

## 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）