

台灣勞工行使爭議權的崎嶇道路 ——從機師與空服員罷工談起

陳柏謙

桃園市機師職業工會研究員

摘要

當世界早已肯認勞工與工會之罷工權作為基本人權的一環而應受到保障時，在長達 37 年戒嚴體制全面禁止以及後續制度遺緒的影響，台灣的勞工與工會罷工權的行使依然受到高度的限制，幾乎是全世界罷工頻率最低的國家。而 2019 年所出現的兩場分別由機師與空服員發起之罷工行動，引發了資方團體意圖進一步對罷工權行使進行限縮的壓力。本文除了概略歸納兩場同為航空業受僱勞工所發動之罷工行動背後相似的勞資關係背景外，也將試圖提出三點當前擴大、保障台灣勞工與工會罷工權行使可能的努力方向。

關鍵字

罷工、爭議權、工會、基本人權

壹、前言

第二次世界大戰結束不久，聯合國大會即在 1948 年 12 月通過並發佈的《世界人權宣言》中，第一次確認勞動人權——尤其勞工集體組織等權利——應屬於基本人權之一部分。該宣言第 23 條第 4 款中載明了勞工「有權成立及加入工會以保護其利益」。雖然，《世界人權宣言》尚未明確提及爭議權（罷工權），然而自工業革命以來兩百多年的歷史發展中，勞工集體組織的「團結權」，以及團結起來乃是為了與資方平等協商以保護其利益的「協商權」，都必須依賴有效的「爭議權」行使作為後盾，才有可能真正落實，此即勞工缺一

不可的集體「勞動三權」。也因此，聯合國後續於 1966 年所通過的《經濟、社會及文化權利國際公約》中，首次在公約條文與文字中，明確要求締約各國應保障勞工與工會「有權罷工」。這也是勞工與工會的罷工權，在國際上正式被認定屬於基本人權，應獲得與其他基本人權同等保障的開端。至今超過半個世紀，在世界各國的勞資關係具體實踐上，勞工與工會所行使之罷工權，作為基本人權一環而受到完整的保障，已是一個無庸置疑的基本共識。

然而，回顧台灣過去近百年的勞動人權發展歷史，台灣勞工與工會在行使爭議權這一項基本人權上，卻仍然走在高度崎嶇而險阻重重的道路。

從今年二月，逾 600 名隸屬於機師職業工會的華航機師，為爭取改善疲勞航班而發起七天的罷工行動；到六月下旬，來自空服員職業工會，超過兩千名以上長榮航空空服員，由於與長榮資方的協商長期未有進展，為了爭取調高外站津貼與禁搭便車條款等訴求，發動持續了長達 17 天的罷工行動。這兩起皆由航空業受僱勞工所發起的罷工事件，透過媒體、輿論的密集報導及討論，一時之間，台灣企業界乃至於社會，彷彿出現「錯覺」，產生了一種論調，誤以為「罷工」這般屬於勞資關係中，勞工與工會所唯一擁有的關鍵武器——通常也是最後手段的權利，在台灣已經「頻繁」與「容易」到需要被檢討、甚至限縮的地步。

除了企業工商團體拉高分貝，疾呼要求對台灣勞工與工會的罷工權進行各項限制以外，當長榮空服員開啟罷工，資方卻強硬關閉協商管道，導致罷工行動被迫持續下去的情況下，社會輿論也出現了許多批評聲浪，檢討罷工行動過於頻繁，造成社會大眾不便，而支持進一步限縮勞工與工會的罷工權利。

事實上，放諸世界範圍來看，台灣勞工透過爭議權的行使，來促使資方平等協商，並達成改善勞動條件的實際情況，無論在行使的困難程度、所受到的限制，以及勞工與工會實際上行使的頻率，都仍然處在驚人的高度受限與極端不發達的階段。

貳、台灣奇蹟：世界最低的罷工頻率

無論國際組織的統計或國外研究，一般使用「每千名受僱勞工每一年平均因罷工（或鎖廠）損失工作日數」，來做為衡量一個國家的勞資關係是否緊張，與爭議權行使頻率與規模的重要指標。用這個指標來看，過去十年不同國家因罷工造成的平均損失工作日數，最高一年的統計大約是：丹麥近 380 天，法國超過 300 天，以色列、挪威約 200 天，西班牙、加拿大約 100 天，英國、韓國大約超過 50 天，德國、愛爾蘭、荷蘭、澳洲、葡萄牙約 30 天上下，至於罷工頻率與規模最低的美國，大約落在 10 天左右。¹ 然而，若拿這個指標來看台灣，概估出過去二十年來每年的數字，多數年份，竟是真實意義上的零（亦即根本沒有發生過任何一場罷工），或者近乎於零。2018 年之前，最高一年每千名受僱勞工因罷工損失的工作日數連 0.8 日都不到。² 也就是說，在台灣以總體勞動市場為範疇來看，每年每一千名受僱勞工因罷工所平均損失的工作日，在今年度的機師與空服員罷工之前，連一天都還不到。

換句話說，台灣的勞工與工會在爭議權上面，一直都有行使權利的限制過多、門檻過高，有效行使的頻率過低的問題。這直接導致台灣勞工難以真正透過集結，以爭議權為後盾，有效地與雇主進行平等協商，進而推進各方面勞動人權的改善。

我們甚至可以說，台灣勞工在過去經濟發展過程中，長期無法更公平地分配到經濟成長果實，甚至在過去二十年來，更陷入到薪資停滯、低薪以及普遍過勞的處境，一定程度上，都與台灣勞工難以真正有效地透過集體爭議權的行使，來爭取到一個與資方雇主相對平等的地位來決定經濟成果的分配有密切的關聯。

1 可參考 OECD, "Collective Bargaining in OECD and Accession Countries," achieved from <https://www.oecd.org/els/emp/Industrial-disputes.pdf>。

2 台灣勞動部或相關政府機構並未對此進行完整的統計，在此引述部分為依據筆者自行蒐集之研究資料推估的數字。

參、戒嚴體制的歷史與遺緒

這樣的現況，很大一部分與過去歷史發展中，勞動人權（尤其是爭議權）受到長期壓制與禁止有絕對的關聯。台灣勞工與工會之罷工權，在 1949 年至 1987 年，長達 37 年漫長的軍事戒嚴體制期間當中遭到絕對禁止；勞工發起任何形式的罷工或怠工，最重都可依戒嚴令處以死刑³。

1987 年解除戒嚴後至今，台灣勞工所應享有最基本的集體勞動三權——團結權（組織工會）、協商權（與資方進行集體協商）與爭議權（罷工權等爭議行為的行使），在沒有了戒嚴法令的嚴格限縮後，名義上有了一定程度的恢復。然而，長期軍事戒嚴所遺留下來的勞資關係體制與法律架構，卻在解嚴後持續發揮著影響力。從高度受到黨國控制而喪失本應代表勞工集體爭取、捍衛勞動權益功能的工會組織、為了盡可能分散勞工集結而限制僅能在最小範圍的廠場或企業內組織工會、⁴到實際運作上仍被法規設下層層程序門檻限制的勞動三權（尤其是爭議權）行使，都造成即便名義上擺脫戒嚴時期的絕對禁止狀態，但台灣勞工與工會的罷工權行使，依然走在一條滿佈荊棘的道路上。

若概略統計與分析近二十年台灣勞工與工會行使爭議權的案例會發現，二十年間，台灣僅僅出現過三十餘起的罷工事件，平均一年不過 1.5 件；而這些罕見的罷工事件當中，更有超過一半乃肇因於雇主積欠薪資、甚至是在企業瀕臨惡性倒閉的情況下，勞工為了自救才不得不發起罷工行動以求自保。這類的罷工行動，其實更接近於（準）關廠抗爭的性質。換言之，二十年來台灣勞工與工會真正透過爭議權的行使，來促進、改善勞動條件的案例，恐怕不過寥寥的十餘件罷了。

就連集體勞動權相對受到壓制，工會力量與影響力並不顯著的美國，美國

3 1949 年 5 月 20 日，台灣省政府、台灣省警備總司令部發佈《戒嚴令》。戒嚴期間規定禁止事項第 5 項：「嚴禁聚眾集會罷工罷課及遊行請願等行動」，「戒嚴期間以圖擾亂治安，有左列行為之一者，以法處死刑。（五）罷工罷市擾亂秩序者。」同年 6 月，台灣省政府進一步公告了《戒嚴期間防止非法集會結社遊行請願罷課罷工罷市罷業實施辦法》，第 7 條明定「各工廠工人不得罷工……」。

4 雖然 2011 年《工會法》的修改後，首次允許勞工組織以整個產業類別為團結基礎的「產業工會」，然而由於整套戒嚴時期所建立的法律架構的引導與影響，台灣至今仍以單一廠場、單一公司為範圍成立的「企業工會為主」。相關討論可以參考邱毓斌（2004），〈威權統治遺產下的台灣工運：1988 年至 2004 年〉。

國務院在每一年所做出來並提交給國會的年度《各國人權報告》中，⁵關於台灣勞動人權的落實情況，已連續七年（自 2012 年至 2018 年）清楚載明台灣勞工與工會「罷工的權利仍受高度管制」。這種「美國認證」的罷工權受到高度管制，才是台灣勞工與工會行使爭議權的真實現況。

肆、透視兩起罷工背後共同成因

在這樣的大環境背景下，若仔細探究今年所爆發的兩起航空業受僱勞工罷工事件，就會發現背後共同的成因：資方集權專制的管理文化，以及對工會一貫的敵視態度。某種程度上，其實也反應了台灣整體勞資關係中的普遍現狀。

以二月份被迫發動罷工行動的華航機師為例，在 2018 年 6 月底由機師職業工會所舉行的罷工投票之前，工會就已經不斷反應並要求資方具體改變多條容易造成機師過勞之人力派遣制度。除此之外，要求改革企業內許多不合理亦不透明的管理、評量與升遷等制度的聲浪，原本僅是工會希望透過罷工投票的集體表態，來促使資方願意針對這些重要的勞動條件乃至於管理制度等議題與工會真正誠信協商以取得進展。豈料，資方卻在投票後的協商過程中，近乎杯葛地抗拒工會一切的訴求，甚至連工會最在意，事實上也是與大眾飛航安全直接相關的改善過勞航班，都強悍表明不可能有任何改善。對於受僱機師來說，資方與管理階層基於認定資方管理權威不應受到勞工與工會的挑戰，乃至於面對工會提出的訴求表現出高度抗拒的敵意，反映出企業長期以來的管理文化。

換言之，工會是在透過罷工投票清楚展現勞工集體意志，資方卻仍然寧可杯葛協商，甚至連討論疲勞航班如何改善都拒絕的情況下，才被迫選擇勞工與工會最後的武器——罷工權，作為最後手段。

而 6 月 20 日，超過兩千名長榮空服員之所以選擇開始進行罷工，同樣與企業資方長期集權專制的管理文化，以及對工會的敵視態度有高度關聯。雖然代表長榮空服員的空服員職業工會，在 2017 年即開始與長榮資方進行協商，然而，即便前後歷經了超過二十次的協商會議，工會所提出的核心關鍵訴求，

5 歷年《各國人權報告》中關於台灣的部份可以參見：<https://www.ait.org.tw/zhtw/our-relationship-official-reports-zh/human-rights-report-zh/>。

資方卻仍然堅不妥協。當工會在五月進行會員罷工投票、隨後並取得合法罷工權的期間，長榮資方雖然未如華航資方一般拒絕協商，但在協商過程中態度卻是益加強勢，這也導致勞資關係一步步被迫走上緊張對立的狀態，終至走上罷工的道路。

換句話說，迫使華航機師與長榮空服員最終走上罷工道路的訴求與目的，也許未必完全一致，然而兩家公司的勞工與工會所置身的勞資權力不對等狀態、企業內部對工會的高度抗拒與敵視態度、以及資方長期以來所打造的高壓專制管理文化，卻是極為雷同。

兩場罷工面對的另一個類似發展，還包括了兩家企業在工會正式發動罷工前後，都不約而同地透過各種針對工會（與其會員）——實質上已經嚴重涉及「不當勞動行為」的措施，窮盡一切可能阻撓並破壞勞工與工會依法行使罷工權的手段。就在不久前，勞動部不當勞動行為裁決委員會經調查後，才正式認定長榮航空於空服員工會舉辦罷工投票前發布公告暫停罷工員工之優惠機票長達三年，以及資方於工會投票進行監控錄影之行為，皆違反了《工會法》第35條之規範而構成不當勞動行為。⁶

除此之外，對台灣勞工與工會行使罷工權更加險峻與不利的是，即便歷經了兩場罷工之後，相較於全世界所有國家，台灣勞工與工會發動罷工的頻率與實際參與之勞工人數，依然處於最低的后段班。然而，卻已經讓包括航空業在內的台灣主要雇主聯合組織、工商團體等按耐不住，全面要求對罷工權的行使進行各個層面的限縮，提出了包括：由企業工會壟斷行使罷工之權利；禁止職業工會發動罷工；制定罷工預告期，課以工會發動罷工前提前宣布何時罷工的義務；對工會得以發動罷工之訴求進行更加嚴格的限縮等等限制。

遺憾的是，當資方團體提出上述進一步讓台灣勞工與工會行使罷工權更加困難的訴求時，無論是交通部、勞動部或甚至部分立法委員，非但未能全盤審度前述台灣勞工與工會行使罷工權本已高度艱難、呈現極低頻率的現況，反倒隨著工商團體的呼籲起舞，甚至實際開始著手研議如何對罷工權行使進行進一

6 可參考勞動部不當勞動行為裁決決定書 108 年勞裁字第 19 號。

步的限制。⁷

伍、如何搬開行使爭議權崎嶇道路上的石頭

長遠來看，面對台灣勞工與工會行使爭議權的崎嶇道路，究竟該如何逐漸搬開這些石頭呢？筆者認為至少可以分成三個不同層面來努力：

一、放寬現行法律中對於罷工權行使的種種限制

即便解嚴至今已超過三十年，然而現行《勞資爭議處理法》第 54 條，仍然對許多產業與行業上百萬名勞工與其工會罷工權之行使，做出全面禁止或高度限制的規範。

其中，三十萬名公私立各級學校的教師，以及受僱於國防部及其所屬機關、機構或學校之勞工的罷工權，自始遭到完全剝奪。事實上，全世界完全禁止受僱教師行使罷工權的國家幾乎是屈指可數；各國教師工會為了爭取更好的勞動與教育環境而發動罷工的案例更是隨處可見。台灣雖然在 2011 年《工會法》修正後，教師首度取得團結權得以組織工會，然而，台灣至今卻持續以所謂「保障學生受教權」為藉口，完全剝奪受僱教師的罷工權行使。這也直接造成三十萬受僱教師無法享有完整的勞動三權，在缺乏爭議權為後盾的現實下，難以平等地與雇主進行協商。

另外，包括了自來水事業、電力及燃氣供應業、醫院以及部分電信業的勞工，則被要求必須先行約定必要服務條款後始得行使罷工權，這也導致受僱於這些行業的勞工，真正得以行使罷工權的困難度與門檻更高。

上述這些禁止與限制，絕大多數均為對行使罷工權的不當妨礙與不必要的限縮，合理性上亦站不住腳。唯有大幅度放寬這些不當的限制，作為基本人權的罷工權在台灣才有可能更普遍地受到保障。

二、提昇工會組織率

罷工權行使的一個特別之處，即在勞工永遠只能以集體的方式來行使。換

7 勞動部近期已開始舉辦「完善爭議行為工作坊」，一一針對資方團體所要求進一步限縮罷工權行使的訴求進行討論。參見中央通訊社 2019 年 10 月 22 日報導，〈勞動部完善爭議行為工作坊 4 場年底前開完〉<https://www.cna.com.tw/news/ahel/201910220295.aspx>。

言之，爭議（罷工）權行使的前提，必須是勞工先團結組成工會。正因為如此，如果我們以企業工會、產業工會以及極少數實質具備工會勞動三權功能的職業工會（如機師或空服員等）為基準，台灣超過 900 萬名以上的受僱勞工，大約僅有 70 萬左右的勞工，有效受到工會的代與保障，整體工會組織率不到 8%。

簡單來說，對於超過 92% 的台灣勞工而言，現階段恐怕連加入工會、成為工會會員的可能性都不存在，遑論透過爭議權行使，爭取更好的勞動條件。反過來說，也恰恰因為台灣工會的組織率過低，工會力量普遍孱弱，因此也就更沒有能力去改變不利於發展的法律規範，或者去抵抗資方團體磨刀霍霍進一步對罷工權的攻勢。從這個角度來看，作為勞動三權之一的爭議權，要能夠在台灣得到更普遍的保障與自由行使，更關鍵的恐怕還是如何有效地提昇整體職場上的工會組織率。

三、全面推行勞動人權教育

回顧機師與空服員兩場罷工期間的輿論風向，不難發覺，航空公司資方很明顯地試圖將工會的罷工行動與消費者權益對立起來，進而把身為衝突與問題根源的資方專制集權管理文化，轉移焦點成為消費者與工會之間的矛盾與緊張關係。如此轉移焦點的企圖某種程度得以成功，還是來自於台灣整體社會與民眾對於勞動人權概念的陌生與不熟悉。

也因此，即便多數的社會大眾事實上皆為受僱勞工，或者來自於受僱勞工家庭，然而在思考同為勞工所發動的罷工行動時，卻很容易讓自己僅以「消費者」的角度來決定看待罷工行動的態度。質言之，倘若沒有透過更全面的勞動人權教育，讓多數的社會大眾清楚瞭解到勞動三權以及勞工與工會得以行使罷工權的重要性，以及更關鍵的，勞動人權對整體台灣社會的勞資關係所帶來的正向影響，那麼如同出現在機師與空服員罷工期間的反彈輿論，則可能進一步縮小台灣勞工與工會勇於行使罷工權的空間與社會支持度。

總結來說，即便罷工權已經在國際公約與各國內國法中被廣泛承認為基本人權的一部分，然而作為勞工集體勞動三權其中一環的罷工權，無法也難以單獨存在與行使；團結權、協商權與爭議權，三者環環相扣、缺一不可。除了懇

切呼籲政府切莫配合資方團體之要求，對本以微弱到幾乎難以為繼的罷工權行使進一步限制，更期盼每一次的罷工行動，都能夠激發社會大眾對於爭議權行使有更多的關注、討論與認識，進而透過行動說服更多連工會都沒有的受僱勞工，開始願意團結組織起來，找回遭到封存已久的罷工權，並以此為後盾，開創一個更公平、更能讓勞工平等分配經濟成長果實的體制。

Still on a Bumpy Road: The Right to Strike in Taiwan

Po-Chien Chen

Researcher, Taoyuan Airline Pilots' Union

Abstract

Although the right to strike has already been admitted as a fundamental human right worldwide, strike action has been highly restricted in Taiwan owing to a ban on strikes after 37 years Martial Law period from 1949 to 1987. As a result, the frequency of strike action in Taiwan is almost one of the lowest in the world. In 2019, because the pilots of China Airlines and the flight attendants of Eva Air launched strike action in February and June, corporations and capitalists angrily sought to limit the right to strike further. This article compares the background and cause of these two strikes in 2019. The author also proposes three possible ways to promote and protect the right to strike in Taiwan.

Keywords

strike, workers' union, right to dispute, fundamental human rights
