

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 373 號

解釋日期：民國 84 年 02 月 24 日

資料來源：司法院公報 第 37 卷 4 期 11-15 頁

總統府公報 第 6002 號 1-5 頁

司法院大法官解釋（七）（98年10月版）第 54-61 頁

相關法條：中華民國憲法 第 14、23、153 條

工會法 第 4、5、6、12、20、26 條

解 釋 文： 工會法第四條規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」，其中禁止教育事業技工、工友組織工會部份，因該技工、工友所從事者僅係教育事業之服務性工作，依其工作之性質，禁止其組織工會，使其難以獲致合理之權益，實已逾越憲法第二十三條之必要限度，侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。惟基於教育事業技工、工友之工作性質，就其勞動權利之行使有無加以限制之必要，應由立法機關於上述期間內檢討修正，併此指明。

理 由 書： 憲法第十四條規定人民有結社之自由。第一百五十三條第一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。工會法第四條規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。」其中禁止教育事業技工、工友組織工會部分，因該技工、工友所從事者僅為教育事業之服務性工作，其工作之性質，與國民受教育之權利雖有關連，惟禁止其組織工會，使其難以獲致合理之權益，實已逾越憲法第二十三條規定之必要限度，侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權。應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。又工會為保障勞工權益，得聯合會員，就勞動條件及會員福利事項，如工資、工作時間、安全衛生、休假、退休、職業災害補償、保險等事項與僱主協商，並締結團體協約；協議不成發生之勞資間糾紛事件，得由工會調處；亦得為勞資爭議申請調解，經調解程序無效後，即得依法定程序宣告罷工，以謀求解決。此觀工會法第五條、第六條、第十二條、第二十條、第二十六條及團體協約法、勞資爭議處理法有關規定自明。基於教育事業技工、工友之工作性質與國民受教育權利之保護，諸如校園之安全、教學研究環境之維護等各方面，仍不能謂全無關涉；其勞動權利之行使，有無加以限制之必要，應由立法機關於一年內檢討修正，併此指明。

不同意見書：

大法官 劉鐵錚 戴東雄

本件係關於工會法第四條，就其中限制教育事業技工、工友組織工會部分，是否牴觸憲法之疑義。本席等認為本件應為如下之解釋：「工會法第四條就禁止教育事業技工、工友組織工會部分，與憲法第二十三條所定要件不符，已侵害其憲法上所保障之權利，應不予援用。」基於上述解釋，則由教育事業技工、工友組織之工會，當然應適用工會法所有之規範，包括其他工會依工會法所可行使之團體交涉權及爭議權（罷工）在內。茲申述理由於後：

- 一 勞工組織工會來爭取或保障自身權益，在憲法上有如何之保障，各國規定或有差異。在德國，威瑪憲法第一五九條規定：「任何人及任何職業以維持並促進勞動條件為目的之結社自由應保障之，限制或妨害此項自由的約定或措施，均屬違法。」戰後之基本法第九條第三項亦有類似之規定。在日本，戰後的憲法第二十八條規定：「勞動者的結社權、團體交涉權及其他集體行動的權利，應受保障。」均係對勞動者的結社權採明文之保障。至於我國憲法，雖未如德、日憲法之有明確規定，但憲法第十四條之結社自由，第十五條之生存權、工作權、財產權應予保障，也均提供了保護勞工，組成工會之憲法上之依據。所謂工人應有組織工會，藉集體力量以保障合法權益之結社自由；所謂工作之結果須足以維持其生存，故國家應規定工資之最低限度，同時並應准許勞動者組織工會，使藉團體力量以維護其應得之利益；又所謂經濟基本權，即泛指生存權、工作權與財產權之保障，其對勞動者而言，則指勞動權之保障，經濟基本權，實即生存權。均在闡明勞動者組成工會之憲法上之涵義。
- 二 實際上，勞動者之結社權毋寧為其生存權之重要部分。蓋勞動結社權與一般結社權不同，勞動結社權與團體交涉權及爭議權（罷工），在行使上有結合之關係，在結構上有連繫之關係，此勞動三權，或稱為勞工之集體基本權。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？
- 三 我國之工會法即係具體實踐勞動結社權，保障勞動者生存權、工作權之重要立法，除第四條有排除特定職業者不得組織工會之例外限制外，承認所有勞動者之團結權、團體交涉權及罷工權。團體交涉權係為促進勞資或僱傭團體自由進行團體交涉，簽訂團體協約，決定各項勞動條件之權利，乃和平之手段，姑且不論；單就罷工權而言，我國也已建立相當完備之法制。罷工權的行使，並非漫無限制，工會法第二十六條規定：「勞資或僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工。工會於

罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於他人之生命財產及身體自由。工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。」即係對罷工之程序暨限制所為之規定，第五十五條復有煽動違法罷工罪之處罰；此外，勞資爭議處理法第八條也規定：「勞資爭議在調解或仲裁期間，勞方不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工，或其他影響工作秩序之行爲」；同法第二十四條對調整事項之勞資爭議，則有雙方合意交付仲裁及主管機關依職權交付仲裁之規定；第三十五條復對仲裁之效力，予以明確界定。平實而論，罷工權之存在，一方面固有有效解決勞資糾紛，確保勞工權益之消極功能；同時，他方面也有促使僱主將勞工合法權益，逐一付諸實施，消弭勞資糾紛於無形，合理推動社會發展之積極功能。

- 四 依工會法組織之產業工會或職業工會，為數繁多，皆為影響國民生計、大眾生活者，例如從事水、電、瓦斯、大眾交通運輸、鋼鐵、水泥業之勞工等所組成之產業或職業工會。此等工會依法均享有團體交涉權及罷工權。教育事業之工友、技工既非本身從事教育事業，僅擔任學校勞力性之服務工作，其組成之工會，縱有罷工之權利，在前述有關罷工法律規範下，如何會影響國民受教育之權利與校園之安寧，實令人費解；其組成之工會，不能與其他工會立於平等之地位，也難令人心安。犧牲勞動者賴以獲致合理權益之憲法上權利，以換取無必然關聯之立法目的，本席等實難以贊同，爰為不同意見書如上。

抄李○恆聲請書

受文者：司法院

主 旨：為就行政院中華民國七十九年十二月二十一日所為之七十九年度判字第二〇一四號行政院判決（附證一）所適用之工會法第四條「各級政府行政及教育事業軍火工業之員工，不得組織工會」，發生牴觸憲法之疑義，謹依司法院大法官會議法第四條第一項第二款及同法第六條之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如說明。

說 明：一、聲請解釋憲法之目的

查行政院七十九年度判字第二〇一四號因聲請人申請籌組工會事件所為之判決，其駁回聲請人訴訟之準據乃工會法第四條，認聲請人為公立小學之工友，依法不得組織工會，該條文限制人民結社之自由，已嚴重牴觸憲法第十四條、第二十二條及第二十三條之規定，為此狀請鈞院為違憲審查，並賜准解釋如左：

- 1 公立小學基於私法僱傭關係僱用之工友，得組織工會，不受違憲之工會法第四條條文之拘束。
- 2 宣告工會法第四條條文違憲。
- 3 本件解釋應有拘束行政院七十九年度判字第二〇一四號判決之效力，聲請人得依行政訴訟法關於再審之規定，提起再審之訴，藉資救濟。

二、事實經過

- (一) 緣聲請人係台北市國語實驗國民小學依行政院制頒之事務管理規則工友管理篇第三章僱用（附證二）章以技術工友僱用擔任警衛工作之受僱勞工，揆諸行政院四十八年判字第十一號及同院五十五年判字第七十二號之判例意旨，公立小學之工友與其僱用之學校間乃具私法上僱傭關係之性質（附證三），顯見公立小學之工友雖與其僱用之學校間發生僱傭關係，仍並不受公務員服務法之拘束（附證四參照），亦彰顯公立小學之工友仍為憲法第十四條「人民」之身分，並不具公務員之身分也，於此合先敘明。
- (二) 公立小學之工友待遇菲薄，為不爭之事實，惟公平性原則在勞務給付之請求及報酬上應予以重視，殊不料，目前公立小學之工友，除每週白天工作四十四小時外，仍需在四十四小時外輪流給付相當沈重之值日夜勞務給付每週約達三十餘小時（若例假日多或工友編制少或由於裁減關係就更形增加），非但不得要求補休，且每小時之待遇僅十四元而已（不得依加班費標準支給），其不合理之勞動條件可見其一斑，詎工友竟無法申訴，為此聲請人欲糾結工友以團結之力量爭取合理之勞動條件，孰料聲請人申請籌組之「台北市教育事業技工工友工會」，經台北市政府否准後，訴願亦遞遭駁回，並經行政院判決駁回確定在案。

三、對本案所持之立場與見解

- (一) 按公立小學之工友因係私法上之受僱勞工，為現行勞資爭議處理法適用行業範圍之勞工（附證五），進而揆諸勞資爭議處理法第九條第二項之規定：「權利事項勞資爭議之當事人為個別勞工者，得委任其所屬工會調解」，可見為保障個別工友之勞動權利遭受侵害，及遭受侵害後能有一定之組織為其爭取權利，亦足見工友成立工會有其實際上之需要也。
- (二) 揆諸憲法第十四條人民有集會及結社之自由及憲法第一百五十三條勞工保護之條款，加以憲法第二十二條之權利概括保護條款，皆足彰顯公立小學工友有組織工會之自由，政府亦應加以輔導其工會組織之籌設也。
- (三) 憲法第二十三條固有人民自由權利限制之條款，惟公立小學僱用之工友組織工會，並不會妨礙他人自由，亦無緊急危難發生之可能，更不會影響社會秩序，更加不會減損公共之利益，可見工會法第四條以明文限制公立小學之工友組織工會乃違憲之不必要條款也。
- (四) 結論：行政院七十九年度判字第二〇一四號判決所適用之工會法第四條條文，就限制教育事業工友組織工會之條文部分，因不符憲法第二十三條所揭必要條件之前提，而以法律限制人民結社之自由權利，其條文之實質違憲已甚

明顯也。

謹 呈

司法院 公鑒

附證：一、行政法院確定判決影本乙份。

二、事務管理規則工友管理章影本乙份。

三、判例要旨影本乙份。

四、判例要旨影本乙份。

五、台北市政府勞工局函影本乙份。

聲請人 李○恆

中 華 民 國 八 十 年 二 月 二 十 七 日

附件 一：行政法院判決

七十九年度判字第二〇一四號

原 告 李○恆

被告機關 台北市政府

右原告因申請籌組工會事件，不服行政院中華民國七十九年八月二十一日台七十九訴字第二四二七〇號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告為台北市國語實驗國民小學工友，於民國七十八年八月十四日以學校工友已納入勞資爭議處理法適用之範圍，依該法規定有成立工會之必要性，向台北市政府社會局申請籌組台北市教育事業技工工友工會。案經被告機關以七十八年八月二十二日七十八府勞一字第第三五六九四九號函否准所請，原告不服提起訴願及再訴願遞遭駁回，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：現行勞資爭議處理法第九條第二項明文規定權利事項勞資爭議之當事人為個別勞工者，得委任其所屬工會申請調解，且現行勞資爭議處理法之適用範圍並無行業別之限制。原告為公立學校之技工，若一旦與僱用學校發生勞資爭議自可依法委任所屬工會申請調解，若因權利事項發生勞資爭議，亦可訴請法院之勞工法庭審理。顯見原告之申請籌組台北市教育事業技工工友工會，乃有其法律上之需要及事實上之必要性。揆諸憲法第十四條之規定人民之有集會及結社之自由，第十五條人民之工作權應予保障，第二十二條凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，第二十三條以上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。顯見原處分，及訴願、再訴願決定援引工會法第四條之規定為否准或指駁原告籌組工會之申請，已嚴重違反憲法之規定，為此狀請鈞院判決撤銷原處分及決定等語。

被告機關答辯意旨略謂：依工會法第四條之規定：「各級政府行政及教育事業軍火工業之員工，不得組織工會。」原告申請籌組工會，顯已違反該法之規定，故被告機關予以駁回否准其籌組工會，並無不合。敬請貴院維

持原行政處分，及訴願、再訴願決定等語。

理 由

按「各級政府行政及教育事業軍火工業之員工，不得組織工會。」工會法第四條定有明文。本件原告為台北市國語實驗國民小學工友，係教育事業之員工，依前開規定不得組織工會。被告機關因而否准原告組籌台北市教育事業技工工友工會之申請，洵無違誤。訴願及再訴願決定遞予維持亦無不合，原告雖以勞資爭議處理法第九條第二項規定權利事項勞資爭議之當事人為個別勞工者，得委任其所屬工會申請調解，教育事業員工一旦與僱用學校發生爭議無從委任其所屬工會調解，該工會法之規定有違憲法第十四條、第十五條、第二十二條之規定事由，指摘原處分及決定不當，惟憲法第二章所舉之自由權利於防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益，而有必要者，得以法律限制之，此觀諸憲法第二十三條之條文旨意殊明。工會法第四條限制特定職業之行政、教育事業及軍火工業之員工不得組織工會，乃係維持政府正常之行政機能，及教育事業、軍火工業等不受內部紛爭影響，並動搖國本所設立之規定，為維持社會秩序必要者。

此項法律之規定，合於憲法第二十三條之法意，即無違憲之可言。而上述勞資爭議處理法第九條第二項之規定，為任意規定，個別勞工非不得自行申請調解，即難以個別勞工得委任工會申請調解之規定，遽認教育事業之員工必須籌組工會。所訴核無可採。原告起訴意旨難認為有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 七 十 九 年 十 二 月 二 十 日

（本聲請書其餘附件略）

參考法條：工會法 第 4、5、6、12、20、26 條 (64.05.21)

中華民國憲法 第 14、23、153 條 (36.01.01)