

大量解僱預警機制之探討

— 大量解僱勞工保護法第 11 條之「預警通報制度」

吳思定律師

壹、問題意識

根據《大量解僱勞工保護法》¹（以下簡稱「大解法」）第 11 條²，一定事由發生時，主管機關得於接獲相關人員之通報後進行查訪程序。本條立法理由認為，事業單位在面臨財務危機時，幾乎都有脈絡可循，最顯著者為積欠工資、積欠勞工保險保險費、積欠工資墊償基金、全民健康保險保險費等，凡此財務上之艱困，工會或勞工極易察覺，而相關機關如健康保險署、勞工保險局依法收取全民健康保險費、勞工保險費，因此上述單位及人員一旦發現有預警指標時，應即通報，以此預防事業單位無預警大量解僱勞工而損害勞工權益³。此外，於 2015 年發生復興航空公司無預警解散，並大量解僱勞工之情事後，大解法之預警通報制度又再度受到注目。

循此脈絡，本文即欲就大解法第 11 條第 1 項各款預警通報事由之內涵予以討論，並檢討該預警通報事由是否尚有不足之處。此外亦就本條之主管機關查訪制度之實效性予以研討。

貳、預警通報事由

¹ 立法日期：民國 92 年 02 月 07 日，最新修正日期：民國 104 年 07 月 01 日。

² 大解法第 11 條：「（第一項）僱用勞工三十人以上之事業單位，有下列情形之一者，由相關單位或人員向主管機關通報：一、僱用勞工人數在二百人以下者，積欠勞工工資達二個月；僱用勞工人數逾二百人者，積欠勞工工資達一個月。二、積欠勞工保險保險費、工資墊償基金、全民健康保險保險費或未依法提繳勞工退休金達二個月，且金額分別在新臺幣二十萬元以上。三、全部或主要之營業部分停工。四、決議併購。五、最近二年曾發生重大勞資爭議。（第二項）前項規定所稱相關單位或人員如下：一、第一款、第三款、第四款及第五款為工會或該事業單位之勞工；第四款為事業單位。二、第二款為勞動部勞工保險局、衛生福利部中央健康保險署。（第三項）主管機關應於接獲前項通報後七日內查訪事業單位，並得限期令其提出說明或提供財務報表及相關資料。（第四項）主管機關依前項規定派員查訪時，得視需要由會計師、律師或其他專業人員協助辦理。（第五項）主管機關承辦人員及協助辦理人員，對於事業單位提供之財務報表及相關資料，應保守秘密」。

³ 參見本條立法理由，於：立法院法律系統（網址：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>）。

根據上述大解法第 11 條第 1 項，共區分五款通報事由，以下分別詳述之：

一、僱用勞工人數在二百人以下者，積欠勞工工資達二個月；僱用勞工人數逾二百人者，積欠勞工工資達一個月

根據本條第 2 項第 1 款，本款之通報單位或人員為工會或該事業單位之勞工。對於絕大多數之勞工而言，工資積欠影響生活重大，勞工以及工會應有足夠之動機與可能性進行此一通報。

本項規定以事業單位僱用 200 名勞工作為區分界線，相較於勞動部改制前勞工委員會訂頒之〈事業單位關廠歇業預警通報實施要點〉⁴第 3 點以 500 人為區分界線，在以中小企業為絕大多數企業型態之臺灣而言，應可稱為適當之立法。

再者，本項所稱之「工資」，亦有向來關於工資定義之問題。按《勞動基準法》⁵（下稱「勞基法」）第 2 條第 3 款：「工資：指勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之」。學說向來多就工資究竟僅需具備「勞務對價性」抑或尚須具備「給與經常性」多所討論⁶。

惟勞動行政主管機關與法院就工資之定性有不小之差距。勞動部改制前勞工委員會 85 年 2 月 10 日（85）台勞動二字第 103252 號函明揭：「查勞動基準法第二條第三款規定『工資：謂勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之』，基此，工資定義重點應在該款前段所敘『勞工因工作而獲得之報酬』，至於該款後段『包括』以下文字係例舉屬於工資之各項給與，規定包括『工資、薪金』、『按計時……獎金、津貼』或『其他任何名義之經

⁴ 本實施要點業於民國 104 年 4 月 23 日廢止。

⁵ 立法日期：民國 73 年 7 月 30 日，最新修正日期：民國 108 年 5 月 15 日。

⁶ 關於國內學說之詳盡整理，參見：劉素吟（2019），〈工資之定義與爭議〉，於：《108 年勞動法論壇研討會理論與案例研究 上冊》，頁 148-153。

常性給與』均屬之，但非謂『工資、薪金』、『按計時……獎金、津貼』必須符合『經常性給與』要件始屬工資，而應視其是否為勞工因工作而獲得之報酬而定。又，該款末句『其他任何名義之經常性給與』一詞，法令雖無明文解釋，但應指非臨時起意且非與工作無關之給與而言，立法原旨在於防止雇主對勞工因工作而獲得之報酬不以工資之名而改用其他名義，故特於該法明定應屬工資，以資保護」，由此可知關於勞基法所稱之「工資」，勞動行政主管機關認為該金錢給予僅需具備所謂的「勞務對價性」即屬之。然而多數法院見解認該當勞基法上所謂「工資」之金錢給予，除須具備「勞務對價性」外，尚須具備「給予經常性」⁷。

是以，就避免受主管機關裁罰之角度而言，國內之事業單位宜將本款所謂「工資」以最寬的標準予以檢視，換言之，金錢給付具備「勞務對價性」（即該金錢的給予與勞工之勞務給付相關）者，即應計入本款所謂「工資」。

二、積欠勞工保險保險費、工資墊償基金、全民健康保險保險費或未依法提繳勞工退休金達二個月，且金額分別在新臺幣二十萬元以上

根據《勞工保險條例》、《勞動基準法》、《勞工退休金條例》與《全民健康保險法》，雇主須於每月分別負擔勞工保險保險費、工資墊償基金、全民健康保險保險費，以及提繳勞工退休金。此一負擔與勞工工資之支付多有連動關係，可合理推斷若此諸費用之繳交出現狀況，該事業單位之財務應有些許狀況發生。

再者，根據本條第2項第2款，進行本通報之單位或人員為「勞動部勞工保險局與衛生福利部中央健康保險署」，換言之，充分掌握全國事業單位每月份繳交上述金額情形之政府單位，應彙整有本款情

⁷ 國內法院見解之演變與詳細介紹，參見：劉素吟（2019），〈工資之定義與爭議〉，於：《108年勞動法論壇研討會理論與案例研究 上冊》，頁153-158。

形之事業單位，並向主管機關通報。

然而，在大量解僱程序之操作面，由於欠繳本款述及費用之原因多端，有地方政府主管機關即反映勞保局與健保署之通報，絕大多數並未涉及大量解僱情事；此外，本項雖規範有各款通報情事，惟在通報實務上有 90% 以上之通報案件均係基於本款事由，造成通報效果極微，故或許在立法層次上，通報事由之擬定應有更為進步之空間⁸。

三、全部或主要之營業部分停工

本款之事由以事業單位之「全部營業」或「主要營業」有「部分停工」之情事發生時，工會或該事業單位之勞工即應通報主管機關。

在目前以商業活動為主之臺灣社會中，此款「停工」之用語亦應包含「休業」之意涵，始符本法適用於國內所有事業單位之意旨。此款所謂「主要營業」究係何指，主管機關亦未有明確意見，容有疑義。本文認為此部分或可參考經濟部就《公司法》第 185 條第 1 項⁹第 2 款「讓與全部或主要部分之營業或財產」所為之解釋：「至『主要部分』之認定，應視各該公司之營業及其經營性質而有不同，尚難概括釋示。又該條所列行為應經股東會特別決議，立法意旨乃因此等行為牽涉公司營業政策之重大變更，必須依法定程序作慎重之研討，以維護股東之權益」¹⁰。是以，若該部分停工之營業，牽涉該公司重大之營業活動者，即屬本款所謂「主要之營業部分停工」。

四、決議併購

此款所稱之併購，《企業併購法》已於該法第 4 條第 2 款將企業

⁸ 此部分說明，參見：臺北市政府勞動局就業安全科，劉家鴻（2017），〈臺北市近年大量解僱實務分析〉，於：106 年度臺北市政府勞動局「大量解僱勞工保護法實踐之問題及展望」論壇，頁 4。

⁹ 公司法第 185 條第 1 項：「公司為下列行為，應有代表已發行股份總數三分之二以上股東出席之股東會，以出席股東表決權過半數之同意行之：一、締結、變更或終止關於出租全部營業，委託經營或與他人經常共同經營之契約。二、讓與全部或主要部分之營業或財產。三、受讓他人全部營業或財產，對公司營運有重大影響」。

¹⁰ 參見：經濟部一〇一、八、一六經商字第一〇一〇二一〇九九七〇號函。

併購分為「公司合併」¹¹、「公司收購」¹²及「公司分割」¹³等三種型態。另本款設定之時點為「決議」，即係企併法所規定企業併購之「決議」程序時，事業單位需予以通報。

五、最近二年曾發生重大勞資爭議

本款所謂「重大勞資爭議」究係何指，容有疑義。根據勞動部改制前勞工委員會頒行之〈處理重大勞資爭議事件實施要點〉第3點：「有下列情形之一，主管機關應視為重大勞資爭議事件處理：(一)公營、公用及交通事業或具有危險性、特殊性行業之勞資爭議，有影響公眾生活或造成公共危險者。(二)發生勞資爭議之事業單位，有擴及其關係企業者。(三)其他勞資爭議有急速發展或擴大而影響社會秩序者」，應足參考。

又本款之所以參考「重大勞資爭議之發生」，應係著眼於當重大勞資爭議發生後，勞資關係緊張，雇主或有以「秋後算帳」等具違法疑慮之解僱行為予以報復，故亦可能有大量解僱之情事產生。

此外，有論者以為，由於一般採取「完全列舉」之條文文字會設計為：「非有下列情形……不得」、「有下列情形……得」之文字，惟本條之文字為：「僱用勞工三十人以上之事業單位，有下列情形之一者，由相關單位或人員向主管機關通報」，故本條之立法體例為「一般列舉」，而非「完全列舉」，故本項第5款毋寧是本項之概括事由，故其他可被認為有「最近二年內曾發生重大勞資爭議」者，事業單位所屬

¹¹ 關於公司合併之定義，參見企併法第4條第3款：「合併：指依本法或其他法律規定參與之公司全部消滅，由新成立之公司概括承受消滅公司之全部權利義務；或參與之其中一公司存續，由存續公司概括承受消滅公司之全部權利義務，並以存續或新設公司之股份、或其他公司之股份、現金或其他財產作為對價之行為」。

¹² 關於公司收購之定義，參見企併法第4條第4款：「收購：指公司依本法、公司法、證券交易法、金融機構合併法或金融控股公司法規定取得他公司之股份、營業或財產，並以股份、現金或其他財產作為對價之行為」。

¹³ 關於公司分割之定義，參見企併法第4條第5款：「分割：指公司依本法或其他法律規定將其得獨立營運之一部或全部之營業讓與既存或新設之他公司，而由既存公司或新設公司以股份、現金或其他財產支付予該公司或其股東作為對價之行為」。

勞工與工會均應通報¹⁴。本文就此亦採相同見解。

六、其他事由

因復興航空公司於 2015 年解散且無預警大量解僱員工前，並未出現積欠勞工工資或勞健保費用等情形，而未依本法第 11 條之規定予以事先預警通報，故勞動部即於 2015 年主動邀集金管會、財政部及法務部，針對企業發生下列營運及財務相關具體重大資訊時，視為有大量解僱勞工情事之預警指標：1. 事業單位發生影響股東權益或證券市場波動性之重大事件，或有財務長頻繁更換之情事；2. 事業單位經票據交換所公告列為拒絕往來戶，或已有存款不足致退票之情形；3. 事業單位有欠稅資訊或經聯合徵信中心之信用報告異常；4. 有事業單位資金轉出或資產設備移出等情事（以下併稱「其他事由」）¹⁵。

然而，除事業單位與事業單位所屬勞工，以及相關工會外，就此諸通報事由具有通報義務者為何？查：(1)「事業單位發生影響股東權益或證券市場波動性之重大事件，或有財務長頻繁更換之情事」，是否應課予金管會、證交所、櫃買中心等證券交易平台通報之義務？(2)「事業單位經票據交換所公告列為拒絕往來戶，或已有存款不足致退票之情形」，是否應課予票據交換所通報之義務？(3)「事業單位有欠稅資訊或經聯合徵信中心之信用報告異常」，是否應課予財政部與聯合徵信中心通報之義務？惟關於(4)「有事業單位資金轉出或資產設備移出等情事」，似除勞工與事業單位外，別無他人得知悉此一情事。惟勞動部並未明確定義通報義務者。

又大解法第 11 條第 1 項並非採取「完全列舉」而係「一般列舉」之立法例，從法條文義，至多僅能將本項第 5 款「最近二年曾發生重大勞資爭議」視為概括事由進行解釋，然細查勞動部公布之其他事由，

¹⁴ 參見：劉詩婷，〈從實務中檢視大解法的制度限制〉，於：106 年度臺北市政府勞動局「大量解僱勞工保護法實踐之問題及展望」論壇，頁 34。

¹⁵ 參見：勞動部新聞稿：「勞動部強化大量解僱預警機制，有效掌握事業單位營運及財務異常情事，避免勞工權益受損。」(2016-11-03)網址：<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/25038/>

當事業單位發生此諸情事時，並非即屬「重大勞資爭議」（如：事業單位發生影響股東權益或證券市場波動之重大事件或頻繁更換財務長等，多係公司與股東之間之爭議，並非勞資爭議；事業單位經票據交換所公告列為拒絕往來戶，或已有存款不足致退票之情形係屬公司與債權人間之爭議，與勞資爭議無涉；事業單位有欠稅資訊或經聯合徵信中心之信用報告異常，以及有事業單位資金轉出或資產設備移出等情事係屬公司之財務出現狀況，亦與勞資爭議無涉），是此一解釋方式恐已超越大解法第 11 條第 1 項之文義。

參、預警通報對象

觀大解法第 11 條第 1 項可知，本法預警通報之對象為「主管機關」。按大解法第 3 條：「(第一項) 本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。(第二項) 同一事業單位大量解僱勞工事件，跨越直轄市、縣(市)行政區域時，直轄市或縣(市)主管機關應報請中央主管機關處理，或由中央主管機關指定直轄市或縣(市)主管機關處理」。

另，有論者指出是否在立法上有將「債權銀行」列為通報對象之可能性，論者以為，由於在勞基法第 28 條將勞工之薪資及資遣費債權之清償順位調整至與銀行抵押權屬同一順位，意味著稀釋銀行債權之可能，故若能將銀行的預警機制及風險控管放進來，銀行可能考量清償順位受影響，進而重視雇主債權擔保或要求解決欠薪問題，以促進預警之後的協商，並建構一種「什麼人都能欠就是不能欠勞工的錢」之思維模式¹⁶。惟本文認為，從本法第 11 條第 1 項之要件較為寬鬆觀之，此一制度並非在預告事業單位「必將」走上大量解僱之路，而僅是使政府得以事先警覺，並嘗試了解以避免未來爭議，若在此一階段即使債權銀行得知事業單位之財務出現狀況，恐將使事業單位向銀行

¹⁶ 參見：朱瑞陽，〈從實務中檢視大解法的制度及限制〉，於：106 年度臺北市政府勞動局「大量解僱勞工保護法實踐之問題及展望」論壇，頁 52。

進一步融資之可能性更為降低，反將導致大量解僱之情事更易發生，故似不宜為此立法。

肆、違反預警通報義務之效果

細查大解法之規定，若相關具有通報義務之人員未依本法進行通報，並未規範有任何罰則或不利益。

且按本法第 11 條第 2 項第 1 款，大解法第 11 條第 1 項第 1 款(積欠工資)、第 3 款(全部或主要營業部分停工)、第 4 款(決議併購)及第 5 款(最近二年曾發生重大勞資爭議)之通報義務者為工會或該事業單位之勞工，同項第 4 款(決議併購)之通報義務者為事業單位。惟事業單位之勞工或工會是否具有動機向主管機關進行相關通報？因本法並未禁止雇主因個別勞工進行相關通報而施以不利益待遇，亦未處理通報勞工之身分保密問題(詳下述)，除非是已經與雇主關係不佳之勞工，否則在一般情形下，殊難想像有勞工會主動進行通報(此一通報將使主管機關查訪自身公司或廠房，甚至使主管機關要求雇主提供財務資料)；基於通報主管機關將平添自身程序之繁瑣等理由，亦難想像事業單位於決議進行併購時，會主動通報主管機關進行查訪，甚至使主管機關要求自身提供財務資料供其檢查。

伍、通報勞工之保護

按大解法第 11 條第 2 項：「前項規定所稱相關單位或人員如下：一、第一款、第三款、第四款及第五款為工會或該事業單位之勞工；第四款為事業單位」。

就工會而言，若工會會員根據本法所定之通報事由向主管機關進行通報，或得解釋係屬「工會活動」，是根據《工會法》第 35 條，雇主不得對於參與工會活動之成員為拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。

然就未加入工會之個別勞工而言，若此類之個別勞工向主管機關進行相關之通報後，主管機關即應依同條第 3 項，於接獲通報後 7 日內查訪事業單位，並得限期令事業單位提出說明或提供財務報表及相關資料，將一定程度增加事業單位關於行政程序之負擔，若事業單位拒絕提出說明或提供財務報表及相關資料，主管機關亦得依本法第 19 條處罰事業單位。是以，實難保證事業單位於此情形下不會對該名通報之勞工進行秋後算帳（即包含解僱、降調、減薪等不利之待遇）。

查現行關於勞工做為通報者之保護制度，最詳盡之規定即屬勞基法第 74 條。按勞基法第 74 條第 1 項至第 3 項以及同條第 5 項：「(第 1 項)勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。(第 2 項)雇主不得因勞工為前項申訴，而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分。(第 3 項)雇主為前項行為之一者，無效。」、「(第 5 項)主管機關或檢查機構應對申訴人身分資料嚴守秘密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。」，惟課予勞工通報義務等大解法之通報事由中，恐僅有大解法第 11 條第 1 項第 1 款（即雇主未依法給付工資）稱得上是勞基法第 74 條第 1 項所稱之「事業單位違反本法及其他勞工法令規定」，其他事由只能算是有大量解僱情事發生之「預兆」，事業單位並未違反任何法律，故以該款以外事由進行通報之勞工，並無法受勞基法第 74 條之保護。

是以，大解法應制定特別規定，以保護向主管機關進行通報之個別勞工，包含制定禁止雇主對其為不利益待遇之規定，以及受理通報之主管機關應對通報勞工身分予以保密之相關規定（例如進行姓名遮蔽或進行機密等級之管理），如此一來，在工會之力量尚不充足之臺灣，透過完善保護個別進行通報之勞工，始能獲致透過個別勞工之通報，以監督事業單位是否有可能出現大量解僱危機之結果。

陸、主管機關查訪與勞動檢查程序

根據大解法第 11 條第 3 項：「主管機關應於接獲前項通報後七日內查訪事業單位，並得限期令其提出說明或提供財務報表及相關資料」。

基上，主管機關於接獲通報後，應於七日內進入該受通報之事業單位，並得命該事業單位限期提出說明或提供財務報表及相關資料。雖勞動部為提升地方主管機關之查訪意願，頒布〈補助行政機關落實大量解僱協商及預警查訪機制實施要點〉，鼓勵主管機關於接獲通報後進行查訪。

惟根據同法第 19 條：「事業單位違反第十一條第三項規定拒絕提出說明或未提供財務報表及相關資料者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰；並限期令其提供，屆期未提供者，按次連續處罰至提供為止」。換言之，若事業單位拒絕受訪，並拒絕提出說明、財務報表及相關資料，主管機關亦僅得以行政罰鍰處理之，亦即根據大解法進行查訪之主管機關人員並不具有調查權。惟與此相對，勞動檢查程序中之勞動檢查員具有調查權，受檢查之事業單位拒絕受檢時，勞動檢查員得要求警察協助（《勞動檢查法》第 14 條第 2 項與勞基法第 73 條第 1 項參照），進入事業場所後亦得要求提供資料與訪談員工。是以，若主管機關無法拿到資料時，只好發動勞動檢查以取得資料¹⁷，由此可窺見大解法第 11 條第 3 項之查訪程序與勞動檢查程序之不對稱。

柒、結論

大解法第 11 條之預警通報事由並非採「完全列舉」之立法例，是以，關於何種情形下，主管機關應於接獲通報後訪查事業單位，主管機關雖有不小之解釋空間，然因本法並未有授權主管機關訂定相關

¹⁷ 相關說明，參見：朱瑞陽，〈從實務中檢視大解法的制度及限制〉，於：106 年度臺北市政府勞動局「大量解僱勞工保護法實踐之問題及展望」論壇，頁 51。

辦法，故其解釋仍應限於大解法第 11 條第 1 項第 5 款即概括事由「最近二年曾發生重大勞資爭議」之文義範圍內。

此外，雖本法規範特定人員具有通報之義務，然若未進行通報除並無罰則外，個別勞工在考量造成雇主困擾、並無禁止雇主不利益待遇以及通報人保密措施不完善等因素下，恐亦無動機進行通報；另，在考量平添自身程序更趨繁雜之下，亦難想像事業單位會主動就其決議併購之資訊向主管機關依本法進行通報。

此外，即便主管機關得依法進行訪查，主管機關亦並未具有足夠強力之調查權，故在事業單位拒絕接受訪查後，主管機關僅能依照勞動檢查之相關程序使事業單位接受檢查，並藉此獲得相關資料，就此而言，大解法亦容有進一步修正之空間。