

行政院國家科學委員會專題研究計劃

我國工會功能與法律地位之研究

執行機關：國立政治大學勞工研究所

計劃主持人：王惠玲 副教授

計劃編號：NSC 87-2418-H-004-007-E21

執行期間：86.08.01 — 87.07.31

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與研究目的.....	1
第二節 研究方法.....	3
第三節 研究架構.....	4
第二章 工會組織之理論基礎	6
第一節 工會之源起.....	6
第二節 工會組織之法理基礎.....	10
第三節 工會之法律性質.....	13
第四節 工會之成立要件.....	15
第五節 工會之組織型態.....	18
第三章 我國工會之法制與發展	24
第一節 序說.....	24
第二節 現行工會組織狀況與功能.....	25
第三節 體制外工會之形成與發展.....	29
第四節 法制上之檢討.....	30
第四章 深度訪談分析	40
第一節 基本資料.....	40
第二節 工會之功能.....	41
第三節 職業工會現況.....	42
第四節 體制外工會.....	44
第五章 結論與建議	47
附錄：訪談紀錄	50

第一章 緒論

第一節 研究背景與研究目的

現代資本主義社會具有結構性的社會不平等，尤其資本與財富的累積與集中，導致資源配不均與掌握權力機會的不平等，且由於遵循少數服從多數的民主原則，個人的意志如欲求其貫徹，勢非藉團體的組織與運作，整合個別利益尋求共識，以獲得多數人的認同，無以達成其目的。就國家而言，允許利益團體的存在亦具有事實上的必要，一方面因為個人利益極為分歧，國家實無逐一審酌並進而予以協調分配的能力，故爾有必要賦予團體特定程度的自治權限，先進行內部整合，以減輕國家責任負擔；另一方面利益團體的組成，使個別的弱勢者得藉由集體力量，促成新的權力平衡，避免弱勢者的利益受到忽視，降低因不平等而導致激烈衝突的可能性，保障社會和諧。在此一過程中，政府由傳統父權式統治者轉變為中立的社會自治監督者與促進者。因此政治上自由化反映到社會發展上，即為各種利益團體之成立，並利用種種方式意圖影響政策之決定，而其中最受矚目者當屬工會。

工會者，乃勞動者為維持或改善其勞動與生活狀況，亦即勞動條件，自主成立之一種繼續性團體。早於 Sidney & Beatrice Webb 夫婦一八九四年所著「英國工會運動史」一書之首，即對之明白界定。（註一）工會為現代社會中極為特殊之團體，一方面，勞動者為社會上數量頗為龐大的群體，在經濟上為不可或缺之資源，乃經濟發展之重要推動力，固毋庸贅言；另一方面，一但加以組織動員，在政治上更具有重大影響力，進而為政黨，退則為壓力團體，對於政策之決定實具有舉足輕重之地位。因此工會的發展及其活動，在經濟發展與社會衡平上均頗受矚目。

由於近代民法係以個人主義與自由主義為指導理念，強調私法自治，衍生出所有權絕對、契約自由及過失責任主義等基本原則。對於個人權利行使，則用公共福祉、誠信原則以及權利濫用之禁止等加以限制，並調和個人與社會生活秩序。在這些原則規制下，勞工所給付之「勞動力」或所謂「勞務」，與買賣契約中之「商品」，其意義相同。因此作為勞動契約前身之民法中僱傭契約，其成立、內容與終止完全依契約自由原則，以當事人的意思自由決定。

然自工業革命以降，機械化生產使產品的規格與品質統一，導致手工藝價值喪失，師傅與學徒關係解體，工匠與無技術工人之生產價值相等，同時農村過剩之勞力大量湧入工業生產部門，產生人力過剩的狀況。在人

力供過於求的情況下，依據市場規律自由形成之工資水準不足以養家活口，生活壓力迫使勞工延長工作時間，以獲取較多工資，甚或其家屬亦必須就業以貼補家用，致勞動力供給更形增加。（註二）導致勞動者在勞動市場上之交涉地位低落，名義上雖擁有決定契約內容之自由，事實上契約之成立、終止與內容完全由雇主單方決定。且因勞動力附著於勞動者，與人身不可分離，從而造成勞動者本人亦受雇主支配。理論上雇主給付報酬換取勞動力，實際上形成「人」被視為「商品」買賣。

勞動商品化之結果，在十九世紀初造成之弊害，包括低工資、高工時、污穢的工作場所以及童工、女工等問題，促使國家對勞動問題重新思考。除了現實上普遍貧困、傳染病、文盲等問題外，更基於「人性尊嚴」的考量，為避免勞動商品化對勞動者人格尊嚴的戕害，國家開始對勞動狀況加以規範，最初顯現於勞動者保護法之制定，由童工保護開始，對個別勞動關係之形成及內容加以規制。另一方面，勞動者深感法律改善之速度遲緩，為保障其權利，有必要組織起來進行團體行動，與資本家進行協商勞動條件，經由勞動者團體自律活動所形成之秩序，設定勞動力交換之基準，並謀求立法之改善。

現代民主國家大多承認，甚且在憲法中明文保障勞動者之團結權，使勞動者得以組織工會，透過集體力量，平衡產業革命以來個人主義與勞動商品化的缺失，以達成實質上的契約自由及當事人平等之理念。國家賦予勞動者團結權，除為勞動者結社權之充份實現外，更結合工作權成為勞動者保障其生存之基本權利，使勞動者得藉由集體協商與集體爭議，以團體的力量與資方對等的進行勞動條件之協商談判，保障勞動者之工作權益，進而提昇全體國民生活品質。

工會基於勞動三權之行使，功能上具有特殊性，法律性質自亦與一般結社有所差異。基此，多數國家均對工會另行立法規範，我國亦然。但也因此產生法律適用上之疑義與衝突。其法律性質與定位為何，在我國鮮有學者對此深入研究。此外，從國外工會之發展過程觀察，由於體認到勞動條件之提昇，並非僅藉由勞資雙方勞動條件之交涉談判即可達成，而往往受限於政策、法令、制度等環境面之影響，因此工會角色功能逐漸由勞資抗衡之團體轉變為社會夥伴，積極參與國家政策形成，並監督及參與政策執行。然此與傳統上認為工會不應以政治活動為其目的之看法，似有所衝突。未來工會之發展為何，頗值注目。

由於工會不僅涉及勞動者單方之權益保障，也影響勞資關係至鉅，而勞資關係之和諧與否，亦不僅是單純勞資雙方的問題，而是涉及整體經濟

與社會秩序，因此以工會作為研究對象，探討其性質、組織運作、功能、法律規範等，有相當程度之必要性。近年來國內學者對於工會之研究日趨普遍，唯大多偏向於政經情勢改變後之工會發展，尤其政治因素對於工會組織形成與運作之影響，且多數研究對象偏重於產業工會。此外，就有關之統計資料方面，亦以產業工會之數據資料為多。基於上述因素，本研究試圖探討我國工會之功能及法律定位，由學理及實務兩方面，全盤檢視我國工會目前之角色功能，並由制度與法律架構面思考工會未來之走向，冀得對我國工會之發展及工會法制之改進有所助益。

第二節 研究方法

本研究旨在由學理及實務兩方面，全盤檢視我國工會目前之角色功能，探討我國工會之功能及法律定位，在研究上採下列研究方法：

壹、文獻研究法

一、文獻資料分析：蒐集國內外有關工會理論及現況發展之文獻資料，進行整理分析。

二、制度比較研究：針對各國工會制度與功能加以歸納分類，探討各國制度之特質，並與我國制度進行比較研究。藉由工會型態不同之國家（以奧地利、美國、澳洲為代表）其工會功能之比較，探討工會功能之轉變與發展，並對所謂「社會夥伴」制度，做更進一步之瞭解。

貳、實證研究法

由於有關職業工會之研究文獻資料較少，及為對我國工會持續發展有進一步瞭解，故輔以實地訪查，以增加對於我國職業工會之現況與角色功能瞭解，並期對工會之整體架構有更完整之認識。

訪談範圍針對職業工會數較多之臺北縣、台北市、宜蘭縣、高雄市、桃園縣、基隆市等六縣市，以其勞工行政人員為主要訪談對象。另外，亦訪談體制內與體制外之工會人員。

參、研究步驟

一、文獻蒐集分析

二、確定訪談對象、進行訪談

- 三、整理訪談資料
- 四、歸納分析訪談結果
- 五、文獻與實證資料綜合探討
- 六、撰寫報告

第三節 研究架構

本研究共分五章。第一章為緒論，主要針對研究背景與研究目的、研究方法、研究架構等加以說明。第二章探討工會組織之理論基礎，包括工會組織之源起、團結權之憲法基礎及工會之組織型態。第三章討論工會之功能與法律地位，對於工會之功能、保護及發展深入研究。第四章則透過文獻研究及深度訪談之結果，了解我國工會之現狀與發展，包括體制內工會組織型態及發展、體制外工會之興起、我國工會之功能，並分析我國工會目前所遭遇之問題。最後就研究之結果提出結論與建議。

註釋

註一：參照 Sidney & Beatrice Webb，英國工會運動史（一），陳建民譯，民五五，頁一。

註二：有關工業革命初期及勞動法制發軔時期勞動者狀況，參照：Ogg, Frederic Austin：Economic Development of Modern Europe，1953，New York，Macmillan，第十七章以下。

第二章 工會組織之理論基礎

第一節 工會之源起

如依今日一般認知，將工會界定為：勞動者為維持或改善其勞動條件而組織之繼續性團體，則自其於英國發祥以來，已歷經兩百餘年，惟其發達則肇因於工業革命。工會之發軔始於十七世紀中葉以後，在此之前雖有手藝工人為反抗社會上地位優越者而組織之團體，然其既未曾組織永續存在之團體，且非以改善勞動契約上之條件為目的，因此與現今所謂工會有所差異。（註一）雖有將工會與中世紀之「行會」（gild, Zunft）相提並論者，然而兩者相異之處甚多，主要在於，工會純為受僱勞動者之組織，其目的在於保護勞動者之利益而與雇主對抗；而「行會」之組織，基本上乃工匠之自治團體，自行制定規約，保護工匠自身利益，限制競爭之產生。其中堅人物為擁有生產工具、販售生產物品之主匠（Master），而其目的在於保護並約束該業全體。（註二）

在工匠行會之有關規範中，包括對於夥計自立開業之限制、雇主招收學徒人數之限制、價格標準之訂定、禁止非市民從事該行會所屬手工業，並附有保證產品品質之功能等。工匠行會的基本精神，可說是基於「排他主義」與「保護主義」，以維護主匠之利益、避免競爭為主要目的，並兼有部分消費者保護之功能。（註三）

一般行會成員除主匠（master）外，往往尚包括夥計、學徒。在十五、十六世紀英國雖曾出現過受僱夥計為爭取工資而組織之職工團體，然其存在期間多極短暫，且該類團體自始即附屬於主匠行會，深受雇主之支配，亦不以工人利益與雇主利益相反，而為其爭取權利。具有永續性之工會，其勃興始於十八世紀末十九世紀初。蓋於中世紀時，社會上之產業大半歸小雇主經營，而每一雇主僱用之學徒、夥計不過一二，有時即係同業中雇主之子。凡勤慎之學徒皆可期待，於數年間由學徒而夥計、由夥計而至於雇主，自行營業。因之，不可能有以對抗雇主為目的之永續性夥計團體存在。（註四）

十八世紀重商主義興盛後，工商業發達，分工且集中生產的工場制度日益普遍。（註五）分工使勞動者所生產者不再為完整的產品，而是由商人提供原料，在每一製造階段分別交由特定種類之工人從事製作，生產品中具技藝性質的部分受機械式動作之取代，勞動力的需求由熟練勞動者轉向不熟練勞動者，導致主匠地位逐漸沒落，而工場化集中生產加深資本與勞動的分歧，並促使勞動者結合。迨至工業革命以後，大規模工廠建立，

僱傭人數日增，雇主與夥計相伴工作之情形不再，生產工具與設備不再是家庭式手藝業雇主所能負擔，自此以後，勞動者不但失去生產品之所有權，且喪失生產工具之所有權，淪為販賣勞動力以換取工資之從屬勞動者。

自一七〇〇年英國 Devonshire 羊毛工人為始，十八世紀最初數十年前間，英國雖陸續有手藝工人之自行組織之保護團體出現，但都旋即消滅。蓋因工會發生之主要條件，乃大部分職工已由決定生產程序、擁有原料及出售產品之獨立生產者，轉為既無生產工具亦無生產品之勞工。此時營業所需之資本既非職工數年間所能累積，勞資逐漸分立，雇主與僱工立於利害相反之地位，工會於焉而生。故而直到十八世紀末，具有永續性質的勞動者團體才次第興起，例如英國蘭開夏（Lancashire）的織工、肯特（Kent）的造紙工及約克夏（Yorkshire）的羊毛工人等均組織職工團體。（註六）

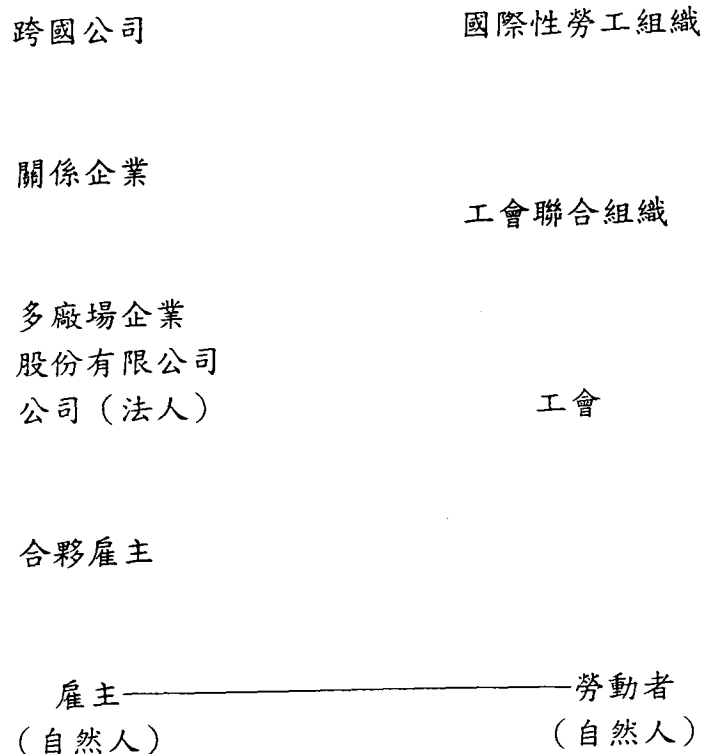
如前所述，近世經濟制度的發展，使雇主與雇工間之維繫日益冷淡，勞動者間之關係則反之，十九世紀由於工業革命帶來大企業興起，大型企業中聚集多數不熟練勞動者，由於大規模生產以及相同的處境而趨於密切。此種狀況，一方面促發勞動者階級意識的增長，另一方面也使勞動者易於結合組織。迫於低工資、長工時以及昂貴物價，以及種種不利的工作環境，雖有改革者致力於立法改善勞動者境況，但這方面進步速度過慢，而當勞動者意識到其貧困與勞苦的根源，來自於孤立的各個人力量過於薄弱，無法與企業主相抗衡，只有以團結的手段始可能謀求自身地位之提高，則團結的要求乃勢所必然。從而，在十九世紀初葉，勞動者即開始以協同行動要求改善工業中勞動者之狀況。（註七）

除了經濟制度的影響外，在法律上由於受到法國大革命及拿破崙法制之影響，十八世紀末十九世紀初，勞動者與雇主間由封建的身分主從關係，被基於契約自由原則所衍生之勞動自由所取代，一時之間勞動自由原則成為歐洲經濟組織之新基礎。然而自由市場經濟以及作為自由市場經濟規範手段的民法，並無法合理解決工業革命後所產生的勞動問題，從而亦對工會的興起帶來一定的影響。由於十八世紀自然法思想要求恢復人類人格之絕對，在法律上遂產生「全然自由且對等的人格者間之契約關係」之思想。資本主義發展初期，國家所關心者為身分上與制度上封建的從屬關係之排除，以除去對「市民」自由與平等之侵害，因此在十八、十九世紀，資本主義國家對國民之保障，主要為對國民生活及行動不干涉、不作為，亦即自由權之保障。顯現於近代民法上，則是以個人主義與自由主義為指導理念，強調私法自治，衍生出所有權絕對、契約自由及過失責任主義等基本原則。對於個人權利行使，則用公共福祉、誠信原則以及權利濫用之禁止等加以限制，並調和個人與社會生活秩序。勞動關係承此理論，逐漸喪失

身分要素，而成為二個人格者間勞務與報酬的交換關係，勞動成為買賣關係中之商品，勞動關係成為純債權關係。（註八）在這些原則規制下，勞動者所給付之「勞動力」與買賣契約中之「商品」意義相同，勞動者與雇主間契約關係之成立、內容與終止應遵循契約自由原則，依當事人意思自由決定。

然而工業革命帶來機械化生產，而機械化生產使產品的規格與品質統一，導致手工藝價值喪失，師傅與學徒關係解體，工匠與無技術工人的生產價值相等，同時更造成農村過剩的勞力大量湧入工業生產部門，產生人力過剩的狀。在人力供過於求的情況下，市場自由形成的工資水準不足以養家活口，生活的壓力迫使勞工願意延長工作時間，以賺取較多的工資，或者他的家屬也必須就業以貼補家用，導致勞動力供給更為增加。勞動者在市場上之交涉地位益形低落，名義上雖擁有決定契約內容之自由，事實上契約之成立、終止與內容幾完全由雇主單方決定。且由於勞動力附著於勞動者身上，與人身密不可分，因而造成勞動者個人完全受雇主支配，理論上雖係雇主給付報酬交換勞動力，實係將人視為商品買賣，喪失人格尊嚴。

（圖一）



再者，近代資本型態快速發展，機械設備與廠房等資本之投資，因金額龐大且回收時間漫長，需要鉅額資金作為後盾，因此商業資本組織不斷擴大，由單一自然人、合夥乃至法人型態之公司、財團、關係企業、甚至跨國公司等超大資本集團，資本不斷累積集中，生產工具由少數人所掌握，使個別勞動者與雇主間之力量更形懸殊，兩者地位形式上雖似自由平等，實質上則不然。藉由圖一可顯示勞工與雇主關係之演變，亦可說明工會組織之發展與必要性。

最早雇主與勞工間的關係是個人對個人的型態，勞資雙方之關係仍屬親近，有一定程度平等協商之可能，但資方的組織擴大，工廠生產發達後，勞動契約附合化，個別勞動者之契約談判地位乃趨於低落。且在競爭市場上，資本越大則力量與利益相對增加，資本家為追求利潤，莫不盡力擴大資本，雇主之型態乃由個人轉變為多數人合夥，再轉為資本集合體的公司，其中股份有限公司更可聚集大量的資金，此時勞動者之相對當事人不再為自然人，而是法律上擬制的人格體——法人。從此一階段開始，資方組織快速發展，從一廠一企業到多廠場企業，再到關係企業、跨國公司等超大資本集團。勞動者如始終處於個別談判境地，在市場上實對契約內容無任何置喙之餘地。為求對抗雇主可能之市場剝削，或為提高一般勞動者之勞動條件，並避免彼此間就業競爭，因產生工會組織與勞工運動。試圖藉由工會組織，以集體力量達成當事人間之均勢。企業越龐大，或企業間由於商業上的需求產生各種結合型態，例如關係企業、跨國企業時，工會亦須有相應之聯合組織，才可能維持交涉上之均勢。

資本主義的高度發達，對於大多數無產國民而言，所謂自由權保障成為徒具其形。為貫徹契約自由與當事人平等之理念，現代法律思想上揚棄形式上自由平等之觀念，轉而追求當事人實質上自由平等，更為維護勞動者人格尊嚴，莫不對勞動關係詳加規範。雖然國家得採取立法手段，直接介入勞動契約，干涉契約的內容，以補救因勞資雙方地位不平等所訂之不合理契約，但在自由市場經濟體制下，不應全盤否認當事人合意之可能性，因此勞動關係成立之基礎，仍應由勞資雙方當事人締結勞動契約。在此前提下，國家法律僅得規範勞動條件之最低標準，亦即勞動基準。標準以上之勞動條件仍然應由當事人自行合意，否則勞動條件完全由國家訂定，自由市場經濟將焉不存。故此，現代民主國家多承認，甚且在憲法中明文保障勞動者之團結權，使勞動者得以藉組織工會，透過集體力量，平衡產業革命以來個人主義與勞動商品化之缺失，以達成實質上契約自由及當事人平等之理念。