

# 從勞動三權觀點論 公共部門教師會協商權與罷工權

衛 民

國立中正大學勞工關係學系副教授

團結權、協商權和罷工權是民間部門勞工基本權利，1970 年代之後這些權利逐漸賦予公共部門員工。對於教師而言，團結權已普遍適用，但由於公共部門具有主權、獨佔性產品，以及公共利益等三大特質，協商權和罷工權仍受到不同程度的限制。我國教師已享有團結權和部份的協商權，但罷工權仍完全受限制。本研究調查發現，公立學校教師會理事長和校長都支持教師會擁有協商權，但罷工權部份校長表示強烈反對，而教師會理事長也有四成反對比率。本研究認為協商權應賦予教師，但協商範圍要加以適當地限制，至於罷工權則不宜行使，但要有申訴和爭議處理制度予以配合。

**關鍵詞：**公共部門、教師會、協商權、罷工權

## 一、前 言

勞資關係研究的焦點一般都是在民間部門 (private sector)，隨著政府角色和職能的擴充，公共部門 (public sector) 受僱者日益增多，有關這一部份受僱員工的相關問題也日益受到重視。公共部門係指不同層級的政府單

---

\* 作者誠摯感謝兩位匿名評審所花費的心思與提供的寶貴建議。本文為國科會補助專題研究計劃 (NSC86-2412-H-194-010) 的部份研究成果，在此也向國科會致謝。

收稿日期：87 年 8 月 28 日，接受刊登日期：88 年 4 月 1 日

位或機構，以及不同層級政府單位所投資或管理的事業單位，公共部門基本上可分成四大類：中央或地方各級政府單位、各級公立教育機構、公營事業、以及其他機構（例如政府投資或管理的機構）。

根據行政院主計處（1998:50-51）統計，民國86年我國就業者共計9,176,000人，其中受僱者有6,423,000人，受政府僱用的有1,023,000人，因此我國公共部門共有一百萬左右的受僱者。根據教育部統計處（1997:64）的統計資料顯示，85年底全國計有7,357所各級學校，其中專任教師247,246人，公立學校的老師191,214人，私立學校的老師56,032人。

何謂勞動三權？國內的學者通常把團結權（right to organize）、協商權（right to bargain collectively）和爭議權（right to act collectively, dispute right）稱為勞動三權或勞工三權，其中團結權又稱組織權，協商權又稱為交涉權或團體交涉權，至於爭議權則包括了罷工、糾察、抵制等各類爭議方式（黃越欽，1991:76-78；許慶雄，1991:204-205，223-262；陳繼盛，1994:23-26）。

我國雖然有「工會法」、「團體協約法」和「勞資爭議處理法」等重要勞動法，規範勞工組織工會、集體協商和行使爭議行為等事項，但是對於公共部門的受僱者並未予以詳細規範，甚而將基本的團結權都加以排除。根據我國現行「工會法」第四條：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。」因此我國的公務人員和教育人員目前並不能組織工會，沒有了團結權，其他協商權和爭議權自然不可能有。

雖然教師和公務人員不能籌組工會，但是人民具有結社自由的基本權利，在各方的要求和推動下，我國的「教師法」於民國84年8月9日總統明令公布，該法第八章中列有「教師組織」專章，第二十六條規定教師組織可以用三級方式組成，學校成立學校教師會，直轄市及縣（市）成立地方教師會，中央成立全國教師會。

民國80年至84年立法院審議「教師法」草案時，共有四個草案版本，陳哲男委員和謝長廷委員所提出的草案中對於教師的團結權和罷教權皆予以明訂在內（行政院秘書處，1995:1-31），何智輝委員版本則僅在其草案中提出教師得組織專業團體，未提及罷教權（行政院秘書處，1995:32-41）。至於行

政院版本與何智輝委員版本大致相似，僅提及可以設置各級教師專業團體，但內容較為詳細，而罷教權並未提及（行政院秘書處，1995:42-56）。這四種草案版本中有關教師組織的協商權皆未予以列入，有關協商範疇、協商方式與協商程序當然皆未提及。

「教師法」草案的審議，引起了相關人士及社會大眾對於教師勞動三權的重視。立法院在「教師法」草案初審中，曾經通過了教師自治團體可以享有罷教權，有關此一議題，正反兩面各有支持者，並各有各的理論見解。雖然罷教此一教師組織的爭議權最終並未獲通過，但至少使得教師組織的勞動三權得以完整的提出並加以討論。

民間部門的勞工已具有完整的勞動三權，但是公共部門的公務人員及教師為何不能享有此一權利？如果具有協商權和爭議權又會有何影響？本研究主要探討公共部門教師與教師會的協商權與爭議權，由於爭議權包括內容很多，本研究所謂的爭議權主要針對罷工權進行研究。教師的罷教實質即為罷工，無論司機的罷駛、教師的罷教或工廠員工的罷工，本質都是勞工終止勞務的提供，因此本研究中將罷工與罷教視為同義詞，而主要的行文多採罷工權一詞。

在探討教師與教師會的協商權和罷工權之前，首先要探討一下「教師是否為勞工？」這一個重要的問題，如果教師不是勞工如何能有勞動三權？

教師是否為勞工主要涉及兩個議題：第一、有人主張公共部門教師也就是公立學校教師為公務人員，與國家具有特別權力關係，不是勞工；第二、教師是專業人士，不是勞工。對於第一個議題基本上已獲得一些結論，根據大法官會議三〇八號解釋以及「教師法」第十一條的內容，都已顯現教師具聘任關係，類屬一般契約關係而非公務員。至於特別權力關係已在公務員的領域修正為公法上的職務關係，既使教師仍屬廣義公務人員，過時的特別權力關係所代表的絕對上對下而不准教師結社和參與決策的作法，已遭到否定（吳庚，1994；謝瑞智，1992；曹俊漢，1995）。因此，公共部門的教師基本上應不屬公務人員，雖然公立學校的教師在「公務人員基準法」草案中仍將其視為公務人員，難脫廣義公務人員的範疇，但是此一歸類在草案審議當中定會引起爭論。

其次，有關教師屬專業人士而非勞工之議題，一般而言教育行政主管大都不認同教師是勞工的看法，82年間當時的教育部郭為藩部長曾在立法院表示教師不得組工會，因為老師不是一個受僱者，他認為教師是在獨立自主情況下行使專業（立法院秘書處，1995:213-214）。張春興從教育心理學的角度認為中國人特別重視師道，教師不是教書匠，老師和學生之間不是工作的權利與義務問題；教書匠有罷教的權利，經師兼人師罷的不是「教」，而是他教的「人」；因此對老師而言，爭取罷教權是爭到了權利，失去了尊嚴（立法院秘書處，1995:560-561）。陳漢強也認為老師與工人在七個方面有所不同，他也主張罷教問題應採審慎態度（立法院秘書處：567-568）。伍振鶯認為國內教師都有一共識，即希望教育被視為專業而非勞工，她主張專業教師就不適合罷工，這在倫理和道德上都不適合（立法院秘書處，1995:562-563）。

由前述可知，反對教師為勞工的主要論點在於將教師定位在專業人士，同時強調教育工作所具有的特質，以及傳統文化或社會對教師角色的期許不同。

至於贊成老師也是勞工的論點又是如何呢？首先，立法委員彭百顯在審查「教師法」時，曾在書面意見上表示：「『勞工』的現代意義為『受僱勞動者』，仔細分析，不能拆除教師與國家或學校之間契約關係的身分，有著從事勞務（教學）而獲致報酬及受聘、解聘、工作條件、待遇等「勞工」屬性，此將因本法制定，規定教師與學校間依聘約採『聘任制』，而更加確立。在此情況下，教師自然也應擁有團結權、團體協商權及爭議權，才能確保其勞動條件、權益之爭取與維護」（立法院秘書處，1995:477）。立法委員翁金珠也持同樣的看法，她主張勞心和勞力都是勞工，都是神聖的，教師勞工三權的重點在於如何加強限制罷工權（立法院秘書處：574-576）。

賀德芬則認為教師跟勞工是一樣的，她表示：「本人認為教師應組織工會，而非單純的專業團體。…教師的尊嚴必須靠自己的敬業、負責來建立，而不是在表面上堅持自己是白領階級，不能和礦工、農民相提並論就有尊嚴存在。…雖然教師是既得利益者，但和整個國家力量相比，還是弱者。故在法律上，教師絕對有權組織工會，不應認為他不是工人，而排除於憲法體系之下」（立法院秘書處，1995:565）。

依據「勞動基準法」第二條對勞工的定義是「受雇主僱用從事工作獲致工資者即為勞工」，再根據「教師法」各級學校教師皆屬聘任制，教師與學校之間的聘用關係與一般的勞雇關係並無太大差異；至於公立學校教師不兼行政職即無「公務員服務法」之適用，大法官亦早有解釋。因此，教師按月領薪養家活口，與勞工有何相異之處？

再從工作本身而言，教師無法自行決定工作時間、收費價格和工作內容，又要接受考核監督，也有職業災害的威脅，教師違反相關規定也有隨時被解聘的可能，這與一般勞工並無太大差異之處。其實教師的傳道、解惑與授業也是工作的一種，只是類屬勞心的白領勞工，教育勞工可能是教師適切的稱呼。世界其他工業民主國家早已將教師視為勞工，同時賦予團結、協商和爭議權（衛民，1996）。我國新訂的「教師法」也賦予了教師基本團結權，可以籌組教師協會，此一作法正說明教師是勞工的看法已逐漸回歸基本面。

從勞資關係的角度而言，教師的確是勞工，但是由於教師是一種特殊的「專業勞工」，教師工作地點「學校」又是一個特殊的工作場所，而教師的工作對象又是學生，再加上我國傳統文化對於教師扮演角色的社會期許與一般勞工不同，因此對於此類勞工的勞動三權也要有所斟酌和調整。「教師法」的制定與施行代表了教師團結權在國內已受到肯定，本研究則希望探討教師這種專業勞工，在協商權和罷工權方面的相關問題。因此，本研究所要探討的問題主要有下面五項：

- (一)勞動三權的架構和內涵為何？
- (二)國際勞工組織有關公共部門協商權與罷工權的規範為何？
- (三)國外對於公共部門協商權與罷工權有何看法？
- (四)教師是否具有協商權與罷工權？
- (五)我國公立學校校長與教師會長對協商權和罷工權有何看法？

對於前述研究問題本研究主要利用文獻分析法以及問卷調查法進行研究，本論文共分為八節，第一節為前言，介紹研究動機、主題與方法，第二節將探討第一個研究問題勞動三權的架構與內涵，第三節則論述國際勞工組織對公共部門協商權與罷工權的規範，第四、五節則論述國外公共部門協商

權與罷工權的相關看法，第六、七節將針對教師探討此二權，並用問卷調查的結果分析國內公立學校校長和教師會長對此議題的看法，第八節為結論。

## 二、勞動三權的架構與內涵

所謂團結權主要是指勞工有權籌組工會和加入工會，以及自由不受干涉的經營工會；而協商權則是指勞工有權可以透過自願組成的工會就工資、工時和其他事項與雇主進行集體協商，雙方達成協議後簽訂團體協約並依約履行權利和義務；至於爭議權則是指勞資雙方在集體協商發生爭議時，勞方可以有權依法行使罷工等爭議行為。

大陸法系國家勞動法主要有三大部份：個別勞動法、勞動保護法和集體勞動法，個別勞動法的核心是「勞動契約法」，而勞動保護法的核心是「勞動基準法」，至於集體勞動法的核心是「工會法」、「團體協約法」和「勞資爭議處理法」，集體勞動法的特色是在於勞動條件由勞資雙方連盟團體集體形成（黃越欽，1991:338）。由於勞動條件由勞方團體和資方（團體）集體形成，此時則有勞工基本三權團結權、協商權與爭議權的產生。

陳繼盛（1994:24）認為勞動者有五項基本權利，那就是生存權、工作權、團結權、協商權和爭議權，生存權和工作權可稱為勞動者個別的基本權，而後三權則屬勞動者集體基本權，後者最終目的仍是要保護個別勞工的生存權與工作權。

黃越欽（1991:339）認為這五權要有立體架構的思維，對勞方而言生存權在上，工作權在下，為使工作權更落實則賦予團結權、團體交涉權和爭議權；如果相對於資方，生存權在上，財產權在下，而所有權和經營權是落實財產權所賦予資方的二項基本權利。

國內的勞動三權是以團結權、協商權和爭議權為主要架構，其中在團結權和協商權方面其內涵比較清晰，但是在爭議權方面卻有一些需要釐清之處，因為此項第三權另外有人稱之為集體行動權。

1935年美國制定「全國勞工關係法」（National Labor Relations Act,

NLRA)，此一劃時代的勞工法在第 7 條<sup>1</sup> 中列出了所謂的「員工權利」(right of employees)，其中主要的就是團結權、協商權和集體行動權：「員工有權自行組織、籌組、加入或協助勞工組織，有權經由他們自己選出的代表進行集體協商，同時有權爲了集體協商、互助或保護的目的進行其他集體的行動；同時員工也有權停止前述任何或全部的活動，但由於依據本法第 8 條(a)(3)之規定，勞雇雙方協議某一勞工若要受僱必須是工會會員，使該權利受影響者，不在此限」(Getman & Pogrebin, 1988:368; West, 1989:27)。

另外在同法第 13 條<sup>2</sup> 中則是有關罷工權 (the right to strike) 的規定，強調除非特別規定，不可以用任何方式干預、阻止或縮限罷工權，或者是影響罷工權的限制或資格。

從美國「全國勞工關係法」第 7 條的條文當中很清楚的可以看出，勞工有權爲了集體協商、互助或保護的目的進行其他集體的行動 (concerted activities)，這些集體行動內容包羅萬象，而其進行的目的也有所不同，可能是爲了集體協商，也可能是爲了其他互助 (mutual aid) 與保護。由於罷工是一項勞工所有的特別而重要的權利，因此在同法第 13 條中特別條列罷工權而予以保護。

日本在第二次世界大戰後所制定的憲法中，對於勞工基本權利特別有所規定。日本憲法第 28 條規定：「勞工之團結權利，團體交涉及其他團體行動之權利，應予以保障之」(許慶雄，1991:204；Sugeno, 1992:7)。世界各國明文將有關勞動三權納入憲法條文者並不多見，而像美國對此三權的保障乃是

---

1 Sec. 7 of the NLRA: Employees shall have the right to self-organization, to form, join, or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in other concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection, and shall also have the right to refrain from any or all of such activities except to the extent that such right may be affected by an agreement requiring membership in a labor organization as a condition of employment as authorized in section 8(a) (3).

2 Sec. 13. of the NLRA: Nothing in this Act, except as specifically provided for herein, shall be construed so as either to interfere with or impede or diminish in any way the right to strike, or to affect the limitations or qualifications on that right.

列於「全國勞工關係法」，而非憲法的保障層次。世界各國之中除了日本之外，尚有統一前的西德、義大利和法國等國家，將勞工之團結權、協商權和爭議權列入憲法保障（許慶雄，1991:221）。

對於「勞動三權」的說法國內學者黃程貫（1996:149-152）有不同看法，他認為應該是「勞動兩權」才對，他認為日本憲法第 28 條只保障兩種權利，一為團結權，另一為團體行動權，所謂團體交涉權（或集體協商權），不過是團體行動權的一種而已，而爭議權也是團體行動權的一種；<sup>3</sup> 他同時以德國基本法所規定的同盟自由基本權為證，同盟自由之團體權內容有二，一為同盟（工會）之生存權，另一為同盟之行動權，此一部份與日本憲法相似，德國所稱之同盟生存權即是日本所稱之團結權，而德國之同盟行動權即日本所稱之團體行動權。

黃程貫認為國內學者有二個錯誤，第一，國內源自日本憲法 28 條所謂的勞動三權一說失真，應為勞動兩權。第二，既使有第三權時應為團體行動權，而不能只提爭議權。如果將團體行動權縮限成爭議權，實屬不當，如此一來將使得各種團體行動權失去憲法保障，而只剩爭議權一種團體行動權受到保障。

究竟應是勞動三權，還是勞動兩權？如果是勞動三權，那麼第三權應是什麼權，集體行動權或爭議權？

黃程貫（1996:149）曾提及日本憲法主要乃是 1946 年盟軍司令部交予日本政府之麥克阿瑟草案內容，因此日本憲法受到美國的影響應該不少。根據美國 1935 年制定的「全國勞工關係法」第 7 條內容，很顯然勞工的權利包括團結權、集體協商權與集體行動權三權，因為集體行動權的目的可以是為了集體協商，也可以是為了其他互助目的。

對於日本憲法第 28 條中究竟是三權還是兩權，根據日本勞動法學者菅野和夫（Kazuo Sugeno）在《日本勞動法》（Sugeno, 1992:17-28）一書中可

---

3 黃程貫表示：「事實上，日本憲法第 28 條其實只保障兩種權利，一為團結權；一為團體行動權。至於團體交涉權（即集體協商權）其實不過是團體行動權的例示而已」（參見黃程貫，1996:149-150）。



以看出，他在書中表示日本憲法 28 條中的「三權」(three rights)，<sup>4</sup> 而非「兩」權。同時他也在論述的形式上也分成三權分別予以討論，這三權是團結權 (the right to organize)、集體協商權 (the right to bargain collectively) 和集體行動權 (the right of collective action)。

本研究認為勞動三權之說比較容易區分和了解，首先針對團結權並無太大爭議，大家都易於理解；協商權則包含了一個非常複雜的集體協商制度或機制 (institution of collective bargaining)，其中有工會與資方進行集體協商的「簽約階段」(contract negotiation process)，以及團體協約簽訂之後執行的「履約階段」(contract administration process) (衛民, 1995:194)，其中涉及的事務甚多，此時如果單獨將其列為一項勞工基本權利，而有別於集體行動權，將易於區分和了解。至於集體行動權則又包含了另外一套複雜的內涵，下面將再詳述。因此，本研究採勞動三權之說。

勞動三權的第三權究竟是集體行動權，還是爭議權？根據日本勞動法學者菅野和夫 (Sugeno, 1992:24, 539) 表示日本憲法第 28 條中的勞工基本權「集體行動權」包含了兩部份，第一部份是有嚴謹限制的「爭議權」(dispute right)，例如使用罷工的經濟壓力以達成勞工的需求，另外一部份則是從事「工會活動權」(a right to engage in union activity)，例如工會進行爭議行為以外的集體行動，他稱前者為爭議行為 (dispute acts)，後者為工會活動 (union activities)。

「集體行動權」和「集體行動」可以被視為一個較大的集合，其中包涵了工會所展開的罷工、糾察和抵制等不同型式的爭議行為或爭議方式，如果這些爭議行為是法律所允許的又可稱為之合法的爭議行為或合法的爭議權。但是集體行動又可包括其他的行為或方式，例如怠工、集體休假和集體請假，有時這些行為已經達成實質的罷工效果，有些國家將之列為違法行為，此時可能並不屬於合法的爭議行為。

---

4 在論及日本憲法 28 條的法律效果時，菅野和夫曾提及：「When the historical development of Article 28's three rights are contemplated, they appear to share the following legal effects.」(Sugeno, 1992:18)。

有時集體行動並不一定是爭議行為，因為爭議權的行使或爭議行為的行使有一個重要目的，就是利用經濟壓力而促成和達成集體協商，但是有些集體行動是屬工會活動，它可能是在工作時間之外的集會活動，其功能或目的可能與集體協商無關。另外工會可能與雇主有所爭執，因而張貼海報，員工在額頭或手臂上綁絲帶，這些也是工會活動，很可能與集體協商無涉。

日本學者曾從歷史解釋的角度指出當時日本憲法明文保障之團體行動權在制定之際，原欲使用「爭議權」一詞，但因考慮到戰後日本社會之不安定情勢，故改為「團體行動權」，以避免有鼓勵「罷工」之誤解（許慶雄，1991: 226-7）。

本研究在前面已說明採勞動三權之說，而第三權則採爭議權之稱，理由是因為本研究並不探討爭議行為以外的其他集體行動，另外本研究所探討的爭議權，主要是以罷工權為主，因為罷工權實為爭議權的核心權利。正如菅野和夫（Sugeno, 1992:545）所言「爭議權的心臟即是罷工」，因此本研究探討的爭議權乃是限縮在罷工權的部份。

總之，勞工基本權又稱勞動者基本權，勞動三權是指團結權、協商權和爭議權，又可稱為集體勞動者的三個基本權。爭議權的核心是罷工權，本研究乃是以罷工權作為的主要研究主題。

### 三、國際勞工組織對公共部門協商權 與罷工權的規範

一九六九年國際勞工組織榮獲諾貝爾和平獎，以表彰其維護勞工基本權利（basic rights, fundamental rights）方面的成就。何謂勞工的基本權利？其基本內容為何？這是一個非常重要的議題。事實上勞工的基本權利有其歷史演進的坎坷路程，首先在一九一九年國際勞工組織憲章的序文中，曾提及同價值的工作同酬以及結社自由二大原則，伴同其他的一些目標共同成為該組織努力達成的任務，但是當時仍未出現人權和基本權利的用詞。

第二次世界大戰後的「費城宣言」中則出現基本原則和基本人權等強烈用詞，其內容主要是結社自由以及勞工應予平等對待等項目，國際勞工組織

後來也協助其他國際組織草擬這方面的條約或規章。一般而論，國際勞工組織認為結社自由、禁止強迫勞動、公平機會與對待是所有勞工基本權利中最重要三項 (Betten, 1993:67)。

國際勞工組織通過的公約 (convention) 和建議書 (recommendation)，<sup>5</sup> 乃是國際勞動法最重要的法源，談到基本的勞動三權，國際勞工組織曾發表了最重要的 87 號、98 號、151 和 154 號公約，現依次說明如下。

國際勞工組織第 87 號公約是「結社自由與保護團結權公約」(Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize)，此一公約於 1948 年通過，其適用對象包括勞資雙方，勞工或雇主皆有權自行結社，同時亦可自主運作組成聯合組織，以促進和保護其利益，政府不得干涉 (ILO, 1992:435-437)。至於軍人和警察是否也適用第 87 號公約，則在第 9 條中載明依各國法令規定之，因此在此一公約中並未提及公共部門中的公務人員和教師。

國際勞工組織在 1949 年所通過的第 98 號公約訂名為「團結權與集體協商權公約」(Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively)，該公約主要是要求會員國雇主對勞工加入工會為會員以及參與工會活動，不得有差別待遇或干涉，並且要依各國情況設置機構保護勞工團結權，採取措施促進雇主 (組織) 與勞工組織自願協商，進而簽訂規範僱用條件的團體協約 (ILO, 1992:524-525)。

有關軍人和警察部份是否適用團結權與協商權，第 98 號公約第 5 條表明依各國法律定之。至於公務人員部份是否適用，第 6 條特別載明 98 號公約並不處理此一部份，但並不能被解釋為否定排除公務人員的權利與地位，顯然國際勞工組織在 1948 年和 1949 年並未明白表示公務人員也跟民間部門勞工一樣享有團結權和協商權。

---

5 國際勞工組織通過的「公約」與「建議書」性質不同，公約乃是一項國際性的約束和法律責任，凡簽署的會員國都要遵守。但建議書則不是創造一種國際性的約束，只是為會員國政府的作為提供指引或建議。

國際勞工組織第 87 號和 98 號公約分別提及團結權和協商權，為何唯獨不見罷工權？其實國際勞工組織的專家委員會 (the Committee of Expert) 主張，罷工權本身即內含在 87 號公約第 3 條<sup>6</sup> 條文之中，該條條文第一項中載明保護工會可以有權採取各種活動以保障其會員的權利。對於此一主張雇主與政府代表同表反對，他們認為 87 公約並未隱含了罷工權，美國代表甚而指這是擴張引用罷工權，認為許多國家在簽署 87 號和 98 號公約時並不知道罷工權已包含在內。

Betten (1993:108-109) 並不同意此一說法，他表示當初商定 87 號公約時即有一個必需提出罷工權的共識，但是不必單獨列出成爲獨立的權利，罷工和鎖廠只有在自願協調程序中才予提及。因此，他主張專家委員會針對此一基本議題的解釋必需受到全體的接受。

雖然 87 號公約並未明白論及罷工權，但是經由國際勞工組織所處理的個案所得出的解釋，逐漸已確認罷工權是包涵在 87 號公約中。專家委員會主張根據 87 號公約第 3、8 和 10 條，如果禁止罷工將對工會改進與保護會員利益造成一項限制。此外，結社自由委員會 (the Freedom of Association Committee) 也強調「勞工和其組織的罷工權通常被視爲一個防衛其職業利益的合法方式」(轉引自 Valticos & Potobsky, 1995:98)，它與專家委員會採取同樣的立場。

美國國務院 (U.S. Department of State, 1997, 1996) 每年會針對是否再給予最惠國待遇的國家，提出一份有關勞工權利報告 (Reporting on Worker Rights)，在 1996 和 1995 年的報告中曾檢視國際上公認的五項勞工權利，這五項權利分別是：

---

6 87 號公約第 3 條條文：(參見 ILO, 1992:436)

1. Worker's and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.
2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

- (A)結社權 (the right of association) — 勞工和雇主可以自由籌組和加入自己選擇的組織，制定章程，選舉代表和推動會務等等；結社權包括了勞工的罷工權 (the right of worker to strike)。
- (B)團結權和集體協商權 (the right to organize and act collectively) — 政府應該促進勞資之間志願協商的機制，擴展集體協商，保護工會而減少反工會的歧視行為。此一權利包括了勞工可以被選為代表與雇主進行勞資爭議預防和解決的協商，也包括了反工會歧視行為的保護權利。
- (C)強迫勞動 (forced or compulsory labor) — 任何人不能是在脅迫處罰和非志願情形之下被迫工作或提供勞務。
- (D)僱用童工最低年齡規定 (minimum age for employment of children) — 藉由規範僱用最低年齡的規定，禁止僱用身心皆未成熟的童工。
- (E)可接受的工作條件 (acceptable conditions of work) — 此一權利包括了國際間的基本勞動基準，例如每週工時不得超過 48 小時，每七天有一天休息，勞工安全與衛生的基本保護等。

在美國國務院歷年的勞工權利報告中有一點非常重要，他們把勞工的罷工權包含在(A)項中的結社權之中。在檢視各國勞工權利時如果該國的罷工權受到限制，必須要有其他適當保障勞工權益的合法程序。由此一文件觀之，美國國務院的勞工權利報告基本上也參照了國際勞工組織第 87 號和 98 號公約的精神，同時將團結權、協商權和罷工權加以考量。由此之故，本研究認為國際勞工組織雖然沒有明白標明勞動三權，但團結權、協商權和罷工權都明白的包含於其 87 號和 98 號公約之內。

公共部門的受僱者是否也是國際勞工組織的管轄或權限範圍？當國際勞工組織通過了某些國際勞動基準公約或建議書時，是否也涵蓋了公共部門？國際勞工組織成立之初，的確有人對於這些問題抱持著疑問，因為像公務人員這種公共部門的受僱者，其勞動條件通常已規範在公法之中，此與民間部門大不相同，但是國際勞工組織終究認為對公共部門員工在這些權限方面不能予以否定 (Valticos & Potobsky, 1995:243)。事實上，國際勞工組織所通

過的有關結社自由、公平報酬與就業歧視領域的公約，同時適用於公共部門及民間部門。

雖然如此，國際勞工組織的一些基本主張與規範仍然不敢貿然加諸於公共部門之上，例如 1949 年通過的第 98 號公約「團結權與集體協商權公約」，第 6 條載明「本公約不處理從事國家行政工作公務人員的情況，但是也不能被解釋為侵害他們這方面的權利和地位」(ILO, 1992:525)。換句話說，有關公務人員的結社權和集體協商權在 1949 年的公約中，並未要求各國要求賦予公務人員。

從 1949 年到 1978 年在整整落後了 30 年之後，國際勞工組織終於配合了 1970 年代公共部門公務人員勞資關係蓬勃發展情勢，在 1978 年的第 64 屆大會中通過了第 151 號公約「保護公務人員團結權與僱用條件決定程序保護公約」(Convention concerning Protection of the Right to Organize and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service)，將民間部門的團結權和集體協商權正式推展至政府機構的受僱者。

第 151 號公約中的第 5 條是有關團結權，第 7 條則是有關集體協商權，第 8 條是規定解決公共部門勞資爭議的機制 (ILO, 1992:1178-81)。另外 1978 年也通過了 159 號建議書，此一建議書也是有關公共部門協商決定就業條件的程序。

到了 1981 年第 67 屆大會又通過第 154 號「促進集體協商公約」(Convention concerning the Promotion of Collective Bargaining)，也將公務人員納入其適用範圍 (ILO, 1992:1222-1225)；此外第 163 號建議書亦是有關促進集體協商的建議。

從有關公共部門團結權和協商權的 151 號和 154 號公約中可看出，罷工權並未明文規定在內，可見此一權利在公共部門仍是有所限制。其實，既使在民間部門適用的 87 號和 98 號公約，國際勞工組織的專家委員會和結社自由委員會也曾強調：雖然罷工權包含在該公約之內，但是這兩個委員會也承認在公務人員、必要性服務人員、緊急狀況、調解與仲裁階段，針對罷工權加以限制禁止是可以接受的。但是結社自由委員會強調：一旦罷工權受到了

禁止，必需要有適當的作法保證其權益得以受到保護，這些作法包括了快速而公正的調解、仲裁制度，在此制度中勞工都能參與，一旦仲裁書作成後也必需要有約束力和執行力 (Valticos & Potobsky, 1995:98)。因此，當公共部門員工的罷工權受到了限制之後，如何配合設計一套公正快速處理爭議制度成爲另一個重點。

## 四、從公共部門的特質論協商權

基於各國憲法中的結社自由精神，團結權通常都賦予公共部門的受僱員工身上，但是談到了公共部門員工的協商權和罷工權，在世界各國都受到了較多的限制。加拿大是在 1960 年代才將協商權擴展至公共部門員工，1965 年加拿大魁北克省的教師首先獲得了協商權，1975 年安大略省也獲得了協商權，而罷工權方面魁北克省的教師是在 1960 年代獲得此方面的權利，但其他省份的教師並未像魁北克省教師那麼容易的獲得罷工權 (Grant, 1992:32)。美國紐約州教師在 1968 年開始進行集體協商，但是美國各州仍有不同的規定，至今仍有 18 州不准教師集體協商或不予保護集體協商 (Cooper, 1992:305)。

公共部門的協商權和罷工權之所以比團結權要受到較多的限制和保留，主要是由於公共部門勞資關係的特質，它與民間部門的確有所不同，因此國家當局通常保留和限制公共部門員工的協商權與罷工權。

公共部門的勞資關係有下面三點主要的特質，現依次加以分析說明於后 (Coleman, 1990:8-12; Carrell & Heavrin, 1998:441-53; Leap, 1995:636-47; Sauer & Volker, 1993:473-4)：

### (一)主權原則 (sovereignty doctrine)

公共部門的勞資關係第一個特質就是必需考慮政府主權 (government sovereignty)，政府擁有唯一、絕對的主權，她絕不能受迫於某一特殊團體而釋放出她的管理權或與該團體分享權力，這即是所謂的主權原則。公共部門由於此一主權原則的影響，自然對於公共部門員工的組織權、協商權和罷工

權多所限制。因為如果讓公共部門的工會與政府協商薪資與福利等僱用條件，顯然違反了此一主權原則。

### (二)提供的產品與勞務具獨佔特質 (monopolistic goods and services)

公共部門提供的產品和勞務通常只有單一賣方市場，具獨佔性質，且不易由國外替代。基本上，民間部門是在一個競爭市場中運作，所生產的產品或提供的勞務是可以被替代的，但是政府是一個獨佔者 (monopolist)，她提供的產品或勞務往往是唯一而不可替代的，例如警察、消防員、公立學校，這些不僅無替代品，且不受到國外競爭者之影響，這些公共部門的勞工和雇主都受到有別於民間部門的特別照顧。另一方面，公共部門一旦行使罷工等爭議行為，由於停止供應其獨佔性產品與勞務，將對社會和經濟造成致命的影響。

### (三)公共利益 (public interest)

公共部門的勞資關係除了要顧及勞方與資方的利益之外，由於政府一方面是資方 (雇主)，另一方面政府也要照顧其他的利益，必需要思考的就是公共利益或是第三者利益 (third-party interest)，也就是一般老百姓的利益。公共利益是一種多面向的概念，它涉及了提供有效率和持續性的公共服務，維持公共安全與健康，稅收的使用等等。在一個社會當中許多利益團體都會提出他們的訴求而給政府不同的壓力，公共部門的工會也是一個利益團體，但此工會與其他利益團體有兩點顯然的的不同之處 (Coleman, 1990:8)：

第一、公共部門工會的需求耗費不貲，公共部門的加薪或福利增加將會影響和排擠政府滿足其他壓力團體的能力。

第二、公共部門的工會有干預政府運作的能力，例如採取罷工、怠工等集體行動，此一作法將干擾政府照顧公共利益的能力。

因此，一般大眾對於公共部門的集體協商和罷工結果甚為關心，他們會以納稅者和特殊利益團體的身份對資方身份的政府施以更大的壓力。

民間部門勞資關係主要的行動主體是勞方與資方，政府則是第三方的規



範者和仲裁者，至於消費者和其他的人民大眾在民間部門的勞資關係中並不是那麼重要。但是公共部門的勞資關係則不同，其行動主體主要是政府雇主的資方和公共部門的員工，而消費者與一般人民大眾也是重要的關鍵者，甚而也應納入成爲第三個重要的行動主體，因此論及協商權與罷工權時也要有特別的考慮。

其實我國公共部門也同樣具有政府主權不可侵犯、獨佔性和公共利益的三種特質，就公立教師而言，在「教師法」草案的審議當中，教師攸關公共利益以及教育行政機關享有主權的觀點時常被提及，至於獨佔性則比較少辯論（行政院秘書處，1995）。對於我國公共部門的教師而言，除了前述三個特質中的主權原則和公共利益之外，另外基於傳統文化和倫理所累積成的「師道」可謂另外一個特質，天、地、君、親、師的師道觀念，可能是談論國外教師部門所少有的特質。

公共部門員工有權加入和籌組一個工會或協會，此一團結權乃是憲法上所賦予的權利，其主要的根源即是結社自由。公共部門的員工既然有了團結權可以加入或籌組一個工會或協會，但是該工會或協會是否有權與政府機構雇主針對薪資、工時和工作條件進行集體協商？換句話說，公共部門員工是否有協商權？

反對公共部門員工享有協商權的主要論點源自於政府主權理論或主權說，主權說的論點主張：選任的官員受託有權就影響公共利益之事做決策，他們不可以放棄這些責任；與勞工組織協商即限制了政府在人事政策、薪酬和員工福利事務上的自由裁決權，團體協約和罷工就是設計用以壓迫政府官員屈從員工需求，這是對於代表公共利益唯一絕對主權的侵犯。主權原則的概念可以算是阻礙公共部門工會化最主要的反對理由，同時也是限制集體協商範疇和否定罷工權重要的理論基礎（Coleman, 1990:11-2）。

但是許多學者都批評此一主權原則的誤謬之處，Carrell 和 Heavrin (1998:442-3) 指出主權原則有許多錯誤，政府已經廣泛地與民間部門在各種事務上進行雙邊 (bilaterally) 的協商，所謂政府必需單獨 (unilaterally) 制定決策之說顯然有誤；另一方面主權原則也不能再用來支持政府這一個統治者不會犯錯之說，已有太多的法院判決否定了此一政府不會犯錯的主權。

Leap (1995:639) 指出許多國家都已透過立法和行政命令賦予教師組織協商權，因此，以主權說作為反對公共部門員工進行集體協商，不僅過時而且不具說服力 (outmoded and unconvincing)。

雖然主權原則受到了挑戰，但是由於公共部門政府雇主的確有其特質，因此公共部門在集體協商的範疇中保留了較多的管理權 (management rights)，政府在協商桌上排除了許多與公共部門工會進行協商的事項。為了說明公共部門勞資關係的特質，集體協商的範疇和集體協商的架構也有其不同於民間部門之處，在此需加以探討。

民間部門的集體協商範圍 (scope) 大概可以涵蓋勞資關係的各個層面，幾乎所有重要的勞動條件都可經由勞資協商。但是在公共部門則大不相同，其協商範圍相當狹窄，譬如說美國聯邦政府員工就不可針對薪水和福利項目與政府進行協商，而一些州所制定的法令和法院的判決通常都限制州與地方政府與工會協商的範圍。但是，公共部門的相關人事規章都會提供一些不需要協商就可享受的福利事項，例如申訴制度、病假、休假、保險和退休方案等，這些內容可能是民間部門工會協商爭取多時才獲得的福利，Coleman (1990:8-9) 稱此為「非協商福利」(nonbargained benefits)。

民間部門的協商架構多半是雙邊協商 (bilateral bargaining)，但是在公共部門的協商類型往往是多邊協商 (multilateral bargaining)，此一多邊協商的產生主要是因為公眾的角色以及政府分權的結果。民間部門的集體協商在資方方面，協商代表只要獲得董事會的授權或同意，而勞方只要獲得工會會員的同意即可。但是公共部門的協商涉及的當事人相當多，在資方方面可能是由行政部門出面協商，但立法部門擁有預算和財政上的同意權，因此立法部門的意見也可能左右了協商的進行。至於公眾也會在公共部門的協商中扮演重要角色，因為公共部門的協商勞方提出的訴求所增加的開支，可能要由一般人民的加稅來達成，此時一般付稅大眾自然要介入表示意見。

## 五、公共部門的罷工權

政府受僱員工是否擁有罷工權乃是公共部門勞資關係中最受爭議的話

題，經濟性的罷工是工會用來迫使雇主接受團體協約工作條件的最基本武器，如果缺少了此一武器，在協商的過程中雇主必然居於優勢。

罷工權對於工會而言是非常重要的，如果勞工無法撤回他（她）們的勞動給付，那麼工會的集體力量顯然要受限。Milton Konivitz 在〈勞工運動的一個實證理論〉一文中闡述了罷工權的哲學基礎，他表示「如果沒有了影響事件過程的權力（power），一個人或一個團體並無責任去達成最終協定。權力是責任的來源，沒有了罷工權，工會將缺少了自願協商和簽訂協約的基礎。在一個自由企業體制下經由自由集體協商所達成的一個團體協約如果是合乎公共利益，那麼罷工權也一樣是合乎公共利益，因為它才使得自由的團體協約成爲可能」（轉引自 Kochan & Katz, 1988:232-3）。

Carrell 和 Heavrin (1998:457) 曾歸納出反對公共部門員工享有罷工權的三個主要原因：

- 第一、禁止公共部門員工罷工的首要原因，是因爲這些員工所提供的服務對於大眾福祉而言是屬於必要的 (essential to the general welfare)。
- 第二、基於主權理論 (the sovereignty theory)，假如工會有罷工權，如此將把過多的權力置於公共部門員工手中，而不是放在人民的選任代表手中。
- 第三、由於政府提供的服務缺少市場的控制，罷工的威脅將會使公共部門工作成一個以犧牲納稅者權益與不智的團體協約。

Sloane 和 Witney (1997:45) 也曾歸納出三個反對公共部門員工罷工的理由：

- 第一、在民間部門的雇主可以用關廠作爲反制工會罷工的武器，但是在公共部門的政府官員則無法如此做，因此公共部門合法罷工將會造成勞資關係的失衡。
- 第二、公眾要求公共部門政府官員終止一個罷工的壓力，遠超過民間的經營者，因此這些政府官員會受迫而作快速讓步與投降，如此將最終損害到社會。
- 第三、公共部門的工作，本質上具有獨佔性特質，因此其服務變成必要

的，公眾應該受到保證，不能有合法的中斷（legalized interruption）。

對於公共部門是否享有罷工權，Sauer 和 Voelker (1993:473-4) 歸納出有贊成與反對兩派不同的說法，反對者主要有下面三種理由：

- (一)主權說——政府代表主權，其代表公眾的權威不容與公共部門員工和工會分享，任何反抗政府的罷工就是改變政府的主權和權威。
- (二)必要服務說——政府提供的公共服務乃是必要服務（essential services），例如警察維護治安和消防員救火，如果公共部門員工可以罷工，必定殃及這些必要服務的提供，有損人民福祉。
- (三)替代說——公共部門雇主與員工之間的爭議可經由調解、事實調查和強制仲裁解決，而並非僅有罷工一途。

對於前述的說法自然也有不同的意見，首先有關主權說乃是與代議民主政府體制相違背過時的中世紀概念，加拿大和歐洲各國公共部門員工享有罷工權也並未涉及國家主權。其次，既然有「必要服務」也應有「非必要服務」（nonessential services），像民間部門教師、護士、運輸捷運和清潔工人可以罷工，為何公共部門同性質工人不可以罷工？因此有必要區分「必要服務」和「非必要服務」，後者應享有罷工權。最後，很多雇主根本存心逃避與工會誠意協商，而罷工乃是最有效的武器，一些像調解、事實調查和仲裁等，制度化解決爭議的工具費時而缺乏效率，反而成爲雇主避風港。

贊成公共部門員工有罷工權的理由主要可以分爲兩大部份，第一是基於集體協商過程中罷工的積極性功能而論，另外一個則是針對公共部門員工所提供服務的特質而論。

在集體協商的過程中所謂善意協商並不能均衡勞資雙方的協商力量，勞方如果有罷工權，將可在展現工會團結和力量的情形下，平衡勞、資力量，幫忙促成勞資雙方在協商談判桌上達成協議。美國的民間部門有一些員工的工作與公共部門一樣，例如捷運公司員工、私立學校教師和維修員工等，他們就是因爲有罷工權，所以才擁有遠較公共部門相同工作者更大的協商力量，因此，支持公共部門員工有罷工權者強調「唯有罷工威脅才能確保公共部門官員進行誠信協商」（Sloane & Whitney, 1997:45）。

罷工權是集體協商程序中的重要一環，就是因為爭議發生時備有調解、事實調查和利益仲裁諸多解決僵局的方式，促成協商者未予嚴肅而積極達成協議，如果罷工可以合法進行，協商將更為認真而加速 (Leap, 1995:641)。

另外一類支持公共部門員工擁有罷工權的理由，來自於這些員工所提供服務的特質。事實上除了警察和消防工作之外，大部份的公共部門的服務要不是並非必要的，就是可以由民間部門提供，政府部門可以用外包的方法將清潔衛生、造橋修路和公共設施維持的工作交給民間企業做，公共部門雇主其實跟民間雇主一樣，也能夠忍受和支持一場罷工。因此，非必要性的公共部門員工應該與民間部門的員工一樣享有罷工權。

美國大多數的州政府都禁止公共部門員工罷工，有些州對於罷工的員工、工會幹部和工會本身還會給予嚴峻的處罰，或是罰款，或是判刑入獄，現以最嚴厲的內華達州和愛阿華州為例說明之 (Leap, 1995:654)。內華達州的法律禁止公共部門員工罷工，違反的工會最高每日可罰款五萬美元，工會領袖最高每日罰款一千美元或判刑坐牢。愛阿華州禁止公共部門員工罷工，違反之個人最高每日可罰款五百美元，工會為一萬美元，另外還有最高六個月刑期，一年不得受僱以及工會停權一年等的罰則。

雖然傳統上一般的觀點反對公共部門員工有罷工權，但是美國的部份州對公共部門員工的罷工權或是直接允許，或是採取不禁止的態度，美國大約有 20% 的公共部門員工被允許有罷工權 (Carrell & Heavrin, 1998:457)。美國有九個州允許公共部門員工享有罷工權，這九州分別是阿拉斯加、夏威夷、依利諾、明尼蘇打、蒙他那、俄亥俄、奧立岡、賓西法尼亞和維蒙特州 (Leap, 1995:657-8)。

依利諾州對於一般的公共部門員工有如下的規定，安全警衛人員、消防人員與醫護人員不准罷工，其他人員則可以罷工，但是必需符合下面這些條件：(1)他們必需是由一個工會所代表，(2)他們所屬的團體協約已到期而且其中並未禁止罷工，(3)他們的爭議案件並未提至有拘束力的仲裁而調解已經失敗，(4)實施罷工要有五天的預告，(5)最後如果該罷工危及了公共部門健康與安全時也要禁止。

## 六、教師的協商權與罷工權

### (一)國外教師的協商權與罷工權

教師的身份相當特殊，由於各國對公共教育的積極推動，大部份的教師都受僱於公立學校，因此有些國家把教師歸屬於公務人員，但是也有一些國家將教師排除於公務人員之外，這些不同的安排會對教師行使其勞動三權有根本性的影響。教師的勞動三權主要是指團結權、協商權和爭議權。所謂團結權乃是指教師是否可以籌組教師工會或教師協會，而協商權乃是指教師是否能透過這個工會或協會，與雇主（政府或學校）協商工作條件和參與決策等有關事項，如果在協商中產生僵局時教師可否採行罷教這種集體行動手段，這也就是爭議權的所在，而爭議權也即是以罷工為主要核心。一般而論，教師的團結權受到了普遍的承認，因為它是結社自由基本人權的延伸，但是在協商和罷工權方面，各國對教師則有不同的法律規定。

由於公共部門具有前面論述的特質，各國政府對於教師協商權和罷工權自然甚為謹慎，在教師組織方面根據 Cooper (1992:305) 的歸納，在十四個國家的教師組織中，大部份的國家都有集體協商的進行，但罷工權方面在中國、英國、匈牙利、紐西蘭和美國都受到了限制（參見表 1）。

教師組織協商權的取得必需有法律上的支持與保護，有些國家是在全國性的法律中加以規範（例如英國、法國、義大利），有些國家是經由州或省的立法（例如澳洲、加拿大），有些則是由地方政府所規範（例如美國），但通常教師組織的協商權都是規範在全國性的立法中。

美國有一萬五千個以上的地方性學區，因此也等於有一萬五千多個不同的勞工關係環境，而全美有三十一個州的地方性學區有合法的協商權，美國的教師工會大都是在大型州出現，大約有 82% 的教師參與集體協商之中。美國雖然禁止公共部門罷工，但仍有九州的州政府允許公共部門員工罷工，大部份的罷工都以地方中小學的教師為主體。但是美國基本上仍然視教師罷工為一罪行，可以送入牢房，減薪，甚而取消其協商權。

美國依利諾州對於教育部門的員工罷工必需符合下列這些要件，必需有

表 1 世界各國教師組織的協商權與罷工權

國家①	教師組織 創立時間	集體協商 開始時間	罷工權②	協商階層	教師人數③
澳洲	1889	1916	有	省	210,000
加拿大	1890	1965	有	省	460,000
中國	1949	1950	沒有	地方／全國	9,000,000
法國	1906	1919	有	全國	817,368
德國	1900	1967	有	全國	434,300
英國	1870	1907	沒有	全國	98,000
希臘	1872	1964	有	全國	102,000
匈牙利	1975	1988	沒有	全國	230,000
以色列	1903	1948	有	全國	102,000
義大利	1901	1947	有	全國	953,000
墨西哥	1932	1960	有	全國	1,090,000
紐西蘭	1883	1962	沒有	全國	31,694
瑞典	1880	1963	有	全國	223,300
美國	1857	1968	沒有	地方	4,500,000

註：①按國名英文字母先後次序排列。

②本欄為作者從 Cooper (1992) 表 17.2「教師罷工權：1990 年跨國比較」中第一欄併入。

③本表原為 Cooper (1992) 所製作，而各國教師人數年代不一，但集中在 1986-1990 年之間，統計數字大致是 1990 年的數字。

資料來源：作者編製，主要依據 Cooper, Bruce S., 1992, "Trends and Developments", in Cooper(ed), *Labor Relations in Education*, pp.305, 309

一個工會代表，調解已失敗，團體協約已到期，爭議未交付仲裁，五天的預告，如果危及公共健康和安時罷工必需停止。美國蒙他那州亦允許教師可以罷工，但是必須符合的條件包括團體協約已到期，強制調解期已過，未有任何一方提起仲裁，或是雇主拒絕遵從仲裁書。

由此可見美國的部份州對於教師開放罷工權，但是也有一些基本的先決條件，教師必須符合這些條件後才能罷工，而這些條件主要有下面五項：

- 第一、罷工的主體必須是工會，教師要有工會代表才能罷工。
- 第二、罷工主要是因為簽訂新的團體協約所引起，屬調整事項的爭議。
- 第三、罷工是調解、事實調查和仲裁等各式爭議處理方法用盡之後所採

取的最終手段。

第四、罷工必需要事前預告。

第五、罷工若危及公共健康、安全和福祉時要禁止。

許多國家對於教師工會給予其罷工權，像墨西哥的單一教師工會擁有一百萬會員，1963年「國家服務人員聯邦法」(Federal Law for State Service Workers)就授予教師罷工權。在其他國家中既使給予教師罷工權，但也有許多嚴格的限制，例如瑞典的勞工法規定在履約期間教師不得罷工，當舊約到期而簽訂新約產生僵局時，工會可罷工，學校可關閉。

目前有二個世界性的教師組織，第一個是總部設於瑞士的「世界教師組織」(World Confederation of Organizations of Teaching Profession, WCOTP)，第二個則是總部設於荷蘭阿姆斯特丹的「國際自由教師工會聯盟」(International Federation of Free Teachers Unions, IFFTU)。

「世界教師組織」主張教師與一般人民一樣有其公民、社會和經濟權，「世界教師組織」尤其特別強調教師充分自由行使其集體協商的權利是一項重要的事情。「國際自由教師工會聯盟」則在其章程中表明工會權是基本人權和基本自由的最根本部份，教師有權自由籌組工會透過集體協商和參與教育決策，針對工作條件和就業環境與雇主協商 (Cooper, 1992:300)。

## (二)我國教師的協商權與罷工權

民國13年 國父在廣州以大元帥名義頒布「工會條例」，此一條例共有21條，其中第一條明訂學校教師職員得適用本法組織工會，第十條明訂工會職務包括與雇主締結團體契約，第十四條則明訂工會在必要時得根據會員之多數決議，宣告罷工 (中國勞工運動史編纂委員會，1984(2):39-43)。民國13年可以算是我國教師勞動三權的源頭，早在四分之三個世紀以前教師就已在「工會條例」享有一般勞工的團結權、協商權和罷工權。

黃越欽 (1991:340) 指出我國早在民國18、19年公布施行「工會法」、「團體協約法」和「勞資爭議處理法」時，就正式承認勞動者團結權、團體交涉權與爭議權。但是由於這三項集體勞動法皆排除公務人員和教師的適用，因



此教師的勞動三權自此之後又無從討論。

過去我國公立學校教師在小學為派用，中學以上為聘用，84年8月9日「教師法」公布施行，該法第十一條第一項將高級中等以下學校教師之聘任定為聘任職，因此目前國內各級公、私立學校教師皆為聘任制，分初聘、續聘和長聘三種型式，教師不僅不屬公務人員之範疇，更進一步類屬一般法上的契約關係。教師的團結權其實是一般人民結社自由權的衍生，「教師法」已明訂教師可以組織教師會，肯定其擁有團結權，但是在協商權和罷工權方面，仍有見仁見智的看法。

我國的「教師法」在該法的第八章中列有「教師組織」專章，依據「教師法」第二十六條國內的教師可以組成三級教師會，本研究者向23縣市政府所收集到的資料顯示，從84年8月9日公布施行「教師法」到86年7月底二年之間，國內共計成立了599個教師會，其中學校教師會595個，縣市教師會有4個。教師會的組成從地區別而論以台北市（186個），和高雄市（97個）組成的最多（衛民、簡建忠，1998:7）。

教師的協商權可以從「教師法」中賦予教師會的法定任務中看出一些端倪，依據「教師法」第二十七條則將教師組織之基本任務列出如下（立法院秘書處，1995:907）：

1. 維護教師專業尊嚴與專業自主權。
2. 與各級機關協議教師聘約及聘約準則。
3. 研究並協助解決各項教育問題。
4. 監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。
5. 派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織。
6. 制定教師自律公約。

目前國內教師的團結權已受到了保障，協商權也可以說部份已達成，因為從廣義的集體協商而言，「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」也可算是協商功能的確定，但是罷工或罷教權則仍未規範在「教師法」內。

Burton 和 Thomason (1988:2) 指出公共部門勞工組織的類別大致有工會、協商協會 (bargaining associations) 和非協商組織 (nonbargaining

organizations) 三種。工會主要功能為透過集體協商與雇主議定工作條件與規則，協助個別勞工處理因執行前項規則所產生之爭議，並且贊成罷工。協商協會與工會相同之處在於亦是透過集體協商與雇主簽訂有關工作條件的團體協約，但是協商協會比工會更注重政治行動和專業制裁，比較不協助個別勞工解決爭議，也比較不贊成罷工。非協商組織包括了專業協會，它們並不代表勞工與單一雇主協商勞動條件，它們反對罷工，我國的教師會即屬第三類的非協商型協會。

教師組織的類別又涉及了專業主義 (professionism) 和工會主義 (unionism)，專業主義的教師組織對教師的定位是專業人士，教師組織的主要目標是教育自主、教師尊嚴、改進教育問題、教師自律、處理個別教師申訴等，其主要達成目標的手段是溝通策略，具體作法是諮商、會談、協調和宣導等；至於工會主義的教師組織對教師的定位是受僱者，教師組織的主要目標是爭取教師經濟性目標與改善工作環境，其達成目標的手段是壓力策略，具體作法是集體協商、罷教和立法遊說等 (衛民，1996)。

我國目前的教師組織如果用專業主義和工會主義兩種特質加以分析，很顯然都不具工會主義的傾向，主要是以專業主義作為基本發展方向。從「教師法」第二十七條所透露的訊息是未來的教師組織主要是採專業主義的途徑，因為其六點基本任務無外乎維護專業自主權、協助解決教育問題、制定教師自律公約、協議教師聘約準則、參與離職給付與申訴機構等。在這種情況下，教師的協商權和罷工權就顯得不是那麼的重要，對於這樣的限制是否能滿足未來三級教師會的需求，本文抱持懷疑的觀點。

## 七、公共部門教師會理事長與校長對協商權和罷教權的看法

集體協商是工會與雇主針對工資、工時和其他工作條件協商而議定團體協約的過程，團體協約是集體協商的結果，勞資雙方在團體協約有效期間依據此一協約內容而行使其權利與盡其義務。如果在集體協商過程中勞資雙方無法達成協議時，工會可以用罷工或其他爭議的方式壓迫資方使其接受協商

條件，因此罷工權是勞工組織的一項重要武器。

本研究是從勞動三權的角度探討公共部門教師的協商權與罷工權，教師可以籌組教師會代表教師的團結權已經確定，但是教師是否有協商權和罷工權仍是一個爭議性頗大的議題，本研究經過問卷調查，得到公立學校教師會理事長和成立教師會之公立學校校長對於這兩個基本權的看法。

每個人基於個人特質、社會、經濟和政治背景的不同，對於公共部門教師的協商權和罷工權可能會有不同的看法。那麼當事人的看法到底是如何呢？86年7月我國共有595個學校教師會，教師組織率是15.6%。從公私立分別觀察，公立學校的教師會共有576個（組織率16.6%），私立學校教師會共有19個（組織率5.7%），公立高中的組織率最高（40.7%）（參見表2）。本研究於87年1月進行一項「我國公共部門教師組織功能之研究：一個勞動三權觀點」問卷調查，<sup>7</sup>分別設計兩份問卷寄發給576個公立學校已成立教師會的理事長與校長，其中有一部份即是針對教師的協商權和罷工權的問題。

表2 台灣地區各級學校及教師會統計表

86年7月

校別	校數①			教師會數及教師會組織率②					
	計	公立	私立	計	(%)	公立	(%)	私立	(%)
國小	2,519	2,497	22	308	(12.2%)	305	(12.2%)	3	(13.6%)
國中	717	708	9	189	(26.4%)	188	(26.6%)	1	(11.1%)
高中	217	108	109	48	(22.1%)	44	(40.7%)	4	(3.7%)
職業學校	204	98	106	35	(17.2%)	27	(27.6%)	8	(7.5%)
大專	138	52	86	10	(7.2%)	7	(13.5%)	3	(3.5%)
特殊學校③	17	15	2	5	(29.4%)	5	(33.3%)	0	(0.0%)
合計	3,812	3,478	334	595	(15.6%)	576	(16.6%)	19	(5.7%)

註：①校數為85學年度（86年7月止）統計數字。

②教師會組織率為教師會數除以校數所得之比例。

③特殊學校係指啟聰、啟明、啟智、仁愛學校。

資料來源：1.教育部統計處，1997，中華民國教育統計，台北：教育部，頁64。

2.教師會數由作者在1997年7月向23縣市政府蒐集得來。

7 作者感謝簡建忠先生在資料處理方面的建議。

本研究所設計的兩份問卷於 87 年 1 月 5 日寄發，公立學校已成立教師會理事長和校長問卷各寄發 576 份。經過一次催收後，於 87 年 2 月 28 日截止問卷之回收。最後回收的情形是教師會理事長問卷 263 份，回收率 46.5%；校長問卷回收 327 份，回收率為 56.8%。

有關「教師會有集體協商權」方面，理事長和校長均較支持教師會擁有集體協商的權利，而理事長（248 人，佔 94.7%）同意的比率較校長（190 人，佔 61.3%）為高，理事長對於教師會擁有集體協商權的支持度顯著高於校長，理事長在「非常同意」一項就有 67.2%（176 人）的人表示支持。在反對方面，教師會理事長只有 3.5%（9 人）表示不同意，但校長部份則有 33.9%（105 人）表示不同意，有三分之一的校長並不支持教師會有集體協商權（參見表 3）。

有關「教師會有罷教權利」方面，理事長比較支持教師會有罷教權（154 人，佔 59.2%），校長則持強烈的反對意見（310 人，佔 95%），同意比率僅佔 4.5%（14 人），雙方對於教師會應否擁有罷教權顯現出相當顯著的差異（參見表 3）。

由前面針對公立學校已成立教師會的理事長和校長所作問卷調查結果顯示，在協商權方面教師會理事長有 94.7% 的同意比率，校長則有 61% 的同意比率，顯然有將近 4 成的校長不認為教師擁有協商權。在罷教權方面教師會理事長有 59.2% 的同意比率，校長僅有 4.5% 的同意比率，顯出校長強烈反對教師的罷教權。此一結果明顯表示校長對於教師的罷工權強烈反對，此一結果甚為正常，任何雇主或代表雇主的管理者，都不願意見到勞工擁有或施展其罷工權，這會造成其經營管理上莫大的困擾。

值得注意的是在罷教權方面，教師會理事長部份也有高達 40% 的回答是持不同意的看法，由此可見罷教權與集體協商權比較起來，教師會理事長在對集體協商權的高支持度，面對罷教權時也趨於謹慎與保守。

本研究是針對校長和教師會理事長所作的調查，並未針對教師作調查，那教師對罷教的看法又是如何？吳昆璋（1993:132-134）82 年間曾以台北縣公立中小學教師為對象，針對教師對罷教的看法進行問卷調查，在回收 338 份有效問卷中發現，在「教師在任何情況下都不應該罷教」問題上，填答「同意」和「非常同意」者（47.1%）略高於「非常不同意」和「不同意」（40.5%），

表 3 公立學校教師會理事長與校長對集體協商權和罷教權的看法

變項名稱與類別	人數(N)	百分比(%)
教師會有集體協商權？(理事長)	262	100.0
非常不同意	1	0.4
不同意	8	3.1
同意	72	27.5
非常同意	176	67.2
不知道集體協商為何物	5	1.9
教師會有集體協商權？(校長)	310	100.0
非常不同意	22	7.1
不同意	83	26.8
同意	167	53.9
非常同意	23	7.4
不知道集體協商為何物	15	4.8
教師會有罷教權利？(理事長)	260	100.0
非常不同意	19	7.3
不同意	85	32.7
同意	96	36.9
非常同意	58	22.3
不知道罷教權為何物	2	0.8
教師會有罷教權利？(校長)	316	100.0
非常不同意	144	45.6
不同意	156	49.4
同意	10	3.2
非常同意	4	1.3
不知道罷教權為何物	2	.6

在「教師罷教應被視為教師的基本權利」問題上，填答「不同意」和「非常不同意」者（45%）略高於填答「同意」和「非常同意」者（38.2%）。此一調查結果與本研究調查結果大致符合，無論教師會理事長或教師大約有四成至五成表示不同意教師罷教。

藍科正（1997:120-121, 124）的研究指出解嚴之後，公共部門勞動三權有

所擴張，沒有團結權者漸獲之，已有團結權者則擴大至協商權和爭議權，但政府仍堅守防線，不願意既得利益者利用壟斷力提高準租；他對教師會和公務人員協會未來的發展建議政府不宜思考如何控制它們，而宜引導它們發揮勞雇溝通的效果，提高勞方參與決策之程度。

既然校長和教師會理事長對教師會的協商權都可以接受，日後協商將成爲重要的溝通機制。在此，本研究認爲公立學校教師會的協商範圍，可以集中在 Sauer 和 Voelker (1993:269-384) 所謂的制度性事項 (institutional issues) 和行政管理事項 (administrative issues)，前者包括了教師會與學校的互動方式，以及教師會參與決策的事項等，後者則指學校行政管理措施、獎懲、進修等事項。至於薪資福利等經濟性事項 (economic issues)，由於權責在教育行政和立法單位，學校教師會不宜干涉，但是較高層級的縣市教師會和全國教師會可以作適度的介入協商。

## 八、結論

二十世紀的後半期教師開始普遍性的籌組工會，爭取合理的薪資和工作條件，同時提昇他們的專業地位，積極參與學校的管理與運作，在這段期間，教師工會已成爲公共部門最大的工會力量之一，至今全世界大約已有五千萬名的教師 (Cooper, 1992:299-300)。

有很多人認爲教師身份特殊，屬高知識的專業人士，爲何要向藍領工人一樣組織工會，一般輿論對於教師工會主義相當不解，有些國家不准教師籌組工會，他們甚至可能被判刑坐牢、被解僱，禁止任何的集體行動。但是事實上，教師的待遇以及被對待的方式與專業人士完全不同，醫生、律師這些專業人士自己可以決定工作時間、收費的價格和工作方式等等，但是教師很明顯的是一個受僱勞工，他（她）的「技術性知識」和「不確定性知識」都與專業主義的要求愈來愈遠 (衛民, 1996)。

教師被視爲下一代的塑造者，負有教育孩子的神聖使命，教師的老板是所謂的教育當局 (educational authority) 也就是政府，尤其是公立學校的老師與雇主 (政府) 之間形成特別的公法上的僱用關係。但是，另一方面教

師又是一個職業，需要有基本的就業條件，待遇和福利又不是頂好，在有些國家之中其待遇屬於公務人員的最低階層，而教師較相當的稱呼應是「教育勞工」(educational workers)。

團結權、協商權和罷工權是民間部門勞工基本的權利，在 1970 年代之後，這些權利也逐漸賦予公共部門的員工。對於教師而言，團結權最無爭議普遍已適用於教師身上，但是協商權和罷工權則仍有較多的爭議，各國法律的限制程度也不一樣。通常在集體協商制度普遍而成熟的工業先進國家，都賦予教師協商權和罷工權。至於我國教師已享有團結權和部份的協商權，罷工權仍完全受限制。

依據本研究的實證問卷調查顯示，公立學校教師會理事長贊成教師擁有協商權和罷工權的比率都較校長為高，這是可以理解的。值得注意的是校長部份對於協商權也有高達 67.2% 的同意比率，因此將來協商權的推動可能受到的阻力較少。至於罷工權方面，校長有 95% 極高的不同意比率，而理事長部份也有 40% 的不同意比率，因此有關「教師法」現行的規定未將罷教權列入，應該可以得到雙方的接受。

總之，協商權應該不必完全排除公共部門員工的適用，重點是協商的範圍要如何限制，就以公共部門的教師而言，雖然薪資福利已由中央政策確定，但是其他有關課程安排、授課時數、安全衛生、值日夜、調動進修等事項仍有協商的空間，適當的限制協商範疇乃是推動教師協商權的關鍵。

至於教師的罷教權方面本研究也抱持謹慎的態度，公共部門的教師可以採取其他集體行動的策略，例如在學校層級的教師會可以利用參與的機制表達意見和影響決策，縣市教師會或日後成立的全國教師會<sup>8</sup> 則可以採用遊說和公共關係等策略，影響決策以及建立教師在社會中的正面影響力量。當然，由於罷教權的限制，教師的申訴及爭議處理制度應予以加強配合，如此才能疏減教師的抗爭。為了爭取權益，教師會應多用專業主義者的溝通策略，必要時才採取工會主義者的壓力策略，但集體行動要謹慎為之，學生的受教權益要顧及。

---

8 全國教師會已於 88 年成立。

國內教師會會員多在 100 人以內，團體行動力不易形成，規模有限而功能也不易發揮，因此應加強各校教師會的橫向聯繫與合作，交換資訊、團結力量。國內教師會的成員人數相當有限，不過數萬人而已，但是會員都受過高等教育，善於表達意見且受到社會普遍的尊敬，如果能團結一致提出共同意見，教育當局和政治人物都會聆聽和加以回應。教師會應善用此特質爭取教師應有權益，改革教育，提昇教育品質而造福學子。



## 參考資料

### (一)中文書目

中國勞工運動史編纂委員會

1984 《中國勞工運動史》(1)至(8)卷，台北：中國文化大學勞工研究所。

立法院秘書處

1995 《教師法案》，台北：立法院秘書處。

行政院主計處

1998 《人力資源調查統計年報—八十六年》，台北：行政院主計處。

吳庚等人

1994 《公務員基準法之研究》，台北：行政院研考會。

吳昆璋

1993 《我國公立中小學教師籌組工會可行性之研究—以台北縣公立中小教師為實證研究對象》，中正大學勞工所碩士論文。

曹俊漢

1995 《公務員協會組織與功能之研究》，銓敘部專案委託研究報告。

許慶雄

1991 《社會權論》，台北：眾文圖書公司。

黃越欽

1991 《勞動法論》，台北：政治大學勞工研究所。

陳繼盛

1994 《勞工法論文集》，台北：陳林法學文教基金會。

教育部統計處

1997 《中華民國教育統計—民國八十六年》，台北：教育部。

謝瑞智

1992 《教育法學》，台北：文笙書局。

衛民

1995 《集體協商與勞資關係》，嘉義：台灣省勞資關係協會。

1996 〈公共部門教師組織—從勞動三權中團結權的分析〉，《空大行政學報》，6:55-74。

藍科正

1997 《台灣公共部門勞雇關係之研究》，國科會專題研究計畫成果報告。

### (二)英文書目

Betten, Lammy

1993 *International Labour Law*, Deventer, The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Burton, John. F. & Terry, Thomason

1998 "The Extent of Collective Bargaining in the Public Sector," in Aaron, Najita & Stern (eds), *Public-Sector Bargaining*, Washington, D.C.: The Bureau of National Affairs, pp.1-51.

Carrell, Michael R. & Christina Heavrin

1998 *Labor Relations and Collective Bargaining*, Upper Saddle River, New Jersey:

Prentice Hall.

Coleman, Charles J.

1990 *Managing Labor Relations in the Public Sector*, San Francisco, California: Jossey — Bass Publishers.

Cooper, Bruce S. (ed)

1992 *Labor Relations in Education: An International Perspective*, Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Getman, Julius G. and Bertrand B. Pogrebin

1988 *Labor Relations — The Basic Processes, Law and Practice*, Westbury, New York: The Foundation Press.

Grant, Michel

1992 “Canada” in Bruce S. Cooper(ed), *Labor Relations in Education*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, pp.29-50.

ILO

1992 *International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1991*, Geneva: ILO.

Kochan, Thomas A. & Harry C. Katz

1988 *Collective Bargaining and Industrial Relations*, Homewood, IL.: IRWIN.

Sauer, Robert L. and Keith E. Voelker

1993 *Labor Relations: Structure and Process*, New York: Macmillan Publishing Company.

Sloane, Authur A. and Fred Witney

1997 *Labor Relations*, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

Sugeno, Kazuo

1992 *Japanese Labor Law*, Tokyo: University of Tokyo Press.

Valticos, N. and G. von Potobsky

1995 *International Labour Law*, Deventer, The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.

West, Ruth C. (ed)

1980 *U.S. Labor and Employment Laws*, Washington, D.C.: The Bureau of National Affairs.

### (三)網路資料

U.S. Department of State

1996 “Reporting on Workers Rights, 1995”

<http://www.hir.org/docs/USSD-Rights/96/Appendix B95.html>.

1997 “Reporting on Workers Rights, 1996”

<http://www.hir.org/docs/USSD-Rights/96/Appendix B96.html>.

# **Rights to Bargain and Strike of Teachers' Associations in the Public Sector**

**Michael M. Wei**

Department of Labor Relations, Chung Cheng University

## **ABSTRACT**

Rights to organize, bargain and strike are three fundamental rights of the workers in the private sector. These rights were extended to public employees beginning in the 1970s. The public sector's three characteristics are: to guard the public interest, to guard government sovereignty, and to guarantee the public control of the distribution of goods and services. Taiwanese teachers in the public schools have the right to organize, but rights to bargain and strike are still restricted to some extent. From this survey we find that the presidents of teachers' associations and principals of public schools in Taiwan generally agree that teachers have the right to bargain. The principals of the public schools strongly disagree however that teachers have the right to strike that forty percent of the association president respondents also disagree. This study suggests the right to bargain should be extended to teachers but with a properly limited bargaining scope. The right to strike is not a proper means for teachers to pursue their economic and social benefits.

**Key Words: Public Sector, Teachers' Associations,  
Right to Bargain, Right to Strike**