

憲法法庭判決

112 年憲判字第 7 號

聲請人一 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（兼送達代收人）

蔡佳融律師

聲請人二 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

上列聲請人為工會法事件，各就最高行政法院 109 年度上字第 584 號判決、110 年度上字第 321 號判決，及所適用之工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項規定，認有違憲疑義，分別聲請法規範及裁判憲法審查。本庭判決如下：

主 文

- 一、工會法施行細則第 2 條第 1 項規定：「本法第 6 條第 1 項第 1 款 1 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。」第 2 項規定：「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。」牴觸憲法第 23 條法律保留原則，至遲於本判決宣示之日起屆滿 2 年時，失其效力。
- 二、上開二項規定與憲法第 23 條比例原則，均尚無牴觸。 2
- 三、最高行政法院 109 年度上字第 584 號判決及 110 年度上字第 321 3 號判決適用牴觸憲法之上開二項規定而違憲，均廢棄，發回最高行政法院。

理 由

- 壹、案件事實及聲請意旨【1】 1
- 一、聲請人一【2】 2

聲請人一之發起人朱梅雪等 32 人，原為中華航空股份有限公司 3
企業工會（下稱華航公司企業工會）第 4 分會會員，嗣依工會法第
11 條規定，連署發起籌組修護工廠工會，經完成籌組工會程序後，
於中華民國 103 年 9 月 3 日向改制前桃園縣政府申請登記成立修護
工廠企業工會。該府於 104 年 9 月 25 日核定同意登記（下稱聲請人
一之第一次核准處分），發給登記證書及理事長證明書。華航公司
企業工會不服，以利害關係人之身分提起訴願，經勞動部於 105 年 5
月 10 日作成訴願決定，撤銷聲請人一之第一次核准處分，命由桃園
市政府另為適法之處分。桃園市政府乃依訴願決定之意旨重新審查，
於 105 年 9 月 30 日重為處分，仍同意核准工會登記成立（下稱聲請
人一之第二次核准處分），並核發登記證書。華航公司企業工會仍以
利害關係人之身分不服，提起訴願，經勞動部於 106 年 2 月 2 日作成
訴願決定，再次撤銷聲請人一之第二次核准處分，命由桃園市政府另
為適法之處分。聲請人一不服，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院
106 年度訴字第 435 號判決駁回。聲請人復提起上訴，經最高行政法
院 109 年度上字第 584 號判決（下稱確定終局判決一）以上訴無理由
駁回。【3】

聲請人一聲請法規範及裁判憲法審查，其主張略以：（一）工 4
會法施行細則第 2 條第 1 項（下稱系爭規定一）及第 2 項規定（下稱
系爭規定二），明定廠場成立企業工會必須具備「獨立人事」、「獨
立預算會計」及「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」等三項要件，其非屬細節性及技術性事項之規定，
增加法律所無之限制，違反法律保留原則。（二）是否具備廠場成立
企業工會之要件，均得由雇主一手掌控，公司得透過組織架構、人事
安排、預算編制等要件，輕易使各廠區不符合廠場企業工會成立之
法定要件，工會法許可同一廠區成立廠場企業工會之制度，即形同虛
設，故系爭規定一及二違反憲法第 23 條比例原則，侵害人民受憲法
第 14 條、公民與政治權利國際公約第 22 條第 1 項、第 2 項及經濟社
會文化權利國際公約第 8 條第 1 項第 1 款等規定保障之結社自由。

（三）確定終局判決一因所適用之系爭規定一及二違憲，應廢棄發回最高行政法院等語。【4】

二、聲請人二【5】

聲請人二於104年1月12日向臺中市政府申請登記成立企業工會，該府於105年8月12日核定同意登記（下稱聲請人二之第一次核准處分），發給登記證書及理事長證明書。臺中市漢翔航空工業股份有限公司企業工會（下稱漢翔航空公司企業工會）不服，提起訴願，經勞動部於106年2月2日作成訴願決定，撤銷聲請人二之第一次核准處分，命由臺中市政府另為適法之處分。臺中市政府乃依訴願決定之意旨重新審查，於106年3月31日重為處分（下稱聲請人二之第二次核准處分），同意工會登記成立，並核發登記證書。漢翔航空公司企業工會仍不服，提起訴願，經勞動部於106年10月12日作成訴願決定，撤銷聲請人二之第二次核准處分，命由臺中市政府另為適法之處分。臺中市政府重新審查後，於106年11月17日第3次核准工會登記成立（下稱聲請人二之第三次核准處分），並核發登記證書，漢翔航空公司企業工會仍不服，提起訴願，經勞動部於107年8月3日作成訴願決定，撤銷聲請人二之第三次核准處分，由臺中市政府另為適法之處分。聲請人二不服，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院107年度訴字第1165號判決駁回。聲請人二提起上訴，經最高行政法院108年度判字第498號判決廢棄前開判決，發回更審，復經臺北高等行政法院108年度訴更一字第89號判決駁回。聲請人二復提起上訴，經最高行政法院110年度上字第321號判決（下稱確定終局判決二）以上訴無理由駁回。【6】

聲請人二聲請法規範及裁判憲法審查，其主張略以：（一）工會法第6條第1項第1款：「工會組織類型如下，……：一、企業工會：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。」所稱之廠場，並無定義性規定。工會法施行細則係依工會法第48條概括授權條款而訂定，僅能就母法為細節性、

技術性事項為規定，系爭規定一及二所定同一廠場成立企業工會必須具備獨立性之要件，限縮工會法對廠場之定義，違反法律保留原則。

（二）是否具備廠場成立企業工會之要件，完全可受資方操控，故系爭規定一及二有違工會自由、工會自主之精神，侵害人民受憲法第 14 條、公民與政治權利國際公約第 22 條第 1 項、第 2 項及經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 1 項第 1 款等規定保障之結社自由。

（三）確定終局判決二因所適用之系爭規定一及二違憲，應廢棄並發回最高行政法院等語。【7】

貳、受理要件之審查及審理程序【8】 8

一、受理要件之審查【9】 9

（一）受理依據【10】 10

按人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於所受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有牴觸憲法者，得於該裁判送達後 6 個月之不變期間內，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；復按上列人民聲請之案件，於具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要者，受理之，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條、第 61 條第 1 項定有明文。【11】 11

查聲請人一於 111 年 1 月 25 日收受確定終局判決一，於同年 4 月 28 日提出本件聲請；聲請人二於 111 年 4 月 29 日收受確定終局判決二，於同年 10 月 3 日提出本件聲請。聲請人一及二分別為確定終局判決一及二之當事人，就確定終局判決一及二是否應廢棄而直接受有憲法保障基本權得否實現之利害關係，且聲請人一及二既係請求違憲宣告與廢棄裁判以保障其結社權，就限制其結社權之法規範及裁判聲請憲法審查自均具備當事人適格。核聲請人一及二所為法規範暨裁判憲法審查之聲請，與上開憲訴法規定之聲請要件相符，且聲請具憲法重要性，爰予受理。【12】 12

（二）併案審理【13】 13

上述聲請案雖分別提起，惟因其聲請審查之法規範同一，爰依憲訴法第 24 條第 1 項但書規定，合併審理並判決。【14】 14

二、言詞辯論程序【15】 15

本庭於112年2月21日行言詞辯論，除通知聲請人及關係機關 16
勞動部外，鑑定機關監察院國家人權委員會、專家學者暨關係人中華 16
航空股份有限公司亦到庭陳述意見。聲請人及關係機關言詞辯論之陳 16
述要旨如下：【16】

（一）聲請人一略謂：【17】 17

- 1、系爭規定一及二對「廠場」之定義性規定，侵害勞工受憲法第14 18
條結社自由所保障之組織工會之自由。【18】
- 2、工會法第48條固概括授權勞動部訂定施行細則，然系爭規定一 19
及二非屬細節性及技術性事項，對勞工結社權增加法律所無之限 19
制，違反憲法第23條法律保留原則。【19】
- 3、系爭規定一及二中作為界定廠場得否成立企業工會之三項要件 20
（獨立人事、預算及會計等），均可由雇主一手掌控，輕易使各 20
廠區不符合廠場企業工會成立之法定要件，違反憲法第23條比例 20
原則。【20】

（二）聲請人二略謂：【21】 21

- 1、系爭規定一及二中作為界定廠場得否成立企業工會之三項要件， 22
完全取決於資方公司，大幅度限縮工會之成立，抵觸憲法第14條 22
結社自由之保障。【22】
- 2、施行細則僅能就母法為細節性、技術性事項之規定，系爭規定一 23
及二就工會法第6條第1項第1款所稱「廠場」為限縮規定，逾 23
越母法之授權意旨，違反憲法第23條法律保留原則。【23】

（三）關係機關勞動部略謂：【24】 24

- 1、聲請人等已不具工會之實質，其以工會名義提起本件聲請，屬當 25
事人不適格，另其僅係爭執法院認事用法之當否，不應受理。 25
【25】
- 2、憲法所保障之勞工結社權，係保障個別勞工有結社之自由權利， 26
與一般結社權之間，有事物本質之差異，是不宜將之歸納於一般 26
結社自由概念之下。【26】

3、系爭規定一及二屬技術性、細節性事項之規定，未增加法律所無之限制，不違反憲法第 23 條法律保留原則。【27】 27

4、系爭規定一及二以廠場企業工會作為最小單位之企業工會，且應具備一定之獨立性及規模，屬保障勞工實踐勞動三權之必要規制。是系爭規定一及二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等立法目的，並為最適手段，且有效促成勞資和諧，符合憲法第 23 條比例原則。【28】 28

（四）各聲請人及關係機關其餘主張及陳述，詳見其言詞辯論意旨書及言詞辯論筆錄。【29】 29

本庭斟酌各聲請人之聲請書、關係機關之意見書、鑑定人之意見書，及全辯論意旨等，作成本判決，理由如下。【30】 30

參、形成主文之法律上意見【31】 31

一、據以審查之憲法基本權與審查原則【32】 32

憲法第 14 條規定人民有結社之自由，旨在保障人民利用結社之形式以形成共同意志，為特定目的追求共同理念，以共同意思組成團體，並參與其活動以實現共同目標之基本權利。結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制（司法院釋字第 479 號、第 644 號及第 733 號解釋參照）。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。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，以行使勞工所享有之團體協商及爭議等權利，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（司法院釋字第 373 號解釋參照），並為多項國際公約所承認（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 條規定參照）。又勞工組成工會與勞工團結權行使與雇主協商及爭議之權利密不可分，屬國家對勞工保護之義務之一環，同屬憲法第 14 條結社權 33

保障之特別型態。是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。【33】

有關勞工結社權之落實，事涉勞雇利益之衡平，其具體內容須由立法形成，有賴國家依法律規範形成工會之相關制度，諸如工會登記程序、協商與罷工之要件及效果、勞工加入工會活動不受干預與不受雇主不當行為干擾之保障等，始足以具體實現憲法保障勞工結社權之意旨與目的。又具體工會制度之形成，因事涉勞雇利益與公共利益等勞工結社權之重要事項，須由行政、立法兩權，依循現代法治國原則及民主要求，而制定法律，或應有法律明確之授權為依據，由主管機關據以訂定法規命令（司法院釋字第 443 號、第 568 號及第 614 號解釋參照）。如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權亦應符合具體明確之原則。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異而定。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範（司法院釋字第 443 號、第 522 號、第 765 號解釋及本庭 111 年憲判字第 19 號判決參照）。是相關機關於形成政策與制定勞工結社權之具體內涵，或於具體工會制度限制勞工基於自身利益選擇結盟組成工會之對象、勞工得否組成工會時，仍應符合憲法第 23 條法律保留原則及比例原則之要求，以確保憲法第 14 條所保障勞工結社權之實現。【34】

二、系爭規定一及二所定廠場企業工會之定義與成立要件係對人民組成工會之勞工結社權之干預【35】

國家形成工會之具體制度，須以當代經濟發展、國民對工會制度理解與接受程度、勞工參與工會活動意願與對工會活動期望等多重社會因素及發展條件為基礎，由立法者衡平勞工結社權與雇主之營業自由及財產權間之私人權利，於勞資合作與協商間折衷形成產業民主與秩序。工會成立要件之規範設計，係國家保護勞工政策之重要一環。其成立要件之寬嚴，既影響勞工得組成工會之數量，亦攸關勞工得否自由組成工會，行使勞動相關法律就勞資爭議處理機制、團體協

約之訂定、協商與爭議行動所定之權利，並受現行法制下不當勞動行為禁止等保障，屬有關勞工結社權限制之重要事項。憲法並未規範勞工結社權之保障僅能以廠場企業工會為最小單位之團結主體，亦未要求對工會成立及活動之保障僅得以特定具體內容為之。準此，就工會之組織成立要件、成立登記與核准程序等，於制定法律位階之法規範時，立法者享有一定之自由形成空間。惟於工會組織、成立要件形成對勞工自由組成工會之障礙，構成對勞工結社權之干預時，應有法律或法律明確之授權訂定法規命令為依據，以符合憲法第 23 條法律保留原則，並應合於比例原則之要求。【36】

三、系爭規定一及二違反法律保留原則【37】

按工會法第 2 章規範工會之組織，人民得組成之工會種類包括企業工會、產業工會與職業工會。其中企業工會之類型，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；同法第 9 條第 1 項規定各企業工會以組織一個為限。企業工會依現行法享有就法定事項代表勞工表示同意之地位（例如勞動基準法第 32 條第 1 項規定之延長工時），及工會幹部有給會務公假（工會法第 36 條規定參照）等權利，此為歷經立法過程而訂定之工會具體制度。此等結合同一廠場之勞工得以組成廠場企業工會，係為勞工結社權得據此制度實現之具體內涵。【38】

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。有關此重要事項之相關規範，僅訂定於系爭規定一及二中。系爭規定一及二係屬工會法施行細則中之規定，而工會法施行細則僅係依工會法第 48 條規定概括授權所訂定，其中系爭規定一明定：「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。」系爭規定二明定：

「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。」依其規定，勞工欲組成廠場企業工會者，應符合上開定義及要件。【39】

系爭規定一及二之定義及要件屬勞工結社權之重要事項，已如 40
 前述。惟工會法第6條第1項第1款所稱「同一廠場」之概念並未經工會法定義，自工會法第1條立法目的及工會法規範體系綜合觀察，欠缺可運作之具體指引，亦無從推知任何可供主管機關訂定命令以界定「廠場」時得以遵循之方針指示或概念框架，且工會法亦未具體明確授權主管機關，以系爭規定一將勞工得組織企業工會之同一「廠場」，定義為「對於工作場所勞工具有人事進用或解職決定權」而「人事」獨立、「編列及執行預算」而「預算」獨立、「單獨設立會計單位，並有設帳計算盈虧損」而「會計」獨立，且「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；以系爭規定二進一步規範所謂獨立人事、預算及會計，應符合對於工作場所勞工具有人事進用或解職決定權、編列及執行預算、單獨設立會計單位及設帳計算盈虧損等要件。因此，依系爭規定一及二，於勞工共同工作場所不具備人事、預算及會計獨立性或非得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記之情形，即被排除得成立廠場企業工會之可能。是此等規範既涉及勞工得否組成工會之勞工結社權重要事項，自應有法律或法律明確之授權為依據。主管機關於欠缺法律明確授權之情形，就限制勞工結社權之重要事項，逕以系爭規定一及二為規範，牴觸法律保留原則。【40】

四、系爭規定一及二與憲法第23條比例原則，均尚無牴觸【41】 41

系爭規定一及二直接涉及勞工籌組廠場企業工會之要件，其規 42
 範內容構成勞工結社權之限制，應符合憲法第23條比例原則之要求。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。【42】

就目的正當性之審查而言，系爭規定一於 100 年配合工會法修正，以廠場作為得組織企業工會之最小單位，防止工會過於零碎無法凝聚力量之破碎化現象。系爭規定一為使工會法第 6 條第 1 項第 1 款規定得以執行，明定得組成企業工會之廠場須同時符合「具獨立人事、預算及會計」，且「得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記」之工作場所特性；嗣因是否符合「具獨立人事、預算及會計」迭生認定爭議，遂於 103 年引用經濟部 55 年 2 月 26 日商字第 04210 號關於獨立會計之函釋，增訂系爭規定二，明確規範所謂具有獨立人事、預算及會計之定義。究其目的，乃為使各地勞動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，以利執行，且要求得組成廠場企業工會之廠場應具備經營功能，以利其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。是系爭規定一及二所設定之工會組織要件，雖與法律保留原則有違，然其所欲實現之規範目的，核屬正當。【43】

就系爭規定一及二所採手段與目的之合理關聯性而言，在工會法第 6 條及第 9 條規定之前提下，系爭規定一限制勞工組織廠場企業工會時，須其工作場所得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記及具備一定獨立性，並於系爭規定二訂定供主管機關審查前項所稱工作場所應具備之獨立性標準。就其規範內容，分別於系爭規定一以工作場所之特性為標準，設定勞工得組織廠場企業工會之要件，以利勞工所享有之團體協商及爭議等權利於廠場企業工會成立後得有效行使；於系爭規定二明定得組織廠場企業工會之工作場所應具備之獨立性標準，以供各地勞動主管機關作為審查個案之判斷準則。與前述工會法規定綜合觀之，此兩項規定係為避免同一企業下小規模企業工會林立，工會淪於僅具名義而未凝聚足夠勞工成員，多數工會無實際上與雇主行團體協商實力，或得行使就法定事項代表勞工同意與工會幹部有給會務假特權之主體過多，導致勞勞相爭之浮濫結果等，如未予以合理限制，反而有害於勞工權益保護及實現之目的。此等手段與系爭規定一及二所欲達成其提供各地勞動主管機關受理廠場

企業工會登記審查作業標準之規範目的，兩者之間自有合理關聯性。是系爭規定一及二與憲法第 23 條比例原則，均尚無抵觸。【44】

五、確定終局判決一及二均廢棄，發回最高行政法院【45】 45

按人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於所受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；憲法法庭認人民之聲請有理由者，應宣告該確定終局裁判違憲，並廢棄之，發回管轄法院；如認該確定終局裁判所適用之法規範違憲，並為法規範違憲之宣告，憲訴法第 59 條第 1 項及第 62 條第 1 項定有明文。準此，本件聲請憲法法庭審查之案件，除其確定終局裁判意旨與憲法抵觸，經本判決宣告應予廢棄並發回管轄法院外，該確定終局裁判所適用之法規範經本庭宣告違憲者，為保障聲請人就所受該確定終局裁判之案件有重新由法院適用已除去違憲狀態之法規範之機會，本庭亦應依前開規定廢棄該確定終局裁判，發回管轄法院，俾利管轄法院適用合於憲法意旨之法規範而為裁判。本庭因認系爭規定一及二，未經法律明確授權，就應由法律或有法律明確授權依據以定之勞工結社權重要事項逕為規範，而抵觸憲法第 23 條法律保留原則，聲請人一及二之聲請有理由，是聲請人一及二所受之不利確定終局判決一及二適用抵觸憲法之系爭規定一及二而違憲，依上開憲訴法規定均廢棄，發回管轄之最高行政法院。【46】 46

肆、結論【47】 47

一、系爭規定一及二抵觸憲法第 23 條法律保留原則，至遲於本判決宣示之日起屆滿 2 年時，失其效力。【48】 48

二、系爭規定一及二與憲法第 23 條比例原則，均尚無抵觸。【49】 49

三、確定終局判決一及二適用抵觸憲法之系爭規定一及二而違憲，均廢棄，發回最高行政法院。【50】 50

伍、併予敘明部分【51】 51

就工會組織成立之要件，立法者固享有一定之自由形成空間，致系爭規定一及二尚無抵觸比例原則。惟立法者訂定相關具體規範， 52

仍應審酌憲法保障勞工結社權之意旨。因此，有關立法者自由形成之規定，仍須在合理範圍內，避免以保障勞工集體利益為名，對於工會組織之要件加諸過苛限制。其中就工會組織所涵蓋區域、組織型態與規模等成立要件之規範設計，相關機關於修正系爭規定一及二之際，應一併妥為檢討改進，俾符合憲法保障勞工結社權之意旨，以提升勞工組織及參與工會之意願，強化工會之功能與自主性，以健全工會之發展，併予敘明。【52】

中 華 民 國 112 年 5 月 19 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 黃虹霞 吳陳鐸

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

本判決由蔡大法官明誠主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
第一項前段 (不包含2 年定期失效 部分)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、 蔡大法官明誠、林大法官俊益、 張大法官瓊文、詹大法官森林、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 蔡大法官宗珍	許大法官志雄、黃大法官瑞明、 黃大法官昭元、楊大法官惠欽
第一項後段 (2年定期 失效部分)	許大法官宗力、黃大法官虹霞、 吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠、 林大法官俊益、張大法官瓊文、 詹大法官森林、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、蔡大法官宗珍	蔡大法官烱燉、許大法官志雄、 黃大法官瑞明、黃大法官昭元、 楊大法官惠欽

第 二 項 關於系爭規定一部分	許大法官宗力、黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	蔡大法官炯燾、呂大法官太郎
第 二 項 關於系爭規定二部分	許大法官宗力、黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、蔡大法官宗珍	蔡大法官炯燾、詹大法官森林、呂大法官太郎、楊大法官惠欽
第 三 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燾、黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠、張大法官瓊文、詹大法官森林、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽	林大法官俊益、許大法官志雄、黃大法官瑞明、黃大法官昭元、蔡大法官宗珍

【意見書】

協同意見書：黃大法官虹霞提出。

張大法官瓊文提出

部分協同：蔡大法官炯燾提出。

部分不同意見書 許大法官志雄提出，黃大法官瑞明、黃大法官昭元加入。

楊大法官惠欽提出，詹大法官森林加入第貳、肆部分。

部分不同意見書：呂大法官太郎提出。

蔡大法官宗珍提出，林大法官俊益加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官

謝屏雲

中 華 民 國 112 年 5 月 19 日

協同意見書

黃虹霞大法官 提出

本件判決形式上是針對何謂「廠場企業工會」之爭議作成，事實上是期待工會法相關爭議回到立法院，由相關機關及立法者再一次考量是否繼續維持廠場工會制度等工會政策，尤其在勞動基準法賦予企業工會，不論其成員是否佔勞工總數過半，均有拘束同一事業單位全體勞工效力之同意權之前提下，檢討工會代表權等問題。

這是本席在 8 年大法官任期內，第 2 次有機會處理工會相關憲法爭議。前 1 次是釋字第 807 號解釋：宣告勞動基準法第 49 條第 1 項規定違憲，當時本席曾提出協同意見書，已特別針對該號解釋未觸及之企業工會之代表權及代表性問題為主張。本次則除了關於本判決主文第 1 項：工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項規定（下併稱系爭規定）違反法律保留原則部分，本席之理由不同；暨對主文第 2 項贊同之理由有必要補充說明外，更基於工會法之內容有必要回歸正常，需要由立法者重新省思決定，故贊同本件判決全部結論，因此，也有提出協同意見書之必要，爰補充說明如下：

一、工會法及相關勞動法律是高度政治性的法律，而且部分內容過猶不及不符民主法治國原則

由於緣自中國大陸之歷史背景與政經情勢包袱，工會組織於我國一直難以健全發展，工會法曾被譏為「工會監督法」¹，但現行法制則並未能擺脫政治斧鑿，過猶不及，存有諸多與民主法治國原則不相容之規定，比如獨創其他法治國所無之工會幹部之職務假（部分法院裁判甚至認為公司有義務提供工會辦公處所）、勞動基準法給予少

¹ 焦興鎧教授著「從勞動三權國際勞動基準之發展看我國工會法之修正方向」、林佳和教授著「我國工會制度之謎：為何產業工會變成廠場工會？」、陳俊仁教授著「論勞動三權理論基礎與我國工會法修正方向—以美國工會法制發展角度觀察」及黃瑞明教授著「從法社會學的觀點論統聯客運集體罷駛事件與我國罷工法制」等參照。

數勞工組成之工會享有同意權，得決定並拘束多數勞工。²

二、工會法下工會之演變及不同組織型態工會之消長

1、工會法於中華民國 18 年立法，18 年至 32 年修法前規定：得組織產業工會及職業工會；32 年至 99 年修法 100 年施行前規定：應依法組織產業工會及職業工會。本件所涉及之廠場工會，於 99 年工會法修正、100 年施行前，稱「產業工會」；其後工會法下共有三種工會：企業工會、產業工會與職業工會；廠場工會改為「企業工會」之一（另詳下述）。

2、根據勞動部最新（統計至 111 年底）勞動統計月報：95 年以前工會之主流為當時之產業工會即現行廠場工會所屬者；但目前之主流為職業工會，據知與勞健保制度相關。³

三、何謂廠場工會？

1、工會一詞，顧名思義為勞工之組合體；廠場，顧名思義應為工廠、工場、礦場等，亦即緣自工廠法、礦場安全法等。

2、工廠法於 18 年立法，20 年 8 月 1 日施行，至 73 年 8 月 1 日勞動基準法制定施行前，所稱得或應組織當時之產業工會之勞工，主要為服務於工廠之勞工（黑手、藍領），也就是說，勞動基準法施行前，早有廠場工會（另詳下述），而且其意義與工廠法等密切相關。

3、至於適用勞動基準法之其他勞工（原白領），即使在勞動基準法施行後，亦僅能加入同一產業之產業工會，在 99 年修正、100 年施行新工會法增加以公司為組織單位之產業工會（現行企業工會之一）後，其等才可能組織新型態企業工會（另詳下述）。

4、即在工會法 99 年修正、100 年施行前，原只有廠場工會，而無其他現行企業工會組織類型。又在 99 年修法當時，固已有避免零碎化，只以公司為組織單位之企業工會類型，取代廢止廠場工會之

² 本席所提出之司法院大法官釋字第 807 號解釋協同意見書及立法院法制局陳建權撰「立法院法制局專題研究報告—強化工會組織運作相關法制之探討」參照。

³ 前揭陳建權研究報告參照。

說，但立法者仍決定保留廠場工會，使二者併存。此外，經本席調查，在 100 年以後，實際上不但兩種企業工會組織型態都有，且同一公司也有兩種併存之情形，准否廠場工會成立，取決於是否符合系爭規定，甚或僱主之意見者。

5、固然 99 年修正、100 年施行前之工會法本身、甚至其施行細則均無「廠場」之定義規定，但是因為廠場工會早已存在並運作數十年，廠場工會不是新名詞，而且與工廠法等息息相關，是在系爭規定前，「廠場」之意義本非無跡可尋而難以確認，而且其意義應可由工廠法等相關法令確認之（否則主管機關過去數十年如何核准成立廠場工會等）。

6、次查由工廠法第 1 條及其施行細則第 2 條規定，可得知何謂「工廠」；另工廠定義相關法令還有：工廠管理輔導法第 3 條、工廠設立登記規則第 2 條等規定。礦場部分：有礦場安全法第 2 條規定。本席以為何謂廠場工會之廠場，由上開工廠法等相關法令可以得出。

四、系爭規定違反法律保留之理由

（一）、本件判決認為系爭規定違反法律保留之理由為「廠場」定義係重要事項，應由工會法自行規定其定義或明確授權以命令訂之，不能以施行細則概括授權訂之。本席贊成系爭規定違反法律保留原則之結論，但不贊成其理由。

（二）、本席認為系爭規定超越工會法之意旨，增加工會法所無之限制，違反法律保留原則：

1、廠場之定義當然屬重要事項，但不必然需由工會法本身自行或明確授權訂定，始符憲法第 23 條法律保留原則。如果由其他相關法律之規定合理觀察，而能得知工會法「廠場」之意旨者，亦應認為應以之為「廠場」之意義。

2、工廠法及工會法均於 18 年立法。當時工會法固然只有現行法所稱之產業工會及職業工會，而沒有現行之企業工會（含廠場工會），但是 36 年修正之工會法第 7 條及第 8 條規定，已初見廠場產業工會（稱同一廠場之同一產業之工人人數在 50 人以上，應依法組

織產業工會，並以設立一個為限等），而且尚無如現行法之廠場工會以外之其他企業工會類型，此一立法方式在勞動基準法施行擴大勞工之範圍（不限廠場工人）後，89年工會法修法仍予延用，直到99年修正、100年施行之工會法才作變動如現行法第6條規定之三種工會組織類型（企業工會、產業工會及職業工會）及分類（如廠場工會改屬企業工會組織類型、增加其他企業工會種類）。

3、又查自36年工會法修法至100年4月29日前，工會法施行細則均無「廠場」之定義規定。而由36年工會法增設廠場工會之意旨（同一廠場之同一產業之工人），工會法令又未另作廠場之定義，合理觀察，應可推知：廠場之意義與工廠法等密切相關。

4、是依工會法之意旨，在系爭規定之前，凡符合工廠登記要件且其勞工總人數符合工會法規定之工廠，其勞工即得依工會法規定組織工會，不必另取決於僱主之其他決定。然而99年修正、100年施行迄今之工會法，既然延續先前之工會法規定，保留原有之廠場工會組織型態，又就廠場工會未另為有別於先前所指工廠法令之其他定義性規定，由法秩序延續觀點，合理觀察，應認為修法前後廠場工會之成立要件不變。乃系爭規定卻增加工會法原意旨之外、先前所無之其他要件，包括得由僱主片面決定者，系爭規定自己超越牴觸工會法之意旨，而與憲法第23條法律保留原則有違。

五、系爭規定勉強符合寬鬆審查標準而無違比例原則

本席勉予同意系爭規定無違比例原則，理由如下：

1、憲法沒有規定應以廠場工會為最小工會組織類型，而且工廠工人與其他勞工均為受憲法保護之勞工，二者從組織工會基本權（不論一般結社權或特殊結社權）觀點，應無差異。是於以公司為組織單位之企業工會之外，是否另設廠場工會組織型態，屬立法形成範圍。因此，系爭規定雖然涉及工會組織型態，本席同意是否合於憲法第23條比例原則之審查標準為寬鬆審查，即採低度標準。

2、僱主當然不應該虧待勞工、有盈餘依法也要分享勞工，但企業經營非易，而且正如法院不是為法官、學校不是為教師而存在一

般，公司也不是為勞工而存在。憲法除了保護勞工，也保護其他人民（包括投資者、僱主）；勞工權益重要，企業永續、經濟發展至少同樣重要。因此，勞僱雙方權益必須被均衡考量。系爭規定固有不利益勞工之面相，但立法者如考量對經濟發展之可能影響，認僅 100 年增設之以公司為組織單位之企業工會，已足保障勞工集體與資方抗衡之地位，而廢除工廠法時代之廠場工會（工廠法已於 90 年功成身退，經廢止），既非憲法所不許，則舉重以明輕，應非不得在工會法中或以法律明文授權，為如系爭規定內容之廠場定義規定，是系爭規定之實質內容未牴觸比例原則，本席勉予接受。

3、但此也僅止於廠場工會而已。其他工會相關規定仍應遵守禁止由僱主不當干預原則。

六、本席支持系爭規定違反法律保留原則，不等於本席贊同或支持聲請人所謂公司企業工會無法代表其廠場工會勞工利益之論點，只是認應由立法者就相關工會法事項，再為政策妥適考量決定（比如是否保留廠場工會之組織型態分類、職務假、代表性等）；本席對聲請人之組成未過半，是否具代表性之事實，從而對其是否足堪代表全體勞工行使勞動基準法之同意權也深有疑慮（其他工會組織型態而其成員未過半者，亦同）。冀望相關機關藉此機會，均衡考量全面檢討工會法相關規定。

協同意見書

張瓊文大法官 提出

本號判決就工會法施行細則第2條第1項（系爭規定一）及第2項（系爭規定二）之規範形式抵觸法律保留原則，宣告應自判決宣示之日起屆滿2年時失其效力，同時認實體上其規範之內容並未抵觸比例原則，並以最高行政法院109年度上字第584號判決（下稱確定終局判決一）及110年度上字第321號判決（下稱確定終局判決二）適用形式上抵觸憲法之上開規定，應認聲請人一及二之聲請為（部分）有理由，爰依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第62條規定，廢棄發回最高行政法院，以上等結論，本席敬表贊成。至於發回後，在行政法院體系應如何為後續處理，容有研究探討之處，敬提協同意見如下：

一、本案所涉之事實概略

聲請人一及二分屬二不同公司之廠場，分別申請依工會法第6條及第11條規定成立廠場企業工會，均經地方主管機關核准，惟其所屬總公司之企業工會對地方主管機關之核准不服，以利害關係人之身分提起訴願，訴願機關勞動部依據系爭規定撤銷原核准處分，聲請人一及二廠場企業工會不服，以勞動部為被告，就訴願決定提起行政訴訟法第4條第3項之撤銷訴訟，經臺北高等行政法院及最高行政法院以前述確定終局判決一及二判決聲請人等敗訴確定（詳見本號判決）。

聲請人一及二均主張系爭規定一及二侵害人民集會結社之自由，而分別聲請法規範及裁判憲法審查，憲法法庭予以合併審理。

二、原因案件發回後之處理**（一）本號判決就此部分之意旨**

本號判決對於廢棄發回確定終局判決一及二部分，指出：「本件聲請憲法法庭審查之案件，除其確定終局裁判意旨與憲法抵觸，經本判決宣告應予廢棄並發回管轄法院外，該確定終局裁判所適用之法規範經本庭宣告違憲者，為保障聲請人就所受該確定終局裁判之案件有重新由法院適用已除去違憲狀態之法規範之機會，本庭亦應依前開

規定廢棄該確定終局裁判，發回管轄法院，俾利管轄法院適用合於憲法意旨之法規範而為裁判。本庭因認系爭規定一及二，未經法律明確授權，就應由法律或有法律明確授權依據以定之勞工結社權重要事項逕為規範，而抵觸憲法第 23 條法律保留原則，聲請人一及二之聲請有理由，是聲請人一及二所受之不利確定終局判決一及二適用抵觸憲法之系爭規定一及二而違憲，依上開憲訴法規定均廢棄，發回管轄之最高行政法院。」（本號判決第 46 段），而為廢棄發回之諭知，是本件判決係以確定終局判決一及二所適用之法規範違憲為由，而非認確定終局判決一及二之裁判意旨違憲，廢棄確定終局判決。至於廢棄發回後如何處理，應屬行政法院之職權，本判決並未為任何釋示。

（二）憲法訴訟法對法規範定期失效之後續處理規定

按憲訴法第 64 條明定：「判決宣告法規範定期失效者，於期限屆至前，審理原因案件之法院應依判決宣告法規範違憲之意旨為裁判，不受該定期失效期限之拘束。但判決主文另有諭知者，依其諭知（第 1 項）。前項法規範定期失效之情形，各法院於審理其他案件時準用第 54 條之規定（第 2 項）。」此一規定無非係因大法官於舊制時期之解釋，為調和法安定性與實質正義，於宣告法規範違憲時，仍准許該法規範繼續適用一段期間之情形所在多有，此固屬變革過渡時期之不得不然，但對原因案件及法律修改前仍進行中之其他案件應如何適用法律，邏輯上即會發生法律雖已經大法官宣告違憲，但法院（也有可能是相關主管機關）仍須予以適用之不合理現象。為解決此一長期以來之困擾，有予以法制化處理之必要，憲訴法第 64 條乃應運而生。就原因案件而言，案件經憲法法庭發回法院後，審理原因案件之法院不受定期失效之拘束，應以該受宣告違憲之法規範已經失效為前提而為裁判。至於非原因案件之其他進行中之案件，於本號判決宣示後，原則上「仍應適用該法規範，但各法院應審酌人權保障及公共利益之均衡維護，於必要時依職權或依當事人請，裁定停止審理程序，俟該法規修正後，依新法續行審理。」（憲訴法第 54 條第 1 項參照）。這樣的區別應係遵循大法官歷來「為肯定聲請人對維護憲法

之貢獻」（例如司法院釋字第800號解釋）使然，所為之「合理差別待遇」。又觀之上開規定，其規範內容雖僅以原因案件及其他繫屬於法院審理中之案件為對象，理論上行政機關處理中之案件亦應得類推適用憲訴法第64條第2項之規定，準用憲訴法第54條第1項但書之規定辦理，以均衡人權保障及公共利益之維護。

至於本件既經憲法法庭諭知廢棄發回管轄法院，當無依現行行政訴訟法第273條第3項¹由聲請人提起再審之訴之必要，附此敘明。

（三）發回後最高行政法院如何審酌

本號判決認系爭規定一及二係攸關廠場得否組成公會之定義及要件性質之法規範（本號判決第39段），亦為認定聲請人所處工作場所是否為廠場之標準，故應屬工會法中攸關勞工得否組成工會之勞工結社權重要事項，未由法律明定或法律明確授權僅以系爭規定一及二逕予規範，乃宣告違反法律保留原則而違憲，並為定期失效之諭知。其未論及之理由應包含：工會法雖有第48條「本法施行細則，由中央主管機關定之。」之規定，惟此一規定僅係對於為執行母法之細節性、技術性規範之一般授權，並不能成為重要事項之合憲授權依據。則最高行政法院於案件發回後應如何認定聲請人一及二所在之組織是否符合廠場之要件，進而判斷其可否組成工會？有何依循之依據？即成問題。

依前述憲訴法第64條第1項規定，審理受發回原因案件之最高行政法院應依判決宣告法規範違憲之意旨為裁判，不受定期失效之拘束，則系爭規定一及二既因違憲失效而不復存在，最高行政法院審理原因案件關於訴願決定撤銷原處分是否合法之判斷時，無可避免地須自行尋找：在工會法第9條第1項規定「依本法第6條第1項所組織

¹ 配合憲訴法之施行，行政訴訟法第273條第2項於111年5月31日修正為：「確定終局判決所適用之法規範，經憲法法庭判決宣告違憲，或適用法規範所表示之見解，與憲法法庭統一見解之裁判有異者，其聲請人亦得提起再審之訴。」

之各企業工會，以一個為限。」之前提下，工會法第 6 條第 1 項第 1 款規定：「工會組織類型如下……一、企業工會：結合同一廠場……之勞工，所組織之公會。」中，所謂同一廠場之內涵及適用範圍為何之問題，始能憑以決定聲請人等是否合於工會法第 6 條第 1 項第 1 款之同一廠場之規範而得以成立工會。

由於本號判決意旨同時認定系爭規定一及二之內容並未違反比例原則，易言之，如以系爭規定一及二「完全相同」之內容，而改以由法律明文規定，或在法律中載明個別授權之條文，並於施行細則中訂定相同內容之規定，亦會得到合憲之結論。是審理受發回原因案件之最高行政法院在尋找如何定義廠場的標準時，如遵循本號判決意旨，以相同之標準定義同一廠場，則聲請人雖然在憲法訴訟獲得部分勝訴（法律保留部分），但因實體之爭議業經本號判決宣示為合憲，則聲請人空有「為保障聲請人就所受該確定終局裁判之案件有重新由法院適用已除去違憲狀態之法規範之機會」（本號判決第 46 小段），而得到由行政法院再一次審判之機會，惟其行政訴訟最終之結果，恐怕也難以歡呼收割。另一方面，行政法院當然有權依工會法之立法目的及整體規範架構，自行決定何等組織態樣為工會法所稱之廠場，而作出與系爭規定一及二為不同之實體認定，則將來該判決即可能成為裁判憲法審查之標的。至於行政法院不自行裁判而撤銷訴願決定，命訴願機關重為決定之可能性，亦屬存在，如此一來，訴願機關亦須面對與行政法院相同之困境，或許等待修法，或修法後，由擬組織工會之廠場依修法之結果再行提出組織工會之申請，是程序上較為減省之方式。

部分協同部分不同意見書

蔡炯燉大法官 提出

憲法法庭 112 年憲判字第 7 號判決（下稱本號判決）主文認為：一、工會法施行細則第 2 條第 1 項（下稱系爭規定一）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。」第 2 項（下稱系爭規定二）規定：「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。」牴觸憲法第 23 條法律保留原則，至遲於本判決宣示之日起屆滿 2 年時，失其效力。二、上開二項規定與憲法第 23 條比例原則，均尚無牴觸。三、最高行政法院 109 年度上字第 584 號判決及 110 年度上字第 321 號判決適用牴觸憲法之上開二項規定而違憲，均廢棄，發回最高行政法院。

本號判決主文第一項有關係爭規定一及二違反法律保留原則部分及第三項之論述，本席敬表贊同。惟本席認為，本號判決主文第一項有關係爭規定一及二 2 年定期失效部分，不利實務及法院對後續相關案件之處理；且主文第二項對於系爭規定一及二不違反憲法比例原則之結論及理由，容有誤解工會成立所涉勞工團結權之法理基礎，對此尚有進一步闡述之必要。因而提出部分協同部分不同意見書，就以上事項略作補充。

壹、本件聲請解釋案之原因案件事實及有關係爭規定一及二違反憲法比例原則部分之釋憲主張概要

本件釋憲案聲請人一之發起人等，原為中華航空股份有限公司企業工會（下稱華航企業工會）第 4 分會會員，嗣依工會法第 11 條規定，連署發起籌組華航修護工廠企業工會，經完成籌組工會程序後，於中華民國 103 年 9 月 3 日向改制前桃園縣政府申請登記成立華航修護工廠企業工會，並獲核准。後經華航企業工會以利害關係人之身分，分別提起兩次訴願，經勞動部前後作出兩次撤銷核准處分，並

命桃園市政府另為適法之處分。聲請人一於勞動部作出第二次撤銷核准處分後，提起行政訴訟，經最高行政法院 109 年度上字第 584 號判決（下稱確定終局判決一）以上訴無理由駁回確定。

聲請人二漢翔航空工業股份有限公司沙鹿廠企業工會（下稱漢翔航空沙鹿廠企業工會）於 104 年 1 月 12 日向臺中市政府申請登記成立，獲該府核定同意登記。臺中市漢翔航空工業股份有限公司企業工會（下稱漢翔航空企業工會）不服，分別提起三次訴願，經勞動部前後作出三次撤銷核准處分，並命臺中市政府另為適法之處分。聲請人二於勞動部作出第三次撤銷核准處分後，提起行政訴訟，經最高行政法院 110 年度上字第 321 號判決（下稱確定終局判決二）以上訴無理由駁回確定。

聲請人一、二認確定終局判決一、二所適用之系爭規定一及二有違憲疑義，聲請法規範及裁判憲法審查，其有關係爭規定一及二違反憲法比例原則部分之主張略以：依系爭規定一及二，是否具備廠場成立企業工會之要件，均得由雇主一手掌控，公司得透過組織架構、人事安排、預算編制等要件，輕易使各廠區不符合廠場企業工會成立之法定要件，工會法許可同一廠區成立廠場企業工會之制度，即形同虛設，故系爭規定一及二違反憲法第 23 條比例原則，侵害人民受憲法第 14 條、公民與政治權利國際公約第 22 條第 1 項、第 2 項及經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 1 項第 1 款等規定保障之結社自由¹。

貳、本席認為系爭規定一及二已抵觸憲法比例原則

本號判決理由認為，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，採寬鬆審查標準，僅要求其目的具正當性，且手段與目的間具備合理關聯，即為已足²。惟本席認為，無論就比例原則審查標準之選

¹ 見華航修護工廠企業工會，憲法法庭裁判聲請書，頁 16-17，及其所提出之憲法法庭言詞辯論意旨狀，頁 7-9。

² 見本號判決理由，段碼 42。

擇，或比例原則中手段與目的適當性之審查言，本號判決理由之論理實已誤解工會成立所涉勞工團結權之法理基礎，爰進一步闡述如下：

一、工會成立所涉勞工團結權之憲法依據及法理基礎

本件聲請案原因案件之爭議，涉及系爭規定一及二有關勞工組織廠場企業工會之要件是否合憲，相關爭議係直接涉及工會組成之要件，即勞工團結權之行使。我國憲法雖未明文規定勞工團結權之保障，惟依司法院釋字第373號解釋理由書所闡述：「憲法第14條規定人民有結社之自由。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。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，使勞工享有團體交涉及爭議等權利。」之意旨，可認勞工之團結權、協商權及爭議權（下合稱勞動三權）係以憲法第14條結社自由之保障及第153條第1項為依據³。工會係為消弭個別勞工相對於雇主所處之弱勢立場，透過勞工團結組成工會，與雇主或雇主團體進行團體協商或爭議行為，以維持或改善勞動條件。工會既係為提升勞工相對於雇主之弱勢地位而生，一般而言與雇主處於利益相對之立場，則勞工組織工會之要件是否符合「獨立於相對人（例如雇主）之外」的要求（vom Gegner unabhängig）（下稱工會獨立性），便成為評價相關要件是否合憲之重要判斷基準⁴。

換言之，工會與雇主一般而言處於利益相對之立場，若勞工組織工會之要件，無法完全擺脫雇主之影響，欠缺工會獨立性，則雇主

³ 見侯岳宏教授所提之專家諮詢意見書，頁4-5；本席所提司法院釋字第807號解釋部分協同部分不同意意見書，頁9。郭玲惠教授則僅以憲法第14條作為勞動三權之法理基礎。見郭玲惠教授所提之專家諮詢意見書，頁3、12，及其所提之專家諮詢補充意見書，頁7。另有以憲法第14條結社自由及第15條生存權之保障，作為勞工組成工會之憲法依據。見劉鐵錚、戴東雄所提之司法院釋字第373號解釋不同意意見書，一、部分。

⁴ 見郭玲惠教授所提之專家諮詢意見書，頁6-7。

為求避免與工會陷入利益相對及後續團體協商之處境，釜底抽薪之道，便是運用對勞工組織工會之影響力，阻止工會成立或扶植立場與其相近之御用工會成立。工會無法成立或御用工會成立，後續之勞工團體協商權或爭議權便無行使或落實之可能；勞工相對於雇主之弱勢地位，即無法透過工會運作而獲得提升或改善。

二、對勞工團結權限制之比例原則審查至少應採中度審查標準

劉鐵錚及戴東雄兩位大法官於司法院釋字第 373 號解釋所提出之不同意見書認為：「二、……勞動三權在概念上雖有分別，但在發揮實現其集體勞工之生存權及工作權之功能上，則絕不可分割而任缺其一，同為保障勞工生存，維護勞工權益之有力憑藉。不透過團結權即無以行使團體交涉權；無團體交涉權，爭議權即無著力之點。如果勞動者只有團結權，而無團體交涉權與爭議權，則工會組織與勞工之其他聯誼性組織，將無所區別，豈不盡失其為生存權之重大意義！又如何企盼其獲致其合理之權益？」⁵ 勞工團結權既為行使勞動團體交涉權及爭議權之基礎，且工會係為提升勞工相對於雇主之弱勢地位，為保障勞工生存，維護勞工權益之有利憑藉，工會之組織有以憲法特別予以保障之必要⁶，則限制勞工團結權行使之法規，於憲法比例原則之審查上，其審查密度至少應採中度審查標準，其目的須為追求重

⁵ 亦可參見本席所提司法院釋字第 807 號解釋部分協同部分不同意見書，頁 9；黃越欽著，黃鼎佑增修，*勞動法新論*，翰蘆，2015 年（5 版），頁 107-108；陳繼盛，*勞工法論文集*，陳林文教學基金會，83 年，頁 23-24。國內廣為流傳之勞動三權說，國內學者有認是對日本憲法第 28 條規定之誤會，其認日本憲法第 28 條中之團體交涉權不過為團體行動權之例示，嚴格言之，只有團結權與團體行動權（包括團體交涉權在內）之勞動「兩」權而已（黃程貫，*勞動法*，國立空中大學，1997 年（修訂再版），頁 149-150）。

⁶ 就比較法而言，德國基本法第 9 條第 3 項第 1 句保障勞工同盟自由，及日本憲法第 28 條明文保障勞工之團結權，即為著例。關於德國基本法第 9 條第 3 項第 1 句之介紹，可見郭玲惠教授所提之專家諮詢意見書，頁 2-3；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，2023.01.11，出自法源法律網，頁 8。關於日本憲法第 28 條及國際公約對勞工團結權保障之介紹，可見侯岳宏教授所提之專家諮詢意見書，頁 9 及 6 以下。

要公益，所採取之手段與目的之達成間具有實質關聯，始與憲法第23條比例原則之要求相符。

三、系爭規定一及二對勞工團結權之限制不符憲法比例原則之要求

立法者於工會法第6條至第13條制定工會成立之要件，且為防止工會過於零碎無法凝聚力量而產生破碎化現象，以廠場作為組織企業工會之最小單位（同法第6條第1項第1款規定參照），復於同法第9條特別規定，依工會法第6條第1項所組織之各企業工會，以組織一個為限，即同一廠場，僅得成立一企業工會。本號判決主文認為，系爭規定一及二抵觸憲法第23條法律保留原則，而與比例原則尚無抵觸。似意指若日後立法者於修法時，將系爭規定一及二之內容納入工會法之規定，仍符合憲法比例原則之要求而無違憲之虞。本席對本號判決之上開立論，採不同看法，分述如下：

（一）就比例原則目的重要性之審查言

我國工會之組織類型有企業工會、產業工會、職業工會三種。勞工應加入企業工會，同一組織以組成一個企業工會為限，在工會法第6條、第7條第1項及第9條第1項有明定。在此一規定下，某企業只要有受僱勞工30人連署發起，組成籌備，及召開成立大會擬定章程等，成立企業工會後，即在該企業內取得唯一工會地位，不論該企業是100人或200人以上之大型企業，或是以下之中小型企业⁷，均適用；即便動輒員工人數超過萬名以上之大型企業，亦然。另一方面30人以下之企業則不得成立企業工會，僅能加入外部之職業工會或產業工會。

工會之組成，為勞工結社權之行使。本質上，多少勞工欲如何結合成一團體，國家本無加以干涉之必要。但國家為防止工會過於零

⁷ 參照經濟部98年修訂之「中小企業認定標準」，採僱用員工人數為標準，分類如下：1. 大型企業：製造業、營造業、礦業及土石採取業僱用員工人數200人及以上，其餘各業僱用員工人數100人及以上之企業。2. 中小企業：非大型企業皆屬之，其中微型企業（又稱「小規模企業」）係指僱用員工人數未滿5人之企業。

碎，無法凝聚力量而產生破碎化現象，以及雇主與其進行團體交涉之便利性等利益衡量，限制以廠場作為勞工組織企業工會之最小單位，固屬基於利益權衡之立法形成範疇。再，一般中小型企業，企業所僱用人數至多數百人，其工作場所通常不至散落各處，限制此等企業僅能成立一企業工會，或有其正當性，然如其人數上千乃至上萬以上，且工作場所散落各處，如政府機關以法規技術性地限制勞工難以成立企業工會，其正當性即非無疑。

（二）就比例原則手段與目的間之實質關聯性言

1. 欠缺獨立性之廠場企業工會無助於團體協商權之行使

若對系爭規定一及二之比例原則審查採中度審查標準，縱使系爭規定一及二之立法目的，確如本號判決理由所言，分別為防止工會產生破碎化之現象，及利於工會與雇主間對等協商，簽訂團體協約，提升會員勞動權益⁸，且認定上開立法目的確具重要性，則就手段與目的間之實質關聯性言，系爭規定一及二仍無法通過比例原則之檢驗。誠如聲請人所主張，依系爭規定一及二，是否具備廠場成立企業工會之要件，均得由雇主一手掌控，企業主得透過組織架構、人事安排、預算編制等要件，輕易使各廠場之組織架構等，不符合廠場企業工會成立之法定要件，而達到其限制工會於廠場成立之目的，則工會法所規定之廠場企業工會制度，即形同虛設。換言之，系爭規定一及二將工會成立與否之要件，取決於企業主對該廠場組織架構、人事安排、預算編制之決定，則工會獨立性於此蕩然無存；系爭規定一及二，非但無法達成促進工會與雇主間對等協商之目的，反而造成雇主得以任意操控工會成立要件存在與否，即可阻止立場與其不同之工會成立（工會既可能受雇主影響而無法成立，何來促進工會與雇主對等協商可言？），或扶植立場傾向雇主之御用工會成立（一旦御用廠場企業工會成立，即排除其他廠場企業工會成立之可能，何來促進工會

⁸ 見本號判決理由，段碼 43。

與雇主對等協商可言？）⁹。

2. 廠場所應具備之獨立性與廠場企業工會團體協商權及爭議權之落實無關

此外，本號判決理由認為，系爭規定一及二分別設定勞工得組織廠場企業工會之要件，及廠場所應具備之獨立性判準，有利勞工所享有之團體協商及爭議等權利，於廠場企業工會成立後得有效行使¹⁰。本號判決理由將廠場所應具備之獨立性，與廠場企業工會得否有效行使團體協商及爭議等權利相連結，此手段與目的間之關聯性論述亦存有疑義。若廠場企業工會所在之廠場不具系爭規定一及二規定之獨立性要件，亦無礙於工會團體協商權之行使，因該廠場仍得將與工會團體協商之內容，層層上報於公司管理高層，由具最終決定權之管理高層作最終決策，或授權廠場主管或直接由管理高層派員直接與場廠企業工會進行團體協商，均可達到目的。畢竟廠場企業工會主要訴求之對象，其實就是有最終決定權之企業主，而非廠場，以廠場應具有系爭規定一及二規定之獨立性要件，作為廠場企業工會之成立要件，毋寧係限制廠場企業工會成立之託辭，而非為了「提升會員勞動權益」。換言之，此乃政府機關以法規技術性地限制勞工難以成立企業工會。此一限制不僅不具目的正當性，其限制之手段與目的間亦欠缺實質關聯，不符憲法比例原則之要求。

3. 日本企業工會制度之借鏡——日本法不限制企業工會之成立，亦無勞勞相爭問題

我國工會法規定之企業工會制度，係參考日本而來，然規範方式有所不同。在日本，企業工會為其最主要之工會組織方式，約有9成之工會均為企業工會¹¹。日本憲法第28條規定：「勞工之團結

⁹ 2016年間華航空服員罷工事件發生之際，華航企業工會即遭指責為華航管理階層之御用工會，無法為華航員工捍衛權益。相關報導，可見 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1735523>（最後瀏覽日：2023.05.19）

¹⁰ 見本號判決理由，段碼44。

¹¹ 菅野和夫，勞働法，有斐閣，2020年（12版3刷），頁833。

權、團體交涉權及其他團體行動權，應予保障。」其他團體行動權即「爭議權」¹²。在此一憲法保障下，其通說及實務見解，不論工會之成員多寡，所有工會，包含少數工會（即會員人數不及受僱員工二分之一之工會），不論該企業是否存有複數工會，工會之團結權、團體交涉權及團體行動權均受保障¹³。

日本對於同一企業（事業單位）內有複數企業工會並不設任何限制。事實上，日本集團勞動法制，對於工會並不採取強制之特定組織方法。日本勞動組合法第 2 條規定，本法所稱之工會指：以勞動者為主體，自主維護改善勞動條件，並謀求提升經濟地位為目的所組成之團體或聯合團體。對於組成人數並無任何規定，解釋上 2 人以上即可組成團體，因此 2 人以上即得發起組成工會。其得以企業別來組成，亦得以產業別或區域別來組織。

某一企業內部組成一個工會，該企業幾乎所有員工均加入，一方面與經營雇主做交涉，基本上與雇主係採取協調之態度，減少勞資糾紛，共同協力提升業績，在不景氣之狀況中，也共同協力為生產調整，可說係謀求共同維持僱用體制。對於企業內之工會，或是一個更大工會（第一工會）之外，另外結成第二工會或第三工會，大部分員工加入該唯一工會，或第一工會，與經營方進行交涉之企業工會，為日本獨特之工會制度。此一企業工會制度對於日本在第二次世界大戰後之高度經濟發展，並成為世界經濟大國，有重大貢獻¹⁴。

有別於德國等歐洲多數國家，有職業工會及產業工會之團體交涉，及企業內設有經營及勞動關係上之員工代表機關（Betriebsrat），二元機能分擔之功能。日本在第一次世界大戰後，

¹² 菅野和夫教授認為更正確的說法，團體行動權包含爭議權與工會活動權（典型如貼宣傳海報、發宣傳單、集會及演說等一定活動之保障）。參照菅野和夫，前揭書，頁 38。

¹³ 奧野寿，少數組合の団体交渉権について，日本勞動研究雜誌 573 號，2008 年 4 月，頁 28-31。

¹⁴ 戶谷義治，企業別労働組合の現代的諸問題，法律時報 95 卷 2 號，2023 年 2 月，頁 46、46-53。

漸漸形成之企業工會，其不僅是工會與雇主之對立交涉，因應必要而進行爭議行為，其結果非僅是法律表面所顯現之機能，與企業為經營協力，依據場合之不同而參與，謀求提升員工之勞動條件與增進福利，日本企業工會併存有勞資協商團體乃至作為「員工代表機關」之功能¹⁵。

日本工會組織率在1947年約55.8%，為最高。其後持續降低，2021年掉落至約16.9%¹⁶。與我國相同，組成率漸漸降低中。以企業別所組成之企業工會組織率，在2021年約為16.1%，以企業規模來看，員工在99人以下之企業，僅約0.8%，但是1000人以上之企業則為39.2%，大企業組成企業工會之比率相對較高¹⁷。由於工會組成率降低，而員工代表制又在多方面勞動法制中運用，因此如何讓企業工會組成率提高而不空洞化，以及讓員工代表之選出符合民主正當性，成為目前日本勞動法制之重大課題¹⁸。

從日本二戰後工會運動之發展，對於企業內多數企業工會，並不加以限制，對於該國之工會運動，經濟發展或社會秩序並無造成重大不利影響，亦無同一企業下小規模企業工會林立，造成勞勞相爭之浮濫結果等情。借鏡日本法制，系爭規定一及二之規定，是否符合比例原則，確有重大疑義。

綜上，系爭規定一及二對廠場企業工會成立之限制，欠缺手段與目的間之實質關聯性，不符憲法比例原則之要求，應屬違憲¹⁹。

¹⁵ 菅野和夫，前掲書，頁817-818。

¹⁶ 日本勞働政策研究研修機構所作統計情報，https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/timeseries/html/g0701_01.html（最後瀏覽日：2023.05.19）

¹⁷ 見日本厚生勞働省，令和3年勞働組合基礎調査の概況，<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/roushi/kiso/21/dl/gaikyou.pdf>（最後瀏覽日：2023.05.19）

¹⁸ 戶谷義治，前掲文，頁51-52。

¹⁹ 郭玲惠教授認為，100年修正工會法施行細則第2條時，第1項之要求（與系爭規定一內容大致相同，僅文字略作修正）雖對勞工組織工會有所限制，但此種限制係基於執行工會依工會法所賦予之任務，並採最小侵害方式，若採較寬鬆之解釋，避免工會之組成受制於相對人內部經營管理與指揮監督，則未違反憲法比例原則之要求。相較之下，103年修法時，於系爭規定二加入與團體協商對

參、廠場企業工會之成立於實際運作之必要性

就廠場企業工會之實際運作言，大型企業於全國各處多設有不同場廠，或依地域差異性及營運功能之考量，賦予個別廠場不同之分工權責。個別廠場之分工任務不同，對其僱用勞工所設定之勞動條件（例如上下班時間、工時長短或輪班制度等）可能有所差異，個別廠場之勞工對其勞動條件之設定²⁰或勞資爭議議題²¹亦可能有不同需求。使個別廠場企業工會與所設廠場間就各自需要，訂立內容相異之團體協約²²，或有其必要性。實現個別廠場企業工會之特殊需求，並不會造成所謂「勞勞相爭」之問題，反可營造廠場企業工會與個別場廠間之和諧勞雇關係及工作環境，創造廠場企業工會與雇主雙贏之局面。據漢翔航空工業股份有限公司所公開之相關資料，該公司即曾於 106 年間與本件聲請人二即漢翔航空沙鹿廠企業工會，及漢翔航空企業工會與漢翔航空岡山廠企業工會，分別簽訂完成團體協約²³，亦可見雇主與總公司企業工會及個別廠場企業工會分別簽訂團體協約，實際運作上並無窒礙難行之處，所謂「勞勞相爭」之現象是否一定會發生，而不可避免，頗值深思。

肆、本號判決主文第一項有關係爭規定一及二 2 年定期失效部分

本號判決主文認為，系爭規定一及二牴觸憲法第 23 條法律保留原則，至遲於本判決宣示之日起屆滿 2 年時，失其效力。似意指若日

等性及相對人獨立性無必然關聯之規定，將勞工組織工會之權利，繫諸企業內部之預算編列方式、會計單位設立與否及是否有絕對之人事獨立權限，為對勞工組織工會之不合理限制，違反憲法比例原則之要求。見郭玲惠教授所提之專家諮詢意見書，頁 7、10；專家諮詢補充意見書，頁 3 以下。

²⁰ 見漢翔航空沙鹿廠企業工會，解釋憲法補充理由書（二），頁 3 以下。

²¹ 見華航修護工廠企業工會，憲法法庭裁判聲請補充理由狀，頁 2 以下。

²² 各企業工會之會員所關注之工資、工時、津貼、獎金、調動、資遣、退休、職業災害補償、撫卹等勞動條件之團體協商議題（團體協約法第 12 條第 1 項規定參照），未必相同。

²³ 見漢翔公司 2017 年企業社會責任報告書，頁 80。下載自 <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aidc.com.tw/Content/File/csrreptw201707.pdf>（最後瀏覽日：2023.05.19）

後立法者於修法時，將系爭規定一及二之內容納入工會法之規定，仍符合憲法比例原則之要求而無違憲之虞。然而如此作法，恐使法院對後續相關案件之裁判或在實務運作上，產生疑慮。因確定終局判決一及二經本號判決廢棄發回最高行政法院，相關法院應依本號判決主文第1項之意旨，判決聲請人一及二勝訴後，是否工會之行政主管機關即應准許聲請人各該廠場企業工會之成立？抑或行政機關可認依本號判決主文第2項之意旨，俟立法機關立法後再為准駁？除本號判決涉及之原因案件外，相關法院對其他相類案件之裁判，如逕以系爭規定一及二違反母法授權，而拒絕適用，其效力如何？均滋生疑義。

本席認為，既99年工會法第6條修正前，實務上即已多年存在廠場型工會（此即本次修法前舊工會法時期之產業工會）²⁴，99年上開條文修法後，雇主與總公司企業工會及個別廠場企業工會分別簽訂團體協約，實務運作上亦無窒礙難行之處，兼以系爭規定一及二除違反憲法法律保留原則外，亦違反憲法比例原則而無效，實應宣告系爭規定一及二立即失效，回復一般勞工依工會法規定自主成立工會之權利，實踐其勞工團結權之行使，如此作法亦有利法院未來於相關案件作一致性之合憲裁判。

伍、結語

99年工會法第6條修正立法理由提及：「二、配合工會組織多元化發展，爰將工會組織類型化，於第1項規定如下：（一）第1款規定企業工會：現行以廠場為組織範圍之工會，仍得維持，歸類為企業工會，如某某公司某某廠工會。至於非屬營利性質之團體、組織亦歸類為企業工會。……」立法者既於此次修法，為促進工會組織多元化發展，保留以往既存之場廠型工會，且僅於工會法第9條第1項就企業工會之組織數量作特別限制，就憲法權力分立言，司法機關及行政機關自當遵守立法者此次修法時明確展現之價值選擇及立法形成自

²⁴ 我國企業工會相關法制發展過程，可見侯岳宏教授所提之專家諮詢意見書，頁16以下；勞動部，憲法訴訟言詞辯論意旨書，頁18以下。

由。行政機關不應以發布行政法規（即系爭規定一及二）之方式，對廠場企業工會之成立額外增加非細節性與技術性之限制；未來立法機關如未能認清系爭規定一及二可能危及工會獨立性，並影響勞工團結權行使之後果，逕行將相關規定，規定於母法中，不僅背離工會法 99 年之修法意旨，且將嚴重打壓工會制度在我國未來之發展。

末所不得不言者，工會法第 4 條雖就勞工組織及加入工會之立法模式，由強制入會改採自由入會制，但 99 年工會法修法時，有關勞工加入企業工會之立法模式，行政院原於草案第 7 條規定：「依前條第 1 項以同一廠場或同一事業單位組織之企業工會，其加入工會之會員人數已達全體得加入工會之勞工總數二分之一以上時，其餘未加入工會之勞工，應經個人同意參加該工會為會員。」（立法院第 7 屆第 3 會期第 10 次會議議案關係文書，第 96 頁、第 103 頁參照）於立法院二讀程序經委員會審查通過之內容為：「依前條第 1 項以同一廠場或同一事業單位組織之企業工會，其加入工會之會員人數已達全體得加入工會之勞工總數二分之一以上時，『為促進企業工會團結』，其餘未加入工會之勞工，經個人同意『應』參加該工會為會員。」（其理由在於：「為促進以同一廠場或同一事業單位組織企業工會之團結力，並可穩定勞資關係，進而強化集體協商之功能，爰參採美國工廠工會之精神，明定依上開條件組織之企業工會，其會員數超過該廠場或事業單位勞工半數時，其餘未加入之勞工，應經個人同意參加該工會為會員。」（立法院第 7 屆第 3 會期第 15 次會議議案關係文書，第 19 頁至第 20 頁參照）其精神乃採自由入會制，而於企業工會會員人數，已達全體得加入工會之勞工總數二分之一以上時，工會得強制未入會勞工加入工會。其立法理由，似已兼顧勞雇雙方權益，值得認同。然而於立法過程，立法委員卻以「黨團協商」之方式，逕將立法院委員會通過之工會法第 7 條條文修改為，依第 6 條第 1 項第 1 款組織之企業工會，其勞工應加入工會。使原來強制入會之精神，於企業工會領域重生。此一強制入會之規定，恐背離憲法第 14 條規定之意旨。況工會法對於不論基於任何理由，不願加入工

會之勞工，並無任何制裁措施，是此一規範既無任何法律效果，僅屬訓示規定。又，如一企業之勞工均自願性組織及加入工會，則企業工會代表全體勞工就有關勞動條件，如勞工之工作時間、安全衛生等事項與企業雇主，進行協商，其具有民主正當性，無待深論。惟如其會員低於團體協約法第6條第3項所規定「受僱於協商他方之人數，逾其所僱用勞工人數二分之一」之標準，則企業工會欲代表其會員，與企業雇主進行攸關全體受僱人之勞動條件，進行團體協商，其民主正當性，恐遭質疑。是團體協約法第6條第3項規定，就有協商資格之勞方，有關第1款「企業工會」部分，未如第2款至第4款般，設定「會員受僱於協商他方之人數，逾其所僱用勞工人數二分之一」之條件，恐滋生適用上之疑義，未來修法，自有檢討之必要。否則類如司法院釋字第807號解釋中之原因案件某企業工會人數僅40人，如要求與僱用人數達1萬餘人以上之企業為團體協商，雇主願與其協商，進而達成團體協約之機率幾許，當不問可知²⁵。類此爭議以及本判決理由併予敘明所指部分，立法者恐需用心檢討，如何修法，始得以讓我國工會制度健全發展，而非僅糾結於勞方或資方私益之追求。

²⁵ 本席所提司法院釋字第807號解釋部分協同部分不同意見書註19及本文相關說明。

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，以下舉其瑩瑩大者，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

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。

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，團體種類繁多，無論政治、經濟、宗教、

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

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

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

號，1998 年 9 月，頁 79。

⁵ 許志雄著，同註 2，頁 291-293 及 296。

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。

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、變更或牴觸法律者，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

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、

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。

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

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 1 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。」

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。

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，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。

部分協同、部分不同意見書 楊惠欽大法官 提出
 詹森林大法官 加入第貳、肆部分

本號判決主文第2項認工會法施行細則第2條第1項規定（下稱系爭規定一）未牴觸比例原則及主文第3項部分之結論，本席敬表贊同，惟認多數意見之理由尚有予以補充之處，爰就此部分提出協同意見；至本號判決主文第1項認系爭規定一及工會法施行細則第2條第2項（下稱系爭規定二）欠缺法律明確授權而牴觸法律保留原則，以及主文第2項認系爭規定二未牴觸比例原則部分，則均尚難同意，爰就此等部分提出不同意見。

壹、關於本號判決主文第1項部分之不同意見—系爭規定一、二並未因違反授權明確性原則而牴觸法律保留原則

按「……憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，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、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，……」（司法院釋字第443號解釋參照）。是人民自由權利之限制，應以法律或法律明確授權之命令為之，「……至授權明確與否，則不應拘泥於法條所用之文字，而應由法律整體解釋認定，或依其整體規定所表明之關聯意義為判斷。」（司法院釋字第710號解釋參照）從而，法律固僅概括授權行政機關訂定施行細則，亦非當然即違反授權明確性原則（司法院釋字第676號解釋參照）。

本號判決爭議所在之系爭規定一、二分別規定：「（第1項）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。

（第 2 項）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。」觀其規定內容，總括言之，係針對工會法第 6 條第 1 項第 1 款所稱廠場，予以定義之規定。而就母法即工會法所規定廠場之內涵，以法律概括授權之施行細則¹中之系爭規定一、二予以規範，是否符合本號判決所稱法律保留原則（即授權明確）之要求，須視系爭規定一、二是否涉及人民基本權利之限制？如至少須以法律授權主管機關發布命令為補充規定，其授權是否具體明確？爰分述如下：

一、關於闡明「同一廠場」之定義屬（相對）法律保留事項，得以法律或法律授權命令予以規範

（一）包含廠場工會之工會組織類型，係工會法所明文規定

按「（第 1 項）工會組織類型如下，但教師僅得組織及加入第 2 款及第 3 款之工會：一、企業工會：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。二、產業工會：結合相關產業內之勞工，所組織之工會。三、職業工會：結合相關職業技能之勞工，所組織之工會。（第 2 項）前項第 3 款組織之職業工會，應以同一直轄市或縣（市）為組織區域。」工會法第 6 條定有明文。查本條係基於「配合工會組織多元化發展，爰將工會組織類型化」之理由，於中華民國 99 年 6 月 23 日修正公布時所新增。實則，工會法於 18 年 10 月 21 日經國民政府制定公布時，就工會之種類係規定為產業工會及職業工會兩類²，直至上述 99 年修正公布時始變更

¹ 施行細則之一般規範模式為「本法施行細則，由中央主管機關定之。」授權訂定工會法施行細則之工會法第 48 條規定之模式亦同。

² 18 年 10 月 21 日制定公布之工會法第 1 條規定：「（第 1 項）同一產業或同一職業之男女工人，以增進知識技能、發達生產維持改善勞動條件及生活為目的，集合 16 歲以上，現在從事業務之產業工人，人數在 100 人以上，或職業工人人數在 50 人以上時，得適用本法組織工會。（第 2 項）產業工會職業工會之

為企業工會、產業工會及職業工會等3類。至工會組織類型涉及「同一廠場」之規範，則是始於36年6月13日修正公布之工會法第7條規定：「（第1項）凡同一區域或同一廠場年滿20歲同一產業之工人人數在50人以上，或同一區域同一職業之工人人數在30人以上時，應依法組織產業工會或職業工會。（第2項）凡同一產業內各部份不同職業之工人所組織者為產業工會，聯合同一職業工人所組織者為職業工會。產業工會、職業工會之種類以命令定之。」從而，具有所稱產業工會，係指「同一區域或同一廠場內之同一產業工人」或「同一產業內各部份不同職業之工人」所組織者之意旨。嗣38年1月7日及64年5月21日修正公布之工會法，雖調整此規定條次至第6條，但規範之工會類型及意涵仍相同³。

可知，關於工會組織之類型，不論是為產業工會、職業工會之2類，或為企業工會、產業工會及職業工會等3類之規範，工會法均係於本法中予以規範，且規範內容均含該等工會之意涵，甚且99年修正公布即現行工會法第6條，不僅明定工會組織類型包含企業工會、產業工會及職業工會3類，且明文就此3類工會之意涵為定義性規定，其中之第1項第1款就企業工會之定義規定，即明文工會法所容許之企業工會，僅有結合「同一廠場」、「同一事業單位」、「關係企業」或「金融控股公司與子公司」內之勞工所組織者之4類。換言之，勞工之組織工會係受憲法第14條結社自由之保障，但透過工會法第6條之明文，勞工所得組織工會之類型，實已因之形塑為僅限企業工會、產業工會及職業工會3類型，及在此3類型下所定義之各種類工會，而形成對勞工所得組織工會類型之干預。

種類，另以命令定之。」

³ 64年5月21日修正公布工會法第6條規定：「（第1項）同一區域或同一廠場年滿20歲之同一產業工人，或同一區域、同一職業之工人，人數在30人以上時，應依法組織產業工會或職業工會。（第2項）同一產業內由各部分不同職業之工人所組織者為產業工會。聯合同一職業工人所組織者為職業工會。產業工會、職業工會之種類，由中央主管機關定之。」38年1月7日修正公布之工會法第6條規定內容類同。

（二）系爭規定一、二所涉「廠場」內涵之闡明，非屬絕對法律保留事項

本號判決所涉之廠場工會，依工會法第 6 條第 1 項第 1 款之明文，固屬勞工所得組織之企業工會類型，惟因其屬企業工會之類型，而同法第 9 條第 1 項復規定：「依本法第 6 條第 1 項所組織之各企業工會，以組織一個為限。」申言之，工會法係肯認複數工會之存在，且未限制勞工得加入工會之數量，亦即符合各該工會定義內之勞工，其係得同時加入各該企業工會、產業工會及職業工會，亦得同時為各該廠場工會及事業單位工會之會員，即同一事業單位有成立工會，該事業單位下之廠場又有成立廠場工會，則該廠場之勞工，係得加入事業單位工會及該廠場工會⁴。從而，若工會法並無如上述第 9 條第 1 項關於各企業工會以組織一個為限之規定，則工會法縱無容許廠場工會之組織類型，或雖容許成立廠場工會，但不符廠場之要件者，因基於其等仍屬同一事業單位之勞工，如符合其他成立事業單位工會之條件，則其等雖於該事業單位（總公司）已成立事業單位工會下，係仍得另成立其他之事業單位工會。

承上可知，為闡明工會法第 6 條第 1 項第 1 款所稱「廠場」之內涵而訂定之系爭規定一、二，其關於廠場內涵之規範，雖實質上涉及組織廠場工會之要件（詳下述），而影響勞工組織廠場工會之結社自由，但此等影響係須再結合上述工會法第 9 條第 1 項規定始足以形成，故而系爭規定一、二所涉廠場內涵之闡明，尚難認屬應由立法者自以法律規定之絕對法律保留事項。

（三）系爭規定一、二所規範者係至少應以法律授權發布命令予以補充規定之事項

⁴ 工會法第 9 條立法理由：「……明定各企業工會仍以組織 1 個為限。以金融控股公司及其具控制性持股關係之銀行為例，各銀行分行（同一廠場）、銀行整體（事業單位），以至於與金控公司及其所屬其他具控制性持股關係之公司間（具控制或從屬關係），勞工皆得組織企業工會，但以同一分行、同一銀行或同一金控集團為組織區域之企業工會，各僅能有 1 個。……」同此意旨。

如上所述，我國工會法於36年6月13日修正公布之規定中，就工會之組織類型規定已有「同一廠場」之內容，而依此規定核有所謂廠場工會之概念。換言之，於現行工會法第6條修正公布前，所謂「廠場工會」已存在長達60年；至何謂「廠場工會」，觀其「廠場」之文義，已得知其係以工廠或礦場之工人為範圍所組織之工會。嗣因38年1月7日修正公布之工會法第1條規定：「工會以保障勞工權益，增進勞工知能，發展生產事業，改善勞工生活為宗旨。」而現行即99年6月23日修正公布之工會法第6條，更將原組織工會之主體由「工人」，修正為與勞動基準法（下稱勞基法）相同規範用語之「勞工」，並因適用勞基法之勞工範圍逐年擴大下，行政院勞工委員會76年12月8日（76）台勞資字第8530號函示：「查工會法第6條『同一廠場』所指除『工廠』、『礦場』以外，尚含『工作場所』之意，本案同一事業單位之總公司為一工作場所，其營業處亦為一工作場所，自得依現行工會法『同一廠場』之規定分別組織工會。」至於現行工會法第6條則將工會類型由原先之產業工會、職業工會2類，變更為企業工會、產業工會及職業工會3類，而99年6月23日修正公布工會法第6條之立法理由又明示：「……第1款規定企業工會：現行以廠場為組織範圍之工會，仍得維持，歸類為企業工會，如某某公司某某廠工會。……」等語。

綜上可知，所謂「廠場工會」之「廠場」，或可為單一事業單位或可為事業單位下之分支機構（如某某公司某某廠），而「廠場」之概念範圍因實質上關涉廠場工會之成立，是其概念範圍之界定，係應與工會制度運作實務及勞資關係與勞動市場之現狀相配合；因此立法者並非不得基於上述考量，於就工會之概念意涵已為方針性指示或概念框架後，即授權行政機關就廠場工會要件中之「廠場」意涵，進一步為符合工會制度實務運作之具體化規範。申言之，因界定工會法第6條第1項第1款所稱「廠場」之內涵，則同款所規範得組織「廠場工會」之「同一廠場內勞工」即隨之確定，從而實質關涉廠場工會之成立，是至少應以法律授權主管機關發布命令為補充規定，再由立

法機關予以監督（中央法規標準法第 7 條、立法院職權行使法第 60 條至第 63 條規定參照），尚非行政機關得以非直接對外發生法規範效力之行政規則，予以闡釋之事項。

二、系爭規定一、二尚無因欠確法律明確授權而違反法律保留原則情事

誠如本號判決所言，勞工欲組成廠場工會者，即應符合系爭規定一及二之定義及要件，而工會法第 6 條第 1 項第 1 款所稱「同一廠場」之概念並未經工會法定義（本號判決理由第 39 段及第 40 段參照）。惟自工會法第 1 條所規定「為促進勞工團結」之立法目的、第 2 條所規定「工會為法人」、第 5 條第 1 款至第 3 款規定，工會之任務係包含「團體協約之締結、修改或廢止」、「勞資爭議之處理」、「勞動條件、勞工安全衛生及會員福利事項之促進」，以及同法第 11 條第 1 項規定：「組織工會應有勞工 30 人以上之連署發起……」，可知屬於工會法第 6 條第 1 項第 1 款所稱之廠場工會，立法者之設想是：具有與雇主締結、修改或廢止團體協約，以處理勞資爭議之主體地位，且須有適度反應不同類型勞工所需之勞動條件、勞工安全衛生及會員福利等事項之權能，並足以凝聚該等勞工抗衡雇主，以促使雇主改善之規模等，而此等意旨均屬主管機關為有效執行工會法有關廠場工會之規範，而須界定「廠場」之意涵以確立廠場工會之範圍時，得以遵循之方針指示或概念框架。

系爭規定一、二就「廠場」內涵所為之定義性規定，雖係由工會法概括授權之施行細則為之，但依工會法之整體規範目的及關涉廠場工會之相關規定整體規範意旨，足認工會法已授權工會法之中央主管機關，為有效執行工會法有關廠場工會之規範，得以施行細則就工會法第 6 條第 1 項第 1 款所稱「廠場」之內涵，依上述工會法相關規範意旨所呈現之方針指示或概念框架，予以闡明。是依工會法概括授權所為之系爭規定一、二，尚難謂因欠確法律明確授權而違反法律保留原則。

貳、關於本號判決主文第2項中就系爭規定一部分之協同意見、系爭規定二部分之不同意見—系爭規定二與比例原則有違

系爭規定一係就工會法第6條第1項第1款所稱廠場予以定義之規定，其於100年4月29日修正發布時之理由略謂：「……，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。」又因系爭規定一自施行以來，對於廠場是否具備系爭規定一所稱之有獨立人事、預算會計，迭生認定爭議，乃於103年修正發布之工會法施行細則，增訂系爭規定二，就系爭規定一所稱之「有獨立人事、預算會計」之內涵予以規範，其增訂理由明載：「……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，又為能統一體例之規範……」。

系爭規定二規定：「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。」既係為避免系爭規定一所稱之獨立人事、預算會計之認定上爭議，而就系爭規定一所稱「有獨立人事、預算會計」，再為定義性規定，俾使各地方主管機關於受理所轄之廠場工會辦理登記時有所依循，是其就「有獨立人事、預算及會計」所為定義之規範目的是否正當及與規範目的間是否有合理關聯，尚應併同系爭規定一所稱「有獨立人事、預算會計」部分之規範意旨與目的，予以綜合審究。故以下說明，爰先略述系爭規定一之規範意旨，即就本號判決關於此部分之補充意見；並再援以說明系爭規定二違反比例原則之理由。

一、系爭規定二係為達成系爭規定一之規範目的而設，其規範目的核屬正當

如前所述，系爭規定一、二係因工會法授權主管機關就工會法第6條第1款所稱廠場工會之要件—「廠場」，基於工會運作實務，為妥適履行工會法第5條所定工會任務之定義，而訂定之規範。且誠如本號判決所言：「系爭規定一為使工會法第6條第1項第1款規定得以執行，明定得組成企業工會之廠場須同時符合『具獨立人事、預

算及會計』，且『得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記』之工作場所特性；嗣因是否符合『具獨立人事、預算及會計』迭生認定爭議，遂於 103 年引用經濟部 55 年 2 月 26 日商字第 04210 號關於獨立會計之函釋，增訂系爭規定二，明確規範所謂具有獨立人事、預算及會計之定義。究其目的，乃為使各地勞動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，以利執行，且要求得組成廠場企業工會之廠場應具備經營功能，以利其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。」是系爭規定一及二所欲實現之規範目的，核屬正當（本號判決理由第 43 段參照）。

詳言之，工會本係勞工團結權之具體呈現，並藉以實行勞工之團體協商權及爭議權，而工會欠缺主體性與獨立性，或其規模過小且數量過多，勢必影響工會進行團體協商及行使爭議權之效能，致無法達成工會法第 5 條所設定之工會任務。系爭規定一將工會法第 6 條第 1 項第 1 款所稱之廠場，除以「工作場所」一詞先予定性外，另以「有獨立人事、預算會計」及「得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記」兩大要件，界定所稱「工作場所」之外部界限；而此等關涉工作場所之內部組織編定及場所屬性之要件要求，主要核係針對廠場應具「主體性、獨立性」之意旨而為。

上述 2 要件中之後者所稱得依法辦理登記部分，因依該等登記所涉及之工廠管理輔導法、公司法及商業登記法等相關規定⁵，得循以辦理登記之工廠、公司或商業，原則上係具一定之規模⁶，且此等工作場所原則上亦係就其之業務或營運等相關事項具有決定權，而原則上具有主體性及獨立性⁷。

⁵ 工廠管理輔導法第 3、6、10 條、商業登記法第 3、4、5、14 條及公司法第 1、7 條等規定參照。

⁶ 依商業登記法第 5 條規定之反面解釋，得辦理商業登記之商業，尚包含小規模商業，故稱原則上。

⁷ 傳統之單一廠場即屬事業單位之情形，該廠場於符合相關登記要件下，無論有否依法辦理登記（雖須依法辦理登記始得合法營業），其具有主體性及獨立性，固無疑問，但屬同一事業單位下之數分支機構，縱已符合依法辦理登記之

惟因隨國內經濟發展及企業國際化之趨勢，企業規模漸趨多元化，亦即仍有傳統單一廠場即屬一事業單位而繼續存在者，但屬一事業單位（俗稱之總公司）下設多處之分支機構者（或分公司、分處、營業所、○○廠等，名稱不一而足），亦屬常見。故為利勞工之團體協商或爭議權之有效行使，企業工會之類型自應隨之變化，此自工會法第6條第1項第1款規定之企業工會類型擴及關係企業、控股公司與子公司，即可得其梗概。而此等變化，在工會之成立上所直接關涉者，核屬廠場工會；蓋所謂之廠場，縱已符合系爭規定一所稱得依法辦理登記部分之要件，但因其是否具備主體性及獨立性，尚須視該分支機構所屬之事業單位對其之組織編定及權責授予程度等情形予以定性，從而系爭規定一乃以「有獨立人事、預算會計」為「廠場」概念要件之一。

綜上，系爭規定一所以另將「有獨立人事、預算會計」作為「廠場」概念要件，核係基於同一事業單位下之分支機構是否得成立工會法第6條第1項第1款所稱之廠場工會而為。而系爭規定二既係就系爭規定一所稱之「有獨立人事、預算會計」，再為定義之規定，則其亦係為確保同一事業單位下之分支機構，具有成立廠場工會，以履行工會法第5條所定包含「團體協約之締結、修改或廢止」、「勞資爭議之處理」、「勞動條件、勞工安全衛生及會員福利事項之促進」等工會任務，所須之主體性與獨立性而設。是自以「廠場」為成立前提之廠場工會所應具備工會效能俾有效完成工會任務之觀點言，系爭規定一、二之規範目的核屬正當。

二、系爭規定二之手段與目的達成間欠缺合理關聯

（一）系爭規定二各款規定之疑義

系爭規定一所以就廠場（工作場所）之定義為「有獨立人事、預算會計」之概念要件規定，並進而於系爭規定二就此概念要件再為

要件，但是否具備主體性及獨立性，尚須視該分支機構所屬事業單位對其之定位，故在此稱「原則上」。

定義性規定，核係針對廠場應具「主體性、獨立性」之要求而為，惟系爭規定二就「有獨立人事、預算及會計」所為之定義，與廠場應具主體性、獨立性之規範目的間是否有合理關聯，尚非無疑；且系爭規定二所以為此等規定內容之理由為：「……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（下稱經濟部 55 年函）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。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。……」是以下亦援以說明系爭規定二各款規定之疑義：

(1) 如上所述，系爭規定二所關涉者核係同一事業單位下之分支機構廠場工會之成立；而同一事業單位（下稱總公司）下之分支機構，其組織架構，包含內部分層負責之層級又均係由總公司決定之；換言之，就各該分支機構所得進用人員之層級，總公司常須視各分支機構之事務及公司整體經營模式決定之，惟上開規範理由所稱「無需經總公司或上級單位之同意與否，即得獨立決定」等語，核具有該分支機構對其之人員具有完全且絕對之人事權，尚無由總公司介入餘地之意旨。準此，衡諸常情，總公司下之分支機構實難有符合系爭規定二第 1 款所規範「具有人事進用或解職決定權」之情，從而導致事業單位下之廠場難以符合「有獨立人事」之要件。

(2) 系爭規定二第 2 款所稱「編列預算」部分，基於分支機構有獨立編列預算，係足以彰顯其對業務決定及執行所具之相當獨立性及主體性，且於成立廠場工會所欲行使之勞工團體協商權之有效運行亦有所助益，是此一要件要求，固得予以肯認。然同款就「獨立預算」之意涵，於「編列」外，復為「獨立執行預算」之要求，而「獨立執行預算」一詞，本即難脫在編列之預算範圍內予以執行之意，尤其再徵諸系爭規定二第 3 款所稱之「設帳計算盈虧損」，核有該分支機構之「金流」應自負其責

之意旨；惟總公司下之各分支機構，其設立之原因多元，縱績效有別，而於公司治理上分受不同之獎勵，但無論如何，都不致使分支機構自負盈虧，而總公司置之事外。換言之，此等獨立執行預算、自負盈虧之態樣，係與總公司下設分支機構之本質相扞格，更是與前述要求得籌組廠場工會之廠場，應具相當獨立性與主體性之認定及目的無涉。

- (3) 依上述系爭規定二之規範理由，其第3款係參酌經濟部55年函所訂定。惟經濟部55年函係謂：「……查公司所屬分支機構……若非事務單位而係營業機構，並有設帳計算盈餘虧損，其財務會計獨立者，不問是否與本公司在同一縣市均須飭辦分公司登記以利管理，……」此函所涉之分公司登記，固涉及分支機構獨立性及主體性之認定，而與如何界定廠場一節相關，然觀該函就所謂「財務會計獨立」，並未提及本款所定要件中之「單獨設立會計單位」，且分支機構是否單獨設立會計單位，除涉及總公司對整體公司（含分支機構）營運及組織編制之規劃，更與該分支機構是否有獨立會計，而為一獨立會計單位，從而有其主體性及獨立性之認定無涉。此外，上述經濟部函就應辦分公司登記者，雖有「設帳計算盈餘虧損」之要求，然另觀商業登記法第14條就商業之分支機構為應另申請登記之規範，係以該分支機構「獨立設置帳簿」為要件，而經濟部101年10月31日經商字第10102139960號函亦稱：「……分公司係指其會計及盈虧係於會計年度終結後歸併總機構彙算，並有主要帳簿之設置者應辦分公司登記，如其交易係逐筆轉報總機構列帳不予劃分獨立設置主要帳冊者，自毋庸辦理登記。……」亦可知是否「獨立設置主要帳冊」固關涉是否有獨立會計之認定，但是否「設帳計算盈餘虧損」，尚與分支機構是否有獨立會計之認定無必然關聯。從而，系爭規定二第3款所為「單獨設立會計單位，並有設帳計算盈餘虧損」之要件要求，核係增加系爭規定一為認定分支機構之獨立性及主體性而

為之「獨立會計」規範，所非必要之要件，從而導致事業單位下之廠場難以符合此等要件，而幾乎難以有此類廠場工會之成立。

(二) 系爭規定二就系爭規定一所稱之「有獨立人事、預算及會計」所為之概念要件規範，與該規定所欲達成之目的間欠缺合理關聯，而與比例原則有違

系爭規定二針對「有獨立人事、預算及會計」所為之 3 款規定，綜合上開 1 (1) (2) (3) 所述，其內容實已與系爭規定一透過「有獨立人事、預算及會計」所欲為該分支機構應具相當獨立性及主體性之認定，欠缺合理關聯性；且此等要件亦不合同一事業單位下設置分支機構之關於「有獨立人事、預算及會計」之普遍性規範，而使同一事業單位下之分支機構，難以該當此 3 款要件，從而使前述工會法立法理由明文肯認之「某某公司（事業單位）某某廠工會」將難以成立。是雖系爭規定二所定義之系爭規定一，係為避免同一關係企業（應含同一事業單位）下之小規模工會過多，反易削弱團體協商力量之目的而為，但避免小規模之工會數量過多，並非意謂使廠場工會幾乎難以成立；何況基於最近性原則⁸，廠場工會於團體協商上，如勞基法規定之工時、勞工例假調整或女工夜間工時等事項，實具重要性。是系爭規定二之 3 款要件規定，尚難認與上述規範目的之達成間具合理關聯。

又觀審判實務，對涉及系爭規定二所定要件之裁判，於裁判中，幾乎一致性地對系爭規定二之 3 款要件，再為或應採相對性或從寬解釋之論斷，然於此等抽象性之說明後，於個案之具體要件的要求上，仍未盡相同⁹。亦顯見，系爭規定二之「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」之目的，並未因系爭

⁸ 最近性原則之用語係引自郭玲惠教授就本件聲請案所提出之專家學者意見書。

⁹ 最高行政法院 109 年度上字第 584 號、108 年度判字第 498 號、108 年度判字第 449 號、臺北高等行政法院 108 年度訴更一字第 89 號、臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1165 號、106 年度訴字第 435 號判決參照。

規定二之3款要件規定而能有效達成，反係治絲益棼。是系爭規定二之規定內容尚難認有助於上述目的之達成，從而得認與之有合理關聯。

綜上，關於系爭規定二之規定內容，實務裁判雖透過法律解釋後仍予適用，此等用心，本席敬表佩服，但無論係採相對性或從寬解釋之方法，其實質上均呈現系爭規定二之內容與其規範目的達成間之關聯性係受到質疑，加以本席係認系爭規定二所定之某些要件，尚無解釋空間，如關於「單獨設立會計單位」、「設帳計算盈餘虧損」等之要件。此外，就工會制度之形塑，立法者固具較大之形成空間，但對所形塑具體制度之規制內容，仍不得違反比例原則。惟本號判決並未敘明系爭規定二就系爭規定一所稱之有獨立人事、預算會計，所規定之要件內容，何以與其規範目的間有合理關聯，而僅以系爭規定二明定「得組織廠場企業工會之工作場所應具備之獨立性標準，以供各地勞動主管機關作為審查個案之判斷準則」，並將之與工會法規定綜合觀之，即逕謂系爭規定二與規範目的有合理關聯，從而認與憲法比例原則尚無抵觸（本號判決理由第44段參照），本席尚難以同意。

參、關於本號判決主文第3項部分之協同意見

本號判決主文第3項所為原確定判決應予廢棄並發回管轄法院之諭知，其主要依據固為本號判決所援引之憲法訴訟法（下稱憲訴法）第62條第1項規定（本號判決理由第45段參照）；惟本席認憲訴法64條第1項前段之規定，就本號判決此部分之諭知亦具重要性，而認此部分之理由尚有予以補充之處。

按憲訴法第64條第1項規定：「（第1項）判決宣告法規範定期失效者，於期限屆至前，審理原因案件之法院應依判決宣告法規範違憲之意旨為裁判，不受該定期失效期限之拘束。但判決主文另有諭知者，依其諭知。（第2項）前項法規範定期失效之情形，各法院於審理其他案件時，準用第54條規定。」同法第54條第1項則規定：「判決宣告法律位階法規範定期失效者，除主文另有諭知外，於期限屆至前，各法院審理案件，仍應適用該法規範。但各法院應審酌人權

保障及公共利益之均衡維護，於必要時得依職權或當事人之聲請，裁定停止審理程序，俟該法規範修正後，依新法續行審理。」其中第 64 條第 1 項前段之立法理由略謂：「……惟本節案件亦具主觀權利保護之意義，聲請案件所審查之原因案件確定終局裁判經廢棄發回後，對於原因案件如何審理，則應有相當之配合機制，爰明定該受發回應再為審理原因案件之法院，不受憲法法庭判決定期失效所定期間之拘束，而應依憲法法庭宣告法規範違憲之意旨為裁判。」可知，憲訴法第 64 條第 1 項前段係就憲法法庭判決宣告法律違憲並定期失效時，針對聲請憲法審查之個案，其原因案件之處理，所特為有別於憲訴法第 54 條之一般處理方式之規定。

查依本號判決主文第 1 項所為系爭規定一、二違反法律保留原則之諭知，固得認本件聲請係該當憲訴法第 62 條第 1 項所規定人民之聲請有理由者之要件，然因本號判決主文第 2 項係為系爭規定一、二無違比例原則之諭知，即系爭規定一、二之規定內容並未違憲，從而衍生對聲請人所為之裁判憲法審查聲請部分即各該聲請案之原確定判決應否廢棄之爭議。

承上所述，依本號判決主文第 1 項所示，系爭規定一、二雖係遭宣告定期失其效力，但依上述憲訴法第 64 條第 1 項前段規定，關於聲請案之原因案件，管轄法院除不得依憲訴法第 54 條第 1 項前段規定，仍依尚未失其效力之系爭規定一、二為裁判外，基於系爭規定一、二已遭違反法律保留原則之諭知，系爭規定一、二亦已不得再為裁判之依據，是本號判決聲請案之原因案件，其原確定判決如經本庭廢棄，並發回管轄法院，則管轄法院就該事件所涉之廠場工會成立要件是否該當一節，因存有由管轄法院按工會法第 6 條第 1 項第 1 款規定之明文，逕依其確信之見解予以裁判；或參諸系爭規定一、二之內容業經本號判決宣告無違比例原則之意旨，仍依之作為法院之見解予以判斷；或基於系爭規定一、二之內容經由立法程序後，仍有變動之可能，加以本號判決尚有併予敘明部分之檢討建議，而經由程序方式，實質等待新法令之訂定及施行等等之選項。

換言之，雖本號判決就系爭規定一、二已為無違比例原則之諭知，但就聲請人而言，其所為之本件聲請，不僅已使其聲請標的之系爭規定一、二受違憲之宣告，且其原因案件亦非無因之而受更有利判決之可能，是就本件聲請人之聲請裁判憲法審查部分，不論是基於本號判決主文第1項之諭知或本席前開就本號判決主文第2項之意見，本席均贊成本號判決主文第3項之處理方式；但認判決理由宜再援引前述憲訴法第64條第1項前段規定，俾使本號判決關於「為保障聲請人就所受該確定終局裁判之案件有重新由法院適用已除去違憲狀態之法規範之機會」等語之說明（本號判決理由第45段參照），有其法律論據，亦可避免原確定判決經本庭廢棄發回後，管轄法院因憲訴法第54條第1項前段規定，而仍援引系爭規定一、二作為裁判依據。

肆、系爭規定一及二因本號判決認違反法律保留原則，而應定期修法時，相關機關就系爭規定二之規範內容應再審慎考量，尚不宜因本號判決之未違比例原則宣告，而逕就現行規定照單全收—代結論

本號判決就系爭規定一、二係為違反法律保留原則並定期兩年失其效力之諭知，故立法機關係應就工會法為相關規定之增修，甚或明確授權行政機關另訂定法規命令，再就所謂工會法第6條第1項第1款規定所稱之廠場予以定義。雖就系爭規定一、二所闡明之廠場內涵，本號判決認尚與比例原則無違，然此結論，核係基於立法者就工會之建制有較大之形成自由而為；然如本意見書前開所述，為利各地勞動主管機關進行個案審查之系爭規定二，實務裁判既尚須再進行相對性之要件限縮或定義之從寬解釋，顯見原為協助機關有效執行廠場工會成立要件審查之系爭規定二，不僅目的未能達成，更是增生爭議，尤其尚有本意見書前所述之疑義；是於系爭規定二增訂迄今已近10年，且不論論理或執行上均具爭議之情況下，實期待相關機關因本號判決之宣示，於後續應進行之相關法令增修中，能基於現今社經情勢，考量因系爭規定二所生之爭議，並權衡廠場工會在整體工會

制度之目的、地位及功能，就所謂「廠場」應具之實質內涵，為全面性、整體性之衡酌，尚非僅是將系爭規定一、二之內容搬個「家」，於工會法明定或另訂法規命令為規範，但該「新家」之內部裝潢布置，則仍是按「舊家」之原型，照單全收，從而喪失因本號判決而催生之檢討契機。

皮之不存，毛將焉附？不應存在的違憲法規，就無須肯定它是合憲的法規。本判決既確認系爭規定（工會法施行細則第2條第1項及第2項）干預人民權利，卻欠缺法律明確授權，而於主文第1項宣告抵觸憲法應失效，自然不宜再於主文第2項宣示它是合於比例原則而合憲（此與111年憲判字第19號就行政機關給付行政自由的限度所為解釋不同）。否則會讓人感覺邏輯思維錯亂，並導致審查適用系爭規定的確定判決究竟違憲或合憲？應否廢棄？時，陷入父子騎驢的困局。

系爭規定涉及的事項，雖然是國會立法時，在符合比例原則下可自由形成，但以嫁接法，導出行政機關就此也有訂定法規的自由（本判決理由第36段及第42段參照），是否違反三段論法，即值商榷。

至於如何辦理工廠登記，已有工廠管理輔導法可依循；工會能否與雇主對等協商，取決於工會會員所占勞工人數比例，非工廠的經營能力；為避免工會林立的弊端，須透過國會以法律規範，非取決於雇主所設行政階層。故將系爭規定合理化的理由（本判決理由第42段至第44段參照），恐怕也難通過充足理由律檢驗。

本席認為，邏輯不是法律的全部，却是不可分的一部，主文第2項宣示，尚難贊同。

部分不同意見書

蔡宗珍大法官 提出

林俊益大法官 加入

本判決宣告工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項規定違反法律保留原則，然未抵觸比例原則，對此本席敬表同意，惟對主文第三項之結論則無法贊同，爰述不同意見之理由如下。

一、本件聲請法規範憲法審查部分雖部分有理由，然聲請裁判憲法審查部分仍屬無理由，本判決不應廢棄原確定終局判決

1. 憲法判決廢棄原因案件確定終局判決，係以裁判憲法審查之聲請有理由為前提

憲法訴訟法第 62 條第 1 項明定：「憲法法庭認人民之聲請有理由者，應於判決主文宣告該確定終局裁判違憲，並廢棄之，發回管轄法院；如認該確定終局裁判所適用之法規範違憲，並為法規範違憲之宣告。」是憲法法庭於判決主文宣告聲請案原因案件確定終局裁判違憲，並廢棄之，發回管轄法院之前提，自為「人民之聲請有理由」；於涉及裁判憲法審查之情形，即係指人民就裁判憲法審查之聲請有理由。而人民聲請裁判憲法審查之法定要件則是就其依法定程序用盡審級救濟之案件，認所受不利確定終局裁判，有侵害其憲法上權利而抵觸憲法之情形（憲法訴訟法第 59 條第 1 項規定參照）。因此，人民聲請裁判憲法審查有理由者，即應為系爭確定終局裁判於法令之解釋、適用，有誤認或忽略基本權利重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價值等抵觸憲法之情形（憲訴法第 59 條第 1 項規定立法理由參照），因而構成對聲請人憲法上權利之侵害而抵觸憲法。

此於人民同時就系爭確定終局裁判及其所適用之法規範，聲請法規範及裁判憲法審查之情形，如憲法法庭認定系爭法規範一部或全部構成對聲請人憲法上權利之侵害而違憲，並宣告立即或定期失效者，通常情形下，於法規範遭違憲宣告之範圍內，適用該等法規範所為之系爭確定終局判決亦構成對聲請人憲法上權利之侵害而違憲，屬聲請人聲請有理由之情形；憲法法庭依前揭規定，除應就該確定終局

裁判為違憲之宣告外，並應廢棄之，發回管轄法院。然而，系爭確定終局裁判所適用之法規範雖受到違憲宣告，惟依其違憲之範圍與態樣，該確定終局裁判並未構成對聲請人憲法上權利之侵害時，聲請人就裁判憲法審查之聲請仍屬無理由，應予駁回。

2. 本判決主文就法規範憲法審查部分所為宣示，實屬聲請部分有理由、部分無理由；其中聲請有理由部分，尚不足以支持本件確定終局判決違憲之論斷

本判決主文特殊之處在於，其就法規範憲法審查之標的，即工會法施行細則第2條第1項及第2項規定（下併稱系爭規定），一方面以其規定內容涉及廠場企業工會得否成立之重要事項，卻未以法律明定或經法律明確授權而訂定，違反法律保留原則而牴觸憲法，並以2年為期，為定期失效之宣告；另一方面則進一步審究系爭規定之規範內容，並明確認定其就勞工結社權之限制，未違反憲法第23條比例原則，並於主文中為尚無牴觸比例原則之宣告，性質上應屬合憲宣示。換言之，系爭規定僅因違反形式性之法律保留原則而違憲，至其實質性規範內容則未牴觸憲法，並未侵害聲請人憲法上之權利（勞工結社權）。系爭規定之憲法上定位及效力，自同時受到此兩部分憲法法庭判決意旨之拘束。由此亦可知，系爭規定於本判決所宣示之定期失效期限屆至前，乃屬存有形式性違憲瑕疵之有效法規範，且其實質性規範內容始終並未違憲，不因形式性違憲瑕疵而受影響。聲請人針對適用系爭規定之原因案件確定終局判決，所為之裁判憲法審查之聲請是否有理由，其判斷應以本判決上開主文意旨為核心基準。

此外，系爭規定係屬對工會法第6條第1項第1款所稱「廠場」概念而為之規定，性質上屬於施行細則對母法用語之定義性規定，亦即施行細則立法者就母法法律用語之立法解釋性規定。此等施行細則之定義性規定，如非基於法律明確授權所為，原則上即不具創設性效力，而是附隨於其所定義之法律概念。因此，此類施行細則中之定義性規定，其縱遭法院以違法、違憲為由而拒絕適用，母法相關法律規定原則上並不受影響；且法院於拒絕適用施行細則之定義性規

定後，即須自行就母法相關法律規定之概念用語為有權之解釋，對此，遭拒絕適用之原定義性規定內容，並非一律不得引為法律解釋之參考，此於原定義性規定之實質內容並未具違法瑕疵時尤然。

本件原因案件係涉及廠場企業工會成立登記之爭議。人民欲依工會法第 11 條第 2 項規定，申請該管機關登記為廠場企業工會者，依工會法第 6 條第 1 項第 1 款之規定，須為「同一廠場」之勞工所組織者，何謂「同一廠場」，乃須解釋、認定之法律概念；系爭規定即係施行細則立法者對「廠場」概念所為之定義性規定。如系爭規定失其效力，於新的定義規定制（訂）定前，充其量僅意味著施行細則之定義規定喪失效力而已，有權機關（包括法院）仍得且應本於職權就「同一廠場」之意涵自為解釋、認定，本不當然影響廠場企業工會成立登記案爭議之解決。基此，此類案件救濟程序中，系爭規定並非法院所必要適用之法令。

就本件聲請案而言，本判決既分別明確宣示系爭規定形式上違反法律保留原則而違憲，其規範內容上則未違反比例原則而未違憲，則系爭規定之違憲性始終僅限於形式部分，不及於規範內容，亦即廠場之定義內容；甚且應認本判決就系爭規定內容部分，係認聲請人之主張無理由，於此範圍內，系爭規定乃合憲正當，自未侵害聲請人憲法上權利。此外，系爭規定非屬法院於相關爭議所必要適用之法令。原確定終局判決雖適用系爭規定就「廠場」所為定義內容，俾認定原處分機關准予登記廠場企業工會之處分以及訴願決定予以撤銷是否違法，然於系爭規定定期失效期限屆至前，法院如不再適用系爭規定，其規範內容仍得由法院本於職權，以法律解釋方式導入裁判中，形式上毋須引據系爭規定。況基於本判決就系爭規定內容之合憲宣告意旨，法院就工會法第 6 條第 1 項第 1 款所稱「廠場」概念而為解釋時，應受本判決宣告系爭規定內容合憲之意旨之拘束，是法院應以系爭規定之規範內容作為解釋認定「廠場」概念之基準。就此而言，原確定終局判決形式上雖適用經宣告為形式性違憲之系爭規定，惟所適用之規範內容既未違憲，亦可藉由法律解釋方式得之，實難謂構成對

聲請人憲法上權利之侵害而牴觸憲法。

綜上，本席主張，本件關於裁判憲法審查之聲請無理由，應予駁回，不應廢棄原確定終局判決，並發回管轄法院。

二、本判決撤銷原確定終局判決，發回管轄法院後，管轄法院應依本判決全部意旨而重為審判，其判決結果與原確定終局判決理應無二致

本判決即使廢棄原確定終局判決，發回管轄法院（即最高行政法院）後，依憲法訴訟法第64條第1項前段規定：「判決宣告法規範定期失效者，於期限屆至前，審理原因案件之法院應依判決宣告法規範違憲之意旨為裁判，不受該定期失效期限之拘束。」最高行政法院自應依本判決宣告法規範違憲之意旨重為審理。應強調的是，所謂「依本判決宣告法規範違憲之意旨」，應指憲法判決中涉及系爭法規範之全部判決意旨；於本判決之情形，自應包含涉及系爭規定效力之主文第一項及第二項之判決意旨，非可切割兩者而僅考量主文第一項有關宣告系爭規定違反形式性法律保留而違憲之理據，蓋主文第一項及第二項同屬對系爭規定是否合憲之論結，且同具憲法法庭判決之拘束力。於此前提下，管轄法院重為審判後，判決結果與原確定終局判決理應無二致，略述理由如下。

本件原因案件係因廠場企業工會成立登記爭議而生，其爭議所涉之基礎法律規定，係工會法第6條第1項第1款及第11條第2項之規定，系爭規定作為對母法法律規定用語（工會法第6條第1項第1款所稱「廠場」）之定義性規定，本非行政法院必要適用之法令，已如前述。而本件原因案件之行政救濟程序，係屬行政訴訟法第4條第3項所定，針對訴願決定之利害關係人撤銷訴訟，其訴訟標的是系爭訴願決定是否違法損害原告權利或利益。而本件所涉之訴願決定，則是訴願機關撤銷原處分機關准予申請人（即訴願案利害關係人、本件撤銷訴訟原告與上訴人、本件聲請人）登記為廠場企業工會之（違法）處分。是本件撤銷訴訟之核心爭點，即申請人成立廠場企業工會，是否合於工會法第6條第1項第1款所定結合同一廠場勞工而組

織企業工會之規定。

本判決廢棄原確定終局判決，發回最高行政法院審理後，最高行政法院須就原審判決所認，「原准予登記處分違法，系爭訴願決定予以撤銷並未違法」之法律見解是否違背法令，依據本判決意旨，重為審判。其判決結果原則上將終局決定原准予登記處分及訴願決定所生合法性爭議：判決結果係駁回上訴者，系爭訴願決定合法有效，准予登記處分則確定遭訴願決定撤銷而溯及既往失效，原處分機關應依判決意旨，就申請案重為（拒絕）處分；判決結果係上訴有理由者，最高行政法院應廢棄原判決，並得自為撤銷訴願決定之判決，其結果，原經訴願決定撤銷之准予登記處分恢復其效力，相關廠場企業工會完成登記，取得企業工會之合法地位。由此可知，本件原因案件之訴訟救濟，直接牽動申請成立廠場企業工會者（即原告、上訴人、本件聲請人）與同一企業已成立之企業工會（即訴願人、訴訟參加人）相對立之法律上權益；而本判決主文第一項宣告系爭規定形式性違憲部分，係有利於前者，而本判決主文第二項宣告系爭規定未違反比例原則部分，則有利於後者。對此，管轄法院均須於重行審理程序詳予斟酌。

如若最高行政法院重行審理本案時，僅適用上開基礎法律規定，而不再引用具形式性違憲瑕疵之系爭規定，則法院即應本於職權，就工會法第 6 條第 1 項第 1 款所稱「廠場」，於符合本判決意旨之前提下，自為解釋、適用。而由於本判決主文第二項明文已宣告系爭規定之規範內容並未違反比例原則，此部分宣告亦具憲法法庭判決之拘束力，因此法院就「廠場」之意涵自為解釋、適用時，自應受本判決主文第二項意旨之拘束，其法律解釋內容應以系爭規定業經合憲肯認之規範內容為準據。無論如何，依本判決意旨，相關機關或法院就「廠場」意涵為解釋、適用時，採取與系爭規定內容相同之解釋結果，不應存有違法、違憲疑慮。另依行政訴訟法第 255 條第 2 項規定：「原判決依其理由雖屬不當，而依其他理由認為正當者，應以上訴為無理由。」是原審判決，乃至系爭訴願決定，雖均直接引據系爭

規定，以定義工會法第6條第1項第1款規定所稱廠場，然如前所述，其規定內容本得經由法律解釋得出，是最高行政法院即使認原審判決及系爭訴願決定，適用具形式性違憲瑕疵之系爭規定屬不當，亦得以法律解釋方式得出與系爭規定內容相同、且經本判決明確宣示合憲意旨之廠場意涵之解釋，屬依其他理由為正當之情形，應以上訴為無理由。況本判決就系爭規定違憲部分，係為定期失效之宣告，於期限屆至前，系爭規定僅屬具形式違憲瑕疵，但其效力繼續存在之法規範，其規範內容之合憲性尚且經本判決明確宣告。此種情形下，審理原因案件之法院於重行審理程序中實非不得仍適用有效之系爭規定。

綜上，本件原因案件經本判決廢棄原確定終局判決，發回管轄法院重行審理後，就廠場之意涵，理應仍採與系爭規定規範內容相同之解釋方式，從而原准予登記處分應屬違法，訴願決定予以撤銷，於法即無不合，而應駁回上訴人（即聲請人）之訴，其結果，即與原確定終局裁判之結論相同。

