

美國與日本不當勞動行為 裁決機制之研究*

侯 岳 宏**

要 目

| | |
|---------------------|-------------------|
| 壹、前 言 | 二、救濟機關與救濟程序 |
| 貳、台灣的不當勞動行為之救濟 | (一)國家勞工關係局 (NLRB) |
| 一、現行制度 | (二)不當勞動行為的救濟程序 |
| (一)工會的保護規定與問題點 | (三)救濟命令的旨趣與界限 |
| (二)救濟制度與問題點 | 三、實際運作情形與問題點 |
| 二、不當勞動行為制度的改革動向 | (一)實際運作情形 |
| (一)勞動三法修正草案中裁決制度的概要 | (二)組織上的問題點 |
| (二)修正草案的問題點與檢討的課題 | (三)程序遲延 |
| 參、美國的不當勞動行為裁決制度 | (四)救濟命令的問題點 |
| 一、發展過程 | 肆、日本的不當勞動行為裁決制度 |
| | 一、發展過程 |
| | 二、救濟機關與救濟程序 |

* 感謝匿名審稿委員提供之寶貴意見，由於作者才疏學淺，尚祈各界不吝指正。

** 台北大學法律學系助理教授，日本一橋大學法學博士。

投稿日期：九十七年六月九日；接受刊登日期：九十八年二月二十日

責任校對：林傳智

| | |
|--------------------|-----------------------|
| (一)勞動委員會 | (二)我國裁決會與美國及日本救濟機關之比較 |
| (二)不當勞動行為的救濟程序 | (三)導入美國或日本制度時應注意事項 |
| (三)救濟命令的旨趣與界限 | 二、救濟程序的檢討與和解的重要性 |
| 三、實際運作情形與問題點 | 三、救濟方法的檢討 |
| (一)運作情形 | (一)罰鍰為主之救濟方式的問題 |
| (二)組織上的問題點 | (二)行政救濟主義為主之救濟方式的妥當性 |
| (三)救濟程序上的問題 | 陸、結語 |
| (四)救濟命令與科罰主義的併用之檢討 | |
| 伍、對我國之啓示 | |
| 一、救濟機關的檢討 | |
| (一)美國與日本救濟機關之比較 | |

摘 要

在台灣，勞工籌組工會、會務運作、與雇主協商等行為，常遭雇主降調、減薪甚至解僱等不當勞動行為對待，而現行工會法、團體協約法與勞資爭議處理法等攸關集體勞資關係的勞動三法，並不能夠有效保護勞工或工會，並迅速、妥善且有效的解決紛爭。因此，行政院勞工委員會近年來提出勞動三法修正草案，積極推動不當勞動行為制度的立法。在工會法修正草案及新修正的團體協約法裡明文規定不當勞動行為的禁止規範，並且在勞資爭議處理法草案裡增訂處理不當勞動行為事件之裁決機制。

本文，首先，對於不當勞動行為的勞資糾紛在台灣現行法制度下是由何種規定及程序來處理，以及這些相關規定及程序在理論上有何問題點加以檢討。其次，透過美國與日本的不當勞動行為制度的考察比較，檢討目前行政院所提出相關草案之問題點，並提出建議，以作為我國修法檢討導入此制度時之參考。

關鍵詞：不當勞動行為、勞動委員會、團體協約法、工會法、勞資爭議處理法、裁決制度

壹、前言

勞工為了維持或改善勞動條件，會透過勞工間的團結，組成或加入工會，與雇主或雇主團體進行團體協商或爭議行為。但是勞工透過工會來進行活動，常常會受到雇主的種種妨害。為了保護勞工的結社權或是團結權，許多國家對於雇主妨害勞工或工會的團結行為於法律上明文禁止，並提供救濟手段。各國的救濟方法之中，最受到矚目的是美國與日本的不當勞動行為制度。美國於經濟大恐慌時期，為促進商務流通，解決勞資糾紛，以達成工業和平，於一九三五年制定國家勞工關係法（National Labor Relations Act of 1935，簡稱NLRA）（又稱華格納法）創設不當勞動行為制度。在確認勞工的團結權之下，禁止雇主的不當勞動行為，並且設立國家勞工關係局（National Labor Relations Board，簡稱NLRB），處理不當勞動行為事件。該制度於一九四七年與一九五九年受到修正，為確保勞資雙方交涉力的平等，除了禁止雇主的不當勞動行為之外，也增列禁止工會的不當勞動行為之規定。

日本在第二次世界大戰後，於一九四九年受到美國一九三五年華格納法的影響，為保障勞工的團結權，於勞動組合法（相當於我國工會法）第七條明文禁止雇主對勞工及勞工團體為團結權侵害行為，並且於同法第二十七條以下規定不當勞動行為的救濟機關為勞動委員會。美國與日本的不當勞動行為制度，從許多研究中可知兩國在成立背景、憲法上的基礎、以及國家制度等都存在著差異¹。

¹ 美國與日本制度的比較研究，可參見初井常喜，經營秩序と組合活動，頁1-104，1965年5月；岸井貞男，不當労働行為の法理論，頁22-81，1978年4月；中窪裕也，救済システムとしての労働委員会，日本労働法学会誌，72號，頁5-35，1988年10月；WILLIAM B. GOULD IV, JAPAN'S RESHAPING OF AMERICAN LABOR LAW (1984).

不過，透過行政委員會進行審查並發布救濟命令的方式，卻是兩國共通的特徵。此種救濟方式，在日本稱為行政救濟主義的方式²。美國及日本的不當勞動行為制度，在兩國的勞資關係中都扮演著重要角色。

台灣在解嚴之後，由於政治民主化與經濟自由化，社會、政治與經濟也有很大變動，勞工的權利意識也被喚醒，工會組織日益蓬勃發展，工會運動也增多。但目前在台灣，勞工籌組工會、會務運作與雇主協商等行為，常遭雇主降調、減薪甚至解僱等不當勞動行為之對待，而現行勞動三法的相關規定，例如工會法第三十五條至第三十七條雖設有規定，但並無全面地、完整制度，並且在救濟途徑上雖能循勞資爭議處理法上的調解、仲裁或另依司法途徑進行訴訟，但對勞工而言並非簡便有效的救濟方式³。

因此，行政院勞工委員會近年來積極推動不當勞動行為制度的立法。在二〇〇二年與二〇〇七年均提出含有導入不當勞動行為制度的勞動三法修正草案⁴。行政院二〇〇二年五月所公布的勞動三

² 行政救濟，一般而言是指行政法裡的訴願及行政訴訟等程序，有時有些教科書也會將國家賠償及行政上的損失補償亦歸於行政救濟。而在不當勞動行為制度裡，為強調其係勞工向勞動委員會請求救濟的方式，並非採用科罰主義或直罰主義這一點，所以採用「行政救濟」之用語。在日本，此用語之使用，可以說已經固定。本文為了論述之方便，因此也採用日本的「行政救濟」主義之用語。關於此點之討論，可參見石川吉右衛門，勞働組合法，頁379-380，1978年10月。

³ 相關問題，可參見行政院勞工委員會於2005年1月18日在網頁上所公布有關勞動三法新聞稿的附件。行政院勞工委員會網址為：<http://www.cla.gov.tw/>，最後瀏覽日：2009年1月15日。

⁴ 行政部門於2001年便著手勞動三法修正的檢討，在2001年9月雖然也提出含有導入不當勞動行為制度的修正草案，不過提出不久後，便因立法院會期屆期，未經審議。

法修正草案之中⁵，在工會法修正草案第二十九條與第三十三條，各分別明定工會與雇主的不當勞動行為類型。也於團體協約法修正草案第五條至第七條，明定勞資雙方應本於誠信原則進行團體協約之協商等相關規定。且於勞資爭議處理法修正草案中，增列不當勞動行為裁決制度之專章，除規定裁決委員會的組織及程序之外，也明定涉及私權關係之裁決決定經法院核定後，與民事確定判決有同一效力。同修正草案於二〇〇五年經過立法院第五會期的審議，工會不當勞動行為類型之規定，由於目前工會實力較弱，因此除保留關於團體協商之規定外，其他規定均受到刪除，而裁決程序雖然受到部分修改，但基本架構仍然維持。相關草案最後通過二讀程序，但因未能在會期內完成立法而必須重新提出。二〇〇七年九月行政院送請立法院審議的勞動三法修正草案裡，對於不當勞動行為制度也作了相關規定。在工會法修正草案第三十一條規定雇主之不當勞動行為類型，以及在團體協約法修正草案第六條裡明定勞資雙方無正當理由不得拒絕團體協商⁶。勞資爭議處理法修正草案中的不當勞動行為裁決機制與二〇〇二年之版本相比，除了裁決組織及程序受到部分修改之外，在救濟方法上也有較明顯的變更。亦即二〇〇七年的版本，並未如同二〇〇二年版本規定裁決決定經法院核定後的效力，而是於第四十一條第三項規定，裁決決定書得限期令當事人為一定的行為或不行為⁷。此一規定，可以說是參考美國與日本行政救濟主義的方式。勞動三法修正草案之中，團體協約法修正草

⁵ 2002年行政院所提出的勞動三法修正草案內容與在立法院衛生環境及社會福利委員會審查結果，可參見立法院公報，93卷33期，頁385以下。

⁶ 2007年行政院所提出的工會法修正草案內容，可參見立法院公報，96卷83期，頁1363以下。團體協約法修正草案內容，可參見立法院公報，96卷86期，頁232以下。

⁷ 立法院公報，96卷86期，頁412以下。

案已於二〇〇七年十二月十四日三讀通過。勞資爭議處理法與工會法修正草案雖然未能於上一個會期一併通過，但是隨著第七屆立法委員的上任，行政院也於二〇〇八年二月重新送請立法院審議⁸，此二法的修正也被列為行政院勞工委員會在今年度所要推動的重要工作之一⁹。

雖然台灣的不當勞動行為制度受到美國及日本的制度許多影響，但是透過對美國及日本的制度的比較，來檢討我國現行的制度以及修正草案的構造與問題點的研究，並不算多¹⁰。特別是我國修

⁸ 立法院公報，97卷2期，頁8。其中勞資爭議處理法修正草案之內容，請參見「立法院議案關係文書」，院總字第1352號政府提案第11128號，2008年2月27日印發，該修正草案可於下列網址下載：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcecfcdc8ccc5cbc7ced2cacfc7>，最後瀏覽日：2009年1月15日。工會法修正草案內容，請參見「立法院議案關係文書」，院總字第977號政府提案第11130號，2008年2月27日印發，該修正草案可於下列網址下載：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcecfcdc8ccc5cacec8d2cacbcb>，最後瀏覽日：2009年1月15日）。但是根據行政院勞工委員會官員內部指出，上述工會法及勞資爭議處理法修正草案已於去年2008年7月撤回，因此仍須繼續留意最新修正草案的動態。（脫稿後進行校稿時，行政院於2009年4月16日通過新的修正草案送請立法院審議，此部分留待下次機會進行檢討）。

⁹ 立法院公報，97卷4期，頁39。

¹⁰ 關於2002年勞動三法草案導入不當勞動行為制度之檢討，請參見邱駿彥，勞資爭議處理法草案中「裁決制度」之考察——以日本制度之經驗為借鏡，華岡法粹，29期，頁117以下，2003年3月；焦興鎧，美國不當勞動行為裁決機制之研究，載：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以下，2006年1月；林佳和，勞資爭議處理法修正草案中裁決處理程序相關問題研究，行政院勞工委員會委託研究報告，2004年5月（勞委會內部參考用研究案，感謝作者林佳和教授提供）；成台生，工會之研究——以美國、日本與中華民國為例，頁300-305，2002年10月；謝棋楠，美國不當勞動行為認定與裁決之規範，育達學院學報，10期，頁97以下，2005年9月；王厚偉、黃琦雅，我國不當勞動行為救濟制度之窘境與展望，台灣勞工，13期，頁48以下，2008年5月。

正草案裡的救濟機關及救濟方法上，許多部分受到美國與日本制度的影響，因此有必要對於二國所採用的行政救濟主義方式，進一步考察比較。此外，檢討不當勞動行為制度時，其要件的檢討也是重要的問題，不過本文礙於篇幅，僅能提及與裁決機制相關之部分，全盤的整理與檢討留待下次機會再進行。

因此，本文之目的，首先，是對於不當勞動行為的勞資糾紛在台灣現行法制度下是由何種規定及程序來處理，以及這些相關規定及程序在理論上有何問題點加以檢討，其次，是透過美國與日本的不當勞動行為制度的考察比較後，檢討目前行政院所提出的導入不當勞動行為制度的相關草案之問題點並提出建議，以作為我國修法檢討導入此制度時之參考。

貳、台灣的不當勞動行為之救濟

一、現行制度

(一) 工會的保護規定與問題點

工會法、團體協約法與勞資爭議處理法等勞動三法，自立法以來，一直在我國集體勞資關係扮演重要角色。其中，攸關工會的組成與運作最重要的法律就是工會法。該法與工會的保護有關之規定有第三十五條、第三十六條以及第三十七條¹¹。這些規定對於工會的保護發揮一定程度之功能，但是存在著以下問題。

首先，工會法第三十五條第一項不利益待遇禁止的規定，僅以「不得因工人擔任工會職務」為對象，卻造成工會發起人受到解僱時，不適用此規定的結果。一九六八年內政部所公布的「公民營廠

¹¹ 在工會法之外，近年來所新立法的就業服務法第5條第1項、大量解僱勞工保護法第13條將工會會員納入保護對象。

場籌組產業工會實施要點」第五點規定，「主管機關對經核准發起籌組工會人員及工會籌備人員，應比照工會職員，予以切實保障，如廠場負責人或其他代理人有藉故阻撓工會或違反工會法第三十五條、第三十六條、第三十七條之規定，造成勞資糾紛時應即交付勞資評斷委員會迅予處斷」。由於勞資評斷委員會係依照「動員戡亂時期勞資糾紛處理辦法」而組成，該法於一九八八年廢止後，上述處理程序自無從適用。因此行政院勞工委員會作出新的解釋，說明「此類爭議，可由爭議當事人依勞資爭議處理法之規定向主管機關申請調解，如調解不成，當事人可循司法途徑提起訴訟」¹²。但是對於上述要點，有學者指出，此規定所要保護的對象，「只限於『經核准發起』的勞工……除非是經過黨政機關的策組或認可，否則一般自衛發起籌組工會的勞工是不受保護」¹³。此外，此要點對於雇主的妨害行為並未給予法律效果，對於發起人的保護，還不能說是充分¹⁴。

其次，工會法第三十六條僅規定「不得以不任工會職務為僱用條件」，對於「不加入工會或退出工會」並未加以規定。此雖然乃因現行工會法第十二條規定加入工會為工人之權利與義務，所以雇主自不能以工人不加入工會為僱用條件，因此同法第三十六條對此未加以規定¹⁵。但是隨著近年來自主工會運動之發展，勞工自行組成工會的情形增加，不及於「不加入工會」或「退出工會」的現行規定，對勞工的保護並不充分。

¹² 行政院勞工委員會台勞資字第16778號函。此號函，可參見行政院勞工委員會編，勞資爭議處理法法規彙編，頁389，2002年6月。

¹³ 李允傑，政府與工會，頁145，2002年6月。

¹⁴ 薛進坤，我國不當勞動行為法規範之探討，政治大學勞工研究所碩士論文，頁104，1997年。

¹⁵ 黃越欽，勞動法新論，頁403，2006年9月修訂3版；林大鈞，我國工會立法之研究，頁98，1987年。

再者，工會法第三十七條僅針對「勞資爭議期間」，禁止雇主不得解僱勞工，但是爭議期間過後，雇主往往藉故解僱。在一九四八年行憲後立法院第一會期徵詢勞工團體修改勞工法規意見，當時已有勞工團體針對此問題，提出「在勞資爭議期間或結束後，雇主或其代理人，不得因工人參加勞資爭議，藉故解僱」之修法意見，但是最後未受到重視，也未修法¹⁶。因此，目前仍受學者批評只要勞資爭議期間一過，即無本條之適用¹⁷。

(二)救濟制度與問題點

雇主違反上述工會保護之規定時，工會法第五十七條規定，「除其行為觸犯刑法者仍依刑法處斷外，並得依法處以罰鍰」。相關勞資糾紛亦可依勞資爭議處理法所規定的處理程序以求解決。依我國勞資爭議處理法第四條第一項之規定，勞資爭議應分類為權利事項與調整事項之勞資爭議二種。雇主違反上述工會保護規定時，理論上雖可區分權利事項與調整事項之爭議，不過影響勞工權益較大的紛爭，是有關解僱或調職等的權利事項之爭議¹⁸。權利事項之勞資爭議，其處理程序，可先依勞資爭議處理法上的調解程序處理，若調解不成功，必要時可再依司法途徑處理。不過調解程序並非必經程序，當事人逕行提起民事訴訟並無不可。此外，在實務上，法律所未規定的「協調」方式也常受到利用¹⁹。這些處理程

¹⁶ 參見中國勞工運動史編纂委員會，中國勞工運動史(二)，第七篇，頁445，1984年增訂版。

¹⁷ 黃程貫，勞動法，頁246，1997年10月修訂再版。

¹⁸ 例如，1989年上半年，約有200名左右工會幹部被解僱。此數據，參見劉志鵬，台灣勞働法制の現状，季刊勞働法，174號，頁39，1995年5月。

¹⁹ 關於協調，可參見鄭津津，我國勞資爭議處理制度之現況與檢討，國立中正大學法學集刊，6期，頁72、75-76，2002年1月。

序，雖然在我國的勞資糾紛的處理上發揮一定的功能，但是這些救濟方式存在著以下問題。

首先，上述工會法第五十七條規定「除其行為觸犯刑法者仍以刑法處斷外，並得依法處以罰鍰」，被指出在我國刑法中並無與此有關之任何規定，因此毫無適用的可能²⁰。

其次，關於「依法處以罰鍰」之規定，過去主管機關是依照行政執行法的規定來實施²¹，但是該法於一九九八年受到修正後，能否直接適用存有疑義。最近，關於工會法第五十七條的執行，法務部曾做出解釋書函，指出該條罰鍰的規定「似係對於過去行為之制裁，而為行政罰（秩序罰），故應適用處罰法定主義。換言之，處罰之構成要件及法律效果均應由法律或法律具體明確授權訂定之法規命令明文規定，始足當之。上開規定既僅泛稱『得依法處以罰鍰』，對於罰鍰之額度並未規定，有違處罰法定主義，尚不得直接作為處罰之依據」²²。同解釋書函並且指出，工會法第三十五條至第三十七條之違反，似均屬私法上之僱傭契約所生之法律關係，不得依行政執行法第二十七條之規定，以間接強制的方法執行²³。因此主管機關在執行上更顯困難。此外，即使主管機關對於雇主處以罰鍰，並不會影響雇主與勞工間的法律關係，因此當雇主不撤銷對於勞工的解僱時，被解僱的勞工還是得循民事訴訟程序以求解決²⁴。

²⁰ 黃越欽，同註15，頁435。

²¹ 參見行政院勞工委員會台勞資3字第16778號函，同註12。

²² 參見法務部2004年7月13日法律字第0930024666號函。

²³ 同前註。

²⁴ 例如，正大尼龍工業股份有限公司事件，台灣高等法院84年勞上字第60號判決。工會幹部因從事工會活動受雇主解僱，經向台北縣政府申請調解後，台北縣政府認定雇主有違反工會法第35條第1項之規定，函示雇主應即撤銷其解僱

再者，在調解程序，因為勞資爭議調解委員會並非常設性的處理機構，委員也是臨時組成，很難全心全力處理爭議，並且委員的資格並沒有限制，其專門性也受到質疑²⁵。此外，調解案本身並沒有拘束力，是否接受調解案，為當事人的自由，當事人如不同意調解案時，為調解不成立（勞資爭議處理法第十八條）。換言之，只要當事人一方不接受調解方案，勞工只能透過民事訴訟尋求解決。

此外，當事人對於權利事項之爭議，向法院提起訴訟時，勞資爭議處理法第五條第二項雖然規定「法院為處理前項勞資爭議，必要時應設勞工法庭」，但由於未設置勞工法專門法官，且其程序與一般民事訴訟程序並無不同，也引起學者的批評²⁶。

二、不當勞動行為制度的改革動向

(一)勞動三法修正草案中裁決制度的概要

由上面之介紹可以知道，台灣現行勞動三法中，有關勞工在工會活動的保護上對於雇主的妨害行為所禁止之態樣十分有限，在救濟上所採用的刑罰或罰鍰方式，不僅在執行上產生問題，並且對於受妨害的勞工也缺乏直接救濟的實益。而勞工對於這些勞資爭議雖

令，否則依該條議處，雇主迄未遵辦。即使後來台北縣政府依工會法第57條及當時行政執行法第5條規定處以罰鍰，雇主也未撤銷其解僱令，最後，工會幹部只好向民事法院提起確認僱傭關係存在之訴。

²⁵ 鄭津津，同註19，頁88。

²⁶ 黃越欽，同註15，頁484-485。司法院於2001年10月公布「各級法院法官辦理民刑事及特殊專業類型案件年度司法事務分配辦法」，並且從2002年1月聘請專家、學者組成審查會，受理民事勞工案件法官專業證照之申請，取得證照者，使其擔任專業法庭的法官。關於此點，可參見司法院於網頁上所公開有關司法改革之資料，司法院92年度各界參與司法改革巡迴座談會建議事項本院辦理情形表（高屏地區），司法院網頁為：<http://www.judicial.gov.tw/>，最後瀏覽日：2009年1月15日。不過，其成效尚待觀察。

然可循調解程序或司法救濟以求解決，但是這些救濟方式之成效也受批評。

因此，行政院勞工委員會從過去就積極著手導入不當勞動行為制度。於二〇〇二年與二〇〇七年均提出勞動三法修正草案送立法院審議，其修正內容均含有導入不當勞動行為制度的規定。而行政院於二〇〇八年二月所送交立法院審議之勞資爭議處理法修正草案與工會法修正草案，有關不當勞動行為制度的內容是以二〇〇七年的版本為本，並未做修改。以下，簡單說明二〇〇八年送交立法院審議的修正草案中有關不當勞動行為制度的內容。

首先，在工會法修正草案第三十一條裡規定雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有五類之不當勞動行為。並且於新修正的團體協約法第六條第一項規定勞資雙方均有進行團體協約之協商的義務，非有正當理由不得任意拒絕。

其次，在勞資爭議處理法修正草案裡，增訂不當勞動行為的裁決機制。設立裁決制度的目的，如同在該草案總說明裡所述，是「為確實保障勞工之團結權及協商權，迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係的正常運作」，而增訂相關規定。在組織上，規定各級主管機關應組成裁決會來辦理裁決事件，而非僅由中央主管機關所設立的裁決會來處理（勞資爭議處理法修正草案第三十六條、第三十七條第一項）。裁決會之委員組成，其中三分之一由機關首長指派本機關具勞工或法制專長之人員兼任；其餘裁決人，由主管機關遴聘熟悉勞工法令、勞資關係事務之專業人士任之（同法修正草案第三十七條第二項、第三項）。在裁決程序的進行，除了規定裁決會的召開期限，並規定在調查或裁決會開會時，可通知當事人及相關人員到場提出說明之外，也規定裁決會應指派裁決人一人或數人調查事實及必要之證據，並作成調查報告，新增訂了裁決會主動調查證據的權限（同法修正草案第三十八條）。

再者，在救濟方法上，對於違反不當勞動行為禁止規定的處分，除了在工會法修正草案第三十九條與團體協約法修正草案第三十二條明定對於違反者，經勞資爭議處理法之裁決認定後而處以罰鍰外，也在勞資爭議處理法修正草案第四十一條第三項規定，裁決決定書得限期令當事人為一定的行為或不行為。

最後，當事人及利害關係人不服裁決決定者，依勞資爭議處理法修正草案第四十二條規定得依法提起訴願。

(二)修正草案的問題點與檢討的課題

上述草案在工會法規定不當勞動行為的禁止態樣，並且在團體協約法規定勞資雙方團體協商之義務以促進團體協商的行使，這些規定擴大勞工之團結權的保護範圍，與現行法相比可以說是很大的進步。不過，在裁決制度的設計上，仍存有問題而受到批評，需要進一步檢討。

首先，裁決機關的組織及構成上，學者間尚有爭論，裁決會的設置上，有為迅速解決紛爭主張中央一審制²⁷，也有參考日本的制度主張中央與地方二層構造²⁸。二〇〇二年行政院所公布的草案原本採用二層構造，在立法院審查時改為由中央主管機關處理²⁹。二〇〇八年的版本採用的是二層構造，不過並無規定中央的裁決會有再審查之權限。在裁決會的組成上，對於主管機關代表介入裁決機制，都批評可能會影響裁決的公正與公信力³⁰，但是二〇〇八年的版本中主管機關代表仍然為委員之組成人員之一。委員的組成上，

²⁷ 成台生，同註10，頁304-305。

²⁸ 邱駿彥，勞資爭議之裁決機制，發表於國立台北大學司法系等主辦「2004年『勞資爭議處理機制』學術研討會」，頁36，2004年12月18日。

²⁹ 立法院公報，92卷23期，頁202-204。

³⁰ 參見焦興鎧，同註10，頁482；邱駿彥，同註10，頁146-147。

也可見有參考美國由公正人士出任³¹與參考日本由公益委員與勞資雙方委員三方代表之構成的不同提議³²。在此之外，學者指出裁決會的職員沒有配置專門的人員，在行政組織上的位階較低，所能發揮的功效有限³³。這些問題，牽涉到裁決的運作與裁決的公正性，因此有必要檢討美國與日本的相關情形。

其次，在救濟方法上，工會法修正草案第三十九條與新修正的團體協約法第三十二條明定對於違反者，經勞資爭議處理法之裁決認定後，處以罰鍰外，也在勞資爭議處理法修正草案第四十一條第三項規定，裁決決定書得限期令當事人為一定的行為或不行為。令當事人為一定的行為或不行為之救濟方法，可以說是參考美國與日本透過救濟命令排除不當勞動行為妨害的行政救濟主義方式。由於我國經裁決認定後也會處以罰鍰，因此在救濟方法上可以說是說是一種罰鍰與行政救濟主義併用的方式。關於罰鍰方式的採用，過去勞委會的新聞稿曾經指出，「建構裁決機制，可迅速有效判斷不當勞動行為，並予以一定程度之裁罰，將有效嚇阻雇主行使不當勞動行為之動機」³⁴。但是也有學者指出我國勞動法制過分迷信處罰的功效，並且批評團體協約法修正草案即使無法達成促進團體協商，至少有助於國庫收入³⁵。由於罰鍰方式的採用仍存有爭議，此問題牽涉到不當勞動行為制度的實效，也會對於勞資關係產生影響，因此有必要對於美國及日本的不當勞動行為救濟命令進行考察比較，並且進一步檢討。

31 焦興鎧，同註10，頁482。

32 邱駿彥，同註10，頁146-147。

33 焦興鎧，同註10，頁481-482、485。謝棋楠，同註10，頁116。

34 2005年1月18日行政院勞工委員會新聞稿。同註3。

35 王松柏，英國集體協商法制與我相關規定的探討，台北大學法學論叢，55期，頁169，2004年12月。

再者，上述草案所規劃的裁決程序，大概依照申請、調查、決定來進行。這樣的程序具有什麼樣的特徵？由於程序規定會影響不當勞動行為制度的運作，有必要與美國及日本制度作比較。此外，過去有學者提出和解在裁決程序上的重要性並且建議應詳加規定³⁶，但是在二〇〇八年勞資爭議處理法修正草案中，對於裁決程序雖然作出詳細的規定，但對於和解並未作出規定。由於勞資關係是一種繼續性的關係，也是一種朝向將來持續發展的人與人間的關係，有時透過當事人間的和解來解決糾紛，也是一種適當的解決方式。因此，有必要考察美國及日本和解在不當勞動行為救濟程序裡的定位以及實際處理情形。

由於上述這些問題，牽涉到不當勞動行為制度是否能達成「迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係的正常運作」之目的，也影響到台灣將來勞資關係的發展，因此有必要對於不當勞動行為制度的創始國即美國，以及繼受一九三五年華格納法的日本制度進行研究。以下先考察美國與日本的制度與實際運作，對於美國與日本制度有整體的理解後，再針對上述問題進行檢討。

參、美國的不當勞動行為裁決制度

一、發展過程

美國勞動法制的發展上，一個重要的轉機，是一九三三年六月國家工業復興法（National Industrial Recovery Act of 1933）的制定³⁷。在

³⁶ 邱駿彥，同註10，頁148。對於和解的詳細檢討，可參見林佳和，同註10，頁72-79。

³⁷ Act of June 16, 1933, c. 90, 48 Stat. 195 (1933). 有關NLRB的發展歷史，可參考 AMERICAN BAR ASSOCIATION, THE FIRST SIXTY YEARS: THE STORY OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD 1935-95 (1995). Available at <http://www.nlr.gov>.

此之前，勞工進行工會運動，往往受到雇主的妨害，卻不受保護。國家工業復興法第七條(a)規定，「受僱者有組織工會並經由其自行選定之代表進行團體協商之權，受僱者在自選代表、自我組織及為團體協商或其他相互援助或保護之目的而從事集體行動時，雇主不得加以干涉、限制或脅迫」，以及「受僱者及謀職者不得被要求以加入任何企業工會或不參加、組織或協助工會組織作為僱用條件」。並設置國家勞工局（National Labor Board，簡稱NLB），使第七條(a)的解釋明確並調解勞資糾紛，且指派華格納參議員擔任主席。但是NLB對於第七條(a)的違反並沒有強制的權限，僅能要求任意履行³⁸。之後，在一九三四年雖然也設置了國家勞工關係局（National Labor Relations Board，簡稱舊NLRB）接替NLB，但是也因為缺乏強制權限，所以效果也未盡理想³⁹。

在這種狀況之下，華格納議員為瞭解決強制權限的問題，強化工會之權利，提出新的法案，而於一九三五年成立了國家勞工關係法⁴⁰。該法在第七條保障勞工團結權、透過自己選出的代表進行團體協商的權利與團體行動權，並且於第八條將雇主侵害勞工上述權利的行為列舉為五種不當勞動行為的類型。為了保障勞工的權利並且對於雇主的行為能予以強制，設立了國家勞工關係（NLRB），該機關收到不當勞動行為違反的申訴後，會進行調查與聽證並判斷是否違反第八條，對於雇主發布救濟命令。該法實施後，確實排除了雇主反工會之行為，工會組織也蓬勃發展，勢力增強，但是也發生了工會不當與濫用的行為。因此，一九四七年為了使工會與雇主

gov/publications/History/thhe_first_60_years.aspx (last visited: 2009.01.15).

³⁸ *Id.* at 5-6.

³⁹ *Id.* at 7-8.

⁴⁰ Pub. L. No. 198, 49 Stat. 449 (1935).

間的交涉力量維持平衡，成立勞資關係法（Labor Management Relations Act of 1947，簡稱LMRA）（又稱塔虎托—哈特利法）⁴¹，修正一九三五年的國家勞工關係法。該法除了於第七條增訂保障勞工消極團結權的字句，也增設工會的不當勞動行為，此外，也將NLRB的組織分為訴追部門與判定部門以及其他幾項重大修正。之後，該法於一九五九年由於工會幹部的腐敗造成爭議，因此成立勞資報告及公開法（Labor Management Reporting and Disclosure Act of 1959，簡稱LMRDA）⁴²，對於國家勞工關係法進行修正⁴³。至此，完成不當勞動行為制度整個基本架構，此制度一直到現在，在美國的勞資關係上扮演著很重要角色。

目前，美國不當勞動行為制度，所禁止行為類型不僅有雇主的不當勞動行為，也針對工會團體的不當勞動行為加以禁止。其中，關於雇主的不當行為，NLRA第八條(a)(1)至(5)列出以下類型⁴⁴：

(1)妨礙、限制或脅迫受僱者行使該法第七條所保障之權利。

(2)支配或妨礙勞工組織之組成或營運，或給予財務或其他援助。

(3)為鼓勵或阻止受僱者加入勞工組織，而在僱用、任期或其他僱用條件上採取差別待遇。

(4)對依據本法提出申訴或作證之受僱者，給予解僱或其他方面之差別待遇。

⁴¹ Pub. L. No. 101, 61 Stat. 136 (1947).

⁴² Pub. L. No. 86-257, 73 Stat. 519 (1959).

⁴³ 例如，增訂NLRA第8條(e)禁止雇主及工會締結所謂「熱貨」（hot cargo）協定的不當勞動行為，關於熱貨協定的詳細說明，可參見William B. Gould IV著，焦興鎧譯，美國勞工法入門，頁86，1996年5月。

⁴⁴ 29 U.S.C. §§ 158(a)(1)-(a)(5) (2006).

(5)拒絕與依照本法第九條(a)之規定所選出之受僱者協商代表進行團體協商。

其中第八條(a)(1)的規定，不僅為獨立的不當勞動行為類型也含有為雇主不當勞動行為之概括規定的機能。亦即雇主違反第八條(a)(2)至第八條(a)(5)時也同時構成第八條(a)(1)之違反。此乃因雇主所為的不當勞動行為，理論上是侵害勞工在NLRA第七條所保護之權利，所以也構成NLRA第八條(a)(1)之違反⁴⁵。如此，對於法律所未規定的類型，可以透過NLRA第八條(a)(1)之概括規定的解釋來作規範。像這樣基於一定的政策目的，將阻礙集體勞資關係的形成與展開的行為加以類型化並概括的禁止，來保護團結權等的方式，是不當勞動行為制度的重要特色之一⁴⁶。

此外，NLRA的運用是由屬於行政委員會的NLRB來進行。NLRB的主要權限為受理不當勞動行為的申訴，進行審查後發布救濟命令（NLRA第十條）⁴⁷，以及為決定受僱者的協商代表實施選舉，並對被選出的工會加以認證（NLRA第九條(c)）⁴⁸。不當勞動行為事件的救濟與工會代表權的確認事務是NLRB的二十大主要任務。以下，針對與本文相關的不當勞動行為之救濟加以說明。

⁴⁵ 關於此點，請參見中窪裕也，アメリカ労働法，頁34-35，1995年9月。

⁴⁶ 岸井貞男，不当労働行為制度の本質，載：現代労働法講座7・不当労働行為 I，頁7-9，1982年2月。

⁴⁷ 29 U.S.C. § 160 (2006).

⁴⁸ 29 U.S.C. § 159 (c) (2006).

二、救濟機關與救濟程序

(一)國家勞工關係局 (NLRB)

1. 組織

NLRB的組織主要可以分成委員會 (Board) 與事務總長 (General Counsel) 兩個系統。委員會是負責不當勞動行為事件之審理與裁決的準司法部門。事務總長則為不當勞動行為事件之調查、訴追的準檢察部門。將該局的內部單位區分為二個別獨立的部分，主要是一九四七年塔虎托——哈特利法的改革而形成。在修法之前亦即一九三五年華格納法的時期，NLRB是兼具有不當勞動行為的訴追者與裁決者二種角色。由於同一個機關同時具有調查、訴追機能與判定機能，這一點被批評會使裁決程序欠缺公正性⁴⁹，因此才在一九四七年修正成為目前的制度⁵⁰。

委員會是由五名委員所組成。委員由總統提名，經參議院同意後出任，任期五年 (NLRA第三條(a))⁵¹。委員為專任，禁止兼職 (NLRA第四條(a))⁵²。為輔助委員會執行事務，設有委員的幕僚人員、法務室、行政法官部門、執行秘書辦公室、資訊部門等組織⁵³。

事務總長由總統提名，經參議院同意後出任，任期四年

⁴⁹ 關於此點之討論，可參見Howard W. Smith, *NLRA: Abuses in Administrative Procedure*, 27 VA. L. REV. 615 (1941).

⁵⁰ 權限分離的詳細，可參見Ida Klaus, *The Taft-Hartley Experiment in Separation of NLRB Functions*, 11 INDUS. & LAB. REL. REV. 371 (1958).

⁵¹ 29 U.S.C. § 153 (a) (2006).

⁵² 29 U.S.C. § 154 (a) (2006).

⁵³ 關於委員會組織之詳細，可參見BRENT GARREN, ELAINE S. FOX & JOHN C. TRUESDALE, *HOW TO TAKE A CASE BEFORE THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD* 35-38 (7th ed. 2000).

(NLRA第三條(d))⁵⁴。事務總長對於所有法務官，以及地區辦公室的職員有監督的權責(行政法官(Administrative Law Judge)與委員幕僚則非其監督之對象)(NLRA第三條(d))⁵⁵。其下有設有地區辦公室、諮議部門、執行訴訟部門、行政部門等組織⁵⁶。

2. 國家勞工關係局的特色

國家勞工關係局在組織上的特色，可舉出：該機關為獨立性的行政委員會、中央集權的構造、委員中立性的要求與法律專門性等。茲就其特色分述如下：

(1) 獨立性的行政委員會

NLRB是具有獨立性的行政委員會。美國行政委員會獨立性的特徵在於其權限的行使不受總統之監督。組織上採用此方式的理由，除了擔心總統權限的過度強化外，為使準司法權能夠公正的行使也是一個重要原因⁵⁷。NLRB作為具有獨立性的行政委員會之特徵可舉出如下⁵⁸。第一，不受總統的監督。例如，透過委員的任期比總統四年的任期還要長的規定，來保障其獨立性。第二，為達成行政目的，賦予準司法及準立法權限⁵⁹。第三，其決定是透過合議制的方式來進行。

值得注意的是NLRB在行政組織上的地位，於一九三五年華格納法立法當時，曾有過爭論。華格納議員的構想，是創設一個能夠

⁵⁴ 29 U.S.C. § 153 (d) (2006).

⁵⁵ 29 U.S.C. § 153 (d) (2006).

⁵⁶ 關於事務總長組織之詳細，可參見GARREN ET AL., *supra* note 53, at 38-42.

⁵⁷ 參見道幸哲也，不當勞動行為救済の法理論，頁9-10，1988年4月。

⁵⁸ 關於這部分的討論，同前註，頁10-14。

⁵⁹ NLRA第6條規定，國家勞工關係局為實現本法之規定，具有必要時得隨時基於行政程序法所定之方法，制定、改正或廢止規則(rules or regulations)之權限。29 U.S.C. § 156 (2006).

維護勞工權利，且擁有強制力能夠排除雇主的妨害，並且具有獨立性的NLRB，以確保裁決程序的公正及命令的實施。但是對此構想，當時的勞工部長柏金斯（Frances Perkins）則提倡，將NLRB設於勞工部之下。其理由主要是勞工部的調解部門（Conciliation Service），長久以來對於勞資糾紛的調解，具有相當的經驗，以及所有有關勞工的問題，應集中由勞工部來處理等⁶⁰。

柏金斯的主張一度在眾議院的勞動委員會獲得贊同，但是在眾議院的院會裡受到Marcantonio議員等的反對而遭受否決。反對的理由為NLRB若設在勞工部之下，其運作會因為人事及預算受到控制而被影響。其次，在一九三三年國家工業復興法的時期，NLB或舊NLRB在命令的實施無法獲得其他行政部門有效的支援，效果不彰，因此有必要讓NLRB具有獨立性。再者，勞工部的主要目的為勞工的工資等勞動條件之改善與保護，與行使準司法權的NLRB的性質不同⁶¹。經過這樣的討論，最後NLRB在行政組織上的地位，被設置為具有獨立性的行政委員會。

⁶⁰ House Report No. 1147 on S. 1958: House Report No. 1147, 74th Cong., 1st sess. 11-12 (1935), *reprinted in* 2 NLRB, LEGISLATIVE HISTORY OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS ACT OF 1935, 3058-60 (1985). 柏金斯在NLB與舊NLRB設立時，也主張應將其設置於勞工部之下，參見JAMES A. GROSS, THE MAKING OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD: A STUDY IN ECONOMICS, POLITICS, AND THE LAW 104-08 (1974). 柏金斯的主張內容較詳細的紀錄，參見Hearings on S. 2926: Hearings Before Senate Comm. on Education and Labor, 73d Cong., 2d Sess. 18-27 (1934), *reprinted in* 1 NLRB, LEGISLATIVE HISTORY OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS ACT OF 1935, 48-57 (1985).

⁶¹ 79 Cong. Rec. 9722-9726 (1935), *reprinted in* 2 NLRB, *id.* at 3205-15. 關於此點，亦可參見GROSS, *id.* at 145. 關於NLRB獨立性之討論，日本文獻可參見道幸哲也，同註57，頁20-22。

(2) 中央集權的構造

NLRB在組織上另一個特色是它是個聯邦機關，具有中央集權的構造。不當勞動行為的申訴是向地區辦公室提起。目前事務總長所轄的地區辦公室（*regional offices*）、次級地區辦公室（*subregional offices*）以及駐地辦公室（*resident offices*）總計五十一個機關在全國各地設置，受理不當勞動行為的申訴並且進行調查及訴追。在聽證程序裡是由行政法官負責程序的進行，其人員配置於華盛頓、舊金山、紐約、亞特蘭大等四地。不當勞動行為事件的聽證程序進行時，是由這四個地方派遣行政法官來處理。而國家勞工關係法的解釋，最終是由委員會的委員來判斷以求統一。

這樣中央集權構造的形成功背景，剛好是一九三〇年代美國的政治課題在於抑制州的權力擴大並強化聯邦的權力的時期。有日本學者分析指出，在此背景之下，為了使團結權保障能有效實施，因此需要較進步的勞動行政機關，發揮魄力來施行⁶²。

(3) 委員會委員的中立性

NLRB在組織上的另一個特色在於其委員會的委員，是由社會公正人士出任。此與日本是由資方委員、勞方委員與公益委員等各相同人數之三方代表的組成有所不同。這樣的特徵與NLRB的任務在於不當勞動行為事件的裁決有相當大的關係。這一點，可以從其任務的重心與組織上委員組成的轉變來觀察，以下分述之：

一九三三年所設立的NLB，其委員組成是採用三方代表所組成的構造，即勞方與資方各三名，由代表公益的華格納議員為主席⁶³。當時該機關對於勞資糾紛，盡量避免對於法律進行解釋判

⁶² 岸井貞男，労働委員會の制度と機構からみた問題点，日本労働法学会誌，49號，頁10，1977年5月。

⁶³ GROSS, *supra* note 60, at 15-18.

斷，主要是說服勞資雙方當事人使其相互妥協合意透過調解方式來解決糾紛。但是隨著調解不成立的件數增多，其重心轉變為對NLRA第七條(a)作解釋，對違反者命令其改善的方式⁶⁴。值得一提的是，由於當時勞資雙方委員是勞方及資方的利益代表，所以為自己所屬代言，此點被指出對於調解也未必有所幫助⁶⁵。

在一九三四年二月，華格納議員曾提出一個法案，打算設置三方代表所構成的常設機關並且賦予該機關得對雇主的妨礙行為命令禁止，不過該法案遭受產業界強烈反對而沒成立⁶⁶。當時在聽證會上，出席的人員曾提及進行裁決機能的機關，其組成人員須具有中立性與公正性⁶⁷。一九三四年六月接替NLB而新設置的舊NLRB，該機關的委員組成，與過去的三方代表所構成相異，僅由社會公正人士三名出任⁶⁸。這樣的轉變，有學者指出是裁決機能的反映⁶⁹。在一九三五年國家勞工關係法成立後，所設置的NLRB被明確定位為法律的解釋、適用與執行的準司法機關，其委員會的委員也是由

⁶⁴ 中窪裕也，同註1，頁7。這段時間之詳細情形，參見GROSS, *supra* note 60, at 21-35, 46-59.

⁶⁵ GROSS, *supra* note 60, at 26-27.

⁶⁶ AMERICAN BAR ASSOCIATION, *supra* note 37, at 6. 該法案的討論，參見GROSS, *supra* note 60, at 64-70.

⁶⁷ 對於委員的組成，當時全國調停委員會（National Mediation Board）的委員長Willian Leiserson主張法案裡的委員會其主要目的在於執行法律，其委員的組成不應該是勞資雙方的代表而應該是政府。以及紐奧良商業組織（New Orleans Association of Commerce）之代表Walter Carroll也指出因為委員會任務為進行事實調查並作裁決，因此其組成應該要具有公正性，就像法官一樣。以上，參見Hearings on S. 2926: Hearings Before Senate Comm. on Education and labor, 73d Cong., 2d Sess. 236, 611-13 (1934), *reprinted in* 1 NLRB, *supra* note 60, at 266, 645-47.

⁶⁸ GROSS, *supra* note 60, at 74-75.

⁶⁹ 中窪裕也，同註1，頁8。

社會公正人士三名出任，在一九四七年修法後委員增加至五人。

(4) 專門性

NLRB的另一個特徵在於該機關參與不當勞動行為審查的人員，具有法律專門性。首先，委員會除了委員本身慣例上具有律師資格之外，委員的幕僚也都具有律師資格。

其次，行政法法官也被要求具有律師資格，以及參與司法程序或行政審判程序的經驗。NLRB在任命行政法法官時，是由人事管理廳（Office of Personnel Management）所作成的候補名冊裡選出，進行面試後決定是否採用。有意成為行政法法官者，在報名參加人事管理廳所舉行的考試與面試時，被要求要有律師資格，且參與訴訟或行政機關正式聽證程序等之經驗七年以上⁷⁰。

再者，地區辦公室主任，大多數也都具有律師資格。事務總長所轄的諮議部門與訴訟部門的法務官，以及處理地區辦公室法律事務與聽證時負責舉證的現地法務官（field attorney）之任用，也被要求須具有律師資格⁷¹。

(二) 不當勞動行為的救濟程序

1. 救濟程序

NLRB的不當勞動行為救濟程序，可分述如下⁷²：

⁷⁰ EDWARD B. MILLER, AN ADMINISTRATIVE APPRAISAL OF THE NLRB 57-58 (4th ed. 1999); 宇賀克也，アメリカ行政法，頁131-132，2000年2月。

⁷¹ NLRB, A career in labor-management relations as an Attorney, available at <http://www.nlr.gov/nlr/careers/pdf/attorney.pdf> (last visited: 2009.01.15).

⁷² 有關程序的詳細介紹，可參見GARREN ET AL., *supra* note 53, at 383-694; 2 JOHN E. HIGGINS, JR. (ed.), THE DEVELOPING LABOR LAW 2681-2703 (5th ed. 2006)。此外，日文文獻可參見東京大学労働法研究会編，注釈労働組合法（下巻），頁894-899、951-957，1982年12月；道幸哲也，同註57，頁45-92；千々岩力，アメリカ不当労働行為審査制度の研究，頁15-35，1996年4月；千々岩力，アメ

(1) 申訴 (charge)

任何人，如認為雇主或工會有不當勞動行為時，均可向不當勞動行為發生地所轄之地區辦公室主任提起申訴⁷³。NLRB對於不當勞動行為的審查，並沒有自行開始的權限，須等待救濟申訴才開始。申訴時通常於地區辦公室所準備的申請書上填寫申訴人的姓名、住所（申訴人是工會時，填寫工會之名稱與住所）、被申訴人的姓名、住所、構成不當勞動行為之事實等後署名⁷⁴。此外，申訴人須在行為發生的六個月內提起（NLRA第十條(b)）⁷⁵。

(2) 調查 (investigation)、撤回 (withdrawal)、駁回 (dismissal)

申訴之後，地區辦公室的現地調查官 (field examiner) 會進行調查。調查的目的在於確認、分析並適用相關的事實與法律，以便對於事件作適當的處理。現地調查官被要求立於中立者的角色，與申訴人、被申訴人以及證人會面，確認管轄及是否有所申訴的不當勞動行為事實以及是否在申訴期間內等⁷⁶。

調查的結果，若發現並沒有不當勞動行為的違反事實或是證據不充分時，地區辦公室主任會勸告申訴人撤回 (withdrawal) 其申

リカ不当労働行為審査制度の構成と運用(上)(中)(下)，高岡法学，10卷1・2合併號，頁119以下，1999年3月、11卷2號，頁67以下，2000年3月、12卷2號，頁21以下，2001年3月。我國最近文獻，可參見蔡炯敦、張鑫隆，美日勞資爭議行為法制之研究，頁83以下，2007年3月。

⁷³ NLRB Rules and Regulations (以下簡稱R. R.) § 102.9, 102.10, *available at* <http://www.nlr.gov/nlr/legal/manuals/rules/part102.pdf> (last visited: 2009.01.15).

⁷⁴ R. R. § 102.12.

⁷⁵ 29 U.S.C. § 160 (b) (2006).

⁷⁶ NLRB Casehandling Manual (以下簡稱Manual) 10050, 10052.1, 10052.2, *available at* [http://www.nlr.gov/Publications/Manuals/ulp_casehandling_manual_\(I\).aspx](http://www.nlr.gov/Publications/Manuals/ulp_casehandling_manual_(I).aspx) (last visited: 2009.01.15); 千々岩力，同註72(上)，頁140。

訴⁷⁷。申訴人亦可依照自己的意思申請撤回，不過假如是聽證之前的話須得到地區辦公室主任的同意，在之後的階段申請的話，依程序的進行狀況須得到行政法官或委員會的同意⁷⁸。因此當事人即使自行和解成立，在NLRB的程序並不因此而終了，經由合意而達成的撤回申訴，須向地區辦公室主任申請請求同意。

不接受地方辦公室主任的勸告而不自行撤回申訴時，地方辦公室主任會駁回（dismissal）申訴⁷⁹。對於駁回有不服，申訴人可於收到通知後十四日以內向事務總長提起異議⁸⁰。如果事務總長也支持地區辦公室主任的駁回，認為處分是適當，申訴人對此就不能再訴爭，此處分不成為司法審查的對象⁸¹。

(3)和解（settlement）

調查的結果，地區辦公室主任認為申訴有理由時，會先勸告和解（settlement）⁸²。和解按照其拘束力的差異，可區分為非正式和

⁷⁷ NLRB Statements of Procedure（以下簡稱S. P.）§ 101.5. available at <http://www.nlr.gov/nlr/legal/manuals/rules/part101.pdf> (last visited: 2009.01.15).

⁷⁸ R. R. § 102.9.

⁷⁹ R. R. § 101.6.

⁸⁰ R. R. § 102.19.

⁸¹ GARREN ET AL., *supra* note 53, at 414. 根據NLRA第3條(d)之規定，事務總長具有調查不當勞動行為之申訴，向委員會提出控訴之最終權限。法院在華格納法成立以來，並不承認對於事務總長的處分有司法審查之權限。例如，*NLRB v. United Food and Commercial Worker Union, Local 23*, 484 U.S. 112 (1987). 該判決指出，事務總長是否發出控訴，其裁量權是不得被審查，並進一步強調依據NLRA之規定，事務總長之訴追（prosecutorial）機能是不被其他實體所審查。

⁸² 對於Settlement的翻譯，在日本有學者翻譯為和解，例如，千々岩力，同註72（研究），頁109-141；山川隆一，不當勞動行為爭訟法の研究，頁163以下，1990年7月。也有學者認為其性質並非互讓妥協且須NLRB承認，因此翻譯成任意解決，例如，中窪裕也，同註45，頁38；道幸哲也，同註57，頁52-54。台灣，目前僅見翻譯為和解，例如，焦興鎧，同註10，頁490；蔡炯敦、張鑫

解 (informal settlement) 與正式和解 (formal settlement)⁸³。

非正式和解，一般是在發出控訴前，被申訴人沒有不當勞動行為的前例或是今後反覆再發的危險時被利用，由申訴人、被申訴人以及地區辦公室主任間締結有關不當勞動行為的救濟的協定⁸⁴。和解協議的內容如果被履行，事件就在此階段終結⁸⁵。反之，和解協議內容未獲履行，經地區辦公室主任發通知請求被申訴人履行而還不履行時，則不終結事件，繼續進行控訴或其他正式程序⁸⁶。

正式和解，一般是被申訴人過去有違反不當勞動行為的經歷，且有再犯或是犯行擴大的可能性或是違反行為繼續進行時被使用⁸⁷。事務總長與被申訴人對於構成不當勞動行為的事實等合意後，經由委員會承認，由委員會發布正式的救濟命令⁸⁸。

(4) 控訴 (complaint)

和解失敗的話，地區辦公室主任會發出控訴。自此進入正式的解決模式。控訴的內容應包括管轄權有關的事實與聲明、構成不當勞動行為之事實的明確且詳細描述等⁸⁹。被申訴人須在接受到控訴

隆，同註72，頁97-106；吳育仁，美國勞資集體協商政策中經營管理權和工作權之界限：從協商議題之分類與法律效果觀察，國立臺灣大學法學論叢，32卷1期，頁99-100，2003年1月。本文，也採用和解之翻譯，但其性質可能與「互讓妥協」略有出入，先行敘明。

⁸³ GARREN ET AL., *supra* note 53, at 449.

⁸⁴ GARREN ET AL., *supra* note 53, at 450-51. 聽證後，也可由行政法官主導。參見 S. P. § 101.9 (d); Manual 10146.1, 10154.4.

⁸⁵ Manual 10148.4; 道幸哲也，同註57，頁53。

⁸⁶ Manual 10152, 10152.1-2.

⁸⁷ GARREN ET AL., *supra* note 53, at 466-67.

⁸⁸ GARREN ET AL., *supra* note 53, at 473; 道幸哲也，同註57，頁53。

⁸⁹ R. R. § 102.15.

的十四天以內提出答辯⁹⁰。

(5)聽證 (hearing)

聽證是在提起申訴的地方辦公室所在地舉行，聽證程序的進行是由行政法官來負責擔任。事務總長（實際上進行訴追的是現地法務官）、申訴人、被申訴人也會出席，提出各自的主張。聽證的程序類似法院的審理程序，對於程序的進行行政法官具有裁量權。各當事人在聽證程序裡具有要求傳喚證人，進行證人訊問與反訊問對方證人，或提出書證等程序上的權利。在聽證程序裡，行政法官具有傳喚證人、命其宣誓、指揮聽證等權限⁹¹。在聽證的證據法則被要求只要在實行上可能，盡可能依照聯邦民事訴訟規則的證據法則（NLRA第十條(b)）⁹²。

近年，一九九六年也導入了由行政法官所負責和解法官制度，亦即在地區辦公室發出控訴後，經由當事人的要求，可選任負責和解的行政法官來進行和解程序⁹³。

(6)行政法官的裁決

行政法官在聽證結束後會做出裁決，並通知當事人。裁決書內容包括事實認定、法律判斷與救濟勸告等⁹⁴。當事人對於行政法官的裁決，可在二十八日以內提出異議⁹⁵。若未於期間提出異

⁹⁰ R. R. § 102.20.

⁹¹ NLRA § 11 (1), 29 U.S.C. § 161 (1) (2006); R. R. § 102.35. 道幸哲也，同註57，頁57；千々岩力，同註72（中），頁78。

⁹² 29 U.S.C. § 160 (b) (2006).

⁹³ R. R. § 102.35. 此制度一開始是於1995年2月以實驗的方式實施一年，1996年5月之後，變為正式實施。61 Fed. Reg. 6940 (Feb. 23, 1996).

⁹⁴ R. R. § 102.45. 千々岩力，同註72（下），頁23。

⁹⁵ R. R. § 102.46; Manual 10438.2. NLRA第10條(c)規定為20日以內提出異議，但是前述規則及指導手冊（Manual）規定為28日。

議，行政法官的裁決則自動成為委員會的決定與命令⁹⁶。換言之，行政法官之裁決因此取得委員會之決定的效力⁹⁷。

(7) 委員會的裁決

行政法官的決定被提出異議後，由委員會對於異議進行審查。審查原則上由三名委員所構成的小委員會來進行，只有在重要的事件才會由五名委員一同審查（NLRA第三條(b)）⁹⁸。審查時會有幕僚人員協助，對於行政法官的決定、聽證的全部紀錄以及異議進行審查。審查結果若認為不構成不當勞動行為則將案件駁回，若認為成立的話，則發布「停止不當勞動行為、以及包含給予積欠工資（back-pay）或無給予積欠工資的復職等足以實現本法政策的積極措施之命令」（NLRA第十條(c)）⁹⁹。

(8) 禁止命令

為保全不當勞動行為救濟程序進行中的現狀，在NLRB做出救濟命令前，可依NLRA第十條(l)與NLRA第十條(j)之規定，透過法院發布禁止命令¹⁰⁰。

根據NLRA第十條(l)之規定¹⁰¹，地區辦公室的人員對於NLRA第八條(b)(4)(A)、(B)、或(C)、以及第八條(e)與第八條(b)(7)等工會之不當勞動行為，進行初步調查程序時，認為該申請為真實並且有提起控訴之相當理由時，則該主任「必須」向聯邦地方法院申請暫

⁹⁶ R. R. § 102.48 (a).

⁹⁷ GARREN ET AL., *supra* note 53, at 541.

⁹⁸ 29 U.S.C. § 153 (b) (2006).

⁹⁹ 29 U.S.C. § 160 (c) (2006).

¹⁰⁰ 關於禁止命令的詳細，參照Richard Lapp, *A Call for a Simpler Approach: Examining the NLRA's Section 10 (j) Standard*, 3 U. PA. J. LAB. & EMP. L. 251 (2001); 道幸哲也，同註57，頁71-77。

¹⁰¹ 29 U.S.C. § 160 (l) (2006).

時性之禁止命令（temporary restraining order）。申請與否，並沒有裁量的餘地。此外，對於有關違反第八條(b)(4)(D)之不當勞動行為，只要各地區辦公室主任認為向法院申請禁止命令係屬「適當」之情況下，即可適用第十條(l)之規定。

根據NLRA第十條(j)之規定¹⁰²，地區辦公室主任對於不當勞動行為之申訴，於發出正式之控訴後，可向委員會申請求授權，並經委員會核准後，向聯邦地方法院申請此類暫時性之救濟或禁止命令（temporary relief or restraining order）。聯邦地方法院在認為「公正及適當」（just and proper）情形下，會同意NLRB之請求。

NLRA第十條(l)與NLRA第十條(j)之差異在於，第一，第十條(l)有限定適用對象且為強制性，第十條(j)則委由委員會裁量。第二，在申請時期上，第十條(l)於發出控訴前，第十條(j)於發出控訴後申請¹⁰³。

(9)司法執行與審查

委員會的命令並無自動執行的效力，為強制其執行，NLRB須向聯邦上訴法院申請賦予執行力（NLRA第十條(e)）¹⁰⁴，法院對於NLRB的命令進行審查並做出判決。賦予命令執行力的申請受法院承認後，對於命令的違反便構成藐視法庭（contempt of court），會受到制裁。此外，因為NLRB的命令而利益受到損害者，得向聯邦上訴法院提起撤銷訴訟（NLRA第十條(f)）¹⁰⁵。聯邦上訴法院對命令進行審查時，審查內容大概為事實認定、法律問題的解釋與適

¹⁰² 29 U.S.C. § 160 (j) (2006). 不過實際上，委員會過去依照NLRA第10條(j)之規定，申請禁止命令的件數並不多，被批評過於謹慎。參見WILLIAM B. GOULD IV, A PRIMER ON AMERICAN LABOR LAW 135 (2004).

¹⁰³ GARREN ET AL., *supra* note 53, at 674.

¹⁰⁴ 29 U.S.C. § 160 (e) (2006).

¹⁰⁵ 29 U.S.C. § 160 (f) (2006).

用、以及救濟命令內容的適法等項目¹⁰⁶。

其中對於事實認定的審查，NLRA第十條(e)規定，只要國家勞工關係局對不當勞動行為存否所作之事實認定，是基於視為整體紀錄之實質證據所支持，該認定即為確定，法院須受其拘束¹⁰⁷。

審查時，當事人在NLRB的救濟程序裡所未提出的異議事由（objection）之主張，除非有特別情事外，原則上不受法院考量。此外，對於證據的追加也加以限制，只有所追加的證據是重要，或是在NLRB的救濟程序裡不提出是具有相當的理由之情形，才受准許追加（NLRA第十條(e)）¹⁰⁸。

2. 救濟程序的特徵

上述不當勞動行為之救濟程序，其特徵可整理如下。第一，NLRB對於不當勞動行為事件具有專屬管轄¹⁰⁹。不當勞動行為的救濟是NLRB的專屬事項，法院僅能對NLRB所做命令進行司法審查。這樣的結構配合著中央集權的組織，有助於不當勞動行為法理的統一¹¹⁰。

第二，申訴之後，事務總長作為訴追者主導並且進程序。事務總長進行調查、提起控訴、在聽證的時候進行舉證。這樣的構造，被指出是因為美國不當勞動行為制度所要保護的是公的利益¹¹¹。此特徵，對於申訴人來說的話，一方面算是行政上的服務，一方面也有助於聽證程序的效率¹¹²。

¹⁰⁶ NLRB司法審查的詳細，可參見山川隆一，同註82，頁169以下。

¹⁰⁷ 29 U.S.C. § 160 (e) (2006).

¹⁰⁸ 29 U.S.C. § 160 (e) (2006).

¹⁰⁹ 參見Gould IV著，焦興鎧譯，同註43，頁44-48。

¹¹⁰ 中窪裕也，同註1，頁15。

¹¹¹ 關於此點的詳細檢討，參見道幸哲也，同註57，頁93-135。

¹¹² 參見中窪裕也，同註1，頁16-18。

第三，和解在救濟程序中，受到重視。在不當勞動行為的救濟程序裡，有許多階段都會嘗試著以和解的方式來解決。過去，在控訴之前，地區辦公室主任會先試著看看有無和解的可能性。在聽證之前，行政法法官也會對當事人陳述和解的重要性與尋求和解的可能性。近年，一九九六年也導入了由行政法法官擔任進行的和解法官制度，亦即在地區辦公室發出控訴後，經由當事人的要求，可選任負責擔任和解的行政法法官來進行和解程序。

第四，行政法法官的聽證，具有類似司法程序的性質。行政法法官在聽證時，實施宣誓、傳喚證人、指揮聽證等。並且，在聽證時的舉證，只要在實行上可能，盡可能依照聯邦民事訴訟規則的證據法則（NLRA第十條(b)）。因此，行政法法官，依照聽證時所被提出的證據，進行事實認定與法律判斷，並且作出裁決。

(三)救濟命令的旨趣與界限

依據國家勞工關係法第十條(c)規定，如果委員會認定被申訴人確實有不當勞動行為時，「可發布停止不當勞動行為、以及包含給予積欠工資（back-pay）或無給予積欠工資的復職等足以實現本法政策的積極措施之命令」。從條文的規定來看，對於救濟方法的種類並無具體限制，因此可以說NLRB對於救濟命令的內容的決定具有裁量權¹¹³。

一九四一年聯邦最高法院於*Phelps Dodge Corp. v. NLRB*一案¹¹⁴也明確承認NLRB在救濟方法的選擇上具有裁量權。其判決大意如下：「議會對於妨礙本法政策實現之所有的策略與戰術無法全部列

¹¹³ 關於美國NLRB救濟命令的討論，可參見J. FREEDLEY HUNSICKER, JR., JONATHAN A. KANE & PETER D. WALTHER, *NLRB REMEDIES FOR UNFAIR LABOR PRACTICES* (Rev'd ed., 1986).

¹¹⁴ 313 U.S. 177 (1941).

出。並且，議會在無限變化的狀況下對於實現政策的救濟方法無法全部羅列，議會委託行政的作用來找尋合乎目的之適合手段來對應這種困難。這個過程的行使，委託NLRB，且受到有限度的司法審查。救濟方法與政策的關係，是行政機關能力的發揮，法院對於NLRB被承認具有裁量權的領域不可介入，且須注意不要在無意識之下從受限定的法領域滑進廣泛的政策領域。¹¹⁵」

不過此裁量權也是受有限制。首先，是從國家勞工關係法的政策所導出的限制。NLRA第十條(c)規定救濟方法是要實現本法政策。法政策應該是指同法第一條所宣示的政策，也就是團體協商的自由、交涉代表選舉的自由以及確保勞工組成工會等團結活動的自由，以促進商業的自由流通¹¹⁶。例如，一九七〇年在*H.K. Porter Co. v. NLRB*一案之中¹¹⁷，聯邦最高法院認為，NLRB的救濟權限從本法政策實現的觀點受到限制，而本法政策之一就是契約自由的實現，當事人未達成合意的部分，NLRB強制其合意，違反團體協商的自由之原則¹¹⁸。

再者，禁止作成懲罰的命令。例如，一九三八年在*Consolidated Edison Co. v. NLRB*¹¹⁹一案之中，聯邦最高法院的判決指出，NLRB得命令積極措施之權限，即使NLRB認為藉此可以達成法政策，其權限不包含所謂得科與制裁的懲罰權限。並指出「命令積極措施的權限，必須是救濟性（remedial），而非懲罰性（punitive）」¹²⁰。

¹¹⁵ *Id.* at 194.

¹¹⁶ HUNSICKER ET AL., *supra* note 113, at 7.

¹¹⁷ 397 U. S. 99 (1970).

¹¹⁸ *Id.* at 108.

¹¹⁹ 305 U.S. 197 (1938).

¹²⁰ *Id.* at 235-36.

由上述可知，NLRB對於救濟命令的內容的選擇，在上述界限內具有裁量權。而NLRB也依照案件的需求發布停止命令、謝罪文的揭示、復職、給予積欠工資等救濟命令。其特徵，在於能夠實施法院所難以達成的柔軟並且具有實際效果的救濟措施¹²¹。

三、實際運作情形與問題點

美國不當勞動行為制度實施至今，透過救濟命令來排除不當勞動行為，也維持了美國勞資關係的一定程度的和諧與秩序。以下就其實際運作情形與所產生的問題點加以檢討。

(一) 實際運作情形

首先，從受理件數來看的話，在一九六一年受理不當勞動行為案件計12,132件，後來逐漸增加一九七一年為23,770件，一九八〇年一度高達約44,063件，之後逐漸減少，在一九九〇年減少到33,833件¹²²，二〇〇六年為23,091件¹²³。

其次，從不當勞動行為結案的方式來看，透過和解或撤回的方式占結案的方式中比例較高，例如，二〇〇六年共計結案24,153件，其中和解占36.9%、駁回占28.3%、撤回占31.3%¹²⁴。透過和解解決之中，非正式和解有8,848件，正式和解有4件¹²⁵。

再者，從結案的階段來看，處理終結的不當勞動行為事件中有

¹²¹ 道幸哲也，同註57，頁150。

¹²² 1948年至1997年相關統計之整理，可參見千々岩力，同註72（上），頁134。

¹²³ NLRB, SEVENTY-FIRST ANNUAL REPORT OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD 6 (2006). NLRB的年報，可在以下網頁下載：http://www.nlr.gov/publications/reports/annual_reports.aspx (last visited: 2009.01.15).

¹²⁴ *Id.* at 8-9.

¹²⁵ *Id.* at 144 Table 7.

96%是由地區辦公室來解決¹²⁶。事務總長發出控訴的件數，二〇〇五年為1,373件、二〇〇六年為1,274件¹²⁷。二〇〇六年所發出的控訴，不超過全年處理件數的5%。

(二)組織上的問題點

NLRB在組織上具有其為獨立性的行政委員會、中央集權的構造、委員具有中立性與法律專門性等特徵。由於在組織上有以上之特徵，其專門性受到承認，也因此才可以取代法院，對於不當勞動行為事件進行審查。這樣的組織構造，讓NLRB可以公正進行不當勞動行為的審查，統一不當勞動行為的法理。不過NLRB的組織上也有下列問題受到批評。

最常受批評的是政治力影響過大的問題¹²⁸。如同上述般的，委員會的委員並非代表勞方或資方，而是代表公益，因此被要求委員要公正。但是實際上委員卻常受到政治力的影響。近年來，委員的構成，五名之中三名為總統所屬黨派的人員，剩下兩名為反對黨所屬的人員¹²⁹。

並且，在裁決決定的作成也受到政治的影響。有幾份研究指出對於重要事件裁決時的投票，委員們會反映自己所屬政黨的傾向。例如根據Cooke的調查，一九五四年至一九七七年為止總統對於委員會委員的指名對於不當勞動行為事件的裁決有實質的影響，特

¹²⁶ *Id.* at 8.

¹²⁷ *Id.* at 10.

¹²⁸ 關於此問題的文獻整理，可參見Margaret A. Chaplan, *The Secondary Literature on the Board: A Bibliographic Essay*, in A GUIDE TO SOURCES OF INFORMATION ON THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD 27, 72-77 (Gorton T. Law, Jr. ed., 2002).

¹²⁹ MICH C. HAPPER, SAMUEL ESTREICHER & JOAN FLYNN, LABOR LAW: CASES, MATERIALS, AND PROBLEMS 101 (5th ed. 2003).

別是由民主黨籍總統所任命的民主黨籍委員會委會比較偏向勞方¹³⁰。

(三)程序遲延

在救濟程序上，透過事務總長作為訴追者主導並且進行程序，在行政法官的聽證程序裡，具有類似司法程序的性質，整體而言，可以看到對於程序的迅速與審查的公正之要求。

在救濟程序運作的實際狀況，最受批評的是程序遲延的問題。過去從申訴到委員會作出命令為止大概是三百五十日前後，在一九八〇年代左右，遲延的問題變明顯。一九八三年平均處理日數為六百五十八日、一九八四年為六百六十日¹³¹。二〇〇一年增加到一千一百四十四日，其中申訴到控訴約一百零一日、控訴至聽證結束約一百四十日、聽證結束至行政法官做出裁決為九十一日、行政法官之裁決至委員會作成命令是七百四十六日¹³²。過去遲延的原因，被舉出可能是因為申訴件數過多、行政法官之不足等問題¹³³。根據NLRB的前主席Truesdale的分析，近年來程序遲延原因，大概為委員會主席與委員領導能力的欠缺、處理程序的不適切、委員的更動及缺員、議會的敵意與預算的縮減等¹³⁴。委員會近年來也進行改革措

¹³⁰ William N. Cooke & Frederick H. Gautschi, *Political Bias in NLRB Unfair Labor Practice Decisions*, 35 INDUS. & LAB. REL. REV. 539, 546, 549 (1982).

¹³¹ Miller已將1950年至1998年處理日數作成圖表，參見MILLER, *supra* note 70, at 136-38.

¹³² NLRB, SIXTY-SIXTH ANNUAL REPORT OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD (2001), at 192 Table 23.

¹³³ 過去NLRB遲延的問題點與改善對策的整理，可參見千々岩力，同註72（研究），頁36-73。

¹³⁴ John C. Truesdale, *Battling Case Backlogs at the NLRB: The Continuing Problem of Delays in Decision Making and the Clinton Board's Response*, 16 THE LABOR L.

施，試圖改善遲延問題。二〇〇六年雖略有改善，總程序降至七百三十九日，不過行政法官之裁決至委員會作成命令仍需四百七十日¹³⁵。遲延問題的改善，仍為美國不當勞動行為救濟程序的一大課題。

(四)救濟命令的問題點

近年來對於救濟命令的實際效果，可以見到以下的批評。首先，NLRB發布給予積欠工資命令時，受僱者在解僱期間在他處服務所取得（中間期間之收入）或應該要取得的利益，都要扣除。其結果，被批評受僱者實際取得的工資較低，對於抑制雇主的不當勞動行為效果有限¹³⁶。

其次，復職命令的效果也受到批評。收到復職命令之前，受僱者已在他處就職，而不復職情形不少¹³⁷。例如，有學者指出，約有六成拒絕復職，其理由主要是怕被雇主報復，且即使復職，約有八成七左右在一年內離職¹³⁸。

再者，雇主對於要求確認代表權的工會，進行惡質的不當勞動行為（例如對於工會支持者的解僱），NLRB除了通常的救濟之

1, 3-4 (2000).

¹³⁵ NLRB, *supra* note 123, at 189 Table 23.

¹³⁶ Paul Weiler, *Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization Under the NLRA*, 96 HARV. L. REV. 1769, 1789 (1983); Mary Ann Leuthner, *Commnet: Need for A Ceasefire in the War on the Workers: Restoring the Balance and Hope of the National Labor Relations Act*, 37 J. MARSHALL L. REV. 925, 948 (2004).

¹³⁷ Clyde Summers, *Effective Remedies for Employment Right: Preliminary Guidelines and Proposals*, 141 U. PA. L. REV. 457, 477-78 (1992).

¹³⁸ Warren H. Chaney, *The Reinstatement Remedy Revisited*, 32 LAB. L.J. 357, 363-65 (1981).

外，有時也會命令雇主須與該工會進行團體協商（Gissel bargaining order，Gissel命令）。但是Gissel命令的實際效果也受到批評。學者指出，一九七九年至一九八二年發布Gissel命令有176件，但是實際締結團體協約的僅有29件，僅占有效回收件數144件的20.1%，相對於此，一九七九年至一九八〇年，選出交涉代表的工會與雇主進行團體協商的結果，約有77%會締結團體協約¹³⁹。此外，也有學者指出，因為遲延的問題，取得Gissel命令要花好幾年，結果工會已經失去氣勢也沒有足夠的交涉能力來進行團體協商¹⁴⁰。

對於救濟命令之問題，在一九七八年的勞工改革法案，試圖透過幾個改善措施（例如給予兩倍等的積欠工資）來解決，不過最終還是功敗垂成，該法案最後還是未獲通過¹⁴¹。其中，關於給予兩倍等的積欠工資的部分，有學者指出不管雇主的惡質性或故意，自動給予兩倍等的積欠工資，此應該是法案的弱點¹⁴²。而對此法案值得注意的批評，是過分嚴厲的補償規定，往往會產生反作用，因為會造成雙方不願妥協解決，反而會造成更多程序上的延誤¹⁴³。今後，美國如何提升救濟命令的實際效果，也是其不當勞動行為制度的一大課題。

¹³⁹ Terry A. Bethel & Catherine Melfi, *The Failure of Gissel Bargaining Orders*, 14 HOFSTRA LAB. L.J. 423, 437-38, 451-52 (1997).

¹⁴⁰ Weiler, *supra* note 136, at 1795.

¹⁴¹ 法案的介紹，可參見GOULD IV, *supra* note 102, at 129-38; MILLER, *supra* note 70, at 109-15. 中文文獻可參見Gould IV著，焦興鎧譯，同註43，頁241-253。日文文獻可參見道幸哲也，タフト・ハートレー法改正の動向，日本労働法学会誌，55號，頁147-154，1980年5月；千々岩力，同註72（研究），頁74以下。對法案的批評可參見Dennis R. Nolan & Richard I. Lehr, *Improving NLRB Unfair Labor Practice Procedures*, 57 TEX. L. REV. 47 (1978).

¹⁴² GOULD IV, *supra* note 102, at 136-37.

¹⁴³ 關於此點，參見GOULD IV, *supra* note 102, at 138.

肆、日本的不當勞動行為裁決制度

一、發展過程

日本勞動組合法的正式發展，是於第二世界大戰結束後才開始。昭和二十年（一九四五年）制定的勞動組合法（又被稱為舊勞動組合法），有關團結權保護的部分，受到戰前幾個勞動組合法案的影響，在其第十一條禁止雇主因為勞工為工會會員而給予不利益待遇以及禁止締結黃犬契約¹⁴⁴。對於違反者，「處六個月以下拘役或處以五百日圓以下之罰金」（同法第三十三條第一項），並且規定，「前項之罪，等待勞動委員會的請求後加以論斷」（同法第三十三條第二項）。之後，在一九四六年制定勞動關係調整法（有關集體勞資爭議處理之法律），在該法第四十條也禁止雇主因勞工在勞動爭議調整程序中發言或參加爭議行為，而予以解僱或給予不利益待遇¹⁴⁵，並且於第四十一條規定罰則¹⁴⁶，也於第四十二條規定對於違反者，經勞動委員會的請求後加以論斷。此外，由於過去舊勞動組合法第十一條所禁止的行為無法保護從事組成工會的勞工，隨著勞動關係調整法的制定，將該條的適用範圍，除原本所規定的因勞工為工會會員之外，增加禁止雇主因勞工擬組成工會或加入工會以及進行工會的正當行為而給予不利益待遇之規定¹⁴⁷。

¹⁴⁴ 依據舊勞動組合法第11條之規定，雇主不得因勞工為工會的會員而予以解僱或給予其他不利益待遇，亦不得以勞工不參加或退出工會為僱用條件。

¹⁴⁵ 依據舊勞動關係調整法第40條之規定，雇主不得因為勞工於本法所進行勞資爭議調解程序中發言或參加爭議行為，而予以解僱或給予其他不利益待遇。但有勞動委員會之同意時，不在此限。

¹⁴⁶ 依據勞動關係調整法第41條之規定，有前條規定違反之情形時，對於行為者處6個月以下拘役或處以500日圓以下之罰金。

¹⁴⁷ 參見外尾健一，わが国における不当労働行為制度の歴史的沿革，載：不当労働行為の法理，頁22，1985年10月。

因此，在舊勞動組合法時期，也就是在現行不當勞動行為制度的前身，對於雇主違反上述規定，是採取對於違反者處以刑罰的科罰主義。但是這樣的處理方式在實際的運作上，產生一些問題。由於採用科罰主義，因此在是否要提出處罰請求的審議裡，由於委員是由公益委員、勞方與資方委員三方所構成，勞方與資方委員產生深刻的對立，最後實際提出處罰請求的件數也很少。而且因為科罰主義的關係，被要求要符合罪刑法定主義，構成要件要明確，因此即使勞動委員會提出處罰請求，檢察官在處理上也比較慎重，不起訴的件數有很多。結果，許多事件都是透過和解來解決¹⁴⁸。此外，須注意的一點是，當時並未對民事救濟作規定，因此勞工因為雇主違反上述規定而受到不利益待遇（例如，解僱），還是得提起民事訴訟以求救濟¹⁴⁹。

由於過去的處理方式有上述之問題，盟軍最高司令官總司令部（GHQ）參考美國華格納法所規定的不當勞動行為制度，在一九四九年協助日本將舊勞動組合法修正，成為現行的勞動組合法。在不當勞動行為禁止規定的類型上，除了不利益待遇與黃犬契約之外，增加拒絕團體協商、支配介入與經費援助（同法第七條第一款至第三款）。對於不當勞動行為之救濟，廢除科罰主義，改採行政救濟主義方式，也就是透過勞動委員會對於救濟申請進行調查、審問並認定是否構成不當勞動行為，然後發布救濟命令的方式。之後，在一九五二年對於不當勞動行為禁止類型，又增訂禁止雇主因

¹⁴⁸ 舊勞動組合法的運作情形，可參見¹⁴⁸ 榎井常喜，不當労働行為制度，ジュリスト，361號，頁241-243，1967年1月。當時勞動委員會受理1,017件，進行處罰請求僅有69件。檢察官僅起訴37件，最終結果獲得有罪判決僅有16件。在受理1,017件中，和解與撤回占686件。

¹⁴⁹ 清水一行，我が国における不当労働行為制度の成立過程の研究，山口經濟学雑誌，15卷6號，頁38-39，1966年5月。

為勞工向勞動委員會申請救濟等理由而給予不利益待遇之規定（同法第七條第四款），至此，可以說完成整個不當勞動行為制度。

這套制度，不僅實踐一九四六年所公布的憲法第二十八條團結權保障之規定¹⁵⁰，且從一九四九年設立以來，對於日本勞資關係的安定與和諧扮演著很重要的角色。其特色，除了所禁止之行為內容涵蓋範圍非常廣泛之外，其透過勞動委員會這個行政機關來進行救濟途徑也是一大特徵¹⁵¹。不過近年來因為不當勞動行為事件的審查期間過長，以及勞動委員會所作之命令在撤銷訴訟裡被法院撤銷比率過高等問題，受到許多批評¹⁵²。針對這些問題，日本在二〇〇四年為了讓不當勞動行為事件的審查更為迅速與正確，使該制度能發揮原來所預期的功能，對勞動組合法進行大規模的修法¹⁵³。修正內容遍及勞

¹⁵⁰ 日本國憲法乃1946年11月3日所公布。其第28條規定，「勤勞者の團結權、團體交渉權、其他團體行動權應予保障」。不過，不當勞動行為制度的旨趣與憲法第28條之關係，也受到學說的討論。學說上有團結權侵害說、團體交涉中心說、勞資關係秩序維持說之論爭。詳細可參見東京大学労働法研究会編，注釈労働組合法（上巻），頁324-327，1980年12月。

¹⁵¹ 盛誠吾，労働法総論・労使関係法，頁207-208，2000年5月。

¹⁵² 不當勞動行為救濟程序の問題點，可參見盛誠吾，同前註，頁253-255；石川吉右衛門、萩澤清彦，不当労働行為の實際，1980年2月；佐藤香，審査手続上の問題点，載：現代労働法講座14・労働争訟，頁82以下，1985年1月；厚生労働省於2001年所設置之檢討不當勞動行為審查制度之研究會所作成之報告，即「不当労働行為審査制度の在り方に関する研究会報告」（以下簡稱研究會報告），該報告可在厚生労働省網頁閱覽，<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/07/s0731-3.html>，最後瀏覽日：2009年1月15日。

¹⁵³ 關於2004年勞動組合法修正之檢討，可參閱道幸哲也，不当労働行為の審査はどうなるか——二〇〇四年労組法改正のめざしたもの，労働法律旬報，1591・92號，頁68以下，2005年1月；松永久，労働組合法改正の経緯と概要，ジュリスト，1284號，頁58以下，2005年2月；村中孝史，不当労働行為制度の課題と労組法改正の意義，ジュリスト，1284號，頁63以下，2005年2月；盛誠吾，労組法改正と審査体制の新たな取組み，月刊労委労協，589

動委員會的體制、不當勞動行為之審查程序與和解等相關規定¹⁵⁴，修正之後，受到很大的期待與矚目。

二、救濟機關與救濟程序

當不當勞動行為發生時，勞動組合法所預定的救濟方式是透過勞動委員會發布救濟命令來處理（同法第二十七條）。不過，由於日本的勞動委員會並沒有像美國的NLRB被承認有專屬管轄，因此對於不當勞動行為事件，當事人直接向法院請求救濟也不被禁止。所以在日本關於不當勞動行為事件的處理，存在著司法救濟與行政救濟兩種方式，司法救濟方式因與一般民事救濟程序無異，在此不再詳細說明。以下所要介紹的是與本文相關較大的勞動組合法所預定之行政救濟方式。

號，頁14以下，2005年5月；盛誠吾，改正勞組法とその運用実態，季刊労働法，213號，頁98以下，2006年6月；田中誠，労働組合法の改正について（上）（下），月刊勞委勞協，591號，頁9以下，2005年7月、592號，頁24以下，2005年8月；村田毅之，労働組合法の改正について，松山大学論集，17卷3號，頁99以下，2005年8月；山川隆一・中山慈夫・宮里邦雄，改正勞組法における論点と今後の課題，ジュリスト，1296號，頁84以下，2005年9月；本久洋一，労働組合法改正（2004年），日本労働法学会誌，106號，頁233以下，2005年11月。

¹⁵⁴ 與審查體制有關之修正，例如，中央勞動委員會導入小委員會制度（勞動組合法第24條之2第1項）、都道府縣可制定條例將委員的名額各增加兩人（勞動組合法第19條之12第2項）等。與審查程序有關之修正，例如，公益委員的迴避事由等相關規定（勞動組合法第27條之2、第27條之3）、作成審查計畫（勞動組合法第27條之6）、訂定審查期間的目標（勞動組合法第27條之18）、命令證人到場與發布證物提出命令等規定（勞動組合法第27條之7）、命證人或當事人宣誓（勞動組合法第27條之8）等。此外，增訂和解的規定（勞動組合法第27條之14）。

(一) 勞動委員會

1. 勞動委員會的組織與權限

勞動委員會可區分為隸屬於厚生勞動大臣（主管勞工、衛生、社會福利等之中央行政機關厚生勞動省的首長）管轄的中央勞動委員會與隸屬於都道府縣知事所轄的都道府縣勞動委員會，在行政組織上屬於具有獨立性的行政委員會¹⁵⁵。

勞動委員會的委員是由資方委員、勞方委員與公益委員等各相同人數之三方代表所組成。中央勞動委員會是由各十五位委員所組成（勞動組合法第十九條之三第一項）。勞方及資方委員是各由工會團體與雇主團體所推薦，公益委員則由厚生勞動大臣向勞方及資方委員提示將任命的候選人名冊並取得其同意，再經由眾、參兩院同意後，由內閣總理大臣加以任命（勞動組合法第十九條之三第二項）。都道府縣勞動委員會，除東京都各十三人、大阪各十一人、北海道、神奈川、愛知、兵庫、福岡等各七名外，其他都道府縣各由五名所組成。勞方及資方委員各由工會團體與雇主團體所推薦，公益委員經勞方與資方委員的同意後，由都道府縣知事任命（勞動組合法第十九條之十二）。公益委員的選任，須經由勞方與資方委員的同意，其目的在於經由勞方與資方委員來確保公益委員的中立性¹⁵⁶。

過去委員多為兼職，此雖有公益委員不致戀棧其職及對於勞資雙方當事人而言比較容易保持中立之優點，但因各個公益委員所能處理的件數還是有限，特別是在事件數較多的大都市，容易因為委

¹⁵⁵ 過去在都道府縣裡所設置的勞動委員會通稱地方勞動委員會，2004年勞動組合法修正時，將地方勞動委員會的名稱改為都道府縣勞動委員會（勞動組合法第19條第2項）。

¹⁵⁶ 菅野和夫，*労働法*，頁673，2008年4月8版。

員為兼職的關係，而導致審查的長期化，因此增訂中央勞動委員會可任命兩名專任的公益委員，都道府縣勞動委員會也可經由條例訂定配置二名以內的專任公益委員（勞動組合法第十九條之十二第六項）¹⁵⁷。

勞動委員會為處理其事務設有事務局，配置職員。由於委員大部分為兼職，為了使勞動委員會能夠順利遂行其任務，事務局的角色非常重要。在事務局的部分，都道府縣勞動委員會過去規定僅能配屬兩名以內的事務局次長（修正前勞動組合法第十九條之十二第四項），為了讓都道府縣能按照實際需要作調整，此次修法將此規定刪除。而在事務局的內部組織部分，將過去僅能設置課的規定作修改，規定「事務局內部組織，得到會長同意後由都道府縣知事訂定」（勞動組合法施行令第二十五條），修改後可置課或課以外的組織（如室等）等，內部組織及人員的配屬將可更具彈性¹⁵⁸。

2. 勞動委員會的特色

勞動委員會的特色可舉出：其為獨立性的行政委員會、委員為三方代表之構成、裁決機能與調解機能並存以及中勞委與都道府縣勞委二層構造。以下針對這些特色加以說明。

(1) 獨立性的行政委員會

勞動委員會是具有獨立性的行政委員會。該機關是在第二次世界大戰後，對於國家權力過度介入勞資糾紛進行深刻反省的背景之下所成立，因此被要求要具有獨立行政機關的性格¹⁵⁹。因此勞動

¹⁵⁷ 關於此點，請參見菅野和夫，同前註，頁675；並參見厚生勞動省的施行通達（平成16年12月1日政發第1201001號），該通達可在厚生勞動省網頁閱覽，網址：<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/toukatsu/kumiai/3.html>，最後瀏覽日：2009年1月15日。

¹⁵⁸ 請參見厚勞政發第1201001號，同前註。

¹⁵⁹ 勞使關係法研究会，勞使關係法運用の実情及び問題点4，頁303，1967年3

委員會在進行勞資爭議的斡旋、調停與仲裁、不當勞動行為的審查與救濟、工會的資格審查時，不受厚生勞動大臣或都道府縣知事的指揮命令（勞動組合法施行令第十六條）。這也是因為勞動委員會的任務，在於對於勞資糾紛以公平的立場促進其自主的解決或按照勞資關係之規範來處理，因此要保障其獨立性¹⁶⁰。並且，這樣的獨立性，也透過任命權者不得單方對於委員的解職或罷免的程序之規定，來加以保護（勞動組合法第十九條之七第二項）。

不過其獨立性的程度及範圍被指出受有限制。申言之，由於勞動委員會受厚生勞動省或都道府縣知事統轄，沒有編列預算權限，在人事上其職員也為其他部局交流、配置之對象，在預算及人事上獨立性的保障略有欠缺¹⁶¹。但是由於委員的任命方式上採用三方代表所構成之方式，使得勞動委員會在其職務的執行上發揮其機能，也受到極高評價¹⁶²。

(2) 三方代表之構成

勞動委員會的委員是由資方委員、勞方委員與公益委員等各相同人數之三方代表所構成。戰後，勞動委員會創設時，日本的政治狀況的重要課題在於中央集權的天皇制國家權力的解體以及民主的再構成。且如上述，對於國家權力過度介入勞資糾紛也產生反省，因此對於勞動行政也要求徹底的民主化¹⁶³。在此背景之下，所創設的就是由民間的代表所組成具有民主性的勞動委員會。也因此勞

月；大和哲夫，労働委員会制度，載：不当労働行為の法理，頁42，1985年10月。

¹⁶⁰ 菅野和夫，同註156，頁675-676。

¹⁶¹ 本多淳亮，労働委員会の役割と性格，日本労働法学会誌，49號，頁89，1977年5月。

¹⁶² 大和哲夫，同註159，頁49。

¹⁶³ 岸井貞男，同註62，頁10。

動委員會採用三方代表所構成之構造。

在權限的行使上，勞資爭議的調整是由公益委員、勞方委員與資方委員等三方委員來進行，不過不當勞動行為的審查與救濟僅由公益委員來進行。在舊勞動組合法時期，不當勞動行為的處罰請求是由公益委員、勞方委員與資方委員等三方委員共同行使，一九四九年的修正時，不當勞動行為制度由科罰主義改成行政救濟，而不當勞動行為的審查權限也變成僅由公益委員進行。這樣的修正，主要是因為裁決機能本來就不適合勞方與資方委員來行使，並且過去在舊組合法第十一條違反事件的審查時，由於勞方與資方委員也參加，結果在運作上很難期待公正與順遂¹⁶⁴。現行制度雖然說僅由公益委員來進行，但是勞方與資方委員在調查、審問以及和解時皆可參與，並且在發布證人到場命令或證物提出命令時以及發布救濟命令時也可陳述意見（勞動組合法第二十四條）。

三方代表之構成的優點被舉出有，在勞動委員會所處理的勞資糾紛中，公益委員、勞方委員與資方委員可提出各自的專門學識經驗見解，可適當調和公益與勞資間的利益，並且透過勞方與資方委員在勞資雙方當事人間斡旋有助於自主的解決¹⁶⁵，也可擔保審查機能的公正¹⁶⁶。

(3) 裁決機能與調解機能的並存

不當勞動行為的救濟權限與勞資爭議的調解權限的並存，也是日本勞動委員會的特徵之一。對於此兩種機能是否應該分開，由個別的機關來負責的問題，從以前就受到討論。

學說上可見到正反意見。主張分開的學者，其理由為兩個機能

¹⁶⁴ 勞使關係法研究会，同註159，頁324；大和哲夫，同註159，頁50-51。

¹⁶⁵ 菅野和夫，同註156，頁673；塚本重賴，労働委員会，頁11，1977年3月。

¹⁶⁶ 本多淳亮，同註161，頁91。

原本就性質不同，使同一機關擔任兩個機能，會使其在處理上產生混淆，此也是不當勞動行為事件中經過斡旋而成立的和解增加的原因之一。在討論審查遲延或和解率過高時，批評者多會舉出是兩機能並存所產生的問題¹⁶⁷。反對分開的學者，則主張在繼續性的勞資關係之中，兩機能的並存有助於適當且合理的解決紛爭¹⁶⁸。實際上也發生過兩種程序並行或交替利用的情形。例如，在斡旋無結果時，以被申請人拒絕團體協商為理由，而進行不當勞動行為救濟程序的申請。有學者指出拒絕團體協商原本性質上有時會帶有爭議調整事件的色彩，因此日本裁決機能與調解機能的並存，有助於拒絕團體協商事件的處理¹⁶⁹。

(4) 中勞委與都道府縣勞委二層構造

勞動委員會有厚生勞動省所轄的中央勞動委員會與都道府縣所設置的都道府縣勞動委員會。在不當勞動行為的審查上，中勞委基於當事人的申請或依職權可以對都道府縣勞委的處分作再審查（勞動組合法第二十五條第二項）。因此，在不當勞動行為的審查上，日本變成是二層構造（勞動組合法第二十五條第二項、第二十七條之十五第一項）。在舊勞動組合法時期，不當勞動行為事件的處理，主要是都道府縣勞委管轄，中勞委並無再審查權限¹⁷⁰。修改成目前二層構造的理由，主要是對於都道府縣勞委的不信任以及為確保事件處理的統一¹⁷¹。

但是過去，由於再審查所費時間太長，為了迅速處理及確保救

¹⁶⁷ 關於此點參見勞使關係法研究会，同註159，頁345；大和哲夫，同註159，頁53。

¹⁶⁸ 本多淳亮，同註161，頁96。

¹⁶⁹ 菅野和夫，同註156，頁541。

¹⁷⁰ 參見大和哲夫，同註159，頁41。

¹⁷¹ 參見大和哲夫，同註159，頁76-77。

濟的實際效果，因此有應廢止再審查的意見¹⁷²。不過，為確保命令的公正及統一，對此意見採消極態度的學者較多¹⁷³。

(二) 不當勞動行為的救濟程序

日本的不當勞動行為救濟程序，可大別為初審程序、再審查程序、與行政訴訟程序。初審程序與再審查程序又可細分為申請、調查、審問、合議與發布救濟命令等順序。由於都道府縣勞動委員會或中央勞動委員會所作之命令（駁回命令或救濟命令）為行政處分的一種，因此不服都道府縣勞動委員會或中央勞動委員會所作成之命令時，可向法院提起行政訴訟法上的撤銷之訴。以下，簡單介紹救濟程序的運作流程。

1. 救濟程序

(1) 救濟的申請

有不當勞動行為的情形時，勞工或工會可向勞動委員會申請救濟（勞動組合法第二十七條第一項）。救濟的申請原則上向都道府縣勞動委員會以書面或口頭申請（勞動委員會規則第三十二條），有關全國重要問題的事件，由中央勞動委員會管轄（勞動組合法施行令第二十七條）。申請書應記載申請人、被申請人的姓名、住所、「構成不當勞動行為的具體事實」、「請求救濟的內容」、申請日期（勞動委員會規則第三十二條第二項）。申請期間為行為日

¹⁷² 最近的文獻，可參見初山錚吾，労働委員會の将来——補充性の原則の適用の視点から，載：講座21世紀の労働法8巻・利益代表システムと団結権，頁246-260，2000年5月。

¹⁷³ 參見1982年勞使關係法研究會所作成之報告，即「労働委員会における不当労働行為事件の審査の迅速化に関する報告」，中央労働時報，685號，頁30-45，1982年7月、686號，頁30-43，1982年8月。該報告採消極態度，參見中央労働時報，686號，頁34。

起一年內（勞動組合法第二十七條第二項）。

(2) 審 查

勞動委員會於受理不當勞動行為救濟的申請後，應立即調查，於有必要時，應進行審問（勞動組合法第二十七條第一項）。調查與審問程序合稱為審查。審查是依照中央勞動委員會所制定的勞動委員會規則來進行（勞動組合法第二十七條第一項）。調查與審問由負責擔任的公益委員為中心進行，但勞方委員及資方委員也可參與（勞動組合法第二十四條第一項）。

① 調 查

調查是審問的準備程序，於調查程序中整理爭點，提出證據，以利審問程序的順利進行。調查開始後，委員會必須立即通知當事人，除要求申請人提出相關證據外，同時必須交付申請書副本予被申請人，並要求被申請人於收到申請書副本後十日內，提出答辯書與可供佐證之證據（勞動委員會規則第四十一條之二第一項）。

二〇〇四年的修法，為達成審查的迅速與正確，規定勞動委員會在審問開始前，詢問當事人意見後，應作成審查計畫（勞動組合法第二十七條之六第一項）。審查計畫的內容，應記載調查程序裡所整理出來的爭點與所需證據、進行審問時所需時間及次數和所預計傳喚的證人數、與命令書發布的預計時期（同條第二項）。

其次，為了實現審查的迅速化，增訂制定審查期間目標之規定。即各勞動委員會須各自訂定審查期間的目標，並且將目標的達成狀況及審查的實施情形公開（勞動組合法第二十七條之十八）。此規定之目的是希望透過審查目標的設定，讓勞動委員會及相關人員能意識並瞭解迅速審查的必要性，希望透過此方式來讓實際審查的期間能夠更迅速。

② 審 問

審問主要目的是使不當勞動行為的存否明確。審問原則上當事

人雙方應出席，並以公開方式行之（勞動委員會規則第四十一條之七）。審問程序中調查證據時，必須給予申請人與被申請人有提供證據的機會，也必須給予反詰問對方證人的機會（勞動組合法第二十七條第一項）。

二〇〇四年的修法，為強化審查的機能，增設在審問時證人及當事人宣誓的規定（勞動組合法第二十七條之八第一項、第二項）。也規定偽證罪，證人宣誓後，若有虛偽之陳述者，處三個月以上十年以下有期徒刑（勞動組合法第二十八條之二），當事人宣誓後，為虛偽之陳述者，處三十萬元以下之罰鍰（勞動組合法第三十二條之三）。

此次修法在證據調查方法上，增加勞動委員會可以依當事人的聲請或依職權，經公益委員會議（或小委員會）的合議後，可命令證人到場與發布證物提出命令等規定（勞動組合法第二十七條之七第一項）。違反證人等到場命令而不到場，或違反證物提出命令不提出證物者，有課予罰鍰規定（勞動組合法第三十二條之二第一款、第二款）。並且，對於違反證物提出命令不提出證物者，除上述罰鍰外，在行政訴訟時不能再以該證物來證明應證之事實（勞動組合法第二十七條之二十一）。

(3) 命 令

審問終了後，由會長召開公益委員會議進行合議（勞動委員會規則第四十二條第一項）。合議主要是以事實認定、法律之適用、救濟命令的主文之確定為中心來進行。

公益委員會議召開時，可先邀請曾參與審問程序之勞方委員及資方委員出席，聽取其意見後再合議（勞動組合法第二十七條之十二第二項、勞動委員會規則第四十二條第二項）。

勞動委員會認定申請事實的全部或一部有理由時，應發出「同意與申請人的請求有關的救濟之全部或一部」的命令；反之，申請

之事實全部或一部無理由時，應發全部或一部之駁回命令（勞動組合法第二十七條之十二第一項）。命令書應記載命令書字樣、當事人、命令之主文、理由、判定日期、委員名稱（勞動委員會規則第四十三條第二項）。

(4)再審查

對於都道府縣勞動委員會所為之命令有不服的雇主或勞工或工會，在命令交付後十五日內，得向中央勞動委員會提起再審查（勞動組合法第二十七條之十五）。

再審查的申請，並不會使原來救濟命令的效力停止，救濟命令僅在中央勞動委員會再審查的結果予以撤銷或變更時，在此範圍失其效力（勞動組合法第二十七條之十五）。從而雇主申請再審查時，仍負有履行初審救濟命令之義務，但是因為命令還未確定的關係，不遵從命令也不會被制裁。因此規定若雇主不履行全部或一部初審命令時，中央勞動委員會得勸告雇主履行初審命令之全部或一部（勞動委員會規則第五十一條之二）。由於再審查程序，在不違反其性質之範圍內，準用初審之程序（勞動組合法第二十七條之十七、勞動委員會規則第五十六條第一項），因此不再敘述其程序之詳細。

(5)和 解

在不當勞動行為事件處理上，透過和解使勞資雙方合意而自行解決的方式，比起救濟命令，有助於勞資關係的長期的安定與和諧。因此日本勞動委員會在處理不當勞動行為事件上，有許多事件都是透過當事人雙方的和解來解決。過去幾年勞動委員會初審不當勞動行為事件中，因撤回、和解而告終結的事件約占七至八成，而因作成命令、決定而終結的情形約占二至三成。因此，此次修法針對實務上的實際運作需要，而對於和解新增訂以下之規定。

首先，在勞動組合法裡除了新增「勞動委員會在審查過程中，

隨時都可以勸告當事人和解」的規定（勞動組合法第二十七條之十四第一項），並且增加勞資雙方委員可以參與勸告和解程序之規定（勞動組合法第二十四條第一項但書）。

其次，當事人間和解成立時，勞動委員會依據當事人的申請，認為合意內容對於維持或確立當事人間勞資關係之正常秩序是適當時，即可終結該事件的審查程序（勞動組合法第二十七條之十四第二項）。再者，和解經由勞動委員會認定後，該事件已發布的救濟命令失其效力（勞動組合法第二十七條之十四第三項）。

此外，此次修法，規定勞動委員會對於以給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量等內容之合意，得依據當事人雙方的申請，作出和解書，該和解書在強制執行時得視為執行名義，不履行時可基於此申請強制執行（勞動組合法第二十七條之十四第四項、第五項）。

(6) 撤銷訴訟

都道府縣勞動委員會或中央勞動委員會所為之處分（駁回或救濟命令），皆屬於一種行政處分，因此不服處分之當事人，可向法院提起撤銷原處分之訴。雇主在受領命令書後三十日以內（勞動組合法第二十七條之十九第一項），工會或勞工與一般撤銷之訴同，於知悉處分之事實起六個月內提出（行政事件訴訟法第十四條第一項）。

法院在撤銷訴訟審查勞動委員會的命令時，會就勞動委員會的事實認定、不當勞動行為成立與否的判斷以及救濟命令內容的適法等項目加以審查。目前，實務上法院僅承認勞動委員會對於救濟命令的內容具有裁量權，對於事實認定與不當勞動行為的成立與否則完全審查¹⁷⁴。

¹⁷⁴ 關於此點，可參見山川隆一，同註82，頁138-158。

不過，對於上述違反證物提出命令不提出證物者，除非有正當理由，否則在行政訴訟時不能再以該證物來證明應證之事實（勞動組合法第二十七條之二十一）。

(7) 緊急命令

勞動委員會所作之命令，雖然在交付之日起產生效力，但是須等到其確定或受到確定判決的支持，才有罰則來強制其履行（勞動組合法第二十八條、第三十二條）。當雇主提起撤銷訴訟，至判決確定為止，通常需要相當之期間，救濟上會受到延遲。因此，規定雇主對都道府縣勞委或中勞會所作之命令，提起撤銷之訴時，管轄法院根據該勞動委員會之申請，得命令雇主於判決確定前履行該勞動委員會命令之全部或一部（勞動組合法第二十七條之二十）。違反緊急命令者，處以罰鍰（勞動組合法第三十二條）。

(8) 強制手段

對於救濟命令效果的擔保，主要在於對於雇主不履行時的制裁。首先，雇主對勞動委員會所作命令，三十日以內未提起行政訴訟時，命令便確定（勞動組合法第二十七條之十三第一項）。雇主不遵從此已確定的命令處五十萬日圓以下罰鍰，若該命令是命令當事人為一定行為時（例如，團體協商應諾命令），從命令日之隔日起算不履行超過五日時，按其超過日數每一日為十萬元加算金額（勞動組合法第三十二條）。

其次，對於勞動委員會的救濟命令提起行政訴訟，若救濟命令的全部或一部受到法院的確定判決支持時，違反該命令者，處一年以下徒刑或一百萬日圓以下罰金或者兩項都罰（勞動組合法第二十八條）。此種情形，並非處以罰鍰，而是處以刑罰，這是因為對於法院確定判決所支持之救濟命令的違反，被認為是比較惡質的行為¹⁷⁵。

¹⁷⁵ 東京大学労働法研究会編，同註72，頁1090。

2. 救濟程序的特色

日本的救濟程序，其特徵可整理如下。第一，工會或勞工為審查程序之當事人的構造，以及職權主義與當事人主義複合的採用。在實際的運作上，被指出接近民事訴訟程序。過於接近民事訴訟程序，雖然受到批評是造成遲延的一個原因之一，但是也有學者主張此乃為確保公正的判斷而來¹⁷⁶。因此，在程序上被要求公開的審問、當事人的反對詰問權被保護（勞動組合法第二十七條第一項、勞動委員會規則第四十一條之七）、命令書被要求要附理由（勞動組合法第二十七條之十二第三項、勞動委員會規則第四十三條第二項）。再者，在二〇〇四年的改正，導入公益委員的迴避事由（勞動組合法第二十七條之二）、審查計畫（勞動組合法第二十七條之六第一項）與命令證人到場與發布證物提出命令（同法第二十七條之七、第二十七條之十）等相關規定，更加強化準司法程序。

第二，和解在救濟程序中受到重視。日本勞動委員會在處理不當勞動行為事件上，有許多事件都是透過當事人雙方的和解來解決。此次修法針對實務上的實際運作需要，也對於和解新增訂相關規定。

第三，與上述勞動委員會委員的組成也有相關，也就是三方代表之構成這一點也算是程序上的特徵。不當勞動行為事件的審查雖然由公益委員所擔任，不過勞方與資方委員也可以透過參與的方式加入，此點被指出有助於和解等自主的解決，也可擔保審查機能的公正。

(三) 救濟命令的旨趣與界限

關於救濟命令的發布，勞動組合法只規定當勞動委員會認定申

¹⁷⁶ 勞使關係法研究会，同註159，頁97。

請事實的全部或一部有理由時，應發出「同意與申請人的請求有關的救濟之全部或一部」的命令（勞動組合法第二十七條之十二、勞動委員會規則第四十三條第一項）。關於救濟內容的決定，從過去就承認勞動委員會有裁量權。例如，在第二鳩計程車事件判決¹⁷⁷，最高法院之判決指出，「第七條之規定是以勞工的團結權及團體行動權的保護為目的，而將侵害這些權利之雇主行為作為不當勞動行為而加以禁止，救濟命令制度就是要擔保第七條規定的實際效果而設計」。採用救濟命令的方法是「為了透過命令將雇主的工會活動侵害行為所產生的狀態直接矯正，以達成迅速回復與確保正常的集體勞資關係秩序；並且對於雇主多樣的不當勞動行為事先就對其改善措施的內容具體的特定是困難且不適當，因此授權給對於勞資關係具有專門的知識經驗的勞動委員會，依其裁量，按照個別的事案決定適當的矯正措施並發布命令」。

勞動委員會對於救濟命令的內容有裁量權限，但是仍有其界限。首先，因為救濟命令為行政處分，因此其內容必須為可能、確定、適法¹⁷⁸。其次，具有從不當勞動行為制度的旨趣與目的所導出的限制，這一點可以說沒有爭議。不過，旨趣與目的為何，在理解上有所不同。過去於在日米軍調達部東京支部事件¹⁷⁹，最高法院判決指出救濟命令制度之目的是「排除不當勞動行為，使申請人回復到等同於沒有不當勞動行為之事實上的狀態，並非對申請人給予因不當勞動行為所產生私法上損害之救濟，或對雇主處以懲罰」。這樣的見解，被稱為原狀回復主義¹⁸⁰。不過此主張，受到

¹⁷⁷ 第二鳩タクシー事件・最大判昭和52年（1977年）2月23日，民集，31卷1號，頁93。

¹⁷⁸ 塚本重頼，同註165，頁164。

¹⁷⁹ 最三小判昭和37年（1962）9月18日，民集，16卷9號，頁1985。

¹⁸⁰ 原狀回復主義之說明，參見盛誠吾，同註151，頁247-248。

批評在流動的勞資關係裡，回復到沒有不當勞動行為的狀態是不可能¹⁸¹。因此，在上述第二鳩計程車事件裡，最高法院避開原狀回復的用語，並且在判決指出，勞動委員會的裁量權「並不是無限制，存在著從其旨趣與目的而來的界限，且救濟命令持有對於不當勞動行為被害加以救濟的性質」。此所謂的旨趣與目的，學者指出應該是判決文所指「回復與確保正常的勞資關係」¹⁸²。最高法院的新見解也受到學者的支持¹⁸³。不過，救濟命令之目的「並非對雇主處以懲罰」的命題，還是持續存在¹⁸⁴。

從上述可知，勞動委員會對於救濟命令內容之決定具有裁量權。勞動委員會也按照具體的案件之不同，考慮將來的勞資關係發布適當的救濟命令。例如對於不利益待遇之案件發布回復原職以及解僱期間之工資給付。對於拒絕團體協商，發布對於一定事項須誠信地進行團體協商之命令。對於支配介入以行為禁止或結果排除為內容，有時也會發布謝罪文的揭示命令。

三、實際運作情形與問題點

(一)運作情形

首先，先說明勞動委員會受理不當勞動行為案件之件數狀況。從新增受理件數來看，在都道府縣勞動委員會的初審部分，一九六〇年代受理件數大概約400件至700件左右，一九七〇年新增件數曾高達約1,400件，之後開始減少，一九九〇年代約300件左右，之後

¹⁸¹ 石川吉右衛門，同註2，頁380；塚本重賴，同註165，頁155；道幸哲也，同註57，頁190-192。

¹⁸² 山川隆一，同註82，頁151。

¹⁸³ 參見道幸哲也，同註57，頁192；菅野和夫，同註156，頁704-705。

¹⁸⁴ 參見盛誠吾，同註151，頁247；塚本重賴，同註165，頁156-157；東京大学労働法研究会，同註72，頁1007。

又略為增加，二〇〇〇年至二〇〇三年之間每年約在350件至400件左右¹⁸⁵。

其次，從不當勞動行為結案的方式來看，申請撤回或和解的件數較多。例如，平成十四年（二〇〇二年）都道府縣勞委所審理終結的419件裡，有發布命令的件數是117件（占終結件數的28%），申請撤回或和解的有302件（占終結件數的72%）。而在再審查裡該年度審理終結83件之中，有作出命令的有31件（占終結件數的37%），申請撤回或和解的件數是52件（占終結件數的63%）¹⁸⁶。二〇〇五年終結408件中，申請撤回或和解有273件，占67%¹⁸⁷。

（二）組織上的問題點

日本勞動委員會組織上所產生的問題，有以下兩點值得我國加以注意。首先，近年來在委員的任命上，產生一些問題。依規定，勞方與資方委員，經由工會團體與雇主團體的推薦而任命（勞動組合法第十九條之三第二項、第十九條之十二第三項）。不過勞方委員的任命上，卻發生工會團體的全國性聯合組織複數存在時，僅有特定工會所推薦的候選人被任命，該工會以外系統的人員則不被任

¹⁸⁵ 相關統計資料，請參見中央労働委員会事務局編，労働委員会年報，該年報從昭和21年（1946）開始每年刊行，最近刊行的為第60集（平成17年）。此外，山口浩一郎教授已將昭和24年（1949）至平成10年（1998）不當勞動行為事件與勞動爭議調整事件的新增受理件數整理成表。參見山口浩一郎，わが国の労使関係における労働委員会の役割，日本労働研究雑誌，473號，頁67，1999年11月。

¹⁸⁶ 中央労働委員会事務局編，労働委員会年報，57集（平成14年），頁5、12，2003年9月。

¹⁸⁷ 中央労働委員会事務局編，労働委員会年報，60集（平成17年），頁5，2006年8月。

命。此結果是否構成任命權者的裁量逾越，引起爭議¹⁸⁸。對於都道府縣知事的任命，實務上有判決認為是屬於知事的裁量權範圍，但是亦有判決認為知事構成裁量逾越¹⁸⁹。學說上有學者主張，應按照所屬工會會員的比例所相對應的委員數，來推薦¹⁹⁰。也有學者認為此問題應由任命權者，進行自由裁量¹⁹¹。這樣見解的對立，有學者分析其原因主要是因為理論上勞方委員是代表勞工全體的利益，但是實際上工會又有各自的集團，主張與想法上會因系統不同而有對立；勞方委員的任命問題，在這種對於委員的角色性質，在理論與實際乖離的狀況下，因重視的角度不同而產生爭議¹⁹²，目前尚未有統一的見解。

其次，在都道府縣勞委間的新受理件數，有過度集中幾個大都市的現象。例如，二〇〇二年新增受理件數394件中，大阪受理97件，東京受理125件，而有些城市（例如福井縣、島根縣），近年來甚至沒有受理任何一件不當勞動行為案件。二〇〇四年的修法，針對此問題，導入利用條例增加委員定額（勞動組合法第十九條之十二第二項）、一部分的公益委員專任制（同法第十九條之十二第六項）、可組成小委員會（同法第二十四條之二第四項）等規定，其成效尚待觀察。

¹⁸⁸ 菅野和夫，同註156，頁673-674。大和田敢太，地方労働委員会の労働者委員推薦制度の法的性格——權利性，法的利益および法的保護について，彦根論叢，355號，頁20以下，2005年9月。

¹⁸⁹ 認為是任命權人裁量權的範圍內之判決，例如，東京地勞委事件・東京地判平成10年（1998）1月29日，勞判，731號，頁6。認為任命權人構成裁量的逾越，例如福岡地勞委事件・福岡地判平成15年（2003）7月18日，勞判，859號，頁5。

¹⁹⁰ 西谷敏，労働組合法，頁210，2006年11月2版。

¹⁹¹ 菅野和夫，同註156，頁674。

¹⁹² 盛誠吾，同註153（勞組法改正），頁31-33。

(三)救濟程序上的問題

救濟程序上，最受批評的就是其審查時間過長的問題。在制度設立初期即一九四五年左右，初審與再審查平均處理日數各約一百多日，之後審查期間逐漸變長，於一九八〇年代，初審與再審查所費日數各約六百日左右，一九九〇年代之後狀況更為惡化，初審與再審查平均處理日數皆有超過一千日以上的情形¹⁹³。之後狀況雖稍微有改善，一九九九年至二〇〇三年初審平均所費日數約為七百九十一日，但再審查仍需一千四百五十七日¹⁹⁴。造成審查時間過長的原因，學者指出包括事件的複雜化、審查程序中以和解為中心的運作、委員為兼任職務與事務局職員因人事異動導致專業能力低落等¹⁹⁵。雖然審查時間過長的問題從二十幾年前就被提出，不過遲延的情況一直沒有改善。近年來有關勞動事件的訴訟，法院審理速度加快¹⁹⁶，而勞動委員會審查不當勞動行為事件如上所述仍需耗費相當時日，因此如何解決勞動委員會審查時間過長的問題，成為此次修法的重點之一。

從命令的撤銷訴訟來看，勞動委員會的命令被法院撤銷比率有

¹⁹³ 相關統計，請參見中央労働委員会事務局編，労働委員会年報之各年度資料。此外，勞使關係法研究會於1998年所作成之報告裡，已將昭和24年（1949）至平成8年（1996）之不當勞動行為之平均處理日數整理成圖。勞使關係法研究会の報告について——我が国における労使紛争の解決と労働委員会制度の在り方に関する報告，中央労働時報，944號，頁48-52，1998年11月。

¹⁹⁴ 此統計數據，請參見松永久，同註153，頁58。2005年初審所費平均處理日數約862日，再審查為1,212日，審查期間仍需相當日數。請參見中央労働委員会事務局編，同註187，頁9、14。

¹⁹⁵ 菅野和夫，同註156，頁690。

¹⁹⁶ 例如1985年至1989年地方裁判所の審理期間平均約864日，而從1999年至2003年平均約390日。松永久，同註153，頁58。

過高的傾向。一九九九年至二〇〇一年對於初審命令所提起的撤銷訴訟有19件，其中被駁回的有17件，全部撤銷的有1件，一部分撤銷的有1件，撤銷率約10.5%。對於再審查命令所提起的撤銷訴訟有29件，其中被駁回的有17件，全部撤銷的有1件，一部撤銷的有11件，撤銷率約為41.4%¹⁹⁷。由於勞動委員會所作之命令在行政訴訟裡被撤銷比例過高，很難不令人懷疑勞動委員會在處理不當勞動行為事件時，其事實認定與適用法令上的正確性，因此整個審查體制以及如何使勞動委員會在審查程序上能作出正確的判斷，也成為此次修法的重點。

解決審查遲延與救濟命令在撤銷訴訟時被法院撤銷比率過高等問題，成為日本在二〇〇四年修法的重點，已在前面說明。修法之後，學者對於此次改革的評價呈現兩極，有學者擔心修正法案裡的不當勞動行為審查程序的司法化，認為都道府縣勞委的任務中，調處與教育的機能比起救濟命令的裁決機能重要（調處重視立場），也有學者認為勞動委員會本來的任務，在於迅速審理及裁決，透過此任務提示法律規則才是重要（裁決重視立場）¹⁹⁸。此外，也可見到有學者從程序的簡便性的觀點進行批評¹⁹⁹。不過，改革的內

¹⁹⁷ 此統計數據，請參見厚生勞動省於2001年所作「不当労働行為審査制度の在り方に関する研究会報告」，同註152。

¹⁹⁸ 學說的整理與評價，可參見本久洋一，同註153，頁240-243。立於調處重視立場，例如，道幸哲也，同註153之論文；立於裁決重視立場，例如，山川隆一，同註153之論文。日本2004年勞動組合法的修正內容與評價，亦可參見拙作，概論二〇〇四年日本勞動組合法中關於不當勞動行為制度之修正，政大法學評論，107期，頁229-269，2009年2月。

¹⁹⁹ 例如，盛誠吾教授，從不當勞動行為制度的本質即程序的簡便性的觀點批判此次修法，認為此次的修法不僅帶來手續的繁雜，而且也有可能造成審查程序的遲延。盛誠吾，同註153，改正労組法とその運用実態，頁110。同採批評態度，請參見本久洋一，同註153，頁242-243。

容經過三年的實際運作，有學者認為雖然還不能說充分達成目的也存有課題尚待解決，不過改革成果值得肯定評價²⁰⁰。其成果，例如，中央勞動委員會設定目標將長期滯留的事件集中處理，在三年內將這些事件從205件減至二〇〇七年底為93件，行政訴訟對於再審查命令的撤銷率也從25%減至18%²⁰¹。今後對於其成效，還需要持續加以注意與觀察。

④救濟命令與科罰主義的併用之檢討

透過勞動委員會發布救濟命令的行政救濟主義的方式，在日本的不當勞動行為事件的處理上扮演著重要角色，也維持勞資關係的安定。

但是，過去科罰主義改成行政救濟主義時，由於是將在原理上是比較嚴峻的科罰主義廢除，因此工會團體有認為這種變革是「改惡」²⁰²。而且事實上由於審查要花相當時間，其實際效果也受到批評。因此有認為像過去舊勞動組合法的刑事制裁有其必要性，主張應採科罰主義或是科罰主義與原狀回復主義併行之意見²⁰³。

不過，對於僅採用科罰主義，由於過去科罰主義有其缺點，因

²⁰⁰ 菅野和夫等，對談 改正勞組法の成果と課題，ジュリスト，1355號，頁72-75，2008年4月（藤田耕三與菅野和夫之發言）。

²⁰¹ 渡辺彰，不当労働行為審査制度と労組法の改正，ジュリスト，1355號，頁82-83，2008年4月。長期滯留事件的處理情形，也可在中央勞動委員會之下列網頁閱覽：<http://www.mhlw.go.jp/churoi/shinsa/futou/futou05.html>，最後瀏覽日：2009年1月15日；此外，2003年至2007年不當勞動行為事件的處理情形，可在中央勞動委員會之下列網頁閱覽：<http://www.mhlw.go.jp/churoi/shinsa/futou/futou03.html>，最後瀏覽日：2009年1月15日。

²⁰² 梶井常喜，同註1，頁68。

²⁰³ 相關討論，請參見勞使關係法研究会，同註159，頁177-181。

此受到批評及反對²⁰⁴。而對於在現行救濟制度之下併用科罰主義的這個想法，有學者指出由於救濟命令確實有難以原狀回復的困難，審查程序也有遲延的問題，而僅靠救濟命令有時會有不懼怕的惡劣雇主，因此很難否定有需要適用刑罰的情形²⁰⁵。並且提出須進一步討論是否所有的不當勞動行為都要併用科罰主義，或者是僅有不利益待遇才併用，還是要像舊勞動組合法一樣以勞動委員會的請求為條件等問題²⁰⁶。不過，對於併用的方式，一般的見解認為會導致勞資間的對立變嚴重，並且使審查程序變嚴格而更容易導致遲延，因此是採消極的態度²⁰⁷。

伍、對我國之啟示

美國與日本的不當勞動行為裁決制度的組織、救濟程序與救濟命令的旨趣概略敘述如上。以下，針對一開始所提出的修正草案可能產生的問題點以及學者間的爭論點，就美國與日本之制度的特徵進行整理，並提出可供我國參考之處。

一、救濟機關的檢討

(一)美國與日本救濟機關之比較

首先，美國與日本的不當勞動行為裁決制度都是採用透過行政委員會進行審查與裁決，發布救濟命令的行政救濟主義。對於美國與日本之救濟機關的比較，可整理出以下異同。

²⁰⁴ 例如，吾妻光俊，新訂勞働法，頁191，1964年。

²⁰⁵ 岸井貞男，同註62，頁20-23。

²⁰⁶ 岸井貞男，同註62，頁20-23。

²⁰⁷ 參見1982年勞使關係法研究會所作成之報告，同註173，中央勞働時報，686號，頁41。

第一，關於救濟機關的地位，美國的NLRB與日本的勞動委員會都是具有獨立性的行政委員會。其目的應該是在於不當勞動行為審查時，排除政治力的介入，立於公正的立場來判斷。日本的勞動委員會與美國的NLRB相比，雖然在預算或事務局的人事方面獨立性的保障較弱，但是在實際運作上沒有發生過有損害獨立性的情形發生。這可能是因為委員為三方代表之構成，可以排除政治力的介入，所以才能夠以獨立的立場來執行職務。

第二，在救濟機關的組織上比較，NLRB是中央集權的聯邦機關，日本的勞動委員會則分為都道府縣勞委與中勞委的二層構造。NLRB的構造被指出比較能夠統一有關不當勞動行為事件的法律解釋與判斷。並且，從日本在新增事件有過度集中幾個大都市的情形來考量的話，美國的NLRB對於各地所發生的不當勞動行為事件，在組織上比較能夠彈性處理受理件數不同的狀況。

第三，在委員組成的比較上，日本的公益委員比起美國NLRB的委員，比較能夠確保中立性。此點，除了存在著有防止政黨壓力的規定外（勞動組合法第十九條之三第五項），在公益委員的選任上，被要求須有勞方與資方的同意也是得以確保其中立的重要因素。

(二)我國裁決會與美國及日本救濟機關之比較

其次，勞資爭議處理法修正草案所規劃的裁決會，與美國及日本的救濟機關進行比較檢討後，可整理出以下特徵。

第一，裁決會與美國及日本的救濟機關比較之下，在行政組織的位階上也偏低，獨立性的保障也較弱。過去有學者指出近年來國內政治的變動與行政組織的精簡，裁決會很難像美國或日本之制度

以行政委員會的機關組織來設立²⁰⁸。而勞資爭議處理法修正草案規定各級主管機關應組成裁決會來辦理裁決事件。裁決會作成決定後，主管機關應於二十日內將裁決決定書送達當事人（勞資爭議處理法第四十一條第二項），由此規定，可知此裁決會並非有決定並表示意思於外部的機關，而是主管機關的內部單位。且從草案未對其處理事務的事務局作規定，可以推測將來事務處理的人員，應該是由各主管機關（例如勞委會的勞資關係處、縣市政府的勞工局）的職員來兼任²⁰⁹。這樣的組織編制，與美國及日本的裁決機關相比較，在行政組織的位階上偏低。且從美國與日本的立法過程可以發現，二國均設立具有獨立性的行政委員會作為救濟機關，雖然程度不同，均對於其獨立性均加以保障，此主要是考量NLRB或勞動委員會所從事的任務為不當勞動行為事件的處理。為確保裁決會審查的公正，有效發揮功能，將來如何提升其在行政組織上的位階，並且使能獨立行使職權將是重要的課題²¹⁰。

第二，裁決會的組織上，雖然可區分為縣市的裁決會與中央的裁決會，由於不當勞動行為事件基本上是由地方裁決會所管轄（勞資爭議處理法修正草案第三十五條），從過去日本的處理經驗來看，可能會產生事件處理難以統一以及案件可能會集中於大都市等問題。對於這些問題，需要思考如何透過中央的裁決會來將事件處理基準統一，以及如何讓審查體制能夠按照地方的實際情況來作彈性的調整，以對應各縣市案件量的不同。

²⁰⁸ 參見呂榮海主持，日本勞動委員會組織與功能之研究，行政院勞工委員會委託研究報告，頁97，1992年10月；古松茂，日本勞動委員會之組織與功能，勞工行政，79期，頁18，1994年11月。

²⁰⁹ 參見焦興鎧，同註10，頁481。

²¹⁰ 焦興鎧教授也主張裁決制度實施一段時間後，應設法提升此委員會之位階。參見焦興鎧，同註10，頁485。

第三，在委員的組成上，從不當勞動行為事件是牽涉複雜勞資關係且具有專門性的性質來看，一部分委員由主管機關遴聘熟悉法令、勞資關係事務之專業人士來擔任，是值得評價，但是，委員的一部分由主管機關官員出任，與日本及美國相比，不得不說其公正性會受到懷疑。特別是從前面的討論可知，美國的NLRB由於其任務為不當勞動行為裁決，因此其委員組成被要求中立與公正，以及日本勞動委員會委員的組成雖然是三方代表所構成，但是也從公正審查的角度規定不當勞動行為的審查由公益委員負責。考量勞資爭議處理法修正草案於裁決會的任務是對於不當勞動行為事件的審查與裁決，因此有必要要求其組成人員的中立與公正性。

(三) 導入美國或日本制度時應注意事項

此外，國內對於不當勞動行為的救濟機關，學者間有導入美國制度與日本制度之意見。導入美國或日本的制度時，所須注意的問題點可整理如下。

導入美國所採用的中央集權的組織與由中立的委員組成的構造，其優點可舉出有助於審查的迅速與不當勞動行為法理的統一。但是導入時，以下事項須考量。如同上面所檢討，美國的NLRB雖然委員僅有五人，其組織運作的重要基盤是其職員有許多人持有律師資格，因此導入美國制度的前提，為要大幅度的增加律師人口。此外，NLRB委員的任命上，被批評受到政治力的影響，因此如何防止政府或政治力的過度介入也是必須考慮的課題。

導入日本的制度的優點可舉出，日本的勞動委員會由於採用三方代表之構成，所以勞動委員會所處理的勞資糾紛中公益委員、勞方委員與資方委員可提出各自的專門學識經驗見解，可適當調和公益與勞資間的利益，並且，勞方與資方委員在勞資雙方當事人間斡旋有助於自主的解決。但是導入時，有以下事項須注意。日本勞動

委員會採用中央與都道府縣的二層構造，須注意近年來由於再審查所需時間過長，因此有廢除的意見。並且，日本在勞方委員的選任上產生爭論，目前台灣全國性工會從過去的一個增加為八個²¹¹，因此有必要檢討如何使選任方式具有公平性。此外，日本雖然是委員的組成是採用三者構成的方式，但是須注意為求裁決的公正，不當勞動行為審查主要還是公益委員來負責，這一點也需要考量。

二、救濟程序的檢討與和解的重要性

與美國及日本的救濟程序相比較，勞資爭議處理法所規劃的救濟程序可整理出以下特徵。

首先，在程序上，裁決會立於主導的地位進行。特別是在事實與證據的調查上，法律規定裁決會應指派人員調查事實及必要之證據。從勞資爭議處理法修正草案之立法理由，可知此規定之目的是為確保裁決決定作成之妥適、合宜²¹²。其背景應該是勞方受到雇主之不當勞動行為時，常面臨舉證困難，因此才有此規定。

其次，救濟程序較為簡便。詳細的裁決程序，需要等勞資爭議處理法草案通過後再由中央主管機關來訂定，但是從草案的規定來看，調查報告作成後，七日內召開裁決會，並於開會之日起三十日內作成裁決決定。可以看到講求裁決的簡便與迅速。

但是，救濟程序上在審查公正性的確保，與美國及日本相比，稍微欠缺。救濟程序裡具有準司法性質的有裁決書要求附理由、強制當事人到場、虛偽說明的禁止等規定。但是與美國或日本相比的

²¹¹ 參見行政院勞工委員會網頁內，勞資關係中有關工會組織之介紹，行政院勞工委員會網頁：<http://www.cla.gov.tw>，最後瀏覽日：2009年1月15日。

²¹² 參見2008年2月勞資爭議處理法修正草案第38條第2項立法理由。

話，缺乏類似美國之聽證程序與日本之審問程序²¹³，以及與聽證有關的當事人被保障反對訊問權、證據法則的保障等。這幾點，我國裁決程序與美、日相比在準司法性格上略顯欠缺。由於對裁決決定不服者，得依法提起訴願，而對訴願決定不服，可向高等行政法院提起撤銷訴訟。須注意裁決程序若不足以擔保裁決決定的公正，不僅訴願或行政法院會對其進行嚴格審查，也會增加當事人對其不服的比率，可能導致程序遲延與影響裁決會的公信力。鑒於日本的勞動委員會所作命令在撤銷訴訟時被法院撤銷比率過高之問題，其理由之一是二〇〇四年修法前程序的公正性受到批評，因此我國中央主管機關在訂定詳細的裁決程序時，有必要思考如何在救濟程序上維持一定的公正性。

此外，從美國與日本的救濟程序與實際運作，可以看到對於和解非常重視。和解在NLRB的不當勞動行為救濟程序裡受到很大的重視。例如在該委員會的年度報告書裡，有記載著「在地區辦公室認定申訴有理由時，會先試著使其任意解決。此有助於改善勞資關係、並且有助於減輕爭訟與事件處理」²¹⁴。日本的勞動委員會在處理不當勞動行為事件時，除了裁定是否有不當勞動行為的情形並發布救濟命令的所謂裁決機能外，考慮勞資關係的長期和諧與發展，透過勞資雙方的合意而自行解決的和解機能也扮演很重要的角色。在勞動委員會實務上，從過去就一直對和解很重視。此固然與勞動委員會的委員由公益委員、勞方委員、與資方委員之三方代表之構成有相當大的關係²¹⁵。而和解在不當勞動行為事件中，對於

²¹³ 例如邱駿彥教授主張裁決程序之進行應再劃分為調查、訊問、合議、裁決決定等程序，並明定於法律層級。邱駿彥，同註10，頁147。

²¹⁴ 例如，NLRB, *supra* note 123, at 9.

²¹⁵ 菅野和夫，同註156，頁701-702。

勞資關係將來的安定與紛爭之早日解決之助益，也是影響此次立法的重要理由之一²¹⁶。日本此次修法，考慮到和解在勞動委員會實際運作上的重要性，因此在法律上對於和解的相關問題作出相關規定，以促進和解的實施。我國於行政院在二〇〇二年與二〇〇七年所提出之勞資爭議處理法修正草案以及二〇〇八年所提出目前在立法院審議的同法修正草案中，關於不當勞動行為事件的處理，對於裁決機能作出詳細的規定，但對於和解未作出規定。從美國與日本對於不當勞動行為事件的處理經驗，以及從和解有助於勞資關係之安定與紛爭的迅速解決的觀點來看，對於和解的相關程序例如和解的法根據、和解的效力與和解不履行的處理，應該有必要作進一步的檢討，在法律上作出相關之規定，以促進和解的運作。

三、救濟方法的檢討

美國與日本的不當勞動行為裁決制度都是採用透過對於勞資關係具有相當知識經驗的專門家的判斷，並發布救濟命令的行政救濟主義。美國不當勞動行為制度為達成NLRA第一條的政策目的，設置獨立性行政委員會的NLRB來解決不當勞動行為的紛爭。NLRB接受申訴後，進行審查，確定構成不當勞動行為後，發布救濟命令。救濟命令的內容是為實現國家勞工關係法的政策，並非懲罰性而是救濟性，在此範圍內NLRB具有裁量權。

日本的不當勞動行為制度一開始是採用對於違反者處以刑罰的科罰主義，但是此對勞工缺乏充分的救濟，因此改採行政救濟主義。採用行政救濟主義的主旨在於，透過命令將雇主的工會活動侵害行為所產生的狀態直接矯正，以達成回復與確保正常的勞資關係。因此救濟命令的內容是為達成回復與確保正常的勞資關係，並

²¹⁶ 參見山川隆一，同註153，頁89。

不是要對於實施不當勞動行為的雇主施加制裁為目的，在此範圍內勞動委員會具有裁量權。

台灣在草案裡的制度，對於違反者，經勞資爭議處理法之裁決認定後，而處以罰鍰外，裁決決定也得限期令當事人為一定的行為或不行為。也就是說是一種罰鍰與行政救濟主義併用的方式。而且從工會法修正草案第三十九條第一項經裁決認定者處以罰鍰之規定，可知這種併用是以罰鍰為主的方式，救濟命令並非每個案件都會發布。但是從美國與日本救濟命令並不是以制裁或懲罰為目的之觀點來看的話，台灣以罰鍰併用行政救濟主義的方式是否適當，有必要加以討論。

(一) 罰鍰為主之救濟方式的問題

罰鍰是行政罰（行政上的秩序罰）的一種，係針對義務人過去違反其行政法上之義務所為之處罰。一般而言，「對於義務違反者處以行政罰，不僅譴責義務違反者，對於義務違反者將來的義務違反也有預防的機能，也持有對於義務違反者以外之人的義務違反預防的機能」²¹⁷。因此，確實如同過去勞委會的新聞稿所指出罰鍰除了對於過去的不當勞動行為加以制裁外，也有助於預防將來不當勞動行為的發生。不過，採用此方式，可能會產生以下問題。

首先，從過去日本採用科罰主義所受批評的缺點以及我國現行法的經驗來看，罰鍰的方式對於受害人缺乏實際上的救濟效果。例如，目前台灣對於違反不利益待遇的雇主處以罰鍰，被解僱的勞工並不一定就能夠回到原職位工作，或者取得所被解僱期間的積欠工資。當然，勞資爭議處理法修正草案規定可透過救濟命令直接矯正不當勞動行為，因此罰鍰對於當事人缺乏實際效果的問題似乎可以

²¹⁷ 室井力編，現代行政法入門(1)，頁221，1998年。

解決。不過，由於主管機關不一定會發布救濟命令，因此當事人也缺乏預測的可能性，對於當事人缺乏實際效果的問題還是會存在。

其次，採用罰鍰的方式，雙方會失去信賴與溝通機會反而有形成敵對關係的危險。特別是受到處罰後，事後對於勞資關係會產生負面影響。

再者，採取罰鍰的方式，對於不當勞動行為禁止規定的解釋方法可能會產生影響。日本有學者指出，不當勞動行為禁止規定，是以行政機關的行政救濟為前提，而將團結權或勞資關係秩序的侵害行為加以類型化並禁止，並非對違反者加以制裁為目的，因此在法律的解釋與適用上，並非像刑法法規般採用嚴格且限定的解釋方法，而是要求對應不當勞動行為制度的主旨與目的，而進行彈性且柔軟的解釋²¹⁸。例如，日本勞動組合法對於「雇主」並沒有定義性規定，一般而言主要是進行實質判斷，不受是否具有直接僱用關係或契約之拘束；也因此學說多數認為判斷是否為雇主，應採用「對於勞動關係上的諸利益，具有實質影響力或支配力之地位者」，或是「與勞動者的團結，立於對抗關係者」之基準²¹⁹。相反的，我國採用罰鍰的方式，由於是對於違反行政法上義務之人加以懲罰為目的之行政罰，且因制裁懲罰涉及侵犯人民自由權利，因此須符合處罰法定主義的原則或明確性原則之要求，在構成要件的解釋與適用上，也應遵守解釋的合法界限²²⁰。因此，我國在不當勞動行為禁止規定的解釋方法，能否與日本一樣採用彈性且柔軟之方法，將來可能會產生爭議，值得進一步觀察。

²¹⁸ 關於日本不當勞動行為禁止規定的旨趣，參見盛誠吾，同註151，頁220。

²¹⁹ 參見盛誠吾，同註151，頁212-217；西谷敏，同註190，頁147-158；岸井貞男，同註1，頁145以下；初井常喜，同註1，頁265以下。

²²⁰ 廖義男主編，行政罰法，頁51-64，2007年11月。

並且，罰鍰與行政救濟主義的併用，處罰越嚴厲，對此不服的人會增加，提起訴願或行政訴訟的人也會變多。當然也會影響不當勞動行為事件的迅速解決。也就是說，為了改善不當勞動行為所產生的狀態，因此除了發布救濟命令以外，當然也會處以罰鍰，不過在此狀況下，因為被處以罰鍰，所以當事人對此不服而提起訴願及行政訴訟的動機會變大，因此對救濟命令不服的件數會增加，此可能會造成救濟程序的遲延。

因此，雖然說處以罰鍰也有助於不當勞動行為的預防，但是不得不說此處理方式對於勞資關係的和諧以及將來正常勞資關係秩序上的形成會產生不好的影響。

(二)行政救濟主義為主之救濟方式的妥當性

相對而言，從對於美國以及日本的救濟方法的檢討結果可知，透過行政救濟主義的方式，具有法院所難以達成的柔軟並具有實際效果的救濟措施，並且可以直接矯正不當勞動行為。過去在台灣對於違反不利益待遇的雇主處以罰鍰，被解僱的勞工並不一定就能夠回到原職位工作，或者取得所被解僱期間的積欠工資，對於這樣的問題為保護勞工，採用行政救濟主義的方式是適當。而且如同二〇〇八年勞資爭議處理法修正草案裡，對於不當勞動行為制度之目的指出係「為確實保障勞工之團結權及協商權，迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係之正常運作，增訂不當勞動行為裁決機制之相關規定」。為了達成此目的，從美國與日本的制度與實際運作來看，比起罰鍰等科罰的方式，採用救濟命令的救濟方式是比較妥當。

特別是在目前台灣，工會的力量仍然很弱，而且勞資關係實際上還不算成熟，勞資雙方也很難以自主的方式進行團體協商，在協商的過程裡也容易產生糾紛。在此狀況之下，為了有效處理雇主多

樣的妨害行為，按照事件的性質與具體的狀況而多樣並且彈性的救濟措施的採用，確實是有必要。而且，勞資關係是繼續性的關係，在此關係下所產生的紛爭的處理，並非只是將過去所發生的紛爭作一次的處理就可解決，所需要的應該是一種要考慮未來，思考勞資關係要朝何種方向形成發展的解決方式。而透過行政救濟的解決方式，也就是對應這樣請求的方式。因此在台灣不當勞動行為的救濟，採用行政救濟主義是可認為妥當。

當然，如果像美國或日本一樣全面導入行政救濟主義時，這意味著是將過去所採用的以制裁為目的的刑罰或罰鍰方式（如現行工會法第五十七條）廢止。而上面也有介紹過，在日本將原理上比較嚴峻的科罰主義廢除時，曾被工會團體評為「改惡」，在台灣應該也會有這樣的聲音及批評。也的確，將不當勞動行為的救濟全面變更成為不以制裁為目的，不能否認對於不當勞動行為的防止會有一定的影響。而且，從美國及日本的經驗上來看，行政救濟主義有救濟命令欠缺實際效果與審查遲延的問題，並且僅有救濟命令的話，有些惡劣的雇主並不會懼怕。因此，為了抑制明知故犯，不能否認也是有對於惡劣的雇主以罰鍰加以制裁必要的情形。從這些點來考量的話，以行政救濟主義為主來併用罰鍰的方式也是值得檢討的方式。當然採用這種方式的話，必須要檢討對於何種不當勞動行為要併用罰鍰。如同已說明般的，美國與日本的不當勞動行為禁止規定，是以行政救濟主義為前提而制定。如果無視此點的存在，全部的不當勞動行為都併用罰鍰的話，不當勞動行為的成立要件與解釋方法可能會被嚴格要求，而產生難以彈性運用的危險。因此，比較可行的方式，應該是僅對於符合一定要件的惡劣雇主才直接處以罰鍰。

陸、結 語

美國與日本的不當勞動行為制度，雖然在組織與程序上有所差異，但是透過對於勞資關係具有專門性的行政委員會進行審查，並且採用救濟命令的方式排除不當勞動行為之妨害以維持或確保勞資關係的和諧與秩序，這一點可以說是相同。此套制度，美國從一九三五年、日本於一九四九年立法以來，一直在兩國的勞資關係扮演著重要角色，解決許多相關勞資糾紛，受到相當高的評價，也是許多國家仿效的對象。不過，美國與日本在不當勞動行為制度上各自也面臨許多問題與挑戰，近年來兩國透過內部改革或修法的方式對於該制度進行修正，以求其更完善。對於其改革的結果，今後，還需要進一步關心並且進行檢討。

我國近年來為確實保障勞工的團結權及協商權，在工會法及團體協約法修正草案裡明文規定不當勞動行為的禁止規範，且在勞資爭議處理法草案裡增訂處理不當勞動行為之機制，冀望藉由特別的裁決機制，迅速排除違反之不當勞動行為，回復集體勞資關係之正常運作。團體協約法修正草案於二〇〇七年十二月十四日三讀通過後，其第六條所規定的有關團體協約之協商義務，受期待能有助於落實協商權之保障，促進台灣集體勞資關係的運作與和諧。由於相關規定尚須搭配勞資爭議處理法修正草案的裁決機制來實施，因此，如何設計出一套適合我國勞資關係的不當勞動行為裁決制度，可以說是非常急迫的事情。不過，即使如此，相關修正草案如同上面所檢討，在裁決會的組織、裁決程序與救濟命令上，仍存在不足之處。冀望在修法的過程裡，能再多加討論，使其完備，如此才能達成「迅速排除不當勞動行為，回復集體勞資關係的正常運作」之目的。

參考文獻

一、中 文

1. William B. Gould IV 著，焦興鎧譯，美國勞工法入門，1996。
2. 中國勞工運動史編纂委員會，中國勞工運動史(二)，第七篇，增訂版，1984。
3. 王松柏，英國集體協商法制與我相關規定的探討，台北大學法學論叢，55期，頁97-174，2004。
4. 王厚偉、黃琦雅，我國不當勞動行為救濟制度之窘境與展望，台灣勞工，13期，頁48-63，2008。
5. 古松茂，日本勞動委員會之組織與功能，勞工行政，79期，頁10-20，1994。
6. 成台生，工會之研究——以美國、日本與中華民國為例，2002。
7. 行政院勞工委員會編，勞資爭議處理法法規彙編，2002。
8. 吳育仁，美國勞資集體協商政策中經營管理權和工作權之界限：從協商議題之分類與法律效果觀察，國立臺灣大學法學論叢，32卷1期，頁81-117，2003。
9. 呂榮海主持，日本勞動委員會組織與功能之研究，行政院勞工委員會委託研究報告，1992。
10. 李允傑，政府與工會，2002。
11. 林大鈞，我國工會立法之研究，1987。
12. 林佳和，勞資爭議處理法修正草案中裁決處理程序相關問題研究，行政院勞工委員會委託研究報告，2004。
13. 邱駿彥，勞資爭議處理法草案中「裁決制度」之考察——以日本制度之經驗為借鏡，華岡法粹，29期，頁117-150，2003。
14. 邱駿彥，勞資爭議之裁決機制，發表於國立台北大學司法系等主辦「2004年『勞資爭議處理機制』學術研討會」，2004。
15. 焦興鎧，美國不當勞動行為裁決機制之研究，載：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459-490，2006。
16. 黃程貫，勞動法，修訂再版，1997。

17. 黃越欽，勞動法新論，修訂3版，2006。
18. 侯岳宏，概論二〇〇四年日本勞動組合法中關於不當勞動行為制度之修正，政大法學評論，107期，頁229-269，2009。
19. 廖義男主編，行政罰法，2007。
20. 蔡炯敦、張鑫隆，美日勞資爭議行為法制之研究，2007。
21. 鄭津津，我國勞資爭議處理制度之現況與檢討，國立中正大學法學集刊，6期，頁65-104，2002。
22. 薛進坤，我國不當勞動行為法規範之探討，政治大學勞工研究所碩士論文，1997。
23. 謝棋楠，美國不當勞動行為認定與裁決之規範，育達學院學報，10期，頁97-118，2005。

二、日 文

1. 千々岩力，アメリカ不当労働行為審査制度の研究，1996。
2. 千々岩力，アメリカ不当労働行為審査制度の構成と運用（上），高岡法学，10巻1・2合併號，頁119-148，1999。
3. 千々岩力，アメリカ不当労働行為審査制度の構成と運用（中），高岡法学，11巻2號，頁67-86，2000。
4. 千々岩力，アメリカ不当労働行為審査制度の構成と運用（下），高岡法学，12巻2號，頁21-46，2001。
5. 大和哲夫，労働委員会制度，載：不当労働行為の法理，頁40-118，1985。
6. 大和田敢太，地方労働委員会の労働者委員推薦制度の法的性格——權利性，法的利益および法的保護について，彦根論叢，355號，頁21-54，2005。
7. 山口浩一郎，わが国の労使関係における労働委員会の役割，日本労働研究雑誌，473號，頁66-77，1999。
8. 山川隆一，不当労働行為争訟法の研究，1990。

9. 山川隆一・中山慈夫・宮里邦雄，改正労組法における論点と今後の課題，ジュリスト，1296號，頁84-101，2005。
10. 中窪裕也，救済システムとしての労働委員会，日本労働法学会誌，72號，頁5-35，1988。
11. 中窪裕也，アメリカ労働法，1995。
12. 外尾健一，わが国における不当労働行為制度の歴史的沿革，載：不当労働行為の法理，頁1-39，1985。
13. 本久洋一，労働組合法改正（2004年），日本労働法学会誌，106號，頁233-243，2005。
14. 本多淳亮，労働委員会の役割と性格，日本労働法学会誌，49號，頁81-99，1977。
15. 田中誠，労働組合法の改正について（上），月刊勞委勞協，591號，頁9-31，2005。
16. 田中誠，労働組合法の改正について（下），月刊勞委勞協，592號，頁24-46，2005。
17. 石川吉右衛門，労働組合法，1978。
18. 石川吉右衛門、萩澤清彦，不当労働行為の実際，1980。
19. 宇賀克也，アメリカ行政法，2000。
20. 西谷敏，労働組合法，2版，2006。
21. 佐藤香，審査手続上の問題点，載：現代労働法講座14・労働争訟，頁82-107，1985。
22. 吾妻光俊，新訂労働法，1964。
23. 村中孝史，不当労働行為制度の課題と労組法改正の意義，ジュリスト，1284號，頁63-69，2005。
24. 村田毅之，労働組合法の改正について，松山大学論集，17卷3號，頁99-113，2005。
25. 労使関係法研究会，労使関係法運用の実情及び問題点4，1967。
26. 岸井貞男，労働委員会の制度と機構からみた問題点，日本労働法学会誌，49號，頁5-34，1977。
27. 岸井貞男，不当労働行為の法理論，1978。

28. 岸井貞男，不当労働行為制度の本質，載：現代労働法講座7・不当労働行為Ⅰ，頁2-46，1982。
29. 東京大学労働法研究会編，注釈労働組合法（上巻），1980。
30. 東京大学労働法研究会編，注釈労働組合法（下巻），1982。
31. 松永久，労働組合法改正の経緯と概要，ジュリスト，1284号，頁58-62，2005。
32. 室井力編，現代行政法入門(1)，1998。
33. 舩山錚吾，労働委員会の将来——補充性の原則の適用の視点から，載：講座21世紀の労働法8巻・利益代表システムと団結権，頁246-260，2000。
34. 舩井常喜，経営秩序と組合活動，1965。
35. 舩井常喜，不当労働行為制度，ジュリスト，361号，頁241-246，1967。
36. 清水一行，我が国における不当労働行為制度の成立過程の研究，山口経済学雑誌，15巻6号，頁32-72，1966。
37. 盛誠吾，労働法総論・労使関係法，2000。
38. 盛誠吾，労組法改正と審査体制の新たな取り組み，月刊労委労協，589号，頁14-36，2005。
39. 盛誠吾，改正労組法とその運用実態，季刊労働法，213号，頁98-111，2006。
40. 渡辺彰，不当労働行為審査制度と労組法の改正，ジュリスト，1355号，頁76-83，2008。
41. 菅野和夫，労働法，8版，2008。
42. 菅野和夫等，対談 改正労組法の成果と課題，ジュリスト，1355号，頁54-75，2008。
43. 塚本重頼，労働委員会，1977。
44. 道幸哲也，タフト・ハートレー法改正の動向，日本労働法学会誌，55号，頁147-154，1980。
45. 道幸哲也，不当労働行為救済の法理論，1988。
46. 道幸哲也，不当労働行為の審査はどうなるか——二〇〇四年労組法改正のめざしたもの，労働法律旬報，1591・92号，頁68-74，2005。
47. 劉志鵬，台湾労働法制の現状，季刊労働法，174号，頁38-46，1995。

三、外 文

1. Bethel, Terry A. & Melfi, Catherine, *The Failure of Gissel Bargaining Orders*, 14 HOFSTRA LAB. L.J. (1997).
2. Chaney, Warren H., *The Reinstatement Remedy Revisited*, 32 LAB. L.J. (1981).
3. Chaplan, Margaret A., *The Secondary Literature on the Board: A Bibliographic Essay*, in A GUIDE TO SOURCES OF INFORMATION ON THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD (Gorton T. Law, Jr. ed., 2002).
4. Cooke, William N. & Gautschi, Frederick H., *Political Bias in NLRB Unfair Labor Practice Decisions*, 35 INDUS. & LAB. REL. REV. (1982).
5. GARREN, BRENT, FOX, ELAINE S. & TRUESDALE, JOHN C., HOW TO TAKE A CASE BEFORE THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD (7th ed. 2000).
6. GOULD IV, WILLIAM B., A PRIMER ON AMERICAN LABOR LAW (2004).
7. GOULD IV, WILLIAM B., JAPAN'S RESHAPING OF AMERICAN LABOR LAW (1984).
8. GROSS, JAMES A., THE MAKING OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD: A STUDY IN ECONOMICS, POLITICS, AND THE LAW (1974).
9. HAPPER, MICH C., ESTREICHER, SAMUEL & FLYNN, JOAN, LABOR LAW: CASES, MATERIALS, AND PROBLEMS (5th ed. 2003).
10. HIGGINS, 2 JOHN E., JR. (ed.), THE DEVELOPING LABOR LAW (5th ed. 2006).
11. HUNSICKER, J. FREEDLEY, JR., KANE, JONATHAN A. & WALTHER, PETER D., NLRB REMEDIES FOR UNFAIR LABOR PRACTICES (Rev'd ed., 1986).
12. Klaus, Ida, *The Taft-Hartley Experiment in Separation of NLRB Functions*, 11 INDUS. & LAB. REL. REV. (1958).
13. Lapp, Richard, *A Call for a Simpler Approach: Examining the NLRA's Section 10 (j) Standard*, 3 U. PA. J. LAB. & EMP. L. (2001).
14. Leuthner, Mary Ann, *Commnet: Need for A Ceasefire in the War on the Workers: Restoring the Balance and Hope of the National Labor Relations Act*, 37 J. MARSHALL L. REV. (2004).

15. MILLER, EDWARD B., AN ADMINISTRATIVE APPRAISAL OF THE NLRB (4th ed. 1999).
16. NLRB, LEGISLATIVE HISTORY OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS ACT OF 1935 (1985).
17. NLRB, SIXTY-SIXTH ANNUAL REPORT OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD (2001).
18. NLRB, SEVENTY-FIRST ANNUAL REPORT OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD (2006).
19. Nolan, Dennis R. & Lehr, Richard I., *Improving NLRB Unfair Labor Practice Procedures*, 57 TEX. L. REV. (1978).
20. Smith, Howard W., *NLRA: Abuses in Administrative Procedure*, 27 VA. L. REV. (1941).
21. Summers, Clyde, *Effective Remedies for Employment Right: Preliminary Guidelines and Proposals*, 141 U. PA. L. REV. (1992).
22. Truesdale, John C., *Battling Case Backlogs at the NLRB: The Continuing Problem of Delays in Decision Making and the Clinton Board's Response*, 16 THE LABOR L. (2000).
23. Weiler, Paul, *Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization Under the NLRA*, 96 HARV. L. REV. (1983).

A Study of Relief for Unfair Labor Practices: Lessons from the U.S.A. and Japan

Yueh-Hung Hou*

Abstract

The issue of labor disputes, particularly unfair labor practices, has become a real challenge to the government of Taiwan. Under the Labor Union Act, employers are prohibited from refusing to hire, dismiss, or otherwise unfairly treat workers because they are labor union members. However, employers have in practice sometimes dismissed labor union leaders without reasonable cause or laid them off under the guise of employee cutbacks, and observers have pointed out that the law is subject to no specific penalties for such violations. In addition, the Collective Agreements Act provides for collective bargaining, but does not make it mandatory.

In recent years, the Council of Labor Affairs (CLA) has pushed for amendments to the major labor laws, including the Labor Union Act, the Collective Agreements Act, and the Settlement of Labor Disputes Act, which would encourage cooperative and collective bargaining and deter unfair employer and union labor practices. These amendments

* Assistant Professor, National Taipei University; PH.D., Hitotsubashi University, Japan.

Received: June 9, 2008; accepted: February 20, 2009

would establish an administrative agency to regulate unfair labor practices.

This paper aims to introduce the organization and procedures of the National Labor Relations Board in the U.S.A. and the Labor Relations Commission in Japan concerning the handling of cases involving unfair labor practices, and it present some proposals to improve our system.

Keywords: Unfair Labor Practices, Labor Relations Commission, Collective Agreements Act, Labor Union Act, Settlement of Labor Disputes Act, Labor Dispute, Trade Union