

壹、引子

近數月來，台灣的勞動天空很熱鬧，充斥著激昂與悲情夾雜的抗爭。位於苗栗的華隆股份有限公司頭份廠，在將遭債權銀行拍賣之際，因該公司勞工退休準備金提撥明顯不足，將使員工退休金與資遣費一方面無從取得優先分配，再方面又難以從退休準備金處得到滿足，逼使工會展開驚心動魄的百日罷工。行政院退輔會所屬的榮電股份有限公司，因承包工程所生履約爭議，致本身因財務周轉失靈而陷入困境，由於銀行團不同意其紓困計畫，使得已經遭欠薪達半年以上的員工，更將因公司之可能進入歇業，使資遣費與退休金無法順利清償，類似的，榮電之退休準備金一樣不足。榮電與華隆相同，都是財產無法支應債務，勞工權利無法優先分配滿足，而唯一的退休準備金擔保也不夠，交相作用，難以為繼。

這樣還不夠，連十六年前的舊案也要湊熱鬧：民國85、86年間發生的聯福製衣勞資爭議案件，同樣戲碼當然一再上演：資方關廠歇業，既沒錢，退休準備金專戶依舊杯水車薪，付不出所積欠之工資、退休金及資遣費，最後行政院勞工委員會拿出相當的「款項」，滿足勞工的債權，只是，這項來自於所謂「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」的「貸款」，在一方堅持勞工必須「依約還款」，另一方痛斥當時官方之承諾無疑是「向雇主代位求償」的對立下，尷尬的以法庭追討大戲的方式，再度喚起一二十年來不斷重演的悲劇記憶。

貳、制度緣由：優先權與退休準備金的雙重落空

這些事件當然有其制度緣由，諷刺的是，看似思慮周到、多角度妥適安排的表象，隱藏著卻是赤裸裸的危機地雷。在整套工資安全制度的延伸下，有關從屬性勞動者之喪失工作與退出職場生涯的風險，於社會保險性質的勞工保險之外，法律上規定有雇主應給付資遣費與退休金的強制義務與責任，呈現著雙元的風險承接體制，一邊是延續性社會團結基礎的社會保險，另一邊則是與工資遞延給付有著密切關聯的雇主強制給付，而與多數工業國家之結構上多仰賴、甚至只有前者之設計大相逕庭，當然，不過十來年前方加入的就業保險失業給付制度，一定程度彌補了前者欠缺就業移轉/失業過渡期間保障的缺漏，而不到十年的勞工退休金新制，所謂的每月固定提撥之強制儲蓄，亦相當質與量的填補、銜接或甚至取代了實際執行狀況極差的後者。制度上，這就是勞動者就業風險與老年退休風險的安排，看似複雜與周延，在一定的所得替代率計算基礎上，鋪陳著台灣勞動者的保障之路。

面對如此之勞工風險，再好的制度安排，除非像某些工業國家般的完全仰賴社會保險，絕無任何資遣費經濟補償或企業強制年金/退休金之作法，否則，在前述第二環的保障路徑上，總取決於一個事實條件：逢應履行給付義務的當頭，雇主必須要有事實上的給付能力，否則對於勞動者而言，雖侈言保障，仍然無異海市蜃樓，黃粱一夢。於是焉，針對已無完全或部分清償能力的雇主，我們又有了兩層保障設計：第一層是勞動基準法第56條的每月勞工退休準備金之提撥，雖仍屬雇主財產，但專戶儲存，專為未來事業經營不再繼續而無法完全給付資遣費與退休金時而動用準備，其間或之後都不得作其他用途的動用。第二層則是勞動基準法第28條的優先權與附帶之工資墊償制度：雇主因歇業、清算或宣告破產，勞工本於勞動契約所遭積欠之未滿六個月工資，有最優先受清償之權，而雇主應按月繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為墊償之用，如果屆時無法完全清償的話。

參、國家的介入：自己責任還是代位求償？

然而，數十年來的經驗顯示，這兩層附加的保障方式，本身就需要更多的改革與保障：勞工退休準備金提撥比率甚低，在辦法所容許的薪資總額百分之二至十五的範圍內，政府選擇了最低的百分之二，相應的工資墊償基金亦不遑多讓，每月應繳納的投保薪資總額萬分之二點五，幾乎更命定了自己跌跌撞撞的保障之路。結果已經很清楚了：不論是退休金的準備或工資墊償，因為費率既低，提撥提繳情況又不佳，現實的呈現無異準備明顯不足，墊償效果又差，而前者之問題復嚴重得多：面對於數十年以降顯然不足的缺失，針對2005年勞工退休金條例，所謂勞退新制中所訂定的「五年足額提撥」義務之睜隻眼閉隻眼，關乎勞動基準法勞工退休金準備機制的問題，政府向來的因應是：沒有任何因應，退休準備依然沒有準備，勞工要的最大宗給付，雇主一方面付不出來，而歸諸於政府制度監督下的退休準備金，在許多的案件中，仍然毫無辦法。

積欠工資部分的優先權與墊償，其實亦相去不遠：首先，權利範圍僅有六個月內的積欠工資，因此弔詭的是，雖然相關勞工與社會行動者，腦海中一直存有此部分保障的印象與心思，但最終仍得感嘆其射程之狹隘，最重要的資遣費與退休金顯然是不包括在內的：其實也不意外，如果前段的退休準備金已足，又何來這裡墊償範圍擴及之必要？！功能分殊分流，各有指涉，理所當然，只是如退休準備不足，墊償又言與我何干，則受害之勞動者的失望與反撲就自然加倍。所謂的工資優先權，實在不說也罷：空有「最優先受清償」之名，事實上之清償順位落在法院執行費用、國家租稅債權、有擔保物權之其他債權的後面，特別是第三順位，經常以抵押權擔保方式呈現之銀行債權，就在多數的案例中吃掉了企業剩餘之所有資產，這無非一商業現實：如果我的積極財產還超過銀行借貸，又有誰會貿然進入歇業與倒閉呢？此優先權著實為德不卒，金融部會所言的「不應動搖與影響企業融資需求與存款人利益」，進而必須絕對維持此順序安排的說詞，實在不值一晒，不論德國破產法，抑或中華人民共和國企業破產法，都有類似勞動債權真正最優先的設計，難道他們沒有金融利益的考量？重點不在不能做，也非於是否有重大不當影響，而在乎忽視勞動者權益，只見金融資本叫嚷，不視茹苦小民之辛酸，如此而已。

制度的缺憾，事件又不斷血淋淋的重演，唯一的最後投射，當然又得落在政府頭上。「國家給付、代位求償」，成為許多社會行動者的最終訴求。十多年前的聯福就是一典型例子：在企業主落跑，勞工求訴無門，只得臥軌檔火車抗爭，最後迫使政府部門將錢拿了出來，自此出現了羅生門：在許多當事人的理解中，這是國家彌補自己失職的懺悔表現（「勞工退休準備金不足、企業掏空、債留台灣等顯然是政府的責任」），接下來的法律形式選擇就不是那麼重要了，不論它叫促進就業貸款（所以當然要償還），還是稱之為政府代雇主墊款（因此可能有代位權），或者是單純的政府履行自己責任，雖然這顯然不能叫國家賠償。如果加上當時官員人等明示暗示、或單純引人遐想誤解的諸多訊息，前述法律解決方式的選擇，就更加複雜與晦暗，什麼雖是貸款但不用還、不會催討？政府會去跟雇主代位求償但法源何在？絕不可能是政府本人責任、雖然大家都這麼認為？最終，聯福勞工得到一定的權利滿足與救濟，看似皆大歡喜，但終究，我們還是錯失從制度上根本解決問題、以完整風險承接機制承擔之最佳契機，結果，「類聯福」雖然不斷的重演，而且未來幾年料將爭先恐後的踏上舞台，但「類聯福解決模式」卻將不復再來，政府既不會重蹈覆轍（後來的東日案之官方表態就是明證），妄從自己口袋掏錢，而現有制度上的缺憾卻仍然屹立不搖的存在，既無改革，也看不出什麼痛定思痛的決心意志，有的，只是對外來的恐懼與祈禱：恐懼下一案將何時爆發，祈禱下一案不會爆發。

肆、功能最適與最佳制度選擇：團結還是公共的風險承擔？

「代位求償」無疑只是政府在後面階段的一個動作描述，如果這個機制值得討論，顯然吾人

必須找尋出它應有的政策座落。

或許先讓我們忘記工資優先權的問題：首先，它的保障範圍與優先順位都有很大的問題，再者，即便透過修法，將適用擴充至退休金與資遣費，順位提列至優位於其他有擔保之債權，只要雇主最後的資力趨近零或顯然不足清償，結果仍將一場空，可能攸關年邁、勞動市場機會又不佳之勞動者的生計，同樣難以維繫，在勞工保險也許極為有限的保障之餘。換言之，一套不同於限縮至雇主積極財產範疇的優先權，著眼於「務必讓勞工之勞動債權得到滿足」之其他制度選擇，便不得不細加斟酌與思考。

以現存制度為例，吾人有幾個選擇：第一，提高勞動基準法退休金準備的提撥比例，至少以僱用有適用舊制之勞工的事業單位為對象，透過精算，得出最適當且能順暢承接風險的數額；第二，籌措財源，建置特殊的例如以租稅支應之勞動保障基金或專款，繼續實施貸款加上嗣後代位的方法，是真正的代位勞工而向雇主求償，不是虛假或偽稱或中途放棄的代位，之後卻還是囔囔必須向勞工請求還款；第三，同樣提高工資墊償基金的提繳金額，至諸如至少辦法所明定的最上限萬分之十，或甚至更高，同時擴大墊償範圍至資遣費與退休金，在雇主資力已無從清償享有真正優先權的勞動債權之後，接下來再來代位，工資墊償基金的代位。

代位求償，突顯的其實是思索國家與公共角色的問題：面對勞工失業過渡與老年退休的保障問題，聚焦於所謂勞動基準法舊制的最後這一群中高齡大哥大姊，如果企業真的無力負擔，不論吾人稱之為違法或令人遺憾的風險，國家究竟要提供了什麼樣的擔保？想像中可以有三種選擇：當事勞工個別承擔（華隆案中經典的官方說法：早知道公司有問題，勞工為何還要繼續做啊），企業主團結承擔，國家以非本人責任承擔。第一種選擇，搭配的改革路徑是優先權，第二種則必須明確地提供工資墊償數額、擴充墊償範圍，最後一種模式，則政府必須有清楚的政策規劃與預算安排，進而強化代位求償權，同時又要呼應「倒閉企業將必然求償困難」的現實與經驗，隱諱地說：事實上以國家本人責任去承擔法律上的非本人責任，結束。

考量勞工個人承擔的社會不公平，國家事實上本人責任的進一步財政負荷威脅，看起來，第二種模式的以雇主團結的特殊公共性來共同承擔，兼顧其成本不利益的有限度，應該是一較能支持的做法選擇。國家代位不是不好，但必須慮及財政負擔與代位實效，或許，於發展過程中更踏實的履行其監督任務與權限，善用立法者原本即賦予的政策裁量空間，別總是選擇法定的最低費率以討好企業，才是最重要的國家之道。勞動領域專業言談中的代位來，又代位去，有時僅是眼光滯留於光譜的兩端，述說著國家承接本人責任的不復再返，以及國家單純代位的不切實際，如果不再真切的面對如此之問題，讓聯福、華隆、榮電之事例不斷重演再現，失去了政策改革的契機，徒留的，將僅剩下更多的社會不義與國家無能，而這兩者，台灣社會已經夠多了。

作者林佳和為國立政治大學法學院助理教授

