

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

由國際勞工公約展望我國團結權之具體實踐

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-004-044-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學勞工研究所

計畫主持人：王惠玲

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 1 月 3 日

研究報告

第一章 緒論

第一節 研究背景與研究目的

壹、研究背景

在集體勞動關係中，以團結權、團體交涉權及集體爭議權為勞動者集體爭取並維護其權益之基本權，其中又以團結權為基礎。蓋團結權係為保障勞工得自由結合、組織，並保障其團體之存在及活動自由而設。無團結權斯無團體交涉權及爭議權，故廣義的團結權亦含有後二者。唯在勞資關係中，無可諱言存在勞資雙方利益的對立，如任憑此對立的利益陷於盲目的抗爭與衝突，將對社會秩序造成莫大的損害。因此為促使勞資雙方，能建立理性合理的互動關係，多數國家將團結權的抽象概念予以具體化、法制化，使勞動者組織得有合法運作的基礎。

我國對於團結權雖未如日本憲法第二十八條針對勞動者團結權、團體交涉權及其他集體行動之權社明文加以保障，但憲法第十四條訂有一般集會結社權之保障規定，第十五條亦規定工作權之保障；至於在法律層次上，則以工會法具體規範之。除此之外，並於民國五十一年批准國際勞工組織第 98 號組織權及團體協商權原則之應用公約。惟工會法之立法雖早在民國十八年即已公佈施行，然由於特殊歷史背景，歷經多年戰亂、遷台及戒嚴等，在政治安定與社會安寧之考量下，工會法制遂趨向以嚴格管制為目的，集體勞動關係之發展亦陷於停頓。時至今日雖已解嚴超過十年以上，然不但一般人對團結權認識不清，行政、立法甚至司法機關對團結權保障之內涵為何，亦不甚了了，以至於工會法中諸多規定不但無法保護勞動者之組織權，反而形成工會組織與活動之障礙；行政與司法機關之見解也與國際認知背道而馳。

國際社會甚早即已將團結權視為基本人權不可或缺之部分，及實現社會正義之必要條件，故此，聯合國 1948 年之人權宣言除於第二十條宣示一般集會結社自由權之保障外，更於第二十三條明確保障組織與加入工會之權利，1966 年公民與政治權利國際公約亦含有結社以及組織工會權與罷工權之條款。至於國際勞工組織方面，於 1919 年創設之初即於其憲章前言揭櫫團結權之重要性，復於 1944 年之費城宣言重申此旨，同時，作為國際勞工組織基本架構之三方機制(tripartite structure, tripartism) 乃以團結權為基礎，無團結權則三方機制失其依附，因此對促進各國團結權之保障可謂不遺餘力，在團結權與協商權方面之公約及建議書共計有十六項之多。近年來為因應時勢之變遷，1995 年國際勞工組織從所有公約中特別提出七項核心公約，其中有關團結權者有二，即 1948 年結社自由及組織權保障公約(第 87 號公約) 及 1949 年組織權及團體協商權原則之應用公約(第 98 號公約)，1998 年在其工作權基本原則宣言(ILO Declaration on fundamental principles and rights at work) 中更將之列為重要基本權之一。

國際勞工組織對團結權之重視尤其顯現在特別監督程序上。針對團結權保障之貫徹，國際勞工組織設有二項特別監督機制，一為成立於 1950 年之結社自由調查與斡旋委員會(Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association, FFCC)，其委員雖由理事會任命，但為一獨立委員會；另一為直屬理事會(Governing Body) 之下，成立於 1951 年之結社自由委員會(Committee on Freedom of Association, CFA)。兩者均係處理有關會員國違反團結權保障之申訴案件，前者係以事實調查為主，後者則針對申訴案件作成裁決並對被申訴之國家提出建議。由於結社自由委員會成立迄今已滿半個世紀，接受將近 2500 件申訴案件，作成裁定者至 2002 年底已達 2156 件。藉由案件之累積，不斷充實團結權之內涵，並對公約賦予完整之解釋，使得團結權之保障有更為清晰之指標。

同時由 ILO 杜林國際訓練中心(International Training Centre, ITC-ILO) 所做有關「國際規範在內國法院之應用」之研究顯示，由於人權保障國際化之趨勢，

各國之內國法院不但引用公約內容，甚至直接引用 CFA 案例之見解或 ILO 相關文獻，如調查報告等，作為裁判之重要法源。反觀我國於民國六十年退出聯合國及其相關組織，與國際勞工組織之聯繫隨之中斷，對於國際規範的發展，似乎也在一定程度上有意無意的受到忽視，相關研究亦不多見。本研究乃由國際勞工組織結社自由委員會之案例出發，探討團結權之內涵及基本原則，並參酌他國對公約及 CFA 案例或 ILO 其他相關文獻之應用，由立法、司法、行政三方面檢視我國團結權保障之現狀，期能增進我國團結權之具體實踐。

貳、研究目的

國際勞工組織為國際經驗的大熔爐，對我國而言，雖非國際勞工組織之會員國，但鑒於團結權之人權保障性質，以及人權保障之全球化趨勢，並基於憲法上尊重公約之意旨，亦應盡力實踐國際勞工公約所訂之基準，致力於團結權之保障。國際勞工公約所提供之立法基本準則，以及結社自由委員會眾多案例所累積形成之原理原則，適可作為我國之借鑑，不但可供立法之具體參考，並可作為司法與行政解釋之指導原則。因此本研究嘗試藉由國際勞工組織結社自由委員會申訴案例之探討，賦予團結權完整內涵，並由立法、司法、行政三方面檢視我國團結權保障之現狀，冀能對我國工會法制之改進有所助益，並促進實務界對團結權之瞭解，期與國際接軌，以充分實現憲法上所保障之基本權。

第二節 研究方法

本研究擬由國內外文獻研究出發，採比較研究之方法，分析比較國際勞工公約規範與我國法規。其次選擇個案加以探討，瞭解我國法院及行政實務上之看法，以及國際勞工組織結社自由委員會在其他國家類似申訴案件之見解。最後輔以專家座談，廣泛諮詢國際勞動基準在國內適用之可行性。

一、文獻研究：本研究主要採文獻研究法，針對國內外文獻有關團結權、工會組

織、相關國際勞工公約暨國際規範在內國法之應用等方面之專門書籍、期刊論文、研究報告、政府出版品暨法院相關判決以及國際勞工組織相關出版品與網站所提供之電子化之資料及文件，加以系統化之分析整理。

二、比較研究：本研究同時採比較研究法，首先探討 IOL 對團結權之相關規範及解釋，以期清晰顯示團結權之全貌；其次，就其各國在團結權實踐上，如何運用國際勞工組織相關規範與文件；最後，再與我國法令制度與實務見解進行比較及檢討。

三、個案分析：本研究擬對下列三類案例進行摘要分析：一為 ILO 結社自由委員會之申訴案件；二為各國法院裁判引用國際公約或結社自由委員會案例見解之案件；第三為我國法院及行政機關相關案例。有關 ILO 結社自由委員會之申訴案件由於數量龐大，因此以一九八〇年以後 OECD 國家之案例為研究範圍。各國法院直接引用國際公約或結社自由委員會案例作為判斷依據之案件則以 ILO 都靈訓練與研究中心（International Training Centre in Turin）所主持之「國際勞動基準與人權」研究計劃所蒐集之資料為本。¹

四、專家諮詢：有關國際勞動基準在國內適用問題，國內研究並不多見，且因其對國內裁判影響甚巨，因此擬邀學者專家參與諮詢討論，以充分瞭解實際運作之可行性暨其困難，俾強化相關建議落實之可能。

第三節 研究架構與內容

本研究主要內容包括以下數項：

¹ 本項研究計劃由聯合國贊助，都靈訓練與研究中心執行，自 2000 年開始進行，至今仍在進行中，本文相關資料之取得係透過參與該研究計劃之我國學者黃越欽教授惠予提供。

（一）國際勞工組織對團結權之保障

1. 國際勞工公約與建議書
2. 結社自由委員會之組織與運作

（二）團結權之內涵

1. 團結權與其他基本人權之關係
2. 組織權
3. 活動權
4. 不受干預之權
5. 參與諮商權

（三）國際基準在國內之應用

1. 傳統理論
2. 國際趨勢
3. 各國實際案例探討

（四）我國團結權保障之發展

1. 法制基本架構
2. 工會組織之現況
3. 個案分析
4. 法制與實務之檢討

（五）結論與建議

第二章 國際勞工組織對團結權之保障

第一節 國際勞工組織有關團結權之規範

壹、概述

團結權係勞動者憑以組織團體捍衛會員利益之勞動基本權，為勞動者集體基本權之基礎之基礎，不透過團結權則無以行使團體交涉權與爭議權。團結權更為基本人權不可或缺之部分，乃促進社會正義之要素，故此，聯合國 1948 年之人權宣言除於第二十條宣示一般集會結社自由權之保障外，更於第二十三條明確保障組織與加入工會之權利。1966 年經濟社會文化公約於第八條中列入自由組織與加入工會權、工會活動權及罷工權等，同年之公民與政治權利國際公約亦於第二十二條規定結社以及組織工會權之條款。除此之外，特別值得重視者，則為國際勞工組織（International Labour Organization）透過國際勞工公約與建議書的形式，對於工作權之保障提出原則性之規範，並藉此整合各國之立法。尤其在團結權方面，國際勞工組織基本架構之三方機制（tripartite structure, tripartism）係以團結權為基礎，無團結權則三方機制失其依附。因此國際勞工組織於 1919 年創設之初即於憲章前言揭櫫團結權之重要性，復於 1944 年之費城宣言重申此旨。²近年來為因應時勢之變遷，國際勞工組織更從所有公約中特別提出八項核心公約³，

²英文文獻並未區分結社自由權與團結權，概稱為 freedom of association，國際勞工組織之憲章、宣言及公約亦然，惟中文之結社自由與團結權概念並不一致，為區分此二者，本文除論及一般結社權或沿用公約既有中譯者外，有關勞動者與雇主組織權原則上以團結權一詞含攝之。

³ 1995 年國際勞工組織從所有公約中提出七項核心公約，後因加入 1999 年第 182 號禁止濫用童工公約，目前核心公約共有八項，包括有關團結權之保障（第 87 號、第 98 號）、強迫勞動之禁止（第 29 號、第 105 號）、歧視禁止（第 111 號、第 100 號）、童工保護（第 138 號、第 182 號）四類。

其中有關團結權者有二，即 1948 年結社自由及組織權保障公約（第 87 號公約）及 1949 年組織權及團體協商權原則之應用公約（第 98 號公約），1998 年在其工作權基本原則宣言（ILO Declaration on fundamental principles and rights at work）中亦將之列為基本權之一。

國際勞工公約有關團結權之規範最早為 1921 年第 11 號結社權（農業）公約，該公約並未對結社權加以定義，僅提出農業勞動者應享有與工業勞動者同等之結社權，其後為 1947 年第 84 號結社權（非都會區）公約。此後國際勞工組織陸續通過多項與團結權及協商權有關之公約及建議書，包括上述第 87 號公約、第 98 號公約以及 1951 年第 91 號團體協約建議書、1952 年第 94 號事業機構雇主與工人諮商及合作建議書、1960 年第 113 號諮詢（工業與國家標準）建議書、1967 年第 129 號企業內之溝通建議書、1971 年第 135 號有關為企業中勞工代表提供保障與便利公約及相關之第 143 號建議書、1975 年第 141 號農村勞工組織公約及相關之第 149 號建議書、1978 年第 151 號勞工關係（公共服務）公約及相關之第 159 號建議書、1981 年第 154 號團體協約公約及相關之第 163 號建議書等等，總計在團結權與協商權方面之公約及建議書有十六項之多。

上述公約建構團結權基本架構者則為上述第 87 號與第 98 號公約，結社自由及組織權保障公約（第 87 號公約）係國際勞工組織於一九四八年第三十一屆大會中通過之公約⁴，至 2003 年止共計有 142 個國家批准此項公約。⁵其內容包括：勞動者及雇主組織權之保障、勞動者及雇主組織自主權之保障、國家（主要指行政機關）干涉之禁止等。組織權及團體協商權原則之應用公約（第 98 號公約）國際

⁴民國七十六年內政部編印之國際勞工公約與建議書誤書為第十三屆大會通過，九十一年行政院勞工委員會編印之更新版中並未改正此項錯誤。參照 Database of international labour standards, <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>。

⁵參照國際勞工組織有關公約批准之統計資料, <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>。

勞工組織於一九四九年第三十二屆大會中通過，至 2003 年止批准此項公約之國家共計有 154 國⁶，其內容主要包括：反工會歧視行為之禁止、禁止支配介入等。

貳、國際勞工組織對團結權內涵之規定

由於國際勞工公約之內容極為簡要，因此國際勞工組織有關團結權保障之內涵為何，最主要依據結社自由委員會從歷年申訴案件中彙整出多項基本原則，包括工會及會員公民權利之保護、保障對象與成立要件、自由組織與加入之權利 等等，計有十七類原則性規範。惟結社自由委員會對團結權之保障採較廣義之見解，將協商權及罷工權視為主要之工會行動，對之有相當詳細之詮釋，然本文則僅限於狹義之團結權範圍之探討，有關協商權與罷工權則不在本文探討範圍。因此作者將團結全保障之內涵之簡要分為三大項，質言之即組織權、活動權及不受干預之權，以下摘要分述之。

一、組織權

1、保障對象

第八十七號國際勞工公約第二條開宗明義即指出，「凡勞動者及雇主，無分軒輊，均應有權不經事先許可，建立並依團體之規章參加經其自身選擇之團體。」。所謂「無分軒輊」(“without distinction whatsoever”)係指，凡所有勞動者及雇主，不論其種族、政治意見及國籍，亦不論其所從事之職業類別均有組織工會或雇主團體之權。例如禁止不同種族之勞動者共同組織工會、禁止外籍勞工組織或加入工會等均與公約之原則相悖，係對團結權之侵害。⁷有關禁止特定職業類別者組織工會方面，結社自由委員會特別提出公

⁶同前註。

⁷參照 International Labour Office: Freedom of Association Digest of decisions and principles of

務員 (public servants) 應與從事其他職業者相同，享有充分組織與加入工會之權利。⁸在一九七八年之有關保障組織權及決定公共服務中工作條件程序公約 (第一五一號公約) 中，亦明文規定政府機構所僱用之所有人員，亦即公務員應享有充分工會組織權，其組織隻運作應不受政府機構之干涉。例外之情形僅限於「決策或管理階層之高級公務員，或擔任極機密性質之公務員」，且其限制應以國家法律明文規定 (一五一號公約第一條)。⁹至於軍人與警察，第八十七號公約雖允許國家對此二者之團結權加以限制，但必須以法律定之，且應嚴格加以界定。在多項案例中，結社自由委員會更明白指出在軍方所屬工廠從事工作之非軍職人員 (civilian staff in the armed forces) 應享有與其他勞動者相同之團結權。¹⁰

2、 事前許可之禁止

勞動者或雇主組織工會或雇主團體時如須經行政機關事前許可，則勞動者或雇主之組織權常因此成為空談，因此有關任何形式之事前許可制度，均被認係團結權之侵害，例如工會之組成方式、章程或其他組織規章之審核或成立過程中其他事項之事前審查均屬之。工會或雇主團體之設立，固仍須遵

the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO , 1996 , para. 208-211 , P.46 ; 以及結社自由委員會之報告 , 268th Report, Case No. 1444 , para. 522。

⁸同前註 , Digest of 1996, para. 212-218。

⁹ 1993 年 AFL-CIO 對美國政府之申訴案 (Case no. 1557) , 結社自由委員會即強調 : 公務員 (public servants) 為白領受雇者並不當然屬於決策或管理階層 (engaged in administration of the State) 。 238th Report, Case no. 1557 , para. 278。

¹⁰結社自由委員會之報告 , 295th Report , Case No. 1771, para. 499 ; 238th Report, Case No. 1279, para. 140 (a) ; 284th Report, Case No. 1558 and 1559, para. 737 (a) 。

循法律所訂之程序及形式，但這些形式要件不應構成工會或雇主團體設立之障礙或妨害組織自由。組織之登記如僅為形式之要求，則無悖於團結權之保障，但如登記之程序繁雜而冗長，且行政機關擁有一定程度準駁之權，則可能造成設立阻礙，構成團結權之侵害。¹¹至於有關設立最低人數之門檻限制，除該項人數限制導致勞動者喪失組織工會之可能，原則上得准許之。¹²

3、自由組織權

- a. 在充分安全的環境下，自主組織之工會或雇主團體，應不受政黨或其他既有團體干涉。¹³工會發起人之人身安全與言論自由等基本權利應受到充分保障，禁止暴力脅迫以及濫行逮捕拘禁等。¹⁴
- b. 工會得自主決定組織架構及其會員之資格條件。¹⁵
- c. 自主決定組織層級、類型及組織範圍，包括是否成立基層組織、聯合組織或組織產業工會、職業工會或其他類型工會。¹⁶

¹¹前揭書，Digest of 1996, para. 244-270。

¹²結社自由委員會之報告，284th Report, Case No. 1617, para. 1006; 291th Report, Case No. 1648 and 1650, para. 451; 294th Report, Case No. 1746, para. 541。

¹³參照結社自由委員會之報告，270th Report, Case No. 1500, para. 324; 275th Report, Case No. 1500, para. 353; 284th Report, Case No. 1628, para. 1026; 287th Report, Case No. 1628, para. 279。

¹⁴此類案件不勝枚舉，最近者則為對哥倫比亞政府之申訴案件，328th Report, Case No. 1787, para. 112-123。

¹⁵ 241th Report, Case No. 1326, para. 818。

¹⁶ 200th Report, Case No. 763, para. 18。

- d. 不得以法令強制單一工會制，國家法律不應特別支持或阻礙新工會替代既有工會，或以具協商權之工會已存在為由拒絕新工會之登記。¹⁷
亦即，在特定組織範圍內現有之工會組織不應成為成立新工會組織之阻礙。
- e. 不得以訂定職業表之方式，排除表列範圍以外勞動者組織自由權。¹⁸
- f. 不得對不同工會給予差別待遇，間接造成組織權之限制。有關工會代表性之規定，僅得在有關團體協商、參與政府諮商、獲選任國際組織代表時，使最具代表性之工會享有優先權，但不得使其他工會因此無法代表其會員利益或無法運作。至於如何決定合者為最具代表性之工會，應以法律明文規定客觀標準。¹⁹

4、自由入會權

- a. 勞動者有權自由決定加入企業層級或產業層級之工會。²⁰
- b. 有關禁止監督管理人員加入工會之條款，原則上雖得許可，但其範圍應嚴格限制，應僅限於代表雇主利益之人。²¹
- c. 法律得訂定合法工會安全條款之範圍，但不得以法律強制規定工會

¹⁷ 241th Report, Case Nos. 1204, 1275, 1301, 1328, 1341, para. 534.

¹⁸ 參照前揭書，Digest of 1996, para. 278。

¹⁹ 295th Report, Case Nos. 1133, para. 111 ; 297th Report, Case Nos. 1798, para. 123。

²⁰ 291th Report, Case Nos. 1648 and 1650, para. 456。

²¹ 參照前揭書，Digest of 1996, para. 318。

應採行何種工會安全條款，而應由勞資雙方於團體協約中約定之，以免國家藉此強制造成一元化工會之結果。²²

二、活動權

1、 自主運作權：工會有自主運作、自由訂定章程及其他內部規章之權，法令如對勞動者或僱主組織之內部運作詳加規定，則有行政干涉之重大嫌疑。²³

2、 自由選舉代表之權

基於對團結權之充分保障，國家雖不應對工會之選舉加以干涉，以免妨害工會自由組織與自由活動之權利，但基於促進工會民主化、尊重會員基本人權、確保選舉之正常進行、避免對選舉結果之爭議為前提所作之原則性規定，並未違背公約之要求。茲由以下數項加以說明：

a、 投票方式：於法律未有規定時，工會固然可依內部決議，採行其他投票方式，例如採記名投票、間接選舉等，但國家如在法律中規定，工會職員之選舉應採直接、普通、無記名投票者，由於此種選舉方式乃一般認為最符合民主精神、最得以保障個人投票自由之方式，因此與團結權之保障並無抵觸。²⁴惟應注意國家在此僅得作最低度之規範，因此如國家規定較為嚴格之投票方式，例如強制採間接選舉、連記法或記名投票等，則有違

²² 259th Report, Case No.1385, para. 551 ; 289th Report, Case No.1594, para. 24.

²³ 294th Report, Case No.1704, para. 156.

²⁴ 256th Report, Case No.1414, para. 126 ; 291th Report, Case No.1705, para. 323.

反團結權保障之疑慮。又，工會雖可規定會員有投票義務，但國家不應立法規定工會會員有投票義務，或對不參予選舉投票之會員處以罰款。²⁵

- b、禁止歧視：國家法令不得對工會會員在工會之選舉上有歧視性之規定，包括種族、政治思想、政黨活動等。國家法令原則上除有關成年之規定涉及行為能力之考量外，不得對選舉人或被選舉人之資格加以限制，亦不得要求被選舉人須經行政機關事前查核或認可。惟在國籍限制方面 CFA 則較有彈性，原則上應允許外籍勞動者有參與工會選舉之權，雖得為一定程度之限制，但至少於該勞工在其工作地之國家居留一定期間後，允許其有被選舉權。²⁶
- c、被選舉人之消極資格：國家對候選人之消極資格，尤其是犯罪紀錄方面，雖可為一定之要求，但應避免概括禁止或文義含混之規定，例如規定「犯不名譽之罪」，或「受有期徒刑之宣告」等，如當事人所犯之罪並不危害其擔任工會職員或領導人之能力與操守，則不因此喪失其選舉資格。²⁷
- d、禁止連任：國家就工會之職員為禁止連任之規定依 CFA 之見解係違反第八十七號公約，主要原因在於，工會內具備領導能力之會員人數可能不多，則此項禁止規定將嚴重影響工會發展，

²⁵ 294th Report, Case No.1701, papa. 317。

²⁶ 290th Report, Case No.1612, papa. 21。

²⁷ 241th Report, Case No.1285, papa. 184 ; 284th Report, Case No.1622, papa. 693。

尤其不但規定任期且對連任予以限制時，對工會選舉自由影響最為嚴重。²⁸

e、非現職員工擔任工會職務之限制：工會之職員由於係代表全體會員爭取勞動條件，理論上應具備工會會員身分，從而必須為該工會組織區域，如廠場、企業或地區內之現職員工。然如以國家法令限制工會之職員應為工會組織區域內之現職員工時，勞動者可能因遭受解僱或離職而喪失其作為候選人之資格，或被迫放棄其所擔任之工會職務，對工會自主性及會務之推動形成障礙，使工會無法真正自由選任其領導者，甚而可能因此導致雇主得藉解僱為手段，干涉工會之選舉及其活動。因此依據國際勞工組織之見解，工會選舉之候選人資格，不應嚴格以現職員工為限，而應採彈性規定，以勞動者曾於一定期間內受雇為以足，或允許一定比例之工會職員為非現職人員。同時工會代表或候選人遭解僱或離職者，除工會章程另有規定者外，不影響其在工會擔任之職務。²⁹

f、工會會員身分：法令規定應具備工會會員身分一定期間以上始得為工會選舉之候選人或擔任工會職務者，由於隱含上述有關現職人員之限制，因此要求所有工會職員均須具備此項資格

²⁸ 參照前揭書，Digest of 1996, para.388-389。

²⁹ 243th Report, Case No.1326, para. 154 ; 260th Report, Case Nos. 997, 999 and 1029, para. 28 ; 297th Report, Case No.1788, para. 362。

者，該規定係違背第八十七號公約之原則。³⁰基於對團結權之充分保障，國家雖不應對工會之選舉加以干涉，以免妨害工會自由組織與自由活動之權利，但基於促進工會民主化、尊重會員基本人權、確保選舉之正常進行、避免對選舉結果之爭議為前提所作之原則性規定，並未違背公約之要求。

- 3、 選舉爭議之解決：為避免行政機關介入工會選舉，對於工會選舉如有爭議或疑義，應由中立之仲裁者或法院處理，不應由行政機關決定。³¹行政機關雖可規定工會應將其職員名冊向主管機關報備或登記，但其僅得依工會提出之內容加以登記，並無查核或表示異議之權，僅有工會之會員有權提出異議。如有會員對選舉之程序或結果提出異議，行政機關亦僅得暫時終止報備或登記之程序，不得逕行宣告選舉無效，且為保障行政中立，避免干涉工會內部事務之嫌，工會選舉之監督及爭議之處理應由司法機關為之；行政機關對選舉之結果認為有疑義時，亦得向法院提出異議，但在法院判決確定前，並不影響選舉之有效性。
- 4、 內部自主權：工會內部組織及管理屬於工會自主權之範圍，包括會員之招募、懲戒、會費徵收、會議召開、財務管理等等，均應由工會及其會員依民主機制自主決定。以法律對工會內部選舉程序、執行機關之組成、訂定會議召開日期以及工會代表或職員任期等，均與團結權保障之旨趣

³⁰參照前揭書，Digest of 1996, para.375&376。

³¹參照前揭書，239th Report, Case No.1305, para. 297(a) 297(c); 260th Report, Case Nos. 1435 and 1440, para. 415。

不符。³²

- 5、活動自主權：工會有權自主決定其所從事之活動以保障其會員職業上利益，國家不得予以干涉。在政治活動方面，國家不得完全禁止工會從事政治活動，但為不妨害其會員之言論與意見自由，工會參與政治活動應限於與工會功能有關之事項，例如對政府社會或經濟政策表達意見、請願、以及和平的抗議、示威等行動皆屬所許。³³
- 6、協商權與罷工權³⁴：工會之職員或會員不得因從事協商或罷工行為受不利益待遇或政府之迫害；政府之立法不得妨礙自願性團體協商。³⁵
- 7、設立聯合組織及與國際組織結盟之權：工會有權成立或依其意願參與聯合組織，並得加入國際性勞工組織。國家對於成立上級工會設定過高會員門檻者，係違背團結權之原則。法令禁止國內工會接受其所結盟之國際工會之經濟援助或其他協助者，乃侵害工會結盟自由之權利。³⁶
- 8、工會之解散：工會之解散原則上應經會員大會議決，由行政機關命令解散或停止工會運作之措施，係嚴重違背團結權之保障。工會行為如有違

³²參照前揭書，Digest of 1996, para.418-446。

³³參照前揭書，Digest of 1996, para. 447-472。

³⁴有關集體協商與罷工及其他爭議行為廣義而言屬工會活動權之部分，但因其為勞動三權中重要二權，與工會組織權有目的手段關係，通常列為獨立之討論領域，因此本文僅列出基本原則，不詳加討論。

³⁵參照結社自由委員會之報告，320th Report, Case No. 1963, para. 238。

³⁶參照前揭書，Digest of 1996, para. 606-648。

背法令，依法應予解散之情形，亦應透過司法程序為之。³⁷

- 9、 諮商權：諮商權主要包含兩方面，一方面為國家制定政策或法案時應與全國性或產業層級之勞資雙方團體諮商，另一方面在企業內部採取合理化措施或轉讓、歇業、業務外包等情形時，亦應先行與工會進行諮商。³⁸

三、不受干預之權

- 1、 任何人不得因加入工會、從事工會活動、提起申訴、參加爭議行為或過去曾為工會之會員或職員，在僱用上受到不利益待遇。所謂僱用上之不利益包括：不予受雇、解僱、調職、降職、強制退休或其他歧視該勞動者之行為。³⁹且不得以經濟必要性為理由允許反工會之解僱。
- 2、 工會職員與代表之保護：工會代表人及職員在僱用上應給予特別保護，並應設立預防機制，例如課雇主舉證責任證明其解僱並非反工會之行為，或工會領袖之解僱須經事前許可等，以保障其得以獨立自主行使職權。為免於勞動者因參與工會活動或擔任工會職務而受報復，各國通常在其保護規定中設有對象、人數及保護期間之規範。依據國際勞工組織所做的一份調查報告，其他國家之保護規定除對現任代表之解僱或不利益禁止外，尚包括針對工會籌組發起人自發起至工會成立後一定期間、工會代表任期結束後一定期間（多數為六個月）特定人數之工會代表候

³⁷參照 279th Report, Case No.1581, para. 469 ; 279th Report, Case No.1592, para. 177。

³⁸參照 286th Report, Case No.1609, para. 435 ; 291th Report, Case No.1708, para. 189 ; 297th Report, Case No.1767, para. 302。

³⁹結社自由委員會曾在一些案例中指出假性升遷（artificial promotion）亦為對工會之干預行為，參照：278th Report, Case No.1534, para. 472b。

選人選舉期間及選後一定期間 等之解僱或不利益待遇之禁止。⁴⁰

- 3、 工會會所及財產之保護：除法律明文規定或法院之命另外，國家機關，包括軍隊及警察，不得強行進入或搜索工會會所。
- 4、 禁止雇主干預：第九十八號公約明文規定，凡旨在促進設立受雇主或雇主組織控制之工人組織，或對工人組織與以財物或其他方式之支持，以冀將該工人組織至於雇主或雇主組織控制下者，即屬干涉工會之行為。
(第二條第二項) 因此為保障工會得充分自主運作，國家應禁止反工會之行為及雇主之支配介入，例如對部分勞動者提供優惠使其退出工會等，並建立中立且迅速之申訴處理程序。⁴¹
- 5、 行政機關應避免介入工會內部事務，工會內部爭議如選舉爭議等，行政機關不應介入，應由法院或中立之仲裁人加以判斷。⁴²尤其在公務員之組織方面，第一五一號公約特別提出，公務員之(工會)組織應享有充分獨立，並充分保障其設立、運作及行政不受任何政府機構干涉。凡是促使公務員組織受到政府機構之支配，或以財經及其他方法支持公務員組織，進而達到受政府機構控制之目的，皆應視為已構成對該組織之干涉(第五條)。

⁴⁰參照：International Labour Organization, *Fundamental Principles and Rights at Work: A Labour Law Study*, 2003, p. 8 & p. 35。

⁴¹結社自由委員會曾在多項申訴案件中指出，僅規定禁止反工會之歧視行為，但未制定迅速有效處理反工會行為之程序者，無法充分保障勞動者之團結權。例如：289th Report, Case No.1594, para. 23；297th Report, Case No. 1618, para. 22。

⁴²參照 Digest of 1996, para. 761 以及 256th Report, Case Nos.1435, 1440 para. 415；277th Report, Case No.1522, para. 32。

- 6、以改善勞動者社會經濟地位提昇其生活水準為目的之勞動者互助組織或勞資合作團體⁴³，應與工會區分，前者應避免涉入工會活動，尤其是協商權；國家立法亦應尊重工會權能，不應給予互助合作組織優惠待遇造成工會之歧視。⁴⁴

第二節 國際勞工組織團結權保障機制

國際勞工組織為促進各會員國對國際勞工公約與建議書之普遍實施，設有專責監督機構。對於一般公約與建議書實施狀況之監督機構有「公約與建議書實施情形專家委員會」，以及「公約與建議書實施情形大會委員會」。但國際勞工組織由於對團結權之重視，因此針對有關團結權實施狀況另外設有特別監督程序，以強化團結權相關公約與建議書在各國之實施。國際勞工組織團結權保障之特別監督機制有二，一為成立於 1950 年之結社自由調查與斡旋委員會（Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association，FFCC），其委員雖由理事會任命，但為一獨立委員會；另一為直屬理事會（Governing Body）之下，成立於 1951 年之結社自由委員會（Committee on Freedom of Association，CFA）。兩者均係處理有關會員國違反團結權保障之申訴案件，前者係以事實調查為主，後者則針對申訴案件作成裁決並對被申訴之國家提出建議。由於結社自由委員會成立迄今已滿半個世紀，接受將近 2500 件申訴案件，作成裁定者至 2003 年底已逾 2300 件。⁴⁵藉由案件之累積，不斷充實團結權之內涵，並對公約賦予完整之解釋，

⁴³國際勞工組織將此類團體稱為 solidarist association，參照 Digest of 1996, para.772-780。

⁴⁴參照 278th Report, Case No.1443, para. 188、191c；281th Report, Case No. 1568, para. 188、380。

⁴⁵參照結社自由委員會 2004 年三月在國勞大會中第 333 次報告。

<http://www.ilo.org/ilolex/english/cfarepsq.htm>

使得團結權之保障有更為清晰之指標。

壹、國際勞動基準實施之一般監督機制

一、公約與建議書實施情形專家委員會(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations , CEACR)⁴⁶

依據國際勞工組織憲章第十九條、第二十二條及第三十五條之規定，各會員國應就公約批准現況及針對未批准之公約定期提出報告，對已批准之各項公約亦應定期提出為達成公約之效力在內國所採行措施之書面報告，各國政府並應將此報告之府本分送其國內最具代表性之雇主團體與勞工團體。⁴⁷為審查上述報告，國際勞工組織自一九二六年起設立公約與建議書實施情形專家委員會(一般簡稱專家委員會 (Committee of Experts))，其組成包括委員二十人，主要為具有深厚法律素養之學者專家，由國際勞工組織理事會由世界各國選任。專家委員會為一獨立之委員會，每年依據各國提出之報告對其國際勞動基準之實施情形，主要係針對各國之法律規範與實務運作是否符合已批准之公約之原則以及各會員國是否尊重國勞憲章中所規定之義務兩方面加以觀察，而後提出中立客觀之評估與審查報告。專家委員會之審查報告則提交大會，在「公約與建議書實施情形大會委員會」中進一步加以討論。

二、公約與建議書實施情形大會委員會(Conference Committee on the Application of Conventions and Recommendations)

公約與建議書實施情形大會委員會 (簡稱大會委員會 (Conference Committee))

⁴⁶ 參照國際勞工組織有關專家委員會之說明。 <http://www.ilo.org/ilolex/english/ceacrrepsq.htm>

⁴⁷ 報告之期間通常為兩年，各國每年應針對何項公約提出報告，國際勞工組織均發佈於其網站。

為國際勞工組織大會下設之委員會，採三方架構 (tripartite) 之組織型態，由勞、資、政三方代表組成。委員會由 225 個會員代表組成，其中 119 人為政府代表，雇主代表 24 人，勞動者代表 82 人，並有 41 位非政府組織之代表以觀察員之身分參與。大會委員會以專家委員會之審查報告為依據，並參酌各國政府提出之書面或口頭報告，對公約與建議書實施情形加以討論，勞工代表及雇主代表對各國報告書內容之正確性，亦得提出批評與指責。大會委員會並得就專家委員會之審查報告中選擇特定案例 (通常係由雇主與勞工團體之代表提出建議)，邀請當事國政府代表對專家委員會之意見提出回應。

貳、有關團結權保障之特殊監督機制⁴⁸

一、結社自由調查與斡旋委員會

結社自由調查與斡旋委員會係由九位公正人士所組成，委員由理事會聘任，但獨立行使職權，案件調查之進行一般由三位委員共同承辦。結社自由調查與斡旋委員會之任務主要在於調查由理事會所交付有關侵害工會結社自由之申訴案件，其程序上首先向提出申訴之勞工團體或雇主團體以及受申訴之會員國政府要求提供相關資料，包括法規及相關文件資料，亦得請求國際或內國相關勞工組織或雇主組織協助提供資訊。必要時亦得組織聽證委員會 (Commission of Inquiry)，由三位受敬重之中立人士組成，得依案件需要聽取雙方陳述理由，訪問相關人員，包括勞工領袖、學者專家、新聞記者等，該國政府不得對之加以阻撓。委員會最後向理事會提出案件事實之報告，並提出處理建議，受申訴國政府不接受委員會所提出之建議時，亦得將之轉由國際法庭處理。

⁴⁸ 參照 Tajzman, D./Curtis, K., Freedom of association: A user's guide , Geneva, International Labour Office, 2000, pp.4-5。

二、結社自由委員會

結社自由委員會由理事會九位理事組成，本委員會亦屬三方架構之組織，須包括勞、資、政三方代表，其主要任務在於審理違反結社自由之申訴案。與結社自由調查與斡旋委員會相同，不論受申訴之會員國是否批准團結權相關之公約，結社自由委員會均有權對申訴案件加以審理。就案件之事實有不明確時，結社自由委員會得轉由結社自由調查與斡旋委員會進行調查，並得要求申訴及被申訴雙方提出必要資料與證據，但其並不舉行聽證會，亦不接受口頭陳述，僅進行書面審理。向結社自由委員會提出之申訴案，必須透過相關全國性勞工或僱主組織，或有關國際性組織，例如國際自由工會聯合會、國際金屬工會聯合會 等等。

第三節 結社自由委員會案例分析

結社自由委員會成立迄今已逾 50 年，審查近 2500 件申訴案件。依學者於 2001 年結社自由委員會滿五十週年時所作之研究，1951 年至 2001 年之申訴案件中，依地區分布，拉丁美洲國家九百三十九件，占所有案件之 44 % ；歐洲五百二十七件，占 25 % ；非洲二百七十八件，占 13 % ；亞洲二百六十四件，占 12 % ；北美洲一百三十四件，占 6 %。⁴⁹結社自由委員會受理之申訴案件呈現不斷成長之趨勢，惟如以 1971 年至 2000 之案件數觀察，1981 年至 1990 年之案件數較 1971 年至 1980 年其成長幅度並不大，然 1991 年至 2000 年之申訴案件數激增為前一個十年之兩倍。⁵⁰

⁴⁹ Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon , The Committee on Freedom of Association : Its Impact over 50 Years , Internaitonal Labour Organization, 2001 , p. 11 & 71。

⁵⁰ 同前揭書 , p. 22 & 72。

另在本研究中筆者針對一九八〇年以後有關 OECD 國家之申訴案加以探討，分析如下：⁵¹

首先在三十個 OECD 國家中，批准第八十七號、第九十八號與第一五一號國際勞工公約之情形如下：三項公約皆批准者有比利時、丹麥、芬蘭、法國、希臘、匈牙利、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國等十七國。批准第八十七號、第九十八號二項公約的國家則有澳大利亞、奧地利、捷克、法國、德國、冰島、愛爾蘭、日本、斯洛伐克等九國。至於上述三號公約皆未批准者則僅有美國與韓國。（參見附表一）

然不論是否批准上述公約，本於國際勞工組織成立之目的即在於改善各國勞動條件與促進團結權，尤其對於團結權之重視更設置了結社自由委員會，因此國際勞工組織認為，不論各該國是否批准結社自由公約任何申訴皆可向委員會提出，國勞組織基於成立宗旨所採取的行動也不能被認為是干預國內事務，同時結社自由委員會之宗旨在於促進對工會權在法令上以及實質上的尊重，因此具有權限對工會及雇主組織的活動是否受到影響加以檢驗。委員會除可檢驗內國法令，包含法院的解釋在內，是否違反結社自由的原則外，並提供指導方針及國際勞工組織的技術支援，以引領各國法令能符合結社自由的原則。因此縱未批准公約之國家，如有全國性或國際性工會組織對之提起申訴，委員會均得加以受理並做出裁決。

⁵¹以下之資料及數據除有特別註明者外為筆者自行整理，由於已受理申訴案件之具體數字難以掌握，本研究主要以已結案之申訴案件為研究範圍。

附表一 OECD 國家批准第 87、98 號與 151 號公約之情形

OECD 會員國	申訴案件的數目	批准第 87 號公約	批准第 98 號公約	批准第 151 號公約
Australia 澳大利亞	7			
Austria 奧地利	0			
Belgium 比利時	1			
Canada 加拿大	57			
Czech Republic 捷克	1			
Denmark 丹麥	16			
Finland 芬蘭	0			
France 法國	4			
Germany 德國	4			
Greece 希臘	8			
Hungary 匈牙利	2			
Iceland 冰島	4			
Ireland 愛爾蘭	1			
Italy 義大利	0			
Japan 日本	7			
Korea 韓國	3			
Luxembourg 盧森堡	1			
Mexico 墨西哥	10			
Netherlands 荷蘭	1			
New Zealand 紐西蘭	4			
Norway 挪威	5			
Poland 波蘭	5			
Portugal 葡萄牙	16			
Slovak Republic 斯洛伐克	1			
Spain 西班牙	27			
Sweden 瑞典	2			
Switzerland 瑞士	0			
Turkey 土耳其	16			
United Kingdom 英國	12			
United States 美國	9			
總數	224	27	26	16

資料來源：筆者自行整理(: 表示有批准)

一九八〇年至二〇〇三年，對 OECD 國家之申訴案件已結案者共計二百二十四

件，其中受到最多申訴者為加拿大計五十七件，其次為西班牙二十七件，再次為丹麥與葡萄牙。奧地利、義大利及瑞士則自結社自由委員會成立以來從未受到任何申訴。（參見附表二）由提出申訴之工會觀察，主要以公務員工會五十八件為最多，其次為教師工會三十件，合計占所有申訴案件三分之一以上。（參見附表三）

附表二 OECD 會員國在結社自由委員會中申訴案件的數目表

OECD 會員國	申訴案件的數目（單位：件）
1. Australia 澳大利亞	7
2. Austria 奧地利	0
3. Belgium 比利時	1
4. Canada 加拿大	57
5. Czech Republic 捷克共和國	1
6. Denmark 丹麥	16
7. Finland 芬蘭	0
8. France 法國	4
9. Germany 德國	4
10. Greece 希臘	8
11. Hungary 匈牙利	2
12. Iceland 冰島	4
13. Ireland 愛爾蘭	1
14. Italy 義大利	0
15. Japan 日本	7
16. Korea 韓國	3
17. Luxembourg 盧森堡	1
18. Mexico 墨西哥	10
19. Netherlands 荷蘭	1
20. New Zealand 紐西蘭	4
21. Norway 挪威	5
22. Poland 波蘭	5
23. Portugal 葡萄牙	16
24. Slovak Republic 斯洛伐克共和國	1
25. Spain 西班牙	27
26. Sweden 瑞典	2
27. Switzerland 瑞士	0
28. Turkey 土耳其	16
29. United Kingdom 英國	12
30. United States 美國	9
總數	224

資料來源：ILO 網站 <http://www.ilo.org/ilolex/english/casframeE.htm>

附表三 OECD 國家向結社自由委員會申訴案件之分析（以原告類別區分）

OECD 會員國	申訴案件之數目	各級政府行政之公務員工會	教師事業之工會	軍火工業之工會	公營事業之工會	其他類別
1. Australia 澳大利亞	7	2	0	0	0	5
2. Austria 奧地利	0	0	0	0	0	0
3. Belgium 比利時	1	0	0	0	0	1
4. Canada 加拿大	57	23	17	0	5	12
5. Czech Republic 捷克共和國	1	1	0	0	0	0
6. Denmark 丹麥	16	4	0	0	0	12
7. Finland 芬蘭	0	0	0	0	0	0
8. France 法國	4	0	1	0	0	3
9. Germany 德國	4	0	2	0	1	1
10. Greece 希臘	8	2	0	0	1	5
11. Hungary 匈牙利	2	0	0	0	1	1
12. Iceland 冰島	4	2	0	0	0	2
13. Ireland 愛爾蘭	1	0	1	0	0	0
14. Italy 義大利	0	0	0	0	0	0
15. Japan 日本	7	2	1	0	3	1
16. Korea 韓國	3	0	1	0	0	2
17. Luxembourg 盧森堡	1	0	0	0	0	1
18. Mexico 墨西哥	10	1	1	0	0	8
19. Netherlands 荷蘭	1	0	0	0	0	1
20. New Zealand 紐西蘭	4	0	0	0	0	4
21. Norway 挪威	5	0	2	0	2	1
22. Poland 波蘭	5	0	0	0	0	5
23. Portugal 葡萄牙	16	6	0	1	2	7

24. Slovak Republic 斯洛伐克共和國	1	0	0	0	1	0
25. Spain 西班牙	27	8	0	0	0	19
26. Sweden 瑞典	2	0	0	0	0	2
27. Switzerland 瑞士	0	0	0	0	0	0
28. Turkey 土耳其	16	4	2	0	1	9
29. United Kingdom 英國	12	1	2	0	0	9
30. United States 美國	9	2	0	0	0	7
總數	224	58	30	1	17	118

由各案內容觀察，大多數案件之主要爭點在於協商權限制與罷工權限制方面，部分則涉及反工會歧視。以申訴案件最多之加拿大為例，四十件以上之申訴案係有關於限制或干涉集體協商，其他則為有關干涉罷工權、缺乏對歧視工會與雇主干預之禁止與保護措施、缺乏調解仲裁機制等。整體而言，目前 OECD 各國案件之特質在於，多數案件中往往因國家勞動或其他法令規定間接妨礙集體協商之進行，或有關公部門案件中，未經與工會協商或至少進行諮商即以法令制定勞動條件，以致限縮集體協商之可能性。直接否認或限制特定勞動者之團結權，禁止其組織工會之申訴案件極為少見。近年來 OECD 國家中僅土耳其及韓國受到此類申訴。就土耳其有關否認教師團結權之申訴案（Case No.1583），結社自由委員會爭對該案件在一九九一年及一九九二年兩度提出報告，促使土耳其於一九九三年批准有關團結權之三項公約（除第八十七號及第九十八號外，並包括第一五一號公約），並於同年修改法令，廢止禁止教師及公務員組織工會之規定。⁵²有關

⁵² 參照前揭書，p. 33。

一九九二年對韓國之申訴案亦為有關教師團結權之問題，其後一九九五年之申訴案雖非直接由教師相關工會提出，仍係針對禁止特定對象組之工會，結社自由委員會認定韓國之法律違背公約之原則，經委員會多次在大會中提出報告後，韓國在一九九九年亦廢止有關教師組之工會之禁止規定。⁵³

⁵³同上註，並參照 Case No.1629、Case No.1865。

第三章 國際勞工公約在國內之應用

第一節 我國工會法制之檢討

我國對團結權之明文保障始於民國十八年公佈施行之工會法，此項集體勞動關係之基本法律歷經八次修正，最近一次修正雖係在國八十九年，然該次修正僅係為符合行政程序法之要求，將過去主管機關之變動在法律上加以正名。⁵⁴因此工會法之內容實際上以近三十年未加修正。過去歷次修正因鑑於大陸時期共產黨介入與操控工會之經驗，基於非常時期法制之延續，在政治考量下，立法始終未能擺脫消極管制性質，對工會採取嚴格的管制態度，可謂之「未冠以『動員戡亂時期』之戒嚴法制」，以致工會之功能不彰。政府的勞工政策，一方面積極制定個別勞動保護法規，試圖以政府力量提高勞動者的勞動條件與勞工福利，以降低勞動者集體議價的需求，避免影響生產秩序與投資意願；另一方面則壓抑工會組織之發展，防止控制範圍外自發性工會的出現，藉以維持政治與經濟的穩定。⁵⁵時至今日，政治已經解嚴，國家也不斷朝向自由化、民主化發展，工會法之內容實有必要作通盤檢討。主管機關十餘年來雖朝修法方向努力，並多次擬定修正草案，雖歷有進步，然至今觀念上仍有多項問題未予釐清，因此以下即藉由上述國際勞工組織所歸納之原則，檢視我國工會法制。

一、組織權之保障

⁵⁴修正條文為第三條省級主管機關之刪除，以及第五十九條、第六十條內政部修正為中央主管機關。

⁵⁵有關我國工會政策之發展，詳見：李允傑，臺灣工會政策的政治經濟分析，民八一。

我國工會法採強制組織強制入會原則，並以法律強制規定單一工會之形成，同時有關工會之設立，依工會法第九條似採登記制，然實際上由於對工會名稱、組織區域之嚴格限制，產職業工會分業標準表之訂定，以及第三十一條行政機關得函請變更章程內容等規定，實際上工會之設立形同核備制，須經行政主管機關之事先核准。凡此種種皆屬侵害團結權中有關組織權保障之規定，惟九十一年五月之工會法草案已將上述大部分限制刪除，大幅改善工會之組織權利。

然我國子之權保障重大之問題在於團結權保障對象範圍之限制上。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」，此項條文在工會法修正草案研議過程中，迭有爭議。民國八十四年大法官釋字第三七三號解釋甫公佈之初，學界及實務界對之莫不寄予厚望，然而由於釋憲者對於團結權內涵缺乏認識，此號解釋不但未能發揮釋憲功能，釐清並強化團結權之保障，甚且與國際勞工組織所規範之原則背道而馳。

如前所述，我國工會法由於歷史背景因素，法政策上自始由消極管制而非積極促進出發。然民國十八年之工會法對於國家行政機關及教育事業之勞動者，係採開放態度允許其組織工會，僅對其協商權加以限制。⁵⁶直至三十二年全文修正時，始修正為「從事國家行政機關之員工及軍事工業之工人不得組織工會」(第六條)，三十六年復修正為現行條文。惟查修法之際抗日戰事方殷，顯然難脫戰時心態，其後三十八年、六十四年兩次修法又值戒嚴時期，據此而論，工會法之本質似乎應認為係未冠以非常時期名稱之非常法制或戰時法制。然釋憲者並未由歷史發展過程檢驗本條之由來，遂自始無法跳脫原條文之束縛，造成解釋文在法理

⁵⁶民國十八年工會法第三條規定：「國家行政交通國營產業教育事業公用事業各機關之工人得援用本法組織工會」；第十六條規定：「第三條所列舉各種事業之工人所組織之工會無締結團體協約權」。

上進退失據。

又釋字第三七三號解釋文中略謂：「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」。此項見解將「教育事業之員工」區分為二類，一類為從事教育工作者，另一類則為從事教育事業之服務性工作者，以工作內容之不同作為是否享有團結權之判斷標準。然此正為國勞組織所指摘，並一再強調凡所有勞動者，不論其從事何種職業，不論係從事公共服務或營利事業，亦不論其雇主為國家行政機關或私人事業，均應享有團結權。就教育事業而言，在其他國家，除人權觀念較不發達之國家者外，禁止教師及教育事業之其他受雇者可謂絕無僅有；就申請釋憲當事人之公立小學受雇人身份而言，國際勞工組織再 1994 年的一份調查報告中亦再次重申，所有公共部門之受雇者（包括公務員（public officials）），不論係受雇於中央或地方行政機關，不論其名稱為何，均應享有團結權。⁵⁷本號解釋雖認為禁止教育事業技工、工友組織工會係侵害勞動者結社權，然而從反面推論，卻因此肯定教育工作者團結權禁止之正當性，造成對特定職業類別勞動者之歧視，侵害教育工作者團結權。

由於第三七三號解釋文末段指出，「為基於教育事業技工、工友之工作權性質，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」，以及上述反面推論之結果，遂造成各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工之團結權係可禁止或加以限制之印象，提供立法及行政機關干涉之論據。從而不論有關現行法中有關教師會之規定或擬議中之公務人員協會法草案，立法上

⁵⁷ ILO General Survey, 1994, Freedom of association and collective bargaining, para. 48, 49.

均存在不當干預之情形。尤其由現行教師會之功能觀察，毋寧較接近於國際勞工組織所稱勞資合作組織，以此取代工會正係對團結權之侵害而非保障。⁵⁸在前述 OECD 各國案例中吾人亦可得見各國對於估物員及教師之團結權均予以承認及保障，唯獨我國至今仍對之爭論不休，甚而以公務人員協會、教師會等假工會取代，在人權保障上實屬汗顏。

二、活動權之保障

工會法有關職員選任、會議召開、經費等皆詳加規定，並將之視為強行規定。以八十九年中國鋼鐵股份有限公司產業工會理事長直選案為例，行政院勞工委員會認為法律規定理事長應間接選舉，工會採直接選舉方式係牴觸現行法。⁵⁹甚至高雄市政府勞工局以尊重會自主允許中鋼會直選理事長之章程修正案備查，竟遭監察院予以糾正，可見得行政機關對工會自主活動權之陌生。⁶⁰另外主管機關得撤銷工會之選舉或決議（第三十條）、工會與外國工會之聯合應經主管機關之認可（第三十四條）、主管機關得不經司法程序逕行解散工會（第四十條）等規定，亦均不符國際勞工組織所訂之原則。工會法第十六條規定工會之理事、監事須具中華民國國籍，與國際指標有一定之差距，此外依第六條及第十二條規定之反面解釋，使勞動者於離開其任職之廠場時立即喪失工會會員資格，其擔任理監事者亦從而喪失理監事之身分及工會代表權，與國勞組織認為工會代表不因離開企業

⁵⁸參照前述貳之三之 6。

⁵⁹參照台九十勞資一字第 00 五二四二九號函；另八十七年勞委會函覆中華電信股份有限公司產業工會及八十九年函覆中鋼工會均採此見解。

⁶⁰參照：監察院（九一）院台財字第 0 九一二二 00 二二二號函暨糾正文。

工作即喪失代表權之見解不符，尤其在工會代表遭不當解僱時，更因此使工會之活動受到干涉與阻礙。又，審議中之工會法草案已將有關職員選任之方式任期等限制加以刪除，但草案第三十條仍然維持主管機關一定程度之撤銷權，似仍有干涉工會活動自主之嫌。

此外，有關不當勞動行為之禁止、工會歧視之禁止與工會自主權之保障方面，工會法第三十五調至第三十七條雖有規定，但並不周全，包括工會發起人及工會代表參選人之保障、勞動者參與工會活動之保障以及第三十七條保護期間之限制規定等，均有待規定或予以改善。另外實務上第三十五條及第三十七條之違法解僱或不利益待遇之舉證責任由勞工承擔，亦有所不當，同時有關工會職員或代理人，其民、刑免責範圍仍不明確。以工會法草案而言，雖已刪除相當多現行法對工會活動之不當限制，但對活動權之積極保障以及不利益待遇之禁止方面仍有未洽之處，實仍有改善之空間。

三、禁止干預

為保障工會之自主活動，禁止來自雇主、國家甚或其他工會之干預有其必要。我國工會法制過去在這方面較為薄弱，亦欠缺有效之救濟機制。修正草案第三十三條修正原三十六條規定，對雇主不當勞動行為有較週延之規範，同時在勞資爭議處理法修正草案中亦增訂裁決制度，以解決不當勞動行為相關爭議，對於雇主之干預行為有較完善之保護。然而就國家干預之禁止方面，有關工會職員選舉由主管機關派員「指導」之規定（第九條）雖已刪除，但草案第二十七條主管機關之查核權、第三十四條經會員請求解散工會之職權等，是否已涉及工會之干預，仍有待詳加審查，唯目前在於教師工會與公務員工會所受到之干預實無庸置疑。然而榜於團結權之保障與自願性協商優位之原則，政府部門部應繼續抱持鴕鳥心態，閉門造車，而應盡速回歸國際所廣泛承認之基本原則。

第二節 國際勞工公約在國內之適用

國際勞工公約在我國之適用，早期多見於立法方面，例如民國七十一年勞動基準法草案中，第五條有關強迫勞動之禁止規定，第二十一條基本工資之規定，以及第二十五條同工同酬之規定等，行政院在草案條文說明中分別提出我國已批准之國際勞工組織第二十九號「廢止強迫勞工公約」、第二十六號「創設釐定最低工資機構公約」及第一〇〇號「男女勞工同工同酬公約」等作為立法依據。⁶¹近期則民國九十年通過之兩性工作平等法，行政院勞委會向立法院提出之草案說明亦指出，「國際勞工公約將兩性工作平等權列入勞工之基本人權，國際經貿組織亦強調尊重勞工人權及歧視障礙之排除」。在司法方面，民國九十一年八月二日司法院釋字第五四九號解釋，針對勞工保險條例第二十七條及第六十三條至六十五條之規定，在解釋文及解釋理由書中提出，應就相關事項「參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計」，⁶²此乃我國釋憲史上首次以國際勞工公約作為釋憲審查之參考，實具有指標性意義。

國內近年來誠如上述對國際公約漸趨重視，惟廿世紀末、廿一世紀初，世界各國紛紛透過司法制度，突破國家主權藩籬，將有關人權保障之國際公約引用為法院審判之依據，尤其有關勞工結社自由方面，各國法院更進一步直接引用國際勞工組織結社自由委員會或專家委員會之意見，甚至以結社自由委員會案例與原則彙編（Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO）中所述之原則作為判斷內國法違憲與否之依據。茲舉

⁶¹ 參照立法院，勞動基準法案，頁七、十二、十三。

⁶² 參照司法院秘書處編印，司法院公報，第四十四卷第九期，九十一年九月，頁一以下。

以下數例：⁶³

- 1、 阿根廷 “ Vargas, Bernardo Silenio c/ Poder Ejecutivo Provincial, Ministerio de Salud y Accion Social de la Provincia s/contencioso administrativo ” (6/10/1998) n.565 (First instance tribunal) 乙案中，工會介入調查有關醫院廢棄物處理，醫院方面抗辯工會此項行為之合法性。一審法院依據國際勞工組織結社自由委員會 1985 年案例彙編第 175 項，主張工會有權從事此項調查，蓋工會有自由取得資訊、表達意見之權利。
- 2、 加拿大 Reference Re Public Service Employee Relations Act, (1987) 1 R.C. S. 313 (Supreme Court of Canada)(Per Dickson C. J. and Wilson J. dissenting), 有關邦立法禁止公務員罷工是否違憲乙案中，加拿大最高法院認為國際之公約、宣言、判決、準判決及慣例，對釋憲而言均係密切且極具說服力之法源。
- 3、 哥倫比亞憲法法院在 Sentencia de la Corte Constitucional de la Republica de Colombia n. T-568/99 乙案中，就 (有關勞工結社自由) 國際義務在國內是否得強制執行之問題，認為 ILO 專家委員會之意見書具有拘束力，為憲法之一部份，同時廣義之憲法應包括：哥倫比亞憲法、ILO1948 年第八十七號結社自由及組織權保障公約、1949 年第九十八號組織權及團體協商權公約、1948 年世界人權宣言、1966 年國際經濟社會與文化公約、美洲人權公約，以及結社自由委員會審理案件之意見書等。結社自由委員會與專家委員會之意見書，得作為國內憲法實施之檢驗標準與原則。另在 Impugnacion por inconstitucionidad planteado por Luis Velasco Parrado y Otros, (11/1988) no.1874 (2881-E) 乙案，國家以行政命令授權行政機關干預工會內部事務、終止工會活動，哥國最高法院認為該項行政命令

⁶³ 以下案例引用自 ILO 都靈訓練與研究中心(International Training Centre in Turin)所主持之「國際勞動基準與人權」研究計劃所蒐集之基礎資料。

不但違反憲法，也違反 ILO 第八十七號及第九十八號公約，藉由援引公約強化內國法。

4、巴拉圭 Arq. Francisco Vallejos y otros v. Corproacion de obras sanitarias-Dorposana v. Cumplimento de contrato colectivo, sentencia n. 90 del Tribunal de Apelacion el lo Laboral del 04/08/00 乙案中，上訴法院就團體協約是否有溯及效力之問題，雖然巴拉圭並未批准 ILO1978 年第一五一號「勞工關係（公共服務）公約」，仍直接引用該號公約及第一五九號「勞工關係（公共服務）建議書」之內容作為判決依據，使國內法之解釋與國際勞工公約相符。又在 Accion de inconstitucionalidad planteada por la Central Unitario de Trabajadores (CUT) y la Central Nacional de Trabajadores (CNT)，(23/9/2000) n. 35 乙案中，最高法院認為，經國會批准之 ILO 公約具有超法規之價值，基於不可低貶之原則，國家立法不利於勞工時，得直接援用國際公約，因此法院直接基於 ILO 第八十七號公約，認為以行政命令規定工會代表選舉規範與程序乃屬違憲。

5、羅馬尼亞 Sentencia Civila NR. 4100, Jedecatoria Brasov (30.03.2001) 乙案，法院直接適用 ILO1948 年第八十七號結社自由及組織權保障公約及結社自由委員會之案例，認為雇主主張「工會成立當時，非受僱於該產業之人不得擔任工會之代表」，此項主張為無理由，蓋法律之有關規定違反結社自由及組織權保障公約，以及 1994 年 ILO 專家委員會對結社自由權調查報告之意見書。

6、智利最高法院在 Carlos Castro Cortes v. Wackenhut-Chile, (1/8/2001) n.2549-01 乙案，在內國法有疑義時，直接援引 1949 年第九十八號組織權及團體協商權公約，認為就工會代表應特別保護 另在 Victor Amestica v. Santa Isabel S.A. (19/10/2000) n. 10. 695 該案中，在成立大會召開前籌備過程中勞工代表解僱合法性問題，由於不同的勞動法規彼此矛盾，最高法院亦直接援引第八十七號與第九十八號公約作為判決依據，認為勞工字當選時起即為工會法定代表，不因雇主是否收到通知，亦不因該工會是否已依法成立而受影響。

7、 哥斯大黎加 *Varios representantes sindicales v. Instituto Costarricense de Ferrocarriles*, (7/12/2000) 95-1168-0213-LA 有關工會代表解僱乙案，最高法院援引 ILO 第八十七號公約、第九十八號公約、第一三五號勞工代表公約、第一四三號勞工代表建議書，綜合上述公約與建議書，認為本件解僱乃不公平解僱，解僱無效，並應支付受解僱之工會代表損害賠償。在 1999 年最高法院亦曾引用第一三五號公約，判決一件有關解僱勞工代表與工會會員之案件，認定解僱無效。

64

8、 以色列勞動法院在 *Horn et Loboviech v. the Histadrut*, (23/7/2000) collective dispute Appeal 1008/00 (National Labour Court) 乙案中，直接適用第八十七號公約與第九十八號公約作為判決依據，認定以參加工會為理由解僱勞工明顯違反公約所保護之權利。另在 *The Histadrut v. Bezek-Isreal i Communications Company Inc.* (27/2/1992) 33-148/52 (National Labour Court) 該案中，勞動法院直接引用結社自由委員會之案例，認為界定產業(電訊通信) 是否為具有民生重要性事業，應依據 ILO 第八十七號公約及 1996 年結社自由委員會案例與原則彙編第 540-544 段之闡釋，據此法院判定電訊通信不包括於民生重要性事業範圍內，為保護勞工權益，工會所進行之罷工乃屬合法。在 *Markovich Leon v. The Histadrut*, (1975) 6 P.D.A. 197 乙案中，就有關在現存工會以外另行成立新工會、雇主企圖干預工會章程等問題，勞動法院亦直接引用第八十七號公約與第九十八號公約，認為雇主上述行為侵害結社自由權，蓋結社自由權包括勞工得依自己之選擇加入與組織工會之權利。

9、 斯洛凡尼亞 *Independent Trade Union of Slovenia v. The Act on*

⁶⁴ *Varios operaios industrials v. Fertilizantes de Centro America Sociedad Anonima*, (3/9/1999) n. 95-300114-417-LA (Supreme Court)

Representativeness of Trade Union n. 13/93, (5/2/1998) U-I-57/95 乙案，國內法規
定得依行政機關或僱主之決定解僱工會代表，憲法法院於審查該項法規是否違憲
時，援用 1950 年歐洲人權及基本權保護公約第十一條、ILO 第八十七號及第九
十八號公約、1961 年歐洲社會憲章第五條等，檢驗該法是否與憲法及國際規範
相合致。

10、 西班牙 Recurso de ampro n. 683/1983 , Sentencia n. 73/1984 (27/6/1984) ;
Recurso de ampro n. 173/82 , Sentencia n. 4/83 (28/1/1983) ; Recurso de ampro n.
162/82 , Sentencia n. 12/83 (22/2/1982) 等三案，就國內法要求須加入工會為會
員始得參與集體交涉之規定，憲法法院援用公約審查本國法是否與憲法及國際基
準相合致，1982 年之案件並同時援引結社自由委員會之案例，最後獲致合憲之
判斷。

上述案例中，各國法院引用國際公約及其相關文獻，或作為檢驗內國法律是否違
憲之依據，或用以補充內國法律之不足，或於內國法律規定有疑義時作為法律解
釋之指導原則，甚而將之視為具有超法規之價值之基準性規定，國家立法不利於
勞工時，得直接援用國際公約。凡此均可得見，各國對國際勞工公約與建議書及
公約實施監督機關，包括結社自由委員會、專家委員會等意見之尊重與重視。

我國自退出聯合國後，亦不再為國際勞工組織之會員國，早期在立法時尚以公約
為張本，然近二十年來在勞動事務方面，立法上似與公約各行其事，互不相涉；
在行政與司法上則除大法官釋字第五四九號解釋外，從未見引用公約作為解釋之
指導原則者，更遑論在法律顯然有悖於公約時，以公約作有利於勞動者之解釋，
以保障勞動者權益。

本研究徵詢學界與實務界專家學者有關國際公約在我國適用可能性，一般咸認為
在具體個案中行政與司法機關可將國際勞工公約視為法理引為法律補充解釋之
依據，然而如法律違背公約之原則，則僅有提出釋憲一途；普通法院因傳統上較

為保守，且因我國集體勞資爭議之訴訟案件極少，透過普通法院之途徑似較不易。亦有學者提出，在法律違背公約或行政機關不當干涉工會自主權時，由於我國有少數工會已加入國際性工會為會員，例如全國總工會為國際自由工會聯合會（ICFTU）之會員，或可能透過國際性工會聯合組織向國際勞工組織提出申訴，抑或藉由 WTO 與 ILO 的合作，在此架構下，在國內有違反公約與原則時，向 ILO 或是其下的 CFA 來作申訴。不過我國工會加入國際工會組織者畢竟為極少數，甚且工會本身對國際勞工組織、國際勞工公約與建議書等均相當陌生，透過國際途徑尋求奧援似有其困難度。此種困境在短期內似乎無法根本改善，只有透過各方努力，使各界對國際勞工公約之普世價值有所認識，如此方能與國際潮流同步發展。

第四章 結論

團結權之保障為勞動三權之首，蓋無團結權，協商權與爭議權即無所從出。我國由於特殊歷史因素，造成對團結權內涵欠缺真正的了解，雖不至於如某些中南美國家對工會之領導者濫行逮捕拘禁，然保障亦尚非周全。國際勞工組織作為國際上經驗的大熔爐，國際勞工公約提供立法之基本準則，其所處理之眾多案例適可作為我國之殷鑑，而其匯集整理而成之原則，則可供立法之具體參考，並作為司法與行政解釋之最高指導原則。我國雖非國際勞工組織之會員國，但鑒於團結權之人權保障性質，及國際勞工公約與建議書之普世價值，對於勞動者團結權之保障應力求與國際同步，以盡到作為國際社會一員之責任。

附錄一

會議主題：

「由國際勞工公約展望我國團結權之具體實踐」之專家諮詢座談

會議時間與地點：

2004.06.14 下午兩點於政大勞研所

會議參與人員：

主席 王惠玲

與談專家 邱駿彥、張其恆、焦興鏘

紀錄 曾宛婷、曹慧貞

會議討論大綱：

- 一、普通法院援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻作為法源之可行性及其困難？
- 二、憲法法院援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻作為釋憲審查依據之可行性及其困難？
- 三、行政或司法機關援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻解釋內國法律或填補立法缺失之可行性及其困難？
- 四、援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻以強化團結權（及其他勞動基本權）內涵，可行之途徑為何？

會議進行紀錄

主席（王惠玲，以下簡稱王）開場白：本研究計劃的題目為「由國際勞工公約展望我國團結權之具體實踐」，主要的研究內容為國際勞工組織（ILO）的結社自由委員會（CFA）的申訴案例與 CFA 的摘要（digest）中的一些原則，以此來看是否能在其中能找到一些指標。目前我國的工會法正在作一些修正的立法，希望能在其中找到一些立法的參考。另外，在 ILO 杜林國際訓練中心（ITC-ILO）所做的研究顯示，很多國家在憲法法院和一般的司法機關的案子上，不但會引用公約的內容，還會引用一些案例彙編、調查報告的見解。個人想了解是否我國的司法機關或是行政機關也有類似如此運用的可行性，所以藉此計畫來徵詢各位專家的意見。在黃越欽教授所提供的資料上有寫到，是可以作為解釋的依據，個人很想知道是否有更進一步利用的可能性。

張其恆（以下簡稱張）：雖然這個題目是較偏向法律面的，但是我想從其他方面，從兩個角度來看。

（一）第一個角度是，從反面來看，在 ILO 的 CFA 中，台灣政府有可能成為被告嗎？台灣的工會能成為原告嗎？我覺得可以從兩點來看這個問題：

1. 是從世界貿易組織（WTO）的角度，我們知道 WTO 和 ILO 有一個合作關係，這種關係是否也能擴及到台灣的案例上呢？我認為是可以的。ILO 的全球化委員會正在推動一個合作方案，如果這部分可以延伸的話，那應該是可以擴及其他國家的案例的，所以在這方面是有運作的彈性的。

2. 是在 ILO 中台灣的代表權的部分，在退出聯合國之後是由中共作代表，目前中共是完全不幫忙的狀態，之後要看在兩岸關係和緩後，可否在中共同意下（如

同當初 WHO 的高明見事件一樣)，由 ILO 也分享一些資源（如同技術支援、公約適用協助）等給台灣。這是從國際與台灣的權力結構來看利用的可能性與其途徑。

（二） 第二個角度是從台灣本身的勞資關係結構來看，我們可以先比較一下兩岸的勞資關係制度：

1. 中共在 90 年代之後，訂立了 1992 年的工會法、2001 年的工會法；在 1994 年訂立了勞動法。過去的共產黨、工會和事業單位三位一體的結構被打破了，現在它用勞動法來管企業的勞動條件，工會法的修正來調整工會的位置，在其中又建立了職代會和團體協約的制度，用來建立工會與企業之間的關係。在外觀上，它已經符合 ILO 的基本標準，雖然在結社自由上仍有問題，但是已有大致的三方結構。三方結構的核心是三方協議（tripartite），但這方面事實上還是共產黨來作控制。

2. 而台灣的三方結構，則是在第一層勞委會的正式 tripartite（例如工時案的勞資政三方）、第二層立法院的非正式 tripartite（例如立院黨團對工時案的阻擋），以及第三層臨時性的 tripartite（例如當時藍綠在經發會中協商工時案）。由以上可知，其實真正的 tripartite 是存在於黨與黨之間的政治協商。在外觀上，台灣是比較不具三方結構的，和中共相比，中共是外觀多元、內容一元；台灣則相反，是外觀一元，內容多元。從法律來看，台灣的工會法是戒嚴時期規範工會的法律，是政府控制工會的法令；而勞基法是政府控制企業的法律；處理工會和企業間締約、履約的問題的勞資爭議處理法，被用來解決勞基法的爭議，並由行政權介入。實際上，勞資雙方並不知道要如何互動，在形式規範和實質作用之間的落差很大。

而談到適用與否的問題，我倒覺得問題不大，因為 tripartite 的核心內涵 - 多元 - 在實際上已經被實踐了，現在大家都在協商，只是以政黨角力的方式做包裝，利用搭選舉便車的方式來實現。目前對於法令的修正，應該是調整勞資政的

三方結構，在內容上不像中國大陸一樣還被共黨所控制。有鑑於此，我對本題目是持正面樂觀的態度，只要執政者和法官願意利用的話，可行性是沒有什麼問題的。

王：所以張老師的意思是？

張：其實三方系統即是多元社會的產物，我們目前有多元的雛形了，再將適當的規範導入，應該是不錯的。

焦興鏞（以下簡稱焦）：張老師所提的概念是比較上位的概念，我想從比較實地的角度來看，請問那針對我國的法院來說，有可行性嗎？

張：基本上法院的判決應該要跟實際的社會有所互動，我認為就這點台灣的法院對這些東西的接受度會比中共的法院高，可能性要比中共高得多。

焦：對於這點我有個粗淺的看法，雖然您說接受度、可能性會高，但是實際上誰會去運用呢？我們可以看兩個位階，憲法法院和普通法院，這兩個法院都不一定會去愛用國際公約，我想也應該不會有人敢於愛用。

張：我的意思就是目前環境的充分條件已經夠了，但是是否要運用這些規範，就是主觀的問題了。法官不願意運用，或是素質不夠、沒接受在職訓練，我想這就是另外的問題了。

焦：另外還有當事人的問題，也就是原告是否敢於運用的問題，也就是在現行法令沒有的情況下，再去找這些出來運用。其實在這些案例中，有許多是和目前的爭端十分類似的爭議，但是我國的當事人是否會在告訴中提出來運用呢？還有一個相輔相成的問題，就是法官造法的問題，台灣的法官適不適合、或是敢不敢運用，我是持保留的態度。當然，我贊成大環境是足夠，也應該努力推廣，但是國法官的出身和訓練，一直是依法行事，他們是否知道在勞動法中還有一個上位、高層的國際規範？並且適用符合該規範的擴張的解釋？我想大部分的法官應該

都不曉得。

張：所以在適用方面可分主動適用、或是被動適用。當事人應該利用提起告訴的方式，迫使台灣不得不去運用這些公約。

焦：我想我們應該要在台灣的法院來告，而不一定是告到外面，才能迫使台灣的法院對此加以了解。就像是有關兒童人權的案子一樣，提起訴訟會迫使律師和法官們不得不知道這些相關的公約。

我想這也是國際的趨勢，非這樣不可，尤其是現在全球化產生了許許多多國籍公司，它們都會找尋勞動條件比較差的地方投資，例如中國、印度、越南等等。現在也有一項有意思的趨勢，就是美國的人權團體會到美國的法院，控告美國籍的跨國公司到外國投資時違反公約，像是兒童人權或是團結權等等。而到目前為止，這些案子都沒有成案，因為該企業不敢讓它成案，怕它會影響企業形象。這些團體是利用企業本身的行為準則來打這些官司，這些企業在其網站上都會標明，在投資外國或是尋找協力廠商時，根據公司的行為準則，不會做下列.....的事情，例如童工、歧視、性別等等。當企業違反其準則時，那些團體就可以此來控告企業。

但是我比較擔心的是，台灣的法官可能還無法接受這樣的事情，或是也沒有法官敢這樣用。我舉一個美國海員的例子，這是在 1951 年發生的，是最高法院的判決。當時美國簽訂了 9 個公約，其中有一個就是有關海員的公約。事情是一名海員上岸去玩，結果不幸發生意外，請求賠償。後來俄亥俄的法院決定直接爰用已經簽訂的海員公約，而不需要經由國內立法，直接生效。我想台灣的法院應該不敢作這樣的決定。

其實，不要說法官，就我們本身學勞動法的人，也很少會去碰有關集體勞動關係的部分，說到這 3000 多個案例，連我們自己都沒有看過很多，更何況是一般的法官，他會敢用嗎？

另外，在提到憲法法院的部分，會愛用的人我想就會更少了。台灣目前多是行政法出身的法官，多是依法行政，要像美國法官一樣敢於運用國際公約，我想是不容易的。但是目前勞動三法就要過了，集體勞動法是必須要碰的，所以這些國際公約和原則我想是會越來越重要的。

邱駿彥（以下簡稱邱）：大概 10 年前，韓國的工會曾經向 ILO 申訴其政府，申訴的內容是韓國工會法為單一工會制，稱其違反團結權。後來韓國政府有接受 ILO 的勸告，最後改為複數工會制。當時我曾思考，台灣也是類似的制度，但是台灣工會為了既得利益，應該是不會去做申訴的，這是兩個國家的不同。

另外，我在 ILO 憲章的條文中所看到的第 1 條第 5 項中，講到在公約有效期間內，即使後來退出加盟的國家，在其之前加盟時所簽訂的公約，仍然應該要遵守。因此，首先我想在台灣退出聯合國之前所簽訂的公約，似乎應該繼續遵守。

王：我國在團結權方面，之前雖然沒有簽訂 87 號公約，但是有簽訂 98 號公約，也就是有關組織權與團體協商的部分。

焦：我國在退出聯合國時，也曾發表聲明會繼續恪遵這些公約。另外，在 1984 所訂立的勞動基準法的立法過程中，也有說明要遵守相關的國際勞工公約。

邱：在國際公法上，國家所簽訂的條約、公約，在國內法上應該要予以遵守；而如果是國內法所未訂定的內容，在有關國際事務上仍是必須要遵守，但是如果牽涉到國內事務的話，該公約或條約並沒有直接成為適用的餘地，否則會變成境外的干涉。在民法上有規定在沒有法律規定時，可依習慣、法理，我想公約的部分就是法理。問題是，倘若公約的內容並未規定成內國法規，而其內容的效力是否準同於內國法規而適用，這一點我是抱遲疑的態度，因為我們的法官是一定要依照法律來作審判，要他們運用還未成為內國法規的公約，或是當內國法與條約相牴觸時，而因此認為內國法規無效，我想恐怕在大陸法系的國家是不容易的。因為大陸法系是有實定法的，無法像英美法一樣敢，如果要宣稱實定法無效的話，

可能就必須到大法官解釋的層級。

所以在法院直接引用公約的部分，我想應該從台灣退出聯合國之前和退出之後來作區分。在退出之前所簽訂的公約的拘束力就會比較強，之後的就比較沒有力量。

第二再來看目前的大法官會議解釋的內容，充其量是說要依據公約的精神，而不會說因為公約的規定，所以我們應該如何。就連大法官會議都無法作明確地表示，要求一般法院的法官要做到，我想是太苛求了一些。

王：照這樣講，應該是憲法法院比較有可能，普通法院比較不可能囉。那就補充的方面呢，是否普通法院在此比較有可行性？

之前曾請教過魏千峰律師，他說他曾經打過幾個人權的官司，也會舉出一些國際的宣言或公約，但是就如同前面各位所講的，法官還是比較保守，接受度也不高。

張：我還是建議，直接到 ILO 去申訴，因為只要這裡成功的話，後面的適用都不成問題。

邱：但我覺得會受理的機會不大，因為它是受理會員國的申訴。

張：我覺得也可以透過國際工聯（ICFTU）來作申訴。

王：我也曾經想過，也許可以藉由國際性的工會來作申訴，就像我國目前還是 ICFTU 的會員，也許有可行性。而在 CFA 中，有許多案例也是國內工會和國際性工會一起作為原告來申訴的。

焦：我覺得台灣還可以做一件事情，就是提年度報告。ILO 有針對核心公約的年度報告，無論有沒有簽約，也不限是不是會員國，都可以提報告。我想我們也可以年年提報告，進而要求它的技術支援。

邱：不過，我想中共應該會阻礙我們提報告。

焦：我國在退出聯合國之前，曾經簽訂了 37 個公約。但是中共在 1980 年代，好像全部都廢止了。

張：我想修正一下，中共是 1949 年前批准的有接受，1949 年以後到退出聯合國之前由台灣批准的部分不承認。

邱：既然我們在退出之前批准了 37 個公約，那麼現行法令和我們所批准的公約是否有牴觸？有哪些有牴觸？我想在這個研究計劃中可以列出來作一個比較。

我這裡有一份日本的公約的資料，多數是有關教師的部分。

王：就我本身的研究，大部分的申訴案件也都是由教師工會去申訴的。

邱：所以在國內比較有可能的是讓教師團體去申請大法官釋憲，控訴目前我國工會法的規定，違反了我們所批准的條約。

王：何況在憲法中也有明文規定要恪遵所批准的條約。

邱：因此，公約在補充解釋的部分，應該是絕對沒問題的。但是如果當作直接引用來判決的基礎的話，恐怕是有困難的。

王：話雖如此，但即使是用來作為解釋的補充，國內的法院似乎仍顯的保守。不過，最近我所看過有關智財權的案子，法院是有引用國際公約的例子，而且還有好幾個。

邱：我依稀也有看過一個有關職災的案例，在上下班途中是否可算職災？好像也有引用公約。

其實現在在勞工法庭的部分，也算是律師在教法官啦，在官司中律師所提到的東西，法官在判決時也會拿來用，這也是有可能的。

王：所以可能普通法院的方面，還是與法官的素質與在職的進修是有關的。

焦：我覺得推廣是非常重要的。

王：以結社自由的公約來說，它的內容是很簡略抽象的，所以在解釋上，CFA 跟專家委員會的案例和意見就顯得很重要。就像今年五月本所所作的人權報告，其實就是採用 ILO 對中南美洲國家實施核心公約的情形，所作評估的指標，而這些基本指標其實就是從 CFA 的案例中或是專家委員會的意見中所擷取出來的，以此來評估該國立法。事實上我覺得，如果只引用公約，似乎顯得單薄，要法官來運用是太抽象了。

焦：而且它是最低標準，有很多的公約的年代都已很久遠。

王：後面還有新的補充規定散見於其他的公約。

焦：不過我覺得如果是準司法機構來應用這些指標，應該是比較有運用彈性的，例如在有關不當勞動行為的方面。

張：現在是兩黨將勞資雙方的利益吸收，作為協商籌碼。其實只要工會法作一些調整，勞資雙方應該可以自行互動，僅僅只差一步。社會上潛在的規範已經形成，只是實定法上解釋的規範尚未改進。勞資的利益是在兩黨的會議室內，而非在勞資的談判桌上。

王：剛剛焦老師有談到準司法機構的部分，是可以比較彈性的運用，請問是指勞資爭議問題的處理嗎？

焦：我想是工會法上的裁決以及不當勞動行為的部分。

邱：我想，有關裁決的結果，應該還是會告上法庭的。

焦：我想總是可以先用的，法官也會看看，總不可能完全否決有關公約的部分。

張：所以還是應該先提出告訴再說。

邱：的確，要提告訴才有機會。

焦：我想我們應該鼓勵一些人來嚐試提出申訴。

王：總之是說，有關於我國法規與公約有所牴觸的部分，我們應該試圖向 ILO 或 CFA 來提出申訴、尋求協助。

邱：我是覺得可以先向大法官會議申請釋憲。

王：有沒有可能是國際性的組織，如 ICFTU 來一起作為釋憲的申請人？

邱：恐怕外國的團體不適格，因為不是國內組織。不過，如果雙管並行，ICFTU 向國外、我們向國內，相信大法官會議會更重視。

王：目前就是有關團結權是否已經被認為是基本人權的部分，如果是的話，那就會自動生效。

邱：目前憲法是規定了工作權。之後要看有沒有可能勞動三權入憲。

焦：那就會變成一個很重要的依據。

王：目前是有人提出勞動權入憲的主張。

邱：也有人認為不需要。但是如果真的有入憲的話，法官在運用起來的話會很方便，而不用透過解釋。因為現在的法官又不願意去解釋。

焦：有爭議權入憲的例子嗎？

邱：有，日本憲法的第 28 條。不過它並未明文講爭議權，而是說團結、協商，以及其他活動的權利。

焦：不過我想這是跟時代背景有關。

邱：不過我想用工會活動權會比爭議權要好，包含的更廣。如果能明文入憲的話，在訴訟上是比較有明確依據的。

焦：需要由入憲那麼高的層級來作解決嗎？

邱：以教師的團結權來說，就算不給他們這個權利，用第 22 條比例原則來看，ILO 等國際各國也有給教師團結權啊，台灣有何理由不給。

王：基本上勞動三權入憲是有很強的意識型態的，是根源於階級鬥爭。在這個意識型態逐漸退潮的年代，會不會這樣的主張反而有加強意識型態的意味？

焦：但是現在還是很明顯的階級存在。

邱：台灣的勞工其實比較沒有自主的爭取自身權益，例如工時案、勞退金等等，都是由政府主導，最後就變成既然給了勞方一些利益，就又会再給資方一些利益。就我的觀察，這 16 年來，台灣工會的力量是越來越削弱的。我們的工會多是對政府吼，而不是對資方，這是一個畸形的發展。

王：其實資方也一樣，也是對政府，所以實際上並沒有真正的勞資協商，等於是勞方對政府、資方對政府，但是也只能表達意見，最後還是要在黨派中作協商。

邱：政黨是為了要得到利益所以要把勞資雙方都吃下來，吃勞方式為了得到票、吃資方是為了得到錢，勞資雙方有人吃就自己雙手奉上，所以自己的牙齒就被拔掉了，這是目前的困境。

張：就像工會法中各種工會幹部的特權，就是一種利益交換，變成很多東西綁在一起。

王：目前工會幹部的保障就是有公假、不當勞動行為等。其他的國家，對於這些保障都規範的非常詳細，有一般性的保障與特殊性的保障。我是覺得我們的草案規定的並不是很細緻。

邱：我覺得我國對於工會幹部的保障是否正確是要考慮的。以日本來說，他們並沒有規定給予工會幹部公假，即使有假，也不會是帶薪的假；而我國的工會法中，規定的公假也沒說一定要帶薪。就我的看法，這個假是不一定要帶薪的。因為工會法是 17 年訂的，當時因為公務員的公假是給薪的，所以我們也就認為公假是

有薪的。當工會幹部為了工會事務而請假，要求雇主給公假、給薪，而他的事務就是為了來對抗雇主，這是很矛盾的事情。但是你要拿掉這部分，工會幹部又不願意，所以這就變成了雇主伸手去介入工會的機會。

張：在外國的不公平勞動行為是防止資方在勞資協商時對勞方產生不利的措施，而在台灣，則變成了保證資方收買勞方的手段。一方面政府想收買，一方面資方也想付錢，另一方面勞方也想得利，所以在基本上就跟外國的例子不一樣。

邱：我們常說的勞資雙贏、三贏，其實是一種糖衣毒藥，因為雙贏應該是在結果上而非在手段上，在手段過程上是不可能雙贏的，否則就不會有勞資問題了。在過程中是需要勞資實力對抗，而希望結果是雙贏的，如果在手段上就要求雙贏的話，就會像牙齒被拔掉、武器被拿走一樣，這是不對的。

王：而且其實我們所要求的勞資和諧是指結果上能否達成一致，而不是指雙方不要吵鬧、吵架。

邱：就像勞退金制度，勞委會說通過就雙贏了，但事實上，勞方和資方都沒有很高興。所以表面上是雙贏，但是時間過後是否真的是雙贏，也沒人知道。所以當初究竟經發會是怎樣作出決議的呢？

王：基本上當初經發會還有一點勞資協商、社會對話的意味，雖然說是臨時性的會議。事實上國外也不乏經由社會對話，甚至簽訂下來社會協定，像西班牙對於他們年金制度的改革就是勞資政三方對話，簽下來一個協議，由政府執行。

邱：基本上我同意，但是這樣所簽訂的社會協定，應該是個大方針，而不應該是那麼細的協議，把東西訂死了。

焦：我有參加過這樣的會議，其實時間真的很趕，沒辦法做很詳盡的討論。

邱：其實我一直很懷疑中國人是否應該學習像西方人一樣的制度。以我們研究大陸通過的法律與台灣通過的法律，我們都會覺得大陸的法律比較好；也就是說大

陸的法律是由中央統一制定、環環相扣，不會自相矛盾；但是台灣因為民主，而立法委員又無法很有素養，所以法律就成了四不像。

王：來作一下今天的結論 -

（一） 是否可能透過 WTO 與 ILO 的合作，在此架構下，在國內有違反公約與原則時，向 ILO 或是其下的 CFA 來作申訴。

（二） 由我國的工會透過 ICFTU 去向 CFA 申訴。

（三） 是否有釋憲的可能性。

（四） 在準司法機構的方面，是否能比較彈性的運用公約及原則。尤其是往後有不當勞動行為裁決委員會時，是否能在這方面努力。

（五） 在法院的部分，可能就需要去推動法官了解這些公約與原則。另外，要作為補充解釋是可以的，但是要直接適用的話，可能就有很大的困難度。

（六） 還有，可以主動向 ILO 提年度報告。雖然按照常理應該是政府提，但是其實是由 NGO 來提比較好。

「由國際勞工公約展望我國團結權之具體實踐」專家座談會

魏千峰律師書面意見

一、普通法院援用國際勞工公約等：

我國在國際勞工組織（ILO）會員國時，曾批准三十七個公約，其中一九六二年我國曾批准第九十八號有關組織工會之保障及團體協商原理之公約，惟嗣後工會法及團體協約法並未隨之修正，由於我國就條約係採非自動履行（nonself-executing），此即非經立法程序將條約國內法，並不成為國內法之一部分，故即使行政部門已批准 ILO 第九十八號公約，其並非成為國內法。至於 ILO 第八十七號有關工會組織之公約，我國甚至未加以批准。依大陸法系國家之理論，ILO 公約等僅可作為國內普通法院解釋相關國內法之參考，並無強制之拘束力。

二、憲法法院援用國勞工公約等：

我國憲法第一百四十一條祇規定「尊重條約及聯合國憲章」，並非如德國憲法第四十條規定「國際公法之一般規範構成國內法不可或缺之部分，且甚效力優於國內法律」，因此，憲法法院（即大法官會議）亦無較優於普通法院之空間援用 ILO 公約等，其亦祇能以 ILO 公約作為補充解釋相關國內法之參考。

三、行政或司法相關援用國際勞工公約等

我國行政或司法機關甚少援用國際勞工公約等解釋國內法律或填補立法缺失，以 ILO 第八十七號關於工會組織之公約為例，其第二條規定工人有權不經事前許可而成立工會，但我國工會法第九條第一項規定工會之成立須事先經過審查，且同法第四十七條、第四十八條、第四十九條及第五十條就工會聯合組織設有須七個或半數工會以上方得組織總工會，故勞委會（84）台勞資一字第一四八〇〇七號函對台北縣產業總工會設有相當限制（惟實務上現今已成立），可知

勞工行政機關之函釋與 ILO 公約之意旨不同。如前所述，ILO 公約等未經我國立法程序並未成為國內法之部分，因此，縱使國內法或行政函釋與 ILO 公約等違反，亦不以之為無效，ILO 公約等祇能就符合國內法之情形為補強之解釋，或為立法建議，尚不能利用填補立法之缺失。

四、援用國際勞工公約等之可行性：

在我國憲法僅規定尊重條約及採取非自動履行下，應將國際公約等國內法化，方是採用國際勞工公約等強化團結權（及其他勞動基本權）之可行途徑。近年來，政府及若干民間團體推動國際人權法國內化，係可參考之方式。本文建議我國憲法第一百四十一條規定應參考德國憲法第四十條規定，使國際公約之一般規範成為國內法之部分，且其效力優於國內法，又相關勞動法規亦明文採用國際勞工公約等，此方係強化團結權（及其他勞動基本權）之道。

潘世偉教授書面意見

1. 普通法院引用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻作為法源之可行性及其困難？
2. 憲法法院援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻作為釋憲審查依據之可行性及其困難？
3. 行政或司法機關援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻解釋內國法律或填補立法缺失之可行性及其困難？
4. 援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻以強化團結權（及其他勞動基本權）內涵，可行之途徑為何？

本人以為第二項由憲法法院援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO

專家委員會意見或其他相關文獻作為釋憲審查依據具有相當之可行性。理由在於國勞工約或意見基本上本為各國法律建立或調整之基礎，基於法理或法義之討論居多，基本上各國法院仍需依據本國環境與發展階段做適當之解讀。

第四項援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻以強化團結權（及其他勞動基本權）內涵亦屬可行。其途徑其實恐怕必須來自實際團結權之操作面才得以落實。也就是必須勞工或雇主團體之自主性運作下方能在法律規範之解讀上加以強化。

第一項與第三項由普通法院引用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻作為法源，及行政或司法機關援用國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻解釋內國法律或填補立法缺失個人以為較不可行。原因是國際勞工公約仍為原則性之內容必須轉化為各國之法令後方能適用。我國又為大陸法系國家，在法令適用之彈性與解釋上限制較多，因此恐怕難以直接引用。

依據國勞之規定，公約或建議書在通過後必須由會員國決定是否批准，只有在會員國經由各該國批准國際條約之法定程序，批准國勞之公約或意見書後，國勞才能夠加以監督其履行的進展。同時專家委員會（Committee of Experts）之功能才能夠發揮。一般而言，公約或建書之批准國有義務向國勞提出其相關立法之進展，國勞也會函請各批准國說明相關公約或建議書履行之情形，這些書信之往來會送交專家委員會的專家們提出意見，專家們甚至於可以直接向各批准國求證相關細節，包含到各國之實際考察，在這些查證說明的過程後，專家們便撰寫專家委員會之報告，以作為標準履行委員會（Committee of Application Standards）檢討之依據。

標準履行委員會檢討過程，必須完全依照專家委員會報告之內容文字發言，不得有超越性、衍生性、或隱含性之發言。這也是標準履行委員會被詬病的一個問題，

特別是來自勞方的委員，認為此一規定侷限了標準履行的檢討能力，而且許多標準是有關聯性的，或是在本質上即有極高的政治性。但是贊成者特別是來自雇主團體的代表，或是某些國家的政府代表，則認為標準履行本屬法律性質極高之過程，應該將其檢討嚴格規範在法律的層面上，否則易旁生支節，且擴張標準之原有內涵而傷害其原有之意義或預定達成之目標。這樣的爭論事實上幾乎在每次的會議中都會發生。例如雇主代表常常對於結社自由權（87 號公約）以及團體協商公約（98 號公約）解釋過於廣泛而有所批判，但是勞工代表則以為公約的一般性愈高，就更能被實際運用。

標準履行委員會最主要的工作之一就是討論案例。這些案例之被檢討是主要是基於專家委員會的報告，和相關國家政府之口頭與書面之釋覆。標準履行委員會也會針對過去數年來之討論所獲得之結論或建議，以及根據這些建議相關政府或雇主之釋覆之案例尚未清楚或滿意者，繼續提出檢討。

被標準履行委員運用來作為挑選案例之標準如下：

1. 案例之內容與實質。
2. 專家委員會之觀察內涵。
3. 專家委員會要求相關國家政府提交釋覆之註腳。
4. 政府提交國勞釋覆之內容。
5. 政府提交國勞釋覆之品質或是未能提出釋覆。
6. 標準履行委員會過去會期之討論和結論。
7. 雇主與勞工代表之觀察。
8. 國勞其他監督機構或其他國際組織之報告。
9. 相關問題領域最近之發展。

10. 前一年度議程中勞工代表們對於案例選擇之意見。

11. 相關地理區域內其他國家發展狀況之平衡，或是其他公約內容之相關考量。

這些原則或可作為我國在參考國際公約與 ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻時之參考。

劉志鵬律師書面意見

一、一九六〇年代，日本政府根據公勞法規定，拒絕與被解雇職員擔任工會幹部之工會進行團體協商，當時國勞、全遞等公務員工會乃轉向 ILO 提訴，經過 ILO 「結社自由委員會」等調查活動，且 ILO 再三向日本政府表達應批准第八七號公約（保護結社自由及團結權條約），一九六五年日本政府終於批准該條約，日本有關團結權方面之法制隨之改善。

二、我國勞動三法年久失修，未盡符合我國勞動關係之實態，亦未盡符合國際公約所定基準，因之，可否運用國際勞工組織相關規範及文件，以加強我國團結權之保障？乃成為議題。

三、有關法律適用之順序，通常係根據民法第一條：「民事，法律所未規定者，適用習慣；無習慣者，事用法理」。因之，國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻可否供作法源？本問題之解決，即在於可否將之視為「法理」。

關於此點，最高法院五九台上字第一〇五號判決：「因上訴人之增加設施，所借用昂屋之價值顯然增加，在我民法使用借貸一節內，雖無得請求償還或返還其價值之明文，然依據外國立法例，既不乏得依無因管理或不當得利之法則，請求償還或返還之規定，則本於誠實信用之原則，似非不可將國立法例視為法理而適用」，顯然承認外國立法例得視為法理而加以援用。

此外，台北地院七九年勞訴字第 一六號判決於參考 ILO 第一號公約、日本及韓

國勞動基準法後，判旨載：「本院以為我國之勞動基準法雖未就監視性、斷續性之工作，如他國立法例，明文排除於勞動基準法中有關工作時間、休息及休假之最低標準之適用，在法理上，本於勞動基準法第一條及民法第一條之規定，應有其適用、」（拙著「勞動法理論與判決研究」第二二四頁以下），該判旨雖未直接引用 ILO 第一號公約，但判決理由具體引述該公約之相關文字，在我國法院勞動法相關判決中相當少見、但至少可證明循「法理」之概念，可將上述公約導入我國法院。

四、在國際勞工公約、ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻中，最可能成為「法理」而為法院引用者，當屬公約，至於 ILO 結社自由委員會案例、ILO 專家委員會意見或其他相關文獻等，因為國人對之欠缺認識，加以不若公約較具普遍性，因之，個人揣測法院不易接受。

五、我國政府機關中最有接受空間者應屬大法官會議，尤其是作成有關集體勞動法之解釋時，因牽涉憲法解釋，引述國際勞工公約之可能性較高，惟為達此目的，有待各界整理現行集體勞動法有違憲之虞之規定，聲請大法官會議解釋。至於普通法院因傳統上較為保守，且因我國集體勞資爭議之訴訟案件極少，透過普通法院之途徑似較不易。

勞委會等行政機關於作行政釋示時，若能盡可能引用上述國際勞工公約等之文字，久而久之，亦有啟發之效。