

行政院及所屬各機關出國報告(出國類別：研習)

赴美國聯邦調解調停署研習暨相關 單位參訪活動

服務機關：勞動部

姓名職稱：勞資關係司金視察士平

派赴國家：美國（華盛頓 D.C.）

出國期間：104 年 10 月 3 日至 11 日

報告日期：105 年 7 月

目 次

壹、活動目的及行程

一、活動目的

二、活動行程

貳、研習機關簡介與研習內容

一、美國聯邦勞資關係署簡介

二、研習內容

（一）美國的集體協商與勞資關係

（二）利益性協商的理論與實務

參、參訪機關簡介與交流內容

一、美國全國勞工聯盟（AFL-CIO）

二、美國國家勞資關係局（NLRB）

三、美國全國教育聯合會（NEA）

肆、研習心得及建議事項

壹、活動目的及行程安排

一、活動目的

自 100 年 5 月 1 日勞動三法（工會法、團體協約法及勞資爭議處理法）修正施行後，勞動部為促進勞資雙方簽訂團體協約，每年針對有意願或正在進行協商之勞資雙方，辦理協商人才培訓活動，並於 99 年起依與美方間簽訂之「勞資爭議調解與替代性解決方案合作計畫協定」邀請美國聯邦調解暨調停署（以下簡稱 FMCS）來台教授，以積極培養集體協商人才，另為獎勵勞資雙方簽訂團體協約，勞動部自勞工委員會時期 100 年已著手開始辦理勞資雙方簽訂團體協約頒獎典禮，以資鼓勵。

為因應我國 100 年團體協商法制之變革，勞動部近年積極透過前揭相關研習及頒獎等方式，提升我國勞資雙方對於團體協商知能及簽訂團體協約之機會，惟現今實務上已簽訂團體協約之勞資雙方仍可能於履約期間面臨訴怨、衝突及未來續簽協商時，雇主未能誠信協商與不當勞動行為等諸多問題，我國勞資雙方相關經驗仍較不足，有必要增進其對於國外經驗之瞭解，爰本（104）年度依勞動部與美方間簽訂之「勞資爭議調解與替代性解決方案合作計畫協定」之合作方式，於 103 年度已簽訂團體協約之勞資雙方中擇優選派赴美參加研習，請美方協助安排集體協商相關課程、案例並參訪特定機構或工會，以期能鼓勵簽訂團體協約單位之勞資雙方並加強我國勞資雙方持續簽訂之效益。

具體目的分述如下：

- （一）落實台美勞資爭議調解與替代性解決方案合作計畫協定之執行。
- （二）瞭解美國集體協商法令制度、架構及介紹其相關紛爭處理機

構。

(三) 學習美國集體協商於面對訴怨、僵局及衝突時之處理模式及技巧並透過個案演練提升勞資雙方協商知能。

(四) 安排國家勞動關係局(NLRB)、美國工會全國聯合會(AFL-CIO)及具簽約實務之事業單位、工會或單位進行參訪與座談，使學員能對美方不當勞動行為之判斷實務、工會及事業單位觀點有較清晰及具象之瞭解，並作為學習參考。

(五) 邀請參訓學員於本部辦理之相關活動中分享心得並提供報告，以供國內事業單位與工會參考。

二、團員名單：

(一) 名額：已簽訂團體協約之勞資雙方 3 組。(共計 6 名)

(二) 資格：

1. 103 年度簽訂團體協約之勞資雙方。

2. 出席本部 104 年度團體協約簽訂單位頒獎典禮。

3. 簽訂團體協約內容含有優於勞動法令之規定，並以下列約定內容依序選派。

(1) 利潤分享機制。

(2) 工資協商機制。

(3) 獎金協商機制。

(4) 資遣員工需工會同意。

(5) 僱用外勞需工會同意。

(6) 禁止搭便車條款。

(7) 其它。

(三) 名單：

中文姓名	職稱	服務單位
金士平	視察	勞動部
謝敏華	經理	大都會客運（股）公司
林雅萱	常務理事	中國輸出入銀行企業工會
白詠維	理事長	華膳空廚（股）公司企業工會
左耀南	理事長	漢翔（股）公司企業工會
鄔順財	團協召集人	中國鋼鐵（股）公司企業工會
許明清	理事長	大都會客運（股）公司企業工會

三、行程安排

本次派訓行程自本(104)年 10 月 3 日從桃園機場起飛，經美國洛杉磯轉機後，於 10 月 4 日抵達美國華盛頓特區，進行為期 5 天的研習及參訪行程，至 10 月 9 日下午返往，並經洛杉磯轉機，於 10 月 11 日上午返抵國門。本次出國研習計畫於 5 月開始規劃，相關行程內容在本會駐美秘書黃秘書耀滄的協助下，協調美國聯邦調解調停署(FMCS)負責國際事務小組 DAVID HUANG 代為洽排美國聯邦調解調停署(FMCS)、美國全國勞工聯盟(AFL-CIO)及美國國家勞資關係局(NLRB)等參訪行程。在派訓期間，黃秘書耀滄全程陪同協助，於參與課程時亦適時從旁協助及指導，並分享美國的相關制度和勞工議題，以利課程討論時更能進入狀況；另外亦由黃秘書耀滄及 DAVID HUANG 全日帶領研習學員參訪各機關(構)。

本次活動行程說明如下：

日數	日期	行程
第一天	10 月 3 日(六)	台北出發至洛杉機，轉機至華盛頓
第二天	10 月 4 日(日)	抵達華盛頓，調整時差
第三天	10 月 5 日(一)	拜會 美國聯邦調解暨調停署（FMCS） 外交部駐美代表處
第四天	10 月 6 日(二)	勞資協商技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署會議室
第五天	10 月 7 日(三)	勞資協商技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署會議室
第六天	10 月 8 日(四)	參訪美國勞工聯盟（AFL-CIO） 地點：美國勞工聯盟會議室 參訪國家勞資關係局（NLRB） 地點：國家勞資關係局會議室
第七天	10 月 9 日(五)	參訪美國教育協會（NEA） 地點：美國教育協會會議室 至杜勒斯機場飛往洛杉機
第八天	10 月 10 日(六)	飛往洛杉機，轉機至台灣
第九天	10 月 11 日(日)	飛抵台灣

貳、研習機關簡介與研習內容

一、美國聯邦勞資關係署簡介

聯邦和解暨調處署(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS)該署是根據 1947 年勞資關係法 (Labor Management Relations Act of 1947) 所設置，藉以取代原設在勞動部 (DOL) 下之美國調處署 (United States Conciliation Service)，是一獨立之聯邦機構，專門負責有關影響州際貿易 (interstate commerce) 活動糾紛之調解，更重要的是，勞資雙方在團體協約屆滿前 30 天，如果希望加以修正或結束，都必須事先通知該署，以便處理可能衍生之相關爭議。該署設在華盛頓特區，共僱用約 270 位員工，最近較受人注目由它調處之重大勞資糾紛，包括：2011 年全國足球聯盟 (National Football League: NFL) 與球員工會間之團體協約談判，以及 2012 年全國冰球協會 (National Hockey League: NHL) 與球員工會間之鎖廠 (lockout) 勞資爭議等。

至於，該署所提供之臨時任務 (ad hoc) 仲裁人，則在美國私部門集體勞資關係之實際運作中，扮演極為重要之角色，而且在近期提出之受僱者自由選擇法 (Employee Free Choice Act: EFCA) 草案中，也希望該署在所謂「第一個團體協約」(first contract) 之締結之勞資爭議中，能提供調解甚至強制仲裁之服務，堪稱爭議性甚高。



學員於聯邦和解暨調處署（FMCS）一樓大廳合影

二、研習內容

（一）美國的集體協商與勞資關係

1. 簡介與開幕：

聯邦和解暨調處署（以下簡稱 FMCS）副署長史考特 貝肯博（SCOTL. BECKENBAUGH）說明：

副署長 SCOTL（以下簡稱副署長）已工作 27 年，最早也相當年輕，所以對於這機構好與壞的部分，都相當清楚，事實上企業利用 FMCS 的服務，還是有可能會罷工，所以本機構的首要目標是「預防罷工」，次要目標為「平息罷工」，所以，企業如果已進行罷工，本機構也會儘量協助雙方，以降低罷工時間，上周在德州就有一個維護與製造核武工業發生罷工的案例，2 週後副署長被叫去，主要原因是在進行團體協商時雙方對於草案內容無法達成協議，所以進行罷工，總共罷工 35 天，最後在副署長居中調處後，於昨 10 月 5 日（星期日）解決，勞工開始工作。



聯邦和解暨調處署 SCOTL 副署長與團員合影

在台灣罷工期間，除雙方合意仲裁，否則不得任意使用仲裁，而在美國私部門顯少用仲裁，但公部門如老師及消防員等因有罷工限制，所以較多用仲裁，美國交通運輸業大部分都在團體協約內約定有仲裁協議。另勞資雙方一經調解成立，其效力與法院判決具同一效力，任一方皆不得違反。

有時候情況會因為在私部門或聯邦或州政府而有不同規定，舉例某 A 受聯邦政府僱用，他沒有權利對於薪資、保險及退休等事項進行協商甚或罷工，但聯邦政府外包人員某 B 卻可以針對保險、退休及薪資等事項向其雇主協商及罷工，所以說都是為政府工作，但能否罷工之權利卻不一樣；這樣的情況尤其在交通運輸業最多。

另外，調解不成功是否就直接罷工呢？其實不然，勞工還有許多選擇，如繼續調解、罷工及繼續工作或仲裁，而繼續調解意思是，勞資雙方可間隔一段時間（數日至數月）再次調解，我 9 月才處理一件，雙方沒辦法平息，就分開來再來。

再者，不管勞方或資方罷工或鎖廠只是手段與工具，目的只是給

雇主壓力，迫使其能夠上談判桌，最終簽訂團體協約，但大家卻很害怕或負面，其實不然，當然罷工還是最後手段，再罷工之前仍可想許多方法可用，FMCS 的目標就是防止罷工與鎖廠，我們也花許多時間與金錢來訓練公、私部門來避免或解決爭議。

2.美國集體協商和勞資關係

授課者：

*CHRISTY YOSHITOMI 美國聯邦調解暨調停署 調解人

自我介紹

CHRISTY 於華盛頓工作前是在 NLRB 工作，再之前是一位職業芭蕾舞者，曾在州政府勞資關係單位工作過，但州政府並沒有處理私部門勞資爭議。

授課者：

*DAVID HUANG 美國聯邦調解暨調停署 調解人

自我介紹：

父母都來自台灣並在台灣長大，但 12 歲後來美國，在加州及紐約與華盛頓住過，大學學勞資關係，並不是很受重視的科系，但覺得可以協助美國政府，大學期間有一年去英國學國際勞資關係，認為國家與國家可以合作。



DAVID HUANG 美國聯邦調解暨調停署 調解人（圖左）

<美國勞資關係發展史>

美國工業革命比歐洲晚，勞資關係法令規定不完備，資方管理勞工沒有限制，但仍有鐵路等行業進行罷工，同時雇主也可鎖廠，互相展現實力。

國家認有需要於 1903 成立「企業勞工部」，但那是沒有處理勞資爭議之管道，勞工只要罷工，資方必需透過法院請勞工停止罷工回來。1913 年美國成立「勞動部」，主要管理勞動基準如工資、工時及休息等，那時勞動部並沒有調解單位，但有授權部長有權進行調解工作，直到 1918 年勞動部才創立「調處服務處」提供調解，但仍發生衝突，是什麼原因呢？主要是因為集體勞動法令，後來 1926 年才針對影響重大的鐵路工人進行立法（需要發展東西向鐵路），爰逐漸發展至不同產業勞工。

1929 年發生經濟大蕭條，更造成勞資雙方不穩定，這是還沒有組工會及協商之問題，後來才訂立華格納法案 NLRA（全國勞資關係法），美國勞動法中最初有針對勞資關係之法令，至今 70 年幾乎沒有更新，有些學者說應該要檢討，實在太久了，這法令最主要要保障私部門勞工集體勞資關係權利，但沒有包括農業部門勞工（當初立法協

商結果)。

1946 年二次戰後，限制解除，勞工為許多勞動條件向雇主要求，勞資爭議情事升高，全國勞動人口 5 千 5 百萬，其中就有 460 萬人口罷工，將近 10%，國會覺得事態嚴重，執政保守黨爰於 1947 年通過法案限制工會運作及一些勞工權利，並創立聯邦調解暨調停署

(FMCS)，勞動部屬工資、工時及童工等勞動條件執行法令機關，爰將勞動部調解權獨立出來，給 FMCS，勞動部至此沒有調解權，且與該署為平行單位互不隸屬。

勞資關係法 (NLRA) 主要由國家勞資關係局 (NLRB) 負責主管，勞資雙方如認對方有違法可向 NLRB 檢舉申訴，再由 NLRB 依職權調查，如違反再由 NLRB 處理，其也負責管理、解釋 NLRA，而修法主要仍由國會負責。

美國勞工業務行政機關可分以下幾部分：

- 1．聯邦雇員勞資關係 FLRA
- 2．聯邦調解調停署 FMCS
- 3．勞動部
- 4．私部門勞資關係 NLRB
- 5．公平就業機會委員會 EEOC (就業歧視 (不包括工會爭議))

FMCS 只是幫忙勞資雙方解決爭議，需「雙方申請」不得單方申請，但有些州政府規定可以單方申請。另外，FMCS 協調雙方時，所有資訊將保密，這也是為什麼一定要雙方同意的原因。

再者，如有一方申請另一方不要的情況時，州政府部分會與另一方溝通解決疑慮，升高雙方同意調解之可能性，但 FMCS 不會，一定要雙方共同申請。

FMCS 主要目標是解決紛爭，如果知道雙方契約將到期，會主動通知勞資雙方有無需要協助或調解，但只有調解沒有仲裁服務，但 FMCS 可推薦仲裁單位及名單，另外仲裁是需付費，且 FMCS 職權上只有服務私部門。

1947 年後國會給 FMCS 更多使命與功能，包括納入公部門、健康保險及處理勞資爭議，地方辦公室設有調解人而 ADR（訴訟外紛爭解決機制）部門（共有 6 人）設於總部，雖法院外之紛爭處理方式很多，但大家總用調解且主要是解決集體爭議，另 FMCS 功能之一也包括調解公部門中較重要的就業歧視爭議個案（年齡、性別及種族等受到不平等待遇），如調解不成功，當事人可再透過 EEOC 來執行法令，但私部門是直接去 EEOC，不會來 FMCS 處理。

美國的調解程序一般而言都為 1 位調解員，有時也有 2 位調解員，非利益代表，雖是聯邦政府公務人員，仍有可能處理政府部門爭議，但都是中立者，美國重視爭議之解決而非誰贏。也由於此，為獲得勞資雙方的信任，FMCS 也才會由勞動部獨立出來，也才能中立。另要強調的是，FMCS 調解成立並沒有法律效力，只是促成勞資雙方簽約。

FMCS 現設有幾種服務供勞資雙方選擇：

1. 集體協商調解：

集體協商程序的主管機關為 NLRB，所以第一次進行團體協商的勞資雙方，如遇程序上問題，原則上都是由 NLRB 通知 FMCS 協助。

但勞資雙方如係團體協約到期前之協商，依法勞資雙方須先主動通知 FMCS。

2. 訴怨調解：為履約時勞資雙方認有違約之爭議時使用。

3. 仲裁服務：提供仲裁名單服務，現有名單約 1200 名。

4. 訓練及教育：

2013 年共計有 22702 件勞資雙方通知 FMCS，FMCS 只受理 1290 件左右，中間約差 1 萬件之原因，主要是 7 人以下不接，或有勞資重覆申請之情況要扣除，又 12000 多件其中 8 仟件，應由勞資雙方關係夠好，可自主解決不需 FMCS 協助，剩餘 4 仟餘件約有 84% 勞資雙方可和解，16% 沒達成協議之原因，主要是勞資雙方首次進行團體協商，工會在協商過程中就認為沒機會不玩了。FMCS 歷年來協助達成之比率都相當高，在州的部分也許會低些。

* 訴怨調解部分：

FMCS 會收到勞資雙方履約時之爭議，會中立處理並分析勞資雙方如未能和解，將必須仲裁，仲裁不僅仲裁人要計費外，其他花費也要雙方支付，且是每日計費，將花錢花時間，調解人會適當提醒勞資雙方，希望大家儘快解決，且雙方關係會比較好，2013 年約 1800 餘件申請，成功率約 84%，有許多勞資雙方雖已申請仲裁，但在仲裁開始前，FMCS 仍會協助調解，也造成有許多勞資雙方在仲裁程序開始前就和解了。

* 多元訓練：

明天會教到利益性協商，主要是教勞資雙方不要只單方面想到自己利益，而要想到雙方共同好處，不只適用團體協商，也可用於勞資會議上，協商時不要僅談一方要什麼，而要考慮公司營運還有那些地方需要勞工，這樣可以讓雙方都受益，這就叫利益性協商。

* 工會領導與主管訓練：

需要半天或 1 ~ 2 天，這時間長短是要看勞資雙方想要學什麼，勞資雙方如為訓練利益性協商，因要建立信任感，原則上會在一起訓練，資方會派人資部門主管，勞方會是工會幹部，另 FMCS 不收費，

但訓練場地費（公司太正式，場地通常會在易於放鬆之地點辦理）、餐費及茶水等，仍要勞資雙方付費，但通常由資方負責，且資方也會同意工會幹部請公假。透過訓練讓他們知道如何強化勞資關係。且其目的不是教協商策略或爭取更多，是教技巧或工具可讓雙方繼續談下去及獲得更好的關係。

<勞資雙方分享協商經驗 1>

駕駛員工會

（INTERNATIONAL BROTHERHOOD OF TEAMSTERS）

1、參加工會運動時，公司會對工會幹部打壓或限制嗎？

有的，早前不會，管理階層有個人叫 SCOTT 他對員工很好，但現在公司都聽投資人的話，不聽勞工需求，公司現在會有些手段打壓工會，不排除罷工。

2、工會除處理團體案件外，個別勞工案件會處理嗎？

以前勞資雙方關係較好，工會幹部可直接打電話給管理階層解決個別勞工問題，但現在要解決個人問題，要花的時間更長，因為現在許多工會幹部都要開車，較少時間處理個別勞工問題，都須要像 JAMES 這種工會基礎代理人來處理。



駕駛員工會代表於課堂中經驗分享

3、工會要召開會議時，雇主是否會有不願給公假情形？讓工會內部共識無法形成？

勞資雙方在約定團體協約時都會約定會務假的請假原則或者工會利用假日開會，所以這種情況大都不會發生，但假如真有這種情況，還是有法令可以處理。

4、美國勞方協商代表產生目前有唯一代表制，資方協商代表如何產生？是自己推派還是有法律規定？

美國組織工會不代表就取得協商資格，像 TEAMSTERS 必需先取得該公司內部員工投票過半數後，才拿到與資方獨一協商代表權，若協商不好，明年也許就取得不了過半的員工支持，就換別的協商代表與雇主協商。

而唯一協商代表權的制度是規定在美國勞資關係法（NLRA），某公司勞工欲與公司協商，應透過選舉投票，這選舉投票係由美國勞資關係局舉辦，並將選舉結果對外宣佈，爰那一工會選票過半且最高時，將取得唯一協商代表權，代表該公司勞工與雇主協商。

再者，勞資雙方在協商時，雙方會先就勞工唯一代表部分先確定，而資方代表都由資方決定，不會公開也沒有人可以掌握，只是在實務上，常可看到資方代表至現場談判時，都會用通訊設備跟雇主頻繁聯繫，這時就可看出，資方代表之層級太低而有授權不足之情形，但法律並無規定資方代表要如何產生，全由資方本身決定。

5、勞資雙方在進行團體協商時，資方是否會有佯裝或拖延協商的情形？這樣就會進入不當勞動行為的程序嗎？

目前有個公司的團體協約今年 3 月就到期了，但公司現在還在拖，勞工團體也向 NLRB 報備了，這時因涉及公司違反 NLRA 規定，如 FMCS 在協助調解時，發現有這種違法情形，將離開不繼續協助，

不會處理違法情形，頂多在勞資雙方不在一起時，提醒應注意法令規定，這在 FMCS 所編的道德手冊中有提到。

<美國工會/資方/政府的角色和責任>

利益性協商（IBB）實務概述

在美國工會組織在談團體協商時，會分組別，白領一組、藍領一組分別談不同的協約內容，這與台灣勞資雙方在談團體協商時不同，所以在談判過程中，須要瞭解勞資雙方不同在哪，所以發展出利益性協商，這技巧不一定會成功，而且還需連結其它協商技巧，才有可能成功，並是僅靠一項利益性協商技巧做好就行。

勞資雙方開始協商，不同的意見一定非常多，資方一定站在公司好處來思考，工會也就一定站在經營上及會員需求上之角度來思考，如何兼顧雙方利益，以及如何整合內部意見都相當重要，所以在協商前，勞資雙方一定要教育如何協商，另外內部也要懂得如何溝通與交換意見，因為最後勞資雙方的協商內容，仍要經過會員同意。

利益性協商技巧參加的勞資雙方人數較多，所以勞資雙方及參與人員皆需要清楚何謂利益性協商，每一步要談什麼，如果只有幾位知道，會員會以為工會站在資方立場而有誤會發生。

而傳統性協商會設定很高的目標，如加薪 10 萬，然後在談判中慢慢降低，所以利益性協商不一樣的地方是，首要釐清我們要共同解決什麼問題？然後要怎麼解決？這有別於傳統性協商。

再者，傳統協商皆由單方先自己討論，再相互提出訴求，接著進入討價還價階段，自然缺少很多相互溝通機會，及真的需求目的之探求，以較主觀的觀點來談事情。談判過程滿分開的，有時自己分開談自己需求，回來再給對方一張紙表達相關訴求，然後再帶開。

舉個例子，不久之前有處理馬里蘭學區紛爭，有二個協商當事人，一個是老師，一個是職員，先跟職員談判，再跟教師，都是由同

一工會談，也是同一個雇主，但在職員談時，雇主是要討論提升多少薪資，但勞方要討論提高多少比例，雖議題相近，所涉及薪資數目也差不多，但目標方向不同，所以要達到協議有相當困難。

因為，接下來換老師要談判，基本上老師薪水本來就比職員高，所以如果職員說要提高薪資 5%，可想而知，老師一定會做相同要求，但老師提升薪資 5%，將遠高於職員的 5%，所以資方才要直接談加薪多少而非比例，避免教師當先例來比照，反造成困擾，所以傳統性協商，勞資雙方後面真實的想法或資訊都會隱藏，對方無從知悉，但如果用「利益性協商」，為何提出這樣的想法的目的，將會是一個議題，讓勞資雙方將會直接說明為何我要用比例的想法或資訊。所以利益性協商會讓對方知道為何會有這個決定，也會真正瞭解對方為何需要這些訴求，而傳統性協商較會保護資訊。

又因為瞭解雙方的想法，雙方就會合作與腦力激盪，進而會產生許多不同選擇方式來解決問題或達成目標，所以有許多選擇時，就可提出相關標準，進而達成好的結果。另外，利益性協商時勞資雙方不會有頭銜及主要代表，大家一起談，與傳統型有頭銜及幾位為談判代表不同。再者，利益性協商不是用投票多數決或少數 1~2 位決定，而是勞資雙方每位都不反對才可通過，這相當重要。所以利益性協商不僅會瞭解彼此想法，取得共識外，也會藉由協商過程增進勞資雙方關係。

用利益性協商之時機，隨時都可以，未必是要等爭議發生時才用，有時雇主為避免經濟不景氣影響公司營收或因勞動條件產生要求，先使用利益性協商進行溝通，瞭解勞工想法，預先擬定方案又可建立雙方好的關係。但要強調的是，利益性協商不一定會解決所有的問題，它只是個工具，不是策略，雙方一定要願意使用，也有一定的困難度。

剛有理事長提到經濟不景氣時，雇主跟工會談降薪，等到景氣恢復再回復之談判經驗，但利益性協商不是交換，現在勞工給我什麼，未來雇主要給我什麼，利益性協商就好像爬山，勞工自己一人爬的高度有限，但一群人一起可以爬到山頂；而且，不一定要出問題才來合作，有時候完全沒有問題，但透過合作可以創造更好的關係或營收時，使雙方獲益，也可以來合作。再舉婚姻為例，沒出問題時雙方就來談讓雙方能走下去更好的方法，而不是出現問題才來談，讓未來更順利。

台灣勞動部曾有位羅先生說，利益性協商聽起來好像有點不真實或太理想，在美國也許可以，但台灣不一定行，其實每個企業與工會運用之情況都不同，怎麼來運用及運用至什麼程度，都要看實際情況來看，在美國其實協商過程中，所運用的協商技巧大多介於利益性協商與傳統性協商中間，課堂上所教授的利益性協商是最理想的合作關係，而實際上勞資雙方遇到薪資及健保等困難議題時，可能會往傳統性協商方式移動，但也由於有較好的合作關係，縱使利用些許傳統性協商方式，勞資雙方也較容易取有共識。所以不一定每種案件的議題都適合用利益性協商這個工具，有些議題如薪資等仍需使用傳統性協商。因為工會拿到的直接就是雇主減少的。還是要看那些議題適合用利益性協商。

利益性協商雖是個好用的工具，但勞資雙方都需投資時間來瞭解與訓練，使大家都知道何謂利益性協商且平常就要運用，使雙方都熟悉如何使用，對 FMCS 調解人而言，也需先學會這個方法，才能教導勞資雙方，所以在課程中將會有角色扮演，讓受訓者能藉由參與其中而實際瞭解其內涵。當然，受訓者回到團體中，團體中其餘勞資雙方也許不知如何使用，所以這仍需政府、公司及工會等持續提供教育或從旁協助，以期使團體內勞資雙方能熟悉如何使用。

當然，剛有學員分享談判過程中應該複數議題一起談，才有可能

有利益性協商的可能，這個看法 FMCS 同意，實際上利用利益性協商談判過程中，也都是包裹議題一起處理，但要強調的是，利益性協商最重要的是「關係的建立」。

<勞資雙方分享協商經驗 2>

美國交通運輸安全局（TSA）與美國聯邦政府僱員工會（AFGE）協商經驗分享：

資深調解人 GERY：

我 1965 年開始在航太產業工作至今約 35 年，1970 年開始參與工會事務並於 1980 年擔任工會理事長，並於 1985 年擔任全美工會副理事長，代表私部門勞工與雇主談判工資、健保等議題，所簽訂的團體協約大都是 3 年，後來於 2000 年向美國聯邦政府申請擔任調解人，主要是前 35 年在勞動關係領域有談判的經驗。

一般而言，FMCS 一個禮拜的上課時間會作幾樣訓練，1.集體協商調解訓練。2.契約調解訓練。3.在公私部門勞資雙方合作契約調解訓練。並在隔天再召開一次勞資會議，平均一年會參加 200 多場會議，相當辛苦。FMCS 會給要退休的調解人辦理一週仲裁的訓練，明年就會直接加入 FMCS 仲裁人名單內。仲裁人不需要證照，但需要有一定的資格。

調解人主要功能就是創造勞資雙方穩定關係，現在 TSA 就是很好的例子，勞資雙方都會來 FMCS 來協商，其實大多數的例子也都是由勞資雙方初步積極協商後，才逐步成立勞資委員會（LABOR-MANAGEMENT COMMITTEE），來建立勞資關係，所以 FMCS 每個月都會有利益性協商訓練。

FMCS 內最好的調解人之一，也即將退休，他負責協助 TSA 及 AFGE 協商案，今天在 FMCS 的總部，美國交通運輸安全局（TSA）維護

450 個機場安全與美國聯邦政府僱員工會（AFGE）今天在此進行第二次協商，每個禮拜三次，目前只提出提案與談判的內容，今天勞資雙方 2 位首席代表都在現場，來跟大家分享協商過程與交換意見。

資方代表 JAMS BAY：

TSA 的目的要維護機場、航空及鐵路的安全，我們勞資雙方協商是於利益性協商方式但也會利用傳統性協商方法，有時候確實利益性方法較難，如要快速解決非得用傳統的協商方式。但目的都是要好好溝通。

勞方代表 CHERRY

我在美國聯邦政府僱員工會（AFGE）工作，是工會的職員，並沒有在 TSA 工作，工會目前會員人數約 70 萬人，其中 TSA 目前有 4 萬人，協商團隊中有 3 個工會人員及 9 個 TSA 受僱者及 1 個工會全國代表（共 10 人）。

事實上勞資雙方能協商的地方有限，相信資方知道，我們都想要給勞工最好的，有時候勞資雙方觀點不同，其實 TSA 很有權利。

目前 TSA 沒法罷工，如勞資雙方沒法達成團體協商，他們不能罷工，就僅能請第三方解決，以調動為例，一般會尊重勞工意願，但如因經營之需要，勞工仍須接受調動，但公司會給予補貼，縱使因為家庭因素，仍看公司考量，法律並沒有特別規定。

目前聯邦政府僱員是沒辦法談判工資，因為這是國會決定，美國政府沒辦法談判，但可談判其它條件，工會之立場就是要 TSA 勞工跟其它聯邦政府勞工一樣，受同樣的待遇，如海關或移民署的僱員，也是國家安全處的僱員，他們有完整協商的權利，但 TSA 沒有。

現今，美國整個政治氛圍，很多州已經傾向取消公務人員的團結權、協商權及爭議權，這比當年雷根同意罷工時可用替代人力，也造成雇主要不擔心勞工罷工的情況還要值得擔心。

<分享美國調解人制度的轉變>

授課者：

EILEEN BARKAS HOFFMAN

美國聯邦調解暨調停署 調解人暨組長

(1) EILEEN 分享近年調解人制度現況：

FMCS 於 1975 年時 EILEEN 組長就想提高女性調解人參與工作，本來只有 1-2 人，後來有 20 人來，美國近年來女性參與調解工作人數有增加。

現在將要分享美國 FMCS 近年的改變，近年美國使用利益性協商已相當多，特別在公部門老師，最近有個私部門公司最近 3 年也有針對健保用利益性進行協商，現在也有許多書也在討論要怎麼解決勞資問題，所以 FMCS 對於這樣過程貢獻相當大。

其實利益性協商（IBB）開始時不先談訴求，而是談勞資間如何獲得信任，目前大部分美國的協商都是傳統的，但現在已有愈來愈多公（私）部門都認為可以使用利益性協商，也可以得到勞資雙方都想要的結果。

另外，現在手機與媒體愈來愈多，爰已往勞資協商都關在房間內處理，但現在有媒體與網站就不同了，勞資雙方如果利用利益性協商而有情況時，現在都可透過媒體或網站等因素隨時露出新的消息，讓勞資雙方當作威脅對方的手段之一。

而現在協商的議題，例如美國健保是跟工作在一起，不像台灣有全民健保，所以勞資協商時往往是重大議題，再來就是退休金議題，現在很多企業都不提供退休保障了或傾向確定提撥制及由勞工自己選擇投資標的。

另外就是電腦科技取代人力，例如在銀行工作有許多自動提款機，造成愈來愈少的工會與人的服務。所以現在健保、退休及科技等都造成市場的改變，工資也沒有往上漲，都造成現在很大的問題。

(2) SCOTL 副署長分享調解人協商經驗

請 SCOTL 分享已前集體協商之經驗，很多人認為調解人講話很快，很像銷售員，但調解須要勞資雙方同意，並會向勞資雙方說明，工會最瞭解工會，雇主最瞭解經營管理，調解人並不會假裝比勞資雙方還瞭解這些事情，調解人專業是在協助勞資雙方解決衝突部分，希望可以得到好結果。而我當調解人 27 年來仍得到勞資雙方之信任，這是最驕傲的事。其實調解人的態度與原則很重要，如果是中立、公平及清楚的話，勞資雙方也會朝這方向前進。

我有作幾個職業運動員的調解案，其中有個職業運動聯盟的調解案就是我做的，以前有個衝突是足球裁判，通常籃球、棒球是全世界薪水最高，但足球不是，當時美國足球裁判發生爭議罷工，雇主請國外足球裁判來當替代人力，反而素質更好，原來的裁判看到被替代，最後決定回來。美國職業運動員一隊就是一家企業，協商時球團雇主是可以聯合起來一起談，但一般美國企業是不可連合起來的，否則資方力量很強，不可因為要給勞方壓力，就聯合是違法的。勞工是可以聯合的但一定要是工會。另外在美國勞工可以罷工，資方也可以鎖場，當這些球員有很高的薪水，罷工期間就沒有薪水，球員就會有壓力，特別是工會，這對談團體協約的資方是有好處的。

近年 2008-2012 年因為有經濟問題，除棒球外所有的球類運動都有勞資爭議。所以公司所賺的錢原本球員分的多，但協商後三大運動聯盟全轉變了，最大的籃球從盈餘的 58% 降至 52% 算最好的，但美式足球 60% 降至 48%。這些都與一般公司勞資集體談判相同，資方相當想要改變員工薪水，資方要怎麼分公司的錢，勞工就會用罷工來爭取

多一些，這三個運動聯盟資方的理由並不是說他們沒賺錢，而是要如何分 60 億美金，FMCS 想要來協助，但遭受批評說為何要管有錢的勞資雙方如何分錢呢？其實運動聯盟勞資爭議，除勞資雙方停工外，將影響大城市的稅收及週邊相關產業的收入，其損失的金額甚至都超過 FMCS 的年度預算了。

底特律是汽車產業的重鎮，每次要簽訂團體協約都會引起社會關注，因為罷工的話將影響重大，但這次副署長明日要去並不是去處理汽車產業，而是批發零售業（如大賣場人員），影響工會的會員將達 30 萬人，但較無人關注，最近將要簽訂團體協約，這是美國目前私部門最大的議題，我會瞭解這些批發零售業，是因為 2003 年曾調解過，資方有過 123 天鎖廠的情況，最後終達成結果。

接下來要分享幾點美國集體協商調解人的技巧：

- 勞資永遠在一起：

不像其它商業關係，勞資關係很親切，如果公司存在就需要勞工，反過來說勞工也需要公司才能有工作，勞資雙方是一定要合作，這是第一點。

- 勞資要尊重雙方的不同：

勞資雙方不同之處不代表雙方就不能同意相關議題，須要尊重對方不同的地方，並要找出雙方共同的地方，因為勞工需要會賺錢的資方，這樣勞工才能拿到更多，這就是彼此要尊重對方不同的地方。

- 勞資雙方溝通時要有目標：

勞資雙方永遠都想要更多，這就是他們的心態，但非常重要，要把握勞資雙方已經有的機會，不要一再想要其它東西。

- 提醒勞資雙方注意講話技巧：

勞資雙方講話時要相當小心，如不太會講話或易於激怒對方時，我會適時提醒。

- 適時提供勞資雙方建議方案：

提供勞資雙方解決方案，並鼓勵雙方嘗試合理的事情，但勞資雙方仍然可以回頭。

- 提醒勞資雙方接受改變：

改變與衝突不是最困難的，困難的是改變或衝突後如何管理的問題。

剛有學員問到勞資談判時，有沒有可能遇到第三人的談判，如經濟部要賣中鋼的股權，勞工不同意而與資方協商這部分，在FMCS調解也是會遇到，我之前在西岸碼頭調解勞資罷工的經驗，談判的對象包含碼頭工人、碼頭工人雇主、海關及各城市的航運商，勞資雙方在談團體協約時或影響到航運公司的事項，不同城市碼頭及航運公司都要相互競爭貨運量，在團體協商時都會影響到相關涉及到利益的團體，所以當作調解人都要知道每個團體的利益與立場，也要知道如何準備。

(二) 利益性協商(Interest Based Bargaining, IBB)的理論與實務

傳統型的協商方式強調雙方相對的權力及分配，近年則發展出不同於以往的利益型協商，其中利益係指一方對於特定議題之關心、欲獲得的利益或避免之情形，該協商模式著重於兩方的利益，並在協商過程中互相協助對方，是訓練協商者為雙方達到正向、積極的協商結果，在協商過程中所重視的是議題而非個人，表達利益而非立場，所以在協商時雙方會建立不同選擇方案，以標準而非權力來衡量各種選擇方案，並交換資訊、互相討論，以解決雙方真正關心的問題並取得

彼此共識的最大值，達成雙贏為目標，是另一種選擇的協商方式。它是一種使用信念、原則、步驟和技巧的協商模式，完全不同於傳統型的對立型協商。利益型協商也是美國聯邦調解調停署目前對調解人員的主要訓練模式。

進行利益型協商包含下述工作與程序：首先需要確認識題，確認識題背後真正關心的利益為何，接者是擬定不同的解決方案，再擬定標準，以標準來檢視、評估方案，最後則達成協議並執行所選擇的解決方案，茲分述如下：

第一階段：釐清並確認識題

勞資雙方須釐清所爭議之問題，共同定義一個明確的議題，包括議題的急迫性或所涉及的廣泛程度等，並將個人的主觀因素抽離，以客觀的方式呈現議題，最好將其敘明文字並以問句方式呈現，且彼此都能確認並認同所定義的議題，這是協商最源頭的階段，如果無法明定議題並經彼此確認，那麼後續的協商也將變得模糊失焦或難以進行。

第二階段：確認利益

這些在議題背後所關心的事、所代表需求及要求等，就是利益(interest)，利益才是雙方關心議題的真正原因，利益並不具爭議性的，在工作場所中所關心的利益像是：工作安全、客戶滿意度等等，勞資雙方除了要瞭解己方的利益外，也要知道另一方的，同時可藉著詢問「什麼是重要或關心的事？」、「為什麼重要或受關心？」，將僅代表沒有彈性的需求、一方的立場轉變為雙方共同的利益，如此比較能產生出較多的解決方案來滿足雙方的需求。

勞資雙方需要清楚說明所關心的利益及需求，並確認彼此要求的利益為何，而那是彼此共同的利益，這是最重要的，在確認後，協商

者(團隊)就可以開始蒐集議題本質的相關資料，並可透過以下二步驟可直接地找到解決辦法來滿足議題背後真正關心的事。

第三階段：產生方案

一旦定義了問題，一般直覺反應可能是朝向特定的方式解決，但在進行利益型協商時，要創造一個解決問題的對策，並滿足問題背後雙方或一方關心的利益，則需要去探索所有可實行的解決方案，這通常會透過腦力激盪的方式來發想，雙方可以有較多的空間發掘更多的方案，產生許多打破傳統思維、具創造力且儘可能滿足雙方利益的多種方案，而不會將協商限於單一的解決方案下。在以腦力激盪的方式列出所有可能的解決辦法選項後，雖然此時還無法選擇最佳解決方案，但在連結問題背後的利益並整合相似或重複的選項，就能縮小選擇範圍。

在腦力激盪的過程裡，勞資雙方座位的安排也是刺激成功的方式，勞資雙方可以不再是一邊一方的坐位安排，而是參雜交互地坐在一起，誰都可以發言，提出的方案不受拘束，也不能去評斷他人提出的方案，所以，有可能會有勞方腦力激盪出偏資方的解決方案，也有可能資方提出利於勞方的解決方案，彼此跳脫立場，單純以符合雙方利益為目標來提案，因透過腦力激盪較有可能發現額外的想法，再從彼此的提案及反覆的意見交換過程中，產生真正可實行甚至更高明的解決問題方案。

但在此階段，通常也需要花費不少時間，如果是面對一個需要立即迅速解決的問題，或原本的組織文化就不鼓勵求變或不善於創新，在此階段的成效通常不大。

第四階段：產生檢視標準

對於腦力激盪出來的眾多方案，此時需要一套客觀的標準來評估

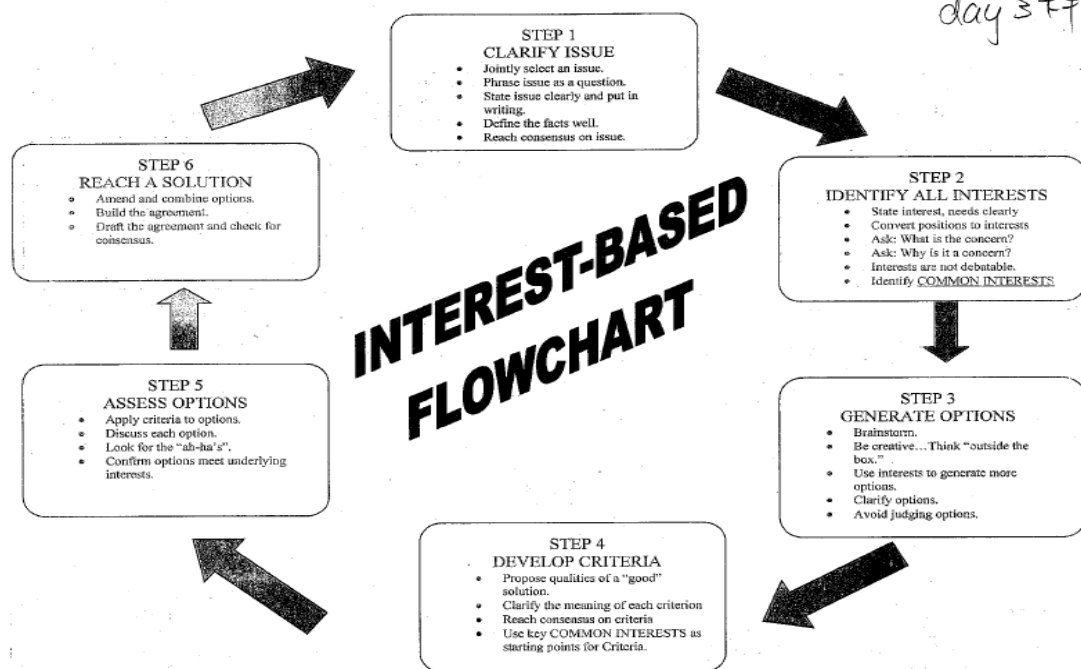
並篩選出最好的解決方法，客觀的評估標準是以能達到雙方共同利益作為出發點，是可用於衡量、比較及評估選擇方案，例如：合法性（是否合法？）、成本（是可以接受的成本嗎？）、效率（可否在不浪費的狀況下履行並有滿意的結果？）、道德（是否為人們所接受？）、可行性（是否能夠行得通？）、公正（是否符合大部分人的利益？）等等，雙方須對於客觀標準有明確的定義且無異議，接下來才能依共同認定的客觀標準來判斷選擇方案。

第五階段：評估方案

在本階段，檢視是否每項選擇方案都符合所列出的客觀標準，雖然大部分的協商團體會忽視或減少此步驟的執行，但這步驟是保護雙方利益的機會，藉由雙方所合意的客觀標準來評估並選擇解決方案，不但如同用劍來勸服另一方，也是像是用盾來保護己方的利益，並避免單單僅以一方之力量或說服來選擇方案。

第六階段：選擇並執行方案

在以上步驟縮小方案選擇範圍後，再以共同合意的方式來達成最後決定的方案，而選定解決方案並不能馬上解決問題，執行解決方案與決定解決方案一樣困難，在執行階段需要一一思考以下行動計畫：什麼行動是必須進行的？由誰去進行？何時進行？進行多久？在何處進行？如何完成行動？為什麼這些行動是解決辦法？在決定行動計畫後，依決定的時程去執行選擇的方案，並報告已完成的事項及解決的問題。



利益型協商步驟

利益型協商的概念是強調創造資訊自由流動的過程，嘗試了解另一方真正的需要和目標，彼此公開坦誠地交換資訊，告知對方所關心、擔心或所需要被滿足的事項為何，以及了解雙方的共通性而非差異性，並尋求可以滿足雙方需求的方案。因此利益型協商的關鍵步驟是先確認與定義議題，其次要完全了解問題，即確認雙方真正想要的利益與需求，然後發展幾個可能滿足雙方要求的解決方案，再以客觀標準逐步推演並評估方案，最後選擇最適方案。

因此在利益型協商過程中，重視的是資訊的分享與溝通，透過主動聆聽、腦力激盪等溝通方式來創造解決方案的選項，同時著重彼此共同的利益而不囿於自身立場，專注於議題而非個人，因此必須強化溝通，在溝通過程中學習用「我們」來代替「你們」的表達方式，讓雙方了解彼此所關心的需求、關心的事項及所代表的潛在利益，這就是以利益為基礎前提來解決爭議的方式，但這種方式往往也會花費大量時間及心力在互相討論及交換意見上。因此，一個好的協商者會耐心地探索他人立場的潛在利益，並避免自困於立場之中，對於有具有

共同利益的選擇方案，不管是它是多麼創新，都可以採取開放態度。

相較於上述以共同利益為出發點，尋求雙贏的利益型協商，傳統型協商則是彼此壁壘分明地站在自身立場與權力上的協商，這二種協商方式的差異在於，利益型協商所專注的是雙方的共同性，重視議題而非個人，相互表達自身需求和利益，而非立場，竭力滿足共同的與個別的需求，在協商過程中著重資訊坦誠和意見討論，同時也是促進彼此的關係，並運用客觀標準來選擇可以創造雙贏結果的方案，在此過程中雙方是一起坐在談判桌上，秉持誠信原則共同討論交流，來達成雙贏局面，但此種方式在時間成本效益的計算上較不符經濟原則，而傳統型協商所重視的是立場，對於議題之因應方案係為滿足己方之訴求，而非雙方共同的利益，在協商過程中以權力為協商基礎，利用力量對另一方施壓來取得妥協，在此之中，資訊是被控制的，彼此都隱瞞己方之資訊，因此在協商過程中需要多回合的「對決」來達到最後能滿足雙方底線的方案，協商一方依另一方提出之訴求，經由內部逐項討論何項得以捨棄或必須堅守，再交由代表該方的發言人向對方提出「折衷」的訴求，因彼此對於協商議題互有底線，也使得協商結果往往是在其他協商項目上作讓步，換得維持己方所堅守的底線，這也是目前實務上最常使用的協商模式。

參、參訪機關簡介與交流內容

一、美國全國勞工聯盟（AFL-CIO）

（一）單位簡介：

美國總工會（American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO）



AFL-CIO接待人員與學員於工會理事長辦公室合影

在 1955 年以前，美國共有兩個總工會相互競爭，前者是美國勞工聯盟（American Federation of Labor: AFL），是屬於所謂「技術工人工會」（craft unions），以技術成熟之技工為主；後者則是工業組織聯合會（Congress of Industrial Organizations），主要是以所謂「工業勞工」（industrial workers），也就是技術半成熟或不成熟之勞工為主，但後來兩者招募之對象就沒有太多之區別，但彼此競爭相當激烈，尤其美國勞工聯盟一直認為工業組織聯合會是受國際共黨所控制，但此二大全國勞工組織最後終於捐棄成見，而在 1955 年結合成為一相當有實力之全國性工會，在美國勞工運動上具有舉足輕重之地位。

目前它共有 1250 多萬會員，是一傘狀之聯盟組織，由 56 個主要工會所組成，現任主席是川卡(Richard Trumka)，他是由一位秘書長、一位財務長及一位執行副主席襄助，另有多達 55 位副主席。該總工會每 4 年召開會員大會，平日則是由執行委員會(Executive Council)處理會務。在此值得注意者是，美國總工會並不代表它的會員與雇主從事團體協商或處理勞資爭議，而是由各相關工會透過分權(de-centralized)之方式來進行。它的影響力主要是發揮在政治方面，尤其是在國會或總統選舉時，透過遊說或政治捐贈之方式，來試圖展現其政治實力，但近日已有江河日下之趨勢。

至於在國際活動方面，已逐漸揚棄過去堅決反共之立場，而希望在經濟全球化及區域整合中，儘量爭取勞工權益，因此，與其他國際性勞工組織之合作關係日益密切。由於美國總工會對我國一向友好，因此，各位在參訪期間應可感受它的熱誠。

(二) 提問交流：

Q1.請問大都會運輸的理事長，你進行團體協商時是協商代表嗎？

A1.是的，我都是協商代表，我當理事長 30 年了，都是資深的來當理事長。

Q2.請問 NLRB 代表，工會通常會請會務人員，也是勞工，但當勞資雙方協商調升勞動條件時，工會也會同時比照提升會務人員的條件嗎？

A2. AFL-CIO 對會務人員而言也是雇主，目前已有簽訂團體協約，包含的議題有薪資、彈性工作、工作與生活平衡及出差費用等，目前勞動條件都很好。



學員於AFL-CIO大門前合影

Q3. 請問 AFL-CIO 覺的利益性協商與傳統性協商的最大不同點為何？

實務上用利益性協商有何困難？

A3. 工會的立場是希望用 IBB 協商大家才能互利，但有些議題就是要刪減勞工的福利與薪水或不利勞工的事，所以說要用 IBB 較為困難，但利用傳統性協商，各方提出提案與要求，勞資坐成 2 排，談不成再提案，這樣方法不好，但用 IBB 談薪水及經濟相關的，問題也是會遇到困難，因為資方就是要拿多點錢出來，很難合作。不過，AFL-CIO 自 2011 年開始嘗試使用 IBB，確實讓勞資關係更好，不僅談團體協約內容，更能協助勞資雙方合作與關係，更能找到雙方解決問題的方法，雖然確實有些經濟議題會遇到問題。

很多跨國公司（IKEA、TOYOTA）在其國內都重視勞資關係，但來美國投資後都變成反工會或對工會有些許不利措施，所以 IBB 利在這些公司上有很大的挑戰。

Q4. 台灣大都會客運雖為私營但官股仍為最大，對於勞工相當照顧，但近年政府降低工時，限制加班時間，薪水變少反造成嚴重缺工問題，請問美國有何因應之道嗎？

A4. 交通運輸業應更重視安全，長時工作交通不安全也非好事，但確實有議題要談，勞資雙方仍要進行協商。舉例而言，美國通訊工會下有個通訊公司成員，該公司經營項目包含網路、電視及電話等，最近推動新的系統，因人手不足，需要變動勞工工作內容及地點，可能要從維及尼亞變動至華盛頓，相當遠，需要交通或房屋租金等津貼，以及遠離原本居住地點，這些也都是工會要跟雇主協商的部分，這相當常見。

建議不管多困難的議題及狀況都應用 IBB 的方法進行溝通，如果用對抗的方法，要花的時間與精力一定會較 IBB 來多，仍應儘量與雇主協商。如果工會真的沒辦法解決，也可以考慮找上級工會或去找議員或立法委員等方式尋求外界力量解決。

所以在 AFL-CIO 設有政治部門，專門在遊說國會議員以通過相關法案，所以重大議案仍應由工會處理。

Q5. 美國工會組織率從統計資料來看有再下降趨勢，工會這邊有無對

策？另工會這設有政治部門，有無曾影響政府法令的案例？

A5. 簡單而言，就是要改變環境讓其更有利於工會與勞工，爰在

AFL-CIO 下面有不同部門在做這樣的工作，如設有政治部門透過

選舉選出親勞工的民意代表，設政府事務部門與行政機關來聯

繫，設有國際部門與國際間工會合作尋找好的模式，想盡辦法創

造有利勞工的環境。

美國現在的環境仍有許多公司反工會，工會也有部門對外推動自

身重視的議題向外與其它工會合作，整合整體力量。

Q6. 台灣職業工會多數僅有勞健保的功能，美國職業工會功能有那

些？

A6. 營造相關產業工會組織率較高，如木工工會，工會會員與工會非

常密切，因為工會提供相當多的服務，如訓練、生活上協助等服

務，相對的有些勞工根本不熟悉他們的工會，所以要看工會到底

有沒有幫忙到勞工。所以美國工會提供訓練增進勞工技能，這時

職業工會會再與雇主或雇主團體簽訂團體協約，這時會比自己談

的契約條件要高出許多。

Q7. 台灣金融業組織工會較多？美國也相同嗎？

A7. 確實美國金融業較少組織工會，我們也在思考如何提升金融業組織率。

Q8. 台灣目前法制上已有美國的不當勞動行為的制度，但目前法制上僅有資方不當勞動行為沒有勞方的，工會認為應增加工會的不當勞動行為嗎？另雇主不誠信協商時工會就會提裁決嗎？還是會考慮先走其它方式處理？

A8. 有不當勞動行為的狀況，工會會先依團體協約爭議處理程序或先訴願或仲裁，但法院規定有不當勞動行為發生後 45 天內要提出裁決申請，工會除非萬不得已，也不會任意提出裁決申請。這也可以講到 IBB，工會在申請之前可使用 IBB 先與雇主協商，現在美國營造業也幾乎沒有不當勞動行為申訴案件，都透過內部協商處理。

Q9. 美國 2002 年西岸碼頭工人罷工事件，AFL-CIO 之前或之後曾有協助碼頭工人嗎？

A9. 美國碼頭工會有分「東岸碼頭工會 ILA」及「西岸碼頭工會 ILWU」，2002 年西岸工會那時並非 AFL-CIO 的會員，工會沒辦法直接參與協商，但工會有發公開聲明支持協商內容及事項。西岸碼頭工會約在 2012 年加入 AFL-CIO，另外，工會的影響層面較為高層，一般地方性罷工事項，較少直接參與。

二、美國國家勞資關係局（NLRB）

（一）單位簡介：

國家勞工關係委員會（National Labor Relations Board: NLRB）

國家勞工關係委員會（NLRB）是聯邦政府獨立機關，係根據1935年國家勞工關係法及嗣後修正案所設置，總部在華盛頓，全美有12個辦公室，員工約1600多人，NLRB它共有兩個最重要部門：由五位委員所組成之委員會，以及一位法律總顧問（general counsel），兩者是互相獨立。前者主掌司法機能，由總統提名，經參議院同意後出任，任期為5年。後者負責調查及訴追之機能，也是由總統提名，經參議院同意後出任，任期為4年。主要功能是主管私部門的勞資關係有二個主要職責：

1.工會選舉：

平均一年約辦1千1百餘件工會選舉，包括工廠及醫院等。工作時間非常忙碌，主要為確認勞工能自由選擇工會代表的權利。

2.調查及起訴不當勞動行為案件：

台灣有不當勞動行為裁決委員會，在美國就是NLRB的工作項目之一，不當勞動行為的案件，須由「地區辦公室」受理後，地區辦公室（regional offices）是國家勞工關係委員會之第一線處理不當

勞動行為申訴之機關，在從事調查工作，尋找相關證據，去年(103)年約有2萬2仟件申訴案件。有1/3案件可能被認為有不當勞動行為的可能，但有90%案件在地區辦公室就會結案，僅有10%的比率案件會到NLRB總部。



學員與 NLRB 官員合影

此外，目前該委員會共有34個此類機關，分布在美國各主要城市，由地區辦公室主任（directors）綜理相關事務，在其下又轄有田野幹員（field agents），專司不當勞動行為申訴之初步調查工作，此一機能極具重要性，因為其調查結果經常會被地區辦公室主任、法律總顧問及國家勞工關係委員會作為裁決之基礎。

最後與不當勞動行為之處理息息相關者，是行政法法官（administrative law judges），他（她）們是獨立於法律總顧問及國家勞工關係委員會以外作業。如果法律總顧問決定訴追不當勞動行為之

申訴，則這類案件通常均先由「行政法官」來作初步之聽審。這些法官之機能有些類似聯邦地方法院之法官，他（她）們是終身職。在不當勞動行為裁決程序時，國家勞工委員會之田野幹員是扮演訴追者之角色，至於被控觸犯這類行為之工會或雇主，則是由本身所聘請之法律顧問代為答辯，行政法官則是負責聽審並作出裁決，而對此一裁決不服，則可上訴至委員會本身，是二層的設計概念，案件到委員會將由三位委員組成小組審查案件，最後再由所有全體委員做決定。

勞資雙方不服決定，可以上訴至高等法院，如仍不服將可以到最高法院，但將會花相當之時間處理，地區辦公室將僅可能把案件解決，如沒辦法立刻解決到行政法官這可能就要花好幾個月，如不服又要上訴到委員會這，時間將更長，平均要六個月至1年以上的時間，所以希望案子能再進入委員會前解決，這樣對勞資雙方都有好處。

所以NLRB委員會的決定勞資一方當事人可上訴高等法院，如仍不服可至最高法院，最高法院如不受理，就是由高等法院決定，目前最高法院僅有2件，行政法官除了法律還要審查事實，但至委員會只會看適用法律有無問題，並不會再調查事實，所以勞資雙方當事人在行政法院時就要準備充份證據，在審查時間上並無確切法律明文規定要多快做出決定，在亞特蘭大案件是要求可於35天內審查決定，但最長可達90天。

(二) 提問交流：

Q1.違法解僱案件如雇主持續上訴，使審查需耗時多年，縱使最終勞工勝訴，但勞工難獲及時協助。

A1.確實有這種狀況，但審查決定將會要求雇主要回僱該勞工，並將違法解僱這段期間薪資損失也要一併賠償給勞工。另外在法律程序上，如審查須太長時間，也有要求雇主暫時要先將勞工僱回之規定，尤其是組織工會而有不當對待的案子，NLRB 委員會會請法院要求雇主先將勞工僱回，而且勞工這段時間沒工作及薪資，生活上確實需要協助，NLRB 委員會也會儘力在法律程序上給予協助。

Q2.雇主打壓工會幹部常造成工會組織瓦解，NLRB 有沒有對於打壓工會幹部的不當勞動行為在程序上有無特別保障之作法？

A2.美國工會幹部未必是公司員工，實際上只要取得代表權即可協助該公司勞工與該公司談團體協約，所以美國實際協商情況是一個雇主與企業外工會協商該企業內勞工之勞動條件，這可能與台灣不同。

Q3.在台灣勞工訴訟期間，行政部門有提供訴訟相關費用以協助其訴訟，美國有嗎？

A3.在美國如係政府指定之律師是免費的，但當事人須要找外面律師應自費處理。實際上勞工向地區辦公室申請不當勞動行為，是不需費用的，而所設律師及調查人員都是公務員也都是免費的，如果調查結果要起訴雇主，也是由公務員起訴，勞工不需繳交費用。

Q4.NLRA 已施行 80 年，有無修正過呢？

A4.已前試過很多次要修正 NLRA 但都沒有成功，因為一方提出，另一方就反對，所以過去 80 年 NLRA 來來回回都沒有修正過。

Q5.美國如何確認勞資雙方協商代表確實有其代表性？實務上不當勞動行為程序上有無出現勞資雙方協商代表性之爭議？

A5.美國工會可自己選出協商代表，並沒有規定一定要是誰，選出來後公司一定要跟他協商，美國這邊就是資方選資方，勞方選勞方，沒有特別去管你內部程序有無合法問題。重點是勞資協商代表都有得到當事人授權。

三、美國國家教育協會（NEA）

（一）單位簡介：

國家教育協會（National Education Association: NEA）

此一協會歷史悠久早在林肯總統時代即已為公立教育理念發聲，1857 年成立歷史超過 150 年，目前它有多達 320 萬之會員，是美國最大之專業受僱者組織，也是國際教育工會會員，會員由幼稚園

至研究所之服務人員，包含校車駕駛、文職人員、準備要當老師的學生及退休教育人員，美國 51 各州都有分會，其中有許多州都是由 NEA 擔任協商代表，NEA 參與團體協商超過 50 年。



學員於 NEA 大門合影

教育人員及醫療人員之工會已成為該國公部門集體勞動關係之主要發聲者，而全國教育協會所扮演之角色極為重要，而它在國際勞工組織結社委員會對美國公部門工會被打壓之控訴，是該國一直無法與該國際組織建立進一步合作關係原因之一。

NEA 華盛頓總部約有 500 名員工，而在各州的員工約有 4000 位，NEA 是屬私部門雇主也受 NLRB 主管，國家勞工關係法授權 NEA 員工有權力組織工會進行協商。目前也是用利益性協商（IBB），想要用這方式找到最好的解決方式，也希望勞資雙方可以有正面的關係，所以 IBB 給我們最有效最有創造力的解決方案，NEA 各州分會，

也鼓勵用 IBB 來進行集體協商，例如馬里蘭州的蒙格瑪利郡用 IBB 方法協商多年，所以工會與教育主管機關合作相當密切，有些議題可能是在法律上沒有須要談，但用 IBB 也全部一起談。

美國教師加薪情況有二種方式，一種看表現一種看年資，這要透過協商結果，還會協商許多不同福利如醫療保險、退休方案、人壽保險、工作安排及彈性調整工作時間及差旅權益或談一些購買電子設備等，所以有非常多不同的權益可以協商，有小孩的也會談家庭照顧假。同時也會協商訴願或仲裁程序，目前勞資雙方整體而言關係相當好，如有訴願案也會用 IBB 來處理。

為避免雙方仍執著於自身利益，在用 IBB 進行協商時很需要像 FMCS 這樣中立第三者來協助，以確認每一個 IBB 程序進行，有時我們也會分組討論，即使有些議題非規定要談，我們也會談，也談彼此有收獲。但我們地方分會不一定懂而會使用 IBB，所以在用 IBB 之前我們會先設計一些規則，告訴分會要怎麼執行，例如會要求要準時及不要打斷對方講話。

（二）提問交流：

Q1.台灣目前公立教師可組產業工會，但要團體協商時皆認雇主為學校，但教育主管機關認為是它們？美國有發生這情況嗎？

A1.原則美國是由學校學區當作協商單位，但每州規定會有差異，例如某州有些州退休方案，所以州所轄的老師都適用這退休方案，但如果州沒有這樣的立法，就由各個學區來決定，工會就得跟學區來談，如馬里蘭州的學區就是郡，工會就找蒙格馬利郡協商。這是公立中小學情況。

Q2.用 IBB 協商時有產生困難嗎？如何解決？

A2.確實用 IBB 來協商薪資相當困難，前幾次協商時調解人希望可能 IBB 來談，但他們還是決定先分組討論各方利益，再來看要怎麼進行，但也不盡然是用傳統性，因該屬混合性協商方式，雖然是傳統協商，還是有用許多 IBB 方式混在其中，例如工會希望薪水低的勞工調幅可高一點，雙方確實認為要公平，薪水較高的也應該調整，我們就想辦法找一個雙方都能接受的數字，但如果一開始就用傳統性方法，可能就沒辦法有這樣的結果。

Q3.公部門教師薪資、保險及退休都可談嗎？還是限於私部門？

A3.基本上各州規定不同，有些州不同意公部門教師協商，有些州可以，例如維吉尼亞州公務員不得協商，但仍有工會可跟學區交換意見，但非團體協約之協商。

Q4.台灣少子化造成公部門教師要裁減，如發生在 NEA 會有何協助？

A4.當然美國會因經濟不景氣而刪預算發生裁員情況，所以在談團體

協約時就會討論是否裁員時要先裁資淺的教師或出缺時優先回

僱之前裁員之教師。另有些州沒有規定教師一定要加入工會，而

沒加入工會要享受協約成果要繳代理費用，現在這費用有無違憲

刻正審查，如有違憲將對工會傷害很大。

美國尚有 20 多州有集體協商法律，即不參加工會如要適用協約

成果須要繳費用（AGENCY FEE），目前加州老師提出疑義，目

前正在打官司，如不合法，工會未來將尚失許多會員與會費。

Q5.公立教師如不可罷工，有其餘替代方式如仲裁管道可以處理嗎？

A5.公立教師過去幾年發生很多罷工，華盛頓州的西雅圖教師也有教

師罷工，一般而言教師罷工最後都會有解決方案，但罷工原因不

全然是薪資福利，很多是教育政策問題如班級大小及學生人數

等。

Q6.美國暑假有無給老師薪水？

A6.很多學校薪水僅給十個月，已扣除寒暑假。

Q7.勞資團體協商過程中，勞工常會要求雇主應提出考核標準或薪水

計算方式，但資方常認為非必要資料拒提供，教師協商過程中學

區會有這種情況嗎？

A7.美國勞資關係法律有分不同範圍，有聯邦、各州、私部門及公部門，從教師而言，在協商時需要相關資訊，在公部門行政機關大部分資訊都是公開的包含預算等，比較沒問題，但私部門什麼樣的資訊可公開，什麼資訊需保密，這部分須要談，比較沒有規定。

另公部門資訊比較公開如財務狀況，使用 IBB 上比較有空間。

私部門要談經濟性議題會比較困難。



學員與 NEA 接待人員合影

Q8.公部門教師預算有一定編列原則，但如經勞資雙方協商同意提高

薪資，這決議是政府要直接接受呢？還是要經過議會通過？

A8.基本上每州法律規定不一，最好的狀況是勞資雙方談出來的團體

協約學區就需遵守，但大部分的郡都不會這樣規定，實際上勞資

雙方談出來的團體協約後，要經議會通過，但當議會否決後，勞

資雙方將須重新協商。有時狀況不是整份團體協約都不同意，僅

是幾條不同意。有些州如議會不同意會透過公民投票通過，因為公民投票之效力高於議會決定。

其實不是議會可否定團體協約，而是議會可決定不出錢，實際上團體協約簽訂後，法律上仍有效力，學校董事會與工會仍須遵守。

Q9.美國目前有二大教育工會 AFT 與 NEA，其宗旨與對象有何不同？

有無考慮結合為一？

A9.歷史上而言 NEA 是教育專業協會，會員包含校長等管理職，非單純教師工會，至 1970 年代轉型為教師為主的協會，校長已非會員，AFT 開始就是工會。

而從會員分佈而言，AFT 成立初期會員多分佈於許多大城市如紐約、洛杉磯、舊金山及休士頓等，而其它城市大多為 NEA 會員，所以 NEA 傾向於專業性單位，AFT 比較偏向對抗資方的工會，仍有些不同。在地方層級二單位有許多合作機會，但全國層級要結合有其困難。確實在 1990 年代二單位有想結合，但沒有成功。因為二工會的會員都是學校老師，現在老師權益日受重視，未來二個工會合作是無法避免的。

肆、研習心得及建議事項

本次研習目的係為瞭解美國集體協商技巧課程並參訪特定機構或工會，以期鼓勵簽訂團體協約單位之勞資雙方並加強我國勞資雙方持續簽訂之效益，課程共計為期 4 日，心得與建議分述如下：

一、研習心得：

1. 美國政府重視勞資爭議之解決而非勞資之一方誰贏，為能讓調解機構於勞資雙方心中維持中立超然第三者之角色，避免資方誤會調解機構主為維護勞工利益，而不信任該機構致其不願利用，爰根據 1947 年勞資關係法（NLRA）設置聯邦和解暨調處署（FMCS），藉以取代原設勞動部下之美國調處署，成為一獨立之聯邦機構並與勞動部平行互不隸屬，該機構有獨立之人事與預算，其主要功能為處理私部門團體協商之集體勞資爭議，另附加仲裁服務及訓練與教育等其他功能，其調解成功率歷年皆超過 8 成。
2. FMCS 在 42 州有 67 個地區辦公室，共僱用約 170 位調解人，且都是全職的聯邦政府雇員，以協助全國 51 州之私部門集體勞資爭議之處理，雖平均而言每一州約配當 4-5 位調解人，但有些州位屬偏僻不易發生勞資爭議，爰無設置辦公室或調解人，惟有爭議發生時，由鄰近之辦公室負責協助處理，另外 FMCS 有規定不接受 7 人以下之事業單位申請集體爭議調處。
3. 申請 FMCS 調解，原則上需勞資雙方「共同申請」不得單方申請，另勞資雙方如係團體協約到期前之協商，依法雙方須先於 30 天前主動通知 FMCS，FMCS 視勞資雙方有無需要協助或調解。勞資雙方如係第一次進行團體協商，原則上 FMCS 並不會主動介入，因集體協商程序的主管機關為 NLRB，如勞資雙方遇協商程序上問題，原則上都是由 NLRB 先主動通知 FMCS 協助。

4. 利益性協商（IBB）是教育勞資雙方不要只單方面想到自己利益，而要想到雙方共同好處，共同合作，並說明提出想法的目的，主要關鍵是取得對方信任。但協商不僅光靠 IBB 技巧，仍需搭配許多其餘之協商技巧，才有成功的可能，有時因「協商議題」仍需以傳統性協商為主。
5. 在美國協商個案或參訪 AFL-CIO 及 NEA 過程中，都顯示實際上協商案例中所運用的協商技巧大多介於利益性協商與傳統性協商中間，課堂上所教授的利益性協商是最理想的合作關係，而實際上勞資雙方遇到薪資及健保等困難議題時，仍會往傳統性協商方式移動，但也由於有較好的合作關係，縱使利用傳統性協商方式，勞資雙方也較容易取得共識，所以不一定每種案件的議題都適合用利益性協商這個工具。再者，在協商過程中所有勞資雙方參與人員皆需要清楚何謂利益性協商，如果只有幾位知道，易有誤會發生。
6. 參訪 NLRB 時有提及不當勞動行為事實調查結果，充分與否相當關鍵，在美國不當勞動行為調查工作，主要交由地區辦公室轄下「田野幹員」負責（field agents），專司不當勞動行為申訴之初步調查工作，此一機能極具重要性，因為其調查結果經常會被地區辦公室主任、法律總顧問及國家勞工關係委員會作為裁決之基礎。

二、建議事項

1. 美國集體協商調處制度為求中立性，俾利使勞資雙方信任進而提高使用率，爰於美國勞動部外設立之具中立性之獨立機關 FMCS，我國現今雖礙於預算或員額無法像美國於勞動部外獨立設一機關，惟政府對內應強化調解人對於自身角色之認知，瞭解其非勞資雙方利益代表，於調解時應謹守中立立場，不得有收取利益或招攬生意等情事，建議作法可訂定相關調解人應遵行之倫理規範，並建立有效之申訴考核機制方式為方向進行規劃；另對外亦應進行不定期宣導，增進事業單位勞資雙方對於調解人之認識。
2. 美國 FMCS 調解人皆應受利益性協商（IBB）技巧課程，從參訪過程中，與會代表皆反應該技巧確有利於增進勞資雙方信任與合作，因而大大增加各項勞資議題成功取得共識之機會，亦增加團體協約簽定之比例；反觀我國調解人養成過程中所受訓練並未安排 IBB 課程，而於取得調解人認證資格後，調解人亦未有機會接受 IBB 相關課程之培訓，參考美國作法，建議每年度可辦理專為調解人所開設之利益性協商培訓課程並輔以實務演練，以期逐年增加我國調解人具有使用該協商技巧之能力與人數。
3. 現行我國勞資爭議多數皆屬權利事項爭議，少數為調整事項這類屬集體性之勞資爭議。換言之，我國調解人實務上對於集體利益上之調整，如薪資與福利調整爭議之處理較不具經驗，這與美國 FMCS 調解人主為處理集體性爭議不同，反觀我國近年來集體爭議漸趨增加，建議地方政府應可將此類集體爭議之調解交由受有 IBB 培訓課程之調解人調處，除能充分運用該協商技巧外，亦能增加調解人集體協商經驗。
4. 據 FMCS 表示，於勞資協商中如有一方未能瞭解何謂利益性協商（IBB）時，過程中將易於產生誤會，FMCS 為能鼓勵勞資雙方能自

主進行協商，於爭議外部化前先於內部解決，如勞資雙方確有意願瞭解 IBB 或實際上勞資雙方願以 IBB 解決現有議題紛爭時，已有開設勞資共同研習之 IBB 課程，由政府免費提供講師及費用。鑑此，建議我國亦可針對有需要之事業單位規劃類似課程，除提供協助外，亦可減少集體勞資爭議向外發生的可能性。

5. 為能掌握團體協約屆期之事業單位協商情況，並瞭解其有無提供協助之需求，美國課予事業單位於團體協約屆期前 30 天，應依法通知 FMCS，再由其主動詢問有無協助協商之需求。反觀我國團體協約法制目前並無相關規定，雖不必要採行修法方式，建議我國可採類似之作法，可請團體協約之主管機關針對其轄內所簽訂之團體協約進行管理，如將屆期，將主動徵詢勞資雙方有無指派受有 IBB 培訓課程之調解人從旁協助之需求，除可協助勞資雙方順利續簽外，亦可增加調解人之功能性。
6. 在不當勞動行為程序部分，美國設「田野幹員」專司不當勞動行為申訴之調查工作，反觀我國調查工作皆由裁決委員親力親為，而裁決委員亦非屬專職，其本身另有本業，如委員為裁決案件親自進行調查工作，需耗費相當時間與金錢，相當不經濟，亦易擔誤裁決決定時間，建議可仿田野幹員之方向，利用勞動部職業安全署現有勞動檢查員之檢查能量，協助不當勞動行為委員會調查個案事實，並將調查完成之事實函送裁決委員會審理，以利裁決業務推動。