

1992年元月

社會基本權與憲法上工作權之保障

社會基本權與憲法上工作權之保障 Social Rights and the Constitutional Guarantee of the Right to Work

王惠玲

Wang Hwei-Ling

摘要

為維護人類固有尊嚴，除公民與政治自由權外，尚要求社會基本權之保障。然社會基本權基於法之安定性與明確性等諸問題，在憲法層次難以具有規範拘束力，因此有賴法律層次之具體化。工作權為社會基本權中之重要項目，乃個人生存二大支柱之一，現代憲政理論將其與自由權、財產權並列。我國憲法中有關工作權之規定除憲法第十五條外，基本國策第一百五十二條以下並規定勞工保護，充分就業，以及勞資協調等原則。就生存權，工作權，財產權三者關係而言，應以生存權為最高原則協調財產權與工作權。生存權對工作權具有補充、界定、及平衡功能，而工作權一方面修正財產權絕對之觀念，另一方面在積極意義上則為形成財產之手段。唯我國工作權之具體實現在現行法規中則仍待加強。

ABSTRACT

It has been recognized, that life with human dignity needs not only civil rights and political freedoms, but also the economic, social and cultural rights (generally, social rights). The scope and extent of social right are difficult to be clearly defined. Therefore the social rights are hardly justiciable as the rights guaranteed in constitution. Their application usually needs detailed regulations.

The most important subject in social rights is the right to work. In the modern constitutional theory it combines with political freedoms and property rights to become "trilogy" of the constitutional state. Together with the right of existence and the property rights, the Article 15 of the

*奧地利維也納大學法學博士，現任政治大學勞工研究所副教授

Constitution of ROC (Taiwan) guarantees the right to work, and within the "Basic National Policies" includes also principles for labour law and industrial relation, i.g. labour protection principle, full employment, and cooperative industrial relations (Art. 152 ff.).

It should be noticed, that the right of existence harmonizes the conflict between the right to work and the property rights. In this respect, the right to work is defined and complemented through the right of existence. It not only modifies the concept of property rights, but also creates property to some extent. However, it is necessary for Taiwan to make more effort in law-making in order to protect the right to work guaranteed in Constitution.

壹：前言

在基本權利的發展過程中，市民與政治自由權 (Bürgerliche und politische Freiheiten, Civil Rights)，亦即古典的基本權 (Klassische Grundrechte)，在早期受到極大的重視，因為十八世紀末民主憲政發軔時期，乃以限制專制政府之權力，除去政府加諸於民之種種束縛，使個人得以憑藉一己之能力追求最大的幸福，為政治運動的主要目的，然而個人自由的極度擴張，並未能帶來社會之全面改善，反而告成財富過度集中於少數人手中，大多數人的生活憑藉僅賴其勞力給付，以致勞動力供過於求，形成買方市場，勞動條件低落。此種現象所帶來的問題並非只有個人的貧困，尚且包括家庭、教育、國民健康……等社會問題；同時消費能力的降低，也

連帶影響到總體經濟的成長與發展。形式上法律上之自由平等，導致經濟上產生實質之不自由與不平等，使得社會體認到，徒有基本自由權並不足以保障個人之生存及其人性尊嚴，因而逐漸發展出“社會基本權” (soziale Grundrechte, Social Rights) 之概念，認為人民得享有個人尊嚴與人格自由發展所必需之經濟、社會及文化等權利，例如工作、教育、健康、社會救助…等等。其中工作權乃個人生存二大支柱之一，而我國憲法第十五條亦規定：“人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。”唯學界對此所作之論述尙不多見，本文即針對工作權之意義、內容，以及工作權與憲法上其他基本權之相關性加以探討，並就現行勞動法體系觀察工作權實踐的狀況，以期對勞動者此項基本權利之了解有所助益，並促其充分實現。

貳、社會基本權之概念

由於工作權為社會基本權之重要項目之一，因此要瞭解工作權之內涵，有必要對社會基本權略作論述：

一、社會基本權之發展

基本權 (Grundrechte) 或人權 (Menschenrechte, Human Rights) 在其發展史上最早之意義乃人民對抗國家之防禦權 (Abwehrrechte)，其目的在於將特定具有根本性質之權利予以成文化，並提昇於憲法層次，藉以確立國家絕對不得侵犯或禁止之個人行為與活動範圍。（註一）第一份有關人權的文件通常認為是一二一五年英國的自由大憲章 (Magna charta libertatum)，其內容僅為領主與城市之特權，然而其中所隱含的人權思想，則在數百年後啓蒙時代自然法與理性法哲學理念中，得以發展成為普遍的，平等的人權概念。（註二）

人權首次出現於憲政體制為一七七六年美國之獨立宣言，而美國各州制定之權利法案 (Bills of rights) 所包含者，全部為避免國家濫用權力之防衛權。當時自由主義之主要政治理念為社會參與立法，限制行政權及警察權，司法獨立，以及界定個人與社會免於國家干涉之“自由範圍”。而最後一項即為古典基

本權之功能，亦即藉國家權力之限制，保障個人及社會自由活動之空間。在此種思潮中，法國一七八九年之人權宣言 (Declaration des droits de l'homme et du citoyen) 及一七九三年之雅各賓憲法雖已見社會基本權之發端（註三），但並未獲得應有的重視。十九世紀之“憲法”概念實則政治規範之同義詞，而其核心在於市民權與政治自由。

工業革命之後，將社會之運作完全依賴自由競爭，而國家之權力受限於特定治安功能，其結果導致貧富不均及層出不窮之社會問題，因而大多數人民轉而要求國家之積極作為，制定社會政策，以求符合公平正義之社會規範。由此所帶來對於國家之角色，以及個人與國家關係之反思，逐漸肯定國家之作為義務；同時並確認，國家的干涉不僅在於確保個人對國家之服從與忠誠，或在於維持社會或經濟機能之正常運轉，而且是個人得享有之“社會基本權利”。但直到一九一九年德國之威瑪憲法，社會基本權始在憲法中取得一席之地。在此一憲法中臚列之社會基本權包括：婚姻、家庭及母性之保障(119)，非婚生子女之權利(121)，教育權(145, 146)，保障合乎人類尊嚴之生活(151)，住宅權(155)，工作權及失業救濟(157, 159, 163)，社會保險(161)…等等。惜因納粹主義興起，威瑪憲法之理想並未能充分實現。

第二次世界大戰中“社會安全

”(Soziale Sicherheit, social security)思想之提出，以及大西洋憲章中所掲載之四大自由—信仰自由、意見自由，免於恐懼與免於匱乏的自由，在西方民主國家獲得熱烈迴響，更在聯合國一九四八年公布的「世界人權宣言」以及一九六六年「經濟、社會、文化權利國際公約」明文承認人民之工作、教育、社會救助、生存、健康…等社會基本權。

(註四)至此，大多數國家均確認，國家的任務不僅限於治安，而應包括保障國民之經濟與社會安全；因為古典基本權所保障之自由，無法擔保合乎人類尊嚴所需要的物質要素；而從另一方面來看，自由權功能之發揮，亦需要最低限度的社會安全。現代民主社會中，有關工作權、疾病醫療、急難救助、社會保險、教育權乃至於生活品質之提升，環境權等等，莫不視為國家之重要任務，有必要制定相關政策法令以促其實現。

二、社會基本權之實踐可能性

與古典基本權相異，西方學者通說否認憲法中有關社會基本權之規定乃人民得據以主張，並經由法院貫徹其執行之“公法上權利”(subjektiv-öffentliche Rechte)。(註五)基本人權之憲法保障著眼於國家之不行為，目的在於維護個人自由活動之領域，因此除憲法上別有

保留規定外，均得主張權利之行使，而國家須就其干涉行為負舉證之責，例如言論自由之行使受國家干涉時，得向具有違憲審查權之法院起訴請求除去干涉，而行政及立法機關須就其行為提出合憲之證明。而社會基本權則反之，認為國家就特定事項負作為義務，然此項作為義務之內容與範圍往往因社會基本權本身定義之不明確，須再加具體化，否則即無法據以向法院主張其權利。例如社會保險制度（憲法第155條）涵蓋之項目，給付之標準以及給付之內容等，均須經具體規範後始有貫徹個人請求之可能，未經具體化之社會基本權並無“法規範效力”，法院亦無法強制其執行，僅得於立法懈怠或行政懈怠時，依權力分立原則，以選舉或罷免等手段行使政治控制 (politische Kontroll)。(註六)

社會基本權之具體實現因此遭遇下列問題：

1. 社會基本權內容多半極為抽象，欠缺法之明確性，何謂生存權，何謂工作權，並未有明確的內容與範圍，且生存權或工作權等應向誰主張或請求等，凡此種種在憲法中均付諸闕如。再者由於社會基本權具有積極性，常隨社會發展而改變，例如生存權的內涵由最低生活必需，演變為合理之生活水準，至今更進而為提高生活品質，甚而包括環境權等之要求，法之安定性(Rechtssicherheit)

- 因之亦受到影響。(註七)
- 2.如主張社會基本權為可訴諸法院之“權利”，由於上述不明確性，致使法院須就社會基本權之內涵加以界定，此舉無異於影響憲法整體價值判斷，並侵犯立法權限。(註八)如欲在憲法中將社會基本權具體化，則使憲法內容過於繁複，且其內容不斷變更，動則須以修憲程序為之，以憲法為國家根本大法之性質殊不妥當，易損及憲法之威信。
- 3.社會基本權與自由權因其本質上之差異，極易產生衝突與緊張關係，消極限制國家權力與要求國家積極作為，二者存在根本上的矛盾，社會基本權形成實質上之法律保留(Gesetzesvorbehalt)，賦予立法者在尋求社會基本權之實踐時得侵入自由權之保護範圍，以致引起自由權內容之變動；加以社會基本權不斷擴張之結果，不免引起疑懼，不斷要求國家干涉是否可能導致自由權之喪失，致以社會基本權輔助自由權充分行使之本意將完全落空。(註九)例如充分就業之要求如擴張解釋為國家有提供人民工作之義務，則國家須將所有職位納入掌握並強制企業雇用，形成對私有財產之侵害，對個人而言甚而可能轉變為“工作義務”。
- 4.另一項考量則為社會基本權之經濟依賴性，社會基本權往往涉及國家之給付行為，然給付之內容一方面因經濟發展而有所調整，另一方面則視國家財政負擔能力而定，因此社會基本權實現之程度無可避免須以整體經濟發展及社會之支付能力為標準，此點由國際規約對基本人權與社會基本權強制性之差異亦可得見，例如歐洲人權公約(Europaeische Menschenrechtskonvention)採取司法或準司法形態之強制手段，而歐洲社會憲章(Europaesche Sozialcharta)則以定期報告義務為已足。(註十)
- 5.社會基本權之貫徹力尚涉及國家對請求權內容之實際處分能力(Verfuegungsmacht)。以工作權為例，充分就業政策尚須貿易政策、工業發展政策、人力政策、教育政策、貨幣政策、金融政策…等之相互配合，然而一方面勞工、社會、經濟政策各有其重心，難免有所衝突，另一方面經濟變動因素有許多並非國家所能控制，例如國際政治、經濟局勢、技術革新、人口結構之轉變等，因此同樣限制了社會基本權之貫徹可能性。(註十一)

社會基本權固然存在上述各問題，唯憲法作為基本政治規範(poli-tische Ordnung)，形式上藉由其“法”之形態而具有規範性功能，得作為法院判斷國家行為正當合理與否之準據；實質上則以立憲為手段，藉由國會民主之方式，形成並確立全民政治理念上之共識，以促成

國家之團結，是其整合功能 (integrative Funktion)。在多元化民主社會中，憲法應較以往更為強調確立基本價值觀達成社會基本共識 (Basiskonsens) 之功能，以避免因多元化而導致社會分裂。（註十二）如對於已成為國民共同價值信念之事項，如社會基本權，略而不言，則無法符合國民之價值觀與基本確信，可能使憲法喪失其正當性 (Legitimität)。（註十三）但無可諱言，憲法之社會整合功能，仍須以其內容之具體實現為要件，故對於社會基本權之肯定，在憲法層次上縱不具備嚴格之法規拘束力 (Rechtsverbindlichkeit)，但以此種形式所表達之公意對國家機關仍具有特定拘束力（詳見下列各節），促使國家以立法及行政手段，在法律上及制度上保障人民之上項基本權利。

參、工作權之意義及內涵

一、憲法上勞動憲章與經濟憲章之基本架構

有關勞動與經濟憲章之結構，首先必需探討我國憲法中一項特點，即憲法中明示以特定人之思想主義作為立憲依據。除憲法前言及第一條之規定外，更於第一百四十二條規定以民生主義作為國民經濟之

基本原則。此種特定意識型態之主張對於勞動憲章與經濟憲章究竟具何種意義，必需先加以釐清。

由於在民生主義之理論中並未提出特定之經濟制度形態，因此以民生主義作為經濟規範之指導原則，對於經濟體制之形成，具有特定程度之中立性 (Neutralität)。然其中立性並非漫無限制，絕對自由競爭之資本主義，或完全否定私有財產制之共產計劃經濟制度，與民生主義之本質不相容，政府如採行這類經濟制度，則屬違憲。（註十四）然在此二極端之內，國家得不受特定經濟制度之拘束，視實際需要採行不同之政策，運用適當之策略與措施，對社會與經濟加以合理調整。由規範架構而言，國家因此對勞動與經濟負直接責任，有義務制定勞工與經濟政策及立法。

而國家對勞動及經濟之責任除經由三民主義，尤其是民生主義之理念，顯示於憲法上之外，第十五條以及基本國策之相關條文更加以強化，構成我國之經濟與勞動憲章。（註十五）第十五條之規定“人民之生存權、工作權及財產權，應予保障”，乃我國勞動與經濟憲章之總則性規定；而社會基本權中與勞動者之保護有關者，大抵不出於本條保障範圍之外，然因其定義過於抽象，內容過於廣泛，故復於基本國策第三節、第四節中列舉國民經濟及社會安全之要項，形成勞動憲章與經濟憲章之整體架構。

二、工作權之意義及內容

概括而言，人類獲得其生存所需之物質條件，非出於財產，即出於勞動，尤以“勞動”之給付，為絕大多數不具有資本及生產工具者賴以維生之手段。因此經由個人自由選擇從事工作，以求得合理報酬，維持個人及其家屬之生活，此一過程對整個社會產生重大意義。十九世紀憲法理論以自由權與財產權為社會契約之二大要素，因此訂立“自由權與財產權條款”(Freiheits- und Eigentumsklausel)，規範國家與民間之關係；而現代憲政理論則擴張為：自由權、財產權、工作權三元論(Triologie)，以此三項要素作為國民受憲法保障之基本地位。

(註十六)工作權在理論之發展過程中，逐漸成為憲法保障中不可或缺之基本權利。

工作權雖為大多數國家所承認之基本權利，然其所涵蓋之範圍各國皆有差異，如依聯合國一九六六年決議之“經濟、社會、文化權利國際公約”，有關工作權之部分大致包括下列各項：(註十七)

1. 選擇職業之自由
2. 職業指導與訓練
3. 公正與良好的工作條件，包括：
 - (1)男女同工同酬。
 - (2)獲致合理生活之工作報酬。
 - (3)安全衛生之工作條件。

(4)休息、休假以及工作時間之合理限制。

4. 參與或組織工會之權利及罷工權

對工作權作最為廣泛且詳盡之規定者則為歐洲理事會(Europarat, Council of Europe)於一九六一年決議之歐洲社會憲章(European Social charter)，在全部十九條有關社會基本權利之規定中約有四分之三涉及工作權，包括：(註十八)

1. 從事工作之權利：

- (1)充分就業政策之推行
- (2)自由選擇工作權
- (3)職業介紹
- (4)職業指導、職業訓練與職業重建

2. 合理的勞動條件：

- (1)合理的工作時間
- (2)帶薪休假日

3. 安全衛生之工作條件

- (1)安全衛生法令之公佈、施行
- (2)雇主及勞動者團體就安全衛生措施之參與權

4. 合理勞動報酬

5. 團結權

6. 集體交涉權

7. 罷工保護

- (1)兒童及青少年保護
- (2)婦女勞動者保護

8. 職業諮詢權

9. 職業教育權

10. 殘障者職業教育與職業重建

11. 移居勞動者之保護

觀諸我國憲法並未有如歐洲社會憲章之詳盡規定，然在工作權之開展上有第一百五十二條至第一百五十四條，有關充分就業、勞工保護、婦女及兒童從事勞動之保護，勞資協調原則，以及第一百五十條失業救濟等規定。第 153 條主要為消極性勞工保護政策與立法之基礎；第 152 條充分就業政策之規定則授與國家積極調整勞動市場之權限及義務；而在勞資關係方面，國家應採取必要之措施，促進雙方協調合作，此三項為我國立法、司法與行政部門處理勞工事務之三大指導原則。

在勞工保護原則下，就業中之勞動者得享有合理之工資、工時、安全衛生及其他勞動條件之權利。因此在法律層次上之具體化為勞動基準法、勞工安全衛生法等規範，其次在充分就業政策中，國家一方面應保障個人得自由進入勞動市場，另一方面則應維持勞動市場正常機能，藉以積極防範或排除失業（包括低度就業），故藉由就業服務及職業訓練提供個人必要之資訊及協助，同時對市場結構上之缺失，利用各種措施加以改善，例如採取彈性工時制度鼓勵女性加入勞動市場，或增加公共投資以提高就業機會等等。而在勞資協調合作原則下，並非否認或禁止勞動爭議權，國家之義務乃在於考量社會全體之利益，建立必要之制度與程序，促進勞資雙方自願性協商，作為解決勞

資問題之基礎；故此勞動者之團結權、集交體交涉權與集體爭議權亦應在此一原則下受到肯定。而當勞動者非出於自己之意願失業時，國家有義務採行適當的失業救濟制度，使勞動者不致因失業而喪失生活依據。

唯須強調者，工作權之充分實現並非個人得向國家請求分派工作之權利，一方面因就業水準受許多相關經濟因素之影響，例如通貨膨脹、投資、經濟成長以及技術更新，外貿等，而這類因素並非全然能由國家控制，尤其以出口為導向之國家更受國際經濟局勢之影響，因此勞動市場之調整必需顧慮其經濟上之相關性。而另一方面工作機會之全面控制，雖可能達成人人皆有工作之要求，但與自由市場經濟及私有財產制不相容，甚且可能導致如共產國家之“工作義務”，因此在民主國家中，就工作權之要求，必須同時考量其他基本權，避免因工作權之過度強調，致與其他基本權利產生衝突，而喪失工作權之本義。

肆、工作權與生存權及財產權之關係

一、生存權

我國學界通說將生存權與工作

權、財產權並列，視為各別獨立受保護之權利，因此主張生存權乃人民無謀生能力者，得向國家請求基本生活所需之權利，其內容傾向於僅包含社會保險及社會救助範圍內之事項。（註十九）然個人之生存包括所有物質與精神上之需求，（註廿）如其意義僅固守於國家藉保險或社會救助形態所為之“民生必需提供”（Daseinsvorsorge），或“容受保障”（Auffanggarantie），亦即在工作權與財產權未能涵蓋之範圍以生存權概括保障之，此種見解似過於狹隘。

由經濟、社會、文化權利國際公約之序言中亦可理解，如欲享有合乎人類尊嚴之生活，必需公民與政治自由權與社會、經濟及文化上權利之保障並重，因此“社會安全”制度雖為實現生存權之重要手段，但國家除最低生活之保障外，對於生存權之解釋應與人類尊嚴（Menschenwuerde）以及民主思想（Demokratie）互相結合加以探討。

社會安全與福利國家之理想，其真正實踐有賴於個人在有關經濟、文化及社會事項上之決策具有實際上之參與權，個人如無法參與決策，則亦如德國威瑪憲法無法真正實現，因此生存權保障之關鍵，在於經濟、社會、文化生活之決策參與權。為避免大多數人民因經濟地位之低落，致妨礙其實質上參與權之行使，國家有義務基於生存權，修正形式上法律平等，積極為各種

措施，以達成實質上平等參與之可能；故國家形成社會政策與經濟政策之權限，源於生存權之保障。

無可諱言，生存權亦如同所有社會基本權產生其內容不明確之困境，因此不應拘泥於其文字即認定其為公法上之“權利”，而以將之視為內容尚待填補之目的宣示或方針條款似較為妥當。（註廿一）人民固有權請求國家保障其生存之“權利”，然此項“權利”並非法律意義上得請求法院貫徹執行之權利，而係依民主程序形成公意，請求立法與行政機關為保障人民生存之立法與設施。

如就憲法第十五條整體而論，生存權置於工作權及財產權之上，蓋以工作權與財產權之保障，均為獲得生存之手段，因此，生存權之保護為其最終目的，基於此點工作權與財產權除受相關基本權之限制外，以不妨礙他人之生存權為界限，具有界定工作權與財產權範圍之功能，並對工作權與財產權間之衝突加以調和。對財產權而言，除基本國策中有關財產權限制之特別規定外（第143條至第145條），生存權為財產權之一般拘束條款（allgemeine Bindungsklausel），基於占有慾而產生對於財產權之追求，常易危害他人權益；而有限之財貨亦凸顯出對財產權行使，有加以規範必要。為避免不合理及不合乎經濟效益之財產使用，產生財產權之社會拘束（Sozialbindung），個人權利之行

使不得有害於社會，亦即個人基於社會連帶關係，對整體社會負有責任，不得危及他人之生存權利。唯以生存權作為最高之解釋準則（Auslegungsmaxime），亦不賦予工作權優勢地位，字面上“勞動”要素之優越性（註二）因此減弱。亦即國家對工作權與財產權之保障不可有所偏廢，故而引伸出勞資協調合作之原則，而最終之目的則在於謀求國計民生之均足，故生存權具有平衡工作權與財產權之功能。

再就憲法基本國策內之規定而言，雖均為國家社經文化之政策目標，然實際上之間題重心常因時地而有所差異，故政府施政時須設定優先順序，而最終之衡量標準則為生存權，生存權授與國家得因應實際情況決定國家政策目的優先性，並就其政策彈性調整之權限。如此，一方面使國家不得忽視有關人民生存之新內涵，（例如環保、文化生活等等），一方面得衡量實際經濟與社會狀況以及財政負擔能力，以兼顧個人之生存與國家全民之生存。因此勞工保護原則下，保護之範圍與程度，須視國家之負擔能力，並兼顧整體經濟發展；充分就業政策亦應配合產業政策，促進人力資源之開發與運用。

二、財產權

勞動者之權利因工作權之保障在憲法中享有極高評價，但基於“

資本與勞動之利益相關性”（Interessenverbundenheit zwischen Kapital und Arbeit），（註廿三）無財產亦無工作權存在之可能，因此憲法中亦不乏對財產權之保障。

財產權之保障屬於結構性原則（Strukturprinzip），乃國家經濟制度之基本規範。藉由憲法上對財產權之保障，確認私有財產制度以及自由市場經濟體制。於憲法發軔時期視財產權為自由權之一種，其目的概在防止國家對私有財產之侵害，僅具有個人功能（Personale Funktion）；在憲法發展過程中，在財產權方面產生二種趨勢，一為社會拘束（Sozialbindung）之增加，另一則為保障對象及內容之擴張。

個人財產上之衝突，分配上之衝突，以及權力與正義間之衝突，往往導致對社會全體之危害。最初對財產權之限制出於經濟效率上觀點，其後則出於“正義”（Gerechtigkeit）以及社會連帶之考量。為避免不合乎經濟效益（unoekonomisch），乃至於不合理，不合乎正義（ungerecht）之財產使用，產生概括社會義務（allgemeine Sozialverpflichtung）之主張，認為所有權附義務，其行使應顧及公共利益，（註廿四）因此在立法上強化非財產權人之地位（勞動者，租賃人，鄰居等），強調財產權之社會功能（soziale Funktion）。（註廿五）

然而另一方面，財產權之保障不僅擴張於所有具經濟價值之私有

權利 (*vermögenswertes privates Recht*)，包括精神上財產權（著作權，發明權等無體財產權）甚且及於公法，尤其是社會法上之地位，諸如社會給付請求權，或社會給付之期待權（退休金）。（註廿六）即以德國聯邦憲法法院之見解為例，認為上述公法上請求權係經由國民之勞動力與（時間與金錢上）給付 (*Arbeit und Leistung*) 所形成者，因此取得對社會保險給付之持分權 (*Teilhaberecht*)，故而認為這類請求權得享有財產權保障。據此，勞動與財產已非互相對立，而為相生相成之兩要素。

“勞動”一方面為財產權限制之相對要素，另一方面則如上所顯示的為財產形成之實際手段 (*reale Chance der Vermögensbildung*)。由經濟層面來看，財產權賦予雇主經營管理權；在其經營管理權限內，雇主對受雇人有指揮命令權；然就社會面而言，雇主對受僱人並無身分從屬與社會支配權。而即使財產權人之經濟支配權亦須受工作權之限制，必需遵守勞工保護之規定，甚或勞動者對企業經營擁有參與決定權，同時也受到國家對勞動市場干預措施之影響（例如殘障人員雇用比例之規定），因此工作權界定並限制財產權之範圍。但由財產形成之觀點出發，財富之形成及增加絕大多數源於勞動力之投入，因此所謂積極的財產政策 (*positive Eigentumspolitik*) 應致力於使國民獲得實

質上財產形成之機會，財產因而與工作相結合，不僅為消極法律權利之保護，而且具有積極意義。在此等意義下工作權與財產權已非相對立之權利，而係相輔相成，使國民能獲致合乎人類尊嚴之生存環境與條件之二大支柱。

伍：工作權之具體實踐

工作權之“成文化”與“具體化”，表現於我國勞工立法以及行政組織及司法制度之發展。過去戒嚴時期基於政治安定與社會秩序之考量，實際上並未對工作權予以全面確認：在經濟上由於以廉價勞力作為工業發展之條件，因此勞動條件改善極為緩慢，勞工問題受到忽視，而另一方面政府對工會組織採取嚴格態度，禁止罷工怠工，使勞動者喪失作為團體協商後盾之爭議權，勞資雙方表面的合諧，實際上為政府管制下勞資爭議之潛在化之結果。而法律規章承襲遷台前之法規，並無積極立法，甚且以行政命令取代法律之地位，司法上對勞工事務或勞資糾紛，係以一般民事法律關係待之，而行政上勞工事務僅屬於內政的一小部分。

由民國 73 年公布施行勞動基準法之後，勞工問題逐漸受到應有的重視，而政治上之自由化民主化，以及經濟成長與國家財政能力之改善，均有利於工作權之具體實現，民國 76 年成立行政院勞工委員會，

全國勞工事務之主管機關提昇至部會層級，使得國家之勞工政策有其獨立地位，不再完全依附於社會政策或經濟政策之中；而立法方面多項法規之積極修正，如勞動基準法、工會法、勞工保險條例、就業服務法、……等，均顯示工作權之保障，已逐漸落實，然在保障之範圍及程度上，則仍有所不足。

在勞工保護方面，現行法規中有關勞動條件之規定，實際上仍與國際規約中之標準有相當差距，或在執行上未能貫徹，或仍欠缺有效之保障規定，例如有關工時之規定，國際勞工組織(ILO)在一九三五年即有每週四十小時公約，以每週工作四十小時為原則，在第一一六號建議書中（一九六二年減少工時建議書），更重申此旨，並明示一九一九年工時公約之規定，四十八小時之每週正常工時為最大上限，各會員國並應逐漸減少工時，然而至今在勞基法中仍固守四十八小時制，甚且無法貫徹：勞基法所涵蓋的行業別亦過少，不足以保障所有勞動者。同時就各別行業之工時上特殊保護必要亦付諸闕如，例如礦業，高溫，放射性以及電腦操作等。再如婦女、兒童青少年、殘障等勞動者之保護，亦顯有欠缺，即以婦女勞動者而言，至今尚未有平等待遇之立法，以保障女性之工作權，使占半數之人力資源未能充分利用。

在充分就業政策方面，事實上並未提出有力之勞工政策主張，在過去數十年來，唯有強調經濟之發展，因此使原屬勞工政策重要一環之充分就業政策淪為經濟政策之附庸，

（註廿七）勞動力與資本同被視為生產要素，但卻忽略勞動力與“人”之不可分性。因此在就業服務方面，職業諮詢與輔導以及職業介紹等工作，與一般貨品之仲介交易並無太大差異，以勞動者為出發點之人格、心理、職業能力、未來職業生涯發展等等因素，在職業介紹機構中並未能提供充分資訊、分析及建議，而上述機構本身亦欠缺有效之法令加以監督管理。在失業對策上雖然已預備辦理失業保險，但消極性之所得填補乃屬補充性質，主要仍應以輔導失業者再度就業，使失業對策與積極性就業服務之職業訓練等措施相結合，始能真正達到就業安全之目標。

而在勞資協調合作方面，由於勞資雙方實力之提昇，以及權利意識的增長，勞資關係已轉變為“個人”對“團體”或“團體”對“團體”之抗衡，對政府之依賴與需求也相對減少，因此政府之角色應逐步從直接干預轉而立於協助與諮詢之地位。在立法上應保障勞動者之組織權及爭議權、交涉權，促成雙方自願性協商並制訂勞資爭議處理制度，使公權力之作用發揮於勞資爭議與交涉時秩序之維持，而非直

接介入勞資事務。然目前我國勞資爭議處理制度仍具濃厚強制仲裁色彩，有關工會組織之立法亦未能充分保障團結權之行使，對雇主之經營權保障與勞動者權益之衝突應如何加以協調，仍為勞資關係上之重要課題。

陸、結論

對社會基本權之肯定與對人類固有尊嚴之確認，乃人本思想及人道精神之高度發揮，以憲法層次規範社會基本權，係促使全民及主政者對之重視，然而由於社會基本權

欠缺法之安定性與明確性，故若無法透過立法程序將之成文化、具體化、將使憲法條文徒具形式而無實質上效力，以致降低這類條款，甚且整部憲法之價值信賴。因此立法以及行政乃至司法機關之積極作為，為落實憲法保障所不可或缺。

占社會基本權中極為重要地位之工作權，在我國憲法上雖有明文保障，然在其具體實現上，則仍有相當缺漏，以國家目前之經濟能力及其他客觀條件而言，應積極謀求改善，使憲法理念得在法律層次獲得實踐，不致成為具文，如此始能真正保障工作權。

註釋

- (1)定義參見Edwin Leobenstein, Soziale Grundrechte und die Frage ihrer Justitiabilität; in FS Floretta, Arbeitsrecht und Soziale Grundrechte, 1983, 209頁。
- (2)人權之發展參照Oestreich, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Umriss, 2.Aufl. 1978.
- (3)法國人權宣言規定應設置公共救助機構收容孤兒，以及病患救助，失業救助等；雅各賓憲法則規定社會應給予人民工作及無工作能力者之救濟等。
- (4)世界人權宣言及經濟、社會、文化權利國際公約相關內容見：丘宏達，現代國際法基本文件。
- (5)如Korinek, Dirschmied, Tomandl, Cerny, Ohlinger, van der Ven皆採此見解。
- (6)T. Tomandl, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, in Recht und Staat, H337/8, S.37, 1967.
- (7)Edwin Leobenstein, a.a.O

- (8)Walter, in Water-Schnorr, die Grundrechte mit Areitsrechtbeziehungen und die Neufassung des oesterreichischen Grundrechtskataloges, 1967,第7頁以下。陳新民，論「社會基本權利」，見「憲法基本權利：基本理論」，上冊，第95頁以下，特別是116,117頁。
- (9)詳見Tomandl，前揭23頁以下。
- (10)參見歐洲人權公約第三節及第四節有關違反公約時委員會議及歐洲法院之程序上規定，以及歐洲社會憲章第四部分（第21條以下）之規定。
Ermacora, Rechtsquellen zu den Grundfreiheiten und Menschenrechten in Oesterreich, Wien, 1988 B1,B6.
- (11)Rupert Dollinger, Das Recht auf Arbeit in Wirtschaftlichen und politischen Wandel, in FS Floretta, Arbeitsrecht und soziale Grundrechte, Wien,1983,S. 131 ff.
- (12)Theo Oehlinger, Soziale Grundrechte,in FS Floretta, S.271 ff
wissb 280ff.
- (13)J.P. Mueller, Soziale Grundrechte in der Verfassung? 2 Antl.
1981 S.2 Horner, Die Sozialer Grundrechte 1974.
- (14)德國有關 Sozialstaatsprinzip之爭論，亦與我國以民生主義作為經濟基本原則之情況相類，可相互對照，參考O.E.Kempen, Grundgezetz und Arbeitsmarkt; in "Arbeitsmarkt-oekonomische, soziale und rechtliche Grundlagen:eine Einfuehrung/Mihael Kittner(Hrsg)
1982. S.129 ff.insb s. 143 ff.
- (15)有關教育權、文化權雖亦屬社會基本權範圍，因不屬本文討論範圍故予略去。
- (16)P. Haeberle, Vielfalt der Property Rights und der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff, in AoeR, 1984 S. 36ff.
- (17)經濟、社會、文化權利國際公約第六條至第八條。
- (18)參見歐洲社會憲章，第二部分第一條至第十九條。
- (19)例如管歐、左潞生、薩孟武、曾繁康等均持此見解。
- (20)見林紀東、中華民國憲法逐條釋義(一)，第240頁以下。
- (21)見本文第貳節之討論。國內學者林紀東有反對意見，參照中華民國憲法逐條釋義(一)240.241頁。

(22)憲法第15條以工作權在財產權之先，而第143條第三項謂“土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之”，亦即表明憲法上對“勞動力”賦予較“財產”為高之價值。

(23)Nell-Breuning,引自Peter Haeberle,"Vielfalt der Property Rights und der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff",AoeR, 1984.S.48 ff.

(24)威瑪憲法第153條第4項。

(25)P. Haeberle a.a.O

(26)Martin Wolff,Reichsverfassung und Eigentum,Festgabe fuer W. Kahl,1923,S. 2 ff;G. During,Der Staat und die vermoegenswerten oeffenlich-rechtlichen Berechtigungen seiner Buerger, in FS W. Apelt,1958 S.13,B.Verf GE.58,81 109 ff, B.Verf GE 50,290/339; 53,257/299.

(27)Wang Huei-Ling,Gesetzgebung zur Verwirklichung der Vollbeschaeftigung,eine Rechtsvergleichung zwischen Taiwan und Oesterreich,(Diss. Universitat Wien) 1990, S, 16 ff.