthorne Trucking*, 256 N.L.R.B. 721, 723 (1981).

³⁵⁰ *NLRB v. Cauthorne*, 691 F.2d 1023, 1025 (D.C. 1982).

³⁵¹ *Id.*

³⁵² *Beacon Journal Publishing Co. v. NLRB*, 401 F.2d 366, 368 (6th Cir. 1968).

³⁵³ *Id.*



第二目 單方變更經營行為

對於雇主單方變更經營行為的情形，若該行為屬 NLRA 第 8(d)條之「其他勞動條件」，亦屬強制協商事項。若雇主未與工會協商，亦構成不當勞動行為。此時，NLRB 會作成「恢復原狀命令」，即命令恢復原事業之經營、復職員工及賠償員工欠薪³⁵⁴。以下介紹兩件肯認此類命令之判決。

（一）1962 年之 Town & Country Manufacturing Company 案

本案事實為，雇主片面關閉運輸部門及解僱該部門員工，並將該業務委外給其他公司。經查，雇主前開行為是為了報復該部門員工選舉產生工會代表，NLRB 認定雇主前開行為同時違反 NLRA 第 8(a)(3)條及第 8(a)(5)條。又 NLRB 認定關閉運輸部門及委外事項，屬於「其他勞動條件」之強制協商事項，雇主未事先與工會進行協商，亦違反 NLRA 第 8(a)(5)條³⁵⁵。

NLRB 除命令雇主應就該決定與工會進行協商外，並恢復運輸部門之業務及復職員工。NLRB 表示，恢復原狀命令才能確保雙方能進行誠信協商，「若該委外契約得以繼續履行，則將使針對此行為所採取的補救措施歸於無用。換言之，在決定已作成且已執行的情況下，勞資雙方無法就是否終止運輸部門業務進行實質協商。因此，本會命令恢復原狀，即終止該委外契約，並與工會進行協商」³⁵⁶。此命令嗣經第五巡迴上訴法院准予執行³⁵⁷。

（二）1964 年之 Fibreboard Paper Prods. Corp. v. NLRB 案

³⁵⁴ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-74, 75.

³⁵⁵ *Town*, 136 N.L.R.B. 1022 (1962).

³⁵⁶ *Id.* at 1030.

³⁵⁷ *Town & Country Mfg. Co. v. NLRB*, 316 F.2d 846 (5th cir. 1963).

不久，聯邦最高法院於 1964 年之 *Fibreboard Paper Prods. Corp. v. NLRB* 案³⁵⁸，肯認恢復原狀命令是為了確保有意義的協商，並同意針對雇主單方變更經營行為，得作成恢復原狀命令。本案事實為，公司未與工會協商下，即決定將原本由工會所代表的部分員工所從事的工作，委外給獨立承包商。NLRB 認為前述行為違反 NLRA 第 8(a)(5)條，命令雇主恢復原本的經營情形、復職員工至原本的工作或實質上相同的工作，並給付欠薪給前述員工，另命令雇主應就委外與否之決定與工會進行協商。

首先，聯邦最高法院引用過往該院之見解表示，裁決會享有寬廣裁量權，僅受有限度的司法審查。又 NLRB 作成救濟命令的目的是為實現 NLRA 的政策目的，而為解消不當勞動行為所造成影響，NLRB 作成救濟命令是依據經驗而來。除非 NLRB 作成的救濟命令明顯是在追求 NLRA 以外的政策目的，才需加以阻止³⁵⁹。

其次，聯邦最高法院表示，本件 NLRB 命令恢復原經營情況，是為確保雙方可以進行有意義的協商，並非追求 NLRA 以外的政策目的³⁶⁰。再者，NLRB 已說明，本案運用此命令並不會課與雇主過度負擔，因為本案雇主是以相同於原本員工的勞動條件及工作內容，承包給其他獨立廠商施作；雇主仍有繼續執行該業務的需求；且該委外契約內容指出，任一方均得任意終止契約，只要於終止契約前 60 日通知他方即可³⁶¹。法院並澄清，NLRA 第 10(c)條規定，若員工是基於「合理理由」被停職或解僱，則 NLRB 無權命令復職。探究此規定之立法原意，「合理理由」指的是員工有不當或非法行為。因此，本件雇主固然是基於商業因素而片面決定委外

³⁵⁸ *Fibreboard Paper Prods. Corp. v. NLRB*, 379 U.S. 203 (1964).

³⁵⁹ *Id.* at 216.

³⁶⁰ *Id.*

³⁶¹ *Id.*

給承包商，然並非 NLRA 第 10(c)條禁止 NLRB 作成復職命令之事由³⁶²。據此，法院同意原審 D.C. 巡迴上訴法院之判斷，即准予執行前開命令。



不過，針對片面變更經營行為之救濟命令實踐結果而言，反而是原則上不會命令恢復原狀。據論者 Betty Murphy 之分析，Fibreboard 案後，NLRB 僅針對與 Fibreboard 案相同的經營和委外情況才會作成恢復原狀命令，與 Fibreboard 案有差別的經營情形則傾向不作成該命令³⁶³。Betty Murphy 認為，NLRB 或許是認知到，該命令在許多情境中都是難以執行或不具可執行性³⁶⁴。學者 John Higgins 等人亦有相似觀察，指出 NLRB 認知到許多情境不宜作成該命令，並例示諸多 NLRB 沒有作成恢復原狀命令的案例，包括雇主片面停止業務行為是出於迫切經濟考量、雇主已移轉或出售設備、雇主已於新的業務執行地點購買設備、或是該命令將造成雇主不必要的負擔³⁶⁵。然而，NLRB 亦清楚知悉，為確保勞資雙方能進行有意義的協商，除了協商命令外，勢必需要其他救濟命令，因此發展出「Transmarine 命令」³⁶⁶。

（三）1968 年之 Transmarine Navigation Corp. 案

本案事實為，雇主基於經濟條件之重大變更，於 1963 年 11 月 1 日單方終止航廈之經營，改投資位於另一地點之不同企業。第九巡迴上訴法院認為，此一片面變更行為雖非 NLRA 第 8(a)(5)條之強制協商事項，惟公司刻意對工會隱瞞此一決定，使得工會無法就「該決定對員工造成的影響」，與公司進行協商，此一部分構成 NLRA 第 8(a)(5)條之不當勞動行為。NLRB 據此重新作成救濟命令，命令雇主

³⁶² *Id.* at 217.

³⁶³ Betty S. Murphy, *Plant Relocation and the Collective-Bargaining Obligation*, 59 N.C. L. REV. 5, 23 (1980). 值得注意的是，聯邦最高法院於 Fibreboard 案中澄清，委外具有多元化的商業形式，本院於本案認定委外情形屬於強制協商事項，僅適用於與本案事實相同的委外情形。Fibreboard Paper Prods. Corp. v. NLRB, 379 U.S. 203, 215 (1964).

³⁶⁴ Murphy, *supra* note 363, at 23.

³⁶⁵ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 32-75.

³⁶⁶ Murphy, *supra* note 363, at 23; HIGGINS ET AL. (2012), *supra* note 341, at 2961.



應就「該決定對員工造成的影響」與工會進行協商，並作成「有限度的賠償命令 (a limited backpay)」³⁶⁷。

NLRB 之論理為，若公司當時有適時給予工會就「該決定對員工造成的影響」進行協商之機會，則可以減輕遭解僱之員工所面臨的經濟衝擊。然而，公司在做出決定後相隔超過七個月才邀請工會進行協商，導致工會的協商力量已大幅削弱甚至瓦解。又基於公司經營本質已經發生改變，且裁決作成時距離雇主違法時點已有段時間，因此已難以重建當時若雙方進行協商可能達成的情境。

然而，作成救濟命令的重要原則是，違法者需承擔違法行為所造成的結果，以及救濟命令需符合個案情況進行補救。本案若僅命令公司應就「該決定對員工造成的影響」與工會進行協商是不足夠的，因為「NLRA 要求的不是流於形式的協商。除非工會現在的談判條件與雇主當初依法應談判時的條件相似，否則就會是流於形式的談判。若讓工會在沒有經濟力量的情況下跟雇主談判，只是延續了雇主刻意隱瞞決定、導致工會無法進行實質意義協商的情況」³⁶⁸。

據此，NLRB 作成有限度的賠償命令 (a limited backpay)，以賠償勞工因違法行為所生之損失，及重新創造對雇主有經濟影響的工會協商地位³⁶⁹。賠償範圍為，從本裁決作成之五日後，支付員工當時受僱於雇主時的薪資，直到以下其中一個條件成就：(1) 雙方就該決定所造成的影響達成協議；(2) 形成協商僵局；(3) 工會未於本裁決作成之五日內向公司請求協商，或是經公司通知有意和工會進行協商之五日內，工會未開啟協商；(4) 工會未誠信協商。此外，此一賠償範圍訂有上限及下限：賠償金額不得低於員工受僱於公司時工作兩個星期的工資，不得超過自 1963 年 11 月 1 日公司關閉該航廈之運作起，至個別員工於他處找到勞動條件實質相同

³⁶⁷ Transmarine Navigation Corp., 170 N.L.R.B. 389, 389 (1968).

³⁶⁸ *Id.* at 390.

³⁶⁹ *Id.*



的工作期間，該員工若未被解僱下得獲取之薪資，或至 1964 年 6 月 25 日雇主向工會提出協商通知之日，以較早者為準³⁷⁰。

第三目 小結

綜上，NLRB 對於雇主單方變更勞動條件而違反 NLRA 第 8(a)(5)條協商義務之事件類型，為確保勞資雙方將來能進行實質協商，而非流於形式，NLRB 除了命令雇主就該事項應與工會進行協商外，尚命令「恢復原狀」，即恢復該片面變更行為前的勞動條件，直到雙方就該事項達成新的協議或雙方協商至僵局為止，以及賠償若非該片面變更行為勞工本應取得之利益。不過，若恢復原狀命令將對雇主產生過度負擔或明顯不公的情形，則不會作成該命令。

對於片面變更經營行為亦屬片面變更「勞動條件」，而違反 NLRA 第 8(a)(5)條協商義務之案例，NLRB 考量恢復原狀命令在許多個案中有執行上之困難性，而傾向不作成恢復原狀命令，惟考量僅有協商命令會有救濟不足的問題，遂發展出「有限度的賠償命令」，藉此盡可能彌補員工因為該片面變更行為而受有之損失，及強化工會的經濟影響力及協商地位，以確保雙方能進行有意義的協商。

第三節 救濟命令之困境、革新與修法研議

第一項 救濟命令之困境與革新

整體而言，美國不當勞動行為制度，於 1960 至 1970 年代，開始出現救濟命令有效性不足及案件審理程序冗長之問題。直到 2000 年後，仍有少量文獻探討此一問題，似乎至今仍是未解之困境。

³⁷⁰ *Id.*

學者 Theodore St. Antoine 指出，救濟命令不得為懲罰（penalty），無法嚇阻重複犯法行為³⁷¹。不過，St. Antoine 並未提出懲罰手段之建議，而是藉由救濟命令究屬懲罰性抑或救濟性之解釋空間，贊成當時興新的救濟命令——「拒絕協商的損害賠償」。以 NLRB 之 Ex-Cell-O 案為例，雇主質疑工會於選舉前有影響選舉公正性之活動，遂挑戰選舉結果並拒絕協商，違反 NLRA 第 8(a)(5)條之誠信協商義務。行政法官建議命令「賠償員工因拒絕協商而受有之損失」³⁷²，即倘若雇主沒有違反 NLRA 第 8(a)(5)條，則員工原本可能可以透過協商取得的薪資和利益³⁷³。St. Antoine 贊成此命令，並認為是效果很強的救濟命令³⁷⁴。St. Antoine 主張，聯邦法院用以區分懲罰性和救濟性的標準是，NLRB 須證明救濟命令和違法行為有關，且救濟命令不得僅有嚇阻之目的³⁷⁵。Ex-Cell-O 案之賠償命令遭質疑係以嚇阻為主要目的而非賠償³⁷⁶。St. Antoine 認為，該賠償命令實則和違法行為有所關聯，且可以解釋為是為「消除違法行為之後果」，是聯邦最高法院所肯認的救濟命令之目的³⁷⁷。

論者 Michael Weiner 亦認為，聯邦最高法院於 Republic steel corp.案，奠定了救濟命令不能具有懲罰性質之見解，意味著救濟命令不能以嚇阻為主要目的，僅能是損害填補的附帶效果，此係無法有效制止不當勞動行為之原因。Weiner 主張，國會其實有意讓「嚇阻」作為 NLRA 之主要目的³⁷⁸。其更進一步指出，聯邦法院對於救濟命令屬於懲罰性抑或救濟性，實則有判斷不一致之問題³⁷⁹。

³⁷¹ St. Antoine, *supra* note 211, at 1040.

³⁷² Ex-Cell-O Corp., 185 N.L.R.B. 107, 107 (1970). 不過，五人委員會並未採納此一建議命令，參見 Ex-Cell-O Corp., 185 N.L.R.B. 107, 107 (1970).

³⁷³ St. Antoine, *supra* note 211, at 1041.

³⁷⁴ St. Antoine, *supra* note 211, at 1042.

³⁷⁵ St. Antoine, *supra* note 211, at 1040.

³⁷⁶ St. Antoine, *supra* note 211, at 1042.

³⁷⁷ St. Antoine, *supra* note 211, at 1042, 1044.

³⁷⁸ Weiner, *supra* note 242, at 1581-87.

³⁷⁹ Weiner 分析之救濟命令遍及給付欠薪、復職、非多數地位之協商命令、拒絕協商之損害賠償、雇主主導工會之會費退還命令，*see* Weiner, *supra* note 242, 1590-1615.

學者 Paul Weiler 則從另一角度切入，認為傳統救濟命令（例如復職和給付欠薪）是高度偏向修復個人損害之思維，無法有效修復不當勞動行為對工會產生之不利影響。若要保障勞工的集體權利，需仰賴預防性措施，以達嚇阻目的³⁸⁰。不過，Weiler 並非提出救濟命令之改革。其認為不論金錢懲罰或任何救濟命令，均無法有效因應雇主違反不當勞動行為之意願。Weiler 建議，應修改勞工代表選舉制度，以根本性地減少雇主介入干預勞工組織工會之機會³⁸¹。

學者 Derek Bok 則明確指出制裁手段具有侷限性。首先是刑罰，有嚴格的證明要求，且係交由陪審團作成決定。又美國對於違法之經濟行為很少運用刑罰加以管制，過往 Railway Labor Act 雖有刑罰之規定，惟實際上很少運用³⁸²。至於懲罰性賠償金，將可能會不合比例地賠償勞工，且對於大型公司可能沒有影響力，或甚而計算違法比守法更有利可圖³⁸³。

Bok 針對救濟命令之運用提出建議。Bok 指出，許多解僱案件發生於勞工代表選舉期間，而此一選舉期間最普遍的違法態樣即為解僱及威脅報復³⁸⁴。針對此種情境下之解僱和威脅報復行為，最有效的救濟命令應是「協商命令」³⁸⁵。聯邦最高法院曾於 1944 年之 *Franks Bros. v. NLRB* 案，對於雇主違法拒絕承認工會代表導致工會失去多數，肯認 NLRB 作成協商命令。此後，針對工會已經取得多數支持，而雇主違法拒絕協商導致工會失去多數之案例，基本上均運用協商命令³⁸⁶。Bok 主張，此一命令應擴大運用，對於工會尚未取得多數，而雇主有嚴重且故意的不當勞動行為（例如解僱、威脅報復），且有合理理由相信，若沒有雇主之不當勞動行為，

³⁸⁰ Weiler, *supra* note 190, at 1788-90.

³⁸¹ Weiler, *supra* note 190, at 1804-05. Paul Weiler 建議參考加拿大之勞工代表選舉制度，參見 Weiler, *supra* note 190, at 1804-22.

³⁸² Derek C. Bok, *The Regulation of Campaign Tactics in Representation Elections under the National Labor Relations Act*, 78 HARV. L. REV. 38, 125-26 (1964).

³⁸³ *Id.* at 127.

³⁸⁴ *Id.* at 127, 134, 138. 學者 Paul Weiler 和 Charles Morris 亦有相同之觀察，參見 Weiler, *supra* note 190, at 1769; Morris, *supra* note 332, at 552.

³⁸⁵ *Id.* at 127, 137.

³⁸⁶ *Id.* at 132-33.

工會將會贏得選舉，且無其他執行 NLRA 之方法（例如雇主立刻進行和解），即得運用協商命令³⁸⁷。

NLRB 之法律總顧問 Stephen Schlossberg 及律師 John Silard，也針對救濟命令之運用提供建議。針對第一次團體協約之協商有拒絕協商情形，指出公告命令及協商命令此類典型的救濟命令沒有嚇阻力，並無法因應雇主故意違反 NLRA 的行為，因為雇主已藉由拖延協商之方式，削弱工會之協商力量³⁸⁸。Schlossberg 和 Silard 主張，此時應運用賠償命令，賠償勞工因拒絕協商而受之損失³⁸⁹。賠償命令之必要性有二，第一，團體協商的主要目的是經濟性的，且已有統計資料證實，透過團體協商能夠提升薪資等利益。第二，雇主拒絕協商之行為讓雇主從中獲得利益，因為工會力量變弱，使得雇主有機會不和工會達成任何協議或提供較少利益的協議³⁹⁰。賠償命令之正當性為，任何矯正不當勞動行為之妥適措施均符合 NLRA 第 10(c)條之授權目的，且 NLRA 鼓勵 NLRB 作成實現該法政策目的之積極措施，此一權限本不限於損害賠償³⁹¹。又 NLRB 亦曾於案例中表示，「如何有更好的救濟措施是一個持續檢視和評估的過程，讓經驗中得到的啟發可以切合於實際的勞資關係」³⁹²。

論者 Paul Meyer 亦指出傳統救濟命令無法有效制止故意的不當勞動行為。研究動機是 J.P. Stevens Company 之案例，工會於 1966 年起陸續向 NLRB 申訴六件 J.P. Stevens 之不當勞動行為，NLRB 均認定構成不當勞動行為，且係大規模、故意違法³⁹³。然而，NLRB 之傳統救濟命令並無法有效制止 J.P. Stevens 不斷實施不當

³⁸⁷ *Id.* at 137-39.

³⁸⁸ Stephen I. Schlossberg & John Silard, *The Need for a Compensatory Remedy in Refusal-to-Bargain Cases*, 14 WAYNE L. REV. 1059, 1059-61 (1968).

³⁸⁹ *Id.* at 1060. See also Benjamin Wolkinson, *Remedial Efficacy of NLRB Remedies in Joy Silk Cases*, 55 CORNELL L. REV. 1, 39-40 (1969); Note, *NLRB Power to Award Damages in Unfair Labor Practice Cases*, 84 HARV. L. REV. 1670, 1683-93 (1971).

³⁹⁰ Schlossberg & Silard, *supra* note 388, at 1065-66.

³⁹¹ Schlossberg & Silard, *supra* note 388, at 1067-68.

³⁹² Schlossberg & Silard, *supra* note 388, at 1068.

³⁹³ Paul S. Meyer, *Toward Remedyng Deliberate Unfair Practices under Section 8(a) of the NLRA: An Inquiry into the Pathology of the Wilful Violator*, 17 UCLA L. REV. 602, 602-603 (1970).

勞動行為。以停止命令為例，雇主可以輕易地轉換成從事停止命令所未涵蓋的不當勞動行為³⁹⁴。又 NLRB 於本件改革公告命令，要求雇主公開地向勞工朗讀公告內容，或由 NLRB 成員代替雇主為之。然此一命令因具羞辱性質（humiliation）而備受批評。聯邦法院認定，「使人難堪並不具備實現 NLRA 政策目的之必要性」³⁹⁵。而 Meyer 認為，該公告命令除了備受爭議外，救濟效果亦屬有限，因為公告命令只是一紙聲明，並不保證雇主行為會有所轉變³⁹⁶。

Paul Meyer 主張，救濟命令應轉變運用之思維，重點不是賠償勞工、亦非懲罰雇主，而是如何透過強化工會之力量來減弱雇主實施不當勞動行為之能力³⁹⁷。Meyer 認為，欲追求的勞資關係，應是勞資雙方具同等協商能力的勞資關係，在此系統下，勞資雙方得以自行維持關係，不用頻繁倚靠 NLRB 介入作成裁決，而 NLRB 的救濟措施應是協助勞資雙方朝此系統發展³⁹⁸。申言之，正常之勞資關係應是自行發展而逐漸達成雙方具同等協商能力之系統，而雇主故意違反 NLRA 之行為便是破壞此一進程，NLRB 須介入以確保勞資雙方繼續朝該系統邁進³⁹⁹。

Paul Meyer 舉出數個 NLRB 已運用之救濟命令，係具有恢復和強化工會協商力量的作用。以 J.P. Stevens 系列案件為例，NLRB 命令雇主「提供勞工之姓名和地址給工會」，聯邦法院准予執行，認為是「勞工面對雇主的監視和其他阻礙下，合理地促進工會和勞工間溝通的管道」⁴⁰⁰。其次，在 J.P. Stevens 案，雇主禁止員工於工作場所內從事工會宣傳或討論之活動，但是准許反工會之討論和活動。依聯邦最高法院之見解，雇主雖得管制員工於工作場所內從事工會宣傳或討論之時間，但不得完全禁止，因此 J.P. Stevens 之行為已構成違法。Paul Meyer 認為，面對這

³⁹⁴ *Id.* at 608.

³⁹⁵ *Id.* at 611.

³⁹⁶ *Id.* at 611-12.

³⁹⁷ *Id.* at 618.

³⁹⁸ *Id.* at 622.

³⁹⁹ *Id.* at 622.

⁴⁰⁰ *Id.* at 619.

樣的案例，適合運用「平等時間命令（equal time order）」，給予工會宣傳之時間以消除工作場所內反工會之氣氛。過往，聯邦法院曾審理過此類命令，並以「是否存在組織溝通之不平衡」為判斷⁴⁰¹。第三，NLRB 向來對於雇主實施不當勞動行為致工會失去多數地位之情形，會作成協商命令。Paul Meyer 肯認此為有效的救濟命令⁴⁰²，並認為應擴大適用至可以合理預見工會將取得多數地位之情形⁴⁰³。

第二項 修法研議

面對私部門工會組織率下降、雇主不當勞動行為案件數量攀升的情況，有學者歸因於不當勞動行為裁決制度之缺失，包括勞工代表選舉制度冗長，導致雇主有機會干預選舉過程，致勞工無法選出協商代表⁴⁰⁴。誠前所述，許多不當勞動行為便是發生於選舉期間。此外，救濟命令效果疲弱以及裁決和訴訟過程漫長，讓雇主甘於承擔違法風險，也是造成前述現象之原因，而案件量大增加劇審理遲延之困境⁴⁰⁵。

面對前述困境，產生修法倡議。除了勞資雙方的政治動員與角力外，民主黨和共和黨本就分別傾向支持勞方和資方，兩黨的政策偏好深深影響著歷來的修法狀況。歷來有利勞工的修法草案推動時點，均是民主黨籍總統執政、或民主黨籍議員占國會優勢之期間，而這些草案推動失敗，均和共和黨之反對息息相關⁴⁰⁶。此外，亦有學者及論者指出，不同黨籍之總統指派之 NLRB 五人委員及法律總顧問，都深深影響裁決制度之實施成效，從而應透過立法方式明文化對勞工之保障措施⁴⁰⁷。

⁴⁰¹ *Id.* at 620.

⁴⁰² *Id.* at 621.

⁴⁰³ *Id.* at 623 (此為 Derek Bok 之見解，Paul Meyer 贊成之).

⁴⁰⁴ 例如 Weiler *supra* note 190, at 1774-86.

⁴⁰⁵ 例如 Weiler *supra* note 190, at 1787-1803.

⁴⁰⁶ 關於政黨如何影響草案推動，參見焦興鎧，前揭註 183，頁 187-195。

⁴⁰⁷ Julius Getman, *The National Labor Relations Act: What Went Wrong; Can We Fix It*, 45 B.C. L. REV. 125, 126-27, (2003)(NLRB 雖然執行裁決功能，然而很明顯地容易受到政治影響而改變政策); *id.* at 129-31(NLRB 指派人員之本質是政治的，加上法條用語具有模糊性和矛盾性，NLRB 能藉此來實現其政策決定；又基於政治因素，新上任的五人委員會往往推翻前一個五人委員會的先例); Andy Levin & Colton Puckett, *Labor Law Reform at a Critical Juncture: The Case for the Protecting the Right to*

在此脈絡下，本論文以下將介紹歷來修法草案內容，並分析此修法內容之論述基礎及正反主張。

第一款 1977 年之 Labor Reform Act

1977 年之 Labor Reform Act 之修法背景為，1947 年之 Taft-Hartley Act 及 1959 年之 Landrum Griffin Act，均是對工會活動及工會內部運作增加更多管制，對勞方而言，這兩次修法係偏離 1935 年 Wagner Act 之政策目的，因此醞釀改革訴求⁴⁰⁸。1970 年代，雇主實施不當勞動行為之案件數量不斷增加、裁決和訴訟流程遲延問題越趨嚴重⁴⁰⁹、救濟命令不足以嚇阻故意違法者等現象⁴¹⁰，促使勞方更積極推動制度改革。而 1976 年民主黨籍卡特當選總統，勞方便把握此修法機會提出草案。1977 年 Labor Reform Act 主要便是來自美國全國勞工聯盟總工會（The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO）於 1975 年所提出之草案，再經過行政部門及國會小組委員會刪減和微調⁴¹¹。不過，此一草案於參議院面臨共和黨議員以冗長發言之議事技術拖延表決，最終未能通過立法⁴¹²。

AFL-CIO 認為不當勞動行為制度之缺失為「行政執法之遲延」及「不遵守救濟命令」此兩大問題⁴¹³，據此提出五大改革方向：簡化並加快勞工代表選舉程序、簡化裁決程序、強化救濟命令、改革集體活動之保護措施、及擴大 NLRA 之適用對象⁴¹⁴。其中，就「強化救濟命令」，提出四項改革：(1) 強制聲請暫時禁制令（mandatory injunctions）：針對選舉產生協商代表後的四年內，雇主實施不利待遇

Organize Act, 59 HARV. J. ON LEGIS. 1, 8 (2022)(NLRB 有實質權力來設定或改變聯邦勞工政策，又 NLRB 的主席是政治指派，使得 NLRB 的政策往往受掌握白宮的黨派所影響。有必要透過修法來對抗 NLRB 此種大幅度轉變政策方向的情況)。

⁴⁰⁸ TOWNLEY, *supra* note 201, at 12.

⁴⁰⁹ 焦興鎧，前揭註 183，頁 188。

⁴¹⁰ TOWNLEY, *supra* note 201, at 42.

⁴¹¹ TOWNLEY, *supra* note 201, at 90-91.

⁴¹² 焦興鎧，前揭註 183，頁 189。

⁴¹³ TOWNLEY, *supra* note 201, at 85-86.

⁴¹⁴ TOWNLEY, *supra* note 201, at 92-93.

的案例，於聲請裁決階段，NLRB 應向法院聲請暫時禁制令；(2) 賠償雙倍欠薪 (double back pay)：針對工會組織期間或選舉產生協商代表後的四年內，雇主解僱勞工的案例，應賠償勞工雙倍欠薪；(3)拒絕協商之損害賠償 (makewhole remedy)：第一個團體協約的拒絕協商行為，應賠償勞方因此受有之損失；(4)不得和聯邦政府簽訂契約 (debarment from government contract)：針對違反救濟命令之情形，三年內不得和聯邦政府簽訂契約⁴¹⁵。對工會而言，是否遵法是損益分析的問題，因此欲透過處罰來強化遵法⁴¹⁶。

不過，工會普遍認為，本次修法最重要的內容實則為簡化選舉程序，以及確保選舉期間工會享有公平的傳遞資訊管道。而資方有所顧忌者，亦是工會享有公平向勞工傳達資訊管道及選舉時間性的問題，反而較少論及雙倍償金、聯邦契約停權、拒絕協商之賠償等⁴¹⁷。學者 Barbara Townley 因此認為，處罰或許對雇主實施不當勞動行為之意願影響有限，且懲罰反而提高利害關係，而可能導致訴訟增加⁴¹⁸。

最終，行政部門採納並提交給國會的草案版本，僅強調「簡化裁決程序」及「新增制裁手段」，刪減了 AFL-CIO 所提出之「簡化選舉程序」之草案，因此許多勞工認為最核心的修法倡議並未納入本次修法草案中⁴¹⁹。而就「簡化裁決程序」及「新增制裁手段」，相關草案內容與前述 AFL-CIO 提出之草案版本大同小異⁴²⁰。學者 Barbara Townley 指出，此一草案受學術研究影響之程度有限，大多是政策選擇⁴²¹。

⁴¹⁵ TOWNLEY, *supra* note 201, at 92-93.

⁴¹⁶ TOWNLEY, *supra* note 201, at 96.

⁴¹⁷ TOWNLEY, *supra* note 201, at 135-36.

⁴¹⁸ TOWNLEY, *supra* note 201, at 135.

⁴¹⁹ TOWNLEY, *supra* note 201, at 134-36.

⁴²⁰ 關於 Labor Reform Act 於眾議院表決之版本，參見 Gould IV, *supra* note 204, at 265-272.

⁴²¹ TOWNLEY, *supra* note 201, at 134-36.

值得注意的是，Babara Townley 認為，不當勞動行為制度之運作成效如何，至 1980 年代仍缺乏實證研究。Townley 贊成學者 John Dunlop 於 1960 年之評論，即應多加研究在裁決和判決之後，勞資關係實際上有何變化⁴²²。



第二款 1994 年之 Dunlop Report

1993 年，民主黨籍柯林頓任職總統，並任命勞動經濟學者 John Dunlop 組成「勞資關係之未來委員會（Commission on the Future of Worker-Management Relations）」，以全面性檢討當時集體勞資關係法制之問題，並提出改革意見⁴²³。委員會雖於 1994 年底作成報告，然當時民主黨已於同年之期中國會選舉失利，使得這份報告無法進一步發展為修法草案⁴²⁴。

委員會於 1994 年作成之報告，處理三個問題：(1) 若要透過勞資雙方合作及勞工參與之方式提升工作場所之生產力，是否有新方法或制度可以運用？(2) 為促進勞資合作、提升生產力、減少衝突及遲延問題，現行規範集體協商之制度是否以及如何調整？(3) 為促進勞資雙方自行解決紛爭、而非訴諸政府機構解決紛爭，應採取甚麼措施⁴²⁵？

針對第二個問題，委員會調查指出，現行制度並無法鼓勵雙方進行團體協商，亦無法保護勞工依自己意願選擇是否由特定工會代表其進行協商，從而並無實現政策目的⁴²⁶。進一步言之，在勞工決定是否由特定工會代表其進行團體協商之期間，勞資雙方有高強度的衝突和緊張關係⁴²⁷，且勞工因行使 NLRA 所保障之權利而受

⁴²² TOWNLEY, *supra* note 201, at 117.

⁴²³ 焦興鎧，前揭註 183，頁 192。

⁴²⁴ 焦興鎧，前揭註 183，頁 192。

⁴²⁵ THE DUNLOP COMMISSION ON THE FUTURE OF WORKER-MANAGEMENT RELATIONS, FINAL REPORT 7 (1994) [hereinafter DUNLOP REPORT].

⁴²⁶ *Id.* at 9.

⁴²⁷ *Id.* at 14, 35.



不利待遇的案件數量呈現增加之現象⁴²⁸。另一方面調查顯示，美國整體社會（包括資方、勞方、全體民眾）傾向支持員工參與工會及從事團體協商；沒有參與工會的勞工，亦高比例傾向支持工會，且表示若有機會加入工會，會選擇加入⁴²⁹。在此事實脈絡下，委員會認為應設法降低勞資雙方間之衝突關係，及確保勞工享有 NLRA 所保障之權利。據此，委員會提出之建議為：(1) 應有迅速的選舉制度及保障勞工和工會間之資訊傳遞管道；(2) 應有立即的禁制令，以因應選舉期間及第一次團體協約協商期間發生不利待遇之情形；(3) 應建立更完善的紛爭解決機制，包括第三方調解、仲裁，以協助勞資雙方達成第一次團體協約；(4) 持續追蹤前述建議的實踐結果⁴³⁰。

第三款 2007 年之 the Employment Free Choice Act

2003 年，民主黨籍眾議院議員 George Miller 曾嘗試向國會提出 the Employment Free Choice Act。2007 年，George Miller 擔任眾議院之教育及勞工委員會主席，始成功將該草案提出至眾議院表決並通過。然而，草案於參議院遭共和黨以冗長發言之議事技術阻礙，最終無法進行表決而告終⁴³¹。

本次草案有三項主要內容：(1) 簡化選舉程序：以多數勞工簽署授權同意卡之方式取代正式工會選舉、(2) 強制仲裁：對於第一個團體協約之協商，訂有協商期限，若未於協商期限內達成協約，則勞資任一方均得向聯邦調解及和解服務署申請調解，若仍未於期限內達成協約，則交付仲裁、(3) 迅速救濟及制裁手段：針對雇主於工會組織期間或第一個團體協約協商期間，對勞工為解僱、不利待遇或其他嚴重干擾其行使 NLRA 所保障之權利，NLRB 即應聲請暫時禁制令。前述期間內發

⁴²⁸ *Id.* at 35.

⁴²⁹ *Id.* at 35.

⁴³⁰ *Id.* at 10. 關於建議內容的具體作法，*see Id.* at 39-48.

⁴³¹ 焦興鑑，前揭註 183，頁 212-213。



生之解僱或其他不利待遇，雇主應賠償該勞工至多三倍之欠薪。此外，針對雇主之不當勞動行為，增訂至多美金二萬元之民事罰鍰（civil penalties）⁴³²。不過，最重要之訴求，仍是多數授權同意卡取代正式選舉程序⁴³³。

與此同時，共和黨議員提出 Secret Ballot Protection Act 作為反制，主張僅有透過 NLRB 舉辦之正式選舉，且為秘密投票，並經 NLRB 認可選舉結果之工會，才取得協商代表地位⁴³⁴。此一草在參議院亦無法順利通過表決⁴³⁵。事實上，共和黨反對 the Employment Free Choice Act，主要便是針對「授權同意卡」及「強制仲裁」之相關規定，至於迅速救濟及罰則部分，則未有明確之反對意見⁴³⁶。

第四款 2021 年之 the Protecting the Right to Organize Act

2021 年，民主黨籍議員提出 the Protecting the Right to Organize Act (the PRO Act)，此修法草案有三大改革方向，一為促進團體協商及強化勞方之協商力量，主要修法內容為（1）強制仲裁：勞資雙方應於特定期限內達成第一個團體協約，若期限內未達成協議，則有調解和強制仲裁之規定⁴³⁷；（2）禁止雇主永久性解僱罷工參與者，及合法化經 Taft-Hartley Act 及 Landrum-Griffin Act 所禁止之次級杯葛行為（secondary boycott）及熱貨行為（hot cargo）⁴³⁸。第二個改革方向為重新定義 NLRA 之「雇主」與「勞工」，來因應日漸普及的勞資關係「分裂（fissuring）」現象，例如獨立承攬、由第三方委任之關係⁴³⁹。

⁴³² 焦興鎧，前揭註 183，頁 212-217。

⁴³³ 焦興鎧，前揭註 183，頁 214。

⁴³⁴ 焦興鎧，前揭註 183，頁 217-218。

⁴³⁵ 焦興鎧，前揭註 183，頁 218。

⁴³⁶ 焦興鎧，前揭註 183，頁 222。

⁴³⁷ Andy Levin & Colton Puckett, *Labor Law Reform at a Critical Juncture: The Case for the Protecting the Right to Organize Act*, 59 HARV. J. ON LEGIS. 1, 24-25 (2022).

⁴³⁸ *Id.* at 25.

⁴³⁹ *Id.* at 26-27.

第三個改革方向為強化救濟命令。草案倡議者認為，NLRB 作成之救濟命令疲弱，且缺乏民事金錢懲罰⁴⁴⁰。因此，本次修法草案旨在創造具嚇阻效果之救濟命令，包括應賠償勞工不扣除中間收入之全部欠薪、對雇主處民事金錢懲罰、及追究從事違法行為之個人應負之責任。此外，最具嚇阻力的兩項修法是：（一）針對解僱行為或其他造成勞工嚴重經濟危害的行為，NLRB 應聲請暫時禁制令；（二）針對特定工會已取得多數員工之授權同意卡，然基於雇主之不當勞動行為而導致選舉失敗，NLRB 得作成協商命令，此為聯邦最高法院 *Gissel* 案見解之明文化⁴⁴¹。另外，對於 NLRB 不受理之申訴案，賦予勞方得向聯邦法院尋求救濟之權利⁴⁴²。

第三項 小結

綜上，雖有數篇學術文獻指出，救濟命令有效性不足之原因之一，是救濟命令不具懲罰性、不以嚇阻為目的。然指出此一因果關係之學者，均未明確贊成應透過懲罰性救濟命令或其他處罰方式，來嚇阻雇主實施不當勞動行為，甚至有學者指出處罰有侷限性。不同學者針對此問題，亦提出不同的主張：有學者論辯「拒絕協商之損害賠償命令」性質屬於「救濟性質」而屬適法之救濟命令；有學者則分析不當勞動行為時常發生在選舉期間，係雇主為阻止後續協商義務之產生，因此建議在此期間最有效的救濟命令應是「協商命令」，並建議根本性地改變選舉制度，以減少雇主實施不當勞動行為之機會；有論者則指出，具有嚇阻性之救濟命令應是以如何恢復工會之協商能力為思考核心，並舉例 NLRB 已運用之三種救濟命令類型即屬之，包括命令給予工會聯繫員工之合理管道、公平給予工會宣傳之時間、及前述干擾選舉而作成之協商命令。

⁴⁴⁰ *Id.* at 30.

⁴⁴¹ *Id.* at 30-32.

⁴⁴² *Id.* at 31.

面對救濟命令有效性不足之問題，美國亦出現數次修法倡議。首先，1977 年和 2007 年均有賠償數倍欠薪的倡議，而 2021 年則無，反而是主張不扣除中間收入的欠薪命令。學者傅柏翔認為，此係救濟命令功能重心之轉變，轉而強調如何有效救濟勞工⁴⁴³。其指出，前任法律總顧問 Jennifer Abruzzo 於 2021 年發布之備忘錄，指示地區辦公室人員於試行和解階段，應確保雇主同意支付不扣除中間收入之損害賠償，即是為了有效救濟勞工。另有論者亦指出，Jennifer Abruzzo 於備忘錄中指示，地區辦公室人員應把重心放在檢視勞工受到之損害⁴⁴⁴。

其次，三個草案均強調增加雇主違法之成本，以嚇阻雇主實施不當勞動行為。1977 年和 2007 年均有賠償數倍欠薪的倡議，而 1977 年針對不遵守救濟命令者尚規定其三年內不得和聯邦政府簽訂契約，2007 年及 2021 年則是針對實施不當勞動行為者新增民事金錢懲罰規定。不過，修法過程亦顯示，救濟命令如何改良，是否增訂懲罰性救濟命令或民事金錢懲罰，向來均非勞資雙方對抗之焦點。1977 年草案，勞資雙方最在意的實則為簡化選舉程序及確保選舉期間工會享有公平宣傳管道之規定。1994 年 Dunlop Report，亦未建議新增懲罰規定，而是建議簡化選舉程序及確保工會和員工間之宣傳和聯繫管道；對於選舉期間及第一次協商期間之不當勞動行為，應善用暫時禁制令；納入調解、仲裁等其他紛爭解決方式以促進雙方達成第一次團體協約。2007 年草案討論過程，亦顯示對立主軸是選舉程序之改革、及針對團體協約協商之強制仲裁規定。

⁴⁴³ 學者傅柏翔對筆者之建議。Cf. 學者 Paul Weiler 主張，傳統救濟命令（例如復職、給付欠薪）是高度偏向修復勞工個人損害之思維，未修復雇主行為對工會活動之損害。又 Paul Weiler 認為，給付欠薪命令向來扣除中間收入，是填補損害之政策凌駕於嚇阻政策之上，若重視嚇阻政策，則給付欠薪命令不應扣除中間收入。See Weiler, *supra* note 190, at 1788-90. 此外，2021 年草案倡議者民主黨籍議員 Andy Levin 亦將不扣除中間收入的欠薪命令，定位為具有嚇阻功能的改革，See Levin & Puckett, *supra* note 437, at 30.

⁴⁴⁴ Joshua Fox et al., *NLRB GC Issues Guidance Memo on “Securing Full Remedies for All Victims of Unlawful Conduct*, PROSKAUER BLOG (July 15, 2025, 5:30 PM), <https://www.proskauer.com/blog/nlrb-gc-issues-guidance-memo-on-securing-full-remedies-for-all-victims-of-unlawful-conduct>.

第四章 美國規範與實踐對我國之啟示



本章首先比較台灣與美國不當勞動行為裁決制度之異同，共通性在於，制度目的均係為保障工會發展以促進勞資關係、列舉不當勞動行態樣、授權行政部門享有裁決相關案件並作成救濟命令之權限，且行政部門對救濟命令如何發布均享有寬廣裁量權。奠基於此共通性，本論文接著於第二節比較個別救濟命令之運用情形，將聚焦於本論文研究之特定類型——不作為命令、公告命令、面對片面變更規定之救濟命令、及面對情節重大事件之救濟命令，並提出美國法值得我國參考之處。最後，於第三節一般性地討論救濟命令之目的與功能，以釐清救濟命令之運用範圍，及救濟命令與處罰規定之關係。

第一節 整體制度之比較

第一項 規範背景和規範架構之比較

我國之工會發展，過往長期受政府高度監管和限制，直到 1980 年代民主化，才逐漸萌芽、發展。不過，直到 2000 年代，保障集體勞動之法制規範密度仍低，加上民事法院審理不當勞動行為往往以個別勞動契約之角度審理，對勞工組織和參與工會之保障仍顯不足。因此，我國參考美國和日本之不當勞動行為制度，制定我國之不當勞動行為裁決機制，由具專業性之行政部門裁決會職司不當勞動行為之調查與審理，裁決結果受司法審查。

美國之工會發展，過往亦長期受國家壓制，法院往往以雇主之契約自由為重，禁止勞工參與罷工或其他爭議行為。直到 1930 年代左右，國家之態度始生轉變，轉而保障勞工之集體勞動權利。在此背景下，立法創設不當勞動行為裁決制度，由獨立聯邦機關 NLRB 調查和審理不當勞動行為申訴案件，該結果受司法審查。由此可見，我國和美國之工會發展有一定之相似性，均曾受國家壓制，使得工會發展

疲弱，均須透過國家保障來協助工會發展，而國家保障之手段便是建立不當勞動行為裁決制度。



我國列舉禁止之不當勞動行為樣態，為工會法第 35 條第 1 項第 1 款到第 4 款之不利益待遇行為及第 5 款之支配介入行為，及團體協約法第 6 條之拒絕誠信協商行為。美國亦是列舉禁止之不當勞動行為樣態，規定於 NLRA 第 8 條，第 8(a) 條規定五款雇主之不當勞動行為，分別為：第 8(a)(1) 條威脅或妨礙員工行使組織或參與工會之權利或依自己選擇勞方代表進行協商之權利、第 8(a)(2) 條支配或主導工會、第 8(a)(3) 條及第 8(a)(4) 條解僱或其他不利待遇、及第 8(a)(5) 條違反誠信協商義務。

關於違反不當勞動行為禁止規範之法律效果，兩國則有不同安排。在我國，從事任何不當勞動行為均應受罰鍰（2022 年修法提高額度）及影響名譽處分之處罰（2022 年修法增訂），且裁決會「得」作成救濟命令，課予雇主一行為不行為義務。不遵守救濟命令者，均受有罰鍰之處罰，且涉及「非私權」性質之不當勞動行為，將透過行政執行之手段敦促雇主履行義務，涉及「私權」性質者將透過民事執行手段敦促其履行。在美國，實施不當勞動行為並不會受到懲罰。申言之，美國法並無處罰之規定，且經聯邦最高法院解釋，既然無處罰規定，則救濟命令亦不得具有懲罰性質。不過，美國法明文規定 NLRB「應」作成救濟命令，包括停止命令及積極措施命令。若違反經聯邦法院准予執行之救濟命令，將面臨藐視法庭之懲罰。綜上，兩國面對不當勞動行為法律效果之設計，主要差異在於，我國係併用處罰及救濟命令，並以處罰為主，並非每個案件均會有救濟命令⁴⁴⁵；而美國則是僅有救濟命令，沒有處罰規定，但是每件案件都會發布救濟命令。本論文將於本章第三節論及此制度差異之優劣。

⁴⁴⁵ 侯岳宏，前揭註 14，頁 369-370。



第二項 裁決會與 NLRB 職權特徵之比較

我國勞資爭議處理法第四章為裁決會成立之依據，並規定其職權。裁決會雖僅為勞動部內部單位，然依法公正、獨立行使職權，且由熟悉勞動法及勞資關係之專業人士組成，有固定任期，受勞動部低限度之人事監督，因此，裁決會對於裁決案之調查、審理和裁決，有幾乎不受勞動部監督之權限⁴⁴⁶。美國 NLRB 則依 NLRA 成立，且為聯邦獨立行政機關，對於不當勞動行為案件之調查、審理和裁決，享有幾乎不受聯邦政府監督之權限。就此部分，裁決會和 NLRB 享有相似之職權。

關於作成救濟命令之權限，我國勞資爭議處理法第 51 條第 2 項，授權裁決會「得令當事人為一定之行為或不行為」，因此裁決會就「是否」以及「如何」作成救濟命令享有寬廣之裁量權。除非有違反授權目的、比例原則、或消極不行使裁量權等裁量濫用之情形，而構成裁量違法，否則法院均應尊重裁決會之裁量權。司法實踐上，行政法院之判斷和學理上之裁量瑕疵理論相同，尊重裁決會之裁量權⁴⁴⁷。美國法上，NLRA 第 10(c)條授權 NLRB 「應命令當事人停止該不當勞動行為，並應命令當事人採取實現本法政策之積極措施，例如復職和給付欠薪」。據此，NLRB 「應」作成救濟命令，不過，對於如何作成「停止命令」和「積極措施命令」享有裁量之空間，尤其後者，NLRB 享有形成各種救濟措施之自由。司法實踐上，聯邦法院肯認 NLRB 享有寬廣裁量權，裁量合法之界線為，救濟命令不得具有懲罰性質，且係為實現政策目的。據此，我國之裁決會和美國之 NLRB 對於救濟命令之形成均享有寬廣裁量權。奠基於此共通性，以下將比較和分析個別救濟命令之運用，並提出美國法值得我國參考之處。

第二節 個別救濟命令之比較和檢討

⁴⁴⁶ 參本論文第二章第一節第二項「裁決委員會之組織及職權」。

⁴⁴⁷ 參本論文第二章第二節第二項「法院審查救濟命令之分析」。



第一項 不作為命令

我國於制度施行之初，曾大量運用不作為命令，包括特定不得從事之行為，及廣泛命令不得從事「不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動」之行為。曾有裁決案件之申請人起訴主張後者違反明確性原則，惟行政法院認為並無違反明確性原則，肯認屬適法之救濟命令。儘管如此，裁決會於裁決制度施行後四年左右，便不再作成不作為命令。本文認為，命令「不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動」之行為，有違反明確性原則之疑慮，的確不宜繼續運用。然而，具體特定不得從事之行為的命令，應無適法性爭議，而有運用之餘地⁴⁴⁸。就此部分，本論文研究美國之實踐經驗，以供我國參考借鏡。

美國之停止命令，是 NLRA 第 10(c) 條明文規定之救濟命令，且對於任何不當勞動行為，均「應」作成停止命令。原則上，NLRB 須具體特定應停止之行為為何，通常即為個案中經認定構成不當勞動行為之行為，及「與該行為類似或相關之行為」。不過，是否可以廣泛命令相對人不得從事任何不當勞動行為，過往曾有爭議。聯邦最高法院表示，NLRB 原則上無權作成此種命令，因為救濟命令須透過聯邦法院賦予執行力，則應清楚明確；又違反經法院准予執行之命令，將構成藐視法庭，此種廣泛禁止命令將對相對人過苛。不過，若相對人有「持續透過各種方式干擾員工行使 NLRA 第 7 條權利的傾向」，則 NLRB 例外得作成此種命令。聯邦最高法院之見解後經 NLRB 進一解釋運用，NLRB 表示例外情形包括「違反 NLRA 的傾向、違法行為情節重大、或廣泛實施不當勞動行為，足以顯示相對人全然無視 NLRA 對勞工保障之權利」⁴⁴⁹。

⁴⁴⁸ 參本論文第二章第二節第一項第三款「不作為命令」。

⁴⁴⁹ 參本論文第三章第二節第二項第一款「典型救濟命令：停止命令」。



倘我國裁決會不再運用不作為命令之原因，係考量具體特定不得從事之行為有困難性，則可參考美國法之實踐經驗，特定為「個案中經認定構成不當勞動行為之行為」。至於是否及於「與該行為類似或相關之行為」，應注意的是，美國係由 NLRB 之法律總顧問負有確保救濟命令是否履行之權責，由其管轄之地區辦公室（regional office）實際履行之⁴⁵⁰。我國則由勞動部負確保救濟命令履行之權責，而非裁決會。勞動部是否具備判斷「與該行為類似或相關之行為」之專業，仍待商榷。然而，為避免行為人能輕易規避救濟命令之範疇，本文認為應及於「與該行為類似或相關之行為」。為統一執法人員對「與該行為類似或相關之行為」之判斷標準，勞動部可以制定行政規則，以協助執法人員判斷。

不過，此種具體特定之不作為命令，仍有運用之侷限性。論者 Paul Meyer 指出，具體特定不得從事之行為，並無法有效制止「故意」實施不當勞動行為者，因為行為人能輕易實施該命令所沒有涵蓋到的其他不當勞動行為⁴⁵¹。而在美國法上，面對行為人有廣泛或持續實施不當勞動行為之傾向或行為，尚有廣泛禁止從事任何不當勞動行為之命令可茲運用，以解決前述困境。但是在我國法，廣泛禁止不得從事任何「不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動」，有違反行政處分明確性之疑慮，而不宜運用。因此，本論文雖主張具體特定之不作為命令在我國仍有運用之餘地，但是面對雇主有廣泛或持續實施不當勞動行為之傾向或行為時，仍應注意此種命令在運用上可能有其侷限性。

第二項 公告命令

我國裁決會如何運用公告命令，從制度施行至今已發生轉變。近年之發展為，裁決會趨於謹慎運用公告命令，僅有個案有「情節重大」之情形，始考慮作成公告

⁴⁵⁰ HIGGINS ET AL., *supra* note 197, at 31-62.

⁴⁵¹ 參本論文第 95-96 頁。



命令。公告命令之目的是警惕雇主、消除寒蟬作用、或教育雇主尊重工會，而公告內容通常是裁決書全文或裁決主文⁴⁵²。裁決會此一轉變並非受行政法院見解所影響⁴⁵³。

美國之公告命令，則是廣泛運用於各事件類型，並不限於運用在情節重大事件。公告命令之目的是消除不當勞動行為對員工造成之影響，因此員工是否能輕易接收到資訊及接受到哪些資訊，才是公告命令所關心者。公告方式近來擴及公司之內網、電子郵件等電子方式，以雇主平時運用何種管道和員工聯繫為判準。而公告命令內容係以一般大眾容易理解的語言呈現，內容包括 NLRB 認定雇主何種行為違法、員工享有何種權利、雇主將不從事哪些行為及將從事哪些積極措施，晚近則包括 NLRB 之簡介及申訴方式⁴⁵⁴。

兩相比較下，可以發現我國著重的是「雇主」發布公告之行為，預期藉由雇主向員工公告自己行為違法的方式，來警惕雇主不要再犯。此一目的近似於行政罰之「影響名譽」之裁罰性處分之用意，期望透過「影響名譽之處分」達制裁與警惕之效。我國於 2022 年修正工會法第 45 條，即有相似目的。工會法第 45 條增訂，任何不當勞動行為除應處以罰鍰外，尚應「公布其名稱、代表人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額」，而修法理由明示欲透過「影響名譽之處分」達制裁與警惕之效⁴⁵⁵。值得注意的是，中華航空曾起訴主張，命令其公告裁決主文於公司內部網站上，「形同懲罰報復雇主，如此恐將導致雇主再為報復，反而讓勞資關係處於持續不安之狀態，與裁決制度之目的相悖」⁴⁵⁶。華夏科技大學亦曾起訴主張，命令其公

⁴⁵² 參本論文第二章第二節第一項第四款「公告命令與情節重大事件類型」。

⁴⁵³ 參本論文第二章第二節第二項第二款「公告命令之案例」。

⁴⁵⁴ 參本論文第三章第二節第二項第二款「典型救濟命令：公告命令」。

⁴⁵⁵ 立法院法規統一查詢系統，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?007D023C50EE00000000000000001400000000400FFFFD00^0113211111500^000000000000> (最後瀏覽日：05/26/2025)。

⁴⁵⁶ 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1793 號判決 (107.07.19)。

告裁決書全文於學校網站上，將「造成校譽損害」⁴⁵⁷。這些主張顯示，將公告命令定位為警惕雇主、教育雇主之手段，可能加劇勞資雙方之對立。學者王能君亦曾提醒，過度羞辱雇主反而不利於勞資關係之回復⁴⁵⁸。因此，欲透過公告命令達警惕雇主、教育雇主之目的，成效如何，尚有待未來追蹤和觀察。

借鏡美國之實踐經驗，公告命令目的應以如何消除員工對於行使團結權之不安與疑慮為主要考量。因此，裁決理由似不宜強調公告命令是為警惕或教育雇主，而是為消除寒蟬效應。在此目的下，公告之方式與內容，則應以如何消除寒蟬效應為衡量重心，即考量受影響之員工能否輕易接受到資訊，及應接收到何種資訊。首先，關於公告方式，美國近來肯認包括公司之內網、電子郵件等電子方式，以「雇主平時運用何種管道和員工聯繫」為判準，值得我國效法。其次，關於公告內容，除公告裁決會認定雇主之行為構成不當勞動行為外，尚可公告雇主將採取何種措施以導正該不當勞動行為造成之後果，重申員工享有組織和參與工會活動之權利，及宣導申訴管道。

事實上，我國於裁決制度施行之初，裁決會曾有相似做法，即公告命令系用以告知員工不當勞動行為申訴之處理結果及重申員工依法享有之權利，本文贊同此一做法。例如 100 年勞裁字第 6 號之上海商銀事件，雇主對申請人先後為降調及解僱之行為，裁決會命令公告附件所示之文稿，內容為「主旨：上海商業銀行股份有限公司產業工會業於民國 99 年 1 月 31 日成立，本公司員工依法有參與工會活動之權利，員工參與工會活動之權利，並受到工會法等相關法律之保障，特此公告」⁴⁵⁹；100 年勞裁字第 9 號之三重果菜市場事件，雇主對申請人為降調及記大過處分，裁決會命令公告附件所示之文稿，內容為「主旨：本公司對於員工陳春生之 100 年

⁴⁵⁷ 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 311 號判決（105.09.21）。

⁴⁵⁸ 王能君老師提醒筆者，太過羞辱雇主，恐對於勞資關係之回復增添困難。

⁴⁵⁹ 100 年勞裁字第 6 號。

9月22日北重果管字第10000000646號人事獎懲通知記大過乙次處分，業經撤銷，陳春生依法參與工會活動，應受有工會法等相關法律之保障，特此公告」⁴⁶⁰；及100年勞裁字第14號之臺北大眾捷運事件，雇主對申請人為會務假申請之差別待遇，裁決會命令公告附件所示之文稿，內容為「主旨：本公司員工林信介於臺北大眾捷運股份有限公司產業工會第6屆理事、勞資會議勞方代表、勞工安全衛生委員會勞方委員、勞工退休準備金監督委員會勞方委員、團體協約會議勞方代表、職工福利委員會勞方委員、臺北市產業總工會會員代表及中華民國鐵路工會全國聯合會常務理事任期內，以上開身分執行工會會務活動之會務公假之申請，應與其他理事同受工會法及相關法令之保障，特此公告」⁴⁶¹。

此外，裁決制度施行之初，曾有要求雇主公告類似「悔過書」之案例，內容包括「本公司對此深自警惕，並承諾不再發生類似之不當勞動行為」⁴⁶²。裁決會或許是考量此類命令對雇主過於羞辱，而不再運用，改為命令公告裁決書全文或裁決主文。參照美國聯邦法院之見解，美國向來不得要求違法行為人承認自己過往行為違法，因此公告命令僅能要求雇主聲明過往行為「經 NLRB 認定」違法，以及聲明「將來不會（will not）」從事特定之不當勞動行為，而不得要求聲明「不再」（will cease and desist）從事特定之不當勞動行為⁴⁶³。我國在憲法法庭作成111年憲判字第2號後，也不得再要求雇主公告類似「悔過書」之公告內容。111年憲判字第2號表示，要求加害人為特定之意見陳述而非僅是客觀事實陳述之表達，是對加害人言論自由之高度干預，應受嚴格審查。而該號判決認定，要求加害人公開道歉屬違憲之干預手段⁴⁶⁴。據此，本文認為，要求雇主聲明對自己之違法行為「深自警惕」，並「承諾不再發生」，是要求雇主為特定意見之表達，且帶有悔過之意味，與公開

⁴⁶⁰ 100年勞裁字第9號。

⁴⁶¹ 100年勞裁字第14號。

⁴⁶² 例如101年勞裁字第7號、102年勞裁字第21號。

⁴⁶³ 參本論文第三章第二節第二項第二款第三目「公告內容」。

⁴⁶⁴ 111年憲判字第2號。



道歉相似，均係要求當事人陳述可能違背自己價值立場之言論，從而應屬違憲之手段。

第三項 片面制定或變更規定之救濟命令

第一款 美國：強制協商事項為基礎

觀諸美國之實踐經驗，首應敘明者，NLRA 第 8(d)條明文規定「強制協商事項」，即勞資雙方對於「工資、工時和其他勞動條件」有誠信協商義務，若雇主片面制訂或變更「強制協商事項」之相關規定，即構成 NLRA 第 8(a)(5)條之拒絕協商行為。據此，面對公司片面制訂或變更公司規定，因而構成不當勞動行為之案例，NLRB 通常會同時作成「協商命令」及「恢復原狀命令」，以確保勞資雙方可以就所涉協商事項進行實質意義的討論和協商。此類命令早在 1964 年即經聯邦最高法院之 Fibreboard Paper Prods. Corp. v. NLRB 案所肯認⁴⁶⁵。

而對於公司制定之規定構成「干預、限制或脅迫受僱人行使受第 7 條保障之權利」⁴⁶⁶，因而違反 NLRA 第 8(a)(1)條之情形，重點則不在公司「片面」制訂或變更該規定，而是該規定內容本身已侵害勞工之組織、協商、或進行爭議行為之權利。又或許是因為勞動條件屬於強制協商事項，公司之規定構成 NLRA 第 8(a)(1)條之案例，內容普遍係關於禁止宣傳工會活動、禁止招攬員工入會、或禁止和其他員工或工會討論勞動條件等不涉及勞動條件之事項。針對此類不當勞動行為，NLRB 自 2000 年初以來，開始命令雇主廢除該違法規定、修改員工手冊，並書面通知員工該規定已遭刪除。此種命令至今已有數件聯邦巡迴上訴法院准予執行之案例。又 2005 年之 Guardsmark 案，面對行政法官建議命令雇主於下次修改員工手

⁴⁶⁵ 參本論文第三章第二節第三項第二款「單方變更勞動條件之救濟命令：恢復原狀命令」。

⁴⁶⁶ NLRA 第 7 條：「受僱人有自我組織的權利，成立、加入或協助勞工組織之權利，透過自己所選擇的代表進行集體協商的權利，以及參與以集體協商或其他互助為目的之集體活動」。

冊時刪除糾爭違法規定，五人委員會改命雇主「立即」刪除該規定，五人委員會明確表示，違法規定應「立即」刪除，始為及時有效之救濟方法⁴⁶⁷。



第二款 台灣：勞基法第 70 條及團體協約法第 12 條之解釋

我國至今片面制訂或變更規定，而構成不當勞動行為之案例，可以區分為僅涉及工會法第 35 條第 1 項第 5 款「支配介入」之案例，及涉及團體協約法第 6 條第 1 項「拒絕團體協商」之案例（包括同時構成支配介入之情形）。應先敘明的是，團體協約協商僅是集體協商之一種方式⁴⁶⁸，又我國團體協約法第 2 條規定團體協商簽訂書面契約，若勞資雙方就協商事項達成合意，惟未簽訂書面契約，此時應解釋為，該協議並無團體協約之效力，但是仍具有一般契約之效力⁴⁶⁹。因此，理論上，無涉團體協約法第 6 條第 1 項之集體協商行為，仍可能在協商過程中，發生不當影響或妨害工會活動之行為，而構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之支配介入。

第一目 純粹涉及工會法第 35 條第 1 項第 5 款

我國片面制訂或變更工作規則，而構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款「支配介入」之案例， 整理如下表：

表格 1 我國片面制訂或變更工作規則純粹涉及支配介入之裁決書分析

裁決字號及相對人	變更之工作規則	構成不當勞動行為理由	救濟命令及理由
102-28 橡樹工業	會務假申請程序	片面變更 (工會法第 36 條第 1 項及第 2 項：與工會協商)	無
104-46 南投縣政府	(1) 限縮會務假時數及取消課務代排	片面變更	無 (協約自治)

⁴⁶⁷ 參本論文第三章第二節第二項第三款「廢除違法規定命令」。

⁴⁶⁸ 黃程貫（1997），《勞動法》，頁 341，國立空中大學，修訂再版。

⁴⁶⁹ 黃程貫，前揭註 468，頁 347。雖然我國於 2007 年全文修正團體協約法，但是團體協約應簽訂書面契約，是修法前後均有之規定。

裁決字號 及相對人	變更之工作規則	構成不當勞動行為理由	救濟命令 及理由
	(2) 不承認工會舉辦之講習活動得申請會務假 (3) 取消工會幹部會務假	(雙方正在進行團體協約協商，相對人本得循團體協約協商管道，卻捨此不為，片面變更)	
107-42 中華航空	(1) 優惠機票規定 (2) 員工獎懲規定 (3) 員工酬勞規定	(1) 【優惠機票規定】片面變更+規定內容 (團體協約屆期後，協商續約期間片面變更；106-48 已認定相對人以興訟為由，停止優惠機票使用權限，構成不當勞動行為) (2) 【員工獎懲規定】片面變更 (桃園市政府曾不予核備，並建議雙方協商，且申請人亦函請協商，惟未見相對人善意回應) (3) 【員工酬勞規定】片面變更 (工會就員工獎懲規定請求協商，相對人未予理會，又隨即片面修改酬勞規定)	無
108-19 長榮航空	優惠機票規定	規定內容 (發布公告之時機具敏感性及針對性、離間與警告欲參與罷工之員工)	無 (勞資雙方有協商意願，基於勞資自治原則)
108-39 長榮航空	(1) 優惠機票規定 (2) 年度休假日規定	(1) 【優惠機票規定】規定內容+變更合理性 (針對參與罷工者差別待遇、未證明罷工衝擊而有變更機票待遇之必要性、勞資雙方僅協議漸進式恢復機票待遇，勞方並不知悉資方將以參與罷工程度為機票之差別待遇)	應於裁決書送達翌日起 10 日內，將優惠機票制度恢復至罷工前無差別對待之狀態 (協商已停擺、一再以優惠機票差別待

裁決字號 及相對人	變更之工作規則	構成不當勞動行為理由	救濟命令 及理由
		<p>(2) 【年度休假日規定】規定內容 (僅針對全程參與罷工者,依比例扣除年度休假日天數,係依參與罷工程度不同而予以差別對待)</p>	 遇不當影響工會活動)
109-13 桃園捷運	考核標準:「出勤配合度」及「駕駛時數」之計算方式	<p>規定內容 (若工會幹部申請會務假,即難以在「出勤配合度」及「駕駛時數」此二項目取得分數)</p>	<p>應於裁決書送達翌日起2個月內,排除將會務公假之法定假別日數列為未出勤日數,重新擬定附件中所示二項目之考核標準 (既構成不當勞動行為,則不宜繼續執行,以免對工會之組織及活動繼續產生不當影響)</p>
110-40 台灣百事	績效獎金計算方式	<p>規定內容 (申請會務假之員工將取得較不利之評價)</p>	<p>應於裁決書送達翌日起,依「PEP 績效獎金計算辦法」計算PEP 績效獎金時,將理監事之會務公假時數自標準時數中扣除 (既構成不當勞動行為,則不宜繼續執行,以免對工會之組織及活動繼續產生不當影響)</p>



由「表格 1」可見，雇主變更工作規則而構成支配介入的原因，尚可區分為係變更之程序、或規定之內容、或程序及內容，有不當影響工會活動之情形。侵害之方式不同，救濟命令自應有所不同，才能妥適排除侵害。

相較於美國，我國並無法律明文規定強制協商事項，且雇主尚得單方制訂或變更勞動條件，若為不利益變更，則於變更具有合理性時例外拘束反對變更之勞工。申言之，我國團體協約法第 12 條至第 14 條，係規定勞資雙方「得約定」事項，並非規定「義務協商事項」⁴⁷⁰。而原則上，凡雇主具有處分權、且雇主同意協商之事項，均屬團體協約得約定事項⁴⁷¹。不過，並非任何得約定事項，一經工會請求，雇主即負有協商義務。裁決會之見解為，根據我國團體協約法第 2 條規定，團體協約「以約定勞動關係及相關事項為目的」，及同法第 6 條第 2 項第 1 款規定「合理適當之協商內容」，可以得出「與工會會員之勞動條件或集體勞資關係有關而為雇主具有處分權者」，一經工會請求，雇主始負有協商義務⁴⁷²。

另一方面，根據勞動基準法（下稱「勞基法」）第 70 條規定：「雇主僱用勞工人數在三十人以上者，應依其事業性質，就左列事項訂立工作規則，報請主管機關核備後並公開揭示之」。根據此規定，雇主得單方制訂或變更工作規則，無須和勞方協商，亦無須勞方之同意⁴⁷³。又學者黃越欽指出，勞基法第 70 條規定工作規則應規定之事項，與勞基法施行細則第 7 條規定勞動契約應約定之事項，內容幾乎

⁴⁷⁰ 侯岳宏，前揭註 35，頁 152。

⁴⁷¹ 同前註。

⁴⁷² 侯岳宏，前揭註 35，頁 154-156。學者王能君補充，團體協約法第 6 條第 2 項第 1 款「合理適當之協商內容」，是我國解釋雇主負有協商義務的關鍵依據。

⁴⁷³ 王能君（2005），〈工作規則不利益變更的合理性判斷：台北地院八十七年度勞訴字第三十號民事判決、台灣高等法院八十八年度勞上字第四二號民事判決、最高法院九十三年度台上字第六七〇號民事判決評釋〉，《月旦法學雜誌》，125 期，頁 195。



相同⁴⁷⁴。可見，根據現行法，雇主得就勞動條件為單方制訂或變更。不過，雇主雖得單方制訂或變更勞動條件，然並不當然能發生拘束勞工之效力。

工作規則之所以能拘束勞工，我國實務見解係採劉志鵬律師引入之日本實務見解「定型化契約說」，及以定型化契約說為前提之「合理性變更法理」，以審查雇主單方變更工作規則之效力⁴⁷⁵。「合理性變更法理」，指的是工作規則之不利益變更，原則上不拘束勞工，但若具有合理性，則不問勞工是否同意，均拘束勞工⁴⁷⁶。「合理性」之判斷，係從工作規則變更之「必要性及內容」此二面向加以判斷，具體而言，應綜合判斷「勞工因工作規則變更所蒙受不利益之程度、工作規則變更必要性之內容及程度、變更後工作規則內容之相當性、代償措施即其他關聯勞動條件之改善狀況、與工會等交涉之經過、其他工會或其他勞工之反應、關於同種類事項於日本社會之一般狀況等而綜合判斷之」⁴⁷⁷。學者王能君分析，此判斷標準係以「變更必要性及勞工所受不利益程度」為權衡之中心，輔以其他判斷因素，以「權衡經營必要性及保護勞工必要性」⁴⁷⁸。

王能君進一步指出，日本法院考量必要性之判斷往往因人而異，遂發展出新的判斷方式，即「與多數工會之合意存在時，推測（或推定）工作規則之變更具有合理性」⁴⁷⁹。王能君贊成日本法院之見解，蓋「工作規則變更之本質，乃是集體勞資條件變更之勞資間集體利益糾紛，本應由勞資合意來解決此一問題」⁴⁸⁰。又日本為

⁴⁷⁴ 黃越欽、黃鼎佑（2015），《勞動法新論》，頁 219，翰蘆圖書，五版。

⁴⁷⁵ 王能君（2013），〈工作規則之效力：最高法院 88 年台上字第 1696 號判〉，王松柏（等著），《勞動法精選判決評釋》，頁 41-43，元照。

⁴⁷⁶ 劉志鵬（2000），〈論工作規則之法律性質及其不利益變更之效力〉，氏著，《勞動法理論與判決研究》，頁 275，元照。

⁴⁷⁷ 劉志鵬，前揭註 476，頁 298-299。本論文關於綜合判斷之敘述，係轉引自劉志鵬所節錄並翻譯之日本最高法院「第四銀行事件」判決。

⁴⁷⁸ 王能君，前揭註 473，頁 197、199。

⁴⁷⁹ 王能君，前揭註 473，頁 200。不過，王能君老師補充，日本於 2007 年 12 月制定勞動契約法（2008 年 3 月施行），依該法規定，日本實務不再援用「多數同意推測具有合理性」此一判斷標準，而是回到 1968 年「秋北巴士事件」最高裁判所大法庭判決的「綜合判斷」。儘管如此，王能君老師認為，因為我國並沒有相關立法，因此，日本立法前之判決理論發展，仍值得我國參考。

⁴⁸⁰ 王能君，前揭註 473，頁 200。



因應「御用工會」之情形，也發展出重視「少數勞工利益之保護」，即「過度犧牲少數勞工權益之多數勞工的同意，無須予以尊重」⁴⁸¹。不過，王能君亦提醒，考量我國工會實力現況，僅監督工作規則之協商過程可能無法發揮保護勞工之功能，此時則仍有必要全面性地實質審查工作規則變更之內容⁴⁸²。

就此，美國法上，面對公司違法規定構成干預、限制或脅迫受僱人行使團結權之權利，NLRB 通常命令公司「立即刪除」該違法規定，我國並不能直接引入運用。因之，美國有強制協商事項之規定，使得與勞動條件相關之爭議，大抵會因為「片面制訂或變更」而立即構成 NLRA 第 8(a)(5)條之拒絕協商行為。而 NLRB 實質判斷公司規定內容構成干預、限制或脅迫受僱人行使團結權之權利，成立 NLRA 第 8(a)(1)條不當勞動行為之案例，內容則大抵是禁止宣傳工會活動、禁止招攬員工入會、或禁止和其他員工或工會討論勞動條件等不涉及勞動條件之事項。面對此種純粹針對工會活動之過度限制，命令「立即刪除」是毫無爭議的做法。

觀諸我國，公司變更規定之「內容」構成支配介入之案例，則有優惠機票規定、年度休假日規定、考核標準、績效獎金計算方式，這些事項均涉及勞動條件或與勞動條件息息相關。能否命令「立即刪除」，應考量者，勞動條件與個別勞動契約息息相關，具有繼續性契約關係之性質，「立即刪除」將導致契約內容出現真空，有礙勞動關係之安定性。又在工會沒有針對勞動條件提出協商要求的情況下，雇主欲主動變更勞動條件，於現行法下並無協商義務，得單方變更之，而僅在涉及不利益變更時始須依合理性變更法理判斷效力。因此，對於雇主「沒有協商義務」下片面變更勞動條件之行為，亦不宜參考美國法針對 NLRA 第 8(a)(5)條之違反協商義務行為所作成之救濟命令。

⁴⁸¹ 王能君，前揭註 473，頁 200-201。

⁴⁸² 王能君，前揭註 473，頁 201。

針對此種情形，救濟命令究應如何發布，應考量我國關於工作規則變更之效力，係採「合理性變更法理」，重點為「權衡經營必要性及保護勞工必要性」。其中，108 年勞裁字第 39 號之長榮航空事件，針對雇主片面變更優惠機票規定，實質審查規定內容：對參與罷工者構成差別待遇、未證明罷工衝擊有變更機票待遇之必要性、勞資雙方僅協議漸進式恢復機票待遇，勞方並不知悉資方將以參與罷工程度為機票之差別待遇，係類似於「合理性變更法理」之綜合判斷因素。而裁決會於本件裁決作成「恢復原規定」之命令，效果上亦與「合理性變更法理」相符——依合理性變更法理，不具變更合理性之工作規則，不拘束勞工。因此，本文贊同 108 年勞裁字第 39 號之裁決決定。

而 109 年勞裁字第 13 號之桃園捷運事件及 110 年勞裁字第 40 號之台灣百事事件，裁決會之審查重點均是新版考核標準或新版績效獎金之計算方式，將對申請會務假之員工不利。救濟命令則是要求雇主重新制定糾爭規定，且須排除不利於申請會務假之計算方式。此救濟命令係兼顧雇主經營必要性（變更考核之需求）及保護勞工必要性，本文亦贊同之。又裁決會命令雇主變更工作規則之權限，可相互比較者為勞基法第 70 條授權主管機關「核備」工作規則之權限；次依勞基法施行細則第 37 條第 4 項：「主管機關認為有必要時，得通知雇主修訂前項工作規則」、及工作規則審核要點第 6 條：「工作規則內容有違法不當或不足者，主管機關得通知事業單位刪除、修訂或增訂之」。可見，我國考量雇主單方制定或變更工作規則，往往有對勞工不利之規定，因而立法授權行政機關監督工作規則內容之合法性及妥適性，且得令雇主修改工作規則。而勞資爭議處理法授權裁決會職司不當勞動行為裁決事件，並授權裁決會對於不當勞動行為，得令當事人為一定行為不行為，以排除不當勞動行為之侵害。則面對雇主單方制訂或變更工作規則之內容構成支配介入之情形，應容許裁決會亦得命令雇主修改工作規則，以排除該工作規則對工會產生繼續性之不當影響。109 年勞裁字第 13 號之桃園捷運事件及 110 年勞裁字第

40 號之台灣百事事件亦明白揭示：「新版考核標準／計算方式構成不當勞動行為，自不宜繼續執行，以免對工會之組織及活動繼續產生不當影響」。



其次，公司因為「片面變更」規定而構成支配介入之案例，所涉規定內容則有會務假規定、員工獎懲規定、及員工酬勞規定。因為重點是「片面變更」，而非規定內容構成支配介入，則亦不能直接比照美國命令「立即刪除」違法規定之做法，因為該命令是為除去違法之規定內容。

我國基於「片面變更」而構成支配介入之案例，可再區分為「會務假規定」及「員工之獎懲、酬勞規定」此二類別。會務假規定，工會法第 36 條規定屬勞資雙方得約定之事項，若無約定，則依法定之方式。此一規定可解釋為，若要有不同於法定方式之會務假規定，雇主須與工會約定，不得單方制訂或變更。此一情形相似於美國法 NLRA 第 8(d)條明示特定事項屬於雙方應誠信協商之事項，片面制訂或變更，即構成 NLRA 第 8(a)(5)條之不當勞動行為，救濟命令則為同時運用「協商命令」與「恢復原狀命令」。不過，美國法將片面制訂或變更規定，歸類為屬「違反誠信協商義務」之一種，「協商命令」及「恢復原狀命令」亦是為確保雙方進行有意義的協商。然而，我國僅針對「團體協約」訂有誠信協商義務。就此，學者邱駿彥曾主張，誠信協商義務之適用範圍，不應僅限於「團體協約」之協商⁴⁸³。本文贊同邱駿彥之見解，因為團體協約僅屬集體協商之一種，為促進集體協商，形塑更公平之勞資秩序、及勞資自治之目的，誠信協商義務應普遍適用於各種集體協商方式。奠基於此見解，會務假規定之片面變更，即有運用「協商命令」及「恢復原狀命令」之餘地。

⁴⁸³ 轉引自張義德（2017），〈第九章 團體協商與團體協約〉，林更盛（等著），《勞動法文獻研究：理解、分析與重構》，頁 256，元照。

另一類別是片面變更「員工之獎懲、酬勞規定」。例如 107 年勞裁字第 72 號之中華航空事件，桃園市政府曾不予核備相對人單方變更之獎懲規定，並建議雙方就此事項進行協商，申請人亦函請相對人協商，惟相對人未善意回應，仍逕行變更獎懲規定，又隨即變更酬勞規定，經認定具有弱化工會之意圖，構成支配介入。因為工會法第 70 條規定之設計，使得雇主得單方變更勞動條件，又依團體協約法第 2 條及第 6 條第 2 項第 1 款，僅在工會符合團體協約法之方式下提出協商請求，勞動條件才會成為「義務協商事項」。107 年勞裁字第 72 號之情形，是雇主「沒有協商義務」的情況下，對於「宜協商」之事項為單方變更之行為，而綜合判斷其他事實認定有弱化工會之意圖。此時救濟命令應如何發布？美國法上即無相似之情形可供參照。本文認為，面對這樣的案例，或許可以從「合理性變更法理」在日本的晚近發展得到啟發，即工作規則之審查重心，由審查內容轉往審查程序為主。誠如學者王能君之主張，「工作規則變更之本質，乃是集體勞資條件之變更，本應由勞資合意解決」。又「合理性變更法理」乃是權衡經營必要性及勞工保護必要性。參考裁決制度成立之目的之一，即是解決民事法院審理紛爭之著眼點僅在「個別勞動契約」，無法妥善處理以「個別勞動契約」包裝之「集體勞動關係」問題。則面對雇主片面變更工作規則構成支配介入之情況，「合理性變更法理」中有關「勞工保護必要性」之內涵，即應擴張及於集體勞工權益之保護，又雇主既然是以片面變更工作規則之方式，達到弱化工會實力之目的，則權衡上，應提高「制定規定之過程（即「程序」）」之權衡比重，而應傾向認定此種案例應屬不具「合理性」，因而不拘束勞工。效果上，則相當於「恢復原狀命令」。而因為此種案例之雇主並無協商義務，因此不適合運用「協商命令」，至多於理由書中諭知雇主宜與工會進行協商。

綜上，針對雇主片面變更工作規則構成支配介入之案例，救濟命令應如何發布，可區分為「規定內容」或「片面變更」係構成不當勞動行為之主因，而分別運用不同救濟命令。首先，對於「規定內容」構成支配介入之情形，因為和美國之「規定

內容」構成限制或干預員工行使團結權之情形，所涉「規定內容」有顯著差異，因而美國面對此情形作成「立即刪除」違法規定之命令，並不適合直接引入運用。又我國面對工作規則不利益變更之效力，係採「合理性變更法理」，則救濟命令應如何發布，亦須和「合理性變更法理」調和。據此，本文贊同 108 年勞裁字第 39 號，命令「恢復原優惠機票規定」，及 109 年勞裁字第 13 號及 110 年勞裁字第 40 號，命令「依裁決主文之指示變更工作規則」。

其次，對於「片面變更」構成支配介入之情形，可區分為所涉事項是否有「協商義務」(不限於團體協約之協商義務)。針對法條明文規定應與工會協商之事項，本文認為可以參照美國法作成「協商命令」及「恢復原狀命令」；而針對沒有協商義務之事項，則挪用「合理性變更法理」及其審查主軸之轉變，釐清工作規則之本質為集體條件之事項，宜由勞資雙方協商，因此著重審查變更之過程是否具有合理性，面對雇主意圖透過片面變更規定之手段，達到弱化工會實力之目的，應傾向認定不具合理性，因此該規定不拘束勞工，此效果相當於「恢復原狀命令」。

第二目 涉及團體協約法第 6 條第 1 項

美國法上，雇主片面制定或變更屬於 NLRA 第 8(d)條之「勞動條件」，即違反 NLRA 第 8(a)(5)條之誠信協商義務。NLRB 通常會同時作成「協商命令」及「恢復原狀命令」。「恢復原狀命令」指的是恢復單方變更行為前的規定或履行情況，並命令賠償員工於原本情況下本應取得的利益。NLRB 及聯邦法院均認為「恢復原狀命令」係為確保勞資雙方能進行有意義的協商，除非「恢復原狀命令」將對雇主課與過度負擔或明顯不公，始例外不作成此類命令。不過，此一原則例外關係在片面變更「經營行為」之案例發生轉變。對於雇主片面變更之經營行為屬於 NLRA 第 8(d)條「勞動條件」之情形，NLRB 考量恢復原狀命令於個案中時常發生執行困難，因



此原則上並不作成恢復原狀命令，而另外發展出「有限制的賠償命令」。此命令係為恢復工會之協商力量，確保勞資雙方之協商具實質意義，而不會流於形式⁴⁸⁴。

相關案例可見 1962 年之 Town & Country Manufacturing Company 案，NLRB 清楚表示「在決定已作成且已執行的情況下，勞資雙方無法就是否終止運輸部門業務進行實質協商。因此，本會命令恢復原狀，即終止該委外契約，並與工會進行協商」。另一案例是 1968 年之 Transmarine Navigation Corp. 案，NLRB 考量恢復原狀命令對雇主有困難，但是仍認為僅作成協商命令不足以確保勞資雙方就應協商事項能進行實質意義的協商，遂發展出「有限制的賠償命令」，NLRB 表明「NLRA 要求的不是流於形式的協商。除非工會現在的談判條件與雇主當初依法應談判時的條件相似，否則就會是流於形式的談判。若讓工會在沒有經濟力量的情況下跟雇主談判，只是延續了雇主刻意隱瞞決定、導致工會無法進行實質意義協商的情況」

⁴⁸⁵ 。

觀諸我國之實踐經驗，雇主於團體協約協商開始後、未終結前，片面變制訂或變更雙方正在協商之事項⁴⁸⁶，違反團體協約法第 6 條誠信協商義務之案例，整理如下表：

表格 2 我國片面制訂或變更協商事項違反誠信協商義務之裁決書分析

裁決字號及相對人	變更事項及構成不當勞動行為理由	申請人請求之救濟命令	救濟命令及理由
105-50 新海瓦斯	雙方就「績效考核方式」已開啟團體協約協商，相對人於協商	(1) 繼行協商 (2) 協商期間暫停實施系爭考核作業要點	裁決書送達日起 30 日內就績效考核方式續行協商

⁴⁸⁴ 參本論文第三章第二節第三項第二款「單方變更勞動條件之救濟命令：恢復原狀命令」。

⁴⁸⁵ 同前註。

⁴⁸⁶ 工作規則應制定之事項約等同於勞動契約應約定之事項，但是團體協約得約定之事項範圍更廣，凡雇主有處分權且同意協商者，均屬團體協約得約定之事項。其中，涉及勞動條件及集體勞資關係之事項，且雇主有處分權者，經工會請求協商，雇主始負有協商義務。因此，本論文此處並非寫「片面制訂或變更工作規則」，而是「片面變制訂或變更雙方正在協商之事項」，如此較為精確。

裁決字號及相對人	變更事項及構成不當勞動行為理由	申請人請求之救濟命令	救濟命令及理由
	期間片面公告考核作業要點		(不命令暫停實施系爭要點之理由：考核作業有人事管理必要性、兩造續行協商後非不得對該要點如何處理進行協商)
110-17 長榮航空	雙方就「班型、工時」已開啟團體協約協商，相對人於協商期間片面公告變更班型和工時	協商完成前，撤銷系爭變更班型之公告，回復原本班型 (理由：新規定嚴重損害員工權益、為迅速回復公平之勞資關係並促進申請人與相對人之順利協商)	無 (理由：申請人請求之命令並無必要、雙方迄今已進行八次團體協商會議、諭知應續行協商以維持勞資之溝通管道)
110-35 亞太電信	雙方就「年終獎金」已開啟團體協約協商，相對人於協商期間片面公告變更年終獎金發放標準	裁決書送達日起 30 日內，就申請人之協約草案提出對應方案，並於提出對應方案後 20 日內，本於誠信原則與申請人進行團體協約之協商	裁決書送達日起 30 日內，就申請人之協約草案提出對應方案，並於提出對應方案後 20 日內，與申請人訂定續行協商會議之日期

由「表格 2」可見，面對雇主於協商期間片面變更協商事項之情形，裁決會僅運用「協商命令」。其中不乏有申請人請求協商期間暫停實施該片面變更之規定，或撤銷該規定並回復原規定，110 年勞裁字第 17 號之申請人更主張，此一請求是「為迅速回復公平勞資關係並促進雙方順利協商」。申請人之請求，即類似美國法之「恢復原狀命令」。而美國法除了作成「協商命令」外，通常同時作成「恢復原狀命令」，就是為了確保雙方可以進行實質地談判與協商。就此，本文認為，我國可以參考美國之做法，除命令續行協商外，也同時命令恢復原規定，如此才能確保勞資雙方進行有意義的協商。



第四項 情節重大事件類型之救濟命令

本論文於第二章分析裁決會運用公告命令之情形，發現裁決會於制度施行之初，曾普遍運用公告命令於各事件類型之案件，後來則減少運用，且主要運用於「情節重大事件類型」。所謂「情節重大事件類型」，指的是裁決會於理由書中，表示相對人行為情節重大、對申請人及工會造成重大不當影響、或嚴重妨害工會發展之情形。裁決會針對情節重大事件類型作成公告命令，目的是為警惕雇主、或消除寒蟬效應。本論文於前述第四章第二節第二項「公告命令」，指出公告命令如何達到警惕雇主之目的，仍有待觀察；不過公告命令確實可以發揮消除寒蟬效應之作用，惟為發揮此作用，僅命令公告裁決書全文或裁決主文可能有效果上之不足，故參考美國之做法，公告內容可以包括重申勞工享有之權利、及簡介申訴方式。

觀諸美國面對情節重大事件，可分為不區分事件類型普遍運用之救濟命令，及慮及個案事件類型運用之救濟命令。不區分事件類型普遍運用之救濟命令，有停止命令，NLRB 會作成廣泛禁止從事任何不當勞動行為之命令。另一為公告命令，NLRB 會命令雇主或由 NLRB 之成員向員工朗讀公告命令內容。不過，聯邦法院並不贊同此種公告命令，認為此屬羞辱性質、使人難堪，此種手段並不具備實現 NLRA 政策之必要性⁴⁸⁷。美國這兩種典型救濟命令，遇上情節重大事件均發生變形，然均不適合我國加以參考運用。因為沒有具體特定不得從事何種行為之命令，有違反行政處分明確性原則之疑慮，而當面朗讀公告命令之做法，也因為帶有羞辱性質，而可能不利勞資關係之修復。

慮及個案事件類型運用之救濟命令，例如於勞工代表選舉期間發生解僱或威脅妨礙情形，學者指出雇主之目的係避免選舉產生勞工代表後要進行協商，因此建議擴大運用協商命令，肯認符合一定條件之工會，即便尚未透過選舉取得多數，仍

⁴⁸⁷ 參本論文第 96 頁。



命令雇主應與該工會進行協商。另一例子為選出協商代表後，雇主明目張膽、毫無根據地拒絕協商行為，工會曾請求命令雇主賠償員工因拒絕協商而受有之損失，經聯邦法院肯認屬適法之命令⁴⁸⁸。該拒絕協商之損害賠償命令，亦有學者明示贊成。此類救濟命令，係以美國協商代表制度、及勞動條件屬強制協商為背景。就此，我國和美國存有制度上之明顯差異，似不宜直接參考運用。

不過，美國慮及個案事件類型運用之救濟命令，探究其思考重心，便是如何消除不當勞動行為造成之影響、及如何回復個別勞工或工會受有之損害。奠基於此，而發展出新的救濟命令或擴大既有命令之運用範圍。就此，我國運用公告命令來消除寒蟬效應，便值得肯定。但是如何回復個別勞工或工會受有之損害，則有賴裁決會針對個案情形發展出適合之救濟命令。

第三節 不當勞動行為法律效果之檢視

第一項 以宏觀角度檢視減少不當勞動行為發生之方法

不當勞動行為法律效果，我國和美國有不同之制度安排。美國現行法並不處罰不當勞動行為，而僅有救濟命令，命令違法者停止實施不當勞動行為，及積極從事特定措施以保障勞工享有之團結權利。對於不遵守救濟命令者，始有藐視法庭之處罰。我國現行法，則對實施不當勞動行為者施以處罰，但是裁決會可以裁量是否作成救濟命令。對於不遵守救濟命令者，亦有處罰規定，及執行規定。

而美國不當勞動行為制度自 1935 年起施行，至 1970 年左右，即面臨不當勞動行為案件量攀升、救濟命令不足以及時並有效救濟勞工，亦無法阻止雇主繼續實施不當勞動行為之困境。面對此困境，1970 年迄今所提出之解決方法，大致可分

⁴⁸⁸ See e.g. Int'l Union of Elec. v. NLRB, 426 F.2d 1243 (D.C. Cir. 1970).



為三類：一、簡化勞工代表選舉制度⁴⁸⁹，以根本性地減少雇主介入實施不當勞動行為之機會，並搭配保障工會宣傳管道之措施（下稱方法一）；二、增加暫時禁制令之運用，及增加賠償給勞工之金額，以更及時有效地救濟勞工（下稱方法二）；三、對於實施特定不當勞動行為者或不遵守救濟命令者施予處罰（下稱方法三）。

方法一毋寧是工會向來最重視的改革方向，也是雇主向來最反對的修法內容。不過，1977 年之 *Labor Reform Act*，立場較親近勞方之民主黨籍行政部門及議員，並未於草案中納進此一訴求。而 2007 年之 *the Employment Free Choice Act*，相關草案內容則是面臨共和黨強烈反對，並提出 *Secret Ballot Protection Act* 草案加以反制。而 2021 年 *the Pro Act* 則不再有此一訴求。不過，1994 年 *Dunlop Report* 之改革建議，亦有方法一，並建議搭配調解、仲裁等措施，以促進勞資雙方達成第一次團體協約。1994 年後的兩次修法倡議，即 2007 年之 *the Employment Free Choice Act* 及 2021 年 *the Pro Act*，便都有強制仲裁的制度設計。

方法一，實則是奠基于事實現象之分析與剖析上，即美國不當勞動行為主要是發生於勞工代表選舉階段，以阻礙團體協約之訂立。我國並沒有勞方代表選舉制度，發生不當勞動行為之情境和美國不同，因此方法一並不是我國要參考引入之解決方法。但是方法一仍提供啟示，即如何減少不當勞動行為之發生，法律工具之檢視不應局限於處罰或是救濟命令之探討，而是更宏觀檢視集體勞資法制之整體設計，有哪一制度增加雇主實施不當勞動行為之誘因，進而從該制度之改革著手，以更本性減少不當勞動行為之發生⁴⁹⁰。

第二項 救濟命令與處罰之功能區辨

⁴⁸⁹ 關於美國排他性協商代表制之中文文獻，可參閱林祖佑（2014），《美國排他性協商代表制之研究及對台灣之啟示》，國立臺灣大學科技整合法律學研究所碩士論文。

⁴⁹⁰ 礙於時間和能力限制，留待將來作為研究課題。

方法二則是，增加暫時禁制令之運用，及增加給勞工之賠償額度。關於暫時禁制令之增加運用，起因是美國已面臨嚴重之審理遲延問題，使得發布救濟命令往往為時已晚。我國至今尚未面臨救濟命令不夠及時的問題，因此，我國尚無須參考借鏡暫時禁制令之運用。而關於增加勞工之賠償額度，則有兩種意義與功能：一為盡可能填補勞工之損失，二為增加雇主違法之成本，以減少雇主實施不當勞動行為之誘因。意義與功能不同，即產生不同的賠償額度建議。

著重於增加雇主違法成本，以達嚇阻雇主不要實施不當勞動行為者，有 1975 年工會團體提出之「雙倍欠薪」草案（勞工組織期間，或選舉產生協商代表後之四年內，雇主以解僱方式為不當勞動行為者，應賠償勞工雙倍欠薪），及 2007 年「三倍欠薪」草案（工會組織期間或第一個團體協約協商期間，雇主對勞工為解僱、不利待遇或其他嚴重干預其行使 NLRA 所保障之權利者，應賠償該勞工至多三倍之欠薪）。

著眼於填補勞工之損失者，有 2021 年草案「賠償勞工不扣除中間收入之全部欠薪」。NLRB 前法律總顧問 Jennifer Abruzzo 於 2021 年提出數件備忘錄（GC Memos），其中便有要求地區辦公室人員在控訴前之和解階段，應確保雇主同意支付「全額賠償」（full remedies），才可以和解⁴⁹¹。Jennifer Abruzzo 指示，地區辦公室人員應把重心放在檢視勞工受到之損害，確保勞工可以得到全面性地賠償⁴⁹²。不過，2021 年草案倡議者之一的民主黨籍議員 Andy Levin，則將「賠償勞工不扣除中間收入之全部欠薪」，定位為「嚇阻」功能。學者 Paul Weiler 亦有相同見解，在其批判救濟命令過度傾向修復勞工個人損害、無法有效修復對工會之不利影響的

⁴⁹¹ Daniel B. Pasternak, *Anticipated Shift at National Labor Relations Board Begins With Rescission of General Counsel Memoranda (US)*, THE NATIONAL LAW REVIEW (July 17, 2025, 11:00 PM), <https://natlawreview.com/article/anticipated-shift-national-labor-relations-board-begins-rescission-general-counsel>. 不過，川普執政後，新上任之法律總顧問 William Cowen 就廢棄了大多數 Jennifer Abruzzo 發布的 Memo，包括本論文提及之全額賠償建議，See *id.*

⁴⁹² Fox et al., *supra* note 444.



文獻中，主張若不當勞動行為制度包含嚇阻政策（deterrent policy），而不是只有填補損害政策（reparative policy），則中間收入即不應扣除⁴⁹³。

在美國之規範實踐中，不乏學者、工會、及政治部門，主張救濟命令要有「嚇阻」之目的及功能，在我國則未曾有相關主張。本文認為，此差異之原因是，美國之不當勞動行為制度並無處罰規定，又經聯邦最高法院 1940 年之 Republic Steel Corp.案解釋，既然沒有處罰規定，則救濟命令亦不能具有「懲罰性」，據此認定 NLRB 不得命令雇主支付金額給政府。在 Republic Steel Corp.案之後，聯邦法院之主流見解擴張「懲罰性」之意涵，包括不得命令雇主支付超過遵法下本應支付給勞工之額度、及不得讓勞工取得超過損失之額度⁴⁹⁴。又不當勞動行為裁決制度長期實踐之結果是，救濟命令無法解決不當勞動行為案件攀升之問題，因而出現救濟命令應具有「嚇阻」功能之主張。而救濟命令如何產生「嚇阻」功能，又以增加雇主違法之成本為常見主張，即將雇主遵法問題認定為是損益分析之問題。

回頭檢視我國，是否有增加救濟命令具有「嚇阻」功能之需要？本文認為並無必要。因為我國對於不當勞動行為同時有處罰和救濟命令兩個效果，處罰之目的即為嚇阻，而救濟命令之目的，觀諸立法理由，係為排除不當勞動行為之侵害。在此理解下，美國為增加雇主遵法成本、以嚇阻雇主實施不當勞動行為之救濟命令改革建議，我國似無必要引入，因為既有之罰鍰規定即達成該目的。

延伸論及相關聯之問題，即不當勞動行為制度是否要保留「處罰」規定？學者侯岳宏曾指出，若不當勞動行為之法律效果以處罰為主，將缺乏對勞工之充分救濟，無助於回復正常勞資關係。此外，處罰越嚴厲，越可能導致當事人提起訴訟。因此，建議應以救濟命令為主要救濟手段，更具彈性且能直接矯正不當勞動行為。不過，

⁴⁹³ Weiler, *supra* note 190, at 1789-90.

⁴⁹⁴ 參本論文第三章第二節第一項第二款「救濟命令不得具有懲罰性質」。



對於具有惡意的雇主，僅有救濟命令恐欠缺實效性，因此仍應保留處罰之法律效果⁴⁹⁵。論者莊智翔肯認侯岳宏之見解，不過更為謹慎地看待處罰規定，主張僅有在救濟命令無法有效回復勞資關係時，始針對「故意」實施不當勞動行為之雇主施以處罰⁴⁹⁶。本文贊同前述主張，蓋處罰規定和救濟命令對不當勞動行為分別有不同之功能，一為嚇阻、非難不當勞動行為，另一則為救濟勞工、矯正不當勞動行為，以協助勞資雙方回復公平之勞資關係。

第三項 救濟命令「恢復原狀」之意義與範圍

我國裁決會認為，救濟命令之目的是「樹立公平勞資關係」，歸納已運用之命令內容，包括除去不當勞動行為、除去不當勞動行為造成之結果、及恢復至沒有不當勞動行為下應有之勞資關係。例如考績事件，裁決會通常會命令除去該不利決定，並命重為適當之考評；針對懲處事件，命令撤銷該不利處分，若原懲處涉及雙重動機競合，則進一步命令或諭知得重為適當之懲處；針對否准會務假事件，命令核准定期日之會務假，若基於否准會務假而有曠職、扣薪等不利待遇，則一併命令撤銷曠職紀錄及給付欠薪；針對解僱或降調事件，命令人回復原職原薪及給付欠薪；針對拒絕協商事件，命令應對特定之協商項目續行協商⁴⁹⁷。行政法院肯認前述裁決會之見解及運用救濟命令之方法，並明示救濟命令之目的是「消除不當勞動行為所造成之違法狀態」、及「回復原狀」。所謂回復原狀，指的是回復勞工或工會之權益、回復至無不當勞動行為下本應存在之集體勞資關係⁴⁹⁸。

美國聯邦最高法院與我國行政法院見解相似，肯認救濟命令是為消除不當勞動行為造成的後果，及恢復至沒有不當勞動行為下本應存在之經濟狀態⁴⁹⁹。例如停

⁴⁹⁵ 侯岳宏，前揭註 14，頁 369-372。

⁴⁹⁶ 莊智翔，前揭註 3，頁 166-175。

⁴⁹⁷ 參本論文第二章第二節第一項第二款「救濟命令之類型化」。

⁴⁹⁸ 參本論文第二章第二節第二項第一款「審查標準」。

⁴⁹⁹ 參本論文第三章第二節第一項第三款「救濟命令須為達成 NLRA 之政策目的」。



止命令，及近來針對違法規定所發展出的廢除規定命令，均係為停止不當勞動行為繼續發生；而公告命令，亦是為消除不當勞動行為造成之影響；復職命令及給付欠薪命令，則是恢復至無不當勞動行為下本應存在的經濟地位。

值得注意的是，美國對於「恢復原狀」之運用範圍更為寬廣。例如對於片面變更勞動條件，NLRB 除命令應針對協商項目進行協商外，尚作成恢復原狀命令，即恢復至原本的勞動條件，以「確保工會得以恢復協商力量」，讓協商命令不至於流於形式。聯邦法院已肯認 NLRB 前述之見解。

事實上，數篇學術文獻對於救濟命令革新之建議，亦含有「恢復協商力量」之意涵。論者 Paul Meyer 主張，救濟命令之核心不是填補勞工個人損害，亦非如何懲罰雇主，而是如何強化工會的協商力量。此一主張的論證過程是，理想的勞資關係應是自治原則，透過對等協商力量，來形塑和維持勞資關係。集體勞資關係的正常發展，應是朝此理想狀態邁進。而不當勞動行為破壞了此一進程，此時 NLRB 介入作成救濟命令，就是為了將雙方導回正常勞資關係之發展。因此，救濟命令的核心，應是恢復或強化工會的協商力量⁵⁰⁰。

Paul Meyer 具體舉例符合「恢復工會協商力量」之救濟命令，包括命令提供工會和員工間之合理聯繫管道、公平提供工會宣傳時間、及干擾選舉致工會無法取得多數地位下之協商命令⁵⁰¹。前兩項命令正是 1994 年 Dunlop Report 為減少集體勞資衝突所提供之制度修改建議⁵⁰²，而第三個命令則是學者 Derek Bok 之見解，Paul Meyer 肯認其見解並認為屬於恢復或強化協商力量之救濟命令⁵⁰³。此外，論者 Stephen Schlossberg 及 John Silard 指出，對於拒絕協商之案例，傳統做法僅作成協

⁵⁰⁰ 參本論文第 96-97 頁。

⁵⁰¹ 同前註。

⁵⁰² 參本論文第三章第三節第二項第二款「1994 年之 Dunlop Report」。

⁵⁰³ 參本論文第 94-95 頁。



商命令和公告命令，並未慮及雇主已透過拖延協商之方式削弱工會之協商力量，從而建議除了前述兩個命令外，應命令賠償員工因拒絕協商而受之損失⁵⁰⁴。雖然 Stephen Schlossberg 及 John Silard 之建議似乎仍著重在損害填補，然而已關注到如何因應工會協商力量被不當勞動行為削弱的問題。

本文認為此一救濟命令之思維值得我國參考。其中一個可茲運用的例子即是雇主於協商期間片面變更規定之案例。裁決會通常僅運用協商命令。面對申請人請求命令雇主於協商完成前撤銷片面變更規定，以確保雙方順利協商，裁決會認為只要命令續行協商，則勞資雙方自可在協商期間處理該議題，而認為沒有作成「恢復原狀」命令之必要。參照美國之經驗，已關注到片面變更行為本身已削弱工會協商力量的問題，並認為除了協商命令外，尚需輔以恢復原狀命令，以嘗試恢復雇主合法協商下工會本應存有之協商地位，如此更能確保勞資雙方能進行實質意義的協商。

又我國對於干擾工會活動之「事實行為」多未作成任何救濟命令，例如監視刺探行為、違反勞資雙方間慣例之事實行為、及促使員工不參與工會活動等⁵⁰⁵。相較於解僱、懲戒等事件類型有外顯的「處分行為」，容易判斷標的而得加以命令撤銷，以恢復原狀，這些事實行為並不存在明顯的標的得加以撤銷。然實際上，這些事實行為對工會活動已造成威脅和侵害。就此，可以參考美國之見解，確保工會享有公平宣傳時間、或確保工會享有和員工間之聯繫管道，來恢復工會實力，以確保工會可以持續發展。

⁵⁰⁴ 參本論文第 95 頁。

⁵⁰⁵ 參本論文註腳 72。

第五章 結論



我國於 2011 年起施行不當勞動行為裁決制度，依法創設裁決會，除賦予裁決會裁決案件之權限，尚賦予其作成救濟命令之權限，以形塑公平的集體勞資關係。2016 年華航罷工事件，雖然成功推動勞資雙方達成協商目的，但是嗣後雇主實施不當勞動行為之事件也隨之增加。裁決會陸續認定相關行為構成不當勞動行為，其中部分案件也作成救濟命令，然似仍無法有效制止雇主繼續實施不當勞動行為。本論文遂以裁決案件為研究對象，分析我國救濟命令之特徵與問題點。

首先，裁決案件之分析結果為，裁決會對部分不當勞動行為事件類型，已發展類型化之救濟命令。而裁決制度施行至今，裁決會對「不作為命令」和「公告命令」之運用已發生明顯轉變。裁決會於制度施行之初，曾大量運用這兩種命令，然其後，不作為命令幾已不再運用，而公告命令則幾乎限縮運用於情節重大事件類型。不過，仍有數起案件之申請人請求裁決會作成前開兩項命令，顯示勞工或工會對此類命令仍有需求，而值得研究此類命令是否適合及如何運用。另一議題是，針對雇主片面制訂或變更規定之案例，曾有數起裁決案件申請人請求命令廢除或暫停實施該規定、或恢復至原規定，惟裁決會均未採納。此亦一方面顯示勞方之需求，另一方面呈現及此類命令於運用上有疑義。

其次，行政法院判決分析結果為，行政法院係高度尊重裁決會對救濟命令之決定。前述救濟命令之運用情況，並非受行政法院見解所影響。奠基於對我國制度實踐經驗之理解，本論文遂以不作為命令、公告命令、及片面制訂或變更規定事件類型為研究中心，以美國法為比較對象，分析值得我國參考之處。

美國法之考察結果，首先說明救濟命令之共通性特徵。美國不當勞動行為之法律效果，並無處罰規定，惟 NLRB「應」作成救濟命令，包括停止命令及實現 NLRA

政策之積極措施命令。NLRB 對救濟命令內容之形成亦享有寬廣裁量權，合法性界限是，救濟命令不得具有懲罰性，及救濟命令須為達成 NLRA 之目的。



而個別救濟命令之研究結果為，「停止命令」是 NLRA 明文規定之救濟命令類型，在美國屬典型、廣泛運用之救濟命令。典型之命令內容是，禁止行為人繼續從事個案中經認定違反 NLRA 之行為，及與該行為相似或相關之行為。當個案之違法情節重大、行為人廣泛實施不當勞動行為、或行為人有持續實施不當勞動行為之傾向時，NLRB 將例外作成廣泛性停止命令，禁止行為人以「任何方式」干擾、限制、或妨礙員工行使 NLRA 第 7 條所保障之權利——此為 NLRA 第 8(a)(1)條之構成要件。本文認為，若我國不運用不作為命令之原因，係考量具體特定命令之內容有困難性，則可參考美國典型停止命令之內容。不過，美國經驗顯示，典型停止命令似無法阻止「故意」實施不當勞動行為者。因為有意實施不當勞動行為者，能夠輕易地實施其他未被停止命令所涵蓋之行為。就此，美國以廣泛禁止從事任何不當勞動行為之命令以為因應。然而，廣泛禁止任何不當勞動行為之命令在我國有違反行政處分明確性原則之疑慮，而不適合加以運用。因此，不作為命令雖得制止相對人繼續實施特定不當勞動行為，但是對於「故意」實施不當勞動行為者，則可能效果有限。

而「公告命令」，在美國亦屬典型、廣泛運用之救濟命令。公告命令之目的係消除不當勞動行為對勞工產生的影響，因此以員工能否有效接收資訊為思考主軸。公告方式為對員工而言之「顯眼處」，近來，因應電子通訊發展，公告方式擴及任何電子方式，以「雇主和勞工平常用以傳遞資訊和溝通之管道」，來決定個案中應採納何種電子方式。而公告命令內容包括：雇主違反 NLRA 之行為、重申勞工享有 NLRA 之權利、雇主將停止從事之不當勞動行為及將採取之積極措施，晚近則新增 NLRB 之簡介及申訴方法。相較之下，我國公告命令之目的時常是用以警惕、教育雇主，以警示雇主不要再犯。而我國至今已有兩件案例，雇主起訴主張此類命

令形同報復、或毀損名譽，另有學者提醒過度羞辱雇主，恐不利於勞資關係之修復。本文認為，為解決此問題，公告命令之目的應強調消除不當勞動行為造成之影響，而非用以警惕、教育雇主。又為達成此目的，公告命令如何發布，應從員工的角度出發，審酌哪些資訊有助於消除員工參與工會活動之不安，而美國公告命令之內容與方式，均多於我國目前運用之方法。就此，美國之做法可供我國參考，以更有效地傳達妥適之資訊給員工。

關於片面制定或變更規定之案例，我國和美國有制度上之明顯差異，因此如何參考和借鏡產生了比較複雜之分析結果。美國法上，「工資、工時、和其他勞動條件」屬強制協商事項，故若雇主片面變更，即構成 NLRA 第 8(a)(5) 條之不當勞動行為，NLRB 通常同時作成「協商命令」與「恢復原狀命令」，以確保勞資雙方能就該事項進行有意義的協商。而觀諸雇主制訂或變更之內容構成 NLRA 第 8(a)(1) 條「干預、限制或脅迫受僱人行使受第 7 條保障之權利」之不當勞動行為，內容多涉及禁止宣傳工會活動、禁止招攬員工入會、或禁止和其他員工或工會討論勞動條件等不涉及勞動條件之事項。面對此類事件，NLRB 通常會命令雇主「立即刪除」該違法規定，並書面通知員工該規定已遭刪除或修正。

至於我國，針對勞動條件，僅在工會依團體協約法提出協商請求時，雇主始負有協商義務。又依勞基法第 70 條，雇主得單方制訂或變更工作規則，僅在該變更屬於不利益變更時，依合理性變更法理判斷該規定之效力。在此制度下，我國雇主片面變更工作規則構成支配介入之情形，應如何運用救濟命令，則比美國複雜許多。本論文將案件區分為係「規定內容」或「片面變更」是構成不當勞動行為之主因，而建議運用不同之救濟命令。

首先，對於「規定內容」構成支配介入之情形，因內容多涉及勞動條件或與勞動條件息息相關，慮及勞資關係安定性，不宜參考美國命令「立即刪除」該規定。

就此，應考量工作規則不利益變更之效力，係採「合理性變更法理」，核心是權衡「經營必要性及勞工保護必要性」，則我國近來有少數案件運用具有「恢復原規定」效果之命令及「依指示變更規定」之命令，本論文均贊同之。



其次，對於「片面變更」構成支配介入之情形，本論文區分所涉事項是否有「協商義務」。針對法條明文規定應與工會協商之事項，本論文主張可以參照美國作成「協商命令」及「恢復原狀命令」；而針對沒有協商義務之事項，則挪用「合理性變更法理」及其審查主軸之轉變，著重審查變更之過程是否具有合理性，面對雇主意圖透過片面變更規定之手段，達到弱化工會實力之目的，應傾向認定不具合理性，而認定該規定不拘束勞工，效果相當於「恢復原狀命令」。

而對於雇主片面制訂或變更規定違反團體協約法第 6 條第 1 項誠信協商義務之情形，裁決會運用之救濟命令為「協商命令」，然已有數件裁決案件申請人請求應同時命令雇主廢除或暫停實施該規定、或恢復原規定。參考美國之做法，面對雇主片面制訂或變更規定違反 NLRA 第 8(a)(5)條誠信協商義務之情形，通常會同時作成「協商命令」與「恢復原狀命令」，以確保勞資雙方能進行有意義的協商。就此部分，本論文認為宜參考美國之做法，適度同時運用「恢復原狀命令」。

最後，關於不當勞動行為法律效果之檢視。美國並無處罰規定，但是「應」作成救濟命令。經過聯邦法院之解釋，救濟命令亦不得具有懲罰性質。1970 年代左右，美國面臨不當勞動行為數量攀升、救濟命令似無法有效救濟勞工之困境，遂出現多元的改革主張。其中，不乏有學者及論者主張救濟命令應具有「嚇阻」目的。在我國，則未有救濟命令應具有「嚇阻」功能之相關論述。本論文認為，此差異之原因是我國係處罰規定和救濟命令並存，而美國僅有救濟命令。就此，本論文認為，我國救濟命令之功能，不須參考美國去試圖強調嚇阻之目的，因為懲罰規定，即具有嚇阻之功能。又懲罰規定具有嚇阻功能，而救濟命令具有填補勞工損害、矯正不

當勞動行為、回復勞資關係之功能，此二功能均具重要性，故本論文贊成我國維持處罰規定和救濟命令並存之制度。最後，關於救濟命令如何有效救濟勞工和工會，本論文認為，雖然我國和美國均肯認救濟命令是恢復無不當勞動行為下本應存在之狀態，但是實際運用上，美國運用之方法更為多元，尤其是恢復工會實力之方法，例如針對片面變更規定違反誠信協商義務之事件，同時運用協商命令及恢復原狀命令；針對雇主干擾工會宣傳活動之事件，命令雇主應提供工會適當之地點及時間進行宣傳、或透過命令方式確保工會和勞工間有適當之聯繫管道，以抵銷雇主不當勞動行為對勞工和工會造成之不當影響。這些方法均值得我國參考借鏡。



一、中文部分

(一) 書籍

李建良 (2022),《行政法基本十講》,十二版,元照。

侯岳宏 (2015),《不當勞動行為救濟的基礎理論》,初版,元照。

翁岳生 (2015),《行政法與現代法治國家》,初版,三民。

許宗力 (2007),《憲法與法治國行政》,二版,元照。

陳敏 (2019),《行政法總論》,十版,自刊。

陳新民 (2020),《行政法學總論》,十版,自刊。

黃程貫 (1997),《勞動法》,修訂再版,國立空中大學。

黃越欽、黃鼎佑 (2015),《勞動法新論》,五版,翰蘆圖書。

焦興鎧 (等著) (2021),《集體勞動法》,一版增訂,新學林。

劉志鵬 (2000),《勞動法理論與判決研究》,元照。

(二) 書之篇章

王能君 (2013),〈工作規則之效力：最高法院 88 年台上字第 1696 號判〉,收於：王松柏 (等著),《勞動法精選判決評釋》,頁 39-46,元照。

李建良 (2002),〈論行政裁量之縮減〉,收於：Robert Heuser (等著),《當代公法新論（中）：翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》,頁 109-153,元照。

林佳和 (2012),〈社會正義的基礎：不當勞動行為裁決制度的前世今生〉,收於：張烽益 (等著),《搞工會：工會正義與不當勞動行為裁決機制》,頁 127-149,台灣

勞工陣線協會。

侯岳宏（2017），〈第八章 不當勞動行為制度〉，收於：臺北大學法律學院勞動法研究中心（編），《勞動法文獻研究：理解、分析與重構》，頁 209-243，元照。

張義德（2017），〈第九章 團體協商與團體協約〉，收於：臺北大學法律學院勞動法研究中心（編），《勞動法文獻研究：理解、分析與重構》，頁 245-278，元照。

焦興鎧（2006），〈美國不當勞動行為裁決機制之研究〉，收於：馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集編輯委員會（編），《法律哲理與制度：公法理論：馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集》，頁 459-490，元照。

-----（2013），〈美國集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究〉，收於：黃昭元（編），《法治的傳承與永續：第一屆翁岳生教授公法學研討會論文集》，頁 169-238，新學林。

（三）期刊論文

王能君（2005），〈工作規則不利益變更的合理性判斷：台北地院八十七年度勞訴字第30號民事判決、台灣高等法院八十八年度勞上字第四二號民事判決、最高法院九十三年度台上字第六七〇號民事判決評釋〉，《月旦法學雜誌》，125 期，頁 192-201。

李建良（2014），〈行政強制執行之權利救濟體系與保障內涵：以行為、不行為或容忍義務之執行為探討中心〉，《中研院法學期刊》，14 期，頁 1-105。

林良榮（2023），〈我國不當勞動行為（行政）救濟制度的性質及其運作之考察：以行政裁決與法院判決之關係為中心〉，《月旦法學雜誌》，342 期，頁 33-50。

侯岳宏（2010），〈不當勞動行為裁決機制的「行政」救濟與「私法」決定之檢討：以日本制度為借鏡〉，《臺北大學法學論叢》，76 期，頁 95-146。

-----（2010），〈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。

-----（2012），〈日本非法解僱期間工資與中間收入扣除之發展與啟示〉，《政大法學評論》，128 期，頁 351-401。



----- (2014),〈不當勞動行為的本質與救濟程序：最高行政法院一〇一年度判字第七一一號判決評析〉，《裁判時報》，25 期，頁 38-48。

----- (2015),〈不當勞動行為裁決制度之回顧與法規修訂展望〉，《台灣法學雜誌》，264 期，頁 49-68。

----- (2016),〈臺灣團體協商制度之變動與發展：以實務發展為中心〉，《臺北大學法學論叢》，97 期，頁 133-177。

劉志鵬 (2011),〈團體協商義務與誠實協商義務〉，《全國律師》，15 卷 6 期，頁 3-20。

蕭文生 (2010),〈行政處分明確性之要求：評最高行政法院九十四年度判字第二〇一五號判決及最高行政法院九十八年度判字第一一三二號判決〉，《月旦法學雜誌》，184 期，頁 207-219。

（四）學位論文

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研究所碩士論文。

林祖佑 (2014),《美國排他性協商代表制之研究及對台灣之啟示》，國立臺灣大學科技整合法律學研究所碩士論文。

洪瑩蓁 (2016),《臺灣與日本不當勞動行為救濟命令界限之比較研究》，國立臺北大學法律學研究所碩士論文。

莊智翔 (2021),《不當勞動行為主觀要件認定與處罰主義之關係》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

張智程 (2011),《日本不當勞動行為救濟制度研究：以勞動委員會救濟命令為中心》，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

曾俊倫 (2024),《不當勞動行為制度救濟命令之研究：以臺灣與美國回復原職為核心》，國立臺北大學法律學研究所碩士論文。

（五）研究計畫

侯岳宏（2023），《台灣、美國與日本法院對不當勞動行為裁決審查之比較研究》，國家科學及技術委員會補助專題研究計畫報告。

傅柏翔（2023），《臺灣與美國不當勞動行為裁決之救濟命令比較研究：救濟命令的基礎理論、命令類型、執行效果、和爭議問題》，國家科學及技術委員會補助專題研究計畫報告。

（六）網路文獻

BBC News 中文網（2016），《台灣華航空服員罷工落幕航班恢復正常》，載於：
https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/06/160626_taiwan_china_airline_strike。

天下雜誌（2016），《2016 年的那一次罷工：血汗怒吼，華航空服員罷工有理嗎？》，載於：<https://www.cw.com.tw/article/5077045>。

報導者（2018），《罷工 2 年後的華航：漠視勞裁，一手給糖一手興訟》，載於：
<https://www.twreporter.org/a/after-china-airlines-strike-union-01>。

報導者（2018），《法律戰：華航的利器，工會的死胡同？》，載於：
<https://www.twreporter.org/a/after-china-airlines-strike-union-02>。

二、英文部分

（一）書籍

Gorman, R. et al. (2016). *Cox and Bok's Labor Law: Cases and Materials*. St. Paul, MN: Foundation Press/West Academic.

Gould IV, W. (2019). *A Primer on American Labor Law*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Higgins, J. et al. (2012). *The Developing Labor Law: the Board, the Courts, and the National Labor Relations Act* (6 ed.). Arlington, VA : Bloomberg BNA.

Higgins, J. et al. (2017). *The Developing Labor Law: the Board, the Courts, and the National Labor Relations Act* (7 ed.). Arlington, VA : Bloomberg BNA.

Mashaw, J. L. et al. (2019). *Administrative Law: The American Public Law System Cases and Materials* (8 ed.). St. Paul, MN: West Academic Publishing.

Townley, B. (1986). *Labor law reform in US industrial relations*. Aldershot, Hants, England : Gower.

（二）期刊論文

Bok, D. C. (1964). The Regulation of Campaign Tactics in Representation Elections under the National Labor Relations Act. *Harvard Law Review*, 78, 38-141.

Flannery, D. M. (1963). The Need for Creative Orders under Section 10(c) of the National Labor Relations Act. *The University of Pennsylvania Law Review*, 112, 69-94.

Getman J. (2003). The National Labor Relations Act: What Went Wrong; Can We Fix It. *Boston College Law Review*, 45, 125-146.

Levin, A. & Puckett, C. (2022). Labor Law Reform at a Critical Juncture: The Case for the Protecting the Right to Organize Act. *Harvard Journal on Legislation*, 59, 1-34.

Meyer, P. S. (1970). Toward Remedyng Deliberate Unfair Practices under Section 8(a) of the NLRA: An Inquiry into the Pathology of the Wilful Violator. *UCLA Law Review*, 17, 602-625.

Morris, C. J. (1977). The Role of the NLRB and the Courts in the Collective Bargaining Process: A Fresh Look at Conventional Wisdom and Unconventional Remedies. *Vanderbilt Law Review*, 30, 661-688.

----- (1994). A Blueprint for Reform of the National Labor Relations Act. *Administrative Law Journal of the American University*, 8, 517-566.

Murphy, B. S. (1980). Plant Relocation and the Collective-Bargaining Obligation. *North Carolina Law Review*, 59(1), 5-28.

Note, (1971). NLRB Power to Award Damages in Unfair Labor Practice Cases. *Harvard Law Review*, 84, 1670-1701.

Rosen, G. E. (1979). Labor Law Reform: Dead or Alive. *University of Detroit Journal of*



Schlossberg, S. I. & Silard J. (1968). The Need for a Compensatory Remedy in Refusal-to-Bargain Cases. *Wayne Law Review*, 14, 1059-1085.

St. Antoine, T. J. (1968). A Touchstone for Labor Board Remedies. *Wayne Law Review*, 14, 1039-1058.

Weiler, P. (1983). Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization under the NLRA. *Harvard Law Review*, 96, 1769-1827.

Weiner, M. (2005). Can the NLRB Deter Unfair Labor Practices: Reassessing the Punitive-Remedial Distinction in Labor Law Enforcement. *UCLA Law Review*, 52, 1579-1626.

Wolkinson, B. (1969). Remedial Efficacy of NLRB Remedies in Joy Silk Cases. *Cornell Law Review*, 55, 1-43.

（三）網路文獻

Fox J. et al. (2024, April 17), *NLRB GC Issues Guidance Memo on “Securing Full Remedies for All Victims of Unlawful Conduct*. Proskauer Blog. <https://www.proskauer.com/blog/nlrb-gc-issues-guidance-memo-on-securing-full-remedies-for-all-victims-of-unlawful-conduct> (Last visited: 2025, July 15).

National Labor Relations Board (2025). Case Handling Manual: Part One Unfair Labor Practice Proceedings. <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1FyiynVGcCPhTVVNYxXh2LVboI2vLyEzC>.

The Dunlop Commission on the Future of Worker-Management Relations (1994). Final Report. <https://ecommons.cornell.edu/server/api/core/bitstreams/3c6216ba-5b2d-471b-ac3e-05caf5aed933/content>.