

【法實證研究專題】

從臥躺鐵軌到對簿公堂： 從關廠工人案觀當代台灣社會運動與法律動員

作者：蘇上雅（國立台灣大學科際整合法律研究所二年級）

序起：動的車站曾經屏息

車站，向來是動與不動交會的境地。潛入台北車站地下月台，晦暗老舊的地鐵棧道，被往返穿梭的列車擊來千道光芒、陣陣疾風，還有一股動能、一種連續，夾帶著各種人情印象：歸來的遊子風塵僕僕地拉著行李下車，下工的歸人則拖著一身疲憊踏上列車被送往遠處另一端點的家。車站月台，是乘載著列車、人與情緒流動的所在。

但你可曾記得某個傍晚時分，車站那流動的風景曾戛然而止？那傍晚，車站聚滿了人，有原要搭車的旅客、路過的駐足的許多群眾、台鐵站務人員，連穿著制服、佩帶著槍械的警官也來了，還有鏡頭對準著月台。一剎那間，在現場或電視機前，時空仿若靜止，我們屏氣呆望著、不解地看著這群年過半百、頭上身上手上綁著、拉著布條的大嬸和阿伯，咕咚便跳下了平時給火車輾過的軌道，就這樣肩挨著肩，臥在斑駁冰冷的鑄鐵上，守著那正駛近的龐然巨物。那一刻，火車靠近時駛得特別緩慢，慢到在眾人鼓譟驚聲的前一刻停止。

但這一刻屏息並沒有停滯。事實上，它亦如疾駛的火車，乘載著一群勞工從青壯年累積至老叟斑白的失望、憤怒與漫長等待；糾結著受雇者、雇主與國家政府三者之間的矛盾；沿襲著十年前勞工草根運動的激烈，卻也因著那導火線，而承啟另一種運動形式的可能——以法庭作為「抗爭」場域而正義的過程。這是曾經震驚台灣社會一時的 2013 年 2 月 5 日的全國關廠工人臥軌事件，但它實有著更深遠的脈絡待我們去爬梳；而臥軌本身以及其後工人與行政院勞委會間的訴訟，對於探究遭惡性倒閉之關廠工人所面臨的困境，與當代社會運動中法律所扮演之角色與特性，皆深具表徵意義。以下，筆者爬梳法實證研究資料庫中所收納、2012 年全國關廠工人事件豐富史料文獻——包括相關新聞報導與法院判決——輔以其他文獻史料，試圖呈現此事件複雜的歷史背景、過程與意義。

導火線：貸款或代位求償——資方、勞方與國家間的三角關係

時間倒回 2012 年 6 月 18 日，行政院勞委會發佈了題為〈勞委會籲請「關廠歇業失業勞工促進就業貸款」逾期戶依規定償還貸款〉的新聞稿。這則新聞稿中指出，於民國 86 年間，行政院勞委會有鑑於關廠歇業失業勞工迅速增加，為協助關廠歇業失業勞工獲得就業機會、安定生活，特訂定「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」，並委託華南銀行辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款」，當時有聯福製衣、福昌紡織、耀元電子、路明電子、東菱電子、興利紙業、東洋針織等多家公司員工向華南銀行辦理該項貸款。勞委會於新聞稿與其後的記者會中強調：此協助方案是貸款性質而非社會救助，失業勞工依照契約取得貸款款項，自應依照契約規定按期還款；且此貸款案已歷經 10 多年，逾期戶依當時所訂契約至今應有充足時間分期還款。於新聞稿末尾，勞委會更呼籲逾期戶儘速依規定償還貸款；否則，為維護國民利益、保障國家債權，勞委會必須依規定執行公務，委託華南銀行委請律師一民事訴訟程序進行逾期欠款追討。¹ 隔日於記者會上，勞委會職訓局就業服務組組長的黃孟儒再度強調勞委會「不是突然做這個動作，而是十幾年下來都有持續催繳」。²

臥軌沒死，卻被政府逼死！³

年過七、八十的老員工的憤慨，道出受僱者對於前述看似具有「依法行政」正當性的勞委會追討貸款，有迥異的感受與認知；更勾出此事件更深更遠的歷史脈絡。資方、勞方與國家之間的複雜糾葛，在二十年前已然結下。

昔日火花：草根抗爭與初步成果

1996 年，是台灣第一次集體臥軌抗爭的時點。當年聯福製衣廠等多家公司關廠倒閉，負責人脫產走避海外，留下四百多名被積欠工資、退休金或資遣費的員工走投無路，組成員工自救會、上街頭抗爭。當年，社會運動的手段是激烈的，工運人士曾茂興與聯福製衣廠自救會的上百名工人，曾於桃園火車站前平交道「集體臥軌」⁴，並於事後被依公共危險罪起訴。當時由眾多因關廠歇業而失業的勞工所組成的「全國關廠工人連線（以下簡稱全關連）」更曾以「夜宿勞委會」、

¹ 〈勞委會籲請「關廠歇業失業勞工促進就業貸款」逾期戶依規定償還貸款〉，[A_0009_0004_0005_0012]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

² 〈當年承諾「代位求償」如今向勞工逼債 勞委會不認帳 聯福勞工再度抗爭〉，[A_0009_0004_0005_0028]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

³ 同註 2。

⁴ 同註 2。

「交流道年終大掃除」、「絕食抗議」等行動抗議國家法令無法保障勞工權益，要求政府限期解決惡性關廠問題。過程中，與警力發生激烈衝突。終於，在 1997 年 5 月 15 日，當年惡性倒閉的受害者之一、「東菱電子」員工們所組成的自救會，展開在勞委會前 28 小時的絕食抗議，當時的勞委會主委許介圭出面安撫自救會勞工，並於數日後召開公聽會，進而於翌年訂定「關廠歇業失業勞工創業貸款」和「關廠歇業失業勞工再就業補助」等關廠相關法令。⁵

野火延燒：貸款還是代位求償？

換句話說，2012 年勞委會向關廠勞工所「催繳」的「貸款」，是當年因應本土產業外移、惡性倒閉、眾多受害勞工被積欠工資、資遣費與退休金求助無門而上街頭抗爭的情境下，國家對於眾多受害勞工所伸出的及時救援。受害者與今日的國家以不同的角度理解、詮釋昔日國家的救援。當勞委會官員於記者會中強調協助方案的貸款性質，並呼籲勞工應依照當年訂立的借貸契約依約還款時，聯福自救會會長詹啟明則強調當初是勞委會先行承諾，會以「代位求償」的方式向老闆要這筆錢，聯福員工才會願意借這筆錢，也才有了後來的貸款要點。詹啟明表示，如今勞委會要連本帶利地討回，根本是挖洞給勞工跳。⁶自救會會長的說法，點出二十年前訂契約時，關廠工人們雖已然知曉該筆經費是以「借貸」形式取得，但當年工人們之所以簽下借貸契約的前提，在於當時國家「承諾」會代替勞工向雇主求償。據法實證研究資料庫所收集的多篇新聞報導更可以發現，對許多關廠工人來說，記憶鮮明的，並非當年抗爭後國家所發放之經費在紙上的名目；對工人來說，記憶猶新的，是進入工廠工作多年的辛勞、工廠突然倒閉而自己連資遣費都領不到的驚愕、不平與憤怒。

女工哭訴自己從 18 歲進場工作，工作 30 多年，最後卻連資遣費都拿不到，現在已經 60 多歲，以資源回收維生，每月收入不過 2000 多元……⁷

而最後撫平此受害情緒者，在於國家「承諾照單全收」。因此，當勞委會向勞工發函催繳貸款、發出支付命令時，工人們的狐疑是直接的：

當年政府承諾照單全收，「為什麼現在要找我們失業的勞工討？」⁸

該去找僱主討，不去，為何卻找我們償還？⁹

⁵ 〈當年承諾「代位求償」如今向勞工逼債 勞委會不認帳 聯福勞工再度抗爭〉，[A_0009_0004_0005_0028]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

⁶ 同註 5。

⁷ 同註 5。

⁸ 同註 5。

十六年後的臥軌

於 2012 年年中寄發支付命令予 1800 名勞工、要求償還總額約 2 億元之貸款後，勞委會再於 102 年度就業安定基金預算中，編列 2056 萬預算訴訟費用。此舉公開後，年邁的關廠工人們再度走上街頭。2012 年 10 月 28 日，當年由多家惡性倒閉廠商員工組成的全關連成員，再度集結於台北街頭，以「六步一跪」、「但洗勞委會」等方式抗議。幾日後，他們前往立法院陳情，以拖行棺材方式繞行立法院，諷刺勞委會編列兩千多萬預算狀告底層工人，已完全悖離勞委會、就業安定基金存在目的，要求立委刪除勞委會的訴訟預算；同時要求勞委會主委潘世偉對此事拿出具體解決方案、落實國家「代位求償」精神，別讓制度缺失受害者在十餘年後，還要活在訴訟恐懼中。¹⁰

歷經半年的街頭抗爭，2013 年 2 月 5 日，勞委會終於提出解決關廠工人「促進就業貸款」問題的「關廠歇業經濟困難勞工紓困補貼實施要點」。此歷時半年出爐的補貼計畫，又稱「369 方案」，將關廠工人依照經濟生活狀況進行評估，並區分為三種等級，視情況減少三成、六成、九成償還金額比例。然而，在此方案下，勞工依然必須依約還款，而勞委會亦維持勞工不依約還款則狀告法院的態度。此舉一出，引發 300 多名全關連成員當天下午轉往台北車站，企圖以癱瘓台鐵南下列車方式，要求勞委會主委出面對談。在等不到任何勞委會官員出面的情況下，關廠工人縱身跳下台鐵月台臥軌抗議，並與警方發生激烈衝突。

十六年後的二度臥軌，工人運動的激烈依舊，但少了當年國家以公共危險罪起訴，卻也等不到勞委會官員的對話。勞委會雖然在工人臥軌後，相繼提出「五、七、九方案」和「七、八、九方案」，並將後者名稱修正為「關廠歇業勞工貸款補貼實施要點」，但仍堅持「貸款性質」、否認工人所強調的「國家代位求償」，並強調「除了撤告，什麼方案都可以談」¹¹，關廠工人與政府的戰場便在全關連抗爭未果、勞委會堅持不撤告的情況下，從街頭、鐵軌轉移到一個又一個個案訴訟法庭間。

⁹ 〈當年承諾「代位求償」如今向勞工逼債 勞委會不認帳 聯福勞工再度抗爭〉，[A_0009_0004_0005_0028]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹⁰ 〈勞委會再編預算告工人 全關連拖棺、跪地抗議〉，[A_0009_0004_0005_0011]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹¹ 〈關廠工人臥軌抗爭 勞委會拒撤告〉，[A_0009_0004_0005_0003]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

「這不是魄力問題，是法律問題」¹²

在進入關廠工人案法律動員的書寫前，至少有兩個面向是值得我們稍稍打住、停下來思考的。首先，如果我們觀看這件紛爭的肇因，即勞委會與工人對於過去所發放「貸款方案」理解或詮釋上的差異，可以歸納出勞委會主張「貸款就是貸款」，工人當然要有借有還；而工人則認為上述「貸款」是政府過去所承諾過的「代位求償」。乍看之下，前者的理由似乎很合理，借貸契約上白紙黑字寫得一清二楚：貸與人是勞委會、借貸方是勞工，既然如此，依照中華民國現行民法消費借貸規定，工人似乎沒有不還錢的道理。這是對借貸契約純粹以私法規範詮釋的結果，也是本案中代表國家的勞委會的觀點。然而，值得探問的是：關廠工人們與勞委會之間的「借貸契約」，真的能夠以我國民法所定義之私人間的消費借貸關係來理解嗎？進一步，要去說一個契約的存在、內涵，我們能不能跳脫它生成的歷史脈絡、情境來理解？

與勞委會上述傾向息息相關的，則是其對於將紛爭訴諸法庭的意願。在法實證研究資料庫所收錄的關廠工人案相關新聞報導中，我們可以看到勞委會官員傾向於、堅持於以訴訟來解決這場紛爭：

林三貴強調，勞委會提出訴訟的目的，是要透過法院來釐清、確定彼此間的債權債務關係。不論是透過民事訴訟或行政訴訟，希望可以確定這個關係。¹³

而當我們進一步去閱讀法實證資料庫所收錄的眾多新聞報導中、時任國民黨主席的現任總統馬英九，於國民黨中常會中，對於關廠工人案與工人臥軌事件的評價：

當初政府為解決工人與雇主關係用借貸方式處理，現在要求政府解決，但法律沒有依據，也沒該筆預算，若要政府出帳要有根據……¹⁴

則可發現：政府對於本件紛爭的認識及關廠工人抗爭行為的評價，與上述傾向平行。在官員的言語中，「法律」成為政府行事的根本，不論當年的方案或今日面對與工人之間的衝突，政府一切「依法行政」，有法律根據，也用法律來解決事情。但是，如果延續著前一個觀察面向，則可進一步歸納出：在紛爭實體面與程

¹² 〈關廠工人臥軌求撤告 馬英九：於法無據〉，[A_0009_0004_0005_0042]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹³ 〈【關廠工人案】這廂不抗告那廂債照要 勞委會一會兩制？〉，[A_0009_0004_0005_0015]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹⁴ 同註 12。

序面重視、強調法律的政府，卻是以一種去歷史、去脈絡化的角度在詮釋、堅持著法律。¹⁵

當政府以去脈絡化的方式高呼法律與其正當性時，關廠工人躺在鐵軌上嘶喊的「政府承諾」、「代位求償」，卻在上述語境下被凸顯為不理性的道德情感訴求，而被排除於法律的界線以外。關於關廠工人們主觀上為何抗拒以訴訟來解決與勞委會之間的紛爭，而寧臥躺於鐵軌抗爭，原因可能有很多，例如對於法院與政府高權關連的想像、使用法院具有階級性（金錢、時間的耗費）……等等。這些推論尤須未來對此事件中工人法意識的考察與深入訪談來釐清。但是，在此值得更進一步深思的是，關廠工人「代位求償」的主張，不論正確與否，確實是來自其對過去的理解與詮釋。然而，這份歷史記憶，卻似乎無法在法規範解釋的場域上站得住腳。進入訴訟，工人的權利似乎無可避免地需要歷經一番「語言轉換」的過程。

從鐵軌到法庭：法律動員的角色與互動

關廠工人案承載了台灣產業發展、經濟政策的歷史，工人的抗爭則凸顯出上述脈絡中雇主、勞工與政府之間的糾結，以及工人在此歷史陰影下的弱勢處境。但是，關廠工人案還有另一個重要意義，作為一個進入訴訟程序的集體人權事件，它的落幕更例示了法律與社會運動的關連，以及法律人與法體系之於當代台灣人權與社會改革可能具有的影響力。以下，本文將以法實證研究資料庫所收錄之關廠工人案進入訴訟後的兩份重要裁判為主，輔以為關廠工人辯護之義務律師所撰寫的本案件參與心得，書寫本案件進入司法程序後、法律如何在眾多身處不同位置之法律人的參與與分工下、法律人與關廠工人和勞工團體的互動下動起來。

由於勞委會認定本案件性質為民法上的借貸契約，執意以民事訴訟要關廠工人「返還貸款」，以確保勞委會請求權，案件數量多達 558 件、當事人多達千人的關廠工人訴訟，於 2013 年 4 月陸續展開。面對勞委會聘請 80 名律師組成律師團，原先關廠工人們所擁有的法律資源，不論是法律策略或聘請律師的資本相較之下都顯為不足；同時台灣社會亦少有專職從事倡議訴訟的律師，亦少有勞工團體內有專職的法律專業人才；因此，關廠工人義務律師團，其實是由來自全台各地有自身執業工作，但對此社會案件皆懷有熱忱的律師，在短暫時間內匆促組成

¹⁵ 邱顯智、周伯峰（2013）〈勞委會主張依法無據〉，蘋果日報投書。2016 年 2 月 24 日瀏覽自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20130507/35000465/>。

的。關於這群有著不同背景、執業工作的律師們，為何在繁忙的工作之餘、組成義務律師團，為素昧平生的關廠工人，在法庭上與政府對抗，我們從法實證研究資料庫中所收錄的、律師參與關廠工人案義務律師團的心得：

以律師來說，我認為應該作的是：把更多聲音帶進法院，那些應該被聽到卻聽不到的聲音。¹⁶

似能窺見律師對於法律人之社會責任的期許、信念，在義務律師團組織與行動的過程中，扮演著舉足輕重的角色。不過，關於整體而言，這群律師為何、如何與關廠工人案產生勾連、進而自願涉入關廠工人與國家之間的紛爭，並擔當前者的義務辯護人，以及對於現階段台灣的法律人來說，法律專業與倡議社會改革結合的可能性與挑戰為何，還有待未來更進一步對當代台灣法律專業環境的考察、對於有志從事倡議的律師的深入訪談等實證研究。

義務律師團的組織雖然匆促，關廠工人案進入法庭後，卻打出漂亮的一仗。這場牽涉複雜歷史的艱難訴訟之所以能夠有所突破，除了一群有著倡議熱忱的律師的付出外，據義務律師團的律師指出，這場訴訟的成功，須仰賴於法律動員過程中，包括勞工團體、當事人、法學者與法律系所學生等各界的合作與貢獻，以及最終有法官作出具有突破性的裁判，才能夠開花結果。¹⁷

在這場法律動員中，勞工團體扮演律師團與年邁關廠工人間的聯繫者。律師指出，在訴訟過程中，律師團多半間接透過勞團與當事人聯繫。由於關廠工人案中，許多當事人已相當年邁，無法於法庭中有效地陳述事實，勞工團體居中扮演非常重要的居中聯繫角色，包括動員其他有意願站出來為自己權益發聲的當事人探求事實真相，以及聯合當事人上街頭抗爭。律師指出，一般說來，法庭上其實鮮少有機會讓當事人直白地表露心聲；而在街頭上，工人們則能夠用自己的力量告訴世人他們所認為的真相。律師也肯認，街頭抗爭直接讓媒體、社會大眾和法院聽到關廠工人的心聲，進而避免了法院在單調且簡潔的審理程序中（絕大多數案件屬於簡易案件）忽略了關鍵的社會事實，有助於訴訟發展。¹⁸

在一般訴訟進行的過程中，陸續會有各種文書資料需要蒐集、整理，這些行政工作，在律師事務所通常有專門的職員在負責。關廠工人案所涉及的人、事、物相當複雜，在訴訟中需要整理的資料比起一般案件多出許多；然而，義務律師

¹⁶ 〈關廠工人案的一點小心得〉，[A_0009_0004_0005_0047]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹⁷ 同註 16。

¹⁸ 同註 16。

團並非常設組織機構，不像事務所有全職的文書處理人員。由此，在這場案件數量多而脈絡複雜的訴訟中接下繁重行政工作、協助律師歸檔法院與各種文書資料的靜宜、中原大學法律系學生，在訴訟中亦扮演相當重要的角色。¹⁹

訴訟中的法律動員，會歷經一個將人們的抱怨轉換為法律上權利的過程。面對法庭上，勞委會所委任的律師團主張：關廠工人當年簽的是制式的消費借貸合約，並拿出形式外觀上載明「借貸契約」的合約書，強調工人們「都蓋了章，都是成年人，有相當的知識程度，不可能不知道他們應該要為簽的契約負責任。」²⁰律師們必須為關廠工人的「政府代位求償」，提出足夠的「法理基礎」，才可能在法庭中，使法官確信此案件為「代償契約」。在形塑法律對策的階段，法學界亦多有貢獻，有多位學者、教授曾提出各種利於關廠工人的有力法律論述，由此提供了裁判者可能的判決依據。²¹

轉機與勝利：兩個關鍵裁判

訴訟的法律動員，最後一關在法院。法院法官雖不會參與法律動員的策略形成過程，但法官所作出的裁判，除了決定訴訟的勝敗，更象徵國家法體系對於法律動員的肯認與否、一個被倡議的權利是否產生規範性的意義。關廠工人案中，有兩個非常關鍵的裁判，也影響了後續多件關廠工人案的走向：一則是由桃園地方法院簡易庭所作出裁定移送行政庭的裁決，另一則是由台北高等行政院所作出的關廠工人勝訴判決。以下段落，將摘錄法實證研究資料庫所收錄之該兩份關鍵判決部分內容，分析法院對於關廠工人案之定性，進一步稍加討論法院在法律動員中的角色與重要性。

（一）公法關係之確認

2013 年 8 月 23 日，歷經四個月的關廠工人訴訟，終於有了轉機。義務律師團的邱顯智律師，曾在事後的研討會中，感嘆道這一天是他最不能忘懷的一天：桃園地方法院簡易庭，作出將關廠工人案裁定移送行政訴訟庭的裁定：

¹⁹ 〈關廠工人案的一點小心得〉，[A_0009_0004_0005_0047]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²⁰ 〈【關廠工人案】這廂不抗告那廂債照要 勞委會一會兩制？〉，[A_0009_0004_0005_0015]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²¹ 同註 19。

原告主張本件應屬私法關係各節，應屬無據。據此，普通法院應無受理本件之訴訟權限者，……，本院應依職權裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院。²²

法官是以何標準、方法判斷勞委會與關廠工人之間的「貸款契約」屬於公法契約而非私法契約的呢？在裁定理由中，法官首先闡明，要對具體契約予以判斷是行政契約或私法契約時，應就契約主體（當事人之法律地位）、契約之目的、內容、其發生公法或私法上權利義務變動之效果及訂立契約所依據之法規性質等項為綜合考量。²³由上述定性出發，法官進一步考量本事件所適用之「法規屬性」，及「具體事件所顯現之事物本質」，即行為主體之一方是否為行政主體？行為本身是否具有公權力內涵？行為是否具有獨占性、優越性？行為之目的是否基於公益？²⁴進而判斷本案件法律關係究竟是公法關係抑或私法關係。雖然，在這份裁決書中，並未提及「歷史」二字，但進一步觀看法官考察關廠工人案法規與事件的過程，則能發現過去所留下來的文獻資料與脈絡，在定位本案「屬性」、「本質」時，扮演重要角色。

在判斷本案件所適用的法規屬性時，法官並非僅憑合約書載明「借貸契約」，即定位該契約為私法關係，適用民法消費借貸相關規定；而是回到 1997 年 12 月 2 日、當政府與關廠工人簽立該契約時所適用的「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」進行考察。觀諸其第一點、第二點，載明本貸款實施要點之依據與目的：

一、依據

依據「就業服務法」第二十四條與「就業安定基金收支保管及運用辦法」第六條第二款規定辦理。²⁵

二、目的

為協助關廠歇業失業勞工，獲得就業機會，以安定其生活，特訂定本要點。

26

針對此二點，審理關廠工人案的桃園地方法院法官認為：

²² 〈臺灣桃園地方法院 101 年度桃簡字第 1074 號裁定〉，[A_0009_0004_0001_0551]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²³ 同註 22。

²⁴ 同註 22。

²⁵ 〈關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點〉，[A_0009_0004_0002_0003]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²⁶ 同註 25。

關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點係為協助關廠歇業失業勞工，獲得就業機會，以安定其生活，……足徵原告（勞委會職訓局）係基於國家對人民的補償責任，進而與人民簽立系爭關廠歇業失業勞工促進就業貸款契約……。²⁷

兩造關係所適用之法規依據，係基於國家對人民的補償責任而正定，且僅有國家或其他公權力主體才能夠作為該法規之主體，故其屬性為公法。²⁸而進一步就本事件所顯現之事物本質，法官則指出：

本案行為主體之一方即原告為行政院勞工委員會職業訓練局，屬於行政主體。²⁹

原告對於本件是否動支就業安定基金非但具有獨佔性及優越性，被告就貸款契約中，關於借款金額、借款利率、還款期限之各項約定，亦完全無決定及磋商權限，……，足認原告係基於行使公權力之地位而為本件行政行為，益徵本件兩造法律關係具高度之公權力色彩。³⁰

在綜合考量並認定關廠工人案所適用的法規屬性為公法、事物本質——行為主體之一方為行政主體、行政行為乃基於國家補償之公益目的、運用公法制度、行政主體為該項行為時具有獨佔性及優越性——具有高度公權力色彩下，桃園地方法院作出移送行政訴訟庭的裁決。上述裁定作出後，影響了許多原仍在地方法院民事庭待審的關廠工人案件，法院接二連三作出將本案裁定移送行政訴訟庭、行政法院的裁定。

（二）高等行政法院重申審理權限

關廠工人案兩造所爭執的「貸款契約」被裁定為公法關係、移送行政法院審理後，原告勞委會職訓局曾向行政法院聲請停止訴訟程序，並請求法院聲請司法院大法官解釋。³¹但台北高等行政法院於 2014 年 3 月 17 日作出判決，除否定本案有聲請釋憲之必要外，亦再次重申行政法院有審理本案之權限。本判決一個相當重要的論證，在於法官考察憲法條文，進而認定國家有保障勞工生存及提昇其生活水準之義務，但卻未積極落實：

²⁷ 〈臺灣桃園地方法院 101 年度桃簡字第 1074 號裁定〉，[A_0009_0004_0001_0551]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²⁸ 同註 27。

²⁹ 同註 27。

³⁰ 同註 27。

³¹ 〈臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635 號判決〉，[A_0009_0004_0001_0724]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

按憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」第 153 條第 1 項前段規定：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」明確揭示國家負有保障勞工生存及提昇其生活水準之義務，是國家本應積極制定各項保護勞工之法律，並實施各項保護勞工之政策。然查於 85、86 年間，僅有勞動基準法、就業服務法及勞動檢查法略有規範，而其中將退休制度作為勞動條件，規定在勞動基準法中，退休金之給付完全由最後雇主負擔，且勞工工作年資以服務同一事業者為限（因離職或事業單位關廠、歇業而就新職者，工作年資重新計算），而無視於退休制度長久以來歷史發展明白顯示出之社會安全性格；另對於具有提前退休之退休金(恩給制) 功能及失業保險的代用等功能之資遣費，如遇雇主關廠、歇業時亦全無保護勞工之規範。³²

行政法院法官除闡明憲法明定國家有制定法律保障勞工生存權、提昇生活之義務，並指出國家怠於制定相關保護法制外；亦以勞基法第 56 條第 1 項、勞動檢查法第 4 條規定、同法第 5 條第 1 項為依據，認為由上述法律規定可知：

立法者賦予中央主管機關勞委會依法適切擬訂提撥率之權限及義務，且賦予主管機關就勞動基準法規範各事項之檢查權限及義務，自包括上開雇主是否有按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲之事項。³³

以上述法律闡釋為前提，法官再以勞委會未提出檢查報告或其他事證證明主管機關善盡監督職責，以及監察院之調查報告作為依據，論證主管機關未盡上述法定監督義務（相同內容亦見於桃園地院 101 年度桃簡字第 972 號裁定）：

查依勞委會製作之「近年來重大勞資爭議案廠家名稱及積欠員工資遣費、退休金一覽表」……原告並未提出任何檢查報告或其他事證證明主管機關已善盡職責，而監察院於 87 年 3 月 2 日所作成之調查報告亦認勞委會及桃園縣政府勞工局應各就未盡職責部分檢討改進（詳桃園地院 101 年度桃簡字第 972 號卷宗 74-75 頁）。³⁴

由上述判決內容可以發現，法院在論證主管機關怠於以法制保護勞工權益義務、未盡監督雇主義務時，確實考察了民國 85、86 年勞動法制施行概況與行政

³² 〈臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635 號判決〉，[A_0009_0004_0001_0724]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

³³ 同註 32。

³⁴ 同註 32。

機關運作狀況，亦即從歷史的角度觀照關廠工人案發生時的社會脈絡；不過，由上述判決內容亦可發現，法院在作論證時，必須以「規範存在」或「規範揭示相關價值」為依據，作為判斷政府機關失職的基礎：法院若要作出「國家有保障勞工生存及提昇其生活水準之義務」的定性，必須建立在憲法揭示相關價值存在的基礎上。相同地，法院判斷政府機關未盡監督職責，亦須建立在勞動法規明定政府義務的前提上。由此可見：是否能找到可資佐證的規範，以及對於規範內涵、意義的詮釋，在現行台灣的訴訟法律動員中，可能是影響法律動員結果是否成功的關鍵。

在論證上述國家保護法制不健全以及主管機關未善盡監督義務後，法官進一步論及「社會補償責任」概念、其出現之背景，以及社會補償與國家賠償、社會救助之差異，並肯定基於社會補償責任之思維，國家應設法彌補關廠歇業失業勞工之受害³⁵：

所謂社會補償，即國家本於社會國原則的精神，基於衡平性及合目的性之考量，就若干人民對國家並無請求權之損失，主動給予一定補償，藉以實現社會正義……。³⁶

……其功能在補傳統國家賠償責任與犧牲補償責任之不足，因國家賠償責任嚴格限於公務員行為之違法、有責，以及行為與損害之相當因果關係，犧牲補償又侷限於為公益的特別犧牲，導致某些情形，人民的損害，即使與國家的作為或不作為間存有一定因果關係，依然無從獲取賠償或補償，有鑑於此，發展出以社會國的社會連帶思維作為理論基礎，以求彌補對人民的虧欠。³⁷

又，社會補償乃具有因性之社會福利措施，係以特定事件產生之損害為補償給付，此與社會促進之無因性社會救助，目的純粹在扶助弱勢有別。……在有因性的社會補償給付，國家對於給付種類、內容與範圍等的決定，固然原則上還是擁有相當裁量空間，但目的既在補償，國家的政策裁量空間，勢必較社會促進之無因性給付更為緊縮；且因所進行者為補償，國家始能成為補償義務之歸屬主體，自應受各公法規範之控管。³⁸

³⁵ 〈臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635 號判決〉，[A_0009_0004_0001_0724]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

³⁶ 同註 35。

³⁷ 同註 35。

³⁸ 同註 35。

以上所陳之「社會補償」概念為基礎，法院進而再提及民國 85、86 年勞工立法不甚健全之脈絡，進而以勞委會於 86 年 5 月 31 日就業安定基金委員會第 3 次臨時會議之討論紀錄為據，認為該份紀錄能夠佐證當年勞委會擬透過「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」之運作，達成對關廠工人之補償：

如前所述，在 85、86 年間勞工立法不甚健全，不但制定的法律數量少，且其規範內容亦不周全，勞委會乃以當時的就業服務法第 24 條……暨就業安定基金收支保管及運用辦法第 6 條第 2 款……為其依據，制訂系爭貸款實施要點。³⁹

勞委會於 86 年 5 月 31 日就業安定基金委員會第 3 次臨時會議提出貸款實施要點草案以供討論……於會議中確實曾就有關代償即採貸款免償還之方式加以討論，是否得到支持，沒有足夠的證明，但至少可以證明勞委會得以採立貸款契約之方式來彌補對關廠歇業失業勞工之虧欠。⁴⁰

綜上所述，法院先是考察民國 85、86 年關廠工人案發生時的制度與施政背景，再以憲法價值、勞動法規存在為依據，研判國家保護勞工法制不足、勞委會怠於監督義務；繼而，法院以「社會補償責任」思維為出發點，指出勞委會在國家保護法制不足、機關怠於監督雇主的情境下，本即應該對關廠工人為社會補償；法院進而以歷史文獻闡釋勞委會當初頒布該借貸方案，即有基於補償之意。

（三）從「社會補償」初探法律學術概念與實務審判間的關聯與特性

筆者認為藉由觀看「社會補償」在本案中的來歷，與其在本案判決中的呈現，能夠讓我們進一步思考台灣法學學術領域與司法實務之間在知識上的關係，以及學術理論在法院判決中的定位。從新聞報導⁴¹及《為權利而抗爭—關廠工人案的法律與社會意義》座談會中邱顯智律師之與談⁴²，可以得知「社會補償」之運用於本案，與許宗力教授於 2013 年 8 月 4 日桃園律師公會在職進修課程暨研討會提出社會補償說有關。

³⁹ 〈臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635 號判決〉，[A_0009_0004_0001_0724]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

⁴⁰ 同註 39。

⁴¹ 【關廠工人案】首見裁定移行政訴訟 解套現轉圓，<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/08/25/>【關廠工人案】裁定移行政訴訟首例-解套現轉圓/（最後瀏覽日：2/28/2016）。

⁴² 為權利而抗爭—關廠工人案的法律與社會意義座談會實錄，http://www.laf.org.tw/index.php?action=media_detail&p=1&id=151（最後瀏覽日：2/29/2016）。

進一步去考察許宗力教授於該場研討會之與談內容，包括社會補償之定義、歷史背景：

人民的生命、健康或財產的損害，與國家的作為或不作為有一定關連，然夠不上國賠門檻，與公益特別犧牲也不符，為彌補國家的虧欠，基於社會國社會連帶思維，對人民提供的有因性給付，稱為社會補償。⁴³

（與社會補償）相對的概念：社會促進：基於社會國「人飢己飢、人溺己溺」的社會連帶思維，對社、經弱勢提供的無因性給付。⁴⁴

比較本文第 10 頁所摘錄之判決內容可發現，許宗力教授所提出之社會補償概念，以及其與社會促進之比較等，均相當程度地在判決文中、法官論述社會補償之段落中呈現。若從判決論證過程觀之，則可發現「國家之社會補償責任」乃是在法院已藉由規範詮釋、考察法制政策背景而得出關廠工人因國家保護法制不足、勞委會監督不周而受害的論證前提下，進一步被引入、作為法官判斷國家應否設法彌補關廠工人受害的「思維」：

面對以上關廠歇業失業勞工之受害，國家可不可以或者應不應該設法彌補？基於社會補償責任的思維應為肯定……。⁴⁵

上述思維不在規範論證範疇內，而是以規範論證為前提，進而「額外」地被補充進入論證，且成為判決中法官定性國家負有責任的重要材料。由此能夠窺見我國法學界學者的學說、論點，也可能在訴訟中的法律動員扮演重要角色：一方面作為倡議律師們在訴訟上攻防的論據，另一方面，在判決中，亦有可能藉由法官之口，成為規範論證前提成立下、額外但重要的知識基礎。不過，反過來說，這也顯示在成文法系國家如台灣，學者之理論、論述在訴訟中的使用傾向與限制：無法直接被引入判決中，成為獨立的判決基礎、論據，而是從法官之口提出，並且必須要以規範論證為前提。

除此之外，法官於判決中以其之口間接運用學說論述時，亦可能透過精簡、轉化學說論述，進而使得訴訟中使用學說論述所產生之結果，與原先學者之原意不同，進而使法律動員的成果受到限制。以本案中「國家社會補償責任」而論，

⁴³ 桃園律師公會在職進修課程暨研討會——關廠工人貸款案爭議之法律觀點，<https://youtu.be/I9SpK4vkdiY>（最後瀏覽日：2/28/2016）。

⁴⁴ 同註 43。

⁴⁵ 〈臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635 號判決〉，[A_0009_0004_0001_0724]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

許宗力教授於研討會中曾評價本案件所謂「貸款契約」本質上應非貸款，而係補助性質：

系爭給付所依據的要點雖宣稱給付目的旨在協助就業、安定生活，但系爭給付確實是國家對其怠忽職務所作的唯一法制上的回應，其補償本質不因其文字的閃躲而改變。⁴⁶

系爭給付所依據的要點雖宣稱系爭給付是借貸，但如果本質是社會補償，基於體系正義，就不可能是借貸，而是補助。⁴⁷

屬「社會促進」性質的無因性給付，都已經採「津貼」或「補助」的方式，若是在本件關廠歇業失業勞工的情形，無視於其給付具有彌補虧欠的補償性質，反而將其定性為條件更差、對相對人較不利的「貸款」，豈不輕重失衡，造成法制體系錯亂，而違反體系正義，違反平等。⁴⁸

從上述文意觀之，學者的論點是：只要能夠論證系爭「貸款契約」屬於「社會補償」，則系爭給付在性質上便是「補助」，而非文字上所載明之「貸款」。學者提出「社會補償」概念，乃是要作為判斷「系爭『貸款契約』在『本質』上究竟是否為『貸款』？」，亦即「在『本質』上關廠工人究竟是否有償還之必要？」的基礎。然而，在高等行政法院的判決中，上述關於本次法律動員內涵上重要的觀點，卻被轉化而未顯：

.....於茲應予強調者，存在與當為於現實中不見得是一致的，例如行政機關理應依法行政，何以現實中，包括本件，行政機關卻未依法盡其職責。具體就本件而言，如由國家撥給一定金錢予關廠歇業失業勞工(不用償還)，透過社會國補償責任有因性給付理論，可以說明及支持，則由國家撥給一定金錢予關廠歇業失業勞工惟要求償還，則國家所負之補償責任僅係減縮，自仍得透過社會國補償責任有因性給付理論，得到說明及支持。申言之，本件由國家基於社會國補償責任有因性給付理論，撥給一定金錢予關廠歇業失業勞工，不會因為要不要償還，而異其補償責任之性質。⁴⁹

⁴⁶ 【關廠工人案】首見裁定移行政訴訟 解套現轉圓，<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/08/25/>【關廠工人案】裁定移行政訴訟首例-解套現轉圓/（最後瀏覽日：2/28/2016）。

⁴⁷ 同註 46。

⁴⁸ 同註 46。

⁴⁹ 〈臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635 號判決〉，[A_0009_0004_0001_0724]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

從上述判決內容中可見，法院在論述「縱使國家要求受給付的關廠工人償還，亦只是減縮國家補償責任」、進一步指出「基於社會國補償責任有因性理論，系爭給付不會因為是否要勞工償還而異其補償性質」之時，雖然肯認系爭「貸款契約」為社會補償，但也轉化了上述學者論述「社會補償」的原意——從「只要是社會補償，則非勞工須償還的貸款」，變為「不管勞工是否須償還，都是社會補償」——進而於判決中，沒有進一步論證該筆貸款在本質上究竟是否需要償還。法院最終並未進一步探究系爭補償給付是否需要償還，而是以本案被定性為公法上之爭議、請求權時效僅有五年，進而在判斷原告「縱使請求權存在，已罹於時效」下，判決原告敗訴。從此面向觀之，可以看到在臺灣法庭的訴訟中，即便法官可能以其之口採納學者論述，但亦可能於其中轉化該論述，進而將學者論述中法律動員之關鍵飲而未顯，進而使關廠工人案的法律動員有其未足之憾：雖然最終本案判決結果是原告勞委會敗訴、關廠工人們無需償還該筆貸款；但關廠工人在街頭上吶喊的「不是貸款而是代位求償」、「工人根本無需償還」等，並沒有在法庭中被法官承認。這也顯現出法律動員可能出現的弔詭：法律動員的結果，可能實際上除去人們希望除去之害，但人們的抱怨、認知，在被轉化為法律術語進入法體系後、卻沒有得到「正名」；由此，法律動員的結果可能是片面的。

代結語

關廠工人案歷經二十年，在臺灣社會的實質面，它乘載著台灣產業發展與保護政策無法並行的困境，牽動政府與雇主、勞工之間的矛盾衝突；另一方面，作為一個跨領域社會科學研究素材，它則是研究當代台灣社會運動方式與傾向的重要典範，舉凡抗爭如何從純粹激烈的草根運動，演變到法庭內訴訟與草根運動並行，而草根運動在本案進入訴訟程序後又扮演何種角色，都是相當值得探究的面向。此外，尤要強調者，是本案之於台灣人權議題法律動員之啟示：舉凡法律動員過程中，受害者、勞工團體、律師、法學界等不同群體之間如何互動與分工；法律動員中受害者的聲音如何被形塑為法律論述、而法律論述又在訴訟中如何被訴說、進而轉化；法律動員過程中法學者之學說論述如何被法院採用並轉化；又法律動員之結果與影響為何……等等，關廠工人案提供了非常豐富的研究材料，亦值得未來研究者從本案出發，作更加深入的經驗研究發掘。