

論公務人員的勞動結社權與 我國公務人員協會

楊戊龍*

《摘要》

結社自由，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利。我國公務人員自民國九十二年開始，亦享有偏向經濟性、勞動性質的結社權，並在人事主管機關銓敘部的鼓勵、輔導下，已有若干公務人員協會成立運作。這些非因公務人員主動爭取人權，且無壓迫性經濟需求下成立的協會，對公務人員利益的爭取，功能有限。不過，公務人員協會未來若能針對議題性質，發揮行政助手、夥伴、或對手之作用，仍有逐步發展的空間。本文也認為，勞動結社的目的在於平衡、挑戰管理權，爭取受僱者的社會、經濟利益，因此，人事主管機關本於主動，鼓勵、輔導、補助成立公務人員協會之作法，並不妥適。

[關鍵字]：公務人員、結社自由、勞動結社、公務人員協會

投稿日期：95年6月8日；接受刊登日期：96年1月23日。

* 國立高雄大學政治法律學系助理教授，e-mail: lyciyang@nuk.edu.tw。本文感謝兩位匿名審查委員所賜寶貴修正意見。

壹、前言

結社自由，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利。¹ 勞動者結社，亦屬人民結社之一種，但國家制定有關結社法律時，仍應兼顧社會秩序及公共利益的前提。² 我國公務人員享有偏向經濟性、勞動性質的結社權，始於公務人員協會法的制定。³ 人事主管機關（銓敘部及考試院）訴諸憲法第十四條所定「人民有集會及結社之自由」推動立法工作，但基於公共利益及國家安全考量，認為公務人員組織之團體，無法如一般人民組織之團體般放任其自律，國家與公務人員之關係，有別於勞工與雇主間的勞僱關係。因此，將公務人員協會的地位，與人民團體、工會組織團體作明顯的區隔。⁴

基本上，公務人員協會法是管理者鑒於國家與公務人員間法律關係的轉型，基於主動、善意、並帶有管理色彩的立法，並不是公務人員自己爭取人權的結果。從第一個由人事主管機關公務人員成立的協會--銓敘部公務人員協會（民國九十二年一月十五日）--成立至九十五年底止，計有十五個中央及地方機關公務人員協會成立（會員人數 13635 人，僅約佔行政機關公務人員人數之 6.32%）。⁵ 不過，這些在主管機關鼓勵籌組，⁶ 而不是公務人員基於經濟、政治或社會需求自主成立的組

¹ 參閱司法院釋字第 479 號解釋理由書。

² 參閱司法院釋字第 373 號解釋理由書。

³ 公務人員協會法於民國 91 年 7 月 10 日制定公布，92 年開始施行。其後，主管機關見各機關公務人員發起、籌組、成立協會情形並不踴躍，認為係成立門檻太高所致，因此修法放寬成立門檻，以鼓勵公務人員成立協會。公務人員協會法修正案於 94 年 6 月 15 日修正公布，94 年 7 月 1 日施行。95 年 5 月，又配合國民大會的裁撤作若干條文的修正，但對實質內容並無影響。

⁴ 參閱公務人員協會法草案總說明。

⁵ 參閱民國 96 年 1 月 18 日銓敘部網站--公務人員協會專區（http://www.mocs.gov.tw/civils_field/index.htm）資料。另全國行政機關中依法得設立協會者計有八十二個機關，但目前只有十五個機關，籌組率不到百分之二十（江昭瑩，2007）。

⁶ 考試院第十屆施政綱領（自民國 91 年 9 月 1 日至民國 97 年 8 月 31 日）其中一項規定「推動成立各級公務人員協會，維護公務人員結社權利，並健全相關法制」。銓敘部為期各機關推動成立機關公務人員協會，以踐行憲法賦予人民結社之自由，曾於民國 92 年 1 月 3 日函請得成立機關公務人員協會之中央及地方機關首長惠予關注促成外，並組成專

織，對於公務人員權益的維護、甚至「提昇工作效率」之功能，仍有待試煉及培養。從人事主管機關每年片面宣布考績甲等的上限、公部門男女平權的實現、退撫制度的改革及退撫基金的管理運用、政府再造過程中公務人員權益的維護、乃至於公務人員退休金 18% 優惠定存利率改革之爭議等，⁷ 都未聽到相關公務人員團體的聲音。

公務人員為何沒有集體聲音？是不熟悉如何就相關議題向國會及行政部門施壓？或文官制度已經相對健全，讓公務人員找不到訴求的正當性基礎？或公務員沒有結社的動機需求？或尚在凝聚階段，尚不足以形成集體力量？或是制度設計結果，讓協會欠缺挑戰政府雇主的功能，只能充任政府管理者的行政助手？又人事主管機關的職責應限於制度建構，讓有意願者自主結社？抑是應催生？「公務人員協法會」的立法，究竟係喚醒公務人員的權利意識，改變向來和諧穩定的政府雇主與公務人員間之關係？或是對和諧關係的促進，開創新里程？以上是本文的動機，但本文僅先處理下列三個問題：（1）勞動結社的內涵及特質；（2）公務員勞動權的比較制度觀察；（3）我國公務人員協會所能扮演的角色。

本文首先從憲法層次反省結社權的本質，包括勞動結社與一般結社的區別、社會權角度與傳統自由權角度的結社。其次，探討法、德、日、美等成文立憲國家有關中央（或聯邦）公務員勞動權的憲法基礎及範圍。第三，探討我國公務人員勞動結社的法制基礎，包括憲法上的論據及國會立法的要點。最後，落實到實務層面，探討我國公務人員協會的發展與問題。

案小組，輔導公務人員協會之成立。另辦理講習座談、交流互訪、學術研討會、廣播媒體宣導、預算補助等促成作為（參閱考試院（2005），考銓報告書，頁 291-303）。95 年 2 月，再度行文各縣市建請加強溝通宣導，以推動縣（市）機關公務人員協會的成立。

⁷ 軍公教退休金優惠定存利率 18% 改革之問題，全國退休軍警公教聯盟及全國教師會於民國 94 年 12 月 10 日進行「反鬥爭、要均富」大靜坐，反對政府刪減 18% 優惠定存，超過 1 萬 5 千人聚集於台北市凱達格蘭大道，提出「三反三要」（反撕裂、反仇恨、反抹黑、要均害、要協商、要工會）政治訴求（參閱 12 月 11 日各大報），但未見已成立之若干公務人員協會提出看法。

貳、勞動結社的一般性理解

一、勞動結社 vs. 一般結社

勞動結社指受僱者基於爭取經濟利益，組織或加入工會或類似性質的團體而言。受僱者經由結社形成團體力量，與雇主就勞動工作條件進行交涉或協商，以提昇受僱者的經濟生活水準，達到保護自我的目的。先進民主國家的憲法或法律均加以保護，聯合國所屬國際勞工組織（International Labour Organization）⁸ 及歐洲聯盟（European Union）⁹ 將之視為勞動者的基本權利。

勞動結社是受僱者與管理方溝通的手段，是傾聽受僱者聲音並將之探查清楚及向管理者表達的機制，以期消除實際與渴望間的工作條件落差（Sulzner, 2002: 117-118）。但除經濟面向的意義外，勞動結社另外擔負社會、政治的功能，而這些功能並無法與經濟面向的功能完全切割區分。人力資源管理學者 Gómez-Mejía 等（2004: 500）指出，在美國，當受僱者不滿工作面向問題、或覺得對需要改變的問題缺乏影響力、或組織 / 加入工會是解決問題的方式時，會尋求工會的代表。勞動關係學者 Sauer 和 Voelker 指出：「工會重視工業活動中的人性、政治、以及經濟的層面，希望經由一些方法來減低生產的人力成本，例如協助保護工人免受管理者任意的、帶有歧視性的決策，透過提高工作保障來促進勞工的心靈平靜，改善勞工在工廠中受到的待遇，讓他們感到受到尊重。經由工會，工人可以獲得一種地位和感受，即工人是有意義的個體，並不是在巨大無人性的工業輪軸中的小齒輪而已」（朱柔若譯，1999：86-87）。

不過，勞動結社的主要目的仍在於保護受僱者的經濟利益。受僱者透過結社，取得與資方（趨近）平等的地位，進而進行團體交涉或協商（collective bargaining），¹⁰ 必要時透過爭議權（主要手段為罷工），對資方或管理者形成壓

⁸ See the Preamble and Article one of the Constitution of the International Labour Organization and the Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization adopted at Philadelphia on 10 May 1944, available at website: <http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm#annex>.

⁹ See Article II-72--Freedom of assembly and of association, and Article II-88--Right of collective bargaining and action, Part II--The Charter of Fundamental Rights of the Union, the European Constitution, available at website: http://europa.eu.int/constitution/en/1stoc1_en.htm.

¹⁰ “collective bargaining”一詞亦有譯為集體協商、協議、議價、談判等名稱，因法律學者或

力，實現己方的要求，此即勞動結社與一般結社之主要區別所在。換言之，勞動結社強調的是產業勞動關係（*industrial labor relations*）中勞動階層的結社，為經濟利益而凝聚，社員間有利害與共的關係；而一般結社並無上述特質，其指個人基於共同目的自願組成的團體，目的自主、多樣不一而足，包括文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務、經濟或其他以公益、私益等，內、外部活動、存續亦自主。當然，社員夠多且具有凝聚力、或具有專業的一般性結社，也具有影響政府勞工政策或私部門雇主的作用。

前大法官劉鐵錚及戴東雄在司法院釋字第三七三號解釋不同意見書亦指出：「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，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？」即團結權雖是勞工基本權的最基本要件，但其存在的目的與功能，是在形成「有利於」行使對等交涉的組織與力量，而集體罷工等團體爭議權，也是為了做對等交涉的後盾性權利，因而必要的輔助手段（許慶雄，1999：187）。亦有學者將爭議權和團體協商視為連體嬰，爭議權被視為解決協商期間利益衝突的基本成分，是經濟武器，不只是停止工作的一項行動，是講求自由與效果的團體協商體系的關鍵鎖鑰（朱柔若譯，1999：300），沒有爭議權的團體協商，將無異於集體行乞（*collective begging*）（黃越欽，2002：437）。

受僱者組織或加入工會，利用團體的力量與雇主或管理者進行談判，以期獲致勞動條件的改善，這種談判過程，就是團體協商，而透過團體協商所簽訂的協議就是「團體協約」（*collective bargaining agreement*）（吳美連、林俊毅，2002：491-492）。團體協商是一種決定共享的過程，雇主和勞工秉持誠信原則，對於工資、工時、工作環境、員工與經營管理者關係等議題進行協商，以達成彼此同意的結論，然後執行契約行政事宜（朱柔若譯，1999：4-7；Pynes, 2004: 305），也可視為是一種社會過程（*social process*）--持續將「歧異」轉化為「意見一致」的過

文獻較多譯為「團體交涉」，而國內有關討論公務人員結社的人事行政或政府文獻偏好使用「團體協商」，本文將「團體交涉」及「團體協商」兩詞交換使用。

程、共同管制的過程 (joint regulating process) -- 勞動關係與勞動條件的管制、交換關係 (exchange relationship) -- 「薪資--勞動」的交換關係、政治關係 (political relationship) -- 受僱者分享雇主的產業主權 (industrial sovereignty) 或權力、權力關係 (power relationship) (Armstrong, 2003: 750)。

二、社會權角度的結社 vs. 自由權角度的結社

結社乃多數人爲追求、實現共同的理想或目標，而組成持續性的團體。但在憲法學層次，尚有基於傳統自由權角度的結社與基於社會權角度的結社之分，即基於十八、十九世紀自由主義爲內容的結社自由與基於社會主義思潮興起後，從社會權衍生出的勞動結社權（或稱團結權），有其根本性的差異；而勞動結社權正是讓受僱者取得力量，對抗資本家漫無限制行使結社自由--營利結社，爭取生存的結果（黃越欽，2002：84-85）。

傳統自由權是屬古典人權清單的範疇。依歐美天賦人權思想，這是一種超於國家的權利，無待國家的承認或規定，國家更不能加以剝奪，縱使憲法規定，亦只不過是一種宣示（李惠宗，2004：31）。這種權利，從客觀的法規範功能論，主要在保障個人的自由，排除國家的侵犯或干預，故具有「防衛權」的性質（陳新民，1995：129-130）。相對於傳統自由權作爲國家權限的消極規範，社會權則要求國家積極爲一定的作爲，建立某些社會福利制度及提供服務，使國民可以享有最起码的人類尊嚴（陳新民，1995：340）。社會基本權概念萌芽於十八世紀末葉、十九世紀初之德國、法國，但到第一次世界大戰後，才在一九一九年德國威瑪憲法獲得憲法上的地位，並逐漸擴散（陳新民，1996：97-102；1995：340-349）。社會權的規範目的，在於透過國家或社會集體的力量，保護社會、經濟的弱者，使其也能過著有尊嚴的生活，以矯正資本主義發達後貧富懸殊的現象，達到實質平等，實現分配正義（吳庚，2003：107-108；許慶雄，1999：139）。而社會權包括生存權、受教權、工作權、勞工權（團結、團體交涉、爭議權）、環境權等項（陳新民，1996：102-105）。

基於傳統自由主義與基於社會主義的結社權之差異，從德國公法學者耶律尼克（G. Jellinek）的身分理論，傳統自由主義的結社權係屬於「消極的地位」，具有防衛權的性質，防止國家的侵犯；而社會主義的結社權則屬於「積極的地位」，具有請求權的性質，請求國家積極爲某類行爲。前者要求國家除非基於公共利益的需要並爲符合比例原則的限制外，應由籌組人民自主決定名稱、存立目的、性質、成

員之認同及與其他團體之識別等，國家應儘可能不加以干預。¹¹ 不僅如此，國家亦不應取得社員個人及團體活動的資料。後者則要求國家積極的介入，形成有利於產業關係中處於弱勢地位的勞動階層之社會制度，以改善勞動條件，增進社會及經濟地位，求得自我實現。

三、國內學說與實務

從基本人權的歷史發展觀察，傳統自由主義的結社權與社會主義的結社權有其本質上的區別，但在沒有天賦人權傳統及社會權傳統的我國，部分學說及實務上並未作如此嚴格的區分。但從制憲史觀察，憲法第十四條規定之人民有結社自由，係屬傳統自由權的範圍，並與勞動結社權有所區別。

在憲法起草人張君邁（1947）先生「中華民國民主憲法十講」之第三講「人權為憲政之本」中提到：「……這種人權觀念，是因時代而進步的。譬如說，法國革命與美國獨立時，大家注意的是言論自由、信仰自由、結社自由與財產自由等。至於勞動權、工作權、休息權及生活等的平等權利，在當時是沒講過，而今天二十世紀時代，大家認為此等權利是人民權利的一部分。……第三、集會結社自由，英國是一個個人主義國家，她看集會結社的自由，並不像歐洲看集會結社自由本身是一件事。而是集會結社的自由，也是由個人權利而來的，……他們是從各個人人身自由、言論自由，來看集會結社自由。……」。換言之，勞動結社權實應從憲法第十五條所定人民之生存權、工作權應予保障導出比較適當。不過，許多學者論點及實務發展已將兩者融合，憲法第十四條所定結社自由之內延，並不限於消極防禦的功能，亦有積極促成經濟結社的作用，但能否單獨導引出團體交涉權及爭議權，則不無疑問。

就結社自由（freedom of association）的字義而言，當然包括勞動結社的自由。公法學者李惠宗（2004：89-90）教授認為結社自由保障的範圍，包括各種由勞工組成的工會，因為憲法上僅提及人民有結社自由，至於可組成何種性質之結社，憲法授權由立法機關形成之。陳春生（2003：126-127）教授認為工會亦是人民團體法上的社會團體之一，屬非營利性的結社，其目的不在營利，而在於爭取各該團體之權益，也間接指出結社自由的保障範圍，包括各種由勞工組成的工會。歐洲聯盟憲法第 II-72 條（集會及結社自由）也規定，結社自由包括每個人有組織及加入工會（trade union）以保護其利益的權利。不過，也有學者在論及憲法第十四條所定

¹¹ 參閱司法院釋字第 479 號解釋。

結社自由時，並不包括勞動結社。憲法學者、前大法官吳庚（2003：275-280）教授指出，工作權的性質，應回歸正確的定位，即以保障勞工階層為目的的一項社會基本權。許慶雄（1999：135-138）教授亦認為勞工基本權（或謂勞工三權），屬社會權的範圍。勞動法學者、前大法官黃越欽教授在司法院釋字第五一四號不同意見書註 4 指出：「組織工會為工作權的問題，不論依一九六六年的聯合國決議之『經濟、社會、文化權利國際公約』或一九六一年歐洲理事會決議之『歐洲社會憲章』，團結權均為工作權之項目，其目的在勞動者組織工會可與雇主立於平等地位，勞資雙方共同發揮協約自治的社會伙伴關係，而非一般的結社自由權，但因多年來我們對工作權內容不能加以充實，以致於無法明確識別其權利性質，造成解釋對象妥適性發生問題」。¹²

在實務上，民國八十四年司法院釋字第三七三號解釋，多數意見及不同意見都援引憲法第十四條作為支持勞動結社的基礎。該號解釋涉及工會法第四條限制教育事業技工、工友組織工會，是否抵觸憲法之疑義，多數意見（解釋理由）並未從憲法第十五條「生存權、工作權」應予保障之規定，而從憲法第十四條規定「人民有結社之自由」及第一百五十三條第一項規定「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」出發，認為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。¹³ 雖然理由書接續指出：「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、保險等事項與雇主協商，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」。不過，此是引述工會法、團體協約法及勞資爭議處理法有關規定。

¹² 另外，1948年世界人權宣言分別規定一般結社與勞動結社，第20條第1項規定人人有權享有和平集會和結社的自由，而第23條第1、4項規定人人有權工作、自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障，人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。

¹³ 從本質上屬傳統自由權的結社自由導出勞動結社權，有天賦人權傳統的美國也是如此，但只限於結社權，不包含團體交涉權。美國聯邦憲法未有類似歐陸國家及我國憲法中的社會權條款，聯邦最高法院從傳統自由權出發，肯定公、私部門受僱者勞動結社的憲法基礎（參見下節）。而有關國會立法授予勞動者團體交涉權的憲法基礎，聯邦最高法院則是從憲法第1條第8項第3款管制商業權力（Power to Regulate Commerce）予以肯認（參閱 *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1, 30-31, 1937）。

反倒是大法官劉鐵錚及戴東雄的不同意見書從憲法第十四條之結社自由及第十五條之生存權、工作權、財產權應予保障加以闡釋。不同意見書指出：「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，使其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」。另外，前大法官黃越欽教授在司法院釋字第五一四號不同意見書對組織工會為工作權的問題，亦多有闡述；第五四七號協同及一部不同意見書協同及一部不同意見書亦有提及。

參、先進國家公務員勞動權的憲法基礎及範圍

在私部門領域，受僱者的團結權、團體協商權及爭議權被視為三位一體，具有連結關係，但在公部門領域，則予切割處理。不論在憲法上有無社會權條款，英、美、日、德、法等先進民主國家，都肯定公務人員的結社權，允許公務人員透過結社爭取經濟利益。但對於團體協商權及爭議權，政策上都基於公共服務的特殊性加以限制或禁止。在團體協商權部分，私部門領域當然包括簽訂團體協約，以作為勞資雙方權利義務的依據，但在公部門領域，公務員團體可以進行有限度的協商或其他形式的參與，但不必然包括簽訂團體協約。以下以成文憲法國家法、德、日、美等四國之法制及政策加以說明。

法國是唯一允許一般公務員罷工的國家，但團體協商權並不包括簽訂團體協約。公務員勞動結社權的承認，始於一九四六憲法前言規定，任何人皆得依據結社活動，來維護自己的權利及利益，罷工權在法律範圍之內行使之。¹⁴ 但同年通過的官吏法（Statut general de la fonction publique），僅授予公務員結社權，並未明文規定罷工權。罷工權係由一九五〇年法國中央行政法院（Conseil d'Etat）判決所確認，但其行使必須避免濫權及不能違反必要的公共秩序與安全。一九四六年官吏法

¹⁴ 1946 年以前，法國法律認為公務員罷工是違法行為，因為公務的實施直接影響公眾利益，必須繼續不能間斷；其次，公務員的組織是一個層級節制、下級服從上級，罷工是下級強迫上級的一種手段，破壞行政機關的組織原則（王名揚，1987：278-282）。

授予公務員組織工會的權利，受全國性工會勞動總同盟（CGT）及共產黨的影響很大，官吏法可說是共產黨籍文官部長 Maurice Thorez 主導下的產物（Meininger, 2000: 196）。

現行「公務員權利義務法」（亦有譯作基準法）第八條規定，承認公務員組織工會之權利，工會並有權於公務員俸給更改前，與政府或中央機關交涉，對公務員服勤務之條件及形態，與行政當局進行討論（林明鏘，2005：455；徐正戎，1998：9；陳淳文，1998：144），但不包括簽訂團體協約（行政院人事行政局譯，2000：348）；按法國公務員與國家之關係，法律明定為「法定地位關係說」，基於此，公務員與行政主體之間不能就其工作條件、性質、內容等作協議（陳淳文，1998：122）。一般公務員得於法令所規定的範圍內行使罷工權，但警察、犯罪矯正、氣象預報、平交道管理等確保公共安全之人員，並無罷工權；航空管制人員、司法官等則在不妨礙職務運作的情形下，享有限度的罷工權（行政院人事行政局譯，2000：348-350；陳淳文，1998：144-147）。

德國聯邦公務員享有勞動結社權，但團體協商權及罷工權受到限制。德國憲法第九條規定：「1. 所有德國人均有結社之權利。……3. 保護並促進勞動與經濟條件之結社權利，應保障任何人及任何職業均得享有。凡限制或妨礙此項權利為目的之約定均屬無效；為此而採取之措施均屬違法。……」這條規定當然解釋之結果，公務員也享有勞動結社權（陳新民，1990：286-303；林明鏘，2005：264-265，504）；因此，聯邦公務員法第九十一條規定，基於團結之自由，官吏有組織工會或職業團體的權利。

不過，憲法第三十三條也規定：「……2. 所有德國人民依其適當能力與專業成就，有擔任公職之同等權利。……4. 國家主權（*hoheitsrechtliche Befugnisse*）之行使，在通常情形下，應屬於公務員之固定職責，公務員依據公法服務、效忠。5. 有關公務員之法律，應充分斟酌職業公務員（*Berufsbeamtentum*）法律地位之傳統原則而規定之」。文官制度的傳統原則包括：（1）所有涉及主權行使的行政任務應付託公務員行使，而非付託於僱用人員（*Funktinsvorbehalt*）；（2）注重正式的教育資格條件、專業、年資及政治中立；（3）公務員分為高等職、上等職、中等職、簡易職四級，根據永業原則（*Laufbahnprinzip*），新進人員皆從各類最低階任用；（4）常任制（*Lebenszeitprinzip*）；（5）全職服務；（6）無罷工權；（7）對國家負有特別的承諾，而國家對公務員及其眷屬負有特別之責任（Goetz, 2000: 65）。因此，公務員無罷工權，團體協商權亦因公務員職業性質具有特殊之公共性，故未能如一般勞工所享有。因此，替代性之整體協商法於焉出現，規定必須由

公務人員協會與行政機關共同決定或協同參與的事項，以保護公務員之參與權利（林明鏘，2005：257-302）。

日本國家公務員的勞動關係，與德國相同。雖然日本憲法第二十一條規定，集會結社之自由應予保障，第二十八條也規定：「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」，但國家公務員法規定，公務員不得罷工，為維持及改善服務條件而組織之公務員團體或聯合會，無締結團體協約之權利。¹⁵「為公共利益服務及全體國民之公僕」是禁止罷工的主要理由。憲法第十五條第二項規定「任何公務員，均為全體國民服務，非為部份人而服務」，國家公務員法第九十六條接續規定，公務員為全體國民之公僕，應為公共利益服務，並全力專心以赴執行其職務。第九十八條規定，職員應依法令執行職務，並忠實服從上司的職務上命令；公務員不得對公眾（政府所代表之雇主）為聯合罷工、怠職及其他爭議行為，或使政府行政效率低落的怠職行為。而為了對禁止罷工及無權簽訂團體協約的補償，賦予獨立運作的人事院向內閣及國會建議調整公務員俸給之權。¹⁶

美國聯邦公務員享有團結權及團體協商權，¹⁷ 但無罷工權。¹⁸ 美國公部門的勞管關係（labor-management relations），係參照私部門的模式建構，有關私部門受僱者團結權的憲法基礎，延伸自憲法增修條文第一條所保障的言論及集會自由。聯邦最高法院於一九五八年 *NAACP v. Alabama* 案指出：「公共及私人觀點的有效倡導，特別是有爭議的觀點，不可否認的，會受群體結社而強化。本院已不止一次確認言論自由與集會兩者間的密切關聯。……自由結社以倡導信仰及理念為增修條文第十四條正當程序條款所保障之『自由』不可分離之部分，……是無庸置疑的。當然，該結社所要倡導的信仰，是政治的、經濟的、宗教的、或文化的，並不重要。限縮結社自由的實行，要受到最嚴格的審查」。¹⁹ 一九六三年 *NAACP v. Button* 案指出：「在（一九五八年）*NAACP v. Alabama* 案，我們已確認『從事結社以倡導信仰及理念』的權利」。²⁰ 至於公務員團體協商權部分，聯邦法院一向認為公務員沒有憲法上的權利，可以強迫政府雇主進行團體交涉，除非有國會立法要求為之（Kearney & Carneval, 2001: 230-234）。一九六二年第 10988 號行政命令正式承認

¹⁵ 參閱日本國家公務員法第 98 條第 2 項及第 108 條之 5 第 3 項。

¹⁶ 參閱日本國家公務員法第 63 條第 2 項。

¹⁷ 5 USC §7102.

¹⁸ 5 USC §7116(b).

¹⁹ 357 U.S. 449, 460-461.

²⁰ 371 U.S. 415, 430.

聯邦公務員（FBI, CIA 及其他涉及安全需要的公務員除外）有權組織及加入工會，並進行團體交涉；一九七八年文官制度改革將聯邦政府的勞管關係予以法律化。²¹ 不過，儘管聯邦公務員享有團體協商權，但為維護文官制度建構的基本原則--功績原則，也無法如私部門般，可以就僱用關係之任何議題進行協商。依照一九七八年文官制度改革法（Civil Service Reform Act）建構的體系，屬於核心管理權利（core management rights）事項，不具協商性，包括行政機關對職掌、組織、預算、公務員人數的決定，以及對運作事項如契約外包、僱用、開除及裁員（reductions in force）等決定；屬於強制協商議題，主要涉及執行行政機關決定之事項，包括如何減少解僱的影響；屬非強制性或允許協商事項，如執行工作之技術，管理階層可以選擇協商或不協商（Kearney & Carnevale, 2001: 183）。²²

在罷工權部分，一九四七年 Taft-Hartley 法第三〇五條規定，禁止聯邦公務員罷工，參與罷工者會受到立即免職，取消文官資格，而且三年內不得再擔任聯邦公務員。一九七八年文官制度改革法將罷工、阻撓工作（work stoppage）或怠職（slowdown）等行為，視為公務員組織對政府雇主的不公平勞動措施，²³ 參加者將不得擔任公務員²⁴。公務員罷工受到禁止的理由，美國研究公部門勞管關係的學者 Kearney 與 Carneval（2001: 230-234）歸納出四點理由：（1）違反主權原則（sovereignty doctrine）：即評量政府本身為爭議當事人之一之爭議，是一個主權政府具有的固有及特殊權利；而在民主國家裡，主權屬於人民，允許政府工作者進行罷工，等於是政府決定公共政策權威的退讓；在理論上，是對人民意志的直接挑戰，在實務上，會製造不尊重政府及法律的氣候。不過這項觀點，已經很少再被引用。（2）扭曲政治過程：指公務員罷工會威脅正常的政治過程，讓公務員工會取得比其他利益團體有利的政治及政策利益，此一過度的權力，會扭曲政治過程及減損民主決策的屬性。（3）公部門欠缺市場機制的箝制：指因為公共服務的獨占，沒有其他的競爭對手，因此工會會以罷工為威脅，提出及取得過度的要求。（4）中斷基本服務（essential service）：公務員存在的目的就是提供基本服務，罷工會對公共衛生、安全、福祉服務的提供造成中斷。²⁵ 一九四七年紐約州州長 Thomas

²¹ See Civil Service Reform Act of 1978, Pub. L. No. 95-454, 92 Stat. 1111 (codified as amended in scattered sections of 5 U.S.C.).

²² 5 USC §7106.

²³ 5 USC §7116 (b).

²⁴ 5 USC §7311 (3)(4).

²⁵ 另參閱衛民（1999：279-282）所歸納之主權原則、提供的產品與勞務具獨占性質、公共利益等三項理由。

E. Dewey 簽署禁止該州公務員罷工法案時，在其解釋備忘錄中的一段話指出：「政府本身不是目的，它只為服務人民而存在。私部門受僱者的罷工權繫於法律所定憲政政府的保護。在這個國家內，每一享有自由的存在，係因為其受運作不受干擾的政府之保護。政府任何一部分的癱瘓，會很快導致所有社會的癱瘓」（White, 1949: 382-383）。羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統採取相同的觀點，一九三七年其對聯邦公務員罷工發表的看法指出：「因為他們自己的服務與政府的職能有關，公務員的罷工等於是展示在他們的要求獲得滿足之前，阻止或阻礙政府運作的意圖。此一作為，對於那些曾經發誓支持政府運作的人期待政府癱瘓，是不可想像及不能容忍的」。但公務員應否享有罷工權，並無普遍一致的標準，美國阿拉斯加州等十個州法²⁶及加州等四個州的判例法（Najita & Stern, 2001: 13-15），允許公務

²⁶ 美國有十個州的法律允許州或地方政府公務員為有限度的罷工：

州 別	政 策
阿拉斯加州 (Alaska)	<ul style="list-style-type: none"> ● 準基本性（semi-essential）及非基本性（non-essential）服務公務員有罷工權。 ● 警察、消防人員、犯罪矯正人員及醫護人員不得罷工。 ● 公共事業、衛生（sanitation）、鏟雪（snow removal）及學校人員，在窮盡調解（mediation）程序後，享有有限度的罷工權。 ● 其他公務員得依多數決議進行罷工。
夏威夷州 (Hawaii)	<ul style="list-style-type: none"> ● 在窮盡僵局解決程序及事實認定（fact-finding）報告提出 60 天後，得允許公務員罷工。 ● 工會應在 10 天前為罷工通知。 ● 罷工不能危及公共衛生及安全，如危及，則屬違法。 ● 消防人員及其他基本性服務公務員不得罷工。
伊利諾州 (Illinois)	<ul style="list-style-type: none"> ● 罷工前要先進行調處，並要在 5 天前為罷工通知。 ● 若罷工對公共衛生及安全構成明顯而立即的危險（clear and present danger），則禁止罷工。 ● 消防人員、執法人員及負責安全的公務員不得罷工。
明尼蘇達州 (Minnesota)	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府雇主拒絕進行拘束仲裁（binding arbitration）請求，或拒絕提出仲裁決定時，才得罷工。 ● 教師在符合團體協約到期、調處超過 60 天、及在 10 天前為罷工通知的條件下，得罷工。 ● 教師以外的地方公務員及州公務員在符合團體協約到期、調處超過 45 天、及在 10 天前為罷工通知的條件下，得罷工。 ● 提供基本性服務之公務員不得罷工。

員享有有條件的罷工權，但擔任基本服務或公共安全的公務員原則上不得罷工。有關法、德、日、美四國中央（或聯邦）公務員的勞動權範圍參見下表 1。

州 別	政 策
蒙大拿州 (Montana)	<ul style="list-style-type: none"> ● 限於公共護理人員（public health nurses）。 ● 要在罷工 30 天前為罷工通知。 ● 在方圓 150 哩內沒有其他護理人員罷工。
俄亥俄州 (Ohio)	<ul style="list-style-type: none"> ● 罷工前要先進行調處、事實認定、及在 10 天前為罷工通知。 ● 公共安全人員不得罷工。
奧勒岡州 (Oregon)	<ul style="list-style-type: none"> ● 罷工前要先進行調處、事實認定、在 10 天前為罷工通知、及經過 30 天的冷卻期（cooling-off period）。 ● 警察、消防人員、醫院守衛不得罷工。
賓夕法尼亞州 (Pennsylvania)	<ul style="list-style-type: none"> ● 監獄管理員、任職於法院之公務員（court employees）、警察、消防人員不得罷工。 ● 要窮盡僵局解決程序，及對公共衛生、安全、福祉無明顯而立即的危險，才允許罷工。
佛蒙特州 (Vermont)	<ul style="list-style-type: none"> ● 限於市公務員（municipal employees），州公務員不得罷工。 ● 當事人對爭議事項不同意進行仲裁，在事實認定報告提出 30 天後，而且不會對公共衛生、安全、福祉造成危險，才得進行罷工。 ● 教師之罷工，若危及重大教育計畫（sound program of education），法院得加以禁止。
威斯康辛州 (Wisconsin)	<ul style="list-style-type: none"> ● 限於市公務員、教師。 ● 雙方當事人撤回最後提出之方案，及工會在 10 天前為罷工通知，得允許罷工。 ● 罷工若對公共衛生、安全、福祉造成立即威脅，則屬違法。 ● 警察、消防人員及州公務員不得罷工。

資料來源：Kearney & Carneval, 2001: 236-237。

表 1 法、德、日、美四國中央（或聯邦）公務員的勞動權範圍

國別	結社權	團體協商權	爭議權	憲法上基礎
法國	享有	工會有權就俸給與政府交涉，就服勤條件及形態，與行政當局進行討論，但不包含簽訂團體協約。另有參與諮詢組織的規定。 ²⁷	享有	一九四六年憲法前言規定，任何人皆得依據結社活動，來維護自己的權利及利益，罷工權在法律範圍之內行使之。但罷工權係由一九五〇年法國中央行政法院判決所確認。
德國	享有	替代性之整體協商法規定公務人員協會與行政機關共同決定或協同參與的事項，但不包含簽訂團體協約。	禁止罷工	憲法第九條規定：「一、所有德國人均有結社之權利。……三、保護並促進勞動與經濟條件之結社權利，應保障任何人及任何職業均得享有。凡限制或妨礙此項權利為目的之約定均屬無效；為此而採取之措施均屬違法。……」。
日本	享有	對公務員所提俸給、服務時間及其他服務條件之交涉，當局應予處理，但不包含簽訂團體協約，與國家事務管理及營運有關事項不得為交涉對象。	禁止罷工	憲法第二十一條第二項規定人民之集會結社自由應予保障。
美國	享有	享有（但協商範圍不及私部門）	禁止罷工	結社權：憲法增修條文第一條言論及集會自由條款；團體協商權：憲法第一條第三項第八款管理商業權力，肯認政府有權賦予工會團體協商權。

資料來源：作者整理。

²⁷ 現行公務員基準法第九條規定：「公務員透過其代表出席諮詢組織的機會，參與有關公共服務之運作、法定權利義務之法令制定及審查涉及公務員個人職業生涯之事項等」。國家公務員最高委員會是自 1946 年起國家公務員得參與的最重要諮詢組織。參閱陳淳文（2005），法國中央人事行政組織之研究。

肆、我國公務人員的勞動權

一、憲法上的論據

我國憲法第十四條規定人民有集會及結社之自由，第十五條規定人民之生存權、工作權及財產權應予保障，但公務人員之勞動結社權，一直受到「工會法」的限制。工會法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（民國三十八年一月七日修正公布版）。在我國公務人員與國家間之法律關係轉型之際，人事主管機關為保障公務人員之結社權，並考量公務人員依法執行職務，與國家政務及民眾權益關係至鉅的特性，開始研訂公務人員協會法，以規範公務人員結社相關事項。正確的說，應為規範公務人員的勞動結社權，因為公務人員的結社權，不能窄化為組織或加入工會、或協會的權利。事實上，一般性結社並不因特別權力關係的存在及工會法的限制而受到禁止，如公務人員加入政黨，依人民團體法成立之中華民國法官協會、中華民國女法官協會，或加入其他宗教團體等，都是結社的事實。

對於公務人員勞動結社的憲法論據，在公務人員向來不被視為勞工的情況下，以保護勞動階級利益為出發的社會權，自不被作為公務人員勞動結社的憲法基礎。因此，公務人員協會法草案總說明指出：「憲法第十四條規定：『人民有集會及結社之自由。』此兩種自由，既由憲法予以明文保障，固不因特定人民之被選任為公務人員而喪失」。至於團體協商權及罷工權部分，則未加討論，僅從比較制度的結果，給予非常有限的參與協商權利，及禁止罷工。

本文認為，憲法第十八條所定人民有服公職之權，從制度性保障的觀點，亦可作為處理公務人員勞動結社的憲法依據。我國公務人員與國家間之法律關係，繼受德、日法制，早期受特別權力關係理論之拘束，但自司法院釋字第一八七號、二〇一號、二四三號、二六六號、二九八號、三二三號、三三八號、三九六號等解釋後，已轉向「公法上職務關係」，進而在釋字第四九一號確認服公職權利是制度性保障的基本權。解釋理由書指出，憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。雖然內容未提及勞動結社，但從基本權的作

用，維持公務人員人性尊嚴，而非單純執政者使喚的工具，並維護公務人員的工作、退休、撫卹等權利而言，服公職基本權的制度性保障，應包括勞動結社權及團體協商權在內。至於罷工權部分，基於政府存在及公共僱用的本質，應不能對憲法第十八條作可導出罷工權的延伸。

二、運作規範

象徵公務人員勞動結社合法化的公務人員協會法於民國九十二年開始施行。其後，主管機關見公務人員發起、籌組、成立協會情形並不踴躍，認係成立門檻太高所致，因此九十四年修法放寬成立門檻，以鼓勵公務人員成立協會。根據公務人員協會法規定，公務人員結社以加強為民服務、提昇工作效率、維護公務人員權益、改善工作條件、並促進聯誼合作為目的。依法成立之公務人員協會屬公益社團法人。會員採自由入會制，公務人員得依其個人意願自由加入或退出。²⁸

制度設計配合行政機關層級節制的模式，分全國公務人員協會、機關公務人員協會二級，協會的成立採許可制。²⁹ 公務人員協會具有：³⁰

1. 參與的功能：全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體。
2. 建議的功能：公務人員協會得對：（1）考試事項；（2）公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項；（3）公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項；（4）公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項；（5）有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項；（6）工作簡化事項，提出建議。
3. 協商的功能：公務人員協會得對：（1）辦公環境之改善；（2）行政管理；（3）服勤之方式及起訖時間，提出協商。
4. 辦理的功能：公務人員協會得對：（1）會員福利；（2）會員訓練進修；

²⁸ 參閱公務人員協會法第 1 條、第 3 條及第 9 條。

²⁹ 參閱公務人員協會法第 10 條至 15 條。

³⁰ 參閱公務人員協會法第 6 條至第 8 條。對於協商僵局，設有調解、爭議裁決機制。公務人員協會就法定協商事項，向主管機關提出協商，如主管機關未於期限內進行協商、或協商不成、或未完全履行協商結果，公務人員協會得向其層級協會主管機關申請調解，調解不成，再向銓敘部申請爭議裁決，或透過主管機關函請銓敘部組成爭議裁決委員會處理（參閱第 29 條至第 45 條）。

(3) 會員與機關間或會員間糾紛之調處與協助；(4) 學術講座之舉辦、圖書資料之蒐集及出版；(5) 交流、互訪等聯誼合作；(6) 接受政府機關或公私團體之委託事項；(7) 會員自律公約之訂定等，加以辦理。

但公務人員與國家之關係，終究與私部門之勞僱關係有別，而且基於公共利益及國家安全之考量，公務人員組織之團體無法如私部門之工會享有完整的勞動基本權。公務人員協會對：(1) 法律已有明文規定者；(2) 依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項；(3) 為公務人員個人權益事項者；(4) 與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者，不得提出協商。而且，公務人員協會不得向主管機關或相關機關請求締結團體協約，但協商所獲致之結果，參與協商之機關及公務人員協會有履行的義務。公務人員協會也不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動（如集體休假、示威遊行或抗議等活動），及不得參與政治活動。³¹

伍、我國公務人員勞動結社的需求與侷限

私部門勞動權的形成，與資本主義社會的發展有密切關係。其形成與確立，是經勞工階級長期的團結運動，並歷經「禁止彈壓」、「消極容認」、「積極保障」等三階段的血淚奮鬥之後，才逐漸在先進民主憲政國家中獲得普遍確立（許慶雄，1999：179-180）。公務員的勞動結社，以美國聯邦公務員為例，也是經歷相類似的壓制、容忍、保護及鼓勵的過程（Coleman, 1990: 35-58; Kearney & Carneval, 2001: 1-22）。要言之，勞動結社源於受僱者的經濟性需求，儘管在手段上不再任意訴諸零和的對抗，但勞動結社的目的就是挑戰管理權，基於管理者主動、善意、強調夥伴關係的立法，並不能改變此一本質。也因此，人事主管機關尋求機關首長支持、編列預算補助、輔導推動公務人員結社，從管理者立場，並非一件正確之事。

一、經濟性需求？

人事主管機關主動研訂公務人員協會法，原因之一與大環境變遷有關，即與民國七十年中期以後政府解嚴、民主轉型、回歸憲政體制、落實憲法保障人民基本權

³¹ 參閱公務人員協會法第7條第2項、第30條第2項及第46條。

利的發展方向有關。原因之二，與我國國家與公務人員間之法律關係，從「特別權力關係理論」轉向「公法上職務關係」有關，³² 這項轉變，讓政府在規制公務人員權利義務時，有法律保留原則的適用。原因之三，則不無受前大法官吳庚受行政院研究發展考核委員會委託之「公務員基準法之研究」中列有「公務員利益代表機構」專章之影響，在人事主管機關研擬的公務人員基準法草案中，均有條文保障公務人員結社的權利。原因之四，在先進民主國家公務員享有勞動結社權的情況下，我們亦建立此一制度，代表人權、民主進步的象徵。但對公務人員而言，卻無壓迫性的經濟性需求。

人事主管機關準備為公務人員結社立法，可回溯至民國七十四年考試院第七屆施政綱領決定推動公務人員基準法立法。立法史（參見下圖 1）略以：七十九年主管機關銓敘部完成公務人員基準法草案報考試院審議，八十六年八、九月舉辦公務人員協會法立法公聽會，八十八年九月完成草案報考試院審議，九十年三月考試院、行政院第一次會銜函送立法院審議，九十一年五月第二次會銜函送立法院審議，³³九十二年六月制定公布。

³² 銓敘部舉辦有關制定公務人員協會法公聽會資料指出：「公務人員與國家之法律關係，為順應社會發展及時代潮流，已由特別權力關係，演變為公法上職務關係。基此，公務人員一方面應依法盡其義務，一方面並相對行使其權利。鑒於憲法第十四條規定：人民有集會及結社之自由，此憲法所保障之基本權利，固不因特定之人民被選任為公務人員而喪失，惟現行法規中除工會法第四條訂有公務人員不得組織工會之明文外，餘尚涉及人員結社事宜之規定，本部爰於公務人員基準法（草案）中，特訂公務人員協會專章規定，賦予公務人員結社權利。……」。參閱銓敘部（2000），公務人員協會法專輯，頁 13。

³³ 前後兩次報立法院審議，係因「立法院職權行使法」第十三條規定，每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議（屆期不繼續審議議案原則），人事主管機關必須重新送請審議。

主管機關推動公務人員協會法歷程

法政社經環境

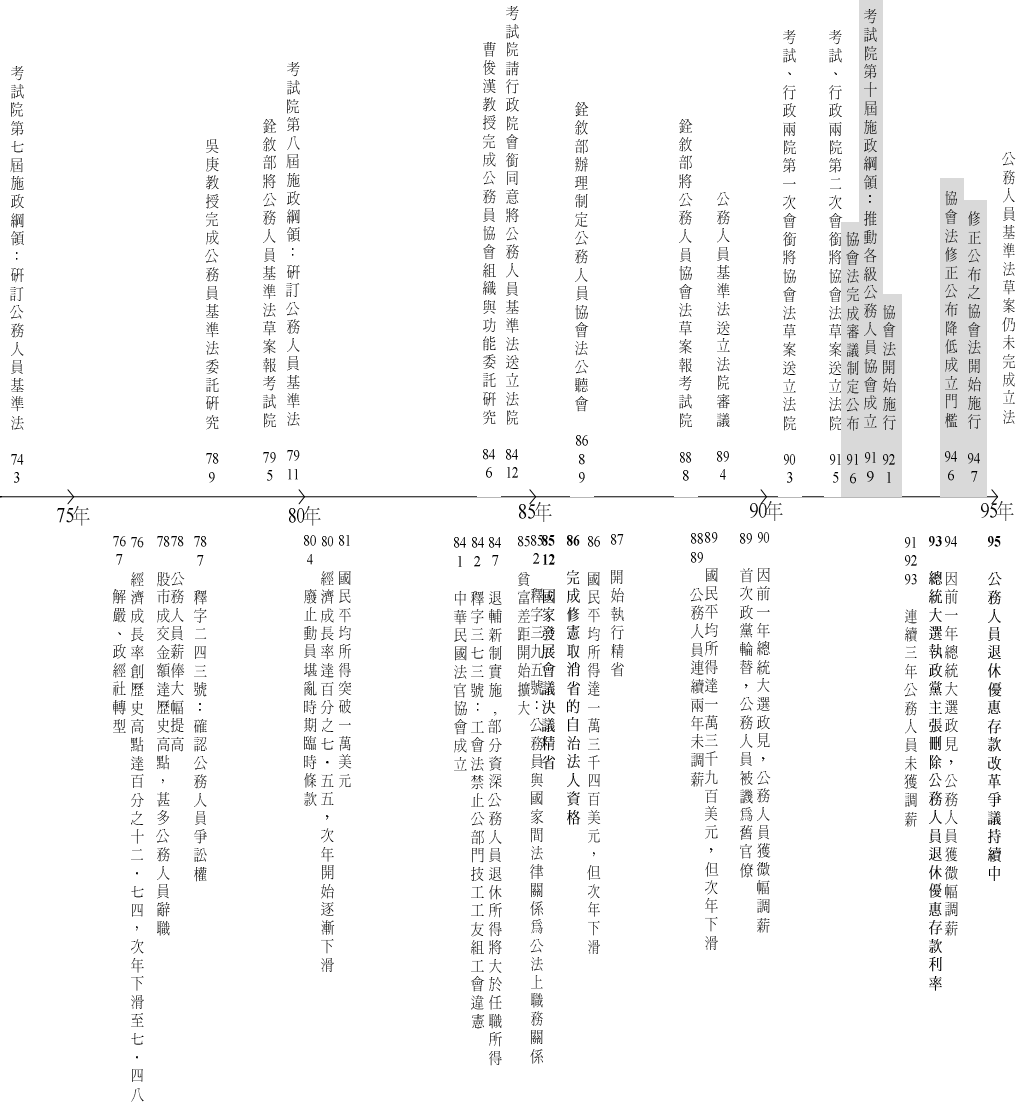


圖 1 主管機關推動公務人員協會法歷程及法政社經環境

資料來源：作者整理。

就經濟性需求觀察，在民國八十六年之前，國內經濟成長率都維持在 5% 以上（參見下圖 2），國民平均所得逐年增加至一萬三千四百餘美元（參見下圖 3），公務人員待遇在民國八十八年之前也在逐年向上調升，最低調幅仍在 3% 以上（參見下圖 4、5）。而民國七十八年、七十九年人事主管機關緊鑼密鼓研議公務人員基準法草案，正是國內股價指數、成交值創歷史新高（分別高達 25 兆、21 兆成交

金額)，許多公務人員辭職（參見下圖 6），公職被喻為鐵飯碗生鏽的階段。要言之，在民國八十六年之前，公務人員基本上無勞動結社的經濟性環境。

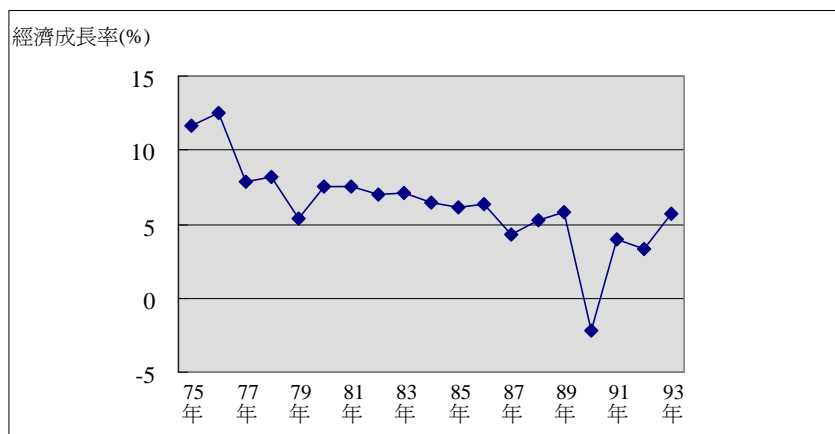


圖 2 民國 75 年至 93 年國內經濟成長趨勢

資料來源：行政院主計處數據。

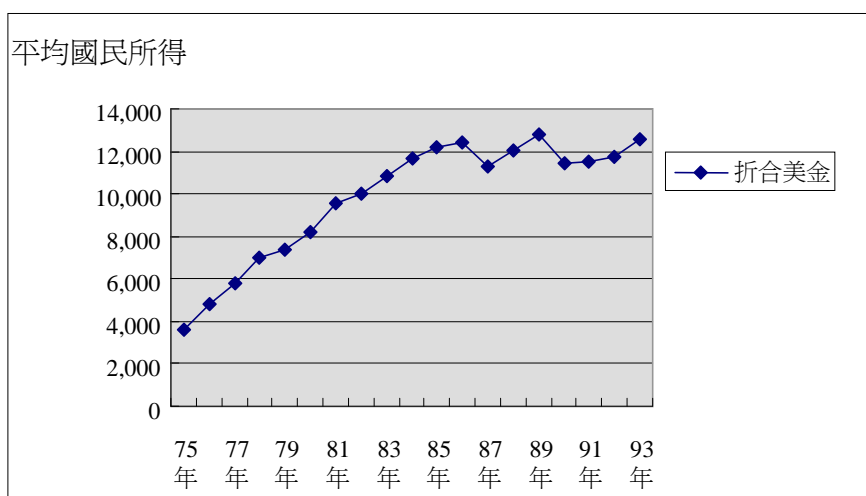


圖 3 民國 75 年至 93 年平均國民所得趨勢

資料來源：行政院主計處數據。

民國八十八年以後，公務人員只有在兩次總統大選年後的次年，因競選承諾獲得調薪，但大環境經濟成長趨緩，平均國民所得停滯、甚至下滑，公務人員要籌組工會爭取權益，亦缺乏正當性基礎。但就政治面觀察，則有三個時機有助於公務人員協會的推動，一是民國八十五年國家發展會議決議精省，許多台灣省政府公務人

員面臨去職或重新適應的問題。其次是民國八十九年中央政府政黨輪替後，執政黨對文官體系懷著敵視、不信任的態度，許多資深公務人員被迫自動離退。第三是民國九十三年以來公務人員退休金優惠存款利率改革的爭議，但這三次都無明顯助長公務人員的勞動結社或一般性結社（按一般性結社也可達到勞動結社的相近功能）。特別是第三次公務人員退休金優惠存款利率改革之爭議，此時勞動結社已合法化，也有若干機關層級的公務人員協會成立運作，但仍沒有進一步的串聯整合行動，此所顯現我國公務人員結社的低落意向，已非單一的經濟因素所能解釋。根據江昭瑩（2007）對公務人員參與協會意願調查指出：（1）受訪者在參加協會的意願相關題目中勾選無意見的比例偏高，或許某些問題對受訪者而言是屬於敏感性的議題，而以無意見取代回答。受訪者雖認為加入協會可以維護公務人員權益，然而是否加入此一組織卻又不表示任何意見，反映出受訪者在參與層面的冷漠與疏離。（2）四成一的受訪者認為政府會採防患的手段防止公務人員參加協會，由此推論受訪者認為政府對於公務人員組織協會仍然是持著戒慎恐懼的態度。（3）協會的存在對公務人員的權益是否有所影響則是見仁見智，同儕間的互動關係才是參加協會的主要考量。（4）受訪者並不認為協會的運作與公共利益間會產生排擠作用，但仍囿於社會上對公務人員鐵飯碗刻板印象的負面看法，而在是否加入爭取自我權益的協會組織時多所顧慮。至於會不會因為害怕被貼上與政府站在對立立場的標籤效應而影響其參加協會，在民主思潮下則是五五波。

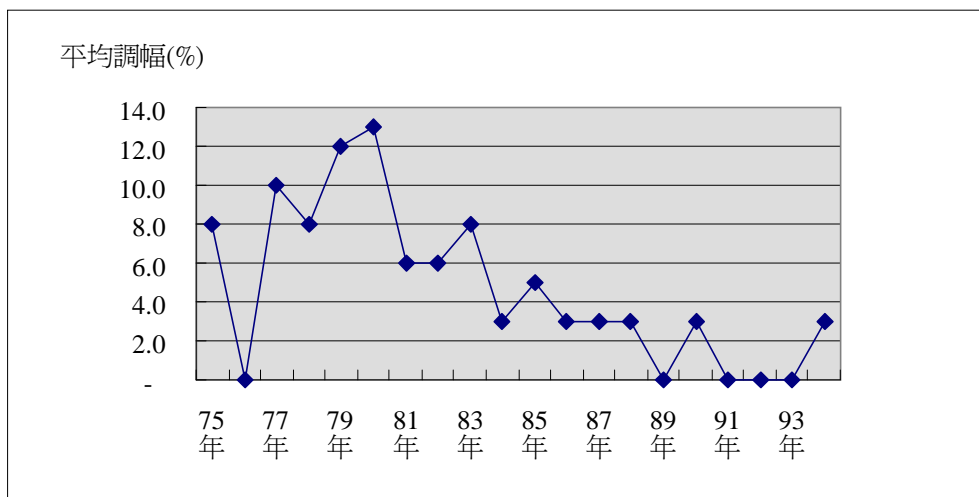


圖 4 民國 75 年至 93 年公務人員調薪幅度

資料來源：行政院人事行政局數據。

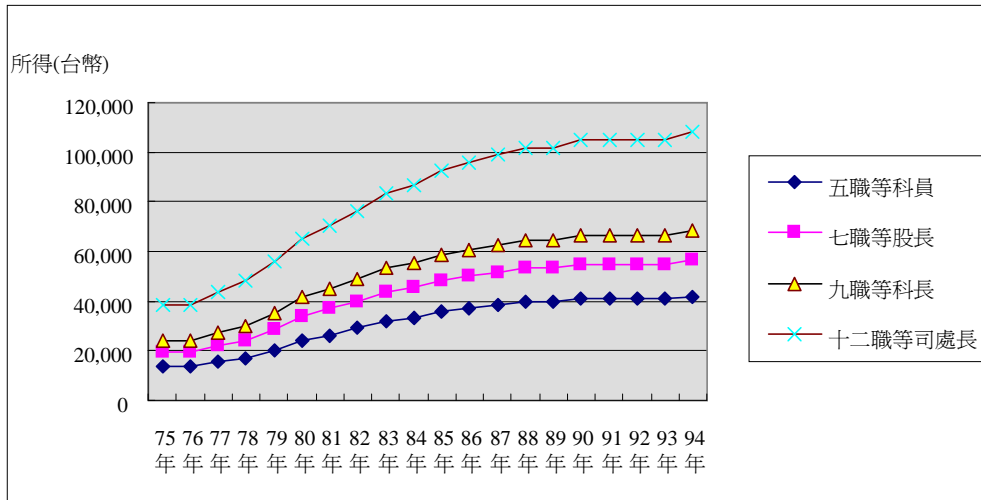


圖 5 民國 75 年至 94 年公務人員調薪趨勢

資料來源：行政院人事行政局數據。

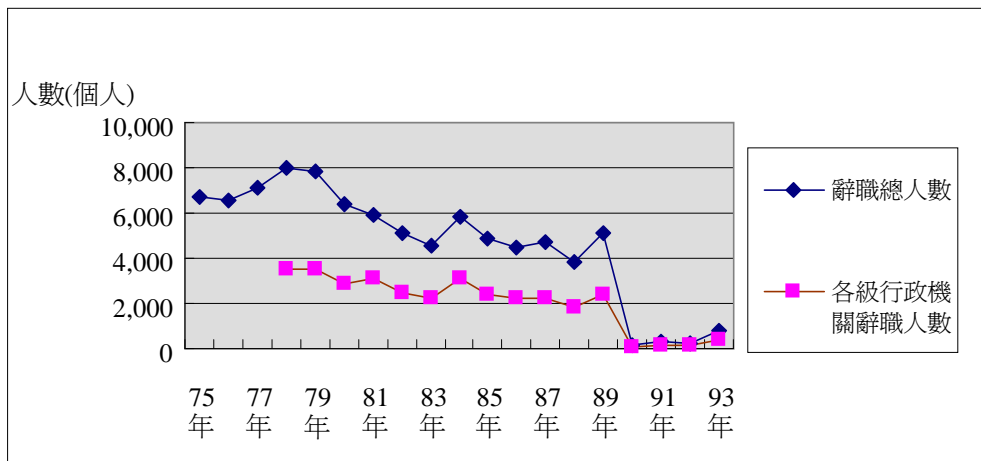


圖 6 民國 75 年至 93 年公務員辭職人數

資料來源：考試院統計提要數據。

二、發展侷限

預先建構法制，預防或將未來可能的爭議或衝突，導入既定的解決機制處理，再從實際互動過程中，進行制度的調整，從管理者的角度思考，應予以正面的評價。而法制建構中，建立公務人員參與體制，提供相互溝通瞭解及共同解決問題的

途徑，並課予政府機關履行協商結果的義務，正是民主行政、夥伴關係在法律上的表現，此也符合當前公部門勞管關係發展的趨勢：從傳統的對抗途徑轉向合作途徑（Berman et al., 2006: 297; Shafritz et al., 2001: 461），但公務人員協會的功能，仍需視法制賦予其在參與及協商過程中的地位及範圍而定。

參與的內涵，從基本的提供建議、意見陳述、諮商、乃至共同決定權（私部門領域的「產業民主」概念）都是方式之一種；而共同決定權部分，更涉及組織、代表席次、投票權及議題範圍之問題。就公務人員協會法僅一項條文規定「全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體」觀之，基本上比較像意見陳述的性質。再者，限於「全國公務人員協會」才具參與權，並限於「涉及全體公務人員權益事項」，剝奪機關層級協會參與涉該機關全體公務人員權益事項之權益，此明顯不符修法目的所謂之「民主精神」。第三、參與與協商之關聯性如何？經推派代表參與而意見未獲採納之事項，如屬得協商者，得否省去協商程序，逕行進入調解、爭議解決的程序，亦缺乏規定。第四、「建議」並非勞動結社才得享有的特權，任何個人或一般性團體均得就其關心之事項，向政府機關提出建議。

至於辦理，參照司法院釋字第四七九號解釋意旨，有關結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，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。結社團體於此保障下得依多數決之整體意志，自主決定包括名稱選用在內之各種結社相關之事務，並以有組織之形式，表達符合其團體組成目的之理念。因此，辦理事項乃功能性團體的理所當然，實無待法律規定，即使規定也不以此為限。

協商是整個勞動關係的樞紐。勞動結社的目的，就是要透過協商機制取得較有利的工作條件。協商要有意義，必須要有可協商的空間。公務人員協會法規定公務人員協會得就辦公環境、服勤方式及起迄時間、行政管理三方面議題進行協商。儘管尚乏實際案例印證，但不難推得，辦公環境若屬工作場域的整體硬體設備，很明顯的，政府機關整體辦公環境的改善，向來是行政首長的施政目標，且涉及預算的調配，會發生協商的機率不大；可能協商的事項是屬整體性的管理問題，但若涉及行政首長的領導問題，亦非協商所能解決。服勤方式及起迄時間，與機關業務、特性有關，協商空間更是有限。至於行政管理部分，若涉及與機關使命達成有關事項，應屬管理者的特權（privilege），根本不宜列入協商範圍；若屬個案性的硬體

設備或管理問題，又與公務人員的申訴權競合，依法公務人員應循救濟途徑解決；若屬通案性的問題，又與整體辦公環境一項重疊。

就管理者角度而言，限縮公務人員協會的功能是可以被理解的。儘管當代公部門勞管關係的互動，走向合作途徑，但此並不能改變勞動結社的本質。以美國之例，一九七八年文官制度改革法中有關勞管關係一章開宗明義指出，國會認定公、私部門僱用經驗顯示，對公務員組織工會及透過他們自己所選擇的工會進行團體協商及參與會影響他們權益的決定之權利予以法律保護，有助於保護公共利益、促進公共事務的有效作為、及促進、鼓勵公務員與其雇主間有關僱用條件爭議的和平解決。³⁴ 前總統柯林頓（William J. Clinton）任內進行的政府再造，將促進公部門勞管合作關係，減少對抗及訴訟，視為提昇政府競爭力的手段。³⁵ 不過，繼任的布希（George W. Bush）總統並不認為要透過夥伴關係改進行政機關的效率與效能，而是透過管制及立法限制工會及公務員在改進運作過程及程序中的角色達成（Tobias, 2005: 365）。³⁶

美國前後任總統迥異的作法，點出了公務員團體協商與行政效率間的矛盾，也反映公務員勞動結社與功績制文官制度間的價值衝突。美國學者 Berman 等（2006: 279-282）指出公部門勞管關係困境之部分觀點值得注意：（1）高績效的組織需要高度的信賴及合作活動，但零和的協商讓其變得困難；（2）團體協商很重要，但與效率的功績制運作體系並不相容；（3）工會及管理者會對改進生產力的努力予以支持，但一旦工作安全受到威脅時，工會的支持會消失；（4）爭議解決機制增加勞管關係的穩定度，但團體協商法令授權非民選的仲裁者進行爭議裁決，會損及

³⁴ 5 USC §7101(a).

³⁵ 柯林頓總統發布之第 12871 號行政命令（Executive Order）創設「全國夥伴關係委員會」（National Partnership Council），由公務員工會及管理官員組成，負責監督公務員工會和政府改進聯邦政府勞管關係的合作關係。夥伴關係的背後論點是在政府工作的公務員及其工會，最清楚如何有效率、效果的完成工作，任何組織重組或創新不能片面由管理方驅動，必須將公務員及工會納入（Shafritz et al., 2001: 461）。

³⁶ 布希總統於 2001 年 2 月發布第 13203 號行政命令，撤銷前任柯林頓總統發布之第 12871 號行政命令及後續之修正命令，解散依該命令成立之「全國夥伴關係委員會」。此外，並撤銷 1999 年 10 月再確認第 12871 號行政命令之備忘錄，要求人事管理局（Office of Personnel Management）廢止任何執行第 12871 號行政命令之法規、命令、指導原則或政策，以期符合法律之規定。2001 年 3 月，人事管理局為執行第 13203 號行政命令發布之指導原則指出，13203 號行政命令主要廢止行政機關要成立勞管夥伴關係委員會及對聯邦法律彙編第 5 篇第 7106(b)(1)條所定事項要進行協商之義務。

民主政治下對公民的負責要求；（5）管理者要對涉及公共利益的決策及行動負責，但公務員工會化的程度及團體協商限制管理者的裁量權；（6）先進管理方案的採行，可能會受到已工會化組織的阻礙。另外，也提到工會與管理者的關係雖轉向合作，但仍存在著不相容的情形，即工會基本上主張：（1）平等主義（成員間沒有差別、所有人平等對待）；（2）成員民主決策；（3）透過相互保護取得工作安全，對一個人傷害即對全員傷害；（4）資深制決策；（5）工會目標為工作保障、工作生活品質、安全、較好薪資福利；（6）依以往的實務及先例控制行動及決策；但管理者基本上是：（1）層級性；（2）少數人決策；（3）個人主義、強調競爭；（4）績效是決定的基礎；（5）目標—生產力、選民的認同、低稅賦、顧客滿意度；（6）務實的—對現在最好的。因此，基於善意出發的立法，並不能改變勞動結社的本質，人事主管機關的角色應限於立法保護勞動結社，而非推動公務人員結社；再者，人事主管及政府機關高層公務人員參加協會或機關首長鼓勵所屬公務人員成立協會，亦有職能衝突的問題。

陸、我國公務人員協會的發展策略

權利的傘一旦張開，除非社會、政經環境發生根本性變遷，讓政府與公務員間之法律關係受到嚴重挑戰，否則很難收回。公務人員的勞動結社權已獲得保障，儘管協會無罷工權，協商功能有限，參與的性質偏向意見陳述，辦理及建議又非真正的權利，但已經踏出一小步，已為公務人員鋪設對話、串聯、發聲的舞台。未來，公務人員協會若能依據議題的性質，發揮行政助手、夥伴或對手之作用，仍有發展的空間。

一、行政助手

行政助手指提供管理者有關組織發展所需人事制度變革的支持。公務人員協會可以透過支持行政機關管理者的理念，間接實現勞動結社的目的，我國文官制度建構與管理集權化、一致化的特性，提供機關層級協會作為服務機關向人事法制或政策主管機關建議修正文官制度或管理措施之機會。例如，地方機關層級的公務人員協會可在公務人員退休金的編列、地方機關編制員額及職等的調整、人事費用的補助、文官制度修正及政策的規劃等議題上，作為地方機關向中央人事主管機關建議或爭取的後盾，並透過此一過程爭取成員及凝聚力。

二、夥伴

夥伴指提供管理者符合公民期待之公共服務建議或合作，以爭取社會對公務人員結社的支持。各層級協會對外應重視跨界議題（cross-over issues），爭取社會大眾的支持；即各層級協會應認真看待「加強為民服務」、「提昇工作效率」的立法宗旨。美國研究公部門人事管理學者 Klingner 指出，在美國，團體協商結果的經濟壓力（增加雇主的人事成本及競爭壓力）、過程的組織壓力（要為組織帶來正面的效果，主要為績效提昇）及制度的政治壓力（公務人員工會被視為謀取自身權益的組織，未獲得社會大眾的支持），讓愈來愈少公私部門的受僱者（從 1957 年的 35% 衰退到 2001 年的 12%）在團體協約的規範下從事工作，因而認為團體協商的未來，在喚起真正的公共利益，而非維護私人的權益而已，即關注對社會大眾具有說服力的議題上（Klingner & Nalbandian, 2003: 360-364）。Berman 等（2006: 297-299）學者也指出，私部門的特質是競爭、市場經濟及契約自由，當事人間的對抗（「對抗原則」doctrine of hostility）是基本原則，而此並不適用於公部門；公部門的特質是獨占、政治及主權，「和諧原則」（doctrine of harmony）更適合作為指導公部門的勞管關係（合作、服務導向、參與之關係）及促進公共利益（包括維持和諧、穩定的僱用關係；保護所有公務員的權利；保護公民透過其選舉的代表，控制政府政策及成本的權利；以最有效率及有秩序的方式提供服務）。

的確，公務人員經由勞動結社所獲得的利益，就是納稅人的負擔，如無法取得納稅人的支持，必將面臨政治壓力而失敗，特別是在新公共管理的典範下，官僚組織被視為國家競爭力的障礙，政府再造已非單純之行政管理技術的改革，而是公部門角色的調整，在此情況下，若公務人員仍在為自己經濟利益而努力，勢難獲得社會大眾的支持。在新公共服務的理念下，公務人員更應關注公共利益及社會正義、服務公民（Denhardt & Denhardt, 2003）。至於具有說服力的議題，就國內政治發展觀察，政府廉潔度的提昇、公共資源的有效及無不當使用、行政效率的發揮、組織或社會正義的實現、男女平權等與公共利益有關之議題，都是公務人員協會可以發揮的領域。

三、對手

各層級協會對內應秉持勞動結社的本質在於挑戰管理權，此是獲得公務人員認同的關鍵。因此，各層級協會應逐漸嚐試在涉及公務人員權益的整體性議題及個別性議題上，扮演積極性的角色。在整體性議題部分，可定期就涉及公務人員權益的

政策議題，如退撫制度修正、退撫基金管理、訓練進修事項等，以協會名義表達政策建議；在個別權益部分，具體可行、且能獲得公務人員肯定、又不致招致社會大眾反感的作法，是在公務人員的申訴救濟程序中提供必要的協助，諸如在申訴書或復審書的撰擬上提供意見、提供相關法律諮詢或推薦、提供義務代理人等功能，讓公務人員認為協會是為其工作權益而存在，而非聯誼社團。

惟無論擔任那一種角色，只是一種策略選擇。要擔任行政助手比較容易，因為無需管理者讓步或作出任何保證，而就現行法制所賦予公務人員協會辦理的功能，就是行政助手的作用。要成為夥伴關係，需要管理者願意坦誠溝通、平等對待、分享權力與資訊、承諾與容忍、信心及付出行動，此需要一群公務人員長期投入，並本著專業主義與管理者對話、參與執行。而要充任挑戰者的角色，更會影響個人的生涯發展，對一個享有工作權保障又無經濟性需求的群體而言，並不容易。

柒、結語

從歷史發展來看，勞動結社的目的，在於平衡、挑戰管理權，爭取受僱者的經濟利益。公務員爭取勞動結社權，亦是如此，而且此一目的並不會因為管理者主動、善意的立法提供結社權而有所改變。人事主管機關在國內政治環境朝民主轉型、國家與公務人員法律關係轉變之際，主動立法保障公務人員的勞動結社權，代表人權、民主進步的象徵，對喚醒公務人員的權利意識，改變向來和諧穩定的政府雇主與公務人員之關係開了一扇窗。不過，非因公務人員主動爭取人權，且無壓迫性經濟需求下的立法，帶有濃厚的管理本位主義，對公務人員利益的爭取功能有限。

公務人員協會法規定公務人員協會具有參與、協商、建議、辦理四種功能，其中與勞動結社直接相關者，僅協商一項，但得協商的範圍非常有限。其他三種功能，與一般性結社功能無異，不待法律的規定。參與、建議的功能，如同行政程序中的陳述意見或陳情，是否採納，仍取決於政府機關，協會法並沒有課予特別的義務。至於辦理的功能，更屬畫蛇添足，協會可辦理那些事項，應由成員在不違反結社目的下，依內部民主程序自行決定。最後，儘管協會無罷工權，協商功能也有限，但若能依據議題的性質，適時發揮行政助手、夥伴或對手之作用，仍有逐步發展的空間。

參考文獻

- 王名揚（1997）。**法國行政法**。北京：中國政治大學出版社。
- 朱柔若 譯（1999）。**勞工關係—結構與過程**（Robert L. Sauer & Keith E. Voelker 原著）。台北：鼎文書局。
- 行政院人事行政局 譯（2000）。**歐美國家公務員制度概要--美英德法之現況**。台北：行政院人事行政局。
- 江昭瑩（2007）。**公務人員對公務人員協會的認知及參與之研究**。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。
- 考試院（2005）。**考銓報告書**。台北：考試院。
- 李惠宗（2004）。**中華民國憲法概要--憲法生活的新思維**。台北：元照出版公司。
- 吳庚（2003）。**憲法的解釋與適用**。台北：三民書局。
- 吳美連、林俊毅（2002）。**人力資源管理理論與實務**。台北：智勝文化事業有限公司。
- 林明鏘（2005）。**公務員法研究（一）**。台北：學林。
- 徐正戎（1998）。**有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案報告**。公務人員保障暨培訓委員會委託研究報告，未出版。
- 許慶雄（1999）。**憲法入門 I--人權保障篇**。台北：元照出版公司。
- 黃越欽（2002）。**勞動法新論**。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 陳春生（2003）。**憲法**。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 陳新民（1990）。「德國公務員法制概述」。載於吳庚（主持），**公務員基準法之研究**（286-303 頁）。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳新民（1995）。**中華民國憲法釋論**。台北：三民書局。
- 陳新民（1996）。**憲法基本權利之基本理論**。台北：三民書局。
- 陳淳文（1998）。「法國公務員保障制度之研究」。載於吳庚（主持），**公務人員保障法制問題之研究期末報告**（121-168 頁）。公務人員保障暨培訓委員會委託研究報告，未出版。
- 陳淳文（2005）。「法國中央人事行政組織之研究」。2006 年 12 月取自考試院考銓研究報告電子版，網址：<http://www.exam.gov.tw/book/report.asp>。
- 張君勱（1947）。**中華民國民主憲法十講**（民國八十六年重印本）。

- 衛民 (1999)。從勞動三權觀點論公共部門教師會協會權與罷工權。人文及社會科學集刊，第 11 卷第 2 期，頁 265-299。
- 蘇永欽 (編) (2005)。部門憲法。台北：元照出版社。
- 銓敘部 (2000)。公務人員協會法專輯。台北：銓敘部。
- Armstrong, M. (2003). *A handbook of human resource management practice*. Sterling, V.A.: Kogan Page.
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. (2006). *Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems*. Thousand Oaks, C.A.: Sage Publications, Inc.
- Coleman, C. J. (1990). *Managing labor relations in the public sector*. San Francisco, C.A.: Jossey-Bass Publishers.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Gómez-Mejía, L. R., Balkin, D. B. & Cardy, R. L. (eds) (2004). *Managing Human Resources*. Upper Saddle River, N. J.: Pearson Education, Inc.
- Goetz, K. H. (2000). The development and current features of the German civil service system. In Hans A.G.M. Bekke & Frits M. van der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe* (pp. 61-91). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kearney, R. C., & Carneval, D. G. (2001). *Labor relations in the public sector*. New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc.
- Klingner, D. E., & Nalbandian, J. (2003). *Public personnel management* (5th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Meininger, Marie-Christine (2000). The development and current features of the French civil service system. In Hans A.G.M. Bekke & Frits M. van der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe* (pp. 188-211). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Najita, J. M., & Stern J. L. (eds.) (2001). *Collective bargaining in the public sector: The experience of eight states*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, Inc.
- Pynes, J. E. (2004). *Human resource management for public and nonprofit organization*. San Francisco, C.A.: John Wiley & Sons, Inc.
- Shafritz, J. M., Rosenbloom, D. H., Riccucci, N. M., Naff, K. C., & Hyde, A. C. (2001). *Personnel management in government: Politics and process*. New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc.
- Sulzner, G. T. (2002). Revisiting the reinvented public union. In Carolyn Ban & Norma M. Riccucci (eds.), *Public Personnel Management—Current Concerns*,

Future Challenges (pp. 113-133). New York, N.Y.: Longman.

Tobias, R. M. (2005). Employee unions and the human resource management function. In Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government* (pp. 351-374). San Francisco, C.A.: Jossey-Bass.

White, L. D. (1949). Strikes in the public service. In Frank J. Thompson (2003 ed.), *Classics of Public Personnel Policy* (pp. 380-391). Belmont, C.A.: Wadsworth / Thomson Learning.

A Discussion of the Right to Form and Join Public Employee Unions and the Function of Civil Servant Associations in Taiwan

Wu-Lung Yang*

Abstract

Freedom of association is one of the people's fundamental rights. Freely forming associations empowers people to build up, pursue, and then realize their common goals. Since 2003, civil servants in Taiwan have legally enjoyed limited rights of this kind, and under the encouragement and guidance of the national personnel administration authority, the Ministry of Civil Service, several associations are in operation. But because their establishment basically did not result from public employees' struggles for labor rights, and was not directly linked to their own economic demands, the function of associations for public employees is limited to a narrow scope. There is, however, opportunity for those associations to develop and strengthen their capacity by performing as an assistant, partner, or challenger, depending on the issues involved. In this article, the author also points out that the intrinsic purpose of forming a union is to balance and challenge management power, and to represent the public employee's social and economic benefits. So it is perhaps questionable for the personnel administration authority to encourage, guide, and even finance civil servants to form and join an association.

Keywords: public employee, freedom of association, union, civil servant association

* Assistant Professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung.
e-mail: lyricyang@nuk.edu.tw.