

和解在不當勞動行為 裁決制度中之運用 ——美國與日本制度之啟示

侯 岳 宏*

要 目

壹、前 言	一、和解在救濟程序之位置
貳、臺灣不當勞動行為裁決制度與 和解之相關規定	二、和解的種類與內容
一、不當勞動行為之要件	(一)當事人和解 (non-board settlement)
二、裁決程序	(二)非正式和解 (informal settlement)
(一)委員會之構成	(三)正式和解 (formal settlement)
(二)爭議事項之區分與程序之概要	三、和解的政策目的與近年來的 發展
三、和解運作之現狀與問題點	(一)和解的政策目的
參、美國不當勞動行為裁決制度中 和解之運用	

DOI : 10.3966/102398202016060145003

* 臺北大學法律學系教授，日本一橋大學法學博士。感謝兩位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。另感謝勞動部不當勞動行為裁決委員會蘇衍維委員與康長健委員於本文作成過程中提供許多寶貴意見。此外，本文一部分係100年度國科會專題研究計畫「支配介入之不當勞動行為要件研究」(NSC100-2410-H-305-018)之部分研究成果。

投稿日期：一〇三年二月十三日；接受刊登日期：一〇四年十月十八日

責任校對：林綠貞

(二)和解法官程序	一、美國與日本和解之比較
(三)ADR程序	(一)和解的擔任者
肆、日本不當勞動行為裁決制度中和解之運用	(二)自行和解的設定
一、和解在救濟程序之位置	(三)和解的履行確保
二、和解的種類	二、對於我國之啟示
三、和解的討論與近年來的發展	(一)和解的擔任者
(一)學說之討論	(二)自行和解時，程序的處理
(二)和解的立法發展	(三)和解的履行確保
伍、美、日和解的檢討與對我國之啟示	陸、結語

摘 要

在二〇〇九年六月五日立法院三讀通過的勞資爭議處理法中，受到矚目的修正之一，在於不當勞動行為裁決機制的導入。該機制主要是參考美國與日本的不當勞動行為制度，希望透過裁決委員會專業且迅速地處理不當勞動行為爭議。

美國與日本的不當勞動行為制度，皆設置特別的行政委員會，對於不當勞動行為事件進行審查，並發布救濟命令，在兩國的勞資關係中都扮演著重要角色。不過，值得注意者，在美國與日本不當勞動行為制度的實際運作裡，和解是最常見的處理方式。其原因，主要是因為和解可以改善當事人的關係、迅速解決紛爭之優點。

因此，本文基於上述問題的關心，從利用和解解決紛爭之重要性的觀點，考察美國與日本在不當勞動行為事件處理過程中和解之運用情形，並且對於我國制度進行檢討，以作為我國在修法時之參考。

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

團體協約法、勞資爭議處理法，與工會法等攸關集體勞資關係的勞動三法，各陸續於二〇〇八年一月、二〇〇九年七月，以及二〇一〇年六月進行修正，並且導入不當勞動行為裁決制度。同制度自二〇一一年五月一日實施至今，已約五年，在集體勞資關係中，扮演著重要角色。與該制度相關之規定有：在工會法第35條，明定雇主妨害工會發展之不當勞動行為態樣；在團體協約法第6條第1項明定：「勞資雙方應本於誠信原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕」；為迅速處理這些不當勞動行為爭議，快速回復受侵害勞工之相關權益，在勞資爭議處理法中，新增訂裁決一章，由熟悉勞工法令、勞資關係事務之專業人士所組成的裁決委員會，對於不當勞動行為進行審理救濟。

這種對於雇主向勞工或工會所為之團結權侵害行為加以禁止，並且設計特別的救濟手段之制度，廣見於許多國家。各國的救濟方法之中，尤以美國與日本的不當勞動行為制度最受到矚目。美國於一九三五年制定國家勞工關係法（**National Labor Relations Act of 1935, 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委員會（**National Labor Relations Board, NLRB**），處理此類事件。該制度於一九四七年與一九五九年受到修正，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。日本在第二世界大戰後，受到美國一九三五年華格納法的影響，於勞動組合法第7條明文禁止雇主的不當勞動行為，並且於同法第27條規定不當勞動行為的救濟機關為勞動委員會。美國與日本的制度，皆採用行政救濟的方式，設置行政委員會，對於不當勞動行為事件進

行審查，並發布救濟命令，在兩國的勞資關係中都扮演著重要角色¹。此次我國勞資爭議處理法所導入的不當勞動行為裁決機制，主要也是參考美、日兩國之制度。

不過，值得注意者，在美國與日本不當勞動行為制度的實際運作裡，和解是最常見的處理方式。從美國國家勞工關係委員會在不當勞動行為事件之結案方式來看，透過和解或撤回，占結案的方式中比例較高，例如，二〇〇九年共計結案22,547件，其中和解占34.8%、撤回占33.9%、駁回占28.4%²。其次，從日本勞動委員會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，平成二十二年（2010年）都道府縣勞委所審理終結的351件裡，有發布命令的件數是111件（占終結件數的32%），申請撤回或和解的有240件（占終結件數的68%）。而在再審查裡該年度審理終結74件之中，有作出命令的計48件（占終結件數的65%），申請撤回或和解的件數是26件（占終結件數的35%）³。從這些統計數據可明顯瞭解，和解的處理方式在美、日不當勞動行為裁決程序中的重要性。

根據勞動部之統計，二〇一一年度共受理30件不當勞動行為申請案件，裁決委員會經審理作成16件裁決決定，申請人撤回裁決案

¹ 關於美、日制度之比較可參見侯岳宏，美國與日本不當勞動行為裁決機制之研究，政大法學評論，114期，頁301-382，2010年4月。

² NLRB, SEVENTY-FOURTH ANNUAL REPORT OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD 6 (2009). NLRB的年報，可在以下網頁下載，<http://www.nlr.gov/reports-guidance/reports/annual-reports>，最後瀏覽日：2015年10月30日。此外，美國NLRB在公布2009年的年報後，鑑於許多資料網路上已作統計，已不再製作年報。

³ 中央労働委員会事務局編『労働委員会年報第65集（平成22年）』5、13頁（2012年）。

件申請計有9件，和解案件計有5件⁴。二〇一二年度共受理72件不當勞動行為申請案件，裁決委員會經審理作成42件裁決決定，申請人撤回裁決案件申請計有17件，和解案件計有13件⁵。二〇一三年度所受理62件不當勞動行為申請案件中，裁決委員會經審理作成26件裁決決定，申請人撤回裁決案件申請計有10件，和解案件計有26件。二〇一四年度所受理53件不當勞動行為申請案件中，裁決委員會經審理作成18件裁決決定，申請人撤回裁決案件申請計有14件，和解案件計有20件⁶。和解在我國不當勞動行為的處理上，也占有一定比例。

新修正的勞資爭議處理法第44條第6項也對於和解訂有規定，其內容為：「裁決當事人就同一爭議事件達成和解或經法定調解機關調解成立者，裁決委員會應作成不受理之決定」。但是，同法裁決章中，並未進一步對於和解進行規定，此規定是否足以對應和解的相關問題，還有待進一步檢討。因此，本文之目的，希望透過美國與日本在不當勞動行為裁決程序裡和解方式的考察比較，以作為我國在運作時的參考。

本文，首先先對於新修正勞資爭議處理法中裁決制度與和解的規定作一介紹，以釐清問題的狀況。其次，為掌握美國與日本不當勞動行為制度中和解的整體實際運用，對於美國與日本相關制度作

⁴ 行政院勞工委員會編，100年度不當勞動行為裁決彙編，頁281，2012年12月。行政院勞工委員會已於2014年2月17日升格為勞動部，以下原則上用此名稱，惟在升格以前之相關活動及出版文獻，仍使用行政院勞工委員會之名稱，以方便查詢。

⁵ 行政院勞工委員會編，101年度不當勞動行為裁決彙編，頁590-592，2013年12月。

⁶ 102年度與103年度的統計資料，請參見勞動部下列網址之統計：<http://www.mol.gov.tw/topic/3073/19167/19185/>，最後瀏覽日：2015年10月30日。

一概略說明。最後，再透過美國與日本制度考察的結果，對於我國制度進行檢討，以提供參考。

此外，須事先說明者，美國的和解，原文是「settlement」，在日本有學者翻譯為「和解」⁷。也有學者認為其性質並非互讓妥協，且須經NLRB承認，因此翻譯成「任意解決」⁸。臺灣，目前僅見翻譯為「和解」⁹。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。

貳、臺灣不當勞動行為裁決制度與和解之相關規定

為了保障勞工的團結權，填補過去對於勞工或工會保護規定的不足，並且改善救濟方式的缺失，因此，勞動部於新勞動三法中，導入不當勞動行為制度的規定。以下，先說明不當勞動行為之要件與處理不當勞動行為案件之裁決程序，並且介紹目前在和解的相關規定與處理情形，以瞭解問題之所在。茲分述如下：

一、不當勞動行為之要件

不當勞動行為之禁止要件主要規定於工會法與團體協約法。工

⁷ 例如，千々岩力『アメリカ不当労働行為審査制度の研究』日本評論社109-141頁（1996年）；山川隆一『不当労働行為争訟法の研究』信山社163頁（1990年）。

⁸ 例如，中窪裕也『アメリカ労働法（第二版）』弘文堂40-41頁（2010年）；道幸哲也『不当労働行為救済の法理論』有斐閣52-54頁（1988年）。

⁹ 例如，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490，2006年1月；蔡炯敦、張鑫隆，美日勞資爭議行為法制之研究，頁97-106，2007年3月；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。

會法第35條規定：「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動（第1項）。雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效（第2項）」。團體協約法第6條第1項規定：「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕」。

上述不當勞動行為禁止要件中，工會法第35條第1項第1款、第3款、第4款為不利益待遇之規定，第2款黃犬契約可說是不利益待遇之附屬規定。因此，我國不當勞動行為禁止規定，可概要分類為不利益待遇、支配介入、拒絕團體協商。此外，在不利益待遇的態樣中，值得留意者，解僱、降調，或減薪，根據工會法第35條第2項規定，其法律效果為無效。

上述規定的違反，工會法第45條與團體協約法第32條訂有罰則規定。處罰的方式可分為三種：其一為經裁決決定者，中央主管機關處以罰鍰；其二為未依裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，處以罰鍰；其三為令其限期改正，屆期未改正者，得按次連續處罰。透過處罰，一方面對於過去的不當勞動行為加以制裁；一方面預防將來不當勞動行為的發生¹⁰。

¹⁰ 處罰的目的，也請參見黃程貫，台灣不當勞動行為裁決制度，台灣勞工季刊，26期，頁42，2011年6月。修法的背景，請參見侯岳宏，不當勞動行為救

二、裁決程序

當勞資雙方有違反上述規定之不當勞動行為時，勞資爭議處理法之設計，乃由當事人向中央主管機關申請裁決（勞資爭議處理法第39條第1項、第51條第1項）。裁決之目的如同在該草案總說明裡所述，乃「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」。

為實現此目的，勞資爭議處理法僅針對裁決程序的主要架構進行規範，對於裁決委員會的組成、裁決委員會之資格條件、遴聘方式、裁決委員會相關處理程序，及其他遵行事項之辦法，依據同法第43條第3項規定，由中央主管機關訂定辦法定之。因此，勞動部於二〇一一年四月二十八日公布「不當勞動行為裁決辦法」（下稱「辦法」）。此外，同日也公布「不當勞動行為裁決委員會分案及審理案件要點」（下稱「要點」），對於程序的實施亦進行規範。

（一）委員會之構成

首先，中央主管機關為辦理裁決事件，應組成不當勞動行為裁決委員會（下稱「裁決委員會」）（勞資爭議處理法第43條第1項）。裁決委員會，置裁決委員七人至十五人，由中央主管機關遴聘之，任期二年（勞資爭議處理法第43條第2項、辦法第2條第1項）。

裁決委員的遴聘，依據勞資爭議處理法第43條第2項規定，委員係由中央主管機關「遴聘熟悉勞工法令、勞資關係事務之專業人士任之」。為使主管機關遴聘時考量適當之委員結構，辦法第3條對於委員之積極資格，第4條也對於委員之消極資格訂有規定。其中積極資格的部分為：「具備下列資格之一且熟悉勞工法令、勞資

濟的基礎理論，頁210-215，2015年7月。

關係事務者，中央主管機關得遴聘為裁決委員：一、曾任或現任法官、檢察官、律師及其他依法具有專門執業及技術執業資格人員五年以上。二、曾任或現任教育部認可之大專校院法律、勞工、社會科學助理教授以上之教師五年以上。三、有其他經歷足資證明熟悉勞工法令、勞資關係事務」。對於裁決委員的專業性，有特別要求。裁決委員須公正執行調查、詢問，及裁決決定等事項（辦法第12條）¹¹。在第一屆委員中，勞動部聘十三人，有三位委員更迭；第二屆委員則聘十五人；第三屆也是聘十五人¹²。

(二) 爭議事項之區分與程序之概要

1. 爭議事項之區分

新勞資爭議處理法在裁決章中，所規定的程序，在架構上先對於工會法第35條第2項之爭議進行規範，再透過同法第51條規定，對於部分程序進行準用。當不當勞動行為事件發生時，依照是工會法第35條第2項規定所生爭議，還是工會法第35條第1項及團體協約法第6條之爭議，在處理程序上會有些不同之處理¹³。具體而言，如果是基於工會法第35條第2項規定所為之裁決申請，在程序上有

¹¹ 邱駿彥，展望與內省勞動三法整體評析，台灣勞工季刊，26期，頁65，2011年6月，提及第一期委員的公正代表性與裁決命令的品質，是影響裁決機制是否成功的兩大要素。

¹² 第三屆委員15人中，目前在大學擔任專任講師以上者為5人，律師為9人。第三屆委員名單，可參見勞動部網頁中，勞資關係業務之介紹。勞動部勞資關係業務網址如下：<http://www.mol.gov.tw/topic/3073/>，最後瀏覽日：2015年10月30日。

¹³ 臺北高等行政法院100年度訴字第1817號判決、其上訴審最高行政法院101年度判字第711號判決，以及最高行政法院103年度判字第357號判決對於爭議事項的區分，亦有討論。對於此部分之介紹與檢討，請參見侯岳宏，不當勞動行為裁決制度之回顧與法規修訂展望，台灣法學雜誌，264期，頁55-58，2014年1月15日。

下列特徵：(1)與民事訴訟之關係上，新法為貫徹藉由裁決機制迅速解決不當勞動行為爭議立法意旨，採取「裁決優先職務管轄」（勞資爭議處理法第42條第1項）；(2)不受理決定，不得聲明不服（勞資爭議處理法第41條）；(3)對於裁決決定不服時，以他方當事人為被告向法院提起民事訴訟（勞資爭議處理法第48條第1項）；(4)裁決決定書須送法院進行審核（勞資爭議處理法第48條第2項）。

如果是基於工會法第35條第1項及團體協約法第6條第1項規定所為之裁決申請，在程序上有下列特徵：(1)對於不受理決定，得提起訴願（勞資爭議處理法第51條）；(2)得令當事人為一定之行為或不行為（勞資爭議處理法第51條第2項）；(3)對於裁決決定不服者，提起行政訴訟（勞資爭議處理法第51條第4項）¹⁴。

2. 程序之概要

不當勞動行為裁決程序之進行，除撤回與和解之外，可概略區分為申請、程序審查、調查、裁決委員會之召開，及詢問程序、裁決決定的作成、審核，及不服之處理。當有違反工會法第35條或團體協約法第6條第1項之規定時，經爭議當事人向中央主管機關申請裁決後，不當勞動行為裁決程序才開始（勞資爭議處理法第39條第1項、第51條第1項）。

為使裁決委員會得以迅速正確掌握裁決申請案件之案情、爭點、案件當事人是否適格，申請案件是否需要補正，裁決委員會收到裁決申請書後，得指派裁決委員一人至三人進行初步審查，並於七日內召開裁決委員會議（勞資爭議處理法第44條第1項、辦法

¹⁴ 對於爭議事項區分的檢討，可參見劉志鵬「台灣團體的勞動法の大改正」季刊勞働法234號188-189頁（2011年）。對於制度的檢討與批評，亦可參見衛民，新工會法第35條之內容分析——兼論規範雇主不當勞動行為的複雜性與困境，台灣勞工季刊，23期，頁84-93，2010年9月。

第8條)。

裁決申請若無不受理之情形，應迅速通知相對人，並使其提出答辯（辦法第10條第1項）。且裁決委員會會指派委員一人至三人，依職權調查事實及必要之證據，並應於指派後二十日內作成調查報告，必要時得延長二十日（勞資爭議處理法第44條第2項）。

調查報告作成後七日內，主任裁決委員要召開裁決委員會，並於開會之日起三十日內作成裁決決定（勞資爭議處理法第45條）。在裁決決定的作成程序裡，裁決委員會應有三分之二以上委員出席，並經出席委員二分之一以上同意，始得作成裁決決定；且作成裁決決定前，應由當事人以言詞陳述意見（勞資爭議處理法第46條第1項）。

而對於裁決決定不服的處理上，對工會法第35條第2項規定所生民事爭議事件所為之裁決決定，當事人於裁決決定書正本送達三十日內，就作為裁決決定之同一事件，可以以他方當事人為被告，向法院提起民事訴訟。若未提起民事訴訟者，或經撤回其訴者，視為雙方當事人依裁決決定書達成合意（勞資爭議處理法第48條第1項）。在此情形下，裁決委員會應於前項期間屆滿後七日內，將裁決決定書送請裁決委員會所在地之法院審核（勞資爭議處理法第48條第2項）。上述裁決經法院核定後，與民事確定判決有同一效力（勞資爭議處理法第49條）。對於涉及工會法第35條第1項與團體協約法第6條第1項之裁決決定處分書不服者，得於決定書送達之次日起二個月內提起行政訴訟（勞資爭議處理法第51條第4項）。

三、和解運作之現狀與問題點

除上述程序外，尚須進一步說明者，乃撤回及和解程序。

首先，裁決申請後，申請人可能因為一些事由，決定不再進行裁決程序，而申請撤回。因此，辦法第11條第1項規定：「裁決申

請人，得於本法第46條規定裁決委員會作成裁決決定前之最後詢問程序期日，撤回裁決申請之全部或一部」。

其次，關於和解之部分，勞資爭議處理法第44條第6項規定：「裁決當事人就同一爭議事件達成和解或經法定調解機關調解成立者，裁決委員會應作成不受理之決定」。根據此規定的立法說明，此乃因為「裁決雙方當事人就爭議事件成立和解或調解者，即無繼續進行裁決程序之必要，爰於第6項明定裁決委員會此時應作成不受理之決定」。不過，在裁決章中，並未對和解有進一步規範。因此，在制訂辦法時於第21條規定：「裁決委員會在裁決過程中，得隨時試行和解」。此規定宣示在裁決處理過程上，裁決委員會對於和解之態度，應該有助於和解之運用。

對此，要點24亦進一步規定：「當事人雙方對請求事項具有處分權並不違反公益者，裁決委員不問裁決程序進行程度如何，得隨時試行和解（第1項）。因試行和解，裁決委員得命當事人、代表人或代理人到場（第2項）。試行和解而成立者，裁決程序當然終結，並應作成和解筆錄（第3項）。和解筆錄應於和解成立之日起二十日內完成，並以正本送達於當事人（第4項）」¹⁵。

此外，在裁決程序中當事人和解時，雖然法無明文，但是當事人撤回申請將程序終止，應該也是可能採取的方式。

根據筆者的瞭解，在裁決調查過程中，一般而言在前幾次的調查程序裡，調查小組會盡可能的調查事證，釐清爭議之所在，若有機會，會進一步探究爭議的背景，以瞭解有無和解的可能。在相關

¹⁵ 要點24第5項原本規定：「和解成立者，裁決程序當然終結，裁決委員會應作成不受理之決定」，因實際運作上，與當事人自行和解不同，裁決委員會介入和解，當和解成立時，程序便終結，裁決委員會並不會作成不受理之決定，故於2011年12月9日修正要點24。

事證釐清後，若雙方有和解之意願，大部分的委員也會盡可能的協助雙方達成和解的目的。不過，裁決委員會也僅是提供平臺，以第三者的角色協助雙方達成和解合意。有時即使調查程序結束，進入到詢問程序，只要雙方有和解的意願，裁決委員會也會在詢問會議前協助雙方努力看能否達成和解。此部分，可以說是實踐上述要點24之第1項。

雖然目前對於和解，勞資爭議處理法第44條第6項、辦法第21條、要點24訂有規定。但是和解的問題，除了和解成立後相關的程序處理外，至少有下列問題，需要再進一步檢討。首先，和解在裁決處理程序中之意義，以及裁決委員會在人員組成及程序上，如何有效協助並促進當事人和解？其次，和解成立後，雖然事件即告終結，但是要如何確保和解的履行，特別是當事人不履行和解的內容時，在程序上如何處理，也須進一步檢討。例如，勞動部不當勞動行為裁決決定書勞裁(000)字第5號便是一例。在該案中，申請人主張「所提起之勞裁(000)字第13號不當勞動行為爭議事件，於100年11月15日與相對人成立和解，申請人並撤回勞裁(000)字第8、13、15號申請案。詎料事後相對人卻不履行和解內容……相對人之上開行為，明顯為不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為」。因此，也有必要思考當事人不履行和解的內容時，在程序上如何處理之問題。

對於這些問題，國內雖然可零星見到學者討論，但是相關檢討仍然尚未深入¹⁶。有鑑於和解在美國及日本不當勞動行為實務上經

¹⁶ 行政院於2002年所提出的勞資爭議處理法修正草案中，並無與和解有關之規定，因此，有學者意識到和解在裁決程序上的重要性，並且建議在裁決程序進行中，如當事人達成和解，應有結束程序之規範。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148，2003年3月。對於和解的詳細檢討，可參見林佳和，勞資爭議處

常受到運用，在兩國學說上也累積了許多討論。因此，以下先針對美國與日本在不當勞動行為裁決程序中和解的運用情形與相關討論作一介紹，最後再針對我國的問題作一檢討。

參、美國不當勞動行為裁決制度中和解之運用

為掌握美國不當勞動行為裁決制度中和解的整體運用情形，以下先對於和解在救濟程序上的位置作一說明，以釐清和解與其他程序之關係；其次，再針對和解的種類與內容，進行整理；最後，再分析和解的政策目的與最近的相關發展。

一、和解在救濟程序之位置

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。

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。申訴人須在行為發生的六個月向地區辦公室主任提起申訴。申訴之後，地區辦公室主任就申訴內容開始調查。現地調查官會與申訴人、被申訴人，以及證人會面，確認管轄及申訴的事實等，以確認不當勞動行為是否有成立可能性。調查的結果，當認為申訴無理由時，地區辦公室主任會勸告申訴人撤回（withdrawal）其申訴。不接受地區辦公室主任的勸告而不自行撤回申訴時，地區辦公室主任會駁回（dismissal）申訴。對於駁回有

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，頁72-79，2004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）。

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¹⁷。

反之，當申訴有理由時，地區辦公室主任會先勸告和解（*settlement*），勸告不成功時會代表事務總長提起控訴。接到控訴之後，行政法法官（*Administrative Law Judge*）進行聽證，聽證結束後作成裁決並將決定送達當事人。行政法法官的裁決被提起異議時，由委員會來進行審查，並作裁決。

在不當勞動行為的救濟程序裡，除了上述在控訴前後實施和解外，一九九六年也導入了和解法官制度。在該制度之下，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法官來進行和解程序。因此，可以說美國的不當勞動行為的救濟程序裡，在許多階段都會嘗試著以和解的方式來解決。

二、和解的種類與內容

和解，一般而言，按照其拘束力的差異，可區分為非正式和解（*informal settlement*）與正式和解（*formal settlement*）¹⁸。此外，有時也會有NLRB未介入，按照當事人自己的合意而成立的和解，此稱為私人和解（*private settlement*）或當事人和解（*non-board settlement*）¹⁹。以下，針對這些和解的內容，分述之：

（一）當事人和解（*non-board settlement*）

當事人和解，是指NLRB未介入，僅勞資雙方自行合意而成立

¹⁷ NLRB Rules and Regulations（下稱「R. R.」）§ 102.19, *available at* https://www.nlr.gov/sites/default/files/attachments/basic-page/node-1717/rules_and_regs_part_102.pdf (last visited: 2015.10.30).

¹⁸ FREDRIC H. FISCHER, BRENT GARREN & JOHN C. TRUESDALE, *HOW TO TAKE A CASE BEFORE THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD* 577 (8th ed. 2008).

¹⁹ *Id.* at 616.

的和解。不過，當事人即使和解成立，在NLRB的程序並不因此而終了。經由合意而達成的撤回申訴，必須由地區辦公室主任來承認。所以在程序上，如果當事人自行和解的話，須向地區辦公室申請，請求承認。

地區辦公室主任並非對於所有的和解都會承認。NLRB在一九八七年Independent Stave事件指出：「考量案件的情事，和解有助於使國家勞工關係法的政策有實際效果」為是否同意和解的基準²⁰。此意旨，也是目前NLRB實務運作上所採用的基準²¹。

NLRB對於當事人和解進行嚴格的審查，其理由大概可舉出如下：1. 救濟程序並非為了保護私人權利（private right），而是為了實現所謂防止不當勞動行為這樣的公共政策或公權²²；2. 而且當申訴被判斷有理由，地區辦公室主任會發出控訴，此時已假定被申訴人的行為已構成不當勞動行為，因此要求被申訴人要給予申訴人充分的救濟²³；3. 對於NLRB防止不當勞動行為的權限，國家勞工關係法第10條(a)項規定：「在任何建立的合意或法律中，以任何藉口都不能影響這種權利」，此規定也常被援用²⁴。

²⁰ Independent Stave, Inc., 287 N.L.R.B. 740 (1987).

²¹ NLRB Casehandling Manual, Part 1, Unfair Labor Practice Proceedings (下稱「Manual」) 10142, available at <http://www.nlr.gov/reports-guidance/manuals> (last visited: 2015.10.30).

²² Winston & Mary Louise Rose (Ideal Donut Shop), 148 N.L.R.B. 236, 237 (1964), Jerstedt Lumber Co., 209 N.L.R.B. 662, 662 n.2 (1974), Clear Haven Nursing Home, 236 N.L.R.B. 853, 853-54 (1978).

²³ Clear Haven Nursing Home, 236 N.L.R.B. 853, 855-56 (1978).

²⁴ 對於上述理由的討論，可參見Andrew F. Fuller, *The NLRB and the Negotiation Process: A Proposal for a Procedural Fairness Standard of Review for Unfair Labor Practice Settlements*, 62 WASH. L. REV. 107, 110-11 (1987). 此外，日文文獻，山川隆一，同註7，39頁亦有介紹。

此外，值得留意者，在實際運作上，當事人和解的約定上，有時地區辦公室主任會等到和解的內容履行完畢，才同意撤回；有時，地區辦公室主任雖然同意撤回，但是也會附加以和解的內容受到履行為條件²⁵。

(二)非正式和解 (informal settlement)

非正式和解，在NLRB正式裁決程序以外的處理方式中，占有很重要地位²⁶。一般而言，此種和解是被申訴人沒有不當勞動行為的前例或是今後反覆再發生的危險時被利用，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²⁷。此種和解，通常運用於發出控訴前，不過，在控訴之後聽證實施之前，地區辦公室主任也有權實施。但是，聽證開始後，非正式和解須取得行政法官的承認²⁸。

和解的內容，須按個別事件的事實來決定，不過一般而言，大概會有如下內容：1. 張貼公告六十日；2. 履行公告中所記載條款；3. 給予積欠工資 (back-pay)；4. 將對於和解內容的履行步驟，通知地區辦公室主任²⁹。

和解協議的內容如果被履行，事件就在此階段終結³⁰。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

²⁵ FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 616.

²⁶ 例如，2009年NLRB透過和解解決的方式之中，非正式和解有7,763件，正式和解僅有4件。NLRB, *supra* note 2, at 111 Table 7.

²⁷ FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 578-79.

²⁸ 聽證後，也可由行政法官主導。參見NLRB Statements of Procedure (下稱「S. P.」) §§ 101.9(d), *available at* <http://www.nlr.gov/reports-guidance/rules-regulations> (last visited: 2015.10.30); Manual 10146.1, 10154.4.

²⁹ FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 580.

³⁰ Manual 10148.4.

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³¹。

此外，此種非正式和解，即使申訴人反對，在被申訴人同意實行救濟的情形下，也可成立單方（unilateral）的和解。詳言之，若是由地區辦公室主任所主導的和解，在申訴人反對時，地區辦公室主任會以信函通知申訴人，說明其將予以認可之理由，並告知申訴人可在七日之內提出異議。如果地區辦公室主任不顧申訴人之異議仍予認可者，會附上說明³²。對此申訴人如有不服，可適用不服駁回決定之程序，向事務總長提出異議³³。

（三）正式和解（formal settlement）

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³⁴。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³⁵。

此外，在正式和解的內容裡，可約定同意受法院裁定之約束，這是一種在聯邦上訴法院進行判決登錄（entry of degree）的合意。有此合意，救濟命令與法院的判決有同一效力，命令不履行即構成法院侮辱³⁶。

與非正式和解相同，只要被申訴人同意對於不當勞動行為進行

³¹ Manual 10152, 10152.1-.2.

³² S. P. § 101.9(c)(1); FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 579.

³³ S. P. § 101.9(c)(3); FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 579.

³⁴ FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 598-99.

³⁵ FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 615-16; 道幸哲也，同註8，53頁。

³⁶ FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 613-14.

充分的回復措施，即使申訴人不同意，也可成立單方和解。如果是在聽證開始前的正式和解，因地區辦公室主任的同意而成立，對此不服的申請人得向事務總長提出異議，如果事務總長也支持該和解，申請人得向委員會申請再審查³⁷。

正式和解的形式與內容，可以說與救濟命令相同。不過，兩者較大差異在於正式和解可以在較早的階段，以當事人的合意為基礎來實現不當勞動行為的救濟。

三、和解的政策目的與近年來的發展

(一)和解的政策目的

和解的法律根據，主要是從國家勞工關係法第10條(a)項之規定的解釋而來。同法對於NLRB防止不當勞動行為的權限，規定「在任何建立的合意或法律中，以任何藉口都不能影響這種權利」。對此，在美國文獻雖未見討論，但在日本有學者指出，從此規定的反面解釋，可以知道和解的權限是屬於NLRB³⁸。

由於和解是達成回復不當勞動行為侵害的重要方法之一，所以除了國家勞工關係法的規定之外，在NLRB的規則裡對於和解也進行詳細規定，將其作為救濟程序的一環³⁹。此外，在內部所制訂的指導手冊（manual）裡，在和解項目的開頭便宣示：提供給當事人雙方不透過正式裁決程序而能達到相互滿足解決的充分機會，是委員會與事務總長的處理政策⁴⁰。並且在該委員會的年度報告書裡，也記載著「在地區辦公室認定申訴有理由時，會先試著使其任

³⁷ FISCHER, GARREN & TRUESDALE, *supra* note 18, at 615.

³⁸ 千々岩力，同註7，137頁。

³⁹ 在NLRB的規則裡，§§ 101.7, 101.9, 102.51都有有關和解之規定。

⁴⁰ Manual 10124.1.

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」⁴¹。

從這些規定，可以瞭解和解在NLRB的不當勞動行為救濟程序裡，受到很大的重視。

(二)和解法官程序

在重視和解的政策方向下，受到矚目的發展之一，乃一九九六年所導入的和解法官制度（*settlement judge*）。該制度的設置，主要是為解決審查遲延的問題。在當時，NLRB審查遲延問題，主要是在行政法官聽證程序以後的階段發生，且當時和解主要運用於地區辦公室完成事實調查或是行政法官進行聽證前。NLRB委員長古德（*Gould*）對於日本在審問後也會進行和解非常讚賞⁴²，因此提案導入此制度，希望透過和解法官的利用來增加和解率。

和解法官制度在運用上，首先，由首席行政法官等各行政法官駐在地的長官，從負責該事件聽證之行政法官以外的法官中，選任和解法官。選任的啟動是由當事人、負責該事件聽證之行政法官的委託，或選任者的提議來進行。其次，為解決紛爭所進行協議的召集、當事人間的交涉、判斷和解成立的可能性等，都是由和解法官來進行。再者，當事人與和解法官的交涉內容，都被列為機密。和解法官對於有關該事件的任何部分，都不能與負責該事件聽證的行政法官討論。並且和解法官在事件處理的過程中，有關陳述內容、和解提案、當事人讓步內容等，除了當事人有合意之外，不能上呈委員會。此外，由於和解成立後，適用正式和解程

⁴¹ 例如，NLRB, *supra* note 2, at 7. 以及NLRB, SEVENTY-THIRD ANNUAL REPORT OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD 7 (2008).

⁴² WILLIAM B. GOULD IV, LABORED RELATIONS: LAW, POLITICS, AND THE NLRB—A MEMOIR 60-61 (2000).

序，因此在和解法官制度下所成立之和解，也需要委員會的承認。

設置和解法官制度之目的，主要是期待對於勞動法有專門知識的和解法官，能夠以第三者的角色來參與勞資間之紛爭，也希望能有助於和解⁴³。不過，在導入此制度時，也受到一些批評。例如，在不當勞動行為事件的處理上，和解率已經很高，而且進行聽證的行政法官人數在減少中，在此情形下導入此制度，反而會使遲延的問題變得更嚴重。再者，此制度所適用的對象，主要是申訴有理由且地區辦公室主任勸告和解失敗後提起控訴之事件，因此，可以說成立和解的可能性是非常低⁴⁴。

但是，也有調查顯示，此制度導入後，許多紛爭避免掉冗長且花費較高的正式程序，迅速有效的獲得解決，受到利用者的高度評價⁴⁵。

(三)ADR程序

另外，值得留意者乃對於繫屬於委員會案件所提供的替代性糾紛解決機制（Alternative Dispute Resolution, ADR）。NLRB為了使繫屬於委員會的事件能夠透過和解來解決，於二〇〇五年新設ADR程序，初期至二〇〇七年間先進行短暫的實驗性運作⁴⁶。實施結果，當時採該程序處理的44件中，約有60%達成和解，因此認為此機制成效良好，確實有助於和解的解決，故於二〇〇九年三月使

⁴³ *Id.* at 60-61.

⁴⁴ Erin Parkin Huss, *Response to the Experimental Role of Settlement Judges in Unfair Labor Practice Proceedings*, 37 ARIZ. L. REV. 895, 907 (1995).

⁴⁵ Lamont Stallworth, *The NLRB's Unfair Labor Practice Settlement Program: An Empirical Analysis of Participant Satisfaction*, DISP. RESOL. J. 22, 24 (2004-2005).

⁴⁶ NLRB, *NLRB Announces Pilot ADR Program for Settling Unfair Labor Practice Cases Pending before Board* (R-2577) (Dec. 13, 2005). Available at <http://www.nlr.gov/news-outreach/news-releases> (last visited: 2015.10.30).

其成為常設機制⁴⁷。

NLRB指出會設計此機制，主要是因為過去其他行政委員會或法院透過ADR來解決紛爭確實相當成功，且NLRB和解法官之機制成效也不錯。並且提及此制度有助於當事人節省時間與金錢，且能夠柔軟與彈性的解決紛爭，進一步達成法律之目的⁴⁸。

程序上，ADR的程序是任意參加，參加者在任何時候皆可撤回。為了透過討論達成符合雙方利益之解決方案，委員會會提供在勞資關係上具有經驗且立於中立之人員。通常是由行政法官來擔任，不過，不會指名承辦該案件的行政法官。進行此程序時，可雙方親自出席，亦可以電話或視頻之方式進行。從雙方第一次進行協議開始，三十日內或雙方達成和解協議為止（視何者先發生），委會會會停止正式的不當勞動行為程序，視情形可申請延長，不過，最長不超過六十日。立於中立立場的協商人員與參與此程序的當事人間的討論皆受到保密。且對於該案件，除了事件名或案號外，協商人員不得針對該案件與委員會進行聯繫。另外，協商人員不能強迫當事人接受和解方案。此外，當雙方達成和解時，則依據委員會對於和解之相關程序辦理⁴⁹。

二〇一二年時，ADR程序又作了一些變革。過去協商人員主要由行政法官來擔任，二〇一二年十月NLRB與聯邦調解調停署（Federal Mediation and Conciliation Services, FMCS）簽約，在ADR程序時，也可由FMCS的調解人來擔任⁵⁰。FMCS的調解人具

⁴⁷ NLRB, *NLRB Establishes Permanent ADR Program for Settling Unfair Labor Practice Cases* (R-2684) (Mar. 24, 2009). Available at <http://www.nlr.gov/news-outreach/news-releases> (last visited: 2015.10.30).

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ NLRB, *NLRB Contracts with FMCS to Provide Mediators in Board Alternative*

有豐富的調解經驗，應該是引進他們參與ADR程序的理由之一⁵¹。此外，ADR程序進行時，不當勞動行為程序停止的時間由三十日改為二十八日⁵²。

肆、日本不當勞動行為裁決制度中和解之運用

以下，將考察的對象轉向對於我國不當勞動行為制度的形成有相當影響的日本⁵³。為掌握日本不當勞動行為裁決制度中和解的整體運用情形，首先，先對於和解在救濟程序上的位置作一說明，以釐清和解與其他程序之關係。其次，再針對和解的種類與內容，作一整理。最後，將進一步介紹日本國內對於和解的討論以及近年來相關立法發展。

一、和解在救濟程序之位置

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。當不當勞動行為發生時，勞工或工會可向勞動委員會申請救濟⁵⁴。勞動委員會是依照勞

Dispute Resolution Program (Oct. 23, 2012). Available at <http://www.nlr.gov/news-outreach/news-releases> (last visited: 2015.10.30).

51 筆者於2012年12月與當時擔任ADR Program Director的Gary Shinnners聯絡時，其也提及FMCS調解人具有豐富調解經驗。

52 目前在NLRB網頁所得到的資料是30日，不過，根據筆者與擔任ADR Program Director的Gary Shinnners聯絡時，其提及實際上目前是28日。

53 我國制度的形成過程，以及與日本之差異，請參見侯岳宏，不當勞動行為裁決機制的「行政」救濟與「私法」決定之檢討——以日本制度為借鏡，臺北大學法學論叢，76期，頁95-145，2010年12月。

54 2004年修法以前處理程序之中文詳細檢討，可參見邱駿彥，同註16，頁125-

動組合法而成立的行政委員會（勞動組合法第19條以下）。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⁵⁵。勞動委員會之委員是由資方委員、勞方委員與公益委員等各相同人數之三方代表所組成（勞動組合法第19條之3第1項、第19條之12）。

救濟的申請，原則是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32條），不過，與全國重要問題有關的事件，則由中央勞動委員會管轄（勞動組合法施行令第27條）。都道府縣勞動委員會收到申請後，在特別程序之下調查、審問，經由公益委員合議後，判定是否成立不當勞動行為，並據而為駁回申請之命令或發布救濟命令。不服初審所作成之命令時，當事人可以向中央勞動委員會提起再審查之申請。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。

和解在不當勞動行為救濟程序上，也非常重要。昭和二十四年（1949年）勞動委員會規則第38條第1項規定：「委員會，基於調查的結果，得對於當事人，訂定期間進行和解勸告」⁵⁶。昭和二十七年（1952年）此規定被修改為：「當會長認為適當時，得隨時勸

144。2004年勞動組合法的修法情形，可參見侯岳宏，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年2月。

55 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）。

56 吾妻光俊『註解労働組合法』青林書院新社476頁（1966年）。

告當事人和解（第1項）。和解成立時，不當勞動行為事件即告終了（第2項）」。在二〇〇四年勞動組合法修法時，考慮到和解的重要性，新增了「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27條之14第1項）。由此可見和解在日本不當勞動行為救濟程序上扮演著重要角色。

二、和解的種類

在勞動組合法上與勞動委員會規則裡，並未對不當勞動行為事件和解的種類作分類。僅有在勞動委員會年度報告書的統計資料裡，可以看見有針對和解的成立勞動委員會是否有介入或進行勸告，而區分為「介入和解」（日文為「關與和解」）與「無介入和解」（日文為「無關與和解」）。雖然統計上作此分類，但是在法律效果上並無不同。

不過，由於昭和二十四年（1949年）制定勞委規則時，第38條第1項之規定是以調查結果，來進行和解勸告，因此，過去也有學者從立法史角度來看，認為昭和二十七年（1952年）修法後的勞動委員會規則第38條之規定，也是一種以不當勞動行為成立與否之判斷為前提，來進行具有判定性質的勸告和解之方式⁵⁷。並據此，將和解區分為依照勞動委員會規則第38條的判定和解與其他和解（例如，互讓的和解）。在程序上，前者在勞動委員會會作成和解筆錄，事件亦告終結；後者，則是透過撤回申請的方式，來終結程序⁵⁸。

⁵⁷ 大和哲夫「不当労働行為と和解」石井照久、有泉亨編『労働法大系4巻』有斐閣199頁（1963年）；大和哲夫、佐藤香『労働委員会規則』第一法規278頁（1974年）。

⁵⁸ 大和哲夫、佐藤香，同前註，280頁。

但是，有學者持反對意見，並不認為有此區分，指出過去在昭和二十四年（1949年）制定勞動委員會規則第38條後，和解的實際運用幾乎都是在於互讓和解，昭和二十七年（1952年）勞動委員會規則修正後，這樣的區分也已不存在⁵⁹。也有學者提出事實上勞動委員會的實務運作上，並沒有意識到此種區分⁶⁰。另外也有研究指出，在實務運作裡，幾乎所有的和解，皆是使其撤回申請⁶¹。

因此，目前相關法規對於和解並沒有特別進行分類。在下述二〇〇四年勞動組合法修法後，也規定「勞動委員會在審查過程中，隨時都可以勸告當事人和解」（勞動組合法第27條之14第1項），在內容上也包含舊勞動委員會規則第38條所謂的和解勸告⁶²。

三、和解的討論與近年來的發展

(一)學說之討論

在不當勞動行為事件的實際處理上，有許多事件都是透過當事人雙方的和解來解決。但是如果認為不當勞動行為是一種團結權的侵害行為，對於這種權利侵害尋求救濟時，卻又使其可透過和解加以讓步，不免讓人產生疑問。因此，過去對於和解的處理，也可見到批評的見解。

有學者指出，和解的處理上，並不是以不當勞動行為的成立與否之判斷為基準進行和解，反而較多的情形是互相讓步的和解⁶³。

⁵⁹ 三藤正『不当労働行為の諸問題』勁草書房166頁（1955年）。

⁶⁰ 塚本重頼『労働委員会』日本労働協会109頁（1977年）。

⁶¹ 東京大学労働法研究会『注釈労働組合法（下巻）』有斐閣981頁（1982年）。

⁶² 盛誠吾「改正労組法とその運用実態」季刊労働法213號109頁（2006年）。

⁶³ 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84頁（1977年）。

對於這種現象，有學者指出在勞動委員會裡，由於併存不當勞動行為的審查機能與勞資爭議的調整機能，導致委員有將審查事件調整化的傾向，因而產生事件被曖昧化，並且產生透過互相讓步的和解⁶⁴。也有學者指出，由於審查遲延、救濟命令欠缺實際效果、勞工團結力量的疲弱等等情事，結果導致將本來屬於勞工權利，且不適合採用和解方式的紛爭，被迫採用斡旋、曖昧的和解方式來處理⁶⁵。

對於上述批評，也有學者認為，在審查委員認為時機適當，在任何階段都可進行和解，而且勞資間紛爭之解決，原本就受到期待能透過和解來處理⁶⁶。一九八二年勞使關係法研究會之報告，對於和解也有如下之陳述：「雖然有從團結權保障這樣的特質，主張不當勞動行為事件不適合透過和解來解決，但是如果認為不當勞動行為制度是為保護與雇主立於對抗關係的工會或勞動者之制度的話，如果不允許工會或勞動者等申請人所同意的和解，也不認為適當。再者，因為申請人是審查程序的當事人，因此也不得不承認因和解而使程序終止。透過和解的解決，實際上有助於勞資關係的安定，也有助於事件的提早解決」⁶⁷。在二〇〇一年厚生勞動省所設置的檢討不當勞動行為審查制度之研究會，也曾提出報告。在該報告中，對於和解也有如下記載：「不當勞動行為制度是在於防止雇主

64 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28-31頁（1977年）。

65 森本弥之介「労働委員会における不当労働行為事件審査の運用からみた問題点」日本労働法学会誌49號51-52頁（1977年）。

66 塚本重頼，同註60，108頁。

67 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」，該報告收錄於中央労働時報685號30-45頁（1982年）與686號30-43頁（1982年）。關於和解的討論，請參見686號33-34頁。

對於工會活動的侵害，保護工會與勞工的利益之制度，在此情形之下，不僅應該容許工會或勞工等申請人在同意之下所作的和解，有些時候，這也是受到期待的一種解決方式」⁶⁸。

在學說的爭論裡，對於和解採肯定見解者，可以說占較多數。有學者指出，事實上，如果仔細思考批評者之見解，會發現其批評主要是針對和解應採行的方式及和解的內容，並非對和解本身進行否定⁶⁹。也因此，和解的解決方式，在日本的不當勞動行為事件處理上，時常受到運用。

(二)和解的立法發展

在二〇〇四年勞動組合法修正時，為求達成不當勞動行為審查的迅速化與正確化，除了強化審查體制、改善審查程序之外，在確認和解處理方式的重要性之下，對於和解加以立法。

首先，在勞動組合法裡新增「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27條之14第1項），並且增加了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24條第1項但書）。此時，得申請參加勸告和解程序的勞資雙方委員，並非僅指參與該事件審查的委員，所有的勞資雙方委員都可申請參與（勞動委員會規則第45條之2第2項）。

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27條之14第2

⁶⁸ 厚生勞動省於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數據，請參見「不当労働行為審査制度の在り方に関する研究会報告」（下稱「研究会報告」），該報告可在厚生勞動省網頁閱覽，<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/07/s0731-3.html>，最後瀏覽日：2015年10月30日。

⁶⁹ 宮里邦雄「不当労働行為事件と和解」自由と正義41卷6號65頁（1990年）。

項)。過去許多事件是當事人私下和解後，再由申請人撤回救濟申請，不過，在命令書交付之後，就不能撤回申請（舊勞動委員會規則第35條）。因此，透過增訂此規定，即使在救濟命令發布之後，也可以透過此規定經由勞動委員會之認定，以終結程序。

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27條之14第3項）。此規定乃因為在當事人申請再審查時，並不會使都道府縣等初審的救濟命令之效力停止，而當事人若在再審查的程序裡成立和解，並撤回再審查申請時，初審的救濟命令也並不會因此就失去效力。在此情形之下，會產生資方是否須履行初審救濟命令之問題。透過此次修法，解決了此問題。

此外，此次修法也對於和解的法律效果作出規定（勞動組合法第27條之14第4項、第5項）。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27條之14第4項、第5項）。

另外，值得留意者乃二〇一二年對於勞動委員會規則之修法。同規則於第五章不當勞動行為之章名中，新增一款為「為解決事件之勸告」，並且於同規則第45條之8規定：「會長可於審查途中，認為相當時，聽取參與調查或審問程序之委員的意見，開示會長及參與委員之見解，對於當事人進行解決事件之勸告」，並且於第45條之9規定該勸告以經委員署名或記名押印後的書面來進行。因此，在實際運作上，擔任審查的公益委員，在聽取勞方與資方委員之意見，在三方達成共識時，可進行勸告⁷⁰。事實上，此次修正主

⁷⁰ 關於此點，請參見平成24年10月1日厚生勞動省發中1001第1號通知。該通

要是根據勞動委員會活性化檢討委員會第二次報告書所作建議而來⁷¹。同報告書中指出，要使審查程序簡便化，提高其實際效果的方式之一，便是三方委員進行解決方法之勸告⁷²。採取此方式，主要是考量在勞動委員會試行和解時，有時雖然當事人雙方因為情緒上對立而未能和解，但是經過勞方或資方委員與當事人接觸之下，瞭解到當事人雙方的真意，在此情形下三方委員提出解決的方法，當事人也是有可能會接受，而解決紛爭，因此透過規則之修正，將其明文化⁷³。

伍、美、日和解的檢討與對我國之啟示

從美國與日本在不當勞動行為事件的實際處理上，可明顯發現除了作出裁決決定外，對於和解的方式也非常重視，而和解的程序也納入裁決程序的一環之中。對於和解重視之原因，主要是因為和解有著可以改善當事人的關係、促進紛爭的迅速解決之優點。在NLRB的年度報告書裡，也記載著「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

知，可在中央勞動委員會下列網頁閱覽，<http://www.mhlw.go.jp/churoi/hourei/tuuchi/tuuchi10.html>，最後瀏覽日：2015年10月30日。

71 關於此點，請參見平成24年10月1日厚生勞動省發中1001第1號通知，同前註。

72 由各都道府縣勞動委員會與中央勞動委員會所組成的全國勞動委員會連絡協議會，為對於勞動委員會知機能擴充等進行檢討，組成勞動委員會活性化檢討委員會之小委員會進行討論。同小委員會也作出四次報告書。報告書內容，可在中央勞動委員會下列網頁閱覽，<http://www.mhlw.go.jp/churoi/renraku/index.html>，最後瀏覽日：2015年10月30日。

73 關於此點請參見菅野和夫『労働法第十版』弘文堂854頁（2012年）；平成24年10月1日厚生勞動省發中1001第1號通知，同註70。

減輕爭訟與事件處理」。在日本也有學者認為在不當勞動行為事件的處理上，比起依命令來裁決是非，透過當事人的互讓來解決紛爭的方式，有助於事件的迅速解決，而且之後的勞資關係大部分也比較和諧⁷⁴。因此，和解的解決方式在美國與日本的不當勞動行為處理程序上受到重視。

以下，進一步針對和解的擔任者、當事人自行和解的處理，以及和解的履行確保等問題點，整理分析美、日兩國制度的差異，再對於我國制度進行檢討。

一、美國與日本和解之比較

(一)和解的擔任者

在重視和解方式的前提下，為協助和解的實現，美國與日本在負責和解的人選上，有不同的設計。

美國許多和解是在調查階段由地區辦公室主任來進行，有時在聽證前行政法官也會參與協助。近年來，進入聽證後，導入和解法官制度，另外選任一位非負責該聽證的行政法官來處理和解。當案件繫屬於委員會時所導入的ADR程序，也是選任由非該案件承辦人員的行政法官或是FMCS的調解人來擔任。在日本，審查的公益委員與參與的勞資雙方委員，從調查的階段到事件的終結，原則上都是由相同的委員來擔任。過去擔任審查的公益委員進行和解時，勞資雙方委員的協助也是影響和解成立的重要因素⁷⁵。此也是委員由三方構成的一個優點，因此，二〇〇四年修法時，在勞動組合法第24條第1項但書增加「勞資雙方委員可以參與勸告和解程序」之規定。

⁷⁴ 菅野和夫，同前註，853頁。

⁷⁵ 塚本重賴，同註60，108-109頁。

由上面的整理可知，美國與日本在負責和解的人選有所差異。亦即美國在調查程序時，是由地區辦公室主任來處理和解事宜，進行聽證後或委員會的ADR程序則由非擔任該聽證的行政法法官來處理；而在日本則從調查到審問都是由同樣的人員來擔任。

理論上，在一般的理解裡，同一個人員擔任裁定與勸告和解的角色時，可能會對裁定程序與和解產生影響。對裁定程序之影響主要在於擔任和解的人員成為裁定者後，在和解過程中所取得的資料可能會在裁定程序中流用之危險；另一方面對於和解的影響在於，由於當事人意識到當和解不成時，擔任和解的人員會轉變為紛爭的裁定者，因此，在和解時，很難期待當事人能自由發言⁷⁶。

從這些問題點來思考美國和解程序時，美國在地區辦公室主任進行和解時，因其並非擔任裁定者，所以不會有上述問題。而進入到聽證程序時，若由擔任該事件的行政法法官進行勸告和解，可能會有上述由同一人擔任裁定與勸告和解之問題。或許為避免此問題發生，保障程序之公正，因此於聽證程序時將制度設計為由其他行政法法官來進行和解。

如果從上述問題點來看日本的制度，由於是由同樣的人員來擔任裁定與和解，理論上似乎會產生上述程序未獲保障之問題。不過，也有研究指出，日本的委員是三方構成，和解時透過勞資雙方委員的參與，當事人可自由的與勞資雙方委員討論。同研究也指出，和解不成功時，由於在裁決決定的作成上須經由公益委員的合議，因此，在某程度上緩和了參與和解的委員對於裁決決定的影響，但是，即使如此，和解的過程對於擔任審查的委員在心證的形

⁷⁶ 早川吉尚「日本のADRの批判的考察：米国の視点から」立教法学54號174-226頁（2000年）。

成與救濟命令的作成，還是會有某種程度的影響⁷⁷。

(二)自行和解的設定

對於勞資雙方當事人自行和解時，在程序上的處理，美國與日本也不同。在美國，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。一般而言，同意和解有助於國家勞工關係法的政策有實際效果，或是不當勞動行為已實際獲得改善，才會承認。

在日本，過去假如自行和解成立的話，申請人撤回申請，事件便終結。不管在審查中或是在撤銷訴訟中，勞動委員會無法對於和解內容進行檢視⁷⁸。在二〇〇四年勞動組合法修法後，在勞動組合法第27條之14第2項雖然增訂：「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」。不過，該規定主要是處理過去在程序上的問題，使得在救濟命令發布之後而成立的和解，也可以透過此規定經由勞動委員會之認定，以終結程序。

因此，對於當事人自行成立的和解，美國與日本相異，採用較嚴格的審查方式。產生此結果之原因，如同前面的整理，美國不當勞動行為救濟程序並非為了保護私人權利（private right），而是為了實現所謂防止不當勞動行為這樣的公共政策或公權應該是重要的理由。

⁷⁷ ベンサデ ヴェレド「労働委員会における判定権限と調整権限の併存：ADRの基本的論点のケース・スタディとして」本郷法政紀要10號440-442頁（2001年）。

⁷⁸ 道幸哲也『不当労働行為法理の基本構造』北海道大学図書刊行会149頁（2002年）。

(三)和解的履行確保

在和解成立後雖然事件即告終結，但是要如何確保和解的履行，或是如果一方當事人特別是雇主不履行和解內容，其後續程序應如何處理？對於和解的不履行，若無相關配套措施，往往會使得當事人間的對立變得更熾烈，紛爭也更難處理。

此問題，在美國與日本的程序處理上，也可見差異。在美國當當事人自行成立和解時，地區辦公室主任對於和解的內容進行審查，如果能確認和解的協定受到履行，就會同意申請的撤回。若未獲得履行的話，地區辦公室主任則會繼續進行調查等正式程序。並且，有時候，地區辦公室主任也會同意附有以和解受到履行為條件的撤回。在非正式和解的情形，和解若未獲得履行，則事件不被終結，繼續進行控訴等其他正式程序。在正式和解的情形，有時發布的命令與法院的判決持有相同的效力，當不履行時，則會構成法院侮辱。

在日本，過去對於和解的不履行並無作規定。且和解的法律性質，過去被解釋為僅有類似契約般的效力。因此，當和解的內容不被履行時，當事人只得透過法院訴訟請求履行；或把和解內容的不履行當作不當勞動行為的一種類型，再次請求救濟；此外，也有把和解視為不成立，而向勞動委員會請求續行審查的情形⁷⁹。在和解成立後雖然事件即告終結，但是往往因為一方當事人不履行和解內容，而使得當事人間的對立變得更熾烈，紛爭也更難處理。因此，過去就一直有學者提出應該在法律上規定未依和解內容履行時的處置方式⁸⁰。在二〇〇四年的修法後，於勞動組合法第27條之14第4

⁷⁹ 此部分請參見近畿大学労働問題研究所編『労働委員会の実情と問題点』法律文化社253頁（1980年）。

⁸⁰ 宮里邦雄，同註69，69頁。

項、第5項規定和解書之製作及其可視為執行名義等內容。不過，由於其對象限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，對於此點，有學者從確保和解履行的觀點，且考量和解會有多樣的內容，認為沒有必要僅限於給付金錢之類型⁸¹。

值得注意者，也有學者指出在實務運作上，如果是給付金錢的和解，一般而言，會等金錢給付後，才會撤回救濟申請，因此，此次修法以給付金錢為對象來確保和解的履行，似乎缺乏必要性，並且提出勞動委員會在作和解認定時，應該就要確認和解的履行，如此就不用有後續的手續⁸²。

二、對於我國之啟示

從美國與日本制度的檢討，發現美、日兩國重視和解的原因之一，在於和解有著可以改善當事人的關係、促進紛爭的迅速解決之優點。事實上，此理由也與勞資糾紛的特質也有所關聯。詳言之，勞資關係是繼續性的關係，是一種朝向未來持續發展的人際關係或社會關係，在不當勞動行為事件的處理，若僅像法院般的以司法來進行判斷，在現實的解決上還是有困難，因此，說服勞資雙方使其能夠接受，透過此種方式來處理糾紛確實有其必要。和解的方式，在我國不當勞動行為裁決的實際運作裡，也扮演著一定角色，因此有必要進一步規劃。以下，根據上面的討論，針對和解的擔任者、自行和解的處理，與和解的履行確保，提出幾項淺見。

⁸¹ 宮里邦雄「労働側の立場から（探究・労働法の現代的課題（第1回）改正労働組合法における論点と今後の課題）」ジュリスト1296號99-100頁（2005年）。

⁸² 盛誠吾，同註62，110頁。

(一)和解的擔任者

勞資之間不當勞動行為爭議，欲透過和解來處理時，所應該思考的是裁決委員會如何協助和解。特別是負責協助和解的人選，該如何規劃？

從上述對美、日制度的檢討，發現美國與日本對於和解的擔任者有不同的制度設計。美國在控訴之前原則上由地區辦公室主任來擔任，在聽證程序時，則由非擔任該案件裁決的其他行政法官來進行和解。日本則多由負責審查的公益委員，搭配著勞方與資方委員的參與，來進行和解。從美國與日本制度的差異，可瞭解和解的擔任者，不僅會影響和解的效果，有時也會對於裁決決定的作成造成影響。因此在制度設計時，也須考量裁決委員的結構與裁決的運作方式。

首先，在委員的結構上，依據勞資爭議處理法第43條第2項規定，我國裁決委員會「置裁決委員七人至十五人，由中央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」。辦法第3條對於委員之積極資格，也訂有規定。從這些規定可知裁決委員會的委員除了有熟悉勞工法令的學者及法律實務界的參與外，應該也會有熟悉勞資關係事務的人員參與。其次，在裁決的運作上，依據勞資爭議處理法第44條第2項規定，在進行事實調查時，「裁決委員會應指派委員一人至三人，依職權調查事實及必要之證據……」。要點4亦規定：「裁決委員會在進行不當勞動行為裁決時，在初步審查及調查程序，為使其更有效率，主任裁決委員得以裁決委員一人至三人編成審查小組，共同辦理裁決案件之初步審查及調查程序」。在這樣的委員組成之下，和解擔任者的設計，至少有兩種可能：一種是在擔任事實調查的委員之外，另外再指派委員來進行和解，例如將裁決委員分為5組，其中一組專司和解，有和解可能性

或需求時，由該組人員來進行；另一種則是由負責調查事實及證據者來擔任。

前者，從美國的制度來看，似乎有助於程序的保障。但是在目前我國裁決的構造與人力的配置上，是否能夠對應，值得懷疑。畢竟目前委員皆為兼職，除須耗費相當時間與心力進行調查及詢問外，也須撰寫調查報告書等文件，再加上勞資爭議處理法第44條第2項與第45條對於審理時間有所限制，進行和解程序時，若未如同美國在ADR程序可停止不當勞動行為程序的進行，應該會超過法律所規定時間。此外，目前區分為5組，委員幾乎每星期除參與全體委員均出席的委員會會議外，也至少須安排一天時間進行自己所屬組別的調查會議，若僅剩4組進行調查程序，想必對於案件的調查進度會產生某程度影響。如果採用後者，由參與事實調查的委員來進行和解，從日本的經驗來看，因為參與的委員也會參與裁決決定作成，因此在程序公正的保障上略有欠缺，雖然裁決決定的作成是採合議制，可略為緩和此問題，但是可能還是會產生影響。

上述方式的採用，各有其優缺點，若須擇一做選擇，只能說在沒有像美國有強大行政法官進行聽證的情形下，或許後者的方式會比較適合我國目前的制度設計。事實上，目前裁決委員會的運作上，審查小組在調查程序上便會試行和解。而在日本的經驗中，值得進一步留意者，應該是勞方與資方委員的參與，有助於當事人間的自由發言，促進和解的解決。此部分，雖然我國裁決委員組成與日本構造不同，但是在審查小組的組成上，若能意識到對於和解的促進，進行編組，應該也可產生類似效果。

(二)自行和解時，程序的處理

當事人自行和解成立時，後續程序應如何處理，也是應檢討的問題。勞資爭議處理法第44條第6項規定：「裁決當事人就同一爭

議事件達成和解或經法定調解機關調解成立者，裁決委員會應作成「不受理之決定」。此外，當事人和解成立時，在程序上另外一種可能採取的方式是，申請人撤回申請。此時，會產生裁決委員會，對於當事人的和解，是否有必要介入之問題。過去有學者透過日本道幸哲也教授之研究，提出「不應無限制的承認和解」。特別是我國新工會法規定經裁決認定應屬不當勞動行為者，會課處罰鍰，且所採取的是「裁決認定先行原則」，也就是行政罰的發動，須以裁決決定為要件及基礎，因此認為裁決當事人雖經和解，但裁決委員會仍得自行審酌考量，必要時仍得認定裁決之申請不視為撤回⁸³。

確實，從上述美、日制度的考察，可發現美國與日本按照不當勞動行為制度保護的目的以及相關程序配套的不同，對於當事人和解在程序上有不同的設計。因此，在思考我國制度時，有必要按照制度的目的以及程序的配套來處理當事人和解成立的問題。

首先，從裁決之目的而言，如同上述，其目的乃「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」。為實現此目的，雇主違反工會法第35條第1項及團體協約法第6條第1項所為之不當勞動行為，中央主管機關會課予罰鍰（工會法第45條與新團體協約法第32條）。因此，可以說行政機關透過此制度，來達成集體勞資關係的秩序。在此目的之下，即使是當事人和解成立，裁決委員會確實有必要對其和解內容，在維持或確立當事人間勞資關係之正常秩序是否適當，加以審查認定。

其次，我國在裁決程序上，對於爭議事項進行區分，按照是工會法第35條第2項規定所生爭議，還是同法第35條第1項及新團體協約法第6條第1項之爭議，在程序上有不同之處理。因此，或許會有論者認為從制度的設計來看的話，對於工會法第35條第2項規定所

⁸³ 林佳和，同註16，頁78-79。

生之爭議，當事人和解成立時，考量其係涉及私權爭議，裁決委員會似乎沒必要介入或管制當事人之和解。不過，在此情形應該留意者，即使申請人僅以雇主違反工會法第35條第2項規定申請救濟，裁決委員會應該也會先認定有無違反同法第35條第1項規定，再依據同條第2項使雇主所為行為歸於無效⁸⁴。因此，即使是涉及私權爭議，當事人和解成立，裁決委員會似乎也有必要對其和解內容，加以審查認定。

雖然在制度的目的上，似乎可作上述之理解，不過，在目前程序的運作未必能夠對應。由於當事人和解成立時，在程序上亦有可能申請人會採取撤回申請之方式。此時，由於我國現行制度上裁決委員對於申請人撤回申請並無介入之權限，因此也無法對於和解內容進行審查。對於此種情形，在程序未作變更前，或許裁決委員應該有必要勸說申請人透過裁決委員來進行和解。在審查和解內容時，運用要點24第1項所規定：「當事人雙方對請求事項具有處分權並不違反公益者，裁決委員不問裁決程序進行程度如何，得隨時試行和解」。對於和解內容是否違反公益，進行確認。目前在不當勞動行為案件中，有相當多數的案件，是經由委員的努力達成和解，並依要點24第5項規定程序終結。

(三)和解的履行確保

對於如何確保和解履行的問題上，由於在沒有法律明文規定的情形下，很難說和解具有民事確定判決同一效力，而使其在未獲履行時，可採用強制執行的方式，來實現其內容。因此，學者也認為當事人一經和解，其內容涉及私權關係者（例如：回復原職、給付積欠工資），即為當事人間之新契約行為，理論上毋庸再於裁決程

⁸⁴ 劉志鵬，同註14，188頁。

序中，準用相關規定，而生是否得具民事確定判決同一效力等問題⁸⁵。不過，在此情形下，若有一方當事人不履行和解時，應該如何處理？

當事人自行和解成立時，在程序上可能由申請人撤回裁決申請，或是裁決委員會依據勞資爭議處理法第44條第6項規定，作成不受理之決定；若是裁決委員會試行和解成立者，則依要點24第5項規定程序終結。因此，一方當事人不履行和解時，他方當事人只得透過法院訴訟請求履行，或把和解內容的不履行當作不當勞動行為的一種類型，再次請求救濟。如同在前面所提及，勞動部不當勞動行為裁決決定書勞裁(00)字第5號便是和解後，相對人卻不履行和解內容再次提起不當勞動行為申請之案件。再者，勞動部不當勞動行為裁決決定書102年勞裁字第16號案件⁸⁶，也是雙方當事人經過裁決委員會曉諭達成和解後，申請人以相對人未履行和解且違反團體協約法第6條第1項規定所提起的不當勞動行為案件。此外，勞動部不當勞動行為裁決決定書103年勞裁字第18號案件則是勞資雙方在裁決程序達成和解，惟和解後雇主的行為是否違反和解內容以及該行為是否構成不當勞動行為之爭議，裁決委員會審理後認為構成不當勞動行為。雇主不服提起行政訴訟，最終在最高行政法院一〇四年度判字第四二三號判決認為：「於102年勞裁字第25號裁決程序中，被上訴人與參加人成立系爭和解……系爭和解所表彰者，乃勞資雙方於裁決程序中協商後，重申並確認前揭勞動習慣之續行，合意成為勞資行為之準據，而非僅止於原判決所謂具有『契約』性

⁸⁵ 林佳和，同註16，頁76-77。

⁸⁶ 勞動部不當勞動行為裁決決定書原本是以「勞裁(〇〇)字第〇號」之格式，後來改採「〇〇〇年勞裁字第〇號」之格式，為便於讀者查詢，故採用其各自原本格式。

質而已……惟被上訴人於系爭和解成立後，旋即停扣參加人特別會員會費乙節，亦經原判決認定在卷，其未踐行甫經勞資雙方確認重申之勞資行為基準，如無正當理由，即有援引新工會法第35條第1項第5款規範之必要」。本件最高行政法院判決對於和解的性質表示意見，具有重要意義。在判決中指出本件和解並非僅止於契約性質，重申並確認前揭勞動習慣之續行，合意成為勞資行為之準據，並且強調未踐行甫經勞資雙方確認重申之勞資行為基準，如無正當理由，有構成不當勞動行為的可能，在未來實務運作上應該會產生影響。

由於當事人有一方不履行和解時，若無相關配套措施，往往會使得當事人間的對立變得更熾烈，紛爭也更難處理。因此，對於自行和解與裁決委員會試行和解有下列建議。

首先，在自行和解部分，當事人達成和解自行撤回申請時，裁決委員會應該提供建議或指導當事人以和解內容的履行，作為裁決申請撤回之條件。或是如同上述，勸說申請人透過裁決委員來進行和解。在審查和解內容時，運用要點24第1項所規定，對於和解內容是否違反公益，進行確認。透過此種事先的確認，或許可避免掉一部分不履行所產生的紛爭。

其次，在裁決委員會試行和解部分，由於目前相關法律上並無規定其效力，因此，如同前述所介紹，程序上會重新提起不當勞動行為申請，裁決委員會過去的努力也化為泡影。此部分，從上述美日制度的考察，將來在修法時有下列兩點值得思考。

1. 可考慮對於裁決委員會試行和解的結果賦予法律效果。以日本為例，該國在二〇〇四年修法時，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27條之14第4

項、第5項)。且依據我國目前勞資爭議處理法第59條第1項規定：「勞資爭議經調解成立或仲裁者，依其內容當事人一方負私法上給付之義務，而不履行其義務時，他方當事人得向該管法院聲請裁定強制執行」，對於調解或仲裁賦與得申請強制執行的法律效果。另外，依據同法第36條規定：「勞資爭議當事人於仲裁程序進行中和解者，……其和解與依本法成立之調解有同一效力」，也對於仲裁程序上的和解效果進行規定。相較之下，可清楚發現裁決程序上和解的法律效果甚為不足，應該有必要加以調整。

2.此外，強化裁決委員會對於和解的介入。如果從美國制度來看，和解是正式裁決程序以外的重要紛爭解決方式。按照被申訴人之不當勞動行為是否有反覆再發生危險性等理由，區分正式和解與非正式和解。以美國較常使用的非正式和解為例，和解若未獲得履行，則事件不被終結，繼續進行控訴等其他正式程序。且在運用上此種非正式和解，有時即使申訴人反對，在被申訴人同意實行救濟的情形下，也可成立單方的和解。其目的，如同前面所述「此有助於改善勞資關係、並且有助於減輕爭訟與事件處理」。事實上，此種方式在臺灣行政程序法上第136條也有類似規定。過去受到德國法的影響，同條規定「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分」。不過，雖然是以代替行政處分為其目的之一，但其運用上係以「經依職權調查仍不能確定者」為要件，從此點而言，與美國制度尚有些差異。對此，也有學者從「促使行政程序經濟化、有效達成行政目的、減少不必要的行政爭訟」之目的，主張無庸以此為要件⁸⁷。目

⁸⁷ 劉孔中，略論公平交易委員會行政和解之實務及法理，律師雜誌，235期，頁73，1999年4月。陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法

前實務上也有行政機關會採取與當事人締結行政和解契約之方式，例如，行政機關行政院公平交易委員會與行政院金融監督管理委員會均訂有締結行政和解契約處理原則⁸⁸。以行政院公平交易委員會為例，在處理原則第2點規定：「本會對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分」。第10點規定：「相對人違反行政和解契約者，本會得解除或終止之。但契約另有約定者，從其約定。前項情形，本會得續行違法行為之調查，並得拒絕相對人再次向本會請求行政和解之請求」。在相對人違反行政和解契約時，續行違法行為調查，以確保和解能實際受到履行。此部分的經驗，或許也可作為我國不當勞動行為裁決委員會之參考⁸⁹。

現階段，在尚未修法之前，從美國制度與日本實務運作之經驗，裁決委員會在試行和解時，或許可按照具體個案狀況，可考慮先確認和解是否已履行，再終結程序。但是此種方式也僅可作為暫時措施，畢竟我國對於審查的時間要求比起其他國更為短暫，在確認是否已履行，也須考量審查時間的限制，因此，在實際運用上應該也是會有相當難度。

制改革，政大法學評論，121期，頁131-134，2011年6月。

88 詳細請參見行政院金融監督管理委員會締結行政和解契約處理原則、公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則。

89 此外，值得留意者，也有學者分析指出，行政院公平交易委員會所作之行政和解契約有些在性質上應該是屬於非正式行政程序。關於此點，請參見紀振清，公平會與台灣微軟行政和解契約之定性與檢討，載：行政契約之法理／各國行政法學發展方向，頁1-52，2009年7月。

陸、結 語

不當勞動行為裁決制度，自二〇一一年五月一日實施至今，已運作約五年有餘。由於在過去的研究發現，和解的處理，在美國與日本在不當勞動行為制度的實務運作上，占有相當大的比例。因此，本文透過美國與日本在不當勞動行為裁決程序裡和解方式的考察比較，針對和解的擔任者、當事人自行和解的處理、以及和解履行確保等問題點，整理分析美、日兩國制度的差異，再對於我國制度進行檢討，以作為我國在相關制度運作及將來修法時的參考。

須再次強調者，和解有著可以改善當事人的關係、促進紛爭的迅速解決之優點。不管制度上如何設計，此項優點應該是不容忽視。因此，期盼在不當勞動行為制度運作時，除了正式的裁決程序外，當事人間也能透過和解，早期解決紛爭，甚至讓紛爭能夠全面的解決。而促使當事人願意利用和解的方式，最重要的當然是制度上要有相對應的配套。

事實上，本文雖然對於美國與日本整體制度作一概略介紹，也對於我國可能的制度設計提出一些想法，但是和解的問題應該還不僅於此，例如，裁決與和解的關係，在比重上應以何者為重心。又例如，和解在實務上如何運用，有無技巧。這一部分除了將來持續對美國與日本之發展繼續關心外，也有待我國不當勞動行為裁決透過實務的累積，來蓄積經驗。此一部分，也是筆者將來的研究課題。

參考文獻

一、中 文

1. 行政院勞工委員會編，100年度不當勞動行為裁決彙編，2012年12月。
2. 行政院勞工委員會編，101年度不當勞動行為裁決彙編，2013年12月。
3. 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117-149，2003年3月。
4. 邱駿彥，展望與內省勞動三法整體評析，台灣勞工季刊，26期，頁59-67，2011年6月。
5. 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。
6. 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年1月。
7. 紀振清，公平會與台灣微軟行政和解契約之定性與檢討，載：行政契約之法律／各國行政法學發展方向，頁1-52，2009年7月。
8. 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年2月。
9. 侯岳宏，美國與日本不當勞動行為裁決機制之研究，政大法學評論，114期，頁301-382，2010年4月。
10. 侯岳宏，不當勞動行為裁決機制的「行政」救濟與「私法」決定之檢討——以日本制度為借鏡，臺北大學法學論叢，76期，頁95-145，2010年12月。
11. 侯岳宏，不當勞動行為裁決制度之回顧與法規修訂展望，台灣法學雜誌，264期，頁49-67，2014年1月。
12. 侯岳宏，不當勞動行為救濟的基礎理論，2015年7月。
13. 黃程貫，台灣不當勞動行為裁決制度，台灣勞工季刊，26期，頁40-49，2011年6月。
14. 陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁107-160，2011年6月。

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年1月。
16. 蔡炯敦、張鑫隆，美日勞資爭議行為法制之研究，2007年3月。
17. 衛民，新工會法第35條之內容分析——兼論規範雇主不當勞動行為的複雜性與困境，台灣勞工季刊，23期，頁84-93，2010年9月。
18. 劉孔中，略論公平交易委員會行政和解之實務及法理，律師雜誌，235期，頁68-74，1999年4月。

二、日 文

1. ベンサデ ヴェレド「労働委員会における判定権限と調整権限の併存：ADRの基本的論点のケース・スタディとして」本郷法政紀要10號（2001年）。
2. 千々岩力『アメリカ不当労働行為審査制度の研究』日本評論社（1996年）。
3. 山川隆一『不当労働行為争訟法の研究』信山社（1990年）。
4. 大和哲夫「不当労働行為と和解」石井照久、有泉亨編『労働法大系4巻』有斐閣（1963年）。
5. 大和哲夫、佐藤香『労働委員会規則』第一法規（1974年）。
6. 三藤正『不当労働行為の諸問題』勁草書房（1955年）。
7. 中央労働委員会事務局編『労働委員会年報第65集（平成22年）』（2012年）。
8. 中窪裕也『アメリカ労働法（第二版）』弘文堂（2010年）。
9. 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（1977年）。
10. 早川吉尚「日本のADRの批判的考察：米国の視点から」立教法学54號（2000年）。
11. 吾妻光俊『註解労働組合法』青林書院新社（1966年）。
12. 東京大学労働法研究会『注釈労働組合法（下巻）』有斐閣（1982年）。
13. 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（1977年）。

14. 近畿大学労働問題研究所編『労働委員会の実情と問題点』法律文化社（1980年）。
15. 宮里邦雄「不当労働行為事件と和解」自由と正義41巻6號（1990年）。
16. 宮里邦雄「労働側の立場から（探究・労働法の現代的課題（第1回）改正労働組合法における論点と今後の課題）」ジュリスト1296號（2005年）。
17. 菅野和夫『労働法（第十版）』弘文堂（2012年）。
18. 盛誠吾「改正労働組法とその運用実態」季刊労働法213號（2006年）。
19. 森本弥之介「労働委員会における不当労働行為事件審査の運用からみた問題点」日本労働法学会誌49號（1977年）。
20. 道幸哲也『不当労働行為救済の法理論』有斐閣（1988年）。
21. 道幸哲也『不当労働行為法理の基本構造』北海道大学図書刊行会（2002年）。
22. 塚本重頼『労働委員会』日本労働協会（1977年）。
23. 劉志鵬「台湾団体的労働法の大改正」季刊労働法234號（2011年）。

三、英 文

1. Fischer, Fredric H., Garren, Brent & Truesdale, John C. (2008), HOW TO TAKE A CASE BEFORE THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD (8th ed.), VA: BNA Books.
2. Fuller, Andrew F., *The NLRB and the Negotiation Process: A Proposal for a Procedural Fairness Standard of Review for Unfair Labor Practice Settlements*, 62 WASH. L. REV. 107 (1987).
3. Gould, William B., IV (2000), LABORED RELATIONS: LAW, POLITICS, AND THE NLRB—A MEMOIR, Cambridge: The MIT Press.
4. Huss, Erin Parkin, *Response to the Experimental Role of Settlement Judges in Unfair Labor Practice Proceedings*, 37 ARIZ. L. REV. 895 (1995).
5. NLRB (2008). SEVENTY-THIRD ANNUAL REPORT OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD, United States: Government Printing.

6. NLRB (2009). SEVENTY-FOURTH ANNUAL REPORT OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD, United States: Government Printing.
7. Stallworth, Lamont, *The NLRB's Unfair Labor Practice Settlement Program: An Empirical Analysis of Participant Satisfaction*, DISP. RESOL. J. 22 (2004-2005).

A Study of Unfair Labor Practice Settlement: Lessons from the U.S.A. and Japan

Yueh-Hung Hou^{*}

Abstract

One of the most remarkable amendments in the Settlement of Labor Disputes Act (passed by the Legislative Yuan on June 5, 2009) is the introduction of the Dispute Resolution for the unfair labor practices. The said legal system takes into consideration the unfair labor practices in the United States and Japan as well as purposes to cope with the disputes of the unfair Labor practices professionally and promptly by the administrative agency.

Both in the United States and Japan, a special administrative commission is constructed under the unfair labor practices. Such commission plays an important role in between the labor and the employer relationship as it serves to examine the affairs of unfair labor practices and to release a relief order. However, it should be noted that settlement is the common method used to resolve the unfair labor practices in the United States and Japan. The reason is that the settlement can adjust the intensive relationship between the parties and resolve the disputes promptly.

^{*} Professor, National Taipei University; Ph.D. Hitotsubashi University, Japan.
Received: February 13, 2014; accepted: October 18, 2015

Considering the said concerns and the important role of the settlement in the dispute resolutions, this Essay therefore first observes the application of the settlement to cope with the unfair labor practices in the United States and Japan and further examines our legal systems in order to set the reference for our legislation in the future.

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