

# 第七章 台灣鐵路工會九一一集體行動分析

## 第一節 國營事業民營化

### 壹、民營化的潮流

#### 一、民營化的起源

二次大戰之後，受到世界性經濟蕭條的影響，各國政府無不擴大公部門之功能與運作範圍，期望藉此擴大就業機會以減輕可能產生的經濟與社會衝擊，許多國家的公營事業即是在此背景下而大規模產生；如英、法等國家所推行的的大規模國有化。除此之外，由於公營事業普遍被視為是彌補民營事業營運失敗，提高效率的不二法門，因此，公營事業在各國的經濟發展中，扮演著舉足輕重的角色。在多數先進國家，為了避免與國民生計和經濟活動息息相關的重要事業被民間企業所壟斷，於是將重要且具壟斷性質的大型事業交由國家經營。在開發中國家，公營事業存在的目的，除了上述之外，主要的原因還包括開發中國家整體政經制度尚未建構完全。因此，公營事業的經營，被視為是統治者控制國家經濟的重要手段，不但事業規模龐大，涉及產業範圍廣泛，甚至還被視為是僅次於行政體系外的最大雇主。由於公營事業挾其雄厚資本與政府關係密切，其營運成果的好壞，對於國家整體經濟和國庫收入，皆有直接且相當的影響。

然而，受到七〇年代中期兩次能源危機的衝擊以及民眾需求的增加、國家財政惡化的影響，公營事業因政府過度介入，與管制所造成的經營缺乏效率的問題，日益突顯。民眾開始對公部門集中性計畫與政策執行能力提出質疑，進而提出民間參與及回歸市場機能的訴求。此時，各國政府也因公營事業所帶來的沉重財政負擔，而重新思考公營事業存在的必要性與正當性，此即為民

營化政策的形成背景。<sup>1</sup>

1979 年英國柴契爾主導的政府為減輕政府財政負擔，提倡自由競爭觀念，積極減少政府干預，發揮市場機能的經濟政策，自由化與民營化遂變成主要施政重點。同時期，美國雷根總統在 1980 年上任後，認為競爭可以引發創造力，提升產品與服務的品質，政府的責任是鼓勵競爭，提供競爭的環境，並制定遊戲規則，而非親自參與經營。由於英、美兩國施政成效良好，因此自 1980 年起民營化成為各國趨勢。<sup>2</sup>另一方面，東歐國家因前社會主義的解體，而將計畫經濟體制，修正為資本主義的市場經濟體制，亦致力於推動公營事業民營化政策；在此同時，國際貨幣基金及世界銀行，亦將公營事業民營化，作為提供受援國家經濟援助的條件。一時之間，公營事業民營化蔚為世界潮流。<sup>3</sup>

## 二、民營化的意涵與方式

### (一)民營化的意涵

民營化(privatization)最早出現在 1983 年韋伯大字典中，是指經營方式的改變，由傳統政府部門轉變為私部門專業經營團隊進行企業管理。但從民營化開始實行至今僅約 20 年的時間，這股潮流仍持續不斷擴展之中，而且每個國家依其需要，而有不同的實踐方式，由此可見，民營化到目前為止仍是一個發展中的概念，並無法周延的描述與定義民營化。<sup>4</sup>但所有學者幾乎都強調減少政府干預、增加私有機制，使效率提升，為其共同點。

<sup>1</sup> 林淑馨，〈公營事業民營化在國家經濟開發中的意義：台灣經驗之回顧〉，《亞太經濟合作評論》，13 期(2005 年 12 月)，頁 78。

<sup>2</sup> 張健侖，《台灣鐵路管理局民營化之研究》，嘉義：南華大學公共行政與政策研究所碩士論文，2005 年 12 月，頁 6。

<sup>3</sup> 趙復中，《台灣鐵路民營化的政治經濟分析》，台灣大學政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，2005 年 7 月，頁 1。

<sup>4</sup> 彭金癸，《台灣鐵路民營化發展之研究－以英國經驗為參考對象》，花蓮：東華大學公共行政研究所碩士論文，2007 年 7 月，頁 19。

Calvin A. Kent 指出，大部份的人僅把民營化視為國家將國有企業出售給私有機構。然而，他認為這只是其中的一個形式而已，將這種過程視為民營化的唯一脈絡是不正確的。正確來說，民營化所指的應是原本由政府以零或低於完全成本價值，所承擔之功能移轉給民間，並以清楚的市場價格與回應完全價格來進行生產。<sup>5</sup>

Harvey B. Feigenbaum 與 Jeffrey R. Henig 則從廣義的角度來定義民營化為：「從公部門移轉到私部門，部分或全部的功能變遷」。並包含為追求社會目標，增加對私部門行動者和市場力量的倚賴，這種民營化的概念強調回歸經濟自由主義。<sup>6</sup>

Pierre Guislain 認為民營化一詞有許多的含意，從較廣義的層面來看，它指的是公營企業無論透過任何模式，所進行的私有化。而從狹義面來看，民營化隱含著控制權的永久移轉，無論是公部門將所有權移轉給私部門的結果，或是公部門的股份持有者將資本逐漸轉移至私部門的轉換過程。<sup>7</sup>

John Vickers 與 George Yarrow 則認為：凡能強化市場力量，提高事業的經營效率和競爭能力，縮小公營事業規模以降低對事業活動之影響力，同時減少政府對經濟活動的政治干預，提高民間部門擁有資產的比例與強化其對經濟活動的政治干預，均稱為民營化。<sup>8</sup>

而 Emanuel S. Savas 則指出，政府基本上對各類財貨及服務有規劃、支付及生產的功能。在此基礎上，民營化意味著減少政府干預，增加私有機制的功能，以滿足人民的需求。因此更明確

---

<sup>5</sup> Calvin A. Kent, *Entrepreneurship and the Privatizing of Government* (Westport: Greenwood Publishing Group, Inc., 1987), p.4.

<sup>6</sup> Harvey B. Feigenbaum, and Jeffrey R. Henig, "The Political Underpinnings of Privatization," *World Politics*, Vol. 46, No. 1(January, 1994), p.185.

<sup>7</sup> Pierre Guislain, *The Privatization Challenge: A Strategic, Legal, and Institution Analysis of International Experience*(Washington, D.C.: The World Bank, 1997), p.10.

<sup>8</sup> 林淑馨，〈自由化時代的鐵路改革之研究－「民營化」、「車路一體」和「車路分離」〉，《公共事務評論》，4卷2期(2004年4月)，頁75。

來說，民營化可定義為：「在各類公共活動及資產所有權上，政府角色的縮減，以及私部門角色的增加」。<sup>9</sup>

我國學者江岷欽、林鐘沂認為民營化係指民間部門以市場機能參與公共服務的生產及輸送。申言之，政府部門由簽約外包、業務分擔、共同生產或解除管制等模式，將部份職能業務由民間部門經營，惟政府仍須負責財政籌措、業務監督、以及績效成敗之責任。<sup>10</sup>

柯三吉分析廣義的民營化：包括原先由政府提供的勞務轉為民間來供應，因此可透過委託經營、收取權利金等模式讓民間經營，是政府在經濟活動中角色功能的檢討。而狹義的民營化，則是指公營事業出售資產或移轉股權，如售予特定對象等活動。<sup>11</sup>

詹中原認為，民營化應指政府減少直接涉入生產及提供財貨與服務，轉而強化政策能力(規劃、監督、評估)，以增加社會中私有機制之發展，進而提升民眾所接受服務之品質，且能滿足公共需求。故政府的角色並未退縮，而是藉工作內容的改變，將節省的人力及財力，投入服務品質與政策規劃功能的加強。<sup>12</sup>

然而，依我國《公營事業移轉民營條例施行細則》之規定，當政府資本額低於 50%，即為完成民營化。因此，本研究對民營化採取較嚴格之定義：「當政府之持股低於 50%，即已完成民營化」。亦即，若未來政府推動台鐵民營化政策，一旦政府對台鐵之持股低於 50%，台鐵民營化即已完成。

## (二)民營化的方式

詹中原在整理了各種說法之後，認為 Savas 的定義與分類最

<sup>9</sup> Emanuel S. Saves, *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, NJ: Chatham House, 1987), p.3.

<sup>10</sup> 江岷欽與林鐘沂，《公共組織理論》，初版，台北：國立空中大學，2000年，頁355。

<sup>11</sup> 柯三吉，《跨向二十一世紀公共行政新典範：台灣經驗的個案分析(上)》，初版，台北：時英，1998年，頁14-15。

<sup>12</sup> 詹中原，《民營化政策：公共行政理論與實務之分析》，初版，台北：五南，1993年，頁23。

具周延性及整合性。Savas 將民營化分為撤資、委託及替代三種類型，而此三種類型又分別可透過 11 種不同的方式加以完成，<sup>13</sup> 如(表 7-1)所示。

表 7-1：民營化的類型與方式

類型	方式	
撤資	1. 出售	A. 員工 B. 使用者/服務對象 C. 公開上市 D. 私人買方
	2. 無償移轉	A. 員工 B. 使用者/服務對象 C. 社會大眾 D. 原所有人(歸還)
	3. 清理結算	
委託	1. 簽約外包	
	2. 特許權	A. 公有設施租用 B. 公有資產租借
	3. 補助	
	4. 抵用券	
	5. 強制	
替代	1. 功能不足 2. 退離縮減 3. 解除管制	

資料來源：詹中原，《民營化政策：公共行政理論與實務之分析》，台北：五南，1993 年，頁 16。

<sup>13</sup> 同前註，頁 16。

## 貳、我國國營事業的民營化

依《國營事業管理法》第三條之規定，所謂的國營事業，包括：1)、政府獨資經營者；2)、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者；3)、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過 50% 者。其與外人合資經營，訂有契約者，依其規定。由此可知，凡是事業之股權(所有權)為中央政府所有或投資經營，其股權(所有權)超過 50% 者，即為所謂之國營事業。

我國民營化政策自 1989 年《公營事業移轉民營條例》修正通後，政府開始積極推展公營事業民營化工作，歷經十多年的努力，民營化因為市場競爭機制的導入，提升了社會整體資源的使用與配置效率。其間也衍生出諸如財團介入、賤賣國家財產等問題，更引起員工抗爭與外界許多批評與質疑，而挑戰政府民營化的政策。

### 一、我國國營事業民營化的政策與疑慮

#### (一)我國國營事業民營化的政策

自 1953 年我國制定《公營事業移轉民營條例》起，進行相關公營事業民營化之推動工作。根據《公營事業移轉民營條例》第一條之規定，政府推動公營事業移轉民營，係以「發揮市場機能，提升事業經營效率」為目的。該條例第五條又規定：「公營事業經事業主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報由行政院核定後，移轉民營。」因此，當公營事業具備有民營化之動機與條件後，主管機關便可以向行政院提出民營化之申請，由行政院來核定。

一般而言，我國國營事業民營化政策之演進，若以 1989 年

行政院成立「公營事業民營化推動專案小組」、1996年國家發展會議之召開，來做推動時程的分界點，可以分為三個階段：

第一階段是1953年至1989年。在1953年，政府為配合「耕者有其田」政策，訂定《公營事業移轉民營條例》，將台灣水泥、台灣紙業、台灣農林及台灣工礦等四家公營事業移轉民營。在此之後，也曾經出現中國紡織、中本紡織等若干公營事業移轉民營個案，或結束營運績效不彰的公營企業，如台鋁。然而此階段的民營化政策，因未有整體規劃，成果並不顯著。<sup>14</sup>

第二階段自1989年至1996年。在1989年政府成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」，成員包括跨部會的經建會、財政部、經濟部、交通部及省府各相關單位首長，由經建會主委擔任召集人。重啟民營化政策時，揭示當時我國國營事業民營化之四大目的為：1)、增進事業自主權，提高經營效率；2)、籌措公共建設財源，加速公共投資；3)、吸收社會游資，紓解通貨膨脹壓力；4)、增加資本市場籌碼，健全資本市場發展。就此四大目的而言，當時政府推動公營事業民營化，主要係為考量當時的資本市場及政府財政面問題。

然而隨著資本市場的興衰變化與產業環境面的改變，又為配合全球經濟自由化的發展趨勢，擬藉由民營化與開放產業競爭，同時調整政府角色來達到充份發揮市場機能，及提升整體資源有效利用的目的。同時，因我國貿易順差大幅成長，外匯存底快速累積，中央銀行吸收外匯釋出大量新台幣，導致國內貨幣供給長期居高不下，民間游資充斥，助長投機，引發股價及房地產飆漲；另一方面，由於政府財源不足，公共投資落後，影響國民生活品質的提升。因此，政府為增加民間投資管道，吸收游資從事公共建設，行政院遂於1989年起加速推動國營事業民營化政策。根

---

<sup>14</sup> 林淑馨，2005年，頁82。

據當時的情形，將已無公營必要之事業，如中鋼、省屬三商銀等 22 家事業，列為第一波移轉民營的對象。直至 1996 年政府召開國家發展會議止，共完成了 6 家事業及台機公司 3 座工廠移轉民營、6 家事業結束營業。在此段期間，政府也著手修訂「公營事業移轉民營條例」，增列民營化時點員工相關權益保障、員工優先優惠認股、民營化方式及事業主管機關應組成民營化評價委員會等條款，希進一步保障員工權益，以化解員工之反對。<sup>15</sup>

第三階段為 1996 年至現在。在 1996 年政府召開國家發展會議，達成 5 年內完成民營化等多項決議後，政府宣示民營化為政府重要公共政策，行政院也重新核定事業主管部會所提報 47 家事業移轉民營表，並責成相關單位加速推動。因此，我國國營事業民營化自 1996 年以後，邁向新的里程碑。

然而民營化的進度，常受限於員工抗爭、資本市場胃納量不足、立法院刪減釋股預算及立法院決議報告同意後始得執行釋股預算等影響，以致截至 2006 年底止，中央政府已編列國營事業釋股預算待執行數高達 3,374 億元，包括台灣中油、台電、漢翔、台銀及菸酒公司等 5 家國營事業。<sup>16</sup> 此突顯出，尚未完成民營化的國營事業，多屬大型的國營事業，因其工會的反對與工會在立法院的遊說，相當程度地阻擋了其公司民營化之進展。

## (二)我國國營事業民營化的疑慮

在 1994 年以前，我國國營事業民營化政策在規劃及本質上面臨一些問題，包括 1)、民營化的目的不明，而目的會影響行動。1989 年訂定民營化目的時，是在民間資金充沛的環境下，但後來因經濟不景氣，使得政府已開始考量是否可以經由股票市場將公股移轉至民間，而考慮採取不同的民營化分式；2)、對員

<sup>15</sup> 李清松，〈公營事業民營化與政府財政〉，《主計月刊》，574 期(2003 年 10 月)，頁 75。

<sup>16</sup> 黃叔娟，〈國營事業釋股預算執行之探討〉，《主計月刊》，621 期(2007 年 9 月)，頁 20。



工的保障法令缺乏整體性。對於員工權益保障的法令缺乏策略性觀點，未能使法令成為一可彈性調整的員工權益保障；3)、法令內容過於重視金錢補償效果，未充份規劃員工之就業與轉業問題，不僅容易造成社會問題，也會引起員工的反彈，而成為移轉民營的阻力之一。<sup>17</sup>

在 2000 年政黨輪替後，執政的民進黨政府積極的推動國營事業民營化。惟其結果造成金融事業落入財團之手，而多數的國營事業因政府持股未逾 50%，名義上雖已完成民營化，但政府仍為最大股東，可以繼續主控相關人事及政策，卻藉詞已民營化而規避立法院的直接監督，政府成為操控事業之幕後黑手。也因此產生許多批評，更衍生諸多弊端，引發外界高度質疑。

自 2000 年以來，檢視社會各界對國營事業化之質疑，最主要爭議在於政府是否賤賣國產、圖利財團，以及員工權益保障，為引發工會抗爭之主要問題。

就賤賣國產、圖利財團而言，民進黨在野時即主張國營事業民營化，執政後便強力推動民營化政策，外界對其圖利財團之質疑聲浪不斷。譬如中華民國全國總工會在中油釋股方案提出後，便抨擊「變賣國產、圖利財團、全民買單」、「虧損的國營事業關廠化、賺錢的國營事業財團化」；<sup>18</sup>中鋼擬釋股 15 億時，總統府卻要求行政院洽特定人，遭外界質疑「賺錢的被掏空、賠錢的被賤賣」、「圖利財團」、「假民營真圖利、扁政府掏空國庫」；<sup>19</sup>中華電信釋股時，因違背全民釋股宣示、中華電信工會發動抗爭，訴求「搶救全民資產」、「反對財團治國」、「捍衛員工權益」、「官商勾結」等。<sup>20</sup>民進黨政府所推動民營化政策，亦因此而弊端叢生。

<sup>17</sup> 黃俊英等，《公營事業民營化問題與對策之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會，1994 年，頁 71-82。

<sup>18</sup> 中華民國全國總工會、立法委員林惠官國會辦公室聯合快訊，2002 年 10 月 29 日。

<sup>19</sup> 〈假民營真圖利 扁政府掏空國庫〉，《中央日報》，2003 年 8 月 1 日，版 4。

<sup>20</sup> 邱冠斌與劉佳昆，〈我國公營事業民營化過程之研究 - 以中華電信為例〉，《中華行政學報》，4 期(2007 年 6 月)，頁 129。

就員工權益保障而言，國營事業員工最擔心的問題，在於民營化後自身工作權的保障以及勞動條件的可能改變，也就是工會常說的工作權、生存權與員工權益的保障問題。多數員工認為，現行相關法令以及其它國營事業民營化的案例，都無法確保他們的權益不會受損，因此造成其對民營化之恐懼。而員工對民營化之恐懼與危機感，引發工會強力抗爭，成為民營化之最大阻力。

根據研究，民營化後員工權益的可能改變，包括員工身份、雇傭關係、勞動基準、保險、員工福利、工作環境、工會組織、集體交涉、勞資爭議、職業訓練、工作轉介、分紅入股、民營方式、員工參與等方面，如(表 7-2)所示。<sup>21</sup>這些員工權益可能改變的影響，讓原本具有國營事業公務員資格的員工，對民營化之政策，產生高度疑慮。若政府無法解除民營化後，員工對未來發展及自身權益保障的疑慮，對尚未完成民營化之國營事業而言，面對國營事業工會的強力抗爭與立法遊說，未來仍是一項極為嚴峻之挑戰。

表 7-2：國營事業民營化員工權益比較表

項號	員工權益問題專案	員工權益問題內容	
		民營化前情形或作法	民營化後可能改變或影響
1	員工身分	適用公務人員服務法、懲戒法等具有公務員身分。	改為純勞工身分。
2	雇傭關係(工作保障)	員工均依政府頒行之人事法令進用、任免。職員尚有考試任用限制。員工除非有重大過失，不易去職。	1. 民營公司可自訂人事規章。進用、任免不再受限。 2. 符合勞基法資遣條件即可辦理人員裁減，工作權較無保障。
3	勞動基準 (1) 薪資	依行政院核定之薪給原則辦理，每年調幅最高不得超過全國軍公教待遇調幅，彈性小。	民營化後薪資水準不再受軍公教人員待遇調幅上限限制，但遇虧損也得減薪。
	(2) 津貼、加給、獎金	目前各公營事業有不同的津貼、加給、獎金，例如：危險津貼、工作獎金、績效獎金、全勤獎金、久任獎金等。	民營後原有津貼、加給、獎金可能維持，也可能減併，甚至取消。
	(3) 工時、休息、休假	每周工作時間 44 小時，其餘均依勞基法。	仍依勞基法規定辦理，惟每周工時可能維持也可能延至 48 小時。

<sup>21</sup> 蔡文濱，〈我國公營事業民營化員工權益問題基本探討〉，《財稅研究》，25 卷 3 期(1993 年 6 月)，頁 36-37。

	(4) 請假	依勞基法規定辦理、但有部分比勞基法優越(如部分事、病假免扣薪等)。	仍依勞基法規定辦理,但原有較優規定可能維持也可能取消。
	(5) 退休年資、年齡及退休金	1. 職員之退休年資任何公職年資均可採計。 2. 職員退休年齡最高 65 歲,工員一律為 60 歲。 3. 退休金有比照勞基法發給,也有領月退者,也有依單行法規辦理者。	1. 民營後職員其他公職年資可能採計,也可能不予承認,如未採計也未辦理結算即有損失。 2. 民營後可能維持原有標準,也可能依勞基法標準一律 60 歲退休。 3. 民營後月退制是否能繼續維持,值得懷疑?
	(6) 資遣	依(比照)勞基法規定辦理。	依勞基法規定辦理。
	(7) 職業災害	職員比照勞基法規定辦理,工員依勞基法規定辦理。	一律依勞基法規定辦理。
	(8) 撫恤	職員工均依事業人員撫卹辦法辦理。	勞基法未有規定,原有標準可能維持,也可能改變或取消。
4	保險	職員及其眷屬投公保,工員投勞保。	民營後職員只能投勞保,不能投公保,其眷屬也不能繼續參加公保眷屬疾病保險。
5	員工福利	依職工福利金條例規定辦理職工福利。	仍依職工福利金條例規定辦理;惟未來福利金提撥金額可能變多或少,福利措施可能變好或壞。
6	工作環境	冗員充斥、工作穩定、流動性低。	人員精簡,工作可能趨於緊張。心理壓力大,流動率高。
7	工會組織	1. 公營事業工會擁有事業單位雄厚之資源與支援。 2. 公營事業負責人並非事業投資者或所有者,故與工會立場並不對立。	民營後工會是否仍能繼續使用事業單位原有之資源及獲得事業支援。
8	集體交涉	公營事業集體交涉因受許多法令限制,協商空間狹小。	民營後許多法令束縛解除,集體交涉空間應可增大。
9	勞資爭議(爭議權)	公營事業員工因其公務員身分,與國家有特別權利義務關係,故許多爭議權,例如:罷工、怠工、集體請願等均遭禁止。	民營後所有員工不具公務員身分,若干爭議權限制將解除。
10	職業訓練	可報名(甄選)參加國內外任職訓練、專長訓練及在職進修等。	民營後原有職訓或培訓制度可能改變,也可能維持。
11	工作轉介	只要合乎規定,可轉介至其他公營事業或行政、教育機關。	民營後這項權益可能消失。
12	分紅入股	無分紅入股制度	1. 民營化過程中員工享有優惠認股權利。 2. 民營後上項權益能否維持不一定。
13	民營方式		採用哪種民營化方式與民營後員工權益息息相關。
14	員工參與	通常以勞資會議、人評會、職工福利會、勞工退休準備金監督委員會等法定組織為管道。	民營後前項法定組織一般說來應會維持,惟參與程度如何仍需視民營事業之經營理念而定。

資料來源:蔡文濱,〈我國公營事業民營化員工權益問題基本探討〉,《財稅研究》,25 卷 3 期(1993 年 6 月),頁 36-37。

## 二、我國國營事業民營化的推動

### (一)我國國營事業民營化的方式

我國國營事業的民營化，主要的方式是依據《公營事業移轉民營條例》，其第 6 條規定，公營事業移轉民營，由事業主管機關採下列方式辦理：1)、出售股份；2)、標售資產；3)、以資產作價與人民合資成立民營公司；4)、公司合併，且存續事業屬民營公司；5)、辦理現金增資。此條例指出民營化以所有權移轉的方式進行，然而若就民營化真正範疇而言，絕不僅止於所有權移轉之方式，尚有其它方式可以進行民營化的工作。

關於民營型態之認定，根據《公營事業移轉民營條例施行細則》第 11 條之規定，所稱公營事業轉民營型態，指下列各款之情形：1)、以一次或分次出售股權者，指政府資本低於實收資本總額 50% 之日；2)、以一次或分次標售資產方式者，指受讓人取得當次標售資產物權之日；3)、以協議方式讓受者，準用前兩款規定。因此，當政府資本額低於 50%，或資產標售、受讓人取得物權之日，即完成民營化。

### (二)國營事業民營化計畫執行的現況

行政院自 1989 年成立民營化專案小組予以推動，經三度調整組織，於 2004 年 2 月 25 日更名為「行政院公營事業民營化推動委員會」，以行政院經濟建設委員會為主要幕僚，協調經濟部、財政部、交通部、退輔會、主計處、人事行政局及勞委會等相關部會推動之。

根據行政院經濟建設委員會的統計，自 1989 年至今，民營化政策執行的情形，共有 43 家完成民營化、17 家結束營業、剩

下 10 家繼續推動中，<sup>22</sup>如(表 7-3)、(表 7-4)、(表 7-5)所示。

表 7-3：已移轉民營事業民營化基準日及辦理方式

主管機關	已移轉民營事業	民營化基準日	辦理方式
經濟部	中國石油化學公司	83 年 6 月 20 日	出售股權
	中華工程公司	83 年 6 月 22 日	出售股權
	中國鋼鐵公司	84 年 4 月 12 日	出售股權
	台機鋼品廠	85 年 5 月 20 日	讓售資產(與特定人協議)
	台機船舶廠	86 年 1 月 10 日	讓售資產(與特定人協議)
	台機合金鋼廠	86 年 6 月 30 日	讓售資產(與特定人協議)
	台機機械廠	90 年 11 月 19 日	讓售資產(與特定人協議)
	台肥公司	88 年 9 月 1 日	出售股權
	中興紙業公司	90 年 10 月 16 日	讓售資產(員工承接)
	唐榮運輸處	91 年 8 月 1 日	標售資產
	唐榮鋼鐵廠	91 年 9 月 1 日	讓售資產(與特定人協議)
	唐榮公路車輛 事業部	91 年 9 月 1 日	標售資產
	唐榮軌道車輛 事業部	91 年 10 月 16 日	資產作價與民間投資人合 資成立民營公司
	唐榮公司	95 年 7 月 5 日	出售股權
	台灣省農工公司	92 年 1 月 1 日	標售資產
	台鹽實業公司	92 年 11 月 14 日	出售股權
財政部	中國產險公司	83 年 5 月 5 日	出售股權
	農民銀行	88 年 9 月 3 日	出售股權
	交通銀行	88 年 9 月 13 日	出售股權
	中央再保險公司	91 年 7 月 11 日	出售股權
	合作金庫	94 年 4 月 4 日	出售股權
交通部	陽明海運公司	85 年 2 月 15 日	出售股權
	台汽公司	90 年 7 月 1 日	讓售資產(員工承接)
	台鐵貨搬公司	92 年 1 月 1 日	資產標售(員工承接)
	中華電信	94 年 8 月 12 日	出售股權
臺灣省	彰化銀行	87 年 1 月 1 日	出售股權
	華南銀行	87 年 1 月 22 日	出售股權
	第一銀行	87 年 1 月 22 日	出售股權
	台灣中小企銀	87 年 1 月 22 日	出售股權

<sup>22</sup> 行政院經濟建設委員會網站，<http://www.cepd.gov.tw>，上網檢視日期：2008 年 11 月 23 日。

	台灣產險公司	87年1月22日	出售股權
	台灣航業公司	87年6月20日	出售股權
	台灣人壽保險公司	87年6月30日	出售股權
	台開信託公司	88年1月8日	出售股權
退輔會	液化石油氣供應處	85年3月16日	標售資產
	榮民氣體廠	87年1月1日	資產作價與民間投資人合資成立民營公司
	岡山工廠	87年8月1日	標售資產
	食品工廠	92年7月1日	資產作價與民間投資人合資成立民營公司
	榮民製藥廠	94年12月31日	資產作價與民間投資人合資成立民營公司
	龍崎工廠「事業廢棄物處理區」	95年12月31日	資產作價與民間投資人合資成立民營公司
新聞局	新生報業公司	89年12月31日	讓售資產(與特定人協議)
台北市	台北銀行	88年11月30日	出售股權
	印刷所	89年12月31日	標售資產
高雄市	高雄銀行	88年9月27日	出售股權

資料來源：行政院經濟建設委員會網站，<http://www.cepd.gov.tw>，上網檢視日期：2008年11月23日。

表 7-4：已結束營業事業及其結束營業日

原主管機關	事業名稱	結束營業日
退輔會	農業開發處	79年6月30日
	海洋漁業開發處	80年12月31日
	冷凍加工廠	81年1月30日
	台中港船舶中心	82年4月30日
	榮民製毯廠	85年6月30日
	彰化工廠	85年10月31日
	榮民礦業開發處	86年4月30日
	榮民化工廠	86年6月30日
	楠梓工廠	87年9月30日
	榮民印刷廠	88年3月31日
	台北紙廠	88年8月31日
	台中木材廠	89年7月31日
	台北鐵工廠	89年11月30日
桃園工廠	90年12月31日	

	塑膠工廠	92年7月1日
新聞局	台灣電影文化事業公司	88年10月31日
經濟部	高雄硫酸銹公司	91年12月31日

資料來源：行政院經濟建設委員會網站，<http://www.cepd.gov.tw>，上網檢視日期：2008年11月23日。

表 7-5：10 家國營事業民營化執行現況

主管機關	事業名稱	民營化時程	說明
經濟部	台電公司	需再檢討後報院核定	須俟立法院通過「電業法」修正案即向立法院報告「台電民營化計畫書」後始能執行；民營化計畫書經濟部修正中。
	中油公司	需再檢討後報院核定	採對策略性投資人公開標售股權完成民營化，因工會拒絕協商，民營化時程業報奉行政院同意展延，於民營化計畫書或立法院審議通過後，再專案報院核定。
	漢翔公司	需再檢討後報院核定	採事業部作價同時推動公司股票上市，奉行政院核定民營化時程配合向立法院專案報告及漢翔公司設置條例之修正情形後再報核。
	台船公司	97年12月	採股票上市方式推動民營化，預計可於97年底完成上市民營化。
	台糖公司	95-97年（各事業部民營化計畫書須再報院核定）	擬採非營業土地析離，分事業部（砂糖除外）與分階段方式民營化。主計畫已奉核，事業部民營化計畫書應再報核。
	台水公司	暫不考慮釋股民營化，推動部分業務委託經營	行政院原則同意在相關配套措施未建立前，暫不考慮釋股民營化，惟仍應推動部分業務採委託經營方式辦理，以提高經營效率。
財政部	台灣菸酒公司	須再檢討後報院核定（財政部建議98年12月）	民營化計畫書財政部修正中

交通部	台灣鐵路管理局	須先進行再生，再檢討公司化與民營化	已配合研修鐵路法部分條文及相關法規，並陸續檢討延擬台鐵再生計畫，營運改善中。
	臺灣郵政公司	須檢討是否民營化後再報院	92.1.1 改制公司；民營化方式及民營化可行性檢討中，未來須配合政策修訂相關法規，並俟相關修法完成後再推動民營化。
退輔會	榮工公司	須再檢討後報院核定	採取營造業務與非營造業務分割，營造業務部份民營化，非營造業務移轉安置基金。數度招標不成，獲准緩辦。並奉示再修正民營化計畫書後重新報院核定。

資料來源：行政院經濟建設委員會網站，<http://www.cepd.gov.tw>，上網檢視日期：2008年11月23日。

由上述統計資料，我們可以得知，我國國營事業民營化政策推動至今，已完成多數公營事業之民營化工作。尚未完成而未來可能繼續推動民營化工作的，只剩下台電、中油、漢翔、台船、台糖、台水、台灣菸酒、台鐵局、台灣郵政、榮工公司等 10 家國營事業。這 10 家國營事業皆屬大型之國營事業，兼負不同之政策任務，也有相當數量之員工，倘若政府未與其工會取得協議與互信，便強推民營化，未來勢必導致員工之強烈抗爭。事實上，國營事業民營化並非萬靈丹，而各種產業性質互異，國營事業並非只是單純考量到效率與盈餘，尚須考量社會公平與正義的問題，而有些國營事業就是以服務的公用性，而非營利為目的。因此，這 10 家尚未完成民營化的國營事業，實有重新檢討民營化政策之必要。



## 第二節 議題的浮現 - 民營化政策與高鐵興建

為能深入分析台鐵工會集體行動之採行，本研究以 2003 年 9 月 11 日，台鐵工會在總統府前凱達格蘭大道召開會員大會，通過罷工投票，合法取得春節罷工權之集體行動，作為研究之案例。在 2000 年政黨輪替以後之時空環境中，台鐵工會面臨政府的台鐵民營化政策與高鐵興建雙重壓力下，兩個議題嚴重揪結在一起，迫使工會領導者不得不站出來，領導工會會員展開一連串的集體抗爭行動。

### 壹、政府的台鐵民營化政策

在 1989 年政府成立的「行政院公營事業民營化推動專案小組」，提出第一階段公營事業民營化名單 20 家，在 1990 年又加入台鐵局、陽明海運兩家，共計 22 家公營企業進行民營化改革。唯初期民營化推動工作並不順利，直到 1996 年在國家發展會議中，將民營化工作列為政府重大政策後，行政院始積極推動。

台鐵民營化政策之時程，亦經過以下多次的修正：1)、行政院經建會 1998 年 2 月 4 日第 909 次委員會決議：台鐵應於 2002 年 6 月移轉民營；2)、因各公營事業民營化推動進度嚴重落後，行政院於 2000 年 7 月 27 日函請各事業單位重新檢討修正。台鐵局民營化時程經檢討後，修正為 2004 年 6 月完成改制為國營公司，並俟經營體質徹底改善後，再進行民營化；3)、台鐵局民營化時程修正案提報 2001 年 7 月 3 日「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」第 16 次委員會審議之意見如下：「台鐵局是否兩階段民營化及如何公司化等，應請主管機關早日規劃方案報院核定；原則同意俟有關規劃方案核定後，再研提民營化時

程，惟如先進行公司化，未來公司化與民營化之時間差，不應超過三年；4)、台鐵局民營化時程案復於2002年8月21日經「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」第18次委員會審議結果，修正為「台鐵於應於2004年6月完成公司化，2007年6月完成民營化」。<sup>23</sup>

正因台鐵局民營化政策愈趨明朗化，甚至於2002年8月21日，行政院訂出台鐵局須於2004年6月完成公司化，2007年6月完成民營化之明確時程表，當時兩任的交通部長葉菊蘭、林陵三亦曾公開宣示，台鐵的民營化將如期完成。讓當時因政府政策明顯向高鐵傾斜而承受極大壓力的台鐵工會，在針對高鐵議題發動2001年九一二集體行動、2002年三二六集體行動之後，又因為在2002年8月21日，政府宣示的民營化政策，而感到腹背受敵、內外交迫之雙重壓力。



台灣高速鐵路為政府以民間參與興建暨營運方式，推動的重大交通建設，具民營鐵路的性質。政府在1994年12月公布施行「獎勵民間參與交通建設條例」，提供推動民間參與投資交通建設的法源依據。其後在1996年10月29日公告徵求民間參與投資，計有中華開發公司及台灣高鐵企業聯盟(台灣高鐵公司前制)提出申請，其後台灣高鐵企業聯盟以政府零出資之計畫，獲得該案最優申請人資格，再經過與交通部近10個月之協議後，於1998年7月23日與交通部簽訂「興建暨營運合約」及「站區開發合約」，並於2000年3月1日土建標開始動工。

在交通部與高鐵簽訂「興建暨營運合約」中，明列政府須負

<sup>23</sup> 《立法院第六屆第六會期立法委員質詢模擬題庫》，2007年9月，台北：台灣鐵路管理局，頁企~3。

責台鐵局及捷運車站之共站、共構設施之興建及移轉；南港松山段之工程為台北市區鐵路地下化南港專案，交通部將依行政院核定時程完工交付高鐵；松山萬華段工程，交通部應將該工程之結構物按現狀點交予高鐵使用等，這三部份是與台鐵局有關之政府應辦事項。也因此，交通部便要求台鐵局必須配合高鐵興建，作必要之調整與配合，其中包括台鐵局台北火車站必須將兩個月台四個軌道，提供高鐵使用、台北火車站部份設施交付高鐵使用、有償撥用松山至板橋間台鐵地下化上方土地予高鐵、松山及北門間南隧道之撥用等。此讓原先已因高鐵未來將加入競爭，而感到前途茫茫的台鐵員工，更有割地賠款之感覺。台鐵工會認為政府態度明顯向高鐵傾斜，政府承諾高鐵事項卻要台鐵埋單，憤恨不平，質疑政府出賣台鐵、圖利高鐵，因此展開一連串的陳情與抗爭的集體行動。

台鐵工會在體制內的陳情、座談與協調，皆未有正面的回應後，針對高鐵議題，首先在 2001 年 9 月 12 日展開第一波集體抗爭行動。因台鐵配合高鐵工程之「南港專案」（台鐵地下化東延南港工程），必須封閉兩個軌道，並停駛或縮減 24 次車次，引發台鐵工會強烈不滿，認為政府只重視高鐵、犧牲台鐵。工會揚言，若交通部不能給台鐵工會一個公平合理的交代，工會將發動「合法集體休假」或罷工等抗爭行為。台鐵工會的九一二集體行動，除陳情立法院親民黨黨團召開公聽會，並動員 8,00 位會員在台北火車站靜坐抗議。在立法院親民黨黨團立委協調下，出席交通部官員當場承諾，未來有關高鐵、台鐵及地鐵三鐵之間的介面問題，將由三鐵局長協商，並讓工會參與，以確保台鐵員工權益。自此行動後，台鐵與高鐵之戰爭，正式開始。

其後，台鐵工會為抗議高鐵強取台北車站兩個月台，並要奪取台北機廠用地，第二度因高鐵議題走上街頭。2002 年 3 月 26

日配合立委傅崑萁以台鐵議題之總質詢，動員 1000 位會員至立法院陳情並舉辦協調會，在親民黨立法院黨團 29 位立委到場聲援下，交通部相關主管簽署協議書：「有關鐵路工會合理之訴求未經確認前，台鐵不需配合交付予高鐵共構共站之設施」。台鐵與高鐵間之爭議，看似暫時獲得解決，但後來此承諾在政府高層、高鐵公司壓力下跳票，引發台鐵工會第三波抗爭行動。

在 2003 年 2 月 24 日，交通部為了配合高鐵施工，要求台鐵局封鎖南隧道，並停駛相關列車。台鐵工會第 3 次因高鐵議題採取集體行動。台鐵工會以 2002 年三二六協議未獲遵守，於 2003 年 2 月 24 日，在台北火車站召開記者會並進行抗爭。台鐵工會近 3,000 名會員參加，抗議政府圖利財團，向台灣高鐵一面倒，9 位立法委員親自到場聲援。工會理事長張文正帶領會員進入台北車站第一、二月台「撿拾垃圾」，並為南隧道和兩個月台「送終」，數百名工會會員更在張文正理事長帶領下集體到鐵軌上臥軌抗爭。台鐵局長黃德治在立委壓力下，至台北車站抗爭現場，當場簽署同意書，接受工會三項訴求：1)、應立即下令停止封鎖南隧道；2)、堅持 2002 年 3 月 26 日立法院協議書三訴求獲合理解決後，才交付共站共構設施供高鐵施工；3)、在未經工會同意前，不得交付共構共站設施，否則局長必須辭職下台以向台鐵員工謝罪。此為台鐵工會因高鐵議題展開抗爭集體行動之最高潮，也是最後的一次。

在本研究訪談過程中，台鐵工會多位領導人表示，在台鐵工會因高鐵興建議題而採取 2001 年的九一二集體行動、2002 年的三二六集體行動後，其心中已萌生召開會員大會來變相罷工之想法。並已開始於工會各種訓練、座談等公開集會場合，先預告未來不排除採取罷工之激烈抗爭手段。而後政府又於 2002 年 8 月 21 日明訂台鐵應於 2004 年 6 月完成公司化、2007 年 6 月完成民

營化之後，台鐵工會面臨雙重壓力。因此，台鐵工會領導人認為應先將高鐵議題擱置，全心準備應付台鐵民營化的議題。時任台鐵工會主秘的陳漢卿就表示：「當初已準備專心打民營化的議題，2003 年的二二四集體行動，是不在原先規劃中的，是突然跑出來的。」

為了避免模糊焦點與力量分散，台鐵工會決定先擱置高鐵議題，全心應付民營化的議題。使得台鐵與高鐵間之爭議，在 2003 年 224 行動後，戛然而止。同時因台鐵民營化而台鐵工會將罷工的議題一躍而上台面，召開會員大會之九一一集體行動，立即成為社會關注的焦點。



### 第三節 政策競爭對象的分析

在 1989 年 7 月「行政院公營事業民營化推動專案小組」成立，重啟民營化政策至今，曾三度更改名稱。在 1998 年 4 月更名為「行政院公營事業民營化推動指導委員會」；在 2000 年 10 月更名為「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」；又於 2004 年 2 月更名為現今之「行政院公營事業民營化推動委員會」。在 2002 年 8 月台鐵民營化政策確定後，台鐵工會必須面對當時的「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」，挑戰其審議決定之台鐵民營化政策。而該委員會以政院經濟建設委員會為主要幕僚，協調經濟部、財政部、交通部、退輔會、主計處、人事行政局及勞委會等相關部會，來推動國營事業民營化政策。因此，台鐵工會的**政策競爭對象**，可分為主要的政策競爭對象，與次要的政策競爭對象來探討之。

#### 壹、主要的政策競爭對象

台鐵工會反對政府的台鐵民營化政策，故其主要政策競爭對象，乃是與台鐵民營化政策之核定有直接相關的單位。依我國《憲法》第 53 條之規定，行政院為國家最高行政機關，在行政體系上，行政院為最高決策機關。雖然在台鐵工會發動九一一集體行動前，總統府及執政的民進黨中央黨部皆有介入，但回歸行政體制上，最後仍須透過最高行政機關的行政院做出政策決定。因此，本研究所談之政策競爭對象，限於行政體系內，對台鐵民營化政策具有決策及影響力之行政機關。包括決定民營化政策的行政院、直接主管台鐵局的交通部以及身為台鐵工會資方的台鐵局等，為台鐵工會因政府台鐵民營化政策，發動九一一集體行動的

主要的政策競爭對象。探討行政院、交通部、台鐵局對台鐵民營化之態度，與其對工會九一一集體行動之因應作法。

## 一、行政院

在 2002 年 8 月 21 日「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」，審議修正台鐵局應於 2004 年 6 月完成公司化、2007 年 6 月完成民營化之後，至 2003 年台鐵工會發動 911 會員大會之集體抗爭行動前，其實，行政院對台鐵局民營化的政策從未改變過。在台鐵工會因高鐵議題發動第三波二二四集體行動時，台鐵工會理事長張文正在台北火車站大廳之抗爭現場，面對工會將近 3,000 名會員公開表示，若交通部再蠻橫無理、不顧台鐵死活，將被迫發動全面罷工後，由交通部站在第一線，府、院、黨在幕後操控，對台鐵工會進行安撫與打壓的任務。

行政院由秘書長劉世芳兼任台鐵罷駛案總協調官，包括府、院、黨、立法院黨團都參與台鐵罷駛案的折衝，處理台鐵案長達一個多月，九一一集體行動前兩周，行政院長游錫堃更是親自參與每天的輿情會報。因為行政院對台鐵民營化政策的立場相當地堅決，甚至在台鐵工會九一一集體行動前一天，院長游錫堃仍強調：「台鐵民營化政策不會輕易變更，民營化主要是為了企業化經營，台鐵企業化才是目的，台鐵民營化政策在政黨輪替前即展開，至今並未改變」。<sup>24</sup> 因此可知，台鐵民營化政策的推動，以行政院的立場，在九一一集體行動之前，從未因台鐵工會的抗爭而有所鬆動。

## 二、交通部與台鐵局

---

<sup>24</sup> 〈游揆：台鐵民營化不變〉，《工商時報》，2003 年 9 月 11 日，版 4。

交通部為推動台鐵局公司化、民營化政策，至 2003 年 7 月為止，與台鐵局合作在全省舉辦了 18 場的公司化說明會，同時印發台鐵公司化說明資料，分發各段、站主管向員工說明。交通部在台鐵工會對高鐵議題發動三波集體抗爭行動後，看到台鐵工會會員參與人數從九一二集體行動的 800 人、三二六集體行動的 1,000 人、到二二四集體行動的近 3,000 人。台鐵工會會員參與集體行動的人數，一波多過一波，甚至在二二四集體行動時，公開喊出未來將罷工的聲音，交通部已明顯感受到台鐵工會之強烈不滿與壓力。

台鐵工會為了因應公司化、民營化的挑戰，培訓工會宣傳、教育和行動的骨幹，本會在 2003 年 2 月下旬至 3 月初，辦理兩梯次「種子師資訓練營」，開始有計劃、有步驟地為召開會員大會而準備。<sup>25</sup>而交通部為了安撫台鐵工會，於 2003 年 4 月 23 日以交路字第 0920004022 號函宣示：「台鐵先改制公司，俟經營體質改善、解決財務歷史包袱、健全組織人事、提昇經營績效與服務品質等，再進行民營化」。但台鐵工會認為交通部此函表示台鐵民營化的時程表可以拿掉，算是頗有善意的回應，但仍質疑由行政院核定的民營化時程表，是政府的政策，怎憑交通部一紙公文，便可改變？並質疑既然說要改制為國營公司，為何台鐵局送交通部的公司條例草案，卻是民營公司的架構？因此，台鐵工會仍堅持繼續朝著推動會員大會，策定全面抗爭的目標前進。<sup>26</sup>

交通部在瞭解台鐵工會的強烈態度後，除了行文台鐵局明確表示「台鐵的民營化沒有時間表」，更在五一勞動節時「空前的」由交通部長林陵三率游芳來次長等官員，親自參加由鐵路工會主辦的慶祝勞動節大會，安撫台鐵工會的意圖極其明顯。但台鐵工會認為交通部先前對工會發動高鐵議題抗爭的承諾一再跳票，只

<sup>25</sup> 〈培育種子師資，茁壯工會力量〉，《路工》，68 卷 2 期(2003 年 3、4 月)，頁 57。

<sup>26</sup> 〈抗爭基金需要您的支持〉，《路工》，68 卷 4 期(2003 年 7、8 月)，頁 2。



是虛應故事敷衍了事，仍決定按照原規劃時程來進行會員大會。

在 2003 年 6 月 5 日媒體報導「移撥台北車站月台，台鐵高鐵協商破裂」、「交通部決定回歸合約，要台鐵做最壞打算；工會痛批政府逼他們上火線，9 月大罷工勢在必行」後，引發台鐵工會群情激憤。使得原定在 6 月 12 日台鐵工會本會常務理事及理監事會上，原本要針對《台鐵公司化條例草案》，研商工會之因應對策，便因此而臨時改變議案，決議在 9 月 11 日召開會員大會。<sup>27</sup>交通部眼看台鐵工會態度愈趨強硬，安撫不成後，便開始要求台鐵局改採取打壓工會的方式。

台鐵局在接獲交通部指示後，便開始研擬並於 7 月初提出工會召開會員大會之九一一應變計畫，台鐵局分析《勞動基準法》、《公務員服務法》、《公務人員請假規則》、《公務人員周休二日實施辦法》、人事行政局與勞委會相關函示、《交通部台灣鐵路管理局工作規則》等相關規定後，初步認為：「公營事業機構服務人員，應受公務員服務法的規範，雖無罷工權，惟依《勞動基準法》第 39 條暨本局工作規則第 44 條規定，本局因業務需要要求員工於休假日出勤工作，應事先徵得員工同意，殆無疑義。故鐵路工會乃引據上開法令規定，發動員工於今年中秋節集體休假停駛，造成強大壓力，解決之道，端賴勞資雙方加強溝通協調。至本局最終雖可引據勞基法第 40 條『突發事件』規定，停止員工休假，但如此僅可解決一時燃眉之急，勞資爭議問題依然存在，且本局又需增加大筆延時工資，實非上策。又如按《公務員服務法》之規定論處，勞資雙方關係勢將益形緊張，為徹底消弭勞資爭議，促進勞資和諧，本局當全力積極與鐵路工會溝通協調，並責由業務單位各級主管人員，加強與員工溝通說明，盼能本諸愛護鐵路之心，凝聚員工向心力，避免影響大眾運輸，引發社會不安」。

---

<sup>27</sup> 同前註，頁 3。

因此，台鐵局訂出以下之應變措施：1)、請運務、機務、工務、電務處各級主管人員加強與員工溝通，仍應按排班出勤並宣導公務員服務法的規定；2)、請運務、機務處粗估調查同意出勤之人數，以作決策參考；3)、911 中秋節前一個月先排定出勤人員，並先行預借工資，如人數不足，再規勸休班人員當日調班出勤支援等；4)、若相關措施均無法達成出勤必要人數，最終可引據勞基法第 40 條「突發事件」規定，停止員工中秋節休假，再於事後 24 小時報請台北市政府勞工局核備。<sup>28</sup>自此，台鐵局在交通部壓力下，開始準備打壓九一一集體行動之召開。

在交通部指示下，台鐵局長黃德治於 2003 年 7 月 30 日召開記者會，為避免與嚇阻台鐵員工參加九一一集體行動，祭出《公務員服務法》、《公務人員請假規定》、行政院勞委會 1988 年 6 月之解釋函等，表示兼具公務員與勞工身份的台鐵員工無罷工權。並表明已正式函報行政院，計畫對未依照台鐵局排班規定上班、參加九一一集體休假者，按上述規定處以記過、調職等處分。台鐵工會因此痛批交通部未對工會訴求有具體回應，還計畫動用行政權阻卻員工集體休假。因此，工會表示九一一集體休假、火車停駛計畫不變。<sup>29</sup>

台鐵工會自 6 月 12 日理事會決議並對外宣佈 9 月 11 日中秋節召開會員大會，並發動全體會員連署。交通部面臨台鐵工會連署破萬、火車停駛的壓力，不斷釋放善意、邀約台鐵工會幹部協商，然工會則認為這些「善意」都是老調重彈、空頭支票。台鐵工會更指責交通部 8 月 11 日片面發佈「三項善意」新聞稿，對外宣稱與台鐵工會達成良好共識：「中秋節火車會照開，火車不會停駛」，是欺騙社會大眾與台鐵員工，企圖分化工會團結、瓦解抗爭行動、壓制反對意見。工會認為交通部的「善意」只是空

<sup>28</sup> 台灣鐵路管理局簽稿會簽單，2003 年 7 月 7 日。

<sup>29</sup> 〈嚴防秋節停駛，台鐵祭出公務員服務法〉，《中國時報》，2003 年 7 月 31 日，版 A8。

笑夢而表示將悲痛赴義，以實力求生存。而台鐵工會針對交通部 8 月 11 日的「三項善意」，亦以工會立場做出解讀，如(表 7-6)所示。

表 7-6：台鐵工會反駁交通部 0811「三項善意」之說帖

交通部「善意」	工會立場
台鐵公司化明確保障員工(含現有及退休)權益且對既有債務有妥善之處理方案，交通部對前揭兩項目標均列入公司化相關法案之內，待公司化相關法案完成立法程序後，再進行改制。	一、與原先台鐵公司化基本方案內容並無不同。 二、立法無具體時程表，等於是空話。 三、交通部仍一意孤行、不管後果的推動台鐵公司化。
台灣省政府精省之後，台鐵局之組織係依精省條例之授權以暫行組織規程為之，由於精省條例在 2003 年底，即將失效，因此有必要盡速研擬台鐵局組織條例草案並優先送立法院完成立法，以免在公司化前的過渡期間，台鐵局成為無法源依據之機關。	一、台鐵局已經推動立法，無需交通部邀功。 二、沉寂已久的台鐵局組織條例立法工作，本來就是主管機關交通部分內之事，顯示交通部不是沒效率就是沒誠意。 三、有了台鐵局組織條例，依舊可以加速推動台鐵公司化。
交通部應盡速修定鐵路法，將對國營鐵路之補貼機制納入，以釐清經營責任	一、與原先台鐵公司化基本方案內容並無不同。 二、立法無具體時程表，等於是空話。

資料來源：〈政府毫無誠意，工會悲痛赴義〉，《路工》，68 卷 5 期（2003 年 9、10 月），頁 13。

同時，台鐵工會為凝聚會員共識，避免被政府一連串的打壓行動分化工會、動搖軍心並瓦解抗爭行動，針對工會自 6 月 12 日宣佈中秋節召開會員大會後，政府相關的打壓與分化工會的動作，亦以工會立場做出解讀，如(表 7-7)所示。

表 7-7：0612-0811 政府打壓分化台鐵工會解讀說帖

日期	政府動作	工會解讀
6月12日	中國時報報導「交通部運作，拉主戰派下馬」	企圖分化台鐵工會。
7月2日	聯合報報導「台鐵公司化定案，1800億包袱政府扛」	釋出不實消息，企圖欺騙台鐵員工。
7月30日	黃德治召開記者會祭出公務員服務法、勞委會函釋及工作規則，強調不會任由員工任意休假，否則將行政處分，第二天各大報均報導。	以錯誤法律見解，企圖恐嚇台鐵工會會員。
8月5日	聯合報報導「台鐵中秋罷駛，府院降溫」，表示「總統府、行政院和民進黨中央今天將指派代表與工會面對面溝通，為即將引爆的爭議全力降溫」，「中秋火車是否停駛，下周一（即8月11日）就會有答案。」	企圖動搖台鐵工會軍心。
8月6日	聯合報報導「台鐵公司化，政院評估延後可能。」	企圖放出空氣，軟化台鐵工會。
8月7日	中國時報報導「鐵路局預發工資反制」，表示「鐵路局決定在八月廿日，提前三周入帳國定假日工資。」	打壓台鐵工會行動。
8月9日	聯合報報導「中秋罷駛，勞委會：可解雇台鐵勞工。」	以不實消息，企圖恐嚇台鐵工會會員。
8月10日	聯合報報導「台鐵中秋罷駛，出現轉圜。」	交通部再度放話，企圖動搖台鐵工會軍心。
8月11日	交通部發出新聞稿，欺騙大眾，竟指「交通部、鐵路局及工會代表間已取得良好共識」，「台鐵工會擬於九一一進行之會員大會，應不影響鐵路正常營運。」	動搖軍心，分化台鐵工會。
8月12日	中國時報報導「台鐵捷運化，投入千億。」	製造政府照顧台鐵的假象，企圖欺騙員工與大眾。
8月12日	各電子媒體、報紙及電子報大幅報導台鐵工會罷駛喊停。	動搖軍心，分化台鐵工會。

資料來源：〈政府毫無誠意，工會悲痛赴義〉，《路工》，68卷5期（2003年9、10月），頁14-15。

台鐵工會認為政府自 612 之後，這一連串打壓的動作，其目標在於：1)、瓦解工會罷駛行動；2)、緩兵之計，將工會抗爭拖過總統大選；3)、分化工會，破壞工會團結與堅定形象；4)、破壞會員向心力，瓦解會員大會之召開。<sup>30</sup>因此，吾人可以得知，交通部身為台鐵局之上一級主管機關，面對台鐵工會自 2000 年政黨輪替以來，以高鐵為議題結合立法委員所發動之三次集體行動。交通部先是採取安撫與拖延的應付手段，眼見台鐵工會認真的推動會員大會後，便向台鐵局施壓。由台鐵局扮黑臉並結合勞委會等單位來恫嚇員工，交通部仍繼續扮白臉來分化台鐵工會。此亦突顯了，交通部對於台鐵公司化、民營化政策，在 9 月 11 日會員大會召開之前，仍是站在執行政府政策之立場，其態度並無亦不敢有所轉變。

## 貳、次要的政策競爭對象

在台鐵工會為反對政府的台鐵民營化政策，而發動九一一集體行動時，台鐵工會除了直接面對其主要政策競爭對象之外，尚面臨其他單位之反對與打壓，本研究將之歸類為次要的政策競爭對象。主要是因為台鐵局為了壓制工會的中秋節集體休假，曾發函請勞委會和考試院銓敘部，針對台鐵員工是否可以「合法休假」，做出法令解釋。因此，針對台鐵九一一集體行動，台鐵工會次要的政策競爭對象，包括行政院勞工委員會與考試院銓敘部等單位。

### 一、行政院勞工委員會

<sup>30</sup> 〈政府毫無誠意，工會悲痛赴義〉，《路工》，68 卷 5 期(2003 年 9、10 月)，頁 16。

為了壓制台鐵工會的九一一集體行動，勞工委員會先於 2003 年 8 月 7 日，邀請法政學者開會討論後，勞委會初部認定並透過媒體放話表示，台鐵工會以開會員大會方式請假，原則上應上工的員工僅可請事假，但員工請事假必須要有正當理由，且雇主有准駁權。勞工如執意不上工，雇主可認定勞工違反勞動契約及工作規則，依勞動基準法或公務員服務法終止契約，解雇未上工勞工。勞委會此認定，造成台鐵工會強烈不滿，認為其為勞工最高主管機關，並未幫勞工講話，反倒曲解法令、配合交通部打壓工會合法集會之權利，更醞釀將前往勞委會抗議。

此外，針對台鐵工會九一一集體行動，台鐵局為釐清法令規定並取得打壓工會之法律依據及正當性，於 2003 年 7 月 4 日以鐵人二字第 0920014430 號函，請交通部轉函詢人事行政局，關於公務員兼具勞工身份或純勞工之輪休值勤人員，如於中秋節以參加工會會員大會為由拒不出勤，可否以違反《公務員服務法》相關規定議處？經人事行政局轉函詢勞工委員會，勞委會於 2003 年 8 月 18 日以勞動二字第 0920042737 號函，回函表示：「本案有關台鐵局勞工於中秋節是日是否應有出勤義務，應視勞動契約及工作規則如何約(規)定而定，…至於是否違反《公務員服務法》乙節，並非本會主管，未便表示意見」。台鐵工會遂根據勞委會此函文表示，依據《台灣鐵路管理局工作規則》第 44 條之規定，主管機關核定應放假之日(如中秋節)排班出勤應經勞工同意。<sup>31</sup> 台鐵工會認為勞委會此解釋函對工會是有利的，便未至勞委會進行抗議活動。

## 二、考試院銓敘部

<sup>31</sup> 〈行政院勞工委員會書函〉，《路工》，68 卷 5 期(2003 年 9、10 月)，封面內頁。

台鐵局針對台鐵工會九一一集體行動，函請交通部轉函詢人事行政局後，人事行政局除轉函詢勞委會之外，因《公務員服務法》之主管機關為考試院所屬之銓敘部，故另再轉函詢銓敘部。銓敘部於 2003 年 8 月 6 日，以部法一字第 0922271586 號書函表示：「該局員工屬公務員兼具勞工身份者之工作時間，係選擇依《公務員服務法》第 11 條規定實施周休二日，渠等紀念日及節日除應適用《公務人員週休二日實施辦法》之規定外，鑑於交通部台灣鐵路管理局屬交通運輸機構，為公務人員週休二日實施辦法第四條所稱「應實施輪班、輪休制度之機構」，故渠等於例假日或紀念(節)日之當日，非為當然放假日，而應按交通部台灣鐵路管理局所排定之班別依序輪班及輪休，始為適法」。<sup>32</sup>

行政院在接獲銓敘部該回函後，於 2003 年 8 月 22 日以院授人考字第 0920055063 號函，用電子公文方式給交通部。而交通部亦於同日以交人字第 0920053423 號函，立即回覆台鐵局。台鐵局隨即於當日以鐵人二字第 0920018050 號函，轉知全局各單位表示，奉交通部函示，關於公務員兼具勞工身份之員工(資位人員)，適用《公務人員週休二日實施辦法》之規定者，請按銓敘部 2003 年 8 月 6 日部法一字第 0922271586 號書函意旨，應依《公務員服務法》等相關規定辦理。台鐵局因此認定，並要求該局輪勤輪休員工，在 9 月 11 日中秋節當天，除有正當事由，經依規定辦妥請假手續外，必須依照所排定班別出勤工作，如有故違，一律以違反《公務員服務法》視其情節輕重按相關規定予以懲處。因此，銓敘部對台鐵局的函釋，便成為台鐵局壓制台鐵工會 911 集體行動之法令依據，台鐵局資方不斷以此要求各級主管向員工說明其間利害，以瓦解工會行動。

然而，銓敘部配合交通部打壓台鐵工會的做法，引起工會反

<sup>32</sup> 銓敘部「部法一字第 0922271586 號書函」，2003 年 8 月 6 日。

彈，遂於 2003 年 9 月 3 日動員 100 位會員至銓敘部靜坐，抗議銓敘部曲解法令、阻擋員工合法休假。惟接見的銓敘部次長吳聰成仍強調，台鐵員工屬公務員兼具勞工身份者，因已選擇公務員周休二日制，故排定於中秋節輪班的人員，除有正當事由，依規定辦妥請假手續外，應依台鐵所排定班別出勤。因為銓敘部態度堅決，並不願退讓，台鐵工會理事長只好透過媒體喊話表示，台鐵公司化所牽涉的問題，包括歷史債務、員工退撫等解決方案。均非交通部層次能夠決定，希望行政院能夠指派政務委員以上的官員與工會溝通，以贏取雙贏。<sup>33</sup>

因此，我們可以得知，台鐵工會對於銓敘部政策之競爭，是未產生任何效益的。而台鐵局仍根據銓敘部之解釋，恫嚇台鐵員工，希望造成一些員工因此而心生畏懼、裹足不前。



---

<sup>33</sup> 〈公務員兼勞工 要守規沒福利〉，《聯合報》，2003 年 9 月 4 日，版 12。



## 第四節 遊說策略的選擇

台鐵工會的九一一集體行動，是經過相當時間的醞釀，一方面是史無前例，因為先前從無國營事業工會以召開會員大會之方式，來做罷工投票之案例可資學習。另一方面，台鐵工會與政府之過招，也是邊打邊談，後來因各方面條件逐漸趨於成熟，才有九一一集體行動之舉。因此，欲研究台鐵工會九一一集體動遊說策略之選擇，必須從其源頭開始探討。

### 壹、九一一集體行動的研議與規劃

自 2000 年政黨輪替後，台鐵工會質疑政府的高鐵政策，認為是犧牲台鐵、圖利高鐵私人財團。因此，台鐵工會針對高鐵議題，於 2001 年發動九一二、2002 年發動三二六等兩次集體行動的抗爭。其後政府於 2002 年 8 月，明確訂出台鐵局須於 2004 年 6 月公司化、2007 年 6 月完成民營化之政策後，前後兩任交通部長葉菊蘭及林陵三更公開宣示，將如期完成台鐵民營化政策。隨著民營化時程的接近，台鐵工會的壓力逐漸增加，不得不審慎因應。

#### 一、九一一集體行動之研議

台鐵工會認為公司化是民營化的第一步，堅持反對政府的台鐵公司化與民營化政策，在當時工會面臨相當大的時間與會員的壓力，但卻一直未有具體構想的提出。直到 2002 年 11 月，工會在台鐵局位於北投之員工訓練中心開會，才提出初步構想，並獲通過，這就是台鐵工會內部所通稱之「北投會議」。現任台鐵工

會理事長的陳漢卿，當時擔任工會的主任秘書，他在本研究之訪談中明確指出台鐵九一一集體行動研議的過程：

2002年11月在北投員工訓練中心，我們把本會常務與分會常務找來，我故意不進去參加討論，讓文正主持，討論無結果後，換我上去提出我的初步規劃，911時程安排，在那時後就確定了。我先設定2003年911會員大會，在911之前按勞資爭議處理法，以半年的時間反推回來。先依勞資爭議處理法規定，申請調整事項之勞資爭議，調解不成立，經理事會通過，召開臨時代表大會，再召開會員大會，過半數會員投票通過罷工決議，再進行春節罷工。這計畫早就想好了，整個流程告訴他們，無異議就通過了。其實這種想法，在我腦海中已兩年了，勞資爭議我在養案子，對爭議案故意不積極處理，養不滿情緒至臨界點，再配合勞資爭議處理法，配合罷工來處理。

依照陳漢卿理事長之說法，台鐵工會九一一集體行動之研議與初步構想，就是在2002年11月在北投的台鐵局員工訓練中心，召開台鐵工會本會常務與分會常務臨時聯席會議上，由工會主秘陳漢卿提出後，取得主要幹部間之共識並決議通過。將依《工會法》與《勞資爭議處理法》之規定程序來做，並選定翌(2003)年9月11日中秋節當天，以合法召開會員大會之名，發動員工集體休假，行變相罷工之實，以團結權壓迫政府停止台鐵民營化政策之推動。

## 二、九一一集體行動之規劃

在北投會議之後，台鐵工會為了積極推動九一一集體行動，在2002年12月10、11日台鐵工會第九屆第三次會員代表大會中，通過以外聘研究員的方式，成立「民營化對策小組」。這個小組計有全職1名、兼職2至3名、學生義工、學者顧問1名等所組成。其工作目標為：「在理事會的領導下，協助配合組訓、

研究、文宣等各組，針對公司化、民營化議題，研擬對策、進行會員教育、擴大社會宣傳」。簡言之，「民營化對策小組」就是在統籌規劃九一一集體行動之幕僚單位，並具體規劃出台鐵工會九一一集體行動之合法罷工程序。依《工會法》及《勞資爭議處理法》之規定，從勞資爭議之提出，經爭議調解不成立後，在經過理事會及臨時代表大會之同意後，於9月11日召開會員大會，如(圖7-1)所示。

依《勞資爭議處理法》第4條第3項之規定：「調整事項之勞資爭議，係指勞資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議」；該法第6條又規定：「調整事項之勞資爭議，依本法所定之調解、仲裁程序處理之」；又於第8條規定：「勞資爭議在調解或仲裁期間，勞方不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工或為其他影響工作秩序之行為」。而《工會法》第26條規定：「勞資或僱傭之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票、經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工」。

因此，台鐵工會要完成法定程序，合法取得罷工權，首先必須向其勞工主管機關提出勞資爭議之調解。在台北市勞工局進行勞資爭議調解不成立後，台鐵工會方得召開會員大會，經過半數同意後，依法才能取得合法罷工權。

然而台鐵工會在會員大會若順利取得罷工權後，仍存在兩項變數：1)、台鐵局可以直接於勞資爭議讓步，接受工會所提三項勞資爭議，使工會失去罷工之正當性；2)、依《勞資爭議處理法》第24條之規定，台鐵局可申請仲裁，或主管機關認為情節重大有交付仲裁之必要時，得依職權交付仲裁。一旦進入仲裁程序，依《勞資爭議處理法》第8條之規定，在仲裁期間，勞方不得因該勞資爭議事件而罷工或怠工。且該法第35條又規定「勞資爭議當事對於勞資爭議仲裁委員會之仲裁，不得聲明不服」。因此，

前述兩項變數，便成為台鐵工會若召開會員大會，經全體會員過半數之同意，取得合法罷工權後，可能會面臨之挑戰。



【勞資爭議處理法】第4條：本法所稱勞資爭議，為勞資權利事項與調整事項之爭。...調整事項之勞資爭議，係指勞資雙方當事人對於維持或變更之

**勞資爭議**  
針對 1. 個人無責任事故獎金；2. 乘務旅費；3 彈性日班等爭議申請勞資爭議調解。

**勞資爭議調解**  
不成立

【工會法】第26條：勞資或僱傭之爭議，非經過調解之程序，不得宣告罷工。

**9月：召開會員大會**  
取得罷工權  
911 會員大會，經過半數會員投票通過，宣告春節進行罷工！

**10月：會員代表大會**  
選舉第十屆幹部  
通過罷工方案  
推派勞資爭議談判代表  
推選決策小組

【變數一】資方於勞資爭議讓步。

- ◆ 發放個人無責任事故獎勵金。
- ◆ 乘務旅費調整 50%。
- ◆ 彈性日班恢復 16 小時加班費。

勞資政進入談判期

**1月：春節大罷工**

仲裁的真正目的在於瓦解罷工！

【勞資爭議處理法】第8條：勞資爭議在調解或仲裁期間，勞方不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工或為其他影響工作秩序之行為。

【勞資爭議處理法】第35條：勞資爭議當事人對於勞資爭議仲裁委員會之仲裁，不得聲明不服。

【變數二】仲裁：  
【勞資爭議處理法】第24條：調整事項之勞資爭議，調解不成立者，經爭議當事人雙方之申請，應交付勞資爭議仲裁委員會仲裁。主管機關認為情節重大有交付仲裁之必要時，得依職權交付仲裁，並通知勞資爭議當事人。

圖 7-1：台鐵工會合法罷工圖

資料來源：台鐵工會提供。

## 貳、九一一集體行動遊說策略的選擇

台鐵工會在擬定出合法罷工程序後，便依此步驟進行九一一集體行動之進行。從辦理種子師資營、全省幹部訓練、再進行全面會員宣導等，台鐵工會積極進行工會內部之組訓與教育，以凝聚會員共識。同時，工會仍持續與資方進行協商，並進行相關的遊說行動。然而工會訴求的目標很單純，就是反公司化、反民營化，希望透過團結權的行使，迫使政府改變政策。因此，台鐵工會9月11日中秋節依法召開會員大會變相罷工，只是其手段，反對台鐵民營化政策才是其真正目的。

台鐵工會針對台鐵民營化的議題，特別成立「民營化對策小組」，專責九一一集體行動之規劃工作。該小組之工作內容主要為：1)、民營化對策研擬及會員的教育計畫：包括公司化與民營化對策研擬、會員教育計畫、協助國會遊說及監督、研擬工會抗爭行動計畫並協助執行；2)、宣傳與活動：包括對工會內部之宣傳、對外界之宣傳等。檢視「民營化對策小組」之工作內容及台鐵工會九一一集體行動之相關作為，我們可以將台鐵工會九一一集體行動的遊說策略歸納如下：

### 一、資訊策略

所謂資訊策略，是指利益團體運用其專業能力，提供有用可行的資訊以取得對政策的影響力。可以透過大眾媒體的傳播，教育民眾爭取支持，以形成社會的共識，進而對政府的決策施壓，或是提供技術性的資訊與專業知識予行政或立法部門，以直接參與或影響公共決定。

台鐵工會自從2002年11月北投會議後，在2002年12月成

立「民營化對策小組」，便積極透過該小組，蒐集國外鐵路民營化經驗的資料、我國其它國營事業公司化與民營化之案例、並提供資料予立委辦公室作為質詢參考。同時，並透過台鐵工會既有的內部刊物(《路工》)，將相關訊息傳遞出去；並特別針對九一一集體行動，在 2003 年 6 月起，開始發行報紙型內部刊物(《路工通訊》)，達到會員人手一份之目標。此外，台鐵工會亦以《快訊》之方式，不斷發出新聞稿並召開記者會，希望將工會立場及政府打壓分化工會的伎倆，訴諸媒體與輿論，向政府施壓。因此，台鐵工會在九一一集體行動之遊說上，資訊策略是一項極重要的遊說策略。

## 二、困窘策略與延滯策略

所謂困窘策略，指的是利益團體若能揭露政府作為的缺失，或將公共政策的缺點充份揭露出來，則將能有效的刺激政府去改變此政策。同時，在製造持續的問題爭辯中，可以利用行政官員或國會議員的防衛行動，而將問題的衝突性擴大，當問題被更多人關注，便表示利益團體有機會吸引更多潛在支持者，甚至採取支援行動，為利益團體帶來生命的力量。困窘策略在公共政策上的應用，主要是在政策制定過程中的議程建立及政策執行階段較為有利。

而所謂延滯策略，係指利益團體對於一些可能會有負面效應的政策或法案，進行主動干預的行動，以阻礙其通過與實施，甚至得以修正原法案而挽回劣勢，或減低不利的影響程度。

針對台鐵將於 2004 年 6 月公司化、2007 年 6 月民營化之既定政策，台鐵工會希望扭轉此政府政策，其目標是暫停公司化、取消民營化。首先，台鐵工會先將此政策缺失突顯出來，再透過

九一一集體行動與火車罷駛之議題，成功地引起社會對台鐵民營化問題之高度關注與討論，成為社會與媒體之焦點，透過輿論間接向政府施壓，希望改變或延遲政府的台鐵民營化政策。此外，台鐵工會再經由九一一集體行動，合法取得春節罷工權後，給予政府高度壓力，逼迫政府接受其訴求，並改變政府的台鐵民營化政策。因此，台鐵工會在九一一行動之遊說上，以困窘策略與延滯策略為其主要的遊說策略。

### 三、聯盟策略

台鐵工會「民營化對策小組」在成立初期，原先規劃將推動與其它國公營事業工會做實質的結盟。但考量到工會結盟雖然表面上可形成團結力量大的氣勢，實質上卻僅達到互相打氣作用，對台鐵工會反民營化的訴求，實質助益不大。台鐵工會理事長張文正擔心因此反而會模糊了台鐵工會九一一集體行動之訴求，故並未針對九一一集體行動，與其它國、公營事業工會做實質的結盟。不過台鐵九一一集體行動，仍獲得其它社運團體、工運團體與國公營事業工會、全國總工會等單位的聲援。

此外，台鐵工會九一一集體行動，亦獲得國外相關工會的聲援，包括俄羅斯十月鐵路自由工會聯合會、國際網路工會、香港職工會聯盟、全印度鐵路勞聯、菲律賓鐵路工會、澳洲鐵路產業工會、香港交通運輸業職工聯合會、日本國鐵工會等單位，紛紛致函聲援；而日本鐵路工會聯合會等五大運輸工會，直接致函總統陳水扁抗議信；國際運輸聯盟及全日本鐵道勞動聯合會、更是派員來台監督政府打壓工會的行動。

由此，我們可知，針對九一一集體行動，台鐵工會並未與其它工會團體做實質的結盟，但卻得到國內外相關工會與社運團體



之聲援與高度迴響。因此，台鐵工會在九一一集體行動之遊說上，聯盟策略為其次要的遊說策略。



## 第五節 實際行動的採行與政府的限制

台鐵工會自 2002 年 11 月的北投會議，經本會常務與分會常務臨時聯席會議通過，決定翌(2003)年發動九一一集體行動後，便依照《工法會》與《勞資爭議處理法》之規定，以合法罷工程序積極推動九一一集體行動。針對台鐵工會反對政府台鐵民營化政策之行動，本研究依九一一集體行動之前與行動後，分成兩個階段來探討。

### 壹、九一一集體行動的進行

在我國工運史上，從未有一個大型工會以召開會員大會之變相罷工方式，與政府政策相抗衡。因其中所涉之龐大人力、物力、金錢、繁雜行政工作，缺一不可，絕非一蹴可及的。台鐵工會欲將其分散在全省各地的會員，且多屬三班輪班輪勤之會員，在同一時間集合在同一地點來召開會員大會，幾乎是一件不可能的任務，亦無先例可資學習，其難度之高可見一斑。尤其個別工會面對整個龐大國家機器，如同雞蛋碰石頭般，實力相差懸殊。這也是台鐵工會自 1988 年司機員發動五一罷駛以來，工會雖曾口頭上喊出罷工，卻不敢輕率推動之原因，因為一但失敗，將是工會無法承受之災難。

台鐵工會在面對政府具體民營化時程的時間壓力下，雖窮極一切的努力，仍無法改變政府的台鐵民營化政策，不得不走向放手一搏之路。的確，在當時台鐵工會已無路可退，工會面臨只許成功、不許失敗的困境。正也因此，台鐵工會必須全力、積極的推動九一一集體行動，這成了台鐵工會唯一的一線生機。

## 一、組訓與教育宣導先行

根據 Olson 集體行動的理論，大團體的集體行動，因會員間普遍存在坐享其成的搭便車心態，因而不容易成功，除非提供個別成員參與的誘因，而且是參與者才有、未參與者沒有的誘因。根據本研究的訪談，台鐵工會前主任秘書吳興仁表示：「全世界工會會員都是冷默的，台鐵工會也一樣」，顯然台鐵工會會員並未與眾不同；現任工會理事長陳漢卿也持相同看法：「其實，就全面性來講，我們的會員與其它單位有多大差別，…會員一定有像外界說都那麼偉大嗎？我倒不太覺得！」。此外，檢視台鐵工會歷次的集體行動，其從未提供參與會員個別的、實質的正面誘因。那麼站在工會領導階層的立場，要如破除會員因搭便車、坐享其成的心態，而願意站出來實際參與集體行動呢？在本次訪談中，包括兩位理事長及全省八位分會常務理事，皆一致強調對會員教育與宣導之重要性。

依《工會法》與《勞資爭議處理法》之規定，須經「調整事項」的勞資爭議調解不成立後，才能進行會員大會之召開。因此，表面上九一一集體行動，工會爭的是與員工權益息息相關的3項勞資爭議的議題，因勞資爭議不成而依法召開會員大會。但實際上背後所隱含的反民營化議題，才是工會主要的目的。但是光靠爭取員工權益的議題，就可以在9月11日當天動員來自全省四面八方，將近8,000位的會員，來台北參加集體行動嗎？

在九一一集體行動時，擔任台鐵工會主任秘書的陳漢卿就認為，台鐵工會會員並未與眾不同，會員亦存在著搭便車、坐享其成的心態，是因會工會先策略性的拖延勞資爭議，以累積會員對資方之不滿，再透過密集的教育與宣導，產生會員高度的不滿情緒與危機感，才能化解集體行動之搭便車的困境。他指出：

其實，會員存在搭便車、坐享其成的心態，我認為整個台灣勞工都一樣，台鐵工會也未與眾不同。台鐵工會在 2003 年 224，約有兩千多將近三千人；前一場 2002 年 326，一千多人，在此之前，從沒有一個活動超過兩千人，要在會員大會設定一萬人，根本是不可能的。第一個 AB 班改三班制，運務處、機務處整個加起來，五千跑不掉；運務的機班乘務旅費調整及個人無責任事故獎金等三項勞資爭議，幾乎是輪班制、幾乎包含現場所有輪班人員，一但要火車停駛，這些人是最關鍵的。這些勞資爭議問題，並非當時才發生，民國八十幾年已有，經解決沒好的效果，我刻意不認真處理，技巧性拖延，我有處理，路局不甩，再將責任推給路局，員工不爽情緒拉高，累積不滿情緒，讓其發酵，是一個動力。縱使如此，仍無法達到全面性，仍無法破除坐享其成搭便車心態。從 92 年初，我們開始辦種子師資營、基層幹部訓練、再進行會員全面宣導；再配合勞動條件對他自己的影響；同時，政府在台高、台鐵議題上傾向台高，完全犧牲台鐵，車站割地賠償，再鼓動不滿情緒。尤其拿台汽對照，不走會像台汽一樣，會員危機意識是有上來。

陳漢卿清楚地指出了對會員教育與宣導的工作，在台鐵工會九一一集體行動之重要性。也正因為台鐵工會因體認到對會員教育與宣導之重要性，因此除了於 2002 年起，開始藉由工會各種幹部訓練等集會場合，先行向會員預告未來不排除採取更激烈的罷工手段。於 2002 年 11 月北投會議，決議 9 月 11 日中秋節召開會員大會的九一一集體行動後，便開始有計畫、有步驟地依合法罷工的程序，推動九一一集體行動。而具體的作法，就是先進行組訓與教育宣導的工作。尤其是拿台汽民營化的案例，成功地激起會員之危機感。

台鐵工會為了因應公司化、民營化的挑戰，培訓工會宣傳、教育和行動的的骨幹，本會在 2003 年 2 月 25 日至 27 日，及 3 月 4 日到 6 日，由各分會精心挑選了 110 名會員參加，在北投員工訓練中心，辦理兩梯次「種子師資訓練營」，負責在各地分會傳播工會理念。隨後，為了強化基層幹部瞭解台鐵公司化對會員權益的影響，及凝聚基層幹部暨會員之團結力量，經提報理事會

同意，自 4 月 14 日起至 6 月 20 日止，在北、中、南、東等地區，陸續舉辦 12 場「基層幹部訓練」，總計訓練 500 名工會會員，回到工作崗位繼續傳播工會理念及台鐵工司化的真相。之後，台鐵工會更進一步持續在全省各地區，舉辦「小型說明會」，自 2002 年起至 2003 年九一一集體行動之前，總計約 200 場小型說明會之舉辦，落實到幾乎接觸到了每一位工會的會員，成功地將工會理念深植會員心中，喚起會員的高度危機意識。

## 二、台鐵工會與台鐵局三項勞資爭議案之調解不成立

《工會法》第 26 條規定：「勞資或僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票、經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工」。《勞資爭議處理法》第 4 條規定：「本法所稱勞資爭議，為勞資權利事項調整事項之爭議」；該條第 3 項亦明定：「調整事項之勞資爭議，係指勞資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議」。因此，台鐵工會要合法取得罷工權，依法必須「調整事項」之勞資爭議，經其勞工主管機關調解不成立後，再召開會員大會，以無記名投票、經全體會員過半數之同意，才能取得合法罷工權。

台鐵工會為取得合法罷工權，將其蓄意拖延不認真處理之陳年舊案提出來，包括了 2000 至 2002 年度的個人無責任事故獎勵金、乘務人員乘務員旅費、調整工時(彈性日班與三班制案)等三項勞資爭議，向台北市政府勞工局提出勞資爭議調解之申請。此三項勞資爭議調解案，分別於 2003 年 5 月 27 日、6 月 30 日、6 月 9 日，勞資雙方調解不成立。至此之後，台鐵工會才可以繼續依《工會法》第 26 條之規定，向召開會員大會之路挺進。

### 三、612 理事會決議中秋節召開會員大會

台鐵工會在 6 月 12 日召開本會常務理事及理監事會，原本該次會議是要針對《台鐵公司化條例草案》，研商工會之因應對策，並在當日下午台鐵局高階主管對工會做《台鐵公司化條例草案》專案報告時，提出質疑和修正意見。但因 6 月 5 日媒體報導「移撥台北車站月台，台鐵高鐵協商破裂」、「交通部決定回歸合約，要台鐵做最壞打算」，造成工會會員強烈反彈。因此，台鐵工會臨時改變議案，並無異議一致通過工會所提將於 9 月 11 日中秋節依法召開全體會員大會的議案，及召開第一次會員大會的工作人員名單暨工作執掌等。另外，理事會也通過同意自 6 月份起試辦發行報紙型刊物的《路工通訊》，讓每位工會會員人手一份，達到最大、最廣的宣傳效果。

在理事會後，理事長張文正更帶領工會所有的常務理事、理事及各分會的常務理事等，手持標語高喊著「反圖利財團」、「反剝削台鐵」、「鐵路工會加油」等口號，在台北火車站的第一月台召開記者會。張文正向媒體及外界宣告，9 月 11 日中秋節將依法召開全體會員大會，屆時將讓所有會員議決，是否在翌年的春節或無限期罷工。若造成旅客及社會大眾的不便，向大家表示深深的歉意，亦請社會大眾諒解，工會此舉完全是逼不得已、完全是無能的政府造成的。<sup>34</sup>至此，台鐵工會宣告九一一集體行動正式啟動，開始進入緊鑼密鼓的階段。

然而，台鐵工會深知工會發動九一一集體行動之成功與否，台鐵局資方之態度，至為重要。一但工會所提的訴求，未能獲得資方管理階層之諒解與同情，要超過工會法所規定半數以上投票同意春節罷工，將不可能有成功的機會。因此，工會除了私下與

<sup>34</sup> 〈工會理事會議決議 中秋節召開會員大會〉，《路工》，68 卷 4 期(2003 年 7、8 月)，頁 3-6。

資方管理階層溝通，強調台鐵局所有同仁，不分勞方與資方，皆同坐一條船，為生命共同體之觀念。更在7月初以台鐵工會全體理監事暨分會常務理事名義，發出一封敬致台鐵局各級主管之公開信，期盼各級主管能盡力促成，協助所屬同仁出席會員大會，爭取台鐵生存空間。工會並向各級主管喊話，為了台鐵生存權及員工福祉，請求各級主管不要刻意恫嚇，阻撓部屬出席會員大會，以免成為台鐵歷史罪人。<sup>35</sup>台鐵工會此封公開信，為了日後的實際動員工作，預先向資方各級主管打了預防針，希望得到各級主管之諒解與同情，以利九一一集體行動之展開。事實上，從本次研究訪談中，我們得知，台鐵局包含處長級之管理幹部，很多都以無名氏名義捐助工會之抗爭基金，並對工會九一一集體行動表示樂觀其成的態度，證明了台鐵工會此策略是奏效的。

#### 四、814 臨時代表大會決議 911 如期召開會員大會

台鐵工會自6月12日理事會決議，並對外宣佈9月11日中秋節將召開會員大會，並發動全體會員連署。交通部面臨台鐵工會連署破萬、火車停駛的壓力，不斷透過媒體強力報導，有關台鐵工會計畫舉行會員大會的九一一集體行動，因交通部釋出善意後，台鐵工會原先堅決的立場已經鬆動，台鐵中秋節的抗爭行動已出現轉圜，中秋節火車停駛的危機可望解除等，引發全省台鐵工會會員的強烈反彈。更有許多耳語謠傳工會的主要幹部，已被政府摸頭成功，九一一會員大會的集體行動可能會腰斬，大家不要再連署了等，各項不實的消息滿天飛，搞的會員人心惶惶。

雖然工會極力澄清絕無此事，並多次透過《快訊》將工會堅定的立場傳達給所有會員知道，但因缺乏媒體的報導，效果仍是

<sup>35</sup> 〈敬致台鐵局各級主管〉，《路工》，68卷4期(2003年7、8月)，封底內頁。

有限。台鐵工會為了消除會員疑慮，並讓政府知道工會的決心，在8月14日召開臨時代表大會，全體會員代表、本會的常務理事、各分會的常務理事、及全省各地區的火聯會會長，共約300人出席。經一致決議為保障會員的工作權及國家資產避免被財團化，中秋節將如期召開會員大會。另為避免再度受到政府分化手段的影響，台鐵工會在九一一集體行動之前，不會再與政府進行任何正式或非正式的協商。張文正理事長表示，政府利用各種手段，企圖將鐵路工會的抗爭拖過翌年3月的總統大選，並抹黑、打壓甚至威脅工會代表，以瓦解工會的團結。但事實證明政府任何分化、打壓的行動已經失效，工會將無懼任何打壓，中秋節的會員大會一定會如期成功的召開。

台鐵工會臨時會員代表大會，除了決議通過將依據《工會法》第26條規定，於9月11日中秋節當天，召開鐵路工會成立56年來第一次會員大會。投票表決是否在翌(2004)年春節罷工外，也通過鐵路工會所提911當天會員大會的工作人員，及其工作職掌，並重申拒絕鐵路公共服務被私有化的決心。台鐵工會並進一步提出「反公司化，要確保員工權益」、「反民營化，要捍衛公共服務」、「反圖利高鐵，要維護國家資產」、「反消滅台鐵，要永續經營」等四反四要的訴求。

為宣示堅決永不退縮的決心，所有的出席代表隨後在台北火車站一樓大廳，召開九一一集體行動的「誓師大會」。首先由各分會的常務理事回報所屬分會的動員連署情況，並將會員的連署書面呈理事長。將近九成的連署率使現場氣氛情緒高昂，尤其花蓮、高雄與嘉義分會，連署比率接近100%，更是讓大家歡聲雷動。接著所有的出席代表宣讀誓詞後，進行歃血為盟的儀式，所有的代表將自己的鮮血，抹在九一一集體行動宣誓旗幟上，掀起



整個誓師大會之高潮。<sup>36</sup>

因此，台鐵工會的士氣與向心力達到高峰，並突顯出政府自612以來一連串對台鐵工會之分化與打壓動作，企圖瓦解台鐵工會九一一集體行動的意圖，已不太可能達成。同時，台鐵工會更積極進行最後階段的動員工作，透過各分會的幹部，宣導工會之決心，喚起會員之危機感，鼓勵會員踴躍站出來參與九一一集體行動。並開始協調三班制、輪班輪勤同仁間相互支援，儘量達成常日班者全員動員、夜班與晚班輪班者方便參與之協調工作，力求參與人數之增加。

## 五、911 會員大會的前夕

在九一一集體行動的前夕，台鐵工會充滿著詭譎的氛圍。一方面因執政的民進黨在總統府、行政院、民進黨中央黨部及立法院黨團，以整個國家機器與資源，對台鐵工會進行鋪天蓋地的打壓與分化動作。此使得台鐵工會內部出現所謂主戰的鷹派及主和的鴿派之爭，確實相當程度地對九一一集體行動造成一定程度的影響。尤其在政府透過情治單位之打壓下，台鐵工會理事長張文正更是承受到空前的壓力，其表示：

因政府打壓與資方威脅，讓每位幹部神情都非常緊繃，同時包括我本人及很多各地區常務理事，遭受調查局監控及不明人士威脅，像我接獲很多電話威脅、人身攻擊、12封威脅信，裏面還有冥紙。

此外，台鐵工會各地區分會之常務理事，也普遍出現電話被監聽、疑似情治人員之跟監或警調單位之拜訪等，讓每位幹部都緊繃神情。也因此，相當程度地影響理事長張文正之領導作為。

<sup>36</sup> 〈鐵路工會 92.8.14.召開臨時代表大會 全體一致決議：工會無懼任何打壓，911 如期召開會員大會〉，《路工》，68 卷 5 期(2003 年 9、10 月)，頁 2-4。

同時，因台鐵勞資雙方領導者私下不斷協商談判，工會訴求似乎解決有望。致使台鐵工會未能完全依先前規劃之方案來實施，導致工會鷹派人士對此頗有意見。

在九一一集體行動的前夕，民進黨立法委員江昭儀等召開記者會，要求台鐵局開除罷工的員工，卻反而激勵了台鐵工會的士氣。在9月8日，民進黨立委江昭儀、李鎮楠、侯水盛等三人，於立法院中興大樓1樓會議室召開「台鐵中秋罷工無理、開除改革員工」記者會，要求台鐵局應依《公務員服務法》之規定，開除罷工的員工。江昭儀立委此舉意在透過媒體報導，恫嚇台鐵員工，希其心生畏懼而不敢參加911活動，配合政府瓦解台鐵工會之團結。而台鐵工會理事長張文正突然率多位工會幹部，衝進立委的記者會現場踢館，並爆發嚴重口角衝突，最後立法院動用警力，強制將台鐵工會代表帶離現場。<sup>37</sup>

因為民進黨立委此次記者會透過媒體之報導，造成台鐵工會群情激憤，反倒變成在幫台鐵工會凝聚士氣。以台鐵工會彰化分會具有民進黨黨員身份的分會常務陳信國所言，可以為證。陳信國在本研究訪談中就表示：

民進黨立委江昭儀開記者會後，本來那天破局了，因江昭儀辦那記者會，說要將工會幹部記過，大家憤慨起來，我們在地方最清楚，彰化分會因此報名多兩成，所以說江昭儀是促成鐵路投票罷工成功之大功臣。

陳信國此說法，證明了江昭儀等人的記者會是擦槍走火、適得其反，也因此臨時性的外力介入，意外地使得台鐵工會的士氣反倒提升起來。這恐怕是民進黨政府與江昭儀立委，始料未及之變化。

在911前夕，台鐵局資方另有一個作為，對台鐵工會九一一集體行動的結果，產生關鍵性影響。工會理事長張文正略帶感嘆

<sup>37</sup> 〈籲開除台鐵罷工員工 立委與工會代表衝突〉，《中央社》，2003年9月8日。

口吻地表示：

資方透過不同業別(司機員)，進行利誘，資方個別召開火聯會，也就是司機員組成的連誼會，幹部進行密談、威脅利誘，在新竹密會事先答應提高乘務旅費，相當程度地瓦解工會，車輛停駛並未成功。

就是因為台鐵局的資方在9月8日，副局長徐達文啣局長黃德治之命，親自到新竹南寮漁港，與台鐵局火車司機員會長聯誼會開會。會中台鐵局直接承諾同意將乘務人員乘務旅費調整50%，因此使得火聯會並未配合台鐵工會罷駛之要求，成功的瓦解了台鐵工會罷駛之目標，這就是台鐵工會事後所稱的「新竹秘密會議」。

因此，9月8日對台鐵工會九一一集體行動而言，發生了兩件影響重大之事件。第一、民進黨立委江昭儀等人之記者會，相當程度的幫台鐵工會提升士氣；第二、台鐵局資方與火聯會在新竹秘會，成功的瓦解台鐵工會的罷駛行動。此兩事件，相當程度地影響了台鐵工會九一一集體行動的結果。

因政府的強力打壓，而且社會各界對台鐵工會，在中秋節召開會員大會的九一一集體行動之目的並不明瞭。台鐵工會特地在9月9日下午召開記者會，向外界說明並正式公開提出其五大訴求，如(表7-8)所示。台鐵工會並呼籲政府應為大眾謀福利，對其提出之五大訴求，認真回應與解決。

表 7-8：911 前夕政府對台鐵工會五大訴求之態度

工會五大訴求	資方態度
一、請高層對外公開宣示「停止台鐵公司化/民營化政策」。	政府不願承諾停止公司化/民營化。 據報載政府因財務困難而延後公司化時程。
二、為明確保障員工(含現有及退休)權益，政府承諾針對既有債務有妥善解決方案(應含步驟與時程)	納入公司化條例。 然無具體方案及時程表。

<p>三、交通部應盡速修訂鐵路法，針對國營鐵路之補貼機制納入，以釐清經營責任。鐵路法未修法及債務問題未完全解決前，政府應編列公務預算，補貼虧損小站、老殘優待折扣、基礎設施維護等支出。</p>	<p>同意修訂鐵路法，納入補貼機制。但無具體方案及時程表。 鐵路法未修法前，「編列公務預算進行補貼」於法無據。 如今公司化時程延後，補貼機制更是遙遙無期，台鐵債務將愈滾愈大！</p>
<p>四、台灣省政府精省之後，台鐵局之組織係依精省條例之授權已暫行組織規程為之，由於精省條例在本年底即將失效，因此應有必要盡速研擬台鐵局組織條例草案並優先送立法院完成立法，以免台鐵局成為無法源依據之機關。台鐵局組織條例將列入優先法案並於立法院第五屆第四會期完成立法。</p>	<p>本會已請林惠官委員於立法院提案，於9月23日經院會同意付委討論。</p>
<p>五、三項勞資爭議（個人無責任事故獎勵金、彈性日班、乘務旅費）應即提出解決方案，並經工會同意後實施。</p>	<p>資方承諾： ※乘務旅費調整 50%。 ※發放個人無責任事故獎勵金，一薪點為 1000 元。 ※恢復彈性日班 16 小時加班費。</p>

資料來源：對策小組，〈情勢分析—為何春節要罷工〉，《路工》，68卷6期（2003年11、12月），頁13-14。

針對台鐵工會箭在弦上的九一一集體行動，交通部及行政院仍不放棄最後化解的可能性，並將協調層級拉高到行政院層次。在9月4日，針對台鐵工會透過律師團，送給行政院和交通部的五大訴求，行政院秘書長劉世芳，在魏千峰律師事務所和台鐵工會理事長張文正首度接觸，並釋出同意有條件停止公司化訊息，原則承諾在未經工會協商同意前，將不得逕行推動公司化。但張文正要求必須由行政院秘書長以上之層級來背書，並見諸文字才算數。<sup>38</sup>其後，雖然行政院和交通部已原則同意工會五大訴求，

<sup>38</sup> 〈上火線政院幕僚接觸工會 承諾未經協商 不得逕行推動公司化 工會要求政院高層背

但由於交通部另外提出「工會中秋節行動取消」的附帶條件，因而使這項協議宣告破裂。後來行政院雖然協調要取消附帶條件，但工會已經不信任政府，而決定行動到底。<sup>39</sup>

其實，早在台鐵工會與行政院秘書長接觸前，針對工會九一一集體行動的各項訴求，台鐵局長黃德治已與工會理事長張文正達成協議，並簽定書面文件，原本九一一集體行動，有可能取消舉辦。但工會認為民營化政策之改變，非台鐵局長之權限，局長的層次不夠，要求提高到行政院的層級，且要白紙黑字，才有保證之效果。更重要的是，因9月8日民進黨立委江昭儀等人之記者會，造成工會鷹派抬頭，工會幹部群情激憤而產生質變，變的更激烈，非衝不可。黃德治吐露內幕表示：

因位彰化立委江昭儀在罵，我們條件都已經談好了，在魏千峰律師那邊白紙黑字都簽了，與張次長大家都談好了，他們也覺得有交代了。因為江昭儀記者會，報紙一登出，各方幹部就責怪工會，覺得受辱，變成就要衝，才產生質變，變得更激烈。不然，我跟張文正都談好了，我印象中好像字也都簽了。當然未達報紙所說的行政院秘書長層次，工會當然希望把訴求拉高層次，它知道有些事情不是局裏自己找麻煩的，要求公司化、民營化，也不是鐵路局長自己想要弄的東西，是來自於行政院的政策。

在九一一集體行動的前一晚，政府動用大批警力進駐台鐵局各機場及調度場，並管制人員進出，現場氣氛極為詭異。同時，對翌日九一一集體行動的結果，勞資雙方並無絕對的把握。甚至連總統陳水扁都還在官邸瞭解列車停駛的最後訊息，在確定28班跨日列車並未中途停駛，凌晨2點總統才安心入睡。<sup>40</sup>由此可

---

書》，《聯合報》，2003年9月5日，版6。

<sup>39</sup> 〈工會：秋節萬人會師總統府 下午對外說明五大訴求 911將在凱達格蘭大道投票 決定春節是否罷工〉，《中時晚報》，2003年9月9日，版3。

<sup>40</sup> 〈火聯會列班表 府院吃定心丸 車照走 會照開 幹旋目標定調 先掌握火車司機員 再與工會達成默契 私下各讓一步〉，《聯合報》，2003年9月12日，版2。

知，勞資雙方在九一一集體行動前夕，皆是神經緊繃、全力以對。

## 六、911 會員大會之召開

台鐵工會的成員分散全省各地，為在 9 月 11 日中午前抵達台北市中正紀念堂之集合點，遠在南部及東部的工會會員，自從凌晨起便搭上各分會預先承租之遊覽車北上。9 月 11 日當天上午，工會理事長張文正，在獲知各地分會回報已出發人數之初步統計後，擔心動員情形若不理想將無法成事，急忙再致電已在遊覽車上之各地區分會常務，請其打電話回去動員未參加或剛自夜班下班之會員，張文正在電話中心急如焚，也連帶影響了分會常務的心，再積極進行電話動員。

尤其當天上午 9 點多，電視播出台鐵工會理事長張文正憂心動員不理想，擔心因未過半數而使得整個行動失敗後，引起工會會員間極大迴響與危機感。台鐵工會會員受此影響，連南部上夜班剛下班的會員，都趕緊搭飛機北上來參加。而鄰近台北地區的會員，因距離集合地點較近，經過會員之間彼此密集的電話連繫後，幾乎是傾巢而出。以台鐵局局本部大樓所組成之延平分會而言，該分會多是管理幹部與行政幕僚人員，原本連署參加時僅七成，當天因張文正在電視上的一席話，竟達到九成出席參與會員大會，證明張文正此哀兵策略確實奏效。再加上鄰近台北的北一分會，發動當日休假或休班的會員，在投完罷工票後，趕緊返回工作崗位替換當班的同仁，使得原排定出勤人員得以出席投票。

台鐵工會的九一一集體行動，正是在此種會員都認為非過不可的認知氛圍，及台鐵局多數管理幹部的同情與暗助下，終於化不可能為可能。在當時台鐵工會會員總人數為 14,211 人，出席會員大會共計 7,829 人，其中有 7,812 人投票贊成、9 人投反對

票，另有 8 張廢票，已超過法定的半數門檻，因而取得春節罷工權，大會現場歡聲雷動。<sup>41</sup> 因此，台鐵工會的九一一集體行動，成為我國工運史上，第一個成功召開會員大會並取得合法罷工權的全國性工會，也是單一國營事業工會動員最多人數、動員比例也最高的一次行動。

## 貳、九一一行動後之政策轉折

在台鐵工會九一一集體行動當天，政府初步得知工會動員情況不理想後，行政院隨即出面宣布民營化政策方向不變，對於工會反對民營化，政府不可能答應之態度。但因台鐵工九一一集體行動，最後的動員成功，顯現出台鐵工會之團結力量。且台鐵工會在合法取得罷工權後，積極推動春節罷工之相關準備工作，而其它大型國營事業又放話要發動國營事業罷工潮。隨著翌年 3 月總統大選之逼近，政府的壓力與日俱增，擔心一旦台鐵工會真正發動春節罷工，若政府處置不當，將因輿論譴責而連帶影響總統大選。因此，政府的台鐵民營化政策，在九一一集體行動後，終於有了轉折。

### 一、工會領導階層的改選：通過春節兩階段罷工的決議

台鐵工會在九一一集體行動取得合法罷工權之後，於 2003 年 10 月 28、29 日召開第十屆第一次會員代表大會，總計有 104 位會員代表出席，肩負以下三項重大任務：1)、執行會員大會決議，討論春節罷工方案；2)、選出談判代表，在會員代表大會授權下，因應與政府展開針對會員大會所提五大訴求等各項議題之

<sup>41</sup> 洪裕中，〈反對公司化、民營化—台鐵工會 911 會員大會側紀〉，《路工》，68 卷 6 期(2003 年 11、12 月)，頁 29。

談判；3)、選出第十屆理事、監事，並進行理事長之改選。

該次會員代表大會首先通過同意公司化對策小組，所擬訂之罷工方案，分兩階段進行罷工。第一階段即春節前伺機發動警告性罷工；第二階段即春節全面罷工，若政府未具體回應工會五大訴求，將無限期罷工。之後，針對三項勞資爭議及五大訴求，推派組成各項議題的談判小組，在確保員工權益的原則下，授權與資方進行談判。最後，進行第十屆理事、監事的改選，並隨即召開第十屆第一次的理事和監事會議，同意遵照代表大會的各項議決，由 27 位理事及分會常務理事，組成罷工決策委員會，執行罷工方案。同時亦將積極組訓 700 名以上的罷工糾察隊、擴充抗爭基金以因應罷工，並將針對工會訴求之罷工行動，展開社會宣傳與結盟串聯，並做好一切備戰準備工作。隨後並由 27 位理事選出 9 位常務理事，再由 9 位常務理事推選陳漢卿為第十屆理事長，完成台鐵工會領導階層的改選。<sup>42</sup>

## 二、政府政策的轉折與全盤接受

台鐵工會對於九一一集體行動之後的情勢研判，認為交通部與台鐵局對於工會提出的談判訴求，表面上將給予「善意回應」，特別是在三項勞資爭議極力妥協，以企圖消滅工會罷工的合法基礎。政府面臨總統大選的壓力，其策略依然是逐一丟出恩惠、拖延時間，力求避免工會做出激烈反應作為的情況下，將雙方和緩的互動狀況，儘可能延續到翌年總統大選，而公司化時程延後即為明證。工會擔心在高鐵預計於 2005 年通車的壓力下，工會若被動接受政府的談判節奏，恐將步上其它面臨市場開放、自由化競爭壓力的國公營事業的後塵。

<sup>42</sup> 〈本會第十屆第一次會員代表大會紀實〉，《路工》，68 卷 6 期(2003 年 11、12 月)，頁 2-8。



台鐵工會研判春節罷工行動，面臨兩項變數，政府面對工會的拖延戰術，若遲遲無法取得工會同意，可能採取兩種作法：1)、資方於勞資爭議讓步，或不待工會同意，逕自達成工會原先提出的請求標準，甚至採取直接把錢撥入員工帳戶、逕行修改工作規則、頒布新的獎勵實施辦法等；2)、勞工主管機關依照《勞資爭議處理法》第 24 條之規定，認為情節重大有交付仲裁之必要，依職權強制交付仲裁。因此，台鐵工會認為一旦政府或資方採取上述兩項做法，不僅將破壞工會罷工的合法基礎，在工會內部也將造成動搖。故台鐵工會認為，政府若對工會五大訴求絲毫不肯讓步，只想解決勞資爭議，甚至不惜動用強制仲裁，以破壞工會合法罷工基礎，這就表示，工會之前所堅持的「合法罷工」路線，在現實中已行不通了。政府若要蠻幹，為求生存、保工作，工會只有被迫應戰，與其它國公營事業工會結盟，採取各種遊走法律邊緣的集體抗爭手段，將於春節聯合其它團體發動「拒絕加班、依法休假」行動。<sup>43</sup>

台鐵工會新的領導階層認為春節罷工的震撼力大，政府勢必強力阻擋罷工，難保政府不會在春節前使出殺手鐮，以強制仲裁消滅春節罷工的合法基礎，甚至以武力鎮壓罷工行動。再者，相較於其他時間而言，春節罷工的難度更高，社會的接受度低，會員將承受更大的心理壓力，在內部組織動員上有一定的困難度。因此，台鐵工會為了避免政府以各種打壓手段來瓦解罷工，且必須逐步營造動員的氣勢，計畫以一波接一波的行動來累積罷工的實力，決定先以警告性質的罷工行動來展現實力，並為春節罷工進行暖身的先期演練。

因而台鐵工會規劃將於春節前發動第一次警告性罷工，強化對政府的壓力，迫使其同意工會訴求。若政府仍罔顧工會訴求，

<sup>43</sup> 〈合法罷工程序與應變計畫〉，《路工》，68 卷 6 期(2003 年 11、12 月)，頁 19-20。

仍以拖延、敷衍之態度，甚至延續其慣用之分化、打壓伎倆，工會將堅持於春節發動全面性罷工，直到政府妥協為止。<sup>44</sup>

台鐵工會對政府採取體制內、體制外遊說併行的方式，一方面經由工會罷工決策委員會積極推動春節罷工準備事宜，並規劃警告性罷工先行；另一方面，授權與資方談判勞資爭議之協商談判小組，定期與台鐵局資方及交通部相關人員開會協調，終於造成政府政策的轉折，全盤接受台鐵工會之訴求。

行政院在 2003 年 12 月 11 日以院台交字第 0920093777 號函予台鐵工會，表示「所報交通部對台鐵工會 2004 年春節罷工方案之協商辦理情形一案，原則同意，請交通部本於權責辦理」。交通部隨後於 2003 年 12 月 17 日以交路密字第 092A001451 號函通知台鐵，行政院已原則同意台鐵工會所提的政策訴求，分別為 1)、台鐵債務、員工退撫金等歷史包袱，由政府全部承接；2)、台鐵因配合政府政策要求，提供不符企業化經營原則之運輸服務，所造成的虧損，如老殘優待差額、小站及服務性路線之虧損等，由政府全額補貼；3)、配合國家發展，有關鐵路基礎設施之建設、維修費用及機車、車輛購置費用，由政府全部負擔；4)、台鐵改制為國營公司，必須在政府同意上述各項後，並俟《鐵路法部份條文增修草案》、《台灣鐵路股份有限公司條例草案》等兩法與台鐵工會協商同意並完成立法，以及行政部門實質完成相關配套措施，如債務移轉及預算編列等前提下，始能執行；5)、政府應俟未來主、客觀條件具備後，再行訂定民營化時程。

針對台鐵工會所稱政府全盤接受其五大訴求之政策轉折，長期觀察台鐵事務之中國時報交通記者黃如萍認為，因為以下幾個原因，政府接受工會之訴求：1)、為了要讓車子開；2)、工會訴求反民營化，非政府施政主軸，不具急迫性；3)、三項勞資爭議

<sup>44</sup> 〈罷工方案〉，《路工》，68 卷 6 期(2003 年 11、12 月)，頁 21。

是小錢，容易處理；4)、政府把它定位是勞資爭議，當成一個火花，想要儘速解決，避免擴大與泛政治化，而影響大選。黃如萍記者表示：

回到我剛才講的，全盤當然是它說的。它有達到一些目的，這目的或所謂訴求，應該是談判來的。也不是全盤，應該是大家互退一步，為了要接受就是要讓車子開。因為它的獨特性，車子不能不開，才談判出此結果，包含薪資問題等。對政府而言，這些本來就不是我急迫要做的，我當做籌碼，當然不是問題。公司化、民營化，是大方向；公司化、民營化，它馬上要承擔更大歷史債務、更大負擔，不是政府在財政上可以馬上解決的事情。但若在薪資上，對政府而言，是非常小的錢，馬上可以解決。故對政府而言，它為什麼要接受？第一個，為了要讓車子開，不要影響大眾運輸；第二個，你所訴求的東西，並不是我急迫的政見或政策要做的事；第三個，錢的部份，是用很小的錢，就可以解決的事情，當然就接受你的訴求。所謂全盤，我不太同意，但它的訴求，部份是被接受的，它成效是部份顯現的。另外，它有條件接受，因政府沒有前例、非主要政策，且公司化、民營化政府負擔錢很高，因它的歷史債務好幾百億，若馬上來，作業人員會反彈，且一下子搞不起來，公司化、民營化後比現在更糟，政府考量其實是很簡單的。除剛講的三大目的之外，政府把它當成一個單一 case，*narrow* 到勞資爭議，不是當成一個交通政策、不是施政主軸之一，根本不須要馬上解決，所以我就把它這個火花結束就 ok 了。政府把它當成火花，一件 case、一個火花，我把它解決就好了，幹嘛讓它一直燃燒，星星之火足以燎原。把它定位是勞資糾紛，第一不是施政主軸，更大的的是不要影響總統大選、立委選舉。因為定位勞資糾紛，行政院不願介入。若將一個勞資關係的運動，一直拉到政治面，後面我解決不了了。更多人投入、泛政治化的效應愈來愈大，影響總統大選、立委選舉，就收不了山了。當初台鐵局長站在第一線，大不了就換了一個局長，反正你講的訴求，我很容易解決。這本來就是一個大的方向，我本來就沒有急迫性要做，政府沒有把施政主軸放在這裏，它就很容易解決這個問題。其實，講台鐵公司化、民營化，在精省時代已經開始提出？88 年已來一次，研議車路分離或 OT 出去。對經建會而言，只是一個方向，時程也調整了 N 次，對它們來講，非政府施政主軸。在一片民營化中，它就要做了，因為它的產業特質，所以它可以一再修。

台鐵工會以為，不論政府係基於總統大選逼近為選票考量，或「以拖待變」認為先解除春節罷工危機，將來不見得是目前之執政黨買單的權謀心態。至少，在行政院及交通部公文的白紙黑字下，台鐵工會可說是揮出一支全壘打而大獲全勝。因此，台鐵工會立即於 2003 年 12 月 18 日召開罷工決策委員會，並由該委員會提出取消春節罷工的提案，經 12 月 19 日召開的第十屆第一次臨時代表大會投票，以 54 票贊成、4 票反對，通過取消 2004 年春節罷工案。<sup>45</sup>

至此，台鐵工會因反對政府台鐵民營化政策，而發動九一一集體行動等遊說活動，正式劃下句點。9 月 11 日當天雖未達成因全部會員參加，而火車自然停駛之目標。但因過半數會員投票通過而取得春節合法罷工權，再經由後續對政府之施壓與協調，終於成功的改變了政府台鐵民營化政策，真是化不可能為可能。而政府同意有條件暫緩台鐵局公司化與民營化政策後，台鐵工會為了怕因為連公司化都堅決反對，而被扣上反改革的大帽子，也願意先與台鐵局協商《台鐵公司化條例草案》等相關事宜。但台鐵工會與台鐵局勞資雙方談了近三年後，也已經取得不再討論公司化事宜的默契，因而實際上自 2006 年起，台鐵公司化的議題已然消失無蹤影。

---

<sup>45</sup> 〈工會五大訴求獲政府具體回應 臨時會員代表大會決議取消春節罷工行動〉，《路工》，69 卷 1 期(2004 年 1、2 月)，頁 3-5。

## 第六節 九一一集體行動之檢討

台鐵工會因九一一集體行動之實行，過半數出席取得合法罷工權後，除積極準備春節罷工事宜之外，並持續與政府談判，終於改變政府台鐵民營化之政策。本節將探討促成九一一集體行動之隱性因素、九一一集體行動成功過半數的原因、九一一集體行動成效的檢討，及反對政府台鐵民營化政策之遊說成功原因。

### 壹、促成九一一集體行動之隱性因素

一般對台鐵工會九一一集體行動的瞭解與討論，僅止於台鐵工會因反對民營化與高鐵興建等議題，採取一連串的集體行動。在勞資爭議調解不成立後，經過與政府不斷之過招後，依法召開會員大會，超過半數會員投票通過，合法取得罷工權。其實，台鐵工會九一一集體行動，是勞資雙方皆各有盤算，在隱性因素之因緣際會下，才能順利舉行。

就資方而言，依《工會法》第26條之規定，在勞資爭議調解不成立後，才能召開會員大會做罷工之投票。因此，只要勞資爭議調解成立，工會便無法召開會員大會，進行罷工之投票，九一一自然玩不起來。當時擔任台鐵局主任秘書的台鐵局前任局長陳峯男，便曾向筆者表示：

當時我擔任路局主任秘書，負責與工會協商勞資爭議，我與工會本來都談好了。譬如說工會本來要一塊，我用五毛和它們談好了，它們都接受了，可是副局長徐達文堅持反對，局長黃德治接受徐副局長意見，勞資爭議協商才破局，導致工會最後要到的是一塊半。當時我覺得徐達文的態度很奇怪，但基於行政倫理，不便向局長講。

陳峯男局長此種感覺，亦有很多台鐵人亦曾向筆者表示過，局長

黃德治若因九一一沒有處理好而下台，副局長徐達文是最有機會榮升局長的。而九一一之後兩個多月，黃德治局長調任交通部參事，由徐達文副局長扶正後，這種聲音更是被廣泛提起。

就工會而言，理事長張文正的任期，在九一一集體行動之後兩個月便屆滿。而浮出檯面之繼任人選，以工會主任秘書陳漢卿呼聲最高，也最看好。因為張文正與陳漢卿各有立場，很自然會有不同之盤算。現任理事長的張文正，必須盡一切努力，將問題處理好。而欲競選理事長的陳漢卿，必須要有積極的表現，故強力推動九一一集體行動之各項準備工作。因此，在九一一集體行動進入緊鑼密鼓的最後階段，台鐵工會產生了所謂鴿派與鷹派的路線之爭，這也是很自然之事。

就是因為台鐵在資方與工會，皆同時面臨領導者與副手間各有立場與盤算之情況，在半推半就下，才促成9月11日會員大會之召開，這便是促成九一一集體行動之隱性因素。

## 貳、九一一集體行動成功超過半數的原因

根據 Olson 的理論，大團體的集體行動，因會員間普遍存在坐享其成的搭便車心態，因而不容易成功，除非提供個別成員參與的誘因。然而根據本研究的訪談，在台鐵工會歷次的集體行動中，從未提供參與會員個別的、實質的正面誘因。那麼台鐵工會會員為何會願意參與集體行動呢？本研究經由訪談、觀察研究的方法，歸納出台鐵工會九一一集體行動成功超過半數的原因：

### 一、早期實施兩班制，奠定會員感情緊密、易團結之基礎

台鐵是 24 小時運轉的工作環境，在《勞動基準法》實施前

為兩班制，現場同仁是工作 24 小時、休息 24 小時，同仁就睡在簡單的宿舍內。因此，在 1988 年台鐵局開始實施勞基法之前，台鐵員工相處之時間，較與家人相處時間更長，使得員工間感情緊密，溝通也較方便，奠定了台鐵工會會員間容易團結之良好基礎，形成一種工會內部之組織文化。

二、自 1988 年五一罷駛以來，「團結是有可能改變勞動條件」之認知深植工會會員心中。而這十幾年來爭取會員權益的行動，甚至變成一種傳統，也可視為是另一種對九一一集體行動的長期組訓

台鐵工會自 1988 年因司機員爭取自身的權益，發動五一罷駛，造成全台南北交通大癱瘓。司機員爭取到的權益包括：乘務旅費調高 50%、訂定安全獎金的發放標準、延長工時工資的核算須依勞基法規定、資方不得任意調動員工等，火車司機員可謂獲得空前勝利。

自此之後至 2003 年九一一集體行動為止，這十幾年來台鐵工會展開多次爭取會員權益之行動，且都有獲得政府正面回應。舉其綦綦大者，包括：在 1989 年 1 月，台鐵工會揚言將於春節期間辦理會員「自強活動」來影響春節輸運，因而爭取到包括：勞基法實施後延長工時應儘速追補、工時制度應落實勞基法、鐵路從業人員退休辦法，資方不能未經勞資協商程序逕行呈報省及國家核定、比照國營事業勞工發給四個半月獎金等權益。林惠官以體制外工運身份當選理事長後，在 1993 年 9 月 24 日成立「鐵路工會九二四請願行動」，直接向台灣省議會交通小組省議員陳情，台鐵工會所提五項訴求皆獲省政府官員正面回應。此外，張文正擔任理事長時，為爭取台鐵員工適用退撫新制，在 1999 年

1月農曆春節前夕，張文正對外揚言，既然行政院與考試院漠視台鐵員工的權益，工會不排除發動除夕大罷工，停駛大部份的班次，而爭取到台鐵員工實施退撫新制。另針對高鐵議題發動2001年九一二、2002年三二六、2003年二二四等三次集體行動，在行動當場，至少也都獲得行政部門表面上之正面回應。

因此，自1988年以來，在台鐵局資深員工心中，皆有「團結是有可能改變勞動條件」之認知。而這十幾年來爭取會員權益的行動，甚至變成一種傳統，工會幹部想參選或連任，一定要帶頭站出來。此外，在這十幾年來一次又一次的爭取權益行動，也可視為是另一種對九一一集體行動的長期組訓。

### 三、訴求明確，獲會員認同，再經過針對九一一集體行動進行密集組訓與教育宣導後，成功地喚起會員的高度危機意識

台鐵工會反對公司化、民營化之訴求，既簡單又明確，並以台汽結束營業為案例進行對照，獲得工會會員高度認同。而工會領導階層亦深知，會員從知道、接受到化為實際參與行動，絕非一蹴可及，需要一段相當長的時間來教育會員。因此，在2002年起便開始利用工會內部各種訓練、講習等公開集會的場合，事先向會員預告未來不排除採取罷工的激烈抗爭手段。在2002年11月北投會議決定九一一集體行動後，於2003年2月下旬，辦理兩梯次「種子師資訓練營」。又於4月至6月止，辦理12場「基層幹部訓練」，並繼續舉辦「小型說明會」。透過這總計約200場的小型說明會，落實到幾乎接觸到了每一位工會的會員，成功地將工會理念深植會員心中，喚起會員的高度危機意識。

在本研究訪談中，受訪的台鐵工會2位理事長及8位分會常務理事，皆一致強調教育宣導對九一一集體行動的重要性。就是



因為台鐵工會針對九一一集體行動進行密集組訓與教育宣導，才能成功地喚起會員的危機感，在工會幹部的積極動員下站出來參與九一一集體行動。

#### 四、工會幹部有共識，帶頭站出來

台鐵工會是採取合議制，且具有團結之傳統，開會時縱使有不同的看法，在決議後一定採取一致行動。因此，在 2002 年 11 月本會及分會常務理事臨時聯席會取得共識，並做成召開會員大會之九一一集體行動後，工會幹部就會去執行。也因為每位幹部能選上，一定有一群自己的支持者，一般而言，只要議題與訴求和幹部講好，幹部就能把人帶出來。陳漢卿理事長就曾表示：「九一一行動最成功的地方，就是把幹部都帶出來」。

而彰化分會常務理事陳信國，本身具有民進黨黨員之身分，因意識型態的關係，相較其它分會而言，對九一一集體行動之動員較不積極。且在其分會中，其面對藍、綠之支持者，皆不討好。因而其分會在九一一集體行動的動員率僅有三成，為台鐵工會全國 17 個分會最低者。此更證明了工會幹部之角色，在 911 集體行動中的重要性。

#### 五、分會常務因正面的榮譽感與負面誘因，提高其動員意願

台鐵工會未提供參與集體行動的個別會員，實質的經濟性誘因，但有正向的、無形的誘因以及負向誘因之存在，使得台鐵工會的分會常務理事，願意積極動員其會員參與九一一集體行動。

這種正向的、無形的誘因，是自然發生的。譬如在歷次集體行動時，花蓮分會動員情形一向良好，故花蓮分會常務謝勝明在

台鐵工會幹部間，是受到高度的肯定，存在有一點英雄的味道。而台鐵工會在每次集體行動的抗爭現場，也都會公開公布各分會之動員人數。理事長張文正在開理事會或會員代表大會時，也會公開地口頭表揚前一次集體行動中，動員情況較良好的分會常務理事。也會在鐵路工會內部刊物《路工》上，報導每次集體行動各分會之動員情形。因上述之各種作法，使得動員情況良好之分會常務，產生了正面激勵與榮譽感，成為對分會常務之一種正向的、無形的誘因，提高其動員意願。

此外，台鐵工會內部間，另有一種負向誘因，也是自然存在的，同樣地也會刺激分會常務認真動員。譬如在台鐵工會召開理事會或會員代表大會後之聚餐場合，分會常務在喝酒時經常互虧對方動員狀況，動員不理想的分會常務在眾人面前，往往覺得沒面子。而在集體行動前幾天，交情好的分會常務，會以電話探詢其它分會之動員情形，怕輸別人而沒面子。更重要的是，台鐵工會自 1991 年底，林惠官自行參選當選理事長後，產生自主性工會的型態。工會幹部皆以民主選舉方式產生，做不好時會被會員責罵，且有連任的選舉壓力。一旦分會常務表現不好，其面對會員時壓力就會存在。因為上述之各種自然發生的情況，成為對分會常務之一種負向的誘因與壓力，使其不敢不認真動員。

## 六、台鐵局資方的同情與暗助

台鐵局資方的態度，對台鐵工會九一一集體行動的成敗，是具有重要的影響。一般而言，在九一一當時台鐵局的資方，只有極少數高層主管，如局長、副局長等人，在交通部壓力下，不得不做出打壓工會的動作，其實自處長級以下之管理幹部，多是同情工會並暗助工會的。而且資方管理階層也擔心，一旦高鐵通車

後，台鐵工會恐將籌碼盡失，而有九一一集體行動非過不可的想法與時間壓力。

台鐵因政府政策不公，造成長期且巨額的虧損，不分勞方與資方皆揹負著虧損的原罪，全體員工之努力因此被抹滅，內心感到極為不平。但資方因行政體系之隸屬關係，不方便講出來，因此由工會代為吐露不滿之心聲，是很自然之事。再加上台鐵若民營化後，資方管理幹部也會失去公務員身份，造成勞資雙方成為生命共同體，站在同一陣線。因此，台鐵工會為了反對政府的台鐵民營化政策，而發動九一一集體行動，台鐵局資方當然多數是抱持同情工會的態度。台鐵局前任局長陳峯男就表示：

其實台鐵是不分資方與勞方的，勞資是很模糊的。路局不方便講的，很多都是由工會來出面，長期以來都是這樣做的。

至於台鐵局資方暗助工會九一一集體行動的方式有很多，譬如：台鐵局包含處長級官員以無名氏的方式，捐款給工會的抗爭基金。苗栗站的站長告訴台鐵工會台中分會常務洪倉魁：「你留一個負責運轉的副站長下來，其他的隨便你動」。此外，若非台鐵局最高層的默許，這些自處長以下、段長到站長的管理幹部，敢暗助工會的行動嗎？凡此，證明了台鐵局的資方，在九一一集體行動上，多是同情並暗助工會。張文正理事長就說：

就我個人體會，鐵路局資方暗地非常支持工會行動，知道行動是為了鐵路局的發展，但基於行政倫理的壓力，還是要配合交通部的打壓行動。實際上，資方暗地裏還是鼓勵沒有執勤員工儘量參加。而包括處長級以下管理幹部，很多人以無名氏的方式捐抗爭基金，也是資方支持工會的一種方式。

從宜蘭分會的案例，更可突顯出台鐵局資方態度的重要性。宜蘭分會在九一一集體行動前，因宜蘭運務段所屬人事室主任個

人的態度特別強硬，堅持依台鐵局之規定辦理，要求宜蘭運務段同仁確實依排班值勤，導致宜蘭分會參與九一一集體行動之比例僅有四成多。甚且在九一一集體行動之後，將宜蘭分會常務張克山、礁溪站副站長、冬山站副站長等 27 名工會會員，予以曠職處份，成為台鐵工會在 17 個分會中，唯一被處份之分會。因此，由宜蘭分會的案例，可以反面印證資方態度之重要性，倘若沒有資方的同情與暗助，九一一集體行動恐怕是不可能成功的。

## 七、政府及資方的打壓，反而造成工會幹部士氣的提升

在台鐵工會 612 理事會決議，並對外宣布將在 9 月 11 日中秋節當天，召開會員大會後，交通部與台鐵局便開始對台鐵工會採取一連串的打壓及分化動作。其間雖造成一些態度不堅定會員之恐懼，但在工會幹部間，反而因此而士氣提升。在本研究的訪談中，八位分會常務都表示資方愈打壓、幹部士氣愈高，可為明證。

也因為從 612 至 811 之間，政府及資方對台鐵工會一連串打壓與分化，造成台鐵工會在 814 臨時代表大會時，出席會議的台鐵工會 300 位主要幹部間，歃血為盟之高昂士氣。尤其民進黨立法委員江昭儀等人，在九一一集體行動前三天召開記者會，要求台鐵局開除罷工的員工，透過媒體報導後，造成台鐵工會群情激憤，更是凝聚工會幹部及會員之士氣。

因此，吾人可以得知，在九一一集體行動之前，政府及資方對台鐵工會的打壓行動，雖然對一般會員的心理造成某種程度的影響，但對工會幹部而言，士氣卻因此而提升。

## 八、張文正在九一一當天媒體悲情告急策略的臨門一腳

在九一一集體行動當天上午九點多，電視撥出台鐵工會理事長張文正擔心動員不理想，恐怕不會過半數，行動可能會失敗之談話後，在台鐵工會內部產生高度迴響。有部份住南部的會員在夜班下班後，主動搭飛機北上投票。住在鄰近台北地區的工會會員，經過彼此電話連繫後，因擔心九一一集體行動將失敗，主動呼朋引伴，幾乎是傾巢而出。

以台北車站大樓內之延平分會而言，其成員為局本部各處室之行政幕僚人員，因為是適用《公務員服務法》、優於《勞動基準法》適用之員工，故工會所提三項勞資爭議與其完全沒關係，亦即三項勞資爭議，與他們的權益無關。故延平分會的會員的出席，並非為了爭取自己的直接權益，而是為了台鐵局之未來、為了反對民營化而站出來。在九一一之前，延平分會會員原本連署出席率僅七成。然而在電視播出張文正的談話後，實際出席竟高達九成，出乎眾人意料之外，證明了張文正在媒體悲情演出的臨門一腳，確實奏效。此外，從延平分會的踴躍出席，我們亦可側面瞭解到台鐵局資方的管理階層，對工會發起九一一集體行動之真正態度。若資方真正努力打壓工會的行動，這些與三項勞資爭議無關且整日與管理階層為伍的行政幕僚，是不會也不敢如此高度參與工會九一一集體行動的。

而鄰近台北的北一分會的成員，也正是在此告急的氛圍下，為了讓更多會員得以出席投票，休假與休班的會員，一投完票立即集體返回工作崗位替班，讓排班當班的會員，得以出席參與投票。在眾志成城下，使出席人數儘量拉高。同時，由北一分會可以用集體替班之方式，來增加出席投票人數的情形，我們亦可觀察出台鐵局資方的真正態度，其實是樂觀其成的。

台鐵工會九一一集體行動，正是因上述這八項主要原因，才得以成功的跨越超過半數投票通過的門檻。也就是在天時、地

利、人和兼備之特殊時空環境下，台鐵工會以其良好的基礎，加上十幾年來一連串爭取權益的經驗所產生的團結認知，在高鐵通車前之時間壓力下，經由密集地接觸到每一位會員之教育宣導，成功地喚起勞資全體員工之危機感。且在資方同情與暗助下，經由分會幹部之努力動員，再加上理事長張文正的臨門一腳，引起台北地區具地利之便的會員傾巢而出等眾多因素聚集一起，才能在政府傾整個國家機器與資源、鋪天蓋地的打壓下，化不可能為可能的動員成功。

因此，台鐵工會九一一集體行動的成功，更突顯出台鐵工會理事長張文正所扮演如同 Frohlich 與 Oppenheimer 所言之政治企業家角色的重要性。張文正以無私無我的態度，來感動工會幹部與基層會員，並有效的領導工會運作，在眾志成城下，才能化不可能為可能。而台鐵工會在密集的組訓與教育宣導下，成功地喚起會員高度的危機意識，在此種如同 Hardin 所言之超理性的動機下，踴躍參與九一一集體行動，終於克服 Olson 所言之大團體集體行動之困境。

縱上所述，台鐵工會九一一集體行動之所以成功，難能可貴的克服了 Olson 理論中，大團體成員基於理性與自利，存在搭便車、坐享其成的心態，不易形成集體行動之困境。本研究經由制度面來分析台鐵工會集體行動之採行，亦從工會領導人、工會幹部及工會會員等三個層面，來分析其參與動機。發現台鐵工會九一一集體行動成功之原因，除了正式制度外，尚存在著如新制度主義學派所言之非正式的規則，包括慣例、規範或傳統等因素之存在，使得台鐵工會得以克服集體行動中搭便車的困境，促使其集體行動的成功。

台鐵工會因以下幾個重要因素，形成其內部間特有之組織文化傳統與慣例，主要包括：1)、早期實施兩班制，奠定會員感情

緊密、易團結之良好基礎；2)、自 1988 年五一罷駛以來，「團結是有可能改變勞動條件」之認知深植工會會員心中，而這十幾年來爭取會員權益的行動，甚至變成一種傳統，也可視為是另一種對 911 行動的長期組訓。正因為這兩項因素之存在，形成台鐵工會特有的組織文化傳統與慣例，亦因此種非正式規則之存在與發酵，成為台鐵工會得以有機會克服會員在集體行動中搭便車之困境。

此外，以 Olson 理論來檢視台鐵工會是否以選擇性誘因，來提供參與會員個人實質誘因，或藉助於某種強制性措施，以克服集體行動中普遍存在的會員搭便車、坐享其成之困境。經由本研究得知，台鐵工會未有亦無能力提供參與會員才能享有之實質的經濟性誘因，亦未能採取強制性措施。但是自然存在於分會常務間形成一種無形的、正向的榮譽感與負向誘因，因此而提高其動員該分會會員，參與本會所發起集體行動之意願。此種無形的、正向的榮譽感，是自然發生的。動員情形良好者，便宛似英雄。理事長張文正在理事會議等公開會議中，公開表揚動員情況較良好的分會常務。在集體行動的現場，亦公開公布各分會之動員人數。因上述之各種做法，使得動員情況良好之分會常務，產生正面激勵與榮譽感，成為對分會常務之一種正向的、無形的誘因，提高其動員意願。同時，台鐵工會內部另有一種負向誘因，譬如在理事會議後之聚餐場合，分會常務在喝酒時，經常互虧對方動員狀況。而在集體行動之前，部份分會常務間電話探詢其它分會之動員情形，怕輸別人而沒面子。更重要的是，台鐵工會因自主性工會的組織型態，以民主選舉方式產生各級幹部，大家都有連任的選舉壓力等。因為這些自然存在的壓力，形成對分會常務的負向的誘因與壓力，同樣地也會刺激分會常務認真動員。

台鐵工會正因為這種自然的存在的一種無形的、正向的榮譽

感與負向誘因，因此而提高分會常務動員會員參與集體行動之意願，亦成為其克服會員在集體行動中搭便車困境的重要成功因素之一。

### 參、九一一集體行動成效的檢討

要評估九一一集體行動的成效，可分為直接成效與間接成效兩個方面。在直接成效方面，當初台鐵工會設定了合法取得罷工權與火車停駛，為九一一集體行動之兩個主要目標。當天雖投票超過半數，合法取得春節罷工權，但火車並未停駛。九一一雖火車有減開 20 個班次之區間列車，但當日所排定之 694 列車次，均正常開行。故台鐵工會在九一一集體行動所設定之兩項主要目標，只達成一項。因此，台鐵工會認為九一一集體行動並未完全成功，是「資方沒贏、工會沒輸」的和局狀態。<sup>46</sup>而工會這個看法，前局長黃德治亦認為：「算是蠻合理的評價」。

在間接成效方面，九一一集體行動亦帶來了相當的成效。其實，在台鐵工會九一一集體行動中，罷工只是手段，真正目的在於反對政府的台鐵民營化政策。事後證實台鐵工會確實地阻擋了公司化、民營化政策，截至今(2009)年為止，台鐵局仍未公司化，更遑論民營化了。此外，因為台鐵工會一連串的集體行動，使得更多人注意到台鐵面臨之問題，政府也更加重視台鐵之狀況，並爭取到台鐵與高鐵間，較為合理之條件。中國時報交通記者黃如萍小姐就表示：

當初工會要全面罷駛，但當天是有開車的，就此方面來說，並不是成功的。但是 911 車雖開，但某些部份政府注意到某些問題，譬如薪資結構問題，它是達到的。另外，跟高鐵競合問題，政府也重視到這個問題。

<sup>46</sup> 〈情勢分析：為何春節要罷工〉，《路工》，68 卷 6 期（2003 年 11、12 月），頁 15。



組專案小組幫它，與高鐵有關的，譬如租它的南隧道、班次減列，或台北火車站月台調度、多小月台或第三側子月台，是有達到的。我不一竿子就劃分是成功或失敗。當初訂的目標，不一定達到，但一些衍生利益，是有達到，就這部份。其實 911 是有達到某些特定利益，但這目的，不一定是它本來設定的。但是大家會去瞭解，原來高鐵是很霸道的，政府可能在台鐵沒有做到這樣的照顧。那台高鐵以後的競爭，對於整個社會大眾運輸是不好的。像現在來講，高鐵也證實了把航空打死了，對整個大眾運輸的環境，其幫助並沒有想像中的那麼好，在其遊說訴求，也驗證了部份。遊說成果產生了風氣，對大眾運輸系統，讓大家注意到，也讓政府有改變，所以我說它是有成效的，但不能說它完全成功。911 原先訴求兩個目標，過半數取得合法罷工權，成功了；當天火車停開，未成功。車子開了，可能就是一個折衝的條件，政府可能重新思考這個定位。反公司化、反民營化，就現在來說，已經達到了。政府不會因為有高鐵，就一定要你趕快公司化、趕快民營化。反而調整營運策略，改善它的體質，才去推郵輪火車。以前它不會想到的，只會想營運就要賺錢、偏遠要補貼，現在反而會想台鐵可以多元化經營，例如旅遊面向、短距離的運輸它會去跟高鐵結合。去關注台鐵去做經營策略上的改變，之後再去談後面的公司化或民營化，所以這方面，它已達到部份的隱藏意義。

其實，台鐵工會在九一一前夕，發生了一件足以影響九一一集體行動結果之關鍵變化。在九一一當天凌晨一點多，台鐵南港調車場負責整備車輛的一個班，將火車整備到九一一當天上午九點鐘，之後就沒火車可開了，而這個班的 9 個人也不見了，此是很有可能造成火車停駛之事件。在台鐵局長黃德治，親自對工會理事長張文正下達強硬通牒後，工會才把這一個班的 9 個人找回去上班。當時，在這最緊要關頭，若張文正執意硬幹，不顧這 9 位員工未來可能被開除之風險，今日九一一集體行動的歷史將會重寫，九一一的成效亦可能與現今不同。前局長黃德治道出了當時折衝談判的內幕：

在當天晚上大概凌晨一、兩點鐘，我聽說南港調車場有一個班的人，把

列車準備到第二天早上九點鐘，往後就沒有列車可以開，這些人就不見了。那我就直接到工會去，跟工會的負責人講，說你們趕快找他們回來繼續工作，我可以既往不咎，不要影響第二天九點以後列車的調度，否則我會最嚴厲的處分。後來人有找回來。這點我也很感謝。事實上，假使造成這個爆發點的話，那就真的很遺憾，當天旅客受影響。但是那些當事人可能不知道，後面他會遭受多大的處分，萬一被開除，九個家庭，你工會養人家嗎？即使你可以平反，你打官司，我們各有憑據，打到最後，誰贏誰輸很難講，萬一打不贏，這一個班的人力，你對人家怎麼負責？所以我覺得還是要負責任，不能讓有些人不瞭解去隨便鼓動，造成這情況，這很不好。那時我帶了幾個人去，他們想不出辦法，我只好自己想辦法。那時我聲明，假使罷工的話，我一定請辭，但是請辭前，這件事應該有的處理，一定會追究責任。

張文正理事長亦認為九一一集體行動並不算成功，他指出若九一一當天達到罷工的話，代表工會有罷工的實力，工會現今可能可以爭取到更多有利的條件。張文正說：

就工會運動的目標是失敗的，目標是造成列車停駛，讓政府重視這種行動，從而使政府重新檢討民營化政策。就運動本身來講，花費那麼大力氣，並未造成列車停駛。坦白說，我們從來不希望春節罷工，因為春節是最重要的日子，會引起輿論反彈，我們希望在當天就在合法情況，達到列車停駛，表明有罷工實力，未來與資方談判訴求，我們認為我們是有籌碼可以談判。

因此，要檢討九一一集體行動的成效，若從工會當初設定兩個主要目標來看，只達成一半。但其後促成政府台鐵民營化政策之改變，並讓更多人及政府關心台鐵之問題，確實達到了一些間接的成效。然而，就筆者個人的觀察，九一一集體行動最大的成效，應該在於凝聚會員之共識。因為經過九一一之努力後，政府確實暫緩台鐵公司化、民營化之政策，讓工會會員認為團結是很重要且有成果的，亦使得工會在九一一以後之訴求，會員認同及

參與度更為提高。高雄分會常務理事阮世平就說：

所以 911 這情形，本來我們預計 93 年要公司化，因為 911 有出來，大家發現團結真有效。所以現在推動某些工作，宣布後，大家員工就會去問，何時要再去抗爭？

而從來都不曾參加工會集體行動的基層會員張盛謙也表示：

個人認為 911 是一次成功的集體行動。至於遊說成效，應該算是成功的，因為工會若沒表達此訴求，可能已經是公司化了。

此可證明，連從來都不曾參與工會集體行動的基層會員張盛謙，亦認為工會集體行動成效很好，表示若無九一一集體行動，可能台鐵局已經公司化了。張氏此意見，也相當程度地反應出台鐵工會會員間普遍的看法，一般皆認為九一一集體行動，對凝聚會員的向心力，是有相當大之成效。

此外，在 2003 年九一一集體行動之後，因政府調整台鐵民營化政策，更合理的處理台鐵與高鐵間之爭議，並給予台鐵局更多之協助，使得台鐵工會進入承平時期，約有 4 年之時間，未曾發動大型的集體行動。直至 2007 年 11 月 16 日，為了爭取員工原先繳交互助金之發還，才發動會員至交通部抗議。該次大型抗爭的集體行動，獲得約 3,000 位會員之熱烈參與，<sup>47</sup>此也應屬九一一集體行動的成效。由於九一一集體行動的成功，台鐵工會會員之向心力，獲得進一步的提升，亦有利於其未來集體行動之採行。

<sup>47</sup> 〈討互助金台鐵工會大鬧交通部〉，《自由時報》，2007 年 11 月 17 日，版 A10。。

#### 肆、台鐵工會反對民營化政策遊說成功之原因

台鐵工會認為國營體制對員工之保障較高，而全力反對政府「2004年6月完成公司化，2007年6月完成民營化」的台鐵民營化政策。因此，本研究認為台鐵工會只要促使政府調整上述台鐵民營化時程，維持現行國營台鐵局體制，保障員工公務員身份之工作權，其遊說活動即屬成功。事實上，不僅政府同意台鐵工會所提出的五大訴求，調整了台鐵局公司化與民營化之政策，至今（2009）年為止，政府連台鐵局公司化都無法完成了，更遑論要推動民營化。台鐵工會成為我國唯一憑藉自身工會實力，成功改變政府民營化政策的國營事業工會，著實是難能可貴的。而其反對民營化政策的遊說活動成功之原因，包括以下幾項：

##### 一、九一一集體行動的成功，取得合法罷工權

台鐵工會依《工會法》《與勞資爭議處理法》之規定，有計畫、有步驟地推動九一一集體行動，在超過半數的會員投票同意下，合法取得春節罷工權。正是因為依法取得合法罷工權的尚方寶劍，使得政府投鼠忌器。而台鐵工會也藉由九一一集體行動，成功地向政府展現其團結力量與戰鬥力，政府不敢再輕忽其訴求與可能的行動。政府雖仍有勞資爭議讓步或強制仲裁之作為，可與台鐵工會持續對抗，但台鐵工會聲稱若合法罷工基礎，被政府消滅，將改變路線，改採游走法律邊緣之抗爭手法，並聯合其它團體發動規模更大之春節「拒絕加班、依法休假」行動。因此，九一一集體行動後，台鐵工會與政府間之第二回合大戰，似乎又將一觸即發，而不可收拾。

因為台鐵工會九一一集體行動的成功，取得合法的罷工權，

使得政府不敢再小看台鐵工會的實力與決心，也導致政府進入進退失據之窘境，不得不認真考慮台鐵工會反對民營化之訴求。

## 二、春節罷工之嚴重性

在我國所有假期中，以農曆春節連續假期返鄉之人潮最多，而且中國人過年返鄉團聚圍爐之傳統，是根深蒂固的。一旦台鐵工會春節真正發動罷工，將影響國人返鄉團圓之輸運工作，所造成之衝擊，是政府所無法承受的。因此，台鐵工會才選定春節罷工，做為其與政府決戰攤牌之時間點，迫使政府接受其訴求。

以去(2008)年1月份中國大陸因大雪災，使得廣州火車站爆發騷動，甚至出動共軍裝甲兵維持秩序，而國務院總理溫家寶等高層趕赴各地災區，並數度道歉為例，雪災引起中共政情的嚴重性和緊迫性可見一斑。有媒體指出，該次大風雪之所以會對中國大陸社會產生如此大的影響，除了因驟變的天候造成外，主因還是此次的大風雪，阻擋了許多春節返鄉遊子的歸鄉路。<sup>48</sup>由此可知，在中國人春節返鄉團聚之傳統觀念下，一旦交通輸運發生問題，造成民怨沸騰後，是當權者所難以承受之巨大壓力。

其實，台鐵工會自己也深知春節罷工是得不到社會接受的。雖然台鐵工會有此自知之明，但因其已無路可退了，為了逼迫政府改變台鐵民營化政策，仍不得不硬著頭皮做下去，挑選春節連續假期這個最敏感的時刻，以團結權迫使政府改變政策。時任工會主任秘書的陳漢卿就表示：

事實上，台鐵員工的心態及社會，還不能接受春節罷工，會員不敢做，嘴巴敢講，但不敢真做。台鐵員工不敢是因為與社會對話其實不夠，社會還不接受春節罷工是你的合法權益，因為對社會影響太大。

<sup>48</sup> 〈來論：大陸春運雪上加霜 爆發民怨難以收拾〉，《青年日報》，2008年2月5日，版4。

### 三、總統大選之選舉壓力

2003 年台鐵工會發動九一一集體行動，翌(2004)年 3 月 20 日即將進行總統大選，在相距半年的時間下，政府不得不謹慎處理受到媒體及社會高度關切的台鐵工會九一一集體行動。尤其當時在「連宋配」成形後，總統陳水扁面臨極大的連任挑戰，對選舉前各項可能影響選情的重大時政，更須小心因應。時任行政院長的游錫堃在台鐵工會九一一行動前一天，便明確指出：「在明年總統大選前，如果會造成紛擾，重大政策將暫緩提出」。<sup>49</sup> 因此，可以得知，在台鐵工會九一一集體行動前三個月所引發之爭議，造成政府極大壓力，亦因游揆的一席話，突顯出政府擔心會影響總統大選的態度。

台鐵局前任局長黃德治，在九一一當時站在第一線，代表政府與台鐵工會協商與談判，其相當程度地瞭解上級機關，對台鐵工會九一一集體行動之態度。政府是很不願意看到罷工之發生，此會讓外界認為政府運作有問題，而對半年後之總統大選造成影響。黃德治接受訪談時表示：

我接觸的只有交通部，當然交通部與行政院、總統府，我相信會有關聯性。當然壓力是有，因為也是在選舉前，2003 年 911，而 2004 年就要選舉。假設造成罷工的話，外界的觀感，一定會認為政府運作有問題。所以，政府是非常不願意看到罷工的。

正是在總統大選前的有利天時下，因為台鐵工會九一一集體行動已紛擾了三個月，若在農曆春節前，台鐵工會再發動一次警告性罷工、春節又真正發生罷工，將突顯政府施政無能。若政府以強制仲裁或接受台鐵工會三項勞資爭議之方式，企圖瓦解工會合法罷工的基礎，台鐵工會放話表示將改變路線游走法律邊緣，並聯

<sup>49</sup> 〈游揆：若有爭議 大選前緩提重大政策〉，《自由時報》，2003 年 9 月 11 日，版 6。

合其它團體發動春節變相罷工，恐將進一步引發罷工潮。不論前述之任一種狀況若真正發生，所造成對民進黨總統選情之衝擊，恐怕難以預料，亦非交通部長甚至行政院長下台就可以解決的。因此，民進黨政府在總統大選壓力下，面對強悍的台鐵工會所提出春節罷工的可能行動，不得不全盤接受台鐵工會之五大訴求，以避免衝擊總統選情。

## 伍、九一一集體行動與 Olson 理論之驗證

### 一、公共財與集體行動

Olson 認為工會爭取會員權益與福利的公共財，因其具有不可分割的特性，只要是工會的一份子，不論他是否有貢獻，都可以享受。因此，容易存在著搭便車、坐享其成的心態。由台鐵工會的經驗來看，Olson 此看法，是沒錯的。若單純只憑藉著公共財之爭取，是不易形成大規模(過半數)集體行動的。

台鐵工會理事長陳漢卿亦呼應 Olson 此看法，他明確指出工會為了薪資待遇、福利獎金等集體財之爭取行動，仍不足以破除會員坐享其成的搭便車心態。亦即基於集體公共財之爭取，是難以形成大團體的集體行動。陳漢卿表示：

其實，會員存在搭便車、坐享其成的心態，我認為整個台灣勞工都一樣，台鐵工會也未與眾不同。台鐵工會在 92 年 224，約有兩千多將近三千人；前一場 91 年 326，一千多人，在此之前，從沒有一個活動超過兩千人，要在會員大會設定一萬人，根本是不可能的。第一個 AB 班改三班制，運務處、機務處整個加起來，五千跑不掉；運務的機班乘務旅費調整案；個人無責任事故獎金，等三項勞資爭議，幾乎是輪班制、幾乎包含現場所有輪班人員，一但要火車停駛，這些人是最關鍵的。這些勞資爭議問題，並非當時才發生，民國八十幾年已有，經解決沒好的效果，

我刻意不認真處理，技巧性拖延，我有處理，路局不用，再將責任推給路局，員工不爽情緒拉高，累積不滿情緒，讓其發酵，是一個動力。縱使如此，仍無法達到全面性，仍無法破除坐享其成搭便車心態。

## 二、選擇性誘因之重要性

Olson 認為大團體之所以能成事，是因為選擇性誘因，而非所謂的共同利益。故在 Olson 之集體行動理論中，相當強調選擇性誘因對大團體集體行動之重要性。但台鐵工會光是依 Olson 所提之正向的經濟性、社會性誘因或負向選擇性誘因，是否就能克服大團體成員搭便車的困境？Olson 認為，社會壓力與社會誘因（即所謂團結性誘因），只有在成員有面對面接觸機會的小團體，或是由小團體組成的聯盟式的大團體才能發揮其作用，此看法是否適用於台鐵工會之集體行動呢？

根據台鐵工會集體行動之經驗，台鐵工會並未提供經濟性選擇性誘因。但台鐵工會 17 個分會之常務理事間，因理事長在本會召開之理事會上，口頭公開表揚動員良好之分會，及開會後之聚餐上，分會常務理事間之互相激勵與消遣。再加上各分會亦選出本會之理事，其在本會理事會亦會形成參與感與榮譽感。因此，台鐵工會存在著正向的社會誘因，如尊敬與榮譽感等誘因；亦存在著負向的社會誘因，如分會常務理事間之競爭與彼此消遣，及選舉壓力等。

故 Olson 所言，在小團體或小團體聯盟間所形成之社會誘因與壓力，在台鐵工會的集體行動經驗中，確實是存在於 17 個分會的常務理事間，且發揮了相當之作用。除此之外，台鐵工會尚因前述其它因素的存在，使得九一一集體行動能夠超過半數之出席，其後才能成功地改變政府的台鐵民營化政策。