

# 台北高等行政法院102年訴字 第1635號判決

## 關廠工人案

報告人：台北榮總內科部臨床毒物科研究助理 黃靖雅  
指導老師：葛謹醫師

# 大綱

- (一) 關廠工人抗爭歷史經過
- (二) 本案事實
- (三) 本案爭議
  - 勞工主張、勞委會主張、法院判決
- (四) 本案爭點討論
- (五) 本案影響及延伸問題
- (六) 資料來源

## (一)事實經過(1996年起2年間)



第三屆謝深山

- 1990年代初期，由於勞動力成本提高，企業為尋求更多獲利而將產業外移至東南亞，並陸續拍賣在台灣的資產。
- 1996年起2年間全國各地開始陸續爆發企業惡性倒閉風潮，從聯福製衣、福昌紡織電子、耀元電子、興利紙業、東菱電子等企業積欠員工大量的工資及資遣費或退休金，造成員工求助無門。
- 1996年8月中本案聯福公司就張貼暫時關廠，因此聯福工人組成自救會與聯福老闆李明雄進行調解，但老闆後來逃至南非置產。
- 同年11月，前主委謝深山同意動用勞保基金購買聯福土地興建勞工住宅，藉此發放積欠工資等等給勞工，但到12月20日約定給付日時卻又反悔，所以勞工朋友們至火車站臥軌，並發起高速公路撿垃圾運動。



# (一)事實經過(1997年)

## 第四屆許介圭



- 第四屆主委許介圭5月上任，勞工在勞委會前舉行「政府絕情，工人絕食」行動，迫使許介圭出面安撫，承諾找尋其他方案解決問題。
- 由於舊的就業服務法尚未明文規定「必要時發放津貼補助金」作為受益給付法源，因此就在就業安定基金委員會中討論出一個解決方案，亦即，訂定「關廠歇業失業勞工促進就業要點」以符合依法行政。
- 透過委託華南銀行以「貸款」方式替雇主墊付工資、資遣費或退休金給工人，當時主委並口頭承諾會向資方追討不會向勞工討錢。

# 就業服務法第 24 條修法歷程（津貼性質）

（民國81年4月17日制  
定）

I. 主管機關對左列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業：

- 一、負擔家計婦女。
- 二、中高齡者。
- 三、殘障者。
- 四、原住民。
- 五、生活扶助戶中有工作能力者。
- 六、其他經中央主管機關認為有必要者。

II. 前項計畫應定期檢討，落實其成效

（民國 90 年12月21日修  
定）

I. 主管機關對下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業，必要時，得發給相關津貼或補助金：

- 一、負擔家計婦女。
- 二、中高齡者。
- 三、身心障礙者。
- 四、原住民。
- 五、生活扶助戶中有工作能力者。
- 六、其他經中央主管機關認為有必要者。

II. 前項計畫應定期檢討，落實其成效。

III. 第一項津貼或補助金之申請資格、金額、期間、經費來源及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。

民國 90 年12月21日  
修定理由

- 一、第一項配合實務需求，增列必要時得發給相關津貼或給予補助之規定。
- 二、第二項未修正。
- 三、配合第一項之修正及行政程序法之即將施行，增列第三項授權規定。

# (一)事實經過(1998~2005年)

## ■ 第五屆詹火生



## 第六屆陳菊



該貸款契約的還款期限最長為5年，因此在2004年間在前主委陳菊任內時，向相對好過的幾名勞方提出「貸款償還支付命令」，同時法院亦認為當年所簽之契約確為民事上的貸款

# (一)事實經過(2005~2008年)

- 第七屆李應元



- 第八屆盧天麟



# (一)事實經過(2009~2011年)



第九屆王如玄

- 2010年監察院對勞委會提出糾正案，認為自當年就業安定基金撥用做借貸的這筆款項，「回收率不足」。
- 2011年出版的工運春秋提到，勞委會前主委許介圭接見關廠工人，承諾政府先以新台幣10億元代墊資方欠款，再由政府向資方求償。

500餘人，男性平均工資2萬元，女性約1萬。250天罷工時間裡，員工咬牙苦撐，許多員工選擇拿資遣費離開，未參與抗爭。只有170名員工撐到最後，資方拿出1億7千萬元關廠收場。正大罷工，因在工運團體共同協助下，吸引各界的觀摩與聲援，更有來自香港與韓國工運界表達關切（梁雅慧，2002：108）。

這個時期，聯福製衣、福昌紡織、東菱電子等重大關廠事件遲未解決，86年5月14日許介圭上任當天，數百位關廠歇業失業勞工在勞委會樓下「埋鍋造飯」，要求與主委面談。許介圭回憶說，幕僚都勸不要見他們，以免被羞辱，但他仍親自出面，以誠相待，不但化解勞工不滿情緒並報以掌聲。為解決雇主惡性積欠勞工工資、資遣費與退休金，許介圭更破天荒的動支就業安定基金，以政府代償方式，先拿出10億元代墊，再由政府向資方求償，成了就業安定基金使用上的特例。關廠歇業勞工抗爭，也催生了大量解僱勞工保護法的立法。



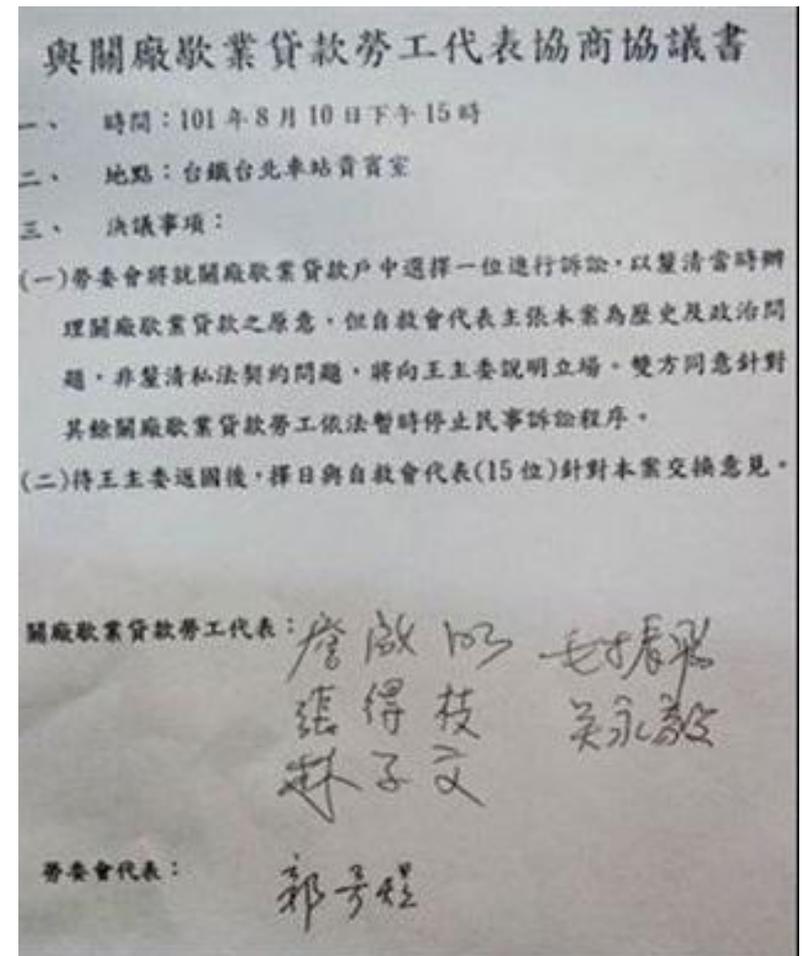
另外，公營事業機構工會相繼反對政府推動民營化政策，27個公營事業工會，

# (一)事實經過(2012年)



- 6月：勞委會發函向勞工追繳，動用就業安定基金1600多萬元聘80位律師對關廠工人提起民事訴訟催討逾期貸款。
- 8月10日：勞工大為不滿，故至台北火車站臥軌抗議，勞委會副主委郭芳煜協商合意停止訴訟4個月，殊不知只是個策略…

→依民事訴訟法第190條：合意停止訴訟程序之當事人，自陳明合意停止時起，四個月內不續行訴訟者視為撤回其訴



第九屆王如玄

# (一)事實經過(2012年)



第十屆潘世偉

- 9月：勞委會編列2056萬預算準備對關廠工人提告
- 10月31日：工人拖棺抗議要求勞委會刪預算，新任勞委會主委潘世偉稱此乃不得不的行政作為
- 12月20日：潘世偉圓山飯店召開勞、資、政三方對話，討論社會經濟議題，惟工人被拒於門外4小時，主委潘世偉仍避不見面
- 12月30日：關廠工人從西門町為起點以「六步一跪」方式對市民致歉，最終至總統府丟狗屎，之後與勞工協議再暫停訴訟四個月



# (一)事實經過(2013年)

第十屆潘世偉



- 2月5日：勞委會提出「369折扣償還方案」，給予勞工3、6、9成不等的紓困補助。

→但該方案不符合關廠工人的需求，因此300名工人又轉往台北車站月台臥軌，要求勞委會撤告並跳下月台臥軌。交通受阻民眾不滿行程受影響，有人高喊「開車，全部壓死」，警方逮捕8名臥軌工會幹部…

- 3月22日：勞委會再提出「579折扣償還方案」，但並未實施。
- 4月18日：勞委會再提出「789折扣償還方案」，以優惠條件(最高補貼9成)勸誘工人撤告



# (一)事實經過(2013年)

第十屆潘世偉

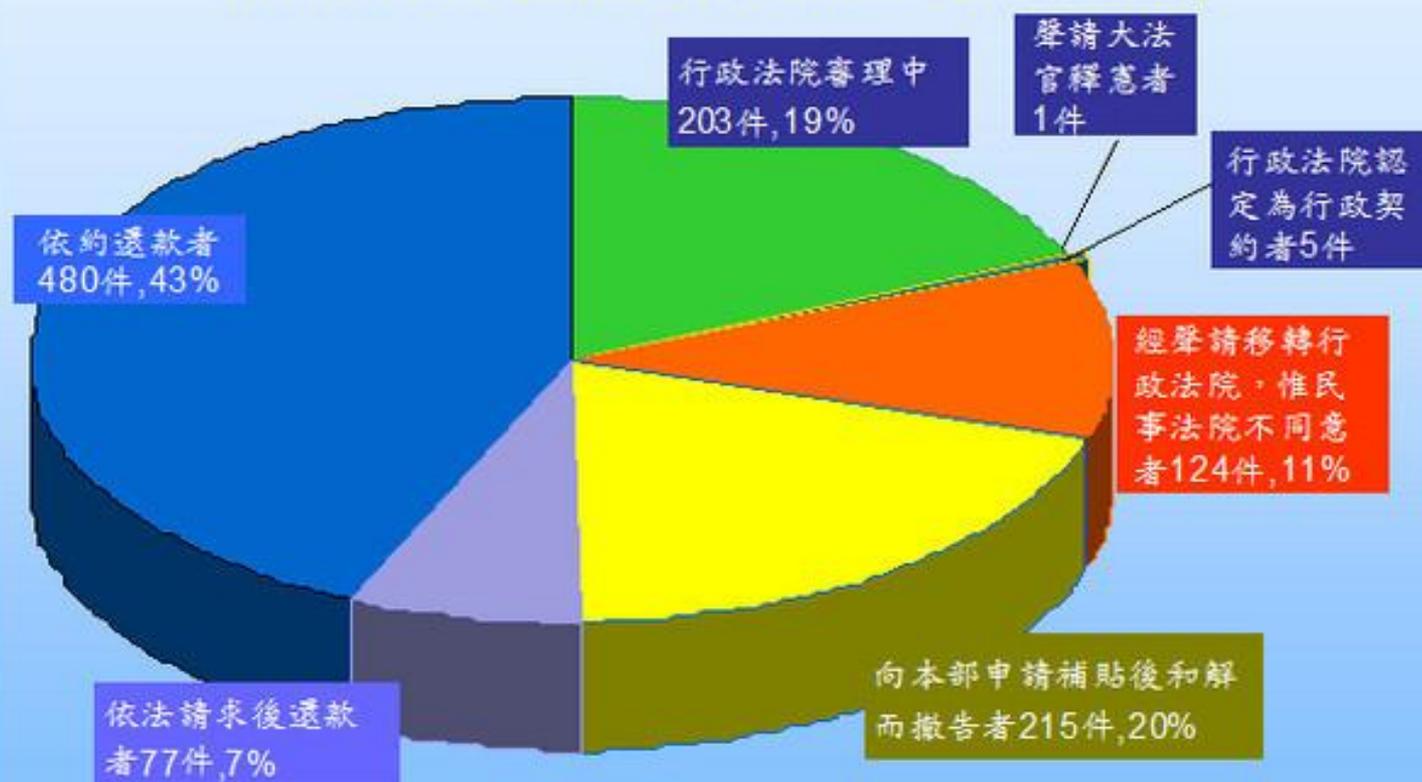


- 6月18日：監察院對勞委會進行糾正
- →案由簡化
- (1)未能有效督導地方勞動主管機關確實掌握雇主是否依法提撥勞工退休準備金，落實查察處罰，嚴重影響勞工權益
- (2)未妥善保管法制作業檔卷，疏於核校機關出版品之內容正確性
- (3)長期怠於處理因應近半數貸款戶積欠貸款本息問題，肇生關廠歇業失業勞工促進就業貸款性質爭議，引發社會動盪不安，核有疏失



# 以本案判決做出後之統計

## 關廠案勞工還款及法院審理情形



## (二) 本案事實簡述

- (1) 勞委會於1997年7月訂定「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」。
- (2) 並於當年12月2日委託華南銀行與服務於聯福公司的甲(借款人)、乙(連帶保證人)簽訂「關廠歇業失業勞工促進就業貸款契約」。
- (3) 契約內容為：甲及乙向勞委會借款新臺幣483,622元，用以墊付甲應得的工資、資遣費或退休金。
- (4) 惟時至2012年6月，勞委會對聯福公司的甲、乙提起民事訴訟，以甲之債務雖未屆清償期，但未依約還款，故按契約書第7條約定之「本借款視為全部到期」，並一併請求乙應負連帶給付責任。

### (三)本案爭點一

- 程序部分：被告甲、乙與勞委會所締結之「關廠歇業失業勞工促進就業實施貸款契約」是公法案件或私法案件？

## (三) 爭點一雙方主要主張



- 勞委會主張：**私法案件**
  - 國家為達成行政任務有選擇公法途徑或私法途徑的自由，且雙方就貸款契約有意思合致，且契約內容與私法上消費借貸法律關係無異。
- 勞工主張：**公法案件**
  - 若事件本質具有強烈公權力+約定內容涉及人民公法上權利義務關係時，國家不得任意選擇給付行政的途徑。
- 法院審議：本案屬**公法案件**，本院有受理訴訟權限
  - (1) 不容許應適用公法之事件，經行政機關之操作安排，使之遁入私法領域。
  - (2) 本案契約第一行即載明法令依據為具公法性質的貸款要點
  - (3) 基於社會補償責任而生

### (三)本案爭點二

- 實體部分：「關廠歇業失業勞工促進就業實施貸款契約」性質是貸款或國家補償？

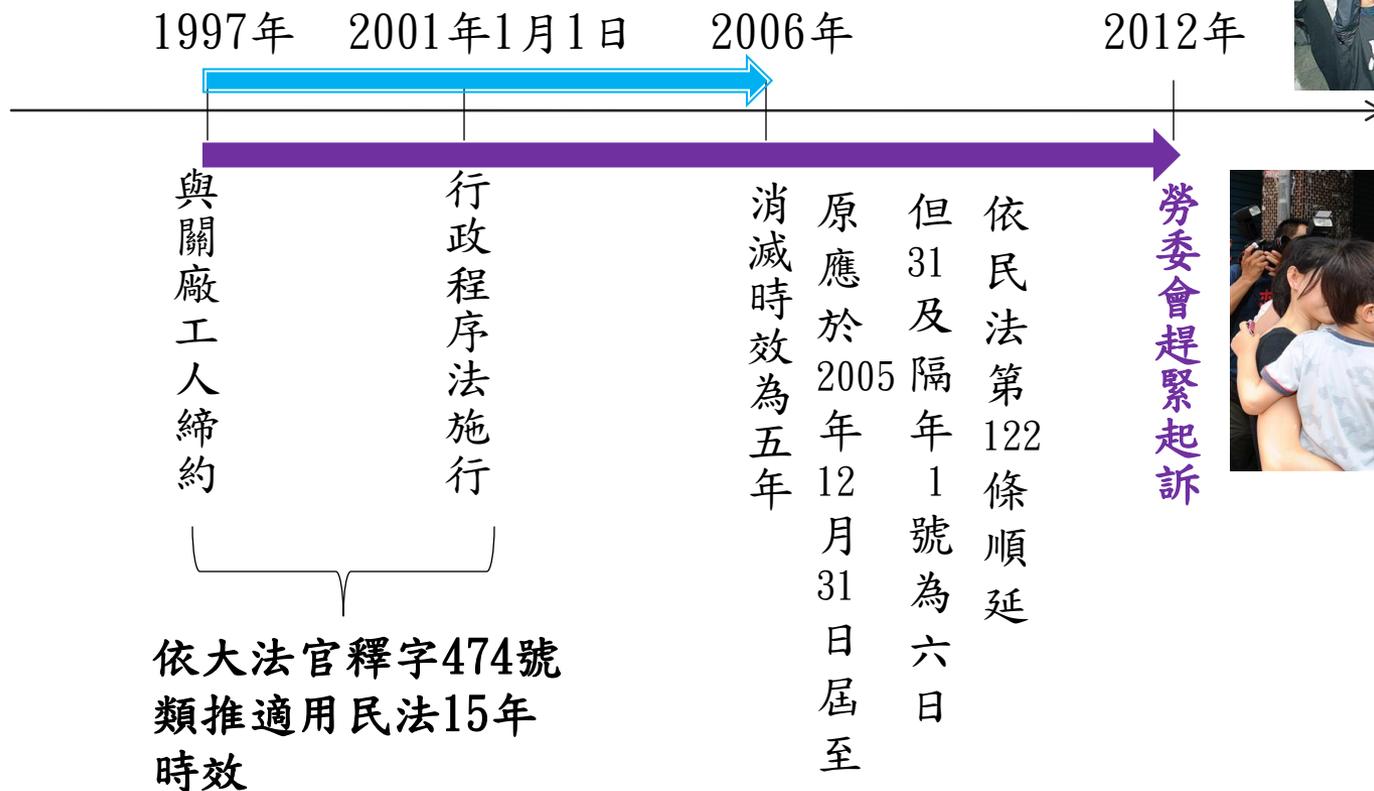
## (三) 爭點二雙方主要主張



- 勞委會主張：應為**貸款**，工人應返還  
→若為國家補償就不會因為有人債信不佳，而在申請貸款時被拒絕，而且契約形式與消費借貸定型化契約雷同
- 勞工主張：應為**社會補償**，工人不必還  
→從契約內容、給付背景可知係當年勞委會怠於監督雇主提撥勞退休金所生
- 法院審議：乃**社會補償**  
→(1)國家保護法制之不健全：當時尚無大量解僱勞工保護法及新制退休金制度  
→(2)主管機關未盡法定監督義務：未擬定相關提撥法規、未檢查雇主是否提撥  
(聯福公司光1995年12個月中就有7個月沒有提撥)

### (三) 本案爭點結論

- 依行政程序法第131條公法的**消滅時效為5年**：故本件勞委會主張之請求權已於2006年1月2日時因時效而消滅



## (四)本案爭點討論：程序上公、私法判斷

- 1、大法官釋字533號解釋理由書、釋字533吳庚大法官協同意見書及民法第98條：  
→判斷契約屬性時，應回歸事件本質探究契約標的(法令)及目的(公益)



行政機關有為公權力行為

or

以行政契約代替行政處分

or

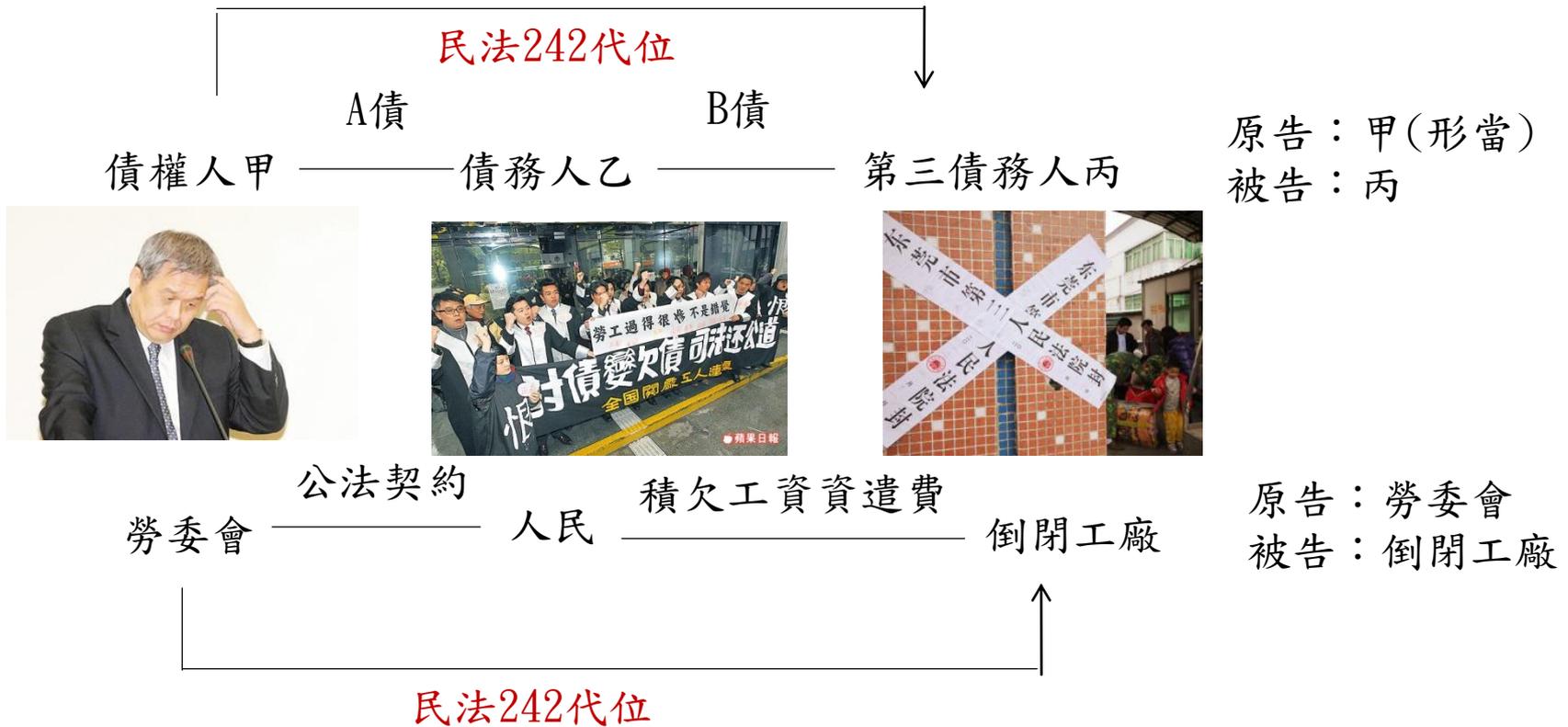
約定內容涉公法上權利義務關係

or

約定內容有偏袒行政機關條款

# (四) 本案爭點討論：民法上代位請求權

- (乙) 債務人怠於行使其權利時，(B債權) 債權人因保全(甲) (A債權)，得以自己的名義，行使其權利。  
(甲) (B債權)



## (五) 本案影響及延伸問題

- 勞動部於103年3月10日由主委潘世偉舉行記者會表示：勞動部決定全面撤回「關廠案」的訴訟，決定不再上訴，撤回告訴，並返還已償還的貸款。
- 擴大修正勞基法第28條的範圍，使勞工退休金與資遣費獲得優先清償權
- 4月18日關廠工人清償債務訴訟共計八件宣判，與本案結論相同，勞動部均敗訴，然該次理由係以勞動部根本上無公法上請求權，非因請求權罹於時效敗訴。



感謝您的聆聽

# 資料來源

- 關廠工人臥軌事件一週年，今「抗爭團拜」要求勞委會撤銷告訴  
<http://www.thenewslens.com/post/24369/>
- 全國關廠工人連線 <http://silent0123.blogspot.tw/2013/02/blog-post.htm>
- 20130216-13張投影片解析關廠工人臥軌有理？  
<http://www.slideshare.net/PNNPTS/2013021613>
- 橫跨十五年，臥軌抗爭這條路 文/曾芷筠 <http://pots.tw/node/10951>
- 李荃和律師臉書
- 關廠工人懸案終結 勞動部全面撤訴、退回還款  
<http://news.cnyes.com/Content/20140310/KIU7G0IG5SQ56.shtml>
- 勞委會才是依法無據！--淺談關廠工人案的法律問題 文/邱顯智  
<http://www.thinkingtaiwan.com/articles/view/517>
- 何明修-四海仗義 曾茂興的工運傳奇
- 原文網址：糾結18年！勞動部撤關廠案告訴 將返還勞工5千萬 | ETtoday 財經新聞 | ETtoday 新聞雲  
<http://www.ettoday.net/news/20140310/333212.htm#ixzz2zs0PB6cy>
- 【勞動視野論壇】關廠工人抗爭事件報導  
<http://laborvision.pixnet.net/blog/post/97960881-%E3%80%90%E5%8B%9E%E5%8B%95%E8%A6%96%E9%87%8E%E8%AB%96%E5%A3%87%E3%80%91%E9%97%9C%E5%BB%A0%E5%B7%A5%E4%BA%BA%E6%8A%97%E7%88%AD%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E5%A0%B1%E5%B0%8E>