

## 釋字第 595 號解釋部分協同、部分不同意見書

彭鳳至大法官 提出

林子儀大法官 提出

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 。