

公部門勞動關係與制度建構之探討

成之約 博士
政治大學勞工研究所教授兼所長

摘要

談到「治理」，無可否認地，公、私部門有所不同。由於公、私部門面對市場制約力量有所不同，勞動關係及其制度因而有所差異，自然而然就影響到「治理」的推動與實踐。對涉及勞動者組織權、協商權和爭議權的勞動權利保障而言，在市場制約力量相對較弱的情形下，由於公部門的勞動關係係一向勞動者傾斜的關係，勞動者上述三項權利的行使因而受到許多的限制。

然而，長期以來，當討論到公部門的勞動關係及其制度時，為政者常基於特別權利義務關係的立場否決公部門勞動者有組織工會的權利，更遑論勞動者協商權與爭議權應該予以保障。事實上，參考其他國家的作法，基於結社自由權利保障的立場，公部門勞動者組織工會的權利多半是受到保障的，協商權和爭議權卻是受到一定程度的限縮。為何如此，正是本文探討的最主要目的。

綜合而論，本文探討的重點與方向包括以下三點：

- 一、透過理論的運用，闡述公部門勞動關係的特性。
- 二、比較各國對於公部門勞動關係制度建構的異同。
- 三、探討公部門勞動關係制度建構的政策方向。

關鍵詞：公部門、勞動關係、勞動關係制度、勞動三權

壹、前言

一般人對於何謂「公部門」(Public Sector) 多具有相當粗淺的概念，然而，究竟「公部門」的範疇為何，事實上卻是莫衷一是。本文採用許瑞格 (Johannes Schregle, 1973) 的看法，認為公部門的範疇至少包括政府部門，無論是中央、地方政府或是行政、立法等政府機關皆含括其中；公用事業 (Public utilities)，包括提供「重要服務」(Essential service) 之機構或設施；國、公營事業 (Government or State-owned enterprises)，主要或大部分股權為政府或國家所擁有之工業、商業或農業事業體。據此，公部門至少包括三種類型的受僱者，大致上包括中央到地方各級政府的受僱者；公用事業的受僱者，如電力、瓦斯或水力供應、醫院及其他醫療服務、學校、運輸、港口及通訊事業；國、公營事業單位的受僱者。

嚴格地說，許瑞格的看法並非是放諸四海皆準的，其中仍存在著許多爭議。譬如說，哪些服務才是重要的 (essential)，電力、水力似乎可以被認定是重要的服務，運輸、醫療是否屬於「重要」的範疇？此外，如果主要或大部分股權為政府或國家所掌握的國、公營事業單位要被列入「公部門」的範疇，那麼由政府出具大部分資金的財團法人或機構是否也應該列入「公部門」範疇呢？儘管如此，許瑞格的看法仍然提供了一個界定「公部門」範疇的依據。

為何要界定「公部門」及其受僱者的範疇，儘管公部門和私部門勞動關係及其制度已逐漸朝之一致性方向發展中。換言之，無論是公部門中，政府機關、公營和公用事業受僱者，以勞動者立場為起點的勞動關係，已被視為一種基本關係。若依據表 1 的資料顯示，一旦列入「公部門」的範疇，受僱者的某些勞動權利依然可能面臨限制的可能性。然而，須強調者，「限制」與「未限制」標準之衡量是出於一般性、整體性的考量。雖然，對於協商權和爭議權未限制者不少，但是公用事業並未能自公營事業中抽離出來，對次許多公用事業及政府部門受雇者勞動權之行使上，各國無論是在協商內容或爭議權的運用上，多採限制原則。

界定「公部門」及其受僱者的範疇固然有其重要性，不過，就本文探討的方向與目的而言，探究不同國家為何對公部門勞動關係法制設計有所不同，以及我國公部門勞動關係制度的建構，才是本文討論的重點。

表 1 世界主要國家對公部門受僱者勞動權利規範情況

| 項 目 | 政 府 部 門 | | | 公 營 事 業 | | |
|--------|------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|-------------|
| | 團 結 權 | 協 商 權 | 爭 議 權 | 團 結 權 | 協 商 權 | 爭 議 權 |
| 瑞典 | 未限制 | 未限制 | 限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 |
| 美國 | 未限制 | 未限制 | 限制 | 未限制 | 未限制 | 限制 |
| 法國 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 |
| 加拿大 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 |
| 南非 | --- | --- | --- | 未限制 | 未限制 | 限制 |
| 日本 | 未限制 | 未限制 | 限制 | 未限制 | 未限制 | 限制 |
| 奧地利 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 |
| 英國 | 未限制 | 未限制 | 限制 | --- | --- | --- |
| 德國 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 |
| 印度 | --- | --- | --- | 未限制 | 未限制 | 未限制 |
| 以色列 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 | 未限制 |
| 中華民國 | 限制 | 限制 | 限制 | 未限制 | 未限制 | 限制 |
| 韓國 | 限制 | 限制 | 限制 | --- | --- | 限制 |

資料來源：本文整理。

具體而論，為探究公部門勞動關係法制設計的基礎與方向，本文擬就理論與各種批判意見著手，以說明為何不同國家會對公部門受僱者集體權利採取不同的設計；其次，本文將舉數個國家為例，來說明不同國家的公部門勞動關係法制；最後，則會就我國的公部門勞動關係法制的發展提出一些看法與建議。

貳、公部門勞動關係本質的爭議

美國經濟學者柯南特 (Conant, 1989) 曾根據「代理理論」(Agency Theory)對公部門勞動關係提出精闢的論點。柯南特指出權力之代理與分工是現代機構組織的重要特徵。權力的代理會導致代理人(經理人、協商者)與本人(公民、工會會員)間利益的衝突。當代理人和本人間利益衝突影響到組織運作時，代理問題因而衍生。依據

行為理論假設，所有的個人皆是利己者，其所選擇的行動皆是為強化其個人的福利。然而，代理人為追求己利所作的決定或採取的行動，則不盡然會符合本人的利益。

依據代理的經濟理論，無論本人或代理人皆是預期利益最大值的追求者。本人的利益在於組織的有效率運作，而代理人之利益則是組織「價值」(Value)和其代理人利益所投注的「努力」(Effort)兩者所構成之函數。由於代理人所付出的努力」(Effort)對其利益的追求而言是一種負面因素，因此，除非所付出的「努力」可相對提升代理人利益，否則代理人不會願意賣力去滿足本人的利益；結果，代理問題因而產生。

顯然的，代理人的「努力」構成代理理論誘因問題的核心。由於代理人投注的「努力」多少影響到本人的利益，因此當本人無法有效監督代理人行為，代理人問題亦因而產生。雖然，代理人的「努力」程度無法輕易評估衡量，為避免代理問題的發生，一般而言，契約或利益分享成為提供代理人積極誘因的重要方法。至少對一般企業而言，所有權與經營權的分立，並藉由契約的設計，使得經理人願意賣力地為企業組織的利益服務。然而，須謹記的，所有權的分散也可能會使得企業股東產生一種理性忽視(Rational Ignorance)的情境，即企業所有權人認為既然利益已提供給經理人，後者理所當然的會為組織利益而效力。

一般而言，在私營企業中股東權利的任意出售、轉讓是導致企業有效管理和代理成本(Agency Costs)減少的重要機制。但是，對於所有權無法自由轉讓的組織，如政府部門或公(國)營事業，上述機制的功能無法發揮。同樣地，由於所有權的轉讓受到約束，也因而限制了本人監督其代理人的誘因。此外，因為評估經理人的工作表現相當不易，社會大眾自然不會將評估政府領導人的工作表現視為己利的一部份。

民意代表、工會幹部或公部門管理階層皆被賦予某種程度的決策自由裁量權，希望其所作所為能符合其支持者的利益。然而，這些人都有追求己利的誘因，在某種組織結構下，他們的利益並不一定能符合其支持者所期望的。

為瞭解公部門團體協商過程中因代理問題所產生的影響，有必要就工會和政府部門的層級結構作一般性的瞭解。工會從事團體協商的結構可以以下圖表示：

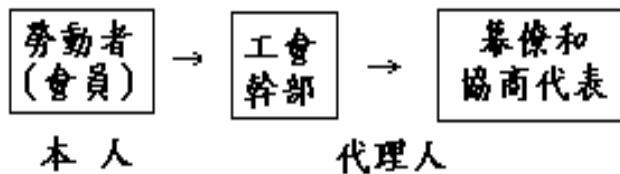


圖 1 工會團體協商結構

自上圖可知，在團體協商過程中，勞動者或工會會員即是本人，而工會乃代理人，受僱於工會會員。工會可視為企業型態的代理人，對勞動者販售各項服務。因此，在協商過程中，工會受僱於勞動者，代表勞動者的利益。相對地，政府機構的協商結構則是：

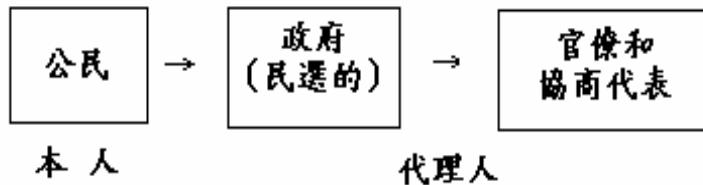


圖 2 政府機關團體協商結構

政府部門的僱用者顯然就是公民，公民僱用代理人提供公共財貨與服務以滿足其利益。為履行其責任，代理人(即政府)則僱用一般勞動者為公民生產公共財貨與服務。公民的代理人(即政府)透過團體協商與勞動者的代理人(即工會)議定工作條件。

公部門團體協商結構與私部門類似，然差異在於代理人是否能有效地追求僱用者的利益？若本人能夠有效地控制代理人，則代理成本將會降低，否則協商過程將會明顯地偏差。

基本上，團體協商過程可視為一兩造之賽局：



圖 3 公部門團體協商架構

如圖 2-3 的賽局乃起於兩方代理人(政府、工會)，進而就影響兩方本人(公民、勞動者)的工作條件進行協商。因此，如果兩方本人對於其代理人控制能力有顯著差異，以及至少有一方的代理人本身的利益不同於其本人時，協商結果將會有偏差。(Conant, 1989, p.42-43)至於參與協商的各當事人的自我利益分別是：

- (一)勞動者：高薪資、福利和低工作投入。
- (二)公民：公共財貨與服務的提供符合成本，如對一定服務水準的最低成本。
- (三)政府官吏：再選，繼續擔任公民之代理人。
- (四)工會幹部：再選，繼續擔任勞動者之代理人。

顯而易見地，兩方本人的目標是相互衝突的，而且當協商結果影響到兩方代理人的「再僱用」(re-employ)時，兩方本人與其代理人之間亦處於一種衝突狀態。(Conant, 1989, p.43-44)

雖然兩方的本人皆無法直接監督其代理人的「努力」，協商結果的資訊對勞動者在評估其代理人的努力方面較有意義。因為勞動者僱用工會代理人的主要用意在於協商工作條件，勞動者可輕易自協商結果做一比較瞭解其得失，亦可瞭解其代理人工作投入程度如何。

自另一方面來探討，公民交付其代理人工作任務繁多，並不僅限於與政府受僱者的協商。因此，在企圖決定其代理人工作表現時，公民必須就各項代理人的工作任務表現做一加重評比計算。換言之，若公民認為其代理人在協商工作的表現及協

商結果不重要時，則給予該項的加重計分也就不予以重視。而且，單就該項的加重計分，也不盡然會影響到代理人整體工作表現的評比。據此，可斷言者，勞動者要比一般公民更關切協商結果是否令人滿意。

對公民而言，「理性忽視」(Rational Ignorance)的主要意義乃在於其關切直接影響他們權益的政策。由於選民有所謂「理性忽視」的存在，追求己利的政客因而傾向於討好特定的利益團體(Interest groups)。根據政治理論，利益團體的權力與其選民動員能力成正比。因為工作條件協商不僅關係到勞動者的福利，更關係到工會力量的凝聚，公部門工會無異是公部門中最大和最強的特殊利益團體。(Conant, 1989, p.44)

公部門工會擁有私部門中所沒有的談判武器。由於社會大眾要求公共財貨之供給不中斷，再加上公共服務的不可替代性，使得受僱者代理人—工會得以有效地掌握相關的政客與官僚。換言之，政客與官僚為其所欲管理之對象—工會所掌握。無疑地，政府官員在協商過程中代表勞動者的利益較代表公民能爭取更多之政治支持。工會罷工或怠工的威脅或勞動者掌握公共財貨與服務的生產足以使得公部門決策者相信：代表勞動者較符合其自身利益。一次罷工即可排除或顯著地減少重要的或幾近獨占的公共服務的提供，進而造成社會大眾的極大不便與損失。尤其是當選舉期間，一旦發生公部門勞動爭議事件，政客和行政官僚必然會在顧及其政治生命的前提下，對爭議事件採取讓步態度。否則，公共服務中止導致社會大眾的不便，其後果非政客和行政官僚難以承擔。(Conant, 1989, P.44-45)

此外，由於社會大眾對消費財貨或服務所得的價值與所支付的成本間之直接關聯性無法連貫，也因而導致「理性忽視」的產生。如果選民無法瞭解其所付出之服務成本是由其所繳納的稅來支付的，則其亦無法瞭解在協商期間對受僱者的讓步將會影響其所付出的服務成本。結果，由於選民的「理性忽視」和工會利益壓力，使得政府官吏會依據政治考量而選擇代表公部門受僱者的利益。

因此，當一項協議達成時，其結果必然是有助於勞動者和工會福利的提升。而公民對此結果亦無從表示意見，只有接受協議的結果。雖然，公民可能有表達意見的管道和機會，但是因為對協議認可的權力仍然掌握政客和行政官僚手上，因此公民意見表達之影響力如何，值得商榷。(Conant, 1989, p.46)

綜合而論，上述論點的含意乃政府官吏為維護其政治生命，不惜運用其行政裁量在勞動關係政策中對工會利益採取讓步的態度。因為其中有值得政府官吏去做的誘因存在，即保障其政治生命與前途。當任何一方本人皆不滿意協商結果時，是否有任何的控制機制可以對其代理人加以管制？換言之，兩方之本人所能做或有的選擇有限。

當任何組織無法達到其成員所預期或要求的表現時，成員會有兩項反應。第一、他們可能做出「離開」(Exit)的選擇，脫離組織，尋求新的組織安身。第二、他們可能做出「表達」(Voice)的選擇，積極參與組織活動，企圖改造組織。(Conant, 1989, p.46)就第一種選擇，不滿意的公民只有一個可能性，即「以腳投票」(Vote with feet)，誰離開現處的政治區域。就第二種選擇，公民有兩種方法；一為積極參與政治活動，二為全力支持願意滿足選民意願的候選人。然而依據公共選擇理論，當太多人參與決策時，個人自參與集體決策中所獲得的預期利益將最小。以個人一票欲影響集體決策的可能性也最小。此外，使用「表達」或「脫離」方案必須承擔可觀的成本。

上述觀點乃表示政治單位越大，公民參與政治事務和監督其代理人行為的誘因越小。更具體地說，政治單位越大，代理人越可能追求自己而非本人的目標。會員權利的不可轉讓性阻礙了對公部門管理階層行為的控制或影響。第一、會員無法因為不滿意領導階層的政策而拒絕納稅。第二、投票力量無法集中於少數個人，以企圖改變管理階層的陣容。更重要地，由於個人無法自監督代理人行為的集體利益受惠，因而降低公民去瞭解、監督和改變其代理人行為的企圖心。結果，政府部門的所有權獨占特性使得管理階層有更多的機會圖利自己，甚至犧牲公民的權益。(Conant, 1989, p.47)

依據公共選擇(Public Choice)論點，可獲致一些相關的結論：當公民的政府代理人為公部門工會所掌握時，公民可倚仗的控制機制相當薄弱。導致協商結果利於公部門受僱者是因為：第一、協商結果只是公民評斷其代理人各項工作表現中之最不重要的一項，卻是公部門受僱者決定政治支持時最主要的一項標準。第二、由於控制機制相當薄弱，公民缺乏誘因去瞭解、管理和改變其代理人之行為。

私部門工會獲利之能力不同於公部門者。因為，私營企業的「市場逃離」(market Escape)策略嚴格地限制工會團體掌握市場報償(Rents)的能力。私部門企業一項有力

的法寶就是地理移動性(Geographic Mobility)，私營企業可自高工資地區遷移至低工資地區；但是，這種「脫離」選擇卻不適用於公部門的企業和組織。私部門企業的另一項法寶乃是替換策略。當私營企業不滿意現有的資源供應者，它可尋求替代來源。同樣地，政府提供的服務缺乏替代品，而且公民不能拒絕繳稅以資助政府服務提供的成本。最後，兩個部門的本人有效控制其代理人的能力不同，導致政治和市場經營者(Political and Market Entrepreneurs)動機的顯著不同。市場經營者具有降低成本的誘因，因為成本節省愈多，其相對利潤愈能增加。而政治經營者卻不在意成本，反而會增加資源的使用，目的是為達成政治任務。(Conant, 1989, p.47-48)

缺乏替代的提供公共財貨與服務之僱主，進一步削弱勞動者選擇「脫離」策略之可行性。在私部門中，當勞動者不滿意其工會代理人之表現時，其可選擇轉業至生產相同財貨或服務的企業中工作。但是，在公部門中，當缺乏替代僱主時，「脫離」策略則不具任何意義。(Conant, 1989, p.48-49)

自前述分析可知，公部門工會在政治決定過程中，掌握了相當大的影響力量。他們掌握著許多資訊，並藉由遊說(Lobby)和其他製造政治壓力的方法，以及團體協商過程中所擁有的有效工具，追求其本身的利益。更重要地，公部會工會在選舉中所掌握的動員力量，使得其政治影響力更為優越。

依據代理理論，公部門工會的力量並非一定是展現在其擁有罷工權，可能造成公共財貨和服務供給中斷之危機。雖然，工會罷工權之擁有具有相當的力量，但其真正力量來源乃公部門協商雙方本人—代理人關係本質提供工會相當寬廣的活動空間。這樣的關係不僅使得工會獲取其所要的經濟報償，更扭曲了政治過程。結果，當公部門受僱者要求獲得滿足時，表示更多納稅人的血汗錢在協商過程中被犧牲。

公部門勞動關係的本質確實使得公部門勞動者和其代理人獲得某種程度影響政策的能力。究其因，社會大眾對於勞動關係發展的關心程度不強烈和對政策決定的無力感，政府官吏或經理人對於自我利益的保障和追求和對於政治資源的需求，以及公部門工會對於政治資源的掌握和動員力量，皆是導致代理問題發生和公部門工會力量具有優勢地位的主要原因。換言之，在公部門勞動關係中，由於各方所掌握的資源的不一致，導致雙方談判力量的不均衡性。尤其是對負有提供公共財貨和服務等任務的公部門，因其獨占性質而導致服務的不可替代性，更使得勞動關係均衡

化的發展受到扭曲。

參、主要國家公部門勞動關係制度

根據美國學者 Leo Troy 的研究，公部門受僱者合法組織工會的權利，與私部門工會適用相同法律規範的國家包括：奧地利、丹麥、法國、西德、義大利、荷蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國。而有例外性法令或規章涵蓋公部門受僱者團結權的國家則有美國、日本、加拿大。在某些國家中，某些類別的受僱者並不具有組織工會的團結權，比較典型的例子如軍人、警察、獄吏、救火員、擔任機密性工作及具有管理決策功能的人。這些類別的工作者不具團結權，因這些受僱者擔負著國家內部和對外的安全重任，或他們的工作具有特別的功能。荷蘭是比較特殊的例子，它准許軍人組織工會，但是軍人不能參加和軍方目標、目的相抵觸的工會，或者參加對軍隊紀律維持有妨害的工會。(Leo Troy, 1985, p.57)

美國聯邦政府的受僱者和他們所組成的工會，除了郵政的服務人員外，都不能協商他們的工資。其他國家如加拿大、日本、義大利、挪威、瑞典公部門受僱者具協商權，但他們協商權的範圍均受到限制。公部門受雇者罷工權方面，美國在聯邦層級和多數的州層級均加以禁止；日本對公部門受雇者的罷工亦禁止；荷蘭禁止鐵路局人員和高階政府官員罷工、瑞士禁止公部門受僱者罷工。西德則規定在公部門受僱者中低階的、低收入的和體力勞動的受僱者可以罷工；另外，加拿大、法國、義大利、挪威、瑞典則容許公部門受僱者罷工。(Leo Troy, 1985, P.59)

以下針對美國和日本公部門勞動關係制度再加以分析。

一、美國公共部門勞動關係制度

美國公部門的勞動關係，除罷工權不被承認外，勞工團結權及團體協商權均受承認與保障。由於全國勞工關係法(NLRA)不適用於公部門的受僱者，公部門從聯邦、州、以至地方任其管轄權範圍內各有其適用之法令。

美國公部門工會目前大都已能獲得政府的承認。在聯邦政府的機構中，郵政機構所適用之法規與其他聯邦機構不同。因一九七〇年二〇萬郵政工人的罷工，促使政府頒布一一四九一號行政命令，將郵政工人的勞動關係事務改為適用全國勞工關

係法(NLRA)，政府並制定郵政重組法(The Postal Reorganization Act)，除了強制入會和強制收會費外，其談判權的範圍幾乎與民間工會同，這個法使郵政工人的勞動關係有別於其他聯邦公務員，但罷工仍被認為是非法的。

一九七八年適用一般公務員之一一四一號命令由公務員改革法(The Civil Service Reform Act)第七章所取代，這使聯邦公部門受僱者的勞動關係更具法律基礎，且與民間企業的勞資關係模式更接近，但其強制入會與罷工仍受禁止。在州與地方方面，各州立法有所不同，至一九八一年，計有三十六個州與華盛頓特區制定有法令處理其勞動關係。未制定勞工法規之州則以臨時立法或普通法或市府命令來規範，各州之規範不盡相同。然美國公部門之勞動關係在現行之法制下仍有一些限制，茲分述如下：

（一）組織工會的限制

美國公部門的受僱者組織工會，一般均能代表其機構的受僱者與機構協商，但下列機構目前基於國家安全及特殊的身分地位，仍不准許其組織工會。

1. 美國境外，由美國僱用的外國人。
2. 軍人。
3. 國務院與其他處理外交事務的監督官與管理職位的官員與雇員。
4. 安全機構的雇員(FBI 與 CAI)的雇員。
5. 會計總署的官員。
6. 聯邦勞工關係處(FLRA)之雇員。
7. 聯邦公務員僵局處理小組。

除上述機構外，一般機構均能組織工會並由其多數的工會取得代表性地位與機構談判。除了代表性工會外，擁有機構雇員十分之一的工會亦有被諮詢勞動條件之改變的權利。

（二）團體協商(collective bargaining)之限制

美國公部門工會，在聯邦方面一九八三年曾訂定二 OOO 個團體協約，但政府對於任用、獎懲、調職、分派工作、留職停薪、遣散等均要求在協約中增列條文表示不受干擾。且待遇與福利並不在團體協商之範疇，故聯邦的團體協約的內容上可說僅有工時及工作環境之改善可在協約條文中來約定，因此與民營事業之團體協約

有很大的差異。(張天開, 1980, 頁 44)。

在州與地方方面，美國已有四十州允許公部門工會與機構進行團體協商，但仍有十個州不允許公共部門雇員進行團體協商。州與地方公共部門工會由於各州法令規定不一，所發揮的功能也不同，在允許團體協商的州中，有二十二州提供較為廣泛的談判協商範圍，工資、工時及其他就業條件均在協商範圍之內，也有二十二州允許就訴願程序上進行協商或諮詢。(Daniel Q. Mills, 1986, p.462-463)

但是無論聯邦政府或州與地方政府機構，在團體協商的範圍上均受相當的限制，與民營事業的團體協商差異很大。

（三）罷工權之限制

在罷工權方面，聯邦機構無論是郵政或其他部門，罷工均是非法的。在州與地方機構方面，有三十三州禁止罷工，十一州允許有限條件下的罷工，如俄亥俄州即規定在調解與實情調查(fact finding)程序無效後始准罷工，另有六個州對罷工問題未予明確規定。禁止罷工的理由是：(1)政府是代表全體人民，也是主權(法律權威)所在，罷工是一種強迫力，將使大眾無法容忍；(2)公務員對百姓的服務十分重要，其服務不可因罷工而中斷；(3)除罷工之外仍有許多途徑以解決勞資爭議，故公務員應不允許罷工。

但是有人仍主張公務員仍應有權罷工，其主張理由為：(1)缺乏罷工權，團體協商無法確實有效進展，沒有停工之威脅，雇主將無協商之誘因；(2)所有雇員均應有權以集體行動改善其工作條件；(3)以刑期或罰金來處罰停工行為並非是很合理的；(4)即使禁止罷工並非就必然有其效果。(Daniel Q. Mills, 1986, p.475-476)

除政府禁止罷工之法令外，公務員之罷工仍受相當的遏制，其原因有：(1)法律上允許公民或納稅人有權控訴檢察官未執行禁止罷工之法令，促使民選檢察官在處理上不敢稍做遲疑；(2)禁止罷工之法令本身及刑事上的程序也使罷工有所收斂；(3)法律上允許對罷工者自動解雇或停止其職務之效果；(4)對罷工者即便不開除在某定期間內將不予以調薪。以一九八一年美國雷根總統將 11,500 罷工的聯邦飛航管制員全體開除，對美國公部門雇員罷工的進行確實產生很大的衝擊。(Daniel Q. Mills, 1986, p.474)

美國公部門中若有其代表性工會與公共機構間，無法經由團體協商達成協議或

形成僵局時，其僵局之解決一般均以(1)調解(Mediation)；(2)事實調查(fact finding)；以及(3)仲裁方式解決。

二、日本公營事業勞動關係制度

(一) 國營事業之勞動關係制度

日本為規範公(國)營事業員工之勞動關係特制定公(國)營事業勞動關係法(PCNELRA)。日本國營事業的職員—國營企業僱用從事正常業務之國家公務員。有關職員之勞動關係受國營企業勞動關係法規範，而國營事業勞動關係法未規範事項則受工會法規範。

一)團結權

日本國營事業職員具有充分的團結權，且不採取強制入會的規定。依日本PCNELRA 之規定，國營事業之職員可組織或不組織工會，可加入或不加入工會。國營事業之職員不可專門從事於工會之業務；但在獲得國營事業之允許可擔任工會幹部專門從事工會之業務。而國營事業在允許職員擔任工會幹部時可以限定允許之有效期間，而且該期間不得超過五年。日本國營事業允許其職員擔任工會幹部從事工會業務之有效期間內，職員視為暫時休職，且不能獲得任何報酬給付。

二)團體協商權

日本國營事業的職員具有團體協商之權利，除有關國營企業管理和營運事項不得列為團體協商之對象外，有關職員之工資和其他報酬、工時、休憩、假日和休假事項；有關升職、降職、調職、免職、停職、先任權及紀律處分事項；有關勞動安全、衛生及災害補償事項；及其他相關勞動條件事項均得為團體協商之內容且可於團體協約中規定。

團體協商之進行由國營企業和工會為之，代表國營企業之協商代表由該國營事業指定之，代表工會之協商代表由該工會指定之，如雙方已指定協商委員，則雙方需提供對方協商委員之名單，以利協商之進行。有關協商委員人數、任期和其他相關團體協商程序之必要事項，應以團體協商定之。

有關職員苦情處理，國營企業與工會應設立苦情處理共同調整會議，由同數之國營企業和工會代表組成之。苦情處理共同調整會議之組織和其他有關苦情處理之事項由團體協商定之。

日本國營企業工會與國營企業間，對於任何涉及資金支出之協定為國營企業預算或資金所無法辦到者，對政府不具約束力；國會未採取適當行動前，任何資金不得支付，該協定經國會同意後，自協定明定之日起開始生效。

三)爭議權

日本的公(國)營企業勞動關係法(PCNELRA)，明白規定公營事業職員禁止罷工，否則應受制裁，而此規定的合憲性亦受到日本最高法院之肯定。PCNELRA 第十七條第一款規定：公(國)營企業之職員與工會不得對公(國)營企業為罷工、怠工或其他一切阻礙業務正常運作之行為。同時職員、工會會員或幹部對此禁止行為，不得共謀達成、唆使或煽動。

此反罷工條款在一九七七年五月四日名古屋中央郵政事件被日本最高法院判決為合憲，而最高法院認為合憲之理由，乃對於公共部門與私人部門之僱傭，在罷工方面給予不同對待。法院基於以下五點基本正當理由認為在罷工法制上可給予不同對待。首先，公營企業薪資給付來源為公營企業之資產，而該資產屬於國家所有，與一般私企業經由營業獲利之性質不同；第二，公部門受僱者之勞動條件必須依政治、財政與社會之手段來決定之，而此決定過程則必須經過立法機關辯論，以符合民主國家之原則，而非如私部門般經由團體協商自治之過程來決定之；除此之外，公營企業之勞動條件也必須取決於立法答辯之過程，以符合日本憲法第八十三條之規定：國家財政之處理權限，需依國會之決議行使之。

第三，公共部門之罷工行為將會破壞立法決定過程，因此也違反日本憲法第四十一條與第八十一條所規定之立法與司法之最高原則，並且罷工也將會影響國會代表之投票權。

第四，市場之緊縮並不影響公共部門之機能，但罷工權將會對行政機關與國會在決定勞動條件時產生無限度的壓力。因為公營企業之獨占性與大眾性，罷工的壓力將會增加錯誤政策決定之危險性。公共部門之僱用與私部門最大之區別乃是後者主要的決定動機在於獲利。

最後，公部門之職員乃受僱於代表公眾之政府，故他們的雇主為全體人民，其服務亦為全體人民而行使，因此罷工之行為多少即對公眾停止若干服務，且將會或可能將會對一般公眾(包括該勞動者)帶來嚴重之損害。(Kuwahara, 1981, p.338)。

日本國營事業勞動爭議之處理，可以透過斡旋、調解和仲裁之程序來加以處理。有關斡旋之進行，中央勞動關係委員會(以下簡稱為委員會)基於一方當事人或雙方當事人之申請或其決議，可就國營企業和職員間之爭議進行斡旋。斡旋之實施由委員會主席自國營事業公益責任委員，國營事業雇主責任委員，或國營事業勞動者責任委員，或調解委員會委員候選人名單中指定斡旋委員，或經委員會同意而由主席指定之斡旋委員進行之。由中央勞動關係委員會處理之地方性爭議，委員會可自地方調整委員中指定斡旋委員；但委員會主席決議不適合自地方調整委員中指定斡旋委員的情況下，不在此限。斡旋委員和曾經擔任斡旋委員之人不得洩露業務執行過程中所獲得的機密資料。

有關調解之進行，國營企業和職員間相關雙方當事人請求委員會進行調解；依據團體協約之規定相關任一方當事人請求委員會進行調解；依相關任一方當事人之申請，委員會決議有進行調解之必要；委員會依其職權考量決議有進行調解之必要；主管大臣請求委員會進行調解。

委員會之調解應就相關事件設立調解委員會為之。調解委員會應由代表公益之調解委員會委員最多三人，代表國營企業之調解委員會委員最多三人和代表職員之調解委員會委員最多三人組成；但代表國營企業和職員之調解委員會委員數目應相等。委員會主席應自國營事業公益責任委員指定代表公益之調解委員會委員，自國營事業雇主責任委員指定代表國營企業之調解委員，和自國營事業勞動者責任委員指定代表職員之調解委員會委員。中央勞動關係委員會處理之地方性爭議，委員會主席應自地方調整委員指定調解委員會委員，但委員會主席決議不適合自相關的地方調整委員指定調解委員會委員的情況，則不在此限。除前述調解委員產生的情況外，委員會主席認為有必要經委員會同意，可自勞動大臣提供之調解委員會委員候選人名單中指定調解委員會委員。調解委員會委員可獲得報酬和履行職務必要之償金。中央勞動關係委員會可要求調解委員會就其事務提出報告和對調解委員會做出必要之指示。

日本中央勞動關係委員會，針對國營企業與職員之爭議，在下列情況下應進行仲裁：相關雙方當事人請求委員會進行仲裁；依據團體協約規定相關任一方當事人請求委員會進行仲裁；在斡旋或調解開始後二個月內委員會無法解決爭議的情況

下，相關任一方當事人請求委員會進行仲裁；在委員會已進行斡旋或調解的情況下委員會決議有必要進行仲裁；主管大臣請求委員會進行仲裁。

委員會就相關事件成立仲裁委員會，而仲裁委員會之組成由所有國營企業公益責任委員擔任仲裁委員會委員或由委員會主席自國營企業公益責任委員指定三名擔任仲裁委員會委員組成之。而仲裁和裁定之準則，以過半數仲裁委員決議通過為之。

仲裁委員會裁定為最終裁定當事人雙方應遵守；政府應盡最大可能努力使裁定得以實行，但涉及資金支出為國營企業預算或資金無法辦到之裁定，仍應經國會通過始生效力。

（二）地方公營事業勞動關係制度

日本為規範地方公營事業員工之勞動關係特別制定日本地方公營企業勞動關係法。日本地方公營企業包括地方公共團體所經營之下列事業(包含附帶事業)－地方鐵路事業、軌道事業、汽車運輸事業、電力事業、瓦斯事業、自來水事業、工業用自來水事業。其職員只服務於地方公營企業，而屬於一般職之地方公務員。

一)團結權

日本地方公營企業職員團結權之規定，職員得組成勞動協會或不組成而僅僅加入，甚至不加入勞動協會。協會之職員不得專門從事協會之業務，但受地方公營企業之許可，而專門從事協會幹部之業務者，不在此限，專門從事協會幹部業務期間，併算入職員之在職期間，其期間不得超過五年。

二)團體協商權

日本地方公營企業團體協商權之規定，除關於地方公營企業之管理和營運事項，不得作為團體協商之對象，下列關於職員之事項，得作為團體協商之對象，而締結有關之勞動契約：(1)工資和其他給與、勞動時間、休息、休假日、休假之有關事項；(2)升職、降職、轉職、免職、休職先任權和懲戒基準之相關事項；(3)勞動安全、衛生、災害補償之有關事項；(4)前三款以外之勞動條件之有關事項。以地方公營企業預算上或資金上不可能之資金之支出為內容之協定，在履行該地方議會所定之行為前，不拘束該地方公營企業，且任何資金均不得基於此協定而支出。該協定應於締結後十日以內，將該協定附加事由，提出該地方議會審議，請求承認。

三)爭議權

有關爭議權之規定，地方公營企業之職員及協會，對地方公營企業，不得為同盟罷工、怠工或其他妨害正常業務營運之一切行為。職員及協會會員和幹部，亦不得為此等受禁止行為之共謀、唆使或煽動。地方公營企業亦不得封閉其營業場所。如有職員違反前述之規定，地方公營企業得將違反規定行為之職員解僱。

有關抱怨處理之規定，地方公營企業及協會，為適切解決職員之抱怨，應以人數相同之公營企業之代表及職員之代表，組成抱怨處理共同調整會議。抱怨處理共同調整會議之組織，和其他關於抱怨處理之事項，以團體協商定之。

勞動爭議中調解之進行，勞動委員會於下列情況，得進行關於地方公營企業之勞動關係之調解：(1)關係當事人雙方為調解之申請時；(2)關係當事人之雙方或一方，基於勞動契約之規定，為調解之申請時；(3)關係當事人之一方為調解之聲請，勞動委員會為有進行調解之必要之決議時；(4)勞動委員會基於職權，為有進行調解之必要之決議時；(5)勞動大臣或都道府縣知事為調解之請求時。

勞動爭議中仲裁之進行，勞動委員會於下列之情況，得進行有關地方公營企業勞動關係之仲裁：(1)關係當事人雙方為仲裁之聲請；(2)關係當事人雙方或一方，基於勞動契約之規定，為仲裁之聲請；(3)勞動委員會就於勞動委員會進行斡旋或調解之勞動爭議，為有進行仲裁之必要之決議；(4)勞動委員會開始斡旋或調解後，經過二個月，仍未解決勞動爭議之時，關係當事人之一方申請仲裁；(5)勞動大臣或都道府縣知事為仲裁之請求時。仲裁裁定，當事人雙方應作為最終之決定而服從之，地方公營企業應盡力達成該仲裁裁定之實施，但以該地方公營企業預算上或資金上不可能支出為內容之裁定，仍須經地方議會承認，始發生效力。

肆、結論

依據前面敘述可知，世界各主要國家對公部門勞動關係所採取之立場和態度相當的分歧。因此，對公部門勞動關係的法制設計也相當不一致。究其分歧和不一致的原因，公部門的獨占性質和對公共財貨及服務提供之壟斷地位，應該是影響各國政府態度和立場分歧的主要原因。

一般而論，導致公部門獨占地位的因素甚多，究其主要者，包括：

一、自然性獨占(Natural Monopoly)：獨占是源自於，第一、供給來源的自然限制，如天然瓦斯、水力、灌溉系統、給水設備；第二、優勢位置的稀少性(Scarcity of Advantage Sites)，如船塢、牲畜圍欄、鐵路鄰近的貨運倉庫等，以及第三、時間的限制(Limitation of Time)，尤其是滿足公眾便利和公眾便捷的需求所導致的時間限制。此外，由於產品分配的特性所導致之競爭限制(Limitation upon competition)亦包括在自然性獨占的範疇內，例如燃油和電力之供應等。

二、實質的獨占(Practical Monopoly)：獨占性質的產生是由於對公眾需求的滿足有著自然的限制之故。

三、事實的獨占(Virtual Monopoly)：此乃由於經濟因素阻礙有效競爭之故。這些因素大致上包括：營運成本、提供服務的規模、提供的服務缺乏其他有效的替代品、和特定服務之可掌握程度。(Pound, 1980, p.61-62)

顯然地，今日世界各國公部門的獨占性質皆可歸諸於上述之範疇內。而且，為了防止公共服務(Public Services)的獨占而導致個體自由主張(free-assertion)最大化保障的損傷，自十九世紀晚期以降，對公共服務獨占性質作法律和行政的規範成為關切的課題。要求公共服務機構提供完全且充裕的，合理價格的和非歧視的服務成為法律和行政規範課以公共服務機構主要的法律責任內涵。(Pound, 1980, p.62-63)

儘管如此，由於公部門工會主義的發展，使得公共服務機構法律的履行遭遇到極嚴重的挑戰。換言之，由於工會力量的介入，再加上工會對受僱者就業安全保障和永固性(Permanence)的主張，不僅使得勞雇雙方勢力處於不平等(inequality)狀態，也使得法律課以公共服務機構的責任受到嚴重的質疑和破壞。(Pound, 1980, p.64-71)

當然，前述有關工會力量介入導致公部門勞動關係質變的論點，並非普遍接受的。事實上，關於公部門勞動關係應如何定位的看法，莫衷一是，甚至充滿爭議性和傾向於兩極化；一則是主張公部門與私部門的勞動關係應予以一致化，另一則是要求對公部門的勞動關係加以特別規範與限制。

前述的各種論點都傾向於嚴格規範公部門勞雇關係，但是吾人卻不可忽視：儘管公部門涵蓋的範圍越來越大，一項重要趨勢的是公部門和私部門勞雇關係的規範有漸趨一致(Convergency)的傾向。尤其是在民營化的潮流之下，市場競爭機制在平

衡公部門勞雇關係上所扮演的角色必然愈受肯定；因此，該如何定位及調整我國公部門的勞動關係是一件值得深思的課題。

無論是公部門或私部門工會皆有可能藉由市場封閉或掌控和政治行動來達到價租追求的目的。然而，在民主政治社會中，各種團體都有可能藉由政治參與來影響公共政策產出，受僱者團體或工會自然也不能例外。因此，工會藉由政治行為以追求價租的行為，須視之以平常。真正提供工會力量實力累積之背景因素，是組織或事業體本身對於公共財貨與服務生產活動的壟斷性質和情境。生產活動越趨於獨占之事業體，公共性程度可能越強，則工會影響力也可能相對的愈大。為因應工會影響力之擴大，世界先進國家對勞動者勞動權之賦與(尤其是罷工權)多傾向於做一些例外性的規定，或是在一般勞動法制體系下建構一可符合兼顧勞動者權利和消費者利益之目的的特殊架構。但是，必須強調者，無論是例外性規定或特殊架構，規範或建構於一般勞動法制之中乃為通則。

最後，由於大政府(Big Government)觀念的興起和服務業的發展，公部門的範圍也隨之擴大。但是，一項不容忽視的趨勢是，公共與私部門勞動關係的發展亦有一致性(Convergence)的傾向。即使有許多學者專家對公部門工會的影響力大肆批判；或主張對公部門受僱者勞動權利作特別之規定，但是深信他們這些特別規定的主張也都是以一般勞動法制架構為前提。吾人必須深刻體認，勞動者勞動權利的享有並不會因其職業、身份而有所差異，因此無論公共或私部門受僱者皆應享有一致的勞動權利。而今日，之所以主張對某些受僱者之勞動權利(尤其是勞動爭議權)加以設限，那是因為這些受僱者罷工權利的行使，會導致公共財貨和服務生產活動的中斷，進而影響到社會多數人的權益。換言之，所有勞動者之勞動權利應皆一致，只是在特定情形下需要對權利人權利之行使加以限制，但是權利的內容並未因限制而有所影響。(黃越欽，民 69，頁 33-34)基於這樣的概念，對某些受僱勞動權利之限制，是因為其權利的行使很可能會損及社會多數人的權利，並非這些受僱者的勞動權利不存在。

換言之，無論是公部門中，政府機關、公營和公用事業受僱者，以勞動者立場為起點之勞動關係，已被視為一種基本關係。據此，吾人須強調的第一項基本原則是：無論受僱者是屬於公共或私部門，其身為勞動者基本權利必須享有，不論其身

份、職位如何：「公僕論」之觀點必須揚棄。

至於，為何在一致性的傾向中，從事某些功能之公部門受僱者權利的行使又受到限制呢？理由有二：一為勞雇雙方談判協商勢力的不均衡，二為公共法意的保障。誠如前述，由於公部門工會所掌握的資源、公部門雇主的理性忽視和政府管理階層的意願和態度等因素的影響，公部門的勞動關係係一向勞方傾斜的關係；勞雇雙方協商勢力不均衡情況可以以下圖示之：

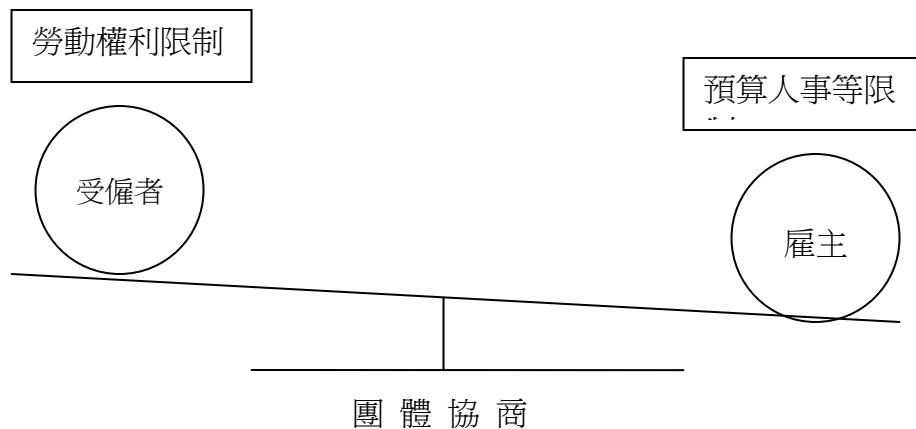


圖 4 公部門勞動關係互動之現實情況

在平衡雙方勢力之最佳選擇為解除加諸僱主之預算、人事等的限制，而「民營化」為一可行方法。然而對於無法民營化或民營化後生產活動未能脫離獨占或壟斷性質之企業或機構，由於政策責任依然無法提昇。據此，只能尋求次佳選擇，即對受僱者勞動權利的行使作某種程度的限制。而限制的標準是依據功能區分原則和公共法意的保障而定，茲分下列幾點闡述之：

(一) 確立勞動關係為基本關係之原則

固然各國對公部門受僱者勞動條件的賦予充滿爭議性，且對受僱者在團體協商權、勞動爭議權的賦予上亦有爭議。現今各國均將受僱者視為整體勞動者的一部份，以往的公僕論點是否應存在於公部門或公(國)營事業受僱者的勞動關係之上，仍待

商權。換言之，無論對於公部門或私部門的受僱者勞動關係應被視為基本關係，所以對勞動者的基本權利，包括團體協商及爭議權，事實上，應視為固有權利。

(二) 受僱者權利之限制以功能區分為原則而非以職位來區分

為什麼許多國家會以立法途徑對此勞動基本權或勞動爭議加以限制呢？因為某些人權利的行使可能會傷害到更多數人的權利和福祉，但這並非表示受僱者不能享有這麼權利，而是從結果來衡量某些權利的行使是否侵犯到其他人的權利，據此來衡量權利的行使應否受到一些限制，因此，對於公部門的受僱者而言，受僱者間的不同職位，所扮演的功能也有差異，其勞動權利的享有，不應因為職位關係而被否定，而應以其功能的行使作為其應否限制其勞動權利的基礎。換言之，在衡量受僱者這些勞動權利的限制時，要作職位及功能性的區別，以功能來判斷勞動權利行使之依據，而非以職位加以區別限制，換言之，功能行使的結果會造成相對(公共)法意的受損才有必要對勞動爭議的行使加以限制。

參考文獻

- 張天開，1980，各國勞資關係制度，中國文化大學出版部印行。
- 黃越欽，民 62，私法論文集，台北：世紀書局。
- 日本國營企業勞動關係法。
- 日本地方公營企業勞動關係法
- Armor , John C. , 1981 , "The Right to Strike: Some Basic , but Neglected Questions" , Government Union Review , Vol. 2 , No. 3 , Summer , PP. 3-13 .
- Baird , Charles W., 1991, "On Strikers and Their Replacements" , Government Union Review , Vol. 12 , No. 3 , Summer , PP. 1-30.
- Blaupain , R. 1990 International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relation , (Netherlands : Kluwer)
- Burton , John , 1982 , "Public Sector Unionism : An Economic Perspective" , Government Union Review , Vol. 3 , No.2 , Spring , PP. 26-42.
- Conant , John L. , 1989 , "Agency Problems in Public Sector Labor Relations" , Government Union Review , Vol. 10 , No. 3 , Summer , pp.40-53.
- Daniel Q. Mills, 1986 , Labor-Management Relations , third Edition , McGraw-Hill Book Company , PP.453.
- John A. Fossum , 1985 , Labor Relations , third Edition , Business Publications Inc. , 1985 , PP.446-447.
- Lieberman , Myron , 1982 , "Academic Bias in Public Sector Labor Relations" , Government Union Review , Vol.3 , No.4 , Fall , PP. 3-17.
- Masahiro Ken Kuwahara , 1981 , "Public Employment Strikes Demanding Legislation and Their Safety : A Comparative on Japanese and the U.S. Law" in Hosei Riron Vol.13 , No.3 , PP.338-353.
- Petro , Sylvester , 1982 , "Public Sector Bargaining: An Assessment" , Government Union Review , Vol. 3 , No. 1 , Winter , PP.3-35.
- Pound , Roscoe , 1980 , "Labor Unions and the Concept of Public Service" , Government Union Review , Vol.1 , No.3 , Summer , PP.53-96.
- Reynolds , Morgan , 1983 , "Cause and Effect in Public Sector Unionism : An Economic Analysis" , Government Union Review , Vol. 4 , No.1 , Winter , PP.3-22.
- Summers , Robert S. , 1980 , "Public Sector Collective Bargaining Substantially Diminishes Democracy" , Government Union Review , Vol. 1 , No. 1 , Winter , PP.5-22.
- Troy , Leo , 1985 , "Public Sector Unionism at Home and Abroad " , Government Union Review , Vol. 6 , No. 3 , Summer , PP.52-75.