

行政院及所屬各機關出國報告(出國類別:研習)

為執行臺美「勞資爭議調解與替代性
解決方案合作計畫協定」，赴美參加
聯邦調解調停署訓練
出國報告

服務機關：勞動部 勞動關係司

姓名/職稱：黃春玉/視察

派赴國家：美國（洛杉磯L.A.）

出國期間：108年5月9日至5月18日

報告日期：108年8月

摘要

有鑑於FMCS於勞資爭議的預防及處理、替代性爭議解決方案等議題已有較悠久且完整的發展，並有多元協商模式值得本部借鏡，本(108)年度由我方派員赴美參與FMCS舉辦之訓練課程，期吸收新興的勞資協商知能及爭議處理經驗，以發展適合我國國情之作法。

本次訓練主題為團體協商調解(Collective Bargain Mediation)技巧，訓練時間自108年5月13日(星期一)至17日(星期五)，辦理地點為美國聯邦調解調停署加州格林代爾辦公室。課程內容包括調解人的角色及定位、參與團體協商調解的動態及面向、促成協商的技巧及工具、協商中的挑戰及因應，以及有關美國聯邦政府部門遇協商僵局時的處理等，重點教授調解員如何讓協商程序不中斷，引導雙方於協商程序中持續對話、互相了解，並從過程中產生可行方案，凝聚共識，最後達成協議的技巧。

經由本次訓練，對於促進協商進行及技巧，有以下心得及建議：

- (1)好的開場白有助與雙方建立良好關係、取得信任及使協商順利進行。
- (2)調解過程中，應切記這是兩方的交易，不是你的，調解人應該保持中立，明白自己只是程序的促進者。
- (3)調解人經由非正式會議、準備會議中所獲得的資訊，於分享前，應確保提供資訊的一方是否同意分享，另任一方的關鍵策略絕對不可分享。
- (4)好的調解人不應只使用一種調解方式或風格。
- (5)調解過程中應多利用開放性問題，達到此收集資訊、釐清本意，找出潛在利益等效果。

有關報告中所整理之調解技巧及使用時機，或可供我國勞資爭議調解人或未來可能參與團體協商或談判進行者參考，另亦期盼未來如有機會參與團體協商或爭議處理時，亦可應用本次訓練活動中習得之技巧及知能，有效協助雙方儘速達成共識。

目 錄

壹、參訓目的及行程

一、參訓目的

二、行程規劃

貳、「勞資協商技巧」課程內容

一、訓練機構及課程概述

二、團體協商-概念、技能及神經科學的動態及面向

三、初步接觸及積極參與調解動態

四、聯邦部門及行政命令

參、受訪單位/人員簡介

一、加州大學洛杉磯分校勞工研究教育中心

(UCLA Labor Center)

二、受訪者簡介

三、訪談內容

肆、參訓心得及建議事項

伍、照片集錦

壹、參訓目的及行程

一、參訓目的

查駐美國臺北經濟文化代表處與美國在臺協會為促進其所指定之代表間，即本部與美國聯邦調解調停署(Federal Mediation and Conciliation Services, 下簡稱FMCS)，就勞資爭議調解與替代性解決方案之合作，於99年簽訂「勞資爭議調解與替代性解決方案合作計畫協定」，此後雙方即維持密切合作關係，且多年來皆有交流互訪活動。又本部為執行前揭協定，最近一次赴美交流時間係於104年，迄至108年，已逾三年。

有鑑於FMCS於勞資爭議的預防及處理、替代性爭議解決方案等議題已有較悠久且完整的發展，並有多元協商模式值得本部借鏡，且本部上次派員赴美參訓交流迄今亦已逾三年時間，他方於前揭議題上之知識及經驗累積成果必然豐富，爰本(108)年度即規劃由我方派員赴美參與FMCS舉辦之訓練課程，以期吸收新興的勞資協商知能及爭議處理經驗，俾發展適合我國國情之制度，或為未來施政之參考。

本案經洽本部駐美代表黃秘書哲上，獲悉FMCS將於當地時間108年5月13日至17日於美國加州格倫代爾(Glendale, California)舉辦新進調解員訓練活動(FMCS' s New Mediator Training, NMT)，且FMCS總部國際處長亦向本部駐美代表表示，本次課程係以團體協商之調解為主題，適合我方派員參訓。

基此，為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，並藉由參與FMCS之培訓課程，吸收近年美國勞資爭議調處模式及訴訟外紛爭處理機制之運作及處理經驗，以發展適合我國國情之作法，本部選派代表1名赴美參與前揭訓練，期透過訓練課程，瞭解爭議處理及促成勞資雙方達成爭議事件和解之知能及技巧，課程內容並可作為本部於未來規劃調解員執行業務訓練活動之參考，期確實提升調解員溝通協調及協商團體協約之能力。

二、行程規劃

本次訪美行程係自本(108)年3月開始規劃，相關行程及住宿等事項，均有賴

本部駐美代表黃秘書哲上協助洽排。經黃秘書熱心協助下，本人於5月9日自桃園機場起飛，5月10日抵達美國洛杉磯，5月13日至5月17日參與訓練，嗣後於5月18日搭機返台，5月19日晚間安全返抵國門，全程共計10日，行程詳如下表：

	台北時間	美國時間	行程
第一天	5月9日(四)		台灣出發
第二天	5月10日(五)	5月9日(四)	抵達洛杉磯，調整時差
第三天	5月11日(六)	5月10日(五)	參訪加州大學洛杉磯分校，拜會加州大學洛杉磯分校勞工研究教育中心主任
第四天	5月12日(日)	5月11日(六)	整理及準備資料
第五天	5月13日(一)	5月12日(日)	整理及準備資料
第六天	5月14日(二)	5月13日(一)	團體協商調解技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署加州格林代爾辦公室
第七天	5月15日(三)	5月14日(二)	團體協商調解技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署加州格林代爾辦公室
第八天	5月16日(四)	5月15日(三)	團體協商調解技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署加州格林代爾辦公室
第九天	5月17日(五)	5月16日(四)	團體協商調解技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署加州格林代爾辦公室
第十天	5月18日(六)	5月17日(五)	團體協商調解技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署加州格林代爾辦公室
		5月18日(六)	洛杉磯出發，抵達台灣

貳、「勞資協商技巧」課程內容

一、主辦機構及課程概述

(一) 主辦機構概述-FMCS

本訓練由FMCS主辦。FMCS係於 1947 年因塔夫特哈特雷法案(Taft Hartley Act)成為一個獨立聯邦機構，總部位在華盛頓特區，擁有10個地區辦事處和60多個現場辦事處，署長由總統任命，直接向總統負責。該機構主要職責為處理勞資爭議，促進良好及穩定的勞資關係發展，任務包括1、通過協助勞工和管理層通過調解解決糾紛，防止或盡量減少停工；2、倡導集體談判，調解和自願仲裁，作為解決雇主與僱員代表之間問題的首選程序；3、通過使用ADR，發展和倡導解決衝突的藝術，科學和實踐；4、通過提供解決衝突服務協助衝突各方；促進建立和維持建設性的聯合進程，以改善勞資關係，就業保障和組織效力。

署長之下另置二位副署長，一位負責區域調解業務，另一位負責全國性及國際訓練業務。在區域調解業務部分，副署長之下有區域主任、調解服務組長及區域。在全國性及國際訓練業務的部分，包括訴訟外紛爭解決機制/國際性業務/聯邦調解調停機構、教育訓練及仲裁服務。

FMCS 提供專業且廣泛的服務，包含協助聯邦政府、州政府及當地政府機構解決爭議、設計衝突管理系統、建立有助益的衝突管理能力及加強機構內及公私部門間的合作，並幫助事業單位及工會在利潤及工作上達到共同目標，對美國的經濟實力貢獻良多。

(二) 課程概述

本課程係針對美國私部門協商的調解所設計，根據美國勞資關係法(NLRA)，在現存團體協約更新的條款中，雙方必須互相給予 60 天來告知進行協商的意願，團體協約到期的 30 日前要通知FMCS，如為醫療保健業，雙方則有互相給予 90 天告知協商的義務，且需要在團體協約到期的 60

日前通知FMCS。

有關私部門集體協商調解的架構為：1. 一方或雙方向 FMCS 的全國辦公室發出通知；2. 電子化指派案件給區域主任；3. 由區域主任指派（通常不會讓當事人選擇）；4. 發動初步聯繫；5. 監督協商過程。

至於調解介入的時間點，FMCS 會在影響商業往來及產業秩序的任何勞資爭議中提供服務，亦可能因事件本身的爭議行為或基於爭議當事人的要求而介入，或經 FMCS 評估爭議會威脅並引起嚴重的商業阻礙等情事就會介入，如罷工和鎖廠等爭議行為中。

本次訓練主題即調解員如何進行團體協商調解(Collective Bargain Medication)，訓練時間自108年5月13日（星期一）至17日（星期五），為期5天。課程內容包括調解員的角色及定位、參與團體協商調解的動態及面向、促成協商的技巧及工具、協商中的挑戰及因應，以及有關美國聯邦政府部門遇協商僵局時的處理等，課程對於利益型協商模式並未花太多時間著墨，重點是教授調解員如何讓協商程序不中斷，引導雙方於協商程序中持續對話、互相了解，並從過程中產生可行方案，凝聚共識，最後達成協議的技巧。

本活動參訓者共計25人，除本部代表1名之外，餘24人均為FMCS之新進調解員，年資均未滿1年。課程進行以5人為1組，共分5組，作為課堂討論的基礎單位，受訓者雖為新進調解員，但因過往的工作背景皆與勞資事務及協商實務工作有關，通常已接觸談判協商工作多年，包含各行業如律師、政府部門人員、工會幹部、企業之人資部分主管等等，因此課堂表現皆有一定水準，也勇於分享及提問，另全程以英語授課。

課程講座包括Myla D. Hite、Isael Hermosillo及Javier Ramirsz等人，背景皆為FMCS資深調解員或FMCS專職教育訓練之成員，專常在於衝突管理、改善溝通，有效調解及談判等，講座採取之教學方式，常常為兩人搭配，由1人講授相關理論及技巧，另1人除協助課程進行，也隨時分享實務經驗，另講座於教授該堂課主要知能後，會馬上要求學員進行小組討論，

讓學員有思考、分享的機會，接續則進行有系統的模擬演練。

模擬演練部分，講座給予各組不同的協商案例，由學員輪流擔任調解員、工會代表及資方代表，這種方式得以讓每個人有機會體驗調解員的角色，並可分從勞資雙方的思考角度出發，有助於未來實務上應用。另於演練過程中，會由FMCS訓練機構的成員擔任觀察員的角色，每組學員均可透過觀察員的觀察及事後的分享，強化對於自我表現的認知。

二、團體協商-概念、技能及神經科學的動態及面向

(一) 團體協商-概念、技能及動態

實務上，調解員因私部門之一方或雙方向 FMCS 的全國辦公室發出通知而介入後續協商，在過程中，勞資雙方間的衝突大致可分為四類型，包括：

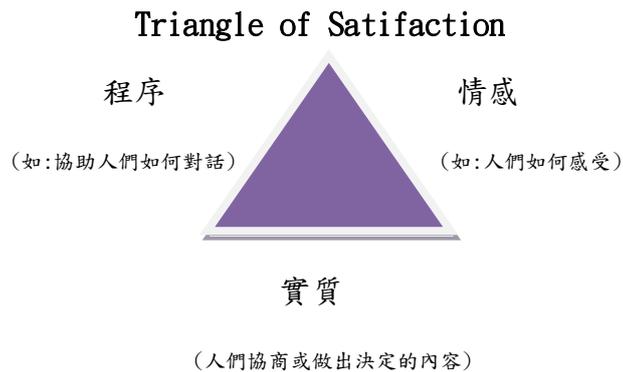
1. 策略衝突-雙方均同意我們所要的，但是不同意如何達到的方法。
2. 資訊衝突-不同意所了解的事實或資訊。
3. 目標衝突-對於相同的議題有不同的目標，或對於有關聯的議題有不同的目標。
4. 價值衝突-不同的價值觀、信任感不足或組織文化的不同。

以上四類衝突，就屬價值衝突最難解決。

而於團體協商過程中，協商實力 (power) 高低將持續動態改變，並非一方永遠居於強勢或弱勢。影響協商實力的因素，包括任一方與社群的關係 (community relations)、擁有資源多寡 (resource)、媒體 (Media)、仲裁決定 (Arbitration decision)、勞動市場供需情況 (Labor Market)、勞工技術專業程度 (Labor Skill)、立場及訴求的正當性 (Leverage) 等因素。此時調解員的角色，即為中立第三者，任務在促進協商程序能受控制，並確保協商可持續進行。

身為調解員，如欲確保協商可一直進行，應致力於達成程序上 (procedural)、情感上 (emotional) 及實質上 (Substantive) 的滿意，即滿

意金三角，如下圖所示：



另外，好的調解員在參與的過程中不會只有一種調解風格或方式，可能使用的方式包括：

(一)指導式的/評估式的

- 1、主要協助雙方尋求公平的解決方式
- 2、強調有效率、經濟性的
- 3、依賴的是專家評估
- 4、調解員對於解決選項提供方向
- 5、評估任一方的優勢及弱點
- 6、預測潛在選擇的可能結果
- 7、使用時機-穿梭外交

(二)促進式的(1960-1970年最經典的使用方式)

- 1、找出雙贏解決方案
- 2、讓雙方做決定
- 3、雙方應遵循調解員的流程
- 4、以問問題方式，驗證各方說法
- 5、找出各方立場下的潛在利益，協助發現及分析選項
- 6、沒有權力強加於解決方案
- 7、使用時機-聯席會議/預備會議

(三)敘述式的

- 1、轉移衝突故事，協助雙方從癱瘓到建設性的理解
- 2、用說故事來構建現實
- 3、藉由問問題來協助雙方改寫成有建設性的故事
- 4、這個故事有助於讓參與的人及衝突有意義
- 5、使用時機-聯合會議/預備會議

(四)轉型式的

- 1、對雙方的賦權及確認
- 2、調解員負責過程和內容
- 3、跟隨各方領導
- 4、賦權和增進確認
- 5、衝突展開時，藉由反思、總結及確認來提供支撐
- 6、使用時機-聯合會議

各方式之使用重點及時機整理如下表：

FMCS FEDERAL MEDIATION & CONCILIATION SERVICE		Mediation Models			
	Directive/ Evaluative	Facilitative	Narrative	Transformative	
Parties Focus	Equitable Settlement Efficient & Economic Alternative to Legal Redress.	Win/Win Solutions	Shift conflict story from paralyzing to constructive to make sense of the world.	Empowerment and recognition for both parties.	
	Rely on "expert" assessment.	Make Decisions Follow mediator process	Tell stories to construct reality	In charge of both the process and content	
Mediator	Offers direction for settlement options.	Asks questions; validates parties, searches for interests underneath the positions; Helps find and analyze options.	Assists parties in rewriting constructive story by asking questions to draw the story out.	Follows parties lead.	
	Evaluates of strengths and weaknesses.	No authority to impose solutions.	Stories help to make sense of the conflict and people involved	Empowers and fosters recognition for/between.	
	Predicts outcome of potential options.	Joint session/caucus	Joint session/caucus	Provides support as conflict unfolds by reflecting, summarizing and checking-in.	
	Shuttle diplomacy			Joint session	

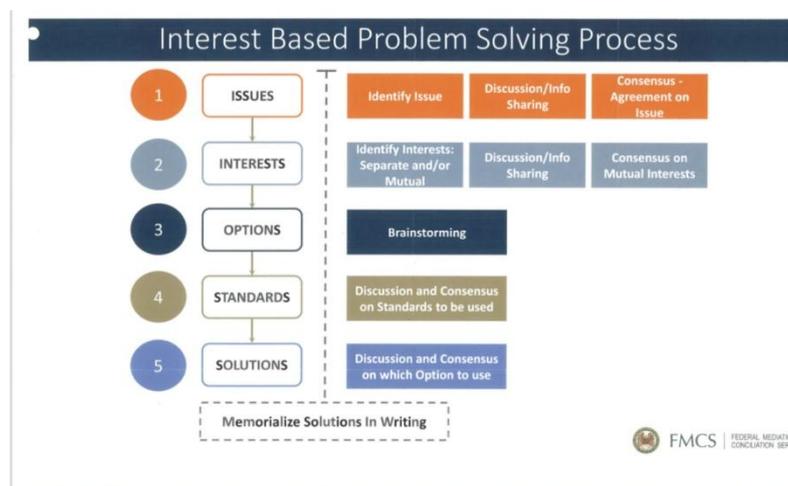
於實務上，FMCS主要使用促進式的調解，第二為評估式/指導式的調解，試圖找出最佳替代方案(BATNA)、最差(WATNA)的替代方案及進行現實的檢查(Reality Check)。惟不論何種方式，調解員應視情況彈性使用。

另外，協商過程中，調解員應協助雙方找出潛在利益，或可使用利益型協商(Interest Based Bargaining, IBB)，這是近年常用的協商模式，也是FMCS

目前對調解員的主要訓練模式。該協商模式所重視的是議題本身，而非個人，在協商過程中會協助發現雙方的利益，並找出雙方共同的利益，也就是議價談判的空間(ZOPA)，進一步要求雙方透過腦力激盪建立不同的選項，並以客觀的檢核標準來衡量各種選項，過程中雙方透過資訊的交換、互相討論，以解決雙方真正關心的議題，並尋求共識的最大化，進而達到雙贏局面。

IBB是一種使用原則、步驟和技巧的協商模式，不同於傳統協商。包含下述工作與程序：1、釐清並確認議題-定義議題或主題。2、找出利益-雙方於議題背後真正關心的利益為何。3、產生選項-透過腦力激盪方式找出可能方案。4、評估個別選項-定出檢核標準來檢視、評估方案內容。5、達成共識-對方案達成協議並執行之。

調解員應於找出各方的利益時，將各方的利益向另一方解釋，聽取並理解他們的利益，以尋求共同的利益。



另外，調解員為使談判程序持續進行，最好的方式就是利用開放性的問題，寫下問題清單，用簡單的問題讓雙方在協商的過程中可以向前進展，例如：為什麼我們今天會在這裡？你在堅持什麼？可以再告訴我多一點嗎？你真正在意的是什麼？為什麼堅持這一點？記住這些問題不用太難，問對問題可以達到以下效果，包括：

1. 獲得真相及相關資訊(包括雙方情感上的部分)。

2. 確定自己理解的內容是否正確。
3. 讓雙方由攻擊他人回到議題、義務、責任、情況、選項及規則上。
4. 把人從談論過去拉回到現實，或從現在去思考未來，從談論個人的爭議到集體的利益，從爭論到解決等。

參與團體協商調解中，有很大的機會會協商與經濟議題相關有議題，因此，調解員應對於成本概念及計算有所了解，當勞資雙方在談判中已談論到成本時，卻對項目沒有交集時(如公司在講總成本增加多少，而工會在談的是勞工實際拿到多少錢時)，就應該協助雙方回到同一頁面上討論，以避免爭執不斷，可使用的公式包括：

工資增幅超過現有基準利率的百分比：

增加/現有基本工資率=增加百分比

1. 每位員工的工資或福利增加的成本：

工資成本增加或福利/員工人數=每人成本

2. 工資或福利增加的工資百分比：

工資或福利變動的總成本/總工資單=工資單的百分比

善用以上經濟分析或成本概念，帶來的好處將包括讓雙方認為你可以勝任這個任務，進而建立信任感；讓雙方聚集在經濟議題上討論，避免離題；增加雙方對於提案內容的知識及了解；幫助雙方用不同的視野看事物及可確認不同方案間確實的差異。

(二)神經科學面向

為何談論這個主題？如果我們缺乏對於腦子如何思考的理解，將導致談判桌上出現非生產性的行為，或創造出對於另一方的負面假設，導致在談判桌上出現進一步非生產性的行為，因此調解員的作用就是教育和規範化。該堂課程重點在於了解人類其實是不理性、瘋狂或憑感覺做事的動物，以幫助我們理解人們在談判中的行為是完全正常的，也讓我們幫助人們理解他們自己和其他人

在談判中的情況，有助找到解決衝突的方式，而能更有效率。

1、腦子如何處理訊息？

當人類遇到恐懼時，會反射性的迴避，此時我們就像一般的動物，先戰鬥、飛行及凍結，這是生物的本能，並不思考。但如果看到的是獎勵或好處時，則反射性的接近，才會有更高階的思考或學習。因此當我們遇到物理性的危險情況時，我們想的會是，我聽到了什麼，我看到了什麼，什麼反應才能促進我們的生存。而遇到非物理性的危險時，儲存性的記憶及模式則是歷史、條件、刻板印象或訓練，一旦判斷為對手，腦子就會出現必須保護，不要相信的訊息。

2、談判中常有的行為及態度

人類並非完全理性，也不是完全自私，而是偏好隨時在改變，並有認知偏誤，潛意識或不理性的大腦流程會扭曲我們看世界的方法，舉例如下：

- (1) 框架效應-面對一樣的選擇，但以不同方式的框架呈現，人類就會有不同的反應。
- (2) 展望理論-人類在面對不確定的損失時，仍願冒沒有擔保的風險。
- (3) 損失規避-比起獲得等量的收益，人們更想迴避損失。
- (4) 決策疲勞。
- (5) 反應性貶值-如果對方願意提供，它一定不值錢…
- (6) 禮尚往來
- (7) 人們對於危險及恐懼更有感，會避免風險，尋求獎勵及快樂
- (8) 對不公平行為會有負面反應

3、調解員如何提供協助

- (1) 向雙方解釋我們的大腦如何運作及有關談判的科學。
- (2) 創造安全的環境讓雙方可以談判(基本規則、支持、非正式的溝通等)
- (3) 引出雙方的目標/偏好(興趣)。

- (4) 如果調解員懂得框架自己的問題及說法，加以影響雙方的思考，進而改變反應，將有助談判進行。

4、調解員的策略

- (1) 儘可能地使用合適的問句
- (2) 強調兩方正面、積極的歷史及關係中的優勢
- (3) 呼喚批判性思維 - 而不僅是批判對方
- (4) 找出可以發掘雙方利益的複雜問題
- (5) 進入數字討論
- (6) 創造焦點-視覺效果
- (7) 創造一種“群內”感 - 我們是一起的感覺
- (8) 框架決定“選擇”，而不是給命令
- (9) 鼓勵發展多重選擇(價值大致相同)
- (10) 分享資訊
- (11) 結合提案來創造前進

綜上，如調解員能幫助人們解談判經驗背後的科學，將使各方能夠改變他們對另一方的行為和想法，以更高效的方式工作，讓他們更有效地運用他們的大腦。而作為調解員，當我們越了解談判背後的科學，我們就能更快地幫助各方進入協商模式並更快地達到解決方案。

三、初步接觸及積極參與調解動態

在調解員提供調解服務前，必須事先聯繫雙方，除蒐集相關資訊，亦需與雙方發展良好的關係，並需提供有關FMCS的資訊。

(一) 接觸前必須注意的事情

1. 評估參與的時間點-議題是否仍存在、雙方的態度，以及團體協約到期日等。
2. 對於抗拒的處理-初步接觸後，可能會遇到僅有一方想要調解，另一方抗拒時，或雙方均無意願調解的狀況，調解員應先思考以什麼技

巧處理，並應確保雙方同意調解的承諾。

(二)團體協商調解開始前

一旦取得雙方同意調解的承諾，調解員於會議時間到場，試想此時雙方對你或你所屬的單位並不熟悉，甚至一無所知時，這個時候，讓人印象深刻的開場白即變得非常重要了。開場白有雙重目的，分述如下：

1、與各方建立關係

這個部分主要側重於建立融洽關係及建立信譽，也是設置調解基調和節奏的好機會，使雙方在調解過程中感覺舒服。為什麼會有人願意與未知的某人合作？這開場將是關鍵。調解員的角色就是幫助雙方能因你為調解員感到安心，以及在調解的過程中，利用現有資源，促進雙方通過衝突達成一個雙方都滿意的協議。在使用自己的風格時，請考慮是否有其他更有創造性的風格或方法，以獲得在座各位聽眾的關注，當然可以簡單地走進去會議場所然後介紹自己。但現場也許有些參與者對於你的出現感覺不情願或抵抗，一個好的自我介紹將有助降低抗拒，想想有句古老的格言“第一印象將留下永久的印象”。

有很多方式可以用來介紹自己，但最重要的是找到最讓自己覺得舒服同時也讓各方放鬆的方法。例如一個特別有效的方式，就是通過問題來講述故事，這方式同時也符合FMCS促進調解模型，例如：

“你好，/我（名字）是FMCS的專員。有誰知道什麼是專員？ 好吧，這個非常酷的職稱來自我的機構(即FMCS)的歷史。…”

一個好的開場白為調解奠定基礎，透過這個開場把後續的機制變成現實。但這只是一個例子，並非唯一的方法。關鍵的元素還是在於建立自己的風格，讓各方覺得放鬆，朝著這個目標。無論你使用什麼方法，都要確保確實擁有它，以便讓各方都感覺你的真誠。

2、建立機制

開場陳述的第二個目的則是設立機制，例如，禮貌公約、各方和調解員的

角色，以及調解過程中每個會議的框架，重點如下，但沒有特定的順序：

(1)禮貌公約

- a) 致歡迎和介紹各方代表-推薦人們使用調解，並請各方介紹自己等。
- b) 向各方發表講話-你的名字，頭銜，以及代表性及調解中的角色。
- c) 說明溝通的基本規則-包括在會議中或對外的應對，例如於社交媒體上的發言。
- d) 有關中場休息、午餐以及會議相關的時間承諾。

(2)解釋流程和調解員的角色

你是流程的促進者，任何時刻皆無權強制任何人做出決定，該交易屬於各方，而不屬於調解員。另外讓雙方知道，最好的交易通常不會是各方都完全滿意的，這也意謂著整個會議期間都需要給予和接受(適時讓步)。

(3)調解員披露

如果你與會議室中的任何一方認識，請說明，舉例:我曾與(雇主或工會)合作過，但沒有私人關係，我是中立的。或者說明有私人關係，但解釋這層關係後讓程序繼續前進。事實就是讓各方知道，你是中立第三人，沒有權力去決定這個過程或讓某些人做出決定，且針對任一方質疑你站在另一方立場這一件事，為了保持信譽，必須準備好回答。通常最好簡單說明並用一些東西來達到說服效果，如:FMCS僱用決策向來成功，所有受僱的調解員都是在勞資管理領域有表現成功的人，而FMCS是否僱用我們為調解員最關鍵的一個部分，就是我們保持中立的能力。

(4)使用聯合和單獨的會議

(5)保密-破壞調解員筆記，訊息將/不會與各方共享。有2種作法，包括：

- a) 拉鍊唇法-除非調解員特別尋求許可，否則不會分享任何訊息
- b) 調解員判斷-分享訊息，除非特別被要求不要。調解員很清楚在私人會議中獲得的一般訊息將在調解過程中使用，以促成雙方和解，但要強調的是，除非各方明確許可，否則永遠不能提前分享戰略。

另外，通常調解員在每一次與任一方單獨會議結束時分享下一步計劃的內容也

特別有效，因為各方會將這點作為調解員透明度的一部分。

(6)同意調解-確保FMCS或相關機構要求的表格經過各方審核並在程序前進前簽字。

(7)進度檢查-要求各方在聯合會議上審查各方適才分開時討論的情況通常很有幫助，這有助於確保每個人都在要解決的問題的同一頁面上。

另外如針對申訴調解或是雇用調解，則可以讓各方分享今天為何在坐在這裡的原因或故事。因為(a)人們會被故事所感動，(b)這可能是關鍵決策者首次有機會聽取受影響的一方的意見，這對於後續行動的處理會很有幫助。

調解員應把想法放到開場白中，因為這是提供與各方聯繫、說明調解為一個過程及建立自己作為調解員是種資源，以促進雙方解決爭爭議的關鍵機會。

(三)團體協商調解中

在開始行動前，應先確定你的方法及參與程度，要告訴自己完成以下工作：

1. 讓各方詳細闡述緣由/故事
2. 與各方建立融洽關係
3. 承認其他方的利益
4. 確保潛在的協議領域
5. 提出問題成為作業
6. 獲得調解員保密審批
7. 幫助各方親口說出让步，問題和要求

你必須利用準備會議、聯合會議或非正式會議完成以上工作，至於採取正式會議或非正式溝通都可以，使用時機或可參考以下事項：

1. 準備會議
 - 使用時機
 - (1) 雙方遇到僵局時
 - (2) 任一方情緒激動
 - (3) 一方需要發洩

- (4) 會議時無法產生選項
- (5) 利益需要再被探索
- (6) 誠信發生問題
- (7) 權力不平衡，沒有得到解決
- (8) 一方需要私人指導如何溝通的方法
- (9) 要進行隱藏的議程

● 好處

- (1) 建立融洽關係和信任
- (2) 收集並澄清訊息
- (3) 提高同理心並給予鼓勵
- (4) 指導人們用正面的方式提供方案

● 缺點

- (1) 會讓各方懷疑對方的動機，導致各方之間失去信任
- (2) 導致一方對調解員失去信任
- (3) 創造一個“偏執狂”的動態，如猜測他們在那裡私下談什麼？
- (4) 製造怨恨

● 效果

準備會議可能在協商過程中隨時召開，以下以早期、中期及晚期來說明效果：

- (1) 早期-可讓參與者在尚未危及雙方關係時有發洩的機會，另有助組織協商的

參與者，此時可使用的技巧及工具：

- a) 展示調解員對於爭議的了解
- b) 考慮應由哪個議題首先開始談
- c) 從一個小議題開始
- d) 提出問題去找出利益及選項
- e) 強調行動的需要
- f) 有意願創造對抗
- g) 在關鍵主要的項目時結束

(2)中期-幫助雙方確認沒共識的範圍以及探索選項，可加速調解又避免對於議

題的全面性討論，另會議中可提出的問題包括：

- a) 你想看到什麼事情發生？
- b) 如果你是對方，你會感覺如何？
- c) 如果不能達成協議，將會發生什麼事情？
- d) 什麼算是公平的解決方法-對你公平且同時也對另一方公平？

另外，你可以使用的技巧及工具為：

- a) 處理你是專家的項目
- b) 結合各方提到的概念，發展出相互關聯的提案
- c) 逐步建立從一個點到下一個點
- d) 不保證會有協議

(3)晚期-幫助各方解決最後的障礙，利用準備會議協助雙方找出最佳替代方案

及最糟的替代方案，這在雙方仍堅持底限立場時有用，另會議中可提出的問題包括：

- a) 你需要從另一方那裡得到什麼，才能讓你可以和對方共同合作來解決你們之間的問題。
- b) 你願意做什麼(讓步)來解決你們之間的問題？

(4) 結束

在結束準備會議時，記得提醒參與者保密討論的本質，另外如果穿梭兩者，應討論你打算分享予任一方的資訊內容，另如果可能的話，在此時鼓勵參與者分享於準備會議中所提出的資訊給他方，將有助後續進展。你可以提出的問題包括：

- a) 你願意向另一方提出這個要約嗎？
- b) 你願意和另一方分享你的想法嗎？

c) 我認為當我們回到聯合會議時，這些會是有所幫助的方法/資訊，你願意分享嗎？

2、聯合會議

當結束準備會議，回到聯合會議後，調解員可能面臨的挑戰包括：

- (1)處理雙方的情緒(特別是因為雙方過去曾發生的事)
- (2)問題的複雜性
- (3)雙方都無法或不願意坦誠
- (4)不同性格的人

在開始聯合會議前，調解員要切記，自己並不是協商中的主角，要善用開場白，並了解協商中的衝突是必然的，甚至有人大吼大叫，必要時休息一下，以中斷與會者的情緒，在開始前不妨使用以下共同基本陳述：

“我認為我們的私人會議很有幫助，而且我們是在解決方面已取得進展。你們兩方似乎都致力於達成和解。在我看來，你們的立場相較我們私下見面前更接近彼此了。”

另外，為了能澄清議題，調解員可使用的技術為：

- (1) 仔細聆聽→目標是讓各方多說一點以讓利益和可能的選擇浮現，願意傾聽，甚至這個人提供的資料與議題並不相關。並表明對每一方觀點的理解，因為表明同理心也是訊息收集的一部分。
- (2) 提出開放性問題→利用開放性問題，協助任一方說出真實的想法或感受，例：當一方指責對方說謊時，其實他是想表達對方說的內容不符合他的經驗，因此他感到害怕，需要對方先聽取他們的經驗，他才願意聽取對方的。此時，或可提出以下問題：你有看到什麼真相並沒有反映在他的陳述中嗎？你認為有那些事實他們並沒有說出來嗎？或著當一方提到對方這麼做一點意義也沒有時！其實當事人想表達的是他真的不知道對方這麼做，但是他不敢問，此時，或可提出以下開放性的問題：你想知道為什麼他這麼做嗎？為什麼我們不問問他？

- (3) 改寫說法→將對方的說法以另一種方式呈現，例:”我聽到了”改為”我理解了”，會提高他方對你的信任感。
- (4) 重述→即鏡像模仿行為，亦稱為趨同行為，將聽到的內容再說一次，但必須要清楚及直白、用正面的語言、用屬於自己的語言、用聽者的觀點及在對的時間說出來。
- (5) 提出假設性問題，或將經驗大聲說出來-目的為刺激他人思考，例:
- 你知道我有個客戶他因為…
 - 在另一張談判桌上我看到了他們是這樣做的…
 - 我好奇如果…這樣做的話，會發生什麼？

調解員在聯合會議中，要儘量凝聚一連串可進入要點的訊息，專注在服雙方的共同點上。另外，面對談判桌上各種不同性格的代表，也是團體協商中的挑戰。以下為談判桌上常見的人格，至於如何處理，調解員可預為準備。

- (1) 不知道何時稱之為勝利：這個人總是在接近他們最初目標的時候，改變了目標。
- (2) 只在意自己的人：這個人想知道每項選項將如何影響他/她和他們，不想讓別人領先於他/她，他們似乎只對確保他們領先別人有興趣。
- (3) 講求公平的傢伙：這個人一直在談論公平，以及雇主如何不公平。他們拒絕活在現實及接受其他人有時對於公平似乎有不同看法。
- (4) 讓它破局：這個人表現得好像想要看到勞資糾紛。他們在會議中及會議外發言反對。
- (5) 細節、細節和更多細節：他們從未看大方向，他們只追蹤每項提案的細節，因此不允許程序向前推進。
- (6) 本位主義者：這個人的自我阻礙了協商的推展，他們只為成就自己。
- (7) 戰略家：他們像是建築師，有一個關於後續應該會發生什麼的願景，但他們可能或根本沒有足夠經驗，技能或槓桿來實際實現它。

- (8) 偷偷摸摸的人：這個人很安靜，從不說什麼，直到他們協商已經到最後關頭，他們才說出他們的顧慮及表達他們是如何的不支持最終交易。
- (9) 了解一切：他們做好準備並很理解問題所在。所以他們認為不需要調解，即便真的要調解，也認為你不是進行調解的合適人選。
- (10) 憤怒：這個人很生氣，而且他希望每個人都知道這件事。他們可能對於過去的事件已有成見，甚至對於現況或特定的對象。因為生氣，他們很難在協商中表達自己的觀點。

3、 避免有風險性的技巧

誠如之前所言，調解人是中立第三者，要避免發生以下狀況：

- (1) 給予建議或推薦
- (2) 允許或注入自大
- (3) 指責他們虛張聲勢
- (4) 使用邊欄或非正式會議(視時機使用)
- (5) 把某人/某事打開-該術語暗示了通過開火使人或動物遠離躲藏的做法，以便煙霧將它們排出。
- (6) 質疑提案或挑戰發言人的談話
- (7) 提出失敗或錯誤的假設
- (8) 代替談判者發言
- (9) 同情任一方
- (10) 把“公開”當武器
- (11) 撤回調解員，即揚言不參與

4、 終局協議

協商到最後階段，調解員應忽略已被丟棄的議題，處理剩下仍存在的議題，並降低協議寫作的時間，記得為雙方保留顏面。這時調解員的角色僅為幫助參與者濃縮他們的協議寫作，以及確保他們真的了解他們所同意的協議內容是

什麼。在雙方簽署協議以，記得恭喜雙方使用了調解這個服務，並承認雙方在過程中的辛苦，鼓勵雙方未來繼續使用於調解中學到的技巧(包括GM、IBB、EM)，最後另忘了得到雙方最後協議的影本。

5、社群媒體在調解中的影響

現在網路的影響力無遠弗屆，如能善用社群媒體，好處包括宣傳自己，增加與雙方當事人的連結，讓彼此都可以很快速得到對方的資訊，增進信任，但也有可能會有人利用網路攻訐你，影響大眾對你所提供調解的觀感及評價。此外，如雙方私下在調解過程中錄音、錄影，甚至使用直播，將影響調解保密性的本質，因此，在調解開始前，應明確制定雙方使用社交媒體的基本規則，定出明確界限以確保保密性，要求雙方不應披露與調解員或於調解員指導下的溝通，告訴各方，如果違反機密性，調解員將被撤回。

6、調解中的倫理規範

調解中雙方不倫理的行為包括詐欺或不誠信協商，此時應請雙方遵守法律，避免詐欺或對重大事實的扭曲，另說明應誠信協商的責任，即出席代表應該有決策的能力，並有意達成協議，另需於過程中提供協商必要資訊。而調解人符合倫理的行為標準應包括自決、公正、避免利益衝突，以及保密。

調解員如何發現任一方可能有不道德的行為，此時可使用開放性問題，不停探測真相，並應堅持不懈地堅持公平性，保持自己的標準，而不是他們的標準，另外，一旦發現不道德或不誠信，應使用關係來阻止這種行為的持續發生，必要時暫停會議，你不必回答每一個問題，也不要說謊，要相信利用事實會帶給我們好處。

四、聯邦部門及行政命令

(一)聯邦部門-聯邦勞動僵局解決小組(FSIP)

本次課堂中特別介紹聯邦勞動僵局解決小組(FSIP)，主要是讓調解員

知道，如公部門的協商遇到僵局，確實無法處理時，可透過聯繫該小組解決之。該小組由七名兼職服務的總統任命人員組成，其中一人擔任主席。其任務係解決聯邦機構和代表聯邦僱員的工會之間的僵局，這些僵局是根據“聯邦服務勞資關係法”和“聯邦僱員靈活和壓縮工作時間表法”引起的談判而產生的。如果雙方之間討價還價並且請求調解協助，仍無法產生自願協議，則任何一方或雙方可以共同請求小組的協助。在一方提交文件或當事方共同提出小組協助請求後，小組的工作人員將對該請求進行初步調查。在調查之後，如果專家組主張管轄權，則它有權建議和/或指導使用各種爭議解決程序。如果當事方在使用這些程序後仍無法達成自願和解，小組可採取其認為必要的任何行動來解決爭端，包括通過最後行動強制執行合同條款。當事人不得向任何法院上訴小組決定的案情。茲介紹如下：

1、小組程序中的雙方責任

在小組主持下的任何程序中，各方必須準備好解釋其提案的運作方式，並通過口頭或書面形式提供明確和完整的立場聲明來支持其通過。小組在評估提案案情時應用的最常見標準是證明需要和可比性。例如，當一方提議改變現狀時，該方有義務證明需要進行更改。此外，當私人，公共或聯邦部門的其他工作場所目前受到一方希望採用的做法所約束時，應記錄該做法的存在，並應製作證據以證明所有員工受影響的地方同樣如此。總之，無論何時，一方參加小組主持下的程序，都無法提前用於說服專家小組充分準備和收集數據，以便解決爭端。

2、非正式會議

為了最大限度地利用各方自願解決爭端的機會，小組任命的代表以面對面的方式探討各方和解可能性。雙方和代表之間的討論，他們精通小組如何決定以前涉及類似問題的案件，在談判桌和核心會議上進行。這些探索通常會導致部分或全部爭議問題的自願解決。如果解決方案的努力不成功，該程序允許小組代表充分了解當事方的理由，證明的需要以及根據案

情提出的其他證據。該代表隨後在隨後的小組會議上向全體小組報告；報告包括當事人的最終要約，當事人必須提交的任何立場陳述，以及他或她的和解建議。然後，小組就此事項採取最後行動，其中可包括發布決定和命令。

3、(1)調解仲裁（“Med-Arb”）

為了使各方有最終機會在談判過程的最後階段自行解決爭端，小組指定的調解員首先探討可能的協議領域。通常，該程序會導致和解，因為仲裁員在調解期間的建議不容易被輕視。該程序通常不如申訴仲裁更正式，但可能會有所不同，具體取決於所涉及的專家組代表和問題的性質。如果在調解階段沒有達成自願協議，則緊接著進行仲裁聽證會。仲裁員可自行決定發誓證人，接受證據作為證據，或要求提交聽證會前或聽證會後的簡報。然而，無論聽證會的性質如何，仲裁員最終都有權就程序調解部分期間未解決的問題作出具有約束力的仲裁決定。仲裁員的服務是免費。

(2)私人仲裁員（私人“Med-Arb”）

在專家組批准當事方聯合請求使用該程序後，聯邦服務勞資關係法規授權當事人自願將其爭議提交給私人調解員仲裁員。這些聯合請求是在加急的基礎上進行調查，並得到普遍批准，除非它們涉及小組自行保留的事項，例如聯邦部門勞動關係界的第一印象問題。在不涉及聯合請求的其他情況下，小組可以建議和/或指導使用私人醫療或仲裁。在任何一種情況下，當事人都會選擇處理案件的仲裁員，並分擔仲裁員的費用和其他相關費用。在其他方面，該程序類似於Med-Arb和Panel代表。

(3)與專家組代表加速仲裁

如果快速解決問題是案件情況的一個關鍵因素，而且問題既不是太多也不是過於複雜，小組可以指示加快仲裁程序。小組指定的仲裁員與當事方會面，聽取爭議雙方的意見，如果未達成和解，將在聽證會結束後2個工作日內發布具有約束力的決定。鑑於時間很短，當事人不得提交聽證會後

的簡報，但可以事先獲得提交陳述和書面證據的許可。訴訟的這些和其他細節由仲裁員自行決定。在其他方面，程序類似於Med-Arb，由小組指定的仲裁員。

(4)與小組代表或私人仲裁員仲裁

該程序使各方有機會直接向決策者提出理由和證明的需求，包括文件證據。仲裁員可自行決定是否有機會在訴訟程序之前或之後提交陳述。與本指南中列出的其他種類的仲裁相反，傳統仲裁通常是在小組的初步調查表明當事人如此根深蒂固以至於其他調解極不可能產生任何變動的情況下推薦或指導的。然而，如果仲裁員花一些時間與他們探討和解的可能性，各方不應感到驚訝。

4. 書面提交

根據專家組制定的時間表，雙方以書面形式提出其職位的優點，通常在指定的頁數限制內。他們可以文件、宣誓書，圖表和錄影帶的形式提交證據。各方應在彼此和小組上提供這些資料(兩份)。除了初始申請之外，如果有此指示，他們可以提交反駁聲明。在審議了締約方提交的材料後，小組將採取最後行動，其中可包括發布決定和命令。由於當事方不與小組代表進行對話，因此自願解決的機會較少。由於小組代表也沒有機會提出問題，因此各方必須清楚，完整地解釋其提案和有說服力的證據。當記錄需要澄清時，專家組工作人員可以召開電話會議以解決任何不確定因素。

5. 尋找真相-由小組代表提出的和解建議

在涉及高度公共利益或高度技術性問題的重要爭議中，事實認定聽證會創建完整的文件證據和專家證人證詞記錄，作為決定依據。這是小組程序中最正式的。舉行聽證會前會議以促進聽證會的籌備工作並探討解決方案的可能性。在事實審理期間，負責訴訟程序的小組代表(事實查詢人)有權發出傳票，並允許當事人傳喚經宣誓的證人。當事人可以通過直接和

交叉審查對證人提出質疑；事實探查者也可以在必要時詢問證人和當事人的代表，以確保創建完整的記錄。該程序的正式成績單；當事人安排從法院報告服務處購買副本供自己使用。聽證會結束後，當事人通常可以提交聽證會後的簡報。事實發現者發布一份報告，總結所提供的證據和論據，當事人的最終要約和立場，以及他或她的和解建議。報告的副本將發送給雙方，雙方有30天的時間達成協議或以書面形式說明為什麼應該或不應該採用事實探查者的建議。如果事實發現者的建議未能解決問題，在考慮整個記錄後，小組隨後就此事項採取最後行動，通常是通過發布決定和命令。

(二)行政命令

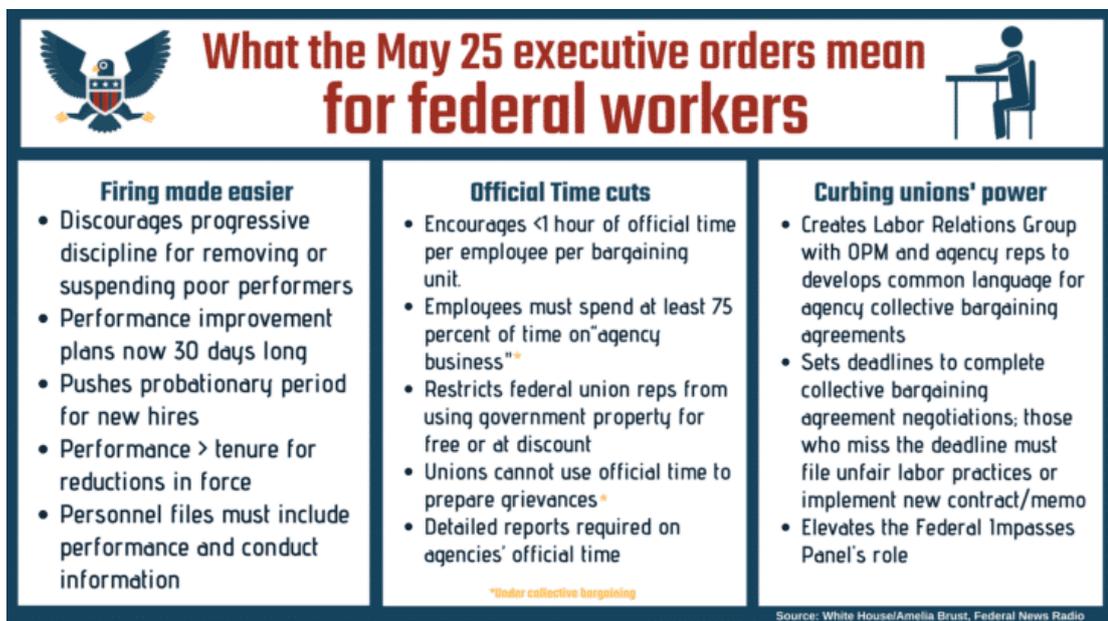
另外，因為調解員也需處理公部門與工會間的爭議，因此課堂中特別介紹到美國總統川普於107年5月時簽署3項限制工會權利的行政命令及法院相關裁定。川普的行政命令分別循三個途徑限制工會權力，首先是壓縮「官方工時」，列明工會代表最多只能用25%的上班時間，協助其他工會成員的申訴。當時白宮內政委員會解釋，此舉是為了提高公務員效率，避免浪費公帑，但工會認為這個要求對於工會的打擊尤其明顯。第二點是縮短聯邦僱員改善表現的時間，新措施要求公務員一旦被評為表現欠佳的話，必須在30天，而不是原定的120天內改善表現，此外涉事員工上訴的渠道也變窄。至於第三點則授權政府，在勞資雙方秉持善意談判但局面膠著時，單方面更改合同條文，包括調整工會代表的職位甚至將其解僱。有關行政命令的內容如下圖：不過在案件裁定中，法官也允許行政命令的部分條文生效，包括部門有權處分或辭退員工，過程中無需經過重重關卡，此外如果工會蓄意拖延談判，部門也能單方面更改合同。

而雖然法院去年推翻了總統三項勞動力行政命令的關鍵條款，聯邦工會宣布法院的裁定取得勝利，且在該裁定之後，人事管理辦公室告訴各機構“完全遵守”法院命令。但在三個行政命令實施一年多後，聯邦僱員工會、律師和一些國會議員表示他們仍然看到行政命令產生的影響。廣義而

言，聯邦僱員紀律的氣氛已發生變化，機構顯然採取更強硬的立場，而且工會表示看到了全面的紀律處分，每個星期都會收到政府官員被解僱的新案件，比以前更快更多。

工會認為機構比以前更加大膽，雖非不良行為或惡意行為，但是機構似乎更願意繼續推進他們之前可能需要更長時間的事情。人事管理辦公室的指導仍鼓勵各機構利用其最佳判斷來確定如何在集體談判談判中實施總統勞動力行政命令的廣泛概念。因為法院決定並未限制或以其他方式修改聯邦服務勞資關係法規下的機構或工會集體談判權利和義務，因此該機構有權在集體談判的背景下提出建議，包括在行政命令中討論的主題，並以最能反映關鍵機構優先事項的方式制定這些建議。

就政府的集體談判和工會權利而言，這對工會成員已形成一個非常不友善的環境。另外川普已對聯邦地方法院的裁決提出上訴，上訴法院可能於今年夏天作出裁決，有關川普行政命令如下：



What the May 25 executive orders mean for federal workers

- Firing made easier**
 - Discourages progressive discipline for removing or suspending poor performers
 - Performance improvement plans now 30 days long
 - Pushes probationary period for new hires
 - Performance > tenure for reductions in force
 - Personnel files must include performance and conduct information
- Official Time cuts**
 - Encourages <1 hour of official time per employee per bargaining unit.
 - Employees must spend at least 75 percent of time on "agency business"*
 - Restricts federal union reps from using government property for free or at discount
 - Unions cannot use official time to prepare grievances*
 - Detailed reports required on agencies' official time

*Under collective bargaining
- Curbing unions' power**
 - Creates Labor Relations Group with OPM and agency reps to develop common language for agency collective bargaining agreements
 - Sets deadlines to complete collective bargaining agreement negotiations; those who miss the deadline must file unfair labor practices or implement new contract/memo
 - Elevates the Federal Impasses Panel's role

Source: White House/Amelia Brust, Federal News Radio

參、受訪單位/人員簡介

一、單位簡介-加州大學洛杉磯分校勞工研究教育中心(UCLA Labor Center)

教育中心設於該大學分校之勞動和就業研究所下，是一個多學科的研究中心，致力於研究、教學和討論勞動與就業問題。勞工研究教育中心認為公立大學屬於人民，應該促進全民優質教育和就業。應將工人、學生、教師和決策者聚集在一起，解決當今勞動人民面臨的最關鍵問題。勞動中心的研究、教育和政策工作提升了行業標準，創造了有利於社區的就業機會，並加強了移民權利，特別是對學生和青年的權利。其主要專案包括：

- (一)夢想資源中心(Dream Resource Center)- 該中心自成立以來，已成為國家創新研究、教育、領導能力發展和移民問題政策的來源，對於確保移民青年繼續站在直接影響其生活和家庭的全國對話的前列至關重要。中心認為無論移民身份如何，年輕人都應該有學習、健康和追求夢想的權利，致力推動學生發揮領導作用，促進平等接受高等教育和獲得公民身份的途徑。
- (二)全球團結專案(Global Solidarity Project)- 全球團結專案認為在全球經濟中，工會和工人必須跨界走到一起。該專案係於勞工領袖和學者之間建立國際夥伴關係，並進行關鍵研究，以提高世界各地的勞工標準和工作條件。跨國公司不分國界，可以規避勞工和環境法規，致使工廠工人、服裝工人、農場工人、農民工和礦工都付出代價，因此只有將共同利益者聯合起來，才能對抗企業家。該專案透過與勞工領袖、學者等人的合作，解決美國、墨西哥和環太平洋地區常見的工人問題。
- (三)返工工人正義研究所 (Re:Work Institute for Worker Justice)-該研究所致力與工人中心和工會合作，改善低工資行業的勞動條件，並加強現有工作場所中法律的執行。
- (四)應用研究-成立於 1991 年，進行行業和部門研究，工作內容包括工人中心能力的建設、課程開放及與相關團體建立夥伴關係。

二、受訪者簡介-Kent Wong(中文名:黃道權)

加州大學洛杉磯分校勞工研究教育中心主任，於該中心內教授勞工研究及亞裔美國人研究課程。曾擔任國際服務雇員聯盟(Service Employees International Union)的工作成員-律師、亞太裔美國人勞工聯盟(Asian Pacific American Labor Alliance)和勞工教育聯合協會(United Association for Labor Education)的創始主席，目前是加州教師聯合會(California Federation of Teachers)的副主席。



三、訪談紀錄:

(一) 會晤時間: 108年5月9日上午11時至12時30分

(二) 訪談內容:

1、工會組織率過低之困境

首先由我方簡單介紹我國工會種類(分別為企業工會、產業工會及職業工會)，其中企業工會組織率偏低，以2018年度本部官網統計數據看來，工會總家數達5,536家，其中企業工會僅900家，會員人數為58.5萬人，以目前全國可籌組工會的企業員工人數約371萬人為母數計算，組織率僅15.2%，如將產業工會之會員人數加入，組織率則下降為7.6%。雖本部以多項行政措施鼓勵產業勞工組織工會，包括訂定各項補助措施，協助未成立工會的勞工籌組工會，並鼓勵上級工會積極輔導勞工籌組工會，與地方政府共同訂定補助措施，補助各級工會辦理勞工教育，以強化工會幹部能力等方式，惟效果有限，企業工會家數及會員人數始終未見顯著成長。

受訪者對此表示，1983 年時美國的工會共有 1,770 萬名會員，工會組織率為 20.1%；而在 2018 年時，會員人數為 1,470 萬名，組織率已下降為 10.5%，而事實上勞工的組織率更低，僅 6.4%，至目前全國工會組織率仍可維持於 10% 的主因，係近年來公部門受僱者組織工會的人數增加，包括公務員、教師、消防員、警察等主力，統計至 2018 年底，公部門勞工組織工會之會員人數高達 720 萬人，組織率高達 33.9%，相較私部門勞工加入工會的比例多出 5 倍多。惟整體而言，美國勞工參與工會的比例也偏低，而他認為工會組織率下降、工會密度低是各國都面臨的問題，非僅台灣。

美國工會組織率下降，其成因包括製造業工作機會的消失、服務業工作者的增加，以及非典型工作者增加等，以洛杉磯為例，在過去 15 年中，加入工會的家庭照護者(home care service worker)會員就由 4.5 萬人增加為 10 萬人以上，也因工會的努力，讓這些家庭照護者有更好的收入，反之，服裝行業工人(garment)體現了全球製造業的挑戰，包括低工資，彈性契約（如 small contractors 承包商契約，契約工或無契約）和血汗工廠的勞動條件。雇主利用前揭契約，削弱勞工組織或加入工會的力量，但目前政府很努力在改善，也提到有不少人默默努力在改善成衣業工人的勞動條件

另受訪者強調，美國工會組織率雖大幅滑落，工會聯合組織仍可以透過群眾動員或跨領域結盟（例如與移民權益、貿易政策、健康照顧與維生工資等議題團體合作）等方式，對政治產生一定程度的影響力。其中並舉例，目前加利福尼亞州的最低工資為每小時 12 美元，但洛杉磯在洛杉磯郡勞工聯合會（The Los Angeles County Federation of Labor）的努力下，已制定了更高的最低工資標準，並適用於在洛杉磯工作的不同類別公司的員工，自 2019 年 7 月 1 日起，勞工人數在 25 人以下的事業單位，基本工資由每小時 12 元增加為每小時 13.25 美元，人數在 26 人以上的事業單位，基本工資則由 13.25 美元增加為每小時 14.25 美元，相較於加利福尼亞州或聯邦政府目前設定的最低工資率（分別為 12 美元／小時及 7.25 美元／小時）高上許多。

受訪者強調，工會應確實發揮提升勞工勞動條件、改善勞工生活的功能，

以吸引勞工組織或加入工會，並提到加入工會的勞工，其薪水較非會員高出許多，另經本人事後查詢美國勞工部公布的數據顯示，2018 年加入工會的全職工作者，其週薪中位數為 1,051 美元，而未加入工會的勞工，其週薪中位數為 860 美元，僅會員的 8 成，顯見工會透過集體協商與雇主討價還價協議後，確實有助會員提高收入和生活水準。

此外，美國工會亦透過爭議行為(即罷工)，爭取更有利的勞動條件或勞動環境，如今(2019)年 1 月洛杉磯教師集體罷工案為例，洛杉磯教師聯合工會(UTLA)為改善教師工作環境、維持教學品質，提出校方應縮減班級人數、增加支援人員和為教師加薪等訴求，因勞資雙方協商幾個月仍破局，工會遂於 1 月 14 日開始罷工，共計 3.4 萬多名教師走出課堂上街遊行，而這次的罷工行動也獲得學生家長及社會各界的支持，工會並在罷工 6 天之後，於 1 月 22 日與洛杉磯聯合學區(LAUSD)達成試驗性協議，可說是相當成功的罷工，為工會實力的展現。

2、企業工會協商實力不足的困境

目前我國團體協約簽訂數共計 713 件，其中僅 164 件由企業工會與事業單位簽訂，且渠等事業單位多屬國公營事業單位或金融業(如銀行業、證券業)，餘則多為教師所組織之產業工會或職業工會與校方所簽訂，如以企業工會團體協約簽訂數占我國企業工會數之比例，僅 18%，換言之，目前仍有 82%(736 家)的企業工會與資方協商未果或未開始協商，顯見企業工會協商實力不足。探究其原因，包括我國事業單位內勞工多選擇籌組及加入企業內工會，除會員人數受限於事業單位規模外，且因工會成員受雇主直接監督，經濟上亦從屬於雇主，工會成員的心理及相關工會活動皆易受雇主妨礙及干擾，尤其當有工會幹部或會員遭受雇主不當打壓，甚至解僱後，易引發內部寒蟬效應，實不利會員招募及工會發展，且工會如向雇主提出團體協商之要求時，協商代表往往需直接與雇主面對面衝突，而美國之勞工多選擇加入外部的產業或職業工會，由一個強大的外部工會來代表廠內勞工與資方協商，這時因為會員人數多，工會動員能

力強，且協商是由工會律師與資方進行專業的法律戰，這結構上的差異，使我國企業工會實力受限。而另外一個原因，則是我國勞工之勞動條件多已由政府高度規範，多數勞工較不認為有需透過協商爭取勞動權益之必要，因此較無意願加入工會。

受訪者表示，企業工會會員如與事業單位間的關係太緊密，往往承受相當大的壓力，易受干擾，且後續向雇主提出團體協商的要求時，因訴求多為勞動條件的提升，對於雇主而言，即代表經營成本的增加，因此雙方處於對立的狀態，要簽訂團體協約以提升單一企業內勞工的勞動條件有其困難，但這是結構性的問題，不易改變，因此建議我國企業工會可透過與同一產業內其他企業工會的互相合作，進而影響該產業全體勞工的勞動條件，他並以美國鋼鐵業及建築業為例，在相關工會的合作下，確實提升產業勞工的薪資及福利。

另論及美國推廣的利益性協商(interests-based bargaining)理論，其應用於團體協商過程中並非都能成功，目前在公部門推展情況較好，這是因為公部門勞工訴求的內容，並不完全是勞動條件(即雇主成本)的提升，可能為服務(教育)品質的提升、行政管理或相關制度的改善，與資方的立場及利益較能一致，且較無需考量財務問題，反之，私部門因勞資雙方的利益難以一致，運用上較易失敗。

(三)小結

受訪者認為，台灣企業工會組織率低且協商實力不足的情況，有其結構性困境，的確不易改變，如欲提高組織率，企業工會應致力於提供會員更好的勞動條件及其他福利等好處，提供勞工組織及加入工會的誘因，亦或透過與其有共同利益的非營利組織、工會或社區夥伴間互相合作，透過倡議及遊說，影響國家政策或制度，提高勞動條件。

又如欲提升工會協商實力，或可透過產業間企業工會的連結及合作，壯大單一工會的力量，共同致力於改善產業勞工的勞動條件及工作安全，而不一定靠個別企業簽訂團體協約的方式來提升勞動條件，另外，企業工會亦應好好教

育會員及培訓優秀的領導人，提升工會幹部於協商時所需專業及協商能力。

至有關政府方面，應該制定完善集體勞資關係的法令及制度，並推廣勞動教育，透過教育及宣導等方式，讓勞工朋友了解自身權益，以及提升應組織及加入工會的意識。

備註:另針對通訊投票是否合法之議題就教美國經驗，獲悉美國工會選舉領導人、投票表示同意或反對團體協約內容等事項，皆屬工會內部事務，由工會內部規章自行範定，並未有相關法令規範，因此通訊投票行之有年，惟因通訊投票增加選舉舞弊及內部衝突的可能性，亦難達成投票無記名的方式，恐將增加勞勞之爭，我國目前尚不宜冒然實施。

肆、派訓心得及建議

當獲知今年度有機會獲派前往美國接受為期一週的訓練課程，心裡充滿興奮，惟囿於經費不足，必須隻身前往，且因訓練地點位於美國加州，本部駐美秘書因工作地點(東岸)及時間等因素，已預先告知無法陪同，獲派人員於美國的行程都得自立自強，因本人過去並未到過美國，除環境、交通不熟悉外，面對全程英語課程，難免擔心語文能力不足而發生鴨子聽雷的窘境，內心其實充滿不安。

所幸本部駐美秘書於行前妥善聯繫美方單位及安排參訪行程，細心提醒在美生活的各類注意事項，包括氣候、交通、網路及治安，並協助代訂在美住宿事宜，減輕本人許多行前工作，另於出發前，藉由閱讀過去出差人員所撰寫之出國報告內容，預作心理準備，因此在隻身抵美後，即能逐漸適應並進入狀況，並帶著愉快、感恩及探索的心情，順利完成為期一週的訓練課程，並有機會於這短暫的10日內，體驗加州生活，真的是非常難得的經驗。

本次課程係於FMCS於加州格倫代爾的辦事處辦理，參訓學員均為年資未滿一年的新進調解員，受訓期間FMCS署長Richard R Giacalone及副署長Gary Hattal均分別於第1天及第2-3天到場，陪同參與整天課程，除於課堂中隨時分享調解經驗及提供建議外，Gary並擔任小組實例演練時之觀察員，就觀察到的情況提供演練者意見。兩位官員都非常親民且樂於分享，與大家打成一片，也讓我感受到美國政府對於調解員的重視，另訓練第一天恰巧也是同組學員取得調解員資格的第一天，全家人特地從遠地前來陪同開訓，Richard也當場頒發證書及徽章，讓我感受到學員認為身為調解員職務是件相當榮譽的事。當天晚上與Richard、講師Mira、Javier、Hather等人共進晚餐時，獲知一旦成為FMCS調解員，即為美國14級公務員，其地位極為崇高，不分年資高低，同受政府高度重視，這一點也令我相當訝異。

經由本次出差，深感FMCS調解員制度與我國有很大的差異，包括這些新進調解員，都是美國聯邦政府的正式公務員，職等相當高，雖薪俸因工作地區不同而有所調整，但仍有相當水平，年薪為76,687至117,810美元，這薪酬在美國

當地算是相當不錯，另聯邦政府在僱用這些人時，其招募聘僱過程十分謹慎，除應徵者本人客觀資格需符合用人單位所開立之需求外，尚需經過2次面試，初試由區域辦公室辦理，應徵者需自我介紹、回答考官問題及準備教材呈現過去於勞資關係方面的專業讓考官考評，於通過初試後，第2關則安排由FMCS的大家長利用視訊方式與面試者一對一談話，然後決定是否進用，一旦獲聘，即以 G-13 職等進用，一年後升為G-14職等，這與我國獨任調解人係各地方政府或民間團體自行決定是否聘用，非專職、不具公務人員資格，且執行業務時僅酌給車馬費等方面有極大差異，不過考量兩國國情不同，歷史及制度也有差異，實不宜在同一水平線上作比較。

藉由同學私下的分享，了解FMCS對調解員的專業相當十分重視，據參訓者分享，機構會為新進調解員安排為期4週的訓練課程(分4次)，每1次都有不同的主題，本次即為第2週訓練，訓練相當紮實，除此之外，回到所屬單位後，還需經由1年以影子觀察(shadowing)的方式學習，期藉由從旁觀察，從前輩身上學習經驗及技巧，進而內化為自己的調解技巧或發展屬於自己的調解風格，與我國一旦取得獨任調解人資格即可執行調解業務，及做中學也有所不同。

另外則是調解員的背景，他們過去可能是資深工會幹部、企業法務人員或律師等，對於勞資事務及協商談判擁有豐富經驗，當中不乏自各該領域退休後應徵成為調解員者，對於這個制度能藉助調解員過去經驗及長才協助解決爭議的部分，我個人也十分認同，鑑於近年我國特定產業之勞資爭議頻傳，或可培訓熟悉特定產業內勞資關係之退休者為調解人，以有效解決特定行業或產業之爭議，爰未來本部於辦理認證訓練時，或可思考對於錄訓者資歷及實務經驗之資格是否需再進一步提高。

另一方面，由於這些人擁有豐富的工作歷練，充滿自信，並以身為FMCS之調解員為榮，參與訓練的過程中，不分男女皆對於儀容非常重視，多著西裝及正式套裝，此有助於展現專業感，另每個人都勇於分享及提問，展現風采，這一點也令我印象深刻。此也印證了課堂中強調開場白及第一印象的重要性，一個好的形象將有助建立他人對我們的信任，因此合宜的穿著、儀態及令人印象

深刻的開場白十分重要，這也是我國調解人可學習及加強的部分。

有關本次訓練，係以如何促成團體協商之調解為主軸，教授促成雙方持續協商的技巧及運用，課程著重互動式教學，藉由小組分享、討論、演練等途徑達到訓練目的，課程講授占每日課程時間僅1/3，講師於教授重要概念及原則後，隨即進入小組討論，讓學員熟悉所講授的技巧及步驟，在實例演練部分，讓學員就案例部分輪流以不同身分(調解員、工會代表或資方代表)進行模擬，達到換位思考的效果，且在扮演不同身分的溝通協商過程中，有觀察員全程聆聽及記錄優缺點，於演練結束後分享給學員，讓學員了解自身表現，觀察員也會適時提供自身經驗及建議，這種雙向交流，讓課程進行變得有趣，也讓學員學習到更多書上沒有教的知能，未來本部於辦理相關訓練時，不妨參考這類互動式教學方式，將可有效提升學習成效。

經由本次訓練，對於促進協商進行及的技巧，有以下心得及建議：

(1)好的開場白可以與雙方建立良好的關係、取得信任感及有助後續協商順利進行，但這個開場白應該屬於自己，用自己覺得舒服的方式及語言呈現，而不只是模仿別人。

(2)於調解過程中，應切記這是兩方的交易，不是你的，因此調解人應該保持中立，明白自己只是程序的促進者，任務是在確保流程的進行，過程中不該置入自己的立場，不該強制任一方接受。

(3)調解人經由非正式會議、準備會議中所獲得的資訊，於分享前，應確保提供資訊的一方是否同意分享，另任一方的關鍵策略絕對不可分享。

(4)好的調解人不會只有一種調解方式或風格，在參與前要準備好對於協商議題的了解，過程中有不懂的地方應該發問，最忌諱不懂裝懂。

(5)調解過程中多利用開放性問題，讓雙方多說一些，藉此收集資訊、釐清雙方本意，找出潛在利益、激盪方案(選項)產生以及協助雙方聚焦於議題上，並避免情緒影響程序進行。

當然，也期盼自己未來如有機會參與團體協商或爭議之處理時，可應用本次訓練活動中習得之技巧，協助雙方達成共識。

至有關 108 年 5 月 9 日拜會加州大學洛杉磯分校勞工研究教育中心主任，針對我國企業工會組織率低且協商實力不足的情況向其請益美國經驗後，提出以下建議：

- (1)於工會組織率偏低方面，除本部應賡續健全勞動三權之相關法制，以鼓勵勞工積極行使團結權、協商權及爭議權外，建議已成立之企業工會應致力於提高會員的勞動條件及福利，協助解決個別會員的勞資問題，以強化員工加入工會的誘因，當有愈多人加入，工會財務及相關運作制度將更完善，此將有助壯大工會力量，進而提升協商實力。
- (2)於團體協商部分，工會幹部應以全體會員之福祉為第一考量，而非個人利益，並應致力於提升自身於協商談判及勞動法令之技巧及知能，讓會員及資方皆能信服其領導及專業，將有助團體協約的簽訂。
- (3)又如遇單一工會力量薄弱，無法順利簽訂團體協約時，建議可透過產業間工會的連結及合作以壯大力量，共同致力於改善整體產業勞工的勞動條件及工作安全，簽訂團體協約不應是單一途徑。

伍、照片集錦



108/5/13 -署長為新進調解人頒發證書



108/5/13 -與署長及 FMCS 成員餐敘



108/5/14 與副署長及同學班聚



訓練過程中的上課情況



訓練過程中的上課情況

