

# 教師罷工是否會侵害受教權？

撰稿人：孫友聯（台灣勞工陣線秘書長）／ 113 年 6 月 5 日撰

檢視單位：勞動關係司



## 勞動觀測站

近日來，幾件國際罷工事件引發的關注。首先是加拿大公共服務聯盟、海關與移民工會（PSAC-CIU）代表的 CBSA 僱員，以 96% 的投票贊成採取罷工行動，授權 9,000 名工會成員可於 6 月 6 日開始罷工，預估將會對加國觀光、商務經濟帶來影響。第二是韓國三星即將爆發史上首次罷工，三星電子工會決定將於 6 月 7 日起發動首次罷工，由於工會成員約佔總員工人數兩成，預計引起對半導體供應鏈的衝擊，預料將持續推升記憶體報價上揚。

我國關於罷工權的規定於《勞資爭議處理法》第五章「爭議行為」之中，但該法第 54 條的「明定禁止及限制罷工權規範」中，包括「教師」及「國防部及其所屬機關(構)、學校之勞工」禁止罷工，而自來水、電力及燃氣供應業、醫院及證券等金融事業等則限制罷工。前開禁止和限制罷工規定，長期以來成為勞工團體倡議修法的訴求。

其中，禁止「教師」罷工及限制罷工在第一次兩公約國際專家審查中遭到非議，並於要求檢討改善。但在國內的議論中，又有教師施行「罷工權」是否侵害所謂「受教權」的爭論。2010 年新勞動三法實施已近十五年來，縱使經過多次兩公約國際審查專家的提醒，這個爭論始終在原地踏步。不僅讓許多人質疑，其他國家時有所聞的教師罷工事件，難道就沒有所謂侵害受教權的疑慮嗎？而罷工權和受教權這兩個同時受憲法保障的基本權，孰輕孰重，又該如何權衡呢？



## 勞動放大鏡

無疑，「罷工權」和「受教權」都是憲法保障的基本權利。因此，在各方討論「教師罷工是否會侵害受教權」這個衝突性命題時，如何才能在不違反憲法和公約保障的前提下，確保這兩種基本權利平等的受到制度性保障。以下，這裡雖不擬也無法就法理上進行論證，而是從兩個權利概念所涉及的法律規範，其中包括憲法、公約及現行法律規定，讓這個命題更能客觀理性的被討論，尋求制度性的在兼顧各方權利下得到保障。

### 一、「罷工權」所涉及的法律規範

首先，什麼是「罷工」。依《勞資爭議處理法》第 5 條定義，罷工是：「指勞工所為暫時拒絕提供勞務之行為」。而在該法第五章：「爭議行為」(第 53 條~第 56 條)中，亦明定了工會發起罷工的程序規範，其中，在第 53 條規定了「權利事項之勞資爭議，不得罷工」，以及在第 54 條明定「教師」及「國防部及其所屬機關(構)、學校之勞工」禁止罷工的條款。

雖然憲法並未對直接明文提及「罷工權」，但一般通說認為勞工之罷工權受憲法保障。主要是依照憲法第 14 條人民有集會及結社之自由、第 15 條有關工作權之保障規定，以及憲法第 22 條、第 23 條之概括規定，凡是不妨害社會秩序及公共利益之勞工權利，都受到憲法之保障。就此，不但罷工權本身受到憲法保障，同時也必須保障行使罷工權所必須之基礎和事實條件，即所謂「進行有效罷工行動之能力」。

根據大法官釋字第 373 號之不同意見書，大法官劉鐵錚、戴東雄認為：「勞動者之結社權毋寧為其生存權之重要部分。蓋勞動結社權與一般結社權不同，勞動結社權與團體交涉權及爭議權（罷工），在

行使上有結合之關係，在結構上有連繫之關係，此勞動三權，或稱為勞工之集體基本權。勞動三權在概念上雖有分別，但在發揮實現其集體勞工之生存權及工作權之功能上，則絕不可分割而任缺其一，同為保障勞工生存，維護勞工權益之有力憑藉。不透過團結權即無以行使團體交涉權；無團體交涉權，爭議權即無著力之點。如果勞動者只有團結權，而無團體交涉權與爭議權，則工會組織與勞工之其他聯誼性組織，將無所區別，豈不盡失其為生存權之重大意義！又如何企盼其獲致其合理之權益？」。

而在國際公約部份，除了已具國內法效力的《經濟社會文化權利國際公約》第八條第四款揭示，勞工有「罷工權利」的明確保障之外。由各國勞、資、政三方組成的國際勞工組織（ILO）所標示的十大核心公約中，第 87 號《結社自由和保護組織權利公約》及第 98 號《組織權利及集體談判公約》，也為各國訂定規範集體勞動關係法規時之重要依循。

然而，行使罷工權是工會一個自主和民主決定的結果，社會理應予以尊重。依勞資爭議處理法第 53 條至第 55 條規定，罷工權無論是在主體、目的、程序及手段等，都須具有正當性。其中包括限「調整事項」之勞資爭議於調解不成立之後，才能發動之「爭議行為」；以及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。此外，近年來因空服員及機師罷工引發是否應訂定罷工「冷卻期」及預告罷工等程序，惟勞工團體普遍認為，從調整事項勞資爭議申請、調解到最後的投票，實質上已達到預告的效果，貿然增定限制工會罷工的程序，將侵害憲法保障勞工之基本權利。

## 二、「受教權」所涉及的法律規範

關於這個命題中，相對的，所謂「受教權」主要是規範憲法第 21 條：「人民有受國民教育之權利與義務」。學說上認為的受教權，比較具有濃厚的國家教育權力特質，從國家教育人民的觀點而論，人民只

是接受教育的對象，因此受教權只是人民被動的要求國家提供人民教育的權利。

在國際公約部份，《經濟社會文化權利國際公約》第 13 條第 1 項：「本公約締約國確認人人有受教育之權」，以及第 13 號關於「受教育權」的一般意見書，為這項權利之保障描繪出更清晰的圖像。此外，各國社會普遍重視的兒童受教權保障的部份，在《兒童權利國際公約》（CRC）第 28 條，亦有所規定：

1. 締約國確認兒童有接受教育之權利，為使此項權利能於機會平等之基礎上逐步實現，締約國尤應：
  - (a) 實現全面的免費義務小學教育；
  - (b) 鼓勵發展不同形態之中等教育、包括普通教育與職業教育，使所有兒童均能進入就讀，並採取適當措施，諸如實行免費教育以及對有需求者提供財務協助；
  - (c) 以一切適當方式，使所有兒童依照其能力都能接受高等教育；
  - (d) 使所有兒童均能獲得教育與職業方面之訊息及引導；
  - (e) 採取措施鼓勵正常到校並降低輟學率。
2. 締約國應採取一切適當措施，確保學校執行紀律之方式，係符合兒童之人格尊嚴及本公約規定。
3. 締約國應促進與鼓勵有關教育事項之國際合作，特別著眼於消除全世界無知及文盲，並促進使用科技知識及現代教學方法。就此，尤應特別考慮到發展中國家之需要。

而在國內法規部份，無論是行之有年的義務教育政策，或是 1999 年公布實施的《教育基本法》揭示的：「為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制」立法目的，都突顯政府對於落實憲法第 21 條受教權保障之重視。

### 三、「罷工權」與「受教權」之衝突

當基本權利發生衝突時，必須透過進一步之價值衡量，以探求超越憲法對個別基本權保障要求之整體價值秩序。就此，立法者應有「優先權限」採取適當之規範與手段，於衡量特定社會行為態樣中相衝突權利的比重後，決定系爭情形中對立基本權利實現的先後。

更何況，在 2013 年兩公約初次國際審查中，國際專家所做成的「結論意見書」第 44 點次：「嚴重的質疑在於，是否相關的法律，例如工會法、勞資爭議處理法和團體協約法，與《經濟社會文化權利國際公約》第 8 條及《公民與政治權利國際公約》第 22 條相符。這些法律就工會之分類、組織與目的及罷工權設下諸多限制。」，以及第 45 點次：「專家建議相關勞動法規應與聯合國及國際勞工組織標準相符。」，可見，該項規定有檢討之必要。



#### 勞動小提醒

事實上，相較為鄰近的韓國及歐、美國家，臺灣的罷工件數少之又少，罷工對許多人的生命經驗而言有點距離。再加過去教育對於勞工權益教育不甚重視，進而導致社會對工會及工會行使罷工權的認知明顯不足。因此，在引領討論「教師罷工是否侵害受教權」這個牽涉憲法基本權保障的衝突性議題時，應從最根本的團結權概念開始，再融入公約及各國案例，讓社會更能瞭解各項權利的哲學基礎，再深究禁止或限制某一群體罷工權等剝奪自由權的合理性和正當性。

在這個議題中，幾個面向資訊的提供，有其必要性。

#### 一、什麼是「團結權」？勞工團結以後可以做什麼？

透過對工會組織及集體勞動法的介紹，讓討論可以聚焦在工會行使罷工權的目的和手段，以更能瞭解團體、協商與爭議等勞動三權保障的重要性。其中包括《工會法》、《勞資爭議處理法》

及《團體協約法》等規定概述。

## 二、憲法和公約規範了什麼？

無論是「罷工權」或「受教權」，清楚標示出憲法規範，以及各公約中及其一般意見書所揭示的權利保障依據，讓討論更能符合各方期待的立論基礎。其中包括《中華民國憲法》、《經濟社會文化權利國際公約》、《兒童權利國際公約》，以及國際勞工組織（ILO）第 87 號《結社自由和保護組職權利公約》及第 98 號《組織權利及集體談判公約》等。

## 三、受影響群體之確認。

在這個討論命題中，被禁止罷工的「教師」人數，以及「受教權」可能受影響的學生人數？能夠發動罷工權的工會概況（包括家數、會員人數）等基本統計資料。

## 四、《勞資爭議處理法》第五十四條第二項第一款所指的教師，其範圍包括哪些教師呢？

根據政府 2011 年的公告，幾乎已含蓋大部份的教師，其範圍如下：

一、依法規聘任之專任教師：	二、依法規聘任於教學時間之兼任、代課、代理教師及依行政規則進用於教學時間之專兼職人員。
(一) 依教師法第三條規定，為公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師。	(一) 依教師法、教育人員任用條例及中小學兼任代課及代理教師聘任辦法等規定聘任之各級學校兼任教師、中小學（含幼稚園）

<p>(二) 依教師法第三十六條規定準用教師法相關規定之公立幼稚園及已立案之私立幼稚園專任教師。</p> <p>(三) 依大學法第十七條第二項規定之專任講座教授。</p> <p>(四) 依大學法及大學聘任專業技術人員擔任教學辦法聘任之國軍軍事校院大學專業技術人員。</p> <p>(五) 依大學聘任專業技術人員擔任教學辦法規定聘任之專任專業技術人員。</p> <p>(六) 依專科學校專業及技術教師遴聘辦法規定聘任之專任專業及技術教師。</p> <p>(七) 適用教育人員任用條例第四十一條之一或教師法第三十五條之一之高級中等以上學校擔任軍訓護理課程之護理教師</p> <p>(八) 依職業學校技術及專業教師甄審登記遴聘辦法規定遴聘之技術及專業教師。</p> <p>(九) 依八十六年三月二十一日</p>	<p>代課及代理教師。</p> <p>(二) 依教師法、教育人員任用條例、中小學兼任代課及代理教師聘任辦法等規定聘任之國軍軍事校院兼任、中學代(課)理教師。</p> <p>(三) 依大學法第十七條第二項規定聘任之兼任講座教授。</p> <p>(四) 依大學研究人員聘任辦法規定聘任之研究人員擔任教學工作者。</p> <p>(五) 依國民教育法第十一條及國民中小學教學支援工作人員聘任辦法規定取得政府機關認證，經學校聘任，於特定科目、領域具有專長，以部分時間擔任教學支援工作者。</p> <p>(六) 依大學聘任專業技術人員擔任教學辦法規定聘任之兼任人員。</p> <p>(七) 依國立大學校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則聘任之大學</p>
--	--

<p>修正生效前之教育人員任用條例第十四條第一項規定及教育部八十六年八月十一日台（八十六）人（一）字第八六〇八七五九九號函釋之舊制大專助教。</p> <p>(十) 依法務部矯正署少年矯正學校組織準則第九條規定聘任之矯正學校專任、輔導及其他特殊需要聘任之專任教師。</p> <p>(十一) 依警察教育條例第八條規定之內政部所屬中央警察大學、臺灣警察專科學校編制內專任教師。</p> <p>(十二) 依軍事教育條例第十四條前段、教師法施行細則第三條及八十六年三月二十一日修正前之教育人員任用條例第十四條第一項規定之國軍軍事校院文職編制內專任教師（包含舊制大專助教）。</p>	<p>進用之非編制內專案教學人員及研究人員擔任教學工作者。</p> <p>(八) 依專科學校專業及技術教師遴聘辦法規定聘任之兼任人員。</p> <p>(九) 依技專校院提升師資素質實施要點第五點第一款第七目規定聘任之兼任講座教授或客座教授。</p> <p>(十) 依職業學校技術及專業教師甄審登記遴聘辦法規定聘任之兼任人員。</p> <p>(十一) 依法務部矯正署少年矯正學校組織準則第九條規定聘任之矯正學校兼任人員。</p> <p>(十二) 內政部所屬中央警察大學、臺灣警察專科學校聘任之兼任教師。</p>
---	--

五、到目前為止，教師仍被禁止罷工，倘若發生「調整事項」之勞資爭議時，可以採取什麼手段維護自身的權利呢？

雖然，依勞資爭議處理法第 54 條第 2 項教師被禁止罷工，但同法第 25 條另闢了「一方申請交付仲裁」之解決途徑作為替代性方案，希望能兼顧保障教師協商權及學生之受教育權。根據勞動部的統計，2009 年起至 2023 年止，針對罷工相關議題辦理 9 場次工作坊、6 場次實務議題研討會及 1 場次跨部會溝通會議，並與地方主管機關辦理相關仲裁業務座談會及研習活動，持續培訓仲裁案件審理人才。

而針對教師權益之「一方申請交付仲裁」件數，自 2011 年至 2023 年為止累積已共 9 件，其中 5 件作成仲裁判斷，並依同法第 37 條之規定具有視為爭議當事人間之契約或團體協約之效力；另有 2 件雙方當事人於仲裁程序中達成和解。

綜上，透過「一方申請交付仲裁」作為解決爭端的途徑日益成熟，不失為教師替代性紛爭解決機制（即 ADR）確保權益的方式之一。惟經過十幾年來社會的反覆溝通和討論，受教權保障之權衡，是否仍具備剝奪教師罷工權之條件，台灣社會應參照各公約之精神，更明確維護工會之罷工權。



## 勞動大挑戰

請同學想一想如「罷工權」與「受教權」等基本權利衝突時，該如何權衡利弊呢？

說明：可參考本文「勞動小提醒」內容。