

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

專家諮詢補充意見書

案號：111年度憲民字第350號



專家學者、機關或團體

姓名或名稱：郭玲惠

機關/團體代表人

姓名：

身分證明文件字號：

稱謂/職業：

住所或居所：

電話：

傳真：

電子郵件位址：

1 為（憲法訴訟類型）提出專家諮詢意見事：

2 應揭露事項

3 一、相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其
4 代理人有分工或合作關係。

5 二、相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其
6 代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。

7 三、其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。

8 專業意見或資料

9 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
10 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
11 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
12 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
13 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），
14 分別經由100年及103年二次修法，補充說明為何第一次修法符合法律保留
15 原則及比理原則，第二次修法则否，其理由為何？

16
17 (一)二次修法皆符合法律保留原則

18
19 換言之，自由權之限制，並非憲法所禁止。又「涉及人民其他自由權利之限制
20 者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授
21 權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要之事項，則
22 得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非
23 憲法所不許。」，因而主管機關對於細節性或技術性等次要事項，並非不得於授
24 權法規或施行細則中規範，然其授權密度要求，仍應採侵害人身自由等權利
25 較輕者。

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

1 另工會法第6條第1項第1款及第9條規定可知，以同一廠場或同一事業單位為
2 範圍組織的企業工會各僅能有1個；如為不同廠場或不同事業單位，則各該廠場
3 或事業單位均得成立企業工會。則廠場、事業單位是否同一，自然有詳予界定的
4 必要，¹
5 爰此，工會法並無定義性規定，主管機關為有效執行工會法第6條第1項第1款
6 及第9條規定，經由工會法第48條規定的概括授權，以及為執行工會法上述規
7 範，而可推知立法者有意授權主管機關就廠場的定義或要件，在審酌工會組織多
8 元化發展，以及避免企業勞資關係複雜化，影響企業內勞工團結等立法目的後，
9 並保障勞工依憲法所賦予自由組織及組織自主之結社自由權限，訂定工會法施行
10 細則第2條規定為具體化的規範，作為執法的適用準據，尚不致違反授權明確
11 性。

12

13 (二)第一次修法不違反比例原則

14

15 施行細則雖得以規範定義性之內容，然仍必須與母法所擬達成之目的相符，另依
16 憲法第23條，各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維
17 持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。立法者得限制勞
18 工結社自由，進一步所謂的同盟自由，必須建築於增進公共利益所必要，換言
19 之，乃為增進或保障勞動與經濟條件所必要之規範，以及採取之手段必須相當。
20 100修正工會法施行細則第2條時，加入第一項要求該廠場或事業單位必須具有獨
21 立人事、會計及預算，並且必須辦理工廠等登記，對於廠場工會有進一步定義，
22 雖為對於勞工組織工會有所限制，然此種限制乃基於執行工會依工會法所給予之
23 任務，採取最小侵害之方式，特別著眼於團體協約內容之執行與爭議權之行使。
24 參考德國之立法例及國際勞工組織及兩公約之規定，對於結社自由之限制，得於
25 基於促進團體協商主體之對等性以及相對人之獨立性，要求工會之組成，以同一

¹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，法源法律網，<https://www.lawbank.com.tw/treatise/query.aspx>，第4頁。

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

1 廠場具有人事或會計獨立權限，並編列預算，以能執行團體協約之內容，如採較
2 寬鬆之解釋，避免工會之組成受制於相對人內部經營管理與指揮監督，仍不得違
3 反比例原則；特別是對於勞動條件之提升或工作時間配置等等，該等廠場必須能
4 有獨立的指揮監督或編列預算權限，其目的始能達成。

5 另增加必須辦理工廠登記等規定，使未來工會於司法救濟具有當事人能力，具體
6 化，對於地方主管機關認定工會是否成立，已臻明確。工會組織必須具有當事人
7 能力，始得具體實踐其工會法所賦予之任務，蓋依勞動事件法第15條及民事訴訟
8 法第40條第1項、第3項，非法人之團體，設有代表人或管理人者，有當事人能力。
9 所謂當事人能力，係指得於民事訴訟程序，以自己名義向法院為保護私權之請求
10 人之資格，即有當事人能力，因此而要求²有工商或廠場登記，以完成司法救濟及
11 執行團體協商或協約之內容，保障同盟自由與達成工會法立法目的上之必要手段。
12 綜此，工會法施行細則第2條第1項，符合授權子法對於有一致性規定必要之細節
13 性或技術性事項所為法律授權之範圍，衡量規範之必要性及採取之限制手段，仍
14 符合比例原則。

15

16

17 (三)第二次修法違反比例原則

18

19 依兩公約及國際勞工組織第87號公約已明白揭示保障勞工組織工會之自由權限，
20 除有民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保
21 障他人權利自由所必要者外，不得限制；其限制不可逾越促進勞工勞動及經濟條
22 件之目的(詳見諮詢意見書)。工會法施行細則為能達成憲法同盟自由保障之目
23 的，使勞工組織能行使勞動三權，乃加入同一廠場內涵，必須有獨立性及廠場登
24 記之限制，仍屬對於勞工結社自由侵害較小而不違反比例原則之範圍。所謂廠場
25 或分支機構之獨立性，換言之必須為獨立機構，最高法院早年之判例即指出獨立

²最高法院67年台上字第865號民事判例；司法院103年公證實務研討會法律問題提案第5號。

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

1 機構³，必須有一定之組織型態，健全之人事編制及獨立之會計制度始足當之；具
2 備該等要件，恐難以認定，因此要求其辦理工商或工廠登記，始具有當事人能
3 力。因此工會法施行細則第一項，既已規範廠場必須辦理登記，且對於廠場之獨
4 立性有定義，實無如主管機關主張實務上難以認定之情事，進一步使勞工組織工
5 會之權限，受制於事業單位之經營管理模式，對於勞工結社自由權，採取不合法
6 例原則之限制手段。

7 蓋103年修法時於工會法施行細則第2條第2項加入與團體協商對等性及相對人獨立
8 性無必然關聯性之規定，如主管機關所提意見書，更進一步指出：「(1)對於工作
9 場所勞工具具有人事進用或解職決定權，指該工作場所可 自行辦理招募、進用及解
10 僱員工，其人事進用無需經總公司或上級單位同意與否，即得獨立決定之；(2)編列
11 及執行預算；(3)單獨設立會計單位，並有設帳計算盈虧損。估不論該等規定依主
12 管機關說明，係參酌經濟部 55年之函釋，是否符合現代企業經營之模式，確有斟
13 酌餘地，但將勞工組織工會之權利，繫諸於企業內部之預算編列方式、會計單位
14 設立與否以及是否有絕對之人事獨立權限，並無法達成工會法所賦予工會之任務，
15 採取對於勞工組織工會不合理之限制，不符合比例原則，亦未有因公益目的或第
16 三人自由權利保障之必要性。

17

18 1、 對於工作場所勞工具具有人事進用或解職決定權。

19 100年修法時所謂的人事獨立，採寬鬆之解釋，應為相對人事獨立，只要事業單
20 位具有獨立指揮監督權限，對於勞工有實質之指揮監督權限，司法實務上多認定
21 其為雇主，至於事業單位企業內或關係企業內之人事制度，授權人事範圍，為事
22 業單位或企業內部經營之模式，只要如司法實務上認定之「健全人事組織」⁴已足，
23 因此而作為勞工得否組織工會之判斷，缺乏憲法結社自由最核心之組織自由，也
24 就是欠缺相對人獨立性，使勞工無法藉由團結權之行使，促進或保障其經濟條件，
25 難謂無侵害憲法第14條結社自由。

³臺灣高等法院90年度勞上易字第1號民事判決

⁴最高法院67年台上字第865號民事判例；司法院103年公證實務研討會法律問題提案第5號。

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

1 特別是實務上，企業針對分支機構或廠場之人事管理多採分層結構，縱使對於高
2 階主管並無人事進用或解聘權利，但對於其他人員，原則上由該廠場高階主管，
3 例如廠長直接聘僱，僅呈報總公司備查，即得聘僱勞工；勞工卻因為此種企業內
4 部之管理制度，無法籌組工會。特別是該等高階主管如有代表雇主行使管理權，
5 依工會法第14條，因其具有雇主與勞工雙重身分，本不得加入該企業之工會，卻
6 會影響工會成立與否。

7

8 2、 編列及執行預算。

9 獨立預算之目的，乃為使該廠場之財務運作明確，特別對於團體協商之達成，了
10 解該廠場之財務之情形，但並不否認企業之財務運作與廠場之財務運作完全獨立，
11 亦為企業內部經營事項，縱使該等廠場所編列預算不足以支應勞工之需求，特別
12 是各該廠場，經營目的並不相同，各該廠場勞工提供勞務所產生之經濟效益，並
13 不等同企業整體之經濟效益，對於不足之預算，企業亦得撥補經費，該廠場之盈
14 餘，亦可能回饋企業，此乃企業或關係企業之經營模式，無法因此而作為，因此
15 將使勞工所簽訂之團體協約，受制於廠場之預算編列及執行模式，是否獨立。蓋
16 單獨編列預算，已足以於團體協商時，了解該廠場之財務情況，是否進一步獨立
17 行使該等預算，是否需要納入企業整體考量，並非團體協商必要之條件，司法實
18 務上對於獨立機構亦多未要求，必須獨立執行預算。

19

20 3、單獨設立會計單位，並有設帳計算盈虧損。

21 獨立會計制度，以了解各該廠場之財務情況，並負擔其業務上所產生之權利義務，
22 多為司法實務上所肯認，亦得作為企業整體經營政策考量之重要指標。然而獨立
23 會計制度與是否設立獨立之會計單位，並有設帳計算盈虧損，則進一步將健全之
24 會計制度等同必須有獨立之會計單位與計算盈虧，介入企業基於地域性之整體考
25 量，如系爭案例，同為廠場工會，且規模類似，確因為地域較遠而有獨立會計單
26 位，得以設立，但地域較近，各該廠場雖有獨立之會計制度，但無會計單位，則
27 無法設立，而未考量該等勞工團結權遭受之重大侵害。

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

1 綜此，工會法施行細則第2條第2項之規範，將使勞工組織工會之權限，因為受制
2 於企業內部之人事及經營管理制度，而無法自由組織及組織自主，縱使勞工仍得
3 以參加企業之其他工會，但卻忽略最近性原則，亦難以促進或保障其勞動與經濟
4 條件；縱有工會法第35條第1項第5款之步當勞動行為規範，乃退一步之不當勞動
5 行為救濟，對於勞工組織工會權限之侵害，難以彌補。

6

7

8 二、結語

9

10 憲法第14條結社自由之保障，雖未明文包含勞工組織工會之權限，然參考歷次大
11 法官解釋、兩公約及國際勞工組織第87號公約，當屬該等自由權之內涵。結社自
12 由保障之核心為組織自由及組織自主，組織自由固可因為各國立法之形成而有不
13 同，例如我國工會法第9條避免工會過於零碎化，規範企業工會以組織一個為限。
14 惟組織自主其核心為相對人獨立性，換言之，其組織成立或運作，不應受制於相
15 對人，特別是勞工團結權、締結團體協約權或爭議權之行使，皆不得有不當之連
16 結。

17 對於勞工結社自由之限制，除須符合憲法第23條之規範外，應以法律為之，但對
18 於技術性或細節性之定義規範，如為執行母法有必要時，依司法院釋字第443號
19 等解釋，並非不得於授權子法規定，本案主管機關基於執行工會法任務之必要，
20 對於工會法所無之定義性解釋，並有工會法第48條概括授權，於不違反法律保留
21 及比例原則下，於工會法施行細則第2條有一致性定義，並未逾越法律保留原則。
22 法律保留原則之核心為法律授權內容所必要，工會法授權內容雖未明確，但仍得
23 由工會法立法之目的及工會之任務，勾勒出授權之範圍，應局限於為達成工會
24 締結團體協約及爭議處理等任務，最核心之目的為提升或促進勞動條件，亦為兩
25 公約及憲法結社自由，特別時同盟自由權限保障之範疇。工會法施行細則第2條
26 第1項，雖有對於廠場定義之要求，乃基於實踐該等目的，採取最小侵害之手段，
27 並能使主管機關於執行工會法規範，有所依循，仍符合比例原則。

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

- 1 然103年修法時，於第2項加入司法實務上顯見對於組織獨立性之規範，使勞工是
- 2 否藉由組織工會，以促進或保障勞動或經濟條件之憲法保障核心，受制於企業之
- 3 組織與經營模式，產生不必要之連結，衡量立法目的及採取之限制手段，有失比
- 4 例原則，因此而違反憲法結社自由。

1
2 綜合言之，工會法第二次修法增加不符合比例原則之限制，使各該廠場之勞工無
3 法藉由最近性之工會促進其勞動或經濟條件，僅得捨近求遠參加上一層級之企業
4 工會或職業工會，其權益往往因為團體協約管轄權、同一廠場勞工參與之人數、
5 工會所在之地域等等因素，而無法達到兩公約所言，為促進及保障其經濟及社會
6 利益而組織工會及加入其自身選擇之工會之權利；另有關於德國法制參考部分，
7 雖司法實務上對於爭議權之行使，多肯認跨越企業之工會組織，然德國事業單位
8 另有企業組織法及共同決定法，對於廠場之勞動及經濟權益，得以經由廠場代表
9 會(Betriebsrat)獲得保障，而工會僅與其有合作關係，以此援引我國制度，恐有盲
10 點，並忽略德國並無工會法，我國既有工會法之存在，難以認定勞動基準法第三
11 十條以下有關於工會同意權之行使，最近性及最適性之考量，得以忽略，系爭細
12 則第二條第二項，雖為解釋第一項之定義，然不符合比例原則，而已逾越母法之
13 授權，違反兩公約必要限度範圍內，限制勞工結社之自由權。

14

15

16

17

18

19

此致

20

憲法法庭

公鑒

21

22

中華民國

112年2月27日

23

具狀人

24

郭玲惠（簽名蓋章）

25

撰狀人

26

郭玲惠（簽名蓋章）

郭玲惠

