

美國文官協議制度之發展

The Development of Collective Bargaining in the U.S. Government

■許南雄 ■Shu Nan-Hsiung

- 壹、集體協議制度的緣起
- 貳、勞資協議制度與文官協議制度
- 參、文官協議制度產生的背景
- 肆、文官協議制度的演進

壹、集體協議制度的緣起

美國「文官協議制度」(Collective Bargaining in Government)係起源於其企業界的「勞資協議制度」(Collective Bargaining in Industry)。「勞資協議」是企業界主僱之間(即資家與勞工間)，經由相互談判協議之程序，以解決彼此爭議之體制。一般爭議之問題，諸如薪資待遇、福利給與、工作條件等等，均屬人事管理之問題，故「集體協議制度」係屬人事行政之範疇。

人事管理或人事行政原為各公私機構中人事部門之工作，何須經由集體協議方式予以解決？且經由集體協議之程序必能解決人事問題嗎？

誠然，不論企業界或政府機構，一般員工均處於比較「不利」的地位，所謂「君(首長)之視臣(員工)如手足、臣之視君如腹心」，不過理想而已。十八、九世紀之時，資本家心目中的勞工，只是「機器」與「物品」，員工的地位實甚卑微之至。即今日廿世紀，雖獲改善，但員工仍居下屬的地位，機構中「主僕關係」(Master-Servant)、「上下關係」(Supervisor-Subordinate)還是存在的。政府機構裏，首長與屬員之間，也許優於企業界的「勞」「資」關係，但官僚體系中，上下之間仍有「差距」與「隔閡」。

「，乃亦不可否認之事實。

上述情況若發生在往昔的「農業社會」(agraria)裏，也許不足為奇，但存在於廿世紀工商發達，民主開放的社會中，則是一種諷刺。故究竟如何調和勞資爭議，改善政府與文官的關係，使上下之間溝通交流，相互和諧，也就成為現代管理的核心問題。學理上稱此等研究為「員工關係」(Employee Relations, Staff Relations)，由理論而實際，於是而有集體協議制度。

企業界的集體協議制度稱為「勞資協議」，政府機構的集體協議制度，亦稱之為「文官協議」。前者係企業家與勞工代表談判協商，後者則係政府首長與文官代表談判協議。在工商發達的民主國家中，多有類似的制度。或謂此等協議制度並不一定能解決勞資爭議，也不一定改善政府與員工之間的關係，則其意義何在？其實，集體協議制度的主要功能，係在提供一條「相互瞭解」與「共同解決」問題的途徑，能否改善人事關係，尚端視如何運用此一途徑而定。

由上述可見，集體協議制度是改善「員工關係」的體制，但無可否認地，當集體協議的過程中，其氣氛有溫和的一面，亦可能有爆炸的一面。以勞資協議為例，當雙方代表聚集談判時，若彼此溫文儒雅、互相讓步，便是溫和的一面。反之，若雙方唇槍舌戰、相互辯難，則可能演成不歡而散的局面，其結果「怠工怠職、示威罷工」陸續出現，豈非爆炸性的結局？至於政府與文官的集體協議，由於法令的約束，雖不若勞資協議之曲折微妙，但其過程亦甚奪目，且在在影響政府的威信及文官的權益，實不能不予重視。

許多國家尚無集體協議制度，但在邁向經濟發展與工商發達的坦途中，未必沒有「集體協議」之問題，是則本文之研究亦非純理論之探討而已。

貳、勞資協議制度與文官協議制度

美國聯邦政府之有協議制度，為時甚晚，西普曼氏(G.A. Shipman)認為田納西流域管理局(Tennessee Valley Authority, TVA)是美國聯邦政府中最早推行協議制度的機構(1)，是則聯邦政府實施協議

制度僅有卅餘年的歷史。但美國工商企業界於一八五〇年已確立勞資協議制度之深厚基礎(2)，換言之，美國之勞資協議制度已有一百廿年以上之歷史，由此可見文官協議制度之姗姗來遲，而其受勞資協議制度之刺激與影響，也是不可避免的。

企業界勞資協議制度之原義為何？學者非立埔氏(E. B. Flippo)說是勞資雙方的代表相互談判、取得協議，以改善主僱關係的程序(3)，這也就是說，協議制度是在改善主僱關係的原則下，所從事之各種談判、磋商與協商。十八世紀末葉，美國已陸續出現「工會運動」，勞工組織的形成及其地位，日見普遍並漸趨穩固，勞工組織的代表只好與企業家的代表安排談判、相互磋商；成則解決爭議，不成則兩敗俱傷，故皆能彼此慎重將事，這一方面不僅表示企業家重視員工的參與權(Participation)，另一方面且能說明員工在合理的工作條件下必定效勞，這是劃分主僱之間「權」「義」關係的自然結果。

那麼，勞資雙方協議的主要內容何在？戴衛教授(H.W. Dawey)指出：「勞資協議的旨趣係為決定工資，與改進一般工作條件」(4)，此實為確論。誠然，工資之高低實為歷來勞資雙方爭議之焦點，如何決定工資固不一定取決於勞資協議的結果，但是有了協議制度，便可防止企業家決定工資時的輕率與剝削過甚，這便是協議制度的消極價值。其次，員工組織的代表可以經由協議程序，表達一般員工的願望與建議，而管理當局則亦藉此此一協議過程，宣佈資方的觀點與想法，彼此溝通、相互諒解，這正是激勵員工、高昂士氣的坦途，此亦即協議制度的積極價值。大抵言之，協議的主要內容，均不外人事管理上諸問題，但人事管理是一般管理問題中最微妙者，故一般勞資間由爭議而協議的過程中，亦極富曲折性。

費富納與普里沙士(J.m. Piffner and R. Presthus)合著的行政學一書，在討論「員工關係」時，曾將企業界勞資協議制度具體地歸納為下述五項(5)：

- (一)管理當局准予成立獨立性之員工組織(Employee organization)，並賦予其代表員工講話之權利。
- (二)勞資雙方對於主僱關係的有關爭議，進行定期會商解決，協議的結