

公法判解

憲法上對於工作權之保障及限制

大法官解釋第510號

【實務選擇題】

- 依司法院大法官解釋，關於工作權限制規定之審查，下列敘述何者錯誤？
- (A)對於營業之方式、時間、地點所為之管制，須係為追求「公共利益」所必要者，始得為之
 - (B)人民選擇職業應具備之主觀條件，例如年齡、道德標準等條件，須係為追求「公共利益」所必要者，始得為之
 - (C)要求人民從事職業應具備一定之技能、訓練、體能等條件，須係為追求「重要之公共利益」所必要者，始得為之
 - (D)設定進入市場之數量限制條件，與申請執業之個人特質無關，且該條件之成就與否非該個人所能左右者，須係為追求「特別重要之公共利益」所必要者，始得為之

答案：B

【裁判要旨】

憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由。惟其工作與公共利益密切相關者，於符合憲法第二十三條比例原則之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律或視工作權限制之性質，以有法律明確授權之命令加以規範。中華民國七十三年十一月十九日修正公布之民用航空法第二十五條規定，民用航空局對於航空人員之技能、體格或性行，應為定期檢查，且得為臨時檢查，經檢查不合標準時，應限制、暫停或終止其執業，並授權民用航空局訂定檢查標準（八十四年一月二十七日修正公布之同法第二十五條及八十七年一月二十一日修正公布之第二十六條規定意旨亦同）。民用航空局據此授權於八十二年八月二十六日修正發布之「航空人員體格檢查標準」，其第四十八條第一項規定，航空人員之體格，不合該標準者，應予不及格，如經特別鑑定後，認其行使職務藉由工作經驗，不致影響飛航安全時，准予

缺點免計；第五十二條規定：「為保障民航安全，對於准予體格缺點免計者，應予時間及作業之限制。前項缺點免計之限制，該航空人員不得執行有該缺點所不能執行之任務」，及第五十三條規定：「對缺點免計受檢者，至少每三年需重新評估乙次。航空體檢醫師或主管，認為情況有變化時，得隨時要求加以鑑定」，均係為維護公眾利益，基於航空人員之工作特性，就職業選擇自由個人應具備條件所為之限制，非涉裁罰性之處分，與首開解釋意旨相符，於憲法保障人民工作權之規定亦無牴觸。

【爭點說明】

(一)憲法本文關於一般人民及公職人員工作權之保障與限制

1.一般人民

(1)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」，明白揭示保障人民工作權之意旨。其次，憲法第一百五十二條規定：「人民具有工作能力者，國家應予適當之工作機會」；憲法第一百四十五條第三項規定：

「國民生產事業及對外貿易，應受國家之獎勵、指導與保護」，顯將人民工作之保障納入國家之基本國策。如再考慮到憲法第一百五十三條規定：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。（第一項）；婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別保護。（第二項）」，此條文之實踐間接兼有保護勞工、農民、婦女兒童工作的效果，如是在在皆可見制憲者希冀人民工作獲得完善保護的苦心。

(2)上述憲法本文有關人民工作權的保障規定，憲法第一百四十五條、第一百五十二條之規定，通說認為僅具有「方針條款」之效力。換言之，該規定只是使國家負有一定的政治義務，而非法律義務，故縱使國家有因一定作為或不作為，致人民失業，或未能正確處理失業問題，亦不生法律責任。至於第十五條工作權的規定，性質為何，學界則素有爭議：有認為該條之規定僅具「自由權」，亦有認為僅具「社會權」之意義者。若依前說，則工作權意指人民擁有不受政府干預、侵犯的自由工作空間；若依後說，則工作權之功能除了透過國家對國民提供就業訓練、就業服務、失業救濟等措施，使國民免於失業造成社會安全上負擔外：甚至可進一步作為學理上「勞動三權」（勞工團結權、

團體協商權、爭議權)的憲法基礎。通說採自由權說；實務上大法官釋字第404號解釋嘗謂：「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，以維持其生計。」亦較傾向自由權說。

- (3)憲法保障人民之工作權，然此項保障並非絕對，一般而言，於合乎憲法第二十三條人權限制之要件時，自得予以限制。大法官釋字第404號解釋便明白指出：「人民之工作(權)與公共福祉有密切關係，為增進公共利益之必要，對於人民從事工作之方法及應具備之資格或其他要件，得以法律為適當之限制，此觀憲法第二十三條規定自明。」
- (4)除了上述一般性的限制外，憲法第八十六條第二款：「專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之」，透過證照制度對人民從事專門值夜之自由予以限制。此外，憲法第一百四十四條「公用事業及其他獨佔性企業，以公開為原則。其經法律許可者，得由國民經營之。」第一百四十五條第一項：「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國際民生之平衡發展者，應以法律限制之」，則係制憲者基於公益的維護，對人民工作權所施加的特別限制。使我國憲法更加體現出「社會國」之色彩。

2. 公職人員

針對公職人員，憲法特於第十八條規定：「人民有應考試、服公職之權」，顯見制憲者對於公職人員工作權保障之重視。此一服公職之基本權利自亦有憲法第二十三條之適用，於有一定之公益目的時，國家得依法律以合乎比例原則的手段限制之。此外，憲法第八十六條規定公務人員任用資格應經考試院依法考選銓定之，是為憲法對人民服公職權所設下之特別的限制。

(二)增修條文對就業方面的規定

增修條文承續憲法民生福利國家原則之基本精神，於第十條擴充憲法基本國策的內容，其中有關就業問題之規定如下：

1. 一般性規定

第八項明定：「國家應重視社會救助、福利服務、『國民就業』、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」

2. 身心障礙者工作之保護

第七項規定：「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。」

3. 軍人工作之保護

第九項規定：「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」

4. 原住民工作之保護

第十二項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展……」。

(三) 釋字第五一〇、五一四號解釋要旨

1. 釋字第510號解釋

(1) 要旨：憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由。惟其工作與公共利益密切相關者，於符合憲法第二十三條比例原則之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律加以限制。然法律規定不能鉅細靡遺，就選擇職業之自由，尚非不得衡酌相關職業活動之性質，對於從事特定職業之個人應具備之知識、能力、年齡及體能等資格要件，授權有關機關以命令訂定適當之標準。」

(2) 分析：大法官在本號解釋從工作權導出選擇職業自由，與通說將工作權界定成自由權之看法相符。此外，大法官且強調在符合公益目的、法律保留與比例原則的情況下，國家即得限制人民工作權。其中法律保留的部分，並可以符合「授權明確性」要求的法律授權行政機關以命令為之。大法官遂執此認定民用航空局依據民用航空法之授權所訂定之「航空人員體格檢查標準」相關規定，係基於航空人員之工作特性，針對其執行業務時所應維持體能狀態之必要而設計，係就從事特定職業之人應具備要件所為之規範，非涉裁罰性之處分，與憲法保障人民工作權之規定，並無抵觸。

2. 釋字第514號解釋

(1) 要旨：人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權應予保障之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方

式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限制，依憲法第二十三條規定，必須以法律定之，且其內容更須符合該條規定之要件。若營業自由之限制在性質上，得由法律授權以命令補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令，

- (2)分析：大法官在本號解釋，藉由憲法上工作權與財產權的實質競合，承認人民在憲法上擁有「營業自由」，並對此項基本權之內涵作深入的鋪陳。其次，大法官並重申依據憲法第二十三條，在合乎公益目的、法律保留與比例原則的要求下，國家得對人民的營業自由為限制。而由於本案違憲審查的客體—「遊藝場業輔導管理規則」，係教育部基於職權所發布之命令，然該規則中卻規定電動玩具業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所，違反者撤銷其許可，大法官認為此係在無法律授權的情況下對人民營業自由加以限制，違反前揭意旨，從而認定系爭法規違憲。

【相關法條】

憲法第15、18條、憲法增修條文第10條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！