

1 憲法訴訟言詞辯論意旨書

2 案 號：111 年度憲民字第 350 號、111 年度憲民字第 3792 號

3 關係 機關：勞動部 設臺北市中正區館前路 77 號 9 樓

4 即 相 對 人

5 代 表 人：許銘春（部長） 住同上

6

7 訴訟代理人 1：劉宗德 教授（現任國立政治大學名譽教授、中國文化大學
8 講座教授）

9 訴訟代理人 2：朱敏賢 律師

10 訴訟代理人 3：張詠善 律師

11 聲 請 人：中華航空股份有限公司修護工廠企業工會（下稱聲請案一）
12 設詳卷

13 代 表 人：易湘岳 住詳卷

14 訴訟 代理人：郭德田 律師

15 蔡佳融 律師

16 聲 請 人：漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會（下稱聲請案
17 二） 設詳卷

18 代 表 人：邱振銘 住詳卷

19 訴訟 代理人：陳武璋 律師

20 為聲請人等工會法事件，聲請憲法裁判之訴訟，關係機關即相對人依法提
21 出言詞辯論意旨事：

22

23 答辯聲明

24 聲請人等之聲請均不受理或駁回。

25

26 答辯理由

27 壹、 程序部分

1 (壹) 程序抗辯依據

2 一、按，人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定
3 終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有抵觸憲法者，固得依憲
4 法訴訟法第 59 條第 1 項規定，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。
5 惟聲請憲法裁判訴訟，其實質權利保護要件為案件須具憲法重要
6 性，或貫徹聲請人基本權所必要者，同法第 61 條第 1 項乃明文：
7 「本節案件於具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要
8 者，受理之。」；倘有不合，應不受理；同條第 2 項尚明定：「審
9 查庭就承辦大法官分受之聲請案件，得以一致決為不受理之裁
10 定，並應附理由；不能達成一致決之不受理者，由憲法法庭評決
11 受理與否。」

12 二、又憲法訴訟法第 46 條且明文：「行政訴訟法之規定，除本法或審
13 理規則別有規定外，與本法性質不相牴觸者，準用之。」而行政
14 訴訟法第 107 條第 3 項第 2 款規定：「原告之訴，依其所訴之事實，
15 在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回
16 之。」原告提起之行政訴訟，倘當事人不適格，即欠缺訴權之存
17 在要件，應認其訴為無理由，行政法院應逕以判決駁回其訴¹；若
18 無權利保護之必要，亦應判決駁回²。從而，如聲請憲法裁判訴訟
19 有當事人不適格，或不具前述憲法裁判訴訟實質權利保護要件
20 者，憲法法庭應依憲法訴訟法第 46 條規定，準用行政訴訟法第
21 107 條第 3 項予以駁回。

22 三、揆諸憲法法庭於實施憲法訴訟新制後之 111 年度憲判字第 1 號、
23 第 4 號、第 6 號、第 7 號、第 8 號、第 9 號、第 10 號、第 13 號、
24 第 18 號、112 年度憲判字第 1 號等判決，均在憲法法庭受理後，

¹ 最高行政法院 54 年判字第 168 號原判例參照。

² 最高行政法院 92 年度判字第 1624 號判決：「按權利保護必要，乃行政訴訟法第 107 條第 1 項所定之訴訟要件，苟原告之訴其權利保護要件有欠缺，應依同條第 2 項（按，現行法為同條第 3 項第 1 款）規定駁回其訴。」參照。

1 於裁判時，依法就聲請人之部分聲明予以不受理，著有先例可參。
2 因本件 2 聲請案件確有後述應不受理或應駁回之事由，爰請憲法
3 法庭卓裁，諭知均不受理。

4 (貳) 本件聲請人當事人不適格

5 一、查，聲請案一、聲請案二雖分別以「中華航空股份有限公司修護
6 工廠企業工會」、「漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會」
7 為聲請人，然其等工會均經利害關係人依法提起訴願，經訴願機
8 關撤銷其等各該原處分機關之「工會許可登記書及理事長證明
9 書」原處分，上開工會雖各提起行政訴訟，但業分別經最高行政
10 法院以 109 年度上字第 584 號確定終局判決、110 年度上字第 321
11 號確定終局判決駁回其等起訴請求定讞。職此，前述各該原處分
12 機關之許可授益處分，確定皆經撤銷，而均已溯及失其效力³，
13 且因各經最高行政法院終局判決確定，前開最高行政法院判決具
14 實質確定力，從而，上揭 2 工會已無實質、有效之許可登記授益
15 處分可憑，自無存在之實質。準此，前開 2 工會於行政救濟期間，
16 因其等授益行政處分尚未臻「確定」失其效力，而得為行政救濟
17 程序之當事人，然於行政救濟案件業經最高行政法院判決駁回確
18 定後，其等雖有工會之「名義」，但均已不具工會之「實質」；至
19 其等是否該當於非法人團體，相對人不予置喙。

20 二、茲因本件憲法裁判聲請，聲請人係各以上述「工會」名義為當事
21 人，惟誠如上揭所析，其等皆已無工會之法定地位，質言之，聲
22 請人一於系爭確定判決⁴後，祇係發起人朱梅雪等 32 位自然人之
23 組合，又聲請人二於系爭確定判決⁵後，亦僅為發起人蕭木來等
24 32 位自然人之組合。承此，本件聲請憲法裁判案件，其聲請案一、
25 聲請案二之聲請人，再各以「工會」名義提起本件聲請，顯有當

³ 行政程序法第 118 條前段規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。」參照。

⁴ 最高行政法院 109 年度上字第 584 號判決。

⁵ 最高行政法院 110 年度上字第 321 號判決。

1 事人不適格之重大瑕疵，憲法法庭依法容不應受理，或允宜逕予
2 判決駁回。

3 (參) 本件聲請僅猶執訴訟時主張，依法應不受理

4 一、按，於我國釋憲實務，大法官一向認為，如聲請人聲請釋憲案件，
5 祇重複其原聲請案件訴訟時之主張，並就法院認事用法結果之當
6 否而為爭執，應不予受理⁶。

7 二、爰勾稽本件各聲請書與確定終局判決、臺北高等行政法院判決暨
8 上開訴訟卷證，灼然可見其等聲請書所陳各節，概與訴訟主張相
9 同，簡言之，聲請內容充其量乃重複訴訟所執之詞，且係就確定
10 終局判決之認事用法結果，賡續爭執當否爾爾，是復有應不予受
11 理之事由，祈請憲法法庭盱衡。

12
13 貳、實體部分

14 (壹) 主要爭點

15 一、聲請案一主張爭點略以：工會法施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項
16 是否違反法律保留原則、明確性原則、法律優位原則及比例原則？
17 是否違反憲法第 14 條、公民與政治權利國際公約(下稱公政公約)
18 第 22 條第 1 項、第 2 項、經濟社會文化權利國際公約(下稱經社
19 文公約；與公政公約合稱兩公約)第 8 條第 1 項第 1 款規定之結
20 社自由？

21 二、聲請案二主張爭點略以：工會法施行細則所定工會之廠場須具獨
22 立性，逾越工會法母法之授權範圍，上開施行細則第 2 條第 1 項
23 規定，限制工會成立，違反憲法所保障之結社自由，是否違憲？

24 三、依憲法法庭民國 111 年 12 月 12 日憲庭力憲民 350 字第 1111002641
25 號公告確認之本件聲請案之爭點為：工會法施行細則第 2 條第 1
26 項及第 2 項規定(下稱系爭施行細則)，是否限制人民受憲法保障

⁶ 109 年度憲二字第 168 號。類似見解，不勝枚舉。

1 之結社自由或其他憲法基本權？其理由為何？系爭規定是否違反
2 法律保留原則、比例原則？其理由為何？

3 四、系爭確定終局判決暨相關判決以下所論，應屬的論，洵足參採

4 (一) 按，憲法第 14 條規定人民有結社自由；第 153 條第 1 項復規定
5 國家為改良勞工生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法
6 律，實施保護勞工之政策。從事各種職業之勞動者，為改善勞
7 動條件，增進其社會及經濟地位，得組織工會，乃現代法治國
8 家普遍承認之勞工基本權利，亦屬憲法上開規定意旨所在。工
9 會為保障勞工權益，得聯合會員，就勞動條件及會員福利事項，
10 如工資、工作時間、安全衛生、休假、退休、職業災害補償、
11 保險等事項與雇主協商，並締結團體協約；協議不成發生之勞
12 資間糾紛事件，得由工會調處；亦得為勞資爭議申請調解，經
13 調解程序無效後，即得依法定程序宣告罷工，以謀求解決。國
14 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
15 下，使勞工享有團體交涉及爭議等權利（釋字第 373 號解釋理
16 由書參照）。又依我國於 98 年 4 月 22 日公布（自 98 年 12 月 10
17 日施行）兩公約施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之
18 規定，具有國內法律之效力。」其中公政公約第 22 條第 1 項及
19 第 2 項規定：「(第 1 項) 人人有自由結社之權利，包括為保障
20 其本身利益而組織及加入工會之權利。(第 2 項) 除依法律之規
21 定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持
22 公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制
23 此種權利之行使。……。」經社文公約第 8 條第 1 項第 1 款亦
24 規定：「人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及
25 加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律
26 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
27 權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使。」均揭示勞

1 工有組織工會之自由，僅得為公益目的或第三人自由權利之保
2 障，在不逾越必要限度範圍內，始得限制勞工組織工會之權利⁷。

3 (二) 依憲法第 23 條規定、釋字第 414 號、第 431 號、第 480 號解釋
4 之意旨，憲法第 14 條雖規定人民有結社之自由，然而基於維持
5 社會秩序之考量，仍有以法律就制度面設有適當管制之必要。
6 再按工會法之立法目的，係為促進勞工團結，提升勞工地位及
7 改善勞工生活；工會法第 6 條第 1 項第 1 款明定得以結合同一
8 廠場之勞工組織企業工會，固係支持工會組織多元化發展，俾
9 保障人民結社自由之權利，以達工會法促進勞工團結之立法目
10 的；然為避免同一企業內工會組織過多，反而導致勞工之團結
11 權分化，進而造成企業內部勞資關係更為複雜，工會法第 9 條
12 爰明文規定同法第 6 條第 1 項所組織之各企業工會，以組織 1
13 個為限⁸。

14 (三) 對人民自由權利之限制，應以法律或法律明確授權命令為之(釋
15 字第 443 號、第 559 號解釋參照)；至授權明確與否，則不應拘
16 泥於法條所用之文字，而應由法律整體解釋認定，或依其整體
17 規定所表明之關聯意義為判斷(釋字第 612 號、第 676 號解釋
18 參照)。工會法第 48 條規定固僅概括授權勞動部訂定施行細則，
19 惟自工會法第 6 條第 1 項第 1 款及第 9 條規定可知，以同一廠
20 場或同一事業單位為範圍組織之企業工會各僅能有 1 個；如為
21 不同廠場或不同事業單位，則各該廠場或事業單位均得成立企
22 業工會。則廠場、事業單位是否同一，自然有詳予界定之必要。
23 立法者於工會法並無定義性規定，可推知立法者有意授權勞動
24 部就廠場及事業單位之定義或要件，於審酌工會組織多元化發
25 展，及避免企業勞資關係複雜化，影響企業內勞工團結等立法

⁷ 最高行政法院 110 年度上字第 321 號判決頁 6-7。

⁸ 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 435 號判決頁 19。

1 目的後，訂定工會法施行細則第 2 條規定，為具體化之規範，
2 作為執法之適用準據，應無違反授權明確性及法律保留原則⁹。

3 (四) 茲參照釋字第 373 號解釋意旨，及公政公約第 22 條第 2 項、經
4 社文公約第 8 條第 1 項第 1 款規定，組織工會之權利尚非絕對，
5 仍得為公益目的或第三人自由權利之保障，於不逾越必要限度
6 範圍內予以限制。又依工會法有關工會型態之立法沿革可知，
7 工會組織除朝多元化發展外，維繫工會具一定規模之實力，以
8 避免企業勞資關係複雜化（包括企業與工會間及工會與工會間
9 之關係）等，亦為立法者所欲追求之重要公益目的，則勞動部
10 於衡酌上述公益之均衡後，於工會法施行細則第 2 條第 1 項及
11 第 2 項規定，以具有一定程度獨立性之人事（有人事進用或解職
12 決定權）、預算（編列及執行）、設立會計單位，設帳計算盈虧，
13 並得辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記之工作場
14 所等，足以表彰其規模及代表性之要素，作為界定廠場之範圍，
15 手段與目的間具有實質關聯；且在勞工有加入工會之權利，並
16 得循工會內部民主程序參與工會活動，取得與雇主協商、爭議
17 機會之情況下，應無違反比例原則及平等原則，亦無違反憲法
18 第 14 條結社自由之保障¹⁰。

19 (五) 綜上，司法實務認為本於憲法第 14 條、第 23 條意旨，系爭工
20 會法施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項規定，勞工欲以同一廠場
21 為組織範圍成立工會，該廠場本身應於經濟上及組織人事中用
22 人調度等方面皆有獨立性，不因從屬於事業單位而受其限制，
23 進而該廠場企業工會得與事業單位進行對等協商，且能避免演
24 變成為碎裂化工會，反而減損團體協商力量。此為保障勞工團
25 結權及由行政機關依循法規所為政策管理之工會制度，係實現

⁹ 臺北高等行政法院 108 年度訴更一字第 89 號判決頁 13-14。

¹⁰ 臺北高等行政法院 108 年度訴更一字第 89 號判決頁 14。

1 工會法立法目的所必要。準此，系爭工會法施行細則第 2 條就
2 廠場定義之細節性事項規範，並未逾越母法授權範圍，亦無違
3 憲之虞。如勞工申請設立之廠場工會，因不符法定要件，而未
4 能經主管機關核准，依工會法之相關規定，其仍得籌組或加入
5 「同一廠場」、「同一事業單位」、「關係企業」、「金融控股」等
6 企業工會，甚或相關「產業工會」、「職業工會」，故其勞工團結
7 權並未受到限制，更遑論遭受剝奪¹¹。是本件裁判訴訟聲請人等
8 指摘：系爭工會法施行細則第 2 條有違工會法第 6 條之精神，
9 而限制工會之成立，有違憲法第 14 條之虞，其對廠場之定義，
10 逾越工會法授權意旨云云，均無可採。

11 (貳) 答辯說明

12 一、 基本權保障暨其阻卻違憲事由

13 (一) 國家對於基本權之干預，若具備阻卻違憲事由，則該干預應被
14 評價為合憲干預¹²；又立法機關及行政機關對於履行國家保護義
15 務，享有廣泛之形成權，其可依據人民基本權利暨其遭逢危害
16 之種類、程度，選擇採取不同之措施予以保護¹³，即使發生基本
17 權衝突問題，依德國聯邦憲法法院之見解，應採「視狀況而定
18 之利益權衡原則 (situationsabhängige Güterabwägung)」，調和相
19 互衝突基本權之憲法價值，如無法達成調和之目的，則應參酌
20 案件類型及個別案件之特殊環境下，其中一基本權之利益即須
21 讓步¹⁴。

22 (二) 國家行為合於法律保留原則、明確性原則、法律優位原則、比
23 例原則暨相關憲法原則等，縱對人民自由權利有所限制、剝奪，
24

¹¹ 據悉，聲請案一、二之原部分發起人，已於系爭確定判決前後，另加入渠等事業單位之企業工會，並分別擔任其理、監事等相關工會重要幹部。

¹² 法治斌、董保城，憲法新論，元照，2020 年 3 月，頁 209。

¹³ 法治斌、董保城，憲法新論，元照，2020 年 3 月，頁 172。

¹⁴ 法治斌、董保城，憲法新論，元照，2020 年 3 月，頁 243-244。

業可認已具阻卻違憲事由，而屬合憲，爰先說明。

二、勞工團結權雖為結社自由之一種，然勞工團結權與一般結社自由間仍有事物本質之差異，且勞工團結權規制之合憲性應與團體協商權、團體爭議權等之實踐，合併評價論斷

(一) 憲法第 153 條第 1 項雖定有：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」之方針條款，然我國憲法並無勞動基本權或勞工團結權之明文規定。又憲法第 14 條固亦明定：「人民有集會及結社之自由。」釋字第 373 號、第 726 號等解釋自憲法第 14 條、第 153 條第 1 項規定，導出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。從事各種職業之勞動者，為改善勞動條件，增進其社會及經濟地位，得組織工會，乃現代法治國家普遍承認之勞工基本權利，亦屬憲法上開規定意旨之所在；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，使勞工享有團體協商及爭議等權利。

(二) 勞動權一般認為包含勞工團結權、團體協商權、團體爭議權（合稱為勞動三權）；而勞工團結權與一般結社自由間，縱不問其彼此有無上位、下位概念之隸屬關係，其二者之權利主體、權利內容、規範目的及結社任務等均有差異，故學者認為，確實有予以區分之必要性¹⁵。詳言之，憲法保障勞工團結權係保障個別勞工有結社之自由權利，但為使勞工結社之目的能獲得滿足，勞工結社權（勞工團結權）則須進一步關照其得否實質地實現及發揮集體協商（團體協商）、與團體爭議權之集體行動權等根本性目的，因此，勞工團結權當然與一般結社自由有事物本質之差異，甚且差異甚大；諸如進行罷工之團體爭議權並非傳統之結社自由所能想像者，當然更不可能在欠缺憲法明文規定之情況下，遽由一般

¹⁵ 黃程貫，勞動法，空中大學，2000 年 2 月，頁 158。

1 結社自由權中，推導出此種權利內容。再者，團體爭議權係一種
2 對於私法自治、契約自由體制之侵犯，若一般結社自由能涵蓋及
3 於團體爭議權，是否所有一般結社團體均可使用違反現行法之手
4 段來達到其目的？因此，勞工團結權雖為勞工結社權表現之一
5 種，但不宜歸納於一般結社自由概念之下¹⁶。

6 (三) 準上，可徵勞工團結權與一般結社自由之法理，尚有不同¹⁷。進
7 且，組織工會為勞工團結權表現之一種，其係基於勞工與雇主間
8 之關係乃處於弱勢地位之觀點出發，促使多數勞工團結，但須以
9 有利於導向規制夥伴競爭關係、與雇主抗衡乃至交涉為必要¹⁸。
10 因此，國家法制之建構，須有多元關照，包括其存立規制、活動
11 規制及構成員規制等¹⁹。勞工團結權既以使勞工得以結成團體之
12 方式，針對其勞動條件之維持、改善，以達成具有與雇主對等交
13 涉力之效益為目的，從而，國家之勞工法制乃應踐行促成勞工團
14 結結社，以可實現其與雇主間，得立於實質對等地位，以保護勞
15 工之國家義務。果國家任令其零散、分立，而失其實質功能，僅
16 具虛有其表之工會「名義」，而無實現其勞工團體協商權、團體
17 爭議權之「實質」，則國家之作為，反係消極、怠惰，而有國家
18 保護義務不足之瑕疵。秉此而論，足見關乎本件系爭施行細則之
19 違憲審查，應從勞動三權合併觀察，亦即，不應獨就勞工團結權
20 一隅予以評價，而須兼予盱衡系爭施行細則所具有機開展勞工團
21 體協商權、團體爭議權等勞動權之效能，而認定系爭施行細則為
22 合憲。

23 三、系爭施行細則並無違反法律保留原則

24 (一) 按憲法第 23 條明文：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨

¹⁶ 邱羽凡，集體勞動法，新學林，2019 年 10 月，頁 81。

¹⁷ 浦部法穂，憲法學教室I，日本評論社，1991 年 10 月，頁 309。

¹⁸ 有泉 亨，労働基本権の構造，收錄於東京大学社会科学研究所編，基本的人権 5 各論 II，1991 年 5 月，頁 169。

¹⁹ 佐藤幸治，日本国憲法論，成文堂，2011 年 4 月，頁 294。

1 礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益
2 所必要者外，不得以法律限制之。」此是為學說所稱法律保留
3 原則，且此憲法規定，亦為比例原則之憲法法源。又中央法規
4 標準法第 5 條第 4 款規定：「左列事項應以法律定之：……四、
5 其他重要事項之應以法律定之者。」乃明確採「重要性理論」。
6 揆以前揭規定，足徵究係何種事項為重要，其第一次決定乃由
7 憲法規定；其次，由具民主合法性之立法者決定之²⁰。

8 (二) 此原則所稱之「法」，並不排除適用狹義制定法以外其他法源之
9 可能²¹。質言之，如涉及公共利益或實現人民基本權保障等之重
10 要事項，始有以法律或法律明確授權之法規命令為限制或剝奪
11 人民自由權利之依據，從而，若僅屬與執行法律之細節性、技
12 術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因
13 而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。

14 (三) 茲觀諸我國釋憲實務，自釋字第 289 號解釋起，大法官就法律
15 保留原則即多有闡述；於釋字第 443 號解釋且建立「層級化法
16 律保留體系」，認為層級化法律保留之差異，應依規範之對象、
17 內容、法益本身及其所受限制輕重，採取可容許之合理差異，
18 作為其合憲判斷之基準，如屬影響人民權益重大之事項，即應
19 直接以法律為規定。釋字第 707 號解釋更認為，如涉及公共利
20 益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法
21 律或法律明確之授權為依據，主管機關始得訂定法規命令。綜
22 合而言，通說認為層級化法律保留，應可區分為憲法保留、絕
23 對法律保留、相對法律保留及非屬法律保留範圍之次要事項；
24 關於執行法律之技術性、細節性及對人民影響輕微之次要事
25 項，乃非屬法律保留之事項²²。

²⁰ 李惠宗，憲法要義，元照，2019 年 9 月，頁 71。

²¹ 陳敏，行政法總論，自版，2019 年 11 月，頁 160。

²² 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，自版，2021 年 9 月，頁 360。

1 (四) 關於結社權之合憲法律保留體系，釋字第 724 號解釋業明確指
2 出：「憲法第 14 條結社自由規定，不僅保障人民得自由選定結
3 社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事
4 務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、
5 存續及與結社相關活動之推展，免受不法之限制（本院釋字第
6 479 號解釋參照）……人民團體理事、監事之選任及執行職務，
7 涉及結社團體之運作，會員結社理念之實現，以及理事、監事
8 個人職業自由之保障。對人民之上開自由權利加以限制，須以
9 法律定之或經立法機關明確授權行政機關以命令訂定，始無違
10 於憲法第 23 條之法律保留原則（本院釋字第 443 號解釋參照）。」
11 顯見大法官向來係採相對保留原則。

12 (五) 釋字 214 號解釋²³，針對信用合作社之結社，認為國家法制得按
13 結社之性質，而為一定之管制，並不抵觸憲法第 14 條規定。依
14 憲法第 23 條規定，基於公共利益所必要，得作為限制人民基本
15 權之阻卻違憲事由。而誠如前揭所析，勞動基本權最終追求之
16 目的及效能，乃為實現勞工團體協商權、團體爭議權；該目的
17 及效能之促進，以國家保護、改良、增進整體勞工生活、勞動
18 條件、社會經濟地位為其終極目標²⁴；釋字第 373 號、第 726 號
19 解釋尤肯認，國家制定工會之法制，應於兼顧社會秩序及公共
20 利益前提下，使勞工享有團體協商及爭議等權利。承此，可徵
21 勞工團體協商權、行使團體爭議權之實現，乃勞工法制所追求
22 之公共利益中最為重要之一環。從而，為促成勞工團體協商權、
23 團體爭議權之實質、有效實現，自應容許國家法令對勞工團結

²³ 釋字第 214 號解釋：「信用合作社經營部分銀行業務，屬於金融事業，應依法受國家之管理。行政院 53 年 7 月 24 日台五十三財字第 5148 號關於『信用合作社在鄉鎮不得再設立』之命令及財政部 59 年 6 月 5 日以台財錢字第 13957 號令訂定之『金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法』，乃係依其法定職權及授權，斟酌社會經濟與金融之實際需要，為管理金融機構所採之措施，參酌銀行法第 26 條、第 29 條、合作社法第 5 條、第 10 條各規定意旨，與憲法第 14 條及第 145 條第 2 項並無抵觸。」。

²⁴ 憲法第 153 條參照。

1 權之存立，予以合理之規制。

2 (六) 而由結社權規制之相對法律保留原則以論，及參照釋字第 445
3 號、第 718 號、第 578 號解釋意旨，系爭施行細則既無限制或
4 剝奪勞工之人性尊嚴、限制剝奪或審查勞工組成之思想、精神
5 或言論價值，故針對本件系爭施行細則之違憲審查，自應採寬
6 鬆審查標準、至多為中度審查基準，茲說明如下：

- 7 1. 從比較法之考察，違憲審查基準有二重理論、三重理論；
8 就目前之學理分析，美、德、日及我國之學說與違憲審查
9 實務，係以後者為通說，其略可分為嚴格審查基準、中度
10 審查基準、寬鬆審查基準；而此三類審查基準，適可對應
11 於釋字第 443 號解釋層級化法律保留之法律保留密度，及
12 關於明確性原則、比例原則等各項憲法原則適用之合憲性
13 審查。以下係以法律保留原則適用之違憲審查予以說明，
14 至於明確性原則、比例原則等之審查基準，法理相同，不
15 另論述。
- 16 2. 「嚴格審查基準」，乃要求國家權力對人民自由權利之規
17 制，須係以追求非常重要且急迫之公共利益為目的
18 (compelling or overriding governmental interest)，其採取之
19 手段須與所追求之目的間，應具嚴密且必要之直接關聯
20 性，且為限制最小之侵害或替代手段 (the less restrictive
21 alternative means；LRA)；須除此之外，別無其他限制或侵
22 害較小之手段可供選擇，否則即屬違憲。此審查基準，相
23 當於德國學說之「嚴格內容審查基準」，即對規制內容進行
24 詳盡分析，認為除非有特別重要公益理由，非如此限制，
25 否則公益難以維護，其限制之目的始具合憲性，其限制手
26 段亦僅准以最輕微之方式為之。德國聯邦憲法法院雖曾於
27 藥房判決、墮胎判決中採此基準，惟應留意者，係彼國聯

1 邦憲法法院就此基準之見解，並未穩定，體系尚未完整，
2 經常因個案而異²⁵。

3 3. 「中度審查基準」，乃要求國家權力對人民自由權利之規
4 制，係追求實質重要之公共利益，其採取之手段須與所追
5 求之目的間，存在一定之實質關聯性，其限制手段之合憲
6 性，係以一般強度之限制較少替代手段作為檢驗標準（the
7 regular restrictive alternative test）。易言之，國家之規制如合
8 乎事理且具可支持性者，即應支持，認定合憲，以維繫其
9 形成空間，故德國學說稱以「可支持審查基準」。

10 4. 「寬鬆審查基準」或稱「合理關聯性審查基準（rational basis
11 review test）」，乃認為國家權力對人民自由權利之規制，如
12 係追求合法目的（legitimate interest），如基於公共安全、公
13 共健康、公序良俗，其採取之手段與目的間，具有合理關
14 聯性（reasonable basis/rationally related）即可。美國法制針
15 對經濟性立法、社會性立法或其他類似性之管制，多以此
16 作為審查基準。由另一角度言之，即違憲審查時，僅針對
17 國家權力是否有一望即知之明顯無理由乙節，予以審查即
18 可，否則應按國家權力之種類，保留立法、行政、司法機
19 關之形成空間，不應遽指為違憲，德國學者是稱之「明顯
20 性審查基準」。

21 5. 揆諸我國釋憲實務，大法官解釋固不無採取嚴格審查基
22 準，然祇針對言論自由²⁶、人身自由²⁷、訴訟權²⁸、婚姻權²⁹、

²⁵ 法治斌、董保城，憲法新論，元照，2020年3月，頁234。

²⁶ 釋字第445號、第744號解釋參照。

²⁷ 釋字第166號、第251號、第384號、第392號、第471號、第523號、第556號、第708號、第710號、第737號、第775號、第777號解釋參照。

²⁸ 釋字第224號、第243號、第298號、第321號、第382號、第430號、第436號、第439號解釋參照。

²⁹ 釋字第748號解釋參照。

1 性自主權³⁰、職業自由客觀要件³¹，始執此基準。對於平等
2 原則³²甚且如與性別平等有關之勞動法制³³，大法官乃採中
3 度審查標準；又勞動權與工作權（職業自由）為相近概念，
4 大法官對於職業自由主觀要件限制之違憲審查，亦非採嚴
5 格審查基準，而係採中度審查基準³⁴。其次，關於工作權執
6 行業務規範之違憲審查，甚且僅採寬鬆審查基準³⁵。而有關
7 憲法第 14 條集會結社之國家法制管制模式，學說認為許可
8 制，基本上係合於結社自由之意義³⁶。而自司法違憲審查之
9 實務以觀，針對集會自由基本權之限制而言，釋字第 445
10 號解釋業認定，「準則性許可制」為合憲；釋字第 718 號解
11 釋則賡續維持該違憲審查基準。準此以觀，顯見大法官係
12 採中度審查基準。釋字第 578 號解釋業明確指出，立法者
13 就整體勞工保護之制度設計，本享有一定之形成空間；進
14 且依該號解釋，關於勞工保護之法制，應同時兼顧現制下
15 勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整
16 體社會條件之平衡，根據我國憲法保障勞工之基本精神，
17 及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存
18 與發展意旨，參酌有關國際勞工公約之規定，與衡量國家
19 總體發展等，此乃上述之立法形成事項³⁷。再者，基於國家
20 整體制度暨法律秩序之體系正義³⁸，允宜認為結社權如採
21 「準則性許可制」，尤其勞工團結權之規制，亦非採取嚴格

³⁰ 釋字第 791 號解釋參照。

³¹ 釋字第 649 號解釋參照。

³² 釋字第 365 號、第 728 號解釋、112 年憲判字第 1 號參照。

³³ 釋字第 807 號解釋參照。

³⁴ 釋字第 584 號、第 637 號、第 649 號、第 659 號、第 702 號、第 749 號、第 778 號、第 780 號解釋參照。

³⁵ 釋字第 711 號、第 738 號、第 778 號解釋參照。

³⁶ 李惠宗，行政法要義，元照，2020 年 9 月，頁 263。

³⁷ 此應指廣義之立法形成空間，即包括狹義之國會立法形成空間、行政立法形成空間。

³⁸ 釋字第 654 號、第 667 號、第 688 號、第 777 號、第 781 號、第 782 號、第 783 號解釋參照。

1 審查基準，而應採取寬鬆，至多中度審查基準。

2 6. 而就勞動法令之違憲審查，釋字第 740 號解釋針對勞動基
3 準法原第 2 條第 6 款規定：「勞動契約：謂約定勞雇關係之
4 契約」³⁹，並未規定勞動契約及勞雇關係之界定標準，僅指
5 出：「勞動契約之主要給付，在於勞務提供與報酬給付。惟
6 民法上以有償方式提供勞務之契約，未必皆屬勞動契約。
7 是應就勞務給付之性質，按個案事實客觀探求各該勞務契
8 約之類型特徵，諸如與人的從屬性（或稱人格從屬性）有
9 關勞務給付時間、地點或專業之指揮監督關係，及是否負
10 擔業務風險，以判斷是否為系爭規定一所稱勞動契約。」
11 並無宣告上開勞基法規定為違憲；再者，該解釋對於金融
12 監督管理委員會為盡其管理、規範從業人員之法規命令⁴⁰，
13 復無宣告違憲。資此可知，大法官就此關乎勞動法律關係
14 之違憲審查，亦非採嚴格審查基準，而相當於中度甚或寬
15 鬆之審查基準。

16 7. 而查，本件系爭施行細則第 2 條第 2 項關於「廠場」用語
17 之釐清，乃為組織廠場工會之許可準則，並無限制或剝奪
18 勞工之人性尊嚴，更無限制剝奪或審查勞工組成工會之思
19 想、精神或言論價值，而係綜衡勞工權益保障、雇主經營
20 能力、國家扶助事業及整體社會條件，本於憲法第 14 條、
21 第 153 條第 1 項暨相關國際勞工公約等保障勞工精神所訂
22 定，參照前述釋字第 578 號解釋意旨，系爭施行細則第 2
23 第 2 項之行政立法形成空間，依釋字第 443 號解釋層級化
24 法律保留體系之判斷基準，有關勞工團結權之規制，顯無

³⁹ 民國 108 年 5 月 15 日修正為：「勞動契約：指約定勞雇關係而具有從屬性之契約。」。

⁴⁰ 釋字第 740 號解釋：「……保險業務員管理規則係依保險法第 177 條規定訂定，目的在於強化對保險業務員從事招攬保險行為之行政管理，並非限定保險公司與其所屬業務員之勞務給付型態應為僱傭關係（金融監督管理委員會 102 年 3 月 22 日金管保壽字第 1020543170 號函參照）。該規則既係保險法主管機關為盡其管理、規範保險業務員職責所訂定之法規命令……」參照。

1 採絕對法律保留之必要，且應採中度甚或寬鬆之違憲審查
2 基準。準此，尤應認定系爭施行細則規定為合憲。

3 (七) 況按，工會法第 1 條規定：「為促進勞工團結，提升勞工地位及
4 改善勞工生活，特制定本法」；又同法第 48 條業明文：「本法施
5 行細則，由中央主管機關定之。」是以，勞動部有權於首開立
6 法目的之範圍內，就執行工會法之細節性、技術性事項，訂定
7 相關之施行細則。工會法第 6 條第 1 項第 1 款規定：「工會組織
8 類型如下……：一、企業工會：結合同一廠場、同一事業單位、
9 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
10 法所定金融控股公司與子公司內之勞工，所組織之工會。」關
11 於前揭「廠場」之法律用語，顯屬「價值判斷性質」之不確定
12 法律概念，立法者於母法即工會法中，既無立法定義，則關於
13 該不確定概念之確定及適用之統一標準等細節性、技術性事
14 項，勞動部自有以施行細則訂定準則予以界定，俾令全國統一
15 適用之必要。系爭施行細則於民國 100 年 4 月 29 日修訂第 2 條
16 第 1 項時，將之定義為：「本法第 6 條第 1 項第 1 款所稱廠場，
17 指有獨立人事、預算會計，並得依法辦理工廠登記、公司登記、
18 營業登記或商業登記之工作場所。」⁴¹；嗣於民國 103 年 10 月
19 6 日再次修訂系爭施行細則時增設第 2 項，以明確定義同條第 1
20 項所指獨立人事、預算及會計，亦即，「前項所定有獨立人事、
21 預算及會計，應符合下列要件：一、對於工作場所勞工具具有人
22 事進用或解職決定權。二、編列及執行預算。三、單獨設立會
23 計單位，並有設帳計算盈虧損。」⁴²上開規範之核心，乃避免在

⁴¹ 立法理由：「一、本條新增。二、第 1 項明定具獨立人事、預算及會計，並得依法辦理工廠登記、營業登記或商業登記之工作場所，為本法第 6 條第 1 項第 1 款所稱廠場。須同時符合上開二要件之工作場所，其勞工始得籌組工會，否則同一關係企業之下小規模工會過多，反易削弱團體協商力量。三、為保障勞工團結權，於第 2 項明定僱用勞工從事工作之機構、法人或團體，例如基金會、協會、工會等，亦屬本法第 6 條第 1 項第 1 款所稱之事業單位。」

⁴² 立法理由：「一、配合本法第 6 條第 1 項第 1 款之規定，酌作文字修正如第 1 項規定。二、本法第 6 條第 1 項第 1 款之廠場企業工會，係為企業工會組織類型之一。惟自本法施行以來，對於廠場是否具備所

1 同一企業之下，工會演變為碎裂化，而難以展現談判實力，同
2 時亦恐造成勞雇間之談判勞費，及不易有效取得協商成果。稽
3 此，系爭施行細則顯為釐清母法之不確定法律概念用語，對勞
4 工截然無增加法律所無之限制，並無抵觸法律保留原則。

5 (八) 大法官自釋字第 505 號解釋起，即認為主管機關得以職權發布
6 解釋性行政規則。又釋字第 653 號、第 685 號、第 697 號等解
7 釋均認為，由主管機關本於職權作成解釋性函釋，以供下級機
8 關於個案中具體判斷，該認定標準如與一般法律解釋方法無
9 違，應認不違反法定主義之意旨。而按行政程序法第 159 條第 2
10 項第 2 款規定，上級機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、
11 認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準，
12 性質上屬行政規則。基於舉輕以明重原則，主管機關對應適用
13 之法規範之不確定法律概念，既得發布並下達解釋性行政規
14 則，予以統一界定，則自無禁止主管機關以法律授權訂定之法
15 規命令予以釐清之理。查，系爭施行細則以合理之準則（如下
16 所述）作為勞工組成及各級主管機關涵攝不確定法律概念「廠
17 場」工會之要件，確無增加法律所無之限制，洵無抵觸法律保
18 留原則，自屬合憲。

19 (九) 復由系爭施行細則之立法沿革以觀，現行之廠場型企業工會係
20 由舊法規定及依舊法成立之產業工會現狀而來，亦非特於施行
21 細則中，額外增加組織限制，系爭施行細則並無違反法律保留
22 原則：

23 1. 按，工會法於民國 18 年 9 月 28 日制定、民國 18 年 11 月 1

稱之獨立人事、預算及會計，迭生認定爭議。為使各地方主管機關於受理所轄之廠場企業工會辦理登記時有所依循，爰明確規範所謂有獨立人事、預算及會計之定義。又為能統一體例之規範，參酌經濟部 55 年 2 月 26 日商字第 04210 號函釋內容，就獨立會計規定為單獨設立會計單位，並有設帳計算盈虧損，爰為第 2 項之規定。三、又第 2 項第 1 款所稱具有人事進用或解職決定權，係指該工作場所可獨自辦理招募、進用、資遣及解僱員工。其人事進用無需經總公司或上級單位之同意與否，即得獨立決定之。四、現行條文第 2 項遞移為第 3 項。」

1 日施行，就工會類型原祇規定產業工會與職業工會兩種，雖
2 迭經修正，內容大致相同；嗣於民國 38 年 1 月 7 日修正公
3 布之第 6 條規定為：「凡同一區域或同一廠場內年滿 20 歲同
4 一產業之工人，人數在 50 人以上，或同一區域同一職業之
5 工人，人數在 30 人以上時，依法組織產業工會或職業工會
6 （第 1 項）。凡同一產業內各部分不同職業之工人所組織者
7 為產業工會，聯合同一職業工人所組織者為職業工會。產業
8 工會、職業工會之種類以命令定之（第 2 項）。」（下稱 38
9 年舊法）。考以 38 年舊法時期各函釋⁴³及法院判決⁴⁴，可知
10 舊法時期之產業工會僅限於結合同一廠場之勞工組織而成
11 立，尚不得跨越不同廠場組織成立舊法產業工會。

- 12 2. 迨工會法於民國 99 年 6 月 23 日修正，並於民國 100 年 5
13 月 1 日施行，新法同第 6 條規定為：「工會組織類型如下，
14 但教師僅得組織及加入第 2 款及第 3 款之工會：一、企業工
15 會：結合同一廠場、同一事業單位、依公司法所定具有控制
16 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
17 與子公司內之勞工，所組織之工會。二、產業工會：結合相
18 關產業內之勞工，所組織之工會。三、職業工會：結合相關
19 職業技能之勞工，所組織之工會（第 1 項）。前項第 3 款組
20 織之職業工會，應以同一直轄市或縣（市）為組織區域（第
21 2 項）。」（下稱 100 年新法），其立法理由為：「配合工會組
22 織多元化發展，爰將工會組織類型化，於第 1 項規定如下：
23 （一）第 1 款規定企業工會：現行以廠場為組織範圍之工會，
24 仍得維持，歸類為企業工會，如某某公司某某廠工會。至於
25 非屬營利性質之團體、組織亦歸類為企業工會。另增列依法

⁴³ 附件 1：內政部民國 70 年 12 月 15 日(70)台內勞字第 5847 號函、民國 71 年 2 月 15 日(71)台內勞字第 69159 號函、民國 73 年 1 月 21 日臺內勞字第 203104 號函。

⁴⁴ 高雄高等行政法院 97 年度訴字第 809 號判決參見。

1 律具有控制或從屬關係之企業內勞工所組織之工會，亦為企
2 業工會，如公司法第 369 條之 2、第 369 條之 3 之控制公司
3 及從屬公司之勞工、金融控股公司法之金融控股公司與其具
4 控制性持股關係銀行、保險公司及證券商之勞工所組織之工
5 會，亦為企業工會。……」。

- 6 3. 據上，足見民國 100 年新法除將工會組織類型由「產業工會
7 及職業工會」兩類，變更為「企業工會、產業工會及職業工
8 會」3 類外，復將原規定之產業工會，正名為「企業工會（下
9 稱廠場型企業工會）」，同時擴大其範圍至「結合同一事業單
10 位所組織之企業工會（下稱事業型企業工會）」、「結合依公
11 司法所定具有控制與從屬關係之企業所組織之企業工會（下
12 稱關係企業型企業工會）」，及「結合依金融控股公司法所定
13 金融控股公司與子公司內之勞工所組織之工會（下稱金控型
14 企業工會）」。
- 15 4. 又依民國 38 年舊法時期各函釋⁴⁵及當時組織之現狀以觀⁴⁶，
16 產業工會咸以具獨立人事、預算及會計，並依法辦理相關行
17 政登記之工作場所為範圍而成立，以避免同一企業下小規模
18 工會過多，造成工會碎裂化，反而削弱工會團結及團體協商
19 之力量。故而，民國 100 年新法乃依循民國 38 年舊法規定
20 及當時現狀，將「廠場」之定義，明定於工會法施行細則第
21 2 條第 1 項（民國 100 年 4 月 29 日修正，與工會法併於民
22 國 100 年 5 月 1 日施行）；此係就原型態之廠場型企業工會
23 之成立要件予以明確化，而非另行增加組織上之限制，自無
24 違反法律保留原則。

25 四、系爭施行細則並無違反明確性原則

⁴⁵ 參見附件 1。

⁴⁶ 參見附件 1 函釋所涉事實，如桃園縣臺灣美國無線電公司產業工會；臺塑仁武廠、南亞仁武廠、華榮銅鐵高楠廠分別組織該工廠產業工會等，均屬之。

1 (一) 明確性原則略有法律授權明確性、法規內容明確性、行政行為
2 明確性等不同概念。法律授權明確性，係指若法律就其構成要
3 件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明
4 確；法規內容明確性，誠如行政程序法第 150 條第 2 項規定：
5 「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律
6 授權之範圍與立法精神。」要求形式授權應明確（即應明列法
7 律授權依據），及實質授權應明確（即不得違反法律授權目的
8 及授權範圍）；行政行為明確性，則如行政程序法第 5 條明文
9 規定：「行政行為之內容應明確。」即行政機關相對人於客觀
10 上須能理解行政行為內容（包括事實、適用法條、涵攝過程及
11 法律效果）為何。

12 (二) 又法律明確性要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間
13 或必要。立法者制定法律時，自得衡酌法律所規範生活事實之
14 複雜性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概念與用語。
15 如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，
16 且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所
17 得預見，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確
18 性原則，釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 602 號、第
19 690 號、第 794 號、第 799 號、第 803 號及第 804 號解釋意旨
20 均值參照。故而，是否明確，應具可理解性、可預見性及可審
21 查性。法律明確性之要求如此，法規命令或行政行為之明確性
22 復然。惟明確與否，為相對概念，而非有絕對之標準⁴⁷，依德
23 國之立法學對於明確性亦發展出層級性理論，亦即，認為對於
24 不同領域、不同性質之法規範，各有不同之要求，有其不同程
25 度之明確性標準⁴⁸。

⁴⁷ 林明鏘，德國新行政法，五南，2019 年 9 月，頁 104。

⁴⁸ 林明鏘，德國新行政法，五南，2019 年 9 月，頁 104-105。

1 (三) 工會法第 6 條第 1 項第 1 款之「廠場」規定，顯然係「非完全
2 性」之規範，亦即，工會法前揭條項款規定，僅作部分框架性
3 規定，祇係一種「待填補」之規定⁴⁹；是以，系爭施行細則第
4 2 條第 1 項規定係為釐清母法之「廠場」不確定法律概念用語，
5 並按原本規定及現狀修正，乃係對母法之非完全性法律用語予
6 以填補，故非增加法律所無之限制。且於民國 103 年間增訂第
7 2 項規定，係兼予因應工會法新法施行後，產生諸多認定困難
8 之現實問題⁵⁰，經勞動部廣邀各界研討後⁵¹，針對第 1 項所定獨
9 立人事、預算及會計之要件等細節性、技術性事項，復予以明
10 確釐清，俾供各級主管機關憑辦。是系爭施行細則第 2 條第 2
11 項所定，須(1)對於工作場所勞工具具有人事進用或解職決定權、
12 (2)編列及執行預算、以及(3)單獨設立會計單位，並有設帳計
13 算盈虧損等 3 要件，始足該當同條第 1 項之獨立人事、預算及
14 會計等要件，除最為符合目前工會運行之「最適模式」及現狀
15 外，以上所用文字，概為吾人一般合理之人於生活中之用語，
16 無不能理解之虞，亦非人民不得預見其權利義務關係，更不致
17 造成法院無從審查之情狀，此由本件聲請案 2 確定判決及歷審
18 法院之判斷及審查無礙乙節，益可為憑。質言之，系爭施行細
19 則就工會法相關規定之細節性、技術性事項，訂以客觀、可行
20 及最適之許可準則規範，係特為符合明確性原則之國家積極行
21 為，應認具合憲性。

⁴⁹ 林明鏞，德國新行政法，五南，2019 年 9 月，頁 122。

⁵⁰ 如臺中市政府勞工局受理臺灣肥料股份有限公司（下稱臺肥公司）臺中廠勞工發起籌組廠場型企業工會一事，該局函請臺肥公司說明，有關獨立人事權部分，該公司答覆臺中場有高級專員（不含）以下人員之任免調遷、薪給核給、考核獎懲及資遣等人事權，惟該局對上情是否符合法令規定具備獨立人事要件，仍生疑義，函請勞動部明確釋示。另臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司企業工會之組織，亦為相似適例。

⁵¹ 附件 2：「103 年工會法施行細則修法」民國 103 年 7 月 24 日、同月 30 日會議紀錄。上開會議，除學者專家與會外，更邀集具工會代表性之人員與會研修，如林杰弘（時任臺中直轄市總工會秘書長）、黃英華（時任桃園縣總工會總幹事）、潘鴻麟（時任臺灣鐵路工會主任秘書）、戴國榮（時任全國產業總工會秘書長），並均表贊同。

1 五、系爭施行細則並無違反法律優位原則

2 (一) 法律優位原則旨在確認「法」之規範位階性優越於「行政命令」，
3 子法不得牴觸母法。按，憲法第 171 條規定：「法律與憲法牴觸
4 者無效（第 1 項）。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院
5 解釋之（第 2 項）。」；第 172 條規定：「命令與憲法或法律牴觸
6 者無效。」；第 116 條規定：「省法規與國家法律牴觸者無效。」；
7 第 125 條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規牴觸者無
8 效。」，故而，於法位階架構中，位階由高而低，分別為憲法、
9 法律、法規命令、地方自治規章；法律優位原則之「法律」，包
10 括實質之「法律」，憲法亦為此原則所稱之法律，低位階之規範
11 不得牴觸高位階之規範。

12 (二) 系爭施行細則本於母法之立法目的，及依工會法第 48 條之授
13 權，而為母法之「廠場」不確定法律概念提供更明確之適用要件，
14 俾勞工於組織工會及主管機關審查其工會登記時可資依循，以健
15 全工會制度、促進工會實現勞動三權，此細節性、技術性事項，
16 毫無逾越母法之規定暨其授權訂定施行細則之範圍，復無增加母
17 法所無之限制，更遑論有剝奪勞工團結權之目的，自無違憲之虞。

18 六、系爭施行細則並無違反比例原則

19 (一) 比例原則亦源自法治國原則，且具憲法原則之位階，以用作制
20 約立法、行政、司法，避免國家權力行使恣意及逾越，及禁止國
21 家對人民自由權利之過度干預⁵²。行政程序法第 7 條乃明定：「行
22 政行為⁵³，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之
23 達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益
24 損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之
25 利益顯失均衡。」等旨。

⁵² 李惠宗，行政法要義，元照，2020 年 9 月，頁 127。

⁵³ 包括行政程序法第 2 條第 1 項之各類行政行為。

1 (二) 國家行為所採之「手段」與「目的」之關聯、互動，係以「目
2 的」具實質正當性為前提，始進行「手段」適當與否之審查；如
3 「目的」欠缺正當性，即毋庸贅予審查其「手段」是否違反比例
4 原則⁵⁴。比例原則之涵攝，依序依合適性（適當性、合目的性）、
5 必要性（或稱侵犯最小原則）、狹義比例原則（過度禁止原則）
6 進行審查。所謂合適性原則，指行政行為應合適且有助於行政目
7 的之達成，若其要求相對人者屬法律上或事實上不能者，則為期
8 待不可能且係無法達成目的之不合適行為。所謂必要性原則，係
9 指各種合適方法中，行政機關僅能採取對人民損害最小之方法為
10 之，除非對人民損害較少之方法無法達成目的，方能採取侵害較
11 大之措施⁵⁵，而此為法律層面之問題，而非裁量問題，行政機關
12 不享有裁量權⁵⁶。所謂狹義比例原則，係指行政行為所造成之損
13 害，不得與其所欲達成之結果顯然不成比例，從而，即使手段適
14 當、必要，如導致不成比例之不利代價，亦不合比例原則⁵⁷；判
15 斷「符合比例」，係以方法所生之不利益與符合目的之利益相互
16 權衡，而無不合理之比例關係⁵⁸。以上三原則須累積適用，同時
17 合致，始可認為不違反比例原則⁵⁹。

18 (三) 憲法第 14 條之集會結社基本權，並非絕對不可限制，除憲法保
19 留部分⁶⁰外，憲法第 23 條業明文：「以上各條列舉之自由權利，
20 除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進
21 公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」灼然。簡言之，結
22 社自由於合於憲法第 23 條比例原則下，得以一般公益作為限制

⁵⁴ 李惠宗，行政法要義，元照，2020 年 9 月，頁 128。

⁵⁵ 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，五南，2017 年 9 月，頁 70。

⁵⁶ 李震山，行政法導論，三民，2017 年 10 月，頁 280。

⁵⁷ 李震山，行政法導論，三民，2017 年 10 月，頁 262。

⁵⁸ 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，五南，2017 年 9 月，頁 70。

⁵⁹ 李惠宗，行政法要義，元照，2020 年 9 月，頁 130。

⁶⁰ 憲法第 80 條、第 88 條、第 138 條、憲法增修條文第 7 條第 5 項參照。

1 之依據⁶¹。公政公約第 22 條第 2 項後段規定：「本條並不禁止對
2 軍警人員行使此種權利，加以合法限制。」；而經社文公約第 8
3 條第 2 項亦規定「本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使
4 此種權利，加以合法限制。」；甚或歐洲人權公約第 11 條第 2 項
5 後段亦規定：「本條並不阻止國家對武裝部隊、警察或行政機關
6 之成員前述權利之行使，施加合法之限制。」；釋字第 373 號解
7 釋之違憲審查標準，復採相同意旨。

8 (四) 承上，系爭施行細則所採準則性許可制，其訂定目的係為達成
9 團體協商權、團體爭議權之有效實踐，故法規之訂定目的要屬合
10 憲，可謂無疑；系爭施行細則並非絕對禁止組成工會，而係應合
11 於一定之準則，即可組成工會⁶²；如未合於系爭施行細則所訂準
12 則，相關勞工仍可籌組或加入其他「同一廠場」、「同一事業單
13 位」、「關係企業」、「金融控股」等企業工會，甚或相關「產業工
14 會」、「職業工會」，故著實可證系爭施行細則要無剝奪勞工結社
15 自由基本權之虞。

16 (五) 我國行政法通說雖將「不確定法律概念之判斷餘地」與「裁量」
17 認作不同概念，惟歐盟法法院、奧地利、瑞士法制均非採相同論
18 點，甚且德國聯邦行政法院若干判決亦不採之，故而，學者認為
19 應採重大實質之合法性及妥適性，而非拘泥於概念框架⁶³，附此
20 指明。按，行政程序法第 93 條、第 94 條分別規定：「行政機關
21 作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明
22 文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內

⁶¹ 李惠宗，行政法要義，元照，2020 年 9 月，頁 262。

⁶² 系爭施行細則施行迄今，經統計（時間：民國 100 年 5 月至民國 111 年 7 月），全國目前通過核定者，計 28 個工會，未通過者，僅 3 個工會（參見勞動部民國 111 年 9 月 30 日意見書頁 13-14）。因主管機關對於工會設立之准駁，須有申請行為為前提，無從逕依職權為之，故如無申請人申請設立，主管機關自無准駁之可言。是以，部分縣市無廠場工會設立准駁案件，與系爭施行細則規定是否合於比例原則乙節無涉，亦無因果關係，附此敘明。

⁶³ 林明鏘，歐盟行政法：德國行政法總論之變革，新學林，2009 年 12 月，頁 255；吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民，2020 年 10 月，頁 118-119。

1 容者為限，始得為之（第 1 項）。前項所稱之附款如下：一、期
2 限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保
3 留負擔之事後附加或變更（第 2 項）。」、「前條之附款不得違背
4 行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」
5 查，勞動部對於系爭施行細則第 2 條第 2 項規定，係與司法實務
6 判決採取相同之相對性標準，作成訴願決定⁶⁴。地方主管機關於
7 申請人提出申請時，就相關事證綜合判斷多為寬鬆審查，作成核
8 准處分。例如在「獨立人事」一節判斷上，工作場所應具「人事
9 進用」或「解職決定權」其一之實質決定性權限，以彰顯該場所
10 相對具有一定之規模即已足，而非要求須具備（最終）核定權，
11 且該決定權亦僅指「部分」權限而已，非指所有決定權限。另在
12 「獨立預算」、「會計」方面，綜合相關事證判斷工作場所具影響
13 財務重大之「部分」預算、會計權限即可，並不以具絕對及所有
14 預算會計權限為必要。簡言之，系爭施行細則上開條項規定，對
15 於人事、預算、會計之獨立性，係採相對性標準，而非絕對性標
16 準，司法實務之認知亦然⁶⁵。從而，顯堪認系爭施行細則該條項
17 規定，亦屬裁量規定之一種，而非羈束規定。準上，各級主管機
18 關於適用系爭施行細則第 2 條第 2 項規定時，並不排除主管機關
19 得依行政程序法第 93 條、第 94 條規定，於作成核定同意登記、
20 發給登記證書及理事長證書等行政處分時，附以適當之附款，以
21 彈性之行政作為，促成廠場工會之組成，可益加合於比例原則及

⁶⁴ 如聲請案一勞動部民國 106 年 1 月 20 日勞動法訴字第 1050026690 號訴願決定書；聲請案二勞動部民國 106 年 1 月 20 日勞動法訴字第 1050021769 號訴願決定書、民國 106 年 9 月 29 日勞動法訴字第 1060011326 號訴願決定書及民國 107 年 7 月 27 日勞動法訴字第 1070000176 號訴願決定書（如附件 3）。

⁶⁵ 如最高行政法院 108 年度判字第 449 號判決所論：「……故所謂該廠場有獨立人事、預算及會計，其要求之獨立程度應只在於彰顯該廠場『相對』具有一定之規模而已，而非具有如何高度之獨立性，即參酌該廠場是否經組織內部分層負責相關規定而將『全部或部分』人事權限授權其自行決定，及將『全部或部分』編列及執行預算權限授權其自行辦理，是否置有會計單位或專責會計人員，是否設帳計算其收入、成本、損費計算所得額等特徵而為判斷，與該廠場辦理之人事、預算及會計事務應否受組織外之規範（例如勞動基準法第 12 條）或組織內之控管（例如總公司事前或事後之審查、督導、調整或會核），尚屬無涉。」。

1 限制最小侵害之替代手段（LRA）。

2 （六）本件系爭施行細則是否合於比例原則，應由勞動三權合併觀察
3 及評價，不論從比較法制觀察，或觀諸上開違憲審查基準，均可
4 資證立系爭施行細則第2條第1項、第2項均為合憲，其理由如
5 下：

6 1.按憲法第14條規定人民有結社之自由；同法第153條第1項
7 復規定：國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保
8 護勞工之法律，實施保護勞工之政策。釋字第373號解釋理由
9 書復已闡明：「從事各種職業之勞動者，為改善勞動條件，增
10 進其社會及經濟地位，得組織工會；工會為保障勞工權益，得
11 聯合會員，就勞動條件及會員福利事項，如工資、工作時間、
12 安全衛生等事項與雇主協商，並締結團體協約；協議不成發生
13 之勞資爭議事件，得為勞資爭議申請調解，經調解程序無效
14 後，即得依法定程序宣告罷工，以謀求解決。上開勞工之團結
15 權、團體協商權及團體爭議權，乃現代法治國家普遍承認之勞
16 工基本權利，亦屬憲法上開規定意旨之所在。」是以，使勞工
17 組成實質、有效之工會，方為國家實施保護勞工之最適政策。
18 進且可知，結合多數勞工組織實質、有效之工會（即「勞工團
19 結權」）、與雇主協商並締結團體協約之「團體協商權」、協議
20 不成衍生勞資爭議而為解決該爭議所行使之「團體爭議權」等
21 三權，在內容上雖屬分別，惟於實現集體勞工之生存權及工作
22 權之功能上，絕不可分割以觀，而任缺其一。

23 2.以團體協商權觀之，依工會法第5條第1款規定，團體協約之
24 締結、修改或廢止，乃係工會之首要任務，廠場型企業工會自
25 不例外。而廠場型企業工會之組織，如不保留系爭施行細則規
26 定，以「廠場」此一企業組織之最小單位為範圍，雖形式上猶
27 可依團體協約法第6條第3項第1款規定，而有協商之適格，

1 惟其規模過小，談判協商能力相對較弱，甚有不足，縱向雇主
2 提出協商，亦難期待協商順利，更遑論進而達成締結團體協約
3 之目的。另一方面，因其組織範圍小於「廠場」此一企業組織
4 類型之最小單位，例如僅以公司下之內部單位組織成立，在該
5 範圍內工作之勞工之勞動條件亦無可能獨立於其他單位之
6 外，則尤難期待雇主為此內部單位之員工讓步協商而作成異於
7 其他單位之結果，準此，實質上，根本極難達成取得優於法令
8 標準之勞動條件之團體協約目的。又團體協約法第6條第4項
9 規定，勞方有兩個以上之工會向雇主提出團體協約協商時，雇
10 主得要求推派協商代表；無法產生協商代表時，依會員人數比
11 例分配產生。此複數工會向雇主提出協商之情形，如工會規模
12 及實力相當，相互協調而推派協商代表，尚無困難；即令協商
13 不成，而依前揭後段規定以會員比例分配產生，亦因渠等規模
14 差異不大，所產生之協商代表比例大致相當。然在「碎裂化」
15 廠場型企業工會之情形，規模過小之廠場型企業工會實力不如
16 其他工會，推派協商代表不易，相互僵持不下之結果，即生「勞
17 勞相爭」，雇主以拖待變，難以進行實質協商；縱依前揭後段
18 規定按比例分配，亦可能因該工會之規模及人數均小，而分無
19 一席或分得之代表人數與大工會比例懸殊，顯無法真正提出該
20 工會之訴求進而將訴求明文簽立於團體協約中，此際團體協商
21 權即無由實現。前揭立法目的及法制運作，於德、英、美等國
22 實無二致⁶⁶，故足證系爭施行細則第2條第1項、第2項規定，
23 洵屬合憲。

24 3. 復由團體爭議權以觀，如前述碎裂化之廠場型企業工會徒有協
25 商資格之名義，卻難以進行實質協商，復難以進而締結團體協

⁶⁶ 附件4：林更盛，論工會法施行細則第2條對「廠場」定義的違憲疑義－評最高行政法院109年度上字第584號判決，登載於法源法律網，2023年1月11日，
https://www.lawbank.com.tw/treatise/dt_article.aspx?AID=D000024170，瀏覽日期：民國112年1月20日。

1 約，則於協商不成發生爭議時，遑論勞工對雇主實施有效爭議
2 行為之可能性。又團體爭議權之發動，勞資爭議處理法第 53
3 條以下定有要件，其中須符合「經會員以直接、無記名投票且
4 經全體過半數同意」之要件（見同法第 54 條第 1 項規定）。然
5 在碎裂化之廠場型企業工會情形下，因其規模及會員人數均
6 小，無法團結力量，雇主從中介入或破壞團結之可能性亦高，
7 即不易形成上述要件該當。退步言，縱然符合所有法定要件而
8 得發動團體爭議權，以罷工而論，係工會會員以違反勞動契約
9 之手段，拒絕履行其工作義務⁶⁷，以阻礙事業正常運作，達成
10 其主張（參同法第 5 條第 5 款規定），然因該工會之規模及會
11 員人數咸小，所發動之罷工對雇主經營影響不大，事業運作難
12 受阻礙，雇主自不可能讓步同意工會之主張，團體爭議權自然
13 不彰。

14 4. 基上，不論團體協商權、團體爭議權，不論係管制模型之預測
15 抑或實務運作之觀察，碎裂化之廠場型企業工會幾可謂無法實
16 踐，此現象顯非前揭憲法規定、大法官解釋所欲追尋之全面保
17 障勞動三權之本旨。基此而論，廠場型企業工會作為最小類型
18 之企業工會，應具一定獨立性及規模，進而透過壯大之工會規
19 模及能力，方能彰顯團體協商權及團體爭議權，乃至完足實現
20 勞動三權之憲法目的，是系爭施行細則之訂定，於實踐勞動三
21 權，確有其必要性。

22 （七）特別係由我國獨有之「法定會務假」以論，廠場型企業工會之
23 組織如無一定設立之限制，將嚴重淪為存立複數工會之情形，雇
24 主勢難以負擔複數工會之龐大會務假，不啻將致雇主發生經營權
25 及財產權之嚴重危害，雇主体恤勞工之意願亦必大大降低，反使
26 工會之協商實力及目標達成等重大弱化：

⁶⁷ 最高法院 84 年度台上字第 1074 號民事判決參照。

- 1 1. 按工會法第 36 條第 1 項、第 2 項分別規定：「工會之理事、
2 監事於工作時間內有辦理會務之必要者，工會得與雇主約
3 定，由雇主給予一定時數之公假。」、「企業工會與雇主間無
4 前項之約定者，其理事長得以半日或全日，其他理事或監事
5 得於每月 50 小時之範圍內，請公假辦理會務。」
- 6 2. 而依工會法第 9 條第 1 項規定，僅允許同類性質之企業工會
7 以組織一個為限，係對單一企業工會之限制；但從整體企業
8 而言，同一企業內可能有兩個以上之企業工會併存，即複數
9 企業工會之情形。盱衡企業之組織，事業單位通常有其明確
10 範圍，並無複數事業型企業工會成立之可能；然廠場，則有
11 不同，常見一事業單位下存在複數廠場，因而組織成立複數
12 廠場型企業工會之情形所在多有，又於勞動實務上，亦常見
13 複數廠場型企業工會與事業型企業工會併存之情形⁶⁸。複數
14 工會情形下，依前揭工會法第 36 條，所有企業工會均得享
15 有法定會務假，即無須提供勞務而享有工資給付之利益，則
16 如廠場型企業工會之組織範圍無一定限制，恣意成立微小工
17 會，其結果，表面上似係工會組織率可予提高，然驟增雇主
18 負擔其等會務假，勢更徒增勞資爭議，反無從保障工會幹部
19 處理會務之權利，而實質上使工會之有效運作弱化，此顯非
20 工會法保障工會組織之意旨所在。

21 (八) 另由企業工會「法定同意權」言之，雇主基於經營管理，有統
22 一制定勞工勞動條件之必要性，如廠場範圍不受限制，廠場型企
23 業工會各自行使勞動基準法同意權之結果，可能造成相異之勞動
24 條件，不但雇主經營難以維持，亦有違勞動基準法所定全體勞工

⁶⁸ 舉例而言，中華電信股份有限公司之組織，除總公司外，另轄 7 個分公司及 20 個營運處。截至民國 110 年底，與該公司有關而成立之企業工會已多達 14 家，除「中華電信股份有限公司企業工會」，係以該公司暨所屬各機構之電信服務區域為組織範圍，屬於事業型企業工會外，另有以 7 個分公司為範圍組織分別成立廠場型企業工會；而 20 個營運處中亦有 6 個營運處，以之為範圍成立廠場型企業工會。

1 參與決定勞動條件之意旨：

- 2 1. 按，勞動基準法為使企業內工作時間之調整或於夜間工作制
3 度施行，有全體勞工之參與，乃於民國 91 年 12 月 25 日部
4 分條文修訂各項「經工會同意，如事業單位無工會者，經勞
5 資會議同意」之同意權行使程序，以保障全體勞工權益⁶⁹。
6 嗣民國 107 年 1 月 31 日，勞動基準法修正工作時間章，雖
7 賦予雇主彈性調整工作時間及假日之權利，惟為符合全體勞
8 工之利益，設立同上「工會與勞資會議同意權」之介入條款，
9 以資保障⁷⁰。
- 10 2. 而前述勞動基準法「工會同意權」行使規定，係以全體勞工
11 參與為主要考量，除參照釋字第 807 號解釋理由書意旨外，
12 另有數名大法官於該案件之意見書⁷¹及其他不受理案件之意

⁶⁹ 此觀之該法第 30 條第 2 項、第 3 項規定：「前項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將其 2 週內 2 日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過 2 小時。但每週工作總時數不得超過 48 小時。」、「第 1 項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將 8 週內之正常工作時數加以分配。但每日正常工作時間不得超過 8 小時，每週工作總時數不得超過 48 小時。」；第 30 條之 1 規定：「中央主管機關指定之行業，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，其工作時間得依下列原則變更：一、4 週內正常工作時數分配於其他工作日之時數，每日不得超過 2 小時，不受前條第 2 項至第 4 項規定之限制。二、當日正常工時達 10 小時者，其延長之工作時間不得超過 2 小時。三、2 週內至少有 2 日之休息，作為例假，不受第 36 條之限制。四、女性勞工，除妊娠或哺乳期間者外，於夜間工作，不受第 49 條第 1 項之限制。但雇主應提供必要之安全衛生設施（第 1 項）。依民國 85 年 12 月 27 日修正施行前第 3 條規定適用本法之行業，除第 1 項第 1 款之農、林、漁、牧業外，均不適用前項規定（第 2 項）。」；第 32 條第 1 項規定：「雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將工作時間延長之。」；第 49 條第 1 項規定：「雇主不得使女工於午後 10 時至翌晨 6 時之時間內工作。但雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，且符合下列各款規定者，不在此限：一、提供必要之安全衛生設施。二、無大眾運輸工具可資運用時，提供交通工具或安排女工宿舍。」（惟同條項規定已於民國 110 年 8 月 20 日由釋字第 807 號解釋認其違反憲法第 7 條保障性別平等之意旨，而宣告失效）。

⁷⁰ 同法第 32 條第 2 項但書規定：「前項雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，1 日不得超過 12 小時；延長之工作時間，1 個月不得超過 46 小時，但雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，延長之工作時間，1 個月不得超過 54 小時，每 3 個月不得超過 138 小時。」；第 34 條第 2 項、第 3 項規定：「依前項更換班次時，至少應有連續 11 小時之休息時間。但因工作特性或特殊原因，經中央目的事業主管機關商請中央主管機關公告者，得變更休息時間不少於連續 8 小時。」、「雇主依前項但書規定變更休息時間者，應經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，始得為之。雇主僱用勞工人數在 30 人以上者，應報當地主管機關備查。」；第 36 條第 4 項、第 5 項規定：「經中央目的事業主管機關同意，且經中央主管機關指定之行業，雇主得將第 1 項、第 2 項第 1 款及第 2 款所定之例假，於每 7 日之週期內調整之。」、「前項所定例假之調整，應經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，始得為之。雇主僱用勞工人數在 30 人以上者，應報當地主管機關備查。」

⁷¹ 釋字第 807 號解釋，蔡焜燉大法官提出、黃虹霞大法官加入（定期失效部分除外）、蔡明誠大法官加入

1 見書⁷²可參。該規定亦與日本 1947 年制定勞動基準法第 36
2 條第 1 項規定，由事業單位內過半數勞工組成之工會與雇主
3 簽定書面協定之方式（一般稱為「勞資協定」，日文：労使
4 協定），行使有關工作時間之同意權，著眼於「為企業內全
5 體勞工利益」之正當公益相符。

- 6 3. 依上，可知勞動基準法所定各項工會同意權，原則係由事業
7 型企業工會行使，惟事涉事業單位轄下各廠場之工作時間條
8 件時，則例外許以各該廠場為範圍組織成立之廠場型企業工
9 會代之行使同意權⁷³。而盱衡目前企業組織型態，並衡酌企
10 業人事管理及經營模式，如現行系爭規定定義下之「廠場」，
11 即具獨立人事、預算及會計，並依法辦理行政登記之工作場
12 所，已屬經營上之最小單位，雇主基於經營管理需要，至少
13 係以此廠場為範圍決定勞工之勞動條件，殊難想像小於該範
14 圍下另行決定相異之勞動條件之可能，則廠場型企業工會之
15 組織如小於目前法定範圍，在賦予其行使勞動基準法同意權
16 下，極可能造成同一廠場中相異勞動條件之結果，例如，某
17 分公司下工作聯繫及作業均具關聯之兩個部門，一部門之企
18 業工會同意延長工時，他部門則否，不但勞工無所適從，亦
19 必造成雇主經營管理之困難，尤無從達到上述勞動基準法由
20 全體勞工參與決定工作時間之立法意旨。由此觀之，廠場型
21 企業工會之組織範圍有其限制之必要性，以符合勞資現況及
22 勞動基準法立法目的。

23 （九）再由企業工會各式「法定代表權」之角度而論，於複數企業工
24 會下，各式法定代表權尚須仰賴各企業工會之協調，目前已易生

之部分協同部分不同意見書。

⁷² 109 年度憲三字第 41 號聲請解釋案，蔡焜燉大法官提出，黃虹霞大法官、謝銘洋大法官、呂太郎大法官加入之不同意見書；110 年度憲二字第 577 號聲請解釋案，蔡焜燉大法官提出，黃虹霞大法官、蔡明誠大法官加入之部分不同意見書。

⁷³ 附件 5：行政院勞工委員會民國 100 年 11 月 25 日勞動 2 字第 1000091838 號函。

1 「勞勞相爭」之情形，如對廠場型企業工會之範圍不再限制，上
2 情恐益加嚴峻，對勞動條件之促進，顯然無益，反係嚴重危害：

3 1.按，勞動基準法第 56 條第 5 項定有明文：「雇主所提撥勞工退
4 休準備金，應由勞工與雇主共同組織勞工退休準備金監督委員
5 會監督之。委員會中勞工代表人數不得少於 3 分之 2；其組織
6 準則，由中央主管機關定之。」勞動部據該規定，訂定「事業
7 單位勞工退休準備金監督委員會組織準則」，其中第 4 條明文：
8 「監督委員會勞工代表由工會推選。未成立工會者，由勞工直
9 接選舉之，並得推選候補委員。」是如事業單位存在複數工會，
10 其勞工退休準備金監督委員會勞工代表人數，應本於工會自主
11 原則，由工會自主決定，如各工會無法自主決定如何推選勞工
12 代表，可以各工會在該分支機構具有勞動基準法退休金制度工
13 作年資之會員人數比例分配產生⁷⁴。

14 2.次按，勞動基準法第 83 條規定：「為協調勞資關係，促進勞資
15 合作，提高工作效率，事業單位應舉辦勞資會議。其辦法由中
16 央主管機關會同經濟部訂定，並報行政院核定。」勞動部亦依
17 該規定之授權，訂定「勞資會議實施辦法」，其中第 5 條第 1
18 項規定：「勞資會議之勞方代表，事業單位有結合同一事業單
19 位勞工組織之企業工會者，於該工會會員或會員代表大會選舉
20 之；事業場所有結合同一廠場勞工組織之企業工會者，由該工
21 會會員或會員代表大會選舉之。」基上，勞資會議勞方代表之
22 選舉依前開規定辦理，爰工會辦理其選舉之方式，例如分配勞
23 方代表人數（屬工會會員或非會員）、公告（投票日期、時間、
24 地點）、方式（於會員大會或會員代表大會中選舉之或採直選
25 或非直選）等選舉相關事項，由工會經內部民主程序議定之。

⁷⁴ 附件 6：行政院勞工委員會民國 100 年 12 月 29 日勞動 4 字第 1000133286 號函、民國 101 年 6 月 1 日勞資 1 字第 1010126087 號函。

1 惟依勞資會議實施辦法第3條第2項規定，工會於辦理上開選
2 舉時，應同時兼顧事業場所、部門或勞工工作性質之人數多寡
3 予以分配之⁷⁵。

4 3. 復按，「職工福利金之保管動用，應由依法組織之工會及各工
5 廠、礦場或其他企業組織共同設置職工福利委員會負責辦理；
6 其組織規程由勞動部訂定之。」為職工福利金條例第5條第1
7 項所明文。勞動部依該條項之授權，訂定「職工福利委員會組
8 織準則」，第4條第1項規定：「職工福利委員會除由事業單位
9 指定一人為當然委員外，其餘委員依下列規定辦理：一、已組
10 織工會者，委員之產生方式由事業單位及工會分別訂定。但工
11 會推選之委員不得少於委員總人數3分之2。」可知，已組織
12 工會之事業單位，其職工福利委員會勞方代表委員之產生方
13 式，應由工會訂定之，如事業單位同時存在複數工會，則應本
14 工會自主原則，由該複數工會自行協調職工福利委員會之勞方
15 代表名額，並各自依其所訂定之委員產生方式推選之。惟如各
16 工會勞方代表名額協調不成時，可依各廠場勞工人數比例分配
17 勞方代表委員名額，再以各工會（廠場企業工會及事業單位企
18 業工會）在該廠場之會員人數比例分配產生。如廠場無工會，
19 則該廠場勞方代表委員由事業單位企業工會推選之⁷⁶。

20 4. 又，依職業安全衛生管理辦法第10條規定，符合一定要件之
21 事業單位，應設職業安全衛生委員會；該委員會之組成，依同
22 辦法第11條第1項第5款規定，須有勞工代表，而勞工代表，
23 則在事業單位設有工會時，由工會推派之；無工會組織而有勞
24 資會議者，由勞方代表推選之；無工會組織且無勞資會議者，
25 由勞工共同推選之，為同條第4項之明文規定。是以，如有兩

⁷⁵ 附件7：勞動部民國104年12月22日勞動關2字第1040128682號函參見。

⁷⁶ 參見附件6。

1 個以上之工會，應由工會共同協調推派人數；如該等工會無法
2 協調推派人數，則由雇主召集全體勞工直接選舉（或由勞工共
3 同推選）勞工代表擔任委員⁷⁷。

4 5. 另按，國營事業管理法第 35 條第 2 項規定：「前項董事或理事，
5 其代表政府股份者，應至少有 5 分之 1 席次，由國營事業主管
6 機關聘請工會推派之代表擔任。」是以勞工董事之推派，應由
7 目的事業主管機關依其遴聘事項聘請工會所推派之代表擔任
8 78。

9 6. 據上，足徵為保障勞工權益，勞動法令定有各式勞工代表及勞
10 工董事，使勞工能積極參與各式法定組織並適時表達意見，參
11 與雇主經營。惟在複數工會情形下，為解決工會對上述代表權
12 分配問題，實務上均本於工會自主原則，由各該工會協調之。
13 然現行已見「勞勞相爭」情形，倘系爭施行細則第 2 條第 1 項、
14 第 2 項規定不復存在者，較諸目前廠場型企業工會規模微小之
15 各類工會將如雨後春筍接續組織而成，前述協調各式代表權相
16 爭不休之問題，越趨嚴重，大幅弱化工會實力，導致勞工參與
17 法定各式組織之權利受嚴重損害，自非前揭各法令所預期之立
18 法目的。

19 (十) 準上所見，系爭施行細則規定乃為促使勞工團結權之有效行
20 使，並可實質發揮團體團體協商權、團體爭議權，所採之平和、
21 最小侵害及合於比例之方法，故應認合憲，殆無疑義。進且，系
22 爭施行細則所定要件，係客觀、可行之準則，經查，施行多年迄
23 今，地方政府洵無認為有窒礙難行之處⁷⁹，發生爭議之例，屈指
24 可數。是可推見系爭施行細則規定乃妥當、可行，其規定內容不

⁷⁷ 參見附件 6。

⁷⁸ 參見附件 6。

⁷⁹ 附件 8：各直轄市、縣（市）政府調查意見表回函，暨勞動部針對各直轄市、縣（市）政府調查意見表回函統計分析。

1 單合於實現工會法促進勞工團結、提升勞工地位及改善勞工生活
2 等立法目的，且為最適手段，既可達成母法即工會法之立法目
3 的，且無侵害勞工之結社自由，亦有效促成勞資和諧，避免勞資
4 基本權發生衝突，可謂公益、私益兼籌並顧，自無違反比例原則
5 情事。

6 七、系爭施行細則並無違反兩公約相關規定

7 (一) 公政公約第 22 條第 1 項、第 2 項前段係規定「人人有自由結社
8 之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。」、「除
9 依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩
10 序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不
11 得限制此種權利之行使。」；又經社文公約第 8 條第 1 項第 1 款、
12 第 3 款復規定：「本公約締約國承允確保：(一) 人人有權為促進
13 及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工
14 會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會
15 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
16 得限制此項權利之行使；……(三) 工會有權自由行使職權，除依
17 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
18 人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使……」；進且，
19 歐洲人權公約第 11 條第 1 項、第 2 項前段亦規定：「人人均有和
20 平集會及結社自由之權利，包括為保護本身利益而組織及參加工
21 會之權利。」、「除法律規定之限制，及於民主社會中為國家安全
22 或公共安全之利益，為防止混亂或犯罪、保護健康或道德，或保
23 護他人權利與自由所必需限制外，不得對前述權利之行使加以任
24 何限制。」，規範之體系亦然；惟以上公約規定內容，僅為方針
25 規定，並非構成對抗國家之權利，不能作為指摘國家行為違法或
26 違反公約⁸⁰，均合先敘明。

⁸⁰ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，自版，2021 年 9 月，頁 360。

1 (二) 我國雖於 1967 年由當時駐聯合國大使簽署公政公約，但因喪失
2 聯合國地位，而未能完成批准及生效程序，嗣民國 98 年 12 月 10
3 日施行公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約
4 施行法(下稱兩公約施行法)。兩公約施行法第 2 條明文規定：「兩
5 公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」是足徵兩
6 公約之人權規定，僅具我國內國法之「法律」位階，而非「憲法」
7 位階，況其為「施行法」，自不發生「公約」之效力⁸¹。職此，本
8 件聲請案聲請意旨略以兩公約作為系爭施行細則之違憲審查基
9 準云云，顯有誤會。

10 (三) 又揆以兩公約上述規定，固宣示組織工會之權利，惟均明文「依
11 法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩
12 序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不
13 得限制此種權利之行使。」而與我國憲法第 23 條規定相當；亦
14 即，縱按前揭兩公約規定，人民組織工會之權利仍得依法限制
15 之。而承前所析，系爭施行細則並無違反法律保留原則、明確性
16 原則、法律優位原則、比例原則，準此，顯見系爭施行細則與上
17 揭兩公約規定並無抵觸，亦可謂鑿然。

18 19 參、結論：

20 本案之聲請，有前述憲法法庭不應受理之事由，及當事人不適格等情
21 事；果憲法法庭予以受理，則祈請憲法法庭應盱衡：

22 一、人民之結社自由固為憲法第 14 條所明定，及憲法第 153 條第 1 項亦
23 定有方針條款，然勞工團結權與一般結社自由尚有事物本質之差異，
24 勞工團結權規制之合憲性應與團體協商權、團體爭議權等之實踐，合
25 併評價論斷。依憲法第 23 條規定，基於公共利益所必要時，一般結

⁸¹ 朱石炎，「公民與政治權利國際公約」與刑事訴訟法之關係，司法週刊第 1454 期及第 1455 期，2009 年 8 月；吳庚、陳淳文，自版，2021 年 9 月，頁 357-358。

1 社自由、勞工團結權均得予以限制，釋字第 214 號、第 479 號、第 724
2 號解釋可資參照。釋字第 373 號、第 726 號解釋進且肯認，國家制定
3 工會之法制，應於兼顧社會秩序及公共利益前提下，使勞工享有團體
4 協商及爭議等權利。據此，業足徵勞工團體協商權、團體爭議權之實
5 現，乃勞工團結權所追求之公共利益。從而，為促成勞工團體協商權、
6 團體爭議權之實質、有效實現，應容許國家法令對勞工團結權之存
7 立，予以合理之規制。而勾稽美、德、日及我國大法官解釋所建構之
8 違憲審查基準，本件系爭施行細則既無限制或剝奪勞工之人性尊嚴、
9 限制剝奪或審查勞工組成之思想、精神或言論價值，參照大法官自釋
10 字第 443 號解釋以降之層級化法律保留原則，系爭施行細則規範之內
11 容，自無採絕對法律保留之必要；其違憲審查基準，則應以寬鬆審查
12 標準為之，至多為中度審查基準，亦已適足。尤其，釋字第 445 號、
13 第 718 號解釋意旨，均認定對於憲法第 14 條基本權之規制，「準則性
14 許可制」為合憲；依釋字第 578 號解釋意旨，國家法令就整體勞工保
15 護之制度設計，應兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、
16 企業經營成本等整體社會條件之平衡，根據我國憲法保障勞工之基本
17 精神，及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發
18 展意旨，參酌有關國際勞工公約之規定，與衡量國家總體發展，本有
19 廣義之立法形成空間。而系爭施行細則本於立法目的，在母法之授權
20 範圍，執行工會法之細節性、技術性事項，以避免於同一關係企業下，
21 因工會規模過小、碎裂，而難以發揮團體協商權，故有訂定裁量準則
22 之必要。從比較法觀之，歐洲人權法院、德、英、美之立法例亦均採
23 避免工會過小及碎裂之立法取向。另考以立法沿革，現行之廠場型企
24 業工會係由舊法規定及依舊法成立之產業工會現狀而來，亦非特於施
25 行細則中，額外增加組織限制；簡言之，係就舊法時期之原型態廠場
26 型企業工會成立要件予以釐明，而非另行增加法律上所無之組織上
27 限制，故自無違反法律保留原則。

1 二、明確性與否，為相對概念；德國立法學就明確性亦採層級性理論，亦
2 即，對於不同領域、不同性質之法規範，認應各有不同之要求，有其
3 不同程度之明確性標準。因工會法第6條第1項第1款僅對「廠場」
4 工會為部分框架性規範，故欠缺完全性，從而有予以填補之必要，俾
5 主管機關及申請人遵循。勞動部為此廣邀各界研討後，就獨立人事、
6 預算及會計等細節性、技術性事項，加以釐清。目前之規範內容，為
7 符合目前工會運行之「最適模式」，亦合於現狀所需，規範內容且係
8 一般合理之人所得理解、預見，且無礙於司法之審查，是合於明確性
9 原則無疑。次以，系爭施行細則第2條第1項、第2項並無逾越工會
10 法之母法規定，且於工會法之授權範圍內訂定之，既無增加工會法所
11 無之限制，更遑論有剝奪勞工團結權之目的，自無牴觸法律優位原則。

12 三、前開系爭施行細則規定，提供主管機關許可之準則性裁量基準，避免
13 工會之過小化及碎裂化，實質且有效增進勞工團體協商權、團體爭議
14 權之實踐。關於系爭施行細則之適用，勞動部與司法實務判決採取相
15 同之相對性標準；地方主管機關於申請人提出申請時，就相關事證綜
16 合判斷多為寬鬆審查，作成核准處分，益可證系爭施行細則並無過度
17 限制、更無絕對禁止勞工組成工會之情形。如勞工申請設立之廠場工
18 會，因不符法定要件，未能經主管機關核准者，勞工仍得依工會法之
19 相關規定，籌組或加入「同一廠場」、「同一事業單位」、「關係企業」、
20 「金融控股」等企業工會，甚或相關「產業工會」、「職業工會」。且，
21 爭系施行細則亦不排除主管機關得以附款方式作成行政決定，復可證
22 系爭施行細則規定合於比例原則及限制最小之侵害之替代手段
23 (LRA)。尤其，併就勞動三權予以觀察及評價，更可見現行制度以
24 廠場型企業工會作為最小類型之企業工會，且須具一定之獨立性及規
25 模，實為保障勞工實踐勞動三權之必要規制，此亦與歐洲人權法院、
26 德、英、美等法制及實務相合。另特應關注者，係我國獨有「法定會
27 務假」，如廠場型企業工會之組織過小，將嚴重存立複數工會，則雇

1 主勢難負擔複數工會之龐大會務假，不免致雇主發生經營權及財產權
2 之嚴重危害，雇主體恤勞工之意願亦必大大降低，反使工會之協商實
3 力及目標達成等重大弱化。第由企業工會「法定同意權」而言，雇主
4 基於經營管理，有統一制定勞工勞動條件之必要性，如廠場範圍不受
5 限制，廠場型企業工會各自行使勞動基準法同意權之結果，極可能造
6 成相異之勞動條件，若此，不但雇主經營難以維持，亦有違勞動基準
7 法所定全體勞工參與決定勞動條件之意旨。復自企業工會「法定代表
8 權」角度以觀，於複數企業工會下，各式法定代表權尚須仰賴各企業
9 工會之協調，將造成目前已易生之「勞勞相爭」情狀，更加惡化，對
10 勞工之勞動條件促進，顯然有害無益。經查，現行規定施行迄今已有
11 多年，地方政府洵無認為有窒礙難行之處，發生爭議之例，屈指可數，
12 猶足推知上開系爭施行細則規定為妥當、可行，不僅合於實現工會法
13 促進勞工團結、提升勞工地位及改善勞工生活等立法目的，且為最適
14 手段，既可達成母法即工會法之立法目的，且無侵害勞工之結社自
15 由，亦有效促成勞資和諧，避免勞資基本權發生衝突，可謂公益、私
16 益兼籌並顧，自無違反比例原則情事。

17 四、至聲請案一聲請人所執兩公約相關規定乙節，厥應指明者，係兩公約
18 均採法律保留原則，又兩公約相關規定僅具方針條款之地位，並不構
19 成可對抗國家之基本權。兩公約施行法第 2 條明文規定：「兩公約所
20 揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」是足徵兩公約之相關
21 規定，要屬我國內國法之「法律」位階，而非「憲法」位階，兩公約
22 施行法名為「施行法」，其自無「公約」之效力。本案系爭施行細則
23 第 2 條第 1 項、第 2 項規定，承前析論，洵無牴觸兩公約相關規定，
24 可謂昭昭。

25 綜上，系爭工會法施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項顯無違反法律保留
26 原則、明確性原則、法律優位原則、比例原則，亦無悖於憲法第 14 條、公
27 政公約第 22 條第 1 項、第 2 項、經社文公約第 8 條第 1 項第 1 款規定等之

1 結社自由，應至灼然。職是，殊足認定聲請人等之本案聲請均顯無理由，
2 是應予駁回，始符於我國憲政整體法規範之秩序，容請憲法法庭明鑒。

3 此致

4 **憲法法庭 公鑒**

5

6 附件：

7 附件 1：內政部民國 70 年 12 月 15 日（70）台內勞字第 5847 號函、民國
8 71 年 2 月 15 日（71）台內勞字第 69159 號函、民國 73 年 1 月 21
9 日臺內勞字第 203104 號函。

10 附件 2：「103 年工會法施行細則修法」民國 103 年 7 月 24 日、同月 30 日
11 會議紀錄。

12 附件 3：勞動部民國 106 年 1 月 20 日勞動法訴字第 1050026690 號訴願決定
13 書、民國 106 年 1 月 20 日勞動法訴字第 1050021769 號訴願決定
14 書、民國 106 年 9 月 29 日勞動法訴字第 1060011326 號訴願決定
15 書、民國 107 年 7 月 27 日勞動法訴字第 1070000176 號訴願決定
16 書。

17 附件 4：林更盛，論工會法施行細則第 2 條對「廠場」定義的違憲疑義一
18 評最高行政法院 109 年度上字第 584 號判決，登載於法源法律
19 網，2023 年 1 月 11 日，
20 [https://www.lawbank.com.tw/treatise/dt_article.aspx?AID=D0000241](https://www.lawbank.com.tw/treatise/dt_article.aspx?AID=D000024170)
21 [70](https://www.lawbank.com.tw/treatise/dt_article.aspx?AID=D000024170)，瀏覽日期：民國 112 年 1 月 20 日。

22 附件 5：行政院勞工委員會民國 100 年 11 月 25 日勞動 2 字第 1000091838
23 號函。

24 附件 6：行政院勞工委員會民國 100 年 12 月 29 日勞動 4 字第 1000133286
25 號函、民國 101 年 6 月 1 日勞資 1 字第 1010126087 號函。

26 附件 7：勞動部民國 104 年 12 月 22 日勞動關 2 字第 1040128682 號函。

27 附件 8：各直轄市、縣（市）政府調查意見表回函，暨勞動部針對各直轄市、

1 縣（市）政府調查意見表回函統計分析。

2 中 華 民 國 1 1 2 年 2 月 6 日

3

4

5

6

7

8

具 狀 人：勞動部

9

10

11

代 表 人：許銘春部長

12

13

14

訴訟代理人：劉宗德教授

15

16

17

朱敏賢律師

18

19

20

張詠善律師