

第五章 台灣鐵路工會的遊說策略與型態

第一節 政府相關法規對遊說活動的影響

壹、遊說法與集會遊行法，對工會遊說活動的影響

遊說的行為，一般可分為直接遊說與間接遊說活動，其中不論為合法遊說或違法之利益輸送，皆須妥為立法規範。美國及加拿大政府對遊說活動之規範，分別立有《遊說公開法》及《遊說者登記法》，皆以公開揭露為其主要原則。主要在公開揭露遊說活動之進行、規範不當遊說活動，及避免透過遊說活動進行違法之利益輸送。而我國之《遊說法》在2007年7月20日始完成立法，在此之前，僅有《政治獻金法》、《公職人員財產申報法》等零星法律。其實，縱有《遊說法》之公布實施，仍無法有效規範不當的遊說活動。蓋因資金流向乃為不當遊說之核心所在，欲規範樣態多元之遊說活動，唯有透過以規範資金為主之相關配套立法，始能克竟其功。

在我國工會運動之發展未臻成熟下，尤其工會規模與可運用資金不似國外之龐大，我國工會遊說活動之影響力自然受到相當程度的限制。因此，我國國營事業工會之國會遊說活動，僅能透過陳情請願、邀約請託、提供資訊或行政協助等直接遊說方式；或影響大眾傳播媒體、自行發行刊物、召開座談會、示威遊行、尋求盟友、政黨遊說、參與選舉、動員選民向選區議員寫信打電話等間接遊說活動，來進行遊說活動。至於一般社會各界觀感不佳之直接與代表掛鈎的不當遊說方式，因我國國營事業工會之資金有限，且限於國營事業員工之公務員身份之故，一般而言，是沒能力、也從來不曾採用的。因此，政府相關遊說法規，對國營

事業工會進行遊說活動的影響並不大，而政府相關法規對遊說活動的影響，最主要的影響是在因公務員的身份，限制了工會罷工之範疇。

綜觀台鐵工會自 2000 年以來之集體行動，其九一二行動與二二四行動，是在台鐵局本身之台北火車站大廳內，台鐵員工在工作場域內集會，自然不須向警方申請集會遊行。至於三二六行動，雖動員會員至立法院陳情請願，但因無噪音、妨礙交通或暴力行為之發生，警方亦未舉牌警告之。而九一一集體行動，因計畫於總統府前凱達格蘭大道舉行，台鐵工會當然依法須向台北市警察局提出集會遊行之申請，獲准後才能舉辦。至於若未依《集會遊行法》之規定提出申請，遭警方三次舉牌仍未解散，工會與一般人民團體一樣，將面臨相關刑事追究。台鐵工會在 2007 年 11 月，兩度動員會員到交通部抗議，理事長陳漢卿便遭檢方以違反《集會遊行法》及聚眾妨害公務罪提起公訴，案經台北地方法院判決有期徒刑一年，緩刑兩年。因此，工會與一般人民團體一樣，受到《集會遊行法》相同之約束，並未因工會性質而有不同的對待，故《集會遊行法》對工會並無特殊差異之約束。

貳、公務員的身份限制工會運動的發展

一、公務員身份的規範

依我國《刑法》第 10 條之規定，依法令從事公共事務之人員，為《刑法》上之公務員。而廣義的公務員指依《公務員服務法》第 24 條之規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員均適用之。」因此，國營事業員工係依政府制定相關法令從事公務，故其屬公務員身份無庸置疑。至於公務

員是否為勞工的一種，勞動法者均持肯定的看法，並且已達成通說，所以對公務員的勞動基本權亦是承認，但是因是公務員的身份故在權利的行使上做某種程度的約制。也因為國營事業員工，多數具有公務員身份，受到行政上之約束與考績評比之影響，一般而言，在平時對工會事務的參與程度，因顧忌長官之看法，顯的較為保守。

正因為台鐵工會的成員，多數為勞工兼具公務員之身份，使得台鐵局資方及政府相關部，得以在《公務員服務法》上面，大作文章。因此，在台鐵工會 2003 年 911 集體行動前兩個月之時，因台鐵局長黃德治召開記者會，揚言依《公務員服務法》將對未依排表上班者祭出處分後，造成會員的疑慮。在當時，亦相當程度地影響了工會會員參與九一一集體行動之信心。

二、勞動三權受到限制

國營事業的工會，長期以來有著比民營企業工會更好的生存條件。但也因為國營事業員工具有公務員之身份，其所呈現在勞動三權的樣態較為特殊：¹

(一)團結權：依現行《工會法》之規定，國營事業勞工得依法組織工會，因此，國營事業勞工的團結權是受到保障的。

(二)團體協商權：國營事業協商權之行使及團體協約之締結，適用《團體協約法》之規定。但是工會與事業單位進行團體協商時，仍應依相關法令規定，例如，《國營事業管理法》第 14 條規定：「國營事業應摶節開支，其人員待遇及福利，應由行政院規定標

¹ 翁大峰，〈公營事業民營化工會維護會員權益之作法(上)〉，《勞工行政》，142 期(2000 年 2 月 15 日)，頁 39-40。

準，不得為標準以外之開支」；而《經濟部所屬事業機關締結團體協約注意事項》第四條明定：「各事業單位與工會締結團體協約時，對於待遇、福利項目及標準，不得低於勞基法之規定，亦不得逾越行政院及本部規定標準」。經濟部曾建議將商討員工獎金、員工參加工會與否、國營事業的經營管理等三項，應為禁止勞資協商的事項。因此，國營事業工會的協商權是受到限制的。

(三)爭議權：國營事業勞工是依法規定的公務人員，與國家具有特別的權利義務關係，大部份勞動條件與責任義務是由政府單方面做決定，其罷工及其他爭議行為也受到行政機關之限制。且依行政院勞工委員會 1990 年 12 月 13 日台(79)勞字第 37527 號函之解釋，公營事業具有公務員兼具勞工身份者不得罷工。換言之，國營事業員工中，只有純勞工身份者才能罷工。²此對國營事業勞工罷工權之行使，影響極為重大。

綜上所述，在現行法令下，國營事業員工，因具有公務員身份，其勞動三權除了結社權不受限制外，其它兩權都受到相當程度的限制。這使得工會會員在行使其它兩權上，必須特別注意，以免違反法令之規定。

² 楊玉玫，〈我國國營事業民營化過程中工會扮演之角色—以中鋼公司、台機公司為例〉，台北：文化大學勞工研究所碩士論文，1996 年 12 月，頁 12-15。

第二節 台鐵工會的遊說策略

壹、台鐵工會之重大遊說行動

自 2000 年 5 月政黨輪替後，因為台鐵工會自主性的提升，同時，亦因反對政府的台鐵民營化政策及圖利高鐵等議題，在 2000 年至 2004 年間，台鐵工會展開了一連串的遊說與抗爭行動。本研究針對台鐵工會在 2000 年至 2004 年間，主要的 7 次的遊說行動，分析其形成原因、遊說經過與遊說之結果。

一、2001 年 9 月 11 日，陳情立法院親民黨黨團，召開公聽會

(一) 原因：交通部要求台鐵配合高鐵工程之「南港專案」(台鐵地下化東延南港工程)，必須封閉兩個軌道，並停駛或縮減 24 次車次，引發台鐵工會強烈不滿，認為政府只重視高鐵犧牲台鐵。工會揚言，若交通部不能給台鐵工會一個公平合理的交代，工會將發動「合法集體休假」或罷工等抗爭行為。

(二) 經過：台鐵工會陳情立法院親民黨黨團，召開公聽會。並動員工會會員 800 餘人，在台北火車站靜坐抗議。

(三) 結果：出席交通部官員當場承諾，未來有關高鐵、台鐵及地鐵三鐵之間的介面問題，將由三鐵局長協商，並讓工會參與，以確保台鐵員工權益。³

二、2002 年 3 月 26 日，配合立法委員傅崑萁總質詢，動員 1,000

³ 林長造，頁 126。

人至立法院陳情抗議

(一) 原因：台鐵工會為抗議高鐵強取台北車站兩個月台，並要奪取台北機廠用地。

(二) 經過：配合立法委員傅崑萁在立法院院會總質詢之時，台鐵工會 1,000 位會員走上街頭，至立法院陳情舉辦公聽會，親民黨立法院黨團 29 位立委到場聲援。

(三) 結果：交通部相關主管簽署協議書：「有關鐵路工會合理之訴求未經確認前，台鐵不需配合交付高鐵共構共站之設施」。⁴

三、2002 年 12 月 3 日，陳情立法委員林惠官，召開「鐵路局員工考成協調會」

(一) 原因：行政院依《國營事業管理法》第 8 條、29 條及《行政院研究考核委員會組織條例》第 5 條有關之規定，訂定《國營事業工作考成辦法》，旋又制定《國營事業九十年工作考成作業要點》，交通部更據以制定《交通部所屬事業單位九十一年度工作考成實施要點》。因台灣鐵路管理局由省府改隸中央交通部之後，即適用此一工作考成辦法，且自 2002 年起，國營事業機構考成結果，已列為該機構考成員工甲等比例之基準。對於因長期配合政府運輸政策，所背負歷史包袱及政策負擔，恪遵職守之台鐵員工顯為不公平。更造成台鐵員工考成甲等比例，由 75% 降為 65%，將約影響 1,500 位台鐵員工之權益。⁵

⁴ 〈抗議交部大小眼 台鐵員工上街頭〉，《中國時報》，2002 年 3 月 27 日，版 6。

⁵ 〈交通部台灣鐵路管理局員工考成協調會開會通知〉，立法委員林惠官國會辦公室提供，2002 年 12 月 3 日。

(二) 經過：台鐵工會陳情立法委員林惠官國會辦公室，林惠官委員邀請行政院研考會、人事行政局、銓敘部、交通部、台灣鐵路管理局、台鐵工會等召開協調會，其後林惠官委員國會辦公室並持續與相關單位溝通。

(三) 結果：行政院研考會同意修訂《國營事業工作考成辦法》，而交通部專案簽呈部長林陵三核定，鐵路員工考成甲等比例仍維持 75%，獲得圓滿解決。

四、2003 年 2 月 24 日，台北車站大廳，動員近 3,000 人抗爭

(一) 原因：台鐵在交通部強大壓力下，決定在 2003 年 2 月 24 日封鎖南隧道並減班停駛相關列車，以配合高鐵之施工。

(二) 經過：台鐵工會以 2002 年三二六協議未獲遵守，經第九屆第九次理事會及各分會常務理事聯席會議決議，於 2003 年 2 月 24 日在台北車站召開記者會，並進行抗爭。台鐵工會近 3,000 位會員參加，除爭取員工權益外，並抗議政府圖利財團，向台灣高鐵一面倒。立法委員楊瓊瓔、卓伯源、邱鏡淳、高明見、林惠官、傅崑萁、沈智慧、曹原彰、龐建國等九位立委，親自到場聲援。工會理事長張文正帶領會員進入台北車站第一、二月台「揀拾垃圾」，並為南隧道和兩個月台「送終」，數百名工會會員更在張文正理事長帶領下，集體到鐵軌上臥軌抗爭，表達不滿。

(三) 結果：鐵路局長黃德治在參加該次抗爭活動之立委壓力下，至台北車站大廳抗爭現場，當場簽署同意書，接受工會三項訴求：1)、應立即下令停止封鎖南隧道；2)、堅持 2002 年 3 月 26

日立法院協議書三項訴求獲合理解決後，才交付共站共構設施供高鐵施工；3)、在未經工會同意前。不得交付共構共站設施，否則局長必須辭職下台以向台鐵員工謝罪。⁶惟交通部另以工會理事長張文正帶頭臥軌，以公共危險罪將其移送台北地檢署偵辦。

(四) 後續：兩天後(2/26)交通部長林陵三透過立委林惠官國會辦公室安排，在林委員國會辦公室與鐵路工會理事長張文正洽談，林部長當面承諾將就「兩月台四軌道移撥高鐵」之爭議，與高鐵協調，但事後便沒有任何消息。

五、2003年9月1日，陳情立法委員林惠官，推動《台灣鐵路管理局組織條例草案》之相關立法工作

(一) 原因：台灣省政府精省後，台鐵局之組織係依精省條例之授權(《台灣省政府組織及功能業務暫行條例》第5條)，以暫行組織規程為之。自從回歸到交通部之後，交通部修正其組織法，在其第26條之1規定，鐵路局之組織以法律定之。唯交通部認為台鐵局即將公司化、民營化，因此不必再訂定台鐵局之組織條例。台鐵工會擔心由於精省條例將在年底失效，有必要儘速研擬《台灣鐵路管理局組織條例草案》，並優先送請立法院完成立法。以免因精省條例廢止了原台灣省的相關法令，而變成黑機關。

(二) 經過：交通部自6月份答應台鐵工會將推動《台灣鐵路管理局組織條例草案》，卻遲無進展，台鐵工會於是拜託立委林惠官來推動該立法工作。林惠官等34位立委於9月4日完成連署後，9月8日將提案送至立法院議事處，9月15日通過程序委員

⁶ 〈工會 0224 抗議強行封閉南隧道 割讓台北站月台背棄員工權益〉，《路工》，68卷2期(2003年3月)，台北：台灣鐵路工會，頁2-5。

會，於 9 月 23 日的院會中交付法制及交通委員會審查。在立委版本提出後，交通部為給台鐵工會一個交代，才於 9 月 17 日火速於部務會報中通過《台灣鐵路管理局組織條例草案》等 5 個配套法案，經行政院院會於 10 月 8 日通過送交立法院審議。行政院版本在 10 月 24 日之立法院院會中交付法制及交通委員會，與立委版本併案審查。因此，立委林惠官國會辦公室於 9 月 18 日發出新聞稿，指出交通部及行政院原先基於台鐵公司化及民營化之考量，一再反對台鐵局組織條例之立法工作，待林惠官立委替台鐵局提出立委版本之《台灣鐵路管理局組織條例草案》，並正式排入立法院院會議程後，交通部才火速初審通過行政部門版本之組織條例草案。林惠官強烈指責行政院版本之立法進度，竟比立委版本足足慢了一個月，證明政府一再欺騙台鐵工會與社會大眾。⁷

(三) 結果：2004. 5. 18. 立法院完成《交通部台灣鐵路管理局組織條例草案》、《交通部台灣鐵路管理局所屬分支機構組織通則草案》、《交通部台灣鐵路管理局餐旅服務總所組織條例草案》、《交通部台灣鐵路管理局貨運服務總所組織條例草案》、《交通部台灣鐵路管理局各機廠組織通則草案》等五個配套法案之三讀立法。

六、2003 年 9 月 11 日，總統府前召開會員大會，合法取得春節罷工權

(一) 原因：依 2003 年 8 月 14 日召開之臨時代表大會，決議中秋節將如期召開會員大會。且在九一一之前，台鐵工會提出五大訴求，交通部原則上部分接受工會訴求，但在無具體立法承諾與

⁷ 〈立法委員林惠官國會辦公室新聞稿—政府又再欺騙勞工了〉，立法委員林惠官國會辦公室提供，2003 年 9 月 18 日。

執行時程表的前提下，工會仍無法放心。

(二) 經過：2003 年 9 月 11 日，於總統府前凱達格蘭大道召開會員大會，贊成春節罷工的會員總計達 7,812 票，已超過台鐵工會會員總人數 14,211 人的半數 (7,106 人)，順利跨越法定開會人數的門檻合法取得春節 7 天罷工權，並授權第 10 屆的會員代表大會執行罷工案。

七、陳情立法委員紀國棟，安排立法院交通委員會在 2003 年 10 月 15 日，召開「台鐵工會春節罷工之因應措施」專案報告

(一) 原因：2003 年 9 月 11 日，在總統府前召開會員大會，合法取得春節罷工權後，台鐵工會希望能瞭解政府之最新想法，並將工會之立場與訴求表達出來，避免社會輿論一面倒將對台鐵工會不利，同時希透過立法院向交通部施壓，爭取員工權益。

(二) 經過：因台鐵工會理事長張文正於會員大會後請辭，台鐵工會主任秘書陳漢卿，在立委林惠官國會辦公室安排下，拜訪交通委員會輪值之召集委員紀國棟立委，安排於 2003 年 10 月 15 日之交通委員會中，請交通部進行「台鐵工會春節罷工之因應措施」專案報告。並以社會人士的身份，邀請台鐵工會主任秘書陳漢卿正式列席，並進行報告。唯在會議前一天在台北縣鶯歌鎮東鶯里平交道，發生火車撞上遊覽車，釀成四死慘劇之意外事故，導致該次專案報告因此轉移焦點，未能充份討論台鐵工會春節罷工之因應措施。⁸而會議期間更發生台鐵工會準備給立委之說帖，為交通部國會聯絡人沒收，立委林惠官國會辦公室主任與交

⁸ 〈立委指官員瀆職〉，《民生報》，2003 年 10 月 16 日，版 2。

通部國會聯絡人爭執之小插曲，後經交通委員會主持會議之召集委員紀國棟裁示，台鐵工會說帖可繼續提供立委及媒體參考後才獲解決。由此可知，行政部門擔憂並極力打壓工會在立法院之遊說活動。

(三) 後續：台鐵工會在九一一之後，全力準備春節罷工事宜，並不斷與政府協商。政府因擔憂台鐵工會春節罷駛將帶來重大衝擊，積極與台鐵工會協商。在台鐵工會與政府多次協調後，政府全盤接受台鐵工會的五項訴求，而三項勞資爭議亦獲得圓滿解決。台鐵工會在接獲行政院 2003 年 12 月 11 日院台交字第 0920093777 號函表示「所報交通部對台鐵工會 2004 年春節罷工方案之協商辦理情形一案，原則同意，請交通部本於權責辦理」，及交通部 2003 年 12 月 17 日交路密字第 092A001451 號函通知台鐵，行政院已原則同意台鐵工會所提的五項訴求。由於台鐵工會的五項訴求及三項勞資爭議，皆獲得圓滿解決，隨即於 2003 年 12 月 19 日，召開臨時代表大會，決議取消春節罷工行動。⁹

貳、遊說策略之類型

利益團體因為本身的性質、目標與資源之不同，面對當時的社會經濟及政治環境，而採取不同之遊說策略，也可能為求遊說目標之達成，採取一連串混合的遊說策略。

遊說的基本策略可分為兩大型態：一是「策略」(strategies)；另一為「戰術」(tactics)。Berry 指出，「策略」(或稱「戰略」)是一種廣泛性的攻擊計畫，或是指遊說的一般性途徑；而「戰術」則是指支持某個政策態度的特別行動。策略與戰術是體、用的關

⁹ 〈工會五大訴求獲政府具體回應 臨時會員代表大會決議取消春節罷工行動〉，《路工》，69 卷 1 期(2004 年 1 月)，台北：台灣鐵路工會，頁 2-5。

係，彼此緊密結合，策略往往被認為是更一般化、長期遊說的途徑；而戰術則是利益團體企圖影響政府的立即的、每天的活動。另根據 Berry 的研究，將美國利益團體的行動策略分為「聯盟策略」(coalitions)、「法律」(law)、「困窘與衝突」(embarrassment & confrontation)、「資訊」(information)、「選區影響及壓力」(constituency influence & pressure)等策略。

本研究檢閱我國碩士論文之中幾篇針對「遊說策略」之相關研究，亦有相近之分類。其中江金山於「公共利益團體影響公共政策之研究」中，將公共利益團體的行動策略歸納為兩大類、六種策略基本型態，第一類是「政策性」策略，指的是與行政與立法系統內之決策活動直接有關的策略，包括「困窘」、「聯盟」、「資訊」、「延滯」、「選區壓力」等五種基本型態。第二類是「司法性」策略，係指司法系統內之影響政策執行的訴訟活動，主要即為「訴訟」策略；王千美於其「利益團體遊說活動對政策制定的影響」之研究中，即採江金山之觀點，將影響策略分為六種；而周漳仁在其「立法遊說之研究——以我國菸害防制法制定過程為例」之研究中，亦採江金山之觀點；其他研究者之分類亦是相似。因此，本研究參酌以上之觀點，亦將遊說策略分為：「聯盟策略」、「資訊策略」、「困窘策略」、「延滯策略」、「選區壓力策略」、與「訴訟策略」等六種類型。

一、聯盟策略(coalitions)

所謂聯盟，是團體間為了達成某一公共政策之目標，而存在的明顯工作關係。利益團體之間，為達成某一共同目的，而存在著明顯的合作利益，以取得更有利的資源。倘若聯盟成功，不但將有助於減輕組織業務的人力、宣導與經費的負擔；並且可以擴

大或加強所影響的層面。¹⁰

二、資訊策略(information)

利益團體運用其專業能力，提供有用可行的資訊以取得對政策的影響力。此策略乃最符合理性與溝通原則，特別可顯現組織主動與積極參與的特色。可以透過大眾媒體的傳播，教育民眾爭取支持，以形成社會的共識，進而對政府的決策施壓，或是提供技術性的資訊與專業知識予行政或立法部門，以直接參與或影響公共決定。¹¹

三、困窘策略(embarrassment)

困窘策略的基本假設是認為，利益團體若能揭露政府作為的缺失，或將公共政策的缺點充份揭露出來，則將能有效的刺激政府去改變此政策。同時，在製造持續的問題爭辯中，可以利用行政官員或國會議員的防衛行動，而將問題的衝突性擴大，當問題被更多人關注，便表示利益團體有機會吸引更多潛在支持者，甚至採取支援行動，為利益團體帶來生命的力量。困窘策略在公共政策上的應用，主要是在政策制定過程中的議程建立及政策執行階段較為有利。

對於一般經濟性的利益團體而言，其遊說活動有兩途徑可以選擇：第一，利用公共關係專家的設計，將有關的政策問題透過大眾傳播媒介予以渲染，引發社會大眾對問題的關注，再透過種種說服的技巧，使大眾接受利益團體的觀點形成公意，認為如此

¹⁰ 黃若棋，《菸商遊說策略初探—以「菸害防制法」及「菸品健康福利捐」為例》，台北：師範大學大眾傳播研究所碩士論文，2004年1月，頁37。

¹¹ 蔡千惠，《非營利組織遊說策略之研究》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文，1998年6月，頁23。

做才是符合公共利益的，而造成政府的政策壓力。第二，也可採取完全相反的「不期望說服多數」的策略，將問題集中在較小的利益衝突上，較不引起公共注意，在耗費人力、物力與金錢最少的狀態下，遊說特定對象以完成其目標。¹²

四、延滯策略(procrastination)

係指利益團體對於一些可能會有負面效應的政策或法案，進行主動干預的行動，以阻礙其通過與實施，甚至得以修正原法案而挽回劣勢，或減低不利的影響程度。而延遲的作法有積極的與消極的兩種型態。

(一)積極的延滯策略：利益團體透過某些積極主動的作為，阻礙對其有負面影響之政策或法案的通過與實施，甚至得以修正原法案而挽回不利情勢，亦或至少可減輕先前不利的影響程度。可能的做法包括：

- 1)、透過大眾傳播媒體或專家學者的倡議，對政策表示意見。
- 2)、利用立法院對法案的各審查階段，透過立委的代言，表達修正的主張。一方面延遲立法的進度，一方面可以利用行政部門或相對利益團體急於立法的心態，而從事討價還價，爭取有利的法案內容修正。
- 3)、美國的利益團體活動中，相關法案即使已得到國會多數通過，但仍可能透過某參議員運用無限制的自由發言與提修正案的阻撓法案，以發揮延滯的效果，甚至迫使國會同仁妥協。

(二)消極的延滯策略：利益團體採較低姿態的沉默與等候，在風

¹² 王千美，頁 55-56。

平浪靜之中，等待有利時機來到，再公開進行其立法遊說的延滯策略。適用於居於弱勢的利益團體，避免與相對利益團體引發不利競爭，目的在趨吉避凶、伺機而動。¹³

五、選區壓力策略(constituency influence & pressure)

選區壓力是一種遊說國會議員的間接影響策略，也就是運用草根影響的力量。它可能涉及一個廣泛的宣傳計畫，以試圖影響或塑造出一項普遍性的公益；也可能是針對某些具有關鍵性地位的國會議員進行其選區內選的動員，以形成對該議員的重大政策壓力。其所運用的技巧，較常見的有：

- 1)、依賴大眾傳播媒體引發大眾的興趣，如報紙、雜誌、電視及收音機等，其訴求重點在催促民眾或國會支持或反對某一法案。
- 2)、利用發行刊物、簡訊、聯絡或特別的提醒公函以公布議員在國會的投票或發言記錄，並表示團體所支持的候選人。
- 3)、要求團體會員對選區的議員寫信或打電話，來表達支持團體的意見。¹⁴

六、訴訟策略(law)

利益團體的目標若不能在國會或行政單位通過，則常訴諸法院，以控告有關的對象來達成目標。

司法是政策執行中的一個環節，透過訴訟的提出與裁決，除了能夠使被主張的公平與正義得到實現外，法官在適法過程中，也往往對於政策的價值賦予不同的解釋，而實際影響了公共政策

¹³ 黃若棋，頁 34-35。

¹⁴ 周漳仁，《立法遊說之研究—以我國菸害防制法制定過程為例》，台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，1999 年 6 月，頁 50-51。

的執行。因此，透過法律訴訟途徑來進行影響公共政策的制定，也是利益團體可能運用的策略。¹⁵

參、台灣鐵路工會的遊說策略

台鐵工會自 2000 年 5 月政黨輪替後，進行了一連串自主性之遊說活動，本研究就前述的 7 次重大遊說行動，分析其遊說策略如(表 5-1)所示。

表 5-1：台鐵工會遊說策略，2000—2004

項目 日期	遊說行動	遊說策略
2001.9.12.	因配合高鐵工程之「南港專案」，台鐵局必須封閉兩個軌道，停駛或縮減 24 次車次。工會向立法院親民黨黨團陳情，召開公聽會。並動員工會會員 800 餘人至台北火車站靜坐抗議	資訊策略、困窘策略
2002.3.26.	配合立委傅崑萁在立法院院會總質詢之時，動員 1,000 人至立法院，抗議高鐵強取台北車站兩個月台，並要奪取台北機廠用地	資訊策略、延滯策略
2002.12.3.	陳情立委，因為鐵路局員工 2002 年度考成甲等比例，因鐵路局虧損，將由 75%降為 65%，影響 1,500 位員工權益	資訊策略、困窘策略
2003.2.24.	工會動員近 3,000 人，在台北火車站大廳內，反對交通部為配合高鐵施工，要求台鐵局封鎖南隧道並停駛相關列車	資訊策略、延滯策略
2003.9.1.	陳情立委，推動「台鐵局組織條例」之相關立法工作	資訊策略、困窘策略
2003.9.11.	反對民營化及政府圖利高鐵，在總統府前召開會員大會，7,812 票通過春節罷工七日之決議，合法取得罷工權	聯盟策略、資訊策略、困窘策略、延滯策略
2003.10.15.	陳情立委，立法院召開「台鐵春節罷工」之專案報告	資訊策略、困窘策略

資料來源：台鐵工會提供，本研究整理。

¹⁵ 王千美，頁 59。

一、2001 年 9 月 12 日，陳情立法院親民黨黨團，召開公聽會

本次遊說行動主要是向立法院親民黨黨團陳情，並召開公聽會，除將政府作為的缺失揭露出來外，並訴諸媒體關注；同時動員會員 800 餘人至台北火車站內靜坐抗議。台鐵工會在立委支持下，成功地爭取到交通部官員具體承諾：未來有關高鐵、台鐵及地鐵三鐵之間的介面問題，將由三鐵局長協商，並讓工會參與，以確保台鐵員工權益。因此，台鐵工會此遊說行動包括了資訊策略與困窘策略。

二、2002 年 3 月 26 日，配合立委傅崑萁總質詢，動員 1,000 名會員至立法院陳情抗議

本次遊說行動，主要是台鐵工會配合立法委員傅崑琪在立法院院會總質詢之時，動員 1,000 名會員走上街頭，至立法院陳情舉辦協調會。該行動除引起媒體關注外，並獲得交通部相關主管簽署協議書：「有關台鐵工會合理之訴求未經確認前，台鐵不需配合交付予高鐵共構共站之設施」。因此，台鐵工會此遊說行動包括了資訊策略與延滯策略。

三、2002 年 12 月 3 日，陳情立法委員林惠官，召開「鐵路局員工考成協調會」

本次遊說行動主要是台鐵局由省府改隸中央交通部，因適用國營事業員工考成辦法，將造成鐵路員工考成甲等比例，由 75% 降為 65%，將會影響 1,500 位鐵路員工之權益問題。台鐵工會於是備妥相關資料向立法委員林惠官國會辦公室陳情，突顯政府相

關法令不合理之處，經林惠官委員邀請相關單位召開協調會後，獲得圓滿解決。因此，台鐵工會此遊說行動包括了資訊策略與困窘策略。

四、2003年2月24日，台北車站大廳，近3,000人抗爭

本次遊說行動，主要是因為台鐵局在交通部強大壓力下，決定在2003年2月24日封鎖南隧道、減班並停駛相關列車，以配合高鐵之施工。台鐵工會以召開記者會，並動員近3,000位會員至台北車站抗爭之方式，迫使台鐵局長黃德治簽署同意書，接受工會三項訴求：1)、應立即下令停止封鎖南隧道；2)、堅持2002年3月26日，立法院協議書三訴求獲合理解決後，才交付共站共構設施供高鐵施工；3)、在未經工會同意前，不得交付共構共站設施，否則局長必須辭職下台，以向台鐵員工謝罪。因此，台鐵工會此遊說行動，包括了資訊策略與延滯策略。

五、2003年9月1日，陳情立法委員林惠官，推動「台灣鐵路管理局組織條例草案」之相關立法工作

本次遊說行動主要是因為台鐵局自從精省改隸交通部之後，交通部認為台鐵局即將公司化、民營化，所以不必再訂鐵路局之組織條例。台鐵工會擔心由於經省條例將在年底失效，更將因精省條例廢止了原台灣省的相關法令而變成黑機關。因此，台鐵工會擬妥台鐵局組織條例草案，直接拜託立委林惠官推動，並突顯政府並無意推動台鐵局組織條例立法之意圖。故台鐵工會此遊說行動包括了資訊策略與困窘策略。

六、2003年9月11日，總統府前召開會員大會，合法取得春節罷工權

本次遊說行動主要是因為台鐵工會所提出之五大訴求，但交通部無具體立法承諾與執行時程表的前提下，工會仍無法放心，因而召開會員大會，經過半數會員投票通過取得春節7天罷工權。而在召開會員大會之前，台鐵工會多次召開記者會，抨擊政府民營化政策之缺失、犧牲台鐵圖利高鐵等，並尋求國內外工運團體之聲援，全力反對政府的台鐵民營化政策。在此活動後，行政院原則同意台鐵工會所提的五項訴求，並表示台鐵暫緩民營化(台鐵民營化無時程表)。因此，台鐵工會此遊說行動包括了聯盟策略、資訊策略、困窘策略與延滯策略。

七、陳情立法委員紀國棟，安排立法院交通委員會在2003年10月15日，召開「台鐵工會春節罷工之因應措施」專案報告。

本次遊說行動主要是台鐵工會在召開會員大會，合法取得春節罷工權後，台鐵工會希望能瞭解政府之最新想法，並將工會之立場與訴求表達出來，突顯政府民營化政策之不當，避免社會輿論一面倒將對鐵路工會不利，同時希透過立法院向交通部施壓。因此，台鐵工會此遊說行動包括了資訊策略與困窘策略。

由上述的台鐵工會7次重大遊說行動之遊說策略分析，我們可以得知，台鐵工會採取混合式的遊說策略。一般而言，先在體制內溝通、協調、反應，未獲預期成效後，才會走體制外之集體行動。至於個別遊說活動成效之衡量，因缺乏客觀衡量指標可資評量，故不易直接論斷。此外，工會一項訴求，往往需經過多次遊說活動，才能獲得解決。因此，本研究針對台鐵工會7次重大

遊說行動，未能評估其具體成效。但若以個別遊說行動之「結果」來觀察，台鐵工會該 7 次重大遊說行動，基本上其遊說成效屬良好，最後其訴求亦得到政府適度之回應。本研究將於第八章，進一步總結台鐵工會集體行動之成效。



第三節 台鐵工會的遊說型態

遊說活動，一般分為直接遊說與間接遊說活動。所謂直接遊說包括以下 6 種型態：陳情請願、邀約請託、提供資訊或行政協助、直接與代表掛鈎、參與訴訟、互惠交換等型態；而間接遊說包括以下 9 種型態：影響大眾傳播媒體、直接民主的訴求、自行發行刊物、召開座談會、示威遊行、尋求盟友、政黨遊說、參與選舉、動員選民向選區議員寫信打電話等型態。台鐵工會自 2000 年至 2004 年之間，進行了前述的 7 次重大遊說行動，而其遊說型態如(表 5-2)所示。

表 5-2：台鐵工會遊說型態，2000—2004

項目 日期	遊說行動	遊說型態
2001.9.12.	因配合高鐵工程之「南港專案」，台鐵局必須封閉兩個軌道，停駛或縮減 24 次車次。工會向立法院親民黨黨團陳情，召開公聽會。並動員 800 餘位會員在台北火車站靜坐抗議	邀約請託（召開公聽會）、提供資訊、示威遊行
2002.3.26.	配合立委傅崑萁在立法院院會總質詢之時，工會動員 1,000 人至立法院，抗議高鐵強取台北車站兩個月台，並要奪取台北機廠用地	陳情請願、邀約請託（召開協調會）、提供資訊、示威遊行
2002.12.3.	陳情立委，因為鐵路局員工 2002 年度考成甲等比例，因鐵路局虧損，將由 75%降為 65%，影響 1500 位員工權益	邀約請託（召開協調會）、提供資訊
2003.2.24.	工會動員近 3,000 人，在台北火車站大廳內，反對交通部為配合高鐵施工，要求台鐵局封鎖南隧道並停駛相關列車	邀約請託（到場聲援）、提供資訊、影響大眾傳播媒體、示威遊行
2003.9.1.	陳情立委，推動「台鐵局組織條例」之相關立法工作	邀約請託（請求立法）、提供資訊

2003.9.11.	反對台鐵民營化政策，在總統府前召開會員大會，7,812 票通過春節罷工七日之決議，合法取得罷工權	提供資訊、影響大眾傳播媒體、示威遊行、尋求盟友、自行發行刊物
2003.10.15.	陳情立委後，安排立法院交通委員會召開「台鐵工會春節罷工之因應措施專案報告」	邀約請託（專案報告）、提供資訊、影響大眾傳播媒體

資料來源：台鐵工會提供，本研究整理。

一、2001 年 9 月 12 日，陳情立法院親民黨黨團，召開公聽會

本次遊說行動起因於台鐵因配合高鐵工程之「南港專案」，必須封閉兩個軌道，並停駛或縮減 24 次車次，引發台鐵工會強烈不滿，認為政府只重視高鐵犧牲台鐵，台鐵工會向立法院親民黨黨團陳情，召開公聽會。並動員工會會員 800 餘人，在台北火車站靜坐抗議。因此，此次遊說行動屬於直接遊說中之邀約請託（召開公聽會）、提供資訊及示威抗議型態。

二、2002 年 3 月 26 日，配合立委傅崑萁總質詢，動員 1,000 人至立法院陳情抗議

該次遊說行動，起因於台鐵工會為了抗議高鐵強取台北車站兩個月台，並要奪取台北機廠用地。台鐵工會配合立委傅崑萁在立法院總質詢之時，動員 1,000 位會員走上街頭，至立法院陳情並舉辦協調會，親民黨立法院黨團 29 位立委到場聲援。因此，本次遊說行動同時包括直接遊說之陳情請願、邀約請託（召開協調會）、提供資訊，及間接遊說之示威遊行等遊說型態。

三、2002 年 12 月 3 日，陳情立法委員林惠官，召開「鐵路局員工考成協調會」

該次遊說行動起因於台灣鐵路管理局由省府改隸中央交通部之後，即適用國營事業員工考成辦法，台鐵局因發生虧損，依該考成辦法之規定，鐵路員工考成甲等比例，將由 75% 降為 65%，將約影響 1,500 位鐵路員工之權益問題。台鐵工會於是向立法委員林惠官國會辦公室陳情，林惠官委員邀請行政院研考會、人事行政局、銓敘部、交通部、台灣鐵路管理局，台鐵工會等召開協調會。因此，此次遊說行動屬於直接遊說中之邀約請託（召開協調會）、提供資訊型態。

四、2003 年 2 月 24 日，台北車站大廳，近 3,000 人抗爭

該次遊說行動，起因於交通部向台鐵局施壓，決定在 2003 年 2 月 24 日封鎖南隧道，並減班停駛相關列車，以配合高鐵施工。台鐵工會於 2003 年 2 月 24 日，在台北車站召開記者會並進行抗爭。台鐵工會近 3,000 名會員參加，除爭取員工權益外，更抗議政府圖利財團，向台灣高鐵一面倒，並有 9 位立法委員親至到場聲援台鐵工會。因此，本次遊說行動包括直接遊說中之邀約請託（到場聲援）、提供資訊，及間接遊說之影響大眾傳播媒體、示威遊行等遊說型態。

五、2003 年 9 月 1 日，陳情立法委員林惠官，推動「台灣鐵路管理局組織條例草案」之相關立法工作

該次遊說行動起因於台灣省政府精省後，台鐵局之組織係依精省條例之授權，以暫行組織規程為之，自從回歸到交通部之後，交通部認為台鐵局即將公司化、民營化，所以不必再訂台鐵局之組織條例。台鐵工會擔心由於經省條例將在年底失效，因此有

必要儘速研擬台鐵局組織條例草案並優先送請立法院完成立法，以免因精省條例廢止了原台灣省的相關法令而變成黑機關。而交通部雖自 6 月份答應台鐵工會將推動台鐵局組織條例草案，卻遲無進展，台鐵工會不得已只好擬妥組織法草案(台鐵工會版本)，拜託立委林惠官協助推動台鐵局組織條例草案之相關立法工作。因此，此次遊說行動屬於直接遊說中之邀約請託(請求立法)、提供資訊型態。

六、2003 年 9 月 11 日，總統府前召開會員大會，合法取得春節罷工權

該次遊說行動起因於台鐵工會提出之五大訴求，交通部雖表示原則上部分接受工會訴求，但在無具體立法承諾與執行時程表的前提下，工會仍無法放心。台鐵工會於 2003 年 9 月 11 日，在總統府前召開會員大會，過半數通過罷工投票案，合法取得春節 7 天罷工權。在此活動前數個月內，台鐵工會透過內部刊物《路工》凝聚工會成員共識與向心力、多次發出新聞稿爭取社會輿論諒解與支持、並尋求國內外工會團體之聲援。因此，本次遊說行動包含直接遊說中之提供資訊，及間接遊說之影響大眾傳播媒體、示威遊行、尋求盟友、自行發行刊物等遊說型態。

七、陳情立法委員紀國棟，立法院交通委員會在 2003 年 10 月 15 日，召開「台鐵工會春節罷工之因應措施」專案報告

該次遊說行動起因於 2003 年 9 月 11 日，在總統府前召開會員大會，合法取得春節罷工權後，台鐵工會希望能瞭解政府之最新想法，並將工會之立場與訴求表達出來，避免社會輿論一面倒

將對台鐵工會不利，同時希透過立法院向交通部施壓。經立委林惠官國會辦公室安排下，台鐵工會主任秘書陳漢卿拜訪交通委員會輪值之召委紀國棟立委，安排立法院交通委員會於 2003 年 10 月 15 日舉行「台鐵工會春節罷工之因應措施」之專案報告。以社會人士之身分邀請台鐵工會主任秘書陳漢卿正式列席，並備妥說帖，向出席交通委員會之立委與媒體，報告台鐵工會之立場與想法，並希能瞭解九一一集體行動後，政府之態度。因此，本次遊說行動同時包含直接遊說中之邀約請託（專案報告）、提供資訊，及間接遊說之影響大眾傳播媒體等遊說型態。

至此，我們可以得知，台鐵工會的遊說型態，除了傳統的邀約請託之外，亦包括陳情請願、提供資訊、影響大眾傳播媒體、自行發行刊物、示威遊行、尋求盟友等遊說型態。甚至在 2007 年 11 月間，為了爭取發還所繳之員工互助金，至台北地檢署控告交通部長蔡堆，及高鐵局長龐家驊涉嫌瀆職。此參與訴訟之遊說型態之採行，代表台鐵工會之遊說型態日益多元而靈活。