

我國工資保護制度的立法選擇與政治論述：

以 1980 年代立法院審查勞動基準法第二十八條為例

吳育仁*

摘要

本文探討我國工資保護制度的立法選擇與政治論述，聚焦於 1980 年代立法院審查勞動基準法第 28 條的歷程，政治論述攻防重點在於工資債權是否應優先於抵押權清償、是否建立工資保險或墊償制度、基金由誰出資等問題上。本文指出，在威權統治背景下，立法委員雖無提案權，但仍透過委員會審查與院會發言，表達多元立場並影響立法方案的形成。最終三讀通過條文採取「六個月內工資最優先受償」與「成立積欠工資墊償基金」折衷方案，顯示多元意見在黨政協商與民主轉型過程中具影響力。本文以政策形成的動態過程為分析核心，彌補過去研究偏重立法結果的缺口，並顯示台灣工資保護制度在立法選擇與政治論述中的交互作用。

關鍵詞：工資保護、積欠工資、工資債權、勞動基準法、勞工立法

壹、背景與問題

工資是勞工基本生活的經濟來源，工資保護立法可確保勞工準時且足額獲得應得給付，防止雇主惡意積欠或剋扣工資，維護勞工的生存權和工作權。國際勞工組織 (ILO) 頒布了幾項有關工資保護的重要國際勞動公約，會員國可選擇批准並將其納入本國法律。譬如：「最低工資制定公約」(Minimum Wage Fixing Convention, 第 131 號公約, 1970 年)，要求會員國政府應確保工人獲得足夠的工資，並採取措施避免工資遭到拖欠或剋扣。應設立最低工資機制，確保雇主不得以積欠工資方式壓榨勞工。建立最低工資制度，以確保勞工獲得公平報酬，滿足基本生活需求。最低工資應考慮經濟狀況、生產力、生活成本及其他社會因素。「同工同酬公約」(Equal Remuneration Convention, 第 100 號公約, 1951 年) 要求男女在相同工作條件下，應獲得同等報酬。禁止基於性別的工資歧視。

*國立中正大學勞工關係學系 教授

收稿日：2025 年 7 月 30 日。同意刊登日：2025 年 8 月 15 日

又如「工資保護公約」(Protection of Wages Convention, 第 95 號公約, 1949 年)規定,工資應以法定貨幣支付,禁止強制以商品、代金券或其他形式支付(第 3 條)。工資應定期支付,不得無故積欠或推遲支付(第 12 條)。工資支付的優先權:在企業破產或清算時,未支付的工資應優先於其他債務(第 11 條)。禁止工資剋扣,除非法律允許,且不得使工人生活陷入困境(第 8 條)。其目的是確保勞工按時領取應得工作報酬,避免因積欠工資導致經濟困難。

在集體行動上,國際勞工組織也頒布「結社自由與保護組織權利公約」(Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 第 87 號公約, 1948 年)以及「組織權利與集體協商公約」(Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 第 98 號公約, 1949 年)保障工人透過工會爭取工資權益,包括防止工資積欠的措施。允許勞工發起合法罷工,以抗議工資遭到積欠。「集體協商公約」(Collective Bargaining Convention, 第 154 公約, 1981 年)強調透過集體確保勞工獲得公平報酬,包括防止積欠工資。允許工人代表(如工會)就工資支付問題與雇主協商,並提供法律救濟途徑。

不管是法定工資保護制度,允許工會或勞工團體透過集體協商或採取爭議行為的手段,對積欠工資爭議事項採取集體行動上的救濟手段。國際勞工組織呼籲各會員國,建立工資支付監管機制,確保雇主定期支付工資,避免發生積欠情況。政府應設立工資保險基金,在雇主倒閉或無力支付時,保障工人可獲得基本工資。加強執法與懲罰措施,對惡意積欠工資的雇主進行處罰,並提供勞工法律救濟途徑,都是國際勞工組織透過國際勞動工約的頒布,提供各會員國採取的工資保護立法選擇方案。

在歐洲,歐洲聯盟早在 1975 年通過了「大量裁員指令」(the Collective Redundancy Directive),引導會員國將預告、勞資諮商、和行政主管機關作為等程序轉化為國內法。同樣地,「歐盟雇員保護指令」(The EU Employee Protection Directive, Directive 2008/94/EC)也是另一個例子。該指令是歐洲議會和理事會的第 2008/94/EC 號指令,又稱為「破產保護指令」(the Insolvency Protection Directive),旨在保護勞工在雇主的資產不抵債務時的權利,特別是工資和退休金權利,要求歐盟會員國的最低保護水準,防止勞工遭受到雇主破產的影響。

全球化區域經濟整合下,各國為吸引海外直接投資降低或免除關稅壁壘,彈性化勞動市場,自由化資本流通,導致勞工就業權益受到嚴重威脅。此時,國家提出勞工工資保護政策和立法,乃是確保勞工生存權和工作權的重要課題。

一、我國工資保護立法的國際接軌

在 1980 年代,我國勞動基準法的立法過程中,涉及工資保護的勞動基準法草案第 28 條是立法院院會和聯席會議審查中發言次數最多的條文之一,代表著勞雇雙方權益的衝突火線。行政院第一次送出「勞動基準法草案」(或稱原草案)之後,受到輿論和立法院關注後,隨後轉向,再次函送立法院「勞動基準法草案修正案」(或稱修正草案),引發更大矚目。立法爭議的焦點,在於工資優先清償

的順位，以及工資保險、墊償或代償制度屬性的立法選擇。當時，尚未成立中央勞工事務的主管機關，全國勞工事務是由內政部主管的業務。該草案送到立法院後，由內政、經濟、司法三委員會聯席會議審查。

就內容而言，行政院函送立法院審議之勞動基準法草案第 28 條規定，「雇主因歇業或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月者，有優先於抵押權受償之權」，但因牽涉工資債權和抵押權之受償順位爭議，在立法院、工商團體、勞工團體引發高度關注和討論。行政院再次送出「勞動基準法草案增加及修正部分條文草案」，修正第一項為雇主因歇業、清算或宣告破產，本於勞動契約所積欠之工資未滿六個月者，有最優先受清償之權」，即刪去原定「優先於抵押權受償」之規定，至於對抵押權以外之其他債權，仍居於最優先之地位。

增加工資保險制度，增列為第 28 條第二項，其內容如下：「為確保工資之給付，中央主管機關應委託勞工保險機構於勞工保險條例職業災害保險代辦工資保險，雇主均應參加，其保險費率標準及實施辦法由中央主管機關擬定，報請行政院核定之」。

經過立法院漫長的委員會聯席審查和院會討論，最後三讀通過的立法版本是「工資未滿六個月部分，有最優先受清償之權」，以及「積欠工資墊償基金」。很顯然地，立法院三讀通過的版本，與行政院第一次與第二次函送立法院草案，內容已經大不相同。對此，立法院法案審查過程中所呈現意見和立場，某種程度上，有效地設計出符合「多數決或共識」的立法選項。

二、立法動態過程與立法選擇

過去，國內學者的研究，偏重於立法最終成果的敘述，對於立法院審查過程和辯論內容欠缺研究興趣。實際上，立法委員在專業委員會審查過程中的主張和爭論，可以了解立法過程中的政策選項內容，以及影響形成特定立法的決定因素。

在勞工政策和立法的研究上，鮮少有研究者有直接參與立法過程之機會，包含立法院公聽會、部會首長和一級主管在立法院委員會之專案報告並備詢，擬具法律案與修正草案，參與法案實質審查，以及主持立法過程中最關鍵之黨政協商機制。現今，由於政府資訊公開法的逐步具體落實，立法院法案審查相關資料、提案內容和發言紀錄等，皆依法詳實公開。研究者有機會取得相關歷史紀錄或二手資料。儘管如此，這些立法形成動態過程 (dynamic process) 研究，猶如公共政策研究中的黑盒子(black box)一般，未被有效和系統化處理，本文彌補此一研究上缺口。

國家統治邏輯是影響台灣勞工政策和立法的重要關鍵因素，在威權時期和民主時期中，有不同的主觀性和結構性因素形塑各自勞工立法 (吳育仁，2009；吳育仁 2019)。工資保護立法具有時代性，勞動基準法第 28 條的立法審查曾在威權統治和民主治理中展開。在威權統治時期，立法委員的法律提案權受到形式上限制，只能針對行政院所擬具之法律案在各專業委員會和院會中發言和主張，以提供不同或差異化的立法方案選擇。雖然執政黨的中常會和中央政策會扮演重要折

我國工資保護制度的立法選擇與政治論述：以 1980 年代立法院審查勞動基準法第二十八條為例

衝角色，而且憲法中規定有制訂保護勞工立法的國家責任，且工資保護在勞雇關係中屬重要政策利益，因此，一定程度上，也必須回應台灣當時日益興盛要求解除威權統治的輿論倡議。

在民主治理時期，立法委員基於選區連任壓力，有政治聲望和民意支持度的需求，對於社會上發生的立法爭議事件或大眾關注的勞工集體行動，會透過立法院各種管道發言，譬如：國是論壇、委員會專案報告中質詢中央勞工事務主管，召開公聽會、委員會或院會中臨時提案等，皆是立法委員表現問政態度和見解的法定平台，更重要的，是可透過主動擬具勞工立法草案或修正案，展現更強形式的法定職權。在此階段，由立法委員擬具的勞動基準法第 28 條修正草案版本共計有 26 個，更展現立法院黨團協商會議扮演的角色。

本文以威權統治時期 (即 1980 年代) 針對勞動基準法草案的工資保護制度進行資料收集和分析，試圖了解立法院在審查工資保護制度時的兩個問題：立法委員的論述和立場如何應影響立法政策方案的選擇，以及不同各黨派團體在工資保護上的差異化立場和多元性論述的立法動態過程。

貳、研究方法

一、文獻檔案資料分析

立法院的資訊保存完善，幾乎所有立法院制度內的會議，均保有所有立法委員發言紀錄文字紀錄檔案。譬如：各專業委員會審查發言和決議紀錄、臨時提案、法案審查修正提案、各部會首長專案報告並被質詢資料、機關預算審查發言紀錄、院會三讀讀程序和發言紀錄、朝野協商結論和出席人員等等。近幾年，由於資訊科技的發展與政府資訊公開法的實施，立法院會議透明化的程度高，包括過去所謂的「政黨協商」黑箱，也有協商的影音和文字記錄。

因此，本文採用文獻檔案資料分析法，蒐集 1980 年代立法院審查勞動基準法第 28 條工資保護的所有資料，將包括公聽會、審查會、立法提案和修正案等所有發言紀錄和立法文字加以分析，以了解立法政策選擇的動態過程。

二、勞工政策和立法的研究途徑

(一) 立法資訊系統

立法院有相當豐富歷史資料可供運用，但是，大多數研究者可能對於立法院內部議事和發言系統陌生，或是對於立法院三讀程序中審議或質詢歷史資料搜尋管道不熟悉。本文蒐集立法院問政資料，進行勞動基準法第二十八條之立法審查研究。

(二) 立法動態過程

本文不僅關注立法產出(legislative output)，更聚焦立法動態過程(dynamic process of legislation)。在政策合法化過程中，立法委員的立法見解或觀點常被忽略，這可能是因為立法過程中需要多數決或共識決的因素，導致研究者直接關注

立法政策之「產出」(output)，而習慣性忽略立法委員們在立法審查程序中如何論述攻防的「過程」(process)。了解立法政策形成動態過程的重要方式，就是透過分析立法委員們的全部發言和論述，以及疏理立法委員之態度和立場，進行立法選擇的分類和歸納。

參，文獻回顧：工資保護與工資債權順位

基於本文的研究問題，文獻回顧的重點放在國際上工資保護的立法選擇、積欠工資求償困難與優先權問題、以及台灣本土關廠關廠工人債權與工資清償、工資優先權研究。茲分述如下：

一、工資保護的立法選擇

在工資保護立法的制度選擇上，國際勞工組織的研究是最具全面性的。該研究分析指出，在公司破產時，各國勞工工資請求政策和立法分成四種主要類型(ILO, 2020)。

第一，是課以公司負責人或管理人的責任 (director and officer liability)。在公司破產情況下，課以公司負責人或管理人給付工資和相關報酬之責任，通常不是大多數國家會使用的法律或政策工具。政策理論依據是：雖然公司是法人，但公司法仍賦予公司相當權力經營並創造利潤，減少傷害。勞工是經濟弱勢，公司要確保破產前工資獲得給付。以負責人名義購買的保險方案，確保負責人不至於被判定有工資給付責任，造成財務不足(out of pocket)。例如加拿大、中國。

第二，處理工資積欠的墊償程序。一些國家選擇設立工資保證基金 (wage guarantee fund)或綜合保險計畫 (comprehensive insurance scheme)，讓勞工在企業破產時可以即時請求積欠工資，國家可取得債權的代位求償的地位向雇主求償，但無優先特權。這立法的優點是不受債權順位的干擾，提供勞工未給付薪資的補償。此制度下，雇主必須繳納保費至基金中，國家必須確保基金平衡，定期檢視保費。譬如奧地利、德國。

第三，混和制度。工資優先權(wage priority)和保證基金。許多國家提供一個整合型的制度，混和工資優先權和工資保證制度。資產足夠支付時，債務公司依據債權順位，清償勞工工資。一旦公司資產不足時，則由工資保證基金支應。立法者採取混和制度的主要理論，賦予工資保證基金的優勢地位或超級優先體制，確保工資保障基金以優先地位取得破產公司資產。譬如法國、以色列、韓國。第四，破產擔保基金(insolvency guarantee fund)和保險計畫。可採取多種方式來成立這個制度，全賴立法者的優先選擇。基金可能是由產業界或雇主所資助，或由政府所另尋資金來源(例如雇主罰金、代位求償所得、或管理與基金營運的獲利)所設立，用來支付雇主破產時未給付工資(outstanding wage)。基金可提供勞工舒緩財務壓力之外，也可避免雇主有限的金流被拿來做為工資的擔保，損害公司的重組或工作流失的契機。譬如加拿大、丹麥。

Lewis (2019) 從立法選擇的角度，指出工資優先清償順位調整的方向和問題。一些美國國會議員主張修正工資債權優先順序，以強化勞工工資保護地位，譬如對某種型態的勞工債權人，制定一個新的優先順位階梯。如果國會選擇這樣做，必須要考量下列幾點：何種型態的請求權有資格取得優先地位；在既有的優先順序中，要放置何種新的位置；新的優先地位中是否有金額上限之限制；如果有，金額上限是否依據通貨膨脹而自動調整。同時，上述這些考量皆涉及交換關係(trade-off)，譬如，在債權人的清償順位中，給予勞工較有利地位，可能減少其他型態債權人的取得，譬如：稅務機關、貿易商、消費者或侵權受害人等。因此，調整債權人請求權順位的法律基準，可能也意味著許多政策問題的產生。

Secunda (2014) 進行各國比較研究發現，多數 OECD 國家透過「工資保障基金」(Wage Guarantee Funds) 或類似機制，確保員工即使在企業破產後，仍可獲得部分或全部薪資與退休金補償。例如：德國：有失業保險制度支付破產前三個月工資。法國：有「工資保障方案」(Wage Guarantee Schemes)，透過社會保險機制介入。作者建議，應考慮設立類似歐洲的「國家級工資保障基金」，加強對工人經濟權益的制度性保護。尤其在經濟下行或地方財政危機中，這種制度能減少社會衝擊，維護勞工基本生活權利。運用「社會國家」導向的法律設計，以平衡資本與勞工在破產法中的地位。

Lin (2013) 實證研究發現，台灣工資保護立法實施後，雖有效提高雇主解僱成本並降低勞工離職率，但也造成整體工資水準下降，顯示工資保護可能以壓低工資為代價。此外，各地方政府執法力度不同，導致政策效果具地方差異性。立法亦促使勞工間工資差異縮小，有利促進收入平等，但也降低勞動市場的工作媒合效率。Leonardi 和 Pica (2007) 針對義大利企業進行分析，指出解僱保護雖提高企業解僱成本，卻對僱用 15 人以上企業影響不大，而工資保護對新進與資深員工的影響也存在差異。

二、積欠工資求償困難與工資優先權問題

Cho、Koonse 與 Mischel (2013) 主持的全國就業法研究指出，加州與全美普遍存在工資積欠問題。即便國家機關協助勞工並取得法院勝訴判決，實際追償仍困難重重，許多勞工即使勝訴，仍無法收回被積欠的全部工資。2008 年一項調查顯示，28%的低薪勞工未領到最低工資，76%超時工作者未獲加班費，逾三分之二低薪勞工的雇主未能給付合法工資情形。研究建議應強化「工資優先權」或「工資留置權」制度，允許勞工申請暫時性預先裁定，優先扣押雇主資產，以防止其惡意轉移、隱匿或處分財產。這項制度能有效提升工資保護的實效性，迫使雇主依法履行支付義務。

Mucciarelli (2015) 則從比較法與批判角度指出，儘管多數國家賦予勞工在破產程序中的優先順位，實務上效力有限，特別是在企業資產嚴重不足的情況下，實際可回收金額極低。他主張，比起破產法上的優先順位，應強化「工資保障基金」制度，如歐洲多國所設計，由政府或保險機制提供破產雇主員工的薪資補償。

我國工資保護制度的立法選擇與政治論述：以 1980 年代立法院審查勞動基準法第二十八條為例

該制度具備穩定性與實際保障功能，能有效填補破產程序保障不足的漏洞。此外，作者認為兩者不應相互排斥，而應互補。勞工可先獲基金賠償，再由基金取得債權參與破產清償程序，提升整體保護效能。

Kasuso 與 Sithole (2021) 也指出現行破產法多以保障一般債權人為主，對勞工保障相對薄弱，難以平衡勞動法的保護精神。他們主張應參考國際最佳實踐，在破產程序中引入「親員工模式」(pro-employee approach) 與「破產優先保證基金模式」，強化對勞工權益的制度性保障，減少勞工在企業倒閉時承受的經濟風險。這類制度設計可在資本與勞動之間建立更公平的法律保護框架。

勞動檢查有助於預先察覺雇主對工資給付的違法行為，並提前預警。國際勞工組織曾委託 Ghoshch (2013) 對非洲地區進行調查，研究涵蓋工資立法的適用對象、給付方式、支付時限及雇主是否有剋扣、延遲工資的行為，並分析各國相關執法機構與勞動檢查制度的運作情形，突顯制度執行面的重要性。

三、台灣本土關廠工人債權與工資清償研究

王金壽、鄭榮尹 (2017) 研究發現，勞動部對於關廠工人工資債權問題，態度反覆。一開始打算長期擱置，然後象徵性提告，最後全面提告。關鍵轉折在於監察院對勞動部使用就業安定基金的糾正，且公務員畏懼涉圖利罪之追訴和監察院彈劾而發動。研究認為，勞動部訴訟目的，只是以訴訟方式卸下本身司法和政治責任，實際上，是不願追討 15 年前撥付勞工的「就業貸款」。

王金壽、王舜民 (2022) 研究指出，關注關廠工人法律動員的三個構面，一是律師界，二是法律學界（含學者及學生），三則是法院。關廠工人案法律動員建構在強大的法律社會支持系統。勞工團體的集體行動，引起媒體關注，連結法律界人士(含律師、法學者)和法律扶助基金會，強化債權屬性的論述和國家對弱勢關廠工人的照顧責任。本案成功的因素，是一連串社會運動帶給法院的審判壓力。

許宗力 (2013) 認為依據「關廠歇業失業勞工就業貸款契約」給予關廠工人貸款，是行使就業服務法第 24 條之目的，是屬於公法性質之行政契約，是社會特殊補償制度。企業關廠歇業，勞工求助無門，一千多位勞工，一千多個家庭所帶來的社會衝擊，全因國家長期怠行職權，包括退休準備金提撥不足等。關廠歇業之就業貸款契約，名為契約，實際是一種公法上的救助關係。

霍酪王 (2014) 從憲法上位概念法治國和社會國的國家發展理論，分析法治國原則下對勞動基本權保護的宣示，以及社會國原則下延伸之國家的「擔保責任」，認為關廠工人案之就業貸款，涉及高度公益，而屬公共任務，進而應可認有擔保責任之適用。基於誠信原則和國家之信賴保護利益，國家無須向受害勞工請求還款之可能。

黃德北 (2013) 從歷史結構途徑分析關廠失業工人抗爭事件，對於「關廠失業勞工就業促進貸款」是屬「代位求償」或是「就業貸款」之爭論，從「行政院勞委會官員與關廠工人之對話」，以及「銀行辦理貸款程序特殊程序」，讓大多數工

人認知這筆貸款是政府的代位求償，且領到這筆錢之後，政府並未積極進行追討。在解套方案上，該研究建議除可依據公法學者主張將本貸款認定是行政契約，又因逾五年請求時效，爭議自然解決，另一方面，在修法作為上，可修改「關廠失業勞工就業促進貸款」之法源，即在就業服務法第 24 條增訂免除債務規定，或是修改勞動基準法第 28 條之債權順位並徹底解決舊制退休金提撥不足問題。

林明鏘 (2015) 在法院判決認定關廠工人之貸款契約是消費貸款契約，且是為達行政目的所簽訂之消費貸款契約，因時效逾期，行政院勞委會之請求權消滅，關廠工人無須返還就業貸款，請行政院表示放棄上訴後全案告終之後，回顧全案認為行政主體雖可選擇採公法手段或私法行為完成行政目的，但不應濫用私法手段，達成國家目的。公法契約和私法契約的判斷標準，應依契約標的、目的和主體綜合判斷之。

四、台灣本土工資優先權研究

黃健彰 (2008) 認為，各國工資優先權的立法可從三個法理基礎理解：第一，工資關係勞工及其家庭的基本生存，涉及生存權保障；第二，勞工在勞動市場中處於弱勢，需透過社會政策實現公平正義，提供其穩定就業誘因；第三，勞工在資本市場與公司經營資訊上處於弱勢，破產或關廠時更顯脆弱，保護其利益符合理性與公平原則。作者並主張，台灣現行制度對工資保護不足，應強化工資優先權，其清償順位應高於抵押權與稅捐債權。

黎秀梅與石振國 (2018) 指出，工資保護立法的修正主要受到三大制度變遷途徑的推動：第一，「問題途徑」源自工資與退休金遭積欠問題長期未解，苗栗華隆案尤為關鍵，勞工抗爭引發社會關注與媒體報導，提高議題能見度；第二，「政治途徑」中，華隆案勞工持續抗爭迫使立委重視工資債權，勞動部與財政部也改變立場，促成修法共識；第三，「政策途徑」則因「勞工退休金條例」實施後舊制適用者減少，擴大墊償財務負擔降低，技術可行性提升，加上資方未強烈反對，促使勞基法第 28 條修法順利推動。

綜上所述，工資保護立法涉及制度選擇與政策權衡。在國際經驗：傾向結合工資優先權與保證基金制度，強調具體賠償與彈性運作。工資優先順位本身在資產不足情況下保護有限，需配合保障基金提高實質效果。即使制度完備，無執行力與資產支持，工資保護將淪為形式。在立法選擇上，可建構「穩定可行的工資保障基金」並調整工資債權順位制度，以對勞工權益保護的承諾。

肆、分析與討論：立法委員和行政官員的論述與立場

一、工資債權應優於抵押權

從立法院的審查過程中發現，工資債權應優於抵押權的論述，可從兩個角度切入，一是國際勞動公約和勞動契約法，二是認為政府可解決企業融資貸款的技術問題。立法委員發言論述如下：

(一) 國際勞動公約和勞動契約法

溫錦蘭 (國民黨、台灣省)：

查 1949 年國際勞工組織通過的「工資保護公約」第 11 條規定：「當機構破產或清算時，其所雇用工人在破產或清算前，國家法令規定一定期間內所服勞務之工資，或國家法令所規定一定數額之工資，應有優先受清償之權」。

「構成優先債務之工資，在普通債權人確定其對資產分配之要求前，應予以完全清償」。「構成優先債務之工資與其他債務之優先清償順序，應以國家法令定之」，我國於民國 51 年批准在案。(立法院公報，1984b，頁 63-4)

許榮淑 (無黨籍、台灣省)：

積欠工資優先抵押權受償，將有幾項好處，第一，勞工有了優先清償的保障後，一旦事業單位經營上有了困難，也比較樂意共同合作來解決；第二，積欠工資優先於抵押權受償，可以促使事業單位的財務更趨健全穩固。本席建議，要比照勞動契約法治精神，恢復民國 71 年 3 月 6 日行政院函本院之勞動基準法草案的條文，即「雇主跟歇業或宣告破產，對於勞動契約所積欠之公司未滿六個月者，有優先與抵押權受償之權」，方能確保勞工之權益。(立法院公報，1984c，頁 34)

余陳月瑛 (無黨籍、台灣省)：

本條文目的在積欠工資的責任問題，本來規定優於抵押權受償之權即可，勞基準法的基本精神要保護勞工，若公司清償不能優先於抵押權時，對勞工本身也無可奈何。本條是根據勞動契約法第 29 條而定的，該法是民國 25 年 12 月 25 日由國民政府所公布，條文規定：「勞動報酬於雇方破產時，或其前一年內已屆給付期者，對雇方財產有最優先請求清償之權。」民國 25 年對勞工權益已有如是之規定，故本席建議恢復行政院原草案。(立法院公報，1984c，頁 35)

鄭余鎮 (無黨籍、台灣省)：

行政院原草案第 28 條規定的非常清楚，雖然文字不多，但對勞工被積欠工資的清償權，是受到完全的保障。至於企業界對於積欠工資優先於抵押權清償的規定，在銀行方面應該如何提高其產權價值，不致受優先抵押權的折扣，這是技術問題。目前銀行 95%都是公營，行政機關可以頒布一個行政命令，對於公司的清償，抵押及核估其財產種價值方面，明定一個具體的標準，如此企業界就可不用擔心了。因此，本席認為應該恢復行政院原草案。(立法院公報，1984c，頁 36)

李友吉 (國民黨、工人團體)：

工資保險辦法十分不妥當，仍以維持原草案「有優先於抵押權受償之權」較好。「有優先於抵押權受償之權」，責任才能確定，而保險沒有強制性。(立法院公報，1984b，頁 65)

楊登洲 (無黨籍、工人團體)：

行政院的原案很好，請大家不要堅持。工廠倒閉後，如有第 28 條存在，律師可以依照法律程序處理，老闆就沒事情，否則工人可以做老闆，他也沒有話講，故本條是保障資方，和不保障勞工。故此條應維持原條文，不應採用修正條文。（立法院公報，1984a，頁 133）

（二）認為政府可解決企業融資貸款的技術問題

謝深山（國民黨、工人團體）：

關於第 28 條積欠工資優先清償的問題，乃是勞動基準法的要點所在。審查會經過幾度激烈的辯論，同時，審查會為了能集思廣益，也稱邀請專家、銀行界代表、資方代表及勞工代表參加座談會，發表對本條的看法。第 28 條最初送立法院審議的條文是：積欠工資未滿六個月者，優先於抵押權受償。當時企業界認為，如照這個條文通過，可能造成今後融資是困難。行政院孫院長曾對本做法做過一個承諾，就是要求公銀行庫不要把積欠工資六個月作為融資扣抵的一部分。但是，公營行庫只佔三分之一，其餘均外商或民營銀行庫，政府對其拘束力有限，會造成很大困擾。行政院原草案的規定，當然能確保勞工的權益，但是要件是雇主必須有抵押品，否則在歇業、清算、破產以後，如果沒有抵押品，即使規定優於抵押權受償，也是沒有用的。（立法院公報，1984d，頁 30-31）

（三）歸納與分析根據立法委員的發言內容，歸納分析如下：

1. 保障勞工工資優先受償權利：多位立委強調應比照國際勞工組織「工資保護公約」及早期勞動契約法規定，明文保障勞工在雇主破產或歇業時，對積欠工資享有優先於一般債權人及抵押權的清償權。
2. 恢復行政院原草案條文：不少立委主張應恢復行政院原草案第 28 條，因其簡明扼要且能確保勞工積欠工資的優先清償權，避免修法削弱勞工保障。
3. 兼顧企業與銀行實務操作：雖部分企業與銀行擔憂優先清償規定可能影響抵押品價值，但立委認為透過行政命令與具體估價標準可解決實務問題，不應因此犧牲勞工基本權益。

二、工資債權優於抵押權無實益

從立法院的審查過程中，有從實際效益或務實的角度切入，認為透過立法將工資債權的清償順序優於抵押權，沒有實際效果，不只擾亂金融秩序，而且勞工工資債權無法獲得確保。其論述可歸納為兩類，一是造成銀行貸款困難，不利創造就業機會；二是企業已無財產可執行。茲分述如下：

（一）銀行貸款困難，不利創造就業機會

張學鴻（國民黨、中國農業團體東北區）：

若規定勞工對積欠工資有優先於抵押受償之權，並不妥當，因為抵押權是最早產生的，通常一個企業在最初成立時，就會使用抵押權與貸款籌措資金，如果有任何權優先於抵押權，銀行將其列入成本，而使資方貸款發生困難。有關第 28 條，個人認為行政院原草案對資方壓力過大，如果為了保障勞工，而使資方受到傷害，絕非圓滿條文。（立法院公報，1984d，頁 28）

張平沼（國民黨、商業團體）：

第 28 條是審查會爭論最多的一個條文，積欠工資對以薪水維生的勞工而言非常傷害，這關係到勞工的生存權，生存權應優於財產權，然而審查會何以要將積欠工資「有優先於抵押權受償之權」之規定加以修正呢？是因為審查會將個人的生存權擴大解釋為國民社會團體的生存權。根據行政院的統計資料，在 68 年至 71 年經濟景氣最低迷的三年內，雇主積欠的工資約達九千萬，平均每年為三千餘萬，此數字固然微乎其微，但如規定積欠工資有優先於抵押權受償之權，工廠以不動產向個別行庫申請融資時，銀行除將依法令規定將其土地增值稅扣除外，還要假設該公司於歇業、清算或宣告破產時可能積欠的工資而加以扣除，萬一該公司因而面臨周轉不靈的困擾，勞工的就業機會將隨之驟減，反而因過度保護勞工而影響經濟發展。（立法院公報，1984d，頁 28）

林庚申（國民黨、台灣省）：

第 28 條以行政院所提修正案較為公正公平。銀行是最現實的，如勞工積欠工資有優先抵押之權，則貸款時銀行就會將此部分扣除，故雇主貸款將有困難。（立法院公報，1984b，頁 66）

（二）企業已無財產可執行

陸京士（國民黨、中國工人團體工會東區）：

第 28 條之規定很清楚，起先是有優先於抵押權，但有兩個困難，一是資方融資困難，勞工未得到利益，資方就先蒙其害，因此拼命反對。二是即使有此規定，仍會落空，因工廠已歇業、破產，條文訂得再兇，資方也沒有錢，則工人向誰拿錢？（立法院公報，1984b，頁 68）。

張俊雄（無黨籍、高雄市）：

雇主在歇業清算或宣告破產的情況下，財產一定都已抵押殆盡，故規定「有最優先受清償之權」等於畫餅充飢，並無甚用處。（立法院公報，1984d，頁 28）

許勝發（國民黨、工業團體）：

本席請支持審查會通過的修正案。行政院原草案規定公司優先抵押權，表面上看起來對勞工非常有利，但本法適用對象大部分為中小企業，這些中小企業絕大多數名下都沒有不動產，公司優先抵押權的規定，對他們而言，一點作用也沒有，實在無法徹底保護勞工。本條第一項所指「有最優先受

償之權」立法本旨係指除抵押權外最優先受償之權，為避免將來適用上的爭議，這原則請列入紀錄。(立法院公報，1984c，頁 38)

陸京士 (國民黨、中國工人團體工會東區)：

本條文已討論兩次會議，大家都已經很清楚，只是都不願退一步，最後勢必交由大多數來決定。重點在雇主因歇業、清算、宣告破產三個條件下積欠工資，如何使工人領到工資，每個工廠到此情況，財務情況將如何？有優先抵押權，工人還要打官司，官司打贏了，工人也餓死了。(立法院公報，1984b，頁 66)

蘇秋鎮 (無黨籍、高雄市)：

本席幾年來處理勞工因歇業破產或工廠被查封的情形，勞工拿到工資的，幾乎一件都沒有，勞工十分可憐。資本家不會經營，倒閉是應該的，和勞工是最可憐的一群，付出勞力沒有工資，即使拍賣也未必拿得到。照理拍賣時，應把勞工債權優於一切來處理，但能保障安全嗎？還是不安全。因勞工去打官司查封，付律師費他們都沒錢，所以打官司的例子很少，只能就地解決，找老闆找經理。(立法院公報，1984b，頁 69)

許勝發 (國民黨、工業團體)：

原草案第 28 條有積欠工資優先抵押權受償的規定，是否真能確保勞工的工資呢？其結果是令人懷疑的，而且勞工可能未蒙其利先受其害。首先，因為銀行在雇主去辦理融資時，銀行先扣除該事業員工公司六個月的總和後在貸與剩餘的款項，雇主是無法獲得充裕的資金。對事業未來的營運將會發生嚴重的影響。其次，銀行為了怕雇主歇業後員工會主張其工資優於抵押權，因此銀行會在事業為倒閉前進行拍賣雇主的資產，以免將來受償無著，如此便會加速事業的倒閉。其三，甚至雇主本身在周轉不靈之前，悄悄將資產出售，而於倒閉時變為無產狀態，勞工工資優於抵押權的規定變毫無意義。其四，中小企業保證基金對中小企業融資的保證金額目前已超過一千億元，這些雇主都沒辦法提供財產擔保，取向黑市信用融資的雇主，更談不上什麼抵押權。(立法院公報，1983b，頁 104-5)

陸京士 (國民黨、中國工會東區)：

本席認為取消優先於抵押權，與勞方的意見相當衝突，而即使保留此條文，勞工要因此而受惠，也很可能落空，因為有些廠商根本沒有抵押品，哪會有優先抵押權？…所以原來的條文，文字非常好看，但是於事無補。真正向銀行貸款的都是大廠商，他們需要銀行的資金周轉，此條文列上，就會影響他們貸款的數字，所以本條文列上去，對勞方無益，對資方有害。現在修正案改為「最優先受清償之權」，本席認為還是沒有用，對實際沒有幫助。(立法院公報，1983b，頁 108)

(二) 歸納與分析

根據上述立法委員發言內容，可歸納分析如下：

1. **勞工工資優先清償可能導致銀行貸款困難**：多位立委指出，若立法將勞工工資債權排在抵押權之前，銀行在融資時須預先扣除可能的工資債務，將增加風險成本，導致貸款條件嚴苛，企業取得資金困難，進而影響整體就業與經濟發展。
2. **企業無力清償，優先權形同虛設**：立委認為，多數企業在歇業或破產時，資產早已抵押殆盡或變現無著，勞工即使有優先清償權，也難以實際獲得工資，形同「畫餅充飢」，對勞工保障實質有限。
3. **立法過度理想化，未能兼顧現實運作**：部分意見認為原條文雖理想，強調保護勞工，但未考量中小企業實際情況及融資需求，反而可能加劇企業資金斷鏈、誘發提前倒閉，削弱制度保障目的。
4. **對勞工實質保障成效堪憂**：即使法律規定勞工享有優先權，實務上卻因訴訟成本高、程序繁複、資產難以追回等因素，使勞工難以主張權益，導致該立法難以發揮實質保護作用。

三、工資墊償基金

在工資債權保護制度的方案選擇上，除了債權優先清償順序的兩極化爭辯之外，尚有提出底線式的配套方案，即工資墊償基金。然而，基金的資金來源和屬性，可從四個面向分析：資金的來源，有主張政府出資、有主張雇主繳費；基金的屬性，則有主張是工資災害基金(或工資清償基金)，另有主張建構工資保險基金。茲分述如下：

(一) 政府出資

陸京士 (國民黨、中國工人團體工會東區)：

本席對此次行政院送來的修正條文及原條文均表示反對，理由如下：一、原案條文爭論最高的是優先於抵押權的問題，市調穩定下去對資方資金的運用有很大的妨礙，我們不能忽視。二、工資保險是產物保險，與勞工保險意義不同，勞工保險是社會保險，不能放在一起。而且最不合理的是所有公司都要參加公資保險。三、73 年度政府社會福利預算站總預算 16.3%，預期中的實義來辦此工作不能算多，本席認為如此即可解決問題，而且不需每年撥，以十億的利息來支付積欠工資及已足夠。然後再由基金處像原來的資方追索，要不回來的即減為呆帳，這才是真正解決問題的方法。(立法院公報，1984a，頁 129)

張平沼 (國民黨、商業團體)：

本案不但要保護少數勞工的權益，也要兼顧整體權益，以促進社會發展與經濟繁榮。在此原則下，審查條文以公權力介入，規定勞工被積欠工資未滿六個月者，就可依法定程序，向積欠工資墊償基金申請墊償，不論工廠是否有資產，均有政府作為保護勞工的後盾，顯然比「有優先與抵押權受償之權」更能保護勞工。本席認為這個基金由雇主提撥不合道理，有許多

委員提到積欠工資是雇主的責任，當然應由雇主負擔，但雇主倒閉之情事，畢竟是少數，很多雇主經營企業一、二十年之久也未倒閉，還是照樣提撥基金，這無疑是為倒閉的人負擔這筆經費。如果政府能制定一個政策，提撥一筆基金，利用基金的孳息來償付積欠工資，則仍能保障整個社會經濟的平衡發展。(立法院公報，1984d，頁 28)

溫錦蘭 (國民黨、台灣省):

積欠工資的清償與失業救濟同屬社會責任，應由勞資雙方和政府方面共同努力來解決。因此本席贊成陸委員京士的主張，由政府提撥十億作為工資安全基金，兼顧勞工權益及促進工商業，以符合勞動基準法立法的基本精神。(立法院公報，1984b，頁 64)

黃天福 (無黨籍、台北市):

積欠工資最重要的是能獲得保障，不一定要堅持積欠工資優於抵押權受償。如規定積欠工資優先於抵押權受償，則工人遇到這種問題當然要提出訴訟，提出訴訟在目前是很複雜的事，必須請律師，而律師費用依國稅局之規定是每案兩萬元，估訴訟所需之時間及勞工訴訟所付的費用，最後勞工是否能夠獲得保障，很成問題，對勞工而言可能得不償失。所以本席認為陸委員提出的意見很有道理。…本息認為政府辦理社會福利每年有五百多億預算，撥出十億也未嘗不可。…在最不景氣時，全國積欠工資僅四千多萬元，為了這四千多萬元，強迫所有雇主參加保險也不太合理。(立法院公報，1984b，頁 65)

汪漁洋 (國民黨、中國大連市):

為少數經營不下去的機前公司的事業單位，要大家提供保險費，這顯然是康他人之慨的做法。本案所採取的解決對策，是稀少的積欠工資事件，要大家來負擔，變態的現象以常態的方法來處理，本是私權範圍，而加以公權的強制，於情於理均屬不合。本法案中，「雇主均應參加」，這句話就行不通，譬如公營事業（包括省、縣）公用事業，民營大企業等，不需要參加，所需要的只是資本在某種程度以下的中小企業，採取「共濟」方式，以保障勞工工資。因此，這種「共濟法」（假定）需要不少條文，法案實不能容納。(立法院公報，1983b，頁 119)

李友吉 (國民黨、工人團體):

陸委員等提議由政府提撥基金，必要時由政府負清償之責，是構想很好。勞工訴訟費、保證金未必拿得出。(立法院公報，1984b，頁 65)

(二) 雇主出資

許勝發 (國民黨、工業團體):

關於積欠工資的清償，修正草案規定強制雇主提撥成立墊償基金，工廠如因清算或破產等因素付不出工資時，勞工可立即領到該工資，非常便捷落實。且以六個月為限，這期間已屬相當，不宜再加長。(立法院公報，1984c，

頁 38)

林庚申 (國民黨、台灣省)：

陸委員之提案，本席認為亦有問題，不能賺錢的自己收，虧本就由政府負擔，百姓納的稅用來救濟倒閉的工廠，也不是公正的辦法。如用行政院所提修正案，在職業災害保險中代辦工資保險，與雇主每月按比例扣一部分錢存在保險公司，等倒閉時加以救濟，是很進步的做法。但其中保險應可領回，在某一年度內工廠未發生事故，這些錢雇主即可領回，這樣才公平。(立法院公報，1984b，頁 66)

(三) 工資災害基金 (或工資清償基金)

陸京士 (國民黨、中國工人團體工會東區)：

本席提出基金的辦法，工人積欠工資可向政府要，政府墊付之後在向資方追索。我們提倡社會福利，社會救濟，就是用於這種地方 (立法院公報第 73 卷第 26 期委員會紀錄，頁 68)。73 年度國家總預算有 16.33%、五百二十七億的社會福利經費，從中提出十億有何不可。(立法院公報，1984b，頁 69)

許勝發 (國民黨、工業團體)：

為確實保障勞工工資的清償，應請政府提撥新台幣 10 億元為積欠工資清償基金，以代替勞工保險。一、該法第 28 條第一項有關積欠工資有最優先清償之權的修正，較原草案的規定進步，對勞工工資的清償有所幫助。同時，只雇主的生存權和勞工的生存權受到同等的保障，有助勞雇關係的和諧。二、我們深知積欠工資乃因經營不良在不得已的情況下所發生，並非雇主所願，因此積欠工資的清償與失業救濟同屬社會責任，應由政府參與。(立法院公報，1983c，頁 6-7)

蘇秋鎮 (無黨籍、高雄市)：

故陸委員提出一個管道來幫忙勞工，因成立這個工資災害基金，由政府代付，這是非常必要的。政府應優先解決民生問題，由政府先拿一部分錢，工會亦籌一部分錢來配合，成立一個工資災害基金，此問題才可以解決。(立法院公報，1984b，頁 69)

王寒生 (國民黨、松江省)：

積欠工資的問題如何解決？個人的意見是，如政府確實有魄力讓每個工廠都參加保險，則工人的工資即有保障，問題及即易解決，如無此魄力，擇優先取消抵押權，則工人的工資就沒著落。(立法院公報，1984a，頁 130)

劉平 (國民黨、廣東省)：

本席認為第 28 條如鑽牛角尖就很困擾，不鑽牛角尖就沒有困擾。我們敬佩工人團體選出的委員重視工人的利益，但本案最重要的是如何保障工人的利益，是他們真正能領到工資，我們一定要顧及工商業之發展，唯有工商業發展，工人就業機會才多，公司也可以提高。過去提出優先於抵押權，就是

此路行不通，所以才提出修正案，修正案當然比原來的好看得多，不要認為如此會對勞工不利。做生意的人，生意順利時，都願意付工資，就是生意不好，倒閉才付不出工資，這是無可奈何的事，只要政府拿出十億即可解決。(立法院公報，1984a，頁 130-1)

黃雲煥 (國民黨、各民族在邊疆地區廣西)：

據行政院統計，現在公司有問題的只有四千萬，…把幾百萬勞工納入工資保險，是何苦來哉？本席不贊成行政院是修正案，和支持陸委員所提之修正案。(立法院公報，1984a，頁 133-4)

陸京士 (國民黨、中國工人團體工會東區)：

本席認為本條爭論的重點在於雇主因歇業、清算、破產積欠工人工資，工人既付出勞力，工資是他們的生存權，在法律言，是私權的行使。資方拿不出錢，我們應該另外想辦法，這是社會的責任，也是政府的責任，而不是單純的勞資問題，因此本席提出一件建議，可將此問題徹底解決。勞工的工資應該給他，但有誰出？本席認為應由政府負擔，也許有人考慮政府是否負擔得起，目前此問題很輕，一年只有四千萬，政府動用社會福利金來付此筆錢。今年政府社會福利的數字有五百二十七億，撥出十億來做此事，有何不可？(立法院公報，1983b，頁 108)

許勝發 (國民黨、工業團體)：

新修正草案第 28 條第二項採強制保險，因而必須考慮雇主的負擔是否公平、合理。首先，由於本法對公司保險採強制保險，且保費全部由雇主支付，因而勢必增加雇主的負擔。其次，根據資料統計，30 餘年來最不景氣的去年，積欠工資而為四千萬元，占全國五千億工資的比率甚小，不到萬分之一，如要絕大多數健全的企業長期不斷地負擔這些額外的保費，是不合理，也不公平。請政府設立積欠工資清償基金，使勞工的公司受到絕對的保障。…由政府提撥新台幣 10 億元作為「積欠工資清償基金」，並以該基金每年的孳息來充當積欠工資清償之用。同時與實施辦法中明定基金清償積欠工資後，應向雇主追索。(立法院公報，1983b，頁 115-116)

(四) 工資保險基金

陳錫淇 (國民黨、工人團體)：

我們不能把雇主應負擔的積欠工資償付的責任轉嫁到政府身上，轉嫁到所有人民納稅的錢上，這是有違社會福利公平原則。…如雇主認為優於抵押權償付工資會影響融資，則雇主為何不自己播基金成立基金戶來償付，而都主張由政府拿錢來償付雇主應負的積欠工資？本席認為優於抵押權之規定，才能對積欠工資之償付取得保障。…為使雇主融資管道不受影響，本席主張由中央主管機關委托公立保險機構舉辦工資保險，雇主參加了公司給付保險，即可免除優於抵押權是規定，已經顧慮到吃方實際融資管道的阻礙，解決了資方融資的困難。(立法院公報，1984b，頁 66)

對此看法，有立法委員提出反對意見。

陸京士 (國民黨、中國工人團體工會東區)：

工資保險是不合理且不合邏輯的。從政府所報告的數字中，現在積欠工資的部分，只是全部數字的萬分之一，71 年度工資總額五千億中，只有 4 千萬積欠工資發生問題？，為了萬分之一的問題，要萬分之九千九百九十九，來共同解決，此事公道嗎？合理嗎？…尤其其中有很多公營事業，根本不會發生此問題，為什麼要強勢他們參加工資保險？（立法院公報，1983b，頁 108）

(五) 方案歸納：工資墊償基金形式、立場與爭點評析

表 1

工資墊償基金形式與立場

面向	主要方案類型	支持立場與代表性意見	爭點評析
一、資金來源	政府出資	張平沼：政府應負社會責任，墊償基金保障勞工更具實效性。 溫錦蘭、黃天福、李友吉：工資積欠問題屬社會責任，政府可從社福預算中撥款支應。 陸京士：工資屬生存權，應由政府墊付後追償資方。	有效率、減少勞工訴訟成本。 面臨財政負擔、社會公平的質疑。
	雇主出資	許勝發：強制雇主提撥基金，確保工資即時清償。 林庚申：建議保險方式，未出事雇主可領回部分資金。	強調雇主責任。 遭批評為連帶懲罰健全經營者、不公平。
二、基金性質	工資災害基金 / 工資清償基金	陸京士：政府代墊為主體，保障勞工生存權，兼顧社會安定。 蘇秋鎮：政府與工會合資成立基金。 劉平、黃雲煥：支持政府提撥，不宜強制全體雇主參與保險。	靈活性高，可因應急難。 是否具長期財源穩定性待議。
	工資保險基金	陳錫淇：應由雇主投保，排除優先權以兼顧融資。 主張制度化、風險分擔。	被陸京士等批評為「慷他人之慨」。 不適用於不會欠薪

面向	主要方案類型	支持立場與代表性意見	爭點評析
			的公營事業與大企業。

資料來源：作者自製。

表 1 清楚呈現立法委員的立場和意見。兩極對立點在於是否設「優先清償權」與「誰負責出錢」；關鍵爭點是公平性、可執行性、財政可持續性；最後，設立「墊償基金」為工資權益保護的折衷方案。

四、行政院意見

(一) 林洋港 (內政部長)：

本法既然經由大院審議(原草案)，行政院再另提修正或補充條文(修正草案)，一般法案甚少先例。大院審議以來，各方反應熱烈，立場不同，觀點歧異。雇主團體認為，積欠工資優先於抵押權受償，銀行貸款時，將分別扣除期可能積欠工資數額，至其融資發生困難，主張刪除優先於抵押權受償，另以工資保險方式作為勞工保障目的。(立法院公報，1983a，頁 111)關於本法草案第 28 條工資保障部分，修正第一項為「雇主因歇業、清算或宣告破產，本與勞動契約所積欠之工資未滿六個月者，有最優先受清償之權」，及刪除原先優先於抵押權受償之規定。至於對於抵押權以外之其他債權，人居最優先之地位。(立法院公報，1983a，頁 111)

所以在勞工方面積欠工資之受償優先位次較前為低，但以增加「工資保險制度」之具體規定，與實質權益上有益無損。因不論雇主有無剩餘財產，其工資債權均可自此保險制度獲得償付。至於雇主方面，因抵押權對融資管道之阻礙已告排除，亦至表贊同。全國工業總會對此有明白表示。(立法院公報，1983a，頁 111)

答覆汪漁洋：

所謂積欠公司的情況所佔的比例很低，只有萬分之一不到，因此認為不必成立積欠工資支付的保障制度。本人曾一再說明，積欠公司的問題如我們不妥為處理，將來會影響到社會的安全及治安。據我們以前的統計，每年積欠公司的數額是三千萬，去年是四千多萬，不過這些是糾紛已表面化，拿到政府來裁處的部分，不在內，此種數字可能更多。所以我們不能以為過去三年來的數字不大，就不未雨綢繆。(立法院公報，1983b，頁 112)

答覆陸京士和許勝發：

為何不由政府提撥十億為工資之支付基金，本人認為，由政府撥五億或十億數目雖然不大，但我們要談公平的問題，積欠工資是雇主的責任，他發生的問題，要由政府及所有國民同胞繳納的稅中撥出來，讓全民來負擔，這是否公平？企業界應該自己連帶責任，繳納保費，成立支付的準備金。

目前我們考慮的提撥率是萬分之七，即使一個工廠每月支付工資一億元，一僅需繳納七萬元，如此會增加雇主多少負擔，本人認為很輕微。…如規定所有雇主一律參加，哲去年一年所發工資約五千億，提撥萬分之七，則可得到三億五千萬，兩年之後，有七億的資金時，以基金的利息來支付積欠公司可能即足夠，一旦基金夠用，我們就考慮停收，如支付的情況有變，在恢復徵收，或將保費調降十萬分之一、二。(立法院公報，1983b，頁 112)

回覆許勝發：

許委員勝發認為一律切強制雇主參加不大好，本人認為一定要貫徹此原則，否則就乾脆不收，因為誰都認為自己不會發生積欠工資的問題。(立法院公報，1983b，頁 112)

林洋港：

行政院重新提出修正條文，這種舉措雖少有先例，卻是尊重立法院各位委員的意見的表示。應各位委員的意見經由各種管道傳到行政院，行政院為使貴院的審議能夠把問題集中，乃適時主動的提出新修正案，此實是行政院一種彈性的反應，並非是政策搖擺不定。…以積欠工資之處理而言，優先抵押權受償之規定，經過我們調查實際案例，發現很多雇主並無抵押品在銀行，則原案之規定無意識畫餅充飢。關於積欠工資之處理，我們以為平時如先繳納保險費充作準備金，確實發生不足的話，由政府負責，如此才能確保工資之支付。(立法院公報，1983a，頁 114-5)

行政院原案第 28 條規定積欠工資優於抵押權受償，法學界認為此一規定不妥當，因抵押權是物權，效力高於積欠工資之債權，此一規定破壞法律體系。其次，原來企業經營發生一點困難，尚可獲得勞工同胞之體諒，共渡難關。如此一來，勞工可能不願意等待，馬上要求抵押物，增加經營困難。…新修正案旨係政府介入解決此項難題，由政府先行支付積欠工資，事後再與雇主算帳，如雇主存心，可依刑法懲治之。(立法院公報，1983a，頁 118)

(二) 趙耀東 (經濟部長)：

我們三部曾經協商請林部長代表作共同的說明，所以剛才林部長的說明是代表行政院做整體的說明。(立法院公報，1983a，頁 111)

整個行政院是一體的，自認為勞動基準法不但有其必要性，而且必須嚴格執行。而最重要的，是我們立法要有其可行性，要使勞工能得到實惠。(立法院公報，1983a，頁 115)

原案第 28 條的規定，經過我們研究之後，發現其中有窒礙難行之處，因為台灣現在 95%以上為中小企業，其中以紡織加工、塑膠加工，業績一般日用品三類範圍比較大，都是勞力密集工業。一個工廠可能有三、四百個工人，但資產卻只有十幾萬元，幾百萬元，每年做上億的生意。請問：他拿什麼東西到銀行抵押？所以 28 條原案只是紙上條文，好看而已，實際上是行不通的。往往大家認為內政部代表勞方，經濟部代表資方，其實這是一種誤會。經濟部所要求的是經濟成長與繁榮，為子子孫孫謀富足。唯有勞資雙方協調，

政府提高生產力創新產品的情形下，勞資雙方才有美麗前途。(立法院公報，1983a，頁 115-6)

(三) 歸納與分析

林洋港與趙耀東針對《勞動基準法》第 28 條修法討論，可歸納分析如下：林洋港認為原案修正背景與理由有三：

1. 行政院重新提出修正案是因應立法院委員多方意見，顯示政策的彈性與尊重立法程序。
2. 原案主張「積欠工資優先於抵押權」遭到法學界與企業界批評，認為違反法律體系中物權優先的原則，並可能妨礙企業融資。
3. 新修正案將「積欠工資」調整為優先於**一般債權**，但不再優於抵押權。

對於工資保險制度，林洋港的看法可歸納為下列三點：

1. 建議建立「工資保險制度」，由企業繳納保費成立準備金，保障勞工工資權益。
2. 提撥率建議為萬分之七，企業負擔低，基金可在數年內累積足額資金。
3. 強調全體雇主應強制參加，否則制度無法發揮保障效果。

最後，基於政策效益與公平原則，林洋港認為積欠工資之公司佔比例雖低（不到萬分之一），但對社會治安與安全有潛在風險，應「未雨綢繆」。積欠工資是雇主責任，不應由政府或全民稅金來負擔，而應由企業負連帶責任。

經濟部長趙耀東表示跨部會對法案已有共識，林洋港的說明代表整體行政院立場。行政院所提之原草案，在實務上不可行。因為台灣以中小企業為主，約 95%無足夠資產可抵押，原草案設計脫離現實，形同「紙上談兵」。中小企業資產有限但僱工多，若勞工工資優先於抵押權，將影響企業融資與營運。基於勞資關係和經濟發展觀點，勞資雙方需協調合作，提升生產力與創新，才能策進經濟整體發展。

五、勞工團體立法委員意見

陳錫淇（國民黨、工人團體）：

我要就勞動基準法草案之增加及修正條文草案，表示本席最沈痛的指責。原案第 28 條規定：「雇主因歇業或宣告破產，等於勞動契約所積欠之工資未滿六個月者，有優先於抵押權受償之權」，這是為了保障積欠工資獲償而設的，是政府公權力介入勞資關係，只在保障處於弱者地位的勞工大眾，乃是全案精神之所在，也是全案中最值得讚揚的條文。…在內政部專案小組討論時，本席曾勞工代表身分參加，關於該條文原來的結論是第一項不更動，而增加第二項第三款建議工資保險制度…新條文卻將最重要的第一

項刪除了…勞保至 39 年 3 月 1 日開辦至今，實際參加者僅七成左右，則一個沒有訂出罰則的工資保險，又如何能確保業者會參加，中華民國的勞工太可愛了，與雇主發生困難時，願意接受七成、六成或五成的工資，甚至自行貸款度日和繼續上工以維持生產體系，支持業主繼續營運。…無怪乎行政院會通過這一條文之後，引起社會大眾與學者專家不滿，認為這是全案一大敗筆，是當前政府推動保障勞工權益改善勞工生活的一大諷刺。…本席所服務的中華民國總工會自從 4 月 21 日行政院通過新修正第 28 條草案後，共收到 100 多件勞工朋友的來函，對該條文表示強烈之不滿。(立法院公報，1983a，頁 111-2)

謝深山 (國民黨、工人團體)：

孫院長要求金融單位貸款給企業，不要扣除工資，但企業界認為孫院長此項聲明無效，銀行照樣扣除，連行政院長的聲明都被認為沒有效果，則沒有罰則規定之工資保險方式又有何效果？本席實不了解，何以不訂一個妥善的方法解決企業界的融資問題，把本法中的「工資優先清償」予以刪除？(立法院公報，1983a，頁 112)

剛才林部長的說明理不直氣不壯，林部長說第 28 條的修正非常合理，本席要問既然修正很合理，可以當時第 28 條取消優於抵押權定案後，還派次長到趙部長辦公室請求趙部長提案恢復原案？所以林部長雖是本席所敬佩的，但你在行政院的份量不如趙部長。本席反對工資保險制度，跟惜當時應內政部之邀參與專案小組時，建議保留第 28 條原案的精神，而以勞工保險法確保彌補工資，表示政府負責之決心。未料如今所提出來的修正案竟然變質了，所謂「最優先清償」實際上等於沒有。(立法院公報，1983a，頁 116)

李友吉 (國民黨、工人團體)：

行政院提出第 28 條的修正草案，雖然顧及各方意見，但是卻忽略本法草案一條保護勞工權益的立法原義。林部長的說明是兼顧資方融資困難問題，但這應有積極性的做法，而不應消極地把積欠工資優於抵押權受償改成最優先受償。…工資乃代表勞工之生存權，生存權原應高於一切，而今則不然，成為一個做生意的社會，這如何能說服廣大的勞工界。…海商法的規定，當船員受難時工資也是優於抵押權受償，蓋生命第一，理所當然。…建議第 28 條第一項採取原草案的規定，至於第二項，則採取輔助性的措施規定，如此確保勞工工資受償，同時也顧及資方的融資問題，雙方均兼顧，應屬較佳。(立法院公報，1983a，頁 117)

工人團體之立法委員質詢後，經濟部長趙耀東答詢如下：

聽過各位委員的指教，顯然大家觀念尚未溝通。目前我們自動化服務已達 270 家之多，其中很多與銀行根本沒有來往，請問各位：很多廠家與銀行根本沒有來往，第 28 條之規定是否要落空？(因為各位委員之了解大廠，而沒有去過小工廠了解其實況。)諸位所要求的是積欠工資必須受償，而今

我國工資保護制度的立法選擇與政治論述：以 1980 年代立法院審查勞動基準法第二十八條為例

天政府負責一定能夠受償，這樣還有什麼可爭的？…為了這個問題，一再反覆討論，並沒有經濟部居上風，內政部居下風的問題。（立法院公報，1983a，頁 119）

根據上述工勞工團體立法委員質詢，以及行政院主管部長之詢答，可彙整出對工資債權保障立法選擇之看法，見表 2。

表 2

勞工團體立法委員和行政院就工資保障立法之看法

爭議點	勞工團體立委立場（姓名）	行政院/經濟部立場
工資是否應優先於抵押權	應優先，屬生存權保障 • 陳錫淇 • 謝深山 • 李友吉	不應優先，抵押權為物權、保障融資
工資保險制度	支持作為輔助，不應取代優先權 • 謝深山 • 李友吉	視為替代方案，由政府與企業分擔
可執行性	質疑強制性與罰則不足，難以落實 • 陳錫淇 • 謝深山	政府將負責補足給付，保障可實現
政策決策過程	批評修法背棄立法初衷，程序變質、意見未納入 • 謝深山 • 陳錫淇	主張過程充分討論，未有部會內鬥

資料來源：作者自製。

伍、結論

本文以制度背景、立法過程、社會力量角力與制度意涵做出總結如下：

綜觀勞動基準法第二十八條工資保護制度的誕生與立法歷程，並非僅為單一部門政策構想的具體實踐，而是台灣 1980 年代初期社會轉型、政治開放與經濟發展交織下，諸多社會與政治力量協商、衝突與妥協的具體成果。勞動基準法作為一部由國家以公法手段，介入私人勞動契約的基本法律，其立法涵義與實際操作對勞工與資方關係影響深遠。在立法過程中，有來自不同選區、背景與利益立場的立法委員參與辯論與決策，形成一場典型的多元利益與意識形態交鋒的立法場景。這些立法委員的政治背景與組織支持基礎，從某種程度上體現當時社會各階層對於國家角色與市場秩序的不同期待。立法院內的不同政治勢力與社會代表，

包括來自大陸地區的保守派立法委員、台灣本地由工會組織支持的工人立委、工商團體代表與黨外改革派人物等。同時，在當時台灣尚處於威權轉型階段，立法院的法案審查權雖形式上逐步擴大，但實質仍受行政體系主導。然而，從勞動基準法第二十八條的修法歷程中，可以觀察到立法委員的發言、主張乃至修正提案，實際上對立法結果產生了明顯影響，顯示出立法機關已逐漸從橡皮圖章轉變為政策博弈的重要場域。在威權體制下，執政黨雖仍保有主導地位，但在輿論壓力與社會關注下，也必須透過「技術性妥協」來回應多元社會的訴求。

在工資保護制度的討論上，國際勞工組織（ILO）所倡導的工資保護原則雖具一定參考性，雖然我國尚未全面批准相關國際勞工公約，但從制度內容可見，其設計已逐步導入國際標準，顯示出我國在勞動立法上有意與國際社會接軌的政策傾向。在全球化壓力與區域經濟整合的時代背景下，工資保護已非單一國內政策的選擇，而是攸關國家競爭力與社會穩定的關鍵課題，具體法律設計仍須結合本國的政治與經濟脈絡進行調整與實踐。其中，工資債權與抵押權順位的討論，即是一場典型的勞雇利益衝突表徵。起初，立法方向顯示對勞工債權的高度重視，將其列為第一清償順位；但在隨後的修法與討論過程中，工商團體的壓力與經濟穩定考量逐漸主導法案走向，最終以抵押權優先確立債權順序。這樣的調整反映出台灣在推進工業化與吸引資本的發展取向下，國家政策傾向以維持資金市場穩定與企業經營信心為優先目標。然而，這並未完全犧牲勞工權益，因為國會最終仍通過設置由政府出資的「積欠工資墊償基金」，作為一種補償性制度安排，彌補工資債權在清償順位中遭到讓步的損失。

值得關注的是，代表工人團體的立法委員之間在相關議題上的意見並不一致。來自大陸地區、具有勞運背景的立法委員陸京士先生採取較為務實的立場，主張不拘泥於清償順位的爭議，而是直接由政府設立專責基金解決積欠工資問題。相反地，來自台灣地區的工人團體出身的增額立委，如謝深山、李友吉與陳錫淇等人，雖同樣關注勞工權益，則支持工資債權優先於抵押權，顯示即使在同一陣營中，對制度設計的具體看法仍存有歧見。不過，這些立委在「由政府出資設立清償基金」的方向上仍具有共識，表現出在多數勞工立法委員心中，確保勞工最低生活保障的制度底線，比工資債權優先順位的法律形式更為重要。非執政黨的人士，則採政治攻防的立場，傾向全力支持行政院原草案，然而該草案早已撤案。

總結而言，工資保護制度的確立，是台灣 1980 年代社會變遷、勞資矛盾、民主進程與全球勞動人權思潮交互作用下的產物。它不僅僅是為了補足工資債權順位被讓渡的空缺，更是一種對勞工基本權利與社會保障責任的制度化回應。此制度的立法過程展現出一特徵：勞動保護法制的形成，從來都不只是法律條文的堆砌，而是政治、社會、經濟三方力量長期博弈後的結果。立法者在多元利益壓力下，試圖在經濟效率與社會公平之間尋求平衡的努力。

參考文獻

- 王金壽、王舜民 (2022)。關廠工人案的法律動員。**東吳政治學報**，40(2)，63-125。
- 王金壽、鄭栢尹 (2017)。利用法院：勞動部於關廠工人案的法律策略。**民主與治理**，4(1)，1-27。
- 立法院公報 (1983a)。委員會紀錄。第 72 卷第 83 期。中華民國立法院。
- 立法院公報 (1983b)。委員會紀錄。第 72 卷第 85 期。中華民國立法院。
- 立法院公報 (1983c)。委員會紀錄。第 72 卷第 86 期。中華民國立法院。
- 立法院公報 (1984a)。委員會紀錄。第 73 卷第 23 期。中華民國立法院。
- 立法院公報 (1984b)。委員會紀錄。第 73 卷第 26 期。中華民國立法院。
- 立法院公報 (1984c)。院會記錄。第 73 卷第 54 期。中華民國立法院。
- 立法院公報 (1984d)。院會記錄。第 73 卷第 55 期。中華民國立法院。
- 吳育仁 (2009)。影響勞工政策形成之邏輯：以我國集體協商政策為例 (1920 年代至 1990 年代)。**行政暨政策學報**，(49)，79-118。
- 吳育仁 (2019)。影響勞工政策形成的邏輯：以集體協商政策為例。**科際整合月刊**，4(6)，1-29。
- 林明鏘 (2015)。2014 年行政法發展回顧。**臺大法學論叢**，44(S)，1439-1472。
- 張昌吉、姜瑞麟 (2005)。我國積欠工資墊償制度之探討。**政大勞動學報**，(17)，39-74。
- 許宗力 (2013)。關廠工人貸款案爭議之法律觀點。**台灣法學雜誌**，(136)，101-126。
- 勞動部勞工保險局，積欠工資墊償基金墊償統計，檢索日期 2025/5/10，取自 <https://www.bli.gov.tw/0108484.html>
- 黃健彰 (2008)。工資優先權。**財產法暨經濟法**，(15)，195-234。
- 黃德北 (2013)。從歷史結構面看關廠失業工人抗爭事件。**司法改革雜誌**，(96)，40-43。
- 黎秀梅、石振國 (2018)。我國積欠工資墊償基金新制之政策形成研究：多元流觀點。**中華行政學報**，(22)，19-38。
- 霍酪壬 (2014)。在公與私之外—由國家之「擔保責任」論「關廠工人案」。**法令月刊**，65(11)，123-151。
- Cho, E. H., Koonse, T., Mischel, A., (2013). *Hollow Victories: The Crisis in Collecting Unpaid Wages for California's Workers*. National Employment Law Project National Office
- Eastby, J. (2016). The Law of Unintended Consequences: The 2015 E.U. Insolvency Regulation and Employee Claims in Cross-Border Insolvencies. *Chicago Journal of International Law*, 17(1), 121-152.
- Ghosheh, N. (2013). *Wage Protection Legislation in Africa. Conditions of Work and Employment Series No. 38*. International Labour Office.
- ILO (2020). *Protection of workers' wage claims in enterprise insolvency*. Available From <https://www.ilo.org/publications/protection-workers-wage-claims->

[enterprise-insolvency](#)

- Kasuso, T. G., & Sithole, K. (2021). Protection of the Rights of Employees in Insolvency Law: A Zimbabwean Perspective. *Journal of African Law*, 65(1), 47–68.
- Leonadi, M., & Pica, G. (2007) Employment Protection Legislation and Wages. *ECB Working Paper No. 778*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=999522>
- Lewis, K. (2019) Making it a Priority: What Happens to Employee Claims When a Business Declares Bankruptcy? *Congressional Research Service*. Available from <https://sgp.fas.org/crs/misc/LSB10288.pdf>
- Lin, Y.-P. (2013). Wage Effects of Employment Protection Legislation in Taiwan. *Asian Economic Journal*, 27(2), 145-161.
- Mucciarelli, F. M. (2015). *Employee Priorities in Insolvency Proceedings and Wage Guarantees: A Critical Assessment* (Discussion Paper No. 127). Centre for Financial and Management Studies, SOAS, University of London.
- Nyombi, C. (2013). Employees' Rights During Insolvency. *International Journal of Law and Management*, 55(6), 417–28.
- Secunda, P. M. (2014). An Analysis of the Treatment of Employees' Pension and Wage Claims in Insolvency and Under Guarantee Schemes in OECD Countries: Comparative Law Lessons for Detroit and the United States. *Fordham Urban Law Journal*, 41(3), 867–997.

Legislative Choices and Political Discourse in Taiwan's Wage Protection System: A Case Study of the Legislative Yuan's Review of Article 28 of the Labor Standards Act in the 1980s

Yu-Jen Wu*

Abstract

This article analyzes the legislative choices and political discourse surrounding the development of Taiwan's wage protection system, with a focus on the 1980s legislative deliberations over Article 28 of the Labor Standards Act. The debates centered on whether wage claims should take precedence over secured debts such as mortgages, whether to establish a wage insurance or advance payment mechanism, and who should be responsible for funding such a system. Despite operating under authoritarian rule, where legislators lacked formal bill proposal rights, members of the Legislative Yuan actively participated in committee reviews and plenary debates, expressing diverse viewpoints and shaping the final legislative outcome. The law ultimately adopted a compromise: granting top repayment priority to wages owed within six months and creating a government-backed wage arrears payment fund. This study foregrounds the dynamic process of policy formation rather than focusing solely on legislative outcomes. It reveals how multiple voices influenced legislative decisions and how Taiwan's wage protection system emerged from the interplay between institutional constraints, party-state negotiations, and the broader context of democratic transition.

Keywords: Wage protection, Unpaid wages, Wage creditors' rights, Labor Standards Act, Labor legislation

*Professor, Department of Labor Relations, National Chung Cheng University

Received: July 30, 2025. Accepted: August 15, 2025.