

# 第八章 台灣鐵路工會經驗對台灣工運發展的啟示

## 第一節 總結台鐵工會集體行動的成效

### 壹、影響台鐵工會內聚力的原因

外界普遍認為台鐵工會是一個團結、強勢的工會，但卻從未有任何人研究並具體提出台鐵工會團結的原因為何。由於工會的團結與否，對該工會集體行動的採行，影響至為重大。因此，本研究在探討台鐵工會集體行動的成效之前，必須先找出影響台鐵工會內聚力之主要原因。

#### 一、早期輪班制，造成現場人員情感緊密

理事長張文正清楚地指出了，台鐵工會會員間感情緊密且容易團結之由來，他表示：

鐵路的工作環境屬 24 小時運轉，在《勞動基準法》實施前為兩班制，做 1 天休 1 天(工作 24 小時、休息 24 小時)。換句話說，員工間之相處，較家人相處時間長，職場環境，讓員工間情感如同家人一般，情感上的連繫，造成我們易團結。

正因為在 1989 年台鐵員工適用勞基法之前，台鐵現場輪班制的員工間，因朝夕相處，彼此間容易溝通、感情緊密之傳統，奠定台鐵工會易團結之良好基礎。

#### 二、員工待遇、福利偏低，團結爭取有可能改變勞動條件

台鐵局因原屬省政府三級機關，在 1999 年 7 月因精省改隸中央後，仍維持省府事業單位之待遇，相較於其他原本就屬中央的國營事業而言，其員工待遇偏低、幾無福利可言。台鐵工會在解嚴前之黨國體制下，工會幹部之選舉，一向由國民黨鐵路黨部做安排，會員的工會認同度及參與感並不高。解嚴後，在 1991 年林惠官自行參選當選理事長以來，一方面因為新人新思維，另一方面因民主選舉後，各級工會幹部面臨會員之龐大壓力，在會員反應後，必須有所作為。因此，台鐵工會在組織轉型為自主工會後，很自然的會站出來為會員爭取合法、合理的權益。因此，宜蘭分會常務張克山就說：

因國營事業只有鐵路局待遇長期相對較低，當然鐵路工會發起任何抗爭活動，會員一定會傾巢而出

高雄分會常務阮平世也表示：

其實台鐵工會在五一罷駛前，員工都不會想到台鐵工會，因那時領導階層為指定的。經過五一後，員工會想，一方面年輕人來掌舵，大家對其思維較認同，慢慢的就會想參加工會運動。而員工待遇、福利偏低的問題，確實可以凝聚員工的心，我們和人家出去比，譬如說人家有子女教育補助，別人有我們就沒有，人家會說你爸爸在哪裏工作？我們讀書有，你怎麼沒有？所以產生員工說，我們必須把這聲音發出去。

由兩位分會常務的看法，我們可以得知，台鐵員工待遇、福利偏低，必須團結起來爭取權益，是導致台鐵工會團結之重要原因之一。

而花蓮分會常務謝勝明，則分析台鐵工會團結觀念轉變之原因，在於自主工會的型態產生後，因工會強力為會員爭取權益，導致會員對工會之向心力日益提升，他表示：

鐵路工會真要講團結，就要從 77 年集體休假後，整個工會組織型態的變化，開始變自主工會，很激烈的勞資爭議、勞動條件的談判，員工對工會的認同度，從以前的跟本不在乎，到很在乎、到參與，不停延伸到今日。

陳漢卿理事長更指出，因十幾年來工會所發動的爭取會員權益的行動，使得台鐵較資深的員工，建立起團結是有可能改變勞動條件的認知，才產生團結之觀念與集體行動。陳漢卿說：

長期以來，從民國 80 年到現在，動員的次數不能算少，就勞動條件，老員工心裏其實很清楚，長期以來，工會一次一次的動員，把一些不合理的勞動條件，透過此手段，解決不合理情況。會員心裏建立必須要團結、工會行動要團結，會員心裏一定有此印象，十幾年了。再加上任何議題，不是我們一廂情願，是根據幹部反應現場意見，才易引起會員共鳴，會員覺得非走不可，老的事實上都有此觀念。

正因為自 1988 年至今近二十年來，台鐵工會因會員團結爭取，確實改變了一些不當的勞動條件。因此，團結起來有可能改變勞動條件，便成為台鐵老的員工之認知，此更進一步強化工會會員之團結心。

### 三、因政策不公，造成台鐵局長期虧損，員工揹負原罪之不平

台鐵局自 1975 年執行西部鐵路電氣化計畫，在五年內投資 244 億元之後，其財務即逐漸惡化。隨著中山高速公路於 1978 年通車後，台鐵在西部運輸市場一枝獨秀的情況已不復見，當年便首次出現 2.57 億元之虧損。在台鐵工會於 2003 年 9 月 11 日召開會員大會密集抗爭之前五年(1998 年度至 2002 年度)，台鐵局平均每年虧損 102.67 億元，而至 2002 年底為止，台鐵累積負債已高達 1,198 億元。

因台鐵為大眾運輸服務業，具有公用性特質，負有社會服務之任務，故不以「營利」為主要目的，必須考量政策性因素。包括運價訂定需考量政策因素、自行負擔路線基礎設施維護經費、退撫金負擔由台鐵承擔、老殘優待差額由台鐵自行吸收、不敷成本支線及小站，因大眾運輸政策無法關閉等政策性因素，造台鐵局長期虧損。以台鐵 2002 年度虧損 94.62 億元而言，若去除老殘折扣優待 6.89 億元、虧損支線小站 6.87 億元、基礎設施維護 30.66 億元、員工退撫負擔 46.34 億元及債務利息 21.22 億元等公用性、歷史性財務負擔共計 111.98 億元，則尚結餘 17.36 億元。顯見台鐵營運虧損，並非完全因經營績效不佳所造成，實係所背負的政策包袱過於沉重。高雄分會常務阮平世便表示：

鐵路局之所以長期虧損，是因為長期以來包袱。退輔制的不公平，其它單位是政府來擔，我們鐵路局卻是自己負擔。社會觀感加諸於鐵路局，說鐵路局虧損，其實鐵路員工瞭解，政策性的負擔若由政府吸收，鐵路局並沒有虧損。

在交通部與台鐵局資方在 2003 年舉辦台鐵公司化說明會，宣導台鐵公司化之必要性與優點時，因資方表示若依台鐵公司化方案，扣除政策性包袱後，台鐵仍有盈餘，導致嘉義分會常務林寶元憤怒地當場翻桌。林寶元在接受本研究訪談時，為台鐵員工常期以來因政策不公揹負虧損之原罪，而深感不平。他說：

鐵路工會開會時，不時在講的，長期虧損政府應負責，像退休準備金，一年約五十三億，公務員有提撥退休金，那以前鐵路局怎麼沒有呢？以前國民黨一黨獨大，你賺的都給我，退休再給你們領，哪知 2000 年政黨輪替後，每年五十幾億，退休人員領月退，帳卻都掛在鐵路局。民國 92 年 911 之前，交通部在嘉義做簡報，徐達文副局長也來宣導公司化，他們說 91 年度扣掉那些實際上的營運，還有盈餘一億多，那是他們做簡報出來的，才會被我翻桌，你說的與剛剛簡報不同。

花蓮分會常務謝勝明對會員分析台鐵虧損原因，認為不該歸責於員工。是因政府政策所造成台鐵虧，故應由政府承擔。謝勝明是以此觀點來教育會員，鼓勵會員站出來參與集體行動，他表示：

在長期教育中，想讓會員瞭解，虧損主因在哪裏？責任不在我們這邊，這是我們教育會員，我們不應承接政策性虧損，虧損應該政府去承擔，他們在認同、在感同身受下，他們就會站出來。

而宜蘭分會常務張克山則認為台鐵為公共運輸之產業，肩負公共運輸責任而產生虧損，卻因長期政府誤導民眾，造成員工不平，而成為團結原因所在。張克山說：

台鐵是公共運輸服務業，擔負公共運輸責任，所以台鐵虧損不能怪罪於鐵路員工。因長期政府誤導民眾，造成我們很生氣，這也是團結向心力所在。譬如中油、台電有法定盈餘，一定會賺錢；像中華電信張緒中，搞的烏壓壓，就是因為其員工待遇好，我幹嘛站出去。台鐵因長期不平，造成團結。

由四位分會常務之說法，我們可以得知，因台鐵局員工長期揹負此原罪，不僅工會會員強烈不爽，其實連台鐵局的管理階層亦感不平，此正是促成台鐵工會勞資團結一致的主要原因。

#### 四、政府的台鐵民營化政策，是台鐵工會團結的外部原因

在 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 次委員會審議後，訂出台鐵應於 2004 年 6 月完成公司化，2007 年 6 月完成民營化。因政府訂出明確之民營化時程表，造成台鐵員工對台鐵的未來、工作權將不保之疑慮，再經由工會一年多的密集教育與宣導，台鐵員工產生高度危機意

識，造成工會會員大團結。張文正理事長清楚地指出，政府的台鐵民營化政策，是台鐵工會團結的外部原因。張文正說：

團結有內外壓力之原因，外部原因是民營化；內部原因是工會說明會清楚點出不團結，勞動條件不會改變。

而延平分會常務邱光華則以九一一當天，該分會多具行政幕僚身份的會員，竟出乎眾人意料之外的九成會員出席投票，來強調會員因政府的台鐵民營化政策，引發會員高度危機感，成為會員踴躍參與九一一集體行動的原因。邱光華表示：

因本會決定動員九一一會員大會，訴求非常的引起會員關切，認為今天若不站出來，說不定明天就公司化。會員有危機感，自動自發地站出來。原來估計我們分會約六至七成之會員會參加，而實際上，因本會就近在台北，很多會員利用午休時間或空班去投票。本分會動員達九成，很可怕，大家都主動一定要去投票。

花蓮分會常務謝勝明也認為，透過對台鐵虧損責任之釐清，讓會員明瞭揹負長期虧損責任之不公平。再分析民營化對會員自身權利可能造成之改變，喚起會員之危機感，才能團結一致的採取集體行動，站出來反對政府的台鐵民營化政策。他說：

政府的既定政策是將台鐵公司化、民營化，卻未談到台鐵長期揹負的社會責任、公共責任、及歷史性虧損因素，不談因果下卻要將政策去執行，當然以工會立場是不會接受。工會必須將這些因果，對會員做很密集性的教育，讓他們建立危機感，911之前，大概用差不多將近一年全省很密集做教育，建立危機感與瞭解。讓他們有危機感才願意走出來。大家知道不能輸，輸就讓那政策過關了；贏的話等於用團結權去壓迫政策的修訂或延後，大家都知道。

因此，我們可以得知，政府的台鐵民營化政策，是台鐵工會團結

的外部原因。因政府的台鐵民營化政策與明確的推動時程，使得台鐵局員工產生高度危機感。台鐵工會提出反公司化、反民營化之訴求，並透過密集的教育與宣導後，獲得台鐵工會會員普遍的認同，造成台鐵工會空前的大團結。

## 貳、制度面的影響

台鐵工會的集體行動，受到制度面相當程度的影響。其有相當良好的組織結構，本會有本會常務理事會、理事會、會員代表大會。而分會亦有分會的理事會、會員代表大會、小組長等。由於台鐵局在適用《勞動基準法》之前，台鐵現場員工採 24 小時輪班制，同仁工作在一起、住在一起，這種組織結構，造成台鐵員工感情緊密、易團結之良好基礎。再加上分會幹部也是經由選舉產生，在連任之壓力下，亦須有所表現。因而在台鐵工會本會之理事會作成採取集體行動之決議後，各分會自然會配合動員。

此外，自 1996 年起，台鐵局每年固定編列預算補助台鐵工會 238.2 萬元，更有助於工會之運作。尤其是台鐵工會會員的會費由台鐵局在薪資發放時，直接代為扣繳，因而會費一毛錢也不會短少。這些制度面之設計，使得台鐵工會經費充裕，有利於工會各項訓練與集體行動之實行。在台鐵工會九一一集體行動時擔任台鐵局長的黃德治先生就表示：

我覺得一個工會要能運作成功，它的經費來源很重要。交通事業是由事業體本身，就是鐵路局來代為徵收會費，這個也是很奇特的現象。一般資方對勞方，不會有這麼好的大禮送給它。因為會費一毛錢都跑不掉，它們的經費非常充裕，所以辦理各項活動，大概都有充裕的資源來配合。所以我認為，它們集體行動的成效是很強的。

以上這些制度面之因素，包括工會層級組織嚴密、早期輪班

制造成同仁間感情緊密、工會幹部由選舉產生之連任壓力、資方固定編列預算補助、會費由資方代為徵收等，對台鐵工會集體行動之實行與成效，皆具有正面的意義與影響。

### 參、工會領導者的影響

一個團體的成敗，受到領導者相當程度的影響，台鐵工會亦不例外。台鐵自 1988 年五一罷駛以來，工會爭權益之集體行動屢見不鮮，台鐵工會訴求之議題與動作不斷。再加上 1991 年林惠官自行參選當選以來，工會自主性提高後，工會幹部承受會員要求爭取合理權益之龐大壓力。在這種時空環境下，首當其衝的理事長，責無旁貸要帶頭出來爭權益，體制內協商不成，就必須採取體制外抗爭之集體行動。

2000 年政黨輪替後，時任台鐵工會理事長的張文正，在台鐵工會長期以來力爭權益之歷史傳統下，又揹負力抗政府高鐵興建與反對政府台鐵民營化政策之雙重壓力下，其處境之艱難，是不難理解的。因此，其不得不領導工會發動一次又一次之集體行動，甚至嘗試推動史無前例的九一一會員大會之召開，其挑戰是極為艱鉅的。對內既須處理會員間惶惶不安的情緒，並凝聚共識推動無先例可資學習的九一一集體行動，對外又須因應資方及政府一連串限制性之打壓作為。並持續透過與政府之協商談判，不放棄任何可能解決工會訴求之途徑。張文正若非有相當抗壓性，尤其是一股極為堅強的使命感與責任感，是不易成事的。

尤其在九一一集體行動上半年之二二四集體行動中，台鐵工會理事長張文正，甫因帶領 3,000 名會員，在台北站月台間臥軌抗爭，被交通部以公共危險罪，移送台北地檢署偵辦中。在九一一集體行動前一個月，在 8 月 10 日晚上，於台北市館前路的小



魏餐廳，筆者為台鐵局之國會連絡室主管劉建良先生，舉辦慶生餐會之際，張文正回答筆者對一個月後九一一集體行動，是否會過半數參加之問題時，其有感而發地表示：

我不知道 911 當天實際上會有多少人參加，但我為鐵路兄弟拼成這個樣子，如果當天未有七、八成之會員參加，我會覺得很難過與不值得。

就是因為張文正理事長這種無私無我與犧牲奉獻之精神，感動了台鐵工會很多幹部與基層會員。使得其在九一一集體行動當天上午，在電視上悲情演出之臨門一腳，成功召喚了台北鄰近地區的會員，傾巢而出參與會員大會，才能成功地跨越過半數之門檻，取得合法罷工權。張文正這種政治企業家之領導角色，對台鐵工會集體行動之推動與成效，是具有相當助益的。

至於要總結台鐵工會集體行動的成效，是不易下定論的。雖然因為台鐵工會一連串的集體行動，達成政府台鐵民營化政策改變，使得更多人關注到台鐵面臨之問題，及政府更加重視台鐵之經營發展等成效。但張文正理事長仍不認為是成功的，他表示台鐵的生存問題至今仍未獲得解決，而台鐵與高鐵之競合問題仍有待努力。張文正指出：

我不認為是成功的。因為從 2001 至 2003 年的集體行動，都是我任內，事實上這些行動外界認為成功，是因為抗爭訴求得到回應。勉強說是成功，是因為我們的訴求合理同時合法，抗議指出政府政策錯誤與不合法的地方，政策受到輿論壓力，而適度回應我們訴求。我不認為成功的是，政府一直到現在仍沒徹底解決台灣鐵路市場的問題。換句話說，兩鐵之間互相競爭的問題。

## 第二節 民營企業工會與國營事業工會的差異

台鐵工會為典型的大型國營事業工會，本研究在第四章第三節，已對台鐵工會之特性，進行過深入的探討。因此，本章僅以國營事業工會與民營企業工會之一般性差異，來做探討。

### 壹、國營事業工會之特性

一般外界在探討國營事業工會之特性，多以其運作上之優劣勢來討論，認為其具備以下之優勢：1)、獨(寡)占性及企業體龐大的特性；2)、資方提供資源及人力之協助；3)、工作權受到保障；4)、國營事業沒有真正的資方；<sup>1</sup>5)、會員教育水準較高；6)、幹部可請公假處理會務，比民營企業工會方便許多；7)、財務大多健全；8)、公司遵守勞工法令等。<sup>2</sup>而其運作上的劣勢，主要因其公務員的身份，限制了工會的發展，包括了團體協商權、爭議權，都相當程度的受到影響。

因此，一般而言，國營事業工會較民營企業工會，占有更大的運作優勢。再加上國營事業的任務，多與民眾生活息息相關，工會的抗爭與訴求，較容易得到輿論與社會之關注。此外，因政府的國營事業民營化政策，使得國營事業工會因面臨相同處境，彼此間相互呼應與聲援，更容易形成一股聲勢，而對政府及資方造成壓力。同時，因為國營事業多屬大型事業，員工人數多而力量大，基於選票或其它考量下，為影響政府政策，而積極進行立法院的遊說工作，亦產生一定程度的影響。

---

<sup>1</sup> 楊玉玫，頁 15-16。

<sup>2</sup> 翁大峯，2000 年 (A)，頁 52。

## 貳、民營企業工會與國營事業工會之差異

國營事業工會所具備的特性，是民營企業工會所未具備的，這也是兩者主要差異所在。本研究主要在探討台鐵工會的遊說活動，尤其是台鐵工會因反對政府台鐵民營化政策，而召開九一一會員大會之案例。因此，本研究以國營事業工會與民營企業工會以下幾項主要差異來進行探討。

### 一、國營事業的資方是政府、民營企業的老闆是企業主

國營事業工會與民營企業工會之差異，在勞資爭議產生時，更是直接突顯出來。因為國營事業的資方是政府，在發生勞資爭議時，政府是站在第一線來處理；民營企業發生勞資爭議時，工會須先與資方協商，協商不成後，才向當地勞工主管機關申請調解或進一步提出仲裁，政府只能在資方有違反相關法律規定時，才能依法處理。因此，國營事業工會是直接與政府談判，政府站在第一線；而民營事業工會是與民間企業主談判，政府的角色退居第二線，而且是資方有違法時，政府才能依法介入處理。因此所衍生出來，國營事業工會與民營企業工會遇爭議時，陳情之對象、作法與效果，便不盡相同。

國營事業工會在遇到爭議時，一般多會在體制內先與資方協商，若遲遲未有回應或滿意的解決，便會向立法院陳情，希望透過民意機關之質詢、審查預算時做成附帶決議或刪除釋股預算、增修法案、召開聽會或協調會等方式來處理。因此，國營事業工會為了爭取自身權益，在立法院進行遊說活動，是很自然之事。因而，不論是國營事業工會在體制內與資方協商，或透過立法院來改變政府政策，政府都是站在第一線，也因此較容易產生協商

結果。

然而民營企業工會若發生勞資爭議，其處理所需時間，往往曠日費時，也容易成效不彰。以台中客運勞資爭議風波為例，在2003年10月15日，台中客運工會因不滿資方減薪三成，以召開臨時會員大會之名義，行變相罷工之實，而資方更是不預警的先口頭解雇帶頭的工會常務理事黃河宗。在這場長達22天的罷工中，資方先於10月24日以勞方違反《勞動基準法》第12條無故曠職3天為由，解雇參與罷駛行動的180位工會成員，幾乎包括所有司機與技工。而主管機關的台中市勞工局雖多次介入協議，因資方無協商誠意仍無法解決。台中客運工會開始於10月25日結合其它工會團體發動千人遊行，要求台中市政府接管台中客運；又於10月31日北上勞委會抗議。勞委會與工會代表協商後雖認定因雇主延付薪資在先，員工拒上班並履行《民法》264條之抗辯權，並無違反勞基法無正當理由曠工三日之規定，故雇主解雇案不成立，但勞委會也只能呼籲台中市政府應就職權儘速進行調解。然而，台中市政府勞工局長賴淑惠則無奈表示，若行政、抗爭都沒有作用下，勞工局只能協助勞方尋求司法途徑爭取工作權。<sup>3</sup>由此可見，民營企業工會勞資爭議協商對象，主要是民間企業主，各級政府機關能扮演的角色是有其限度的。

針對國營事業工會與民營企業工會之差異，台中市長胡志強明確指出：「台中客運勞資糾紛案與台汽、台鐵的案子不同，台汽、台鐵是國營企業，老闆是政府，政府可以直接和勞方協商；但台中客運是民營公司，政府能介入的地方十分有限，依法必須由勞資雙方協商，在台中客運事件上，政府未必能圓滿解決勞資糾紛」。<sup>4</sup>由此可知，民間企業發生勞資糾紛，政府不一定有能力解決。

<sup>3</sup> 〈中客勞資糾紛未解 勞工局將協助勞方打官司〉，《中央社》，2003年11月4日。

<sup>4</sup> 〈胡志強為免替中客背書辭去董事職務〉，《中央社》，2003年11月3日。

在台中客運的勞資糾紛中，市長胡志強與市議會議長張宏年的立場曾被台中客運工會及議員強烈質疑，最後台中市政府交通局下通牒，要求在 11 月 5 日下午五點之前，若勞資爭議仍不結束，將收回台中客運所有的市公車路權。經與台中客運董事長張啟仲具有親戚關係的台中市議會議長張宏年強力介入下，終於 5 日下午勞資雙方達成協議，資方同意撤回解雇令，既往不究，而圓滿落幕。<sup>5</sup>

因此，國營事業工會與民營企業工會之最大差異，就在於勞資爭議發生時，政府角色的差異。也因政府角色的差異，使得國營事業工會與民營企業工會遇勞資爭議時，陳情之對象、作法與效果，產生相當程度之差異。

## 二、國營事業勞工較有保障、民營企業勞工面臨解僱之風險

國營事業勞工多數具有公務人員的身份，因此在獎懲上有一定的規定，並非隨意可解雇；且縱使被資方不當解雇，仍有相關行政救濟之途徑可以採行。也因為工作權受到保障之故，國營事業勞工在從事工會運動時，不必像民間企業勞工須擔心工作權不保之問題。

而民營企業的企業主對於勞工相關法令的態度是不一的，因此，民營企業工會的會員普遍會擔心若抗爭過頭，可能在企業主一念之間就被解雇了。正是因為這種隨時會面臨被資方解雇的風險，使得民營企業工會在發動勞資爭議或抗爭時，必須考量工作權可能隨時不保之問題。一般而言，民營企業工會多在面臨關廠歇業、大量解雇或集體減薪時，基於保障工作權或爭取權益下，不得已才會進行集體抗爭。

<sup>5</sup> 〈撤銷解雇令 中客今起復駛 勞資簽協議書 工會成員全部回去上班 胡志強促中央查帳保障勞工權益〉，《聯合報》，2003 年 11 月 6 日，版 20。

因此，以每年皆向資方爭取年終獎金更高額發放的台塑企業工會全國聯合會而言，雖然整個台塑集團所屬員工達 90,000 人，為一超大型民營企業工會，其亦曾動員 1,000 位會員北上台塑總公司陳情，惟仍是小心謹慎的以和緩的方式來降低集體行動的衝突性，將陳情活動定調為「向董事長(王永慶)、總座(王永在)拜年請安活動」；<sup>6</sup>也曾號召 5,000 會員走上街頭，爭取企業盈餘之分配權，但遊行名稱仍和緩的定名為「愛企業、拼權益」，以避免過度刺激資方。<sup>7</sup>自此可見，若非面臨關廠歇業、大量解雇或集體減薪之強力壓力下，民營企業工會對於與資方互動之集體行動，總是小心翼翼的，以避免造成資方不滿而面臨被解僱之風險。

民營企業的勞工，一旦被資方解雇，將面臨極大的困境。在我國每年 14,000 件的勞資爭議中，因弱勢勞工無力應付強勢有錢的資方，實際進行官司訴訟的不到 1,000 件。以大同工會常務理事白正憲之案例最為經典，因為其參與工會活動，在 1990 年突然遭公司以「不能勝任工作」為由資遣，其與資方打了 8 年官司，最後才獲勝訴定讞。<sup>8</sup>正因為我國勞動訴訟制度之故，勞方根本無力與資方打官司，因此，民營企業工會的會員，在隨時可能被不當解雇之風險下，影響其對工會集體行動之參與，亦影響了民營企業工會的力量。

### 三、國營事業工會規模較大、一般民營企業工會規模較小

我國《工會法》第 6 條規定：「同一區域或同一廠場，年滿 20 歲之同一產業工人，或同一區域同一職業之工人，人數在 30

<sup>6</sup> 〈財經快遞 年終獎金談不攏 台塑員工要北上〉，《聯合報》，2006 年 1 月 6 日，版 42。

<sup>7</sup> 〈愛企業、拼權益 台塑工會今 5000 人北上遊行〉，《聯合報》，2004 年 12 月 18 日，版 42。

<sup>8</sup> 〈勞資爭議多 八年官司求得復職 髮已白〉，《聯合晚報》，2008 年 2 月 9 日。

人以上時，應依法組織產業工會或職業工會」；同法第 12 條又規定：「凡在工會組織區域內，年滿 16 歲之男女工人，均有加入其所從事產業或職業工會為會員之權利與義務」。以實際情形而言，我國工會組織數目卻仍有限，團體協約之訂定極為稀少。對一般工會的會員而言，強制加入工會並非本身的認知或需求，因此對工會毫無向心力；加以工會規模有限，以中小企業為主的我國產業結構，大多數廠場工會會員人數不多，亦難以建立工會團體協商的機制。工會在沒有能力進行團體協商的情形下，使會員對工會更加缺乏向心力，大多數的產業工會無法調整常年會費即為明顯例證。<sup>9</sup>

因為我國產業體制以中小企業居多，因此，一般民營企業工會之規模，相較於國營事業工會之規模來的小，又因缺乏與資方訂定團體協約之能力，工會會員向心力不高。因此，一般民營企業工會的力量有限、集體行動的能力與工會發展，都受到相當程度的限制。

而我國國營事業多為獨(寡)占事業，事業體暨龐大且人員眾多，再加上工會組織化程度高、財務健全，只要工會提出的訴求正當性夠，並且能夠獲得工會會員之認同，動員千人上街頭展開抗爭，不難達成。因此，在實際與媒體報導上，民營企業工會發動的集體行動之次數，遠較國營事業工會來的少。換句話來說，國營事業工會之力量、採取集體行動之能力、對社會的影響力，遠較民營企業工會來的更大且更廣。

<sup>9</sup> 潘世偉，〈工會法修正暨相關問題之研究(上)〉，《勞工行政》，102 期(1996 年 10 月)，頁 53。

### 第三節 台鐵產業的特質與遊說的成效

本研究在第四章第一節已探討台鐵的產業特質，包括：1)、是國營的大眾運輸業；2)、公共服務而非營利導向；3)、鐵路運輸市場之獨占性；4)、全年無休且離尖峰需求差距明顯；5)、鐵路運輸具大量、經濟、環保、節省能源特性等。台鐵因其國營事業的性質，經營與管理受到政府政策與民意機關極大的影響，也因此必須進行相關的遊說活動，才能爭取對自己有利之條件或改變對自己不利之情況。而台鐵工會就是因為善於運用台鐵的產業特質，透過九一一集體行動之成功，才能改變政府台鐵民營化政策。

#### 壹、鐵路運輸市場之獨占性有利於遊說

台鐵是國營的運輸事業，在高鐵通車前在我國鐵路運輸市場具有獨占性。其在西部幹線雖與航空、公路競爭，但仍有其特殊競爭優勢存在；在東部幹線更是獨占鰲頭，具有關鍵地位。因為台鐵產業獨占性的特質，大量運輸的替代性較低，一旦出現「依法休假」或罷工之聲因，便引起社會大眾及政府之重視。

因此，台鐵工會每次提出爭權益之訴求與遊說活動，只要是合法、合理，政府遲早都會接受。此證明了鐵路運輸市場之獨占性，有對於台鐵工會遊說行動之成效，是有相當助益的。

#### 貳、離尖峰差距大，在尖峰時刻發動罷工，遊說成效良好

台鐵是屬於 24 小時運轉的產業，但其離尖峰需求之差距極為明顯。平日以上下班時間為尖峰期，每日搭台鐵上班、上學之



通勤族約有 500,000 人，而周休二日等連續假日，是一般旅客旅遊或返鄉之尖峰期。在農曆春節之輸運量更是達到高峰，數以百萬計。因此，台鐵工會若在平常上班日罷工，影響的是 500,000 人的弱勢通勤族。若在假日罷工，影響到一般外出旅遊之旅客。若在農曆春節連續假期罷工，將影響南來北往及東部地區之全台百萬人次以上的龐大返鄉人潮。

尤其中國人傳統的春節返鄉團聚之觀念已根深蒂固，每年利用台鐵做為返鄉交通工具的人次，數以百萬計，甚至因為一票難求，產生黃牛票、提早排隊或拜託民意代表代訂車票等情形。由於春節返鄉之龐大運輸需求，若台鐵工會執意發動春節罷工，其所引發之政治海嘯，著實難以估量，政府不得不審慎因應。

台鐵局前任局長黃德治，亦認為台鐵的產業特質，對工會遊說的成效是有幫助的。因為不論政府或經營者，皆不願看到造成社會大眾返鄉之不便。尤其工會利用中秋節所有運輸工具運能皆吃緊之尖峰時間，威脅要作罷工，採的時間點是很厲害的。也因為工會善用台鐵產業特質，來發動集體罷工行動，使得大家更關心台鐵產業特質與面臨之問題，還給台鐵產業一個公道。黃德治便表示：

以前大家都把台鐵當作一個營利事業，確實沒錯。這也非工會自己在講，資方領導階層，講句不客氣的話，主張鐵路是公共事業、是一個大眾運輸，是我們在講。在很多場合，我們也會告訴員工，我們扮演的角色。工會聽進去了，所以也來透過遊說讓各方面瞭解，這其實有相輔相成的效果。確實也讓大家觀念改變，為什麼鐵路在帳面上、預算上看起來年虧一百億，還能夠接受，一般國營事業，若不具公用性的話，早就關門了。就是因為勞資方雙方有共同的努力，所以讓社會大眾瞭解到這樣一個特性，我認為這是有幫助，但不全然是工會的功勞。911 是選中秋節，其實非中秋節，平日的罷工也是很嚴重的。利用中秋節尖峰高潮，來威脅要做罷工行動，這在中秋節這種尖峰，所有運輸工具運能本來就是吃緊的情況下，來做這個訴求的話，當然會有擴大的效果。當然大家

都不願意看到，不管是政府面或經營者，都不願看到造成社會大眾的困難、返鄉的不便。就工會的立場，採的時間點是非常厲害。但是對於產業特質，大家會更重視，會回過頭來檢視台鐵的特質是什麼？對於員工權益的爭取，當然也發揮一些功效。像原來有一些他們的津貼被壓制，也因為這樣子，大家覺得很重要，還給產業一些公道，我覺得是這樣。

依據黃德治之說法，正是因為台鐵離尖峰差距明顯之產業特質，若以尖峰時刻發動罷工，一時之間龐大的替代運輸問題，實不易解決。因此，亦有利於其遊說活動之成效。而台鐵工會九一一集體行動，又結合總統大選之敏感時刻，更具有擴大之遊說效果。

### 參、台鐵的產業特質，卻無法影響政府高鐵政策

先前所述台鐵的產業特質是有利於其遊說活動的成效，唯獨遇到高鐵時，卻成效不彰，原因無它，就是在於政府高鐵政策與高鐵路財團跨越黨派之強勢政經實力。

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，政府為了推動高鐵的興建，制定「獎勵民間參與交通建設條例」，台灣高鐵路企業聯盟(台灣高鐵路公司前制)以政府零出資之計畫，獲得該案最優申請人資格，並於1998年7月23日與交通部簽約。依該條例第四條之規定，政府或公營事業機構對高鐵路之直接投資與間接投資，不得高於該公司資本總額的20%，然而從當時執政的國民黨、2000年起執政的民進黨、到2008年二次政黨輪替的國民黨政府，對高鐵路皆全力相挺，高鐵路之龐大政商實力可見一斑。

高鐵路興建的龐大融資貸款資金，並不是向國外融資貸款，卻是由25家本土銀行融資，且由政府保證。而政府更是以國營事業來投資高鐵路125億元，包括台糖50億元、行政院開發基金30億元、台銀20億元、土銀20億元、中央信託局5億元等；另以

官股銀行投資 115 億元，包括合庫 20 億元、一銀 20 億元、華銀 20 億元、交銀 20 億元、中國商銀 20 億元、台灣中小企銀 15 億元等，占高鐵資本總額 1,045 億元之 23%，此外，官股性質濃厚的中鋼也投資 57 億元。<sup>10</sup>因此，立法院在 2002 年審查 2002 年度中央政府總預算行政院開發基金時做出決議：「政府及國公營事業、轉投資事業，不得再投資高鐵」。

然而各公營行庫卻仍持續購買高鐵特別股達 160 億元，國民黨與親民黨立法院黨團，因此在 2003 年審查國營事業預算時提案，將追究行政單位違反立法院決議購買高鐵特別股的責任，並要求超額投資部份撤資。不過國民黨與親民黨該項提案仍不敵高鐵公司之運作，致使在立法院院會表決大戰中未能通過。在當時立法院總計 225 席次中，民進黨加台聯共 100 席、無黨聯盟及無黨籍者占 10 席、國民黨加上親民黨共 115 席。在國親席次已過半數下，卻仍表決失敗，顯示出高鐵財團之龐大政經實力。<sup>11</sup>

甚至在 2005 年 9 月 30 日，當高鐵產生資金缺口時，行政院長謝長廷為強調政府支持高鐵的決心，還宣示行政院成立高鐵小組協助高鐵度過難關，並指示交通部以航發會投資 45 億、中技顧問社投資 30 億，共同投資高鐵 75 億元，引發軒然大波。雖然華航工會等團體強烈抗議並進一步到台北地檢署按鈴控告，但政府仍執行投資高鐵，在在顯示民進黨政府對高鐵之支持。<sup>12</sup>

在 2008 年二次政黨輪替國民黨重新拿回政權後，當高鐵要求銀行團調降融資利率延宕無解時，行政院由副院長邱正雄親上火線，召集交通部長毛治國、中央銀行總裁彭淮南、財政部長李述德開會，敲定高鐵融資利率調降案，<sup>13</sup>由此可知，現今的國民

<sup>10</sup> 王政準，《以賽局理論與孫子兵法探討台灣高速鐵路工程 BOT 案》，屏東：屏東科技大學高階經營管理碩士在職專班，2007 年 6 月，頁 49。

<sup>11</sup> 〈高鐵究責未獲通關 國親轉戰連署釋憲〉，《中央日報》，2003 年 5 月 31 日，版 5。

<sup>12</sup> 〈航發會董事 全總告背信〉，《聯合報》，2005 年 10 月 5 日，版 6。

<sup>13</sup> 〈高鐵融資利率調降 毛治國牽線 邱正雄壓陣 兆豐金鬆口〉，《中國時報》，2008 年 9 月 1 日，版 A5。

黨政府也是站在支持高鐵的立場。

至此，我們可以得知，從早期國民黨執政時期對高鐵籌建之鼎力支持；2000年民進黨執政後，高鐵董事長殷琪立刻被聘為總統府國策顧問；到2008年國民黨重新拿回政權後，不同政黨主政下的政府，對高鐵關愛的眼神與全力支持從未停過。此當然與高鐵興建是國家重大建設有關，但高鐵財團龐大的政經實力及跨越藍綠的政商人脈，亦是關鍵因素之一。

由此可見，高鐵公司的政經實力是跨越政黨與黨派的，才能得到不同時期政府之支持與協助；而台鐵工會只是弱勢勞方，與財團相較，宛如小巫見大巫，因而台鐵工會在與高鐵發生爭議而發動集體行動之遊說行動，才會成效不佳。正因為台鐵工會體認到自身與高鐵財團之政經影響力相差懸殊，且為避免模糊反民營化議題之焦點，才會在2002年九一二集體行動、2002年三二六集體行動後，便暫時擱置高鐵議題，全力應付民營化的議題。此突顯了台鐵的產業特質雖有利於其遊說活動的成效，唯遇到強勢的高鐵財團時，因高鐵跨越黨派之超強政經實力，相當程度的影響了台鐵工會之遊說成效。

## 第四節 台鐵工會經驗對台灣工運發展的啟示

不同的工會或利益團體，有其不同的傳統與產業特質，恐無法相互比擬。本研究之台鐵工會經驗，是否能通則化的推論至其他國營事業工會或利益團體，則有待後續研究者來進一步研究。以 Olson 理論來檢視台鐵工會的集體行動，得到以下之啟示。

### 壹、台鐵工會經驗之啟示

Olson 認為公共財因其具有不可分割的特性，只要是大團體的一份子，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，而難以形成集體行動，來影響政策。由台鐵工會集體行動的經驗來看，此看法是沒錯的。若單純只憑藉著公共財之爭取，對一個大團體而言，是不易形成大規模(過半數)集體行動的。此點也正是我國工會界或利益團體，在採行集體行動時，普遍面臨之困難。

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。但根據台鐵工會集體行動的經驗，台鐵工會並未提供經濟性選擇性誘因，卻能克服大團體成員搭便車的困境，顯然台鐵工會另有其它成功因素之存在。由台鐵工會集體行動的經驗，可以得知，大團體雖未提供會員經濟性選擇性誘因，仍有機會可以克服成員搭便車的困境。

此外，Olson 認為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，才能發揮其作用的社會壓力與社會誘因(即所謂團結性誘因)，確實存在於台鐵工會之中。在台鐵工會 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，尤其是在開會後的聚餐上，分會常務理事間之互相激勵與消遣。因此，台鐵工會存在著社會誘因，如尊敬與榮譽感等正向誘因；亦存在著負向誘因，如分會常務理事間之競爭與彼此消遣，及選舉壓力等。根據台鐵工會集體行動之經驗，台鐵工會存在著如 Olson 所言，只有在小團體或小團體聯盟間，才會形成之社會誘因與壓力。且這種社會誘因與壓力，對台鐵工會集體行動的動員，發揮了相當之作用。

## 貳、台鐵工會經驗之適用性

既然大團體對於爭取公共財的集體行動，普遍存在著搭便車與坐享其的心態，不易形成具規模的集體行動。那麼台鐵工會克服其成員搭便車的困境之成功經驗，是否可以適用到其它工會或利益團體呢？值得吾人進一步探討之。

首先，根據本研究得知，台鐵工會集體行動成功的原因，除了正式制度外，另因其內部特有的組織文化傳統與慣例，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。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 年起，「團結是有可能改變勞動條件」之認知深植會員心中，而這十幾年來爭取權益的行動，變成一種傳統與慣例。此外，亦發現台鐵工會並未提供參與會員實質的誘因，但是因為正面的榮譽感與負面誘因，因而提高工會幹部之動員意願，成為其克服搭便車困境的成功因素之一。台鐵工會存在於其內部特有的文化傳統與慣例，及社會誘因與壓力，是其集體行動能夠成功之重要因素。至於其它的工會或利益團體是否有此條件，吾人並無從得知，此尚待後人來研究。

第二，領導人的影響，對一個團體的集體行動，至為重大。

除了平時之「帶心」與搏感情之外，其是否具有政治企業家之精神與領導能力，也會影響集體行動的成敗。台鐵工會理事長張文正，有其個人的特質與領導風格，在九一一集體行動當時的時空背景下，面臨無路可退之困境，在政府打壓與工會內部之雙重壓力下，九一一會員大會的集體行動，成功跨越超過半數投票通過之門檻，確實是難能可貴的。張文正所扮演政治企業家的角色，亦是不可或缺的。此外，台鐵局長年以來，因政策虧損卻由員工揹負原罪，不分勞方與資方，皆深感不平，勞資幾乎是一體的。再加上民營化之壓力，資方管理階層亦擔心未來會喪失公務員身份，使得勞資更是站在同一陣線。正是在這種資方對工會之同情與暗助下，台鐵工會才有機會動員成功。因此，觀諸台鐵工會之經驗，其它大型工會之領導人，是否具有政治企業家之精神與卓越領導能力，且其勞資雙方是否亦如台鐵一樣，具有勞資一體之氛圍，才能有利於其集體行動之動員，亦值得深入研究。

第三，台鐵的產業特質，是有利於其集體行動的遊說成效。因其鐵路運輸市場之獨占性，與尖峰時刻之龐大運輸需求，一但以連續假期的運輸尖峰，作罷工訴求，確實可以擴大其遊說成效。觀諸我國其它具獨占與壟斷性質之國營事業，是否也能因此產業特質，而增加其工會對政府之遊說成效呢？截至今日為止，吾人似乎仍看不出來。至於其它民營企業或利益團體，恐更無此特別條件了。

從台鐵工會集體行動的經驗來看，九一一集體行動的成功，並非一蹴可及的。台鐵工會善用其鐵路產業特質、工會特性，及環境因素所形成的優勢，在天時、地利與人和皆具備之條件下，始能克服 Olson 所言之大團體集體行動的困境。就人和而言，台鐵工會有其內部特有的組織文化傳統與慣例，包括容易團結之基礎，與團結爭取是有效的之認知；再加上勞資一體、資方對工會

的同情與暗助；及理事長張文正的卓越領導等。就地利而言，台鐵的產業特質，確實為其集體行動之遊說成效，帶來了擴大的效果。因此，當台鐵工會在九一一會員大會，合法取得農曆春節罷工權後，政府的壓力便立即劇增。就天時而言，台鐵工會所選定2004年1月春節連續假期進行罷工，距離3月20日之總統大選，僅剩下兩個月的時間。政府自然不願意看到因台鐵罷工，引發民怨及政府無能之質疑，衝擊總統大選的選情。台鐵工會因九一一集體行動的成功，及後續之努力，終於成功的阻擋了政府的台鐵民營化政策，台鐵局至今仍未公司化，更遑論民營化了。台鐵工會因此成為藉由工會本身團結權的行使，成功迫使政府改變民營化政策之第一個且是唯一的案例。台鐵工會結合天時、地利與人和之條件，而成功改變政府政策，其它工會或利益團體，是否有此同樣的條件，亦值得研究。尤其，在台灣高鐵自2007年1月通車後，帶給台鐵、國內航空、公路運輸業等，相當大的衝擊。台鐵在台灣西部走廊中，面臨高鐵極大的競爭。因高鐵與台鐵在台灣西部走廊具有相當大之替代性，未來台鐵工會若以集體行動來遊說，是否會因高鐵通車而影響其遊說成效呢？此外，台鐵工會若憑藉著東部幹線之持續獨占性，是否仍可以透過集體行動之實行，來達到某種程度之遊說成效呢？凡此種種，皆有待後人來進一步研究。

因此，我們從台鐵工會的運作來檢視台灣的工運發展，我們可以發現，台灣工運的發展是受到相當程度的限制而無法正常發展。台灣工運先天體質就不良，早期是受到戒嚴的影響，解嚴後因勞工階級意識的缺乏，長期以來對工會認同度更是不高。民營企業勞工擔心抗爭導致工作權不保，而國營事業員工因公務員身份，限制其勞動三權之行使，同時由於勞動相關法令跟不上時代的發展，使得我國工運發展並不健全。



在台鐵工會 612 理事會宣佈展開九一一集體行動後，勞方、資方與政府三方，還在為台鐵工會成員中，公務員兼具勞工身份者是否可以罷工之議題而爭論不休，直到九一一召開會員大會合法取得罷工權後，才未再觸及此議題。台鐵工會的九一一集體行動，也成為我國工運史上第一個成功召開會員大會，並且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集體行動，使得我國工運發展進入另一個新的里程碑。

而中華電信工會為反對該公司之民營化釋股政策，也以台鐵工會九一一集體行動為榜樣。在 2004 年 12 月 5 日，以視訊會議方式，舉行成立 47 年來的第一次會員大會。在 17,118 票過半數贊成下，成為第 2 個合法取得罷工權的國營事業工會，對我國工運的發展亦具有正面的意義。<sup>14</sup>

在鐵路工會及中華電信工會之帶頭下，確實使得我國工運之民智大開，對其他國營事業工會具有示範與學習之效果，也讓政府帶來一定程度的壓力。至於其對民營企業工會及我國整體工運未來的實際影響，尚待日後來觀察。

---

<sup>14</sup> 〈中華電信工會成立 47 年第一次會員大會〉，《中華電信工會》，9 期(2005 年 2 月 5 日)，頁 1。