

議題研析

一、題目：公共運輸業罷工預告期之問題研析

二、所涉法律

民用航空法、勞動基準法、勞資爭議處理法、工會法、團體協約法

三、探討研析

(一) 華航機師無預警罷工，出國旅客無機可搭

今(108)年春節假期，超過 600 位華航機師為爭取改善疲勞航班人力等 5 大訴求，自 2 月 8 日凌晨 6 時起無預警罷工，造成至少 214 次航班取消，逾 2.6 萬旅客影響¹。經交通部協調勞資雙方 4 次談判後，於 14 日晚間簽署團體協約，罷工事件宣告落幕，立法院也規劃將罷工預告法制化議題納入優先法案討論。

(二) 歷史重演啟老議題，公共運輸業罷工引衝突

回顧歷史，桃園市空服員職業工會 2016 年亦曾發動罷工，造成 225 架次航班取消、47,744 人次旅客受影響，華航營運損失超過 5 億²，在各方呼籲及監察院調查報告的建議³，勞動部也召開座談會議⁴討論後，待有

¹ 張佩芬/台北報導，華航機師罷工 損失有限，工商時報，第 A11 版。

² 蕭玕欣、吳柏緯/台北報導，航空業罷工 擬修法訂預告期，106/7/13，自由時報第 A01 版。

³ 監察院調查報告提出，民用航空客運涉及大眾生命安全及重大公共利益，為兼顧勞工罷工權利與社會公眾利益，建構罷工預告制度是否有助降低對民眾基本運輸需求之重大公益造成衝擊，勞動部應廣泛蒐集各界意見，妥予研議評估，及考量預告相關制度之可行性，以期確保工會合法、正當行使罷工權，於保障勞工權利之行使下，並兼顧消費者保護之原則，完善勞資爭議處理流程。見監察院新聞稿，105/12/13，

https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=../di/Message/message_1.asp&ctNode=903&mp=1&msg_id=5796，最後瀏覽日：108/2/15。

⁴ 勞動部於 106 年 12 月 27 日召開「民用航空運輸事業罷工預告制度之可行性」座談會。

共識才提案修法。顯見公共運輸業的罷工，涉及勞工權利與社會利益、消費者權益衝突，明確訂定預告期更涉及各方觀點，宜妥適檢討處理。

(三) 罷工預告期入法之各國相關規範

基本上，國際上均承認罷工是勞動基本權保障不可或缺的手段之一。在我國，只要根據 100 年修正通過的勞資爭議處理法規定程序，其方式與手段尚無明文規定。也由於現行法令並未規定罷工行使之時間點，工會於投票後可隨時發動罷工，造成防範不易，因此輿論有罷工預告期之討論。

由於罷工預告期法制化，對勞動權有重大影響，因此各國均有不同作法。以日本為例，其規定運輸業、郵政、電力、通信、自來水、瓦斯、醫療、公共衛生等行業，罷工前 10 天必須向主管機關預告。歐盟有 24 國採行預告期制度，如羅馬尼亞 2 日、匈牙利 72 小時；希臘 4 日；法國 5 日；荷蘭為 5 至 7 日；保加利亞、愛爾蘭、拉脫維亞、馬爾他、瑞典、英國 7 日；盧森堡、西班牙、葡萄牙 10 日；義大利 12 日；愛沙尼亞、芬蘭、立陶宛、波蘭 14 日；比利時及斯洛維尼亞 15 日；丹麥則須 1 個月前預告。另韓國需提供最低服務，國際線 80%、國內線 50%、濟州島 70% 運能。法國為轉機航線必須維持 50%；匈牙利規定每小時至少 46 架次轉機航班，且正常起降維持 50%。義大利禁止針對跨洋、跨洲際飛行之航段罷工；西班牙則要求轉機維持正常。其他國家如南非 48 小時；加拿大 17 天；愛爾蘭 14 天；美國、德國、奧地利、捷克與香港則無須預告，但美國有 30

天冷卻期⁵。

(四) 法已明定重大公益影響事業需維持最低服務

依勞資爭議處理法第 54 條，針對自來水事業、電力及燃氣供應業、醫院、銀行等資金移轉帳務清算之金融資訊服務業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，始得宣告罷工。因此，目前法已對民生、社會公益具有重大影響的事業之工會於罷工發動時規範較嚴格之行使要件，但因公共運輸業並非壟斷事業，且無須提供最低服務維持民眾生命安全等重大公益事項，故並未納入。

四、建議事項

(一) 為避免公共利益重大衝擊，宜積極落實現有機制之因應能力

罷工預告期是否入法，贊成者認為，大眾運輸業是特許業，涉及大眾生命安全及重大公共利益，建立罷工預告期有助降低對民眾基本運輸需求之重大公益造成衝擊；或基於消費者權益，應貫徹誠信原則與權利濫用禁止原則。反對者則認為，台灣工會發展仍處在脆弱階段，且合法罷工程序限制，若要預告，很容易遭到雇主阻撓與破壞。再者，「突襲式罷工」亦為手段之一，預告制度恐將加重罷工者之社會壓力，而使罷工失敗。

以近兩次之華航罷工事件為例，從申請勞資調解、辦理投票通過到展開罷工，法定程序歷時至少 3 個月⁶。

⁵ 整理自勞動部「民用航空運輸事業罷工預告制度之可行性」座談會劉士豪教授發言。惟依台北市航空運輸商業同業公會書面意見，加拿大為 72 小時、美國 10 天。林佳和教授則以歐盟理事會 2017 年官方資料為據 (SWD 2017-207)。見林佳和，機師罷工帶來的省思：罷工、還是公眾優先？報導者，10/2/14。

⁶ 以桃園市空服員職業工會於 105 年 6 月 24 日發動罷工事件為例，自工會向桃園市政府申請調

依勞資爭議處理法規定，罷工必須要投票，可見發動罷工投票幾乎就是一種預告形式，相關單位及資方即應提早因應。另外，主管機關亦得依勞資爭議處理法第 25 條第 4 項及第 8 條規定強制雙方進入冷卻期，以利爭取時間加強協商處理。

（二）強化例行性勞資協商制度之落實與增訂罰則

解決勞資爭議最好的方式應回歸勞資對等協商。依據勞動基準法第 83 條規定，事業單位應舉辦勞資會議，另依勞資會議實施辦法，則勞資會議至少每 3 個月舉辦一次，必要時得召開臨時會議，顯見法律已有對話機制設計，但運作仍待加強。為期勞資加強對話平台之建立及制度化，對於影響民眾日常生活較為重大之公共運輸業，建議可修法加強協商機制之運作及會議決議之落實，並宜增訂違反前述情形或不履行者之相關罰則，避免法律現有設計之勞資協商制度淪為虛應故事。

（三）宜從公共安全角度審視勞工權益與資方責任

基於飛航安全攸關人命，機師及大眾運輸駕駛員長期過勞將造成無可抹滅之人命與社會成本，建議應優先從公共運輸載具安全問題考量。以 2014 年發生的復興航空澎湖馬公空難事件為例，其原因即包括累積疲勞導致工作表現下降，而造成 48 人罹難、15 人輕重傷⁷，顯

解，勞資雙方調解不成，至辦理投票及展開罷工，共經歷 52 天。本次桃園市機師職業工會則自 2018 年 4 月調解失敗至同年 8 月罷工投票過半後，迄 2019 年 2 月展開罷工，歷時已超過 10 個月。本次罷工亦早在 107 年 8 月間即有媒體披露並示警。

⁷ 復興航空 GE222 班機澎湖馬公空難事件發生於 103 年 7 月 23 日，經飛航安全調查委員會失事調查報告指出，事故的原因包括飛航組員飛航組員缺乏近地警覺之操控、未遵照標準作業程序、協調、溝通以及對威脅與疏失之管理皆有不當、正駕駛對自身飛行技術過度自信及復興航務作業與安全管理等因素；加上疲勞分析結果顯示，正駕駛員可能受事故前單日須飛航多航段，及每月高飛行時間、高值勤時間所累積之疲勞影響，導致工作表現下降。見飛航安全調查委員會新聞稿，105/1/29，https://www.asc.gov.tw/main_ch/docDetail.aspx?uid=227&pid=227&docid=732，最後瀏覽日：108/2/15。

見駕駛員之過勞問題應優先考量，交通部宜速檢討駕駛員過勞標準與疲勞風險管控措施，並落實管理。

（四）罷工預告期入法尚待廣泛對話凝聚共識

由於罷工無可避免衝擊勞資雙方以外的第3人權益，因此基於公共利益的保障，立法強制罷工預告期難謂不可行，國際勞工組織雖持相同看法，但建議以與社會及公共利益攸關者為主，且交通運輸業並非必要行業。另一方面，法業已明定對民生、社會公益衝擊之重大行業，因此，未來若罷工預告期制度化，建議應以影響公眾生活及利益情節重大者為主。

我國工會結構長期以職業工會⁸為主體，產業及企業工會組織率低於2成⁹，加上多屬中小型企業型態，企業工會規模常由資方決定，所能展現的集體力量更難與資方抗衡，因此合法罷工迄今屈指可數。但透過不提供勞務的罷工抗爭，是勞方在爭議行為實施的重要手段之一。鑑於勞資爭議處理法第55條「爭議行為應依誠實信用及權利不得濫用原則為之」，無論是否為公共運輸等影響日常生活公益重大事業，建議應速展開勞資政三方公開透明對話，凝聚共識，以有效解決爭議。

撰稿人：蔡琮浩

⁸ 以工會會員身份而言，職業工會由無一定雇主、相關職業技能之勞工所組成；產業工會由有特定雇主之勞工所組成；若從勞資關係發展的角度來看，產業工會的勞工與其所屬之特定雇主之間會發生利益上的衝突，但職業工會的會員較無此種情形，因此幾乎不具備團體協商功能。以106年底為例，職業工會數4,150，會員人數為2,713,398人，企業及產業工會數1,089，會員人數為667,481人，見勞動部勞動統計月報。

⁹ 據行政院指出，我國目前企業工會組織率近16%，相較於其他國家，例如日本的17.1%、韓國的10.1%，仍有努力空間。見行政院部會新聞澄清新聞稿，107/6/8，<https://www.ey.gov.tw/Page/AE5575EAA0A37D70/1daa9187-9226-4bf4-ab12-352587f2e2cb>，最後瀏覽日：108/2/15。