

公部門勞動關係之研究

委託單位：考試院

研究單位：國立臺北大學公共行政暨政策學系

主持人：國立臺北大學公共行政暨政策學系呂育誠教授

協同主持人：國立高雄大學政治法律學系楊戊龍教授

研究助理：國立臺北大學公共行政暨政策學系許峻嘉博士生

研究助理：國立臺北大學公共行政暨政策學系張佳璇碩士生

中華民國一〇六年十二月

公部門勞動關係之研究

公部門勞動關係之研究

委託單位：考試院

研究單位：國立臺北大學公共行政暨政策學系

主持人：國立臺北大學公共行政暨政策學系呂育誠教授

協同主持人：國立高雄大學政治法律學系楊戊龍教授

研究助理：國立臺北大學公共行政暨政策學系許峻嘉博士生

研究助理：國立臺北大學公共行政暨政策學系張佳璇碩士生

研究經費：新臺幣34萬元

本研究報告公開予各單位參考

惟不代表考試院政策立場

中華民國一〇六年十二月

公部門勞動關係之研究

摘要

我國於 2008 年制定公布公務人員協會法，自此公務人員正式得依法組織協會、行使團結權組織結社，開啟公部門勞動關係發展之新里程碑。儘管公部門勞動關係發展迄今，其運作方式和型態已趨於穩定，惟公務人員參與程度似仍相對不足，除全國協會於 2009 年 10 月 2 日成立外，目前僅有 21 個中央機關協會及 15 個地方協會成立；參與人數方面，公務人員具有公務人員協會會員資格者約 2 萬 8 千人，約占政府機關總預算員額數 10%。從公務人員參與意願可知，現有制度應有相當改善空間。

從另一個角度來看，透過法定組織保障工作權益，並以集體力量爭取更佳工作條件與待遇，基本上已成為各級公務人員關心的課題。但是，現行協會功能受限、組織率偏低，似無法滿足不同專業領域與不同機關層級之公務人員多元結社之需求，故如何修訂協會法以強化協會組織，同時據以發揮協會功能，在維持各級政府順利運作與保障公務員權益間尋求平衡，實應進行檢討並預先規劃因應策略。

本文應用文獻分析與焦點團體訪談法，彙整公務人員協會相關研究成果、比較各國勞動管理政策、並蒐集公務人員協會成員的實務意見。研究結果顯示，舉凡公部門勞動關係之定位，以及協會組織權、協商權行使之變革，都必須以現行五權憲政架構與人事行政體制為基礎，也因為如此，不論在對照各國經驗，或是探討公部門勞動關係理論時，皆必須回歸體人事行政體制與依法行政的民主制度，在確立公法上職務關係的定義下，建構或調整公部門勞動關係內涵與落實程序，如此才能避免不同意見間的零和衝突，並使勞動關係能健全發展。

關鍵字：公部門勞動關係、公務人員協會、人事行政

Abstract

For Civil Servant Association Act had passed in 2008, Civil Service in Taiwan have right to organize Association, and participate activities afford by Association. In other word, Civil Servant Association Act provide Civil Service to argue right collectively and established the foundations of Public Labor Relationship.

Although Civil Service have right to established the Civil Servant Association in agency, but they seem have no willing to do so, or even become a member of Civil Servant Association. In Reality, There only have 21 associations in central government and 15 associations in local. And Civil Service who has the membership of association is about 28,000, only one tenth to total staffs in government. This may reflect some issues in the institution and the needs to improve.

In this Study, research team applied content analysis and focus groups interviews methods to review the researches of Civil Servant Association, compare public labor relationship policies in other countries, and collective practical suggestions from the chairmen of Civil Servant Associations. In the end, research team suggest the authority should reconsider the functions of Civil Servant Association under constitution and personnel systems. In fact, the public labor relationships in our government should build and running under relative personnel systems or personnel laws. So, the possible way to improve functions of Civil Servant Association, and the willing to participate of Civil Service need to identify the job relationship between Civil Service and government in public laws, so that we could avoid the conflicts from different positions and develop public labor relationship more robustly.

Key Words: Public Labor Relationship, Civil Servant Association, Public Personnel Management

目錄

第一章 研究背景.....	1
第一節 主題與緣起.....	1
第二節 我國公務人員協會運作現況與相關研究.....	3
第三節 研究目標和研究方法.....	14
第四節 預期研究成果與施政助益.....	17
第二章 文獻回顧.....	19
第一節 勞動結社權意涵與公部門的特殊考量.....	19
第二節 勞動管理關係理論.....	23
第三節 組織設計與發展理論.....	26
第四節 勞動管理合作與參與.....	36
第五節 綜合分析.....	39
第三章 我國相關法令與沿革分析.....	41
第一節 「公法上職務關係」的內涵與相關規範研擬.....	41
第二節 公務人員協會法之規定.....	51
第三節 公共政策網路參與平台的提案.....	54
第四節 小結.....	59
第四章 國際規範與他國法制舉隅.....	61
第一節 國際規範舉隅.....	61
第二節 他國公務員勞動權舉隅.....	72
第五章 焦點團體訪談分析.....	151
第一節 焦點團體訪談執行過程.....	151
第二節 訪談內容摘述.....	152
第三節 訪談分析與結論.....	160
第六章 結論.....	165
第一節 公部門勞動關係的關鍵議題.....	165
第二節 公部門勞動關係變革的基本理念.....	170
第三節 修法建議.....	179
參考書目.....	183
附錄.....	187
附錄一 座談題綱.....	187
附錄二 座談紀錄.....	188
附錄三 期初審查意見與回覆.....	197
附錄四 期中審查意見與回覆.....	202
附錄五 期末審查意見與回覆.....	209

表目錄

表 1-2-1	公務人員協會評鑑表	7
表 2-3-1	機械式與有機式結構模型比較表	28
表 3-1-1	歷次公務員基準法草案關於公務員協會內容比較	47
表 4-2-1	日本管理職員的範圍	74
表 4-2-2	日本職員團體登錄的效果	76
表 4-2-3	日本國家公務員的勞動三權	79
表 4-2-4	德國集體勞資關係雙軌制比較表	109
表 4-2-5	日、美、法、德、英及我國公務員之集體勞動權利	147

圖目錄

圖 1-4-1	公務人員協會評鑑流程圖	8
圖 2-3-1	組織變革管理的七步驟模型	30
圖 2-3-2	結構、行為與科技變革途徑	34
圖 2-4-1	員工參與決策制定模型及其影響	37
圖 2-5-1	理論、議題與分析架構圖	40
圖 4-2-1	日本人事院薪資建議程序	80
圖 4-2-2	德國行政組織層級的公職委員會結構	112
圖 6-2-1	英、美集體勞動關係關理機制建構示意	177

第一章 研究背景

第一節 主題與緣起

我國公部門勞動關係相關制度的建立，可追溯自民國 70 年代晚期。當時考試院為順應世界潮流，同時保障公務人員基於憲法第 14 條賦予之結社自由基本權，自民國 79 年起即研擬公務人員協會(以下簡稱協會)相關規定，並於 91 年完成公務人員協會法(以下簡稱協會法)立法程序，經 91 年 7 月 10 日總統令公布，自 92 年 1 月 1 日施行，自此，公務人員得依法組織協會行使團結權組織結社，開啟公部門勞動關係發展之新里程碑。

我國公部門勞動關係發展迄今，其運作方式和型態已趨於穩定，惟公務人員參與程度仍相對不足。進言之，除全國協會於 98 年 10 月 2 日成立外，目前有 21 個中央機關協會及 15 個地方協會成立，大部分機關都有協會組織存在。然而，就參與人數觀之，公務人員具有公務人員協會會員資格者約 2 萬 8 千人(銓敘部，2015)，相較於 105 年中央暨地方機關預算員額總數約 26 萬 7 千餘人，可知參加協會人數約僅占政府機關總預算員額數之 1 成。參與度低落的形成，可能是許多個人和制度因素交互作用的結果；一方面協會本身組織功能有限，另一方面來自於公務人員觀望心態以及公務機關之官僚組織文化等，都會影響公務人員加入協會之意願。

在其他公教人員¹部分，近期則逐漸朝向適用工會法的方向進行改革。按 100 年 5 月 1 日施行之工會法，已刪除工會法原第 4 條規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」，修正為現行第 4 條第 2 項至第 4 項規定：「(第 2 項)現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範

¹ 指一般公務人員與教師。

圍，由中央主管機關會同國防部定之。(第 3 項)教師得依本法組織及加入工會。(第 4 項)各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。」由此可知，原本公教人員不適用工會法的限制已解除。由於公務人員已適用協會法，故仍以組織協會為原則；至於教師則得依教師法規定組織教師會外，亦另得依工會法組織及加入工會。

在警察和消防人員方面，其結社權仍受到較多限制，而積極爭取法規的鬆綁。民國 102 年 12 月消防員以爭取消防員工作權益為目的，向內政部申請組成全國性社會團體「中華民國消防員工作權益促進協會」，透過該組織不斷主張開放消防員組織工會；警察人員部分，則於民國 104 年組成台灣警察權益平等協會，同樣提出應開放警察人員組織工會之訴求。因為治安與消防影響社會安全甚鉅，故其結社權的範圍或開放程度，有關單位仍在研商中。由此可知，公職人員²對於開放結社權存在不同程度的需求，故如何在維護社會公益前提下，給予公職人員適當的結社空間，需要縝密與細緻地研商與設計。

綜上，透過法定組織保障工作權益，並以集體力量爭取更佳工作條件與待遇，基本上已成為公務人員關心的課題，但是，現行協會功能受限，組織率偏低，似仍無法滿足不同專業領域與不同機關層級之公務人員多元結社之需求，故如何修訂協會法以強化協會組織權責，同時據以發揮協會功能，在維持各級政府順利運作與保障公務員權益間尋求平衡，實應進行檢討與預先規劃因應策略。

² 指服務於公部門機關的人員，包含公務人員、教師、警察與消防人員。

第二節 我國公務人員協會運作現況與相關研究

壹、公務人員協會發展背景

我國政府在 1980 年代開始著手公務人員協會之立法，建立公部門勞動管理關係(Labor-Management Relationship，亦簡稱勞管關係)之制度。公務人員協會法的研擬，部分受到國際公約制定影響。進一步來說，國際勞工組織自 1950 年代開始，便先後公布第 87 號公約(1948 年)、第 97 號公約(1949 年)，以及第 91 號建議書(1951 年)，宣示各國應對勞工結社權利予以法律保障；及至 1978 年，國際勞工組織正式針對政府部門之勞動關係制定第 151 號公約，該公約明文：凡政府機構所僱用之所有人員都有權利參與公務員組織，政府不應干涉公務人員參與和公務員組織的運作(第 1 條~第 5 條)。

另一方面，隨著我國政府民主化，國家與公務人員間的法律關係之認定，也逐漸地產生改變。威權政府時期下，公務人員與國家間屬於特別權力關係，此階段的公務人員應服之義務具有不確定(或不定量)特性，其相關權利義務內容得不適用法律保留原則、也較欠缺救濟途徑。我國政治民主化後，公法上職務關係概念逐漸取代特別權力關係，如司法院大法官釋字 433、455、466、618、637 號等解釋；公法上職務關係強調基於社會公益或職務性質，公務人員基本權利得受到一定程度限制，惟其目的必須合理、有明確法律規範、且留有救濟程序(蔡良文，2014：152-154)。

受前述趨勢影響，公務人員權益保障和勞動管理關係議題，成為近年人事政策的重要工作項目之一。重要的相關立法有：「公務人員基準法草案」(以下簡稱基準法草案)與「公務人員協會法」(以下簡稱協會法)。考試院自民國 74 年開始著手制定公務人員基準法草案，基準法草案明文規範公務人員權利義務，而相關權利部分都受到法律保障，如身分權、財產權等(第 10 條至第 24 條)；其中基準

法草案第 20 條第 1 項更規範：「公務人員為加強為民服務、提升工作效能、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織或加入公務人員協會」，可知結社權也列為公務人員重要基本權利之一。

由於基準法草案明文公務人員得組織與加入公務人員協會，故考試院亦從民國 79 年開始研擬協會法，88 年完成草案送立法院審理，91 年公布實施(楊戊龍，2007：57)。協會法規範協會組成和運作方式，最重要的，就是定出公務人員結社權的行使範圍：(1)對人事制度提出建議之權利(第 6 條)；(2)就工作場所、條件與行政管理事項提出協商(第 7 條)；(3)辦理會員福利、訓練進修、糾紛調處與交流互訪等事項(第 8 條)；(4)公務人員不得發起或參與罷工、怠職或其他產生類似結果之活動(第 46 條)；(5)公務人員協會不得與政府機關締結團體協約(第 30 條)³。

劉昊洲(2006：26-29)歸納我國公務人員協會法具有以下規範重點與特色：

1. 首部規範公務人員團體法律

公務人員規範多以「個人」為主，例如公務人員保障法；而保障公務人員「團體」的法令，仍以公務人員協會法為最先。

2. 明定組織分級框定協會數目

明定公務人員協會分機關與全國二級，機關又分中央與地方，中央以部會為設立單位，地方則是各直轄市、縣(市)政府，故其最高總數固定、約八十個。

3. 主管機關採行分類分級規定

主管機關在中央為銓敘部、在地方為各直轄市、(縣)市政府。

³ 公務人員協會法與基準法的細部討論，請參照第三章第二節「公務人員協會法之規定」敘述。

4.協會職掌事項列舉方式限縮

公務人員協會職掌分為「得建議事項」、「得協商事項」與「得辦理事項」三大類。建議權部分是對是考試與各銓敘制度與政策，得提出建議；協商權部分，係對於行政管理、辦公環境議題，得發起協商；最後一部分，公務人員協會尚可辦理訓練與各種交流業務。

5.發起籌組容易成立門檻仍高

在機關或所屬機關、地方區域內地方機關之公務人員，滿 30 人以上可發起籌組公務人員協會，惟需要招募到達機關員額之五分之一方得成立，故仍有一定門檻。

6.協會經費來源多元管道募集

為充實公務人員協會經費來源，除會員入會費與常年會費外，尚包括捐款、政府補助、委託收益等。

7.爭議事件採三階段方式處理

針對辦公環境、行政管理與出勤方式之爭議(協商權範圍)，公務人員協會得向政府機關提出協商；若第一階段協商不成，則進入調解程序；如第二階段調解不成立，便可申請爭議裁決，裁決內容對當事人與機關具有拘束力，且裁決結果兩造不得聲明不服。

8.嚴禁罷工怠職締結團體協約

該法第 46 條明令禁止公務人員協會發起罷工、怠職之活動、且不得參與政治活動，顯示公務人員協會性質與勞工工會有別。

9.部分會務人員得准公假辦公

公務人員任協會理監事等職，可在一定時數範圍內請公假辦理會務，遇到需代表協會出席協商、調解或裁決會議時亦同。

10.聘僱人員準用規定加入協會

各機關依法聘用或僱用人員得準用公務人員協會法，加入服務機關之公務人員協會，使得非常任人員的結社權益亦納入保障。

由此可知，公務人員協會法的制定，係為了保障公務人員結社權利，以順應現代國際趨勢。於此同時，該法的研修也考量公務人員職務特性，給予結社權利部分限縮，避免公務人員因罷工或集體怠職而影響社會公益。

貳、公部門勞動關係的實務運作

一、銓敘部與公務人員協會評鑑

銓敘部是我國公務人員協會之主管機關，包含全國公務人員協會與其他部會機關之公務人員協會（協會法第4條）。主管機關負責輔導協會運作、同時也給予部份營運經費補助。在輔導部分，銓敘部主要透過「公務人員協會會務評鑑」，定期檢視協會運作狀況，包含是否定期召開大會、會計有無核實且透明、服務提供與活動辦理情形等，都是評核重點；各協會以會員人數1,000人以上及未達1,000人分為2組進行評鑑；評鑑特優者(各組前3名)銓敘部將增列該會當年度活動補助費，評鑑結果不佳者(低於70分)則列為輔導對象，銓敘部會不定期派員訪視、加以輔導。其評鑑構面、指標與配分，整理如下頁表1-2-1：

表 1-2-1 公務人員協會評鑑表

構面	指標		各項配分
會務健全化	1.每年召開會員(代表)大會		10
	2.每3個月召開理監事會		5
	3.制定年度工作計畫		5
	4.會籍表與資料建檔		5
	5.辦理理監事改選		5
財務透明化	1.建立會計表件		5
	2.財務狀況提請會員(代表)大會議決		5
	3.年度(經常)會費收繳情形		5
	4.各項經費支用登錄及憑證收存情形		5
	5.財務管理人員		5
	6.財務查核及監督		5
服務積極化	1.辦理會議外其他活動	(1)辦理次數	6
		(2)活動性質	3
		(3)人員參與率	3
	2.會員招募情形		3
	3.服務窗口		2
	4.通訊方式		3
	5.會員福利		5
	6.協會交流		2
7.政策參與		3	
業務推展或創新服務事項	辦理協會宣導活動		2
	配合銓敘部或各主管機關推行政策		3
	協助機關輔導不適任同仁,消弭機關與公務人員間的爭議		2
	其他業務推展或創新服務事項		3

資料來源：銓敘部網站。

至於評鑑執行方式則是由各協會填寫會務評鑑表，彙報前述構面與指標下的會務經營狀況，檢附相關佐證資料，再送予銓敘部進行審核。銓敘部收到評鑑資料後，就會根據評鑑表所述內容及佐證資料進行評分，必要時會進行實地訪查。其程序如下圖所示：

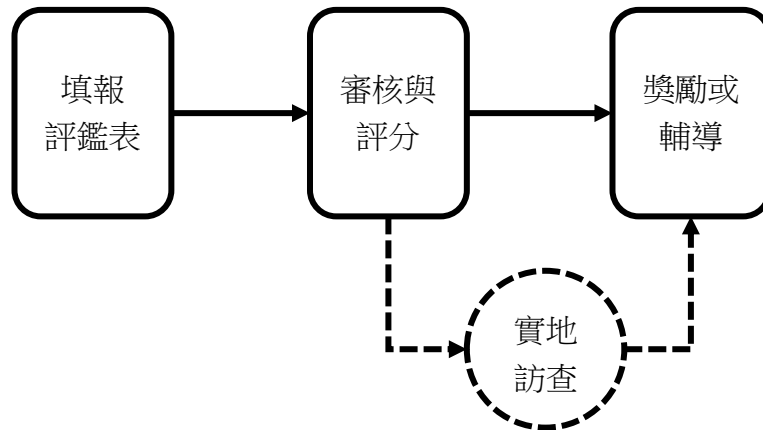


圖 1-4-1 公務人員協會評鑑流程圖

財務方面，依據「銓敘部補助公務人員協會經費作業規定」，銓敘部得針對公務人員協會所規劃活動按次給予補助，各機關公務人員協會每次最多補助 60%、全國公務人員協會以每次活動 80% 為限。實務上補助項目可分為法定會議及教育訓練，會務項目補助包含年度會員大會、理監事會議之舉辦，教育訓練如公務人員權益講座，聯誼交流有節慶旅遊，公益活動則包含募書與育幼院參訪等。事後銓敘部也會針對補助經費執行績效給予評分，確保經費有按照各會規劃使用。

二、公務人員協會提起協商與爭議裁決之紀錄

目前我國共有 36 個公務人員協會，中央部會 21 個、地方政府 15 個，佔全國可成立機關之 41% 與 59%；公務人員參與協會人數約

2 萬 8 千人，佔中央與地方機關預算員額數約 10%；從此來看，公務人員協會成立數並不多、會員覆蓋率亦低(銓敘部，2015)。事實上，公務人員協會成立初期，便有參與程度偏低現象(劉昊洲，2006a)，民國 92 年公務人員協會法通過當年僅成立 3 個協會、隔年僅有 1 個協會成立，對此銓敘部於 94 年特別擬定「加速推動機關公務人員協會成立實施計畫」以輔導各機關成立協會。

各機關經銓敘部輔導逐漸設立公務人員協會，惟各協會仍鮮少提出爭議案，多半從事有關公務人員福利之業務。進言之，迄今僅有 1 次協商、以及 1 次爭議裁決之紀錄：協商部分，係由教育部協會於民國 97 年針對學校公務人員寒暑假上班問題，向行政院人事行政總處提起協商。該次協商最後並未被受理，因為主管機關認為協商事項涉及公務人員法定全年上班總時數，且學校公務人員寒暑假上班先前已與教育部達成協議，依據公務人員協會法第 7 條第 2 項第 1 款「法律已有明文規定者」不得提出協商，故認定協商無理由、爰予拒絕。

爭議裁決部分，則是全國公務人員協會於民國 102 年就中央機關交通車租賃支付問題，向行政院主計總處提出協商，經協商與調解未果，爰進入爭議裁決程序。民國 102 年 2 月 7 日行政院院授主預政字第 1020100323A 號函，明令中央機關不得以公款支付租賃交通車，亦不得由機關提供交通工具供員工上下班搭乘使用。該命令之頒布主要因為交通工具補助費受立法院刪除，故無預算經費支應，故現縮公務機關交通車之使用範圍。增加交通車使用的限制，自然引起第一線公務人員反彈，因為多數機關業務上都需要使用到交通車。裁決結果仍對行政院之管理作為予以尊重，另以「附帶建議」要求行政院檢視所屬機關特殊需求、並適時修正其管理辦法(銓敘部，2015：17-20)。附帶建議即請行政院針對偏遠地區、交通不便或業務性質特殊之機關，研議合宜處理方式，以提供良好工作條件。

三、公部門勞動關係互動機制

對於勞管關係的爭議事件，主要由銓敘部或各地方政府(以下簡稱主管機關)與公務人員協會進行協調，爭議事件談判可分為「協商程序」、「調解程序」與「仲裁程序」⁴三階段(劉昊洲，2006b:23-25)，其執行方式分別說明如下：

1. 協商程序：

公務人員協會針對辦公環境、行政管理及服勤方式等事項，可以向主管機關提出協商。主管機關須從接獲申請開始 30 日內指定人員與協會進行協商，雙方應於正式協商開始前就時間、場所和議題先作初步討論；若協商過程出現未受指派者卻代表出席會議、及其他妨礙機關與協商運作之事實時，主管機關可以停止協商。

當協商成立時，雙方必須簽署協議書，協議書內容對相關機關具有效力、應據之履行；如果有一方協商後不願簽署協議書，則協商不成立，得進入調解程序。需要注意的是，該事項若屬於：(1)已有法律明文規範；(2)得提起申訴、復審、訴願與行政訴訟；(3)涉及公務人員個人權益；(4)與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者，不得進行協商(協會法第 7 條第 2 項)。

2. 調解程序

若期限內未完成協商、協商未成功或協商結果未確實得到履行時，公務人員協會可以向主管機關申請調解。主管機關收到申請後，須組成調解委員會成員；委員會成員共 3 名，由爭議雙方各指派 1 名第三方(代表其利益)，並共同推舉公正且學

⁴ 公務人員協會法實際規範為「爭議裁決」之程序，為避免扭曲作者原意，仍以「仲裁程序」稱之。

識豐富者 1 人組成。調解成立時應作成調解書，若未成立則發給調解不成立證書。

3. 仲裁程序

未依期限進行調解或調解不成立時，公務人員協會得向主管機關提起仲裁。不論中央或地方的爭議案件，仲裁階段都交由銓敘部辦理爭議裁決程序，也就是由銓敘部負責組成裁決委員會和相關幕僚作業。裁決委員會由 9 名成員組成，其中銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政局(現為行政院人事行政總處)各指派 1 名與會，爭議雙方由裁決委員名冊中各選擇 2 名作代表，最後再從該名冊中隨機抽選 2 名委員。前述裁決委員名冊係由銓敘部函請全國公務人員協會與各業務主管機關推派所得，名冊 12~48 人，每 2 年更新一次。裁決委員會有全體委員過半數出席時方能舉行，裁決結果須出席委員過半數同意，裁決決定對爭議雙方具有拘束力，且不得聲明不服。

由前述說明可知，在不同集體協商階段，參與者及其角色略有不同。初期協商階段，主要由公務人員協會和協會主管機關進行對談，中央為各部會機關、地方則為各直轄市、縣市政府。進入調解階段，則由銓敘部主導調解程序，公務人員協會和協會主管機關負責推派代表組成調解委員會。最後爭議裁決階段與調解程序相類似，由銓敘部主理爭議裁決，公務人員協會和協會主管機關選出裁決委員，惟爭議裁決由委員會成員決定，協會和協會主管機關未直接參與。

肆、小結

近年來，為增強公務人員協會的實質功能，政府亦投入研究資源於此議題上。銓敘部自民國 92 年至 104 年針對公務人員協會的研究⁵，以期能更全面反映公務人員協會法及公務人員協會的運作情形。因此，本研究利基於歷年研究成果上，進而去探討尚未討論的部分，以補足在公務人員協會上的研究缺口。

綜合以上，就制度運作現況而言，各機關與層級公務人員已可透過公務人員協會，向政府機構建議或進行協商，惟其事項範圍存在若干限制。從銓敘部對公務人員協會實施的評鑑制度、以及協商和爭議裁決紀錄來看，我國公務人員協會鮮少運用協商機制，公務人員可能多循保障或法律訴訟機制來維護其權益。過去已有許多公務人員協會研究，提出各項鬆綁協會運作或協商事項之建議，惟對於公務人員協會本身定位、界定協商權內涵著墨較少。

在這樣的情形下，學者認為可嘗試擴大協商範圍，讓協商議題涵蓋到待遇調整、福利、考績、陞遷與退休事項上；或是強化建議權限，除了個別公務人員權益外，對行政組織業務革新、為民服務等政策走向，也可以提出諍言(趙嘉裕，2006：42)。楊戊龍(2007：64-66)則認為，現有法制框架下，公務人員協會仍有朝向「行政助手」、「夥伴」與「對手」三種發展途徑：行政助手偏向維持現有功能，並著重於強化凝聚公務人員意見之能力，成為公務人員與政策主管機關間的溝通橋樑；對於廉潔、社會正義、資源有效利用等公共議題，公務人員協會可與政府發展夥伴關係，從基層角度共同參與改善策略的擬定，如此也有助於獲得社會大眾支持；公務人員協

⁵ 銓敘部自民國 92 年至 104 年的研究如下列所示：

1. 民國 92 年：〈公務人員協會法施行情形之檢討研究〉。
2. 民國 94 年：〈擴大公務人員協會協商權之研究〉。
3. 民國 96 年：〈公務人員協會監督機制改進之研究〉。
4. 民國 100 年：〈公務人員協會運作之檢討與改進〉。
5. 民國 104 年：〈公務人員協會組織功能與輔導措施之研究〉。

會也可秉持勞動結社本質挑戰政府管理權，就涉及公務人員權益的政策議題提出政策建議，或針對申訴救濟程序中的公務人員提供必要協助。因此，現行公部門勞動管理關係制度應進行何種程度的改善，有待進一步探索。

第三節 研究目標和研究方法

壹、研究目標

由於本研究屬於政策制定與研修法律前之基礎準備工作，故為凝聚研究焦點並在有限研究期程與經費下提出具體研究成果，本研究擬將主要探討範圍設定於現行協會法的基礎上，探討本法未來改進與調整的原則與途徑；另外研究對象則以公務人員任用法施行細則第二條所規定的人員為主。具體研究項目如下：

一、辨識合理的公部門勞動關係應具備之制度要素

公務人員職務屬性與一般私部門不同，且我國人事制度自成一獨立而完整之人事體系。故這些前提條件下，公務人員協會與機關間團體協約之簽訂權限與限制為何、簽訂程序中各主管機關之權責歸屬、以及協會行使爭議權的範圍為何？辨識相關制度要素是本研究首要分析重點。

二、公部門勞動關係的改善途徑與策略

從其他先進國家公部門勞動關係之發展現況中，觀察公務人員組織之類型、結社權行使範圍與勞動管理關係之互動等，以歸納公務人員協會功能擴張或充實之可行途徑與策略。

三、公部門勞動關係的再法制化

辨識公部門勞動關係的制度要素與改善途徑後，最後一階段就是如何予以法制化，即修訂現有的法規。因此，基於前述研究成果，研究團隊擬提出現行協會法的修正方向與修正重點，包括：協會功能應如何予以強化？應如何配合行政機關之組織層級，開放多元化之協會結社組織？等等，回應公務人員現實需要。

貳、研究方法

一、文獻分析法

本研究主要從現有政府人事管理作法，以及國內外人事行政、人事管理研究文獻中，蒐集現行法律與重要解釋函令，進行我國公務人員勞動關係法制分析。此外，本研究也將蒐集英國與各主要國家公務人員勞動關係之規定內容，以比較與我國的差異性與啟發，並探討其中可借鏡之處。

二、焦點團體訪談

為協助公務人員協會於現有法制基礎上，探索未來可能發展之業務功能，研究團隊分別辦理實務界和學界專家辦理焦點團體訪談，以蒐集質性資料。每場座談舉行時間約 2~2.5 小時。此二種焦點團體訪談的資料蒐集方式分述如下：

(一)實務界專家

為深入瞭解公務人員協會運作現況，研究團隊邀請以協會代表為主的焦點團體座談 1 場次，以歸納協會現有業務執行成果與潛在問題。從實務界角度來分析現有制度存在那些問題、又可能有那些解決之道。此外，訪談結果也會與現有文獻、學者專家座談所得資訊相互對照，以得出不同群體間意見的共識與分歧點。本場次訪談進行過程與成果分析，請見本報告第五章。

(二)學者專家

研究團隊也邀請國內公務人力管理學者專家參與公部門勞動關係議題之討論，規劃辦理學者專家座談 1 場次，從學界角度來集思廣益，思考公部門勞動關係存在之挑戰、以及可能的應對策略，主

公部門勞動關係之研究

要重點包括公部門勞動關係未來可能發展的路徑與面向，以及如何建進或建構新的公務人員協會運作體系。

第四節 預期研究成果與施政助益

壹、預期研究發現

一、我國人事系絡下公部門勞動關係的改革途徑

藉由本研究深入瞭解就現行五權分立之憲政體制下，公務人員協會運作的問題，以及協會法落實施行的可能障礙，進而探討公務人員行使勞動三權之範圍及限制，俾及早因應公部門勞動關係之重大變革。

二、未來法制修正與策略建議

為強化協會功能及回應公務人員結社訴求與組成，規劃切合實務運作之協會法修法方向，俾與時俱進，提升公務人員加入協會之意願。

貳、施政助益

一、改善公務人員協會參與率

擘劃未來公務人員協會功能提升的可能途徑與方案，改善公務人員協會參與程度，提供公務人員協會、或主管機關於制定相關政策之參考。

二、強化公務人員權益保障

透過公務人員協會組織功能的再造與強化，更周全地保障公務人員權益，使公務人員更容易利用協會資源改善工作環境與條件。

第二章 文獻回顧

第一節 勞動結社權意涵與公部門的特殊考量

結社自由，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利⁶。勞動結社乃受僱者經由結社形成團體力量，與雇主就勞動(工作)條件進行協商(交涉)，以提昇受僱者的經濟生活水準，達到保護自我的目的。聯合國國際勞工組織、歐洲聯盟等國際組織將之視為勞動者的基本權利，先進民主國家的憲法或法律均加以保護。

勞動結社的初始目的在於保護受僱者的經濟利益，此一目的不因為政府強調合作、夥伴關係而喪失，否則就成為雇主或政府的附屬組織。受僱者透過結社，取得與資方或管理方(趨近)平等的地位，進而進行團體協商，必要時行使爭議權(主要手段為罷工)，對資方或管理方形成壓力，實現己方的要求，此即勞動結社與一般結社之主要區別所在。換言之，勞動結社是產業勞動關係(industrial labor relations)中受僱者為勞動條件而凝聚成為利害與共的組織。

「勞動結社權與一般結社權不同，勞動結社權與團體交涉權及爭議權，在行使上有結合之關係，在結構上有連繫之關係，此勞動三權，或稱為勞工之集體基本權。勞動三權在概念上雖有分別，但在發揮實現其集體勞工之生存權及工作權之功能上，則絕不可分割而任缺其一，同為保障勞工生存，維護勞工權益之有力憑藉。不透過團結權即無以行使團體交涉權；無團體交涉權，爭議權即無著力之點。如果勞動者只有團結權，而無團體交涉權與爭議權，則工會組織與勞工之其他聯誼性組織，將無所區別，豈不盡失其為生存權之重大意義！又如何企盼其獲致其合理之權益？」⁷ 爭議權和團體協商是連體嬰，爭議權被視為解決協商期間利益衝突的基本成分，是經濟武器，不只是停止工作的一項行動，是講求自由與效果的團體

⁶ 司法院釋字第 479 號解釋理由書參照。

⁷ 司法院釋字第 373 號解釋劉鐵錚及戴東雄大法官不同意見書參照。

協商體系的關鍵鎖鑰(朱柔若譯, 1999: 300), 沒有爭議權的團體協商, 將無異於集體行乞(*collective begging*)(黃越欽, 2002: 437)。

勞動結社是受僱者與雇主(或管理方)溝通的手段, 是傾聽受僱者聲音並將之探查清楚及向管理者表達的機制, 以期消除實際與渴望間的工作條件落差(Sulzner, 2002: 117-118)。但除經濟面向的意義外, 勞動結社另外擔負社會、政治的功能, 而這些功能並無法與經濟面向的功能完全切割區分。勞動關係學者 Robert L. Sauer 和 Keith E. Voelker 指出:「工會重視工業活動中的人性、政治、以及經濟的層面, 希望經由一些方法來減低生產的人力成本, 例如協助保護工人免受管理者任意的、帶有歧視性的決策, 透過提高工作保障來促進勞工的心靈平靜, 改善勞工在工廠中受到的待遇, 讓他們感到受到尊重。經由工會(勞動結社), 工人可以獲得一種地位和感受, 即工人是有意義的個體, 並不是在巨大無人性的工業輪軸中的小齒輪而已」(朱柔若譯, 1999: 86-87)。這也是說, **勞動結社是促進「尊嚴勞動」**(Decent work, 或譯合宜勞動、尊嚴工作)的手段。

「尊嚴勞動」此一概念因國際勞工局(國際勞工組織秘書處)局長(ILO Director-General)Juan Somavia 在 1999 年第 87 屆國際勞工大會(International Labor Conference)報告而受重視, 其指出:「**國際勞工組織今日的主要目標在於, 在自由、平等、安全、人性尊嚴的條件下, 促進婦女及男性獲得尊嚴及有收益的(*productive*)工作機會**」⁸,「**尊嚴勞動是追尋個人尊嚴、家庭穩定及社群平和的核心**」⁹。「符合人類基本志向(*aspirations*), 不只是為收入, 而是為人類自我及其家庭安全, 不受歧視或騷擾、及提供婦女及男性平等對待的勞動」¹⁰。

⁸ “Report of the Director-General: Decent Work,” from <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.

⁹ “Decent work is at the heart of the search for dignity for the individual, stability for the family and peace in the community,” from <https://www.bestquotecollection.com/quote/juan-somavia/605548>.

¹⁰ “ILO Director-General highlights need for “Decent Work”, insists on employment as the best means of social inclusion and urges comprehensive employment policies to underpin globalization,” from http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_007916/lang-en/index.htm.

「尊嚴勞動就是人類勞動生活的志向，包括具收益的並提供公平收入、工作場域安全與家庭的社會保障、較佳個人發展前景與社會整合、自由表達關心議題、組織及參與影響生計事項之決定、與所有男女均享機會平等、平等對待的勞動機會」¹¹。

保障工作權利(Guaranteeing Right at Work)、創造就業機會(Creating Jobs)、拓展社會保障(Extending social protecting)及推廣社會對話(Promoting social dialogue)是實踐尊嚴勞動的四項策略。(1)保障工作權利：勞工在勞動過程中的所有權利，無論其勞動的型態、時間、地點、方式等均應受到普遍性的權利保障，因此，訂定(修正)勞動基準、禁止強迫勞動、消除就業歧視、結社自由及外勞保護措施，多屬勞工工作時需受到保護的內涵。(2)創造就業機會：在自由、平等、安全與尊嚴的條件下，提供所有人獲得充分的、具生產性且符合尊嚴勞動的就業機會；設置公立就業服務機構、辦理就業協助、特定對象就業服務、立即關心計畫，均為就業鎖鏈的環節，環環相扣，可發揮事半功倍的效能。(3)拓展社會保障：建構良好的社會保障制度，係保障個人面對失業、老年、殘障、意外事故等社會風險時，給予資源與協助，免於落入貧窮困境的社會安全網。因此透過勞工保險、就業保險、職業災害勞工保護的開辦與運用，強化勞工的社會保障功能，建構優質的生活。(4)推廣社會對話：透過對話、討論的方式，使社會中各成員得以交換彼此的想法、意見與需求，並形成最後的共識，達成社會穩定的效果；在勞動領域中，社會對話指勞資代表與政府在國家經濟及社會政策上協力的關係，以達成三方(資方、勞方、政府)共識作為政策發展、解決問題的方向(于承平、林俞均，2011：258-259)。

在私部門，團結權、集體協商(含締約)、集體行動(爭議)權三位一體，而在本研究第四章所歸納的各國經驗中，只有英國部分是三位一體，即知公、私部門勞動者因其工作屬性，於勞動結社權表現或實踐上存有差異。換言之，公部門受僱者的勞動三權，在各國實

¹¹ “Decent work,” from <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>.

務上仍是分開處理，其內涵多寡是屬政策考量議題，並無標準答案；由此可知，推動公部門勞動結社權的政策有其必要，惟實際實施與制度設計上仍宜有不同於私部門之考量。

第二節 勞動管理關係理論

勞動管理關係指「針對薪資、工作條件與福利等措施的正式溝通機制」(Milakovich & Gordon, 2013: 300)，或是「集體協商的核心要素，用以解決勞動者與管理階層間的經濟和其他工作相關之差異」(King & Chilton, 2009: 180)。在此定義下，公部門勞管關係探討的就是政府組織與員工如何在工作待遇與條件上取得共識、相互妥協的過程。由此觀之，公部門勞管關係似乎與私部門無異，只是角色從資本家與勞工轉換為政府與其雇員。

公私部門勞管關係基礎架構雖同，惟細究其脈絡便知二者實有區隔。公部門勞管關係的發展腳步通常較私部門緩慢，其原因在於政府與雇員間除了純粹僱傭關係外，政府雇員可能還有服從國家意志的責任與義務。「君權說」(sovereignty)主張君王是神所挑選出來的統治者，因此人民必須對君王服從與忠誠，任何反對都會被視為叛國；放在現代系絡中，就是人民所選出來的總統，故公務員也應服從政府(或上級長官)指揮命令。君權說成為反罷工法(anti-strike law)主要論述理由，只是這樣的說法並不為勞工運動者所接受，他們更強調「自由」的概念，認為自由社會中人民應有充分自由權，包含選擇他們的雇主、爭取工作權益；除此之外，有學者認為人類關係間的衝突並不會因為禁止罷工而得到解決，禁止罷工也跟美國自由傳統相違背(Nesvig, 1968; Pynes, 2009, 358-359)。這些特徵顯示了政府雇員除了有自由結社之權利、也有服從國家命令的義務存在。

此外，由於政府雇員多寡跟人事成本有緊密相關，故民眾未必願意負擔更多賦稅支出、或是讓賦稅支出運用在支付政府雇員薪酬上。Tompkins(1995: 355)指出由於經濟成長趨緩、各級政府都有財政危機，加上納稅人不願意負擔重稅，使一般民眾未必支持政府雇員組織工會活動。對此，Klingner(1993)認為公部門員工爭取其利益時，應超越其個人私益、並與社會公益作連結，所以要說服民眾與政治領導人，在提出相關訴求時宜考量：(1)支持多元人力職涯發展機會；(2)分配福利、訓練與參與機會時的組織正義；(3)人力生產力；

(4)退休與健康照顧。因此，即使政府組織願意給予員工更多福利，也必需先考量社會公益與民眾接受度；而更常見的情況可能是，民選官員為了選民利益，以削減人事預算為選舉政見或政策方針。

對於公部門勞管關係之發展，似乎存在支持與限縮兩種不同意見，儘管如此，公部門工會與參與人數維持著增加趨勢。

Stenberg(1972：103)歸納公部門工會人數與規模成長有幾個原因：

第一，個別員工的聲音在龐大的官僚組織中無法被聽見，除非他們集體提出訴求。

第二，愈來愈多第一線員工認為，必須透過一致、有組織的集體行動，才能取得權利、並保障其權益。

第三，公部門員工組織愈來愈瞭解私部門集體協商技巧。

第四，工會在私部門企業的影響力逐漸衰退，但公部門工會領域尚未得到開發(對工會運動者來說具有潛力)。

第五，國家層級的工會透過財務資源與專業諮詢途徑，協助公部門員工團體組織與展現其管理需求。

第六，公部門員工工會的激進作法，讓許多協會組織跟進採取了好戰的姿態。

第七，10988 號行政命令賦與公部門員工組織團體的權利，該命令也對州政府與地方政府公部門質員逐漸產生外溢效果。

第八，公部門組織視而不見員工申訴與工作條件之權益，逐漸受到質疑。

從勞動管理關係理論發展可知，因為國外實務上法令逐漸承認公部門員工結社權，使得公部門員工開始學習私部門集體協商模式，向政府單位提出改善工作條件之訴求；一些規模較大、或成立時間較久的工會組織(私部門)，也開始輔導公部門員工組成協會團體、進行工會運動。雖然公部門員工與私部門一樣都是屬於「受僱者」，在契約關係中屬於弱勢、需要保障其勞動結社權，惟探討勞動結社權議題時，仍需要考量我國人事體制特性，相關議題至少有以下幾項：

第一，公部門勞動結社權的職掌歸屬。目前我國公務人員協會與公務人員協會法係歸銓敘部管轄，惟從勞動管理關係理論來看，

此部分可能應交由勞動部或各行政機關自行辦理。

第二，公部門勞動結社權的範圍。在勞動管理關係理論中，一般認為公部門員工至少有向機關協商薪資和工時的權利；但我國公務人員協會法規定公務人員協會對於工作管理事項有協商與建議權，對於法律已有規範者、則不得提起協商。

第三，公部門勞動結社權的運作形式。勞動管理關係理論裡，公部門員工都是以「自行籌組」的「工會」形式在活動，在我國則是以「法律規範」的「協會」形式在運作。

從以上歸納可見，我國制度運作與勞動管理關係理論至少有「職掌歸屬」、「範圍」與「運作形式」之落差，在改善我國公務員勞動結社權的過程中，這些人事體制不同而形成的差異，宜預先加以規劃與考量。

第三節 組織設計與發展理論

壹、組織設計主要模式

組織設計的基本思路，可簡單分為機械式與有機式二類模型。機械式模型強調產出效率，故組織宜採取專業分工、集權與制度化方式，讓工作內容與責任歸屬更加明確。有機式模型則認為員工是組織重要資產，若組織滿足員工發展需求、給予更多彈性並提升滿意度，員工自然就會投入工作生產，而不用設計太多繁複的制度規範。基本上，二類模型並無優劣之分，二者在現代組織中也都有廣泛應用，關鍵在於選擇合適的組織設計模型、或者藉由此過程讓組織各個環節的設計原則相互一致(fit)，就可以提升組織生產力。前述二模型之內涵分別說明如下(Gibson et al., 2009: 406-410)：

一、機械式模型

機械式模型以效率與生產力極大化為其設計目標，早期管理學研究可充分顯示出這樣的特性，例如學者Fayol所歸納的四項原則：

1.專業化原則。透過專業分工與人員配置，使個人對組織效用與貢獻能夠達到最大。

2.方向統一原則。相同專業的職位(與人員)應該聚集起來統一管理、建立部門，如工程部、銷售部。

3.權威與責任原則。由於高層管理者必須負起組織成敗責任，故應該授予較大權威，使得權力相對集中於管理高層。

4.梯型鏈原則。基於前述三項原則，部門間在溝通時，員工必須透過管理階層才能把資訊傳遞給其他部門員工，而不能跨部門直接進行連繫。

機械式組織又以Weber提出的「官僚」(bureaucracy)概念最具有代表性，根據Weber描述，官僚基於它的規範與可靠度，是最具精確性、穩定性的組織形式。其運作具有以下幾項特色：

- 1.高度複雜，因為強調勞力的專業分工。
- 2.高度集權，因為重視權威與課責。
- 3.高度正式化，因為強調部門的功能性。

二、有機式模型

有機式模型與機械式模型二者在組織性質上有明顯差異，機械式模型追求效率與生產力的極大化，有機式模型則追求滿意度、彈性與發展。有機式組織強調彈性以回應外部環境變遷，並致力於開發人力潛能。組織中決策制定、控制與目標設定過程是分權與共享的；溝通時資訊流動不只有由上而下，也可以由下而上或其他方式。為了強化組織內部的滿意度、彈性與發展，有機式組織具有以下特色：

- 1.組織相對簡化，因為較不強調專業分工，而傾向增加工作範圍(job range)。
- 2.組織相對分權，因為較重視權威的分授、以及增加工作深度(job depth)。
- 3.組織相對非正式化，因為強調產品與顧客是部門的基石。

機械式結構與有機式結構比較如表 2-3-1：

表 2-3-1 機械式與有機式結構模型比較表

過程	機械式結構	有機式結構
領導	主管與部屬間沒有信賴與信任。部屬並不能自由地跟主管討論工作問題，除非主管向其徵詢意見。	主管與部屬間存在信賴與信任。主管會向部屬徵詢意見，部屬也能自由地跟主管討論工作問題。
動機	使用懲罰來觸發物質、安全與經濟性的工作動機。員工對組織普遍存在負面態度。	運用參與途徑激發員工工作動機。員工對組織與組織目標持正面態度。
溝通	資訊流由上而下，資訊可能是被扭曲與不精確的，部屬也會懷疑資訊正確性。	資訊是自由流動的，包含由上而下、由下而上或平行流動。資訊是準確而未被扭曲的。
互動	封閉而受限制。部屬對於部門目標、方法與活動沒有影響力	開放而能廣泛參與。主管與部屬都能影響部門目標、方法與活動。
決策	相對集權。決策只有組織高層能進行。	相對分權。決策過程任何層級都有參與機會。
目標設定	由組織高層設定目標，不鼓勵團體參與。	鼓勵團體參與以設定較實際可行的目標。
控制	集權。強調用處罰來矯正錯誤。	分散至各組織。強調自我控制與問題解決。
績效目標	管理者低度與被動要求績效目標，管理者對發展組織人力資源缺乏承諾感。	主管高度與主動要求績效目標，並認為透過訓練發展組織人力資源具有高度承諾感。

資料來源：Gibson et al., 2009：409。

對組織設計而言，機械式與有機式模型並無高下優劣之分，而是必須依據組織所在情境選擇合適的設計架構，也就是「權變設計理論」(Contingency design theories)。該理論認為組織設計必須考量情境需求，如科技、環境與不確定性，只有對組織內外部因素作詳盡考察，方能選擇出合適的設計途徑。

Burton 等人(2006：212-215)也採取類似觀點，他們認為組織設計可分為 5 個階段，包涵：(a)目標、(b)策略、(c)結構、(d)過程與人員與(e)協力與控制，每個階段的設計都可根據不同標準分出 4 個象

限。當組織在不同階段的設計都屬於相同象限時，代表組織配適度(fit)良好，其運作邏輯一致；但如果不同階段的設計分屬不同象限時，就存在錯置(misfit)的問題，必須加以修正。

從組織設計相關理論回顧可知，組織設計具有不同模式與路徑，組織目標、策略與結構等要素，也可能有不同的組合型態。故組織設計沒有普遍性的方案，惟吾人可在學者提出的分析架構下，逐步找出適合我國公務人員協會的設計。組織設計理論提供我們重新檢視與描繪公務人員協會角色與功能的途徑，然而，欲採行設計內容必須要進行改革，故尚需要利用組織發展理論來檢視可能的策略與方案。

貳、組織變革主要途徑

組織為適應環境或達到更佳的績效成果，必須對過時或績效不彰的運作環節進行變革。Gibson 等人(2009)認為，組織變革管理是一個系統途徑，可分為 7 個步驟來進行。首先是辨識變革趨力來自於組織內/外部，前者包含市場、科技與資源，後者則可能是行為或程序。其次，這些變革趨力可能會影響組織績效表現，使其個體、團隊或組織競爭力下降，形成變革壓力。第三，為改善營運，組織必須進行問題診斷，檢視組織存在那些病徵？應採取什麼變革來解決問題？變革成效如何測量等；對此，組織可以從組織的資訊中蒐集資料，或使用面訪與態度測量(attitude survey)等方式，從員工身上找出癥結點。

第四，就是針對問題採取合適變革途徑，可分為結構的、行為的與科技的三類。第五，考量變革過程中存在的限制條件，如組織中領導者的風格、正式組織與組織文化，評估這些條件是否會形成變革阻力、其阻礙又可能有多大。第六，決定執行變革的時間點、範圍與內容。最後，就是評估變革成效，監測變革方案究竟促成多

大程度的改變？及其改變有無符合預期？並根據變革成效修正變革方案內容。

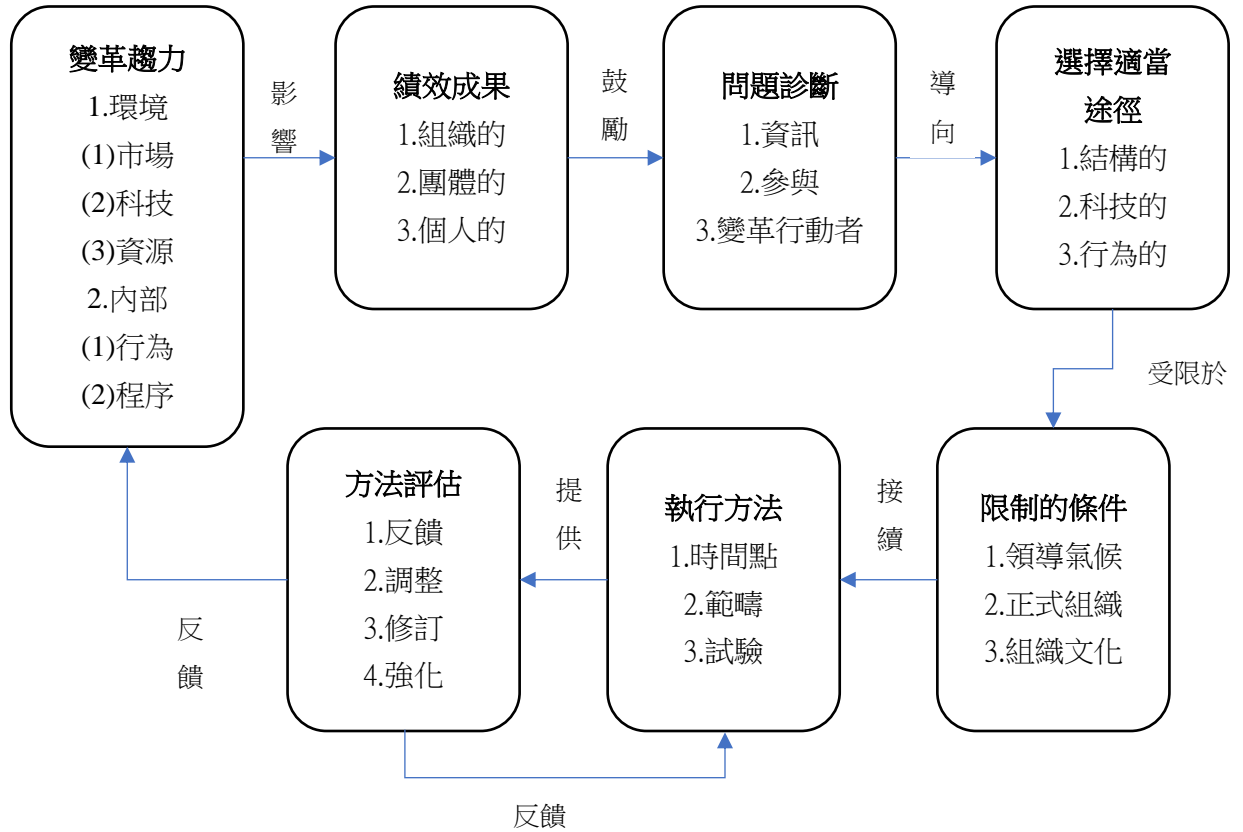


圖 2-3-1 組織變革管理的七步驟模型

資料來源：Gibson et al.，2009：487。

在前述模型中，較為關鍵的步驟即為變革途徑的選擇，茲就結構、行為與科技變革的內含詳細說明如下(Gibson et al.，2009：492-498)：

一、結構變革

組織根據規劃來運作，而結構就是一種為達成既定目標的預先規劃。結構變革指的是管理者透過改變工作的正式結構與權威關係，來達到改善績效的結果。但因為結構型塑了成員間的人際與社會關係，當嘗試改變這種關係時，可能會受到組織成員抗拒排斥。

(一)職務狀態的變革(changes in nature of jobs)

工作簡化與工作豐富化是職務狀態變革常用方法，前者增加個別員工對工作的專精程度、後者則是降低。職務狀態可透過(a)工作說明書；(b)對職位的角色預期；(c)職位間關係以及(d)工作流動模式來進行改變，例如改寫工作說明書中管理者的職責與工作內容。

(二)部門化基礎的變革(changes in the bases for departmentalization)

愈來愈多管理者與研究者認為，職務未必會按照其功能、事業區域、產品或顧客進行有次序的劃分，部門化其實是一種權變後的結果。易言之，組織部門化很可能是根據當下情境、人員、資源與外部組織力量等條件，所進行的最適選擇。而現代社會資通訊技術發達，愈來愈多員工利用遠距辦公方式處理公務，這些員工可能「同屬」一個部門，卻是使用 E-mail、視訊等方式聯繫與協調工作，故部門化也不再侷限於同一空間之內。

(三)第一線員工關係的變革(changes in line-staff relationships)

當外部服務需求增加，組織可能增派人員並分出更多服務單位，由這些新單位處理服務擴張所帶來的產品、財物與市場問題，這個過程即包含了一線員工關係的關係。

二、行為變革

行為變革是引導與增加員工工作動機、技能與知識的活動。追求員工的行為，最早可溯自科學管理時期的工作改善與員工訓練方法，其目的在於改善員工的基礎知識與技能。管理者的訓練與發展計畫就是一例，透過課程參與讓管理者習得管理技術與領導技能，

並改變其領導行為。還有其他行政變革技巧藉由問題解決、決策制定與溝通過程，被廣泛運用在實務中，以下針對團隊建立與多樣性訓練特別說明之：

(一) 團隊建立

團隊建立的目的是在於讓工作團體能夠更有效地投入工作、提升績效。工作團體的組成成員可以來自組織內部或外部，在團隊運作過程中，每個成員的角色與其貢獻都會受到檢驗。團隊運作有 2 項重要活動：其一為診斷會議(diagnostic meeting)，會議中成員必須開誠布公表達自己想法，指出自己認為目前最須解決的問題為何，一方面做組織自我的問題診斷，一方面凝聚團隊共識；其二為行動計畫(plan of action)，針對組織問題，於計畫中明確定出每個人應該採取的行動、或負責的工作。在團隊中，組織成員更加瞭解問題成因、也更可能投入解決問題，使其行為產生某種程度的改變。

(二) 多樣性訓練

此類訓練嘗試讓參與者更加理解自身與他人對不同性別、族群、文化等屬性之成員的深層認知與影響。敏感度(sensitivity)是訓練的重心，意指對於自我與其他人之間關係的覺察程度；若一個人多樣性敏感度愈高，就愈不易與成員因個體差異產生磨擦與衝突。多樣性訓練強調訓練過程而非內容、情緒上的同理而非概念上理解。

三、科技變革

在資源轉換為產品或服務過程中，任何新器械或製程的採用都可稱做科技變革。直觀來看，科技變革就是組織在工作中使用新的

機器，如電腦但事實上，科技範圍不僅以實體機器為限，只要製造過程用了新技術也可算是科技變革。理論上，科技變革可以為組織帶來相當顯著的效益，即增加生產力、降低生產成本、又能確保品質。然而，部分組織應用了新的科技後，生產力反而大不如前；究其原因，係為管理者忽略了調整組織結構與成員行為、讓新科技能夠融入組織運作，因此發生新科技適應不良的問題。故進行科技變革時，應該注意以下幾個面向的配合：

(一)員工訓練

員工必須具備相關技能才能在製造過程中應用機械、排除故障、監測運轉，並針對機械問題進行相互溝通。

(二)薪資

大部分運用先進科技的組織，都會建立知識給薪系統 (pay-for-knowledge system)，以成員的科技知識高低作為給薪基準。換句話說，在使用高科技的組織當中，由於人力投入部分已被機械或技術取代，故個人努力較難測量，以工作知識給予薪資報酬就成為一個較佳的選擇。

(三)管理風格

科技導入可能使部分工作自動化，組織成員可能轉變成監督機械運轉的角色，當機械運作出狀況時，成員必須立刻進行決策，其自主性相對增加。因此，主管若再使用傳統的監督與控制方式進行管理，反而不利組織運作，此時主管應扮演導師 (coach)與諮詢者角色較為合適。

從科技變革例子可知，新科技導入組織時，必須訓練員工使用新科技，組織結構也必須能夠支持新科技的應用，組織績效才能夠真正提升。因此，結構、行為與科技變革其實是相互影響與依賴的，

變革也必須同時考量這三個途徑之間的關係。三項變革途徑之內涵可由圖二表示如下：

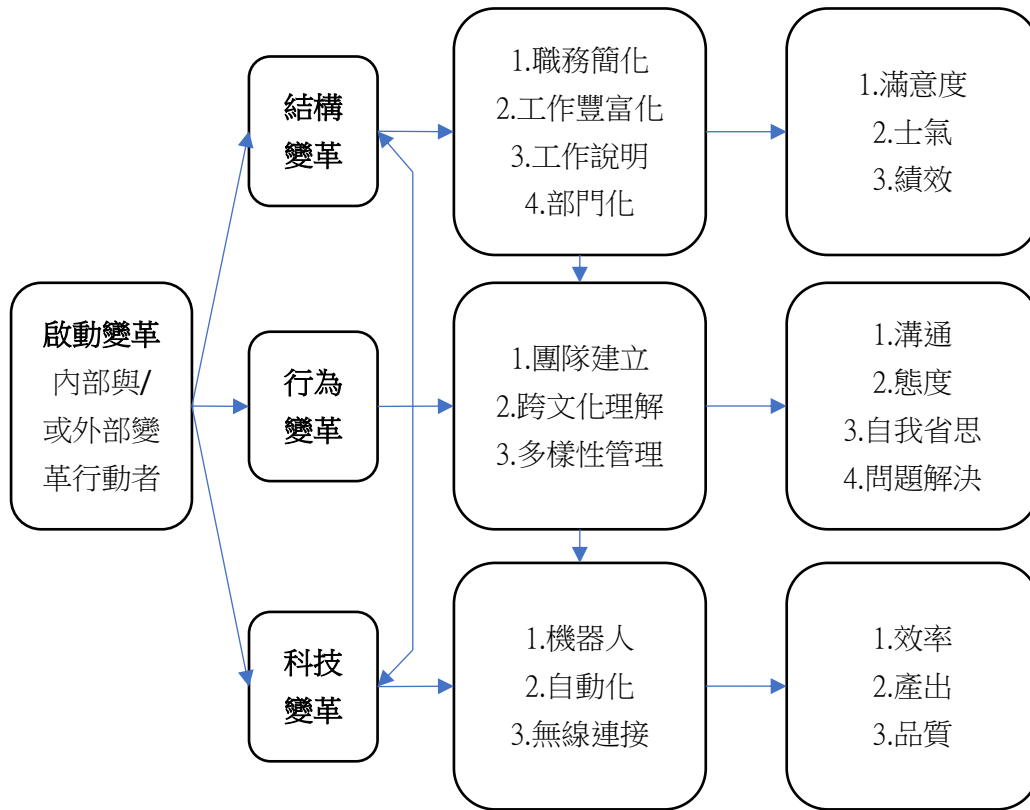


圖 2-3-2 結構、行為與科技變革途徑

資料來源：Gibson et al.，2009：498。

參、小結

在現代社會與公務環境下，公務人員協會的服務必然需要不斷改善與提升。此時可以透過組織設計觀點，重新檢視現有運作狀況，探索可發展與補強的業務項目，一方面擴展協會功能，另一方面也可增加公務人員參與和利用意願，強化其群眾基礎。又調整公務人員協會業務功能，將改變現存的組織運作模式，故需要應用一些變革策略來幫助我們達到變革目標。而組織變革理論，公務人員協會變革必須從結構、行為與科技三面向著手，規劃系統性的變革策略

與方案，使三者能相互支持與連貫，如此才能得到變革效果。

因此，從組織設計和發展理論觀察我國公務人員協會組織運作，可得到以下幾點啟示：

第一，公務人員協會的管理。銓敘部是我國公務人員協會的監督機關，理論上公務人員協會較適合「有機式組織」，由成員自發性組成、並自由地進行資訊交換與溝通(由下而上)；但是在現行制度下，公務人員協會由銓敘部統一管理，反而較類似「機械式組織」的運作模式，每年都須提交運作成果報告，其中若屬於中央部會的公務人員協會，更可以從銓敘部取得活動預算¹²。

第二，調整公務人員協會內部結構。公務人員協會的組成，係以一機關一協會為原則，協會會長由會員推選而出，這樣的結構運作是否有助於協會爭取權益，或許值得進一步研析。

第三，改變公務人員協會參與行為。公務人員協會經過多年運作，由於協商事項有限，逐漸變成一種「聯誼」性質組織，當然也在公務人員心中形成既定的認知與印象；因此，除了改變公務人員協會協商範圍、運作模式，也應該為嘗試提升公務人員協會參與率，改變公務人員對協會的認知與參與行為。

第四，公務人員協會資訊揭露與流動。由於公務人員協會係以爭取權益為主要目的，跟一般組織追求績效產出有所不同，故科技上能應用的變革範圍有限。雖然如此，公務人員協會仍可以作為一種資訊揭露與溝通的管道，將人事政策趨勢或機關內部管理活動，定期向協會成員公開與報告，讓協會成員更能隨時掌握組織人事動態、以及主管層級的管理決策。

¹² 地方政府的公務人員協會，則由各地方政府撥補經費。

第四節 勞動管理合作與參與

勞管關係(或勞動關係)其實假定了政府機關與員工二者立場相左、存在衝突，因此需要溝通協商取得共識。然而，機關與員工未必只能處在對抗的狀態，二者其實也有互利合作的可能，因此有「勞動管理合作」(Labor-Management Cooperation)(以下簡稱勞管合作)概念產生。勞管合作可定義為：「一種由工作成員組成的結構模式，它確保廣泛的員工參與，以使得特定組織、組織次級單位間的不同群體，對各項工作活動之目的形成一致共識，同時也確保員工在如何進行工作的決策中扮演一定角色」(Mann, 1989: 233)。也就是透過組織內部員工參與，讓員工與管理階層相互合作，在公司管理議題或人事措施上形成共識，如此，員工就不用再透過外部抗爭管道來維護其權益，是一種較為和緩的權益爭取替代方案。

勞管合作緣自於 1993 年柯林頓與高爾政府(Clinton-Gore)的政府再造運動，國家績效評鑑(National Performance Review, NPR)主張改善服務、減少成本與員工賦權(empowering employees)。在員工賦權部分，便強調與工會運作發展勞管夥伴關係(Masters & Albright, 2005)。勞管合作試圖以員工參與的強化，給予員工更多影響組織決策機會，來補充或替代工會運用；簡言之，當員工可以從組織內部提出意見與訴求時，就不必循組織外部的抗爭為之。Armshaw 等人(1993)指出美國勞動部(U.S. Department of Labor)與地方勞動者全國協會(National Council of Field Labor Locals)發展出夥伴關係，他們實施了「員工參與和品質改善方案」(Employee Involvement and Quality Improvement Project, EIQI)，該方案目標包含：改善(1)員工每日工作生活品質；(2)勞動部政策有效性；(3)機關產出與服務品質；(4)勞管關係的水準。由此可知，勞管關係不一定只是對立與抗爭，它也有互助與合作的可能性。

勞管合作強調以合作代替對抗、以及員工內部參與等特質，其

實與組織民主參與、或參與式管理的思維一致。Kearney & Hays (1994) 歸納參與式管理相關研究，指出員工參與本身就能夠提升員工對工作投注的心力、增加員工對組織的認同、以及留在組織發展的意願。因此，員工參與對員工的好處就是其知識與能力得到發展，從工作獲得的成就與滿意度增加，也比較容易接受組織變革。而員工參與也會對組織帶來一些效益，在人力資源管理方面，包含增加組織承諾、減少衝突、降低離職率等等；在工作表現方面，如改善績效、提高產品品質與數量等。參與式管理與其效益之模型如下圖所示：

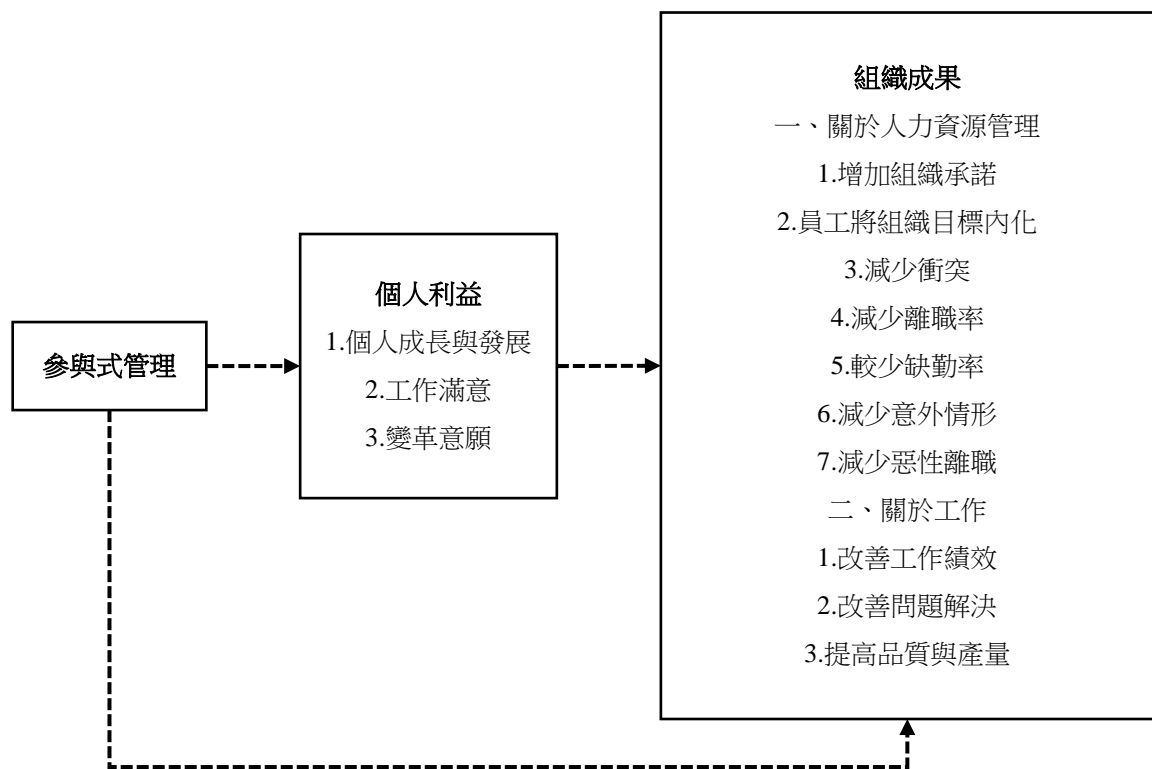


圖 2-4-1 員工參與決策制定模型及其影響

資料來源：Kearney & Hays，1994，46。

Kearney & Hays (1994: 47)更進一步指出，實證研究雖已證明參與式管理能夠為個人與組織帶來正面效益，惟應用於勞管合作之中，

仍須具備以下幾項條件，方能順利推動：

第一，合作機制對管理階層與員工來說必須是可行的，二者對合作機制也要有共同理解。

第二，管理階層與員工雙方有雙贏的預期。

第三，管理階層與員工必須有決心投入時間與精力來促成一個成功的方案。

第四，管理階層與員工要有基本的信任與互相尊重。

進一步說，要在勞管關係中實現相互合作，管理者與員工必須有良好的溝通管道，讓雙方能夠對合作機制有基本的共識；由於是「合作」關係，所以合作應該帶來「雙贏」結果、而非你得我失的「零和」關係；雙方也應該相互信任與尊重，投入心力找出一個可行的合作方案。

第五節 綜合分析

從前面四節理論的整理可知，不同理論關注的問題與分析層次並不相同，故分析我國公部門勞動關係時，或可從法制、組織與成員三層面來進行觀察。詳細來說，勞動結社權與勞動管理關係的理論論述，探討的層次較為抽象與「宏觀」，偏向勞動結社權的本身意涵的定位和如何建構出平衡的勞動管理關係；衍伸的議題包含應注意公部門勞動結社權與私部門之差異、並於分析勞動結社權的時候考慮我國人事體制系絡影響。

組織設計和組織發展理論層次屬於「中觀」，以組織如何建構和運作為討論重點，雖然公務人員協會係以「爭取權益」為主要目的、而非「績效產出」，惟透過組織設計和發展理論觀點，仍可知道欲改善協會組織運作，應關注協會管理、協會結構、協會參與和協會資訊等議題。

最後，勞動管理合作理論，係以擴大員工參與為主要訴求，屬於「微觀」層次。相關理論主要探討如何在組織和員工間發展合作關係、以合作取代衝突，同時藉由員工參與來增進員工權益、同時增進組織績效，達到雙贏結果。

從這些理論與議題的歸納可知，後續分析我國公部門勞動關係議題時，可以從「法制」、「組織」與「成員」三層面來進行討論。法制面向呼應的就是宏觀層次的理論，因為探討勞動結社權內涵與定義、或是勞動管理關係建構時，都必須配合法律條文的修正方能實現。組織面向對應中觀層次理論，因為公務人員協會是在何種架構下運作、循什麼模式辦理其業務等議題，自然須由組織和功能的角進行研析。最後，觀察我國勞動關係的成員面向，可以回應微觀層次理論提出的議題，也就是如何讓協會成員與組織發展合作關係、更加促進員工參與，最終達到雙贏局面。從各理論彙整分析，所得出的觀察構面如下圖所示：

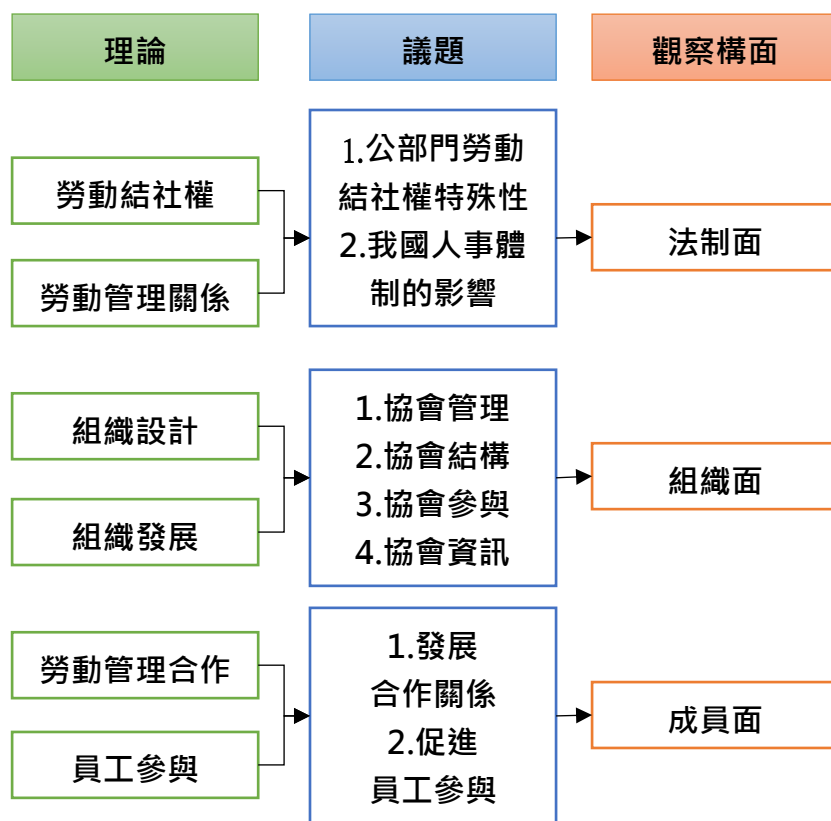


圖 2-5-1 理論、議題與分析架構圖

配合後續焦點團體訪談，與會者於會中所發表的意見內容，研究團隊會先作成會議紀錄後，分別從「法制」、「組織」與「成員」三層面來進行彙整。

第三章 我國相關法令與沿革分析

本章將從大法官對公務人員地位解釋的轉變、公務(人)員基準法草案的歷次修訂內容，以及民國 105 年行政院國家發展會議「公共政策網路參與平台」的提案，分析界定「公部門勞動關係」內容，應有的基本認知與考量。

第一節 「公法上職務關係」的內涵與相關規範研擬

我國憲法第十四條規定人民有集會及結社之自由。第十五條規定人民之生存權、工作權及財產權應予保障，但公務人員之勞動結社權，早期一直受到「工會法」的限制。但自從大法官會議解釋將公務員身份詮釋為「公法上職務關係」，相關權利義務也因而有重大改變，從而使今日公部門勞動關係成為議題。實務上，我國曾透過研提《公務(人)員基準法》，來規範公務(人)員協會之組織與運作，惟最後並未完成立法；雖然如此，相關草案條文的規範與擬制，或可提供吾人研析公法上職務關係概念意涵的線索。以下便分析公法上職務關係概念產生歷程中，對公務員勞動關係內涵的影響。

壹、公法上職務關係的形成

民國 99 年 6 月 1 日工會法全文修正之前，第 4 條規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」。全文修正後第 4 條第 4 項規定：「勞工均有組織及加入工會之權利。現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。教師得依本法組織及加入工會。各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。」。其第 2 至 4 項之修正理由謂：「二、慮及國家安全，現役軍人之團結權，目前仍宜予以限制；至於軍火工業部分，則僅於國防部所屬及依法監督者方予限制(其中所謂「依法監督」，係考

慮該部所屬中山科學研究院未來有行政法人化之可能，而一般民間軍火工業國防部並無監督權限)，相關範圍乃授權中央主管機關會同國防部定之，爰為第二項規定。三、教師之團結權應與一般勞工同受保障，僅於工會組織型態部分，宜考量其特殊性而於修正條文第六條另予限制，爰為第三項規定。四、至於公務人員之結社自由，亦應給予保障，惟基於司法院歷次解釋，公務人員與國家間為「公法上職務關係」，而勞工與雇主間為「私法上勞雇關係」，兩者顯有不同，各自形成一套完整之人事法制體系；復以公務人員協會法業民國 91 年 7 月 10 日公布，民國 92 年 1 月 1 日施行，公務人員之組織結社應依該法之規範，爰為第四項規定」。

而傳統上對公務人員(廣義文官)的身份，由於適用「特別權力關係」(Special power relationship；Das besonderes Gewaltverhältnis)的法理定義，故不僅與一般組織勞工或受雇者有全然不同的地位與權利內容(孟繁宗，2011)，自然也沒有「勞動關係」的概念。

儘管如此，隨社會風氣日益開放與法律見解轉變，特別權力關係在實務上乃面臨日益巨大的挑戰。以我國為例，民國 73 年 5 月大法官會議釋字 187 號解釋，就針對退休公務員請領年資等證明被拒之行政法院判決，作出「公務人員...行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。...非不得依法提起訴願或行政訴訟」的解釋，隨後在多次解釋文中，均依此方向闡釋公務人員合法權益應受保障。最後，民國 85 年 2 月以後之釋字 395 號、釋字 395 號解釋，更正式使用「公法上職務關係」一詞。吳庚大法官認為從歷次解釋內容可歸納出下列特點(轉引自蔡良文，2006: 229- 230)：

第一，特別法律關係與其他公法上的法律關係在本質上並無不同，有當事人之對立與相互間權利義務存在。

第二，作為相對人之公務員固然對國家負有義務，但不具有絕對的對價關係，且加諸公務員之義務不僅應有法的依據，且必須明

確。

第三，為維持公務運作，仍需有「特別規則」之存在。

第四，公務員權益受侵害非不得爭訟，且得依法定程序尋求救濟。

由此可見，基於「公法上職務關係」的法定地位，公務人員依法維護，乃至於爭取權益，應是歷次大法官會議解釋所累積的共識。

不過雖然公務人員身份轉變已成普遍共識，但是究竟「公法上職務關係」定義與內容為何？如何行使？...等具體項目，相關法律並沒有規範，也因此，「勞動關係」是否屬於此法定地位範圍？如何行使？同樣也是一個不確定的問題，研究團隊認為此正為公務人員勞動關係展期處於模糊情形，或是公務人員協會難以有效發揮效能的根本原因。

貳、公務人員基準法草案的界定

為釐清「公法上職務關係」定義與內容，研究團隊根據第 2 次學者專家會議出席者劉昊洲委員的提醒，或可從公務人員基準法草案立法過程著手。因此以下便歸納整理本草案研訂過程對公務人員權益，以及勞動關係相關的論述。由於政策上最後將「公務人員協會」部分單獨立法，故本段僅討論民國 72 年、民國 81 年與民國 84 年提出之公務(人)員基準法草案；後續版本因未包含公務人員協會之章節，不納入討論範圍。

一、草案提出背景

為因應公務員權益保障的環境趨勢，以及回應前述大法官會議歷次對「公法上職務關係」的解釋，考試院自第七屆(民國 73 年 9 月~民國 79 年 8 月)與第八屆(民國 79 年 9 月~民國 82 年 4 月)施政綱領中，均宣示應制定公務人員基準法制，以明定公務人員的權利

關係：

- (一) 第七屆施政綱領：「研訂公務人員管理基準法律，就政務官與事務官範疇及各種事務官之共通事項制定法律，並確立以考核為中心之人事管理制度。
- (二) 第八屆施政綱領：「研訂公務員基準法及其輔助法規，以釐清公務員之權利義務並規範基本事項」。

由上述 2 施政綱領可知：第七屆與第八屆考試院應是希望透過制定公務員基準法，以對公務員權利義務作一基礎性的規定。基於此政策方針，銓敘部乃於民國 79 年 2 月研提「公務員基準法草案」(初稿)，為求周延起見，銓敘部並委請吳庚教授主持「公務員基準法草案總說明及條文」研究，並於民國 79 年、80 年間召開多座談會、審查會，以及意見調查等，希望廣泛蒐集各方意見，最後於民國 81 年 7 月完成定稿並送考試院審議，考試院全院委員會在歷經 26 次審查後終於完成草案，並於民國 84 年 1 月全國人事行政會議中，列為中心議題的第 1 議題，嗣後銓敘部將各方意見綜整後，於民國 84 年 9 月再將各方資料整理交考試院審查，並於民國 84 年 11 月完成全案審查，但無奈各方對於草案內容見解分歧，故後來雖然考試院於民國 89 年、民國 91 年、民國 95 年、民國 100 年、民國 101 年數次與行政院會銜將草案送立法院審議，但均因無法達成共識至屆期不續審等原因，最後還是未能完成立法程序至今。可見雖然保障公務員權益概念已成為社會共識，並有大會會議解釋的支持，然而在實際定義與內容，以及落實等議題上，尚有許多模糊問題待釐清，且各方共識也待建立，故迄今尚未能完成立法工作。

二、歷次草案對於公務人員協會的比較

以下將比較分析歷次公務(人)員基準法草案對於公務人員協會

相關重要規定，以探討公務員勞動關係發展脈絡。

(一) 民國 79 年 2 月(公務員基準法草案初稿)

1. 本法所稱「公務員」，指經依法進用或選舉產生，於各級政府機關、公立學校、公營事業(以下簡稱各機關)擔任法定編制內職務且受有待遇之人員(第二條)。
2. 公務員協會以促進公務員之聯誼合作、改善工作條件，保障權益，以及協調公務員與國家之關係，增進行政效率為宗旨(第七十三條)。
3. 公務員得依本法組織或加入公務員協會；公務員協會為法人(第七十四條)。
4. 公務員協會之任務如左：a.有關改善公務員工作條件及福利措施之促進；b.會員儲蓄之舉辦；c.生產、消費、信用等合作社之組織；d.圖書館、書報社之設置及出版物之印行；e.文化、學術、聯誼等活動之舉辦；f.關於公務員法規制定、修正與廢止事項之研究及建議；g.有關行政管理事項之研究及建議；h.合於第七十三條宗旨之事項(第七十五條)。
5. 公務員協會不得幫助、發起或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動(第七十六條)。

(二) 民國 81 年 7 月公務員基準法草案

1. 本法所稱「公務員」，指經依法進用或選舉產生，於各級政府機關、公立學校、公營事業(以下簡稱各機關)擔任法定編制內職務且支給俸給之人員；前項規定不包括軍職人員及各級民意代表(第二條)。
2. 公務員協會以促進公務員之聯誼合作、維持及改善工作條件，維護權益，及協調公務員與國家之關係，增進工作績效為宗旨(第六十六條)。

3. 公務員得依本法組織或加入公務員協會；公務員協會為法人(第六十七條)。
4. 公務員協會得辦理左列事項：a.有關公務員工作條件之改善及福利措施之促進；b.會員儲蓄之舉辦；c.生產、消費、信用等合作社之組織；d.圖書館、書報社之設置及出版物之印行；e.文化、學術、聯誼等活動之舉辦；f.有關公共政策事項之研究；g.有關公務員法規制定、修正與廢止事項之研究及建議h.合於第六十六條宗旨之事項(第六十八條)。
5. 公務人員協會不得幫助、發起、參與或主辦任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動。並不得參與政治團體活動或公職人員選舉活動；違反前項之規定者，其煽動之職員或會員，觸犯刑事法令者，依各該法令處罰(第六十九條)。

(三) 民國 84 年 12 月公務人員基準法草案

1. 本法所稱「公務人員」，指於各級政府機關、公立學校、公營事業(以下簡稱各機關)擔任組織法規所定編制內職務支給俸給之人員；前項規定不包括軍職人員及各級民意代表(第二條)。
2. 公務人員為維護其權益、改善工作條件，增進工作效率及促進聯誼合作，得組織公務人員協會；公務人員協會為法人。其主管機關為銓敘部。(第五十八條)。
3. 公務人員得依其志願加入公務人員協會。公務人員協會之管理、組織及活動，另以法律定之(五十九條)。
4. 公務人員協會之基本任務如下：a.有關維護公務員權益之建議事項；b.有關改善公務人員工作條件之建議事項；c.有關增進公務人員工作效率之建議事項；d.有關公務人員聯誼合作事項；e.其他法律規定之事項(第六十條)。

5. 公務人員協會不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動。並不得參與政治活動及不符第五十八條規定之活動(第六十一條)。
6. 各機關不得因公務人員組織或加入公務人員協會，或從事與公務人員協會有關之合法行為，而予以不利處分(第六十二條)。
7. 公務人員協會得對維護公務員權益、改善工作條件、增進工作效率及促進聯誼合作等事項，依其性質向政府主管機關提出書面建議。政府主管機關對於前項建議，應於 30 天內函復處理情形或安排協商。協商所獲致之協議，參與協商者應履行其約定。公務人員協會不得請求各機關締結團體協約(第六十三條)。

上述 3 個草案內容可以比較出下列重要差異，如表 3-1-1 所示：

表 3-1-1 歷次公務員基準法草案關於公務員協會內容比較

	民國 79 年版	民國 81 年版	民國 84 年版
適用對象	<u>公務員</u> 。採廣義方式規定，除了文官之外，也涵蓋軍職、民選人員與公營事業人員。	<u>公務員</u> 。雖然亦採廣義範圍，但明確排除軍職人員及各級民意代表。	<u>公務人員</u> 。採狹義方式規定，除了排除軍職與民意代表外，更限於編制內職務支給俸給之人員。
協會成立宗旨	聯誼合作、改善工作條件，保障權益，協調公務員與國家之關係、增進行政效率	將「行政效率」改為「工作績效」，其餘與民國 79 年版本一致。	維護權益、改善工作條件，增進工作效率及促進聯誼合作。
協會主要任務	改善公務員工作條件及福利措施；會員儲蓄；文化、學術、聯誼等活動之舉辦；關於公務員法規制定、修正與廢止事項之研究及建議；有關 <u>行政管理</u>	公務員工作條件之改善及福利措施之促進；會員儲蓄；文化、學術、聯誼等活動之舉辦；有關 <u>公共政策</u> 事項之研究；有關公務員法規制定、修正與廢止	維護公務員權益之建議事項；有關改善公務人員工作條件之建議事項；有關增進公務人員工作效率之建議事項；有關公務人員聯誼合作事項

	事項之研究及建議。	事項之研究及建議	
協會禁止事項	公務員協會不得幫助、發起或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動	除前述項目外，並不得參與政治團體活動或公職人員選舉活動；違反前項之規定者，其煽動之職員或會員，觸犯刑事法令者，依各該法令處罰。	不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動。並不得參與政治活動
協會保障或得為事項	無	無	各機關不得因公務人員組織或加入公務人員協會，或從事與公務人員協會有關之合法行為，而予以不利處分；公務人員協會得對維護公務員權益、改善工作條件、增進工作效率及促進聯誼合作等事項，依其性質向政府主管機關提出書面建議。政府主管機關對於前項建議，應於 30 天內函復處理情形或安排協商。

資料來源：本研究整理。

- 註：1. 歷年草案對適用對象有不同界定，故有「公務員」與「公務人員」不同用語。
2. 民國 89 年以後各草案內容，基本上與民國 84 年相似，只是條次及文字不同而已，故不再重覆整理，以免冗贅。

比較表 3-1-1 歷次公務(人)員基準法草案內容可知，公務人員協會成立除了呼應大法官會議對公務員「公法上的職務關係」的法定地位解釋，重視改善工作條件並保障權益外，卻也同時強調應增進行政效率或工作績效，可見相關增進或保障作為是有條件或有限制的；另外，協會作為項目除了會員間的聯誼與合作事項外，對機關運作主要為建議權，而對於罷工、怠職，或是參與政治活動，則以明文規定禁止，甚至要追究刑事責任。而值得注意的是，民國 84 年

版本增列了協會得為或保障事項，特別是協商權，且明訂主管機關應於 30 天內書面回應。

綜合大法官會議解釋，以及各時期公務人員基準法草案版本演變過程，研究團隊認為今日在界定公部門勞動關係時，或應先考量下列前提：

第一，公務人員身份的界定

大法官會議雖然做出了公法上職務關係的解釋，但具體定義與權責關係並沒有進一步明確說明。因此除非先界定公法上職務關係內涵，否則實難評估各類公部門勞動關係內容。

第二，適用對象與範圍

我國人事法制雖然涵蓋各級政府機關，但不同任用資格，或是任職於不同屬性、專業，以及層級的人員，其權利義務內涵本來就不同，故「勞動關係」規劃也要能反映機關、業務，以及人員的多元特性與需求。

第三，協商對象

歷年協會宗旨除了兼顧公務員權益與機關工作績效外，權益內容也可區分為二類：其一是積極的提升或改善；其二是消極的保障或維護。目前公務人員保障法基本上已經發揮保障功能，故勞動關係自應朝積極面規劃，然而我國人事法制主管機關為考試院(銓敘部)，行政院所屬各機關人事管理政策的規劃與執行機關為人事行政總處，而實際執行人事管理措施的又是各機關，因此公務員勞動關係的政府代表，也要同時規劃。

第四，關係的落實或運作

三個公務人員基準法草案對於落實協會宗旨的規定，主要多

為建議權，並且禁止採行罷工、怠職等政治行動。民國 84 年版本雖然賦予協會協商權與主管機關限期函復之規定，但基本上仍只限於建議，故未來如何有效落實相關規定，自然也是規劃勞動關係的考量重點。

第二節 公務人員協會法之規定

由於公務人員基準法遲未能完成立法程序，銓敘部乃另提公務人員協會法，經考試院會通過後送立法院審議通過，並於民國 92 年 1 月正式施行。以下配合前述公務人員基準法中關於協會之規定，簡要歸納本法重點如下：

壹、適用對象

本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構(以下簡稱機關)擔任組織法規所定編制內職務支領俸(薪)給之人員；前項規定不包括下列人員：政務人員；各級政府機關、公立學校首長及副首長；公立學校教師；各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外之人員；軍職人員。(第二條)

貳、協會宗旨

公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會(第一條)。

參、主要任務

1.公務人員協會對於下列事項，得提出建議：(1)考試事項；(2)公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項；(3)公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項；(4)公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項；(5)有關公務人員法規之制(訂)定、修正及廢止事項；(6)工作簡化事項(第六條)。

2.公務人員協會對於下列事項，得提出協商：(1)辦公環境之改善；(2)行政管理；(3)服勤之方式及起訖時間。但有下列各款情形之

一者，不得提出協商：(1)法律已有明文規定者；(2)依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項；(3)為公務人員個人權益事項者；(4)與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者(第七條)。

3.公務人員協會得辦理下列事項：(1)會員福利事項；(2)會員訓練進修事項；(3)會員與機關間或會員間糾紛之調處與協助；(4)學術講座之舉辦、圖書資料之蒐集及出版；(5)交流、互訪等聯誼合作事項；(6)接受政府機關或公私團體之委託事項；(6)會員自律公約之訂定；(7)其他法律規定事項(第八條)。

肆、協商權與限制

1.公務人員協會依第七條規定提出協商時，應就協商事項之性質向各該事項主管機關提出。受理協商案件之主管機關與相關機關應自接獲協商之日起三十日內，指定人員與公務人員協會進行協商(第二十八條、第二十九條)。

2.公務人員協會與協商案件之主管機關及相關機關協商所獲致之結果，參與協商之機關及公務人員協會均應履行；公務人員協會不得向主管機關或相關機關請求締結團體協約(第三十條)。

3.公務人員協會依第二十八條規定提出協商，而受理機關未於期限內進行協商，或協商不成，或未完全履行協商結果時，公務人員協會得向其主管機關申請調解(第三十一條)。

4.公務人員協會之主管機關於接獲調解申請後，未依期限進行調解或調解不成立時，原申請調解之公務人員協會得於期限屆滿後或收到調解不成立證明書之日起七日內向其主管機關申請爭議裁決(第三十八條)。

由上述重要條文摘述可知，當前公務人員協會法主要是以民國84年公務人員基準法相關規定為本，而加以更加細緻的規定。而對於協會運作與功能發揮，除了原先的聯誼權、建議權外，對協商權範圍、行使的規定，乃至於協商不成後的申請調解與爭議解決等規

定，則是本法一大特色。當然，承接公務人員基準法歷年版本的規定，本法對於協會運作與權益爭取等，仍有相當限制，甚至於不得協商的項目比得協商項目來得多，但是提供公務人員個人或團體正式意見表達程序來爭取權益，應是可以肯定的。

綜上分析，研究團隊認為在當前公務人員協會法的架構下，所謂「公部門勞動關係」主要就是建議權與協商權。亦即公務人員透過組織或參與協會的方式，向各主管機關提出建議或要求協商。

第三節 公共政策網路參與平台的提案

民國 105 年 5 月新政府執政後，希望廣泛蒐集社會大眾對政府的期待與政策構想，故責成國家發展委員會設置「公共政策網路參與平台」，民眾只要註冊成為會員，就可在線上提案，提案若能在 60 日內獲得 5000 個會員連署即可成案，此時主辦機關必須在 2 個月內回應。

民國 105 年 12 月，一名稱號為 diego john 的網友在平台上提出「支持公務人員可合法組織工會，以保障相關權益」的提案，民國 106 年 2 月 4 日本案通過了 5000 人的連署門檻(5330 人)而正式成案，本研究認為其後續處理方式，相當值得參考。以下說明之。

壹、處理經過

整個提案係由勞動部主責，並採線上方式公布處理情形。主要如下：

- 一、 勞動部於連署成立後，隨即於民國 106 年 2 月 10 日做出第一次回應，重點如下：
 1. 公務人員與國家間為「公法上職務關係」，而勞工與雇主間為「私法上勞雇關係」，兩者顯有不同，各自形成一套完整之人事法制體系。
 2. 公務人員協會法業於民國 91 年 7 月 10 日公布，民國 92 年 1 月 1 日施行，公務人員之組織結社應依該法之規範。
 3. 各級政府機關及公立學校公務人員，得依公務人員協會法之規定，加入所屬機關之公務人員協會，以保障其結社權。
 4. 有關「支持公務員籌組工會，保障其相關權利」一案，因涉及本部權管法規「工會法」之修法議題，且事涉銓敘部及行政院人事行政總處權管範疇，宜審慎研議。

5. 根據《國家發展委員公共政策網路提議實施要點》第 8 條規定，本案辦理時程本(勞動)部規劃如下：

- (1)STEP1 問題釐清—於 2 月 17 日以前，聯繫原始提案人，釐清並確認提案訴求。
- (2)STEP2 討論研議—進行訴求研析及評估，必要時召開會議徵詢各方意見。
- (3)STEP3 正式回應—於 4 月 4 日以前，將本部正式回應在平台上公開。

二、民國 106 年 2 月 21 日及民國 106 年 3 月 7 日，勞動部也分別函請考試院銓敘部、行政院人事行政總處、內政部警政署、內政部消防署、中華民國全國公務人員協會、台灣警察工作權益推動協會、中華民國消防員工作權益促進會等部會及民間代表提供書面意見或資料。

三、民國 106 年 3 月 16 日勞動部召開「公務人員籌組工會之可行性評估」研商會議，邀集銓敘部、行政院人事行政總處、內政部警政署、內政部消防署等有關部會及中華民國全國公務人員協會、中華民國消防員工作權益促進會、台灣警察工作權益推動協會等民間代表共同討論本議題，會中就提議內容有關公務人員之權益保障、籌組工會以及公務人員協會法修法相關議題進行討論。

四、民國 106 年 3 月 17 日由行政院政務委員唐鳳邀集勞動部、內政部、行政院人事行政總處、銓敘部及各部會參與協作開放政府專責聯絡人與會，並以工作坊形式分組討論，初步討論有關該議題涉及之問題、挑戰與可能解決方案。

五、民國 106 年 3 月 31 日勞動部公布提案參採情形，以及後續推動規劃。

貳、處理結果

一、「公務人員籌組工會之可行性評估」會議

由於本案涉及公務人員身份、權益，以及行政院、考試院等各級政府部門的權責重分配，故本次研商會議只有一項討論主題如下：

公共政策網路平台民眾提議

(一)主題：支持公務人員可合法組織工會，以保障相關權益。

(二)利益與影響：

1.修正公務人員一直被視為特別權力關係，而被踐踏的人權。

2.公務人員係經國家考試合格而再任用，所服從之國家政策從屬關係，是基於對國格的信賴及榮譽，惟公務人員仍是人，有其基本人權，非任意政黨可以隨意支配。

3.公務人員組織工會，與近期民間團體訴求一致，要求的就是公平參與公共政策論述的機會，不應身為公務人員反而有不能參與政策表達的原罪。

4.公務人員組織工會，可達到依法維護公務人員相關權益，及建立公務人員向政府機關有效反映意見之管道。

以上，提請討論。

會議內容主要聽取各與會者發表意見，主席僅裁示所有發言內容均會做成逐字稿對外公開，故沒有做出會議結論。

二、行政院唐政務委員召集有關部分代表討論結論

本次會議係採工作坊方式討論，主要結論如下：

(一)問題的本質應在於公務人員(受僱者)希望有與政府(雇主)對等討論的機會，能夠發聲、表達意見，保障工作權益。

- (二) 需要解決問題，例如需要突破公務人員與勞工在法制規範屬性等方面之不同，考量對五權分立憲政體制之衝擊、政府部門預算之限制與財政之負擔等。

至於初步建議方案，主要有下列：

- (一) 修正公務人員協會法，充實現行公務人員之團結權、協商權與爭議權。
- (二) 修正工會法，允許公務人員籌組工會。
- (三) 針對公務人員結社權另立新法。
- (四) 維持現行法制，惟具體改善工作條件。

由於上述四項建議內容與重點各不相同，故本案後續處理方式則是由勞動部將所有蒐整資料彙集後，分送權責機關，規劃完整配套機制，列為修法或施政之參考。

參、本案對「公部門勞動關係」的啟發

儘管勞動部在本案連署成立後，便以極高效率在 2 個月內作成初部結論，並且由行政院政務委員召集行工作坊，但由於涉及問題複雜，最後還是要交由各權責機關研商規劃，可見短時間內對於公務人員組織工會議題並沒有具體共識，同時不論採何種因應途徑，也要各權責機關做更完整的規劃。不過從整個案件處理過程，研究團隊認為還是可以得到下列啟發：

第一，對等討論、表達意見，進而保障工作權益，應為各項討論或規劃的基本宗旨。

第二，除了應注意公務人員個人或團體權益外，也應注意公務人員(公部門)與勞工(私部門)屬性上的根本差異，以及不同公務人員類別(例如警、消人員與一般公務人員工作內容不同)、各級政府機

關專業性...等差異。

第三，除了公務人員及所屬機關的權責關係外，也要注意對我國五權分立憲政體制的影響。

第四，除了另訂新法外，充實公務人員之團結權、協商權與爭議權或也可透過修正公務人員協會法來實現。

第四節 小結

儘管以「勞動三權」為核心的「勞動關係」，是一般企業探討勞雇關係的普遍範圍，同時透過團體方式爭取或維護權益，也是自民國 73 年起公務人員基準法草案歷次版本的共識，並且在公務人員協會法中取得法定地位與具體規範，然而若僅依此背景即認為可直接將勞動三權概念運用於公務人員，實為錯誤之舉，研究團隊作此主張除了認為應考量我國五權分立的憲政體制下，公務(人)員與一般勞工分屬完全不同工作環境與特性的基本差異外，從本章各節的探討，尚有下列重要理由：

第一，大法官雖然認為公務員與國家之關係為「公法上的職務關係」，然而此關係之內涵為何？卻未有具體定義。

第二，公務員雖同屬單一人事行政體系，但卻包涵眾多不同屬性、專業，不能一概而論。

第三，承上，公務員與機關之關係亦不僅是「受僱者」與「僱用者」的關係而已，更涉及了「上級主管或監督機關」、「業務主管機關」，乃至於「國家」、「政府」等多元利害關係人或概念。

在上述 3 項理由下，「公部門勞動關係」不僅涉及了高度複雜的政府體系與人事行政、人事管理議題，甚至於概念本身都難以界定清楚，例如「公部門」可能涵蓋行政機關與公營事業、中央與地方，行政院與其他四院...等區別；而勞動關係在未明確定義的公務人員地位下，所有人事行政議題均可能有直接與間接的關連性，故若不考慮這些根本問題而直接套用一般勞工關係的論點，不僅將治絲愈棼，更可能未見其利、先見其弊。

另外，正如民國 106 年公共政策網路參與平台的提案，即便本案主要討論焦點為「公務人員可合法組織工會」，但是根本目的仍在於「保障相關權益」。而這也是歷次公務人員基準法草案版本，以及公務人員協會法的共同宗旨，基於此，研究團隊認為較可行且有建

設性的作法，應是根據現行人事行政體制架構，並以公務人員協會法為焦點，探討有效提升公務人員協會運作效能，以期在消極面與積極面增進公務人員權益，才是合理的途徑。

第四章 國際規範與他國法制舉隅

結社是人民基本自由權利，想要擴張勞動結社功能者，在經濟全球化及區域化的情況下，國際公約或區域組織公約是有力的論據，儘管某些國際規範(泛指公約、憲章、宣言或解釋等)未必具有國內法效力。另外，在制度飢渴的國家，政策上的攻或防，向他國取經，也是重要途徑。以下分二節，第一節介紹與本研究較直接相關的國際規範，包含：(1)國際勞工組織第 151 號公約(附帶提及第 87 號、第 98 號及第 135 號公約)；(2)「歐洲聯盟基本權利憲章」及「歐洲人權公約」；(3)兩公約：聯合國 1966 年公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約。第二節介紹日、美、法、德、英五國公務員勞動權概況及法制。因為各國法制用語及指涉範圍並不相同，除有特殊說明外，本章所稱「公務員」泛指在公部門行使行政權力，提供公共服務之人員，核心關懷是常任公務員，不包括公營企業人員。

第一節 國際規範舉隅

壹、國際勞工組織第 151 號公約

公部門受僱者的結社權與團體協商權利在國際勞工組織(International Labour Organisation, ILO)¹³1978 年第 151 號(勞動關係(公共服務)公約)規定¹⁴，通過這號公約是因 1949 年第 98 號(組織權與團體協約公約)¹⁵未能包括某些類別公務員(*certain categories of public employees*)與解釋難題、及政府機構與公務員之間需要有良好的

¹³ 聯合國所屬專門機構國際勞工組織致力於制定國際勞動標準、維護勞動人權、改善勞動條件及強化勞工權利，是由會員國政府、雇主、工人組織三方代表組成的三方架構(tripartism)，其秘書處稱為國際勞工局(International Labour Office)。

¹⁴ Convention No. 151 (1978) concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service (Entry into force: 25 Feb 1981).

¹⁵ Convention No. 98 (1949) concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively (Entry into force: 18 Jul 1951).

勞動關係等考量，而第 98 號公約是 1948 年第 87 號(結社自由及組織權保障公約)¹⁶之補充規定，因此，以下從第 87 號公約相關部分說起。

國際勞工組織憲章(Constitution)序言申明，「承認結社自由的原則」是改善勞動者的勞動條件和保障和平的一種手段。1944 年「關於國際勞工組織的目標和宗旨的宣言」(Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation)，或稱「費城宣言」(Declaration of Philadelphia)，重申「言論自由和結社自由是不斷進步的必要條件」。1994 年，國際勞工局局長(Director General)韓森(Michel Hensenne)曾特別提出一項報告，列出七項所謂「核心公約」，1948 年第 87 號公約及 1949 年第 98 號公約是其中兩項(焦興鎧，2004：83)¹⁷。1998 年 6 月通過之「工作基本原則與權利宣言」(Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work)指出，結社之自由及有效承認團體協商之基本權利，應受到各會員國之尊重、推展及實現，不論他們是否已正式批准這些公約(焦興鎧，2004：84)。

第 87 號公約主要保護兩項基本權利，(1)勞工(worker)及雇主均應有權組織及參與其選擇之團體；及(2)工會組織及雇主團體一經設置後，即應享有組織自治權利。勞工雖有參與工會組織之權利，但並沒有規定不參與此類組織之相關權利，從而，本公約不支持亦不

¹⁶ Convention No. 87 (1948) concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise (Entry into force: 04 Jul 1950).

¹⁷ 現為 8 項核心公約，分別為：(1)第 29 號(1930 年禁止強迫勞動公約)、(2)第 87 號(1948 年結社自由和組織權保障公約)、(3)第 98 號(1949 年組織權和團體協商權公約)、(4)第 100 號(1951 年同工同酬公約)、(5)第 105 號(1957 年廢止強迫勞動公約)、(6)第 111 號(1958 年消除就業和職業歧視公約)、(7)第 138 號(1973 年最低就業年齡公約)及(8)第 182 號(1999 年消除最惡劣形式童工勞動公約)。資料來源：“List of ILO Core Conventions,” from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-islamabad/documents/policy/wcms_143046.pdf. Retrieved 2017/07/12.

禁止所謂「工會安全條款」之安排。公約第 3 條所保障之結社權範圍甚廣，不但包括雇主及勞工得以自由制定組織規章及規則，而不受任何外界阻撓干涉外，尚被詮釋為包括勞工罷工及採取任何工業行為，藉以保護及促進其合法社會與經濟利益之權利(焦興鎧，2004：85)。軍隊或警察之結社與組織權之限度，以國家法律規章定之(第 9 條)。

第 98 號公約補充第 87 號公約之相關規定，明確宣示應鼓勵透過團體協約來釐訂僱用條件(焦興鎧，2004：85-86)。「凡有需要，應採取適合國情之措施，鼓勵並促進雇主或雇主組織與工人組織自動協商機構之充分發展與利用，俾經由團體協約釐訂勞動條件」(第 4 條)。警察及軍隊與前述第 87 號公約一樣，並不一定享有本公約所列舉之基本權利(第 5 條)，也不涉及從事國家行政之公務員之地位，亦絕不應解釋為損害其權利或地位(第 6 條)。

公務員的組織權及協商權在第 151 號公約有較詳細的規定，但未明文提及爭議權。公務員應與其他工作人員相同，均應擁有行使自由結社所必需之公民權利與政治權利，但必須遵守因其地位與其職責之性質而產生之義務(第 9 條)。「公務員」(*public employee*)係指政府機構所僱用之所有人員(*all persons employed by public authorities*)，是否適用一般視為決策或管理階層之高級公務員，或擔任極機密性職務之公務員，及是否適用軍警人員應由國家法律或規章決定之(第 1、2 條)。公務員應享有充分保障，不因其工作而受反工會歧視行為(*anti-union discrimination*)之影響，即公務員不因其所擔任之工作不能參加或必須退出公務員組織，或因公務員為公務員組織之會員或因參加該組織之一般活動，而被開除或受到歧視(第 4 條)。

「公務員組織」(*public employees' organization*)係指以促進與保

護公務員利益為目的之「任何組織」(any organization)(第3條)。公務員組織應充分之獨立、保障，其設立、運作、及行政不受任何政府機構干涉，凡是促使公務員組織受到政府機構之支配，或以財經及其他方法支持公務員組織，進而達到受政府機構控制之目的，皆應視為已構成對該組織之干涉(第5條)。另外，政府機構應提供為其所認可之公務員組織代表設施(facilities)，使其能在上下班期間立即有效執行其職責；此類設施之提供，不應損害有關服務或行政機構之有效運作，由雙方協商或其他適當方式決定(第6條)。

主管機關應採取適合國情之措施，鼓勵及促進公務員組織之充分發展與利用，藉以與有關政府機構協商工作條件(terms and conditions)，或以其他方法促使公務員代表參與此類協商，共同解決有關問題(第7條)。如因決定工作條件而發生爭議，應由有關雙方，或由為確保有關雙方秘密而設立之中介、調解與仲裁之類獨立公正機構，以符合國情方式，協商解決之(第8條)。

另外，為保護勞工不受反工會歧視行為之影響，加強對勞工代表之保障，1971年第56屆會議通過第135號(對履行勞工代表職責人員的保護和提供設施公約)¹⁸。履行勞工代表職責之人員，只要其行為符合現有法律、團體協約或其他共同同意的約定(arrangements)，應獲得有效的保護，不因其擔任勞工代表身分或活動、或因工會會員/籍、或參與工會活動，而受包括免職在內之任何不利(prejudicial)作為(第1條)。應提供履行勞工代表職責人員適當的設施(facilities)，以利他們有效的(promptly and efficiently)履行職責；就此，應根據該國勞資關係體系的特質、履行擔任職責之需要、規模、及功能(capabilities)為之；此類設施之提供，不應妨礙其擔任職責之有效運作(第2條)。

¹⁸ Convention No. 135 (1971) Concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking (Entry into force: 30 Jun 1973).

「勞工代表」指：國家法律或實務所認定之人員，不論他們是工會代表(即由各工會或其會員所指定或選任之代表)或是選任代表(即由依據國家法令、或團體協約規定履行勞工代表職責人員自由選任，且其職責不包括在其國家被視為工會專屬特權活動範圍之人員)(第 3 條)。有權請求本公約所定保護與設施之勞工代表類型，得由國家法令、團體協約、仲裁決定或法院裁決決定之(第 4 條)。工會代表與選任代表同時出現履行代表職責時，如有必要，應採取適當的措施，以確保選任代表的出現，不是為損害相關工會或其他代表的地位；且要鼓勵選任代表與相關工會或其代表合作，就有關事項進行合作(第 5 條)。本公約得經由國家法令、團體協約或其他任何符合國家實務的方式，賦予效力(第 6 條)。

貳、歐洲聯盟基本權利憲章與歐洲人權公約

法、德、英¹⁹是「歐洲聯盟」(European Union)²⁰成員，也是「歐洲理事會」(Council of Europe)²¹成員。歐盟條約第 6 條²²規定，歐盟

¹⁹ 2016 年 6 月 23 日英國舉行脫歐公投(Brexit vote)通過，但目前未完成脫歐程序。

²⁰ 歐洲聯盟的兩個根本性條約分別為：(1)「歐洲聯盟條約」及(2)「歐洲聯盟運作方式條約」(Treaty on the Functioning of the European Union)(即歐洲共同體條約，簡稱歐體條約，前身是 1958 年生效之「歐洲經濟共同體成立條約」(Treaty establishing the European Economic Community, TEEC)，歐盟成立後，將「歐洲經濟共同體」改為「歐洲共同體」。歐洲聯盟條約(簡稱歐盟條約，Treaty of the European Union)(亦即馬斯垂克條，Maastricht Treaty)，於 1991 年 12 月在荷蘭馬斯垂克舉行的第 46 屆歐洲共同體首腦會議上簽訂，1993 年生效，是歐盟據以成立運作的根本性條約之一。2007 年修正通過，2009 年 12 月 1 日生效的「里斯本條約」(Treaty of Lisbon)，(又稱改革條約(Reform Treaty)，取代未獲會員國通過「歐盟憲法條約」(Treaty establishing a Constitution for Europe)，亦即修正歐盟條約)。

²¹ 歐洲理事會是由愛爾蘭、比利時、丹麥、法國、荷蘭、盧森堡、挪威、瑞典、義大利和英國通過 1949 年 5 月 5 日在倫敦簽訂《歐洲理事會法規》(Statute of the Council of Europe)所成立，又稱 1949 年倫敦條約(Treaty of London)，具有國際法地位，並且為聯合國觀察員身份的國際組織，是歐洲整合東歐進程

必須遵守「歐洲聯盟基本權利憲章」及「歐洲人權公約」²³。

一、歐洲聯盟基本權利憲章

「歐洲聯盟基本權利憲章」由歐盟起草，闡述公民、政治、經濟、社會權利，基礎來自「歐洲人權公約」所確認的基本權利、「歐洲理事會社會憲章」(Council of Europe's Social Charter)、「歐體勞工基本社會權憲章」(Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers)及會員國憲政傳統等，由「歐洲聯盟法院」(Court of Justice of the European Union)解釋。

憲章第 12 條(集會與結社自由)第 1 項規定：「人人均有權享有和平集會之自由與於各階層結社之自由，特別是有關政治、工會與私人事務之集會及結社，因其包含每個人為保護自我利益而組成或參加工會之權利」。第四章(團結，Solidarity)第 27 條(勞工於工作中獲得資訊與諮商之權利)規定：「勞工或其代表就歐洲共同體法律、國內法律與措施所規定之條件與案件上，於適當層級上立即獲得資料與諮商之權利，必須受到保障」。第 28 條(團體協商與行動之權利)規定：「勞工與雇主或其代表團體，依歐洲共同體法律、國內法律與措施，於適當層級上進行協商及簽訂團體協議之權利。若於利益衝突時，有採取包括罷工之集體行動，以保護其自我利益之權利」。第 52 條(受保障權利之範圍)第 1 項：「對本憲章所承認之權利與自由之

中最早成立的機構。歐洲理事會總部位於法國史特拉斯堡，官方語言為英語和法語。資料來源：“歐洲理事會”，維基百科，自由的百科全書 (<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A>)。

²² 參照 2007 年里斯本條約(Treaty of Lisbon)修正後整合版(**Consolidated versions OF the Treaty on European Union**, 2012/C 326/01)條次，資料來源：[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT.\(2017/07/12\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT.(2017/07/12))。

²³ 「歐洲人權公約」(European Convention on Human Rights)全名為「歐洲保障人權和基本自由公約」(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)。

行使之限制，應以法律定之，並應尊重此等權利與自由之本質。依據比例原則，此等限制唯有於具備必要性，並確實符合歐洲聯盟承認之一般權利之目的或保護他人自由權利之必要者，始得為之」。

二、歐洲人權公約

「歐洲人權公約」在「歐洲理事會」的支持下為歐洲各國所簽署，於 1953 年 9 月 3 日正式生效，由歐洲人權法院(European Court of Human Rights)解釋。公約第 11 條規定：「一、人人有和平集會和結社自由的權利，包括為保護本身的利益而組織和參加工會的權利。二、除了法律所規定的限制，以及在民主社會中為了國家安全或公共安全的利益，為了防止混亂或犯罪，為了保護健康或道德或保護他人的權利與自由所必需的限制以外，不得對上述權利的行使加以任何限制。本條並不阻止對軍人、警察或行政機關的成員之上述權利的行使施加合法的限制」。

「歐洲人權公約」設立「歐洲人權法院」(European Court of Human Rights)，任何人只要認為自身權利受到本公約締約國的侵害時，皆可向歐洲人權法院提起訴訟。但其判決在國際法上僅具有確認的效果，無權將違反歐洲人權公約的法律、國內法判決或公權力行為除去，後者仍有賴各國之國會、行政部門與法院依據歐洲人權法院之判決自我修正。締約國是否確實遵守歐洲人權法院之判決，則由歐洲理事會的執委會依據歐洲人權公約第 46 條第 2 項規定監督之(孫迺翊，2008:596，註 18)。依據 2008 年歐洲人權法院 *Demir and Baykara v. Turkey* 案(土耳其公務員罷工案)判決，與雇主進行團體協商的權利是組成及加入工會的基本元素²⁴。

²⁴ “Information Note on the Court’s case-law No. 113. November 2008,” from http://www.echr.coe.int/Documents/CLIN_2008_11_113_ENG_848152.pdf. Retrieved 2017/07/12.

不過，還要提醒，歐盟條約將兩個不同的法律制度，即共同體法與國際法，納入一個一致的組織架構範圍內，即所謂的「三根支柱」模式，歐盟為共同的屋頂。第一根支柱為超國家的歐洲共同體，第二根支柱為共同的外交與安全政策，第三根支柱為司法與內政範圍的政府間合作；第二根、第三根支柱本質上為政府間的合作模式。換言之，歐盟並不是取代已經存在的三個歐洲共同體(歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體、歐洲原子能共同體)，而是在共同的屋頂下，三個歐洲共同體與新的政策及合作形式，形成歐盟的「三根支柱」，成為歐盟組織架構的基礎(陳麗娟，2006:3)。歐洲聯盟法律中關於共同外交與安全政策(第二根支柱)、在司法與內政領域的合作(第三根支柱)，仍屬政府間合作性質之法律，僅有國際法上條約之效果，未經各會員國將其轉換為本國法時，在各會員國內仍無直接適用的法律效果(陳麗娟，1999：14)。

因此，與本文相關之歐洲共同體條約第十篇(Title X)所規範的社會政策，共同體只是確認1961年10月8日在杜林(Turin)簽署的「歐洲社會憲章」(European Social Charter)及1989年「歐體勞工基本社會權利憲章」(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)所列之社會基本權利，將提昇僱用、改善生活及工作條件作為工作目標²⁵。為達到上述目標，共同體應支持及補充會員國在工作環境的改善、工作條件、勞雇利益的代表與集體防衛(包括共同決定)、男女僱用機會及待遇平等、對抗社會的排斥性活動²⁶，但不適用於薪資、結社權、罷工權或關廠權等項²⁷。執委會(European

²⁵ S.151 Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated versions, 2012/C 326/01), from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Retrieved 2017/07/12。2007年里斯本條約(Treaty of Lisbon)修正後綜合版條次(以下同)。

²⁶ S.153(1) Treaty on the Functioning of the European Union.

²⁷ S.153(5) Treaty on the Functioning of the European Union.

Commission)應鼓勵會員國間合作，且促進其在本篇內所有社會政策領域行動之協調，特別是有關於僱用、勞動法與工作條件、結社權與勞資雙方團體協商(collective bargaining)權等事項的合作²⁸。換言之，社會政策內事項，仍屬各會員國主權範圍內事項，公部門受僱人力之勞動權利屬社會政策內事項。

上述 1989 年「歐體勞工基本社會權憲章」(European Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)第 11 條規定歐洲共同體內的雇主及勞工，為防衛其經濟與社會利益，有組成職業組織或工會的結社權利；每位雇主及勞工，有加入或不加入該組織的自由。第 12 條規定在國家的法律及實務規範下，進行協商並締結條約之權，若勞資雙方有意願，此一權利可擴及於歐洲層次。第 13 條規定在國家的法令規範下，行使集體行動之權，包括罷工，但應鼓勵勞資雙方透過協調、調處及仲裁解決爭議。但第 14 條亦規定，應提供軍人、警察、公務員(civil service)何種條件、程度之結社、團體協商及締結條約之權、集體行動之權，依會員國內部法律規定決定。

參、兩公約

我國於民國 98 年制定「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，將兩公約國內法化，兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力(第 2 條)。各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現(第 4 條)。適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋(第 3 條)。

「公民與政治權利國際公約」第 22 條規定：「一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。二、

²⁸ S.156 Treaty on the Functioning of the European Union.

除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維護公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證」。

「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條規定(工作權)：「一、本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。二、……」。第 7 條規定(平等工作權)：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保……」。第 8 條規定(勞動權)：「一、本公約締約國承允確保：(一)人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；(二)工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；(三)工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；(四)罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。二、本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證」。經濟社會文化權利委員會 2005 年第 35 屆會議通過之第 18 號一般性意見(工作權)指出，工作權是一項屬於每一個人的單獨權利，也是一項集體權利，經濟社會文化權利國際公約第 6、7、8 條互為依存。

肆、小結

依據國際勞工組織公約及宣言，結社、團體協商及締約權、集體行動(爭議)權是勞動者的基本權利。本質上，公務員是受政府僱用的受僱者(employee)，也有勞動權，也應享有尊嚴勞動的權利。但事實上，除軍人、警察及特定類型公務員的勞動權，相關公約予以明文排除外，其他公務員的勞動權也是尊重國內法律的規範。國際勞工組織 1978 年第 151 號公約雖然倡議，除決策或管理階層之高層公務員、擔任極機密性職務之公務員、及軍警人員應由國家法律或規章決定外，其他政府機構所僱用之所有人員，應享有勞動權，但對於爭議的處理，還是建議由有關雙方，透過調解與仲裁解決。此外，第 151 號公約在次小節所要介紹的日、美、德、法、英五國中，只有英國簽署。

「歐洲聯盟基本權利憲章」、「歐洲人權公約」及「歐體勞工基本社會權利憲章」所規範的勞工權利，有許多重複之處。這些公約、憲章的發起組織、簽署國並不完全相同。依據歐洲共同體條約第十篇(Title X)(社會政策)相關規定，提昇僱用、改善生活及工作條件作為工作目標，共同體應支持及補充會員國在這些方面的改善，執委會鼓勵會員國間合作及協調。歐洲相關國家公務員的勞動權利，可用 1989 年「歐體勞工基本社會權利憲章」第 14 條規定作一小結：應提供軍人、警察、公務員(civil service)何種條件、程度之結社、團體協商及締結條約之權、集體行動之權，依會員國內部法律規定決定。

對我們而言，比較重要者還是在兩公約，我們已將兩公約國內法化，應認真考量在兩公約下應提供公部門受僱者(不限於公務人員)何種條件、程度之結社、團體協商及締約權、集體行動之權，不能再以國家安全、公共秩序、公共利益或影響社會大眾權益予以過度限縮。

第二節 他國公務員勞動權舉隅

集體勞動關係下的勞動權包括團結權、團體協商權(含締約權)及爭議權(罷工權)，在私部門三位一體、互相連結。但在公部門，日、美、法、德、英五國公務員普遍享有結社權，但團體協商權及爭議權部分，則有差異，以下分別說明概況²⁹。

壹、日本

日本憲法第 21 條規定，集會結社之自由應予保障；第 27 條規定，全體國民都有勞動的權利與義務；有關工資、勞動時間、休息以及其他勞動條件的基本標準，由法律規定之。第 28 條規定：「勞動者的結社權、團體交涉權及其他集體行動的權利，應受保障」³⁰。但國家公務員法規定，公務員的俸給及其他勤務條件採法定主義，公務員不得罷工，為維持及改善服務條件而組織之公務員團體或聯合會，無締結團體協約之權利。對於無權簽訂團體協約、禁止罷工及其他方式抗爭的補償，賦予獨立運作的人事院向內閣及國會建議調整公務員俸給之權。人事院俸給建議權的基本理念是，維持公私部門俸給在一相當的水平(a parity of pay levels between the private and public sector)。

²⁹ 英國部分，特別感謝密德薩斯大學(Middlesex University)勞動法教授 David Lewis 的資料及協助；德國部分，主要參照董保城(2008)、林佳和(2008)文獻；法國部分，主要參照陳淳文(2008)、吳秦雯(2008)文獻。

³⁰ 王能君(2008：302)指出，「日本國憲法第二十八條規定之勤勞者(勞動者)，除在民間部門工作之勞工以外，也包括在公部門服務之非現業公務員與現業公務員在內。也就是，這些在公部門服勤務之公務員與民間部門勞工相同，亦得享受日本國憲法上有關勤勞權(勞動權)與勞動基本權之保障」。所稱非現業國家公務員，指適用「國家公務員法」之公務員；所稱現業國家公務員指特定獨立行政法人勞動關係法之職員，他們之勞動權與民間部門並不完全相同，並無爭議權。

一、職員(公務員)團體³¹

國家公務員分特別職與一般職，特別職指內閣總理大臣、國務大臣、人事官、會計檢察院檢查官、內閣法制局等(參見國家公務員法第2條)，本文所指係指一般職公務員。

國家公務員法於1965年增訂「職員團體」(英譯 Employee Organizations)一節(第108條之2至第108條之7)，第108條之2規定「職員團體」。「職員團體」係指以維持及改善其工作條件為目的而組織之團體或聯合體(第1項)。所稱「職員」指：警察、服務於海上保安廳或監獄之職員以外之人員(第2項)，警察、服務於海上保安廳或監獄之職員不得組織或加入以維持及改善服務條件為目的，並與當局交涉之團體(第5項)。職員得組織或不組織、加入或不加入職員團體。但：(1)為重要行政決定之職員；(2)參與前開重要行政決定之管理職位；(3)就職員任免具有直接權限之監督職位；(4)接觸職員任免、身分變更、懲戒或服務紀律、俸給及其他服務條件、或與職員團體關係事項之管理當局計畫及方針等機密細節，其職務上之義務與責任，與作為職員團體成員之誠意與責任有直接衝突之監督性職位；及(5)其他應從適當權責機關立場，執行負責職員團體關係之職員(以上簡稱管理職員)，不得與其他職員組織同一職員團體。管理職員等與其他職員組織之團體，非本法所稱之「職員團體」(第3項)。管理職員的範圍，由人事院規則定之(第4項)(參見表4-2-1)。

³¹ 以下參照1947年制定、2014年修正之日本「國家公務員法」規定撰寫及參照吳庚主持(1990)「公務員基準法之研究」之「日本國家公務員法」翻譯。

表 4-2-1 日本管理職員的範圍

管理職員	範圍
1.為重要行政決定之職員	事務次官、官房長、局長等
2.參與重要行政決定之管理職位	本省部長、參事官、課長、管區局長、部長等
3.就職員任免具有直接權限之監督職位	本省人事擔當課長、管區人事擔當部課長、府縣局長、總務部長、外派有實質人事權限之機關長官等
4.接觸職員任免、身分變更、懲戒或服務紀律、俸給及其他服務條件、或與職員團體關係事項之管理當局計畫及方針等機密細節，其職務上之義務與責任，與作為職員團體成員之誠意與責任有直接衝突之監督性職位	本省課長補佐(輔佐)(總務、管理、人事、預算)、人事、預算係長(股長)、管區課長補佐(總務、管理)、府縣課長、府縣課長補佐(管理)等
5.其他應從適當權責機關立場，執行負責職員團體關係之職員	秘書、人事係員(辦事員/股員)、勞務係員等

資料來源：「職員団体制度の概要」 from <http://www.jinji.go.jp/shokuindantai/gaiyo.pdf>. Retrieved 2017/08/16. P.2.

二、職員團體的登錄

第 108 條之 3 規定「職員團體的登錄」。職員團體得依人事院規則之規定，備具申請書(包括理事及職員名冊)，檢同章程，向人事院申請登錄(第 1 項)。職員團體的章程至少應記載下列事項：(1)名稱；(2)目的及業務；(3)主要事務所所在地；(4)有關成員的資格、會籍取得與喪失之規定；(5)有關理事與其他職員之規定；(6)有關執

行(包括次(7)項所定業務之執行在內)、會議、投票之規定；(7)有關經費及會計事項之規定；(8)有關與其他職員團體聯合之規定；(9)有關章程修正之規定；(10)有關解散之規定(第2項)。

為具備職員團體登錄資格及繼續登錄，職員團體應規定程序，對於章程之訂定與變更、幹部之選舉或與此相當之重要行為，必須明定由所有會員以平等、直接、秘密之投票方式，並以全體會員過半數(幹部之選舉以投票者過半數)決定之。但職員團體之聯合體、或具有全國性規模之職員團體，僅須規定並實際按構成團體或按地區或按職員別，由所有成員以平等參與之條件，直接、秘密投票，並以投票過半數決選舉代表，再由該代表全體以平等、直接、秘密投票，並以過半數(幹部之選舉以投票者過半數)決定之(第3項)。除前項規定外，職員團體為具備登錄資格及繼續登錄，必須由第108條之2第5項規定以外之職員組成(第4項前段)。

申請登錄之職員團體符合第1至3項規定時，人事院應依人事院規則之規定，登錄章程及第1項所定申請書之登載事項，並通知該團體。准許非職員擔任幹部之職員團體，於登錄時不得據以認為不合登錄要件(第5項)。經登錄之職員團體不再是職員團體，或被發現不符第2項至第4項規定，或未依第9項規定申報時，人事院得依人事院規則，於不超過60日之範圍內停止其登錄效力或撤銷其登記(第6項)。人事院撤銷職員團體之登錄，言詞審理之期日，如經該職員團體請求，應予公開(第7項)。第6項規定之撤銷登錄，於該處分得提起撤銷之訴期間內或繫屬法院期間內，不生效力(第8項)。登錄之職員團體若其章程或第1項所定申請書應記載事項變更時，應依人事院規則之規定，向人事院提出申報；此一情況，準用第5項規定(第9項)。登錄之職員團體解散時，亦應依人事院規則之規定，向人事院提出申報(第10項)。

表 4-2-2 日本職員團體登錄的效果

1	向有關當局合法提議交涉時，有關當局有義務進行交涉。
2	對人事院規定之制定、修正、廢止提出請求
3	經機關首長之許可，職員得專任經登錄之職員團體之幹部(但應休職)
4	經機關首長之許可，職員得兼任經登錄之職員團體之幹部
5	向人事院申請，能取得法人資格
6	要求有關勤務條件的行政處置

資料來源：「職員団体制度の概要」 from：

<http://www.jinji.go.jp/shokuindantai/gaiyo.pdf>. Retrieved 2017/08/16. P.3.

三、交涉(協商)

第 108 條之 5 規定職員團體之交涉權。經登錄之職員團體，對於職員之俸給、勤務時段(*working hours*)或其他服務條件、或附帶之合法活動(包括社會或衛生福利事項)，向有關當局合法提議交涉時，有關當局應予處理(第 1 項)。職員與當局之交涉，不包括締結團體協約之權利(第 2 項)。涉及國家事務管理及營運管理事項，不得為交涉之標的(第 3 項)。得與職員團體交涉之當局，為對其交涉事項得為合法管理及決定之機關(第 4 項)。

交涉，應在職員團體及當局事先約定之人數範圍內，由職員團體自幹部中指定及由當局指派之人員行之。交涉之時間、地點、場所及其他必要事項，應由職員團體及當局事先同意決定(第 5 項)。前項交涉如有特殊情事，職員團體得指定幹部以外人員為之，但該員對交涉之特定事項，須有該職員團體執行機關合法授權之委託書(第 6 項)。交涉如有不合前二項之規定，或妨礙其他職員之執行職務，或阻礙國家事務之正當營運時，得停止之(第 7 項)。本條所規

定之合法交涉，得在勤務時段為之(第 8 項)。職員不得因為非職員團體之會員而被拒絕對第 1 項規定事項自由的表達不滿或提出意見(第 9 項)。另外，第 108 條之 5 之 2 規定，已登錄之職員團體，認為有必要制定、修正、或廢止與人事院規則有關之職員工作條件時，可要求人事院為之(第 1 項)；人事院接受上開要求進行制定、修正或廢止與人事院規則有關之職員工作條件時，應立即公開職員團體請求的內容(第 2 項)。

四、職員團體代表行為之限制

第 108 條之 6 規定為職員團體之職員行為的限制。任何職員不得專任職員團體之業務，但經任命機關首長之許可，而專任登錄之職員團體之幹部者，不在此限(第 1 項)。前項但書之規定，於機關首長認為適當時為之，並規定允許之有效期限(第 2 項)。第一項但書規定職員專任登錄有案之職員團體幹部期間，不得超過 5 年(第 3 項)。第一項但書之許可，如果該職員不再專任登錄有案之職員團體幹部從事團體業務時，予以撤銷之(第 4 項)。依第一項但書規定許可擔任專職之職員，在許可有效期間內，視為休職人員(第 5 項)。除人事院規則另有規定外，代表登錄有案之職員團體執行業務或作為之職員，不得受領給與(第 6 項)。

五、不利處分之禁止

第 108 條之 7 條規定，職員不因參加職員團體，或意圖組織或加入團體，或在職員團體為正當行為而受不利處分。

六、禁止罷工

為公共利益服務及全體國民之公僕是禁止罷工的主要理由。日本憲法第 15 條第 2 項規定「任何公務員，均為全體國民服務，非為部份人而服務」。國家公務員法第 96 條接續規定，職員為全體國民之公僕，應為公共利益服務，並全力專心以赴執行其職務；前項規定之基本標準，其實施上之必要事項，除本法所定者外，以人事院規則定之。第 98 條規定，職員應依法令執行職務，並忠實服從上司的職務上命令(第 1 項)；職員不得對公眾(政府所代表之雇主)為聯合罷工、怠職及其他爭議行為，或使政府行政效率低落的怠職行為(第 2 項)。職員有聯合罷工及違反前項其他規定行為者，自其行為開始時，不得以其依法保有之任命或僱用上之權利對抗國家(第 3 項)。日本國家公務員勞動權如下頁表 4-2-3。

表 4-2-3 日本國家公務員的勞動三權

國家公務員		團結權	團體協商權		爭議權
			交涉	締約	
一般職	一般公務員、外交人員、稅務人員等(給與法適用公務員)	O	O (但受限)	X	X
	警察、海岸防衛廳職員、監獄職員	X	X	X	X
	特定獨立行政法人職員、國家林務職員	O	O	O	X
特別職	司法人員、國會職員	O	X	X	X
	自衛隊成員(軍人)	X	X	X	X

資料來源：“2016 Profile of National Public Employees in Japan,”from <http://www.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf>. Retrieved 2017/07/12. P.17. 「職員団体制度の概要」 from <http://www.jinji.go.jp/shokuindantai/gaiyo.pdf>. Retrieved 2017/08/16. P.3.

七、人事院之薪資建議權

國家公務員法第 63 條規定，職員之給與，應依法律所定分別支給，除非依法律規定，不得支給任何金錢或有價物。第 64 條第 2 項規定，俸給表應考慮生活成本、民間支薪情形、及人事院決定之適當情事決定，且應按每一等級職級，明確規定俸給額之幅度。第 28 條規定，俸給、服務時間、以及其他有關服務條件之基本事項，國會得適應社會一般情勢變更；關於其變更，人事院不得怠於建議。人事院應每年至少一次，同時向內閣及國會報告現行俸給表是否適當，如因決定俸給的有關條件變動，致俸給表所定俸額有增減百分

之五以上必要時，人事院應於報告之同時，提出適當的建議（即情勢適應原則）。其建議程序參見圖 4-2-1³²。

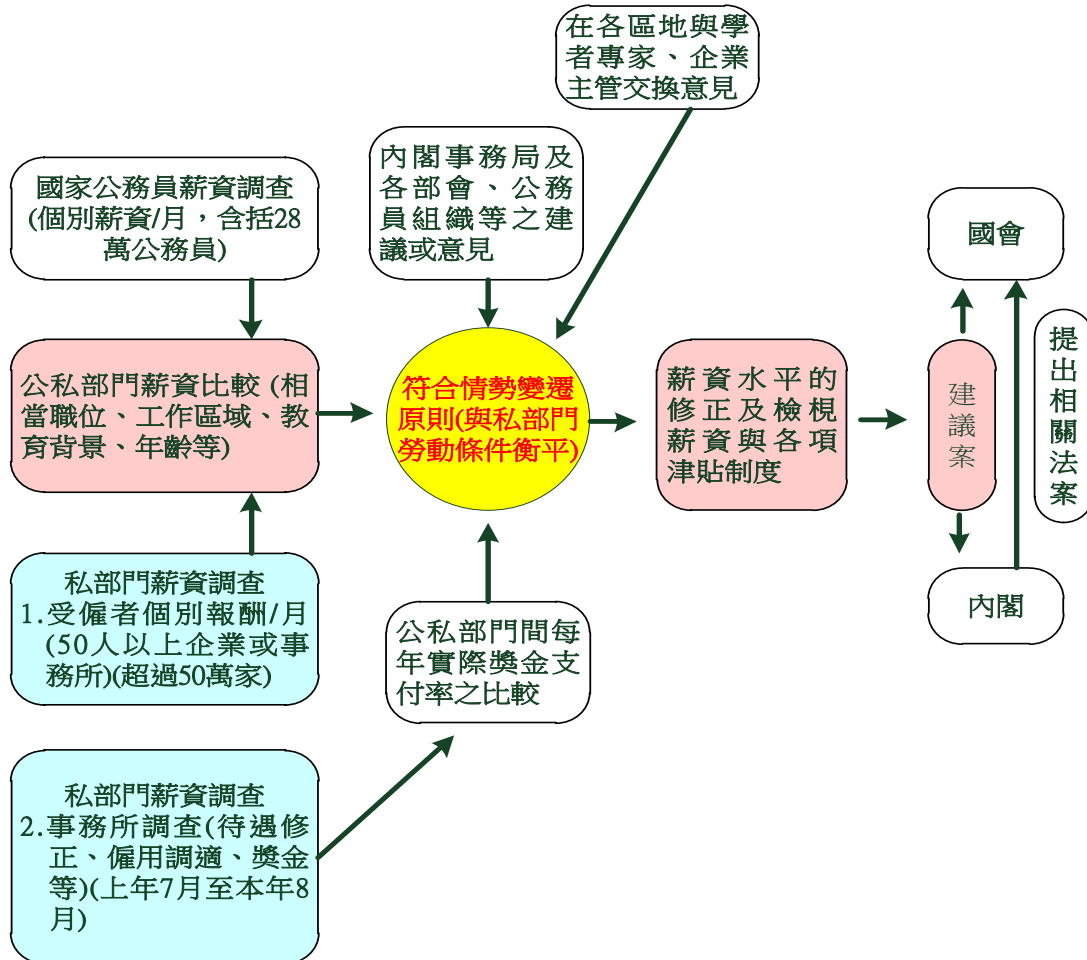


圖 4-2-1 日本人事院薪資建議程序

³² “2016 Profile of National Public Employees in Japan,” from <http://www.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf>. Retrieved 2017/09/05.P.15.「職員団体制度の概要」 from <http://www.jinji.go.jp/shokuindantai/gaiyo.pdf>. 2017/08/16.P.3。

貳、美國

聯邦公務員(指受僱於聯邦政府之人員(*employee*))，本文指職位分類職公務員)享有團結權、團體協商權(含締約)及經所屬之工會參與影響其工作生活事項決定的權利³³，但無罷工權³⁴。「聯邦勞動關係委員會」(Federal Labor Relations Authority, FLRA)是現行勞管關係之主管機關，法律依據為1978年「文官制度改革法」第七篇(Title VII of the Civil Service Reform Act of 1978，納編於5 U.S.C. §§ 7101-7135)。1978年「文官制度改革法」中有關勞管關係章開宗明義指出，國會認定公、私部門僱用經驗顯示，對公務員組織工會及透過他們自己所選擇的工會進行團體協商及參與會影響他們權益的決定之權利予以法律保護，有助於保護公共利益、促進公共事務的有效作為、及促進、鼓勵公務員與其雇主間有關僱用條件爭議的和平解決³⁵。2009年歐巴馬(Barack H. Obama)總統第13522號行政命令³⁶設置「聯邦勞管關係全國委員會」(National Council on Federal Labor-Management Relations)，以在整個行政體系(包含部會、機關及所屬、地方機關)建立合作、具生產力的勞管關係架構(form)(勞管對話機制)，改善政府服務品質。

一、公務員勞動三權

美國憲法增修條文第1條所保障的人民言論及集會自由，聯邦最高法院於1958年 *NAACP v. Alabama* 案指出：「公共及私人觀點的有效倡導，特別是有爭議的觀點，不可否認的，會受群體結社而強

³³ 5 USC §7102.

³⁴ 5 USC §7116(b).

³⁵ 5 USC §7101(a).

³⁶ “Executive Order 13522: Creating Labor-Management Forums to Improve Delivery of Government Services,” from <https://www.flra.gov/system/files/webfm/OGC/Training/FLRA%20-%20EO13522%20PUBLIC.pdf>. The President extended the Council until September 30, 2013, in Executive Order 13591; until September 30, 2015, in Executive Order 13652; and until September 30, 2017, in Executive Order 13708.

化。本院已不止一次確認言論自由與集會兩者間的密切關聯。……自由結社以倡導信仰及理念為增修條文第 14 條正當程序條款所保障之『自由』不可分離之部分，……是無庸置疑的。當然，該結社所要倡導的信仰，是政治的、經濟的、宗教的或文化的，並不重要。限縮結社自由的實行，要受到最嚴格的審查」³⁷。1963 年 *NAACP v. Button* 案指出：「在(1958 年)*NAACP v. Alabama* 案，我們已確認『從事結社以倡導信仰及理念』的權利」³⁸。

不過，在 1960 年代之前，聯邦公務員組織及加入工會的權利，受「權利—特權二分理論」(right-privilege distinction)的支配，美國法院一直不認為公務員在憲法上享有言論自由及結社的權利。1892 年麻薩諸塞州(Massachusetts)最高法院院長 Oliver W. Holmes 在 *McAuliffe v. New Bedford* 案所言：「上訴者(警察)有談論政治之憲法權利，但沒有當警察的憲法權利。公務員不同意暫停其憲法上之言論自由權，沒有僱用可資獲得，……當其接受所定條件任職時，就不能有所抱怨」，是公務員身分從屬性的經典詮釋。1963 年密西根州最高法院(Supreme Court of Michigan)在 *Local No. 201 (AFL-CIO) v. City of Muskegon* 案³⁹(案涉 Muskegon 市警察部門法令禁止警察人員組織及加入工會)指出，不論是州憲法或是聯邦憲法都沒有任何規定，賦予個人受僱於政府及繼續受僱的權利。

「權利—特權二分理論」在 1950、60 年代政府要求公務員(特別是公立學校教師)宣誓效忠及揭示所屬社團時開始受到檢討批判⁴⁰。聯邦最高法院在 1961 年 *Cafeteria & Restaurant Workers Union v. McElroy* 案判決指出，「針對這個問題，吾人不能輕率地這樣回答：首先，因為她在憲法上沒有該項工作的權利，因此也就不發生所謂

³⁷ 357 U.S. 449, 460-461.

³⁸ 371 U.S. 415, 430.

³⁹ From

<http://law.justia.com/cases/michigan/supreme-court/1963/369-mich-384-2.html>.

⁴⁰ *Connick v. Myers*, 461 U.S. 138, 144 (1983).

她的自由權利遭到其主管的(免職)處分所剝奪的問題；一個人在憲法上可以沒有到巴格達之權利，但政府不可以禁止一個人到那裡，除非用符合正當法律程序的方式加以禁止」⁴¹。1967年 *Keyishian v. Board of Regents* 案判決再次指出，公共僱用和政府的福利，都不可以被用做限制或剝奪憲法上權利的條件，並說今日才加以質疑顯得有點太晚⁴²。北卡羅萊納州西區聯邦地方法院在1969年 *Atkins v. City of Charlotte*, 296 F. Supp. 1068(W.D.N.C. 1969)案⁴³，判決北卡羅萊納州法 G.S. § 95-97 條有關禁止公務員加入工會的規定違憲。1968年聯邦第7上訴法院在 *McLaughlin v. Tilendis* 案⁴⁴判決，除非有違法意圖，個人(教師)組織及加入工會的權利受第一增修條文保護。

至於公務員團體協商權部分，聯邦最高法院在1979年 *Smith v. Arkansas State Hwy. Employees Local* (441 U.S. 463, 465)引述第7巡迴上訴法院判決⁴⁵指出，「但第一增修條文並不課予政府任何肯定的義務(affirmative obligation)，去聽取、回應或(在本案)認可協會並與之協商」。

在法令規範上，聯邦公務員加入工會之權利，1912年 *Lloyd Lafollette* 法即有規定，但工會組織之實質成長，則是1962年以後之事(Kearney & Carnevale, 2001:14)。1962年，甘乃迪(John F.

⁴¹ 367 U.S. 886, 894 (1961).案涉工會成員(Rachel Brawner)不符海軍槍械廠的工作安全要求被免職案。

⁴² 385 U.S. 589, 606 (1967).案涉一群不被續聘或免職、或受該威脅的紐約州立大學教職員，指控州立大學要求教師簽署忠誠宣誓作為接受僱用之條件，及州教育法第3021條有關不忠或煽動性言論或作為之規定，威脅言論自由及壓抑高等教育的學術自由。聯邦最高法院判決州法違憲。

⁴³ From <http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/296/1068/1982726/>.

⁴⁴ From http://www.leagle.com/decision/1968685398F2d287_1640/McLAUGHLIN%20v.%20TILENDIS.

⁴⁵ *Hanover Township Federation of Teachers v. Hanover Community School Corp.*, 457 F.2d 456, 461 (CA7 1972), quoting *Indianapolis Education Assn. v. Lewallen*, 72 LRRM 2071, 2072 (CA7 1969) ("there is no constitutional duty to bargain collectively with an exclusive bargaining agent").

Kennedy)總統採納所屬勞管關係任務小組(Presidential Task Force on Employee-Management Relations)的建議，發布 10988 號行政命令，規定聯邦政府勞管合作的指標(parameters)，正式承認聯邦公務員(FBI, CIA 及其他涉及安全需要的公務員除外)有權組織及加入工會，並進行團體協商；1978 年文官制度改革，將聯邦政府的勞管關係(labor-management relations)予以法律化。

在罷工權部分，1947 年 Taft-Hartley 法第 305 條規定，禁止聯邦公務員罷工，參與罷工者會受到立即免職，取消文官資格，而且三年內不得再擔任聯邦公務員。1978 年文官制度改革法將罷工、阻撓工作(work stoppage)或怠職(slowdown)等行為，視為公務員組織對政府雇主的不公平勞動措施⁴⁶，參加者將不得擔任公務員⁴⁷。聯邦政府受僱者在就職時，要宣誓不參加罷工活動⁴⁸。公務員罷工受到禁止的理由，美國研究公部門勞管關係的學者 Richard C. Kearney 與 David G. Carneval(2001: 230-234)歸納出四點理由：(1)違反主權原則(sovcreignty doctrine)：即評量政府本身為爭議當事人之一之爭議，是一個主權政府具有的固有及特殊權利；而在民主國家裡，主權屬於人民，允許政府工作者進行罷工，等於是政府決定公共政策權威的退讓；在理論上，是對人民意志的直接挑戰，在實務上，會製造不尊重政府及法律的氣候。不過這項觀點，已經很少再被引用。(2)扭曲政治過程：指公務員罷工會威脅正常的政治過程，讓公務員工會取得比其他利益團體有利的政治及政策利益，此一過度的權力，會扭曲政治過程及減損民主決策的屬性。(3)公部門欠缺市場機制的箝制：指因為公共服務的專屬，沒有其他的競爭對手，因此工會會以罷工為威脅，提出及取得過度的要求。(4)中斷基本服務(essential service)：公務員存在的目的就是提供基本服務，罷工會對公共衛

⁴⁶ 5 USC §7116 (b).

⁴⁷ 5 USC §7311 (3), (4).

⁴⁸ 5 USC §3333.

生、安全、福祉服務的提供造成中斷⁴⁹。1947年紐約州州長 Thomas E. Dewey 簽署禁止該州公務員罷工法案時，在其解釋備忘錄中的一段話指出：「政府本身不是目的，它只為服務人民而存在。私部門受僱者的罷工權繫於法律所定憲政政府的保護。在這個國家內，每一享有自由的存在，係因為其受運作不受干擾的政府之保護。政府任何一部分的癱瘓，會很快導致所有社會的癱瘓」(White, 1949: 382-383)。羅斯福(Franklin D. Roosevelt)總統採取相同的觀點，1937年其對聯邦公務員罷工發表的看法指出：「因為他們自己的服務與政府的職能有關，公務員的罷工等於是展示在他們的要求獲得滿足之前，阻止或阻礙政府運作的意圖。此一作為，對於那些曾經發誓支持政府運作的人期待政府癱瘓，是不可想像及不能容忍的」。但公務員應否享有罷工權，並無普遍一致的標準，美國阿拉斯加州等十個州法及加州等四個州的判例法(Najita & Stern, 2001: 13-15)，允許公務員享有有條件的罷工權，但擔任基本服務或公共安全的公務員原則上不得罷工。

二、組織

(一)聯邦勞動關係委員會

1978年文官制度改革及組織重組，聯邦政府師法「全國勞動關係委員會」(National Labor Relations Board)(私部門勞動關係主管機關)，成立新的「聯邦勞動關係委員會」，以取代原「聯邦勞動關係委員會」(Federal Labor Relations Council)⁵⁰，並擴張可訴願事項之範

⁴⁹ 另參閱衛民(1999: 279-282)所歸納之主權原則、提供的產品與勞務具獨占性質、公共利益等三項理由。

⁵⁰ 1969年，尼克森(Richard M. Nixon)總統第 11491 號行政命令規定仲裁決定具有終局性及拘束力。此一命令同時設立「聯邦勞動關係委員會」(Federal Labor Relations Council)及「聯邦服務僵局小組」(Federal Service Impasses Panel)。前者負責監督公部門團體協約之執行、決定勞管政策、受理申訴、處理不公

圍⁵¹。新的「聯邦勞動關係委員會」之職責主要為下列五項：(1)決定不公平勞動措施之申訴；(2)解決工會代表性爭議；(3)裁決仲裁異議；(4)裁定涉及協商義務的法律議題；(5)解決協商僵局⁵²。

「聯邦勞動關係委員會」是一獨立的聯邦行政機關，最初由「委員會」(the Authority)、「督察長」(General Counsel)及「聯邦勞動僵局解決小組」(Federal Service Impasses Panel)三個獨立運作單位組成，1980年「外交人員法」(Foreign Service Act)再授權增設「外交人員勞動僵局爭議解決小組」(Foreign Service Impasse Disputes Panel)及「外交人員勞動關係委員會」(Foreign Service Labor Relations Board)二個單位⁵³。其組成及職掌如下：

1. 「委員會」：三位專任委員組成，委員由總統提名經參議院同意後任命，任期五年，不得連任，專職，同一政黨者至多二人，其中一人由總統任命為主任委員，也擔任「外交人員勞動關係委員會」主任委員。委員會是準司法的組織體，主要職掌為：(i)裁決不公平勞動措施爭議；(ii)裁決工會代表性決定之申訴；(iii)裁決不服申訴仲裁之異議；(iv)裁決團體協商所生爭議之可協商性；(v)聯邦政府勞管關係政策及指導原則制定之領導；(vi)協助聯邦行政機關及工會瞭解其權利及責任，促進彼此合作解決爭

平勞動措施及工會代表性之控訴、受理仲裁決定之異議等事項。後者協助當事人解決協議僵局。

⁵¹ 例如 1989 年全國空中交通控管員協會與交通部聯邦航空局所訂定的團體協約 (Agreement between the National Air Traffic Controllers Association, MEBA/NMU (AFL-CIO) and the Federal Aviation Administration Department of Transportation) 第 9 條第 4、5 項 (art. 9, §4, 5) 規定，因行政機關在為人事處分時違反人事禁止規定而受歧視之公務員及受不利處分、考績不及格處分之公務員，有權選擇訴願程序提出申訴。

⁵² “U.S. Federal Labor Relations Authority--Mission,” from <https://www.flra.gov/about/mission>. Retrieved 2017/07/13.

⁵³ “U.S. Federal Labor Relations Authority--Agency Administration and Structure,” from https://www.flra.gov/FLRA_about_administration-structure. Retrieved 2017/07/13.

議⁵⁴。

2. 「督察長」：督察長由總統提名經參議院同意後任命，任期五年。督察長辦公處在華盛頓特區，設有七個地區辦公處，主要職責為：(i)對不公平勞動行為之申訴進行調查，必要時向委員會起訴；(ii)舉行工會選舉及決定代表性工會事項；(iii)制定指導原則及提供聯邦管理人員及工會訓練；(iv)提供替代性爭議解決途徑服務⁵⁵。
3. 「聯邦勞動僵局解決小組」：由一位主席及至少六位委員組成，由總統任命，兼職。主要職責為解決聯邦行政機關與工會間對聯邦服務勞管關係法律(Federal Services Labor-Management Relations Statute)、聯邦公務員彈性及緊縮工作計畫法(Federal Employees Flexible and Compressed Work Schedules Act)規範下工作條件協商之僵局。如果協調不成，小組有權建議解決程序及採取必要的作為以解決僵局⁵⁶。
4. 「外交人員勞動關係委員會」及「外交人員勞動僵局爭議解決小組」：前者由三位委員組成，委員由「委員會」之主席任命；後者由「聯邦勞動僵局解決小組」主席(即「委員會」主席)任命之五位兼任委員組成。主要職責乃為美國情報局、國際開發局、國務院、農業部及商務部在國外服務之公務員有關勞動關係及

⁵⁴ See 5 U.S.C. § 7104(a)~(c), § 7105. “U.S. Federal Labor Relations Authority--The Authority,” from <https://www.flra.gov/components-offices/components/authority>. Retrieved 2017/07/13.

⁵⁵ See 5 U.S.C. § 7104(f). “U.S. Federal Labor Relations Authority--Office of the General Counsel,” from <https://www.flra.gov/components-offices/components/office-general-counsel-ogc>. Retrieved 2017/07/13.

⁵⁶ See 5 U.S.C. § 7119(c). “U.S. Federal Labor Relations Authority--The Federal Service Impasses Panel,” from <https://www.flra.gov/components-offices/components/federal-service-impasses-panel-fsip-or-panel>. Retrieved 2017/07/13.

工作條件協商僵局之解決⁵⁷。

(二)聯邦勞管關係全國委員會

2009 年 12 月 9 日，歐巴馬總統行政命令(Executive Order 13522: —Creating Labor Management Forums to Improve Delivery of Government Services)設立「聯邦勞管關係全國委員會」，要求整個聯邦行政體系建立合作、具生產力的勞管關係架構(form)，一個由政府管理方、公務員、公務員工會代表三方組成的非對抗式討論政府運作架構，以提昇勞動關係，改善聯邦政府的生產力及有效性。

委員會成員由總統任命或指派，包括：(1)人事管理局局長(Director of the Office of Personnel Management)、管理暨預算局副局長(Deputy Director for Management of the Office of Management and Budget)，並擔任委員會共同主席；(2)聯邦勞動關係委員會主任委員(Chair of the Federal Labor Relations Authority)；(3)分別來自五個部或機關之副部長或其他具有機關全責之官員；(4)美國政府公務員聯合會主席(President of the American Federation of Government Employees, AFL-CIO)；(5)全國聯邦公務員聯合會主席(President of the National Federation of Federal Employees)；(6)全國財政公務員工會主席(President of the National Treasury Employees Union)；(7)專業及技術工程人員國際聯合會主席(President of the International Federation of Professional and Technical Engineers, AFL-CIO)；(8)其他代表聯邦公務員工會的主席 3 人；(9)高級行政主管協會主席(President of the Senior Executives Association)；(10)聯邦經理人協會

⁵⁷ “U.S. Federal Labor Relations Authority--The Foreign Service Labor Relations Board,” from <https://www.flra.gov/components-offices/components/authority/foreign-service-labor-relations-board>. “U.S. Federal Labor Relations Authority--The Foreign Service Impasse Disputes Panel,” from <https://www.flra.gov/components-offices/components/federal-service-impasses-panel-fsip-or-panel/foreign-service-impasse>. Retrieved 2017/07/13.

主席(President of the Federal Managers Association)。

「聯邦勞管關係全國委員會」職掌包括：(1)支持各部或機關層級(department- or agency-level)成立勞管架構，促進受僱者與管理階層的夥伴關係，改善機關達成使命及服務品質、公務員工作生活品質、勞管關係氛圍。(2)建立聯邦勞管關係全國委員會及部會勞管架構的效用評量指標，以促進各部會之一致、適當、具行政效率的評量程序。(3)蒐集及傳播有關勞管關係改善之相關資訊，及提供指導原則。(4)促進成功的勞管關係，包括提供部會人員有關爭議解決方式、合作方式之訓練。(5)提供改善公共服務創新方式、並能降低成本、提昇公務員利益之建議。(6)作為處理部會勞管討論系統性失靈的管道。(7)提供總統關於執行協商先導計畫執行之建議(關於 5 U.S.C. 7106(b)(1)所定機關與勞工組織協商議題事項)。

三、結社與團體協商

每位公務員有權自由的組織、加入或協助任何工會(labor organization)，或不參加其任何活動，不必擔心會受到處罰或報復，且應保護每位公務員行使此項權利。除本(第 71)章另有規定外，此項權利包括：(1)以工會代表的身分作為、及向行政部門機關首長或其他官員、國會、或其他適當主管當局表達工會觀點的權利；(2)透過依據本(第 71)章所選任的代表，就僱用條件進行團體協商/集體議價(collective bargaining)⁵⁸。

2015 年美國私部門總受僱人數 113,152,000 人，加入工會人數 7,554,000 人(6.7%)，被工會代表人數 8,411,000 人(7.4%)；2016 年總受僱人數 115,417,000 人，加入工會人數 7,435,000 人(6.4%)，被工會代表人數 8,437,000 人(7.3%)。2015 年美國公部門(含聯邦、州、及地方政府)總受僱人數 20591000 人，加入工會人數 7241000 人

⁵⁸ 5 USC §7102.

(35.2%)，被工會代表人數 8031000 人(39%)；2016 年總受僱人數 20684000 人，加入工會人數 7120000 人(34.4%)，被工會代表人數 7834000 人(37.9%)；顯示人數加入工會及被工會代表人數下降。以上數字顯示，公部門(34.4%)加入工會人數比例是私部門(6.4%)5 倍多，而公部門 2015、2016 相較，加入工會及被工會代表比例皆下降⁵⁹。

(一)公務員與工會

「公務員」指受僱於聯邦機關(agency)的個人，但不包括：(1)在境外單位任職之外國人或非美國公民；(2)軍人；(3)主管或管理官員(a supervisor or a management official)；(4)在國務院、國際通訊局、國際發展局、農業部或商務部等外交單位服務的官員或職員；(5)違反第 7311 條規定參與罷工之人員；「機關」指行政權所屬機關、國會圖書館、政府出版局及史密森尼基金會(the Smithsonian Institution)，但不包括：政府課責署、聯邦調查局、中央情報局、國家安全局、田納西流域管理局、聯邦勞動關係委員會、聯邦僵局解決小組及聯邦秘勤局等機關⁶⁰。

「主管」指：受僱於機關，代表機關利益，有權僱用、指揮、指派、晉升、報酬、調職、無薪停職、裁員、召回(recall)、停職、紀律處分、解僱、處理訴願、或實際上建議此類作為，如果此類權限的行使，不僅於例行或辦事性質，而且要為一致性獨立判斷之人員；「管理官員」指：受僱於機關，擔任要求或授權個人規劃、決定或影響機關政策職務之人員⁶¹。美國郵政局員工屬政府企業，不屬「機關」，受「全國勞動關係法」(National Labor Relations Act)的規範。

⁵⁹ “Table 3, Union Members Summary- Bureau of Labor Statistics (For release 10:00 a.m. (EST) Thursday, January 26, 2017),” from <https://www.bls.gov/news.release/pdf/union2.pdf>. Retrieved 2017/09/12.

⁶⁰ 5 USC §7103(a) (2), (3).

⁶¹ 5 USC §7103(a) (10), (11).

「工會」指：由全部或部分公務員組成，公務員參與、支付會費、且以處理與機關相關之訴願及僱用條件為目的之組織，但不包括：(1)以其章程、法規、會員的潛協議(tacit agreement)或其他規定，以種族、膚色、信仰、出生國(national origin)、性別、年齡、公務員身分(civil service status)偏好、政黨、婚姻狀態或身障條件為由，拒絕某人加入之組織；(2)擁護推翻美國憲政政府之組織；(3)機關資助之組織；(4)參與對抗政府或任何政府機關之罷工，或有舉行、協助或參與上述罷工活動職責或義務之組織⁶²。

(二)適當單位(協商單位)

公務員工會就僱用條件有權進行團體協商。「團體協商」指：機關代表與機關「適當單位」(appropriate unit)公務員之專屬代表雙方在合理時間會面，就影響公務員之「僱用條件」，善意的(in good faith)進行協商，達成協議並執行之相互義務的履行；如其中一方提出要求，團體協商協議納入書面文件；但此一義務不能強迫他方接受提議或讓步⁶³。「僱用條件」指除：(1)第 73 章禁止之政治活動；(2)職位分類事項；及(3)聯邦法律特別規定之事項外，影響工作條件之人事政策、實務或事項，不論其以法規或其他方式規定⁶⁴。

「適當單位」指：具備明確、可識別的共同利益，被單一工會代表，與管理方進行團體協商或交涉之一群公務員。「適當單位」由聯邦勞動關係委員會決定。聯邦勞動關係委員會應決定任何單位的適當性；為確保公務員完全自由的行使本(第 71)章賦予的權利，聯邦勞動關係委員會應逐案決定「適當單位」是否以機關、工廠、設施、職能或其他基礎成立；且聯邦勞動關係委員會只有在該決定：(1)能確保單位內公務員的明確、可識別的共同利益，且能和機關進

⁶² 5 USC §7103(a) (4).

⁶³ 5 USC §7103(a) (12).

⁶⁴ 5 USC §7103(a) (14).

行有效的協商；及(2)促進機關的運作效率，決定協商單位為適當單位⁶⁵。

「單位內公務員有明確、可識別的共同利益」從下列因素考量：(1)是否為機關內同一組織單元(component)內的部分成員；(2)是否支持相同的使命；(3)是否在同一命令體系之內；(4)是否有類似或相關的職責、職稱及工作安排；(5)是否受相同的工作條件；(6)是否受相同的人事或勞工關係政策，由同一人事單位管理。其他考量因素有：地理區域的鄰近性、僱用條件獨特性、特殊的當地議題(local concerns)、與其他組織單元交流的程度、運作獨立性等⁶⁶。「和機關進行有效的協商」的考量因素有：(1)來自其他協商單位資源的使用效率；(2)當事人過往團體協商的經驗；(3)執行人事政策單位的權限範圍(locus and scope)；(4)「申請協商單位」(the proposed unit)公務員重大關心議題的協商限制；(5)機關勞管關係政策的層次⁶⁷。至於「促進機關運作效率」因素，聯邦勞動關係委員會考量協商單位結構與機關運作、組織結構合理相關的程度，從成本、生產力及資源使用等方面考量申請協商單位對機關運作的影響⁶⁸。

聯邦勞動關係委員會不能僅依「申請協商單位」公務員組織的程度決定單位的適當；如果該單位包括：(1)任何管理官員或主管；

⁶⁵ 5 USC §7112 (a).

⁶⁶ The Office of the General Counsel of Federal Labor Relations Authority (2013), "Representation Case Law Outline," from [https://www.flra.gov/system/files/webfm/OGC/Rep%20Case%20Law%20Outline/08.08.17%20Updated%20Rep%20Case%20Law%20Outline%20\(nov%202015\).pdf](https://www.flra.gov/system/files/webfm/OGC/Rep%20Case%20Law%20Outline/08.08.17%20Updated%20Rep%20Case%20Law%20Outline%20(nov%202015).pdf)). Pp.13-14.

⁶⁷ The Office of the General Counsel of Federal Labor Relations Authority (2013), "Representation Case Law Outline," from [https://www.flra.gov/system/files/webfm/OGC/Rep%20Case%20Law%20Outline/08.08.17%20Updated%20Rep%20Case%20Law%20Outline%20\(nov%202015\).pdf](https://www.flra.gov/system/files/webfm/OGC/Rep%20Case%20Law%20Outline/08.08.17%20Updated%20Rep%20Case%20Law%20Outline%20(nov%202015).pdf)). Pp.14-15.

⁶⁸ 5 USC §7112 (a); The Office of the General Counsel of Federal Labor Relations Authority (2013), "Representation Case Law Outline," from [https://www.flra.gov/system/files/webfm/OGC/Rep%20Case%20Law%20Outline/08.08.17%20Updated%20Rep%20Case%20Law%20Outline%20\(nov%202015\).pdf](https://www.flra.gov/system/files/webfm/OGC/Rep%20Case%20Law%20Outline/08.08.17%20Updated%20Rep%20Case%20Law%20Outline%20(nov%202015).pdf)). P.15.

(2)機要公務員⁶⁹；(3)從事純文書身分工作以外之人事公務員；(4)從事執行勞管關係之公務員；(5)專業公務員(professional employees)或其他公務員，除非多數專業公務員支持被納入；(6)從事直接影響國家安全工作之情報、反情報、調查或安全工作之公務員；(7)主要從事調查或審計職能，其職責直接影響機關內部安全，以確保職責被誠實、廉政執行職能之公務員，也不能認定單位適當⁷⁰。

任何從事執行勞管關係法律規定之公務員，不得被下列工會代表：(1)代表其他適用勞管關係法律之個人之組織；或(2)與代表其他適用勞管關係法律之個人之組織，有直接或間接隸屬之組織⁷¹。如果一個機關內有二個或二個以上單位，且由一個工會專屬代表，得依機關或工會之申請，合併為一個較大的單位，如果聯邦勞動關係委員會認為較大的單位適當。聯邦勞動關係委員會應認證該工會為較大單位的專屬代表⁷²。

(四)工會代表性

如果工會被適當單位內公務員，依秘密投票、多數決選為代表組織，機關應賦予該組織專屬承認(exclusive recognition)⁷³。

(1)如果有人(包括個人、工會、機關)向聯邦勞動關係委員會提出申請，主張：(i)在適當單位沒有專屬代表的情況下，該單位 30%的公務員想要有專屬代表，代表他們進行團體協商，或(ii)在適當單位有專屬代表的情況下，該單位 30%的公務員主張專屬代表不再具代表性；或(2)有人想釐清、或修正當時有效的承認、或代表性事項，聯邦勞動關係委員會應調查該申請；如有合理理由認為代表性問題

⁶⁹ 「機要公務員」：指以規劃或實現勞管關係管理政策個人之機要身分作為之公務員。5 USC §7103(a)(13).

⁷⁰ 5 USC §7112 (b).

⁷¹ 5 USC §7112 (c).

⁷² 5 USC §7112 (d).

⁷³ 5 USC §7111 (a).

存在，其應在合理通知後，提供聽證機會。如果依據聽證紀錄認定代表性問題存在，聯邦勞動關係委員會應就該問題，以秘密投票方式，監督或舉辦選舉，並確認選舉結果。但如在前 12 個月內，已舉辦有效之選舉，任何適當單位或分支單位不應舉行選舉⁷⁴。

想要申請專屬代表承認的工會，應向聯邦勞動關係委員會及涉及機關提交幹部及代表名單、章程及細則(bylaws)、及目標說明書⁷⁵。如聯邦勞動關係委員會認定：(1)該工會受貪腐或反民主原則影響(工會不受貪腐或反民主原則影響，是其行為標準⁷⁶)；(2)缺乏可信證據，證明至少 30%的公務員想要被申請認證的工會代表，進行團體協商；或(3)如果當時存在涉及機關與申請承認以外之專屬代表間有效的合法書面團體協商協議，則不應授予專屬認證⁷⁷，除非：(1)該團體協商協議效期超過 3 年以上；(2)在團體協商協議到期 60 天前及 105 天以內提出專屬認證申請⁷⁸。另外，如聯邦勞動關係委員會已在申請前 12 個月內，為協商單位舉行秘密選舉投票，且多數公務員投票選定工會認證，作為單位之專屬代表，亦不應授予專屬認證⁷⁹。

被賦予專屬代表權的工會，有權代表單位內公務員作為、協商、及達成協議(*aggrement*)⁸⁰。就機關而言，如果沒有任何工會被賦予以機關為基礎的專屬承認，擁有該機關相當公務員專屬代表權的工會，得依聯邦勞動關係委員會所定標準，由機關賦予全國協商權。擁有全國協商權的工會應：(1)被告知機關擬議之僱用條件的重大改變，及(2)允許其在合理時間，提出關於上開改變的意見及建議。如果工會提出意見及建議，機關在作成最終決定前，應考量其意見與

⁷⁴ 5 USC §7111 (b).

⁷⁵ 5 USC §7111 (e).

⁷⁶ 5 USC §7120 (a).

⁷⁷ 5 USC §7111 (f) (1)~(3).

⁷⁸ 5 USC §7111 (f) (1)~(3).

⁷⁹ 5 USC §7111 (f) (4).

⁸⁰ 5 USC §7114 (a) (1).

建議，並提供作成最終決定之書面理由⁸¹。

(五)協商範圍

儘管聯邦公務員享有團體協商權，但為維護文官制度建構的基本原則--功績原則，也無法如私部門般廣泛。法律也規定，第 71(勞管關係)章規定的解釋，應以符合效能、效率政府的要求為之⁸²。

屬於管理權(management rights)事項，不具協商性，包括：(1)決定機關之職掌、預算、組織、公務員人數、內部安全措施。(2)依據適用法律，(i)僱用、指派、指揮、裁員、留用公務員，或停職、解僱、降等、減薪或其他紀律處分；(ii)指派工作、關於外包契約之決定、機關運作人事之決定；(iii)關於職缺填補，適當職等及適格升遷人選、或其他適當人選之選任任命；(iv)緊急情況下實現機關職掌之任何必要作為⁸³。

屬於強制協商議題，主要涉及執行行政機關決定之事項，包括：(1)在機關選擇時，指派到組織所屬單位(subdivision)、工作方案或職期(tour of duty)的人數、類型、職等或職位；或執行工作的技術、方式、方法。(2)管理官員執行管理權限要遵守的程序。(3)因管理官員執行權限而受不利影響之公務員之適當安排⁸⁴。

勞管雙方善意協商義務的事項，應屬不牴觸聯邦法律或全政府適用的法令之事項，而且要非屬機關認定之重要需求(compelling need)事項。對於是否有重要需求存在，協商代表可以提出質疑，並交由聯邦勞動關係委員會決定⁸⁵。

(五)協商僵局之解決

⁸¹ 5 USC §7113.

⁸² 5 USC §7101(b).

⁸³ 5 USC §7106(a).

⁸⁴ 5 USC §7106(b).

⁸⁵ 5 USC §7117.

機關與專屬代表產生協商僵局時，「聯邦調處和解局」(Federal Mediation and Conciliation Service)應提供解決衝突之服務與協助，其方式視情況而定。如果自願性安排(包括聯邦調處和解局或其他第三方的調處服務)無法解決協商僵局，任一方當事人得請求「聯邦勞動僵局解決小組」處理；或雙方當事人同意採取經「聯邦勞動僵局解決小組」認可的拘束仲裁程序解決⁸⁶。

四、不當勞動行為與除去

機關從事下列行為，屬不當勞動行為(unfair labor practice)：(1)在公務員行使本(第 71)章所定權利時，干涉、限制或強迫任何公務員；(2)在僱用、任期、升遷或其他僱用條件上為差別待遇，藉以鼓勵或勸阻成為會員；(3)贊助、控制或協助工會(依據請求，也公平的提供其他相同地位的工會情況下，提供慣常性與例行的服務與設施，除外)；(4)對依本(第 71)章規定訴願、供述、請願、提供資訊或作證之公務員為紀律處分或歧視；(5)拒絕與工會進行善意的諮商或協商；(6)對僵局程序及決定採取不合作或予拒絕；(7)在規則或法規(rule or regulation)有所規定前，執行任何與既存有效團體協商協議相違背之規則或法規(執行本章第 2302 條之規則或法規除外)；(8)其他不遵守或拒絕遵守本(第 71)章規定之行為⁸⁷。

工會從事下列行為，亦屬不當勞動行為：(1)干涉、限制或強迫公務員行使本(第 71)章所賦予之權利；(2)在公務員行使本(第 71)章所定權利時，造成或意圖造成機關歧視任何公務員；(3)為處罰、報復或為阻礙(hindering or impeding)會員身為公務員的工作績效、生產力或職責履行之目的，強迫、紀律處分、罰錢或意圖強迫工會成員；(4)以種族、膚色、信仰、出生國(national origin)、性別、年齡、公務員身分(civil service status)偏好、政黨、婚姻狀態或身障條件等因

⁸⁶ 5 USC §7119(a), (b).

⁸⁷ 5 USC §7116(a).

素，在會員資格條件(terms or conditions of membership)上，歧視公務員；(5)拒絕與機關進行善意的諮商或協商；(6)對僵局程序及決定採取不合作或予拒絕；(7)發動(call)或參與罷工、停工(work stoppage)、怠工或在勞管爭議時對機關站哨(picketing)，如果該站哨干擾機關的運作；或以不採取預防或停止前述活動方式，予以容忍(condone)；或(8)其他不遵守或拒絕遵守本(第 71)章規定之行為⁸⁸。

另外，除不符合入會時一致性要求的合理的職業標準、或未繳交取得及維持會員資格所需繳交的會費外，專屬代表拒絕公務員加入其所代表之適當單位，亦屬不當勞動行為；不過，上開規定並不阻止工會，依據符合本(第 71)章規定的章程或細則所定之程序，對會員為紀律處分⁸⁹。

得依據申訴程序(appeals procedure)提出申訴之事項，不得以禁止的不當勞動行為由提出；除本(第 5)篇第 7121(e),(f)條之規定外，公務員得選擇使用協商式訴願程序(negotiated grievance procedure)(協約所定申訴程序)或申訴程序(文官法定申訴程序)，提出申訴；可以依訴願程序提出之事項，得依當事人之裁量，選擇訴願程序，或視為不當勞動行為提出指控⁹⁰。

如果機關或工會被任何人(含個人、工會或機關)指控從事不當勞動行為，聯邦勞動關係委員會督察長(General Counsel)應予調查，如果認為構成不當勞動行為，向委員會提出控訴(complaint)。如果認為不構成，而未提出控訴，應提供該指控人書面理由⁹¹。控訴書應包括控訴理由及聽證通知(含時間、地點)；相關工會或機關有權提出答辯、出庭作證⁹²。在聽證程序中，如有優勢證據證明確有不當勞

⁸⁸ 5 USC §7116(b).

⁸⁹ 5 USC §7116(c).

⁹⁰ 5 USC §7116(d).

⁹¹ 5 USC §7118(a) (1).

⁹² 5 USC §7118(a) (2), (3).

動行為，聽證官員應作成書面事實認定，並發布命令，要求機關或工會：(1)停止及不要再為不當勞動行為；(2)當事人就團體協商協議(collective bargaining agreement)再行協商；(3)給予復職並補發薪資；或(4)以上之措施⁹³。不服聯邦勞動關係委員會終局決定之人，得向聯邦上訴法院申請司法審查⁹⁴。

五、訴願程序

任何團體協約應規定訴願(grievances)之解決程序(包含仲裁)，作為解決團體協約範圍內訴願的專屬行政程序，但得規定不適用訴願程序之事項⁹⁵。此程序稱協商式訴願程序(negotiated grievance procedure)，程序內含應公平、簡易、迅速處理，及(1)確保專屬代表，代表自己或適當單位公務員，提出及處理訴願的權利，(2)確保公務員提出訴願的權利及專屬代表出席該訴願程序的權利，(3)規定未解決的訴願，專屬代表或機關得提議送交拘束仲裁⁹⁶。

「協商式訴願程序」係由專屬代表工會與政府管理階層雙方共同決定，此一程序並非一套固定之程序，惟典型程序是從基層至高層、從非正式程序進入正式程序(Coleman, 1990:140)。大部分的訴願程序可分為三個基本階段(Kearney & Carnevale, 2001:302-305)：

1. (加入工會之公務員)向管理者提出訴願(非正式階段)：管理者在收到當事人之口頭或書面訴願後，進行必要之調查(收集相關資料，面訪其他工作者，以決定抱怨是否有所根據)或與工會代表討論後作出決定。
2. 工會參加訴願(正式階段)：工會代表向管理者之上一級主管提出書面訴願狀，由上一級主管依據契約相關規定及資料審查訴願，

⁹³ 5 USC §7118(a) (7).

⁹⁴ 5 USC §7123(a) (1).

⁹⁵ 5 USC §7121(a).

⁹⁶ 5 USC §7121(b) (1).

找出解決問題之方法。公平性及迅速性(fairness and promptness)是雙方主要考量的重點。如管理者上一級主管無法解決問題，則由雙方更高層主管或由人事主管處理解決。

3. 仲裁(最後階段)：將無法解決之爭議交付中立第三者作出仲裁決定。若團體協約未規定交付仲裁，則由管理方作成最終決定或由其他方式(如調解)加以解決。

協商式訴願程序是替代文官法定程序解決政府雇主與加入工會公務員間爭議之程序，那些爭議事項可以循此一程序解決，需視團體協約規定而定。當某項權利同為團體協約及文官法令規定，而法令未為特別限制或團體協約未為特別排除時，公務員可選擇協商式訴願程序或文官法定程序解決爭議。下列事項，不適用協商式訴願程序：(1)涉及違反本(第5)篇第73章政治活動限制的事項；(2)退休、生命或醫療保險事項；(3)涉及本(第5)篇第7532條所定停職、免職事項；(4)考試、認證或任命事項；(5)不涉及降等、減俸的職位分類事項⁹⁷。另外，涉及人事禁止規定、人事管理上如考績處分等事項，加入工會的公務員仍得選擇法定救濟程序⁹⁸。

六、會務時間⁹⁹

在團體協約協商程序中，擔任專屬代表的公務員，在勤務時段，應給予會務時間(Official time)，代表協商單位進行團體協商，包括出席僵局解決程序；此一人數不得超過機關代表之人數。代表工會出席機關相關事項之公務員，是否給予會務時間，由機關決定之。公務員執行任何工會內部事務，包括會員招募、幹部選舉、會費收取等，應在非勤務時段為之。除上述規定外，擔任專屬代表之公務員或代表適當單位處理第71章所定勞管事項之公務員，應給予合理

⁹⁷ 5 USC §7121(c).

⁹⁸ 5 USC §7121(d), (e).

⁹⁹ 5 USC §7131.

的會務時間，其時間由機關與專屬代表共同決定之。

參、法國

一、公務員勞動權

所謂公務員，係指所有公法人以公法上之聯繫而為僱用之人，其受僱於公法人係為履行公務之執行；另有非正式職之公務員，乃指為公法人所聘用，未具備正式法定身分而在公務機關內從事工作者，主要包括契約公務員、臨時人員、實習人員、國家技術員等(吳秦雯執筆，董保城主持，2008：3-4)。

工會權的第一個內涵是工會自由，包含自由籌組工會、自由選擇所欲參加之工會及不參加工會之自由。但**組織工會之目的，一定是為了其成員的職業權益，若是由政黨於行政機關內所創設，並以政黨利益為目的者，則不被視為工會**；基於工會自由，自然不能對「參加工會者」與「不參加工會者」進行差別待遇(陳淳文，2008：257-258)。

法國允許一般公務員罷工，但團體協商權並不包括簽訂團體協約。公務員結社權的承認，始於1946年第四共和憲法前言規定，任何人皆得依據結社活動，來維護自己的權利及利益，罷工權在法律範圍之內行使之¹⁰⁰。1958年第五共和憲法將第四共和憲法納入架構內¹⁰¹，並於第34條規定：「(1)下列各事項由法律制定之：公民權及有關公民行使公共自由權利之基本保障；.....(2)下列各事項亦由法

¹⁰⁰ 1946年以前，法國法律認為公務員罷工是違法行為，因為公務的實施直接影響公眾利益，必須繼續不能間斷；其次，公務員的組織是一個層級節制、下級服從上級，罷工是下級強迫上級的一種手段，破壞行政機關的組織原則(王名揚，1987：278-282)。

¹⁰¹ 前言第1項規定：「法蘭西人民莊嚴宣示，遵守1789年宣言所提出、並經1946年憲法前言所確認和補充之人權與國家主權原則，以及2004年環境憲章所規範之權利與義務」。

律制定之：……國家文武官員之基本保障；……」¹⁰²。但同年通過的官吏法(Statut general de la fonction publique)，僅授予公務員結社權，並未明文規定罷工權。罷工權係由法國中央行政法院(Conseil d'Etat)在 1950 年 Dehaene 案判決所確認，但其行使必須避免濫權及不能違反必要的公共秩序與安全。1946 年官吏法授予公務員組織工會的權利，受全國性工會勞動總同盟(CGT)及共產黨的影響很大，官吏法可說是共產黨籍文官部長 Maurice Thorez 主導下的產物(Meininger, 2000: 196)。

中央行政法院在 1950 年 Dehaene 案裁判重點有三：(1)憲法前言的規範意旨，係要求立法者就以防衛職業利益為目的的罷工權之行使與以維護公共利益為核心之「公共服務持續原則」等二種憲法上所保障的價值作一協調。(2)國會有進一步規範罷工之責任，但兩者有關共和衛隊與警察的個別法，及其禁止罷工的規定，並不適用於所有公務員。(3)若國會未對罷工權作進一步地規範，並不意味著該權得任意行使，乃至破壞公共秩序與公共利益。從而，為維護公共利益並在行政法院之審查下，內閣得以命令之方式對公務員之罷工活動進行規範(陳淳文，2008：268)。

法國憲法委員會在 1987 年的一個裁判中，特別就完全禁止罷工的合憲性提出說明：「對於公共服務事項，肯認罷工權不應阻止立法權為了確保公共服務之持續，而對罷工進行限制。而公共服務之持續，就如同罷工權一樣，都是憲法上保障的價值。對於那些一旦停滯即有礙國家最重要之需求的公共服務，人員的存在是確保其正常運作所不能或缺的情況下，立法者可禁止人員之罷工權」(陳淳文，2008：268)。禁止特定對象公務員行使罷工權，屬行政部門之權。行政首長可用抽象的行政規則或具體的行政處分禁止罷工權。此權

¹⁰² 參照張景舜譯(2012)。

之行使上可至總理、部長，下可至各機關首長及地方自治團體首長。歸納行政法院之歷年判例，得禁止罷工權職務性質包括下列幾項：(1)有關政府運作所不可或缺之業務，如行政總督之業務；(2)所有有關公權力所需資訊之業務，如廣播電視及氣象局；(3)有關人員或設施安全的業務，如航管及行控中心；(4)涉及國家及人民之基本需求，如電力及瓦斯人員(陳淳文，2008：269)。現行共和衛隊、警察、軍人、法官、監獄人員、內政部通訊人員及核子儲置設施人員等七類，不得罷工(陳淳文，2008：268)。

1983年「公務員權利義務法」(亦有譯作基準法)第8條規定，「公務員之工會權利受到保障。相關公務員能自由建立、加入工會組織，並執行其代表權。但這些組織必須係合法之組織。工會組織可以就主管法院內就有關人權法的規章行為進行質詢，也可以就某個人做出對公務員團體利益損害之決定進行詢答。在中央政府機關，公務員工會組織有權就報酬變化與報酬確定與政府進行先期磋商。公務員工會組織就工作條件與工作組織問題與各級主管部門得進行磋商」(吳秦雯執筆，董保城主持，2008：54)。第9條規定：「公務員透過其代表出席諮詢性組織的機會，參與有關公共服務組織之運作、涉及其權利義務之法令制定及有關公務員職業生涯之個別決定等事項」(陳淳文，2008：260；吳秦雯執筆，董保城主持，2008：54)。第10條規定：「在法律許可範圍內，公務員有罷工的權利」(吳秦雯執筆，董保城主持，2008：54)。

公務員有協商權，但不包括簽訂團體協約，按法國公務員與國家之關係，法律明定為「法定地位關係說」，基此，公務員與行政主體之間不能就其工作條件、性質、內容等作協議(陳淳文，1998：122)。另外，公務員之結社權有三項限制：(1)公務員工會不得進行政治性活動，像是在工作場所散發政治性質之傳單或張貼標準。構成或進行工會活動之目的，必須是在確保並防衛公務員成員之職業

利益。(2)公務員之結社必須符合紀律原則，此一限制延伸並具體化以下兩點：(i)與政府任務具有特別密切相關性，甚至不能加以分離之公職人員，因而不被承認具有結社權，如軍人、行政總督。(ii)公務員組織工會並不免除階層服從之義務，因此，當公務員工會活動未被合法允許，但工會仍執意進行活動時，工會代表將受職務上之懲處，不能主張私法上之勞動關係而規避公法上之紀律服從關係。(3)公務員工會之活動必須以公務服務之必要性為依歸，此點主要在工會活動需要請求特別准許時之法理論據上，即倘工會能證明其活動與公務活動具有直接明顯之必要性，有權機關即不能任意拒絕工會活動之進行，且法院對於有權機關之許可亦應採取較為嚴格之審查(吳秦雯執筆，董保城主持，2008：55)。

凡進行同一種職業或相似行業者，20人以上發起，不需經政府之批准，即得成立工會；成立者，必須將工會名稱、目的、參與人名冊，提交有權管理機關備案。法國國家公務員工會之結構乃是各個國家機關成立各自的工會，但各該工會又會加入並附屬在全國性工會之下，因此，法國之具備代表性之公務員工會均為全國性工會，並形成全國性串聯性質，而非單一存在於各機關之小型協會性組織(吳秦雯執筆，董保城主持，2008：56)。勞動法典第L.133-2條提出五個判斷代表性工會指標：會員數、獨立性、會費收入、工會活動之經驗與歷史、工會於德國佔領期間所表現的愛國態度等五項。公務員權利義務法第9 bis條更進一步規定，符合下列條件之一者，即為具代表性工會：(1)在國家公務員最高委員會、地方公務員最高委員會及醫療公務員最高委員會等三個最高同額委員會中至少佔有一席席位之工會；(2)在公務員代表選舉中，總得票數達投票百分之十以上者，且於每個公務員體系皆獲得至少百分之二以上之選票者(陳淳文，2008：265)。

二、參與公務員相關事項

公務員有權參與其機關之管理業務，自 1946 年第四共和憲法即確立，前言第 8 項規定：「所有勞動者透過其代表，參與工作條件之制定及企業之經營」。現行法規設同額行政委員會、同額技術委員會與衛生委員會等三類諮詢性組織參與機關管理業務。三大公務員體系又分別設置一個位階最高的同額行政委員會：國家公務員最高委員會、地方公務員最高委員會、醫療公務員最高委員會(陳淳文，2008：260)。其特色是：(1)同額：機關代表與公務員代表各一半方式組成；(2)是諮詢機關，而非決策機構。

國家公務員最高委員會：(1)總理主持；(2)各二十名代表組成；公務員代表則由工會依其得票率及代表性分享席次。(3)總理任命，任期三年；(4)應總理或三分之一以上委員請求召開會議；(5)每季至少開全體大會一次；(6)下設行政及工會兩處，並依需要設行政現代化、在職進修、衛生安全、身分制定及救濟等特別委員會，依同額方式組成。(7)審議有關公務員的一般性、全體性問題；(8)所有有關公務員的法案或命令，必須事前交委員會審議，諮詢其意見；未提交者，視為形式瑕疵而不具效力。(9)委員會中的救濟委員會處理涉及公務員權益的特定、個別性問題，是公務員懲戒、考核、晉升、解職等最高行政救濟機關。

法定強制參與事項包括以下四項：(1)所有涉及公務員基準法所規範之法定權利義務地位的法律案。(2)所有涉及不適用一般法定地位之例外規定的法令。(3)與職等與職位之調整相關的政府計畫。(4)涉及數個職系公務員所通用之共同規定的命令案(陳淳文，2008：261)。

行政委員會：(1)處理公務員之個別性問題；(2)每個職系均依同額方式組成行政委員會，委員數依職系所含職級數目及公務員人數

而定；(3)機關代表由首長任命，公務員代表由選舉產生，任期三年；(4)主席由機關首長出任，委員會應主席或二分之一委員要求而開會，大部分以特別會的方式審議特定公務員的個別問題；(5)基於層級原則，職級低於受審查者不得與會；(6)秘密投票，出席二分之一以上作成決定；(7)諮詢性質，議決不能拘束行政主體，也不能成為行政訴訟標的；(8)法定諮詢事項，缺乏行政委員會意見，則構成形式瑕疵而被法院撤銷之可能；(9)所有涉及公務員個人權益事項；(10)針對懲戒事項召開特別會時，稱為懲戒委員會。

技術委員會：(1)完全排除個別性問題；(2)諮詢性質，採同額式設立，一半由機關首長任命，一半由公務員票選，任期三年；(3)每個部會、公務機構皆需設立；地方分枝機關，依省縣市層級不同分別設立；(4)中央部會之委員會人數不得超過 30 人，其他不得超過 20 人；(5)法定諮詢事項包括：(i)機關組織運作；(ii)工作條件；(iii)工作方法與技術革新；(iv)公務員職權及業務法令之研擬及修正；(v)業務發展方向；(vi)工作安全與衛生問題；(vii)績效獎金分配。

衛生安全委員會：(1)每個部會必須設立，其他機關任意設立，無設立者，由技術委員會負責；(2)職掌公務員執行職務時之人身安全與健康問題及一般性問題；(3)機關、公務員代表及健康管理醫生所組成；官方 5 名，對衛生安全負有責任者；公務員代表依工會代表性及得票性分配(陳淳文，1998；2008：260-265)。

肆、德國

一、公務員勞動權

公部門服務的人員，依工作性質不同，分公務員(Beamten)、聘僱人員與勞工(Arbeitnehmer)(合稱公職人員)。聯邦公務員法第 2 條第 1 款規定，稱聯邦公務員者，係指在聯邦內或與聯邦直接隸屬關係之公法上社團、營造物或財團有公法上勤務與忠誠關係存在者而言；第 4 條規定，「任命公務員關係的許可」為執行下列行為，方得任命為公務員關係：(1)行使公權力之任務；或(2)基於保障國家或公共生活之任務，而不得完全任諸由私法僱用關係之人員從事者¹⁰³。**公務員係指與國家發生公法職務與忠誠關係之人員，國家對該等人員的任職必有正式任命行為與交付證書之行為，又其任職之目的不是換取酬勞，而是履行國家所賦予的職責，國家必須提供公務員維持與其身分相當的生活水準，以體現國家應負公務員生活照顧之義務。**聘僱人員與勞工是以契約聘用之人員(合稱勞工)，與行政機關是以私法契約運作，適用勞動法令；然因公部門受政府預算法令之拘束，公部門工作具高度公益性，及聘僱人員與勞工經常和公務員一起工作等，因而呈現出其與政府機關間法律關係內容，和公務員與政府機關間法律關係漸漸接近(董保城，2008：1)。

德國憲法第 9 條規定：「1.所有德國人均有結社之權利。……3.保護並促進勞動與經濟條件之結社權利，應保障任何人及任何職業均得享有。凡限制或妨礙此項權利為目的之約定均屬無效；為此而採取之措施均屬違法……」。依德國通說，第 3 項所保障的勞動者同盟自由(勞動結社)，其核心領域是所謂的協約自治，而罷工權則屬同盟的必要手段，因此罷工亦屬於基本權所保障之範圍(康長健、黎博文，2015：94)。但德國聯邦公務員享有勞動結社權，但團體協商

¹⁰³ 參照吳庚主持(1990)，公務員基準法之研究對「德國聯邦公務員法」之翻譯。

權及罷工權受到限制。

憲法第 33 條規定：「.....2.所有德國人民依其適當能力與專業成就，有擔任公職之同等權利。.....4.國家主權(hoheitsrechtliche Befugnisse)之行使，在通常情形下，應屬於公務員之固定職責，公務員依據公法服務、效忠。5.有關公務員之法律，應充分斟酌職業公務員(Berufsbeamtentum)法律地位之傳統原則而規定之」。公務員制度的傳統原則包括：(1)所有涉及主權行使的行政任務應付託公務員行使，而非付託於僱用人員(Funktinsvorbehalt)；(2)注重正式的教育資格條件、專業、年資及政治中立；(3)公務員分為高等職、上等職、中等職、簡易職四級，根據永業原則(Laufbahnprinzip)，新進人員皆從各類最低階任用；(4)常任制(Lebenszeitprinzip)；(5)全職服務；(6)無罷工權；(7)對國家負有特別的承諾，而國家對公務員及其眷屬負有特別之責任(Goetz, 2000:65)¹⁰⁴。另外，政治大學林佳和(2008：227-228)教授認為，團體協商權及罷工權受限理由包括：(1)公部門中並不存在勞動與資本的對立，因為兩者間並無因生產所得之獲益的分配問題，而此是法制上承認勞動者應擁有罷工權以達成協約自治的最主要理由。(2)公部門受僱者的薪給及職務勞動條件，都是屬於高權的範圍之內，而非由勞資雙方所能透過協約自治的方式加以訂定；(3)公部門勞資雙方間並不存在必須的「爭議平等」、「武器平等」之條件，而此無疑係協約自治制度之所以能運作的前提與必要基礎。

德國聯邦公務員第 91 條規定：「公務員基於結社自由，享有為工會或職業團體之結社權利，除法律另有規定外，公務員尚得對其有管轄權之工會或職業團體中，選任代表。公務員不得因為其在工會或職業團體中之行為而受到職務上之處罰或不利」。然公務員所享有之結社權，無法與一般勞工相提並論，基本法第 9 條第 3 項所保

¹⁰⁴ 另參見董保城，2008：13-14。

障的公務員結社權，依照聯邦憲法法院見解不包括協商(待遇)自主權與罷工權(董保城，2008：24-25)。第 183 條定，對一公務員所為高於依俸給法許可之俸給、或為超給本法規定範圍生活補助之保證、合意或和解者，無效。基於此項目的而訂定保險契約者，亦應無效。

二、雙軌制參與

(一)工會

在德國的勞動關係中，存在著學理上所謂的「雙軌制」：就勞方而言，一邊是跨企業之上的工會組織，強調的是與社會對手的對抗，基本上得以行使爭議權，透過協商，以締結協約而提升勞工之勞動與經濟條件為目的；另一邊則是強調企業場內之員工代表會(私部門)或公職人員代表/公職人員代表會(公部門)，強調的是與社會夥伴的合作，不得行使爭議權，透過協商，以締結廠場協約(私部門)或職務協定(公部門)而參與廠場內之管理為目的(林佳和，2008：231)，雙軌制比較參見下表 4-2-4。公部門體系亦屬雙軌制體系，但勞動權受到限制。

表 4-2-4 德國集體勞資關係雙軌制比較表

	同盟/工會	工廠會議/員工代表會
制度框架	非產業民主	產業民主
基本思維	對抗、對峙	合作、參與
法律規範	無	有(密度高)
組織型態	原則上自由	法律限制
組織層次	跨企業	企業/廠場內
組織性質	自由	強制
權利義務	無法律規定	法律詳細規定
爭議行為	得為之	不得為之
成員保障	憲法同盟自由權	企業組織法規定

資料來源：康長健、黎博文，2015：86。

公務員無罷工權，團體協商權亦因公務員職業性質具有特殊之公共性，故未能如一般勞工所享有。因此，替代性之整體協商法於焉出現，由公職人員代表與行政機關共同決定或協同參與的事項，以保護公職人員的參與權利(林明鏘，2005：257-302)。依聯邦公務員法第 91 條規定，公務員基於結社自由，享有為工會或職業團體之結社權利；第 93 條規定，公務員之社團代表由法律特別規定之。

公部門服務人員(公職人員)結社組織型態有二類，一類是以「個別機關」為組成單位，另一類是跨越「個別機關」而基於公務員類科或專業所組成大區域性的團體(即職業工會)。前者是由個別機關內部公務員、職員與勞工，包括實習生共同自由組成之，在聯邦層級依「聯邦公職人員代表法」(Bundespersönalvertretungsgesetz)，在各邦依各邦公職人員代表法運作。跨越「個別機關」之大區域性團體，依民法有關社團法人之規定而組成類似勞工的工會¹⁰⁵，此等工

¹⁰⁵ 德國並無規範工會的制定法存在，是以當然無工會許可或報備主義問題，基本上，只要是受僱者的自由結合，內部遵守民主程序與結構，以維護與促進

會建立在私法基礎上，適用私法有關規定(董保城，2008：24)。德國公務員與協約聯盟(dbb)，是公部門受僱者所成立之工會所加入的聯合組織，主要成員包括在聯邦或地方層級受僱者，不論是在公行政機關、公法人、或私法服務部門之職業公務員、工人或雇員。雖名為公務員聯盟(Beamtenbund)，但事實上其會員資格並未限於職業公務員，甚至未完全限於公部門之受僱者，只要是認同工會之宗旨者均可加入。下共有 42 個會員工會，包括聯邦警察工會(bgv)、德國警察工會(DPolG)、聯邦國防軍公務員協會(VBB)、德國檢察官協會(DAAV)、德國司法工會(DJG)在內(林佳和，2008：226)。

聯邦公務員法第 94 條，公務員最高層級工會組織，對修訂或訂定有關公務員權利義務法令之前，有參與之權利，參與方式不應僅限於表示意見，然亦非屬必須取得工會共同同意之程度。在聯邦層級保障公務員最高層級工會有「參與程序」之權，溯及 1996 年 5 月 20 日內政部與德國工會協會之間簽訂行政契約。公務員組織參與程序，將聽取最高層級工會組織對法律草案之意見，除一般書面表示意見外，並要求共同進行會談(董保城，2008：25)。

(二)公職人員代表(die Personalvertretung)

德國 1974 年 4 月 1 日通過施行聯邦公職人員代表法(Bunderspersonalvertretungsgesetz)。第 1 條規定**聯邦所有的官署、行政設施、聯邦直轄法人、聯邦銀行、廣播公司與企業行政單位，都應組成公職人員代表**，此一制度強調社會夥伴關係。第 2 條揭示「互

勞動及經濟條件為目的，向勞方之社會對手主張並意圖貫徹同盟成員的利益，同時獨立於其社會、對手、國家、政黨與教會之外，承認德國現行之團體協約法制，為貫徹成員利益而必要時得向對手施加壓力者，即為勞工之同盟(Koalition)，而得援引德國憲法第 9 條第 3 項之同盟自由權。即德國採實質工會概念，只要符合透過學者與特別是司法實務所發展出來之要件，不經過任何高權行為任一形式之許可、認可或報備，便是享有憲法保障之同盟(林佳和，2008：225)。

信合作原則」，要求公職人員代表與所服務機關間彼此要互信合作，公職人員代表與機關首長彼此支持，不得對立；公職人員代表的工作應促進公職人員福祉與儘可能協助機關完成應負之任務。互信合作原則在機關公職代表法中如規定機關首長定期與公職人員代表會談，雙方有和平義務及禁止產生勞資爭議(董保城，2008：23-24)。

聯邦公職人員代表法對於公職人員代表與個別機關共同合作，樹立下列原則：(1)互信合作原則；(2)影響工作之禁止(凡對機關工作與其推動有任何影響者的行為，皆不得為之)；(3)機關公職人員禁止勞動爭議；(4)合作達成的協議與事證有保持緘默的義務；(5)公職人員代表有一般被告知請求權；(6)共同監督功能(共同以客觀中立原則監督執行職務，使機關所有員工依法與公平原則被對待)；(7)政黨中立原則(不得在機關內進行任何政黨與政治活動，公職人員代表所從事或進行任何行為不得有將可能導致「一般政治性議題的代言者」的結果，即屬於一般性政治議題，機關公職人員代表無權過問；然公職人員代表對於屬於勞資待遇與公職社會福利事件，可以表達立場意見、進行活動，縱使前述議題已有政黨表示意見，因為這類有關公職人員的經濟與工作條件事件涉及公職人員權益，不等於與公職人員無關的「一般性政治異議」)；(8)意見歧異儘可能透過「協議機構」調解之(董保城，2008：26-28)。

依聯邦公職人員代表法第4條第1項規定，公職人員代表係機關所有人力的代表；第5條規定，公務員和勞工各自構成一組。公職人員代表是公法上制度，是公務機關內部從業人員代表性組織，它的任務在於參與勤務立法，實現勤務與勞動關係，代表服職務人員之利益。每個公務機關之公職人員代表之內部組織有：公職委員會(Personalrat)、公職大會(Personalversammlung)。公職委員會是公職人員代表的執行機構，是依照「組成、選舉原則」，由公職人員選舉產生(董保城，2008：28)。

所有公務機關不論是一級或是多層級建制，均設各級「公職委員會」，各級公職委員會負責各機關同仁的事務，即附屬機關或分機關亦建立公職委員會。公職委員會有三個層級：(1)基層機關：任務與組織具獨立性之基層機關，設置公職委員會；(2)中層行政機關：本身事務之公職委員會，及含括附屬及分機關事務之「地方公職委員會」(Bezirkspersonalräte)；(3)最高層級行政機關：本身事務之公職委員會，及含括附屬及分機關事務之「高級公職委員會」(Hauptpersonalräte)；此外，成立公職委員會總會(Gesamtpersonalrate)(董保城，2008：28-29)。其體系參見下圖 4-2-2。

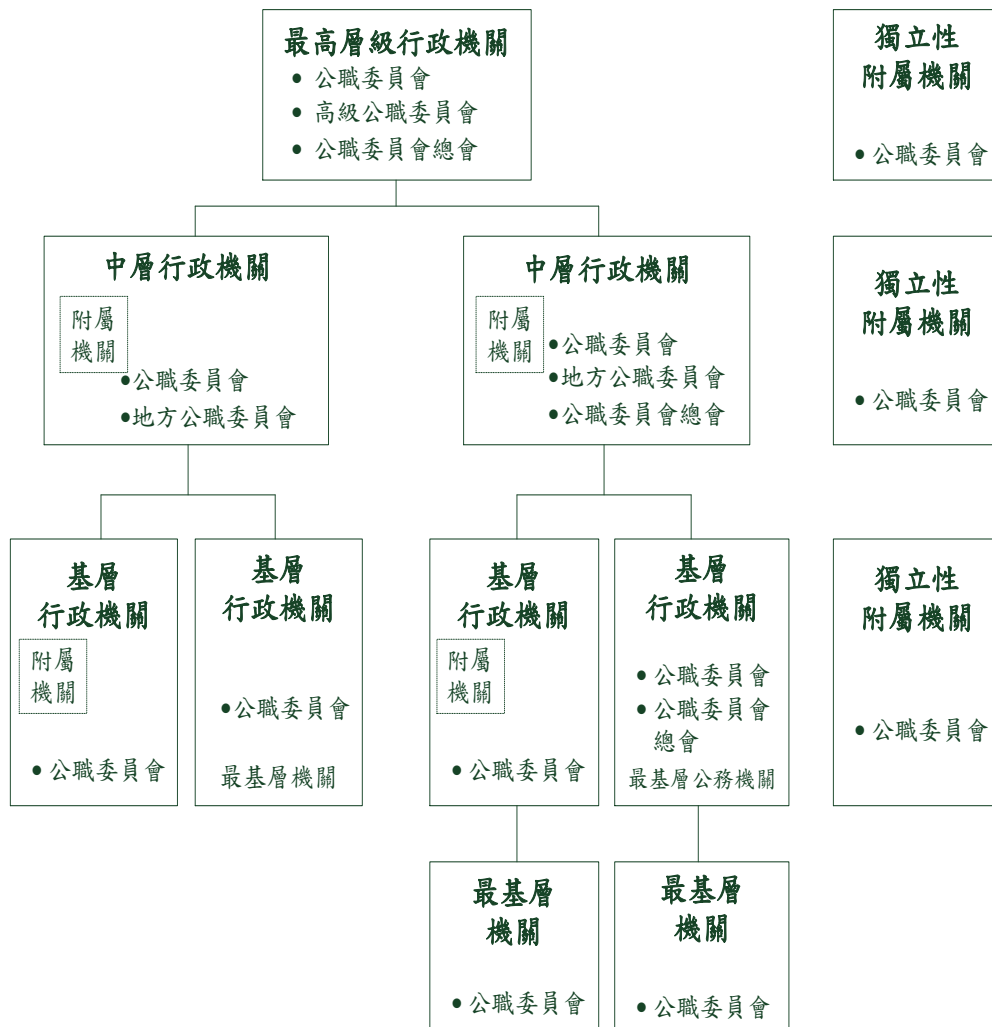


圖 4-2-2 德國行政組織層級的公職委員會結構

資料來源：董保城，2008：31。

公職人員代表一般性任務(第 68 條第 1 項)包括：(1)向公務機關主管提出有助於公務機關及其他所屬公職人員的措施；(2)對於公職人員適用之法律、法規命令、勞資協約、勤務協定、行政命令、監督其執行是否有利於公職人員；(3)接受公職人員的建議或申訴，如認其有理由，透過與公務機關主管協調來解決；(4)對於重度殘障人員與需特別照顧之人員，如老人、曾服刑之人、病人，協助加入代表會並促進職場能力；(5)對於重殘人士促進職場能力，提出具體措施；(6)貫徹平等對待，特別是在任職、工作崗位之工作養成、進修與工作上升遷等協助工作；(7)對於在公務機關工作的外國同事協助強化認同，並促進外國同事與德國同仁的互相瞭解；(8)與年輕、實習生代表密切合作，共同協助提升年輕、正在接受訓練且未滿 25 歲同事的利益(董保城，2008：30)。機關公職人員在 5 人到 20 人者，推選 1 個代表；21 至 50 人者，推選 3 位；51 人至 150 人者，推選 5 位；151 人至 300 人，推選 7 位；301 人至 600 人，推選 9 位；601 人至 1000 人，推選 11 位；1000 人至 5000 人，每千人增加 2 位；最多 31 位(董保城，2008：30-31)。

三、公職人員代表的權限

依其性質大致分為四種：完全的共同決定權、有限的共同決定權、參與或聽證權、建議權或其他資訊權(林佳和，2008：231-235；董保城：2009：32-37；康長健、黎博文，2015：111-113)：

1. 完全的共同決定權

指機關長官與公職人員代表達成協議之前，涉及之機關措施不得施行，如無法達成協議，則由上級機關與該上級機關的代表再行協商，如仍無法獲得共識，則依法組成的特定協議機構，作成終局有拘束力的協議決定。協議機構由政府與公職人員代表各三名，與一名中立人士擔任主席。下列事項，公職人員代表享有完全的共同

決定權：

- (1) 職員與勞工人事事項：(i)任用、(ii)委託較高或較低的事務；(iii)調職到另外行政機關，在機關內工作調動、與此一調動牽動的工作地點變動；(iv)派遣外地工作逾3個月以上；(v)依照公務員基準法第123條a分派工作逾3個月以上；(vi)屆齡退休繼續工作；(vii)有關選擇住居所限制之相關命令；(viii)兼職之拒絕與撤銷。
- (2) 所有公職人員社會福利事項：(i)預付款、貸款與相當之社會津貼保障；(ii)職務宿舍之安置與解約，及使用條件之一般確認；(iii)租賃之安排與使用之確認。
- (3) 組織事項(第75條第2項)：(i)每日工時與工作中休息時段的開始與結束、每周工時的分配；(ii)薪水支付時間、地點及方式；(iii)休假計畫之提出、個別公職人員之度假時間分配與首長無法達成協議時，其確認事項；(iv)機關內部薪資結構問題；(v)福利設施之設立、管理與裁撤；(vi)對職員與勞工在職訓練之進行；(vii)選擇哪些職員與勞工參與進修訓練的活動；(viii)職員與勞工人事問卷的內容；(ix)職員與勞工的判斷餘地標準；(x)任用醫生為職員；(xi)防止值勤與工作意外，及避免其他有害於健康之措施；(xii)對各種有關經營管理建議事項原則；(xiii)瞭解機關對外人才招募諮詢；(xiv)機關內秩序與公職人員行為之規範；(xv)工作場所之設置與其條件；(xvi)以監督公職人員行為與工作成效為目的新設置之監控設施(董保城：2009：33-34)。

2.有限的共同決定權

對於特定的社會事項，機關長官應與公職人員代表協商，如果無法達成協議，則由其上級機關直接決定，即使系爭雙方合意提交協議，但協議機關僅能作成建議，最終決定權在上級機關。從性質

上看，只要涉及人事高權事項，依德國基本法第 28 條之民主法治國原則，如屬政府應對國會負責之事，則政府不得將其權限移轉第三人，以脫免對國會負責之責。下列事項，公職人員代表享有有限的共同決定權：

- (1) 有關公務員身分事項(第 76 條第 1 項)：(i)公務員任用；(ii)升遷；(iii)委託較高或較低的事務；(iv)調職或在機關內部工作調動，及此一調動牽動工作地點之變動；(v)派遣外地工作逾 3 個月以上；(vi)依照公務員基準法第 123 條 a 分派工作逾 3 個月以上；(vii)有關選擇住居所限制之相關命令；(viii)兼職之拒絕與撤銷；(ix)部分工時工作申請之拒絕，正常工時或請假之酌減；(x)由於屆齡而延長其退休。
- (2) 部分公務員與全體之公職人員相關事項：(i)選擇哪些公務員參與進修訓練的活動；(ii)針對公務員所提出的問卷內容；(iii)公務員的判斷餘地標準；(iv)任用信任醫生為公務員；(v)提升工作效果之措施與減輕工作流程；(vi)涉及公職人員進修之一般問題；(vii)引進重要新式的工作方法；(viii)有關任用、調職、重新調整與解聘在人事上選擇標準之頒布；(ix)針對公職人員主張之損失請求權，若公職人員提出要求公職人員代表參加的請求；(x)有關促進男女平等待遇之措施，特別是在任用、工作、訓練、進修與升遷上(董保城：2009：32-33)。

3. 協同參與或聽證權

協同參與乃指符合法定協同參與事項，行政機關於採取措施前，應先與機關公職人員代表進行充分討論，以便達成彼此諒解之目標。公職人員代表如認其意見不受到行政機關重視或審酌，得向上一級行政機關提出申請。對於急迫性事項，機關首長得不經公職人員代表參與，先採取暫時性措施。依公職人員代表法第 78 條第 1

項規定，共同參與事項包括：(1)涉及公職同仁業務範圍內之勤務、社會及人事事項相關行政命令之立法準備；(2)機關或機關部分單位裁撤、縮編、遷移或合併；(3)針對某一公務員而提起懲戒訴訟；(4)公務員之免職案；(5)公務員提早退休案；(6)一般性解僱；(7)依社會法典規定設置安全委託員(董保城：2009：32-36)。(3)至(5)項要有當事公務員提出請求，公職人員代表才得參與。第 78 條第 3 至 5 項規定下列措施，應經公職人員代表聽證：(1)預算編列相關之人力需求計畫之上呈；(2)職務辦公處所之新建、改建或擴建；(3)工作程序或流程之重大變更。

4.建議權

代表法第 70 條規定，第 75 條第 3 項 1 至 6 款、11 至 17 款事項，有主動建議權。即每日上下班暨休息時間之開始與結束；每週工作日數的分配；工資給付之時間與方式；如個別受僱者無法與機關長官達成共識時之該勞工特別休假計畫的研擬；工資形成原則；福利性機制的設立、管理與解散；機關內部提出興革之方式等。

伍、英國

一、勞動權發展概說

英國公私部門勞動關係受同一法律體系規範，然基於公部門的特質，公部門勞動關係仍受特別對待，例如警察的代表組織是「警察協會」(Police Federation)，由警察協商委員會「(Police Negotiating Board, PNB)作為調和工作場域爭議的機制，但警察不能成為 1992 年「工會暨勞動關係(鞏固)法」(Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, TULRCA)所定義之可進行罷工之「工會」(trade union)之會員，其薪資不是經由團體協商決定，而是由「警察報酬評議委員會」(Police Remuneration Review Body, PRRB)¹⁰⁶提出獨立建議，由主管當局決定。

在 1871 年工會法(Trade Union Act)制定前，工會活動屬非法活動。1799 年、1800 年「聯合法」(Combination Act)禁止勞動者(worker)¹⁰⁷聯合起來爭取增加工資、縮減工時等任何干預雇主事業經

¹⁰⁶ From <https://www.gov.uk/government/organisations/police-remuneration-review-body>. Retrieved 2017/08/07.

¹⁰⁷ 在英國僱用法上，勞動者(worker)與受僱者(employee)地位有其區別，勞動者指：(1)個人依據契約或約定工作或服務而換取報酬(契約未必明文)；(2)報酬指金錢或其他利益(如允諾契約或未來工作)；(3)非常有限的派遣他人工作的權利(指轉包工作)；(4)即使不願意，也必須出勤工作；(5)只要契約或約定持續，其雇主必須要給他們工作；(6)他們不是在做自己有限公司的工作。勞動者有權主張下列僱用權利：(1)獲得法定基本工資；(2)工資不受非法扣減；(3)法定基本的給薪假；(4)法定基本的休息時間；(5)每週平均工作不超過 48 小時，或選擇放棄此一權利；(6)不受非法歧視；(7)揭發不法受保護；(8)兼職時，與全職者受相同對待。也有：法定病假給付(Sick Pay)、生育給付(Maternity Pay)、父親育嬰給付(Paternity Pay)、探視收養孩童或代孕小孩給付(Adoption Pay)、分擔照顧小孩給付(shared Parental Pay)。受僱者指依僱用契約勞動的人，所有受僱者都是勞動者，但受僱者享有勞動者所無之權利及責任。勞動者所享有的權利，受僱者皆有，另外，受僱者有：(1)生育假及給付、父親育嬰假及給付、探視收養孩童或代孕小孩假及給付、分擔照顧小孩假及給付(勞動者只有給付，沒有假)；(2)要在終止僱用(如免職)前一定時間通知；(3)不受不公平免職；(4)有權要求彈性工作；(5)緊急事故之請

營能力的活動，任何勞動者間的契約或協議(約定)均屬非法(Lewis & Sargeant, 2005:394)。1824年、1825年「工人聯合法」(Combinations of Workmen Act)取代「聯合法」，禁止工會進行團體協商(集體議價)(collective bargaining)，並壓制罷工權，違反者會受到刑事處罰。1867年「主僕法」(Master and Servant Law)及1875年「共謀和財產保護法」(Conspiracy and Protection of Property Act 875)均限制勞動者罷工權。

1871年工會法承認工會的合法性，不再視工會為犯罪組織。然因民事法院仍對工會抱持懷疑的態度，工會仍持續挫敗。1900年 Taff Vale 案¹⁰⁸ (Taff Vale 鐵路公司訴鐵路工人聯合協會案)，法院判決在勞資爭議中工會官員作為所造成的損害，工會可以為被告。反對此案判決的聲浪，促成1906年「工會爭議法」(Trade Disputes Act)，規定因罷工活動所產生的損害，不能以工會為被告，要求其負賠償責任(Lewis & Sargeant, 2005:394)。1964年 *Rookes v. Barnard* 案判決工會幹部以發動罷工方式，勸誘會員勞工違反勞動契約，應對雇主負擔侵權行為損害賠償責任。當時是工黨執政，1965年「工會爭議法」迅速還給工會及幹部免責權，於集體勞資爭議行為時，不負侵權行為責任¹⁰⁹。

1963至1979年，勞資關係進入合法化規制的階段，1973年加入歐洲共同體，進入大量社會立法，包括集體裁量、企業轉讓、公平工資等事項；1974至1979年間，英國工黨政府和英國總工會(Trade Union Congress, TUC)簽署社會契約(Social Contract)，帶動大量新法

假；(6)法定休假(Redundancy Pay)。資料來源：“Employment status,” from <https://www.gov.uk/employment-status/employee>. Retrieved 2017/09/02.

¹⁰⁸ “Taff Vale Rly Co v Amalgamated Society of Rly Servants,” from https://en.wikipedia.org/wiki/Taff_Vale_Rly_Co_v_Amalgamated_Society_of_Rly_Servants. Retrieved 2017/09/02.

¹⁰⁹ “Trade Disputes Act 1965,” from https://en.wikipedia.org/wiki/Trade_Disputes_Act_1965. Retrieved 2017/09/02.

產生，並加強僱用法庭(1964 年成立)的作用(陳融譯，2007：4-5)。1971 年「勞資關係法」(Industrial Relations Act)，取代 1906 年「工會爭議法」，建立新的勞資關係法律架構，並設置「全國勞資關係法庭」(National Industrial Relations Court)，但這個新的法律架構因缺乏工會的合作及沒有機關去執行而失敗，隨後被 1974 年、1976 年「工會暨勞動關係法」(Trade Union and Labour Relations Acts) 替代(Lewis & Sargeant, 2005:394-395)，「全國勞資關係法庭」亦於 1974 年廢除¹¹⁰。

1978-1979 年冬季，被稱為「不滿的冬天」(Winter of Discontent)，公部門工會發動大規模罷工，要求擴大加薪幅度，反對工黨政府為控制通膨所設加薪 5% 的上限。一連串的罷工行動，造成工黨政府聲望急挫，隨後更在 1979 年 5 月國會大選，由柴契爾夫人(Margaret H. Thatcher)領導的保守黨取得執政權¹¹¹。當時氛圍，保守黨政府對集體勞動關係懷有敵意，認為勞動市場缺乏彈性、工會政治化活動，是 1970 年代通膨危機的主要原因，因此轉向自由市場尋找答案，要削減勞動成本，放鬆僱用領域法律的保護，削弱工會力量，減少公共支出，公部門採取業務外包、民營化、彈性工作、組織政署化等策略，以縮減公部門規模，提昇效率(陳融譯，2007：48-49)。具體表現在 1983 年廢止「公平工資決議」(Fair Wages Resolutions)¹¹²。1984 年 1 月，以情報收集部門及政府通訊總局 (Government Communications Headerquartes, GCHQ) 工會組織對國家安全構成威

¹¹⁰ “National Industrial Relations Court,” from https://en.wikipedia.org/wiki/National_Industrial_Relations_Court. Retrieved 2017/09/02.

¹¹¹ “Winter of Discontent,” from https://en.wikipedia.org/wiki/Winter_of_Discontent. Retrieved 2017/09/02.

¹¹² 1946-1983 年「公平工資決議」(the Fair Wages Resolutions)(最早於 1891 通過，後於 1909、1946 年修正，要求承攬政府勞務的承包商所提供的僱用條件，遵守不低於相關集體協議所提供之僱用條件)，要求政府部門在其採購合同中加入承包人承認其僱員擁有自由參加工會權利的條款。

脅為由，在沒有事先警告或協商情況下，即取締自政府通訊總局成立以來就存在的工會，情報部門所有公務人員受聘的條件是，除由管理者設立的內部員工組織外，他們不得屬於任何工會或員工組織¹¹³。在 1980 年代至 1990 年代初期，有一連串限制工會及其成員活動的法律(如 1980、1982、1988、1989、1990 年「僱用法」(Employment Act)，1984 年「工會法」(Trade Union Act 1984)等)，這些法律大部分納入「1992 年工會暨勞動關係(鞏固)法」(Lewis & Sargeant, 2005:395)。

1997 年工黨執政，走第三條路線，主張勞動關係的基礎是合作，而不是衝突，政府以合作取代勞資關係中的衝突，成功勞資關係的關鍵在於效率與公平的結合，但保留之前保守黨政府限制勞資行為的關鍵性條款。1997 年，取消對國家通訊總局(GCHQ)成員加入工會的禁令，並國內法化「歐洲人權公約」(European Convention on Human Rights)，簽署「社會政策協定」(Social Policy Agreement)，提供「友善家庭權利」(family friendly rights)；1998 年「勞動公平白皮書」(White Paper Fairness at Work)納入 1999 年、2004 年「僱用關係法」(Employment Relation Acts)(陳融譯，2007：4-7, 51)。相關勞動法律的制定，均在保守黨執政下所定 1992 年「工會暨勞動關係(鞏固)法」的架構下，對該法作出修正或補充。

2016 年「工會法」(修正 1992 年「工會暨勞動關係(鞏固)法」相關規定，2017 年 3 月 1 日生效)對工會的合法「集體行動」

¹¹³ 案經公務員工會提出訴訟，高等法院(High Court)判決，政府通訊總部公務員有權協商/磋商(consultation)，未經協商的決定無效。上訴法院(Court of Appeal)判決司法不能審查皇家特權(Royal Prerogative)，基於國家安全所為的決定是屬行政職權(executive function)，法院不適合干預。上議院(House of Lords)否決上訴法院判決，指出應預(by default)設皇家特權受司法審查，但基於國家安全理由，限制工會活動屬合理正當。資料來源：Council of Civil Service Unions v. Minister of the Civil Service (1984) 3 All ER 935, HL. (https://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Civil_Service_Unions_v_Minister_for_the_Civil_Service)。

(*industrial action*)的投票出席人數及通過人數作出修正，重點包括：

- (1)所有集體行動投票，至少要有投票權總人數 50%以上出席投票，並達簡單多數支持，該活動才屬合法。例如，有投票權總人數 100 人，至少要 50 人出席投票。如果 50 人出席投票，至少要 26 票支持才屬有效；如果 100 人出席投票，則要 51 票支持才屬有效。
- (2)如果有投票權的多數，其主要工作是提供重要公共服務(指提供衛生、教育、邊防、消防服務)，至少要有投票權總人數 50%以上出席投票，且至少要有投票權總人數 40%支持，該活動才屬合法。例如，有投票權總人數 100 人，至少要 50 人出席投票，且有 40 人支持才屬有效；如果只有 39 人支持，仍屬無效。
- (3)工會必須在選舉文件上提供更多資訊，包括清楚說明勞資爭議及擬議的集體行動，以讓勞動者明確知道他們為什麼投票。
- (4)工會必須在集體行動 14 天前通知雇主(原規定為 7 天)，除非雇主同意 7 天已足。
- (5)集體行動必須在投票活動結束後 6 個月內舉行，如果雇主同意，得延長為 9 個月(原規定 4 週，雇主同意則延為 8 週)；超過期限，如要採取集體行動，要重新投票。
- (6)勞動者有能力直接以其他方式支付會費(如直接付款)及工會負擔行政作業成本，公部門雇主及提供公共服務的私部門雇主才可以直接從薪資中扣減工會會員會費 (check-off)。
- (7)入會資訊更透明，以讓新會員更清楚選擇是否支付政治活動經費(年費)。
- (8)公部門雇主及提供公共服務的私部門雇主必須公布工會會務時間 (facility time)，並授權政府得以法令限制特定雇主的工會會務時間。
- (9)對於工會違反法定義務行為，賦予認證官員(Certification Officer)調查及採取作為之權力¹¹⁴。以下就 1992 年「工會暨勞動關係(鞏固)法」架構下的相關規定，進一步說明。

¹¹⁴ “The Trade Union Act 2016: what is changing?”from <http://www.brodies.com/blog/trade-union-act-2016-changing/>.

二、結社自由

勞動結社自由包括加入工會與不加入工會的自由，雇主以當事人是否為工會會員而拒絕僱用屬違法行為，被拒絕的受僱者得向僱用法庭(employment tribunal)提出申訴¹¹⁵。另外，受僱者如因下列原因被解僱，係屬不公平解僱行為：(1)是獨立性工會(independent trade union)會員或想要成為該會員；(2)參加獨立性工會活動或想要參加該工會活動；或(3)不屬於任何工會、特定工會的會員，或拒絕或不想成為工會會員¹¹⁶。另外，除基於特定法定原因外，個人不能被拒絕在工會之門外或被開除會籍¹¹⁷。

2000 年生效的「1999 年僱用關係法黑名單規則」(*Employment Relations Act 1999 (Blacklists) Regulations*) 規定，現行及離職的工會會員，如果他們被雇主以「禁止清單」(*prohibited list*)(即黑名單)為由拒絕僱用、受到不利對待或不正當免職，可以向僱用法庭申訴。收集、利用、販售、提供工會會員或參與工會活動人員細部資料名單的行為，係屬違法行為¹¹⁸。「禁止清單」指：(1)含有個人屬於哪個工會或參與該工會活動的細部資料，且(2)基於為雇主或僱用機關在甄用時進行歧視，或對勞動者進行差別待遇而編輯的表單¹¹⁹。被拒絕僱用、受到不利對待、不正當免職之工會會員，應給予賠償，包括精神上之損害賠償¹²⁰。

過去英國存在：(1)僱用前「工會會員制」(*pre-entry closed shop*，美國稱 *closed shop*)：想要受僱的人，必須在僱用前加入工會才能受僱，且必須保持會員資格，才能繼續受僱。(2)僱用後「工會會員制」

¹¹⁵ S. 137(1), (2) Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 (以下用 TULRCA 1992).

¹¹⁶ S. 152(1) TULRCA 1992.

¹¹⁷ S. 174 (1), (2) TULRCA 1992.

¹¹⁸ Paragraph 3(1) Employment Relations Act 1999 (Blacklists) Regulations.

¹¹⁹ Paragraph 3(2) Employment Relations Act 1999 (Blacklists) Regulations.

¹²⁰ Paragraph 8 Employment Relations Act 1999 (Blacklists) Regulations.

(post-entry closed shop; 美國稱 union shop)，僱用後一定時間內必須加入工會，否則會失去受僱。這項制度一方面便於企業管理，避免企業要面對多重工會的情境，及避免因部分受僱者不加入工會而擾亂勞資關係；另一方面也強化工會力量，有利於工會用來威脅雇主開除非工會會員。

「1999 年僱用關係法黑名單規則」反映不加入工會權利與加入工會權利是等同的權利，等於是廢除「工會會員制」(或稱工會安全制)制度。(關於雇主不能因為會籍因素而拒絕僱用、給予不利處分、勸誘(inducement)、免職、拒絕入會或開除會籍之規定，參見後述。)

公私部門加入工會的總人數，2016 年統計約 620 萬人，和 2015 年 694 萬人相較，減少約 74 萬人(-4.2%)；工會會員數佔總受僱人數從 2015 年 24.7%，降為 2016 年 23.5% (2016 年受僱人數增加)。和 1979 年人數最高峰 1320 萬人相較，減少將近 700 萬人(-53%)。

2016 年私部門加入工會人數約 262 萬人，和 2015 年相較減少 6 萬 6 千人；男性約佔 62.06%，女性約佔 37.94%。公部門加入人數約 360 萬人，和 2015 年相較減少 20 萬 9 千人；會員密度從 54.9% 降為 52.7%；男性約佔 33.11%，女性約佔 66.89%¹²¹。公務員工會 (UNISON, public service union) 是英國第 2 大工會 (Trade Union)，於 1993 年由醫務勞動者聯合會 (Confederation of Health Service Employees, COHSE)、全國暨地方政府公務員協會 (National and Local Government Officers Association, NALGO)、全國公務員聯合會 (National Union of Public Employees, NUPE) 合併而成，全國超過

¹²¹ “Trade Union Membership 2016,” from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/616966/trade-union-membership-statistical-bulletin-2016-rev.pdf. p.3. “Trade union membership statistics 2016: tables,” from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/616426/trade-union-membership-tables-2016.xls. table 1.1, 2.1a.

1000 個分會，現有 130 萬會員，女性會員超過 70%。

三、工會、獨立性工會、認證官員

「工會」指：(1)由屬於一種或多種類型(descriptions)的全部或部分勞動者組成，其主要目的包括調節/調整(regulation)該類型勞動者與其雇主或雇主協會(employers' associations)間關係的組織；或(2)由全部或部分為實現(1)項所定情況的分子組織或附屬組織組成，或由該分子組織或附屬組織代表所組成，其主要目的包括調節該類型勞動者與其雇主或雇主協會間關係、或調節其分子組織或附屬組織間關係之組織，不論該組織為臨時性或常久性¹²²。工會具有「準法人地位」(quasi corporate status)，得以工會之名簽訂契約，並為原告及被告¹²³。當受僱者加入工會，即與工會進入契約關係，契約的主要根據是工會規章(rules of trade union)，其規範個別會員的權利義務、工會內各類型組織的權力與組成、工會基金可支出的範圍、及工會官員的權力(Lewis & Sargeant, 2005:399-400)。「認證官員」(Certification Officer, CO)負責建立、維護工會名冊(含相關資料)及公開之¹²⁴。未在名冊上的勞動者組織，得檢附相關資料，向認證官員申請加入名冊；反之，如果認為不是工會，或原列入名冊之工會不復存在，認證官員得予除名；除名要在 28 天之前通知¹²⁵。

「獨立性工會」指：不受雇主、雇主群或雇主協會支配或控制，且不易受其干預的工會¹²⁶。在工會名冊上的工會，得向認證官員申請獨立認證，如果符合規定，認證官員發給證書；反之，對於失去獨立性者，亦可撤銷認證¹²⁷。被移出工會名單或未獲得認證之組織，

¹²² S.1 TULRCA 1992.

¹²³ S.10 (1) TULRCA 1992.

¹²⁴ S.2 TULRCA 1992.

¹²⁵ S.3, 4 TULRCA 1992.

¹²⁶ S.5 TULRCA 1992.

¹²⁷ S.6, 7 TULRCA 1992.

得向「僱用申訴法庭」(Employment Appeal Tribunal)提出申訴¹²⁸。1976年認證官員的年度報告列出認證獨立性的主要標準，並在1977年 *Blue Circle Staff Association v. The Certification Officer* 案獲得「僱用申訴法庭」認可，包括：歷史、會員基礎、組織與結構、財務、雇主提供的設施、協商記錄¹²⁹。

「認證官員」負責監管工會及雇主協會的運作，由主管部長諮詢「諮詢、調解暨仲裁服務局」(Advisory, Conciliation and Arbitration Service, Acas)後任命¹³⁰。其職掌散佈在不同法條，包括：(1)維護工會及雇主協會名冊；(2)確保工會及雇主協會的年度收益(annual returns)符合法令規定，並確保相關資料的公開審閱；(3)決定工會會員關於工會選舉、違反工會規章之申訴；(4)確保工會間、雇主協會間之合併符合法令規定；(5)監督政治基金、工會財務、雇主協會財務；(6)認定工會的獨立性；(7)2014年公益揭發法(Public Interest Disclosure Act)指定其為工會或雇主協會受僱人員揭發工會或協會詐欺或財務不法行為之受理人員¹³¹。

四、會員的權利

1992年「工會暨勞動關係(鞏固)法」第1節(Part I Trade Unions)第5章規定會員的權利(Chapter V Rights of trade union members)，第3節(Part III Rights in relation to union membership and activities)規定會籍及參與工會活動之權利。

1.入會與除名

¹²⁸ S.9 TULRCA 1992.

¹²⁹ Certificate of independence decision: Boots Pharmacists Association (BPA),” from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/345920/BPA_Independence_Decision.pdf.

¹³⁰ S.254 (1), (2) TULRCA 1992.

¹³¹ “Our responsibilities,” from <https://www.gov.uk/government/organisations/certification-officer/about>.

除基於下列原因之外，個人不能被拒絕(excluded)在工會之門外或被開除會籍(expelled)：(1)不符合或不再符合工會規章(rules of the union)所定「可強制執行的會員資格要件」(enforceable membership requirement)；(2)因為工會只在特定地區運作，而不具或不再具入會資格；(3)如果工會的目的在於調節與特定雇主或許多特定雇主的關係，而其不再為那些雇主工作；(4)被拒絕或開除可完全歸因於「除外行為」(excluded conduct)外之個人行為，且該行為全部或主要歸因於不「受保護的行為」(protected conduct)¹³²。

所稱「可強制執行的會員資格要件」指：基於在特定工會、產業或職業僱用，或因職業要求(如特定職級或階層)、或因特定工會、產業或職業資格要件或工作經驗之需要，對會員資格加諸限制¹³³。

「除外行為」指：(1)是或一直是其他工會會員、或被特定雇主、或在特定地點僱用，或終止為或向來不是其他工會會員、或被特定雇主或在特定地點僱用；(2)1992年「工會暨勞動關係(鞏固)法」第65條規定之行為(指不能視為紀律處分有理由之行為，簡稱不正當紀律處分)¹³⁴。「受保護的行為」指：是或一直是黨員，或終止為或向來不是黨員，除非該黨員身分與工會規章或目標抵觸¹³⁵；即不因政黨因素而被拒絕僱用或開除會籍，但以黨員身分參與的活動不受保護。因工會違反上開(第174條)規定，而被工會拒絕或開除之個人，除有不可抗力之因素外，應在被拒絕或開除後6個月內向僱用法庭申訴¹³⁶。如果僱用法庭認定申訴有理，申訴人得向僱用法庭請求工會賠償，如果工會會員要負部分責任，賠償金額將予酌減¹³⁷。

相對於除非基於特定原因，工會不得開除會員會籍，會員在合

¹³² S.174 (1), (2) TULRCA 1992.

¹³³ S. 174 (3) TULRCA 1992.

¹³⁴ S. 174 (4) TULRCA 1992.

¹³⁵ S. 174 (4A)-(4D) TULRCA 1992.

¹³⁶ S. 174(5), 175 TULRCA 1992.

¹³⁷ S. 176(1), (2) TULRCA 1992.

理通知及遵守合理條件下，有權利終止會籍¹³⁸。

2. 紀律處分

工會會員有權不受所屬工會「不正當紀律處分」(unjustifiably disciplined)¹³⁹；所稱被工會「紀律處分」指：被工會官員或含官員在內的一群人，依據工會規章為下列處分：(1)開除會籍；(2)支付工會一筆金額；(3)剝奪原有權使用的利益、服務或設施；(4)建議其他工會或分會不要接受其會籍；(5)其他不利處分¹⁴⁰。暫停會籍屬剝奪會員的利益事項¹⁴¹。

「不正當紀律處分」指：工會基於：(1)未參加或支持罷工或其他集體行動，或表示反對或不支持該行動；(2)不為罷工或其他集體行動相關目的，違反僱用契約所定規定；(3)主張工會、工會官員或代表、財產受託人違反或準備違反工會規章、任何協議或法律所定規定；(4)鼓勵或協助個人：(i)執行僱用契約所要求的義務、或(ii)主張或想要維護第(3)點所述工會規章、任何協議或法律所定規定；(5)違反(侵犯)個人或他人不受不正當紀律處分之權利之決定或因該決定所生之規定；(6)未同意從薪資中扣減會費、或撤回同意；(7)與非工會所屬會員、或與其他工會會員或非會員一起工作、或想要一起工作；(8)退出(resign)或想要退出所屬工會或其他工會、入籍或想要入籍其他工會、或拒絕入籍其他工會；(9)為僱用非工會會員、或僱用其他工會會員、或非會員之雇主工作、或想要為其工作；或(10)要求工會履行法定會員要求之作為，對會員為紀律處分¹⁴²。受不正當紀律處分之會員，除有不可抗力因素外，應於3個月內向僱用

¹³⁸ S. 69 TULRCA 1992.

¹³⁹ S. 64(1) TULRCA 1992.

¹⁴⁰ S. 64(2) TULRCA 1992.

¹⁴¹ *NALGO v Killorn and Simm* [1990] IRLR 464. Cited from Lewis & Sargeant, 2005:404.

¹⁴² S. 65(2) TULRCA 1992.

法庭提出申訴¹⁴³。僱用法庭如認定申訴有理由，申訴人得向法院申請請求工會賠償或償還不當之支付費用¹⁴⁴。

3. 工會辦理選舉義務

執委會委員(member of the executive)、執委會委員身分擔任之職位、工會首腦、秘書長等工會官員職務，每五年應由選舉產生¹⁴⁵。然如無人競爭，並不一定要舉行選舉¹⁴⁶。工會可以規定候選人的資格條件，但不能不合理的排除特定人的候選資格，也不能直接或間接要求候選人是某一黨的黨員¹⁴⁷。工會要指派獨立的監票員(scrutineer)，監督選票的印製及分發，並於選舉結束後，向工會報告選舉結果¹⁴⁸。

4. 請假執行「受僱主認可」工會職責與參加活動

(1) 執行職責

工會要代表勞動者進行團體協商，必須先獲得僱主的認可(recognition)¹⁴⁹。僱主應同意擔任受其認可的獨立性工會官員之受僱者，在勤務時段(working hours)請假，執行其擔負的工會職責：(i)就團體協商範圍內的事項，與僱主進行協商；(ii)就僱主所同意得由工會執行範圍事項，代表受僱者的利益執行；(iii)接收僱主的裁量或職責轉移之資訊及與之商議(consultation)；或(iv)進行達成團體協約之協商。也應同意其在勤務時段請假接受勞資關係之相關訓練。得請假的合理時數、目的、場合及條件，由「諮詢、調解暨仲裁服務局」發布的「實務準則」(codes of practices- Time off for trade union

¹⁴³ S. 66(1), (2) TULRCA 1992.

¹⁴⁴ S. 66(3), 67(1) TULRCA 1992.

¹⁴⁵ S. 46(1), (2) TULRCA 1992.

¹⁴⁶ S. 53 TULRCA 1992.

¹⁴⁷ S. 47 TULRCA 1992.

¹⁴⁸ S. 49, 52 TULRCA 1992.

¹⁴⁹ S. 70A; Schedule A1 paragraph 1 TULRCA 1992.

duties and activities) 規定。雇主不同意請假，受僱者得向僱用法庭申訴¹⁵⁰。雇主也應同意擔任受其認可的獨立性工會學習代表(learning representatives)之受僱者，在勤務時段請假，(i)分析會員的學習或訓練需求、提供學習或訓練事項資訊或建議、安排學習或訓練活動、提升學習或訓練價值；(ii)就上開事項與雇主協商；(iii)準備前 2 項事項¹⁵¹。受僱者執行其擔負的工會職責，在勤務時段請假，雇主應支付薪資¹⁵²。

(2) 參加活動

雇主應同意為其認可的獨立性工會會員之受僱者，在勤務時段請假，參加工會的活動及擔任工會代表涉及的活動。上開請假權利，不及於(extend to)「集體行動」(industrial action)構成部分之活動，不論該活動是否盤算或推進勞動爭議(trade dispute)；也不及於為擔任工會學習代表、或為使用學習代表提供服務之請假¹⁵³。但雇主應同意為其認可的獨立性工會會員的受僱者為使用某人以學參加學習代表「身分」(capacity)所提供服務，在勤務時段請假；此一規定只適用於學習代表依規定請假提供之服務¹⁵⁴。同前，得請假的合理時數、目的、場合及條件，由「諮詢、調解暨仲裁服務局」發布的「實務準則」規定；雇主不同意請假，受僱者得向僱用法庭申訴¹⁵⁵。

5. 勸誘、不利處分與免職

(1) 勸透

勞動者有權拒絕雇主基於：(i)不要其成為獨立性工會會員；(ii)不要其在「適宜時間」(appropriate time)參加獨立性工會的活動；(iii)

¹⁵⁰ S. 168 TULRCA 1992.

¹⁵¹ S. 168A (1), (2) TULRCA 1992.

¹⁵² S. 169(1) TULRCA 1992.

¹⁵³ S. 170(1), (2), (2A) TULRCA 1992.

¹⁵⁴ S. 170(2B), (2C) TULRCA 1992.

¹⁵⁵ S. 170(3), (4) TULRCA 1992.

不要其在適宜時間使用工會服務(trade union services)；或(iv)不要其成為任何工會或特定工會的會員，而給予的好處(offer)¹⁵⁶。所謂「**適宜時間**」指：(i)勤務時段以外時間，或(ii)在勤務時段內，依據雇主所同意的約定(arrangements)，而被允許參加工會活動或使用工會服務之時間¹⁵⁷。

「**勤務時段**」指：依據僱用契約(或其他個人的工作或服务契約)，勞動者應工作的任何時間；「**工會服務**」指：獨立性工會所提供，勞動者憑藉會員身分而可用的服務¹⁵⁸。雇主違反規定，勞動者或離職勞動者得向僱用法庭申訴¹⁵⁹。

為雇主認可的(或向雇主申請認可的)獨立性工會會員之勞動者，如果：(i)接受好處，加上其他勞動者一起接受雇主的好處，會造成「**禁止後果**」(prohibited result)，且(ii)雇主提供好處的唯一或主要目的是為造成「**禁止後果**」，有權拒絕雇主提供的好處；所謂「**禁止後果**」指：勞動者的僱用條件、或部分僱用條件，不由或將不再由協商達到之團體協議所決定；雇主違反規定，勞動者或離職勞動者得向僱用法庭申訴¹⁶⁰。

(2)不利處分

雇主不能基於：(i)為阻止或處罰勞動者申請成為獨立性工會會員；(ii)為阻止或處罰勞動者在「**適宜時間**」參與獨立性工會的活動，或使用工會服務；或(iii)強迫勞動者成為工會或特定工會會員，而予以不利處分(包含故意不作為)；所稱「**適宜時間**」同上¹⁶¹。

¹⁵⁶ S. 145A (1) TULRCA 1992.

¹⁵⁷ S. 145A (2) TULRCA 1992.

¹⁵⁸ S. 145A (3), (4) TULRCA 1992.

¹⁵⁹ S. 145A (5) TULRCA 1992.

¹⁶⁰ S. 145B TULRCA 1992.

¹⁶¹ S. 146 (1), (2) TULRCA 1992.

(3)免職

如果雇主免職受僱者的理由或主要理由，是基於：(i)屬於或擬成為獨立性工會會員；(ii)在適宜時間，參加或擬參加獨立性工會的活動；(iii)在適宜時間，使用或擬使用工會提供的服務；(iv)不接受雇主提供的好處(勸誘)；(v)不是任何工會或特定工會的會員，或拒絕、或擬拒絕成為或維持會員，則屬「不正當免職」(unfair dismissal)¹⁶²。如果裁員情境公平適用於擔任相同職責的人員，但被選中裁員免職的理由，是因上列因素之一，也屬於不正當免職¹⁶³。

6.違反規章

除習慣法的違反契約訴訟外，工會會員認為下列情事違反工會規章或存在違反的威脅，得向認證官員申訴¹⁶⁴：(1)任何工會職位的任命、選舉或免職；(2)工會的紀律處分程序(包含除名程序)；(3)集體行動以外之任何議題的投票；(4)執委會或其他決策委員會的組成或程序；及(5)主管部長(Secretary of State)指定的其他事項。

五、政治基金

除非經「政治決議」(political resolution)，工會基金不能直接或間接用於推展政治目的，且要從會員所捐助的獨立基金支付¹⁶⁵。如果會員沒有告知工會其捐助政治基金的意願(opt-in notice)或已告知工會撤銷意願(withdrawal notice)，工會要求會員捐助政治基金係屬違法行為¹⁶⁶。「政治決議」需要獲得投票多數的支持，如果未經撤回，其有效期是10年¹⁶⁷，即每10年要通過一次決議。投票的程序及規

¹⁶² S. 152(1) TULRCA 1992.

¹⁶³ S. 153 TULRCA 1992.

¹⁶⁴ S. 108A TULRCA 1992.

¹⁶⁵ S. 71(1), (2) TULRCA 1992.

¹⁶⁶ S. 84(1), (2) TULRCA 1992.

¹⁶⁷ S. 73 TULRCA 1992.

則，同工會官員的選舉投票¹⁶⁸。

政治目的的支出包括：(1)捐助政黨基金、或支付政黨的直接或間接支出；(2)提供政黨或為政黨利益提供服務或財物；(3)關於選舉人登記、任何人的候選資格、任何候選人之選舉、或工會所舉辦涉及政治職務之選舉投票；(4)政治辦公處所(指國會議員、歐盟議員、政黨地方黨部委員或任何職位之辦公處所)運作人員之維持；(5)政黨或為政黨利益舉辦之任何會議、或主要目的為政黨業務執行之任何會議(含出席會議代表之支出)；(6)關於支不支持特定候選人或政黨之文宣、文件、影片、音檔、廣告之製作、出版或散發¹⁶⁹。

六、團體協商與協議(協約)

「團體協商(集體議價)」(*collective bargaining*)是為達成「團體協議(協約)」(*Collective agreements*)的手段/方式。「團體協議」指：由一個或多個工會與一個雇主或多個雇主或雇主協會，或雙方之代表，就下列事項之一或兩項以上事項所達成的任何協議(*agreement*)或約定(*arrangement*)；「團體協商」指：關於下列之一或兩項以上事項之協商¹⁷⁰。協商事項包括：(1)僱用條件(*terms and conditions*)或工作環境(*physical condition*)；(2)一位或多位勞動者的僱用(*engagement*)或不僱用、僱用或僱用責任終止或中止；(3)勞動者或工作群間工作或僱用責任分配；(4)紀律事項；(5)勞動者的工會會員資格或非會員資格；(6)提供給工會官員的設備；及(7)有關上述事項的協商(*negotiation or consultation*)機制及其他程序，包括雇主或雇主協會對工會在協商或執行協商程序中代表勞動者的權利之認可(*recognition*)¹⁷¹。第(6)、(7)項被視為管理方與工會方的「設備協議」

¹⁶⁸ S. 75–81 TULRCA 1992.

¹⁶⁹ S. 72(1) TULRCA 1992.

¹⁷⁰ S. 178(1) TULRCA 1992.

¹⁷¹ S. 178(2) TULRCA 1992.

(facilities agreement)(Lewis & Sargeant, 2005:421)。

團體協議不具拘束力，除非團體協議：(1)以書面為之，且(2)有當事人明文表示其具備法律上可執行契約之規定，否則應確定的 (conclusively) 推定當事人無意賦予其法律上可執行契約之意；符合上述條件的團體協議，應確定的推定當事人有意賦予其法律上可執行契約之意；如果一部分有明文表示，一部分無明文表示之規定，就有明文表示之部分，應確定的推定當事人有意賦予其法律上可執行契約之意¹⁷²。另外產生拘束力的方式是，個人與雇主間的個別僱用契約明文納入團體協議，或從個別僱用契約推斷雙方當事人是否有意受其拘束(Lewis & Sargeant, 2005:422-423)。

勞動者可以加入任一或多個工會，但團體協商的工會限於經雇主認可為團體協商目的之工會。「認可」(recognition)指：雇主或多個雇主協會為團體協商目的對工會的認可¹⁷³。經雇主認可的工會，才是勞動者利益的合法代表。「認可」可就特定目的進行部分認可，不必就第 178(2)條規定協商事項為全部認可(Lewis & Sargeant, 2005:424)¹⁷⁴。如果雇主不回應工會認可申請或拒絕認可，工會可向「中央仲裁委員會」(Central Arbitration Committee)申請決定其是否有資格代表勞動者¹⁷⁵。

七、集體行動(industrial action)

「勞資爭議」(trade dispute)指：勞動者與雇主間，就下列全部或部分事項之爭議：(1)勞動條件或工作環境；(2)一位或多位勞動者的僱用(engagement)或不僱用、僱用或僱用責任終止或中止；(3)勞動者或工作群間工作或僱用責任分配；(4)紀律事項；(5)勞動者的工

¹⁷² S. 179(1), (2), (3) TULRCA 1992.

¹⁷³ S. 178(3) TULRCA 1992.

¹⁷⁴ The procedures of recognition refer to Schedule A1 TULRCA 1992.

¹⁷⁵ Schedule A1 paragraph 12 TULRCA 1992.

會會員資格或非會員資格；(6)提供給工會官員的設備；(7)有關上述事項的協商(negotiation or consultation)機制及其他程序，包括雇主或雇主協會對工會在協商或執行協商程序中代表勞動者的權利之認可(recognition)¹⁷⁶。勞動者與首相/部長/國務大臣(Minister of the Crown)間的爭議，儘管他們非勞動者的雇主，如果爭議涉及：(1)依據立法規定，送交代表他的聯合委員會(joint body)考量；或(2)未行使法定職權無法解決的事項，也視為勞資爭議¹⁷⁷。

工會在採取集體行動前，必須先舉行(郵寄)投票，並且獲得過半數的支持，參加該集體行動，才受法律的保護¹⁷⁸。依據2016年「工會法」(Trade Union Act)(2017年3月1日生效)對合法集體行動的投票出席人數及通過人數之修正¹⁷⁹，所有集體行動(主要指罷工)投票，至少要有投票權總人數50%以上出席投票，並達簡單多數支持，該活動才屬合法。但如果有投票權的多數，其主要工作是提供重要公共服務(指提供衛生、教育、交通、邊防、消防服務)，至少要有投票權總人數50%以上出席投票，且至少要有投票權總人數40%支持，該活動才屬合法。工會應將投票結果告知相關雇主¹⁸⁰，投票通過進行爭議行動14天前，應告知雇主爭議行動方案¹⁸¹。

八、惠特利委員會(Whitley Council)

「聯合勞資委員會」(Joint Industrial Council, JIC 或 National Joint Industrial Council, NJIC)，在白領階層及政府領域亦稱「惠特利委員會」，是雇主與工會組成的法定委員會¹⁸²。其源於一次世界大戰

¹⁷⁶ S. 244(1) TULRCA 1992.

¹⁷⁷ S. 244(2) TULRCA 1992.

¹⁷⁸ S. 226(1) TULRCA 1992.

¹⁷⁹ S. 226(2), (2A)-(2E) TULRCA 1992.

¹⁸⁰ S. 231A TULRCA 1992.

¹⁸¹ S. 231A TULRCA 1992.

¹⁸² “Joint Industrial Council,” from

https://en.wikipedia.org/wiki/Joint_Industrial_Council.

期間(28 July 1914 ~ 11 November 1918),英國政府於 1916 年成立「重建委員會」(Reconstruction Committee),並成立檢討嚴重動盪不安勞僱關係¹⁸³之次級委員會(subcommittee),由時任下議院議員,並擔任副議長(Deputy speaker)的 John Henry Whitley 領導,以提出調和產業關係對策,全力應付戰爭。1917 年勞工部提出該委員會之「勞工部重建雇主與雇員關係委員會報告」(Report of the Department Reconstruction Committee on the Relations of Employers and Employed)(亦稱惠特利報告),建議在每一個產業設立全國聯合委員會(national joint councils)、地區委員會(district councils)、工作委員會(works committees),由雇主與受僱者相同代表組成,作為勞僱之間常態、正式的諮詢會議,此即後來所稱的惠特利委員會體系。原報告只建議在私部門建立對等的諮詢、建議體系,特別是受到罷工影響的產業,以平息勞動者參與管理的要求,但在許多產業運作並不成功。

公部門是在 1918 年內閣會議、國會討論中納入聯合勞資委員會的設置,並於 1919 年同意成立「行政及法律部會文官委員會」(National Council for the Administration and Legal Departments of the Civil Service),即一般所稱的「文官全國惠特利委員會」(Civil Service National Whitley Council)。其由 27 位政府雇主代表(官方)及 27 位文官代表(受僱方)組成,由官方擔任主席、文官方擔任副主席,參與範圍包括所有影響文官服務條件之事項。不過,全國惠特利委員會很少開會,因為代表文官及工會的全國工會與財政部間的協商逐漸增加。在二次大戰期間,「文官全國惠特利委員會」業務幾乎停擺,1969 年之前,只在 1949 年及 1950 年開過二次代表會議¹⁸⁴。1980 年,

¹⁸³ 在建立「工會管事」(shop steward)運動及工會抗議女性加入勞動,從事原屬男性的技術工作,特別是工程及造船產業(稱作 Dilution 過程,女性加入勞動,係因男性從軍,勞動力不足)。

¹⁸⁴ “Civil Service National Whitley Council: Official Side Secretariat Files,” from

因為工會的代表性不足，被視為過度官僚化的組織，因此文官全國惠特利委員會(Civil Service National Whitley Council)重組為獨立的「文官工會聯合會」(Council of Civil Service Unions)，作為全國層次的協商組織。

惠特利體系存在於許多部會，例如英國國防部人事手冊(MOD Personnel Manual, 2005)第 12 冊「員工關係」(Employee Relations)第 2 章第 2 條(2.1~2.22)說明國防部的惠特利體系。第 2.1 條指出，惠特利體系宗旨在促進雇主和其員工間的合作與協議，目標在於：(1)追求雇主與員工的合作，以增加效率及確保員工福祉；(2)作為處理非個人性質訴願的機制；(3)作為討論不同觀點的場合。此一體系的三個重要原則為：(1)期望的產出在於獲得協議；(2)成功繫於管理與工會雙方的善意，及願意考量彼此的意向；(3)是為在員工關係事物上支持管理者而設置，而不是替代管理者。第 2.2 條指出，國防部政策是透過惠特利體系維持良好的員工關係，國防部的員工政策立基於各層級管理者與員工的全面合作，國防部與工會間達成協議的諮商與協商是此一政策的基石。惠特利體系是國防部工會及非工會員工的正式諮商與協商(negotiation)手段，在作決定前，員工的利益必須適當納入考量，與工會諮商有助於在最少遲延及干擾情況下促成改變。惠特利體系在多個層次設置，如果在特定管理層次沒有設置，則議題交由上一層級處理。

九、「薪資評議委員會」(pay review body)

評議委員會是「非部級公部門組織」(non-departmental public body, NDPB)，由相關部級機關設立，目前公部門有 8 個評議委員會：(1)「軍人薪資評議委員會」(Armed Forces' Pay Review Body, AFPRB)、(2)「醫師及牙醫師報酬評議委員會」(Review Body on

Doctors' and Dentists' Remuneration, DDRB)、(3)「國家保健署人員薪資評議委員會」(NHS Pay Review Body, NHSPRB)、(4)「獄政人員薪資評議委員會」(Prison Service Pay Review Body, PSPR)、(5)「學校教師薪資評議委員會」(School Teachers' Review Body, STRB)、(6)「高階公務員薪資評議委員會」(Senior Salaries Review Body, SSRB)、(7)「國家犯罪調查局報酬評議委員會」(National Crime Agency Remuneration Review Body, NCARRB)、及(8)「警察報酬評議委員會」(Police Remuneration Review Body, PRRB)。8 個評議委員會含括 250 萬 (45%) 的公部門人力，由人力經濟處 (Office of Manpower Economics) 負責提供幕僚作業¹⁸⁵。

如「學校教師薪資評議委員會」由教育部設立。委員會成員 7 至 10 人不等。1987 年之前，中等學校以下教師薪資是由教師工會代表、教育當局代表組成的委員會—伯翰委員會 (Burnham Committees, the Burnham Primary and Secondary and Burnham Further Education Committees)¹⁸⁶—協商決定。1980 年代，由於全國教師工會數次發動罷工，癱瘓中等學校以下的教學，1987 年「教師薪資暨工作條件法」(Teachers' pay and condition act 1987) 訂定，廢除此一薪資協商機制，1987 至 1990 年間，改由教育部長依據「臨時諮商委員會」(Interim Advisory Committee) 的報告及參考地方教育當局代表、教師代表意見後，以命令決定教師的薪資等級與調薪幅度¹⁸⁷。1991 年「學校教師薪資暨工作條件法」(School teachers' pay and

¹⁸⁵ “School Teachers' Review Body--What we do,” from <https://www.gov.uk/government/organisations/school-teachers-review-body>.

¹⁸⁶ 伯翰委員會 (Burnham Committees) 設立於 1919 年，是指眾多處理不同教師職業的獨立委員會，每一個委員會由雇主組織代表組成的教育當局小組與教師工會代表組成的小組共同組成，主席由全國教育首長任命 (早期為教育委員會主委 President of the Board of Education，後來為教育部長 Secretary of State for Education)。“Burnham Committees,” from <http://mrc-catalogue.warwick.ac.uk/records/NUT/B>.

¹⁸⁷ S.1~3. Teachers' Pay and Conditions Act 1987.

Condition Act 1991)成立教師薪資評議委員會，由該委員會提出薪資調整方案建議¹⁸⁸。又如受僱於國民保健署(NHS)的護士及助產士的薪資，在 1983 年之前是在惠特利的架構下協商決定，1983 後，改為薪資評議委員會提出建議(Grimshaw, Marino, & Rubery, 2012:26)，但國民保健署的惠特利體系仍繼續運作。

「高階公務員薪資評議委員會」¹⁸⁹由 7 位委員組成，就高階文官、司法人員、軍方高階官員、國民保健署高階管理人員、警察暨犯罪委員會委員、警察首長、及其他職位(如閣員)的薪資待遇(含年金、福利)，考量：(1)人力甄募、維持、激勵、及促進適任人員執行不同職責的需要；(2)地區勞動市場的差異，及對人力甄募、維持、陞遷的影響；(3)政府改善公共服務的政策(包括達成服務目標)；(4)政府可運用的支出經費；及(5)政府的擴張目標，向首相及相關部會首長提供獨立建議 (2017 年建議調幅 1%)¹⁹⁰。

¹⁸⁸ S.1 School Teachers' Pay and Conditions Act 1991.

¹⁸⁹ 成立於 1971 年，原稱「高階薪資審議委員會」(Review Body on Top Salaries).

¹⁹⁰ “Thirty-Ninth Annual Report on Senior Salaries 2017,” from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/629679/SSRB_2017_report_Print.pdf. “Review Body on Senior Salaries--About us,” from <https://www.gov.uk/government/organisations/review-body-on-senior-salaries/about>.

陸、小結

因為語言的限制，以上對美、英兩國的說明比較詳細，日本次之，德、法更次之。以下對五國公務員集體勞動關係作一小結：

一、日本

1. 日本國家一般職公務員(警察、服務於海上保安廳或監獄人員除外)，有團結權、團體交涉權、但無締結團體協約之權，亦不能罷工及其他方式抗爭。團結權包括組織、加入、參與活動、或不組織、加入、參與活動之權利。公務員不因參加職員團體，或意圖組織或加入團體，或在職員團體為正當行為而受不利處分。「職員團體」係指以維持及改善其工作條件為目的而組織之團體或聯合體。
2. 管理職員(公務員)不得與其他職員組織同一職員團體，人事院負責職員團體之資格登錄與維護。經登錄之職員團體，對於職員之俸給、勤務時段或其他服務條件、或附帶之合法活動(包括社會或衛生福利事項)，向有關當局合法提議交涉時，有關當局應予處理。交涉應在職員團體及當局事先約定之人數範圍內，由職員團體自幹部中指定及由當局指派之人員行之。
3. 職員團體之職員，不得專任職員團體之業務，但經任命機關首長之許可，而專任經登錄之職員團體之幹部者，不在此限，但以5年為限；專任期間，視為休職人員，不得受領給與。
4. 對於無權簽訂團體協約、禁止罷工及其他方式抗爭的補償，賦予獨立運作的人事院向內閣及國會建議調整公務員俸給之權。人事院俸給建議權的基本理念是，維持公私部門俸給在一相當的水平。

二、美國

1. 聯邦公務員(軍人、主管或管理官員、外交人員、及特定機關公務員除外)享有團結權、團體協商權(含締約)及經所屬之工會參與影響其工作生活事項決定的權利，但無罷工權。「工會」指：由全部或部分公務員組成，公務員參與、支付會費、且以處理與機關相關之訴願及僱用條件為目的之組織。公務員有權自由的組織、加入或協助任何工會，或不參加其任何活動，不必擔心會受到處罰或報復，且應保護每位公務員行使此項權利。
2. 聯邦勞動關係委員會是主管機關，主要由「委員會」、「督察長」及「聯邦勞動僵局解決小組」組成，職掌：(1)決定不公平勞動措施之申訴；(2)解決工會代表性爭議；(3)裁決仲裁異議；(4)裁定涉及協商義務的法律議題；(5)解決協商僵局。2009年歐巴馬總統以行政命令設立「聯邦勞管關係全國委員會」，要求整個聯邦行政體系建立合作、具生產力的勞管關係架構，一個由政府管理方、公務員、公務員工會代表三方組成的非對抗式的討論架構，以提昇勞動關係，改善聯邦政府的生產力及有效性。這個委員會基本上屬總統的諮詢性組織，經由總統行政命令繼續運作。(附註：職掌私部門及聯邦郵政局集體勞動關係之機關為「全國勞動關係委員會」(National Labor Relations Board))。
3. 具有代表性的公務員工會就僱用條件有權進行團體協商(含締約)，「僱用條件」指：除(1)第 73 章禁止之政治活動；(i2)職位分類事項；及(3)聯邦法律特別規定之事項外，影響工作條件之人事政策、實務或事項，不論其以法規或其他方式規定。工會代表性由「適當單位(協商單位)」內受僱者，依秘密投票、多數決決定。如經選為代表性組織，機關應賦予該組織專屬承認。「適當單位」指：具備明確、可識別的共同利益，被單一工會代表

與管理方進行團體協商或交涉之一群公務員；「適當單位」由聯邦勞動關係委員會逐案決定，其得以機關、工廠、設施、職能或其他基礎成立。

4. 屬於管理權事項，不具協商性；屬於強制協商議題，主要涉及執行行政機關決定之事項。勞管雙方善意協商義務之事項，應屬不牴觸聯邦法律或全政府適用的法令的事項，而且要非屬機關認定為重要需求之事項。協商僵局出現時，先由雙方自願性解決，「聯邦調處和解局」提供服務與協助，如仍無法解決，任一方當事人得請求「聯邦勞動僵局解決小組」處理或提交拘束仲裁程序。
5. 機關和工會均不得對加入工會的成員為不當勞動行為。對於不當勞動行為之指控，如果機關或工會被任何人(含個人、工會或機關)指控從事不當勞動行為，聯邦勞動關係委員會督察長應予調查，然後向委員會提出指控(起訴)，並依聽證程序決定；不服者，得向聯邦上訴法院申請司法審查。
6. 任何團體協約應規定訴願之解決程序(包含仲裁)，作為解決團體協約範圍內訴願的專屬行政程序，但得規定不適用訴願程序之事項。此程序稱協商式訴願程序，程序內含應公平、簡易、迅速處理、及確保相關當事人之程序權利。
7. 擔任專屬代表的公務員，在勤務時段，應給予會務時間，代表協商單位進行團體協商，包括出席僵局解決程序；代表工會出席機關相關事項之公務員，是否給予會務時間，由機關決定之。公務員執行任何工會內部事務，包括會員招募、幹部選舉、會費收取等，應在非勤務時段為之。擔任專屬代表之公務員或代表適當單位處理第 71 章所定勞管事項之公務員，應給予合理的會務時間，其時間由機關與專屬代表共同決定之。

三、法國

1. 基於工會自由，公務員(軍人及行政總督除外)可以自由籌組工會，且不能對「參加工會者」或「不參加工會者」進行差別待遇。組織工會之目的，一定是為了其成員的職業權益，若是由政黨於行政機關內所創設，並以政黨利益為目的者，則不被視為工會。公務員之結社權有三項限制：(1)公務員工會不得進行政治性活動；(2)公務員之結社必須符合紀律原則；(3)公務員工會之活動必須以公務服務之必要性為依歸。公務員有協商權，但不包括簽訂團體協約。一般公務員享有罷工權，共和衛隊、警察、軍人、法官、監獄人員、內政部通訊人員及核子儲置設施人員等七類人員不得罷工。
2. 公務員有權參與其機關之管理業務，現行法規範設同額行政委員會、同額技術委員會與衛生委員會等三類諮詢性組織參與機關管理業務。行政委員會處理公務員之個別性問題，技術委員會完全排除個別性問題，衛生安全委員會處理執行職務時人身安全與健康問題。
3. 三大公務員體系又分別設置一個位階最高的同額行政委員會：國家公務員最高委員會、地方公務員最高委員會、醫療公務員最高委員會。其特色是：(1)同額：機關代表與公務員代表各一半方式組成；(2)是諮詢機關，而非決策機構。法定強制參與事項包括以下四項：(1)所有涉及公務員基準法所規範之法定權利義務地位的法律案。(2)所有涉及不適用一般法定地位之例外規定的法令。(3)與職等與職位之調整相關的政府計畫。(4)涉及數個職系公務員所通用之共同規定的命令案。
4. 代表性工會依會員數、獨立性、會費收入、工會活動之經驗與

歷史、工會於德國佔領期間所表現的愛國態度等五項指標判斷。

四、德國

1. 聯邦公務員享有勞動結社權，協商權及罷工權基於傳統原則而受限制，但有選任代表參與管理之權利。公部門服務人員(公職人員)結社，一類是以「個別機關」為組成單位，由個別機關內部公務員、職員與勞工，包括實習生共同自由組成之，在聯邦層級依「聯邦公職人員代表法」運作。另一類是跨越「個別機關」而基於公務員類科或專業所組成大區域性的團體，依民法有關社團法人之規定而組成類似勞工的工會，此等工會建立在私法基礎上，適用私法有關規定。公務員最高層級工會組織，對有關公務員權利義務法令之修訂，有參與之權利，參與方式不僅限於表示意見，然亦非屬必須取得工會共同同意之程度。
2. 「聯邦公職人員代表法」規定聯邦所有的官署、行政設施、聯邦直轄法人、聯邦銀行、廣播公司與企業行政單位，都應組成公職人員代表。公務員、聘僱人員與勞工，合稱公職人員。公職人員代表與所服務機關間彼此要互信合作，公職人員代表與機關首長彼此支持，不得對立。公職委員會是公職人員代表的執行機構，是依照「組成、選舉原則」，由公職人員選舉產生。
3. 公職人員代表的共同決定或參與權限，依其性質大致分為完全的共同決定權、有限的共同決定權、參與或聽證權、建議權或其他資訊權。對於完全的共同決定權事項，指機關長官與公職人員代表達成協議之前，涉及之機關措施不得施行，如無法達成協議，則由上級機關與該上級機關的代表會再行協商，無仍無法獲得共識，則由依法組成的特定協議機構，作成終局有拘束力的決定。對於有限的共同決定權，機關長官應與公職人員代表協商，如果無法達成協議，則由其上級機關直接決定，即

使系爭雙方合意提交協議，但協議機關僅能作成建議，最終決定權在上級機關。

五、英國

1. 公私部門集體勞動關係受同一法律體系規範，基本上享有團結權、協商權及罷工權，然基於公部門的性質，有些公部門領域勞動關係仍受特別對待。另外，英國屬議會內閣制國家，對公私部門管理事項，對於集體勞動關係的調整，國會通過立法即可。現行集體勞動關係在 1992 年「工會暨勞動關係(鞏固)法」(含後續修正)的架構下運作。
2. 勞動結社自由包括加入工會與不加入工會的自由，雇主以當事人是否為工會會員而拒絕僱用係屬違法行為，被拒絕受僱的人員得向僱用法庭提出申訴。除基於特定法定原因外，個人不能被排除/拒絕在工會之門之外或被開除會籍。現行及離職工會會員，雇主亦不得拒絕僱用、為不利對待或不正當免職。工會是調節受僱者與雇主間關係的組織，具有「準法人地位」，得以工會之名簽訂契約，並為原告及被告。當受僱者加入工會，即與工會進入契約關係，契約的主要根據是工會規章，其規範個別會員的權利義務、工會內各類型組織的權力與組成、工會基金可支出的範圍、及工會官員的權力。
3. 「認證官員」負責監管工會及雇主協會的運作，由主管部長諮詢「諮詢、調解暨仲裁服務局」後任命。
4. 工會執委會委員、執委會委員身分擔任之職位、工會首腦、秘書長等工會官員職務，每五年應由選舉產生。然如無人競爭，並不一定要舉行選舉。工會可以規定候選人的資格條件，但不能不合理的排除特定人的候選資格，也不能直接或間接要求候選人是某一黨的黨員。

5. 工會要代表勞動者進行團體協商，必須先獲得雇主的認可。雇主應同意擔任受其認可的獨立性工會官員之勞動者，在勤務時段請假，執行其擔負的工會職責。得請假的合理時數、目的、場合及條件，由「諮詢、調解暨仲裁服務局」發布的「實務準則」規定。受僱者執行其擔負的工會職責，在勤務時段請假，雇主應支付薪資。雇主應同意為其認可的獨立性工會會員的受僱者，在勤務時段請假，參加工會的活動及擔任工會代表涉及的活動。
6. 除非經「政治決議」，工會基金不能直接或間接用於推展政治目的，且要從會員所捐助的獨立基金支付。如果會員沒有告知工會捐助政治基金的意願或已撤銷意願，工會要求會員捐助政治基金係屬違法行為。「政治決議」需要獲得投票多數的支持，如果未經撤回，其有效期是 10 年，即每 10 年要通過一次決議。
7. 團體協議不具拘束力，除非團體協議：(1)以書面為之，且(2)有當事人明文表示其具備法律上可執行契約之規定，否則應確定的推定當事人無意賦予其法律上可執行契約之意。
8. 工會在採取集體行動前，必須先舉行(郵寄)投票，並且獲得過半數的支持，參加該集體行動，才受法律的保護。依據 2016 年「工會法」規定，所有集體行動投票，至少要有投票權總人數 50% 以上出席投票，並達簡單多數支持，該活動才屬合法。如果有投票權的多數，其主要工作是提供重要公共服務(指提供衛生、教育、交通、邊防、消防服務)，至少要有投票權總人數 50% 以上出席投票，且至少要有投票權總人數 40% 支持，該活動才屬合法。投票通過進行爭議行動前 14 天，亦應告知雇主爭議行動方案。
9. 「聯合勞資委員會」在白領階層及政府領域亦稱「惠特利委員

會」，是雇主與工會組成的法定委員會，目的在促進雇主和其員工間的合作及解決爭議。惠特利體系存在於許多部會，但其功能不一。「公務員全國惠特利委員會」已於 1980 年，重組為獨立的「公務員工會聯合會」，作為公務員方全國層次的協商組織。

10. 許多公部門受僱者薪資及勞動條件係由「薪資評議委員會」提出建議，然後由主管機關決定，評議委員會是「非部級公部門組織」，由相關部級機關設立，目前公部門有 8 個評議委員會，含括 250 萬(45%)的公部門人力，由人力經濟處負責提供幕僚作業。

總結以上介紹，日、美、法、德、英五國公務員之集體勞動權利及我國的現況，參見表 4-2-5。

表 4-2-5 日、美、法、德、英及我國公務員之集體勞動權利

國家	團結權	團體協商/參與/締約		爭議權 (罷工)
		協商/參與	締約	
日本	<p>O</p> <p>1.指涉對象為一般職公務員，不包括軍人、警察、海上保安、監獄等公務員。</p> <p>2.管理職員(公務員)不得與其他職員組織同一職員團體。</p> <p>3.人事院負責職員團體之資格登錄與維護。</p>	<p>O</p> <p>1.職員團體對於職員之俸給、勤務時段或其他服務條件、或附帶之合法活動(包括社會或衛生福利事項)，向有關當局合法提議交涉時，有關當局應予處理。</p> <p>2.得與職員團體交涉之當局，為對其交涉事項得為合法管理及決定之機關(主要指各省廳、人事院)。</p>	X	X
美國	<p>O</p> <p>1.指涉對象為職位分類職公務員，不包括軍人、主管或管理官員、外交人員、及在特定機關服務之人員，如聯邦調查局等。</p> <p>2.聯邦勞動關係委員會是主管機關，主要由「委員會」、「督察長」</p>	<p>O</p> <p>1.經由工會代表進行團體協商，屬管理權事項(含薪資在內)不具協商性。屬於強制協商議題，主要涉及執行行政機關決定之事項。勞管雙方善意協商義務之事項，應屬不牴觸聯邦法律或全政府適用的法令的事項，而且要非屬機關認定為重要需求之事</p>	O	X

	及「聯邦勞動僵局解決小組」三個獨立的次級單位組成。	項。 2.各層級機關成立勞管架構(form)，經由工會代表參與。		
法國	<p style="text-align: center;">O</p> <p>1.指涉對象為所有公法人以公法上之聯繫而為僱用之人，軍人及行政總督除外。</p> <p>2.國家公務員工會之結構乃是各個國家機關成立各自的工會，但各該工會又會加入並附屬在全國性工會之下。</p>	<p style="text-align: center;">O</p> <p>1.透過工會代表進行協商。工會代表性依勞動法典認定。</p> <p>2.透過同額行政委員會、同額技術委員會與衛生委員會參與機關事務管理，決定屬建議性質。三大公務員體系又分別設置一個位階最高的同額行政委員會：國家公務員最高委員會、地方公務員最高委員會、醫療公務員最高委員會。</p> <p>3.法定強制參與事項包括：(1)所有涉及公務員基準法所規範之法定權利義務地位的法律案。(2)所有涉及不適用一般法定地位之例外規定的法令。(3)與職等與職位之調整相關的政府計畫。(4)涉及數個職系公務員所通用之共同規定的</p>	X	<p style="text-align: center;">O</p> <p>警察、軍人、法官、監獄人員等除外</p>

		命令案		
德國	<p style="text-align: center;">○</p> <p>1.指涉對象為公職人員(含公務員、聘僱人員與勞工身分者)。</p> <p>2.以「個別機關」為組成單位的代表會，由個別機關內部公務員、職員與勞工，包括實習生共同自由組成之，在聯邦層級依「聯邦公職人員代表法」，在各邦依各邦公職人員代表法運作。跨越「個別機關」之大區域性團體，依民法有關社團法人之規定而組成類似勞工的工會，此等工會建立在私法基礎上，適用私法有關規定。</p>	<p style="text-align: center;">○</p> <p>1.公務員最高層級工會組織，對修訂或訂定有關公務員權利義務法令之前，有參與之權利，參與方式不應僅限於表示意見，然亦非屬必須取得工會共同同意之程度。</p> <p>2.聯邦所有機關(構)都應組成公職人員代表，此一制度強調社會夥伴關係、及互信合作原則。代表會按政府機關層級設立，經由公職人員代表參與。</p> <p>3.公職人員代表的權限依其性質大致分為四種：完全的共同決定權、有限的共同決定權、參與或聽證權、建議權或其他資訊權。</p>	X	X
英國	<p style="text-align: center;">○</p> <p>1.指涉對象為公部門受僱者，不限於傳統文官(civil</p>	<p style="text-align: center;">○</p> <p>管道多元，有些由代表性工會進行團體協商、締約。有些惠特利委員</p>	○	○ 警察除外

	<p>service)。</p> <p>2.公私部門適用同一套勞動法制，「認證官員」負責監管工會及雇主協會的運作。</p>	<p>會提出建議(可能含締約)。薪資評議委員會提出建議，主管機關決定。</p>		
我國	<p>1.對象為各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸(薪)給之人員可以組織協會，不過，聘用或僱用人員被列為準用對象，只能加入服務機關公務人員協會，不得發起、籌組機關公務人員協會。</p> <p>2.全國及中央政府機關公務人員協會為銓敘部，地方政府機關之公務人員協會為各該直轄市政府、縣(市)政府。</p> <p>3.教師得依工會法組織及加入工會。</p>	<p>1.公務人員協會具有參與、建議、協商、辦理之功能。</p> <p>2.協會得對：(1)辦公環境之改善；(2)行政管理；(3)服勤之方式及起訖時間，提出協商。協商所獲致之結果，參與協商之機關及公務人員協會均應履行。</p> <p>3.不得協商事項：(1)法律已有明文規定者；(2)依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項；(3)為公務人員個人權益事項者；(4)與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者。</p>	X	X

第五章 焦點團體訪談分析

為瞭解公務人員協會運作概況、同時蒐集學者專家改善意見，研究團隊規劃分別針對公務人員協會理事長、以及熟悉公務人員協會議題之學者專家，辦理 2 場次焦點團體訪談。後續章節首先交待焦點團體訪談規劃和執行過程，其次為訪談意見重點歸納，第三部分則根據文獻回顧所得三構面進行歸納與討論。

第一節 焦點團體訪談執行過程

本研究共辦理 2 場次焦點團體訪談，分別從實務和學術角度來研析我國公部門勞動關係議題。其中，實務焦點團體訪談部分，主要目的為深入瞭解公務人員協會運作狀況，協會於公務人員認知中的意義與其背後可能成因，故以中央各部會及地方政府公務人員協會代表為邀請對象。學術焦點團體訪談部分，主要討論焦點為我國公務人員協會制度成立沿革，運作主要限制以及可能改善途徑，以熟稔公務人員協會制度之學者為主要邀請對象。

依據計畫時程安排，研究團隊已於本年度 5 月 17 日下午 1 時 30 分辦理第 1 場實務焦點團體訪談，與會者為中央機關公務人員協會理事長 3 名，地方政府公務人員協會理事長 1 名，總計 4 位公務人員協會理事長參與座談(參與名單與成員編碼參見附錄)。

此外，研究團隊亦於本年度 7 月 5 日上午 9 時 30 分完成第 2 場學術焦點團體訪談，與會者為臺灣大專院校對與此議題熟悉的學者共 5 名。以下便針對上述兩場專家學者座談會 4 位協會理事長及 5 位學者之座談結果進行討論與分析。

第二節 訪談內容摘述

依據第二章第五節的綜合分析，本研究將公部門勞動關係議題分別從「法制」、「組織」與「成員」三層面來進行討論。因此，本節內容亦依循上述脈絡，將座談內容結果摘述分為三層面，以及訪談過程中訪談對象所提出協會未來發展議題等四個面向探討之。

壹、法制面

任何再完善的制度設計，皆需要受制度影響的利害關係人的接受與認同，方能妥善執行與運作。因此若要對於公務人員協會法的相關制度及功能進行探討，必須先從瞭解公務人員如何看待此一法制作為切入點。故本研究整理受邀專家之看法，釐清現行公務人員協會運作之現況，並藉由專家實務經驗，尋求未來修法的方向。

一、公務人員協會的定義

公務人員協會一直以來都有本質定義上的爭議性，公務人員協會並不具有一般勞工工會的特質或功能，在公務人員協會法的約束下，公務人員並無法透過協會積極爭取其權益，協會甚至是淪為舉辦自強活動的組織。在年金改革所引發的效應之中，更是興起公務人員組織工會的聲音。然，公務人員協會到底是屬協會亦或是工會，與會者認為名稱上的更改並不是改革之重點，應從務實的角度來對公務人員協會做定義，並規劃往後的發展策略。

若公務人員可以組織工會、爭取自身權益，本人自當樂觀其成，惟考量現階段公務人員之形象及社會地位不如以往，政府的績效表現也不佳，目前整體社會氛圍並不利於公務人員過度爭取權益，似乎仍應從務實角度來規劃公務人員協會的發展策略。(FG1-1)

二、修正或刪除公務人員協會法第 7 條第 3 款、第 4 款條文

公務人員協會法第 7 條明定不得提出協商之事項，與會者皆對於第三款為公務人員個人權益事項者不得協商提出疑慮。第一，協商本質即在於維護公務人員從業相關權益，若對於其權益不得提出協商，實為使協商機制空洞化。再者，個人權益定義模糊，該法亦無進一步解釋，使協商空間更加狹隘，是否與涉及個人權益，常被放大解釋。

因此，與會者皆認為該款應予以刪除，使公務人員協會得擴大協商範圍。

公務人員協會法第 7 條第三款個人權益定義太模糊，實務上很難從公務人員全體利益及個人權益中做區隔，故本人認為應取消個人權益不得協商之規定。(FG1-4)

公務人員協會法第 7 條第三款為公務人員個人權益事項者不得提出協商，由於個人權益有時和團體權益難以切割，建議予以刪除，使協商空間更為擴大。(FG1-1)

鑑於現代社會強調工作與家庭平衡，且為避免公部門員工產生過勞或疾病、維持身體健康和良好工作狀況，警政、獄政、消防及災害防救服勤時間不得協商條款或可予以修正或刪除。

為避免公部門員工產生過勞或損害身體健康，即便涉及警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者，基於個人基本權利，對其服勤時間也應有可協商之處。(FG1-4)

協會法應針對特殊職務公務人員，例如：警察、消防等，促進其該

有的權益。(FG2-4)

三、修改協商仲裁(爭議裁決)機關

根據現行制度安排，以銓敘部最具有協商仲裁功能，同時銓敘部亦為全國公務人員協會、總統府、國家安全會議、五院、各不及同層級機關之公務人員協會的主管機關，由其擔任仲裁者、或進行爭議裁決幕僚作業，不免有「球員兼裁判」之疑慮。依照協商機制之性質，與會者認為其保障公務人員權益之實質意涵與公務人員保障暨培訓委員會執掌主要業務較為契合，故認為應修改協商仲裁機關、較為審慎。

協商程序中，爭議裁決階段的仲裁機關建議改由公務人員保障暨培訓會或其他第三方組織來辦理，由銓敘部主理可能較不適合。(FG1-2)

建議仲裁機制最適當的方式應由外部仲裁機關(民間)或公正第三方負責，退而求其次由保訓會負責。(FG1-4)

為避免仲裁過程中，主管機關(銓敘部)過度涉入仲裁程序，失去超然與中立性，建議仲裁組織改由保訓會或其他第三方團體負責，使裁決更具效力及說服力。

貳、組織面

一、公務人員協會現行運作狀況與模式

無論中央或地方各機關公務人員協會現行主要業務皆為辦理凝聚組織向心力之活動，例如：自強活動、舉辦演講，協會儼然成為一種服務性組織；同時，與會者共同提及的主要業務中，包含以往

由人事單位所承辦之公務人員團體保險業務。

公務人員協會多從事教育訓練、聯誼交流等活動，簡單來說就是替代了機關人事室的功能與角色。(FG1-2)

大部分機關之公務人員協會目前業務皆以承接人事單位的業務為主，以服務性質居多，像是協辦文康活動。根本沒有所謂的專屬職責。(FG1-4)

就學理及實務角度來看，協會對於公務人員保障不佳原因大致可分為兩點，一為協會的成立非由下而上的爭取，而是上級要求設立，再加上公務組織順從上級的組織文化，功能更無法發揮。二為法規限制不得協商事項筆可協商事項多。(FG2-1)

協會法歸框架已訂死，無法對提升公務人員權益方面有任何助益。
(FG2-1)

而在勞動關係當中相當最重要的協商功能一環，在公務人員協會的職責或功能佔據極少的比例，即使法定有三階段的協商機制，但在實務的運行上，礙於法規限制及協會與機關之間不對等的關係，協商機制被認為是不夠完備，且很少公務人員協會曾經啟動過此機制。

C 機關公務人員協會主要為公務人員辦理保險、幼兒托育服務，協商部分工作較少進行。(FG1-3)

公務人員協會法第 7 條第三款，將個人權益禁止協商之條文應予以刪除。因為個人權益實在是難以界定、範圍廣泛，若遵守法規上的規定，實際上根本沒有任何協商空間。(FG1-2)

另一方面，與會者亦提到公務組織獨特的組織文化及公務從業人員本身人格特質中傾向服從上級長官，且協會代表多數為該機關的部門單位主管，在身分上存在一定的矛盾，故使正式的協商機制在現行運作模式下更難被啟動。

我覺得公務人員不管是在職務特性、組織文化和私部門有太大的不同，傾向服從機關與首長命令，因此很少會進行抗爭、也極少提起協商。

(FG1-2)

多數協會之代表(理事長)通常為單位主管，至少為高階人員，單位主管做為機關的管理者，同時又要扮演員工權益爭取者，存在一定的矛盾，很難同時扮演好兩個角色。而實際上，單位主管亦需服從上級長官命令，故未聞有公務人員協會實際提出協商申請之案例。(FG1-1)

在協商機制無法發揮實質效果的運行現況下，大多數公務人員協會多以非正式的方式與機關首長進行內部溝通。然而，這種非正式的溝通機制並無法為公務人員帶來實質且確定的效果。

以 A 機關公務人員協會為例，協會雖未正式提起協商，但協會主管另以機關內部溝通方式向機關首長表達意見，如停止試辦丙等考績、協調人事室和秘書室協辦教育訓練活動等，皆獲得正面回應。(FG1-1)

目前與機關的協商皆只能用軟性的方式進行，且無法有確定的預期效果。

(FG1-4)

法條第一條已限縮協會功能，應將聯誼事項的部分拿掉，就目前情況來看，協會協商或協會代表完全無法發揮其功能，對於公務人員權益提升

尚無任何作用。(FG2-4)

在協會業務繁多、協商機制未有所果的窘境下，願意參與公務人員協會的公務員並不多，且協會成員多有其正式業務，故無法作太多費時的事務，這些額外的負擔皆需要一定程度的人力、物力，但協會可以自有運用的資源是極少的。上述種種原因，促使協會參與意願低落，使其運行更是雪上加霜。

參與協會需要花費時間、未必得到主管支持，使得公務人員鮮有意願擔任協會代表。且協會代表都有正式職位，故無法作太多過於費時的協會事務；而現行協會法給予執行會務的公假時數僅有 40 小時，無法減輕協會代表業務上的負擔。(FG1-2)

大多數公務人員協會存在缺乏經費之問題，但協會事務否能否妥善運作其實相當依賴經費支持。C 機關公務人員協會因得到市政府方面的補助，故協會運作尚稱穩定。(FG1-3)

若不希望挑起抗爭，應賦予協會相當的權責及資源：針對考績法有一定發言空間、內部管理部分有協商的空間並透過法律訂定，直接給予其運行協會的資源。(FG2-5)

二、建立定期協商機制

現階段公務人員協會協商功能較難發揮，故與會者建議設計定期性協商機制，使協商機制能夠例行化、制度化，例如仿效勞工工會一年召開一至兩次協商會議，以及訂定必須協商之事項，以利協商機制之運作。

希望可以建立機關首長及協會代表間的定期協商機制，在現行制度與文化下，進行對等的協商機會低，故建議以法律規範為之，使首長能夠更重視公務人員協會及其訴求。(FG1-2)

建議在機關與協會之間設立「定期協商」機制，讓機關與協會有例常性管道討論工作環境與條件問題。(FG1-1)

建議未來將工時、加班費和考績比例等議題納入協商範圍，使公務人員工作投入得到合理回饋；此外，也建議在機關與協會之間設立「定期協商」機制，讓機關與協會有例常性管道討論工作環境與條件問題。
(FG1-1)

可仿效英國公務人員的定期協商權，他們的協商權是具有強制力的，但法規有限制對其薪水協商的天花板。(FG2-4)

三、協會的多元化發展

在公務人員權益爭取上，為求協會得以發揮其最大功能及強化其代表性，協會組織建議應朝多元化方向發展，一個機關不限一個協會，或以職系為主成立跨機關協會。

未來公務人員協會之組成方式應更加多元、自由。依照法律規定，一個機關只能成立一個公務人員協會，惟鑑於私人企業一個公司不限有一個工會，是否允許一個機關內的公務人員協會不只一個？或讓特定專業與職務的公務員跨機關組成協會？例如，主計人員協會、人事人員協會等，若能鬆綁前述規定，或可增加協會數量、參與率與功能運作。(FG1-1)

修法方向應朝向一個機關不僅一個協會，按專業別成立。(FG2-1)

參、成員面

一、協會代表之資格

有鑑於現行參與協會意願之低落，為使協會之參與具有一定的號召力，易募集協會幹部及成員，故與會者認為協會理事長宜由部門主管擔任。部門主管雖具有募集成員之優勢，但礙於本身職務其立場易傾向機關利益，而非完全代表公務人員之權益，故認為應設副理事長一職，並法定由非主管人員擔任之。

協會理事長多為單位主管擔任，當協會代表為單位主管時，與基層的距離便相對較遠；然而，若理事長由基層人員擔任，又恐無法凝聚協會向心力、協會運作可能產生困難。(FG1-1)

肆、未來發展延伸議題

協會無論是要改制或轉型，在這些變動下必定會延伸出許多值得探討的議題及挑戰。在公務人員對於自身爭取權益的認知，是否僅有抗爭的方式，應發展出有一套正式機制可以使雙方和平協商。在協會邁向多元成立發展後，各協會之間彼此權益的競逐要如何協調，亦是未來面臨的重大挑戰。

在未來發展的部分，應當要思考的問題，公務人員對於其爭取權益的認知，是否僅能用抗爭的方式？如果我們能有一套機制使雙方可以和平協商該有多好。再者，當協會多元成立時，各個協會彼此間權益的競逐如何調解？這部分應該要靠對公務員認知教育來解決。(FG2-2)

第三節 訪談分析與結論

壹、法制面

一、減少禁止協商項目

公務人員協會法第 7 條第 2 項第 3 款、第 4 款條文，規定「為公務人員個人權益事項者」、以及「與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者」皆不得提出協商，此限制顯然已不合時勢潮流，宜予以刪除。此外，所謂公務人員「個人」權益並無明確定義，且個人與團體權益的分界為何？也無其他法規可供遵循；故即使該項條文希望規範公務人員協會協商事項須以「團體」利益為優先，相關文字定義也應更為精確，否則則建議刪除。

二、增加協商範圍

公務人員協會法第 7 條第 1 項以正面列舉方式規定，公務人員協會可以對辦公環境之改善、行政管理、服勤之方式及起訖時間三類事項提起協商，其列舉事項之範圍有限，宜增列如考績評比方式、培訓推選程序等事項，擴大協會得協商範圍。

三、協會組成多元化

公務人員協會法第 10 條第 1 項第 1 款第 4 目，規定「各機關成立之機關公務人員協會以一個為限」，限制了機關公務人員協會的組成方式，建議予以修正。換句話說，公務人員協會應能以跨單位、跨部會方式組成，容許特定專業、屬性的公務人員共同組織協會，以進行內部交流或爭取權益。

四、人事法制的全國一致性

與會者指出，由於我國以人事法制規範公務人員任用、考績與俸給等事項，使得這些事項幾乎沒有協商空間。具體來說，公務人員希望調薪時，除了要透過協商取得政府同意後，還需要經立法程序修法，才有可能實現。因此，要賦予公務人員勞動結社權的重要前提，即是人事法規的鬆綁。

貳、組織面

一、由第三方組織進行仲裁

現階段公務人員協商案件的調解和仲裁，都是由中央主管機關銓敘部負責。由主管機關進行爭議排除，較難保有超然和中立之地位，故建議修正相關爭議排除程序，讓外部第三方組織(或個人)來為爭議案件作決定。

二、定期機關與協會溝通平台

公務人員協會雖然會定期召開會議，但相關會議訴求未必可以傳達給機關首長。易言之，機關首長未必會關注協會運作以及所做決定，故似乎需要建立定期性的協商機制或平台，讓機關首長與協會代表能夠面對面溝通，使機關首長瞭解到內部同仁需要。

三、加強組織經費支持

現階段公務人員協會運作，由於公務人員參與意願相對較低，故會費所得資源有限，只能依賴各機關經費補助，方能維持一般會務運行。因此實務界與會者認為，在公務人員參與率、以及會費所得改善前，仍需政府組織加強對協會的經費支持，公務人員協會所

規劃相關活動才可能順利推展。然而，從理論上來看，加強組織經費支持可能強化政府(資方)對協會的影響力與控制，使得協會失去獨立性與自主性，故短期內或可為協會注入活力，但長期來看可能不利其發展。

四、成立處理協會訴求(公部門勞動爭議)專責組織

國外處理公部門勞動爭議時，都會有一個專責組織負責爭議案件的審議與仲裁、並提供雙方協商與溝通平台，如美國聯邦勞動關係局(Federal Labor Relations Authority, FLRA)。因此，我國僅以銓敘部內部單位來處理爭議案件，似有不足，宜配合成立專責機構來辦理之。

參、成員面

一、調高法定經營會務時間

公務人員協會規模愈大，協會幹部與成員要投入的經營時間就愈多。然而目前法規中，公務人員協會幹部雖能夠請公假 10~40 小時，但顯然是非常不足的；且能夠請公假的幹部僅限於理事長、理事與監事，而未包含其他幹部職，似不合理。故建議增加得請公假的協會職務類型與範圍、同時放寬時數限制，讓協會成員可以有更多機會投入協會活動¹⁹¹。

二、配合非正式溝通進行協商

¹⁹¹ 銓敘部部管二字第 0972907851 號函指出，公務人員參與協會活動而欲請公假時，公務人員協會法中法定時數不足部分可依據「公務人員請假規則」第 4 條第 8 款、第 9 款，以及「公務人員協會法」第 7 條第 1 項由公務人員(幹部或成員)與機關協商之。從訪談結果可知，這樣的解釋顯然沒有解決公務人員經營協會、或參與協會活動時間不足之問題，只是把問題留給公務人員，讓公務人員去與機關協商；然若機關首長不許，公務人員積極參與協會活動的時間仍相對有限。

在一機關一協會架構下，協會代表仍是機關首長的「部屬」，因此即使協會代表有意為組織同仁爭取權益，惟考量自身工作與未來發展，通常不會選擇與機關首長正面對抗。因此，協會代表或許可以透過非正式溝通，如透過組織內部會議、拜會機關首長或其他部門主管等，尋求機關內部對特定議題的支持，使協會訴求逐漸得到落實。

三、機關首長支持

如同前一點所言，一機關一協會架構下，機關首長與協會代表通常是長官與部屬之關係，故協會能否順利運作，部分取決於長官支持程度。舉例而言，若協會代表與成員若要請公假參與或辦理協會活動，就必須有機關首長之首肯。

四、公部門勞動權的教育訓練

與會專家指出，貿然地改制為「工會」、或開放勞動三權，可能激化政府內部矛盾，甚至可能給予政治力介入的機會，而使我國政府與社會付出極高代價。因此較可行的方法是，先提供相關教育訓練，使其對於公部門或我國系絡下的勞動結社權有基本認識，再逐步開放更多協商事項，如此方能使協會於穩定中進行改制，而不造成過多不必要之衝突。

肆、焦點團體訪談結論

綜合前述訪談重點歸納，可以將訪談結果所得初步建議與可行策略，分別依據法制、組織與成員三面向，整理如下頁表 5-4-1：

表 5-4-1 實務界座談重點歸納表

面向	與會者意見	策略方案
法制面	減少禁止協商項目	修正協會法第 7 條
	增加協商範圍	修正協會法第 7 條
	協會組成多元化	修正協會法第 10 條
	人事法制的全國一致性	人事法制鬆綁
組織面	由第三方組織進行仲裁	增加仲裁組織之選擇
	定期機關與協會溝通平台	定期性會議
	加強組織經費支持	增加經費補助
	成立處理協會訴求專責組織	研議成立專責組織可行性
成員面	給予協會幹部與成員更多經營會務時間	修正協會法第 50 條
	配合非正式溝通進行協商	以內部溝通表達訴求
	爭取機關首長支持	尋求機關首長認同
	公部門勞動權的教育訓練	增加公部門勞動權教育訓練課程

資料來源：研究團隊自行整理。

第六章 結論

本章將綜合前述文獻、國外經驗，以及二次座談成果，提出研究發現與策略建議。

第一節 公部門勞動關係的關鍵議題

壹、公務人員協會法制與運作現況

儘管重視公務員集體權益已日益受到重視，許多國家也以立法方式賦予公務員結社權與集體協商權，但是如何融入我國人事行政法制，仍屬高度複雜甚至於會連帶影響我國五權憲政體制的巨大問題。根據研究團體初步整理相關資料後，認為有下列重要議題。

一、「公法上職務關係」內涵尚未明定

雖然釋字第 187 號解釋起，公務人員取得了「公法上職務關係」的地位，然而具體權責內涵卻未有明確法令規定，連帶地，公務人員藉由團體方式爭取權益的範圍、程序、效力…等內容，甚至於哪些人員應納入(排除)於這些權責範圍，均處於不確定狀態，故未來若要突破現行公務人員協會法的限制，或是讓公務人員擁有更積極的協商權或其他勞動權，則可能先要循立法程序界定公法上職務關係內涵，才能有具體的規範與運作空間。

二、公務人員協會法的特性

象徵公務人員勞動結社合法化的「公務人員協會法」雖然於民國 92 年就開始施行，且主管機關於民國 94 年又修法放寬成立門檻，以鼓勵公務人員成立協會。而根據該法規定，公務人員結社以加強為民服務、提昇工作效率、維護公務人員權益、改善工作條件，並促進聯誼合作為目的；依法成立之公務人員協會屬公益社團法人；

會員採自由入會制，公務人員得依其個人意願自由加入或退出¹⁹²。故表面觀之，公務人員協會可說是公部門勞動關係法制化的具體表現，且主管機關也展現出支持與鼓勵的政策方向。

儘管如此，公務人員與國家之關係，終究與私部門之勞僱關係有別，而且基於公共利益及國家安全之考量，公務人員組織之團體無法如私部門之工會享有完整的勞動基本權；同時，公務人員協會不得向主管機關或相關機關請求締結團體協約，但協商所獲致之結果，參與協商之機關及公務人員協會有履行的義務，公務人員協會也不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動(如集體休假、示威遊行或抗議等活動)，及不得參與政治活動¹⁹³。

貳、現行公務人員協會功能發揮的限制

私部門勞工基本權的形成，與資本主義社會的發展有密切關係。其形成與確立，是勞工階級藉長期的團結運動，並歷經「禁止彈壓」、「消極容認」、「積極保障」等三階段的血淚奮鬥之後，才逐漸在先進民主憲政國家中獲得普遍確立¹⁹⁴。公務員的勞動結社，以美國聯邦公務員為例，也是經歷相類似的壓制、容忍、保護及鼓勵的過程。要言之，勞動結社始源於受僱者的經濟性需求，儘管手段上不再任意訴諸零和對抗，但勞動結社的目的就是挑戰管理權，基於管理者主動、善意、強調夥伴關係的立法，並不能改變此一本質。也因此，人事主管機關尋求機關首長支持、編列預算補助、輔導推動公務人員結社，從管理者立場，並非一件正確之事。但即便有這些正向助力，今日公務人員協會功能發揮，卻仍有下列問題：

一、環境變遷與公務人員認知落差

人事主管機關主動研訂公務人員協會法，原因之一與大環境變遷有關，即與政府解嚴、民主轉型，回歸憲政體制，落實憲法保障人

¹⁹² 參見「公務人員協會法」第1條、第3條、第9條。

¹⁹³ 參見「公務人員協會法」第7條第2項、第30條第2項、第46條。

¹⁹⁴ 參見許慶雄，1997：179-180。

民基本權利的發展方向有關。原因之二，與我國國家與公務人員間之法律關係，從「特別權力關係理論」轉向「公法上職務關係」有關¹⁹⁵；這項轉變，讓政府在規制公務人員權利義務時，有法律保留原則的適用。原因之三，則不無受前大法官吳庚應行政院研究發展考核委員會委託之「公務員基準法之研究」，草案列有「公務員利益代表機構」專章之影響，在人事主管機關研擬的「公務人員基準法」草案中，均有條文保障公務人員結社的權利。原因之四，在先進民主國家公務員享有勞動結社權的情況下，我們亦建立此一制度，代表人權、民主進步的象徵。但對公務人員而言，卻無壓迫性的經濟性需求。

二、公務人員協會可發揮功能內涵的模糊性

藉由公務人員協會的法制建構，建立公務人員參與體制，提供相互溝通瞭解及共同解決問題的途徑，並課予政府機關履行協商結果的義務，正是民主行政、夥伴關係在法律上的表現，此也符合當前勞管關係發展的趨勢：從傳統的對抗途徑轉向合作途徑¹⁹⁶，但公務人員協會功能發揮，卻仍需視其在參與及協商過程中的地位及範圍而定。例如公務人員參與協會的意涵，從基本的提供建議、意見陳述、諮商、乃至共同決定權（私部門領域的「產業民主」概念）都可能是方式之一種；而共同決定權部分，更涉及代表席次、投票權、及議題範圍之問題。但公務人員協會法僅有一項條文規定「全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體」觀之，基本上是屬意見陳述的性質。再者，限於「全

¹⁹⁵ 銓敘部舉辦有關制定「公務人員協會法」公聽會會議資料明示：「公務人員與國家之法律關係，為順應社會發展及時代潮流，已由特別權力關係，演變為公法上職務關係。基此，公務人員一方面應依法盡其義務，一方面並相對行使其權利。鑑於憲法第十四條規定：人民有集會及結社之自由，此憲法所保障之基本權利，固不因特定之人民被選任為公務人員而喪失，惟現行法規中除工會法第四條訂有公務人員不得組織工會之明文外，餘尚涉及人員結社事宜之規定，本部爰於公務人員基準法(草案)中，特訂公務人員協會專章規定，賦予公務人員結社權利。．．．」。參見銓敘部主編(民國 89 年)，公務人員協會法專輯，頁 13。

¹⁹⁶ See Berman, Bowman, West, & Van Wart, 2006:297; Shafritz, Rosenbloom, Riccucci, Naff, & Hyde, 2001:461.

國公務人員協會」才具參與權，並限於「涉及全體公務人員權益事項」，剝奪機關層級協會參與涉該機關全體公務人員權益事項之權益，此明顯不符修法目的所謂之「民主精神」。第三、參與與協商之關聯性如何？經推派代表參與而意見未獲採納之事項，如屬得協商者，得否省卻協商程序，逕行進入調解、爭議解決的程序，亦缺乏規定。第四、「建議」並非勞動結社才得享有的特權，任何個人或一般性團體均得就其關心之事項，向政府機關提出建議。

三、參與協商的限制

除了參與內涵模糊外，協商權受限更是抑制協會功能發揮的重要因素。因為勞動結社基本目的，就是要透過協商機制取得較有利的工作條件。協商要有意義，必須要有得協商的空間。公務人員協會法規定公務人員協會得就辦公環境、服勤方式及起訖時間、行政管理三方面議題進行協商。儘管尚乏實際案例印證，但不難推得，辦公環境若屬工作場域的整體硬體設備，很明顯的，政府機關整體辦公環境的改善，向來是行政首長的施政目標，且涉及預算的調配，會發生協商的機率不大；可能協商的事項是屬整體性的管理問題，但若涉及行政首長的領導問題，並非協商所能解決。服勤方式及起訖時間，與機關業務、特性有關，協商空間更是有限。至於行政管理部分，若涉及與機關使命達成有關事項，應屬管理者的特權(privilege)，根本不宜列入協商範圍；若屬個案性的硬體設備或管理問題，又與公務人員的申訴權競合，依法公務人員應循救濟途徑解決；若屬通案性的問題，又與整體辦公環境一項重疊。

參、組織變革與參與式管理概念的啟發

根據本研究所蒐集的有關文獻發現，提供開放的意見溝通管道，同時確保隨時反應外在環境變化，應是公務人員協會未來發展應採行的基本途徑。此論點可由下列各發現說明之。

一、受僱者與管理者應能相互溝通意見以落實參與式管理

在組織民主化潮流下，各項政策或作法已難以如傳統官僚組織採行「由上而下」的指揮命令方式，而更重視各層級間，以及單位間的協調連繫。同時由於更重視多元意見交流，政策也因而可以有豐富的內涵，並且使管理者與被管理者間能即時化解彼此潛在的衝突，進而提升共同利益。由此推論，政府體系中的公務員管理，或也可採行參與式管理，來提升決策與人事管理品質。

二、公務人員協會應配合政府內外環境需求持續調整功能

根據變革管理理念，組織乃是不斷適應環境變動的有機體，同時不僅對外功能要反映顧客或民眾需求；對內在組織與管理上也要同步調整。公務人員協會自民國 92 年施行至今，除了已歷經二次政黨輪替，社會環境與公務人員工作方式等因素也有大幅變動，故因應今日公務人事管理環境特性充實功能，不只可以對內健全協會體制，對外也才能真正增進公務人員整體福祉。

三、政府人事管理納入勞動關係思考的需求

傳統上公部門人事行政或人事管理，與私部門勞工管理，是分屬兩類具有不同理念與作為的問題系絡，然而隨著保障公務員集體權利觀點日益受到重視、私部門勞動關係運作內涵成熟，以及許多國家在不同程度上允許公務員參與工會或其他組織，並藉由團體權、集體協商等私部門工會運作方式來主張權益等趨勢觀之，我國政府人事管理納入勞動關係思考似有其重要性，甚至於正因為我國五權分立的憲政特性，更宜儘早探討私部門勞動關係與人事行政體系間應有的關係與運作途徑。

第二節 公部門勞動關係變革的基本理念

本節將分別從勞動權利與組織架構兩部分，提出未來界定公部門勞關係，或是推動現行法制變革時，可以採行的基本理念。

壹、勞動權利的再定位

本部分將從國外資料蒐集成果，提出未來我國公務員勞動關係定位的基本考量。

一、 集體勞動關係下的勞動權包括團結權、團體協商權及爭議權（罷工權），在公部門並非全然三位一體。

從日、美、法、德、英五國受僱者享有團結權具有一致性的規定可知：團體協商是一種參與方式，大方向上具一致性，但參與模式並不相同；爭議權則有差異。籌組工會，從他國之例，不必然導出團體協約及爭議權。而英國雖然三位一體，但英國公部門受僱者勞動條件的決定，呈現多元性，並非全部透過團體協商決定，即使透過團體協商，最後決定權仍保留在政府手中。另外，英國是議會內閣制國家，在議會至上原則下，公部門受僱者的勞動結社權具相對脆弱性，但英國政府一直以模範雇主自居、自制。

另外，從英、美、法三國勞動權發展之例也可發現，勞動權利是勞動者爭取而來的，其本質是對抗，故公部門受僱者想要完整權利，應自己要團結投入。但從我國法制傳承、公務員相對勞動條件及習性、輿論等，理論上與實務上爭議權發展空間不大。

附帶一提的是，參照兩公約精神及他國作法，應給予公部門受僱者(公營事業人員及特殊公務人員除外)更多自由勞動結社權及合作式參與管理權。因此，研究團隊認為未來我國公部門對於開放自由勞動結社議題的政策取向，應以法制鬆綁為主，同時也不代表政府一定要積極推動。

二、勞動結社是公部門受僱者的基本權利，受國際組織及先進國家所肯認，除政務人員(含決策階層及具機要性質人員)、軍人、警察、外交、情報及機密性等嚴重影響國家安全或利益的人員外，應允許公部門受僱者籌組具「工會性質」的組織。

雖然籌組「工會」可說是勞動結社權的具體表徵，但更重要的作法，應該是建立具「工會性質」組織，即具有利害與共的受僱者為改善勞動(或工作)條件、維護權益所形成的組織。至於其名稱，本於結社自由，可稱為工會、協會、聯盟、或其他名稱，重點在結社的基礎及參與(或協商)事項的範圍。

至於公部門受僱者指除上列排除人員外，所有受僱於公部門之人員，不應限於「公務人員」，包括教師(已由工會法處理)、聘用、僱用人員、技工及工友(政策上已予全面凍結，不得新僱)及其他人員。採此界定方式的理由，主要為更實質地增進弱勢受僱者的權益，例如聘用、僱用人員及技工、工友等，都可視為公部門中弱勢受僱族群，其中有些人擔任與一般公務人員相同，甚至更重的工作，但其職涯上的權利受到差別待遇。這是因為我們文官法制的建構，一直以「公務人員」為中心，以「進用方式」區別權利義務(似乎是傳承古典德國，不過德國公職人員代表會是代表所有公部門人力)，而不是以「受僱者」為中心。因此，非經由公開競爭考試進用的人員，自然就受到與「公務人員」不同的待遇¹⁹⁷。同樣問題，也存在公立大專院校由校務基金進用的人員。此外，依「聘用人員聘用條例」及「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」進用的人員，權利義務依聘約規定，這項契約被視為公法上契約(行政契約)¹⁹⁸，不是私法契約。技工工友依「工友管理要點」受僱，與其服務機關間屬私法勞動契約關係，為勞動基準法適用對象，其勞動條件適用法規及主管權責，依各級行政機關及公立學校工友納入勞動基準法適用範

¹⁹⁷ 司法院釋字第 405 號：「八十三年七月一日修正公布之教育人員任用條例第二十一條第二項中，關於「並得在各學校間調任」之規定，使未經考試及格者與取得公務人員任用資格者之法律地位幾近相同，與憲法第八十五條、第七條及前開解釋意旨不符，應自本解釋公布之日起失其效力」參照。

¹⁹⁸ 法務部民國 90 年 3 月 5 日(90)法律字第 003499 號函參照。

圍後勞動條件適用法規及主管權責劃分表規定辦理。依工會法第4條第1項，勞工均有組織及加入工會之權利，於92年由公務機關勞工代表組成中華民國技工工友總工會。

基上分析，在以「進用方式」區別權利義務的架構未改變下，公務人員與聘用、僱用人員不屬於利益與共的一群人，其結社不應附屬於公務人員。此意謂「進用方式」是結社的基礎之一。理論上，結合基礎是多元的，但多元可能凝聚不了力量，因此，除現行之「機關」基礎外，以工作(職業)屬性(如政風、稅務、關務、地政之類，未必是同一職組或職系)為基礎，跨機關層級、跨區域，對公務人員而言，是比較可行的途徑。對主管機關而言，公務人員如何結合，應該是自主的，但參與機關事務的管理，應強制以現行之「機關」為基礎，不限進用方式或身分。

三、 協商權是整個勞動關係的樞紐，協商要有意義，必須要有得協商的空間；參與要有意義，必須強制規定參與事項。

整體而言，各國公部門受僱者都有權參與管理，且都具有實質效益的協商權。其中日本、英國規定協商事項；美國分強制協商事項、不可協商事項，中間模糊事項由雙方協商決定，有爭議由主管機關解決；法國規定強制協商事項；德國分完全的共同決定權、有限的共同決定權、參與或聽證權、建議權或其他資訊權事項。

同時，協商權也是受僱者參與政府機關運作並發揮影響力的方式之一。日本是職員團體提出，有關當局就應處理；英、法強調政府僱主的平等對話，英國基本上是透過「聯合勞資委員會」(惠特利委員會)，法國是同額行政、技術、衛生委員會；德國公職人員代表會模式強調社會夥伴關係、合作互信原則；美國經由勞管架構，透過工會代表為決定前之參與，強調合作、夥伴關係。

目前我國現制仿日本較多，即規定可協商事項，協會提出後，由主管機關處理。但協商空間有限，是受詬病之處。因此未來或可考慮下列變革：

(一) 具體與實質的協商空間

公務人員協會法規定公務人員協會得就辦公環境、服勤方式及起訖時間、行政管理三方面議題進行協商，一般認為，協商空間有限。擴充協商空間，可參酌英、美、法、德規定，例如美國各部會成立勞管架構，作為工會代表與部會管理層級協商的正式平台。

(二) 強化各層級機關公務人員參與

目前各機關公務人員協會參與本機關事務管理之功能受到限縮，只有全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關(構)、團體。法制上，中央政府三級以下機關及地方政府個別機關公務人員可以發展分會，實務上，分會恐怕也只具聯誼作用。因此，未來或可更強化公務人員參與本機關事務之管理，以有助於促進機關分會的發展。

(三) 多元化的參與途徑

承前項，參與管理是民主行政(私部門領域稱「產業民主」)概念，每個層級機關、每個機關的環境系絡不同，參與體系可仿德國公職人員代表會模式，每個公務機關應有自己的參與代表組織。同時參與方式，也應從基本的提供建議、意見陳述、聽證、諮商、協商、乃至共同決定權都是方式之一種；而共同決定權部分，更涉及代表席次、投票權、議題範圍、最終決定權等問題，此需要更細密規範。現行參與性質像是陳述意見性質。不過應注意的是，擴大參與(協商)空間，所涉及者非僅協會法的修正，其他公務人員法律也要鬆綁，增加彈性空間。

附帶一提，「建議」並非勞動結社才得享有的特權，任何個人或一般性團體均得就其關心之事項，向政府機關提出建議，公務人員的一般性結社也可為之，若其人數多及具凝聚力，亦有工會性質組織的作用。至於辦理事項，參照司法院釋字第479號解釋意旨，結社自由包含結社團體就其本身之形成、存

續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制。結社團體於此保障下得依多數決之整體意志，自主決定包括名稱選用在內之各種結社相關之事務，並以有組織之形式，表達符合其團體組成目的之理念。因此，從結社自由的角度，辦理事項乃功能性團體的理所當然，實無待法律規定，即使規定也不以此為限。

四、 從受雇者立場，促進與保護自己利益是勞動結社的本質；從政府雇主立場，應強調受雇者組織與政府機關間的合作、夥伴關係，以合作代替衝突。

合作、夥伴關係的勞管關係是國際趨勢，現行協會法第1條規定加強為民服務、提昇工作效率，符合趨勢，**人事主管機關在考量強化公務人員勞動權利可能性之同時，亦應強化合作策略、架構之研發及執行、評量工具之建立。**

對公部門受僱者而言，如果不是為促進與保護自己利益，就不是勞動結社，但相對於服務對象，其人數終究是少數，如一味想透過結社促進與保護自己利益，而忽略提昇工作效率與品質，亦會受到社會大眾透過民主政治過程予以反噬，未來如何運用結社力量，不可不慎。

五、 勞動結社是意見的分享、力量的凝聚，不論是主動或被動，具有「工會性質」屬性的結社，參與民主政治過程的事實無法迴避，但非無限制。

現行規定協會不得參與政治活動，協會當然不得在勤務時間、場域從事政治活動，不能為政黨的外圍組織(無論是形式或實質)，但也不是政府雇主的附屬組織。公務員組織要發展，必須要與社會連結。故未來協會如朝「工會性質」組織發展，則必須同時規範協會得否捐助政黨及候選人。目前英、美兩國具有相關的規定，未來若我國也要認肯此權利，則包括如何形成決議、經費運作方式、來源、上限等均應一併規範，甚至於即使什麼都沒改變，「政治活動」

範圍也要加以界定。

貳、組織架構與功能充實

若充實政府受僱者結社協商權方向可行，則目前協會法與協會組織也應配合進行下列變革：

一、二元體系已確立，故在開放自由勞動結社、強化管理事項共同參與等政策方向下，修正協會法比較務實

各國經驗中，日、美均有一套適用公部門勞動法制；而法、德有一部分適用私法，參與管理部分還是公法規範；英國公私部門雖適用同一勞動法令，但公部門受僱者的勞動條件，政府隨時都可以透過修法或用政令加以特別規定。

而我國公部門人事制度向來自成體系，此一與私部門受僱者分離規範並為不同對待的二元體系，已受傳統發展、憲政架構及制度選擇的結果所限制，因此民國 91 年協會法制定時，草案條文(第 1 條)說明三即指出：「由於公務人員基準法草案已明定公務人員與國家間，係基於公法上之職務關係，依法行使權利、履行義務。與勞工與雇主間之勞雇關係不同，因此，公務人員不宜與勞工同適用工會法組織工會，而應另定專法以為規範」。

此外，在 99 年 6 月 1 日工會法全文修正之前，第 4 條規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」。全文修正後第 4 條規定：「(第 1 項)勞工均有組織及加入工會之權利。(第 2 項)現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。(第 3 項)教師得依本法組織及加入工會。(第 4 項)各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定」。其第 2 至 4 項之修正理由謂：「二、慮及國家安全，現役軍人之團結權，目前仍宜予以限制；至於軍火工業部分，則僅於國防部所屬及依法監督者方予限制(其中所謂「依法監督」，係考慮該部所屬中山科學研究院未來有行

政法人化之可能，而一般民間軍火工業國防部並無監督權限)，相關範圍乃授權中央主管機關會同國防部定之，爰為第二項規定。三、教師之團結權應與一般勞工同受保障，僅於工會組織型態部分，宜考量其特殊性而於修正條文第六條另予限制，爰為第三項規定。四、至於公務人員之結社自由，亦應給予保障，惟基於司法院歷次解釋，公務人員與國家間為「公法上職務關係」，而勞工與雇主間為「私法上勞雇關係」，兩者顯有不同，各自形成一套完整之人事法制體系；復以公務人員協會法業於民國 91 年 7 月 10 日公布，民國 92 年 1 月 1 日施行，公務人員之組織結社應依該法之規範，爰為第四項規定」。

依照前項立法沿革，如果我們將「受僱者」視為中性概念，不從已發展成形的制度論其特徵，在公部門或私部門服務的人員，都是「受僱者」(employee)，都具有「從屬性」，都具有經濟利益，都是勞動者(worker)，與僱主都具有權利義務關係，所謂契約關係或任用關係，只是規制雙方權利義務制度的選擇。不管選擇哪一個制度，因為公部門受僱者對「公共性」(publicness)或公共利益(public interest)影響重大，政策上將其劃界，施予較多在行為(義務)規範，這個屬性不會改變。

基上理由，未來修正工會法，允許公務人員籌組工會並非不可行(德、法之例，公務員籌組工會，適用私法規定)，甚至行政成本可能比修正協會法或另訂新法來的低，但這並不表示在工會法規定公務人員可以籌組工會，或修正協會法賦予公務人員依工會法組織工會之權利，就一定要連帶則賦予協商(含締約)權及罷工權，就如同工會法第 4 條第 2 項及第 3 項規定作法一樣，同屬公部門受僱者，現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會，許多軍火工業員工是私法上勞雇關係；教師得組織及加入工會，但公立學校教師不是私法上勞雇關係。

二、可參考英、美兩國集體勞動管理機制的建構，建構一個管制政府雇主(管理方)、受僱者(公務人員)、工會(公務人員組織)三方互動的運作架構(參照圖 6-2-1)

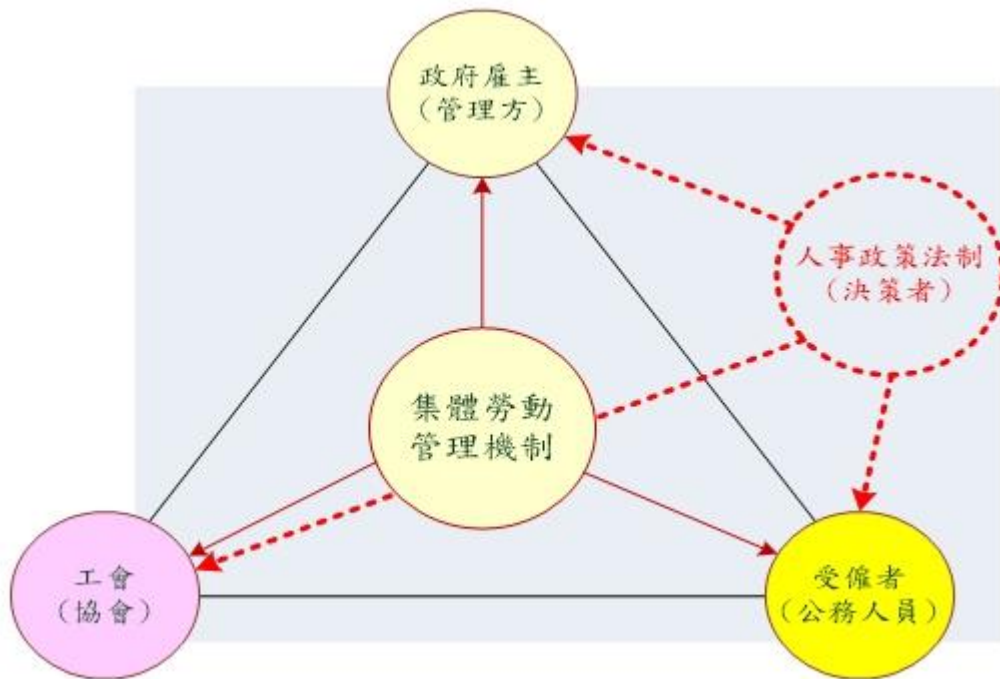


圖 6-2-1 英、美集體勞動關係關理機制建構示意

資料來源：研究團隊自行整理。

圖 6-2-1 所欲表達的重點，在於主張公部門勞動關係中，政府機關(僱主或管理方)、公務人員(受僱者)，以及協會(工會)三者均是平等的，同時各別一方行使合法權利均不應受任一方的干擾。而為確保此關係順利運作，則需要下列配套作為：

第一，管理機制或框架雖由政府建構，但運作此一機制的機關應具獨立性，不能職能衝突。

建立獨立管理機制，可說是圖 6-2-1 的核心設計。此機制即便與機關在同一層級或隸屬同一首長，也應有不同的權責單位或人員負責，而不能一邊為人事政策建議或決定，一邊又推動受僱者爭取僱用條件；也不能一邊代表整個政府利益(公共利益)規劃人事制度及管理，另一邊又代表自己利益試圖改變人事制度及管理。

第二，三方互動架構是因工會具有獨立性，與加入工會的受僱者未必是同一立場。

提出此主張的理由是基於工會代表性、工會對會員為不當措施、政府雇主對加入工會或參與工會活動者為不當措施等議題。此論點也被英、美兩國規範所採用。因此，若協會朝向強化具工會性質組織發展，強化參與機關事務管理之功能，則代表性認證及處理不當措施之機制應同時建立。

第三，工會組織應有獨立自主的財源管管理權

因為工會存在的意義，在於向政府雇主爭取改善勞動條件，即使政府雇主倡導合作取向的勞管關係，雙方對立的本質仍存在，受政府雇主經費補助，會影響獨立性，國際勞工組織第 151 條公約將政府的財經支持視為對工會的干涉。因此，朝工會性質發展的組織，財務必須自主。

第四，銓敘部的角色轉換

如果未來協會發展偏向英、美模式，即認可協會與機關在地位上存有一定對立關係(但在運作上強調參與合作的協力)，則銓敘部目前作為人事政策與法制主管機關，以及協會部分業務之執行機關，將產生三個職能衝突情況：(1)推動協會發展；(2)為爭議裁決的當然委員之一；(3)負責人事政策法制規劃、制定及執行人員組織協會代表自己利益。另外，地方政府機關之公務人員協會主管機關為該地方政府，同樣存在職能衝突之問題，而無論中央或地方公務人員協會，銓敘部則都是主管機關。

為了解決前述第(1)、(2)項問題，可能方式有：

(1)純採德國公職人員代表會模式發展，勞僱雙方採社會夥伴關係，採互信合作解決歧異，問題自然消失。

(2)在銓敘部或考試院下，另設專責管理公部門所有人力、不分中央或地方之勞動結社的獨立機構。

至於解決第(3)項問題，人事政策、法制主管人員不能與其他公務人員參加同一具「工會性質」之組織，如有必要，應另成立協會性組織。

第三節 修法建議

根據前述各部分意見歸納，研究團隊認為相關法令的研修，可以採行下列二途徑。

壹、中短期建議

研究團隊認為在今日人事行政體系與五權分立的憲政架構下，公部門勞動關係變革在中短期較具建設性，且可行性較高的方向，主要有下：

第一，基於保障受僱者權益的基本思維，從寬認定公部門人員範圍，同時賦予較彈性的團結權落實方式。

第二，充實協商權的範圍、效力。

第三，區隔公務員組織管理權與爭議裁決主管機關，以增進仲裁中立客觀性。

基上構想，未來或可修改現行公務人員協會法相關規定。

一、公務人員協會¹⁹⁹之組成

- (一) 可用「負面表列」方式，規定不可組織協會的人員，其餘人員(包括公務人員與其他任用方式人員)只要達到一定人數並符合民主程序，即允許其有組織或加入協會的權利。
- (二) 在單一主管機關下，可以組成一個以上協會，人員也可以重複加入。
- (三) 同工作或專業性質人員，也可以組成跨機關協會，例如南部地區社工員協會。
- (四) 但同一主管機關下出現二個以上協會，則各協會間應建立整合機制(例如成立聯合會)，一方面作為與主管機關協商代表人；二方面也作為整合各協會意見或分配利益的平臺。
- (五) 為確保協會獨立運作，其經費來源應以會費及會員資助為主，不應接受協商對象(政府機關)補助或政治團體資助²⁰⁰。

¹⁹⁹ 配合現行法律規定，本研究仍用「協會」來代表公務員組織名稱，但未來在各方形成共識下，可以採用其他名稱。

²⁰⁰ 亦有委員認為此方式就協會成立初期而言，由於可能沒有具體運作成效，若

- (六) 其他會員或非會員，以及相關團體資助等收入，應予明確規範。
- (七) 人事人員、法制機構主管人員不能與其他公務人員參加同一協會，如有必要，應另行成立協會。

二、 協商權行使

現行協會法限制協商權的範圍與行使，在兩次座談會中與會者均認為是未來變革的重點，同時國外經驗歸納也認為更多元而實質的協商權行使，將更有助於營造和諧的僱用關係。基於此，研究團隊認為未來可考慮採行下列作為：

(一) 消極面

消極面指經由協商權確保或提升參與協會會員的權益。若前項放寬協會組織之主張可行，則未來協商的空間就更為彈性且擴大，亦即一方自然是各個協會或聯合會；另一方則是各級主管機關，同時協商事項可將現行公務人員協會法第7條第一項內容擴充如下：

1. 機關行政或人員管理程序、內容。
2. 機關行政或人員管理的範圍、對象。
3. 其他可能影響協會運作或會員權益的機關作為。
4. 協會參與機關協商的方式與權利義務。

上述協商項目與現行公務人員協會法規定主要的差異，是進行更具體而細緻的規定，主要有下：

第一，具體界定「行政管理」內容與範圍。

第二，將協會參與協商的權利義務也一位規範。

研究團隊認為經由上述界定，應可促使機關採行相關管理作為時，能更考量人員特性與需求，且由於協商範圍與對象有限，故也不會影響考銓制度施行。

(二) 積極面

從各國經驗可知，協商除增進勞動關係順利推展外，更要能促使機關與人員密切合作，以產生建設性的成果，故研究團隊認為對有助於提升機關運作效能效率的事項，也應列入協商範圍。

(三) 配套作為

除了強化協商消極與積極面功能外，為了確立協會在改進公部門勞動關係的正式地位，或可考量下列：

1. 協商成果或效力只限於會員，非會員則不受影響²⁰¹。
2. 主管機關應定期與各協會協商，即便沒有消極的爭取權益，也可以藉以討論積極提升效能效率作為。

三、 爭議調解與仲裁

如圖 6-2-1 所示，當協會設置趨於多元，且協商內容更多元而定期時，自然需要設置爭議調解與仲裁機制。由於現行協會法規定全國性協會主管機關為銓敘部，而直轄市、縣市協會主管機關為各直轄市政府、縣市政府(第 5 條)，故進行仲裁時可能產生「球員兼裁判」的疑慮，因此研究團隊認為未來應將仲裁權由現行銓敘部主管移交公務人員保障暨培訓委員會，或另於考試院下設置獨立仲裁委員會，從而能基於超然地位提升裁中立性。至於調解權，仍可由主管機關掌理，以提升衝突解決的時效或效率。

至於協會對爭議仲裁結果不服，研究團隊認為仍不宜採取罷工、怠工等行為，以維持政府正常運作並確保公共利益不受影響。

四、 中短期建議之施政助益

本部分所提各項建議主要希望達成下列施政助益：

- (一) 不影響既有人事行政體制架構，也不影響其他法令施行。

²⁰¹ 當然，此種於一般企業工會採行的方式，對於公務人員與政府運作而言，可能產生「一機關二制」的問題。然而，若未來人事政策目標在於增強協會會員的凝聚力與影響力，則此作法應是具體而有效的。謹此說明。

- (二) 充實現行公務人員協會組織與功能。
- (三) 積極維護協會會員與參與協會公務人員之權益。
- (四) 建立符合當前政府運作特性之公部門勞動關係內涵。

貳、長期建議

本研究所提出各項公務員勞動關係之定位，以及協會組織權、協商權行使之變革建議，均是以現行五權憲政架構與人事行政體制為基礎。然而，也正因為如此，不論在對照各國經驗，或是與第二章各類組織變革或勞僱關係理論相比較時，均會產生基本體制與條件不同而難以相互類比引用的障礙。

因此，未來若政策方針認為應賦予公部門勞動關係更寬廣的設計空間，則正本清源之道，應是透過立法程序，明確界定「公法上職務關係」內涵，如此各項勞動關係便可在新的基礎上進行通盤規劃。至於在具體作法上，或可另訂新法，或可修訂現行公務人員協會法，總之，就是藉由定義「公法上職務關係」內涵，作為處理公部門勞動關係的基本依據。如此本研究各項構想與建議，也才能有效落實。

至於本建議之施政助益，主要為回歸體人事行政體制與依法行政的民主制度，在明確公法上職務關係的定義下，建構或調整公部門勞動關係內涵與落實程序，如此才能避免不同意見間的零和衝突，並使勞動關係能健全發展。

參考書目

- Armshaw, J., D. Carnevale & B. Waltuck, 1993, “Union-Management Partnership in the U.S. Department of Labor: Cooperating for Quality”, *Review of Public Personnel Administration*, 13(3): 97-107.
- Armstrong, M. (2003). *A handbook of human resource management practice*. Sterling, V.A.: Kogan Page.
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. (2006). *Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems*. Thousand Oaks, C.A.: Sage Publications, Inc.
- Coleman, C. J. (1990). *Managing labor relations in the public sector*. San Francisco, C.A.: Jossey-Bass Publishers.
- Carrell, M. R., & Heavrin, C. (2003). *Labor relations and collective bargaining: Cases, practice, and law*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Educations, Inc.
- Gómez-Mejía, L. R., Balkin, D. B. & Cardy, R. L. (eds) (2004). *Managing Human Resources*. Upper Saddle River, N. J.: Pearson Education, Inc.
- Goetz, K. H. (2000). The development and current features of the German civil service system. In Hans A.G.M. Bekke & Frits M. van der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe* (pp.61-91). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Grimshaw, Damian, Stefania Marino, & Jill Rubery (2012). “Public sector pay and procurement in the UK.” EWERC, Manchester Business School, University of Manchester.
- Japan National Personnel Authority(2016). “Profile of National Public Employees in Japan.” From <http://www.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf>.
- Kearney, Richard. C., & Carneval, David. G. (2001). *Labor relations in the public sector*. New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc.
- Lewis, David & Malcolm Sargeant. 2005. **Employment law**. Harlow, UK: Longman.
- Meininger, Marie-Christine (2000). The development and current features of the French civil service system. In Hans A.G.M. Bekke & Frits M. van der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe* (pp.188-211). Cheltenham,

UK: Edward Elgar.

Najita, J. M., & Stern J. L. (eds.) (2001). *Collective bargaining in the public sector: The experience of eight states*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, Inc.

Pynes, J. E. (2004). *Human resource management for public and nonprofit organization*. San Francisco, C.A.: John Wiley & Sons, Inc.

Sulzner, G. T. (2002). Revisiting the reinvented public union. In Carolyn Ban & Norma M. Riccucci (eds.), *Public Personnel Management—Current Concerns, Future Challenges* (pp.113-133). New York, N.Y.: Longman.

United States Office of Personnel Management (2014). “Labor-Management Relations in the Executive Branch.” from <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/labor-management-relations/report/s/labor-management-relations-in-the-executive-branch-2014.pdf>.

White, L. D. (1949). Strikes in the public service. In Frank J. Thompson (2003 ed.), *Classics of Public Personnel Policy* (pp.380-391). Belmont, C.A.: Wadsworth/Thomson Learning.

于承平、林俞均(2011),〈新加坡發展尊嚴勞動對我國的啟示〉,《臺灣勞動評論》, 3(2): 253-284

王能君(2008),〈日本的公部門勞動關係〉,收錄於焦興鎧等合著,《公部門勞動關係》,頁 285-321,臺北:國立空中大學。

王泰銓(2006),《歐洲聯盟條約與歐洲共同體條約譯文及重要參考文件》。臺北:翰蘆。

朱柔若譯 (1999),《勞工關係—結構與過程》(Robert L. Sauer & Keith E. Voelker 原著),臺北:鼎文書局。

林佳和 (2008),〈德國的公部門勞動關係〉,收錄於焦興鎧等合著,《公部門勞動關係》,頁 207-248,臺北:國立空中大學。

吳庚主持(1990),《公務員基準法之研究》,臺北:行政院研考會。

吳美連、林俊毅 (2002),《人力資源管理理論與實務》,臺北:智勝文化事業有限公司。

林明鏘(2005),《公務員法研究(一)》,臺北:學林。

徐正戎(1998),《有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案報告》,公務人員保障暨培訓委員會委託研究報告,未出版。

- 康長健、黎博文(2015)，**建構我國公部門勞資爭議處理機制之研究**，臺北：勞動部勞動及職業安全衛生研究所。
- 黃越欽(2002)，**勞動法新論**，臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 陳新民(1990)，〈德國公務員法制概述〉，載於吳庚(主持)，**公務員基準法之研究** (286-303 頁)，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳淳文(1998)，〈法國公務員保障制度之研究〉，載於吳庚(主持)，**公務人員保障法制問題之研究期末報告** (121-168 頁)，公務人員保障暨培訓委員會委託研究報告，未出版。
- 陳淳文(2008)，〈法國的公部門勞動關係〉，收錄於焦興鎧等合著，**公部門勞動關係**，頁 249-284，臺北：國立空中大學。
- 陳麗娟(2006)，**歐洲聯盟法精**，臺北：新學林。
- 陳麗娟(1999)，**阿姆斯特丹條約解讀**，臺北：五南。
- 張景舜譯(2012)，〈法蘭西共和國憲法〉，《**國會**》，50(4)：57-77。
- 焦興鎧(2004)，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，《**理論與政策**》，17(3)：77-102。
- 董保城主持(2008)，**先進國家公部門員工組織結社及管理之研究**，行政院人事行政局委託研究報告。
- 楊戊龍(2007)，〈論公務人員的勞動結社權與我國公務人員協會〉，《**公共行政學報**》，22:39-70。
- 楊通軒(2001)，〈歐洲聯盟勞工法律之研究〉，《**中原財經法學**》，7: 159-210。
<http://cycu.lawbank.com.tw/Download/07/01150001.pdf>。
- 衛民(1999)，〈從勞動三權觀點論公共部門教師會協會權與罷工權〉，《**人文及社會科學集刊**》，第 11 卷第 2 期，頁 265-299。
- 銓敘部(2000)，**公務人員協會法專輯**，臺北：銓敘部。
- 孫迺翊(2008)，〈歐盟人民社會基本權之保障：以受僱者與非受僱者之遷徙自由與社會給付請求權為例〉，《**歐美研究**》，38(4)：579-636。

附錄

附錄一 座談題綱

一、關於公務人員協會與機關團體協約之簽定

基於公務人員職務特殊性，及公務人員之人事法制自成一獨立而完整之人事法制體系，協會與機關間團體協約之簽訂權限與限制為何？且其簽訂之程序涉及不同主管機關之權責，應如何歸屬？協會若行使爭議行為時，應否予以禁止？

二、關於充實公務人員協會功能

現行公務人員協會功能擴張或充實途徑為何？主管機關職責歸屬，應如何予以規範？

三、公務人員協會未來發展

現行公務人員協會法未來修正方向為何？應如何配合行政機關之組織層級，開放多元化之協會結社組織？

四、其他關於公務人員協會或公務人員權益保障之建言。

附錄二 座談紀錄

公部門勞動關係之研究第一場專家學者座談會 會議紀錄

一、時間：2017年05月17日(星期二)下午01時30分～下午03時30分

二、地點：考試院傳賢樓6樓會議室

三、主席：呂教授育誠

紀錄：張研究助理佳璇

四、出席單位及人員：

A協會理事長、B協會理事長、C協會理事長、D協會理事長、許研究員峻嘉、張研究助理佳璇

五、發言重點摘要

(一)協會理事長A(FG1-1)：

1. 若公務人員可以組織工會、爭取自身權益，本人自當樂觀其成，惟考量現階段公務人員之形象及社會地位不如以往，政府的績效表現也不佳，目前整體社會氛圍並不利於公務人員過度爭取權益，似乎仍應從務實角度來規劃公務人員協會的發展策略。
2. 現階段公務人員協會要運作順暢，至少應先與機關建立良好的互動關係。以A機關公務人員協會為例，協會雖未正式提起協商，但協會主管另以機關內部溝通方式向機關首長表達意見，如停止試辦丙等考績、協調人事室和秘書室協辦教育訓練活動等，皆獲得正面回應。
3. 未來公務人員協會之組成方式應更加多元、自由。依照法律規定，1個機關只能成立1個公務人員協會，惟鑑於私人企業一個公司不限有一個工會，是否允許一個機關內的公務人員協會不只一個？或讓特定專業與職務的公務員跨機關組成協會？例如，主計人員協會、人事人員協會等，若能鬆綁前述規定，或可增加協會數量、參與率與功能運作。

4. 我國公務文化強調服從長官命令與權威，加上現有協商機制之限制，使得公務人員協會代表向機關首長反映同仁需求時，首長未必或真正加以考量或重視，因此現階段協商活動的成功與否，很大部分須視機關首長對協會的態度而定。
5. 現階段公務人員協會代表與機關間可能存在地位不對等的問題，因為多數協會之代表(理事長)通常為單位主管，至少為高階人員，單位主管做為機關的管理者，同時又要扮演員工權益爭取者，存在一定的矛盾，很難同時扮演好兩個角色。而實際上，單位主管亦需服從上級長官命令，故未聞有公務人員協會實際提出協商申請之案例。
6. 協會理事長多為單位主管擔任，當協會代表為單位主管時，與基層的距離便相對較遠；然而，若理事長由基層人員擔任，又恐無法凝聚協會向心力、協會運作可能產生困難。
7. 公務人員協會法第7條第三款為公務人員個人權益事項者不得提出協商，由於個人權益有時和團體權益難以切割，建議予以刪除，使協商空間更為擴大。
8. 建議未來將工時、加班費和考績比例等議題納入協商範圍，使公務人員工作投入得到合理回饋；此外，也建議在機關與協會之間設立「定期協商」機制，讓機關與協會有例常性管道討論工作環境與條件問題。

(二) 協會理事長B(FG1-2)：

1. 現階段公務人員協會面臨的主要限制，就是法律所賦予的協商空間小、無法施展。此外，成員投入公務人員協會運作時，容易被標籤化，被視為是替機關製造問題的人。
2. 公務人員協會運作其實需要機關首長支持，若機關首長無此意向，便會限制協會代表與同仁參與程度，例如請假從事協會活動。
3. 公務人員協會多從事教育訓練、聯誼交流等活動，部分替代了機關人事室的功能與角色。

4. 建立機關首長及協會代表間的定期協商機制：在現行制度與文化下，進行對等的協商機會低，故建議以法律規範為之，使首長能夠更重視公務人員協會及其訴求。
5. 公務人員的職務特性、組織文化與私部門不同，傾向服從機關與首長命令，因此很少會進行抗爭、也極少提起協商。
6. 同意公務人員協會法第7條第三款，將個人權益禁止協商之條文予以刪除。因為個人權益難以界定、範圍廣泛，若遵此法規，實際上無協商空間。
7. 協商程序中，爭議裁決階段的仲裁機關建議改由公務人員保障暨培訓會或其他第三方組織來辦理，由銓敘部主理可能較不適合。
8. 協會代表都有正式職位，故無法作太多過於費時的協會事務；而現行協會法給予執行會務的公假時數僅有40小時，無法減輕協會代表業務上的負擔。此外，建議除了協會代表外，協會成員也應賦予請公假參與協會活動的權利。
9. 由於參與協會需要花費時間、且未必得到主管支持，使得公務人員鮮有意願擔任協會主管。
10. 銓敘部每2年會針對公務人員協會運作進行評鑑，評鑑結果會作為該年度補助依據雖評鑑機制有其必要性，讓主管機關瞭解協會各項活動辦理狀況，惟評鑑過程過於細瑣繁複，衍生許多文書作業，建議簡化評鑑方法與內容。

(三) 協會理事長C(FG1-3)

1. C機關公務人員協會主要為公務人員辦理保險、幼兒托育服務，協商部分工作較少進行。
2. 大多數公務人員協會存在缺乏經費之問題，但協會事務否能否妥善運作其實相當依賴經費支持。C機關公務人員協會因得到市政府方面的補助，故協會運作尚稱穩定。要之，建議各級政府應補助其對口協會，以利會

務推動。當然，若協會過度依賴政府補助，也可能產生協會角色混淆之問題，也就是成為從屬於政府組織之單位，而可能失去其自主性。

3. 由於協會運作仰賴經費支持，故或可考慮建立強制入會、強制繳納會費之機制，充實會務資源。公務人員其實只需繳納非常低的會費，就可以大幅改善協會經濟狀況。
4. C機關公務人員協會聘請退休公務員處理協會業務，故相較於其他協會以現職人員兼辦，在人力上可能相對較為充裕、業務也較能順利執行。
5. 未來可規劃設立公務人員協會網站，公布各中央與地方協會運作資料，使協會運作更透明、並產生行銷推廣效果。
6. 公務人員協會應制定年度工作計畫，作為主管機關(銓敘部)經費補助基礎。

(四) 協會理事長D (FG1-4)

1. 公務人員協會法第7條第三款個人權益定義太模糊，實務上很難從公務人員全體利益及個人權益中做區隔，故同意取消個人權益不得協商之規定。
2. 必須賦予協會有實質的功能包含協會之權利與義務，才能提高公務人員參加意願。對於願意參與協會事務的公務人員，應給予一定程度的鼓勵，例如：推動會務工作者可以請公假。
3. 大部分機關之公務人員協會目前業務皆以承接人事單位的業務為主，以服務性質居多，例如：協辦文康活動。故沒有所謂的專屬職責。
4. 目前與機關的協商皆只能用軟性的方式進行，且無法有確定的預期效果。
5. 建議仲裁機制最適當的方式應由外部仲裁機關(民間)或公正第三方負責，退而求其次由保訓會負責。
6. 為避免公部門員工產生過勞或損害身體健康，即便涉及警政、獄政、消

防及災害防救等事項相關者，基於個人基本權利，對其服勤時間也應有可協商之處。

7. 目前協會評鑑方式很像人民團體，認為評鑑沒有太多的實質意義，只會增加協會運作的負擔。

六、會議結論

1. 公務人員協會法第7條第3款條文中，「個人權益」之內容與範圍不易確定，宜修正或加以刪除，放寬公務人員協會得協商之範圍。
2. 認為協會理事長宜由部門主管擔任，如此方具有一定號召力，以募集協會幹部與成員。
3. 參加公務人員協會對公務人員來說，並無實質回報或助益，故很多時候參與協會是一種成員間互助行為。
4. 公務人員協會主要辦理凝聚組織向心力之活動，成為一種服務性組織；同時，公務人員協會也承辦公務人員團體保險，承接過去機關人事室之業務。
5. 鑑於現代社會強調工作與家庭平衡，且為避免公部門員工產生過勞或疾病、維持身體健康和良好工作狀況，警政、獄政、消防及災害防救服勤時間不得協商條款或可予以修正或刪除。
6. 現階段公務人員協會協商功能較難發揮，故建議設計定期性協商機制，使協商機制能夠例行化、制度化，如一年召開兩次協商會議、以及會議得協商事項。
7. 在公務人員權益爭取上，為求協會得以發揮其最大功能及強化其代表性，協會組織建議應朝多元化方向發展，一個機關不限一個協會，或以職系為主成立跨機關協會。
8. 為避免仲裁過程中，主管機關(銓敘部)涉入仲裁程度過深，失去超然與中立性，建議仲裁組織改由保訓會或其他第三方團體負責，使裁決更具效力及說服力。

9. 公務人員協會理事長通常由單位主管任之，雖然主管有募集成員之優勢，但礙於本身職務，其立場可能會偏向機關、而非代表公務人員。故同意公務人員協會設立副理事長一職，並由非主管職人員擔任。

公部門勞動關係之研究第二場專家學者座談會 會議紀錄

一、時間：2017年07月5日(星期三)上午09時30分～下午12時00分

二、地點：考試院傳賢樓6樓會議室

三、主席：呂教授育誠

紀錄：張研究助理佳璇

四、出席單位及人員：

楊教授戊龍、學者A、學者B、學者C、學者D、學者E、許研究員峻嘉、張研究助理佳璇

五、發言重點摘要

(一)學者A(FG2-1)：

1. 民國80年代的協會法背景原本是不打算單獨立法，但因立法不易等種種因素，因此單獨立法。而起初的立協會法的觀念是因為管理需求，對於公務人員的權利並不包含在內，故協會僅能發揮被動的救濟功能。
2. 就學理及實務角度，認為協會對於公務人員保障不如工會的原因分為以下兩點：
 - (1)成立非由上而下爭取，而是上級設立，再加上公務文化順從上級的特質，功能更無法發揮。
 - (2)不能協商的事項比能協商的事項多。
3. 修法方向：應朝向一個機關不僅一個協會，按專業別成立。

(二)學者B(FG2-2)：

1. 協會法規框架已死，已無法對提升公務人員權益方面有任何助

- 益。
2. 改制為工會不僅要思考「參加是否要強制」、「成員代表性」、「組成工會的人數下限」及「工會的權益」等問題。更可能導致抗爭更加激烈，改制工會極有可能促成公務體系內部的派系竄升，在協會角色轉化的期間中，更容易導致政治力量的介入。
 3. 目前對協會的認知大多處於聯誼性質，並無實質保障公務人員權利的展現，故在促使協會角色轉型期間，應成立一個對口單位，專門處理協會之事。
 4. 在未來發展的部分，應當要思考的問題，公務人員對於其爭取勸益的認知，是否僅能用抗爭的方式？應有一套機制使雙方可以和平協商。當協會多元成立時，各個協會彼此間權益的競逐如何協調？這部分應該要靠對公務員認知教育來解決。

(三) 學者C(FG2-3)：

1. 參考國外經驗，除了靜態的立法規則外，其背景脈絡都要清楚，例如德國公務人員工會成立後有沒有遇到執行上的困難，及其演變過成為何？不能僅是一味地模仿學習。
2. 要成立工會要去考量的是台灣的生態環境，公務員到底要什麼及他們的需求為何？目前有沒有解決此需求的正式制度管道？成立工會真的能解決目前面臨的問題嗎？

(四) 學者D(FG2-4)：

1. 法條第一條已限縮協會功能，應將聯誼事項的部分拿掉，就目前情況來看，協會協商或協會代表完全無法發揮其功能，對於公務人員權益提升尚無任何作用。
2. 就他國經驗來看，美國 2009 年公部門加入工會人數比率已超過私部門，美國的公務人員僅支出營運工會的少數成本而換取其更多福利，但公務員的福利皆是以人民的納稅錢去支付，我們的社會能接受這種工會嗎？故認為應回歸到公務人員的權益核心，加強其結社權、協商權，可仿效英國公務人員的協商權，

是具有強制力的，但法規有限制對其薪水協商的天花板。

3. 目前已機關別成立協會，未來應考慮以專業別成立，較符合未來人力資源規劃。
4. 已協會或工會為名不是問題，重要的是，實質功能的展現。
5. 應促進特殊職務公務人員，例如：警察、消防等的權益。

(五) 學者E(FG2-5)：

1. 因公務人事法制為全國一致性，因此協會對此無法產生任何改變。
2. 保障制度應納入協會功能中。
3. 若不希望挑起抗爭，應賦予協會相當的權責及資源：
 - (1) 針對考績法有一定發言空間。
 - (2) 內部管理部分有協商的空間。
 - (3) 透過法律訂定，直接給予其運行協會的資源。

附錄三 期初審查意見與回覆

委員意見	研究團隊回應
熊忠勇委員	
本研究對象以公務人員任用法施行細則第2條所規定之人員為主，渠等可透過公務人員協會，向政府機構建議或進行協商，惟其事項範圍存在若干限制。	遵辦。
公部門員工的勞動關係於實務上有特別之處，並非過去的特別權力關係，亦非私部門的契約關係，目前多半稱為公法上的職務關係。在這種關係之下，公務人員的勞動三權範圍究竟有多少？再者，目前警消等特殊職務，積極爭取籌組工會，並獲得若干立法委員的支持，理論上該等人員之勞動三權應較一般公務人員有更多限制，但現況似乎並非如此，極有可能先行籌組工會，此一部分亦請研究團隊注意參考。	(一)於期中報告分析 (二)警消等特殊職務勞動關係問題將於期末報告提出建議。
本人仍建議對於目前公私部門勞動關係系絡與發展趨勢，以及未能聚焦組工會議題部分，以專章加以說明。	遵辦。
公務人員協會仍可能與管理階層發生衝突，爰請研究團隊分析公部門的管理階層(如：一級單位主管以上人員)是否適宜加入協會？擔任協會幹部等。	於期末報告分析。
劉宜君委員	
就本研究「公部門勞動關係」而言，所謂「關係」係指政府及團體兩造雙方，請就研究範圍加以說明，俾利日後研究進行。	遵辦。
本研究之研究項目、研究方法，以及預期研究發現，建議三者面向予以一致化	會依委託單位需求調整。
本研究將蒐集美、日兩國公務人員勞動關係相關資料，並比較其差異性與獨特性，請說明選擇之理由及標準，供我國借鏡與參考。	會於期中報告說明。

公部門勞動關係之研究

建議就現行協會數量、類型態樣、運作功能、人員參與意願、業務成果等進行全盤性檢視，並加以補充說明。	於期中報告分析。
公務人員協會定位為爭取公務人員權益，協會是否亦為利益團體，其角色與功能扮演為何，建議除以組織設計理論加以闡述外，亦可嘗試從利益團體的研究途徑加以詮釋。	於期末報告提出完整分析。
有關學者專家座談對象，建議除邀請公務人力資源管理專家外，亦可加邀具勞動關係、法律素養之學者專家參與。	遵辦。
對本研究發現與建議部分，冀能提出具體可行政策建議，以及相關修法配套措施。	遵辦。
屠美亞委員	
建議以大數據調查，就協會結構功能進行研究。	會分別從法制與歷年銓敘部評鑑結果分析協會功能。
蔡敏廣委員	
不管未來務實還是務虛，重形式還是實質，問題還是存在，本研究初步方向以強化協會功能為主，即以務實取向，雖名為協會，但漸具工會之實，希望未來能名實相副。	遵辦。
目前教師已可籌組工會，倘一般公務員不能組織工會，且名稱仍為協會，將會招致外界批評。	會於期末報告提出建議。
建議可以與我國競爭力相當國家，例如韓國可否籌組工會進行深入了解，將更具研究實益。	本研究國外例將以英、美，以及歐洲為主，韓國受限於經費與時間限制，無法研究。
本研究比較聚焦在狹義 公務人員，即公務人員任用法之常任文官，對於公務人員得否籌組工會與勞動三權，管制或鬆綁，可再深入進行研究。	遵辦。
劉宏祥科長	
包含開放組織工會可行性分析等	將於期末報告針對「組織工會可行性」提出建議。
請增加如開放加入工會，其開放程度（是否包含團結權、協商權及爭議權）、	會基於現行公務人員協會法之架構，對相關議題進行分析。

<p>工會層級、雇主認定(中央或地方機關)、可協商及不可協商事項及申請調解、仲裁等事項，以及協會法有無存在必要等相關研究，以利未來參採運用。</p>	
<p>公務人員協會法第 2 條所稱之公務人員，指各級機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定機關編制內職務支領俸(薪)給之人員。核與上開任用法施行細則第 2 條所規定之範圍不同，未審以任用法施行細則第 2 條所規定之人員作為研究對象之涵意為何？</p>	<p>公務人員協會法第 2 條列人員類型極多，難以一一分析，故擬以公務人員任用法施行細則第 2 條所規定為研究範圍，以利提出具體建議。</p>
<p>請將教育相關人員納入訪談對象，並就教師組織工會現況、限制及發展等事項加以研究，以及增加工會法主管機關勞動部等相關機關代表訪談意見，以提出興革建議及實務執行上應檢討配合或潛在問題等意見，以資參採借鏡。</p>	<p>「教育相關人員」範圍與工會組織情形，均與公務人員有極大差別，故會將此建議列為本研究後續研究建議中。</p>
<p>另如未來擬修正協會法，其修正幅度(如建議事項、協商事項)、利弊得失(如與勞工之權益衡平、政策預算、國家形象、二公約規範及國際接軌、預算限制、社會公益、行政成本及作業程序等)，均請加以著墨。此外，如採組織工會及修正協會法雙軌制，其運作模式及利弊得失等請加以研究。</p>	<p>一、期末報告會針對公務人員協會法修法方向與利弊得失提出綜合建議。 二、是否採組織工會及修正協會法雙軌制？將於期末報告建議。</p>
<p>組織設計與組織發展理論作為模型理論基礎(報告第 7 頁)，茲以協會為機關非正式組織，以組織發展理論檢討其功能，可能與協會現行運作方式有別，建請審慎衡酌。</p>	<p>遵辦。</p>
<p>建請文字運用以中立客觀方式呈現。</p>	<p>遵辦。</p>
<p>林美滿委員</p>	
<p>建議本案就組織、法制及實務面加以探討，提出公務人員協會法研修方向，以及強化公務人員協會運作之具體建議</p>	<p>遵辦。</p>
<p>有關公務人員組織工會之可行性，以及公務人員勞動三權之行使或限制，亦有不少人關注，建請本研究稍作說明，使</p>	<p>遵辦。</p>

公部門勞動關係之研究

研究報告更加周延完整。	
謝惠元委員	
研究目標第 2 項，協會功能擴張或充實之可行性分析，為本研究核心，建議移至第 1 項。	遵辦。
建議亦可就先進已開發國家，已有公務人員工會及罷工權之國家，這些國家公務人員工會也不是一開始就有各種權利，可藉以瞭解其演變歷程及可能影響之因素，以供我國參考。	遵辦。將於期中報告呈現。
本研究採文獻分析、焦點座談、學者專家座談等研究方法，於期中報告時可提出具體政策建議。	本研究將於期中報告提出問題焦點分析，期末報告則提出具體政策建議。
冀透過本研究深入了解協會功能擴張或充實，甚者成立工會，並具勞動三權，供決策參考。	遵辦。
吳鏡滄委員	
在蒐集外國公務人員勞動關係資料時，可側重其工會籌組過程及成立後運作情形，俾便我國將來如因政策需要，是否比照採行的決策參考。	由於只能透過網站與二手資料整理國外經驗，故各國資料完整度可能不一致，但會盡量依委員意見辦理。
將來舉辦學者專家座談時，除邀請公務人力專家學者外，為使意見更多元，如果可能，建請加邀法律學者及教師會、勞團等代表參與。	會在經費許可下邀請各類專家與會。
王貴蘭委員	
建議本研究允宜進一步就公務人員與勞工之勞動三權各面向(結社權、協商權、爭議權)加以研析，並據以評估公務人員依工會法籌組工會之可行性，以臻周延。	遵辦。
為加強本研究報告參考價值，爰建議未來研究重點，能進一步蒐羅並分析各國公務人員勞動三權法制訂定情形及其相關內容，以作為我國評估研議未來公部門勞動三權之參據。	遵辦。
對於協會之定位或功能對此部分是否賦予協商空間，建議宜先了解各國體制	遵辦。

<p>後，配合國家與公務員職務上之關係做整體考量。</p>	
<p>機關長官對部屬之考評及職務陞遷評定之判斷餘地，應予尊重，建議不宜納入協商範圍，惟本節涉及公務人員陞遷法、公務人員考績法等相關法制，本總處尊重大院意見。</p>	<p>會於期末報告進行綜合分析建議。</p>

附錄四 期中審查意見與回覆

委員意見	研究團隊回應
<p>劉科長宏祥</p> <p>僅就本研究期中報告之方向架構部分，提供意見如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.本部為提昇公務人員服務品質及擴大公務人員參與公務人員協會（以下簡稱協會）之人數，前於92年、94年、96年、100年及104年辦理5次之本部人事制度改進專案小組研究專題，所獲致之結論，已可作為本部研擬修正公務人員協會法（以下簡稱協會法）之參據。 2.案經詳細檢視，本研究第3頁「壹、研究目標」前言略以，本研究擬將主要探討範圍設定於現行協會法的基礎上，探討本法未來改進與調整的原則與途徑；另外研究對象則以公務人員任用法施行細則第2條所規定的人員為主。又其具體研究項目包括：1、辨識合理的公部門勞動關係應具備之制度要素。2、公部門勞動關係的改善途徑與策略。3、公部門勞動關係的再法制化。另第44頁第三章第三節之小結略以，研究團隊認為在當前協會法的架構下，所謂「公部門勞動關係」主要就是建議權與協商權，亦即公務人員透過組織或參與協會的方式，向各主管機關提出建議或要求協商。茲以本部係協會法主管機關，對於該法在實務運作上所產生之疑義或窒礙，以及檢討因應方案，尚能依前開本部相關研究專題結論預擬因應。又上開本研究之研究目標及第三章第三節小結，似與本部委託本研究之研究項目內容及預期效益不一致，再次建請研究團隊充實研究項目內容，期獲致委託研究之預期效益，俾作為是否開放公務人員組織工會之政策性決定及研修協會法之重要參據。 3.第105頁之後續研究內容，包括：第2次 	<p>期末報告已回應</p>

<p>學者座談、公務人員團體協約權之定位、施行、爭議行為行使禁止範圍、協會法之修法、功能健全化之建議、各國公務員勞動關係之補充與分析及未來我國公務人員勞動關係發展之展望與策略建議等，均未涉及公務人員如依工會法組織工會，可能對於公務人員現行人事制度、權利義務、運作方式及因應對策等提出具體建議意見，建請研究團隊加以補充，以作為未來本部通盤檢討人事法制之參據。</p>	
<p>相關文字修詞，以及敘述方式之調整</p>	<p>最終完成報告一併修正</p>
<p>余委員致力</p>	
<p>本項研究的研究方法之一為焦點座談，並訂會議每次舉行時間 1.5 小時，實際上應該不只 1.5 小時，請酌予調整。</p>	<p>已修正</p>
<p>第 41 頁，本研究勞動關係適用對象，因我國人事法制涵蓋各級政府機關及不同任用資格者，應區分不同的人員，賦予不同的權利義務，並施以不同的管理措施。當初最早的公務人員基準法係涵括所有適用、準用人員，為免混淆，建請研究對象精準使用，並就「公務人員」、「公務員」名詞予以統一。</p>	<p>本研究主要針對「公務人員協會法」第二條之規定進行研究</p>
<p>第 45 頁，第 3 章第 4 節「公共政策網路參與平台的提案」，與本研究之連結性非常強，尤其研究主持人亦參與相關會議，建請研究團隊可再予以充實。勞動部開會研商，初步建議方案有四，不知是否有優先順序，研究團隊可就每項方案內容加以論述。</p>	<p>已補充說明</p>
<p>第 82 頁，「各國公務員勞動權比較表」，對象為「典型的常任公務員」，未諱指涉為何？請敘明之。</p>	<p>各國制度有所差異，基本上本研究以「文官」(civil service)為資料對集對象</p>
<p>平等參與為 21 世紀的潮流，尤以年金制度改革後，民眾紛紛想要參與政策制定過程，表達意見與爭取權益，或許將來有參與式預算、參與式人事管理。至於公務人員可否組織工會、或是禁止罷工，期待於本研究期末報告中呈現，這也是銓敘部對於研究團隊的期許。</p>	<p>已於期末報告提出</p>

公部門勞動關係之研究

<p>長榮航空罷工的事件，雖為空服員集體請假引起爭議，仍值得本研究借鏡思考。因公部門具常任、永業、獨占特性，如消防人員倘若罷工，那就是非常危險的事，建議研究團隊亦須納入公部門特性加以論述。</p>	<p>已於期末報告提出</p>
<p>王委員俊元</p>	
<p>研究團隊對本議題研究非常深入，研究方向可朝向可組工會，及工會與協會雙軌兩種方式，進行影響預評估。</p>	<p>已於期末報告提出</p>
<p>本研究架構略顯發散，第2章第2節組織設計、第4章國外經驗，焦點團體訪談分析內容，與本研究公部門勞動關係之連結性，三個不同架構，請強化彼此連結。</p>	<p>已修正</p>
<p>國外公部門勞動關係之相關文獻，有關美國與法國部分，似乎較舊，請研究團隊予以更新。</p>	<p>已儘量蒐集相關資料</p>
<p>本研究之參考文獻格式不一致，請修正</p>	<p>本研究採夾注與頁下註兩種方式，以配合法律類論述與一般行政論述</p>
<p>劉委員宜君</p>	
<p>本研究「公部門勞動關係」，研究題目非常大，研究範圍請再予以明確界定，以利研究方向建構。</p>	<p>本研究主要針對「公務人員協會法」第二條之規定進行研究，未來將於最後完成報告中修正</p>
<p>第3章第4節，公共政策網路參與平台的提案，請敘明並強化與本研究之相關性，本章主要在法令與沿革介紹，除節名尚未相互對稱外，亦請更新相關法令及補充資料來源。</p>	<p>已修正</p>
<p>第4章國外經驗與案例部份，可以比照第3章，增列小結，以為本章總整理。</p>	<p>已修正</p>
<p>第5章第2節為訪談內容摘述，與第3節訪談重點歸納與分析，兩者呈現方式並不一致，或有重疊之處，建請重行調整之。</p>	<p>已調整</p>
<p>第96頁研究結論與發現、第105頁後續研究呈現之內容與方式，均應扣緊本研究目標。另經由實證研究發現、我國現行公部門勞動關係制度條件、國外實施經驗參採，進而提出未來改革方向，以及配合相關法規修法。</p>	<p>已調整</p>

屠委員美亞	
本研究報告內容多為回顧公務人員協會發展歷史，未能就其組織與運作困境進行研析，進而提出解決方案。協會為何迄今仍無法保障公務人員權益，以及爭取勞動三權，歷次採取相關變革措施為何？今日又有哪些問題？倘能檢視上開問題，如此才能真正與過去歷史對話，方能鑑往知來，提出未來公部門勞動關係調整方向。	已於期末報告結論提出建議
就研究方法部分，研究團隊非常的辛苦收集許多文獻資料，以為理論鋪陳，建議加入大數據及圖表論述，並進行差異化分析，使本研究報告更具說服力。	已於第四章補充
本研究蒐集非常多的國外經驗，每一個國家公部門勞動關係形成均有其時空背景條件，以橫向分析，是否就各國制度進行差異分析比較，如參與度及其達成之效果。另縱向分析，可就每一個國家公部門勞動關係之特殊性演變深入探討，將會使本研究更具價值。	已於第四章補充
銓敘部希望研究團隊能就開放組織工會進行可行性分析，惟研究團隊仍堅持研究公務人員協會，請提出強而有力論據，為什麼工會不可行，如果真的不可行，再轉而進行研究協會為宜。	本研究結論已提出應確保公務員團結權，並放寬協會組織限制，同時也強化協商權內容，但是一般工會擁有的罷工權則保留。
蔡委員敏廣	
本部人事管理司已說明立場，以下就個人立場提出幾點看法，供研究團隊參考，本研究經團隊整理與鋪陳，已將本議題做了一個相當程度的描述。根據研究團隊現有資料得知，當前現階段公務人員協會即使轉型為工會，大概也沒有辦法爭取勞動三權，此工會仍徒有虛名。目前除退撫制度外，其他重大政策還是以穩定為首要，不宜變動太大。	參考委員意見辦理
雖然公部門勞動關係確有一些值得檢討改進之處，也儘管爭取勞動三權不易，但如何強化公務人員結社功能，並不是不可能，端賴該團體組織運作，尤其是協會領導人之權利與義務宜予以鬆綁。目前運作協會之人，常	已於期末報告提出

<p>因具公務人員身份，同時又身兼協會代表，受到許多限制，多有所顧慮，無法暢所欲言，或推行創新作為，研究團隊可否蒐集國外相關制度規定，尤其對於協會負責人之權利義務，與一般公務人員對國家關係有無不同。事實上，以目前國內政經社環境之下，不管研究建議為何，均可供本部相關人事制度調整或修正之重要參考，個人對研究團隊的努力表示高度肯定。</p>	
<p>龔委員癸藝</p>	
<p>結構問題(一) 本研究案題目為「公部門勞動關係之研究」，初看題目意涵，所能研究的範圍相當廣泛，與研究團隊實際研究的內容，範圍差異甚大。爰建議本研究報告應於適當處，先就「公部門」(例如廣義公部門可含行政機關、公營事業、政府一定比例捐助成立的財團法人或行政法人)及「勞動關係」(例如估不論公營事業機構內的勞動關係本可依工會法組織工會。另即使是行政機關，其成員亦有常任文官、約聘僱人員、人力派遣人員等人力，渠等顯然並非全為本研究案的研究對象)清楚界定，然後再說明本研究案所擬研究的範疇，似較允妥。</p>	<p>本研究主要針對「公務人員協會法」第二條之規定進行研究</p>
<p>結構問題(二) 第 17 頁至第 31 頁提及「勞動關係理論」、「組織設計與發展理論」及「勞動管理合作與參與」等理論，同時第 28 頁也說明公務人員協會的變革須從結構、行為及科技等三個面向著手。建議報告最後所提出的具體改善建議意見，能與該部分理論做連結性的說明，否則就失去於報告內說明這些理論的意義。</p>	<p>已於期末報告提出建議</p>
<p>結構問題(三) 公務員與國家間關係的演變，由傳統特別權力關係理論到公法上職務關係理論，這樣的轉變，是否連帶影響公部門勞動關係(或公務人員協會法)相關內容的改變，其間的連結性為何，建議應該有適當篇幅的論述。</p>	<p>已於期末報告提出</p>

<p>內容問題(一)</p> <p>第 1 頁第 3 段述及「其他公教人員部分，近期則逐漸朝向適用工會法的方向進行改革」同時註 1 亦述明其他公教人員指「一般公務人員與教師」。教師部分，固無疑義。然一般公務人員現況並非如文內所述朝向適用工會法的方向進行改革。顯然註 1 所述一般公務人員應另有所指，其究何所指？建請釐清述明。</p>	<p>將於期末報告修正中一併調整定義</p>
<p>內容問題(二)</p> <p>第 33 頁第 1 行、第 34 頁、第 36 頁、第 41 頁、第 47 頁等多處均提及「大法官會議」。82 年以前確實曾有「大法官會議法」，但 82 年修憲時增設大法官組成憲法法庭審理政黨違憲解散案件時，已同時將大法官會議法修正為司法院大法官審理案件法，即是為了淡化其會議的色彩，自此司法院的正式文書中均已避免使用大法官會議字樣，故文內有關述及大法官會議部分，建議將會議二字刪除。</p>	<p>將於期末報告修正中一併調整定義</p>
<p>內容問題(三)</p> <p>第 45 頁所提案例，以目前我國政府機關而言，算是相當新穎。尤其是初步建議方案的後續發展，非常值得關注。建議文內就此部分應增加論述篇幅。</p>	<p>已修正</p>
<p>內容問題(四)</p> <p>第 47 頁所提「第一、大法官會議雖然認為公務員與國家之關係為『特別權力關係』，然而此關係之內涵為何？卻未有具體定義。」其中「特別權力關係」是否為「公法上職務關係」之誤繕，抑或有其他考量，建請釐清調整。</p>	<p>已修正</p>
<p>內容問題(五)</p> <p>第 49 頁所提「第一節 第 87 號、98 號國際公約」惟文內並未提及「98 號」，其是否為「97 號公約」的誤繕，抑或有其他的考量，建請釐清調整。</p>	<p>已調整</p>
<p>林委員美滿</p>	
<p>公務人員協會之經費來源，計有入會費、常</p>	<p>已於期末報告說明</p>

公部門勞動關係之研究

<p>年會費、捐款及政府補助費等。由於政府財政狀況不佳，補助協會之金額越來越少，且募款亦不易。茲以公務人員協會之運作，有賴經費之支持；爰請研究團隊了解美、日等國公務人員協會之經費來源為何？其政府補助情形又如何？</p>	
<p>目前公務人員協會相關規定限制太多，以致功能不彰，會務亦是服務性質居多。如現階段尚非籌組公務人員工會適當時機，請研究團隊研提強化或充實協會功能之具體可行建議，以周全保障公務人員之權益，並提高其加入協會之意願</p>	<p>已於期末報告提出建議</p>
<p>謝委員惠元</p>	
<p>研究團隊以辨識合理公部門勞動關係應具備之制度要素、公部門勞動關係的改善途徑與策略、公部門勞動關係的再法制化等為研究目標，並預期就我國人事系絡下公部門勞動關係的改革途徑、未來法制修正與策略提出建議，以期改善公務人員協會參與率，強化公務人員權益保障，期待能與期末研究發現與結果相扣合。</p>	<p>已於期末報告提出調整</p>
<p>對於是否開放公務人員享有完整的勞動三權，每個人看法並不相同，且會受到任職機關及個人職位的影響。如同方才蔡委員敏廣所言，目前公務人員並未享有勞動三權，至於是否要以較強之手段爭取，端賴每個人對於小我及大我價值權衡而定，但就個人而言，公務人員應該享有勞動三權。在國外歷史中，工會中一定要有烈士，才可以成就大事，積極爭取公務人員與私部門勞工一樣權利，要有一定的行動，這是所有勞動關係演變過程當中不可避免的情形，但不適合本研究報告呈現，這也就是公部門勞動關係不太適合在政府部門裡討論。</p>	<p>已於期末報告提出分析</p>

附錄五 期末審查意見與回覆

委員意見	研究團隊回應
余致力委員	
第一章各節順序建議予以微調，第四節、第五節分別移前至第二節與第三節，第四節以凸顯本研究之必要性、研究目的，並敘明預期研究成果與施政助益，第五節為研究方法，俾使本研究理路較為順暢。另本章內容似乎超過本章名(研究背景)所指涉的範圍，是否將章名予以調整，請審酌。	已按委員意見修正
第 5 頁有關焦點座談會時間約為 1.5 小時，建請修正為 2 至 2.5 小時，以符實際。	已按委員意見修正
第 26、27 頁表 1-5-1「歷年研究綜整」，第 6 欄「民國一百零年」建請修正為「民國一百零四年」。	已刪除
第三章第二節探討公務人員基準法(以下簡稱基準法)草案制訂過程，有關適用對象部分，出現「公務員」與「公務人員」兩種名稱，因不同的名詞有其不同的背景、不同的意義，建請就「公務人員」、「公務員」名詞予以釐清及統一。	已統一修正並註記。
第六章第一節「公部門勞動關係的關鍵議題」詳列 3 項，建議重行調整順序：公務人員協會法制與運作現況(法律與制度面)、現行公務人員協會功能發揮的限制(行政面)、組織變革與參與式管理概念的啟發(現行制度運作與當今管理思潮未合)，俾使本研究更具系統性，理路更條理分明，並與研究目的相扣合。	已修正。
第 206 頁期中報告審查意見，謝委員惠元建議二「各種權力」(power)，建請修正為「各種權利」(right)。	按委員意見修正
<p>研究報告格式</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 章起始宜先對各節略作說明，以利讀者了解，例如：第一章、第五章。 2. 本研究報告頁眉左側仍為「期中報告」，請修正。 3. 每章起始頁為奇數頁，例如：第二章、第 	按委員意見修正

<p>三章。</p> <p>4. 本研究紀年方式，請予以統一。</p> <p>5. 相關圖表儘量在相同頁面，不宜切割，例如：第 58 頁、第 59 頁。</p>	
<p>劉宜君委員</p>	
<p>本研究目標為辨識合理的公部門勞動關係應具備之制度要素、公部門勞動關係的改革途徑與策略、公部門勞動關係的再法制化，似未能與研究結論與建議緊密扣合，建請予以重行調整，以符委託研究目的。</p>	<p>本研究第六章第一節「公部門勞動關鍵議題」，即是回應第 1 個研究目標，公部門勞動關係應具備那些制度要素，包含釐清公法上職務關係之內涵、考量協會法和我國人事制度特性等。第六章第二節「公部門勞動關係基本理念」，則是回應第 2 個研究目標，提出勞動關係改善途徑與策略，包含公部門勞動權再界定、協商權範圍鬆綁、協會功能強化等。第六章第三節「修法建議」，更是呼應第 3 個研究目標公部門勞動關係再法制化，提出法制上應調整的標的與範疇，同時提出短、中、長期建議。質言之，第六章的章節次序皆有扣合研究團隊最先提出的研究目的，故整體安排似尚稱妥適。</p>
<p>第五章第一節「焦點團體訪談執行過程」，敘述內容略嫌較少，可納入邀請學者專家之理由，例如渠等具代表性及豐富實務經驗，以及焦點訪談提綱理由敘述，請補充之。另第二節為摘述、第三節為歸納，可重行調整為「結果分析」、「小結」，並且配合第 51 頁圖 2-5-1「理論、議題與分析架構圖」，分別以「法制面」、「組織面」、「成員面」進行分析。第 170 頁第三節「訪談重點歸納與分析」，所述為我國目前現況實務運作情形，建議與第二章文獻整理與第四章他國經驗相互連結。</p>	<p>按委員意見修正</p>
<p>第 184 頁「擴充協商空間，可參酌英、美、法、德規定」，建議就協商事項，例如：提高參與、機關首長主動支持，或較涉及公務員權益事項，主動邀請公務人員協會進行協商部分，請補述之。</p>	<p>已補充修正。</p>
<p>有關本研究所提出長期建議為，應透過立法程序，明確界定「公法上職務關係」內涵，始為正辦，建議先稍加說明與本研究目的促</p>	<p>已補充修正。</p>

<p>進參與、權益保障關連性，併請詳列亟待修法之名稱。</p>	
<p>王俊元委員</p>	
<p>本研究探討層次分為宏觀法制面、中觀組織面、微觀成員面，建議於研究目標順序併同予以調整，例如：可將「公部門勞動關係的改善途徑與策略」與「公部門勞動關係再法制化」順序互換，俾使研究架構層次與研究目的相呼應。</p>	<p>此三項研究目標內容並未有宏觀、中觀與微觀層次之區分，而是先辨識公部門勞動關係所需制度要素，再探討如何從法制上修正、以及政策上應該設計那些配套，所以此三項研究目標主要以「先後次序」進行安排。為避免閱讀上面的混亂、以及邏輯次序的混淆，研究團隊認為宜保持原文敘述、毋須再行更動。</p>
<p>承上述，第四章「國際規範與他國法制舉隅」，蒐集英國與各主要國家公務人員勞動關係之規定內容，非常豐富，惟第 159 頁表 4-2-5「日、美、法、德、英」彙整較偏重權利，建請加入組織與運作之比較，以有全觀之理解。</p>	<p>已修正</p>
<p>第五章，訪談資料整理與呈現，建議亦可以研究架構，分為法制面、組織面、成員面加以敘述。</p>	<p>按委員意見修正</p>
<p>本研究認為以組織面進行觀察，並以變革管理進行改造，惟對於協會之意涵、權利、運作尚未明確前，談變革管理是否太快？</p>	<p>已於第六章第一節分析討論</p>
<p>組織變革中之科技變革(機器人、自動化、無線連接)，以及參與式管理中離職率、缺勤率等是否適用於公務人員協會，質言之，公務人員協會與組織變革之連結性如何？</p>	<p>本研究假定公務人員協會若要強化其功能，其組織內部必須進行一定程度的改造；為研析其可能的改造途徑或方法，故應用組織變革理論來進行觀察。因此，組織變革中的幾個面向，包含科技變革，或可作為未來研擬公務人員協會組織功能強化策略的思考方向，而非直接採用科技變革所談的內容，如機器人、自動化等。簡言之，組織變革理論係作為公務人員協會變革的觀察面向，而非直接採用其理論內容來實施變革。</p> <p>同樣的，組織中若有高度組織民主，公務人員可以參與機關事務的決定，則某種程度上可以和協會運作產生輔助或替代效果。也就是公務人員若可以在組織中充分表達其意見，就未必需要透過協會來為其發聲。故參</p>

	與式管理理論就是欲觀察協會成員所屬組織的民主程度、及其參與組織決策和事務的空間。
<p>本研究撰寫格式方面：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 民國敘述方式有阿拉伯數字或國字，請統一。 2. 參考文獻格式請予以統一。 3. 本研究採用質化設計，以文獻分析、焦點座談為主要方法，本研究座談會之學者專家是否採匿名？請前後予以統一。 	按委員意見修正
屠美亞委員	
<p>年金改革後，公務人員自主意識逐漸抬頭，公務員是否可組工會、享罷工權，聲浪已此起彼落。在與國家之間的特別權力關係改變之際，勢必得重新定義或定位。建議本研究摘要簡要敘述，包括目前僅有公務人員協會，並無工會的原因，籌組工會之阻礙為何，以利社會大眾了解。</p>	已於第三章第一節末說明。
<p>本研究第四章外國經驗與案例蒐集非常豐富，並且就日、美、法、德、英五國公務員勞動權利詳列比較，建議可將我國納入比較，方知我國公務員勞動權利保障程度如何，以及未來應朝哪個方向努力。另亦請於三方架構圖中標記我國落點，以利整體了解。</p>	按委員意見修正
<p>公務人員協會法(以下簡稱協會法)第 5 條規定，全國公務人員協會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級之機關公務人員協會，其主管機關為銓敘部。另銓敘部掌理全國公務員之銓敘及各機關人事機構之管理事項(銓敘部組織法第 1 條參照)，又為全國及中央層級機關公務人員協會之主管機關，其角色定位似有球員兼裁判之嫌。復查協會法第 21 條第 1 項規定：「公務人員協會如有違背法令或章程、逾越權限，妨害公益情事或廢弛會務者，主管機關應為下列之處分：一、警告。二、撤銷其決議。三、停止其業務之一部或全部。四、撤免其理事、監事。」故主管機關具有相當大的審查權，其</p>	已修正第六章第三節「修法建議」內容。

<p>裁量處分勢將影響公務人員勞動基本權。申言之，未來銓敘部扮演角色為何，亦可稍加著墨。</p>	
<p>劉科長宏祥</p>	
<ol style="list-style-type: none"> 1. 謹就本研究期末報告內容涉及協會法實務運作事項，提出相關建議如下： 2. 本部於期中報告所提意見、文字調整或錯別字，多數均未修正，後續請於本研究之「期中報告審查意見對照表」詳列本部該次意見，並逐一回應參採情形，俾供瞭解及參閱。 3. 本研究有關紀年方式，有以民國或西元表示，建議調整一致。 4. 本案期初及期中審查會委員對於各國有關勞動關係之演變過程(如第 181 頁倒數第二段提及，勞動權利是勞動者爭取而來的，其本質是對抗)，建議能提供簡要之介紹，以作為我國面對公務人員爭取勞動三權之參考。惟本研究對於日本、美國、法國、德國及英國僅介紹其結果，未對各該國家之勞動權演變過程加以著墨。 5. 本研究第一章第五節「我國公務人員協會運作現況與現有研究」，摘述 92 年至 104 年本部之研究報告內容並作比較，惟鑑於本部上開各報告係針對協會法之研修建議，屬研議性質未臻周妥，僅供部內參考不宜貿然提出，且部分報告之研處意見已納入協會法 94 年及 95 年 2 次修法竣事，尚非本研究結論之立基，為免造成爭議，建議刪除本節。 6. 本研究多處小結或論述，可能囿於短時間未能瞭解協會實務運作全貌，致推論結果與事實不符，例如：第 46 頁第一點「公務人員協會由銓敘部統一管理……每年都須提交運作成果報告、並從銓敘部取得活動預算」非屬事實，本部僅為全國協會及中央機關協會之主管機關，地方機關協會之主管機關則為各地方政府，又各協會無經 	<p>依委員意見修改</p>

費需求者，毋須提報計畫亦毋須接受政府補助，有經費需求者始須依規定提報申請計畫及執行核銷。第二點「以一機關一協會為原則，協會會長由會員推選而出……是否有助於協會爭取權益」，未諳此論述之因果關聯為何。第四點「由於公務人員協會係以爭取權益為主要目的」與現制未合，協會法第 1 條即已闡明立法目的，依現行規定，爭取權益僅為協會成立之各項目的之一，協會法立法時即已與人民團體或工會組織作區隔，自有其歷史背景。考量本研究未來將公開供各界參閱，建請全盤檢視調整各章之論述與用語，避免遭致質疑。

7. 本研究第六章結論部分，建議強化與第四章國外經驗與案例(篇幅約 80 頁占本研究一半)之連結，俾作為國內公部門勞動關係之借鏡。另目前所作修法建議，與協會法本身立法背景、目的及現行實務運作有所出入，恐衍生諸多爭議，是否再行評估相關建議之立論及可行性，請審酌。
8. 第 13 頁最後一段第 3 行「民國 102 年 2 月 7 日院授主預政字第 1020100323A 號函」，請補述發函機關為「行政院」，以資明確。又倒數第 4 行「裁決結果並未推翻原作業規範(支持行政院之管理作為)」等相關文字，請調整以客觀立場敘述，以免引致誤解。
9. 第 14 頁「三、公務門勞動關係互動機制」部分，本部於期中報告之意見已提過(未見修正)，協會法僅規範「爭議裁決」，並無「仲裁」之文字，建請修正本研究相關文字，以現行協會制度之法規用語為主；另有關第 15 頁所述「由銓敘部主理仲裁程序」等文字，考量協會法第 39 條業明確規範爭議裁決委員之人數及組成成員，本部僅指派 1 人為當然委員，相關決議及裁決書內容均由委員會決定，本部係屬幕僚作

業性質，尚無法主導爭議裁決結果，爰請修正相關用語，以免引致誤解。

10. 第 16 頁第一段「我國公務人員協會很少真正提起協商，且傾向服從主管機關之領導和管理……」等文字，與實務情形不符，建請補充其背景或原因，例如：第 197 頁座談紀錄協會理事長 A 之第 2 點所提「協會雖未正式提起協商，但協會主管另以機關內部溝通方式向機關首長表達意見，如停止試辦丙等考績……皆獲得正面回應」。鑑於公務人員任用、保障及相關人事制度，較私人行業更為完備，諸多個人權益事項不待爭取即已立法；且協會如以其他溝通管道與機關協調，機關已作改善而無爭議，自毋須進行協商，此與勞工組織工會之背景截然不同，爰請加以說明，避免日後造成外界誤解。
11. 第 62 頁至第 66 頁文字及比較表均與第 55 頁至第 58 頁重複，請檢視並刪除。
12. 第 172 頁倒數第二段提及「目前公務人員協會幹部雖能夠請公假 10~40 小時，但顯然是非常不足的；且能夠請公假的幹部僅限於理事長、理事與監事，而未包含其他幹部職……」，與實情不符，查現行協會法規定理事長、理事及監事辦理會務「每月」得請一定時數之公假，其時數上限係經過多方考量，以兼顧機關業務推動及達成協會成立宗旨為原則，倘經常為處理會務而請公假，耽誤公務人員本職業務，恐影響民眾對協會之觀感；至於協會會務人員部分，本部 97 年已作成函釋(前已提供資料予研究團隊)，渠等得在不影響服務機關公務之前提下，比照協會法所定機關協會理事、監事給予公假時數標準核給公假，均請查明並修正相關文字。
13. 第 183 頁倒數第 2 行「很明顯的……重疊」等文字，與第 180 頁最後一段重複引用，請審酌。

<p>14. 請重新檢視本研究作成「簡稱」之用語，避免混淆，例如：第 7 頁最後 1 行「公務人員基準法草案」已作簡稱，惟第 8 頁第 1 行仍用全稱；第 1 頁第 3 行「公務人員協會」已作簡稱，惟第 7 頁第 1 行仍用全稱；第 1 頁第 4 行「公務人員協會法」已作簡稱，惟第 7 頁最後 1 行又用全稱。</p> <p>15. 請重新檢視並修正本研究之錯漏字，例如：第 1 頁第二段第 4 行「大部門機關」、第 2 頁第 4 行「故仍已組織協會為原則」、第 9 頁第 4 點第 2 行「建議權部分是對是考試與各銓敘制度與政策」等。</p>	
<p>龔癸藝委員</p>	
<p>第 95 頁表 4-2-3「日本國家公務員的勞動三權」，其中一般公務員、外交人員、稅務人員部分，其團體協商權的交涉權註記為「△」，並加註為「可能」。惟第 159 頁表 4-2-5「日、美、法、德、英五國之公務員勞動權利」，其中日本涉及一般職公務員的團體協商/參與權卻註記為「○」，為何會有此差異，能否說明二者差別處理的理由？</p>	<p>已於報告中說明</p>
<p>第 191 頁有關協商權行使部分，研究團隊的中短期修法建議，認為未來在消極面可將現行協會法第 7 條第 1 項內容擴充四項，其中第 1 項「機關行政或人員管理程序、內容」及第 2 項「機關行政或人員管理的範圍、對象」，惟此似已含納於現行協會法第 7 條第 2 款所定的「行政管理」意涵中，未諳上開修法建議的差異為何，請說明。</p>	<p>已修正補充說明第六章第三節</p>
<p>第 192 頁有關積極面的配套作為部分，其中第 1 點，協商結果與效力僅限於會員，非會員不受影響。前些日子華航勞資爭議協商確有類似主張，本項建議似援此例，惟能否逕用於公務人員，尚有疑義。因公務人員許多權利義務均訂於法律、命令中，一般而言，公務人員間並不會有不同適用結果，如果要有差別處理，在公部門中恐怕會有較大的衝擊，供研究團隊參考。</p>	<p>已於第六章第三節，以註腳方式將委員意見說明分析，以作法未來參考。</p>

<p>1. 其他建議：</p> <p>2. 第 53 頁第 3 段「民國 73.05.大法官會議釋字 187 號解釋」，與同段「民 82.02.釋字第 95 號解釋」明顯數字有誤，請再予檢視修正。</p>	已修正。
林美滿委員	
<p>現階段尚不宜籌組工會或爭取勞動三權，只能從研修公務人員協會法著手。建請研究團隊參酌學者專家所提意見及其他國家相關作法，再酌增公務人員得提出協商事項，尤其事關公務人員權益部分，以供未來修法之參考。</p>	已修正補充說明第六章第三節，具體建議未來協商範圍。
<p>本研究報告提及銓敘部針對公務人員協會之研究，計有五次；經查其中有三次之具體建議，均提到宜多管道充裕協會經費。由於公務人員協會之運作，有賴經費之支持，而協會收取入會費及常年會費金額有限，對外募款亦不易；期末報告中短期建議所提為確保協會獨立運作，不應接受協商對象(政府機關)補助一節，因政府補助金額實在不多，應不至於影響協會之運作。</p>	已於第六章第三節，以註腳方式將委員意見說明分析，以作法未來參考。
謝惠元委員	
<p>本研究案目標雖然以強化公務人員協會功能，提供未來修法建議，惟在可預見的將來，除非有劇大變動，即便協會改成工會，其影響力也不會太大，所能發揮協會勞動三權之功能有限。</p>	極同意謝委員意見，故研究團隊於第六章第三節長期建議中，主張應將「公法上職務關係」內涵，藉由法制化程序明定，以期正本清源。
<p>第四章「國際規範與他國法制舉隅」，蒐集整理五國資料多，實為本研究之亮點，建議可於目錄依國別、歐盟、兩公約等區分目錄頁次，俾利日後翻閱參考。</p>	遵辦
<p>第 161 頁第二段「本研究共規劃辦理學者專家座談 2 場次，實務界專家座談 1 場次」，惟附錄二座談紀錄僅有 2 場次，請配合修正。</p>	已修改
<p>第六章結論，建議應與第一章第二節「研究目標，預期研究成果與施政助益」扣合，另亦建請就「施政助益」部分補述。</p>	已修改第六章第三節，加上對施政助益的說明
<p>本研究文字誤繕部分，請再行檢視修正。</p>	遵辦

蔡敏廣委員	
<p>具體意見：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第 54 頁至第 60 頁、第 61 頁至第 66 頁，有關「公務人員基準法」草案內容重疊性高，建請予以重行整合。 2. 基準法草案中，有關由「公務員」改為「公務人員」之原因，與文獻資料僅引用至 84 年版之原因，以及協會法自基準法草案中另訂專法之理由與時間點等，請於相關頁下註說明，方不致混淆。 3. 經查閱相關資料，基準法草案召開全院審查會共 26 次，非為 25 次，建請修正。 	<p>已刪除第三章第三節重複處</p>
<p>個人意見：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究重點與建議為協會組織變革與擴大協商權，方才楊教授戊龍及龔委員癸藝，均已約略提到協商權受限與人事法制，想打破僵局並不容易。目前我國人事管理為高密度法制化，幾乎所有權益事項均以法律(令)定之，故均屬現行協會法明定之不得協商事項，是以難有太大協商空間，例如：公務人員待遇、請假，均已法有明定，且採全國一致性規範，反觀勞工請假規定為低密度規範，且多採基準性最低標準規定，較具彈性。目前協商空間於現行法制下是非常有限，未來若想打破協商僵局，除非大幅度鬆綁人事法規，過去本部人事管理司已修法 5 次，能修的幾乎都已經修法。綜之，惟有澈底解構現行相關人事法規，僅作基本性規範，公務員勞動關係之協商空間方可能擴大。 2. 本研究為本部人事管理司所提，對本研究結論極具高度期待，惟研究上仍有困難，如能處理就處理，如何使協會不會變成雞肋組織，而能具影響力且發揮功能，不可能只靠本部人事管理司，或是本研究即能解決，終究公務人員權益還是要靠自己爭取。 	<p>已於第六章第一節分析。</p>
李秉洲委員	

<p>本研究可為預見性研究，預見未來可能發生的問題，預先進行研究，面對公務員權利意識高漲，國家與公務員關係轉變為「公法上職務關係」，且年金改革後，公務員紛紛爭取合理權益，未來如何加以因應，本研究可導引更具建設性方向。</p>	<p>本部分昂為本研究第六章第一節與第三節內容</p>
<p>原則性意見：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究報告第一章第四節、第五節節名分別為「我國公務人員協會運作現況」、「我國公務人員協會運作現況與現有研究」似有重複，且第五節內容係列舉歷年針對公務人員協會之研究，似與「現況」無關，如擬保留第五節，建議修正節名。 2. 本報告第三章第一節「貳、公務人員基準法草案的界定」(第 54-60 頁)，與該章第二節「公務人員基準法草案的規定」(第 61-66 頁)大部分內容(含附表)重覆，建請檢視其必要性？ 3. 第五章第二節、貳、公務人員協會未來發展之建議，其中第 166 頁第 1 段是否尚有下文，建請釐明。 4. 第 182 頁倒數第 2 段提及行政機關(公立學校)工友(含技工、駕駛)無勞動權一節，經洽權責單位勞動部了解，勞動權係建立於僱傭關係上，各級行政機關(公立學校)工友享有籌組工會【註：經瞭解臺北市、新北市、桃園市、臺中市、高雄市及部分縣(市)工友已有籌組工會】、協商及爭議等權益，建議修正相關內容。 5. 第 192 頁(三)配套措施建議「協商成果或效力只限於會員，非會員則不受影響」一節，應視協商事項而定，不能一概而論，否則似有強制非會員應加入協會之疑慮。 	<p>已遵照委員意見修正。</p>
<p>體例之建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究就年度之敘述，有以中華民國(如第 8 頁年份第 1、9、10 行；第 17 頁第 1 行；第 52 頁第 1 行及最後一段第 1 行；第 54 頁倒數 1 第 10 行等)或西元年(如第 161 頁 	<p>依委員意見修正。</p>

公部門勞動關係之研究

<p>等)方式呈現，建請統一敘述方式。</p> <p>2. 引述大法官解釋建議寫法統一(如第 7 頁第 2 段第 6 行、第 53 頁倒數第 9 行等)</p> <p>3. 本報告中第 15 頁中段文字及第 18 頁第 3 行提及「行政院人事行政局」文字，雖係因公務人員協會法相關文字尚未修正，惟考量本報告之正確性，建請加註「(現為行政院人事行政總處)」。</p>	
<p>其他誤繕(錯漏字)</p>	<p>依委員意見修正。</p>