



正本

台北市產業總工會

112 年度憲民字第 1111 號法庭之友意見書目錄

憲法法庭收文
113. 4. 19
憲民字第 55 號

壹、法庭之友意見

一、從比較憲法觀察，系爭規定賦予企業工會共同決定權，並無違憲。

(P. 3~P. 5)

二、本於憲法社會國原則下的共同決定，我國立法者本於立法形成自由，就系爭規定賦予企業工會共同決定權，並無違憲。(P. 5~P. 7)

三、系爭規定從德國法比較觀點，解釋上應認係對於雇主指示權行使之合法性、合理性的「企業內部控制」，立法者決定交付予企業工會，毋寧是一功能法上的選擇，與組織法面向上之「必須勞工過半」，並無直接關聯，不能以後者反推前者即屬違憲。

(P. 7~P. 8)

四、日本勞動基準法第 36 條規定以過半數勞工組織之工會與雇主締結書面協定，法律效果僅是賦予雇主「公法上的免罰效力」，且日本對於工會採取自由主義，與我國工會法採單一工會立法方式不同，不能逕認我國系爭規定與日本勞動基準法第 36 條規定不同，即謂有違憲之情形。(P. 8. ~P. 13)

五、系爭規定賦予企業工會共同決定權，並未侵害雇主經營企業之營業自由，亦未侵害未加入工會員工之工作權、財產權或職業自由。

(P. 13~P. 20)

六、系爭規定，賦予企業工會共同決定權，並未侵害未加入工會員工之工作權、財產權或職業自由。(P. 20~P. 22)

七、系爭規定並無聲請人主張違反憲法第 23 條比例原則之情形。
(P.22)

八、家福工會不同意行使勞基法第 32 條第 1 項規定同意權，有其正當性之理由，並非權利濫用。(P.22~P.23)

貳、敬請 憲法法庭鑒核。

法庭之友意見書

案號：112年度憲民字第1111號

法庭之友 台北市產業總工會

代表人 邱奕淦

工會登記地址：

工會電話：

傳真：

送達代收人：葛百鈴律師

指定送達處所：

電子郵件位址：

代理人 林佳和副教授

代理人 林良榮副教授

代理人 葛百鈴律師

聲請人 家福份股有限公司

代表人 羅智先

地址：

相對人 勞 動 部

代 表 人 許 銘 春（部長）

地址：

1 為法規範及裁判憲法審查案件，法庭之友台北市產業總工會依法提出法庭

2 之友意見事：

3 **應揭露事項**

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

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

8 三、其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值：否

9 **壹、支持相對人勞動部之立場**

10 勞動基準法第32條第1項規定（下稱系爭規定），並無違反憲法第7條
11 平等權、第14條結社自由權、第15條工作權及財產權、第22條契約
12 自由權及第23條比例原則。

13 **貳、法庭之友台北市產業總工會主張**

14 一、系爭規定，並無違反憲法第7條平等權、第14條結社自由權、第15
15 條工作權及財產權、第22條契約自由權及第23條比例原則。

16 二、臺北高等行政法院111年度訴字第1093號、第1288號、第1360號、
17 112年度訴字第25號、第94號判決、最高行政法院112年度上字第
18 390號、第468號、第552號、第588號及第632號裁定等確定裁判，
19 適用系爭規定並無違憲。

20 **參、法庭之友意見理由摘要**

21 一、從比較憲法觀察，系爭規定賦予企業工會共同決定權，並無違憲。

22 二、本於憲法社會國原則下的共同決定，我國立法者本於立法形成自

1 由，就系爭規定賦予企業工會共同決定權，並無違憲。

2 三、系爭規定從德國法比較觀點，解釋上應認係對於雇主指示權行使之
3 合法性、合理性的「企業內部控制」，立法者決定交付予企業工
4 會，毋寧是一功能法上的選擇，與組織法面向上之「必須勞工過
5 半」，並無直接關聯，不能以後者反推前者即屬違憲。

6 四、日本勞動基準法第36條規定以過半數勞工組織之工會與雇主締結書
7 面協定，法律效果僅是賦予雇主「公法上的免罰效力」，且日本對
8 於工會採取自由主義，與我國工會法採單一工會立法方式不同，不
9 能逕認我國系爭規定與日本勞動基準法第36條規定不同，即謂有違
10 憲之情形。

11 五、系爭規定賦予企業工會共同決定權，並未侵害雇主經營企業之營業
12 自由，亦未侵害未加入工會員工之工作權、財產權或職業自由。

13 肆、法庭之友意見

14 一、從比較憲法觀察，系爭規定賦予企業工會共同決定權，並無違憲。

15 （一）系爭規定之合憲性爭議，比較法之考察，包括理論與實踐，可從
16 德國發展軌跡得到不少線索。憲法法庭的任務，在於找出系爭問題
17 所涉憲法意涵，包括比較憲法，重點不在於「我國制度為何如此不
18 同？」，「其他國家（如德國）怎麼做？」，而是從比較憲法的角
19 度，找出貫穿的憲法規範性紅線，有助於我國憲法秩序的找尋。

20 （二）集體勞動關係雙軌制：「對抗之同盟」與「共同決定」的交集

21 （1）系爭規定所涉者，性質上為「勞工利益代表組織對雇主行為
22 （指示權行使）之控制」，即所謂「共同決定」，或更精準的說：
23 對雇主管理之共同決定，以有別於對雇主經營之共同決定。前者
24 實踐形式如「員工代表會」（Betriebsrat, work council），後者如
25 「勞工董事」。共同決定之制度性定位，必須放在產業民主脈絡
26 下加以觀察，進而形成學理上、特別流行於歐陸之集體勞資關係

雙軌制（das duale System）中的一軌，而與另一軌之同盟（工會）有所區別，不論在功能或組織型態等各方面；因為某些歷史發展緣故，台灣亦有類似之雙軌制的實踐。

歐陸集體勞資關係雙軌制：

	同盟/工會	員工代表會
制度框架	非產業民主	產業民主
基本思維	對抗、對峙	合作、參與
法律規範	無	有（密度高）
組織型態	原則上自由	法律限制
組織層次	跨企業	企業/廠場內
組織性質	自由	強制
任務內容	勞動條件之形成	雇主指示權之控制
權利義務	無法律規定	法律詳細規定
爭議行為	得為之	不得為之
成員保障	憲法同盟自由權	企業組織法明定

（2）按同盟自由權之本質，就是建立在勞動與資本的對抗基礎上，此即為何德國法在談論同盟要件時，依循早期帝國勞動法院的軌跡，必須密切注意「同盟獨立於社會對手之外」的核心要件¹。此建立於對抗之上的同盟自由權，顯然與不同脈絡形成下的、以合作及勞工參與為主軸的共同決定權²，有著顯著差異，兩者基本精神與宗旨不同，一為對抗、一為合作；一為對抗性的力量對峙而形成契約，另一則是合作性的共同協商而形成契約或行使同意權限。兩者之基本權性質不同，一為結社自由衍伸之同盟自由權，另一則為人性尊嚴與財產權保障之社會化³，兩者之權利內涵

¹ Sinzheimer, Grundzüge des Arbeitsrechts, 2 Aufl., Jena 1927, S. 70; BVerfGE 4, 96(106f.).

² Vgl. Däubler in Däubler/Kittner/Klebe/Schneider, BetrVG, 4 Aufl., Köln 1994, Rn. 44 zu Einleitung.

³ 此為 Däubler 的著名主張； dazu dersl., Das Grundrecht auf Mitbestimmung, 4 Aufl., Ffm. 1976, S. 129ff.。

互異，一為得以集體性債務不履行作為施壓手段，另一則根本性的排除此施壓可能性，兩者之法律保障方式與程度懸殊，一為幾近完全自由放任，另一則必須制定法鉅細靡遺的規範與管制。

(3) 然而，這並不代表著：對抗性質之同盟，與以合作為基礎之共同決定，絕無交集，特別在立法者的特殊形成下，我們可以看到彼此的強化，甚至可以期待，後述之德國聯邦憲法法院2004年裁定、團體協約有關企業規範的形成，都是明顯的例子。從勞工組織的比較上，我國的企業工會，最能類比歐陸廠場共同決定（Betriebsmitbestimmung）之下的員工代表會，員工代表會具強制代表性（自1890年以來傳統。但非真正的強制入會，而是共同決定之結果拘束所有勞資雙方，具強制代表性功能），員工代表會之勞工代表則為完全免除工作義務、亦即全日會務假等，在在都與我國工會法內享有類似權限的企業工會，極為接近，勞動基準法及其他相關法令之「工會同意權」，就是典型的歐陸式廠場共同決定，並非前述同盟自由基礎上之協約自治。

(4) 觀察我國法制發展可發現，立法者將廠場共同決定權，交給企業工會來行使（無企業工會時方交由勞資會議），亦即，我國將強調對抗的同盟自由，與強調合作而來自民主原則之共同決定權，同時交給企業工會，而必須限單一（工會法第9條第1項參照），又等同於歐陸前述「強制代表性」，兩者雖非出自同門，卻在功能上被放在同一主體之上。是以，基於這個特殊性，就不能純以同盟角度來看待台灣的企業工會，因為它兼具了歐陸法共同決定適用空間的功能與意義。

二、本於憲法社會國原則下的共同決定，我國立法者本於立法形成自由，就系爭規定賦予企業工會共同決定權，並無違憲。

(一) 何謂憲法社會國原則下的共同決定、社會國實踐與立法形成自

1 由。

2 (1) 談到共同決定，作為勞動基本權的一環，與憲法社會國原則
3 息息相關，它不是單純防禦權，而是分享、參與功能之給付權
4 (基本權主觀法內容)，乃至於國家形成義務(基本權客觀法
5 內容)之問題。換言之，如未透過制定法而賦予特定主體(如
6 本案之勞工利益代表組織即企業工會)，給予行動可能性，則
7 實現權利之可能性甚至不存在。

8 (2) 社會國原則如欲發生效力，重點無疑在「立法者」身上⁴。如
9 德國聯邦憲法法院所說，憲法社會國條款的主要「適用相對
10 人」，正是立法者，社會國原則之內涵，通常需要立法者之具
11 體形成，亦即學理所稱「對立法的形成委託」⁵。憲法社會國原
12 則要求國家必須有所行動以謀求社會對立的解決，促成社會公
13 平秩序的實現，這樣的目標必須藉由立法者來完成。憲法只規
14 定「目標是什麼」(Was)，但沒有說「如何達成」(Wie)，憲法
15 就此必須保持開放，留任立法者以自己的裁量去具體形成⁶。

16 (二) 衡諸我國獨特的企業工會發展軌跡，國家相當程度賦予其特殊
17 權限，期許其發揮相當機能，加上類似歐洲員工代表會強制
18 性、單一性的制度內涵，在共同決定權限的建構上，從功能最
19 適的角度出發，決定由企業工會加以承擔，應屬社會國原則實
20 踐下的立法形成結果，應給予最大程度的尊重。這不是防禦權
21 的問題，而是如何有效建構分享權、參與權等給付權的選擇
22 題。立法者特別考量我國獨特的工會發展路徑，在如何確實落
23 實共同決定之事項上，做了立法者眼中，符合社會行動者期待

⁴ Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 7 Aufl., Neuwied-Ffm. 1990, Art. 20 Rn. 20; Schmidt, Der soziale Auftrag des Grundgesetzes, in: Weyer (Hrsg.), Rechtsstaat – Sozialstaat, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1972, S. 45.

⁵ BVerfGE 1, 105; 8, 329; 36, 84; 65, 193; 75, 359; Badura, Die Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gestaltung im sozialen Rechtsstaat, AöR 92(1967), 382

⁶ BVerfGE 22, 180, 204.

1 的制度選擇：類同歐陸員工代表會的我國企業工會，是行使系
2 爭規定共同決定權的最適主體，系爭規定並無違憲。

3 三、系爭規定從德國法的比較觀點，解釋上應認為係對於雇主指示權行使
4 之合法性、合理性的「企業內部控制」，而立法者決定交付予企業工
5 會，毋寧是一功能法上的選擇，與組織法面向上之「必須勞工過
6 半」，並無直接關聯，不能以後者反推前者即屬違憲。

7 (一) 有不同論者或同以德國法為師，主張德國行使廠場共同決定權的
8 員工代表會，係由全體員工選出，是以有其正當性，而我國以自
9 由入會為基礎的企業工會，並無類似的條件，因而涉有違憲之嫌
10 的說法。首先，必須澄清：對於雇主指示權行使之合法性、合理
11 性的「企業內部控制」，立法者決定交付予企業工會，毋寧是一
12 功能法上的選擇，與組織法面向上之「必須勞工過半」，並無直
13 接關聯，不能以後者反推前者即屬違憲；我國立法者本於國內以
14 企業工會、甚至是廠場型企業工會為主的工會型態，空間與功能
15 意涵，都極為類似歐陸的廠場員工代表會，將歐陸的共同決定
16 權，交付予我國足以類比的工會來行使，其實頗為適當，至少從
17 功能面來看並無疑問，實無須有過半勞工同意的拘束，重點不在
18 「過半方得支撐強制代表性」，而在立法者考量我國具體的集體
19 勞動關係，選擇交付給單一的企業工會組織來行使。

20 (二) 從另一角度，亦可看出論者所謂「勞工過半」要件之沒有必要。
21 在工會與雇主締結之團體協約中，有不同於債法條款之所謂規範
22 效力條款 (normativer Teil)，可直接適用於非協約當事人 (而是
23 關係人之勞工身上，其中有一重要類型為「企業秩序規範、企業
24 相關規範、企業規範」 (Betriebsordnungsnormen, betriebsbezogene
25 Normen, Betriebsnormen)，內容為雇主與「勞工作為整體」之企
26 業上法律關係 (betriebliches Rechtsverhältnis)，其下所謂狹義的

1 企業規範 (Betriebsnormen i.e.S.)，性質上即為我國與日本法所稱
2 之「工作規則」，其內容涉及「超越個人之上的秩序與分配決定」
3 (überindividuelle Ordnungs- und Verteilungsentscheidungen)，常見
4 事項如勞動保護、質與量的組成規則、企業人事結構、社會選擇
5 準則，以及系爭爭議之工時問題。

6 (三) 工會為會員所組成。團體協約效力之人的範圍，在規範效力條款
7 部分，僅擴及會員的勞動關係上，理論上、原則上都不及於非會
8 員之第三人。然而，在德國集體勞動關係實務上，藉由此企業規
9 範條款的締結，工會事實上介入了企業內普遍性的「雇主形成事
10 項」，並非僅侷限於作為其會員的部分勞工身上，更不會有所稱
11 「過半勞工是否加入工會」的質疑與論調。是以從功能法的角度
12 出發，乃至於德國協約實務有關工作規則秩序之形成，「沒有過
13 半數勞工參加」，並非問題所在，應屬立法者適切之選擇，並無
14 違憲疑慮。

15 **四、日本勞動基準法第36條規定以過半數勞工組織之工會與雇主締結書面**
16 **協定，法律效果僅是賦予雇主「公法上的免罰效力」。且日本對於工**
17 **會採取自由主義，與我國工會法採單一工會立法方式不同，不能逕認**
18 **我國系爭規定與日本勞動基準法第36條規定不同，即謂有違憲情形。**

19 (一) 日本於第二次世界大戰無條件投降後，同盟國設立盟軍最高司令
20 官總司令部以對日本進行實質統治。1945年10月11日盟軍最高司
21 令官麥克阿瑟向日本首相幣原喜重郎所傳達的指示(通稱「五大改
22 革指令」)中，其中一項即為「鼓勵組織工會」，促成後續的日本
23 工會法(勞動組合法)之立法(1945年12月22日公布)⁷。同盟國於
24 1945年12月17日新設立極東委員會並將盟軍最高司令官總司令部
25 置於該委員會之管轄下。極東委員會於1946年12月24日公布關於

⁷ 渡辺章，「昭和20年労働組合法案の起草および帝国議会の審議經過概要」，收錄於労働政策研究・研修機構『労働組合法立法史料研究（解題篇）』，2014年，頁3。

1 鼓勵組織日本工會的政策方針(通稱「日本工會的16個原則」)，
2 基於保障與改善勞動條件、增進團體協商、保障合法工會的利益
3 並促使其參與將日本轉型為和平且民主之國家的建設過程此三項
4 目的而鼓勵日本勞工組織工會⁸。在此背景下，第二次世界大戰後
5 的日本工會及勞工運動遂蓬勃發展，再加上冷戰中的東西陣營對
6 抗情勢，導致盟軍最高司令官總司令部調整施政方針，開始限制
7 公務員與民生產業的罷工(例如政令第201號)⁹。日本有關於勞工
8 過半數代表之法制首見於1947年制定的勞動基準法，誠如上述，
9 由於當時日本的勞工運動極為興盛，因此立法者預設相關勞資協
10 定的締結主體於解釋上應為工會，特別是企業內工會，至於勞工
11 過半數代表則僅為補充性質¹⁰。

12 (二) 關於日本勞動基準法中的勞工過半數代表法制，其主要功能乃
13 藉由締結勞資協定之方式，排除特定日本勞動基準法所定之基
14 準的強制效力，因此雇主縱使逾越該等法定基準亦不會受罰，
15 學說上稱之為「公法上的免罰效力」或「解除強行法之效力」；
16 法定工時上限之例外(日本勞動基準法第36條，以勞資協定開放
17 延長工作時間與假日工作)與工資全額給付原則之例外(日本勞動
18 基準法第24條，以勞資協定開放雇主扣除工資)等規定為其典例
19 ¹¹。就日本勞動基準法第36條的勞資協定(通稱「三六協定」)而
20 言，其法律效果為排除日本勞動基準法之法定工時上限的強制
21 效力。換言之，雇主若合法與勞方代表締結勞資協定，則在該
22 勞資協定所許之範圍內，縱令勞工延長工作時間或假日工作，
23 亦不為日本勞動基準法第119條之罰則(六個月以下之有期徒刑或

⁸ 中村敏昭，「官公労働者と争議権」，『城西経済学会誌』(12)，1977年，頁236。

⁹ 中村，同前註，頁237-242。

¹⁰ 濱口桂一郎，『労働法政策』，ミネルヴァ書房，2004年，頁483。

¹¹ 労働政策研究・研修機構，「様々な雇用形態にある者を含む労働者全体の意見集約のための集团的労使関係法制に関する研究会報告書」，2013年，頁10-11。

三十萬日圓以下之罰金)所相繩¹²。

(三) 從立法史的觀點分析之，日本勞動基準法草案中關於勞方代表的條文文字最早為「工會」與「無工會者，則為代表多數勞工之人」(第一次草案)，後來將後者的「多數」修改成「過半數」(第二次草案)¹³；至於前者的「工會」則是在召開公聽會後始增添「由過半數勞工所組織」之限制要件(第九次草案)¹⁴。關於三六協定之所以為「協定」的立法理由，立法資料顯示為「要求須以團體協約為要件，係因為與透過高額加班費來限制工作時間的美國法不同，若僅憑本法的加班費倍率加以限制，則法定工時制度恐有淪為具文之虞。蓋締結團體協約的對象乃是由過半數勞工所組織之工會；若無此工會存在，則為代表過半數勞工之人；於後者之情形，嚴謹定義下並不符合團體協約之形式，故本法採用『協定』之用語」¹⁵。因此，立法者的原意應是實質上以團體協約之法理為基礎，將三六協定定位成透過工會之集體意志來緩和法定基準與經營需求間之隔閡的手段；代表過半數勞工之人則只不過是備位的當事人而已。¹⁶

(四) 另外必須注意的是，即使日本的工會組織大多是以企業內的從業員為主體而組織的企業別工會，但在現行的法律體系內仍以工會(優先)主義作為重要的立法特徵。但另一方面，在實務上，勞資關係的發展則以「協調式」的型態為主而非對抗式，因此在作為勞動條件的管制手段上，自以工會該當的優先主體作為前提，但同時也必須考慮到工會以外的方式，例如過半數的勞

¹² 菅野和夫，『労働法〔第12版〕』，弘文堂，2019年，頁504。

¹³ 渡辺章主編，『日本立法資料全集51卷・労働基準法〔昭和22年〕(1)』，信山社，1996年，頁181-195。

¹⁴ 渡辺主編，同前註，頁424。

¹⁵ 渡辺章主編，『日本立法資料全集53卷・労働基準法〔昭和22年〕(3) 上』，信山社，1997年，頁156。

¹⁶ 渡辺章，「労働者の過半数代表法制と労働条件」，收錄於日本労働法学会『講座21世紀の労働法第3巻労働条件の決定と変更』，有斐閣，2000年，頁139。

1 工代表或勞資會議等¹⁷。再者，進一步考慮到日本工會的成立是
2 採取自由主義，可能存在企業內並不存在工會，或者既存的工
3 會(單一或複數存在的工會)不存在過半數工會的情形，因此基於
4 民主主義的立場於立法制度設計上另增「過半數」之要件。簡
5 言之，就勞基法「三六協定」之制度功能而言，立法者對於具
6 有工時基準管制性質的正常工時制度因雇主經營管理之需求而
7 採取例外的鬆綁基準規範時，乃使代表勞工集團意志的工會(或
8 勞工代表)得以介入該鬆綁的過程，並賦予該工會(或勞工代表)
9 對於正常工時例外的「拒絕權」，而達到或促進對其會員(或所代
10 表之勞工個人)基於正常工時義務的基準保障。

11 (五) 由於日本勞動基準法中的勞工過半數代表法制是以預設工會作
12 為締結勞資協定的當事人，但由於現實上逐漸不容易存在「過
13 半數工會」，因而出現使雇主必須另尋求「過半數勞工代表」以
14 締結勞資協定的情形，但就日本法長達五十年的期間並未規定
15 如何選任「過半數勞工代表」。直到1999年，日本勞動基準法施
16 行細則始就代表過半數勞工之人的消極資格(不得為監督管理人員)、選任程序(投票或舉手等方式)¹⁸、禁止雇主為不利益待遇等
17 事項增訂規範(日本勞動基準法施行細則第6條之2)。然而，截至
18 目前為止，關於應由何人負責辦理上述之選任程序、如何組織
19 選舉委員會、如何決定投票之日期、如何實施投票與監管開
20 票、因選任程序所生之費用應由何人負擔等事項皆無明確規定。
21 行政主管機關僅透過行政函釋要求選任程序應符合下述兩
22 項要件：其一，應給予事業單位內之勞工判斷候選人作為代表
23 過半數勞工之人而與雇主締結三六協定一事之妥當性的機會；
24

¹⁷ 唐津博，『勞動法論の探究』，旬報社，2023年，頁314-323。

¹⁸ 依據平成11年3月31日基発169号，「投票或舉手等方式」中的「等」係指勞工間的商議合意、書面決議等足以表徵事業單位內之過半數勞工已支持該候選人之民主程序。

其二，須採行足認事業單位內之過半數勞工已支持該候選人之程序，但不侷限於投票，舉手或傳閱等方式亦無不可¹⁹。就現實運作的結果，因為法律規範太過簡陋之故，由雇主之利益代表人當選代表過半數勞工之人的情況所在多有而難謂真正代表多數勞工之意見²⁰。

(六) 據此，日本之三六協定制度的立法政策上具有落實工時制度上勞動基準保障之意義，並強調以工會基於集體勞工團結之代表地位而作為該基準價值的主要實踐途徑；因此，採行之工會優先主義，於解釋上以其「過半數工會」優先於「過半數勞工代表」之主要立法特徵在於「工會」作為制度實踐之主體，而非過半數之資格要件²¹。

(七) 此外，相對於日本法制，我國現行工會法乃採單一企業工會以及強制入會之工會主義(工會法第9條、第7條)，顯與日本法上允許複數企業工會同時存在之情形有所不同。就我國勞動基準法第32條第1項所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」得將工作時間延長之規範，於該項立法制度之設計上，於法體系之概念上並不存在上述日本之既存工會未過半數之情形，自無使該工會資格另考量是否應以「過半數」作為立法正當性之前提；亦即我國系爭規定相對於日本，於我國勞資關係實務上，如事業單位內存在工會者，基於我國現行法之單一工會主義，並不存在雇主難以確認勞基法第32條所定「工會」為何者之情事，顯示該條文已然發揮其於「經工

¹⁹ 昭和53年11月20日基發642号。

²⁰ 労働政策研究・研修機構，同前註5，頁13。西谷敏，『労働法〔第3版〕』，日本評論社，2020年，頁75。

²¹ 有關「工會」的同意權與非基於工會作為制度主體的「勞工代表制度」，兩者之間於制度選擇的利益衡量上，尤其是對於勞工的基準保障的效果，前者具有顯著的差異。參照道幸哲也，『労働組合の変貌と労使関係法』，信山社，2010年，頁239-247。

會同意」制度上一定之規範功能。

(八) 雖於勞資關係實務上或有可能發生既存工會之會員實質上未有超過半數之企業內受雇勞工，但此屬於工會組織與內部統制之常態，並不當然因此喪失該條文賦予工會團結任務以實踐會員於勞動基準保障之功能。日本實務及通說認為，「三六協定的法律效果對象乃雇主，即雇主不會遭受公法上的懲罰；反之，因為三六協定的法律效果對象並非勞工，故須具備三六協定以外之私法上依據(例如工作規則)方能拘束勞工」；僅三六協定在締結時亦滿足團體協約之要件者，三六協定會產生團體協約的效力而拘束工會所屬之勞工。因此，基於日本三六協定只具有「公法上的免罰效力」之性質，該協定的效力不及於勞工，故實質上，不論締結三六協定之工會其所屬會員佔該事業單位內所有勞工之比例是否過半，皆不影響勞工於法律上之權益。因此，不能逕認我國系爭規定與日本勞動基準法第36條規定不同，即謂系爭規定有違憲之情形。

五、系爭規定賦予企業工會共同決定權，並未侵害雇主經營企業之營業自由。

(一) 系爭規定是否侵害雇主之企業主自由 (Unternehmerfreiheit)²²？

亦即系爭規定規範雇主行使有關勞務提供之指示權，如命勞工延長工作，受有一定的「須經共同決定」之限制，是否有不當侵害雇主企業主自由之虞？

(二) 此問題以德國為例，1950至1980年代左右就不斷有激烈辯論存在。1979年3月1日，德國聯邦憲法法院作出所謂「共同決定判

²² 企業主自由，歐洲基本權憲章 (GRCh) 第16條有清楚明文，簡言之，係指為盈利目的而成立、維繫與經營企業（不論資合或人合公司）之權利，在傳統的基本權體系中，常被視為職業自由基本權的特殊類型；Kämmerer in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 7 Aufl., München 2021, Art. 12 Rn. 12, 39。

1 決」(Mitbestimmung-Urteil)²³。值得深究。該判決涉及德國
2 1976年共同決定法(Mitbestimmungsgesetz)，內容為「勞工參與
3 雇主經營之共同決定」，所謂的企業共同決定
4 (Unternehmensmitbestimmung)，與本案系爭之「參與雇主管理
5 的共同決定」，所謂廠場共同決定(Betriebsmitbestimmung)，有
6 所不同。然舉重明輕，德國共同決定法之「合憲爭議」，甚至要
7 比我國來得更大，不論如何，德國聯邦憲法法院處理共同決定
8 制度與基本權的關係，其思考與本案爭議極為相關，包括：
9 (1) 共同決定制度與財產權、職業自由。(2) 共同決定制度與
10 公司的結社自由(此部分與系爭爭議關聯性較低，以下將省
11 略)。(3) 共同決定制度與同盟自由。

12 (1) 共同決定制度與財產權保障：德國聯邦憲法法院以為，財產權
13 的保障範圍，在於財產權內容及界限的界定上，其權限在立法
14 者身上。立法者的決定特權(Entscheidungspärogative)並非毫
15 無限制，必須以公益為導向，而公益也正是限制財產權人的正
16 當性基礎及界限。相對的，財產權的社會拘束，其範圍與界限
17 也必須由財產權保障的意旨來加以衡量。德國聯邦憲法法院數
18 十年的裁判實務中，已累積出一些具體指標：(1)如財產權功能
19 在於保障個人自由，應享有特別高程度的保障；(2)如財產權客
20 體處於一個比較清楚的社會關聯，或扮演一定的社會功能，則
21 立法者確定財產權保障之內容及界限的權限就越大，特別在對
22 財產的支配及利用不限於財產權人本身而涉及到第三人的利益
23 時，因第三人之於財產客體的利用有其依賴關係，將特別明
24 顯。基於公益，要求應考慮非財產權人的利益，特別在財產權
25 人的自由保障及生活形成，與財產權客體的利用有緊密關聯時

²³ 以下所介紹的有關德國聯邦憲法法院這則判決的一些說法，請參見 Entscheidungen des BVerfG, Studienauswahl 1, Tübingen 1993, S. 536ff.。

24；(3)對於財產權的拘束必須合乎比例原則，也就是財產權的拘束必須有實質理由，且未逾越法規範所要達到的目標範圍。雇主，尤其是公司組織形式的企業，是典型涉及第三人利益及公益的財產權人，立法者本來就有較高程度的形成權限。基於社會拘束考量，立法者干預與介入程度本來就比較高。勞工代表組織參與雇主所有權（乃至於管理權－本意見書所加），所涉之勞工董事制度並未真正涉及財產面向，因本質上是一非財產式的參與形式。因此，就財產權保障來看，基於公司組織特殊的公益性及社會拘束要求，共同決定、勞工董事制度應是一合憲的立法決定。

(2) 勞方同盟進入共同決定制度：德國聯邦憲法法院接下來面對學界辯論的最大問題：假如同盟自由的核心保障在於雇主與勞工相互間的對立性（Gegensätzlichkeit），以勞資必然的利益衝突與對抗為思考基礎，那麼共同決定制度所帶來的勞工加入雇主的陣營，強調合作，是否造成破壞這個同盟自由的核心內涵「對立性」、或是雇主方面的所謂「相對於對手的獨立性」（Gegnerunabhängigkeit）的不當效果？這裡涉及一個對同盟自由本質的狹隘或廣度認識與否的問題，傳統上，依同盟自由的歷史發展軌跡來看，的確是資本與勞動的對立性主宰，但在當代的進步憲法思考中，基本上已不排除資本與勞動合作的可能（BVerfGE 19, 303 [312ff.]），相對的，合作的思維也不會去掉勞資對立衝突、並尋求解決的面向與發展。

(3) 德國共同決定法判決的啟示：從德國聯邦憲法法院的共同決定法判決，從其所處理的經營的、企業的共同決定，所謂勞工董事制度，應有下列結論：1、勞工董事不涉及公司股東的財產

²⁴ 跟憲法法院看法類似，美國公司法的理論也經常出現這樣的說法，參見陳春山，公司董事的使命、義務與責任－建構企業健全經營之規則(上)，法令月刊第51卷第8期，頁633, 634。

1 權；2、勞工董事涉及公司股東的結社自由；但只是某程度的改
2 變公司意志形成程序，未涉及核心的公司存續及基本運作；3、
3 勞工董事造成的公司意志形成結構的改變，不論在德國或是我
4 國（國營事業管理法第35條第2項：政府股份代表的五分之
5 一），都未構成不合比例原則的逾越憲法界限，因基於股份財產
6 權而生的股權關係並未被扭轉；4、勞工董事不會造成勞資角色
7 混淆，不會影響勞資各自應該擁有的、相對於社會對手他方的
8 對立性或獨立性；理由在於：對立性並非形成勞資關係的唯一
9 選擇，它既不是依憲法決定出來的基本價值，不是歷史現實，
10 更不符合當代潮流；5、在現有公司組織制度面的權力關係下，
11 資方或股東的獨立性亦不會受到根本的影響。最重要的是：基
12 於強烈的公共利益要求，公司股東的基本權必須受到一定的限
13 制，而在現有的勞工董事制度下，這樣的限制是合乎憲法意
14 旨，同時合乎比例原則。從德國共同決定法判決出發，觀察同
15 屬共同決定，但作為參與雇主管理的我國系爭規定，舉重明
16 輕，站在防止「雇主不當命勞工延長工作、損及勞工身心健康
17 暨家庭及社會生活」的政策立場，本於此特殊公共利益，尤可
18 見限制雇主企業主自由之正當性，並無違憲疑慮。而立法者決
19 定交由「原則上屬對抗性質與功能任務」之企業工會來行使，
20 睽諸德國共同決定法之「工會推派代表擔任雇主監事會成員」
21 （德國公司法制與我國不同：可類比為我國國營事業管理法之
22 勞工董事），同樣曾引起之角色衝突與混淆的爭辯，但經聯邦憲
23 法法院駁斥，認為並不影響勞工同盟之獨立性、雇主與股東之
24 權力，更可見我國系爭規定造成之狀態尤為緩和，實無過度限
25 制雇主企業主自由之違憲疑慮。

26 （三）另主張系爭規定違憲者參照援引不同制度的德國共同決定，兩

1 相比對，認無德國制度意涵的系爭規定，無法通過憲法檢驗。
2 誠然，不同國家的制度形成，確可能有優劣之分，在未來法
3 (de lege ferenda) 的制度選擇與再形成上，或有參考價值，特
4 別是立法者行使「事後改正義務」(Nachbesserungspflicht) 時，
5 可茲參酌，但不能妄以有所差異，便認比較上較為可議之我國
6 規範，就是違憲。以下分別討論之：

7 (1) 系爭規定的適用上，如工會不予同意雇主之延長工作，則是否
8 因為沒有如同德國企業組織法的「解決機制」，進而留下不符
9 憲法期待的「權利懸而未決」？事實上，早在威瑪共和時代的
10 1920年員工代表會法(Betriebsrätegesetz)，即常引來「共決無
11 結果」、「沒有第三人拘束力之仲裁決定」的種種批評(類似
12 系爭規定之情形)，但不會有識者以此角度，「論之違憲」。如
13 當時學者 Kurt Brigl-Matthias 的評價²⁵：我們必須區分絕對的、
14 相對的限制經營權，即便採取的共同決定形式是後者，只是讓
15 經營者的功能受到阻礙與困難，進而只能透過冗長的協商，才
16 能與員工代表確認工作秩序、工作規則中必要的支配結果，這
17 種所謂「限制其功能」(Beschränkung ihrer Funktionen) 的結
18 果，亦屬立法者對於「企業內民主化」的重要貢獻，仍不失其
19 規範功能²⁶。

20 (2) 從共同決定的制度觀察，共同決定權之概念有廣狹義之分：狹
21 義的共同決定權，主要係指「須雇主與員工代表會達成共識、
22 否則該事項即不得實施、是以需要一特別的爭議解決機制」之
23 情形，學理稱之所謂「完全或適格的共同決定權」(volle oder
24 qualifizierte Mitbestimmung)，亦有稱「可強制貫徹之共同決

²⁵ Brigl-Matthias, Das Betriebsräteproblem, Berlin-Leipzig 1926, S. 192.

²⁶ 特別強調此功能者：Däubler/Kittner, Geschichte der Betriebsverfassung, Ffm. 2020, S. 242.

定」(erzwingbare Mitbestimmung)²⁷，而廣義的共同決定權，則包括狹義之外的「其他共同參與形成權限」，其類型包括：有限的、受拘束的共同決定權 (eingeschränkte oder gebundene Mitbestimmung)，其性質可能係「須雇主與員工代表會進行協商、如無共識則該事項仍得實施、但員工代表會得尋求特別的爭議解決機制」之情形；以及其他顯然較為鬆散、對雇主並無強制效力（雖可能形式上仍須履行），如更弱之共同決定權（無爭議解決機制）、建議權、聽證或其他資訊權，學理上亦多稱為「任意的共同決定」(freiwillige Mitbestimmung) 之例²⁸。不同共同決定權指涉事項，大致可以簡單的下表觀察之：

權利類型		強度	內容描述
完全的、適格的、可強制貫徹的共同決定權		高	雇主與員工代表會未達共識者，不得實施，經一方申請，可送交爭議解決機制（仲裁單位/勞動法院），員工代表會得採取主動要求協商之事項（如勞工申訴、社會事項、在職訓練措施、社會計畫）
有限的/受拘束的共同決定權	I	中	稱「反應式共同決定」：雇主堅持實施，勞方送仲裁委員會（如人事問卷、500 人以下選擇標準）
	II		員工代表會僅得於特定要件下拒絕同意（如僱用、調職、編組）
	III		稱「結果取向之修正式共同決定」：不影響雇主實施，但得減輕影響（勞動人性化、社會計畫）

²⁷ MünchArbR/Matthes, 3 Aufl., München 2009, § 238 Rn. 20, 24.

²⁸ Ebenda, Rn. 25.

資訊權暨諮商權		建築措施、工作安排、人事計畫、職業訓練、廠場變更、人事徵募、裁員、升遷、企業全部或部分的遷移及併購、員工生涯計畫、工作評估、技術之引進等
聽證權		解僱
資訊權	低	主管職雇員之人事變更、市場競爭狀況、雇用趨勢、管理策略、經營策略之改變、國家補助之運用情況、財務狀況、勞動力之成本、研究發展等

最能比擬系爭規定的，屬德國企業組織法第87條第1項第3款「暫時的縮短或延長廠場通常之工作時間」。員工代表會對該等事項得以共同決定（Der Betriebsrat hat...in folgenden Angelegenheiten mitzubestimmen）；規範之對象，實務上最為重要者，無非雇主之「命令（指示）加班」（Anordnung von Überstunden），其內涵不僅僅是個別的、或暫時性的，即便是所謂「框架約定」（Rahmenvereinbarung），亦即雇主與員工代表會約定「可預見之構成要件」：未來只要各該當下，要件一旦滿足，雇主之命令加班即符合法律規定，無需再由員工代表會個別行使共同決定權，但不能藉此框架約定，實質上掏空共決²⁹。

（3）在此必須區分：1、就特定事項，是否存在共同決定權，性質上屬於法律問題、權利事項爭議，必須聲請勞動法院以裁定為之；2、存有共決、但雙方無法達成共識，性質上作為調整爭議、利益爭議（Regelungsstreit），只能依據企業組織法第87條第2項規定，由一方申請，交由仲裁單位（Einigungsstelle）來作出判斷，並以此判斷，「取代其協議」（Ersetzung einer Einigung）；3、由仲

²⁹ Fitting/Engels/Schmidt/Trebinge/Linsenmaier, Betriebsverfassungsgesetz Handkommentar, 28 Aufl., München 2016, § 87 Rn. 147.

裁單位決定之，必須經過一方申請，換言之，如無申請，就沒有啟動的必要與意義。故其法律效果很清楚：雇主即無單方指示權的自由實現（如命令加班）。德國企業組織法規定的「啟動申請仲裁單位」，交付仲裁，確實是一可以考慮的解決機制，但雇主如不申請，也不會因而就留下違憲的後果與狀態。退萬步言，就算應該有此配套設計，這也是屬於立法形成自由問題，仍無從與違憲劃上等號，更何況，如確同部分論者所主張「此爭議必須有解決、否則必然違憲」，也就是「只要無共識、一定要通往仲裁」，反與德國法不同，實在無從得出「雇主指示延長工作之爭議，必須要等到合法或違法的終局評價」，究竟有何憲法法益必須強行維護，實在無法理解。從規範性角度言之，這也觸及立法者對於「如工會未同意、雇主即不得指示加班」的評價與決定：維持正常工作時間的狀態（Lage normaler Arbeitszeit），顯然是立法者期待的。請勿以「雇主如有緊急需求、特別是公共利益所要求的」，是否因工會不同意而致落空？首先，類似緊急工作（Notstandsarbeit）的正當需求，必須仰賴其他規定來緩和，如勞動基準法第40條；換言之，系爭規定只是處理「非」天災、事變、突發性事件的「一般經濟性需求」，而立法者的決定非常清楚：沒有工會同意，雇主此需求利益就不需要特別保障。另一角度而言，如雇主之利益重大，甚至涉及企業存續（Bestand），則工會如無一定事由而拒絕同意，確實不無可能構成違反誠實信用，成立損害賠償責任，然此純屬另一問題，不能因而反推立法者之決定必然違憲，必須清楚區別。

六、系爭規定，賦予企業工會共同決定權，並未侵害未加入工會員工之工作權、財產權或職業自由。

（一）就系爭規定，常見批評為：對雇主有關延長工作之指示，交由工

1 會共決，則在工會拒絕同意之場合，恐有侵害不具會員身份之其
2 他勞工權益。以憲法基本權角度觀之，關鍵應在於：該等勞工之
3 客觀上之職業行使自由，是否受到不當之限制？德國聯邦憲法法
4 院在2004年一則有關勞動派遣的裁定中提到：「**如為均衡同受基
5 本權保障之對立利益，契約自由本即得加以限制，特別是為均衡
6 其結構性劣勢而保護勞工者，對此，立法者享有較大之形成空
7 間，本於其對經濟與社會條件之評估，預測其規範未來可能產生
8 之影響與效應，衡量衝突雙方之利益，最後決定各自之保護必要
9 性，除非達不到適當之均衡，否則立法者之作為，並未違背其基
10 本權保護義務**」³⁰。這個說法非常重要：因為在該案所涉及之勞
11 動派遣法規中，不僅限制雇主、事實上也限制勞方的職業自由，
12 是以，所謂「各自之保護必要性、達到適當之均衡」，作為國家
13 基本權保護義務的核心內涵，必須由此加以理解。

14 (二) 衡諸系爭規定所涉及之「雇主行使指示權而令勞工延長工作」，
15 限制對象為雇主、限制標的為雇主本於勞動契約、對他方當事人
16 之勞務指示權。關鍵在於：基於勞動法令有關工時之限制，不論
17 是每日、每週、每月最高工時，所本之勞動者身心健康保護、社
18 會生活之參與，憲法社會國之規範性誠命，「原則上不容許、至
19 少不鼓勵勞工於約定/法定正常工時之外、再延長工作」，始終是
20 核心目標。是以，即便容許例外，檢驗審查之對象，仍為雇主之
21 權利行使，並非勞工「延長工作」之利益，不論它是否真的具有
22 財產價值，如台灣社會行動者經常提及之「加班暨加班費利
23 益」。就系爭規定對所涉勞工而言，並非有勞工職業自由行使的
24 侵害問題，對欲加班之勞工而言，無法延長工作，並不會構成所
25 謂直接、即時且對其基本權上保護法益本身的干預，至多只有不

³⁰ BVerfG 1 BvR 2283/03 vom 29.12.2004 = DB 2005, 110, Gründe C II 37ff.

具權利意義的某種反射利益而已，甚至不會是「利益」：從勞動法重要且典型的有利原則（Günstigkeitsprinzip）出發，無法支持一種普遍的說法，將加班、延長工作，視為對勞工更為有利，即便有對價（加班費）之取得³¹。因此，共同決定權之行使結果，拒絕同意雇主指示延長工作，對於勞工而言，並未構成基本權（職業自由、財產權、工作權、平等權）之侵害，不需納入合憲性的審查範圍。

七、系爭規定並無聲請人主張違反憲法第23條比例原則之情形。

（一）因過長的工時將對勞工身體健康及生活作息造成嚴重影響。因此，系爭規定立法目的之同在保護勞工健康。其次，因個別勞工在勞動關係上通常處於協商之弱勢地位，面對雇主在企業職場上之加班要求，通常無協商能力，也無法爭取有利的加班勞動環境、延長工時工資給付等有利之勞動條件。然工會透過團結權、協商權等權利之行使，即能替勞工爭取有利的加班勞動環境、延長工時工資給付等勞動條件。

（二）承上所述，立法者衡諸我國獨特的工會發展路徑，在如何確實落實共同決定之事項上，本於立法形成自由，認為企業工會是行使系爭規定共同決定權的最適主體，手段與目的間均屬必要與適當，並無違反憲法第23條規定比例原則。

八、另因本件聲請人家福公司稱家福企業工會會員人數偏少，卻不同意行使系爭規定同意權一節：。按家福企業工會為台北市產業總工會之會員，經台北市產業總工會函詢家福企業工會為何尚未行使系爭規定同意權之理由（附件1），家福企業工會函覆台北市產業總工會略以『因家福公司常年來違反勞動法令，自民國101年起經勞工主管機關裁罰累計已高達74次，且迄今仍未改善，且家福公司就家福企業工會提出

³¹ Deinert/Wenckebach in: Däubler (Hrsg.), Tarifvertragsgesetz, 5 Aufl., Baden-Baden 2022, § 4 Rn. 753.

關於工時制度協商之請求，亦未見有積極協商之舉，基於工會章程保護會員勞動權益及工會成立之宗旨，不同意行使系爭規定同意權。是以，家福企業工會不同意行使系爭規定同意權有其正當性之理由，並非權利濫用（附件2）。爰併此向 貴法庭呈明。

九、綜上所呈，法庭之友臺北市產業總工會爰提出專業意見如上，敬請貴法庭鑒核。

此致

憲法法庭 公鑒

附件1：臺北市產業總工會113年4月2日北市產總字第1130026號函。

附件2：家福企業公司113年4月8日家福工字第1130408001號函及附件2份。

具狀人 台北市產業總工會



代表人 邱奕淦



代理人 林佳和



林良榮



葛百鈴 律師



中華民國 113 年 4 月 19 日