

台灣罷工之實踐與法律

2021. 12. 14

楊子敬（律師考試及格，本聯盟智庫兼職研究員，政治大學法律研究所）

一、前言：台灣近年罷工案例

自從勞動三法（工會法、勞資爭議處理法、團體協約法）自 2010 年修正以來，勞工在除了勞動保護法令以外的集體勞動權益進一步的擴大，各產業職業別或個別企業的勞工紛紛組織工會與雇主協商勞動條件。在此背景前提下，近年來我國也相應的發生了許多矚目的罷工爭議事件，例如 2016 年的由華航企業工會三分會組織的華航空服員罷工、2019 年由機師工會發動的華航機師罷工、長榮空服員罷工以及 2020 由美麗華高爾夫球場員工所組織的美麗華罷工等，皆是是例。

然而單就罷工的外觀來看，勞工暫停履行其依照契約所提供的勞務，造成雇主的經濟利益損失，同時的亦有可能造成第三人的損失，例如上下游廠商或者是例如在空服員罷工中的消費者。而為了要爭取勞動權益的提升，卻會造成或大或小的社會成本，導致在我國的語境下，罷工往往會被視為是種「無理取鬧」、「洪水猛獸」般的行為，而產生諸多對於罷工者的質疑。對於如此的質疑，若吾人先撇除新聞媒體的聳動標題，從制度層面觀察，罷工何以得作為一項受到法律保護的制度？而此制度如何運作？且其如何的與雇主及所謂的「公眾利益」互動？或許可以對於罷工的種種迷思中試圖釐清出一些清晰的方向。

二、罷工之意義與爭議

在進入罷工的意義以及制度形成前，吾人必須要先理解罷工以及集體勞動關係之社會關係前提。罷工之歷史條件必須要回溯至 19 世紀工業革命以降，在馬克思與恩格斯筆下，勞動者出賣其僅有的勞動力給工廠主從事異化（Entfremdung）的勞動，而大批大批的勞動者則形成了廣大無產階級與掌握的生產工具的資產階級對立。而在此前提下，個別勞動者與雇主間的契約關係，往往會因為實力的顯著差距而無法協商勞動條件而淪為雇主單方決定，除了國家的最低勞動條件立法外，雇主就成為了勞動契約關係中的主宰。然而這樣的主宰形式卻又與契約關係中強調雙方的對等談判的邏輯相互違背，從而在此思想下，罷工原來作為工人階級反抗雇主的手段以及工人團結組成的工會即登上了法制度的舞台被視為一種勞資之間維繫協商實力對等的制度工具。

在此前提下，勞動法制則可以切分成兩個制度面向，其一為所謂的個別勞動法，意即在勞動契約關係的不對等中，國家透過勞動契約法或是勞動保護法令去規範雇主

應該要滿足的最低勞動條件或是各項保護規範（工時保障或是職業災害保障等等）。相較於國家上而下的規範，另一個面向即為集體勞動法，在此範圍中，核心的思想在於勞資之間的協約自治（Tarifautonomie）。意即透過法律制度保障勞工人組織工會並且透過工會集體的力量與雇主談判勞動條件的維持或提升，並且以雙方集體協議的形式去規範雇主與勞工間的勞動條件，而為了保障工會具有能影響雇主與之協商之實力，則需要賦予勞工及工會相應的談判手段，而其中罷工即係作為一種重要的談判手段來被保護。是故罷工即成為一種在憲法保障勞工同盟自由基本權的概念下的法律制度，從而罷工本身就蘊含的對於雇主的經濟破壞以及對於部分公眾利益的減損也相同的被法秩序所包容。

三、我國罷工之憲法基礎

就我國憲法對於罷工之保障基礎，雖然並無憲法明文規定，但應可從民國 84 年涉及到教育事業技工以及工友可否組織工會之釋字 373 號解釋中看出線索，大法官在該號釋字中提到：「憲法第十四條規定人民有結社之自由。第一百五十三條第一項復規定國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策。從事各種職業之勞動者，為改善勞動條件，增進其社會及經濟地位，得組織工會，乃現代法治國家普遍承認之勞工基本權利，亦屬憲法上開規定意旨之所在。國家制定有關工會之法律，應於兼顧社會秩序及公共利益前提下，使勞工享有團體交涉及爭議等權利。」大法官認為，透過憲法第 14 條以及基本國策之規範，勞工基於改善勞動條件促進社經地位之目的，應可以組織工會並且享有團體交涉及爭議之權利，而其中所提到爭議權利保障，即應包括罷工在內。對此雖未有直接言明罷工係憲法所保障之基本權利之一，但至少確保了罷工應作為憲法上所保障之制度。

四、罷工在我國之合法性界線

而在罷工作為憲法所保障之制度下，我國關於罷工之法律規定主要係規定在勞資爭議處理法下，按照勞資爭議處理法第二條第四項以及第五項之規定，爭議行為係指勞資爭議當事人為達成其主張，所為之罷工或其他阻礙事業正常運作及與之對抗之行為，而在作為爭議行為之罷工則係指勞工所為暫時拒絕提供勞務之行為。

而依照勞資爭議處理法之規定，罷工之合法性要件則可以區分為主體合法性、目的合法性、程序合法性以及手段合法性四個面向：首先就主體正當性而言，按勞資爭議處理法第 54 條之規定，罷工必須要係由工會所發動才合法，此外，若涉及到教師、國防部及其所屬機關（構）、學校之勞工以及公務員之身份則不可以罷工。（相較於此，比較法上如德國教師則有罷工的權利。在歐盟憲章中亦有保障公務員罷工的權利。）而若罷工之主體涉及到重大民生事業者，例如醫療院所、水利電力之事業勞工等影響大眾生命安全、國家安全或重大公共利益之事業，勞資雙方應約定必要服務

條款，工會始得宣告罷工，亦即，在上開事業工會勞工罷工之前必須要跟雇主約定一定程度的繼續營運人力，例如急診室必須要能夠維持基本的服務量能等以保障重大公共利益的破壞。

而就目的合法性的面向來說，參照勞資爭議處理法第 53 條之規定，權利事項之勞資爭議，不得罷工。就所謂之權利事項而言，係指涉勞工可以透過訴訟手段來向雇主請求的事項。就此而言，如前所述係因為罷工之目的係在於既有的勞動條件的提升以及促進（如要求雇主下一年度加薪），是故若勞工只是因為雇主欠薪或是超時加班等可以透過法院來救濟的事項則不可以罷工。罷工之目的僅限於勞資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之事項。

而就罷工發動之程序規定來說，首先按照勞資爭議處理法第 53 條之規定，罷工之前必須要勞資雙方先行調解程序，而在調解不成的前提下，工會才能發動罷工，不能直接罷工。而又按勞資爭議處理法第 54 條之規定，工會非經會員以直接、無記名投票且經全體過半數同意，不得宣告罷工及設置糾察線。就此來說，在罷工宣告之前，工會必須要在內部辦理罷工投票，在過半數的會員同意下才可以發動罷工。參照過往我國數此的工會罷工投票原則上都有高達八成以上的工會會員支持罷工。而在滿足此兩者程序要件下，罷工才會在我國法律上被認為是合法的。

而罷工在合法發動後，則仍有手段正當性的限制，勞資爭議處理法第 55 條之規定即指出，罷工應依誠實信用及權利不得濫用原則為之。而此處所指之誠信原則以及不得權力濫用之具體內涵則在於，雖然罷工如前述本來就蘊含著對於雇主的經濟損害，但對於雇主的經濟損害也不能過當，例如，罷工不得直接破壞雇主之生產工具、罷工手段不得導致雇主全面性的毀滅、罷工不得對於雇主施展過當的暴力行為、不能完全封鎖工廠等等。一般來說罷工之手段除了暫停勞務提供外，應僅能在考量雙方在罷工現場的實力關係而做出合乎比例原則的對抗行為（例如設置糾察線勸導罷工或是適度地將工廠的出入口封鎖等）。

綜上所述，在我國保障罷工作為一種法律制度的前提下，罷工仍滿足前開勞資爭議處理法上之主體正當性、程序正當性、目的正當性以及手段正當性的前提下才可以合法的發動罷工行動。

五、罷工對於勞工與雇主之效果

而若罷工合法發動後，會對於勞工以及雇主帶來何等的法律效果，罷工勞工不提供勞務會不會構成違反勞動契約之債務不履行？是否要負擔在罷工期間對於雇主之生產損害賠償責任？

如前所述，罷工之目的即在於透過停工而對於雇主產生經濟壓力迫使雇主回到談判中與勞工談判，是故罷工本身就蘊含者一定程度的破壞，從而若一個罷工被評價為合法，則參與罷工的勞工則當然不會受到民事侵權行為或是刑事法上的責任所威脅。勞資爭議處理法第 55 條第 2 項及第 3 項即規定，雇主不得以工會及其會員依本法所為之爭議行為所生損害為由，向其請求賠償；工會及其會員所為之爭議行為，該當刑法及其他特別刑法之構成要件，而具有正當性者，不罰。

而關於契約法上的義務來說，罷工發動的當下，參與罷工的勞工以及雇主之間之勞動契約主給付義務會中止（suspenden），故勞工沒有勞動的義務，而雇主相對的在罷工期間也不需要給付工資給參與罷工之勞工。

而若罷工成功使雇主屈服者，則雇主就可能與勞工就團體協商之事項達成共識，並且與工會簽訂促進勞動條件的團體協約。團體協約者本質上係一個工會與雇主之間簽訂之集體勞動契約，其效力會適用在雇主與個別勞工之間。意即，在此協約中所約定的勞動條件（例如工資或是工時），則會直接取代工會會員與雇主之間的勞動契約條件，而以工會爭取到的團體協約條件為準。

六、罷工作為法律制度之將來

在討論完關於我國罷工之法秩序基礎以及定位後，回到前言所提到的問題，在近年台灣勞權意識相較於過往漸漸提升的背景下，社會對於罷工也應該要有近一步的理解，關鍵在於，罷工本身作為一種法律制度，不但是為全體勞動者所共享的權利，也是除了依靠國家修訂法律外，勞工能真正實踐與雇主平起平坐討論勞動條件的手段。從契約自由的角度來看，罷工雖然伴隨著勞工的強制手段，但其實在勞資關係不對等的邏輯下，罷工更是一種透過實踐真正的契約自由來約定勞動條件的手段。

是故，對於罷工所造成的社會成本，恰如德國法學者所言，沒有造成損害能力的罷工就如同勞動者的集體行乞，正確看待的方式，必須是要理解成權利行使的內涵之一，社會以及雇主對此在合乎比例的範圍內有容忍的義務。例如在歐陸國家，每年罷工總次數動輒上百，但人民的觀念中，此係為勞工與雇主談判契約的手段而非違法的抗議行為。

而且對於社會成本的部分，例如航空業罷工消費者端則可以透過保險或是與航空公司的契約爭議機制來解決；對於可能會對於公眾利益造成影響的事業別，如前所述，罷工之前勞工亦應安排一定的必要勞動力來解決，並非會造成如媒體渲染般的嚴重，且更多時候，媒體宣傳會被雇主利用作為反對罷工的手段。故對於罷工的一蓋否定，往往反噬到的是整體勞動者的福祉。

然而雖然罷工係目前為止在法制上勞工與雇主談判勞動條件的有效手段，但其制度背景畢竟還是建築在工廠或同一事業單位之工人上，對於新型態的各種非典型勞動者，例如派遣勞工、平台外送員等等，其並沒有固定工作位置，亦難以常常與同事交流，在此狀況下，勞工如何能團結組織工會甚至是發動罷工則由所疑義，從世界各國在 21 世紀後工會組織的數量衰退上亦可看到此點。是否要想像出一種新的協商手段來適應新型態的勞動關係亦或是有可能透過網路連帶之方法串連起非典型勞動者來組織工會，則係當代集體勞動關係的新課題，猶待吾人繼續探尋與實踐。