

調 查 報 告

壹、案由：據訴，行政院勞工委員會未依法嚴查雇主應提撥之退休準備金，致勞工於 85 年全臺惡性關廠風潮中權益受損，嗣後該會於 86 年訂定「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」使勞工取得應得之資遣費或退休金，以彌平爭議，惟該會現卻要求勞工清償貸款，損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

本案緣於聯福製衣等關廠歇業公司之勞工自救會陳訴略以：85、86 年間爆發關廠歇業風潮，當時勞工透過臥軌、軟禁雇主等抗爭方式表達訴求，行政院勞工委員會（下稱勞委會）爰訂定「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」，以代位求償方式，由政府墊付雇主積欠失業勞工之退休金、資遣費，再由政府向資方求償，曾多次口頭承諾不會追討該筆款項，惟勞委會卻於 15 年後再予追討，損及權益等情。案經本院函詢、調卷，約請勞委會副主委郝鳳鳴率相關主管人員到院說明案情，約詢前勞委會主委許介圭，另請勞委會出版「工運春秋—工會法制 80 年」一書撰稿人徐國淦先生到院協助釐清案情，業調查竣事，茲就相關調查實情及意見，分述如下：

一、勞委會對於雇主是否依法提撥勞工退休準備金，未能有效督導地方勞動主管機關落實查核處罰，致生損害勞工權益事件，且迄今十餘年仍有近 4 成事業單位並未提存，尚待查察，使勞工權益處於風險之中，核有疏失。

(一)按 73 年 7 月 30 日公布施行之勞動基準法第 56 條第 1 項明定：「本法施行後，雇主應按月提撥勞工

退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保。」同法第 72 條復明定：「中央主管機關，為貫徹本法及其他勞工法令之執行，設勞工檢查機構或授權省市主管機關專設檢查機構辦理之；地方主管機關於必要時，亦得派員實施檢查。」上開條文實施迄今，並無修正。

- (二)查 85 年 8 月起，陸續發生聯福製衣、福昌紡織、東洋針織、耀元電子等多家公司宣告關廠歇業事件，資方積欠資遣費及退休金，勞資雙方未能達成協議，同年 12 月至 86 年間，發生千餘位權益遭受影響之勞工，為爭取應有權益，採取臥軌抗爭、阻撓大學聯考、軟禁雇主等引發社會各界關注之憾事。本院於 86 年間受理民眾陳訴聯福製衣公司長期未提撥勞工退休準備金等情乙案，於 87 年即調查指出：勞工檢查機構檢查成效不彰，地方主管機關未依法進行查核，勞委會督導不力，造成多起如聯福製衣公司重大勞資爭議抗爭事件，爰提案糾正勞委會及桃園縣政府在案。
- (三)詢據勞委會檢討表示，94 年 7 月 1 日施行之勞工退休金條例，採行確定提撥制，勞工領取退休金之工作年資採計，不再以同一事業單位為限，勞工每一工作年資，雇主均須為其提撥退休金。事業單位提撥勞工退休準備金開戶狀況，自 75 年 11 月勞工退休準備金制度開辦至 102 年 1 月，事業單位累計開戶數為 158,873 家（含結清），較 93 年 6 月 30 日公布（94 年 7 月 1 日施行）勞工退休金條例通過前 60,338 家，開戶比率大幅增加 163%，家數增加 98,535 家。102 年 1 月與 93 年 6 月相較，現存戶數從 53,472 家提高至 122,411 家，截至 102 年 1 月止，家數提存率為 60.09%；另自 93 年起至 101

年 12 月止，縣市政府對於未依法提撥舊制勞工退休準備金之事業單位，催繳件數共計 534,209 件，處罰件數共計 1,300 件。勞委會並稱，訪視縣市政府辦理勞工退休準備金提撥業務結果，目前各縣市政府轄內之中大型事業單位大多已完成催設，依法提撥勞工退休準備金。惟勞委會亦坦言，尚無法逕以事業單位未有開戶資料，即認定其有提撥義務及違法事實，尚須先行查核事業單位有無提撥義務，例如，實地查證有無無酬家屬、是否依法結清，目前未提撥勞工退休準備金之單位，多屬小型事業單位，查證較困難，須投入諸多人力、經費及行政資源等語。

(四) 綜上，85 至 86 年間發生聯福製衣等多家公司關廠歇業，積欠勞工退休金、資遣費情事，中央及地方勞動主管機關未能有效督導、嚴查事業單位是否依法提撥勞工退休準備金，難辭其咎，惟案發迄今十餘年，據勞委會統計結果，截至 102 年 1 月止，仍有 4 成家數未提存，惟勞委會以尚難逕以事業單位開戶資料，據以認定有無提撥義務及違法之事實，以及小型事業單位是否依法提撥，受限人力、經費問題，查證困難，迄今未能全面掌握事業單位是否依法提撥勞工退休準備金。按勞委會未能善盡督導職責，有效促使地方主管機關落實查核及處罰，致使勞工權益處於風險之中，核有疏失。

二、勞委會 86 年 7 月訂頒「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」，法制作業簽辦過程之原始檔卷資料，查無銷燬紀錄卻佚失，顯見檔案管理鬆散，核有違失。

(一) 勞委會為處理 85 及 86 年間因關廠歇業而失業勞工之抗爭訴求，於 86 年 7 月 10 日訂頒「關廠歇業失

業勞工促進就業貸款實施要點」，依該要點第 2、3、6、10、14 點規定，關廠歇業失業勞工，得在最高 1 百萬元之限度內，就雇主積欠之法定資遣費或退休金之額度申請貸款，由當地勞工行政主管機關受理申請，並審查其資格及貸款金額，核轉勞委會職業訓練局核定，並委由華南商業銀行代辦貸款作業。

(二) 詢據勞委會表示，上開促進就業貸款，係為協助當年關廠歇業失業勞工緊急紓困、獲得就業機會、安定失業勞工生活，屬貸款性質，並非社會救助，更非陳情勞工團體所稱之代位求償，該會檔案並無摘錄無須還款承諾之文件等語。本院為查明究有無陳訴人所稱，雖名為貸款，但實為解決問題而代雇主墊付積欠之資遣費、退休金之代位求償疑義，經向勞委會調閱「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」研訂作業經過之簽呈函稿原卷，據復：「為還原 16 年前旨揭要點研訂過程，以回應外界之疑慮，本會於去(101)年 5 月起即全面清查本會檔案室及相關處室之資料檔，惟查無該要點研議之原簽案卷，亦無銷毀紀錄。因此，再於同年 8 月 17 日赴本會職業訓練局中區職業訓練中心，查閱當年本會核轉省政府勞工處之相關公文，惟亦無所獲」等語，未能提供法制作業原始簽稿檔卷，憑以稽核。

(三) 經核，勞委會為處理重大勞資爭議而研訂之法制作業簽稿檔卷資料，查無銷燬紀錄卻佚失，顯見檔案管理鬆散，核有違失，應即查明失職人員責任，以儆效尤。

三、勞委會未就機關出版品之內容正確性善盡編修把關職責，滋生關廠歇業失業勞工促進就業貸款之性質爭議，核有疏失。

- (一) 勞委會為承載勞動歷史軌跡，呈現工會在勞動法制的建構與勞動政策推動上之舉足輕重地位，委外撰稿，編輯一本論述工會法制演進、工會發展和勞工運動的專書，於 100 年 5 月 1 日出版「工運春秋- 工會法制 80 年」（參閱時任勞委會主委王如玄於該書所題序言）。
- (二) 經查工運春秋一書第貳章「工會政策之發展」、第四節「政治民主化時期（民國 82 至 97 年）」第 90 頁，敘及「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，先拿出十億元代墊（本院按，依「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」第 14 點，經費來源係從安定就業基金中提撥 7 億元；另據勞委會查復統計，當年放貸金額總計 4 億 4 千 4 百 99 萬餘元），再由政府向資方求償，成了就業安定基金使用上的特例。」上開描述，成為陳情勞工團體主張當年勞委會開辦促進就業貸款，係屬政府代位求償的墊付金額之論據。
- (三) 勞委會對此表示，工運春秋一書係該會委託專家撰寫之出版品，其係撰寫者參考當時相關報導、各方觀點及個人意見所成，非正式公文書，無法代表該會處理之依據等語。另該書撰稿人，即聯合報記者徐國淦先生於接受本院詢問時證稱，代位求償是當時勞工團體的訴求，工運春秋一書有關代位求償用

語，是其個人觀點，沒有向官員求證，撰寫當時沒有意識到代位求償的精準度等語。時任勞委會主委許介圭於本院約詢時亦表示，該書出版過程，未有人向其求證，堅詞否認係以代位求償方式解決問題。

(四)綜上，工運春秋一書有關主管機關以代位求償方式處理抗爭事件之內容，係為撰稿人參據勞工團體訴求，以其個人觀點所為論述，未曾向主管機關及相關人員進行求證，尚難遽認該書所述勞委會以代位求償方式解決雇主積欠資遣費、退休金乙事屬實。惟勞委會未就機關出版品之內容正確性，善盡編修把關職責，滋生關廠歇業失業勞工促進就業貸款之性質爭議，亦顯有疏失。

四、勞委會與勞工簽訂促進就業貸款契約後，未能儘速因應近半數貸款戶積欠貸款本息問題，拖延十餘年，遲至請求權時效將屆，始全面訴請償還，徒增貸款契約性質爭議，洵屬不當。

(一)查勞委會於86年5月31日召開就業安定基金委員會第3次臨時會議，提出關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點(草案)並討論所需經費擬報請行政院核准動支就業安定基金事宜。該次會議決議原則通過後，勞委會嗣於86年7月10日訂頒「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」，勞委會職業訓練局據以委由華南商業銀行代理辦理貸款事宜。依該要點第3點規定，係以85年1月1日以後關廠歇業而失業之勞工，未依法領取法定資遣費、退休金，且未請領輔導就業獎助者，為適用對象。同要點第10點則明定，由當地勞工行政主管機關受理申請並審查資格及貸款金額後，核轉勞委會職訓局與申請人簽訂「關廠歇業失業勞工促進就業

貸款契約」。

(二)按上開促進就業貸款實施要點第 9 點規定，借款人應「自領取貸款第二年開始，按月分五年（六十期）攤還本息」。詢據勞委會統計，上開要點之貸放戶數總計 1,105 戶，放貸金額總計新台幣（下同）4 億 4 千 4 百餘萬元，惟截至 102 年 2 月底止，逾期還款戶計 550 戶，積欠本金合計 2 億 2 千餘萬元，應收利息總計 8 千 3 百 40 萬餘元。

(三)經核，勞委會對於近半貸款戶積欠貸款本息問題，未儘速因應妥處，消極托延時日，迨請求權 15 年時效將屆之際，方於 101 年 7 月委請律師針對欠款戶循訴訟途徑追償，卻反遭陳情人援引抗辯略稱，勞委會之所以長期未追討欠款，即因上開貸款實為政府基於代位求償所墊付之金額，抑或發放津貼等語，徒增貸款契約性質爭議，洵有未當。

五、陳情人訴稱本案契約雖名為貸款，實為政府以代位求償方式代雇主墊付積欠資遣費、退休金，無須還款乙節，尚查無實據，惟案關契約當事人真意，宜請勞委會慎酌判斷，又本案既已進入民事訴訟程序，倘雙方仍有爭執，亦得提出主張，由法院終局判斷解決。

(一)陳訴人訴稱：勞委會訂頒之「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」，雖名為貸款，實為政府基於代位求償代雇主墊付積欠資遣費、退休金。另有輿論質疑，「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」第 1 點明定，該要點係依據就業服務法第 24 條及就業安定基金收支保管及運用辦法第 6 條第 2 款規定辦理，主張勞委會旨在發放津貼等語。

(二)上開疑義，詢據勞委會表示，「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」第 5 點至第 9 點明定貸款用途、利息、還款期限，第 13 點明定如未依約如

期還款將依法追訴，本案係屬貸款性質，而非社會救助，亦非代位求償，查閱該會檔案及詢問當時承辦人，並無無須還款之承諾或記載文件云云。另查陳訴人提供之當年勞資爭議事件相關剪報資料內容，係報導時任勞委會主委許介圭接見陳情勞工團體後，允諾限期尋求解決方法，有關代位求償乙事，則為當時臺北縣長參選人接受媒體訪談時，認為是解決問題之可行作法（參見聯合報 86 年 5 月 18 日）。又勞委會 86 年 5 月 31 日召開之就業安定基金委員會第 3 次臨時會議紀錄，雖有與會委員發言質疑該要點涉及動用就業安定基金作為雇主積欠勞工資遣費或退休金之墊償，依法無據，惟並未獲得多數與會委員認同，亦難憑此即認依上開要點所簽訂之貸款契約，係為代位求償性質。此外，勞委會出版「工運春秋」一書之撰稿人徐國淦先生證稱，代位求償是當時勞工團體提出之訴求，書中所述當時勞委會以代位求償解決問題一節，係其個人觀點，並未向勞委會及相關人員求證。時任勞委會主任許介圭亦堅詞否認係代位求償，並表示若採代位求償，會要求勞工團體提出授權書等語。

- (三) 綜上，尚查無本案勞委會係以代位求償方式代雇主墊付積欠資遣費、退休金之確切證據。惟依「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」第 3 點及第 6 點規定，勞委會係以 85 年 1 月 1 日以後關廠歇業而失業之勞工，未依法領取法定資遣費、退休金者為「適用對象」，「貸款金額」復以雇主積欠之法定資遣費或退休金之金額為限（最高 1 百萬元），簽約後，對於近半逾期還款戶，又長期未積極追償。則勞委會與申貸勞工雙方當事人簽訂貸款契約當時之真意為何，不免引發爭議。按解釋當事人之契

約，應以立約當時之真意為準，不能拘泥文字（最高法院 89 年台上第 1005 號判決意旨參照），宜請勞委會斟酌立約當時之情形及一切證據資料以為斷定。又本案既已進入民事訴訟程序，倘雙方仍有爭執，亦得提出主張，由法院終局判斷解決。

六、基於勞工生存權保障，並維護社會安定及經濟發展，勞委會允應通盤檢討勞工工資、資遣費、退休金之權益保護相關法制是否健全，審慎研議。

- (一) 國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，憲法第 153 條第 1 項定有明文。為實現此一基本國策所制定之勞動基準法乃於第 1 條明定，為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法。
- (二) 企業因經營不善或惡性倒閉而關廠歇業時，常衍生雇主積欠勞工工資、資遣費及退休金等問題，攸關勞工之生存權，影響社會安定及經濟發展，自當審慎以對。
- (三) 現行勞動基準法第 28 條僅對「工資」保障，設有積欠工資墊償制度，明定「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」。至於「資遣費」、「退休金」則未在保障之列，勞工權益處於風險之中，爰發生聯福公司等關廠歇業而失業之勞工，因主管機關無法解決雇主積欠資遣費、退休金問題，而選擇以臥軌、絕食等激烈方式抗爭之重大影響社會安定事件。
- (四) 勞動基準法第 28 條第 1 項雖明定：「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。」惟依法務部 80 年 4 月 24 日（80）法律字第 05978 號函釋意

旨，係指該工資優先於普通債權及無擔保之優先債權而言。勞委會於接受本院約詢時，針對工資墊償基金追償率偏低問題，亦稱：因工資債權之受償順位低於國稅、執行費用、海事優先權及抵押權等債權，致公司資產經拍賣分配上列債權後，勞工保險局分配金額有限，或無法得到分配等語。據勞委會統計，工資墊償基金自76年2月1日開辦，至102年2月底止，總計墊付38億5千8百32萬餘元，雇主僅償還3億3千5百零2萬餘元，待追償金額已報准列為呆帳金額總計31億4千3百24萬餘元。顯見雇主積欠勞工工資部分，亦有嚴重問題存在。

(五)綜上，基於勞工生存權保障，並維護社會安定，勞委會允應就勞工工資、資遣費、退休金之權益保護相關法制是否健全，加以檢討，惟勞資爭議之相關立法，涉及國家整體資源之配置與運用、社會環境、經濟結構及勞雇關係等複雜問題，當一併通盤檢討，審慎研議。

七、勞委會為處理貸款戶抗爭事件，另訂頒「關廠歇業經濟困難勞工紓困補貼實施要點」，其立意雖屬良善，惟適用對象似生公平性疑慮，後續除應對申請人資格覈實審查，並宜加強政策宣導，避免引發爭議。

(一)勞委會於關廠歇業失業勞工抗議追繳貸款，採取臥軌、絕食等激烈方式抗爭事件爆發後，於102年4月18日訂頒實施「關廠歇業經濟困難勞工紓困補貼實施要點」。該要點第1點明定：「為賡續落實關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點，保護弱勢勞工之照顧義務，爰針對經濟困難之關廠歇業勞工提供紓困補貼，以安定其生活，特訂定本要點。」依同要點第2點規定，申請人資格有三，包含：1.

依促進就業貸款要點申辦貸款，因經濟困難致未完全清償貸款之貸款人。2. 已死亡貸款人之繼承人。3. 前二款貸款人之連帶保證人。據該要點第4點規定，勞委會將對經濟困難之貸款人全額補貼利息及違約金，本金則依照年齡、勞工收入、身心障礙程度等不同情況，分別給予70%、80%、90%等三種補貼標準，並保留10%之行政裁量空間，得再酌予提高補貼比率。

(二) 勞委會訂頒上開紓困補貼實施要點，其立意雖屬良善，惟適用對象限縮為前依「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」之貸款戶，若屬「近年來」關廠歇業失業勞工向銀行貸款而同樣有清償困難者，並無適用，不免引發公平性疑慮；又對於同依「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」申貸，但已如期還款者，亦恐滋生公平性爭執。勞委會後續對於申請人資格，除應覈實審查，並宜加強政策宣導，避免引發公平性爭議。

調查委員：趙榮耀

中 華 民 國 102 年 6 月 18 日