

勞動三權的昨日今生：兼淺談台灣 罷工行動的若干爭議

劉梅君

國立政治大學勞工研究所教授

摘要

台灣成為資本主義社會的歷史不算長，復又經歷近四十年的戒嚴時期、期間經濟快速成長、中小企業林立，這些均不利於台灣工人階級意識的出現，戒嚴令使得大陸時期定訂頒布的《工會法》、《團體協商法》及《勞資爭議處理法》幾乎形同虛設；1987年解嚴前成立的工會，絕大多數自主性有限，因而難以成為捍衛勞工的集體性組織。解嚴提供了自主性工會發展的空間及工人集體行動的機會，但政黨因素之故，自主工會的發展亦受限制，工人集體行動能量也無從累積成為具有階級意識的組織，因而工運持續處在低迷的狀況。2016年華航空服員罷工事件，讓人誤以為工運的春天來臨了，詎料三年後長榮空服員罷工卻備極艱辛，過去罷工現場常見的資方威嚇/打壓、輿論的指責及勞方內部雜音的困擾再度浮上檯面。

長榮空服員罷工的經歷及結局，對於熟悉西方先進國家工運歷史者而言，可謂一點都不意外，因為歐美國家的工人集體行動，也是歷經兩、三百年的艱難奮鬥才取得了今日的集體勞動權利（團結權、協商權及爭議權），歐洲的啟蒙思想與資本主義的發展，提供了工人階級意識覺醒的養分與環境，這些成熟資本主義國家及資方也從無數的工人集體行動中記取教訓，因而發展出集體勞動法體制來引導工人的集體行動並使之有序，避免造成社會動盪與經濟發展受阻。台灣目前尚未走到這一步，特別是資方團體仍無法理解勞動三法對於產業秩序所能發揮的積極作用，錯失了善用工會及團體協商的機制來避免集體爭議行動的出現。

本文也順帶簡要討論了兩次空服員罷工所引發的幾項爭論，分別是「禁

搭便車條款」、「不當勞動行為」、「罷工預告期」及職業工會罷工究竟是否是「外力介入」的疑義。國內學術界對這些爭論有不少討論，其中也引用他國法制經驗作為討論基礎，本文以為他山之石的借鏡是必要，但也須回到不同國家集體勞動法體制發展的脈絡來審慎思量，以避免見樹不見林對台灣工人集體行動所造成的更大衝擊！

關鍵字

勞動三法、空服員罷工、禁搭便車條款、不當勞動行為、罷工預告期

壹、前言

以雇傭關係為主導的資本主義社會裡，勞資關係就必然是一個無法忽視的社會戰場，資本對於利潤的追求與擴大永不饜足，因而勞方所面臨的剝削即是職場勞動的日常，勞資雙方焦不離孟、孟不離焦的這種既共生又衝突的辯證關係，一直是學術研究及實務政策的焦點。證諸勞工運動史上風起雲湧的集體行動，一方面是抵抗資本時不時地對勞方的攻擊，另一方面是改善勞動處境並提升勞動權益，一、兩百年下來勞方集體行動的成果不能說不豐碩，在歐陸及北歐國家中勞資或勞資政三方協商對話機制的建立與成熟，的確帶來勞資之間相當長一段時間的和諧。但不諱言，隨著資本全球化的發展，昔日工人階級團結與組織的根基嚴重受侵蝕，工業先進國家的工會組織率大幅衰退，復因資本主義週期性的經濟危機，導致勞資衝突加劇，罷工四起。

至於資本主義後進國家，也程度不等的步上工業先進國家的後路，開始經歷資本要求去管制及資本外移的後果，國家及資本也三不五時地發動對工人集體行動的恫嚇與破壞，致使工人的集體行動益發艱難。或許是退無可退，勞工的集體行動也未曾退卻過，特別是過往被認為對工運無動於衷的專業白領勞工的集體行動，特別引人注目，例如台灣這幾年來醫師、護理師、教師、機師及空服員走上街頭的戰鬥力，令傳統以藍領勞工為主軸的工運，增添了許多期待。特別值得一提的罷工事件，是 2016 年 6 月 24 日被輿論譽為「史上顏值最

高的罷工」的華航空服員罷工，這件台灣航空業史上首次大罷工迅速於一日內罷工達陣，似乎為 1990 年以來一直處於低迷的工運，捎來了春天的訊息，詎料華航空服員罷工事件僅是曇花一現！

三年後的 2019 年 6 月 20 日，長榮航空空服員發動長達 20 日的罷工，卻遭遇截然不同的命運，不僅面臨資方於罷工發動前威脅將取消年度優待機票等「不當勞動行為」（關於此名詞及意涵，後文再敘）的反制舉措，更遭遇網路鋪天蓋地的、語帶諷刺的「公主」、「18 金釵」、「不爽就不要做」等等的酸言，來攻擊參與罷工的空服員。或許是長榮空服員罷工也創下航空史上最長罷工日期、最多罷工人次、最多航班停駛且最大營業損失的紀錄，因而受影響的民眾也最多，致使輿論幾乎一面倒地責難帶領罷工的「桃園市空服員職業工會」（以下簡稱「桃空職工會」）核心幹部及參與罷工的長榮空服員。但很遺憾的，少有人能夠深入了解 1991 年開航的長榮航空延續母集團一貫的「零工會」鐵腕政策，造成包括長榮空服員在內長榮航空員工缺乏制度性的發聲管道，¹ 以及其所屬「桃空職工會」在正式宣布罷工前，已經歷了長達一年多二十多次艱苦卻未果的勞資團體協商。

熟知台灣勞工史的人對此結果不會感到意外，因為僅僅是勞工開始要籌組工會，這項行動立刻被資方盯上，這個現象的確有其歷史背景。雖然我國早在 1928 年～1930 年大陸時期即已施行集體勞動法中的關鍵三法：《勞資爭議處理法》、《工會法》及《團體協商法》（俗稱勞動三法），但誠如王振寰、方孝鼎（1992）所指，由於戰後國民政府來台實施戒嚴，該法未能發揮應有之功能，更遑論工會組織能展現主體性與自主性（李允傑，1992）。孫窮理（2016）回顧台灣 30 年罷工史的短文中指出，「罷工」在台灣社會，是一個不僅在法律

1 長榮集團創建於 1968 年，直到 2016 年 1 月創辦人張榮發先生過世前，近半個世紀以來集團內所有企業均奉行「零工會」政策。相較之下，發跡於 1954 年的台塑集團，早在 1966 便於台灣塑膠公司成立了產業工會，到 2018 年年底已有五個工會（包含台塑公司麥寮廠企業工會、台塑公司仁武廠企業工會、台塑公司林園廠企業工會、台塑公司冬山廠企業工會及台塑公司新港廠企業工會），此外台塑集團下的南亞、台化及台塑化也早就成立工會。顯然，台塑集團也沒有因為成立工會，牽制了集團的發展或影響到創辦人王永慶先生「經營之神」的美譽。甚至在台塑集團的 CSR 官網上明白寫著：「組織健全的工會可代表員工或會員表達建議，爭取合理的員工權益及工作環境，彰顯員工係公司重要資產的理念，有助於公司經營平衡發展」。兩相對照，益發凸顯長榮航空員工一路走來的辛酸！

上，同時也在工會幹部心中的禁忌，罷工遭到國家的壓制。社運在台灣社會往往被視為洪水猛獸，遇有勞資糾紛，弱勢的工人未必能得到社會的理解與同情（夏林清、鄭村棋，1992），即便有集體行動，也小心翼翼地依著「順法鬥爭」的道路前行。固然，華航及長榮空服員的這兩起罷工，論者以罷工時機、公/民股差異來解釋兩者結果的巨大差異，但不爭的事實是，無論是被視為訴求達陣成功的華航空服員罷工，或備極艱辛的長榮空服員罷工，共同之處是這兩起大規模的罷工，都再次凸顯了台灣民眾對於罷工的認識仍停留在低度的發展階段，無論是相挺（關注顏值）或譴責（在意旅程受阻），暴露出來的嚴肅問題，是台灣民眾缺乏勞動者團結意識的事實。

觀察解嚴後三十年的台灣社會，不乏以集體行動表達勞方集體不滿的勞資爭議事件，但細究爭議的性質，大多圍繞著以經濟利益為動機發起的爭議，且勞方的集體行動是針對資方無預警關廠或大規模解雇下的自救行動，因此性質上是單一事件激起義憤而聚集，但也在事件落幕後迅即解散。這些難以稱之為階級行動的集體事件，因而無法在解嚴後的台灣社會逐漸積累出具有階級屬性的團結意識。相較之下，歐美社會勞工動輒成千上萬且頻繁上街頭的集體行動，令人震撼，固然這是得自其兩、三百年來階級鬥爭所積累的歷史養分，但值得台灣反思之處是，歐陸社會的勞動者集體訴求不僅是經濟性的標的，更常常是政治性的訴求，且行動的場域很少在單一廠場，而是以產業為範圍的區域性甚至全國性規模的集體行動，且此集體如 E. O. Wright（2005: 21）所指出，可以是工會、也可以是政黨、當然也包括雇主團體，甚至是社區或社會網絡，只要集體組織意在追求階級利益。因而，台灣勞工的集體行動大概僅能以蒼白貧血來形容。即便最有可能發動人數眾多之集體行動的國公營事業的大型工會，也僅是像何明修（2016）所形容的是「支離破碎的團結」，既是支離破碎，何以成團結？無團結，何以撼動既有體制規範？

罷工當然會讓企業的生產營運受阻，且會帶來社會生活的不便，否則無以引起資本家或政府的關注，這是勞工集體行動必然帶來的影響。勞動部在 2018 年 1 月 2 日發布勞動關係字第 1060128991 號函釋：「……又工會依法行使爭議行為及設置糾察線係其法定權利，目的係為向雇主施壓，以迫使妥協進

而達成其提升勞動條件，爰工會進行罷工僅係手段而非目的，至於糾察線之設置係為達到罷工之效果，而在罷工現場對尚未參加罷工之勞工或對消費者進行勸諭或阻止，使欲提供勞務之勞工或消費之民眾支持罷工，並在不影響人身安全及公共利益等情事之前提下，縱造成第三人一定程度之不便，仍應尊重與忍受工會爭議行為行使之權利」，這段函釋文所揭示的道理，在歐美國家早已是民眾認知的 ABC，但在台灣卻成了眾矢之的譴責的對象，工會核心幹部甚至數度要在輿論的浪尖風頭下鞠躬道歉，請求社會體恤與原諒。稍有了解西方工運歷史者，則一定能體認到台灣的工運已是極其的「謙卑、謙卑、再謙卑」不過了，而工會幹部被迫鞠躬道歉請求原諒之舉，更是凸顯台灣社會多年來積極爭取加入國際社會，卻又無視於集體勞動權於國際社會發展的進展。因此，這篇短文意在提供勞雇雙方對集體勞動權的認識，同時針對這些年台灣社會對於勞工集體行動認知上（特別是罷工）若干似是而非的釐清。準此，短文主要有三部分，一方面簡介歐美國家勞工集體行動歷史的發展，第二部分討論在資本主義社會底下為何要有工會的問題，第三部分就台灣空服員罷工事件所衍生的重要爭議略予討論。

貳、勞工運動：歷史長河中的起伏跌宕

一、刑事共謀罪的威脅

幾百年來，勞工的團結行動從來就不是雲淡風輕的事，工人為團結組織行動長期付出極大的代價。衛民（2014: 51-52）介紹工會組織於工業先進國家中的發展歷程時提到，以工業革命最早發軔的英國為例，當時在自由放任及契約自由為主流的思想下，出現了所謂的「刑事共謀罪學說」（criminal conspiracy doctrine），亦即工人的聯合行動會被視為是構成刑事上的共謀犯罪行為。此觀念不限於英國，兩百年前也為美國司法判決所採用，例如 1806 年美國費城的鞋匠工會，拒絕提供勞務給不按新費率表支付工資的雇主，而被法院判決為非法共謀犯罪。不僅如此，英國分別在 1799 年及 1800 年兩度通過嚴禁工會組織的《組合法》（*Combination Acts*，於英國工人抗爭下在 1824 年及 1825 年被廢止）。一直要到 1871 年及 1875 年分別通過的《工會法》（*Trade Union Act*）及《共謀與財產保護法》（*Conspiracy and Protection of Property Act*），才推翻

了先前認定工人團結起來以爭取更好條件的集體行動為刑事犯罪行為，但仍負有民事上的共謀責任，這意味著當時勞工的集體行動仍受到相當程度的限制；一直要到 1906 年透過《勞資爭議法》的訂定，才終於解除了民事上的共謀罪。

法國禁止工會組織及罷工的歷史，也不遑多讓地更早出現於 1791 年的《夏布立法》(*Le Chapelier Law*)，該法遲至 1864 年才被廢除。二十年後的 1884 年才有《華德羅素法》(*Waldeck-Rousseau Law*) 賦予工會合法地位，但一直到 1920 年才有確立了工會法人地位的《工會法》。相較之下，美國這方面的發展比英法落後許多，1935 年的《全國勞工關係法》(又稱《華格納法》)，賦予勞工組織工會、集體協商及罷工的權利，且更規定雇主侵犯勞工這三項權利會構成雇主的「不當勞動行為」。

林佳和(2014)在探究德國罷工法秩序形成的歷史時，提到德國明確視同盟組織為非法的法律是依據 1794 年普魯士《一般邦法》第 2 編第 8 章 396 條所載的：「行會受僱者不得組織社團或享有優惠地位之結社」。從那開始至 1918 年勞資雙方簽署「中央勞動共同體協定」後，德國工人的結社及爭議權行使才確立下來。期間勞工曾數度享有較大的勞工結社的自由空間，但因為隨之而來一連串雇主團體及政權(包括統治貴族)的壓制而出現劇烈起伏，甚至不僅罷工者入獄，連同煽動罷工者也面臨入監命運。其中尤以 1878 年出現的《社會主義黨人法》令無數工人被以刑事犯罪追訴，工會活動自然嚴重被干預禁止，甚至被勒令解散。即便威瑪共和開始鬆綁了結社自由權，但爭議行為仍被限制，主要是罷工使得勞工得面臨先終止勞動契約(即民事債不履行)的困境及司法判決仍然認為罷工違背了善良風俗，這使得國家仍握有實質控制罷工的權力。換言之，今天德國為人津津樂道的(勞資雙方)共同決定制，也是經歷了一、兩百年工人不懈的奮鬥才取得的成果。

至於今日以社會團結著名的瑞典模式，也是一路走來歷經近百年的奮鬥。Perjus(1993)在回顧瑞典勞資關係的歷史時，指出瑞典在 19 世紀時勞工面臨工資低、工時長且勞工轉換工作機會受限的困境，罷工或集會組織也被視為非法。瑞典的勞動政策開始慢慢開放，是受到拿破倫戰爭的影響，因為戰爭連帶地將法國大革命所揭櫫之「自由、平等、博愛」的民主思想散播出去，

使得歐洲的保守勢力於十九世紀中紛紛垮台。19世紀末，工匠們率先組織起來，接著是基層勞工們。瑞典最大的工會聯盟 LO 終於在 1898 年成立，三年後的 1902 年資方聯盟 SAF 也隨即成立。雖然政府開放勞工組織，但罷工禁令仍在，且資方對工會組織也相當不友善，勞資衝突頻傳，其中以 1909 年的 30 萬人大罷工影響最大，該次大罷工中勞方受創嚴重。但勞資雙方劍拔弩張的情況到了 30 年代末期，開始有了改變。1938 年的《Saltsjöbaden 協定》，是勞資雙方談判出來的遊戲規則。彼時值得注目的變化是，代表白領階級的工會聯盟（TCO）與專業人士工會聯盟（SACO）也在 1940 年代陸續成立。瑞典模式能成功，強而有力的工會是很關鍵的因素，而工會之所以能強大，主要來自高組織率及會員的強力支持。

瑞典模式可取之處是，今日瑞典的勞方、資方及政府的共識是建立在以下的認知上，那就是國家競爭力與健全的勞動市場並不衝突，其中競爭力來自技術與知識，而非像後進國家以壓低薪資、降低勞動安全或犧牲環境品質而來。在此共識下，三方共同努力，創造穩定的社會與經濟成長。但這個令舉世稱羨的瑞典模式，到了 1970 年代開始出現變化，權力的平衡轉向對資方有利。因著資本全球化的發展，在瑞典經濟中具有舉足輕重的幾家出口企業，如 SKF、Ikea、Volvo、SAAB 和 ASEA/ABB 都變成了跨國公司，資本得以跨越國界且大量快速地流動，已非國家所能控制。此時雇主聯盟開始背離「和平協議」，而社會民主黨 1976 年的選舉落敗，對勞方是雪上加霜的一擊，此選舉結果給了資方反擊工會的信心。1980 年夏天，近半數的工會會員遭受資方關廠的挑釁。所幸，因為勞工階級的實力已遠比 1909 年時強大許多，資方的攻擊並未成功。但此後陸續發生的勞資衝突，卻也加速了資本的逃逸，即使 1982 年社會民主黨重掌政權後也無法有效的緩解該困境，並於 1991 年再次下台。

二、迭遭壓制的團結行動及其激化

西方勞資雙方抗衡的歷史發展中，也常見所謂的團結行動（solidarity action），亦稱次級行動（secondary action）或同情罷工（sympathy strike），亦即工會的集體行動是以支持其他企業勞工發起的罷工，或改向沒有發生爭議的

他方企業施壓。同情性罷工在英、美及澳大利亞則不被允許，如美國的 1935 年的《勞資關係法》於 1947 年修訂，即鼎鼎大名的《塔夫特—哈特利法案》（Taft-Hartley Act），該法禁止工會發動這類次級行動。澳大利亞則晚至 2010 年的《競爭與消費者法》（Competition and Consumer Act, 2010），禁止同情性罷工。英國則當然是更早於 1927 年的《勞資爭議與工會法》（Trade Disputes and Trade Unions Act, 1927）明定同情性罷工是非法行動，直至 1946 年工黨執政後才重新恢復同情性罷工的合法性。然好景不常，等到柴契爾保守黨執政後訂定了《雇用法》（Employment Act, 1980），再度對這類同情性罷工予以限制，十年後更進一步修訂該法並禁止同情性罷工至今。德國則是在 1955 年 1 月 28 日聯邦勞動法院的關鍵性判決確立，罷工僅能針對雇主爭取勞動條件的改善，至於對立法者之抗議的這類政治性罷工則不同意。

上述簡短的介紹可以看出，歐美社會的勞工團結行動是迭遭資本與國家的壓制，即使以刑事共謀罪來因應工會的反抗，工會之火並不因此被撲滅，反而激起更為激越的革命性行動。歐洲工會內部因而出現路線爭議，有主張革命式工團主義者，也有走改良主義路線者。主張革命式工團主義（revolutionary syndicalism）路線的這一派，不走議會政治，也不尋求與雇主的和解，對工人直接行動的暴力潛力有信心，懷疑政治人物的權謀和妥協會背叛激進工運人士的革命熱忱，如同 Ridley（1970: 90-91）研究法國革命性工團主義的歷史指出，支持這一派別的工會組織者相信「政黨並非無產階級解放的必要手段，工人的解放無須藉由憲政手段或鬥爭方式以奪取國家權力的方式來達成，事實上，政黨肯定是障礙，因為它會誤導勞工，把他們的精力浪費在議會陰謀詭計的死胡同裡（cul-de-sac），並且讓他們從真正鬥爭中分了心」。（Hyman, 2001: 23）或如英國工團主義者 Thomas Mann 宣稱「工會的目標是發動階級戰爭」。換言之，工聯份子於二十世紀初不滿於馬克思主義者的修正主義路線，而主張採取激進的革命路線，階級戰爭不僅僅是為了獲得工資和工時上的讓步，更在於發動革命並推翻資本主義。

也因此 Richard Hyman（2001: 17-37）指出歐洲工人運動的階級鬥爭歷史過程中，主張革命路線的工會與政黨，對團體協約的評價是負面多於正面，因

為他們認為團體協約所能起的效用是限制性效果，也對工會階層組織的保守性格很不以為然，甚至是階級鬥爭的障礙。但隨著 1934 年之後為抵抗法西斯主義，共產國際路線也發生改變，開始支持並與社會民主人士形成聯合陣線。例如 1936 年，法國共產主義路線的法國勞工總會和法國總工會合併，此行動被共產國際譏為「帝國主義式」的擺盪，因為當時法國共產黨基本上是支持戰爭立場的，但 1941 年路線改變，在對抗軸心國時，共產黨變得極端愛國，且譴責各種形式的工會行動。這類激進信奉革命及直接集體行動的工運分子，在二十世紀早期並非少數。革命式工團主義在一些南歐國家的工會運動中，是一個重要的派別，甚至是大多數的趨勢，如義大利、西班牙、法國，甚至到拉丁美洲，唯 1914 年戰爭爆發後，工團主義的影響力下降。二十世紀之初，特別是第一次世界大戰時期，雖然共產黨仍積極地在工會內從事組織並鼓勵勞工直接行動，也協助建立廠場組織來直接回應勞工的苦情與期待，只不過後來戰爭的爆發開啟了工團主義與階級政治之間關係的重新調整，工會份子已逐漸顯露出與雇主及資產階級政府合作的傾向。以廠場為基礎的勞工組織在戰時發展出來，也因為戰爭這種非常時期，使得工會領袖與政府站在一起，且被納入體制內，然而戰爭帶來的殘酷和痛苦，使基層勞工和體制疏遠，從而在領導者與被領導者之間出現一條鴻溝（Kendall, 1975: 98）。

總之，二十世紀之交，歐洲社會主義政黨勃興、路線分歧，工會與政黨之間關係密切，甚至共產黨在共產國際組織中要求要加入的政黨會員，要在工會內從事有系統且持續的共產主義活動。明顯可以見到，西方資本主義幾百年發展的歷史過程中，不乏以勞工運動為主導的社會主義，目的是藉由工人團結起來組織工會，通過純粹的工人組織及罷工來推翻資本主義和資本主義國家。

三、因應而生的集體協商制度

正因為歷經一、兩百年激烈的勞資衝突，因此資本主義先行國家紛紛於十九世紀末、二十世紀初逐漸地建立起集體協商的制度，一方面國家基於經濟發展的目的，自然不樂見勞資爭議的頻繁發生，另一方面勞資衝突往往以兩敗俱傷收場，因此勞資雙方也有動機尋求解決紛爭的制度化管道。資本主義最早發軔的英國，早在 1898 年即已在特定行業建立起團體協商的制度，其他行

業也陸續於 1917-1919 年跟上。丹麥在 1899 年的「九月大和解」(September compromise) 後推動成立集體協商的制度。之後瑞典於二十世紀的前十年也跟進建立了集體協商的制度。其他奧地利、法國、德國、比利時、義大利則稍晚於第一次世界大戰後也紛紛建置起來。芬蘭及荷蘭的絕大多數產業則是於第二次世界大戰後建立集體協商制度。南歐則遲至 70 年代威權政體結束後，作為民主化過程一部分的集體協商制度則紛紛建立起來，可以說集體協商制度的建立是南歐社會民主化的一個重要表徵。(Waddington, Muller & Vandaele, 2019: 3)

Sisson (1987) 曾指出歐洲國家經歷一、兩百年的勞資衝突後，不僅國家把解決勞資紛爭視為重要的經濟發展手段，勞方也藉由此集體途徑來保護生存賴以支撐的勞動條件，資方則也有動機將工人的不滿與大大小小的集體行動，導引到制度化的渠道裡。事實上，簽訂團體協約一方面是確保勞方的勞動權益，但另一方面也是限制了工會在工作現場的角色行動，從而確保個別雇主於職場的管理裁量權；² 再者，若如一些歐洲國家的做法，團體協商是以產業層級來進行時，此舉等於是將勞動條件齊一化後，企業經營成本的可預期性提高，反而有利於個別雇主在市場上的競爭。(Cazes, Garnerio & Touzet, 2019) 但這種想法不為歐洲左翼社會主義分子所青睞，他們甚至非常反對，認為與雇主進行集體協商是背離激進主義的精神，如俄共 Leon Trosky 就認為此舉是「與資產階級民主政權的妥協」(compromise with the bourgeois-democratic regime)，甚至也認為此舉必將使勞工的利益附屬在資產階級國家的優先事項下 (Hyman, 2001: 29)。

即使西方曾走過激烈的工運抗爭歷史，但成立了 100 年的「國際勞工組織」(International Labor Organization, 簡稱 ILO, 成立於 1919 年，是聯合國下勞資政三方共組的正式組織，專門掌理國際間各國勞動事務) 在推動勞工團結權、集體協商權及集體爭議權 (簡稱勞動三權) 上，還是沒法達成百分之百的簽署率。例如 ILO 於 1948 年頒布第 98 號《團結暨集體協商權公約》(Right

2 台灣的《團體協約法》規定，簽訂團體協約後，不能再就協約已議決的事項提起爭議，其實質效果是確保了團體協約有效期間的勞資關係和平。因此可以這麼說，協約在保護勞方的同時，對工會的行動也會造成一定的拘束與限制。

to Organize and Collective Bargaining Convention) 至今只有 167 國簽署，稱霸世界一世紀的美國至今都沒批准此國際公約，加拿大也遲至 2017 年才簽署，³ 台灣早於 1962 年即已簽署，但近鄰的南韓及中國至今也還沒批准該公約。即便是 167 個已簽署此公約國家，在實際執行上，或力有未逮或虛與委蛇，致使實際執行狀況與理想之間出現極大鴻溝，特別是對外資殷切期盼的開發中國家。正因現實與理想之間的落差仍然相當嚴重，所以 ILO 於 1998 年採取了一個重要的行動，那就是頒布了《工作基本原則與權利宣言》(Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work)，將歷年通過涉及「核心勞動基準」(core labor standards) 的七項公約所揭櫫之四項基本勞動人權，⁴ 包括：(1) 結社自由及團體協商之尊重。(2) 強迫勞動禁止。(3) 就業歧視禁止。(4) 童工禁止(焦興鎧，2008)。這四大核心勞動人權不直接涉及工資、工時、休假等大家認知中攸關勞工生存權的項目，這是因為工資、工時及休假標準的訂定，與一國經濟發展階段密切相關，因而面對發展程度歧異各國的 ILO，實際上無法訂定齊一標準。要能兼顧各國發展程度的勞動條件，唯有先保障工會的結社自由或團結權及集體協商權，才能在國內透過勞方團結權與協商權的行使，來逐步改善勞動條件與工作環境。但直至今日，ILO 所揭櫫的核心勞動基準的價值，顯然並沒有被世界各國廣泛體認並力行。因此，長年力倡推動勞工團結權的國際非政府組織「工會權國際中心」(International Center for Trade Union Right, 簡稱 ICTUR) 也才於 2019 年再次就各國簽署勞工自由結

3 其實一直到 2015 年 1 月加拿大最高法院裁定三項重要的判決後，加拿大的勞工才確認享有憲法對勞工集體協商權及爭議權的保障。關於這個重大的突破，請參見 Canadian Foundation for Labour Rights 於 2016 年公布的一份論壇報告：「2015 勞動三部曲」(2015 Labour Trilogy)。瀏覽網址：https://www.labourrights.ca/sites/default/files/documents/cflr_new_labour_trilogy_forum。瀏覽日期：2020 年 5 月 11 日。

4 1930 年第 29 號《禁止強迫勞動公約》(Forced Labour Convention, No. 29)；1948 年第 87 號《結社自由及組織權保障公約》(Freedom of Association and Protection of Right to Organise Convention, No. 87)；1949 年第 98 號《組織權及團體協商公約》(Right to Organise and Collective Bargaining Convention, No. 98)；1951 年第 100 號《男女勞工同工同酬公約》(Equal Remuneration Convention, No. 100)；1957 年第 105 號《廢止強迫勞工公約》(Abolition of Forced Labour Convention, No. 105)；1958 年第 111 號《就業與職業歧視公約》(Discrimination (Employment and Occupation) Convention, No. 111)；以及 1973 年第 138 號《最低年齡公約》(Minimum Age Convention, No. 138)。1999 年所通過之第 182 號《最惡劣形態童工公約》(Worst Forms of Child Labour Convention, No. 182) 後來也加入上述七項公約，成為 ILO 近年來在國際勞工大會中追蹤各國實踐的關注重點。延伸閱讀請參考焦興鎧 (2019)。

社權的問題，提出研究報告。當期主編特別於序言指出，ILO 的第 78 號及第 98 號公約所涉及的勞工自由結社權是一種「能動」權利（enabling rights），藉由它來打通勞動權益保護的任督二脈！

從國際社會勞動基本權利的發展經驗來看，工會這種組織在西方民眾的認知中，是勞方為爭取勞動條件的維持、變更或要求更佳待遇時的一個集體發聲的管道，也被認為是勞動市場不可或缺的重要制度，有助於產業秩序的維持及勞資關係的穩定，但在落實上仍力有未殆；不過在這些社會裡，勞工集體組織行動較少被汙名化。相較而言，今天台灣社會對工會及集體爭議行動仍被錯誤的理解為對資方經營的威脅、對社會秩序的破壞、甚至有礙經濟成長，也因此台灣的團結組織及集體協商經驗只能以「乏善可陳」來形容。即便象徵著台灣政治威權體系的戒嚴令於 1987 年終止，但仍未發展出跟歐美社會相似的集體協商制度；除了國公營事業單位內如禮行儀的集體協商聊備一格外，⁵ 從 1987 至今 33 個年頭過去，台灣的民主化並未開啟台灣勞資關係體系中集體協商的發展契機。或者可以這麼說，台灣社會面對勞動三權的心態，可能還在戒嚴中！追究原因，是台灣缺少歐美社會（特別是南歐）曾經歷過的社會主義及共產主義的洗禮？是台灣的階級問題被族群問題掩蓋？還是台灣的資本主義發展歷史不夠久，工人階級意識尚未形成？

參、工會：資本主義民主社會的核心組織

承上，由於台灣社會對工會的認識，若非極度貧乏就是偏向汙名化。這個結果一部份是工會跟勞動階層的日常生活及職場勞動關係相當疏遠，勞工對於工會能發揮什麼功能非常陌生，因而對工會這個組織的認識非常侷限，所以當人數眾多的勞資爭議事件發生，甚至勞方走上街頭時，這個社會往往就會簡單地將組織工會與發動罷工兩者之間畫上等號，且直覺地認為組工會就是要找資方麻煩，因而不意外地見到資方對於員工組工會的態度多半敵視甚至打壓。然而資本主義本質上是處處充滿內在矛盾衝突的體系，如同 Hyman（1980: 42）

5 在日本殖民結束，國民政府來台接收，在當時黨國一體的現實底下，國民黨的控制體系伸展入國公營事業體系內，工會的成立與運作都脫離不了黨的視線範圍，因此工會與資方進行團體協商時，也是如禮行儀的按表操課，於勞動條件的協商上，幾乎是勞基法的翻版，可謂無實質意義，當然與西方國家的集體協商經驗相去甚遠。

所言，資本主義的生產關係必然會生產出勞資利益的結構性對立（structured antagonism of interests），而此結構性對立也恰恰為工人有效抵抗資本的集體組織提供了物質基礎。但隨著資本積累邏輯的發展，無產階級勞動者陷入馬克思於其《1844年經濟與哲學手稿》中曾留下的一段文字的描述，簡單講，就是工人的悲慘程度跟他的生產能力恰成反比，亦即工人的生產力提升，不但無助於其勞動／生存條件的提升，反而陷入更悲慘的境況（Tucker, ed., 1978: 70）。⁶ 勞方面對勞動條件的惡化或資方獲利卻無分潤的情況時，不可能永遠是逆來順受或默許認可，既使沒有出現大規模的罷工抗議行動，但平時總會出現如 James Scott（1990）所說的「日常抵抗」，例如勞工會有限制產出、摸魚、怠工等這類在日常工作中試圖控制其依賴關係的行動；換言之，即使沒有工人的公開大型集體行動，不代表工人沒有反抗。的確，這些抵抗雖不至於威脅到企業的正常營運，但對生產效率會造成不利的影響。甚至時機來臨時，這些平時累積的不滿將會令原本勞工個人的日常抵抗轉化為集體的行動。

一、抗衡資本積累對無產階級生存的威脅

封建年代，一個人在社會的位置決定於韋伯所稱的「天賦地位」；如今時移境遷，固然先天繼承及稟賦仍然有影響力，但後天透過努力習得的技術或學識，也可助其提升社會位置。在歐洲歷史上曾經有過輝煌歷史的技術工匠及其行會組織，在當時的社會中占據重要地位，然而隨著歐洲資本主義的發軔及其伴隨的工業革命天翻地覆地在歐洲掀起了劇烈的社會變遷，遭受最大衝擊者莫過於工匠等技術性工人。他們在歐洲無產階級化過程中經歷工業化及機器的威脅，資本積累與集中的趨勢更使得工匠的處境日益艱辛，因此在資本主義化的過程中逐漸失去原有的社會地位與保障。也因此，如 Katznelson & Zolberg（1986）所言，早期較為激烈的工人行動，主要發生在工匠人數居多的產業，目的是為了抵抗急速惡化中的社會地位及自主性；也因而工匠及行會傳統，在歐洲工人階級形成的過程中具有舉足輕重的地位。

6 原文如下：「on the basis of political economy itself, we have shown that the worker sinks to the level of a commodity and becomes indeed the most wretched of commodities; that the wretchedness of the worker is in inverse proportion to the power and magnitude of his production」

這群具有技術且有組織經驗的工匠及其行會組織，藉著對內高度凝聚力及兄弟義氣的文化傳統，使行會早期握有籌碼與能力來抗衡封建領主的濫權，在資本主義發展的初期仍可以有反制不良工作環境或薪資減少的集體行動，也無需有集體組織的工會為前提。但隨著資本主義的擴張，無產階級化的擴大加深，工匠逐漸失去昔日籌碼，也只好與無技術工人結盟。隨著工業規模的擴大，工人階級的集體組織行動也一併開展（Mikkelsen, 1996）。因此可以簡要的說，工人的集體組織與發展，是與資本主義的出現與深化相生相伴而來，用以抗衡資本永不餓足的貪婪，以保護無產階級工人的生存權利。馬克思在《資本論》第一卷即精確的點出資本主義早期階段，越來越多人離開土地、失去生產工具成為「自由人」，但卻自由得「一無所有」，只有出賣勞動力後所面臨的剝削、壓迫與失業 / 職災 / 老年的風險。因此若要免於生存權的威脅，勞方非得結社組織起來，以集體抗衡資本牟利的進逼。

二、工會的功能

因此，從工會的歷史發展來看，工會勢必有著 Richard Freeman 及 James Medoff（1984）所指稱的「雙面孔」：一方面是「壟斷的面孔」（monopoly face），另一面則是「集體聲音 / 制度性回應的面孔」（collective/ institutional response face）。前者的作用是，藉由取得勞動力市場中一定程度的壟斷性來實現保護工會會員利益的目的，後者則是藉由集體制度性的管道來平衡勞資權利不對等的結構，甚至促進社會變遷。Larson & Nissen（1987）則綜合各方學理，進一步提出七種社會角色，分別是（1）革命的代理人（an agent of revolution），代表理論家為 Karl Marx；（2）經濟性保護機構（a business institution for economic protection），代表理論家為 John R. Commons 與 Selig Perlman；（3）推展產業民主的代理人（an agent for extending industrial democracy），代表理論家為 Sidney Webb 與 Beatrice Webb；（4）達成勞工團體心理目標的工具（an instrument for achieving the psychological aims of groupings of workers），代表理論家為 Carleton Parker, Robert Hoxie 與 Frank Tannenbaum；（5）道德和精神改革的代理人（an agent for moral and spiritual reform），代表理論家為 Richard Ely；（6）反社會和破壞性的壟斷機構（an

antisocial, destructive monopoly），代表理論家為 Milton Friedman 與 Henry Simons；（7）多元化工業社會中具有特殊利益的附屬性機制（a subordinate mechanism with “special interest” functions in a pluralist industrial society），代表理論家為 Clark Kerr, John Dunlop 與 Charles Myers。

由此可見勞工團體集體組織與行動的目的，並不狹隘的侷限於經濟利益的爭取，而是涵蓋了高度複雜且多元的面向。可以這麼說，只要資本主義社會存在一天，雇傭關係仍居支配地位，則工會的角色與作用就必須是相應的多元。但台灣社會主流輿論的觀念頂多停留在 Commons 與 Perlman 所認為的經濟性角色，或 Kerr、Dunlop 及 Myers 所認為的利益團體角色。Larson & Nissen（1987）指出，那些主張工會角色應以經濟功能為主的人，主要是認為工會組織起源於「工作意識」（job consciousness），而非階級意識（class consciousness），由於資本主義早期的「體力勞動者」（manualists）之所以團結組織工會，是為了保障工作並獲取公平分配工作的機會，而非反對資本主義制度，因此做為勞工團結組織的工會，在資本主義市場中是一種利益團體，此種利益團體藉由增加勞工的集體協商力量，來提升勞方的工作控制權。事實上，倡議產業民主的 Webb 夫婦對於工會的定位，也被認為類似於經濟性角色，因為他們同樣主張工會並非為了社會革命，而是為了保護勞工的經濟利益，工會是一種作為實現產業民主的手段（衛民，1993）。

Hyman（2001）於回顧歐洲的工會發展及工會運動的歷史後，也提出三種工會主義的理念型分類，分別對應的是市場取向、社會取向及階級取向。市場取向指的是，工會是勞動力市場中的利益組織，主要任務在從事集體協商，例如英國的工會就屬此類。社會取向以德國的工會為代表，工會是為提高勞工整體的社會地位並進而推動社會公平與正義。階級取向則以義大利的工會為代表，工會是勞工和資本家鬥爭中的「主戰派」（schools of war/class conflict），亦即勞工面對雇主必得團結起來反抗資產階級，以捍衛廣大工人階級的利益。無論是偏向哪一面向，Hyman 認為所有的工會都得面對「社會、市場、階級」這三角關係的影響，因而當工會只聚焦在經濟功能，意在改善勞工物質條件的定位，於現實裡是不可能的，理由是資本主義的環境底下，工會無論如何

是不可能維持及改善勞動條件於不墜，因為資本主義內在週期性的危機帶來的破壞及資本主義價值規律的運作邏輯，使得工會很難持續成功地維持及改善既有的勞動條件。⁷（許繼峰、吳育仁譯，2004）證諸二十世紀末非典型勞動型態的擴張、低薪工人隊伍的迅速成長，此觀察實乃一針見血！

當然，台灣的工會發展與 Hyman 三個理念型中的社會型與階級型相去甚遠，特別是主張階級鬥爭的工會理念型，吾人只能遙遙望其項背。觀諸台灣空服員或機師所發起的罷工行動，的確談不上是階級行動，頂多是如 Perlman 所認為屬於工作意識及經濟型工會主義下的行動，或如同美國早期工會領袖 Samuel Gompers 所主張的「純粹且簡單」（pure and simple）的工會主義，因為這是一種侷限於個別的、特殊的且立即的經濟利益的模式。這種模式只會讓勞工的集體行動無法有效累積能量，甚至不斷地陷入惡性循環中，因為每一次的集體行動，若幸運沒有陷入資方的種種反制，也很難改變台灣社會對勞工集體行動正當性的認知。

肆、勞工集體行動的侷限性與辯證性

一、缺乏階級意識的工人運動

可以這麼說，走過解嚴三十年，今日台灣對罷工行動的理解仍停留在戒嚴時期，依然認為勞工不好好在工作崗位上勤奮工作，動員大批勞工拉布條寫大字報、走上街頭、向官署投訴、包圍相關部會等抗議等行動是破壞社會秩序，甚至陰謀論地認定是受人慫恿操縱的惡意行動，必須予以壓制甚至制裁。這個現象映照出台灣社會對於罷工的偏狹認知，認為罷工是暴亂、不理性、不負責任、且破壞社會秩序的不可取行徑；影響所及是台灣勞工的集體行動不僅數量非常之少，且非常自制。這個現象呼應了整整一個世紀前 Cole（1920: 6）所提出，至今仍有效的經典問題：「勞工的集體行動為何並不這麼普遍？」這個問題放在台灣的脈絡底下提問，是再適切不過了。Hyman（1999: 107）對此的回答或許是一條線索，他認為即使勞方面臨被剝削及勞動自主性被壓抑的事實，但勞資雙方有共同利益存在，發生衝突代表著日常勞動的常規被打破，不

7 另一個理由是革命熱中分子的影響力，但這個理由在台灣社會是完全不存在，因此於正文中略去。

僅資方不樂見，勞方也會為之不安焦慮；其次社會價值也會認為資方施展管理權是正當合理，勞方的集體行動象徵著對資方管理權的不服與挑戰。

這種觀察用來描繪台灣勞工的心理狀態，毫無違和感。Perry (1994: 143-144; 1996: 3) 觀察東亞地區工人集體行動得到的結論是，影響東亞地區工人行為的因素反而是教育期望、家庭壓力、國家法令、性別角色等等非階級因素。激起工人集體行動的促動因子，往往不是階級，而是種族、性別、技術、黨派信仰、年齡差異所導致的工人階級的緊張，這些因素卻也在工人內部起了積極動員的力量。這個觀察也在何明修 (2014) 對台灣國公營企業工人集體行動的研究中得到支持。他的研究發現是，工人的團結與認同受到族群、黨國、內部勞動力市場及工會這四種機制的影響；因而國公營企業工人的集體行動，反映的不一定是整體的階級利益或團結。如他所言，戰後台灣國公營企業工人的行動談不上出自革命性的階級意識 (revolutionary class consciousness)，主要是對外省族群掌權的反抗，⁸ 因而會訴諸他所稱之的「儀式性策略」(ritualistic strategy)，包括作作樣子、私下兼差、或陽奉陰違，或追求他所謂的「瑣碎協商」(petty bargaining)、「細瑣抵抗」(nonobvious resistance) 等非關階級利益的行動。

二、罷工的辯證本質

事實上，即使有著工人階級集體行動輝煌歷史的英國，進入二十世紀後也不復以往。Hyman (1989) 的觀察是，英國在 70 年代雖然工會組織率大增，但主因是強迫入會的緣故，所以會員其實是「紙上會員」(paper members)。這些名義上是工會會員的勞工，對工會運動沒什麼興趣、也不關心。⁹ 勞工是否能從馬克思所言的從「自在階級」往「自為階級」的方向發展的古典問題，就他所看到英國社會的變遷來看，歷史經驗顯示這並非必然，原因包括了經濟之

8 此觀察也在 Wang (2001) 的研究中得到同樣的結論，那就是台灣於國民政府來台後，就業職場的分配似乎是循著省籍這條線，外省族群主要就業於軍公警職業，本省人則在農業及民營企業，因而工人群眾的動員是一種他稱之為「族裔化的動員模式」(ethnicized social mobility)。

9 這種「紙上會員」的情況，台灣絕對是有過之而無不及，因為一直以來台灣也都是強制入會 (2011 年後是屬於軟性強制入會，亦即勞工拒絕加入也無罰則)，再加上戒嚴時期鎮懾效果猶存、60~80 年代快速經濟成長而來的社會向上流動機會等等，使得台灣的勞工大眾更是缺乏工人階級意識，因而紙上會員的現象更嚴重。

外的性別、種族、宗教、文化傳統、政治、生活型態及語言差異，都會在工人群眾中造成區隔的作用。這點發現與 Touraine 等人（1977: 102-104）探究工運現象時所觀察到的現象不謀而合，那就是勞工的工作、生活、消費和社交的空間與組織呈現高度分化的情況下，工人集體性的社區連結日漸弱化，以至於嚴重影響了工人大眾的階級認同，從而不利於普遍階級行動的發展。如此一來，工人集體組織的對立面變得模糊，影響所及是勞工運動面對這些外在條件變化的結構限制時，往往只能順著現存體制的軌道運作以求存活。E. P. Thompson（1965: 343-344）在研究英國勞工運動歷史時，得到一個非常深刻的觀察，那就是當「勞工階級無法推翻資本主義社會之後，甚至會反過來徹底地維護資本主義……。在資產階級民主國家機器底下，工人階級每一次所展現的影響力，恰好同時也令其成為該國家機器得以運作的夥伴，甚至工人階級力量的展現，也只能在資本主義穩定的保護羽翼下，才能得到確保。」¹⁰ 這點觀察和發生在許多工會經濟主義國家的發展方向若合符節，亦即工會運動不再以普遍階級利益為訴求，而是侷限於地區性、特定產業、且以經濟目的為集體行動的標的。

從歷史經驗來看，資本主義走到今日，勞資雙方都不願見到這類訴諸最後手段、且勞資雙方都得付出代價的集體行動。但要避免大罷工的發生，其中的關鍵在於資方對於工人集體行動辯證本質要有認識。誠如 Richard Hyman 早在 1972 年的經典著作《罷工》（*Strikes*）這本書中所指出，罷工不僅不是不負責任、不理性行為；恰恰相反，罷工這個集體行動的出現，是資本主義體系內在矛盾衝突的必然產物。在其之後的專書（2004: 45）更明白地指出，「集體組織的弔詭是，他同時團結和分化勞工，因為任何個別工會行動訴求的範圍所包含的只是勞動階級的一部分」。的確，工會一開始是特定行業或技藝工人組織起來捍衛彼此共同利益的團體，隨著資本主義發展，某些行職業的工人在工會組織中掌握優勢地位，其他勞動力市場劣勢者的利益則相對受到忽略。

因而一個很弔詭的現象是，表象上，罷工是對資方管理權的挑戰，但同時

10 原文如下：「The workers, having failed to overthrow capitalist society, proceeded to warren it from end to end...but each assertion of working-class influence within the bourgeois-democratic state machinery, simultaneously involved them as partners in the running of the machine. Even the indices of working-class strength...were secure only within the custodianship of capitalist stability.」

也可能是一種對既存體制的強化手段。Lewis Coser (1965:137,154) 以下的觀察很是敏銳，他認為衝突本身有助於創造並修正規範，這是因為在衝突的過程中，雙方必須重新議訂遊戲規則，而此過程必然會將衝突予以逐步制度化，從而衝突作為一種平衡並維繫社會運轉的手段，反而起了社會得以延續確保的作用。換言之，集體的行動必然走向自我規範 (self-regulating) 的效果。由此觀點來看，與其說罷工是一種破壞行動，毋寧說它是一種社會秩序再重建並予以確認的過程。

承上，即便工人集體行動的效果也是再生產出資本主義的階級關係，按理說，台灣的資方及國家應該是樂見工人集體行動的制度化或規範化，但台灣的資本家們對勞工組織工會、提出集體協商的要求甚至發起罷工，卻仍停留在相當敵視的階段。桃園地院 105 訴字第 1388 號判決中有段講到罷工意義的文字，很能深刻地反映出來台灣社會對罷工的敵視態度，以下摘錄該判決文：「……罷工，係勞動爭議權當中最具威脅性之最後手段，且在勞動三權中，爭議權實為團結權、協商權之後盾。倘勞動爭議權無法有效行使，在實力失衡的勞資結構下，其餘勞動權利終將淪為空談，其重要性不言而喻。而勞工擁有的唯一資本即為勞動力，此亦乃資方在僱傭關係中對勞工的唯一需求，是拒絕提供勞務，往往成為最強而有利的籌碼。……是以，罷工之成立，全賴勞工相互團結，罷工訴求之達成，尤繫乎勞動者是否能夠動員、集結全體力量，以集體壓力迫使資方出面協商。直言之，唯有勞方先行團結，方有機會與強勢的資方抗衡」。以下就來討論台灣勞工在行使勞動三權上的辛酸。

伍、台灣顛簸難行的勞動三權

一、低度發展的勞動三權

台灣的勞動三權目前發展到何種程度？先從勞工結社自由 / 組織工會的數據來看。截至 2019 年底，台灣的各級工會數為 5,576 家，¹¹ 涵蓋的工會會員數達 3,353,660 人，僅是台灣勞動者的 28%，換言之，有七成的勞動者沒有工會，自然更遑論後續可以透過團體協商，甚至提起爭議行為來捍衛自己的權利。不惟如此，五千多家工會中，職業工會高達 4,184 家，涵蓋 2,681,097 名勞工，意思是在已成立的工會中，高達七成五是長期以來被譏諷的「勞健保工會」。因為台灣的職業工會是台灣勞工保險特殊體制下的產物。按理講，職業工會加保者本來應該限於無一定雇主的勞工，但《勞工保險條例》規定，雇用 5 人以上之雇主才有為員工加保的義務，這造成 4 人以下的微小型企業不受此雇主法定義務的拘束，因而 4 人以下企業的勞工為求自保，只好在政府睜一眼閉一眼的情況下加入職業工會（以求保障）。因此職業工會的性質與西方職業工會完全不可同日而語，這類職業工會既不以組織團結勞工為號召，更不意在為會員與個別雇主進行團體協商，當然更遑論號召會員進行罷工。¹² 除去職業工會、工會聯合組織及產業工會外，僅 909 家是屬企業工會，占工會家數的 16%，涵蓋的勞工人數為 588,121 人，占 2019 年 12 月底勞動力總數的 4.9%，意即每 100 位勞工中，僅有不到 5 位隸屬比較有可能行使勞動三權的企業工會，其餘 95% 的勞工，勞動三權對他們而言，大概僅能以「空中樓閣」差能比擬！

至於協商權的狀況也可從簽訂的團體協約略見端倪。2012 年以前簽訂團體協約的數量不到 100 件，但 2011 年開始實施新修訂的《工會法》、《團體協約法》、《勞資爭議處理法》後，或許是雇主礙於不得拒絕之「誠信協商條

11 台灣《工會法》所指的工會分三種類型：分別是「企業工會」，意指同一公司、同一廠場或關係企業之勞工所組成；「產業工會」，則是不限同一家公司，由同一產業跨公司的勞工所組成；「職業工會」，則為無論受雇或自雇，由同一縣市同一職業技能的勞工所組成。

12 近年來才開始有極少數不同於以往的勞健保職業工會出現，其成立目的是為了捍衛分散在不同企業內相同職業的勞動者權利。這幾年引發輿論最大關注的就屬「桃空職工會」，該工會的會員是服務於各家航空公司的空服員，2016 年及 2019 年的兩起大規模空服員罷工，背後就是這個職業工會。

款」，簽訂的團體協約的件數大幅提高。但是，2019 年底也僅簽訂了 772 份團體協約，其中屬於企業工會簽訂的團體協約竟只有 216 家，勉強加入由產業工會所簽訂的 361 份團體協約，也僅 577 份團體協約。¹³ 無論如何，這些數據顯現出一個事實，那就是台灣的團體協商並不普及，這似乎意味著不僅勞方無力提出團協的要求，更凸顯資方對團協抱著敬而遠之的態度。這也應證了衛民與許繼峰（2009: 52-56）在分析台灣的勞資關係型態時，根據工會密度、集體協商涵蓋率和勞工立法周全度三個指標，得出歐美國家屬於「集體協商型」，而台灣則是屬於「政府規範型」的結論，亦即台灣勞資關係的性質，主要不是透過集體協商途徑，而是經由政府規範而來。詹火生（2010）在回顧中華民國一百年勞動人權保障與推動的專文中提到，工會發展受限，導致簽訂團體協約的事業單位從 2001 年到 2009 年每況愈下（2001 年有 309 家事業單位簽訂團體協約，但到了 2009 年卻只剩 43 家）。對此現象，他引述了潘世偉的分析，指出企業簽訂團體協約意願不高的主要因素，是團體協約所定內容幾乎是《勞動基準法》的翻版，因而缺乏團體協約的真正意義；其次是（勞動三法修法前）產業工會及職業工會難以具有團體協商的功能，偏偏台灣的工會絕大多數是職業工會！

邱羽凡（2016）另從台灣企業規模的角度指出，高達八成受僱於 5 人以下的微型企業的勞工，根本就無法達到組織企業工會必須有 30 人以上的門檻，因此只能加入企業外的產業工會或職業工會。對於這些在微小型企業工作的勞工，要組工會，勢必得聯合其他同產業或同職業的勞工，這是何其艱鉅的挑戰！即便克服萬難組成了產業工會或職業工會，接下來得面對該工會要取得協商資格，必須符合《團體協約法》第 6 條第 2 項「會員受雇於協商他方之人數應逾其所雇用勞工人數之二分之一」（以華航為例，華航空服員必有要有過半數的人加入「桃空職工會」，工會才有資格代表加入工會的華航空服員根資方展開協商）。邱羽凡認為這樣的規定不合理，因為無論企業規模大或小，只要 30 人就可組企業工會，隨後就可要求與資方進行團體協商。2016 年華航空服

13 由於《工會法》於 2011 年修訂實施後，企業內原已成立的企業工會外，又多了產業工會，因此將這兩者計入比較能準確看出企業層級簽訂團體協約的情況。

員有 3,200 人，因此必須有 1,600 人加入桃園市空服員職業工會，該工會才能取得與華航協商的資格，相較於企業工會僅需最低門檻 30 人即可，差距實在過大。也因此邱羽凡對於要求產業工會及職業工會取得協商資格的高門檻規定不表贊同。

再就勞工爭議權的行使狀況來看，根據勞動部國際勞動統計資料顯示，鄰近的韓國 105 年到 107 年共發生 336 件罷工事件；日本 105 年到 107 年發生 97 件罷工；美國 105 年到 107 年發生 38 件罷工；加拿大 105 年到 107 年發生 569 件罷工；德國 105 年到 107 年發生 2,973 件罷工；英國 105 年到 107 年發生 362 件罷工。台灣 105 年到 108 年，4 年期間僅出現 7 次罷工；¹⁴ 從這些數據來看，台灣的罷工簡直是小巫見大巫。特別令人矚目的是德國於 2015 年竟然出現 1,618 次的罷工事件，2013 年也多達 1,384 次，但如此頻繁的罷工事件並不影響德國在所有先進國家中舉足輕重的地位，看來台灣的主政者及雇主們是多慮了！

二、罷工之難，如登山巔

相較歐美國家罷工的司空見慣，台灣可謂是罷工沙漠地帶，原因除了常見之說法，如長達 38 年的戒嚴所收的政治效果、經濟快速成長帶給百姓的經濟利益、法令限制及中小企業林立致不利勞工行使團結權、大型國公營企業中勞工貴族的保守及解嚴前黨國體制介入干預工會等等，近因則是八零年代越演越烈的新自由主義經濟意識形態的產物：解除管制政策為歐美先進國家奉為圭臬，後進國家也馬首是瞻地追隨，使得勞工大眾面臨低薪、就業不穩定、缺乏社會保障；在此不利於勞工的結構大環境下，對勞工運動多少會造成噤聲效果。如張文揚（2017）的研究發現，過去 25 年來勞工集體爭議事件的變化，受到全球化趨勢所帶來的企業外移，各國競相採取彈性化 / 解除管制手段以爭取外資的政策，不僅造成勞動條件向下沉淪，也令失業率大增，最終影響罷工

14 分別為 2019 年的機師罷工；2018 年的富士全錄工會罷工、美麗華球場罷工、幸福高爾夫球場罷工；2017 年的普來利罷工；2016 年的空服員罷工、南山人壽罷工。但此官方數據似有低估之嫌，因為根據焦點事件官網孫窮理在〈前仆後繼 筆路藍縷 鳥瞰台灣 30 年罷工史〉這篇報導所整理出來的勞工集體行動，僅僅是 2016 年就有大眾銀行及豐裕企業已完成罷工投票，但在罷工前夕達成協議；至於合正科技則於罷工 18 小時後也因達成協議而結束，但這些罷工事件並未計入官方統計中。

事件的減緩。

若從法制面來看，今日並非所有的受雇者均享有罷工權。以下分別從誰有資格罷工、罷工的程序等來說明。首先，誰有資格罷工？這分兩方面來談，其一，勞資爭議要先經過調解，調解不成才能進入罷工程序，所以走到罷工這一步之前必須要先經過調解，但調解的兩造只能是雇主及工會，如同《團體協約法》第2條的規定；若無法成立工會，則無後續調解與協商，更遑論協商不成才可進入罷工階段的機會。因此接下來要問的是：組工會容易嗎？前節已說明，扣除勞健保性質的職業工會，台灣工會數之稀少，顯示台灣勞工在組織工會上困難重重。

其二、並非具有勞工身分就享有罷工權利。依據《勞資爭議處理法》第54條規定，教師、國防部及其所屬機關（構）、學校之勞工不得罷工。其他自來水事業、電力及燃氣供應業、醫院、經營銀行間資金移轉帳務清算之金融資訊服務業與證券期貨交易、結算、保管事業及其他辦理支付系統業務事業，則以會影響大眾生命安全、國家安全或重大公共利益之事業，而於法規中被要求，勞資雙方應約定「必要服務條款」，工會始得宣告罷工。因此必要服務條款實質效果上，必然限縮了這些行業勞工的罷工權。

其次，並非所有構成爭議的事項均可構成罷工的理由。《勞資爭議處理法》第53條規定「權利事項之勞資爭議，不得罷工」。換言之，該法明訂罷工之發動僅能對「調整事項」。何謂調整事項？指的是勞資雙方當事人對於勞動條件的維持或變更的爭議，例如勞方要求調漲薪資、或資方因虧損要調降薪資，這些是屬調整事項。但若是基於法令、團體協約、勞動契約、或工作規則之所訂定的「權利事項」，例如資方未依法給付薪資、加班費、法定休假或違法解雇等，則不能作為罷工的理由。權利事項之所以被排除於罷工之標的，立法理由是這類權利事項有明確之法源，因此可經由司法訴訟程序來解決該紛爭。然而司法訴訟對勞方而言，何其沉重且艱難，先不論訴訟所需負擔的財力，僅是「舉證之所在、敗訴之所在」的司法訴訟難題，就是勞資關係底下居於劣勢的勞工難以翻越的關卡。即使勞資任何一方無法明確判斷爭議事項是否屬於權利事項而提起司法救濟程序，由法院判斷，但如此一來，也因進入司法程

序，而不得由罷工手段來解決爭議。對此邱羽凡（2017）認為，《勞資爭議處理法》第 53 條第 1 項僅規定「權利事項之勞資爭議，不得罷工」，而非規定「不得為任何爭議行為」，因而主張依該規定之文義，並未禁止勞資雙方就權利事項，為罷工以外之其它爭議行為。此法律見解，吾人甚為贊同，也應是未來工會可以努力的方向。

雖然《勞資爭議處理法》第 53 條第 2 款有權利事項可為罷工的例外規定，亦即當雇主被勞動部「不當勞動行為裁決委員會」認定構成《工會法》第 35 條「不利益待遇」、「支配介入」，或是《團體協約法》第 6 條「違反誠信協商義務」等「不當勞動行為」時（詳見後文），工會也可發動爭議行為（包括罷工），這是基於此種情形涉及到雇主對於勞工集體勞動基本權的侵害。但要走完不當勞動行為裁決的程序，並非易事，工會得舉證雇主涉嫌有前兩法所謂的「不利益待遇」、「支配介入」或「違反誠信協商義務」。由於這三項是甚為抽象的概念，要取得對應這些概念的具體行為，可以想見勞資雙方在裁決會上論辯的攻防難度，特別是幾乎所有的資料都在雇主手上時，舉證之艱鉅不難想像。

另外罷工之難在於《團體協約法》第 23 條所謂的「團體協約之和平義務」，規定在已簽訂的團體協約效期內，勞資任何一方就團體協約之履行發生爭議時，例如資方不履行約定，勞方也不得以此發動罷工，而須依《勞資爭議處理法》向主管機關申請調解，或依民法相關規定向法院提請訴訟，要求對方履行團體協約。換言之，面對資方不履行已簽訂之協約時，勞方就不得以該協約所約定之事項，再訴諸罷工或其他爭議行為。這意思是好不容易組了工會，也簽訂了團體協約，但若資方不遵守協定，勞方在團體協約有效期限內是無法就這些已簽訂的事項提起爭議行為，僅能被允許以冗長耗時的方式，再度走上行政或司法程序；如此一來，對工人的集體行動勢必產生實質的限制。

三、團體協約，何懼之有？

當勞資關係走到爭議行為出現時，很難有絕對的贏家。雖然二十世紀初，許多左翼社會主義者以締結這類的協約，會限制勞工反抗雇主剝削的動能而反對，如前所述 Trotsky 就認為與雇主締約是「與資產階級民主政權的妥協」；

但權衡時勢，務實地來看，若能在勞資關係中爭得雇主誠信協商的意願，則工人在面臨不斷惡化的勞動條件困境時，或可稍解燃眉之急。

Cazes, Garnero & Touzet (2019) 指出時代快速變遷，面對變化中的勞動關係，應試圖找出勞工集體行動可以努力的有效方法。在這個立場下，他們很肯定那種「組織化分權但具協調性的中央化模式」(organized decentralized and co-ordinated systems)；這種勞資關係模式被認為既有中央化的優點，又不失高度協調性。他們肯定中央化模式，是因為勞資關係的中央化程度高(centralization)。相對於去中心化體系的勞資關係體系，前者的就業率較佳且失業率低，原因是中央化的勞資關係體系會考慮景氣週期變化的因素，也會思考工資協議對企業競爭力的宏觀影響。這裡所謂的「中央化」，就是由行業層級所議訂出來的團體協約的架構式的條件，至於實際勞動條件的商定，則由企業層級的團體協約來議定，以因地制宜的將同一行業內不同企業在市場上的實際營運情況列入考量。這類兼顧個別差異但不失良好協調性的中央化模式，通常勞動表現優異且有更高的生產力。換言之，在具體實踐層次上，行業層級的團協可以縮小行業內勞工之間工資的差距，而企業層級的團協則可保障同一企業內個別工人應得的工資薪酬，因此這種模式既能保護總體工人又不忽略個別工人間的差異。

然而台灣既缺乏企業層級的團體協商，行業層級的團體協商更是付之闕如。事實上，對企業主而言，行業層級的團協有其優點，那就是個別企業不用擔心某家企業工人發動集體抗爭可能會衝擊自己的企業。例如華航空服員抗爭後所爭取的勞動條件的改善，一定對其他航空資方造成相當程度的影響；果不其然，長榮航空的空服員也採取集體行動來爭取勞動條件的合理化。換言之，若團體協商只停留在企業層級，其影響的不會僅是該企業的經營者而已，對整個行業也都會起作用，因為企業之間勞動條件的差異，必然會使得該行業內勞動者的異動率提高，不滿勞動條件差的勞工會選擇去職；這種人員流失的現象，對企業經營必會造成人力的不穩定。但若行業有架構式的團協，則行業內企業間勞動者的勞動條件差距縮小，勞工跳槽的可能性就下降，從而有助於穩定企業人力。

陸、罷工有關爭議的評析

此次空服員罷工引發幾項高度被議論的問題，以下擇四項予以討論。

一、「外力介入」？職業工會發起罷工的正當性

華航空服員及長榮空服員兩起罷工事件發生時，有人質疑「桃空職工會」發動罷工的正當性，¹⁵ 華航資方甚至數度以「外力介入」來指摘「桃空職工會」。究竟此指責，孰是孰非？首先，職業工會能否發起罷工這個問題的回答，不妨回到《工會法》第 6 條，該條明列的三種工會團體，分別是企業工會（結合同一廠場、或同一企業內勞工）、產業工會（結合相關產業內之勞工）及職業工會（結合相關職業技能之勞工），因而職業工會在法條中是屬工會。至於職業工會發動罷工的適格性問題，蔡瑞麟（2016）以《勞資爭議處理法》第 54 條第 1 項取得罷工權程序中所指的工會，及《工會法》第 6 條第 1 項定義的職業工會係第 3 款（結合相關職業技能之勞工）及第 2 項（應以同一直轄市或縣（市）為組織區域）為由，不贊同職業工會具有罷工權，而認為僅能是企業工會。然而如果這種限縮的解釋能成立，則 2011 年好不容易鬆綁的工會型態，對絕大多數非屬企業工會的勞工而言，豈非僅限團結權及協商權，而不及於爭議權的行使？這會是當初立法的設計嗎？勞動三權彼此間是三位一體的關係，沒有了爭議權，就像沒了牙齒的老虎，從而失去平衡勞資不對等權力關係的實力；如此一來，跛腳的工會還會令資方本著誠信原則與勞方協商並遵守協議之約定嗎？

其次，無論華航或長榮空服員的罷工行動，都不是「桃空職工會」所有會員投票，而是該職業工會所屬的各該航空公司空服員會員所為之，且實際投票結果高達八成以上（已超過法定要求的過半數）同意罷工。根據台北地方法院 106 年勞訴第 24 號民事判決為，「職業工會發起罷工，投票程序方面，有投票權之會員，應限於該工會中任職該勞資爭議企業之工會會員，且過半數同意

15 例如全國工業總會（資方團體）在其《2016 年政策白皮書》上白紙黑字寫著：「華航罷工事件係由「桃園市空服員職業工會」發起，為該工會僅 2 千多名會員，且並非全為華航員工，相較於華航自己的「華航企業工會」（約 1 萬 2 千名會員，且均為華航員工）明顯代表性不足，且有外部工會干涉企業經營之嫌…最終影響華航營運，造成勞資雙輸之情形」。此段文字明顯暴露出工總對 2011 新修的勞動三法的理解相當不完整。

才能夠發起罷工」。這兩次罷工投票，的確僅限各家航空公司的空服員會員去投票，亦即華航空服員罷工時，僅限具華航空服員身分的工會會員有投票資格，同理，長榮空服員罷工時，也僅限於具有長榮空服員工會會員身分的人有投票資格；因而這兩次空服員的罷工決議完全合法。同時，如果當時加入「桃空職工會」的各該航空公司空服員投票的結果是過半數不同意，則該職業工會也無法逕自宣布發動罷工。換言之，即便該職業工會的會員來自各航空公司，但罷工投票時，僅限於該爭議企業的空服員會員才有投票資格，其他航空公司的空服員會員無法越俎代庖。雖然這兩起空服員罷工事件的確是以企業工會以外的職業工會來發動，此種情況頂多或可稱之為「外部工會」，但如前所述，此「外部工會」為法所容許，不僅在成立的要件上比「企業工會」要難上許多，且在實際執行操作上罷工與否的同意權，也僅限於該爭議企業員工中加入工會的員工而已，因此何來「外力介入」？¹⁶ 因此，以外力介入來非難空服員罷工的合法性，不僅反映資方對法律認識不足，也凸顯了長期以來若干企業工會無法有效反映員工苦情或缺乏作為的事實；也因此，《工會法》於 2011 年鬆綁了工會型態後，產業工會及（非以勞健保為目的）職業工會出現大量增加的現象。

二、禁搭便車條款的正當性

另一個空服員罷工事件中頗受矚目的爭議是所謂的「禁搭便車條款」。華航空服員於 2016 年 6 月 24 日罷工事件中，要求在勞資協議中簽訂禁搭便車條款，限定只有參與職業工會的華航空服員會員方得享有外站津貼調升。但隨後華航企業工會也向華航資方要求其企業工會的會員也得以享有相同待遇，此要求也獲華航資方同意，使得參與罷工的空服員跟沒有參與罷工的空服員享有同額津貼之調升。此舉遭桃園市空服員職業工會認為華航資方違反禁搭便車條款，因而主張華航資方之舉已構成不當勞動行為，遂提告華航。勞動部裁決委員會同意華航提升非會員之外站津貼的確構成不當勞動行為。

16 有人疑惑華航企業內部早已成立企業工會，為何不是華航企業工會來發動罷工？的確，華航企業工會也是適格發動罷工的主體，但長期以來華航企業工會在回應空服員會員的問題上，顯然無法獲得空服員的認同，因而當桃園市空服員職業工會成立後，華航空服員立即加入成為該職業工會的會員。

為何禁搭便車條款會成為勞資雙方協議中的重點項目？理由在於工會作為勞方的集體組織，功能之一即是藉由與資方簽訂團體協約以增進會員的權益；但若該簽訂的團體協約也可一體適用在沒有加入工會的非會員身上，必然會降低勞工加入工會之意願。勞工加入工會要付出一些代價，例如要繳交會費，且在缺乏工運傳統的國家，加入工會的勞方個人及工會幹部還得面臨資方種種打壓。¹⁷ 因此從保障工會的角度來看，在團體協約中訂定「禁搭便車條款」是歐美國家相當普遍的做法。衛民、許繼峰（2019: 166-167）介紹過西方三種保護工會的禁搭便車條款型態，分別是「封閉工廠」（closed shop）、「工會工廠」（union shop）及「代理工廠」（agency shop）三類。「封閉工廠」的模式最為嚴格，因為這種型態規定團體協商明定雇主只能雇用工會會員，由於此條款對雇主的強制力甚高，因此實務上較少有這類的約定。而「工會工廠」指的是雇主可以雇用任何人，不限於工會會員，但是新進員工於受雇一定期間內就需加入工會，相較於前面的「封閉工廠」，「工會工廠」的管制密度顯然鬆散許多。至於「代理工廠」這一類型是指，受僱員工並不被強迫加入工會，但必須繳交一筆相當於工會會費金額的「代理會費」（agency fee）始能適用團體協約。這三類做法都可達成禁搭便車條款的效果，惟效果有程度上的不同而已。

「禁搭便車條款」的概念在不同國家的法律中也略有不同。德國屬於差別待遇條款，意指雇主與工會約定非會員與會員就勞動條件事項得為差別待遇，以增加勞工加入工會之誘因；又可再依是否為相同給付，再分為單純差別待遇條款與絕對差別待遇條款，禁搭便車條款屬於後者。美國則屬「代理工廠」類型，但美國的團體協商採「排他性協商代表制」，意即在複數工會的情況下，僅有一個超過半數受僱者支持的工會能取得與雇主協商之權利，但該工會與雇主達成的協議條件，將可涵蓋於單位內所有的受僱勞工，不論其是否為工會會員，此制度乃為了提升協商效率、強化協商實力並達到產業和平（林祖佑，2014）。美國自 1977 年以來至 2018 年的司法判決，一直支持「代理工廠」規

17 加入工會，甚至擔任工會幹部的風險極高，輕則經濟利益的剝奪，重則失去工作。因此勞動法制相對健全的國家，明文禁止雇主對工會會員及幹部的不當勞動行為（unfair labor practice），例如台灣於 2011 年新修定的《工會法》第 35 條，以防止雇主破壞或弱化工會活動，1992 年的《就業服務法》第 5 條也有保護個別工會會員不受雇主不利待遇的規定。

定，但 2018 年聯邦最高法院在 *Janus v. AFSCME* 一案推翻了 40 年來的主張，改認為工會對非工會成員收取代理費用的做法，違反了美國憲法第一修正案中對於言論自由的保障。¹⁸ 此判決對未來勞資協商及勞資爭議的發展為何，值得關注。

我國《團體協約法》第 13 條即所謂的禁搭便車條款：「團體協約得約定，受該團體協約拘束之雇主，非有正當理由，不得對所屬非該團體協約關係人之勞工，就該團體協約所約定之勞動條件，進行調整。但團體協約另有約定，非該團體協約關係人之勞工，支付一定之費用予工會者，不在此限。」條文的前半段是德國法的禁搭便車條款，後半段為美國法的代理工廠條款，可謂德、美法規之混合體。雖如此，在細節上，學界的見解及主張也不同。黃越欽（2015）指出，為避免消極團結權之濫用，因而支持禁搭便車條款。衛民（2010）從工會營運角度指出，目前企業工會已採取無罰則強制入會的規定，因此建議企業工會與雇主簽訂團體協約時包含禁搭便車條款，以利於企業工會吸引與留住會員。林佳和與楊通軒則以德國法認為禁搭便車條款侵害非工會會員之消極團結權。黃程貫（2015）主張禁搭便車條款並無違背《勞基法》之同工同酬原則，因唯有正當理由之差別待遇才為法律所賦予工會之法定權利。潘世偉（2003）則基於現實中不少台灣企業工會並非真正意義上之工會，而建議可限制只有不受雇主協助、指揮、控制的工會方能約定禁搭便車條款。對此，李若雯（2019）於論文中直接明說，台灣在戒嚴時期，「御用工會」現象嚴重，因此很可能發生的現象是，雇主與工會簽訂禁搭便車條款後，又與法理上同樣具備協商權之御用工會簽訂相同勞動條件之團體協約，以此促成勞工實質「搭便車」，進而打壓實際具有協商動能之工會。因而目前看來對禁搭便車的規定，至少有三種看法，第一種是支持此條款，第二種是認為禁搭便車條款可能有違反非工會會員的消極結社自由權，第三種則從現實面考慮限縮適用對象。

2019 年台北地方法院民事判決 106 年勞訴 224 號出現第一起針對禁搭便車條款的司法判決。該判決有幾個重點值得提出來討論，首先，判決對於我

18 請參見 Liptak（2018）。

國《團體協約法》第 13 條（即禁搭便車條款）的看法是認為，工會與資方於團體協約中約定禁搭便車條款時，須有第 13 條的除外約定（繳交會費後即可適用協約所約定的條件），否則就可能侵犯了我國憲法保障人民積極及消極的集會結社自由。其次，判決指出，在團體協約中所約定的禁搭便車條款，若未提供除外約定，使得只有工會會員能獲得約定的待遇，其他非工會員工或其它工會的員工不得享有，此種禁搭便車條款違反了《團體協約法》第 13 條的強制規定，因而無效。換言之，團體協商約定的禁搭便車條款必須要有除外條款，否則不能禁止其他員工以透過協商或個別約定的方式，取得相同勞動條件的機會。其三，法院判決以會造成工會會員及非工會會員之間存在永久差距的理由，否定了「間距條款」的主張。¹⁹台北地院這項判決除了不支持「間距條款」外，似乎也認為團體協約在約定禁搭便車條款的同時，必須要有類似代理工廠的約定，以保障非工會會員在憲法上所保障的消極結社自由。因而，禁搭便車條款所涉人民結社自由的是非論斷，學界及司法對此爭議所持的看法並非一致，未來仍有待密切觀察。

總之，台灣法規允許同一單位存在多個工會組織，且只要具備《團體協約法》第 6 條第 3 項之協商資格，皆有權利與資方協商，再加以學界不少人主張團體協約中禁搭便車條款的簽訂需加入代理工廠的除外規定，此種法制方向與法界看法，對於原本已孱弱不堪的工會究竟利弊為何，實值更多的關注。

三、雇主的不當勞動行為

2011 年勞動三法的修訂實施，受到工會高度關注，因為其中涉及五款雇主的「不當勞動行為」，²⁰這是約束雇主、保護工會的重要條款，目的是確保勞

19 原本華航空服員罷工時，與資方協議的要求中有「非會員不得享有會員優惠」的禁搭便車條款外，另包含了「若調升非會員優惠，會員優惠需等量調升」這項要求，亦即若資方對於非工會會員的員工有任何優待，則工會會員也需「等量調升」，這就是德國法所謂的「間距條款」。

20 《工會法》第 35 條規定，雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：

- 一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
- 二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。
- 三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
- 四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
- 五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。

方的勞動三權不受到雇主的意圖破壞或弱化。周兆昱（2014）將這五款不當勞動行為區分為「不利益待遇」、「支配介入（工會團結權侵害）」與「拒絕團體協商」三類。「不利益待遇」是指凡是勞工因組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務、或提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務、或參加或支持爭議行為而遭到拒絕僱用、解僱、降調、減薪或其他不利之待遇，或資方以勞工不加入工會或擔任工會職務為僱用前提，因此屬於對勞工個人的直接保護，但其效果自然會間接影響到勞工參加工會的態度與行動。至於「支配介入」是指雇主不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動，包括雇主干涉幹部選舉、拒絕代扣會費、汙衊工會的言論等等，因而性質上立基於保護工會的立場。至於「拒絕團體協商」，則指資方在無正當理由下拒絕或推遲勞方團體協商的的要求，²¹用以預防勞方千辛萬苦組成工會，卻遭資方不回應團體協商的的要求，從而實質瓦解工會的行動。因此《工會法》第 35 條（禁止雇主不當勞動行為）規定為工會高度肯定。

但從資方遇到罷工時的因應行動來看，現實裡《工會法》「不當勞動行為」對資方的拘束性似乎有限。以華航空服員罷工事件為例，「桃空職工會」要求在協議中簽訂禁搭便車條款，限定只有職業工會會員方得享有外站津貼調升，但隨後華航企業工會也向華航要求其會員享有相同待遇，且為華航資方接受。此舉遭「桃空職工會」向勞動部裁決委員會提告，裁決委員會也認同華航資方提升非會員（非「桃空職工會」的華航空服員會員）之外站津貼構成《工會法》第 35 條的「不當勞動行為」。但最高行政法院 107 年度判字第 270 號判決文則認為，資方為鼓勵空服員不參與罷工或罷工期間給與出勤者若干獎勵金的做法，並不構成「不當勞動行為」。²²如此見解採納了德國聯邦法庭對所謂

21 《團體協約法》第 6 條規定的三種「無正當理由」的情形如下：

- 一、對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。
- 二、未於六十日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。
- 三、拒絕提供進行協商所必要之資料。

22 桃空職工會宣布罷工之時間後，華航資方即以下列金錢誘因鼓勵所屬空服員不參加罷工活動且配合資方提供勤務，這些獎勵誘因包括：未參與罷工行動且配合公司勤務者，在家待命未抓飛，每次獎勵金新臺幣 1,000 元；公司待命未抓飛，每次獎勵金 1,500 元；支援飛航任務者，每次獎金 2,500 元。罷工期間到班或支援之空服員，該日加發 10,000 元獎勵金及 1 日補休，幕僚單位亦核發團體獎金，且此獎勵金也於 105 年 7 月 29 日確定入帳。

破壞罷工津貼（亦即資方面臨勞方罷工時，往往祭出經濟誘因而破壞罷工）的看法，那就是德國聯邦法庭認為，資方在採取強度更高之防禦性的鎖場爭議手段之前，先行選擇其他影響程度較小之行為，例如此處爭議的破壞罷工津貼，以求爭議平等之建立，應為法秩序所容許。²³ 換言之，在爭議平等的概念下，勞方發動罷工行動時，雇主以罷工津貼以為抗衡的手段，被認為是雇主合法、合理的對抗手段，不應被認定為不當勞動行為。關於這種主張雙方權利平等的觀點，顯然是將雇主的經營利益放在天平的砝碼上中性看待，此種觀點放在工會實力強大的德國或許有其合理性，但放在勞資權力關係嚴重失衡的台灣，德國聯邦法庭的觀點是否恰當不無疑義；蓋台灣的勞資關係中，勞方與資方實處於武器不對等的地位，也因此才会有《工會法》不當勞動行為的規定以為制衡呀！

四、罷工預告期的爭議

這兩次空服員罷工事件中還有一個引起極大關注的爭論，那就是所謂的罷工預告期。輿論及資方團體要求未來修法規定，工會要發動罷工時，必須要有預告期。對此這個爭議，國內也舉辦了多次的研討協商，最終由交通部民航局修訂了《民用航空運輸業管理規則》第 35 條之 5，明訂國籍航空業者「工會投票罷工」、「取得合法罷工權」及「開始罷工」的三個階段，需要在官網揭露相關訊息。這項修法課予航空業者揭露資訊的責任。想當然耳，資方團體非常不滿政府此舉，認為政府不建立「罷工預告制度」，卻反過來要求業者揭露資訊。當時民航局也表示，此次修法用意是要求資方在掌握訊息的第一時間，即應向旅客揭露相關資訊，以維護旅客權益。平心而論，這樣的修法方式是正確的，因為勞資爭議本來就是勞資雙方的內部事情，至於因爭議被波及到的第三者（消費者）權益受損時，理論上與消費者成立契約的是企業，因而有責任要告知消費者相關訊息，自然也應是企業。

接下來要釐清的問題是，資方在罷工程序的三個階段中要公開揭露相關訊息，對資方是否是難以承擔的過重責任？這就回到資方是否對於工會發動罷工投票、投票結果出爐、及工會宣布罷工等這三個關鍵時刻，無從知悉？如果資

23 有關德國罷工法秩序的演變，請參考林佳和（2014）的論文。

方對於工會在執行這三項行動無從知悉，則要求資方負擔此揭露資訊的責任就顯不合理。然而，台灣《工會法》及《勞資爭議處理法》已明白規定，發動爭議權的先行條件是要先進入勞資調解，調解不成才可發動罷工；是以，工會要走到發動罷工投票這一步，需先踐行勞資調解的程序，資方不可能不知曉。就以 2016 年長榮空服員罷工事件為例，長榮空服員在正式發動罷工投票前，已與資方進行了長達一年多、二十次以上的調解會。待正式罷工投票開始，長達 25 天的罷工投票期間，工會會員要到指定投票所投票，資方如何能不知情？因此，長榮空服員從要發動爭議行為到正式宣布罷工，實際上已歷時許久。有輿論指若干歐美國家設有數日罷工預告期，而主張台灣也應要有，若細察這些國家之所以設罷工預告期，可知是因為該國法制對勞工發動罷工並未有如台灣如此高門檻的規定；換言之，在台灣法制對罷工採取高密度管制的規範下，是否仍額外再課予工會罷工預告期的責任？其立論合理性為何？

柒、代結語

台灣勞工集體行動的發展有著先天不良、後天失調的結構因素，包括台灣經濟發展的早期階段，眾多中小企業在國際市場中拚搏所依賴的競爭力，來自壓抑勞動條件的成長與勞工的結社自由；再加上戒嚴時期不利勞工運動的發展；之後中國勞動力市場的出現，更是對台灣勞工的重擊。復次，發展主義至上的經濟政策導致受雇勞動者的處境日益艱辛。解嚴後勞資爭議案件遽增，1992 年政府統計顯示當年僅 1,803 件勞資爭議，一路狂飆至 2001 年的 10,955 件，在 2009 年更是一舉達到 30,385 件；此後回到 20,000 多件，但 2016 年起又明顯增加到 26,000 至 27,000 件左右。但也不諱言，雖然受解嚴影響，勞工敢於爭取法定權益，但在集體團結行動上卻並未有令人耳目一新的進展。解嚴後出現的若干自主工會，少部分在台灣的工會運動中扮演了重要的角色，但無論是自主工會或自主性高的企業工會 / 產業工會 / 職業工會，顯然還無法獲得台灣資方團體的接納成為企業經營上的夥伴關係，從而開啟社會對話。

這個事實令人遺憾，因為勞資雙方若能成為互信的夥伴關係，則可以共同面對、思考有利於雙方的轉型道路，以因應全球化、人口老化及科技創新所帶來的衝擊。因此，在詭譎多變的今日，企業若能善用團體協商機制以營造誠信

互利的勞資關係，從而勞資同心來因應企業經營所面臨的多方挑戰，豈非最佳正途？例如，新科技帶來管理模式及工作方式的調整與改變，必然對既有的管理產生衝擊，資方如何讓勞方接受科技變遷所帶來的工作方式的調整？若無勞資雙方有互信且有效的開誠佈公之溝通，這種調整過程必然充滿抵抗、猜疑或衝突。吾人可以想見，若無這種集體性的制度溝通管道，剩下的選項或者就只有國家介入調解，或根本沒有調解機制，而訴諸直接的實力對決；勞資關係走到這個地步，不僅資方經營受阻，勞方也面臨罷工期間所得中斷、輿論攻擊甚且資方威嚇的身心壓力，乃至波及一般百姓日常生活，那就是全輸局面。也正因為勞資衝突難有贏家，因而當歐美國家走過勞工運動激越的十八世紀與十九世紀後，紛紛建置集體勞資關係體制，目的就是在避免社會成本極高的勞資衝突。

總之，勞動三權從來就不是由天而降的權利，而是日復一日社會鬥爭的產物。在這過程中，勞資雙方呈現消長關係：有些年代勞方站上方，但有些時候則是資方取得優勢，而 1980 年代之後轉向有利於資方的趨勢越來越明顯，且至今未見稍緩。雖然勞方集體行動依舊艱困，但工會做為勞工集體力量展現的載體，在今日的重要性益發關鍵。同時，在經濟全球化的激烈競爭下，資方也面臨市場嚴峻的挑戰，在這種危機時刻，若非勞資雙方同心協力因應市場經濟的變局，吾人很難想像僅靠雇主一方的聰明才智，甚至以壓縮（人力）成本、打壓工會的手段，即可令企業安然度過市場的千變萬化及經濟危機。因而，吾人應從台灣這兩次人數眾多、聲勢浩大的航空業罷工事件中，汲取經驗及智慧，並參考歐美他山之石，開創出台灣集體勞資關係的新頁，也期待有更多具實質意義的社會對話，讓台灣民間社會有能力來理解這類集體行動所具有的深層的政治經濟意涵。

參考文獻

- Cazes, Sandrine, Garner, Andrea & Touzet, Chloe. 2019. *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in A Changing World of Work*. OECD.
- Dunlop, John T. 1958. "The Development of Labor Organization: A Theoretical Framework." In *Theories of the Labor Movement*, edited by Larson, S. & Nissen, B. Detroit, Michigan: Wayne State University Press.

- Freeman, R. B. & Medoff, J.. 1984. *What Do Unions Do?*. New York: Basic.
- Hyman, R.. 1989. "The Sickness of British Trade Unionism: Is There a Cure?" In *The Political Economy of Industrial Relations: Theory and Practice in a Cold Climate*:166-178, edited by R. Hyman. Basingstoke: Macmillan.
- Hyman, R.. 1999. "National Industrial Relation Systems and Transnational Challenges." *European Journal of industrial Relations* 5(1): 89-110.
- Hyman, R.. 2001. *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class & Society*. Sage Publications.
- ICTUR. 2019. "Toward International Ratification of ILO Convention of Freedom of Association." *International Union Rights*26(3). International Center for Trade Union Rights.
- Katznelson I. & Zolberg, A. R. (eds.). 1986. *Working-Class Formation. Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, Princeton University Press.
- Larson, S. & Nissen, B. (ed.). 1987. *Theories of the Labor Movement*. Detroit, Michigan: Wayne State University Press.
- Liptak, Adam. 2018. "Supreme Court Ruling Delivers a Sharp Blow to Labor Unions." *New York Times* , 2018/06/27.
- Mikkelsen, F.. 1996. *Working Class Formation in Europe: In Search of Synthesis*. Amsterdam: International Institute of Social History.
- Scott, James. 1990. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Thompson, E. P.. 1965. "The Peculiarities of the English." *Socialist Register*1965: 311-362.
- Thompson, E. P.. 1968. *The Making of English Working Class*. Harmondsworth: Penguin.
- Touraine, A.. 1977. *The Self-Production of Society*. Chicago: The University of Chicago.
- Tucker, Robert C.. 1978. *The Marx-Engels Reader* (2nd edition). NY: W.W. Norton & Company.
- Waddington, J., Müller, T. & Vandaele, K. 2019. "Setting the Scene: Collective Bargaining under Neo-liberalism." In *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame* (Vol. II), edited by J. Waddington, T. Müller, & K. Vandaele. Brussel: European Trade Union Institute.
- Wang, Hongzen. 2001. "Ethnicized Social Mobility in Taiwan: Mobility Patterns among Owners of Small- and Medium-Scale Business." *Modern China* 27(3): 328-358.
- Webb, Sidney and Webb, Beatrice. 1920. *History of Trade Unionism*. London: Longmans, Green and Co.
- Wright, E. O. 2005. "Foundations of a Neo-Marxist Class Analysis." in *Approaches to Class Analysis*, edited by E. O. Wright. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wright, E. O.. 1977. "Rethinking, Once Again, the Concept of Class Structure", in *Reworking Class*:41-72, edited by J. R. Hall. Cornell University Press.

- 王振寰、方孝鼎。1992。〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉。《臺灣社會研究季刊》13：1-29。
- 何明修。2016。《支離破碎的團結：戰後臺灣煉油廠與糖廠的勞工》。台北：左岸文化。
- 李允傑。1992。《臺灣工會政策的政治經濟分析》。台北：商鼎文化出版。
- 李若雯。2019。〈團體協約法第13條禁搭便車條款之研究—兼論美國代理工廠條款法理之啟示〉。台大法學院科際整合法律學研究所碩士論文。
- 周兆昱。2014。〈我國雙軌制不當勞動行為裁決制度之研究：日本法之比較為中心〉。《思與言：人文與社會科學雜誌》52(1)：89-140。
- 林良榮、邱羽凡、張鑫隆。2012。《工會保護與不當勞動行為裁決制度》。新北市：勞動視野工作室。
- 林良榮。2015。〈論雇主支配介入與拒絕團體協商之不當勞動行為及工會保護——兼論我國裁決決定之實務案例〉。《軍法專刊》61(3)：128-152。
- 林佳和。2014。〈德國罷工法秩序：1950至1980年的法官造法及其形成背景分析〉。《歐美研究》44(4)：467-535。
- 林佳和。2016。〈華航罷工事件——一個集體勞動法記事〉。《臺灣法學雜誌》299：26-29。
- 林祖佑。2014。〈美國排他性協商代表制之研究及對台灣之啟示〉。國立台灣大學法律學院科技整合法律學研究所碩士論文。
- 邱羽凡。2016。〈產業工會之團體協商資格應否限制？「二分之一會員門檻條款」之檢討〉。苦勞網—公共論壇，取自 <https://www.cooloud.org.tw/node/84943>。
- 邱羽凡。2017。〈罷工與非典型勞動爭議行為之定義與區分〉。《集體勞動法精選判決評釋》：241-252。台北：元照。
- 夏林清、鄭村棋。1992。〈站上罷工第一線——由由行動主體的角度看1989年遠化5月罷工抗爭的發生及影響〉。《臺灣社會研究季刊》13：63-108。
- 張文揚。2017。〈全球化下的勞工困局？以1969-2015年的罷停工資料分析〉。《台灣社會學》34：91-121
- 張烽益、洪敬舒、楊書瑋、林佳禾、周兆昱、侯岳宏、林良榮、沈牧樺、葉永山。2012。《搞工會：工會正義與不當勞動行為裁決機制》。台北：台灣勞工陣線。
- 張鑫隆。2016。〈華航空服員工會罷工事件之民刑事責任歸屬〉。《臺灣法學雜誌》299：41-43。
- 許繼峰、吳育仁譯。2004。《比較工會運動》。台北：韋伯。
- 陳正良。2010。〈臺灣工會與協商結構：朝向較集權模式作發展〉。《臺灣勞動評論》2(1)：21-62。
- 焦興鎧。2008。〈國際勞動基準之最新發展趨勢——以國際勞工組織之近期努力為例〉。《國政研究報告》。台北：國家政策研究基金會。取自 <https://www.npf.org.tw/2/5213>。（瀏覽日期2020/04/18）

- 焦興鎧。2019。〈國際勞工組織建構核心國際勞動基準之努力及對我國之啟示〉。《台灣勞工季刊》58：8-25。
- 黃程貫。2015。〈團體協約之非會員差別待遇（或非會員排除）條款之法律爭議——以德國勞動法之討論為重心〉。《變遷中的勞動世界：理論與實際》。台北：台灣勞動法學會。
- 黃越欽。2015。《勞動法新論（第五版）》。台北：翰蘆出版社。
- 詹火生。2010。〈臺灣勞動人權保障與推動〉。《臺灣勞工季刊》24：6-13。
- 潘世偉。2003。〈團體協商程序與協約內容規範之研究：協商主體之代表性與工會安全條款之約定〉。論文發表於《九十二年工會法、團體協約法、勞資爭議處理法研討會》。行政院勞工委員會（主辦），台北。
- 蔡瑞麟。2016。〈論職業工會可否罷工——附論搭便車條款之效力〉。《臺灣法學雜誌》299：37-40。
- 衛民、許繼峰。2019。《勞資關係：平衡效率與公平》（第五版）。高雄：前程出版社。
- 衛民。1993。《工會組織與勞工運動》。台北縣：國立空中大學。
- 衛民。2010。〈新「團體協約法」重要修正內容對勞資關係影響之研究〉。載於國家政策研究基金會網頁，取自 <https://www.npf.org.tw/2/8130>。
- 鄧學良、王儼。2012。〈再論勞資爭議調解之應有定位〉。《勞資關係論叢》13(2)：117-144。
- 鄭津津。2002。〈我國勞資爭議處理制度之現況與檢討〉。《中正大學法學集刊》6：65-104。

The Trajectory of Collective Labor Rights and A Discussion of Major Disputes Arising from A Taiwanese Flight Attendants' Strike

Mei-chun Liu

Professor, Graduate Institute of Labor Research,
National Chengchi University

Abstract

The class consciousness of Taiwanese workers is underdeveloped due to the short history of capitalism in Taiwan, the imposition of martial law for 38 years, rapid economic development and a large number of small-scale enterprises. Worse still, martial law disabled three collective labor laws, namely the Trade Union Law, Collective Bargaining Law and Labor Dispute Law. Therefore, few unions were autonomous before 1987, and thus could not function as a voice to protect workers. Collective action was viewed with hostility by both employers and society. The outbreak and rapid success of the China Airlines flight attendants' strike in 2016 was a great boost to unionists, who were soon upset three years later when a strike by flight attendants at Eva Air was harshly suppressed by their employer.

This was no surprise to those who knew the history of labor in advanced capitalist countries where workers have experienced a long history of suppression, crackdown, harassment and even bloodshed. Therefore, the institutionalization of collective labor rights is a hard-won achievement by the workers themselves. Since then, collective action by laborers has to a certain extent been channeled and regulated as well as respected by society. Taiwan has not yet moved to a stage where employers are able to realize the value of laborers' collective rights and their importance to business competitiveness and sustainability.

This article also discusses four issues relevant to the flight attendants' strike, namely no free-riding clauses, unfair labor practices, strike notices and "outside force interventions". There is no lack of discussion of these issues among academics who draw on laws as well as practices from other countries which policymakers may take into consideration when devising future laws. To that end, it is crucial to remember that the regime of collective labor laws differs among countries, each of which has its own social and political development.

Keywords

collective labor laws, flight attendants' strike, no free-riding clause, unfair labor practice, strike notice
.....

