

憲法法庭 112 年憲判字第 7 號判決部分協同部分不同意見書

許志雄大法官 提出

黃瑞明大法官 加入

黃昭元大法官 加入

本號判決釋示，工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項規定：「本法第 6 條第 1 項第 1 款所稱廠場，指有獨立人事、預算會計，並得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記之工作場所。前項所定有獨立人事、預算及會計，應符合下列要件：一、對於工作場所勞工具有人事進用或解職決定權。二、編列及執行預算。三、單獨設立會計單位，並有設帳計算盈虧損。」（下稱系爭規定）涉及勞工結社權之限制，與比例原則尚無牴觸。對此，本席敬表贊同，惟認多數意見就勞工結社權之憲法依據及性質所持見解，不無疑義，採取之審查基準亦有待商榷。又本號判決宣告系爭規定違反法律保留原則，定期 2 年失效，原因案件確定終局判決適用牴觸憲法之系爭規定而違憲，均廢棄，發回最高行政法院。本席認其有關法律保留原則之操作過於僵化，且忽略我國相關法律規定與制度設計，而無法因應當代行政國家現象之要求，故礙難同意。同理，其關於原因案件確定終局判決之審查結果，難謂允當。爰提出部分協同部分不同意見書。

一、勞動三權之憲法依據與性質

團結權（勞工結社權）與團體交涉權、團體行動權（團體爭議權）合稱勞動三權，乃勞工之基本權。勞動三權一般與生存權、受（國民）教育權並列，屬典型之社會權。惟生存權與受國民教育權分別規定於憲法第 15 條及第 21 條，為憲法明

定之權利；反之，勞動三權係學說理論承認之憲法上權利，並未見諸憲法明文。有關勞動三權之憲法依據何在，論者見解不一，迄無定論。

按我國釋憲實務上，司法院釋字第 373 號解釋首度肯定勞工有組織工會之權利，並認其乃現代法治國家普遍承認之勞工基本權利。依該號解釋之意旨，憲法第 14 條規定人民有結社之自由，憲法第 153 條第 1 項復規定國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，二者可據以導出勞工團結權之保障。其解釋理由書同時提及團體交涉權與團體爭議權，謂：「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，使勞工深受享有團體交涉及爭議等權利」，但團體交涉權與團體爭議權之憲法依據及性質為何，則未言明。

本號判決顯然深受釋字第 373 號解釋影響，多數意見同樣援引憲法第 14 條人民結社自由之保障規定，以及第 153 條第 1 項保護勞工之基本國策規定，另又參照公民與政治權利國際公約第 22 條第 1 項、經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 1 項、國際勞工組織第 87 號結社自由及組織權之保障公約第 2 條規定，表明勞工組成工會與勞工團結行使與雇主協商及爭議之權利密不可分，係為改善勞動條件，增進其社會及經濟地位，且屬國家對勞工保護之義務之一環，同屬憲法第 14 條結社權保障之特別型態。最後聚焦於團結權，得出「勞工以組成工會形式，其所形成共同意志及結社自由，屬憲法第 14 條結社權之保障範圍」（理由第 33 段參照）。

上述多數意見包含下列要點：1. 除繼釋字第 373 號解釋

之後，再度肯認團結權受憲法保障外，更進一步明白承認團體交涉權及團體爭議權亦屬憲法上權利；2. 主張勞動三權之憲法依據，以憲法第 14 條規定為主，第 153 條第 1 項規定為輔；3. 稱勞動三權同屬憲法第 14 條結社權保障之特別型態；4. 指出團結權與團體交涉權及團體爭議權密不可分，均係勞工（勞方）抗衡雇主（資方）之權利，行使之對象為雇主；5. 表示勞動三權具有改善勞動條件等積極目的，國家負有加以保護之義務，透露出勞動三權之社會權性質。其中蘊含諸多課題，以下舉其犖犖大者，試予評析。

首先，其承認勞動三權均屬憲法上權利，既符合保障勞工（弱勢）之需要，亦順應現代人權譜系之發展趨勢，值得肯定。惟多數意見主張之憲法依據恐過於薄弱，尚不足以成為勞動三權之穩固基礎。蓋憲法第 14 條規定之結社權，可歸類為廣義之表現自由，乃典型之自由權，屬第一代人權。而依通說，勞動三權性質上為社會權，屬第二代人權，自與屬第一代人權之一般結社自由有別。從保障結社自由之憲法第 14 條規定，如何導出社會權之勞動三權？雖然憲法第 153 條第 1 項有國家應保護勞工之規定，但其僅為基本國策條款，尚非個人可以行使之主觀權利規定，即使與憲法第 14 條規定搭配，亦未必能改變後者之內涵與性質。要之，關於勞動三權之憲法依據，多數意見之主張雖非完全站不住腳，但仍有未盡周延之處。

本席認為，無寧以採多重包裝方式，將勞動三權建立在憲法第 15 條工作權保障規定、第 14 條結社自由保障規定及第 22 條概括性權利保障條款之基礎上為宜。蓋憲法第 14 條保

障之結社自由，概念上不排除組織工會之自由，例如公民與政治權利國際公約第 22 條規定：「人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。」將團結權納為結社自由之一環，可資參照。惟既然將團結權定性為社會權，則其權利依據不應侷限於憲法之結社自由規定，若能一併以憲法第 15 條之工作權規定作為基石，庶幾可彰顯勞動三權之社會權性質。又因有工作權之射程原本未必及於勞動三權之疑慮，故同時將憲法第 22 條概括性權利保障條款作為勞動三權之依據，應更穩當。

其次，從思想源流、人權歷史、制憲背景及比較憲法角度觀之，工作權本屬社會權，殆難否認。惟工作權規定內含職業自由之保障，乃釋憲實務一貫之見解，已成定論，可見工作權同時具有自由權面向。有論者主張，工作權為典型之社會權，保障範圍包括勞動三權¹。惟工作權原本未必包含勞動三權，二者通常分開規定，此從比較法可以獲得佐證。例如，德國威瑪憲法第 163 條規定工作權，第 159 條規定團結自由；德國基本法第 9 條第 3 項規定團結權，與同條第 1 項規定之一般結社自由並列，此外並無工作權之明文規定；日本憲法第 27 條規定工作權，第 28 條規定勞動三權；經濟文化權利國際公約第 6 條及第 7 條規定工作權，第 8 條規定團結權及罷工權。論者所謂工作權保障之範圍包含勞動三權，應係解釋推衍之結果²。眾所周知，勞動三權乃資本主義出現嚴重弊端後之產物，目的在於化解勞資對立，保障弱勢之勞工。勞動三權自始

¹ 吳庚著，憲法的解釋與適用，三民，2003 年修訂版，頁 274 以下；釋字第 514 號解釋黃越欽大法官之不同意見書。

² 許志雄著，人權論—現代與近代的交會，元照，2016 年，頁 350、351。

係勞工抗衡雇主之權利，效力應直接及於私人間，而包括工作權在內之其他基本權，原則上係規範國家與人民之關係，依通說效力僅間接及於私人間，二者顯有差異。由此可見，逕自從工作權推衍出勞動三權，尚有困難。總之，現行憲法列舉之權利，無論第 14 條之結社自由或第 15 條之工作權，均未能提供勞動三權充分之論據，為保障此等具普世價值之勞動三權，最終猶須求諸憲法第 22 條概括性權利保障條款。

最後，自由權與社會權之區分僅具相對意義，二者並非截然不同。自由權可能兼含社會權性質，如知之權利即是。同樣，社會權亦可能具備自由權面向，團結權乃代表性之例子。進一步言之，團結權屬社會權，但具備自由權面向，而與結社自由息息相關。德國基本法第 9 條規定結社自由，於第 1 項保障一切德國人皆有組成社團、公司與團體之權利，即一般結社自由，並於第 3 項保障為維持促進勞動條件及經濟條件而組成團體之權利，即團結自由（Koalitionsfreiheit）或團結權，將團結權包含於結社自由中，視為結社自由之特殊類型³。多數意見稱勞動三權同屬憲法第 14 條結社權保障之特別型態，諒係受到德國基本法規定及學說之影響。

本席認為，我國憲法第 14 條保障之結社自由，概念上不排除組織工會之自由，惟處理實體之自由問題時，應正視其為勞動基本權之磐石，主要從社會權角度論述之。正如宗教之結社自由，其涵蓋於結社自由中，要無疑義，惟面對有關之實體問題時，理應作為宗教自由之內容加以處理⁴。此外，團

³ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (1982) S.160. 阿部照哉ほか譯，西ドイツ憲法綱要，日本評論社，1983 年，207 頁。

⁴ 蘆部信喜著，結社の自由の意味—集會・結社の自由（4），法學教室第 216 號，1998 年 9 月，頁 79。

體種類繁多，無論政治、經濟、宗教、學術、藝術或社會性質之團體，依通說皆為結社自由保障之對象。惟各種團體之目的及特性不一，即使均受結社自由保障，其保障程度亦未必相同，有關限制之違憲審查基準應分別考量，未可劃一。例如，學術性團體與學術自由息息相關，鑑於學術自由之重要性，學術性團體應配合學術自由，受到高度保障，並採取嚴格之違憲審查基準；反之，經濟性團體與經濟自由密不可分，依據雙重基準理論，經濟自由所受保障程度較低，違憲審查基準寬鬆，則經濟性結社亦應比照辦理，採取較低保障與寬鬆之違憲審查基準⁵。團結權既屬結社自由之特殊類型，其保障程度及違憲審查基準自應特別考量

二、違憲審查基準之寬嚴

多數意見主張，系爭規定直接涉及勞工籌組廠場企業工會之要件，其規範內容構成勞工結社權之限制，應符合比例原則之要求。因企業工會之組成方式，涉及勞雇利益及公共利益之權衡，立法者享有較大自由形成空間，故比例原則之審查上應要求其目的具正當性，且手段與目的間具備合理關聯（理由第 42 段參照）。依其見解，關於團結權之限制，應採寬鬆之審查基準，只要目的正當，手段與目的間具備合理關聯，即為已足。

誠然，勞動三權屬社會權，立法者原本享有一定之政策形成空間，而且，其行使攸關勞方與資方之權義及互動關係，對社會之影響力頗大，相對應受限制之可能性亦大。因此，有關立法之違憲審查，不宜採取嚴格之基準。惟對勞工而言，勞動

⁵ 許志雄著，同註 2，頁 291-293 及 296。

三權係涉及生存之權利，就其加以規制之立法，若過度重視立法機關之裁量，並不妥當。從雙重基準理論角度觀之，勞動三權之位置介於精神自由與經濟自由之間，自以中度審查基準為宜⁶。準此，系爭規定涉及團結權之限制，其立法目的須為追求重要公益，且所採手段與目的間須有實質關聯性，始為合憲。

如多數意見所稱，系爭規定之主要目的，一方面係為防止工會過於零碎無法凝聚力量之破碎化現象，他方面係為利於工會與雇主間對等協商，進而簽訂團體協約，提升會員勞動權益（理由第 43 段參照）。本席認為，其具備重要公益之性質，立法目的應屬正當。又依工會法第 6 條第 1 項 1 款規定，同一廠場之勞工方能組織廠場企業工會，而所稱廠場，系爭規定明定係指具備人事、預算及會計獨立性等要件之工作場所。此等規定構成勞工結社權之限制，所採手段確實有助於上開目的之達成，且未過當，其手段與目的間應認具備實質合理關聯性。是系爭規定經得起中度審查基準之檢驗，應屬合憲。附帶一言，關於工會組織類型，立法者享有一定之政策形成空間。在有其他企業工會組織類型之前提下，團結權已獲保障，工會法即使未允許廠場工會之組成，似亦無違憲之虞。

三、法律保留原則之運作

多數意見認為系爭規定違反法律保留原則，理由在於：於現行法所定之工會制度下，「同一廠場」為勞工得以組成廠場企業工會之組織區域，其概念及適用範圍直接涉及勞工得否

⁶ 芦部信喜著、高橋和之補訂，憲法，岩波書店，2005 年第 3 版第 7 刷，頁 252。

組成廠場企業工會之要件，自屬勞工得否組成工會之重要事項，應由法律或法律明確授權之命令定之。而「同一廠場」之概念，工會法本身並未定義，系爭規定於欠缺法律明確授權之情形下逕就「廠場」加以定義，其涉及限制勞工結社權之重要事項，故牴觸法律保留原則(理由第 39 段及第 40 段參照)。

然而，從法律解釋之觀點，是否真如多數意見所稱，何謂同一廠場，工會法本身未予界定；系爭規定就廠場加以定義，欠缺法律明確授權。對此，本席不以為然。關於廠場或同一廠場之概念，工會法形式上確無定義性規定，但從工會法相關條文，特別是第 6 條第 1 項第 1 款規定之實質內容著眼，尚非不能理解其意義，因此難謂工會法本身未予界定。系爭規定只是藉由解釋，進一步將其概念具體化，應無法律明確授權之必要。申言之，先以文義解釋論之，系爭規定所為廠場之定義，並未超出一般理解之廠場概念範圍。再以體系性解釋及目的論解釋觀之，企業工會之類型，依工會法第 6 條第 1 項第 1 款規定，包括結合同一廠場、同一事業單位、依公司法所定具有控制與從屬關係之企業，或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司內之勞工，所組織之工會。既稱企業工會，該工會自當由企業之勞工組成；而所謂企業，一般係指從事經濟活動之獨立性組織。前揭條款列舉之其他企業工會類型，其雇主莫不具備一定之獨立性，俾能因應工會之訴求，達成工會法之立法目的，解釋上廠場企業工會應不例外，其廠場亦當具備一定之獨立性。系爭規定明定廠場以具備人事、預算及會計獨立性等為要件，係將母法蘊含之意旨具體化，符合文義解釋、體系性解釋及目的論解釋，應不至違反法

律法律保留原則。況立法院職權行使第 10 章「行政命令之審查」（第 60 條至第 63 條）明定，立法院對行政命令有事後審查權。各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，於送達立法院後，經立法院有關委員會審查及院會議決，認有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應通知原訂頒之機關更正或廢止之。原訂頒之機關未於 2 個月內更正或廢止者，該命令失效。系爭規定既未經立法院通知訂頒機關予以更正或廢止，則可視為立法院已默認其合法性與合憲性，司法機關應予尊重，不輕易挑戰之。

依理，行政機關適用法律時，本有行政解釋權，不待法律授權，其將解釋結果定於行政命令中，只要未超越母法之意旨，即非法所不許。事實上，各種解釋性規則內充斥著定義性規定，無庸贅言；施行細則中包含定義性規定者，亦所在多有，不勝枚舉⁷。如果均照多數意見之主張審查，則被認定違反法律保留原則者，恐俯拾皆是，將釀成法秩序之崩潰，不免令人憂心。

⁷ 下列例子，均有與系爭規定類似之情形：

1. 社會救助法施行細則第 5 條規定：「本法第 5 條第 3 項第 3 款所稱無扶養能力，指具有下列情形之一，且其動產及不動產未超過中央、直轄市主管機關公告當年度一定金額者：一、列冊低收入戶。二、罹患嚴重傷、病，必須 3 個月以上之治療或療養致不能工作。三、因照顧特定身心障礙或罹患特定病症且不能自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作。四、身心障礙致不能工作。五、依就業保險法第 25 條規定辦理失業認定或依同法第 29 條、第 30 條規定辦理失業再認定，並取得失業認定證明。」
2. 全民健康保險法施行細則第 10 條規定：「本法第 10 條第 1 項第 1 款第 4 目所稱雇主，指僱用員工之民營事業事業主或事業經營之負責人；所稱自營業主，指未僱用有酬人員幫同工作之民營事業事業主或負責人。」
3. 公務人員退休資遣撫卹法施行細則第 67 條規定：「本法第 53 條第 2 項第 1 款所定因公死亡，應符合下列要件：一、情勢要件：指執行搶救災害（難）、逮捕罪犯或執行與戰爭有關任務時，陷入危及生命安全之艱困情境。二、奮勇要件：經服務機關舉證亡故公務人員面對前款艱困情境，仍奮不顧身，繼續執行任務或防阻死傷擴大，致犧牲個人性命。」
4. 菸害防制法施行細則第 7 條規定：「本法第 18 條第 1 項第 11 款但書所稱雪茄館，指供人吸用雪茄及販賣雪茄之場所。前項雪茄館，應具備下列要件：一、營業項目包括雪茄零售業。二、雪茄或相關器具之營業額，占全部營業額百分之五十以上。三、場所設施足以阻絕吸用雪茄產生之排放物或氣味，不得影響工作人員專用之工作區域，或該場所以外之處所。」

最後本席認為，法律保留原則應如何運作，非單純形式之法律問題，更攸關立法與行政之分際，須有憲法宏觀之考察。基本上，當代各國由行政權（政府）主導「國家基本政策之形成決定」之情形十分普遍，稱之為「行政國家」現象。原本，基於法治主義，行政機關必須「依法行政」，在統治過程，亦即法律或政策之制定與執行流程中，位居下游，扮演「執行」之角色；如今，行政國家現象下，行政權同時在上游之「決策」階段，擔負決定性之功能。國會與政府之政治意象，於過去呈現「決策—執行」之垂直關係，前者屬於國會職掌，後者由行政部門負責；現今則轉換成「統治—監控」之水平關係，前者包括決策與執行，統一交付行政部門，而後者由國會擔負其任務⁸。我國立法主要由行政院提案，立法院則負責審議，行政命令由行政機關訂定，立法院則有事後審查權，適為上開趨勢之反映。時至今日，法律保留原則仍十分重要，作為憲法原則之地位不容動搖，惟面臨行政國家現象帶來之衝擊，法律保留原則應如何運作，實有重新思考之必要。

四、聲請人關於裁判憲法審查之聲請應予駁回

如上所述，系爭規定未違反比例原則及法律保留原則，應屬合憲。原因案件之確定終局判決並無本號判決主文第三項所稱適用牴觸憲法之系爭規定而違憲情形，聲請人關於裁判憲法審查之聲請自應駁回。

補充一言，多數意見係從形式觀點，認系爭規定違反法律保留，因而牴觸憲法；惟從實質觀點，認系爭規定與比例原則無違，亦即其內容合憲。在此前提下，於依主文第三項所示，

⁸ 關於行政國家現象下立法與行政之互動關係，詳參許志雄著，立法與行政的分際，收於「台灣憲法之縱剖橫切」，元照，2002年，頁280以下。

原因案件之確定終局判決均廢棄，發回最高行政法院後，最高行政法院將如何審理判決，頗費猜疑。最高行政法院可能因定期 2 年系爭規定始失效，從而仍適用系爭規定；或者形式上不再援引系爭規定，卻在解釋工會法第 6 條第 1 項第 1 款之廠場概念時，融入系爭規定之內涵。如此一來，憲法法庭所為廢棄發回顯然多此一舉，對聲請人毫無助益。最高行政法院亦可能裁定停止審理程序，俟工會法修正後，依新法續行審理（憲法訴訟法第 54 條第 1 項參照）。惟工會法之修正結果如何，難以預料，以新瓶裝舊酒方式，將系爭規定內容移置工會法中，並非不可想像。而且，等待修法期間，聲請人無法組成廠場企業工會。是無論採取以上何種方式，聲請人均不能獲得有實效性之救濟，此為本號判決最尷尬之處。