

行政院及所屬各機關出國報告（出國類別：參訪
及交流）

參訪及交流香港勞資爭議調解制度 出國報告

服務機關：勞動部

姓名職稱：黃視察春玉、何科員家豪（勞動關係司）

派赴國家：香港

出國期間：106年11月12日至11月15日

報告日期：106年12月29日

摘要

我國現行勞資爭議處理法已增設獨任調解人制度，其制度於 100 年 5 月 1 日實施至今已漸有成效，惟於調解人之專業養成、調解服務品質及和解率等方面仍有優化之空間。睽諸鄰近各國，其中屬香港之調解制度發展最為成熟，且香港司法機構已開始實施「調解先行」制度，其作法值得本部深入了解及參考，爰規劃赴港交流相關勞動事務，並將參考資料帶回研議，期能使我國勞資爭議調解制度更臻完善，以確實保障勞工權益。

此次赴港原訂參訪單位之一-香港特別行政區勞工處，因礙於政治因素未能順利參訪，惟本部仍透過與香港職工會聯盟、香港調解會、香港調解資歷評審協會及香港工會聯合會 4 個單位之訪談及交流，對於香港官方勞資爭議處理機制、工會團體協處勞資爭議之角色及作法、香港調解相關制度之運作，有了全面性的了解。主要心得及建議如下：

- 1、比較我國與香港之勞資爭議調解(停)制度，不論在受理案件範疇、成立效力、成功率與課予雇主義務等方面，我國皆明顯優於香港勞工處之調停制度；如以勞資爭議之處理貴在迅速、有效之觀點檢視，我國調解程序可符合快速性、經濟性與多元性，反觀香港勞工處之調停制度在「有效」解決勞資爭議方面，似尚有不足。惟本次參訪未能安排香港特別行政區政府勞工處，與官方行政人員進行交流，僅能從參訪之工會側面瞭解香港政府調停方式與成效，係較為可惜之處。
- 2、有關香港「小額薪酬索償仲裁制度」或可供本國借鏡，惟該制度係建構於司法機構下之便民仲裁程序，這對於我國司法制度而言，恐有很大挑戰；然以民眾迅速救濟觀點而言，基於保障勞工急迫性之生活及經濟需求，在「強烈公益之目的」、「調解先行」及「限處理小額金錢勞資爭議」之前提下，將小額權利事項勞資爭議透過訴訟外之任一方申請交付仲裁程序以為救濟，或許是較適合且可行之選擇，惟強制仲裁本身仍存有侵害憲法保障人民訴訟權之虞，故如何強化公益性之理由，並降低侵害人民訴訟權之疑慮，仍需進一步研議及配套，以落實程序平等權之保障，兼顧雙方當事人程序選擇之權益。

- 3、 香港調解多運用於商事、建築、家事等爭議，較難為勞資雙方所運用，其理由在於香港所推廣之調解過於商業化，需使用者付費，且勞資資力嚴重不對等，尚難期待資方有和解之意願，於香港採雙方自願性調解之前提下，弱勢勞方寧可直接至勞工處、勞資審裁處或小額薪酬索償仲裁處取得救濟，惟勞工處調停成效不佳，近半數案件仍須透過前揭司法機構裁決，且法院仍會要求雙方先行調解，爰即便透過司法途徑，勞方權益最終往往被迫打折，相較下，我國所提供之訴訟外紛爭解決機制對於勞工更為有利。
- 4、 香港對於成為調解人之資歷並無要求，係透過民間機構評審及認可調解人，並提供經認可之調解人名冊供民眾選擇，惟即便未獲評審及認可，如爭議雙方願意，任何人都可為調解人，這一點與我國於法令中直接明訂獨任調解人需一定資歷不同，爰此，對於已符合資歷之獨任調解人是否需再經評核，容有討論之空間。惟考量我國行政部門人力有限，或可思考由政府成立第三方獨立機構，或委由第三方公正獨立機構，專司辦理調解新血之培訓、回流及退場業務之可行性，以提高調解品質及效率。

目次

- 一、 考察香港勞資爭議調解制度之目的
- 二、 訪察單位簡介
- 三、 考察行程表
- 四、 訪談重點摘要
- 五、 心得與建議
- 六、 附錄
 - (一) 研討簡報
 - (二) 照片集錦

一、考察香港勞資爭議調解制度之目的

查我國現行勞資爭議處理法已增設獨任調解人制度，其制度於 100 年 5 月 1 日實施至今已有顯著成效。根據本部統計資料，我國目前勞資爭議案件數中，透過獨任調解人調解之案件數比重已達 9 成以上，和解率逾 5 成，顯見獨任調解人已成為行政機關不可或缺之重要夥伴；又本部為使更多新血投入勞資爭議調解業務，每年度均辦理獨任調解人培訓活動，自該制度施行至今，計已培訓計 446 位獲本部認證合格之調解人。本部並廣續辦理相關回流訓練活動，期能持續精進調解人之專業知能及調解品質，以提高爭議當事人雙方對此訴訟外調解制度之信賴。

又我國實施獨任調解人制度雖已見成效，惟於調解人之專業養成、調解服務品質及和解率等方面仍有優化之空間。睽諸鄰近各國，其中屬香港之調解制度發展最為成熟，包括由政府指派職員或調解主任參與勞資爭議調解程序，依據香港官方統計資料顯示，香港勞資爭議案件透過調解之和解率可達 7 成以上，且針對小額金錢之勞資爭議處理機制亦與我國有別，其作法值得本部深入了解及參考。復查香港司法機構自 100 年 1 月 1 日起引進「調解先行」制度，法院要求興訟雙方在大部分民事訴訟程序開始後，需向法院證明雙方在程序中已致力達成和解，並且需提交調解協議，如有任一方未提供合理解釋而拒絕調解，法院有權於判決時作出不利該方之結果，即使該方為勝訴一方，仍可能因此支付高額訴訟費用。

有關前揭「調解先行」制度，或可作為我國目前進行勞動訴訟程序改革時之參考，爰規劃赴港交流相關勞動事務，並將參考資料帶回研議，期能使我國勞資爭議調解制度更臻完善，以確實保障勞工權益。

二、訪察單位簡介

(一) 香港職工會聯盟

簡稱職工盟，於 79 年 9 月成立，至今共有 93 個會員工會，行業涵蓋物流管理、清潔、運輸、航空、家居及個人服務、飲食品、建築、零售、主題公園、美容、教育界、社福界及公務員等，代表近 19 萬名勞工。工會使命為凝聚集體力量，推動自主工會運動，改變社會以達致工人的尊嚴生活。推動之重點工作包括協助解決勞資糾紛、提供勞動法令諮詢及組織集體行動等。該工會為改善勞工地位及勞動條件，曾帶領碼頭工人、巴士工人及醫院外包清潔工等不同行業工人以罷工方式成功達成訴求，確實協助渠等勞工提高其勞動條件。有關該團體協處勞資爭議之作法，以及對於香港勞資爭議調解制度運作之觀察及分析意見，將有助本部由不同角度審視香港調解制度之良窳，進而得到較全面性之了解。

(二) 香港國際仲裁中心及香港調解會

1、香港國際仲裁中心

香港國際仲裁中心成立於 74 年，旨在協助涉及爭議的當事人通過仲裁、審裁等訴訟外爭議處理方案(ADR)及調解等方式解決爭議，是一家非營利之有限擔保公司，由香港主要的商業及專業人士建立，目標係成為亞洲區爭議解決中心。仲裁中心於成立之初雖憑藉香港商界和香港政府的慷慨資助，然今日已達財務上自給自足，從而達到司法上的獨立地位，超然於任何其他機構和人士的影響和控制。

仲裁中心過去獲得香港特區政府授權專責執行不少重大工程計劃內的紛糾解決機制，包括 81 年 6 月時的香港機場核心工程。亦曾於 88 年 2 月時由政府授權為爭議當事人挑選及委任調解人，協助爭議雙方解決爭議。另自從香港調解資歷評審協會(HKMAAL)於 102 年成立後，香港國際仲裁中心目前已不再辦理調解人認可服務，目前仲裁中心於調解業務上，僅管理原有的調解人名冊，及依當事人需求推薦及委任合適調解人。

2、香港調解會

因調解發展步伐快速普及，香港國際仲裁中心為因應此趨勢，於 83 年 1 月

成立調解小組，專責發展及推廣以調解方式解決糾紛，後考量調解小組應確立一個清晰的獨立專業身份，專責發展及推廣調解服務，於是在 88 年將調解小組升格為香港調解會(Hong Kong Mediation Council)。

目前香港調解會為香港國際仲裁中心之附屬機構，屬非官方及非營利之民間組織，不受政府或法院監督及指導，旨在推廣以調解方式解決紛爭。其主要職責在於：1、鼓勵會員與有關機構或專業團體合作，推廣調解專業服務；2、促進交流有關調解及其他替代性糾紛解決方式(ADR)的資料及意見，以及 3、辦理教育與培訓專業調解員。

該機構目前共設有 4 個調解委員會，包括建築委員會、家事庭委員會、商業委員會及綜合委員會。由不同國籍、擁有各種專業知識、豐富經驗與技術的專業人士(包括：律師、社工、心理學家、工程師、會計師等)組成，渠等人士除本職及接受當事人委託擔任調解人外，於調解會中多擔任義務工作(義工)者，無償協助調解會辦理各類與調解相關的活動。又調解會及仲裁中心名冊內的調解人皆受仲裁中心與調解會共同訂定的調解規則拘束。

本部期透過香港國際仲裁中心及香港調解會，深入了解香港進行調解時所訂定之規定及相關管理規範，並蒐集香港推動調解制度之相關資料，以研提我國勞資爭議處理法及勞資爭議調解辦法之未來修法建議，或作為我國司法院未來推動勞動訴訟程序改革時參考。

(三) 香港調解資歷評審協會 (HONG KONG MEDIATION ACCREDITATION ASSOCIATION LIMITED, HKMAAL)

簡稱調評會(HKMAAL)。香港政府過去為推廣調解，以減低法院負擔及民眾訟累，在《二零零七至零八年施政報告》宣布成立一個由律政司司長領導的跨界別調解工作小組，籌劃如何更有效和更廣泛利用調解處理高層次的商業糾紛，以及相對小型但與社區息息相關的糾紛。99 年該調解工作小組發表報告，並於報告中建議，香港應就調解事宜進行立法，目的是提供適當的法律架構以在香港進行調解，不過有關法例不可妨礙調解程序的靈活性。另因公眾諮詢過程中絕大部分回應者支持制定《調解條例》，惟調解條例實施後，坊間調解人過多，且太多機構在作評審、考核，除調解人素質未能齊一外，民眾也易生混淆，易無信心，

爰強烈支持設立一個統一的調解人評審機構，於是調評會應此而成立，於 101 年 8 月 28 日成立，並於 102 年 4 月 2 日正式投入服務，為香港非法定及由行業主導的認證機構。

調評會係由四個於資格評審範疇上有相當經驗之始創成員組成，成員包括香港律師會、香港大律師公會、香港和解中心及香港國際仲裁中心，調評會成立之目的，是為香港調解人建立一個優質評審機構，宗旨包括為調解人的認可及參與調解人訓練和評審的其他專業人士制定評審準則，制定標準給認可調解員 (accredited mediators)、監督員 (supervisors)、評核員 (assessors)、訓練員 (trainers)、指導員 (coaches) 及其他在港參與調解的專業人員等對象，並認可已符合標準之人士；另制定香港的調解訓練課程標準，認可已達標準的訓練課程；並積極推廣本港專業及可實踐的調解文化。**為香港第一個由業界主導的非法定調解人資歷認可組織，為優秀的調解人認證和監管機構。**

惟調評會僅為培訓和資歷評審定標準，但並不提供任何培訓課程，另調評會除制定資歷評審標準，亦會與其他專業學會一樣負責紀律處分事宜。經調評會認可的調解員，必須遵守香港調解守則或家事調解員專業實務守則，調評會將按既定規則，委派一個處理投訴的委員會處理一切有關調解員的投訴。有關該機構之認證機制與作法或可作為本部辦理調解人資格認證時之參考。

(四) 香港工會聯合會

簡稱工聯會，於 37 年成立，為香港目前最大的工會聯合組織。工聯會目前共有 192 間屬會及 59 間贊助會員，合計共 251 間工會加入，涵蓋行業廣泛，主要分為汽車鐵路交通業、海員海港運輸業、航空業、政府機構、公共事業、文職及專業、旅遊飲食零售業、服務業、製造業、造船機械製造業、建造業等。代表勞工人數超過 41 萬，是香港目前最大的勞工團體，於全港 18 區設立地區服務處及聯絡處，關心及服務會員和市民。多年來積極維護勞工權益，除成功爭取立法制訂最低工資，改善基層僱員待遇，且工聯會設有勞工服務中心，該中心自 79 年成立至今已有 23 年歷史，本著「真誠服務 與時並進」的宗旨，為市民提供多元化的勞工服務，其主要工作範圍包括：

- 1、設立勞工法例諮詢熱線，解答勞工法令查詢及提供勞工法例講座；
- 2、於設有觀塘及土瓜灣兩個服務點，直接接受勞工法例查詢、跟進勞資糾紛個案和工傷個案；
- 3、有需要時，協助該會屬會處理大型勞資糾紛事件；
- 4、每年年底收集該會各屬會處理勞資糾紛個案數字，並加以整理及分析；
- 5、對內部工會權益工作者、屬會理事及工會同事等進行勞工法例及維權實務的培訓工作；
- 6、對外宣傳勞工法例工作，以提高香港市民勞工權益意識；
- 7、建立流動服務車提供外展式勞工服務。

綜上，該工會全面參與勞工事務，關心勞工所需，並透過協商方式解決爭議，依其於網站上所提供之統計數字，於 102 年至 104 年間，協處之勞資爭議件數超過 1,700 件。

有關該團體協處勞資爭議之作法，以及對於香港勞資爭議調解制度運作之觀察及分析意見，將有助本部由不同角度審視香港調解制度之良窳，進而得到較全面性之了解。

三、考察行程表

106年11月12日(星期日)			
時間	行程	地點	備註
12:05	抵達香港	香港國際機場(Hong Kong International Airport)	BR0867
106年11月13日(星期一)			
時間	行程	地點	備註
10:00-12:00	本次參訪活動會前會	中環 mini 酒店大廳	
14:00-17:00	拜會香港職工會聯盟	香港九龍彌敦道 557-559 號永旺行 19 樓 (852)9258-1504	聯絡人：陳昭偉 統籌幹事 (Chan Chiu-wai Orangizing Coordinator)
106年11月14日(星期二)			
時間	行程	地點	備註
10:00-12:00	拜會香港調解會	香港中環交易廣場第二座 38 樓 (852)2525-2381	聯絡人：商舒 ADR 法律顧問 (Carrie Shang ADR Legal Counsel)
14:00-16:00	拜會香港調解資歷評審會	香港中環交易廣場第二座 38 樓 (852)2525-2381	聯絡人：魏重山 ADR 個案經理 (Sam Wei ADR Case Manger)
106年11月15日(星期三)			
時間	行程	地點	備註
10:00-12:10	拜會香港工會聯合會	香港九龍土瓜灣馬坑湧道 12 號 3 樓 (852)9230-1777	聯絡人：唐賡堯 副理事長 (Tong Kang Yin Vice Chairman)
19:30	搭機返華	香港國際機場(Hong Kong International Airport)	BR0872

四、訪談重點摘要

(一) 香港職工會聯盟

1. 勞工與雇主間有勞資糾紛¹時，勞工之救濟管道往往是向勞工處勞資關係科申請調停(即我國之調解)，或認為經調停成功機會甚微而逕向法庭提出訴訟。據職工盟幹部表示，在勞工處調停成功率約5至6成，如經調停未果之案件，勞工後續即循司法途徑提出訴訟，並按請求人數、金額多寡，分別向司法機構所設立之勞資審裁處(以下簡稱審裁處)或小額薪酬索償仲裁處(以下簡稱仲裁處)提出訴訟；換言之，香港勞資爭議處理制度中，在訴訟外紛爭解決機制僅有「調停」，而沒有「仲裁」。
2. 在勞工處調停機制中，勞工處一般只會受理勞工請求與金額賠償有關的案件，對於要求雇主加薪、勞動條件不利變更、違法解雇、確認僱傭關係等案件，基本上不會或沒有能力處理，惟有在工會發動陳抗及施壓下，才有介入處理之可能，由勞工處勞資關係科指派調解主任居中斡旋。另調停成立勞資所簽署之協議書，僅具「民事契約」之效力，而無執行力，故雇主事後不履行時，勞工只能再向法院提出訴訟。
3. 職工盟在調解程序中扮演「協助」之角色，提供勞工請求金額之計算、案情分析及意見，以及調解會前之模擬建議，至於調停方案是否同意之決定權在勞工個人，以避免勞工有被迫和解之感受；另工會幹部不會陪同勞工出席調解會議，惟有勞工堅持要求之情況下才會陪同。
4. 司法機構所設立之勞資審裁處，係為解決勞資雙方給付紛爭，提供程序簡單、快捷且費用僅需繳納規費之救濟管道，其受理勞資糾紛案件係請求勞工人數超過10人，或請求金額超過港幣(以下同)8,000元；審裁官係由一定執業年資之律師擔任，審理程序有落案、聆訊、審訊等階段，到最後做出宣判時間約6~9個月不等。
5. 司法機構所設立之小額薪酬仲裁處，係為勞資雙方提供快速、簡單、經濟和獨立之勞資糾紛仲裁服務，其受理案件係請求勞工人數少於10人，且每

¹ 香港勞資爭議個案稱「糾紛」；案涉勞工50人以上稱「爭議」。

人請求金額低於8,000元，又該案件須先經勞工處調停不成立在案，或曾在勞工處立案之案子；仲裁官係由勞工處退休之高官擔任，審理程序較為簡化，嚴謹程度不及上開審裁處，審理時間約3個月左右，職工盟認為仲裁處仲裁成效不佳，如果可以，會儘量協助勞工將請求金額提高至8000元以上，使案件有機會透過勞資審裁處處理。

6. 上開勞資審裁處及小額薪酬仲裁處在司法機構屬同一層級，皆受理民事訴訟案件，以快、廉、簡為處理案件之準則；審裁官/仲裁官在審理期間皆會安排案件主任擔任調解員，嘗試透過調解以求勞資雙方和解，並在聆訊程序中調查案情及就事實問題做出裁斷，再依據事實裁斷作出法律觀點之解釋和判決，惟在該審理程序中，勞資雙方均不能委任請律師出席，勞工可邀請工會代表陪同，而雇主則可邀請商會代表陪同。對於判決結果由勝訴一方自己執行，敗訴一方如有不服，須在法庭作出判決之日起7日內向原審法院申請覆核，或於收到判決書之日後7天內向高等法院原訟庭提出上訴，以為救濟。
7. 對於勞資糾紛案件進入審裁處或仲裁處之審理程序前，工會幹部會約勞工見面，講解相關程序及需事前準備之文件，如公司註冊/商業登記、訴求主張、請求金額計算方式，以及相關證據或文件，並經勞工同意簽屬授權書以陪同出席法庭之聆訊、審訊程序；惟在審訊階段，審查官會要求勞工自己回答相關問題，陪同出席的工會代表僅可協助詢問對造及證人，原則上審裁官會同意工會代表替勞工進行口頭或書面之結案陳詞。
8. 如勞工經判決獲得勝訴，而雇主確不執行法庭判令，勞工須自己執行，一般有兩種方式：
 - (1) 向法庭申請抄封，由法院執達吏（即執行處）執行，勞工須先支付數千元按金（即押金），以作為法院聘請保安員陪同執行抄封令。惟抄封行動不一定成功，按金不一定會獲得退還。
 - (2) 向高等法院申請將雇主強制破產，惟雇主破產後，不一定有剩餘資產清償欠款；如勞工經申請雇主破產而求償未果，可向勞工處薪酬保障科申請「破產欠薪保障基金」墊支相關債權（如同本國積欠工資墊償

基金制度)。

9. 上開「破產欠薪保障基金」墊支之前提，係僱主經法院宣告破產確定，其墊支範疇有欠薪、代通知金（即預告工資）、資遣費、未放年假及勞工假薪酬等項目，且該等項目皆有墊支金額之上限，如欠薪上限金額為36,000元，預告工資上限金額為1個月工資或22,500元。
10. 前揭內容係香港勞資爭議處理之制度及途徑，據職工盟幹部表示，在實務協助勞資糾紛時，會先判斷案件屬個別事件或是集體性事件，亦會判斷案情係違法事件或是不受法例保障之事項，如工時太長、公司制度不公平等；如屬不受法例保障之事項或集體性違法之情事，依法到勞工處或審裁處救濟，恐非有效管道，故工會就會考慮訴諸其他方法，如：書信投訴、聯署信、召開記者會等，甚至串連勞工及工會發起集體行動，如：示威、怠工、罷工等，以維勞工權益。
11. 惟近年來，職工盟在處理勞資爭議的案件量逐年遞減，主要是受到勞動力結構改變的衝擊，特別是自由工作者、派遣勞工、約聘僱勞工越來越多，影響勞工集體爭取權益的意願與力量，再加上香港目前沒有「集體談判權」相關條例，使勞工協商權更顯薄弱。因此，職工盟刻正要求政府恢復1997年被廢的集體談判權條例，主張該條例讓工會有「僱員代表權」、「諮詢權」及「集體談判權」，以平衡勞資雙方的力量。

(二) 香港調解會

1. 香港政府考量訴訟成本過高，且訴訟案件太多，積壓法庭造成壓力，為提高法庭審理效率，於98年4月2日進一步推行民事司法制度改革，此改革適用於高等法院及區域法院進行的民事訴訟程序，將調解納入為關鍵的另類解決爭議方法，目的為促進解決糾紛。於102年1月1日生效之「調解條例」(香港法例第620章)，規定了調解的主要原則及香港認可和實行的調解模式，惟仍僅就調解提供規管框架，內容屬廣泛性規範。後於103年1月起生效的《實務指示31-調解》讓爭議各方可按該指示作出討論及安排調解過程，指示中並規範，法院行使酌情裁定訟費時，會考量相關情形，包括根

據法庭可接納的資料而證實訴訟人沒有合理解釋但不曾參與調解一事，代理律師須向其當事人提出忠告，使其明白法庭可能會對不曾參與調解且沒有合理解釋的一方，發出不利的訟費令，換句話說，如有任一方沒有最低程度的參與調解，或者不參與調解卻無合理解釋，就有可能承擔對其不利之訟訴費用。此規定也促使爭議當事人可能同意參與調解，惟不代表有想透過調解解決爭議之本意。

2. 又「調解條例」之立法目的係提倡、鼓勵及促進以調解方式解決爭議及調解過程中相關資訊皆予保密。於「調解條例」中明確載明，由 1 名或多於 1 名不偏不倚的個人在不對某項爭議或其任何部分作出判決之情況下，協助爭議各方找出爭點、探求和擬訂解決方案、相互溝通及就解決爭議之全部或一部，達成協議，即『促進式調解』模式。調解人於調解過程中需保持中立，避免堅持立場，係以爭議人之最終利益為基礎進行協商，而不是純以法律權利為基礎進行。調解人無權要求當事人舉證(並沒有調查權)，也不可提供個人評估意見企圖影響任一方決定，等同將調解從講求證據之法律訴訟及仲裁徹底分割出，任何涉及裁決的程序，都必須在調解結束後才可以進行，與我國調解人可於調解過程中以爭議當事人自身的法律權利為協商基礎，輔以預見法院判決結果來訂定和解方案之模式不同(我國多採評估式調解模式，介入程度較高)。另據仲裁中心所稱，針對知識產權爭議的部分，香港政府已在推動評估式調解，惟應先修改調解條例。
3. 承上，因調解人不需作出判斷，也不能在過程中提供法律意見，因此，香港進行調解時，不須要求調解人有法律或其他專業之背景，如可通識博學、有耐性、善聽及富協調能力即可，在過程中所扮演的角色比較像外交家，鼓勵雙方溝通，並協助消除當事人情緒化，基此，只要通過訓練課程及評核，並持續進修，人人都可以成為調解人，與我國要求調解人需有一定資歷不同。
4. 又調解於香港為自願性調解，需當事人雙方皆有意願方能進行，如有一方提出，而另一方卻無意願，則調解程序將無法啟動，又即便程序已啟動，任一方都有權隨時中斷調解程序，在自願性機制的保護下，調解之最終結果全由當事人決定。基此，如雙方都有意願參與，最終並達成合意簽訂協議，其執

行意願較高，也可避免繁複及冗長的司法程序。惟調解協議之效力等同一般契約，只能約束雙方當事人，由當事人自覺執行，若義務人後來反悔而不履行調解協議，權利方只可以向法院起訴以得救濟，無法強制執行。

5. 另因調解非強制程序，即便調解已進行中，但任何關於該項爭議而打算提出或正在進行的訴訟或仲裁，均可展開或繼續。
6. 香港除勞資爭議外，多為民間調解，委任調解人需支付高額費用，以香港國際仲裁中心為例，當事人向仲裁中心提出委任調解人之需求後，仲裁中心依當事人提供之資訊及需求(如案情內容、調解人資歷要求等)，推薦合適調解人，並協助委任事宜，委任完成後，當事人必須支付仲裁中心管理費，每次收取管理費 2,000 元港幣。調解程序開始後，當事人另需支付調解人每小時 1,500 元至 3,000 元港幣不等之服務費(由調解人依實際個案情形自行報價，中心不介入)，如以調解程序至少進行 8 小時計算，需支付之調解服務費高達 12,000 元-24,000 元港幣，另可能需額外負擔場地租借費(調解時常常需要 3 間會議室)、專家諮詢費用等，又如調解未能一次完成，費用將更高，最終雖由雙方平均負擔，惟核算下來，每人需負擔之調解費用仍屬昂貴。
7. 因調解需付出一定時間及金錢成本，如為小額金錢爭議，民眾應不致循調解程序解決。爰調解仍多見於建築、社區或商業等較具規模或爭議金額達一定程度之糾紛。仲裁中心指出，目前已有不少商業契約會於契約中載明當事人如因契約發生爭議，應先循調解、仲裁方式處理，有效增加紛爭透過調解或仲裁化解之機會。
8. 另經本部詢問有關香港勞資爭議處理之疑義時，仲裁心中與調解會多表示不熟悉實務，認為弱勢勞工多循小額薪資索償仲裁處或勞資審裁處等司法救濟管道處理小額金額勞資爭議，足可見調解在香港雖應用於不同類型之紛爭，但較少用於勞資爭議處理上。

(三) 香港調解資歷評審協會(HKMAAL)

1. 截至本(106)年 8 月止，調評會之會員機構已包括 CEDR 太平洋中心、香港仲

裁司學會、香港建築師學會、香港營造師學會、專業和解顧問中心有限公司等，其會員僅限機構參加，而非個人，又如機構已加入調評會，將終止其現有的評審制度。而是否可入會，其標準由調評會理事會制定，並由調評會 4 個創始成員代表組成之工作小組負責審查入會申請及向理事會提出建議。

2. 調評會為維持中立且專業之評審立場，避免與會員機構或坊間訓練機構分食訓練市場，本身並未提供訓練課程，僅制定標準給認可調解員(accredited mediators)、監督員(supervisors)、評核員(assessors)、訓練員(trainers)、指導員(coaches)及其他在港參與調解的專業人員等對象，並認可訓練課程。
3. 於認可調解員部分，可分綜合調解人員及家事調解員兩部分，如欲成為綜合調解人，除要求必須有 3 年以上全職工作經驗外，有 3 階段要求，第 2 至第 3 階段有 3 年之時間限制，如錯過時間，則所有程序皆需重頭來過：
 - (1) 第 1 階段:申請人須於 8 星期內成功完成調評會認可且不少於 40 小時之調解訓練課程，訓練費用取決於申請人選擇之訓練機構收費狀況(約計 15,000 元港幣不等)。
 - (2) 第 2 階段:參與 2 次模擬調解個案之考試(模擬考試)，並須取得 2 份由評核員填妥之模擬評核表格，以證明申請人已具備可勝任調解員之能力，每次模擬考試費用由調評會收取 6,000 元港幣，2 次計 12,000 元港幣。
 - (3) 第 3 階段:提交申請供調評會審核為該會認可之綜合調解員，調評會將收取 600 元港幣之費用。
4. 至有關家事調解員之基本要求較高，需社福、心理學、輔導或法律學位，加上 3 年家事法律或家庭福利/輔導方面之工作經驗(或雖為其他相關的資歷，跟家庭福利有關的學位，如醫護或教育等，加上其他與家庭福利有關的工作經驗，例如輔導工作和心靈成長方面，或由委員會酌情決定，申請人有機會被要求參與個人面試。另申請人需接受包括(1)不少於 40 小時的基本家事調解訓練課程，(2)成功完成真實家事調解指導個案(每個個案至少 5 小時，其複雜程度須足以讓受訓者表現出足以處理情緒)、(3)完成調評會認可

- 之進階家事調解訓練課程至少 24 小時，及(4)向調評會申請進行認可等 4 階段要求，相較綜合調解人，其成為家事調解人之要求更高，過程也更嚴謹。
5. 又調評會也提供豁免認可服務，如申請人書面提出申請，並提供豐富調解經驗(如至少調解 10 個個案)，經該會審核通過，則可獲得豁免所有認可程序(包括基本要求及踐行各階段程序)，申請費用為 600 元港幣。
 6. 目前通過前揭標準，並獲調評會認可之人數約 2100 人，包含 1800 位綜合調解員、250 位家事調解員及 52 位監督員，調評會認可調解員的資格有效期 3 年，維持會員資格的條件為調解員須每 3 年內進行不少於 15 小時的持續專業發展訓練(與我國要求調解人每 2 年至少進行 10 小時之訓練雷同)。調評會認可調解員的持續專業發展計劃以該 3 年為檢討基礎。
 7. 前開持續專業發展計劃(Continuing Professional Development, 簡稱 CPD) 調解員可透過包括參與課程、演講、研討會及工作坊方式，於 3 年內取得 15 小時之 CPD 時數，但不論是何種方式，仍需由訓練機構先向調評會申請課程認可後，方可被承認為 CPD 時數，又訓練機構申請 CPD 課程認可時，非商業組織之收費為 500 元港幣，如為商業組織，則費用為 1,000 元港幣。
 8. 目前由調評會認可並管理之調解人名冊包括(1)綜合調解員名冊；(2)家事調解員名冊；(3)家事調解監督名冊，共 3 類，並將認可後名冊放置網頁提供公眾參考，公眾可透過調評會網站進行調解人預約，但調評會本身並無法提供或轉介獲認可之調解人工作機會。
 9. 又調評會制定香港的調解訓練課程標準，並認可已達標準的訓練課程，所稱標準，係針對訓練時數、課程內容要求，建議課程項目部分包括溝通技巧、談判、解決困難、其他調解訓練(家事、社區、環境、跨文化、法律認知、合作/結盟)、高級調解技巧、其他解決爭議程序及處理/避免衝突等，較無要求訓練機構應提供法律專業課程。
 10. 又調評會目前雖並非香港唯一評審核可機構，坊間仍有不少同類型機構，但調評會畢竟由官方支持，較受港民信賴。

五、心得與建議

本部赴港前瀏覽不少與香港調解制度相關之資訊，當時對於香港推廣「調解先行」制度、成立專門調解人評審機構制度，以及香港勞工處於官網上揭露勞資爭議7成以上可經該處調停後獲得解決之和解率，而認有深入了解之價值，惟較為遺憾者，係香港政府終因政治因素婉拒本部參訪，致本部終無法透過該單位深入了解官方勞資爭議處理之相關措施，僅能透過香港工會聯合會、香港調解會、香港調解資歷評審協會及香港職工會聯盟等單位，側面了解官方調停機制之運作，無法全面性了解，著實有些可惜，但仍十分感謝前揭受訪單位帶給本部的資訊，以下為本次赴港之心得：

(一) 訴訟外勞資紛爭解決機制之比較

我國勞資爭議處理法所訂之訴訟外紛爭解決機制，在勞工行政機關中有「調解」及「仲裁」兩方式可供勞資雙方救濟，反觀香港勞工處僅有「調停」之單一方式，**相較下我國救濟管道較為多元**，以下比較兩調解制度之差異：

1. 在調解申請方面，我國及香港皆可由勞資任一方向勞工行政機關提出，且是免付費，同樣有便民、經濟的特性。惟在受理勞資爭議案件之性質，我國雖有區分權利事項及調整事項，然皆可透過調解程序處理之；在香港勞工處則有所不同，勞工處多數僅受理勞工請求與金額賠償有關的案件，對於要求雇主加薪、勞動條件不利變更、違法解雇、確認僱傭關係等案件，則不受理或沒有能力處理。
2. 在調解會議主席方面，我國係由調解人或調解委員擔任，並訂有相關遴聘辦法；在香港則是逕由勞工行政人員自行擔任調停會議主席，這部份恐難避免球員兼裁判之疑慮，而影響調解之品質及成功率，故此部分也是職工盟、工聯會幹部多有批評之處。
3. 在雇主應盡義務方面，我國對於勞資雙方當事人無正當理由未依通知出席調解會議者，在勞資爭議處理法訂有罰則，可處新臺幣2千元以上1萬元以下罰鍰；在香港條例中則沒有相關規定，如雇主拒不出席調停會議沒有罰則可約束，故往往導致召開會議流於形式，甚至流會。
4. 在調解效力方面，我國勞資爭議經調解成立者，視為爭議雙方當事人間之

契約，且依其內容當事人一方負私法上給付之義務，而不履行其義務時，他方當事人得向該管法院聲請裁定強制執行並暫免繳裁判費；於聲請強制執行時，並暫免繳執行費；在香港勞資爭議經調停成立所簽署之協議書，僅具「民事契約」之效力，而無具執行力，如雇主不履行協議內容時，勞工只能再向法院提出訴訟以為救濟，因此，我國調解成立之效力明顯優於香港，對勞工權益保障較周全。

5. 在調解成功率方面，我國每年有超過9成勞資爭議案當事人願選擇調解人幫忙協處，其中和解率逾5成，成效顯著；反觀香港勞工處官方統計中，雖載明成功率達7成以上，惟據職工盟、工聯會幹部所述，該數字應為灌水，真實數據應僅5成左右。

綜上，我國勞資爭議調解制度不論在受理案件、成立效力、成功率與課予雇主義務等方面，皆明顯優於香港勞工處之調停制度；如以勞資爭議之處理貴在迅速、有效之觀點檢視，我國調解程序可符合快速性、經濟性與多元性，除了爭議當事人任一方均可向勞務提供之主管機關提出調解申請外，尚有調解人及調解委員會之兩程序可供選擇，反觀香港勞工處之調停制度在「有效」解決勞資爭議方面，似乎尚有不足。惟本次參訪因某些因素，未能順利與香港特別行政區政府勞工處官方行政人員進行交流，從其立場瞭解其看法與說明，殊為可惜，僅能從參訪之單位代表中，側面了解該處之調解方式與成效，難免流於主觀。

(二) 小額薪酬索償仲裁制度之觀察

香港仲裁處是根據《小額薪酬索償仲裁處條例》設置於司法機構下之單位，為有需要之勞資雙方提供快捷、簡便和廉宜之仲裁服務，專門處理勞資間小額薪酬索償之案件，其制度簡述如下：

1. 調解先行：勞資雙方之小額薪酬糾紛未能透過勞工處之調停程序解決時，後續可向仲裁處要求仲裁。換言之，勞資小額薪酬糾紛應先經調解先行之程序，勞資雙方任一方才可向仲裁處提出仲裁申請。
2. 受理案件：仲裁處所受理案件限於小額薪酬糾紛，其係指因法定或合約僱傭權利糾紛所引起之金錢給付請求，且請求人數少於10人，每人請求金額低於8,000元。

3. 審理程序及判決效力：聆訊是公開進行，勞資任一方都不能委任律師出席。仲裁官所作出的判決或命令具有法律約束力，如任一方對仲裁官的判決不符，可申請覆核，或就法律觀點、司法管轄權的問題向原訟法庭提出上訴，換言之，後續可由法院進行審判，以獲終局之結果；另該判決係雇主應依法給付法定義務，如工資、資遣費、產假薪酬等項目，而雇主故意或無故於期限內未履行，可被檢控，一經定罪，最高可被罰款35萬元及監禁3年。

上開制度雖名為「仲裁」，卻與我國勞資爭議處理法之仲裁制度迥異，香港小額薪酬索償仲裁制度係屬「司法程序」，勞資任一方皆可提出仲裁申請，惟限於「小額薪酬索償」案件；反觀我國勞資爭議處理法之仲裁制度，係屬「訴訟外紛爭解決機制」一環，勞資雙方合意交付仲裁為原則，強制仲裁為例外，受理案件無人數及金額之限制，不過兩制度之仲裁效力相同，皆與法院確定判決同一效力，且具執行力，惟香港小額薪酬索償仲裁制度非屬「一裁終局」之設計。

目前我國勞資爭議處理法制針對調整事項或權利事項之勞資爭議，皆可透過當事人間之合意交付仲裁，尋求紛爭之解決，惟實務上卻因雙方當事人達成合意之可能性極低，且因資方動機不足之限制，致仲裁程序未成為勞資爭議普遍運用之解決途徑。為提升仲裁之效能，解決勞工面臨勞資爭議調解不成立且無法合意交付仲裁時，除尋求司法救濟外，別無他法之困境，或可參照上開香港「小額薪酬索償仲裁制度」，特別是基於保障勞工急迫性之生活及經濟需求，在強烈公益之目的，對於一定金額以下，且案情較為單純之權利事項勞資爭議，可研議設計提供人民親近、經濟、簡便且有效之處理機制。

以體制面來看，香港小額薪酬索償仲裁制度係建構於司法機構下之便民仲裁程序，這對於我國司法制度而言，恐有很大挑戰；然以民眾迅速救濟觀點而言，在「調解先行」及「限處理小額金錢勞資爭議」之前提下，將小額權利事項勞資爭議透過訴訟外之任一方申請交付仲裁程序以為救濟，或許是較適合且可行之選擇，又考量「一裁終局」之仲裁程序所需時間較短，較符合效率及效能之要求，惟強制仲裁本身仍存有侵害憲法保障人民訴訟權之虞，且違背仲裁法「合意仲裁」之法理，故如何強化公益性之理由，並降低侵害人民訴訟權之疑慮，仍需進一步研議及配套，初步可考量設計相關配套措施，如：組成3人仲裁委員會作審理、

調查事實、聽證、衡平仲裁與擴大撤銷仲裁事由等方式，以落實程序平等權之保障，兼顧雙方當事人程序選擇之權益。

(三) 香港調解制度之觀察

綜觀香港政府所推行之調解制度，係屬民間調解，較常見於商事、建築及家事紛爭，實際上運用於勞資爭議之案件甚少，歸納可能原因為：

- 1、 調解成本高:如前所介紹，調解成本高，一般勞工難以負擔。
- 2、 採促進式調解模式:因調解過程中調解員不可提供個人意見、法律評估等，難以期待資方因擔心訴訟結果不利其而願意和解。
- 3、 勞資雙方資力不對等:香港為資本主義、功利國家，且官方無行政裁罰權，資方居於強勢，勞工尚難期待調解對其有利。

基此，勞方多透過勞工處以調停方式處理勞資爭議，惟據工會說法，勞工處縱有調停之意願，惟因法明文無規定任何一方不出席得裁罰，資方可不出席，又勞資雙方資力強烈不對等下，即便由官方調停也多半流於形式，仍有5成左右之金錢爭議案件必須透過小額薪資索償仲裁處或勞資審裁處等司法途徑方能有效解決。且依工會實際協助會員處理勞資爭議之經驗，如勞工認為由勞工處調停之成功機會極微時，而欲選擇直接提出訴訟時，也須先到勞工處取得爭議案號，俾前往法庭落案，因此官方公布之案件數及和解率應為灌水。又於案件審理過程中，雙方雖被要求應先致力於調解，但事實上調解多半不成立，爭議仍多透過仲裁處及審裁處裁決，結果多為勞方被迫退讓，實際可獲金錢遠低於應得債權，未能真正保障其應有權益。

另有關民間調解部分，香港政府雖希望不論是企業，亦或市民皆可透過調解解決爭議，惟因調解條例採「促進式調解」，調解人無法適時提供雙方意見、價值判斷，亦不須對結果負責，且如前所述，調解所須負擔之費用高，雖由當事人雙方負擔，但如爭議金額不大，任一方就無以透過調解方式解決紛爭之動機，將無助調解程序之展開，又即便調解展開，但雙方仍需承擔調解不成立之結果，或許改採「評估式調解」模式，讓調解人可適時提供法律上見解，將更有助推動調解制度及促成調解成立。

又誠如前述觀察，即便順利展開及調解成立，其性質亦僅為雙方契約，如後續有一方契約不履行，其爭議仍需透過司法訴訟方式解決，惟一優點在於調解結果取決於雙方意願，如最終調解成立，雙方應有效高意願履行義務，應可有效減少訟累。

綜上，本人認為香港所推動之調解制度或許有利解決一般商事、建築、社區等爭議，但無助勞資爭議之解決，平心而論，我國目前提供之訴訟外爭議解決途徑更有利於勞工，且即便最終仍需訴諸法庭解決，但我國法院係基於事實、證據及相關勞動法令而作出判決，其結果較難發生勞工權益被迫打折的情況。

(四)調解評審認可制度之觀察

目前香港調評會所運作之調解評審認可機制已屬完善，惟我國要仿效其機制有其難度，歸納原因如下：

- 1、 評審認可需付費：香港調解人之養成，亦或參與後續持續發展計劃之演講、研討會或工作坊之評審認可(即本部所稱回流訓練)皆須當事人付費，以成為一個被調評會認可的調解人而言，至少須支付近10萬台幣之費用，另外如繼續參與該會認可之各類訓練，需另外支付費用。
- 2、 商業模式及夥伴關係：我國調解人係勞工行政機關之夥伴，出於熱忱協助政府解決爭議，提供之調解服務並未向勞資雙方收取費用，僅依賴本部或各行政機關補助行政費或案件費等，與香港調解人可向當事人索取服務費之模式大不同。
- 3、 進入門檻(即資歷要求)不同：另一方面，我國對於調解人的經歷及專業已有一定要求，必須於符合資歷並經各地方政府聘任後，方可進行勞資爭議案件調解，不像香港任何人都可以成為調解人，其進入門檻不同，因此，是否需對於調解人的資格再為評審及認可，容有討論之空間。

綜上，因兩國國情不同，尚難期待我國調解人接受前揭付費制度，且將有礙調解新血之加入。惟考量我國行政部門之人力有限，或可由政府成立第三方獨立機構，或委由第三方公正獨立機構，專司辦理獨任調解人認證、回流及退場業務，以提高品質及效率。

(五)小結

香港之法制環境或許成熟，但針對勞動法令及勞資爭議處理機制皆未若我國健全，且我國政府尚可透過行政手段(裁罰、限期改善或公布事業單位名稱等)使資方遵守勞動法令上相關義務。又我國勞資爭議案件雖不在少數，惟勞資雙方皆得依勞資爭議處理法提出調解、仲裁之申請，且獨任調解人制度實施至今成效漸彰，有效減少訟源，該機制雖仍有修正及進步之空間，但相較香港仍完善許多。如弱勢勞方無法透過前揭機制解決爭議時，仍可在本部或各縣市政府勞工權益基金相關性質之扶助下，透過司法途徑獲得救濟，而不須面對被迫接受權益打折之窘境。

站在政府應保障勞工權益之角度，香港政府或再多思考如何從法令及制度上著手加強勞工保護，至少應避免勞工基本權益受到侵害。

六、附錄

(一)研討簡報

(二)照片集錦

(二)照片集錦

(1)106年11月15日下午，參訪香港職工會聯盟，接待本部人員係該會陳昭偉幹事(中)，向本部說明該會協處勞資爭議之實務，並分享該會對於香港勞工處施政之看法。



(2)106年11月14日

參訪香港調解會(香港國際仲裁中心)、香港調解資歷評審協會，兩單位接待人員分別為商舒 ADR 法律顧問(右1)及魏重山 ADR 個案經理(左2)，交流包括香港調解會、香港國際仲裁中心之運作事務、香港調解制度之現況及優缺點，以及香港調解評審制度相關議題。





(3) 106年11月15日上午
拜會香港工會聯合會，接待人員包括唐廣堯副理事長、關勝傑主任及王妍婷秘書，雙方交流工會勞資爭議協處及勞工保護之角色、該會與香港勞工處互動之情形、勞資審裁處及小額薪酬索償處之運作實務，及對於香港調解制度實之看法，獲益良多。



