

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國共部門團體協商之法律政策分析

Legal Policy and Collective Bargaining in the U.S. Public Sector

doi:10.30390/ISC.199906_38(6).0005

問題與研究, 38(6), 1999

Issues & Studies, 38(6), 1999

作者/Author：丘周剛(Jou-Gang Chiu)

頁數/Page：95-113

出版日期/Publication Date：1999/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199906_38\(6\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199906_38(6).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



美國公共部門團體協商之 法律政策分析*

丘 周 剛

(國立台灣大學三民主義研究所
法學博士候選人)

摘 要

近年來有關企業化政府之理論已成為先進國家的討論焦點，也是政府再造的重要依據。而政府再造在公共部門勞動關係上較為重要者，闕為團體協商制度之實施。

在我國，司法院大法官會議釋字三七三號曾作出解釋指出，工會法第四條之規範乃屬違憲，而有關公共部門勞動權利之行使有無加以限制之必要，該號解釋亦指出應由立法機關檢討與修正，此外，考試院所提出之公務員基準法草案亦初步承認公共部門受雇者得「請求」政府安排團體協商，但對團體協商之範圍與意義並不十分明確，足見國內對公共部門團體協商在法律上之意義及範圍，有進一步研究之必要。

關於勞動者之基本權，一般而言包括團結權、協商權與罷工權，無論是公共部門或私部門，在美國的法制上都有其應有之規範與限制，但都不似我國目前在既有法制體系上將公共部門受雇者勞動基本權完全否定之規範。

本文的目的乃是探討美國公共部門團體協商之法源、內涵與範圍，並研究司法對於公共部門團體協商之限制以及國家所扮演之角色，另外在柯林頓總統上任後所重視之政府再造運動，關於公共部門勞動關係之改革上，亦有詳盡之論述。最後再提出結論與本文看法，以為日後我國公共部門勞動相關法制修正之參考。

關鍵詞：公共部門、團體協商、政府再造、勞動關係

* * *

壹、前 言

近年來由於地方選舉黨派更迭迅速，使得傳統所謂「鐵飯碗」的公共部門受雇者，其勞動基本權受到極大之挑戰，近者如根據報載，上次地方選舉後某鎮公所在新任鎮

* 本文承匿名評審提供諸多寶貴意見並細心斧正，僅此致謝。文中如有疏誤之處，當由作者負責。



長上任之後，即展開秋後算帳，將臨時人員解雇七十餘人，甚至連正式編制人員亦遭解雇之命運，其他多位新上任之地方首長亦有類似憑其好惡而任意解雇公共部門受雇者，或者是為不利之處遇（例如降調職務），而前些時中山科學研究院約聘雇非軍職人員以及凍省後省府員工之勞動權益問題等等，相較於一般私部門勞動者所擁有之團體協商權，或是受到勞動基準法等相關勞動法規之保障，許多公共部門勞動者恐怕自嘆弗如也。

事實上，就民主政治及政黨政治而言，贏者掌權敗者下台固為常規，但就理論上而言，這應僅限於政務人員而不及於事務人員。惟隨著選舉白熱化之現象，事實上很難不將選舉恩怨移恨於事務人員。而就公共部門受雇者勞動基本權保障之法理觀之，其取得職位之資格本較一般私部門來得嚴格，在品位制度下，又須受到相當之規制，在風險日漸增高的民主政治遊戲規則下，仍禁止公共部門受雇者協商勞動條件，此項禁止理由之正當性基礎似乎令人無法理解。

就美國早期發展而言，與我國目前狀況也很類似，當美國國會在一九三五年制定國家勞動關係法（National Labor Relations Act; NLRA）時，其排除了公共部門——政府及其代理人——團體協商之義務。^①在往後之數十年，聯邦及州政府仍然拒絕授予公共部門團體協商權，其理由大都基於授予公共部門協商權將會破壞公共福利之莫名假設。^②而反對公共部門罷工之主張者也認為，要求公共部門管理者與其受雇者談判，將會侵害政治主權，以及形成一個國家主權之非法代表。^③除此之外，也擔心公共部門工會將會濫用其協商權，以獲得過度之經濟讓步，以及因為罷工權之行使將會中斷基本性服務業之進行。

自一九六〇年代開始，當公共部門受雇者組織呈加速成長及茁壯時，美國國會及數州之立法機關即陸續立法授予公共部門受雇者團體協商之權利。而此項趨勢乃反應著，在一定範圍之內，團體協商可作為降低勞資爭議之手段。^④而之所以採取團體協商的作法，也是因為受到如下認知，那就是公共部門管理者在許多方面與私部門雇主

註① NLRA § 2(2), 29 U.S.C. § 152 (2)(1982).

註② *Railway Mail Ass'n v. Murphy*, 180 Misc. 866, 875, 44 N. Y. S. 2d 601, 607 (Sup. Ct. 1943).

註③ 例如 *City of Fort Smith v. Council 38, AFSCME*, 245 Ark. 409, 413-15, 433 S. W. 2d 153, 155-56 (1968); *City of Springfield v. Clouse*, 356 Mo. 1239, 1250, 1251~52, 206 S. W. 2d 539, 544-46 (1947). 至於對主權代理主張之批評，如 *Knight v. Minnesota Community College Faculty Ass'n*, 571 F. Supp. i, 3-4 (D. Minn. 1982).

註④ 如 *Pennsylvanian Labor Relation Bd. v. State College Area School Dist.*, 461 Pa. 194, 502-03, 337 A. 2d 262, 266(1975); 5 U.S.C. § 7101 (a) 1982; N. J. STAT. ANN. § 34: 13 (West Supp. 1983-1984) OR. REV. STAT. § 243. 656 (1981).

註⑤ McCann & Smiley David H., *The National Labor Relations Act and the Regulation of Public Employee Collective Bargaining*, 13 HARV. J. LEGIS. 479, 515-17 (1976). 另外亦有主張基於立足點平等，所有的受雇者皆應予以相同的權利。請參見 M. Lieberman, *Public Sector Bargaining: A Policy Reappraisal*, *Government Union Review* 48-49 (1980); Weisenfeld, *Public Employees-First or Second Class Citizen?* 15 LAB. L. J. 685 (1965).



是有相似之處，因此全盤否認公共部門受雇者之團體協商權是不合理的，^⑤而事實上往往很難區別雇主是屬於公共部門或是私部門。^⑥此外，由與公共部門團體協商之實質經驗中得知，該項措施事實上緩和了立法者以往所擔心公共部門受雇者工會將會挾政府或公眾為人質，以達到其需求目的之可能。

儘管已經接受了公共部門之團體協商觀念，然而過去二十五年來，美國勞動法仍然顯示出對公共部門與私企業間之雇傭關係的偏見，而此偏見往往會導致立法與司法者在衡量受雇者之利益時，過度偏袒公共部門管理者之利益。^⑦

貳、美國公共部門團體協商權之法源

一、團體協商權之憲法法源

雖然美國憲法第一修正條款之結社自由賦予組織及加入工會之權利，但是如果該限制是達到實質而合法之國家目的之最不激烈手段，則立法者仍然可以限制公共部門受雇者之結社權。^⑧此外就憲法上而言，法院也曾支持公共部門管理者無須與其受雇者進行團體協商。^⑨總之，以憲法作為公共部門受雇者團體協商權之法源是不如制定法（statute）方面來得明顯。

二、團體協商權之制定法規定

在一九五〇年代晚期，明尼蘇達州（Minnesota），首先將制定法內之團體協商權擴及至公共部門受雇者，^⑩而在一九六二年，美國國會即模仿而將該權授予聯邦受雇者，^⑪但並未擴及於州與地方受雇者。因此在欠缺聯邦法律規定之下，許多州即成立特別諮詢委員會，來研究公共部門團體協商之需求性。而在委員會建議之情況下，若干州即開始以團體協商制度，來填補既存之公務人員服務體系。^⑫

註⑥ 例如 *NLRB v. Natural Gas Util. Disy.*, 402 U.S. 600 (1971) 一案認為地方公眾事業之經營者必須向政府官員負責，所以是國家勞動關係法下的公共部門管理者。而 *Baker Bus Serv. v. Keith*, 416 A. 2d 727 (Me. 1980) 一案則採較寬之認定，認為私部門企業的行爲目的若是為了公民，該行爲就可被視為公共部門勞動關係之規範對象。

註⑦ Note, *Development—Public Employment*, 94 HAR. L. REV. 1678 (1984).

註⑧ 如 *Local 2263. Int'l Ass'n of Fire Fighters v. City of Tupelo*, 439 F. Supp. 1224, 1230 (N. D. Miss, 1977) 一案，即認為基於消防部門效率的理由（此乃國家的必要利益），可以法律禁止警察人員加入一般的消防人員工會。

註⑨ 如 *Smith v. Arkansas State Highway Employees, Local 1315*, 441 U. S. 463, 465 (1979) 一案，即認為憲法第一修正案並未對政府設定任何必須承認協會並與之協商之義務。

註⑩ Act of Apr. 27, 1957, ch. 789, § I. 1957 Minn. Laws 1073 (codified as amended at MINN. STAT. § 179. 61-76 (1982)).

註⑪ Rosenblum & Steinbach, *Federal Employee Labor Relations: From the 'Gag Rule' to Executive Order 11491*, 59 KY. L. J. 833 (1971).

註⑫ Smith, *State and Local Advisory Reports on Public Employment Labor Legislations: A Comparative Analysis*, 67 MICH. L. REV. 891 (1969).



至今團體協商制度對聯邦政府及大多數州政府而言，都是一項事實，如根據一九七八年公共服務改革法第七章規定，聯邦受雇者能享有團體協商權利，而超過三十州的大多數公共部門受雇者^⑭——在許多州甚至一些特殊類型之受雇者如警察、消防隊以及教師等亦然^⑮——目前都享有制定法上之團體協商權。即使是在制定法上缺乏團體協商權或是認為團體協商違背其政策之各州，團體協商往往仍是可被接受的事實。^⑯

雖然如此，但公共部門管理者協商義務項目之種類，也隨著各管轄權而異。多數地方政府採取國家勞動關係法所規定之團體協商模式，此項模式要求管理者對於勞動條件，須以誠信協商及盡力與勞工代表締結協約。然而，其他也有一些地方政府認為，要求公共部門管理者進行團體協商並不適當，在這些州，受雇者對於管理者所提出之勞動條件僅是被動地「會面及商量（meet and confer）」^⑰，而管理者則無須再去瞭解工會所提出之需求。另外，即使在有些要求管理者協商的地方政府中，對公共部門協商制度亦有不同之見解，此情形主要是以國家勞動關係法為逃避團體協商架構之模式。而一些根據國家勞動關係法而形成的地方法院判決也指出，團體協商權之定義不僅有工會排他性代表，^⑱甚至包括選認工會之程序^⑲及不公平勞動行為。^⑳

叁、公共部門團體協商之內涵與範圍

一、公共部門團體協商之內涵^㉑

註^⑭ 許多州已經制訂規範所有公共部門受雇者之法律，如 FLT. STAT. ANN. §§ 447. 201-609 (WEST 1981 & Supp. 1984); HAWAII. REV. STAT. §§ 89. 1-20 (1976 & Supp. 1982); MASS. GEN. LAWS ANN. ch.150E. (WEST 1984); S.D.Codified LAWS ANN. §§ 3-18-1 to 18-17 (1980 & Supp. 1983).

註^⑮ 例如 ALA. CODE § 11-43-143 (1977) (消防人員); TENN. CODE ANN. § 49-5-611 (1983) (教師); TEX. REV. CIV. STAT. ANN. art. 5154c-1 (Vernon 1971 & Supp. 1982) (消防人員與警察); WYR. STAT. § 27-10-104 (1983) (消防人員).

註^⑯ Nolan, *Public Employee Unionism in the Southeast: The Legal Parameters*, 29 S. C. L. REV. 235, 287 (1978); Note, *Public Employee Bargaining in North Carolina: From Paternalism to Confusion*, 59 N. C. L. REV. 214, 228 (1980).

註^⑰ 如 ALA. CODE § 450 (3) (2) (1977) (授與消防人員提案權); CAL. GOV'T CODE § 3505 (WEST 1980 & Supp. 1984) (地方受雇者); MO. ANN. STAT. § 105. 520 (Vernon Supp. 1984) (除了警察與教師外的公共部門受雇者).

註^⑱ 排他性的代表權利已廣泛的被承認，如 5 U. S. C § 7111 (1982) (聯邦受雇者); ALASKA STAT. § 14. 20. 560 (1983) (教師); id. § 23. 40. 100 (公共部門受雇者); HAWAII REV. STAT. § 898 (a) (Supp. 1982).

註^⑲ 如 MINN. STAT. § 179. 67 (1982); MONT. CODE ANN. § 39-31-207 to-210 (1983), OR. REV. STAT. § 243. 682-692 (1981).

註^⑳ 不公平勞動行為的定義主要來自私部門協商的模式，如 ALASKA STAT. § 23. 40. 110 (1983); CONN. GEN. STAT. § 7-470 (1983) (自治區受雇者); VT. STAT. ANN. tit. 3, §§ 961, 962 (1972) Supp. 1983) (州受雇者).

註^㉑ 本段主要請參見，Alan Edward Bent & T. Zane Reeves, *Collective Bargaining in the Public Sector: Labor Management Relations and Public Policy* 59-61 (1978).



對於團體協商所要交涉事項適當範圍之決定，最容易引起管理權限與工會權利間之爭執。對於工會而言，若將討論之議題窄化，則會降低受雇者之重視，以及使團體協商權成爲「海市蜃樓」，然而，就管理層面來說，若爲了保護受雇者之利益而將協商之範圍過於擴大，則傳統上管理者對於工作地點相關問題之片面決定自由，將會被不當地剝奪。由於以往制定法上缺乏對管理權作界定，所以在事實運作上，雙方認知常有很大差異。另外，在公共部門中，也很難去界定管理權的標準，因爲主管人員往往將團體協商之責任授權其下屬（如人事管理員）來執行，但卻仍握有否決所締結協約之權力。因此若是反對所締結之協約，該主管如果是被任命的，則他可能會被民意機關修理；但如果該職位是經由選舉得來的，則可能在下次選舉時失去民衆的支持。因此可知，公共部門勞動關係的管理權主要是受到政治氣候、政府結構與行政指揮鍊的影響。在地方政府中，若結構上是一個弱勢的首長與地方政府，則最後決定權大都取決於民意機關；反之，若是強勢的首長與政府管理人員，則行政機關掌有主控權。

相對於受雇者而言，工會基於職責當能會想盡辦法儘可能擴張其團體協商的範圍，一般而言，它們除了希望能協商一些傳統的議題，如薪資調整率、福利及勞動條件外，也希望能夠協商影響他們的公共政策，如學校教室的大小、課堂中的懲戒方式與課程等。因爲公共部門中的工會幹部認爲，僅協商薪資調整率、福利與勞動條件等議題，並無法保障受雇者的所有利益。此外，對於制度上關於團體協商中管理決定權的規定過於模糊等問題，也使得工會必須在團體協商外，尋找其他適當保障福利的方法，例如在協商交涉過程中利用政治壓力來作爲其談判的戰略與技巧。就實務上的發展而言，團體協商的範圍的確也往往取決於協商當事人間的相關實力。儘管如此，但制定法、公共服務法規與主權的法律限制等，仍都拘束著團體協商的範圍。許多公共部門管理者則認爲團體協商的範圍應加以限制，因爲政策若由受雇者團體來決定，將會侵害他們的權力與公眾之利益。此外，有些管理者也認爲若屬其無法控制之議題，則不應加以協商，否則在團體協商中將因主導者堅持己見而無法締結協約。

爲了平衡此種利益對抗，立法與司法機關已逐漸發展出許多協商議題理論來減少衝突之發生，這些理論認爲若僅爲了強調政府之利益，而須維持其傳統上對公共部門雇用事務單方面決策權力之說法乃是不當的，因此對於協商範圍之限制，而減少了公共部門受雇者之權利，以及藉影響公共利益之理由，來減少勞動鬥爭以增進勞動關係體系效率等理由，乃是不妥的，^②以下將就立法及司法兩部分分別說明之。

二、公共部門團體協商之範圍

對於界定公共部門適當協商範圍方面，大多數之立法都已接受了國家勞動關係法第八(d)條之模糊規定，該條要求雇主需就「薪資、工時及其他勞動條件」來進行協商。但事實上，許多公共部門協商法律另外加一項「管理權條款」，明顯地限制團體

註^② Harry T. Edwards, *The Emerging Duty to Bargain in the Public Sector*, V. 71 N. 5 Apr. MICH.L. REV. 885, 908 (1973).



協商之範圍，特別對人事管理、機關效率及機關事務作除外決定，^②有些法律甚至進一步排除公務人員服務體系已涵蓋之事務。^③

面對以個案處理來解釋法條內容之工作，國家勞動關係委員會及司法機關，往往需要依賴由法院根據國家勞動關係法而解釋發展的三類型體系，即是將所有之議題分成強制性（mandatory）、允許性（permissive）及禁止性（prohibited）協商議題三類。^④該法第八條所規定的範圍即為強制性議題，也就是協商當事人具有誠信協商之法律義務。對於此類議題為協商時，當事人因堅持己見產生僵局時，可訴諸於僵局解決程序，通常是罷工、仲裁或調解，以求在爭議事項上獲得協議。而在團體協約中更重要的是，管理者可以採取關於允許性之議題，而毋庸諮詢受雇者之協商代表。^⑤至於所謂禁止性議題，一般乃是指管理者與受雇者雙方皆不可協商的，對於此類議題不得有契約上之限制。^⑥

一般而言，若實質上與薪資或工時相關之事項，例如福利^⑦、受雇者之工作量^⑧、及休假或是病假^⑨等，法院通常認為均構成強制性之協商議題。然而，對於所謂「其他勞動條件」之定義，其問題就更複雜，各種管轄之法院之意見並不相同，例如，對於調職^⑩、班級大小^⑪及晉昇依據^⑫等事項，即有強制性、允許性及禁止性議題等不同看法。

註^② 如 MINN. STAT. § 179. 66 (I) (1982); MONT. CODE ANN. § 39-31-303 (1983).

註^③ 如 CAL. GOV'T CODE § 3543. 2 (WEST Supp. 1984); IND. CODE § 20-7. 5-1. 5 (1976). ME. REV. STAT. ANN. tit. 26, § 965 (I) (c) (1974) & Supp. 1983); MINN. STAT. §§ 179. 63 (18) (1982)).

註^④ 國家勞動關係法下的強制性與允許性議題之區別，首次見諸於 NLRB v. Wooster Div. of Borg-Warner Corp., 356 U. S. 342, 348-50 (1958). 相關討論請參見丘周剛，「美國團體協商制度之探討」，勞工行政，第38期，頁510。

註^⑤ Allied Chem. & Alkali Workers Local NO. 1 v. Pittsburgh Plate Glass Co., 404 U. S. 157, 187-89 (1971).

註^⑥ 同註^⑤。

註^⑦ 如 Charles City Community School Dist. v. Public Employment Relation Bd., 375 N. W. 2d. 766 (Iowa 1979).

註^⑧ 如 State v. Maine Labor Relations Bd., 413 A. 2d 510 (Me. 1980); Byram Township Bd. of Educ. v. Byram Township Educ. Ass'n, 152 N. J. Super. 12, 377 A. 2d 745 (App. Div. 1977).

註^⑨ 如 South Orange-Maplewood Educ. Ass'n. v. Board of Educ., 146 N. J. Super. 457, 370 A. 2d. 47 (App. Div. 1977); Eugene Educ. Ass'n v. Eugene School Dist., 46 Or. App. 733, 613 P. 2d 79 (1980).

註^⑩ 如 Inre Local 195, Int'l Fed'n of Professional & Technical Eng'rs, 88 N.J. 393, 443 A. 2d 187 (1982) 一案認為，調職與作業程序為可協商性，但事實實的依據則不可協商，但 State Employees' Ass'n v. New Hampshire Pub. Employee Labor Relations Bd. 118 N. H. 885, 397 A. 2d 1035 (1978) 一案則認為轉包契約、晉昇、調職與一時解雇等政策，乃是不得協商議題。

註^⑪ 如 San Mateo City School Dist. v. Public Employment Relation Bd., 33 Cal. 3d 850, 663 P. 2d 523, 191 Cal. Rptr. 500 (1983) 認為教室大小乃是強制性議題；但 Aberdeen Educ. Ass'n v. Aberdeen Bd. of Educ., 88 S. D. 127, 215 N. W. 2d 837 一案則認為，教室大小是非強制性議題。

註^⑫ 如 Detroit Police Officer Ass'n v. City of Detroit, 61 MICH. App. 487, 233 N.W. 2d 49 (1975) 一案認為，晉昇標準乃是強制性議題，但 State v. State Supervisory Employees Ass'n, 78 N. J. 54, 393 A. 2d 233 (1978) 則認為，關於晉昇的議題不是強制性議題。



雖然司法判決未盡相同，但仍是可以針對團體協商之範圍作出一簡單之摘要。那就是早期對於公共部門團體協商，法院很少注意到政府受雇者之特殊性，而仍對其適用私部門之勞動法先例。例如紐約州（New York）法院即認為，除非一項適用法「明白且清楚」禁止公共部門管理者對某事項為協商，否則該事項即為強制性議題。^③其他法院對於公共部門受雇者罷工權則採否認之看法，也就是以經濟性力量作為解決僵局之武器，當作是擴張協商權範圍之正當理由。^④但是在一九七〇年代之財政危機而人民對公共部門工會成長懷有敵意之情形，則困惱了法院，因此使得法院開始以對「雇用條件」作限縮解釋之方式，來更加保障政府利益及限制強制性協商議題。^⑤

肆、司法對於團體協商範圍之限制

一、團體協商及管理權理論

就如大多數涉及公共部門團體協商範圍之法律一樣，管理權理論主要是從私企業勞工法所導出。法院根據國家勞動關係法第八(d)條所作出的解釋，已經發展出一套理論，即關於對該企業重要基本性之管理上決定，乃是屬於企業經營之核心範圍，除非管理者允許對此加以協商，否則應排除於團體協商之外。^⑥這在私企業中僅是一項司法解釋事項的理論，但在許多州中，已經正式地被納為公共部門勞動法中團體協商規定有關經營權條款的一部分。因此，即使缺乏制定法之授權，法院也經常使用該理論，而作為管理者對某些事項免為協商之理由。^⑦

「管理權理論」主要依據之理念，主要是如果管理者想要使其企業運作更加有效率，以及完成所賦予之任務，則其管理上之特權，就不能因為協商義務而受到侵害。^⑧為了符合達成效率之觀點，因此管理者基於法律之授權，有營運不受侵犯之特別權利，^⑨

註③ Board of Educ. v. Associated Teachers, 30 N. Y. 2d 122, 130, 282 N. E. 2d 109, 113, N. Y. S. 2d 17, 23 (1972).

註④ 如 San Juan Teachers Ass'n v. San Juan Unified School Dist., 44 Cal. App. 233, 249, 118 Cal. Rptr. 662, 670-71 (1974).

註⑤ 如 Board of Educ. v. Associated Teachers, 30 N. Y. 2d 12 2. 282 N. E. 2d 109, 331 N. Y. S. 2d 17 (1972) 一案支持除有明示排除適用外，所有的議題皆屬強制性。但 Susquehanna Valley Cent. School Dist. v. Susquehanna Valley Teachers Ass'n, 37 N. Y. 2d 614, 339 N. E. 2d 132, 376 N. Y. S. 2d 427(1975) 一案，則對公眾利益有高度關心。

註⑥ Fibreboard Paper Prods. Corp. v. NLRB, 379 U. S. 203, 223 (1964).

註⑦ 如 Houghton Lake Educ. Ass'n v. Houghton Lake Community Schools, Bd. of Educ., 109 Mich. App. I, 8-9, 310 N. W. 2d 888, 890 (1981); Natoinal Union of Police Officers v. Board of Comm'rs., 93 Mich. App. 76, 88-90 286 N. W. 2d 242, 247-48 (1979); 及 Chapell v. Commissioner of Educ., 135 N. J. Super. 567, 572, 343 A. 2d 811, 814-15 (App. Div. 1975).

註⑧ 如 San Mateo City School Dist. v. Public Employment Relations Bd., 33 Cal. 3d 850, 663 P. 2d 523, 531, 191 Cal. Rptr. 800, 808 (1983).

註⑨ City of Boston v. Boston Police Patrolmen's Ass'n, Inc., 8 Mass. App. Ct. 220, 226, 392 N. E. 2d 1202, 1206 (1979).



此乃由管理者私有財產權 (property right) 所衍生之權利。在此情形下，以管理觀點而生之理論認為，片面決策之制定權，乃是一項不可轉讓之特別權利。

在面對當事人因特殊事項而生協商義務之爭議時，縱有許多法院盡量嘗試區別關於勞動條件之事項及管理特權之事項。但遺憾的是在諸多案件中，仍發生一些特定事項之歸類並不明確而產生不一致之結果，蓋此大都是以衡量受雇者參與權對自治管理所可能產生協商負擔後，就該個案來決定事項是否適宜成為團體協商之議題。例如調職程序、班級大小及晉昇問題等，在不同案件中都有不同之認定。^④

「管理權理論」在公共部門上之應用，所受到之批評與在私部門發生的一樣，因為該理論並未提供一項明確之標準，以利法院來衡量管理者與受雇者間之利益衝突，因此，必然地以它們對於政府及其受雇者間理想權力關係之政治觀點來為判決。此種情形顯示出法院往往會對公共部門管理者所提出管理特權之主張為回應，而即使是當管理者主張之理由僅是不願意讓出其傳統之決策自主權時亦然。^⑤

司法機關所嚴格奉守的「管理權理論」，雖然違背了以立法作為基礎的公共部門團體協商法律，但相對的此理論至少也部分否認了公共部門管理者片面制定權之重要權利，除此之外，也反應了立法所考量的勞動和平乃是藉團體協商體系來促成的根據。可是由於在不當地依據管理權理論之下，法院的判決也有可能阻礙採取團體協商立法政策之達成。例如當關於勞工之基本議題脫離協商時，勞動爭議大半會隨之而來，此種結果也將會阻礙政府之運作，而違背當初以限制管理者管理權之方式來增進行政效率之目的。^⑥

由於管理權理論之興起，不僅使得公、私部門間產生劃分之因難，且此理論在公共部門雇用中又製造了一項爭執，那就是對於某些議題（如關於公共安全或警力之使用）若涉及基本政策部分，則執政者在談判桌上一律不能將其視為議價之事務。但事實上這些議題應如「州與地方立法機關之會議廳 (halls of state and local legislatures)」般，是可公開聽審的，而非像是封閉的辦公廳，是政策決定的場所，因此有些法院認為若不將這些議題視為公共利益之原因，而卻以政治運作之因來加以禁止協商，乃是錯誤地採取「管理特權」，所以法院轉而認定這些議題屬於允許性議題。^⑦

由以上分析得知，就管理權理論而言，在協商議題確認方面，法院已經提出兩項明確之規則，以將某些事項排除於強制性議題之外。首先，即是對於公共部門管理者之觀念，與私企業一樣，應保持相當之管理權，且須隔離於團體協商；相對的，第二個規則乃強調政府管理者乃公眾利益之代表者，並且主張政策決定之真正內涵，需要完全地排除團體協商。雖然此兩種見解看似背道而馳，但經常在司法意見中糾結，並

註④ City of Biddeford v. Biddeford Teachers Ass'n, 304 A. 2d 387, 413-14 (Me. 1973); Dunellen Bd. of Educ. v. Dunellen Educ. Ass'n, 64 N. J. 17, 25, 311 A. 2d 737, 741 (1973); 及 Springfield Educ. Ass'n Spuingsfield School Dist. No. 19, 24 Or. App. 751, 758-59, 547 P. 2d 647, 650 (1976).

註⑤ A. Cox, D. Bok & R. Gorman, Cases And Materials On Labor Law, 15-16 (9th 1981).

註⑥ R. SCHICK & J. Courier, The Public Interest In Government Labor Relations, 17-18 (1977).

註⑦ Dearborn Fire Fighters Union v. City of Dearborn, 394 Mich. 229, 267, 231 N. W. 2d 226.



且成爲維護公共部門管理者利益之理由。

總之，雖然無論是在公、私部門，管理權理論之適用範圍，僅在其所強調之雇用關係要素，但此理論終究有所缺陷，因爲它不僅將尚未獲得證實的私部門管理權理論授與公共部門，而且未考慮公共部門雇主政治決策者之特殊角色。因此，與其簡單地強調公共部門雇用之管理特權觀念，許多法院寧願使用其他替代性之理論，如以下將討論之公共政策豁免（public policy exception），或許比較適合區別那些協商議題移交由政治運作來解決。

二、團體協商及公共政策豁免理論

所謂「公共政策豁免理論」（Public Policy Exception），簡單而言，係指某些領域內之協商議題應是被禁止的，而不論其是否涉及薪資、工時或勞動條件。相較於管理權理論而言，即使是管理者，公共政策豁免理論乃禁止其將政策事項脫離政治運作而成爲協商議題。

本理論在法律上之意義，典型的乃指團體協商之一般性目的必須與公共利益配合。^④但即使特別地將公共政策事務排除於團體協商法規適用之外，對法院區別豁免範圍方面提供的也僅是極少的指導。有些法院認爲，代表公共部門管理者一般性決策制訂義務的法律，證明立法上企圖將決策義務範圍內的事項，排除於協商議題之外；也有法院認爲，若是一特殊事項具有「基本性（fundamental）」「價值選擇」^⑤或「敏感性（sensitive）」^⑥政策事項之暗示，則不具有協商性。

無可避免的，公共政策豁免理論將涉及到司法對政治運作正當性之審查，而就目前判例法而言，至少有兩種不同的政治觀點受到確認。首先是「主權（sovereignty）」之觀點，此係將政府視爲公共利益之委託人，政策制定之實行完全依據法律或憲法，對於政策事項之協商必須限制，以避免未授權之政府代表成爲一不負責任之政治團體。但是因爲協商之要件，只是要求當事人以誠信來達成協約之締結，而非強迫對特別議題達成協議，法院因此大規模地駁回所謂未授權代表之主張。^⑦

另外在許多案件中有所謂「參與民主（participatory democracy）」之觀點，乃指對於整體資源之配置及公衆重要事務設立方面，人民對於決策之參與有必要性利益。而既存之工會在政治運作中經由團體協商之權利所得的不均衡影響力，將會違背民主參與之理想。因此法院就如一般批評家所擔心的一樣，那就是公衆將被拒於政治運作

註④ 如 IOWE CODE § 20. 1 (1983); MINN. STAT. § 179. 61 (1982); WIS. STAT. ANN. § 111. 70 (D) (d) (WEST Supp. 1983).

註⑤ 如 *City of Biddeford v. Biddeford Teachers Ass'n*, 304 A. 2d 387, 414 (Me. 1973).

註⑥ 如 *Bethlehem Township Bd. of Educ. v. Bethlehem Township Educ. Ass'n*, 91 N. J. 38, 46, 449 A. 2d 1254, 1260 (1982).

註⑦ Hampton, *Federal Labor-Management Relations: A Program in Evolution*, 21 CATH. U. L. REV. 493, 496 (1972).



之外，而公眾利益會被關起門來廉價脫售。^④然而，爲了保持政治決策之完整，事實上當認知到在團體協商，公眾參與或政治責任與受雇者間之「私」經濟利益發生衝突時，司法機關通常會不當地順從所謂公共利益，而擴大界定公共政策事項，以便將其排除於協商之外。固然，在民主與團體協商間必然存著衝突，但此種論點似乎過於單純。首先，團體協商之架構，並不完全排除公眾參與適當政策議題之機會，利益團體仍然可藉傳統手段如投票與遊說等，來與協商之管理者爲意見之溝通。此外，許多州也藉制定陽光法（sunshine laws）方式，來賦予公眾更多加入協商過程之機會，此舉乃是要求協商當事人向公眾提出其計畫，以及向利益公民舉辦公聽會。^⑤而爲了要滿足民眾對於資訊之需求，以及確保產業協商（industrial bargaining）相當程度之祕密性，此類法案也兼顧協商會議本身之隱私。此外，對於逐漸增加的第三人利益團體以諮詢當事人方式所爲之干涉，許多觀察家也認爲，公共部門團體協商之「多方性（multilateral）」超過「雙方性（bilateral）」，所以公眾也可經由立法手段，來控制協商的結果，因爲立法對任何協約，往往具有最後贊成與否之權力，以使在必要額度內，能夠履行所協定之協約。^⑥

至於以限制協商議題作爲維持民主參與手段之看法，由於此理論暗示著受雇者在攸關其利害關係之政治過程中，其對政府之忠誠度會受到質疑，因而這種論點並不妥當，畢竟以訴諸代議民主之方式，就已表示同具有公民身分之公共部門之受雇者，也可經由以往政治途徑之方式，來參與其工作地點有關決策之制訂。因此，團體協商實可視爲將受雇者置於與其他利益團體幾近於相等地位之一種手段。^⑦

最後，因反對團體協商而在政治運作中爲激烈的控訴，將會忽略團體協商本身作爲民主參與理想具體化之特色，私部門當中團體協商支持者已逐漸將其視爲促進工作場所民主化之體系，而學者也經常使用政治術語來描述團體協商之不同情形。雖然如此，法院也如學者一樣，認爲公共部門之團體協商與傳統之政治運作不同，可被視爲促進參與民主之推進器，但仍不願意承認其爲決策制訂模式之一種。事實上，就公、私部門受雇者所得之經驗，協商可視爲另一種政治參與之模式。^⑧

以上所述，對公共政策豁免理論所爲之批評，並非主張公共部門團體協商之範圍必須毫無限制，而是認爲政府對人民之負責與對其受雇者應是一樣的，而即使有歧異之見解，對於一個直覺上認爲不應列入團體協商議題內之議題，也沒有一個工會或是公共部門管理者在參與協商時，能在公眾利益上獲得優先權。若因爲追求公眾利益而

註④ 如 *Ridgefield Park Educ. Ass'n v. Ridgefield Park Bd. of Educ.*, 78 N. J. 144, 161-62, 393 A. 2d 278, 286-87 (1978).

註⑤ 如 CAL. GOV'T CODE § 3523 (1980); KAN. STAT. ANN. § 72-5423 (1980); MINN. STAT. § 179. 69 (2) (1982).

註⑥ Thomas M. Love & George T. Sulzner, *Political Implications of Public Employee Bargaining*, Vol. 11 No. 1 Feb. *Industrial Relations* 18, 22-23 (1972).

註⑦ *Township of W. Windssor v. Public Employment Relations Comm'n*, 78 N. J. 98, 113, 393 A. 2d 225, 262 (1978).

註⑧ Note, *Collective Bargaining and the Professional Employee*, 69 COLUM. L. REV. 277, 291 (1969).



生輕忽受雇者利益時，相反的也會因重視工會利益而輕忽公眾利益。一般而言，立法機關或法院職務應是避免兩者生極端，也就是界定那些基本政策必須經由政治運作來解決，以避免對公共部門團體協商之範圍有不當限制之傾向。

三、角色傾向理論 (Role Oriented)

雖然司法機關主要是以管理權或公共政策豁免理論來界定強制協商之範圍，但是除此之外，也有認為政府同時具有雙重身分之理論，而被視為一項決定團體協商範圍較佳理由之起點。在某些追求目的之定位下，政府可被視為在就業市場中與其他管理者相競爭之管理者，但在另一方面，其作為政治決策者之特別功能也應被認同。雖然這兩項角色乃是彼此相關及在一定範圍內是不可分離的，但也廣泛地與不同種類之協商議題相關聯。因此對於一特殊議題作區別兩種角色之分析方法，將有利於保障團體協商與政治運作。^⑤

(一) 將公共部門管理者視為管理者

當議題所涉及政府的企業上能力乃僅是其身為參與勞動市場上之管理者方面時，若僅僅只是因為管理者不願意分享其人事問題上之裁量權，則就很難證明究竟是源自於制定法上之管理權，或是司法案例所制定允許政府管理者對該特定議題來為拒絕協商之理論。^⑥在任何團體協商體系，管理者在經營效率上所生之利益應足以抗衡受雇者針對直接影響其工作場所相關事項之協商權。

如果立法機關同時省略「管理核心 (managerial core)」之概念及團體協商架構中可協商議題之種類，則此體系可能會比一項強制管理者對某項議題不須協商之規定更具效率。因為工會的「熱望、懼怕之表示，及管理者挫折」的提案，將允許當事人雙方來決定何種事項重要到足以被認為是協商僵局，如此才可能會是達到產業和平之一項較佳方式。因為構成經營特權或是勞動條件之內容會隨時間變更，允許當事人依其個別情況來安排，將有利於維持協商體系之彈性需求。^⑦

(二) 將公共部門管理者視為決策制定者

當協商事項被禁止之理由不僅僅是涉及管理權，且直接影響到公眾利益，而非僅在於公共財政時，則對於此所為之限制應是值得贊同的。雖然公共政策豁免理論已經表達過這項意念，但是目前司法機關在適用時仍過於廣泛。法院之所以過度地使用公共政策豁免理論，大部分的原因乃在來自立法對於公眾利益之規定太過模糊。雖然有

註⑤ 許多法院與學者都明顯的承認政府管理者的雙重角色，如 *Township of W. Windsor v. Public Employment Relations Comm'n*, 78 Wis. 2d 43, 51, 242 N. W. 2d 231, 235 (1976) 等案件，Schneider, *Public Sector Labor Legislation - An Evolution Analysis*, in PUBLIC-SECTOR BARGAINING 191, 213 (B. Aaron, J. Grodin & J. Stern eds. 1979) 認為，政府具有管理者與主權之功能。

註⑥ 如 *First Nat'l Maintenance Corp. v. NLRB*, 452 U. S. 666, 682-86 (1981).

註⑦ Donald H. Wollet, *The Bargaining Process in the Public Sector: What is Bargainable?* 51 OR. L. REV. 177-178 (1971).



關協商之法律僅表示「公共部門之管理者必須運作其權力……，以為政府及轄區之良好秩序、本身之商業利益、及人民之健康、安全與福利而工作。」^⑥但法院面對的任務，卻是就公共部門管理者與其受雇者間適當之均勢，作出公開的政治性判決。由於原則上法院對協商範圍均沒有採必要之限制，使得若想要繼續維持有意義之團體協商權，法院就必須作出更詳細及明白之規範。

即使是基本性政策，公共部門受雇者在決策過程中，也應擁有決策性的角色，許多州的法律也顯示參與形式之發展仍無可能獲致完全之團體協商權，例如加州（California），緬因州（Maine）與明尼蘇達州（Minnesota）等，即賦予教師與行政官員就課程、教科書之選擇、及其他學校政策（增補教師就薪資、工時及勞動條件等事項外之權利）「會面及商量」之權利。^⑦直至今日，只有專門人員，特別是教師，才有此類增補權利，他們的特殊訓練及專長，多半能夠替公共部門之管理者在政策決定上提出適當地建議。但是仍然無法解釋何以此種廣泛就管理者與工會間存有摩擦之特殊議題「會面及商量」之權利，為何不能授予所有之受雇者。此項權利內容乃是認知公共政策之決定，對公共部門受雇者之影響，將會比其他利益團體更為直接，而使受雇者在決策過程中雖不是決策者，但仍扮演一項特殊角色。

雖然「會面及商量」之權利對受雇者而言似乎不足，但此項權利並不是單純地將傳統的團體協商權弱化，反而將會提供一個有效的折衷方案：它保障了受雇者在政治過程中正式表達意見之機會，以承認其特殊之利害關係。因此它證明了受雇者乃是在所有向管理者提出決策建議的團體中最重要之利益團體。在單純地縮減或擴增團體協商範圍選擇之外，即使是有所限制，「會面及商量」之權利也能提供政府一個機制，那就是政府可依所涉及議題事項之種類，而自由地授與管理者各種不同之角色。

伍、政府義務的契約條款與片面修正

在團體協約訂定之後，政府身為管理者其片面修正權利之範圍究竟如何？能如何減少在此協約下公共部門受雇者之權利？例如當財政危機或預算赤字時，可能會導致管理者違背對受雇者代表有關財政上之承諾，而公共部門受雇者團體協商權之基本法律地位則是一個事實上之問題。近來最高法院對聯邦憲法契約條款（Contract Clause）^⑧之再提倡，顯示出對州政府在團體協約下改變義務之權利，作出實質之限制。但是因為下級法院已經在公共部門中適用契約條款而不當地侵害團體協約，因此模糊了憲法所保障團體協商權之範圍。在這種不確定情形之下，有一個基本的問題應提出來加以探討：究竟政府應被當作主權機關或是雇主？

註⑥ NINN. STAT. § 179. 73 (I) (1982)

註⑦ 如 CAL. GOV'T CODE § 3543. 2 (WEST 1980); ME. REV. STAT. ANN. tit. 26 § 965 (1) (C) (1974); MINN. STAT. § 179. 65 (3) (4) (1982).

註⑧ 根據美國憲法第一條第十項第一款規定：「無論何州，不得通過……，損害契約義務之法律。」

註⑨ 431 U. S. I (1977).



在一九七七年 *United States Trust Co. v. New Jersey* 一案中，^⑩最高法院為瀕死的契約條款注入新生命。在考慮紐澤西州（New Jersey）規定可溯及地廢止州與公眾間契約之拘束力後，法院認為此項法律將違憲地侵害州政府的契約義務，因此法院規定這類侵害僅「為達到重要公眾目的而合理與必須者」，方為合憲。而在適用這類法律時，法院則區別私法與公法契約。當州立法僅侵害私法契約時，「法院應適當地尊重立法者對於特別措施所為之必須與合理的判斷」，但當州政府修正其本身已生效之契約義務時，若「完全依照民意機關所認為合理之評估及必須性是不適當的，因為會使政府自身之利益瀕臨危險。」法院認為僅有在州政府能提出對於達成公共目標的措施，僅有此案而無其他較不激烈方式的情況下，對於公法契約之違背方屬「必須」；若此違約乃是因為無法預料該契約義務會在實質上增加至無法負擔，則違約方具「合理性」。

此外，在規範當州政府無不得已理由違背其契約上之義務而侵害契約條款時，法院所依據之原則為：當州政府對契約運作其權利時，必須超乎自身之利益而同於一般個人，非如主權機關運作公眾利益；*United States Trust* 一案對公共部門團體協商的涵意似乎是非常清楚的，即政府作為管理者之義務當然優於其為主權之義務，因此政府必須與一般管理者般同樣地受到團體協約之拘束。

但是 *United States Trust* 一案法院所發展出不一致的適用標準，反映出對於政府管理者主權地位司法上見解之爭論。例如，在支持凍結公共部門受雇者薪資乃是與團體協約相牴觸方面，紐約州上訴法院雖然贊成適用 *United States Trust* 案之「合理與必要」標準，但並不要求州政府必須舉證其他較不激烈之修正或是選擇方式無法達成應有之目的，而僅簡單地提出財政危機之立法上答辯即可。^⑪此外，法院也疏於要求提出使薪資凍結「合理」之不可預期情況。另外法院並未將團體協約下州政府之義務視為未生效，而認為因財政危機所為之違背行為乃是合理的。

相反地，在為了地方政府而使與受雇者所議定之薪資調升無效方面，加州最高法院認為此乃政府違憲地違背其義務。按照 *United States Trust* 案，法院認為州立法者財政危機之宣誓並不構成違背契約之理由，法院更進一步批評紐約州法院認為州政府依據團體協約之未來義務乃是未生效的觀點：「一個契約必須被視為整體的，其不能被割裂成個別隔離的要件。」^⑫

美國上訴法院第一巡迴庭更公然地挑戰 *United States Trust* 案所為之推論，而認為公共部門之團體協約優於州政府所保有之權力。第一巡迴庭強調：「如果州政府未能確信契約條款會成為社會或經濟立法的一大阻礙，則聯邦法院必須尊重州立法。」^⑬

事實上，契約條款是否要求法院將政府管理者視為一普通之管理者而非一具廣大

註⑩ *Subway-Surface Supervisors Ass'n v. New York City Transit Auth.*, 44 N. Y. 2d 101, 375 N. E. 2d 384-404, N. Y. S. 2d 323 (1978).

註⑪ *Sonoma County Ors. of Pub. Employee v. County of Sonoma*, 23 Cal. 3d 312, 591 P. 2d at 10, 152 Cal. Rptr. at 912.

註⑫ *Local Div. 589, Amalgamated Transit Union v. Massachusetts*. 666 F. 2d 618, 637 (1st Cir. 1981).



分枝的主權實體，實在是一大問題。如果像United States Trust 案的觀點，即視政府為一普通管理者，而被模糊的適用，則團體協約法下之權利將會有效地提高憲法上基本利益之地位。即使是最簡略的標準也會嚴重地妨礙州政府處理財政危機與導致納稅人產生反彈，以及嘗試革新公共雇傭政策時所為之努力。此外，凡相信公共部門受雇者在談判桌上已享有過度之權力者，也將會自然地責難團體協商結果之合憲性。有疑問的是司法對於政治過程之尊重仍有待法院留予當權者自由地按照公共利益而對團體協商之條件再評估與再修正。

但是如果對於政府修正其義務之權力僅有最少的憲法限制，則公共部門之團體協商權幾乎可被證明只是虛幻的。公共部門受雇者，就好像政治上之代罪羔羊，需要憲法來確保管理者尊重其團體協商權，如同私部門雇主必須尊重受雇者契約上之權利般。最後，如果將政府視為具有主權能力，則在一個民主社會中最公平的想法為政府必須遵守諾言，因此本文支持 United States Trust 案所發展之標準。

陸、柯林頓總統之「政府再造」政策

自一九八〇年代以降，美國政府在預算赤字及績效赤字的雙重壓力下，再加上雷根政府及布希政府時期專注於外交事務，使得許多國內事務並未受到重視，諸多問題於焉產生，是以美國民眾對政府行政革新有著強烈的渴望，柯林頓在其首任美國總統之競選活動中，即以行政改革作為其主要政見。^③而「國家績效評估（National Performance Review）」小組即是柯林頓政府上台後為改革聯邦政府工作而成立的，其目標是創造一個「工作更好、花費減少（works better & costs less）」的政府。

柯林頓總統在一九九三年三月三日任命副總統高爾為「國家績效評估」執行長。總統給予六個月限期一即應在一九九三年九月七日前提出報告。本項評估由二百五十位公務員參與，此外，部分實習人員、約聘雇的州和地方政府職員與顧問也被納入這項整合性之工作。而美國著名的政府再造一書的作者之一 David Osborne，亦是其中成員。^④柯林頓總統也指示各機關內部成立政府再造小組，並且配合「國家績效評估」小組行事。一九九三年九月七日，一份名為「化繁為簡：創造一個工作更好、花費減少的政府（From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less）」之報告在白宮前草坪發表。在該報告公布之後，大部分之成員即歸建而僅留下約五十名之幕僚開始執行一系列之改革措施。

註③ 參見江岷欽，「柯林頓政府行政改革與企業型官僚之理念」，歐美月刊（台北），第11卷第4期，頁107～120；另見 *Washington Post*, December 9, 1998, p. A23. 此外，針對柯林頓所提出之改革措施，亦可參見焦興鐘，「美國聯邦政府勞資關係制度之最新發展趨勢」，歐美研究（台北），第26卷第3期，頁74以下有詳細論述。

註④ 如 *Reinventing Government Work: How Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector* (M. A.: Addison-Wesley, 1992) 及 *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government* (M. A.: Addison-Wesley, 1997) 等書。



「國家績效評估」小組在報告中提供了三百八十四項建議，該報告認為高績效之組織通常具四項特質：去除繁文縟節（cutting red tape）、顧客優先（Putting Customers First）、充分授權（empowering employees to get results）以及去除本位原則（cutting back to basics）等，^⑤為了回應該項報告，柯林頓總統在一九九三年十月一日發布第一二八七一號行政命令（Executive Order 12871），^⑥設立了「全國伙伴委員會」（National Partnership Council, NPC）。NPC係由三大聯邦受雇者工會以及七個聯邦政府機關所組成，其主要任務如下：

一、關於勞動關係事項之建議；二、支持勞動伙伴（Labor-Management Partnerships）之成立以及增進其功能；三、在一九九四年一月以前，向總統提出有關勞動關係、人力配置、職等分類、薪資報酬以及績效管理等立法修正事項。

一九九四年一月該小組提出一份勞動關係新展望（A New Vision for Labor-Management Relations）之報告。該報告提出了下列之改革建議：

一、組成勞動伙伴以求達成目標：

NPC認為若要達成「工作更好、花費減少」的目標，聯邦機關、受雇者以及其工會，必須組成勞動伙伴，而為使勞動伙伴達成應有之效果，在立法及行政上則需完成下列之建議：

- (一) 建立一套良好且務實的協商標準：機關與勞動組織有義務進行誠信協商，彼此必須尋求促進提升生產力、顧客服務、任務完成、效率、勞動質、人力資源運用、組織績效等解決之道。
- (二) 針對伙伴議題方面，考慮建立一個永久性的組織以提供全國性的指導方針。
- (三) 授權機關伙伴委員會提出及解決任何他們認為必須與最高層級委員會見解一致的問題，參與伙伴成員間的協議可以拘束其下屬工會聯合會或是機關下屬，而不需顧慮到層級或是協商單位的結構。
- (四) 允許兩造間所同意的協約可以包含任何管理權。
- (五) 在良善的政府標準下，加強在合意的決策上做廣泛之訓練，以便在增加雙方協商範圍上做準備。
- (六) 擴大第三中介者之訓練，增進協商僵局之處理程序，定期評估擴大協商議題之進展。
- (七) 增加聯邦調解協調服務中心（Federal Mediation and Conciliation Service）之權力，以減少雙方再去尋求其他之僵局解決方式。^⑦

註^⑤ U. S. NATIONAL PARTNERSHIP COUNCIL, A New Vision For Labor-Management Relations: A Report To The President on Implementing Recommendations of The National Performance Review, (1994, 1) at i.

註^⑥ *Id.* at 44-45.

註^⑦ *Id.* at ii-iii.



二、爭議之避免與解決

對此，首先關於協約審閱以及執行之方式，NPC建議如下：

(一)去除機關首長的協約審閱制度。

(二)當契約係由雙方當事人自願同意或彼此間無法解決之事務，而係由中立之第三者制訂時，協約即應生效，如果爭議之發生在於特定契約條文之合法性問題，則此受爭執的條文就必須延緩實行，而其他的條文則並因此而影響其效力。

(三)刪除目前由聯邦勞動關係委員會（Federal Labor Relations Authority）審閱或逕付仲裁之規定。^⑥

三、工會之效能

NPC認為工會的效能乃是勞動伙伴成功的基石之一，工會的效能乃由強壯、專業以及財務健全之工會所構成，如此方能與機關成為完全的伙伴。而在法律保障之下，一些受雇者才能夠為所有成員爭取福利，如此方對勞動關係及伙伴產生重要影響。

要達到此種結果，方法之一就是讓所有受雇者維持會員資格，但此法卻不能完全地達到該目標，另一種方法則是凡是涉及到自身相關利益之協商單位，受雇者就必須提供相當的支持或給付予其協商代表。這些措施主要是立基於一個觀念，那就是在工會中創造一個金錢上的利害關係，將會導致工會對於伙伴活動有更大之參與動機。^⑦

四、協商單位調整之問題

為促成一個更有效的伙伴規畫，NPC認為，對於新協商單位的承認以及對既成協商單位結構的轉變（如增加、重組、繼承及單位適當性等）問題，必須由當事的機關及工會雙方自願協議解決。而如果一個機關只有一個工會尋求成為受雇者代表，則無須再經過選舉才成為排他性代表。^⑧

NPC隨後每年都對柯林頓總統提出一至二份報告，如一九九四年九月十四日另一份報告「顧客優先：服務美國人民之標準（Putting Customers First: Standards for Serving the American People）」；^⑨一九九五年九月七日「政府的常識：工作好、成本少（Common Sense Government: Works Better and Costs Less）」；^⑩一九九六年九月「政府的祕方（The Best Kept secrets in Government）」；^⑪一九九七年

註⑥ *Id.* at iv.

註⑦ *Id.* at iv.

註⑧ *Id.* at v.

註⑨ Gore, *Putting Customers First: Standards for Serving the American People*, NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1994, 9).

註⑩ Gore, *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*, NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1995, 7).

註⑪ Gore, *The Best Kept Secrets In Government*, NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1996, 7).



九月「服務美國人民：資訊化最佳實務（*Serving the American Public: Best Practices in Downsizing*）」^④以及一九九七年十月的「政府企業化（*Businesslike Government*）」^⑤等報告，都揭示出政府企業化原則。

總之，柯林頓政府為達到政府再造之目標，就既有之公共部門團體協商制度作了若干修正，但所走的方向主要是擴大公共部門團體協商之範圍以及朝向彈性化、功能化，即以顧客導向為主的政府企業化來發展，方能增加政府之效率。

柒、結 論

如前所述，我國目前工會法雖然禁止公共部門受雇者組織工會，但此項規定已經被司法院大法官會議第三七三號解釋為違憲，^⑥相關的行政機關亦有修法之準備，^⑦但對於公共部門受雇者是否能組織工會以及是否具有團體協商之權利則迭有不同之意見，^⑧民國八十五年九月十日雖然立法院制訂「公務員保障法」，對於公共部門受雇者的工作條件及俸給有所保障規範，但該法的精神著重於事後之申訴與再申訴，與公共部門團體協商之事前磋商特性迥異。而就事實發展而言，根據報載，^⑨台北市政府環境保護局受雇員工已於日前向台北市政府申請成立產業工會，並獲得台北市政府的核准，可見在釋字三七三號之推波助瀾下，未來我國公共部門工會組織之發展，勢必將成為另一種風潮，尤其面臨執政者易主之局勢，藉由工會力量來爭取與保障權益將無法避免。是故，本文以為，如同美國一般，中央政府若以制定法授權公共部門受雇者對政策事項「會面及協商」之權利，地方政府即可嘗試來界定公共部門協商之範圍。而由於私部門勞動法對於調和公共部門間複雜之利益衝突僅能提供部分的藍圖，所以如此的嘗試乃是非常重要的。因為在私部門當中僅存有兩個基本之當事人，即雇主與工會，所以他們的利益必須在協商過程中方能達成協議，但在公共部門中則多了一個當事人，即公眾。政府之雙重角色不僅是存在於管理者與受雇者間的仲裁者，也是協商過程、

註④ Gore, *Serving the American Public: Best Practices in Downsizing*, NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1997, 9).

註⑤ Gore, *Businesslike Government*, NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1997, 10).

註⑥ 相關評釋請參見丘周剛，「從釋字三七三號論我國公共部門勞動關係之建構」，法律評論（台北），第61卷第9、10期合刊（民國84年10月），頁8~18。

註⑦ 如行政院勞工委員會打算修正工會法第四條，考試院銓敘部打算於制訂公務員基準法時將公務員團體組織納入規範，詳見，公務人員基準法專輯文官制度改革系列叢書第三集（台北，銓敘部主編，民國80年3月）。

註⑧ 反對者意見如「……，民主開放之發展與國家安全、社會安定、孰輕孰重？衡量不易，此時此地如准許公務員組織協會，則可能促使現階段已不甚安定之社會，加速惡化，其利弊得失，頗難預料，是以反對准許公務員組織團體。……」，同前註，頁33。事實上類此之意見在美國早期亦多有探討，詳見丘周剛，「美國公共部門工會化的政治經濟分析～有關反對公共部門工會化之主張」，勞工研究，第118期，民國84年1月，頁84~106。

註⑨ 見民國87年12月11日中時晚報，版7；聯合晚報，版12均有相關報導。



範圍、結果、利益之直接當事人，使得利益調和任務更加艱鉅。就後者之角色而言，政府可能訂定對其最有利之規定，而採取界定公共政策事項之手段，使得團體協商逐漸受到侵蝕。

而為了調和此三方當事人之利益，立法機關必須以公共部門雇傭之觀點來檢視之，而非單純地依賴私部門觀點之勞動立法。在政治過程中調和受雇者之團體協商權，必須將公共部門之管理者視為具有管理者與政治本質之雙重身分，而公共部門管理者之特色可作為提供決定團體協商適當議題新設定途徑之關鍵。

另外對於團體協約國家義務之問題，就角色途徑而言，國家事實上扮演了管理者與主權之角色，但吾人以為，就公共部門工會演進歷史而言，之所以會予公共部門受雇者以團體協商之權利，主要是將國家視同為一般管理者，所以國家即應有此履行之義務，但在契約締結後，若真有無法執行之事項，則本文肯定美國最高法院所提出之「必須性」與「合理性」之基準，以在此時兼顧受雇者與公眾之利益。

至於在政府再造部分，柯林頓總統所提倡的乃是建立一個以公共部門受雇者及管理者為主體的夥伴關係，因此特別重視受雇者組織的角色，由 NPC 所提出的報告中得知，美國政府再次肯定工會在勞動關係穩定上有其不可磨滅之功能，相較於我國目前所提倡之政府再造行動而言，何妨將公共部門在勞動關係上之相關決策，藉由團體之參與，來減少因黑箱作業而產生之不信任感與危機感，如此方能達成真正的政府再造目標。

* * *

(收件：87年7月16日，修正：88年3月28日，接受：88年6月18日)



Legal Policy and Collective Bargaining in the U.S. Public Sector

Jou-Gang Chiu

Abstract

The theory of “entrepreneurial government” has become a popular topic in major developed country of late. It is also a basic resource of government reinvention. A key element between government reinvention and public sector labor relations is the collective bargaining system.

In Taiwan, as interpreted by the Judicial Yuan, Art. 4 of the Trade Union Act violates the Constitution, and thus limitations on labor rights in the public sector should be reviewed and modified. Moreover, the draft of the Public Servant Standards Law proposed by the Examination Yuan also would allow public servants to request the government to arrange for collective bargaining.

Generally speaking, fundamental labor rights are composed of the right to unionize, the right of collective bargaining, and the right to strike. These rights are recognized in the U.S. legal system. However, in Taiwan, the fundamental labor rights of the public sector have been totally denied so far.

This study first describes the legal basis of labor rights, focusing on the main theme of U.S. public sector collective bargaining. It then reviews several limitations made by the Judiciary department and the role of government. Furthermore, the Clinton administration’s initiative to reform labor relations in the public sector is consistent with the government reinvention. The last section of the article summarizes views that might be considered as references for further developments in Taiwan.

Keywords : public sector, collective bargaining, government reinvention, labor relations

