



發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 595 號

解釋日期：民國 94 年 05 月 06 日

資料來源：司法周刊 第 1235 期 1 版

考選周刊 第 1016 期 2 版

法令月刊 第 56 卷 6 期 103-104 頁

總統府公報 第 6639 號 30-71 頁

司法院公報 第 47 卷 7 期 1-23 頁

行政訴訟法實務見解彙編（96 年 12 月版）第 3 頁

相關法條：中華民國憲法 第 16 條

勞動基準法 第 28、79 條

積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法 第 14 條

解 釋 文： 勞動基準法第二十八條第一項、第二項規定，雇主應繳納一定數額之積欠工資墊償基金（以下簡稱墊償基金）；於雇主歇業、清算或破產宣告時，積欠勞工之工資，未滿六個月部分，由該基金墊償，以保障勞工權益，維護其生活之安定。同條第四項規定「雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金墊償之；雇主應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金」，以及「積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法」（以下簡稱墊償管理辦法）第十四條第一項前段規定：「勞保局依本法第二十八條規定墊償勞工工資後，得以自己名義，代位行使最優先受清償權（以下簡稱工資債權）」，據此以觀，勞工保險局以墊償基金所墊償者，原係雇主對於勞工私法上之工資給付債務；其以墊償基金墊償後取得之代位求償權（即民法所稱之承受債權，下同），乃基於法律規定之債權移轉，其私法債權之性質，並不因由國家機關行使而改變。勞工保險局與雇主間因歸墊債權所生之私法爭執，自應由普通法院行使審判權。

理 由 書： 勞動基準法第二十八條第一項規定：「雇主因歇業、清算或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月部分，有最優先受清償之權。」第二項前段規定：「雇主應按其當月僱用勞工投保薪資總額及規定之費率，繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為墊償前項積欠工資之用」，此乃政府為保障勞工權益，改善勞工處境，促進社會安定與經濟發展所為之規定，避免企業經營陷入困境，宣告破產，或惡性倒閉，致勞工對於雇主依勞動契約所積欠之工資，無以獲償而蒙受損害。雇主須依此規定向墊償



基金提繳一定數額之款項，於雇主歇業、清算或破產宣告時，其所積欠勞工之工資未滿六個月部分，由該基金墊償，以保障勞工之工資於此範圍內確能獲得支付。

同法第二十八條第四項規定：「雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金墊償之；雇主應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金」，以及依同條規定訂定之墊償管理辦法第十四條第一項前段規定：「勞保局依本法第二十八條規定墊償勞工工資後，得以自己名義，代位行使最優先受清償權」，就此以觀，勞工保險局以墊償基金所墊償者，原係雇主對於勞工私法上之工資給付債務。雖墊償基金由中央主管機關設置管理，惟墊償基金之資金來源乃由雇主負責繳納，其墊償行為並非以國庫財產提供人民公法上給付，而是以基金管理者之身分，將企業主共同集資形成之基金提供經營不善企業之勞工確實獲得上開積欠工資之保障，蓋勞工保險局於墊償勞工後，取得對雇主之代位求償權，其債權範圍、內容與原來之私法上工資債權具相同性質。再勞工保險局為墊償基金行使此項代位求償權時，乃處於與勞工之同一地位，不因墊償基金由中央主管機關設置管理委員會管理，基金收繳有關業務由勞工保險機構辦理（勞動基準法第二十八條第五項），或墊償基金之設立具有公益上理由，而異其性質。亦即原勞工之工資債權改由勞工保險局行使，乃係基於法律規定之債權移轉，其所具私法債權之性質並不因由國家機關行使而改變。勞工保險局與雇主間因前述債權所生之私法爭執，自應由普通法院行使審判權。至於雇主違背繳納基金費用之義務，應依中華民國九十一年十二月二十五日修正公布前之勞動基準法第七十九條第一款規定裁處罰鍰，係屬違背公法上義務，則應循行政訴訟途徑為之。又本件係聲請機關就其職權適用勞動基準法第二十八條、墊償管理辦法第十四條第一項規定，關於其訴訟事件應屬何機關審判之見解與他機關有異，而聲請本院為統一解釋，憲法第十六條規定之訴訟權內涵及各該民事、行政訴訟法法條本身，概非聲請解釋之標的，本件解釋自不併予及之，均併此敘明。

大法官會議主席 大法官 翁岳生  
大法官 城仲模  
林永謀  
王和雄  
謝在全  
賴英照  
余雪明

曾有田  
廖義男  
楊仁壽  
徐璧湖  
彭鳳至  
林子儀  
許宗力  
許玉秀

## 協同意見書

大法官 許宗力  
賴英照  
林子儀  
許玉秀

我國司法採公、私法案件分別歸由行政法院與普通法院審理的二元審判制度，訴訟事件公、私法性質之判斷因而顯得重要。惟公、私法判斷在許多情形並不容易，行政法院與普通法院均認不屬自己審理權限範圍的例子所在多有，雖最終可藉由大法官的統一解釋定分止爭，但人民仍須承擔因一開始選錯法院遭駁回（民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款、行政訴訟法第一百零七條第一項第一款參照）而喪失起訴利益的風險（註一），金錢（已繳納之訴訟費用）與時間、精力等之損失更無論矣。對人民而言，事件性質為公法抑或私法，其實並不重要，儘速確定審判權之歸屬才是人民所關心的。迄目前為止，本院大法官為解決審判權之消極衝突，已針對案件公、私法性質爭議作成多號統一解釋（註二），惜歷次解釋始終很「守分地」僅就系爭事件之公、私法屬性作技術性判斷，未能就審判權消極衝突導致侵害人民訴訟權此一更為根本之問題進一步表示意見，實不無遺憾。直到釋字第五四〇號解釋，本院大法官才可喜地勇敢踏出解決爭議的第一步，於判斷事件公、私法屬性之外，更明確宣告「事件經本院解釋係民事事件，認提起聲請之行政法院無審判權者，該法院除裁定駁回外，並依職權移送有審判權限之普通法院，受移送之法院應依本院解釋對審判權認定之意旨，回復事件之繫屬，依法審判」，將該個案當事人因一開始選錯法院所遭致之不利益予以排除，其有助於權利之有效保護，至為顯然，並獲得民事訴訟法學界與實務界普遍之肯定（註三）。美中不足的是，釋字第五四〇號解釋僅係就經本院大法官就事件之公、私法屬性已作成統一解釋的事件，排除該個案當事人因一開始選錯法院所遭致之不利益而已，至於未經大法官作成統一解釋之案件，則不及之，換言之，當事人仍無法脫免因一開始選錯法院所遭致的各種不利益。本件是釋字第五四〇號解釋後的再一次統一解釋，本院大法官本可承繼釋字第五四〇號解釋之精神，藉此機會彌補此一訴訟權保障之缺口，惟多數意見以此一問題非屬本件聲請解釋之標的而裹足不前

，對照釋字第五四〇號解釋之意旨，益顯多數意見僅就公、私法屬性作技術判斷之消極態度。按事件公、私法屬性之判斷既攸關人民訴訟權之行使，就有重大關連之相關訴訟法規定，大法官仍得根據憲法保障基本權之精神作合憲之法律解釋，乃至合憲之法律漏洞補充，以求人民權利之有效保護，正如釋字第五四〇號解釋所持立場一般。準此考量，本席等願在釋字第五四〇號解釋所鋪陳的基礎上，進一步就未經本院大法官就事件之公、私法屬性作成統一解釋以前之事件，相關法院法官認定無審判權，且不具備向本院大法官聲請統一解釋之要件時，是否適宜逕行依民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款或行政訴訟法第一百零七條第一項第一款予以駁回之通案問題，根據合乎憲法精神之法律解釋原則（*verfassungsorientierte Gesetzesauslegung*），嘗試尋求解釋論上解決之可能性，爰提出協同意見書如下。

本院釋字第四八二號解釋理由書闡釋憲法上保障訴訟權之意涵，乃人民司法上之受益權，即人民於其權利受侵害時，依法享有向法院提起適時審判之請求權，且包含聽審、公正程序、公開審判請求權及程序上之平等權等。訴訟法是具有服務、協助性質之法（*dienendes Recht*），目的在確保人民實體權利之實現，為使司法資源有效分配以及制度之運作順暢，避免濫訴或司法資源之不當消耗，人民接近使用法院之權利固可加以限制，惟其限制應具有合理性與可預見性，不能使人民因不可歸責於自己之事由，輾轉於法院而求無權利救濟之門，使服務人民權利之法搖身一變成為「懲罰」人民之法。

審判權之劃分，有其歷史背景，遞嬗至今，若謂其具有審判專業化，使人民受專業法院更佳保護的功能，當不為過。惟即使如此，若人民在享有專業審判之同時，須自行負起判斷法院入口的責任，並承擔選擇錯誤的代價，無異於表示某一審判系統的法院有權逕自代表司法直接拒絕判斷錯誤之人民的救濟請求，而令其須重新選擇，重新起訴，不僅違背審判權之劃分係為服務人民之初衷，更對人民司法受益權形成過度之限制。尤其在國家行為多元化、生活複雜化的現代社會，公、私法之區分於學術界與實務界尚迭有爭議，未能有明確之標準，則藉由訴訟制度將其判斷困難之不利益全數轉嫁由人民承擔，確屬過苛。我國訴訟實務向來採取審判權與管轄權絕對區分的立場，固非無意義，惟對人民而言，這種概念的區分本應是為保護其司法受益權、確保其實現實體權利而設計，不應變成限制其訴訟權行使的陷阱。於同一司法權領域之範圍，法院的地位皆屬相同，僅是其審判之事件對象有所不同（註四），亦即審判權分配之規定，僅具有管轄規範之意義，不同審判機關所行使者，乃法律依案件性質對審判權所為之具體化權限，是以法院對不同審判系統受理訴訟權限爭議之處置，應本於法律就審理同審判機關內土地管轄或事物管轄錯誤時相同之規範意旨而為之（註五）。

。人民打開司法大門的金鑰應通行於各審判系統，各法院負有為人民轉換審理空間的義務，且不應區分審判權或管轄權之錯誤而異其處理，即便認為審判權之爭議仍須由本院大法官作終局認定，其聲請統一解釋之程序亦不應中斷訴訟繫屬，以兼顧人民已



起訴所獲得之利益。

綜上，現行訴訟實務之操作，如果以不具審判權為由而逕行駁回人民之訴訟，即使「形式上」有法律之依據，就結果言，仍與拒絕人民之救濟請求無異，難脫違憲之指摘。修法明定法院之主動移送義務，固屬正辦（註六），惟修法前，相關法院仍不能坐視人民訴訟權遭受侵害之情事一再發生。本席等認為，實務操作時，仍應根據憲法保障人民訴訟權之精神詮釋相關法律，特別是應貫徹釋字第四八二號解釋保障人民訴訟權之意旨，使人民無須承擔公、私法關係難以判斷之不利益，將審判權與管轄權區分之概念予以相對化，以緩和現行訴訟法制對人民訴訟權之限制。具體而言，民事法院法官就其受理之訴訟事件，認係公法上爭議，而應由行政法院審理者，經闡明法院就審判權所為之判斷後，若原告請求法院將事件移送至行政法院，法院應類推適用民事訴訟法第二十八條第一項規定，以裁定將該訴訟事件移送有審判權之行政法院審理，僅在原告仍堅持請求民事法院就同一訴之聲明而為裁判，始得依民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款以裁定駁回；反之，行政法院就其受理之訴訟事件，認係私法上爭議，而應由民事法院審理者，亦應於當事人請求移送民事法院時，類推適用民事訴訟法第二十八條第一項規定，將該訴訟事件移送有受理權限之民事法院審理，不得因該訴訟係私法上爭議而逕以裁定駁回。受移送之法院於移送之裁定確定後固應受其羈束而不得再行移送，惟該法院就其受理訴訟之權限，如與移送法院之見解有異時，當然仍得以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋（註七）。

但如果認為類推適用民事訴訟法第二十八條以及限縮同法第二百四十九條第一項第一款的適用範圍，違背既有訴訟法基本原理原則，或偏離訴訟法立法者明顯可辨的基本價值與規範精神，就表示透過法律合憲解釋尋求問題解決之路徑已絕，則在適當時機宣告民事訴訟法相關法規違憲，勢成唯一之選項了。

註一：例如消滅時效因起訴而中斷（民法第 129 條第 1 項第 3 款參照），人民若因選錯法院，遭法院認為起訴不合法而受駁回之裁判，將導致時效不中斷（民法第 131 條參照）。

註二：釋字第 533 號、釋字第 466 號及釋字第 305 號等解釋參照。

註三：請參見法院對於民事事件與行政事件審判權衝突之解決上若干問題之檢討—民事訴訟法研究會第 86 次研討記錄，吳庭長明軒、鄭法官傑夫、沈教授冠伶、許教授士宦、陳庭長石獅、范秘書長光群、邱教授聯恭等之發言，收錄於法學叢刊第 195 期，2004 年 7 月，頁 141-176。

註四：此即「法院等價原則」，沈冠伶，民事訴訟與行政訴訟之分工與合作（上）—專業審判與權利有效救濟間之選擇—，臺灣本土法學雜誌第 45 期，2003 年 4 月，頁 25。

註五：邱教授聯恭等民事訴訟法學者之見解亦同此意旨：「…是否具備審判權，並非

能否接近、進入法院之決定關鍵，而僅是在數個具有同等地位之審判權法院間，決定由哪一個特定法院予以審理。換言之，審判權分配之規定僅具有管轄規範（Zuständigkeitsnorm）之意義。…」沈冠伶，同前註；「…在大法官第五四〇號解釋作成之後，如果審判權錯誤的話，是要用移送的方式，而不是在駁回確定以後，再到另一個法院要求審判，也就是在現行法之下，應該可以準用民事訴訟法第二八條、三〇條等之規定，加以移送。就現行民訴法第二四九條第一項第一款沒有審判權者要加以駁回的規定，作限制性的解釋，在解釋論上面大概就可以克服了。……」許士宦於民事訴訟法研究會第八十六次研討時之發言，法學叢刊第 195 期，2004 年 7 月，頁 164；「…要把審判權管轄權化或予以事務分配化，這個問題應該不難處理，因為要使法官行使民事訴訟審判權或行政訴訟審判權，可於認為某事件之分案有分錯的情事時，就予以改分案，如此就可以濟事了（正如同當某刑事案件竟然被分案於民事法庭時，則予以改分案）！大不了就以移送的方法將該事件移送過去嘛！…要旨三之（三）…為審判上開事件（含有審判權衝突爭議性之事件），是否容許或有需將行政法院某程度予以行政法庭化（專業法庭化），而使其與民事法庭相互同等處於：如何妥適分配審判事務或分配管轄權行使範圍之關係？是否宜將有關移送管轄之規定意旨，亦適用於民事訴訟審判權與行政訴訟審判權之間？」邱聯恭於民事訴訟法研究會第八十六次研討時之發言及書面意見要旨，法學叢刊第 195 期，2004 年 7 月，頁 169-170。

註六：法院組織法修正草案第 8 條：「法院認其有受理訴訟權限而為裁判經確定者，其他法院受該裁判之羈束（第 1 項）。法院認其無受理訴訟權限者，應依職權以裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院。數法院有管轄權而原告有指定者，移送至於指定之法院（第 2 項）。移送之裁定確定時，受移送之法院認其亦無受理訴訟權限者，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院憲法法庭審理。但法律另有當事人得合意由受移送之法院為裁判之規定者，從其規定（第 3 項）。受移送之法院經司法院憲法法庭裁判無受理訴訟權限者，應再行移送至有受理訴訟權限之法院（第 4 項）。當事人就法院有無受理訴訟權限有爭執者，法院應先為裁定（第 5 項）。法院為第 2 項及第 5 項之裁定前，應先徵詢當事人之意見（第 6 項）」，收錄於司法院組織法、司法院組織法施行法、法院組織法、司法人員人事條例、司法院大法官審理案件法、公務員懲戒法等草案總說明暨條文對照表，司法院編印，2002 年 10 月，頁 88-91。

註七：至於為兼顧人民之實體利益及程序利益，如何儘速確定審判權之歸屬、移送法院以及受移送法院間之關係、已進行裁判之效力、審理時所適用之訴訟法理等，則應由立法機關進一步形成。

部分協同、部分不同意見書

大法官 彭鳳至

林子儀

本席等贊同本件解釋認勞工保險局與雇主間因償還墊款所生之爭執，應由普通法院行使審判權之結論，但就本件解釋範圍及應由普通法院行使審判權之理由，尚有不同意見，爰提出部分協同、部分不同意見書。

壹、勞工保險局與雇主間因償還墊款所生之爭執，應由普通法院行使審判權之理由

一、積欠工資墊償基金之設立具公益目的，其管理程序、基金之收繳、費率之核定、勞工向勞工保險局請求墊償積欠工資之要件及程序、勞工保險局依法墊償積欠工資之審查及核定，以及雇主償還墊款之義務，完全受勞動基準法及積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法所支配，而無適用私法之餘地，其所衍生之糾紛，應屬學說上所稱之公法爭議事件：

1. 積欠工資墊償基金之設立目的具公益性質

勞工與雇主間因勞動契約所生工資糾紛，屬民事紛爭。惟政府為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展（勞動基準法第一條參照），乃於勞動基準法第二十八條第一項、第二項規定，雇主應繳納一定數額之積欠工資墊償基金（以下簡稱墊償基金）；於雇主歇業、清算或破產宣告時，積欠勞工之工資，未滿六個月部分，由該基金墊償。因此墊償基金自其設立目的觀之，是以公權力強制多數雇主依法提繳積欠工資墊償基金，並以公權力介入特定雇主積欠工資之墊付作業，使勞工之工資在法定範圍內能依政府之行政行為而即時獲得支付，以確保勞工權益，促進社會與經濟發展，故其設立目的具有公益性。

2. 墊償基金之管理、基金之收繳、費率核定，為國家機關依據公法而行使公權力之行政行為

積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法（以下簡稱管理辦法）第二條規定：「積欠工資墊償基金（以下簡稱本基金）由中央主管機關設積欠工資墊償基金管理委員會（以下簡稱管理委員會）管理之；其有關收繳、墊償及運用等業務，委任勞工保險局（以下簡稱勞保局）辦理；必要時，並得將其運用，委託金融機構辦理。前項委託金融機構運用相關事宜，由勞保局擬定，提經管理委員會通過，並報請中央主管機關核准後辦理」。同辦法第三條規定：「本基金由雇主依勞工保險薪資總額萬分之二，五按月提繳」。勞動基準法所稱主管機關，在中央為行政院勞工委員會（勞動基準法第四條），因此墊償基金之管理、收繳及費率核定，均屬行政院勞工委員會所設積欠工資墊償基金管理委員會、行政院勞工委員會委託辦理基金收繳有關業務之勞工保險局，為實現保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展之行政目的，居於統治主體之地

位，適用公法規定所為之行政行為（註一），自與行政私法行為有異（註二）。縱其部分經費來源並非出於國庫，但係由國家依法強制具有雇主身分之人民提繳，故既非國庫行政，尤非私人財產之管理運用，而係行政機關為實現公益目的，依據公法規定以行使國家公權力之行政行為。

### 3. 雇主提繳墊償基金，為公法上義務

勞動基準法第二十八條第二項前段規定：「雇主應按其當月僱用勞工投保薪資總額及規定之費率，繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為墊償前項積欠工資之用」。因此雇主提繳墊償基金之義務，乃依勞動基準法第二十八條第二項前段規定而當然發生，與其私法上是否按期給付工資並不相關，換言之，即使雇主從未積欠工資，國家仍課予雇主按月繳納積欠工資墊償基金之義務，雇主如有違反此一公法上金錢給付義務者，應依九十一年十二月二十五日修正前同法第七十九條第一款裁處罰鍰，雇主對裁處罰鍰之行政處分若有不服，自應循行政爭訟程序，請求救濟。

### 4. 勞工請求墊償工資，為公法上權利

管理辦法第八條、第九條、第十條分別規定勞工向勞工保險局請求墊償工資之法定要件及程序，並於第七條規定：「本基金墊償範圍，以申請墊償勞工之雇主已提繳本基金者為限。雇主欠繳本基金，嗣後已補提繳者，勞工亦得申請工資墊償」。第十一條規定：「勞工故意隱匿事實或拒絕、妨礙查詢，或為不實之舉證者，不予墊償」。由此可知，勞工向勞工保險局請求墊償工資，是勞工依勞動基準法第二十八條第一項、第二項及管理辦法第七條、第八條、第九條、第十條規定，行使其公法上所定之權利，因此必須具備法定要件、依法定程序辦理。既非勞保局主動「清償」雇主對勞工之工資給付債務，亦非勞工向工資債權之「法定保證人」請求履行「保證契約」所得實現之權利。故該辦法第十三條規定：「勞工對勞保局之核定事項有異議時，得於接到核定通知之日起三十天內，繕具訴願書，經由勞保局向中央主管機關提起訴願」，即勞工對勞保局是否墊償工資之核定，認其違法或不當而有爭議時，為公法爭議，應循行政爭訟途徑，請求救濟。

### 5. 雇主償還墊款，為公法上義務

雇主應給付勞工工資之債務內容，依其與勞工訂立之勞動契約內容而定。勞工之工資請求權，有每日到期、每星期到期或每月到期等不同；其時效之起算，亦因到期日約定之不同而不同。此外，就工資請求權可以訂立保證契約、設定擔保，亦可約定利息給付。

勞動基準法第二十八條第四項則明文規定：「雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金墊償之；雇主應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金」。因此雇主應償還墊款之義務，係以積欠工資墊償基金



之墊款為給付內容，於勞保局規定之期限內，一次償還積欠工資墊償基金，逾期償還者，自逾期之日起，依基金所存銀行當期一年定期存款利率計收利息（管理辦法第十四條第一項後段），乃依法律特別規定之內容而發生之公法上金錢給付義務，與其應給付勞工工資之債務內容、性質，皆不相同。因此，雇主就此一公法上金錢給付義務之發生及其範圍有爭議時，屬公法上爭議，應循行政救濟而非民事訴訟途徑，請求救濟。

## 二、勞保局向雇主請求償還墊款之方式

### （一）、概說

國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段，固經本院釋字第五四〇號解釋有案。惟此種選擇，有其限制，除法律明文規定行政行為方式者，行政機關無選擇自由外，行政機關原則上亦應自行實現其行政目的，不得逕行請求法院協助其實現，否則即不符合司法與行政分立之憲法基本原則。且行政機關不作行政處分而直接起訴，亦不符合人民之利益。因為人民不服行政處分，可經由訴願程序審查行政處分之合目的性，對人民權利之保護，較為周延。除非有特殊情形，如因行政處分無法有效執行，而以取得法院判決為執行名義係實現行政目的之較直接有效方法時，始得例外許可行政機關以直接起訴替代作成行政處分。

勞動基準法第二十八條第四項後段固規定「雇主應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金」。惟雇主未於規定期限內償還墊款者，行政機關應如何行使其公法上請求權，同法未設明文規定。因此，勞保局向雇主請求償還墊款之方式，得依前述原則與例外情形定之。

### （二）、行政處分

勞動基準法有關雇主應繳納一定數額之墊償基金，於雇主歇業、清算或破產宣告時，由該基金墊償積欠勞工之工資等相關規定，乃以公權力介入保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，具公法性質。勞保局為實現其收繳及墊償基金之行政任務，於雇主積欠工資，而經積欠工資墊償基金墊償後，原則上應以雇主為處分之相對人，作成限期繳納償還墊款，並載明逾期償還者，自逾期之日起，依基金所存銀行當期一年定期存款利率計收利息之行政處分。又因行政處分具有執行力，故勞保局如選擇此種方式向雇主請求償還墊款，即無庸向法院起訴請求。

惟積欠工資墊償基金墊償積欠工資，以雇主歇業、清算或破產宣告為要件。故在雇主歇業，已註銷、撤銷或廢止工廠、商業或營利事業登記，或確已終止生產、營業、倒閉、解散之情形，或雇主因清算或宣告破產，而已指定清算人或破產管理人時，如仍以雇主為處分相對人，作成限期繳納償還墊款及利息之行政處分，顯然無法有效執行。為使行政機關直接有效實現其行

政目的，自宜例外容許行政機關於依法墊償後，向法院起訴請求償還墊款。

### （三）、起訴請求

行政行為所生爭執之審理，原則上屬於公法性質者，歸行政法院，私法性質者歸普通法院。惟為謀司法資源之有效利用，發揮訴訟制度最大之救濟功能，亦得衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另為適當之運用。

勞保局向雇主請求償還墊款，為公法事件，已如前述，故雇主未於規定期限內償還墊款，而行政機關確有請求法院協助其實現行政目的之必要時，原則上仍應向行政法院提起一般給付訴訟，以符我國民事訴訟、行政訴訟審判權二元化之精神。

惟衡諸勞保局就勞工墊償工資之請求，業經依法詳予審查而為核定，故勞保局向雇主請求償還墊款之訴訟，其中權利義務關係應屬明確，行政機關所期待於訴訟者，不外取得強制執行名義，使其公法上之金錢請求權得以落實。而目前各高等行政法院並未設立強制執行處（註三），因此勞保局如向行政法院提起一般給付訴訟，縱獲勝訴判決，因各高等行政法院無法自行執行，而仍須囑託普通法院民事執行處代為執行，故少實益；況雇主歇業、倒閉、解散，或因清算或宣告破產而已指定清算人或破產管理人者，多於普通法院涉訟，為謀司法資源之有效利用，發揮訴訟制度最大之救濟功能，故勞保局向雇主請求償還墊款之方式，應認由普通法院行使審判權為宜。

### （四）、積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條第一項前段規定之解釋

積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法，乃行政院勞工委員會依勞動基準法第二十八條授權訂定之法規命令（註四），本院解釋上不受其拘束，自不待言。該管理辦法第十四條第一項前段規定：「勞保局依本法第二十八條規定墊償勞工工資後，得以自己名義，代位行使最優先受清償權（以下簡稱工資債權），依法向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還墊款」。

由於勞保局與請求墊償工資之勞工間原無債權、債務關係存在；且勞保局依法請求償還之墊款，直接歸墊墊償基金，而非歸屬請求墊償工資之勞工；又勞保局償還墊款請求權之內容，乃依法明定，與請求墊償工資之勞工與其雇主間之工資債權內容、性質皆不相同，因此勞保局無從依民法第二百四十二條規定，「代位行使」獲准墊償工資之勞工與其雇主間之「最優先受清償權（工資債權）」（註五）。同理，因償還墊款請求權之內容，乃依法明定，與原工資債權內容、性質皆不相同，因此勞保局亦無從依民法第三百十二條或第七百四十九條規定，「承受」勞工與其雇主間之最優先受清償權（工資債權）（註六）。至該規定所謂「代位行使最優先受清償權（以下簡稱工資債權）」，應解釋為主管機關以法規命令訂定，勞保局以自己名義，依

法向雇主或清算人或破產管理人請求償還之墊償基金墊款，有最優先受清償權。此一法規命令之規定是否妥當，雖有待商榷，惟並不因主管機關訂定法規命令時之用語，而使勞保局請求償還墊償基金墊款之性質，成為與原來私法上工資債權之範圍、內容具相同性質之債權，則無疑義。

上開規定，除易滋疑義之「代位行使最優先受清償權（以下簡稱工資債權）」，應作符合法律之解釋外，其餘部分「勞保局依本法第二十八條規定墊償勞工工資後，得以自己名義，依法向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還墊款」部分，足以認定主管機關認勞保局向雇主請求償還墊款時，應向普通法院提起民事訴訟，與前開說明意旨，尚無不符。

#### （五）、小結

勞保局向雇主請求償還墊款，乃行使公法上之金錢請求權，原則上應作成行政處分催繳，例外始得向行政法院提起一般給付訴訟。本件基於法治國家法院等值之基本原則、司法資源有效利用及發揮訴訟制度最大救濟功能之考量，則應認由普通法院行使審判權為宜。

#### 貳、本件解釋範圍之商榷

##### 一、司法院大法官就審判權爭議所為解釋之迷思

司法院大法官就審判權爭議所為解釋，嚴守「我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之」之基本原則（本院釋字第四六六號解釋參照）。除因解釋當時行政訴訟法制未備而設例外（註七），在解釋方法上，凡認定應由普通法院審判者，必先確認因私法關係所生之爭執為前提（註八）；由行政法院審判者，必先確認因公法關係所生之爭議為前提（註九）；如果「因公法關係所生之爭議，由普通法院審判」，則須「立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計」（註十）。此一立法機關之職權，即使在個案爭執的裁判，而非整體制度之興革上，似仍不屬大法官之權限，否則即可能侵犯立法者之立法形成空間。

沿之成習的結果，是聲請人就審判權有爭執（註十一），大法官則僅就系爭事件屬「公法爭議、私法爭議」為認定，似乎決定了公、私法爭議的性質就決定了審判權，因而忽略了審判權分離在我國訴訟制度上所造成的問題，而只謀透過個案解釋，個別處理此一制度性問題，反認為就聲請人關於審判權爭議而作審判權制度之檢討，為訴外裁判。此一迷思，不僅使司法及學術機關為確認審判權而耗費龐大資源，反復就公法爭議、私法爭議為解釋與探討，且解釋與探討之結果，對當事人權益之維護，常緩不濟急（註十二）。

公、私法區分與不同審判權之聯結，並非憲法或法律上（註十三）之當然，

而立法機關於設計訴訟制度時，尚得依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等，為合目的性之規範，其衡酌之結果是否符合憲法要求，仍屬大法官違憲審查之範圍，則在法律就特定事件之審判權歸屬無明文規定，而不同審判系統間就該事件審判權之有無有爭執時，大法官自得基於法律與憲法之觀點，就公、私法區分與審判權之歸屬，分別為符合憲法意旨之認定。本件解釋如脫離前開大法官就審判權爭議所為解釋之基本原則與方法之限制，其解釋範圍及理由形成之空間，應更為寬廣。

## 二、符合憲法意旨之法律統一解釋

法規違憲審查與法律統一解釋在解釋方法上的截然劃分，似乎是大法官解釋的一貫見解。因此在法規違憲審查程序，宜避免對作為審查對象的法規，先作成有拘束力的法規統一解釋；而在統一解釋程序，更不宜明示憲法的解釋觀點。惟法規違憲審查與法律統一解釋的重要性不同，因此程序不同、效力也不同，固為本席所贊同。然而未就作為審查對象的法規先作成有拘束力的法規統一解釋，即難將錯誤的法規解釋，導致法規適用錯誤以致侵害人民權利而非法規違憲的情形排除，從而難以精確的行使法規違憲審查權；反之，在合憲法律解釋方法已成為一般法律解釋之基本原則時（註十四），殊難想像大法官就有爭議的法律解釋作統一解釋時，反不宜或不應自憲法觀點為最終之判斷。因此法規違憲審查與法律統一解釋在解釋方法上，應非截然不同。大法官為作統一解釋而導入憲法觀點，認造成統一解釋問題之相關法律有違憲之虞時，應及時宣示合憲之法律解釋（註十五）（註十六），以免重複造成相同問題，否則即使以一般法律解釋方法而言，亦有偏失。

## 三、公、私法區分與審判權劃分之憲法界限

公、私法區分與不同審判權之聯結，既非憲法或法律上之當然，已如前述。依現行法律規定，民事訴訟與行政訴訟之審判，採二元訴訟制度。惟為因應日趨複雜之社會環境，國家以公權力介入私法領域，或選擇以私法行為作為達成行政上任務手段之情形日益普遍，因此固有之區分標準，已難將公、私法爭議之性質截然劃分。立法者若就相關爭議之法律救濟途徑未加明定，復因相關爭議究屬公法或私法性質難以定義，而造成審判權劃分困難者，固屬二元訴訟制度體制下難以避免之問題，應由各級法院於現行法律適用上為合憲解釋，或由立法機關明定審判權移送之制度以為補救。惟此一訴訟制度所造成之不利益，不應由請求司法救濟之人民承擔（註十七），否則立法者所為審判權劃分之訴訟制度設計缺失，應屬對人民尋求司法救濟之憲法上權利，已造成不必要之重大阻礙，而為違憲。

註一：參閱吳庚，行政法之理論與實用，民國九十二年八月增訂八版，頁 10-11。

註二：在私法領域內，公行政得以國庫（即私法主體）之地位，從事下列活動：1. 行



政之一時交易行為；2.行政輔助行為；3.行政之營利行為；4.行政之私法上財產管理行為；5.以私法形式履行高權任務，亦即所謂之「行政私法」（Verwaltungsprivatrecht）。「行政私法」在外部關係上，完全受私法之支配，如有爭執則循民事訴訟途徑解決，陳敏，行政法總論，民國九十三年十一月四版，頁 662，739。

註三：行政訴訟法第 306 條：「高等行政法院為辦理強制執行事務，得設執行處，或囑託普通法院民事執行處或行政機關代為執行。執执行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。債務人對第一項囑託代為執行之執行名義有異議者，由高等行政法院裁定之。」

註四：勞動基準法第 28 條第 5 項規定：「積欠工資墊償基金，由中央主管機關設管理委員會管理之。基金之收繳有關業務，得由中央主管機關，委託勞工保險機構辦理之。第二項之規定金額、基金墊償程序、收繳與管理辦法及管理委員會組織規程，由中央主管機關定之。」

註五：一般所稱代位，乃指權利因法律規定而當然移轉另一主體之意，例如連帶債務人清償代位（民法第 281 條第 2 項）、利害關係人清償代位（民法第 312 條）、保證人清償代位（民法第 749 條）、物上保證人清償代位（民法第 879 條）等均是。惟民法第 242 條之債權人代位權之代位，則僅指權利行使上之代位而已，並不生權利之當然移轉，亦不因債權人之行使代位權而移轉於該債權人，與一般所稱之代位當然發生債權移轉之情形不同，兩者係名同而實異，邱聰智，新訂民法債編通則（下），民國九十年二月新訂一版，頁 483。

註六：民法第 312 條有利害關係之第三人為清償後，及民法第 749 條保證人向債權人為清償後，均於其清償之限度內承受債權人權利之效果，乃債權之法定移轉，參見邱聰智，新訂民法債編通則（下），民國九十年二月新訂一版，頁 717；孫森焱，民法債編總論（下），民國九十三年一月修訂版，頁 1032。債之移轉，僅係債之主體有所變更，債之關係並不失其同一性，而所謂不變更債權之同一性，謂債權之優先權、擔保權或其他從屬於債權之其他權利均不受影響，一併移轉於受讓人，債務人享有之各種抗辯權亦仍存續，均得對抗新債權人之意，孫森焱，民法債編總論（下），民國九十三年一月修訂版，頁 958；另參最高法院二十六年渝上字第一二一九號判例：「債權之讓與不過變更債權之主體，該債權之性質仍不因此有所變更，故因債權之性質所定之短期消滅時效，在債權之受讓人亦當受其適用。」本件勞保局償還墊款請求權之範圍、期限、利息等，皆依法明定，與請求墊償工資之勞工與其雇主間之工資債權內容、性質皆不相同，難謂與工資債權具有同一性。

註七：參閱司法院釋字第四六六號解釋。

- 註八：參閱司法院釋字第八九號、第三〇五號、第四四八號、第五四〇號解釋。
- 註九：參閱司法院釋字第一一五號、第一二八號、第三一二號、第五五三號解釋。
- 註十：參閱司法院釋字第四一八號解釋。
- 註十一：參閱本件彰化地方法院法官陳弘仁統一解釋法令聲請書壹、目的。
- 註十二：參閱司法院釋字第第三〇五號解釋；至第五四〇號解釋所採個案解決方法，除緩不濟急外，亦難符一般訴訟理論。。
- 註十三：我國憲法上並未明定司法審判權應由不同審判機關行使；行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，『得』依本法提起行政訴訟」，並未規定公法上之爭議，均『應』提起行政訴訟；民事訴訟法則無類似規定。
- 註十四：參閱楊仁壽，法學方法論，民國七十五年初版，頁 157-158；黃茂榮，法學方法與現代民法，一九九三年七月增定三版，頁 319-320；Karl Larenz 著，陳愛娥譯，法學方法論，二〇〇〇年出版，頁 247-248。
- 註十五：本件聲請解釋意旨，乃在請求確認勞工保險局與雇主間因償還墊款所生爭執之審判權。與該聲請直接相關之法律，為民事訴訟法第 249 條第 1 項第 1 款。該條規定與行政訴訟法第 107 條第 1 項第 1 款規定固屬我國現行民事、行政訴訟二元制之表徵，惟在適用上應作符合憲法意旨之解釋，如當事人對民事與行政法院審判系統如何選定，應屬認定法院就具體個案是否具有審判權之先決問題，得為補正且得依聲請為移送等。否則在法治國家法院等值之前提下，與法治國家有效法律保護之要求，實有未符。
- 註十六：大法官為作統一解釋而導入憲法觀點，確信作為解釋對象之法規，窮盡所有解釋方法皆不符合憲法意旨時，實不宜在法言法，勉強作成違憲之統一解釋。在現行法無明文規定之情形下，似宜類推適用釋字第三七一號、第五七二號解釋，停止統一解釋程序，改以違憲審查程序宣告相關法令違憲，而不發生訴外裁判之問題。
- 註十七：參閱註 15 。

抄臺灣高等法院函

受文者：司法院

主 旨：轉陳臺灣彰化地方法院統一解釋法令聲請書一份，請 鑒核。

說 明：依臺灣彰化地方法院九十一年十二月二十三日彰院松民和九十一訴字第一〇四一字第第四四二三〇號函辦理（檢附原函影本一份）。

院長 曾 有 田

（臺灣彰化地方法院函略）

統一解釋法令聲請書

## 壹、目的

- 一、按司法院有統一解釋法律及命令之權，由司法院大法官掌理，憲法第七十八條及第七十九條定有明文。又按中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者，得聲請統一解釋。司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款亦定有明文。行政訴訟法第一百七十八條復規定：「行政法院就其受理訴訟之權限，如與普通法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。」雖民事訴訟法無相同之規定，然普通法院就其受理訴訟之權限，如與行政法院確定裁判之見解有異時，依司法院釋字第五四〇號解釋理由「……普通法院就受理訴訟之權限與行政法院之見解有異時，相關法律並無相當於前述行政訴訟法第一百七十八條解決審判權衝突之規定，有關機關應依本解釋之釋示，通盤檢討妥為設計」之意旨觀之，亦無不許普通法院停止訴訟程序並聲請司法院大法官解釋之理，故本於「相同事件，相同處理」之原則，於法制完備前，普通法院亦得類推適用行政訴訟法第一百七十八條規定。
- 二、本院審理九十一年度訴字第一〇四一號原告勞工保險局請求給付工資墊款事件，認為勞工保險局依勞動基準法第二十八條規定墊償勞工工資後，依積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定向雇主請求償還墊款，乃屬因公法關係所生之爭議，而請求相對人為一定之給付，應屬行政法院審理權限，惟行政法院認為其乃私法爭議，應循民事訴訟程序解決，是以本院與行政法院就適用上揭法律所持見解發生歧異，發生審判權之衝突，本院業已裁定停止其訴訟程序，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款聲請統一解釋，以確認此等事件審判權之歸屬。

## 貳、法律及命令見解發生歧異之經過及涉及之法律及命令條文

### 一、法律見解發生歧異之經過

本院審理九十一年度訴字第一〇四一號請求給付工資墊款事件，原告勞工保險局起訴主張被告廣○工業有限公司等因歇業積欠其所屬勞工工資未予清償，故其所屬勞工依勞動基準法第二十八條及積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法，向原告申請代墊工資，並經原告核定後墊償被告所屬勞工薪資，乃依積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定，請求雇主償還墊款，經向臺中高等行政法院提起行政訴訟，該院以本事件屬國庫行政之行政私法行為，應依民事法律規定向普通法院尋求救濟，而裁定駁回其訴確定。勞工保險局乃轉向本院起訴，惟本院認為系爭事件，乃屬因公法關係所生之爭議，而請求相對人為一定之給付，應由行政法院審理，致本院與臺中高等行政法院適用法律及命令所持見解有異，爰聲請統一解釋。

### 二、涉及之法律及命令條文

按勞動基準法第二十八條規定：「雇主因歇業、清算或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月部分，有最優先受清償之權。雇主應按其當月僱用勞工投保薪資總額及規定之費率，繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為墊償前項積欠工資之用。積欠工資墊償基金，累積至規定金額後，應降低費率或暫停收繳。前項費率，由中央主管機關於萬分之十範圍內擬訂，報請行政院核定之。雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金墊償之；雇主應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金。積欠工資墊償基金，由中央主管機關設管理委員會管理之。基金之收繳有關業務，得由中央主管機關，委託勞工保險機構辦理之。第二項之規定金額、基金墊償程序、收繳與管理辦法及管理委員會組織規程，由中央主管機關定之。」；又按積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定：「勞保局依本法第二十八條規定墊償勞工工資後，得以自己名義，代位行使最優先受清償權（以下簡稱工資債權），依法向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還墊款；逾期償還者，自逾期之日起，依基金所存銀行當期一年定期存款利率計收利息。雇主欠繳基金者，除追繳並依本法第七十九條規定處罰鍰外，並自墊付日起計收利息。」，上開有關勞工保險局請求雇主給付墊款之規定，究係因公法關係或私法關係而生之請求權，即屬本事件所涉及之法律及命令條文。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持立場與見解

一、本件債權人即原告勞工保險局對債務人即被告廣○工業有限公司等起訴請求之事項，係請求被告繳交勞動基準法第二十八條、積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條所規定之工資墊款，此係基於公法關係或私法關係而為一定之請求？關於公法與私法之區別標準，學說上固有所謂利益說、從屬說、舊主體說、新主體說（特別法規說、新特別法規說）等（註一）。在適用以上區別標準以前，應先就勞動基準法中，有關工資墊款制度之目的、來源及運作管理等相關規定一併觀察：

（一）就工資墊款設立目的而言：本來勞工與雇主間因勞動契約所生工資糾紛，即為私人間之民事紛爭，惟政府為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，故於勞動基準法第二十八條規定雇主「應」提繳一定數額之款項予該積欠工資墊償基金；且於雇主歇業、清算或宣告破產時，積欠勞工之工資，於一定範圍內，由該基金墊償，以保障勞工之工資在特定範圍內能確實獲得支付，使勞工權益得以確保，促進其家庭及社會之安定。故依公私法區別標準之利益說觀之，此等法律及命令規定，其目的係在一定範圍內保障勞工生活，促進社會安全，而將保護勞工之憲法委託（參照憲法第一百五十三條）具體實現，而為關係公共利益之法令，自應評價為公法關係。再由新特別法規說觀之，工資墊款顯然係立法者基於公共利益之維護，而將此部分範圍由私法中分離而成為



特別之法規，應堪認係公法關係。

- (二) 就工資墊款之來源而言：依勞動基準法第二十八條第二項前段：「雇主應按其當月僱用勞工投保薪資總額及規定之費率，繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為墊償前述積欠工資之用」，同條第三項：「前項費率，由中央主管機關於萬分之十範圍內擬訂，報請行政院核定之。」以及積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第三條：「本基金由雇主依勞工保險投保薪資總額萬分之二・五按月提繳。」等規定觀之，雇主依法律及命令之規定，必須提繳一定數額之款項予該積欠工資墊償基金，雇主違反前開規定時，尚應依同法第七十九條第一款裁處罰鍰。故由公私法區別標準之從屬說觀之，工資墊款之規定係使雇主一方有繳納基金之義務，與勞工保險局之間並無平等之對待給付關係，甚至將法律所定之行政罰訂為違反義務之罰則，判斷上應屬公法關係。
- (三) 就工資墊款之運作及管理而言：依勞動基準法第二十八條第五項：「積欠工資墊償基金，由中央主管機關設管理委員會管理之。基金之收繳有關業務，得由中央主管機關，委託勞工保險機構辦理之。第二項之規定金額、基金墊償程序、收繳與管理辦法及管理委員會組織規程，由中央主管機關定之。」以及積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第二條：「積欠工資墊償基金（以下簡稱本基金）由中央主管機關設積欠工資墊償基金管理委員會（以下簡稱管理委員會）管理之，有關收繳、墊償及運用等業務，委託勞工保險局（以下簡稱勞保局）辦理；必要時，並得將其運用委託金融機構辦理。前項委託金融機構運用相關事宜，由勞保局擬訂，提經管理委員會通過，並報請中央主管機關核准後辦理。」等規定觀之，此等法律關係之主體亦即法令所賦予權利之對象，限於行政院勞工委員會或其委託之勞工保險局，而非任何人皆可適用，故由舊主體說或新主體說（特別法規說）加以判斷，均應認為是公法關係。基於以上分析，本院認為無論由利益說（保障勞方權益之公共利益）、從屬說（僅雇主一方有繳納基金之義務，與勞工保險局之間並無平等之對待給付關係）、舊主體說或新主體說（賦予權利之對象限於行政院勞工委員會或勞工保險局，而非任何人）判斷，其結論均一致為公法關係。
- 二、至於積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條第一項規定：「勞保局依本法第二十八條規定墊償勞工工資後，得以自己名義，代位行使最優先受清償權（以下簡稱工資債權），依法向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還墊款；逾期償還者，自逾期之日起，依基金所存銀行當期一年定期存款利率計收利息。」雖謂勞保局係以自己名義，代位行使最優先受清償權，然此項權利之行使，仍與私法上之代位權有所不同。蓋依民法第二百四十二條規定，債權人之代位權，係債務人怠於行使其權利，債權人為保全債權，而以自己之名義，行使債務人之權利；且代位權行使所生私法上效力，仍應直接歸屬於債務人，債權人僅得為

債務受領給付，其標的物仍為債務人之一般債權人之共同擔保物，行使代位權者不得直接以之充清償。而積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定，勞工保險局於墊償雇主積欠之工資後，即得向雇主追償墊款，並不以勞工怠於行使權利為必要，且勞工保險局為政府機關，其追償墊款係基於法律之特別規定，而非基於保全自己債權之目的，其追償復有最優先受清償權，而非追償後所生之私法效力仍歸屬債務人，足見前述辦法第十四條雖使用「代位行使」等文字，然其性質上與私法上之代位權仍顯有不同（註二）。足見積欠工資墊償基金之墊償後之追償，僅係思考方法上與民法之代位行使之規定有其共同之處，然其行使之要件及法律效果，均有異於私法之規定，亦足徵此項請求權有其特殊性，自難僅憑上開條文中「代位行使」等文字即遽以認定為私法之法律規定。

三、綜上所述，本件請求給付工資墊款事件，本院應無審理權，勞工保險局向臺中高等行政法院起訴請求給付工資墊款，應無不合，然臺中高等行政法院業以該院無審判權為由而裁定駁回其訴確定，而與本院之見解發生歧異。為此，聲請司法院大法官對前揭規定之適用為統一解釋。

#### 肆、關係文件之名稱及件數

本院卷宗影本壹件（附臺中高等行政法院裁定影本壹件）

註一：參照吳庚著：行政法之理論與實用，增訂五版，第二八頁以下。

註二：參照民國九十一年一月二十九日最高行政法院暨台北、台中、高雄三所高等行政法院法律問題之甲說。

此 致

司 法 院

聲請人 臺灣彰化地方法院民事第一庭

法官 陳 弘 仁

中華民國九十一年十二月十七日

（附件）

臺中高等行政法院裁定

九十一年度訴字第六一四號

原 告 勞工保險局 設（略）

代 表 人 廖 碧 英 住（略）

訴訟代理人 吳 榮 昌 律師

被 告 廣○工業有限公司 設（略）

兼代表人 洪 ○ 雄 住（略）

右當事人間因請求返還工資墊償款事件，原告提起行政訴訟，本院裁定如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

- 一、按行政機關代表國家處理行政事務，如與人民因私權關係發生爭執，則屬於民事訴訟範圍，應向普通法院訴請裁判，非屬行政爭訟範圍。
- 二、本件原告起訴意旨略謂：被告廣○工業有限公司因解散積欠其所屬勞工工資未予清償，其所屬勞工乃依勞動基準法第二十八條之規定及積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法向原告申請代償工資，原告因此核定墊償勞工二十四人薪資共新臺幣（下同）一百零四萬三千零六元，原告於民國（下同）九十一年間墊償被告所屬勞工薪資後，原告得依積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定以自己名義代位行使最優先受清償權，請求雇主於期限內清償上開工資債權，被告洪○雄為廣○工業有限公司之負責人，依勞動基準法第二條第二項及積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條之規定，並為本件代償工資勞工之雇主，與公司應連帶負償還代墊工資之責，又原告為墊償之九十一年度，該年度基金所存銀行當期一年定期存款利率為百分之二點八二五，為此請求被告等二人應連帶給付原告一百零四萬三千零六元，及自起訴狀送達之翌日起算至清償日止，按年利率百分之二點八二五計算之利息等語。
- 三、惟按勞動基準法第二十八條第三項所規定，雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金墊償之。係由勞工保險局就雇主積欠之工資債務，專為勞工之權益，提供最終必獲清償之擔保，而為類似法定的債務擔保（民法第七百三十九條參照），而於勞工保險局由積欠工資墊償基金墊償後，再依據積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定，以勞工保險局之名義，依法向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還墊款，核其墊償工資債務行為之性質，勞工保險局雖居於國家機關之地位，惟於墊償勞工工資時，非為高權行政之行為，而係為達成行政上之任務，提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務，所採取的「國庫行政」（即私經濟行政）之「行政私法」行為（參吳庚著行政法之理論與實用八十九年九月六版，第十二頁）。而所謂「代位行使」之觀念，原規定於修正前民法第三百十二條（八十八年四月二十一日修正），其原條文為「就債之履行有利害關係之第三人為清償者，得按其限度就債權人之權利，以自己之名義，代位行使。……」（現行法修正為「……於其清償之限度內承受債權人之權利，……」），另現行民法第七百四十九條亦有「保證人向債權人為清償後，於其清償之限度內，承受債權人對於主債務人之債權。……」之類似規定，是則，依上開墊償管理辦法第十四條所規定，勞工保險局於墊償雇主所積欠之工資後，所得代位行使之債權，即係本於受讓原來勞工對雇主之工資債權，其仍不失為同一債權。是以，於本件爭訟中，被告與其所屬員工間係本於僱傭契約所生之私權糾紛，在不失債之同一性，而由原告

墊償勞工工資。本件既屬行政私法之行為，已見前述，從而本件原告自應依民事相關法律之規定，向普通法院尋求救濟，始為合法（參吳庚前揭書，第十四頁及第十五頁），其逕向本院為之，程序自有未合，自屬前述行政訴訟法第一百零七條第一項第一款規定之訴訟事件不屬行政法院權限之情形，原告之請求應當不予准許。從而，本院對於本件並無審判權，原告尚不得提起行政訴訟，應予駁回。

四、依行政訴訟法第一百零七條第一項第一款、第一百零四條、民事訴訟法第九十五條、第七十八條，裁定如主文。

中華民國九十一年十月二十八日

（本件聲請書其餘附件略）

抄臺北高等行政法院函

受文者：司法院

主 旨：檢送本院第五庭中華民國九十二年三月十日統一解釋法律聲請書暨附件（詳如聲請書第肆所載），請 鑒核。

說 明：依據「司法院大法官審理案件法」第七條第一項第一款、第八條第二項規定辦理。

院長 葉 百 修

統一解釋法律聲請書

壹、聲請統一解釋之目的

勞工保險局以勞動基準法第二十八條第四項規定就雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金墊償後，依據「積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法」第十四條規定，以勞工保險局名義，向雇主請求於期限內償還墊款之事件，乃該局以自己名義，因承受（代位）勞工本於僱傭契約所生之工資債權而生之私權紛爭，應屬普通法院審理權限，惟臺灣士林地方法院認為其乃公法爭議，應循行政訴訟程序解決，本院與該院適用上揭法律所持見解發生歧異，爰依行政訴訟法第一百七十八條聲請統一解釋，以確認此等事件究應由何法院審理。

貳、法律見解發生歧異之經過及涉及之法律條文

一、法律見解發生歧異之經過

暉○汽車有限公司（下稱暉○公司）為趙○堯等十三人之雇主，因經營不善自行歇業，且積欠勞工工資，嗣由勞工代表趙○堯及暉○公司填具積欠工資墊償款申請書、請求墊償工資金額及勞工名冊，向勞工保險局申請墊償暉○公司民國（下同）八十八年六月一日至八十八年十一月三十日間所積欠之工資，申請金額計新臺幣（下同）三、四七七、四〇〇元，經勞工保險局審查結果，核定墊償九名勞工，期間自八十八年十一月一日至八十八年十一月二十九日止，金額為三九一、



四〇四元，並已於八十九年七月三十一日墊付完畢。惟暉〇公司未依勞動基準法第二十八條第三項規定，於期限內將墊款償還積欠工資墊償基金，勞工保險局為請求暉〇公司償還該墊款，向臺灣士林地方法院聲請核發支付命令，遭該院八十九年十二月十一日八十九年度促字第2776〇號裁定，以返還墊款屬公法上不當得利之法律關係，應循行政訴訟程序解決，普通法院對之無審判權為由，駁回其聲請，案經勞工保險局未提抗告而確定。勞工保險局遂向本院提起給付訴訟，請求暉〇公司償還墊款並加付利息。本院認系爭請求返還墊款事件，乃勞工保險局就已付墊償款範圍內代位行使勞工工資請求權，而與雇主間所生之私權紛爭，故此類事件應以普通法院為審理法院。因兩院適用法律見解有異，爰聲請統一解釋。

## 二、涉及之法律條文

按行為時勞動基準法第二十八條第四項規定：「雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金墊償之；雇主應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金。」及積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定：「勞保局依本法第二十八條規定墊償勞工工資後，得以自己名義，代位行使最優先受清償權（以下簡稱工資債權），依法向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還墊款…」勞工保險局於雇主積欠勞工工資，無法清償時，由積欠工資墊償基金墊償後，再依據積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定，以勞工保險局之名義，向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還墊款之爭議，究屬私權爭執應由普通法院審判，抑為公法爭議應由行政法院審理，為此就上開條文所涉及之受理審判權之法院有爭議，特聲請統一解釋法律。

## 參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、按「雇主因歇業、清算或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月部分，有最優先受清償之權。」「雇主應按其當月雇用勞工投保薪資總額及規定之費率，繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為墊償前項積欠工資之用。……」「積欠工資墊償基金由中央主管機關設工資墊償基金管理委員會管理；其有關收繳及墊償等業務，委託台閩地區勞工保險局辦理。」勞動基準法第二十八條第一項及第二項前段、積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第二條定有明文。依上開規定，雇主須每月提繳一定數額之工資墊償基金，組成具有一定目的之獨立的財產集合，由主管機關設立獨立之委員會管理，並由勞保局依相關法規之規定，執行收繳基金及墊償工資之業務，若雇主發生歇業、清算或宣告破產之情事，無法清償應給付勞工之工資時，由該基金於一定範圍內，代雇主履行應給付勞工工資之義務。

二、另依據勞動基準法第二十八條第四項：「雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金墊償」之規定，係就雇主積欠之工資債務，專為勞工之

權益，提供最終必獲清償之擔保，而為公法上之法定的債務擔保，嗣於積欠工資墊償基金墊償後，再依據積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定，以勞工保險局之名義，向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還代墊之工資。

三、按修正前民法第三百十二條規定：「就債之履行有利害關係之第三人為清償者，得按其限度就債權人之權利『以自己之名義代位行使』……」，此為前上揭工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條所謂「得以自己名義，代位行使……」之由來。而民法同條之規定於八十八年四月二十一日修正為（八十九年五月五日施行）「……於其清償之限度內『承受』債權人之權利，……。」另同法第七百四十九條亦有「保證人向債權人為清償後，於其清償之限度內，『承受』債權人對於主債務人之債權。……」之類似規定。上開修正係為避免與民法第二百四十二條之規定混淆（見修正理由），而回歸權利之本質，故以正名之。故勞工保險局依勞動基準法第二十八條第四項規定，在一定條件下，有代雇主墊付所積欠勞工工資之義務，其係民法第三百十二條規定，就債之履行有利害關係之第三人，依積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法第十四條規定：「勞保局依本法第二十八條規定墊償勞工工資後，得以自己名義，代位行使最優先受清償權，依法向雇主或清算人或破產管理人請求於限期內償還墊款」，因此勞工保險局於墊償雇主所積欠之工資後，所得代位行使之債權，即係本於『承受』原來勞工對雇主之工資債權，其不失債權之同一性，而此工資債權係勞工基於私法上之僱傭關係所產生之報酬債權，該工資債權係屬私法上權利，並不因行使代位權（承受）者係政府機關而變更其法律性質，其若有紛爭應屬民事法院之審判權限。

四、是以，本件爭訟中，被告偉○公司與其所屬員工趙○堯等人間，因僱傭契約所生之工資債權，與勞工保險局墊償勞工工資後，所行使之墊款（工資）償還請求權，實質上為同一私法權利，應仍屬私權爭執。

五、從而，本件既涉私法請求權，勞工保險局自應依民事相關法律之規定，向普通法院尋求救濟途徑，始為正辦，此為實務目前共同見解（參見附件臺灣士林地方法院九十一年度勞訴字第二一號、同院九十一年度重訴字第六四四號判決及各級行政法院法律座談會研討結果）。本件在臺灣士林地方法院以八十九年促字第二七七六○號裁定駁回確定後，勞工保險局向本院提起本件行政訴訟，經本院曉以上開實務見解，由勞工保險局檢具相關判決再向該院聲請支付命令，仍遭該院以九十一年度促字第二九三八七號裁定駁回，復因聲請人並未抗告，乃告確定，此有本院所調上開兩次支付命令卷宗可稽，是以民事法院與本院適用勞動基準法第二十八條第四項規定審判權之見解發生歧異，為此特聲請對前揭規定之適用為統一解釋。至於積欠工資墊償基金係由全體雇主共同集資，其成立之目的本為雇主在一定情況下無力支付勞工工資時由基金代為墊付，以確保勞工之生活，故基金墊

付工資為成立之目的使然，雇主並無公法上不當得利可言，自亦無因請求權競合，致同一基礎法律事實，當事人有不同之公法及私法之請求權存在，而應分由行政法院及普通法院審判之問題，附此敘明。

肆、關係文件之名稱及件數

一、本院卷宗影本一宗。

二、臺灣士林地方法院八十九年度促字第二七七六〇號卷、九十一年度促字第二九三八七號卷影本各一宗。

三、臺灣士林地方法院九十一年度勞訴字第二一號、九十一年度重訴字第六四四號判決查詢結果各一件。

四、各級行政法院法律座談會結論資料彙編影本一件。

此 致

司 法 院

聲 請 人：臺北高等行政法院第五庭

審判長法官 張 瓊 文

法官 帥 嘉 寶

法官 劉 介 中

（附件二）

臺灣士林地方法院民事裁定

八十九年度促字第二七七六〇號

聲 請 人 勞工保險局 設（略）

法定代理人 郭 芳 煜 住（略）

代 理 人 劉 壽 仁 律師

右聲請人聲請核發支付命令事件，本院裁定如左：

主 文

聲請駁回。

訴訟費用聲請人負擔。

理 由

一、按訴訟事件不屬普通法院之權限者，法院應以裁定駁回之，民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款定有明文。而民事訴訟乃當事人私法關係所生之爭執，請求普通法院依法裁判所實施之程序。至於人民與中央或地方機關，因公法上原因發生財產上之給付，自民國八十九年七月一日行政訴訟法修正條文施行後，屬行政訴訟法第八條所規定公法上之一般給付訴訟，自應由行政法院審判之，普通法院對之無審判權，此觀諸司法院大法官釋字第四六六號解釋意旨自明。次按雇主積

欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由依勞動基準法第二十八條第二項所成立之「積欠工資墊償基金」墊償之，而雇主則應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金，同法第二十八條第三項定有明文。主管機關如以雇主未於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金，而請求雇主返還該墊款，應屬於公法上不當得利之法律關係（行政程序法第一百二十七條參照），該管機關自應基於公法上不當得利之法理，依行政訴訟法第八條第一項提起一般給付訴訟。

二、本件聲請人係以相對人暉○汽車有限公司積欠工資，經勞工請求未獲清償，聲請人乃依勞動基準法第二十八條第三項之規定准由「積欠工資墊償基金」墊償相對人積欠之部分工資，而相對人迄未將所墊款項償還積欠工資墊償基金為由，聲請核發支付命令，惟揆諸前揭規定及說明，關於此項返還墊款之爭議，既屬公法上金錢給付之請求，自應循行政訴訟程序解決，普通法院對之無審判權，聲請人向本院聲請核發支付命令，於法尚有未合，應予駁回。

三、依民事訴訟法第九十五條、第七十八條裁定如主文。

中華民國八十九年十二月十一日

臺灣士林地方法院民事裁定

九十一年度促字第29387號

債 權 人 勞工保險局 設（略）

法定代理人 廖 碧 英 住（略）

代 理 人 劉 壽 仁 律師

右債權人聲請對債務人暉○汽車有限公司發支付命令事件，本院裁定如左：

主 文

聲請駁回。

聲請程序費用聲請人負擔。

理 由

一、按訴訟事件不屬普通法院之權限者，法院應以裁定駁回之，民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款定有明文。而民事訴訟乃當事人私法關係所生之爭執，請求普通法院依法裁判所實施之程序。至於人民與中央或地方機關，因公法上原因發生財產上之給付，自民國八十九年七月一日行政訴訟法修正條文施行後，屬行政訴訟法第八條所規定公法上之一般給付訴訟，自應由行政法院審判之，普通法院對之無審判權，此觀諸司法院大法官釋字第四六六號解釋意旨自明。次按雇主積欠之工資，經勞工請求未獲清償者，由依勞動基準法第二十八條第二項所成立之「積欠工資墊償基金」墊償之，而雇主則應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金，同法第二十八條第三項定有明文。主管機關如以雇主未於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金，而請求雇主返還該墊款，應屬於公法上不當得



利之法律關係（行政程序法第一百二十七條參照），該管機關自應基於公法上不當得利之法理，依行政訴訟法第八條第一項提起一般給付訴訟。

二、本件聲請人係以相對人暉○汽車有限公司積欠工資，經勞工請求未獲清償，聲請人乃依勞動基準法第二十八條第三項之規定准由「積欠工資墊償基金」墊償相對人積欠之部分工資，而相對人迄未將所墊款項償還積欠工資墊償基金為由，聲請核發支付命令，惟揆諸前揭規定及說明，關於此項返還墊款之爭議，既屬公法上金錢給付之請求，自應循行政訴訟程序解決，普通法院對之無審判權，聲請人向本院聲請核發支付命令，於法當有不合，應予駁回。

三、依民事訴訟法第九十五條、第七十八條裁定如主文。

中華民國九十一年八月三十日

（本件聲請書其餘附件略）

參考法條：勞動基準法 第 28 條 (91.12.25)

積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法 第 14 條 (94.01.03)

中華民國憲法 第 16 條 (36.01.01)

勞動基準法 第 79 條 (91.06.12)