

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國109年5月20日印發

院總第 977 號 委員提案第 24827 號

案由：本院時代力量黨團，有鑑於聯合國公民與政治權利國際公約第二十二條及經濟社會文化權利國際公約第八條均明定人有自由結社，包括組織及加入工會之權利，為保障同樣具備勞動者屬性之警察人員與消防人員，亦能擁有組織工會之集體勞動權，以改善現行公務人員協會法之不足，提供警消人員爭取自身勞動權益之必要保障。同時，我國現行工會法第十一條針對組織工會應有勞工三十人以上連署發起之人數限制，自 1975 年以來已有 45 年未曾修改；又依據主計處與勞動部統計，截至 2019 年底，我國受僱員工人數為 801 萬 9 千人，但企業工會數僅 909 家，會員合計共 588,121 人，企業工會組織率僅 7.33%，而且，若依主計處每五年一度之工業及服務業普查統計，我國 2016 年底 30 人以下之企業單位合計 1,266,254 家，佔 2016 年底我國全體企業單位數 1,296,304 家之 97.68%，而若以人數計，則 2016 年底 30 人以下之從業員工人數共計 4,221,819 人，占 2016 年底我國全體從業員工人數 8,830,013 人之 47.81%，亦即，我國工會法 30 人之籌組門檻，排除 97.68% 超過 129 萬家企業籌組企業工會之可能，並限制 47.81% 超過 422 萬從業員工組織企業工會的權利，為推動蔡英文總統提高我國工會組織率之政策方向，顯有降低工會籌組門檻之必要。最後，則鑑於現行工會法針對不當勞動行為之罰則過輕，以致無法有效抑制雇主從事不當勞動行為，爰參酌就業服務法針對類似行為所設之罰責，提高雇主、

代表雇主行使管理權之人違法之罰責，提出「工會法」部分條文修正草案。是否有當？敬請公決。

提案人：時代力量立法院黨團

王婉諭 邱顯智 陳椒華

工會法部分條文修正草案總說明

- 一、依據聯合國公民與政治權利國際公約第二十二條及經濟社會文化權利國際公約第八條，均明定人有自由結社，包括組織及加入工會之權利，條文雖不禁止對軍警行使此種權利作合法限制，但如果完全禁止警消人員組織結社，與兩公約保障基本權利之意旨不符。國際勞工組織第 151 號公約第九條亦明白承認公務人員有結社權利。
- 二、我國現行《工會法》第四條規定：「教師得依本法組織及加入工會」，但「各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定」。然而，若再參考《公務人員協會法》第七條規定，公務人員僅得對於「辦公環境之改善」、「行政管理」與「服勤之方式及起訖時間」提出協商，且針對「法律已有明文規定者」、「依法得提起申訴、複審、訴願、行政訴訟之事項」、「為公務人員個人權益者」以及「與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者」，均不得提出協商，顯然在實務上大幅限制警消人員結社以及實質協商之權利，又我國現行公務人員協會採取機關別的組織模式，而未如德國採取職業別組成，各機關不同層級之公務員需求有其差異，而不同身分之公務員需求也不同，實際上並無法扮演工會角色。
- 三、相較於外國，世界各先進國家如英國、美國、日本、德國、法國，均肯定公務人員的結社權，甚至有些亦開放團體協商權，而美國有數十個州允許州或地方政府公務員為有限度的罷工。美國、德國、義大利都有由基層警察或消防員組成之工會組織，因而能夠積極得向政府爭取警消人員的勞動權益。現行我國警察及消防員勞動環境仍有極大之改善空間，據 2016 年警察工作權益推動協會估計，警察平均加班超過 78 小時，警察人力缺口高達八千人，而據消防員工作權益促進會統計，每月超時工作超過 184 小時，消防員缺額逾萬人。因而使得高血壓、腸胃疾病、肝臟疾病、內分泌疾病等均常見於警消人員。為保障警察及消防員行使勞動基本權，透過團結權、協商權及爭議權之行使改善勞動環境，爰修正《工會法》第四條，明訂警察人員、消防人員得依本法組織及加入工會。
- 四、我國現行《工會法》自 1929 年立法以來，歷經 11 次修正，其中針對現行第十一條有關組織工會應有勞工三十人以上連署發起之人數限制，自 1975 年 5 月 9 日三讀通過迄今已有 45 年未曾修改，恐已不符合我國產業發展及工會組織實務現況。
- 五、我國現行《工會法》雖於第六條明定企業工會、產業工會與職業工會之組織類型，然而，依據主計處及勞動部統計，截至 2019 年底，我國職業工會會員共計 2,681,097 人，占全體工會會員人數 3,353,660 人之 79.94%，但我國工會實務上，除少部分較特殊之例外，大多數職業工會主要業務係提供勞保投保相關服務，較少會協助會員處理勞資爭議處理或集體勞資協商，更少協助團體協約之協議。同時又因為我國相關勞動法規，在三種工會組織類型

立法院第 10 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書

中，明顯更保障企業工會之權利，舉例而言，依據《團體協約法》第六條規定，企業工會本身即為有資格與其事業單位進行團體協約協商之勞方，而產業或職業工會，則都要會員須超過事業單位僱用勞工或受僱具同類職業技能勞工人數二分之一以上，方得與事業單位進行團體協約協商；而同時，我國現行《勞動基準法》中，針對延長工時、變形工時、女性夜間工作、七休一例假調整、輪班間隔休息時間縮減等具有同意權之工會，實際上亦為企業工會；此外，我國現行實務上，針對《勞動檢查法》第二十二條進行勞檢時應主動告知工會，實務上亦為企業工會；此外，除前述團體協約協商、同意權與勞檢通知陪同之差異外，現行企業工會在實務上，針對入廠宣傳、會所、會務公假等工會行為，亦較容易符合現行《工會法》第三十五條與第三十六條之規範而受其保障。然而，依據主計處及勞動部統計，截至 2019 年底，我國受僱員工人數為 801 萬 9 千人，但企業工會數僅 909 家，會員合計共 588,121 人，企業工會組織率僅 7.33%，顯見我國企業工會組織率仍有大幅提升之空間。

六、針對主計總處 2016 年工業及服務業普查中企業單位家數與從業員工人數之統計如下：

從業員 工人數 分級	年底企業 單位家 (家)	各分級 佔總家 數比	年底從業 員工人數 總計(人)	各分級 佔總人 數比	平均每 企業單 位從業 員工(人)	僱用員工 合計(人)	僱用員 工佔從 業員工 人數比	自營作業 者及無酬 家屬工作 者(人)	自營作業 者與無酬 家屬工作 者佔從業 員工人數 比
總計	1,296,304	100%	8,830,013	100%	6.81	8,043,802	91.09%	786,211	8.90%
未滿 5 人	1,019,764	78.67%	1,881,075	21.30%	1.84	1,146,441	60.94%	734,634	39.05%
5~29 人	246,490	19.01%	2,340,744	26.50%	9.49	2,289,743	97.82%	51,001	2.18%
30~49 人	13,539	1.04%	508,403	5.75%	37.55	507,916	99.90%	487	0.10%
50~199 人	13,022	1.00%	1,167,924	13.22%	89.68	1,167,840	99.99%	84	0.01%
200~499 人	2,263	0.17%	685,425	7.76%	302.88	685,420	99.99%	5	0.01%
500 人以上	1,226	0.09%	2,246,442	25.44%	1832.33	2,246,442	100%	-	-

資料來源：依據行政院主計總處 105 年普查綜合報告表：「表 4 工業及服務業企業單位經營概況—按大行業別及從業員工人數分」與「表 7 工業及服務業企業單位年底從業員工人數及全年薪資—按大行業別及從業員工人數分」綜合整理與計算。

七、依據主計總處每五年一度之工業及服務業普查統計，我國 2016 年底 30 人以下之企業單位合計 1,266,254 家，佔 2016 年底我國全體企業單位數 1,296,304 家之 97.68%，亦即，我國現行《工會法》30 人之籌組門檻，排除 97.68% 超過 126 萬家企業籌組企業工會之可能，由於我國現行《勞動基準法》規範，針對對延長工時、變形工時、女性夜間工作、七休一例假

調整、輪班間隔休息時間縮減等勞動條件調整，若有企業工會則須經企業工會同意，若無則須經勞資會議同意，然而又依據勞動部統計，我國截至 2019 年底，勞資會議總數亦僅有 115,397 家，即便將 2019 年底企業工會與勞資會議家數加總，亦僅有 116,306 家，連我國企業單位家數的一成都不到，顯無法符合我國現行《勞動基準法》針對勞工集體同意權設計之法遵底線。而若以人數計，則 2016 年底 30 人以下之從業員工人數共計 4,221,819 人，占 2016 年底我國全體從業員工人數 8,830,013 人之 47.81%，換句話說，我國現行《工會法》30 人之籌組門檻，限制 47.81% 超過 422 萬從業員工組織企業工會的權利，是故，無論就擴大企業工會覆蓋率以利我國整體勞動條件提升，或者是提升企業工會籌組數以符合我國勞動相關法規針對勞動條件變更須經工會同意之審查與法遵需求，抑或是為避免現行法規有違反聯合國兩公約意旨，造成勞工組織及加入工會之實質門檻限制，我國現行《工會法》之 30 人籌組門檻均有下修調降之必要。

八、然而，針對工會籌組人數門檻之實質設計，若依據主計總處 2016 年工業及服務業普查中企業單位家數與從業員工人數之統計，5~29 人之企業單位，平均每企業單位從業人員為 9.49 人，且其中 2,289,743 人屬於「僱用員工」，占整體 5~29 人企業單位從業員工總計 2,340,744 人之 97.82%，換句話說，在我國全體 5~29 人的 246,490 家企業單位中，有 97.82% 的員工是屬於受雇的勞雇關係，僅有少數是自營作業或無酬家屬工作者；然而，若是在企業從業人數未滿 5 人的企業單位，除了其平均從業員工為 1.84 人，顯見在 5 人以下的企業單位中，有相當高比例是屬於僅有 1 人或 2 人的企業單位，同時，在全體未滿 5 人企業單位的從業員工總計 1,881,075 人中，又有 734,634 人，高達 39.04% 是屬於自營作業或無酬家屬工作者；綜合以上考量，為使 5~29 人階層之 246,490 家企業單位與 2,289,743 受僱員工能充分擁有依法籌組企業工會之權利，爰修正《工會法》第十一條，將工會籌組門檻下修調降為 5 人。

九、但是，由於現行《工會法》第十七條以針對工會理監事人數有明確人數要求，而第三十六條則對企業工會理事長與理監事於未與雇主約定之情況下之會務公假時數有具體規範，為避免影響現行工會組織運作以及與雇主建立之勞資關係；又考量工會籌組門檻下修後，針對工會會員人數在 30 人以下之工會，其理監事人數與企業工會會務公假之規範有配合調整之必要，爰修正《工會法》第十七條與第三十六條，針對工會會員人數在 30 人以下工會之理監事人數與企業工會會務公假時數規範，授權由主管機關另定之，至於 30 人以上之企業、產業或職業工會，則均仍維持現行《工會法》之保障與規範。

十、最後，有鑑於現行《工會法》針對不當勞動行為之罰則僅處以三萬元以上十五萬元以下罰鍰，實屬過輕，以致屢屢出現雇主透過不當勞動行為打壓工會及工會幹部之違法情事，為

立法院第 10 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書

有效抑制雇主進行不當勞動行為，爰參酌《就業服務法》第五條及第六十五條對雇主對於員工因工會會員身份而歧視之裁罰，修正《工會法》第四十五條裁罰規範，條將雇主、代表雇主行使管理權之人違反第三十五條第一項各款之罰則，提高至新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

工會法部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第四條 勞工均有組織及加入工會之權利。</p> <p>現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。</p> <p><u>教師、警察人員、消防人員</u>得依本法組織及加入工會。</p> <p><u>除前項規定外</u>，各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。</p>	<p>第四條 勞工均有組織及加入工會之權利。</p> <p>現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。</p> <p>教師得依本法組織及加入工會。</p> <p>各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。</p>	<p>鑑於公務人員與國家雖屬公法上職務關係，然其亦具備勞動者屬性，集體勞動權為勞動者集體最基本之勞動權，透過團結權、協商權及爭議權之行使以改善勞動條件。然現行《工會法》第四條禁止警消人員組成工會，且公務人員協會法對於警消人員並非實質結社權保障，實無法保障警消人員爭取自身勞動權益。爰修正本條第三項，明訂除教師外，警察人員、消防人員亦得依本法組織及加入工會。</p>
<p>第十一條 組織工會應有勞工<u>五人</u>以上之連署發起，組成籌備會辦理公開徵求會員、擬定章程及召開成立大會。</p> <p>前項籌備會應於召開工會成立大會後三十日內，檢具章程、會員名冊及理事、監事名冊，向其會址所在地之直轄市或縣（市）主管機關請領登記證書。但依第八條規定以全國為組織區域籌組之工會聯合組織，應向中央主管機關登記，並請領登記證書。</p>	<p>第十一條 組織工會應有勞工<u>三十人</u>以上之連署發起，組成籌備會辦理公開徵求會員、擬定章程及召開成立大會。</p> <p>前項籌備會應於召開工會成立大會後三十日內，檢具章程、會員名冊及理事、監事名冊，向其會址所在地之直轄市或縣（市）主管機關請領登記證書。但依第八條規定以全國為組織區域籌組之工會聯合組織，應向中央主管機關登記，並請領登記證書。</p>	<p>一、依據主計處及勞動部統計，截至 2019 年底，我國受僱員工人數為 801 萬 9 千人，但企業工會數僅 909 家，會員合計共 588,121 人，企業工會組織率僅 7.33%。</p> <p>二、依據 2016 年主計總處工業及服務業普查統計，截至 2019 年底，我國 2016 年底 30 人以下之企業單位合計 1,266,254 家，占 2016 年底我國全體企業單位數 1,296,304 家之 97.68%，而若以人數計，則 2016 年底 30 人以下之從業員工人數共計 4,221,819 人，占 2016 年底我國全體從業員工人數 8,830,013 人之 47.81%，亦即，我國工會法 30 人之籌組門檻，排除 97.68% 超過 129 萬家企業籌組企業工會之可能，並限制 47.81% 超過 422 萬從業員工組織企業工會的權利。</p> <p>三、同樣依據主計總處 2016</p>

		<p>年工業及服務業普查中企業單位家數與從業員工人數之統計，5~29 人之企業單位，平均每企業單位從業人員為 9.49 人，且其中 2,289,743 人屬於「僱用員工」，占整體 5~29 人企業單位從業員工總計 2,340,744 人之 97.82%，而企業從業人數未滿 5 人的企業單位，除了其平均從業員工為 1.84 人，顯見在 5 人以下的企業單位中，有相當高比例是屬於僅有 1 人或 2 人的企業單位，同時，在全體未滿 5 人企業單位的從業員工總計 1,881,075 人中，又有 734,634 人，高達 39.04%是屬於自營作業者與無酬家屬工作者。綜合所述，爰修正本條第一項規範，將工會籌組門檻下修調降為 5 人。</p>
<p>第十七條 工會應置理事及監事，其名額如下： 一、工會會員人數五百人以下者，置理事五人至九人；其會員人數超過五百人者，每逾五百人得增置理事二人，理事名額最多不得超過二十七人。 二、工會聯合組織之理事不得超過五十一人。 三、工會之監事不得超過該工會理事名額三分之一。 前項各款理事、監事名額在三人以上時，得按其章程規定推選常務理事、常務監事；其名額不得超過理事、監事名額三分之一。工會得置候補理事、候補監事；其名額不得超過該工會理事</p>	<p>第十七條 工會應置理事及監事，其名額如下： 一、工會會員人數五百人以下者，置理事五人至九人；其會員人數超過五百人者，每逾五百人得增置理事二人，理事名額最多不得超過二十七人。 二、工會聯合組織之理事不得超過五十一人。 三、工會之監事不得超過該工會理事名額三分之一。 前項各款理事、監事名額在三人以上時，得按其章程規定推選常務理事、常務監事；其名額不得超過理事、監事名額三分之一。工會得置候補理事、候補監事；其名額不得超過該工會理事</p>	<p>為避免影響現行工會組織運作，又為配合第十一條修法，爰提案增訂第五項，針對工會會員人數三十人以下之工會理監事人數，明確授權主管機關定之，至於 30 人以上之企業、產業或職業工會，則均仍維持現行《工會法》之保障與規範。</p>

<p>、監事名額二分之一。</p> <p>工會應置理事長一人，對外代表工會，並得視業務需要置副理事長。理事長、副理事長應具理事身分。</p> <p>工會監事名額在三人以上者，應設監事會，置監事會召集人一人。監事會召集人執行監事會決議，並列席理事會。</p> <p><u>工會會員人數人三十人以下者，其理事與監事人數由中央主管機關定之。</u></p>	<p>、監事名額二分之一。</p> <p>工會應置理事長一人，對外代表工會，並得視業務需要置副理事長。理事長、副理事長應具理事身分。</p> <p>工會監事名額在三人以上者，應設監事會，置監事會召集人一人。監事會召集人執行監事會決議，並列席理事會。</p>	
<p>第三十六條 工會之理事、監事於工作時間內有辦理會務之必要者，工會得與雇主約定，由雇主給予一定時數之公假。</p> <p>企業工會與雇主間無前項之約定者，其理事長得以半日或全日，其他理事或監事得於每月五十小時之範圍內，請公假辦理會務。</p> <p>企業工會理事、監事擔任全國性工會聯合組織理事長，其與雇主無第一項之約定者，得以半日或全日請公假辦理會務。</p> <p><u>工會會員人數人三十人以下者，其會務公假相關規範，由中央主管機關定之。</u></p>	<p>第三十六條 工會之理事、監事於工作時間內有辦理會務之必要者，工會得與雇主約定，由雇主給予一定時數之公假。</p> <p>企業工會與雇主間無前項之約定者，其理事長得以半日或全日，其他理事或監事得於每月五十小時之範圍內，請公假辦理會務。</p> <p>企業工會理事、監事擔任全國性工會聯合組織理事長，其與雇主無第一項之約定者，得以半日或全日請公假辦理會務。</p>	<p>為避免影響現行工會組織運作與雇主建立之勞資關係，又為配合第十一條修法，爰提案增訂第四項，針對工會會員人數人三十人以下之會務公假相關規範，明確授權由主管機關定之，至於 30 人以上之企業、產業或職業工會，則均仍維持現行《工會法》之保障與規範。</p>
<p>第四十五條 雇主或代表雇主行使管理權之人違反第三十五條第一項規定，經依勞資爭議處理法裁決決定者，由中央主管機關處雇主新臺幣<u>三十萬元以上一百五十萬元</u>以下罰鍰。</p> <p>雇主或代表雇主行使管理權之人違反第三十五條第一項第一款、第三款或第四款規定，未依前項裁決決定</p>	<p>第四十五條 雇主或代表雇主行使管理權之人違反第三十五條第一項規定，經依勞資爭議處理法裁決決定者，由中央主管機關處雇主新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。</p> <p>雇主或代表雇主行使管理權之人違反第三十五條第一項第一款、第三款或第四款規定，未依前項裁決決定</p>	<p>一、現行《工會法》針對不當勞動行為之罰則僅處以三萬元以上十五萬元以下罰鍰，實屬過輕，以致屢屢出現雇主透過不當勞動行為打壓工會及工會幹部之違法情事，為有效抑制雇主進行不當勞動行為，爰參酌《就業服務法》第五條及第六十五條，針對雇主對於員工因工會會員身份而歧視之裁罰，將雇</p>

書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

雇主或代表雇主行使管理權之人違反第三十五條第一項第二款或第五款規定，未依第一項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新臺幣三十萬元以上一百五十萬元罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。

書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

雇主或代表雇主行使管理權之人違反第三十五條第一項第二款或第五款規定，未依第一項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。

主、代表雇主行使管理權之人違反第三十五條第一項各款之罰則，提高至新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

二、配合第一項之修正，第二項及第三項罰則，亦併同提高。