

## 第四章 外國立法例

為解決勞動爭議進行司法訴訟，往往經年累月、所費不貲，而勞動集體爭議常係利益、也就是事實之爭，勞方請求提高勞動條件，勞僱雙方就此衍生爭議，並非爭執於法律上之權利義務，而是雙方認知問題的差異所生的爭執，因此，以解決權利義務爭議為本之訴訟制度，並不適合解決這些爭議<sup>269</sup>，為迅速有效解決此等爭議，民主法治國家在訴訟制度之外，都會設計包括協調、調解、仲裁或裁決等解決之道。

協調或是斡旋，是指政府機關或第三人，應勞僱雙方或一方之請求，了解雙方認知上之差距，周旋於勞僱雙方間，促成雙方和解之制度。

調解，一般是指爭議發生勞僱雙方無法自行和解而由法定機構或第三人，於爭議當事人間周旋，調查雙方要求，作成適當建議，使當事人達成妥協之制度<sup>270</sup>。調解之成立，應經雙方當事人之合意，國家不能強制其成立。但調解程序發動，是否只要當事人一方之聲請或國家依職權也可為之、還是應經雙方當事人之同意，始得開始，又有強制調解與任意調解之分<sup>271</sup>。至於調解期間要不要停止爭議行為，一般認為，若是任意調解，得要求雙方當事人應停止爭議行為，如為強制調解，則不宜要求兩造停止爭議行為<sup>272</sup>。

仲裁，是勞僱雙方爭議無法自行和解，由法定機構或雙方所選定的第三人，就爭議事實進行調查，作出解決方案之判斷、要求當事人接受之制度。仲裁與調解相異之處，在於調解方案應經當事人之同意始成立，而仲裁則因仲裁機構或仲裁人之判斷而成立<sup>273</sup>。仲裁之發動者，有的只要一方當事人或政府依職權即得為之、有的要雙方當事人同意為必要。也分成交付強制與任意之仲裁。另外以仲裁之拘束力的角度，又可以從仲裁判斷是否具有終局之效力、或是否應經當事人雙方同意，才有對當事人具有拘束力，而區分成「拘束之仲裁」及「非拘束之仲裁」<sup>274</sup>。

裁決，德國法上是為因應企業組織法之雇主與經營協議會無法達成合意時，提出法院以外的解決途徑，即如何就一實際狀況訂定一合目的之規定，並非法律問題，亦即調整事項。分為強制裁決及任意裁決，前者通常是共同決定事項，只要一方申請，就可進入裁決程序。後者內容非屬共同決定事項，通常是調整事項，但只要雙

<sup>269</sup>參見廖義男，現行勞資爭議處理法規之缺失與適用疑義之檢討，台大法學論叢第十九卷第一期，1989年12月，79頁以下，84頁。

<sup>270</sup>陳繼盛，建立勞工法規定整體系之研究，99頁。

<sup>271</sup>同上註。

<sup>272</sup>同上註。但我國1928年之勞資爭議處理法第十七條一方面採強制調解制，另一方面，在1929年之工會法第二十三條第一項規定：「勞資間之糾紛，非經過調解仲裁程序後，於會員大會以無記名投票得全體三分之二以上之同意，不得宣言罷工。」乃以調解及仲裁為宣言罷工之先決條件，亦即雖採強制調解制，仍限制為爭議行為，對於爭議行為可謂限制過嚴。

<sup>273</sup>陳繼盛，前揭註264，100頁。

<sup>274</sup>我國1928年勞資爭議處理法第七條規定：「爭議當事者對於仲裁委員會之裁決不得聲明不服。（第二項）前項裁決視同爭議當事者間之勞動契約。」乃採「非拘束之仲裁」，於第五條規定：「爭議當事人於仲裁委員會之裁決送達後五日內，不聲明異議者，該裁決視同爭議當事人間之契約，如當事人之一方為工會時，視同爭議當事人間之勞動協約。」即該仲裁一經當事人於送達後五日內為異議即失其效力，由於此制施行起來有所窒礙，於1932年再恢復1928年同法第七條之規定。

方對此有處分權，權利事項也可以為裁決標的。裁決的效力，乃為雇主與經營協議會之間合意的替代，也就是替代經營協定，直接而強制適用有關勞工，不過事後雙方也可以合意廢止或修正<sup>275</sup>。

國際勞工組織第九十二號「調解與仲裁建議書」建議書第一條即宣示：「應設立適合國情之自願調解機構以協助防止或解決一國工業上勞資關之糾紛。」工業先進國家介入處理勞動集體爭議，也一秉其精神，多為協助、而非積極干預立場。

拿美國來說，勞雇集體關係建立在對立的「集體談判」，縱然曾有造成人民生活上極大不便的大罷工<sup>276</sup>，國會也一直維持鼓勵勞雇雙方自行解決紛爭的基本立場，政府是以和事佬身分協助處理勞雇雙方爭議。美國勞雇關係法第二〇一條點出該國的勞工政策為：「(a) 透過僱主與受僱人代表間之協商及集體談判，解決其間之爭議，可充分達到健全而穩定之勞雇和平關係，促進國家之公眾福祉、健康及安全，以及僱主及受僱人之最佳利益之目的。(b) 透過為幫助斡旋、調解及自願仲裁而成立之政府單位，可協助及鼓勵僱主及其受僱人之代表，經由協商及集體談判所獲致之合意，或經由其他雙方為解決爭端所合意之方法，解決其間之歧見，進而解決爭端。(c) 透過適當之政府單位，協助僱主及受僱人代表擬定團體協約，訂定當事人在提議變更契約時應先期通知、終局解決苦楚申訴或有關該協約之適用或解釋之方法，以及避免再引起該等爭議之條款，可避免或減少團體協約當事人間之某些爭議。<sup>277</sup>」；對於有「危害全民健康或安全」或之虞的罷工活動，亦僅用以「冷卻期間」來加以限制<sup>278</sup>，於此期間，政府盡力折衝，如不得解，也不以強制仲裁手段壓制罷工。

日本仿美國法例，集體勞雇關係也以「集體談判」為中心，政府基於在協助角度，鼓勵勞雇自主解決爭議，日本工會法第一條第一項，宣示本法之目的為：「本法以促進勞動者與僱主立於對等立場交涉，進而提昇勞動者之地位；勞動者為勞動條件之交涉，而自選代表，為團體行動而自主地組織工會，與擁護團結，及為使僱主與勞動者締結規範其間關係之團體協約，而協助達成團體交涉及其程序為目的。」日本勞動關係調整法第三條規定政府對勞雇關係之態度為：「政府於勞動關係之當事人就勞動關係之主張不一致時，對於其自主之調整得予協助，以盡可能防止爭議行為之發生。」第四條規定當事人自主解決爭議之旨意：「本法不妨害勞動關係當事人以直接協議或團結交涉，決定有關勞動條件或其他勞動關係之事項或調整有關勞動關係不一致之主張，又，勞動關係之當事人就所應為之努力之責任並不因之免除。」

德國勞動爭議分為權利事項及調整事項爭議，就此有不同的設計。前者基於司法獨占原則，勞動法院為終局之判斷；後者又可分為協約自治事項及經營協議事項兩大類。

第一類事項發生爭議時，於基本法第九條第三項保障同盟自由的憲法規範下，在勞動爭議處理制度中，國家的角色多為被動。爭議發生時，由勞資雙方當事人自行

<sup>275</sup> Spiegelhalter(Red.), Arbeitsrechtslexikon, §163

<sup>276</sup>美國一九五九年鋼鐵業一百十六日大罷工後，蓋洛普民意調查(Gallup poll)顯示，高達百分之五十九之人贊成對於可能導致全國性罷工之勞雇爭議，進行強制仲裁(compulsory arbitration)。see D. E. Cullen, Introduction to National Emergency Strikes at v (1968)。

<sup>277</sup> 29 U.S.C. § 171 (1988).

<sup>278</sup> 29 U.S.C. § 179 (1988).

協商、或進入約定爭議處理程序、或發動爭議行為加以解決，國家不積極干預。甚至國會也沒有針對調整事項勞動爭議立法，而是由法官造法方式，形成主要的爭議行為規範<sup>279</sup>。其目的是在提供爭議權行使的合法性界限，以維護公益及當事人合法爭議權之行使、落實基本法對協約自治之保障。

第二類事項爭議，基本上由雇主與經營協議會協商解決，若無法達成協議而爭議標的是屬於共同決定事項者，則需進入裁決程序中以解決爭議，這是德國勞動爭議處理制度上唯一的強制程序。這是因為經營協議會是一勞資合作組織、不得發動爭議行為，為解決爭議，有必要強制雙方進入法定爭議處理程序。

但就組成處理機關（裁決處）來說，還是以勞資雙方當事人為主，國家只是以立法強制當事人進入法定爭議處理程序而已。德國之勞資爭議處理制度乃以尊重當事人之自治權為主要的考量，任由勞資雙方自行協商或採取爭議行為以解決爭議乃為主要的制度設計，國家所提供之爭議處理服務僅居於輔助地位且為自願性，以落實基本法保障同盟自由及經營協議之工業民主制度精神。

由是可知，美日德無論在立法或行政上，均明確宣示政府不積極介入、干預勞動集體爭議之立場。

## 第一節 國際勞工組織之勞動爭議處理基本規範

### 第一項 國際勞工組織簡介與會員國對於建議書、公約之義務

國際勞工組織（The International Labour Organization, ILO）總部設於日內瓦，是聯合國最早納入的專職機構之一，主要分為三大部門，最大的部門是會員國代表大會－國際勞工大會，每年召開一次大會，其次是理事會（the Governing Body），每三年由國際勞工大會屆次改選；第三個部門是國際勞工局（the International Labour office）由理事會監督並任命局長，為常設幕僚機構。國際勞工組織大會是討論社會問題、與有關僱傭及勞工福利問題的世界論壇，只要有三分之二以上的代表贊助一提案時，該提案就是國際公約（Convention）若認為不適合作為公約，就叫建議書（Recommendations），基本上，建議書的角色主要在於處理還沒成熟到公約的主題、補充公約的基本規則；或接受公約或同時伴隨需負的國際義務。<sup>280</sup>簽署國對於公約負有一定的國際義務，各會員國代表有分別提請其政府制定為法律或採取適當行動的義務，但大會沒有代替各國為制定法律與否的最後決定權，而是由各會員國代表提交本國相關權責單位，並就准駁與否的結果，向國際勞工組織報告，至於建議書的目的，主要在提供一國施政之指導目標與原則<sup>281</sup>。

會員國對於公約所應負之義務主要如下<sup>282</sup>：

<sup>279</sup> 洪鎌德，新馬克思主義國家理論剖析，中國論壇，295期，1988年1月，74至75頁。

<sup>280</sup> 黃越欽，勞動法新論，2000年7月，92頁；國際勞工組織憲章第十九條。

<sup>281</sup> Prof.N. Valticos, International Labour Organization, p.168, 1979.

<sup>282</sup> R.Blanpain, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations, 14-20-ILO, 1989; 國際勞工組織憲章第十九條。

一、公約送交由各會員國以備批准。

二、每一同意該公約之會員國，應在大會會期結束日起一年內，將公約交由本國相關權責單位完成立法或其他行為，但如有特別情狀無法在一年內完成者，則應在可能的時間內，最遲不得超過大會會期結束日起十八個月內完成立法或其他行為。

三、會員國應通知國際勞工局局長其採取何種辦法將公約依照本條提交上述主管機關（其內國權責單位），並將有關機關採取之行動及決定辦法之資料，隨同檢送。

四、會員國如獲得主管機關之同意，應將公約之正式批准書送交局長，並應採取必要之辦法使該公約各條款發生效力。

五、會員國未獲主管機關之同意則不再負他種義務；惟應在理事會於適當時機（每隔相當期間）要求下，向國際勞工局局長報告其本國就公約所訂定事項有關之內國法律與實務情形，指出該公約中各條款因立法、行政、團體協約或其他事項之原因業已實現或將實現之程度，以及無法完成或延遲批准之困難。

而會員國對於建議書所負之義務主要如下<sup>283</sup>：

一、建議書送交各會員國為國內立法或其他行為時之參考。

二、同意該建議書之各會員國，應在大會會期結束日起一年內，將建議書提交本國相關權責單位，俾便以制定法律或採取其他辦法，但如有特殊情形而無法於一年內辦理者，則應在可能之期間內，最遲不得超過大會會期結束日起十八個月內完成之。

三、會員國應通知國際勞工局局長其採取何種辦法將建議書依本條提交本國相關當局後，並將有關當局及其決定辦法之一切資料隨同檢送。

四、除將建議書提交本國相關當局外，會員國不再負他種義務；惟應於理事會於適當時機（每隔相當期間）要求下，向國際勞工局局長報告其本國就建議書所訂事項有關之內國法律及實務情形，包括各條款業已實現或將實現之程度，及此條款在採取或實施時已發現之問題和將來可能的反應，以提供修正意見。

總之，依國際勞工組織憲章第十九條規定，公約的通過使其會員國負有某種行動的義務，其所通過之公約應交由各會員國批准，會員代表有分別提請其政府制定為法律或採取適當行動之義務，亦即交由其國內主管機關立法或採取相關之行動，以促使會員國依公約規範內容與勞動基準儘速完成立法。而且有關國際勞動基準之履行及後續行動（提交報告等）責任屬於會員國，簽署國對於該公約負有一定之國際義務，而建議書的目的主要在於提供一國施政之指導目標與原則，其效力及拘束力不若公約來得大。

## 第二項 國際勞工組織第九十二號建議書

國際勞工組織於 1951 年第卅四屆大會即對自願調解與仲裁，做出第九十二號建議書（Recommendation Concerning Voluntary Conciliation and Arbitration No.92），做為各國參考，其主要精神在於建立勞資自主的自願性調解或仲裁機構，免費而迅速地促成勞動爭議之和解，而避免罷工或鎖場等爭議行為，其內容如下：

<sup>283</sup> Blanpain,Id,at 21; 國際勞工組織憲章第十九條。

「一、應設立適合國情之自願調解機構以協助防止或解決一國工業上勞資之糾紛。

二、此種自願調解機構之組織若係勞資雙方聯合而組成者，則雙方代表名額應相等。

三、(一)對和解之處理應以免費及迅速為原則，至程序及時間之限制，除一國法律或規章已另有規定外，應預先規定並須維持其最低限度；(二)程序之規定應以能實行為主，和解可由雙方當事人中之任何一方發動之或依據職權由自願和解機構主動之。

四、當爭執事件已得各有關方面之同意在進行和解中，應鼓勵同意和解之對方放棄罷工或停業。

五、當雙方進行和解時，所獲得之一切協議或結果，應視同一般協約作成書面紀錄。

六、當爭執事件已得各有關方面之同意付諸仲裁作最後之解決時，應鼓勵同意付諸仲裁之對方，放棄罷工或停業，並接受仲裁機構之判決。

七、本建議書絕對不能作為限制罷工之解釋。」

### 第三項 其他相關國際勞工組織公約及建議書

#### 壹 國際勞工組織第八十七號公約

勞動爭議權行使之主體專屬於工會，保障勞雇雙方結社及組織權，並擁有自主而不受雇主及官署脅迫的勞工組織，才有以爭議權為後盾，促成集體協商之可能，國際勞工組織在 1948 年第十三屆大會，通過「結社自由及組織權之保障公約」，其主要相關條文有：

第二條：「凡工人及雇主，不分軒輊，均應有權不經事前許可，建立並僅依團體之規章參加經其自身選擇之團體。」

第三條：「一、工人及雇主團體應有權制訂其組織規章，自由選擇其代表、規劃其行政與活動，並釐定其計畫。二、政府當局不得對上述權利加以任何限制、或對其合法行使予以任何阻撓。」

第四條：「行政官署不得解散工人或雇主團體、或停止其活動。」

#### 貳 國際勞工組織第九十八號公約

擁有結社權並不保證能改善勞動條件，1949 年國際勞工組織第卅二屆大會，接著通過「組織權及團體協商權公約」，賦予勞雇自動協商機制。

第四條：「凡有需要，應採取適合國情之措施，鼓勵並促進雇主或雇主團體組織與勞工組織自動協商機制之充分發展與利用，俾經由團體協約釐訂僱傭條件。」

#### 參 國際勞工組織第一五四號公約

國際勞工組織在 1981 年 6 月 19 日第六十七屆會議中，通過此一有關促進團體協約公約，其主要內容有：

第六條規定，「本公約之規定不來妨礙工業關係系統之運作，因團體協約就是在

該系統中發生於該協約過程所屬有關雙方志（自）願參加之調解及／或仲裁機關或機構體系內。」

#### 肆 國際勞工組織第九十四號建議書

1952年國際勞工組織第卅五屆年會，通過「事業機構雇主與工人諮商及合作建議書」，是提供團體協約以外事項之保障漸進納入協約的基礎，其主要內容為：

「一、關於不屬於團體協商範圍或釐定僱用條件機構通常不規定之共同事項，應採取過當步驟，促進事業機構雇主與工人間之諮商及合作。

二、此項諮商合作應各依本國習慣—

（一）經由勞雇雙方所簽訂自主協約之鼓勵予以促進。

（二）制定法令以建立適合各種事業機構情況之諮商及合作主體，並決定其範圍、職權、機構及運用方法藉資提倡。」

#### 第四項 國際勞工組織公約國內法化之發展

2000年5月20日，「國際人權法典」國內法化，於總統就職演說中被宣示將成為正式的「台灣人權法典」。理論上，台灣是一元論國家，批准或加入國際人權條約，有國內法之效力，因此像歐陸國家一樣，只要經由批准或加入等程序，便可使國際人權條約有國內法效力，但基於國際現實，國際人權條約對台灣幾無影響力，不過，還是有4種方式可將國際人權條約國內法化，即國際人權入憲、實踐習慣國際法、訂定人權條款、及憲法解釋。就國內法面向，有研究建議較可行3種方式，依序是一、觀察大法官解釋之發展、二、制訂人權保障基本法、三、憲法增修條文。而其實踐可能而言，立即可行是制訂人權保障基本法，長期性建議是國際人權入憲；及繼承、加入及批准國際人權條約<sup>284</sup>。

在實踐上，6次修憲，人權議題所受之重視，可說微乎其微，所言都是以基本國策語句表達，嚴格來說並非人權條款之擴充<sup>285</sup>。

作為聯合國人權條約之一的國際勞工組織公約已簽訂有184個、另有192個相關建議書。在我國實踐上，我國在1971年退出聯合國之前，批准了17件公約，在國內法化的實踐上，有兩項判決與國際勞工組織公約有關，臺北地方法院79年度訴字16號判決、及85年勞上字第9號判決。前者引用國際勞工組織公約第一號有關工作時間的規定。後者引用第一〇〇號「男女勞工同工同酬公約」，判決強調「我國於民國四十七年三月一日已批准…公約，在確立何謂男女同工同酬之原則，應依國際勞工組織公約之規定，以作為明確的規定。」所引用者，率皆我國批准的公約。

至於擴大引用國際勞工組織公約範圍，司法院大法官會議第五一四<sup>286</sup>、五四七<sup>287</sup>、五四九號<sup>288</sup>等三號解釋中，再三闡明國際人權條約的重要性。

<sup>284</sup> 行政院研究考核委員會編印，國際人權國內法化之方法與策略，2003年7月，VII至XI頁。

<sup>285</sup> 廖福特，憲法與國際人權條約—陌生的互動關係，廿一世紀憲政風雲，元照出版有限公司，2004年1月初版第1刷，227頁。

<sup>286</sup> 司法院，司法院大法官解釋續編，(十四)，2001年，280至348頁。

<sup>287</sup> 司法院，2003年6月28日

<sup>288</sup> 司法院院公報，第44卷9期，2003年8月2日，1至16頁。

其中在釋字五四七號關於工作權之解釋協同意見書、及一部不同意書中，引用大量國際勞工組織作為佐證。

之後，在關於勞工保險的五四九號解釋指陳勞保條例「規定應於本解釋公布之日起二年內予以修正，並依前述解釋意旨就遺屬津貼等保險給付及與此相關事項，參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計。」而在協同意見書更進一步指出，「國際公約應作為法源以促進普世價值，而其濫觴當推國際勞工組織之公約及建議書，其對人權保障之普世價值發揮極關鍵之作用。…釋憲機關以公約為法源，檢視立法機關所制定的法律，毋乃正是憲法忠實詮釋之表現。…本案解釋文能以公約作為法源解釋憲法之實踐，對我國釋憲制度之成長，乃極為可喜之現象。」

足見在我國，國際人權公約之國內法化，是憲法解釋先於修憲、人權立法、及條約批准。

## 第二節 日本

### 第一項 一般程序

#### 壹 企業內勞動爭議之處理

日本勞動關係調整法第二條規定：「勞動關係之當事人應特別致力於相互使勞動關係正當化，在團體協約中，規定有關為期調整勞動關係之正規機關之設置及其運用之事項，並且勞動爭議發生時，以誠意為自主之解決。」第四條規定：「本法不妨害勞動關係當事人以直接協議國團結交涉，決定有關勞動條件或其他勞動關係之事項或調整有關勞動關係不一致之主張，又，勞動關係之當事人就所應為之努力之責任並不因之免除。」採取的是勞動爭議之自主處理主義。

日本強調勞動關係應使勞雇立於對等自主之立場，依協議解決，是為勞動爭議自主處理主義。當前的「圖謀處理勞動關係之公正機關」，有勞僱協議會議、苦楚處理機關等。不過，像是三公社、五現業之公共企業體<sup>289</sup>的勞動者、地方公營企業勞動者所生之勞動爭議，採強制調解與強制仲裁之形式，則是勞動爭議之他律調整主義<sup>290</sup>。

勞動爭議對勞雇當事人乃至公眾或第三人，都有損害的可能。要欲緩解相關損害，由勞雇自主調整解決勞動爭議，似有未洽，所以要由國家或其他中介團體協助，來促進、補強勞雇自主調整<sup>291</sup>。

日本勞動關係調整法第三條規定：「政府於勞動關係之當事人就勞動關係之主張不一致時，對於其自主之調整得予協助，以儘可能防止爭議行為之發生。」對勞動爭議的自主調整，給予仲裁或其他協助，並不以公權力為必要，也不妨由民間進行。

<sup>289</sup>日本之公共企業體等之三公社為日本國有鐵道、日本電信電話公社、日本專賣公社；五現業為郵便、國有林野、印刷、造幣、酒專賣之各事業及其附帶事業。 向山寬夫，勞働法講說，80頁。

<sup>290</sup>同上註，184頁。

<sup>291</sup>同上註，185頁。

依工會法第四章勞動委員會第十九條至二十七條之三之規定，勞動委員均由代表勞動者、僱主及公益之委員三者所組成。在東京之勞動省之外局設中央勞動委員會，在都道府縣設地方勞動委員會；船員部分則為運輸省之中央與地方船員勞動委員會，對於勞動爭議之自主處理，予以仲裁或其他協助。

勞動關係調整法第八條之二規定，為參與勞動爭議之調解或仲裁，得分別設代表勞動者、僱主、公益之特別處理委員會。勞動委員會應及早掌握勞動爭議之實情，迅速地解決之。因之，同法第五條規定：「依本法處理勞動關係時，當事人及勞動委員會或其他機關應盡可能謀求適當之方法，以圖事件之迅速解決。」於第九條規定：「爭議行為發生時，其當事人應即將其旨向勞動委員會或都道府縣知事……申報。」於第四十三條規定：「調解或仲裁時，對於妨害其公正進行之人，調解委員會之委員長或仲裁委員會之委員長，得命其退場。<sup>292</sup>」

日本勞動關係調整法以民間企業自主處理主義為基礎，通常採取斡旋、調解及仲裁三種措施。於特殊情形，再加上緊急處理措施，作為解決勞動爭議之程序。一般情形之斡旋、調解、仲裁，相互沒有無審級關係。勞動爭議當事人與勞動委員，得隨時協商選擇任何方法，程序進行中也可轉移到其他程序。

勞動關係調整法雖對於斡旋、調解及仲裁定有具體程序，不過勞動爭議當事人，沒有依其規定進行程序的必要，可以自由選擇具體方式。同法第十六條關於斡旋規定：「本章之規定，不妨礙勞動爭議之當事人依雙方之合意或團體協約之約定，以其他斡旋方法，圖謀事件之解決。」及同法第二十八條有關調解、第三十五條有關仲裁，都有明確的趣旨相同之規定<sup>293</sup>。

此外，為支助勞動爭議之自主處理主義，日本職業安定法第二十條規定：「公共職業安定所，為對於勞動爭議維持中立之立場，不得介紹求職者至進行罷工或鎖場之事業單位。（第二項）前項規定以外之情形，於勞動委員會向公共職業安定所通報，於事業單位有常發罷工或鎖場之情事，以及無限制介紹求職者，有礙該當爭議之解決，公共職業安定所即不得對該當事單位，介紹求職者。但該當爭議發生前，為維持通常所僱用之勞動者之人數所必要限度而介紹勞動者時，不在此限。」

日本勞動爭議處理的法定程序如下：

#### （一）斡旋

日本勞動關係調整法第二章第十條至第十六條規定斡旋程序，勞動爭議處理程序最為簡易。斡旋，乃勞動委員會會長自斡旋員（遴選富學識經驗之人）名冊中指定斡旋員，努力「斡旋於當事人之間，確定雙方主張之要點，謀求事件之解決。」

斡旋依關係當事人雙方之合意或一方之聲請，或依勞動委員會之判斷與職權而開始。斡旋與調解應作成調解方案不同，斡旋員不必作成斡旋方案、向勞動者及僱主提出。但在實務上，由勞工、僱主及公益委員所選出的斡旋員組成之斡旋委員會，作成斡旋方案，另對勞動者及僱主提出斡旋方案之情形也不少。

斡旋員認為勞動爭議無從解決時，應交出該事件，向勞動委員會報告該事件要點。勞動者及僱主沒有服從斡旋員、或斡旋委員會所提出之斡旋、或斡旋方案之必要。幾乎所有勞動委員會所處理的勞動爭議，均行斡旋程序。因此，實務上斡旋可說是

<sup>292</sup>同上註，184 頁至 185 頁。

<sup>293</sup>同上註，185 頁至 186 頁。



最重要的勞動爭議處理程序<sup>294</sup>。

## (二) 調解

日本勞動關係調整法第三章第十七條至第二十八條規定調解（調停）之程序，是正式的勞動爭議處理程序。調解在一般民間企業之場合，依：（1）關係當事人即勞動者與雇主之合意之聲請；（2）關係當事人之雙方或一方依團體協約之規定之聲請。在民間公益事業之場合，依（1）關係當事人一方之聲請；（2）勞動委員會依職權之決議；（3）「就有關公益事業之事件或因其事件規模大或因事業之性質特別而對公益有顯著妨害之事件，勞動大臣……或都道府縣知事向勞動委員會請求調解時，」所為聲請而開始。對於調解公益事業之勞動爭議，應優先處理。

調解程序，以是否經勞動爭議當事人雙方之合意而展開，接著有所區分，一般民間企業之調解，是「任意調解」；公益事業之調解，則是「強制調解」。調解程序，是由勞動委員會會長從勞動委員會的勞動者、雇主、及公益特別處理委員中，各指定相同數目的委員，組成調解委員會來進行。調解委員會委員長從公益調解委員中選任，開會時，應有勞動者及雇主之調解委員出席，得視情形，令關係當事人及被徵詢意見的專家以外之人退席，使關係當事人出席，了解意見。

調解委員依出席過半數作成調解方案，向勞動者及雇主提出，勸告他們接受。調解委員會於勸告接受調解案時得附理由，將調解案公表，必要時，得請求新聞媒體之協助。勞動爭議之勞動者與雇主，不問是否為公益事業，在任意調解或強制調解，得自由接受或拒絕調解方案。調解本來是正式之勞動爭議處理程序，不過意外沒被多加利用，此與「斡旋」成為所謂之「調解之斡旋」有關<sup>295</sup>。

## (三) 仲裁

日本勞動關係調整法第四章第二十九條至第三十五條規定仲裁程序，這是類似裁判的勞動爭議之處理程序。仲裁依（1）關係當事人雙方之合意所為聲請；或（2）關係當事人雙方或一方本於團體協約之規定所為之聲請開始。仲裁於民間企業場合，與調解程序不同，完全採任意仲裁，就算在公益事業場合，也不許強制仲裁。仲裁是由關係當事人從勞動委員會中之公益委員、或公益特別處理委員中，合意選任，再由勞動委員會會長指定為仲裁人；關係當事人如果沒有合意選定，就由會長指定3人組成仲裁委員會。仲裁委員會互選委員長，開會時得命關係當事人、及被徵詢意見之專家以外之人退席，聽取關係當事人所指定代表勞動者與雇主之委員、或特別處理委員之意見，以出席仲裁委員2人以上過半數之同意，作成裁定，並將書面裁定交付勞動者及雇主。

該裁定於書面記載的效力發生期日起生效，仲裁雖是最公正的勞動爭議處理程序，但因日本之國民性格，不喜歡把自己的大事託付他人，因此除了法定之公共企業體等勞動者、及地方公營企業勞動者之場合，是採強制仲裁外，在民間企業、包括公益事業，幾乎不採仲裁程序<sup>296</sup>。

## 貳 公營企業單位之勞動爭議處理

<sup>294</sup>同上註，187頁。

<sup>295</sup>同上註，187頁至188頁。

<sup>296</sup>同上註，188頁至189頁。

日本公營企業勞動爭議之處理分兩部分：

在三公社、五現業之公共企業體部分，是依公共企業體等勞動關係法第五章第十九條至第二十五條之特別設立的常設公共企業等勞動委員會，再依同法第六章第二十六條至第三十五條所定的斡旋、調解及仲裁解決之。

在地方公營企業勞動者之場合，依地方公營企業勞動關係法第十四條至第十六條規定，也是依斡旋、調解及仲裁解決之，而以調解及仲裁為最重要之調整程序。

公共企業體等勞動關係法第二十七條規定：「委員會依下列場合行調解。一、關係當事人雙方向委員會聲請調解者。二、關係當事人之一方基於團體協約之約定向委員會聲請調解者。三、因當事人一方之聲請，而委員會作成有必要為調解之決議者。四、委員會依職權作成有必要為調解之決議者。五、主管大臣向委員會請求調解者。」

第三十三條規定：「委員會依下列場合行仲裁。一、關係當事人雙方向委員會聲請仲裁者。二、關係當事人之一方基於團體協約之約定向委員會聲請仲裁者。三、委員會開始斡旋或調解後經過二個月仍未解決爭議，關係當事人之一方向委員會聲請仲裁者。四、委員會就進行斡旋或調解之事件，作成有必要為仲裁之決議者。五、主管大臣向委員會聲請仲裁者。」

第三十五條規定：「對於委員會之裁定，當事人雙方均應以為最終之決定，服從之，又，政府應盡力實施該當裁定。但裁定之內容，在公共企業體等之預算上或資金上，不可能為資金支出時，依第十六條之規定。」

同法第十六條是有關國會對資金追加支出承認之規定。地方公營企業勞動關係法第十四條至第十六條，承認都道府縣知事也有請求調解及仲裁之權限，其規定旨趣與公共企業體等勞動關係法第二十七條、第三十三條及第三十五條同。依這些規定，日本公共企業勞動者的勞動爭議，因為禁止勞雇訴諸各種爭議行為為自主之解決，而以強制調解及強制仲裁解決之<sup>297</sup>。

同者，公營企業之勞動者與雇主，依公共企業體等勞動關係法第十二條、及地方公營企業勞動關係法第十三條規定，為解決公共企業等勞動者與地方公營企業勞動者之個別及集體之苦楚，有義務設置共同處理苦楚調整會議之義務<sup>298</sup>。

## 第二項 緊急狀態

日本學者認為公益事業與一般事業不同，因事業有獨占性及公共性，公益事業發生爭議行為、業務停止時，國民經濟甚至國民生活都會受到打擊。考量對社會的影響及公益事業的性質，有必要對其爭議行為，作適度的限制<sup>299</sup>。

日本勞動關係調整法第四章之二第三十五條之二至第三十五條之五，規定緊急調整之制度，有特別的勞動爭議處理程序。依規定，內閣總理大臣認為「事件係有關公益事業者，或其規模大，或係性質特別之事業，因爭議行為致該當業務停止時，即有顯然阻礙國民經濟之運行，或顯然危及國民之日常生活之虞之事件，以其虞慮

<sup>297</sup>同上註，199 頁至 200 頁。

<sup>298</sup>同上註，200 頁。

<sup>299</sup>參見有泉亨，沼田稻次郎、峰村光郎，勞動爭議，311 頁以下。

現實存在為限」，得為緊急調整之決定。欲為前項決定時，應預先聽聞中央勞動委員會（適用船員法的船員為「船員中央勞動委員會」）意見。在決定時，應附理由公布其旨，並通知中央勞動委員會及關係當事人。對於內閣總理大臣之緊急調整之決定，不得依行政不服審查法聲明不服。一經緊急調整之決定，關係當事人自決定公布之日起50日內，於公益事業之場合加上預告期間10日共60日內，禁止為爭議行為。

違反者，有責任之勞動者、雇主及其他關係人、其團體，依同法第四十條科20萬元以下罰金。受緊急調整通知之中央勞動委員會或船員中央勞動委員會，就該當勞動爭議，應優先於所有其他事件處理之，並盡最大努力，採取斡旋、調解、仲裁、調查事件之實情並公布其結果，勸告實施為解決爭議之必要措施等措施，以解決勞動爭議。

此時，於民間企業之調解，得行強制調解，但仲裁，只得為任意仲裁。被禁止為爭議行為之50日或60日期間，即所謂冷卻期間(cooling-off period)，冷卻期過後，勞動爭議還是沒有解決，勞動者及雇主，得為爭議行為<sup>300</sup>。

### 第三節 德國

德國的勞動爭議處理制度在於保障勞資雙方的協約自治權、並以避免公益之損失為目的，由於德國對勞動條件之形成，主要由團體協約

加以規範，處理勞動爭議除勞動法院法、經營協議法少數條文外，並無成文法加以規定，而判例法所形成的爭議行為規範，也僅止於對爭議行為之合法性作宣示，主要爭議處理程序，仍由當事人決定。至於權利事項，只能由法院裁判或勸諭當事人和解，因此，要從立法、司法、行政各面向，才得以一窺勞動爭議處理制度全貌。

#### 第一項 立法

德國採聯邦制度，依基本法第七十條規定，聯邦與各邦之權限分配，除基本法列舉事項，邦有專屬立法權。依基本法第七十四條，勞資關係為聯邦與邦共同立法事項；不過聯邦只有在一、各邦不能為適當立法。二、某邦立法可能損害他邦。三、法律或經濟上需要全國一致時，才能立法。依基本法第七十二條，如果聯邦沒有立法，邦可自行立法；但依基本法第三十一條規定，如果聯邦一立法，聯邦法效力就在邦法之上<sup>301</sup>

基本法第九條第三項保障協約自治之同盟自由，是勞動關係之基礎，但並未禁止國家以立法提供輔助性、自願性的爭議解決工具<sup>302</sup>。同時基於公益考量，立法者也有

<sup>300</sup> 向山寬夫，勞働法講説，189至190頁。中山和久、深山喜一郎、宮本安美、本田尊正、岸井貞男、佐藤博義、萬井隆令 注釋 勞働組合法，勞働關係調整法，有斐閣1989年2月25日，初版一刷，268頁以下參照。

<sup>301</sup> 薩孟武、劉慶瑞，各國憲法及其政府，台大法學院，1978年10月，修訂增補版五刷，405頁至406。

<sup>302</sup> Otto, Schlichtungsrecht, in Muenchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band III, §286 RdNr.12.

必要訂定爭議行為的合法性界限。立法的功能，便在保障協約自治權、賦予國家提供輔助性爭議解決措施、設定爭議權行使之合法性要件及其他規則。

## 壹 憲法

基本法保障協約自治之同盟自由，依德國勞動法學界通說之制度保障說，勞動爭議用以解決無法排除之衝突狀態，是協約自治重要的附屬品，同受基本法保障，以達成協約自治目的、確保勞動條件之自主形成。<sup>303</sup>由於勞資雙方無法在協商過程中達成共識，進而發動爭議行為以解決爭議，是不可避免的事，所以國家不得不就爭議行為之合法行使，制訂一套行為規範，來保障合法爭議權、防止雙方當事人的權利及公益，受到不法侵害。

以調整事項爭議來說，德國沒有實定法規定工會與雇主團體的法律地位及組織結構，所謂調整事項爭議之解決標準的集體勞動法，是指聯邦憲法法院、聯邦勞動法院、及聯邦民事法院等聯邦法院，用判例形成的判例法。

至於權利事項，僅能由司法程序終局解決，法官只得就現有權利義務關係審判，大部分情況下，不少實定法規定得以作為法院審理權利事項爭議之依據。

## 貳 管理委員會第三十五號法律

盟軍占領期間的 1946 年 8 月 20 日管理委員會第三十五號法律 (Kontrol-ratsgesetz Nr.35) 是國家為任意仲裁的法律基礎，依該法規定，各邦得任命調解員、或設立仲裁委員會，基於當事人之要求而介入處理勞動爭議。依基本法第一二三條第一項、第一二五條規定，為聯邦法律的一部，迄今仍有其適用。兩德統一前，依 1990 年 8 月 31 日的統一協定 (Einigungsvertrag) 第八條之規定，其在 1990 年 10 月 3 日之後，也在德東新邦生效。

## 參 企業組織法

企業經營法是規定勞動者參與經營的方式、項目、組織等規範，是德國工業民主制度的實定法。該法 1972 年規定的「經營協議會」，本質上是勞資合作機構，不得採取爭議行為，但若對具有共同決定權的某些經營事項，勞雇無法達成協議時，便需依法定爭議處理制度，即該法第七十六條以下的「裁決處」及其程序，處理此等爭議。

## 肆 勞動法院法

勞動法院是權利事項勞動爭議的司法管轄機關，勞動法院法是其組織法、也是勞動司法審判的程序法，兼具訴訟本質。詳細規定勞動法院的管轄範圍、審級、當事人及訴訟代理人、訴訟程序、訴訟費用，是德國最重要的勞動司法法規。

## 伍 其他

德國直接、間接規範勞動爭議之法規，還有解僱保護法、團體協約法、勞動促進法、及民法，或於勞動法院審理權利事項爭議時提供實體法依據、或規定國家在勞

<sup>303</sup> Vgl. Seiter Staatsneutralitaet im Arbeitskampf,s6.

動爭議事項中應遵守之義務。

## 第二項 司法

### 壹 各級勞動法院之管轄、審級、組織、當事人與訴訟代理人及訴訟程序

德國的勞動爭議分為調整事項 (Regelungsstreitigkeit) 及權利事爭議 (Techtsstreitigkeit)。基於司法獨占原則，權利事項由勞動法院 (Arbeitsgericht) 進行終局審判。各級勞動法院之管轄、審級、組織、當事人與訴訟代理人、及訴訟程序如下<sup>304</sup>：

#### 一、管轄

僅限於權利事項之勞資爭議，依勞動法院法第二、三條，由勞動關係所生之所有私法上的爭議事件，勞動法院有專屬管轄權。適用對象從藍領、白領勞工到學徒；公務員依勞動法院法第五條規定，屬於行政法院管轄。

#### 二、審級與組織

勞動法院分成地方勞動法院，邦勞動法院 (Landesarbeitsgericht) 及聯邦勞動法院 (Bundesarbeitsgericht) 三級。主要權限是審理權利事項爭議、解釋勞動法令及發布禁制令或假處分，以定勞資關係之暫時狀態。

另，聯邦勞動法院大審判庭，負責變更判例事宜及其他制度面之重大事項；聯邦憲法法院職司違憲審查，也與勞動爭議之審理相關。

地方勞動法院包括一個以上的法庭，依勞動法院法第十六條，法庭之組成，有職業法官 1 人、由勞動部長就勞資推薦名單中遴選的非職業法官各 1 人，由職業法官兼任審判長。非職業法官雖是勞資雙方推薦，不過在就任後，不對原推薦團體負責，也不受彼等影響。

地方勞動法院院長，依勞動法院法第十八條，由邦的主要勞資團體與勞動法院三方代表，組成諮詢委員會共同建議，再由邦勞動部長及法務部長共同選任勞動法院院長。依勞動法院法第三十五、三十六條，邦勞動法院之組織及勞動法院院長之選任，都與地方勞動法院相同。

聯邦勞動法院之法庭，依勞動法院法第四十一條，原則上由含庭長 1 人的職業法官 3 人、勞資推薦法官 2 人 (聯邦法務部長任命) 所組成。其職業法官是由聯邦勞動部長與法官考選委員會 (全國各邦勞動部長加上同數的聯邦議會委員所組成) 共同提案，再由聯邦總統任命之 (勞動法院法第四十二條)。

聯邦勞動法院大審判庭，依勞動法院法第四十五條，由聯邦勞動法院院長、各審判庭各 1 名職業法官及勞資各推薦 3 人之職業法官組成。

另依勞動法院法第五十四條，在正式言詞辯論之前，須先進行和解程序 (Gueteverfahren)，由審判長獨任，以勸諭當事人達成合意。

#### 三、當事人及訴訟代理人

<sup>304</sup> 參見中華民國勞資關係協進編譯，勞資爭議制度比較 (上)，中華民國勞資關係協進會，1992 年 2 月)，1321 至 38 頁。Brehm, Arbeitsgerichtsbarkeit, in Muenchner Handbuch zum Arbeitsrecht, Band III, 377.

勞動爭議之當事人爲個別勞工及雇主、或其所屬團體，凡涉及企業組織法爭議案件，經營協議會可以參加人身分，以勞方爲被參加人，參加訴訟。在地方勞動法院一審程序，當事人可自爲訴訟行爲，也可選任訴訟代理人，勞方若選任訴訟代理人，該代理人多爲其所屬工會之法律顧問。

依勞動法院法第十、十一條，在邦勞動法院之二審程序及聯邦勞動德國勞動法院，允許任何執業律師在任一勞動法院出任訴訟代理人，這和德國一般民事訴訟之規定不同，因爲對勞動法案件的訴訟經驗不足，像在聯邦勞動法院，律師出庭次數，絕大部分只有一次<sup>305</sup>。另外，據勞動法院法第十一條，在訴訟當事人沒有工會代表或雇主團體代表代爲訴訟，而對造聘有律師爲訴訟代理人時，如本案非濫行起訴，依當事人之聲請，審判長得指派律師爲其訴訟代理人。

#### 四、訴訟程序

勞動法院程序類似民事訴訟程序之修正，特別在審理速度方面，首重勸諭和解決爭議，接下來，和解庭無法達成任務時，審判長應準備開辯論庭<sup>306</sup>，盡可能一次開庭終結。爲達此目的，不問當事人有無聲請，必要時應傳喚證人或專家到庭陳述，要求提出所有相關公文書，此外，可命令當事人到庭，起訴、傳訊期間也比較短。如果沒辦法以一次開庭終結，應馬上宣布下次開庭期日。依慣例，在辯論終了後，須立即宣判。

#### 五、訴訟費用

據勞動法院法第十二條，勞動訴訟費用較一般民事訴訟費用低廉許多，一審收費最高爲五百德國馬克，其他的特別確定還有裁定程序不需繳納訴訟費用；二、三審也有利勞動訴訟當事人利用勞動訴訟程序，解決勞資爭議。

## 貳 處理方式

### 一、和解

依勞動法院法第五十四條規定，言詞辯論始於審判長勸諭當事人和解。爲達此目的，審判長須與當事人討論與係爭法律關係有關的所有案情，也可進行任何足以闡

<sup>305</sup> 參見中華民國勞資關係協進編譯，勞資爭議制度比較（上），中華民國勞資關係協進會，1992年2月，136頁。

<sup>306</sup> 依勞動法院法第101條之規定，協約當事人之間基於團體協約或關於團體協約存在與否之民事訴訟，或對於協約所規定的勞動條件的民事訴訟，協約當事人可以明示的合意總體地或就個案排除勞動法院的管轄，而由仲裁庭（Schiedsgericht）的判斷取代之。若當事人之間有訂定仲裁契約，被告可於進入言辭辯論程序之前提出妨訴抗辯（prozeß hindernde Einrede），以使該爭議由仲裁庭審理（勞動法院法第102條參照）。

依勞動法院法第103條之規定，仲裁庭必須具勞資同數之代表，另可包括中立人士。因判決而不具擔任公職資格之人，不得充任之，管轄之勞動法庭有權裁定否決其就任（勞動法院法第49條參照），對此裁定不得抗告。仲裁程序除依勞動法院法第105至110條之規定外，仲裁契約也可加以約定，或由仲裁法庭以裁量定之。程序之開始乃基於聲請。仲裁庭程序因撤回聲請、宣告終結、當事人和解或作成判斷而終止。仲裁判斷如仲裁契約未有不同規定，則由仲裁庭成員以普通多數決作成，以書面爲之（除非當事人明示不用書面），並由爭議當事人及仲裁庭成員簽名。仲裁判斷之效力與勞動法院的判決相同。仲裁判斷只有在管轄的勞動法庭庭長爲宣告時，才能強制執行。

依勞動法院法第110條第一項之規定，在下列情況下可對仲裁判斷提起撤銷之訴：1，仲裁程序違法。2，仲裁判斷違反法律規範。3，具有得依民事訴訟法第580條第1至6款對法院的判決提起回復之訴的情形。

明事實的行為。和解程序中，當事人之一方不在場或無法達成和解，則直接進行後續審理；如無法立即進行後續審理，應定開始言詞辯論期日。雙方當事人都未出庭或未進行協商，應命停止和解程序。基於一造當事人之聲請，應定開始言詞辯論之期日。不過據勞動法院法第五十七條第二項，在訴訟程序中，仍應盡力勸諭當事人以和解結束訴訟。

## 二、判決及判例

法院處理權利事項之勞動爭議，除勸諭當事人和解外，就是判決。<sup>307</sup>對於爭議行為合法與否、及所衍生的集體勞動法上事務，聯邦勞動法院得以法官造法方式，形成判例法，在性質上，即為勞資間集體勞動法上的行為規則。經由法官造法，聯邦法院已發展出一套爭議行為規範。

該院認為，合法爭議必須符合下列要件：1.主體必須是工會，目的須為得在團體協約中加以規定者。2.不得違反和平義務，亦即在團體協約有效期間，不得以協約規範內容為爭議標的。3.不得為政治罷工<sup>308</sup>。4.爭議行為需符合比例原則，即爭議行為需具適當性、必要性及狹義比例性三要件，方為適法。

## 三、假處分

法院的假處分，是在某個特定時空上限制或禁止勞資一方為特定行為、或定法律關係之暫時狀態。勞動訴訟常見的假處分裁定在於解僱事件，勞方聲請法院命為假處分，暫時保住工作；或資方就罷工行為，聲請法院命為假處分禁止或限制勞方為該等行為。

# 第三項 行政

勞資當事人之協約自治權受到憲法充分保障，因此當爭議發生時，行政機關並不介入處理，一般當事人會以約定的處理程序加以解決。僅於當事人要求提供調處服務時，公權力才會被動介入處理勞動爭議。就權利事項或調整事項之勞動爭議，行政介入處理的方式有調解、仲裁及裁決：

## 壹 調解

調解（Vermittlung）可分為協約事項爭議、及經營協議事項爭議兩類。在協約事項爭議，如果當事人就此等事項有爭議，通常會以協約仲裁程序（verbandliche Schlichtung）解決。大多數產業的協約當事人，都有約定仲裁協定，規定於交涉破裂時，基於當事人一方或雙方之申請、或自動進入仲裁程序<sup>309</sup>。仲裁處

（Schlichtungsstelle）由勞資雙方各派同數代表及中立主席一人組成，所作成之裁定，除當事人雙方都接受外，不具拘束力。

通常認為調整事項之爭議，如以強制仲裁解決，無異於對協約自治之不法侵犯，成為勞動爭議之施壓工具<sup>310</sup>。如當事人接受，則其效力與團體協約同<sup>311</sup>。若無仲裁

<sup>307</sup> 當然，法院用以結案的方式尚有以裁定為之者，惟一般而言裁定多係就程序事項或業經其他機關或個人作過判斷而請求法院以裁定准予執行者，相形之下較不重要，故此處存而不論。

<sup>308</sup> 關於政治罷工問題，參見黃程貫，論政治罷工，政大法學評論，第40期，1989年12月。

<sup>309</sup> 陳繼盛，前揭註264，128頁。

<sup>310</sup> Otto, a.a.O., §286 RdNr. 10

協定或仲裁不成立，應當事人之請求，邦最高勞動行政首長得選任調解人加以調解<sup>312</sup>。邦調解員（Landesschlichter）的任務，是在雙方同意下，盡力調處調整事項爭議，其所作之任何決定，必須獲得當事人明確的授權<sup>313</sup>。在經營協議事項爭議，依企業組織法第一百一十二條第二項規定，經營協議會與企業主就營業變更中的利益調整、或社會計畫無法達成協議時，企業主或經營協議會可向邦勞動部長請求調解，以解決爭議。若調解不成立，則進入裁決程序，由裁決處解決爭議。

## 貳 國家仲裁

調整事項爭議，如雙方當事人無法自行以協約仲裁程序、或無協約仲裁協定時，基於兩造同意，爭議可進入國家仲裁（staatliche Schlichtung）程序處理。

依管理委員會第三十五號法律第六條，邦勞動部下設的仲裁委員會（Schiedsausschuß）為執行國家仲裁機構，委員會成員有三，一是中立主席，由邦勞動主管機關提供名單，經勞資雙方代表同意後任命；其他委員由勞雇團體就名單中選任之。據管理委員會第三十五號法律第八條，仲裁標的限於調整事項，性質上是任意仲裁，勞資雙方沒有接受仲裁的義務，該委員會的決定，只有在兩造都接受時，才具有拘束力。不過，一旦進入仲裁程序，就要到程序結束，才能發動爭議行為。依管理委員會第三十五號法律第九、十條，有效的仲裁決定，至少必須以多數決及書面作成，拘束力一如協約仲裁，有待當事人雙方同意方能生效，一般是當事人在事後加以接受，不過事前同意也無不可。其效力則與團體協約同。

## 參 裁決

德國企業組織法規定許多事項須以共同決定方式決定，也就是須雇主與經營協議會就實質內容達成合意時，才能訂定對廠場及其受僱人皆有拘束力的規範。因此，立法者必須對於合意無法達成的情況，規定出解決辦法。可能途徑之一是交由法院解決，但立法者沒這樣做，因關於無法達成合意的問題，通常是如何就一實際狀況，訂出一合目的性之規定的問題，而非法律問題。易言之，是調整事項而非權利事項。

為了解決此等爭議，立法者創設了企業組織法上的裁決處（Einigungsstelle），用以調處雇主和經營協議會之間的歧見。法律分就強制與任意裁決程序而做規定<sup>314</sup>：

### 一、強制裁決

經營協議法或其他法律，會以明文規定何種事項需要強制裁決，以解決雇主和經營協議會之間的歧見，通常是共同決定事項。經營協議會與雇主就屬於共同決定事項無法達成合意時，只要基於一方之申請，裁決程序即可開始。例外的狀況是企業組織法第一一二條第二項的利益平衡程序，其並非共同決定事項，不過只要一方申請，就可以進入裁決程序。這是有鑑於實務需要，在雇主不願努力達成利益平衡時，依企業組織法第一一三條予以處罰<sup>315</sup>。

<sup>311</sup> 如該仲裁判斷存在程序或內容一的瑕疵，當事人之一方可向勞動法院提起，確認經由仲裁判斷及對其之服從所產生的協約當事人之間的法律關係不存在之訴。Vgl. Otto, a.a.O., §287 RdNr, 35-47

<sup>312</sup> 陳繼盛，前揭註 264，127 頁。

<sup>313</sup> Otto, a.a.O., §288 RdNr. 4

<sup>314</sup> Spiegelhalter (Red.), Arbeitsrechtslexikon, §163

<sup>315</sup> Joost, Die Einigungsstelle, in Muenchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band III, §312 RdNr.33



### (一) 組織

法律只規定裁決處由一中立 (unparteiischen) 主席及雙方同數代表組成。因此，裁決處的組成是雇主和經營協議會的任務，「中立」表示出自第三人，就其人選，雙方當事人必須合意，通常是地方勞動法院法官、或勞動法學界活躍人士。兩造基於作成裁決必須具有的專業知識，可自其他領域選擇主席人選，像是其他法院系統的法官、或勞工行政首長。依企業組織法第七十六條第二項，如果主席人選雙方還是無法達成合意，就由廠場所在地的勞動法院經由特別程序加以任命。

據勞動法院法第九十八條第一項，此項程序為裁定程序，始於雇主或經營協議會聲請，人選之決定由審判長單獨為之，可以任命非雙方所推薦之人，惟須予雙方陳述意見的機會，否則即屬違反審理原則。

法律並未規定雙方成員人數，因此兩造必須就此另行約定。彼此應自行決定己方人選，雇主不得干涉經營協議會所派何人。依企業組織法第七十六條第二項，若雙方無法自行合意決定代表人數，則由勞動法院依上述原則決定之；但法院只能決定人數，不能決定人選。

### (二) 程序

當事人對於爭議事項是否屬於共同決定事項、即是否需進入裁決程序，有所爭執時，由勞動法院以裁定加以判斷。同理，裁決處在進入事實審查之前，也必須先審查其有無管轄權。

裁決處之決議，是以口頭商議、多數決方式作成，用書面記錄決議內容，並由雙方簽名。主席在第一次決議程序中，不能參與，在不能作成決議而更新商議程序時，才能參與表決。依企業組織法第七十六條第五項第一、二款規定，在裁決替代當事人之間的合意之狀況，裁決始於當事人一方之申請。若一方未指派代表出席會議、或於適時邀請後缺席，主席及另一方，可依上述標準自行作成決議。

### (三) 效力

裁決處的裁決是雇主與經營協議會之間合意之替代，即代替經營協定，直接並強制適用於有關勞工，在三個月後可以被終止。任何適當時機，雙方也都可以合意加以廢止或修正、或另以經營協定瓜代。若雇主已履行部分規定，其他部分仍可以合意變更之。(經營協議法第七十七條第一、四、五項)

雇主或經營協議會可在裁決作成的兩個星期除斥期間內，向勞動法院主張裁決處的決議逾越裁量界限 (若主張其他瑕疵，則無期限之限制)；法院亦得就有無裁量瑕疵予以審查 (企業組織法第七十六條第五項參照)，法院之審查是以裁定程序為之。

依企業組織法第七十六條第五項第四款，就調整事項，法院只得就有無逾越裁量界限加以審查，不能審查其是否合乎規範目的，尤其不能以自己的觀念取代裁決處的考量。勞動法院必須審查裁決是否有法律效力，所有會導致裁決處無效的法律瑕疵，都在審查之列。像是因為沒有共同決定權所致的無管轄權、違反法律或團體協約之規定、違反裁決處理程序之重要規定等。法院如確定裁決無效，在調整事項只能宣告其無效，不能加以撤銷而以自己的判斷取代之；在權利事項則應自為終局之判斷<sup>316</sup>。

據勞動法院法第二 a、八十條以下規定，裁決不是執行名義，但在經營夥伴及有

<sup>316</sup> Joost, a.a.0., §312 RdNr.82

關勞工之間法律上的拘束力，得透過法院取得執行名義程序加以執行。此外，實現裁決內容是雇主的事，經營協議會不得以單方行為干涉之。此外，當事人也可透過勞動法院的裁定程序，取得執行名義<sup>317</sup>（勞動法院法第二 a、八十條以下參照）。

## 二、任意裁決

任意裁決在實務上較不重要，其內容非屬共同決定事項，一般屬於調整事項，但只要雙方對有處分權，權利事項也能為裁決標的<sup>318</sup>。在雙方同意下，才會進入任意裁決程序。依企業組織法第七十六條第六項，該裁決只有在雙方事先同意或事後同意時，才能替代雇主與經營協議會之間的經營協定。另依企業組織法第七十六條第八項，團體協約中可以約定以裁決處替代團體協約的仲裁處。

# 第四節 美國

## 第一項 一般程序

美國勞動集體爭議處理程序一般分為調解及仲裁兩種，其意涵及運作，與日本或德國，大相逕庭。

### 一、調解

美國於1935年制定「全國勞動關係法」，在1947年大幅修正，增訂「影響商業之產業勞動爭議之調解」(CONCILIATION OF LABOR DISPUTES IN INDUSTRIES AFFECTING CONMERCE)相關規定，因此設立美國聯邦調解署(Federal Mediation and Conciliation service)，該署主要功能在於調解人對勞雇雙方於團體交涉發生爭議時，居中調解，並促成和解<sup>319</sup>。調解人主要工作是協助當事人理性談判，提供新觀念，雙方當事人經其協助達成合意之解決方案，接受調解案件，九成獲得和平解決。聯邦之調解人，要求選自公正而被信賴之人士，不能偏袒任何一方、也不作裁決，地位形同和事佬，客觀處理爭議問題，建立當事人信心、促進合作<sup>320</sup>，還會提供解決問題、作成決定的新方法。有稱調解與其說是科學，毋寧說是藝術<sup>321</sup>。就是因為調解人執行任務因人而異，並無定則。

依全國勞動關係法第八條(d)但書規定：若當事人的團體協約在效果上涵括影響商業之產業的受僱人者，集體談判的責任應是指，除欲終止或修改之一方當事人踐行下列行為者外，任何一方當事人均不得終止或修改契約：(1)在團體協約期滿六十日之內將所欲終止及修正之提議以書面通知契約他方當事人，如協約中未定有

<sup>317</sup> Joost, a.a.0., §312 RdNr.63

<sup>318</sup> Joost, a.a.0.,§312 RdNr.23

<sup>319</sup>調解署是透過設於全國之七十七個地方事務所(field office)，對於附近之公、私法之勞僱關係之當事人，在集體交涉發生爭議時，提供免費的協調服務。

<sup>320</sup> Moore, The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict 124 et seq. (1986).

<sup>321</sup> Federal Kediation and Conciliation Service, America Works 29 et seq. (1988); Effron, The FMCS and the ACAS: Same Job, Different Countries, February, 1990 Labor Law Journal 112; Peterson and Peterson, Toward a Systematic Understanding of the Labor Mediation Process, 4 Advances in Industrial and Labor Relations 141 (1987).

期滿之日，則應於其所提議終止或修改之日前六個月內為通知；(2) 要求與他方當事人就新約或所擬議修改之契約進行集體談判；(3) 如自上開通知爭議事實存在之日起三十日內仍未能達成協調者，應通知聯邦調解署，並通知爭議發生所在地之州或地區性之調解機構；及(4) 不為罷工或鎖場，而繼續使契約所有之條款及條件之效力維持至上開通知後六十日內或契約終止之日，不問何者發生在後<sup>322</sup>。依同法第二〇三條之規定，(a) 調解署為避免或降低因勞動爭議所導致商業流通中斷之情事，應協助對於商業有影響之產業之勞動爭議雙方當事人，解決該等爭議。(b) 調解署於判定某勞動爭議有即將造成商業中斷之虞者，得依職權或經爭議當事人一方以上之聲請，對於任何影響商業之產業之勞動爭議，提供服務。調解署署長及調解署就對於州際商業只有細微影響之勞動爭議，如另有州或其他調解機構可提供服務時，應避免試圖調解該等爭議。而一旦調解署對於任何爭議提供服務時，應即與雙方當事人聯絡，盡其最大努力，居間調解，使達成和解。(c) 如調解署署長未能在合理時間內使當事人經由調解達成和解者，應勸諭當事人毋為罷工、鎖場或為其他強迫之手段，而自動尋求其他解決爭議之方法，包括將雇主所為之最後提議交由談判單位之受僱人，以秘密投票表決是否接受該提議。任何一方當事人拒絕調解署之建議，不得認係違反本法所課之責任或義務。(d) 解決現存團體協約之適用或解釋上所生苦情申訴爭議之最佳方法，乃依當事人所合意之終局調整(final adjustment)決之。調解署對於此等苦情之爭議，只有在萬非得已、或在極特殊情況，才提供服務<sup>323</sup>。

## 二、仲裁

### (一) 前言

1880年代，美國若干州即以法律明文承認仲裁制度<sup>324</sup>。在勞動法範疇，過去法律只在雇主及受僱人共同聲請時，授權法院任命仲裁委員會，處理勞動爭議。到1901年，已有16州有這種法律，聯邦政府也定有處理仲裁之相關法律，主要是就鐵路或戰時之勞動爭議而制定<sup>325</sup>。1925年國會制定美國仲裁法(the United States Arbitration Act)，讓州際或國際商務之仲裁契約，具有執行力<sup>326</sup>。

美國早期的「仲裁」，主要處理工會要求雇主承認其有代表受僱人之權限、及與之為集體談判之爭議；後來的「仲裁」，近似當代的「調解」，因當事人間利用中介人士協助進行溝通、達成協議；接著，許多產業任命常設的「公正主席」(impartial chairman)俾處理團體協約所發生的爭議，因其經常參加「合意仲裁」(consensus arbitration)，因此那時的仲裁，傾向調解與準司法之仲裁的混合。

實務上，1950年後，常設的「公正主席」數目減少，選任的「特別仲裁人」大幅增加，仲裁人的地位，在當事人農中，逐漸從「和事佬」往「法官」傾斜<sup>327</sup>。據統

<sup>322</sup> 29 U.S.C. § 158(d) (1988).

<sup>323</sup> 29 U.S.C. § 173 (1988).

<sup>324</sup> 美國聯邦最高法院早年即認為：仲裁乃當事人選擇來裁決其間爭議之法官，仲裁人之裁決即為終局之決定，且不得上訴。以解決爭議之模式言，應獲得法院各方面之支持，……法院不應以其在法律之適用或事實之認定有誤而予以排除。〔Buchell v. Marsh, 58 U.S. 540 (1855).〕

<sup>325</sup> D. R. Nolan, *Labor Arbitration Law and Practice*, 3 (1979).

<sup>326</sup> *Ibid.*, at 39.

<sup>327</sup> *Ibid.*, at 4.

計美國九成八以上的團體協約，都訂有仲裁條款<sup>328</sup>。

目前美國私法關係的勞動爭議，採取的是自願仲裁，就是來自於團體協約(Collective bargaining agreements)中的仲裁條款，這個制度幾為勞資雙方所信賴，可以說「仲裁」是美國解決勞動爭議的利器。

不過，仲裁程序只有在當事人用盡其他各種解決爭議之手段、仍無法解決時才使用。因此當事人將爭議提付仲裁時，便推定已用遍其他各種妥協方法，還是無法解決，為求終局之解決，方請求公正人士(impartial person)為司法上之解決，並同意遵守該裁決結果。

## (二) 仲裁種類

美國勞動爭議之仲裁有兩種，一是契約協商之仲裁(contract-negotiation arbitration)，或稱利益之仲裁(interest arbitration)，仲裁人所決定者為一新契約之僱傭條件。一為契約解釋之仲裁(contract-interpretation arbitration)，有稱之為權利之仲裁(arbitration of rights)，仲裁人所解決者係現存契約解釋上之爭議<sup>329</sup>。後者遠較前者常為勞資雙方所使用<sup>330</sup>。勞資關係局及法院都認為利益仲裁條款之談判乃非必要談判之事項，所以「雙方在締結新約時，任何一方當事人均不得強迫他方就一契約條款，在效果上，使任何第三人對於契約條款之爭議有最終決定權。<sup>331</sup>」

咸認由工會及雇主經由直接協商及談判，就僱傭條件達成一致見解，是最好之方式，這是美國有超過14萬個團體協約的主要原因，但是，一旦當事人無法就契約條款合意時，為避免造成導致中斷生產之困境的危險，有時就把爭議條款付諸仲裁，而把已獲合意之事項，先行付諸實施。這些現象，不但發生在締結新約之際，也發生在更新工資談判時刻(wage-reopening dates)，某些契約規定，應先就更新工資之爭議付諸仲裁。晚近就締約或更新契約所為仲裁數量，已漸降低<sup>332</sup>。

契約解釋之爭議，一般稱為苦情申訴(grievances)，美國交付仲裁的多數案件屬之，這些爭議在交付仲裁前，通常會先進行契約規定之幾個階段的苦情申訴程序(grievance procedure)，雙方在此嘗試說服他方依其解釋適用於爭議事件，並試行和解。如未能及時和解，九成以上的團體協約會規定拘束性之仲裁(binding arbitration)，如果情況緊急，雙方通常會同意省略之前的申訴程序，直接把爭議付諸仲裁<sup>333</sup>。

## (三) 仲裁機構

在美國兩個機構提供仲裁服務：

一是官方的美國聯邦調解署，以提供調解服務為主要任務，此外，仲裁服務也很重要，該署仲裁服務處(Division of Arbitration Services)的職責，在於對請求

<sup>328</sup> Bureau of National Affairs, Inc., Basic Patterns in Union Contracts, at 37; Blain, Goodman and Loemenberg, Mediation, Conciliation and Arbitration, 126 *International Labour Review* 179 (1987).

<sup>329</sup> Datz, Alternative Dispute Resolution—Interest Arbitration and the National Labor Relations Act 6 *The Labor Lawyer* 127 (1990); Anderson, Presenting an Interest Arbitration Case: An Arbitrator's view, 3 *The Labor Lawyer* 745 (1987).

<sup>330</sup> Morris, The Role of Interest Arbitration in a Collective Bargaining System, in *The Future of Labor Arbitration in America* 197 et seq. (1976).

<sup>331</sup> *Id.*

<sup>332</sup> American Arbitration Association, Labor Arbitration: Procedures and Techniques 4.

<sup>333</sup> *Id.*

提供仲裁服務的團體協約之當事人，免費提供該署所認可的仲裁人名冊供其選擇，並通知被當事人遴的仲裁人，進行仲裁相關事務<sup>334</sup>。

一是民間的美國仲裁協會(American Arbitration Association)，屬於私人、非營利組織，創立於1926年，對於前去請求提供該協會所認可之仲裁人名單之當事人，收取微薄之行政費用，也提供當事人進行仲裁事務的場所、及代為處理仲裁相關行政事務<sup>335</sup>。

美國仲裁人，相當於當事人自行選擇解決彼此爭議的法官，仲裁人有獨任制及合議制。獨任制一般是由雙方當事人合意選定之單一仲裁人行仲裁事務；合議制通常由3名仲裁人組成，人選是由雙方當事人各自選任1名仲裁人，再由該兩仲裁人選出另一仲裁人，3人組成委員會進行仲裁事務，一般以獨任制居多<sup>336</sup>。

#### (四) 仲裁程序

以美國仲裁協會所定之仲裁程序略述<sup>337</sup>：

仲裁之審理期日，由美國仲裁協會之行政人員先與當事人討論後，再與仲裁人商定，若當事人要求審理過程作成速記記錄(stenographic record)時，該等事務由速記員及請求者自行安排。

一般之審理程序，在仲裁人說明本案爭點及宣誓後，依序進行：

1. 由聲請仲裁之一方為開場陳述(Opening statement)，其後由他方當事人為類似之陳述。

2. 提出證據、訊問證人及由聲請仲裁之人論辯。

3. 由他方當事人為交叉訊問(Cross-examination)。

4. 由防禦之當事人提出證據，訊問證人及論辯。

5. 由聲請仲裁之人為交叉訊問。

6. 由雙方當事人為總結陳述(Summation or Closing statement)，其順序與一般開場陳述同。

此一順序，並非法定程序，仲裁人得自行斟酌或依當事人請求而變更。依美國仲裁協會規定，在審理終結後，仲裁人有30天的時間作成判斷，但團體協約另有約定者，不在此限，如雙方當事人欲提出審理程序後之書狀(written posthearing briefs)、審理時之記錄(transcripts)或其他資料，應於仲裁人所定時間內提出，在上開文書提出前，審理程序尚未終結。

此外，審理程序後，相關書狀之提出，應透過美國仲裁協會之行政人員進行，雙方當事人均在場外。當事人不直接向仲裁人為意思表示，而由仲裁協會確定書狀已同時送交仲裁人及他方當事人。如果發現新證據、或有些事情須加解釋，當事人不應試圖與仲裁人直接連繫，而應透過仲裁協會，要求仲裁人再開審理程序、或以他法提出證據。

因依美國仲裁協會之規則，所有當事人與仲裁人間之接觸，均應透過該協會為之。目的在於避免有「一方當事人所提之論辯或證據，他方沒有反駁機會」之嫌。如仲

<sup>334</sup> 不過當事人對於仲裁人應支付仲裁人關於仲裁事務之報酬。

<sup>335</sup> R. Coulson, Labor Arbitration — What you need to know 5-9 (revised 3rd ed. 1988.)

<sup>336</sup> Id., 31-44.

<sup>337</sup> 詳情參見 F. Elkouri & E. A. Elkouri, How Arbitration Works 118 et seq. (4th ed. 1985 & 1985-89 Supp. 1991).

裁人認必要，也得再開審理<sup>338</sup>。

(五) 仲裁之效力－美國勞雇關係法之三〇一條款：

1947年美國勞雇關係法第二〇三條(d)規定：「解決現存團體協約之適用或解釋上所生苦情申訴爭議的最好方式是依當事人所合意之終局調整決定之(final adjustment)。<sup>339</sup>」，透露出美國國會偏好當事人以仲裁方式解決其勞雇間爭議。對於勞動爭議之仲裁，尤其重要之規定，為第三〇一條，該條前二項規定：「(a) 在本法定義下對於商業有影響之產業，關於僱主與代表受僱人之勞動組織間之違反契約，或在該勞動組織間之契約之訴訟，不問所爭議之數額或當事人之公民籍為何，得於該管之美國聯邦地方法院提起之。(b) 在本法定義下對於商業有影響之產業，代表受僱人之勞動組織，以及在本法定義下其行為對於商業有影響之僱主，對於其代理人之行為，應負責任。任何該等勞動組織均有起訴及被訴之資格，並有代表其受僱人在聯邦法院起訴及被訴之資格。在美國聯邦地方法院所為對於勞動組織之金錢給付判決，僅於判決之對象為勞動組織及其資產時，始有執行力，對於勞動組織會員及其個人資產，無執行力。<sup>340</sup>」美國聯邦最高法院本於此規定，確立依團體協約所進行的勞動爭議仲裁之執行力，就是僱主不依團體協約所定仲裁條款之約定，將苦情申訴的爭議交付仲裁者，工會得依上開規定，迫使僱主將之交付仲裁<sup>341</sup>。

## 第二項 緊急狀態

### 壹 立法背景

第二次世界大戰結束後，美國苦於應付戰時經濟轉變為和平經濟之際，更被一波波接踵而來罷工拖累。大戰結束第一年間，妨礙經濟轉型之罷工近五千起、影響數百萬勞工，損失超過一億個工作天。也打擊石油、煤礦、及海運等事業。

1935年的全國勞動關係法，讓追求更美好經濟條件的罷工，成為合法的爭議行為，可是戰後百廢待舉，勞動爭議導致全國經濟不安，美國總統及國會咸認有必要限制某些事業的罷工權。

國會在1947年制定勞雇關係法時，對於限制範圍到底應包括所有主要企業、或僅止於交通、通訊及公用事業等重要事業；以及罷工之限制是否只限於「冷卻」(cooling off)期間，或以強制仲裁制度取代之，引發辯論。終了，國會的反罷工立法只限於「危害全民健康或安全」者之情形，但並未定義該詞意涵。至於罷工之限制，最多只能限制八十日之「冷卻」期間，而非永久<sup>342</sup>。

### 貳 規範程序

依勞雇關係法規定，美國總統確信某將發生或業已發生的罷工或鎖場，涉及從事州際間商業之事業全部或重大部分、而危及或將危及全民之健康或安全者，得任命

<sup>338</sup> American Arbitration Association, *supra* note 30, 5 et seq.

<sup>339</sup> 29 U.S.C. § 173 (1988).

<sup>340</sup> 29 U.S.C. § 185 (1988).

<sup>341</sup> *United Steelworkers v. American Mfg. Co.*, 363 U.S. 564 (1960); 其詳請參照 Nolan, *supra* note 23, 42 et seq. (1979).

<sup>342</sup> R. A. Gorman, *Basic Text on Labor Law: Unionization and Collective Bargaining*, 367 (1976).

一調查委員會<sup>343</sup>，該委員會有權私下或公開舉行聽證會、蒐集資料，並在總統所定期限內，向其提出報告，闡述爭議事實及雙方當事人主張，不過該委員會不得提出任何建議。總統收到該報告後，應即公開、將副本送達聯邦調解署<sup>344</sup>。

總統收到上開報告後，有權（非必須）指示檢察總長(Attorney General)向該管聯邦地方法院請求對於罷工或鎖場為禁止命令，而法院於認為該罷工或鎖場涉及從事州際商業之全部或重大部分，且如不以禁止命令禁止之，「全民之健康及安全」將受危害者，得為該禁止命令<sup>345</sup>。

法院簽發禁止命令，當事人應依法在調解署協助下解決爭議，總統應再次召集調查委員會，該委員會在法院命令後之第60日，若爭議尚未解決，應再度向總統提出現況報告，諸如當事人之主張、雇主所為最後和解條件的提議<sup>346</sup>。該報告應再公諸大眾，而全國勞動關係局則應於15日內將雇主所提之最後和解條件之提議，於有關之受僱人間舉行秘密投票，以決定是否贊成該提議，勞關局應於5日內，向檢察總長提出表決結果之證明，檢察總長收受該證明後，應即向法院聲請撤銷禁止命令，而法院應准許之<sup>347</sup>。

本法授權總統延遲罷工或鎖場之舉動，不能超過80日，在此期間，借助調查委員會之報告、調解署之調解、輿論之壓力、以及受僱人間就雇主最後和解方案之表決等，謀求解決爭議。80日過後，還是不能解決爭議者，本法沒有更新禁止命令之規定，所以當事人得為罷工或鎖場的爭議行為<sup>348</sup>。

## 參 規範要件

### 一、事業之重大部分：

法院就全國緊急狀態發出禁止命令的條件之一，是該罷工或鎖場，影響州際商業之全部事業或其重大部分。美國聯邦第二巡迴上訴法院認為，對於將使美國商船45%無法動彈的罷工，符合法規上「重大部分」之標準<sup>349</sup>。反之，伊利諾州之聯邦地方法院認為，雖系爭之罷工妨礙穀類由芝加哥出口，因大多數之穀類得由其他港口出口，且預期由芝加哥出口之穀類僅值7500萬美元，比起全國的年出口值430億美元言，微乎其微，故與法定要件不符<sup>350</sup>。

法院在運用這些數量之標準時，不僅著眼於罷工直接影響的事業，也著重對其他事業衍生之影響，尤其是在法院判定涉及國防工業之罷工時。例如，兩家生產直升機引擎合金工廠之一發生罷工，而直升機要送去戰場，法院因而判認有關之事業並非「合金業」，而是「軍用飛機引擎業」，合於上開「重大部分」之標準，得為禁止命令之對象<sup>351</sup>。

### 二、全民之健康或安全：

<sup>343</sup> 鐵路勞動法所適用之鐵路及航空業，不在本法適用範圍，因該法已有獨立之規範程序。[c]

<sup>344</sup> Gorman, *supra* note 55. 376.

<sup>345</sup> 諾理斯·拉瓜蒂法之反禁止命令之規定，於此等情形，無適用之餘地。[ 29 U.S.C. §178(d) (1988). ]

<sup>346</sup> 29 U.S.C. §179 (1988).

<sup>347</sup> 29 U.S.C. §180 (1988).

<sup>348</sup> Gorman, *supra* note 55. 368.

<sup>349</sup> *United States v. National Karine Engineers' Benef. Association*, 294 F. 2d 385 (2d Cir. 1961).

<sup>350</sup> *United States v. Ila Local 418*, 335 F. Supp. 501 (N. D. Ill. 1971).

<sup>351</sup> *United Steelworkers v. United States*, 372 F. Supp. 501 ( D. C. Cir. 1966).

法院准許國家緊急狀態禁止命令之聲請之第二要件是罷工或鎖場之「發生或繼續存在，將危及全民之健康或安全。<sup>352</sup>」因法條規定為選言命題，所以法院只須認定危及「健康」或「安全」之一即可<sup>353</sup>。

當有干預軍事或國防目的生產情事，常常被認定有威脅國家安全(national security)之事由，美國聯邦最高法院認為，鋼鐵業整體罷工，危及全民之安全，因其使軍事上之太空探險飛彈、海軍艦艇、及諸如北大西洋公約組織為整體安全所需物質等之鋼鐵產品，無從獲得，因此得以禁止命令禁止罷工<sup>354</sup>。

再者，此謂危及國防，並不以迫切為必要，美國聯邦第二巡迴上訴法院，在United States v. National Marine Engineers' Benef. Union乙案中<sup>355</sup>，維持地方法院對於商船之罷工為禁止命令之裁定，因其認商業（即非軍用）船舶於戰時及國家緊急狀態時，必須作為備用軍事器材，而且須隨時自外國運送石油之故。

此等國家緊急狀態規範，在學者詬病之下存在，主因在處理此等爭議之其他方法—強制仲裁或由政府扣押工廠之措施，為人所嫌惡。某些案例中，美國總統為避免使用上揭程序解決全國緊急狀態之爭議，而任命事實調查委員會(fact-finding board)瓜代，事實調查委員會之委員由勞方、資方及代表公益人士中選出，不僅有權聽取爭議者之陳述及調查事實，並得就爭議之解決作出建議，這類程序沒有法規基礎，卻被多次引用。雇主通常會反對此等程序，但了解如拒絕由總統所任命的調查委員會所作成之建議，將會受到輿論壓力，所以幾無拒絕總統要其參與此等程序之要求<sup>356</sup>。

## 第五節 比較

不論日德美，政府在處理一般私法關係之勞動爭議，都採取十分謹慎態度，原則都以勞雇自治解決為原則，國家只從旁協助。

日本、美國與德國之調解、仲裁、甚或裁決設計，大異其趣，在日本，有關法定斡旋、調解或仲裁之事務，均由具有準司法機關性質之勞動委員會<sup>357</sup>辦理，其雖為由公益、勞、雇三方代表組織而成之合議制之行政機關，但依法獨立行使職權，不受勞動大臣、運輸大臣或地方首長之指揮與命令<sup>358</sup>。在德國，更基於司法獨占原則，由勞動法院獨占權利事項爭議之最終審判。調整事項勞動爭議之處理，也採高度自治。

<sup>352</sup> 29 U.S.C. §178(a)(ii) (1988).

<sup>353</sup> United Steelworkers v. United States, 361 U.S. 39 (1959); Gorman, *supra* note 55, 370.

<sup>354</sup> *Ibid*, 本案所涉罷工，有五十萬以上之鋼鐵工人參與，對抗約九十七家鋼鐵公司，約有二十五萬下游產業工人遭暫時解僱，美國總統在收到調查委員會之報告後，命檢察總長向聯邦地方法院聲請禁止命令獲准。A. Cex, D. C. Bok, R. A. Gorman & M. W. Finkin, *Labor Law Cases and Materials* — eleventh edition 490 (1991).

<sup>355</sup> 294 F. 2d 385 (2d Cir. 1961).

<sup>356</sup> O. Fairweather et al., Labor relations and the Law in West Germany and the United States 155-156; Moskow, National Emergency Strikes: The Final Offer, Selection, Procedure and other Options. In 24th New York University Conference on Labor 1 et seq. (1971); Silberman, National Emergency Disputes — The considerations behind a Legislative Proposal, 4 Georgia Law Review 673 (1970)

<sup>357</sup> 參見行政院經濟建設委員會健全經社法法規工作小組，日本勞資爭議處理制度之研究，35頁。

<sup>358</sup> 同上註，35至36頁。



在日本與我國之調解，調解委員會應作成調解方案；但在美國，調解人員只居中協調，促成和解，通常不作任何調解方案，所以美國的調解，其意義與日本之斡旋、或我國不具法定地位的協調類似；德國則又是另一類型，調解是在無仲裁協定、或協約仲裁不成立之後進行，調解員之任務為在雙方同意下盡力調處調整事項爭議，所作的任何決定，也必須獲得當事人明白授權。

在美國，涉及影響美國商業流通之勞動爭議，由聯邦調解署設立於全國各地分署之調解人員，應當事人之請求，周旋於當事人間，協助解決爭議，促成和解；聯邦調解署本身並不參與勞動爭議之仲裁，其只應當事人之請求，提供其所備置之仲裁人名冊，供當事人選任，當事人也須支付仲裁人報酬，解決爭議，另外，有民間組織美國仲裁人協會也提供此等協助。

在德國，因著經營協議制及共同決定制，勞工代表得以在廠場及公司監事層次，與間有關勞工切身利害關係之事務，甚或擁有共同決定權，大幅減少爭議發生機會。加上尊重社會自治當事人傳統，勞資協約自治權及爭議權受到憲法層次的保障，當事人也以約定處理程序、或雙方同意，將解決爭議權限交給第三者。德國因大多數產業的協約當事人都有協約仲裁協定，在雙方無法自行以協約仲裁程序或無協約仲裁協定時，才會進入國家仲裁程序、或在無仲裁協定或仲裁不成立時，才會進入調解程序，無論是國家仲裁或是調解，性質上都屬於任意仲裁或調解，都要雙方同意才能生效，勞資雙方也都沒有接受的義務。此外，裁決是德國有別於日本、美國的勞動爭議處理機制，此一制度主要在調處雇主與經營協議會之間的歧見。

關於影響國民生計較巨之勞動爭議，美、日都定有緊急處理程序，但日本與美國相異處，在於日本列舉某些公益事業之勞動爭議，作為緊急調整之對象，在規範上較為具體，美日兩國在解決勞動爭議上，基本立場雖然大同小異，但對於某些影響國計民生較巨之勞動爭議，日本禁為爭議行為，在規範態度上，日本顯得保守許多。反觀德國，國家只是勞動爭議處理的配角，只有社會自治當事人無法自行解決爭議時，才被動干預處理爭議，唯一強制介入的狀況，是解決雇主與經營協議會之間，對於共同決定事項、或是關於利益平衡程序無法達成合意時，才會進入強制裁決。