

## 中、美、英教育部門集體協商僵局解決制度之比較 研究——以替代性爭議解決方案（ADR）為核心

林 斌

摘要

本研究之目標係針教育部門集體協商僵局解決方式進行研究，並將重心置於替代性爭議解決方案（ADR）上，期望透過文獻分析及歷史比較之方法，了解中、美、英三國教育部門集體協商僵局解決方式的特點與差異，以對我國現行教育部門集體協商制度提出政策建議，提供政府部門建構法制化僵局解決機制之參考。

本研究之結論指出：英、美兩國教育部門集體協商僵局解決制度，已有完整法令規範並以使用 ADR 機制為主；我國教師組織行使罷教權具有正當性，但有待建立社會共識；我國教育部門集體協商法令缺乏 ADR 之設計，且集體協商僵局缺乏外部資源協助。因此，本研究建議政府部門應推動制定《教師會法》、建立完整 ADR 機制、成立獨立性專門機構、提供專業諮詢協助，以有效處理教育部門集體協商僵局，提升集體協商之品質。

關鍵詞：教育部門、集體協商僵局、替代性爭議解決方案

---

林斌，稻江科技暨管理學院公共事務管理學系助理教授  
電子郵件：ice.king@msa.hinet.net  
投稿日期：2006年2月23日；採用日期：2006年6月26日

Contemporary Educational Research Quarterly  
September, 2006, Vol. 14 No. 3, pp. 169-204

## A Comparative Study of System for Impasse Resolution of Collective Bargaining of Education Sector between the U.S.A., England and Taiwan: Focusing on Alternative Dispute Resolution (ADR)

Bin Lin

Abstract

The purpose of this study is to aim at the ways of impasse resolution for collective bargaining of education sector and to focus on alternative dispute resolution (ADR). This study want to realize the character and difference, by using research methods including document analysis and history comparative analysis, on collective bargaining system between the U.S.A, England and Taiwan.

The conclusion of this study points out : (1) The system for impasse resolution of collective bargaining of education sector in England and U.S.A. has already had complete statute standard, with the ADR mechanism; (2) The teachers' organizations in Taiwan have the legitimacy for strike, but need to create social consensus; (3) The current statutes were lack for ADR norms; (4) Impasse resolution for collective bargaining of education sector in Taiwan was lack for outside resource. Therefore, the government should constitute the "teachers association Act", create complete ADR mechanism, and establish specialized agency for impasse resolution of collective bargaining.

**Key words: education sector, collective bargaining impasse, alternative dispute resolution**

---

Bin Lin, Assistant Professor, Department of Public Affairs & Management, Toko University  
E-mail: ice.king@msa.hinet.net  
Manuscript received: Feb. 23, 2006; Accepted: June 26, 2006

## 壹、緒論

### 一、研究動機

我國《憲法》雖未針對勞動權予以明文規定，惟學者多主張《憲法》第 15 條：「人民之生存權、工作權、財產權應予保障」，係勞動三權（團結權、集體協商權、爭議權）之法源依據（周志宏，2002：9；黃越欽，2001：67）。大法官會議釋字第 373 號解釋理由書及不同意見書，亦有相近見解。故除民間部門外，我國政府所屬公營事業員工亦早已擁有組織工會權利，但是，同屬公共部門的公務員及教師卻始終被禁止組織工會（《工會法》第 4 條）。惟公務人員已在 2002 年 7 月《公務人員協會法》通過之後，獲得組織公務人員協會的權利，雖然公務人員協會並不定位為工會，亦不得要求締結團體協約（第 30 條第 2 項），但可與主管機關就法定事項進行協商；協商不成時，得要求進行調解或裁決（第 31 條、38 條），在集體協商權上獲得實質突破。

反觀我國各級學校教師，雖然亦經由《教師法》擁有成立「教師會」之結社權，但是，教師會係依人民團體規定備案成立，不僅缺乏如公務人員協會之完整立法保障，《教師法》亦未為教師會設計類似之集體協商制度，舉凡協商程序、協商範圍、協商義務及爭議處理等規範，可謂付之闕如，但是，教師會卻被賦予協議教師聘約及聘約準則的基本任務。換言之，我國公私立學校教師一方面礙於《工會法》第 4 條之限制，無法組織工會，享有《勞動法》上的集體協商權與罷工權。另一方面，在《教師法》施行後，教師會又有協議教師相關工作條件（教師聘約及聘約準則）的任務，惟此種協議權雖具有集體協商的形式，並可簽訂教師聘約及聘約準則，但對行政機關不具強制性，缺乏締結、修改、廢止的規範效力。同時，教師聘約準則及聘約之協商，並不適用團體協約法之規定，雙方並無進行誠信協商之法定義務，遇有爭議且協商陷入僵局時，由於《教師法》並無解

決協商僵局的條文安排，亦無法適用《勞資爭議處理法》之規定，雙方無法採取對應之僵局解決機制，極易造成教育行政機關與教師組織間之衝突激化。

而國內探討教育部門集體協商運作相關問題之研究，雖然已逐年增加，惟關於集體協商僵局解決主題之研究仍十分罕見，僅有極少數文獻（方彩鳳，2002；張弘勳，2004；衛民，1999）提及應建立或重視罷工權以外的集體協商僵局解決方式，但並未進行深入探討。而現有《勞資爭議處理法》之相關制度，主要係針對私人部門勞資衝突而設計，未必適用公共教育部門之勞資關係。因此，針對建立我國教育部門集體協商僵局之解決制度，亟待進一步的研究分析。

## 二、研究問題

由於教育服務具有公共財的性質，提供「教育服務」是現代政府達成「提升個人成就機會與生活品質」任務的重要工具之一（Johnson, 1992: 7-10），尤其是國民義務教育階段之服務，市場供給意願低落，價格缺乏彈性，必須仰賴政府提供，且不受國際競爭者影響，形成獨占現象；同時，亦難以採取類似國營事業「民營化」的模式，尋找替代性的服務提供者，因此，若教師組織行使罷工權解決協商僵局，必然造成政府部門在公共利益實踐上的衝突。

但是，另一方面，保障公共教育部門員工的勞動三權，有其《憲法》人權上之正當性，若採取禁止或限縮教師組織罷工權的法律政策，則必須建立能夠快速處理爭議的替代性制度，且結果需有約束力與執行力（Valticos & Potobsky, 1995）。同時，由於與教師組織進行集體協商，已經成為先進國家中央或地方教育行政制度的一環，故集體協商僵局解決制度不僅是公共行政事務的一部分，也是教育人力資源管理的重要環節（Ironside & Seifert, 1995; Klingner & Nalbandian, 1998; Rebore, 2001）。惟國內現有關於教育部門集體協商之文獻，關於協商僵局部分，通常著墨有限，且討論焦點幾乎全數集中以下兩個面向：

1. 教師組織罷工權之行使（沈春生，1998；吳昆璋，1993；涂慶隆，1999；陳文燦，1997；鄭彩鳳、林漢庭，2004；蘇素鸞，1991）。

2. 教育行政主管人員的領導風格與策略（朱輝章，1998；林淑華，2000；高



義展，1998；黃乃熒、曹芳齡，2003；張容雪，1999；彭富源，2000；湯堯、楊惠琴，2000；潘慧玲，2001）。

前者過分簡化爭議權的內涵，<sup>1</sup>未考量罷工程序規範或替代機制的建立，以降低衝突成本；後者之應用範圍局限於管理組織層次，忽略法制化的僵局解決程序，易導致雙方追求最大化的自我利益，不斷企圖壓迫對方下修底線，採取操控集體協商過程或增加對造成本的戰術，形成分配性的零和賽局（Walton & Mckersie, 1993）。因此，本研究希望針對下列問題深入探討：

1. 英、美兩國教育部門之集體協商僵局解決制度有何特點及差異？
2. 我國現行教育部門集體協商僵局方式之特點為何？
3. 英、美教育部門集體協商僵局解決方式之運作經驗，對我國未來建構教育部門集體協商僵局解決制度，可提供哪些政策設計原則？

### 三、名詞界定

#### (一) 集體協商權

為勞動三權之核心權，係指勞工團體經由與雇主（團體）交涉過程，達成雇用條件合意並簽署書面協約之權利。換言之，集體協商權包含團體協約締結權在內，<sup>2</sup>不能締結協約，即不能視為具有完整之集體協商權。

#### (二) 爭議權

依據日本學者菅野和夫（Sugeno, 1992: 24, 539）之見解，勞工組織之團體行

---

<sup>1</sup> 罷工為行使爭議權之代表行為，其他爭議權之行為包含：怠工（遲緩勞務之提供或集體請假等）、杯葛（勸說第三人拒絕購買雇主之產品或服務）、糾察（對於未參加罷工或怠工之受雇者的和平勸服行動）、工會活動（如張貼海報抗議、休息時間靜坐示威等）（衛民、許繼峰，2001：286-290）。

<sup>2</sup> 我國《團體協約法》第一條：「稱團體協約者，謂雇主或有法人資格之雇主團體，與有法人資格之工人團體，以規定勞動關係為目的所締結之書面契約。」

動權包含兩個部分：第一部分是有限限制的「爭議權」(dispute right)，包含罷工、怠工、集體請假、阻止代工等行為。第二部分為「工會活動權」(right to engage in union activity)，包含爭議權以外的集體行為，如貼海報、散發傳單、集會抗議等。<sup>3</sup>由於本研究探討之集體協商僵局，與前者之關係較為密切，較不涉及工會活動權，故除引用文獻外，本研究統一使用「爭議權」一詞，代表勞動者團結組織(工會)為達到改善勞動條件及相關事項之目的，爭取實質協商地位平等，得對雇用者採取拒絕提供勞務、怠工等爭議行為之權利。

#### (四)公共部門

公共部門乃是相對於私人部門(private sector)及第三部門(third sector organizations)的用語。意指政府機關組織及由政府所經營的公營事業機構，其主要功能在於輔導、管制、分配與服務。以我國而言，公共部門包含四大類別：

- 1.中央或地方各級政府機構。
- 2.各級公立教育機構。
- 3.公營事業：其雇用人員即稱為公營事業員工。
- 4.其他機構：例如政府機構投資或管理的機構。

其中前二類部門所雇用人員即通稱之公務人員及教育人員。而依我國司法院大法官會議釋字第308號解釋略以：「公立學校聘任之教師不屬於《公務員服務法》第24條所稱之公務員。」故公務人員(以下簡稱公務員)與公立學校教師在與國家間之關係上已有所區隔，呈現公教分途之趨勢。亦即在法制層面上，公立學校教師的權利義務並非一律比照公務員；惟在學理上，公立學校教師仍屬於公共部門的成員。所以，本文分析過程使用「公共部門」一詞時，其範圍包含公立學校。

---

<sup>3</sup> 我國學者許慶雄(1999)、衛民(1999)亦持類似看法。

## 貳、替代性爭議解決方案（ADR）之內涵

替代性爭議解決方案（Alternative Dispute Resolution，以下簡稱 ADR）其實係一傘狀概念名詞，廣義而言，替代性爭議解決方案（ADR）包含各種法院審判之外的糾紛解決程序與方法。其中包含由現代行政機關設置之專門機構所進行之裁決程序、法院附屬 ADR 程序（court-annexed ADR processes），及其他各種第三者介入之爭議解決程序（如調解、調停、仲裁等）（Rau, Sherman, & Peppet, 2002: 219-225）。而狹義之 ADR 係將法院附屬 ADR 及行政機關之準司法解決程序排除，專指當事人能自主合意，對程序有絕對選擇自由之 ADR。以美國 1998 年通過之《替代性爭議解決方案法》（Alternative Dispute Resolution Act of 1998）第 3 條規定，ADR 係指由法官審判以外之任何爭議解決程序，因此，狹義之 ADR 又稱為「訴訟外解決爭議替代方案」（吳光明，2003）。

廣義 ADR 包括許多發展成熟之程序，如調解（mediation）、仲裁（arbitration）、迷你審判（mini-trial）、簡易陪審團審判（summary jury trial）、事實調查（fact finding）、調解—仲裁（med-arb）、租用法官（rent-a-judge）、早期中立評估（early neutral evaluation）等方式（Nolan-Haley, 1992; Palmer & Roberts, 1998），均屬於 ADR 機制之一。其中，解決教育部門集體協商僵局常見之 ADR，其特點分述如下：

### 一、協調

一般而言，協調（conciliation）係指當事人將爭議委請中立之第三人來擔任「調停者」，由其分別與雙方溝通，就爭議之解決方式提出意見或建議，於當事人接受後在調解書上簽字認可以解決爭議。這種方式通常用於當事人不願會面溝通或談判之糾紛型態。

## 二、調解

其主要步驟包含：(1)敦促當事人交談、傳達訊息；(2)協助設定議程或時程；(3)提供適當的協商環境並維持協商秩序；(4)協助當事人了解問題根源；(5)排除不切實際的方案或期望；(6)協議化解爭議的程序或說服其接受某個解決方案（Allison, 2000: 170-171）。

調解可解決不同類型的衝突，從國際政治到私人爭議都有適用的空間，在公共部門集體協商僵局中經常使用調解策略。其一般特色如下（Dukes, 1996: 47）：

- 1.兩個以上的團體涉入。
- 2.過程中的協商是用來直接澄清、了解與議題相關的協議。
- 3.協商必須面對面地直接在各造間進行。
- 4.過程必須涵蓋整體，不論是特定情境的程序或受影響的團體。
- 5.互動焦點要放在合法的合作基礎上。
- 6.決策應來自於共識的型態。

但是，調解人對雙方沒有拘束力，也無權要求雙方接受特定協議，特別是當協商僵局涉及龐大利益或兩造充滿敵意時，調解即難以發揮效果。

## 三、事實調查

此為在公共部門爭議解決過程中常見的程序，通常由一至三人（小組）擔任調查員，對雙方的資料及立場進行準司法（quasi-judicial）性質的聽證，並可作進一步的事實調查。而調查員必須撰寫書面報告，對解決衝突提出建議方案，但此方案對雙方並沒有拘束力，不過有助於協商的後續發展。一般而言，事實調查係在調解無效後所採取的較正式程序（林斌，2002）。

#### 四、仲裁

仲裁是一種準司法程序，本質上仍有對抗性質，係爭議雙方向中立的第三者（一人或數人）陳述立場並提示證據，而由此第三者裁決的過程。一般而言，仲裁有三種分類方式（衛民、許繼峰，2001：318；Kearney & Carnevale, 2001: 273-274）：

1.自願性（voluntary）仲裁與強制性（compulsory）仲裁：前者通常是雙方事先同意用以解決僵局，後者則主要來自於法律或行政機關的要求。

2.拘束（binding）仲裁與無拘束（nonbinding）仲裁：前者之裁決對當事人有拘束力，不得向法院提起上訴，後者雖有拘束力，但任一方如有不服，仍可採取訴訟等救濟手段。

3.傳統（conventional）仲裁與最終提案（final-offer）仲裁：前者係指中立的仲裁者（可能是專業人士、法官或委員會）不受既有方案約束，可以接受任一方之提案，亦可以折衷雙方提案。後者則係要求仲裁者從雙方最後提案中選擇其一，作為仲裁結果，不能進行調整妥協。

### 參、美國教育部門集體協商僵局解決制度

由於美國公立中小學教師屬於州及地方政府公共部門的員工，因此，州及地方層級（以下簡稱地方層級）的法律及政策，對教師工會集體協商制度有直接明確之規範，亦是影響勞資關係的決定性因素。在 1960 年代之前，美國公共部門之部分或全部員工的罷工行為，依據州法律、司法判決或州檢察總長主張，係屬於違法行為，甚至許多團體協約中明列「不罷工」（no-strike）條款。惟各地方層級政府逐漸認知到：禁止罷工並不能阻止員工停工、怠工等爭議行為，於是以佛蒙特州在 1967 年通過立法為始，迄今美國已有十四州賦予教師有限制的罷工

權，整體而言，對罷工權的限制已在逐漸鬆動當中。<sup>4</sup>

不過，即使在美國允許公共部門員工罷工的州，均會要求在使用所有僵局解決程序無效後，方能合法罷工，亦即罷工權必須配合其他替代機制，才具有解決爭議的合理性及效率性（丘周剛，2001：75）。此外，如警察和消防隊員等提供「必要服務」之人員通常被禁止罷工。而美國各州公共部門集體協商過程的僵局解決程序雖不一致，但以下列協商過程之外的第三者（third parties）介入及罷工程序最為普遍，茲分別說明之（余德軒，1998：211-219；Kearney & Carnevale, 2001: 262-277）：

## 一、調解

一般而言，調解程序可由協商任一方提出要求實施，但有些州（如北達科他州），規定雙方必須同時提出要求；另一些州（如紐約州）則由其主管機關——公共部門勞資關係委員會（PERB）主動介入調解程序。

通常聯邦調解暨調停服務署（FMCS）、地方層級行政機關及私人機構均提供調解服務，但是，FMCS 只在地方行政機關未提供調解服務時，始給予協助且不收費。

同時，調解程序是一種「非正式」的過程，本質上為「自願性」（voluntary）的程序，不重視文字紀錄，調解人的任務重點在於促進雙方溝通澄清立場，加速達成協議。在美國實施公共部門集體協商制度的各州中，有三十七州建立此一程序，作為解決集體協商僵局的最初步驟。

至於調解最主要的缺點是：(1)調解人沒有強制力要求雙方接受某一方案，只能提出一份最終建議報告或是宣布失敗；(2)成功的調解者不易尋找，優秀調解人的人格特質很難仿效學習。尤其是調解人失去任一方之信任，被視為另一方的同路人時，調解程序便注定失敗的結果。

---

<sup>4</sup> 此十四州包括阿拉斯加州、夏威夷州、伊利諾州、明尼蘇達州、俄亥俄州、奧瑞岡州、賓州、威斯康辛州、佛蒙特州、加州、科羅拉多州、愛達荷州、路易斯安那州、蒙大拿州（Kearney & Carnevale, 2001）。

## 二、事實調查

事實調查是解決教育部門集體協商僵局的第二個重要程序。它是一種準司法程序，必須召開聽證會，讓雇主及工會雙方各自表達立場。事實調查者或小組（一般由三人組成）以中立的態度，檢視雙方爭執的焦點並作成報告（建議）。事實調查係在 1960 年代興起的公共部門集體協商風潮中產生，原因是工會要求擁有協商權，民選官員又不願給予罷工權，而雙方都不喜歡強制仲裁，於是許多州開始採用事實調查制度，迄今美國有三十三州以事實調查作為在調解失敗後，解決協商僵局的後續步驟。

由於事實調查程序較為正式，需要舉行聽證，並作成建議書，甚至向大眾公開。相較於調解而言，向公眾公布建議書內容，是事實調查程序的關鍵，因為在假設調查者能夠中立、公正蒐集資料，充分考量雙方立場的前提下，此舉會令協商雙方產生較大動機去自願接受建議，否則將面對來自輿論的壓力，故事實調查有時亦被稱為「諮詢性仲裁」（advisory arbitration）。不過，在大多數州的法規中，事實調查建議書並不具有法律拘束力，通常是提供雙方進一步協商的基礎。而事實調查者的來源與調解者大致相同，亦可由公共部門勞資關係委員會（PERB）來指派，許多調解者也是事實調查者，他們較依賴專業說服溝通能力而非權威，因此，事實調查亦被視為調解的成文制度化。

## 三、仲裁

仲裁是比事實調查更正式的準司法程序，中立的第三者——仲裁者或小組在類似法庭審理的聽證過程中，聆聽雙方論述，審酌證據，最後針對僵局解決方案作出裁決。而美國公共部門勞資關係使用仲裁機制，首見於 1970 年的郵政改組法案（Postal Reorganization Act），用以處理郵政員工協商爭議。至於地方層級則以 1965 年的懷俄明州及緬因州率先採用，至今已有二十九州以制定法建立仲裁制度，以解決公共部門集體協商爭議。特別是立法給予公共部門工會罷工權的



州，均同時建立仲裁程序作為替代性解決途徑。而此一仲裁程序通常分為自願性（voluntary）仲裁與強制性（compulsory）仲裁兩類。前者通常是雙方事先在協約中同意採用仲裁解決僵局，後者則主要來自於法律或行政機關的要求。目前美國僅有六州立法採取強制仲裁解決僵局。

此外，若依仲裁標區分，教育部門之仲裁亦可分為利益（interests）仲裁及權利（rights）仲裁，前者係針對集體協商過程中的爭議，其項目包含期待新增的協約內容或改變現有協約條件（我國稱為調整事項），作用在於獲取未來的權利。後者則是處理協約履行與解釋的爭議（我國稱為權利事項），目的在於主張應有的權利。一般而言，除公共部門爭議外，通常不會將利益仲裁納入強制仲裁範圍，而權利仲裁由於係解決契約內容爭議的重要方法，故美國大多數團體協約均會附加此類仲裁條款，甚至明文規定仲裁人不得引用協約以外之準則解釋條文（吳家聲，1995）。

通常美國法院及勞資關係行政機關都會尊重仲裁人之裁決，除非裁決內容明顯牴觸制定法或在程序上有嚴重瑕疵。而仲裁人大多數係由下列兩個單位提供名單，供當事人或各州的勞資關係行政機關選擇（焦興鎧，1999：38）：

1. 美國仲裁協會（American Arbitration Association, AAA）。

2. 聯邦調解暨調停服務署（Federal Mediation and Conciliation Service, FMCS）。

由於利益仲裁通常是在調解、事實調查均無法有效解決協商僵局時的後續程序，且具有拘束力（全美有二十三州建立此三階段僵局解決程序），故對協商雙方都存在某種程度的不確定性風險。但是，依據相關對仲裁結果的研究顯示：仲裁者的選擇通常對勞方較為有利，因此，美國公共部門工會傾向採用自願仲裁制度，行政機關則較為反對。不過，基於減少訴訟或罷工可能造成的財力及時間成本的優點，大多數美國地方層級政府（特別是禁止罷工的州）仍採用利益仲裁程序作為解決集體協商爭議的最終程序。其中又以「自願性拘束仲裁」（voluntary binding arbitration）為主，而非強制性拘束仲裁，其原因在於地方層級政府仍希望協商雙方不依賴外界力量，自行達成協議，仲裁制度只是備而不用，因此，在設計上盡可能增加仲裁結果之不確定性（任可怡，1994：194）。同時，從解決

爭議方案之內容來看，目前美國有十八州採用最終提案（final-offer）仲裁，二十七州採用傳統仲裁，而有十六州同時提供兩種仲裁機制。一般而言，最終提案仲裁有逐漸增加的趨勢，其原因主要在於：

1.傳統仲裁允許仲裁者提出其認定之最適方案，惟仲裁過程並無明確標準可供依循，導致仲裁者的方案往往是將雙方提議平均增減（split the difference），出現一個折衷而雙方都不滿意的結果。

2.最終提案仲裁的模式會促使雙方思考認真進行協商，即使進入仲裁程序，也會使工會及機關在提交本身的方案時，盡量考量對方立場，避免極端提議，以免萬一仲裁者無法認同而選擇對方提案時，己方的利益遭到全盤否決。換言之，此種程序是建立在一種類似「囚犯困境」（prisoners' dilemma）狀態的前提下，給予雙方自我節制的動機，提出合理的方案並努力解決僵局。

不過，仲裁程序亦有其缺點，主要的問題在於仲裁費用比調解、事實調查高出甚多，而且通常係由協商雙方平均分擔，這對工會及行政機關的財務都有相當壓力。同時，若以仲裁完全取代罷工，會對集體協商產生「麻醉效果」（narcotic effect），<sup>5</sup>破壞集體協商的根本精神（Kearney & Carnevale, 2001: 281）。

#### 四、其他僵局解決程序

一般而言，當所有 ADR 程序用盡，雙方仍無法達成協議時，罷教就可能發生，即使是禁止罷工的州亦不例外。以 1999 年 9 月密西根州底特律教師工會（Detroit Teacher Union, DTU）——美國教師聯盟（AFT）所屬地方分會之罷教行動為例，由於教育行政當局未有效處理延長教學日數、薪資表差異、績效獎金限制等事由，DTU 遂決定發動罷教（該州法令禁止罷教）。爾後底特律學區教育委員會同意降低績效獎金限制，減少工作天數（每學年減少六天），雙方始達成協議結束罷教（蔡清華，2003：104-105）。

---

<sup>5</sup> 「麻醉效果」係指集體協商任一方若覺得從仲裁程序受益將大於協商結果，必然會失去誠信協商的意願，並且堅持立場，使得集體協商迅速進入僵局。

而為了減少罷教事件發生，美國各州除採用 ADR 機制化解僵局外，亦有少數州或城市採取其他非主流途徑解決協商僵局，其中較常見的有三種途徑：

### (一)冷卻期 (cooling-off period)

亦即機關首長得在工會進行罷工前，提出暫停罷工的冷卻期要求，以便持續調解或協商的程序，惟冷卻期結束後僵局仍未解決，罷工依然可能發生。此種措施用意在於避免罷工發生，給予各方介入處理的時間。

### (二)議會決議

以紐約州為例，即立法明定在公共部門協商爭議無法經由調解、事實調查及自願仲裁三階段途徑解決時，得由議會作成決議處理。

### (三)公民投票 (referendum)

亦即由協商學區所屬行政區域公民，對事實調查者建議方案或拒絕事實調查者建議之一方的方案，進行投票決定，費用由雙方或拒絕之一方支付。

此三種途徑中，冷卻期僅是增加僵局解決時間，運用罷工壓力促使各方達成協議，並非最終處理方式。而議會及公民投票處理途徑，係訴諸民意代表或納稅人的最終解決方式，其優點是可以經由投票的不確定性風險及分攤投票費用的壓力，強化雙方自行協商的動機。但是此種途徑也具備高度的政治性，容易使集體協商過程成為政黨或政治人物介入的舞台，失去應有的客觀性及專業性，特別是公民投票有將複雜方案簡化成投票選擇的技術問題、投票過程造成延誤成本、集體協商議題過度政治化，及當事人協商行為趨向不易妥協等明顯缺點 (Hogler & Thompson, 1985)。所以，目前採用議會或公民投票處理途徑的公共部門協商爭議，仍局限於屬極少數州或城市。

總體而言，美國地方層級政府藉由不同組合的 ADR 程序，鼓勵協商雙方自行處理爭議的設計，充分反映出美國地方行政機關在解決教育部門集體協商僵局制度上，具有減少衝突成本、維護公共利益及保障勞動人權的多元發展趨勢。

## 肆、英國教育部門集體協商僵局解決制度

英國勞資關係的特殊之處，即在於重視集體協商的動態性，亦即集體協商並非靜態結構，不受限於協約期限之固定，也不強調區分權利事項及利益事項，只要任何一方有新的見解或解決方案，得立刻提出要求進行協商，使得原本一個屬於「權利事項」的爭議，可能馬上轉化為「利益事項」的爭議（衛民，2000：405）。加上協約若要具備法律強制執行效力，必須雙方以書面將此意願明定於協約中，<sup>6</sup>在重視自願主義的傳統下，此種約定不易產生。因此，英國的團體協約通常並非一份明確記載各項協議內容及期限的書面契約，反而更類似一份會議紀錄，代表重視協商過程的習慣與實務（Roo & Jagtenberg, 1994: 45），工會隨時可以對於雇主的作為提出質疑及挑戰，立刻啟動協商程序處理爭議。如果協商陷入僵局，勞雇雙方都可能運用爭議行動（如罷工、鎖廠等）迫使對方屈服，只要雙方在爭議事項上形成共識，協商程序又重新啟動，繼續協商其他議題或簽署協議。因此，在英國的集體協商制度中，僵局處理其實是集體協商過程的一部分，與協商的動態緊密結合（Brown, 1987: 107）。

所以，所有解決協商僵局的程序——包含協調、仲裁等方式，都只是用以拉近雙方在協商過程歧見的工具，並不代表放棄爭議行動；而即使出現爭議行動也不意味協商失敗，雙方可以隨時再進行協商。同時，所有第三者介入解決僵局的程序，都必須建立在雙方同意的前提下才能進行。因此，除了法律強制規定的制度規範（如工會承認）外，英國勞資關係爭議僵局解決程序，主要係依據個別與集體爭議之區別，<sup>7</sup>由獨立性的政府或非政府機構，被動處理僵局爭議並提供相關服務。以下即針對提供公共部門集體協商僵局解決服務機構之組織、功能及使

<sup>6</sup> 參見英國工會與勞工關係（合併）法（Trade Union and Labour Relations 《Consolidation》 Act, 1992）（以下簡稱 TULRCA 1992, s.179）。

<sup>7</sup> 個別爭議係指個別勞工與雇主之間因勞動契約關係所生之爭議；集體爭議則為勞工團體與雇主之間，因勞動條件或相關權益所生之爭議（衛民，2000：391）。

用程序分別說明之。<sup>8</sup>

## 一、雇用關係及雇用關係上訴法庭

雇用關係法庭原名為工業裁決所（Industrial Tribunals，或譯為工業法庭），其並非一般由法官組成之法庭，而是由訴狀律師（solicitor）或出庭律師（barrister）及勞資雙方代表所組織的三人裁決庭。歷經 1971 年《工業關係法》、1996 年《雇用關係法庭法》、1998 年《雇用權利爭議處理法》及 2002 年《雇用法》修正後，成為二級裁決制度，並更名為雇用關係法庭（Employment Tribunals）以及雇用關係上訴法庭（Employment Appeal Tribunal）。其中雇用關係上訴法庭為三人或五人裁決庭，成員由七名法官及其他數十名勞資雙方代表中產生。其處理爭議之範圍，包含：(1)歧視；(2)不公平解雇（unfair dismissal）；(3)非法減薪；(4)會務假（time off）；(5)考核；(6)懲戒；(7)其他薪資及勞動條件等事項。

雇用關係法庭及雇用關係上訴法庭受理案件後，會協助雙方達成協議，如果無法解決爭議，則進行調查聽證程序，最後得作出包括復職、重新雇用、罰金、駁回或其他相關裁決，對雇主及勞工均有拘束力，任一方如不服裁決，仍可繼續上訴。

## 二、諮詢、協調與仲裁局

諮詢、協調與仲裁局（Advisory, Conciliation and Arbitration Service，以下簡稱 ACAS），係依據 1975 年《雇用保護法》（Employment Protection Act）而設立，歷年來許多勞動法律（TULRCA 1992；ERA 1999 等）均對其功能或組織有所調整。ACAS 為一個獨立的非政府部門公共機構，不受行政機關指揮，所有決策係由主席、雇主團體委員、工會團體委員及獨立委員共十二人組成之委員會決

---

<sup>8</sup> 英國與集體協商相關之勞動法律主要有三：雇用法（Employment Act）、雇用關係法（Employment Relations Act 1999，以下簡稱 ERA 1999）及工會與勞工關係（合併）法（TULRCA 1992）。

定。其提供服務之前提，係在於涉及爭議任何一方之要求及其他各方之同意（TULRCA 1992, ss.210-212）。ACAS 的成立宗旨為「促進良好勞資關係及發展改革集體協商機制」（TULRCA 1992, s.209），而為達成任務，ACAS 主要係運用以下活動及程序：<sup>9</sup>

1.預防及解決勞資集體爭議：此部分活動主要係使用協調（conciliation）、調解或仲裁等方式進行，所謂「協調」是經由 ACAS 指派之協調人的努力，使爭議雙方相互溝通說服，以求達成協議的方法。調解則比協調來得正式，它不像協調人僅是撮合雙方自行解決問題，調解人會企圖為雙方提出建議方案，介入程度較深，但是雙方可以拒絕調解人的建議（Roo & Jagtenberg, 1994: 28, 31）。至於雙方自願接受以仲裁解決爭議時，必須事先承諾（或於協約中約定）願意接受裁決，此時，仲裁書具有拘束力且得強制執行。不過，ACAS 所屬人員並不擔任仲裁人，而係選擇一位獨立合格仲裁人，或由獨立仲裁人及勞資雙方各自推派仲裁人合組之三人仲裁委員會，進行秘密聽證會並作成裁決；同時，ACAS 提供之協調及仲裁服務，不收取任何費用（衛民，2000：413）。

2.工會承認之爭議：若勞資雙方無法就工會協商地位達成自願承認協議，且任一方不願意 CAC 介入時，ACAS 得提供相關協助，包含查核申請工會之確實會員數及小規模工會承認投票之行政管理。

3.諮詢：主要是協助勞資雙方建立良性關係，其方式主要有電話諮詢、訪問、訓練、調查等，希望在雙方差異尚未發展為爭議前加以解決。

### 三、中央仲裁委員會

中央仲裁委員會（Central Arbitration Committee，以下簡稱 CAC）早自 1976 年即已由政府設立，為一個獨立的永久性專門仲裁機構，由政府指派的主席（通常為雇用關係上訴法庭或高等法院法官）與代表勞資雙方的委員組成，遇有仲裁

---

<sup>9</sup> ACAS (2003/2/25). Acas commitment. Retrieved August 27, 2003, from [http://www.acas.org.uk/about/abo\\_wwd\\_ac.html](http://www.acas.org.uk/about/abo_wwd_ac.html)



案件時，即採取特別安排（*ad hoc*）方式選定一位仲裁人或組成三人仲裁委員會進行仲裁。CAC 原本職掌為勞資爭議之自願仲裁及資訊公開爭議之仲裁，但在 2000 年 6 月時，其功能角色因法律修正出現新的改變（ERA 1999, ss.24-25），茲將其處理爭議案件範圍分述如下：

1. 勞資集體爭議事項之自願仲裁：惟必須先經由 ACAS 介入協調、調解無效且不願由 ACAS 仲裁時，始得由 CAC 進行仲裁（TULRCA 1992, s.212）。

2. 雇主提供資訊爭議仲裁：如果雇主未依法公開工會請求之相關資訊，工會可向 CAC 提出控訴，CAC 應先將案件交 ACAS 協調處理，若未能達成協議，再由 CAC 舉行聽證調查並作成裁決（TULRCA 1992, s.183）。

3. 歐洲員工代表會爭議仲裁：係關於歐洲員工代表會（European Works Council, EWCs）的設立與運作之勞工參與爭議案件（衛民，2000：410）。

4. 工會承認爭議：CAC 對此類申請案件不進行仲裁，僅辦理投票及認可程序，同時協助雙方達成協議（ERA 1999, sch.1）。

## 四、罷工機制

### （一）法源

英國法律對私人部門工會之罷工權有明文保障（TULRCA 1992, s.180），但是對公共部門則未明確規定，僅列舉以下原則，作為政府部門管理者（視同雇主）與員工間之爭議，比照勞資爭議處理之標準（TULRCA 1992, s.244）：

1. 該爭議事項係由法律授權之聯合性組織（*joint body*）提交內閣。
2. 該爭議事項必須透過該聯合性組織之權力（法律賦予）方能解決。

惟由於軍人排除適用勞動法規，行政機關公務員雖無法律禁止罷工，但依政府敕令規定，參加罷工者應受懲戒處分，所以，事實上只有教育部門之學校教師最常適用此標準，因為由政府設立的「學校教師審議委員會」（STRB）之組織及權責，正符合法律規定之要件。因此，教師工會不僅可以針對全國及地方性協約規範事項發動罷工（因屬團體協約規範之工作條件），更可依法對 STRB 提交



內閣之建議方案發起爭議行動，不受刑事或民事責任的追究。英國歷史上規模最大、最有名的罷教行動，係由全國教師工會(NUT)與全國男女教師協會(NAS-UWT)於1985年聯合發動的罷教行動。此外，除了全國性罷教外，也有地區性或個別學校的罷教行動(方彩鳳，2002：118)。

## (二)罷工事由與程序

在英國保守黨政府長期修正勞動法令後，教師工會實施爭議行為的法定免責條件已十分嚴格，教師工會領導階層決定的罷工行動，未必能真正付諸實施，以下即針對罷工行動事由、免責條件及罷工投票之程序，分別說明之。

依據英國法律及判例規定，下列範圍事項均為得爭議之對象(TULRCA 1992, s.244)：<sup>10</sup>

1.工作條件與工作環境：工作條件的範圍不限於協約內容，尚包含勞資雙方經由慣例及實務所接受的其他工作條件。

2.解雇停職程序、工作內容、裁員標準及職務編配：但是，不得將要求「封閉工廠」、非工會成員差別待遇及要求工會承認等事項，列入爭議範圍。

3.懲戒事項。

4.不合理對待工會會員。

5.工會會務假、場地、設備之提供。

6.工會承認、協約談判及諮商等事項或協商程序。

此外，英國工會罷工必須以會員投票決定實施與否，此項投票相關程序之規範，除法律規定原則外，其他細節已由貿易工業部(DTI)依法(TULRCA 1992, s.203)訂頒行政作業準則(industrial action ballots and notice to employers)，並於2000年9月生效。凡工會發動罷工均應先依此作業準則完成法定程序，始可實施正式罷工，茲說明此一作業準則之重要規定如下：

1.罷工投票一律以郵寄通訊投票方式實施(TULRCA 1992, s.230)。

<sup>10</sup> Employers' Organization (2002). The law and trade disputes. Retrieved November 27, 2002, from <http://www.lg-employers.gov.uk/eru/relations/law/industrial/law.html>

2.至少投票七日前需通知雇主，包含投票目的、投票日及可能參加人員名單。

3.工會應負責投票相關費用，會員不應為投票程序支付任何款項（TULRCA 1992, s.230(1)）。

4.預定罷工起始日至少四週前要舉行投票，如果投票結果通過罷工，工會應在罷工七日前將投票結果資料及正式通知送達雇主。

5.有效票中超過 50%以上支持罷工，即代表罷工行動通過（TULRCA 1992, s.226）。

6.參與罷工人員要按日扣除薪資。

事實上，對公共部門工會而言，罷工通常只是備而不用後盾性權利，作為鞏固協商地位的工具，因為罷工的財務及社會成本日益增高，而且罷工事由限於薪資與工作條件，否則即為非法罷工。因此，英國教師組織通常在影響政府教育政策的策略上，以進行客觀研究、發展強有力的論點進行協商為第一選擇，遊說國會議員則是第二個選擇，採取罷教行動往往是最後手段（姜添輝，2003：59-61）。以英國第二大教師工會——全國男女教師協會（NASUWT）為例，學校層級的工會代表並無權力發動罷教，任何罷教行動均須由該協會之全國執行委員會或全國行政總會決議，舉行全體或罷工區域之會員罷工投票，經投票會員之多數支持，並一律由秘書長（general secretary）或副秘書長發出罷工動員通知，才能實施合法罷工。<sup>11</sup> 否則即有面臨民、刑事責任追訴的風險。

故整體而言，英國教育部門集體協商僵局解決機制，具有促進兩造自願達成共識的法制架構，可採不同 ADR 進行僵局處理，並由政府或獨立機構提供各種專業資源協助，使得集體協商過程能夠在合法的基礎上，兼顧勞動人權及公共利益。

---

<sup>11</sup> NASUWT(2001). Rules of The Association. Retrieved March 14, 2003, from [http://www.nasuw.org.uk/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/{4C932A0B-BE41-4782-9AC4-907E93924CD5}\\_Rules%20of%20the%20Association.doc](http://www.nasuw.org.uk/shared_asp_files/uploadedfiles/{4C932A0B-BE41-4782-9AC4-907E93924CD5}_Rules%20of%20the%20Association.doc)

## 伍、我國教育部門集體協商僵局解決制度

我國各級學校教師雖然亦經由《教師法》擁有成立「教師會」之結社權，但是，教師會係依人民團體規定備案成立，並非「工會」，不僅缺乏如公務人員協會之立法保障，《教師法》亦未為教師會設計類似之集體協商制度，舉凡協商程序、協商範圍、協商義務等事項，均未加以規範。故教師會協議教師聘約及聘約準則之權利，是否等同於工會的集體協商權，學者間意見不一，茲分述如次：

### 一、持肯定觀點

《教師法》已明定教師得組織教師會並賦予相關任務，此與《憲法》保障人民結社自由之規定相符。同時，依據《教師法》第 27 條第 2 款之規定，教師會的基本任務之一即為「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」，此種行為應視為集體協商（石文傑，1996；張煌熙，1996），至少具有集體協商的 forms，雖然教師會並無一般工會的完整權力（吳清山，1997）。

### 二、持否定觀點

結社權不可與團結權混為一談，團結權之主要目的，係藉集體力量維持或提高勞動條件，其運作必須得到容忍，尤其對於罷工之行為，排除一般法律之限制，具備有對抗第三人的完整效力，一般結社權則無此種效果（王惠玲，1999；徐元龍，1989）。且團結權的行使對象應限於「勞動者」，職業團體組成則為一般結社權的運用。而依《教師法施行細則》第 25 條規定，教師會為職業團體，因此，《教師法》中「教師會」的性質應屬一般結社權，而非團結權。其次，教師會依《教師法》第 27 條第 2 款規定進行之「協議」，雖可簽訂教師聘約及聘約準則，但是，並未如《團體協約法》之要求雙方進行誠信協商，對行政機關不

具強制性，缺乏締結、修改、廢止的運作機制，因此，並非真正的團體協約，只是類似日本教師組織享有的商議權（王家通，1995：80）。

事實上，《教師法》雖未明文禁止教師行使爭議權，但由於《工會法》排除教師組織工會，《教師法》立法過程中，罷教權條文亦遭刪除，且罷教屬於團體行動層次，因此，教師會並無行使罷工權的法源依據。所以，衡諸勞動法理與實務運作，本文認為若採嚴格解釋的觀點，則我國教師仍不具有組織工會的團結權，教師會亦難認定已享有勞動法上的集體協商權及罷工權。故有關我國教育部門集體協商僵局之解決，一方面無法適用《勞資爭議處理法》，另一方面《教師法》亦無明文規範，再加上缺少司法訴訟先例，整體制度處於不確定之空白狀態。

## 陸、綜合比較分析

### 一、社會環境因素

#### (一) 共識程度

由於英美兩國將勞動權視為超憲法之自然權利，且制定有相關勞動法制保護，加上勞工階級意識、公共服務本質認知及長期協商歷史等因素，促使英美社會一方面普遍接受以行使爭議權方式解決集體協商僵局之可能性，另一方面，也積極運用各種 ADR 減少直接司法訴訟或罷工帶來之高昂成本。所以，兩國公共教育部門在解決集體協商僵局之程序與方式上，已有高度之社會共識。

相較之下，我國並未在《憲法》中明定保障勞動基本權之條文，教師之勞動基本權亦未受到法律保障。故 2002 年 9 月 28 日全國教師會發動十萬教師首次走上街頭，其主要訴求之一即為「教師組織工會權」，強力主張教師應享有勞動三權，從此引發關於教師是否得以組織工會並擁有罷教權之廣泛論辯。

以立法院而言，早在 1994 年 6 月立法院教育委員會審查通過《教師法》草案，即有關於教師行使罷教權之條文規定，其中第 29 條明定：「教師於專業自主權受侵犯，或遭非法解聘時，經申訴等手段救濟無效後，得向所屬教師會提出罷教動議，經教師會決議範圍及時間後實施。但罷教時間不得超過三天，教師個人亦不得逕行罷教」（翁豐珍，1995：229）。但此條文因政黨協商結果被刪除，且迄今《教師法》中仍未對教師會之爭議權予以任何規範。此一立法狀態反映出許多立法委員對罷教權仍抱持保留態度，期望社會各界能先達成共識。<sup>12</sup>

至於中央教育主管行政機關的態度，起初僅同意開放集體協商權，反對教師組織工會及實施罷教，直至 2002 年全國教師九二八大遊行之後，其態度產生轉變，傾向尊重教師組織工會之意願，但仍基於學校教學安定之理由，主張限制公私立學校教師不得為爭議行為，亦即不得行使罷教權。<sup>13</sup>而家長團體、校長團體之立場也與教育部相同，對教師罷教權持反對立場（丁亞雯，2003；林斌，2006）。同時，在罷教以外之僵局解決程序，各個團體與行政機關之間也鮮有相關討論或對話。

## （二）差異根源

衡諸英美兩國與我國教育部門集體協商僵局解決方式發展之社會環境背景，可以發現：由於我國公共部門長期受到日本及德國「特別權力關係」理論之影響，<sup>14</sup>將公立學校教師視為國家公務員，對行政機關具有高度服從義務，

<sup>12</sup> 參見林新輝、蕭旭岑（2002）。罷教權：立委語多保留。聯合報，2002年3月29日，9版。

<sup>13</sup> 參見黃榮村（2003/04/14）。立法院教育委員會專案報告——為工會法修法取消教育事業組工會之限制後，對我國教育之後續影響及教育部因應政策。收於全國教師會主辦（2003/08/22）九十二年度「組織發展與教育問題研討會」會議手冊，頁9-19。

<sup>14</sup> 特別權力關係為繼受自日本及德國之行政法理論，支配我國司法實務逾五十年，其主要意涵係排除法律保留原則之適用，特別權力主體不須有具體法律依據，即可對特別權力關係支配範圍內之相對人（如公務員），進行命令、懲戒甚至限制其基本權利，而相對人亦不得提起行政爭訟作為救濟手段。但此一理論於民國八十年代中期起有所突破與修正，一方面縮小其適用範圍，針對涉及基本權利限制者，要求應有法律之依據；另一方面，也有條件開放特別權力關係支配範圍內之相對人，得提起訴訟尋求救濟（參見大法官會議釋字第187號、第243號、第298號及第323號解釋；吳庚，2003；李惠宗，2004）。

故鮮少強調教師具有「勞動者」之身分，在政策上也反對其擁有勞動三權。此與英美兩國將公立學校（特別是中小學）教師視為依契約聘用之「公務僱員」（public employee），原則上仍應享有勞動三權，進而重視集體協商僵局解決方式發展之狀況相比，明顯存在差異。而此一差異也代表我國部分團體與行政機關反對賦予教師勞動三權的主因，並非來自學理爭議，而是來自對教師身分的認同差異。此一從《教師法》立法過程中即存在之爭辯，其核心問題在於：公立學校教師究應界定為具有專業資格之「勞動者」或「公務員」？抑或兼具兩者屬性（立法院秘書處，1995）？從先進國家教育部門勞資關係發展模式來看，在此一教師身分定位問題上，各國並未有一致的標準。其中，英美的「團體協約」模式與德日的「法令規範」模式各有其特色。前者強調公立學校教師之勞動者角色，教師有組織工會並與政府（雇主）進行集體協商及締結團體協約之權利，許多重要工作條件（例如工時、福利、保險等）均由團體協約規範而非法令，爭議權雖有限制但並未完全剝奪。而後者強調公立學校教師之公務員角色，教師得組織並加入工會，但是工會不能代表具有公務員（public servant）身分之教師與政府部門締結團體協約，重要工作條件係由法令規範而非團體協約，同時，具有公務員身分之教師亦禁止行使爭議權。惟為補償對勞動權之限制，德日兩國均以法律保障工會在政策、法令及工作條件變更等事項之參與（交涉）權，並建立人事代表會（委員會）之替代制度，提供工會或機關成員在相關決策之建議及諮商管道。但值得注意的是：在私立學校教師部分，英美德日等國均未限制其勞動三權（林明鏘，2000；薛化元，1990；三輪定宣，2002）。

由於我國社會通念受到德日特別權力關係理論及「法令規範」模式之影響，習於將公立學校教師之勞動權與公務員一體看待，傾向予以限制。但是，我國長期以來並未針對限制教師勞動三權提供完整替代制度，甚至不具公務員身分之私立學校教師，其勞動權也一併限制。此外，《教師法》於1995年施行迄今，全國已有十六個縣市政府與地方教師會協議訂定聘約準則，各級行政機關與教師會之間，就教師工作條件及政策規劃等事項進行協商之次數與日俱增（林斌，2004）。此一實務發展，不僅使得教師群體及社會大眾在相關議題之態度出現變



化，<sup>15</sup>也導致協商僵局及衝突日漸增加。故我國教育部門勞資關係發展方向及教師身分屬性之界定，相關團體及政府部門間實有先行建立共識之必要，以利未來相關制度之建構。

## 二、法令架構

英美兩國教育部門集體協商制度，呈現自願化及法制化的兩大趨勢。一方面，鼓勵協商雙方在彼此合意的基礎上，達成各項工作條件的協議；另一方面，政府公權力高度介入，透過法令規範協商運作，可謂是集體協商法定主義（legalism）的典範（吳育仁，2002）。尤其，兩國教育部門均相當注重集體協商僵局之解決，不僅有法令及團體協約之規範，更透過司法程序及 ADR 機制來促進協商之健全發展。以罷工為例，通常公共部門工會罷工須符合下列正當性之標準，方能免除法律上之責任（衛民、許繼峰，2001：295-297）：

1.主體正當性：實施罷工之主體必須係勞工團體，由個別勞工或少數勞工發動之野貓式罷工（wildcat strike），即不具備主體正當性，得視為不合法罷工。

2.目的正當性：係指罷工行為是為改善或維持勞動條件、提高勞動者經濟地位、增進勞工正當權益為目的，而非以侵害他人或公共利益為目標。所以，以達到特定政治主張為目標的政治罷工或支援其他工會的同情性罷工，均缺乏正當性。

3.程序之正當性：係指罷工行為之實施，應遵照法律所規定之程序。以英國

---

<sup>15</sup> 《教師法》通過後，支持行使勞動三權之教師即有增加趨勢。衛民（1999）針對全國公立學校教師會所作之問卷調查顯示：學校教師會理事長支持罷教權者為 59.2%，支持集體協商權者為 94.7%。世新大學民意訪查研究中心於 2002 年 9 月所作之兩次電話民調，其結果亦指出超過七成之教師及超過半數之一般民眾認同教師組織工會（參見張輝山，2003：20）。另教育部於 2002 年 12 月至 2003 年 1 月透過問卷調查中小學暨大專院校教師（含校長）之結果顯示：贊成教師會定位為「專業及勞動之職業組織」者占 72.58%，不贊成者占 9.51%；認為需要有教師會組織者占 86.87%，不需要者占 7.85%；贊成在教師法中給予教師罷教權者占 48.29%；反對者占 32.40%。總填答人數達 42,211 人（參見教育部統計處電子公告，檢索日期：2003/01/12，取自 <http://moe.tpc.edu.tw/group/>）。



教師工會罷工程序為例，必須先經過協調、調解等程序使用之後，仍無法解決僵局時，方可採取罷工行為；同時，工會宣告罷工必須經過會員投票且多數贊成之程序始可發動。以美國允許公共部門成員罷工之州而言，其教師組織之罷工係依州級法律或習慣法原則程序進行，並無全國性統一規定，但必須在所有解決僵局的替代程序都用盡之後，且經過會員依民主程序之多數決議支持，方可實施罷工。

4.手段正當性：意指爭議當事人採取罷工行為應以和平方式進行，不得使用暴力。此係基於「權利不得濫用」原則，禁止罷工之損害大於保障受雇者權益所需，亦即比例原則之適用。以美國而言，罷工行為不可危害到公眾之健康、安全及福祉，否則地方層級政府得向法院申請發出禁制命令，中止罷工行為（余德軒，1998：209）。

但我國《教師法》完全未提供任何集體協商僵局之解決機制，亦缺乏集體協商程序之設計，加上教師會並非「工會」，無法適用《勞資爭議處理法》，導致相關各造透過訴諸媒體、民意代表或動員群眾等管道，企圖單方解決協商僵局。<sup>16</sup>如此一來，嚴重破壞互信，形成對立之協商氣氛，亦使得集體協商僵局難以有效處理，埋下衝突擴大的根源。

### 三、僵局解決程序

1.採用多元 ADR 解決僵局：英美兩國均有專業公正的政府或民間機構（第三者），提供調解、仲裁、事實調查等服務，協助處理協商衝突，所需費用由雙方分擔。以美國為例，其調解人可由集體協商雙方自合格名單（certified lists）挑選或由 FMCS、PERB 指派。通常，FMCS 提供的調解人都具有豐富經驗，訓練良好，表現頗受肯定，是全職的專業人員；至於地方層級指派的調解人在技巧

---

<sup>16</sup> 以工會法修正案為例，在第五屆立委任期即將終了時，面對工會法第 4 條修正案可能通過開放教師組織工會的壓力，教育部緊急舉行記者會，宣示「工會法一旦通過，教師雖可組工會，但教師目前所享有的月退休金全都要改成一次退，寒暑假沒有教書可能也領不到薪水，國中小老師免稅的權益也將取消」（參見韓國棟、高有智，2005）。

與經驗上，亦有不錯評價。同時，由於協商雙方累積解決僵局的共識與經驗，視僵局為協商過程之常態，會使用不同方式予以理性處理，不致快速進入對立衝突狀態。

2. 罷工權不得被任意剝奪：罷工權為集體協商權的後盾，是勞動基本權之一，沒有罷工權的集體協商，無異於集體行乞（collective begging）。故團結權、集體協商權及爭議權在行使上，具有互為目的及手段的關係，三者必須結合方稱完整（黃越欽，2001：393；437）。即使公共部門工會罷工權的行使，可能導致社會成本的增加，但是，在英美兩國亦不得因此任意剝奪工會罷工權，因為罷工權是實現勞動者生存權及工作權之必要權利；如果教師工會只有團結權，而無集體協商權及罷工權，則教師工會與聯誼性組織將無差別，失去其作為生存權的重大意義。所以，雖然在英美兩國在制度上盡量提供不同ADR作為解決僵局機制，但是，並不代表ADR能夠完全取代罷工權之行使。

反觀我國目前《教師法》完全未規範協商僵局解決方式，更未針對集體協商之程序、範圍及義務等事項詳加規範，自易造成集體協商之僵局難以化解。

#### 四、爭議權與受教權之衝突

從公共部門工會運作實務來看，學生「受教權」的維護，與教師組織行使罷工權並非一定無法共存，因為其他具有自然獨占或寡占性質的公營事業工會，早已依法擁有罷工權，如電信工會、石油工會、郵務工會、鐵路工會成員之工作範圍，均涉及重要公共利益，一旦發動罷工，對社會造成之成本及不便，絕不下於學校教師之罷工（許禎元、徐庭儀，2002：56）。但此類工會之罷工權並未被剝奪，足證罷工權為重要勞動基本權，不可任意禁止行使。依照國際勞工組織的解釋，公共部門服務應區分為「必要服務」與「非必要服務」兩大類，前者範圍界定為：「當其停止工作可能危及局部或全部人的生命、人身安全及健康」。依此標準，醫療、電力、航空管制及自來水等行業應屬於「必要服務」，有禁止罷工之必要性；後者則包含礦業、漁業、電訊交通及教育等行業，均屬於「非必要服務」（林忠正、吳乃德、劉文超，1990：111-115）。至多只能透過行使程序及

範圍的規範，對罷工權予以某種限制，不能以「罷教會造成學生受教權益受損」為由，否定教師之罷教權（李惠宗，2004：172），或企圖以調解、仲裁等僵局解決程序全盤取代。<sup>17</sup>

所以，綜合上述分析，參考英美國家之法制發展經驗，我國教師組織行使罷教權以解決集體協商僵局，並不存在權利「正當性」的問題，也不能簡化為傷害學生受教權之行為，實具有《憲法》保障人權之依據及促進集體協商發展之需要（林佳和，2004）。惟我國公共部門成員行使勞動三權，尚處於由「承認」到「保護」之過渡階段，公立學校教師又享有類似公務員之工作權保障，如逕自適用民間部門工會之罷工程序，不免有違社會期待（侯志翔，2003：62-63）。故仍須在罷工程序上做更深入之評估與設計，以兼顧勞動人權及公共利益。

## 柒、結論與建議

### 一、結論

#### (一)英美教育部門集體協商僵局解決制度之特色

1.在集體協商僵局處理機制上，英、美兩國教師組織與政府部門以使用ADR機制如調解、仲裁等方式為主，且在處理程序上呈現法制化、多元化及自願化之趨勢。美國各州另有事實調查程序介於調解與仲裁程序之間。至於罷工權部分，美國聯邦政府員工禁止罷工，部分州及地方教師組織則有罷工權，而英國教師組織可發動全國性及地方性罷工，同時兩國教師工會罷教之程序均受到法律嚴格的

---

<sup>17</sup> 以強制仲裁取代罷工的方式，被視為威權時代的殘留經驗，一旦立法禁止罷工，並採用強制仲裁取代，只會使衝突激化，並破壞集體協商的根本精神。參見林佳和（2003/04/18）於「建構教師勞動三權」立法方向座談會之發言（吳老德、徐元龍、楊桂杰，2003：25-26）。

規範。

2.英美兩國之公共教育部門集體協商，雖然無法全盤避免各造以追求本身最大利益為目標的「零和賽局」出現，但是，整體協商過程著重發現共同利益及解決問題，法制架構完整周密，協商雙方均會使用各種ADR及專業第三者之資源，努力發展彼此能夠接受的方案，促進良性集體協商之發展。

## (二)我國教育部門集體協商僵局解決制度之檢討

### 1.現行教育部門集體協商法令規範不周，缺乏ADR之設計

國內現有教育部門集體協商之法令，呈現「規範空白」狀態，不僅無法促進集體協商關係的良性發展，更未能提供解決協商僵局的有效機制。因此，針對集體協商程序、範圍、義務及ADR機制等事項，積極進行法制修補，以引導教師組織與行政部門遵守法定程序，積極運用各種ADR處理協商僵局。

### 2.教師組織罷教權具有正當性，但有待建立社會共識

勞動三權為《憲法》保障之勞動基本權，罷教權更是集體協商的後盾性權利，如果勞動者缺乏強制雇主認真協商的力量，集體協商的根本精神就會破壞無遺。因此，教師組織之罷教權不應剝奪。惟我國行政機關及家長團體對罷教權多持反對立場，認為有礙學校安定及學生權益，故以罷教作為解決集體協商僵局之最終方式，仍有待建立進一步的社會共識。

### 3.我國教育部門集體協商僵局缺乏外部資源協助

英美教師組織雖有罷教權，但是，通常必須在其他僵局解決程序無效之後，才可以採取罷教手段。因此，英美兩國均有專業獨立的機構，如美國仲裁協會(AAA)、英國的諮詢、協調及仲裁局(ACAS)等，提供調解、仲裁等服務，藉以降低雙方衝突強度，減少最終發生罷教的可能性。而我國雖亦有「勞資仲裁協會」等機構提供類似服務，但是，一方面仲裁所需費用不貲；另一方面，類似服務仍以合乎工會法界定之工會團體為服務對象，並不包含教師組織。所以，目前我國教育部門集體協商僵局，嚴重缺乏外部專業資源介入協助處理之途徑。

## 二、建議

### (一)政府部門應制定規範教育部門集體協商關係之特別法

由於我國過去除公營事業人員工會外，並無公共部門集體協商並締結團體協約之先例，故關於教師勞動三權制度之建構仍處於漸進摸索階段。未來實應考量普世勞動人權標準、我國社會發展趨勢及先進國家運作之經驗，建立對教師身分屬性界定之共識，以確定我國教育部門勞資關係之發展方向及法制架構。

惟不論我國未來教育部門勞資關係發展，係以英美「團體協約」模式或德日「法令規範」模式為標竿，教師組織與行政機關間集體協商之相關事項，從實務需求及立法技術而言，已不宜在《教師法》中予以規範，參酌《公務人員協會法》之先例及教育部（2002）之建議，實有制定特別法（例如：《教師會法》）之必要，以針對我國教育部門之集體協商運作，建立完整的法制規範。

### (二)建立完整 ADR 機制

針對爭議權運作之替代程序，如調解、仲裁等方式，我國政府應建立完整法定機制，並鼓勵協商雙方使用。此外，不應以權利事項與調整事項作為適用 ADR 之單一標準，而是要尊重集體協商雙方之自主意願。同時，考量對公共利益之影響及社會大眾之接受度，教師組織若可行使罷教權，則必須有高度嚴格規範，不宜比照一般工會之罷工程序，逕自實施罷工，應保留主管機關在特定狀況下，將集體協商僵局交付強制仲裁的決策權力。

### (三)成立獨立性專門機構，提供解決協商僵局之協助

由於 ADR 之良性運作，需要專業人力及財力之投入，故由政府或民間團體依法設置獨立性之專門機構，提供專業協助，不僅能夠降低集體協商成本，亦可大幅減少協商僵局惡化之可能性，且有助於發展出具有創意的解決方案，兼顧各方之利益。

## 致謝

本文係國科會補助專題研究計畫(NSC 94-2414-H-464 -001)之部分研究成果，承蒙兩位匿名審查委員提供寶貴修正意見，在此一併致謝。

## 參考文獻

### 中文部分

- 丁亞雯（2003）。對教師會之組織、任務與運作——現行教師法第二十六條之檢討與修正。收於立法院教育及文化委員會「教師法修正草案」第一次公聽會報告，47-51。
- 王家通（1995）。教師的地位與權利。收於中華民國師範教育學會（主編），**教師的權力與責任**（頁 67-85）。台北市：師大書苑。
- 王惠玲（1999）。工會組織法理基礎之探討。**中國行政**，**66**，43-58。
- 方彩鳳（2002）。中小學教師會集體協商制度規劃之研究。國立中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 石文傑（1996）。教師法中教師的權利與義務。**教師人權**，**73**，5-7。
- 立法院秘書處（1995）。**法律案專輯（教師法案）**，第一八二輯（上、下）。台北市：立法院。
- 丘周剛（2001）。公共部門團體協商程序之研究——美國聯邦政府之經驗與啟示。國立台灣大學國家發展研究所博士論文，未出版，台北市。
- 任可怡（1994）。美國公共部門勞動關係利益爭議處理制度之研究。**空大行政學報**，**1**，187-200。
- 朱輝章（1998）。我國教師組織之研究——以教師會為中心。國立高雄師範大學教育學系碩士論文，未出版，高雄市。
- 沈春生（1998）。中美日三國教師組織之比較研究。國立高雄師範大學教育學系碩士論文，未出版，高雄市。
- 吳老德、徐元龍、楊桂杰（2003）。建構「教師勞動三權」立法方向座談會摘要及紀錄。**立法院法制局專題研究報告**（編號：370）。台北市：立法院法制局。
- 吳光明（2003）。美國之訴訟外糾紛解決（ADR）機制——兼論美國仲裁協會之仲裁人教育訓練。**仲裁季刊**，**69**，15-31。



- 吳 庚(2003)。行政法之理論與實用(增訂八版)。台北市：作者。
- 吳育仁(2002)。美國勞資集體協商制度之法律政策分析。歐美研究，32(2)，209-269。
- 吳昆璋(1993)。我國公立中小學教師籌組教師工會可行性之研究——以台北縣公立中小學教師為實證研究對象。國立中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 吳家聲(1995)。美國勞資仲裁制度。美歐月刊，10(5)，107-121。
- 吳清山(1997)。教師組織的定位與展望。收於國立教育資料館編印，現代教育論壇(二)，3-11。
- 余德軒(1998)。公務員勞動基本權之研究。國立中興大學法律學系碩士論文，未出版，台北市。
- 李惠宗(2004)。教育行政法要義。台北市：元照。
- 林明鏘(2000)。公務員法研究(一)。台北市：作者。
- 林 斌(2002)。公共行政衝突管理途徑之探討。仁德學報，1，49-79。
- 林 斌(2004)。教師聘約準則法律性質與立法修正方向之探討。教育資料與研究，61，48-54。
- 林 斌(2006)。教師工會政策立法過程之分析——政策網絡與政策工具的觀點。載於黃乃熒(主編)，教育政策科學與實務，125-156。台北市：心理。
- 林忠正、吳乃德、劉文超(1990)。勞工爭議權相關法規之研究——經社法規研究報告 4006。台北市：行政院經建會健全經社法規工作小組。
- 林佳和(2004)。公部門罷工——尋找法釋義學體系中的合法性答案。月旦法制雜誌，107，59-85。
- 林淑華(2000)。國小教師參與學校教師會的功能需求、運作策略與組織滿意之關係研究。國立屏東師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，屏東縣。
- 周志宏(2002)。教師可以組織工會嗎？月旦法學教室，1，8-9。
- 侯志翔(2003)。教師適用「勞動三權」之芻議。立法院院聞，359，52-69。
- 姜添輝(2003)。英國教師組織的政治特性。收於楊深坑主編，各國教師組織與專業權發展，27-82。台北市：高等教育文化事業。

- 徐元龍（1989）。我國教師組織工會之省思。**勞工研究**，9（4），60-68。
- 高義展（1998）。國民小學學校教師會組織功能、影響型態與學校效能關係之研究。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄市。
- 涂慶隆（1999）。國民小學學校教師會集體協商功能及其運作歷程之研究。台北市立師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 翁豐珍（1995）。我國教師組織專業團體之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 黃乃燧、曹芳齡（2003）。學校組織中集體協商運作之研究--以北部六縣市國民中學為例。**教育研究集刊**，49（2），63-96。
- 黃越欽（2001）。**勞動法新論**。台北市：翰蘆圖書。
- 陳文燦（1997）。我國國民小學教師對教師會組織態度之研究。國立嘉義師範學院國民教育研究所碩士論文。未出版，嘉義縣。
- 許禎元、徐庭儀（2002）。我國教師結社權之研究——以政治社會角度的探討。**政策研究學報**，2，53-70。
- 許慶雄（1999）。**憲法入門 I —— 人權保障篇**。台北市：元照。
- 教育部（2002）。**教師組織工會問題之研析**。2002年10月3日，取自 <http://www.edu.tw/secretary/e2008/910920-1.htm>
- 張弘勳（2004）。**教育組織集體協商之研究**。國立台灣師範大學教育研究所博士論文。未出版，台北市。
- 張輝山（2003）。對教師會之組織、任務與運作——現行教師法第二十六條之檢討與修正。收於立法院教育及文化委員會「**教師法修正草案**」第一次公聽會報告，20。
- 張容雪（1999）。**學校教師會運作情形之研究——以台北縣市學校為例**。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 張煌熙（1996）。教師組織與「集體談判」的運用。**教育資料與研究**，8，9-10。
- 彭富源（2000）。校園權力結構重組中「教師會」角色的分析——期待與實際的差距及融通。**臺灣教育**，594，47-53。
- 湯堯、楊惠琴（2000）。**高級中等以下學校教師會組織與運作功能之研究**（教

- 育部八十八年度研究專案)。台北市：教育部教育研究委員會。
- 焦興鎧(1999)。建構有效的勞資爭議處理機制——論美國相關制度所能提供之啟示。*勞工行政*，134，35-40。
- 鄭彩鳳、林漢庭(2004)。中小學教師組織工會相關問題之研究。*國立台北師範學院學報：教育類*，17(1)，459-491。
- 蔡清華(2003)。美國教師組織與教育專業權運作關係之研究。收於楊深坑(主編)，*各國教師組織與專業權發展*，83-113。台北市：高等教育。
- 潘慧玲(2001)。*國民中學學校教師會運作之微觀政治個案研究*。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 衛民(1999)。從勞動三權觀點論公共部門教師會協商權與罷工權。*人文及社會科學集刊*，11(2)，265-299。
- 衛民(2000)。中英勞資爭議仲裁制度比較研究。*政大法學評論*，64，389-426。
- 衛民、許繼峰(2001)。*勞資關係與爭議問題*。台北縣：國立空中大學。
- 薛化元(1990)。*教師地位與權利義務*。台北市：國家政策資料研究中心。
- 韓國棟、高有智(2005，1月19日)。教師一旦組工會，月退將取消。*中國時報*，A5版。
- 蘇素鸞(1991)。*中學教師對工會參與及罷教之態度*。國立政治大學心理學研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 三輪定宣(平成14年)(2002)。職員團體の性格。收於菱村幸彦(主編)，*最新教員服務の法律知識*，192-198。東京：教育開發研究所。

#### 西文部分

- Allison, J. R. (2000). Five ways to keep disputes out of court. In *Harvard Business Review on negotiation and conflict resolution* (pp. 163-187). Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Brown, W. (1987). Industrial conflict resolution in Great Britain. In T. Hanami, R. Blanpain (Eds.), *Industrial conflict resolution in market economies: A study of Canada*,

- Great Britain and Sweden* (pp. 103-115). Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Duke, F. (1996). *Resolving public conflict*. Manchester, U.K: Manchester University Press.
- Holger, R. L., & Thompson, M. J. (1985). Collective negotiations in education and the public interest: A proposed method of impasse resolution. *Journal of Law and Education*, 14, 443-469.
- Ironside, M., & Seifert, R. (1995). *Industrial relations in schools*. New York: Routledge.
- Johnson, W. (1992). *Public administration: Policy, politics, and practice*. CN: Dushkin.
- Kearney, R. C., & Carnevale, D. G. (2001). *Labor relations in the public sector* (3rd ed.). New York: Marcel Dekker.
- Klingner, E. D., & Nalbandian, J. (1998). *Public personnel management: Context and strategies*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Nolan-Haley, M. J. (1992). *Alternative dispute Resolution in a nutshell*. MN: West Publishing.
- Palmer, M., & Roberts, S. (1998). *Dispute processes: ADR and the primary forms of decision making*. London: Butterworths.
- Rau, A. S., Sherman, E. F., & Peppet, S. R. (2002). *Mediation and other non-binding ADR processes*. New York: Foundation Press.
- Rebore, W. R. (2001). *Human resources administration in education: A management approach* (6th ed.). MA: Allyn & Bacon.
- Roo, A. de, & Jagtenberg, R. (1994). *Settling labor disputes in Europe*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Sugeno, K. (1992). *Japanese Labor Law*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- Valticos, N., & Potobsky, G. (1995). *International labour laws*. Deventer, The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Walton, R. E., & McKersie, R. B. (1993). *A behavioral theory of labor negotiation* (2nd