

## 第四章 台鐵局與工會的發展沿革

### 第一節 台鐵的產業特質

台鐵為老字號的百年老店，在我國交通運輸市場一直扮演著極重要的角色。由於其產業特質直接影響經營管理、未來發展與遊說策略，因此，在瞭解台鐵工會的遊說情況前，我們有必要對台鐵的產業特質先做一番巡禮。

#### 壹、社會責任的本質

##### 一、國營的大眾運輸業

鐵路事業因能提供大量的運輸服務，被定位為大眾運輸工具，而課以提供國民大量、普及、廉價、便捷與安全的運輸服務之責任。因此，早期世界各國的鐵路，多由國家經營，以確保國民的交通權。我國亦不例外，故在《鐵路法》第3條明定，鐵路以國營為原則。台鐵在1999年7月因精省改隸中央之前，隸屬於台灣省政府交通處之下，以「局」之型態，雖為事業機關，亦具公務機關性質。精省後改隸交通部，為中央三級機關，屬行政官署組織體制，但被視為應自負盈虧的國營事業機構。

正因為國營之性質，使得台鐵受制於層層的行政節制，且受到民意機關之高度影響。精省前受到台灣省議會之監督，改隸中央後，受到立法院之監督，不論重大投資計畫、預算或立法，皆需立法院審議通過，並受到相關法令之規範。簡言之，因為台鐵之國營性質，使其經營管理易受到行政與立法部門之影響，因而台鐵工會為爭取自身權益，必須向行政部門，尤其是立法部門進

行強力遊說。

## 二、偏重公共服務而非營利導向

台鐵雖為事業單位，但其肩負著公共服務的社會責任，非以營利為導向。因此，基於配合國家政策，台鐵對於虧損支線之持續營運、偏遠車站之服務、老人與殘障優惠等政策性負擔，必須自行吸收。又因《鐵路法》第 26 條之規定，票價之訂定，必須考慮政策性因素，導致票價往往無法反應實際經營成本。正因為台鐵偏重公共服務而非營利導向之政策考量下，在不追求利潤及不考量成本之情形下，經營自然容易產生缺乏效率及生產力低落的現象，導致其長期發生虧損。

## 貳、鐵路運輸的特性

### 一、鐵路運輸市場之獨占性

鐵路與航空、公路運輸、大眾捷運系統等，皆在交通運輸市場扮演一項重要的角色。然而在我國鐵路運輸事業中，除了政府政策考量因素之外，因為鐵路事業為高度資本密集與人力密集產業，產業之進入障礙極高。因此，台鐵一向是鐵路運輸之獨占事業，在鐵路運輸市場具不可替代性，直到政府政策性支持高速鐵路之興建及通車後，台鐵才由獨占事業變成寡占事業。因此，在台灣高速鐵路通車前，台鐵獨占鐵路運輸市場，鐵路員工抗爭罷駛之籌碼，備受政府與社會各界之重視。

### 二、全年無休，且離尖峰需求差距明顯

台鐵為公營的大眾運輸服務業，提供國民廉價與便捷的運輸服務，除深夜至凌晨間班次較少或停駛外，一年 365 天全年無休。同時，在平日上下班時間為運輸尖峰期，通勤族對台鐵運輸需求大，而傳統年節連續假期之大量返鄉人潮，對台鐵之運輸需求更是殷切。因此，台鐵乃是一個全年無休且離尖峰需求差距明顯之產業，鐵路工會一旦選定運輸尖峰期來進行罷駛抗爭，往往能給執政當局帶來極大之壓力。

### 三、鐵路運輸具大量、經濟、環保、節省能源等特性

鐵路為軌道運輸之一環，因此台鐵具備軌道運輸之大量、經濟、環保、節省能源、舒適、安全、速度快、不塞車等特性。因此，每日搭乘台鐵做為上班與就學之通勤族約 500,000 人，並有為數眾多之鐵道迷。同時，因為台鐵與我國很多民眾之生活與成長記憶，有著密切感情，對台鐵之支持亦多了一份力量。

## 第二節 台鐵局之經營與發展

### 壹、台鐵局之經營狀況

台灣鐵路創建於清光緒 13 年巡撫劉銘傳治台時期，迄今已有百餘年歷史，為台灣內陸交通主幹，對台灣社會經濟發展，有其相當的貢獻。但是自 1975 年執行西部鐵路電氣化計畫，台鐵在 5 年內投資 244 億元之後，其財務即逐漸惡化。隨著中山高速公路於 1978 年通車後，台鐵在西部運輸市場一枝獨秀的情況已不復見，當年便首次出現 2.57 億元之虧損。<sup>1</sup>行政院為了紓解台鐵財務困境，分別於 1980 年成立「台灣鐵路整理委員會」、1988 年成立「台灣鐵路監理委員會」及 1991 年「台灣省政府鐵路業務改進督導考核小組」予以整頓，因台鐵為公共大眾運輸業，具公用性社會責任之任務，造成台鐵財務負擔，致財務虧損。政府雖於 1996 年至 1990 年度間補助 26.25 億元彌補台鐵財務虧損，然公用性及政策性之財務負擔與事業單位之經營責任、迄今未予以釐清，使情況未能有所改善，且在惡性循環下持續擴大。<sup>2</sup>

台鐵本質上是公營事業單位，但屬行政官署體制，其組織、人事、營運、財務、預算、費率訂定等均受到各種行政法規之束縛，運作僵化，自主空間有限，無法遵循市場機制，發揮企業化經營之機動性及適應性，以因應日益劇烈之競爭。<sup>3</sup>

#### 一、組織與人力資源分析

<sup>1</sup> 廖慧君，《台鐵車路分離分式之研究》，新竹：交通大學交通運輸研究所碩士論文，1996 年，頁 1。

<sup>2</sup> 邱素芬，〈台鐵之財務狀況〉，《台鐵資料》，330 期(2007 年 6 月)，台北：台灣鐵路管理局，頁 153。

<sup>3</sup> 《台鐵公司化基本方案草案(台鐵再生計畫)》，台北：交通部，2003 年 11 月 12 日，頁 3。

### (一)組織方面

台鐵組織之沿革，大致可以分為台灣光復以後之「接收時期」與「管理時期」，接收時期(1945年11月)成立「鐵路管理委員會」採分區及監理制度，1946年3月由監理制度進入管理體制，且開始由一種分權的方式，轉為機能分工、中央集權式的組織。

台鐵至2002年底員工總數為15,097人，當時組織基本結構上係以火車行駛的點、線、面，分成3個層次。上層為局本部，下設企劃處、運務處、工務處、機務處、電務處、材料處、行政處、會計處等8處，及秘書室、人事室、政風室、勞安室等4室，另有員工訓練中心、貨運服務總所、餐旅服務總所等3個直屬單位，如(圖4-1)所示。在中間階層，則以各處按行駛區間設定各段為主，運務處下設4個段，工務處下設7個段，機務處下設7個機務段及4個檢車段，電務處下設5個電力段及4個電務段，貨運服務總所下設5個分所，餐旅服務總所下設車勤部及3個餐廳，而同一地區各段之間並無隸屬關係，若需橫向聯繫，原則上以運務段為協調中心。在基層單位則以點為設立依據，如運務段為各車站，機務處為各機車維修場，貨運總所為各車站服務站，餐旅總所為3個車站餐廳。

台鐵此種組織結構，係一種標準的垂直型控制模式，具有對特定職能較易控制且可確實達到專業分工的優點，唯其缺點則易形成：1)、上層命令較難貫徹到基層，而基層的意見也不易傳達到上層，上下之間較易形成溝通之障礙；2)、各不同部門間易形成本位主義與相互推諉卸責之情形，對整體目標之達成度較低；3)、部門之間缺乏橫向連繫，無法形成一個堅強團隊。<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 石崇義，《台鐵管理與民營化政策之方向》，嘉義：中正大學政治研究所碩士論文，2004年，頁82-83。

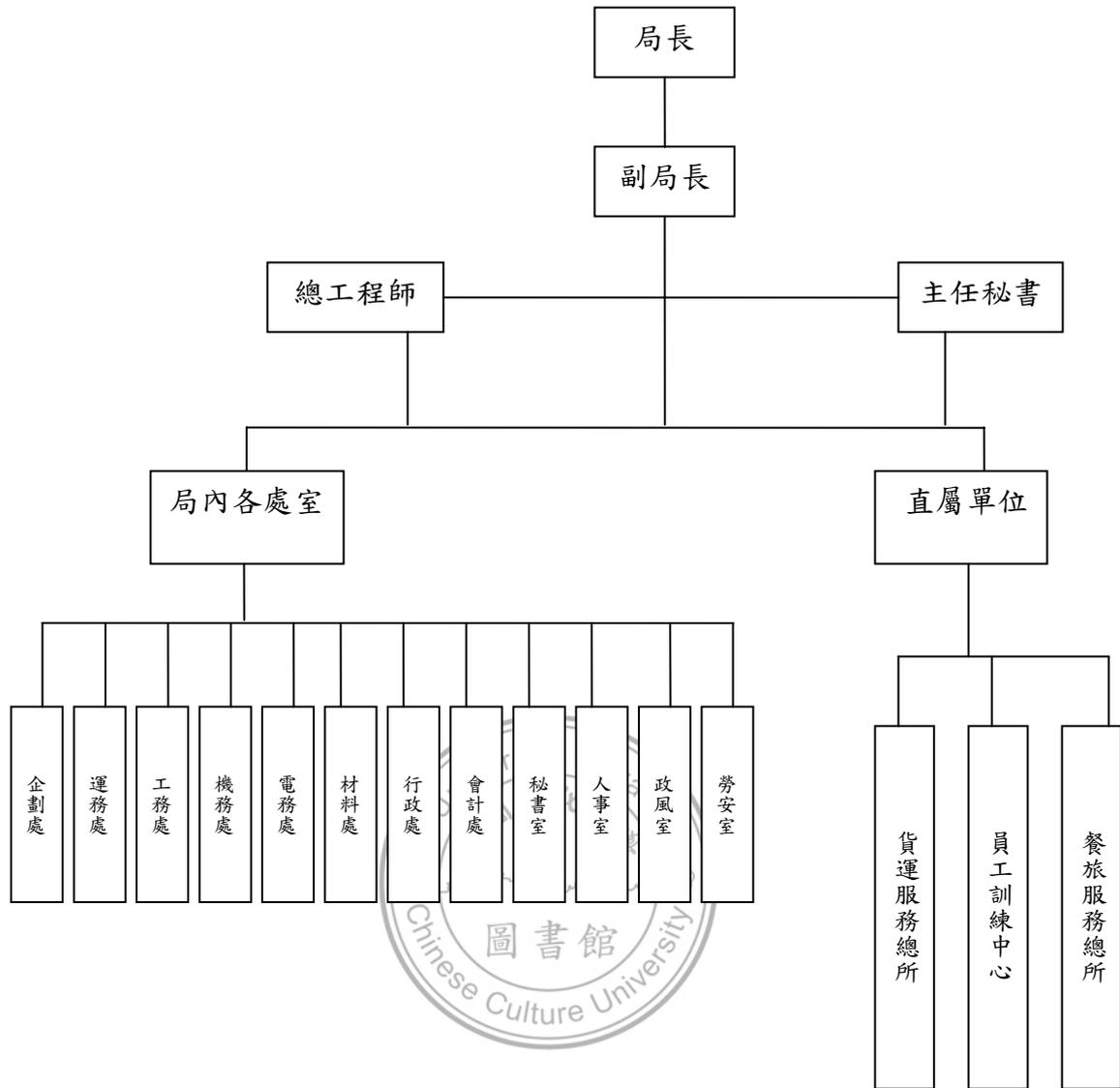


圖 4-1：台鐵局組織系統圖

資料來源：《2002 年台灣鐵路統計年報》，台北：台灣鐵路管理局，2003 年 6 月，頁 293。

## (二)人力資源方面

就台鐵局人力資源而言，台鐵局員工人數，在 1951 年底為 20,528 人，至 1976 年底達 23,678 人為最多，後逐年遞減，至 2002 年底為 15,097 人，如(表 4-1)所示。台鐵員工人數由 1976 年到 2002 年精減幅度高達 36%，代表台鐵局長年來人事大幅精減。

表 4-1：台鐵局員工人數

年別	項目	人數
1951 年底		20,528
1956 年底		22,219
1961 年底		21,417
1966 年底		21,580
1971 年底		23,287
1976 年底		23,678
1981 年底		23,336
1986 年底		21,360
1991 年底		20,926
1996 年底		17,700
1999 年底		17,400
2000 年底		16,928
2001 年底		16,143
2002 年底		15,097

資料來源：《2007 年台灣鐵路統計年報》，台北：台灣鐵路管理局，2008 年 4 月，頁 186。

台鐵局員工之學歷，在 2002 年時，以高職學歷人數最多，計有 5,024 人，佔全局員工數之 34.95%。其次為專科學歷，佔全局員工數 24.43%；第三為高中學歷，佔全局員工數 12.88%，如(表 4-2)所示。而台鐵局員工中，具大學以上學歷者僅 6.4%，代表員工素質仍有很大改善空間。此外，台鐵局員工平均年齡，在 2002 年底時，為 45.44 歲，<sup>5</sup>亦代表台鐵局之員工平均年齡已屬偏高。

<sup>5</sup> 《2002 年台灣鐵路統計年報》，台北：台灣鐵路管理局，2003 年 6 月，頁 264。

表 4-2：台鐵局員工學歷，2002 年

學歷 \ 項目	人數	百分比
研究所	74	0.51%
大學	847	5.89%
專校	3,512	24.43%
師範	1	0.01%
職校	5,024	34.95%
高中	1,852	12.88%
國中	1,822	12.67%
國小	1,100	7.65%
其他	144	1%
合計	14,376	100%

註：本表不包括占缺臨時工 27 人，不定期契約工 694 人。

資料來源：《2002 年台灣鐵路統計年報》，台北：台灣鐵路管理局，2003 年 6 月，頁 262-263。

正因為台鐵局長年來人事大幅精減、員工學歷不高、平均年齡又偏高，致使員工轉業不易。因而台鐵工會會員對於台鐵局公司化或民營化之政策衝擊，深為惶恐與不安，強力反對到底。

## 二、財務狀況分析

### (一) 虧損及負債情形

損益表代表一個企業經營績效的結果，台鐵自 1978 年首度出現虧損 2.57 億元後，除 1984 年與 1985 年之外，均處於虧損狀態，且其虧損額逐年加大，財務問題日益嚴重。

在台鐵工會於 2003 年 9 月 11 日召開會員大會密集抗爭之前五年(1998 年度至 2002 年度)，台鐵局平均每年虧損 102.67 億元，而至 2002 年底為止，台鐵累積負債已高達 1,198 億元，如(表 4-3)所示。因為台鐵局之巨額虧損與龐大負債，使政府不得不思

考台鐵未來應如何生存下去。

表 4-3：台鐵局虧損及負債表，1998-2002 年度

單位：億元

年度	1998 年度	1999 年度	1999 下半及 2000 年度		2001 年度	2002 年度	五年度 平均數
			一年半	折算一年			
總收入	211.21	222.01	356.85	237.90	213.40	231.02	223.11
總支出	318.34	312.72	498.51	332.34	339.84	325.64	325.77
虧損	-107.13	-90.71	-141.66	-94.44	-126.44	-94.62	-102.67
累積負債	686.56	685.40	905.27		1,010.84	1,198.19	

資料來源：《台鐵公司化基本方案草案（台鐵再生計畫）》，台北：交通部，2003 年 11 月 12 日，頁 7。

## （二）主要虧損原因分析

台鐵自 1978 年首度出現虧損 2.57 億元之後，財務問題日趨嚴重。尤其，自 1997 年度虧損 102.25 億元後，台鐵局每年維持虧損約 100 億元，而累積虧損更逾千億元，成為虧損第一名之國營事業。依據交通部所提之《台鐵公司化基本方案草案(台鐵再生計畫)》，台鐵局主要虧損原因為：<sup>6</sup>

- 1)、運價問題。
- 2)、退撫金負擔沉重。
- 3)、老殘優待差額由台鐵自行吸收。
- 4)、不敷成本支線、小站，因大眾運輸政策無法關閉。
- 5)、營運設備龐大，折舊、報廢多。
- 6)、利息負擔過重。
- 7)、自行負擔路線基礎設施維護經費。

<sup>6</sup> 《台鐵公司化基本方案草案(台鐵再生計畫)》，頁 9-12 頁。

#### 8)、房地產處理績效不易彰顯。

就運價問題而言，因台鐵為大眾運輸服務業，具有公用性特質，負有社會服務之任務，故不以「營利」為主要目的，運價之訂定，必須考量政策性因素。因此，台鐵短程運價遠低於捷運、公車等大眾運輸系統。此外，鐵路基礎設施之維護，係由台鐵自行編列預算辦理，而公路維護由政府負擔，且政府藉由減免汽車客運業者使用牌照稅、高速公路通行費等措施，予以間接補貼。相對使得台鐵營運成本較公路運輸為高，致中長程票價高於高速公路，無法與高速公路業者競爭。且台鐵中長程票價無法就東西幹線、離尖峰等不同路線、時段及競爭實況，在權責範圍內彈性調整。因台鐵運價調整無適度之自主性，致未能發揮價格機制，無法提昇經營效率及競爭力。

就退撫金負擔問題而言，台鐵退撫金負擔極為沉重，2002年度 60.52 億元(包括補發實施退撫新制後，在職人員舊制年資差額補償金以及提撥在職人員新制之退撫基金，計 14.18 億元)，惟已自 1999 年元月 1 日起改適用公務人員退撫新制，即由原「恩給制」(台鐵全額負擔)改為「儲金制」(員工部分負擔)。就長期而言，退撫負擔可逐漸減輕，但短期內並無法減輕，已造成嚴重虧損。

同時，台鐵另負有政策性任務之負擔，包括老殘優待差額由台鐵自行吸收、不敷成本支線與小站無法關閉等。以 2002 年度而言，老人、殘障及殘障陪伴者優待票差額，因政府未編列預算補助，造成台鐵局虧損 6.89 億元。而台鐵 216 個車站，其中不敷營運直接成本之車站，計約 50 餘站，應可關閉，然台鐵係公用大眾運輸業，為服務各地區民眾，不敷成本支線及小站均需繼續營運，不得因成本考量而予以關閉。致 2002 年度支線虧損 4.27 億元、小站虧損 2.6 億元，合計虧損 6.87 億元。

台鐵之營運設備龐大，而政府各項鐵路重大建設工程陸續完工卻轉列為台鐵財產(如台北市區鐵路地下化工程等)，對台鐵營收貢獻有限，卻逐年大幅增加提列折舊及拆除未逾齡設備之報廢損失，致虧損缺口愈加擴大。此外，公路建設及養護費用是由政府負責辦理。而鐵路路線基礎設施之建設，雖均由政府基於台鐵財務困窘編列公務預算辦理，但其維護費用卻由台鐵自行編列預算辦理。台鐵局在 2002 年度路線基礎設施維護費，即高達 30.66 億元，亦是造成台鐵虧損之重要原因之一。

台鐵局又因為退撫金負擔、老殘優待差額、不敷成本支線與小站無法關閉等因素，累積龐大債務。致台鐵 2002 年度利息費用 21.22 億元(1998 年度至 2001 年度平均每年約 28 億元，後因利率下降，致利息費用減少)，依台鐵之財務狀況，因前債無力償還，導致以債養債，負擔沉重，將加速虧損之擴大。

台鐵局名下雖有龐大資產，經營土地總面積約 5,260 公頃，惟受限於國有財產法及鐵路法之規定，無法處分其名下資產。只能引用《促參法》及《都市更新條例》等條例，做有限之土地開發利用。因此，台鐵局房地產處理績效不易彰顯。

(三)小結：台鐵 2002 年度虧損 94.62 億元，若去除老殘折扣優待 6.89 億元、虧損支線小站 6.87 億元、基礎設施維護 30.66 億元、員工退撫負擔 46.34 億元(未包括補發實施退撫新制後，在職人員舊制年資差額補償金以及提撥在職人員新制之退撫基金，計 14.18 億元)及債務利息 21.22 億元等公用性、歷史性財務負擔共計 111.98 億元，則尚結餘 17.36 億元。顯見台鐵營運虧損並非完全因經營績效不佳所造成，實與其背負的政策包袱過重，有著相當密切的關係。

就是因為台鐵長期以來年年虧損，其經營效率與服務品質，

一向為外界所批評。政府相關部門才會希望透過公司化與民營化之方式，將台鐵進行轉型發展，期能解決嚴重虧損之問題。

## 貳、台鐵局未來之發展

### 一、台鐵發展策略的分析

SWOT 分析，是企業管理理論中相當有名的策略性規劃，藉由分析企業內部環境的優勢(strength)與弱勢(weakness)，以及外部環境的機會(opportunity)與威脅(threat)，來找出企業整體策略與目標。因此，本研究經由 SWOT 分析，來探討台鐵在 2002 年所面臨內外環境之優勢、弱勢、機會及威脅，再據以研擬台鐵整體之發展策略。

#### (一) 台鐵內部環境之優勢(strength)

台鐵擁有的固定資產包括土地、房屋及運輸設備等，總市值高達 6,000 億元，尤其是龐大土地，若能開發利用，台鐵局之財務危機，有很大助益。且台鐵車站多位於都市計畫區精華地帶，亦為交通之樞紐，推動站區都市計畫鐵路用地變更為車站用地，並配合捷運及市區鐵路地下化工程，從事聯合開發或多目標開發業務，可改善台鐵之財務狀況。<sup>7</sup>

台鐵路網貫穿台灣重要都市發展區域，長久以來與都市內部相關交通運具間之接駁轉運順暢且密切合作，故比航空或未來之高速鐵路，更具競爭優勢。<sup>8</sup>且其完整的環島路網，對東西部間跨越區域旅遊、高速公路與未來高速鐵路等未能服務到的東部地

<sup>7</sup> 趙國裕，《台鐵車路分離下員工選擇行為模式分析之研究》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文，2002 年 6 月，頁 38。

<sup>8</sup> 蕭秀財，〈台鐵的服務行銷〉，《台鐵資料》，299 期(1999 年 3 月)，台北：台灣鐵路管理局，頁 31-32。

區，具有明顯的優勢。

此外，台鐵都會區已具有固定之通勤、通學旅次市場，未來高速鐵路營運後，因其停靠之車站皆非位於都會區之核心，相較下台鐵無需轉乘且票價較低，故台鐵仍應具有短中程市場之相對競爭優勢。且相較於都會區公路運輸在尖峰時段常因交通擁塞，而降低其服務水準，台鐵系統便成為可靠度較高之都會區運輸系統，此亦為台鐵內部優勢之一。

### (二) 台鐵內部環境之弱勢(weakness)

台鐵局內部環境之劣勢，主要在於其為公部門體制，導致經營效率不易提昇。因台鐵局係以「局」的行政體系型態運作，不但用人需受限於任用資格，內部組織亦受限於現行法規的約束，無法做彈性的更動，難以發揮企業經營效率。此外，台鐵局須自行負擔路線維護之龐大費用，再加上因受相關法令限制，台鐵在經營策略上，無法如民間企業般靈活因應外在之衝擊，且亦需考量政策因素，而受到政策包袱之限制。

### (三) 台鐵外部環境之機會(opportunity)

由於台鐵局土地與車站多位於都會區之精華地帶，因此，若能配合民間業者進行場站聯合開發，將有助於台鐵之競爭力。此外，因政府於 2001 年實施周休二日，國民旅遊需求增加，台鐵可配合國家觀光客倍增之政策，推廣鐵路觀光旅遊業務，拓展另一客源。

### (四) 台鐵外部環境之威脅(threat)

台鐵面臨外部最大威脅，就是高鐵之衝擊。在高鐵通車後，將打破台鐵在我國鐵路運輸市場之獨占性，台鐵將面臨嚴重高鐵

之強烈競爭。由於高鐵速度快，中長程運輸市場勢必被瓜分，未來台鐵市場定位將被擠壓在以中短程及觀光旅次為主。此外，在第二高速公路、北宜高速公路未來相繼通車，民眾多了新的選擇後，台鐵將面臨公路之競爭，對鐵路將有一定程度的威脅。

縱上分析，台鐵之整體發展策略應朝向經營企業化，積極提高經營績效，但仍須兼顧公用性，並朝都會區段捷運化，發展觀光路線，拓展多角化經營，控制成本等經營策略，使財務結構健全，及提供優質的運輸服務。

## 二、「台鐵公司化基本方案草案」之提出

台鐵局財務虧損，主要癥結在於長期背負著公用性及歷史性財務包袱。2002年8月在「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」第18次會議決議：「台鐵局已列入民營化之對象，請儘速規劃改制公司事宜，於2004年6月前完成公司化，並應於改制公司後三年內(2007年6月前)完成民營化。」因此，交通部乃研擬《台鐵公司化基本方案草案》，於2003年8月8日陳報行政院。依據《台鐵公司化基本方案草案》，台鐵公司化有以下7項基本要件：<sup>9</sup>

- 1)、公用性財務負擔應由政府負責。
- 2)、歷史性財務包袱應由政府承接。
- 3)、鐵路基礎設施之建設、更新及維護應由政府負責。
- 4)、國營公司期間，20年內，歸屬政府之營業用資產，以無償方式提供公司使用。
- 5)、作價轉投資公司之土地及房屋稅賦應予免納。
- 6)、員工權益應予保障。

<sup>9</sup> 《台鐵公司化基本方案草案(台鐵再生計畫)》，頁18-37。

7)、改制之基本要件應予立法。

所謂公用性財務負擔包括老殘折扣優待、不敷成本小站及路線、不符經濟效益之公用性投資建設及服務性路線(如鐵路捷運化計畫、南迴線、花東線及三條支線等)，需由政府補貼。而歷史性財務包袱，指的是員工退撫金、長短期債務、員工優惠退休加發薪額之經費等。以台鐵工會長期抨擊之退撫制度不公而言，截至 2003 年 6 月底，台鐵員工 14,613 人，而支領月退輔金者為 15,232 人，每位員工需承擔超過一位以上之退撫人員退撫金。而 2002 年度，台鐵退撫金占人事費用之比例，已高達 25%，顯示出台鐵員工退撫金問題日益嚴重，亟待解決。

又根據該方案草案，台鐵公司化時程訂在 2004 年 6 月完成改制為國營公司。而公司化之基本要件，若全部獲得政府同意，未來公司之財務將可轉虧為盈。至於台鐵公司化後政府之財政負擔，該方案草案預計至 2004 年 6 月底止改制為公司時，承接財務負擔 1,800 億元，另每年須補貼台鐵公用性之營運虧損及路線基礎設施之維護費共計約 45.87 億元。如(表 4-4)所示。

表 4-4：台鐵公司化之預計政府財政負擔

項目	金額	說明
1. 承接歷史包袱		
(1) 債務	830 億元	1. 現金債務累積至 2004 年 6 月底止改制為公司時，計約 830 億元。 2. 該現金債務由政府設置「台灣鐵路管理基金」支應。但台鐵非營業用資產約 1,800 億元交由政府處理，作為基金財源之一。
(2) 員工退撫金	967 億元	1. 分年編列置算支付。 2. 2004 年 7 月改制後之 13.5 年，年約需 56 億元(計支付 756 億元)，第 14 年起年約需 20 億元，並逐年遞減(自第 23 年起則每年低於 10 億元)，至 2042 年付清。
(3) 優惠退休	3 億元	
合計	1,800 億元	

2. 每年負擔		以 2002 年度決算數暫列
(1) 老人殘障優待	6.89 億元	
(2) 服務性路線之營運虧損	5.72 億元	1. 支線 2.65 億元 (2002 年度 4.27 億元，扣除鐵路基礎設施由政府支應部分 1.62 億元)。 2. 南迴、花東線 3.07 億元。
(3) 不敷成本小站之營運虧損	2.60 億元	
(4) 鐵路基礎設施之維護	30.66 億元	
年 計	45.87 億元	

資料來源：《台灣公司化基本方案草案 (台鐵再生計畫)》，台北：交通部，2003 年 11 月 12 日，頁 43。



### 第三節 台鐵工會之發展沿革與特性

#### 壹、台鐵工會之發展沿革

##### 一、台鐵工會之誕生

1947年8月14日，「台灣省鐵路工會」正式成立，當時計有11個支部、648個小組、會員人數近14,000餘名。<sup>10</sup>在台灣工會中，屬於組織龐大、會員人數眾多的工會之一。

在台鐵工會成立過程的各種環節中，處處可見國民黨的扶植。另從台鐵工會成立後，選出的第一屆工會五名常務理事均為國民黨籍，更可印證國民黨不但扶植籌組中的台鐵工會，並且透過鐵路黨部的運作，取得工會的領導權，讓工會的力量成為黨的力量。

從台鐵工會當時工會章程第三條：「本會以增進會員之知識技能改善會員生活並協助鐵路業務之發展及政令之推行為宗旨」，即可得知台鐵工會的成立，並非完全為保障會員權益而設。更可證明台鐵工會的成立，並非基於勞動階級意識，由下而上所產生，而是國家由上而下，積極策組而成立。

在台鐵工會成立初期，經常會費受限於工會法不得超過會員一個月總收入2%之規定，而將會費訂為會員月總收入的1%。而後為減輕會員負擔，於1949年起，又將會費修訂為會員總收入之0.5%。在收入有限情況下，會務運作極為困難，因此，除了工會辦公場所由國家(省鐵路局)免費提供外，國家在經費上的補助亦極為可觀。以1949年而言，台鐵工會總收入78,603元中，國家補助52,770元，佔總收入之67%。在1951年台鐵工會總收

<sup>10</sup> 林長造，頁42。

入之 493,650 元中，國家補助 361,560 元，佔總收入更高達 73%。從上述工費經費來源顯示，台鐵工會受國家扶植的程度，已超出其能自主的範疇。<sup>11</sup>因此，台鐵工會自然須配合國家各種政令的推行，本身並無自主性。

1950 年 12 月，國民黨全面進行黨的改造而成立了「台灣區鐵路黨部改造委員會」，進行既有鐵路黨部的改造工作。從十一名改造委員的名單中，包含兩名工會重要幹部(理事長與常務理事)，顯示國民黨鐵路黨部有意透過工會代表的象徵性納入，藉以攏絡工會幹部，控制工會利益的表達，並要求工會執行黨的政策。因此，國民黨鐵路黨部與台鐵工會間儼然存在著交換關係。<sup>12</sup>此時期的台鐵工會，在黨國體制下，儼然為國家附屬機構。

## 二、1984 年《勞動基準法》實施後

1984 年 8 月，國家公布施行《勞動基準法》，勞工的抗爭有了法律依據。再加上 1987 年 7 月解嚴後，勞工意識逐漸抬頭，台鐵工會體制外聯誼會的出現，使得台鐵工會逐步擺脫國家附屬機構之形態，邁向自主工會之路。

### (一) 爭取適用勞基法

1984 年 8 月 1 日，勞基法公布實施，卻排除台鐵員工之適用，引發台鐵工會反彈，要求行政院儘速將台鐵工會會員納入勞基法之適用，以維護會員權益。1985 年 1 月，台鐵工會為緩和會員不滿情緒，以「行文」方式，函請內政部轉陳行政院爭取台鐵所屬各單位均能適用勞基法，唯勞委會卻遲至 1986 年 8 月才核定台鐵局適用勞基法。台鐵工會歷經兩年「柔性」的爭取，才

<sup>11</sup> 同前註，頁 45。

<sup>12</sup> 同前註，頁 56。

爭取到勞基法之適用，使得工會內部一股不滿工會表現的情緒悄然蔓延成形。

## (二)1988年5月1日罷駛事件

勞基法公布後，歷經兩年延宕，既經勞委會於1986年8月核定台鐵實施，台鐵工會會員當然認為，從今以後當無適用疑義。然台鐵局面對台鐵工會接踵而來，引用勞基法要求改善勞動條件之種種議題，特別是延長工時、加班費等問題，台鐵局身為省府三級機關，並須請示上級，遲遲無法決定，造成工會會員之不滿。因而在1988年3月29日，來自全省500名火車司機員，齊聚台北北天成飯店，舉行「火車駕駛人聯誼會」說明會，並於5月1日勞動節發動全省火車司機員「集體休假」。台鐵總計1,600餘名火車司機員中，有近1,200名司機員集體休假進行罷駛，造成全台南北交通大癱瘓，驚動政府高層。在李登輝總統指示各級有關機關妥為處理下，勞委會出面協調後，台鐵工會爭取到的權益包括：乘務旅費調高50%、訂定安全獎金的發放標準、延長工時工資的核算須依勞基法規定、資方不得任意調動員工等，火車司機員可謂獲得空前勝利。<sup>13</sup>

五一罷駛事件，除對國家造成震撼外，使台鐵工會重新思考其角色定位，有利於台鐵工會自主性的產生，朝向脫離國家控制的方向發展。同時，激發了工會內部長期以來被壓抑的反對勢力之抬頭，這使得台鐵工會面臨內部更激烈的鉅變，展開工會領導權之爭奪戰。

## (三)「台鐵員工聯誼會」挑戰工會領導權

台鐵員工楊錦章，曾因未經國民黨鐵路黨部支持，堅持出馬

---

<sup>13</sup> 同前註，頁95-98。

參選工會代表，遭到台鐵局以其它理由解僱，但在其他工人支持下復職。在 1988 年「火車駕駛人聯誼會」成立後，楊錦章隨即結合部份不滿現狀之台鐵工會會員籌組「台鐵員工聯誼會」，成立初期成員約有 3,000 人。雖在台鐵 25,000 餘名員工中，仍屬少數，但首任會長楊錦章仍意在爭奪台鐵工會的領導權，以擺脫國家長期以來對台鐵工會的控制。

在 1988 年 5 月 1 日罷駛事件後，「台鐵員工聯誼會」也要脅在 6 月 18 日端午節，展開全面性罷工，但政府立即先拉攏國家所建制具合法代表性的台鐵工會，與其達成了多項有利於員工的協議，排除「台鐵員工聯誼會」的強出頭，使得國家統合主義制度安排下的台鐵工會，地位得以鞏固。然而，「台鐵員工聯誼會」仍不氣餒，準備在 1988 年工會選舉中，挑戰工會之領導權。

1988 年 9 月 14、15 日，台鐵工會舉行第十三次會員代表大會並選舉理監事，屬「台鐵員工聯誼會」成員所組成的「勞工連線」，與當權派所組成的「非勞工連線」，因權宜問題發生嚴重肢體衝突，不歡而散。但在 9 月 23 日復會後，竟出奇的平靜，由當權派所組成的「非勞工連線」取得勝利，現任工會理事長王子偉提拔之工會主任秘書郭約義，順利取得工會理事長職務。

該次選舉雖仍由當權派取得工會領導權，但此領導權之爭已證明台鐵工會的體質正在轉變，過去由國民黨鐵路黨部一手主導的工會選舉，因勞工意識抬頭，鐵路黨部動員力量已經弱化。<sup>14</sup>

#### (四)1989 年開始自主性地爭取會員權益

台鐵工會歷經 1988 年領導權改選之爭，雖由國民黨鐵路黨部提名之郭約義當選工會理事長，但在在野會員的壓力與勞工本位意識提升下，台鐵工會開始自主性地爭取會員權益。

<sup>14</sup> 同前註，頁 100-103。

在 1989 年 1 月 6 日，台鐵工會基於會員待遇的偏低、福利微薄、工作條件和環境長期不佳，台鐵工會自主性地向台鐵當局提出 4 項訴求，包括：勞基法實施後延長工時應儘速追補、工時制度應落實勞基法、鐵路從業人員退休辦法資方不能未經勞資協商程序逕行呈報省及國家核定、比照國營事業勞工發給 4 個半月獎金等。工會並聲明，若 4 項訴求未於春節前獲具體結論，將於春節期間辦理會員「自強活動」，如因此影響春節輸運，概由台鐵當局負責。1 月 7 日，台鐵工會發表一封公開信；15 日並召開記者會，尋求社會輿論之諒解與支持；16 日，台鐵工會理事長率工會幹部向省政府交通處、勞工處與省議會陳情；19 日，4 項訴求獲台鐵當局正面回應，台鐵工會便順勢取消了春節期間會員「自強活動」之計畫。

台鐵工會此次表現具有幾項意義。第一、台鐵工會理事長雖仍受國家挑選，但基於工會會員壓力，仍必須帶領會員向國家爭取會員權益；第二、國民黨鐵路黨部在工會的反動員影響力日漸式微；第三、台鐵工會開始懂得運用集體議價的力量，以實力要求國家回應其合理訴求；第四、台鐵工會漸漸懂得運用社會資源（媒體）向國家表達不滿，並爭取輿論支持。<sup>15</sup>因此，台鐵工會經由此一事件後，已不再像從前般地受到國家控制，而有朝向擺脫國家控制，邁向工會自主發展之趨勢。

#### （五）1991 年林惠官當選，朝向自主工會發展之重要分水嶺

1988 年台鐵工會理事長由國民黨鐵路黨部提名的郭約義首次當選後，1991 年 11 月的理事長改選，郭約義順利連任應屬自然之事。但因改選競爭激烈，自行參選的「台鐵員工聯誼會」第 2 任會長林惠官，在第 2 輪投票以 1 票勝出挑戰成功。

<sup>15</sup> 同前註，頁 103-105。

林惠官為台鐵工會少數之馬祖人，其自行參選的當選，顯示長久以來控制工會運作的國民黨鐵路黨部，在工會的運作力量已經式微。國家想藉由國民黨鐵路黨部完全控制台鐵工會的作法，已日趨不可能。因此，林惠官的當選，為台鐵工會朝向自主性工會發展之重要分水嶺。

尤其在同個時期，在 1991 年底，國民黨因人事縮編，將鐵路黨部、公路黨部、電信黨部、郵政黨部、航業海員黨部，合併成交通事業黨部後，國民黨對台鐵工會的控制力，更進一步減弱。<sup>16</sup>

#### (六)1993 年 9 月 24 日請願活動

林惠官以體制外工運身份當選理事長後，更自主性地積極為台鐵工會會員爭取合理權益，成立「鐵路工會九二四請願行動」，直接向台灣省議會交通小組省議員陳情，並表示若陳情請願未獲具體結論，不排除採取罷工等強烈抗爭手段。當日在省議會交通小組省議員召開公聽會中，台鐵工會所提 5 項訴求皆獲省政府官員正面回應。

該次請願行動，是台鐵工會擺脫國家挑選工會領導人後，首次由新任沒有包袱的工會領導人所帶領，並首次喊出罷工之字眼，顯示出台鐵工會越來越懂得以集體力量向政府議價，爭取會員之合理權益，益發顯現出台鐵工會之自主性。<sup>17</sup>

#### (七)張文正時代的自主性抗爭

張文正與林惠官一樣，皆屬「台鐵員工聯誼會」成員，也具體制外工運背景，在林惠官於 1991 年底當選台鐵工會理事長後，接任台鐵工會主任秘書，且一任就是 6 年。1997 年張文正接

<sup>16</sup> 同前註，頁 114-115。

<sup>17</sup> 同前註，頁 117-118。

任台鐵工會理事長後，展開台鐵工會一連串的自主性抗爭。

首先，為爭取台鐵員工適用退撫新制，自 1995 年起，台鐵工會歷經 4 年的軟性爭取，卻毫無進展。1999 年 1 月，農曆春節前夕，張文正理事長對外揚言，既然行政院與考試院漠視台鐵員工的權益，工會不排除除夕大罷工，停駛大部份的班次。由於此舉恐影響民眾春節返鄉，對於國家形象將有負面影響，行政院與考試院會商後，指示省政府交通處出面，向台鐵工會作出承諾，保證於最短時間內讓台鐵員工實施退撫新制，工會於是取消原定除夕「依法休假」之大罷工行動。經此事件，更進一步證明台鐵工會不僅已脫離國家的控制，更懂得以團結的力量，要求政府必須接受工會合理訴求，否則工會將以罷工相待。<sup>18</sup>

其次，台鐵工會為了民營化政策與政府圖利高鐵之議題，為了公司未來發展及員工權益確保問題，深感惶恐與不安，自 2001 年 9 月起，展開一連串密集而強烈之自主性抗爭。

## 貳、台鐵工會之特性

### 一、公部門勞資關係的特質

國營事業的負責人及各級管理人員，除了負責執行管理職務外，本身也是受雇於國家領取薪資之公務員。國營事業的負責人，與一般民營企業之資方不同，其只能算是代表雇主(政府或全體納稅義務人)執行職務的「假性資方」。因此，一般視國營事業的負責人為「代理人」之身份，與民營企業資方之性質並不相同。由於國營事業的資方並不是真正的資方，在其面對工會的要求時，除了須考慮上級政府部門與一般公民的利益之外，也會考

<sup>18</sup> 同前註，119-120。

慮到自身的利益，甚至在雙方利益一致時，往往形成勞資一體之情形。正是因為此種公部門勞資關係的特質，使得國營事業工會在與其「假性的資方」協商時，比一般民營企業工會較為優勢。台鐵工會在與台鐵局協商時，台鐵局長除考量台鐵局之立場外，尚需考量上級政府及社會大眾的觀感，同時亦會考量自身職務確保或升遷之立場。

## 二、強制入會

依《工會法》第 12 條與第 14 條之規定，鐵路局員工，除了代表資方行使管理權之各級業務行政主管外，必須強制加入工會。因此，台鐵工會與台鐵局協商後，訂出「台灣鐵路管理局所屬員工無台灣鐵路工會會員資格職稱表」，並經勞委會備查在案，清楚地明定排除會員資格的職稱範圍。故除了該表所排除之職稱對象外，絕大多數的台鐵員工，包括正式職員、正式工員、臨時職員、臨時工員等，皆必須強制加入台鐵工會。因此，台鐵局之員工，約有 95% 以上，皆為台鐵工會之會員。而台鐵工會會員人數之多寡，亦隨台鐵局員工人數之增減而變動。

雖然台鐵工會為強制入會，但只是加入工會成為會員身分之強制性，會員仍保有參與工會活動與否之自由。因此，仍有 Olson 所言之集體行動中，搭便車、坐享其成之情形發生。

## 三、資源及人力由資方及政府補助

我國國營事業工會的辦公場所與設備、會務人員、常年會務經費、活動經費等，資方及政府多所協助與補助，這也是一般民營企業工會所無法享有的特色。台鐵工會亦不例外，台鐵局除提

供台鐵工會辦公場所、設備之外，每年亦提供會務經費之補助，甚至同意將原屬各部門同仁借調至台鐵工會服務。因此，台鐵工會與一般國營事業工會一樣，皆接受政府及資方之補助。

#### 四、工作權受到保障

國營事業員工為勞工兼具公務員的身份，雖因公務員身份而有所限制，但亦因公務員身份的保障，非可任意解雇，亦不容易受到不當的懲處對待。這使得國營事業勞工在從事工會運動時，不必像民營企業勞工要擔心工作不保問題。因此，國營事業工會組織，被認為是較具運動能力的，因為其工作權受到保障。

#### 五、組織化程度高

台鐵員工人數自全盛時期約 27,000 人至 2002 年 12 月止為 15,097 人，工會人數龐大，組織化程度亦高。除本會之理監事會外，設有 108 位會員代表之會員代表大會，同時在全國各地設有 17 個分會。各分會亦設有分會之理監事會、分會之會員代表，其下又設有小組之組織。因此，台鐵工會之組織化程度相當高，有利於情感連繫、資訓傳遞與動員。

#### 六、團結且動員力量大

國營事業多為獨占或是寡占的事業，而且多屬大型事業，因而工會會員人數眾多，再加上工作權受到保障，一但動員起來對社會秩序頗有影響。因此，政府在處理國營事業工會之爭議事項時，多少有所顧忌。尤其，台鐵工會素以團結及動員力量大而聞

名工運界，在其自主性提高後，政府更是特別謹慎因應。

## 七、勞動三權受到限制

國營事業的員工因為具有公務員的身份，其所呈現在勞動三權(團結權、團體協商權、爭議權)之態樣，除組織工會之團結權不受限制之外，團體協商權與爭議權皆受到相當程度的法律上的限制。尤其，行政院 79 年 12 月 13 日台(79)勞字第 37527 號函解釋公營事業具有公務員兼具勞工身份者不能罷工。換句話說，只有純勞工身份者才能罷工，<sup>19</sup>此對國營事業工會之勞工運動影響更是重大。

## 八、政治立場傾向反對黨(國民黨與親民黨)

2000 年政黨輪替後，執政的民進黨強力推動民營化政策，造成國營事業工會聯合起來，組織「公營事業產業工會聯合會」、「公營事業工會大聯盟」等聯盟，強力反對民進黨政府的民營化政策。因此，多數國營事業工會的領導者，透過在立法院遊說的方式，期能反對執政黨的民營化政策並保障員工權益。此時，尋求反對黨(國民黨與親民黨)之立法院黨團支持，自然成為國營事業工會之主要努力目標。

因台鐵局在精省前隸屬於省政府交通處之下，台鐵工會領導幹部與曾任省長的親民黨主席宋楚瑜頗有往來，再加上張文正理事長之前任理事長林惠官擔任親民黨之不分區立法委員，台鐵工會在 2000 年政黨輪替後，政治立場自然較傾向於反對黨。

<sup>19</sup> 翁大峰，〈公營事業民營化工會維護員工權益之作法(上)〉，《勞工行政》，142 期(2000 年 2 月)，頁 39。

## 第四節 台鐵工會面臨之挑戰

台鐵工會於2003年9月11日召開會員大會以集體行動抗爭前，工會面臨極險峻之情勢。其內部有工會會員之不安情緒及會員人數逐年遞減之情形，而外部有政府政策不公之壓力，台鐵工會領導人在當時面臨進退維谷之困境與輸不起之挑戰。

### 壹、內部的挑戰

#### 一、會員人數逐年減少

依《工會法》之規定，經台鐵工會與台鐵局協商後，訂出「台灣鐵路管理局所屬員工無台灣鐵路工會會員資格職稱表」，清楚地明定排除會員資格的職稱範圍。故除了該表所排除之職稱對象外，絕大多數的台鐵員工，皆須強制加入台鐵工會。因此，台鐵局之員工，95%以上皆為台鐵工會之會員，而台鐵工會會員人數之多寡，亦隨台鐵局員工人數之增減而變動。

根據 H. A. Clegg 的看法，工會的團體協商能力，受到工會會員人數、工會密度、組織結構之型態、組織內部政治力量分配、罷工型態等因素之影響。<sup>20</sup> 因此，台鐵工會會員人數逐年減少之情形，將會相當程度地影響到其與資方及政府，進行團體協商或談判之力量與能力。

台鐵員工人數，在民國 1951 年底為 20,528 人，至 1976 年底達 23,678 人為最多，之後逐年遞減，至 2002 年底為 15,097 人。因此，台鐵工會會員數亦隨台鐵員工人數之減少而減少。會員人數逐年減少之台鐵工會，其工會動員能力及影響力受到一定程度

<sup>20</sup> Richard Hyman, "Trade Union Research and Cross-National Comparison," *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 7, No. 2(July, 2001), p.212.

之衝擊，對工會領導人亦造成挑戰。

## 二、新進的無資位人員向心力不足

Bernhard Ebbinghaus 指出，資深而接近退休的員工，通常為工會組織及活動的要角，但工會近年來無法動員年輕的勞工，則是一項嚴重的問題。<sup>21</sup>台鐵工會理事長陳漢卿在本研究之訪談中亦表示：「老的都有此(團結可以改變勞動條件)觀念，坦白說，對新進的，我們較無把握」。因此，新進人員向心力問題，便成為工會運動之一項重大挑戰。

台鐵局正式人員是通過鐵路特考進入台鐵局服務，採交通資位制。所謂無資位人員，指的是非經由鐵路特考進入台鐵於服務之非正式人員，包括臨時人員、約聘僱人員、基層服務員等。台鐵局這些無資位人員，原先佔台鐵工會比例並不高，但隨著台鐵局人數逐年減少，其比例漸為提高。尤其在 2004 年台鐵局招考約聘人員兩百多名、2005 年招考基層服務員六百多名後，這些新進的無資位人員，佔台鐵工會會員比例更是逐漸增加。因為新進人員對工會之向心力，一般而言，較資深會員來的低，成為台鐵工會集體行動動員時之一項挑戰。

## 三、凝聚向心力與集體行動之採行

台鐵面臨即將公司化與民營化之政策變革，工會幹部認為唯有團結一致才有力量。然而，要讓台鐵工會 14,000 位會員，從瞭解、形成共識、嚴密組訓、動員，在同一天化為集體行動，所需之時間、經費、人力，無從估計。另外仍將面對資方及政府窮

---

<sup>21</sup> Bernhard Ebbinghaus, "Trade Unions' Changing Role: Membership Erosion, Organisational Reform, and Social Partnership in Europe," *Industrial Relations Journal*, Vol. 33, No. 5(December, 2002), p.477.

極一切、鋪天蓋地的打壓，對台鐵工會而言，是一項極為重大之挑戰。在我國勞工運動史上，從未發生過大型工會成功召開會員大會之先例，也無經驗可資學習。因此，如何凝聚工會會員向心力與集體行動之成功採行，已成為台鐵工會領導人之重大挑戰。

## 貳、外部的挑戰

### 一、公司化與民營化之衝擊

面對政府將台鐵局先公司化後再民營化之政策規劃，台鐵工會成員人心惶惶，又深感無力影響政府政策，更擔心飯碗不保、權益受到影響，只能向工會訴苦。在這種普遍憂慮不安又手足無措之氛圍下，台鐵工會領導人面臨前所未有的挑戰。

### 二、高鐵之不公平競爭

政府自決定興建高速鐵路後，對高鐵之興建多所協助，除協調銀行團對高鐵政策性貸款外，並要求台鐵局配合相關工程之進行、割讓台北火車站兩個月台予高鐵使用等。台鐵工會認為政府明顯圖利財團，犧牲台鐵權益。台鐵雖面臨高鐵之不公平競爭，然而台鐵局資方卻不便出面反對政府政策下，捍衛台鐵權益之重責大任，便落在台鐵工會領導人的身上。

### 三、爭取行政部門、立法部門與社會輿論之支持

台鐵工會為了反對公司化、民營化與政府圖利高犧牲台鐵之議題，自 2001 年 9 月 12 日起，密集地進行一連串自主性動員

抗爭。因台鐵與許多民眾生活息息相關，春節罷工訴求更是影響重大，引起社會各界及輿論之高度關注。

在現今代議政治下，政府重大施政作為、預算、立法等，皆需國會通過下。台鐵工會為了反對政府既定政策，除向政府部門陳情反應之外，向立法部門陳情與遊說，便成為台鐵工會之主要管道，期能經由立法院來影響政府政策。

同時，在民智大開、資訊發達之現代社會，媒體的影響力無遠弗屆。很多民間團體紛紛透過媒體報導，形成輿論來影響政府決策。台鐵工會的密集抗爭活動，亦相當程度地帶給社會不安與不便利。因此，台鐵工會亦需透過媒體報導，爭取社會大眾之體諒與認同、社會輿論之支持。故如何成功的爭取到行政部門、立法部門與社會輿論之支持，亦成為台鐵工會之重大挑戰。

