

憲法法庭言詞辯論筆錄

111 年度憲民字第 350 號及 111 年度憲民字第 3792 號聲請案，於中華民國 112 年 2 月 21 日上午 10 時在憲法法庭公開行言詞辯論，出庭人員如下：

審判長大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉

黃虹霞

吳陳銀

蔡明誠

林俊益

許志雄

張瓊文

黃瑞明

詹森林

黃昭元

謝銘洋

呂太郎

楊惠欽

蔡宗珍

書記官 蔡尚傑

涂人蓉

通 譯 王郁霖

張玫湘

聲請人 中華航空股份有限公司修護工廠企業工會

代表人 易湘岳

訴 訟

代理人 郭德田律師
蔡佳融律師
聲請人 漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會
代表人 邱振銘
訴 訟
代理人 陳武璋律師
關係機關 勞動部
代 表 王厚偉司長
訴 訟
代理人 劉宗德教授
朱敏賢律師
張詠善律師
關係人 中華航空股份有限公司
訴 訟
代理人 林更盛教授
葛百鈴律師
鑑定機關 監察院國家人權委員會
代 表 高涌誠委員
專家學者 郭玲惠教授
侯岳宏教授
林佳和副教授

審判長諭知

請書記官朗讀案由。

書記官朗讀案由

111 年度憲民字第 350 號中華航空股份有限公司修護工廠企業工會及 111 年度憲民字第 3792 號漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會聲請案，為工會法事件，分別認最高行政法

院 109 年度上字第 584 號判決、110 年度上字第 321 號判決，及其所適用之工會法施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項規定，有違憲疑義，聲請法規範及裁判憲法審查案。

審判長諭知

現在進行言詞辯論程序。

請書記官代宣讀注意事項。

書記官

本次言詞辯論實施全程錄音錄影，並在司法院及憲法法庭網站直播開庭影音。

程序進行流程如下：

1. 雙方陳述辯論要旨（請針對爭點題綱之問題陳述或補充書狀未敘明之相關內容）：
 - (1) 各聲請人陳述（2 案聲請人各 5 分鐘，共 10 分鐘）。
 - (2) 關係機關陳述（5 分鐘）。
2. 關係人陳述意見（5 分鐘）。
3. 專家學者、鑑定機關監察院國家人權委員會陳述意見要旨（各 5 分鐘，共 20 分鐘）。
4. 中場休息（20 分鐘）。
5. 大法官詢問（50 分鐘，答覆時間各不超過 5 分鐘）。
6. 最後進行結辯程序（2 案聲請人及關係機關各 5 分鐘，共 15 分鐘）。
7. 於發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲警示，時間屆至，響鈴 2 聲，請結束發言。

審判長諭知

請書記官朗讀本案行言詞辯論爭點題綱。

書記官

一、工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項規定：「本法第六條第一項第一款所稱廠場，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)，是否限制人民受憲法保障之結社自由或其他憲法基本權？其理由為何？

二、系爭規定是否違反法律保留原則、比例原則？其理由為何？

審判長諭知

在請各位開始發言前，提醒各位席位上有計時器，請掌握時間，發言時間屆滿時，請停止發言，各位來不及發言部分，請用書面補充。現在開始請聲請人方陳述意見。

聲請人中華航空股份有限公司修護工廠企業工會訴訟代理人蔡佳融律師

審判長、各位大法官及與會先進好，聲請人陳述辯論要旨如下。就結論而言，聲請人認為系爭規定違反法律保留原則以及比例原則，應屬違憲，以下分別說明之。

首先，我們認為系爭規定限制人民結社自由，依照大庭釋字第 373 號解釋，肯認憲法第 14 條保障人民的結社自由，為了提升勞工的勞動條件，應該讓勞工可以組織工會，並且享有與雇主交涉的權利，但是系爭規定要求廠場需要具有獨立的人事、預算、會計，讓勞工符合特定要件才能組織工會，就是在干預人民結社自由，我們就要用各項原則加以檢驗。然而經過檢驗，我們認為系爭規定違反法律保留原則以及比例原則，依照大庭釋字第 394、676 號解釋，工會法第 48 條是概括授權，

系爭規定只能就細節性及技術性事項加以規定，但是系爭規定卻要求廠場需要符合三項要件，已經增加法律沒有規定的其他限制，而違反法律保留原則。在比例原則審查標準上，因為涉及工會組織的成立與否，我們認為應從嚴審查。就結論而言，現行制度不僅立法目的不正當，為了達成目的而採取的手段，也不符合必要性及衡平性原則。

立法目的部分，勞動部提出的理由是避免工會力量破碎化，產生勞勞相爭的情形，但是依照工會法第 9 條規定，一個廠場只會有一個廠場工會，不會同時有兩個廠場工會，也就沒有勞勞相爭的問題。而且同一公司同時出現工會法第 6 條所規定的四種企業工會屬必然現象，勞動部為了防止工會零碎化，刻意限制廠場工會的成立要件，完全沒有脈絡可言，所以立法理由應不具有正當性。

至於手段是否過度的部分，系爭規定三要件是否成立都是由雇主掌控，如果勞工想成立工會，雇主只要輕鬆的改變公司人事、會計、預算，就能讓勞工沒有辦法組織。為了達成避免工會零碎化的目的，不一定要制定系爭規定的三項要件，可以參酌外國立法例去界定工會的規模，這部分我們後面會說明。另外，如果勞工跟總公司協商廠場的勞動條件，也不會有窒礙難行的問題，何必要求廠場要有系爭規定的三項要件呢？

最後，就像我們前面說明既然破碎化、勞勞相爭的公益目的已經弱化到幾乎不存在，系爭規定在私益上的侵害，已經造成勞工難以組織廠場工會的現象，顯然造成的損害遠遠超過想達成的利益，而違反比例原則。

聲請人中華航空股份有限公司修護工廠企業工會訴訟代理人郭德田律師

以下我們針對相關機關的主張作幾點補充回應，第一個部分，

勞動部主張勞工雖然不能輕易地成立廠場工會，但還有其他的工會可以選擇，包含產業工會、職業工會。不過工會法第6條所規定的這些工會，三種類型裡面不管是產工、企工或職工，它所代表的是不同的族群，即便是在企業工會裡面分的四種類型，同一廠場或事業單位，或控制從屬公司，所要代表族群也不一樣，所要談的勞動條件也不一樣，因此彼此的類型是不具有取代性。所以不能說因為可以成立其他的產業工會或職業工會，就不需要廠場工會，來嚴格限縮廠場工會成立的可能性。

另外勞動部所提供的統計意見裡面也講到，100年之後修正廠場工會的內容，實際上統計到現在，所有的企業工會裡面也不過只有0.03%是廠場工會，可以看得出來非常少，這樣的數據看不到之前的廠場工會究竟有什麼樣零碎化或勞勞相爭的情形，也因此我們看不到任何的數據來論證，有所謂需要防止零碎化的情形，要來制定系爭規定。

另外，勞動部也主張這是立法形成自由的一個制度，參照其他國家也有類似的限制手段，以此來論證系爭規定的合憲性，但事實上是如此嗎？目前現行的書狀資料裡面，有看到討論德國、英國及美國的資料，他們所成立的要件也都著重於例如締結團體的談判能力、代表性是否足夠，英國、美國也相近，大概也是如此。但是關於要求人事決定權，要有獨立的預算或會計設帳，其他國家不要求，只有我國才要求，但不要忘記我國有第9條規定，也就是同一廠場只有一個廠場工會，在這樣的情況之下，就只有一個，為什麼還要作這麼嚴格的限制？即便有立法形成自由，我們認為違反比例原則，諸如以上的瑕疵，系爭規定違憲。

審判長諭知

請聲請人漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會陳述辯論要旨。

聲請人漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會訴訟代理人陳武璋律師

剛才兩位律師已對本案是否有違反比例原則或法律保留原則作比較深入的說明。從另外一個角度思考，最高行政法院 108 年度判字第 497 號判決已經指出施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項會受到雇主操控，不應該受到雇主單獨設置的人事、預算、會計的影響，想要跳脫第 2 條第 1 項、第 2 項的規定。另一個判決是臺北高等行政法院 109 年度訴字第 766 號判決，該判決指出如適用施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項的規定，會造成幾個非常嚴重問題。第一，確實會操控在雇主的手上。第二，先成立的工會以及資方，可以用這兩條來百般阻礙，絕對是完全不符合工會法第 4 條勞工均有組織工會的權利，以及第 6 條不同的廠場可以成立複數工會的規定。對於整個廠場來講，原則上都是以地域性來觀察的。在整個歷史沿革而言，所謂的廠場，例如分廠，以地域性觀念來講，還是符合其觀念的。學者張鑫隆特別指出，所謂廠場，只要領有工廠登記證即可。因為它確實會形成一個獨立的空間，這個空間確實有很多員工必須面對解決自己權益的問題。本案非常清楚，漢翔工會本來已經成立且運行多年，但運行多年以來也沒有任何問題，只是後來被勞動部以施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項加以作處理。以第 1 項或第 2 項而言，會計部分當然資方有決定權，人事的任用也掌控在資方手中，預算更是如此。這三方面確實掌控在資方手上，在這種狀況下，可以說工會法第 4 條第 1 項及第 6 條本身完全沒有適用餘地，當然違反憲法第 14 條集會結社自由，所以我們認為本案確實有違憲性。

審判長諭知

請關係機關勞動部陳述辯論要旨。

關係機關勞動部訴訟代理人朱敏賢律師

我們認為本案有當事人不適格及應不受理的事由，請憲法法庭酌參。就本案確定判決部分，我們認為應該予以支持。勞動結社權與一般結社權不同，三個權利應該要綜合判斷，釋字第 373 號解釋劉鐵錚大法官及戴東雄大法官的不同意見書已有提出。我們認為本案的施行細則部分，可以綜合性的合併發揮勞動三權，故應評價為合憲判斷。憲法第 14 條對結社自由有一些基本人權的保障，但它並不是一個絕對不得限制的基本權，此從憲法第 23 條、兩公約或是歐洲人權公約的相關規定當中都可以看出來。勞工團結權與一般結社權，有事物本質的差異性，本案系爭施行細則可以實質有效的達成勞動三權的效益。

從釋字第 443 號解釋開始「層級化法律保留」後，可以看到第 214 號、第 373 號及第 726 號解釋都對於如果勞工法可以兼顧到社會秩序與公共利益的話，那麼可以作成一定的管制，我們認為在這種情況之下，應該可以有一個合理的規制作用。釋字第 740 號解釋對於勞動基準法，大法官也是採取一個中度寬鬆的審查基準，這樣的審查基準，可以作為本案的判斷。尤其釋字第 445 號及第 718 號解釋對於憲法第 14 條採取準則性許可制是合憲的，第 718 號解釋也認為國家法制對於工會法部分有一定的形成空間。如果本案採取現行的準則性許可機制，其實應該採取中度與寬鬆的審查基準，此情況下，應該是合憲的。尤其在關於廠場的規定，內容部分並沒有限制或剝奪勞工的人性尊嚴，也沒有限制剝奪或審查勞工組成工會的思想精神或言論自由，所以在判斷空間採取較寬鬆的標準，比較符合

大法官審查的機制。

就立法沿革當中可以看出，在 100 年與 103 年只是將原來廠場型的企業工會加以明確化，並沒有增加母法組織上的限制，所以應該沒有違反法律保留的問題。就明確性部分，大法官已經建置了可理解性、可預見性、可審查性的幾種標準。工會法中對廠場部分不是一個完全性，只是一個框架性的規定，有待於增補。系爭施行細則就是在這種情況下，作一個細節性與技術性事項的釐清，應該是合憲的。

比例原則部分，剛剛提到其立法目的，是符合憲法中追求的所謂勞動三權的綜合效益。事實上，只要符合施行細則規定，可以組成廠場工會；如果不符合，仍然可以參加其他工會，不會有所謂剝奪勞工結社權的基本權問題。且就立法上而言，我們看立法目的跟法制運作當中，跟德國、英國、美國事實上是相符的，也與日本採取層級化的規制相同。

為了避免工會裡面的碎裂化所產生的勞勞相爭，這樣的立法制度，其實與德國、英國、美國的制度是相同的，而且不管是行政實務或法院實務都採取相對性寬鬆的審查基準，也就是不要求絕對的獨立權，而是只要有部分的權限就可以容許，此合於比例原則與美國法中限制最小侵害的替代手段。尤其國內法制中有一個法定的會務假，如果過度碎裂化，可能會產生龐大的會務假，造成雇主的經營困難，降低其對勞工的體恤意願。

在法定同意權與法定代表權部分，如果過度碎裂化，也會產生勞勞相爭的事實，所以本案來說，它是一個平衡最小侵害且符合比例原則，而且有效的促成勞資和諧，避免導致發生衝突，兼顧公私益，實務上也從沒有認為有窒礙難行之處。

最後關於兩公約部分，兩公約施行法第 2 條明文規定僅係國

內法律位階，不是憲法位階，因此綜合前面分析，亦未違反兩公約的態樣，所以我們認為本案施行細則及確定判決應是合憲的。

審判長諭知

請關係人中華航空股份有限公司陳述意見。

關係人中華航空股份有限公司訴訟代理人林更盛教授

首先，從形式上來看，工會法施行細則本身沒有憲法上的疑慮，它是細節性的規定，若不然就認為它是解釋性的行政規則，停在這兩個可能的選項底下，沒有違憲的問題。實質上從比較法上來看，會發現我們的規定基本上是沒有問題。在幾個國家中，允許勞工團體同時有集體協商及爭議權者，第一類，明文承認中大型工會，如德國，對工會的概念稍微作限縮，但就工會典型可行使的權利，集體協商權、爭議權從寬認定。第二類，如英國、美國，對工會的概念會從寬認定，但是否賦予每個團體代表權、協商權、爭議權時會作限縮的規定。所以，第二類不可能無止盡的允許細小勞工團體都是所謂的工會，可以行使協商權及爭議權。

在過程中，要決定細分到何程度，一定會將雇主的組織因素納入考慮？我們發現不同的政治社會經濟條件，包括工會運動的背景，會讓它設立各自不同的工會，以及承認什麼是有協商爭議權的工會。沒有一個唯一最好的模式，但是有許多合憲，合乎國際公約要求的模式。從比較法來看，包括 ILO 的 Freedom of Association 這本書也有提到一些相關的概念，但是我想強調一下這個是專家意見，按照這本書的編碼第三（2018 年第 6 版），它是一個指引，指引國家機關與有權機關，在討論以及應當採取行動時的一個指引，並不是具有拘束力的裁判。有拘束力的裁判，比如 47 國都簽約的歐洲人權公

約，歐洲人權法院會明白的承認立法者有相當的形成自由，比如第一個 1976 年瑞典的判決，可以允許雇主只跟大型工會協商。2014 年，立法者為了維持當事人之間的實力對等，只給部分的工會有集體協商跟罷工的權利。第三個判決 1975 年，比利時為了避免工會方面無政府的狀態，讓勞動條件盡量可以一致適當，可以對有協商談判權與爭議權的工會作限制。那當然沒有疑問的，德國的司法也是形成這樣的結果，不論是從 1954 年到 2022 年的聯邦憲法法院都是這樣。有協商談判權的工會必須要超越個別廠場之上，也就是按照以上所看到的，廠場工會按照歐洲人權法院，可能不一定要給它協商權，也不一定要給它爭議權，因為它過於細小。按照德國法院的看法，它根本不是工會法上的工會。我國制度接近於英國、美國，承認工會作為比較細部的一個組織都可以被承認，在英國也必須要經過登記，在登記的時候有一些會被剔除掉。

談判權、代表權的取得也是一樣，要獲得雇主承認或者是多數勞工的支持，英國、美國都一樣。另外在被他們所代表的勞工範圍裡面，也都要考慮到雇主的企業組織。這種會發現一個很明顯的現象，假如按照現在的制度繼續看，我們接近英國、美國，但是也不可能允許勞工團體無止盡的細分。在細分的過程中，難免還是要將雇主的組織因素納入考慮，納入考慮的時候，當然有可能讓雇主影響工會的運作。所以回過頭來說，難道立法者一定有義務去從寬界定工會，以致於假設允許像歐洲人權法院，讓有一些所謂的工會沒有協商權、沒有爭議權或沒有意見發表的權利，一定要這樣嗎？所以我相信我們現在的情況已經非常從寬認定是工會，相較於特別是德國跟歐盟、幾個歐洲人權法院簽約的幾個國家，我們已經是從寬認定，應該是合憲的。

審判長諭知

現在請專家學者陳述意見，各 5 分鐘，都請在自己的座位上發言。首先，請郭玲惠教授發言。

專家學者郭玲惠教授

以下就兩大部分作陳述。第一、關於有沒有違反憲法第 14 條結社自由。結社自由非常重要的兩點，一個是結社自主，一個是組織自由，特別是本案涉及非常重要的內部民主，涉及到相對人的獨立性。我們剛剛也強調工會可以有多元，以德國的經驗，工會不必然須具有法人人格，工會也不必然一定要去簽訂團體協約。今天工會的角色，除了勞動三法之外，是不是還有勞動基準法等等，也有類似的角色，都值得一併參考。工會的核心意義，在於締結團體協約、處理勞資爭議等。工會法修正時，企業工會不只有廠場，其實還有其他的。換言之，具有締結團體協約的能力，以及是否具有團體協約的管轄權，這是兩件事，我們在此似乎沒有作澄清。依照兩公約對於工會組織的限制可不可以？是可以，但是否要採取比較寬鬆限制或是嚴謹限制，本人是採取比較嚴格，因為此涉及到自由權部分。有無違反法律保留原則，我就不多述，從歷屆大法官的解釋很清楚可以做一個法律保留，尤其工會法本法並沒有規範，但法律保留原則必須不能違反比例原則。工會法施行細則歷經兩次修正，第一次修正加入了三大要件，這三大要件是符合比例原則的，為什麼？因為工會的核心雖然立法說明是為了避免關係企業下的小工會過多，容易削弱團體協商的能力，但其實此非真正的核心問題，真正的核心問題是要保障工會的相對人獨立性，相對人獨立性，也就是能夠不受制於它的相對人，能夠執行工會的任務。因為有獨立的人事、預算等等，才有辦法執行團體協約簽訂的內容，才有辦法具有訴訟上的當事人

能力，所以這樣的限制是合憲的。第二次修法就產生了很大的問題，除了擔保相對人獨立性之外，又加入了非常多不當的聯結，舉例而言，第一，忽略最近性原則，目的是要避免破碎化，卻忽略廠場工會才能夠考慮到當地事業單位特別廠場，譬如勞基法所實現的工時的配置，各種同意權的行使。以勞動部向來的解釋，認為如果有廠場工會，以及有比較高的關係企業工會，會以廠場工會為優先，可是卻不讓它組織廠場工會，相對它的權益是無法保障的。何況廠場工會是有人數 30 人以上的限制，工會法第 9 條亦有明文企業工會以一個為限。

第二、合理性不足。以工會的相對人獨立性，卻受制於事業單位的經營模式，包含它是不是能夠有盈虧、獨立會計。另外，它締結團體協約的能力，以及它是不是能夠管轄，作了一個不當的聯結。所以想達到目的所採取的手段，特別是工會的大小規模與它是否有獨立性，並無相關，相對人的獨立性不等於介入事業單位的經營權。

最後我的結論，憲法第 14 條結社自由必須嚴格的審查，必須達到兩公約所規範的程度，施行細則並不違反法律保留原則，但是第二次修法是違反比例原則，是違憲的。

審判長諭知

接續請侯岳宏教授發言。

專家學者侯岳宏教授

審判長、各位大法官以及各位先進大家早。想先跟審判長請示，因為下午有課，所以我只能待到表定 12 點 10 分，屆時請許可離開。另外，今天所陳述的內容，事實上就書面的部分再去作口頭的一個強化，以結論來講，剛好跟我的恩師，也是我的同仁郭玲惠老師採取不一樣的意見，表示我們是非常的獨立來作這樣的一個鑑定。在這個內容裡面，事實上從各國的

發展可以知道團結權在憲法上的一個保障，有時候因為整個歷史發展不同，有些是規定在憲法層次有團結權的一個規定；有些可能它的立憲比較早，當時並沒有討論到團結權，所以可能就從結社自由來導出，這大概是有關團結權，各國在憲法層次的狀況。在這次的爭議裡面，當然會涉及到 ILO 第 87 號、第 98 號相關的公約，我在相關整理的部分，特別注意到可能跟我們臺灣狀況會比較類似的日本，日本在憲法層次有規定團結權保障，日本的工會法對工會的部分要求所謂的自主性要件，一般的資格要件以及所謂的民主性要件，就是特別的救濟程序的要件，符合自主性要件就是一般的工會，但是，如果要進行工會法上面一些特殊，例如不當勞動行為的聲請等等，就會要求去證明要有章程符合法人資格等資格要件的審查。整個日本的部分，事實上如果再往前推溯的話，事實上在 1945 年以前，那時是屬於採用所謂的申報審查的一種方式，所以在日本的部分，雖然現在它是自主性要件，就是工會，然後要特別程序，就要有一個資格審查，但整體而言，還是對工會有一個要求，所以整個討論裡面，對工會的一個組成，事實上也有違憲或不違憲的一個討論，但是大部分所看到的文獻裡面，當然也是有違憲的意見，不過有一部分，蠻多認為應該是整體來看，就是在法規上、立法政策上，為了配合工會的需求，有必要作一些相關的調整，而且它們也引用例如美國，雖然工會只有組成，但是在團體協商的部分，有所謂的一個比較複雜的程序，需要代表權的一個認定，事實上強調上開各國的部分本來就會有因為立法政策的需求去作這樣的調整。在我國的部分，當然也會涉及到兩公約以及之前大法官釋字第 373 號相關的解釋，這裡我在整理的時候特別有注意到，廠場工會的部分，事實上在我國歷史上從過去的發展本來就存在，當然一再的

修正、演進，有一些比較細微的規定，所以在過去就已經有廠場工會的一個存在，特別要留意的是在目前的法制裡面，對產業工會、職業工會還有企業工會，特別考量企業工會一般認為可能比較弱小，所以有一些特別的保護機制，包含在會務假、會費代扣有特別的規定，還有團體協商資格，假如你是企業工會，就取得了協商資格，所以企業工會這樣認定上，就會產生出工會法上面的相關的一個保護，從這樣的結論上來講，包含這個規定到底有沒有限制結社自由或憲法基本權？我在結論上如書面所載，認為並沒有違憲。這個規定事實上也是對當時勞資關係現狀的一種反應，沒有符合規定的，事實上可以在有同類型的公司裡面的其他企業工會可加入，或參加產業工會或其他職業工會。此外這個規定，在結論上也認為沒有違反法律保留原則以及比例原則，大概以上。謝謝。

審判長諭知

接續請林佳和副教授發言。

專家學者林佳和副教授

審判長、各位大法官、在座各位先進大家好。我想我雖然被委以針對第二個爭點作鑑定，不過我想跟第一個爭點基本上沒有辦法區分，就容我一起談。相對於其他幾位鑑定人，包括兩造，我比較從憲法基本權釋義學的角度來切入。我的提問是，到底什麼是一個合憲的立法形成下的廠場型企業工會？在這前提之下，廠場如何理解？如果要回答法律保留、比例原則等等，可能就要找出。別忘了我們在憲法法庭，我們不在其他地方，所以到底憲法規範性上有沒有存有具體的工會圖像？才比較有辦法去看待工會法，包括母法跟子法的關係。剛剛幾位先進都提到對於勞工的團結組織，如果學理上叫同盟的話，在世界各國的發展不會像一般結社自由那樣的單向性，如德國

沒有法律規定，但卻有法官法發展，同盟只能跨企業組成；最嚴格的也有像日本一樣，特別在戰後因為美國占領軍的影響，相對走向自由主義式思維，就是在國際的觀察上，關於勞方的同盟組織必須有特別的看法，這個看待當然會有一定的切入點。我大概分為六個角度跟各位大法官報告我的看法，第一個當然是結社自由需要法律的形，法律形不不但有必要性、具體化，對於結社自由的真正落實是重要的。我國工會法制的特徵已經相對的脫離了一般結社自由那個傳統、接近絕對的自由權，而是走向類似制度保障。我國憲法對於工會組織採取某種開放性，但當然如果站在特別是勞動基準法從 2001、2002 年修法之後，賦予企業工會共同決定權，廠場定義是否過度嚴苛是值得討論，但是站在結社自由整個立法形成的面向，如何回答這個問題？我最後的結論是，恐怕戰場會在行政跟立法，不在憲法法庭，也就是說，系爭規定並不是真正違反法律保留的問題，而是它已經產生了類似制度保障的這個特徵。傳統上在結社自由的基本權釋義學上，都會提到結社自由必須法律上形，它跟其他傳統上完全的防禦權有很大的差別，結社自由不只需要法律的形，它必須要有一定的框架，乃至於實體權利，才能夠整合入普遍的法秩序之中。我國的法制發展，特別在工會幹部的特權，已經產生了學理上所說的立法者就程序上、組織上、給付上標的形，我們給了企業工會不少的行為選擇、權限的自由，所謂法律上的能力，這是臺灣相對於其他國家勞方同盟法制一個非常獨特的點。廠場工會包括民國 100 年（2011 年）前修法，乃至於修法之後，事實上整個法規範沒有太大變化，但必須承認在個案適用上確實呈現歧異，但那是行政機關在適用上必須盡量一致的問題，憲法對於工會，乃至於從 1929 年工會法制定到現在，將近 100 年的形之

中，中華民國法秩序的工會法已經形成了一個憲法規範性開放，但整個法制的發展，形成社會行動者一個重要基礎的狀況跟其他國家相對不太相同，當然必須承認從基本權有效性，特別是我們從賦予這個企業工會共決權的角度，我個人會認為，恐怕廠場定義需要加以檢討。對於所謂雇主對於勞工勞動條件有一個統一的利益，這個憲法法益在德國聯邦憲法法院關於協約單一性的爭論中也被否決，換言之，雇主並沒有那麼大的利益，要勞動條件統一，進而限制工會的型態。我想我的時間已經到了，最後我個人的看法是並沒有到違憲的程度，但有兩個選擇，一個選擇是在現行系爭規定基礎不變的情況之下，到底能不能為了確保基本權的有效性，在所謂人事財務等等的獨立性上作一個比較實體的認定，我個人是比較傾向這個；或是另外一個選擇，回到立法形成自由。事實上在 2011 年工會法修法以前，工會界有不少的呼聲建議廢除，建議不再容許廠場工會的出現，但不論如何，戰場的第一個選擇在行政，第二個選擇在立法機關，不在憲法法庭。謝謝。

審判長諭知

接著請鑑定機關監察院國家人權委員會代表陳述意見。

鑑定機關監察院國家人權委員會高涌誠委員

審判長、庭上諸位大法官、參與本次言詞辯論的先進，大家早。本件憲法訴訟涉及的是勞工結社自由問題，以下從國際公約及國際勞動基準說明國家人權委員會之意見：

首先，依據《兩公約》與《ILO 國際勞工公約》，勞工應享有組織結社自由權。兩公約對於集體勞動關係之保護規範，主要在於勞工的組織結社與工會罷工的行使保護。其中「結社自由」不僅是勞工組織工會及加入由其自身所選擇工會之自由，更重要是「勞工組織工會的型態與方式」；而勞工要組織何種

型態之工會，或以何種方式組織工會，依兩公約規範，「僅受關係組織規章之限制」且「除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外」，不得限制此項結社權利之行使。

無論是公民政治權利國際公約第 22 條第 3 項，或經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 3 項，因為都同樣提到需依照 ILO 國際勞工公約，所以必須檢視 ILO 國際勞工公約的相關規定，而 ILO 國際勞工公約對於勞工結社自由之保障，以第 87 號與第 98 號公約為中心。

ILO 第 87 號公約的保障內容主要有二：一是「結社自由」，另一是「團結保護」。勞動者享有加入組織之結社自由權利，應包含：(1)遵守「無差別(歧視)原則」。(2)成立或加入組織應採「自由主義」，不得有事前之許可程序。(3)個人得自由選擇成立或加入組織，唯一對此之「自由」得予以限制之根據只有基於組織的章程規定。

我國企業工會因採取單一主義的工會制度而易於產生對於企業工會設置是否該當規範要件的審查認定爭議。雖然 ILO 第 87 號公約並未規定締約國負有「容許存在多數工會」的義務，但如果透過「法律」的規定而形成單一工會制度，則可能有牴觸條約的問題。根據 ILO 提出的報告指出，締約國不得以法令強制單一工會制，國家法律不應特別支持或阻礙新工會替代既有工會，或以具協商權之工會已存在為由拒絕新工會之登記。亦即，在特定組織範圍內現有之工會組織不應成為成立新工會組織之阻礙。

而 ILO 第 98 號公約，主要是針對第 87 號公約加以補充，尤其是對各種不當勞動行為予以更明確規範。其第 2 條更要求勞工所屬組織其設立活動或管理，免受不當支配介入。因此依

ILO 第 98 號公約規範的內容。如果依照現在工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之相關規定，是很容易產生雇主以經營組織變動與管理的手段，達到對特定工會的限制。

換言之，企業若要藉由經營組織調整之手段以達到特定「廠場」喪失或難以符合「獨立人事、預算及會計」之要件，則會導致該特定廠場工會難以具有適格之工會組織的資格或地位，將發生企業有效實施弱化特定工會實力之不當勞動行為。現行關於以「廠場」為組織範疇而建構之工會制度，要求「廠場」必須具備獨立人事、預算及會計制度，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等規範，顯然導致廠場工會之登記審查制度趨於嚴格，並使該廠場工會得否登記成立之認定基準建構在雇主之企業經營權的基礎上，恐衍生雇主經營權凌駕於勞工團結權而使勞資關係難以對等之情況，亦即現行法律上對於廠場工會成立之要件，有造成對勞工團結權不利益之虞。

國家人權委員會從集體勞動人權保障之重要國際公約規範，認為工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之規定：

(一)難謂該當〈公民與政治權利國際公約〉第 22 條及〈經濟社會與文化權利公約〉第 8 條之要件，與兩公約保障勞動基本權之要求有間。

(二)廠場工會必須該當「獨立人事、預算及會計」之要件，與國際勞工組織第 87 號和第 98 號公約所定之團結權保障規範未盡相符。

審判長諭知

陳述意見之程序結束，現在休息 20 分鐘，11 時 10 分續行言詞辯論。

審判長諭知

本庭續行言詞辯論程序，現在進行大法官詢問程序。答覆的時間各不超過5分鐘，答覆時請在席位上坐著發言。有哪位大法官要提出問題？

（蔡大法官明誠表示有問題提問）

審判長諭知

請蔡大法官明誠提問。

蔡大法官明誠問

這邊有幾個問題請教與會人士，先請教關係機關勞動部，勞動部在資料裡面顯示現行實務上有關系爭規定與登記制度之運作上沒有窒礙難行，但我們有做實證及調查詢問來看，各縣市回來的意見，大概分三類型，一是沒有窒礙難行，但是沒有改革意見；二是沒有窒礙難行，但是有提出例如：資料取得不易、工會登記制度不甚明確，甚至企業工會相關的定義不是很明確等意見；三是比較直接，也不是少數幾個縣市，大家看資料就知道，我就不一一指出來，不但認為現在實務運作上有窒礙難行，而且還提出一些改革建議。但相關機關勞動部主要是負責勞動方面的事項，在此要藉這機會請問，現在有關工會，從剛剛各位所提之意見，可以看出來引用的不管是獨立的會計單位，是引經濟部民國50幾年的函釋，另外還有有關相關工會的概念，是內政部71年間的函釋，在此調查機制下，加上函釋相當的舊，我不是說老的函釋就沒有價值，但在此請問勞動部未來有沒有相關修法計畫，或實務上有無登記制度之改革，若今天無法回答，請於一星期內補陳資料。

剛剛有專家提供意見，個人收穫很多。請教林佳和副教授，林教授是德國法專家，我想請教德國基本法第9條第1項是一般結社自由，第3項就是所謂同盟自由，但在您的意見上，兩者都互相交錯論述，比較特別是有引到Jarass與Kemper在德國

基本法註釋書的見解，我也特別參考其新版的書，在此請教，在定位勞動基本權被侵害時，第一種情形它有沒有干預(Eingriff)，第二種情形，如教授所說是立法形成、制度性保障，第三，您剛剛用越有給付性質的話，越可能就合憲，我不知道有無認知錯誤，林教授採的見解比較像是立法形成、制度性保障。但是我們要問一個問題，原因案件會導致這樣的爭議，例如：臺中市政府或桃園縣政府，確實在事前審查時被許可，後來到勞動部被否准，後來在行政法院又被維持，在此情況下工會的概念，只是一個工會法的概念，而無憲法勞動基本權侵害或干預的問題？

於此也請教侯岳宏教授，區分為憲法的工會概念與工會法的概念，若當作工會法的概念，工會基本上就可以自由形成，但工會之組織准許與否，難道沒有如德國基本法第9條第3項所說是同盟性質，而不僅是一般結社的性質，您可否再將相關的意見書所說，再作說明。

請教郭玲惠教授部分，比較傾向違憲說，但是又認為沒有違反法律保留，只是比例原則的問題，但企業工會基本上沒有三階段。第一、有沒有內部組織或加入工會之自由？第二、對外，德國法基本法第3條有對外團體協約交涉，再來最重要是有團體行動權，一般解釋為爭議權或罷工權，此勞動三權假設當作憲法保障的核心，若不將之規定在工會法，而是放在細則中，會不會有法律保留之疑義，當然您的結論是沒有，但藉此機會可否請郭教授再作補充說明。

最後是侯教授也是勞動法專家，可否藉此機會談一下我們要如何來區分所謂有憲法上工會概念與工會法的概念，因為關係人也引教授的說法來作立論基礎，或許可以多一些說明，給予我們參考。以上幾個問題請教大家，謝謝。

審判長諭知

請關係機關勞動部回應。

關係機關勞動部訴訟代理人劉宗德教授答

審判長、各位大法官，關係機關勞動部指派代表授權我訴訟代理人來發言，有關蔡大法官的要求，勞動部是否有修法之計畫、今後方向如何，是否容許一週內再以書面向庭上答覆，感謝。

審判長諭知

請林佳和副教授回應。

專家學者林佳和副教授答

感謝蔡大法官的問題，請容許我這樣回答，如果沒有誤解的話，德國基本法第9條第1項一般結社自由，第9條第3項所謂的特種結社自由，特別稱之為同盟自由，事實上是從威瑪時代就有，也就是今天說的直接第三人效力的來源，我國畢竟在中華民國憲法本文或增修條文、大法官釋字第373號解釋以降，並沒有完全像也不可能像德國基本法第9條第1項那樣的著墨，所以我剛剛的論述，重點未必是這一個，而是站在勞方同盟自由，必須帶有特定價值，它不像一般結社自由價值中立，只要不犯罪，原則上就會接近我剛第一次發言的用語叫做「接近絕對的防禦權」。所以今天我們會在絕對防禦權以外往前延伸的結社自由，我們會稱之為對於基本權的形成，而不是用基本權的侵擾去稱呼，重點在於法規範是制度保障之效果，法規範之形成，包括長久運行，是要讓其更有效地貫徹。「同盟自由」憲法保障賦予之任務，例如協商、爭議的可能，不能夠依賴與受制於對手，所以為什麼在德國之形成必須跨企業，雖然是在用 *überbetrieblich*，但是是跨企業，不是跨廠場的概念，所以重點與一般結社自由不同。

關於勞方同盟自由的重點在於整個法規範的形成，是不是有效的貫徹其基本權，此觀點就是我剛剛鑑定意見所談的，也就是我會認為剛才蔡大法官也提到，就是有什麼類似制度保障，乃至於行政機關實務上必須在具體個案中，看個案的所謂廠場工會的形成，對於整個勞動法要賦予它的權利，例如：勞基法的共決權、勞工保護法的勞方協商，乃至於一般協商等等，有沒有貫徹之可能，如果有就應該容許。所以我認為現行法之空間，未必是施行細則規範文字表面上看來的嚴苛，當然這是值得討論的，不是一個憲法的問題，我是以這個角度來觀察今天的系爭規定。

審判長諭知

請郭玲惠教授回應。

專家學者郭玲惠教授答

謝謝審判長及蔡大法官，我主要提兩個，一個就是為什麼我認為沒有違反法律保留而違反比例原則，因為從我們慣來的解釋，還有從兩公約來看，事實上並不是不能針對立法形成裡定義什麼叫企業工作任何的規範性限制，但是要作這限制，必須在合理而且不違反比例原則的狀態之下，因為工會法並沒有解釋，而且工會法第 9 條其實限制了一個企業工會只能組一個，為了執行這樣的必要性，所以以工會法授權在施行細則作一個規範性的定義是可以的，但是當我們考慮有沒有符合比例原則，要去思考一件事，也就是回到憲法第 14 條，剛剛投影片的第 1 張，所謂結社自由的兩個核心，一個是組織自由，一個是結社自主，結社自主就是包含內部組織的獨立性，但是今天內部組織的獨立性，目的在何方？就是工會法所說的要執行這個目的，讓他可以有締結團體協約的能力、有爭議的能力，但是不代表一定會去做這些，他能做這些還涉及到締結團

體協約管轄的問題。所以，當內部組織的獨立性受制於事業單位的企業經營的模式，包含是否有獨立的會計單位，不是獨立會計制度，而是獨立會計單位，還要能夠負責盈虧，這樣的結果就會導致內部獨立性受制於相對當事人，就影響到可能的組織自主，所以是不符合比例原則。那為什麼不符合比例原則？因為你要限制他，是要能說明因為我若不限制你，你沒有辦法執行締結團體協約能力，沒有辦法有爭議權，但是企業工會規模的大小跟是不是能夠締結團體協約獲得增益行為並沒有直接關聯性，何況工會法限制籌組工會人數至少 30 人以上，重點在是否組織獨立，是不是能夠有協商跟談判能力，而不在事業單位內部的經營模式與是否過小的狀態，簡單回答如上。

審判長諭知

請侯岳宏教授回應。

專家學者侯岳宏教授答

感謝蔡大法官的提問，簡單就所知道的相關狀況作以下報告。先從日本法的角度來說明，在日本的話，如同剛剛所報告，在憲法層次裡面有團結權保障，在法規的層次裡面，為了實踐團結權保障，一般在說明裡面會認為在工會法中會有刑事免責跟民事免責的規定，另外還有一個是不當勞動行為的救濟，這是一個制度性保障，在這樣的保護規定裡面，事實上又回到工會的相關規定，剛剛提到工會法第 2 條是自主性的要件，第 5 條是特別如果要提起不當勞動行為，或是所謂的團體協約的一般性效率等等的所謂資格性審查的要件，在日本是這麼處理。

東京大學荒木尚志老師的教科書裡面，將它分為三類，一個是全部都符合第 2 條、第 5 條，稱作所謂的符合法規的工會。第二類型，認為只符合第 2 條，沒有符合第 5 條資格審查的

要件。第三種稱作都不符合，但可能算是御用工會，屬於所謂的憲法上的工會等等的類型。差異在於如果是憲法上的工會，在解釋上可能可以使用所謂的民事免責或刑事免責等等的討論，如果是缺乏第 5 條資格要件的話，就是一般性的工會，只是不能提起不當勞動行為救濟等等，但要提不當勞動行為就一定要全部都符合，大概是這樣的分類。

如果從這樣的角度來思考臺灣，當然還有討論空間，因為團結權若從釋字第 373 號解釋結社自由推演出來，具體上團結權的內涵當然有討論空間，可是在勞資爭議處理法第 55 條第 2 項、第 3 項，對於刑事免責、民事免責也有一些規定，這些規定事實上也是為了實踐所謂的團結權保障產生出來的結果，這一部分對於不符合工會法上的工會的要求，到底能不能主張刑事免責、民事免責？學理上還有討論空間，不是絕對能爭取或不能爭取。如果進到工會法的話，在職業工會、產業工會、企業工會，事實上在企業工會的部分，如同剛剛所介紹，考量到可能協商的能力比較弱，所以包含在會費代扣、會務假及團體協商上，給予相關的算是保護的一些措施，所以在符合這些要件之下的企業工會可能有這樣的一些制度性保障，所以才會認為應該要綜合觀察，因為涉及到整個工會運作的制度，以上意見提供參考，謝謝。

（蔡大法官焯燉表示有問題提問）

審判長諭知

請蔡大法官焯燉提問。

蔡大法官焯燉問

有一個問題請教兩位聲請人，一個問題請教勞動部。首先請教聲請人，一般談團結權、協商權跟爭議權，是合併觀察，根據我國的工會法，只有企業工會可以行使爭議權，想問的是，聲

請人所在乎的只有團結權？還是後續還有協商權跟爭議權呢？還是你們只是希望透過廠場這樣的單位來主張，比方類似相關勞基法所規定的權益呢？還是認為公司的企業工會沒有辦法代表你們保障應有的權益？如果你們覺得公司的企業工會沒有辦法代表你們保障權益，有沒有具體客觀已經發生的事實可以舉例？說明企業工會沒有辦法保障你們的權益，所以有需要在廠場成立工會，保障廠場員工的權益。

這邊還牽涉到一個問題，假如只牽涉到團結權的問題，可能資方最在乎的是，根據工會法，國家所特有的這些工會幹部有所謂的會務假，其他國家可能沒有，這樣會增加許多營運成本，如果只是單純如此，站在勞動部的立場，假如只是在乎團結權的問題，而沒有後續的協商跟爭議，是不是可以因地制宜，回歸團結權的本旨，不要限制太嚴苛？勞動部有沒有思考，假如只是會務假的負擔問題，有沒有可能全面性檢討這樣的問題？以上，謝謝。

審判長諭知

請聲請人中華航空股份有限公司修護工廠企業工會回應。

聲請人中華航空股份有限公司修護工廠企業工會訴訟代理人郭德田律師答

針對蔡大法官剛剛詢問的問題，究竟為什麼堅持要成立廠場工會？考量的是什麼？是不是要來爭取這些權利？必須說明的是在修護工廠的情況之下，華航其實有自己的一個事業單位的企業工會，當時針對修護工廠來成立企業工會，也確實發生大企業工會沒有辦法足以代表修護工廠，才會發生這種情況，他們有必要自己以廠場為單位來成立一個修護工廠的企業工會，確實也因為有不一樣的族群、不一樣的利益考量，會有這樣的需求，所以並沒有辦法說，好，我不要成立廠場工會，

回到大企業工會。在華航這麼大的企業裡面，不是只有修護工廠，有空服員，有機師，還有其他人員，當一個大的企業在投票表決事項的時候，要去談判勞動條件的時候，如果修護工廠沒有足夠的聲音，或者代表性不夠、人數不夠的狀況之下，恐怕有可能變成在談判下被犧牲的族群。所以回到工會法第6條的情況，既然都已經設計成企業可以分成四種類型的企業工會，其實立法目的看得出來，不同類型的企業工會，就是要用不同的族群作為一個團體來跟雇主進行協商談判，所以也確實有發生這樣的一個情形。談到要提供具體客觀爭議的內容，是不是容我們後續再補充書面資料給蔡大法官，以上。

審判長諭知

請聲請人漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會回應。
聲請人漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會訴訟代理人陳武璋律師答

就這個問題分兩部分說明，第一部分，漢翔沙鹿工會原先已經成立了，臺中市政府也准了，事實上本身也運行多時，一直沒有出現勞動部所謂的產生勞勞相爭的問題。第二部分，沙鹿工會跟原來的臺中工會有地域上的差別，一個是在臺中市區，另外一個在沙鹿廠區，在地域上來講是有隔離的，而且還有相當距離。第三部分，漢翔沙鹿工會基本上還有修護飛機、製造飛機等等的工作內容，甚至跟美國還有飛機場的未來的合作關係，所以未來整個勞動條件來講，勢必跟原來的臺中廠區會有非常多的區隔。第四點，確實在整個運作上，也曾經締結過團體協約，這部分並沒有任何問題。其餘部分再以書狀說明，謝謝。

審判長諭知

請關係機關勞動部回應。

關係機關勞動部訴訟代理人劉宗德教授答

審判長、蔡大法官，關係機關勞動部指派代表授權訴代作以下的發言，有關蔡大法官所詢問的，到底企業工會在乎何種權利？到底有沒有什麼樣的具體客觀事實？如果僅靠事業單位沒有辦法保障勞工權益的實例，以及第三點，除了會務假、法定同意權、法定代表權以外，勞動部如何作全面性的檢討？因為這幾個大問題，勞動部須作審慎評估，連同前面的修法可行性的評估，審判長及庭上是否能多給一點時間，讓勞動部準備完足之後，再以書面答覆？具體多少的時間，不知庭上有何指示？以上。

審判長諭知

在言詞辯論結束之後，會跟各位說明。

（蔡大法官宗珍表示有問題提問）

審判長諭知

請蔡大法官宗珍提問。

蔡大法官宗珍問

請教林佳和副教授，因為您沒有直接提到這個問題；也一併請教侯岳宏教授，因為您寫的內容有必要再澄清。想請教爭點提到的一個基本問題，就是系爭規定是否違反法律保留原則？現在講的系爭規定是施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項規定，系爭規定之內容有無必須於工會法中為規定之理據？第二個問題，如果不是到達強化法律保留的要求的話，系爭規定的內容有無在法理上必須要明確授權，而不是經由施行細則的授權規定來進行授權的正當理據？侯教授雖然也有提到這部分的內容，但好像沒有分得那麼細，以上請教兩位教授，謝謝。

審判長諭知

首先請林佳和副教授回應。

專家學者林佳和副教授答

這個會涉及到對於法律保留在憲法賦予它應有的功能上的切入，我的意思是如果法律保留比較停留於非常形式面的，只要在母法工會法沒有任何稍微具體的規範指向，施行細則就不能做，這是最嚴格的。我個人的法律保留，事實上不管在理論上或大法官憲法訴訟實務上，都會對於例如替代法律的行政行為等等，事實上某程度在權力分立，最重要的在整個憲法規範性上，如果沒有重大到一個程度，特別是經由長久的實務運作，就未必一定要以那麼形式而嚴苛的法律保留，當然這涉及到選擇的問題，所以我為什麼在鑑定書中並沒有特別在形式的法律保留拘束上太多的著墨，包括剛剛第一位蔡大法官提到的問題有關，我一直認為在這個主題上未必像日本，因為日本有非常特殊的環境，所謂憲法上的同盟跟制定法上的同盟加以區分，我會把整個憲法所理解的工會看作是同一個問題，所以就沒有特別去切入這一點，所以在對於大法官所提出系爭規定有沒有違反法律保留，不管是第三位蔡大法官提到的兩個層次上，我才會作一個比較整體性的回答，所以我不認為這一個形式法律保留的角度是回答問題最重要的關鍵，除非把形式的規定視為討論合憲、違憲一定要注意的點，可能就會不同。我們認為從國民黨政府來到臺灣，在 1960 年代形成威權時代的工會法政策的背景或有關聯，換言之，重點已經不只是民國 100 年的工會法修正。容許我先簡單這樣回答，謝謝。

蔡大法官宗珍問

可否請林教授針對此問題作結論？

專家學者林佳和副教授答

我認為對於勞方的同盟組織，它是非常複雜的法秩序形成過程，憲法在面對社會行動者數十年來在行政機關，乃至於立法

者，可能某種程度殘缺不全，至少在民國 100 年以前的情況之下，面對此問題，我不會認為從憲法規範性的角度出發，沒有提供太清楚的規範跡象，從憲法回答這個問題，它必須留待特別是立法與行政乃至於社會行動者有最好的形成結果，這是我的結論。

審判長諭知

請侯岳宏教授回應。

專家學者侯岳宏教授答

感謝蔡大法官的提問，我的理解是工會法相關規定是不是違反法律保留，要不要放在工會法去規定，以及施行細則的規定有沒有違反法律保留，我大概是簡單這樣的理解。整個處理上，就我觀察工會相關運作，如同剛才所提到美國的部分，雖然我在書面沒有提到，美國相對而言是可以組成比較大的工會，但在另外一個層次，在團體協商的過程就有要求比較嚴格的程序，而此程序要花費蠻多行政資源去認定到底有沒有協商資格。日本的部分，相對而言他們在憲法層次有團結權的保障，也採用所謂複數工會，所以他們在一個企業中可能有許多種類的企業工會存在。我觀察到的資料中，他們也有部分學者認為此勞勞紛爭與美國相比，美國透過團體協商的認定，取得單一工會，他們會覺得日本這種勞勞紛爭實在太多，大概有此現象。另外我也留意到日本他們當然也有產業工會與職業工會，而選擇企業工會，主要是戰後他們認為企業在對話，還有對企業的發展可能比較有利，所以許多工會採用的企業工會或是廠場型的企業工會來作組織。這樣的組織，事實上我也一直在想，日本用廠場企業工會或企業工會，廠場是怎麼定義的？我找好多資料，可能礙於自己的能力，我沒有看到有關對廠場的定義，但是我找到在他們的勞動基準法中對事業所、事

業有定義，他們只用事業、事業所，其他詳細的是透過行政解釋令去講何謂事業或事業所，所因應的他們認為這是勞動檢查相關機關在行政處理上所須判斷者，等於在勞基法的個別勞動法的層次中，各個勞動檢察署他們對公司中哪些屬於所謂廠場已經掌握住，而且他們是透過行政解釋，對事業是指以營業為目的的一定場所。當然原則上大概一個事業所，他們的勞動檢察署就認定是一個廠場，基本上是透過行政解釋來處理。我最後在處理臺灣的部分時，雖然要討論到底要不要放在法律中規定，或到底施行細則有沒有違反法律保留等，但是結論上我粗淺的意見會認為這應該是屬於立法形成，與法律保留無關，謝謝。

（黃大法官虹霞表示有問題提問）

審判長諭知

請黃大法官虹霞提問。

黃大法官虹霞問

大家好，首先，從剛才聽到的，不曉得三位教授是不是認為所謂獨立人事、獨立會計、獨立預算是工會法下廠場工會當然應該有的內容，你們的意思是否如此？

第二點，想請教聲請人一及二。剛才副院長提問，你們的答覆有提到華航企業工會不能代表修護工廠的勞工，就這部分，本席希望你們在書狀中多寫一點，為何、如何不能代表？也就是有特別承認廠場工會的必要性，請你們以書狀回復。本席知道的是，在工會法、團體協約法、勞動基準法其實賦予很多工會非常多特權，可是對於企業工會含廠場工會，沒有最低比例的代表限制，也就是 30 個人發起，但是本席看不到必須有工廠勞工多少比例的代表才能組成工會。工廠可能有 300 或 400 個人，但它並沒有說必須有過半數的勞工。本席還發現團體協

約法中第9、13、17條，甚至說團體協約的結果是不及於沒有加入會員的勞工，而且還規定雇主不可以給他同樣的優惠。本席關心的是，請問貴工會（二個工會）各有多少勞工比例加入貴工會，有過半數嗎？請你們以書面回復。

就勞動部的部分，本席覺得工會如果沒有那些特權，其實能成立就成立，這是很單純的結社自由。問題是在工會法底下，我們特別有企業工會，企業工會有兩種，一個是廠場，一個是同一企業的工會。企業工會本身可以成立，如果有獨立廠場，也可以成立。請問勞動部，為何你們在工會法規定准成立廠場工會？而且你們是在一個認知底下，還要這樣做，請問你們的認知為何？因為我們必須結合所有勞動法規來看，你們是不論其代表性，有無過半數勞工加入此工會，但是均賦予其團體協約權、爭議權、同意權，包括無薪假、職務假等特權，給他們這麼多特權，請問你們的立法目的為何？你們為何認為廠場應受如此保護？理由為何？目的為何？這是請教貴部的第一個問題。

第二個問題是，聲請人、郭教授及國家人權委員會都說你們現在透過系爭規定所定的這些條件，均可由雇主加以控制，就會阻礙與限制勞工成立廠場工會，請問你們就這部分的想法為何？如同剛才侯教授所述，如果我們回復到勞基法底下的概念，也就是事業單位的概念，難道我們不能客觀上判斷其是否符合抽象的工廠登記？因為系爭規定後面也有規定要有工廠登記、商業登記、營業登記等，這麼多的登記其實有非常多條件，難道符合這些要件，還不足以成立廠場工會？為何你們還要再另外加上獨立人事、預算、會計的要件，這些要件如何是必要的？

第三個是希望你們提供資料，因為林佳和教授特別提醒，他認

為本件可能是個案適用的問題，而不是違憲與否的問題。聲請人方面也說大概有 30 件是核准的廠場工會，絕大部分都是企業工會，請你們幫忙整理這 30 件核准的個案資料並提供。其他如果你們否准，也請你們提供否准資料，這樣我們就知道該規定是否符合明確性，有無違反法律保留原則。假如資料看起來不一致的，如同林佳和教授所述，是適用上的不一致，我們也要列入考慮。

審判長諭知

請郭玲惠教授回應。

專家學者郭玲惠教授答

就像我剛剛所說，第一次修法只有寫獨立人事、會計及預算，我認為這是合乎目的性的必要限制，但是第二次修法更進一步把這些衍生到負盈虧、獨立人事制度等，就是加諸不必要的限制，所以我認為如果只有單純的，是可以的，但是後面加諸的，是不可以的。

審判長諭知

請侯岳宏教授回應。

專家學者侯岳宏教授答

事實上在思考此問題時，我本來是單純從結社權或團結權保障，就不用細想，當然會覺得似乎就是過度限制工會的 formed，但是我考量到工會有很多類型，而對企業工會，我們的保障真的比較高，包含剛才說的會費代扣，還有會務假等，所以整個綜合起來，特別我們還有團體協商，在目前的行政制度上沒有辦法像美國一樣發揮這麼多人力、行政作相關的調查或選舉。綜合考量此議題時，就會覺得對工會，可能行政機關還是有必要對每個類型稍微作一些規定，而此規定中，現在這麼細緻、細微，我也是覺得可以再思考，但是以尊重行政機關的處理

上，我還是認為想像上就是獨立人事、會計、預算。

審判長諭知

請林佳和副教授回應。

專家學者林佳和副教授答

我剛才講蠻多的，就是要看廠場型企業工會，整個法秩序賦予它的功能是什麼，我剛才報告中特別提到從 2001 年經發會、2002 年修法以來的共決權，共決權的廠場概念，包括林更盛教授在意見書中也有提到它是一個生產意義的廠場，所以我們有必要再對於廠場企業工會作為特殊類型，法定權限的配置，從此反推其定義。所以我認為目前施行細則的規定似乎有檢討空間，要看細部的包括郭玲惠教授剛才提到，從第 1 次修法與第 2 次修法的比對，如何找出比較適當者。我個人傾向於德國式生產意義的廠場。

審判長諭知

請聲請人中華航空股份有限公司修護工廠企業工會回應。

聲請人中華航空股份有限公司修護工廠企業工會訴訟代理人郭德田律師答

剛才黃大法官是希望我們以書狀補充說明，為何大企業工會沒辦法代表廠場型工會，這部分還是容許我們以書狀方式表示。

審判長諭知

請問漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會有無進一步回應？

聲請人漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會訴訟代理人陳武璋律師答

有關黃大法官所提，我們漢翔沙鹿工會大概有 1100 個員工，有加入我們工會的總共 700 多人。就這部分來講，我們在整

個訴訟過程提供非常完整的相關資料，請各位大法官詳加斟酌。至於黃大法官提到加入工會只要 30 個人以上，我們的人數這麼多，而且確實在地域性、特殊性來講，有其必要，這部分在未來的處理上，確實臺中工會沒辦法代表我們。另外，我們這次的問題是在於，到底由資方所主導的會計、人事以及預算，強加在結社自由，到底是不是合乎憲法，請各位大法官加以斟酌，謝謝。

審判長諭知

請關係機關勞動部回應三個問題。

關係機關勞動部訴訟代理人張詠善律師答

感謝黃大法官的提問，以下由張詠善律師代表勞動部答覆。首先，第一個關於大法官詢問工會法在 100 年修法為何許可原本的廠場工會成立？簡單回答如下，在 100 年修法之前，工會法成立就有產業工會，當時成立的產業工會就是以廠場為單位所成立的產業工會。新工會法在 100 年實施之後就移植過來，也就是把原本以廠場為型態的產業工會，更名為廠場型的企業工會而已，所以這部分並沒有增加其明確限制。至於立法政策部分，為何在其他勞動法令上給予企業工會相關同意權或代表權，請容許我們一併陳報。

第二個部分，關於聲請人一再主張系爭施行細則第 2 條第 1 項或第 2 條第 2 項，會不會有過於由雇主控制獨立人事、預算，而導致侵害勞工團結權，甚至侵害勞動三權，我們認為這部分可能容有疑問，或許已經誤解系爭工會法施行細則的規定，到底本件有沒有違反法律保留原則，與雇主不當勞動行為的部分有所混淆，也就是聲請人所關心雇主是不是透過獨立人事、會計這種運作，而影響到勞工的團結權，這應該是屬於工會法第 35 條不當勞動行為裁決制度的問題。也就是在 100

年施行之後，對於雇主，如果有透過獨立人事、預算的控制，而影響工會的成立，這屬於不當勞動行為的範圍。在工會法第 35 條以下針對雇主的不當勞動行為有所限制，同樣在工會法第 45 條之外，如果被認定是工會不當勞動行為之後，也有對於雇主進行相關裁罰，所以並不會有聲請人所疑慮，雇主在控制獨立人事、預算時有妨礙勞工團結權部分。另外補充說明，勞工在設立廠場工會時是以登記時的狀態為準，如果今天雇主在勞工成立之後，事後再作獨立人事、預算上有所控制、影響時，並不會影響已經成立工會的部分，其他我們再以書狀補陳。另外，關於大法官要求提供的資料，我們也一併補陳。以上，謝謝。

（楊大法官惠欽表示有問題提問）

審判長諭知

請楊大法官惠欽提問。

楊大法官惠欽問

因為時間的關係，針對本席所提之問題，請以書面方式答覆本庭。

第一個問題請教勞動部，剛才黃大法官虹霞也請教過，何以當時容許廠場設立工會？本席瞭解這是一個很古老的制度。所欲再瞭解者，是當時在准許設立廠場工會時，所預想「廠場」為何？因為這個其實是一個很古老的制度，迨至 100 年時又將之納入於工會法中，在立法當時、甚至到 103 年修法時，所預想可以設立企業工會之「廠場」之內涵又為何？立法當時為何不作立法定義，而在施行細則才將之予以定義？理由為何？

第二個問題，剛才貴部有提到聲請人所爭議的即如果雇主操控獨立會計、人事之設置時，是屬於不當勞動行為範圍，則針

對是否構成此種不當勞動行為應如何判斷？亦即應設立而未設立獨立之人事、會計，勞動部認構成不當勞動行為之判斷標準為何？

另請教關係人中華航空股份有限公司，貴公司在決定某單位，如以一級單位為例，就此類單位是否賦予其獨立人事、會計預算之權利，貴公司之標準為何？就貴公司所瞭解，貴公司就此問題之標準與其他公司有何差異性？

第三個問題請教郭玲惠教授，您一直強調系爭規定，即工會法施行細則第 2 條第 1 項「獨立人事、預算會計」之規定係屬合憲。有問題者，係 103 年修法時增訂之同條第 2 項部分。而因為工會法施行細則第 2 條第 1 項「獨立人事、預算會計」之部分是在解釋本法中所謂的「廠場」，同條第 2 項又再針對第 1 項之「獨立人事、預算會計」予以解釋，故就您的觀點，則合憲或合於法律規定意旨之獨立人事、預算會計所指為何？

（詹大法官森林表示有問題提問）

審判長諭知

請詹大法官森林提問。

詹大法官森林問

本席延續剛才楊大法官惠欽之問題，請聲請人就勞動部之代理人最後所述，即工會法第 35 條第 1 項第 5 款規定與本案系爭規定間之區別為何，予以回應。聲請人方主張系爭規定所要求的 3 要件是繫於雇主，而雇主方則認為僅屬工會法第 35 條第 1 項第 5 款之行為，請聲請人方對以上問題予以回應。

審判長諭知

大法官詢問程序完畢。如認有補充之必要者，及針對詢問大法官表示應以書面予以答詢者，均請於 7 日內以書面補充說明及

回覆。

現在進行結辯程序，請二案之聲請人方進行結辯，時間各為5分鐘。先請中華航空股份有限公司修護工廠企業工會結辯。

聲請人中華航空股份有限公司修護工廠企業工會訴訟代理人蔡佳融律師

審判長、各位大法官及各位先進大家好，聲請人結辯如下：首先感謝大庭對於人民結社自由之重視，讓勞動三權這個平常容易被忽略之議題能在此與各位先進討論。早期臺灣的勞工形象如大家所熟知的，是勤儉打拼，是刻苦耐勞。隨著時間的演進，立法者藉由勞動基準法、勞動三法之立法及修正，保護勞工的權利。同時間，作為勞工也提昇自我的權利意識，瞭解自己的權利，並透過合法手段來爭取屬於自己的權益。所以我們可以知道，所謂的「勞權」已經萌芽，但這顆幼芽需要立法者持續保護它的成長過程，免於遭到雇主的扼殺。大庭曾以釋字第 373 號解釋宣告工會法禁止教育事業技工、工友組織工會部分，違反憲法第 23 條比例原則之必要性，侵害人民之結社自由而違憲。惟於該號解釋後，就很少有就勞工組織工會之權利再有深入探討之機會。我方不否認立法者得就勞工組織工會之權利為適當之規範及限制，但所謂的公共利益常常變成立法者拿來禁止人民行使權利之正當事由，所以我們必須要時常警惕反省，這個禁止、這個管制合理嗎？

聲請人中華航空股份有限公司修護工廠企業工會訴訟代理人郭德田律師

系爭規定在 100 年、103 年相繼規定後，所規定的三項獨立性其實造成很嚴重的阻礙，甚至於 103 年更加重了獨立會計、設帳並自負盈虧等要件。雖然相關機關談到地方主管機關都會放寬予以審查，然實際上在此次回覆調查之意見中可以看

到，諸如像桃園市、新竹市、臺中市及屏東縣等縣市都認為此規定其實不夠明確。甚至勞工要申請組織工會時，會遭主管機關詢問是否有設帳？該廠場是否能自負盈虧？是否有獨立之人事決定權？這些權利、這些要件都不是勞工自己可以掌控的，反而均係由雇主所決定。但雇主如何分配人事決定權、編製預算、會計，是否設帳並自負盈虧，均係雇主內部企業自由之選擇、規劃及安排。是否有可能在遇到某一申請案時，雇主才為相關之決定，甚至雇主知悉廠場工會之設立必須符合該要件，即在一開始設廠時，僅單純依照法令符合廠場登記、工廠登記就好。是否給予該工廠之廠長有人事決定權、是否給予該工廠有會計設帳，該公司可以在一開始即不給予，就可以完全阻斷廠場工會之設立。所以我們要說，在這樣的規定下，其實就完全取決於雇主的恩惠。雇主想要讓該廠場成立工會，就讓該廠場具有獨立性。不想要再多一個工會跟我吵勞動條件，我就把這個門關掉。這樣的規定，從此次辯論的過程中我們都沒有看到有哪一個國家要求一個廠場要成立工會時，必須要提出其有獨立之人事決定權、有會計設帳、有自己的編制預算，都沒有這樣的一個要求。我們可以說臺灣是 1 個獨步全球的設計，特別是工會法第 9 條之規定，一個類型的廠場就只有一個企業工會，不會再有第 2 個。現在是 0 到 1 的問題，不是有第 2 個、第 3 個我們要加以防止，所以定 1 個細則將之定得很嚴格，不讓其發生破碎化的問題，現在是從 0 到 1 都沒有辦法成立。回應剛才相關機關所為之陳述，立法者有無放寬義務，既然問到要不要放寬，我方要問的是，就算放寬而不作細緻的規定，也不過就是從 0 到多 1 個廠場工會，會變成 2 嗎？會變成 3、甚至 100，勞勞相爭嗎？不會，完全不會有這個問題。即便放寬都不會有此問題之狀況之下，我方不禁要

問，主管機關在訂定這樣的子法時，其立法目的究竟為何？有無相關的實證？我方截至目前為止沒有看到有任何的補充。回應最後制度性保障之問題，是否為制度性保障就完全放手給立法機關、行政機關去形塑此制度，而沒有讓司法介入之空間？過去大法官在同性婚姻之制度上就是面臨同樣的問題，當沒有人得到保障時，我們又認為其應受到此結社自由之保障時，司法機關就應予以介入，並指責行政機關或立法機關之怠惰，在沒有通過法律層級之保留或比例原則之下，應給予其一個違憲之判決，以上。

審判長諭知

接續請漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會進行結辯。

聲請人漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會訴訟代理人陳武璋律師

謝謝各位大法官。工會法第 4 條規定：「勞工均有組織及加入工會之權利。」同法第 6 條規定，不同廠場可複數成立工會。就此部分而言，與憲法所保障之集會結社自由是符合的。我方特別要說明剛才提到的 2 個判決，分別是最高行政法院 108 年度判字第 497 號判決、臺北高等行政法院 109 年度訴字第 766 號判決均同樣面臨此一問題。就如同剛才大法官所提到的，在整個問卷調查狀況下，確實工會法施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項窒礙難行。但在法院審理上也一樣碰到這個問題，也是窒礙難行，不知如何是好。為何我們會這樣講，上開判決紛紛都點出問題，勞工籌組工會不應該受到雇主操控，不應受雇主所謂的單獨設置人事、預算會計之影響。所以紛紛要掙脫這個雇主所掌握的牢籠，可是一直掙脫不出來，上開判決均碰到此問題，只要擴大，看什麼樣的會計、人事、預算不是由雇

主所能發動者、出發者。但會計、人事、預算這3樣明明都是由雇主面出發的，這個是勞工所無法去面對、控制的情形。以上開判決來講，紛紛碰到這樣的問題，本件聲請案也確實碰到相同之問題，因此我方才提出違憲之聲請。確實有關人事、會計、預算等等，與原來的工會法第4條、第6條規定是毫不相關的狀況。要訂定細則應從勞方之觀點出發，而不是從這3項完全由資方之觀點出發的方式。就此部分請各位大法官予以詳加斟酌，謝謝。

審判長諭知

接續請關係機關勞動部進行結辯。

關係機關勞動部訴訟代理人劉宗德教授

審判長、各位大法官、各位先進，真理是愈辯愈明，我方認為系爭施行細則是一個最適的機制，茲提出釋字第807號解釋中3位大法官之高見。首先勞工團結權、協商權及爭議權應予以合併觀察，工會的運作應符合憲法之民主正當性原則，工會應係具有代表多數勞工之工會，我方認為系爭施行細則確能有效達成此等要求。另由司法及行政實務都採相對性標準觀之，所以經過實證之檢驗，系爭施行細則並無窒礙難行之處，極少發生爭訟。以下我方贊同侯岳宏教授及林佳和教授之高見，侯教授認為應該要有憲法上的工會、工會法上之工會，與所謂狹義之工會，此為日本法制之見解。我方亦認為我國工會法上之權利，應較日本法更加廣泛。且侯教授認為，系爭規定要有人事、會計，係有助於工會與雇主進行對等之團協，進而增進團體之協商，並提昇會員勞動之權利。至於如何防止破碎化、如何避免工會之林立？廠場應該是企業工會最小的單位。此外，工會法施行細則應可作為機關執行法令之指引，平衡企業協商之義務，防止工會過於零碎，形成破碎化之現象。

所以我方認為，侯教授所述工會法施行細則符合憲法第 23 條之公共利益，亦符合比例原則。

林佳和教授則認為，德國勞方之同盟事實上是跨雇主的，所以該國僅有產業及職業的工會，我國勞工團結權之規制是更多元、更寬鬆的。林教授並主張，工會應具有爭議之準備與執行之能力，我方亦贊同避免破碎化之工會，才能達成勞工實質有效行使爭議權之核心內容。林教授亦認為，我國實務上應有很多先例沒有選擇嚴格的適用，確實經過我方之檢證，主管機關與司法實務均採行相對性之標準。林教授認為系爭規定並無違憲，並無違反法律保留原則，並無違反比例原則，因為憲法關於廠場型工會是一種開放性之態度。因此本案應是工會法立法政策之爭議，並非違憲之審查或基本權之爭議。

至於郭玲惠教授原則上亦贊同德國基本法第 9 條第 3 項之規定有所謂的勞工組織應有締結團體協約之能力，我國的規定更就勞工之團結權事實上是以前達成團體協約前之公益目的作為其核心價值。至於德國之學說與判決均係以工會應跨越企業組織作為要件，避免工會力量過小，無法具有協商之能力。工會法施行細則更是為了避免工會之破碎化，與德國之規制及通說應無兩樣。郭教授所提出之相對人獨立原則，更是我方認為有關之三要件就是為了確保相對人之獨立。郭教授認為 100 年之修法並未違憲，我方亦認為 103 年之修法僅係將 100 年之修法再加上三要件之說法，何況主管機關及司法均採相對性之標準。

最後有關本案可以再舉歐洲人權法院針對羅馬尼亞禁止神父成立工會，在 2013 年時大法庭亦作成合憲之判決。大法庭認為國家的干預在目的上是為了追求歐洲人權公約第 11 條第 2 項之合法目的，即在保護所謂的教會自治權之「他人權利」。

在手段上，否准神父申請工會之註冊，是考慮到工會會影響教會之自治，何況神父還能成立或加入其他教會認可之組織。換言之，國家有更大的形成空間，所以沒有符合比例原則。總結，我方認為系爭工會法施行細則與確定判決均屬合憲，請貴庭諭知如上，謝謝。

審判長諭知

本案言詞辯論程序終結，依法於言詞辯論終結後 3 個月內宣判之；必要時，得延長 2 個月。退庭。

憲法法庭

書記官 蔡尚傑

涂人蓉

審判長 許宗力

中 華 民 國 1 1 2 年 2 月 2 1 日