

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及相關單位 受訓

服務機關：行政院勞工委員會

姓名職稱：勞資關係處劉科員盈慈

勞資關係處葛科員韻

派赴國家：美國（華盛頓 D.C.）

出國期間：101 年 6 月 24 日至 7 月 4 日

報告日期：101 年 10 月

# 目 次

## 壹、派訓目的及行程

### 一、派訓目的

### 二、派訓行程

## 貳、「勞資協商技巧」課程內容

### 一、課程安排

### 二、傳統型協商

### 三、利益型協商

## 參、參訪機關簡介

### 一、美國國家勞資關係局

### 二、美國聯邦勞資關係署

### 三、美國聯邦調解調停署

## 肆、派訓心得及建議事項

## 壹、派訓目的及行程

### 一、派訓目的

新勞動三法自去(100)年 5 月 1 日經行政院公布施行，迄今已滿一年，該法針對工會法、團體協約法及勞資爭議處理法作大幅修正，期能落實工會自主及創造平等和諧之勞雇關係，其中在工會組織方面，工會法放寬勞工團結權之限制，並明定雇主不當勞動行為，透過勞資爭議處理法裁決機制，落實工會幹部及勞工遭遇雇主不當勞動行為之保障。在團體協約部分，團體協約法明定透過強制協商規範及誠信協商原則，提升勞資雙方進行團體協商之意願，並配合勞資爭議處理法之裁決機制，建構勞資自主協商及維繫勞資自治精神。至勞資爭議處理部分，勞資爭議處理法之修正，增訂獨任調解人、仲裁人制度及不當勞動行為裁決機制等規定，希冀透過多元專業之勞資爭議處理機制之建立，提升勞資爭議處理效能。

集體協商是由工會與雇主共同協商制定各種勞動條件的制度，美國勞資關係協商機制可謂以團體協商為中心，在 1935 年通過的國家勞資關係法（National Labor Relations Act），為美國勞資關係發展史上的重要開始，該法主要規範私部門事業單位之勞資關係，在近八十年的實施過程中，對於集體勞資爭議之類型、處理經驗等發展已趨成熟，集體協商機制的制度精神及運作形式也已深植於各行各業之事業單位中，經由集體協商制度簽訂的團體協約而直接、間接影響的勞工不在少數，其中，該法為了減少勞資雙方在進行團體協商過程中產生紛擾，亦建構不當勞動行為（Unfair Labor Practice）之規範，並設置美國國家勞資關係局，專門處理不當勞動行為之爭議，排除勞資雙方以不正當之手段干擾勞資關係發展，以促進團體協商之進行。

對於勞資雙方要如何表達自身主張，並與對方協商談判，為所爭

議的勞動條件達到雙方合意的解決辦法，常見以透過協商來簽訂團體協約，同時避免不必要的勞資衝突，在美國長期勞資關係機制發展下，已發展出不同的協商模式，例如傳統的分配性協商到最近利益型協商之運用，美國聯邦調解調停署(FMCS)亦持續提供此類訓練，教導協調人員如何幫助勞資雙方進行溝通、協商並避免衝突爆發之技巧，以修補勞資歧見，回復集體勞資關係正常運作，發揮有效處理勞資爭議之效。基此，本會參訓人員此次派訓目的主要以瞭解美國聯邦調解調停署(Federal Mediation and Conciliation Services, FMCS)、美國國家勞資關係局(National Labor Relations Board, NLRB)以及美國聯邦勞資關係署(Federal Labor Relations Authority, FLRA)等機關(構)，瞭解相關調解知能、勞資雙方簽訂團體協約重要因素分析以及搓合勞資雙方達成爭議事件和解技巧等項目，以提供國內調解人員教育訓練之參考，期能提升該等人員溝通協調及協商團體協約之能力。

## 二、派訓行程

本次派訓行程自本(101)年6月23日從桃園機場起飛，經美國洛杉磯轉機後，於6月24日抵達美國華盛頓特區，進行為期11天的培訓及參訪行程，至7月3日返往，並經洛杉磯轉機，於7月4日晚間返抵國門。本次出國培訓計畫於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)負責國際事務的 Ramona Buck 代為洽排7月2日向美國聯邦調解調停署(FMCS)、美國聯邦勞資關係署(FLRA)及美國國家勞資關係局(NLRB)之參訪行程。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7月2日亦由 Ramona Buck 全日帶領參訪各機關(構)。

本次派訓行程說明如下：

日數	日期	行程
第一天	6月23日(六)	台北出發至洛杉機，轉機至華盛頓
第二天	6月24日(日)	抵達華盛頓，調整時差
第三天	6月25日(一)	勞資協商技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署國際訓練中心
第四天	6月26日(二)	勞資協商技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署國際訓練中心
第五天	6月27日(三)	勞資協商技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署國際訓練中心
第六天	6月28日(四)	勞資協商技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署國際訓練中心
第七天	6月29日(五)	勞資協商技巧培訓課程 地點：美國聯邦調解調停署國際訓練中心
第八天	6月30日(六)	整理並準備資料
第九天	7月1日(日)	整理並準備資料
第十天	7月2日(一)	參訪美國國家勞資關係局、美國聯邦勞資關係署及美國聯邦調解調停署
第十一天	7月3日(二)	飛往洛杉機，轉機至台灣
第十二天	7月4日(三)	飛抵台灣

## 貳、「勞資協商技巧」課程內容

### 一、課程安排

本次訓練機構為美國聯邦調解調停署國際訓練中心，該訓練中心每年開辦不同主題課程，如：談判調解、仲裁等，由聯邦調解人員與私部門的仲裁專業人員來擔任訓練中心之講師，提供管理、解決衝突等培訓，該訓練中心期能藉由這些學習機會，讓參加學員的經驗分享及互動，並學會運用所學之技巧，進一步增進勞資關係。

本次受訓課程名稱為勞資協商技巧班(Labor-Management Negotiation Skills)，課程自 101 年 6 月 25 日（星期一）至 29 日（星期五），為期 5 天。

本班屬互動式的專題討論會，著重在二十一世紀的契約協商技巧，課程內容包含傳統型及利益型協商模式，這個小型的專題課程主要教授學員如何對勞資雙方爭議的議題（如工資、醫療保險、退休金等）作溝通協商及簽訂團體協約，並以小組討論、經驗分享、角色扮演及實例演練之方式，輔以溝通性格分析、口語表達能力之訓練，提升受訓人員本身溝通協調能力，及發展適合學員自身的協商技巧。

本課程採小班制，學員人數限制 20 人，並以 5 人為 1 組，共分 4 組，作為課堂討論之基礎單位，班上學員分別來自美國各州的協商實務工作者，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，全程並以英語授課，同時為能維持授課品質，本會駐美代表黃秘書耀滄亦全程從旁協助，輔導課程順利進行。

本課程之教學方式：前二天半之課程教授係以傳統型協商為中心，後二天課程則以利益型協商為主軸，並藉由小組討論、角色扮演等方式作案例演練，以增加學員互相學習之機會。

課程講師由美國聯邦調解調停署的二位資深官員：Stephen Kessler 及 Kurt Saunders 負責講授。

## 二、傳統型協商 (Position-Based Negotiation)

這次所參與的課程為「協商技巧」(Negotiation Skills)，主要課程大綱如下：

- (一) 衝突、溝通及協商
- (二) 協商的藝術和科學
- (三) 基礎型協商(傳統型協商)
- (四) 集體協商之程序
- (五) 協商最佳時機點
- (六) 利益型協商：協商的進化
- (七) 談判桌上的技巧：1.談判力學；2.瞭解談判主題；3.瞭解程序(包含過去的方式)；4.成本；5.起草；6.倫理。

協商被定義一種為求達成協議的溝通方式，及解決衝突的過程；透過協商去影響雙方的行為，並運用領導統御等方法進行，其中包含正式及非正式的過程。本次課程先從傳統型協商的概念切入，然後才進入利益型協商，在課程中也強調「沒有所謂對或錯的協商方式」，應該是要找出最合適的。

傳統型協商也稱為分配性（或輸贏）協商：雙方視自己的目標與對方的目標有直接衝突性，談判者將每一項議題處理為一塊「固定的大餅」，如果一塊越大，另一塊就越小，所以每一方都想擴大自己分到的資源或大餅。

傳統協商方式的特徵在於雙方各自堅持於自身的立場，掌握可能的資訊而不互相分享，但這種協商方式有可能會因為協商破裂而全盤皆輸，假如雙方沒有足夠的籌碼和說服力能夠壓制另一方的話。因此，傳統協商方式被認為是建築在權力及立場的基礎上。如果對方沒有一個較好的替代途徑的話，即便是在最無衝突的模式上，權力基礎的爭議解決機制將導致弱勢一方之意願被壓制。

有時爭議之一方或雙方認為他們有更好的替代方式可以協商出結果，但其方式可能就是進行所謂的鎖廠或罷工。很明顯的是，以權力及立場為基礎的協商，勞資關係會受到傷害，並且帶來嚴重的後果，表面是權力較大的一方獲勝，但這樣的協商卻無法被認定是成功的，畢竟成功的協商是要考量到後續的持久關係、要擁有滿意的過程、且協商結果要能夠施行。

傳統型協商的流程架構如下：

1. 準備階段
2. 開場的立場表達及提議
3. 討論、辯解、說服、站在自身的利益上
4. 給予和拿取
5. 權力的運作
6. 輸贏之間的妥協與讓步
7. 達成協議或無結果

準備階段是協商很重要的基礎之一，其包含以下內容：

1. 選擇團隊：最主要就是要建立及準備你的團隊，包含工會代表團隊及管理者代表團隊。課程中會先讓我們做一份「YOUR WORKING STYLES QUIZ」，經由分數的計算，可以將每個人的工作類型分為四種：分析型(Alytic)、駕駛型(Driver)、和

善型(Amible)、表現型(Expressive)。然後可以以此種分類來決定這個協商團隊組合的需求和風格，並決定發言人(spokesperson)和其他人所應扮演的角色。主要發言人通常在會議中代表發言，對於己方的提案有非常充足的瞭解，可以隨時解釋和辯論，亦可以召集小型核心會議並參與非正式會談(sidebars)；其他的角色則包含負責聆聽、作紀錄、規劃協議和策略、觀察對方的身體語言等角色。

2. 蒐集資訊：「計畫」在成功的協商中是很重要的因素之一，通常雙方都會去蒐集各式各樣的資訊，並且研究在會議桌上要討論的議題和優先討論事項；所包含的資訊像是產業及經濟趨勢、現存的契約條款、工資福利等比較、申訴的歷史紀錄、在勞資會議上所浮現的難題及其他相似產業的合約。
3. 發展初步的提案及策略：第一階段是經由確認利益、設定期待、研究調查發生爭議的原因等蒐集資訊的過程，雙方都可以開始發展提案，將「希望清單」(wish list)編輯完成，通常己方最高順位的項目可能會是對方最低順位的項目。第二階段為對這些初步提案準備成本分析，因為大多數工資、福利等的改變都會直接對成本增加有很大的影響，其他像是解僱制度、年功制度、外包策略等也會直接導致公司的成本增加，協商雙方都應該要準確地去計算相關成本，這樣在協商時才能順利討論和協議。第三階段為實際地評估及衡量己方的立場；雙方都應該要去排列相關議題的優先順序，並發展出可能達成協議的範圍。
4. 決定底線：瞭解己方有什麼優勢，找出 Anchor (what's your first position?)
5. 決定最佳替代方案 BATNA (Best Alternative to a Negotiated

Agreement )和最壞替代方案 WATNA(Worst Alternative to a Negotiated Agreement)

6. 設定的立場及決定可以撤退到什麼立場(Position and Fallback Position)
7. 可以達成協議的範圍 (Zone of Agreement)
8. 最後的底線(Reservation Point)
9. 在沒有達成決議的情況下所發展之策略

傳統型協商的遊戲規則：1.通常氣氛都是敵對的（雙方當事人分別坐在桌子的對面）；2.會誇大一開始的立場及所握有的籌碼，希望能建立較為強勢有力的立場；3.真正的立場及優先事項都會被另一方刻意隱瞞，並不善意地交換資訊；4.設定期限可以刺激爭議解決；5.協商結果是由相關的權力運作、權利及人員所決定。有關協商結構則為：

- 聯合會議 Joint Sessions
- 幹部會議(核心小組會議)
- 其他的互動 (ex: side-bar)

有關聯合會議 (Joint Sessions)：

1. 基本規則會議 (Preliminary Meeting)：通常雙方當事人會在協約到期日前的 30-90 日於任何地方展開這個流程，其中需要討論且決定的議題如下：
  - 將會議列入計畫表（每次的地點、日期、次數）。
  - 相關的禮貌提議：像是抽菸、手機等。
  - 發布給協商小組的時間及報酬。

- 在協商期間的機密性（言論限制法規）：保密在整個協商程序中是很重要的。
- 時間管理。
- 流程性的基本規則。
- 還有幾個特殊的角色是雙方都需要提供的，包含主要發言人及記錄人員。

## 2. 第一次會議 (First Meeting)：議題交換

- 雙方當事人可以從正式的開場聲明展開協商，透過這個流程，可以讓當事人了解哪些是具有影響性的議題。
- 雙方當事人交換提議清單，並解釋為何想要這些項目，通常會包含經濟性及非經濟性的項目(不過聯邦政府部門通常不會有經濟性的項目)。
- 當事人應該要準備相關資訊及數據，以滿足會議中的需求。
- 在這個階段可以會討論到某些存在於協約中的項目，不需要作重大的修正，而是因為打字排印錯誤、用詞過時等因素需要被更正。
- 在結束會議前，當事人會討論日期並建立未來會議的期程。

## 3. 早期的會議 (Early Meetings)

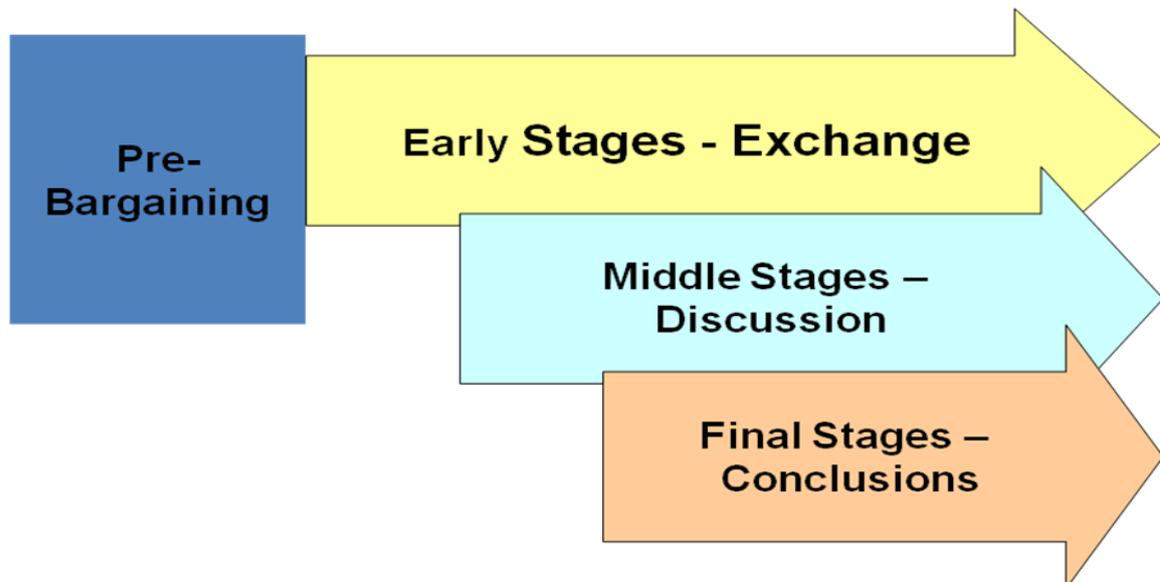
- 進一步解釋或證明提案的正當性。
- 在非經濟性項目上進行。
- 以所感知到該項目的價值為基礎來進行（讓最重要的項目作為手段）。

- 根據另一方所進行行動之所感知到的價值來設定己方的進行。
4. 中間的會期 (Middle Meetings)
- 雙方更進一步地妥協，致力於將非經濟性項目解決掉，並且開始朝較小的經濟性議題進行協商。
  - 在最困難的非經濟性項目上展開角力。
  - 將繼續進行的項目包裹或是進行精明算計之交易，可能會放棄一向或多項較不重要的項目，以換取較重要的項目。
  - 任何在此階段達成的暫時協議 (tentative agreement, TAs)，都必須要被書面記錄下來或是經由雙方簽署，除非達成最後協議不然都是暫時性，並且當事人要避免倒退的協商。
5. 結尾的會議 (closing Meetings)：
- 雙方當事人在這個階段都會專注在最重要且最具價值的項目上，且雙方的籌碼也會被詳細檢視。
  - 任何還未達成協議的非經濟性項目，都有可能成為經濟性項目的配套，或可能被放棄以使重要且未達成協議的經濟性項目更能被重視。
  - 如果在接下來的協商中開始出現困難，當事人可能會考慮讓調解員介入並幫助他們。
  - 在大多數的案例中，雙方當事人會達成一個整體性的暫時協議，一般都會推薦給工會批准承認，當然也有案例是沒有達到暫時協議，雙方只好開始討論之後要如何進行。

綜上，傳統型協商的循環可以下圖簡單的表達：

- 協商前
- 早期階段-交換(有時候只先交換非經濟項目)
- 中期階段-討論
- 最後階段-結論

### The Cycle of Traditional Negotiations



圖一：傳統型協商的循環

### 三、利益型協商(Interest Based Bargaining, IBB)

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

這些在議題背後的所關心的事、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, 勞資雙方坐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。

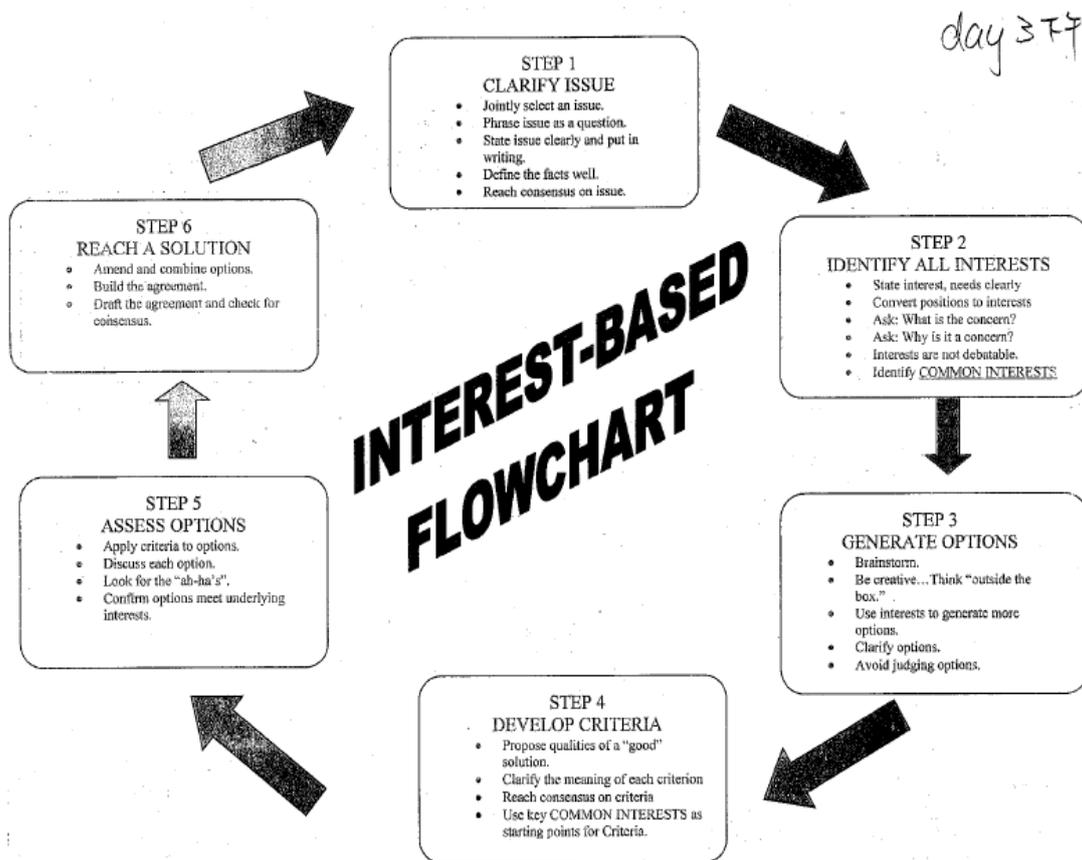
#### 第五階段：評估方案

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。



圖二：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

### 一、美國國家勞資關係局(National Labor Relations Board, NLRB)

本年7月2日早上9時至11時拜訪美國國家勞資關係局，由 Les Heltzer 執行秘書(executive secretary)及 Joseph J. Banzewski 副委員會事務官(Deputy assistant general counsel)接待。經由其所提供的資料、以及雙方對話過程的紀錄，可以得知目前美國國家勞資關係局之運作及不當勞動行為制度的重要內容及其具體的作法如下：

美國國家勞資關係局是一個獨立的聯邦機構，不隸屬於勞工部或其他政府機構，該局於1935年建立，其目的是貫徹執行國家勞資關係法(National Labor Relations Act, NLRA)。

#### (一)國家勞資關係法(National Labor Relations Act, NLRA)

國家勞資關係法的施行，目的在於能確立並保護勞資雙方在相處過程中各自的合法權利，期能減少勞資糾紛的發生，進而維持穩定的經濟發展。該法保障勞工們有權自己組織起來，或加入工會，並透過自己所選擇的代表，就工資待遇和工作條件等問題與雇主進行團體協商。同時，為防止勞資爭議影響他人權利，該法對於雇主和工會的某些行為界定為不當勞動行為，並禁止或消除這些可能對他人福祉造成傷害的不當行為。例如，雇主不可以因為勞工參與工會活動，而在招募、解僱或工作條件方面歧視他們，或工會不可以因為勞工拒絕參與工會活動面對其採取暴力行為。

國家勞資關係法適用於所有跨州進行商務活動的勞工(不包括航空公司、鐵路、農業或政府部門)，該法係執行美國的勞資政策，並鼓勵進行團體協商，是為管轄勞工與雇主間之關係的基本法。

#### (二)國家勞資關係局的組織結構

該機構有兩個重要的獨立組成，一由 5 名委員(Board Member)組成，其由總統任命，經國會參議院同意，任期 5 年，每年有一個委員的任期到期，以利發揮運作效益及經驗傳承。二為總法律顧問(General Counsel)，也是由總統任命，經國會參議院同意，任期 4 年。美國國家勞資關係局的 5 位委員及總法律顧問的辦公室設在華盛頓哥倫比亞特區，但為了協助執行國家勞資關係法，美國國家勞資關係局建立了 33 個地方辦公室和其他地區辦公室，設在美國各地主要城市，每個地區辦事處由一名地區主管領導，該主管負責初步處理本地區（包括地區居民或分區辦事處）出現的不當勞動行為和代理案件，並受總法律顧問的直接指導。

總法律顧問和各地區辦公室的工作人員負責調查和起訴不當勞動行為案件，並負責主持推選勞工代表的選舉，由 5 名委員組成的委員會則負責裁定對不當勞動行為的指控案件，並且負責回答由地區辦公室提出有關勞工代表選舉等問題。

### (三)國家勞資關係局的職能

國家勞資關係局依國家勞資關係法之授權規定，主要具有二個法定職能：

#### 1、舉辦工會代理選舉及認證：

通過無記名的投票選舉，由勞工們自由選擇是否願意委託工會與雇主協商，如果願意，再選擇由哪一個工會作為自己的協商代表，國家勞資關係局將證明該代理人將代表此工作單位的勞工與雇主進行團體協商。

一般來說，由工會或個人向當地的地區辦事處提起請願，要求在某個特定的勞工群體中（被稱一個「協商單位」）舉行選舉，以此決定這個群體是否希望讓某個工會代理或者繼續代理。當工會或個人提

起的請願的同時須證明有 30%的勞工同意。

## 2、防止並糾正雇主或工會採取不當勞動行為：

如果勞工因為參與了工會活動或拒絕參與這類活動，而受到干涉或歧視等不公正的對待，應於事實發生日後 6 個月內向全國勞資關係委員會提起申訴，

當有人提起對不當勞動行為的指控，當地的地區辦事處就要開始進行調查，並依照指控方之申訴、證人的陳述，以及雇主或工會的答辯，判斷是否有合理的理由去相信該行為違反全國勞資關係法，據此決定是否駁回或提起指控。

如果當地的地區辦事處主管認為這種指控缺乏事實根據，除非指控方撤訴，該主管就可以駁回該項指控。駁回的指控可以被上訴到華盛頓特區的總法律顧問辦公室。

如果地區辦公室的主管有合理的理由相信，指控的對象已違反了全國勞資關係法，在決定是否提起指控和提交法庭審理前，將會努力協商自願的協議解決方案，來糾正這項指控，協議解決的方式可以包括重新安排工作、支付損失的工資、糾正不合適的行為，或張貼告示告知勞工在工作場所應享有的權利。如果謀求協議解決的努力失敗，該辦事處就會提起一個正式的投訴，該案件就會被提到國家勞資關係局的行政法官面前進行聽證。法官將會簽發一個書面的決定，該決定可以申訴到委員會，由機構作最後裁決。這個最後的裁決必須在聯邦法院審閱。按統計，國家勞資關係局呈報的不當勞動行為案件中，平均有 90% 以上案件可在 45 天內得到解決，無需到委員會進行正式法律訴訟。只有大約 4% 的案件需要由委員會裁決。

在這二種情況下，國家勞資關係局的程序都是被動地在收到要求後才開始。對於要求舉行勞工代表選舉的請願以及提起不當勞動行為

的指控，必須依國家勞資關係局提供的表格以書面形式提出，提交當地的地區辦公室，再陳報到國家勞資關係局。

據統計，國家勞資關係局自從成立以來，已處理了 90 多萬件不當勞動行為的指控，舉行了 36 萬多次無記名投票選舉。每年處理 4 萬多件案件，包括 1 萬多件代理請願，及 2 萬到 3 萬件不當勞動行為指控案。

#### (四)美國的不當勞動行為之規定

##### 1、雇主的不當勞動行為（國家勞資關係法第 8 節(a)(1)~(5)）

##### (1)干預、限制或壓制勞工行使國家勞資關係法第 7 節所保障的權利 （第 8 節(a)(1)）

雇主不得介入或控制工會的籌組、管理與活動，若雇主對於勞工組織、建立、加入或幫助勞工組織、團體協商、從事其他協調一致的互助或相互保護的活動，或者不參與這些活動進行干預，即構成對本節的違反。

這是一項禁止雇主干預範圍很廣的條款，雇主的任何其他不當勞動行為都構成對此節的違反，因此一旦違反了第 8 節(a)(2)、(3)、(4)或(5)，也就同時違反了第 8 節(a)(1)。

雇主的行為當然也可能是單獨的違反第 8 節(a)(1)，例如：

→威脅勞工，如果他們參加或投票贊成成立工會，就會失去工作或福利。

→威脅勞工，如果在工廠內組織工會就會關閉工廠。

→詢問勞工的工會活動或會員情況，因為在這種情況下會造成限制或壓制勞工。

→對工會聚會進行暗中監視，或假裝進行暗中監視。

(2)控制或資助工會（第8節(a)(2)）。

雇主不得「控制或干預勞工組織的建立或管理，或資助或以其他方式支持勞工組織」，禁止雇主向其偏愛的工會提供資金，或給予特定工會不適當的，甚至連競爭工會都無法得到的優待之行為。

根據本節的定義，如果雇主干預一個勞工組織的建立，幫助和支持該組織的運作和活動，以至於該工會被視為雇主的產物，而不是真正的勞工協商代表，這種工會就屬於被控制的工會。這種控制的行為諸如雇主決定工會組織如何建立，應該做些什麼，或者雇主管理階層的代表實際上參與了工會會議和活動，並且試圖影響工會的行動和政策。即使工會沒有受到雇主的「控制」，雇主對該工會的某些幫助或支持也可能構成非法「干預」。例如，雇主以直接付款或間接資助的方式向工會提供資助。且當一個事業單位內存在二個以上相互競爭的工會時，也禁止雇主向一個工會提供另一個工會得不到的優待。

雇主以下行為違反第8節(a)(2)：

- 積極參與組織工會或代表勞工的委員會。
- 向勞工施加壓力，以便在財務上支持工會。
- 對於數個在競爭代表勞工的工會，僅允許其中一個在上班時間在公司內進行遊說，不給予其他工會同樣的優待。
- 在招募過程中向勞工和求職者遊說和取得加入工會的申請，並且簽署授權在工資中扣除工會會費。

(3)歧視籌組或參加工會的勞工（第8節(a)(3)）。

在勞工的僱用或確定僱用身分或僱用條件上，若雇主以鼓勵或不鼓勵參加工會為目的對勞工進行歧視，屬不當勞動行為。雇主若以工會或其他勞工組織進行之活動（該活動在全國勞資關係法之保障範圍內）而在就業方面予以歧視，或以勞工不參加這種工會或團體的活動而進行歧視，均為本法禁止之行為。本法中具有歧視含義的行為舉例

如下：拒絕僱用、解僱、降級、分配到差一點的班次或職位，或不提供福利。

雇主非法歧視，違反第 8 節(a)(3)的例子包括：

- 因為勞工鼓勵其他勞工加入工會而解僱該名勞工。
- 因為勞工曾參加工會合法的罷工，在有職位空缺時拒絕有資格的勞工復職。
- 賦予那些取代從事合法罷工勞工的人「超級年資」。
- 給勞工降級，因為他們在其他勞工當中散發工會要求雇主提高工資的請求。
- 停止工廠的生產並解僱該廠勞工，隨後在另外一個工廠用新勞工進行同樣的生產，原因是之前那間工廠的勞工加入了工會。
- 拒絕僱用合格的求職者，因為他們屬於工會。如果合格的求職者沒有被僱用是因為他不屬於工會，或者因為他屬於某一工會，而不屬於另一個工會，這也會違反法律。

#### (4)對指控或作證雇主不當勞動行為的勞工不利待遇（第 8 節(a)(4)）

如勞工依本法向國家勞資關係局提出指控或作證，雇主因此予以解僱或歧視該勞工，亦屬於不當勞動行為。本節禁止雇主解僱、臨時解僱或者以其他工作條件形式歧視那些向國家勞資關係局提出指控，或向國家勞資關係局調查人員提供證詞，或者在國家勞資關係局聽證時作證的勞工，這也是保障勞工依法定程序尋求保護的權利。在大部分情況下，違反本節也同樣違反第 8 節(a)(3)。

違反第 8 節(a)(4)的例子：

- 拒絕本來符合空缺職位要求的勞工復職，因為他們向國家勞資關係局提出指控，聲稱他們是因為工會活動而被解僱。
- 給勞工降級，因為他們在國家勞資關係局聽證時作證。

#### (5)拒絕誠信協商（第 8 節(a)(5)）

雇主拒絕誠信地與多數勞工推舉的團體協商代表就工資、工時和工作條件等進行協商，這屬非法行為。而勞工的協商代表也必須證明，他是由多數勞工指定作為協商代表，並向雇主提出協商要求，而雇主拒絕協商。

違反第 8 節(a)(5)的例子如下：

- 因為勞工罷工而拒絕與勞工代表會面。
- 拒絕向勞工代表提供勞工團體保險的成本以及其他數據。
- 在沒有諮詢勞工代表的情況下宣布增加工資。

## 2、工會的不當勞動行為

(1)強迫限制勞工行使組織、協商和爭議權，強迫或限制雇主選擇協商之代表

- 限制和壓制勞工行使在第 7 節所賦予的權利（第 8 節(b)(1)(A)）

工會不得對行使第 7 節權利的勞工有限制或壓制的行為。無論壓制行為是由工會之代表或其幹部所為，或由工會所支持的糾察線工作人員所為，或由罷工者在工會代表在場時，且工會代表未表示拒絕該行為之意思表示時所為，亦不論這種行為在實際上成功與否，工會都有可能違反本節之規定。

這種非法的壓制行為，包括對勞工所為之身體攻擊、暴力威脅等具體行為，也包括對勞工以其他形式施以壓力之行為。

工會或工會代表違反第 8 節(b)(1)(A)的限制或壓制行為包括下述例子：

- 大規模設置糾察線，使非罷工勞工無法進入工廠。
- 向非罷工之勞工發出要傷害身體之威脅。
- 向勞工威脅，如果他們不支持工會活動就會失去工作。

- 強迫或限制雇主選擇協商之代表（第 8 節(b)(1)(B)）

禁止工會在選擇談判代表的過程中限制或壓制雇主，無論這工會是不是談判單位多數勞工的代表。

下述行為違反本條款：

- 堅持只會見公司老板，拒絕會見公司授權代表公司進行議談判的律師，而且威脅罷工來迫使公司接受勞工組織的要求。
- 對代表雇主們進行談判的雇主協會的成員進行罷工，以便迫使受到罷工的雇主與工會簽署個別協議。
- 在協議談判期間堅持要雇主同意接受將由一個該勞工組織不隸屬的談組確立的條件。
- 對主管罰款或開除他們，原因是他們在行使主管職責的時候落實談判協議的方法，或者是他們在罷工過程中為了執行主管的職責而穿越了糾察線。

(2)促使雇主對特定勞工差別待遇。

勞工組織如造成或使雇主違反(a)(3)對勞工差別待遇之條款，亦屬不當勞動行為。

或有可能造成雇主對勞工的歧視：歧視勞工組織成員、終止勞工的會員身份、並非因為勞工拒付會費，而是由於其他原因。

違反的例子：

- 造成雇主解僱勞工、理由是他們散發敦促修改工會選舉期間工會代表方法的請願書。
- 造成雇主解僱勞工、理由是他們發表演講，反對工會提出的協議。
- 達成的協議要求雇主只僱用工會會員，或者只僱用工會「滿意」的勞工。

→造成雇主降低勞工的年資，理由是他們從事反工會行動。

### (3)違背會員的意願，拒絕與雇主誠信協商。第 8 節(b)(3)

工會有義務與雇主誠信協商，如果工會是勞工選定的協商代表，但是拒絕誠心誠意與這些勞工的雇主就工資、工時和其他勞動條件進行談判，該行為即違反本法規定。

下述任一條都違反第 8 節(b)(3)

→拒絕與已由雇主委任作為談判代表的律師會面。

→堅持在協約放入非法條款，例如只僱用某一工會會員的工廠。

→拒絕協商書面協約的建議。

### (4)從事非法罷工、抵制或杯葛。第 8 節(b)(4)

禁止工會展開罷工或抵制或採取其他特別的行動來達到某些目的。在(i)(ii)條款明列工會所禁止之行為，(A)到(D)項則列舉目標，如果工會採取任何(i)或(ii)裡所列舉的行動，以達到(A)到(D)項所列舉之目標，該工會就是從事不當勞動行為。

違禁的行動為：

(i)誘使或鼓勵勞工參與對商業和工業產生有害影響的生產、加工、運輸、商品、材料或服務等。

(ii)以威脅、強迫、壓制的手段迫使任何人從事對商業有害的商業和工業活動。

違禁的目標有：

(A)要求，強迫勞工或任何人加入工會，或雇主的某種組織，或與其簽定任何 8(e)所禁止的協議。

違反的例子如下：

→工會對雇主設置糾察線，或威脅雇主設置糾察線，迫使雇主達

成協議，限制雇主只能與和工會有協議者做生意。

→為了迫使啤酒經銷商加入工會，工會通過誘使釀酒廠勞工拒絕該經銷商的訂單以阻止該經銷商從釀酒廠得到啤酒。

(B)要求和強迫任何人停止使用、買賣、運輸他人所生產的、加工的產品，要求和強迫任何人停止與他人作生意，要求和強迫勞工承認未取得協商代表認證的工會作為代表勞工的協商代表。

違反的例子如下：

→對雇主設置糾察線，迫使雇主停止與另一個拒絕承認工會的雇主做生意。

→威脅雇主若與工會自行所認定之不公平的雇主做生意，就要針對該雇主的工廠設置糾察線。

(C)在其他工會已得到認證可作為勞工的代表之後，仍要求和強迫勞工承認該工會為代表勞工協商的代表。

(D)要求和強迫雇主將某些工作，分配給特定的工會會員，而不是其他工會的會員。

(5)要求和強迫工會會員支付不合理的會費。國家勞資關係局認為在任何情況下，過高的收費是一種歧視，收費的標準應考慮到工會的產業背景和工資水平。例如工會對於在工會保障協議生效後始加入工會的老會員收取 15 美元的入會費，卻只向新會員收取 5 美元之行為即違反本規定。

(6)造成或企圖造成雇主，或迫使雇主像受到勒索一樣，對未履行的勞務同意支付報酬。

(7)用非法糾察手段迫使雇主或勞工承認其為協商代表。

沒有得到認證的工會，進行或威脅進行爭取組織及爭取承認的糾察線，要求及強迫雇主承認該工會可作為代表勞工的協商代表，並要求

和強迫雇主的勞工承認，接受和選擇該工會作為代表勞工協商的代表。

## 二、美國聯邦勞資關係署(Federal Labor Relations Authority, FLRA)

本年7月2日下午13時至14時30分拜訪美國聯邦勞資關係署，由 Dennis P. Walsh (Deputy general counsel office of the general counsel) 及 Federal Service Impasses Panel 的 H. Joseph Schimansky (Executive Director)接待。經由其所提供的資料、以及雙方對話過程的紀錄，可以得知目前美國勞資關係制度運作的重要內容及其具體的作法如下：

美國國會於1979年設立美國聯邦勞資關係署，其為獨立機關，是聯邦政府執行行政領域業務之其中一個單位，係為解決聯邦行政機關與工會間對聯邦公務員勞資關係條例(Federal Services Labor-Management Relations Statute)之爭議，協助公務員維護權益，由此持續提升穩定的勞動關係，其對政府的效率和效能都有很大的貢獻。

美國聯邦勞資關係署主要係由委員會(The Authority)、檢察長(The General Counsel)及聯邦勞動僵局解決小組(The Federal Service Impasses Panel)組成，另外還有兩個單位分別為：外交人員勞動僵局爭議解決小組(Foreign Service Impasse Disputes Panel)及外交人員勞動關係委員會(Foreign Service Labor Relations Board)。

### (一) 委員會：

委員會是準司法單位，由3位專職的委員組成，委員由總統提名經參議院同意後任命，任期5年，不能超過2名委員同屬於一個政黨，總統會指派3位委員其中之一擔任主任委員。委員會主要任務為裁決聯邦政府之勞動爭議、協議方案可協商性之決定、對不當勞動行為及

工會代表性問題申訴之決定、訴怨仲裁決定、負責聯邦政府勞動關係政策及指導原則之制定；協助聯邦行政機關及工會瞭解其權利及責任，促進彼此合作解決爭議。

另外，委員會透過聽證程序來裁決爭議並解決不當勞動行為的抱怨，及解決仲裁判斷的排除適用(例外情形)，並針對勞工組織代表決定最合適的協商單位；除此之外，委員會會監督並舉行投票，以決定勞工組織獲得大多數的支持並爭取到對公務員的專任代理權(Exclusive Representation)，由此始可被正式認可為談判單位內勞工之唯一代表；並且委員會會制定標準，解決有關對機關規定中強制性需求的決定所生爭議，並且會解決是否有履行誠信協商義務所生之爭議。

#### (二) 檢察長辦公室：

檢察長由總統提名經參議院同意後任命，任期5年，主要任務為對不當勞動行為之申訴進行調查及起訴、被授權去處理工會代表性的申請案件，並且審查地區辦公室有關不當勞動行為申訴案件不起訴之決定，制定審理不當勞動行為申訴的政策和程序。

#### (三) 聯邦勞動僵局解決小組：

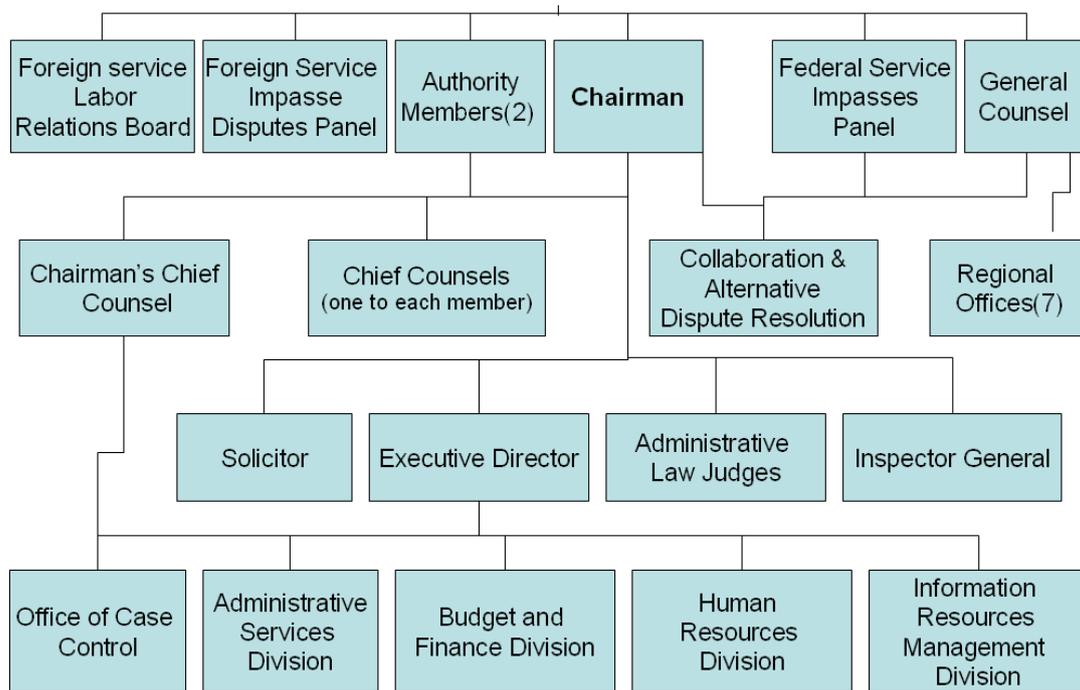
由總統任命之7位兼職委員組成，任期5年，總統是依每位成員執行任務的能力、對政府運作的熟悉度及對勞動關係的瞭解指派委員。主要任務為解決聯邦行政機關與工會間對相關法令規範下工作條件協商之僵局。如果當事人協調不成，亦不能經由第三方的調解員協助達成協議，小組有合法的權限建議解決程序及採取必要的作為或做出裁定，以解決僵局。

#### (四) 外交人員勞動關係委員會及外交人員勞動僵局爭議解決小組：

1980年的外交人員法(Foreign Service Act)經修正後，建立了法治

化的勞資關係專案，其主要的任務是為美國情報局、國際開發局、國務院、農業部及商務部等在國外服務之公務員，解決有關勞動關係及工作條件協商之僵局。委員會由 3 位委員組成，委員由委員會之主席任命；小組由聯邦勞動僵局解決小組主席(即委員會主席)任命之 5 位兼任委員組成。

### Federal Labor Relations Authority



圖三：美國聯邦勞資關係署組織架構

### 三、美國聯邦調解調停署(Federal Mediation & Conciliation Service, FMCS)

本年 7 月 2 日下午 3 時至 5 時拜訪美國聯邦調解調停署，由 Ramona Buck (commissioner) 及 Luann J. Glaser (Deputy assistant general counsel) 接待。經由其所提供的資料、以及雙方對話過程的紀錄，可以得知目前美國勞資關係制度運作的重要內容及其具體的作法如下：

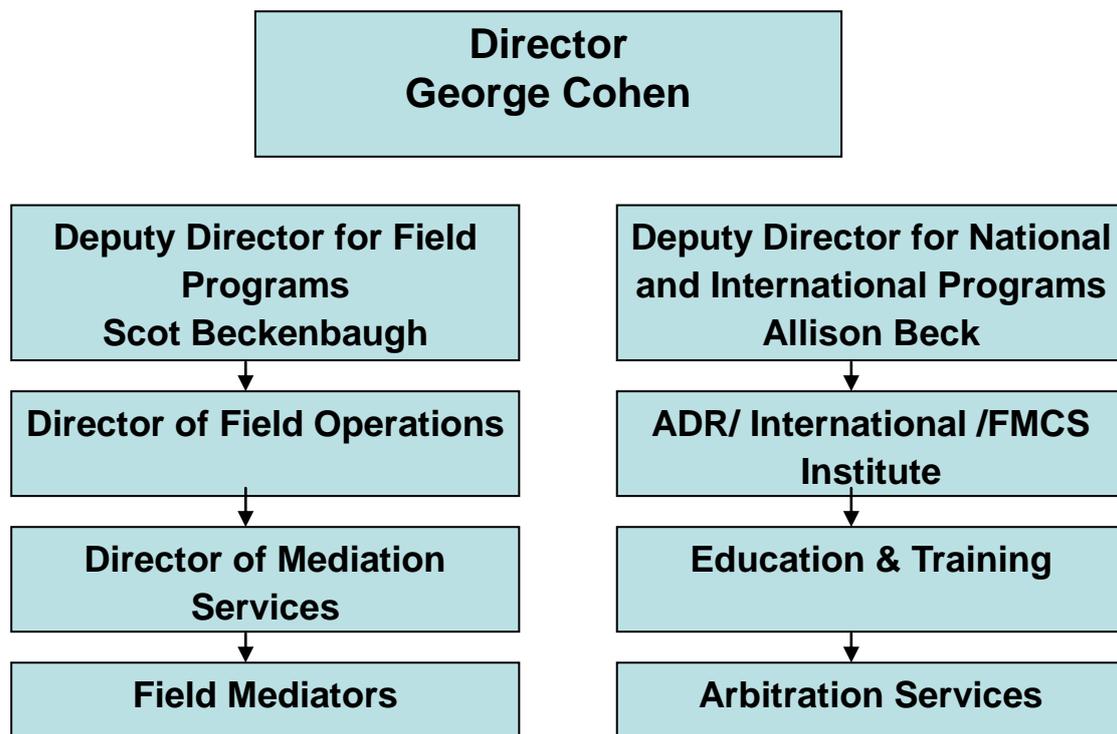
美國聯邦調解暨調停署於 1947 年因塔夫特哈特雷法案(Taft Hartley Act)成為一個獨立聯邦機構，總部位在華盛頓特區，署長是由總統任命，直接向總統負責。該機構被設定為處理勞資爭議，並促進良好及穩定的勞資關係發展；透過實際執行及立法，它的任務演變為包含：建立及促進積極的共同參與過程，以改善勞資關係、就業安全及組織效率。(Section 201(b) Taft Hartley Act：美國的政策，透過集體協商解決勞資間的爭議，可以事先運用完整且適當的政府協助，包含調停、調解及自願性仲裁，由此鼓勵雇主與勞工代表達成並維持有關工資、工時及勞動條件等協議。)

其最主要的角色就是促進勞動關係的改善與和諧，主要任務說明如下：

- (一) 促進和諧穩定的勞動關係
- (二) 預防或減少停工
- (三) 提倡集體協商、調解及仲裁
- (四) 宣導訴訟外紛爭處理機制(ADR)的藝術性、科學性和運作
- (五) 提供衝突解決服務

有關美國聯邦調解暨調停署之組織，在署長之下可以分為兩大部分，一位副署長負責區域調解業務，另一位副署長負責全國性及國際訓練業務。在區域的部分，副署長之下有區域主任、調解服務組長及區域調解員。在全國性及國際訓練業務的部分下有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。

## Federal Mediation Organizational Chart



圖四：美國聯邦調解調停署組織架構

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去解決爭議、設計衝突管理系統、建立有助益的衝突管理能力，並且加強機構內及公私部門間的合作。為了提供這些服務，FMCS 致力於衝突管理及替代性爭議處理機制(ADR)已經有超過 60 年的經驗，包括協商、調解、說服、協助、訓練及系統設計。美國聯邦調解暨調停署幫助事業單位及工會在利潤及工作上達到共同的目標，也因此對美國的經濟實力有所貢獻。

FMCS 提供的衝突解決及 ADR 扶助，包含以下的項目：

- (一) 工作調解 (Employment Mediation): FMCS 針對聯邦及州政府機構，調解有關工作場所及工作上的爭議；大多數的爭議都起因於公平就業歧視(Equal Employment Opportunity discrimination, EEO)、員工議題、工會申訴、工作場所爭議調解。FMCS 也接受個人及多方當事人的衝突調解。
- (二) 對所有員工階級給予訓練 (Training for All Employee Levels): FMCS 針對協商、調解、衝突管理、機構內合作及其他領域有關建立個人技巧去改善工作場所關係，去設計並執行各種類型的客製化訓練；且 FMCS 亦提供指導、訓練及諮詢服務，使整個訓練計畫更為完善。
- (三) 系統設計 (System Design): FMCS 會派出專業的衝突解決專家和機構一起努力，設計出衝突預防及解決系統。系統設計可以包含初期的評估、發展、設計、訓練、傳授及後續的專案管理。
- (四) 法規協商及公共政策對話 (Regulatory Negotiation and Public Policy Dialogues): FMCS 會介入及協助法規協商及公共政策對話，在這些協商和對話中，聯邦機構會與各類型的公私部門的股東一起草擬要提議的法案，及建立公共政策上的共識。

在快速變動的工作場所及經濟環境下，調解員的角色從以前「重要的救火員」持續的擴大，成為在最後的時刻幫助當事人雙方解決契約爭議的重角色。他們甚至變得很經常在協商的非常早期階段就介入，或者是在相關契約簽訂的課程中提供協助、諮詢，且訓練雙方在問題解決、談判、溝通及改善關係上變得更有效率。

美國人的工作場所就是美國經濟的重要基礎，事業單位能夠在世界各地競爭與人們在工作場所的績效表現有直接的相關；也就是說工

作場所的勞資關係對經濟有重大的意涵，因為它會影響產品、服務品質、生產力、公司的收益及員工的工作和就業安全；為協助管理者和勞工改善他們的關係，使他們可以學習在共同利益的議題上一起努力，就像是一個團隊而不是對手。FMCS 也提供一系列有關「關係發展與培訓」(Relationship Development and Training)服務，這些服務被廣泛地定義為勞資合作過程。而 FMCS 提供的上開服務，強調三方面的公共目標：

- (一) 改善勞資關係：調解員幫助勞資雙方當事人去發展及改善工作關係，增強解決申訴的能力，以及有效率地處理協商前及協商後的問題。
- (二) 改善組織效能及就業安全：調解員和勞資雙方當事人一起努力，以提升共同問題解決及做決定的能力，克服品質及生產力的困難，並提升員工的工作滿意度及就業安全。
- (三) 改善社區共同體層級(community-wide)的勞資關係：包含區域的有效運作及產業層級的勞資會議，並且著墨於透過勞資合作發展社區共同體及產業。

其中有關「關係發展與培訓」(Relationship Development and Training)服務，係為協助公司及工會達成它們的共同目標，FMCS 的調解員會導引勞資雙方當事人透過對品質及發展的評估，及確認哪些方面可以改善並獲利。其中常常會遇到很多的問題，像是：士氣低落、生產力降低、越來越多的申訴及不當勞動行為的抱怨、工會領袖與管理者間不良的溝通。再與雙方當事人討論並評估他們的關係後，調解員就可以針對其所需之技巧及流程，發展合適的訓練，將可幫助滿足個案的特殊需求。這樣客製化的培訓在以下各方面都可以發展：

- (一) 傳統型及替代型的協商過程 (Traditional and Alternative Bargaining)

- (二) 衝突管理 (Conflict Management)
- (三) 共識決策法 (Consensus Decision Making)：是指一種決策過程，不僅追求參與者的多數的同意，而且還解決和減輕少數人的反對以達成最多同意的決策
- (四) 契約執行(Contract Administration)
- (五) 引導討論技巧(Facilitation Skills)
- (六) 人際溝通(Interpersonal Communications)
- (七) 勞資夥伴關係建立(Labor-Management Partnership Building)
- (八) 團隊管理(Team Building)
- (九) 工會及管理者的角色及責任(Union/Management Roles and Responsibilities)

FMCS 的服務是在集體協商中解決勞資爭議，包含私部門和公部門的協商。2004 年在公部門的集體爭議解決上，聯邦調解調停署調解員被指派了 460 個聯邦部門（美國中央政府）的集體案例。在美國聯邦部門裡，罷工是不被允許的，工資及福利也不能列入協商的議題。這些無法被解決的議題都被送至聯邦僵局服務小組(Federal Service Impasse Panel, FSIP) 研議合法的裁定。在 2003 年，有高達 77% 案例的爭議雙方沒有透過 FSIP 就達成共識。

針對私部門協商之調解法定架構，係規範於美國勞資關係法 (NLRA)，勞資協商當事人一定要在以下時間內通知聯邦調解調停署 (Federal Mediation)：

- 根據法律，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 日前要通知聯邦調解調停署。

- 對於醫療保健業，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 日前通知聯邦調解調停署(對醫療保健業也需要 10 天的預罷通知)。
- NLRB 的新認證協商單位也需要通知聯邦調解調停署。

如果沒有盡到通知義務，將造成團體協約終止，且可能是透過罷工或是鎖廠，並產生負面效果，如果是可以歸責於勞工(工會)，則勞工可能會喪失在工會的身分，或是工會短期內可能不受到保護；若是可歸責於資方，則資方可能會被要求要補償當時鎖廠而受損害的勞工。

美國勞資關係法(NLRA Section 8(d))規定雇主和工會有義務安排合理的見面次數，善意友好地協商有關工資、工時及其他僱用的條件和條款。故在勞資關係中的當事人，有以下任何一種情形時，就被要求要集體協商：

1. 最初的聯繫(Initial Contract)：

- 當協商單位被 NLRB 正式地授予證明
- 被要求要協商出最初的團體協約(CBA)

2. 再次協商 (Renegotiations)：

- 現存在的團體協約(CBA)已經過期
- 任一方當事人發出適當的通知，希望能中止或修訂現有的團體協約(CBA)

3. 重新協商條款 (Reopener) 除了某一項要談，其他都維持

- 現有的團體協約(CBA)中可能會規需要針對協約中某具體指名的條款協商

- 任一方當事人發出適當的通知，希望能修訂協約中某具體指名的條款
4. 中期的修正、改變及影響協商(Mid-term Amendments/ Changes and Effects Bargaining)
- 改變包含命令的及可允許的協商議題
  - 當雙方或任一方感覺到團體協約中的條款和條件需要被修訂或改變時，任一方都被要求要提出協商通知或被要求進行協商。這樣的狀況包含像是：生產標準及工作量改變、有新的職位被創造出來或被減少、現有職位被賦予需要更多的工作技巧或責任的增減改變等。

有關私部門集體協商調解之法定架構為：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(Director)；3.由主任指派調解員（通常沒有讓當事人選擇調解員）；4.調解員發動的初步聯繫；5.調解員監督協商過程。至於調解介入的時間點，FMCS 會在影響商業往來及產業秩序之任何勞資爭議中提供服務，亦可能因為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。(Section 203(b) Taft Hartley Act)。另外，FMCS 會介入罷工和鎖廠等爭議行為中，係因為其組織的目標為希望能在停工前介入，如果介入不成功，或當事人拒絕在停工前協商，則調解員會定期召開會議，製造大量的對談機會，並且善加利用調解技巧以促成雙方協商。調解會持續進行，除非達成調解方案或勞資關係已經徹底破裂。

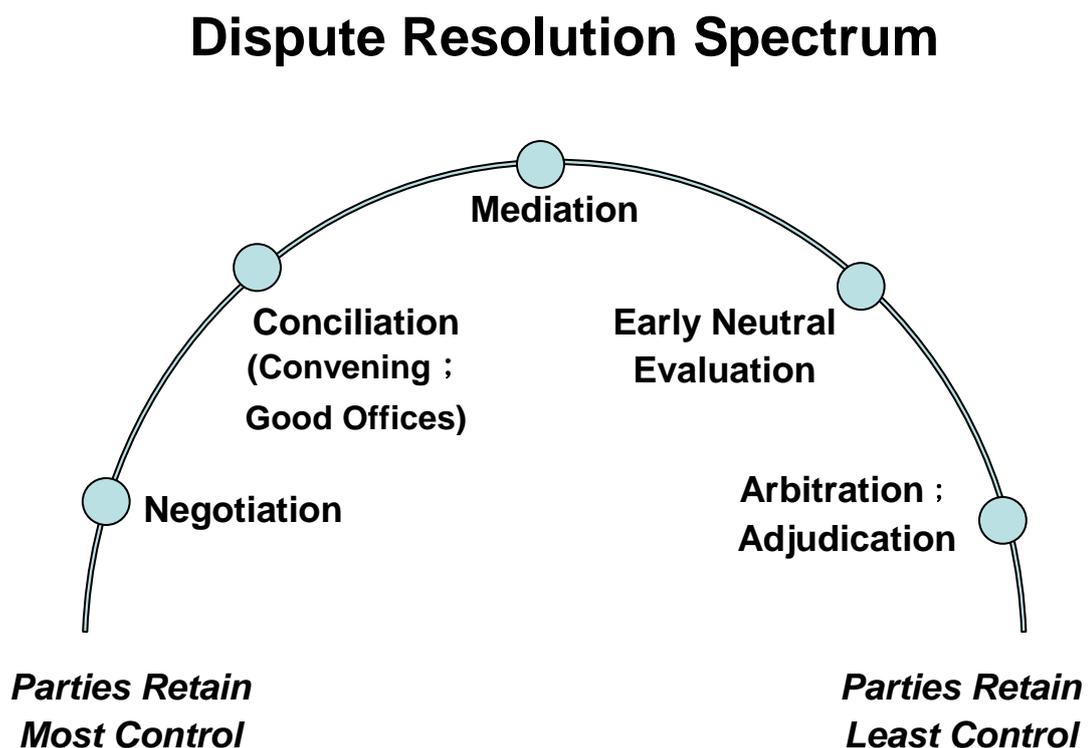
FMCS 早期介入的案件數如下：

- 在 2011 年度，FMCS 收到協約協商的通知共 23122 件，FMCS 的調解員在大約 4665 件協商中積極運作。

- 在 2012 年至 7 月,FMCS 收到協約協商的通知共 18080 件,FMCS 的調解員在大約 3670 件協商中積極運作。

FMCS 提供的調解服務對美國的經濟是很重要的，在 1999 年到 2004 年間，FMCS 預防了 1265 件的停工；更透過早期介入，縮短了停工期間約 46%，透過 FMCS 降低和避免掉的停工，使得勞資雙方(年預估)可以：1.透過較少的停工，省下\$12 億元；2.透過較短的停工，省下\$2300 萬元；3.創造\$14 億元總收益。

經由這次的拜會，瞭解調解的爭議解決範圍(如下圖)，及調解的定義係由中立第三方介入爭議或協商中，以幫助當事人針對爭議議題自行達成解決方案為目標。



圖五：爭議解決範圍

另外也瞭解調解的目的為：1.解決問題，達成協議；2.改善增進

當事人的溝通、關係及未來能預防和解決問題的能力；3.FMCS 的調解員不進行事實調查、評論、決定和研究，也不需要將協商做成紀錄或是寫下任何協助爭議解決的文書，這是和我國制度的相異之處。如果勞資爭議當事人選擇由第三方介入來調解，會有以下的好處：

- (一) 更好的解決辦法(提出爭議中的利益點和隱因)
- (二) 增加接受和承諾
- (三) 改善溝通和關係
- (四) 提升預防爭議的技巧和解決方法

另外，我國訂有勞資爭議調解辦法，其中規範有調解人的遴聘及義務，及調解人的資格和認證，有關這個部分，亦透過拜會過程瞭解以下相關的內容。

有關 FMCS 的調解員遴聘和訓練流程：

- (一) 招募和資格條件
- (二) 面試流程
- (三) 新任調解員訓練
- (四) 年度評量(非正式的評量則為六個月一次)
- (五) 持續的專業發展(FMCS 會持續開設相關課程，所有的調解員都可以自由選擇課程、充實自我，本次參與的課程中就有現任的調解員亦參與其中。)

調解員的原則和倫理規範則為：1.中立；2.保密；3.自我決定適當的介入；4.正直。有關調解員名單可以在 FMCS 的網路上瀏覽。

## 肆、派訓心得及建議

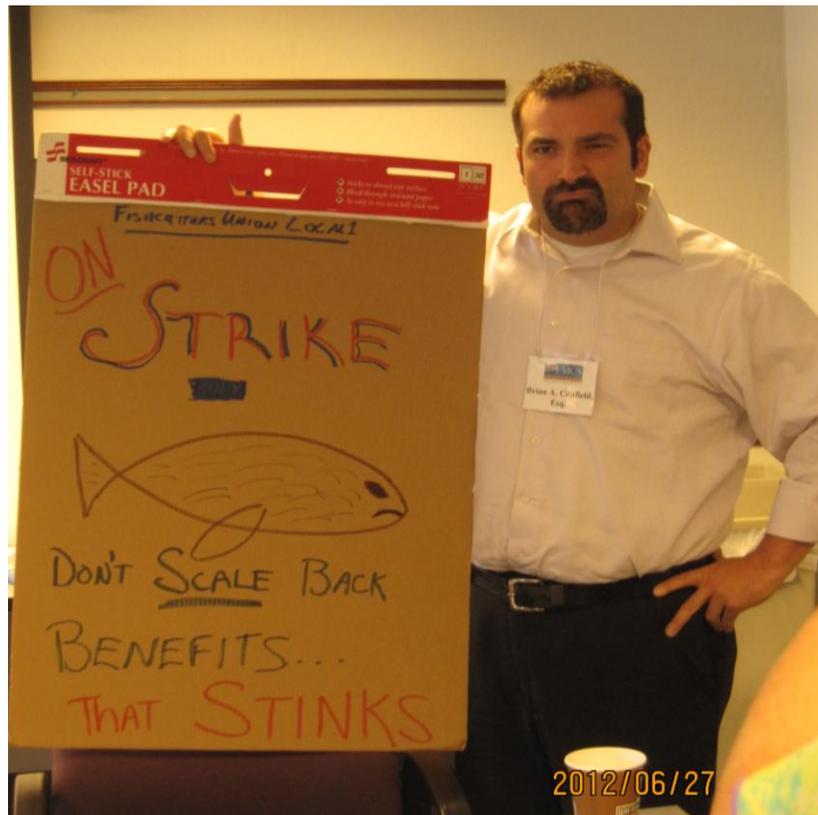
今年有幸獲派前往美國接受為期一週的勞資協商技巧訓練課程，心情充滿感激與興奮，雖然剛開始擔心在面對不同的生活時區、氣候、語言及文化上會有適應問題，但好在有本會駐美秘書於行前妥善聯繫美方單位及安排參訪行程，細心提醒在美生活的各種注意事項，並全程陪同協助，因此在抵美數日之後，即能逐漸適應並進入狀況，並順利完成本次課程。

本次為期一週的訓練課程，係以如何訂團體協約為主軸，帶入不同協商模式的介紹及運用，本課程著重以互動式之教學方式，藉由分享、討論、演練等途徑達到訓練之目的。

本課程多以小組討論、實例演練等互動方式進行，至單方面的講授通常僅佔每日課程的 0.5~1 小時，通常在講師簡要講述協商的重要概念或原則內容後，隨即進入小組討論，藉以熟悉所講授的協商模式特性及步驟，並在當日課程結束前，講師會再次抽籤重新分組，並發給模擬案例，作為當日的「回家功課」，讓學員有時間先就案例所指定的協商議題及立場來思考，隔日再依照抽到的新組別及身分（資方或勞方），以傳統型或利益型協商模式來模擬協商團體如何與對方談判，協議出能夠讓勞資雙方共同接受的團體協約，且在扮演勞資雙方的溝通協商過程中，講師全程在旁聆聽，並適時引導學員運用協商模式之步驟、點出當時協商的問題點或補充參考資料。此授課方式能訓練學員針對不同的立場、議題進行談判協商，以及對組內、外不同意見的溝通，找尋共同利益達成共識，逐步培養溝通協調、解決問題的能力，

班上學員雖然實務經驗豐富，但對於模擬案例的演練絲毫不輕忽，在模擬勞資雙方以傳統型協商模式來協商團體協約的演練過程

中，各組均花費很長的時間在組內討論取得共識，以及對於另一方所提出之方案，認真地逐項檢視並商討能否接受，或研究對應的方案，並將所有可能發生的狀況一一列出，甚至拿出筆記型電腦精算每項方案需花費的成本，或製作海報來表達對資方提案不滿之訴求，現場氣氛宛如坐在真實的勞資談判桌上進行協商，著實令人印象深刻。



圖六：以傳統型協商來演練簽訂團體協約-協商場景之一

從大量的案例演練或經驗分享的過程中，不難看出現今美國勞資協商項目除工資外，亦對於以下議題之關心與重視：

### 1、醫療保障

不像台灣施行的全民健康保險制度由社會保險支撐，美國目前沒有全面性的健康醫療保障制度，而是必須由勞工與雇主協商，爭取較

好的醫療保障方案，因此，醫療保障議題也已不再被視為雇主的額外福利，而是已經成為整體協商項目裡重要且實際的一環。目前美國的勞資重要協商議題，醫療保障已僅次於工資議題，成為第二個最普遍的共同協商議題。

## 2、退休金

退休金議題在過去 5 年裡在勞資協商的議題中不斷地增加，目前美國勞資雙方主要以「確定給付制 (defined benefit plan, DB)」、「確定提撥制 (defined contribution plan, DC)」或「延後課稅退休制(401K 計畫)」等退休金制度作協商，在近年停工或罷工的活動訴求中，退休金議題所佔比例已近半數。

## 3、全球化

全球化趨勢導致競爭的增加，近年來，隨著中國和印度這二大經濟體的快速發展，美國雇主、工會和政府日益關心這些競爭力逐漸增加的國家所帶來的影響，因為一個公司企業的營運較容易於國際領域間轉換，而企業在國與國之間的轉換對於加入工會組織的勞工卻有不利的影響，所以對於勞工而言，全球化是種威脅的徵兆，因為它在某種程度上已經改變了勞資雙方在談判桌上的關係。

另外，本課程學員除由本會派訓之二位同仁外，均來自美國各州協商經驗豐富的資深實務工作者，因此在課程講授及相互的討論過程中，對於美語的聽、說能力及美國當地社會及勞資議題的熟悉度益顯重要，因為每次的小組討論及實例演練都有時間上的限制，因此班上大部分學員在溝通表達速度非常快，並不會因為有非英語系人士在場而放慢速度，加上對於部分專有名詞或社會制度慣以簡稱代稱，所以在課程初期在理解課堂上的討論內容較為辛苦，但在逐漸習慣英語環境以並每晚事先預習課程講義後，在課程中後期已能慢慢進入狀況。

美國的勞資關係發展已有長久一段歷史，現今集體勞資關係的發展也益趨成熟，工會是否強大關乎能否協商出一份能保障勞工權益及令勞工滿意團體協約，美國的勞資雙方是各為主角，政府則站在配角位置上協助勞資雙方的發展，而我國目前集體勞資關係的發展雖不似美國歷史久遠及成熟，工會發展普遍處於弱勢，但隨著勞動三法的修訂，例如建置不當勞動行為裁決制度，並提供勞資爭議調解人員的訓練等等，逐漸輔導工會具備獨當一面及團體協商之能力，其中在集體勞資協商的發展上，雖然我國目前勞資協商方式大多仍以傳統型協商為主，因此在協商最後之結果常有可能是一方獲勝，一方則失敗的結果，但如果導入利益型的協商模式，鼓勵勞資雙方嘗試以此模式協商，雖然該模式必須要有花費大量時間成本的限制，但此亦不失為可能達成團體協約的途徑之一。

再者，就本課程所教授的二大協商模式外，課程的互動型教學方式亦可作為國內勞資協商人員訓練模式之參考，國內在勞資協商的理論與實務應用，往往以單方面的講授為主，縱有實際演練，但所佔課程比例有限，如改變教學方式，協商理論的內容及特性僅作簡要介紹，而以大量的小組討論、實例演練等互動方式，將理論模式應用於實際案例，將知識理論內化為常識應用，注重學員彼此的討論、分享，使學員的學習更為積極，增加與其他學員接觸溝通的機會，將新資訊結合，藉此擴充日後的應用，更能增加教學成效。