# 我國教師爭議權之保障－兼論國際勞動法之主要規範與發展趨勢

林良榮
日本國立北海道大學法學博士
國立政治大學法學院助理教授

## 一、前言：教師爭議權保障之意義

就一般集體勞動法制之發展，我國學說或實務上引日本社會之通常用語而將團結權、團體協商權（或有稱團體交涉權）和團體爭議權（或有稱團體行動權）稱為「勞動三權」或「勞動基本權」。具體而言，集體勞動關係的成立、維護以及發展等相關的工會活動，乃得藉由「勞動三權」之保障而獲得伸張，並開展其價值。事實上，我國雖於憲法上並未明文規定有關「勞動三權」等相關保障規範，然而，過去大法官在有關於釋字第三七三號解釋中，藉由憲法第 14 條的結社自由以及第 153 條的保障勞工之基本國策規定，演繹並肯定「從事各種職業之勞動者，為改善勞動條件，增進其社會及經濟地位，得組織工會，乃現代法治國家普遍承認之勞工基本權利，亦屬憲法意旨之所在。國家制定有關工會之法律，應於兼顧社會秩序及公共利益前提下，使勞工享有團體交涉及爭議等權利」，而使所謂「勞動三權」得於我國建立其憲法位階之基本權利地位。

再者，就勞動三權之內容而言，團結權乃體現勞動者的結合與自治；而團體協商（交涉）權則置焦於，使勞動者得透過其代表而與雇主或雇主團體間進行交涉、談判；（廣義）團體行動權則可分為爭議權與其他團體行動權兩種。其中，上述團體行動權之爭議權乃係不可或缺的權利。詳言之，倘若勞動者無法藉由罷工、怠工、鎖廠或圍堵等集體行動，作為團結權與團體交涉權的後盾，則勞動者的權利，無異是緣木求魚。「勞動三權」係屬基本權利，按我國憲法及大法官解釋意旨，乃肯認教師不因其工作或職業不同而否定其為基本權利主體，因而使教師和一般人民皆享有集會、結社與勞動基本權等權利。進一言，所謂教師之工作者乃尚付出體力性與精神性思考的勞動力，以換取薪資，係符合我國勞動基準法第二條第一項第一款的「勞工：謂受雇主僱用從事工作獲致工資者。」之定義，則何以教師團體被排除於爭議權的行使之外？排除教師團體的爭議權，不僅缺乏道德上的正當性，同時也違反我國憲法第七條所揭示「人民……在法律前一律平等」之精神。

此外，如就國際法上之觀察而言，我國現行有關教師之集體勞動權法制亦明顯有進一步調整與改善之空間。首先，「國際勞工組織公約」1981 年的第 98 號條款中即明文規定：「教師擁有罷工權及公務假應予以保障……」，同時我國亦有簽署此份公約。再者，我國於 2009 年經立法院通過、批准兩公約，並三讀通過「兩公約施行法」後，即使得兩公約在我國

具有一般法律地位。然而，教師團體(教師工會相關組織)仍被排除於爭議權的行使之外，並沒有因為我國通過「兩公約施行法」的立法與施行，而於勞動基本權的保障上獲得應有的調整與改善。現行的勞資爭議處理法第五十四條之規定，係直接地違反公民與政治權利國際公約第 22 條以及經濟社會文化權利國際公約第 8 條等對於勞動三權保障的明文規範。

## 二、我國現行法制規範：全面否認教師爭議權之行使

我國新修正之勞動三法於 2011 年施行，對於教師勞動三權雖有所突破，然而，其中有關新修正《勞資爭議處理法》卻明文禁止教師罷工；但就該當於影響大眾生命安全、國家安全或重大公共利益事業的工會卻仍得於約定必要服務條款後，依法實施罷工之宣告。則，上述之規範似乎與我國憲法所揭櫫之平等原則有所違背，而使我國教師與一般勞工之間有關勞動三權(爭議權)保障之法律適用上，明顯處於不平等的地位。

以下，乃就我國關於教師爭議權之現行相關法制規範(憲法、勞動法律)分別加以說明：

### (一) 有關憲法上之勞動三權（勞動基本權）保障

根據我國《中華民國憲法》第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」對此，就集體勞動關係之權利保障與適用關係上，早期即有學者（董保城，2002）為文指出，按憲法及大法官四六二號解釋意旨，乃肯認教師不因其工作或職業不同而否定其為基本權利主體，故教師自應與和一般人民皆得享有集會、結社與勞動三權等憲法所定人民之基本權利。但另一方面，該氏則又指出，教師為其自身之權益而組成的教師團體，並行使團體交涉、締約或爭議、行動權之目的與手段，原則上亦不能使受教者(學生)蒙受權益之損害，蓋學生學習權本身亦是社會權之一環，同為憲法保障之範圍（董保城，2002）。誠然，即便是基於對「學生學習權」保障之一定考量，如就一般憲法學理而論，此該當於不同權利保障所生之衝突，亦不得認為教師在集體勞動關係的權利保障自當無所保留；退一萬步言，如以該等教師於集體勞動三權之「團結(組織)權」、「協商(交涉)權」等之保障，自應難謂有所疑慮或爭議，「至於罷課權限，可以分階段實施，縱使實施也必須經過一定程序後，如調解、仲裁後為最後手段，而不是動輒恣意為之。」（董保城，2002）。

### (二) 有關勞資爭議處理法上之罷工權保障

其次，根據我國現行勞資爭議處理法第 54 條就有關爭議權之行使等乃規定如下：

「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。

下列勞工，不得罷工：

1. 教師。

2. 國防部及其所屬機關（構）、學校之勞工。

下列影響大眾生命安全、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，工會始得宣告罷工

1. 自來水事業。

2. 電力及燃氣供應業。

3. 醫院。

4. 經營銀行間資金移轉帳務清算之金融資訊服務業與證券期貨交易、結算、保管事業及其他辦理支付系統業務事業。

前項必要服務條款，事業單位應於約定後，即送目的事業主管機關備查

提供固定通信業務或行動通信業務之第一類電信事業，於能維持基本語音通信服務不中斷之情形下，工會得宣告罷工。

第二項及第三項所列之機關（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；前項基本語音通信服務之範圍，由目的事業主管機關定之。

重大災害發生或有發生之虞時，各級政府為執行災害防治法所定災害預防工作或有應變處置之必要，得於災害防救期間禁止、限制或停止罷工。」

本條第 2 項是限制教師行使罷工爭議行為的重要條文，但是爭議行為並非只有罷工一種樣態；本條第 1 項中明文規定「不得罷工及設置糾察線」，很顯然乃使新修正之「勞資爭議處理法」就罷工與設置糾察線之兩者行為作了區分，對此，學者衛民（2010）則認為設置糾察線也是教師工會可以行使爭議行為的一種方式。依據該法第 54 條第 2 項之規定而使教師不得罷工，但是該項條文中並未明訂不得設置糾察線。是以，如教師工會依據同法第 54 條第 1 項的規定，經會員以直接、無記名投票且經全體過半數同意者，理應即可設置糾察線並且進行糾察行為。

進一步言，由於本次新修正之「勞資爭議處理法」並未界定「設置糾察線」僅是為罷工時的附屬行為，故應使「罷工」及「設置糾察線」視為兩個獨立的概念（衛民、侯繼峰，2005）。1998 年美國西北航空公司的飛行機師爭議案中就有所謂「報導式糾察」的行動（Informational picketing）；此即屬於一個獨立的抗爭手段，而且是在罷工之前就已實施，目的乃在於告知消費者及社會大眾有關飛行機師即將罷工的訊息（衛民、侯繼峰，2005）。

### (三) 教師「罷教權」vs.學生「受教權」之爭議問題

就一般社會通念，所謂的教師「罷教權」即是本於勞工爭議權行使之概念；故就合法性之認定，以「教師」為身分者能否行使罷教權，除必須考量並確認「教師」是否具有勞工的身分之外，同時亦須根據相關的法令規範實施罷教權。

(一) 教師罷教權的定義

自人類勞動社會之鬥爭史觀之，爭議權乃是為達成改善勞動條件、締結或改變團體協約為目的之手段性權利；爭議手段包括怠工、罷工、集體休假、杯葛等，其中罷工只是所有爭議行為中最激烈、殺傷力最強的一種。對此，即有學者將教師罷教權之定義為：「教師團體與教育主管行政機關，就改善工作條件、福利及權益等調整事項之協商不成，經依調解程序仍無法達成協議，而透過教師工會經民主程序，發動團體成員於一定期間內暫時不提供教學勞務的權利。」（侯志翔，2003，頁 92）

(二) 我國有關限制教師罷教權之規定

根據我國教師法第 17 條第 1 項規定，乃明定教師應「積極維護學生受教權益」；又，依教育基本法第 8 條第 2 項之規範，亦明定「學生之學習權及受教育權，國家應予保障」。承上，如以現行法制之形式規範觀之，我國教師乃無權得為罷課行為。

(三) 學生之受教權

另，學生受教權也可稱為學習權，然該學習權的觀念很早就已經被認人類社會所認識，但直到 1985 年聯合國教科文組織通過「學習權宣言」（Declaration of the Learning Rights）之後，始得以被正式確認，此後並一直影響當代社會之教育發展，並成為目前受教權的主流思想（林水木，2006，頁 260-262）。

進一步言，對於受教權之理解，概可以從以下兩個方面來說明：

其一，就法令之規定來看，學生受教權乃根源於憲法第二十一條規定：即，「人民有受國民教育之權利與義務。」又，教育基本法第二條第一項亦明定：「人民為教育權之主體。」就此，自可確認此一基本權利之主體應為每一個人；基本義務之主體則應為學齡兒童之父母或監護人。

其二，就其內涵分析言之，學生受教權為國民教育權的主要部分；從社會學的觀點來說，學生有平等、自由、受益三種權利。平等權指學生受教育機會均等；自由權是學生有隱私、身體、財物、發表及自治之權利；受益權則指學生有認知、生存及訴願三權（劉春榮，1997）。

又，學者許慶雄（1992）進一步認為該受教權之法性格可從自由權與社會權等之兩個層次加以探討。其一在自由權層次上，主要是保障教育自由，使教育之內容、機構及設施得以自主而不受外部不當的介入與干擾。其二在社會權層次方面，主要是在保障國民有請求國家提供受教育「環境」的權利。

受教權是以學習權為前提所形成的權利，也就是受教權是實踐學習權作為基本人權的方式。而受教權所具有的社會權性質乃是一種綱領性（program）的權利保障，亦即有關社會權保障的憲法規定，雖強調國家機關應有努力實現此種權利保障的義

務，但仍僅為政治與道義上之義務，而非所謂「法之義務」（許慶雄，1992）。

## 三、主要國際法規範：聯合國兩公約、ILO 與歐洲社會憲章

雖然國際社會對於教師身分勞工之集體勞動權利的保障早已是一普遍共識，但我國於 2011 年施行之（新）勞資爭議處理法則於該法第 54 條明文規定禁止教師罷工。此外，就我國現行教師法之規定，教師亦有義務維護學生之受教權益，甚有認為教師罷工之行為乃有使學生之受教權受有侵害之虞。雖然衡諸國際（勞動）法及國際勞動政治之潮流發展趨勢，就多數民主及人權進步國家之觀察，一般咸認教師之罷工行為應予合法保障，但在我國教育實務及理論上仍多以教育事業之性質與受教育權利具有關聯，乃至具有一定之公共性，而以不能損及學生受教育之權益為理由進而禁止教師行使罷工權。

本文以下內容乃就攸關教師集體勞動權利之重要國際法規範進行說明與介紹：

### (一) 聯合國《經濟社會文化權利國際公約》和《公民與政治權利國際公約》

1. 《公民與政治權利國際公約》

第 22 條內容摘要略以：「一、人人有權享受與他人結社的自由，包括組織和參加工會以保護他的利益的權利。二、對此項權利的行使不得加以限制，除去法律所規定的限制以及在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德，或他人的權利和自由所必需的限制，本條不應禁止對軍隊或警察成員的行使此項權利加以合法的限制。」

2. 《經濟社會文化權利國際公約》

第 6 條明訂內容摘要略以：「一、本公約締約各國承認工作權，包括人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。」及同公約第 8 條明訂：「一、本公約締約各國承擔保證：（甲）人人有權組織工會和參加他所選擇的工會，以促進和保護他的經濟和社會利益；這個權利只受有關工會的規章的限制。對這一權利的行使，不得加以除法律所規定及在民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；（乙）工會有權建立全國性的協會或聯合會，有權組織或參加國際工會組織；（丙）工會有權自由地進行工作，不受除法律所規定及在民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；（丁）有權罷工，但應按照各個國家的法律行使此項權利。」

3. 聯合國教科文組織之《關於教師地位之建議書》

第八十四條：[1] 應建立適當的合議制度，以解決教師與雇主間因勞動條件所生之爭議。當為此目的而設之管

道及程序皆已用盡或雙方協商破裂時，教師團體為保護其正當利益，有權採取一般情況下其他團體所能採用的其他手段（UNESCO, 1966）。

(二) 國際勞工組織（International Labour Organization，簡稱 ILO）

國際勞工組織(ILO)通過的公約（Convention）和建議書（Recommenda-tion），[2] 乃是國際勞動法最重要的法源；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（侯志翔，2003）。

再者，若是屬於集體勞動關係保障之基本勞動權(勞動三權)，則國際勞工組織(ILO)過去即曾發表具有最重要地位的 87 號、98 號、151 和 154 號等公約。本文以下則依次說明主要內容。

1. 屬於公約性質的規範

國際勞工組織第 87 號公約是「結社自由與保護團結權公約」（Conven-tion 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；其規範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（行政院勞工委員會編，2010，頁 310-313）。至於軍人和警察是否也適用第 87 號公約，則在第 9 條中載明依各國規定之相關法令實施，且此一公約中並未提及有關公共部門中的公務人員和教師之團結權。

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），此一公約主要是在於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，不得有差別待遇或加以干涉，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（行政院勞工委員會編，2010，頁 355-357）。

另，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 條表明得依各國法律定之。至於公務人員部份是否適用，雖第 6 條特別載明 98 號公約並不處理此一部份，但並不能因此而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得與民間部門勞工同樣享有團結權和協商權。

又，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之規範？對此，其實國際勞工組織的專家委員會（the Committee of Expert）過去即曾主張該罷工權概念之本身即內含於 87 號公約第 3 條所訂條文規範 [3] 之中；本於該

條條文第一項中所載明之基於保護工會之目的，工會自得有權採取各種活動以保障其會員的權利。惟，對於上述此一主張，有關雇主與政府代表則同表反對之立場；他們認為 87 號公約並未隱含罷工權在內，美國代表甚而指出此乃擴張引用罷工權，認為許多國家在簽署 87 號和 98 號公約時並不清楚該罷工權已被包含在內。

然，學者 Betten（1993）並不同意此一說法；Betten 指出當初在商定 87 號公約之時即存在著一個必需提出罷工權規範的共識，但只是不必單獨列出成為獨立的權利，故罷工和鎖廠只有在自願協調程序中始予以提及。因此，Betten 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認識與接受。

雖然 87 號公約並未明白論及有關「罷工權」之規範，但是經由國際勞工組織所處理的相關爭議個案而得出的解釋，乃已逐漸地確認罷工權是包涵在 87 號公約所定的相關規定之中。專家委員會主張，根據 87 號公約第 3、8 和 10 條之規定解釋，如果禁止罷工則對於工會的改進與會員利益的保護將會造成一種限制。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為一種具有防衛其職業利益的合法方式或途徑（Valticos & Potobsky, 1995）。換言之，結社自由委員會採取了與專家委員會相同的解釋立場。

勞工關係研究學者衛民（1999）亦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。

然屬於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？亦即，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，就該適用之範圍是否也涵蓋公共部門？國際勞工組織於成立之初，的確有人對於這些問題抱持著疑問，因為像公務人員此等公共部門的受僱者，其勞動條件通常已規範在公法之中，而與民間部門的勞工大不相同，但是國際勞工組織終究認為對於公共部門的員工不能就此一勞動基本權限的保障上予以否定（Valticos&Potobsky，1995）。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，即同時適用於公共部門及民間部門的勞工。

然即使如此，有關國際勞工組織的某些基本主張與規範仍然不敢貿然地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」之第 6 條即載明「本公約雖不處理從事於國家行政工作公務人員的情形，但是也不能因此被解釋為侵害他們有關此一方面的權利和地位」（行政院勞工委員會編，2010，頁 355）。換句話說，就 1949 年 98 號公約之規範而言，其有關於公務人員的結社權和集體協商權等，並未要求締約各國應賦予公務人員得享有之。

然經過自 1949 年至 1978 年的漫長期間，在國際人權史的進程上可謂整整落後 30 年之久的國際勞工組織，終於順應 1970 年代公共部門公務人員於勞資關係之蓬勃發展情勢，而在 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），而將民間部門的團結權和集體協商權的保障延伸至有關政府機構等公部門的受僱者。

就其內容而言，第 151 號公約中的第 5 條是有關團結權之保障，第 7 條則是有關集體協商權之保障，而第 8 條是規定解決公共部門勞資爭議的解決機制（行政院勞工委員會編，2010，頁 574）。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其協商決定就業條件的程序保障。

至 1981 年第 67 屆大會，則又通過第 154 號「促進集體協商公約」（Con-vention concerning the Promotion of Collective Bargaining）而將公人員納入其適用範圍（行政院勞工委員會編，2010，頁 591-593）；此外第 163 號建議書亦是有關促進集體協商的建議。

從上述有關公共部門團結權和協商權的 151 號和 154 號公約的規範中即可看出，罷工權並未明文規定於其中，因而自可解釋此一權利在公共部門的適用上仍有所限制。然，即使在民間部門得適用的 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，但是委員會也承認如在公務人員、必要性服務人員、緊急狀況、調解與仲裁階段等，針對罷工權予以限制或禁止則是可以接受的。但是，必須特別注意的是，結社自由委員會亦強調：一旦使罷工權受到禁止，必需要有適當的作法以保證其權益得以受到保護；該等作法包括了快速而公正的調解、仲裁制度等，且在此等制度之運作上勞工都能參與其中，以及一旦仲裁書作成後也必需要有約束力和執行力（Valticos & Potobsky，1995）。是以，當公共部門員工的罷工權受到了一定的限制或禁止之時，如何配合設計一套公正快速處理爭議制度自成為另一個重要的政策課題。

根據結社自由委員會受理之相關申訴案件，即曾認為如受僱於石油業、銀行業、都市運輸業、教職及在公營公司及國營企業之員工，解釋上均非屬公務機關之代理人，而應使之享有罷工權。惟結社自由委員會同時也認為，雖然有些公務人員並非公務機關之代理人，但因其所從事之工作是屬於所謂「必要服務」（Essential services）之範疇，則其罷工權之行使應在禁止之列，惟仍可透過強制仲裁等程序尋求爭議之解決（焦興鎧，2012）。

2. 屬於建議書性質之規範

《第 92 號建議書》(《調解與仲裁建議書》)（於 1951 年 6 月 29 日通過）

第一條　應設立適合國情之自願調解機構以協助防止或解決一國工業上勞資間之糾紛。

第二條　此種自願調解機構之組織若係勞資雙方聯合而組成者則雙方代表名額應相等。

第三條　對和解之處理應以免費及迅速為原則，至程序及時間之限制除一國法律或規章已另有規定外，應預先規定並須維持其最低限度；程序之規定應以能被實施為主，和解可由雙方當事人中之任何一方發動之或依據職權由自願和解機構主動之。

第四條　當爭議事件已取得各有關方面之同意而在進行和解中，應鼓勵該同意和解之對方放棄罷工或停業。

第五條　當雙方進行和解時所取得之一切協議或結果應視同一般協約並作成書面紀錄。

第六條　當爭議事件已取得各有關方面之同意而付諸仲裁作最後之解決時，應鼓勵同意付諸仲裁之對方放棄罷工或停業並須接受仲裁機構之判決。

第七條　本建議書絕對不能作為限制罷工之解釋。

3. 屬於申訴案性質之報告

國際勞工理事會於 1951 年設立由由三方所構成的結社自由委員會，負責處理由政府、僱主組織或工人組織提交之有關違反結社自由的申訴。以下乃就國際勞工組織會員國之教師團體所申訴之案例報告加以說明。

(1) 加拿大 1173 號事件第 230 次報告

結社自由委員會於該報告中指出，「公共、半公共或私人的公共服務或屬於必要性服務產業的罷工權，原則上有被限制或禁止之可能，但如果立法將公共服務或必要性服務予以過度廣泛之定義，則將使罷工權之保障無意義化。此類禁止應限於公務員以公權力機關的代理人而行使職權者，或是限於如公務員服務的中斷將危害全部或部分人的生命、安全或健康之情形者。對此，委員會認為，教師並不符合此定義，並聲明不因抗議活動而導致任何解僱結果。」（Case No.1173）

(2) 秘魯 1503 號事件第 272 次報告

結社自由委員會於該報告明確指出，「關於教師罷工權的限制，委員會請求政府採取必要的方法，應使教師自由行使其罷工權。」(Case, No.1503）

(3) 丹麥 1950 號事件第 311 次報告

結社自由委員會於該報告指出，「委員會請求政府採取必要的手段，以保障所有的教師，不論他們分類上是否屬於公務員，都應享有罷工的權

利，並保持得收受有關於此議題進度的通知。」（Case, No.1950）

(三) 歐洲社會憲章（European Social Charter）

一般而言，歐洲大部分主要進步國家早已承認勞工之爭議權行使，且對於教育部門之工作者亦少有例外排除適用。有關勞工於集體勞動關係上之權利保障與義務遵守等規範，乃大致上有一體之適用。

首先，在該憲章第二部分的第五條（即團結權規範（The right to organise）中即已明確指出團結權保障之目的：「為了保障或促進勞動者和僱用勞動者和僱佣者結成地方或國際組織的自由以保護他們的經濟和社會利益，以及參加這些組織的自由……」4（陳隆志主編，2006，頁 584)。

又，同憲章第六條團體協約權規範（Article 6－The right to bargain collectively）中亦規定：「集體談判的權利。為了有效地行使集體談判的權利，締約各國保證：……（4）勞動者和僱佣者在利益衝突的情況下採取集體行動的權利，包括罷工的權利，要受制於以前達成的集體協議中所規定的義務。」[5]

## 四、結語：朝向保障教師爭議權之立法政策

勞工「爭議權」乃勞動三權之一，且一般而言，由於具有對雇主形成強大壓力之手段性質，因此可謂是集體勞動關係中屬於最為重要的勞工權益，同時在我國過去尚未修正勞資爭議處理法之前，即藉由大法官會議之解釋而奠定其於憲法之基本權地位。然而，至今教師的罷工行為(即罷工權行使之保障)在我國現行法令規範下仍明文受到完全的禁止，顯已違背聯合國《經濟社會文化權利國際公約》、《公民與政治權利國際公約》等重要國際公約，並有違反國際人權發展趨勢之虞，故實有於法政策上進一步探討該等基本權利至今何以仍受限制之必要。

就各國相關勞動權利法制之發展而言，雖然各個國家對於教師爭議權之保護有所不同，但必須特別注意的是，近年來乃更明確地朝向正面肯認該等權利保障之趨勢。例如，在英國學者長期的批評聲浪中以及國際組織或判決的影響下，英國法也漸漸承認罷工的行使；依據 1992 年的工會與勞工關係法（Trade Union and Labour Relations（Consolidation）Act. 1992）的規定，該合法的罷工係建立在「目的」要件與「程序」要件的整體實現（Wintour，2013），且法院早期即承認罷工權係「集體協商原則中的一個必要因素」（例如 Lord Wright, Crofter Hand Woven Harris Tweed Co Ltd v Veitch [1942] AC 435(HL), 463.）。此外，就美國法部分，教師行使爭議權的保障程度，雖然各州法之規範不同，但原則上得取決於該教師究竟是屬於公校教師或是私校教師之身分；雖肯認私校教師爭議權之行使，但多數州的政府則將公校教師比照公務人員處理，使之得享有一定的集體協商

權利，但禁止其罷工（Russo & Mawdsley, 2002)。同樣地，就日本現行法制，乃以個別教師是否屬於公立學校雇用作為判斷基準，亦即是否具有（廣義）公務員身分而認定，並以此對教師之爭議權採取區別公私立學校身分之保護政策，而非全面性否定所有公私立受雇教師之爭議權行使（山本吉人，1976）。

是以，如就我國教育工作者之勞動權保障的立法政策考量上，本文乃建議對於我國未來之教師爭議（罷工）權保障之立法規範，若是以國際勞動法之國際潮流自許，尤其是兩公約之規範作為內國法之保護水準，自應以全面性地保護教師之集體勞動權利，即包含得行使罷工等爭議行為之權利保障作為我國未來立法之最高指導原則。不過，另一方面，基於整體教育環境與相關立法配套措施之實務考量，如在允許教師罷工的同時，或須就如何補償學生有關學習權益等方案予以適當規劃整備，例如要求教師事後補課等。但若進一步考量於立法過程可能亦必須面對部分家長主張兒童之受教權保障應高於教師爭議權之立場所帶來立法爭論之政治現實，則退一步或許可採取階段性擴大教師爭議權保障之立法方式。

具體而言，如採取階段性擴大教師爭議權保障之立法方式，或可考慮以下之規範策略：1、於一定條件或範圍內限制(或限縮)教師工會得行使爭議行為之權限，或得使用之爭議手段；或者，2、教師工會於發動爭議(罷工)行為之前應與家長代表進行協商；或者，3、於行使爭議行為之期間應確保學生之校園安全；或者，4、於雙方爭議終止後應對學生施予必要之補課等。甚至，於程序上可使教師工會負有於爭議行動之前即應提出上述相關因應計畫等之義務，始得認為該罷工行為具有正當性。

最後，本文亦必須特別說明者，現階段台灣教師工會的發展雖然應該努力朝向「爭議權保障」之關鍵方向，但更不容忽視的是，相對於公立學校，至高中教育階段(含學前、國中小、高中)之私校的工會組織率明顯過低，但另一方面，在高等教育階段的基層工會組織發展上，相對於私校教師工會之逐漸起步(面對經營危機之不得不然?，公立學校的教師工會組發展則近乎沉寂。不容諱言，當前整個台灣教育工作者的工會組織與發展處於相當不平衡(扭曲?)的狀態，其原因為何固值深究，然就勞動基本權保障之法制目的與功能而言，此等教師工會於發展進程之不正常狀態，也使教師勞動三權的保障於法政策的設計上更具挑戰。具體而言，倘若現行相關法制規範未能使工會在實務的運作上真正落實教師的團結權與協商權保障，甚至使之長期處於受國家高度管制的狀態，則即使爭議權之立法保障，恐怕難免落入形式大於實質之處境。

## 參考文獻

■　山本吉人（1976）。教育公務員の争議行為禁止規定--最高裁大法廷「岩手県教組事件」の問題点と影響。ジュリスト，618，60-61。

■ 林水木（2006）。從教育權概念探討受教權與罷教權之爭議。**現代教育論壇，14**，260-262。

■ 行政院勞工委員會編印（2010）。**國際勞工公約。**

■ 許慶雄（1992）。**社會權論**。臺北：眾文。

■ 侯志翔（2003）。**我國公立中小學教師勞動基本權之研究**（國立臺灣大學政治學研究所碩士論文）。（系統編號 091NTU02227023）

■ 衛民（1999）。從勞動三權觀點論公部門教師會協商權與罷工權。**人文及社會科學集刊，11（2）**，265-299。

■ 衛民（2010）。教師工會與勞動三法。**勞動與就業關係季刊，2**，36-53。

■ 衛民、許繼峰（2005）。**勞資關係與爭議問題**。空中大學。

■ 陳隆志主編（2006）。**國際人權法文獻選集與解說**。臺北：前衛。

■ 焦興鎧（2012）。規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構。**國立中正大學法學集刊，36**，95-135。

■ 董保城（2002）。法理審度教師勞動三權。**中央日報**，2002 年 9 月 28 日，第 3 版。

■ 劉春榮（1997）。教師專業自主權與學生受教權之關聯。**現代教育論壇，2**，92-95。

■ Betten, Lammy (1993). *International Labor Law*. Netherlands: Kluwer.

■ Case No.1173（1983）. Complaint date: 29-DEC-82 – Closed. Interim Report No 230,November 1983. Retrieved from : http：//www.ilo.org/dyn/normlex/en/f？p=1000：50002：0：：NO：50002：P50002_COMPLAINT_TEXT_ID：2900924

■ Case No 1503 （1990）. Complaint date: 27-JUN-89 – Closed. Definitive Report - Report No 272, June 1990. Retrieved from : http：//www.ilo.org/dyn/normlex/en/f？p=1000：50002：0：：NO：50002：P50002_COMPLAINT_TEXT_ID：2901861

■ Case No 1950 （1998）. Complaint date: 22-JAN-98 – Closed.Definitive Report Report No 311, November 1998. Retrieved from : http：//www.ilo.org/dyn/normlex/en/f？p=1000：50002：0：：NO：50002：P50002_COMPLAINT_TEXT_ID：2904495

■ Russo, C. J., Mawdsley, J. R.(2002). *Education Law*. New York: Law Journal Press.

■ UNESCO (1966). *Recommendation Concerning the Status of Teachers.* Retrieved from : http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13084&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

■ Valticos, N., & Potobsky, G. (1995). *International labour law*. Deventer: Kluwer.

■ Wintour, Nora (2013). *Study on trends in freedom of association and collective bargaining in the education sector since the financial crisis (2018-2013)*. Brussels: Education International.

附註：

1. 原文如下：Appropriate joint machinery should be set up to deal with the settlement of disputes between the teachers and their employers arising out of terms and conditions of employment. If the means and procedures established for these purposes should be exhausted or if there should be a breakdown in negotiations between the parties， teachers' organizations should have the right to take such other steps as are normally open to other organizations in the defense of their legitimate interests.

2. 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。

3. 國際勞工公約第 87 號公約第 3 條條文，原文如下：

   (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. （*European Social Charter.* Retrieved from: http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3678.pdf

4. 原文如下：With a view to ensuring or promoting the freedom of workers and employers to form local, national or international organisations for the protection of their economic and social interests and to join those organisations, the Parties undertake that national law shall not be such as toimpair, nor shall it be so applied as to impair, this freedom. The extent to which the guarantees provided for in this article shall apply to the police shall be determined by national laws or regulations. The principle governing the application to the members of the armed forces of these guarantees and the extent to which they shall apply to persons in this category shall equally be determined by national laws or regulations.

5. 原文如下：The right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest,including the right to strike, subject to obligations that might arise out of collective agreementspreviously entered into.