

新工會法十年：譜系學、內容、實踐觀察與未來展望

國立政治大學法學院副教授 林佳和



民國 100 年，馬英九總統第一任期內，正式施行立法院通過之所謂新勞動三法：工會法、勞資爭議處理法、團體協約法。這個實為「工會三法」的集體勞動法核心法制，以規範「工會」為其核心內容－如暫時忘記勞資爭議處理程序機制的話，作為某個程度告別那個誕生於 1930 年代、來自國民政府甫成立的前法西斯歲月，又在歷經臺灣戒嚴與威權統治下，難謂組織自由與自主、處處行

政管制與束縛，繁複之高密度管制工會組織與活動的法制¹，終於迎來它逾 80 年來，最大的、最重要的、最「時代更新」、「告別陰暗過去」的變革。

當然，從陳水扁總統執政開始，第一次政黨輪替，在威權時代向以主張工會自主、多所支援工會運動的民主進步黨，就開始進行勞動三法的檢討與修正，如果筆者沒有記

錯，在八年執政中應有三次不同的三法修正草案，內容，至少在某些問題點上，彼此差異不小，例如曾經出現禁止公務機關技工工友罷工（謝天謝地這麼荒誕的主張沒有留到最後）、雇主於罷工時使用替代人力為違法之不當勞動行為（可惜沒有留到最後）、容許任意組織與加入之「什麼都可以」的綜合型工會（看看團體協約法不小心留下來的無效鑿斧），均為適例。2008年國民黨重返執政，幾全部接受民進黨時代留下的最後一版草案，但做了某些取捨，包括工會聯合組織回復舊法的嚴格艱難、不再考慮綜合型工會等，不一而足，不過吾人仍可評價：維持原先草案基調與主要修正內容不變。

好，一個粗淺的譜系學（Genealogy）回顧後，在這篇簡單的文章中，容筆者以工會法為觀察對象，談三個面向：工會法修正，帶來了什麼？十年來的發展，呈現了什麼？真要展望未來，不管政治、法律或其他角度，該因應的是什麼？

壹、探知新工會法一二

結束長久的爭議，容許教師組織工會，應該是最為人津津樂道的新勞動三法貢獻之一，雖然難以掩飾，為何在西方百年來理所當然的權利，仍須在中央教育主管機關多所阻撓與反對（對，在21世紀）下²，勉力前進，怎是個緊張與匍匐前進所能形容。只准組織產業或職業工會，不許以學校為範圍之

企業工會，雖受不少批評，但熟悉當時討論的社會行動者應能回憶：那是彼時教師運動者也不盡然反對之政策選擇，雖然說，忽略私立學校的特性不免遺憾，也，在作者眼中，實有違憲之嫌。

將昔日名實不符的產業工會掃入歷史灰燼，新法油然兩個路徑的回應：首先，特別是參酌日本實踐經驗，Company Union、Enterprise Union，從現實（de facto）走向法律上（de iure）的正式名義，三個層次與範圍的企業工會：廠場、事業單位、關係企業，儼然登場。然而，畢竟與日本不同，「企業工會限單一」、不容分號與另立，成為當時官方與工會運動者激憤下的共識，「少數工會」、「代表性不足」遂也不意外地成為常見特徵，乃至於指控，在不同的識者眼中。If you cannot beat them, join them，這句美國諺語，諷刺地合理化「企業工會單一」策略，優劣互見，爭議恐怕延續，大法官在2021年8月頒布之釋字807號解釋，針對勞動基準法女性夜間工作禁止之合憲性判斷中，不忘打上一把，痛陳「少數工會」的弊病，雖然筆者實在不能贊同大法官多數意見「誤工會對雇主指示權之合理性控制權能、曲解為對（女性）勞工條件決定權限」之混淆，實誤馮京為馬涼，令人慨嘆，或許對事實影響之惡感可以理解，但上綱為法律、甚至憲法上疑問，實則張冠李戴。

另一個路徑，就是法律導正下的真正產業工會：簡言之，將威權時代，因為國民黨政府畏懼「跨企業」之工會力量－昔日黨國「我們為什麼失去大陸？」之反省中，不乏將「共產黨控制下之工運」列為肇因之一，遂透過工會法施行細則第6條之曲解，將母法第6條「勞工得組織產業工會」、也曾經出現在1930-1960年代、國府中國大陸與臺灣時空下的真正產業工會，改為「僅得組成廠場或事業單位之產業工會」，形同教科書般的「子法公然牴觸母法」，法界如獲至寶³：語意明顯矛盾的，臺灣時空有了無法理解的「廠場或事業單位」之「產業」工會，廠場或事業單位＝產業？這個法制史上的大笑話，造成臺灣有上千個產業工會，當然，都是假的：集體之假，在集體勞動法領域內，也算另類臺灣奇蹟。2011年的新法，開啟了真正產業工會、那個昔日威權時代深以為懼的「勞動者團結威脅」之空間，產業勞工的結合，成為一個新的工會組織路線，教育產業工會，即是著例。

雖然必須帶上一筆：不論企業工會限單一，是否廣受支持或遭逢批判，但「關係企業工會」限單一，卻是實務操作上難以理解與操作的，道理很簡單：即便僅著眼於工會，我們真的不清楚，精準之關係企業範圍為何？公司法的關係企業，熟知者都清楚，根本只能個案認定，但在組織工會之「前階段」，不但就必須先劃定，而且形同對未來的發展，形成某種「束縛」，少了必要的開放空間，尤見堅持單一，特別在「跨法人」、「超法人」的發展下，傳統上侷限於單一法人主義想像的臺灣，根本力有未殆，直接從法規創立一現實發展的障礙，實令人匪夷所思。

工會的組織自由化，大概僅有如此，工會聯合組織之回復舊法的嚴格，職業工會繼續限單一，乃至於公務員禁止組織工會－請別再說公務人員協會也是集體勞動法脈絡下的「同盟」(Koalition)，這個講法實在侮辱人的智商，換言之，2011年的新工會法，



(資料提供：臺北市網路自媒體從業人員職業工會)

其則進步有限，必須老實說。舊有的、誕生於 1930 年的工會管制邏輯，「符合要件再來行政機關拿工會證書」，至少相對於歐美自由民主國家的規範現況，相對的落伍與保守，仍是我國工會法制無可脫免之烙印，遺憾，句號。當然，一定程度的管制，其實伴隨著也是某種保護，「限定保障」的味道，會務假是典型之例，這個制度論中，路徑依賴 (Pfadabhängigkeit) 理論詮釋下的制度發展軌跡⁴，保護與限制相隨、管制與權利相依，成為我國工會法制之特色。

不當勞動行為態樣的明確化，工會法第 35 條，沿襲日本法制，區分不利益待遇、違反誠信協商、支配與介入工會三種類型，搭配勞資爭議處理法建構之裁決機制⁵，十年來累積幾百則案件，不論成效，應該是新勞動三法最引人關注的發展。工會行動權，包括狹義的行動權、加上協商權與爭議權，從理論學說走向實踐，伴隨著新勞動三法 10 年，其實工會法本身直接規範者寡，有些已「分工」至勞資爭議處理法、團體協約法，有些則仍須仰賴實踐累積。

貳、修法十年後之初步觀察

10 年，我們可以從量與質的角度來做些觀察。如果以 99 年 (2010)、110 年 (2021) 第二季為止之數字相互比較 – 新工會法自 100 年 5 月 1 日起施行，可能較為合適第，應以施行前、而非施行當年度為比較對象，我們可以看到以下數字⁶：

- 工會組織率：2010 年為 37.3%，2021 年為 33.6%。
- 加入工會之勞工人數：2010 年 321 萬 6,502 人，2021 年 338 萬 9,363 人。
- 工會聯合組織：只計算企業工會與產業工會，2010 年 34 家、2021 年 43 家，綜合性工會，2010 年為 78 家、2021 年則為 118 家。
- 企業工會：2010 年為 890 家 (在目前之統計中，已將當年的產業工會全部歸零、亦即將產業工會自動歸類為企業工會)，2021 年則為 924 家。
- 產業工會：2010 年無 (如前說明)，2021 年，10 年後，242 家。
- 職業工會：由 2010 年的 3,818 家，到 2021 年之 4,260 家。

如果當年新工會法之政策目標，是藉由工會組織自由化等策略，催生越多工會的誕生，必須說，著眼於實踐上最重要的企業工會，顯然成效極為有限，從 890 家到 924 家，成長幅度不值一提，別忘了，有不少的企業工會，還是原本即有工會存在而另行組成「關係企業」之企業工會類型，換言之，扣除這些不談，整體企業工會數目毋寧是停滯、甚至可能是倒退。工會數量，本身未必能真正解讀什麼，因為可能受制於產業本身的變遷異動，難以直接連結至「工會法制環境的不利」，本文絕無歸責於工會法之意，但或許可以如此評價：雖存在不當勞動行為裁決機制的建立，但工會法的變革，沒有帶

來工會組織更明顯的成立浪潮，組成人數門檻不變（30人），或許是主因，企業勞資權力關係的繼續失衡，未有結構性的改變，the long arm of the law，美國人說，法律長臂鞭長莫及，或是真正關鍵所在。

242家產業工會，從無到有，十年歲月，特別是作為歐陸場域集體勞資關係主力的工會型態，應該是最正面的一項發展軌跡，雖然教育產業工會是主角，但亦不乏其他如電子、交通等領域。「跨企業跨廠場」的結合，搭配勞動經濟上所謂「均衡市場競爭條件」之利基——這是產業工會規範與經驗上顯有利於企業工會的一項理由，某個角度可能更有利於健全勞資關係建構的產業工會，得以一定程度擺脫企業工會向來之框架與障礙，發揮更大的機能與作用，值得期待，雖說，不論量與質，都還有非常大的努力空間。

工會組織率，加入工會的勞工人數，在「幾以無一定雇主之勞工、自營作業者為主之職業工會」結構性條件下，相較於從屬性勞工面對「社會對手」的同盟自由，其實沒有太大的解讀意義，相較於其他工業國家不遑多讓的工會組織率（將近4成）——以我國官方統計中的其他國家來比較（2014/2015年）⁷：韓國10.3%、新加坡18.9%、日本17.4%、美國11.1%、英國25.1%、德國18.1%、法國7.7%、義大利37.3%、加拿大26.4%，如果是我國的2010年統計，甚至遠超過所有臚列國家，實則憂喜參半：社會保險的保障？邏輯與規範上無須以加入工

會為基礎，當然，這不代表「非從屬性勞工」加入之職業工會，不能扮演其他重要功能性角色，諸如職業技能之提升與其他權益之促進，只是，如果聚焦於「與社會對手之衝突性關係」的標準集體勞動法視野，臺灣現狀下的職業工會其實可以獨立出去，是以，工會組織率與加入勞工之人數，並無太多的解釋力。

從質的方面來看，問題就顯得有趣：2011年的新勞動三法，至少工會法，到底「培力」（empowerment）了工會什麼？創造了如何「工會奮起」的法律上、乃至於確實提供了事實上的條件？相較於2016年、2017年兩次所謂「一例一休」之勞動基準法修法，許多人眼中的「倒退」，勞工界極少聽聞，謂新勞動三法是所謂「倒退」，爭執與在意的，毋寧是「不夠進步」，當然，下個問題自然是：哪些事項不夠進步？具體影響的社會評估是什麼？

教師得以組織工會，教育產業工會、教師職業工會的如雨後春筍般成立，應該是最值得一提的現象。以基本上受長期聘任保障之公立學校教師為主，面對的亦屬「相對較為守法」、「勞資地位不對等之落差相對較少」的公部門資方（「學校」），教育界的集體勞動關係極為蓬勃熱鬧，不論是協商或互動折衝，教師工會也稱職地扮演「社會良心者」角色，發揮理論上常描繪之「工會作為社會改革與倡議之重要行動者」功能，是筆者眼中，回顧十年最重要的發展。誠然，處

境尷尬許多的私校教職員，呈顯的是另一個極端：因少子女化帶來之高教危機、日益艱難的私校經營困境，以私校為場域之集體勞動關係，呈現截然不同的結構問題，以全國為組織範圍的高等教育工會組織，疲於奔命地四處救援，各縣市、全國以公立學校教師為主的工會組織，則因會員結構不同，則確實少見對此之關愛。可能難以論斷，不容許法律定性屬財團法人之私校作為工會組織範圍，不容許組織私校企業工會，是否必然傷害私校教師的權益維護與貫徹⁸？這是一個政策選擇，不同社會行動者眼中優劣互見的選擇，工會法制上究竟有無「區別處理」之空間？

工會實力的提升、削弱或中性地持平？新勞動三法能否回應這一題？不斷的有人出此提問。「工會實力」作為一法律上重要、且可能操作的指標⁹，至少在我國法的環境下，不可能出現在「工會資格與地位本身」的層次－當然，以另一種形式出現的「受雇主支配成立之閹雞工會」的問題脈絡截然不同，只會出現在「成立與存續」階段之後的「行動」（Betätigung）層次，特別是兩個最重要的工會行動：協商與爭議行為。是以，可能與德國法不同，如果聚焦於工會實力，進而制約協商之困境，在臺灣之歸類，應較偏向為事實上、非法律上之困境，換言之，很難在因果關係的層次上，回答「新工會法該對工會實力之消長負責」這題。這當然不阻止，比方說，在所謂複數工會的環境下，如何處理不同的衝突－舉其犖犖大者，例如

勞資會議勞方代表的產生、勞工董事席次之分配、勞動檢查之陪檢權、勞工退休金監督委員之推舉，乃至於團體協商之權利等，決然「不能想像以工會實力作為一定的連繫因素」，諸如，賦予「較具實力之工會擁有較大之權限」，儼然，又質變為一法律問題，進而可能形成所謂法律上的困境，工會三法又將首當其衝。



工會行動權，雖未完整臚列於勞動三法之中，但可以說，同時透過學理分析與勞工團結組織的實踐，規範體系大致確立¹⁰，特別是藉由不當勞動行為裁決制度的介入，勞動者的工會行動與法律動員（Mobilisierung des Rechts），逐步建構社會行動者的權利貫徹藍圖。工會法躬逢其盛，雖沒有太多在法律上的直接明文呈現，但著實應記上一筆：新勞動三法，確實催生更多的工會行動出

現，在傳統典型的勞動鬥爭、爭議行為以外，工會基於特定目的之策略與手段運用，從組織形式、協商議題與程序、爭議性行動與訴求（不必然等於爭議行為）之多元，直至與其他工會或團體之合縱連橫，過去十年的臺灣勞動法天空「很工會」；新勞動三法，功不可沒，亦可說：難辭其咎，兩相伴隨。

參、展望未來：挑戰與想像

新工會法十年，如果真要說問題、道未來，可能必須自問：社會行動者眼中的工會圖像，不論是法規範性或事實關係上的，究竟為何？吾人不太可能走向一純利益法學（Interessenjurisprudenz）的眼光，以對工會最有利來作為評斷標準，但無可逃避的，我們的工會圖像，可能需要更精準的、更符合當代時宜、主客觀環境與條件的描繪。

就以「有薪之會務假」為例：這個針對工會幹部可能獨一無二、獨步全球的制度設計，作為當前大宗的集體勞資爭議所在，不乏學者主張應仿效日本經驗：所謂在籍專從，其實歐洲亦不例外，工會幹部專門從事工會會務，不再就勞動關係或採行主給付義務中止方式，經濟收入與報酬，改由工會來承擔，而非「雇主給薪的請工會幹部來組織與行動以對抗雇主自己」...說來尷尬，這個來自於威權時代的設計，未必真符人性，但確實對工會發展有所助益，也別忘記，歐陸企業廠場內的員工代表會代表，其實得以享有「全日專辦會務」、「雇主不免除工資給

付義務」，完全得以比擬我國企業工會的幹部，雖然，必須承認，這個制度的基本思維是勞資合作，而與工會所投射之社會對手間對抗，邏輯不同¹¹。在路徑依賴的詮釋下，我國工會幹部會務假制度何去何從？如何減少紛爭、降低勞資因此問題引發之衝突？是否乾脆仿效歐陸員工代表制度、依員工人數而明定代表人數之完全免除工作義務？實不無參酌之空間。

一個可能更艱難的問題：工會組織型態、組成門檻與要件、還要繼續單一壟斷嗎？許多工會從事者、掌管勞工行政之主事者，看似都不贊成，但不違背單一原則之所謂「複數工會」，原本再自然也不過的發展狀態，在過去十年，竟然也成為某些行動者眼中的 trouble maker。令某些運動者不快，但所以是法律問題嗎？甚至是法政策上必須嚴肅以對的「修正重點」？這究竟是法律還是政治問題呢？「更多的開放」，甚至打破單一工會限制，如果再搭配降低工會組織門檻—如時代力量立法院黨團曾經倡議的「由 30 人降為 10 人」，令人期待的，會是更蓬勃的勞資自主形成？還是許多人畏懼之「亂象與災難」的開始？筆者猶記某位退休高階文官在會議中的「痛陳泣訴自由與開放」、「大家別成為傷害工會發展的歷史罪人」、「別再更多開放與自由啊」...多少的自由是必要的、多少的限制是容許的？抑或：多少的限制是必要的、多少的自由是容許的？2011 年的新工會法，其實沒有太多的回答。



(資料提供：桃園市機師職業工會)

一個可能更麻煩的提問是：這究竟是勞方、還是資方的問題？如果著眼於工會如何確實發揮功能。法秩序的出發點，始終難以兩全：如果真正的組織自由化，何來數十年不變的「工會制式框架」規範模式，不動如山？諸如言道：工會組織型態只能是法律明定的那般？說穿了，立法者與行政權不時展現的「依照雇主形式而鏡映般量身裁剪」，以便「勞資組織相當」，以便「管理與處理」，已成為我國工會政策最核心特徵，老實說。工會法與許多其他法律，在在以廠場、事業單位層級的企業工會，作為「理型」，使之幾近獨攬性質上偏向共同決定權的許多權限－勞資會議、職工福利委員會、退休金監督委員會、勞工董事、彈性工時之同意權等，卻也經常受困於協商、爭議行為等對抗面向的尷尬，而偏偏，如果觀之歐陸經驗，產業工會方屬「規範與經驗」上真正值得期待之

主體？如果工會法的立法者確實有其想望，至少規範性的，十年以降，該如何加以檢討與持續呢？

肆、靜態制度與動態實踐：代結語

在政治社會學討論中，所謂社會權力關係分為兩者，一是「結構性的權力關係」(Machtverhältnisse)，是一種社會結構形成建構之後所客觀存在於該領域內，亦即為社會行動者之社會行動的基本框架；另一則為「結構與行動辨證影響的權力關係」(Kräfteverhältnisse)，在前述結構權力關係下，基於行動者之行動的辨證式影響結構，所交互形成的另一層社會權力關係，兩者在細緻的分析上必須加以區別¹²。靜態的工會法制，動態的集體勞動關係發展，以工會為核心，自然不能脫免。

不該說：臺灣工會運動發展的相對羸弱，工會法要負上最大的責任，但恐怕也不能講，工會法「傳便便」（臺語），就看各位勞工兄弟姊妹自己努力囉。制度與實踐的辯證，結構與動態之權力關係，其實複雜得多。如果立法者真有一具體的工會規範性圖像，真的選擇要以「其他先進國家極為少見」的制定法來設立框架與內容，那麼，必須說，

2011 年的新工會法，仍有不足，甚至不少的不足。2021 年的今日，官方與社會行動者們，應該需要更開放性的討論與思辨，如同德國工人運動領袖、社會民主黨創立人之一的倍倍爾 (August Bebel) 所言：人類社會永恆不變之事，就是人類社會永遠在變。新工會法，歷經 10 年實踐，又何嘗不是？

參考文獻

1. 關於這個工會法前世今生的歷史分析，請參見：林佳和，法律與政治糾葛下的政府工會法政策 – 一個法律政治學 (Rechtspolitologie) 進路的分析，收錄於：社團法人臺灣法學會主編：臺灣法學新課題 (七)，臺北：臺灣法學會，2009 年 10 月，頁 133-188。
2. 這個討論請參見：林佳和，教師與憲法同盟自由之保障 - 最高法院 96 年度判字第 00280 號判決評釋，月旦法學雜誌第 151 期，2007 年 12 月，頁 240-254；林佳和，教師組工會限制之審視，行政院勞工委員會、中國文化大學法律學院主辦：健全我國工會法制研討會論文，2013 年 12 月 10 日。
3. 這段絕妙歷史的回顧，請參見：林佳和，我國工會制度之謎：為何產業工會變成職場工會？ - 兼論工會法改革中的產業工會與強制入會問題，臺灣勞動法學會年度研討會「我國工會法回顧與前瞻」，臺北東吳大學城區部，2006 年 11 月 25 日。
4. 路徑依賴，敘述著制度選擇發展後的「沒有回頭路」，很貼切地足以形容誕生於前法西斯時代之工會法政策的我國；理論敘述可參見：Rolf Ackermann: Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform, Tübingen 2001。
5. 立法之前的草案倡議階段，作者即有一「力主應建立裁決制度」的研究，請見：林佳和，勞資爭議處理法修正草案中裁決處理程序相關問題研究，行政院勞工委員會委託研究計畫，2004 年 5 月 20 日。
6. 勞動部，勞動統計月報，<https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/23010.htm> (點閱日期：2021 年 11 月 6 日)。
7. 參見勞動部，勞動統計月報，<https://statdb.mol.gov.tw/html/nat/104/104008表3.pdf>，(點閱日期：2021 年 11 月 6 日)。
8. 著眼於私立學校在「全國級工會組織」所受之「協商門檻困境」，可側寫「不得組織企業工會之私校窘境」，參見：林佳和，教師工會－勞動部不當勞動行為裁決決定書 104 年勞裁字第 30 號，國立臺北大學法律學院主辦：集體勞動法理論與實務發展論壇，2016 年 6 月 25 日。
9. 相關「工會實力」的討論，請參見：林佳和，團體協商作為勞動法問題 – 一個與法釋義學開放性的對話，國立政治大學法學院 60 週年院慶文集，2021 年 12 月 (預計出版)。
10. 工會行動權的一般論述，參見：林佳和，工會行動權基礎理論，政治大學法學院主辦「工會行動權」學術研討會論文，2011 年 6 月 24 日；林佳和，工會活動，臺灣勞動法學會編，集體勞動法，臺北：新學林，2019 年 10 月，頁 120-140。
11. 請參考黃程貫 / 王能君 / 林佳和，從德國工廠會議制度探討我國勞資會議制度改革方向，行政院勞工委員會委託研究計畫，2010 年 4 月 -2010 年 10 月，其中由作者本人撰寫之德國法制部分，即區別對抗、合作之雙元集體勞動關係而加以分析。
12. Claus Rolshausen, Macht und Herrschaft, Münster 1997, S. 102ff.