

釋字第七二四號解釋協同意見書

大法官羅昌發提出

本件涉及人民結社自由與工作權之保障。多數意見認為，內政部中華民國九十五年六月十五日修正發布之督導各級人民團體實施辦法第二十條第一項「人民團體經主管機關限期整理者，其理事、監事之職權應即停止」（下稱系爭規定）規定部分，限制人民之結社自由及工作權，欠缺法律明確授權，違反憲法第二十三條法律保留原則。本席敬表同意。由於有關人民工作權保障之內涵是否包括無金錢對價之工作、結社權之內涵如何、法律保留原則在本件如何適用、是否符合憲法第二十三條必要要件、整體人民團體法制之改善等重要問題，有進一步闡述必要，爰提出本協同意見書：

壹、本件所涉工作權及結社自由之釐清

一、無金錢對價之工作應為憲法工作權保障之範圍

（一）憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」針對工作權保障部分，多數意見引用本院釋字第六五九號解釋，認「職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第十五條工作權保障之範疇」（見本號解釋第一段）；而未引用本院過去解釋之見解將工作權與人民之生計聯結（例如釋字第四〇四號及第四一一號解釋所稱「憲

法第十五條規定人民之工作權應予保障，故人民得自由選擇工作及職業，以維持生計」)；並因而認為人民團體理事、監事之職務，屬憲法有關工作權保障之範圍。多數意見雖僅提及「不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異」(按：公益及非營利之職業未必為無給職)，而未直接明載「不因是否為有金錢對價或無金錢對價之工作而有異」，然其不以生計之維持為要件，顯將無金錢對價之工作，亦納入憲法工作權保障範圍。本席對此敬表同意。

- (二) 由「工作」之本質而言，工作雖常附有金錢對價，但未必均包含此對價；從事工作之目的雖常為賺取金錢對價而維持生計，但不限於為維持生計，亦包括單純實現自我。如「將工作理解為限於獲得金錢對價之活動，將使工作之涵義變得相當侷限；更有甚者，此種理解將使某項活動是否被視為工作均依賴市場而為決定……。工作與其商業評價實有區別之必要。工作應可界定為所有結合創造力、概念及分析之思考過程及以動手操作或付出體力之方式運用其才能之行為。其應包括人類利用其智慧與力量、創造力與才能等組合之一切活動。」¹ 再者，在現代社會中，有給

¹ “To conceive of work only as those activities through which a monetary consideration is obtained is to have a very limited idea of what work means, and it is even worse to rely on the market to determine what is and what is not work.... It is necessary to distinguish between work and its commercial appraisal. Work can be defined as all those activities that combine creativity, conceptual and analytic thought and manual or physical use of aptitudes. It consists of every activity that human beings carry out in which they combine their intelligence with their force, their creativity with their aptitudes.” Jose Luis Rey Perez, “*El Derecho Al Trabajo*, ¿Forma

與無給之工作有時甚難區分；例如名義上為無給職但有豐厚車馬費之大公司董監事、名義上為無給職但有微薄車馬費之公益法人董監事、自願以無給職方式從事業務之公司董事長或總經理等，如以有無金錢對價作為決定是否屬憲法工作權保障之範圍，則將產生解釋上之混淆。

- (三) 由我國憲法體系而言，其所規定之工作權亦不應限於有對價之工作。憲法第十五條所稱工作權之範圍至少有兩種可能之解釋：其一，由於制憲者將工作權與生存權及財產權置於同一條文，故其應係視工作權與人民之生存及生計有密切關聯；亦即保護工作權，主要目的在使其獲得報酬以謀生，故工作權亦在兼顧生計之維護（而生計則為生存權與財產權核心概念）。其二，由於憲法已經個別明文規定生存權之保障，故工作權毋庸與生存或生計聯結，而可獨立解釋，使其涵蓋較大範圍，以便對人民從事之各種工作，給予較完整之保障。本席認為，由於憲法第十五條已將生存權明列為個別之權利，自可使工作權與生計之維持脫鉤，而賦予工作權較廣之涵義，使任何從事營利或非營利之經濟或其他活動之個人或團體經營之組織內之職務，均屬工作之範圍，並均受憲法第十五條工作

De Exclusión Social? Las Rentas Mínimas De Integración Y La Propuesta Del Ingreso Básico”, 2003.其翻譯引自 Philip Harvey, *The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?* Rutgers Journal of Law & Urban Policy, Vol. 2, No. 1, at 8 (Fall 2005)。該文可由下列網址獲得
<http://www.philipharvey.info/righttowork.pdf>.

權之保護。此應為我國憲法體系解釋應有之結果。依此說明，本件所涉及商業同業公會理事長之職務，雖為無給職，但其職務屬於憲法工作權保障之範圍，應為正確之解釋。

- (四) 由國際人權文件而言，其所稱之工作權雖常與工作之對價聯結，但其保障範圍並未限於有對價之工作。廣義而言，工作權 (right to work) 之內涵可包括有謀生機會之權 (right to an opportunity to earn a livelihood)、尋求就業之權 (right to seek employment)、選擇職業之自由 (free choice of occupation)、不受工作歧視之權 (non-discrimination)、接受合理待遇之權 (fair remuneration)、享有健康與安全工作條件之權 (healthy and safe working conditions)、享有尊嚴雇用條件之權 (dignified conditions of employment)、享有進步機會 (the possibility of advancement) 等。² 但各國際人權文件基本上係以不同條文對此廣泛內涵分別規定。例如世界人權宣言 (The Universal Declaration of Human Rights; UDHR) 第二十三條第一項規定：「人人有工作、自由選擇雇用者、受公正與良好之工作條件並享受保障免於失業之權。」³ 即將工作權與自由

² Rory O'Connell, *The right to work in the ECHR*, European Human Rights Law Review (E.H.R.L.R.), Issue 2, 176, at 179-180 (2012).

³ Article 23(1) of UDHR: "Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment."

選擇雇用者之權、受公正且良好之工作條件之權、享受保障免於失業之權等並列。另該條第二項及第三項規定：「人人有同工同酬之權，不受任何歧視。」⁴「每一個工作之人，均有權享受公正與良好之報酬，確保其本人與家屬享有符合人性尊嚴之生活條件，必要時並輔以其他方式之社會保障。」⁵ UDHR 第二十四條另規定：「人人有享受休息與閒暇之權，包括工作時間有合理限制與定期給薪休假之權。」⁶ 經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights；簡稱 ICESCR）第六條第一項亦規定：「本公約締約各國均承認工作權，包括人人均應有機會憑其自由選擇與接受之工作以謀生之權利；並將採取適當步驟以保障此權利。」⁷ 同條第二項規定：「本公約締約各國為充分實現此一權利而採取之步驟，應包括技術及職業指導與訓練，以及在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，達到穩定之經濟、社會及文化之發展與充分生產就業之計畫、政策與技術。」⁸ ICESCR 第七條另規定：「本公約締約

⁴ Article 23(2) of UDHR: “Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.”

⁵ Article 23(3) of UDHR: “Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.”

⁶ Article 24 of UDHR: “Everyone has the right to rest and leisure, including reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay.”

⁷ Paragraph 1, Article 6 of ICESCR: “The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.”

⁸ Paragraph 2, Article 6 of ICESCR: “The steps to be taken by a State Party to the

各國承認人人有權享受公正與良好之工作條件；此等權利特別應包括保證下列事項：(a) 最低限度給予所有工人下列報酬：(i) 公平的工資及同值工作同酬而沒有任何歧視，特別是保證婦女享受不差於男子所享受的工作條件，並享受同工同酬；(ii) 保證其自己與其家庭得有符合本公約規定之得體生活；(b) 安全與衛生之工作條件；(c) 人人於其就業中有被升級至較高之適當級職之同等機會，且除資歷與能力考量外，不受其他考量之限制；(d) 休息、閒暇與工作時間之合理限制，定期給薪休假以及公共假日報酬。」⁹ 亦即，國際人權文件所規定之工作權，雖常與「謀生」聯結（例如「憑其自由選擇與接受之工作以謀生」之權利），然工作權「包括」憑其自由選擇與接受之工作以謀生之權利，但並非謂工作權必然「限於」以謀

present Covenant to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual.”

⁹ Article 7 of ICESCR:

“The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

- (a) Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:
 - (i) Fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;
 - (ii) A decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;
- (b) Safe and healthy working conditions;
- (c) Equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence;
- (d) Rest, leisure and reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay, as well as remuneration for public holidays.”

生為前提。

- (五) 或謂無給職工作應屬憲法第二十二條概括規定下所涵蓋之一般行動自由之範疇。本席認為，一般行動自由概念較為抽象及概括。在有憲法明文列為基本權類型足以作為依據之情形下，自應優先以該權利類型為適用依據。

二、結社自由之主要內涵

- (一) 憲法第十四條規定：「人民有集會及結社之自由。」多數意見引用本院釋字第四七九號解釋，認「憲法第十四條結社自由規定，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、存續及與結社相關活動之推展，免受不法之限制」；而「人民團體理事、監事之選任及執行職務，涉及結社團體之運作，會員結社理念之實現」（見本號解釋第一段）。本席對此敬表同意。
- (二) 須進一步說明者，結社自由之內容包括如下之主要內涵：其一為組成團體之自由（即多數意見所稱「集結成社」）；公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)）第二十二條第一項就此所使用之文字較能顯現組成團體之意旨。該條項謂：「人人有權享受與他人結社的自由，

包括組織與參加工會以保護其利益的權利。」¹⁰ 其二為加入團體之自由；此係指個別會員加入現存之團體。其三為個別會員加入團體之後參與其運作之自由（即多數意見所稱「參與結社團體之相關事務」）。其四為人民不加入團體之自由（後述「強制入會」之原則即有違人民不加入團體之自由）。其五為結社團體本身之運作（即多數意見所稱「結社相關活動之推展」）；如國家過度介入人民團體運作，所侵害者為「該結社團體之會員」之結社自由，而非「該結社團體」之結社自由。本件即涉及國家剝奪理監事加入人民團體後參與其運作之自由；且涉及國家干涉人民團體藉由理監事執行業務以發揮團體設立之目的，故亦屬對結社團體本身運作之干預，均構成該團體會員結社自由之侵害。

貳、本件涉及憲法第二十三條之「法律保留」與「必要要件」

一、有關憲法第二十三條法律保留部分

- （一）憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」其中「以法律限制」之要件即為憲法上重要之法律保留原則。多數意見基於人民團體理事、監事之

¹⁰ Paragraph 1, Article 22 of ICCPR: “Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.”

選任及執行職務，涉及人民結社自由及理監事個人職業自由之保障，故對人民之上開自由權利加以限制，須以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定，始無違於憲法第二十三條之法律保留原則（見本號解釋理由書第一段）。本席原則上同意對人民工作權及結社自由之限制應受法律保留之限制。

- （二）惟本院釋字第四四三號解釋界定層級化法律保留原則謂：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」人民團體法第五十八條第一項規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。」其雖未規範「限期整理」之內涵，然依系爭規定可知，「限期整理」包括對人民擔

任人民團體理監事職務之完全剝奪，並取而代之，以完全介入人民團體內部運作機制之方式，積極干涉人民之結社自由。如以本院釋字第四四三號解釋所揭，應考量法益本身及其所受限制之輕重等標準以觀，對理監事職務之完全剝奪及完全介入人民團體之內部運作機制，屬影響基本權重大之事項，自宜適用絕對法律保留原則，而以法律明確訂定其介入之要件、程序、效果等。

二、有關憲法第二十三條「必要要件」（即本院常稱之「比例原則」）部分：

（一）多數意見僅以法律保留原則檢視系爭規定。然系爭規定更重要之問題在於人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，於主管機關警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善後，屆期仍未改善或情節重大者，是否均宜以限期整理之方式，停止理事、監事之職權。此涉及憲法第二十三條所規定之必要要件。ICCPR 第二十二條第二項對此亦有類似於我國憲法第二十三條之嚴格要求：「除法律所規定的限制且在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德，或保護他人的權利與自由所必要之限制外，對此項權利（即結社自由）的行使不得加以限制。本條並不排除對軍隊或警察成員的行使此項權利所課以之合法限制。」¹¹

¹¹ Paragraph 2, Article 22 of ICCPR: “No restrictions may be placed on the exercise

ICESCR 第八條第一項第 (a) 款亦規定：「人人有權組織工會及參加其所選擇的工會，以促進及保護其經濟和社會利益；此權利只受有關工會規章的限制。除法律所規定及在民主社會中為國家安全或公共秩序之利益或為保護他人權利與自由所必要之限制外，對此權利的行使，不得加以任何限制。」¹²

- (二) 依本席歷次意見書提及有關憲法第二十三條之操作模式，適用該條時，應先確認有無為「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」之情形。在通過此項檢視之後，則應進一步依第二十三條所規定「必要」之要件，進行檢視；亦即必須衡量與平衡各種相關因素，包括規範「所欲防止妨礙的他人自由」、「所欲避免的緊急危難」、「所欲維持的社會秩序」或「所欲增進的公共利益」的相對重要性、該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能，以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度。在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施

of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on members of the armed forces and of the police in their exercise of this right.”

¹² Paragraph 1, Article 8 of ICESCR: “(a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;”

存在。人民團體法第五十八條第一項及系爭規定之目的，顯然在於人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事時，得予以適時導正；其目的係基於公益，應無問題。其規定對於所擬達成之此項公益目的，應有助益，亦無疑問。然其以完全停止所有理監事職權之方式剝奪理監事職務，並取代其運作機制，對憲法上工作權與結社自由造成限制或剝奪程度甚高。此外本席對於若不採取此種激烈措施是否即無法達成前揭公益目的，亦即在客觀上是否不存在「較不侵害憲法權利」之措施，仍有相當質疑。本席認為，系爭規定甚難通過憲法第二十三條「必要要件」之檢驗。

參、人民團體法制之改善

- 一、多數意見認為「主管機關宜考量當前社會變遷，於立法政策上審慎調整各種職業團體應有之功能及相應配合之監督強度，建立適當之法制規範」。本席敬表同意。
- 二、或有認為，我國現行職業團體法制對於職業團體是否應定性為公法人或私法人，有待釐清；蓋此涉及國家是否應賦予該等職業團體更多公權力以及國家是否得採取較強烈之管理措施。本席認為，人民團體（特別是政黨以外之人民團體）是否應界定為公法人或私法人，應非人民團體法制改善之重點。現行法制下，國家對於人民團體之高度介入，是否符合憲法第二十三條之必要要件，始為檢討重點。例如國家以強制入會或業必歸會之原

則，剝奪人民另行組織類似團體之自由（即多數意見所稱「集結成社」之自由），且剝奪人民不加入團體之自由；國家透過限期整理方式取代人民團體理監事之職權，而全面介入其運作；在修法時，均應以憲法第二十三條所規定之必要要件為標準，選擇最低程度干涉及較小侵害之手段，以保障人民之結社權，使人民得依其共同目的、利益與需要，成立不同團體；使人民團體間良性競爭，而得以豐富社會與經濟活動；並使人民團體成為帶動國家進步之重要因素。