國立政治大學　國際事務學院
日本研究學位學程碩士論文

指導教授：林良榮博士

日本教師組織之團體協商制度的形成與實踐——兼論我國教師工會之團體協商制度

The Bargaining System of Japan Teachers Unions: with a discussion on Teachers Unions in Taiwan

研究生：陳惠玟

中華民國 103 年 12 月

國立政治大學
National Chengchi University

謝誌

在眾人的關心與協助下，終於完成學位論文。從構思到付梓的一年半載，無一時一刻不在思索撰寫的內容，而愈是鑽研，愈是感嘆學問的浩瀚，此本論文的結束，其實僅是教育與勞動跨領域研究的開始。

首先要感謝任教學校桃園縣立八德國中黃智偉校長與各處室主任、同仁的鼓勵提攜，讓我得以在無工作之煩憂下，全心投入跨領域的學習與研究。

而論文方向的確定，要感謝政大社工所王增勇教授的提議，碩一時向王老師學習從傅柯的權力理論分析社會政策，傅柯在其哲學研究中，賦予關懷自身重要的積極意義，當我躊躇論文方向時，王老師說：「何不從妳自身作為教師身分開始呢？」於是在茫茫的日本研究領域中，我仍回到與教師切身相關的議題。

在撰寫的過程中，謝謝指導教授林良榮老師用啟發式的提問引導我擬定全文的架構與方向，並讓我旁聽「不當勞動行為研究專題」課程，透過研讀資料、發表與討論，從零開始建構勞動領域的相關知識。也謝謝該堂課同修同學的分享與指教。

論文的最後完稿，要感謝政大王惠玲教授與臺北科大陳建文教授的評審，由於兩位委員的精闢見解，啟發我對教師協商此議題有更深入的思考。

再來要感謝我們所上，規劃豐富的日本研究學習課程，從授課、演講到研討會，一一充實我們研究日本的各項背景知識和語文能力，也謝謝交流協會提供赴日蒐集的經費，讓我得以前往日本實地訪談日本教職員組合與東京都公立學校教職員組合，並帶回豐富的文獻資料。並感謝上述兩日本教師組織，以及全國教師工會總聯合會、桃園縣教育產業工會與高雄市教育產業工會，在業務繁忙之際，願意接受訪談，並無私地與我分享當前教師工會運作的現況與難題。

也要謝謝研究所的同學與學長姊們，與來自不同領域的你們的交會，豐富了我的生命經驗。謝謝乃君總是耐心聆聽我的無病呻吟與煩悶抱怨，謝謝芷羽給予寫作與蒐集資料的建議，謝謝雅琦助教回信時總會附加一句「論文加油」，短短的一句卻蘊含著無比的力量。特別感謝政大外交所黃子揚學長，從論文雛型到完稿，給予我具體又珍貴的建議，並願意花時間聆聽我的練習，讓我透過述說再一次掌握論文的核心內容。

最後要感謝我親愛的家人與摯友，毫無條件地包容我與支持我。感謝爸媽作我最堅強的後盾，讓我不需為家裡的經濟煩憂；感謝姊姊與姊夫，提供我溫暖舒適的住處，讓我免於奔波；感謝好友琇惟，時不時遞送鼓舞的話語，也消化我的負面情緒；感謝秋蓉，妳的理解與同理，讓我覺得論文寫作的路上不孤單；感謝阿謙，因為你的肯定，讓我確定研究的價值，並飽含動力繼續努力。

謝謝這兩年多，與我接觸的每一個人，恕我無法一一細數，但你們的一句話語、一個動作、一個微笑……，都成就了今天的我。

謝謝你們！(鞠躬)

惠玟 20141215

國立政治大學
National Chengchi University

日本教師組織之團體協商制度的形成與實踐——兼論我國教師工會之團體協商制度

摘要

本文有鑑於我國教師於 2011 年 5 月納入勞動三法的規範適用，卻在團體協商的法制度與落實面上仍遭遇諸多困境，故本文從日本發展純熟的公立中小學教師勞動關係中汲取經驗。

我國公立中小學校教師雖已適用勞動三法，然而在薪資來源與勞動權限制上，實與日本公立中小學校教師的勞動條件規範具有相似性，因此，本文選擇日本公立中小學教師之團體協商制度為研究範圍，運用文獻分析法與訪談法，先了解日本法制對於教職員組合的團體協商的規範與限制，再來檢視我國教師工會團體協商的現況。

研究發現我國教師未先享有勞動法制的自由放任期，故在勞動意識的覺醒上，落後於日本教師，而我國教師對勞工身分的躊躇，也影響工會運作，使得勞動教育的宣導成為我國教師工會現階段的核心任務。

日本與我國在教師組織協商法制上，皆有過多限制，亦有不足之處，本文認為日本政府先干預了制度的建立，又消極地在不健全的制度中仰賴勞資自治，而我國的勞資關係，有賴國家的介入得以維護勞動者的權益，但「核可制」也干預了勞資自治的空間。兩國在國家干預與勞資自治之間尚未找到動態的平衡，皆有很大的努力空間。而日本法制上對於雇主當事人的明確定義，以及對於勞動權受限而設置的補償措施，值得我國借鏡。

關鍵字：日本教職員組合、教師工會、團體協商

國立政治大學
National Chengchi University

The Bargaining System of Japan Teachers Unions: with a discussion on Teachers Unions in Taiwan.

Abstract

Although the labor rights of teachers in Taiwan have been protected by the Three Basic Labor Laws since May 2011, the collective bargaining still faces difficulties on implementation and law itself. The key discussion in this dissertation is to analyze the experience from well-developed skilled labor relationship in the Japanese public elementary and high school teacher organizations in order to realize the situations in Taiwan.

The Three Basic Labor Laws don't truly reflect the salary structures and the labor right restrictions of public elementary and high school teachers. Instead, both designs are more similar to Japanese labor rights and related laws. Thus, I adopt document analysis and interviews to study the laws of collective bargaining in Japanese teacher organizations and explore the implementation of collective bargaining in public elementary and high school teacher organizations in Taiwan.

The study shows that teachers in Taiwan are not entitled to the legal system of laissez-faire and then it causes the progression of labor consciousness of teachers are much behind in Taiwan than Japan. Besides, hesitation to labor identity awareness impedes the operations in the teachers' union as well. So, advocating labor education becomes the main task to the teachers' union at this moment.

There are many restrictions in teacher's organizations both in Taiwan and Japan. The Japanese government intervene the establishment of collective bargaining, however, on the other hand, they passively rely on labor autonomy with this unhealthy system. In Taiwan, we depend on government to safeguard the rights and interests of workers. However, excessive intervention (such as Approves system in Collective Agreement Act) also restricts labor autonomy. Although both countries still need much effort to get the balance between government intervention and labor autonomy, it's worthy to learn from Japan regarding to the clear definition to employers in labor law systems and the compensation to labor right restrictions

keyword：teachers' unions、collective bargaining

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

目錄

第一章　緒論 1

第一節　研究動機與研究目的 1

第二節　國內研究文獻回顧與檢討 5

第三節　研究方法、架構與限制 13

第四節　章節安排 19

第二章　日本教師組織之團體協商歷史及其法制基礎 21

第一節　日本教師組織之團體協商的法制形成背景與現況 21

第二節　日本教師組織之團體協商法制的理論基礎 40

第三節　人事院勸告制度與薪資協商 47

第四節　小結 56

第三章　日本教師組織之團體協商制度與實務運作 59

第一節　日本教師團結權的性質 59

第二節　協商主體 65

第三節　協商事項 83

第四節　協商拒絕 99

第五節　小結 109

第四章　我國教師組織的團體協商制度與實務運作 111

國立政治大學 National Chengchi University

第一節　我國教師組織的團體協商制度的發展與現況 111
第二節　協商主體與協商範圍 119
第三節　誠信協商原則與協商義務 139
第四節　團體協約之締結或協商不成立 144
第五節　小結 159
第五章　台日之間教師組織團體協商法制度探討與建議 161
第一節　他山之石 161
第二節　台日教師組織之協商制度比較 165
第三節　對我國的建議 174

參考文獻 181
附錄 194
資料一：日本教職員組合訪談內容 194
資料二：東京都公立學校教職員組合訪談內容 198
資料三：全國教師工會總聯合會訪談內容 201
資料四：桃園縣教育產業工會訪談內容 207
資料五：高雄市教育產業工會訪談內容 210

國立政治大學 National Chengchi University

表圖目次

圖　1—1　研究架構 15

圖　1—2　研究流程 16

圖　2—1　日本教師組織的團體協商制度的演變過程 22

圖　2—2　公務員勞動基本權否認體制的理論依據示意圖 41

圖　3—1　登錄制度與協商資格的關連性 73

圖　4—1　我國教師工會團體協約之協商流程圖 121

圖　4—2　不當勞動行為裁決程序 155

表　2—1　教育公務員薪資決定流程表 52

表　3—1　教育公務員與民間勞工之勞動法規比較表 62

表　3—2　服務規律調查報告內難認為勤務條件的事項表 96

表　4—1　雇主疑義爭執演變過程表 135

表　5—1　日本與我國公立教師勞動三權的比較表 171

表　5—2　日本與我國教師組織協商制度的比較表 172

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

壹、研究動機

我國工會法在 2010 年 6 月 23 日修正公布，並於隔年 5 月 1 日勞動節生效實施，工會法第四條第三項明訂「教師得依本法組織及加入工會」，解除多年來教師組織工會的禁令，自此，我國教師之勞動權的發展，進入全新的法制狀態。

所謂勞動權，一般又可區分為個別勞動關係與集體勞動關係的權利保護，就後者而言，我國學說上通常稱為勞動三權，主要內容包括團結權(right to organize)、團體協商權(right to bargain collectively/collective bargaining)和爭議權(right to act collectively, dispute right/right to dispute)，而其中之團結權又稱組織權，協商權又稱交涉權或團體交涉權，至於爭議權則包括了罷工、糾察、抵制等各類爭議方法[1]。

勞動三權為我國民間部門之勞工的基本權利，但對於我國教師而言，卻得來不易。那是由於傳統儒家文化重視尊師重道之精神，將教師列與天、地、君、親同等的聖職地位，同時在權利義務方面，教師適用教師法而非勞動基準法，保險則採取公教一致原則，使得社會上普遍視教師為廣義公務員。基於上述社會大眾對教師存有聖職者或公務員之特殊身分認知，使教師在爭取作為勞工身分的勞動三權的過程中屢遭波折。

回顧我國教師爭取勞動權的歷史，最早可追溯至 1987 年依人民團體組織法規範成立的「教師人權促進會」(簡稱教權會)，該會期使教育體制解嚴，致力保障教師工作權益，並以成立教師工會為發展目標。經過教權會與教改團體等多年為教

[1] 衛民，「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**，第 11 卷，第 2 期(1999 年 6 月)，頁 266。

師工作權奔走疾呼，終於促使立法院於 1995 年 7 月 14 日三讀通過規範教師權利與義務的教師法，根據此法，「教師會」成為法定教師組織。

教師會兼有教師專業團體的特質，又負有教師工會的任務，然而卻缺乏工會運作應有的權利(如協商權、爭議權)[2]，也因此造成組織發展的困境，於是籌組教師工會的議題再次被提起。

為了突破困境，「全國教師會」提出「工會法第四條修正案」，然而政府乃至民間，對於賦予教師勞動三權始終存有疑義，以致於「工會法修正案」在立法院延宕甚久。直至 2008 年我國第二次政黨輪替，立法院政治生態改變，終於在 2010 年 6 月審議通過「工會法修正案」，而同意賦予教師組織與參加職業工會、產業工會的權利。

2011 年 5 月 1 日新工會法生效當日，我國即有 17 個縣市成立教師工會，「全國教師工會總聯合會」(簡稱全教總)亦於 2011 年 7 月 11 日正式成立。從此，以教師為主體的勞工組織進入新的法制化階段。

由於教師納入勞動三法(工會法、團體協約法與勞資爭議處理法)的規範適用，此後，有關教師的勞動條件，除法律已規定事項之外，其餘有關教師的勞動權益與集體勞資關係規則，須依據團體協約法與雇主進行團體協商。此外，因為勞資爭議處理法第五四條第二項明訂「教師不得罷工」，使得教師之爭議權的行使受到極大限制，因此，本文認為未來我國教師工會運作應以團體協商權之行使為主。

團體協商被視為工會的核心任務，其中團體協約締結率是衡量工會發展與集體勞動關係的重要指標，但各地教師工會成立迄今三年餘，僅簽定一例團體協約[3]，究其原因為法律條文限制過多與雇主定義未明等所致。

首先就法律條文來看，工會法第六條規定，教師只能組織和加入職業工會與產業工會，不能組織企業工會，意即教師不得在學校內組織「教師企業工會」。再

[2] 林斌，「我國教師會發展模式之探討——工會主義與專業主義」，**教育資料與研究**，第 51 期(2003 年 3 月)，頁 61~67。

[3] 與經國管理學院簽定的團體協約，為我國教師工會簽定的第一例團體協約。參照訪談資料 C—3。

按團體協約法第六條規定，職業工會和產業工會的會員人數必須超過該職業和產業總人數的一半，才具有和資方進行團體協約之協商的資格，為團體協商權的行使設立了高門檻。通過該條件限制具有團體協商資格的教師工會，締結團體協約之後，相較於一般工會只須將團體協約送主管機關「備查」，團體協約法第十條還規定「**公立學校而有上級主管機關者應經其上級主管機關『核可』**」，重重的法律限制自然降低教師工會的團體協約締結率。

再檢視運作現況，團體協商首先必須確立勞雇關係，教師工會的團體協商卻面臨學校(校長)、地方教育局/處、教育部三者爭相否認雇主的情況，協商之雇主定義未明與多重雇主的困境，成為教師工會落實協商權的第一道障礙，之後，教育部與勞動部多次公文往返，終於 2012 年 10 月達成「依協商事項權責決定協商主體」之共識，雇主疑義雖已獲初步解決，但是仍有部分縣市家長團體要求參與協商過程，引發「雇主當事人適格性」之爭議。或是勞雇雙方對協商事項是否觸及團體協約法第三條法律禁止事項而有不同看法，甚或面臨已進入實質協商程序，雇主當事人卻一再提出新對案，致使協商重覆進行等諸多困境[4]。

由前述可知，新勞動三法修正通過後，雖放寬限制，卻不意味著教師擁有完整勞動三權。以團體協商權而言，在法制上，協商對象定位、協商對象權責、可納入協商範圍的權利事項等尚待進一步定論與規範；在操作上，進行團體協商與締結協約，對成立僅三年餘的教師工會而言，是毫無前例可循的全新經驗。

因此，現階段教師工會除了持續累積協商實務經驗外，投入有關教師之勞動關係的研究，充實勞動法規知識並促使相關法規的修訂，亦是刻不容緩之事。

筆者初步搜尋資料後，發現我國修正前的勞動三法均在規範私部門的集體勞動關係，缺乏公部門勞動關係的規範，而新勞動三法自 2010 年修正公布至今僅四年餘，有關公部門勞動研究尚處開拓之初。綜上之故，本文欲借鑑他山之石，從先進國家發展純熟的公部門勞動關係中汲取經驗。

[4] 有關我國教師工會團體協商權現況，可參照本文第四章第一節。

鄰近我國的日本，其憲法對勞工的勞動基本權設有周密的保障，同時，學者對於公私部門的勞動基本權研究亦可謂卓然有成，其中對於日本公立中小學教師之勞動權的研究亦燦然大備。本文認為其豐富的公部門勞動權研究或有值得效法之處，是否適合我國國情文化而加以援用，值得進一步探討。

日本教師在戰後也曾經歷「教師為聖職者、勞動者亦或專門者」之激烈論辯，至今在日本勞動法學界以「不否認教師的勞動者屬性」為基本原則，教師之勞動基本權亦受到日本國憲法的保障，唯公立中小學教師作為公務員的身分，使其勞動基本權之行使受到若干限制。然而在諸多限制之下，依然可見到日本各地教職員組合[5]為國家不當干涉教育而提出批判，為維護教師基本權益而積極運作。

因此，本文以教師組織的團體協商制度為題，先了解日本法制對於教職員組合的團體協商的規範與限制，並且探討在諸多法制束縛之下，教職員組合如何行使團體協商權，甚或突破困境，以爭取更完整的勞動基本權；日本教職員組合在悠久的發展歷程中累積不少與政府交涉的豐富經驗，其訴求、方法與策略或有值得借鏡之處。透過日本的經驗，再來檢視我國教師工會團體協商的現況，希望能對我國目前教師工會面臨的團體協商困境有所啟發。

貳、研究目的

基於上述的研究動機，本文的研究目的如下：

一、探討日本教師之勞動基本權發展背景。

二、探討日本教師組織之團體協商的法律制度。

三、探討日本教師組織之團體協商的運作歷程。

四、探討日本教師組織之團體協商的困境與解決策略。

五、日本教師組織的團體協商經驗對我國教師工會運作的啟示。

---

5 「教師組織」一詞的日文用法為「教職員組合」，本文直接以「教職員組合」指稱日本的教師組織。

第二節 國內研究文獻回顧與檢討

壹、文獻回顧

檢閱國內與本文研究目的相關的學位論文，可分為以下三大類：教師組織之研究、教師勞動基本權之研究與跨國教師組織之比較研究。分述如下。

一、有關國內教師組織之研究

1995 年教師法通過，依法成立的教師會為一全新組織，與教師組織相關的研究逐漸增加，其中以「對教師組織的態度、認知、參與意向之調查」最多，其次為「教師組織的運作與功能之研究」及「教師組織與學校校能、教師專業自主、教育發展之相關研究」。

並且，多以教師會為研究對象，進行以一校為單位之微觀個案研究(學校教師會為主)，或範圍擴及多縣市甚至全國之宏觀研究(地方教師會與全國教師會為主)，其中以微觀個案研究占多數。

2010 年新工會法通過前後，研究對象轉向教師工會，惟教師工會運作經歷尚淺，故近兩年研究，仍以「對教師工會之組織認同、參與意向」之調查研究較多。

二、教師勞動基本權之研究

本項研究範圍有「教師勞動基本權之研究」、「教師工作權之保障」、「關於罷教權之爭議、看法、可行性之研究」及「教師團體協商制度、運作之研究」四項議題。

以教師勞動基本權為對象的研究，多集中於探討勞動權之發展與限制；在新工會法通過之前，在團體協商權方面，以協商權制度規劃之研究為主，在爭議權方面，以對罷教權的爭議、態度、可行性之探討為主。2010 年新工會法通過後，

可預期團體協商權之運作、功能將成為研究主流。

三、跨國教師組織之比較研究

本範圍之研究以比較教育的觀點，探討國外教師組織的型態、運作模式、成員類型、發展歷史等，與我國教師組織進行綜合比較。研究對象以美國、英國、日本為主，惟跨國教師組織研究多為單篇文章，完整之論文尚屬少數。

貳、教師組織之團體協商權的相關研究

縱觀 1995 年教師法公布至今，僅有少數實證研究集中探討教師的勞動權，其中以教師組織之團體協商為主題的研究計有五本，以勞動基本權為題之研究計有兩本，茲將此七份文獻內容重點摘要如下：

一、涂慶隆，「國民小學學校教師會集體協商功能及其運作歷程之研究」(1999 年)[6]

涂氏之研究主要探討教師組織之團體協商的理論基礎、實際運作、相關國家之教師組織的發展，以及國民小學教育人員對於學校教師會的團體協商功能及其運作歷程的看法。此研究採用文獻分析法與問卷調查法，以台北縣市已成立學校教師會的公立國民小學教育人員計 517 位為對象進行調查。

研究顯示，大多數的國民小學教育人員對於學校教師會的團體協商的理念表示贊同，並認為現行法令對協商規定不明確，文獻中亦得知世界各主要國家均以法令來保障教師的團體協商權，因此，建議修訂教師法等相關法令，作為學校教師會從事團體協商的依據。而在協商範圍方面，我國未有法令明定，但根據相關法令與學者見解，學校中一般行政事務、課程、教學和訓輔活動，以及有關教師

[6] 涂慶隆，「國民小學學校教師會集體協商功能及其運作歷程之研究」，臺北市立師範學院國民教育研究所碩士論文(1999 年)。

專業事項，都可以列入團體協商的範圍。

二、曹芳齡，「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」(2002 年)[7]

曹氏之研究旨在探討國民中學團體協商的運作現況，包含學校組織中團體協商的意涵、協商目標達成、困境、解決策略，及探討學校生態變項對團體協商的影響。此研究採用文獻分析與問卷調查法，以台灣北部六縣市已成立學校教師會的國民中學之校長、主任、組長、導師、專任教師為對象進行抽樣調查。

研究發現，團體協商運作在落實學校本位管理、維護利害關係人權益、促進學校組織目標與團體協商整體目標達成等成效不夠明顯；而國民中學團體協商的主要困境是協商意見不易整合與協商知能不足，此協商困境對國民中學團體協商的目標達成，已造成負面影響。此研究認為，要促進國民中學校務發展，應建立團體協商的運作機制，並建議修改學校團體協商相關法令。

三、方彩鳳，「中小學教師會集體協商制度規劃之研究」(2002 年)[8]

方氏之研究主要探討教師組織團體協商的理論基礎，並比較中、美、英三國教師組織與團體協商制度的現況，再調查我國中小學學校教師會與學校間團體協商之內容、組織、歷程與爭議之處理。此研究採用文獻分析法、比較研究法、問卷調查法。

此研究透過問卷調查，蒐集中小學教師的意見，作為規劃團體協商制度之參考，調查結果整理如下：(一)近九成受試者贊成透過團體協商來決定「校務發展計畫與方向」、「超額教師調出」與「教師考核」等相關事項；(二)協商雙方代表以五人為宜；(三)多數人認為協商小組成員，除教師會代表外，可外聘專家、學者、律

[7] 曹芳齡，「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」，國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文(2002 年)。
[8] 方彩鳳，「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(2002 年)。

師等，還可加入家長代表和社會公正人士；(四)一方提出協議案，他方不可拒絕，應於 30 天內予以回應；(五)多數人認為團體協約有效期以一年最適當。

四、侯志翔，「我國公立中小學教師勞動基本權之研究」(2003 年)[9]

侯氏之研究旨在從教師法律關係、公共部門勞動關係的本質與勞動基本權法理等面向，探討公立中小學教師勞動三權之應然與實然，採取文獻分析、法釋義學操作與比較研究等方法，以彌補現有著作，主要著重教師組織功能實證（量化）研究的不足。

主要研究發現，教師為「公部門專業勞動者」，教師聘任契約具有勞動從屬性，與國家之關係為「公法勞動契約關係」，而「公法」的意義只是法律關係發生的依據，並不影響勞動契約存在之事實。侯式認為除了勞動者身分，還應關照教師其他身分屬性來作整體觀察，從而教師勞動基本權應有所限制，但非全面禁止，並且認為我國教師組織不具實質之團體協商功能，亦缺乏爭議解決機制，教師會充其量僅為一般之結社自由性質，而非「團結權」。

五、張弘勳，「教育組織集體協商之研究」(2004 年)[10]

張氏之研究主要探討教師組織團體協商的範圍、原則、運作歷程、可能遭遇的困難和解決之道，並探討美、英、加拿大和我國教育組織團體協商的現況和相關意見。此研究以文獻分析為基礎，進一步以公私立高(職)國中小學學校行政、教育行政機關和教師會人員為對象，進行問卷調查和訪談，瞭解團體協商的現況。

研究發現，我國完成教師聘約準則或聘約協商的縣市和學校為數仍少；已納入協商範圍的項目僅聘約協商規則和教學事務規定，且仍不普遍；協商程序有以下三項已進行：提出協商版本、運用方法解決協商僵局和撰寫成契約，但仍不普

[9] 侯志翔，「我國公立中小學教師勞動基本權之研究」，國立臺灣大學法教分處政治學研究所碩士論文(2003 年)。
[10] 張弘勳，「教育組織集體協商之研究」，國立臺灣師範大學教育研究所博士論文(2004 年)。

遍；目前遭遇的協商困難是法令規定不周全、協商知能不足、缺乏協商誠意、協商權不平等、意見不易整合、協商事務的範圍認知不同、民主素養不足等。

六、林斌，「教師會集體協商制度之規劃研究——衝突管理途徑之應用」(2004 年)[11]

林氏之研究針對我國、英國與美國之教師團體協商制度之文獻予以探討分析，並以問卷調查方法瞭解全國教師會決策群體，對於我國教師團體協商制度之態度傾向，最後透過衝突管理途徑的理論架構，對質化與量化方式所得之資料進行比較性的結構分析，最後對我國教師組織團體協商制度之建構提出具體方案。

研究發現，從先進國家的經驗與國際法條，教師組織進行團體協商有其正當性，然而我國部分社會與政治條件未臻成熟，教師團體協商法律規範呈現「空白」狀態，且國中小學長期以來的科層體制，部分主管未轉換威權心態，在未建立協商互動的模式下極易產生衝突對立。

在問卷調查方面，顯見全教會之決策群體，具備完整的代表性，其對團體協商制度與協商範圍之意見，相對於全體教師而言，亦有高度代表性。

林氏建議應將教師會團體協商制度之規劃列入政府優先議程，努力促使各個政策利害關係團體之互動，整合個別方案的歧異，加快法制化的進度，以減少此一公共衝突對教師權益與學校品質的負面影響。

七、黃嘉晉，「我國教師勞動基本權開放與限制之研究——兼論我國教師依工會法組織工會應有之配套措施」(2007 年)[12]

黃氏之研究先針對「教育權主體為何者之確立、教育活動主體對教育事務的參與，教育權主體間行使各該基本權之衝突解決」此一爭論，探討其在我國憲法

[11] 林斌，「教師會集體協商制度之規劃研究——衝突管理途徑之應用」，國立臺北大學公共行政暨政策學系博士論文(2004 年)。

[12] 黃嘉晉，「我國教師勞動基本權開放與限制之研究——兼論我國教師依工會法組織工會應有之配套措施」，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班(2007 年)。

上之應然面與法規制度之實然面上之演進歷程，從而建構相關學習權、教育基本權之相關理論依據，並釐清國公立學校教師之聘任契約性質及與國家間的勞動關係為何，最後在修法配套措施上提供建議。

此研究採用文獻分析法、法釋義學方法、比較研究法，最後以法政策學之觀點提出修法建議。此研究認為教師勞動基本權之團結權與團體協商權應開放，爭議權應開放但可做必要限制；在修法建議方面，應以「教師直接依工會法組織工會」作為整體配套措施之前提，再配合勞動三法之修正，較為經濟。

參、對於我國教師組織團體協商之研究的綜合評析

綜合上述有關教師組織之團體協商的實證研究，可歸納下列幾項結果：

一、皆建議健全教師組織團體協商法制，落實協商權

例如涂慶隆(1999)的調查，肯定學校教師會團體協商有助於校務推動，但協商的實施卻受限於協商規定不明確；林斌(2004)亦肯定教師會的協商運作，能成為監督學校依法行政的制衡機制，且對學校教育正常發展具有正面意義，並從衝突管理途徑的觀點，建議政府將團體協商納入優先議程，以減少公共衝突對教師權益與學校教育品質的負面影響。

曹芳齡(2002)亦認為，國民中學團體協商運作遭遇困境會阻礙學校整體發展，而修改與制訂學校團體協商相關法令，被視為解決協商困境的策略之一；黃嘉晉(2007)在修法方面，建議「教師直接依工會法組織工會」，正合乎目前政策走向。但檢視目前現況，修法並不意味問題解決，反而在全新法制下，教師組織之團體協商的落實與困境解決，更值得進一步去探討。

二、國外教師組織之團體協商制度之研究偏重靜態層次的探討

涂慶隆(1999)、方彩鳳(2002)、張弘勳(2004)、林斌(2004)與黃嘉晉(2007)以文獻分析法探討先進國家之教師組織團體協商制度，以美國、英國、加拿大為主，德、日為少數，且多偏重在歷史發展、法規制度、協商型態等靜態層次之比較，欠缺制度之運作現況、困境及解決策略等之探討。

而我國現行教師工會團體協商制度除了相關法規極待健全之外，國外成熟的實作經驗應更具參考價值。

三、問卷調查之抽樣母體多以學校教師會為主

以上研究多以學校教師會為對象，探討學校層級之團體協商現況與相關意見，僅有林斌(2004)以全國教師會為研究對象，張弘勳(2004)擴及教育行政機關之意見。然而新工會法第六條規定，教師只能加入和組織職業工會與產業工會，不能組織企業工會，意即教師不得在學校內組織「教師企業工會」，故過去以學校層級之研究，在往後應用上有其侷限性，但對於瞭解我國教師組織團體協商制度運作之實況、困境與基層教師之意見，仍有其參考價值。

國立政治大學 National Chengchi University

四、國內關於教師組織團體協商制度之研究文獻為數不多，且以量化研究為主

國內教師組織團體協商制度之研究為數不多，且其中多以量化方式探詢受測者對教師會團體協商制度之現況、認知、可行性等態度傾向，欠缺 2010 年工會法通過後教師工會團體協商運作困境之探討；在日本教師組織團體協商部分，過去研究也僅止於小篇幅探討其歷史發展、法規制度、協商型態等靜態層次，欠缺制度之運作現況、困境及解決策略等探討。

綜合以上分析，本研究欲以文獻分析法探討日本教師勞動基本權之形成背景、日本教師組織之團體協商的法律規範，再以訪談法瞭解日本教師組織之團體協商的運作現況、特有之困境與我國類似之困境與解決策略，以期提供我國教師組織團體協商法制及其運作之建議。

國立政治大學
National Chengchi University

第三節 研究方法、架構與限制

壹、研究方法

本文主要採取文獻分析法(document analysis method)與訪談法(survey method)。

一、文獻分析法

本文運用文獻分析法來探討日本教師勞動權的發展背景與日本教師組織之團體協商的法律制度，並研讀國內關於教師組織之團體協商的文獻。

日本方面，首先從官方網站蒐集一手資料，如「行政改革推進本部」官網中有關國家公務員制度改革的會議資料、「人事院」官網中有關教育公務員的勤務條件規定、各地方教職員組合官網中有關薪資協商的內容、各地方政府網頁中關於地方公務員勞動條件的規定與現行法律條文等，並閱讀有關教師勞動三權的專書、期刊與學者的著作，以期瞭解日本教師組織團體協商權的法律制度與問題點。

我國方面，亦先從官方網頁蒐集一手資料，如勞動部官網中有關勞動權的法規、不當勞動行為裁決決定書等，各地方教師工會網頁登載之有關團體協商事項，再閱讀勞動期刊、教育期刊、專書等二手資料，以及有關教師工會團體協商等勞動基本權的新聞報導，以期瞭解我國教師組織之團體協商權的現況與問題點。最後，綜合日本與我國的相關資料，進行整理、分析與比較。

二、訪談法

以文獻分析法蒐集整理之資料為基礎，編製訪談大綱，訪問日本的教職員組合與我國的教師工會。日本方面，以中央組織「日本教職員組合」、地方組織「東京都公立學校教職員組合」為訪談對象；國內方面，以中央組織「全國教師工會總聯合會」、地方組織「桃園縣教育產業工會」、「高雄市教育產業工會」為訪談對

象，以期瞭解日本與我國教師組織之團體協商的現況、困境與解決策略等，再進行綜合比較。

貳、研究架構與流程

一、研究架構

本文欲探討日本的教職員組合其團體協商的法律制度與運作實況，以作為我國尚處發展初期的教師工會團體協商法律規範及其實務操作上之借鑑。

首先探討日本教師組織協商法制形成的歷史背景，透過瞭解其背景之特殊性與普遍性，有助於區辨國外經驗引進國內的適性問題。再者，日本輿論中普遍存有「教育公務員之身分與職務具特殊性，故其勞動基本權受限乃理所當然」之看法，甚至體現在法規限制上，故瞭解其法律規範與受限的理由，在建立我國公部門教師的團體協商法制之理論根據上亦有參考價值。而在現有法律規範下，日本教職員組合如何實現協商目標的操作過程，對同樣受到諸多法律限制的我國教師工會而言，在實務上亦具有啟發性。

瞭解日本教師組織協商現況後，再探討國內教師工會，掌握教師工會發展現況與不足之處，並借重日本經驗效法其長處，且避免重蹈覆轍，希冀在健全我國教師組織之協商法制與運作上，本文能提供具體實在的建議(參照圖 1-1)。

二、研究流程

本研究依圖 1-2 所顯示之程流進行。文獻探討部分主要在探究日本與我國教師的團體協商制度之歷史發展、法律規範、運作歷程、爭議評論，以瞭解我國與日本的教師組織團體協商的現況與困境。

再以文獻探討結果為基礎，編製訪談大綱。日本方面，訪談「日本教職員組合」、「東京都公立學校教職員組合」的協商代表，以期瞭解日本教師組織團體協

商的歷程、遭遇的困境、解決之道與相關意見；國內方面，訪談「全國教師工會總聯合會」、「桃園縣教育產業工會」、「高雄市教育產業工會」的協商代表，以瞭解國內教師工會協商困境與法律不足之處。

最後，綜合文獻探討、訪談結果，做成結論，並對我國教師工會團體協商提出建議，以達成研究目的。

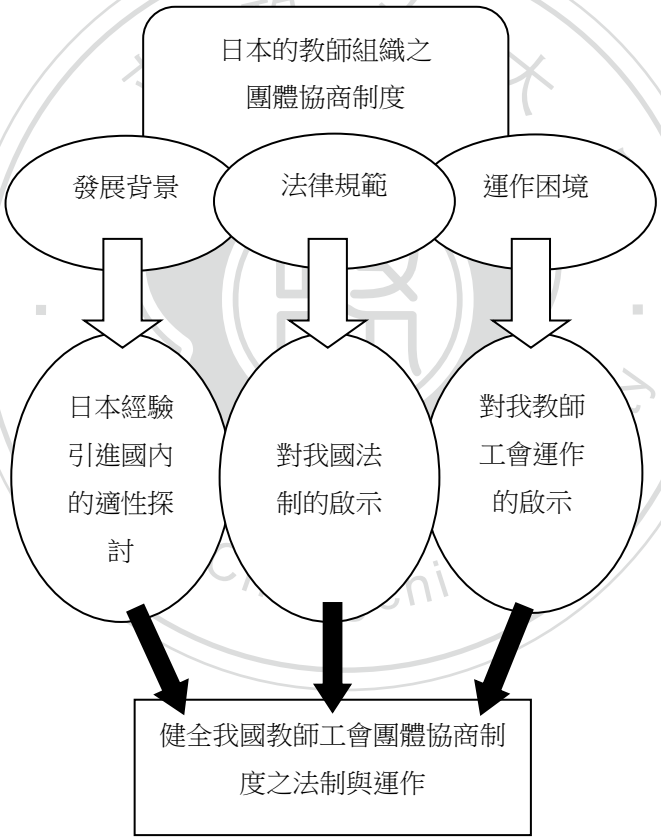


圖 1-1：研究架構

資料來源：研究者自製

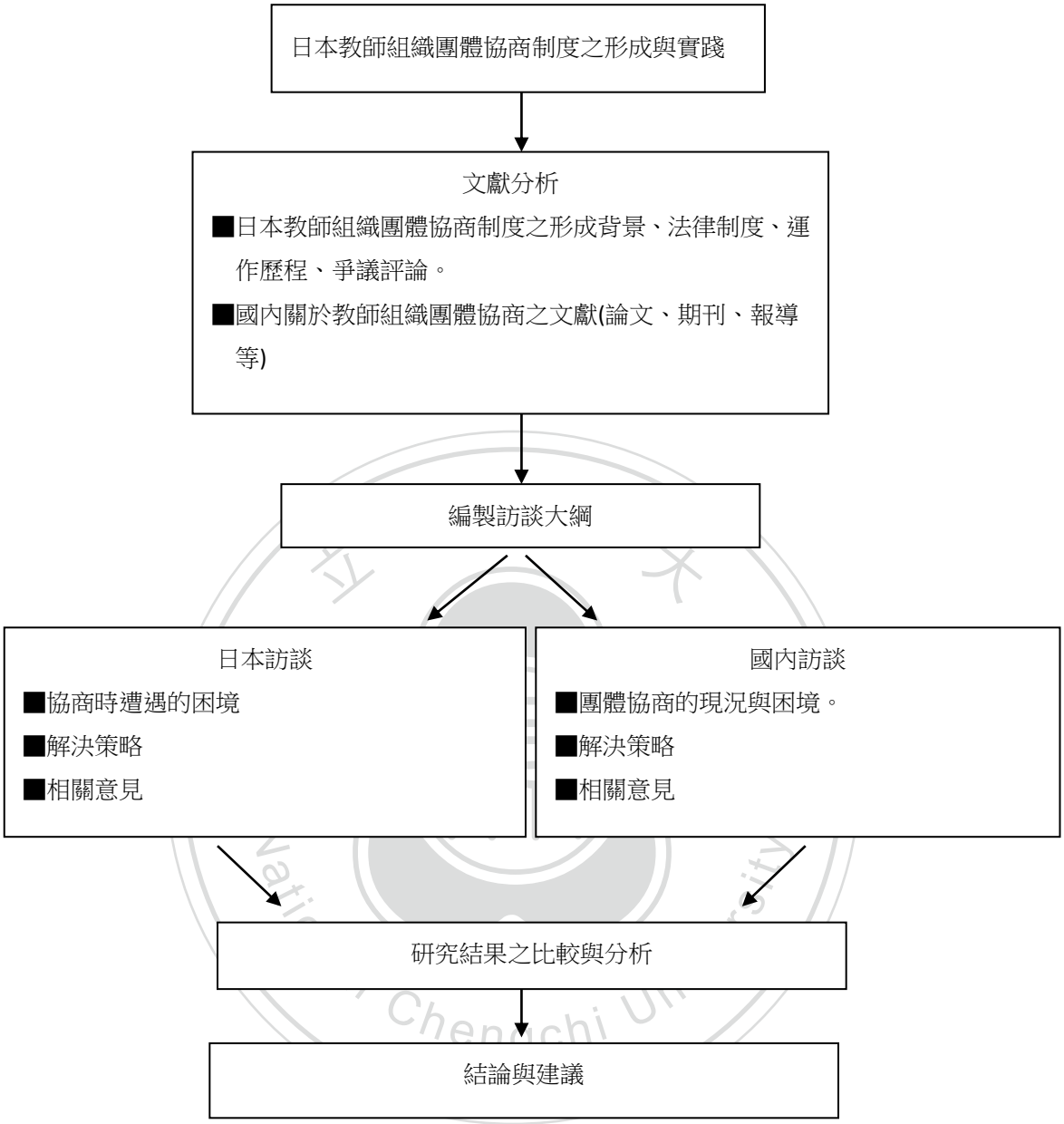


圖 1-2：研究流程

資料來源：研究者自製

參、研究限制

本研究在架構上雖力求完整，但基於主客觀因素，仍有若干限制，分述如下：

一、在訪談對象方面

團體協商的行為者為工會與雇主。而本文由於時間與經濟的限制，故僅選擇從工會的角度與立場深入探討現行的協商制度。而教師工會作為個別教師的集合體，個別教師因認同某工會之理念，而決定加入成為其中一分子，同時委任工會作為爭取集體權益的代表，故工會是在會員教師的授意下行使團體協商權與爭議權，因此本文直接以教師工會作為訪談對象，而未訪問個別教師。

國內僅以「全國教師工會總聯合會」、「桃園縣教育產業工會」與「高雄市教育產業工會」，日本僅以「日本教職員組合」、「東京都公立學校教職員組合」為訪談對象，未能擴及全國與全日本，為本研究限制之一。

二、在研究方法方面

本研究以文獻分析法和訪談方式進行，未能深入瞭解協商進行實況，若能運用觀察和俗民研究方法，更能瞭解教育組織團體協商的情形，此亦為本研究限制之一。

三、在研究範圍方面

本文所研究之教師組織的團體協商制度是以公立中小學教師的現況為主，不包含私立學校教師。

2010 年 6 月我國工會法修正通過後，不分公、私校教師，皆納入勞動三法的保障，然而，在薪資、保險等待遇上，公、私校教師實則適用不同規範，其中公立中小學教師之待遇規範，較接近公務人員體系，再加上研究者自身作為公立國

中教師，故對公校教師之勞動權益保障有更多關注。

根據研究者發現，日本公、私立中小學教師在勞動條件的規範上適用不同制度，公立中小學校教師是地方公務員身分，適用公務員法系，而私立學校教師則是依私法契約僱用的人員，其勞動條件受勞動三法之保障。

而我國公立中小學校教師雖已適用勞動三法，然而在薪資來源與勞動權限制上，實與日本公立中小學校之教師的勞動條件規範具有相似性，因此，本文選擇日本公立中小學教師之團體協商制度為研究範圍。

國立政治大學
National Chengchi University

第四節 章節安排

本文章節概要說明如下。第二章與第三章，以日本的教師組織團體協商制度為中心，說明其發展背景、法律制度與現況運作等，第四章則以我國的教師組織的團體協商制度為主，第五章進行日本與我國制度的比較，第六章則以上述文獻、訪談與比較為根據，提供我國教師組織團體協商制度的建議。以下說明各章內容。

第二章探討日本教師組織的團體協商歷史與其法制基礎。一般而言，法制之所以形成現有之規範，必有其特殊的歷史事件演變過程，瞭解其背景之特殊性與普遍性，有助於區辨國外經驗引進國內之適性問題，故本章第一節探討日本教師組織之團體協商法制形成的歷史背景，以及日本公務員制度改革中關於勞動基本權的改革現況。第二節進一步探討公務員制度改革中有關團體協商權爭論的各方意見，區辨公務員勞動基本權改革的核心問題，對於我國教師組織的團體協商法制之完整建構或有助益。第三節探討作為日本公務員勞動基本權限制的補償措施——人事院勸告制度，並以教師之薪資協商為例，考察在人事院勸告制度等諸多法制限制下，日本的教師組職如何落實團體協商制度。

第三章進一步探討在權利否認體制的理論框架下，日本教師組織之團體協商的法律規範與落實情況。第一節先釐清教師團結權行使的法源與性質，由於日本公立中小學教師的團結權行使，並非依據「勞動組合法」，而是「地方公務員法」，此法律規範的差異，也使得日本學界存有「公務員的協商權有別於民間勞工的團體協商權」的論辯，故先釐清法源依據，再以此為基礎，於後三節探討協商權的法制與運作；第二節探討勞雇雙方協商主體，協商主體的確認，是進入協商的第一步，尤其教育事務涵蓋甚廣，上自文部科學省下至校長皆為權責者，因此確定協商主體，能使後續協商有效率地進行；第三節探討協商事項範圍，勞動條件為當然協商項目，然而協商作為與當局溝通的管道，而教師站在教育最前線，最能掌握教育的問題點，因此協商範圍是否應涵蓋教育事項，值得進一步探討；第四

節探討協商受阻時的救濟方法，日本與我國公立中小學教師的罷教權皆受到限制，在無罷教權作為憑藉的情況下，協商受阻的救濟方法值得進一步探討。

第四章將焦點轉回國內，探討我國教師組織的團體協商制度與實踐。第一節先回顧教師組織的團體協商制度的發展與演變，再藉由新聞報導、裁決案例與教師工會訪談來瞭解團體協商實踐的現況。第二節到第四節分別探討團體協商的三個階段，並著重各階段的重點。第二節探討協商準備階段，以協商主體與協商範圍為主；第三節探討協商進行階段，以誠信協商原則與協商義務為主；第四節探討協商結果階段：以團體協約之締結或協商破裂時教師組織可採取的法律救濟途徑為主。

第五章進行日本與我國在教師組織協商制度的綜合比較。第六節根據以上文獻探討、教師組織訪談與比較分析，作出結論，並提供我國法制上與協商運作的建議與參考。

國立政治大學
National Chengchi University

第二章 日本教師組織之團體協商歷史及其法制基礎

本章概要說明如下。第一節探討日本教師組織的團體協商法制形成的歷史背景，以及日本公務員制度改革中，關於勞動基本權的改革現況；第二節說明日本教師組織之聯合團體的組成現況；第三節探討限制日本教師組織團體協商權的理論基礎；第四節探討在日本特有的人事院勸告制度下，日本的教師組職如何進行薪資等待遇的協商。

第一節 日本教師組織之團體協商的法制形成背景與現況

本節探討日本教師組織的團體協商法制形成的歷史過程。由於日本公立中小學教師在法律定位上劃屬地方教育公務員[13]，其勞動基本權發展過程與日本公部門勞動基本權的發展密不可分，故本節以日本公部門勞動基本權發展過程為主，於其中著重探討日本教師組織的爭權過程。

時間始自 1945 年第二次世界大戰後，駐日盟軍最高司令部(General Headquarters，以下簡稱 GHQ)佔領統治日本，至 2012 年 11 月「國家公務員制度改革關連四法案」廢案為止。在超過半世紀的歷史中，日本教師組織之團體協商制度的發展演變，可分為四個時期：法制鬆綁期、制度抗爭期、否認體制確立期與制度改革期(參照圖 2-1)。

[13] 日本公務員依服務單位層級不同，可分為國家公務員與地方公務員，各自又可再細分為現業公務員、非現業公務員。日本公立中小學教師劃屬地方非現業公務員之地方政府機關人員。參照張鑫隆，「日本公部門勞動者之爭議權及爭議處理機制現況及問題」，發表於建構我國公部門勞資關係制度學術研討會(台北：行政院勞工委員會主辦，2013 年 7 月 24 日)，頁 14。

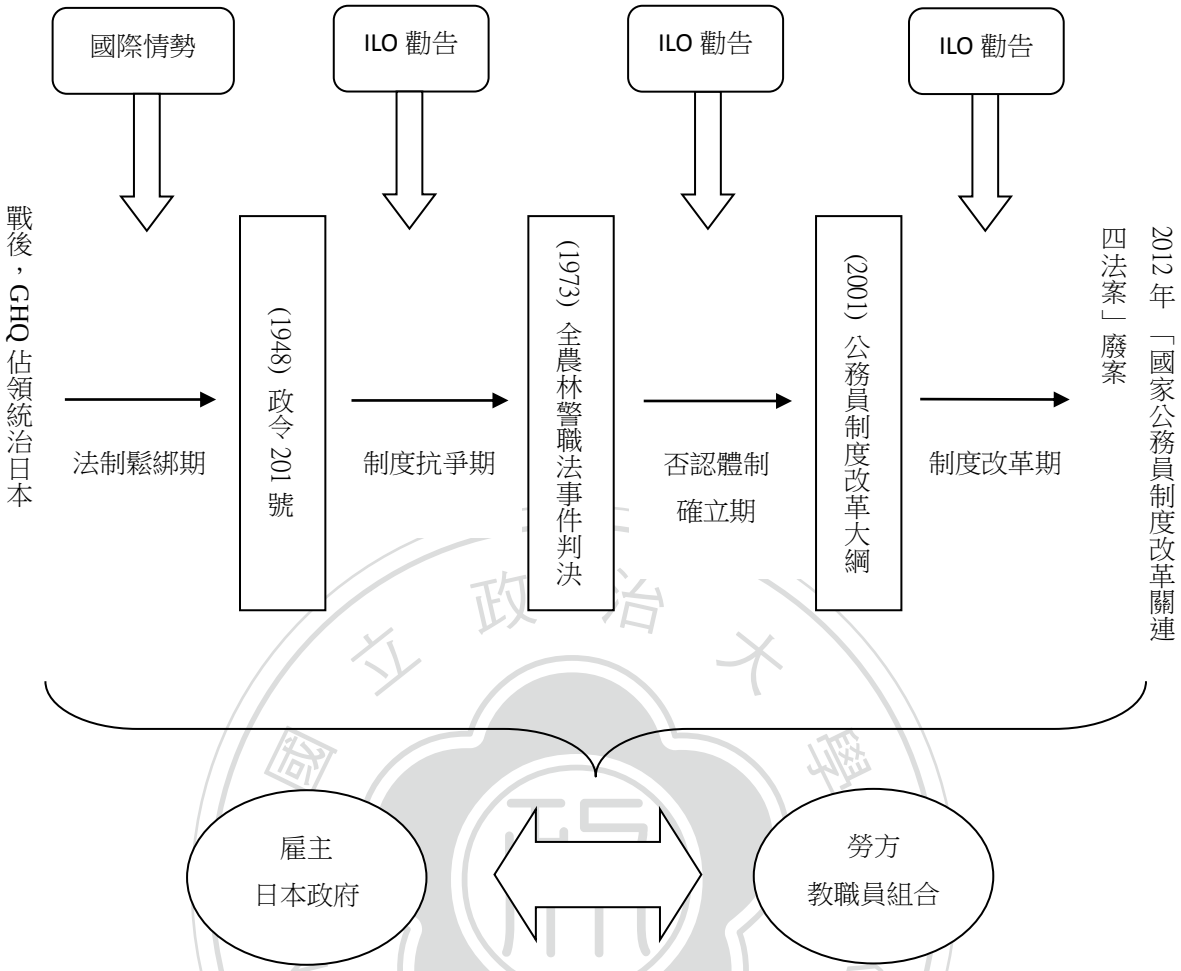


圖 2-1：日本教師組織的團體協商制度的演變過程

資料來源：研究者自製

壹、法制鬆綁期

此時期始於 1945 年 9 月 GHQ 占領統治日本，至 1948 年「政令 201 號」發布前。GHQ 為了使日本達到民主化，對於勞工運動採取支持的態度，幾乎全面保障公部門與私部門勞工的勞動基本權，故稱此時期為「法制鬆綁期」。

一、GHQ 占領初期擁護勞工運動

二戰結束，GHQ 以「除去軍國主義」、「確立和平的民主主義」為目標，於 1945 年 10 月發布「五大改革指令」，其中一項「協助發展勞工團結運動」，被視為日本民主化改革的先決條件。同年 12 月 22 日日本政府完成「勞動組合法[14]」(簡稱勞組法)之制定[15]，並於隔年 2 月 1 日實施，該法適用對象，除了私企業勞動者，亦涵蓋大部分公務員[16]。依勞組法組成的公務員工會，在人數上，占全體工會會員總數三成之比例，在教育水準與素質上，亦居於領導地位，因而成為勞工運動的主力[17]。

為了保障勞工的權益，日本政府更將勞動基本權保障納入憲法條文中，在 1945 年 11 月 3 日頒布的日本國憲法，其中第二八條明文規定：「勤勞者的團結權及團體協商權及其他團體行動權，應予保障。」

在戰後日本政府積極鼓舞勞工團結運動的背景之下，各地工會迅速被成立，並且由於戰後物資匱乏、通貨膨脹，為了維持基本生活所需，各地展開激烈的勞工運動，甚至發生多起罷工行為。

二、1947 年成立全國教師統一組織——日本教職員組合

1946 年 1 月 28 日東京都的教師們為了要求政府改善偏低的薪資水準，而舉行戰後首次遊行活動，此次集結激勵各地教師成立地方教師組織。

1946 年 12 月 22 日成立的「全日本教員組合協議會」(簡稱「全教協」)，在「全官公廳鬪爭委員會」(簡稱「全官公」)中扮演核心角色。「全官公」向吉田政府[18]提出待遇改善等八項要求，未獲得滿意答覆，故策畫隔年 2 月 1 日舉行「二・一罷

---

[14] 日本的「勞動組合法」相當於我國的「工會法」。

[15] 陳增芝，「日本勞動基本權之形成與構造——兼論權利之比較衡量」，淡江大學日本研究所碩士論文(1990 年)，頁 44。

[16] 舊勞動組合法第四條第一項明文禁止警察、消防職員、監獄職員等特殊職種的團結權。參照青木宗也、中山和久編，**官公労働法の基礎**(東京：青林書院新社，1980 年)，頁 3。

[17] 李仁淼，「日本公務員之基本人權——以勞動基本權和政治活動自由為中心」，淡江大學日本研究所碩士論文(1991 年)，頁 56。

[18] 當時，吉田茂擔任日本首相，故以「吉田政府」指稱吉田茂主政的時期。

工」，卻在實施前一日因 GHQ 發布緊急中止命令而遭取消[19]。

「二·一罷工中止」作為 GHQ 的民主化政策方針轉換的代表事件，影響所及，使教師意識到自身作為勞工的身分，並明白團結以對抗權力者的重要性，因而促成 50 萬教師集結，於 1947 年 6 月 8 日成立全國統一組織——「日本教職員組合」(簡稱「日教組」)[20]。

貳、制度抗爭期

此時期始於 1948 年「政令 201 號」發布後，全面禁止公務員的爭議行為及嚴格限制其團體協商權，引起公務員工會的長期抗爭。日教組與其他公務員工會一同向國際勞工組織(International Labour Organization，ILO)控訴日本政府的侵權行為，在國際輿論的壓力下，雖促使日本政府批准第 87 號公約及修正國內法，然而國內法之修正反而更加限制公務員的勞動基本權，也使得公務員的抗爭行動持續進行，故稱此時期為「制度抗爭期」。

一、「政令 201 號」限制公務員團體協商權與爭議權

美蘇對立與共產黨赤化中國等國際情勢轉變，迫使美國轉換對日管理政策，意圖減少日本對美國的依賴，回復日本獨自的經濟力，以及建立親美反共的軍事整備。

在此情勢下，GHQ 為了確保公務員能忠實地貫徹其政策，而開始削弱公部門勞工運動。除了前述「二・一罷工」被迫中止外，1947 年 12 月占領軍介入岩手縣教職員組合的團體協商，1948 年 3 月亦對「全遞薪資罷工[21]」發布禁止命令。同年，

[19] 宗像誠也等，**教育黑書**，第五版(東京：勞働旬報社，1968 年)，頁 386~390。
[20] 同前註，頁 392~393。
[21] 「全遞」，正式名稱為「全遞信勞動組合」，相當於我國郵政事業從業員所組成的工會。1948 年 3 月因反對蘆田內閣的薪資政策，而發起以公部門勞動組合為中心，並以薪資提升為訴求的罷工運動。

琦玉縣教職員組合因反對派任教師前往美國，而遭到占領軍的彈壓[22]。

對公務員勞動基本權影響最大者，是 1948 年 7 月 31 日公布實施的「政令 201 號」，該政令全面禁止公務員的爭議行為，且嚴格限制其團體協商權[23]。「政令 201 號」的內容係源於 1948 年 7 月 22 日麥克阿瑟將軍寫給蘆田首相的書簡，史稱「麥帥書簡」。

在「麥帥書簡」中，以「公部門的職員關係有別於私企業的勞工關係」為基本論述，書簡中明言：「基於雇用或任命，就職於日本政府機關或其從屬團體者，無論何人……皆不得行使爭議行為。」[24]並引述美國羅斯福前總統之言：「所有政府職員必須理解，公務員之立場，不得採行……團體協商手段。團體協商，在適用於國家公務員制度時，已受到明確且不得變更之限制。……雇主為全國國民。國民透過其代表，在國會制定法律，以表明其意志。」

以上所言表明兩個要點，第一，公務員的雇主，為國民全體；第二，國民全體之意思，以形成法律的方式來拘束公務員[25]。

以「政令 201 號」為依據，日本國憲法第十五條之「公務員為全民服務者」衍生新的詮釋，亦即，因公務員的雇主為國民全體[26]，故不容許以國民全體為對象行使爭議權、停廢其業務，或與作為雇主的全體國民立於對等地位進行團體協商，進而締結勞動協約等行為[27]。再者，由於公務員的職務具有「公共性」，其基本人權亦不得不受限制。

「政令 201 號」公布實施後，日本政府逐漸修訂「國家公務員法」(簡稱國公法)、「公共企業體勞動關係法」(簡稱公勞法)、「地方公營企業體勞動關係法」(簡稱地公勞法)、「人事院規則」等法令，並於 1949 年制定「教育公務員特例法」、1950

---

[22] 望月宗明，**日教組 20 年の闘い**(東京：勞働旬報社，1967 年)，頁 56。
[23] 劉崇仁，「論日本公務員之團體交涉權」，中國文化大學日本研究所碩士論文(1989 年)，頁 114。
[24] 渡辺賢，「なぜ国家公務員には労働基準法の適用がないのか——あるいは最大判平・17・1・26 民集 59 巻 1５号 128 頁の射程」，**日本労働研究雑誌**，No.585(2009 年 4 月)，43 頁。
[25] 同註 23，頁 114。
[26] 日本教職員組合，**教育労働者の権利**(東京：勞働旬報社，1967 年)，頁 41。
[27] 宗像誠也等，**教師の自由と権利——ILO・ユネスコ勧告を中心に**(東京：勞働旬報社，1967 年)，頁 148。

年制定「地方公務員法」(簡稱地公法)[28]，將限制公務員勞動三權的規定納入法條，確立所謂「公部門勞動法制」。

二、ILO 鬪爭與 Dreyer 報告

政府的彈壓也促使公務員運用職場大會、集體休假等勞工運動來爭取本身權益。日教組於 1948 年 7 月 31 日發布緊急事態宣言[29]，隨後文部省[30]向各地方政府發布「關於處理勞工問題」的書面指示，其中明記「協商僅限勤務條件」、「活用名目不承諾協商」等，並禁止教師團體與行政當局進行對話[31]。日教組在同年 8 月 22、23 日召開的中央委員會中，決定以「政令 201 號」違反憲法為由，上告最高法院[32]。

隨著美蘇冷戰持續對立，韓戰爆發，美國期待日本作為東亞地區的反共防波堤，故積極促使日本重建軍備，並企圖實現教育的中央集權化。

教育中央集權化的措施，諸如日本政府強行通過規範教師政治中立的「教育二法[33]」、地方教育委員由選舉制改採任命制、限制校長等管理職加入教職員組合、加強學校管理規則、全國實施教師勤務評鑑以間接削弱教師團結力等，也激發日教組展開長期的抗爭活動。

1958 年「ILO 條約批准鬪爭」中，日教組與「日本勞動組合總評議會」(以下簡稱「總評」)、「國鐵勞動組合」、「全日本自治團體勞動組合」等工會合作，以第 87 號結社自由及組織之保障公約(以下簡稱「第 87 號公約」)為依據，向國際勞工組織(International Labour Organization，ILO)控訴日本政府全面否認公務員罷工權、當局拒絕團體協商與不當彈壓、干涉工會營運等舉措已構成不當勞動行為，

[28] 青木宗也、中山和久，**官公労働法の基礎**(東京：青林書院新社，1980 年)，頁 5。
[29] 同註 19，頁 394。
[30] 日本文部省於 2001 年更名為「文部科學省」，其職權相當於我國的教育部。
[31] 同註 19，頁 394。
[32] 同註 22，頁 58。
[33] 教育二法為「教育公務員特例法の一部を改正する法律」（1954 年 6 月 3 日公布）以及「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」（1954 年 6 月 3 日公布）。

此次抗爭是公部門勞工確立勞動基本權並奪回罷工權的出發點[34]。

在長達八年的「ILO 條約批准鬪爭」期間，ILO 向日本政府提出 15 次回復公務員勞動基本權為主旨的勸告。1965 年 1 月 10 日，ILO「有關結社自由事實調查調停委員會」派遣 Dreyer 調查團，赴日調查公務員勞動基本權的實況，並於同年 8 月提出報告書，名為「Dreyer 報告」。

報告中指出，日本政府限制公務員勞動基本權乃不恰當之舉措，並提出具體勸說。「Dreyer 報告」可謂為公部門勞工多年努力抗爭的成果，將其主要內容整理如下[35]：

(一)公部門勞資關係的問題根源在於罷工權被剝奪。

(二)政府將權利侵害的法令作為政策推行於地方，明顯已構成不當勞動行為。

(三)過度的法律萬能主義和嚴格的法令施行是錯誤的。

(四)日教組對於文部省當然具有中央協商權。

(五)無論雇主為公、私部門，其職員應完全適用「第 87 號公約」和「第 98 號公約」。

三、1965 年公部門勞動法修正

在國際輿論批判的壓力下，日本政府於 1965 年 5 月 17 日批准「第 87 號公約」，並配合公約，進行國公法、地公法、公勞法、地公勞法等國內法的修正。有關此次修法的內容，可參閱我國學者李仁淼於 1991 年發表的研究論文[36]。

此次修法僅刪去有爭議的公勞法第四條三號、地公勞法第五條三號，反而藉修法之便，更加強對公務員勞動基本權的限制，如對在籍專從制度[37]和政治活動參與加以限制[38]、管理職組合的法定化[39]、對團體協商施加各種規範[40]等[41]。

---

[34] 同註 28，頁 6。
[35] 同註 19，頁 316。
[36] 同註 17，頁 18~20。
[37] 在籍專從制度，是指工會幹部原有工作留職停薪，專責從事工會會務的制度。
[38] 參照日本國家公務員法一〇八條二一項、日本地方公務員法五二條一項、五五條之二。

以教育現場而言，具體影響為：校長、主任等管理職員不得加入一般教職員組合，分化教職員組合的團結力；而且過去在慣例上允許工作時間內可從事職員團體的活動，也被限縮在條例所定的情況之內；同時縮小人事院的權限，設置「總理府人事局」掌管政府對勞動組合的相關事務，強化公務員支配體制[42]。

國內法修正案的旨趣中有說明：設置公務員制度審議會(簡稱「公制審」)作為公正、中立的專門機關，全面檢討公部門勞工的勞動基本權並進行報告。「公制審」於 1965 年 7 月開始運作，延宕七年後終於在 1973 年進行首次答覆，以下為與教職員組合有關的回答內容：

(一)團結權：登錄制度仍予保留，但要避免任意拒絕未登錄之職員團體的協商請求。在管理職的區分上，以勞組法第二條為基準，進行相關立法。

(二)團體協商權：促進非現業公務員對於薪資以外的勤務條件進行協商，並留意法律和條例之存在不能妨礙協商進行。

(三)爭議權：關於是否給予非現業公務員罷工權並未提出明確結論[43]。

1978 年，再根據公制審的回答旨趣修正一部分的國公法及地公法。

四、1966 年聯合國教科文組織．關於教師地位之建議書

1966 年「聯合國教科文組織」公布「關於教師地位之建議書」，其中明示：確保教師學問自由、保障教師勞動基本權、薪資應透過協商方式決定、應回復罷工權、確保教師政治活動自由、教師組織應參與教育決策等內容，可謂為教師權利的憲章，雖不具法之拘束力，仍對日本教育法規與實情發揮一定影響力[44]。有關教師勞動基本權之重要內容整理如下：

---

[39] 參照日本國家公務員法一〇八條二三項、日本地方公務員法五二條三項。
[40] 參照日本國家公務員法一〇八條之五、地方公務員法五五條。
[41] 同註 28，頁 7。
[42] 同註 19，頁 318。
[43] 同註 28，頁 9。
[44] 同註 26，頁 52。

(一)關於團結權：在建議書之前文明示教師應適用第 87 號公約；為了提高教師經濟、社會、政治之地位，保障教師團結乃不可或缺；教師組織應兼具勞工團體和職能團體的雙重任務。

(二)關於團體協商權：第八二、八九條明定教師的薪俸與工作條件，應經協議過程始得決定。

(三)關於爭議權：第八四條明定「**程序業已用盡，或協商破裂，教師組織應有權採取譬如循正常管道將問題向其他組織公開，以保障本身合法權益等手段**[45]」，明文揭示作為教師最後手段的爭議權應當然受到保障。

1965 年的「Dreyer 報告」與 1966 年的「關於教師地位之建議書」，為教師權利運動帶來積極意義，然而日本政府對此國際勸告，或否認其法之拘束力，或扭曲其意予以忽略，或怠於執行，或實施國內法「改惡」，甚至在此建議書被採納一個月後，對於「總評」發起的「10・21 反越戰罷工」，動用國家權力施予大量刑事彈壓與行政處分[46]，此大規模彈壓行動也顯示日本政府持續限制公務員爭議行為的意圖。

參、否認體制確立期

公務員勞動組合持續進行爭取完整勞動基本權的抗爭行動，其成果亦展現在「10・26 判例」與「4・2 判例」中，然而 1973 年 4 月 25 日「全農林警職法事件最高法院判決」(以下簡稱「4・25 判例」)，顛覆過去尊重公務員勞動基本權的判決，而採取全面否認公務員之爭議權的立場。「4・25 判例」成為日本現行公務員權利否認體制得到確立的關鍵事件，其判旨論據亦持續限制今日日本公務員的勞動基本權行使。故稱「4・25 判例」後之時期，為「否認體制確立期」。

[45] 聯合國教科文組織，「關於教師地位之建議書」，**高雄市立中山國民中學**，〈http://www.csjh.kh.edu.tw/adm3/jiang/unseco.htm〉(1966 年)(瀏覽日期：2014 年 11 月 1 日)。

[46] 宗像誠也等，**教師の自由と権利** ，第 8 版 (東京：労働旬報社，1973 年)，頁 41。

一、勞動基本權限制之「限定合憲論」

公部門勞工爭取勞動基本權的成果，亦影響法院判例，如 1966 年 10 月 26 日「全遞東京中郵事件」(以下簡稱「10・26 判例」)與 1969 年 4 月 2 日「東京都教組事件」(以下簡稱「4・2 判例」)之最高法院判決中提出：勞動基本權限制是否合憲，須根據嚴格的判斷基準，即所謂「限定合憲論」，必須考量以下四個原則審慎為之：

(一)勞動基本權的限制必須在被認為合理的最小必要限度內。

(二)須斟酌職務公共性的強弱與對於國民生活的影響程度，判斷合理性之有無。

(三)對於違反規定之處罰必須在不得已的最小限度內。

(四)對於勞動基本權的限制須有補償措施等[47]。

「10・26 判例」中，最高法院雖認為限制公務員的勞動基本權合乎憲法規範，但正當的爭議行為，根據勞動組合法第一條第二項，有刑事免責效果之適用，因而判決被告等人無罪[48]。

「10・26 判例」立於尊重勞動基本權的立場，而受到高度評價，也影響國內輿論傾向支持回復公務員的罷工權。對此感到危機的日本政府重新整備司法體制，趁「10・26 判例」中持「限定合憲論」的法官退休時，任命持反對意見的法官，在反對意見占多數的情況下，做出否定「限定合憲論」的判決，即 1973 年 4 月 25 日「全農林警職法事件最高法院判決」[49](以下簡稱「4・25 判例」)。全面否認公務員爭議權為此判決思考模式之基礎。

---

[47] 王能君，「日本公部門勞動者之協商權現況及問題」，發表於建構我國公部門勞資關係制度學術研討會(台北：行政院勞工委員會主辦，2013 年 7 月 24 日)，頁 17。

[48] 張鑫隆，「日本公部門勞動者之爭議權及爭議處理機制現況及問題」，發表於建構我國公部門勞資關係制度學術研討會(台北：行政院勞工委員會主辦，2013 年 7 月 24 日)，頁 15。

[49] 同註 28，頁 8。

二、確立權利否認體制之「全農林警職法事件最高法院判決」[50]

(一)事件概要

1958 年 10 月，內閣向眾議院提出「警察官職務執行法修正案」，其內容為擴大警察權限，而有壓制勞工運動之虞，當時「全農林勞動組合」與其他組合一同展開反對運動。同年 11 月 5 日正午舉行職場大會，當天上午，組合幹部對 2500 名組合員煽動爭議行為，該工會幹部之行為違反國家公務員法(1965 年改正前)一一〇條一項十七號而遭到起訴。一審判決全員無罪。二審宣告全員有罪，而最高法院則駁回被告之上訴。

(二)判旨

有關此判決的內容，我國學者李仁淼(1991)的研究論文[51]中已有清楚整理，在此摘要重點如下：

首先肯定公務員也受日本國憲法第二八條勞動基本權的保障，然其勞動基本權有其內在制約，制約理由如下：

1、公務員的雇主為全體國民，其職務內容涉及公共利益，若發動爭議行為恐導致荒廢公務，對全體國民的共同利益造成重大影響，故應予以限制。(國民全體共同利益論)

2、公務員的工作條件，乃依國會議決之法律與預算案來決定，若允許爭議行為，則侵犯國會的議決權，違反憲法所規定之議會制民主主義。(勤務條件法定主義、議會制民主主義)

3、缺乏私營企業中具有的市場抑制力。一般私營企業會顧慮若過度發動爭議行為，將導致企業蒙受超負荷之損失，連帶使其產品在自由市場中喪失競爭力，甚或導致企業倒閉而使自身失業等後果，因此會慎重考量發

[50] 清水敏，「労働基本権の制限」，收於菅野和夫等主編，**労働判例百選**，第七版(東京：有斐閣，2002 年)，頁 13。
[51] 同註 17，頁 82~88。

動爭議行為之必要性與界限。然而，公務員無須顧忌市場競爭力與倒閉因素，而無自我抑制的壓力。(市場抑制力欠缺論)

4、公務員有「人事院勸告」作為爭議行為的補償措施。(補償措施論)

(三)影響

此判決以贊成八票對反對七票通過，幾乎是最高法院二分對立的情況，其反對意見亦備受矚目，留待本章第三節敘述，在此省略。

此判決中主張之「國民全體共同利益」、「勤務條件法定主義」、「議會制民主主義」，嗣後亦被用以限制非現業地方公務員的爭議權，即「岩手縣教組學力檢定事件判決」。此事件為岩手縣教職員組合幹部，為反對 1961 年所舉行的全國中學聯合學力測驗，而對會員煽動爭議行為，以及為阻止測驗人員到校，而以人牆阻塞道路，因此被以違反地公法第三七條一項等而被起訴。一審判決全員有罪，二審採「限定合憲論」，宣判全員無罪，最高法院則推翻二審判決，判決要旨大致與「4・25 判例」之四點判旨相同。

「4・25 判例」的要旨，從此成為限制公務員以爭議權為主的勞動基本權的理論根據，公務員權利否認體制得到確認並延續至今，嗣後公部門勞工持續為勞動基本權抗爭，如 1974 年春鬪進行 120 小時統一罷工、1975 年 11 月實施長達 9 日的罷工，並提出相關立法構想，仍難以撼動「權利否認體制」[52]。

長期的抗爭活動，也使得日教組內部的反主流派批判執行部的方針為「罷工萬能論」、「鬪爭主義至上」，而與主流派產生嚴重對立，進而影響日教組活動的路線。部分反主流派早於 1957 年以「教育正常化」為目標，另成立「日本教職員團體連合會」[53]，部分反主流派於 1988 年 2 月退出日教組，另外成立「全日本教職員

[52] 同註 28，頁 11。

[53] 「日本教職員團體連合會」經歷組合再分裂的過程，於 1984 年更名為「全日本教職員連盟」，簡稱「全日教連」，在組合數及會員人數上，是目前日本第三大教師聯合組織。參照厚生労働省労使関係担当参事官室編著，**日本の労働組合：歴史と組織**(東京：日本労働研究機構，2002 年 3 月)，頁 367~368。

組合協議會」[54]。日教組內部也漸次改變過去反政府的方針，以「參加、提言、改革」為口號，與日本政府作為社會夥伴，共同為日本教育而努力[55]。

而自 1975 年以奪回罷工權為目的之罷工行動失敗以後，公務員勞動基本權問題在政治的舞台上沉寂許久[56]，直至 90 年代公務員制度改革成為政府重要課題，政府欲導入以能力、成績為基礎的新人事評價制度，使得勞動基本權成為必要檢討的課題。

肆、制度改革期[57]

公務員制度改革的議論可追溯到 1997 年橋本龍太郎首相提出「六大改革」計劃，其中公務員制度改革作為行政改革一環，「公務員制度調查會」同時開始運作，繼任之政權皆將公務員制度改革作為重要課題。

一、2001 年新人事制度使勞動基本權成為爭論

2001 年 12 月 25 日小泉純一郎內閣決定「公務員制度改革大綱」(以下稱「改革大綱」)，提出導入能力、成績主義的人事管理制度、人事行政權限由人事院移轉至內閣與各省廳等改革案，使得長期以來肩負「公務員勞動基本權受限之補償措施機能」的人事院面臨被廢止或縮權的可能局面，也使得公務員勞動基本權問題成為不可避免的課題[58]。

「改革大綱」序文中，關於公務員勞動基本權有如下說明：「從確保公務安定、

---

[54] 「全日本教職員組合協議會」於 1991 年 3 月 6 日再改組而成立「全日本教職員組合」，簡稱全教，為日本第二大教師聯合組織。參照厚生労働省労使関係担当参事官室編著，**日本の労働組合：歴史と組織**(東京 :日本労働研究機構，2002 年 3 月) ，頁 333~334。

[55] 厚生労働省労使関係担当参事官室編著，**日本の労働組合：歴史と組織**(東京 :日本労働研究機構，2002 年 3 月)，頁 294~296。

[56] 島田洋一，「公務員の団体交渉権・協約締結権の立法構想をめぐって」，**労働法律旬報**，No.1725(2010 年 8 月 10 日)，頁 4。

[57] 岩岬修，「『失われた１５年』となる公務員制度改革――民主党政権下の公務員制度改革をめぐる動向を中心として」，**自治総研通巻**、413 号(2013 年 3 月)，頁 24。

[58] 同註 56，頁 4。

繼續營運及影響國民生活等觀點綜合考量下，繼續維持現行制度。」大綱的重點在於強化人事管理者的權限，將對公務員的勤務條件產生重大影響，然而，卻未細加說明有關確保公務員勤務條件的法律制度[59]。

對此，「日本勞動組合總連合會」(以下稱「連合」)與「公務員關係組合」，向 ILO 控訴日本政府，其在勞動基本權受限下片面擴大政府人事管理權限，已違反 ILO 憲章。

2002 年 11 月，ILO 第 285 理事會接受日本公部門勞工的主張，勸告日本政府「應再度省思『繼續維持公務員勞動基本權限制』之思惟」，並採納「結社自由委員會」之報告內容：「關於公務員制度改革，為了得到更廣泛的合意，從改正法令以調和結社自由原則的立場來看，所有關係者應盡速進行充分、直接且有意義的協議。」以此勸告為契機，公務員制度改革過程中展開了回復勞動基本權的議論[60]。

二、2007 年專門調查會報告書主張賦予協約締結權

2006 年，第一次安倍晉三政權時，當時的行政改革擔當大臣渡邊喜美積極促使「行政改革推進本部專門調查會」(以下簡稱「專門調查會」)檢討國家與地方公務員的勞動基本權與相關制度。

「專門調查會」於 2006 年 7 月 27 日起共經歷 15 回會議，並且舉辦公聽會聽取相關團體的意見，還設置「模擬團隊」，具體檢討賦予公務員勞動基本權後可能產生的狀況與影響，於 2007 年 10 月 19 日提出報告書。

報告書中，首先揭示改革的必要性與方向性。其中強調：為了建立誠信的勞資關係，應確立勞資關係的自律性。然而，現行制度中，限制非現業公務員的協約締結權，並以「人事院勸告」來拘束資方，此權利受限的現行制度無法確立自

[59] 川田琢之，「『公務員制度改革大綱』の閣議決定」，**日本労働法学会誌**，99 号(2002 年 5 月)，頁 137~143。

[60] 毛塚勝利，「公務員労使関係システムの構築に関する議論の現在と問題点—『労使関係制度検討委員会報告書——自律的労使関係制度の措置に向けて』によせて」，**季刊労働法**，230 号(2010 年秋季)，頁 73。

律的勞資關係。因此，報告書主張，對於一定範圍的非現業公務員，應賦予其協約締結權，並廢止「人事院勸告」制度，資方從提升組織表現的觀點來考量勤務條件，並聽取職員的意見，以確立機動且具彈性的勤務條件決定機制[61]。

對於「4・25 判例」中限制公務員勞動基本權的理論，報告書認為，隨著行政和勞資關係環境的轉變，有再次檢討的必要性。首先，「議會制民主主義」與「財政民主主義」的觀點，仍是今日限制公務員勞動基本權的當然理由，然而，關於薪資源於稅金之「公務員地位特殊性」，近年來已導入獨立行政法人、國立大學法人及指定管理者制度。再者，關於「公務員職務公共性」，目前許多公共服務已委託民間勞工執行。最後，關於「欠缺市場抑制力」，公開勞資協商的過程和結果，可使全民監視達到抑制過度要求之可能性。因此以上多個制約理由已失去其絕對性[62]，故再度檢討制約理由，確立合理的公務員勞資制度有其必要性。

報告書中，對於是否放寬勞動基本權的限制，委員們並未達成一致的意見，但能一一闡明放寬勞動基本權的限制所須檢討的論點。關於協約締結權，報告書中認為應檢討的論點如下：

(一)賦予協約締結權之非現業公務員的具體範圍。

(二)協商事項和協約事項之範圍。

(三)法律、地方單行法規、預算與協約之關係。

(四)是否應限制少數派工會之協約締結權。

(五)如何處理未被賦予協約締結權的職員[63]。

此報告中，要求以自律的勤務條件決定機制來取代人事院勸告制度的觀點，意味著公務員勤務條件決定手續原理上的轉換，在戰後公務員勞資關係史中具有

[61] 行政改革推進本部專門調査会，「公務員の労働基本権の在り方について」，**內閣官房行政改革推進室**，〈http://www.gyoukaku.go.jp/senmon/koumuin.pdf〉（2007 年 10 月 19 日）(瀏覽日期：2014 年 11 月 1 日)，頁 2~3。
[62] 同前註，頁 5。
[63] 同註 47，頁 19。

劃期性的意義[64]。

三、2008 年國家公務員制度改革基本法

2008 年 6 月 6 日日本政府制定「國家公務員制度改革基本法」(以下稱「基本法」)，並設立「國家公務員制度改革推進本部」(以下稱「推進本部」)推動改革。

「基本法」第十二條對於勞動基本權有如下說明：「**針對伴隨賦予協約締結權職員範圍之擴大所帶來的利益與費用，政府應對國民提示其整體圖像，得到國民的理解後，採取自律性的勞資關係制度之措施。**」同法附則第二條提示地方公務員勞動基本權比照國家公務員一併進行檢討[65]。

同時，在「推進本部」之下設置「勞資關係制度檢討委員會」(以下稱「檢討委員會」)，負責調查上述「基本法」第十二條規定的事項，「檢討委員會」於 2009 年 12 月 15 日提出「朝向自律的勞資關係制度之措置」報告書[66]。

報告書中，以「公務員為全體服務者應有別於民間勞動者」、「公務員的薪資來源為國民稅金」、「公務員制度須得到國民充分理解」為前提，盡可能擴大勞資自治範圍為思考點來進行各種議論，對於賦予協約締結權之公務員範圍、協商事項範圍、協商流程、雇主機關等皆進行討論並提供建議。

關於賦予非現業公務員協約締結權，此報告書中提出三種可能選項，說明如下：

(一)重視直接反映勞資合意之觀點，採取接近民間勞動法制之制度。

(二)以現行公務員制度基本原則為前提，尊重勞資合意之制度。

---

[64] 同註 60，頁 74。

[65] 「国家公務員制度改革基本法」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/16920080613068.htm〉(2008 年 6 月 13 日)(瀏覽日期：2014 年 11 月 1 日)。

[66] 労使関係制度検討委員会，「自律的労使関係制度の措置に向けて」，**内閣官房行政改革推進室**，〈http://www.gyoukaku.go.jp/koumuin/kentou/houkokusyo.pdf〉(2009 年 12 月 15 日)(瀏覽日期：2014 年 7 月 31 日)。

(三)基於勞資合意且重視國會關係之觀點，採取強調公務員特殊性之制度[67]。

檢討委員會並未做出選擇，僅整理分歧的意見，對立看法主要為：應基於公務員特殊性而附加最小限度的限制下，使公務員透過團體協商自主決定勞動條件之制度，亦或是，在勤務條件法定主義的框架內，給予團體協商權和協約締結權之制度[68]。

相較於過去日本政府對於公部門勞動基本權採取消極對應態度，以及自「4・25 判例」以後，日本政府對公部門勞動基本權採取嚴格限制，此次，「檢討委員會」作為政府的審議會，提出賦予協約締結權為前提的勞資關係制度的報告[69]，具有劃時代的意義。

日教組對於報告書中以賦予協約締結權為前提表示肯定，並認為，賦予教師團體協約締結權將能強化教師、文部科學省與教育委員會之間的溝通，如此能提昇教育品質，並提高個別教師的動機以及處理困難的能力，從教育發展的觀點而言，確立自律的勞資關係亦相當重要[70]。

四、2011 年國家公務員制度改革關連四法案

2011 年 4 月 5 日，「推進本部」以 2008 年制定之「基本法」為基礎，提出「改革全體圖像」報告，其內容包含：給予團體協約締結權、廢止「人事院勸告制度」等[71]。

根據「改革全體圖像」報告，菅直人內閣於 2011 年 6 月 3 日向 177 次國會提出「國家公務員制度改革關連四法案」[72]，主要內容為幹部人事的一元管理及其他

---

[67] 同註 60，頁 77。
[68] 同註 56，頁 5。
[69] 同註 57，頁 30。
[70] 日教組団体交渉制度の在り方検討委員会 **労働協約を中心とした教育公務員・教職員の労使関係のあり方**(東京：日本教職員組合，2009 年 7 月)，頁 4。
[71] 村松岐夫編，**最新公務員制度改革**(東京：学陽書房，2012 年)，頁 2~18。
[72] 国家公務員制度改革関連四法案包含「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」、「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」。

人事制度之改革、改正退職管理制度、設置自律的勞資關係制度[73]等。

此次改革目標之一：促進非現業公務員中自律的勞資關係，亦即樹立透過勞資自主協商決定勤務條件的原則，對公務員勤務條件決定方式將產生重大變革。在團體協商方面，首先，對於雇主拒絕團體協商，將導入不當勞動行為之救濟制度(國公勞法修正草案第十九條)。其次，關於協商當事者，改以「中央勞動委員會」(簡稱「中勞委」)認證制度取代現行的登錄制度，經「中勞委」認證的勞動團體，賦予其團體協商權(國公勞法修正草案第五條)，雖對團結權仍課以一定限制，但與登錄制度相較已鬆綁其規範。另外，在協商項目仍排除「管理營運事項」(國公勞法修正草案第十條第二項)，且協商手續仍賦予預備協商的義務(國公勞法修正草案第十二條第一項)[74]。

在團體協約締結方面，改革法案中首次承認非現業公務員的團體協約締結權，在公務員勞動基本權史中可謂重大進展。然而，早稻田大學清水敏教授檢視改革法案的條文，認為團體協約之締結仍被課以嚴格限制，要因即為改正法案仍繼續維持「勤務條件法定主義」，也使得國會有極大空間能干預團體協約的締結，但也肯定改正法案中意圖調和團體協商與「勤務條件法定主義」之間的矛盾[75]。

國家公務員制度改革亦連動地方公務員制度改革，2012 年 11 月 15 日，「地公法改正法案」與「地方公務員勞動關係法」被提交 181 次國會，其中明記設立地方公務員新勞資關係制度，給予地方公務員協約締結權，並廢止「人事委員會勸告制度」。但由於 2012 年 11 月 16 日眾議院解散，「國家公務員制度改革四法案」與「地方公務員制度改革二法案」皆遭到廢案。

嗣後民主黨有意向國會重新提出公務員制度改革法案，然而，研究者認為，現在的安倍政權將施政重心放在振興日本經濟上，與經濟優先、311 大地震災後復

[73] 井田敦彦，「国家公務員制度改革の経緯と論点」，ISSUE BRIEF，765 号(2013 年 1 月)，頁 6 。
[74] 「国家公務員の労働関係に関する法律案」，**日本参議院**，〈http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/180/pdf/t031770751770.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 11 月 1 日)。
[75] 清水敏，「公務における自律的労使関係制度の樹立の意義と課題」，**労働調査**，通号 501 (2011 年 9 月)，頁 7。

興等較急迫的政策相較，公務員制度改革較為無足輕重，短時間內公務員勞動基本權現況恐難有所突破。

國立政治大學
National Chengchi University

第二節　日本教師組織之團體協商法制的理論基礎

1948 年「政令 201 號」之發布，到 1973 年「全農林警職法事件最高法院判決」(簡稱「4・25 判例」)之論理，奠定今日日本公部門勞動法體系與勞資關係的基礎。然而，2007 年「專門調查會報告書」提出以「賦予協約締結權為前提」的改革方向，挑戰了「4・25 判例」以來的權利否認體制，也使得公務員勞動基本權這個既古又新的問題，在這一波改革中引起學者們激烈的論辯。

在論辯當中，學者們重新省思「4・25 判例」中所延伸限制公務員勞動基本權的論理，亦即議會制民主主義、財政民主主義、國民全體共同利益論與欠缺市場抑制力論。

本節首先說明「勞動基本權否認體制」的理論基礎，再探討學者們對上述理論基礎的意見。

壹、日本教師「勞動基本權否認體制」的理論依據

由本章第一節探討可知，1973 年「4・25 判例」以勤務條件法定主義等作為「禁止公務員爭議權乃合乎憲法規範」的根據。嗣後 1978 年「國立新潟療養所事件判決」，援用以上判例內容，作為否認公務員團體協約締結權的論據[76]。

許多日本學者在論述公務員勞動基本權受限的理論時，往往將日本國憲法第七三條第四項之「議會制民主主義」直接解釋為「勤務條件法定主義」[77]，但本文認為是國民全體共同利益論、財政民主主義與議會制民主主義作為憲法上的要求為因，才使得公務員的勤務條件需依據法律所決定，即勤務條件法定主義為果，

[76] 外尾健一，「公務員の団結権・団交権」，ジェリスト，頁 15。

[77] 如學者島田陽一在「公務員制度改革と公務関係の法的性格—労働法学と行政法学の対話」一文中，直接將日本國憲法第七三條第四項解釋為勤務條件法定主義。本節後段提及之學者晴山一穗與外尾健一亦有類似用法，本文在敘述兩位學者的意見時，直接引用兩位學者的說法。

故本文在論述上將「議會制民主主義」作為公務員「勤務條件法定主義」的原因之一。

以下說明國民全體共同利益論、財政民主主義與議會制民主主義作為公務員勤務條件法定主義的理論依據(參照圖 2-2)。

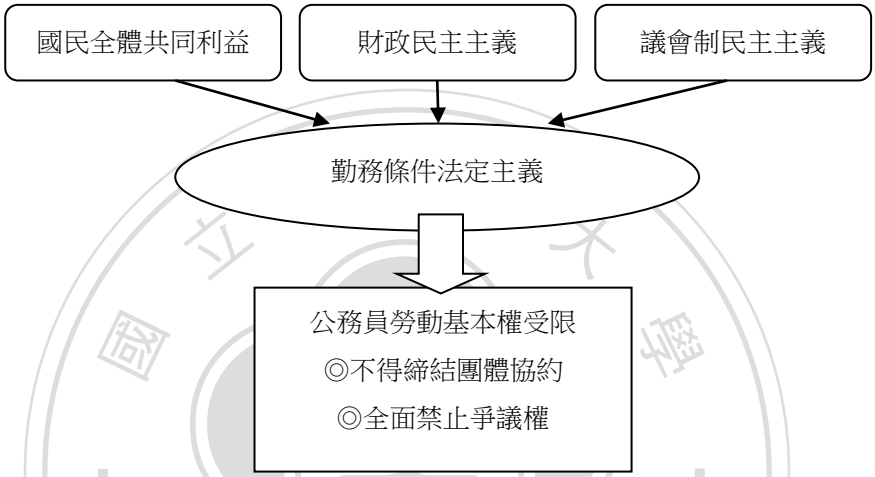


圖 2-2：公務員勞動基本權否認體制的理論依據

資料來源：研究者自製

國立政治大學 National Chengchi University

一、國民全體共同利益論

此論述的根據為日本國憲法第十五條第二項：「**一切公務員都是為全民服務，而不是為一部分人服務。**」公務員作為全體國民的服務者，須秉承國民所委託來執行其職務，公務員與國民全體之間具有「信託關係」，而且其職務內容負有國民全體利益之公共性[78]。

「4・25 判例」將「全民共同利益」無條件地優先於個別人權[79]，因此，不允

[78] 同註 26，頁 41。

[79] 大和田敢太，「公務員制度改革と争議権問題」，**滋賀大学経済学部研究年報**，第 15 卷(2008 年)，

許公務員以國民全體為對象行使爭議權、停廢其業務或與作為雇主之全體國民立於對等地位進行團體協商，進而締結團體協約等行為[80]。

再來，從國民全體共同利益論落實於教育現場來看，日本公立中小學教師作為地方教育公務員，具有「教育者」與「公務員」的性格。以「公務員」身分而言，其透過教育職務的實踐，落實憲法賦加之服務全體國民的責任；以「教育」職務而言，根據日本教育基本法第六條第一項規定：「依法成立的學校，均具公的性質。」因此無論任職於國、公、私立學校，教育職務均具共通的公共性格[81]，若允許教師行使罷工權，恐有影響學生受教權之虞。

二、財政民主主義

此主張是根據日本國憲法第八三條：「處理國家財政的權限，必須根據國會議決而行使之。」揭示國家財政之處理需根據國會議決。公務員作為全民服務者，其薪資源於國民的稅金，故公務員的薪資必須考量政治的、財政的、社會的等其他諸般合理的條件適當地被決定，並且要遵從民主國家的原則，在代表全民意見的國會中經過審慎的討論，始得決定，不容許公務員透過團體協商進而締結團體協約來決定薪資。

三、議會制民主主義

此論述依據為日本國憲法第七三條第四項(有關內閣職務)：「遵從法律訂定之基準，掌管有關官吏之事務。」此條文明白揭示掌管官吏事務為內閣的權限，然而其權限必須依法律的基準行使之，而法律的制定需經代表國民全體意思的國會審議通過，始符合民主程序。據此，「4・25 判例」中最高法院即作出如下判決：

頁 19。

[80] 同註 27，頁 147。

[81] 周志宏，「臺灣教師組織工會之法制建構——以美、日教師工會為比較對象」，收編於周志宏編，**教育法與教育改革Ⅲ**(台北：高等教育，2012 年)，頁 225。

國立政治大學 National Chengchi University

公務員之工作條件，乃依國會議決之法律與預算案來決定，若允許爭議行為，則侵犯國會之議決權，違反憲法所規定的議會制民主主義。

貳、學者對勞動基本權否認體制之論理的意見

對於「國民全體共同利益」、「財政民主主義」、「議會制民主主義」與「勤務條件法定主義」作為限制公務員勞動基本權的論理，學者們提出各種意見。首先整理「4・25 判例」中的反對意見，再整理近期其他學者的看法。

一、「4・25 判例」中的反對意見

在「4・25 判例」中以贊成八票對反對七票通過，幾乎是最高法院二分對立的情況，諸位法官對判旨內容的反對意見亦備受矚目，整理如下：

(一)公務員所從事的國家事務，涵蓋各種不同性質的工作內容，因此，因業務停廢所造成的影響亦是千差萬別，況且在私人企業中，亦有造成國民生活重大障礙疑慮的業務，職是，以「國民全體共同利益論」為由，全面禁止公務員的爭議行為，或對煽動行為科以刑事制裁，有違憲之虞。

(二)公務員的薪資雖由法律和預算所決定，然而在憲法上亦存有協商的空間。例如：法律決定大綱基準，在具體實施方面，賦予內閣裁量權，使其與公務員代表進行協商，以決定薪資。此制度在憲法上有其可能性，因此，公務員藉團體行動，對影響勤務條件的立法施予影響力，只要方法適當，應該免除其成為刑罰的對象。

(三)並非有人事院勸告制度作為補償措施，就可以限制勞動基本權。

(四)從保障勞動基本權的觀點來看，為達到爭議行為之目的，非暴力且不會造成國民生活障礙之爭議行動，應自刑罰中解放。

二、其他學者對公務員權利否認體制之論理的意見

本文將學者對於限制公務員勞動基本權之理論的看法，分項整理如下：

(一)針對「雇主為全體國民」一說的意見

就國民全體共同利益論中「雇主為全體國民」的說法，日本學者毛塚勝利[82]、島田陽一[83]與青木宗也提出批判。

毛塚勝利與島田陽一以公司股東的比喻反對此說。兩位學者認為，如以上市公司為例，國民的立場等同於股東，而作為人事管理責任者的雇主應是政府，「雇主為全體國民」的說法，就好比在民間企業說「雇主為股東」一樣令人難以理解[84]。並且認為，「雇主為全體國民」一說，從公務管理的立場來看，只是意味著行政當局迴避經營者責任[85]。

青木宗也則從實務層面來檢視，而認為指揮並管理地方公務員者，確實為地方公共團體的長官，其對於地方公務員勞動力的處分管理，具有全部的權限與責任，因此應將其置於雇主的地位[86]。

(二)針對「財政民主主義」一說的意見

就「財政民主主義」的說法，島田陽一與青木宗也[87]皆認為，公務員的薪資確實源於稅收，與民間勞動者的情況不能等同視之，基於日本國憲法第八三條財政民主主義，不能否認議會在政治的、社會的、財政的等其他諸般合理考慮下有決定的權限，但此條之意涵應在規範當局不可恣意濫用國家財政，能否直接作為限制公務員勞動基本權的根據存有疑問[88]。

---

[82] 同註 60，頁 76。
[83] 同註 56，頁 5。
[84] 下井康史反對公司股東的比喻，他認為股東有選擇不買的權利，但國民基本上沒有選擇權。參照島田陽一、下井康史，「公務員制度改革と公務関係の法的性格—労働法学と行政法学の対話」，**季刊労働法**，230 号(2010 年秋季)，頁 88。
[85] 同註 60，頁 76。
[86] 青木宗也，「非現業地方公務員と団交権」，**季刊労働法**，通号 100(1976 年 6 月)，頁 126。
[87] 同前註，同頁。
[88] 清水敏在其文章「地方公務員の勤務条件決定手続の実態」中引用室井力「公務員の権利と方」

島田陽一認為，財政民主主義作為憲法上的要求，但不能直接推論到勤務條件法定主義，其論據為，勤務條件法定主義的法源依據為地方公務員法第二四條第六項：「**職員的薪資、勤務時間等其他勤務條件，由條例所決定。**」此為現行公務員法的原則，並非日本國憲法的要求[89]。並且，島田陽一提出質疑，為何勤務條件由條例所決定，即不容許有勞資協商合意的空間？

青木宗也認為，雖然不能忽視財政民主主義作為憲法的要求，卻質疑以財政民主主義作為限制勞動基本權之根據的合理性。他提出公部門勞工的勤務條件與國家財政息息相關是世界各國的共通性，為何獨有日本以財政民主主義萬能論限制勞動基本權？[90]他認為今後該持續檢討的是，如何在議會議決財政的權限中尊重公務員的團體協商權[91]。

(三)針對「議會制民主主義」一說的意見

對於公務員透過團體協商決定勞動條件違反「議會制民主主義」的說法，一般意見認為，若團體協約經過議會同意之程序，則未違反議會制民主主義。學者毛塚勝利則從經營的角度來看，而認為公務行政的監視只委託於議會的話，仍存在不透明和非效率的問題，他建議透過勞資協商，使資訊公開，讓全體國民皆能實現監督之責[92]。

(四)針對「勤務條件法定主義」一說的意見

對於勤務條件法定主義一說限制公務員團體協約締結權，許多學者也提出不同看法。

晴山一穗認為，既然勤務條件法定主義與勞動基本權保障皆是憲法要求，則

一書 22 頁之內容。

[89] 島田陽一、下井康史，「公務員制度改革と公務関係の法的性格—労働法学と行政法学の対話」，**季刊労働法**，230 号(2010 年秋季)，頁 88。

[90] 同註 28，頁 289。

[91] 同註 86，頁 126。

[92] 同註 60，頁 76。

該思索的是，如何在合憲的前提下兼顧兩者。他指出，日本國憲法第七三條第四項條文僅規範由法律所決定的僅限勤務條件的「基準」，因此，需進一步探討的是，公務員的勤務條件應由法令規範到何種程度才為憲法所允許，若法令規範過於詳細，使得勞動條件無協商空間，就有違憲之虞[93]。

外尾健一認為，根據憲法第七三條第四項勤務條件法定主義或憲法第八三條財政民主主義，不能否認公務員團體協商權受限有其合理性，但也不能因此全面否定其協約締結權，若要同時兼顧憲法第二八條勞動基本權的保障，在法理的解釋上應為：法律僅決定勤務條件的基準，詳細內容則由作為雇主的政府與公務員透過團體協商來決定[94]。

青木宗也認為，以勤務條件法定主義作為否定協約締結權的法理基礎，將使得地公法第五五條第一項「職員團體可針對有關薪資、勤務時間等其他勞動條件進行團體協商」之規定，僅成為法律上「苦情處理」的機制而已，他認為堅持勤務條件法定主義，即在實質上否認團體協商權[95]。

國立政治大學 National Chengchi University

[93] 晴山一穂，「行政法からみた行革推進本部專門調查会『報告』」，**国公労調査時報**，No.544(2008年4月)，頁15。
[94] 同註76，頁15。
[95] 同註86，頁123。

第三節 人事院勸告制度與薪資協商

在團體協約締結權與爭議權被剝奪的現行日本公務員體制下，為了保障公務員擁有合理的勞動條件，日本政府設有人事院勸告制度(以下簡稱「人勸制度」)作為補償措施。「人勸制度」作為補償措施的定位解釋，乃源於「4・25 判例」中的見解，又稱作「人勸補償措施論」。

ILO 多次勸告日本政府應遵從國際標準，賦予公務員完整的勞動基本權，日本政府即屢次以「人勸制度」之存在為由，合理化現行「公務員權利否認體制」。

另一方面，雖然地方公務員法第五五條規定，職員團體可就薪資、勞動時間等勞動條件提出適法的協商請求，但實際上在「人勸制度」的規範下，教職員組合對於薪資協商的空間極為有限。

本節先探討「人勸制度」的法源依據，再探討教師薪資與國家的關連性，最後探討在「人勸制度」的規範下，教職員組合如何對以薪資為主的勞動條件進行協商。

壹、人事院勸告制度的法律依據

在公務員勞動條件決定的過程中，人事院與人事委員會的薪資勸告，代替勞動基本權的行使，保障公務員能獲得合理的薪資待遇[96]。

人事院與人事委員會以「使公務員與民間勞動者的薪資水準達到均衡」為基本原則，對議會與行政當局提出有關公務員薪資的建議，其法源依據如下：

日本國憲法第七三條第四號規定，內閣有遵從法律為基準掌理官吏有關之事務的職責。國家公務員法乃根據此憲法依據，於第二八條第一項訂定：「國會為了順應社會一般情勢，能夠隨時變更國家公務員的薪資、勞動時間等勞動條件(情勢

[96] 「人事院勧告（公務員の給与）」，**日本国人事院**，〈http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/f_kyuuyo.htm〉(瀏覽日期：2014 年 6 月 14 日)。

順應原則)。」有關此變更，同條項後文規定人事院不可怠惰其勸告之職責。

為了實現以上所述之議會制民主主義與情勢順應原則，國公法第二八條第二項規定：「人事院，每年必須至少一次，向內閣與國會針對俸給表適當與否，進行報告。」並且，若因諸條件變化而產生「俸給表規定之薪資有 5%以上增減的情況時，人事院須於報告中對國會與內閣提出適當的建議」[97]。

地方公務員法[98]中亦有如似規範，地公法第八條揭示人事委員會的職責，其中第五項即規定：「有關薪資、勞動時間等勞動條件應有之措施，應向地方公共團體的議會與長官提出勸告。」

地公法第十四條、第二四條第三項與第六項，規定職員的薪資必須參酌國家、其他地方公共團體之職員，以及民間勞動者的薪資水準實況(均衡原則)，並且順應社會一般情勢(情勢順應原則)，再根據勤務條件法定原則來決定。

為了實現以上基本原則，地公法第二六條亦規定，人事委員會每年至少一次向地方公共團體的議會與長官進行報告及勸告。

貳、教師薪資決定與法律的關係

一、教師薪資決定的依據

教師的薪資決定，與其他地方公務員相較，在法律的規範上存有若干差異。

在 2003 年以前，人事院會製作「教育職俸給表」作為國家公務員身分的教師薪資的參考，各地方人事委員會往往以此「教育職俸給表」對議會與長官提出勸告，但 2004 年國立大學法人化後，人事院不再製作「教育職俸給表」。

有關教職員薪資的決定，轉而依據「全人連教育職薪資表」,「全人連」是指「全國人事委員會連合會」，是全日本 47 個都道府縣、政令市的人事委員會的連

[97] 「国家公務員法」，日本国電子政府の総合窓口イーガブ，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO120.html〉(2013 年 12 月 4 日)。
[98] 「地方公務員法」，日本国電子政府の総合窓口イーガブ，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO261.html〉(2013 年 11 月 22 日)。

合體。「全人連」委託專門機構進行調查，並參考人事院勸告內容作成「教育職薪資表」[99]，幾乎各地方人事委員會皆以此為基準，對該地方教職員的薪資提出勸告。

因此，所謂的教職員薪資協商，乃是各地方教職員組合與人事委員會，針對以「全人連教育職薪資表」為基準，所提出的人事委員會勸告的運用方式與津貼額度，進行協商。

二、教師薪資與法律的關係

由於教育職務的特殊性，有關教職員的薪資決定，除了地公法的規定外，日本政府亦訂有其他法律予以規範，如下所述：

(一)義務教育費國庫負擔法

為了實現日本國憲法第二六條義務教育機會均等、水準維持、無償制的要求，日本訂有「義務教育費國庫負擔法」，明訂義務教育諸學校的教職員薪資的 1/3 額度由國家負擔，以確保全日本任何地方的孩童都能享有一定水準的教育條件[100]。因此，教師的薪資條件決定，和其他地方公務員相較，在法律位置上與國家關係較為密切。

(二)人材確保法與義務教育等教員特別津貼

另外規範教師薪資的尚有人才確保法(以下簡稱人確法)，是為了提升並維持教育水準而訂定薪資「優遇」措施的法律。根據人確法，教育職俸給表的額度會漸次累積，並設有「義務教育等教員特別津貼」(以下簡稱「義務特津貼」)。在現行的「全人連教育職薪資表」中會提示「義務特津貼」的金額，各地方人事委員會

[99] 草野秀一，「自律的労使関係の確立と教育公務員賃金の課題」，**労働調査**，2011 年 9 月号，頁 48。

[100]「義務教育費国庫負担制度の概要」，**日本文部科學省**，〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoiku/outline/001/008.htm〉(瀏覽日期：2014 年 6 月 14 日)。

國立政治大學 National Chengchi University

會根據此內容進行勸告[101]。

(三)薪資特別措置法與教職調整額

教師薪資的另一個特徵是，根據薪資特別措置法(原文為「給与特別措置法」，以下簡稱「給特法」)訂定教職調整額。「給特法」中規定，考量教師職務特殊性而支付 4%的教職調整額，教職調整額的支付幅度也是教職員組合與人事委員會協商的項目之一。

然而，教師薪資給付項目中不存在「加班津貼」，即使教師超時工作，也不能領取加班費，若以教職調整額 4%的水準來換算每個月的加班時間，相當於 8 小時，但是根據 2007 年文部科學省的調查，教師的加班時間每月超過 40 小時，因此 4%的水準，若類比其他職種的「加班津貼」，實在是很低的水準[102]。

以上法律都與教師薪資有直接相關，是各地方教職員組合薪資協商的前提，換句話說，此前提若有所更動，無可避免需與國家層次進行交涉。因此，公立中小學教師雖為地方公務員，但有關薪資的協商，國家層級的當局應為協商對象之一。

參、教師薪資的協商

公立中小學教師作為地方公務員，其薪資原則上決定於都道府縣層級，然而，如同前述，與一般地方公務員相較，教育公務員與國家的關係更為密切。同時，地方人事委員會勸告亦會參考人事院的勸告內容，故中央與地方，在教師薪資的決定上，皆扮演重要角色，故以下說明由中央到地方的決定過程(參照表 2-1)。

[101] 同註 99，頁 49。
[102] 同註 99，頁 50。

一、中央層級的協商

公務員的薪資會依據民間薪資水準而被決定。在春闘[103]期間，民間的薪資一旦底定後，人事院與人事委員會將共同進行民間薪資調查。

為了使春闘的成果亦能擴展至地方公部門勞工，「公務勞協地公部會[104]」在 4 月初會向「全人連」要求進行民間薪資實態調查，並要求製作「教育職薪資表」，以供各人事委員會之參考[105]。

在人事院提出勸告之前，「公務員共闘[106]」與「公務員聯絡會[107]」會參考民間春闘的結果，向人事院提出具體要求，並與人事院進行實質交涉。日教組作為以上兩組織的主要成員，除了共同協商外，也單獨與文部科學省、人事院進行協議，促其改善有關教育公務員特有的勞動條件。

8 月初人事院總裁對內閣總理大臣、參眾院議長提出有關公務員薪資調整幅度的報告和勸告。在國家公務員薪資方面，9 月，行政機關會根據人事院勸告內容編列預算，送交國會審議，12 月左右通過薪資決定法案。

二、地方層級的協商

在地方公務員薪資方面，各都道府縣接受國家人事院勸告後，「地公勞共闘[108]」向人事委員會提出勞動條件改善的要求書，並進行實質協商。地方教職員組合作為「地公勞共闘」的主要成員，亦單獨就有關教育公務員特有的勞動條件，與地方教育委員會進行協商。

---

[103] 每年二月初，日本的民間勞動者會舉行加薪、縮短工時等要求改善勞動條件的勞動運動，即所謂「春季生活闘争」、「春季勞資交涉」，一般簡稱「春闘」。以大型企業為首，中小企業繼之，於二至三月間進行勞資協商，以決定當年度勞動條件的方向。

[104] 「公務公共服務勞動組合協議會」的「地方公務員部會」，簡稱「公務勞協地公部會」。

[105] 「地公部会が民間給与実態調査について全人連に申入れ」，**公務公共サービス労働組合協議会**，〈http://www.komu-rokyo.jp/info/rokyo/2014/2014rokyo_infoNo32.html〉(瀏覽日期：2014 年 6 月 27 日)。

[106] 全名為「日本公務員勞動組合共闘會議」。

[107] 全名為「公務員勞動組合連絡會」。

[108] 全名為「地方公務員勞動組合共闘會議」。

10 月左右，人事委員會提出勸告，地方政府長官依據勸告內容編列預算案，提交議會審查。

綜上所述，公務員的薪資經過春鬪期、勸告期、勸告後的確定期，而決定下年度的薪資[109]。

表 2-1：教育公務員薪資決定流程表

層級	薪資決定	協商、協議
民間	(2~3 月中)春季生鬪爭	
中央人事院 (強烈影響) 文科省 (指導)	(5 月初)人事院協同地方人事委員會，進行民間薪資實態調查 協商、協議 (8 月)人事院提出勸告 (※國家公務員薪資部分省略)	(4 月)「公務勞協地公部會」要求「全人連」進行民間實態調查及製作「教育職薪資表」。 (7 月)「公務員共鬪」、「公務員聯絡會」與人事院進行實質協商。 日教組亦單獨與文科省、人事院進行協議。
地方人事委員會 教育委員會	地方政府接受人事院勸告 協商、協議 (10 月)人事委員會提出勸告	(9 月)「地公勞共鬪」與人事委員會進行協商。 地方教職員組合亦單獨與教育委員會進行協商。
地方首長	(12 月)依據勸告內容編列預算案，提交議會審查。	

資料來源：研究者自製

[109] 三重県教職員組合，**2013 組合ハンドブック**(三重県教職員組合，2013 年 7 月)，頁 74。

肆、人勸制度的問題點與改革方向

一、人事院勸告制度的問題點

「人勸制度」的問題點表現在兩方面，一為未充分發揮機能而有違憲之虞，二為制度上的缺失。

(一)人勸制度未發揮機能

根據總務省地方公務員薪資實態調查，至 2009 年 4 月 1 日為止，約有 61.7 %(1139 個)的地方公共團體[110]無視人事委員會勸告制度作為勞動基本權受限的補償措施，而片面調降公務員薪資[111]，此現況突顯人事委員會勸告未充分發揮其應有機能。

更甚者，2011 年人事院提出薪資減額 0.23%的勸告，但日本國會仍於 2012 年 2 月 29 日強行通過平均減薪 7.8%的「國家公務員薪資改訂以及臨時特別條例之相關法律[112]」(簡稱「給予法」)[113]，而地方公務員的薪資亦多比照辦理，至 2013 年 8 月為止，僅有六個都縣未實施津貼刪減[114]。

學者渡邊賢認為，無視「人勸制度」而通過刪減國家公務員薪資的「給予法」，已抵觸「人勸制度」作為日本國憲法第二八條勞動基本權保障的補償措施，已構成違憲的行為。

渡邊賢並引用「4・25 判例」中，岸盛一與天野武一法官的補充意見作為論據：「補償措施之存在，正是現行公務員『勞動基本權否認體制』能合乎憲法要求的強力支柱，因此應確保補償措施能充分發揮機能，若補償措施徒具形式，那麼以

---

[110] 即地方政府。

[111] 今泉勝，「労使直接交渉に懸念の声」，**地方行政**(2010 年 4 月 19 日)，頁 10。

[112] 「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」，其主要內容為 2012 年 4 月至 2014 年 3 月間，國家公務員薪資減額平均 7.8%。理由為作為東日本大地震的復興財源。

[113] 中村美彦，「公務員賃金の削減は認められない——千葉県教育労働者の闘い」，**社会評論**，172 卷(2013 年冬)，頁 12。

[114] 「秋闘勝利に向けて組合の力を結集しよう」，**東京都公立学校教職員組合週報**（2013 年 10 月 22 日)。

補償措施機能不全為由，而實施之爭議行為應受到憲法的保障。」亦即，對公務員而言，憲法第二八條之勞動基本權保障應建立在補償措施的保障之上[115]。

(二)人勸制度本身的缺失

學者中山和久認為，從勞動基本權的立場而言，人勸制度存有三個問題[116]：

一為「人勸制度」雖以民間薪資調查為依據，然而調查進行的時間、對象等皆由人事院單方面決定，在調查階段未能採納公務員團體的意見，即使調查階段結束後，能透過反覆協商，使人勸內容較趨向符合公務員團體的需求。然而，整體而言，仍是在人事院獨自主導下進行，從勞動基本權立場來看，是無視團結權的作為。

二為人事院以調查結果為基礎，提出薪資調整的建議，建議的形式以人事院特有的百分比方式表現，此種方式難以容入公務員團體的意見。從勞動基本權立場來看，關於自己的勞動條件應有發言權利，此乃團體協商權的核心價值，然而人事院勸告的形式否認了此價值，可謂無視於勞工的人權。

三為人事院勸告欠缺對政府的拘束力，只是單純地提出意見。事實上，若能充分發揮人事院勸告的機能，即不成問題，然而卻頻繁發生無視人勸制度而獨自削減薪資的情況，而對政府的作為，人事院無任何拘束力，因此，現行公務員勞動條件的決定，可謂為政府、國會片面決定的機制，否定了公務員團體參與的權利。

二、人勸制度的改革方向

根據日教組書記長岡本泰良針對 2010 年度教師薪資預算的談話[117]，表示教師

[115] 渡辺賢，「公務員の給与減額と憲法２８条の労働基本権保障」，**国公労調査時報**，No.612(2013 年 12 月號)，頁 34~35。

[116] 中山和久，「立法構想実現に当たっての基本認識」，**労働法律旬報**，No1123(1985 年 7 月 10 日)，頁 23。

[117] 岡本泰良，「2010 年度教員賃金予算に係る書記長談話」，**日本教職員組合**，

薪資待遇連年下降，若將加班時間併入計算，教師工作的報酬實質上低於一般公務員。因此，可知人事院勸告制度未能充分發揮其應有的保障機能。

為了改善人勸制度的缺失，學者中山和久提出廢止人事院、人事委員會勸告的大膽建議，並希望進一步確立公務員團體協約之協商權制度，及建立調停、仲裁的制度以解決團體協商受阻時所產生的紛爭[118]。

2007 年 10 月專門調查會報告明言「賦予協約締結權的同時，廢止專門機關之勸告制度」，首度由官方的報告中提出廢止「人勸制度」的建議。2012 年提交國會審查之「地方公務員制度改革關連法案」雖遭廢案，但其中明記廢止人事委員會勸告制度，可肯定廢止「人勸制度」為公務員制度改革的既定方向。

2013 年日本勞動法學會舉辦公開討論會，對公務員勞資關係制度進行全盤檢討。學者們在勤務條件法定主義與勞動基本權保障之間企圖取得調和，但對於協商當事者之層級、義務協商事項與任意協商事項的範圍尚未取得共識。因此，以薪資為主，要落實以勞動協約締結為前提之協商權，仍有待努力。

國立政治大學 National Chengchi University

〈http://www.jtu-net.or.jp/2010/01/2010.html〉(2009 年 12 月 25 日)(瀏覽日期：2014 年 7 月 2 日)。

[118] 中山和久，「公務員の交渉権確立のための構想」，**労働法律旬報**，No1123(1985 年 7 月 10 日)，頁 15~16。

第四節 小結

本章探討日本教育公務員之協商制度的演變歷程、現存權利否認體制的理論依據，以及在權利受限體制下，日本特有的補償措施——人事院勸告制度。

本文將 1945 年戰後至 2012 年間，日本教師組織之團體協商制度之演變，分成「法制鬆綁期」、「制度抗爭期」、「否認體制確立期」與「制度改革期」四個階段，予以分析。

在「法制鬆綁期」(1945 年 9 月至 1948 年 7 月)時，無論公私部門勞工的勞動基本權皆受到保障。然而 1948 年 7 月 31 日公布實施的「政令 201 號」，全面禁止公務員的爭議權及嚴格限制其協商權，引發公務員展開抗爭活動，而進入長期的「制度抗爭期」(1948 年 8 月至 1975 年)。

在抗爭時期，教師組織展現強大的抗爭力量，如「日本教職員組合」與其他公務員工會共同展開「ILO 條約批准鬪爭」，政府的侵權行為也激發教師自身的勞動者意識，抗爭成果雖展現在「10・26 判例」、「4・2 判例」中，但是 1976 年 4 月 25 日全農林警職法事件最高法院判決(4・25 判例)卻採取全面否認公務員之爭議權的立場，使得公務員權利否認體制得到確立，而進入「否認體制確立期」，並持續影響至今。

激烈的抗爭行動也引發日教組內部的對立，部分反主流派教師分裂而另成立全教，日教組亦改變反政府方針，轉與日本政府合作，進行體制內的改革。九〇年代展開「制度改革期」，終使改革推向以「賦予團體協約締結權」為前提的國家公務員制度改革關連四法案。

上述演變歷程中，值得注意的是，日本教師的勞動意識覺醒得相當早，勞動身分的確立也使得抗爭行動訴求明確，並展現強大的抗爭力道；另一方面，從長期發展來看，日本教師勞動權行動經歷了「自由—侵權—抗爭—緩和—合作」之變化。

再看近年之公務員制度改革，動搖了勤務條件法定主義的原則，其實「國民全體共同利益」、「財政民主主義」、「議會制民主主義」與「欠缺市場抑制力」等論述，並非日本獨有的現象，而日本難以突破之處在於上述理論有憲法的依據。

現階段日本學界雖意圖在勤務條件法定主義與勞動基本權保障之間企圖取得調和，但對於廢止「人勸制度」後可能的協商狀況，如協商當事者之層級、義務協商事項與任意協商事項的範圍仍未取得共識。

國立政治大學
National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

第三章 日本教師組織之團體協商制度與實務運作

本章進一步探討在「權利否認體制」的理論框架下，日本教師組織之團體協商的法律規範與落實情況。

第一節先釐清教師團結權行使的法源與性質，以此為基礎於後三節探討協商權的法制與運作；第二節探討協商主體；第三節探討協商事項：第四節探討協商受阻時的救濟方法。

第一節 日本教師團結權的性質

日本國憲法第二八條對於勞動基本權的保障對象，毫無疑問包含教育公務員在內。其中團結權的保障，公立中小學教師可依據「地方公務員法」(以下簡稱「地公法」)與「教育公務員特例法」組成職員團體。

然而，官方立場一貫認為公務員職務之公共性質有別於民間勞工，故職員團體在性質上被認定異於民間的勞動組合[119]，也對職員團體設有較多限制。

本節探討「職員團體」與「勞動組合」在法律位置上的差異，以此作為後三節協商權行使的基礎。

壹、職員團體與勞動組合的比較

公立中小學教師作為地方教育公務員，不適用「勞動組合法」(以下簡稱「勞組法」)，故不得組成勞組法規範的「勞動組合」，其團結權的行使，係根據地公法

[119] 「職員団体について」，**広島県教育委員会ホームページ**，〈https://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/kyouiku/02zesei-sankou-danntai.html〉(瀏覽日期：2014 年 7 月 14 日)。

第五二條與教育公務員特例法第二九條之規定，得以組成「職員團體」。以下比較「職員團體」與「勞動組合」的異同點。

一、組成目的相同

根據地公法第五二條第一項，「職員團體」的定義為：「係職員為維持或改善勤務條件為目的所組織的團體或其連合體[120]。」

參照勞組法第二條「勞動組合」的定義：「係以勞動者為主體，以謀求勞動條件的維持改善及其他經濟地位的提高為目的，而自主地組織的團體或其連合體[121]。」兩相比較，職員團體的設立目的與勞動組合並無不同[122]，皆為勞動條件的維持與改善。

二、組織與活動方面有差異

職員團體在組織與活動方面，與勞動組合有顯著差異。

(一)組織方面

在組織方面，地公法第五五條第一項對職員團體的協商權設有登錄資格限制，當局僅對已登錄職員團體負有協商應諾義務。而要登錄為職員團體，其組成員僅限「同一個地方公共團體」的「職員」，而且排除管理職員的加入(地公法第五三條第四項、第五二條第三項)。

但民間勞動組合，其組合員的資格是透過組織章程自主決定之，因此，退休者、專業勞工運動家或非從業者皆有可能加入同一個勞動組合。

同時，地公法還規定職員組成或加入職員團體乃屬個人自由(地公法第五二條第三項)，易言之，以法律形式規定職員團體只得採用「open shop」制，不得與當

---

[120] 同註 98。

[121] 「労働組合法」，日本国電子政府の総合窓口イーガブ，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S24/S24HO174.html〉(2012 年 6 月 27 日)。

[122] 同註 81，頁 227。

局締結有團結強制作用的「union shop」協定。此點，也與勞動組合有所不同。

(二)活動方面

在活動方面，公務員沒有爭議權，因此，當協商過程遭遇阻礙時，也不能採取罷工等爭議行為；而且協商的結果，即使雙方達成意見一致，也不得締結團體協約(地公法第五五條第二項)，只得在不抵觸法律、條例、規程的範圍內簽訂不具法律效力的書面協定(同條第九項)。倘若當局拒絕協商或不履行書面協定，也沒有勞動組合適用的不當勞動行為救濟制度。

由上述諸多規定可知，職員團體與勞動組合的組成目的都是為了改善或提升組成員的經濟地位，但達成此目的所依據的法律規範卻截然不同，差異的根源如同本文第二章第三節探討的「權利否認體制」的法理依據，故在此不贅述。

為清楚明瞭教育公務員的勞動三權規範與法規適用，研究者參考廣島縣教育委員會網頁，將教育職員與現業公務員、民間勞工的勞動法規作一比較，如表格3-1 所示。

貳、職員團體的協商的性質

職員團體與勞動組合的差異，也表現在協商權的行使上，因此，日本學界也存有「公務員不具備團體協商權」的看法，代表學者有高橋恒三[123]與俵正市[124]。兩位學者歸納勞動組合的團體協商權的特徵，再一一與職員團體的協商權作對照，從而認為職員團體的協商，只不過是提出有關勤務條件的意見、希望或不滿的抒發而已，其論據如下：

首先認識勞動組合的團體協商的特徵。

[123] 高橋恒三，**教師の権利と義務**(東京：第一法規，1969 年)，頁 410。
[124] 俵正市，**校長と教師の労働問題**(東京：学陽書房，1967 年)，頁 247~250。

表 3-1：教育公務員與民間勞工之勞動法規比較表

職員區分	有關勞動關係的基本法		勞動三法			團結權		協商權		爭議權
			勞動基準法	勞動組合法	勞動關係調整法	職員團體	勞動組合	團體協商	協約締結	
一般行政職員	地方公務員法	地方公務員法	△	×	×	○	—	○	×	×
教育職員		教育公務員特例法	△	×	×	○	—	○	×	×
現業職員		地方公營企業勞動關係法	△	△	△	○	○	○	○	×
民間企業	勞動三法		○	○	○	—	○	○	○	○

凡例：「○」—適用
「△」—部分適用
「×」—禁止
「－」—法律不適用

資源來源：「職員団体について」，広島県教育委員会ホームページ，〈https://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/kyouiku/02zesei-sankou-danntai.html〉。研究者參考此網頁製作。

國立政治大學 National Chengchi University

特徵一，勞動組合的團體協商是以締結團體協約為核心目的。為了提高勞工的勤務條件，勞動組合與資方就勤務條件的基準進行團體協商，協商結果作為團體協約的主要內容，在勞組法中，團體協約作為勞資自治的規範，具有法規的效力，如下所述。

第一是勞動協約的規範效力(勞組法第十六條)。勞動協約訂定勞動條件的基準，個別勞動者與資方簽定的「勞動契約」，其條件不得低於勞動協約的基準。

第二是勞動協約的一般拘束力(勞組法第十七、十八條)。當適用勞動協約的勞工數達到一定規模時，非組合員之勞工亦適用該勞動協約，亦即勞動協約的效力

擴張。

因此，團體協商作為團體協約締結的手段，兩者乃密不可分。

特徵二，為了進一步保障勞動協商權，課以資方有對應團體協商的義務，資方若無正當理由而拒絕團體協商，即構成勞組法第七條第二號拒絕協商之不當勞動行為，勞工代表得向勞動委員會或法院申請裁決(勞組法第二七條)，若資方違反法院或勞動委員會的命令，得科以一日十萬日圓的罰鍰，或可能受到刑罰的制裁(勞組法第二八條)。

特徵三為團體協商權是以爭議權作為奧援。在協商的過程當中，若勞資無對等的發言立場，即無法期待適切的協約內容，故為了實現對等立場的交涉，容許勞動組合有行使脫離職場等爭議行為的權利。

以上述三項特徵來比較職員團體的協商。首先，職員團體的協商並不包含締結團體協約的權利(地公法第五五條第二項)，因為公務員的勤務條件乃根據法令、條例來決定，異於民間勞工以團體協約決定的方式。雖然能與當局在不抵觸法令、條例、規則、規程的範圍內締結書面協定(地公法第五五條第九項)，但此書面協定卻不具有如同勞動協約的規範效力與一般拘束力。

再來，當局不對應協商請求時，也沒有如同勞動組合適用的勞動委員會裁決制度的救濟方法。

第三，職員團體的協商權並未有爭議權作為憑藉，因此無法像勞動組合的團體協商一樣，與資方在實質對等的地位上進行交涉。

因此，學者高橋恒三與俵正市認為，公務員的協商與作為勞動基本權受到保障的團體協商權，本質完全不同。俵正市更表示，非現業公務員的團體協商權並未受到保障，可說公務員不具備團體協商權。

律師森末暢博在其「未登錄職員團體與交涉義務」一文中，也將公務員法制上的「協商」與勞動組合法上的「團體協約」予以區辨[125]。我國學者周志宏亦認為

[125] 森末暢博，「未登録職員団体と交渉義務」，**公務員関係判例研究**，第 127 号(2005 年)，頁 21。

職員團體與當局的交涉，不包括締結團體協約的權利，與勞動組合法上以締結團體協約為主的協商不同，故嚴格上僅得稱之為「交涉」[126]。

以上學者皆以勞組法上的團體協商制度為標準，而認為公務員不具備團體協商權，更明確來說，是不具備勞組法規範的團體協商權。

其實從法律上的用語即見其差異，地方公務員法上使用「協商」一詞，有別於勞動組合法使用「團體協商」。然而在現實當中，地方教職員組合的確以「團體」之名義與地方當局針對組成員之勤務條件進行協商，故地公法雖使用「協商」一詞，就實質而言仍為「團體協商」，且一般文獻論及公務員勞動基本權時也多使用「團體協商」一詞，而將締結團體協約另稱「協約締結權」。

本文採用一般用法，將公務員之協商制度，稱為「團體協商」，雖此「團體協商」與勞組法上的「團體協商」存有若干差異。有關職員團體之協商權規範將於以下各節說明，先概略了解其內容，說明如下。

根據日本現行法制之規定，日本教師組織作為職員團體，其協商制度為日本教職員組合與中央或地方公共團體之間，就有關教師勞動條件等其他提昇經濟地位之事項，與集團的勞資關係之事項，進行協議或協商，若雙方達到合意進而交換書面協定的過程。

國立政治大學 National Chengchi University

[126] 同註 81，頁 228，

第二節 協商主體

在集體協商程序中，第一個步驟是勞資雙方建立集體協商關係，故進入實質的團體協商之前，必須先確認勞雇雙方的協商主體。

日本地方公務員法第五五條明訂有關協商的規範，第一項規定：「對於已登錄的職員團體所提出關於職員的薪資、勤務時間等其他勤務條件，及其附帶包含社交的、厚生的適法性活動之合法協商請求，地方公共團體當局應與之對應。」同條第四項定義協商當局為「對於協商事項有適法管理與決定權限的地方公共團體當局」。

由以上條文可知，日本地方公務員法規範協商的雙方當事人，一為「已登錄的職員團體」，另一為「對於協商事項有適法管理與決定權限的地方公共團體當局」。

以下分述勞方代表與雇主代表所需具備的資格要件。

壹、勞方協商當事人

地公法第五二條第三項「職員得組成或不組成、加入或不加入職員團體」之規定，承認職員有自由參加及組成職員團體的權利。但是職員團體若要充分達到「與當局協商以謀求勤務條件的改善與維持」之組成目的，必須向地方的人事委員會或公平委員會登錄成為正規的職員團體(地公法五三條第一項)[127]，才能享有「當局負有協商應諾義務」的法律保障。

因此，有議論認為登錄制度對公務員的團結權與協商權造成重大的限制[128]，例如登錄制度直接影響職員團體的協商資格。

[127] 本文將有經登錄程序的職員團體統稱為「登錄職員團體」，將未經登錄程序的職員團體統稱為「非登錄職員團體」。

[128] 清水敏，「どうなる？公務員の労働基本権」，ひろばユニオン，卷号 554(2008 年 4 月)，頁 54。

以下先探討登錄制度的旨趣與要件，再從相關判例和學說來探討登錄與非登錄職員團體在協商資格上的差異。

一、登錄制度的要旨

所謂登錄制度，是人事機關為了確認職員團體是否在自主的、民主的原則之下組成與營運，以及是否具備與當局協商的適格性[129]，而予以公證的制度；其目的為建立安定的勞雇關係並確保團體協商能有效率地進行[130]。

登錄制度的建立，是考量地方公務員的職務具有公共性，以及其勤務條件決定方式異於民間勞動者，基於此等公務員勞雇關係的特殊性，故透過登錄制度以確立合乎公務員勞雇關係的協商型態。

二、登錄的要件

地公法第五三條對於登錄制度有詳細的規範。要登錄為正規的職員團體，須具備以下條件，並向職員所屬地方公共團體的人事委員會或公平委員會遞交申請書(地公法第五三條第一項)。

(一)職員團體規約內須記載以下法定事項(地公法第五三條第二項)

1、名稱

2、目的及業務。

3、事務所的地點。

4、會員的範圍及有關會員資格取得的規定。

5、有關理事與其他幹部的規定。

6、有關業務執行、會議與投票的規定。

7、有關經費與會計有關的規定。

---

[129] 鹿児島重治編，**逐条国家公務員法**(東京：学陽書房，1988 年 11 月)，頁 1037。

[130] 中嶋滋，「教育労働者と団体交渉権」，**労働法律旬報**，No.1692(2009 年 3 月 25 日)，頁 28。

8、與其他職員團體結成同盟的規定。

9、有關變更規約的規定。

10、有關解散的規定。

(二)須符合民主的程序(地公法第五三條第三項)

根據地公法第五三條第三項規定，職員團體規約的作成與變更、幹部的選舉及其他以此為準的重要行為，所有的會員有平等參加的機會，且訂有直接、秘密、超越二分之一會員投票通過的法定決定程序，並將此民主程序實踐於現實當中。

(三)職員團體的成員須為同一地方公共團體的非現業公務員

根據地公法五二條第一項規定，職員團體須為以「維持、改善勤務條件」為主要目的所組成的團體或連合體，而且其組成員須為排除警察、監獄職員、海上保安廳職員、消防職員之屬於同一個地方公共團體的非現業一般公務員(地公法第五三條第四項)，並且考慮團體的自立性，管理職員不得加入一般職員組成的職員團體(地公法五二條第三項)。

限定「同一個地方公共團體」的原因，是由於地方公務員的勤務條件是由個別地方公共團體所訂的條例所決定，因此，有關薪資、勞動時間等勤務條件的團體協商，由同一個地方公共團體之職員所組成的職員團體，與有管理權限的地方公共團體當局進行交涉與意見交換，才能達到最大成效[131]。

然而由於公立中小學教師多為「縣費負擔教職員」，意為即使在市町村立學校任職的教職員，其薪資亦由縣負責，故教職員組合之職員範圍得以跨越市町村，而以同一個都道府縣為界限。教育公務員特例法第二九條即明白規定，屬於同一個都道府縣內公立學校的教職員所組成的職員團體，才被視為地公法第五二條定義的職員團體，易言之，跨越了都道府縣的界線所組成的教職員組合，實質上是

[131] 橋本勇，**逐条地方公務員法**(新版，第 2 次改訂版)(東京：学陽書房，2009 年 3 月)，頁 810。

被禁止的[132]。

三、登錄制度所附帶的法律便宜

登錄職員團體與非登錄職員團體相較，能享有法律上附加的利益。主要有三項，說明如下：

(一)登錄團體提出適法的協商請求時，地方公共團體有應諾協商的義務(地公法第五五條第一項)。

(二)符合地公法第五三條登錄程序之職員團體，自登錄日起，即成為具有法人格之登錄職員團體(有關賦予職員團體法人格之法律第五九條[133])[134]。

(三)得享有在籍專從的許可(地公法第五五條之二第一項)。

對於登錄制度附加的法律便宜，有議論認為會使職員團體的基本活動造成不當差別待遇，「公務員關係判例研究會」對此提出說明，其主張登錄制度不具強制性，是職員團體的任意行為，作為具有交涉能力的職員團體的地位，不因登錄有無而受到影響，只是有登錄的職員團體，其自主性與民主性受到公證，而能享有附加的利益，並不會造成非登錄團體不當的差別待遇[135]。

四、非登錄職員團體的協商法律地位

根據地公法第五五條第一項規定，登錄職員團體提出適法的協商申請，當局有協商應諾義務。然而，法律並沒有規定，對於非登錄職員團體的協商申請，當局應站在何種立場。因此，非登錄職員團體提出適法的協商申請，當局應負有協

---

[132] 同註 125，頁 22。

[133] 「職員団体等に対する法人格の付与に関する法律」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S53/S53HO080.html〉(2012 年 6 月 27 日)。

[134] 2004 年制定「職員團體等關於法人格賦予的法律」，非登錄團體也能依據此法取得法人格。

[135] 公務員関係判例研究会監修，「登録の意義」，**公務員関係判例研究**，第 116 号(2002 年 9 月 25 日)，頁 19。

商應諾義務亦或取決於當局裁量權，成為討論的焦點。

現今探討非登錄職員團體的協商地位，多依據第三次公務員制度審議會答申與大阪高等法院 1983 年 7 月 1 日判決、名古屋高等法院 2003 年 2 月 26 日判決內容。以下先說明三項依據的主要內容，再探討以此為據的相關說法。

(一)學說依據

1、第三次公務員制度審議會答申(1973 年 9 月 3 日)

在團結權中有關登錄制度，有如下說明，「雖然登錄制度持續存在，但非登錄職員團體向當局提出協商請求時，只要沒有合理的理由，當局應努力做到不恣意拒絕協商。」[136]

2、大阪高等法院 1983 年 7 月 1 日判決(京都市上京區役所建造物侵入被告事件・勞判 427 號 67 頁)

對於非登錄職員團體的協商申請，當局應如何因應，此判決說明如下：

「地方公務員法第五三條規範之登錄制度，是該地方公共團體的人事委員會或公平委員會確認該職員團體之組成、營運符合自主、民主的原則，而予以公證的制度。同法第五五條第一項條文明確規定，當局對於職員團體的協商請求，具有應諾義務的，是指已登錄的職員團體提出協商申請的情況。作為同條項的反面解釋，對於未登錄之職員團體提出的協商申請，不得不解釋為當局不具協商義務。」

「並非否定未登錄之職員團體具有與當局交涉的能力，地方公務員法第五五條第二項以下有關協商手續的規定並沒有排除非登錄職員團體之適用，同條第一項規定也並非禁止當局因應非登錄團體的協商申請。以一般論而言，可說希望盡可能因應協商請求，然而窮盡其理，當局是否因應非登錄職員團體的協商申請，並

[136] 戸谷雅治，「地方公務員の労使関係制度改革：改革の経緯と勤務条件の統一について」，**年報公共政策学**，第七号(2013年)，頁280。

非義務的問題，而是屬於裁量的問題。」[137]

3、名古屋高等法院 2003 年 2 月 26 日判決(union・愛知協商拒絕事件・速報 333 號 29 頁)

有關非登錄職員團體的協商申請，此判決對於當局應對立場的說明如下：

「登錄制度，是公開證明職員團體為具備法定要件之民主團體的程序，對於已登錄的職員團體，規定有積極因應協商的義務。相反地，對於未登錄之職員團體，因為沒有上述公證的程序，不能承認當局有團體協商的義務。」

「在團體協商權的行使上，不能否認(非登錄職員團體)被施加一定的限制，然而有鑑於公務員勞雇關係的特殊性，為了國民全體的共同利益，此限制被認為是不得不的最小限度的制約。即使地公法第五五條第一項作如上解釋，也沒有違反憲法第二八條。」

「而且，地公法第五五條第一項，對於非登錄職員團體，並非禁止當局與其協商，同法第五五條第二項以下有關協商程序的規定也沒有排除非登錄職員團體，故可說不妨礙非登錄團體與當局進行協商，一般而言，盡可能希望當局因應其協商。然而，當局是否因應非登錄職員團體的協商請求，並非法律的義務，而是當局裁量的問題。」[138]

從以上判決內容可知，高等法院一貫認為，對於非登錄職員團體提出地公法上的協商申請，當局並未具有協商應諾義務，是否立於因應地位，並非法律義務問題，而是取決於當局的裁量權。然而，法律並未禁止非登錄團體提出協商請求，因此只要沒有合理的理由，當局仍應致力做到不恣意拒絕其協商申請。

[137] 同註 125，頁 35。
[138] 同註 125，頁 35。

(二)相關說法

1、律師森末暢博對非登錄職員團體的協商資格的看法[139]

森末暢博認為，在登錄職員團體之外，仍存有各式各樣勞動者團體，因應不同的勞動者團體，當局的協商地位也有所不同，因此，非登錄職員團體提出協商請求時，當局有必要要求對方提出規約、組織圖、幹部名簿等資料以確認該團體具備何種法律性質。

若確認的結果為「非登錄職員團體」(包含具備登錄要件但未登錄的「未登錄職員團體」與不具備登錄要件而未登錄的「登錄不適格職員團體」)所提出之地公法上的協商申請，因為法律並未禁止其協商，所以當局只要沒有合理的理由，就不應該恣意地拒絕，特別是「未登錄職員團體」的協商申請，應該盡可能地予以對應。

然而，因為「非登錄職員團體」不具有向當局要求協商的權利，因此當當局拒絕其協商請求時，「非登錄職員團體」卻執拗地要求當局進行協商，可能會遭受到來自於當局的懲戒處分或民事上的損害賠償請求。

另一方面，「非登錄職員團體」雖然未經登錄程序，但在性質上仍是「職員團體」，因此，對其所提出的協商請求，當局雖然沒有應諾義務，然若當局有不當或不誠實地拒絕其協商請求，仍會構成「否定職員團體的存在並妨礙其正當活動」的不法行為，職員團體得依據國賠法請求損害賠償。

2、公務員關係判例研究會對非登錄職員團體的協商資格的看法[140]

其主張要旨說明如下：職員團體是以勤務條件等協商為主要目的而結成的團體，因此，在職員團體組成時，因團結權的行使自然產生與當局交涉的能力，無論登錄與否，地公法第五五條第二項以下有關職員團體之協商的規定，應解釋為

[139] 同註 125，頁 19~24。

[140] 公務員関係判例研究会監修，「未登録職員団体」，**公務員関係判例研究**，第 116 号(2002 年 9 月 25 日)，頁 23。

「承認非登錄職員團體的交涉能力且預定與其交涉」。

因此，當非登錄職員團體提出協商申請時，根據其提出的證明資料，確認為適格的協商當事者，只要沒有合理的理由，當局就不應該恣意地拒絕其協商請求；反之，若無法提出適格的證明，或者提出之資料無法充分證明其為地公法第五二條規範之職員團體，當局不應該因應其交涉申請，即使當局有所回應，也並非是地公法上規範的協商，只是單純的對話而已。

然而當局的裁量權，也並非自由裁量，超過其應有之裁量範圍而為之不當的拒絕協商，仍會被認為構成否定職員團體的存在，並妨礙其從事正當活動的不法行為。

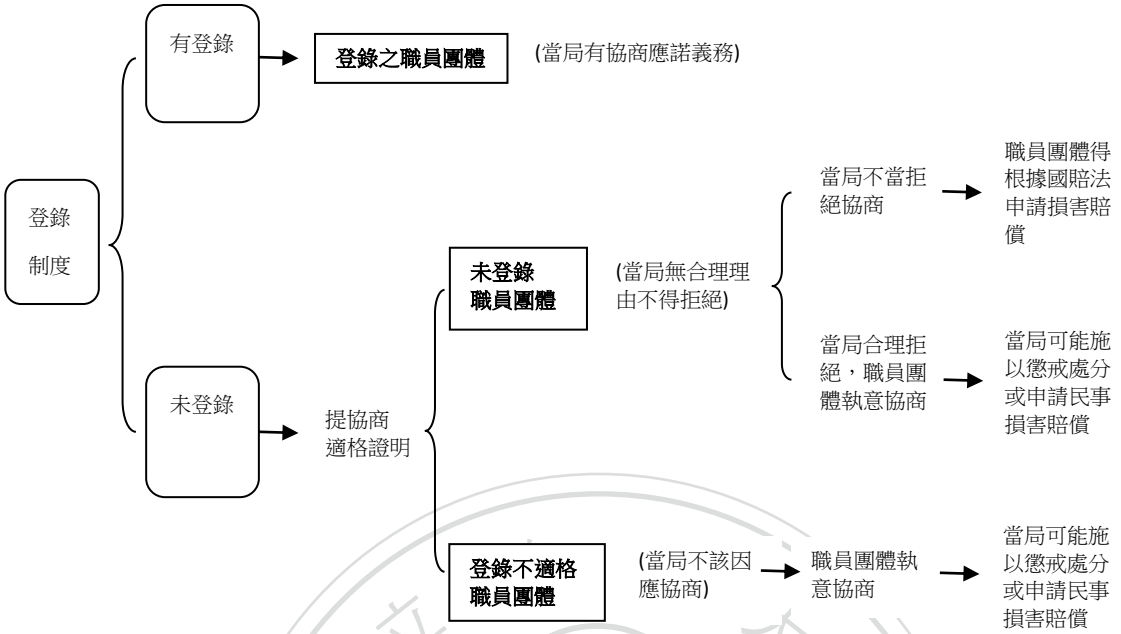
綜合以上內容可知，由於公務員勞雇關係的特殊性，故為保障全民利益，設有登錄制度。有關登錄制度與協商資格的關連性，說明如下(參照圖 3-1)：

登錄制度作為職員團體協商申請的第一道門檻。經過登錄程序的職員團體，其協商適格性受到公證，故當局有協商應諾義務。而未經登錄之職員團體欲提出協商請求時，須提出相關證明以確認其為地公法第五二條規定之職員團體，始得跨越第一道門檻，具有與當局協商之適格性。

若是符合登錄要件卻未登錄的「未登錄職員團體」，當局若無合理理由不可恣意拒絕其協商請求，若不當拒絕，當局可能構成不法行為，職員團體可根據國賠法請求損害賠償。

若當局合理拒絕「未登錄職員團體」的協商請求，「未登錄職員團體」仍執意要求協商時，可能遭受來自當局的懲戒處分或民事上的損害賠償請求。

而若是不符合登錄要件故未登錄的「登錄不適格職員團體」提出協商請求，當局不應該因應其協商要求，若當局因應其請求，也僅是「對話」而已。若「登錄不適格職員團體」執意要求協商，可能遭受來自當局的懲戒處分或民事上的損害賠償請求。



◎未登錄職員團體：具備登錄要件但未登錄的職員團體。
登錄不適格職員團體：不具備登錄要件而未登錄的職員團體。

圖 3-1：登錄制度與協商資格的關連性

資料來源：研究者自製

五、學者對於登錄制度的意見

登錄制度的立法理由，是為了確認安定的公務員勞雇關係，並使協商能有效率地進行，然而，卻也對團結權與協商權造成限制。以下為對登錄制的各方看法。

學者近藤昭雄認為，團結權應不受國家、資方的干涉，能自主自治地組成真正的勞動者組織，才能實現其目的與機能。因此，國公法和地公法上有關組合員範圍的限制和登錄制，不僅違反了團結權的本質，也違反了憲法第二八條與 ILO 第 87 號公約[141]。

學者中島滋認為，禁止跨越都道府縣的界線而組織同一個教職員團體，違反了國際勞動基準上勞工應基於自由意志組成勞動組合的原則，對於團體協商權的行

[141] 近藤昭雄，**公務員労働者の労働基本権**(東京 :労働大学出版センター，2005 年 3 月)，頁 43。

使也產生重大的影響[142]。

學者青木宗也認為，在憲法第二八條中，只要具備作為勞工團結體的實態，不應該有任何限制，而應全面地保障團體協商權。因此，無論公務員組合是否有登錄，只要具備勞動組合的實態，當局都有因應協商申請的法律上的義務[143]。

綜合上述學者的意見，可發現學者對登錄制度中組合範圍的限制，多持反對立場。研究者認為，教職員組合成員限制在同一都道府縣內之教師，是基於權責對象與手續簡便之考量，有其合理性。而登錄制最為學者詬病者在於教師聯合組織的協商權資格受限，因此，若解決教師聯合組織的協商權資格問題，則登錄制度存在的問題即迎刃而解[144]。

貳、雇主協商當事人

地公法第五五條第四項規定協商當局為「**對於協商事項，有適法管理與決定權限的地方公共團體當局**」，所謂「適法管理並有決定權限」，在行政解釋上，是指「對於協商事項進行調查研究、企畫、立案，根據條例、規定是屬於當局的任務範圍內，並且，根據法令的規定，承認當局有決定的權限」[145]。

由此可知，在職員團體的協商程序中，雇主協商主體的認定，是依據協商事項的管理權限而決定，而且法定協商層級僅限於地方公共團體當局。

然而，教職員組合欲協商的事項，其管理權限者可能下自校長上至文部科學省。例如，義務教育之推行乃國家的職責，故相關教育法規與制度，國家有相當的決定權限；又如教職員任免的權限，根據「地方教育行政組織營運法」(以下簡稱地教行法)第二三條三號[146]之規定，乃屬教育委員會的職責；而校長作為學校經

---

[142] 同註 130，頁 28。
[143] 青木宗也等監修，**教職員の権利全書**(東京：労働旬報社，1984 年)，頁 441。
[144] 本節「貳、雇主協商當事人」部分，即會探討教師聯合組織的協商權資格。
[145] 文部省地方教育行政研究会，**教師の権利と義務**(東京：第一法規，1976 年)，頁 413。
[146] 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S31/S31HO162.html〉(2013 年 6 月 14 日)。

營的最高責任者，亦掌握諸多學校管理權限。

因此，以教職員的情況而言，任命權者未必是協商對象，必須依據管理權限進行探討。

以下先探討中央、地方、學校的管理權限與相關法規，再依據管理權責來探討協商主體。

一、雇主當事人的職權

(一)中央層級

日本國憲法第二六條規定「國民有受教的權利」與「接受普通教育的義務」。義務教育的推廣為憲法的要求，最終的責任者是國家。

另外，學校教育法[147]規定，有關學校的種類、職務內容、教師的加班方式等基本勤務條件的企畫立案、方針決定、基準策定、制度或運用的改革等，皆由國家所決定[148]。因此，國家對於教育事務有許多的參與權。

1、文部科學省

根據文部科學省設置法[149]第四條有關職掌事務之規定：

第三項：「關於地方教育行政制度的企畫及立案，以及有關地方教育行政組織及一般營運進行指導、建言及勸告。」

第四項：「有關地方教育費的企畫。」

第五項：「有關作為地方公務員的教育關係職員的任免、薪資及其他身分處理之制度的企畫及立案，以及對以上所述制度的營運進行指導、建言及勸告。」

第六項：「作為地方公務員的教育關係職員的福利厚生事項。」

---

147 「学校教育法」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO026.html〉(2011 年 6 月 3 日)。

148 同註 70，頁 11。

149 「文部科学省設置法」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO096.html〉(2012 年 8 月 22 日)。

由以上條文可知國家對於地方教育行政與教職員人事管理有相當程度的權限。

文部科學省作為中央層級，具體掌管「任免、薪資和其他有關身分處理之制度的企畫和立案」以及「有關這些制度的營運的指導、勸告」，實質上成為決定教職員勤務條件的決策者。

2、人事院

人事院是關於國家公務員薪資、津貼、勞動時間等基本規則的制定者。地方人事委員會以人事院勸告為基準向地方當局提出勸告，故人事院也可說是有關地方公務員基本規則的實質制定者。

本文第二章第四節探討人事院勸告制度對於教職員薪資決定的影響力，故在此省略。

(二)地方層級

根據地教行法第一條之二：「為使教育機會均等、教育水準的維持與提升，以及因應地方實情謀求教育振興，地方公共團體必須與國家適切地分擔責任及相互合作，公正且適當地推行教育行政。」

在地方層級中，有管理教育行政事務與教職員薪資、勞動時間等勞動條件之權限者，為地方團體首長、教育委員會與人事委員會。以下分述之：

1、教育委員會

地方公共團體為了專門辦理教育行政事務，設有教育委員會作為管理學校的機關(地教行法第二條)。教育委員會擁有學校管理的全部權限和責任，包含校舍、運動場、桌椅等物的整備以及教師、事務職員等人的管理[150]。

[150] 同註 124，頁 69。

為了緩和市町村行財政能力的差距以平衡地方教育水準的落差，以及考量教職員廣域人事異動的必要性，日本政府設有「縣費負擔教職員制度」，亦為即使任職於市町村立中小學校之教職員，其薪資、津貼等勞動條件及人事管理權也由都道府縣條例所規範。而市町村立義務教育諸學校的管理權限，由都道府縣教育委員會及市町村的教育委員會共同分擔 (市町村立學校職員給予負擔法第一、二條與地教行法第四二條)。

都道府縣教育委員會作為公立中小學校教職員人事管理的最終責任者，其以文部科學省、人事院等機關所訂定的基本規則、基準為前提，在不違反法令、條例的範圍內，得制定都道府縣獨自的勞資關係基本規則或基準(地教行法第十四條)，並使其落實於地方教育行政中。

為清楚明瞭教育委員會的職掌，以市町村教育委員會為例，將有關勤務條件的權限整理如下：

(1)勤務時間的分配

(2)市町村內人事異動決定。

(3)職務進退的內部報告。

(4)勤務評定制度的評鑑

(5)服務監督及免除職務專念義務。

(6)勞動安全體制

(7)勤務環境、施設設備。

(8)決定學習內容、學期、休業期間，及教科書的採用、指導要錄的要式決定等[151]

綜合以上法規與職務內容，有關教職員勤務條件的協商請求，其協商當局當為教育委員會。

[151] 同註 70，頁 27~28。

2、都道府縣首長

地教行法第二四條規定地方首長關於教育事務與執行的權限：

第四號：「締結有關教育委員會執掌事務之契約。」

第五號：「執行有關教育委員會執掌事項之預算。」

有關教職員薪資、勞動時間等勞動條件的決定，都道府縣首長接受人事委員會勸告，向議會提出預算案或條例改正案，經議會審議通過，改定有關公立中小學校教職員的薪資及諸津貼的相關條例。

根據地教行法第二九條，在做成有關公立中小學教職員薪資、勞動時間等其他勞動條件的法案時，教育委員會得對地方首長提出意見。

因此，以薪資為首的條例、預算等事項，作為任命權者與管理者的教育委員會最終沒有決定權限。故對教職員組合來說，以薪資為首的協商，協商當局除了教育委員會外，還應包含都道府縣首長[152]。

3、人事委員會

根據地公法第八條第八項規定，人事委員會或公平委員會，對於法律、條例屬於他們權限內的事項，得制定人事委員會規則或公平委員會規則，例如制定有關勞動時間的人事委員會規則，而公立中小學校教職員為縣費負擔教職員，故準用都道府縣人事委員會規則。

除此之外，人事委員會和人事院擔當相同職務。人事委員會對於縣費負擔教職員的薪資表和津貼等，對地方議會與地方首長進行勸告。因此，有關勤務條件之協商當局，亦包含人事委員會。

(三)學校層級

教育委員會管理諸多學校，為了提高教育機能，有必要確立學校營運的自主

[152] 同註 99，頁 47~51。

性和自律性[153]。故在尊重學校自主的前提下，教育委員會委任各校長諸多職權與責任。

為了使職權畫分明確，地教行法第三三條訂有學校管理規則，清楚規範校長應處理之事項與應等待上級指示之事項；學校管理規則以外的事項，校長應要求教育委員會進行判斷[154]。

根據學校教育法[155]第三七條第四項，校長是學校經營的最高責任者，校長擁有以下權限：教職員校務分掌的決定、一週間工作時間的分配、出差的命令、校內研習的舉辦、有薪休假的承認、指定夜班輪值者、實施勞動安全衛生法的措施等。

此外，對於校長沒有決定權限的事項，如薪資、工作時間長短的決定等，校長有聽取教職員的意見，並傳達給教育委員會的責任[156]。

雖然在行政解釋上，校長並未被賦予因應協商的義務，但提升教育職場的團體協商的實績，確實有助於教職員勤務條件的改善與維持，從學校經營的立場來看具有一定的意義[157]，故校長應被視作協商當事者。

二、雇主當事人制度的缺陷

綜合以上各層級權責的探討，可發現有關教職員勤務條件的決定，學校、地方公共團體乃至中央層級皆有管理權責。然而卻面臨以下狀況：文部科學省以無法源依據為由，不與日教組等中央團體進行協商，只進行對話與協議；在教育現場，也時常發生校長以不具管理和決定權限為由拒絕協商的情況。

因此現行日本教師組織協商制度，在協商當事人方面，遭遇以下兩個問題[158]：

---

[153] 「中央教育審議会『今後の地方教育行政の在り方について』答申（要旨）」，**日本文部科學省**，〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05090201/004.pdf〉(1998 年 9 月 21 日)。

[154] 同註 124，頁 80。

[155] 同註 147。

[156] 文部省地方課法令研究会編，**改訂新学校管理読本**(東京：第一法規， 1972 年)，頁 160。

[157] 日本教育経営学会，**自律的学校経営と教育経営**（町田 :玉川大学出版部，2000 年 12 月），頁 271。

[158] 同註 89，頁 91。

(一)任命權者並非持有全部權限

在法規上，教職員組合的協商當事者為教育委員會，但有關任免、薪資、勞動時間等制度的企畫與立案，最終決定權卻掌握在文部科學省。因此雖然教育委員會作為當然協商主體，卻在協商事項的決定權上受到很大的侷限。

(二)國家作為薪資協商之當然當事者，卻欠缺相關法律規範

理論上，與國家層級協商的教職員組合的當事者，應是地方教職員組合的中央團體，如全教或日教組。

然而地公法第五五條第一項及第四項規定，團體協商的當局是指「地方公共團體的當局」，而勞方代表則是「同一個地方公共團體的職員所組成的職員團體」，而日教組不合乎登錄要件，故文部科學省沒有應諾協商的義務，僅立於聽取意見希望的立場而已。

日本政府長期以無法源依據為由，拒絕與日教組等中央團體協商，但在 1965 年 Dreyer 報告中，早已指出日本政府的作為已違反第 87 號公約之結社自由的原則，並明確表示日教組對於文部省當然具有中央協商權。近日以「賦予協約締結權」為前提的公務員制度改革中，中央團體的中央交涉權為必然面臨的問題。

三、有關協商當事人的改革構想

2007 年「行政改革推進本部專門調查會報告書」中表示：「為了建立有責任的勞資關係，必須確立雇用者。因此，除了在人事行政上確立具有充分權限的雇主機關之外，對於國民，應該明確其責任者的身分。」如報告書所言，以「賦予協約締結權」為前提的改革，雇用者的權限和責任的明確化乃不可或缺[159]。

以下敘述專門調查會與日教組對於協商當事人的構想。

[159] 同註 93，頁 18。

(一)專門調查會的構想

專門調查會認為，原則上勞動協約的締結在各地方公共團體階段進行。為了要使地方的協商能夠順利進行，有必要建立「國家層級的中央協商、協議機制」，例如全國教育長協議會和中央組合(如日教組)設定有關薪資等勤務條件的標準，而都道府縣層級，則根據此標準再考量地域實態來決定勤務條件。

(二)日教組的構想

日教組認為，在賦予勞動協約締結權以決定勤務條件的前提下，理論上應排除規定勤務條件的法律[160]，然而有鑑於教育職務關乎國民受教權，故承認國家有訂定特殊法律規範的必要。

日教組即以特殊法制度存在為前提，來構想團體協商、勞動協約締結的制度設計[161]。

其主張如下，由於憲法要求義務教育機會均等及確保全國教育水準，故有關教育職務內容和責任、勤務條件等，應使全國達到一致性。因此，國家層級的協商機制乃不可或缺[162]。

對於中央協商當事人，日教組有以下構想：

1、在中央組成「雇主團體」，作為各自治體協商當事人的雇主集結，與作為勞動方面的中央團體的日教組之間，締結統一的勞動協約。當局和組合雙方，委任中央協商權限給雇主團體與日教組，如各縣教育長委任全國教育長協議會，同樣的，各縣高教也委任日教組交涉權限。

2、在中央當局方面和組合方面設置法律認可的「協議機關」，協議全國勤務條件標準。此協議結果，在各地方勞使間締結勞動協約時，將成為有力的參考依據。

[160] 同註 70，頁 4。
[161] 同註 70，頁 4。
[162] 同註 70，頁 13。

基於以上中央協商當事人的構想，日教組認為可由中央層級協商勞動協約的範圍如下：

1、教育公務員標準的薪資制度和水準。

2、基於義務教育費國庫負擔法確保薪資財源。

3、基於人才確保法之薪資優遇措置。

4、基於給特法之教職調整額及處理。

5、勤務時間的基準。

6、學校職種和職務內容。

7、研究制度的基準。

8、其他有關勞動條件的水準[163]。

國立政治大學 National Chengchi University

[163] 同註 70，頁 11~12。

第三節 協商事項

本節探討協商事項的範圍。先探討法定協商事項，以及管理營運事項與勞動條件的關聯，再探討教育事項的協商合法性，最後從實務的例子瞭解教職員組合協商事項的實況。

壹、法定協商事項

地公法第五五條第一項明訂，職員團體得就「**職員的薪資、勤務時間等其他勤務條件，以及附帶之社交的厚生的適法性活動**」提出協商請求，明文規定公務員對於勞動條件的維持與改善具有協商的權利。然而，同條第三項又規定：「**有關地方公共團體事務的管理及營運，不得作為協商項目。**」

由以上法規可知，職員團體得協商項目以勞動條件為主，並且排除管理營運事項。

以國際標準[164]而言，教師勞動條件為當然協商項目之一，自不待言。然而管理營運事項之決策有時會伴隨勞動條件的變更，進而影響職員的權利，因此，法規上排除管理營運事項作為協商項目，在實務上已造成不少紛爭。

貳、管理營運事項與勞動條件

在日本的民間企業中，管理營運事項得否協商，是透過勞資自治的方式決定。然而對於公務員，則以明文規定的方式，排除管理營運事項作為協商事項[165]。鹿兒島重治所著《逐條地方公務員法》中，有說明排除的理由為：「行政上的管理營運事項，是地方公共團體當局接受國民之委託，在其職責範圍內應該執行的事項。

[164] 根據 1966 年聯合國教科文組織「關於教師地位建議書」第八二項：「教師之薪俸及工作條件，均應經教師組織與其雇主（學校）間的協議過程始得決定。「關於教師地位之建議書」可參考本文註 45。

[165] 砂山克彦，「管理運営事項と団体交渉」，ジェリスト，頁 84。

若與職員團體進行協商而後才遂行業務，容易演變成與職員團體共同分擔行政責任的情況。倘若如此，易使行政責任的原則或以法治主義為基礎的行政權限分配原則有所紊亂[166]。」

然而，管理營運事項的決策會牽動勞動條件，因此，也時常發生職員團體就有關勞動條件事項提出協商請求，當局以屬管理營運事項為由拒絕協商的事例[167]。

以下先探討管理營運事項的範圍，再探討相關判例的看法。

一、管理營運事項的範圍

所謂管理營運事項，是指地方公共團體機關以法令、條例、規則、其他規程與議會議決為基礎，在其職務和權限範圍內應該進行處理的事項[168]。但是，法律上並未具體規定管理營運事項的範圍，通常是透過個別例子來做判斷。學者鹿兒島重治在《逐條地方公務員法》中有詳列具體事項，可資參考：

「有關地方公共團體組織的事項；有關行政企畫、立案及執行的事項；有關職員員額及配置的事項；有關地方稅、使用費、手續費等賦課徵收事項；有關地方公共團體或機關作為當事者的不服申請及訴訟事項；有關財產或公共設施的取得、管理及處分事項；有算預算的編成事項；有關條例的企畫、立案及提案事項；有關懲戒或處分、分限處分[169]、職員任用、退職、配置轉換等具體的任命權事項；有關勤務成績評定制度的企畫、立案及實施事項；有關管理職員等範圍的決定；有關職務命令等事項。」

以上列舉事項中，有關職員員額、配置、任用、退職等任命權事項，攸關公務員的勞動條件。當管理營運事項的決策牽動勤務條件的改變時，得否作為協商的事項？下段探討之。

---

[166] 鹿児島重治，**逐条地方公務員法**(東京：学陽書房，1980 年)，頁 832。
[167] 同註 165，頁 84。
[168] 同註 166，頁 833。
[169] 分限處分是指，一般職公務員其勤務成績不佳或身心障礙之故無法承擔或遂行其職務等，廢止其原有職務以確保公務效率性為目的的處分。處分的種類有降任、免職、休職、降給。

二、管理營運事項作為協商事項

有關協商事項的紛爭，很多是以刑事事件的形式登場。職員團體提出協商請求，當局認為該協商要求並非得協商範圍而不因應協商，對於職員團體執意要求協商的行為，當局以刑事責任控訴職員團體。判決中首先辨明協商要求是否為合法協商事項，從而進一步判斷職員團體的行為是否具正當性。

而在判決上幾乎一致認同，即使是管理營運事項，只要與勞動條件有密切關聯，皆得納入協商範圍內[170]。

然而，爭議點在於管理營運事項本身能作為協商事項嗎？還是只有相關連的勞動條件才能作為協商事項？以上兩種看法產生對立。以下分述之。

(一)只要與勤務條件有關連，管理營運事項本身也能作為協商事項

此說法認為，當事者拒絕協商的事項，即使是屬於管理營運事項，也不能隨即認定其拒絕協商具有正當性，判斷是否為協商事項的基準，應考量該協商事項是否與勞動條件有關連。此說法的代表判例為靜岡高教組事件[171](靜岡地裁判決，1970 年 3 月 13 日)。

事件概要如下：靜岡縣教育委員會在縣立高校教職員的年度人事異動時，有別與過去的慣例，採取強烈反映當局方針的大幅異動。約 200 名高教組組合員因此赴縣教育委員會處，欲進行有關人事異動的協商。當時，教委職員表示教育長不在，無法會面。在職員要求離開及警察的警告下，200 名組合員仍在廳舍內靜坐。因此，縣教育委員會以「不退去罪」對高教組組合員提出告訴。

對於人事異動是否為協商事項，該判決認為，人事權行使的基準及有關個別人事異動皆得作為協商事項。然而該判決參照縣教委的對應等諸行為，仍判斷高教組組合員的行為不具正當性，而判予有罪。

---

[170] 青木宗也等編，**労働判例大系第 18 巻：公務員の労働基本権**(東京 :旬報社，2004 年 1 月)，頁 76。

[171] 同前註，同頁。

有關協商事項的判旨如下：「有關人事權行使事項，是縣教育長接受任命權者的委任，參照相關諸法令，憑藉自身判斷與職權範圍予以執行，乃屬於地公法第五五條第三項規定之管理營運事項，故不得作為協商事項。……然而如同地方公營企業勞動關係法第七條中規定，『有關昇職、降職、轉職、免職、休職、先任權及懲戒的基準等事項』作為有關勞動條件的事項，得作為團體協商的範圍，因此應解釋為，即使是有關人事權行使的事項，只要與勤務條件有密切關連，皆得作為協商事項。」

「而且，不僅是人事權行使的基準，如同本件的個別人事異動，只要跟勤務條件有關連，從職員安定的立場來看，參照法令、書面協定或慣行條理等，在要求當局進行檢討或修正的意義上，應該解釋為得作為協商事項。」

(二)因管理營運事項的處理結果而產生勤務條件變更的情況，可作為協商事項，但管理營運事項自身不能作為協商事項。

此說法雖然明白是管理營運事項與勤務條件密切關連的情況，仍區分兩者，以二擇一的表現做出判斷。代表判例為京都市教協事件[172](大阪高裁判決，1986 年 7 月 29 日)。

事件概要如下：京都市教職員組合協議會(以下簡稱市教協)是市內教職員組合的協議體。京都市教育委員會(以下簡稱市教委)在 1967 年發表人事異動方針，市教協向當時新上任的市長強烈要求人事異動規則的修正，對此，市教委表示，市教協提出的要求並非協商事項，但仍表示教育長與新市長協議後會作出回答。由於語帶保留，市教協組成團體的幹部 30 名赴市教委事務局，要求修正人事異動規則，但因未獲明確回答，幹部們向事務局員進行抗議活動，此抗議活動被以公務執行妨害、不退去、建造物侵入、傷害等罪名遭到起訴。

該判決中，有關是否為協商事項，有如下說明：「管理營運事項不容許職員團

[172] 同註 170。

體的介入，雖然被排除在協商對象之外，但管理營運事項處理結果所產生的職員個別的問題，或以勤務條件為基準有密切關連的情況，例如，人事異動是管理營運事項，但伴隨著人事異動命令而影響職員住宅的支付，與職員住宅支付有關連的問題，既然是勤務條件，當然得作為協商事項，但人事異動自身不得作為協商事項。」

值得注意的是，判決中還提及「職員團體針對勤務條件進行協商，在充分且必要的情況下，作為協商的結果，有可能採取撤回或變更管理營運事項處理結果的舉措。」

以上兩種說法，前者較趨近於勞方的意見，後者較趨近於任命權者的想法。

勞方方面以日教組為例，日教組認為原則上即使是管理營運事項，只要跟勤務條件有關，都應該成為團體協商的事項。亦即團體協商的範圍為「勤務條件」、「無論直接或間接，會影響勤務條件的所有事項」、「勞雇雙方承認的事項」，具體來說，薪資、員額、勤務時間、退職津貼、任用基準、懲戒、分限等基準、人事異動基準、人事評價、研修、保健安全、災害補償、年金、宿舍、旅費等都應該是團體協商事項[173]。

任命權者方面以北海道教育委員會為例，北海道教育委員會在給各教育局長有關團體協商指導手冊[174]中有說明，「即使是勤務條件與管理營運事項之間密切有關連的情況，管理營運事項自身也不得作為協商事項，要將其與勤務條件明確區分以對應之。例如，伴隨人事異動命令而產生職員住宅的出借問題，雖然是勤務條件，但由於人事異動是管理營運事項，因此，有關職員住宅出借的基準得作為協商事項，但人事異動自身不得作為協商事項。」

各地方教職員組合或各地方教育委員會雖未必如同日教組或北海道教育委員

[173] 同註 70，頁 7。

[174] 「職員団体との交渉について（通知）」，**北海道教育委員会**，〈http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/ksk/fukumukiritu/H23.3.28.pdf〉(2011 年 3 月 28 日)。

會的看法，但若勞方與任命權方各持不同意見，則對於協商事項就會存有紛爭，而阻礙團體協商的進行。

參、教育問題與協商事項

此外，在教育領域中，站在最前線的教師作為教育政策的實踐者，最能掌握教育的問題點，而且根據「關於教師地位建議書」第九項：「**教師組織應被承認是一股對教育改進甚巨的力量，能協助教育政策的制定。**」因此，以提昇教育品質與促進教育發展的觀點而言，協商作為教師組織與當局溝通的管道之一，教育事項得否成為協商項目之一，成為討論的議題。

2008 年 11 月，ILO 與聯合國教科文組織共同專門家委員會(CEART，The joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel)即勸告日本文部科學省與教育委員會，就有關與教育職務關連的事項，應建立因應問題協議和協商的能力，並使其制度化[175]。

以下列舉兩個教育問題作為協商事項的判決，一為懸掛國旗事件，另一為有關研究協議會舉辦的事件。

一、大阪府高教國旗懸掛事件(大阪地裁判決，1972 年 4 月 28 日)[176]

此判決表示，牽涉價值觀、教育目的等難以判斷的教育問題得作為協商事項。

事件概要如下：大阪府高教副委員長和組合員們在阿倍野高校校長室與校長進行協商，要求停止連日懸掛國旗。校長為了出席畢業判定會議而離開校長室，在要進入會議室時受到組合員的攔阻，此攔阻行為被控告公務執行妨害罪。

此判決認為「被告人本件行為的動機、目的不能說是違法和不當」，而且，被

[175] 同註 70，頁 4。
[176] 青木宗也等編，**戰後日本教育判例體系**(東京 ： 勞働旬報社，1984 年)，頁 474。

告人的行為尚屬輕微，只不過讓校長延遲三分鐘出席會議，不具有可罰的違法性，故判定無罪。判旨說明如下：

「國旗揭揚的問題，牽涉兩個層面，一為高掛國旗此物理性動作，另一為涵養愛國心之教育目的。前者可說是學校管理營運的問題，但與教育目的有不可切割的關係。因此，國旗揭揚的問題，是具有教育性格的問題。」

「一般而言，以涵養愛國心為目的的國旗揭揚一事，每個人由於其感情、經驗、價值觀不同而有不同的想法。如本件中校長與被告人(教組代表)各持不同意見，像這樣關乎教育內容且難以下判斷的問題，校長應該與教職員好好進行談話，在對方能夠接受的情況下實施。」

「大阪府高教，在實質上可說是勞動組合，但另一方面也兼具專門職能團體的性格，以愛國心涵養為目的的國旗揭揚的對錯，關於這樣的教育內容，與校長要求對話，不能說是違法不當的行為。」

二、北教組反對研究協議會事件(札幌高裁判決，1984 年 5 月 17 日)[177]

本件是關於舉辦研究會而起的紛爭。此判決表示本件研究會的舉辦為管理營運事項，並非可協商範圍，並且認為在義務教育範圍內，教師的教育自由不能免除一定的限制。

事件概要如下：北海道教育委員會(以下簡稱道教委)為了使校長、主任等了解「學習指導要領」改定的旨趣而舉辦研究協議會。北教組認為該協議會未經協商即舉辦乃屬不當行為，而展開抗爭行動，指導抗爭行動的 2 名幹部被控訴「威力業務妨害罪」。

一審旭川地裁判決(1982 年 8 月 4 日)判斷本件協議會的實施並非協商事項，札幌高裁亦判定被告人有罪。判旨如下：

「文部大臣根據學校教育法第二〇條、三八條、十六條等，為了確保小、中

[177] 同註 170，頁 86~87。

學校教育機會均等及維持全國教育內容一定的水準，而改定作為小、中學校教育課程基準的『學習指導要領』。道教委為了向校長、主任說明改定旨趣及進行有關教育課程的研究，而辦理研修事業。本件協議會的實施，是道教委作為教育行政機關固有的權限和責任範圍內應該進行企畫、決定和執行的事項，屬於地公法第五五條第三項『管理營運事項』，所以，有關協議會的實施，即使接受了北教委的協商申請，道教委也沒有因應協商的法律義務。」

此判決亦對教師的教育自由進行說明，「教師在小、中學校內實施教育，被期待能發揮自主性和創造性，因此，教育方法與其他有關事項，必須承認教師具有相當大幅度的自由裁量權，但是，此自由並非無制約，有鑑於義務教育的特質，存在一定的限制和制約，特別是有關教育內容，文部大臣基於學校教育法與同法施行細則而決定『學習指導要領』，必須以此指導要領為基準推行教育，在此範圍內，小、中學校教師之『教育自由』不能免除限制和制約。」

教育事項涵蓋範圍甚廣，本文只列舉兩例，以窺其梗概。國旗懸掛事件與研究協議會的舉辦，在判決中皆被認為是管理營運事項卻又與教育目的息息相關。

國旗縣掛一事牽涉價值判斷，無一定法規可資依循，故有討論空間，留待校長和職員團體憑其教育專業，討論出彼此皆能接受的方案。

而該舉辦研究協議會一事，核心問題在於「學習指導要領」。「學習指導要領」是根據學校教育法為確保全國維持一定教育水準而制定的法規，有其法律依循，較無討論空間。

然而即使於法有據，法律也並非不可討論，只是「學習指導要領」的制定為文部科學省之職責，故應以文部科學省為協商對象，然而，如同前節協商主體之探討，日本應儘速建立中央協商機制，以發揮教師地位建議書第九項所述「**教師組織作為改進教育力量能協助教育政策之制定**」的功效。

肆、地方教職員組合具體協商事項

以下從協商會議記錄與協商指導手冊中，了解教職員組合提出的協商事項。

一、大分縣公立高等學校教職員組合•「平成 24 年度教育預算交涉與要求」[178]

大分縣公立高等學校教職員組合(簡稱大分縣公高教)執行部於 2011 年 10 月 28 日與大分縣教育長、教育人事課長及人事委員會委員長進行協商與要求。

協商與要求的內容如下。

(一)協商事項

1、有關教職員的福利保健

(1)希望增加定期健康檢查的預算

(2)關於教職員住宅，希望營造適合居住的環境

(3)希望編列預算以補助流感預防接種費用

(4)「嘗試出勤」作為因病休職治療的一環，希望能編列預算以充實整備相關要件

2、要求建立符合教育公務員勤務實態的薪資體系

(二)其他要求事項

1、有關教育費的增額

(1)為了減輕監護人負擔，希望增加學校管理營運費用，並確保實驗實習等課程之預算且維持教育水準。

(2)希望增加學校宣傳的預算。如普通科高級中等學校宣傳冊子印製費用等預算。

[178] 「平成二四年度教育予算交涉・要望」，**大分県公立高等学校教職員組合**，〈http://www.okk-ta.jp/jouhousi/j_data/j-509.pdf〉(2011 年 11 月 20 日)。

(3)修正農場營運費(如電熱水費、燃料費、車輛保險費等)，有關必要經費希望能另外編列預算。

2、有關設施、設備的擴充及整備

謀求各種設施、設備近代化的同時，希望增加維護、修繕費、設備更新費。如特別教室的空調設備、整備實驗室設施、為了促進運動文化振興及視聽覺教育而整備相關設施、修繕老朽校舍等。

3、有關教職員的員額

(1)因應「個別教育」的推進，希望能編列教員增額的預算。

(2)因應合併、停廢或新設立學校，希望增加預算以編制充分的教職人員。

(3)維持各分校配置養護教師，並希望能增加預算以達到複數配額。

(4)希望能增加預算以擴大副校長及指導教師的配額。

(5)希望編列預算，在縣立學校中配置「主幹教師」[179]。

(6)配額內之臨時教職員範圍，盡可能配置正規教職員。

(7)希望編列預算以維持緊急雇用制度。

4、有關確保學生安全

(1)希望能增加預算，使每個學校配置心理師。

(2)希望增加防災教育的費用。

5、有關運動的振興

(1)希望增加預算以支付社團指導的交通津貼。

(2)為了訓練國家級運動選手，希望能振興競技運動及編列相關預算。

(3)希望增加預算以補助校車保險。

6、有關教職員研習

(1)針對為取得合格教師證之實習教師及欲取得特別支援學校教師證書

[179] 主幹教師，日文原文為「主幹教諭」。經管理職考試合格，在幼稚園、小、中、高等學校內配置之教師，以協助校長、各主任管理校務。位階介於校長和主任之間。

之受試者，能辦理相關研習、講座。

(2)為了提升教員指導力，希望能編列教師自主研習的預算。

(三)當局的回應

針對健康檢查及流感疫苗接種，當局表示瞭解教師身心健康的重要性，會參考其他互助制度進行研議。

有關教職員住宅修繕，當局表示因財政困難，改建及裝修有其難度，但在預算範圍內會考量緊急性而實施修繕。

有關「嘗試出勤」制度，會參考其他地方公共團體的動向進行研議。

人事委員會委員長先說明國家及地方公務員制度改革狀況及東日本大地震的影響，並重申作為勞動基本權的補償措施，會根據地方公務員法履行人事委員會的職責，再針對薪資、勞動時間等要求予以回應。

有關居住津貼、交通津貼，委員長表示會留意人事院勸告旨趣及各縣動向來研議。有關退休年齡會以國家公務員制度為基準決定，針對加班時間縮減等要求，委員長表示會在人事委員會報告中反覆勸告任命權者。

二、滋賀縣公立高等學校教職員組合、全教滋賀教職員組合 2013 年夏季協商[180]

2013 年 7 月 19 日滋賀縣公立高等學校教職員組合和全教滋賀教職員組合，與教職員課長及教育委員會事務局職員，針對勤務條件、教職員研習及創造適合的工作環境進行協商。

(一)具體要求

1、有關勤務條件

[180]「平成 25 年度職員団体との交渉結果（夏季要求交渉）」，**滋賀県ホームページ**，〈http://www.pref.shiga.lg.jp/edu/link/ma03/kousyou-kouhyou/files/25-3-natsu-kaitou.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 8 月 2 日)。

(1)本年度 4 月 30 日發布的「減少加班時間」通知，如何落實於職場中？希望縣教育委員會公布加班情形、原因及各職場的處理方式。

(2)有關掌握勤務時間

A 掌握工作時間作為雇主責任，縣教委要確實掌握各職場的提報狀況，彙集並公布平均加班時數及工作內容。

B 再一次向各校校長說明掌握工作時間的重要性。

C 為了減輕教職員的負擔，校內時間使用出勤記錄卡，校外時間採取自己申告，兩者併用。並且縣教委有責任使輸入系統簡易化。

D 掌握休息時間的取得情況，實施快速的改善措施。

E 以勤務時間管理結果為基礎，使勤務時間分配有變更的可能性。

(3)為了改善教職員長時間過密的勞動，請採取以下措施

A 為了確保「授課時間數」，避免壓縮必要的授課時數。因自然災害而導致停課的狀況，補課事宜由學校自行決定。

B 精選國家事業及研究，充分注意不要增加教職員的負擔。有關各縣推行的事業，也以減輕負擔的觀點修正實施方式。

C 計畫或報告書的提出方式盡可能簡略，提交時間避免學期末繁忙時間。

D 有關平日夜晚、周末假日舉辦的研習，教職員沒有參加義務，應轉達地教委及校長知悉。再來，請指導地教委或小中教育研究會，舉辦的研習應註明結束時間。

2、創造適合工作的職場環境

(1)根據勞動安全衛生法，在縣立學校配置產業醫。要求每月舉辦安全衛生委員會，要求產業醫出席，進行職場的巡邏及面談。

3、有關教職員的研習

(1)基於給特法的旨趣，獎勵及保障自主研修。

(2)從減輕教職員負擔的觀點，根本改善官方研習的方式。

(二)當局的回應

當局表示從教職員身心健康及營造適合工作的職場環境之立場，肯定勞動時間管理為重要的課題。並表示從去年度縣教育委員會工作小組已進行檢討，並轉知縣立各校校長「針對縮減教員加班時間的處理事項」，並要求各學校進行勤務時間的報告，目前已彙整報告結果進行分析，預計將分析結果回饋給教育現場。

針對教職員組合提出有關勤務時間自我申告制及輸入方式簡化等，當局表示會進行改善。

另針對因自然災害停課之補課事宜，當局表示屬於校長權限。

有關文部科學指定研究或縣內獨自的事業，當局表示會考量主辦地區及學校的意見，避免造成過重的負擔。

而研習的獎勵與許可，當局表示須根據個別研習內容來決定。

另外，針對中小學校勤務時間的監督及地方教委舉辦的研習規定，為市町教育委員會的權限範圍，縣教委表示沒有指導的立場。

三、北海道教育委員會．關於與職員團體協商的通知[181]

北海道教育委員會於 2011 年 3 月 28 日，寄送有關與職員團體協商的通知給各教育局長，說明與教職員組合協商時應注意的事項並指導教育局長對應的方式，文末並將協商事項中難認為勤務條件的事項整理成表格，並說明對應理由，以供教育局長參考。

可推知該表格的內容應為歷年來教職員組合提出的協商事項，整理如表 3-2。

[181] 同註 174。

表 3-2：服務規律調查報告內難認為勤務條件的事項

職權區分	件名	協商內容	理由
學校	考績獎金	詢問考勤優等的人數比例	優等的人數範圍是管理營運事項
		同一人物不連續被評定為優等	評定是校長權限的管理營運事項
	長期休假期間的校外研習	校外研習的承認	校外研習的承認是校長權限的管理營運事項
		提出報告書等的手續	有關事務的承認的手續是管理營運事項
	校務分掌的決定	並非由一方決定，應考量個別教職員的意志和希望	校務分掌的決定是校長權限的管理營運事項
		應透過職員會議決定校務分掌	校務分掌的決定是校長權限的管理營運事項
	主幹教諭的配置	應與分會協議再行配置	主幹教諭的配置是管理營運事項
	學校職員評價	確認學校職員的評價並不會反映在薪資上	制度方面，校長不是協商當事者
	國旗、國歌	國旗國歌的強制	國旗國歌的實施是校長權限的管理營運事項
		國旗儀式的順序及揭揚場所	國旗儀式的順序及揭揚場所是校長權限的管理營運事項
	主任命課	主任命課的順序	主任命課的順序是校長權限的管理營運事項
	指導主事訪問	訪問日程等的決定	指導主事訪問日程的決定是校長權限的管理營運事項
	教育課程	教育課程主體的編成	教育課程的編成是校長權限的管理營運事項
	學校營運	憲法、教育基本法的想法	並非勤務條件
		創造尊重自主自主的職場環境	學校營運是校長權限的管理營運事項
		確認基本的學校營運方針	學校營運是校長權限的管理營運事項
	附加教頭的位置	附加教頭的位置，適格者為基本	並非勤務條件
	人事異動	尊重職員個別的希望與意志行使人事異動	人事異動是管理營運事項
	薪資確定鬥爭	罷工的通告	並非勤務條件
	初任者研習	初任者研習的問題點及校內研習的改善點	初任者研習的實施是管理營運事項
	薪資的獨自縮減	撤回道的獨自縮減及回復損害	並非交涉當事者
	考績獎金	不連續評定優等的判定方法	判定是市町村教育委員會權限的管理營運事項
	學校職員評價	學校職員評價不要反映在薪資上	制度方面，市町村教育委員會不是交涉當事者
	主任昇任	有關主任人事的想法	人事是管理營運事項
	10 年經驗者的研修	研習內容及實施方式	研習內容的決定及實施方式是管理營運事項

市町村教育委員會	長期休業期間的校外研習	校外研習的承認	校外研習的承認是校長權限的管理營運事項
	國旗國歌	國旗國歌的強制	國旗國歌的實施是管理營運事項
	主任命課	並非基於一方命課的方式	主任命課是教長權限的管理營運事項
	巡迴指導教員的活用事業	巡迴指導教員的配置與活動	巡迴指導教員的配置與活動是管理營運事項
	全國學力、學習狀況的調查	抽出強查的強制及結果的公開	調查的實施是管理營運事項
	心理師活用事業	心理師的配置與活用	心理師活用事業的實施是管理營運事項
	時間外勤務的縮減	時間外勤務的縮減策略的決定與實施	策略的決定與實施是管理營運事項
	理科支援員的配置事業	講師的選定等事業的實施	事業的實施是管理營運事項
	學校營運研習會	研習內容及實施方式	研習內容的決定及實施方式是管理營運事項
	教科書採用	教科書選擇的方式及展示會的舉辦	教科書採用是管理營運事項
	教職員的選舉活動	選舉運動調查	調查的實施是管理營運事項
	外語活動研習事業	研習事業的公募等事業的實施	事業的實施是管理營運事項
	氟化物漱口	導入氟化物漱口法	氟化物漱口的實施是管理營運事項
		普及事業的實施方法	事業的實施是管理營運事項
	勤務時間的分配	分配的想法	勤務時間的分配是校長權限。
	防止金錢糾紛	糾紛防止手冊的強制	金錢糾紛防止對策的實施是管理營運事項
	不適任教師的指導研習	指導研習的實施	指導研習的實施是管理營運事項
	薪資確定鬪爭	罷工的通告	並非勤務條件
	學生指導研究協議會	協議會的內容、強制參加	協議會的實施是管理營運事項
	道德教育推進事業	事業的招募	事業的實施是管理營運事項
	因應發展階段的職業教育支援事業	事業的招募	事業的實施是管理營運事項
	提升教師指導力的研討會	強制參加	事業的實施是管理營運事項
	提升家庭教育力的研討會	強制參加	事業的實施是管理營運事項

資料來源：北海道教育委員会，「職員団体との交渉について（通知）」，〈http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/ksk/fukumukiritu/H23.3.28.pdf〉(2011 年 3 月 28 日)

以上從各地方教職員組合提出的協商項目，與從當局的立場所列禁止協商的項目中，了解有關協商事項的實際情況。

大分縣公高教將「協商事項」與「要求事項」分開論述，協商事項內容偏重職員的福利保健與薪資體系，而其他要求事項則有教育費增額、設施整備、員額配置、學生安全、運動文化振興與研習。從大分縣當局僅針對「協商事項」作回應，且檢視協商事項內容符合地公法第五五條第一項之規範，可推知大分縣當局排除地公法五五條第一項規範以外之事項作為協商內容，故不予以回應，只將「要求事項」作為參考。至於教職員組合所提之要求事項對政策及預算分配是否有影響，則不得而知。

滋賀縣教組所提出的協商事項包含勤務條件、研習與工作環境的整備。當局一一予以回應，先針對改善超時工作一項，說明當局目前的作法與實施進程，若是職權範圍內之事項，如勤務時間申告方式等，則表示會進行改善，若非職權範圍的事項則明白表示該項目為校長或市町村教委之職責。

而從北海道教育委員會製作的表格可推知，道教委僅承認勤務條件為得協商事項，難認為勤務條件的事項皆排除在協商範圍之外，但檢視表格中仍有諸多項目與職員勤務條件有關連，如有關考勤評定方式會影響職員的津貼，人事異動也會牽動勤務條件的改變，減少加班時數的策略亦與勤務時間有關連。

在三份不同地方的協商事項資料當中，皆提到有關教師之研習，大分縣公高教將教師的研習列在「要求事項」中，希望當局能辦理相關研習講座，並希望編列自主研習的預算，而當局未針對此項進行回應；滋賀縣教組希望當局能獎勵、保障自主研習，而當局表示將根據個別研習內容來決定；而道教委認為研習參與的承認、內容及實施方式為管理營運事項。

同樣提出教師研習作為協商事項，卻可見地方當局有不同的應對方式，或許也反映當地教委與教職員組合之間的關係[182]。

[182] 訪談資料 A—2。

第四節 協商拒絕

教職員組合提出協商要求，有可能面臨當局拒絕的情況。檢視法律條文，地公法第五五條中確實有明文規定當局得以合理拒絕協商請求的狀況，然若教職員組合提出適法的協商請求卻遭到不當拒絕時，教職員組合有何救濟途徑？另外，勞雇雙方可在合意的基礎上簽定書面協定，但若單方不履行協定，教職員組合可採取何種救濟方法？本節將探討之。

首先探討地公法上合理拒絕協商的情況，再藉由比較民間勞組法的救濟途徑，以了解公務員法制中救濟制度的概要，並探討不履行書面協定的法律效果，最後探討公務員制度改革中救濟制度的改革構想。

壹、協商拒絕的法定狀況

在地方公務員法中，明文規定合理拒絕協商請求的狀況，而在規定以外的情形，只要有正當的理由，也可拒絕協商[183]。

以下所列情況，當局得以拒絕協商：

一、當局負有協商應諾義務的僅限登錄職員團體(地公法第五五條第一項)。對於非登錄職員團體，當局可依據職責自主判斷是否予以因應。

二、協商事項須為當局適法管理且有決定權限的事項(地公法第五五條第四項)，且管理營運事項不得作為協商事項(地公法第五五條第三項)。若不合乎上述要求的事項作為協商內容，當局得以拒絕。

三、無視於協商規則的協商，當局得以拒絕之，即便於協商過程中也可中止之。協商規則如下：

(一)預備協商制度。協商的人數、議題、時間、場所等必要事項須於事前

[183] 同註 124，頁 267~270。

決定(地公法第五五條第五項)。

(二)在特定情況下，職員團體得指定幹部以外的人員擔任協商代表，然需有文書的授權(地公法第五五條第六項)。

若欠缺(一)(二))兩項要件，當局得拒絕協商。

(三)協商之進行妨礙其他職員執行職務或阻害地方公共團體事務的正常營運，當局得以中止協商(地公法第五五條第七項)。

四、上述法定狀況以外，只要有拒絕協商的正當理由，如對方代表有暴力行為、深夜的協商請求、職員團體無視對方立場堅持自己的主張、無法提出因應方案等，當局可拒絕協商。

貳、協商遭拒的救濟管道

根據地公法第五八條第一項規定，公立學校教職員並不適用勞動組合法，因此，亦排除在勞組法中「不當勞動行為制度」適用對象之外。然而教職員組合作為教師集體勞動權行使的主體，亦有可能遭受作為雇主的國家與地方公共團體當局的侵害，故理應受到保護。

本文採用與勞組法上的不當勞動行為制度作對比，以了解教職員組合協商遭拒時的法律保障。

一、勞動組合法中的不當勞動行為制度

日本為了落實憲法第二八條勞動基本權的保障，將不當勞動行為救濟制度作為立法政策規範於勞動組合法當中。不當勞動行為救濟制度的目的，是要確保資方承認並尊重勞動組合作為對等的協商對象，並與之建立勞資協商關係[184]。

在勞動組合法第七條中禁止四種「雇主的不當勞動行為」類型：

[184] 菅野和夫，**勞働法（第８版）**(東京 :弘文堂，2008 年 4)，頁 620。

(一)差別待遇與黃犬契約。差別待遇是指，雇主因勞工與勞動組合有關係為由，而做出與其他勞工相較之下的不利益差別待遇。黃犬契約是指，資方以不加入勞動組合或退出勞動組合作為雇用條件而簽定的勞動契約。

(二)拒絕團體協商。對於勞動組合的團協申請，沒有正當理由即予以拒絕。

(三)支配介入與財政援助。雇主對於勞動組合的組成與營運，有支配介入的行為，或是對於組合營運的經費給予財政援助。

(四)報復的不利益對待。資方以不當勞動行為的審問、證據提出為理由，對職員施予不利益待遇。

若資方違反勞組法第七條所列之「禁止行為」而構成不當勞動行為，勞工可向勞資關係專門的行政委員會——勞動委員會，要求進行判定並請求發布救濟命令(同法二七條)，若違反勞動委員會的救濟命令或確定判決，會遭受到一年以上的禁錮或百萬日圓以下的處分(同法第二八條)[185]。

二、勞組法與公務員法的救濟方法比較

以下與不當勞動行為制度作對比，進行檢討。

第一項差別待遇與黃犬契約。地公法第五六條規定：「**不可使職員因職員團體的構成員身分、欲結成職員團體、從事職員團體的正當行為為由，而蒙受不利益待遇。**」此規範類似勞組法第七條所規定的第一種「差別待遇禁止」。

若當局違反了地公法五六條，而對職員施予不利益處分時，職員可向人事委員會或公平委員會提出不服申請(地公法第四九條之二)。

而有關黃犬契約的禁止，在身分保障制度確立的地公法之中，黃犬契約不具有任何實效性，故地公法上沒有特別規定，也不至於以法律的形式禁止，而且，契約自身已違反憲法第二八條，被認為是無效的契約。

[185] 同註 121。

第二項拒絕協商。地公法第五五條第一項有規定登錄職員團體提出適法的協商請求，當局負有應諾義務，但並沒有強制履行此義務的手段。只是，應立於協商地位的當局職員，無正當理由卻不因應協商時，可因其職務上的義務違反對其施予懲戒。

第三項有關支配介入與財政援助，地公法並未提及亦未設有禁止規定，但可預想作為雇主的當局對組合進行分裂行為或設立御用工會的狀況，故為確保職員團體的自立性，維持正常勞雇關係，應與勞組法同樣明文禁止支配介入及財政援助。

第四項有關報復性的不利益對待，地公法上也沒有設禁止規定。

以上藉由與勞組法中的不當勞動行為制度作比較，可知公務員法制救濟保障相當不充分。而法律制度為何存有如何差異，律師秋山昭八在其文章「交涉拒絕」[186]中有說明原由，他引用學者鹿兒島重治、中村博的意見，從立法的根本作探討，從而認為職員團體的「協商」與勞動組合的「團體協商」本就是異質的制度，因此，完全排除將「職員團體的協商拒絕」視作勞組法「協商拒絕」的不當勞動行為的想法。

秋山昭八並在文末引用愛知縣立佐屋高校協商拒絕事件・名古屋地裁・1997年3月26日判決內容以支持他的看法，「雖說憲法二八條規定的勞動基本權保障擴及地方公務員，但為了調和包含公務員自身在內的國民全體的利益，而不得不受到一些限制，也因此，地公法五五條中規定的職員團體與地方公共團體當局之間的協商，並不包含團體協約的締結權(地公法五五條第二項)，也不存在協商遭拒時有不當勞動行為制度的擔保(地公法五八條第一項)。所以，地公法五五條所規定的協商，和以勞組法第六條團體協商權為基礎的團體協商，不得不說是異質的制度。」

簡而言之，以上學者與法院判決的根本論述為，既然是異質的制度，自不能

[186] 秋山昭八，「交涉拒否」，**公務員關係判例研究**，第118号，2003年3月，頁16~18。

要求相同的規範。然而，如同判決一貫所言，勞動基本權的保障包含公務員在內，而職員團體作為集團勞動權行使的主體，若欠缺如同勞組法中不當勞動行為救濟制度的保障，那麼是否有違反憲法二八條的疑慮？

況且，教職員組合在實際中確實與當局進行協商，也可能面臨類似勞組法第七條所述「拒絕協商」之不當勞動行為，就實務面而言，在現行法制為前提下，教職員組合究竟可採取哪些救濟途徑，以下探討之。

參、公務員法制中的救濟途徑

假若當局違反地公法第五六條「差別待遇禁止」，職員可根據同法第四九條有關不利益處分的不服申請的規定，向人事委員會或公平委員會申請判定並要求原狀回復的救濟。

另外，因公務員沒有勞動協約締結權和爭議權，故賦予其「措施要求權」作為補償措施。職員對於薪資、勤務時間等其他勤務條件有不滿的時候，得向人事委員會或公平委員會提出要求，希望當局執行適當的措施(地公法第四六條)。人事委員會針對職員的要求，經過審查、判定程序，必要時勸告所管機關。但值得注意的是，措施要求權是職員個人或個別職員共同提出申請，不承認以職員團體的名義申請。

而若是協商請求遭到當局不當拒絕，地公法上未設有任何救濟措施，教職員組合只能採取法院救濟一途。如同名古屋地裁 1997 年 3 月 26 日判決內容所言:「當局對於職員團體的協商請求有不當拒絕的情況時，可解釋為違反地公法五五條的不法行為。而違法性的有無，參照協商事項的內容、協商必要性的程度、協商申請的過程、當局對於協商請求的對應方式等諸般情形，來判斷當局是否違反必須尊重職員團體有要求協商的要求。」[187]

而在協商的過程中，難免遭遇意見不合，協商滯礙不前的情況，日教組表示，

[187] 同前註，同頁。

遇此情況，協商一次不成，則稟持耐性進行二次、三次協商，直至雙方能達到共識為止。日教組並表示，教育領域的協商有別於民間企業的協商，因為勞雇雙方的初衷都是為了學生好，因此雙方以學生的權益為最大考量，彼此協調，互退一步，終能達到雙方能接受的條件[188]。

肆、不履行書面協定的法律效果

若勞雇雙方經由協商過程達到一致的結果，雖然不得締結勞動協約(地公法第五五條第二項)，但可在不抵觸法令或條例的範圍內，與當局締結「書面協定」(同條第九項)。其旨趣為，公務員的勤務條件乃法定主義，故不需要協約締結權，但有關法令或條例未決定的事項，則可透過勞雇間的協定來決定。

而在落實面上，地方首長擁有條例改正的提案權，首長可將書面協定的結果提交議會審查，甚至改正原有的條例，而地方議會以尊重協定內容為前提，將協定內容予以條例化。因此，地公法第五十五條第九項「不抵觸條例」之規定，應不排除「以改定條例為內容的協定」，故也有可能簽定與現行條例相異的協定內容[189]。

地公法第五十五條第十項規定：「**前項協定，地方公共團體當局與職員團體雙方，必須秉持誠意與責任履行之。**」但是地公法上未設有任何強制履行的規範，因此，此書面協定一般被視為「紳士協定」，不具有法律上的拘束力[190]。

若勞雇雙方誠實地履行此協定內容，則不成問題，然若一方任意背棄協定內容，職員團體能否以實現協定內容為目的向法院提起訴訟？以下以「橫濱市人事委員會事件」與「鹿兒島縣財部町役場事件」為例探討不履行書面協定的法律效果，再探討學者的意見。

---

[188] 訪談資料 A—4。
[189] 清水敏，「公務における勤務条件決定システムの転換 ： その意義と課題」，**自治総研**，38 卷 4 号(2012 年 4 月)，頁 1~23。
[190] 同註 109，頁 19。

一、橫濱市人事委員會(市立浦島丘・鴨居中學校)事件(橫濱地裁平成6年8月30日判決)[191]

A市立中學校的老師X向A市人事委員會提出訴訟。理由為，X老師根據地公法第四六條「措置要求權」向該人事委員會提出三項要求，皆遭到人事委員會駁回，故向橫濱地裁提出本訴訟。其中要求三為希望完全實施「時間補償協定」。

該「時間補償協定」為1972年A市教育長與A市教職員組合交換的覺書，內容為，職員若加班，可獲得與加班時間相等時數的休假。X老師的加班情形已常態化，但並未獲得休假補償，故要求人事委員會落實此協定內容。但人事委員會以該協定違反「給特法」與「縣給特條例」為由拒絕其要求。

橫濱地裁認為，該協定內容並非建立在雙方合意的前提上，並且根據地公法第五五條第九項規定，協定內容不得抵觸法令、條例、規則與規程，而有關職員的休假應遵照市條例辦理，該市條例第十五條雖設有代休制度，但並未有「加班時數等同休假時數」的規定，故認為該協定內容於法無據，且抵觸地公法第二四條第六項之規定，而判定人事委員會拒絕其要求具有正當性。

二、鹿兒島縣財部町役場事件(鹿兒島地裁，昭56年3月23日)[192]

職員組合與町長簽定「薪資等級自動昇級」為內容的協定，但因為受到町議會的批判，使得町長片面毀棄此協定，職員組合則以協定不實施而遭受損害為由，向鹿兒島地裁提出訴訟，要求損害賠償與刊載道歉文。

鹿兒島地裁認為，根據地公法第五五條第九項，職員團體與地方公共團體當局之間的書面協定，需在不抵觸法令、條例、規則、規定的範圍內始得簽定，相反地，若抵觸法令等，則此書面協定不具效力。

鹿兒島地裁首先檢視此協定的內容，而認為已抵觸「給予條例」、「昇格規則」，

[191] 川田琢之，「公立学校教員の時間外勤務に関する措置要求の成否——横浜市人事委員会（市立浦島丘・鴨居中学校）事件」，**ジェリスト**，N0.1093(1996年7月1日)，頁132~135。
[192] 同註176，頁115~117。

且違反地公法第二四條第一項「職務給主義原則」，而判定原告職員組合不得要求被告町長實施此協定。並補充說明，地公法第五五條第九項之書面協定，只要是關於薪資等勤務條件，皆不具有私法上的效力。

綜合上述兩案例可知，若單方片面不履行書面協定，另一方可採取法院救濟途徑，法院會先檢視協定內容是否違反法令、條例、規則、規定而判定該協定是否具有效力，從而做出判決。鹿兒島地裁判決判旨第二點說明「……與法令等相抵觸的書面協定在其限度上無效」，並未具體說明法律效力的性質。

然而，學者竹下英男認為，既然地方公務員的團體協商權受到憲法保障，而經過協商過程達到意見一致，是當然的結果，勞雇達到合意所交換的協定，不能否認其具有勞動協約的性質，即使不屬勞組法上的勞動協約，也不能否認其為契約的一種型式[193]。學者青木宗也與兼子仁認為，若違反地公法第五五條第十項「雙方應秉持誠意與責任履行」之義務，「不能免除損害賠償責任等民事責任」[194]。

伍、公務員制度中有關救濟途徑的改革方向

在以「賦予協約締結權」為前提的公務員制度改革方向中，為實質發揮團體協商制度的機能，學者對於救濟途徑進行檢討。在沒有爭議權為憑藉的情況下，當協商遭到不當拒絕或陷入困境時，有何仲裁制度？此仲裁制度又該由什麼機關擔任？以上問題成為討論的重點。

學者島田陽一，首先對是否在法律上規定「類似勞組法的不當勞動行為制度的事後救濟制度」進行探討，他提出兩個改革方案[195]。

方案一，法條中不設立事後救濟制度，只規定協商應諾義務，但設置專門機

[193] 竹下英男，**官公労働法 ：公共部門の勤務条件決定方式**(東京：一粒社，1984.12)，頁 292~295。
[194] 同註 143，頁 499~450。
[195] 「団結権、団体交渉権等の保護のためのシステムのあり方」，**内閣官房行政改革推進室**，〈http://www.gyoukaku.go.jp/koumuin/kentou/working/dai8/siryou4.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 14 日)。

關作為協商拒絕前解決問題的機制。

此方案的優點在於現行制度不需做大幅度的改變，可節省成本。若對協商事項的範圍產生疑義時，可請求專門機關進行解釋，但專門機關為了給予雙方可接受的解釋，需要進行意見聽取和調查，將會耗費時間。而且依賴專門機關的判斷，不合乎自律的勞資關係的旨趣，而最重要的是，雖然規定了協商應諾義務，但沒有擔保履行的措施，因此即使協商遭拒，也沒有修正違法行為的方法，為本方案最大的缺點。

方案二，在法條中規範事後救濟制度。

此方案的優點在於有救濟制度，能確保團體協商權受到實質的保障，有助於建立自律且民主的勞雇關係。然而需留意，要設置專門的仲裁機關，會增加設置的成本。

至於設置仲裁機關，島田陽一亦提出三種想法。

第一，有鑑於公務管理營運事項存有異於民間法制的處理方式，故仲裁機關必須具備公務員法制的專門知識。建議由人事院擔任或另設置專門機關。

第二，由資方代表、勞方代表和公益代表共同組成合議機關。透過三方意見交流，能調和公益和勞資之間的利益。

第三，由勞動委員會一併處理公務員勞雇紛爭。

島田陽一認為新設置具獨立性、公平性、專門性的機關，勞雇雙方的接受度可能較高，但設置新機關較花費成本，必須取得國民的理解，而若以人事院擔任，在現行制度中，人事院是進行職員個人的救濟措施，對於集團的勞雇紛爭處理恐有經驗不足之虞。他認為現階段最恰當的方式是由勞動委員會擔任[196]，而且仲裁裁定和團體協約應具有相同效力，勞雇雙方都必須遵守。

日教組則支持，由「勞、雇、公益」三者構成合議機關，在協商遇到阻礙時，進行斡旋、調停、仲裁，以作為爭議權的補償措施，而且仲裁裁定結果勞雇雙方

[196] 同註 89，頁 105。

都負有遵從的義務。至於公益委員的選出，則透過勞雇協議來決定[197]。

日教組並認為，每日工作所產生的不滿，全部透過團體協商來處理有其難度，故建議設置「苦情處理共同調整會議」，針對個別組合員的人事考課、人事異動、懲戒處分、性騷擾等有關勞動條件的異議進行處理，而苦情處理共同調整會議不能解決的事項，才透過團體協商來解決[198]。

國立政治大學
National Chengchi University

[197] 同註 70，頁 16。
[198] 同註 70，頁 18。

第五節 小結

日本公立中小學教師的勞動基本權固然受到日本國憲法第二八條的保障，然而勞動三權的行使，與民間勞工存有若干差異。團結權方面，是依據「地方公務員法」組成職員團體，爭議權完全受到禁止，而本章探討協商制度與實務運作。

在協商主體方面，地公法明確規定一為「已登錄職員團體」，另一為「對協商事項有適法管理與決定權限的地方公共團體當局」。登錄制度作為人事委員會管理職員團體的制度，如同勞動委員會管理各勞動組合，但因登錄制度有「成員僅限同一都道府縣」之規定，而使得跨越地方界線成立之教師聯合組織(如日教組)不具協商適格性，而為學者所詬病。再者，雇主僅限「地方公共團體當局」，使文部科學省不負中央雇主之責。研究者認為，創立中央協商機制，即可解決當前中央協商主體的困境。

在協商事項方面，地公法規定以勞動條件的維持改善為主，並且排除管理營運事項。本文從協商事項的會議資料或指導手冊中，發現各地方所提協商事項有其差異，然確實以勞動條件改善為中心，而對於管理營運事項作為協商要求，也顯見地方當局有不同的應對方式，從其回應方式或可察覺當地教組與教委之間的關係和諧度。

而協商之結果，若雙方合意，則可在不抵觸法令或條例的範圍內，締結「書面協定」，但是地公法上未設有任何強制履行的規範。若一方片面毀棄書面協定，另一方也只能採取法院救濟途徑。若協商遭拒或不成立，地公法上亦未設有任何救濟措施，教師組織只能採取法院救濟一途。由此可知，日本公務員法制中救濟保障相當不充分。

從地公法中對協商制度的整體規範來看，研究者認為其立法目的重於協商程序的保障，而不干涉協商內容，也不確保協商結果，協商成效則全仰賴勞雇雙方遵守法治的自由意志。

國立政治大學
National Chengchi University

第四章 我國教師組織的團體協商制度與實務運作

以下探討我國教師組織的團體協商制度與實踐。第一節說明教師組織的團體協商制度的發展與現況，第二節到第四節探討我國教師組織的團體協商的法律制度。

本文將我國團體協商的進行分為三個階段：協商準備階段、協商進行階段與協商結果階段。本章第二節探討在協商準備階段中，協商主體與協商範圍的確立；第三節探討協商進行中，誠信協商原則與協商義務的保障；第四節探討協商結果中，團體協約之締結或協商破裂時應有之法律規範或救濟途徑。

第一節 我國教師組織的團體協商制度的發展與現況

壹、我國教師組織的團體協商制度的發展背景

回顧我國工會發展，長期以來政府趨向國家統合主義，使工會功能受限，也導致勞資雙方對政府的依賴愈大[199]。

直至 1987 年 7 月宣佈解嚴，同年 8 月行政院成立勞工委員會(簡稱勞委會)，而後許多勞工團體相繼成立，長期受壓抑的勞工運動開始興盛。但另一方面，國家機關也開始對工會運動採取強硬的壓制手段，在勞動法制的修訂上，大幅收縮勞動條件和限制工會發展[200]。

同時，政府雖然解除戒嚴，但並未同步檢討包含工會法在內等諸多違憲、違

[199] 黃越欽，**勞動法新論**(台北：翰蘆，2000 年)，頁 108。
[200] 王時思，「國家統合主義下的工會組織——統合主義在台灣」，國立清華大學社會人類學研究所碩士論文(1994 年)，頁 37~38。

反國際公約的法令政策，致使我國教師的勞動基本權仍受到限制[201]。

根據報導，1987 年台中市私立立人高中教師石文傑因政治色彩與校長起衝突，而遭到不當解僱，因深刻感受到教師的工作權毫無保障，故以自身經驗為契機，與有著共同際遇的李勤岸與盧詩岳於同年 8 月 23 日成立「教師人權促進會」(以下簡稱教權會)，由當時師大教育系教授林玉体擔任會長並撰寫「教師人權宣言」[202]，教權會以推動教育改革、保障教師權益、維護教師尊嚴、尊重學術自由為宗旨，並以成立教師工會為主要目標[203]。

經過教權會與教改團體等多年奔走疾呼，終於促使立法院於 1995 年 7 月 14 日三讀通過規範教師權利與義務的「教師法」。

教師法第二六條賦予教師籌組教師組織的法源依據，各級教師會依法而成立，同法第二七條中詳列各級教師組織的基本任務，其中第二款：「**與各級機關協議教師聘約及聘約準則。**」與第五款：「**派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教育有關之法定組織。**」讓教師能藉由集體組織的方式參與與自身聘任及教育相關事務的議決過程，可謂為我國公共部門集體協商關係之濫觴。

然而，教師法雖賦予教師組織有協議聘約準則的任務，但教師會卻無著力點協議聘約或聘約準則，歸納原因有二，一為主管教育行政機關或學校不主動與教師協議，而教師會也不知道如何協議；二為雖然教師會主動要與主管教育行政機關或學校協議，但卻沒有得到應有的尊重[204]。

根據 2004 年我國學者張弘勳有關教育組織集體協商的調查研究，至 2004 年為止，教育部和全國教師會尚未完成任何教師聘約準則的協商，在縣市方面，只有七個縣市已完成聘約準則協商，而在學校方面，已完成教師聘約協商的學校為數

---

[201] 羅德水，「教師工會與教育解嚴」，**台灣立報**，〈http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-109097〉(2011 年 7 月 19 日)

[202] 曹郁芬，「負創之後教師爭權」，**遠見雜誌**，第 22 期(1998 年)，〈http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_1068.html〉。

[203] 鄭彩鳳，「美國教師工會之發展：兼論對台灣組織教師工會之啟示」。**教育政策論壇**，第六卷，第二期(2008 年 8 月)，頁 21-41。

[204] 「教師的權利與義務」，**台北市教師會**，〈http://www.tta.tp.edu.tw/1_studyplan/detail.asp?titleid=270〉(2002 年 5 月 27 日)。

仍少[205]。由此可知協商情形並不理想。

而且協商的聘約準則是否相當於團體協約，在法律的解釋上亦不明確[206]，我國學者王家通即認為，教師法中並未如工會法規定「團體協約之締結、修改或廢止」的任務，因此並非真正的團體協約[207]。

綜上可知，教師法雖賦予教師會聘約協商的任務，但教師法中相關的協商程序、協商範圍、協商義務與爭議處理等規範皆付之闕如[208]；而且教師會並非依工會法組織之「工會」，亦無集體勞動權的適用，此法律關係定位不明的先天劣勢，致使聘約協商難以落實。

全國教師會於是提出「工會法第四條修正案」以突破教師會運作的困境，2005 年元月 15 日，全國教師會第 3 屆第 11 次理事會通過「全力推動廢除工會法第四條禁止教師籌組工會之限制」決議，並成立「工會推動小組」，積極推動開放教師組織工會或教師會實質工會化事宜[209]。

對於「工會法第四條修正案」，行政部門與全國教師會意見分歧，2008 年 2 月 4 日，行政院提出的「工會法修正案」中，第四條第四項規定：「**教師、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。**」顯見行政部門仍傾向使教師依據其他法律，而非根據工會法來組織工會，教師會對此表達反對意見[210]。

經過勞委會與教師會等團體多次研商，終於在 2010 年 6 月立法院審議通過「工

---

[205] 同註 10，頁 361~364。

[206] 法務部 921028 法律字第 0920042645 號有關聘約準則函釋，「查教師法第 27 條規定：『各級教師組織之基本任務如下：一、維護教師專業尊嚴與專業自主權。二、與各級機關協議教師聘約及聘約準則。…』該規定係規範各級教師組織之基本任務，並非明文授權由行政機關訂定教師聘約準則，且細繹教師法全文並無任何授權教育部訂定聘約準則之意旨，上開聘約準則僅另於教師法概括授權訂定之法規命令即教師法施行細則第 24 條第 1 項規定其訂定程序，自非行政程序法所稱之「法規命令」。至該聘約準則是否為行政程序法第一百五十九條所稱之「行政規則」或團體協約法第 1 條所稱「團體協約」，抑或僅為聘約參考範本，建請參酌教師法立法目的後本於職權審酌。」參考周志宏、林佳和等，**教師組工會適用勞動三法實務案例評析計畫結案報告**(台北：教育部教育研究委員會，2012 年 5 月 15 日)，頁 38。

[207] 王家通，**比較教育論叢**(高雄：麗文，2003 年)。

[208] 林斌，「英國教育部門集體協商範圍與教育績效關係之研究：公共人力資源管理之觀點」，**稻江學報**，第 3 卷第 2 期(2008 年)，頁 229。

[209] 羅德水，「教育論壇：教師工會，勢不可擋」，**台灣立報**，〈http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-79222〉(2005 年 3 月 30 日)。

[210] 同註 81，頁 201。

會法修正案」，其中第四條同意賦予教師有組織及參加職業工會與產業工會的權利。遲至解嚴 24 年後，我國教師終於得享有如同其他受雇者組織工會的基本權利[211]。

新修正的工會法，配合 2007 年 12 月 14 日完成修法的「團體協約法」與 2009 年 6 月 5 日完成修法的「勞資爭議處理法」，我國教師的集體勞資關係邁向新里程。

新勞動三法(工會法、團體協約法與勞資爭議處理法)於 2011 年 5 月 1 日勞動節正式生效，教師的勞動三權似乎已與民間勞工一樣受到保障，但是新勞動三法中卻有一些重要的限制，使得教師的集體勞動權益與一般勞工存有極大的差異[212]。以下為新勞動三法中與教師有關的重要規定。

一、工會法：

(一)第四條第三項：教師得依本法組織及加入工會。

(二)第六條：工會組織類型分為企業、產業與職業工會三種，但教師僅得組織及加入產業及職業工會。

(三)第三六條第一項：工會之理事、監事於工作時間內有辦理會務之必要者，工會得與雇主約定，由雇主給予一定時數之公假。

二、團體協約法：

(一)第十條第二項第三款：公立學校而有上級主管機關者，在團體協約簽訂前，應經其上級主管機關核可。

(二)第十二條第一項：團體協約法得約定事項範圍(包括第六款規定得約定教師申訴事項)。

三、勞資爭議處理法：

(一)第三條：本法於雇主或有法人資格之雇主團體與勞工或工會發生勞資爭議時，適用之。但教師之勞資爭議屬依法提起行政救濟之事項者，不適

[211] 同註 201。

[212] 衛民，「教師工會與勞動三法」，**勞動與就業關係季刊**，第 1 卷第 2 期(2010 年 8 月)，頁 36。

用之。

(二)第五四條第二項第一款：教師不得罷工。

教師在納入勞動三法的規範適用後，有關教師之勞動權益與集體勞資關係規則，除法律已規定事項之外，須依據團體協約法與雇主進行團體協商。

但概覽以上勞動三法中對教師組織的諸多限制，我們知道勞動三法乃三位一體的概念，團結權中規範教師僅得組織產業工會與職業工會，會直接影響到團體協商權行使的適格性，而爭議權中罷工行為的限制，也使得團體協商權的行使缺乏實踐的強制力。

法規的層層限制，阻礙了教師組織的團體協商權的落實，由各地教師工會成立迄今三年餘，僅與經國管理學院締結第一例團體協約可見一斑[213]。在法規的定義與詮釋方面，勞動部、教育部與相關學者持續進行討論與研議；而在實務操作方面，各地教師組織也嘗試與當局進行實質協商。

為了要給教師組織更完整的勞動三權，勞動部欲在今年(2014)啟動修法鬆綁教師罷工權，但教育部、家長團體與校長協會皆表達反對立場，在維護學生受教權與校園安定的考量上，勞動部表示仍要進一步與教育部、教師組織及家長團體等討論相關細節，盼能兼顧教師的勞動權益與學生受教權利[214]。

貳、我國教師組織的團體協商權的發展現況

為探討我國教師工會自成立後在團體協商權行使的現況，研究者從相關新聞事件、不當勞動行為裁決案例及訪問教師工會代表三方面進行瞭解。

2011 年 5 月 1 日新工會法生效後，截止 2014 年 10 月為止，我國共有 2 個全國

[213] 「恭喜基隆市教師職業工會拔得頭籌！教師工會第一份團體協約簽訂！」，**宜蘭縣教師職業工會**，〈http://blog.ilc.edu.tw/blog/blog/4719/post/39033/513634〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 31 日)。

[214] 「教師罷工權 最快明年上路」，**中時電子報**，〈http://news.msn.com.tw/news3693207.aspx〉(2014 年 5 月 11 日)。

性教師聯合組織，一為成立於 2011 年 7 月 11 日的「全國教師工會總聯合會」(簡稱全教總)，會員工會有 21 個[215]，實際會員人數約 8 萬 6000 人[216]；另一為成立於 2014 年 10 月 17 日的「全國教育產業總工會」(簡稱全教產)，會員工會有 17 個，實際會員人數 4 萬人[217]。

目前全國性教師聯合組織在團體協商方面多扮演協助角色，以全教總為例，全教總成立至今三年餘，尚未以自身作為主體提出協商要求，僅在縣市會員工會的協商過程中，扮演協助者的角色，對於團約內容、談判技巧、協商程序或後續救濟提供諮詢，有時亦加入協商團隊擔任協商代表[218]。

而地方教師工會中，率先於 2011 年 9 月提出團體協約之協商者，為高雄市教育產業工會與高雄市教師職業工會，雙方積極推動與教育局簽訂「團體協約」，協商內容包括交通導護、指派參加活動後的補休等問題[219]，然而，由於教育部與勞委會[220]對「雇主」的定義未達共識，致使協商無法進行[221]。而雇主爭論也引發我國史上，首次有二千位國中小校長共同連署表達「教師老闆不是我」，要求政府進行修法[222]。

根據勞裁(101)字第 28 號裁決決定書[223]可知，「雇主」爭議已實質阻礙教師工會協商的進行。該決定書事件概述如下：○○縣教育產業工會於 2012 年 3 月 16 日函請 A 國小，就營養午餐監廚、驗菜工作等相關權利事項進行團體協約之協商。雙方歷經三次會面，A 國小皆以「公立學校雇主之定義，教育部與勞委會尚未有共

---

215 「會員工會」，全國教師工會總聯合會，〈http://nftu.org.tw/Branch/Branch.aspx〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 21 日)

216 「繼全教總後 第二個全國性教師組織全教產成立」，**自由時報**，〈http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1133574〉(2014 年 10 月 17 日)。

217 同前註。

218 訪談資料 C—2。

219 「高市教師工會 將推動團體協約」，**聯合報**，2011 年 9 月 24 日，B2 版。

220 「行政院勞委會」於 2014 年 2 月 17 日升格為「中華民國勞動部」。

221 「雇主定義未明 教師團協卡住」，**聯合報**，2011 年 9 月 21 日，B2 版。

222 「『教師老闆不是我』 2 千校長連署」，**聯合報**，2012 年 10 月 25 日，AA4 版(教育)。

223 「行政院勞工委員會不當勞動行為裁決決定書 101 年勞裁字第 28 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/ac99bdc36c7a0c99fcfda7e5353ad563.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 22 日)。

識，應俟上級單位協商取得共識後，再據以辦理為宜」之理由拒絕進行協商程序。

裁決委員會認為，因為勞委會與教育部間就公立學校雇主概念尚待釐清，法律見解歧異，而在上述見解歧異未經部會間協調解決之前，實難期待雙方進行團體協約之實質協商，故認為 A 國小以待上級單位取得共識後再據以辦理，並不構成不當勞動行為。

相較於勞裁(100)字第 29 號涉及之雇主疑義，裁決委員會明確表示「學校應為教師之雇主，殆無疑義」，此次勞裁(101)字第 28 號之裁決委員會則肯認雇主概念確存法律見解歧異之實情，而不再對公立學校雇主作出定義。裁決委員會對公立學校雇主之立場的轉變，也突顯勞動專業與教育專業之間確存有諸多扞格之處。

而後，勞委會與教育部多次磋商，終於在 2012 年 10 月 24 日達成「視協商事項權責認定團體協約協商主體」之共識[224]，即確認三級雇主[225]制。

公立學校雇主之疑義釐清後，勞雇雙方已能針對協商內容進行實質協商，但在協商過程中，仍遭遇到諸多難題。

一為資方曲解團體協商的本意。由於教育體系欠缺勞資合意的傳統，而且教育人員養成過程中亦缺乏勞動教育訓練，致使資方立場者曲解團體協商的本意，認為團體協商僅是教師工會擴權的工具，未能正面看待團體協商作為溝通、困境解決的管道[226]，而排斥採取團體協商之方式。

勞裁(102)字第 16 號裁決決定書[227]事件內容，即反映校方排拒團體協商的心態，該事件為某國小迂迴避開團體協商，利用校內教師普查方式解決勞資爭議，而構成違反誠信協商之不當勞動行為，顯現學校解決問題仍習慣採取校務會議議決之方式，而排拒團體協商的方式。

二為雇主未做好誠信協商的準備。例如在協商過程中，運用諸如確認甲方、

---

[224] 同註 222。

[225] 視協商事項之權責，協商主體可能為教育部、地方教育局處與學校校長。

[226] 訪談資料 C—6。

[227] 「行政院勞工委員會不當勞動行為裁決決定書 102 年勞裁字第 16 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/5a557a56045a696f0c3f7cf1057f24f6.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 22 日)。

乙方、前次會議記錄等方式推託協商[228]，或是雇主數度更改團體協約草案內容，致使協商重覆進行，也使得團體協約法第六條第二項第二款 60 天內提出對案之規定，形同虛設[229]。

三為教育法規與勞動法規之間有諸多交錯之處，兩者皆具公法性質，但在教育高權的觀念下，往往認為「教育權」優先於「勞動權」，而以「教育公益性」為由拒絕協商[230]。

四為雇主協商代表的爭議。其一為教育行政的角色混亂，縣市教育局/處派人員參與協商團隊，擔任協商代表或指導者，而當協約簽定後，該人員可能又變成核可者，因此教育主管行政機關在協商程序中扮演的角色，有待釐清[231]；其二為家長協會要求參與協商[232]，但教師工會認為家長只是教育關係人，並非資方代表，目前兩造仍在爭執中[233]。

綜上所述，我國教師工會在協商方面首先遇到雇主疑義之難題，經過相關部會磋商而達成三級雇主之共識，現已克服雇定認定的問題，然而教師工會在落實協商權時，仍面臨資方敵視教師工會的心態，而且雇主未秉持誠信原則，反而運用許多理由推託協商；在雇主協商資格方面，也面臨教育行政機關角色混亂及作為教育關係人的家長卻要求加入協商的爭執，而影響實質協商的進行。

因此，誠如教師工會協商代表所言，目前我國教師工會的團體協商，仍處於低度發展的狀態[234]，在健全法律制度、落實勞動教育等方面，有待持續努力。

---

228 訪談資料 C—7。
229 訪談資料 D—6。
230 訪談資料 D—2。
231 訪談資料 C—8。
232 「教師工會提團協草案 家長批自肥」，**聯合報**，2013 年 6 月 8 日，B1 版。
233 訪談資料 C—9。
234 訪談資料 D—1。

第二節 協商主體與協商範圍

本文將團體協約法規範之團體協商，分為三階段來敘述，包含協商準備階段、協商進行階段、協商結果階段。本節首先探討我國團體協商的法定程序，再探討協商準備階段中協商主體的確立與協商範圍事項。

壹、協商程序

本文將教師工會團體協商的流程分為協商準備、協商進行、協商結果三個階段進行探討(參照圖4-1)。

首先是協商準備階段。當教師工會提出協商要求時，作為雇主的教育行政機關先確認對方是否具備團體協約法第六條第三項的協商資格，始接受對方提出的團體協約之協商要求，必要時可請該工會、勞動部或相關勞政單位提供資料以供認定。

再來確認工會提出的協商內容有無正當理由，如有違反團體協約法第三條強制法律或禁止規定，或團體協約法第十五條不宜干涉學校經營等，雇主可拒絕協商。另外，雇主可組成協商團隊在規定期限60日內，依對方所擬協約草案提出對應方案，並依協商事項之性質指定協商代表進行協商[235]。

其次是協商進行階段。勞雇雙方依事前決定之協商會議時間、地點與議程，秉持誠實協商原則進行協商。主席依據議程和條款討論次序，逐一進行協商，在協商過程中，遇雙方意見分歧，無法達成協議時，得暫停此條款的協商，逕行下一條款之討論，或暫停會議的進行，由雙方代表研討後再行協商[236]。

協商結果階段可能面臨認可或僵局的局面。若雙方達到共識，可締結團體協

[235] 「公立學校及直轄市、縣(市)政府因應教師適用勞動三法參考手冊」，發表於公立學校及直轄市、縣（市）政府因應教師適用勞動三法說明會(台北：中華民國教育部主辦，2013 年 8 月 2 日)，頁 4~5。
[236] 同前註，頁 5。

約，當事人一方為政府機關(構)、公立學校而有上級者，應於團體協約簽定前報上級主管機關核可(團體協約法第十條第二項第三款)，簽訂之書面團體協約一式四份，由勞資雙方簽約代表簽名蓋章，並加蓋所屬團體及單位之印信，由雙方各保管一份為憑，另二份由勞方當事人，送其主管機關備查(團體協約法第十條第一項)，協約變更或終止亦同。雙方當事人並應將團體協約公開揭示，供團體協約關係人隨時查閱(團體協約法第十一條)[237]。

若協商破裂，當事人一方可依勞資爭議處理法進行調解、仲裁、裁決程序，進行救濟。

相較於舊團體協約法採取不介入團體協商程序，新團體協約法則展現公權力介入團體協商程序，嚴格規範協商代表和簽約代表的工會民主程序，並規範強制協商義務及誠實協商義務。

律師劉志鵬認為，新法鉅細靡遺規範協商程序，乃衡度我國工會規模小、積弱不振之勞資關係現況，從保障勞工之團體協商權角度來立法[238]；然而學者吳育仁則認為繁瑣的協商規範突顯出國家機關對集體協商行政指導的強烈意圖，也呈現出對於我國工會寡頭壟斷的憂慮，而且，繁瑣的法定程序也可能阻礙團體協商的發展[239]。

貳、協商主體

在集體協商程序上，勞資雙方第一個步驟是建立集體協商關係，協商主體未確認，難以進入實質協商過程。從本章第一節現況探討可知，協商主體之爭議確實已阻礙教師組織團體協商的進行，故本文進一步探討協商主體。

[237] 同註 235，頁 5。
[238] 劉志鵬，「團體協商義務與誠實協商義務」，**全國律師**，第 15 卷 6 期(2011 年 6 月)，頁 3。
[239] 吳育仁，台灣集體協商法律政策之分析，**台灣勞動評論**，第 2 卷第 2 期(2010 年 12 月)，頁 370。

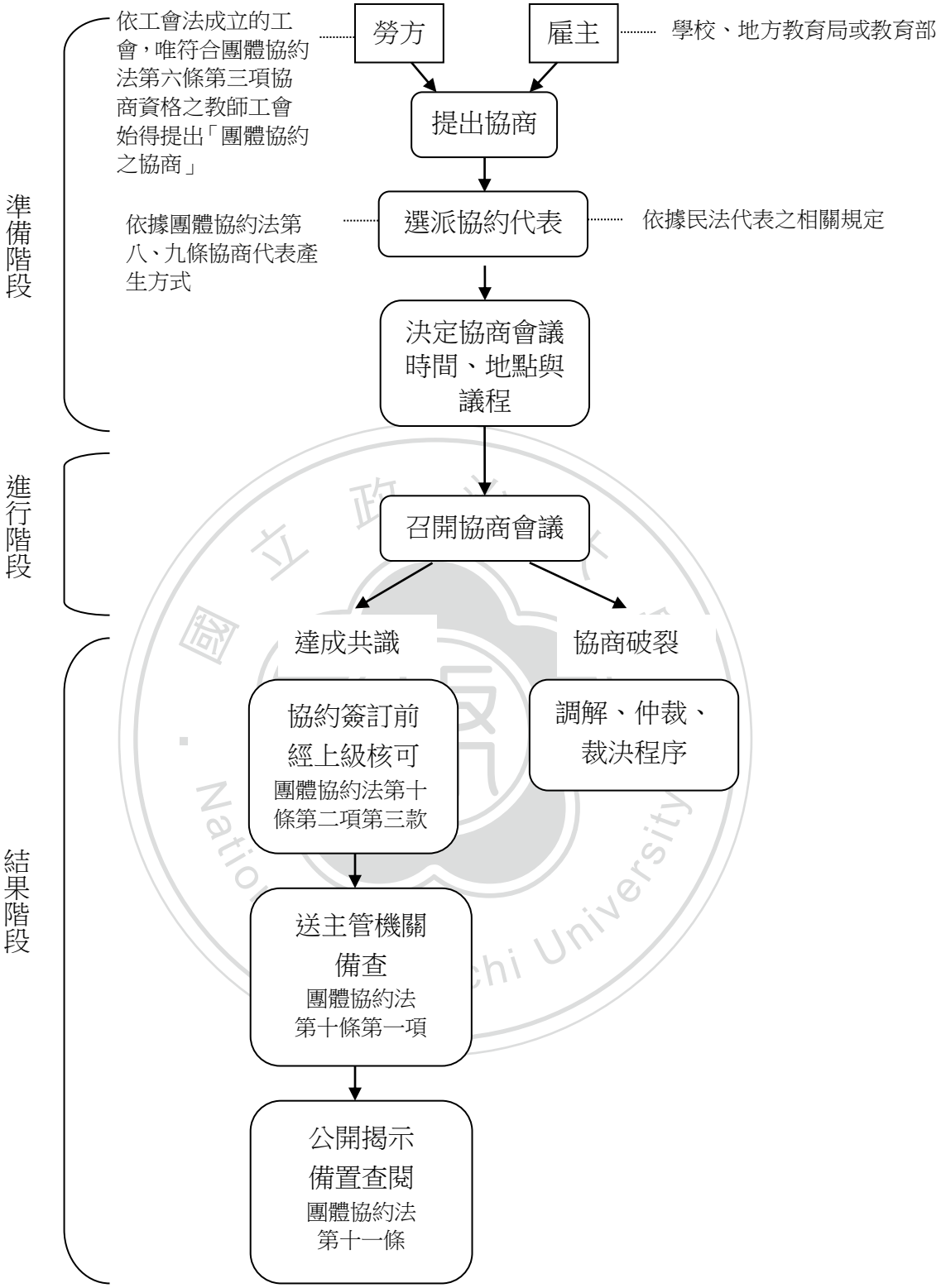


圖 4-1：我國教師工會團體協約之協商流程圖

資料來源：周志宏、林佳和等，教師組工會適用勞動三法實務案例評析計畫結案報告，2012 年 5 月 15 日，頁 51。研究者參考後自製此圖。

一、我國對協商當事人的法律規範

我國團體協約法第二條規定：「本法所稱團體協約，指雇主或有法人資格之雇主團體，與依工會法成立之工會，以約定勞動關係及相關事項為目的所簽訂之書面契約。」明文規範協商雙方當事人，一為依工會法成立之工會，另一為雇主或具法人資格之雇主團體。

學者劉士豪認為，團體協約法當事人必須有「團體協約能力」與「團體協約權限」。所謂「團體協約能力」，是著重於當事人是否有締結與履行團體協約的能力；而「團體協約權限」，則著重於當事人是否有一定的章程規定或民主授權，使其在權限內締結團體協約[240]。「團體協約能力」意指協商當事人之適格性；「團體協約權限」則著重協商代表的產生方式。

本文即從協商當事人之適格性與協商代表的產生規範來探討勞雇雙方協商主體。

(一)勞方協商當事者

1、協商資格

在建立勞資雙方的集體協商關係上，最關鍵的議題就是工會承認（union recognition)，即雇主肯定該工會之集體協商代表權，並願意與之進行集體協商[241]。團體協約法中規定，工會要取得「團體協約之協商」代表權資格，須符合第六條所稱「具協商資格之勞方」的規範。

團體協約法第六條第三項規定：

「有協商資格之勞方，指下列工會：

一、企業工會。

二、會員受僱於協商他方之人數，逾其所僱用勞工人數二分之一之產業工

[240] 劉士豪，團體協約法修正後之分析，**法學新論**，第 9 期，2009 年 4 月，頁 3。
[241] 同註 239，頁 355。

會。

三、會員受僱於協商他方之人數，逾其所僱用具同類職業技能勞工人數二分之一之職業工會或綜合性工會。

四、不符合前三款規定之工會，所屬會員受僱於協商他方之人數合計逾其所僱用勞工人數二分之一。

五、經依勞資爭議處理法規定裁決認定之工會。」[242]

依工會法成立之企業工會，當然取得集體協商代表權之資格。然而，工會法第六條第一項規定，教師僅得組織及加入產業及職業工會，不得組織「學校企業工會」。因此，「會員受僱於協商他方之人數，逾其所僱用勞工人數二分之一」之教育產業工會或教師職業工會，始具備集體協商當事人之能力[243]。

若教師組織無法達到「逾二分之一」的門檻，台灣還有一個「斷後條款」，即團體協約法第六條第三項第五款依「勞資爭議處理法規定裁決認定之工會」，換言之，由勞資爭議處理法之裁決委員會來認定其協商適格性[244]。

2、協商代表

團體協約之簽訂及履行，攸關所有會員權益甚鉅，故宜有嚴謹之簽訂門檻，以避免影響勞工權益及衍生勞資爭議，因此團體協約法第八、九條規定協商代表產生方式。同時為顧及協商過程中涉及協商專業知識人才之需要，增訂協約當事團體得委由會員以外之人擔任協商。

團體協約法第八條：

「工會或雇主團體以其團體名義進行團體協約之協商時，其協商代表應依下

[242] 「團體協約法」，**勞動部勞動法令查詢系統** ，〈http://laws.cla.gov.tw/Chi/FLAW/PrintFLaw01.asp?lsid=FL014923&ldate=&beginPos=0〉(2014 年 6 月 4 日)

[243] 同註 239，頁 356。

[244] 同註 239，頁 356。

列方式之一產生：

一、依其團體章程之規定。

二、依其會員大會或會員代表大會之決議。

三、經通知其全體會員，並由過半數會員以書面委任。

前項協商代表，以工會或雇主團體之會員為限。但經他方書面同意者，不在此限。」

團體協約法第九條：

「工會或雇主團體以其團體名義簽訂團體協約，除依其團體章程之規定為之者外，應先經其會員大會或會員代表大會之會員或會員代表過半數出席，出席會員或會員代表三分之二以上之決議，或通知其全體會員，經四分之三以上會員以書面同意。

未依前項規定所簽訂之團體協約，於補行前項程序追認前，不生效力。」

此外，若有兩個以上的教師組織提出團體協商[245]，為減少重複協商所產生之成本浪費，團體協約法第六條第三項後半條文規定：「他方得要求推選協商代表；無法產生協商代表時，依會員人數比例分配產生。」[246]。

我國在集體協商程序中，不僅規定協商代表的產生方式，也規定簽約前之會員認可程序，似乎過於嚴格，但學者吳育仁認為，從工會民主的角度而言，可避免工會寡頭壟斷可能造成的流弊[247]。

[245] 由於產業工會未限制必須以直轄市、縣(市)為組織區域，也未限制每一直轄市、縣(市)行政區域只能有一個組織，因此，教育產業工會可能會有多個並存或跨直轄市、縣(市)組成之可能；而工會法第九條規定，在同一直轄市或縣(市)內之同種類職業工會，以組織一個為限。因此，代表教師與雇主進行協商之教師組織可能為複數存在

[246] 行政院勞工委員會勞資關係處，「團體協約法修正後制度概說」，全國產業總工會，〈http://www.tctu.org.tw/ezfiles/tctu/img/img/31969/04CollectiveBargainingppt_cla.pdf〉(瀏覽日期：2014年10月25日)，頁10。

[247] 同註239，頁366。

(二)雇主當事人

團體協約法第二條規定團體協約雇主當事人，可為自然人之個別雇主，也可以為具法人資格之雇主團體。除此以外，團體協約法並未對雇主的定義與協商資格有明文規範，僅在協約代表產生方式中，將「雇主團體」納入團體協約法第八、九條之規範內，同時，若有複數雇主之存在時，亦準用團體協約法第六條第三項後半條文規定。

目前我國公立學校之「雇主」，乃依協商事項權責劃分，可能為學校校長、地方教育局/處或教育部。而在協商實況中，亦可見個別校長委託校長協會與工會進行協商[248]。校長協會是否為團體協約法規範之「雇主團體」，雖然尚存歧見，但確實扮演「雇主團體」的角色[249]。

然而關於協商代表選出方式，勞動部黃琦雅科長表示，公立學校之「雇主」無團體協約法第六、八、九條規定之適用，應回歸民法之代表、代理或公司法之代表等相關規定辦理[250]。

(三) 協商當事人之法律規範的問題

以上關於團體協商勞雇雙方當事人之法律規範，仍有許多疑義有待釐清，如下所述：

1、禁止教師組企業工會之疑義

由於教師不得組織企業工會，僅得組織產業與職業工會，此團結權的若干限制，直接影響到教師工會的團體協商適格性。

而禁止教師組企業工會的理由有以下兩點：一為，若單一學校可自組工會，工會與學校進行團體協商或勞資爭議的處理時，不可避免有針鋒相對的情況，恐

[248] 例如宜蘭縣 38 所學校校長委託宜蘭縣校長協會與教師工會進行協商。參照「教師工會與校長協商喬團體協商」，**自由時報**，〈http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/686395〉(2013 年 6 月 8 日)。
[249] 訪談資料 C—10。
[250] 黃琦雅，「團體協商與團體協約」，發表於公立學校及直轄市、縣(市)政府因應教師適用勞動三法說明會(台北：中華民國教育部主辦，2013 年 8 月 2 日)，頁 76。

引發校園內不安定的氛圍[251]；二為，考量我國國情及教育之特殊性，宜對教師得組織之工會類型加以限制，以確保教師教學品質之穩定性[252]。

然而，學者衛民認為，「確保教師教學品質之穩定性」作為禁止教師組企業工會的理由值得商榷，回顧教師法施行以來，並沒有明顯之事證能證明學校教師會影響到教學品質之穩定性，因此工會法禁止教師組織學校教師工會之規定值得再討論[253]。

本文認為，禁止教師組織企業工會，實則有利有弊。弊端在於，權益最易受到侵害的私校教師，無法團結起來組成學校企業工會，而無法與學校董事會立於平等地位進行協商以保障自身權利；而利處在於，一縣市的教師職業工會或跨縣市的教育產業工會，反而使教師的團結力量更強大，對當局而言是一股不可忽視的勢力。

檢視日本的教職員組合的組成，公、私校教師適用不同的法律制度，私校教師適用勞動三法，故當然可成立學校別教職員組合，與學校雇主立於平等地位進行勞動條件的協商；而公立中小學校教師為「縣費負擔教職員」[254]，有關薪資、勞動時間等勤務條件的團體協商，與有管理權限的地方公共團體當局進行交涉與意見交換，才能達到最大成效[255]，故公立學校教職員組合須以同一地方公共團體為組成範圍，以我國法律制度來看，相當於只能組成「教師職業工會」，但較為不同的是，此團結權的限制，並不影響其與地方公共團體當局協商的適格性。

2、「逾其所僱用勞工人數二分之一」的團體協約之協商門檻的疑義

學者吳育仁從英、美兩國的集體協商歷史來檢視協商門檻，在英、美兩國的

[251] 楊語芸，「教師變薪勞？政府是頭家？——新勞動三法保障下的教師權益」，**臺灣勞工季刊**，第22期(2010年6月)，頁66。
[252] 「工會法修正草案總說明」，**中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/42ed980b364296f03a57e55707d58c82.pdf〉(瀏覽日期：2014年10月26日)。
[253] 同註212，38~39頁。
[254] 日本地方公立中小學教師之薪資，由都道府縣層級之地方當局支付，故又稱「縣費負擔教職員」。
[255] 同註131，頁810。

協商程序中，時常發生以下爭執點：如何計算協商單位內的員工人數？計算的時間點為何？或是取得集體協商當事人之地位後，雇主可否再次要求主管機關重新計算人數？

根據勞裁(101)字第28號裁決決定書[256]可知，我國教師工會之協商確實也面臨協商資格「二分之一」計算的爭執，而裁決委員會以「工會提出團體協約之協商時」作為判斷時點，並根據協商單位內不同受僱者的屬性作出計算的判斷依據，可作為往後會員人數計算的標準參照。

學者吳育仁進一步表示，我國產業工會與職業工會取得協商資格的門檻為「逾其所僱用勞工人數二分之一」，要比美國和英國來得高[257]，可說對我國工會運動設下一個無形的高欄[258]。全教總副秘書長羅德水也表示，二分之一的門檻確實很高，有可能會降低協商締結率[259]。

本文認為，團體協約的簽訂會影響多數人的權益，故認同簽約資格應有足夠代表性，但誠如吳育仁與羅德水所言，「二分之一」協商門檻是個高度障礙，尤其對我國受到私校董事會壓力下的教師而言，此協商資格限制阻礙私校教師團體協商權的保障。

而日本的教職員組合，並不具備協約締結權，故未設有簽約的資格限制，而是在組成條件上設有「登錄制度」，給予協商應諾義務的法律保障[260]。

3、教師工會聯合組織的協商當事者之適格性

學者劉士豪認為，工會之聯合組織是否有團體協約當事人之適格性，無法從

[256] 同註 223，頁 1~4。
[257] 在英國，工會必須要有該企業（協商）單位內40%以上勞動力之會員；在美國，則是採取30%以上的基準，雇主即可自願承認該工會的集體協商代表權。參照吳育仁，台灣集體協商法律政策之分析，**台灣勞動評論**，第2卷第2期(2010年12月)，頁355。
[258] 同註 239，頁 356。
[259] 訪談資料 C—14。
[260] 可參照本文第三章第二節，有「登錄制度」的探討。

團體協約法的條文文義上作出明確判斷[261]。

有關工會聯合組織的組成規範見於工會法第八條：「**工會得依需要籌組聯合組織；其名稱、層級、區域及屬性，應於組織章程中定之。**」唯此條文僅能判明工會與工會聯合組織的關係。

而團體協約法第八、九條有關協商代表產生之規範，係針對工會自身及雇主團體，不能明白確定工會之聯合組織是否自己得為團體協約當事人，只是從法律的體系上解釋，工會聯合組織可以代理所屬工會簽訂團體協約，也能以自己的名義與雇主或雇主團體締結團體協約；那麼，工會聯合組織要以自己名義締結團體協約當然也應循體系性解釋，有以下三種取得團體協約權限的模式：

(1)依章程而定。

(2)經其會員大會或會員代表大會之會員或會員代表過半數出席，出席會員或會員代表三分之二以上之決議。

(3)通知其全體會員，經四分之三以上會員以書面同意。[262]

全教總作為教師工會的聯合組織，雖然現階段尚未以自身為主體發動任何團體協商，但全教總副秘書長羅德水認為，法制只是一個框架，並且若要根本解決全國一致性的教育問題，仍需要教育部與教師聯合組織共同協商解決，因此，全教總即使發動協商，也應無於法不合的問題[263]。

而日本的教職員組合的聯合組織，以日教組為例，因其不符合地方公務員法中登錄制度的要件，故不具備團體協商當事者的適格性，同時，日本地方公務員法規範團體協商的當局為「地方公共團體的當局」，故文部科學省作為中央單位沒有應諾協商的義務，僅立於聽取意見希望的立場而已，此法律上的缺失是目前日本教師組織團體協商的難題之一[264]。

---

[261] 同註 240，頁 7。
[262] 同註 240，頁 7。
[263] 訪談資料 C—1。
[264] 本文第三章第二節有探討日本雇主當事者制度的缺陷。

二、與雇主相關的勞動行政解釋

有鑑於團體協約法並未對雇主有相關規範，而且雇主疑義確實造成教師工會團體協商的阻礙。為釐清雇主疑義，本文整理教師工會提出協商請求以來，教育部、行政院勞工委員會[265]與地方政府對雇主疑義的行政解釋。

(一)行政院勞工委員會 100 年 7 月 7 日勞資 2 字第 1000019303 號函

此書函旨在回覆高雄市政府勞工局所轉，教育產業工會函詢團體協約法第六條第三項第二款與第四項等相關疑義。重要內容如下：

「……教育事業之產業工會會員有受僱於協商他方之人數，逾其所僱用勞工人數二分之一，始符合(團體協約法)第六條第三項所稱有協商資格之勞方，協商當事人應為該產業工會與學校，……」[266]

(二)高雄市政府教育局 100 年 11 月 7 日高市四維教秘字第 1000078423 號函

此書函旨在函轉行政院勞工委員會針對直轄市教師工會與雇主進行「會務假」暨「團體協約」協商之疑義說明。

該書函清楚指出教師、公立學校與教育主管機關的三方關係：「教師係受聘僱於學校，接受學校之指揮監督，因教師與學校間存在勞動關係，故學校應為教師之雇主，而教育行政主管機關僅為編列與教師權利義務相關預算、訂定與教師相關之法規（職權）命令或法律者，屬學校之目的事業主管機關…」是以教師之雇主係為學校，校長僅為其代表人。

再根據「團體協約法第十條第二項第三款規定『一方當事人為前二款以外之政府機關(構)、公立學校而有上級主管機關者…』以及主管機關處理勞資任一方申請交付仲裁注意事項第七點規定『勞資爭議當事人一方為團體協約法第十條第二

[265] 行政院勞工委員會於 2014 年 2 月 17 日改制升格為「勞動部」。

[266] 「轉知各校『勞委會函：教育事業之產業工會之協商當事人應為該產業工會與學校』」，**桃園教師會會務系統**，〈http://www.tyt.org.tw/fbbsxp/print.asp?id=8481〉(2011 年 10 月 21 日)。

項規定之機關(構)、學校者，非經該項所訂機關之核可，不得申請交付仲裁。』」明白表示「學校於團體協約之協商及勞資爭議之處理皆為一方當事人」。[267]

(三)教育部101年4月18日臺研第1010063087號函

此書函主旨在回覆桃園縣政府教育局所詢，有關團體協約及勞資爭議處理「資方」之適格性。重要內容如下：

「……在本部與行政院勞工委員會尚未取得共識之過渡時期，建議採下列因應作法：(一)以團體協商之議題性質，認定公立學校教師之雇主：若為單一學校之議題，如學校排課、擔任導師等等，則由學校進行協商；若為縣市一致適用、地方財務或全國一致性之議題，則由縣市教育局(處)或本部(教育部)進行協商。(二)建立學校協商前通報之機制，各主管教育行政機關並應肩負行政指導之責任：各主管教育行政機關應要求所轄學校，遇有教師工會要求團體協商之同時，即應先函報知悉，除確認該議題由學校直接協商之適切性外，並可為必要時之行政指導。」

(四)教育部101年5月14日臺研字第1010088351號函

此書函乃在回覆桃園縣政府教育局，有關公立學校雇主疑義及團體協商事宜。重要內容如下：

「……考量上級主管機關可能駁回學校與工會之協商共識，而衝擊雙方的互信基礎，爰應建立學校協商前之通報機制，……」

「並由該(主管教育行政)機關視協商議題權限審酌是否違反相關法律、屬單一學校或跨校性議題、縣市或全國適用一致性及是否涉及財務支出等，並為必要之行政指導。屬學校權責者，如學校排課、擔任導護等，則以學校為協商主體；若為縣市一致適用、地方財務或全國一致性之議題，則以教育主管行政機關為協商

[267] 「高雄市政府教育局 100 年 11 月 7 日高市四維教秘字第 1000078423 號函」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=267〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。

主體。」

(五)行政院勞工委員會 102 年 1 月 2 日勞資 2 字 1010038537 號函

此書函旨在請教育部儘速明定協商權責劃分事項及判斷原則，以解決雇主疑義之難題。

「查公立學校教師之雇主係為學校，本會業已多次函示在案，但考量教育事業確實有貴部多次陳述之特殊性，即教師之部分勞動關係事項係由教育法規所明文規定，爰同意涉及法規明確授權屬教育主管行政機關權責之協商事項，其團體協約之協商雇方當事人，得為教育主管行政機關，且該教育行政主管機關應負擔團體協約債務不履行責任及不當勞動行為之雇主責任，以利教師工會展開團體協商。……請貴部儘速明定協商權責劃分之列舉事項及判斷原則。」

從以上公函內容可知，改制前的行政院勞委會自始至終認為學校為團體協商之雇主當事人，而教育部認為教育事項有其特殊性，且有關教師的部分勞動關係是由教育法規所規定，故認為公立學校雇主應為教育主管行政機關。

當時，勞委會與教育部尚未取得共識前，教育部指導各地方教育局建立協商前通報機制，以團體協商議題認定教師之雇主。後雙方多次磋商，終於 2012 年 10 月 24 日達成共識，朝「視協商事項權責認定團體協約協商主體」的方向研議。勞委會並請教育部儘速明定協商權責劃分之列舉事項及判斷原則，以避免雇主疑義成為教師組織團體協商之阻礙。

三、裁決案例中協商主體疑義之判明

以下三件不當勞動行為裁決案例皆涉及協商主體之判明，說明如下：

(一)勞裁(100)字第 29 號(2012 年 4 月 27 日裁決結果)[268]

本件為當事人擔任教師工會職務而為工會會務假爭議事件。爭點第一項即為：申請人工會得否以相對人為團體協約之協商對象？涉及雇主疑義問題，裁決委員會說明如下：

「公立學校教師受聘於學校，雙方間所簽訂之聘任契約，性質上屬行政契約，然從勞動關係來觀察，教師受聘後，接受學校之指揮監督，提供教學等勞務，屬以給付勞務為主要目的之勞務契約，故勞動關係存在於教師與學校間，學校應為教師之雇主，殆無疑義。」

(二)勞裁(101)字第28號(2013年4月26日裁決結果)[269]

本件為教師工會就監廚驗菜事宜欲與某國小協商而為協商遭拒爭議事件。本件爭點第一項為：申請人所提出之團體協商請求，相對人是否有協商義務？

裁決委員會認為「監廚及驗菜等事項屬相對人之可以處分之權責事項，故申請人以相對人為團體協商之對象，於法可行。」

然而裁決結果為，駁回申請人之裁決申請。判斷理由如下：

「本件申請人工會請求以相對人為協商對象、就其支會會員如何參與監廚、驗菜進行團體協商一節，因為(101 年 3 月間)勞委會與教育部間就公立學校雇主概念尚待釐清，法律見解歧異，而在上述見解歧異未經部會間協調解決之前，實難期待相對人就此與申請人工會進行團體協商，故解釋上，申請人工會所提協商尚非合理適當。」

[268] 「行政院勞工委員會不當勞動行動裁決決定書 勞裁(100)字第 29 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=267〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。
[269] 同註 224。

(三)勞裁(101)字第 31 號(2013 年 12 月 14 日裁決結果)[270]

本件為申請人主張教審會委員職務遭到解除，係○○市政府、○○市政府教府教育局共同所為不當影響、妨礙或限制工會活動之爭議事件。

本件程序問題有四項，其中一項為：依申請人之主張，相對人○○市政府、○○市政府教育局及 B 國民中學是否為申請人之雇主？裁決委員會的判斷如下：

「工會法第六條規定教師得組織職業工會或產業工會(下稱教師工會)，而若從團體協商之角度觀察時，教師工會得以各個公立或私立學校為團體協約協商之對象(於此情形，依照團體協約法第十條第二項第三款，簽訂團體協約前應取得上級主管機關核可)，亦得以縣市政府(及其相關管轄教育事務之局處)或教育部為團體協約協商之對象，端視教師工會之需求或協商議題而定。以此觀之，各個公立或私立學校、縣市政府(及其相關管轄教育事務之局處)或教育部本人即具有雇主之身分。」

從以上案例可知，勞裁(100)字第 29 號中，裁決委員會肯定學校為教師之雇主，殆無疑義。然而一年之後的勞裁(101)字第 28 號中，裁決委員會即使認為驗菜確為學校之權責，以學校為協商對象於法可行，仍判斷相對人學校以「雇主疑義，待上級指示」為拒絕協商的正當理由，而認為申請人工會所提團體協約之協商不恰當。

上述兩件裁決案中，裁決委員會對雇主的判明立場顯然存有內在矛盾。研究者認為，勞裁(101)字第 28 號中，裁決委員會無法貫徹其「學校為教師之雇主」的立場，乃受到當時勞委會與教育部對雇主定義各持一方說法，且又發生我國史上首次二千名校長連署否認為教師之雇主的事件的影響，裁決委員會肯認雇主定義確存爭議之事實，而不得不做出如此裁決結果(可參照表 4—1)。

[270] 「行政院勞工委員會不當勞動行動裁決決定書 勞裁(101)字第 31 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/85f95904787afcc9c10d7944b912a2cb.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。

而之後的勞裁(101)字第 31 號中，對雇主的判明，裁決委員會的立場則與勞委會與教育部達共識之結果同調，即視協商議題決定雇主之主張。

而檢視日本的情況，日本地方公務員法中有明確規定雇主當事人為「對協商事項有適法管理與決定權限的地方公共團體當局」，故在日本不曾發生雇主疑義的問題[271]。而目前我國採取「視協商事項權責認定協商主體」，即類似日本認定雇主當事人的方式，故研究者建議亦可仿效日本，將雇主協商主體予以法制化。

參、協商範圍

一、協商範圍的法律規範

由於考量我國團體協約的運作欠缺實務經驗，為收教育之效，特別於新團體協約法第十二條增訂團體協約得約定之事項，以供勞資雙方進行團體協約之參考[272]。然而值得注意的是，第十二條之立法目的僅在說明得約定之事項，並非列舉義務協商事項，因此，第十二條所列項目，雇主並非皆有協商義務[273]。

以下為團體協約法中有關協商範圍之相關規定。

團體協約法第十二條：

「團體協約得約定下列事項：

一、工資、工時、資遣、退休、職業災害補償、撫卹等勞動條件。

二、企業內勞動組織之設立與利用、就業服務機構之利用、勞資爭議調解、仲裁機構之設立及利用。

三、團體協約之協商程序、協商資料之提供、團體協約之適用範圍、有效期間及和諧履行協約義務。

---

271 訪談資料 A—3 與 B—1。

272 同註 240，頁 13。

273 同註 238，頁 8。

表4-1：雇主疑義爭執演變過程表

<table>
<tr><th>日期</th><th>勞委會函示</th><th>教育部函示</th><th>裁決案判斷</th><th>新聞報導</th></tr>
<tr><td>2011 年
7 月 7 日</td><td colspan="4">勞委會函示：
「協商當事人應為該產業工會與學校」</td></tr>
<tr><td>2011 年
9 月 21 日</td><td colspan="3"></td><td>新聞報導
「雇主定義未明教師團協卡住」
教育部指示學校，未達共識前，暫緩團體協約之協商。</td></tr>
<tr><td>2011 年
10 月 28 日</td><td colspan="4">勞委會函示：
「學校於團體協約之協商為一方當事人」</td></tr>
<tr><td>2012 年
4 月 18 日</td><td></td><td colspan="3">教育部函示：
以議題性質，認定公立學校教師之雇主、建立學校協商前通報之機制</td></tr>
<tr><td>2012 年
4 月 27 日</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">勞裁(100)字第 29 號：
學校應為教師之雇主，殆無疑義</td></tr>
<tr><td>2012 年
5 月 14 日</td><td></td><td colspan="3">教育部函示：
建立學校協商前之通報機制、屬學校權責者，以學校為協商 主體</td></tr>
<tr><td>2012 年
10 月 25 日</td><td colspan="3"></td><td>新聞報導
「『教師老闆不是我』2 千校長連署」
教育部長與勞委會達共識:教師的雇主為學校、地方政府和教育部,將依性質決定雇主代表</td></tr>
<tr><td>2013 年
1 月 2 日</td><td colspan="4">勞委會函示：
公立學校教師之雇主係為學校或教育主管行政機關、請教育部儘速明定協商權責劃分。</td></tr>
<tr><td>2013 年
4 月 26 日</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">勞裁(101)字第 28 號：
(監廚及驗菜)可以學校為團體協商之對象、因 2012 年 3 月間教育部與勞委會對協商主體未有共識，故學校待上級指示後再進行協商無不妥</td></tr>
<tr><td>2013 年
12 月 14 日</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">勞裁(101)字第 31 號：
視協商議題而定，公立學校、縣市政府或教育部皆具雇主身分</td></tr>
</table>

資料來源：研究者自製

國立政治大學 National Chengchi University

四、工會之組織、運作、活動及企業設施之利用。

五、參與企業經營與勞資合作組織之設置及利用。

六、申訴制度、促進勞資合作、升遷、獎懲、教育訓練、安全衛生、企業福利及其他關於勞資共同遵守之事項。

七、其他當事人間合意事項。

學徒關係與技術生、養成工、見習生、建教合作班之學生及其他與技術生性質相類之人，其前項各款事項，亦得於團體協約中約定。」

此外，同法第十三條、十四條亦規定工會得與雇主訂定「工會保護條款」。

團體協約法第十三條：

「團體協約得約定，受該團體協約拘束之雇主，非有正當理由，不得對所屬非該團體協約關係人之勞工，就該團體協約所約定之勞動條件，進行調整。但團體協約另有約定，非該團體協約關係人之勞工，支付一定之費用予工會者，不在此限。」

團體協約法第十四條：

「團體協約得約定雇主僱用勞工，以一定工會之會員為限。……」

本文將團體協約法第十二、十三、十四條所規範之協商項目，分為經濟性、制度性與行政性三大類別：

(一)經濟性議題：工資、工時、資遣、退休、職業災害補償、撫卹等勞動條件；企業福利。

(二)制度性議題：企業內勞動組織之設立與利用、就業服務機構之利用、勞資爭議調解、仲裁機構之設立及利用；團體協約之協商程序、協商資料之提供、團體協約之適用範圍、有效期間及和諧履

行協約義務；工會之組織、運作、活動及企業設施之利用；參與企業經營與勞資合作組織之設置與利用；促進勞資合作；團體協約法第十二、十三、十四條「工會保護條款」。

(三)行政性議題：申訴制度、升遷、獎懲、教育訓練、安全衛生及其他關於勞資共同遵守之事項。

此外，團體協約法第十二條第七款列舉「其他當事人間合意事項」，可知基於契約當事人自治原則，團體協約亦可就非勞動關係事項為約定。

二、教師工會得協商範圍

根據團體協約法第十二、十三、十四條之規範，教師工會可就經濟性議題、制度性議題、行政性議題、雙方合意事項與雇主進行協商。

然而，團體協約法第三條又規定：「**團體協約違反法律強制或禁止之規定者，無效。但其規定並不以之為無效者，不在此限。**」由於教師之權利義務同時受到相關教育法規之規範，如「教師法」規範教師的權利與義務，「教育人員任用條例」規定各級學校教師任用資格與程序，「公立學校教職員敘薪辦法」規定公立學校教職員薪給，「學校教職員退休條例」規定公立學校教師退休事宜等，因此團體協約之內容不得抵觸以上相關教育法規的規定[274]。

再者，考量教師之待遇，涉及全國標準宜有一致性規定，不宜由勞資雙方協商[275]，同時，公立學校教師之聘任、敘薪等，不僅影響教師個人權益，同時亦影響學生受教之基本權利，乃涉及重大公益事項，故不排除限制部分契約自由以維護

[274] 黃文鐘、張哲航，「教師適用集體勞動法釋義」，發表於全國高中職、國中小學校長及學校行政人員工會基礎研習(桃園：中華民國中小學校長協會主辦，2013 年 11 月 1 日、11 月 8 日)，頁 18。

[275] 「行政院院會通過『教師法』修正草案」，**中華民國行政院**，〈http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=F1838CAD76CC1343〉(2012 年 10 月 11 日)

公益[276]。

基於上述考量，2012年10月11日送交立法院審議之「教師法修正草案」第三七條之二規定：「**有關教師之待遇、福利、退休、撫卹、資遣、保險、一定工作時間及請假等權利義務事項，於教師法及其他與教師相關之法規已有明定者，不得於團體協約中約定。**」幾乎將經濟性議題排除在團體協商事項之外，使教師工會得協商的範圍，受到相當程度的限縮。

然而，目前教師與學校之間的權利義務關係，有諸多項目建立在行政規則或行政命令的基礎上，只要相關法規未明訂前，都可能是協商範圍[277]。另外，學者丁志權將團體協約法第十二條內容與嘉義市教師聘約準則做對照，可明顯看出教師行業的特殊性，教師準則中規範教育中立、授課節數、擔任導師、兼任行政工作及其他職務、專業自主、寒暑假期間到校等項目，已超越團體協約法第十二條列舉之協商事項[278]。

綜上所述，雖然經濟性議題幾乎排除在教師工會協商事項之外，但是仍有制度性議題與行政性議題，而且，只要不牴觸教育法規之事項，均得由勞資雙方協商之，故仍有相當大範圍的可協商事項。

而日本的教職員組合，其法定協商事項以勞動條件的維持改善為主，並且排除管理營運事項。與我國相似之處在於，其勞動條件亦受到法令詳細的規範，薪資、勞動時間等勞動條件並非透過直接協商的方式，而是在人事院勸告制度的框架中進行[279]。研究者認為，人事院勸告制度作為日本教師協商權限制的補償方式，但我國以法律明文限制經濟性議題作為協商事項，卻未設置任何補償措施，顯有不足之處。

---

[276] 「台北高等行政法院判決 102 年度訴字第 1060 號」，**司法院法學資料檢索系統**，〈http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。

[277] 周志宏、黃坤龍、張鑫隆、潘世偉、邱駿彥，綜合座談，發表於 2011 年教師組織工會論壇(政治大學公企中心演講廳：教育部主辦，2011 年 5 月 16 日)，頁 145。

[278] 丁志權，「我國教師工會集體協商制度議題分析」，**教育研究月刊**，203 期(2011 年 3 月)，頁 21~22。

[279] 可參照本文第二章第四節人事院制度與薪資協商，以及第三章第三節協商事項的探討。

第三節 誠信協商原則與協商義務

在協商主體與協商事項確認後，勞雇雙方須依事前決定的協商會議時間、地點與議程，秉持誠實協商原則進行協商。本節探討協商進行階段中誠實協商原則與協商義務。

壹、誠信協商原則

一、誠信協商義務的法律保障

為促進勞資雙方本於誠實信用原則進行協商，我國於團體協約法第六條規定勞資雙方均有進行團體協約協商之義務。

團體協約法第六條第一項：

「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕。」

前段條文規範誠實信用原則；後段條文則規範他方除非有正當理由，否則負有協商義務。

誠信協商義務條款作為新團體協約法最重要的成就之一，但該法並未定義何謂「誠實信用原則」，僅在同條第二項採取負面列表方式，舉出三種「不誠信協商」的樣態。

團體協約法第六條第二項：

「勞資之一方於有協商資格之他方提出協商時，有下列情形之一，為無正當理由：

一、對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。

二、未於六十日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。

三、拒絕提供進行協商所必要之資料。」

第六條第二項前段條文說明，只有符合團體協約法第六條第三項具備協商資格之工會所提出的協商，雇主方有此協商義務之適用。然而，值得注意的是，並非表示不具備協商資格之工會無要求協商的權利，而是雇主若未與之進行團體協商並不違反誠信協商義務[280]，亦無行政裁罰之適用。

第六條第二項第一款規定預備性協商之強制協商義務[281]。當事人一方拒絕他方團體協商之請求時(即未進行協商)，性質上屬於違反強制協商義務範疇[282]，此款條文須注意他方所提出之協商內容須「合理適當」，己方才負有協商義務。而所謂合理適當之協商內容，包含他方所提出之協商內容為己方有處理權限者，若逸脫己方可處理權限範圍之外，難謂合理正當，己方便無協商義務[283]。

第六條第二項第二、三款規範誠信協商義務。當事人一方進入團體協商程序後，一方採用拖延策略(未在60天內提出對應方案)，或是拒絕提供資料，性質上屬於是否履行誠實協商義務之範疇[284]。

若無正當理由拒絕協商者，經勞資爭議處理法第三五至四五條裁決認定者，處以罰鍰；未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，再處以罰鍰並令其限期改正；屆期未改正者，按次連續處罰[285]，因此具有一定的嚇阻效果。相關條文說明如下：

[280] 同註 240，頁 11。
[281] 同註 239，頁 360。
[282] 同註 238，頁 5。
[283] 同註 238，頁 7。
[284] 同註 238，頁 5。
[285] 同註 240，頁 2。

團體協約法第三二條：

「勞資之一方，違反第六條第一項規定，經依勞資爭議處理法之裁決認定者，處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。勞資之一方，未依前項裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，再處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期仍未改正者，得按次連續處罰。」

二、「團體協約之協商」與「一般性團體協商」

在我國團體協約法中，一律以「團體協約之協商」作為法律用語，而工會法第三五條第一項第三款則首次出現「團體協商」之用詞[286]。

「團體協約之協商」與「一般性團體協商」之區辨，首見於勞裁(100)字第29號裁決決定書中。在該裁決決定書中，論及申請人工會得否採取其他方式與相對人進行工會會務假之協商時，裁決委員會認為，按工會法第三六條第一項有關工會與雇主之會務假的約定，「商議方式得為團體協約法所定之協商，亦得為一般性團體協商，申請人工會不具團體協約之協商資格，但此並不妨害申請人工會採取一般性團體協商方式，請求相對人協商系爭會務假事宜。[287]」

裁決委員會並對「團體協約之協商」與「一般性團體協商」之差異作出說明，「關於團體協約法之協商方式與一般性團體協商方式之主要差異在於，團體協約法第六條第一項：『勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕』，可見團體協約法課予工會及雇主有協商義務，任何一方無正當理由拒絕協商或者不誠實協商時，均可能構成團體協約法第六條所訂之不當勞動行為[288]。」

「他方面，就本案而言，若工會採取一般性團體協商方式，雇主依法本無協

[286] 衛民，「新「團體協約法」重要修正內容與對勞資關係影響之研究」，**財團法人國家政策研究基金會**，〈http://www.npf.org.tw/post/2/8130〉(2010 年 9 月 21 日)
[287] 同註 268，頁 6。
[288] 同註 268，頁 7。

商義務，但若有事證足以證明雇主拒絕工會一般性團體協商之請求，具有不當勞動行為之認識、動機時，依其情形仍有可能構成工會法第三五條第一項第五款所定不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動之不當勞動行為[289]。」

裁決委員會區別「團體協約之協商」與「一般性團體協商」之理由，在於團體協約法第六條第三項規範之協商資格，在實務上將不合條件之工會排除在法律保障之外，故為了彌補此缺失，讓不符合協商資格之工會亦得受到不當勞動行為制度之保障，而特別區辨兩者。

基於以上認識，我們可知團體協約法所規範者為「團體協約之協商」，為具協商資格之工會提出以團體協約為前提之協商，工會及雇主被課以協商義務；然而不具協商資格之工會亦得有提出「一般性團體協商」，即不以團體協約為前提的協商的權利，雇主雖不負有協商義務，但若雇主僅因會員人數不足之單一理由而逕予拒絕協商，仍可能構成不當勞動行為。

參、誠實協商的裁決案例

在目前教師工會所提出的4件確定裁決中，其中勞裁(102)字第16號裁決決定書，即為雇主違反團體協約法第六條第一項前段所定誠信協商之不當勞動行為。事實概要說明如下。

○○市教師職業工會與某國小針對值勤導護補休、課務減免及建立科展輪流機制等相關事項進行團體協商。針對建立科展輪流機制一項，相對人國小於協商前完成校內教師意見普查，裁決委員會認為此一調查行為違反誠信協商原則。判斷理由如下：

「……按團體協商之主體為工會與雇主，協商過程中，自應互以他方為協商對象，方符合團體協商、協約自治之真諦，因之，原則上雇主如迴避工會，而直接與工會會員進行個別協商，或徵求個別工會會員之同意或意見，或向個別會員

[289] 同註 268，頁 7。

為說明或通知，此等行為實係忽視團體協商，其結果將使團體協商空洞化，令進行中之團體協商意義盡失，故應解為係違反誠信協商義務。[290]」

此裁決結果，直接衝擊到校內行政運作方式，有校長表示，在實務上已面臨團體協約內容與學校校務會議之議決有所衝突時，不知以何者為優先之情況。此衝突突顯現行教育法系與勞動法係存有諸多扞格之處。

然而，全教總副秘書長認為，校務會議是國民教育法第十條規定的議決校內重大事項的合議制決策會議，參與的代表涵蓋較廣，但勞動協約是勞動法體系的勞資協議，參與者就是勞資兩造，故基本上兩者是不同的概念，並且團體協約的效力應是高於校務會議。若協商進行中，校方可將校務會議通過的版本當作校方的版本，勞方僅做部分微調，因此兩者應不相衝突[291]。

研究者認為，長期以來，國中小校園內的決策進行，自形成一套慣有模式，如關乎全體師生之決策，往往以校務會議作為最高議決單位。因此，不可諱言，團體協商權的行使，對校內行政方式確會造成一定衝擊，而過去校長、主任等行政人員培訓過程中欠缺勞動權教育的認識，可能對團體協商認識不清而造成誤解，在決策上也避免採取團體協商的方式，而造成違反誠信協商之不當勞動行為。因此，加強教育行政人員的勞動權教育乃當前重要之課題。

再者，由於團體協約法第六條並未對誠實信用原則做出明確的定義或解釋，而違反誠信協商義務的樣態卻是千變萬化，可預想裁決委員會與勞動部也將面臨釐清各種樣態和受理裁決的壓力。然而，裁決案例的累積對於建立誠信協商的認識有很大的助益。

[290] 同註 227，頁 8。
[291] 訪談資料 C—15。

第四節 團體協約之締結或協商不成立

協商的結果可能是締結團體協約或面臨協商破局。本節先探討團體協約締結的法律規範，再以高雄市教育產業工會提出之團體協約協商為例，探討協商不成立的原因，最後說明若雇主違法誠信協商而致使協商破局時，教師工會可採取的法律救濟途徑。

壹、團體協約之締結

依照團體協約法第二條規定，勞資雙方當事人就勞動關係及相關事項有所約定後，必須簽定一書面契約，方有團體協約法上之效力[292]。

本文以下探討有關團體協約的相關法規。

一、簽約前程序

團體協約法第九條第一項規定:「工會或雇主團體以其團體名義簽訂團體協約，除依其團體章程之規定為之者外，應先經其會員大會或會員代表大會之會員或會員代表過半數出席，出席會員或會員代表三分之二以上之決議，或通知其全體會員，經四分之三以上會員以書面同意。」因此，有關團體協約的簽約授權，有三種方法，第一順位為遵照團體章程之規定，第二順位是會員大會（或代表大會）或會員代表過半數出席且三分之二決議，第三順位為全體會員四分之三以上書面同意。

同法第九條第二項並規定：「未依前項規定所簽訂之團體協約，於補行前項程序追認前，不生效力。」

[292] 同註 240，頁 12。

二、備查及核可程序

團體協約勞方當事人應將團體協約送其主管機關備查。此外，公營事業機構、國防部所屬機關（構）、政府機關（構）、以及公立學校，在備查之前還需分別經其主管機關、國防部、上級主管機關（或人事行政局）之核可(團體協約法第十條第二項第一至三款)。

根據團體協約法第十條修法說明，核可程序之規範，乃鑑於公部門勞工薪資、勞動條件和勞工福利是牽涉國家法定預算與人事法令之規範，非私人間協議所能變更，因此為免造成政府運作之窒礙或衍生爭議，故增訂此條項。再配合工會法第三條第二項：「工會之目的事業，應受各該事業之主管機關輔導、監督。」故有本條第二項之核可規定[293]。

三、公開揭示義務及敦促履行義務

團體協約當事人雙方應將備查後之團體協約公開揭示，並備置一份供團體協約關係人查閱(團體協約法第十一條)[294]

另外，團體協約法第二三條第三、四項有敦促履行義務之違約金條款。該條第三項規定：「團體協約得約定當事人之一方不履行團體協約之和平義務、實施義務與敦促義務時，對於他人應給付違約金。」係以賠償額預定性違約金的方式，以督促雙方履行團體協約[295]。若有違反團體協約之約定者，得以團體名義請求損害賠償(團體協約法第二十四條)。

四、團體協約的法規效力

團體協約法第十九條規範法規性效力：「團體協約所約定勞動條件，當然為

[293] 同註 240，頁 12~13。
[294] 同註 240，頁 3。
[295] 同註 240，頁 18。

該團體協約所屬雇主及勞工間勞動契約之內容。勞動契約異於該團體協約所約定之勞動條件者，其相異部分無效；無效之部分以團體協約之約定代之。但異於團體協約之約定，為該團體協約所容許或勞工之利益變更勞動條件，而該團體協約並未禁止者，仍為有效。」換言之，對團體的成員而言，其所屬團體所簽訂之團體協約將產生有如法規一般有直接和強制的效力[296]。

未來若團體協約有約定，教師工會得要求對非會員之教師，收取一定之費用，以便適用團體協約之約定。換言之，未來學校內會有適用團體協約之教師與未適用團體協約之教師，可能造成一校兩制之結果，除非非會員之教師願意支付一定之費用以享受團體協約之保障[297]。

以上團體協約之締結的程序中，備受爭議的是核可程序。

學者周志宏認為，事前核可制的設計，屬可想像之作法，因為從行政法行政主體的認知上，公立學校並無法人資格與地位，實非教師之聘任法律關係的相對人，因此即便容許公立學校直接與教師工會進行團體協約之協商與締結，理論上其契約之法律效力仍應歸屬至背後的國家或地方自治團體法人身上[298]。

雖然有其行政程序的合理性，但核可制存有「球員兼裁判」之疑慮，首先我們應辨明國家或地方自治團體在教師工會團體協商中究竟扮演什麼角色。

從勞資自治的角度來看，國家或地方自治團體作為公共部門受僱勞工的雇主，一如民間部門的雇主一般，在集體勞動法制設計上，與勞方團體站在對等的地位，共同履踐維護、促進勞動條件或經濟條件之任務。

再從公共利益的角度來看，國家有維護社會秩序、增進公共利益的責任。而核可制之立法理由即基於此。國家為確保公共預算之合理運用，不容許私人契約

---

[296] 同註 240，頁 18。

[297] 周志宏，發表於 2011 年教師組織工會論壇(政治大學公企中心演講廳：教育部主辦，2011 年 5 月 16 日)，頁 95。

[298] 周志宏、林佳和，**教師組工會適用勞動三法實務案例評析計畫結案報告**(台北：教育部教育研究委員會，2012 年 5 月 15 日)，頁 115。

任意干涉，故在團體協約程序中扮演監督者之角色。

因此，在協商關係中，理應與勞動團體居於平等立場之政府事業機構的「主管機關」，在核可制的設計之下，卻被抬高到勞資協商關係之上，成為具有核可權力的監督者。

對於主管機關作為雇主與核可者之角色衝突，研究者認同學者陳正良之看法：應將核可權力交由多重利害關係人所組成的管制機構，對協商結果進行「把關」，並將主管機關視作一般勞資協商過程中的「資方董事會」，而對其行為一併加以規範[299]。

此外，根據國際勞工組織「團結權與集體協商公約」第四條規定：「（各國）應採取適合國情之措施，鼓勵與促進雇主或雇主團體和勞工團體間之自願性協商機制的充分發展與運用，以藉由團體協約對僱用條件予以規範。」國勞局理事會並曾歸納過去各國政府違反該公約第四條之規定，而有限制自願性集體協商的案例共八類，其中一類即為「規定團體協約須經政府行政機關之核准」[300]。

因此，研究者認為，核可制之規範，已違反國際公約之標準，並使國家的權力介入勞資自治之功能，也凌駕團體協商之權利保障。

國立政治大學 National Chengchi University

貳、協商不成立

下文將探討高雄市教育產業工會提出的團體協約協商案例，即突顯核可制對於教師工會團體協約協商的阻礙。

我國教師工會成立迄今三年餘，僅成功訂定一例團體協約[301]，可謂成功率極低，而多數協商不是正在進行中，就是面臨和解或破局。以下以高雄市教育產業工會

---

[299] 陳正良，「台灣工會與協商結構：朝向較集權模式作發展」，**台灣勞動評論**，第二卷第一期(2010年6月)，頁42。頁21~62。

[300] 陳正良，「何謂集體協商」，**中華民國勞動部勞動關係資訊服務網**，〈http://cb.mol.gov.tw/download/km02/data_05-1.html〉(瀏覽日期：2014年12月9日)。

[301] 同註213。

提出團體協約之協商為例，探討協商過程與不成立的原因。

一、團體協約協商的過程

高雄市教育產業工會欲與會員數過半之學校締結團體協約，於是行文各校，多數學校(約167所)校長委託高雄市校長協會進行協商[302]。雙方於2011年12月22日進行第一次協商預備會議，就會議時間、地點、主持、決議方式、記錄與團體協商、陳報核可及簽署進程等達成共識[303]。

之後，歷經三次協商會議與多次公文往返，針對團體協約條文進行討論與修正，終於在2012年10月5日對團體協約內容達成共識[304]。高雄市校長協會將團體協約報請教育局核可，但教育局遲遲未回覆，經多次詢問後，結果為「不核可」[305]。

二、團體協約的內容

高雄市教育產業工會與高雄市校長協會於2012年10月5日達成的團體協約共識版本，共包含六章二十五條[306]。

第一章「總則」，說明本團體協約適用對象範圍(第一條)、雙方遵行義務(第二條)、團體協約優先擇用以及修正原則(第三條)、工會保護條款(第四條)。

第二章「義務」，說明高雄市教育產業工會會員應遵行之義務，包含遵守法令及聘約之規定、維護學生受教權、從事與教學有關之進修以及參與行政工作、社會教育活動(第五條~第九條)。

第三章「權利」，說明高雄市教育產業工會會員應享有之權利，包含請假規

302 訪談資料 E—1。
303 「高雄市學校團約事務協商委員會與高雄市教育產業工會『教師團體協約』第一次協商預備會議會議記錄」，此份文件由高雄市教育產業工會副理事長提供。
304 訪談資料 E—2、E—3。
305 訪談資料 E—4、E—5。
306 「高雄市學校全銜 高雄市教育產業工會 團體協約」，此份文件由高雄市教育產業工會副理事長提供。

定(第十條)、參加研習或活動給予公假及課務處理原則(第十一條)、未兼行政之教師得拒絕與教學無關之工作(第十二條)、投訴案件中尊重當事人主張(第十三條)，以及尊重教師專業自主權(第十四條)。

第四章「工會活動與組織」，包含工會理監事、會員處理會務給予公假之原則(第十五~十六條)、學校代收會費之原則(第十七條)。

第五章「勞資協商與合作」，說明工會與學校有共同維護學生安全的責任(第十八條)、相關會議提供資料與列席的義務(第十九條)、此團體協約之內容不得適用非會員之工會保護條款(第二十條)，以及公開、公正、公平原則下辦理課務、考核、申訴、獎懲之原則(第二十一條)。

第六章「附則」，說明修改本團體協約之方式、原則(第二十二條、二十三條)、有效期限三年與一式四份之原則(第二十四條、二十五條)。

研究者分析以上條文內容，多涵蓋在團體協約法第十二、十三、十四條之得約定事項範圍內，包含協商資料之提供、團體協約之適用範圍、有效期間及和諧履行協約義務、促進勞資合作、工會保護條款與獎懲、教育訓練等勞資共同遵守之事項。同時，敘明教師之權利與義務，與教師法之內容、原則相呼應，並且，並未違悖法律禁止之事項。

三、協商不成立的原因

經過高雄市教育產業工會與高雄市校長協會多次討論磋商，業已刪除爭議條款，而彙整而成的共識版本，其條文內容合乎教師法之精神、團體協約法之規範內容，僅管如此，高雄市教育局仍不予核准。

本文透過訪問內容與資料分析，認為協商不成立的原因如下：

國立政治大學 National Chengchi University

(一)工會實力不足

工會實力包含罷工權的行使，以及工會政治實力、媒體關係與政策力的展現[307]。勞資爭議處理法第五十四條規定教師不得罷工，因此教育局未給予充分說明又不核准團體協約時，教師工會也只得採取行政訴訟一途，但如同受訪者所言，即使採取訴願，最終結果也還是續談團體協約[308]，於事無濟。因此，剝奪罷工權形同削弱了教師工會一半的實力。

而政治實力方面，高雄市教育產業工會透過推荐議員、邀請議員擔任顧問等方式，形成政治力量去影響政策的制定[309]，或是透過選票的壓力，與候選人達成政治承諾，然而，2014年「九合一選舉」，兩位市長候選人實力懸殊過大，高雄市教育產業工會也無法運用政治籌碼達到協約核可之承諾[310]。

在媒體關係與政策力方面，據訪談者所言，高雄市教育產業工會與媒體關係良好，且基於正義公理為師生權益發聲[311]。然而，媒體與政策力需長期經營，其力量的展現，在現階段仍無法超越政治實力與剝奪罷工權帶來的影響力。

(二)法律的缺失

團體協約法第十條第二項第三款僅規定「公立學校而有上級主管機關者，應經其上級主管機關核可」，卻未規範上級主管機關核可的時限。而不當勞動行為裁決機制在團體協商方面，也僅針對違反誠信協商給予救濟，未包含上級機關拖延核可或不予核可之救濟。

因此，無罷工權，現階段又無法施展政治實力的高雄市教育產業工會，也只

---

307 訪談資料 E—8。

308 訪談資料 E—6。

309 參照梁鎧麟，「教育部對於『教師評鑑』法制化議題，向立委遊說之說帖簡要」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=1653〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 31 日)。廖建中，「許智傑立委（立法院教育及文化委員會召集委員）基於維護幼童權益和幼教專業，支持本會決議，反對幼照法惡修！」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=1869〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 31 日)。

310 訪談資料 E—9。

311 訪談資料 E—10

能任由協商停罷[312]，而另尋法律途徑達成團體協約之效。

例如，2013年6月26日，高雄市教育局在未知會勞工團體的情況下，片面強制要求教師每學年應進修時數為28小時，高雄市教育產業工會將此案送勞工局調解，調解不成又送仲裁，仲裁委員會在2014年3月3日作出仲裁結果：「教師利用例假日或下班時間，依高雄市高級中等以下學校及幼兒園強化教師進修研習效能實施計畫之要求，參加相關進修或研習，相對人應給予補休。」[313]

而根據勞資爭議處理法第三十七條第二項[314]之規定，此仲裁結果可視為當事人間之團體協約，因此，「103年度高市勞仲裁字第001號」仲裁判斷書可視為高雄市教育產業工會與高雄市政府教育局之間的第一份團體協約，然而，教育局卻不予以承認[315]。

(三)雇主不當打壓

根據研究者訪談，受訪者從親身參與團體協約協商之立場皆表示受到雇主不當打壓，如全教總表示資方仍敵視教師工會[316]，曲解團體協商的本意，而運用各種理由推拖協商[317]；桃園縣教育產業工會表示雇主拖延協商，雙方提案討論完了，又提出新的方案，致使協商無法進展[318]；高雄市教育產業工會也面臨，即使已與校長協會達到共識，教育局仍不核准團體協約[319]，甚至有是因為教育局長不願成為團體協約首例而不核准之傳聞[320]。

以上種種遭遇，皆為雇主不當打壓的表現，而研究者認為，究其原因，為教

---

312 2012 年 10 月 5 日高雄市教育產業工會與高雄市校長協會達成團體協約共識後，至今已過了兩年(2014 年 10 月為止)，仍無法進行與個別學校簽訂的程序。

313 「高雄市政府勞工局勞資爭議仲裁判斷書 103 年度高市勞仲裁字第 001 號」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/upload/201433124723511106.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 31 日)。

314 根據勞資爭議處理法第三十七條第二項：「仲裁委員會就調整事項之勞資爭議所作成之仲裁判斷，視為爭議當事人間之契約；當事人一方為工會時，視為當事人間之團體協約。」

315 訪談資料 E—11。

316 訪談資料 C—5。

317 訪談資料 C—7。

318 訪談資料 D—6。

319 訪談資料 E—4。

320 訪談資料 E—7。

育行政機關的保守心態與勞動知識的缺乏，以致於未能正面看待團體協商作為勞工權利之一，而且未能善用團體協商作為勞資雙方溝通的管道。

參、不當勞動行為裁決制度的保障

以下探討不當勞動行為裁決制度。若勞雇一方違反團體協約法第六條第一項誠信協商原則與協商義務時，另一方可向勞動部不當勞動行為裁決委員會申請裁決，以回復集體勞資關係的正常運作。

一、不當勞動行為裁決制度之概要

不當勞動行為裁決制度為勞資爭議處理法新增條項，目的為確實保障勞工之團結權、協商權，以迅速排除雇主之不當勞動行為，回復集體勞資關係正常運作。

不當勞動行為制度自2011年5月1日開始施行，至今已屆滿三年。裁決委員會除了保障勞工的團結權，透過特別的程序加以救濟外，也逐漸形成集體勞資關係的規範[321]，例如，裁決委員會在裁決案件中對教師工會協商資格計算門檻進行解釋[322]。

若雇主違反工會法第三五條而有不利益待遇、支配介入工會活動等行為，或勞雇雙方違反團體協約法第六條誠信協商原則及協商義務，當事人得向中央主管機關申請裁決(勞資爭議處理法第三九條第一項、第五一條第一項)，中央主管機關為辦理裁決案件，應組成不當勞動行為裁決委員會（以下簡稱裁決委員會）進行裁決，以解決其爭議。

唯須注意，申請裁決者須具備以下條件：一為，基於違反誠信協商之義務而申請裁決，僅限團體協約之協商。二為，以工會為申請人時，須為工會法所定之工會[323]。

---

[321] 侯岳宏，「不當勞動行為裁決機制介紹——回顧與展望」，發表於全國高中職、國中小學校長及學校行政人員工會法基礎研習(中壢：中華民國中小學校長協會主辦，2013 年 11 月 1、8 日)，頁 60。

[322] 可參考註 223，勞裁(101)字第 28 號裁決決定書，

[323] 根據不當勞動行為裁決辦法第九條之規定。「不當勞動行為裁決辦法」，**勞動部勞動法令查詢系**

二、不當勞動行為裁決程序

以下針對勞資一方違反團體協約法第六條第一項誠信協商原則及協商義務而申請裁決之程序作說明。

不當勞動行為裁決程序之進行，除撤回與和解之外，可概略分為申請、程序審查、調查、裁決委員會之召開及詢問程序、裁決決定的作成、審核及不服之處理[324]八個步驟。以下將八個步驟分為「裁決申請受理前階段」、「裁決進行階段」、「裁決決定送法院審核階段」進行說明(參照圖 4-2)。

(一)裁決申請受理前階段

包含裁決申請及程序審查二步驟。勞方若基於雇主違反團體協約法第六條第一項而向中央主管機關申請裁決，不當勞動行為裁決程序才開始。

為使裁決委員會得以迅速且正確掌握申請案件之案情、爭點、案件當事人是否適格、申請案件是否需要補正，裁決委員會收到裁決申請書後，得指派裁決委員會一人至三人進行初步審查，並於 7 日內召開裁決委員會議(勞資爭議處理法第四四條第一項，辦法第八條)。

如果不受理該裁決申請，當事人得於不受理決定書送達之次日起 30 日內繕具訴願書向行政院提起訴願(勞資爭議處理法第五一條第三項)。如果訴願失敗，當事人可以在 30 天內再提起行政訴訟。

(二)裁決進行階段

裁決委員會受理裁決申請後，應迅速通知相對人使其提出答辯(辦法第十條第十一項)。裁決委員會指派委員一人至三人，依職權調查事實及必要之證據，並應

統，〈http://laws.mol.gov.tw/Chi/FLAW/FLAWDAT0201.asp〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 27 日)。

[324] 同註 321，頁 61。

於指派後 20 日內作成調查報告，必要時得延長 20 日(勞資爭議處理法第四四條第二項)。

調查報告作成後 7 日內，主任裁決委員要召開裁決委員會，並於開會之日起 30 日內作成裁決決定(勞資爭議處理法第四五條)。

(三)裁決決定送法院審核後階段

裁決決定書作成後，勞資雙方達成合意，還要送法院審核。法院認其與法令無牴觸者，應予核定，並發還裁決委員會以送達當事人。法院如果認為裁決程序或內容與法令牴觸，可以作出裁決無效或撤銷裁決之決定，並將未予核定之理由通知裁決委員會。經法院核定之裁決有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告裁決無效或撤銷裁決之訴(勞資爭議處理法第四八條第五項)[325]

此外，若有一方當事人不服裁決決定書，得於決定書送達之次日起 2 個月內提起行政訴訟(勞資爭議處理法第五一條第四項)，則此裁決決定書進入效力未定的狀態。

三、裁決決定後續處分情形

工會法第四五條與團體協約法第三二條定有罰則規定。處罰方式可分為三種：一為裁決決定者，中央主管機關處以罰鍰；二為未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，處以罰鍰；三為令其限期改正，屆期未改正者，得按次連續處罰。透過處罰，可制裁過去已發生的不當勞動行為，並可預防將來不當勞動行為的發生[326]。

[325] 同註 321，頁 68。
[326] 同註 321，頁 63。

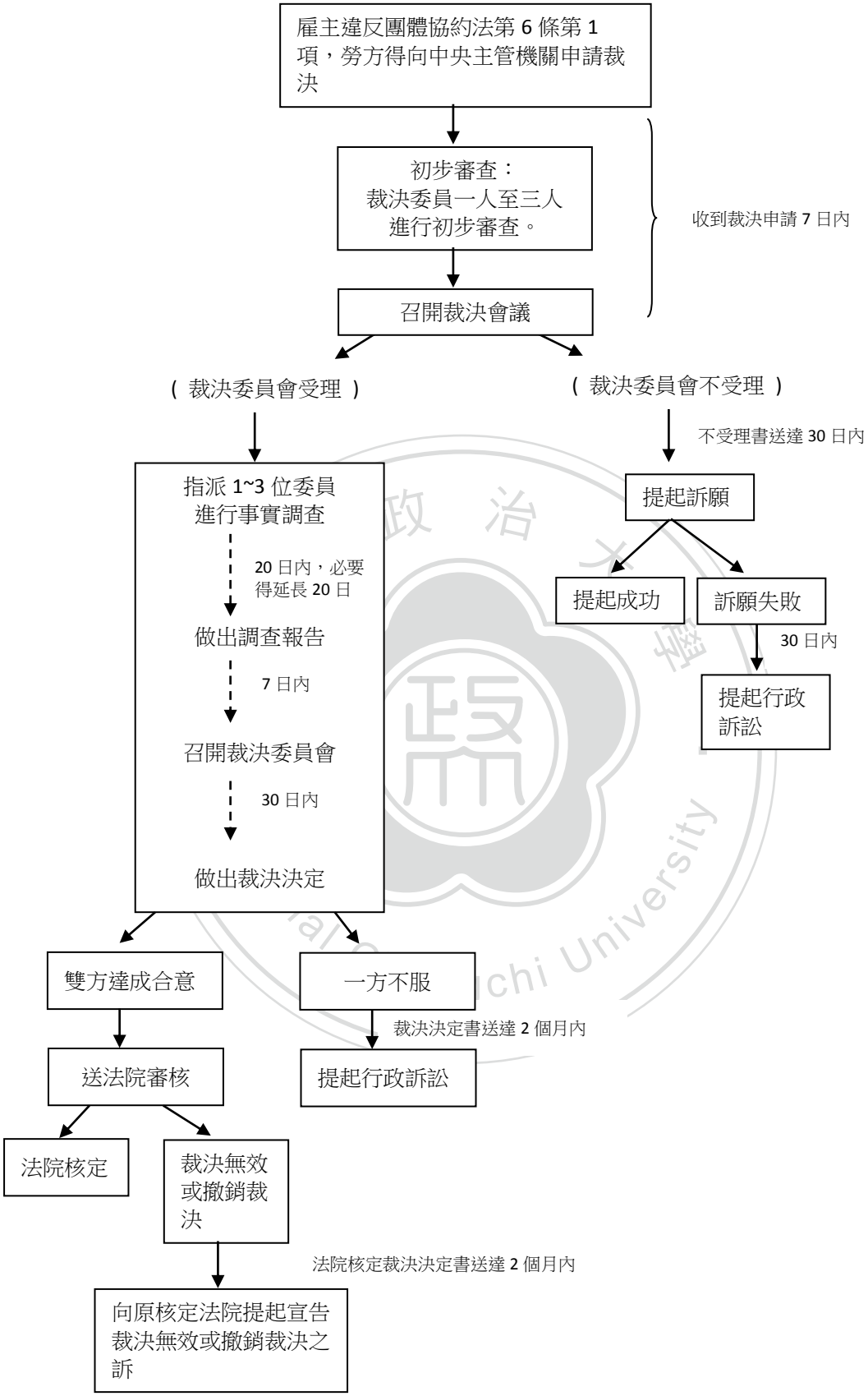


圖 4-2：不當勞動行為裁決程序

資料來源：研究者自製

四、裁決機制對勞動權的保障效果

以下先探討學者對裁決制度的意見，再從實例中瞭解此制度對團體協商權的保障效果。

(一)學者的意見

學者衛民認為，違反誠信協商原則進行裁決時程緩慢且效力未定，裁決機制堪虞[327]。勞資任一方違反團體協約法第六條第一項的裁決程序從受理開始至少需時4至6個月，如果再加上法院審核裁決決定書又需2個月，前後大約需要6至8個月，恐難以達到迅速排除雇主的不當勞動行為之效。

學者吳育仁認為，我國對於違反團體協商之不當勞動行為裁決委員會的制度設計，在層級上、職權上、以及組織功能上，皆遠低於英國的中央仲裁委員會與美國的國家勞工關係局。由於誠信協商之認定，相當複雜且專業，我國這樣的不當勞動行為裁決委員會的制度設計，是否能提供集體協商程序有效的救濟，以及不當勞動行為的有效嚇阻，將是影響台灣集體協商能否建立和順利運作的重要因素之一[328]。

學者侯岳宏建議，應持續強化裁決組織增進其專業性，以確保裁決決定與救濟命令內容之妥適，使裁決決定能受到行政法院或民事法院之尊重，裁決委員會也可透過解決裁決案件來形成勞資關係之規範，以作為後續和解處理之參考[329]。

(二)教師工會的實例

以教師工會為主體所申請的首件裁決案，以和解告終。申請人嘉義市教師職業工會，針對某國小校長在公開場合指稱工會不專業，認為該校長之作為已涉及不當勞動行為，故向裁決委員會提出申請。此案雖未達成裁定校長作為是否為不

[327] 同註286。
[328] 同註239，頁370。
[329] 同註321，頁72。

當勞動行為，但該校長對工會釋出善意，並安排教師工會入校進行工會業務宣導。因此，嘉義市教師職業工會仍肯定裁決制度有保障工會的重要作用[330]。

而勞裁(100)字第 29 號裁決決定書[331]，為教師工會作為主體之裁決申請中，第一件構成不當勞動行為的案件。值得注意的是，裁決委員會在此決定書中，對於「團體協約法之協商方式」與「一般性團體協商方式」之差異作出說明，並明確地將一般性團體協商納入不當勞動行為裁決制度的保障內，擴大了誠信協商原則的適用範圍。

另外，勞裁(101)字第 28 號裁決決定書，雖駁回申請人之裁決申請，但對於符合團體協約之協商資格的人數計算時點，裁決委員會明確說明為「以工會提出團體協約之協商時，作為判斷時點」，並且，對於人數計算方式，裁決委員會亦分別說明校長、教務等主任、幹事、護理師、警衛等不予計入相對人所僱用勞工之總人數的理由，對於往後教師工會提出團體協約之協商請求時，在協商資格的確認上，極具參考價值。此外，此決定書中有關協商主體的爭議，再度引發關注，也促使勞動部與教育部進行搓商，終於達成三級雇主制之共識。

之後，申請人因不服勞裁(101)字第 28 號裁決決定書之結果，而提起行政訴訟。根據台北高等行政法院判決 102 年度訴字第 1060 號，行政法院認為勞動部不當勞動行為裁決委員會具有不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而肯定其所為之裁決決定具有判斷餘地，經過檢核裁決內容及相關卷證後，行政法院對原裁決結果予以尊重。此判決結果不啻肯定裁決委員會的法律專業性。

研究者訪問該裁決決定書之申請人工會，其表示雖對判決結果感到遺憾，但也表示，幾起不當勞動行為裁決確定後，幾乎沒有校長會再任意拒絕工會之協商

---

[330] 「嘉義市教師職業工會 所提首件裁決案達成和解」，**嘉義市教師職業工會**，〈https://sites.google.com/a/cytu.co.cc/cy-tu/gong-gao?offset=180〉(2012 年 3 月 4 日)。

[331] 「行政院勞工委員會不當勞動行動裁決決定書勞裁(100)字第 29 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=267〉(瀏覽日期：2014 年 12 月 4 日)，頁 7。

申請[332]，足見裁決制度之存在，對違反誠信協商原則之行為，有嚇阻效果。

然而，該工會協商代表亦表示，該裁決申請遭到駁回後，與相對人學校之團體協商即停擺至今，無任何後續作為。並表示，不當勞動行為裁決制度雖是團體協商權的保障之一，但其實拖延協商之違反誠信協商的行為，在舉證上有其困難性[333]，也使裁決制度的保障有其限度。

再者，高雄市教育局不予核可教師工會與校長協會達成合意之團體協約，此僵局亦無法適用不當勞動行為裁決制度，突顯團體協商權保障的不足，也引發罷教權奪回之訴求。

綜合上述，研究者認為，我國不當勞動行為裁決制度，在嚇阻不當勞動行為及形成勞資關係之規範方面，有其成效。然而，其裁決時程耗費時日，以中小學校一學期 4 至 5 個月的期限來看，本學期所提裁決申請，恐至下一學期才有結果，難以達到迅速排除不當勞動行為之效。此外，在實際運作上，雖有促進團體協商權落實之效果，但其保障仍有侷限性，研究者認為，奪回罷教權之訴求在勞動意識普及之將來，不可避免將再度被提起。

國立政治大學 National Chengchi University

[332] 訪談資料 D—7。
[333] 訪談資料 D—6。

第五節 小結

本章探討我國教師組織的團體協商制度與實踐。我國教師的勞動權長期受到壓抑，直至 2010 年 6 月工會法修正通過，教師終於得以組織工會，並納入勞動三權的保障，但政府仍於法條中設下重重限制。

在協商權的落實上，教師工會也遭遇到諸如雇主定義不明、家長要求參與協商過程、資方敵視工會並排拒團體協商、教育行政角色混亂等問題，影響實質協商的進行。

協商主體不明，是首先遭遇的困境。由於團體協約法並未對雇主的定義及協商資格有明文規範，使得雇主疑義實質上阻礙協商的進行。經過教育部與勞動部的磋商，決議朝「視協商事項權責認定團體協約協商主體」的方向研議，即三級雇主制，教育部、地方教育局/處和校長皆為可能協商當事人。

而在協商範圍上，以約定勞動關係與相關事項為主，但不得牴觸現行教育法規。又因公益性考量，幾乎將經濟性議題排除在協商範圍之外，但我國卻未設有諸如日本「人事院勸告制度」與「措施要求權」等補償措施，顯有不足之處。

在協商進行中，勞雇雙方均負有誠信協商義務，並受到不當勞動行為裁決制度的保障。如若雙方當事人達成合意後，須簽定書面契約，方有團體協約法之效力。此外，有鑑於公部門勞工之勞動條件牽涉國家預算與人事法令規範，因此設有核可制之規範，研究者認為，核可制將教師真正的雇主——教育行政機關之地位抬升至勞雇關係之上，侵害了勞資自治的原則，應另設具公信力之第三機關扮演核可角色。

由於罷教權被剝奪，故不當勞動行為裁決制度作為協商權的保障之一，雖有促進協商的效果，但從高雄市教育產業工會與高雄市校長協會簽定之團體協約不被核可的現況來看，研究者認為裁決制度對團體協商權的保障有其限度，爭議權奪回之訴求將成為下一波教師勞動權爭取的重要議題。

國立政治大學
National Chengchi University

第五章 台日教師組織團體協商法制度探討與建議

本文以教師組織的團體協商制度為題，運用文獻分析法與訪談法，先了解日本法制對於教職員組合的團體協商的規範與限制，並透過訪談「日本教職員組合」、「東京都公立學校教職員組合」的協商代表，探討在諸多法制束縛之下，教職員組合如何行使團體協商權，甚或突破困境，以爭取更完整的勞動基本權。

藉由日本的經驗，檢視我國教師工會團體協商的法律制度，也訪談「全國教師工會總聯合會」、「桃園縣教育產業工會」、「高雄市教育產業工會」的協商代表，以瞭解國內教師工會協商困境與法律不足之處。

以下，綜合上述各章文獻探討、訪談內容，總結本文研究發現，並對台日教師組織的協商制度進行比較與分析，最後對我國教師工會團體協商制度提出建議。

國立政治大學 National Chengchi University

第一節 他山之石

以下根據本文第二、三章之探討，歸納整理日本教師組織的協商法制與現況。

壹、日本教師組織協商制度之發展與理論

日本教師組織的團體協商制度，從 1945 年戰後到 2012 年之間經歷了「法制鬆綁期」、「制度抗爭期」、「否認體制確立期」與「制度改革期」四個演變階段。

「法制鬆綁期」(1945 年 9 月至 1948 年 7 月)時，日本政府幾乎全面保障公私部門勞工的權益，然而，1948 年發布的「政令 201 號」，全面禁止公務員的爭議行

為及剝奪其協約締結權，引發日本教職員組合與其他公務員工會一同向國際勞工組織(ILO)控訴日本政府的侵權行為，而展開長期的「制度抗爭期」(1948 年 8 月至 1975 年)。

然而 1976 年 4 月 25 日「全農林警職法事件最高法院判決」卻採取全面否認公務員之爭議權的立場，使「公務員權利否認體制」得到確立，並持續限制日本公務員的勞動基本權。

直至九〇年代日本展開公務員制度改革，政府以賦予團體協約締結權為前提進行改革研議，並將改革法案送交國會，但 2012 年 11 月 16 日眾議院解散，公務員制度改革法案因此遭到廢案。研究者認為，目前安倍政權將施政重心放在振興日本經濟上，短時間內公務員勞動基本權現況恐難有所突破。

而支持「公務員權利否認體制」之理論，乃基於「全體國民共同利益」、「職務公共性」、「財政民主主義」與「議會制民主主義」而衍申之「公務員勤務條件法定主義」，日本公立中小學教師作為教育公務員，其協商權亦受到限制。然而，近年以賦予協約締結權為前提之公務員制度改革，動搖了勤務條件法定主義之原則，但改革的進行仍難脫「勤務條件法定主義」的框架。

貳、日本教師組織之協商制度

在協商主體方面，符合地方公務員法規範的職員團體才具有協商資格，而其雇主當事人為「對協商事項有適法管理與決定權限的地方公共團體當局」。

對於勞方當事人，地方公務員法中設有「登錄制度」，經登錄的職員團體，其協商適格性受到公證，對其所提協商請求，地方公共團體當局負有協商應諾義務。而未經登錄之職員團體若要提出協商請求，須提出相關證明，以確認其為地公法規範之職員團體，始具有與當局協商之適格性，唯地方公共團體對其協商申請，不負有協商應諾義務，然若當局明顯超過其裁量範圍而不當或不誠實拒絕其協商請求，仍會構成「否定職員團體的存在並妨礙其正當活動」之不法行為，職員團

體得依國賠法請求損害賠償。

在協商範圍方面，職員團體得協商項目以勞動條件為主，並且排除管理營運事項。若管理營運事項與勞動條件有密切關聯，得納入協商範圍內，至於管理營運事項自身得否協商，仍存有爭議。在教育事項上，牽涉價值判斷且無法可依循時，則可透過協商，討論出雙方可接受的方案。

此外，日本公立中小學教師之薪資協商，是在人事院勸告制度的框架中進行。當國家人事院勸告制度發布後，地方教職員組合會與教育委員會針對教育公務員特有之勞動條件進行協商，並進而影響人事委員會勸告。

協商的結果，即使勞雇雙方達成合意，也不能締結團體協約，只得在未牴觸法令、條例、規則之限度內，締結書面協定，並以誠意與責任履行，但僅止於「道義的拘束力」，並不具「法律拘束力」。

若教師組織的協商遭到當局不當拒絕時，或片面不履行書面協定，地方公務員法上並未設有救濟措施，只能採取法院救濟一途。

檢視地公法中有關職員團體的協商規範，可發現其著重協商程序的保護，對於協商內容日本政府不加干涉，亦不強制達成協商結果，政府僅構築紳士般的溝通管道，其餘則仰賴勞雇之間的自治與自制。

國立政治大學 National Chengchi University

參、日本教師協商權落實的困境與突破

根據文獻探討與日本教師組織的訪談，可知目前面臨的困境有地方公務員法上登錄制度的限制，使得教師聯合組織(如日教組)不具中央協商權；國家作為薪資協商的當然當事者，卻欠缺相關法律規範；雇主以「管理營運事項」為由，拒絕協商；也曾遭遇校長以不具管理和決定權限為由拒絕協商。

而當前最大困境來自於法律的限制與不周全，尤其登錄制等限制與中央協商權的欠缺，作為雇主拒絕協商的理由，而實質阻礙了協商的進行。

而勞雇雙方面臨協商衝突時，以「教育的初衷——學生為主體」為最大的考

量，盡可能取得共識。教育領域的協商有別於民間企業之處，即在於勞雇雙方皆以學生的權益為最大考量。協商無可避免有意見不合之時，此時雙方回歸原點——以利於學生為中心，雙方各退一步，一次協商不成，即再次協商，秉持耐性，盡可能取得共識。另外，對於法制上的缺陷，日教組組成研究團隊，針對法制上的缺陷進行檢討與建議，並集結成報告，以供政府參考。

國立政治大學
National Chengchi University

第二節 台日教師組織之協商制度比較

本文綜合上述各章之探討，比較與分析日本與我國教師組織協商制度的異同點(參照表 5-1、5-2)。

壹、公務員法與勞動法系下的勞動權再檢視

在教師的勞動權法律適用上，日本的教師組織適用以「地方公務員法」、「教育公務員特例法」為主的公務員體系，而我國則適用「工會法」、「團體協約法」與「勞資爭議處理法」構築而成的勞動法體系。然而，根據本文對兩國制度的探討，發現無論適用公務員法系或勞動法系，教師的勞動三權無可避免受到若干限制，如下段所述。

日本的教師，在團結權方面，得組成同一都道府縣為範圍的「職員團體」，並得行使「協商權」，但不得締結團體協約，只能簽定書面協定，且無爭議權。而我國教師則依工會法之規定，同一直轄市或縣市內的教師得組成「教師職業工會」，或是跨直轄市或縣市的教育產業人員得組成「教育產業工會」，並得享有「協商權」、「協約締結權」與「爭議權」，惟協約締結權設有「核可制」之規範，而且亦不得罷教。

在此，不妨回顧我國在倡議教師組工會時的各種論述。當時針對教師組織工會有三種方案列入討論，方案一為，教師直接依工會法組織工會；方案二為，直接宣告教師會為教師工會；方案三為，另訂特別法以組織教師工會。

最後，在經濟效益等考量下，我國採用方案一。假若我國當時採用方案二或三，將會是何種局面？實際情況雖不得而知，但其中方案三另訂特別法之方式，或許可從現行日本教師組織的協商制度窺其可能梗概。

若採取方案三，首先要另立特別法。日本公立中小學教師由於是教育公務員

身分，故在「地方公務員法」中敘明勞動權的規範，我國教師並非公務員身分，自無需納入公務員法系中，可另立特別法，如「教師會法」。在立法前，必須先刪除現行「教師法」第二六條至第二八條有關教師組織的規定，並增訂一條：「教師之組織，另以法律定之。」再於特別法中一併規定教師組織的型態（工會與公會合併或分離）、功能、以及職權（專業團體職權和工會職權）等。此特別法之方式，或許可解決現行採用方案一，在組織上造成教師會與教師工會競合的問題。

而根據特別法所組織的教師團體，其管理單位應由何者負責？在日本，地公法中設有登錄制度，由地方人事委員會作為管理單位，透過登錄制度之公證後，媒和勞方教職員組合與雇主教育委員會進行勞動條件的協商。若採行方案三，在管理單位上，或可參考日本人事委員會的登錄制度。日本的人事委員會之功能相當於我國的人事行政局，教師作為廣義公務員，其薪俸、退休、撫卹等規範與人事行政局息息相關，故教師組織納入人事行政局之管理，應無扞格之處，只是人事行政局需增加教師組織的管理權責，而我國人事行政局專責公務員事務之處理，其能否勝任作為勞雇協商的中間橋梁，令人存疑。

我國當初若捨棄方案一，而採取方案三，其中最大的考量可推測在於兼顧教育特殊性。當初的設想在於，可在特別法中，考慮教師專業之特殊性與學校之生態，以及公私立學校之差異，對團體協商與爭議處理之事項作有別於團體協約法與勞資爭議處理法之規定，強化教師組織依不同事項所應享有之資訊權、諮商權與協議權。然而，檢視現行方案一的實踐狀況，即使教師已納入勞動三權的保障，但在教育法規與勞動法規相疊合之處，往往在教育高權的氛圍下，壓縮了教師勞動權的行使空間。因此，若因教育特殊性之考量，而採用方案三，是否會造成過度強調教育高權，而使教師勞動權更受到壓抑？

以上藉由日本教師組織的協商制度模式，重新省思我國倡議教師工會時另立特殊法之方案的可能情況，發現教師勞動權仍會受到若干限制之外，特別法的修訂將耗費時日，而且可能增加人事行政局的負擔，又在台灣社會教育高權的氛圍

下，特別法之修訂能否平衡教育特殊性與教師勞動權，也是一大難題。因此，透過重新檢視，目前直接依工會法組織教師工會之方式，雖然仍不免造成勞動權的限制，但在落實的簡便性及推進教師勞動權上，不可否認是較明智的抉擇。

貳、勞動權發展與勞動者意識之探討

日本的教師自 1948 年「政令 201 號」公布而被剝奪部分勞動權後，多數教師即展現勞動階級自覺，明白團結對抗權力者的重要性，不僅向國際勞工組織控訴日本政府的侵權行為，國內也展開以罷工權奪回為訴求的罷工行動，一連串的抗爭，強化教師自身作為勞動者的意識，也蓄積對抗政府侵權行為的力量，而學界對於教師身分展開爭辯，從聖職者、勞動者之爭，到最後普遍共識為「不否認教師為勞動者身分」。

而我國教師爭取勞動權的運動，乃在 1987 年解嚴後，由工作權受到侵害的私校教師率先發起，然而大部分公校教師之待遇、福利涵蓋在公務員體系中，在國家的保障下，多數教師對受限的勞動權覺察甚少，主要由部分勞動階級自覺的教師去爭取全體教師的權益，經歷 1995 年教師法公布，2002 年十萬教師以「教師團結、教師尊嚴、勞動條件要協商」為訴求首次上街遊行，到 2010 年工會法修正通過，教師得以納入勞動三權的保障。我國教師勞動權運動，是晚近 20 多年，由少數教師的努力漸次喚起多數教師的重視，然而即使今日，教師已納入勞動三權的適用範圍，教師的勞動意識仍尚未普遍。

因此，在勞動權發展的探討上，可知日本公立中小學教師的勞動權經歷了自由、受限、抗爭、緩和到與政府合作的階段，由於先經歷了自由放任，故政府的限權行為引發教師強烈的被剝奪感，也使得日本教師的勞動意識覺醒得相當早，勞動身分的確立使得抗爭行動訴求明確，並展現強大的抗爭力道。而我國教師未先享有勞動法制的自由放任期，故對權利限制普遍無所覺察，不僅教師勞動意識覺醒得較晚，我國教師與政府爭取勞動權的力道也較溫和。若與日本的發展模式

相較，我國教師勞動權發展經歷受限、抗爭，隨即進入體制內的改革期，如催生教師法，推動工會法修正草案等。

尋求體制內的改革方式，也符應了我國社會大眾或教師自身對「教育作為聖職」的期待。在顧及社會觀感的同時，我國教師工會面臨的難題在於，公立教師的勞動意識覺醒得較慢，對自身勞工身分感到躊躇，對工會運動更是遲疑，而這樣的心態也影響我國教師工會的運作，使得勞動教育的宣導成為我國教師工會的核心任務。

參、勞動權受限的理論再檢討

在權利限制的理論方面，日本有國民全體共同利益論、財政民主主義、議會制民主主義為理論依據限制教師部分勞動權利，但上述理論，並非日本獨有的現象，可說是世界各國的共通性，在我國教師工會的協商規範上亦有相同脈絡，例如「核可制」的設立乃基於國家預算與人事規範的考量，類似日本的「財政民主主義」；而學生受教權等公益性考量，類似日本的「國民全體共同利益」。

然而較為不同的是，我國特別強調學生受教權的重要性，如同學者董保誠所言，學校存在目的是為國家培育人民有適應民主生活基本能力，特別受到憲法教育目的之委託，因而不論公、私學校教師在行使勞動三權時，仍然不能忽略教師工作具高度公益性[334]。

而日本政府並不特別強調教育權作為限制教師勞動權的理由，那是因為私立學校教師在落實憲法賦予的教育責任的同時，也能享有包含爭議權在內的完整勞動三權[335]，因此，從日本的經驗可知，受教權等公益性考量與教師勞動權保障應不相衝突。

---

[334] 董保城，法理審度教師勞動三權，**財團法人國家政策基金會**，〈http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/091/EC-B-091-071.htm〉(2002 年 10 月 18 日)。

[335] 在日本，國民受教權當然在政府考量範圍內，日本教育基本法第六條第一項即明文規定，學校教育法上所稱學校均具「公的性質」，故不論係在國、公、私立學校任教，其職務本身皆具公益性。

故我國教師協商權的限制，最主要仍在於國家預算與人事規範的考量，而其具體表現則為核可制的設計，本文認同團體協約關乎多數人的待遇，故要有嚴密的考量，但團體協約法第九、十條，在協商簽訂的程序上已有嚴格的規範，再者，經濟性議題幾乎排除在協商範圍之外，故核可制之設置失去其理論正當性，故本文認為，核可制若只是行政程序的一部分，建議另設第三公益機關進行審核，以避免侵犯勞資平等與自治原則。

肆、勞資自治與國家干涉的檢討

勞資利益的調和可謂建構和諧社會的基礎，任何有關勞動制度的變革必須在國家干預與勞資自治之間找到動態的平衡。以下即從國家干預與勞資自治的角度檢視我國與日本教師組織的協商制度。

在協商進行中，為促進勞雇雙方本於誠實信用原則進行協商，我國與日本皆賦予雇主有誠信協商義務。日本方面，已登錄之職員團體提出適法的協商請求，地方公共團體當局負有協商應諾義務，但並沒有強制履行此義務的手段；我國方面，只有符合團體協約法第六條第三項具備協約之協商資格的教師工會提出協商，雇主方負有誠信協商義務，但為了全面保障工會之協商權，勞裁(100)字第 29 號裁決決定書中，亦將雇主不當拒絕一般性團體協商之狀況納入不當勞動行為的保障。

在協商結果階段中，日本教師組織不得締結團體協約，只能簽定書面協定，但無團體協約之法律拘束力，唯雙方仍應以誠意和責任履行。我國教師組織則是勞雇雙方達成合意，須締結團體協約，方有團體協約法之效力，雙方並得訂定誠實履行否則課以違約金處分之約定。

若協商不成立，日本方面未設有任何救濟措施，也不適用不當勞動行為制度，只得採取法院救濟一途。我國教師工會得採取訴願、仲裁及不當勞動行為裁決制度。

由上述比較可知，日本教師組織不具協約締結權，而且缺乏協商應諾義務的強制履行手段與救濟制度，使得法律保障不夠完善；而我國教師組織有完整的團體協商權，且簽訂的團體協約具有法規效力與強制履行規範，協商遭拒時亦得適用不當勞動行為裁決制度，整體而言，我國教師組織之協商制度的法律保障較日本來得完整。

再從團體協商的本意來看，團體協商制度的架構，其目的是要促使勞資雙方在談判桌上進行實質、平等的協商，最後達成雙方可接受的共識，而救濟制度之設置，在於促使勞資關係重新回歸常軌之運作。其中，國家的角色在於建構一團體協約制度，令雙方當事人能夠履踐維護、促進勞動條件或經濟條件之任務，之後，國家即可全面退出，留待自治當事人之力量自行解決[336]。

以上述理想狀態檢視兩國之制度，日本政府對教師之團結權施予登錄制度的限制，而將不合登錄規範的職員團體排除在協商應諾義務之保障外，又剝奪教師之協約締結權與爭議權。在不健全的協商制度中，又將協商應諾義務之履行、書面協定之落實，全憑勞資雙方的「誠實和信用」。簡而言之，日本政府先干預了制度的建立，又消極地在不健全的制度中仰賴勞資自治。

而我國的勞資關係向來實力懸殊，勞動者基本權益的保障主要依賴國家勞動基準的制定與實施，此次新團體協約法中協商制度的建構亦不例外，處處展現公權力介入的痕跡，如嚴格規範協商代表和簽約代表的民主程序、強制履行誠信協商義務，以及鉅細靡遺的協商程序等，在勞資失衡的現實中，國家的強制介入有其維護平等正義的合理性，但國家的過度介入，也可能阻礙團體協商的發展，如團體協約法第十條的「核可」設計，賦予「目的事業主管機關」超越勞資平等之上的權力，不但明顯弱化勞資自治協商原則，無助於落實團體協約法第一條「穩定勞動關係，促進勞資和諧，保障勞資權益」之目的，也已經牴觸該法第六條「誠

[336] 楊通軒，對於團體協約法修正草案之我見，**財團法人國家政策研究基金會**，〈http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-R-090-037.htm〉(2001 年 12 月 24 日)。

實信用原則」[337]。因此，我國的勞資關係，有賴國家的介入得以維護勞動者的權益，卻也干預了勞資自治的空間。

若協商制度是武器，勞資自治是武器的運用方法，則日本公立中小學校教師手握殘缺的武器即要上陣與敵人比試，且需為輸贏的結果負責；而我國的教師手中的武器或許較日本來得完整些，但上場比試時，卻時時有人在旁作武術指導，無法任其盡情發揮，卻又得自主承受最終結果。

綜上所述，我國與日本的教師協商制度，在國家干預與勞資自治之間尚未找到動態的平衡，兩國皆有很大的努力空間。若要讓勞資雙方從互動中找到最有利的相互對待方式，並為自主的行為負責，首先在協商權與爭議權的行使上，要同樣獲得解放，才能讓勞資自治在合理的環境中運作，當所有勞資議題最後都可以拿到談判桌上討論，形成有效的共識及結論，這才是「勞資和諧」的真諦。

表 5-1：日本與我國公立教師勞動三權的比較表

比較項目＼國別			日本	我國
適用法律			公務員體系	勞動體系
勞動三權	團結權	組織性質	「職員團體」，自由入會。	「職業工會」與「產業工會」，自由入會。
		成員範圍	同一都道府縣內的職員	職業工會以一直轄市或一縣市內的教師為主； 產業工會得以跨直轄市或縣市的教育產業人員為主。
	協商權	協商權	有	有
		協約締結權	無，僅可簽定「書面協定」	有，但設有「核可制」
	爭議權		無	有，但不得罷工

資料來源：研究者自製

[337] 韓仕賢，「政府是破壞勞資和諧的「麻煩製造者」？集體勞動三法明年上路後的隱憂」，**臺灣石油工會**，〈http://www.tpwu.org.tw/periodical/397/1202.htm〉(瀏覽日期：2014 年 12 月 2 日)。

表 5-2：日本與我國教師組織在協商制度的比較表

比較項目＼國別			日本	我國
權利限制的理論			國民全體共同利益論、財政民主主義、議會制民主主義、勤務條件法定主義	學生受教權等公益性考量；國家預算及人事法令之規範。
協商準備階段	勞方協商主體		已登錄的職員團體	依工會法成立的工會
	資方協商主體		對協商事項有適法管理及決定權限的地方公共團體當局。	雇主或有法人資格之雇主團體。
	協商事項	法定協商事項	以勞動條件為主，排除管理營運事項。	以約定勞動關係及相關事項為主，不得牴觸現行教育法規。
		薪資等待遇	在人事院勸告制度的框架下進行。	排除待遇、福利、退休、撫卹、資遣、保險、一定工作時間及請假等權利事項
協商進行階段	誠信協商義務		有，但並沒有強制履行此義務的手段。	有
協商結果階段	締結團體協約		不得締結團體協約，只能簽定書面協定。	可。
	協商破局之救濟		未設有任何救濟措施，只得採取法院救濟一途。	得訴願、仲裁、裁決。
	不當勞動行為制度		不適用	適用
協商困境			1、登錄制度的限制，使得教師聯合組織(如日教組)不具中央協商權。 2、也曾遭遇校長以不具管理和決定權限為由拒絕協商。	1、「核可制」等法律限制限縮協商權。 2、雇主疑義已實質阻礙協商。 3、教育行政角色混亂(協商者？指導者？核可

國立政治大學 National Chengchi University

	3、國家作為薪資協商的當然當事者，卻欠缺相關法律規範。 4、雇主以「管理營運事項」為由，拒絕協商。	者？) 4、家長非協商代表，卻要求介入協商。 5、教育行政人員欠缺勞動教育訓練，扭曲協商的本意。 6、雇主未做好誠信協商的準備，拖託協商。
困境解決方法	法制上：日教組對政府提出改革報告書。 實務上：以學生權益為初衷，頑強協商，以達目的。	法制上：全教總在立法院進行遊說，或自提改革法案。 實務上：累積協商經驗，並致力宣導勞動教育。

資料來源：研究者自製

國立政治大學 National Chengchi University

第三節 對我國的建議

本節根據前述研究發現，提出建議，以供政府主管機關、教師工會與後續研究者參考，茲分述如下：

壹、綜合建議

一、團體協約法中對教師之雇主給予明確定義

在雇主協商主體方面，日本地方公務員法中有明確規定雇主當事人為「對協商事項有適法管理及決定權限的地方公共團體當局」，再參照「地教行法」、「學校教育法」等相關權責規定，即可確認該協商事項的適法管理與決定權限者，因此，在日本，不曾發生雇主疑義的問題。

目前我國勞動部與教育部達成「視協商事項權責認定團體協約協商主體」之共識，即類似日本認定雇主當事人的方式，建議可在我國「團體協約法」中明確定義教師之雇主為「視協商事項之權責而有學校、地方教育主管機關及教育部三層級之雇主」，以明確雇主定義，並整理現行教育法規，將各層級之權責予以清楚劃分，真正落實團體協商權。

二、誠信協商原則之適用對象應擴及所有「依工會法成立的工會」

在勞方協商主體方面，日本的情形為，只要能證明其為地公法規範的職員團體，即能提出協商申請，但只有「已登錄職員團體」提出的協商，當局才負有協商應諾義務；而我國的情形為，只要是依工會法成立的工會，皆有提出團體協商的權利，但只有達到「逾二分之一」之標準的工會，才享有雇主協商義務的保障。日本的「登錄制」與我國的「『逾二分之一』標準」對協商權造成相同的限制效果。

根據日本文獻探討可知，只要符合職員團體的性質即具協商資格，而「登錄」只是證明的方式之一，然而，卻僅有「已登錄職員團體」享有當局負協商應諾義務的保障，極其不合理，在日本已有多位學者反對「登錄制」，ILO 結社自由委員會亦多次針對「登錄制」提出勸告。

「日本公務員關係判例研究會」也曾表示：「在職員團體組成時，因團結權的行使自然產生與當局協商的能力，無論登錄與否……應承認未登錄職員團體的協商能力且預定與之協商。」意即「團結權的行使伴隨協商能力的產生」，因此，無論登錄與否，只要是符合地公法規範之職員團體所提的協商，當局皆應有協商應諾義務，如此才能真正保障協商權。

以上述論點檢視我國狀況，應可理解為「只要依工會法成立的工會皆具有協商資格」，既有協商權，那雇主應負協商義務，才能真正保障團體協商權，否則，有權提出協商，對方卻無對應義務，如此內涵之協商權，可謂缺乏法律的實質保障。

我國勞裁 100 字第 29 號裁決內容特別區辨「團體協約之協商」及「一般性團體協商」，其精神即與「團結權的行使伴隨協商能力的產生」不謀而合，故在實務上，將排除在團體協約法協商資格之外的工會，以亡羊補牢的方式，將其納進不當勞動行為的保障之下。另一方面，也說明了團體協約法的「逾二分之一」之標準已實質影響工會協商權的落實。因此，本文建議，團體協約法中雇主的誠信協商義務，應明文規定適用於所有依工會法成立之工會，才能真正保障團體協商權。

三、下修「會員數逾受僱員工數二分之一」的協商資格標準

承上所述，與日本較為不同的是，我國團體協約法規範的協商是以締結團體協約為前提，而團體協約的簽訂會影響多數人的權益，故本文認同簽約的資格應有足夠的代表性。然而，我國「逾二分之一」的門檻，較英、美等國來得高，無形中設下高度障礙，並且，從實務來看，對於最需要工會保障的私校教師而言，「逾

二分之一」的標準，在私校董事會的壓力下，顯然成為不可能的任務。因此，本文雖認可設人數標準作為協約代表性的憑藉，但建議下修「逾二分之一」的標準，才能促進團體協商權的真正落實，避免協商權成為可望不可即的空泛權利。

四、教師待遇法制化過程中，應確保教師工會的參與及發言權

日本教職員組合曾表示：「有鑑於教育職務關乎國民受教權，故承認國家有訂定特殊法律規範的必要。」而在日本，公立中小學教師的薪資、津貼等勞動條件，是由「人事院勸告制度」來決定。雖在人事院勸告頒布後，教職員組合可透過協商程序表達意見，但有別於直接協商的方式。

而我國，也因教育具公共性之故，全國應有一致標準，而將待遇排除在協商事項之外。但相較日本有人事院勸告制度作為補償措施，我國卻連補償措施都無，直接以法律作限制，顯有不足之處。本文認為，在教師待遇法制化的過程中，應保障立法程序中，教師工會應有一定的表達權利，才不致使協商權流於形式，使待遇仍由政府片面決定，而失去賦予教師勞動三權的意義。

五、建議另設具公信力之第三機關扮演核可角色

團體協約法第十條之「核可制」，雖然有行政程序的合理性，但核可制存有「球員兼裁判」之疑慮。在協商關係中，將理應與勞動團體居於平等立場之「主管機關」，抬高到勞資協商關係之上，成為具有核可權力的監督者，而干預了勞資自治。研究者認為，若考量公部門勞工之勞動條件牽涉國家預算與人事法令規範，需對協商結果進行「把關」，也應另設具公信力之第三機關扮演核可角色，而將主管機關視作一般勞資協商過程中的「資方董事會」，對其行為一併加以規範，才能真正落實勞資自治原則。

國立政治大學 National Chengchi University

六、教育行政單位應持開放心態，積極學習相關勞動知識

誠如我國詮敘部所言，條文所能建立的只是制度，該深化的是公務人員對建立這個制度的認知。又如學者林斌所言：「從先進國家的經驗及國際法條，教師組織進行團體協商有其正當性，然而我國部分社會與政治條件未臻成熟。……且國中小學長期以來的科層體制，部分主管未轉換威權心態，在未建立協商互動的模式下極易產生衝突對立[338]。」

從本文教師工會的訪談可知，除了法制的限縮之外，教師工會面臨的最大困難其實是雇主心態的問題，如欠缺勞動觀念，扭曲協商本意，甚至敵視教師工會。然而教師組工會，是呼應教師自主權益意識的抬頭，是順應社會發展的需要，也是時代趨勢，更是重視人權的象徵。

從日本經驗可知，教師雖不得締結協約，但能透過協商程序，表達工會的立場並且得到校方非正式的承認，在紛爭的預防和解決上發揮很大效用。雖然日本教師組織協商法制不若我國健全，但在侷限的法制中能發揮其正面效應。

因此，教育行政機關人員與學校行政人員，均應充實勞動知識，瞭解並熟悉教師適用勞動三法後的相關問題，並持開放心胸，面對組織文化的必然改變，正面看待協商作為溝通管道，使其發揮正面效果，減少對校園的負面衝擊。

七、教育人才培育過程，納入「教師人權與勞動教育」之課程

在2010年工會法通過時，教育學者秦夢群曾鼓勵主修教育的學生到勞工系所修讀勞工相關法令，他認為教師適用勞動三法後，許多問題已非教育法令能解決。而研究者在國內蒐集資料的過程中，亦發現現階段研究教師勞動權者多為勞動法領域的專家學者，教育學者的參與甚為稀有。

而不同實證研究的結果都顯示教育部門團體協商的運作對提升學生成就、增

[338] 林斌，「教師會集體協商制度之規劃研究——衝突管理途徑之應用」(2004 年)研究

加教育經費、降低師生比等教育績效，有正面顯著影響[339]。由此可知，團體協商不僅攸關教師勞動條件，與提升教育品質亦息息相關，並非截然不同的領域。因此，建議師資培育過程中，可將教師勞動權納入課程中。並且，根據全教總的訪談，可知教育行政人員的勞動知識缺乏，也實質影響協商的進行，因此，亦建議主任、校長等行政人員培育過程中，納入勞動基本權理論與實作等課程內容。

貳、對未來研究的建議

一、進一步研究「教師工會適用不當勞動行為裁決機制」之妥適性

在協商遭拒的救濟管道方面，日本教育公務員排除在「不當勞動行為制度」的保障之外，而我國則不分公、私校教師皆得適用「不當勞動行為裁決制度」，相較之下，我國制度似乎比日本完備，也較能保障教師組織的團體協商權的落實。

而根據文獻探討，日本亦有學者針對救濟途徑的改革方向進行研究，研究重點之一即在協調公務員體系與勞動法體系的扞格之處，例如日本學者島田陽一即考量「公務管理營運事項存有異於民間法制的處理方式」，故在仲裁機關方面，如何融合公務員體系與勞動法體系，著實煞費苦心。而我國則公、私校教師一體適用裁決制度，在運作過程及結果是否也存有公部門與私部門的衝突性，值得進一步探討。

並且我國不當勞動行為裁決機制創立不久，在層級、職權及組織功能上仍有不足之處，仍須持續強化其專業性，以確保裁決決定及救濟命令之妥適，才能作為保障教師工會團體協商權的手段。其實我國不當勞動行為裁決機制乃仿效日本不當勞動行為救濟制度，在無前例可循的情況下，日本私校教職員工會曾發生過之案例是我們重要的參考來源，尤其是對於與處於摸索期之我國教師工會和教育行政當局之間的集體關係，具有相當啟發性的意義。

---

[339] 林斌，「**英國教育部門集體協商範圍與教育績效關係之研究：公共人力資源管理之觀點**」，頁 6。

因此，本文建議後續研究，可就教師工會適用不當勞動動行裁決機制的妥適性及衝突性作進一步研究，一來可改進不足之處，二來或許可作為日本改革之參考範本。

二、以「日本私校教師」為研究對象，瞭解其團體協商制度的運作

本文是以公部門教師之團體協商權為研究對象。日本僅有公立中小學教師屬於公務員，適用地方公務員之規範，而私立學校教師與民間勞工同樣適用勞動法系；而我國不論公私立學校皆適用勞動三法。故後續研究可以「日本私立學校教師」為研究對象，瞭解私校教師如何操作團體協商權爭取應有之權益，而其運作內容與方式是否有特殊之處，值得進一步探討，或許對我國相對弱勢的私校教師之保障有所助益。

國立政治大學
National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

參考文獻

壹、中文部分

丁志權，「我國教師工會集體協商制度議題分析」，**教育研究月刊**，203 期(2011 年 3 月)，頁 17~27。

王能君，「日本公部門勞動者之協商權現況及問題」，發表於建構我國公部門勞資關係制度學術研討會(台北：行政院勞工委員會主辦，2013 年 7 月 24 日)，頁 1~25。

王時思，「國家統合主義下的工會組織——統合主義在台灣」，國立清華大學社會人類學研究所碩士論文(1994 年)。

王家通，**比較教育論叢**(高雄：麗文，2003 年)。

行政院勞工委員會勞資關係處，「團體協約法修正後制度概說」，**全國產業總工會**，〈http://www.tctu.org.tw/ezfiles/tctu/img/img/31969/04CollectiveBargainingppt_cla.pd〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 25 日)。

李仁淼，「日本公務員之基本人權——以勞動基本權和政治活動自由為中心」，淡江大學日本研究所碩士論文(1991 年)。

吳育仁，「台灣集體協商法律政策之分析」，**台灣勞動評論**，第 2 卷第 2 期(2010 年 12 月)，頁 351~372。

周志宏、黃坤龍、張鑫隆、潘世偉、邱駿彥，綜合座談，發表於 2011 年教師組工會論壇(政治大學公企中心演講廳：教育部主辦，2011 年 5 月 16 日)，頁 145。

周志宏，「臺灣教師組織工會之法制建構——以美、日教師工會為比較對象」，收編於周志宏編，**教育法與教育改革Ⅲ**(台北：高等教育，2012 年)，頁 197~249。

周志宏、林佳和，**教師組工會適用勞動三法實務案例評析計畫結案報告**(台北：教育部教育研究委員會，2012 年 5 月 15 日)。

林斌，「教師會集體協商制度之規劃研究——衝突管理途徑之應用」，國立臺北大

學公共行政暨政策學系博士論文(2004 年)。

林斌，「我國教師會發展模式之探討——工會主義與專業主義」，**教育資料與研究**，第 51 期(2003 年 3 月)，頁 61~67。

林斌，「英國教育部門集體協商範圍與教育績效關係之研究：公共人力資源管理之觀點」，**稻江學報**，第 3 卷第 2 期(2008 年 12 月)，頁 228~259。

侯志翔，「我國公立中小學教師勞動基本權之研究」，國立臺灣大學法教分處政治學研究所碩士論文(2003 年)。

侯岳宏，「不當勞動行為裁決機制介紹——回顧與展望」，發表於全國高中職、國中小學校長及學校行政人員工會法基礎研習(中壢：中華民國中小學校長協會主辦，2013 年 11 月 1、8 日)，頁 60。

涂慶隆，「國民小學學校教師會集體協商功能及其運作歷程之研究」，臺北市立師範學院國民教育研究所碩士論文(1999 年)。

曹芳齡，「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」，國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文(2002 年)。

曹郁芬，「負創之後教師爭權」，**遠見雜誌**，第 22 期(1998 年)，〈http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_1068.html〉。

梁鎧麟，「教育部對於『教師評鑑』法制化議題，向立委遊說之說帖簡要」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=1653〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 31 日)。

陳增芝，「日本勞動基本權之形成與構造——兼論權利之比較衡量」，淡江大學日本研究所碩士論文(1990 年)。

陳正良，「台灣工會與協商結構：朝向較集權模式作發展」，**台灣勞動評論**，第二卷第一期(2010 年 6 月)，頁 42。頁 21~62。

陳正良，「何謂集體協商」，**中華民國勞動部勞動關係資訊服務網**，〈http://cb.mol.gov.tw/download/km02/data_05-1.html〉(瀏覽日期：2014 年 12 月 9 日)

黃文鐘、張哲航，「教師適用集體勞動法釋義」，發表於全國高中職、國中小學校長及學校行政人員工會基礎研習(桃園：中華民國中小學校長協會主辦，2013 年 11 月 1 日、11 月 8 日)，頁 11~26。

黃越欽，**勞動法新論**(台北：翰蘆，2000 年)。

黃琦雅，團體協商與團體協約，發表於公立學校及直轄市、縣(市)政府因應教師適用勞動三法說明會(台北：教育部主辦，2013 年 8 月 2 日)，頁 71~92。

黃嘉晉，「我國教師勞動基本權開放與限制之研究——兼論我國教師依工會法組織工會應有之配套措施」，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班(2007 年)。

張弘動，「教育組織集體協商之研究」，國立臺灣師範大學教育研究所博士論文(2004 年)。

張鑫隆，「日本公部門勞動者之爭議權及爭議處理機制現況及問題」，發表於建構我國公部門勞資關係制度學術研討會(台北：行政院勞工委員會主辦，2013 年 7 月 24 日)，頁 14。

董保城，法理審度教師勞動三權，**財團法人國家政策基金**，〈http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/091/EC-B-091-071.htm〉(2002 年 10 月 18 日)。

楊通軒，對於團體協約法修正草案之我見，**財團法人國家政策研究基金會**，〈http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-R-090-037.htm〉(2001 年 12 月 24 日)。

楊語芸，「教師變薪勞？政府是頭家？——新勞動三法保障下的教師權益」，**臺灣勞工季刊**，第 22 期(2010 年 6 月)，頁 66。

劉士豪，「團體協約法修正後之分析」，**法學新論**，第 9 期(2009 年 4 月)，頁 1~29。

廖建中，「許智傑立委（立法院教育及文化委員會召集委員）基於維護幼童權益和幼教專業，支持本會決議，反對幼照法惡修！」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=1869〉(瀏覽日期：2014

年 10 月 31 日)。

鄭彩鳳，「美國教師工會之發展：兼論對台灣組織教師工會之啟示」。**教育政策論壇**，第六卷，第二期(2008 年 8 月)，頁 21-41。

劉志鵬，「團體協商義務與誠實協商義務」，**全國律師**，第 15 卷第 6 期(2011 年 6 月)，頁 3~20。

劉崇仁，「論日本公務員之團體交涉權」，中國文化大學日本研究所碩士論文(1989 年)。

衛民，「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**，第 11 卷，第 2 期(1999 年 6 月)，頁 265~299。

衛民，「教師工會與勞動三法」，**就業與勞動關係季刊**，第 1 卷第 2 期(2010 年 8 月)，頁 36~53。

衛民，「新『團體協約法』重要修正內容與對勞資關係影響之研究」，財團法人國家政策研究基金會，〈http://www.npf.org.tw/post/2/8130〉(2010 年 9 月 21 日)。

聯合國教科文組織，「關於教師地位之建議書」，**高雄市立中山國民中學**，〈http://www.csjh.kh.edu.tw/adm3/jiang/unseco.htm〉(1966 年) (瀏覽日期：2014 年 11 月 1 日)。

韓仕賢，「政府是破壞勞資和諧的「麻煩製造者」？集體勞動三法明年上路後的隱憂」，**臺灣石油工會**，〈http://www.tpwu.org.tw/periodical/397/1202.htm〉(瀏覽日期：2014 年 12 月 2 日)。

羅德水，「教育論壇：教師工會，勢不可擋」，**台灣立報**，〈http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-79222〉(2005 年 3 月 30 日)。

羅德水，「教師工會與教育解嚴」，**台灣立報**，〈http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-109097〉(2011 年 7 月 19 日)。

「工會法修正草案總說明」， **中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/42ed980b364296f03a57e55707d58c82.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。

「公立學校及直轄市、縣(市)政府因應教師適用勞動三法參考手冊」，發表於公立學校及直轄市、縣（市）政府因應教師適用勞動三法說明會(台北：中華民國教育部主辦，2013 年 8 月 2 日)。

「不當勞動行為裁決辦法」，**勞動部勞動法令查詢系統**，〈http://laws.mol.gov.tw/Chi/FLAW/FLAWDAT0201.asp〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 27 日)。

「台北高等行政法院判決 102 年度訴字第 1060 號」，**司法院法學資料檢索系統**，〈http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。

「行政院勞工委員會不當勞動行動裁決決定書勞裁(100)字第 29 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=267〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。

「行政院勞工委員會不當勞動行為裁決決定書 101 年勞裁字第 28 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/ac99bdc36c7a0c99fcfda7e5353ad563.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 22 日)。

「行政院勞工委員會不當勞動行動裁決決定書勞裁(101)字第 31 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/85f95904787afcc9c10d7944b912a2cb.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。

「行政院勞工委員會不當勞動行為裁決決定書 102 年勞裁字第 16 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/5a557a56045a696f0c3f7cf1057f24f6.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 22 日)。

「行政院院會通過『教師法』修正草案」，**中華民國行政院**，〈http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=F1838CAD76CC1343〉(2012 年 10 月 11 日)。

國立政治大學 National Chengchi University

「高雄市政府教育局 100 年 11 月 7 日高市四維教秘字第 1000078423 號函」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/newView.aspx?keuNewsId=267〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日)。

「高雄市政府勞工局勞資爭議仲裁判斷書 103 年度高市勞仲裁字第 001 號」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/upload/201433124723511106.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 31 日)。

「高雄市政府勞工局勞資爭議仲裁判斷書 103 年度高市勞仲裁字第 001 號」，**高雄市教育產業工會**，〈http://www.keu.org.tw/keu/upload/201433124723511106.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 31 日)。

「高市教師工會 將推動團體協約」，**聯合報**，2011 年 9 月 24 日，B2 版。

「高雄市學校團約事務協商委員會與高雄市教育產業工會『教師團體協約』第一次協商預備會議會議記錄」，此份文件由高雄市教育產業工會副理事長提供。

「高雄市學校全銜 高雄市教育產業工會 團體協約」，此份文件由高雄市教育產業工會副理事長提供。

「恭喜基隆市教師職業工會拔得頭籌！教師工會第一份團體協約簽訂！」，**宜蘭縣教師職業工會**，〈http://blog.ilc.edu.tw/blog/blog/4719/post/39033/513634〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 31 日)。

「教師的權利與義務」，**台北市教師會**，〈http://www.tta.tp.edu.tw/1_studyplan/detail.asp?titleid=270〉(2002 年 5 月 27 日)

「教師罷工權 最快明年上路」，**中時電子報**，〈http://news.msn.com.tw/news3693207.aspx〉(2014 年 5 月 11 日)。

「『教師老闆不是我』 2 千校長連署」，聯合報，2012 年 10 月 25 日，AA4 版。

「教師工會提團協草案 家長批自肥」，**聯合報**，2013 年 6 月 08 日，B1 版。

「教師工會與校長協商喬團體協商」，**自由時報**，

〈http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/686395〉(2013 年 6 月 8 日)。

「雇主定義未明 教師團協卡住」，**聯合報**，2011 年 9 月 21 日，B2 版。

「會員工會」，全國教師工會總聯合會，〈http://nftu.org.tw/Branch/Branch.aspx〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 21 日)。

「團體協約法」，**勞動部勞動法令查詢系統** ，〈http://laws.cla.gov.tw/Chi/FLAW/PrintFLaw01.asp?lsid=FL014923&ldate=&beginPos=0〉(2014 年 6 月 4 日)。

「嘉義市教師職業工會 所提首件裁決案達成和解」，**嘉義市教師職業工會**，〈https://sites.google.com/a/cytu.co.cc/cy-tu/gong-gao?offset=180〉(2012 年 3 月 4 日)。

「轉知各校【勞委會函：教育事業之產業工會之協商當事人應為該產業工會與學校】」，**桃園教師會會務系統**，〈http://www.tyt.org.tw/fbbsxp/print.asp?id=8481〉(2011 年 10 月 21 日)。

「繼全教總後 第二個全國性教師組織全教產成立」，**自由時報**，〈http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1133574〉(2014 年 10 月 17 日)。

貳、日文部分

青木宗也等編，**戰後日本教育判例體系**(東京 ： 勞働旬報社，1984 年)。

青木宗也，「非現業地方公務員と団交権」，**季刊労働法**，通号 100(1976 年 6 月)，頁 122~129。

青木宗也、中山和久，**官公労働法の基礎**(東京：青林書院新社，1980 年)。

青木宗也等監修，**教職員の権利全書**(東京：労働旬報社，1984 年)。

青木宗也等編，**労働判例大系第 18 巻：公務員の労働基本権**(東京 ：旬報社，2004 年 1 月)。

秋山昭八，「交渉拒否」，**公務員関係判例研究**，第 118 号，2003 年 3 月，頁 15~18。

井田敦彦，「国家公務員制度改革の経緯と論点」，ISSUE BRIEF，765 号(2013 年 1 月)，頁 6。

今泉勝，「労使直接交渉に懸念の声」，**地方行政**(2010 年 4 月 19 日)，頁 10~12。

岩岬修，「『失われた１５年』となる公務員制度改革――民主党政権下の公務員制度改革をめぐる動向を中心として」，**自治総研通巻**、413 号(2013 年 3 月)，頁 24。

大和田敢太，「公務員制度改革と争議権問題」，**滋賀大学経済学部研究年報**，第 15 巻(2008 年)，頁 1~29。

岡本泰良，「2010 年度教員賃金予算に係る書記長談話」，**日本教職員組合**，〈http://www.jtu-net.or.jp/2010/01/2010.html〉(2009 年 12 月 25 日) (瀏覽日期：2014 年 7 月 2 日)。

鹿児島重治編，**逐条地方公務員法**(東京：学陽書房，1980 年)。

鹿児島重治編，**逐条国家公務員法**(東京：学陽書房，1988 年 11 月)。

川田琢之，「『公務員制度改革大綱』の閣議決定」，**日本労働法学会誌**，99 号(2002 年 5 月)，頁 137~143。

川田琢之，「公立学校教員の時間外勤務に関する措置要求の成否――横浜市人事委員会（市立浦島丘・鴨居中学校）事件」，**ジェリスト**，N0.1093(1996 年 7 月 1 日)，頁 132~135。

菅野和夫，**労働法（第８版）**(東京 :弘文堂，2008 年 4 月)。

行政改革推進本部専門調査会，「公務員の労働基本権の在り方について」，**内閣官房行政改革推進室**，〈http://www.gyoukaku.go.jp/senmon/koumuin.pdf〉(2007 年 10 月 19 日）(瀏覽日期：2014 年 11 月 1 日)。

清水敏，「労働基本権の制限」，收於菅野和夫等主編，**労働判例百選**，第七版(東京：有斐閣，2002 年)，頁 13。

清水敏，「公務における自律的労使関係制度の樹立の意義と課題」，**労働調査**，通号 501 (2011 年 9 月)，頁 4~8。

清水敏，「どうなる？公務員の労働基本権」，**ひろばユニオン，巻号** 554(2008 年 4 月)，頁 54~57。

清水敏，「公務における勤務条件決定システムの転換 ： その意義と課題」，**自治総研**，38 巻 4 号(2012 年 4 月)，頁 1~23。

近藤昭雄，**公務員労働者の労働基本権**(東京 :労働大学出版センター，2005 年 3 月)。

草野秀一，「自律的労使関係の確立と教育公務員賃金の課題」，**労働調査**，2011 年 9 月号，頁 47~51。

毛塚勝利，「公務員労使関係システムの構築に関する議論の現在と問題点―『労使関係制度検討委員会報告書――自律的労使関係制度の措置に向けて』によせて」，**季刊労働法**，230 号(2010 年秋季)，頁 73~84。

厚生労働省労使関係担当参事官室編著，**日本の労働組合：歴史と組織**(東京 :日本労働研究機構，2002 年 3 月)。

公務員関係判例研究会監修，「登録の意義」，**公務員関係判例研究**，第 116 号(2002 年 9 月 25 日)，頁 19~22。

公務員関係判例研究会監修，「未登録職員団体」，**公務員関係判例研究**，第 116 号(2002 年 9 月 25 日)，頁 23。

島田洋一，「公務員の団体交渉権・協約締結権の立法構想をめぐって」，**労働法律旬報**，No.1725(2010 年 8 月 10 日)，頁 4。

島田陽一、下井康史，「公務員制度改革と公務関係の法的性格――労働法学と行政法学の対話」，**季刊労働法**，230 号(2010 年秋季)，頁 85~110。

砂山克彦，「管理運営事項と団体交渉」，**ジェリスト**，頁 84~85。

高橋恒三，**教師の権利と義務**(東京：第一法規，1969 年)。

竹下英男，**官公労働法：公共部門の勤務条件決定方式**(東京：一粒社，1984.12)。

俵正市，**校長と教師の労働問題**(東京：学陽書房，1967 年)。

戸谷雅治，「地方公務員の労使関係制度改革 ：改革の経緯と勤務条件の統一について」，**年報公共政策学**，第七号(2013 年)，頁 275~290。

中嶋滋，「教育労働者と団体交渉権」，**労働法律旬報**，No.1692(2009 年 3 月 25 日)，頁 27~33。

中村美彦，「公務員賃金の削減は認められない――千葉県教育労働者の闘い」，

社会評論，172 卷(2013 年冬)，頁 12~14。

中山和久，「公務員の交渉権確立のための構想」，**労働法律旬報**，No1123(1985 年 7 月 10 日)，頁 13~17。

中山和久，「立法構想実現に当たっての基本認識」，**労働法律旬報**，No1123(1985 年 7 月 10 日)，頁 20~24。

日教組団体交渉制度の在り方検討委員会，**労働協約を中心とした教育公務員・教職員の労使関係のあり方**(東京：日本教職員組合，2009 年 7 月)。

日本教育経営学会，**自律的学校経営と教育経営**（町田 :玉川大学出版部，2000 年 12 月）。

日本教職員組合，**教育労働者の権利**(東京：労働旬報社，1967 年)。

野川忍，**団体交渉・労使協議制**(東京：信山社，2007 年)。

外尾健一，「公務員の団結権・団交権」，**ジェリスト**，頁 14~15。

橋本勇，**逐条地方公務員法**(新版，第 2 次改訂版)(東京：学陽書房，2009 年 3 月)。

晴山一穂，「行政法からみた行革推進本部専門調査会『報告』」，**国公労調査時報**，No.544(2008 年 4 月)，頁 11~18。

三重県教職員組合，**2013 組合ハンドブック**(三重県教職員組合，2013 年 7 月)。

宗像誠也等，**教育黒書**，第五版(東京：労働旬報社，1968 年)。

宗像誠也等，**教師の自由と権利——ILO・ユネスコ勧告を中心に**(東京：労働旬報社，1967 年)。

宗像誠也等，**教師の自由と権利** ，第 8 版 (東京：労働旬報社，1973 年)。

村松岐夫編，**最新公務員制度改革**(東京：学陽書房，2012 年)。

望月宗明，**日教組 20 年の闘い**(東京：労働旬報社，1967 年)。

森末暢博，「未登録職員団体と交渉義務」，**公務員関係判例研究**，第 127 号(2005 年)，頁 19~36。

國立政治大學 National Chengchi University

文部省地方課法令研究会編，**改訂新学校管理読本**(東京：第一法規， 1972 年)。

文部省地方教育行政研究会，**教師の権利と義務**(東京：第一法規，1976 年)。

労使関係制度検討委員会，「自律的労使関係制度の措置に向けて」，**内閣官房行政改革推進室**，〈http://www.gyoukaku.go.jp/koumuin/kentou/houkokusyo.pdf〉(2009 年 12 月 15 日)(瀏覽日期：2014 年 7 月 31 日)。

渡辺賢，「なぜ国家公務員には労働基準法の適用がないのか――あるいは最大判平・17・1・26 民集 59 巻１５号 128 頁の射程」，**日本労働研究雑誌**，No.585(2009 年 4 月)，42~49 頁。

渡辺賢，「公務員の給与減額と憲法２８条の労働基本権保障」，**国公労調査時報**，No.612(2013 年 12 月號)，頁 34~52。

「秋闘勝利に向けて組合の力を結集しよう」，東京都公立学校教職員組合週報（2013 年 10 月 22 日)。

「義務教育費国庫負担制度の概要」，**日本文部科學省**，〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoiku/outline/001/008.htm〉(瀏覽日期：2014 年 6 月 14 日)。

「学校教育法」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO026.html〉(2011 年 6 月３日)。

「関連団体」，**日本教職員組合**，〈http://www.jtu-net.or.jp/whats_link.html〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 23 日)。

「国家公務員の労働関係に関する法律案」，**日本参議院**，〈http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/180/pdf/t031770751770.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 11 月 1 日)。

「国家公務員制度改革基本法」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/16920080613068.htm〉(2008 年 6 月 13 日)。

「国家公務員法」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO120.html〉(2013 年 12 月 4 日)。

「職員団体等に対する法人格の付与に関する法律」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S53/S53HO080.html〉(2012 年 6 月 27 日)。

「職員団体について」，**広島県教育委員会ホームページ**，〈https://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/kyouiku/02zesei-sankou-danntai.html〉(瀏覽日期：2014 年 7 月 14 日)。

「職員団体との交渉について（通知）」，**北海道教育委員会**，〈http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/ksk/fukumukiritu/H23.3.28.pdf〉(2011 年 3 月 28 日)。

「人事院勧告（公務員の給与）」，**日本国人事院**，〈http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/f_kyuuyo.htm〉(瀏覽日期：2014 年 6 月 14 日)。

「人事委員会の権限と給与勧告の意義」，**日本文部科学省**，〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/031/〉。

「団結権、団体交渉権等の保護のためのシステムのあり方」，**内閣官房行政改革推進室**，〈http://www.gyoukaku.go.jp/koumuin/kentou/working/dai8/siryou4.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 14 日)。

「地公部会が民間給与実態調査について全人連に申入れ」，**公務公共サービス労働組合協議会**，〈http://www.komu-rokyo.jp/info/rokyo/2014/2014rokyo_infoNo32.html〉(瀏覽日期：2014 年 6 月 27 日)。

「地方公務員法」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO261.html〉(2013 年 11 月 22 日)。

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S31/S31HO162.html〉(2013 年 6 月 14 日)。

「中央教育審議会『今後の地方教育行政の在り方について』答申（要旨）」，〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05090201/004.pdf〉(1998 年 9 月 21 日)。

國立政治大學 National Chengchi University

「平成二四年度教育予算交渉・要望」，**大分県公立高等学校教職員組合**，
〈http://www.okk-ta.jp/jouhousi/j_data/j-509.pdf〉(2011 年 11 月 20 日)。
「平成 25 年度職員団体との交渉結果（夏季要求交渉）」，**滋賀県ホームページ**，
〈http://www.pref.shiga.lg.jp/edu/link/ma03/kousyou-kouhyou/files/25-3-natsu-kaitou.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 8 月 2 日)。
「文部科学省設置法」，〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO096.html〉(2012 年 8 月 22 日)
「労働組合法」，**日本国電子政府の総合窓口イーガブ**，
〈http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S24/S24HO174.html〉(2012 年 6 月 27 日)。

國立政治大學
National Chengchi University

附錄

資料一

受訪對象：日本教職員組合 教育文化部長加藤達夫 A

受訪時間：2014 年 3 月 4 日 星期二 14：00

訪談內容：

(一)日教組是地方公務員法第五十二條中所謂的「職員團體」？還是「勞動組合」？

A：在法律上來說，是「職員團體」，但雖稱作「職員」，其實也是「勞動者」，勞動條件、薪資等也是很重要的一環，所以會加入民間的連合一起行動。

以公務員體系來說，也會跟其他公務員一起合作，展開運動，因為在薪資方面，公務員的薪資，是參考民間薪資為基礎而決定的。總的來說，說是「職員團體」，但勞動條件的爭取也是很重要的。

(二)有關登錄制度，日教組有登錄嗎？如果未登錄，而有當局不因應協商的狀況時，該如何克服？

A：日教組本部並沒有登錄，地方的教職員組合才有登錄。而地方交涉的對象，以薪資、勞動條件來說，是與地方首長進行交涉。日教組本部作為總組織，對於「勞動條件的上限、整體的政策」等負有責任。在本部有勞動方面的研究員會協助與地方首長對於勞動條件的極限進行交涉、協議。

根據交涉的內容，有時候的確會發生協議無法進行的時候。<u>以本部而言，例如人事條件等，對方會以「營運管理事項」為由拒絕協商，這時候就採取「協議」的方式，跟對方說：「我們有聽到來自學校現場的老師的意見，關於那些政策或管理的內容，是不是應該檢討一下呢？不然大家都會感到很困擾……」我們不說「協商」，而是用「協議」的方式，向文部科學省表達「政策與實際不合」等意見，因</u>

為是「協議」，所以不能強迫對方一定要這麼做，只能在某些事情上提出意見、看法，請對方務必考量。(A—1)

(三)有關協商的項目

1、教職員的薪資是根據「職務給原則」、「均衡原則」和「條例主義」三原則而決定的嗎？如果是法定主義，那關於薪資，還有哪些是可協商的項目？

2、是否有「教職員組合認為可協商，但當局認為不可協商的項目」？

A：薪資的協商主要是在縣的層級進行。教職員薪資的決定，的確是以三原則為基礎。因為教職員是公務員，無法像民間公司的員工一樣直接要求加薪等，國家和地方公務員的薪資決定方式是依循人事院體制，以地方而言，人事委員會會調查民間薪資水準，來決定公務員的薪資。在人事院勸告之前，我們也會參考民間水準，如果民間薪資比較高的話，我們會跟對方提案調高目前的水準，如果不能改變薪資額度，那麼，會跟對方要求是不是能增加社團指導的津貼等。因為現在，在學校工作是沒有加班費的，只有本俸再加上 4%的調整額，而學校內事務繁忙，教師又有強烈責任感，有時準備課程或看顧學生，都留到六點、七點以後，所以希望跟對方要求增加津貼。但對方以「景氣不好」、「縣的財政很嚴峻」等為由答覆，希望身為公務員的教師們能夠忍耐，所以某年到某年的薪資水準可能維持原樣或更低等，當然我們會反對，所以交涉就是在這樣一來一往的過程中進行。至於當局是否採用教職員組合的意見，各地方有所不同，比如東京都，教職員人數多，學生數也多，當局採納意見的機率就比較高，其他地方跟東京都比起來，當局採納的機會都低。

雙方都認可可以交涉的項目，比如薪資、工作時間等勞動條件。而工作時間，有全國共同的規定，但時間的分配和運用，則是可以討論的。(以三重縣教職員組合手冊第 17 頁)可交涉的事項包含：(1)薪資、勞動時間、休息、休假等有關事項；(2)昇職、降職、轉職、免職、休職與懲戒的基準等有關事項；(3)與勞動有關的安

全、衛生與災害補償等事項；(4)前三項之外，其他與勞動條件有關的事項。但是「管理營運事項」、研修相關的事情，當局則會回應不可交涉，可是問題是，有時候是管理營運事項卻跟勞動條件有密切關聯，我們認為不能全部都以管理事項為由就拒絕交涉。

(研究者拿出北海道教育委員會表格詢問他們)**表格上大部分都是人事條件、研修事項、經費等當局認為的管理營運事項，但是比如調職，一定會影響勞動條件，我們會再嘗試跟當局進行協調，而北海道那邊，他們的關係很對立，所以什麼都不能談**(A—2)。

(四)書面協定具有法律的效力嗎？如果一方不履行的話，該怎麼辦？

A：在不牴觸法令、條例的情況下可與當局簽定書面協定，雙方應該要秉持誠意和責任去履行。只是社會上一般認為，這是「紳士協定」，不具有任何法定效力。

在學校，比如校長和教職員組合去簽定。如果雙方都已經簽定了，不履行的話不合理，所以會要求對方。每一個縣都不一樣，市町村又不一樣，而學校也因人數不同也有許多差異之處，而學校最高權力者就是校長，他具有裁量權，教職員組合的代表將意見傳達給校長，或雙方進行交涉。交涉的內容不只關係著老師，也關係著學生，所以要好好跟校長溝通，

(五)是否有遇過，提出協商請求，卻找不到因應當局的情況？

A：**根據地方公務員法 55 條第 4 項，對於交涉當局有所規定，所以不曾發生過找不到交涉當局的狀況。**(A—3)

(六)如果協商請求被拒絕的話，該怎麼辦？是否有救濟方法？

A：在法律上來說，是不承認救濟制度。我們有預備協商的制度，事前先進行意見交換，而且我們通常是以協議的方式進行意見交換，所以幾乎沒有拒絕交談的情

況。如果對方不因應協商，通常對方會說是「管理營運事項」所以無法進行協商，但我們會再進一步說：「這與勞動條件有關聯，為何不能協商呢？」要求對方進一步說明，所以可以說很少有被拒絕的情況。

(八)在協商的過程中，是否還有遇到其他的困難？如何克服？

A：例如薪資怎麼樣都無法提升、我們的意見對方不採納，或者是雙方協商無法進行時，就得回去再研議，或是事前溝通說可以，但回覆的內容卻跟預期的不一樣，而且並未說明原因等，或是一再強調財政很嚴峻，希望大家共體時艱等。

兩方說明自己立場的難處，雙方互相理解、妥協，一個階段一個階段慢慢達到預定的目標。

教育委員會和我們，雖然是不同的組織，但我們的目標都是一致的，就是希望給予孩子們更好的未來，所以在日本常說，教育委員會和勞動組合就像車子的兩輪，是合作的夥伴，雖然立場不同，但方向一致。(A—4)基於這樣子的理解，雙方在信賴關係上進行對話，當然也有關係不好的時候(笑)。

國立政治大學 National Chengchi University

資料二

受訪對象：東京都公立學校教職員組合 書記長林健 B

受訪時間：2014 年 3 月 6 日 星期四 10：00

訪談內容：

(一)「東京都公立學校教職員組合」是地方公務員法第五二條定義的「職員團體」？還是「勞動組合」？

B：在日本的法律上，我們是公務員，一般而言，不能成立「勞動組合」，只能組成「職員團體」，並以職員團體的名義予以登錄。在定義上，雖不是「勞動組合」，但我們從事的活動就如同勞動組合一般。

從勞動三權來看，日本政府只承認職員團體的團結權，沒有團體協商權和爭議權，即使如此，我們仍是「組合」的一種。

(二)「東京都公立學校教職員組合」有進行登錄嗎？如果沒有登錄，面臨當局不因應協商的情況，該如何克服？

B：我們有向東京都人事委員會進行登錄，所以不會有當局不因應協商的情況。

(三)有關協商的協目

1、教職員的薪資是根據「職員給原則」、「均衡原則」與「條例主義」三原則而決定的嗎？如果是法定主義，那還有哪些項目可進行協商？

B：我們的薪資基本上是法律、條例等來決定。不像民間勞動組合是透過團體協商的方式。我們薪資的變動，是根據人事院制度，人事院會進行民間薪資的調查，然後提出勸告，我們會向當局表示「請提高薪資水準」、「這樣子是不行的」，與當局有一番爭論。但即使如此，也有將近十年薪資是呈現削減的狀態。

每年十月人事委員會會向東京都提出勸告，我們再與當局進行意見交換，例如去年就有定年退職的問題，即使已退職了，但年金遲遲不下來或被刪減，或向

東京都長要求支付交通津貼、生活津貼，或表示各職場各式各樣的問題。我們與都勞連一起與當局進行協商，最後雙方達成合意，而決定薪資幅度。

2、是否有「教職員組合認為可協商，但當局卻認為不可協商」的項目，請舉例說明？

B：的確會碰到這樣子的問題，例如人事異動，一旦轉換職場，勞動條件自然會跟著改變。當我們提出協商請求時，對方卻說這並非可協商項目。我們會針對這項異動案，提出各項要求，對方不會全部拒絕，但也不會全部允諾，只會針對他們權限範圍內予以回覆。

(四)請舉一個例子，說明交涉的過程。

B：(B 受訪者提供一份東京都教組的刊物)請閱讀這份資料，裡頭有提到一些人事院規則和特殊用語。首先，若當局欲更動勤務條件時，會向我們提示改變的方案，我們會針對方案提出問題點，並希望得到進一步說明，雙方進行討論後，達成合意，我們會在刊物上向組合員說明哪些勤務條件已經更動了，並列出我們的要求與當局的回答。這可以說是交涉的一個例子。

(五)有關書面協定，書面協定有什麼樣的法律效力？

B：說到書面協定，幾乎沒有，因為我們只有團結權，沒有團體交涉權和爭議權，所以不會締結書面協定、也沒有一方不履行的問題。

(六)是否曾有過找不到因應當局的情況？

B：<u>我們是針對職員的勞動條件，希望得到當局的說明，不曾發生過找不到因應當局的情況，但我們提出的所有問題是否皆得以協商，那又是另一回事。</u>(B—1)

國立政治大學 National Chengchi University

(七)如果協商被當局拒絕的話，有什麼救濟方式？

B：雖然很少有被拒絕的情況，但也會有無法得到結論或協商無法進行的時候，此時，如果是個別職員的問題，可以向人事院提出訴願，若仍無法解決的話，最終就是向法院提出訴訟。但如果是以職員組合為主體的話，目前沒有救濟方法。

如果斷然拒絕協商，那是破壞彼此的信賴關係，所以幾乎不曾發生這樣的問題。當然也會遇到無法認同對方方案的時候，當局會說明他們的立場、財政狀況等，他們表示能理解組合運作的困難、教職員生活的困難等，但無論如何希望大家共體時艱等，然後雙方妥協，達成合意。

(八)在交涉的過程中，是否還有碰到其他的困難？如何克服？

B：遭遇的困難很多呀！如組合員數無法增加、組合員對於組合運作的方式有各種不同的意見、當局很強勢等各式各樣的難題，無法好好克服，但也非不可行，總之現在是很辛苦的狀態，就是盡力把他做好。

國立政治大學
National Chengchi University

資料三

受訪對象：全國教師工會總聯合會 副秘書長羅德水 C

受訪時間：2014 年 8 月 22 日 星期五 9：00

訪談內容：

(一)全教總作為教師工會的聯合團體，能作為協商主體提出團體協商嗎？

C：我認為可以。因為**在團體協約法中的定義是代表勞方或資方的團體。法制只是一個框架。其實教育議題存有很多全國一致性的問題，若要根本解決，還是得透過教育部與工會聯合組織去協商，所以我不認為全教總不能協商。**(C—1)

如果全教總要發動協商，應該沒有於法不合的問題，因為協商本來就是雙方合意、認可，然後去執行協約內容，所以並無不可。

全教總只成立三年，在協商方面，目前主要扮演協助角色。為發展教師工會集體協商業務，全教總設有集體協商中心，現在也成立工作坊，目的在協助會員工會進行團體協商事宜。但現階段全教總還沒有打算發動協商，若要發動，雇主協商主體應該是教育部。

(二)請談一談目前全國的教師工會協商的狀況？

C：我們的會員工會中，有些目前沒有動作，有些已進行團體協商。而目前團體協商的進行，有兩種模式：第一種是，單一公校或私校委託全教總會員工會發動協商，會員工會會與我們聯繫，此時**全教總的角色就是在團約的內容、談判的技巧、協商程序或後續的救濟提供諮詢及協助，有時也會直接加入協商團隊成為協商代表**(C—2)；第二種是，全教總會員工會主動去找幾個學校，聯合數校發動協商。我們比較推薦數校聯合，像宜蘭、台南都在進行中，高雄之前也談過。數校聯合進行協商的話，協約內容只涵蓋參與的學校，如果協約談成的話，也可透過發動後續協商，讓效力及於他校。

目前在經國管理學院已簽定第一例團體協約，而其他協商都還在進行中(C—

3)，可說成功率很低，但其實台灣的工會組織率、團約覆蓋率本來就低，本質上就先天不良。

(三)在協商過程當中，曾遇到哪些困難？

C：主要有幾個問題。第一是法制面，團體協約法中有不當限縮，如第十條的核可制。團體協約法的立法意旨是要鼓勵勞資雙方自主自治，卻又對教師工會有特別限制。我認為核可制是資方的尚方寶劍，資方即使談了也可以不簽協約，所以核可制完全倒向資方，也使得團體協約法的自治精神打了折扣，形同具文。(C—4)以上是指公立學校的情形，但在私校就不會是問題，因為私校沒有上級主管機關，簽了就是簽了。

第二是資方仍舊敵視教師工會(C—5)。這裡的資方涵蓋較廣泛，可以包含校長、校長協會、及教育主管機關。

第三是過去在教育體系中沒有勞資合意的傳統，只有聘約準則的協商，可說沒有團體協商的經驗。也因為在教育人員養成過程中，欠缺這種訓練，所以對校長來說，他們的壓力也很大。他們往往認為教師工會運用團體協商在擴權，在爭權奪利，但其實是曲解了團體協商的本意，而且教師工會發動的團體協商有可能是用來保障學生受教權，或提昇受教品質，但他們不談這個，只是扣帽子，而媒體在不清楚真實情況下，對教師工會有負面的報導，也影響社會對教師工會的觀感(C—6)，因此，團體協商還沒起步，就不被祝福。

第四是在協商過程中，雇主沒有做好誠信協商的準備，運用各種理由推拖，之前在台南協商時，連甲方、乙方是誰都要討論半天，每一次都要再三確認上次的會議記錄，或是談過了卻不算數(C—7)，這些行為我認為都是無心進行協商。

第五是教育行政的角色混亂，例如，有些協商是學校自己談，有些則是主管機關(指縣市教育局/處)參與協商團隊，這時就要釐清主管機關究竟扮演什麼角色，他好像是談判者，又好像是隱武者、指導者，可是最後又變成核可者，教育行政

的角色太多重。(C—8)

而且在協商中，勞方的資源與人力有限，但資方是三位一體，也就是學校、家長、教育主管機關是聯合在一起的，有些地方甚至要求家長加入，但我們反對，因為家長不是資方，也不是資方代表，只是教育的關係人，現在也有縣市針對這一點有爭執。(C—9)有時是校長出來談，但會推拖主管機關不同意，或是主管機關給他很大的壓力；有時是主管機關下來談，但也不代表他會核可，所以有很多的變數。

(四)剛提到雇主代表，但團體協約法中只有規範雇主團體協商代表的產生方式，如何看待雇主的協商代表？

C：有人認為校長協會不是雇主團體，但校長協會後來在地方都扮演這種角色，我認為，讓協商順利進行比較重要，我不會去爭議誰來代表協商。我認為雇主代表最好是發動團體協商學校的校長，或校長所屬團體，或學校所屬機關的官員，但反對家長加入，因為按照協約的精神，家長並不是團體協約法定義的資方角色。(C—10)但是如果校長或教育行政人員認為協商內容涉及家長權利變更，可以用向家長諮詢的方式，一樣可以適度反映家長的意見。對於「家長是納稅人，應是廣義雇主」的說法，我認為是說不通的，因為老師自身也是納稅人。(C—11)

(五)「教師法修正草案」第三七條之二規定：「有關教師之待遇、福利、退休、撫卹、資遣、保險、一定工作時間及請假等權利義務事項，於教師法及其他與教師相關之法規已有明定者，不得於團體協約中約定。」如何看待此條文？

C：教師薪資體系可分兩種，公立學校方面都是明訂，不存在薪資協商的空間，而私校薪資的標準不一，教育部曾有函示，私校教師的本俸比照公立學校，但加給、獎金、津貼視學校財務狀況而定，但有個但書，沒有經過協商，不得變更。所以

私校的薪資一定要納入協商標的。公立學校部分，「教師待遇條例」也還沒有完成立法，目前公立學校老師的薪資是比照公務員，用要點(訪問者案：指「全國軍公教員工待遇支給要點」)的方式規定，但法律的保障也不夠強。(C—12)而「教師法修正草案」應該只講到公立學校。

勞動三法裡有規定，有關老師全國一致性的規定都排除團體協約法的適用，所以教師薪資、退休條件等都有全國一致的法制規定，所以沒有談的空間，但是之前有個例子——課稅配套，是我們組工會發動的原因，因為那次完全沒有經過協商，就改變勞動條件。

在薪資方面，還是要看「待遇」的性質是怎麼明訂的，比如本俸、加給、學術研究費算是法定的薪資，當然沒得談，但比如導師費，並非加給，就會出現這樣的情況，例如課稅配套措施說導師費要加2000元，後來只加1000元，因為這不是教師待遇條例明訂加給的項目，就有談的空間。

教師法排除薪資協商，我不能否認某種程度對公立教師而言是一個保障，但問題是，私立學校就不能一概而論，每一間私立學校狀況都不同。(C—13)但在公立學校方面，還是要看怎麼定義，像導師費不算是加給，那就有談的空間。那像退休金的給予，是退撫條例、公保法明訂的才算的話，那麼18%優惠存款就只是給付行政，所以站在工會的角度，不是法律明訂的部分，當然都可以成為團體協商的內容。

在待遇方面，如果法令明訂就沒辦法談，因此在法律制定過程中有很多空間需要去談。在教師法體系中，教師法第三七條有規定：訂定各種辦法要邀請全教會參與，但問題是參加的代表多樣，與教師薪資無關的人員也可以加入，這已不單純是勞資關係，這也是我們要組工會的很大原因。

法律制定的程序是這樣，教育部通過一個部版的，然後送行政院會確認，再送立法院，而我們在立法院的遊說力道算強，我們也可以自提版本，所以在整個過程，有很多種方式可以影響法律制定。

(六)您認為「教育事項」得否協商？(訪談者舉日本教師反對學校懸掛國旗而找校長協商一事為例)

C：如果以日本的例子來看，牽涉到教育價值的事項，我認為當然可以。中小學有中小學教育的核心價值，學校能否體現國民教育單位應達成的教育目標、教育本質？這當然是教師工會必須關注的重大議題。例如，在威權時代，國旗、銅像象徵國家高權，懸掛國旗也反映著教育的態度與價值，如果這是一個例子的話，我認為法律上沒有規定的事項，只要跟教育事務有關，都可以去談。

(七)目前團體協約法中規定，會員人數逾受僱人數二分之一的產業工會及職業工會始具有協商資格，如何看待「二分之一」的門檻？

C：目前願意發動協商的會員工會都有達過半要求，但二分之一的門檻確實是高的，有可能會降低協商締結率。(C—14)

(八)沒有罷工權作為後盾，是否影響教師工會團體協商之進行？

C：從歷史的脈絡來看，台灣的教師長期被禁止組織工會，三年前才解禁。我國是國家統合主義，而教育的解嚴又晚於政治的解嚴，政治是 1987 年解嚴，而教育則是 1995 年制定教師法那時。教師法是國家看待教師身分的一種妥協的產物，傳統上來看，教師是天地君親師，也是國家的準公務員，有特別權力關係，但也有另一種看法認為教師就是一般受僱者，因此在那個時空背景之下，教師法就是一個妥協的產物。

教師法要去釐清教師的權利義務關係，告別以往國家高權的宰制，但教師會不是工會也不是公會，具備兩種組織的形式，卻沒有內涵。教師會那麼大的組織，在教師法中卻只有 3 條條文的規範(第 26、27、28)，所以實質上它只是一個人民團體，在組織的運作與人民團體法的規範是一樣的。直到兩公約國內法化，禁止教師組工會違反兩公約，所以才解禁，但國家機器仍不放心，就在勞動三法中做出

限制，如自由入會、不能組企業工會、禁止罷工等。

但我認為罷工，不純然只是法律問題，它甚至可能是政治問題、社會問題或是教育問題。國家或社會如何看待受僱者組成的工會去發動罷工這個行為，因為台灣的現況是，別說老師，一般職業的罷工社會觀感也不好，比如會有耽擱生產、影響經濟、造成大家不便等批評，就算那天教師的罷工權解禁了，教師工會也不會動輒去罷工。我認為教師工會的職責是多去跟社會對話，讓社會能夠理解為什麼教師需要勞動三法，而在法理上三位一體的概念本就是工會應有的。

而政府也要去面對，已通過兩公約卻又設下諸多限制，這樣的矛盾政府要如何自處？

我不認為要漫天喊價，要求百分之分的保障，在現階段就有利於工會的發展，因為有社會觀感、社會對勞動權的認識，還有老師內部教育的問題必須面對，這是一條漫長的路，絕不是只有法條解禁那麼簡單，背後有更多的角力，而工會的核心任務是要扮演推動勞動教育的角色，提升老師的勞動意識與階級自覺。

(九)團體協約內容與校務會議決議相衝突時，該怎麼辦？

C：應不致於有衝突。<u>國民教育法中(訪談者案：國教法第十條)明定校務會議可議決校內重大事項，是校園自治的一個合議制決策會議，但勞動協約是勞動法體系的勞資協議，團體協約的效力應是高於校務會議，我不認為這會有衝突，應該舉出實例。而且目前沒有簽定團體協約，怎麼會有牴觸的問題。其實校內運作，若沒有提出協商，學校當然可以透過校務會議來決定事項，但若提出協商，學校也可以把校務會議通過的版本當作校方的版本，勞方可能就是就其中某些部分作微調。因為團體協商和校務會議是不同的概念，校務會議裡有各式各樣的代表，但勞資就是勞資兩造，基本上也不會有牴觸的問題。(</u>C—15)

資料四

受訪對象：桃園縣教育產業工會 秘書田奇峰 D

受訪時間：2014 年 9 月 17 日 星期三 18：30

訪談內容：

(一)請談一談目前桃園縣教育產業工會協商的狀況？

D：我們有提出「驗菜輪值」、「校務會議」、「會務假」為內容的團體協商。

「驗菜輪值」的協商案可參考勞裁(101)字第 28 號，當我們提出協商後，校方就決定用自願的方式來輪值，其實我們的團約內容也是要求輪值，但校長的一紙命令和團約所談的制度，畢竟是不一樣的，團約可能一談是三年的制度，但校長有可能明年就換人，然後政策又改變了，但現在驗菜的協商就擱在那裡。

而「校務會議」的協商，是因為有老師提案，雖然列入會議內容，但不列在提案討論處，而放在報告事項中，等於違反了議事規則，所以我們要跟學校談，除了談議事規則，還包括開會通知可否提早發布、工會得否列席校務會議、學校支會能否提案等，而目前都還在進行中。

目前教師工會的協商，可以說是低度發展，還在爭論「拒絕協商」的階段，而且就算進入實質協商，也還是拒絕協商的狀態(D—1)，因為法律並沒有規定什麼期限內要簽定協約，只有規定 60 天內提對案，結果談了半天，對方可能又增加新的提案，這可以算是拖延協商的一種，但團體協約法裡的拖延協商又要如何證明？這就很麻煩。

(二)在協商過程當中，曾遇到哪些困難？

D：教育法規與勞動法規有許多交錯之處。教育行政單位強調「教育高權」，往往會說教育法規有其立法原因，所以有些內容不能談(D—2)。教育法規不像團體協約法第三條直接規定「團體協約違反法律強制或禁止之規定者，無效。」可是教育法規的用詞有那個味道，比如教育法規的用語是「不得」、「應」等，而非使用「禁

止」，但真正送到法院後，就會認為是強制或禁止的項目。(D—3)

最近，監察院糾正教育部，指教育部違法核發教師會會務假[340]，但十多年來教師會時代，教育部的立場都是可以談，但現在監察院卻說違反法律原則。所以面臨的問題是，提出團體協約的時候，沒有人會說這是法律禁止項目，但在談的過程中，卻隱含地說這個就是不太適合，但又找不到明確的法規。

團體協約法第六條提到「無正當理由」，但教育法規定義得非常模糊，很有可能就可以解釋成「正當理由」。(D—4)教師法有公共性，但勞動法也有公法性，兩種法系相衝突時該怎麼辦？教育界的協商就存在這種問題。

還有，曾發生我們的團體協約寫著「適用『教育勞動者』」，但對方反對「教育勞動者」一詞，堅持用「教職員工」，所以在觀念上也無法突破。(D—5)

還有剛才提到的，已進入實質協商程序中，但雙方的提案都討論完了，對方可能又提出新的方案，結果只能一直談下去，團體協約法第六條的拖延協商又很難提出證明。(D—6)

(三)若協商遭到拒絕，有哪些救濟的管道？

D：就拒絕協商本身，是送裁決。如果送調解的話，就是針對團約內容的利益問題去談。如果是權利事項，可送調解，調解不成，就送訴訟。如果是調整事項，調解不成，就送仲裁，但目前仲裁也是低度發展。

(四)沒有罷工權作為後盾，是否影響教師工會團體協商之進行？

D：目前教師工會的團體協商是低度發展，還不夠成熟，而罷工權的問題是比較後端的。我們現在是可以坐上談判桌，然後也經過一些裁決，應該沒有學校會再拒絕協商(D—7)，現在如果協商進行不順的話，唯一的方法還是繼續談。

[340] 可參照「核發教師會務假遭糾正 教團籲教育部取消」，番新聞，〈http://n.yam.com/rti/society/20140826/20140826511960.html〉(2014 年 8 月 26 日)。

(五)現行有關團體協商的法制，有否不便之處？有什麼需要改進？

D：團體協約法第十條的核可制可說是過多的限制，但現在也還沒有遇到，但可以想像可能的情況是，如果談好了上級卻不核可，我們能拿他有什麼辦法？

現在工會與學校談協約，學校要先知會上級，上級先確認權責對象後再談，這些公文往返都算在 60 天內，但 60 天真的只是推拖之辭。坐下來談很容易，但雙方是否認知那個就是團體協商？

國立政治大學
National Chengchi University

資料五

受訪對象：高雄市教育產業工會 副理事長廖建中 E

受訪時間：2014 年 10 月 28 日 星期二 13：30

訪談內容

(一)請談一下貴工會與校長協會協商的情形。

E：一開始我們談團體協約，校長、教育局長、市長都否認是雇主，那到底誰是雇主？我們連這些基本概念都沒有，後來釐清了很久，我們是靠「101 年勞裁字第 31 號」[341]裁決結果才確認三層雇主關係。

勞委會也說校長是代理人，校長們就委託校長協會處理。這時候有幾種情況，一個就是，如果(會員數)沒有過半就不用談，如果過半，有些校長就觀望，心態可能是：談完了照簽也是一樣的結果，而**大部分(約 167 所學校)的校長則委託校長協會。(E—1)**

其實談了幾次，我們和校長協會有共識的版本。校長協會的態度是，只要局裡同意他都好，我們與校長協會的溝通算是良好。

因為校長協會不是雇主團體，所以當時的共識是，談完之後，簽約的主體還是個別學校。校長協會只是接受委託，既然委託了，那麼個別學校就不要再有意見，談成了，再找大家來簽。但拖了很久，最後教育局就是不准。

我們內部會議在(100 年)7 月、8 月開始著手進行協約草案，當時有跟勞工局諮詢，內部會議有了共識草案後，10 月時與校長協會接觸，雙方約在 12 月時正式談。當時 11 月分時，資方還在爭執雇主是誰。

我們與校長協會在 100 年 12 月 22 日進行第一次協商預備會議，那時教育局

[341] 勞裁(101)字第 31 號裁決決定書明言「申請人依法得以○○市政府、○○市政府○○局及○○國中作為本件裁決救濟之對象，……從團體協商之角度觀察時，教師工會得以各個公立或私立學校為團體協約協商之對象，亦得以縣市政府或教育部為團體協約協商之對象，端視教師工會之需求或協商議題而定。」參照「行政院勞工委員會不當勞動行動裁決決定書勞裁(101)字第 31 號」，**中華民國勞動部**，〈http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/85f95904787afcc9c10d7944b912a2cb.pdf〉(瀏覽日期：2014 年 10 月 30 日)，頁 4。

還有派員列席，**101** 年 **2** 月 **10** 日校長協會傳來委託學校的名單，並確認我們是否有協商資格。**(E—2)**

團體協約的內容是經過多次會議慢慢修正[342]，**101** 年 **10** 月 **5** 日這份是最新的 **(E—3)**，這份團體協約裡面包含集體勞動關係準則和勞動條件，如活動補休、參加研習給予公假、教師的權利和義務等，有些法規有規定的，就不會列在裡面，例如薪資、請假規則都有另外的法條依據。

但是，團體協約呈上去教育局後就沒有回音，我們有去找過校長協會，對方回覆還在等教育局的公文。**(E—4)**

當時另一個教師工會——高雄市教師職業工會也在與校長協會談團體協約，校長協會也通過了他們的版本，但教育局也遲遲沒有回音，職業工會就去找立委，希望推動修法訂出協約核准的時限。高雄市教育局被逼著回覆，結果都是不予核准。**(E—5)**

勞工局建議我們採取行政訴訟，我們詢問過律師，評估打行政訴訟也不會贏。職業工會有去打訴願，訴願的結果是和解，而和解的結果就是再談，也就是回到原點。**(E—6)**

(二)教育局不予核准團體協約的原因為何？

E：有人向我們透露，教育局長不希望當團體協約的首例，因為目前沒有一個縣市有核准過團體協約。**(E—7)**

教育局有回覆校長協會一些意見，但結果就是不核准。其實我們的版本很多是參考教師法的大原則，只包裝了一項會務假，既然是大原則，又有教師法為依據，為何不過？我認為是面子問題，雇主認為簽了團體協約就是投降，教育部的態度就是不要輕易突破團體協約，因為有一就有二。

[342] 根據高雄市教育產業工會提供的團體協約版本，書面右上角有註記每一次協商會議的日期，分別為：100 年 12 月 22 日協商預備會議、101 年 5 月 25 日第一次協商會議、101 年 9 月 28 日第二次協商會議、101 年 10 月 5 日第三次協商會議。

不核準，很簡單，最後就是罷工，但問題是我們又不能罷工，沒有罷工權的工會就是閹雞工會。教師工會的團體協約要可行，必須要有工會的實力和罷工的手段。工會的實力就是政治上的壓力、媒體的壓力和政策的法律力。**(E—8)**

政治實力指的是選票，比如說陳菊和楊秋興選舉在伯仲之間，那麼候選人就會簽一些承諾，先有政治承諾才有團體協約，但年底的選舉差太多了。目前教師工會的團體協約不可行，除非政治上施捨，政治上的交換，因為現在沒有足夠的壓力。**(E—9)**另外，我們沒有企業工會的會務假，需要去談，有時請議員來處理，這也是實力的一部分。或是每個選區推荐一位議員，透過我們的電子報表示我們支持某位候選人。

教育政策要站在學生的權益，老師的權益，站在正義公理上發聲，這是政策的法律力，還有媒體要支持你，如果對方愛面子，可能在某部分就會做妥協。這當中，我們比較常用的還是媒體，用媒體去形成壓力，我們和媒體的關係算好的。**(E—10)**

(三)請談一談貴工會透過仲裁形成的第一份團體協約。

E：102 年 6 月 26 日高雄市教育局片面強制要求教師每學年應進修時數為 28 小時，且研習時間的規定列入成績考核的參考，完全沒有先知會我們勞工團體，就片面變更勞動條件。

我們後來送勞工局去調解，也透過媒體、議會去處理，對方態度有軟化，不將研習時數跟考績掛勾。後來調解失敗，我們就單方提仲裁[343]，仲裁的判斷結果可以形同團體協約的效力[344]。

仲裁委員會在 **103** 年 **3** 月 **3** 日作出判斷結果：「教師利用例假日或下班時間，依高雄市高級中等以下學校及幼兒園強化教師進修研習效能實施計畫之要求，參

[343] 根據勞資爭議處理法第二十五條第二項：「勞資爭議當事人之一方為第五十四條第二項之勞工者，其調整事項之勞資爭議，任一方得向直轄市或縣（市）申請交付仲裁。」

[344] 根據勞資爭議處理法第三十七條第二項：「仲裁委員會就調整事項之勞資爭議所作成之仲裁判斷，視為爭議當事人間之契約；當事人一方為工會時，視為當事人間之團體協約。」

加相關進修或研習，相對人應給予補休。」這可以算是全國第一份團體協約，雖然不是透過協商的方式形成，但確實具有團體協約的效力(E—11)，但教育局卻不承認這是團體協約。

國立政治大學
National Chengchi University