

調 查 報 告

壹、案由：據悉，桃園市機師職業工會之華航分會與長榮分會，因勞資糾紛發動並取得合法之罷工權。究機師有無超時過勞工作？相關機關及航空公司有無僅重營運績效而忽略飛安之管理？諸多問題均有深入了解之必要案。

貳、調查意見：

據悉，桃園市機師職業工會（下稱機師工會）之華航分會與長榮分會，因勞資糾紛發動並取得合法之罷工權。究機師有無超時過勞工作？相關機關及航空公司有無僅重營運績效而忽略飛安之管理？諸多問題均有深入了解之必要。案經交通部、勞動部及桃園市政府提供相關資料及說明，並分別於民國（下同）108年1月4日、21日諮詢國立東華大學財經法律研究所張副教授鑫隆、國立政治大學法律系林副教授佳和及中國文化大學法律系謝教授榮堂，另於同年1月31日詢問交通部祁次長文中、勞動部劉次長士豪、桃園市政府勞動局陳局長靜航等相關業務主管人員。嗣機師工會於本案調查期間突襲發起華航機師罷工行動（同年2月8日至14日），造成多起航班取消，由於時值農曆新年為國人出國旅遊之高峰期，罷工行動嚴重影響旅客權益，爰再經行政院（消費者保護處，下稱消保處）、交通部、勞動部及桃園市政府函復相關資料及說明，已調查完成。調查意見如下：

一、交通部對於桃園機師職業工會與中華航空股份有限公司、長榮航空股份有限公司間，因「保障飛安、改善過勞」等訴求多次勞資爭議協商不成、醞釀罷工時，未即時以我國交通行政及交通事業主管機關立場介入，積極促進勞資雙方自主協商，迫使工會在無法與資方實質有效協商情形下，選擇於農曆春節期間發

動實際罷工，造成民生重大影響。交通部允應就本案相關之處理作為，進行檢討改進。

(一)機師工會與中華航空股份有限公司、長榮航空股份有限公司之勞資爭議及預告罷工事件發展

1、據交通部107年9月21日函復表示，本案係機師工會前於106年11月間向中華航空股份有限公司(下稱華航)先提出14項訴求，並分別於106年11月28日及12月13日在桃園市政府勞動局進行兩次協商，惟機師工會於協商期間自行撤案，復於107年3月提出14項訴求(部分與106年提出之訴求相同)，經3月及4月共三次調解未果。另機師工會亦於107年初起陸續向長榮航空股份有限公司(下稱長榮)提出16項訴求，經勞資雙方三度調解亦未達成共識。機師工會爰於107年6月27日召開記者會，以華航28項爭議(如表1)與長榮16項爭議(如表2)為訴求，於107年7月16日至8月6日期間舉行罷工投票¹。

表1 機師工會與華航28項爭議事項

序號	爭議事項	提起勞資爭議 調解時間
1	調降747/777保障飛時至69小時	106年
2	應對外派機師誠信履約，若機師約滿後仍非自願留任應予補償	
3	飛時計算方式改革	
4	省油獎勵	
5	班表自主	
6	FOQA ² 使用	
7	明訂酒測驗血辦法與懲處規定	

¹ 勞資爭議處理法第53條規定：「勞資爭議，非經調解不成立，不得爭議行為；權利事項之勞資爭議，不得罷工。……。」第54條規定：「工會非經會員以直接、無記名投票且經全體過半數同意，不得宣告罷工及設置糾察線。……。」

² FOQA，飛航操作品質保證系統(Flight Operations Quality Assurance)之簡稱。

序號	爭議事項	提起勞資爭議 調解時間	
8	解僱否決權		
9	外籍機師招募訓練嚴謹化		
10	主管雙向考評		
11	主管票選		
12	內勤同仁服務滿意度調查		
13	訓練建立責任制度		
14	CP ³ 任期制		
15	第十三個月應予全薪		107年
16	片面勞動條件變更之限制		
17	飛時疲勞管理		
18	人評會解僱否決權		
19	對勤務實際辛勞程度差異加給		
20	外籍招募訓練限制		
21	ACM ⁴ 派遣限制		
22	根據冬夏季班表長短航班比例調整機隊保障飛時		
23	機師與IP ⁵ /CP半年度雙向考評		
24	增加有薪病假		
25	發布次月班表日期提前		
26	主管票選		
27	新進副駕駛之員工票		
28	建立責任制度		

資料來源：機師工會公告

表2 機師工會與長榮16項爭議事項

序號	爭議事項	提起勞資爭議 調解時間
1	保障每年休假123天，全年DO不足者，以一日薪二倍買回	107年
2	追溯2017年終比照地勤四個月底薪，並承諾	

³ CP, Check Pilot, 譯作檢定駕駛員，由 Instructor Pilot 中選出，負責各項考驗任務。

⁴ ACM, 額外空勤組員 (Additional Crew Member) 之簡稱。

⁵ IP, Instructor Pilot, 譯作教師駕駛員等，由正機師中選出具有優秀飛航知識與教學熱忱之組員訓練而成。

序號	爭議事項	提起勞資爭議 調解時間
	往後年終獎金需與工會協商	
3	要求Per Diem ⁶ 由USD 3/hr調為USD 5/hr，並不得降低現有外站住宿條件	
4	要求下修『最低服務年限』，改為培訓7年、自訓與軍退4年、機長升訓3年，另轉訓不得增生合約年限及賠償規定	
5	退休金基數計算應包含AL/DO未休完買回與第十三個月全薪薪資收入	
6	在每月薪資不改變情況下，保障飛時調整 ⁷ （AL計算入班表之Block Hour ⁸ 以各機隊保障飛時/30計算）	
7	農曆春節（以政府公告假日）、清明、中秋節排飛者及DO/BDO/AL同意被抓飛者均應加給一日薪資	
8	會員得向公司申請個人飛時紀錄證明，公司不得拒絕	
9	外籍機師升訓門檻條件需加入EVA服務年資與落地數	
10	IP/CK遴選與考核，徹底落實IP/CK之Feedback Form政策，並每季/每年檢討統計，制定相關規則與辦法	
11	針對惡劣天候，充分授權機長，機長認為不適派遣，即將航班延誤或取消，事後公司不得以任何形式、理由向機長咎責	
12	要求改善過勞航班 ⁹ ；資方應公開『疲勞管理系統（FRMS）』的參數設定，並與工會共同協議設定參數	
13	會員有需要時，工會幹部可以陪同調閱	

⁶ Per Diem，外站津貼。

⁷ 期望保障飛時調整為321（55hrs）、330（65hrs）、747/777（70hrs）、ATR（50hrs或50sectors）。

⁸ Block Hour，實際上的飛行時間（從飛機後推到引擎關閉為止）；後推（Push Back）是指將飛機推離登機橋或泊位的作業。

⁹ 並於107年7月前調整BR036/035多倫多（冬季改4人派遣）、BR056/055芝加哥（冬季改4人派遣）、BR006/005洛杉磯（冬季改4人派遣）、BR108/107高雄-東京成田（改過夜班）、BR192/191松山-東京羽田（改過夜班）、BR198/197/196/195桃園-東京成田（改過夜班）、BR118/117仙台（改過夜班）、BR827/828（香港過夜）。

序號	爭議事項	提起勞資爭議 調解時間
	FDIS/FOQA資料來處分組員	
14	修改橡皮圖章式的陪審團（Jury）制度，工會會員之Review Board，須有工會幹部陪同參與，提供諮詢與辯護，由陪審團表決是否成案及懲處方式	
15	DO休假之定義應與『任務間休息不同』，DO休假應為完全之休息，單一日之休假應滿足包含連續兩個『當地夜晚』休息 ¹⁰	
16	107年7月起，全體飛行員Annual Free Ticker恢復為Confirm票	

資料來源：機師工會公告

- 2、機師工會於107年8月7日進行對華航及長榮罷工投票開票，經工會公布開票結果，同意罷工之會員計1,187名（華航731名、長榮454名、他航2名），占全體會員8成以上，達到法定全體過半數同意之門檻¹¹，並表示8月下旬若勞資未能初步協商，便於8月20日宣布罷工期程，且不排除會在中秋節連假期間（9月22日至24日）發動罷工¹²。
- 3、經交通部、民用航空局（下稱民航局）、勞動部及桃園市政府（勞動局）等多方居中協調，勞資雙方終同意恢復協商；並於107年8月7日工會宣布投票結果後，於交通部、勞動部與勞資雙方同意下，由桃園市政府（勞動局）負責主持協商會議，

¹⁰ 當地夜晚定義為22：00至隔日早上06：00為止。故若班表內出現單一日休假時，該員必須於休假前一日晚間21：00結束勤務，22：00前開始計算休息時間，並於後日06：00之後方可報到。

¹¹ 勞動部107年8月7日新聞稿「機師工會依法取得罷工權，勞動部與交通部、桃園市政府持續促成勞資雙方透過協商，化解紛爭」，資料來源：
<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/37505/>。

¹² 中央通訊社107年8月6日報導「機師罷工投票可望通過 8月底前未協商將罷工」，資料來源：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201808060200.aspx>。中央通訊社107年8月7日報導「機師公會97.9%支持罷工 取得罷工權」，資料來源：
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201808070126.aspx>。

依議題優先順序採分階段分次協商，自8月10日起至8月30日止兩家公司共進行各4次協商會議；並於8月30日第4次會議達成協議。機師工會與兩家航空公司簽訂協議，承諾後續議題將於1年期間內定期進行誠意協商，並將朝團體協約簽訂方向¹³；期間內如有上述之外爭議事項，雙方同意採取合意仲裁方式解決¹⁴，且工會同意如申請調解事項達成協議後，3年內不進行爭議行為¹⁵，使得本次罷工投票事件得以暫時落幕。

4、惟機師工會於108年1月26日表示¹⁶「這一年的協商，沒有太大進展，飛安獎金調整遲遲談不攏，而當初談訂一年停火協議，即將期滿，目前有8成多會員同意工會，改採強硬手段對抗資方、爭取權益……」，再向華航提出「改善長程疲勞航班¹⁷」、「升訓制度透明，保障本國機師工作權¹⁸」、「禁止對工會施壓」、「撤換不適任主管」、「提高第13個月全薪」等五項訴求。因華航僅就「改善長程疲勞航班」部分回應「若改善疲勞航班管理成12小時以上派4位機師；8小時以上派3位機師，將大

¹³ 團體協約法第2條規定，「團體協約」指雇主或有法人資格之雇主團體，與依工會法成立之工會，以約定勞動關係及相關事項為目的所簽訂之書面契約；第19條規定，團體協約所約定勞動條件，當然為該團體協約所屬雇主及勞工間勞動契約之內容。勞動契約異於該團體協約所約定之勞動條件者，其相異部分無效；無效之部分已團體協約代之。

¹⁴ 勞資爭議處理法第25條第1項規定，勞資爭議調解不成立者，雙方當事人得共同向直轄市或縣（市）主管機關申請交付仲裁。

¹⁵ 依勞資爭議處理法第5條第4款規定，「爭議行為」指勞資爭議當事人為達成其主張，所為之罷工或其他阻礙事業正常運作及與之對抗之行為。

¹⁶ 108年1月26日TVBS新聞「快訊/不滿協商沒進展!華航機師工會擬重啟罷工」資料來源：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%BF%AB%E8%A8%8A-%E4%B8%8D%E6%BB%BF%E5%8D%94%E5%95%86%E6%B2%92%E9%80%B2%E5%B1%95-%E8%8F%AF%E8%88%AA%E6%A9%9F%E5%B8%AB%E5%B7%A5%E6%9C%83%E6%93%AC%E9%87%8D%E5%95%9F%E7%BD%B7%E5%B7%A5-033238308.html>。

¹⁷ 機師工會要求，長程航班8小時以上三人派遣，12小時以上四人派遣（增派人力）。

¹⁸ 機師工會表示，現行制度排序分數不公開，且升訓資歷分數比重太低，機隊加班比重過高，容易隨主管喜好而改變選訓結果；華航目前停招本國及培訓與CPL機師，卻持續招募外籍機師之政策必須改變。

幅提高公司人事成本，嚴重影響公司競爭力」，及就「升訓制度透明，保障本國機師工作權」部分回應「制度完善，沒有黑箱問題，無需改善」，其餘均無回應。機師工會遂於108年2月8日凌晨12時02分宣布於當天早上6時開始正式罷工。

(二)本院曾以105年間華航空服員罷工造成上千乘客受影響，相關因應準備措施及協調溝通明顯不足，致損害公眾利益，提案糾正交通部及民航局；而於本案機師工會與華航、長榮之勞資爭議案中，交通部之角色與介入程度：

1、交通部107年9月21日函復表示：

- (1) 本次兩家航空公司之勞資爭議雖屬勞政機關主管事項，惟因罷工事件攸關公眾利益、飛安秩序、公司永續經營及員工權益，故交通部主動積極予以協處，並在符合法規要求及確保飛航安全前提下，原則上尊重勞資雙方之協商結果。
- (2) 交通部於掌握罷工投票訊息後，即已多次邀集民航局及兩家航空公司高層召開會議掌握動態，共同研商因應；民航局亦多次促請華航及長榮積極與工會進行溝通，並督導兩家航空公司、相關航空站及桃園機場公司就可能發生之罷工行動，預為準備，採取相關因應措施。
- (3) 交通部拜會勞動部及桃園市政府，請其就本案涉及業管事項提供協助，包括啟動勞資協談、評估交付仲裁可行性及建立罷工預告機制等，以期儘速就本次勞資爭議尋求解決之道。

2、惟依交通部組織法第1條規定，交通部為全國交通行政及交通事業主管機關；主管涵蓋運輸、觀光、氣象、通信四領域，負責交通政策、法令規章之釐訂和業務執行之督導。因此，對於機師工

會提出「保障飛安、改善過勞」等影響飛行與乘客生命安全之訴求，雖經交通部檢視該等航班之派遣作業未違反規定，然對於可能牽涉事項（例如現行規定是否僵化、與其他法規之競合、公司治理手段合理與否、個人疲勞感知程度不同¹⁹等），仍應基於飛安專業予以評估及積極瞭解，而非僅是掌握罷工發展的動態，研商因應將損害程度降至最低而已。

3、另交通部稱機師工會與華航、長榮兩公司之勞資爭議依勞資爭議處理法屬勞政機關主管事項，請勞動部及桃園市政府啟動勞資協談及評估交付仲裁可行性：

(1) 依勞資爭議處理法第1條規定，勞資爭議處理法係為處理勞資爭議，保障勞工權益，穩定勞動關係而制定；第2條規定勞資雙方當事人應本誠實信用及自治原則，解決勞資爭議。雖勞資爭議處理法之主管機關為勞動部、直轄市政府及縣（市）政府，惟勞資爭議處理法規範的是發生勞資爭議時，得依該法所定之調解、仲裁或裁決等處理程序；而本案之資方當事人華航、長榮為民營公用事業，交通部為目的事業主管機關，負責我國民用航空事業之發展規劃、建設及監理等工作，訂定「航空器飛航作業管理規則」，又是華航最大股東，卻稱華航、長榮與其聘僱機師間因權利或調整事項²⁰發生勞資爭

¹⁹ 交通部107年9月21日函復表示：「該等航班經民航局檢視，其派遣作業均符合航空器飛航作業管理規則相關規定。惟飛航組員必須面對時差之調節及夜間執勤等因素，與一般正常工時之疲勞程度不同，每個人對於疲勞之程度感知亦不相同，且依航空器飛航作業管理規則第36條之2規定，組員應於充分休息情況下執行飛航任務，如因疲勞而有影響飛航安全之虞時，得不執行飛航任務。」

²⁰ 勞資爭議處理法第5條規定略以：「……二、權利事項之勞資爭議：指勞資雙方當事人基於法令、團體協約、勞動契約之規定所為權利義務之爭議。三、調整事項之勞資爭議：指

議全屬勞政機關主管事項，容有誤解。

(2) 於評估交付仲裁可行性部分，勞資爭議處理法第25條第4項²¹除規定直轄市或縣(市)主管機關認有影響公眾生活及利益情節重大時，得依職權交付仲裁外，亦明定得「應目的事業主管機關之請求」交付仲裁。因此，交通部本即得以其為本案目的事業主管機關身分，對機師工會與華航間的勞資爭議事態之發展評估逕向桃園市政府提起交付仲裁之請求。

4、本院諮詢學者專家意見亦略以「就目的事業主管機關的應變能力部分，觀察當時空服員工會主要是針對華航公司，但去年機師工會卻是針對交通部，幾次行動也都針對交通部，惟交通部幾乎沒有反應。目的事業主管機關要積極應變，又有多種可能，包括阻止罷工，或是讓工會能順利罷工但對消費者影響最小等等。以個人角度來看，目的事業主管機關不應該阻止工會罷工，但可以積極協調把爭議解決，讓罷工消弭於無形。」、「況本案機師工會訴求並非全是勞動條件，交通部責無旁貸」、「勞動條件是勞資間永久的角力，政府是否要在第一時間介入也不盡然，華航雖有官股但仍是民營企業，所以由勞資雙方先行協商，假設協商條件實在很難達成，政府要注意事件的發展，不能等到協商破裂進行罷工才不知所措。個人認為政府不應第一時間介入，否則勞資雙方協商功能無法發揮，就機師罷工案來看，交通部是

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。……。」

²¹ 勞資爭議處理法第25條第4項規定：「調整事項之勞資爭議經調解不成立者，直轄市或縣(市)主管機關認有影響公眾生活及利益情節重大，或應目的事業主管機關之請求，得依職權交付仲裁，並通知雙方當事人。」

消極不作為，不管其後面目的為何，作為目的事業主管機關不能置之不理，在應變能力上也沒看到積極的處理。」

(三) 因華航機師罷工取消航班、受影響旅客人次、財損金額及所衍生消費者權益受損之保障措施

1、取消航班及受影響旅客人次：

(1) 交通部108年3月5日函復表示，自108年2月8日開始罷工，統計至2月20日止，由於已擬訂應變計畫並即時啟動因應，華航航班執行率尚可維持於85%至98%。另因罷工取消之客運航班，自8日至20日共取消218班次，受影響旅客40,118人。相關統計如表3。

表3 華航機師罷工事件取消航班及影響旅客人次統計

罷工影響	2/8	2/9	2/10	2/11	2/12	2/13	2/14	2/15~ 2/20	合計
取消出境 航班/架次	9	8	12	12	16	16	10	15	98
取消入境 航班/架次	8	7	11	12	16	16	10	15	95
境外段 航班/架次		2	3				4	16	25
合計 取消架次	17	17	26	24	32	32	24	46	218
合計 影響人次	2,871	2,976	5,278	4,343	6,600	5,631	3,649	8,770	40,118

資料來源：交通部

(2) 華航於交通部應變中心會議表示，因應航班取消，已協調其他航空公司放大機型及增開加班機，超過九成以上受影響旅客均已協助安排搭乘其他航班、簽轉友航或協助改退票，並未接獲旅客反映因罷工無法搭機返臺之情形；旅行團部分亦無滯留國外情形。

2、損失金額：

- (1) 經華航統計，108年2月8日至2月14日罷工期間，累計營收損失金額估計約新臺幣(下同)5億元，108年2月14日勞資雙方達成協商共識後，至航班完全恢復正常運作期間估計影響金額約為0.99億元，累計營收損失金額約6億元，而消費者賠償部分初步估計約1.54億元。
- (2) 對照105年6月24日桃園市空服員職業工會發動之華航空服員罷工事件，因該罷工事件而取消航班計225架次、受影響旅客人次計47,744人次；因班機停飛，營收損失約3億元，損失賠償約計2.87億元。

3、消費者權益保障：

- (1) 交通部108年3月5日函復表示，針對本次機師工會啟動罷工衍生消費者權益受損，已要求華航基於維護消費者權益應給予受影響旅客適當補償，相關作法如表4：

表4 華航機師罷工事件旅客賠償方案

旅客類型	賠償方案內容
持個人機票 旅客部分	<p>華航已於108年2月21日在官網建置「個人旅客服務彌補申請專區」，針對2月8日至2月14日部分班機取消或延誤(包括2月8日至2月14日間公布取消2月20日以前的航班)，並符合下列條件之旅客提供服務彌補：</p> <ul style="list-style-type: none">➤ 搭乘華航或華信航空班機起飛時間延誤6小時以上。➤ 班機取消簽轉他航班機起飛時間延誤6小時以上。 <p>受影響旅客可將相關衍生之住宿、餐費與交通(包括地面交通及另購他航機票)等合理之額外與必要費用收據及登機證或搭機證明上傳至上述專區，由該公司檢核後予以補償，每人上限為250美元現金(或等值外幣)，華航並會將補償費用匯款至旅客銀行帳戶。</p>
團客部分	將由華航與旅行社進行後續聯繫協商，交通部已要求該

旅客類型	賠償方案內容
	公司從寬協助，並請觀光局協助旅行業者與華航協商。

資料來源：整理自交通部

(2) 行政院108年3月12日函復表示消保處就本次罷工所為之因應及採取之消費者保障措施：

〈1〉自108年2月初起，華航勞資紛爭愈演愈烈，恐有演變至罷工之虞時，時值農曆春節連假，該院消保處仍積極透過電話與交通部民航局及觀光局聯繫並協調有關消費者權益保障之相關事宜，並於華航罷工前夕（2月7日），透過媒體呼籲消費者倘遇罷工時，應保留所支出相關費用之單據，俾供日後求償之用。於華航確定罷工當日（2月8日），消保處於上午第一時間即發布新聞，除再次提醒旅客保留所有之相關單據外，並公布個人及參團旅客之權益保障措施；同時也呼籲華航應釋出最大善意，對旅客行程延誤造成食宿及交通費用之損失提供適當補償等。此外，於該院消費者保護會網站建置「華航機師罷工事件專區」，俾利消費者查詢最新資訊。

〈2〉為落實保障消費者權益，行政院消保處於108年2月12日函請交通部督促華航對於旅客之補償申請從寬認定；並督促旅行社對於受罷工影響解約之旅客，倘於退費時扣除國外食宿及交通等必要費用者，應積極檢具單據向華航求償，並於獲華航補償後，將款項儘速退還旅客。交通部對於因罷工衍生之消費爭議案件，督促華航及旅行社以有利於消費者之方式從寬處理、妥適解決。交通部蒐集國外航空公司發生罷工時，對旅客應負之補

償或賠償責任等相關規定及作法，研議於民航法相關法規內訂定規範之可行性。

〈3〉華航對於旅客因罷工衍生必要之食宿及交通費用得檢據實報實銷，其中個人旅客補償上限為250美元；至團體旅客部分由旅行社與華航進行後續聯繫協商，有關參團解約退費處理原則，係依國外旅遊定型化契約範本第14條規定辦理，即旅行社應將已代繳之行政規費或已支付之必要費用扣除後之餘款退還旅客。

(四)綜上，交通部對於機師工會與華航、長榮間，因「保障飛安、改善過勞」等訴求多次勞資爭議協商不成、醞釀罷工時，未即時以我國交通行政及交通事業主管機關立場介入，積極促進勞資雙方自主協商，迫使工會在無法與資方實質有效協商情形下，選擇於農曆春節期間發動實際罷工，造成民生重大影響，非可單方歸責於華航或工會，交通部允應就本案相關之處理作為，進行檢討改進。

二、交通部以「航空器飛航作業管理規則」該法規命令認定本案爭議訴求中與飛安技術管理議題，如航班派遣及飛時限度等，現行航空公司相關作業雖均符合規定，惟對於其飛航監理遇上法律位階較高之「勞動基準法」時，尤在工作與休息時間等規定之競合與矛盾，早有知悉卻無積極協商與調整作為，致無法預控勞資爭議風險與避免擴大。交通部如認民航運輸業特殊產業性無法一體適用勞動基準法，應以目的事業主管機關立場提供專業意見，會同勞動部妥予研議並謀解決之道。

(一)〈經濟社會文化權利國際公約〉第7條規定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條

件，尤須確保：……（四）休息、閒暇、『工作時間之合理限制』與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。」我國〈公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法〉第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

（二）機師工會與華航、長榮間爭議訴求

- 1、本次機師工會對華航及長榮之爭議訴求中，大多涉及公司管理職權及薪資福利調整，部分與飛安技術管理相關議題，如航班派遣及飛時限度、飛航操作品質保證系統（Flight Operations Quality Assurance，簡稱FOQA）資料使用等項，經逐項檢視，現行航空公司之相關作業均符合民用航空法（下稱民航法）相關規定；此次機師工會之訴求係希望資方能提供更優化之作法及勞動條件。
- 2、除逐項檢視是否符合相關規定外，交通部並於飛航安全相關議題說明主管機關立場如下：
 - （1）惡劣天氣充分授權機長方面：依航空器飛航作業管理規則第154條規定，有關機長之職責，除在飛航中負航空器操作、機上全體人員及貨物安全之責，並得為一切緊急處理。是以，針對惡劣天候緊急狀況，依前述相關規定，機長有權得為一切緊急處理；航空公司針對惡劣天候狀況亦均授權機長應處，若機長所作之決策符合法規及公司相關手冊作業處理程序，並無究責問題。

- (2) 酒測是否開放容許值方面：依航空器飛航作業管理規則第199條規定，航空公司為確保其飛航組員於執勤期間不受酒精作用而影響飛安，應訂定實施酒精濃度檢測等相關規定，並應執行抽查，檢測紀錄須存檔備查，民航局得以定期或不定期抽測方式執行之；且經檢查不合格或吐氣中酒精濃度超過每公升0毫克而未超過規定標準者，不得從事相關飛航作業。除要求航空公司依航空器飛航作業管理規則訂定實施酒精濃度檢測等相關規定外，並採取三道關卡複式把關：第一道關卡係要求飛航組員個人自律，航空公司並應提供酒測快篩工具供組員自行檢測；第二道關卡由航空公司執行檢測，對國內機場出發航班之飛航組員，執勤前全面實施100%酒測；最後一道關卡由民航局對飛航組員執行抽測。因此，基於飛安零容忍政策，並不建議對於酒測標準開放容許值，且須持續落實相關檢測關卡作業，始能有效遏止機師酒測違規事件。
- (3) 改善過勞方面：對於機師工會要求改善過勞航班議題，該等航班雖經民航局檢視，其派遣作業均符合航空器飛航作業管理規則相關規定。惟飛航組員必須面對時差之調節及夜間執勤等因素，與一般正常工時之疲勞程度不同，每個人對於疲勞之程度感知亦不相同，因此為降低疲勞產生之飛安風險，民航局已要求航空公司加強組員派遣排班管理措施，並定期提報飛航組員之平均飛時及分布情形，以對於組員之疲勞狀態持續進行監控及風險評估；同時持續推動航空器飛航作業管理規則有關組員飛航時限

相關條文修正評估作業，以提升組員之疲勞風險管理，促進飛航安全。

(三)依勞動部106至107年度航空及鐵道運輸業勞動條件專案檢查結果，華航於107年因違反勞動基準法（下稱勞基法）第49第1項規定，為桃園市政府處以100萬元罰鍰；長榮因違反勞基法第32條第2項及第35條規定，分別處以55萬元及2萬元罰鍰

1、受理勞資爭議情形：

自106年至107年6月底止，桃園市政府受理華航之勞資爭議調解案件總計31件，其中調解成立4件、調解不成立24件及撤案3件。依爭議事項來看，與勞動契約有關9件、懲處4件、休假3件、工資2件、退休金1件、職業災害補償1件，其餘如雙向考評制度等事項計11件。長榮之勞資爭議調解案件總計21件，其中調解成立6件、調解不成立13件及撤案2件。依爭議事項來看，與休假有關6件、勞動契約4件、工資及加班費3件、資遣費1件、退休金1件，其餘如服裝規定等事項6件。

2、受理陳情（檢舉）案件情形：

(1) 106年至107年6月底止，桃園市政府受理華航之申訴案件有43件，樣態以檢舉超時、特別休假、女性夜間工作為主。於前開期間，該府實施勞動條件檢查15次，分別於106年4月、8月、11月及107年2月以華航違反勞基法第32條第2項規定（超時工作）各裁罰30萬元；於107年5月以違反勞基法第49條第1項規定（女性夜間工作）裁罰30萬元。

(2) 106年至107年6月底止，桃園市政府受理長榮之申訴案件有55件，樣態以檢舉超時工作、特別

休假及加班費為主。於前開期間，該府實施勞動條件檢查15次，分別於106年6月、10月及107年4月以長榮違反勞基法第32條第2項規定（超時工作）各裁罰5萬元、10萬元、15萬元；另於107年3月以違反勞基法第24條第1項（加班費）、同年4月違反勞基法第38條第2項（特別休假）各裁罰2萬元。

3、實施勞動檢查對象為機師之情形：

- (1) 針對民眾於107年2月5日檢舉長榮當日BR265/BR266航班，航機駕駛有1日工作時間超過12小時情事，桃園市政府於同年3月14日派員實施勞動檢查，經查該公司違反勞基法第32條第2項規定。
- (2) 針對民眾於107年6月5日、12日反映長榮同年2月13日B7172/B7171、同年6月2日BR118/BR117、同年5月5日BR172/BR171、同年月10日BR768/BR767等4航班，有1日工作時間超過12小時以上，桃園市政府分別於同年6月22日、28日派員實施勞動檢查，經查前揭航班未見有超時工作之情形。

(四)另據交通部查復現行航空公司之相關作業均符合民航法規，卻亦有因違反勞基法被裁罰之情形，衍生出法規範競合爭議

1、對於勞基法之工時與民航法規之飛時限度等規範之差異，交通部說明如下：

- (1) 勞基法所規範之工作時間，目的係為規範勞動條件最低標準、保障勞工權益而制定，與依據民航法第41條之1訂定之「航空器飛航作業管理規則」對於組員飛時限度之規範目的不同，其名詞定義與採計範圍亦不相同。

- (2) 依勞基法第32條規定，最基本工時限度係在延長工作時間條件下，連同正常工作時間，一日不得超過12小時；一日係指00:00~24:00，深夜過後即重新起算，時間計算非連續性，如於下午起飛且須跨日飛行時，勞基法並無規範²²。然航空業因飛航作業之特殊性，前後艙組員（飛航組員與空服員）之工作型態係根據飛行班表執勤，尤其國際越洋航班跨越不同時區，尚須考量時差調整、人員派遣調配與輪休、延長限度條件及異常狀況（如天候因素、機械故障、軍事演練及流量管制等）之應變；因此世界主要國家對於組員的執勤限制，均由民航主管機關以類似我國之航空器飛航作業管理規則加以規範，而不受勞基法對於一般勞工的勞動條件之規範限制。
- (3) 交通部彙整民航法規與勞基法兩者對於工時之定義、時間範圍及認定基礎如圖1，並說明如下：

²² 事實上，勞基法並非如交通部所說對於工作時間跨越二曆日者毫無規範；勞基法施行細則第17條規定略以，本法第30條所稱正常工作時間跨越二曆日者，其工作時間應合併計算。

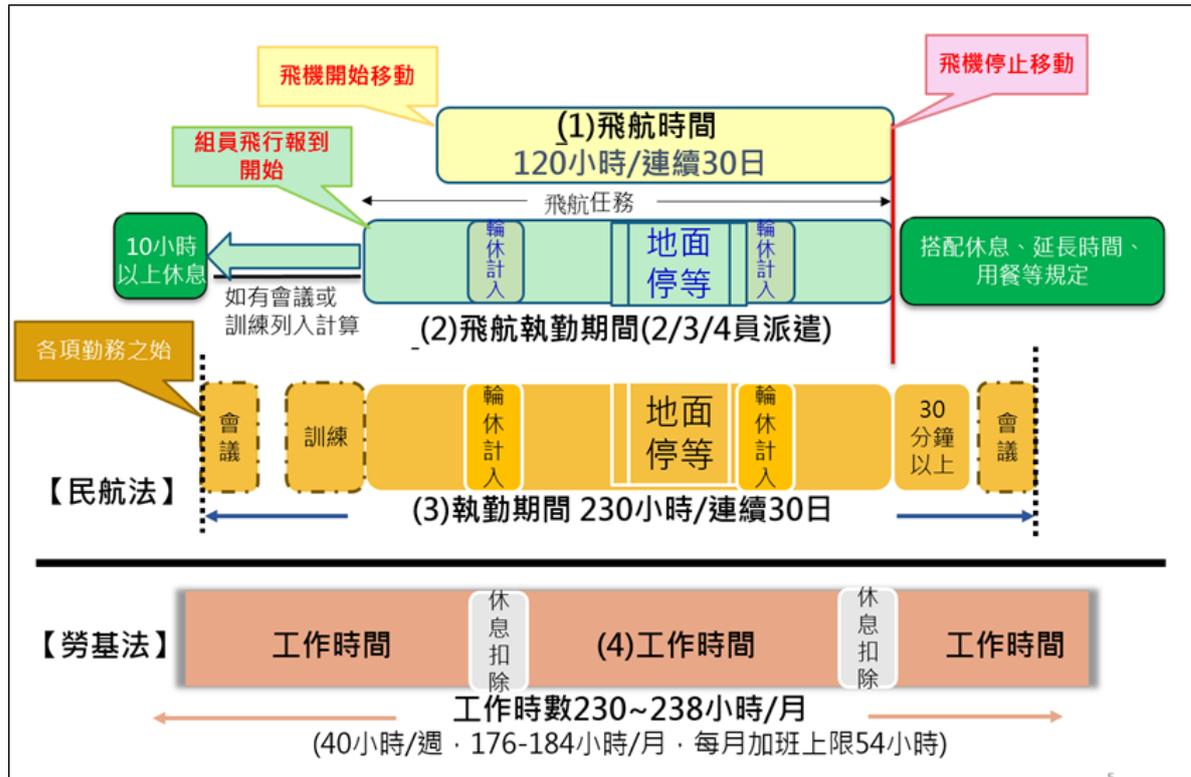


圖1 勞基法與民航法對於時間計算基礎之差異列圖

資料來源：交通部

〈1〉民航法對於工作時間之定義分為「飛航時間」、「飛航執勤時間」及「執勤時間」：「飛航時間」指飛機開始移動時起至著陸後停止移動時之時間；「飛航執勤時間」指的是組員自報到開始起算至完成所有飛航任務，飛機停止移動之期間；「執勤時間」則是要求組員執行之各項勤務期間，包括飛航任務、飛航後整理工作、行政工作、訓練、調派及待命等時間，並應列入勤務表。交通部於本院詢問時補充表示，該部以疲勞管理的概念，以較寬列方式將會議、訓練、休息、用餐等時間均列入規範²³，以保障勞工及飛航安全。

²³ 航空器飛航作業管理規則第38條之3規定：「飛航任務前之連續執勤期間列入飛航值勤期間計算。飛航任務後之連續執勤期間及飛航執勤期間合計不得超過第38條與第37條之1所

- 〈2〉依據國際民航公約第6號附約（ICAO²⁴ ANNEX 6）相關規範，各國民航主管機關應綜合考量其國家地理位置、航網結構及人體生理節律等因素，訂定合理之組員飛時及休時限度。我國亦在此原則架構下，參酌其他國家作法及考量國內環境需求，於航空器飛航作業管理規則第36條至第44條，對於組員飛航時間、飛航值勤時間、值勤期間及休息期間等均訂有詳細完整之規範，航空公司並須依相關規定辦理組員派遣作業，不得逾越。前述規範除規定各類不同之飛航時限外，尚考量航空業飛航作業之特殊性，納入時差調整、人員派遣調配與輪休、延長限度條件及異常狀況之應變等，藉由各條文之交互配套管理，期能提升組員狀況警覺與疲勞管理，以確保飛航安全。
- 〈3〉航空器飛航作業管理規則對於飛航組員之飛時限度規範主要包括飛航總時間及連續24小時之飛航時間及休息時間如表5及表6。交通部並表示，我國現行有關飛航組員之飛航時間及執勤期間之規定，均符合國際民航組織相關規範要求。

表5 航空器飛航作業管理規則中飛航組員之飛航總時間規範

規範項目		時間
飛航時間	連續24小時	8小時（國內） 10小時（國際） ^註
	連續30日	120小時

規定之飛航執勤期間限度（飛航組員：國內航線一次可連續執勤12小時，國際航線一次可連續執勤14小時）。但飛航任務後之調派時間得不予合計飛航執勤期間限度，並應列入執勤期間。」

²⁴ ICAO為International Civil Aviation Organization之簡稱，稱為國際民航組織。

規範項目		時間
	連續90日	300小時
	連續12個月	1000小時
值勤時間	連續30日	230小時

註：標準（2人）飛航組員派遣連續24小時之飛時限制

資料來源：交通部

表6 航空器飛航作業管理規則中飛航組員連續24小時之飛航及休息規範

類別		飛航時間	飛航執勤期間	飛後休息
標準飛航組員 (2員)		8小時以下	14小時	10小時
		8~10小時	18+突發延長→20小時	18小時
加強飛航組員 (3員) (調派)	休息座椅	10~12小時		24小時
	睡眠設備	12~16小時	24小時	
雙飛航組員 (3員) (調派)	休息座椅	12小時	24小時	18小時
	睡眠設備	16小時以下		18小時
		16~18小時		22小時

資料來源：交通部

2、對於航空公司同時適用勞基法與民航法規困難情況，據交通部於本院詢問時提供書面資料表示：

- (1) 關於勞基法第32條第2項每日工時上限規定部分：依106~107年間桃園市政府對於華航及長榮兩家依違反勞基法超時規定而開罰之案件計有12件，究其發生原因主要係受到天候因素、軍事演練及流量管制等臨時性突發狀況因素影響，致超過12小時限制。兩家公司雖已依民航法規相關規定執行派遣，但因勞基法對工作時數之採計與民航法規不同，且未針對可能突發狀況，給予適當休時候予以延長執勤時間；然航空器飛航作業屬空中運輸且具連續性，為使

旅客能順利抵達目的地，無法中途臨時停降；故一旦發生前述突發或異常狀況，即易違反勞基法。

- (2) 關於勞基法第35條工作4小時應有30分鐘休息時間規定部分：107年起桃園市政府對於華航及長榮兩家依違反勞基法第35條休息時間規定而開罰。惟實際飛行中，2位駕駛員除生理因素外，皆須於駕駛座位上，以確保飛航安全；加上我國地理位置，國際航線從報到開始起之執勤時間大多超過4小時，顯然實務上確有其適用困難。
- (3) 關於勞基法第84條之1另行約定勞動條件應報主管機關核備部分²⁵：勞基法雖將飛航組員納入適用勞基法第84條之1對象，惟各地方主管機關依據第84條之1訂定之審查基準及核備情況不盡相同，且審查內容與航空器飛航作業管理規則之飛時及休時規定有所差異。

3、勞動部、桃園市政府於本院詢問時就交通部所反應之飛航實務及目前法規適用困難部分回應如下：

- (1) 勞動部表示：「勞基法第84條之1核備過程要先書面協議，報請主管機關依權責審查；主管機關依自訂審核基準以為審查」、「以本案為例，桃園市政府即經勞資雙方協商出該府審查基準係以12小時為上限，至交通部所述以較寬鬆標

²⁵ 現行勞基法第84條之1規定略以，經中央主管機關核定公告之下列工作者，得由勞雇雙方約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第30條、第32條、第36條、第37條、第49條規定之限制。……前項約定應以書面為之，並應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉；臺灣省政府勞工處87年7月10日公告略以，行政院勞工委員會（現改制勞動部）已核定航空公司空勤組員（前艙與後艙工作人員）為勞基法第84條之1工作者。

準計算工時，在個案上因此容易出現超時」、「勞基法第84條之1並未排除第35條休息時間規定，意即即使是適用勞基法第84條之1工作者，仍要依法給予每4小時30分鐘的休息時間；但第35條規定是有但書可以另行調配的²⁶。」

(2) 桃園市政府表示：「該府對於勞基法第84條之1的審核基準是召集勞方、資方及專家學者訂定；目前觀察機師工會與勞工態度較不支持再放寬。」

4、本院諮詢學者專家意見略以：

(1) 飛行器的特性在於休息時間無法脫離空間，所以會形成很長的工作時間。是不是在船機內的所有時間都應視為工作時間是有疑問的。一般而言，休息時間如果沒有辦法獲得完全的解放，也可能會被視為是工作時間，如此很容易構成違法超時工作結果。在日本休息時間如果只是空間受到限制，並非處於被指揮監督的狀態時，一般不被視為工作時間，但是在交通事業的規定中被視為是拘束時間，除了工作時間的限制外，工作時間加上空間受拘束的休息時間的總稱為拘束時間，另外受到總量限制。所以我國的交通事業應該另外對拘束時間的上限加以規定，以區別工作時間的限制。

(2) 一般來說工時不是真的勞動條件，除非談的比法律更好才會變勞動條件，如果一切依照法律就不是勞動條件的問題。國內確實與其他國家有點差距，國際民航組織乃至於不同區域（例如歐洲、北美洲）在航空市場是有特殊性的，

²⁶ 勞動基準法第35條規定：「勞工繼續工作4小時，至少應有30分鐘之休息。但實施輪班制或其工作有連續性或緊急性，雇主得在工作期間內，另行調配其休息時間。」

各國會有些不同，比較沒有國際一致標準，但國際民航組織確實有一些作法。因此訂定飛航業特別工時規定是有必要的，無法回歸一般勞動法令，因為差異太大。我國也有飛航器飛航作業管理規則（AOR），因為我們的AOR法律授權基礎有問題，理論上勞動部的工時認定一定比交通部短，各國沒有讓飛航業完全適用一般勞動法令。問題在於勞基法第84條之1，如果勞資雙方依勞基法第84條之1約定也經主管機關核備，就會適用交通部主管的AOR。但華航新進空服員僱用時被要求簽勞基法第84條之1的約定，舊空服員沒簽，華航變一國兩制。所以國內問題在於AOR沒有明確法律授權，無法蓋過勞動法，各國會在勞動法（例如我國的勞基法、德國的工時法）內加入授權規定，我國只有勞基法第84條之1，須勞資雙方約定，但勞方就不簽，這就是一切問題的根源。其他國家是在勞動法有個全部或一部分可以排除勞動法的規定，交給勞動部與交通部共同訂定AOR，但我國現在的勞動法根本沒有授權，AOR在我國雖行之有年，但沒辦法做為最重要的規範基礎。

- (3) 要在勞基法中有排除加授權的規定，因為授權會涉及各產業，所以不能讓勞動部自己處理，一定要讓勞動部跟其他目的事業主管機關一起做。各國會訂法規命令，尤其是對特殊產業，一個產業就會有一個工時規定，所以工時可分三個層次，第一是法律明定，第二是法律授權訂法規命令，第三是勞資協商，臺灣缺乏的是第二種，第一種法律明定過度僵化或過度簡單（像勞基法第84條之1通稱為零和遊戲，要不全

有，要不全無)，第二種法律授權訂法規命令10年前就有人建議但當時勞動部認為無法做到，所以主管機關至少要先處理這塊，可先訂較低標準，如果工會想爭取更好條件，就進入第三種勞資協商，但目前勞資兩邊都有問題，都只想自己要的，背後主管機關勞動部跟交通部又沒有交集，這就是我國目前困局。因此法規命令只是最低標準，有個基本保障，要追求更好就透過勞資協商。」

- (4) 我國因為跨足兩岸市場，航線也擴展，國際競爭多，又加上廉航的競爭，有些民航公司常被桃園市政府開罰與兩岸航線有關，因為中國大陸機場經常會延誤，就會造成工時增加，而機場調度(例如讓飛機在跑道等2小時)或塔台指揮不算不可抗力，所以勞動檢查將其照算入工時。
- (5) 機師訴求是飛安，與過勞是無法切開的，長期以來為了飛安就要機師辛苦些是不對的，因人員更辛苦，其應變和注意力都會下降。因勞基法沒有授權，縱使勞動部願意表示意見，但因為沒有法律授權也無從為之，權責就落到交通部身上，交通部又說工時等勞動條件非其主管，所以勞基法跟民航法都應該有明確授權或至少其中一個法律明確授權勞動部與交通部會銜、會商制訂法規命令，這才是正本清源。
- 5、惟按勞基法第1條明定，該法係為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展而制定；雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於該法所定之最低標準。而交通部之「航空器飛航作業管理規則」係依民航法授權訂

定之法規命令²⁷，依中央法規標準法及行政程序法規定法規命令不得牴觸法律。因此，縱交通部表示「世界主要國家對於組員的執勤限制，均由各國民航主管機關以類似我國之『航空器飛航作業管理規則』加以規範」，惟於現行勞基法並未授權（或勞動部得會商）交通主管機關另行訂定勞動條件，勞資協商又無法取得共識另以團體協約議定勞動條件情形下，對於航空公司自認相關作業符合「航空器飛航作業管理規則」，卻屢次違反勞基法規定而被裁罰，或僅願意符合勞基法最低限度之規範時，勞資關係必然陷入困局。交通部未積極健全法制作業以謀求解決之道，致在本案華航、長榮與所僱機師發生勞資爭議時，無法妥善衡平勞資雙方之立場與促進溝通，使態勢惡化。

(五) 綜上，交通部以「航空器飛航作業管理規則」該法規命令認定本案爭議訴求中與飛安技術管理議題，如航班派遣及飛時限度等，現行航空公司相關作業雖均符合規定，惟對於其飛航監理遇上法律位階較高之勞基法時，尤在工作與休息時間等規定之競合與矛盾，早有知悉卻無積極協商與調整作為，致無法預控勞資爭議風險與避免擴大。交通部如認民航運輸業特性無法一體適用勞動基準法，應以目的事業主管機關立場提供專業意見，會同勞動部妥予研議並謀解決之道。

²⁷ 民航法第41條之1第2項規定：「航空器飛航作業、飛航準備、飛航時限規範、航空器性能操作限制、航空器儀表、裝備與文件、航空器通信與航行裝備、航空器維護、飛航組員作業、駕駛員資格限制、簽派員、手冊表格與紀錄、客艙組員、保安及其他應遵行事項之規則，由交通部定之。國際間通用之飛航標準，適於國內採用者，得經民航局核定後採用之。」

三、勞動部雖於機師工會進行罷工投票後，即表示積極促使勞資雙方透過協商，化解紛爭，惟除一再呼籲雙方回歸實質協商外，對於資方以「職業工會不存在罷工權」、「調解期間不得為爭議行為」等企圖使對方之爭議行為陷於不可能之主張時，未以主管機關專業即刻澄清並提醒資方，最終激化為實質罷工；又罷工期間，勞動部亦未發揮專業把關、協商潤滑的角色，致勞資雙方拉鋸，持續影響消費者權益，歷時7天、4次座談會議始達成共識。勞動部允應就本案相關之處理作為，進行檢討改進。

(一)勞動部就機師工會與長榮、華航所生勞資爭議案之作為

1、勞動部107年10月2日函復表示，機師工會分別與華航及長榮2家公司在桃園市政府進行多次勞資爭議調解，惟調解不成立，機師工會於107年6月27日對外宣布進行罷工投票，該部及交通部立即主動瞭解勞資雙方看法，並積極促成雙方進行協商，惟未獲致共識。

2、機師工會取得爭議權後，勞動部、交通部及桃園市政府立即協助勞資雙方建立對話平台，桃園市政府並自107年8月10日至30日邀集機師工會與華航及長榮2家公司召開多次協調會議，最終達成共識、化解紛爭。機師工會罷工期間，勞動部持續與工會及華航聯繫，並將相關訊息提供交通部及桃園市政府。最終，機師工會與華航經政府協助雙方建立協商平台，順利達成共識，並簽訂協議。

(二)勞動部對於華航以「職業工會不存在罷工權」、「調解期間不得為爭議行為」等企圖使對方之爭議行為陷於不可能之主張時，未以主管機關專業即刻澄清並提醒資方，最終激化為實質罷工

1、本案自發展以來，特別因華航具有官股身分，以致於資方對工會之各項舉措，社會有諸多討論，例如機師工會107年7月16日至8月6日期間舉行罷工投票；華航於107年7月30日向法院提出「民事聲請定暫時狀態處分及緊急處置狀」，提「職業工會不存在罷工權²⁸」以及「罷工決議不成立」之訴訟^{29、30}；復機師工會於108年2月5日實施罷工演練，並宣稱將於春節假期罷工時，華航發布新聞稿表示已依法向桃園市政府申請勞資爭議調解，機師工會不得有任何爭議行為^{31、32、33}；又機師工會於108年2月8日凌晨宣布自上午6時起罷工後，華航對參與罷工的會員暫停僱用關係、停止外站津貼、交通車與員工眷屬優待機票³⁴等；或是機師工會於106年8月7日取得合法罷工權後是否即能隨時發動罷工、機師工會於罷工協商前要求確認協商資格……等類此問題之討論與辨明，的確

²⁸ 據勞動部於本院詢問時提供書面資料表示，依工會法規定，勞工可組織企業工會、產業工會及職業工會。又工會為爭取會員權益，依團體協約法與雇主協商，無法達成共識時，可透過行使合法爭議行為，朝向與雇主協議提高會員權益之目的。因此，勞動三法（工會法、團體協約法及勞資爭議處理法）對於不同類型工會，其行使協商權及爭議權相關程序及保障目的，皆未有不同。

²⁹ 聯合報107年8月3日報導「反制機師罷工 華航證實提出訴訟」，資料來源：
<https://udn.com/news/story/7266/3289156>。

³⁰ 桃園地方法院107年度全字第143、144號民事裁定駁回華航申請。自由時報107年8月16日報導「華航提訴訟阻機師罷工 桃園地院駁回」，資料來源：
<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2521438>。

³¹ 中時電子報108年2月6日報導「華航向桃市府申請調解 不放棄與機師工會協商」，資料來源：
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190206001676-260402>。

³² 勞資爭議處理法第8條規定：「勞資爭議在調解、仲裁或裁決期間，資方不得因該勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約或為其他不例於勞工之行為；勞方不得因該勞資爭議事件而為其他爭議行為。」

³³ 依機師工會發布新聞稿略以：「……由我國最高法院97年台上1459號民事判決、98年台上600號民事判決，以及臺灣高等法院臺南分院105年度勞上易字第21號民事判決，法院早已一再表明：『勞資爭議經調解不成立者，已難期待爭議當事人冷卻其爭議，縱使當事人之一方再度申請調解，他方當事人仍應得行使其合法爭議手段，不受同法第7條、第8條規定之限制，否則，任何一方在即將採取爭議手段之際，他方得隨時申請調解，使對方之爭議行為陷於不可能，自非勞資爭議處理法第7條、第8條規定冷卻期之目的。』……。」

³⁴ 蘋果日報108年2月9日報導「華航殺招 暫解僱罷工機師」，資料來源：
<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20190209/38252461/>。

有助於全民勞權意識之提昇，及促使社會大眾能正面看待工會組織及團結權的重要性。

- 2、惟社會大眾對於前揭議題之認知，往往是來自於華航與機師工會之新聞稿及相關報導。身為勞工行政主管機關之勞動部雖表示「對於職業工會行使罷工權相關疑慮，皆適時對交通部、民航局、勞資雙方及民眾提供相關進度及說明」、「對於政府協助華航公司及長榮公司勞資雙方進行協商及紛爭處理情形，皆有立即透過發布新聞稿，讓民眾瞭解相關進度」等，惟本院諮詢相關學者專家意見略以「勞動部未於第一時間向交通部及華航說明工會合法取得罷工權，致使華航向法院申請假處分，反而激化工會」、「程序干擾是勞動部於本案之缺失」。
- 3、另查勞動部網頁自107年8月7日至108年2月28日止發布與本案有關之新聞稿，亦僅有3則³⁵，分別是罷工投票結果公布後呼籲雙方持續協商、宣告罷工後提示雇主不得有不當對待，及罷工協商後對於外界質疑該部代表層級之回應。

(三)罷工期間，勞動部亦未發揮專業把關、協商潤滑的角色，致勞資雙方拉鋸，持續影響消費者權益，歷時7天、4次座談會議始達成共識

- 1、依勞動部108年3月7日函復表示，機師工會於108年2月1日召開臨時會員代表大會決議啟動罷工後，要求由交通部主持協商會議。108年2月9日第1次協商會議、同年2月10日第2次協商會議、同年

³⁵ 勞動部107年8月7日新聞稿「機師工會依法取得罷工權，勞動部與交通部、桃園市政府持續促成勞資雙方透過協商，化解紛爭」、108年2月9日新聞稿「勞工依法行使罷工權，雇主不得有解僱等之不當對待」、108年2月15日新聞稿「處理勞資爭議就像一場棒球賽，勞動部依賽況指派最強先發投手及救援投手登板，絕無指派層級太低問題」

2月12日第3次協商會議，勞動部均派員全程與會，同年2月14日第4次協商會議則由交通部與勞動部共同主持。

2、雖然於第4次協商會議結束時順利簽訂團體協約，機師工會宣告歷時7日的罷工結束，但藉由罷工協商期間之相關報導³⁶及部分協商過程之直播公開，社會大眾認知不只機師工會指控是由於華航片面毀約始決議重起罷工，華航亦表示拒絕協商的是機師工會；社會大眾也開始易地而處從公司經營者角度檢視機師工會的訴求是否合理等等，同時勞工行政主管機關與目的事業主管機關在罷工協商中之角色，也同樣受到社會大眾關注。縱罷工協商會議由交通部主持係因為機師工會要求，勞動部僅是派員與會，但從協商議題涉及勞資間的角力與拉鋸，到衡平雙方一起致力更好的勞動環境，勞動部允應發揮專業把關，積極協商潤滑。

(四)綜上，勞動部雖於機師工會進行罷工投票後，即表示積極促使勞資雙方透過協商，化解紛爭，惟除一再呼籲雙方回歸實質協商外，對於資方以「職業工會不存在罷工權」、「調解期間不得為爭議行為」等企圖使對方之爭議行為陷於不可能之主張時，未以主管機關專業即刻澄清並提醒資方，最終激化為實質罷工；又罷工期間，勞動部亦未發揮專業把關、協商潤滑的角色，致勞資雙方拉鋸，持續影響消費者權益，歷時7天、4次座談會議始達成共識。勞動部允應就本案相關之處理作為，進行檢討改進。

³⁶ 風傳媒108年2月1日報導「機師指控毀約決重起罷工 華航：拒絕協商的是工會」，資料來源：<https://www.storm.mg/article/902071>、自由時報108年2月11日報導「工會訴求反覆、得寸進尺 恐得不償失」，資料來源：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1266606>。

四、華航雖為民營，惟其最大股東為由交通部指派董事之財團法人中華航空事業發展基金會，使得交通部於本方案中既是資方代表，又是應保障勞工權益之目的事業主管機關，不同角色對於「經營利潤」及「社會責任」期望的矛盾，造成此次機師罷工越演越烈及社會成本的巨大耗費。未來政府機關應以本案為例，建立對於國營、泛公股企業發生勞資爭議時之處理慣例，俾利勞資雙方進行平等、合理、有效的協商，以降低後續發動爭議行為而影響公眾生活之程度。

(一)華航主要股東及交通部之雙重角色

- 1、依經濟部商業司商工登記公示資料，華航於48年9月7日核准設立，董監事資料包括董事長1名、董事8名(分別代表財團法人中華航空事業發展基金會、行政院國家發展基金管理會)及獨立董事3名；截至107年4月29日，主要股東包括財團法人中華航空事業發展基金會(持股比率34.13%、代表人為交通部指派)、行政院國家發展基金管理會(持股比率9.5%)、中華電信股份有限公司(持股比率4.82%)、新制勞工退休金(持股比率1.49%)，前四大股東合計持股達49.92%³⁷；其中，最大股東為交通部。
- 2、同時，交通部亦主管全國交通行政及交通事業，對於交通事業之飛航安全、提供從業人員之勞動環境及旅客的權益等，亦為目的事業主管機關之權責。因此，交通部於本方案中除了要面對政府資源的投入及其他投資人的權益確保，更有國家政策任務執行；既是華航的資方代表，又是應保障勞工權益之目的事業主管機關；社會期待具有政

³⁷ 資料來源：中華航空股份有限公司網頁「主要股東名單」，
<https://www.china-airlines.com/tw/zh/about-us/index>。

府色彩的華航，因為少了民營資方的獲利分配要求及經營壓力，因此在面對工會爭取勞工權益時，應該要更容易讓步妥協。

(二)依機師工會宣布罷工投票結果後之再協商結果，最終長榮談成協議；但華航未談成，可知政府擔任最大股東之華航資方態度是本案最終演變至實質罷工且持續多日之關鍵因素

- 1、機師工會於107年8月7日宣布罷工投票結果後，與華航、長榮兩公司分別於8月10日、8月16日、8月17日、8月22日進行協調，並於8月30日第4次協調時，達成暫緩罷工之協議，勞資雙方同意針對華航21項、長榮16項勞資爭議項目，展開為期1年協商。至108年9月底止為期1年的協商期限內，機師工會與長榮共再召開5次協調會議（9月3日、9月19日、10月29日、11月30日、12月21日），最終於107年12月27日雙方簽訂協議書和解，保證於111年8月31日前就罷工爭議不得進行任何爭議行為。
- 2、機師工會與華航亦於1年協商期內召開5次協調會議（9月25日、10月17日、11月7日、12月5日、12月27日），惟雙方經協商後，多次爭議仍無法達成共識，致使機師工會最終於春節發動實質罷工。對照機師工會於108年2月1日召開臨時會員代表大會決議「正式重啟罷工行動」並發布新聞稿略以「工會同時要求：交通部與華航，必須立即追究責任，撤換過去主導勞資協商卻公然毀約、極盡挑釁能事的公司高層主管……」，資方在協商過程展現之強硬態度及幾次被視為挑釁勞方的行為，都是機師工會最終決定於春節發動罷工的導火線。

3、此外，華航機師罷工在歷經7日、3次協商破局後，對於機師工會重啟罷工時所提5項訴求（前4訴求分別為之前與華航調解未成的爭議事項），終於在108年2月14日進行第4次協商時達成共識。其中，針對機師工會第5項訴求提出「禁止對工會施壓」部分³⁸，亦直至第4次協商時始有共識，就有學者直言：「雇主對參與罷工的勞工秋後算帳已違法，認為『這是華航的傲慢』……身為一家國家航空公司，是『壞的勞資關係示範』」^{39、40}。

（三）此次機師罷工耗費巨大的社會成本，未來政府機關應建立對於國營、泛公股企業發生勞資爭議時之處理慣例

1、華航機師自108年2月8日凌晨開始至2月14日止，發動我國航空史上第一次、歷時7日共160小時25分鐘的機師罷工，累計因罷工取消之客運班次逾200班次，影響旅客超過4萬人次；營收損失金額約6億元，而消費者賠償部分初步估計約1.54億元⁴¹。期間不僅造成旅客、旅行業者及社會大眾的不便及損失，許多仰賴進口的藥物也因航班取消而無法準時到貨，間接影響到病患就醫權益

³⁸ 依勞動部統計，自桃園市空服員職業工會（下稱空服員工會）於105年6月24日發動華航空服員罷工起，至108年1月18日止，以華航為相對人之裁決申請案，共有25件，申請人分別有：個人2件、機師工會2件、空服員工會10件、中華航空（股）公司企業工會10件、中華航空（股）公司修護工廠企業工會1件；經裁決委員會認定，違反工會法第35條第1項之不當勞動行為18件，其中第1款（對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇）計8件、第5款（不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動）計15件。

³⁹ 中國文化大學法律系邱駿彥教授；ET today新聞108年2月14日「機師罷工拋訴求禁止秋後算帳 學者看見『華航的傲慢』不給承諾」，資料來源：
<https://www.ettoday.net/news/20190214/1378219.htm>。

⁴⁰ 該項最終以「華航對於工會及會員對本次爭議行為，對華航所為如符合法律所訂爭議行為之言行，予以尊重。另將遵守工會法、勞資爭議處理法及中華民國相關法律，並不會對工會及其會員有違反前述法令之行為」達成協議。

⁴¹ 交通部函復，經華航統計108年2月8日至2月14日罷工期間，累計營收損失金額估計約5億元，108年2月14日勞資雙方達成協商共識後，至航班完全恢復正常運作期間估計影響金額約為0.99億元，累計營收損失金額約6億元，而消費者賠償部分初步估計約1.54億元。

⁴²，甚有罷工期間支援機師及相關人員的努力付出等其他社會成本，更是不可計數；且本案亦是於105年6月24日華航空服員罷工後，3年內第2次以華航為對象的罷工，對於華航的商譽及消費者信心已是嚴重傷害。

2、由於航空運輸業勞工在罷工權方面並未受到法令限制或禁止，且從本案情發展未被地方主管機關認定有交付仲裁必要來看，確是我國集體勞資關係發展上重要一頁。惟從整體社會福祉觀點而言，航空等公用事業之勞資爭議發展，已事態激化致走上罷工，對於可預期將對社會造成重大負面影響方面，政府機關卻未善用現行法規工具，於適當時機介入並嘗試交付仲裁，過於消極：

(1) 依勞資爭議處理法第54條第2項規定略以，教師、國防部及其所屬機關(構)、學校之勞工，不得罷工；第3項規定略以，自來水事業、電力及燃氣供應業、醫院、金融資訊服務業等辦理支付系統業務事業等4大事業，因影響大眾生命安全、國家安全或重大利益，勞資雙方應約定必要服務條款，工會始得宣告罷工。並未包括交通事業，甚至本案之航空運輸業，意即現行法令不認為交通事業有「為了公眾的生命安全與公共利益，在任何時間都不能停止的服務或活動」特性，而須在罷工權利上受到限制⁴³；勞動部表示：「按100年5月1日修正施行之勞資爭議處理法，該部業已針對勞工爭議權與公共利

⁴² 自由時報108年2月12日「華航機師罷工波及 部分醫院限制進口核醫藥物用藥」，資料來源：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2696761>。

⁴³ 勞資爭議處理法第54條第5項前段：「第2項及第3項所列之機關(構)及事業之範圍，由中央主管機關會同其主管機關或目的事業主管機關定之。」

益間之衡平，審慎進行檢討，因運輸業非屬寡占或獨占之事業，如遇有罷工情事時，旅客與消費者仍有其他替代選擇方案，尚不宜透過法律限制勞工爭議權。」

- (2) 勞資爭議處理法第25條第4項規定略以，調整事項之勞資爭議經調解不成立者，直轄市或縣（市）主管機關認有影響公眾生活及利益情節重大，或應目的事業主管機關之請求，得依職權交付仲裁，並通知雙方當事人。勞動部並訂有「主管機關辦理勞資爭議依職權交付仲裁注意事項」，提供地方主管機關認定勞資爭議有無影響公眾生活及利益情節重大得綜合判斷之情事標準⁴⁴。對於未依職權交付仲裁之原因，桃園市政府108年2月27日函復表示：「倘該府逕依職權交付仲裁，將壓縮勞資雙方協談之空間與機會，不僅無法平息爭議，亦有妨礙勞方依勞資爭議處理法第53條及第54條合法行使罷工權之疑慮。該府秉持主管機關中立義務，尊重勞工自主，並保障勞工團結權、協商權及爭議權之立場，故本案未逕依職權交付仲裁。」對此，勞動部亦表示：「本案桃園市政府得綜合考量工會、事業單位及社會公眾利益下，本於職權裁量。」
- (3) 惟任一交通事業之停擺，如先前復興航空解散停飛、臺鐵產業工會春節「休假」等重大勞資

⁴⁴ 主管機關辦理勞資爭議依職權交付仲裁注意事項第5點，地方主管機關認定勞資爭議有無影響公眾生活及利益情節重大，得依下列情事綜合判斷之：(一) 公用及交通事業或具有危險性、特殊性事業之勞資爭議，有影響公眾生活或造成公共危險者。(二) 勞資爭議之爭議勞工人數達五百人以上者；其人數之認定，以勞資爭議調解紀錄所載者為依據。(三) 發生勞資爭議之事業單位，爭議有擴及於其關係企業之虞者。(四) 勞資爭議有急速發展、擴大或已延續相當期間，致有影響社會秩序之虞者。

爭議，影響層面皆相當廣。現行法規⁴⁵既已有主管機關介入機制，主管機關若僅以「由地方主管機關依職權裁量」、「基於國家中立義務」、「尊重勞工自主」等為由，未於適當時機介入並交付仲裁，以化解勞資爭議之急速發展或擴大，似非妥當⁴⁶。

(四)綜上，華航雖為民營，惟其最大股東為由交通部指派董事之財團法人中華航空事業發展基金會，使得交通部於本案中既是資方代表，又是應保障勞工權益之目的事業主管機關，不同角色對於「經營利潤」及「社會責任」期望的矛盾，造成此次機師罷工越演越烈及社會成本的巨大耗費。未來政府機關應以本案為例，建立對於國營、泛公股企業發生勞資爭議時之處理慣例，俾利勞資雙方進行平等、合理、有效的協商，以降低後續發動爭議行為而影響公眾生活之程度。

五、本次機師工會於108年2月8日凌晨宣布自上午6時起進行罷工，由於事發突然且時值農曆新年為國人出國旅遊之高峰期，不僅資方華航措手不及，更嚴重影響旅客權益，社會輿論及相關機關、團體迭有呼籲應建立罷工預告期之制度以利各方因應，惟亦有反對罷工預告之主張，行政院允宜督促勞動部會同相關目的事業主管機關通盤研議。

(一)本次機師工會進行罷工事發突然且時值農曆新年，嚴重影響旅客權益及旅行社同業正常運作，相

⁴⁵ 例如：勞資爭議處理法第25條規定：「(第4項)調整事項之勞資爭議經調解不成立者，直轄市或縣(市)主管機關認有影響公眾生活及利益情節重大，或應目的事業主管機關之請求，得依職權交付仲裁，並通知雙方當事人。」民營公用事業監督條例第15條規定：「民營公用事業，如遇勞資爭議時，應依法受強制仲裁。」

⁴⁶ 勞資爭議處理法第36條規定：「勞資爭議當事人於仲裁程序和解者，應將和解書報仲裁委員會及主管機關備查，仲裁程序即告終結；其和解與依本法成立之調解有同一效力。」

關媒體報導舉其一二

- 1、華航上百名機師108年2月8日在機師工會的號召下發起罷工，今天總計取消13航班受影響，影響1,800名旅客。華航機師罷工，讓高雄小港機場早晨7點到8點之間就有3架班機受影響，許多旅客、旅行團到了機場才知道飛機不飛，對華航工作人員咆哮、怒罵。據高雄市旅行公會理事長表示，為了因應華航機師罷工，旅行社同業凌晨全都派出員工協助轉班機。明後天是春節出國遊客返臺與臺商回大陸工作高峰期，如果華航罷工事件再不落幕，再來個幾天，旅行業員工也都會工作超時⁴⁷。
 - 2、華航機師罷工行動截至目前為止已有超過100名機師響應，民眾雖然體諒機師為了爭取權益，與資方對抗，但適逢春節旅遊旺季，光是小港機場，清晨已經有2個航班停飛，依據小港機場航運組最新統計，至少有928名旅客受到影響。許多急著返鄉或者計畫出國旅遊的民眾沒機可搭，群聚機場抱怨連連。其中一家六口，阿嬤帶著兒子、女兒、媳婦和一對孫女要全家出遊，如今都泡湯，阿嬤面對受訪表示很鬱卒，這次第一次全家一起出遊，卻因故取消不能玩，真的很難過。另外有一家四口平時在廣州開咖啡廳，春節返鄉過節，今天要去香港回娘家，太太因為航班取消回不去，抱著呼呼大睡的女兒，說著說著就哭了，相當難過，先生表示無法如期回去工作，真的很困擾⁴⁸。
- (二)社會輿論及相關機關、團體、民意代表等迭有呼籲應建立罷工預告期之制度

⁴⁷ 資料來源：<https://www.thenewslens.com/article/113384>。

⁴⁸ 資料來源：<https://www.mirrormedia.mg/story/20190208soc002/>。

- 1、107年11月15日新聞報導⁴⁹略以：有關罷工部分，航空公會認為定義不清，依目前勞資爭議處理法，罷工權的取得需由工會「全體」過半數同意，但今年機師職業工會發起的罷工爭議，造成可否由另一家公司機師投票對特定公司罷工的疑慮，法令應有明確定義，並建議有14天預告期，降低對消費大眾的不便，給予航空公司與主管機關協調疏運時間。
- 2、108年2月8日新聞報導⁵⁰略以：高雄市旅行公會發出聲明表示，「你們罷工訴求權益，但也要讓別人有時間因應。」雖尊重機師工會的決定，但也將敦請立法院明訂罷工應於10-15天前正式宣布罷工日期及時刻表，以保障旅客的權益。消基會也發聲明指出，雖然罷工是屬法律賦與勞工的權利，但站在保護消費者立場，希望政府迅速修改相關勞工法規，對於涉及牽連廣大大眾交通運輸事業的勞工罷工權利，規定應有至少7至10天的合理預告期間制度，讓消費者能有適當反應期。
- 3、行政院消保處105年7月5日院臺消保字第1050169259號函請勞動部，基於罷工權與消費者權益之維護，均應受到同等重視與尊重，是本案有關消基會援引國際勞工組織及義大利、日本等國家之規定，建議與公共利益相關之事業如大眾運輸業，應建立罷工預告期之規定，以利消費者應變一節，請妥為研議可行性；此外，現行勞資爭議處理法第54條第3項規定勞資雙方應約定必要服務條款，工會始得宣告罷工之事業，僅限自

⁴⁹ 107年11月15日中央社「勞動航空法令矛盾 航空公會籲修法或立專法」資料來源：
<https://news.sina.com.tw/article/20181115/28853154.html>。

⁵⁰ 資料來源：<https://www.thenewslens.com/article/113384>。

來水事業、電力及燃氣供應業、醫院、金融資訊服務等行業，併請研議增列大眾運輸業之可行性。另行政院108年3月12日函復本院亦重申前揭函，請勞動部研議建立罷工預告期之規定。

- 4、交通部107年9月21日函復表示拜會勞動部及桃園市政府，請其就本案涉及業管事項提供協助，包括啟動勞資協談、評估交付仲裁可行性及建立罷工預告機制等，以期儘速就本次勞資爭議尋求解決之道。另對於本案機師工會與華航發生勞資爭議期間，交通部部長亦曾公開表示希望罷工預告應有合理預告期⁵¹。
- 5、有立法委員於108年3月25日召開記者會說明「勞資爭議處理法第54條、第54條之1及第63條之1條文修正草案」修法提案，主張工會應於罷工開始10日前向主管機關預告罷工日期，是仿照他國的立法例，無論是加拿大、英國、法國等國家，都設有長短不同的罷工預告期，在維護罷工權益的前提下，也儘量降低因工會罷工導致民眾權益受損，達成雙贏的局面。修法目的最重要是希望在社會大眾及工會罷工權益之間取得平衡點，希望工會在罷工之餘能夠兼顧社會大眾的權益⁵²。
- 6、本院諮詢專家學者意見：當時空服員罷工的應變時間從晚上6點到隔天零時只有6個小時，有點突襲，是否有足夠的預告期間，要讓雇主能夠應變，爭議行為目的是給雇主施加壓力，但也不能大家玉石俱焚。

⁵¹ 107年7月25日中央社「機師空服罷工預告期 交長要找勞動部長溝通」，資料來源：
<https://www.nownews.com/news/20180725/2792807/>。

⁵² <http://news.pchome.com.tw/politics/cna/20190325/index-15534972133656418001.html>

7、本院105年12月13日針對國內航空公司員工之勞動條件及勞資爭議通過之調查報告及糾正案指出略以「……有關民用航空運輸之服務屬性涉及大眾生命安全及重大公共利益，……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」，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」，召集工會代表、企業代表、消保處、法學學者等共同討論。其中表示支持之見解如下⁵³：

- (1) 法學學者分享⁵⁴各國的「罷工預告期」，例如加拿大17天；英國7天；愛爾蘭14天；法國2天；南非2天；日本10天等。在法國，罷工必須要先通知主管機關，在交通主管機關的網站上可以看到哪個單位在罷工，這些都會讓民眾了解。其他「沒有罷工預告期」的國家，比如美國雖然沒有預告期，但預告前得交付調解，調解不成若真的要罷工，還得先經過30天「冷卻期」。而德國則要求如果要罷工，得先跟主關機關預告，讓民眾預先因應。
- (2) 企業代表希望能修法加入「罷工預告期」，立榮航空代表表示，沒有預告的突襲式罷工「等於用消費者來綁架航空公司」；華航代表也說，沒有明確的罷工日期，飛機的遷轉和他行的加班支援其實難以實現，在沒有預告期的情形下，所有應變計畫都是不可行的，其實罷工屬於勞資間的問題，沒有必要造成消費

⁵³ 勞動部106年12月27日「民用航空運輸事業罷工預告制度之可行性」座談會會議實錄。

⁵⁴ 銘傳大學法律學院劉士豪教授。

者傷害，因此希望能有預告期。長榮代表指出，勞資爭議調解目前是沒有對外公告的相關機制，只有比較大的媒體會報，消費者不一定接收得到訊息，如果有罷工預告期，消費者就可以提前安排，就不會為消費者帶來不便。

(3) 消保處代表也支持修法加入預告期，日本、義大利、法國都有罷工預告期，如果無法訂定預告期，至少把大眾運輸列為「勞資雙方應約定必要服務條款」的行業，工會才可以宣告罷工。

(三) 惟亦有諸多反對建立罷工預告制度之主張

1、按現行法令規定，工會行使罷工權必須是先經工會同意申請調解⁵⁵、經主管機關召開調解會議調解不成立⁵⁶、工會過半數會員同意宣告罷工⁵⁷等門檻，始得為之；以本案為例，若自機師工會最早於106年10月12日向桃園市政府提出勞資爭議調解⁵⁸起，至調解不成立、機師工會召開記者會表示將進行罷工投票、於107年8月7日公布罷工投票結果、108年2月5日罷工演練⁵⁹，至2月8日正式罷工止，事件發展已歷時1年4個月，部分學者認為

⁵⁵ 行政院勞工委員會(現改制勞動部)102年11月20日勞資3字第1020082535號函復新北市政府勞工局略以「調解事項勞資爭議經調解成立或做成仲裁判斷，當事人一方為工會時，其效力視為當事人間之團體協約，對工會會員權益影響甚大，為兼顧工會民主及會員權益，工會於申請調解或交付仲裁前，應依工會法第26條規定，經會員大會或會員代表大會議決，方可為之。」

⁵⁶ 勞資爭議處理法第53條第1項規定：「勞資爭議，非經調解不成立，不得為爭議行為；……。」

⁵⁷ 勞資爭議處理法第54條第1項規定：「工會非經會員以直接、無記名投票且經全體過半數同意，不得宣告罷工及設置糾察線。」

⁵⁸ 依桃園市政府106年12月13日勞資爭議調解紀錄，機師工會係於106年10月12日以其為爭議當事人向桃園市政府申請勞資爭議調解。

⁵⁹ 中央社108年2月5日新聞「華航勞資爭議延燒 機師工會首度罷工演練」，資料來源：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201902050132.aspx>。

實際已經達到「罷工預告」的效果⁶⁰，「若工會罷工還需要預告的話，就等同於政府幫助資方解除正常營運的阻礙，對於勞資雙方的自主爭議與和諧關係的達成，都有危害」⁶¹。

- 2、勞動部於本院詢問時提供書面資料表示，該部於106年12月27日及107年12月24日分別邀集專家學者、勞雇團體、目的事業主管機關及消費者保護機關等代表共同召開座談與工作坊，二場次會議經與會代表充分交換意見，惟會中勞資雙方認知差距極大，未能有具體共識。另該部部長於108年3月20日在立法院備詢時表示⁶²：現行罷工程序已經困難重重，要經調解再經過半數投票通過才能罷工，若訂預告期，恐加重罷工障礙；勞動部反對全面盤點各產業建立預告期。至於交通部若在民航法訂定航空業罷工預告期，站在保障消費者或乘客權益，勞動部可以理解，若要在民航法針對航空產業罷工訂定預告期，勞動部認為可在不妨礙罷工權行使之下予以尊重，但不宜在勞動爭議處理法訂罷工預告期。
- 3、對於上開立法委員提案修法，全國產業總工會強烈反對全面設立罷工預告期，因在取得罷工投票權的過程當中，已形同於預告，如果還要設罷工預告期，將會限縮工會罷工的效果，讓罷工行為達不到逼迫雇主上談判桌。特殊行業的

⁶⁰ 國立交通大學科技法律研究所助理教授邱羽凡（蘋果日報108年2月10日「罷工若訂預告期 學者：失突襲功能」，資料來源：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20190210/38253120/>）。

⁶¹ 中國文化大學法律系邱駿彥教授；新頭殼newtalk108年2月11日報導「罷工需要有預告期嗎？法律系教授這樣說……」，資料來源：<https://newtalk.tw/news/view/2019-02-11/205506>。

⁶² 資料來源：<https://money.udn.com/money/story/5648/3708183>

確是可以由雙方簽訂必要服務條款等方式來討論是否要有罷工預告期，但是全面設定罷工預告期，該總公會持反對立場⁶³。

- 4、本院諮詢專家意見略以：「罷工程序要經過會員代表大會的召開、調解不成立以及罷工投票繁複的程序才可能發動，而且近期交通部和勞動部有在研議罷工預告期的立法，影響罷工效果，對於資方的壓力相對減少，要簽訂有效提升勞動條件的團體協約並不樂觀」；「預告不是工會的義務，因為要確保罷工的效力，德國法院好幾個判決提到因為乘客已知道某航空公司罷工投票、勞資協商，仍購買該家公司的機票，代表已有心理準備，所以不會說因為對乘客有影響就不准罷工或非得預告不可，但有些國家確實有規範，例如加拿大、墨西哥針對飛航業有規定要罷工預告，歐洲很少國家這樣做。在我國工會若需要預告，因工會力量較弱，其結果就是罷工罷不成或成效有限，又受日本法影響認為罷工時雇主可以找替代人力，即便罷得成也效果有限。」
- 5、前開勞動部於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」中表示反對之見解如下⁶⁴：
 - (1) 桃園市產業總工會代表表示，合法罷工本來就有3個門檻，以華航空服員罷工來說，中間經歷至少3個月。這期間資方如果用任何方法解決，就不會走上罷工這條路。
 - (2) 桃園市空服員職業工會代表表示，罷工是工會最後的手段，通常勞資會議談不了任何東

⁶³ 資料來源：<https://newtalk.tw/news/view/2019-02-23/211417>。

⁶⁴ 資料來源：<https://www.thenewslens.com/article/113384>。

西，談判這麼困難，華航空服員罷工週年舉辦記者會後，在記者會上發言的4個成員都被公司懲處、調職，工會能用的資源跟力量已經非常小，勞資這麼不對等，反對加入預告期。

(3) 華航企業工會代表表示，罷工如果有預告期，資方會預先防堵工會和勞工的罷工，削弱罷工力道。

(四) 從以上論點觀之，是否要修法增訂罷工預告期，不僅行政院消保處、交通部和勞動部立場不一，也引起學界、輿論的廣泛討論，鑒於此議題已涉及跨部會，且影響層面甚大，非勞動部單一機關所能主導與解決，爰宜由行政院督促勞動部會同相關目的事業主管機關通盤研議。

(五) 綜上，本次機師工會於108年2月8日凌晨宣布自上午6時起進行罷工，由於事發突然且時值農曆新年為國人出國旅遊之高峰期，不僅資方華航措手不及，更嚴重影響旅客權益，社會輿論及相關機關、團體迭有呼籲應建立罷工預告期之制度以利各方因應，惟亦有反對罷工預告之主張，行政院允宜督促勞動部會同相關目的事業主管機關通盤研議。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請交通部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二、三，函請勞動部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四、五，函請行政院參處見復。

調查委員：仇桂美

中 華 民 國 1 0 8 年 4 月 9 日