CCE-036｜獨立工會對保護勞動者權益起什麼作用?

CCE-036 | Free China Movement

2026-11-13 · v1.0

© Free China Movement

Canonical URL: https://freechina.live/繁體中文-traditional-chinese/cce-036-what-role-do-independent-trade-unions-play-in-protecting-workers-rights-zh-hant/

摘要：勞動者個人在僱主面前議價能力有限，工會的核心作用是把分散的個人變成可以集體談判的一方。本文區分「工會存在」與「工會獨立」兩個問題：前者在中華人民共和國（中國大陸）與中華民國（台灣）都有法律依據，後者的關鍵在於工會的章程、領導人產生、經費與上級組織是否能脫離僱主和政府的指令。文中依據 2021 年修正的《工會法》、國際勞工組織（ILO）資料、中華民國《工會法》條文，說明兩種制度在「誰能組織、能否另立、向誰負責」上的差別，並列出支持與反對獨立工會的論據及本文的證據限度。

一、先給答案

獨立工會的作用可以概括為三點：第一，把個別勞動者的訴求匯集成集體協商的力量；第二，在勞資糾紛中提供不依賴僱主的代表；第三，向政策制定者反映勞動條件的真實情況。這三點是否實現，取決於「獨立性」：工會的領導人是否由會員選出、經費是否主要來自會員、能否自行決定是否談判與採取何種行動。需要說明的是，「獨立」並不等於「對抗」。有的國家工會與政府、僱主長期合作，仍然可以是獨立的；反過來，名義上由勞動者組成、實際受上級指令支配的組織，即使人數很多，也不能當然地承擔上述三項功能。

二、中華人民共和國（中國大陸）的法律框架：只有一個全國性工會體系

2021 年 12 月 24 日，第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十二次會議通過《關於修改〈中華人民共和國工會法〉的決定》，自 2022 年 1 月 1 日起施行[1]。修正後的第二條第一款寫明：「工會是中國共產黨領導的職工自願結合的工人階級群眾組織，是中國共產黨聯繫職工群眾的橋梁和紐帶。」[1]第二條第二款規定，中華全國總工會及其各工會組織代表職工的利益，依法維護職工的合法權益[2]。

第三條規定，以工資收入為主要生活來源的勞動者，不分民族、種族、性別、職業、宗教信仰、教育程度，「都有依法參加和組織工會的權利。任何組織和個人不得阻撓和限制」[1]。這條看上去賦予勞動者「組織工會」的權利，但「依法」二字要和其他條文一起讀。修正後的第四條第一款要求工會「堅持中國共產黨的領導」，並「依照工會章程獨立自主地開展工作」[1]。第六條則寫明，工會「在維護全國人民總體利益的同時，代表和維護職工的合法權益」[1]。

把這些條文放在一起，可以看到法律同時給了三個信號：工會要接受黨的領導；工會要兼顧「全國人民總體利益」；工會在章程範圍內「獨立自主」。這裡的「獨立自主」指工會組織在黨領導下依章程開展工作，而不是指工會可以脫離黨和政府體系另立門戶。美國國會及行政當局中國委員會（CECC）2018 年年度報告把這一點概括為：中華全國總工會（ACFTU）是中國法律允許的唯一工會組織，其最高負責人同時在政府和中國共產黨內擔任職務[3]。該報告還引述新華社報道，稱 ACFTU 在 2017 年有 3.03 億會員[3]。這是美國國會下屬機構的評價，中華人民共和國政府對「唯一」的表述不使用「壟斷」一詞，而是強調工會是黨領導下的群眾組織。兩種說法針對的是同一套法律條文，分歧在於如何評價它。

三、國際標準：獨立性的判斷依據

國際勞工組織在 2020 年的國別基線材料中記錄：中華人民共和國未批准第

87 號公約（結社自由與組織權保護）和第 98 號公約（組織權與集體談判）[4]。國際工會聯合會（ITUC）也在其報告中提出，ACFTU 是唯一被允許的工會結構，勞動者不能自由組建和加入工會，也不能自由罷工[5]。

需要注意兩點限制。第一，未批准公約並不意味著不受任何國際約束。中華人民共和國 2001 年批准《經濟、社會及文化權利國際公約》，但對第八條第一款（甲）項作了保留，表示只在憲法、《工會法》和《勞動法》的範圍內實施[6]。第二，ILO 的材料來自國際機構的年度審議，政府和 ACFTU 同樣提交了意見，本文只能引述記錄，不能替國際機構判斷全部事實。

四、中華民國（台灣）的框架：可以組織，但也有限制

中華民國《工會法》（2022 年 11 月 30 日修正）第四條第一款規定：「勞工均有組織及加入工會之權利。」[7]同條第二款排除現役軍人和國防部所屬及依法監督的軍火工業員工；第三款規定教師得依本法組織及加入工會；第四款規定公務人員的結社另依其他法律[7]。立法理由說明，該款明定團結權，參照了《經濟、社會及文化權利國際公約》《公民與政治權利國際公約》以及 ILO 第 87 號公約的精神[8]。

組織程序方面，第十一條規定，組織工會須有三十名以上勞工連署發起，成立籌備會，在成立大會後三十日內向主管機關請領登記證書[9]。這與「經批准設立」不同，但仍有登記要求。

台灣的法律也有對「多工會並存」的限制。第九條規定，企業工會以一個為限；同一直轄市或縣（市）內的同種類職業工會也以一個為限[10]。教師僅得組織產業工會和職業工會，不能組織企業工會[10]。一篇學術研究指出，教師的團結權、協商權和罷工權相較於一般勞工並不完整，公立學校簽訂團體協約還須先經主管機關核可[11]。這說明：即便在法律上允許獨立組建工會的地方，仍然有人批評限制過多。

五、兩套制度的差別表

為了避免把兩個制度簡化為「有」和「沒有」，可以用下面四個問題比較。

- 誰可以發起？中國大陸：依法參加和組織工會，但法律要求堅持黨的領導，且全國總工會體系是法律承認的體系[1][2]；台灣：三十名勞工連署即可發起[9]。
- 能否有競爭性的同層級工會？中國大陸：國際組織與國會機構認為只有 ACFTU 一個體系[3][5]；台灣：同一企業只能有一個企業工會，但不同層級、不同類型的工會可以並存[10]。
- 上級與政府的關係？中國大陸：ACFTU 負責人同時擔任黨政職務[3]；台灣：工會為法人，由主管機關登記和監督，但領導人由會員選舉產生[7][9]。
- 國際規範？中國大陸：未批准第 87、98 號公約[4]；台灣：立法理由提到參照國際公約精神[8]。台灣不是聯合國會員，各公約的適用方式屬於另一個問題，本文不展開。

六、反對意見：為什麼有人主張統一工會體系

反對獨立工會的論點至少有三個，需要嚴肅對待。

第一，統一體系有利於穩定。中華人民共和國官方表述把工會定位為聯繫黨和職工的「橋梁和紐帶」，強調維護「全國人民總體利益」[1]。按這個邏輯，多個相互競爭的工會可能使勞資矛盾激化，影響經濟發展。

第二，獨立工會未必更能保護勞動者。工會組織分散、規模小，議價能力也可能更弱；台灣的《工會法》限制同一企業只能有一個企業工會，正是考慮到這一點（本文未查到該條的立法理由，此為推論，需要核對）。

第三，工會的「獨立」本身存在程度之分。許多國家的工會與政黨有聯繫。關鍵不在於是否有聯繫，而在於會員能否通過選舉改變領導層，能否退出。

對這些論點的回應：第一，穩定論無法回答「誰來判斷勞動者的利益被正確代表」；法律文本本身要求工會同時代表職工和維護「總體利益」，在兩者衝突時，沒有寫明由誰決定[1]。第二，工會弱小的風險可以通過聯合組織解決，台灣《工會法》第八條允許工會組成聯合組織[10]。第三，「程度之分」正是本文的主張：可以用章程、選舉、經費、上級關係四項去評估每個

具體的工會，而不是只看名稱。

七、自測：怎樣判斷一個工會是否「獨立」

讀者可以用以下四個問題檢驗任何一個工會。

1. 領導人由誰產生？會員投票，還是上級指定？
2. 經費主要來自哪裡？會員會費，還是僱主或政府撥款？
3. 能否自行決定是否進入集體談判？
4. 與上級組織的關係是自願加入，還是法律規定的必然隸屬？

按這四個問題，同一個國家內部的不同工會也可能得出不同結論。本文不對具體某個企業的工會作判斷，因為沒有對應的事實材料。

八、案例的角度

本文只引用可以核對的法律文本和國際機構記錄，沒有引用個別勞工案件。ILO 的一份學術文章記錄，ILO 結社自由委員會自 2016 年起審查有關勞工顧問和律師被拘留的指控，政府在回應中沒有提供所要求的有關個人狀況的信息[12]。這是學術文章對委員會程序的概述，中華人民共和國政府的完整回應沒有在本文中核對。因此，案例部分僅作線索，不作定論。

九、本文的限度

1. 只檢索了法律條文和國際機構的摘要級材料，沒有逐條閱讀完整的《工會法》全文以及 ILO 結社自由委員會的原始決定。
2. CECC 和 ITUC 均為外部機構，其對「唯一工會」和「黨政兼職」的評價是它們的結論；中華人民共和國政府對此有不同說法，已在正文並列。
3. 台灣《工會法》第九條的立法理由和實際工會密度本文沒有核對，不作結論。
4. 第七節的四個問題是本文自己設計的分析工具，不是法定標準。
5. 全文未引用勞工罷工和個案的具體事實，這些需要另行研究。

十、結論

獨立工會的價值，在於讓勞動者有一個不依賴僱主與政府指令的集體代表。中國大陸的法律承認勞動者的組織工會權利，同時規定工會堅持中國共產黨的領導，並存在全國總工會體系；中華民國（台灣）的法律以三十人連署發起，並保留若干類別限制。判斷的辦法不是看名稱，而是看領導人選舉、經費、決策權與上級關係四項。對於想了解的讀者，最穩妥的做法是直接閱讀上述法律條文，並對照 ILO 第 87 號公約的文本。

參考文獻

- [1] 全國人民代表大會常務委員會：《關於修改〈中華人民共和國工會法〉的決定》，2021 年 12 月 24 日通過，2022 年 1 月 1 日施行。http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202112/t20211224_315597.html
- [2] 人力資源和社會保障部：《中華人民共和國工會法》（2021 年修正）第二條。https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/fl/202011/t20201102_394624.html
- [3] 美國國會及行政當局中國委員會（CECC）：《2018 年年度報告·工人權利》。https://www.cecc.gov/sites/evo-subsites/cecc.house.gov/files/documents/2018AR_Worker%20Rights.pdf
- [4] 國際勞工組織（ILO）：《國別基線：中國（2000–2019）結社自由與有效承認集體談判權》。https://www.ilo.org/media/77931/download
- [5] 國際工會聯合會（ITUC）：關於中國政府的報告摘要。https://www.ituc-csi.org/Hong-Kong-Chinese-government-anti-trade-union-laws
- [6] 萊頓大學學位論文：《中國集體勞動權利與集體勞動關係》，第 2.18 段。https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item

%3A2948075/view

- [7] 全國法規資料庫：《工會法》第 4 條（民國 111 年 11 月 30 日修正）。 https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?flno=4&pcode=N0020001
- [8] 勞動部勞動法令查詢系統：《工會法》第 4 條立法理由（民國 99 年 6 月 23 日）。 https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC01.aspx?flno=4&id=FL014918
- [9] 全國法規資料庫：《工會法》第 11 條。 https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?flno=11&pcode=N0020001
- [10] 勞動部勞動法令查詢系統：《工會法》第 6 至 9 條。 https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT0201.aspx?id=FL014918
- [11]《教師工會與勞動三法》，華藝線上圖書館，2010 年 8 月。 https://www.airitilibrary.com/Article/Detail/P20161019002-201008-201611010013-201611010013-36-53
- [12]《Chinese Path to Adopting International Labor Standards: Progress or Intransigency?》，2023 年 11 月。 https://doi.org/10.1163/24056901-09030007