

國立臺灣大學法律學院法律學系



碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

臺灣與日本之勞動檢查申訴制度

——兼論臺灣勞動檢查法制之特質

A Study on the Labor Complaint System of Taiwan and
Japan: Together with a Review of Taiwan's Labor
Inspection Legal System

吳思定

Si-Ding Wu

指導教授：王能君博士

Advisor: Neng-Chun Wang, Doctor of Laws

中華民國 106 年 12 月

December 2017

國立臺灣大學碩士學位論文

口試委員會審定書

臺灣與日本勞動檢查申訴制度之比較法研究—
兼論臺灣勞動檢查法制之特質

本論文係吳思定君（R04A21094）在國立臺灣大學法律學系
完成之碩士學位論文，於民國 106 年 11 月 27 日承下列考試委員
審查通過及口試及格，特此證明

指導教授： 王 能 君

口試委員： 黃 程 貴

林 明 昕

王 能 君



謝 辭

首先，謹感謝恩師王能君老師，老師除了在本論文之撰寫過程中從不間斷地給予彌足珍貴之指導與意見之外，大學至研究生期間之課業、生活、生涯規劃與為人處世，無不細心關懷及教導。與老師在研究室談論課業、論文與生活大小事之時光，以及老師對學生之教誨，深感受用無窮，學生將永遠謹記在心。

本論文之口試委員黃程貫老師、林明昕老師與王能君老師，三位口試委員在百忙之餘，仍給予本論文十分珍貴之批評與指導，在此致謝。

論文之撰寫過程中，只要學生提出請求，林明昕老師即不厭其煩地指出學生寫作之問題，對於本論文之寫作給予非常實質之協助，在此感謝老師。

另感謝自大學以來給予學生諸多啟發與鼓勵之法律系陳昭如老師，老師的博學，對研究與教學的熱情皆使學生十分感佩，本論文諸多之研究方法與視野亦深受老師啟發，謝謝老師予學生珍貴之教育。

另感謝社會學系，以及社會學系劉華真老師、賴曉黎老師與陳惠敏老師對於學生在法律學以外的啟發，大學時期在社會系穿梭於厚重的讀本與美好的知識討論中，是學生永難忘懷的美好學習路程，亦對於本論文之觀點具有實質貢獻。

感謝忠孝日語劉師母嚴厲與溫柔並濟之日語教學，啟發我對於日語之興趣。

律師生涯之啟發，也支持本論文之完成，感謝理律法律事務所趙美璇與徐敬能律師給予學生在實習生期間之照顧與啟發。另感謝汪信君老師之推薦與財團法人金融消費評議中心對於學生之教育及照顧，學生在第一線服務消費者之過程中學習到十分珍貴之經驗。感謝萬國法律事務所陳傳岳律師於榮譽導師期間給予學生之指導與教育。感謝寰瀛法律事務所劉志鵬律師給予學生無論是勞動法、榮譽導師之指導抑或是律師風範之教育。



論文撰寫期間受到許多珍貴資源之惠賜，十分感謝財團法人行天宮文教促進基金會資優學生長期培育獎學金以及似鳥獎學金財團臺灣大學似鳥國際獎學金，於本論文撰寫期間對於學生之獎助，使學生得以順利度過論文撰寫時光，並特別感謝魏千峯律師、財團法人行天宮文教促進基金會理事長與蔡英欣老師對於學生獎學金面試之指教與此機會之惠賜。

非常感謝王門劉育承學長對於本論文研究方向之啟發，與其他王門同窗學長姊妹何宗霖學長、李佑鈞學長、吳榮庭學長、康立賢、王沛元、廖福正、呂尚恩與李若雯等同學一起學習與互相鼓勵之時光。

謝謝研究所朋友們陳怡安、吳逸涵與黃珮恩對於我的關懷與協助，並感謝高稹、吳宗奇、洪慧恆及廖堃安同學對於本論文內容之諸多討論與辯論，其中高稹同學對於學生之原稿逐字閱讀並多次給予意見，在此表達感謝。另感謝胡雅雯、蕭丞晏、連德照、黃琪禎與陳緒承同學協助查找或提供本論文之所需資料。感謝廖堃安與洪楷峻同學協助本論文口試之行政事項。

感謝 Naughty Swing 搖擺舞團，跟你們一起練習舞蹈與演出，是我論文撰寫期間重要的生命泉源。

由衷感謝生我、育我辛苦的父親與母親，以及我可愛的妹妹，因為自小有你們的栽培與陪伴，我才能夠堅持至此，雖然不成才，謹將此論文獻給您們三位。

最後謝謝政婷給予本論文英文部分之意見與修正，與對我的愛與關懷。

本論文之完成蒙多位先進之鼎力協助，惟若干珍貴意見係經過本人思考後加以詮釋，本文之錯誤或不當之處，概由本人負責。

吳思定 謹誌

於日本京都市

西元 2017 年 12 月 9 日



摘 要

勞動檢查制度，係維護勞動基準法等勞動保護法在規範一國最低勞動基準之目的，所不可或缺之制度，本文首先就臺灣勞動檢查制度進行整體性之介紹。

此外，在此一國家扮演主動之角色，檢視雇主之生產過程是否合乎勞動保護法相關規定之制度中，勞工唯一扮演主動角色的部分，即係利用「勞工申訴制度」，促使勞動檢查機構（關）進行勞動檢查。鑒於目前臺灣社會重視勞動檢查與吹哨者保護，而國內關於此制度之研究卻僅是鳳毛麟角，本文遂參考國際勞工組織之相關建議書與公約，以及日本法之相關制度，就臺灣勞工申訴制度之部分加以研究。

本文分別從勞動檢查機構（關）與勞工之間的關係，以及申訴之勞工如何受到法律之保護，此二方面出發，研究勞工申訴制度。就第一方面，本文就勞工是否具有自有請求勞動檢查機構（關）發動勞動檢查，並要求勞動檢查機構（關）對事業單位為特定處分之公法上權利，以及在何種條件下勞動檢查機構（關）將擔負勞動檢查之作為義務，進行研究。就第二方面，本文分就勞工申訴保密制度與勞工申訴不利處分禁止制度進行探討，並參考日本法之相關研究，對於臺灣法制提出幾點建議。

關鍵字:勞動檢查、勞工申訴、吹哨者保護、公益通報者保護、勞動基準實效性、勞動基準法、勞動保護法、監督與檢查。



Abstract

The main purpose of a labor inspection system is to ensure a country's minimum labor standards which is contained in the Labor Protection Law such as Labor Standards Act. This thesis begins with a holistic introduction of Taiwan's labor inspection system.

In a labor inspection system, the state plays a proactive role in inspecting whether an employer complies with the regulations of the Labor Protection Law. It is the labor complaints system that allows an employee to urge the labor inspection agencies to launch the labor inspection procedure after filing the complaint. Nowadays, there is increasing attention to the labor inspection system and the whistleblower protection in Taiwan; however, the related research is rare. This thesis therefore examines Taiwan's labor inspection system with reference to the recommendations and conventions of the International Labor Organization and the relevant systems of Japanese law.

Moreover, this study investigates the relationship between a labor inspection agency and an employee as well as how the employee filing the complaint are protected by law. Concerning the first aspect, this study discusses that if employees have the labor inspection public-legal rights to require the labor inspection agency to launch labor inspection and to institute a specific administrative action of the institutions, and that under what conditions the labor inspection agency should carry out the obligation to conduct labor inspection. On the second aspect, the study points out the system of confidentiality of labor complaints and the prohibition system of the dismissal which is defined as the disadvantageous treatment to the employee filing complaint, and further



provides suggestions on the legal system in Taiwan with reference to research on Japanese law.

Keywords: Labor inspection; Labor complaints; Whistleblower Protection; Labor standards effectiveness; Labor Standards Act; Labor Protection Law; Supervision and inspection



目 錄

簡 目

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 問題的展開—以國際勞工組織關於勞動檢查之建議書與公約為楔子	7
第三節 研究方法與研究範圍	14
第四節 論文架構	17
第二章 臺灣勞動檢查法制	18
第一節 勞動檢查法制在勞動法的地位	18
第二節 勞動檢查法制簡介	21
第三節 臺灣勞動檢查組織與程序	28
第四節 臺灣勞動檢查法制之課題	64
第三章 臺灣勞動檢查申訴制度	70
第一節 勞工申訴制度之意義	70
第二節 勞工申訴制度之主要問題	73
第三節 申訴勞工之勞動檢查請求權與勞檢單位之勞動檢查作為義務	75
第四節 申訴勞工之保護	98
第五節 勞工申訴制度之課題	122
第四章 日本勞動基準監督申訴制度	126
第一節 勞動基準監督制度法律構造	127
第二節 勞動基準監督制度之勞工申訴制度	138
第三節 勞工申訴制度之課題	160
第五章 臺日比較法之考察	166
第一節 臺灣勞工申訴法制與日本勞工申訴法制之比較	166
第二節 日本勞工申訴法制對臺灣法制之啟示	190
第六章 結論	198
參考文獻	205



詳 目

謝辭	I
摘要	III
Abstract	IV
目錄——簡目	VI
目錄——詳目	VII
圖目錄	XIII
表目錄	XIII
凡例	XIV
略語表	XV
第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
一、從勞動檢查法制切入	1
二、從吹哨者保護法制切入	3
三、小結	5
第二節 問題的展開——以國際勞工組織關於勞動檢查之建議書與公約為楔子	7
一、ILO 相關建議書與公約	7
(一) 1923 年第二十號建議書	7
(二) 1947 年第八十一號勞動檢查公約	8
(三) 其他相關公約與建議書	10
二、問題點之所在	12
三、小結	12
第三節 研究方法與研究範圍	14
第四節 論文架構	17
第二章 臺灣勞動檢查法制	18
第一節 勞動檢查法制在勞動法的地位	18
第二節 勞動檢查法制簡介	21
一、勞動檢查法制歷史	21
(一) 日本統治時期 (1895 年—1945 年)	21
(二) 中華民國時期 (1945 年迄今)	22
二、勞動檢查法制之內涵	24
(一) 勞動檢查法制之實定法體系	24



(二) 勞動檢查法制做為行政調查制度之一種	25
(三) 勞動檢查之範圍	25
三、小結	27
第三節 臺灣勞動檢查組織與程序	28
一、勞動檢查組織之歷史演變	28
(一) 工廠檢查法時期	28
(二) 勞動檢查法時期	31
1. 勞動檢查組織圖像	31
2. 勞動檢查員之遴選方式	36
二、臺灣勞動檢查程序	37
(一) 勞動檢查程序之性質	37
(二) 勞動檢查程序之發動	39
1. 依據勞動監督檢查計畫	39
2. 重大職業災害發生時	40
3. 根據勞工之申訴	41
4. 代行檢查	42
(三) 勞動檢查之進行方法及其性質	42
1. 檢查事業單位依法應備置之文件資料、物品，必要時並得影印資料、 拍攝照片、錄影或測量	44
2. 通知有關人員提出必要報告、記錄、工資清冊及有關文件或作必要之 說明	44
3. 詢問有關人員，必要時並得製作談話紀錄或錄音	46
4. 封存或於掣給收據後抽取物料、樣品、器材、工具，以憑檢驗	49
5. 進入事業場所進行檢查	49
(1) 身分確認	51
(2) 進入事業場所勞動檢查之令狀原則適用	52
6. 勞動檢查司法事件	55
(四) 勞動檢查程序之結束	58
1. 勞動檢查結果通知書（立即改善／限期改善）	59
2. 行政罰鍰	61
3. 書面通知停工	61
4. 危險性機械或設備檢查合格／不合格	63
5. 向司法偵察機關告發／移送	63
第四節 臺灣勞動檢查法制之課題	64
一、勞動檢查組織分立，檢查不具一致性	64



二、中央僅有檢查權，地方掌有裁罰權	64
三、存在有不受勞動檢查法規範之勞動檢查	65
四、法令疊床架屋	65
(一) 擬定勞動監督檢查計畫之時間	66
(二) 須通報勞動檢查機構之職業災害	66
(三) 受理人民申訴之調查義務與通知時間規範	67
(四) 拒絕未出示身分證件之進入檢查應可阻卻其不法性	68
五、勞動檢查詢問勞工之正當性	68
六、賦予勞動檢查員司法警察權之必要性	68
第三章 臺灣勞動檢查申訴制度	70
第一節 勞工申訴制度之意義	70
第二節 勞工申訴制度之主要問題	73
第三節 申訴勞工之勞動檢查請求權與勞檢單位之勞動檢查作為義務	75
一、申訴勞工之勞動檢查請求權	75
(一) 以「保護規範理論」確立人民之公法上權利	76
(二) 勞動檢查制度規範係屬公法	78
(三) 勞工在勞動檢查制度中之第三人性格	79
(四) 受理申訴單位之通知	80
1. 受理申訴單位所發通知之性質	81
2. 學說見解	83
(1) 公平交易法第 26 條檢舉函覆性質研究於勞動檢查申訴通知性質研究之可援引性	83
(2) 公平交易法第 26 條檢舉函覆性質之研究整理	84
(3) 本文見解	87
A. 勞工具有請求勞檢單位發動勞動檢查之公法上權利	87
B. 勞工具有請求勞檢單位對於事業單位為特定處分之公法上權利	90
C. 結論：申訴勞工具有勞動檢查請求權，勞動檢查申訴通知原則上係行政處分，申訴勞工可對之爭訟	91
二、勞檢單位之勞動檢查作為義務	92
三、小結	96
第四節 申訴勞工之保護	98
一、申訴事項保密制度	99
二、申訴勞工之不利處分禁止制度	102
(一) 不利處分之態樣	103



1.法律行為之不利處分	105
(1) 記過導致津貼減少	105
(2) 營運獎金、年終獎金	105
(3) 紅利	106
2.事實行為之不利處分?	106
3.本文見解：應包含事實行為之不利處分	108
(二) 申訴之對象	110
(三) 原因競合	112
1.判決之類型化整理	113
(1) 並不處理勞工關於申訴部分之主張	113
(2) 認為勞工舉證不足	114
(3) 以雇主聲稱之處分理據有理由，即不詳論申訴與處分之間是否具有因果關係	114
2.對實務判決之評析	117
(四) 舉證責任之分配	120
三、小結	120
第五節 勞工申訴制度之課題	122
一、實務對於勞工之勞動檢查請求權的忽視	122
二、勞檢單位受理申訴之後通知時限之不一致	122
三、受理申訴之勞檢單位疊床架屋	123
四、申訴保密制度之不健全	123
五、申訴勞工不利處分態樣之侷限	125
六、實務就申訴勞工遭不利處分之原因競合判斷，其模式並不恰當	125
第四章 日本勞動基準監督申訴制度	126
第一節 勞動基準監督制度法律構造	127
一、勞動基準監督制度之意義	127
二、勞動基準監督制度之實定法體系	128
三、勞動基準監督制度之組織	129
四、勞動基準監督之程序	130
(一) 勞動基準監督程序之開始	131
1.定期監督	131
2.申訴監督	132
3.再監督	132
(二) 勞動基準監督官之權限與義務	132
1.勞動基準法	132



2.勞動安全衛生法	133
3.最低工資法	134
(三) 勞動基準監督程序之結束	134
1.命令使用停止、變更或其他避免職業災害之必要事項	135
2.書類送檢	135
3.行政指導	136
五、勞動基準監督制度運作之實際情況	137
第二節 勞動基準監督制度之勞工申訴制度	138
一、申訴監督制度	138
二、受理申訴機關之監督義務	139
(一) 原則：國家無監督義務	140
(二) 例外一：勞工表達刑事訴追之意思（告訴或告發）	141
(三) 例外二：重大職業安全衛生災害	142
三、申訴勞工保護制度	144
(一) 申訴保密制度	144
(二) 不利益待遇禁止制度	146
1.不利益待遇之態樣	147
2.原因競合	147
3.公益通報者保護法中保護公益通報者之不利益待遇禁止制度	149
(1) 公益通報者保護法簡介	149
(2) 公益通報者保護法之不利益待遇禁止制度與申訴勞工保護規 範之關係	152
A.通報目的	154
B.通報內容之真實性・真實相當性	155
C.手段相當性	157
4.小結	158
第三節 勞工申訴制度之課題	160
一、公益通報事實範圍過狹	160
二、公保法對於事實行為之不利益待遇類型未設有罰則	160
三、公保法之保護框架與舊有制度間之整合不明	160
四、內部通報制度之設置困難	161
五、外部通報之要件嚴格	162
六、舉證責任之劃分	163
七、受到公保法保護之公益通報勞工的民、刑事免責	164
八、要求公益通報者盡努力義務將使得公益通報萎縮	164



九、行政機關所負之守密義務規範密度不足	165
第五章 臺日比較法之考察	166
第一節 臺灣勞工申訴法制與日本勞工申訴法制之比較	166
一、違反勞動保護法之罰則	166
二、受理申訴之政府單位	167
三、勞工與勞檢單位以及勞動基準監督組織之關係	170
(一) 勞工申訴制度均係促使勞檢單位以及勞動基準監督組織，開啟勞動檢查以及勞動基準監督程序之一種方式	171
(二) 勞工對於勞檢單位以及勞動基準監督組織是否具有勞動檢查以及勞動基準監督請求權	173
(三) 勞檢單位之勞動檢查作為義務（勞動基準監督機關之勞動基準監督作為義務）	176
四、勞工申訴制度之使用情形	180
五、勞工申訴保護制度	180
(一) 以單一法典統合公益通報者（吹哨者）之保護議題	181
(二) 申訴保密制度	182
(三) 不利處分（不利益待遇）禁止之態樣，是否包涵事實行為	183
(四) 司法實務關於不利處分／不利益待遇原因競合之判斷模式	186
六、申訴對象	188
七、小結	189
第二節 日本勞工申訴法制對臺灣法制之啟示	190
一、政府受理申訴單位之設置	190
二、勞檢單位之「勞動檢查作為義務」	191
三、申訴勞工保護制度中，不利處分（不利益待遇）禁止之態樣	192
四、司法實務關於不利處分（不利益待遇）原因競合之判斷模式	193
五、申訴對象之擴大	195
六、小結	196
第六章 結論	198
參考文獻	205



圖目錄

圖一	臺灣勞動檢查組織之現況	36、170
圖二	日本勞動基準監督組織之現況	130、168

表目錄

表一	公益通報者保護法之通報對象與保護要件	154、189
表二	臺日之勞工申訴規範	172
表三	臺日申訴勞工不利處分／不利益待遇禁止制度之保護規範	185



凡例

一、本文主體架構之格式係根據《國立臺灣大學碩、博士學位論文格式規範》。

二、本文文獻之引註格式係根據以下規範：

(一) 中文文獻：依《臺大法學論叢》之格式。判決部分，除以臺灣判決字號之呈現習慣表示外，亦將於字號後方加註西元年月日，以便對照。

如：最高行政法院 93 年判字第 526 號行政判決 (2004.04.29)

(二) 日文文獻：依法律編集者壘話会《法律文献等の出典の表示方法 (2014 年版)》。判決部分，除勞動案件判決原則上依日本勞動法學界習慣，以雇主名稱作為事件名稱外，其餘判決均係依收錄該判決之裁判集或期刊之命名為該判決名稱，並於日期加註西元年份，以便對照。

如：太洋鉄板事件・東京地裁昭和 25 (1950) 年 12 月 28 日労民集 1 卷 6 號 1039 頁

三、本文中所引用臺灣司法院大法官解釋文、臺灣法院判決書與臺灣勞動部不當勞動行為裁決決定書，均取自臺灣司法院大法官解釋系統、臺灣司法院法學資料檢索系統、法源法律網以及臺灣勞動部不當勞動行為裁決決定書查詢系統，不另外標註出處。日本判決書原則上引用裁判集或期刊刊載之頁碼。

四、因本文涉及比較法研究，為便於比較、對照，除記載官方或原始資料之紀年外，部分資料亦同時標註西元紀年。

五、本文一律省略敬稱。



略語表

法令與條文名稱

臺日兩國之法令簡稱將於每一章節揭示，採用之簡稱係社會習慣之用語（如《勞動基準法》簡稱為勞基法），或本文自創（如《勞動檢查法》簡稱為勞檢法）。法令之條號將以阿拉伯數字表示之。

【臺灣法部分】（依筆畫數排列）

1. 雜誌略語

月旦	月旦法學雜誌
月旦教	月旦法學教室
中研院人社	中央研究院人文與社會科學集刊
台法	台灣法學雜誌
政大	政大法學評論
政大勞	政大勞動學報
東吳	東吳法律學報
高大	高大法學論叢
臺大	臺大法學論叢
臺北大	臺北大學法學論叢

2. 文獻略語

王泰升等·法學史（下）	王泰升等（2012），《戰後台灣法學史 下冊》，初版，元照。
立院·勞基法案（上）（下）	立法院秘書處（1985），法律案專輯，第七十三輯，《勞動基準法案（上冊）（下冊）》，初版。
立院·勞檢法案	立法院秘書處（1994），法律案專輯，第一百六十七輯，內政（七十四），《勞動檢查法案》，初版。
成之約等·勞動	成之約等（2003），《勞動政策與勞工行政》，初版，國立空中大學。
吳庚	吳庚（2012），《行政爭訟法論》，第六版，三民。
李建良·十講	李建良（2011），《行政法基本十講》，初版，元照。
李聖傑等·揭弊者	李聖傑等（2012），《法務部廉政署 101 年「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究委託研究案「揭弊者保護



- 法」立法研究期末報告》。
- 林大鈞·勞動 林大鈞(1993),《勞動政策與勞工法論》,華泰書局。
- 林良榮、邱羽凡、張鑫隆·工會保護 林良榮、邱羽凡、張鑫隆(2012),《工會保護與不當勞動行為裁決制度》,初版,勞動視野工作室。
- 林志潔等·公保法 林志潔等(2013),《法務部廉政署102年度「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案期末報告》。
- 林佳和·勞動與法 I 林佳和(2014),《勞動與法論文集 I——勞動法基礎理論與法制發展、同盟與集體勞動法》,初版,元照。
- 林佳和·勞動與法 II 林佳和(2014),《勞動與法論文集 II——勞動與公法、全球化與勞動人權》,初版,元照。
- 法治斌等·檢查 法治斌等(1996),《行政檢查之研究》,行政院研究發展考核委員會(編),初版。
- 法規會·行政調查 行政院法規委員會(2005),《一行政調查制度之研討—行政院94年度第2次法制研討會實錄》。
- 林豐賓、劉邦棟 林豐賓、劉邦棟(2016),《勞動基準法論》,修訂九版,三民書局。
- 政大勞社法·勞社法 國立政治大學法學院勞動法與社會法中心(編)(2011),《勞動、社會與法》,初版,元照。
- 侯岳宏·不當 侯岳宏(2015),《不當勞動行為救濟的基礎理論》,初版,元照。
- 高大·公益揭發 高雄大學政治法律學系編(2010),《公益揭發:職場倫理新趨勢》,初版,巨流圖書。
- 翁岳生祝壽·當代(中) 翁岳生教授祝壽論文編輯委員會(編)(2002),《當代公法新論(中)翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》,初版,元照。
- 陳勇安·公益揭發碩論 陳勇安(2012),《勞工「公益揭發」之保護:以日本公益通報者保護法為核心》,國立政治大學法律學研究所碩士論文。
- 陳柏霖·公法上權利碩論 陳柏霖(2014),《論行政訴訟中之「公法上權利」—從德國法與歐盟法影響下觀察》,臺大法律學院傑出博碩士論文叢書—碩士論文,元照。
- 陳敏 陳敏(2011),《行政法總論》,第七版,自刊。
- 陳國鈞·現代勞工(上)(下) 陳國鈞(1981),《現代勞工問題及勞工立法(上冊)(下冊)》,修訂三版,正光書局。
- 陳國鈞·勞工立法 陳國鈞(1964),《勞工立法新論》,三版,正中書局。



- 陳繼盛·勞工論文
張天開·比較
勞動·勞基法釋義
黃程貫
黃越欽
黃銘傑等·組織不法揭露
焦興鎧·國際勞基
臺北大勞動法中心·勞動法文
獻
臺北大勞動法中心·集體法
劉宗德
檢查年報(2015)
檢查年報(2016)
- 陳繼盛(1994),《勞工法論文集》,初版,陳林法學文教基金會。
張天開(1984),《勞工行政比較研究》,中國文化大學。
臺灣勞動法學會(編),《勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望》,二版,新學林。
黃程貫(1997),《勞動法》,修訂再版,國立空中大學。
黃越欽(2015),《勞動法新論》,第五版,翰蘆圖書。
黃銘傑等(2006),《組織內部不法資訊揭露法制之研究》,行政院研究發展考核委員會(編),初版。
焦興鎧(2006),《國際勞動基準之建構》,一版,新學林。
臺北大學法律學院勞動法研究中心(編)(2017),《勞動法文獻研究—理解、分析與重構》,初版,元照。
臺北大學法律學院勞動法研究中心(編)(2017),《集體勞動法精選判決評釋》,初版,元照。
劉宗德(1998),《行政法基本原理》,一版,學林文化。
勞動部(2016),《104年勞動檢查年報》。
勞動部(2017),《105年勞動檢查年報》。

【日本法部分】

1.判例略語(依審級排列)

最	最高裁判所
最小判	最高裁判所小法廷判決
高	高等裁判所
地	地方裁判所
支	支部
判、裁	判決

2.判例集·判例雜誌略語(依五十音順排列)

行政集	行政事件裁判例集
判時	判例時報
民集	最高裁判所民事判例集
勞經速	勞働經濟判例速報
勞判	勞働判例
勞民集	勞働關係民事裁判例集



3.文献略語（依五十音順排列）

- 青木＝片岡・労基法Ⅱ 青木宗也＝片岡昇編『労働基準法Ⅱ』（有斐閣，初版，1995）
- 荒木 荒木尚志『労働法』（有斐閣，第三版，2016）
- 大内・働く 大内伸哉編『働く人をつとる法律入門』（ミネルヴァ書房，初版，2009）
- 大内ほか・コンプ 大内伸哉ほか『コンプライアンスと内部告発』（日本労務研究会，初版，2004）
- 岡實・工場 岡實『工場法論』（有斐閣，改訂増補 完全復版，1917）
- 外務省・台湾 外務省条約局法規課『日本統治下五十年の台湾（「外地法制」第三部の三）』（文生書院，初版，1964）
- 角田＝小西・公保法 角田邦重＝小西啓文編『内部告発と公益通報者保護法』（法律文化社，初版，2008）
- 片岡ほか・新基準法論 片岡昇ほか『新労働基準法論』（法律文化社，初版，1982）
- 神田・工場 神田孝一『日本工場法と労働保護』（同文館，第一版，1919）
- 監督年報（2016） 厚生労働省労働基準局『労働基準監督年報（第68回）』（2016）
- 基本法コメ・労基（改訂版） 有泉亨＝青木宗也編『基本法コンメンタール 労働基準法』（日本評論社，改訂版，1983）
- 基本法コメ・労基（第三版） 有泉亨＝青木宗也＝金子征史編『基本法コンメンタール 労働基準法』（日本評論社，第三版，1990）
- 基本法コメ・労基（第四版） 金子征史＝西谷敏編『基本法コンメンタール 労働基準法』（日本評論社，第四版，1999）
- 基本法コメ・労基（第五版） 金子征史＝西谷敏編『基本法コンメンタール 労働基準法』（日本評論社，第五版，2006）
- 現代講座9巻 日本労働法学会編『現代労働法講座 第9巻 労働保護法論』（総合労働研究所，初版，1982）
- 講座5巻 日本労働法学会編『講座 労働問題と労働法 第5巻』（有斐閣，初版，1956）
- 講座再生○巻 日本労働法学会編『講座労働法の再生』（全6巻）（日本評論社，初版，2017）
- 講座21世紀○巻 日本労働法学会編『講座21世紀の労働法』（全8巻）（有



- 斐閣, 第一版, 2000)
- 下井ほか・コメ労基 下井隆史ほか『コンメンタール労働基準法』(有斐閣, 初版, 1979)
- 新基本法コメ・労基・労契法 西谷敏=野田進=和田肇編『新基本法コンメンタール 労働基準法・労働契約法』(日本評論社, 第一版, 2012)
- 新講座 8 卷 日本労働法学会編『新労働法講座 第8巻』(有斐閣, 初版, 1967)
- 菅野 菅野和夫『労働法』(弘文堂, 第11版, 2016)
- 寺本・労基法解説 寺本廣作『労働基準法解説 日本立法資料全集』(信山社, 復刻版, 1998)
- 東大・注釈労基法(下) 東京大学労働法研究会編『注釈労働基準法 下巻』(有斐閣, 2003)
- 東大・注釈労組法(上) 東京大学労働法研究会編『注釈労働組合法 上巻』(有斐閣, 1980)
- 西谷 西谷敏『労働法』(日本評論社, 第二版, 2013)
- 橋詰・申告 橋詰洋三「労基法違反に対する申告制度〔労働法違反と監督行政の強化〕〔特集〕」季刊労働法 122号 22-34頁 (1981)
- 濱口・政策 濱口桂一郎『労働法政策』(ミネルヴァ書房, 初版, 2004)
- 松本岩吉・労基世に出る 松本岩吉『労働基準法が世に出るまで』(労務行政研究所, 第一版, 1981)
- 松本恒雄ほか・公保法 松本恒雄ほか『Q & A 公益通報者保護法解説』(三省堂, 第1刷, 2006)
- 労基局(1988)(下) 厚生労働省労働基準局『労働基準法下』(労務行政研究所, 全訂版, 1988)
- 労基局(2010)(下) 厚生労働省労働基準局『労働基準法下』(労務行政, 平成22年版, 2010)
- 労働法講座 6 卷 日本労働法学会編『労働法講座 第6巻 労働法特殊問題』(有斐閣, 初版, 1964)
- 渡辺章・立法(3)上 渡辺章編『日本立法資料全集 労働基準法〔昭和22年〕(3)上』(信山社, 初版, 1997)

4. 雑誌略語(依五十音順排列)

ジュリ

ジュリスト

季勞
勞旬
勞働

季刊労働法
日本労働法律旬報
日本労働法学会誌



第一章 緒論



第一節 研究動機

一、從勞動檢查法制切入

勞動檢查法制，做為確保以《勞動基準法》為首之勞動保護法¹所規範之勞動基準得以實現之勞動基準實效性確保制度之一，相較於其他勞動基準實效性確保制度，具有其特殊性，此一制度係透過政府之公權力檢查事業單位遵守勞動保護法之情形，以確保勞動保護法所規範勞動基準之實效性²。相較於透過工會或民事訴訟等勞工自主力量進行雇主是否合乎勞動基準相關規範之監督，係依靠國家強而有力之公權力，惟此一力量卻如同雙面刃，亦有斷傷勞工自主力量，使勞工過於依賴國家之危險³。然而，在臺灣集體之工會力量尚有待成長茁壯⁴，以及經濟低度成長，勞動保護法規範之最低勞動基準，多數情況即等同於勞動契約內容等現實情況

¹ 關於勞動保護法之定義，可參考學者黃程貫之清楚說明：「勞動保護法則是指基於保護勞工不受勞動生活、工作環境危險之危害的目的而訂定之制定法規範，例如工作場所之安全衛生與防護措施、設備的配置、工作時間之限制等勞動基準保護、童工、女工及殘障勞工之特別保護均屬之，此等法規多係強行法」，此部分參見：黃程貫（2011），〈勞動基準法之公法性質與私法轉化〉，政大勞社法·勞社法，頁 6。學者陳繼盛並將勞動基準法、安全衛生保護之法律、勞工保險之法律，皆納入勞動保護法討論之範圍內，此部分參見：陳繼盛（1994），〈建立勞工法規完整體系之研究〉，陳繼盛·勞工論文，頁 47-70。

² 學者即指出，勞動保護法通常被賦予公法性質，而國家對於該法令之遵守，負有義務進行監督，必要時更應予以強制或處罰，甚至刑事訴追，並非靜待勞工向法院起訴。此部分說明，參見：黃程貫（2011），〈勞動基準法之公法性質與私法轉化〉，政大勞社法·勞社法，頁 12-13。

³ 在臺灣目前集體勞工力量不彰之現狀下，遑論追求高於勞動保護法規範最低勞動基準之團體協約的簽訂，即便是最低勞動基準之給付，恐多有事業單位尚處於違法狀態，若無法鼓勵或保護勞工就違反勞動保護法之情事進行申訴，在欠缺足夠力量工會之情形下，促使國家保護個別勞工能夠獲得最低勞動基準之保護，僅倚靠國家主動之介入，在民選政府之立場偏於資方，而不願主動進行勞動檢查時，又無鼓勵或保護勞工積極申訴之制度，勞工處境之悲慘，恐難以想像。

⁴ 對於臺灣目前集體勞資關係及其法制面貌清楚之動態描述，參見：林佳和（2014），〈勞動與勞動憲法〉，林佳和·勞動與法Ⅱ，頁 50-68。



下，勞動檢查制度之重要性遂與日俱增，遂受到社會大眾之矚目⁵，更受到勞動保護法中各項制度落實之倚重⁶。

其中勞工申訴制度，即是勞工在勞動檢查法制中，唯一扮演積極性角色之部分。如何透過強化勞工申訴制度，得使此一國家公權力介入勞資關係之勞動檢查法制仍能保有勞工之自主性，以加強勞工之參與，係本文所關心之重點，與本文問題意識之來源。

縱然目前各勞動保護法之規定中均存有勞工申訴之規範，供勞工就事業單位違反勞動保護法之情事得向勞動檢查單位申訴，促使勞動檢查程序之開啟⁷。然而，根據學者研究，勞工使用申訴制度之意願並不高⁸，且根據民國105年(西元2016年)勞動檢查年報之統計，勞工申訴案共計9,918件，僅佔該年度整體勞動檢查總件數181,500件(勞動條件檢查件數67,194件；職業安全衛生檢查件數114,306件)之5.46%⁹，顯見勞工申訴制度亟待妥善發展。

然而，臺灣關於整體勞動檢查制度之法學研究，僅係鳳毛麟角¹⁰，諸研究對於龐雜的勞動檢查法制，雖描繪出了相對清晰之外觀，但對於勞動檢查法制中相關議題之詳細研究，更為深入之介紹，恐怕是無法避免。故本文認為，若欲窺見勞工申訴制度之全貌，亦有必要對於臺灣勞動檢查法制進行概論性程度之研究與介紹。

⁵ 以 2017 年勞動基準法關於縮短工時之「一例一休」政策為例，修法後社會各界均希望(或不希望)勞動部等勞動檢查政府單位強力進行勞動檢查，卻未見探討如何促進勞工監督雇主遵守勞動基準法之聲音，相關新聞，例如：聯合報(06/30/2017)，〈勞團不滿繼續輔導 盼訂落日條款〉，<https://udn.com/news/story/10277/2554857>。國家欲加強勞動檢查之態度，亦受到社會大眾普遍之支持，相關新聞，例如：自由時報(06/30/2016)，〈落實勞檢 將擴增檢舉專線、勞檢員〉，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1006180>。臺灣監察院之監察委員提出 106 財調 0046 號調查報告(2017.11.08 公告)，指出臺灣職業災害情形嚴重，勞動檢查頻率及勞動檢查人力卻嚴重不足，並於 106 財正 0029 號糾正案(2017.12.05 公告)中，就勞動檢查人力不足以及對於勞動檢查之執行不夠徹底，對勞動部提出糾正文。


⁶ 例如學者於研究勞動基準法中之加班制度時，即認為必須要透過勞動檢查之強化，始能達到抑制違法加班之效果，參見：王能君(2012)，〈勞動基準法上加班法律規範與問題之研究—日本與臺灣之加班法制與實務〉，《臺北大》，81 期，頁 125、128 關於如何抑制違法加班之說明。

⁷ 例如：勞動基準法第 74 條、職業安全衛生法第 39 條、勞工退休金條例第 40 條、性別工作平等法第 33 條與勞動檢查法第 33 條。

⁸ 相關說明，參見：成之約等·勞動，頁 398。

⁹ 資料來源參見：檢查年報(2016)，提要分析，頁 1-9、124。

¹⁰ 參見：林大鈞(1996)，〈我國勞動條件檢查之理想與實際〉，《政大勞》，五期，頁 75-88；林良榮(2013)，〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 149-210。



臺灣勞動檢查法制可溯源自中國國民黨政府於西元(下同)1937年在中國制定施行之《工廠檢查法》，該法並於1945年施行於臺灣，並於1993年隨著1984年《勞動基準法》之立法而更名為《勞動檢查法》，並大幅度修改內容，搭配其他勞動保護法個別配置之監督檢查制度，運作至今。換言之，此一以行政權介入雇主之生產活動，以確保勞動條件與職業安全衛生條件等最低勞動基準之實效性確保制度，於臺灣已經施行七十年以上。究竟臺灣勞動檢查法制之組織面向與程序面向之全貌為何？勞工申訴制度在整體的勞動檢查法制中之定位為何？此即係本文關於勞動檢查法制之概論中，所欲處理之議題，俾能同時將勞動檢查法制中之勞工申訴制度加以定位。

二、從吹哨者保護法制切入

近年來，臺灣對於鼓勵揭露組織內部人員揭露組織之不法情事，並保護該成員免於受到組織報復之「吹哨者保護制度」之相關研究¹¹、立法行動¹²與金融機構內

¹¹ 行政院研考會早於 2006 年即委託專家學者對於組織內部不法資訊揭露法制進行研究，參見：黃銘傑等·組織不法揭露。法務部廉政署亦分別於 2012 年與 2013 年委託專家學者進行「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」與「私部門公益通報者保護法」之研究，研究案中均有提出法律之草案，參見：李聖傑等·揭弊者、林志潔等·公保法。學者之研究，參見：黃銘傑(2005)，〈組織內部不法資訊揭露法制之研究〉，《台法》，70 期，2005 年，頁 4；高大·公益揭發，一書中關於吹哨者保護法制之研究；謝棋楠(2015)，〈美國勞工部職業安全衛生署依各種法律反報復條款下專屬保護吹哨者之制度〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》，23 卷 4 期，頁 417-440；郭大維(2013)，〈沉默未必是金—通報者法制之建構與企業不法行為之防範〉，《台法》，216 期，頁 46-60。國內整體性研究吹哨者保護議題或從特定領域切入研究此議題之碩士論文，參見：陳一銘(2006)，內部人通報機制之建構與公司治理——以勞工通報為中心，國立臺北大學法律學研究所碩士論文；林意玟(2011)，《我國公司治理與吹哨者保護》，國立交通大學科技法律研究所碩士論文；陳勇安·公益揭發碩論；梅兆平(2013)，《建構吹哨者法制芻議》，國立高雄大學法律學研究所碩士論文；宋美倫(2014)，《論銀行業公司治理——以吹哨者制度為中心》，私立東吳大學法律學研究所碩士論文；林昱廷(2015)，《臺灣證券市場內部揭弊及保護吹哨者制度之研究》，私立東吳大學法律學研究所碩士論文；劉威宏(2015)，《對企業舞弊之私人舉發制度-以吹哨者保護法為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文；曾曉均(2015)，《台灣內部人通報之勞工保護法制探討》，國立中正大學勞工關係研究所碩士論文；林子倩(2016)，《公益通報法制之研究-以受僱者權益保障為中心》，私立世新大學法學院碩士論文。

¹² 有謝國樑等十八名立法委員 2013 年 1 月 11 日於立法院提出之《揭弊人保護獎勵條例草案》、丁守中等五十四名立法委員 2014 年 1 月 9 日於立法院提出《公益揭露人保護法草案》，時代力量立法院黨團 2017 年 3 月 31 日於立法院提出之《公益揭發保護法草案》、2017 年 9 月 22 日段宜康等十八名立法委員提出之《揭弊者保護法草案》、2017 年 9 月 22 日鍾孔昭等三十二名立法委



稽內控制度之建立¹³，成果頗豐。主要之研究均本於「單一立法」之立法模式，研究如何以單一法典，統一保護各類組織（包含公部門與私部門）揭露組織不法行為之內部成員，免於受組織之報復，以鼓勵國內組織遵守法律。

然而，勞動法領域之勞動檢查法制，早有針對勞動檢查中申訴勞工的保護制度，申言之，即私部門組織中受僱勞工，針對受僱之事業單位違反勞動保護法令等不法情事，向勞動檢查單位等政府機關申訴之勞工，保護其免於受到雇主報復之制度，並亦設有勞工申訴保密之相關制度。

規範此申訴勞工保護制度之主要條文之一，即《勞動基準法》第74條¹⁴。

2016年，原條文¹⁵第2項受到修正，並增訂現行條文第3項以下，自2017年開始施行。修法理由指出：「一、增訂雇主對『吹哨者』之勞工的解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效，而公務員對『吹哨者』勞工身分負保密責任。二、為強化主管機關對違反勞基法案件之受理程序及辦理時程之踐行，並確保檢舉人之身分保密，爰酌修原條文規定，以茲明確」¹⁶，此一修法即彰顯出，立法者立基於「吹

員提出之《公益通報者保護法草案》、2017年11月15日陳明文等十九名立法委員於立法院提出之《揭弊人保護獎勵條例》。資料來源：立法院議事及發言系統——法律提案及進度，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>，最後查索日期：2017.12.12。

¹³ 參考行政院金融監督管理委員會銀行局於2017年12月5日發布之新聞稿，金融監督管理委員會銀行局將從金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法著手先以行政命令之方式要求各銀行建立內部之吹哨者通報與保護制度，參見：新聞稿 金管會對金融機構吹哨者制度建構及執行說明（網址：

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201712050004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&table=News）。

¹⁴ 現行勞動基準法第74條：「（第一項）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。（第二項）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。（第三項）雇主為前項行為之一者，無效。（第四項）主管機關或檢查機構於接獲第一項申訴後，應為必要之調查，並於六十日內將處理情形，以書面通知勞工。（第五項）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。（第六項）違反前項規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任。（第七項）主管機關受理檢舉案件之保密及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」。

¹⁵ 2016年以前之勞動基準法第74條條文：「（第一項）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。（第二項）雇主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分」。

¹⁶ 參見：勞動部勞動法令查詢系統，勞動基準法第74條立法理由（網址：<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC01.aspx?lsid=FL014930&flno=74>）。雖勞動部曾就此修法發表無須修法亦能達到修法所稱目的之意見：「(九)修正第七十四條部分：時代力量黨團所提增訂申訴勞工可能遭受不利處分之型態部分；親民黨團所提增訂申訴勞工可能遭受不利處分之



哨者保護」之思考脈絡，針對勞動檢查單位辦理《勞動基準法》案件程序與時程踐行，以及對於事業單位內部申訴勞工等「吹哨者」保護之不足等問題，以修法之方式處理。

然而，在臺灣行之有年的「吹哨者保護制度」——申訴勞工保護制度，即《勞動基準法》第74條、《勞動檢查法》第33條、《職業安全衛生法》第39條、《勞工退休金條例》第40條與《性別工作平等法》第36條，在臺灣勞動檢查行政實務與司法實務之運作情形究竟如何？在制度上是否存有甚麼問題？司法解釋論之操作方式是否有值得檢討之處？國內研究目前尚未見有相對深入之討論。而值此臺灣之行政機關、立法場域與學界提倡全面建立「吹哨者保護制度」之際，對於臺灣長久存在之「吹哨者保護制度」——申訴勞工保護制度似有深入了解之必要，如此對於未來「吹哨者保護制度」立法之健全，必然有正面之幫助。

三、小結

綜上所述，位於勞動檢查法制中之勞工申訴制度，其全貌為何？目前運作制度是否存有甚麼課題？其中之申訴勞工保護制度之全貌又是如何？目前運作制度是否存有甚麼課題？與目前研究與立法草案提及之「吹哨者保護制度」之關係為何？均使本文產生研究之興趣。以下將先透過整理國際勞工組織關於勞動檢查議題之

型態、增訂公務員如有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任，以及主管機關受理檢舉案件之管轄、處理期間、保密及其他應遵行事項之辦法。本部意見如下：1.所提增訂『申訴勞工可能遭受不利處分之型態』部分，包括減薪、調降、不合理之管理措施、工作條件之不利處置、終止、解除、變更、不給予其依法令、契約或習慣上所應享有之權益等，因部分修正內容係屬不確定法律概念，日後於執行上，恐衍生其他爭議。又查勞動基準法第74條已明定雇主不得因勞工為申訴而予解僱、調職或其他不利處分，修正內容已可由原條文之『其他不利處分』含括。2.有關增訂公務員如有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任部分，查現行刑法、公務員服務法、公務員懲戒法等已有相關規範。如因洩密情事致勞工權益受有損害，其亦得依國家賠償法究責，尚無須於勞動基準法中另行規範處理。3.所提主管機關受理檢舉案件之管轄、處理期間、保密及其他應遵行事項之辦法部分，查目前勞動法令針對雇主違反法令之申訴及程序，已有相關規定保障，如性別工作平等法、勞動檢查法及職業安全衛生法等，勞工如為保障其個人權益提出申訴，當可依相關規定提出申訴。另有關於檢舉案件之管轄、處理期間、保密及其他應遵行事項之辦法部分，已有行政程序法等相關法規予以規範，尚無窒礙難行之處。爰建議維持現行條文」，參見：立法院（2016），《立法院議案關係文書》，院總第1121號，頁9。

公約與建議書，描繪出本文更清楚之問題意識。



第二節 問題的展開——以國際勞工組織關於勞動檢查之建議書與公約為楔子



就「勞工申訴制度」研究切入之問題意識，本節將透過介紹第一次世界大戰後成立之國際勞工組織（International Labour Organization，ILO）所通過關於勞動檢查議題之建議書與公約，整理出兩項關於勞工申訴制度之問題意識，做為本論文於以下部分進行臺灣與日本關於勞動檢查法制度之介紹與比較的軸線。

研究指出，於二十世紀，將勞動條件或職業安全衛生等勞動基準加以立法化之趨勢成為世界潮流後，確保勞動基準實效性之議題遂開始受到注目，其中尤以勞動檢查最受到關注¹⁷。國際勞工組織（下稱 ILO）¹⁸對於勞動檢查法制的規範，即以建議書或是公約的方式加以呈現，特別是先行以建議書之方式，使各會員國詳加討論，之後才將一些較無爭議的內容訂為公約，即試圖以原則性宣告之方式，嘗試平衡勞動檢查法制設計上的各項爭議，與應普遍遵循之原則¹⁹。

一、ILO 相關建議書與公約²⁰

（一）1923 年第二十號建議書²¹

依據第一次世界大戰戰後和約——凡爾賽和約之第十三編所設置的 ILO，於 1923 年舉辦的第五屆國際勞工大會，通過了第二十號建議書（關於為了確保以勞

¹⁷ 相關說明，參見：片岡ほか・新基準法論 545 頁

¹⁸ 國際勞工組織（International Labour Organization，縮寫：ILO）

¹⁹ 關於 ILO 所通過建議書與公約於程序與實質意義之差異，參見：齋藤周「國際労働基準の展望」講座 21 世紀 1 卷 291-294 頁；小西國有『国際労働法』53-56 頁（信山社，第 1 版，2012）

²⁰ 以下介紹 ILO 之建議書與公約，均查索於 ILO 網站：<http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>。

²¹ 英文名稱：Labour Inspection Recommendation, 1923 (No. 20)

工保護為目的之法令及規則之實施所賦予的檢查制度組織之一般原則建議書)²²。該建議書之前言表示：「檢查制度的設置是確保關於條約與其他勞動狀態的規範之約定的實施最有效的手段」，並在該建議書之第 1 條第 1 項表示：「各締約國凡依據凡爾賽和約第四百二十七條第九原則應設置檢查制度者，其主要之職務應為關於勞動條件之法令與規則的實施，以及確保於從事工作時勞工之保護（工作以及休息時間、夜間工作、對於有危險之虞、對健康上有害之虞或者可能使身體不適之工作，要規範特定人之使用禁止、健康以及安全等）」²³。

此外，關於設置勞工之申訴管道以及政府應有之回應，根據該建議書第 19 條：「應給予勞工及其代表人就其受僱之事業場所中之弊病或違反法令的情事，向檢查員自由通報一切之便宜」、「此類之申訴，檢查員須盡力盡速為調查」以及「該申訴應以保密之方式處理，且不得使雇主或其主管知悉該臨檢係基於此一申訴」²⁴。

（二）1947 年第八十一號勞動檢查公約²⁵

由於建議書僅具有指導方針的性格，並不具有拘束各締約會員國之效力²⁶，因

²² 建議書原文參見：

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R020:EJ0。關於此建議書之相關說明，參見：小椋利夫「監督行政」新講座 8 卷 281 頁；梶川敦子「第十一章 監督機關」新基本法コメ・労基・労契法 275 頁

²³ 詳細說明，參見：平野毅「ILO における労働監督制度」労働 50 号 100 頁（1977）

²⁴ ILO1923 年第二十號建議書第 19 條英文原文：「19. That it is essential that the workers and their representatives should be afforded every facility for communicating freely with the inspectors as to any defect or breach of the law in the establishment in which they are employed; that every such complaint should as far as possible be investigated promptly by the inspector; that the complaint should be treated as absolutely confidential by the inspector and that no intimation even should be given to the employer or his officials: that the visit made for the purpose of investigation is being made in consequence of the receipt of a complaint.」

（http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R020）

²⁵ 英文名稱：Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)。此一公約之全文，參見：

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C081。公約名稱之翻譯參考：焦興鎧（2006），〈國際勞工組織重要公約及核心勞動基準之研究〉，焦興鎧・國際勞基，頁 63-64；黃越欽，頁 39。關於此公約之相關說明，參見：梶川敦子「第十一章 監督機關」新基本法コメ・労基・労契法 275 頁

²⁶ 關此，參見：國際勞工組織憲章第 19 條。ILO 通過之建議書內容，並沒有拘束各會員國之意圖，關於 ILO 通過之建議書效力說明，參見：齋藤周「國際労働基準の展望」講座 21 世紀 1 卷 291



此，ILO 遂於 1947 年之第三十次 ILO 總會，通過「勞動檢查公約」(第八十一號公約)、同名建議書(第八十一號建議書)²⁷與勞動檢查(礦業及交通運輸業)建議書(第八十二號建議書)²⁸。該公約置入 1923 年第二十號建議書所揭示之多項原則並確立其國際性的義務。

例如第八十一號勞動檢查公約第 15 條 (b) 項規定：「於職務上所得知製造上或商業上之秘密，或是生產程序，於離職後亦不能洩漏，違反此規定時宜受相當之刑罰或懲戒之處分」以及同條 (c) 項規定：「關於設施之欠缺或法令違反而喚起檢查員注意之申訴，該申訴之來源必須極力保密，或不得使雇主或事業單位之代表人得知臨檢係受理申訴之結果」²⁹。而其他相關之具體規定(例如勞動檢查單位之預防性任務、關於健康及安全之勞資協力、勞資爭議、監督年報等四點)，即以第八十一號建議書補足³⁰。

臺灣仍係 ILO 之會員國時，亦曾於 1961 年 9 月 26 日由總統批准此一公約，惟聲明暫不包括本公約第二章之商業勞工檢查³¹。日本則於 1953 年批准此公約。

此一勞動檢查公約雖就勞動檢查之諸多問題給予清楚之規範(例如勞動檢查

頁；小西國有『國際勞働法』53-56 頁(信山社，第 1 版，2012)

²⁷ 英文名稱：Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81)。此建議書全文，參見：

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R081

²⁸ 英文名稱：Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82)。此建議書全文，參見：

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R082。
建議書名稱翻譯參考：成之約等·勞動，頁 360。

²⁹ ILO1947 年第八十一號勞動檢查公約第 15 條原文：「Subject to such exceptions as may be made by national laws or regulations, labour inspectors--(b) shall be bound on pain of appropriate penalties or disciplinary measures not to reveal, even after leaving the service, any manufacturing or commercial secrets or working processes which may come to their knowledge in the course of their duties; and(c) shall treat as absolutely confidential the source of any complaint bringing to their notice a defect or breach of legal provisions and shall give no intimation to the employer or his representative that a visit of inspection was made in consequence of the receipt of such a complaint。」(資料來源：http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081)

³⁰ 參見：平野毅「ILO における労働監督制度」労働 50 号 101 頁(1977)

³¹ 參見：陳國鈞·現代勞工(下)，頁 231；行政院勞工委員會(2010)，《國際勞工公約》，頁 273。本公約包含工業及商業之勞動檢查，商業之勞動檢查絕大部分均準用工業勞動檢查之規定(參見：1947 年第八十一號勞動檢查公約第 24 條)。



組織之設計³²、勞動檢查員之職權³³與其培育制度³⁴)，惟關於勞工就雇主違反勞動法令之相關情形，所設置之申訴管道以及政府因應申訴的制度設計，並未將 1923 年第二十號建議書第 19 條之全部規定予以公約化³⁵。

(三) 其他相關公約與建議書

在此之後，ILO 關於勞動檢查議題所通過之相關公約與建議書，尚有：(1) 1967 年一百三十號申訴檢查建議書³⁶、(2) 1969 年第一百二十九號勞動檢查農業公約³⁷、(3) 1969 年第一百三十三號農業勞動檢查建議書³⁸、(4) 1996 年第一七八號勞動檢查海員公約³⁹、(5) 2006 年第一百八十七號促進職業安全衛生框架性公約⁴⁰。

然而，此諸公約與建議書雖提及勞動檢查，且對於勞動檢查組織之設計、勞動檢查員之職權以及勞動檢查員之培育制度，均類似於 1947 年第八十一號勞動檢查公約之設計，惟僅有上述之 1996 年第一七八號勞動檢查海員公約直接規定類似 1923 年第二十號建議書第 19 條關於勞工對勞動檢查單位之申訴制度與勞動檢查單

³² 參見：1947 年第八十一號勞動檢查公約第 4 條第 1 項。

³³ 參見：1947 年第八十一號勞動檢查公約第 12 條。

³⁴ 參見：1947 年第八十一號勞動檢查公約第 6 條。

³⁵ 關於建議書之內容為何沒有成為公約，或嗣後受到公約化，論者指出，係由於該勞動基準之水準過高，難以期待各國予以批准，或是在公約內容之討論時，就是否要成為公約內容，受到激烈對立之部分，即有可能將該內容置於建議書。相關說明，參見：齋藤周「國際勞動基準の展望」講座 21 世紀 1 卷 294-295 頁

³⁶ 英文名稱：Examination of Grievances Recommendation, 1967 (No. 130)。此建議書全文，參見：http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R130。此建議書名稱之翻譯，參見：成之約等·勞動，頁 360。此建議書之內容係在鼓勵企業設立內部勞工之申訴管道，與本文所要研究之勞工向勞動行政機關的申訴，較無關係。

³⁷ 英文名稱：Labour Inspection(Agriculture)Convention, 1969(No. 129)

³⁸ 英文名稱：Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133)

³⁹ 英文名稱：Labour Inspection (Seafarers)Convention,1996(No. 178)

⁴⁰ 英文名稱：Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187)。此一公約類型係屬於「促進性質」，此類促進性質之公約內容，通常僅是訂立原則性的規定，而非具體規定，簽署國究竟應如何遂行此一促進性質公約之內容，受到很多之討論，但可以確定的是，確實履行此一促進性質公約之程度，遠遠不及一般公約之情形。相關說明，參見：齋藤周「國際勞動基準の展望」講座 21 世紀 1 卷 295-296 頁



位相應之調查義務規範：「如接獲申訴或獲有經在其領土登記之船舶上海員之工作與生活條件違反國家法律或規章之證據者，會員國應採取措施盡早對該船舶實施檢查」⁴¹，較值得注意。

雖然就國際公約對於內國法究竟將產生何種內容之拘束力的議題，素有爭議⁴²，此外，臺灣並非 ILO 之會員國，故理論上 ILO 所通過之相關公約與建議書對臺灣並不具有拘束力，該組織就關於公約與建議書是否確實履行之監督機制亦無法適用於臺灣。但論者指出，美國經常使用 ILO 通過之公約內容，特別是關於勞動基準之公約內容，做為衡量臺灣勞動人權之基準，並進一步成為其與臺灣貿易談判之籌碼；此外，基於臺灣國際地位之困境，臺灣亦經常主動地將 ILO 通過之公約內國法化，或參考相關公約而進行法律之修訂，以彰顯臺灣做為國際社會一員之努力⁴³，而臺灣《勞動基準法》第十章亦係參照 ILO1947 年第八十一號勞動檢查公約所制訂⁴⁴。故本文認為，ILO 所通過關於勞動檢查之公約與建議書，可以說對於臺灣在立法上有一定之影響力。

日本等 ILO 會員國，雖做為國際勞工組織之會員國之一，惟論者指出，由於 ILO 本身所擁有之監督機能極為有限，即便會員國批准 ILO 通過之公約，ILO 就該會員國是否有確實落實，亦無有效監督之機制，故日本等 ILO 會員國之勞動檢查相關立法，也不一定與上述 ILO 相關勞動檢查公約相一致⁴⁵。即便如此，論者亦指出，國際公約之內容在日本立法機構與學者分析相關內國法時，亦經常受到援引討論⁴⁶。故本文亦認為，至少對於日本法而言，ILO 之相關公約與建議書，仍然具

⁴¹ 參見：1996 年第一百七十八號勞動檢查海員公約第 3 條第 2 項。

⁴² 有直接拘束說、間接拘束說、折衷說（自動履行條約始直接拘束，其他為間接拘束）之學說爭議，參見：陳敏，頁 75-77。

⁴³ 關於此之說明，參見：焦興鎧（2006），〈國際勞工組織重要公約及核心勞動基準之研究〉，焦興鎧·國際勞基，頁 97-100。

⁴⁴ 此一說明，參見：立院·勞基法案（上），頁 4-5。

⁴⁵ 相關說明，參見：齋藤周「國際勞動基準の展望」講座 21 世紀 1 卷 291、297-302 頁；焦興鎧（2006），〈國際勞工組織重要公約及核心勞動基準之研究〉，焦興鎧·國際勞基，頁 83。

⁴⁶ 如：下井ほか・コメ労基 375-376 頁；片岡ほか・新基準法論 545-546 頁；濱口・政策 206 頁；「第十一章 監督機關」基本法コメ・労基（改訂版～第五版）；労基局（2010）（下）970 頁；「第十一章 監督機關」新基本法コメ・労基・労契法

有討論之價值。




二、問題點之所在

從 ILO 上述關於勞動檢查之公約及建議書，可歸納出 ILO 對於勞動檢查組織之設計、勞動檢查員之職權以及勞動檢查員之培育制度，均有清楚之規範，且均已訂入公約內。然而，關於勞動檢查法制中勞工申訴制度之相關議題，除了對於勞工之申訴，應予以保密處理，規定在 1947 年第八十一號勞動檢查公約第 15 條(c) 項外，勞動檢查單位是否因而有開啟勞動檢查程序之義務，等相關勞工申訴制度，相較於勞動檢查議題之其他部分，可以說是並沒有完全將之公約化，僅有在 1923 年第二十號建議書以及 1996 年第一七八號勞動檢查海員公約中述及。

因此，本文將本於對勞工申訴制度之關心，以 ILO 之相關建議書與公約等規定出發，以規範最詳盡之 1923 年第二十號建議書第 19 條所提及「應給予勞工及其代表人就其受僱之事業場所中之弊病或違反法令的情事，向檢查員自由通報一切之便宜」、「此類之申訴，檢查員須盡力盡速為調查」、「該申訴應以保密之方式處理，且不得使雇主或其主管知悉該臨檢係基於此一申訴」，以及 1947 年第八十一號勞動檢查公約第 15 條(c) 項所規定「關於設施之欠缺或法令違反而喚起檢查員注意之申訴，該申訴之來源必須極力保密，或不得使雇主或事業單位之代表人得知臨檢係受理申訴之結果」等問題點，做為研究勞動檢查法制中勞工申訴制度之軸線，易言之，做為本文研究勞動檢查法制中勞工申訴制度之主要問題意識。

三、小結

申言之，關於本文之問題意識，綜合本章第一節之研究發想與本節關於 ILO 公約與建議書之整理，即為：於臺灣，就勞動檢查法制中勞工申訴制度（即本論文題



目所稱之「勞動檢查申訴制度」) 之全貌為何、勞工是否具有請求勞動檢查單位進行勞動檢查之公權利、勞動檢查單位在何種條件下具有勞動檢查之作為義務，以及申訴之勞工如何受到法律之保護免於受到雇主之報復等議題，將透過了解臺灣之實定法、司法實務與行政實務，如何看待此諸問題，並整理歸納臺灣目前於此諸議題上所面臨之課題，以解答前諸問題意識。

此外，本文欲先透過介紹臺灣之勞動檢查法制，並將重心置於勞動檢查法制中之「勞工申訴制度」，將「勞工申訴制度」予以定位後，以此為基礎，詳細研究「勞工申訴制度」之上述問題。最終期待本文得以扮演兩個角色：1. 做為勞動檢查法制之基礎性、概論性法學研究；2. 以上述之問題意識為軸線，對於勞動檢查法制中之「勞工申訴制度」有相對深入之認識。

再者，本文將以此為基礎，帶著臺灣制度之課題，進入日本之法律制度，整理歸納相關之日本制度，最後將臺日兩國之相關問題點進行比較，俾能試圖解決臺灣相關法律制度之課題。



第三節 研究方法與研究範圍

前言 比較法之研究——日本做為比較法之選定國

本研究做為一比較法之研究，如前所述，研究之脈絡係先從臺灣之制度切入，歸納整理出臺灣目前法律制度之相關問題後，再進入外國法——日本法之研究，希望能夠透過日本法之爬梳，試圖為臺灣相關制度之課題引薦具建設性之未來方向。

關於為何以日本法做為本論文比較法之參考制度，本文認為，有以下幾點原因：

第一，與勞動檢查法制密切相關之勞動保護法制度，在臺灣以《勞動基準法》（下稱臺灣勞基法）最為重要，自不待言。而從臺灣立法之歷程言之，臺灣勞基法，無論是在名稱上或法律制度之體例上，日本《勞動基準法》（下稱日本勞基法）均係臺灣勞基法立法之重要參考來源⁴⁷，其中自然亦包含臺灣勞基法所配置之監督與檢查制度⁴⁸。第二，從日本近年來面對集體勞資關係逐漸趨於疲弱等勞動實態而言，臺灣與日本相對於其他國家，有其相似之處⁴⁹，此亦必然影響到工會等集體力量監督雇主是否合乎勞動保護法規範之力量。第三，臺灣目前在立法場域積極欲制定之「吹哨者保護法制」，無論係行政機關之研究案⁵⁰抑或是立法委員所提草案⁵¹，在

⁴⁷ 參考臺灣勞基法之立法過程，多處均可以見到行政機關表達該條文係參考自日本法，尤其關乎勞動檢查之勞基法第十章之第 73 條與第 74 條，行政機關已明白表示係參考日本勞基法之規定，此部分參見：立院·勞基法案（上），頁 2（名稱及體例參考自日本）；立院·勞基法案（下），頁 659-665（臺灣勞基法第 73 條與第 74 條係參考日本勞基法第 102 條與第 104 條）。

⁴⁸ 即臺灣勞基法第十章監督與檢查（第 72 條至第 74 條）。

⁴⁹ 日本在受僱人數急遽攀高之趨勢下，工會組織率卻不斷降低，且當前日本工會組織率極低（2015 年僅有 17.4%），相關說明，參見：荒木，569-570 頁。臺灣目前集體勞資關係及其法制面貌清楚之動態描述，參見：林佳和（2014），前揭註 4，頁 50-68。

⁵⁰ 相關政府委託專家學者之研究，參見：黃銘傑等·組織不法揭露。法務部廉政署亦分別於 2012 年與 2013 年委託專家學者進行「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」與「私部門公益通報者保護法」之研究，研究案中均有提出法律之草案。參見：李聖傑等·揭弊者、林志潔等·公保法。

⁵¹ 相關立法草案有謝國樑等十八名立法委員 2013 年 1 月 11 日於立法院提出之《揭弊人保護獎勵條例草案》、丁守中等五十四名立法委員 2014 年 1 月 9 日於立法院提出《公益揭露人保護法草案》，時代力量立法院黨團 2017 年 3 月 31 日於立法院提出之《公益揭發保護法草案》、2017 年 9 月 22 日段宜康等十八名立法委員提出之《揭弊者保護法草案》、2017 年 9 月 22 日鍾孔昭等三十二名立法委員提出之《公益通報者保護法草案》、2017 年 11 月 15 日陳明文等十九名立法委員於立法院提出之《揭弊人保護獎勵條例》。資料來源：立法院議事及發言系統——法律提案及進度，

法律名稱與內容上均多參考日本《公益通報者保護法》⁵²，而此一吹哨者保護法制自然亦包含申訴雇主違反勞動保護法情事之申訴勞工保護制度，法案與研究案中提及關於日本制定該法前後之討論與研究⁵³，值得臺灣參考。基於以上幾點原因，本文遂決定以日本之相關法制為比較研究之對象。

本論文之研究方法，主要係以整理臺灣與日本之學者論著等文獻、司法實務法院判決見解以及行政機關之相關解釋，試圖描繪出臺灣與日本在相關制度之全貌以及面臨之課題。此外，本文亦重視制度之歷史，試圖在以現階段之法律制度做為研究與比較對象的同時，爬梳兩國制度之歷史，以幫助理解目前制度樣貌之成因。

臺灣法之研究範圍，在實定法之層次，係以《勞動基準法》⁵⁴、《職業安全衛生法》⁵⁵、《性別工作平等法》⁵⁶與《勞工退休金條例》⁵⁷中關於勞動檢查中勞工申訴制度之規定以及《勞動檢查法》⁵⁸此部單行法關於勞工申訴制度之規定做為研究對象，並亦以此諸規範為研究內容之學者文獻中相關之討論，探討其制度之歷史、行政機關與司法實務之解釋做為研究對象，嘗試描繪此一制度之全貌，並整理歸納目前制度所面臨之課題。

日本法之研究範圍，在實定法之層次，係以《勞動基準法》⁵⁹、《勞動安全衛生法》⁶⁰、《最低工資法》⁶¹與《公益通報者保護法》⁶²等法律中關於勞動基準監督

網址：<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>，最後查索日期：2017.12.12。

⁵² 日文名稱：公益通報者保護法（平成 16 年 6 月 18 日法律第 122 号；最新修正：平成 25〔2013〕年 6 月 28 日法律第 70 号）。

⁵³ 於上述專家學者之研究與立法委員所提草案中，均會提及日本公益通報者保護法之內容。

⁵⁴ 最新修正：2016 年 12 月 21 日。

⁵⁵ 最新修正：2013 年 7 月 3 日。

⁵⁶ 最新修正：2016 年 5 月 18 日。

⁵⁷ 最新修正：2016 年 11 月 16 日。

⁵⁸ 最新修正：2015 年 2 月 4 日。

⁵⁹ 日文名稱：労働基準法（昭和 22 年 4 月 7 日法律第 49 号；最新修正：平成 29〔2017〕年 6 月 2 日法律第 45 号）

⁶⁰ 日文名稱：労働安全衛生法（昭和 47 年 6 月 8 日法律第 57 号；最新修正：平成 29〔2017〕年 5 月 31 日法律第 41 号）

⁶¹ 日文名稱：最低賃金法（昭和 34 年 4 月 15 日法律第 130 号；最新修正：平成 24〔2012〕年 4 月 6 日法律第 27 号）

⁶² 日文名稱：公益通報者保護法（平成 16 年 6 月 18 日法律第 122 号；最新修正：平成 25〔2013〕

制度中勞工申訴之規定做為研究對象，並亦以此諸規定為研究內容之學者文獻中
相關之討論，探討其制度之歷史、行政機關與司法實務之解釋做為研究對象，嘗試
描繪此一制度之全貌，並整理相關之課題，以做為臺灣相關制度課題之借鏡。





第四節 論文架構

承本章第一節所述，本文於本章點出本論文之問題意識後，於**第二章 臺灣勞動檢查法制**，進行臺灣勞動檢查法制整體之概論性介紹，除了補足向來研究之不足外，俾能使讀者瞭解勞工申訴制度於勞動檢查法制中之定位，以做為後續討論之基礎。

續於本文**第三章 臺灣勞動檢查申訴制度**，深入探討勞工申訴制度之重要議題，指出目前實定法所呈現之制度樣貌、行政機關以及司法實務解釋之特質，並整理學者相關之討論，整理歸納臺灣勞工申訴制度之相關課題。

再於**第四章 日本勞動基準監督申訴制度**，觀察日本於相同議題之制度特質與實務運作。於**第五章 臺日比較法之考察**，進行兩國關於勞工申訴制度之比較，並點出臺灣值得參考之處。終於**第六章 結論**，提出本文就此制度所進行研究問題之總體性歸納，並嘗試對臺灣相關法律制度提出建議。



第二章 臺灣勞動檢查法制

本文之研究課題，係以概論性介紹臺灣勞動檢查法制，並以勞工就事業單位違反勞動保護法規之最低勞動基準等不法情事，向勞動檢查機關（構）進行申訴之勞工申訴制度做為研究之重心，如前所述。

本章做為臺灣勞動檢查法制概論性研究之一章，將首先於第一節簡要介紹臺灣勞動檢查法制於勞動法中之地位，續於本章第二節進入臺灣勞動檢查組織與勞動檢查程序之介紹。本章除做為第三章臺灣勞動檢查法制中勞工申訴制度研究之基礎外，亦欲將臺灣勞動檢查法制之全貌予以概論性呈現，俾能表現勞工申訴制度於勞動檢查法制中之定位，合先敘明。

第一節 勞動檢查法制在勞動法的地位

勞動保護法令¹所規範之勞動基準，做為勞動條件與職業安全衛生條件等最低勞動基準²，在法律上設置有多種制度以確保其實效性，而勞動檢查制度即為其中一種³。本文將先介紹勞動檢查法制於臺灣勞動基準實效性確保制度之定位與特質，

¹ 關於勞動保護法之定義，或可參考學者黃程貫之清楚說明：「勞動保護法則是指基於保護勞工不受勞動生活、工作環境危險之危害的目的而訂定之制定法規範，例如工作場所之安全衛生與防護措施、設備的配置、工作時間之限制等勞動基準保護、童工、女工及殘障勞工之特別保護均屬之，此等法規多係強行法」，此部分參見：黃程貫（2011），〈勞動基準法之公法性質與私法轉化〉，政大勞社法·勞社法，頁 6。關於勞動法學理就實定法之相關分類，參見：黃程貫（2011），〈勞動基準法之公法性質與私法轉化〉，政大勞社法·勞社法，頁 5-10；黃程貫、王能君（2014），〈台灣戰後勞動法學發展史〉，王泰升等·法學史（下），頁 162-163。

² 勞動基準法第 1 條第 2 項：「雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定之最低標準。」

³ 關於勞動檢查制度係確立勞動保護法有效性，必然存在之制度的相關說明，參見：林大鈞（1996），〈我國勞動條件檢查之理想與實際〉，《政大勞》，五期，頁 77。亦有學者指出，勞動保護法通常被賦予公法性質，而國家對於該法令之遵守，負有義務進行監督，必要時更應予以強制或處罰，甚至刑事訴追，並非靜待勞工向法院起訴。此部分說明，參見：黃程貫（2011），〈勞動基準法之公法性質與私法轉化〉，政大勞社法·勞社法，頁 12-13。



並進一步簡要介紹臺灣勞動檢查法制之歷史與制度特色，以做為後續節次深入討論之基礎。

臺灣勞動法上確保勞動保護法令中所規範勞動基準確保之制度，大致上可分為(1) 強行性效力、(2) 民事訴訟、(3) 刑事制裁制度與本文所關注之(4) 勞動檢查制度。

強行性效力之運用，係透過《勞動基準法》與《職業安全衛生法》等勞動保護法賦予其所規範之最低勞動基準(包含勞動條件、職業安全衛生條件等勞動基準)強行性效力之方式，以保障勞工工作之最低勞動基準⁴。換言之，此制度確保上開規定之適用並不因勞工個人之意思而受到限制或排除，只要是上述勞動保護法所適用之行業，其勞動基準即當然要符合上述勞動保護法之規範，低於上述法律規定之約定，根據《民法》第 71 條將歸於無效⁵。

然而，上述之效力僅是理論上之宣告，縱然雇主有義務給付符合上諸法律規範之勞動基準，惟當雇主之給付低於上述法律規範內容時，勞工須依《民法》之相關規定，向雇主提起民事訴訟，請求給付之，而具體實現上述規範之內容，以確保勞動基準之實效性⁶。然而，向法院起訴請求雇主依勞動保護法之規定內容給付，利用一耗費時間、勞力與費用之訴訟制度，除了係對於勞工已造成之損害之事後補救外，對於經濟地位本就低於雇主之勞工而言，更是一耗費勞力、時間以及費用的方式。

除此之外，臺灣之勞動保護法中，設置有相對少數的刑事犯罪規範⁷。關於刑

⁴ 關於勞動保護法之強行性說明，參見：黃程貫，頁 398；林豐賓、劉邦棟，頁 289。

⁵ 此受到無效宣告之約定，是否直接適用上開法律之規定？換言之，臺灣之勞動保護法相關規定，除了強行性效力之外，是否有日本勞動法上所謂「直律性效力」之功能？學者多認為，對於違反勞動基準法所定勞動條件之勞動契約，應只限於違法的部分無效，不應採一部無效全部無效之解釋，違犯之部分則應以勞動基準法的規定或團體協約的相關約定補充之，本文認為職業安全衛生條件等其他勞動保護法所規範之勞動基準亦應作相同解釋。此部分參見：王松柏(2009)，〈第二章 勞動契約〉，勞動·勞基法釋義，頁 73；黃程貫(2011)，〈勞動基準法之公法性質與私法轉化〉，政大勞社法·勞社法，頁 17-18 之相關說明。

⁶ 關於以民事訴訟之方式確保勞動基準實效性之相關說明，參見：黃程貫，頁 398-399。

⁷ 例如：勞動基準法除第 5 條之強制勞動禁止、第 6 條抽取他人勞動契約之不法利益、第 42 條強制正常班之外時間工作之禁止、第 44 條第 2 項禁止童工及十六歲到十八歲勞工從事危險性工作、



事犯罪之規定，雖然得以罰金刑與自由刑之懲罰威嚇雇主，以此預防雇主違反勞動保護法之相關規定，惟即便雇主違反上述規定而受到起訴並定罪，勞工也無法直接從該對於雇主之處罰中獲得應有利益之恢復。

勞動檢查制度，則係上述勞動保護法規等具有公法性質法規所備置之行政監督制度。藉由此一制度之設置，將透過公權力之監督，期待雇主得以遵守《勞動基準法》與《職業安全衛生法》等勞動保護法之規範，以落實勞動基準之實效性⁸。

相較於前述之制度，勞動檢查制度具有主動性：即透過行政權，主動檢查雇主是否有依照勞動保護法之相關規定內容為給付，與上述司法權「不告不理」之特質，極為不同。再者，係事前預防性：勞動檢查法制是唯一得以在勞工發生具體損害之前，即得以介入矯正之制度，相較於藉由司法權事後對於勞工已發生之損害命雇主加以損害賠償之制度，更能因應勞工經濟地位低於雇主，難以久耐耗費時間、勞力與費用之訴訟制度的特質，並促使雇主依法遵守並落實該等法律之規範⁹。然而，勞動檢查制度所具有的行政權特質，將使得此一制度亦將具有行政權濫權可能之缺陷，而必須受到憲法與行政法之約束，自不待言；再者，勞動檢查制度透過國家等公權力力量，監督雇主是否合乎勞動保護法，將一定程度妨礙勞工發展自主監督雇主遵法之力量，對於勞工權益之確保與追求，具有雙面刃之效果¹⁰。

第 45 條第 1 項禁止雇用童工、第 47 條例外允許雇用童工之工作時數限制、第 48 條童工夜間工作之禁止、第 49 條第 3 項女工夜間工作之禁止以及第 64 條第 1 項十五歲以下勞工雇用為技術生之禁止等規定採取刑事制裁之外，其餘之規定均採取行政罰之規範方式（參見勞動基準法第 75 條至第 77 條及其他罰則之規定）；於職業安全衛生法之領域，則係限於該法第 40 條與第 41 條所規範之部分，係採取刑事處罰之規定。

⁸ 明確指出勞動檢查制度關於勞動保護法之實效性確保功能，參見：林大鈞（1996），〈我國勞動條件檢查之理想與實際〉，《政大勞》，五期，頁 77；林良榮（2013），〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 158-159；林豐賓、劉邦棟，頁 291-292。

⁹ 關於勞動檢查制度事前預防性之相關說明，參見：林良榮（2013），〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 160-161。

¹⁰ 在臺灣目前集體勞工力量不彰之現狀下，遑論追求高於勞動保護法規最低勞動基準之團體協約的簽訂，即便是最低勞動基準之給付，恐多有事業單位尚處於違法狀態，若無法鼓勵或保護勞工就違反勞動保護法之情事進行申訴，在欠缺足夠力量工會之情形下，促使國家保護個別勞工能夠獲得最低勞動基準之保護，僅倚靠國家主動之介入，在民選政府之立場偏於資方，而不願主動進行勞動檢查時，又無鼓勵或保護勞工積極申訴之制度，勞工處境之悲慘，恐難以想像。



第二節 勞動檢查法制簡介

一、勞動檢查法制歷史

做為勞動基準法令確保制度之勞動檢查制度，自然與勞動基準之相關勞動保護法令之制定施行習習相關。

臺灣關於勞動基準之勞動保護法令，於日治時期僅見有零散之規定，且並未備有勞動檢查等公權力為主體之監督制度。日本二戰戰敗後，臺灣於西元(下同)1945年進入中華民國時期，中國國民黨政府於中國所制定之《工廠法》、《礦場法》以及《工廠檢查法》遂施行於臺灣。後中國國民黨政府更於1984年制定施行《勞動基準法》，並於1993年將原有之《工廠檢查法》更名並修正內容為《勞動檢查法》，勞動檢查法制遂有了全面性的改變。

(一) 日本統治時期 (1895年—1945年)

縱然日本於1916年於日本本土施行備有工廠監督制度之《工廠法》¹¹，惟當時做為日本殖民地的臺灣，並沒有在施行之列。

關於日治時代中，日本法施行於臺灣的議題，學者指出大致上以1923年做為分界¹²。在此之前，施行於臺灣的法律多以特別法的形式存在；在此之後，日本政府以施行敕令的方式，將日本帝國議會所制定相對多數的「內地法律」直接施行於

¹¹ 日文名稱：工場法(明治44年3月29日法律46号)。該法於1911年制定，1916年施行於日本本土。

¹² 雖然1922年制定施行之法三號是內地法律延長主義政策的產物，但其僅有政策性的宣示，而仍未改變向來臺灣總督府實際上擁有之決定臺灣法律具體內容的權力，亦未就帝國議會所承諾日本法適用於臺灣之政策訂定時間表。故仍以1923年敕令第406號施行於臺灣為分界點。此部分之詳細說明，參見：王泰升(1994)，〈臺灣日治時期殖民地立法之程序與內容〉，《臺大》，24卷1期，註60。



臺灣¹³。

其中最重要者為 1923 年 1 月 1 日起施行之敕令即第 406 號「有關民事法律施行於臺灣之件」¹⁴，並同時以敕令第 407 號發布「有關施行於臺灣之法律的特例」¹⁵，指定日本多部民事法律於同日起施行於臺灣，並針對已施行於臺灣的法律，制定若干適用於臺灣的特別法¹⁶。相對而言，包含工廠監督制度之《工廠法》等相關行政法律，則是以敕令第 521 號「行政諸法臺灣施行令」¹⁷做為起始，陸續在日治時代的後期施行諸多行政法令於臺灣，惟其中並未見有日本《工廠法》與其他勞動法之施行¹⁸，僅有在第二次世界大戰時有以生產需求而管理的《軍需工業動員法》¹⁹施行於臺灣，並依同法第 2 條制定《工廠事業場管理令》，施行於臺灣²⁰。

（二）中華民國時期（1945 年迄今）

中國國民黨政府，於 1937 年在中國制定施行之《工廠法》與《礦場法》，做為規範關於工廠與礦場之勞動條件與職業安全衛生條件的法律，搭配規範透過公權

¹³ 參見：王泰升（1994），〈臺灣日治時期殖民地立法之程序與內容〉，《臺大》，24 卷 1 期，頁 17-37。

¹⁴ 民事ニ関スル法律ヲ台湾ニ施行スルノ件（大正 11〔1922〕年勅令第 406 号）。

¹⁵ 台湾ニ施行スル法律ノ特例ニ関スル件（大正 11〔1922〕年勅令第 407 号）。

¹⁶ 關於上述敕令於臺灣施行之相關說明，參見：王泰升（1994），〈臺灣日治時期殖民地立法之程序與內容〉，《臺大》，24 卷 1 期，頁 32。

¹⁷ 行政諸法台湾施行令（大正 11〔1922〕年勅令第 521 号）。

¹⁸ 參見：外務省・台湾 89 頁以下；王能君（2002），〈台灣勞動法制的形成與展開過程初探〉，《思與言》，40 卷 1 期，頁 9-11，關於臺灣日治時期法制史之整理。

¹⁹ 軍需工業動員法ノ適用ニ関スル法律ヲ朝鮮、台湾及樺太ニ施行スルノ件（昭和 12〔1937〕年勅令第 505 号）。參見：外務省・台湾 101 頁

²⁰ 工場事業場管理令（昭和 12〔1937〕年勅令第 528 号）。參見：臺灣省文獻委員會（1999），《臺灣省通志稿》，第十一冊，卷三政事志：司法篇（一）、（二），頁 240，捷幼。然而，臺灣於日本之統治下，工業的發展亦是越趨繁榮。根據學者記載，在戰時體制適用於臺灣之際的昭和 12 年（1937 年），臺灣食糧品加工業已經達到兩億六千萬日圓的生產額。即便是較早期的大正 6 年（1917 年），臺灣整體工業生產額也已經從明治 44 年（1911 年）的二十七萬日元大幅增加至兩千兩百萬日元，工廠數若不計雜工業，共計 489 間工廠，員工人數即便扣除佔人數最多的雜工業，也將近 9000 人。然而，於文獻上仍未見有工廠監督之相關制度，此部分歷史資料參見：外務省・台湾 433 頁

力為監督主體之《工廠檢查法》²¹，此一制度於 1945 年共同施行於臺灣²²。

《工廠法》與《礦場法》本身之規範僅有少數關於監督及檢查之規定²³，其餘關於《工廠法》中勞動條件與安全衛生之檢查及監督制度，均規定於《工廠檢查法》中。而《礦場法》之檢查，則係透過 1973 年公布施行之《礦場安全法》第四章之監督制度進行勞動檢查（僅止於礦場職業安全衛生檢查）。後於 1974 年尚有《勞工安全衛生法》（下稱勞安衛法）（即 2014 年 7 月 3 日改名為《職業安全衛生法》之前身）之制定施行²⁴，其第四章就關於監督與檢查之部分亦有所規範，檢查範圍亦由製造業及礦業擴大至營造業、土石採取業、水電燃氣業、交通運輸業及其他經中央主管機關指定之事業²⁵。

1984 年《勞動基準法》（下稱勞基法）立法²⁶，雖然《工廠法》並未因為勞基法之立法而受到廢除，惟由於勞基法與勞安衛法規範之勞動基準具有最低勞動基準之性格，且根據勞基法第 3 條與勞安衛法第 4 條，絕大部分之工廠均適用勞基法與勞安衛法規定之情況下，雖然工廠仍同時適用《工廠法》，惟絕大部分之勞動條件與職業安全衛生條件仍應適用勞基法與勞安衛法之規定，自亦包括勞基法第十章以及勞安衛法第四章監督檢查規定。此外，此時除勞基法與勞安衛法自身之監督檢查規定以外，未廢除之《工廠法》仍然搭配有《工廠檢查法》。

《礦場法》於 1986 年廢止²⁷。《工廠檢查法》並於 1993 年更名，內容並有大

²¹ 關於中國時期勞動檢查制度之樣貌，相關說明，參見：林大鈞（1996），〈我國勞動條件檢查之理想與實際〉，《政大勞》，五期，頁 78。

²² 關於中國制定之勞動法令於 1945 年施行於臺灣之說明，參見：王能君（2002），〈台灣勞動法制的形成與展開過程初探〉，《思與言》，40 卷 1 期，頁 15。

²³ 例如工廠法第 44 條：「主管機關如查得工廠之安全或衛生設備有不完善時，得限期令其改善；於必要時並得停止其一部之使用」、礦場法第 29 條：「主管官署對於礦場之安全衛生，認為必要時，得命礦業權者為一定之行為，或予以限制，或嚴為禁止」。

²⁴ 民國 63（1974）年 4 月 16 日總統臺統(一)義字第 1604 號令制定公布全文 34 條。

²⁵ 參見：檢查年報（2016），壹、總說明，頁 1。

²⁶ 關於勞動基準法立法時之政經社環境，與立法之相關時程介紹，參見：王能君（2002），〈台灣勞動法制的形成與展開過程初探〉，《思與言》，40 卷 1 期，頁 20-21；黃程貫、王能君（2014），〈台灣戰後勞動法學發展史〉，王泰升等·法學史（下），頁 172-174。

²⁷ 雖並未公布廢除礦場法之原因，惟本文認為其主要原因或可推論係由於根據 1984 年勞基法第 3 條第 1 項第 2 款，礦業自始適用勞基法；再者，根據 1975 年勞安衛法第 4 條第 1 款，勞安衛法自立法之初即適用於礦業，故於兩部法律均制定施行後，礦場法恐已無存在之實益。

幅度修正，成為《勞動檢查法》(下稱勞檢法)。而勞檢法之適用範圍，依據勞檢法第 4 條，相較於《工廠檢查法》之適用範圍，已擴及至包含勞基法、勞安衛法以及《工廠法》之所有勞動法令²⁸。

2001 年《兩性工作平等法》(2008 年更名為《性別工作平等法》)立法，針對消除職場內之性別歧視，賦予雇主進行相關措施之義務；2004 年《勞工退休金條例》立法公布，並於 2005 年施行，亦賦予雇主關於勞工退休金提繳之相關義務²⁹。此二部法律係屬於保護勞工不受勞動生活而受到性別歧視以及保障勞工退休生活之勞動保護法，亦並備置有相關之監督制度。

勞安衛法於 2014 年 7 月 3 日更名為《職業安全衛生法》³⁰，雖整體而言，條文數量從 40 條增至 55 條，惟就第四章監督檢查而言，除於新法第 36 條第 3 項以下增訂有關改善職業安全衛生環境之顧問服務機構等規定外，條文內容並未有太大之更異。

此外，勞基法第十章自制定施行以來亦並未有太大之修正，僅於 2016 年，勞動基準法第 74 條增訂第 3 項至第 7 項，對於勞工之申訴權保障增訂相對完善之規定，容後詳述。

二、勞動檢查法制之內涵

(一) 勞動檢查法制之實定法體系

²⁸ 勞動檢查法施行細則第 3 條：「本法第四條第四款所稱勞動法令，指勞工保險、勞工福利、就業服務及其他相關法令」。可知事實上勞動檢查法之適用範圍及於所有勞動法令，惟本文仍專注於勞基法、職安衛法、性別工作平等法與勞工退休金條例等勞動保護法中關於最低勞動基準之檢查事項進行研究。

²⁹ 相關立法進程與精神，參見：黃程貫、王能君(2014)，〈台灣戰後勞動法學發展史〉，王泰升等·法學史(下)，頁 178-180。

³⁰ 職業安全衛生法(前身為勞安衛法)之適用範圍即勞動檢查範圍等業種擴大適用之發展歷程，參見：檢查年報(2016)，壹、總說明，頁 1-2。

臺灣關於勞動檢查之規定，目前除勞動保護法本身備置之監督規定，如：勞基法第十章、《職業安全衛生法》第四章、《勞工退休金條例》第五章以及《性別工作平等法》第 33 條至第 36 條外，尚有一單行法規即勞檢法。

上諸法律即係臺灣勞動檢查法制之基礎法律，規範內容包含勞動檢查員、勞動檢查組織與勞動檢查程序之相關規定。

(二) 勞動檢查法制做為行政調查制度之一種

本文所研究之勞動檢查，係勞動行政機關為掌握適用上諸勞動保護法之事業單位，在經營上是否有確實遵照勞動保護法規之狀況所為之資訊蒐集活動，主要之目的有二，第一是做為日後處罰之證據，第二是藉此制度俾使事業單位主動遵守勞動保護法規之規範。而此制度正係行政法學之「行政調查」概念所及³¹。關於勞動檢查程序與行政法學上行政調查學說間之詳細關係，將於後介紹勞動檢查程序時詳述³²。


(三) 勞動檢查之範圍

關於勞動檢查法制所涉及之法律體系，根據勞檢法第 4 條與同法施行細則第 3 條³³，得勞動檢查之事項除勞檢法第 4 條第 1 款至第 3 款之勞檢法、勞基法與職安

³¹ 關於行政調查制度之相關說明，參見：王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 67；李鎮山（2009），《行政法導論》，修訂八版，頁 501，三民書局；紀振清、林良榮、陳重陽（2012），《勞工檢查業務中央與地方政府之權責分工及組織設計（政策建議書）》，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁 2。

³² 相關說明，詳見本文：第二章、第三節、二、臺灣勞動檢查程序、（一）勞動檢查程序之性質。

³³ 勞動檢查法第 4 條：「勞動檢查事項範圍如左：一、依本法規定應執行檢查之事項。二、勞動基準法令規定之事項。三、勞工安全衛生法令規定之事項。四、其他依勞動法令應辦理之事項」、勞動檢查法施行細則第 3 條：「本法第四條第四款所稱勞動法令，指勞工保險、勞工福利、就業服務及其他相關法令」。



衛法之規範外，尚及於其他所有之勞動法令³⁴。因此，勞動檢查之範圍除法律賦予雇主之義務外，甚至包含法律賦予工會之義務等非雇主之義務，惟本文基於從具有勞動保護法性格之勞動基準是否獲得落實之角度切入研究，故以下僅就勞基法、《職業安全衛生法》、《性別工作平等法》與《勞工退休金條例》等主要之勞動保護法賦予雇主給付最低勞動基準之相關義務，是否獲得落實的部分進行研究，合先敘明。

首先，關於就事業單位與員工之間是否係勞動契約有所爭議時（例如保險業務員與保險公司之間），勞動檢查機構受理該事業單位員工申訴後是否仍得進行勞動檢查之議題，於臺北高等行政法院 102 年訴字第 1880 號行政判決（2014.05.14）中，法院認為：「原告於 102 年 7 月 16 日以電子郵件向被告申訴南山人壽違反勞動基準法，被告以覆以該案事涉勞雇關係之確認，權屬民事法院管轄，建請原告尋民事訴訟途徑確認雙方契約關係後，始生勞動基準法適用之有無等語，有系爭函在卷為憑。由該函文義觀之，被告『似』未進行任何勞動檢查，而逕要求原告先行以訴訟方式確認其勞工地位後，始得為勞動檢查之申訴。此舉，被告無異於拋棄勞動檢查法賦予勞動檢查機構之權限，將具體個案是否應行勞動檢查之認定之先決條件（即申訴人與被申訴人間法律基礎關係是否屬於勞動契約）諉由司法機關判斷，也無異於要求司法權先行於行政權，全然違反社會法治國之行政除應依法為之之外，並應實現實質正義之要求」。從此判決可知，法院認為即便事業單位與員工之間之契約關係是否係勞動契約尚有爭議，亦不影響勞動檢查機構受理申訴後勞動檢查之遂行，以保護勞工權益。本文亦贊同法院此一見解，而認於是否係勞動契約仍有爭議之案件中，應暫不考慮是否係勞動契約仍不確定之爭議，勞動檢查員受理申訴後若認有必要（目前之實務見解認為勞檢單位於受理申訴後原則上係無檢查義務，容後詳述），仍應予以檢查，檢查後若對事業單位發出不利之行政處分，事業單位

³⁴ 參見檢查年報（2016），壹、總說明，頁 12-23（勞動檢查有關法令）之「一、勞動條件相關法規」、「二、職業安全衛生相關法規」以及「四、其他相關法規」。

再透過訴訟制度將契約定性之爭議一併爭執，如此始較能保護勞工之權益。



三、小結

以上簡述臺灣勞動檢查法制之歷史與特性，並簡要描述勞動檢查法制之內涵。以下將進一步分析勞動檢查法制之組織與程序，俾使勞動檢查法制之全貌得以顯現，做為後續討論之基礎。



第三節 臺灣勞動檢查組織與程序

本節承接前述關於勞動檢查法制之歷史演變與基礎知識之基礎，將進一步深入探討關於勞動檢查法制之組織層面（包含勞動檢查機關／機構與勞動檢查員），與勞動檢查程序等面向之介紹。

一、勞動檢查組織之歷史演變

（一）工廠檢查法時期

西元（下同）1993 年以前，依據《工廠檢查法》（現已廢除）第 3 條：「（第一項）工廠檢查事務，由中央勞工行政機關派工廠檢查員辦理之。但必要時，省、市主管廳局亦得派員檢查。（第二項）前項省、市所派工廠檢查員，並受中央勞工行政機關之指導、監督」。

由此可知，關於工廠檢查之事務，主要係由中央勞工行政機關派工廠檢查員辦理之，但必要時，省、市主管廳局亦得派工廠檢查員檢查，而該省市之工廠檢查員，係受中央勞工行政機關之指導監督。

然而，縱然法律之規範如此，實際上於《工廠法》時期，中央政府並未曾統籌全國之勞動檢查（時稱工礦檢查）事務，國民黨政府來臺後，將原負責工礦檢查事務之社會部撤銷，業務併歸內政部，並設置勞工司掌理勞工行政³⁵。此外，由於國民政府初來臺，人力物力不足等歷史因素，工廠檢查於國民政府來臺初期，係交由

³⁵ 參見：林大鈞·勞動，頁 213-214。此外，關於國民黨政府在 1949 年之前於中國之勞動檢查政策，參見：陳國鈞·勞工立法，頁 210-213；陳國鈞·現代勞工（上），頁 163-164；陳國鈞·現代勞工（下），頁 232；林豐賓、劉邦棟，頁 297。

臺灣省政府工礦檢查委員會³⁶辦理³⁷，並早於 1959 年即辦理過第一次的煤礦普查與鍋爐檢查³⁸。此外，從「工礦檢查委員會」之名稱亦可知，縱然如上所述，《工廠法》（備置《工廠檢查法》）與《礦場法》係分開規範，惟於檢查之組織層面，係由同一行政機關進行檢查。

1966 年高雄加工出口區成立，同年為確保加工出口區的勞動環境安全及生產之效率，加工出口區之工廠檢查遂授權經濟部加工出口區管理處辦理³⁹；1968 年臺灣省建設廳設置礦務局，礦場安全檢查業務移由該局接辦，礦場衛生及勞動條件仍由工礦檢查委員會辦理⁴⁰；1973 年，經濟部礦業司則接掌礦場安全檢查（根據《礦場安全法》之授權）；1980 年授權由行政院國家科學委員會轄下之科學工業園區管理局辦理科學園區之勞動檢查事務⁴¹。

於直轄市之部分，分別於 1967 年及 1979 年臺北市⁴²及高雄市⁴³改制為院(直)轄市時，以業務授權之方式，由臺北市、高雄市政府設置「工礦檢查所」，執行勞動檢查業務。遂形成臺灣勞動檢查業務執行機關多元化，且並未依《工廠檢查法》將檢查事項交由中央統籌管理之情況⁴⁴。

關於《工廠檢查法》時期工廠檢查員之遴選與訓練，根據《工廠檢查法》第 5 條：「(第一項) 工廠檢查員，應就左列人員，經訓練合格者委任之：一、國內外工業專門以上學校畢業者。二、曾在工廠工作十年以上，有相當學術技能者。(第二

³⁶ 該委員會係由臺灣省社會處、建設廳、衛生處三個單位的借調人員所組成，關於工礦檢查委員會之人員組成說明，參見：林大鈞·勞動，頁 214；陳國鈞·現代勞工(上)，頁 165；張天開·比較，頁 149；成之約等·勞動，頁 373-374。

³⁷ 相關歷史說明，參見：陳國鈞·現代勞工(上)，頁 164，正光書局；檢查年報(2016)，壹、總說明，頁 3。

³⁸ 此一歷史，參見：林良榮(2013)，〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 171。

³⁹ 資料來源：成之約等·勞動，頁 375。

⁴⁰ 資料來源：林大鈞·勞動，頁 214；成之約等·勞動，頁 374。

⁴¹ 資料來源：成之約等·勞動，頁 375。關於勞動檢查業務之各項授權歷史，參見：檢查年報(2016)，壹、總說明，頁 3-4。

⁴² 關於臺北市成為直轄市後，勞工行政業務職掌之詳細介紹，參見：張天開·比較，頁 157-158。

⁴³ 關於高雄市成為直轄市後，勞工行政業務職掌之詳細介紹，參見：張天開·比較，頁 161-162。

⁴⁴ 此一詮釋，參見：林良榮(2013)，〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 171-172。

項)前項人員之訓練,由中央勞工行政機關辦理之」可知,工廠檢查員之遴選及訓練係由中央勞工行政主管機關辦理。

基上所述,可認此時期臺灣之工廠監督制度,係採取分立式,且權責不符的組織制度設計。學者即指出,檢查機構之不統一,導致許多人力及物力之浪費,並且各機構間步調不一,處事散漫雜亂⁴⁵。學者並指出,在1974年《勞工安全衛生法》(現行《職業安全衛生法》之前身)制定施行前,勞動檢查係以工廠及礦場為範圍,且因政府勞動檢查機構之人員與經費不足,僅著重僱用勞工30人以上適用《工廠法》之工廠,及僱用勞工50人以上之礦場,為重點檢查⁴⁶。惟在《勞工安全衛生法》訂頒之後,其適用之行業範圍,除製造業與礦業外,無僱用人數之限制,且勞動檢查之範圍亦隨之擴大,卻導致勞動檢查之頻率降低⁴⁷。

1984年《勞動基準法》(下稱勞基法)立法之後,最低勞動條件之勞動保護法規範圍適用之行業更為擴大,且該法本身亦訂有監督檢查之規定。另一方面,由於《工廠法》並未廢止,《工廠檢查法》亦仍然係《工廠法》備置之行政監督法律,故原先之勞動檢查組織並未因勞基法之立法而有所更易。勞基法關於勞動檢查組織之規定則係根據該法第72條:「(第一項)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直轄市主管機關專設檢查機構辦理之;直轄市、縣(市)主管機關於必要時,亦得派員實施檢查。(第二項)前項勞工檢查機構之組織,由中央主管機關定之」。此一規定與《工廠檢查法》第3條之間並未有太大差異⁴⁸。

於1986年7月1日,依行政院「加強工礦檢查機構功能、提高效率方案」,臺灣省政府工礦檢查委員會更名為臺灣省政府勞工檢查委員會,臺北市政府社會局工礦檢查所以及高雄市政府工礦檢查所亦分別更名為臺北市政府勞工局勞工檢查

⁴⁵ 此一詮釋,參見:陳國鈞·現代勞工(上),頁168。

⁴⁶ 相關說明,參見:林大鈞(1996),〈我國勞動條件檢查之理想與實際〉,《政大勞》,五期,頁79。

⁴⁷ 相關說明,參見:林大鈞(1996),〈我國勞動條件檢查之理想與實際〉,《政大勞》,五期,頁79。

⁴⁸ 於勞基法立法時,時勞委會官員與立法委員亦表明勞基法第72條係根據工廠檢查法第3條而來,相關立法資料,參見:立院·勞基法案(下),頁655-658。

所以及高雄市政府勞工局勞工檢查所，並受到內政部之指揮監督⁴⁹。1987年行政院勞工委員會（下稱勞委會）成立，除了有關礦場安全檢查仍由經濟部指揮臺灣省政府建設廳礦務局辦理外，其餘勞動檢查業務均改由勞委會指揮監督各級勞動檢查機構辦理，1988年臺灣省政府亦將其下社會處原勞工行政部門與勞工檢查部門合併，設立勞工處⁵⁰。

學者指出，勞基法立法之後，最低勞動條件之勞動保護法規適用之行業更為擴大，且該法本身亦訂有監督檢查之規定，政府亦開始重視勞動檢查員之訓練，為臺灣勞動檢查法制之建立，奠定了基礎，但因應受檢查之事業大幅增加，勞動檢查員卻未能按比例擴充，勞動基準之監督與管理，尚未落實⁵¹。

（二）勞動檢查法時期

1. 勞動檢查組織圖像

勞基法於1984年制定施行，隨後《工廠檢查法》也於1993年大幅修改，最後成為全文40條之《勞動檢查法》（下稱勞檢法），並以所有勞動相關法令所規定之勞動基準做為其檢查監督之內容⁵²。

勞基法第72條確立我國勞動檢查組織，係由中央主管機關⁵³設立勞工檢查機構，或授權直轄市主管機關專設檢查機構辦理，此外，包含直轄市在內之縣市主管機關於必要時，亦得派員實施勞動檢查⁵⁴，而勞檢法第5條亦表示：「（第一項）勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設

⁴⁹ 此一歷史，參見：檢查年報（2016），壹、總說明，頁3-4

⁵⁰ 相關說明，參見：檢查年報（2016），壹、總說明，頁4。

⁵¹ 此部分說明，參見：林大鈞（1996），〈我國勞動條件檢查之理想與實際〉，《政大勞》，五期，頁80。

⁵² 參見勞檢法第4條以及上述之說明。

⁵³ 2014年2月16日後改制為行政院勞動部。

⁵⁴ 此即為本文凡論及遂行勞動檢查職務之組織時，皆以「勞動檢查機構（關）」表示之主因。

勞動檢查機構辦理之。勞動檢查機構認有必要時，得會同縣（市）主管機關檢查。（第二項）前項授權之勞動檢查，應依本法有關規定辦理，並受中央主管機關之指揮監督。」，明確表示一個由中央統籌規劃，但直轄市政府透過授權亦有監督權限，縣市地方政府亦得派員檢查之監督組織圖像⁵⁵。

臺灣省精省後，於 1999 年臺灣省政府勞工處及所屬勞工檢查所等均歸併勞委會，成為勞委會北區勞動檢查所、中區勞動檢查所、南區勞動檢查所，臺灣省政府建設廳礦務局亦歸併經濟部礦務局⁵⁶。臺北市政府與高雄市政府也分別在勞工局下設勞工檢查所（原名為工礦檢查所）⁵⁷。此外，除礦場安全檢查仍由經濟部加以監督檢查外，根據《勞動檢查法施行細則》第 4 條⁵⁸，加工出口區（經濟部）以及科學園區（國家科學委員會改制後為科技部）仍由各自之主管機關辦理其勞動檢查，於 2009 年頒行《國際機場園區發展條例》⁵⁹時，亦允許交通部自行辦理園區內之勞工安全衛生與勞動檢查⁶⁰。

2010 年 12 月 25 日臺北縣升格為直轄市新北市、臺中縣市合併為直轄市臺中市、臺南縣市合併為直轄市臺南市、高雄縣併入直轄市高雄市，隨後於 2014 年 12 月 25 日桃園縣升格為直轄市桃園市。在臺灣共六個直轄市之現況下，新北市、桃

⁵⁵ 根據勞動部函釋（行政院勞工委員會（85）台勞檢一字第 128214 號）（函釋勞動檢查法有關縣市主管機關與勞動檢查機構權責疑義案）：「一、縣市政府係勞動檢查法所稱主管機關之一，對該法之貫徹有監督執行之必要，而勞動檢查機構係為辦理勞動檢查業務所設置之專責檢查機構，二者相輔相成共同促成勞動法令之實施，彼此任務並不相悖。二、勞動檢查法第十四條、第十五條、第十六條係賦予勞動檢查員權責，縣（市）主管機關對有實施監督檢查必要情況而有遭拒或被拒之虞時，應即協商轄區勞動檢查機構派勞動檢查員辦理」，可知勞檢法之規定並不適用於直轄市外地方縣市政府勞動主管機關之勞動檢查人員。

⁵⁶ 相關歷史整理自：成之約等·勞動，頁 376；檢查年報（2016），壹、總說明，頁 4。

⁵⁷ 1996 年臺北市勞工局勞工檢查所再更名為勞動檢查處。相關說明，參見：成之約等·勞動，頁 375。

⁵⁸ 勞動檢查法施行細則第 4 條：「本法第五條第一項所稱有關機關，指經濟部加工出口區管理處、科技部所屬科學工業園區管理局及其他經中央主管機關授權辦理勞動檢查之機關」。

⁵⁹ 國際機場園區發展條例第 12 條第 2 項：「目的事業主管機關（按：交通部）就園區內下列事項，得委託主管機關或其指定之專責機關辦理：一、自由港區之勞工行政、勞工安全衛生及勞動檢查。」

⁶⁰ 惟目前交通部尚未辦理此項業務。關於勞動檢查業務之授權，參見：林良榮（2013），〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 171。

園市⁶¹以及臺中市先後成立勞動檢查單位⁶²，除本就有勞動檢查單位之臺北市以及高雄市外，目前僅有臺南市並未成立勞動檢查單位。

2014 年勞委會改制為勞動部，並整併原勞委會勞工安全衛生處、勞動檢查處、北區勞動檢查所、中區勞動檢查所、南區勞動檢查所以及勞工保險局職災勞工保護室等相關單位，成立勞動部職業安全衛生署，並同步將北區勞動檢查所、中區勞動檢查所、南區勞動檢查所更名為北區職業安全衛生中心、中區職業安全衛生中心與南區職業安全衛生中心，並自 2016 年起，中央與地方政府（不含直轄市政府）就勞動檢查事項出現「中央職業安全衛生、地方勞動條件」之分工模式，直轄市政府仍係受授權同時進行兩項業務之檢查⁶³。

此外，根據勞檢法第 25 條第 1 項⁶⁴，勞動檢查機構對於勞動檢查之違法結果，僅有敦促改善之權，並無實際之裁罰權限，僅能透過「副知地方政府」的方式，使地方政府進行裁罰⁶⁵。故即便是直轄市政府之勞動檢查機構，自身亦無權為裁罰，而必須依照勞基法第 4 條或職安衛法第 3 條，函送地方政府之勞動主管機關為裁罰⁶⁶。再者，根據中央主管機關發布之《違反勞動基準法罰鍰案件處理要點》第十

⁶¹ 由於桃園市自 2017 年 2 月 1 日起始受授權辦理勞動檢查業務，故於民國一零五年勞動檢查年報之組織人力配置圖（圖一）中，尚未有桃園市。參見：桃園市勞動檢查處網站（<http://oli.tycg.gov.tw/>）。

⁶² 目前關於勞動部根據勞基法第 72 條第 2 項授權直轄市辦理勞動檢查業務之授權法規，參見：直轄市勞動檢查機構組織準則。

⁶³ 參見：中華民國一零四年勞動檢查年報與中華民國一零五年勞動檢查年報之差異。

⁶⁴ 勞動檢查法第 25 條第 1 項：「勞動檢查員對於事業單位之檢查結果，應報由所屬勞動檢查機構依法處理；其有違反勞動法令規定事項者，勞動檢查機構並應於十日內以書面通知事業單位立即改正或限期改善，並副知直轄市、縣（市）主管機關督促改善。對公營事業單位檢查之結果，應另副知其目的事業主管機關督促其改善」。

⁶⁵ 參見：林良榮（2013），〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 36 之說明。目前實務也是如此運作，關於此部分，可參考最高行政法院 89 年判字第 1256 號行政判決（2000.04.27）之敘述：「八十六年十二月十七日經台灣省政府勞工處南區勞工檢查所檢查發現上開缺失，並通知限期改善。嗣該所復於八十七年四月十四日再度實施複查時，發現原告仍未依規定事項改善，遂以八十七年四月二十二日八七南檢一字第第五二二五三號**勞工安全衛生法罰鍰案件移送書**移送被告（按：時為高雄縣政府）處理」、「本件原告未設置勞工安全衛生組織及人員，且未對勞工施以安全衛生教育及訓練，又未訂定工作規則報檢查機構備查。經台灣省政府勞工處南區勞工檢查所於八十六年十二月十七日檢查發現，並通知限期改善。嗣後該所於八十七年四月十四日再派員複查，仍未見改善，遂予告發。移送被告機關（按：時為高雄縣政府）處以重罰」。

⁶⁶ 相關實例，亦可參見臺北高等行政法院 92 年訴字第 147 號行政裁定（2004.08.13）：「檢查結果，查知原告前揭清潔工作係由行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民技術勞務中心承攬，因其清潔工人之疏失，導致靳文麗受傷，認靳文麗之受傷為職業災害，原告為靳文麗之雇主，未



點「違反勞動基準法事實發生地與雇主或事業單位所在地非為同一主管機構管轄時，得委託執行之」之規定，若違反勞動基準法之地點與雇主事業場所之所屬地不同，將以事實發生地為勞動檢查機構之管轄地⁶⁷。

如上所述，勞基法第 72 條第 1 項規定：「中央主管機關為貫徹本法及其他勞工法令之執行，……在……縣（市）主管機關於必要時，亦得派員實施檢查」，故非直轄市之地方縣市勞動主管機關亦得進行勞動檢查，惟由於勞動檢查法第 5 條關於勞動檢查機構之規範並未包含直轄市以外之地方政府，故其不受勞動檢查法所規範⁶⁸。

以上即可區分受到勞檢法規於中央及直轄市政府設置之「勞動檢查機構」與僅受到勞基法規於直轄市外縣市政府之「勞動行政主管機關」（下稱「勞動檢查機關」）⁶⁹，故本文於以下並稱二者時，將稱「勞檢單位」，以完整指稱執行勞動檢查職務之公權力單位，於此敘明。

關於礦場之部分，目前礦場安全檢查係由經濟部礦務局辦理，惟礦場衛生及勞動條件檢查則係由勞動部職業安全衛生署各區職業安全衛生中心負責⁷⁰。


依規定予以補償，違反勞動基準法第五十九條規定，乃以九十年十二月二十四日北市勞檢一字第 九〇六二四四八九〇二號函檢送勞動檢查結果通知書，通知原告違反之法令事項，並請原告在指定期限內改善及將上開通知書於顯明易見處所公告七日以上。查依勞動基準法第四條之規定，本件之主管機關應係台北市政府，被告（按：臺北市政府勞工局勞動檢查處）係臺北市政府勞工局為辦理勞動檢查業務所設置之專責檢查機構，其組織規程係依臺北市政府勞工局組織規程第八條所訂定，被告檢查結果如認受檢事業單位有違反規定者，因被告就受檢事業單位違反勞動基準法部分未經臺北市政府之授權，而不能對違反規定之受檢事業單位逕予處罰，因此應將違反規定事項另移臺北市政府勞工局處理，由臺北市政府勞工局（以台北市政府名義）採為行政處分之依據，換言之，被告上開函本身並不直接對外發生效力，其法律效果之發生實繫於臺北市政府勞工局依被告之檢查結果而為行政處分為斷，足見被告上開函係通知原告有違反勞動基準法第五十九條之規定，將另案移請台北市政府勞工局處理，屬於違規事實之通知（本件台北市政府勞工局尚未依被告之檢查結果作出不利原告之行政處分），尚非屬行政處分，訴願決定原應依訴願法第七十七條第八款之規定為不受理之決定，竟為實體決定，固有未合，然結果並無二致，原告復對之提起行政訴訟，顯非合法，應予駁回」。

⁶⁷ 臺中高等行政法院 97 年簡字第 40 號行政判決（2008.05.02）同旨。

⁶⁸ 例如高雄高等行政法院 96 年簡字第 271 號行政判決（2007.10.31）即在處理改制前之高雄縣政府是否有權進行勞動檢查之問題。

⁶⁹ 根據中央行政機關組織基準法第 3 條第 1 款與第 3 款關於「機關」（就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令〔以下簡稱組織法規〕設立，行使公權力之組織）與「機構」（機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織）之定義差異，亦可了解。

⁷⁰ 參見：檢查年報（2016），壹、總說明，頁 11。



此外，根據勞檢法第四章（即第 17 條至第 21 條）與《職業安全衛生法》（下稱職安衛法）第 16 條，中央主管機關對於危險性之機械或設備⁷¹之檢查，必要時亦得指定代行檢查機構派代行檢查員⁷²為檢查，檢查合格始得使用或於使用期限到期後繼續使用，亦即所謂之代行檢查制度。目前勞動部係以公開評選之方式遴選中華鍋爐協會、中華壓力容器協會與中華民國工業安全衛生協會為代行檢查機構，辦理臺灣目前約 10 萬 8 千餘座危險性機械或設備之檢查⁷³。

再者，關於《性別平等工作法》所規範之相關事項，根據同法第 33 條第 1 項⁷⁴，係交由地方政府之勞動主管機關監督。《勞工退休金條例》所規範之相關事項，根據同法第 40 條第 1 項⁷⁵，則係中央政府勞動部、縣市政府與勞保局皆可進行監督。

臺灣勞動檢查組織以及檢查人力之現況，即如以下圖一所示：

⁷¹ 所謂危險性之機械或設備，根據職業安全衛生法施行細則第 22 條與同細則第 23 條，係：固定式起重機、移動式起重機、人字臂起重桿、營建用升降機、營建用提升機、吊籠、鍋爐、壓力容器、高壓氣體特定設備、高壓氣體容器等機械設備。

⁷² 代行檢查員之積極資格、消極資格與有關之訓練要求，參見：危險性機械或設備代行檢查檢查機構管理規則。

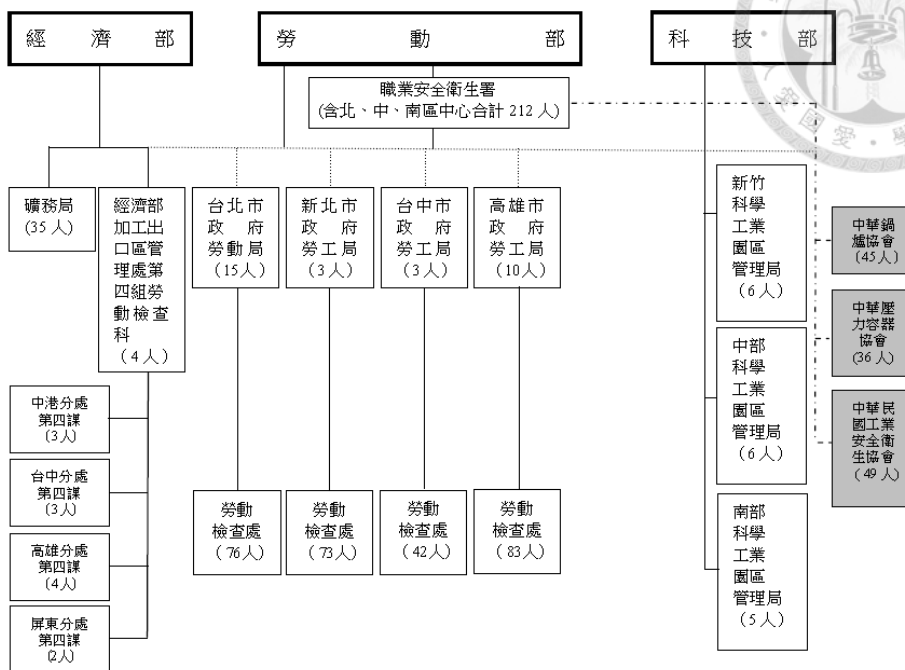
⁷³ 資料來源：檢查年報（2016），壹、總說明，頁 8。指定代行檢查機構之歷史演變，參見：檢查年報（2016），壹、總說明，頁 6-8。

⁷⁴ 性別工作平等法第 33 條第 1 項：「受僱者發現雇主違反第十四條至第二十條之規定時，得向地方主管機關申訴」。

⁷⁵ 勞工退休金條例第 40 條第 1 項：「為確保勞工權益，主管機關、勞動檢查機構或勞保局必要時得查對事業單位勞工名冊及相關資料」。



現有勞動檢查機構組織系統及編制檢查人力如下所示：



說明：

1. 新竹、中部與南部科學工業園區管理局及經濟部加工出口區管理處分別直隸於科技部及經濟部，但勞動檢查業務由勞動部規劃督導。
2. 經濟部礦務局辦理礦場安全檢查由經濟部規劃督導。礦場衛生及勞動條件檢查仍由勞動部職業安全衛生署北區、中區、南區職業安全衛生中心及直轄市檢查機構辦理。

【___直接隸屬 授權辦理 委託代行檢查】

圖一 臺灣勞動檢查組織之現況⁷⁶

2. 勞動檢查員之遴選方式

勞動檢查員目前並未有專門之公務人員考試⁷⁷，根據《勞動檢查員遴用及專業

⁷⁶ 資料來源：檢查年報（2016），壹、總說明，頁 11。惟此圖並不能表現直轄市外地方政府勞動主管機關等檢查組織。

⁷⁷ 依據查索之資料，似僅曾於民國 75（1986）年舉辦過勞動檢查員特種考試。參見：七十五年特種考試勞工檢查員考試規則。



訓練辦法》第 2 條第 1 項⁷⁸，原則上係遴選通過公務人員考試者且係勞動檢查相關專業類科畢業者為勞動檢查員，惟依據同項第 3 款，勞動檢查機構有可能以約聘之方式遴用勞動檢查員⁷⁹。

二、臺灣勞動檢查程序

勞動檢查程序，係勞動行政機關，為蒐集事業單位違反勞基法或職安衛法，關於勞動條件或職業安全衛生之相關基準等相關事證與資訊，所為之行政活動。即有學者認為，勞動檢查程序，係一行政法學所稱之「行政調查」⁸⁰程序⁸¹。


(一) 勞動檢查程序之性質

⁷⁸ 勞動檢查員遴用及專業訓練辦法第 2 條第 1 項：「勞動檢查員之遴用，應具有下列資格之一：一、公務人員高等考試或相當高等考試之理、工、醫、農、教育、管理、勞工、社會、法律等相當類科及格者。二、國內外大學或獨立學院理、工、醫、農、勞工、社會、法律等或相關學系畢業，具有公務人員或技術人員任用資格者。三、國內外理、工、醫、農、教育、管理、勞工、社會、法律等或相關研究所畢業，具有聘用人員聘用條例或派用人員派用條例聘用或派用資格者」。

⁷⁹ 觀勞檢法修正時法律案第 8 條行政院之說明：「二、勞動檢查員應為公務員，應依公務人員法令任用之，惟為因應勞動檢查範圍之擴大與實際需要，需延攬具有理、工、醫、農、社會、勞工、法律、經濟等專長人員，並依檢查職務之不同遴用勞動檢查員，其遴用標準授權中央主管機關以行政命令訂定，以應實際業務需要」可知，立法者亦認同遴用非公務員之人員擔任勞動檢查員。此部分資料參見：立院·勞檢法案，頁 145-146。

⁸⁰ 關於行政機關做成行政決定前的資訊蒐集行為，國內有稱為「行政調查」、「行政檢查」或「行政蒐集資料」者，亦有以「行政調查」屬任意性、和平性，而「行政檢查」普遍具有物理上強制性、侵入性與干預性者，相關說明，參見：陳文貴（2009），〈行政調查與行政檢查及行政搜索之法律關係〉，《法令月刊》，60 卷 3 期，頁 69-70。本文採取學者李震山之架構，亦即將「行政調查」做為上位概念，而將「行政檢查」及「行政蒐集資料」列屬其方法及手段，將其整體做為行政作用法上之一種制度，合先敘明。關此說明，參見：李震山（2005），〈行政調查之立法芻議〉，法規會·行政調查，頁 27、39。於此一架構下關於行政調查之定義即為：行政機關為達特定行政目的，因調查資料或證據之必要，依法所採取之蒐集資料或檢查措施之謂。定義參見：李震山（2005），〈行政調查之立法芻議〉，法規會·行政調查，頁 39；法治斌等·檢查，頁 14、44-46。

⁸¹ 縱然行政調查在臺灣一直有統一立法之呼聲，惟最終卻因為行政調查涉及人民生活的各個層面，彼此間應受法律規制之程度、對於人民權利影響之程度均有不同，故難以統一之法典予以規範其原理原則。關於此部分說明，參見：洪文玲（2000），〈論行政調查法制〉，台灣行政法學會（編），《行政法爭議問題研究（上）》，初版，頁 748-750；法治斌等·檢查，頁 131；蔡秀卿（2005），〈行政檢查之檢討課題〉，法規會·行政調查，頁 80；蔡秀卿（2006），〈行政檢查〉，《東吳》，18 卷 2 期，頁 70 之說明。



勞動檢查程序，係勞動行政主管機關⁸²對於人民的調查，故並非行政機關內部之調查⁸³，此外，其係勞動行政主管機關為達成上揭之行政目的，行使個別具體權限，對特定人民所為之相關事實與資料查察蒐集活動，故係個別調查。再者，勞動檢查，一部分之目的係勞動行政機關因檢查發現、民眾檢舉、重大職業災害後之報告或其他機關告發，知有違法事實存在，為了實行政制裁（或強制），乃對特定違反義務行為人展開蒐證調查，即係所謂的「制裁證據調查」⁸⁴。然而，勞動檢查法制亦並非全為取締事業單位之違法及其蒐證，尤其在於依據「勞動監督檢查計畫」之勞動檢查，亦欲在透過定期或不定期的勞動檢查法制，迫使雇主有壓力自動遵守勞動基準之相關法律，故亦有「監督檢查」之性質。本文認為，縱然勞動檢查程序如上所述，係綜合「制裁證據調查」與「監督檢查」之一種行政調查程序，惟勞動檢查程序在臺灣，由於勞動檢查人力不足與預算不足之故，即便是根據「勞動監督檢查計畫」之勞動檢查，究其內涵，仍然是透過參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率以及傷害頻率之情況，其內容包含：優先受檢查事業單位之選擇原則、監督檢查重點、檢查及處理原則以及其他必要事項⁸⁵。是故，臺灣根據「勞動監督檢查計畫」之勞動檢查，仍然是以「較有可能違法」的標準進行選擇，而非全面性地進行檢查之安排，因此，仍然係較接近「制裁證據調查」，而應受到

⁸² 關於行政調查之概念，甚至有可能由於對於「行政」採取廣義說，而包含「國政調查」（立法調查）、犯罪偵查（刑事司法調查）以及監察調查，惟本文僅欲討論狹義之行政權所遂行之行政調查，合先敘明。關於此部分，可參見：法治斌等·檢查，頁 14、38-44 之說明。

⁸³ 行政機關間也可能存有行政調查，例如根據行政程序法第 19 條，行政機關為發揮行政共同一體之行政機能，於權限範圍內有相互協助的義務。學者認為，行政機關就其執行職務必要所持有之文書或其他資料，在不妨害國家安全、國防機密與刑事偵查之情形下，有相互提供之義務，此種資訊蒐集之方式，亦應包括於行政調查之定義內。參見：洪家殷（2010），〈論行政調查中職權調查之概念及範圍——以行政程序法相關規定為中心〉，《東吳》，21 卷 3 期，頁 7。惟由於本文所關注者，係行政機關就個別事件對人民所為之資訊蒐集等行政調查行為，故此類之行政調查行為即不在本文討論之範圍內。

⁸⁴ 關於此一本文所採納之行政調查分類，參見：洪文玲（2000），〈論行政調查法制〉，台灣行政法學會（編），《行政法爭議問題研究（上）》，初版，頁 729-739。此一「制裁證據調查」亦有學者將之稱為「取締性檢查」、「取締性調查」、「規制的檢查」，參見：法治斌等·檢查，頁 18-20；陳景發（1998），〈論行政調查與犯罪偵查〉，《中央警察大學法學論集》，3 期，頁 3；王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 61。

⁸⁵ 參見勞檢法第 6 條。

相對於其他行政調查制度最為嚴格之行政法上一般原理原則之規範⁸⁶。

再者，若根據是否透過制裁確保行政調查之實效性，可再區分為任意性調查與強制性調查，而後者則視究係以直接強制力抑或是間接強制力加以確保，而區分為「實力強制調查」與「間接強制調查」，勞動檢查程序則係屬於「強制性調查」，而分別有「實力強制調查」與「間接強制調查」之部分⁸⁷。前者例如根據勞基法第 73 條第 1 項後段與勞檢法第 14 條第 2 項，若拒絕、規避或妨礙勞動檢查員進入事業場所進行檢查時，勞動檢查員於非警察協助不足以排除時，得要求警察人員協助，以實力排除對於進入事業場所檢查之干預，一旦對其抵抗，得訴以刑法上妨害公務罪⁸⁸。後者例如根據勞檢法第 35 條第 2 款，對於拒絕、規避或妨礙勞檢法第 15 條第 1 項之行為，得以處行政罰鍰之方式間接強制雇主或有關人員容忍勞動檢查員之檢查行為。

（二）勞動檢查程序之發動

除勞動檢查機構（關）本於勞動檢查之職權發動勞動檢查外，尚有以下數種開啟勞動檢查程序之可能方式：

1. 依據勞動監督檢查計畫

⁸⁶ 參見如：臺北市政府勞動檢查處 106 年勞動監督檢查計畫（網址：<http://www.lio.gov.taipei/ct.asp?xItem=246070283&ctNode=51752&mp=116021>）。如此計畫之第九頁「捌、年度預定實施檢查種類及次量」以下，臺北市政府勞工局勞動檢查處預計檢查之對象，均係以有違法可能者為規劃之出發點。相關學說，參見：李震山（2005），〈行政調查之立法芻議〉，法規會·行政調查，頁 40

⁸⁷ 關於此一分類，參見：法治斌等·檢查，頁 24-25。有學者將此種行政調查另外稱為「複合式強制調查」，參見：洪文玲（2000），〈論行政調查法制〉，台灣行政法學會（編），《行政法爭議問題研究（上）》，初版，頁 762。

⁸⁸ 學者觀察多數行政調查程序後認為，由於勞動條件之確保係與人民之生命或身體健康密切相關，故授權行政機關得強制進入檢查。參見：王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 75。

依照勞檢法第 6 條⁸⁹與《勞動基準法施行細則》第 41 條⁹⁰，勞動部職業安全衛生署（即中央主管機關）參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率以及傷害頻率之情況，於年度開始前六個月公告並宣導勞動檢查方針⁹¹，其內容包含：優先受檢查事業單位之選擇原則、監督檢查重點、檢查及處理原則以及其他必要事項。依照勞檢法第 6 條第 2 項，勞動檢查機構應於前項檢查方針公告後三個月內（《勞動基準法施行細則》第 41 條第 2 項係規定 50 日內），擬定勞動監督檢查計畫⁹²，報請中央主管機關核備後實施。

2. 重大職業災害發生時

根據勞檢法第 27 條前段⁹³以及職安衛法第 37 條⁹⁴第 2 項，發生一定程度之職業災害時，雇主應通報勞動檢查機構，其目的在於立即使具有職業安全衛生專業之勞動檢查機構進入調查，使得相關之災害發生原因與責任歸屬得以釐清，維護勞雇

⁸⁹ 勞檢法第 6 條：「（第一項）中央主管機關應參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率及傷害頻率之情況，於年度開始前六個月公告並宣導勞動檢查方針，其內容為：一、優先受檢查事業單位之選擇原則。二、監督檢查重點。三、檢查及處理原則。四、其他必要事項。（第二項）勞動檢查機構應於前項檢查方針公告後三個月內，擬定勞動監督檢查計畫，報請中央主管機關核備後實施」。

⁹⁰ 勞動基準法施行細則第 41 條：「（第一項）中央主管機關應每年定期發布次年度勞工檢查方針。（第二項）檢查機構應依前項檢查方針分別擬定各該機構之勞工檢查計畫，並於檢查方針發布之日起五十日內報請中央主管機關核定後，依該檢查計畫實施檢查」。

⁹¹ 例如：勞動部職業安全衛生署 106 年度勞動檢查方針（網址：<http://www.osha.gov.tw/1106/1164/1165/1167/>）。

⁹² 例如：臺北市政府勞動檢查處 106 年勞動監督檢查計畫（網址：<http://www.lio.gov.taipei/ct.asp?xItem=246070283&ctNode=51752&mp=116021>）。惟似乎並非所有勞動檢查機構均有擬訂此一勞動監督檢查計畫。

⁹³ 勞檢法第 27 條前段：「勞動檢查機構對事業單位工作場所發生重大職業災害時，應立即指派勞動檢查員前往實施檢查，調查職業災害原因及責任」。

⁹⁴ 職安衛法第 37 條：「（第一項）事業單位工作場所發生職業災害，雇主應即採取必要之急救、搶救等措施，並會同勞工代表實施調查、分析及作成紀錄。（第二項）事業單位勞動場所發生下列職業災害之一者，雇主應於八小時內通報勞動檢查機構：一、發生死亡災害。二、發生災害之罹災人數在三人以上。三、發生災害之罹災人數在一人以上，且需住院治療。四、其他經中央主管機關指定公告之災害。（第三項）勞動檢查機構接獲前項報告後，應就工作場所發生死亡或重傷之災害派員檢查。（第四項）事業單位發生第二項之災害，除必要之急救、搶救外，雇主非經司法機關或勞動檢查機構許可，不得移動或破壞現場」。

雙方之權益⁹⁵。



3. 根據勞工之申訴

勞基法第 74 條規定，勞工發現事業單位違反本法或其他勞工法令規定時，得向主管機關或檢查機構申訴，主管機關或檢查機構於接獲申訴後，應為必要之調查，並於六十日內將處理情形，以書面通知勞工。此外，根據勞檢法第 33 條第 1 項，勞動檢查機構於受理勞工申訴後，應盡速就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，並應於 14 日內將檢查結果通知申訴人。而在職安衛法第 39 條、《性別工作平等法》（下稱性平法）第 33 條以及《勞工退休金條例》（下稱勞退條例）第 40 條，亦規定有勞工申訴之制度

因此，勞工申訴制度做為開啟勞動檢查之一種方式，係所有方式中唯一由勞工主動開啟之方式，係勞工在整個由公權力介入事業單位是否合乎勞動基準相關法令規定之勞動檢查法制中，唯一具有主動性角色之制度。在近年各國開始注重所謂「吹哨者保護制度」，以內部人或知情者的舉報，補足國家公權力資源與人力之不足等現實情形之潮流中，事業單位之受僱勞工做為「吹哨者」而揭發事業單位違反勞動基準相關法令之制度，即係本文此處所欲研究之「勞工申訴制度」。由於本文於第三章將深入探討此一制度，於此本文僅欲簡單描繪「勞工申訴制度」於整體勞動檢查法制中之定位、特質與近來之修法動態，詳細深入之介紹，詳見第三章。

此外必須予以釐清者，縱然依據職安衛法第 39 條與勞檢法第 33 條，勞工亦得就關於事業單位違反勞動基準法令之情事向「雇主」或「工會」申訴，惟基於本文關心者係勞檢單位與勞工申訴間之互動，故僅著重於勞檢單位受理勞工申訴之

⁹⁵ 參見：立院·勞檢法案，頁 160 行政院所提出之法律案關於勞檢法第 27 條之說明。查以上二法之規範，勞檢法就何謂「重大職業災害」並未提出解釋，另一方面，職安衛法第 37 條第 2 項即針對應通報勞動檢查機構之職業災害有所規範。基此，本文認為，就應通報勞動檢查機構之職業災害，亦即雇主具有職業災害通報義務之情形，應可參考職安衛法第 37 條第 2 項更為詳盡之規定。

此一關係，合先敘明。



4. 代行檢查

根據勞檢法第四章（即該法第 17 條至第 21 條）與職安衛法第 16 條，中央主管機關對於危險性之機械或設備⁹⁶之檢查，必要時亦得指定代行檢查機構派代行檢查員⁹⁷為檢查，檢查合格始得使用或於使用期限到期後繼續使用，亦即所謂之代行檢查制度。目前勞動部以公開評選之方式遴選中華鍋爐協會、中華壓力容器協會與中華民國工業安全衛生協會為代行檢查機構，辦理臺灣目前約 10 萬 8 千餘座危險性機械或設備之檢查⁹⁸

基上所述，代行檢查係將勞動檢查之權力委託上述之民間團體辦理，應係《行政程序法》第 16 條之委託行使公權力無疑。而依照勞檢法第 21 條，代行檢查機構之代行檢查員亦負有守密義務與相關之迴避義務，根據同法第 31 條以下，亦有關於代行檢查程序之相關規定。

（三）勞動檢查之進行方法及其性質

學者以及行政機關認為，行政調查程序之調查方法，根據《行政程序法》第 36 條，原則上不受限制，係採取職權調查主義，不受當事人陳述拘束，其目的在使行政機關就其行政決定之正確性，在法律上自我負責，以自己的觀點觀察、評價做成

⁹⁶ 所謂危險性之機械或設備，根據職業安全衛生法施行細則第 22 條與同細則第 23 條，係：固定式起重機、移動式起重機、人字臂起重桿、營建用升降機、營建用提升機、吊籠、鍋爐、壓力容器、高壓氣體特定設備、高壓氣體容器等機械設備。

⁹⁷ 關於代行檢查員之積極資格、消極資格與有關之訓練要求，參見：危險性機械或設備代行檢查檢查機構管理規則。

⁹⁸ 資料來源：檢查年報（2016），壹、總說明，頁 8。指定代行檢查機構之歷史演變，參見：檢查年報（2016），壹、總說明，頁 6-8。



行政決定相關重要的事實，並在理想狀態確認實質正確的事實⁹⁹。惟若該調查方式將侵害人民權益，學者亦不認為《行政程序法》第 36 條得成為符合法律保留原則之授權規定，而應另以個別法予以詳細規範之¹⁰⁰。

關於勞動檢查之進行方法，按照勞檢法第 14 條，勞動檢查員為執行檢查職務，得隨時進入事業單位進行檢查。再，根據勞檢法第 15 條，勞動檢查之進行方式尚有：一、詢問有關人員，必要時並得製作談話紀錄或錄音。二、通知有關人員提出必要報告、紀錄、工資清冊及有關文件或作必要之說明。三、檢查事業單位依法應備置之文件資料、物品等，必要時並得影印資料、拍攝照片、錄影或測量等。四、封存或於掣給收據後抽取物料、樣品、器材、工具，以憑檢驗。此外，根據勞檢法第 35 條第 1 款，若對於上述勞檢法第 15 條之調查命令予以拒絕、規避或妨礙者，將可能受到行政罰鍰之處分。

而關於同法第 15 條第 2 款所謂不得拒絕、規避或妨礙之事業單位的容忍檢查義務，法院指出，不能以負責人不在國內，或者遷移新址，資料不全等理由加以迴避¹⁰¹。此外，對於契約定性是否係勞動契約尚有爭議之案件，事業單位得在受勞動檢查後之後進行訴願、行政訴訟加以爭議其檢查之合法性，但事業單位並不得以自認非勞動契約而規避勞動檢查，否則亦將違反勞檢法第 15 條¹⁰²。

此外，上述之檢查方式有可能同時出現，例如勞動檢查員根據勞檢法第 14 條進入事業單位進行檢查時，有可能同時根據勞檢法第 15 條進行該條共四款之檢查方式。惟為便利分析，以下將逐一介紹各種檢查方式並概述其可能涉及之法律問題。

⁹⁹ 此部分參見：蕭文生（2009），〈鑑定人與行政調查程序〉，臺灣行政法學會（編），《行政調查之建制與人權保障——行政訴訟之前置救濟方法與程序》，臺灣行政法學會東亞行政法學術研討會論文集[2008]》，頁 145；法務部（91）法律字第 0910037755 號函。

¹⁰⁰ 特別是若拒絕該檢查將會有罰則或甚至直接強制力之強制調查（例如勞動檢查），則更需要高密度之法律保留原則之拘束。參見：蔡秀卿（2006），〈行政檢查〉，《東吳》，18 卷 2 期，頁 67。

¹⁰¹ 參見：臺北高等行政法院 90 年簡字第 7780 號行政判決（2002.09.26）。

¹⁰² 參見：臺灣臺北地方法院 102 年簡字第 351 號行政判決（2014.05.09）以及臺灣臺北地方法院 103 年簡字第 85 號行政判決（2014.06.20）。



1. 檢查事業單位依法應備置之文件資料、物品，必要時並得影印資料、拍攝照片、錄影或測量（勞檢法第 15 條第 1 項第 3 款、勞基法第 73 條第 2 項）

關於勞動條件與職業安全衛生等勞動基準，法律多半要求雇主有必須置備相關文件之義務¹⁰³，而此即為勞動檢查進行時，受到檢查之內容。

學者認為，由於此類調查方法僅要求受調查者提出物件，提出方式一般而言可由受調查者依調查處分本旨決定之，並未對其行動自由或居住自由構成限制，對於隱私權之侵害亦較輕微¹⁰⁴。本文亦認為，由於此一檢查方式僅係觀察依法須備置之文件物品等客觀記錄，並未涉及相關人員之主觀陳述等拒絕供述權等問題，再者，此一檢查方式亦可以不在事業場所內檢查之方式進行，對於人民之權利侵害更形輕微，學者亦認為，要求提示之處所應該盡量要求提示於行政機關之辦公處所，而不應輕易至文件物品所在地要求提示調查¹⁰⁵。基上所述，此一檢查方式可謂係勞動檢查之檢查方式中侵害人民權利最為輕微者。

而此一檢查依法應備置文件以及物品之檢查行為，無論係命於勞動檢查主管機關提出，或於進入事業場所檢查時命於勞動檢查員面前提出，皆係一「行政處分」，具有可爭訟性，惟由於此一行政處分係屬於最終勞動檢查結果實體決定之程序決定，係屬於《行政程序法》第 174 條之程序性行政處分，故原則上應僅得與最終之勞動檢查結果通知一併聲明不服。

2. 通知有關人員提出必要報告、記錄、工資清冊及有關文件或作必要之說明（勞檢法第 15 條第 1 項第 2 款、勞基法第 73 條第 2 項、勞動基準法施行細則第 43 條）

¹⁰³ 例如：勞基法第 7 條（勞工名卡，保存至勞工離職後五年）、同法第 23 條第 2 項（工資清冊，保存五年）、同法第 30 條第 5 項（勞工出勤紀錄，保存五年）、同法第 46 條（未滿十八歲勞工之法定代理人同意書及年齡證明文件）。違反上述備置義務於勞動基準法第 79 條訂有罰則。職安衛法第 20 條第 3 項之員工健康檢查紀錄，

¹⁰⁴ 參見：王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 70。

¹⁰⁵ 同前揭註。



關於本款所謂「必要報告、紀錄、工資清冊及有關文件」，本文認為與上述勞檢法第 15 條第 1 項第 3 款之文字「檢查事業單位依法應備置之文件資料、物品」之差別在於，本款之書面文件並非依法所應備置者，故本款之報告、記錄、文件，必須受到「必要性」之要求，亦即必須係本次檢查之「必要報告」、「必要記錄」或「必要文件」始得通知其提出。易言之，正如學者所言，於行政調查所得要求提示之文件物品，須對行政調查具有重要性，其無關之文件物品，並不得要求提示之¹⁰⁶。另外學者亦認為，要求提示之處所應該盡量要求提示於行政機關之辦公處所，而不應輕易至文件物品所在地要求提示調查¹⁰⁷。

另外，關於本款之「工資清冊」，本文認為由於雖然工資清冊係依法事業單位本有義務備置並供檢查之文件，故應已受到上述勞檢法第 15 條第 1 項第 3 款文義之涵蓋，惟由於同款所規範之對象應為事業單位，而同條項第 2 款所規範之對象並不僅止於事業單位，而擴及至「有關人員」，故應而規範。

基上所述，勞基法第 73 條第 2 項所規定之檢查標的即所謂「必要之報告、紀錄、帳冊及有關文件或書面說明」，應依上述勞檢法第 15 條第 1 項第 2 款與同條項第 3 款之區分標準予以劃分，並建議勞基法第 73 條第 2 項之文字應為更細緻之區分。

此外，關於要求相關人員做「必要之說明」(此係勞檢法第 15 條第 1 項第 2 款之文字，勞基法第 73 條第 2 項則係稱「必要之……書面說明」)，除了受到必要性之限制外，本文認為亦可能有「拒絕供述權」保障爭議之適用餘地(容後詳述)。

再者，此一命提出相關文件及做說明之行為，自係一行政處分，若受命令人拒絕，自有《行政執行法》之適用。惟學者指出，除不履行該提出義務有可能衍生公法上金錢給付義務之不履行¹⁰⁸外，就該不提出文件本身，原則上不宜強制，理由在

¹⁰⁶ 相關說明，參見：李震山(2005)，〈行政調查之立法芻議〉，法規會·行政調查，頁 47。

¹⁰⁷ 同前揭註。

¹⁰⁸ 亦即，該文件提出義務之違反，均有罰則之規定。例如：勞動檢查法第 35 條、勞動基準法第 80



於行政程序上尚難與司法審查程序相提並論，物件持有人拒絕提出文件，受理之行政機關似宜盡調查能事，或以協調方式取得，不宜逕依行政執行法之規定強制執行¹⁰⁹。

3. 詢問有關人員，必要時並得製作談話紀錄或錄音

首要說明，此一詢問有關人員之調查方式，並未特別規定是在進入事業場所檢查後，於事業場所加以詢問，抑或是通知雇主及相關人員到事業場所以外之地點為詢問，故在概念上應均包含之。學者亦認為，與受調查者當面進行詳細詢答，對於釐清案情具有重要功能¹¹⁰。

此外，此一規定與《行政程序法》第 39 條之關係為何，值得討論。蓋《行政程序法》第 39 條與同法第 102 條具有連動關係，申言之，行政機關於做成侵益處分前，需通知人民到場陳述意見，惟若有依《行政程序法》第 39 條通知相對人陳述意見，則可免去此一程序。故問題癥結點即在於，勞檢法第 15 條第 1 項第 1 款之詢問相關人員，是否形同《行政程序法》第 39 條之通知相對人陳述意見？依照法務部 90 年 3 月 28 日（90）法律字第 009099 號函釋¹¹¹，本文認為勞動檢查機構依照勞檢法第 15 條第 1 項第 1 款之詢問相關人員，自係基於調查證據之必要所為之行政行為，依照上開函釋，自應理解係《行政程序法》第 39 條之陳述意見，若

條皆係針對拒絕或規避提出上述文件之勞動檢查員命令，所訂之罰則規定。

¹⁰⁹ 參見：李震山（2005），〈行政調查之立法芻議〉，法規會·行政調查，頁 47。

¹¹⁰ 參見：王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 71。

¹¹¹ 法務部（90）法律字第 009099 號函釋：「．．．二、按行政程序法（以下簡稱本法）第 102 條規定：『行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。』其立法目的係為避免行政機關恣意專斷，並確保相對人之權益。是行政機關於作成行政處分前，就同一事件之重要事項，已依本法第 39 條規定基於調查證據之必要通知相對人陳述意見（按：加粗字體與底線為筆者所加），或依本法第 1 章第 10 節舉行聽證，或依本法第 102 條規定給予處分相對人陳述意見機會，如踐行上開程序之機關係有權為之，則作成行政處分縱非踐行上開程序之機關，似亦符合本法第 102 條規定，毋庸於作成行政處分前再給予相對人陳述意見機會。」

勞動檢查機構以此方式為調查後，即無須再踐行同法第 102 條通知陳述意見之程序，嗣後行政處分之合法性亦不會因此而受影響¹¹²。

此外，本款並未仔細區分受詢問之當事人係雇主、主管抑或是勞工。若係勞工，基本上勞工並未負有遵守勞動保護法等勞動基準之相關規定之義務，故其受到勞動檢查機關之詢問時，應僅係做為「證人」而受詢問。學者指出，有關證人之資格及做為調查之方法，《行政程序法》中並未有直接之規定，惟從其他條文中可得知行政程序法應承認證人之存在，而認證人於《行政程序法》中之地位應與鑑定人相同，皆非程序中當事人，不能享有當事人之權利，但亦無擔任證人之義務，而有別於《行政訴訟法》第 142 條之規定¹¹³。惟根據勞檢法第 15 條第 2 項以及同法第 35 條第 2 款，勞工受詢問時亦不得拒絕，此立法究竟是否有其正當性，容有疑問。

再者，勞工以外擔負遵法義務之人，例如對雇主或主管之詢問，將涉及其是否有「拒絕供述權」之相關問題。於我國《刑事訴訟法》設有關於刑事被告拒絕陳述或保持緘默權利之相關規定，以及證人就其職務或業務上有守密義務之事項，或一定範圍內之親屬得拒絕證言之規定¹¹⁴。是否在行政事件之場合，上諸法理亦有所適用？在我國行政法學遂成為爭議，值得深入研究¹¹⁵。

居次之問題為，勞動檢查場合之詢問當事人，是否需要事先通知，給予其預留時間供作準備，以盡其陳述之能事？本文認為，關於勞動基準是否遵守，相較於其他有預留時間之行政調查程序¹¹⁶，雖然可能更不具專業性而極易受到上司或同儕

¹¹² 臺灣台北地方法院 103 年簡字第 314 號行政判決同旨。

¹¹³ 參見：洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 7。

¹¹⁴ 參見刑事訴訟法第 95 條第 1 項第 2 款、第 156 條第 4 項規定以及同法第 179 條至第 183 條。

¹¹⁵ 蓋例如於美國憲法第五修正案以及日本國憲法第 38 條，均有「拒絕供述權」之保障，換言之，該兩國於憲法之層次即有此一保障，我國則僅於刑事訴訟法等法律之層次始有此一保障，遂產生此一爭議。關於此一學說爭議，參見：王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 71-72；李震山（2005），〈行政調查之立法芻議〉，法規會·行政調查，頁 44-45；洪大植（2011），〈行政調查有無不自證己罪原則之適用—以公平交易法之規定為例〉，《刑事法雜誌》，5 卷 3 期，頁 161-189。

¹¹⁶ 例如公平交易法施行細則第 31 條第 2 項規定，該到場詢問之通知，至遲應於到場日四十八小時前送達。甚至有論者認為，該法有關限制競爭案件案情複雜，欲於兩天內委託專業人士作成相關分析殊無可能，而認應延長至一週左右。參見：謝杞森（1998），〈公平交易法之行政程序與爭訟——以我國實務探討為中心〉，國立政治大學法律學系博士論文，頁 65。

之壓力而預先串供（詢問勞工之場合），惟亦不排除具有專業性而需要事先準備之可能（例如關於職業安全衛生設備之資訊），故應先給予數天之時間要求受詢問者預先準備整理相關資料，再加以詢問。若於進入事業場所檢查後，有詢問當事人之必要，而該詢問是項具有專業性需要時間準備者，亦可給予其時間，容後詢問之。

再者，學者認為，就得為詢問之範圍而言，勞檢人員應於執行檢查業務所需蒐集相關資訊之權責範圍內為之，當避免涉及與检查工作無關之事務與營業秘密，或是屬於雇主或勞工個人之隱私範圍¹¹⁷。在實務上常見因雇主或主管人員認為勞檢人員所詢問之事務係公司營業秘密，不願回答，因而受罰之爭議，法院多以勞檢員根據勞檢法第 11 條有守密義務，進而認為此一詢問權之行使係合法¹¹⁸。惟本文認為，勞檢人員被賦予守密義務並不能合法化不合乎比例原則之詢問權行使的違法性，比例原則所在乎者係行政權之行使不能恣意、不具必要性，並非全然基於調查之資訊不得洩漏，故法院仍然應在詢問權之框架內，實質論斷究竟合乎比例原則之詢問範圍為何。

最後，關於此一詢問當事人之調查方式是否係必要，學者及實務一般皆認為此係行政機關職權調查之裁量範圍，當事人並無請求之權利，故並不得主張行政機關未通知詢問當事人所做出之行政決定違法¹¹⁹。

¹¹⁷ 相關說明，參見：林良榮（2013），〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 182。

¹¹⁸ 例如台北高等行政法院 99 年簡字第 781 號行政判決（2010.12.31）：「被告所屬勞工局 99 年 1 月 15 日函及被告 99 年 1 月 26 日函說明二均載明：『請攜帶以下資料：(一)工作規則及勞動契約。(二)營利事業登記證影本及勞工人數統計（請區分性別）。(三)貴事業單位勞工之基本資料（請含：姓名、職稱、到職日）。(四)貴事業單位勞工之出勤紀錄。(五)貴事業單位勞工之薪資清冊（含扣款紀錄）、獎金計算方式及支付證明等資料。(六)貴事業單位勞工保險加保名單。(七)貴事業單位勞工最近 2 期勞保繳費收費影本。(八)貴事業單位 98 年 10 月迄今之徵才職缺、錄取名單及契約書等相關資料。(九)來本處說明人員若非負責人本人請攜帶授權書前來。(十)發票章或公司章、來處人員個人私章及身分證。』顯見上開 99 年 1 月 15 日及 99 年 1 月 26 日函請原告所提供之相關資料，並未逾越勞動檢查法第 4 條規定之勞動檢查事項範圍。縱上開資料可能涉及原告之營業秘密，惟依勞動檢查法第 11 條第 1 項第 2 款規定：『勞動檢查員不得有左列行為：……二、洩漏受檢查事業單位有關生產技術、設備及經營財務等秘密；離職後亦同。』故被告所屬之勞動檢查員亦負有保密之義務，是原告自不得以被告要求檢查之資料涉及營業秘密為由，而拒絕提供」。

¹¹⁹ 參見：洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 5、頁 5 註 10。相同見解：臺北高等行政法院 96 年度訴字第 450 號判決（2007.08.09）、臺北高等行政法院 96 年度訴更二字第 184 號判決（2008.06.18）、最高行政法院 97 年度裁字第 5084 號裁定（2008.11.20）。



4.封存或於掣給收據後抽取物料、樣品、器材、工具，以憑檢驗

依據勞檢法第 15 條第 1 項第 4 款：「封存或掣給收據後抽取物料、樣品、器材、工具，以憑檢驗。」以及勞基法第 73 條第 2 項後段：「勞動檢查員執行職務……如需抽取物料、樣品或資料時，應事先通知雇主或其代理人並掣給收據」。由此可知，勞動檢查員執行勞動檢查職務時，得以抽取物料、樣品、工具等資料，並須掣給收據。


惟學者認為此一檢查權之行使由於涉及雇主或事業單位的財產所有權，於合理範圍內即有規範較嚴格之行使要件，例如根據《勞動檢查法施行細則》第 13 條第 1 項¹²⁰，即有規範此權限之行使要件。

5.進入事業場所進行檢查

根據勞檢法第 14 條，勞動檢查員為執行檢查職務，得隨時進入事業單位進行勞動法令遵守與否之檢查，將有侵害人民隱私權、居住自由權以及營業自由之虞，如何權衡以保護人民生命身體健康等基本權為目的之勞動檢查法制與上述基本權間之衝突，即成為爭議。

此處之重點在於，如何使當下受到進入場所調查之私人，了解並信服該進入場所之調查行為，係合法正當者。首先值得注意者係，雖然一般認為如果將預定期日與調查事項預先通知受調查者，並說明採取調查之理由，不僅可以提高人民對於行政調查之接受度，同時可預先知悉受調查者就所訂調查時間或方式有無不便之處，

¹²⁰ 勞動檢查法施行細則第 13 條第 1 項：「勞動檢查員依本法第十五條第一項第四款規定實施封存時，以有下列情事之一者為限：一、有違反職業安全衛生法令所禁止使用者。二、有違反勞動法令者。三、有職業災害原因鑑定所必須者。四、其他經勞動檢查機構核准者」。



保留改期之彈性¹²¹，惟根據勞檢法第 13 條，勞動檢查係以不事先通知為原則。學者即認為，於事先通知將有損害調查目的之虞，為防止資料竄改、隱匿，須採用突擊檢查之場合，將構成事先通知之例外¹²²。關此，本文認為，違反勞動保護法之情事多半易於迅速掩飾，除職業安全衛生設備之合格檢查外，關於勞動條件之違法情事（例如平常關於加班勞工均未向雇主請求加班費，卻加班情形嚴重，雇主形同長期加班未給付加班費，若得知今日要勞檢，雇主即命今日勞工不得加班；關於相關證明之文件亦可迅速假造內容合法之文件供檢查；或在得知即將勞動檢查前，雇主即向全公司人員統一宣告一致性之說詞，使勞動檢查員無法透過詢問相關人員而得知違法情事），故勞動檢查法制亦有該需求而構成事先通知之例外。

再者，根據勞檢法第 22 條第 1 項以及同法施行細則第 19 條，勞動檢查員進入事業場所時，除出示勞動檢查證以確認身分外，尚須告知雇主及工會，並命其派員陪同，學者認為，此係出於尊重事業單位及工會之故¹²³。實務上曾有勞動檢查機構僅通知主管人員之情形，惟法院仍認為此一通知即已符合勞檢法第 22 條第 1 項之「告知雇主」¹²⁴。

此外，法律多會要求行政機關於進入私人場所時，出示授權之證明，以昭公信。以下將分別檢討勞動檢查場合之「身分確認」與「進入事業場所勞動檢查之令狀原則適用」兩部分。

¹²¹ 此部分說明，參見：王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 68。

¹²² 參見：李建良（1996），〈從公共工程弊端談公平交易委員會之行政調查權〉，《月旦》，18 期，頁 19；劉宗德，頁 249，註 50。

¹²³ 參見：黃越欽，頁 715。

¹²⁴ 參見台北高等行政法院 95 年簡字第 687 號行政判決（2006.12.29）：「另上開危險性機械設備檢查會談紀錄雖由原告公司會計席瑪麗簽認，但北區勞檢所檢查時，原告主管戴志明亦在工廠內，並接受北區勞檢所致贈相關宣導資料，且於表單中簽認無誤，有北區勞檢製造業組致贈宣導資料之簽收表單在卷可憑。原告當時於工廠內之主管既被告知，自不能指該檢查程序於法有違。而席瑪麗既屬原告公司會計，屬原告公司員工，依勞動檢查法第 15 條第 1 項規定，北區勞檢所基於勞動檢查之必要，就席瑪麗所知與本件檢查相關事項加以詢問，製作談話紀錄，自為法之所許，其所簽認之會談紀錄並非無效。原告上開主張，非屬可採」。



(1) 身分確認

根據勞檢法第 22 條第 1 項以及勞基法第 73 條第 1 項，勞動檢查員進入事業單位進行檢查職務時，應出示勞動檢查證。並於勞檢法第 22 條第 1 項後段明定，事業單位對未持勞動檢查證者，得拒絕檢查。此處之得拒絕檢查，應可阻卻勞檢法第 15 條第 2 項之不法性。惟該項並未留此合法性之空間，本文認為應係立法之疏漏。

另外就代行檢查之問題，根據勞檢法第 31 條，根據勞檢法第四章之代行檢查機構所派之代行檢查員，進入事業場所進行檢查時，亦須出示代行檢查證，惟並未似勞檢法第 22 條第 1 項後段規定若未出示證明文件得以拒絕之文字，本文認為亦應係立法疏漏。


再者，關於勞動檢查之場合中，根據勞檢法第 22 條第 1 項以及勞基法第 73 條第 1 項，勞動檢查員進入事業單位進行檢查職務時所出示之上述勞動檢查證，究竟有何效力？根據釋字第 294 號¹²⁵，大法官強調行政機關印製工作檢查證，交由執行人員使用，此項檢查證僅是供執行人員於執行管理工作時，識別身分之用，非謂憑此檢查證即可為法所不許之檢查行為¹²⁶。學者詮釋該解釋認為，做為識別身分之檢查證，僅證明持有該檢查證之人員係有權執行檢查工作之人員，但並不表示特定之檢查工作，即因此獲得授權而可進行¹²⁷。本文認同此一見解，此意味著即便勞動檢查員攜帶並於進入場所檢查時出示勞動檢查證，也不代表一切之檢查行為，甚至「進入檢查」本身即具有合法性，僅證明該人員有權擔任勞動檢查員而已，換言之，僅有身分確認之效果¹²⁸。

¹²⁵ 解釋公布日期：1992.03.13。

¹²⁶ 此處之詮釋亦參考自：陳琬婷（2017），〈論進入場所行政檢查之行政正當程序—以法官保留為中心〉，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，頁 22。

¹²⁷ 關此大法官解釋之詮釋，參見：廖義男（2005），〈從行政法制之發展論行政調查立法規範之原則〉，法規會·行政調查，頁 5。

¹²⁸ 故學者即指出，若為提升行政調查之公信力，可採擷令狀主義之優點，於法律中規定行政機關實施調查時，必須以調查機關名義簽發類似傳票或搜索票，且統一格式之調查狀，載明案由、調



關於「出示身分證件」此一行為，究竟屬於何性質，備受爭議。有學者區分強制調查與任意調查，認為強制調查若有事先通知，該通知即為一行政處分，若未事先通知，執行調查者攜有調查機關所出示請調查者配合調查之公函，仍可將之解為行政處分。在未攜有公函之情形，在法律賦予調查權之背景下，調查行為本身即明白表示命受調查者接受調查之意思，應將之解為命其接受特定調查之行政處分與事實行為之合成體，屬於執行性行政處分。若為任意調查，則不論事前是否曾予通知，均屬事實行為¹²⁹。本文基本上贊成此一見解，由於在強制調查之情況中，出示此一身分證件之行為，形同要求受檢查對象開始容忍檢查人員進入場所，事實上具備下命處分之特徵。而在任意調查之場合，出示身分證件之行為僅代表檢查人員證明其身分，並徵詢受檢查對象是否願意接受檢查，並不具有行政處分之特徵。

(2) 進入事業場所勞動檢查之令狀原則適用

需要進入處所為檢查，自然係欲透過勞動檢查員之視覺、嗅覺與聽覺等直接感官探知之調查方式，加以探查。故無論是勞檢法第 14 條第 1 項之所謂「勞動檢查員為執行檢查職務，得隨時進入事業單位」或是職安衛法第 36 條第 1 項「中央主管機關及勞動檢查機構對於各事業單位勞動場所得實施檢查」之「進入事業單位檢查」，均係透過「進入事業場所」而檢查事業單位關於勞動保護法規規定之合法性，並可同時活用上述四種檢查方式。然而，此一檢查方式將大幅度侵害人民之隱私權與居住自由等權利，與刑事偵查程序中之「搜索扣押」亦有相似之處¹³⁰，遂有以下

查事項、調查時間及處所、執行調查者、調查權依據以及抗拒調查之法律效果等，此部分參見：王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 68。

¹²⁹ 此一見解參見：王立達，前揭註，頁 63-64。

¹³⁰ 故亦有被稱為「行政搜查」、「行政搜索」。參見：洪家殷（2015），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 9。亦有將「進入檢查」稱為一在形式上與實質上均「具有搜索性質的行政行為」，參見：陳琬婷（2017），〈論進入場所行政檢查之行政正當程序—以法官保留為中心—〉，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，頁 32、106-110。



關於在行政調查程序中，「進入檢查」是否需要受到「令狀原則」¹³¹由司法權事先審查（或稱法官保留）之爭議¹³²。

勞動檢查機關進入雇主之營業場所進行勞動基準之檢查，係屬於行政調查中「進入檢查」之檢查方式，而將有可能侵害人民之居住自由與隱私權¹³³。然而，研究者指出，相較於美國與日本之司法實務，均一定程度肯認令狀原則於行政調查程序之適用餘地，臺灣關於行政調查之領域中之「進入檢查」是否有該原則之適用，仍未有明確之意見¹³⁴。有學者認為，美國將所有行政調查均給予令狀原則之拘束，係由於其國會普遍授權行政機關廣泛之行政調查權限，後遂以令狀原則加以控管，與臺灣授權條文過少，而授權之條文大致上對於調查目的、範圍及內容均有所規定不同，僅需詳加規範即可，此外，令狀原則若適用於行政事件，將導致法院工作負擔加重，並不一定有助於人民權益事前把關之品質，而主張僅針對特定對於人民權益侵害較為嚴重之案件，引入事前司法審查機制¹³⁵。另有學者認為，於憲法之層次，僅有憲法第 8 條所保障之「人身自由」有法官事前介入之令狀原則的保障，憲法第 10 條所保障之「居住自由」以及依據向來大法官解釋所保障「隱私權」並未有令狀原則之要求，於法律之層次也僅有刑事訴訟法中之進入住宅有法官保留之規定，故遂有學者認為於行政調查之場合，進入營業場所檢查自無須令狀，惟仍受憲法第

¹³¹ 此處所指之令狀原則，係指於行政機關進入私人場所進行調查前，透過司法權即法官進行事前監督，允許並核發令狀後，行政調查之人員始得合法進入場所之謂。令狀原則之詳細說明，參見：陳琬婷（2017），〈論進入場所行政檢查之行政正當程序—以法官保留為中心—〉，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，頁 25-32。

¹³² 關於「進入檢查」在行政調查領域關於法官保留之議題，可參考：陳琬婷（2017），〈論進入場所行政檢查之行政正當程序—以法官保留為中心—〉，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文詳盡之研究。

¹³³ 隱私權於臺灣之標準為「具有合理隱私期待」，故本文認為於公開場所或對不特定人開放之事業場所，就進入場所檢查本身而言，應無侵害隱私權與居住自由之餘地，故應無需令狀加以控管之爭議，惟其他之檢查方式仍然需要受到法律管制，自不待言。

¹³⁴ 參見：陳琬婷（2017），〈論進入場所行政檢查之行政正當程序—以法官保留為中心—〉，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，頁 112 之說明，此外其亦同時討論關於司法院釋字第 535 號於此領域之意義與爭議。

¹³⁵ 參見：王立達（1999），〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24 卷 4 期，頁 73。關於美國法對於行政調查，如何以令狀原則加以控管之相關介紹，參見：王兆鵬（2002），〈臨檢與行政搜索〉，《月旦法學雜誌》，85 期。

23 條比例原則之限制¹³⁶。另有學者採取折衷說，以「合理隱私期待」之概念進一步分析，若營業場所係完全開放之空間，則在營業時間時即無合理隱私期待，對其為行政調查即無須令狀加以控管，惟若係該營業場所之非對外開放空間（例如帳房、員工休息室及更衣室等），由於其「合理隱私期待」較高，則應適用令狀原則¹³⁷。另有研究者參考美、日法制後認為，應從個別領域之行政檢查進行個別之規範，其並從平等原則出發，認雖我國憲法並未有令狀原則之規範，但於臺灣《刑事訴訟法》對於進入私領域偵查備有法官保留規範之現狀下，原則上應認行政檢查之領域有法官保留原則之適用，特別在具有「合理之隱私期待」以及「強制檢查」之情形下，認為應適用法官保留原則¹³⁸。

本文基本上認同最後一位研究者之見解，蓋對於行政檢查之領域是否採納法官保留原則之問題採取全有全無之結論，事實上無法全面性解釋具有多樣性以及複雜性之行政檢查領域，再者，採取比例原則之限制雖然是在現行法框架下之一種權宜之計，但是從平等原則出發觀察，對於人民基本權侵害程度不亞於刑事偵查之行政檢查，卻沒有供司法權事前審查之可能性，並不適當。就勞動檢查而言，本文認為勞動檢查係一強制性之行政檢查，已如前述；此外，勞動檢查係檢查事業單位，事業單位之合理隱私期待亦基於事業單位之多樣性而有所不同，或可參考學者王兆鵬對於合理隱私期待之具體分析，分別依照受到檢查環境之不同合理隱私期待進行分類，若係該營業場所之非對外開放空間（例如帳房、員工休息室及更衣室等），由於其「合理隱私期待」較高，則應適用令狀原則¹³⁹，更遑論於非營業時間檢查同為住家之事業場所。

¹³⁶ 參見：李震山（2005），〈行政調查之立法芻議〉，法規會·行政調查，頁 29、52-53。

¹³⁷ 此見解參見：王兆鵬（2002），〈臨檢與行政搜索〉，《月旦》，85 期，頁 162-164。

¹³⁸ 參見：陳琬婷（2017），〈論進入場所行政檢查之行政正當程序—以法官保留為中心—〉，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，頁 110-141 即本論文第四章於探討美、日法制後，對於我國法制之檢討與建構。

¹³⁹ 相關說明，參見：王兆鵬（2002），〈臨檢與行政搜索〉，《月旦》，85 期，頁 162-164。



6. 勞動檢查司法事件

根據勞檢法第 16 條與同法施行細則第 16 條¹⁴⁰，勞動檢查員對違反勞動法律規定之犯罪嫌疑者，必要時，得聲請檢察官簽發搜索票，就其相關物件、處所¹⁴¹執行搜索、扣押¹⁴²。由此可知，就勞基法與職安衛法等勞動保護法中關於刑事犯罪之規範¹⁴³，勞動檢查員得就有「違反勞動法律規定之犯罪嫌疑者」，必要時得申請檢察官向法官聲請簽發搜索票，就其處所、相關物件執行搜索、扣押。換言之，於此時，勞動檢查員將擁有《刑事訴訟法》第 230 條第 1 項第 3 款司法警察官之「搜索」、「扣押」之權力，惟值得注意者，其並非擁有完整之司法警察官權力，而僅有對物強制處分之「搜索」、「扣押」等部分司法警察官權力¹⁴⁴。

關此部分，學者指出，由於刑事偵查之目的、主體、方法以及基本原則等，皆與行政調查不同，因此有必要劃出其與行政調查間之界線，以明確各該適用之範圍¹⁴⁵。此外，行政調查亦有可能同時兼具刑事偵查之性質（按：勞動檢查法制即為此

¹⁴⁰ 勞動檢查法第 16 條：「勞動檢查員對違反勞動法律規定之犯罪嫌疑者，必要時，得聲請檢察官簽發搜索票，就其相關物件、處所執行搜索、扣押」；勞動檢查法施行細則第 16 條：「勞動檢查員依本法第十六條之規定執行搜索、扣押，應依刑事訴訟法相關規定」。

¹⁴¹ 觀勞檢法修法時行政所提法律案關於第 16 條之說明（三），明確表示本條排除賦予勞動檢查員關於人身之搜索、拘提權，認為無必要，並以此保障人身自由，此部分排除亦未受到立法委員之反對。參見：立院·勞檢法案，頁 151。

¹⁴² 此一條文於 2001 年刑事訴訟法修正後，僅有法官有權簽發搜索票之現狀不符，該條文未為修正應係立法者之疏忽，復根據《勞動檢查法施行細則》第 16 條之規定，在解釋上應解釋為「申請檢察官向法官聲請搜索票」。建議立法者應修法。

¹⁴³ 如勞基法除第 5 條之強制勞動禁止、第 6 條抽取他人勞動契約之不法利益、第 42 條強制正常班之外時間工作之禁止、第 44 條第 2 項禁止童工及十六歲到十八歲勞工從事危險性工作、第 45 條第 1 項禁止雇用童工、第 47 條例外允許雇用童工之工作時數限制、第 48 條童工夜間工作之禁止、第 49 條第 3 項女工夜間工作之禁止以及第 64 條第 1 項十五歲以下勞工雇用為技術生之禁止等規定採取刑事制裁之外，其餘之規定均採取行政罰之規範方式（參見臺灣勞動基準法第 75 條至第 77 條及其他罰則之規定）；於《職業安全衛生法》之場合，則係限於該法第 40 條與第 41 條所規範之部分。

¹⁴⁴ 關於此一定位，參見：立院·勞檢法案，頁 182 朱鳳芝立法委員之發言。學者即指出，此一由行政機關人員向檢察官或法官聲請搜索票，進而由其自行執行搜索行為之規範模式非常罕見，參見：洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 31。亦有學者指出，在檢查實務上勞動檢查員之此項權力似乎從未曾受到使用，參見：林良榮（2013），〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2 期，頁 180 註 29。

¹⁴⁵ 關於此二制度異同之詳細說明，參見：王兆鵬（2002），〈臨檢與行政搜索〉，《月旦》，85 期，頁 159；洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 20-24。



類型)，對於此種模糊地帶，亦有需要予以釐清，以避免行政機關假借較為寬鬆之行政調查程序，規避嚴格之刑事偵查程序，以遂行其刑事偵查目的，致侵害人民之權益¹⁴⁶。

關於行政調查制度與刑事偵查制度之差異，與勞動檢查程序較為相關者，首先反映在行政調查程序與刑事偵查程序發動門檻之不同。根據《行政程序法》第 34 條本文，行政程序之發動原則上係本於行政機關自由裁量之職權調查主義，可於僅有「單純懷疑」時就發動行政調查之行政程序；而刑事偵查人員開始啟動偵查，須達有「合理懷疑」程度；發動強制處分之司法偵查，則必須要有「相當理由」¹⁴⁷之程度始為合法¹⁴⁸。成為問題者即係，若勞動檢查機關於僅有「單純懷疑」事業單位違反設置行政罰鍰之勞動法令而發動勞動檢查程序，卻於檢查過程中因行政不法相關證據之蒐集，達到關於事業單位之勞動法令刑事不法嫌疑之「合理懷疑」或「相當理由」程度之心證者，究應如何看待之？其問題點在於，原則上依據《刑事訴訟法》第 241 條¹⁴⁹，公務員本即於執行職務時，就因而得知之犯罪嫌疑有告發之義務，並無裁量空間，而成為行政調查與刑事偵查之界線，原則上亦將成為行政調查之終結點¹⁵⁰。惟勞動檢查員本身除係行政調查程序之行政官吏外，根據勞檢法第 16 條，於知勞動犯罪之嫌疑時亦將具有一部分之偵查權，如何避免勞動檢查員透過發動門檻較低之行政調查程序，以對於勞動犯罪案件低於「相當理由」之心證即可進入事業場所蒐集事證，待心證達到「合理懷疑」或「相當理由」時，再化身成為具有部分偵查權之司法警察官¹⁵¹，開啟偵查權並透過檢察官向法院聲請搜索票，以規

¹⁴⁶ 參見：洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 2。

¹⁴⁷ 以「相當理由」詮釋刑事訴訟法第 122 條，即發動搜索權之門檻，參見：王兆鵬、張明偉、李榮耕（2013），《刑事訴訟法（上）》，第二版，頁 186、207，承法。關於「相當理由」之內涵，參見：同書，頁 135 以下。惟另有學者以「比例原則」詮釋刑事訴訟法第 122 條之「必要時」與「相當理由」，此部分參見：林鈺雄（2013），《刑事訴訟法 上冊》，第七版，頁 316，元照。惟無論如何解釋，相較於發動非強制處分權之刑事調查，以及行政調查，其係一較高之門檻。

¹⁴⁸ 相關說明，參見：洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 23。

¹⁴⁹ 刑事訴訟法第 241 條：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發」。

¹⁵⁰ 相關說明，參見：洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 23。

¹⁵¹ 有學者認為，此一由行政機關人員向檢察官或法官聲請搜索票，進而由其自行執行搜索行為之規範模式，該遂行搜索之人，並非司法警察員，惟其遂行上述之行政檢查時，即無異於從事刑事



避刑事訴訟法相對嚴謹程序之規定之情況，值得研究。

申言之，勞動檢查員所擁有之司法調查權，究與《刑事訴訟法》之關係為何。從勞檢法第 16 條之文字觀察，其僅規定：「勞動檢查員對違反勞動法律規定之犯罪嫌疑者，必要時，得聲請檢察官簽發搜索票，就其相關物件、處所執行搜索、扣押」；此外根據《勞動檢查法施行細則》第 16 條，其明白表示勞動檢查員依勞檢法第 16 條之規定執行搜索、扣押時，應依《刑事訴訟法》相關規定辦理。基於上述實定法之規定可知，關於勞動檢查員透過檢察官向法官聲請簽發搜索票之門檻，聲請簽發搜索票，應亦依照《刑事訴訟法》第 122 條，勞動檢查員對於該涉嫌違反勞動犯罪之心證已達到「相當理由」，始能透過檢察官向法官聲請簽發搜索票，並發動此一強制處分權。然而，要達到「相當理由」之心證，勢必已橫跨過一般司法警察開啟偵查程序之「合理懷疑」之心證門檻，應如何避免勞動檢查員藉由規避此一門檻，以行政調查之名義，行司法偵查之實，即係值得注意者。

此外，勞動檢查員此一特徵與警察之角色接近，警察亦同時擔負行政檢查與司法警察員之角色，即有可能於遂行行政檢查時，發現刑事犯罪之事證，而依法須開啟偵查程序。關於如何辨別以行政調查之外衣，包裝實為刑事偵查程序之立論，有研究整理我國國內見解，就此一身分轉換之問題整理成相關學說¹⁵²。

惟無論採何說，其實益均在於，一旦進入被認定進入偵查階段，關於此一階段所蒐集之事證使用，其程序將適用《刑事訴訟法》，於審判階段亦適用《刑事訴訟法》之證據法則。惟到底仍難以解決此一界線難以劃定之問題，況且，學者亦指出，實務上目前並未見有勞動檢查員實行上述勞檢法第 16 條強制處分權之前例外¹⁵³，

偵查之人員，並進一步認為，由不具司法警察身分之人員進行刑事偵查行為所獲得之證據，是否具有證明能力之問題，應由法院判斷之。而從實務觀察，除非其係違法取得，否則法院一般較少質疑而採取較為寬鬆的態度。此部分參見：洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 31。但本文認為，從勞檢法第 16 條以及同法細則第 16 條，無論其是否為司法警察官，其在一定之條件下已可實行依照刑事訴訟法所為之搜索、扣押權，從如何以法律檢視、約束刑事偵查人員之強制處分權，以保障人權之角度出發，勞動檢查員此時究竟是否係司法警察官，本文認為並不重要，無論如何，勞動檢查員仍具備有部分司法偵查階段之強制處分權。

¹⁵² 參見：沈怡伶（2012），《警察路檢行為之研究》，東吳大學法律研究所碩士論文，頁 86-87。

¹⁵³ 參見：林良榮（2013），〈勞動檢查制度論—法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大》，8 卷 2



本文以司法院判決資料檢索系統亦未發現有關於本條之案件¹⁵⁴，卻有發現勞動檢查員於勞動檢查過程中發現事業單位有違反勞動犯罪之嫌疑，而向司法偵查機構予以告發之案例¹⁵⁵。

此外，從實質而言，關於臺灣勞動法令中之刑事犯罪，其緊急程度（例如證據隱匿之速度）究竟是否嚴重到需要勞動檢查員於行政調查過程中，自身透過檢察官聲請搜索票，迅速進行搜索、扣押，本文持懷疑態度¹⁵⁶。於勞檢法立法之過程中，曾有立法委員以證據保全之必要，認為特別是在牽涉到職業災害事故而有涉刑事責任之情形時，將有湮滅證據之可能性，故需要此一搜索、扣押之權，以保全證據¹⁵⁷。惟本文認為，在《行政執行法》第 36 條以下制定有關於即時強制之相關規定後，勞動檢查員面對事業單位對於其可能牽涉刑事責任之事證有予以湮滅，而將觸犯刑法第 165 條湮滅關係他人證據罪之情形，即得以即時強制制止之。

綜上所述，在立法論之層面，本文認為，與其使勞動檢查員擁有部分司法警察官之強制處分權，而有上述以行政調查之名，行司法偵查之實，侵害人權之危險，於賦予其該權力之實益存疑以及目前實務亦不使用之情形下，不如廢除勞動檢查員此權力，令勞動檢查員根據《刑事訴訟法》第 241 條於執行行政調查實務過程中知有犯罪嫌疑時，向偵查機關告發，並由偵查機關進行後續之偵查程序為宜。

（四）勞動檢查程序之結束

期，頁 180 註 29。

¹⁵⁴ 最後檢索日期：2017.12.12。

¹⁵⁵ 例如臺北高等行政法院 90 年訴字第 6207 號行政判決（2001.06.27）：「二、經查違反勞動檢查法第二十六條第一項規定，依同法第三十四條第一項規定：「有左列情形之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣十五萬元以下罰金：一、違反第二十六條規定，使勞工在未經審查或檢查合格之工作場所作業者……。」係屬刑罰範圍。本件被告機關（按：臺北市政府勞工局勞動檢查處）於**實施勞動檢查時，發現原告涉嫌違反勞動檢查法第二十六條第一項規定，依刑事訴訟法第二百四十一條規定，移請司法機關偵辦**（按：粗體字為本文所加）；足認此部分並非行政處分，原告對之提起訴願，揆諸前揭法條規定，依法尚有未合，訴願決定論知不受理，亦無不合」。

¹⁵⁶ 況且，如果真的如此緊急，亦可透過勞動檢查員告發檢察官後，檢察官等偵查人員根據刑事訴訟法第 131 條，進行無令狀搜索扣押（按法條文義解釋，勞檢員應無此一權力），此一速度應比起透過勞檢員向法院聲請搜索票更為快速。

¹⁵⁷ 參見：立院·勞檢法案，頁 182 朱鳳芝立法委員之發言。



1. 勞動檢查結果通知書（立即改善／限期改善）


按勞檢法第 25 條規定：「（第一項）勞動檢查員對於事業單位之檢查結果，應報由所屬勞動檢查機構依法處理；其有違反勞動法令規定事項者，勞動檢查機構並應於 10 日內以書面通知事業單位立即改正或限期改善，並副知直轄市、縣(市)主管機關督促改善。對公營事業單位檢查之結果，應另副知其目的事業主管機關督促其改善。（第二項）事業單位對前項檢查結果，應於違規場所顯明易見處公告 7 日以上」。同法施行細則第 21 條規定：「（第一項）事業單位對勞動檢查機構所發檢查結果通知書有異議時，應於通知書送達之次日起 10 日內，以書面敘明理由向勞動檢查機構提出。（第二項）前項通知書所定改善期限在勞動檢查機構另為適當處分前，不因事業單位之異議而停止計算」。同細則第 22 條規定：「本法第 25 條第 2 項所稱檢查結果，係指勞動檢查機構向事業單位所發立即改正或限期改善之檢查結果通知書」。

依上開條文可知，勞動檢查程序結束後，勞動檢查機構依據調查之事證，將對事業單位發「勞動檢查結果通知書」。

首先，此一勞動檢查結果通知書，係勞動檢查機構所發，依照勞檢法第 25 條第 1 項，此勞動檢查結果通知書內所載之具體處分為：(1) 立即改正、(2) 限期改善。

關於此一勞動檢查結果通知書之定性，最高行政法院 104 年判字第 511 號行政判決（2015.09.10）以：「被上訴人以系爭函檢送勞動檢查結果通知書，限上訴人即日改善並於違規場所明顯易見處公告 7 日以上，已對上訴人產生規制效力，乃基於公權力之行使所為之單方行政行為，應為行政處分無訛...」¹⁵⁸，認該勞動檢

¹⁵⁸ 臺北高等行政法院 103 年訴字第 1555 號行政判決（2015.03.26）做為該最高行政法院判決之原審判決，亦同旨。



查結果通知書因勞動檢查法第 25 條第 2 項規範事業單位對該檢查結果，應於違規場所顯明易見處公告 7 日以上，對上訴人產生規制效力，乃基於公權力之行使所為之單方行政行為，應為行政處分¹⁵⁹。而若此立即改善或限期改善之行政處分，事業單位不為遵守，自可依《行政執行法》第三章以下之規定為行政執行。

此外，該結果通知書並不拘束以該名稱為之，如台北高等行政法院 99 年訴字第 1620 號行政判決（2011.02.10）中，勞動檢查機構就職業災害所為檢查製作之「職業災害報告書」，法院認為：「...固如鑑定之為意見表示，供其上級機關核定之依據，並不發生法律上效果，是如其單經檢送職業災害報告書與事業單位所發之函件，無非告知該報告書所示意見，屬事實通知之性質。惟若檢送職業災害報告書時，並依職業災害報告書之內容，指明事業單位有如何應依勞工法令改善之事項，並限期命確實辦理改善，將再實施複查者，即屬勞動檢查法第 25 條及其施行細則第 22 條所指檢查結果通知書（按：粗體字為本文所加），則其行為係為執行勞工法令，基於公權力之行使所為之單方行為，事業單位苟不如期改善，足以發生類如得通知其部分或全部停工等法律上效果，有拘束事業單位之效力，不能謂非行政處分」¹⁶⁰。

基上所述，勞動檢查結果通知書之內容即係勞動檢查機構對於受檢單位之處分，而具有可爭訟性。茲有附言，關於勞動檢查機構並未符合勞動檢查法第 25 條第 2 項所規範之十日之規定，是否將影響勞動檢查結果通知書之合法性？關此問題，於最高行政法院 88 年判字第 4281 號行政判決（1999.12.24）中，原告事業單位有提出臺北市勞動檢查處不合乎勞動檢查法第 25 條十日規定（二十天左右之後才送達），臺北市勞檢處對此亦不否認，惟法院並未指明此處有何違法，似乎認為勞動檢查法第 25 條之十日規定僅為一訓示規定。

¹⁵⁹ 由於臺灣中央政府與直轄市政府之勞動檢查機構並沒有裁罰權，此一勞動檢查結果通知書並不包含處以罰鍰之效果，此部分容後詳述，惟其仍然有命事業單位立即改正、限期改善之效果，事業單位若不遵守，將因而面臨行政執行，故在此情形下，該勞動檢查結果通知書並非係學理上多階段行政處分之前階段行政內部行為，於此敘明。

¹⁶⁰ 最高行政法院 85 年度判字第 2673 號判決同旨。



2. 行政罰鍰

如前所述，無論事業單位係違反勞基法、職安衛法、勞檢法抑或是其他勞動法令附有行政罰鍰之規定，縱使係被勞動檢查機構調查發現，勞動檢查機構亦僅得於上述依據勞檢法第 25 條對事業單位發勞動檢查結果通知書時，依照同條第 1 項，附知直轄市政府¹⁶¹或其他縣市政府之勞動主管機關，督促改善以及處以行政罰鍰。

而若是直轄市政府外之縣市政府依據勞基法第 72 條第 1 項後段所為之勞動檢查(即前述不適用勞檢法之勞動檢查)，其本身即可於發現事業單位之違法事實後，逕處以行政罰鍰。

此一行政罰鍰處分自係對於事業單位不利益之行政處分，而具可爭訟性。再者，根據勞基法第 80-1 條第 1 項，違反勞動基準法並受行政罰鍰處分者，主管機關應公布該事業單位或事業主之名稱、負責人姓名，並限期改善，不改善者得連續處罰¹⁶²。

3. 書面通知停工

根據勞檢法第 28 條第 1 項¹⁶³，勞動檢查員對各事業單位工作場所實施安全衛生檢查時，若發現勞工有立即發生危險之虞，得就該場所以書面通知事業單位逕予先行停工。根據《勞動檢查法第二十八條所定勞工有立即發生危險之虞認定標準》，其中規定之標準在概念上應均係進入事業場所檢查時始能發現之狀況，如此解釋

¹⁶¹ 即便是直轄市政府之勞動檢查機構，其本身亦不具有裁罰之權，而必須附知直轄市政府之勞動主管機關(通常即係其上級機關)，使其對違法之事業單位處行政罰鍰。例如臺北市政府勞工局勞動檢查處與臺北市政府勞工局之關係。

¹⁶² 職安衛法第 49 條亦有公布姓名之相關規定，惟其情形較為複雜，且主管機關並無義務公布受規範人員之姓名，併此敘明。

¹⁶³ 勞檢法第 28 條第 1 項：「勞動檢查機構指派勞動檢查員對各事業單位工作場所實施安全衛生檢查時，發現勞工有立即發生危險之虞，得就該場所以書面通知事業單位逕予先行停工」。



亦較符合勞檢法第 28 條第 1 項之文義，且前揭標準中所規定之情形亦相當嚴格、緊急，於此時通知停工，本文認應符合比例原則之要求。

再者，根據職安衛法第 36 條¹⁶⁴第 1 項中段，若事業單位經勞動檢查後受通知職業安全衛生條件不合規定，卻仍不為改善、已發生職業災害或有發生職業災害之虞時，亦得通知其部分或全部停工，本文認為此一規定即等同於勞檢法第 29 條之規定。同時，本文認為，此一緊急之程度應亞於勞檢法第 28 條第 1 項之「勞工有立即發生危險之虞」，而因此也能正當地解釋為何要先通知其改善，若其不改善、已發生職業災害或有發生職業災害之虞時始得通知停工。於已經發生職業災害，而勞動檢查機構根據勞檢法第 27 條有檢查義務之場合，若發現非立即停工不足以避免職業災害擴大者，根據同條後段，亦可以書面通知事業單位部分或全部停工。惟若上述全面停工之日數超過七日，應陳報中央主管機關核定¹⁶⁵。

若受通知停工之事業單位仍不為停工，勞動檢查機構或中央主管機關除可依照《行政執行法》第三章以下之規定予以強制執行外，事業單位亦將可能觸犯勞檢法第 34 條¹⁶⁶第 1 項第 2 款或職安衛法第 41 條¹⁶⁷第 1 項第 3 款之刑事罪，而上述行政機關即有依照《刑事訴訟法》第 241 條函送司法偵查機關告發之義務。

¹⁶⁴ 職安衛法第 36 條：「（第一項）中央主管機關及勞動檢查機構對於各事業單位勞動場所得實施檢查。其有不合規定者，應告知違反法令條款，並通知限期改善；屆期未改善或已發生職業災害，或有發生職業災害之虞時，得通知其部分或全部停工。勞工於停工期間應由雇主照給工資。（第二項）事業單位對於前項之改善，於必要時，得請中央主管機關協助或洽請認可之顧問服務機構提供專業技術輔導。（第三項）前項顧問服務機構之種類、條件、服務範圍、顧問人員之資格與職責、認可程序、撤銷、廢止、管理及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關定之」。

¹⁶⁵ 勞動檢查法施行細則第 33 條：「（第一項）勞動檢查機構依本法第二十七條至第二十九條之規定通知事業單位部分或全部停工時，其停工日數由勞動檢查機構視其情節決定之。（第二項）前項全部停工日數超過七日者，應陳報中央主管機關核定」。

¹⁶⁶ 勞動檢查法第 34 條：「（第一項）有左列情形之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十五萬元以下罰金：一、違反第二十六條規定，使勞工在未經審查或檢查合格之工作場所作業。二、違反第二十七條至第二十九條停工通知者。（第二項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之罰金」。

¹⁶⁷ 職業安全衛生法第 41 條：「（第一項）有下列情形之一者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十八萬元以下罰金：一、違反第六條第一項或第十六條第一項之規定，致發生第三十七條第二項第二款之災害。二、違反第十八條第一項、第二十九條第一項、第三十條第一項、第二項或第三十七條第四項之規定。三、違反中央主管機關或勞動檢查機構依第三十六條第一項所發停工之通知。（第二項）法人犯前項之罪者，除處罰其負責人外，對該法人亦科以前項之罰金」。

事業單位依勞檢法第 30 條¹⁶⁸申請復工時，勞動檢查機構應確認停工原因消滅後，始得允許復工。



4.危險性機械或設備檢查合格／不合格

根據職安衛法第 16 條、勞檢法第 31 條第 2 項與同條第 3 項，關於得透過代行檢查檢驗是否合格之危險性機械或設備，必須於受檢合格或使用超過規定期間而再經檢查合格後，始得使用。

5.向司法偵察機關告發／移送

如前所述，關於勞動法令中規定之勞動犯罪，於勞動檢查程序中，勞動檢查員發現事業單位有觸犯之嫌疑時，根據《刑事訴訟法》第 241 條勞動檢查員有將該犯罪嫌疑事實告發偵查機關之義務外，根據勞檢法第 16 條，其亦有部分司法警察員之搜索、扣押等偵查程序之強制處分權。依據法條文義解釋，於勞動檢查員進行場所之搜索、物件之扣押後，移送檢察署由檢察官進行後續之偵查。

¹⁶⁸ 勞動檢查法第 30 條：「經依第二十七條至第二十九條規定通知停工之事業單位，得於停工之原因消滅後，向勞動檢查機構申請復工」。



第四節 臺灣勞動檢查法制之課題

本章做為臺灣勞動檢查法制之研究章，於前三節本文分就臺灣勞動檢查法制之組織面與程序面進行整理與分析，俾使臺灣勞動檢查法制之法律輪廓得以凸顯。在本節，本文欲承接前三節，整理臺灣勞動檢查法制當前面臨之課題：

一、勞動檢查組織分立，檢查不具一致性


如上所述，臺灣目前遂行勞動檢查職務之機關／機構，除中央政府行政院勞動部職業安全衛生署（於各地分設三處職業安全衛生中心）外，於地方政府之層級，各直轄市亦有自身之勞動檢查機關，直轄市外之地方政府亦得依《勞動基準法》（下稱勞基法）進行勞動檢查。此外，加工出口區（經濟部）、礦場安全檢查（經濟部）與科學園區（科技部）之勞動檢查亦分由各該主管機關進行。

而就事務掌管方面，目前中央政府行政院勞動部職業安全衛生署係負責職業安全衛生之勞動檢查，直轄市外之地方政府負責勞動條件之檢查，直轄市、經濟部與科技部係就其轄內事業單位同時負責兩者之勞動檢查。

以上之分工方式，屢屢造成臺灣勞動檢查在品質與頻率上之不一致。此也反映出國際勞工組織（下稱 ILO）1947 年第八十一號勞動檢查公約要求勞動檢查權應由中央掌管，以利全國之產業受到標準一致的檢查之目的¹⁶⁹。

二、中央僅有檢查權，地方掌有裁罰權

¹⁶⁹ 參見：1947 年第八十一號勞動檢查公約第 4 條第 1 項。主張應將勞動檢查權全面收歸中央之論述，參見：成之約等·勞動，頁 402。



除第一項分工雜亂之問題外，目前即便是在中央僅掌有職業安全衛生相關基準之檢查權之情況下，中央政府對於職業安全衛生檢查後，事業單位之違法情形，就行政罰鍰之部分並無裁罰權，而必須副知該事業單位所在地之地方政府進行裁罰，有可能出現地方政府怠於裁罰之情形。此亦反映 ILO 所要求，檢查機關／構亦必須擁有裁罰權之必要性，否則即便中央政府積極檢查，各地方政府不一致之裁罰情形，將導致勞動檢查強度在各地方終局的不一致¹⁷⁰。

三、存在有不受勞動檢查法規範之勞動檢查

如上所述，勞檢法僅規範中央政府與直轄市政府之勞動檢查，惟根據《勞動基準法》（下稱勞基法）第 73 條第 1 項後段，除直轄市外之地方政府，亦具有勞動檢查權。惟規範密度較高，對於人民權利保障較為嚴謹之《勞動檢查法》（下稱勞檢法），直轄市外地方政府之勞動檢查竟然未在規範涵蓋之列，而僅受勞基法寥寥數條條文所規範，特別是在「中央安全衛生，地方勞動條件」之分工模式出現後，直轄市外地方政府之勞動檢查職權理論上將更受到重視，卻不受到勞檢法之規範，從法律保留原則與勞動檢查法制全國一致規範的角度觀察，極為不妥。

基上所述，在組織層面，雜亂之分工以及檢查權與裁罰權分立之情形，將導致勞動檢查之品質與強度，在全國各地方出現不一致之亂象，將不利於各地方產業之良性競爭，在法律面上，更是對於勞動基準落實的一大斷傷。

四、法令疊床架屋

¹⁷⁰ 在 2017 年縮短工時政策之所謂「一例一休」政策，於勞基法修法後，亦產生中央政府表示勞檢結果由地方政府依據個案情形自行裁量，而地方政府不願意擔負此一壓力之情形，亦凸顯地方掌有裁罰權，將導致全國之裁罰情形並不一致之狀況。相關新聞，參見：聯合新聞網（06/30/2017），〈地方不想扛裁罰權 呼籲修法解決〉，<https://udn.com/news/story/10277/2554856>。



如前所述，臺灣關於勞動檢查之法令，散見於勞檢法、勞基法與《職業安全衛生法》（下稱職安衛法）等法律中，惟關於許多議題，諸法律之間有重複規範，規範不一之情形，就此部分應如何適用，勢將造成勞動檢查實務遂行之困難。關此整理於以下：

（一）擬定勞動監督檢查計畫之時間

依照勞檢法第 6 條¹⁷¹與《勞動基準法施行細則》第 41 條¹⁷²，勞動部職業安全衛生署（即中央主管機關）參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率以及傷害頻率之情況，於年度開始前六個月公告並宣導勞動檢查方針¹⁷³。依照勞檢法第 6 條第 2 項，勞動檢查機構應於前項檢查方針公告後三個月內，擬定勞動監督檢查計畫¹⁷⁴，報請中央主管機關核備後實施。惟關於擬定勞動監督檢查計畫之時間，《勞動基準法施行細則》第 41 條第 2 項卻係規定 50 日內。

（二）須通報勞動檢查機構之職業災害


¹⁷¹ 勞動檢查法第 6 條：「（第一項）中央主管機關應參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率及傷害頻率之情況，於年度開始前六個月公告並宣導勞動檢查方針，其內容為：一、優先受檢查事業單位之選擇原則。二、監督檢查重點。三、檢查及處理原則。四、其他必要事項。

（第二項）勞動檢查機構應於前項檢查方針公告後三個月內，擬定勞動監督檢查計畫，報請中央主管機關核備後實施」。

¹⁷² 勞動基準法施行細則第 41 條：「（第一項）中央主管機關應每年定期發布次年度勞工檢查方針。（第二項）檢查機構應依前項檢查方針分別擬定各該機構之勞工檢查計畫，並於檢查方針發布之日起五十日內報請中央主管機關核定後，依該檢查計畫實施檢查」。

¹⁷³ 例如：勞動部職業安全衛生署 106 年度勞動檢查方針（網址：<http://www.osha.gov.tw/1106/1164/1165/1167/>）

¹⁷⁴ 例如：臺北市政府勞動檢查處 106 年勞動監督檢查計畫（網址：<http://www.lio.gov.taipei/ct.asp?xItem=246070283&ctNode=51752&mp=116021>）。惟似乎並非所有勞動檢查機構均有擬訂此一勞動監督檢查計畫。



勞檢法第 27 條規定事業單位工作場所發生「重大職業災害」時，應立即指派勞動檢查員前往實施檢查；而職安衛法第 37 條第 2 項有明確與同條第 1 項無須通報勞動檢查機構之職業災害區別，明確指出何種類型之職業安全衛生災害發生時，雇主應於八小時內通報勞動檢查機構，並於同條第 3 項規定前項之勞動檢查機構接獲雇主之報告後，應就工作場所發生死亡或重傷之災害派員檢查。查以上二法之規範，勞動檢查法就何謂「重大職業災害」並未提出解釋，另一方面，職安衛法第 37 條第 2 項即針對應通報勞動檢查機構之職業災害有所規範。

基此，本文認為，就應通報勞動檢查機構之職業災害，亦即雇主具有職業災害通報義務之情形，應可參考職安衛法第 37 條第 2 項更為詳盡之規定，惟仍須立法者做出更明確之修正。

（三）受理人民申訴之調查義務與通知時間規範

勞動部受勞基法第 74 條第 4 項規定受理檢舉之機構（關）於接獲同條第 1 項之申訴後，應為必要之調查，並於 60 日內將處理情形，以書面通知勞工¹⁷⁵。此一日數之規定，究與勞檢法第 33 條第 1 項（盡速調查、14 日內通知）等規定之間之關係為何，尚不清楚。

如上所述，法院對於刪除前之《勞動基準法施行細則》第 48 條之日數規定似認為僅係訓示規定，若違反該日數規定，對於人民亦不生准駁或怠於處分之法律效果¹⁷⁶。若勞動檢查實務亦難以滿足該勞檢法日數規定者，或可參考勞基法第 74 條第 4 項之規定（盡速調查、60 日內通知），修正不符此日數規定之法律，使得檢

¹⁷⁵ 根據同條第 7 項授權勞動部頒定之勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法第 5 條，同樣規定受理檢舉機關（構）對於同辦法第 3 條之檢舉應迅速確實處理，並於 60 日內將處理情形，以書面通知檢舉人，若無法以書面通知者，得以其他方式為之。

¹⁷⁶ 參見：最高行政法院 104 年裁字第 734 號行政裁定（2015.04.23）以及其原審臺北高等行政法院 103 年訴字第 1302 號行政裁定（2014.12.12）。

查機構更加從容調查，並更進一步賦予其違反之法律效果，使申訴制度得以更加周全。



(四) 拒絕未出示身分證件之進入檢查應可阻卻其不法性

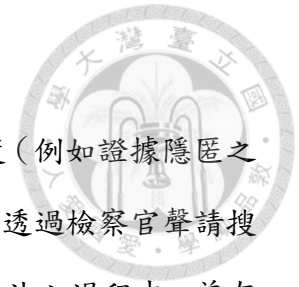
根據勞檢法第 22 條第 1 項以及《勞動基準法》第 73 條第 1 項，勞動檢查員進入事業單位進行檢查職務時，應出示勞動檢查證。並於勞檢法第 22 條第 1 項後段明定，事業單位對未持勞動檢查證者，得拒絕檢查。此處之得拒絕檢查，應可阻卻勞檢法第 15 條第 2 項之不法性。惟該項並未留此合法性之空間，應為立法之疏漏。

五、勞動檢查詢問勞工之正當性

勞檢法第 15 條第 1 項第 1 款並未仔細區分受詢問之當事人係雇主、主管抑或是勞工。若係勞工，基本上勞工並未負有遵守勞動保護法等勞動基準之相關規定之義務，故其受到勞動檢查機關之詢問時，應僅係做為「證人」而受詢問。學者指出，有關證人之資格及做為調查之方法，《行政程序法》中並未有直接之規定，惟從其他條文中可得知《行政程序法》應承認證人之存在，而認證人於《行政程序法》中之地位應與鑑定人相同，皆非程序中當事人，不能享有當事人之權利，但亦無擔任證人之義務，而有別於《行政訴訟法》第 142 條之規定¹⁷⁷。惟根據勞檢法第 15 條第 2 項以及同法第 35 條第 2 款，勞工受詢問時亦不得拒絕，此立法究竟是否有其正當性，容有疑問。

六、賦予勞動檢查員司法警察權之必要性

¹⁷⁷ 詳細說明，參見：洪家殷（2013），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳》，25 卷 1 期，頁 7。



從實質而言，關於臺灣勞動法令中之刑事犯罪，其緊急程度（例如證據隱匿之速度）究竟是否嚴重到需要勞動檢查員於行政調查過程中，自身透過檢察官聲請搜索票，迅速進行搜索、扣押¹⁷⁸，本文持懷疑態度¹⁷⁹。於勞檢法立法之過程中，曾有立法委員以證據保全之必要，認為特別是在牽涉到職業災害事故而有涉刑事責任之情形時，將有湮滅證據之可能性，故需要此一搜索、扣押之權，以保全證據¹⁸⁰。惟本文認為，在《行政執行法》第 36 條以下制定有關於即時強制之相關規定後，勞動檢查員面對事業單位對於其可能牽涉刑事責任之事證有予以湮滅，而將觸犯刑法第 165 條湮滅關係他人證據罪之情形，即得以即時強制制止之。

綜上所述，在立法論之層面，本文認為，與其使勞動檢查員擁有部分司法警察官之強制處分權，而有上述以行政調查之名，行司法偵查之實，侵害人權之危險，於賦予其該權力之實益存疑以及目前實務亦不使用之前提下，不如廢除勞動檢查員此權力，令勞動檢查員根據《刑事訴訟法》第 241 條於執行行政調查實務過程中知有犯罪嫌疑時，向偵查機關告發，並由偵查機關進行後續之偵查程序為宜。

¹⁷⁸ 參見勞檢法第 16 條，勞動檢查法施行細則第 16 條。

¹⁷⁹ 況且，如果真的如此緊急，亦可透過勞動檢查員告發檢察官後，檢察官等偵查人員根據刑事訴訟法第 131 條，進行無令狀搜索扣押（按法條文義解釋，勞檢員應無此一權力），此一速度應比起透過勞檢員向法官聲請搜索票更為快速。

¹⁸⁰ 參見：立院·勞檢法案，頁 182 朱鳳芝立法委員之發言。

第三章 臺灣勞動檢查申訴制度



承接第二章關於勞動檢查制度中勞工申訴制度(下稱勞工申訴制度)之概要介紹,本章將深入研究關於勞工申訴制度之幾項重要問題,並試圖以此做為與國際勞工組織(下稱ILO)之相關公約、建議書以及第四章日本法制進行對話之基礎。

申言之,本章將先介紹勞工申訴制度之意義,俾使讀者理解勞工申訴制度於勞動法以及行政法之關係後,點出目前勞工申訴制度之幾項問題,續於第三節討論勞工是否有請求勞動檢查機構(關)為勞動檢查之公權利,在申論勞工作具有勞動檢查請求權後,最後於第四節立基於國內吹哨者保護法制的研究成果,深入分析欲勞工使用申訴制度開啟勞動檢查,所不可或缺的申訴勞工保護制度。

第一節 勞工申訴制度之意義

於實定法之層次，根據《勞動基準法》第 74 條¹、《職業安全衛生法》第 39 條²、《勞工退休金條例》第 40 條³、《性別工作平等法》第 33 條⁴以及《勞動檢查法》第 33 條⁵（以下合稱勞工申訴規範），勞工⁶得向勞動檢查機構（關）進行勞動檢查之「申訴」⁷。此一申訴係開啟勞動檢查程序之方式之一，且勞動檢查機構（關）必須於一定時限內進行檢查，並將檢查結果通知勞工。該申訴勞工則受到法律之保

¹ 勞動基準法第 74 條：「（第一項）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。（第二項）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。（第三項）雇主為前項行為之一者，無效。（第四項）主管機關或檢查機構於接獲第一項申訴後，應為必要之調查，並於六十日內將處理情形，以書面通知勞工。（第五項）主管機關或檢查機構應對申訴人身份資料嚴守秘密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。（第六項）違反前項規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任。（第七項）主管機關受理檢舉案件之保密及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」。

² 職業安全衛生法第 39 條：「（第一項）工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴：一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。二、疑似罹患職業病。三、身體或精神遭受侵害。（第二項）主管機關或勞動檢查機構為確認前項雇主所採取之預防及處置措施，得實施調查。（第三項）前項之調查，必要時得通知當事人或有關人員參與。（第四項）雇主不得對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分」。

³ 勞工退休金條例第 40 條：「（第一項）為確保勞工權益，主管機關、勞動檢查機構或勞保局必要時得查對事業單位勞工名冊及相關資料。（第二項）勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分」。

⁴ 性別工作平等法第 33 條：「（第一項）受僱者發現雇主違反第十四條至第二十條之規定時，得向地方主管機關申訴。（第二項）其向中央主管機關提出者，中央主管機關應於收受申訴案件，或發現有上開違反情事之日起七日內，移送地方主管機關。（第三項）地方主管機關應於接獲申訴後七日內展開調查，並得依職權對雙方當事人進行協調。（第四項）前項申訴處理辦法，由地方主管機關定之」。

⁵ 勞動檢查法第 33 條：「（第一項）勞動檢查機構於受理勞工申訴後，應儘速就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，並應於十四日內將檢查結果通知申訴人。（第二項）勞工向工會申訴之案件，由工會依申訴內容查證後，提出書面改善建議送事業單位，並副知申訴人及勞動檢查機構。（第三項）事業單位拒絕前項之改善建議時，工會得向勞動檢查機構申請實施檢查。（第四項）事業單位不得對勞工申訴人終止勞動契約或為其他不利勞工之行為。（第五項）勞動檢查機構管理勞工申訴必須保持秘密，不得洩漏勞工申訴人身分」。

⁶ 關於本章所使用之「勞工」概念，在此有必要先予以詳細說明。勞動檢查法之部分，根據同法第 4 條，其規定適用於所有勞動法令，較無問題。根據勞動基準法第 2 條第 1 款所定義之勞工（受雇主僱用從事工作獲致工資者），與勞工退休金條例之「勞工」以及性別工作平等法之「受僱者」相同（參見勞工退休金條例第 3 條以及性別工作平等法第 3 條第 1 款）。惟僅職業安全衛生法於該法第 39 條採用的「工作者」概念，根據同法第 2 條第 1 款，其範圍包含且大於同條第 2 款與上述定義相同之「勞工」概念，換言之，職業安全衛生法中規範之「工作者」非「勞工」者，關於申訴制度之相關規定將僅適用職業安全衛生法與勞動檢查法，惟本章為研究之便，將研究範圍僅限於「勞工」，而不及於職業安全衛生法中非屬勞工之工作者，合先敘明。

⁷ 根據上述勞工申訴制度規範，勞工除勞動檢查機構（關）以外，得向雇主或工會為申訴，惟本文基於關注勞工與勞動檢查機構（關）遂行勞動檢查職務之間之關係等議題，乃限於研究勞工向勞動檢查機構（關）申訴事業單位違反上述勞動保護法之申訴類型，於此敘明。



護，得免於因申訴即受到來自雇主之不利益待遇，勞動檢查機構（關）亦必須保密該申訴之相關事項。

檢舉制度事實上多見於各類行政法領域⁸。於法律政策之層次，雖然勞動基準法令之落實有賴勞動行政機關之積極執法，惟基於行政機關人力及資源之有限性，無法隨時發現事業單位之違法事實，透過勞工申訴，即可彌補此一不足⁹。再者，於臺灣，關於監督事業單位是否符合勞動保護法之相關勞動基準之規範，之一重要力量——集體之工會力量尚待成長茁壯之現實狀況下¹⁰，勞動檢查，此一依賴國家公權力介入事業場所營運之制度，即受到重視。

然而，從勞工自主之角度出發，此一情形卻如同雙面刃，一方面透過國家公權力之介入，的確能夠使得勞動基準之相關法令得以落實，而達到勞動法平衡勞資階級與談判地位差異之目的，惟另一方面卻有可能使得個別勞工過於依賴國家，而斷傷及阻礙勞工發展其自主力量之可能¹¹。因此若能加強勞動檢查制度中之勞工申訴制度，使個別之勞工即便沒有足夠強大之工會得以依賴，亦能透過勞工申訴制度向勞動檢查機構（關）進行申訴，展現其對於事業單位應符合勞動基準法令規定之主動性，而不至於過度依賴由國家公權力主動發動之勞動檢查，而斷傷勞工之自主性¹²。

⁸ 相關之制度除勞動基準之領域外，亦包含食品安全衛生、金融法令遵循等領域。臺灣目前相關檢舉制度之整理，參見：林志潔等·公保法，頁 22-28。

⁹ 參見：林昱梅（2012），〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204 期，頁 51 關於行政法上人民舉發制度之意義說明。

¹⁰ 對於臺灣目前集體勞資關係及其法制面貌清楚之動態描述，參見：林佳和（2014），〈勞動與勞動憲法〉，林佳和·勞動與法 II，頁 50-68。

¹¹ 在臺灣目前集體勞工力量不彰之現狀下，遑論追求高於勞動保護法規範最低勞動基準之團體協約的簽訂，即便是最低勞動基準之給付，恐多有事業單位尚處於違法狀態，若無法鼓勵或保護勞工就違反勞動保護法之情事進行申訴，在欠缺足夠力量工會之情形下，促使國家保護個別勞工能夠獲得最低勞動基準之保護，僅倚靠國家主動之介入，在民選政府之立場偏於資方，而不願主動進行勞動檢查時，又無鼓勵或保護勞工積極申訴之制度，勞工處境之悲慘，恐難以想像。

¹² 根據學者研究，目前勞工使用申訴制度之意願並不高。相關說明，參見：成之約等（2003），《勞動政策與勞工行政》，初版，頁 398，國立空中大學。另根據民國 105 年（2016 年）勞動檢查年報之統計，勞工申訴案共計 9,918 件，僅佔該年度整體勞動檢查總廠次數 181,500（勞動條件檢查廠次數 67,194；職業安全衛生檢查廠次數 114,306）之 5.46%，資料來源參見：檢查年報（2017），提要分析，頁 1-9、124。



第二節 勞工申訴制度之主要問題

如前文所述，ILO 第二十號建議書第 19 條提及：「應給予勞工及其代表人就其受僱之事業場所中之弊病或違反法令的情事，向勞檢員自由通報一切之便宜」、「此類之申訴，勞檢員須盡力盡速為調查」以及「該申訴應以保密之方式處理，且不得使雇主或其主管知悉該臨檢係基於此一申訴」等建議，1947 年第八十一號勞動檢查公約第 15 條 (c) 項亦規定：「關於設施之欠缺或法令違反而喚起檢查員注意之申訴，該申訴之來源必須極力保密，或不得使雇主或事業單位之代表人得知臨檢係受理申訴之結果」¹³。

2016 年，原《勞動基準法》第 74 條¹⁴第 2 項受到修正，並增訂現行條文第 3 項以下，自 2017 年開始施行。修法理由指出：「一、增訂雇主對『吹哨者』之勞工的解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效，而公務員對『吹哨者』勞工身分負保密責任。二、為強化主管機關對違反勞基法案件之受理程序及辦理時程之踐行，並確保檢舉人之身分保密，爰酌修原條文規定，以茲明確」¹⁵。雖勞動部曾就此修法發表無須修法亦能達到修法所稱目的之意見¹⁶，惟此一修法仍彰顯出立法者

¹³ 詳細整理與說明，參見本文：第二節、一、ILO 相關建議書與公約。

¹⁴ 2016 年以前之勞動基準法第 74 條條文：「(第一項) 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。(第二項) 雇主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分」。

¹⁵ 參見：勞動部勞動法令查詢系統，勞動基準法第 74 條立法理由（網址：<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC01.aspx?lsid=FL014930&flno=74>）。

¹⁶ 勞動部之意見：「(九)修正第七十四條部分：時代力量黨團所提增訂申訴勞工可能遭受不利處分之型態部分；親民黨團所提增訂申訴勞工可能遭受不利處分之型態、增訂公務員如有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任，以及主管機關受理檢舉案件之管轄、處理期間、保密及其他應遵行事項之辦法。本部意見如下：1、所提增訂『申訴勞工可能遭受不利處分之型態』部分，包括減薪、調降、不合理之管理措施、工作條件之不利處置、終止、解除、變更、不給予其依法令、契約或習慣上所應享有之權益等，因部分修正內容係屬不確定法律概念，日後於執行上，恐衍生其他爭議。又查勞動基準法第 74 條已明定雇主不得因勞工為申訴而予解僱、調職或其他不利處分，修正內容已可由原條文之『其他不利處分』含括。2、有關增訂公務員如有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任部分，查現行刑法、公務員服務法、公務員懲戒法等已有相關規範。如因洩密情事致勞工權益受有損害，其亦得依國家賠償法究責，尚無須於勞動基準法中另行規範處理。3、所提主管機關受理檢舉案件之管轄、處理期間、保密及其他應遵行事項之辦法部分，查目前勞動法令針對雇主違反法令之申訴及程序，已有相關規定保障，如性別工作平等法、勞動檢查法及職業安全衛生法等，勞工如為保障其個人權益提出申訴，當可依相關規定提出申訴。另有關檢舉案件之

意識到，勞動檢查機構（關）辦理《勞動基準法》案件程序與時程踐行之問題，以及對於事業單位內部申訴勞工等「吹哨者」保護之不足。

申言之，關於此二問題意識，臺灣目前行政與司法實務之情形究竟如何？存有甚麼問題？修法之後是否能夠改善？均值得深入研究。

再者，受理申訴之勞動檢查機構（關）對於申訴勞工是否有義務於規範時間內進行勞動檢查？對於申訴勞工之通知性質為何？申訴勞工是否有請求勞動檢查機構（關）進行勞動檢查或處分違法事業之公法上請求權？對於是否應基於該申訴內容發動檢查之裁量空間有多大？是否有裁量收縮至零而具備勞動檢查作為義務的情形？此係本章所欲探討之第一個問題意識，將於第三節進行討論。

其次，臺灣目前係以「申訴保密制度」與「申訴勞工之不利益待遇禁止制度」做為保護申訴勞工等所謂「吹哨者保護」制度，惟究竟此諸制度之實際運作情形為何？勞工行政部門與司法審判實務如何解釋運用此制度？係本章之第二個問題意識，將於第四節進行探討。

管轄、處理期間、保密及其他應遵行事項之辦法部分，已有行政程序法等相關法規予以規範，尚無窒礙難行之處。爰建議維持現行條文」，參見：立法院議案關係文書（2016），院總第 1121 號，頁 9。



第三節 申訴勞工之勞動檢查請求權與勞檢單位之勞動檢查作為義務

本節將分別討論：(1) 從勞工之角度，勞工對於勞檢單位受理申訴後，是否發動勞動檢查與勞動檢查後之處分方式，是否具有請求勞檢單位行無瑕疵裁量之公法上權利？(2) 從勞檢單位之角度，勞檢單位於何種情形下，其發動勞動檢查之裁量權將收縮至零，負有勞動檢查之作為義務？

一、申訴勞工之勞動檢查請求權

前述之勞工申訴規範，係勞動檢查制度中，勞工得就事業單位違反勞動基準法令之情事，向勞動檢查機構（關）（下稱勞檢單位）予以申訴之規範。惟其中特別是《勞動基準法》（下稱勞基法）74 條第 4 項與《勞動檢查法》（下稱勞檢法）第 33 條第 1 項，於法條文字明確指示勞檢單位於受理勞工之申訴後，「應」進行勞動檢查，並「於特定時間內」（修法後之勞基法係規定 60 日、勞檢法係規定 14 日）通知勞工勞動檢查之結果¹⁷。在此成為問題者即係，是否立法者係在透過此「申訴」賦予勞工公法上權利，請求勞檢單位進行勞動檢查，並針對事業單位之違法情事進行處分？易言之，請求勞檢單位就「是否為勞動檢查」以及「勞動檢查後如何處分受檢之事業單位」為「無瑕疵裁量」之公法上權利？從法條文義看起來似乎得肯定勞工具有請求勞檢單位為勞動檢查之公法上權利（勞檢單位應為檢查，並將檢查結果通知申訴勞工），惟人民似並不具有請求勞檢單位為特定處分之公法上權利。

實務上絕大部分之行政法院認為，勞工對於勞檢單位之申訴，僅係促使其發動檢查之作為，勞檢單位是否於期限內完成處理，並將辦理情形通知申訴勞工，對於申訴勞工而言，均不生准駁或怠於處分之法律效果，而否定勞工具有請求勞檢單位

¹⁷ 根據勞基法第 74 條第 1 項以及勞檢法第 4 條，此二規定亦適用於職業安全衛生法、勞工退休金條例與性別工作平等法之勞工。基於此，以及此二規定較其他法律規定更為完善，以下將以此二規定為討論之核心，於此敘明。

進行勞動檢查與做成特定行政處分之公法上請求權¹⁸。僅有一則判決肯認符合一定條件之勞工，具有請求勞檢單位發動勞動檢查之公法上權利，惟不得對勞動檢查之結果有所主張，亦不得請求該機構必須依其申訴認定事業單位違反《勞動基準法》，而勞動檢查後對勞工所發以事業單位並未違法，不須改正亦無須受罰為內容之函覆，僅在通知申訴勞工勞動檢查機構關於該案之調查結果，該函覆之性質僅係「單純之觀念通知」，並非行政處分，不得以之提起行政爭訟¹⁹。

然而，上述多數實務見解不顧法條文字明確要求勞檢單位於受理勞工之申訴後，「應」為必要調查之教示²⁰，逕認勞工均不具有請求勞檢單位發動勞動檢查之權利，是否妥當，不無疑問。再，即便少數見解（臺北高等行政法院 102 年訴字第 1880 號行政判決〔2014.05.14〕）肯認勞工就勞檢單位發動勞動檢查之公法上請求權，卻否定勞工具有就其處分事業單位之內容予以置喙，請求勞檢單位行無瑕疵裁量之公法上權利，是否適當，容有疑問。申言之，此判決似僅肯認勞工具有請求勞檢單位開啟勞動檢查程序之此一程序權利，故不得對該勞動檢查之結果置喙，然而，既肯認勞動檢查程序之發動，係在具體展現勞動保護法所保障勞工之私權，而肯認勞工就其具有公法上權利，卻不肯認勞工就勞檢單位對於事業單位是否違法之最終處分予以請求為無瑕疵裁量之公法上權利，而得對之爭訟，總體觀之，勞動檢查制度就關於勞動保護法究勞工最低基準之保障，是否淪為畫餅充飢？值得探討。

因此，本文以下即欲就勞工對勞檢單位是否具有上述內涵之勞動檢查請求權進行探討，做為討論之核心，並進一步檢驗實務運作是否合理。

（一）以「保護規範理論」確立人民之公法上權利

¹⁸ 如：最高行政法院 93 年判字第 526 號行政判決（2004.04.29）、臺北高等行政法院 99 年訴字第 2193 號行政裁定（2012.10.04）、臺北高等行政法院 103 年訴字第 1302 號行政裁定（2014.12.12）（上級審為最高行政法院 104 年裁字第 734 號行政裁定〔2015.04.23〕亦肯定原審見解）、臺北高等行政法院 105 年訴字第 1228 號行政裁定（2016.10.05）。

¹⁹ 參見：臺北高等行政法院 102 年訴字第 1880 號行政判決（2014.05.14）法院判旨（五）、（六）之論述。

²⁰ 參見：勞基法第 74 條第 4 項、勞檢法第 33 條第 1 項。



要理解公法上權利，不得不從公法上權利與義務之不對稱性切入理解。學者即指出，公法上之權利義務與私法上之權利義務並不相同，在私法領域，權利以及義務具有對稱性，然而，於公法之領域，因為公法課與行政機關義務，未必表示人民即相對具有請求行政機關作為或不作為之公法上請求權，在不明確時，即會透過所謂的「保護規範理論」，檢驗關於該規範所課予行政機關之義務，人民是否有相對應之「公法上權利」可主張而得提起行政訴訟，以區別單純之「反射利益」²¹。

關於保護規範理論之內涵，學者多以若該對公權力主體課以義務之行政法規，經由解釋，其目的在於，或至少同時在於承認及保護特定個人之利益，使其得為自己而予以實現時，即存在人民之公權利²²，學者並強調判斷該法律目的時，應著重探求法律之客觀目的，以區別德國法上所謂的「舊保護規範理論」之「新保護規範理論」²³，查其德國法脈絡之解釋方法，係排除「反射利益」等事實上利益，並從法律而非憲法探求立法者是否賦予人民公法上權利之「法律優先適用原則」以及所謂的客觀解釋方法，強調不以回溯立法史料，探求立法者之主觀意思做為唯一的解釋方法²⁴。而此一法律解釋，係以單一特定的法律條文或互有聯繫的複數法規做為基本前提，且法規詮釋的方向與標的，係透過觀察系爭法規是否賦予行政機關履行特定行政任務之義務，並且該事項是否特定（事的要素）而該事務旨在保護一定範圍人民之個別權益（人的要素）為其內涵²⁵。實務上，保護規範理論之解釋方法亦曾於司法院釋字第 469 號解釋理由書（下稱釋字第 469 號）²⁶中被提出：「至前開

²¹ 參見：李建良·十講，頁 195-200；陳敏，頁 254-257；陳柏霖·公法上權利碩論，頁 36-39。

²² 參見：蔡宗珍（1999），〈公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討——評大法官會議第四六九號解釋〉，《台法》，1 期，頁 59；李建良·十講，頁 198；陳敏，頁 256。

²³ 參見：陳敏，頁 256。新舊保護規範理論之差異，參見：陳敏，頁 256 以及同頁註 9；陳柏霖·公法上權利碩論，頁 54-64。研究者亦指出，臺灣目前之判決實務實際上已採納「新保護規範理論」，相關實務判決之介紹，參見：陳柏霖·公法上權利碩論，頁 142 以下。

²⁴ 參見：陳柏霖·公法上權利碩論，頁 57-60。同研究者在此亦指出此一解釋方式，係透過「文義解釋」、「體系解釋」、「合憲性解釋」等「客觀解釋方法」進行解釋。

²⁵ 參見：李建良·十講，頁 198 關於保護規範理論解釋法律方式之內涵介紹。

²⁶ 解釋公布日期：1998.11.20。

法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟」²⁷。

綜上所述，若要確立人民之公法上請求權，根據國內學者之見解與釋字第 469 號，首先須確定該課予行政機關義務之法規，並沒有明確賦予人民請求權，接下來，始透過保護規範理論予以檢視，申言之，該對公權力主體課以義務之行政法規，經由解釋，其目的在於，或至少同時在於承認及保護特定個人之利益，使其得為自己而予以實現時，即存在人民之公權利。


（二）勞動檢查制度規範係屬公法

要進行以下關於申訴勞工是否對於勞檢單位具有勞動檢查請求權之討論，即必須要以勞動檢查制度之相關規範係屬公法為前提。

根據公私法區分之近代學說「實質之特別法說」，若法律所規定之權利義務歸屬主體至少有一方為高權主體，並就其所以為高權主體之地位而規定權利、義務或組織者，為公法²⁸。觀勞基法第十章、《職業安全衛生法》（下稱職安衛法）第四章、

²⁷ 學者多認為，本號解釋就公務員怠於執行職務之國賠責任解釋，已採取新保護規範說之見解。參見：蔡宗珍（1999），〈公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討——評大法官會議第四六九號解釋〉，《台法》，1 期，頁 53-58；林三欽（2007），〈國家賠償請求權基礎之二——「怠於執行職務型」之國賠請求權〉，《月旦教》，55 期，頁 31；吳庚，頁 164-165；林昱梅（2012），〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204 期，頁 70。即有研究者根據此一解釋分析出「保護規範理論」解釋的四個角度，即法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素，參見：林三欽（2007），〈國家賠償請求權基礎之二——「怠於執行職務型」之國賠請求權〉，《月旦教》，55 期，頁 33。並有研究者進一步將此四判準與上述德國法之判斷標準予以整合分析，參見：周亞蓓（2015），〈論無障礙空間作為公法上權利：釋字第 469 號解釋四個判準下之反思〉，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，頁 77-78。

²⁸ 公私法區別之理論介紹，參見：陳敏，頁 33-35。



《勞工退休金條例》(下稱勞退條例)第 40 條、《性別工作平等法》(下稱性平法)第 33 至 36 條以及勞檢法等勞動檢查制度之內容，係就上述勞動保護法所規範之勞動基準是否受到落實，由國家遂行之檢查與監督行為進行規範，其中規範勞檢單位之組織，以及其遂行勞動檢查程序等過程之權利義務，故此制度規範即為公法²⁹。勞動法學者陳繼盛即認為，勞基法以保護勞工為其目的，但就法之性質而言，其為公法，即法之規定型態上並非直接規定雇主與勞工之權利義務關係，而係規定國家與雇主之權利義務關係，此與私法上《勞動契約法》純粹以規範雇主與勞工間之權利義務關係，以及《團體協約法》規範工會與雇主間之權利義務關係，有所不同³⁰。勞動法學者黃程貫亦認為，臺灣勞基法之定位主要應是個別勞動法中之勞動保護法內的社會性勞動保護法，包括了重大勞動條件之保護與保護特殊群體勞工(如女工、童工與技術生等)之保護規範，至於保護規範之落實手段上，主要乃是公法性質之勞動保護法，尤其是臺灣大部分勞基法之保護規定，均有國家行政機關之監督、強制、處罰機制，甚至刑事處罰，以做為法律落實之確保手段，而認其性質係公法性質之勞動保護法，並同時認為其他勞動保護法符合上述條件者，亦具有公法性質³¹。

(三) 勞工在勞動檢查制度中之第三人性格

觀察上述勞動檢查制度之相關規定，勞動檢查制度既與勞動基準法令相對應，勞動檢查制度即係課予國家監督事業單位是否有按照勞動基準之相關法令進行經營生產之義務，而係屬一「國家—雇主」之關係³²。

²⁹ 關於勞動檢查制度組織與程序之概要性介紹，參見本文第二章。

³⁰ 此部分詳細說明，參見：陳繼盛(1994)，〈建立勞工法規完整體系之研究〉，陳繼盛·勞工論文，頁 49。

³¹ 此部分詳細說明，參見：黃程貫(2011)，〈勞動基準法之公法性質與私法轉化〉，政大勞社法·勞社法，頁 13-14。

³² 勞動法學者陳繼盛關於勞基法中勞工角色之說明，可清楚展現勞工之第三人性格：「勞動基準法以保護勞動者為其目的，但就法之性質而言，其為公法，即法之規定型態上並非直接規定雇主與

就此而言，勞工雖以申訴制度在勞動檢查制度中扮演角色，惟其仍然非屬勞動檢查制度之直接權利義務人。此角色之確立，將影響後續關於受理申訴之勞檢單位對於申訴勞工函覆之內涵，以及申訴勞工對於受理申訴之勞檢單位是否取得主觀公權利之相關議題之討論³³。

(四) 受理申訴單位之通知

勞基法第 74 條規定，勞工發現事業單位違反本法或其他勞工法令規定時，得向主管機關或檢查機構申訴，並依同條第 4 項，主管機關或檢查機構於接獲前述之申訴後，應為必要之調查，並於 60 日內將處理情形，以書面通知勞工³⁴。此外，根據勞檢法第 33 條第 1 項，勞動檢查機構於受理勞工申訴後，應盡速就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，並應於 14 日內將檢查結果通知申訴人。

關於此一受理申訴後之「通知」，行政法學理上多稱為「函覆」。必須說明者係，為何要以討論「函覆」性質做為研究勞工是否具有勞動檢查請求權之切入點？蓋若勞工具備勞動檢查請求權，若該函覆之內容係否定勞工之申訴內容（例如不為勞動檢查、查無不法而不為處分，或部分不為處分），將影響勞工之權利，而對於勞工

勞動者之權義關係，而係規定國家與雇主之權義關係，此與私法上勞動契約法之純粹以規範雇主與勞工間之權義關係及團體協約法之規範工會與雇主團體之權義關係有別。因此勞動基準法規定雇主應履行之義務，乃以國家為權利人，而勞動者僅因其為雇主義務履行行為之對象而受益」。詳細之說明，參見：陳繼盛（1994），〈建立勞工法規完整體系之研究〉，陳繼盛·勞工論文，頁 49-50。

³³ 討論人民是否就特定法規所保護之利益取得主觀公權利，國內通說係使用「保護規範理論」進行檢驗，亦即該特定法規所保護之利益具有「第三人關聯性」，故該人民不得係該法規直接保護之相對人，於此敘明，詳細之討論詳見後述。相關理論介紹，參見：蔡宗珍（1999），〈公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討——評大法官會議第四六九號解釋〉，《台法》，1 期，頁 53-60。

³⁴ 類似之規定在 2016 年勞基法第 74 條修正前，可見於勞動基準法施行細則第 48 條（現已刪除）：「主管機關或檢查機構受理本法第七十四條第一項之申訴時，應自受理之日起七日內，就其申訴內容加以調查，如有違反法令規定情事，應於十四日內通知事業單位改正或依法處理，並將辦理情形通知申訴人」。此一規定刪除之理由，參見 2016 年 6 月 16 日，勞動基準法施行細則部分條文修正總說明第十五點「配合本法第七十四條第四項新增主管機關或檢查機構接獲申訴後處理期間等規定，爰刪除現行條文第四十八條」之說明，可確知與《勞動基準法》第 74 條第 5 項之立法間有連動關係。



即產生法律上效果，使該函覆成為行政處分，實務上亦多從該函覆進行爭執。故此議題而言，本文即以受理申訴之勞檢單位通知／函覆之性質做為切入點，討論勞工是否具有勞動檢查請求權之議題。

1. 受理申訴單位所發通知之性質

在討論此一問題時，必須先釐清勞檢單位對於申訴勞工所可能回覆之通知內容類型³⁵。勞檢單位之通知可能包含：「有檢查，查無不法」(類型 A)³⁶、「有檢查，有違法，但僅部分申訴內容之指摘違法，依法處分」(類型 B)、「有檢查，申訴內容之全部指摘違法，依法處分」(類型 C)、「並無必要為勞動檢查」(類型 D)、「根本未為函覆」(類型 E)。

邏輯上，申訴勞工對於類型 C 之函覆聲明不服之可能性僅限於勞檢單位對於違法事業單位之處分內容。此外，有可能出現類型 D，係由於新增訂之勞基法第 74 條第 4 項，將原先《勞動基準法施行細則》第 48 條(現已刪除)規定之：「主管機關或檢查機構受理本法第七十四條第一項之申訴時，應自受理之日起七日內，就其申訴內容加以調查，如有違反法令規定情事，應於十四日內通知事業單位改正或依法處理，並將辦理情形通知申訴人」條文改變為「主管機關或檢查機構於接獲第一項申訴後，應為必要之調查，並於六十日內將處理情形，以書面通知勞工」，似乎是在是否發動勞動檢查(決定裁量)之空間上給予勞檢單位相較於修法前更大之空間，詳言之，即容許勞檢單位認為根據勞工之申訴內容，所謂必要之調查係無須發動勞動檢查(例如明顯未違法、根本非該職權之申訴內容等)時，得不發動勞動檢查。關於類型 E，最典型之合法情形即係檢舉³⁷保密處理辦法第 4 條規定，檢舉人檢舉

³⁵ 關於行政法領域中，舉發結果與舉發人訴訟種類之關係，可參見：林昱梅(2012)，〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204 期，頁 69 圖五之詳細整理。

³⁶ 例如：臺北高等行政法院 103 年訴字第 1302 號行政裁定(2014.12.12)(上級審為最高行政法院 104 年裁字第 734 號行政裁定〔2015.04.23〕)之案件事實。

³⁷ 此處稱檢舉，係因本辦法所涵蓋之情形包含非受雇於事業單位之外部人士，就事業單位違反勞

時，若未具名、未具聯絡方式、無具體內容、冒用他人身分提出檢舉或同一事由，經予適當處理，並已明確答覆者，受理申訴機構（關）得不予處理之情形，併此敘明。

關於上述條文「函覆」之性質與申訴勞工是否具有請求勞檢單位為特定處分之公法上權利，實務見解多認該函覆僅係勞檢單位對申訴勞工就關於勞動檢查情形之說明等「觀念通知」，故勞工之申訴僅係促使主管機關發動調查之作為，非賦予申訴人請求主管機關作成行政處分之請求權，認定申訴勞工並無此部分之勞動檢查請求權。

例如臺北高等行政法院 103 年訴字第 1302 號行政裁定（2014.12.12）³⁸即肯認該案訴願決定之見解，認為：「勞動基準法第 74 條之申訴，要屬勞工對於事業單位之違法事項提出舉發，主管機關依該法施行細則第 48 條規定，對於勞工之申訴，固應自受理之 7 日內起，就申訴內容加以調查，如有違反法令規定情事，應於 14 日內通知事業單位改正或依法處理，並將辦理情形通知申訴人，惟主管機關是否於期限內完成處理並將辦理情形通知申訴人，對於申訴人而言，均不生准駁或怠於處分之法律效果，換言之，勞動基準法第 74 條對公司違法事項之申訴，並非行政訴訟法第 5 條所規定之課予義務作為，僅係促使主管機關發動調查之作為，非賦予申訴人請求主管機關作成行政處分之請求權（然被告仍應依原告之申訴妥為處理，以解民怨，亦屬當然），因此參照首開說明，原告主張檢舉合庫證券違反勞動基準法第 70 條、第 74 條、第 79 條規定提出檢舉或申請，被告經查核後函覆原告之系爭函文，核因原告無此部分公法上請求權而並非行政處分，原告主張系爭函文為行政處分提起本件課予義務之訴，核屬起訴不備要件，且無法補正，應裁定駁回」³⁹。

基法所為之檢舉，因而使用較為廣泛之「檢舉」用語。

³⁸ 本件抗告後，此高等法院之見解亦受到抗告審最高行政法院肯認（見最高行政法院 104 年裁字第 734 號行政裁定〔2015.04.23〕）。

³⁹ 最高行政法院 93 年判字第 526 號行政判決（2004.04.29）、臺北高等行政法院 99 年訴字第 2193 號行政裁定（2012.10.04）以及臺北高等行政法院 105 年訴字第 1228 號行政裁定（2016.10.05）亦同旨。



2. 學說見解

學說上對於勞動檢查之申訴函覆尚未有相關研究，而在行政法學的討論上，亦有諸多一般性行政法上之檢舉制度之研究⁴⁰，亦有針對個別領域之研究⁴¹，本文並無意就行政法領域中整體檢舉制度函覆之性質進行研究，然而上述研究中專就《公平交易法》第 26 條⁴²主管機關受理檢舉後函覆性質之研究，可以說是最為豐富。

(1) 公平交易法第 26 條檢舉函覆性質研究於勞動檢查申訴通知性質研究之可援引性

在《公平交易法》（下稱公平法）之場合，人民得就該法所禁止之不正競爭行為，向公平交易委員會依公平法第 26 條檢舉，供公平交易委員會得在藉由職權發動調查權以及處分權之外，依照檢舉人之檢舉對於有不正競爭嫌疑之情形進行調查以及處分。而在實務上，亦常見有人民（可能是一般人民，多為競爭廠商）就不正競爭之情事向該委員會進行檢舉並接受公平會之函覆後，欲針對該函覆進行行政爭訟的例子，而此亦將再度涉及該函覆之性質為何，即檢舉之人民對於公平會就不正競爭情事之調查、處分權之遂行，是否有公法上請求權之問題。

公平法之檢舉問題與勞動檢查申訴制度相較，前者之申訴人多係本於與被申訴人具有利益相反之競爭關係，而對於被檢舉人之不公平競爭進行檢舉，後者的情

⁴⁰ 例如：張文郁（2011），〈檢舉人不服受理檢舉之主管機關處理檢舉案件之結果，得否對之提起訴願、行政訴訟？〉，《台法》，173 期，頁 101-106；林昱梅（2012），〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204 期，頁 51-86。

⁴¹ 例如金融檢查檢舉函覆之研究，參見：王志誠（2010），〈金融監理權之發動與函覆檢舉案件之性質—台北高等行政法院九八訴字第二二六九號判決評釋〉，《台法》，158 期，頁 201-206；鄰人及公寓大廈住戶舉發案件之研究，參見：林昱梅（2012），〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204 期，頁 75-77。

⁴² 公平交易法第 26 條：「主管機關對於涉有違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理」。

形中，申訴之勞工係與違反勞動基準相關法令之雇主，亦處於利益相對立之位置，勞工向勞檢單位就事業單位違反勞動基準相關法令之情事進行申訴，將可確保其依照勞動基準相關法令所應獲得之勞動條件或職業安全衛生條件得以實現，兩者極為類似，故本文認為關於公平法第 26 條人民檢舉後公平會函覆之相關爭議，於本文應有高度之參考價值。基於此議題研究之豐富性，以及與勞動檢查申訴制度之可比較性，本文將藉公平交易法學領域，關於公平交易委員會就檢舉人民之函覆性質之研究，做為延伸討論本文所關心者，即勞動檢查申訴函覆性質以及申訴勞工之勞動檢查請求權研究之基礎。


(2) 公平交易法第 26 條檢舉函覆性質之研究整理

關於上述爭議之學說，基本上可分為行政處分說與觀念通知說。

行政處分說主張，若舉發所根據之實體法所保護法益除公益外，同時及於舉發人之利益，使其有權利請求國家保護其利益免於遭受第三人侵害者，舉發函覆拒絕舉發人之保護請求，對其法律地位造成影響，即可認定為行政處分⁴³，亦有訴訟權能⁴⁴。換言之，行政處分說即是在操作上述之「保護規範理論」，以確立透過公平法第 26 條之檢舉制度，所檢舉關於被檢舉人違反公平法之相關規定，有兼及保護檢舉人之私益。學者林昱梅即認為，公平法諸多條文，乃係為維護公共秩序與消費者權益，確保公平競爭而制定，如公平法第 1 條所揭示之立法目的，為維護交易秩

⁴³ 參見：陳敏，頁 306；許宗力（2006），〈行政處分〉，翁岳生（編），《行政法（上）》，第 3 版，頁 484，元照。

⁴⁴ 參見：張文郁（2011），〈檢舉人不服受理檢舉之主管機關處理檢舉案件之結果，得否對之提起訴願、行政訴訟？〉，《台法》，173 期，頁 105；林昱梅（2012），〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204 期，頁 84。有少數說認為該函覆雖有可能係行政處分，但並不具訴訟權能，參見：林明鏘（1997），〈檢舉函覆性質之研究〉，《月旦》，26 期，頁 72-75。從此論述可以看出，有行政法學者基本上認為行政處分定義之「發生法律效果」與行政訴訟法第 5 條課予義務訴訟之訴訟權能「其權利或法律上利益受損害」係屬相同之事，惟另有學者對於行政處分採取較為開放之定義，而以訴訟權能之要件在訴訟上予以限縮得請求司法審查之行政處分，以達成課予義務訴訟防止民眾訴訟的目的，惟由於本文並非在深入討論行政處分之定義問題，重點係透過函覆之定性觀察人民究竟是否具有公法上請求權，故關此不予以細分，在此敘明。




序與消費者利益、確保公平競爭、促進經濟之安定與繁榮，其立法目的，主要係維護市場交易秩序之公共利益，但亦包含保護私人利益之「確保公平競爭」在內，依其整體結構與所欲產生之法律效果，可以得出其保護範圍亦即於特定之競爭事業主題之商業利益，所保護者為受不公平競爭事業受憲法保護之財產權與營業權，公平法第 30、31 條規定事業違反本法規定，至侵害他人權益者，被害人得請求除去之，有侵害之虞者，得請求防止之，有損害者，得請求損害賠償，足以佐證公平法兼具保護私人之目的，而即便該函覆有成為行政處分之可能。惟其指出仍應區別申請人之身分，若係僅以公共利益為目的提出檢舉之人，則此檢舉性質相當於請願，僅有促使公平會發動調查權限之效果，檢舉人並無提起拒絕申請之課與義務訴訟之訴訟權能，惟若係遭到不公平競爭之競爭事業廠商、交易相對人或被仿冒之廠商，而提出檢舉，其檢舉之目的即並非僅限於保護公共利益，而係為了自身利益，故檢舉人有請求公平會做成規制性處分之權利，若公平會拒絕，檢舉人即有提起拒絕申請之課予義務訴訟之訴訟權能⁴⁵。

觀念通知說認為，公平會之檢舉函覆無對檢舉人為不利處分之意思，只是通知其處理結果，非行政處分。有學者在根本上認為公平法之規範目的乃在於維護交易秩序、競爭秩序等一般公共利益，並不在於個別私人利益之維護，故私人難能以公平法之規定取得請求公平會調查或處分之公法上權利，公平會對於檢舉之函覆自然亦非行政處分⁴⁶。另有學者雖認同公平法之規範目的亦兼及保護個人，惟參考德國聯邦法院就限制競爭防止法案件所發展出的「公法第三人保護補充性原則」，其認為雖然公平法與其他經濟法相同，保護的目的除公益外兼及私益，惟若當私益可以循民事途徑得到最大實現時，應導引人民循此一途徑爭取權利，而不應輕易推導出利害關係人得在私法請求權外另享有「公法」請求權，在我國可循民事訴訟途徑

⁴⁵ 參見：林昱梅（2002），〈公平交易法之檢舉與課予義務訴訟之訴訟權能〉，《法學講座》，8 期，頁 28-30；林昱梅（2012），〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204 期，頁 84。

⁴⁶ 參見：黃銘傑（1998），〈論公平交易法上的檢舉與公平交易法委員會之不作為〉，《中研院人社》，10 卷 3 期，頁 438-439。



向法院主張損害賠償之情況下，遂否定人民對於公平法上不公平競爭情事請求公平會調查、處分之公法上權利⁴⁷。就後者見解，有學者批評，依照我國公平法，民事救濟途徑之存在並不排除公平會對不公平競爭之事業仍有規制性處分之權限，再者，公平會針對不公平競爭之行為依職權調查所為之調查與處分，與透過私法救濟途徑冗長之訴訟程序、當事人欲先繳納裁判費用、因辯論主義而負舉證責任相比，在保護人民權利之效果上，大有不同，認從「權利保護之有效性」之觀點而論，於不公平競爭之事項不宜驟然採納「公法第三人保護補充性原則」，而剝奪人民請求公平會保護其權利之機會⁴⁸。

而關於判決實務，學者觀察訴願及訴訟實務從原先「全面肯定」公平會對於申訴人之函覆係行政處分，到受到時任公平會主委蘇永欽之影響，而開始轉變見解，轉為區別處理，個案認定⁴⁹。惟自最高行政法院九十九年度六月份庭長法官聯席會議後，似乎有了不同的改變⁵⁰。

基上可知，無論是最高行政法院之決議，抑或是學說見解，均著重於該公平會之函覆是否會影響檢舉人之法律上權利。在勞動檢查之場合，問題點即在於，該申訴人就申訴之成立(勞檢單位之檢查、處分)是否享有公法上請求權？若答案為是，則勞檢單位就該申訴之拒絕函覆，即係對申訴人造成法律效果之行政行為，即行政處分，而在申訴人具有訴權之情形下，即可以該函覆提起課與義務訴願(訟)⁵¹。

⁴⁷ 參見：蘇永欽(1997)，〈檢舉人就公平會未為處分之函覆得否提起訴願〉，《公平交易季刊》，5卷4期，頁15-18。

⁴⁸ 參見：林昱梅(2002)，〈公平交易法之檢舉與課予義務訴訟之訴訟權能〉，《法學講座》，8期，頁29。

⁴⁹ 參見：王立達(2000)，〈司法審查之對向發展——再論公平會不作為檢舉覆函之行政爭訟〉，《政大》，64期，頁344-352關於公平會、(再)訴願委員會以及行政法院，就該覆函性質見解流變之整理。學者林昱梅則是接續王立達之研究，認為在最高行政法院九十九年度六月份庭長法官聯席會議公布之前，最高行政法院亦係採取個案認定，區別處理之方式。參見：林昱梅(2012)，〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204期，頁72-74。

⁵⁰ 參見：最高行政法院九十九年度六月份庭長法官聯席會議決議文，資料來源：司法院公報處(2010)，《司法院公報》，52卷10期，頁190，臺北：司法院。關於實務判決在此決議後之變化分析，參見：林昱梅(2012)，〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204期，頁74-75。

⁵¹ 此一思考邏輯，參考自：張文郁(2011)，〈檢舉人不服受理檢舉之主管機關處理檢舉案件之結果，



(3) 本文見解

A. 勞工具有請求勞檢單位發動勞動檢查之公法上權利

進一步言之，申訴勞工對於受理申訴之勞檢單位是否取得公法上請求權（勞動檢查請求權）？即必須透過上述之保護規範理論進行檢討。觀勞檢法第 1 條：「為實施勞動檢查，貫徹勞動法令之執行、維護勞雇雙方權益、安定社會、發展經濟，特制定本法」可知，勞動檢查制度除在確保勞動基準實效性之落實，即在確保藉由勞動基準法令等勞動保護法所課予雇主之義務是否受到遵守外，亦兼在保護勞工之權益。而其保護之利益，即包含一國中規範最低勞動基準的勞動保護法之規範內容，查勞基法、職安衛法、勞退條例與性平法等勞動保護法之規範目的，根據勞基法第 1 條：「（第一項）為規定勞動條件最低標準，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；本法未規定者，適用其他法律之規定。（第二項）雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定之最低標準」、職安衛法第 1 條：「為防止職業災害，保障工作者安全及健康，特制定本法；其他法律有特別規定者，從其規定」、勞退條例第 1 條：「（第一項）為增進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及經濟發展，特制定本條例。（第二項）勞工退休金事項，優先適用本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定」與性平法第 1 條：「為保障性別工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等之精神，爰制定本法」可知，此諸法律本即在確保勞工得以獲得之最低水準之勞動基準（勞動條件、職業安全衛生條件、勞退條件與性別工作條件）保障。在體系上，此諸法律係屬公法，且有別於民法或契約法等私法，具有強行效力，此外，雇主有義務履行合於此諸規範之債之給付，勞工亦能透過訴訟向雇主主張此諸具體利益。因此，勞動檢查制度並非僅是泛泛地保障雇主遵守勞動保護法內容等一般社會利益之制度，其亦

得否對之提起訴願、行政訴訟？」，《台法》，173 期，頁 106 之結論。


在保護勞工得以透過訴訟主張之具體利益，而勞工依照勞動檢查制度中之勞工申訴制度對於勞檢單位之申訴，無非就是勞工向勞檢單位請求就有違法之虞之事業單位進行勞動檢查，並針對違法事實進行處分之公法上請求權的具體展現。

針對有學者認為公平會對於公平法第 26 條檢舉人對於公平會之調查處分權並無公法上請求權，係由於縱然公平法亦兼及保護部份人民之私益，惟若當私益可以循民事途徑得到最大實現時，應導引人民循此一途徑爭取權利，而不應輕易推導出利害關係人得在私法請求權外另享有「公法」請求權，在我國可循民事訴訟途徑向法院主張損害賠償之情況下，遂否定人民對於公平法上不公平競爭情事請求公平會調查、處分之公法上權利⁵²。惟本文同意其他學者對此見解之批評，本文亦認為，縱然就上述勞動基準受有損害之人民，得透過民事法院尋求救濟，惟勞檢單位依職權調查所為之勞動檢查與處分，與透過私法救濟途徑冗長之訴訟程序、當事人欲先繳納裁判費用、因辯論主義而負舉證責任相比，在保護人民權利之效果上，大有不同，認從「權利保護之有效性」之觀點而論，不應剝奪人民請求勞檢單位保護其權利之機會⁵³。

此外，由於本文係以保護規範理論確立勞工具具有上述內涵之勞動檢查請求權，故應僅限於受僱於該事業單位之勞工且自身之勞動基準受到損害之人，就該事業單位對於自身勞動條件等勞動基準造成損害的違法情事進行申訴之情形，自不待言。易言之，正因為該事業單位違反勞動基準相關法令之情事，始對此類勞工有造成危害之可能，也才能通過保護規範理論之檢驗，使上諸法律兼及保護之私益，在此類勞工之利益上具體展現，因而將排除所謂的「公益舉發」以及「外部舉發」人之申訴，如此亦符合 ILO 第二十號建議書第 19 條：「應給予勞工及其代表人就其受僱之事業場所中之弊病或違反法令的情事，向勞檢員自由通報一切之便宜」之建議。

⁵² 參見：蘇永欽（1997），〈檢舉人就公平會未為處分之函覆得否提起訴願〉，《公平交易季刊》，5 卷 4 期，頁 15-16。

⁵³ 參見：林昱梅（2012），〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉，《月旦》，204 期，頁 29。



行政法院目前唯一直接以保護規範理論申論勞工對於勞動檢查之發動是否具有公法上請求權的臺北高等行政法院102年訴字第1880號行政判決(2014.05.14)，法院指出：「(五)徵諸前揭勞動基準法、勞動檢查法所示，二法均係保障勞工權益、確立勞雇關係標準以安定社會為其立法目的，主管機關亦復相同（勞動基準法第4條、勞動檢查法第2條參照）。……惟勞動檢查行為之發動，當然應出於職權，否得出於勞工個人之請求，勞動檢查法並無明文規定，而勞動檢查法復係基於『全體勞雇雙方』之衡平以安定社會為其立法宗旨，依傳統之權利與反射利益二分法，勞工個人勞動條件因此獲得保障，對事業所享有之私權因此獲得確認，無非勞動檢查之確實所獲得之反射利益，勞工個人並無請求發動勞動檢查此種『公權』存在之餘地。然基本勞動條件之維持實乃人維持人性尊嚴之所必要，勞工生活之安全更為社會安定之基礎，苟勞工以本人勞動條件遭所屬事業剝奪為主張，而就該特定勞動條件事項為檢查之請求，非規範保護對象為由予以拒絕，對權利之保護恐有欠周延。是以，參酌勞動檢查法第33條第1項：『勞動檢查機構於受理勞工申訴後，應儘速就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，並應於十四日內將檢查結果通知申訴人。』之規定，應認該法雖未明文規定勞工得請求勞動檢查機構為勞動檢查，但就規範意旨以觀，兼有保護特定人民之法益，勞工非不得主張其自身勞動條件被剝奪，而享有求為特定事項勞動檢查此一事實行為之公法上請求權，勞動檢查機構無正當理由，不得拒絕就該特定事項進行勞動檢查（按：粗體字為本文所加）」。此判決認為如果勞工是以「本人」之勞動條件為申訴內容，則申訴勞工即有請求勞檢單位為勞動檢查之請求權。

關於此一判決，雖然本文與該判決結論係持相同立場，但其在論述上先一方面認為勞工個人勞動條件因勞動檢查制度所獲得之保障僅係反射利益，勞工個人並無請求發動勞動檢查此種「公權」存在之餘地，另一方面又以勞工「自身」勞動條件受到損害時始具有請求勞檢單位進行勞動檢查之公法上權利。然而，在邏輯上，本就是對於自身之權利始有爭訟之可能，前半部分之否定論述與後半部分以「自身」

勞動條件受到損害做為取得公法上權利要件之論述，似為贅言，重點仍然在於勞動檢查制度所維護之最低勞動基準規範，對於勞工而言具有第三人關聯性。


茲有附言，關於勞檢單位是否有按照舊勞基法施行細則第 48 條與勞檢法第 33 條第 1 項之時限規定進行檢查，多數司法實務之見解亦認對於勞工之權利並無影響⁵⁴。惟本文認為，關於勞動基準規定之違法，對於勞工之生命、身體以及健康權，具有一定程度之急迫性，因此該時限之規定，事實上也係對於上諸勞工權利保護之一部份，故遵守該時限規定與否，對於勞工之權利不可謂無影響，惟若認勞檢法第 33 條第 1 項規範之 14 日過於急促，立法者或可參考以勞基法第 74 條新增訂第 4 項 60 日之規定予以整合，並就特別急迫情形之申訴內容，訂定更快速處理之時限規範⁵⁵。

B. 勞工具具有請求勞檢單位對於事業單位為特定處分之公法上權利

此外，承上所述，就上述身分之申訴勞工就勞檢單位對於違法事業單位之處分內容，是否具有請求行政機關進行無瑕疵裁量之公法上請求權，本文亦採肯定見解。

⁵⁴ 例如臺北高等行政法院 103 年訴字第 1302 號行政裁定（2014.12.12）：「而勞動基準法第 74 條之申訴，要屬勞工對於事業單位之違法事項提出舉發，主管機關依該法施行細則第 48 條規定，對於勞工之申訴，固應自受理之 7 日內起，就申訴內容加以調查，如有違反法令規定情事，應於 14 日內通知事業單位改正或依法處理，並將辦理情形通知申訴人，惟主管機關是否於期限內完成處理並將辦理情形通知申訴人，對於申訴人而言，均不生准駁或怠於處分之法律效果，換言之，勞動基準法第 74 條對公司違法事項之申訴，並非行政訴訟法第 5 條所規定之課予義務作為，僅係促使主管機關發動調查之作為，非賦予申訴人請求主管機關作成行政處分之請求權（然被告仍應依原告之申訴妥為處理，以解民怨，亦屬當然）」。

⁵⁵ 此一條文之最終版本事實上係立法院民進黨團、親民黨團與時代力量黨團共同協商後之結果，故關此條文於立法院進行二讀程序時，黃國昌立法委員之發言，可值做為立法者之意思進行參考：「時代力量本來對於第四項，我們就調查的期間是壓在 1 個月，後來之所以妥協，把它放寬到 60 天，主要是因為中央主管機關勞動部考慮到每個地方政府的條件不一樣，他們擔心有些地方政府做不到 1 個月，所以才放寬為 60 天，不過，未來在執法時，時間拖得愈長，對於事實的調查以及對事實的確認就會愈久，希望接下來在執行時，各地方主管機關不要把這 60 天看成是一個很寬鬆的規定，還是希望能夠儘速完成調查，以書面通知勞工」可知，立法者關於此一時限之規定，係明確希望勞檢單位得於時限內完成，故應加強該時限規定之效力。此部分參見：立法院公報處（2016），《立法院公報》，105 卷 96 期 4393 號一冊，頁 181-184。



申言之，少數實務見解（臺北高等行政法院 102 年訴字第 1880 號行政判決〔2014.05.14〕）既肯認勞工就勞動檢查之發動具有公法上請求權，卻同時否認勞工對於勞檢單位在勞動檢查後之處分內容請求無瑕疵裁量之公法上權利，就勞工權利保護之有效性而言並不妥當。蓋即便勞工得請求勞檢單位進行勞動檢查，卻不得就處分內容予以置喙，則勞動檢查是否將有可能僅徒具形式，而對於採取此一方式確保其勞動基準之勞工，該相關權利之實現仍然終局落空。查上述關於公平法之學說討論，無論就該檢舉函覆認係行政處分抑或係觀念通知，均無將關於公平會之「調查權限」與「處分權限」之公法上請求權予以分開認定者，可知將此二情形予以不同處理，欠缺合理性。

再者，在臺灣勞工欠缺集體力量之現狀之下，憑藉政府的勞動檢查職權之遂行，已係少數得以快速便捷保護自身權利之方式，惟政府在勞資間中立性容易受到質疑之情形下，對於勞動檢查之結果，也應該肯認勞工有得以置喙之空間，始得發揮勞工監督政府之力量，更加強化臺灣勞工維護其自身勞動基準之力量。

C.結論：申訴勞工具具有勞動檢查請求權，勞動檢查申訴通知原則上係行政處分，申訴勞工可對之爭訟

基上所述，在具備上述身分之申訴勞工對於勞檢單位即具有勞動檢查請求權。絕大多數之實務判決所稱：「勞基法第 74 條之申訴屬勞工對於事業單位違法事項提出舉發……惟主管機關是否於期限內完成處理並將辦理情形通知申訴人，對申訴人而言，均不生准駁或怠於處分之法律效果，僅係促使主管機關發動調查之作為，並非賦予申訴人請求主管機關作成行政處分之請求權，是抗告人認系爭函覆為行政處分而提起本件課予義務訴訟，核屬起訴不備要件且無法補正而應裁定駁回」之說明，明顯立基於認為申訴勞工對於其受僱之事業單位違反勞動基準法令之情形並無請求勞檢單位為特定處分之公法上權利，從本文以上之論述出發，應值得商榷。

申言之，本文認為勞動檢查申訴之函覆，若非不受理之情形⁵⁶，只要函覆內容有拒絕申訴勞工申訴內容之部分，其皆係屬勞檢單位就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對該申訴勞工直接發生法律效果之單方行政行為，換言之，係屬行政處分，具可爭訟性⁵⁷。

二、勞檢單位之勞動檢查作為義務

如上所述，勞基法第 74 條規定，勞工發現事業單位違反本法或其他勞工法令規定時，得向主管機關或檢查機構申訴，並依同條第 4 項，主管機關或檢查機構於接獲前述之申訴後，應為必要之調查，並於 60 日內將處理情形，以書面通知勞工⁵⁸。此外，根據勞檢法第 33 條第 1 項，勞動檢查機構於受理勞工申訴後，應盡速就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，並應於 14 日內將檢查結果通知申訴人。

此外，做為特別法之勞基法第 74 條第 4 項與勞檢法第 33 條第 1 項，基於文義解釋，已明確表示勞動檢查機構於受理勞工申訴後，「應」就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，立法者似不給予勞動檢查機構關於是否進行勞動檢查之裁量空間⁵⁹，則勞檢單位於受理勞工之申訴後，是否即有勞動檢查之作為義務？值得研究。

本文已於上述試圖確立申訴勞工對於勞檢單位之勞動檢查請求權，亦即在勞檢單位得自由裁量是否進行勞動檢查（行政決定裁量）、如何進行勞動檢查（行政

⁵⁶ 例如：申訴事項非勞動檢查機構（關）之管轄事項、符合勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法第 4 條得不予處理之情形。

⁵⁷ 然而，若申訴勞工接獲「並無必要為勞動檢查」（類型 D）之函覆，而欲請求行政機關「進行勞動檢查」者，則係欲請求勞動檢查機關發動勞動檢查此一「事實行為」，正確之訴訟類型係以勞檢單位為被告提起行政訴訟法第 8 條之一般給付訴訟。

⁵⁸ 類似之規定在 2016 年勞基法第 74 條修正前，可見於勞動基準法施行細則第 48 條（現已刪除）：「主管機關或檢查機構受理本法第七十四條第一項之申訴時，應自受理之日起七日內，就其申訴內容加以調查，如有違反法令規定情事，應於十四日內通知事業單位改正或依法處理，並將辦理情形通知申訴人」。此一規定刪除之理由，參見 2016 年 6 月 16 日，勞動基準法施行細則部分條文修正總說明第十五點「配合本法第七十四條第四項新增主管機關或檢查機構接獲申訴後處理期間等規定，爰刪除現行條文第四十八條」之說明，可確知與勞動基準法第 74 條第 4 項之立法間有連動關係。

⁵⁹ 參見：陳敏，頁 180-182 從法條文字觀察是否賦予行政機關裁量空間之說明。

選擇裁量)以及是否、如何處分違法事業單位的情況下,上述身分之勞工具具有得以請求勞檢單位為「無瑕疵裁量」之公法上權利。而僅有在行政機關之裁量違法時,行政法院始得介入行政機關之裁量⁶⁰,其中特別是在一定的條件下,行政裁量收縮至零時,人民始取得無瑕疵裁量決定請求權(為特定裁量決定之公法上請求權),得請求行政機關做成特定之決定⁶¹。

本文以下基於研究篇幅與實務需求,僅欲就是否進行勞動檢查(行政決定裁量)之議題,討論在何種條件下,勞檢單位就關於是否進行勞動檢查之裁量權運用,將收縮至零,即有「進行勞動檢查」之作為義務。以下將以行政裁量收縮理論深入探討之⁶²。

關此,釋字第 469 號指出:「惟法律之種類繁多,其規範之目的亦各有不同,有僅屬賦予主管機關推行公共事務之權限者,亦有賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者,對於上述各類法律之規定,該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為,或尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害,或性質上仍屬適當與否之行政裁量問題,既未達違法之程度,亦無在個別事件中因各種情況之考量,例如:斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素,已致無可裁量之情事者,自無成立國家賠償之餘地」⁶³。有學者基本上認同上述大法官解釋所提出之標準,認該解釋對於行政法學理上所謂的「裁量收縮論」作了十分精

⁶⁰ 故學者指出,除裁量縮減至零之情形外,請求為裁量行為之課予義務訴訟,僅能訴請判決廢棄原拒絕決定,並令行政機關另為無原裁量瑕疵之決定。參見:陳敏,頁 193-194。

⁶¹ 此二者之區別,參見:陳敏,頁 191-194;李建良·十講,頁 218-219。

⁶² 此一理論之詳細介紹,參見:蔡秀卿(1999),〈行政規制權限不行使之國家賠償責任——司法院釋字第四六九號解釋之意義與課題〉,《月旦》,45 期,頁 123-124;李建良(2002),〈論行政裁量之縮減〉,翁岳生祝壽·當代(中),頁 109-153。

⁶³ 在此主要由於要討論「行政裁量收縮理論」,故在臺灣大法官釋憲實務的脈絡上,即不得不提及釋字 469 號與其所處理之國家賠償等議題。雖學者蔡宗珍曾批評釋字第 469 號之論述,指出不必然行政裁量收縮始產生國家賠償責任,即便是法律賦予行政機關裁量權之情形,若公務員違反應為無瑕疵之裁量之職務義務,則亦可能因此構成公務員職務上的侵權行為,進一步引發國家賠償問題之有力批評,惟由於此號解釋明確提出行政裁量收縮理論之標準,故本文必須論及,惟並非以國家賠償責任之產生為討論重點,在此敘明,此部分參見:蔡宗珍(1999),〈公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討——評大法官會議第四六九號解釋〉,《台法》,1 期,頁 61-62。


簡但明確之說明，其內容與學者們長年來所宣揚之見解並無二致，並分析出「危險發生的急迫性」(要件一)、「損害發生的預見可能性」(要件二)、「損害結果之迴避可能性」(要件三)以及「職務義務規範的明確性」(要件四)之四項標準，並加上「受侵害(威脅)法益之重要性」(要件五)⁶⁴、「人民自行排除危險之可能性」(要件六)兩項標準共六項標準進行判斷⁶⁵。

本文認為學者六項標準之意見，雖與釋字第 469 號提出的四項標準相去不遠，惟多提出之兩項要件即：(1)「受侵害(威脅)法益之重要性」能夠更細緻地描述大法官解釋所提「危險發生的急迫性」中所謂的「危險」；(2)「人民自行排除危險之可能性」則與「損害結果之迴避可能性」相對應，係大法官解釋中所謂「侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免」之細緻化，分從政府的作為是否即得避免損害之發生以及該損害是否得由人民自行避免討論，能夠更細緻地討論行政裁量收縮之標準，值得參酌，而將做為以下本文論述之基礎。

因此，就勞動檢查而言，若係於該事業單位工作之勞工，就關於重大職業安全衛生災害之事項，例如符合《勞動檢查法第二十八條所定勞工有立即發生危險之虞認定標準》中之各項危險情事抑或是使用之根據職安衛法第 16 條、勞檢法第 31 條第 2 項與同條第 3 項，必須於受檢合格或使用超過規定期間而再經檢查合格後，始得使用之危險性機械或設備並不合格或使用超過規定期間之極端情形進行申訴，除法規直接課以行政機關應予以檢查之義務外(符合要件四)，該情形亦具備導

⁶⁴ 有學者具體認為，此重要法益之種類具體而言，無爭議者係：生命權、身體權、健康權、人身自由權，相關介紹，參見：李建良(2002)，〈論行政裁量之縮減〉，翁岳生祝壽·當代(中)，頁 121-125。

⁶⁵ 參見：林三欽(2007)，〈國家賠償請求權基礎之二——「怠於執行職務型」之國賠請求權〉，《月旦教》，55 期，頁 36-37。判斷之具體內涵：「1、危險發生的迫切性越高，行政機關的裁量空間便愈小；相反的危險發生的迫切性越低，則行政機關的裁量空間愈大。2、受侵害法益的重要性愈高，行政機關的裁量空間便愈小；相反的受侵害法益的重要性愈低，則行政機關的裁量空間愈大。3、公務員對於損害發生的預見可能性愈高，行政機關的裁量空間便愈小；相反的公務員對於損害發生的預見可能性愈低，則行政機關的裁量空間愈大。4.所謂「損害結果迴避可能性」，是指行政機關的職務行為手段能適當地解決危機、排除危險。行政機關採取有效職務行為，解決、排除危險的可能性愈大，行政機關的裁量空間便愈小。5.職務義務規範愈是明確，行政機關的裁量空間便愈大；相反的職務義務規範愈是模糊、概括，則行政機關的裁量空間愈大。6.人民自行設法來迴避損害結果之可能性愈高，行政機關之裁量空間便愈大；相反的人民自行設法來迴避損害結果之可能性愈低，行政機關之裁量空間便愈大」，此係摘錄同文，頁 37 之文字。



致該事業單位工作勞工之生命、身體與健康等重大法益發生危害的急迫性(符合要件一、五),且既然將該項危險機械與設備列管,以及將危險情形特別規範於勞檢法第 28 條並賦予勞動檢查員命停工之權限,意味著該情形發生時,可以預見損害有極高的可能發生,且若是勞工申訴之情形,勞檢單位就該情事即不可諉為不知(符合要件二)、且必須要透過代行檢查機構之專業之始能確認危險性機械或設備安全性,或是不得不透過公權力介入命停工始足以迴避損害之請行,顯見透過行政機關之職務行為,始能適當地避免損害結果(符合要件三),且該工作場所之勞工應難以憑自身排除危險(符合要件六)。綜上所述,綜合考量之結果,行政機關應具備發動勞動檢查之作為義務,申訴勞工得請求勞檢單位裁量決定發動勞動檢查。

惟上述情形可說是係最極端之類型,在其他情形中,勞檢單位應針對勞工申訴之內容⁶⁶,進行綜合判斷,並非要求六項標準均須具備,始發生裁量收縮至零之情形⁶⁷。

判決實務上,曾有臺灣新竹地方法院 92 年重國字第 1 號民事判決(2004.07.16)。其事實為因工廠爆炸時,該爆炸工廠(福國化工廠)旁其他事業單位(即原告晶揚科技)之工廠受池魚之殃,而該受波及之工廠以勞動檢查機構未對於該爆炸之工廠進行確實之勞動檢查,就其所受損害對勞動檢查機構提起國家賠償訴訟之案例。亦有臺灣高等法院 96 年上國更(一)字第 5 號民事判決(2009.01.13),其事實為爆竹工廠因未遵守爆竹工廠之相關職業安全衛生規定,後發生爆炸,附近之居民因而受到該爆炸之傷害,故而以勞動檢查機構未依法確實檢查,導致日後之爆炸而傷及附近居民,故而對勞動檢查機構提起國家賠償訴訟。惟關於上訴二案例,法院均提及上述釋字第 469 號,並以勞檢法與職安衛法相關勞動法令之規範目的係在於防止

⁶⁶ 惟依照上述釋字第 469 號之內容,行政機關因故意過失就其有作為義務卻怠為遂行之職權,導致人民權利之損害所產生之國家賠償責任,並不以人民就該事項曾請求行政機關執行為必要,故在勞動檢查之場合,上述國家賠償責任與作為義務之建構,亦不以該勞工曾有申訴請求發動勞動檢查為必要,惟本文認為若勞工有申訴,即使得上述行政裁量收縮至零之第二要件即勞檢單位對於「損害發生的預見可能性」更能得到滿足,蓋勞檢單位即不得諉為不知。

⁶⁷ 參見:林三欽(2007),〈國家賠償請求權基礎之二——「怠於執行職務型」之國賠請求權〉,《月旦教》,55 期,頁 37。


職業災害，保障勞工安全與健康，並具體明訂以勞工為保護對象，雇主為義務主體，而且勞動檢查範圍亦限於勞工安全作業安全、健康保護等事項，故受檢單位之周邊事業或居民，尚非上開勞動法令所欲保護之特定人，勞動檢查保護對象不及於檢查對象以外之事業單位，而認該二案之原告請求無理由。

然而，目前實務上並未見有自身工作場所發生職業災害而因而受有損害之勞工，對勞動檢查機構提起怠於執行職務之國家賠償訴訟者。惟於上述臺灣新竹地方法院 92 年重國字第 1 號民事判決（2004.07.16）中，法院仍有就上揭釋字第 469 號所提之要件予以論述，除當事人非規範目的之保護範圍而請求無理由外，亦可窺見法院實務認為在何種情形下，國家有可能於勞動檢查之場合負有勞動檢查義務，而將因未履行該義務擔負國家賠償責任：

首先法院認為，即便該案原告即晶揚科技係上揭勞檢法以及《勞工安全衛生法》（即職安衛法之前身）之保護對象，該案被告行政院勞工委員會（勞動部之前身）在爆炸前均有依法對於爆炸之福國化工廠進行勞動檢查，並未怠於執行職務。即便有怠於職務，由於該爆炸係出於人員操作之疏忽，故怠於職務與爆炸之間並未有相當因果關係。因此可以得知，勞動檢查機構仍有可能就其消極不檢查所導致之損害，擔負國家賠償責任。換句話說，受規範所保護之人民（最有可能者係於該事業單位工作之勞工），對於勞檢單位具有勞動檢查之無瑕疵裁量決定請求權，並可就之以勞檢單位為被告，訴以一般給付訴訟，使法院命勞檢單位進行勞動檢查。而上述以申訴發動勞動檢查之類型，若該事證實達到勞檢單位具有勞動檢查義務之程度時，勞檢單位即有義務進行勞動檢查，且該申訴僅係發動勞動檢查之契機，亦不會因為該勞工並未為申訴，而影響後續請求國家賠償之權利，如上所述。

三、小結

如上所述，本文認為勞工對於勞檢單位具有發動勞動檢查之勞動檢查請求權，



此外，就勞動檢查申訴之函覆，若非不受理之情形，只要函覆內容有拒絕申訴勞工申訴內容之部分，其皆係屬勞檢單位就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對該申訴勞工直接發生法律效果之單方行政行為，換言之，係屬行政處分，而具可爭訟性。

再者，於一定之情形下（例如即將發生重大職業安全衛生災害），勞檢單位對於是否進行勞動檢查之行政決定裁量空間將收縮至零，換言之，其即有義務進行勞動檢查，若怠於行使導致勞工之損害，將產生國家賠償責任。



第四節 申訴勞工之保護

雖設有上述勞工關於雇主違反勞動保護相關法令之情形，得以申訴之管道，本文並肯認該勞工之勞動檢查請求權，已如前述。惟若沒有相關之保護措施保護勞工免於雇主之報復，此一申訴制度也僅是畫餅充飢。一旦雇主得知受僱勞工將雇主違反勞動法令之情事向勞動檢查機構（關）（下稱勞檢單位）申訴，勞工將有可能面臨法律行為之不利益待遇（減薪、降調、解僱等其他不利益待遇），亦有可能面臨事實行為之不利益待遇（以訴訟相逼或職場霸凌等非直接涉及財產利益之不利益待遇）以逼迫勞工離職，申訴勞工甚至要背上對雇主「不忠誠」之罵名⁶⁸。基於勞工採取申訴手段之後可能要付出的代價，法律遂制定了一定的保護制度，以增強勞工申訴之誘因。

故目前於法律上設置有：一、申訴事項保密措施；二、申訴勞工之不利處分禁止等制度，以保障申訴勞工免於受到不利益待遇之恐懼，而使申訴制度得以落實。

而此一保護制度，事實上與保護工會等勞工集體力量之行使免於遭到雇主報復之不當勞動行為制度具有相似性。臺灣在 2011 年修正通過所謂勞動三法（即《工會法》、《團體協約法》與《勞資爭議處理法》）後，導入不當勞動行為制度⁶⁹，在實務界與學界的努力下，至今已累積相當之裁（判）決與研究，基於其學理與法條設計之相似性，關於不當勞動行為制度之實務見解與研究，將成為申訴勞工保護制度相對欠缺研究之現實下，就本文而言重要的學理參考來源。

⁶⁸ 勞工就是否要申訴雇主之不法情事，所面臨之倫理困境與法律風險，參見：黃宏森（2005），〈弊端揭發者面臨的難題與抉擇之研究〉，《公共行政學報》，14 期，頁 39 以下；林良榮（2010），〈論企業內部告發（揭弊之勞工保護——以日本「公益通報者保護法」為中心）〉，高大·公益揭發，頁 114-119，远流圖書；林志潔，頁 21；林佳和（2014），〈勞動關係的公益與私益衝突？——從德國勞工忠誠義務的演進軌跡談起〉，林佳和·勞動與法 I，頁 203-239。

⁶⁹ 不當勞動行為裁決制度之導入過程與當時學者間的討論情形，參見：黃程貫、王能君（2014），〈台灣戰後勞動法學發展史〉，王泰升等·法學史（下），頁 180-181；侯岳宏（2017），〈第八章 不當勞動行為制度〉，臺北大勞動法中心·勞動法文獻，頁 210-212。

除研究者與政府⁷⁰對此一議題甚為關心外，間有立法委員提出與此一議題有關之立法草案⁷¹，本文亦將參酌研究者與立法委員所提出之草案，俾能深化此一議題討論之深度與實用性⁷²。再者，新申訴勞工保護制度甫於 2017 年實施⁷³，修法前之規範與實務運作究為如何，修法方向是否真的能夠改善舊制度運作之問題，亦係本節所關心之問題核心。

一、申訴事項保密制度

根據勞檢法第 33 條第 5 項⁷⁴、勞基法第 74 條第 5 項⁷⁵，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，此外，根據勞基法第 74 條第 6 項⁷⁶，違反該保密規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任。

此外，根據勞基法第 74 條第 7 項授權勞動部訂定之《勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法》（下稱檢舉保密辦法）第 7 條，除同辦法第 6 條無保密必要之情形

⁷⁰ 行政院研考會早於 2006 年即委託專家學者對於組織內部不法資訊揭露法制進行研究，參見：黃銘傑等（2006），《組織內部不法資訊揭露法制之研究》，行政院研究發展考核委員會（編），初版。法務部廉政署亦分別於 2012 年與 2013 年委託專家學者進行「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」與「私部門公益通報者保護法」之研究，研究案中均有提出法律之草案。參見：李聖傑等·揭弊者、林志潔等·公保法。

⁷¹ 有謝國樑等十八名立法委員 2013 年 1 月 11 日於立法院提出之《揭弊人保護獎勵條例草案》、丁守中等五十四名立法委員 2014 年 1 月 9 日於立法院提出《公益揭露人保護法草案》，時代力量立法院黨團 2017 年 3 月 31 日於立法院提出之《公益揭發保護法草案》、2017 年 9 月 22 日段宜康等十八名立法委員提出之《揭弊者保護法草案》、2017 年 9 月 22 日鍾孔昭等三十二名立法委員提出之《公益通報者保護法草案》、2017 年 11 月 15 日陳明文等十九名立法委員於立法院提出之《揭弊人保護獎勵條例》。資料來源：立法院議事及發言系統——法律提案及進度，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lylgmeetkm>，最後查索日期：2017.12.12。


⁷² 惟本文並不打算回答吹哨者保護法制議題中，是否應該以單一立法以保護所有類型之吹哨者之問題，僅欲就相關草案與研究之內容，釐清目前申訴勞工保護法制之缺失，合先敘明。

⁷³ 關於此一修法前後之規範與修法資訊，參見本文第三章、第二節 勞工申訴制度之主要問題的相關敘述。

⁷⁴ 勞動檢查法第 33 條第 5 項：「勞動檢查機構管理勞工申訴必須保持秘密，不得洩漏勞工申訴人身分」。

⁷⁵ 勞動基準法第 74 條第 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」。

⁷⁶ 勞動基準法第 74 條第 6 項：「違反前項規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任」。



外，受理檢舉機關（構）受理檢舉案件，於辦理檢舉文書之分文、保管、封發及歸檔等事項，應指定專人或檔案管理單位主管管理。惟此一規定與《行政程序法》第 19 條⁷⁷行政機關間相互協助之關係為何，值得探討。易言之，若其他行政機關執行職務需要此勞動檢查檢舉之相關資料時，勞動檢查機構是否有提供之義務？本文認為，應以目的解釋之方式判斷，即本保密辦法之目的在於保護檢舉之勞工不會因檢舉資料洩漏與雇主，而受雇主在事實上或法律上之不利益待遇之虞，因此，只要該機關間相互協助，不會造成上述情形，即可為之，若該資料流用有造成檢舉勞工之資料外洩之虞，即該當《行政程序法》第 19 條第 4 項第 2 款「如提供協助，將嚴重妨害其自身職務之執行」，或該當同條第 5 項之正當事由，始能終局保護檢舉勞工之資料，並確保申訴／檢舉制度之實效性。

然而，現行規定是否能確實保障該申訴資料不會遭到洩漏？查上述勞基法第 74 條第 5 項、同條第 6 項以及檢舉保密辦法第 7 條等關於保密措施規範較為實質之規定，亦僅是宣示性地要求處理檢舉案件之公務員應為保密，並要求於辦理檢舉文書之分文、保管、封發及歸檔等事項，應指定專人或檔案管理單位主管管理，卻並未就該公文書本身應如何製作以及該等申訴勞工接受勞檢單位調查或嗣後於法院進行訴訟做為證人或原、被告時，應如何繼續就其身分為保密，進行更為詳實之規定。本文認為，關此或可參考立法院時代力量黨團所提《公益揭發保護法草案》第十二條：「（第一項）揭發人之個人資料，除法律另有規定、或已無身

⁷⁷ 行政程序法第 19 條：「（第一項）行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。（第二項）行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。六、其他職務上有正當理由須請求協助者。（第三項）前項請求，除緊急情形外，應以書面為之。（第四項）被請求機關於有下列情形之一者，應拒絕之：一、協助之行為，非其權限範圍或依法不得為之者。二、如提供協助，將嚴重妨害其自身職務之執行者。（第五項）被請求機關認有正當理由不能協助者，得拒絕之。（第六項）被請求機關認為無提供行政協助之義務或有拒絕之事由時，應將其理由通知請求協助機關。請求協助機關對此有異議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由被請求機關之上級機關決定之。（第七項）被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。（第八項）其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之」。

分保密必要之情形者外，公務員於製作筆錄或文書時，應以代號為之，不得記載證人之年籍、住居所、身分證統一編號或護照號碼及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。該揭發人之簽名以按指印代之。(第二項)載有揭發人身分資料之筆錄或文書原本，應另行製作卷面封存之。其他文書足以顯示揭發人之身分者，亦同。(第三項)前項封存之筆錄、文書，除法律另有規定外，不得供閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關(構)、法人或團體、個人。(第四項)揭發人於接受調查、審理時，應以蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他適當隔離方式為之。(第五項)前四項之保密措施，於受理揭發機關告知後揭發人得以書面放棄之」⁷⁸。此一規定亦係目前本文所能查索到有關於申訴保護之法規範草案中，對於申訴人等通報者在程序上最完備之保密制度，應值參考⁷⁹。

然而，無論上述保密制度如何滴水不漏，在臺灣以中小企業為主之企業實態中⁸⁰，如何能夠僅以檢舉／申訴資料保密之制度就能夠保持申訴勞工之秘密性，值得懷疑。因此在保密制度以外，即便雇主獲知勞工申訴之事實，亦應有保護勞工免於遭受來自雇主不利益待遇之制度，以下將詳細介紹之。

⁷⁸ 時代力量立法院黨團 2017 年 3 月 31 日於立法院提出之《公益揭發保護法草案》，參見：立法院(2017)，《立法院第 9 屆第 3 會期第 7 次會議議案關係文書》，院總第 336 號，委員提案第 20441 號，頁 275。且此一條文，應係參考自學者林志潔等所提之研究報告中所擬草案第 12 條：「(第一項)公務員於製作相關文書時，就公益通報者之身分資料，除法律另有規定外，應以代號為之，不得記載該通報者之姓名、出生年月日、住居所、身分證統一編號、護照號碼，以及其他得以直接或間接方式識別該通報者之相關資料。(第二項)公益通報者之簽名，如有保密之必要者，得以指印代之。(第三項)載有通報者真實身分資料之文書原本，應另行製作卷面封存之。除偵查或審判機關有調查之必要，或法律另有規定以外，不得閱覽此文書原本。(第四項)通報者於接受調查、或司法審判中，得依其要求蒙面、變聲、變像、視訊或其他適當方法隔離為之。(第五項)因業務或職務知悉通報者身分之人，除法律另有規定，不得洩漏足以識別通報者或與其有密切利害關係之人身份之資訊。(第六項)前五項身分保密措施，通報者得以書面聲明放棄」。此部分參見：林志潔等·公保法，頁 154。其後立法委員之草案，亦有見幾乎相同之規定，如：2017 年 9 月 22 日段宜康等十八名立法委員提出之《揭弊者保護法草案》第 12 條以及 2017 年 9 月 22 日鍾孔昭等三十二名立法委員提出之《公益通報者保護法草案》第 16 條，參見：立法院(2017)，《立法院第 9 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書》，院總第 336 號，頁 332-333、536-537。

⁷⁹ 正如本條草案所參考學者所擬條文之說明所言：「通報者身分資料之自通報之始，至整個司法程序結束，均須受到保障。於行政通報與調查、偵查、審判各個程序須設有相應之保護方式」。參見：林志潔等·公保法，頁 154。

⁸⁰ 根據行政院主計總處之統計，臺灣 2016 年僱用 1 人之私人企業佔全國私人企業 9.1%、2~9 人佔 37.4%、10~29 人佔 20.2%、30~49 人佔 8.6%、50~99 人佔 7%、100~499 人佔 10.6%、500 人以上佔 7.1%，改寫自：行政院主計總處(2017)，《2016 人力資源調查統計年報》，頁 94-99。



二、申訴勞工之不利處分禁止制度

根據勞檢法第 33 條第 4 項⁸¹、勞基法第 74 條第 2、3 項⁸²、職安衛法第 39 條第 4 項⁸³、勞退條例第 40 條第 2 項⁸⁴以及性平法第 36 條⁸⁵，雇主不得因勞工之申訴，對於勞工為不利處分。

首先必須區辨者係勞基法第 74 條之「申訴」與《勞資爭議處理法》第 9 條之「調解申請」。縱然勞工使用該二制度時，均得向「主管機關」提出，惟根據《勞動基準法施行細則》第 46 條規範勞基法第 74 條之申訴得以口頭及書面為之，而《勞資爭議處理法》第 9 條第 1 項則限定以「調解申請書」之書面形式進行申請即可一窺其不同。再者，勞基法同條之「申訴」係針對雇主違反勞動法令之事項，而《勞資爭議處理法》之調解則係對於同法第 5 條與第 6 條之「權利事項」以及「調整事項」之爭議進行調解，雖亦有可能包含雇主違反勞動法令之事項，惟前者之目的係在於糾舉雇主之違法，使行政機關予以取締，而後者則係個別之勞工欲與雇主進行爭議之調解，故目的亦有不同。蓋判決實務上時常見有勞工混淆主張勞基法第 74 條第 2 項之不利益待遇禁止與《勞資爭議處理法》第 8 條之勞資爭議調解期間不利益待遇禁止之情形，而亦受到法院之駁斥⁸⁶。

⁸¹ 勞檢法第 33 條第 4 項：「事業單位不得對勞工申訴人終止勞動契約或為其他不利勞工之行為」。

⁸² 勞基法第 74 條第 2、3 項：「(第二項) 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。(第三項) 雇主為前項行為之一者，無效」。

⁸³ 職安衛法第 39 條第 4 項：「雇主不得對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分」。

⁸⁴ 勞退條例第 40 條第 2 項：「勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分」。

⁸⁵ 性平法第 36 條：「雇主不得因受僱者提出本法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分」。有論者指出，性平法除了保障「提出申訴之勞工」外，更將保障範圍擴大及於「協助他人申訴之勞工」，亦同樣可免於遭受解僱等不利處分，甚為進步，此部分參見：陳一銘（2006），《內部人通報機制之建構與公司治理——以勞工通報為中心》，國立臺北大學法律學研究所碩士論文，頁 79。惟本文為利於數部法律之間之比較，並不討論性平法所擴大保護之「協助他人申訴之勞工」，於此敘明。

⁸⁶ 例如臺灣高等法院 103 年勞上字第 11 號民事判決（2014.07.08）：「次按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。雇主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分，為勞動基準法第 74 條所明定。而前開規定所指之申訴與



(一) 不利處分之態樣

於實定法之層次，上述規範均有禁止雇主因勞工向勞檢單位申訴，而對其為不利益待遇，多數法律並以例示之方式指出受到禁止之不利益待遇態樣。除了勞退條例外，受到其他四部法律規範所共同肯認之不利益待遇態樣為：解僱（終止勞動契約），多數肯認（降）調職。其中以勞基法所規範之態樣最為多樣，除解僱與降調外，尚包含減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益⁸⁷。而關於此態樣之新增，係 2016 年修正，2017 年甫施行之新規範⁸⁸。此外，僅有勞基法第 74 條第 3 項明確指出雇主所為同條第 2 項之不利處分效力為民事上無效，此亦係 2017 年施行之新規定。

解釋上勞基法第 74 條第 2、3 項之規定，基於同條第 1 項規定：「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」之故，於其他四部法律亦有適用，易言之，勞工根據其他四部法律進行申訴時，亦受到勞基法第 74 條之保護。問題即在於，所謂「依法令、契約或習慣上所應享有之權益」（新增訂）以及「其他不利之處分」（概括條款）究為何指？值得探討。

勞資雙方當事人就權利及調整事項爭議申請調解分屬二事，此觀諸勞動基準法施行細則第 46 條、勞資爭議處理法第 5、9 條規定即明。上訴人就此主張：伊已於 102 年 1 月 3 日早上向台北市政府勞動局申訴，則被上訴人縱於同日夜間交付調職通知予伊，則系爭調職係伊申訴後為之，顯違勞動基準法第 74 條第 2 項規定云云，固舉被上訴人 102 年 10 月 24 日民事答辯狀(四)第 1 頁為憑，惟查，被上訴人於民事答辯狀(四)第 1 頁雖稱『上訴人於 102 年 1 月 3 日至台北市政府勞動局申訴』等語，然上開各語記載於該書狀第一項『原告（即上訴人）於 102 年 1 月 3 日至台北市政府勞動局調解前即已知悉被乃上訴人 102 年 1 月 3 日至台北市政府勞動局申請調解之事，有別於勞動基準法第 74 條所指之『申訴』』。

⁸⁷ 職安衛法施行細則第 26 條亦規定：「本法第十八條第三項及第三十九條第四項所稱其他不利之處分，指直接或間接損害勞工依法令、契約或習慣上所應享有權益之措施」，與新勞基法之規定較為類似。

⁸⁸ 舊勞基法第 74 條 2 項：「雇主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分」。新規定係於 2017 年 1 月 1 日施行。

查本條此次修法歷程，最終此二項法條實為提案時立法院親民黨黨團⁸⁹與時代力量黨團⁹⁰提案版本之綜合⁹¹。而關於不利處分態樣之增加，立法院時代力量黨團說明：「……二、所謂不利申訴勞工處分，除解僱、調職等使其職業身分喪失或轉變以外，重新分配工作或其他違反個人意願之行政處分、管理措施或有關工作條件之處置，亦應為禁止。三、本條第二項第二款所稱之習慣，須已多年慣行之事實及使一般人產生法之確信為其基礎，如勞工與雇主訂立勞動契約，或雇主依本法七十條所定立之工作規則，使事業勞工所遵守而使人產生法律確信之習慣，若雇主因申訴勞工之揭發，而無正當理由不給予申訴勞工依習慣所應受理之津貼、獎金及升遷，亦屬本款規定所稱習慣尚應享有之權益」⁹²。最後於黨團協商時，將條文改為現行條文，修正通過⁹³。


⁸⁹ 立法院親民黨黨團 2016 年 7 月所提勞動基準法第 74 條修正案條文：「(第一項) 雇主不得因勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，向雇主申訴，或向主管機關檢舉違反本法之行為，或拒絕參與違反本法之行為，而予以解僱、調職、減薪或其他不利之處分。(第二項) 雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效。……」。修正理由：「一、參酌食品安全衛生管理法立法體例，增訂雇主對『吹哨者』勞工解僱、降調、減薪或其他不利之處分者無效。……」。資料來源：立法院(2016)，《立法院第9屆第1會期第21次會議議案關係文書》，頁368。

⁹⁰ 立法院時代力量黨團 2016 年 7 月所提勞動基準法第 74 條修正案條文：「(第二項) 雇主不得因勞工為前項申訴而對勞工為下列各款之行為：一、解僱、調職、不合理之管理措施、工作條件之不利處置或其他不利之處分。二、終止、解除、變更或不給予其依法令、契約或習慣上所應享有之權益」。修正理由：「一、為落實本條立法對於吹哨者保障之宗旨，故增訂申訴勞工可能遭遇不利處分之型態。二、所謂不利申訴勞工處分，除解僱、調職等使其職業身分喪失或轉變以外，重新分配工作或其他違反個人意願之行政處分、管理措施或有關工作條件之處置，亦應為禁止。三、本條第二項第二款所稱之習慣，須已多年慣行之事實及使一般人產生法之確信為其基礎，如勞工與雇主訂立勞動契約，或雇主依本法七十條所定立之工作規則，使事業勞工所遵守而使人產生法律確信之習慣，若雇主因申訴勞工之揭發，而無正當理由不給予申訴勞工依習慣所應受理之津貼、獎金及升遷，亦屬本款規定所稱習慣尚應享有之權益」。資料來源：立法院(2016)，《立法院第9屆第1會期第21次會議議案關係文書》，2016年7月20日印發，頁74-75。

⁹¹ 對於二草案，勞動部之意見為：「所提增訂『申訴勞工可能遭受不利處分之型態』部分，包括減薪、調降、不合理之管理措施、工作條件之不利處置、終止、解除、變更、不給予其依法令、契約或習慣上所應享有之權益等，因部分修正內容係屬不確定法律概念，日後於執行上，恐衍生其他爭議。又查勞動基準法第七十四條已明定雇主不得因勞工為申訴而予解僱、調職或其他不利處分，修正內容已可由原條文之『其他不利處分』含括」。此部分參見：立法院公報處(2016)，《立法院公報》，105卷91期，委員會紀錄，頁39；立法院公報處(2016)，《立法院公報》，105卷96期，院會紀錄，頁57，時任勞動部長郭芳煜發言。

⁹² 資料來源同前揭註。

⁹³ 資料來源：立法院公報處(2016)，《立法院公報》，105卷96期，院會紀錄，頁181-184。此一範圍之增加，亦係將原勞動基準法施行細則第49條：「本法第七十四條第二項所稱其他不利之處分係指損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益」之文字移至勞基法，該施行細則同條文亦遭刪除。



從上述立法歷程可知，所謂「依習慣上所應享有之權益」，係指已多年慣行之事實及使一般人產生法之確信為其基礎之利益。惟所謂「其他不利之處分」尚包含何種類型之「法律行為之不利處分」？非「法律行為之不利處分」之「事實行為之不利處分」是否亦受到禁止？不無疑問。

1. 法律行為之不利處分

除勞基法第 74 條第 2 項明列之「解僱、降調、減薪」等不利處分外，其他與私權相關，將造成勞工財產不利益之不利處分之類型，何者得受到保護，值得探討。

(1) 記過導致津貼減少

判決實務上，臺灣台北地方法院 100 年北勞簡字第 67 號民事判決(2012.05.11) 認定「記過」所導致「減少津貼」係此處所稱「其他不利之處分」，此判決並受到上訴審之維持。

(2) 營運獎金、年終獎金

臺灣士林地方法院 104 年勞訴字第 51 號民事判決(2016.05.11) 雖以營運獎金與年終獎金之發放係該案公司在考量整體營運及薪酬狀況下，為獎勵表現優異之員工，而片面決定是否發給之恩惠性、勉勵性給與，尚非勞工提供勞務之對價，亦非屬經常性之給與，而認應尊重雇主基於企業管理及營運考量所為之決定，並給予其充分之裁量空間，尚不宜過度干涉或事後評斷雇主發放之決策是否允當，惟法院嗣後仍有詳細檢視該不發放獎金之決策是否與該案勞工之申訴有關，換句話說，不發放營運獎金及年終獎金之處分仍然有可能該當所謂的不利之處分。



(3) 紅利

臺灣士林地方法院 96 年勞訴字第 12 號民事判決（2009.09.18）則以員工紅利本屬恩惠性之給與，且考量之因素包含員工表現、對公司之忠誠度及貢獻度、未來發展性等，自不能僅以原告係在被告決定 94 年度紅利發放與否之前提出申訴，且其事後未能獲發紅利，即認被告係因原告提出申訴而故意不發給員工紅利，而否定「紅利之不發放」係屬勞基法 74 條第 2 項所稱「不利之處分」。惟於臺灣士林地方法院 104 年勞訴字第 51 號民事判決（2016.05.11）中，法院雖然認公司並無義務發給員工紅利，且員工紅利應如何分配，乃屬公司內部自治事項，自得由公司自行決定，惟仍然正面判斷該紅利短發是否具有正當理由，換言之，該紅利短發仍然有可能成為本項所稱「不利之處分」。本文亦認為，對於勞工恩惠性之給予，或是委諸雇主高度裁量之利益給予，雖然雇主有高度決斷之空間，但此一利益之短發，仍然有可能是基於該名勞工之申訴所為，而仍然對於勞工使用申訴制度，具有壓抑、排除之作用，兩者不宜混為一談，故本文認為臺灣士林地方法院 104 年勞訴字第 51 號民事判決（2016.05.11）之判斷較值得贊同。

2. 事實行為之不利處分？

申言之，若勞工向勞檢單位申訴後，雇主雖未對該名勞工為對其財產造成不利益之法律行為不利處分，惟於職場上極盡所能地排擠甚至霸凌該名勞工，使該勞工於職場上無立足之地，因而自請離職或調職，雖在財產上並未因申訴而帶來直接的不利益，卻已形同被逼退。而此類「事實行為之不利處分」，在前述申訴勞工保護規範之文字中⁹⁴，均難以確知是否亦受到保護。此外，於立法院時代力量黨團所提

⁹⁴ 勞基法第 74 條：「（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



之修法說明中之不利處分態樣，曾包含「不合理之管理措施」，雖該修法說明並未對此多所說明，惟從字義上來看似最能包含上述之「事實行為之不利處分」，可惜最後之版本已不見此文字。

《工會法》第 35 條第 1 項第 1、3、4 款⁹⁵亦有禁止雇主對於工會個別成員為解僱、降調、減薪等不利益待遇之規定，《工會法施行細則》第 30 條⁹⁶並對於《工會法》第 35 條中述及之「其他不利益待遇」有相對清楚的描述。關於不當勞動行為領域中，此一不利益待遇之態樣，有學者除分析目前不當勞動行為裁決實務已肯認之其他不利益待遇態樣如：較差考績之評價、記過、拒絕給予會務假、留職停薪期滿雇主拒絕復職、年終獎金不支給外，並進一步認為，此態樣應不僅止於財產上不利益等私權變動之不利益待遇而亦應及於涉及精神上不利益之不利益待遇⁹⁷。此外，從《工會法施行細則》第 30 條第 1 項以「意圖阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展，而對勞工為直接或間接不利之對待」描述其他不利之對待，同條第 2 項亦規定「雇主對於勞工參與或支持依工會決議所為之行為，威脅提起或提起顯不相當之民事損害賠償訴訟」⁹⁸，此一僅僅是提起訴訟之行為亦該當所


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；職安衛法第 39 條第 4 項：「雇主不得對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分」；性平法第 36 條：「雇主不得因受僱者提出本法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分」；勞保條例第 40 條第 2 項：「勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分」；勞檢法第 33 條第 4 項：「事業單位不得對勞工申訴人終止勞動契約或為其他不利勞工之行為」。

⁹⁵ 工會法第 35 條第 1 項第 1、3、4 款：「（第一項）雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：（第一款）一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為**其他不利之待遇**。……（第三款）三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為**其他不利之待遇**。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為**其他不利之待遇**」。

⁹⁶ 工會法施行細則第 30 條：「（第一項）本法第三十五條第一項第一款及第三款所稱其他不利之待遇，包括意圖阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展，而對勞工為直接或間接不利之對待。（第二項）本法第三十五條第一項第四款所稱其他不利之待遇，除前項規定情形外，並包括雇主對於勞工參與或支持依工會決議所為之行為，威脅提起或提起顯不相當之民事損害賠償訴訟之不利待遇」。

⁹⁷ 此一關於不利益待遇態樣之分析與評價，參見：林良榮、邱羽凡、張鑫隆·工會保護，頁 37-43。

⁹⁸ 勞動部不當勞動行為裁決委員會曾認定對於個別工會會員提起「確認僱傭關係不存在訴訟」，亦係此處所稱之不利益待遇，惟此裁決決定嗣後受到高等行政法院與最高行政法院之撤銷。相關討論，參見：郭玲惠（2017），〈提起確認訴訟與不利益待遇——最高行政法院 103 年度判字第 457 號判決〉，臺北大勞動法中心·集體法，頁 95-107，元照。



謂的不利益待遇，可知不一定要是對於勞工之法律行為不利益待遇，只要是此一處分有「意圖阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展」者，即該當本項之所謂不利益待遇，故自然在邏輯上即包含「事實行為之不利益待遇」。此外，於職安衛法施行細則第 26 條亦規定：「本法第十八條第三項及第三十九條第四項（按：即係職安衛法中類似於勞基法第 74 條第 2 項之申訴勞工不利處分禁止規定）所稱其他不利之處分，指直接或間接損害勞工依法令、契約或習慣上所應享有權益之措施」，因此，此規定除禁止雇主直接損害勞工之權益外，亦禁止雇主「間接」損害勞工依法令、契約或習慣上所應享有權益之措施，在解釋上似能涵括雇主以「事實行為」等間接之方式，損害勞工依法令、契約或習慣上所應享有權益。

然而，從法條之文義解釋出發，比較勞基法第 74 條第 2、3 項與《工會法》第 35 條第 1 項、第 2 項之文字：後者明確於第 2 項列舉雇主或代表雇主行使管理權之人，為第 1 項規定所為之「解僱、降調或減薪」等變動私權行為，於民事上無效；惟勞基法第 74 條第 3 項則規定：「雇主為前項行為之一者，無效」，指涉同條第 2 項之所有處分行為均為民事上無效。惟由於若非關涉私權之處分（例如霸凌、管理措施失當、提起不當之民刑事訴訟等事實行為之不利處分），並無有效與否之問題，立法者此一規範方式似即在說明，勞基法第 74 條第 2 項所規範所有型態之不利處分，僅限於與私權相關等法律行為之處分行為，不及於事實行為之不利處分，而與《工會法》上述規範，有所不同⁹⁹。惟判決實務目前並未見勞工主張其因申訴而遭到雇主對其為「事實行為之不利處分」，故無法得知法院之態度。

3. 本文見解：應包含事實行為之不利處分

⁹⁹ 學者即指出，整體觀察工會法第 35 條第 1 項與第 2 項之規定可知，第 1 項所指「其他不利之待遇」，即不限於具有私權變動之不利益。參見：林良榮、邱羽凡、張鑫隆，*工會保護*，頁 37-38。此外，立法院時代力量黨團所提之《公益揭發保護法草案》第 10 條：「（第一項）揭發人或其密切關係人所屬機關（構）或其上級機關（構）、法人或團體、個人不得無正當理由，而對揭發人或其密切關係人為不當措施。（第二項）法律行為違反前項規定者，無效」亦將產生相同問題，該條文參見：立法院（2017），《立法院第 9 屆第 3 會期第 7 次會議議案關係文書》，院總第 336 號，委員提案第 20441 號，頁 275。



究竟何為法律應該加以禁止之不利處分態樣類型，本文認為應從制度目的出發加以考量。對於向勞檢單位申訴之勞工而言，從勞資關係實態以及職場人際關係觀察，對其造成威脅的，並不僅止於解僱、降調、減薪以及對於其依法令、契約或習慣應享之權益造成之財產上損害，亦應包含因申訴而遭到雇主之排擠或職場霸凌或對其提起民刑事訴訟等事實行為之不利處分，此諸手段，容易造成孤立無援之申訴勞工黯然離開事業單位，與雇主直接解僱之效果並無二致，更甚者，此情形將嚴重影響勞工使用勞動檢查申訴制度檢舉雇主不法之動機，甚或只有在勞工忍無可忍，決定離開職場，與雇主玉石俱焚之際，始加以使用，此從實務之判決觀察，往往勞工係以雇主違反勞基法 74 條保護其不因申訴而受不利處分之規定，而依勞基法第 14 條終止勞動契約，請求雇主給付資遣費可推知，勞工往往清楚知道，當雇主認定其係會向勞檢單位告密的「抓耙子」時，其往後即便可以繼續留在公司，日子也不好過¹⁰⁰。

以上情形，將導致勞動檢查申訴制度之使用狀況不彰，且一旦使用，將使得勞資關係更形惡化。有工會等集體力量做為個別勞工支持力量的不當勞動行為制度，在不利益待遇之態樣上尚不限於與私權相關之處分類型加以保護，欠缺工會等集體力量，卻仍然欲與雇主進行抗衡的個別勞工，於使用勞動檢查之申訴制度之際，所受到之保護卻更少，實為不合理。因此，本文主張應參考不當勞動行為制度與職安衛法施行細則第 26 條之規範方式，將不利處分之態樣擴大至對於事實行為之不利處分加以保護。

然而，受到事實行為不利處分之申訴勞工，礙於事實行為在私權上並無有效與否之問題，該勞工應如何主張權利，遂成為問題。本文認為，上述申訴勞工保護規範中關於不利處分之禁止規定，係屬於保護個別勞工不會因為使用勞動保護法體

¹⁰⁰ 例如：臺灣彰化地方法院 93 年勞訴字第 11 號民事判決（2005.04.21）、臺灣士林地方法院 96 年勞訴字第 12 號民事判決（2009.09.18）之事實。

系之申訴檢查機制，而受到雇主之報復，並非專為維護公益而存在之規範，應係屬於《民法》第 184 條第 2 項所稱「保護他人之法律」¹⁰¹。是故，遭受事實行為不利處分之勞工，雖較難有何絕對權受侵害而得以向雇主主張《民法》第 184 條第 1 項前段之侵權行為損害賠償請求權，惟可向雇主主張同法第 184 條第 2 項之侵權行為損害賠償請求權，主張其因該事實行為之不利處分所受之損害¹⁰²，始較符合勞資關係之實態¹⁰³。

（二）申訴之對象

關於勞工申訴之對象，就行政部門而言，似具有勞動檢查權之勞檢單位，均有受理申訴之權限，並於受理後進行勞動檢查。而有關勞動條件申訴案之分工方式，依勞動部（前身為勞工委員會）96年4月3日「研商縣市政府與本會各區勞動檢查所勞動檢查分工會議」決議，勞動條件申訴案件如係勞工直接向縣市政府申訴者，即由縣市政府受理查處，如向勞工委員會（現改制為勞動部）及勞動檢查機構申訴者，則由勞動檢查機構查處¹⁰⁴。

¹⁰¹ 關於民法第 184 條第 2 項「保護他人之法律」的判斷方式，參見：王澤鑑（2010），《侵權行為法》，頁 367。自刊。

¹⁰² 茲舉一例討論之：如甲勞工因向勞檢單位申訴其受僱事業單位之雇主違反勞基法之相關規定，雇主因而受罰，雇主雖並未懲戒勞工，卻調動勞工辦公位置於通風與光照不佳之地下室獨立辦公室，使其與其他同事孤立，雖未更動其職位與薪資，卻將其工作內容極度簡化，成為無須專業技能，僅需機械式操作之工作內容，使該名勞工精神痛苦不已，因而罹患憂鬱症。此時該名勞工可就雇主此一事實行為之不利待遇，主張雇主違反保護其免於因申訴而受到不利處分之規定，對雇主請求民法第 184 條第 2 項之侵權行為損害賠償，主張雇主須賠償相關之醫療費用，以及賠償因侵害其民法第 195 條所規範之健康等人格法益之非財產之損害。

¹⁰³ 整體而言，丁守中等五十四名立法委員2014年1月9日於立法院提出《公益揭露人保護法草案》第24條所規範的「不當措施」，除包含涉及私權之不利待遇外，尚涉及「強暴、脅迫或侮辱等致心生恐懼之行為」及「其他具有威脅或損害權益等不利行為」在文字上較為完善，惟其仍然於該條本文將所有類型之不當措施規定為「無效」，存有概念上之問題。草案參見：立法院（2014），《立法院第8屆第4會期第18次會議議案關係文書》，頁175-194。關此議題最理想之草案版本，應屬林志潔等·公保法，頁155所提出之《公益通報者保護法草案》第13條第1項：「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得因勞工依第五條所為之通報行為而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效」，並與現行工會法第35條第1、2項之體例類似。

¹⁰⁴ 參見：檢查年報（2017），總說明，頁 8。

此外，根據上述勞工申訴規範之規定，除了雇主、工會、檢查機構與主管機關之外，似無其他申訴對象¹⁰⁵。實務見解亦明確表示，勞工亦僅能對於雇主、主管機關或檢查機構為申訴，若對於此三者以外之人揭露雇主違反勞動法令之事實，將不受本項保護¹⁰⁶。

然而，將申訴之對象限於雇主或工會等內部管道以及勞檢單位（公權力機關）等外部管道始能受到相關申訴制度之保障，是否妥當，不無疑問。蓋若例如勞工欲申訴之雇主不法情事，其急迫嚴重之程度，已達到不向民意機關或媒體批露，不能挽救之程度，或證據即將遭到湮滅變造者，從吹哨者保護制度係欲藉由組織內部之人將企業不法情事向外界批露，以維護公共安全之立場來看，並無禁止之理。惟的確仍然應以企業內部申訴或向勞檢單位申訴等較不損害雇主及勞工自身名譽之管道為優先適用。本文認為，或可參考學者所提之草案：「（第五條）（第一項）公益通報應向主管機關、偵查機關或偵查輔助機關為之。（第二項）有事實足認具備下列各款情事之一者，得逕向民意機關或媒體批露：一、依前項之通報將無法及時阻止損害發生或擴大；二、依前項之通報將使通報者或利害關係人之生命或身體受有急迫危險之虞；三、依前項之通報將使通報人或利害關係人可能受有解僱或或其他不利益待遇；四、依前項之通報將使與通報事由相關之證據，受有湮滅、藏匿、偽造或變造之虞」¹⁰⁷，或是立法委員所提草案：「（第七條）（第一項）公益通報者依前條規定通報後，有事實足認具備下列各款情事之一者，得向民意機關、新聞媒體或其他事業單位或機關（構）通報：一、主管機關未於通報後七日內通知是否受理調查。二、主管機關受理後逾六十日未通知調查處理之情

¹⁰⁵ 勞檢法中之「代行檢查機構」並無受理申訴之權限，參見：勞檢法第 33 條第 1 項所稱之「勞動檢查機構」與同法第 3 條之名詞定義。

¹⁰⁶ 參見臺灣台北地方法院 101 年勞訴字第 92 號民事判決（2012.10.19）：「惟審諸此法條規定之目的，係保障勞工『向雇主、主管機關或檢查機構』申訴之權利，應不受雇主不利處分之影響。核其保障範圍顯不及於原告對於『長官』或『工會』流於主觀情緒之評價，承前所述，原告向蘋果日報投訴之系爭報導及系爭公開信內容既有不實之處，即不能主張受勞動基準法第 74 條第 2 項規定之保障，否則顯非事理之平」。

¹⁰⁷ 關於此一草案，參見：林志潔等·公保法，頁 149-150。

形或結果；如主管機關認定通知會對案件之後續調查處理產生不利影響者，得以書面敘明事由不予告知。三、主管機關調查處理後，認定為公益通報事由但未採取任何作為。四、主管機關告知採取作為後，違法情事仍繼續存在或重複發生。

（第八條）有事實足認具備下列各款情事之一者，得逕向民意機關、新聞媒體或其他事業單位或機關（構）通報：一、依前二條之通報程序將無法即時阻止損害發生或擴大。二、依前二條之通報程序將使公益通報者本人、親屬或與其有密切利害關係人之生命、身體、財產、勞動條件及其他相關利益之權益受有急迫危險之虞，或使其受有解僱或其他不當措施之虞。三、依前二條之通報程序將使公益通報事由相關之證據受有湮滅、藏匿、偽造或變造之虞。四、涉及各級民選首長、民意代表、隨首長進退之政務人員或機要人員、民意代表僱用之機要或助理貪瀆之情事。五、其他非立即通報不足以制止違法情事之發生或擴大」¹⁰⁸。將可將向政府機關申訴與向政府機關外之外部單位申訴予以層級化之保護。

（三）原因競合

如上所述，由於勞基法第 74 條第 2 項之不利處分禁止制度與《工會法》第 35 條第 1 項中不利益待遇禁止制度¹⁰⁹極為類似，其均同在保護勞工不會因為制度容許反抗雇主之行為，而受到不利之處分。除了不利之處分態樣問題，已如上之討論外，亦將產生學理上所謂原因競合之問題。

¹⁰⁸ 2017 年 9 月 22 日鍾孔炤等三十二名立法委員提出之《公益通報者保護法草案》第 7、8 條，此草案參見：立法院（2017），《立法院第 9 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書》，院總第 336 號，頁 534-535。

¹⁰⁹ 工會法第 35 條第 1 項第 1、3、4 款：「（第一項）雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：（第一款）一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。……（第三款）三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇」。

以不當勞動行為領域中不利益待遇類型之原因競合為例，學者指出其意義為，雇主有可能一方面被認為具有不當勞動行為之意思存在，另一方面雇主所主張之處分理由也充分成立，而此時究竟是否存在不利益待遇的不當勞動行為問題¹¹⁰。

將類似之概念置於勞動檢查申訴之領域，例如，申訴之勞工因為違反工作規則，情節重大受到解僱，但是另一方面雇主也被認定有因該勞工向勞檢單位為申訴而欲將之排除於公司外之意圖等情形，此時不利處分之兩個原因產生競合，故是否成立勞基法第 74 條第 2 項之不利處分，即產生問題¹¹¹。

經過實務判決之查索，就結論而言，並沒有出現典型「原因競合」事實之判決，惟本文認為此係由於法院並不妥當之判斷方式所導致者，詳見以下之整理：

1. 判決之類型化整理

(1) 並不處理勞工關於申訴部分之主張

在臺灣彰化地方法院 93 年勞訴字第 11 號民事判決（2005.04.21）中，曾任彰化汽車客運司機之原告勞工，曾因認雇主並未依法給付加班費而向勞檢單位申訴，政府居中協調不成立後，雇主以原告勞工於載運學生途中，前往警察局舉發其於該次擔任司機之客運載運之整體重量超重違反規定之行為，認為該名勞工意圖損害公司名譽，而以違反工作規則情節重大解僱該名勞工，勞工則以彰化汽車客運因其

¹¹⁰ 參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 252；侯岳宏·不當，頁 152-154；侯岳宏（2017），〈第八章 不當勞動行為制度〉，臺北大勞動法中心·勞動法文獻，頁 218。

¹¹¹ 此處必須與主張的對立加以區別。與不當勞動行為領域之不利益待遇類型相同，在勞工主張雇主因其向勞檢單位申訴而對其為不利處分時，雇主多會主張勞工有違反工作規則或公司確有業務緊縮情形等不利處分之正當理據，而與勞工之主張產生對立，法院一般是透過事實關係的認定與評價加以處理，當勞工向勞檢單位申訴與不利處分被認為具有因果關係，而雇主之主張被認為僅不過是藉口或欠缺根據時，此時會被認為該當勞基法第 74 條第 2 項，故並非原因競合之情況。然而，當兩者主張都被認為成立時，就產生了原因競合。關此說明，參見：侯岳宏·不當，頁 152-153。

為申訴而將其解僱為其中一項主張，主張該解僱無效。雖然最終法院認定該公司所持之解僱理據並無理由，而認該解僱無效，判賠資遣費，惟並未申論勞工之其一主張——雇主因其向勞檢單位申訴而將其解僱，是否有理由。雖然本件嚴格而言並非原因競合而係主張的對立之案件類型¹¹²，惟仍能一窺法院實務對於此一申訴保護制度之忽視¹¹³。

臺灣臺東地方法院 95 年東勞簡字第 1 號民事判決（2007.06.06）中，勞工船員以其雇主並未依勞退條例繳交足額退休金，向主管機關申訴，並主張其後雇主即因此將其解僱，認依勞退條例第 40 條第 2 項，該解僱應係違法，遂主張資遣費及不足之退休金。惟法院最終係以勞工所主張之其他理由認雇主之解僱違法，勞工之主張有理由，完全未論及申訴之部分。

（2）認為勞工舉證不足


於臺灣台北地方法院 95 年勞簡上字第 15 號民事判決（2006.12.06）中，法院認為勞工未能證明雇主兆豐期貨公司於 94 年 5 月 11 日為終止之意思表示時，已知勞工於同年 5 月 3 日申訴之情事，故難認被上訴人係因上訴人向台北市政府勞工局提出勞資爭議申訴而終止契約者。準此，被上訴人並無違反勞動基準法第 74 條規定之行為。

（3）以雇主聲稱之處分理據有理由，即不詳論申訴與處分之間是否具有因果關係

例如臺灣高等法院高雄分院 89 年重勞上字第 2 號民事判決（2000.10.25）中，勞工係自民國 66（1977）年起受僱於被上訴人，擔任被告雇主之粉碎機操作員，

¹¹² 關於原因競合與主張的對立之差異，參見前揭註 111。


¹¹³ 此案件之上訴審即臺灣高等法院臺中分院 94 年勞上易字第 24 號民事判決（2005.09.06），亦完全沒有提及勞基法第 74 條第 2 項之問題。



該勞工曾於 87 年 6 月 20 日，因書寫攻擊課長不當文字為由，被記大過一次並扣減當年之年終獎金。又該勞工於 88 年 1 月 22 日以雇主仁武廠粉塵設備及作業造成員工傷害為由，向台灣省政府勞工處南區勞工檢查所提出申訴，並於 88 年 1 月 30 日向高雄縣政府勞工科（下稱高縣勞工科）申請勞資爭議調解。雇主並於 88 年 2 月 5 日以其不能勝任工作，終止系爭勞動契約。原告即以雇主違反勞資爭議處理法第 7 條、勞動基準法第 74 條第 2 項之規定，且其並無不能勝任工作之情事，主張被上訴人終止勞動契約不合法。

本案法院首先詳細調查該名勞工是否確有不能勝任工作之情事，最後認定該勞工平均產量未達其他員工之二分之一，且經其主管督其改善，其仍拒改善，認其確有不能勝任工作之情事，又認雇主未將勞工工作予以調整或遲未終止勞動契約，或係雇主基於其他考量，未能一概而論，並不當然足堪推論勞工已足勝任該工作，仍應就實際情形為認定，而認不因該勞工已任職 21 年，從事粉碎機操作工作 2 年餘，工作歷經多年未予調整，即謂上訴人無不能勝任工作。

惟論及雇主是否基於勞工之申訴而為該不利處分時，法院認為：「又上訴人確有自八十七年六月至八十八年一月間產能效率不足，不能勝任工作之事實，已如前述，上訴人申訴被上訴人之粉塵設備、作業造成勞工健康之職業傷害及聲請勞資爭議之調薪扣新等事由之內容，與被上訴人主張上訴人有不能勝任工作之事由並不相同，揆之前揭說明，上訴人抗辯被上訴人終止勞動契約之行為，違反勞動基準法第七十四條第二項、勞資爭議處理法第七條之規定云云，即無足採」。惟即便勞工所申訴之內容與嗣後受到雇主處分時雇主所聲稱之理由無關，又如何能以此證立雇主並非因該申訴而將其解僱，而排除申訴是原因之一的可能性？再者，似乎該名勞工與雇主之間長期以來因該名勞工曾頂撞上司，而有所齟齬，勞資關係並不良好，此外，申訴時間與受到解僱之時間亦異常接近。法院並未考量及此，可以說是並未直接交代理由，逕以勞工確有不能勝任工作之情事，即認雇主無違反勞基法第 74 條第 2 項。



再如臺灣士林地方法院 99 年訴字第 1521 號民事判決（2011.05.13），該案勞工因加班費申請被雇主（新光人壽）拒絕多次後向勞檢單位申訴，後以主管因此解除其職位（亦係加班費爭議之職位），因而提起訴訟，請求認定該解除職位之行為無效，並賠償其精神損害。法院認為，該加班費申請受到主管拒絕，係基於正當之理由（勞工申請加班費之填寫有問題），非主管惡意不給付。而後僅認解除該部分之職權係該主管之職權，似暗示與該申訴無關。最後，由於本案勞工係以其主管為被告而非新光人壽公司，而認勞動基準法係約束雇主即新光人壽與勞工之權利義務關係，而勞工上級主管之處分係依據公司之授權所為，準此，勞工如認上級主管之處分有違反勞動基準法第 74 條第 2 項之事由，自應依勞動基準法之規定向雇主為請求，而駁回勞工請求回復職位之請求。

本文認為，本案判決似有誤會勞基法第 2 條「雇主」之概念並無包含代表事業主處理有關勞工事務之人，而認以該主管為被告即不合於勞基法第 74 條第 2 項文義之情形。再者，其在認為該主管拒絕給付加班費係有理由後，亦無針對與嗣後解除職位之行為間，是否具有因果關係進行詳細之判斷。

再於臺灣台北地方法院 99 年勞訴字第 215 號民事判決（2010.12.21），本案勞工係自 98 年 6 月 30 日起受僱於財團法人伊甸社會福利基金會擔任復康巴士之司機，該勞工主張其於同年 12 月向雇主申訴發給加班費之問題，後於隔年 1 月即遭雇主以不能勝任工作為由，終止雙方僱傭關係，違反勞基法第 74 條第 2 項，主張確認僱傭關係存在，並給付積欠薪資。本案法院僅仔細審酌雇主所抗辯之解僱正當理由，最後認定有理由，惟完全未審酌該不利處分與申訴是否存在有因果關係之問題。

再於臺灣高雄地方法院 101 年雄小字第 518 號民事判決（2013.01.25）中，原告勞工於 100 年 6 月 9 日以存證信函向被告台灣雙葉電子股份有限公司董事申訴被告其優退專案有違反勞基法之情形。後被告於 100 年 7 月 1 日將原告自係長降職為助理工程師，復於 100 年 11 月 1 日再將原告職務異動為副工程師。原告即起

訴主張雇主之行為違反勞基法第 74 條第 2 項，請求回復原職並賠償因而短收之年終獎金。法院於認定時，亦僅以該調職為有理由，即認該申訴與降調之處分間並無因果關係。

同樣為此類型，卻較能說服本文者，係屬臺灣士林地方法院 104 年勞訴字第 51 號民事判決（2016.05.11）。該案件之勞工曾於民國 98 年因遭受違法解僱而向勞檢單位為申訴，後於民國 99 年復職，其主張其於民國 100 年起至 103 年雇主所發給之營運獎金、年終獎金與員工紅利均較其他員工短少，而主張雇主違反勞基法第 74 條第 2 項。法院在肯認營運獎金、年終獎金與員工紅利之短少發給係此項所稱不利處分之前提下，詳細審酌該營運獎金、年終獎金與員工紅利之短少發給確係因該勞工之營運績效較其他勞工不彰所致，進而認為此一不利處分係與申訴之事實無關。本文認為，雖然法院未正面論斷該不利處分與該勞工申訴無因果關係之原因，僅係透過營運獎金、年終獎金與員工紅利之短少發給確有理由認定欠缺因果關係，較為可惜，惟從本案事實觀察，的確欠缺其他較為明顯使得該申訴與不利處分具備因果關係之事證（例如時間極為緊密或勞資關係不佳）。

2.對實務判決之評析

司法判決實務上對於在雇主、主管機關或檢查機構申訴雇主違反勞動法令之場合，勞工亦受到不利處分時，勞工主張該不利處分係基於該申訴事實時，法院多會直接申論該其他懲戒事由是否有理由，若有理由多會認定雇主並未因申訴之事

實而對該勞工為不利益待遇，故該不利處分仍為有效¹¹⁴。僅在其他懲戒事由顯無理由時（即上述主張的對立情形），始判定該不利處分為無效¹¹⁵。

因此，雖然目前實務尚未出現典型的原因競合案件，也就是法院認為雇主對於勞工之不利處分，一方面確係基於雇主所聲稱之正當理由，另一方面與勞工之申訴亦有因果關係，但本文認為從相關實務之案件中，並不乏有可能產生原因競合之案件。例如臺灣高等法院高雄分院 89 年重勞上字第 2 號民事判決（2001.10.25），該案勞工受到雇主指稱之不能勝任工作之情形已長達兩年多，雇主卻正好於該勞工以其他同事受到不法之待遇向勞檢單位為申訴後，即解僱該名勞工，且加諸該名勞工與雇主亦曾有齟齬等勞資脈絡來看，並無法排除雇主解僱該名勞工確有可能係基於其申訴之行為，可惜法院並未詳細加以論述。上述臺灣台北地方法院 99 年勞訴字第 215 號民事判決（2010.12.21）、臺灣士林地方法院 99 年訴字第 1521 號民事判決（2011.05.13）與臺灣高雄地方法院 101 年雄小字第 518 號民事判決（2013.01.25）之事實，亦有申訴時點與遭受不利處分時點密接之特色，似均有可能以此判定申訴與該不利處分間具因果關係，惟法院均以該不利處分具備正當理由，即認申訴與不利處分間不具因果關係，本文認為，即便法院認為事證不足，亦

¹¹⁴ 例如上述：臺灣高等法院高雄分院 89 年重勞上字第 2 號民事判決（2000.10.25）、臺灣彰化地方法院 93 年勞訴字第 11 號民事判決（2005.04.21）、臺灣高等法院臺中分院 94 年勞上易字第 24 號民事判決（2005.09.06）、臺灣台北地方法院 95 年勞訴字第 127 號民事判決（2007.05.04）、臺灣士林地方法院 96 年勞訴字第 12 號民事判決（2009.09.18）、臺灣台北地方法院 99 年勞訴字第 215 號民事判決（2010.12.21）、臺灣高雄地方法院 101 年雄小字第 518 號民事判決（2013.01.25）以及臺灣士林地方法院 104 年勞訴字第 51 號民事判決（2016.05.11）。

¹¹⁵ 例如：臺灣台北地方法院 95 年勞訴字第 127 號民事判決（2007.05.04）（本案雇主並無法指出不利處分之正當理由，法院認定勞工一再申訴是構成其受到不利處分之原因）、臺灣臺南地方法院 100 年新勞簡字第 1 號民事判決（2011.03.04）（本案雇主並無法指出不利處分之正當理由，法院認定勞工申訴是構成其受到不利處分之原因）、臺灣台北地方法院 100 年北勞簡字第 67 號民事判決（2012.05.11）（本案雇主直接公告因申訴而記該勞工兩次大過，亦未對此記二大過之行為提出其他正當理由）、臺灣臺中地方法院 103 年勞簡上字第 11 號民事判決（2014.08.15）（本案雇主無法提出解僱勞工之正當理由，法院因而認定該雇主之解僱係基於勞工之申訴，故解僱無效）；臺灣高等法院 103 年勞上易字第 116 號民事判決（2016.03.15）（勞工因認遭到性別歧視後向主管機關申訴，後雇主以其不能勝任工作解僱，勞工以雇主係因該申訴而解僱其，經法院認定雇主主張無理由，並認該申訴確實與解僱處分具有因果關係，認該解僱無效）；臺灣高等法院 105 年勞上字第 131 號民事判決（2017.06.20）（本件勞工曾因受到懷孕歧視，向主管機關申訴後，雇主將其調職，其遂以性平法第 36 條提起訴訟主張該調職無效，經法院審酌雇主調職無理由，且確與申訴之事實具有因果關係，認該調職無效）。

宜意識到申訴與不利處分間因果關係獨立存在之可能，並加以正面否定。

目前實務之判斷方式，形同在表達，只有該不利處分不具正當理由時，此一申訴與不利處分之間的因果關係才有可能被認可，惟只要雇主抗辯該不利處分之正當理由受到法院認可，該申訴與不利處分之因果關係即完全不可能成立，未意識到兩種原因均有可能成立，而發生原因競合之可能。此一判斷方式，類似於臺灣於 2011 年導入不當勞動行為制度前，司法判決實務對於《工會法》第 35 條不利益待遇之不當勞動行為判斷模式¹¹⁶，亦即日本勞動法學說¹¹⁷上之「不當勞動行為否定說」¹¹⁸。此判斷模式，極為不利於透過勞工申訴制度保障勞動基準實效性之勞動檢查制度（或可稱之為「申訴勞工保護否定說」）。

詳言之，在不當勞動行為裁決制度導入後，學者指出，勞動部不當勞動行為裁決實務上，判斷原因競合所採用之判斷模式係所謂的綜合判斷：「雇主依勞動契約或工作規則之規定，對勞工所為懲戒處分，可能同時存在不當勞動行為及權利行使之雙重動機競合。在懲戒解僱之場合，是否成立不當勞動行為，其判斷基準應就該受懲戒解僱之勞工在工會中的地位、參與活動內容、雇主平時對工會的態度等集體勞動關係的狀況、所為不利之待遇的程度、時期及理由之重大性等因素加以綜合判斷」¹¹⁹。然而，在關於申訴勞工受到不利處分之原因競合判斷，並未見法院有參考雇主過去對於申訴勞工之處理方式、雇主對於其他亦有申訴外懲戒事由之勞工之

¹¹⁶ 不當勞動行為裁決制度導入前，臺灣司法實務就不利益待遇類型之不當勞動行為之判斷模式分析，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 244-248、258-259；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 65-67。

¹¹⁷ 關此部分之日本學說介紹，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 252-253；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 56-61。而同研究亦指出，日本法院實務關於不利益待遇類型之不當勞動行為，於原因競合之情形，被認為係採取較嚴格的決定性原因說。

¹¹⁸ 對於該時代判決模式之此一詮釋，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 258-259；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 66。

¹¹⁹ 認為此一要旨係目前勞動部不當勞動裁決委員會關於原因競合之處理方式，並整理此一要旨，參見：侯岳宏（2017），〈第八章 不當勞動行為制度〉，臺北大勞動法中心·勞動法文獻，頁 218-219。此一要旨並來自於勞動部不當勞動行為裁決委員會 102 年勞裁字第 18 號裁決（2013.09.27）。

處理方式、考量申訴事實與不利處分在時間上之密接性，以認定申訴事實與雇主為不利處分之因果關係，可以說是對於雇主相對寬鬆的審查，故法院實務或可參考現行勞動部不當勞動行為裁決委員會實務關於原因競合之判斷方式，較為妥當。

(四) 舉證責任之分配

從上述判決之觀察中，除可以得知目前司法實務判決對於申訴與不利處分之間是否存有因果關係之判斷，對於雇主而言極為寬鬆之外，事實上也常見法院以勞工無法舉證雇主所為之不利處分係與該申訴具有因果關係，而認為勞工之主張無理由者¹²⁰。惟基於雇主決策之高度裁量性以及複雜性，要勞工充分舉證該不利處分確與申訴之間具有因果關係，具有其困難性，因此在立法上，本文認為應僅使勞工釋明關於申訴與不利處分之間存有因果關係之事實，並要求雇主舉證證明其並非基於該申訴之事實而對該勞工為不利之處分¹²¹。

三、小結

基於以上研究，就申訴勞工保護制度而言，本文認為無論是在申訴保密制度（實定法之層次）、不利處分禁止之態樣（似僅限於法律行為之不利處分）或是原因競合之判斷模式（司法實務之層次），對於申訴勞工之保護均有所不足。如此一

¹²⁰ 例如：臺灣台北地方法院 95 年勞簡上字第 15 號民事判決（2006.12.06）以及臺灣高等法院 99 年勞上字第 13 號民事判決（2011.07.12）。

¹²¹ 立法之可能，可參照時代力量立法院黨團 2017 年 3 月 31 日於立法院提出之《公益揭發保護法草案》第 22 條第 2 項：「前項機關（構）、法人或團體、個人對於該不當措施與揭發行為無關之事實，負舉證責任」。立法理由並指出：「為避免揭發人或密切關係人難以舉證，並參考外國立法例，將舉證責任倒置，故新增本條第二項」，參見：立法院（2017），《立法院第 9 屆第 3 會期第 7 次會議議案關係文書》，院總第 336 號，委員提案第 20441 號，頁 278；以及學者林志潔等所提之草案：「(第十三條)(第三項)勞工依前兩項(按：即雇主對其所為之不利處分)所致之損害，請求雇主賠償其損害額三倍以下之懲罰性賠償金。但雇主能證明無過失者，不在此限」。該項之立法理由亦說明：「於訴訟上通報人難以證明雇主或要派事業單位係因通報而為職務上不利之措施。參考英國立法例，將舉證責任倒置，以保障通報人」。此部分資料，參見：林志潔等·公保法，頁 155。

來，將極為不利於勞工使用勞動檢查之勞工申訴制度，對於勞動檢查制度之順利運行，以及勞工透過勞動檢查制度主動追求勞動基準實效性之落實等方面，均將產生負面之效果。





第五節 勞工申訴制度之課題

本節將根據本章之研究，整理臺灣勞工申訴制度之相關課題，俾能使讀者於理解臺灣勞工申訴制度之課題後，再進入次章日本法制之研究。

一、實務對於勞工之勞動檢查請求權之忽視

目前多數司法實務，似忽視勞工申訴制度相關規範¹²²中，明確要求勞檢單位受理勞工之申訴後，應為勞動檢查之教示，而認為勞工對於勞檢單位之申訴，僅係促使其發動檢查之作為，勞檢單位是否於期限內完成處理，並將辦理情形通知申訴勞工，對於申訴勞工而言，均不生准駁或怠於處分之法律效果，而否定勞工具有請求勞檢單位進行勞動檢查與做成特定行政處分之公法上請求權¹²³。本文則以保護規範理論確立勞工對於自身之勞動條件或職業安全衛生等勞動基準受到之損害，具有請求勞檢單位進行勞動檢查與做成特定行政處分之公法上請求權，故該勞動檢查申訴之函覆，對於申訴勞工而言，即生准駁或怠於處分之法律效果，係屬一行政處分，而具可爭訟性。

二、勞檢單位受理申訴之後通知時限之不一致

目前各部法律之間要求勞檢單位申訴後應通知申訴勞工之通知時限並不一致，例如西元（下同）2017年甫施行之《勞動基準法》（下稱勞基法）第74條第4項係要求60日內，《勞動檢查法》（下稱勞檢法）第33條第1項則要求必須於14日

¹²² 參見：勞基法第74條第4項、勞檢法第33條第1項。

¹²³ 如：最高行政法院93年判字第526號行政判決（2004.04.29）、臺北高等行政法院99年訴字第2193號行政裁定（2012.10.04）、臺北高等行政法院103年訴字第1302號行政裁定（2014.12.12）（上級審為最高行政法院104年裁字第734號行政裁定〔2015.04.23〕亦肯定原審見解）、臺北高等行政法院105年訴字第1228號行政裁定（2016.10.05）。

內通知申訴勞工，何者應優先適用，或將成為問題。若依本文見解，勞工具有請求勞檢單位於法定時限內完成勞動檢查並通知申訴勞工之公法上權利，則此一時限之一致性將十分重要。



三、受理申訴之勞檢單位疊床架屋

根據第二章關於勞動檢查組織之研究，臺灣目前具有勞動檢查權之政府單位，除隸屬於勞動部職業安全衛生署之職業安全衛生中心外，地方各縣市之勞動主管機關與直轄市之勞動檢查機構亦具有勞動檢查權，根據勞工申訴規範，其均得受理勞工之申訴。除此之外，於《勞工退休金條例》（下稱勞退條例）之情形，根據勞退條例第 40 條第 2 項¹²⁴，除勞動檢查機構與主管機關外，尚包含勞動部勞工保險局。而於《性別工作平等法》（下稱性平法）之情形，根據同法第 33 條，僅能向地方縣市政府進行申訴。

就善加利用申訴後勞動檢查資源之立場而言，政府之資源既然有限，姑且不論執行勞動檢查之單位，惟就受理申訴之單位，應予以單一窗口之設計，若勞工就同一事實向多個勞檢單位申訴，行政資源將無法受到最有效之利用，政府單位亦難重視勞工之申訴案件。

四、申訴保密制度之不健全

如上所述，目前關於申訴保密制度之勞基法第 74 條第 5 項、同條第 6 項以及《勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法》第 7 條等較為實質之規定，亦僅是宣示性地要求處理檢舉案件之公務員應為保密，並要求於辦理檢舉文書之分文、保管、

¹²⁴ 勞退條例第 40 條第 2 項：「勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分」。

封發及歸檔等事項，應指定專人或檔案管理單位主管管理，卻並未就該公文書本身應如何製作以及該等申訴勞工接受勞檢單位調查或嗣後於法院進行訴訟做為證人或原、被告時，應如何繼續就其身分為保密，進行更為詳實之規定。

本文認為，關此或可參考立法院時代力量黨團所提《公益揭發保護法草案》第十二條：「(第一項)揭發人之個人資料，除法律另有規定、或已無身分保密必要之情形者外，公務員於製作筆錄或文書時，應以代號為之，不得記載證人之年籍、住居所、身分證統一編號或護照號碼及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。該揭發人之簽名以按指印代之。(第二項)載有揭發人身分資料之筆錄或文書原本，應另行製作卷面封存之。其他文書足以顯示揭發人之身分者，亦同。(第三項)前項封存之筆錄、文書，除法律另有規定外，不得供閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關(構)、法人或團體、個人。(第四項)揭發人於接受調查、審理時，應以蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他適當隔離方式為之。(第五項)前四項之保密措施，於受理揭發機關告知後揭發人得以書面放棄之」¹²⁵，此一規定亦係目前本文所能查索到有關於申訴保護之法規範草案中，對於申訴人等通報者在程序上最完備之保密制度，應值參考¹²⁶。

¹²⁵ 時代力量立法院黨團 2017 年 3 月 31 日於立法院提出之《公益揭發保護法草案》，參見：立法院(2017)，《立法院第 9 屆第 3 會期第 7 次會議議案關係文書》，院總第 336 號，委員提案第 20441 號，頁 275。且此一條文，應係參考自學者林志潔等所提之研究報告中所擬草案第 12 條：「(第一項)公務員於製作相關文書時，就公益通報者之身分資料，除法律另有規定外，應以代號為之，不得記載該通報者之姓名、出生年月日、住居所、身分證統一編號、護照號碼，以及其他得以直接或間接方式識別該通報者之相關資料。(第二項)公益通報者之簽名，如有保密之必要者，得以指印代之。(第三項)載有通報者真實身分資料之文書原本，應另行製作卷面封存之。除偵查或審判機關有調查之必要，或法律另有規定以外，不得閱覽此文書原本。(第四項)通報者於接受調查、或司法審判中，得依其要求蒙面、變聲、變像、視訊或其他適當方法隔離為之。(第五項)因業務或職務知悉通報者身分之人，除法律另有規定，不得洩漏足以識別通報者或與其有密切利害關係之人身份之資訊。(第六項)前五項身分保密措施，通報者得以書面聲明放棄」。此部分參見：林志潔等·公保法，頁 154。其後立法委員之草案，亦有見幾乎相同之規定，如：2017 年 9 月 22 日段宜康等十八名立法委員提出之《揭弊者保護法草案》第 12 條以及 2017 年 9 月 22 日鍾孔昭等三十二名立法委員提出之《公益通報者保護法草案》第 16 條，參見：立法院(2017)，《立法院第 9 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書》，院總第 336 號，頁 332-333、536-537。

¹²⁶ 正如本條草案所參考學者所擬條文之說明所言：「通報者身分資料之自通報之始，至整個司法程序結束，均須受到保障。於行政通報與調查、偵查、審判各個程序須設有相應之保護方式」。參見：林志潔等·公保法，頁 154。



五、申訴勞工不利處分態樣之侷限

目前申訴勞工保護規範中均有規範雇主不得以勞工之申訴而對其為不利之處分，惟根據實定法之規範模式以及司法實務案件之觀察，受到禁止之不利處分態樣似仍侷限於涉及勞工私權之法律行為不利處分，而不及於事實行為之不利處分。

惟從勞資關係之實態觀察，事實行為之不利處分對於勞工造成之不利益，恐怕並不亞於法律行為之不利處分，故本文主張亦應禁止雇主以勞工申訴為由，對該勞工為事實行為之不利處分，並應使該事實行為之不利處分具備侵權行為之不法性，使勞工有請求民事上侵權行為損害賠償之機會。

六、實務就申訴勞工遭不利處分之原因競合判斷，其模式並不恰當

雖申訴勞工保護規範均禁止雇主以勞工申訴為由，對其為不利處分，惟觀察司法實務之判斷模式，多數判決對於雇主抗辯該不利處分具備正當事由，等可能構成原因競合之情形，具有忽略勞工曾有申訴之事實，或是以雇主聲稱之處分事由有理由即認該不利處分與申訴間不具因果關係之趨勢，而忽略申訴導致該不利處分之因果關係亦有可能成立，而構成原因競合之可能。此一判斷模式，極為類似臺灣在2011年引進不當勞動行為裁決制度前，司法實務對於不利益待遇類型之不當勞動行為，所採取之判斷方式，對於申訴勞工之保護，較為不利。

第四章 日本勞動基準監督申訴制度



日本以《勞動基準法》為首之勞動保護法亦有類似於臺灣之勞動檢查制度，其中亦包含本文關心之勞工申訴制度。除了長久累積之實務案件以及行之有年之勞動基準監督制度，具有豐富之資料可參考外，日本於 2004 年制定施行《公益通報者保護法》¹，將原本散見於各個法領域之吹哨者保護制度（亦包含日本《勞動基準法》中就雇主違反勞動保護法之不法情事之申訴制度）集合於一單行法規處理。

上述日本勞動基準監督制度行之有年之勞工申訴制度，以及其《公益通報者保護法》立法通過後，學界與實務界之相關討論，或能給予在制度上以及勞資實態相對類似的臺灣，就前述臺灣勞工申訴制度之相關問題，特別是申訴勞工保護制度之相關討論，更具前瞻性之啟發。值此臺灣關注勞動檢查制度與以吹哨者保護法制為脈絡之申訴勞工保護制度之際，俾能於前章分析臺灣所面臨之課題後，於本章，進一步了解日本法制之處理方式，俾能有助臺灣相關法制之健全。

為理解日本勞動基準監督制度中勞工申訴制度，本章首於第一節就日本勞動基準監督制度（即類似於臺灣之勞動檢查制度）之法律構造進行簡要介紹後，進一步於第二節申論日本勞動基準監督制度中勞工申訴制度之樣貌，並將介紹日本於西元 2004 年立法通過《公益通報者保護法》後，對於原有法制檢討之相關論述，以及目前制度運作之情形，最後於第三節整理目前日本相關法制之課題。俾能透過本章，為臺灣就申訴勞工保護之相關課題，找到值得參考之解決方案，並呈現於後續章節。

俾利閱讀之便，本章以下將省略日本之國名，論及臺灣等其他國家時，始加以指出該國名稱，合先敘明。

¹ 日文名稱：公益通報者保護法（平成 16〔2004〕年 6 月 18 日法律第 122 号；最新修正：平成 25〔2013〕年 6 月 28 日法律第 70 号）。



第一節 勞動基準監督制度法律構造

相對於臺灣法之研究，於第二章基於國內現有研究不足之現實需求與本文對臺灣整體勞動檢查制度予以概論性呈現之寫作期許，進而較全面性地介紹臺灣之勞動檢查制度，本文僅將於此節，基於勞動基準監督制度中勞工申訴制度比較法研究之需求，就勞動基準監督制度予以最低限度之概論性介紹，合先敘明。

一、勞動基準監督制度之意義

勞動基準監督制度，係搭配《勞動基準法》¹等勞動保護法體系之監督制度，其目的亦在於確保各該勞動保護法所規範之勞動基準（例如工作時間、最低工資或勞動安全衛生基準）得以落實，係做為勞動基準實效性確保制度之一環²。

上述之勞動保護法，係在勞動法體系的形成過程中，對於市民法契約自由原則修正之一種方式，其透過設定勞動條件之最低基準，視低於勞動基準之合意為無效，並藉由罰則與行政監督制度禁止以違反最低基準之勞動條件進行勞動，以達成其保護勞工之目的³。

學者亦多指出，勞動基準監督制度相較於其他勞動基準實效性之確保制度，例如強行性效力、直律性效力、民事訴訟、附加金制度與刑事罰制度等⁴，具有事前

¹ 日文名稱：労働基準法（昭和 22 年 4 月 7 日法律第 49 号；最新修正：平成 29〔2017〕年 6 月 2 日法律第 45 号）。

² 對於勞動基準監督制度之定義與詳細說明，參見：吾妻光俊『労働法概論』475 頁（青林書院，新訂第十二刷，1973）；下井ほか・コメ労基 375 頁；梶川敦子「第十一章 監督機関」新基本法コメ・労基・労契法 275 頁；荒木 71 頁

³ 關於勞動保護法意義之詳細說明，參見：沼田稻次郎「労働保護法の理念と体系」現代講座 9 卷 2-30 頁；荒木 5、41-45 頁。學者並認為目前可被稱為是勞動保護法者，係：勞動基準法、勞工安全衛生法、最低工資法、工資支付確保法、男女僱用機會均等法、育嬰家庭照顧假法等法律，此部分之說明，參見：荒木 23-24 頁。關於勞動保護法與勞動行政機關之間的關係，詳細說明參見：菊池勇夫「労働行政序説」講座 6 卷 1649-1650 頁；日外喜八郎「労働行政」講座 6 卷 1659-1661 頁

⁴ 關於此諸制度之詳細說明，參見：菅野 182-185 頁

預防性⁵、快速低廉性⁶以及行政機關性，換言之，此係一隸屬於行政權之制度，不同於屬於司法權之訴訟制度⁷，而被置於所謂的「積極行政」⁸領域，故自然必須要遵守相關行政法上之規範，亦適用行政法上之相關原則⁹。亦有學者提及勞動基準監督制度得以補足沒有工會之企業，或是雖有工會但是該工會沒有對於違反勞動保護法之情事進行監督之企業，使企業違反勞動保護法之狀況得以受到緩和¹⁰。

二、勞動基準監督制度之實定法體系

上述勞動基準監督制度之規定，規範於《勞動基準法》（下稱勞基法）第十一章、《勞工安全衛生法》¹¹（下稱勞安衛法）第十章與《最低工資法》¹²（下稱最低工資法）第 31 條至第 34 條。

此外，西元（下同）2004 年《公益通報者保護法》立法。其立法之背景，主要是源自於二十一世紀之後，企業發生諸多不法醜聞，且皆係企業內部之勞工向外部舉報而引爆。此時舉報之勞工將面臨來自雇主之解僱等不利益待遇，也有面對法律責任之風險，雖然向來之判例法理已有相關之發展（例如解僱權濫用法理），惟究竟甚麼類型的公益通報得以免於來自雇主之不利益待遇，受到法律之保護，尚不清

⁵ 關於事前預防性之說明，參見：小椋利夫「監督行政」新講座 8 卷 279-280 頁

⁶ 關於快速低廉性之說明，參見：李鈺「第十一章 監督機關」東大・注釈勞基法（下）1042 頁

⁷ 透過民事訴訟制度確保勞動基準之實效性，具有全然的私法及司法性格，此外，刑事訴訟於偵查及追訴階段仍然有行政機關即檢察權之參與，亦與行政機關有關。其他關於學者指出勞動基準監督必須要透過專門性的行政機關加以遂行之說明，參見：菅野 185 頁。學者西谷敏因而將勞動基準監督制度納入「基準之公法性實現」（基準の公法的實現）之分類下，參見：西谷 49 頁

⁸ 對於勞動基準監督行政特質之分析，參見：晴山一穂「労働基準監督行政の現状と法的諸問題—行政の公共性分析の視角に立って」福島大学商学論集 50 卷 137 頁（1982）

⁹ 關於勞動基準監督制度於整體勞動基準實效性確保制度之定位，參見：下井ほか・コメ労基 375-376 頁；片岡ほか・新基準法論 544-546 頁；労基局（2010）（下）898 頁；鎌田耕一「労働法の実効性確保」講座再生第 1 卷 227-246 頁

¹⁰ 片岡ほか・新基準法論 546 頁

¹¹ 日文名稱：労働安全衛生法（昭和 47 年 6 月 8 日法律第 57 号；最新修正：平成 29〔2017〕年 5 月 31 日法律第 41 号）。

¹² 日文名稱：最低賃金法（昭和 34 年 4 月 15 日法律第 130 号；最新修正：平成 24〔2012〕年 4 月 6 日法律第 27 号）

楚。因此，日本同時參考英國與美國等國法制均將公益通報者之保護以單一立法處理之立法模式，進一步完成立法¹³。關於此部法律中關於勞工通報之保護制度，與勞基法、勞安衛法與最低工資法等法律現有規定與判例法理間之關係為何，亦係學者間討論之焦點¹⁴，詳如後述。

三、勞動基準監督制度之組織

關於現行日本勞動基準監督制度之組織，相對於賦予地方政府勞動基準監督權限之立法例¹⁵，係採取中央直屬之立法例¹⁶。在內閣府轄下之厚生勞動省設置管轄勞動基準事務之勞動基準局，並在各都道府縣設置直屬之勞動基準局，再於各都道府縣勞動基準局轄區內分設勞動基準監督署（目前並有少數勞動基準監督署分署）¹⁷。

¹³ 立法當時負責此法案之政府機關為內閣府國民生活局，該局之企劃課課長補佐上村秀紀曾撰文就法案之立法背景與法案概要進行說明。關於此部法律立法時之歷史背景說明，參見：上村秀紀『公益通報者保護法』ジュリ 1274 号 66-67 頁（2004）

¹⁴ 相關之討論，如：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 149-152 頁（2006）

¹⁵ 日本於工廠法（日文名稱：工場法〔明治 44 年 3 月 28 日法律第 46 号〕）時代（西元 1916 年至 1946 年），對應於現行勞動基準監督制度之工廠監督制度，係採取地方分權，且交由警察權遂行工廠監督職權之立法例，在勞動基準法立法時之草案，原仍沿用工廠法時期之地方分權制度，惟在駐日盟軍總司令之強力介入下，遂將勞動基準法之勞動基準監督組織改為中央直屬之形式。關於工廠法時期與勞動基準法立法時期監督制度組織面向之相關研究，參見：岡實・工場 24 頁（關於工廠監督制度實行時因應地方分權制度之建議）；神田・工場 160-164 頁（對於工廠監督組織之批評）；松本岩吉・労基世に出る 151 頁（關於工廠法時其監督組織之說明）、松本岩吉・労基世に出る 151-161 頁（勞動基準法立法時關於勞動基準監督組織之討論）；寺本・労基法解説 20-28 頁（美蘇介入日本勞動基準監督組織設計之歷史介紹）。國內勞動基準監督制度之簡要歷史，參見：労基局（2010）（下）899-900 頁

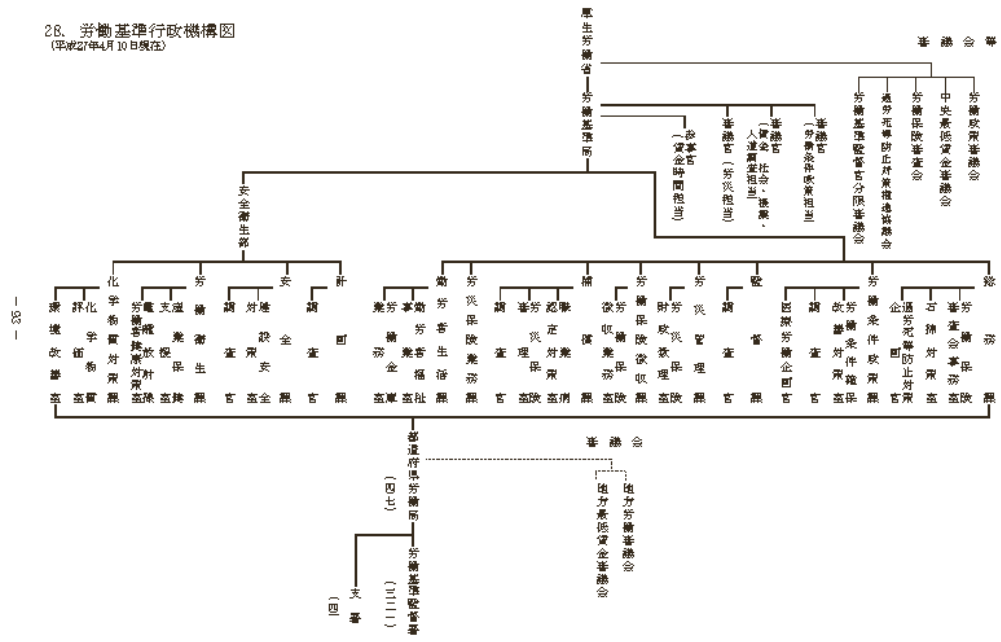
¹⁶ 參見：労基法第 97 條：「（第一項）於勞動基準主管局（係設置於厚生勞動省之内部局處，司掌關於勞動條件與勞工保護之事務，下同）、都道府縣勞動局以及勞動基準監督設置勞動基準監督官外，得依據厚生勞動省令設置必要之職員。（第二項）勞動基準主管局之局長（下稱勞動基準主管局長）、都道府縣勞動局長以及勞動基準監督署長，以勞動基準監督官充任之……」；同法第 99 條：「（第一項）勞動基準主管局長受厚生勞動大臣之指揮監督，指揮監督都道府縣勞動局長……。（第二項）都道府縣勞動局長受勞動基準主管局長之指揮監督，並指揮監督轄區內之勞動基準監督署長……。（第三項）勞動基準監督署長受都道府縣勞動局長之指揮監督，……並指揮監督所屬職員……」可清楚了解勞動基準監督組織之中央直屬圖像。

¹⁷ 労基法關於勞動基準監督機構設計之理念，以及制度甫施行之實際情形，參見：松岡三郎「労働基準監督機構」講座 5 卷 291-303 頁



根據勞動基準監督年報之記載（圖二），目前掌管勞動基準監督業務之組織，係厚生勞動省（1）－勞動基準局（1）－都道府縣勞動基準局（47）－勞動基準監督署（321）＝勞動基準監督署分署（4）：

28. 勞動基準行政機構圖
(平成27年4月30日現在)




圖二 日本勞動基準監督組織之現況¹⁸

關於勞動基準監督官之配置，以平成27年（即2015年）為例，厚生勞動省配置40人，都道府縣勞動基準局共配置710人，勞動基準監督署共配置3219人，全國共計3969人¹⁹。

四、勞動基準監督之程序

¹⁸ 圖片來源：監督年報（2016）93頁

¹⁹ 資察來源，參見：監督年報（2016）33頁



勞基法、勞安衛法、最低工資法等勞動基準監督行政所掌法令²⁰，其罰則皆係刑事罰。一般情形下，勞動基準監督官係做為行政官，故仍然必須先透過行政調查等行政程序，調查並進行行政指導。在一定情形下，勞動基準監督官才會做為勞基法第 102 條之司法警察官，根據《刑事訴訟法》之規定，對於雇主之違法行為進行蒐證，並將相關證物移送檢察機關（習稱書類送檢），進入刑事偵查程序。

學者指出，所謂之行政調查，即行政機關要做成相關行政決定前，蒐集相關資訊之過程²¹。而勞動基準監督制度即屬其中一類。

以下本文將先簡單整理勞基法、勞安衛法、最低工資法中所規範勞動基準監督程序開始之方式、勞動基準監督官於監督過程中之權限與義務，以及勞動基準監督程序結束之方式。將以此方式進一步定位申訴監督，俾使讀者了解申訴監督在勞動基準監督制度中坐落之位置。

（一）勞動基準監督程序之開始

以下三種勞動基準監督程序開始之方式，即定期監督、申訴監督以及再監督，係參考厚生勞動省勞動基準監督年報之統計項目，所為之分類²²。

1. 定期監督

定期監督者，係根據每月之監督計畫所實施之監督。此外，也包含於一定嚴重程度之職業災害，或火災、爆炸等事故發生後為查明原因及防止再發生而隨即之監督（有實務將後者稱為「災害調查監督」²³）。

²⁰ 勞動基準監督行政所掌法令統整，參見：監督年報（2016）94-95 頁之附件 29.勞動基準行政所掌法令（2016）。

²¹ 塩野宏『行政法 I 行政法總論』213 頁（有斐閣，第二版增補，2001）

²² 參見：厚生勞動省出版勞動基準監督年報之統計項目。

²³ 相關說明，參見：野沢浩「第 11 章 監督機關」青木＝片岡・勞基法 II 362 頁



2. 申訴監督

申訴監督制度，係勞工得就事業場所違反勞動基準法等勞動保護法等規定之情事，向勞動基準監督機關為申訴之制度²⁴，進一步將開啟勞動基準監督程序²⁵。申訴監督係勞工主動開啟勞動基準監督程序之唯一方式，亦係本文欲研究比較之重點，關於勞工申訴監督制度，將於次節深入討論。

3. 再監督

再監督者，係指經定期監督以及申訴監督後，為確認遭指違反法律之事業場所，就該違反情事是否有改正，所為之監督。

(二) 勞動基準監督官之權限與義務

本章此部分關於勞動基準監督程序之介紹，為利集中探討勞工申訴制度之問題，有別於第二章以臺灣勞動檢查員檢查之方式加以介紹，此處將以介紹勞動基準監督官之權限與義務，了解勞動基準監督官進行監督程序時，得遂行之權限與必須遵循之義務，而取代細節性介紹勞動基準監督之各項調查方式，於此敘明。

1. 勞動基準法

首先，根據勞基法第 101 條第 1 項²⁶，勞動基準監督官可於事業場所、寄宿宿

²⁴ 對於勞工申訴制度之定義，參見：荒木 71 頁

²⁵ 實定法之根據為：勞動基準法第 104 條、勞動安全衛生法第 97 條、最低工資法第 34 條等。

²⁶ 勞基法第 101 條第 1 項：「勞動基準監督官得臨檢事業場所、寄宿宿舍及其他附屬建築物，要求

舍與其二場所之附屬建築物為臨檢（臨檢權），以及得命提出帳冊與文件（命提出文件權），再者，其亦得對雇主或勞工為訊問（訊問權）。根據勞基法 104-2 條第 2 項²⁷，勞動基準監督官就本法之實施認有必要時，得命雇主或勞工報告必要之事項或到場（命報告到場權）。

其次，根據勞基法第 102 條²⁸，勞動基準監督官得對於有可能該當勞動基準法中刑事犯罪之事實，做為司法警察官行使職務，亦即得行使《刑事訴訟法》司法警察官之職權（《刑事訴訟法》上之司法警察權）²⁹。

其三，根據勞基法第 103 條³⁰，勞動基準監督官得於事業場所違反安全衛生基準，因而勞工有急迫危險之情形發生時，行使勞基法第 96-3 條³¹之主管機關權限。

2. 勞動安全衛生法

首先，根據勞安衛法第 91 條第 1 項³²，於認就勞安衛法之實施有必要時，勞動基準監督官可隨時進入雇主之事業場所（進入權）、亦得進行帳冊、文件等物件之檢查（物件檢查權）、並得詢問有關人員（詢問權）。

其次，根據勞安衛法第 100 條第 3 項³³，勞動基準監督官就本法之實施認有必要時，得命雇主或勞工報告必要之事項或到場（命報告到場權）。

提出帳冊及文件，或對於雇主或是勞工為訊問」。

²⁷ 勞基法第 104-2 條第 2 項：「勞動基準監督官認為本法之實施有必要時，得命雇主或勞工報告必要之事項或到場」。

²⁸ 勞基法第 102 條：「勞動基準監督官就違反本法之罪，以刑事訴訟法規定之司法警察官職務行之」。

²⁹ 關於此一勞動基準監督官的刑事訴訟法上之司法警察權，於其他勞動保護相關法令亦存在。關於此之整理，參見：石寄信憲『労働基準行政対応の法律実務』48 頁（中央經濟社，第一版，2014）

³⁰ 勞基法第 103 條：「使勞工就業之事業附屬寄宿宿舍違反關於安全衛生所定之基準，並且勞工有急迫且危險之情況中，勞動基準監督官得即時依第 96-3 條所定主管機關之權限處理」。

³¹ 勞基法第 96-3 條：「（第一項）僱用勞工事業之附屬宿舍，於違反所定之安全衛生基準時，主管機關得命雇主就其全部或一部為使用之停止、變更或其他必要事項。（第二項）於前項之場合，主管機關亦得命勞工為命雇主之事項」。

³² 勞安衛法第 91 條第 1 項：「勞動基準監督官就本法之施行認有必要時，得進入事業場所、詢問相關人員、檢查帳冊、文件或其他物件，或者進行作業環境之測定，又或者於檢查必要之限度內無償收取產品、原料或器具」。

³³ 勞安衛法第 100 條第 3 項：「勞動基準監督官認於本法之施行有必要時，得命雇主或勞工報告必要事項或到場」。

其三，根據勞安衛法第 92 條³⁴，勞動基準監督官得對於有可能該當勞安衛法中刑事犯罪之事實，做為司法警察官行使職務，亦即得行使《刑事訴訟法》司法警察官之職權。



3.最低工資法

首先，根據最低工資法第 32 條第 1 項³⁵，於認就最低工資法之實施有必要時，勞動基準監督官可隨時進入雇主之事業場所（進入權）、亦得進行帳冊、文件等物件之檢查（物件檢查權）、並得詢問有關人員（詢問權）。

其次，根據最低工資法第 33 條³⁶，勞動基準監督官得對於有可能該當最低工資法中刑事犯罪之事實，做為司法警察官行使職務，亦即得行使《刑事訴訟法》司法警察官之職權（刑事訴訟法上之司法警察權）。

惟關於勞動基準監督官之義務，不分係執行何法律之職權，勞動基準監督官於任職期間及退職後，根據勞基法第 105 條³⁷，均負有職務上得知之雇主或勞工秘密之守密義務。

（三）勞動基準監督程序之結束

承接上述關於勞動基準監督程序之開啟與勞動基準監督官職權以及義務之介

³⁴ 勞安衛法第 92 條：「勞動基準監督官就違反本法之罪，遂行根據刑事訴訟法規定之司法警察職務」。

³⁵ 最低工資法第 32 條第 1 項：「勞動基準監督官於為達成本法之目的之必要限度內，得進入雇主之事業場所、檢查帳冊文件及其他物件、或者詢問相關人員」。

³⁶ 最低工資法第 33 條：「勞動基準監督官就違反本法之罪，遂行根據刑事訴訟法規定之司法警察員之職務」。

³⁷ 勞基法第 105 條：「勞動基準監督官不得洩漏職務上所得知之秘密。勞動基準監督官於退任後亦同」。

紹，以下將介紹於勞動基準監督官進行調查後，認為受監督之雇主違反勞動基準等相關法令時，對於該不法情事將採取甚麼作為，以結束勞動基準監督程序。



1. 命令使用停止、變更或其他避免職業災害之必要事項

根據勞動基準法第 103 條、同法第 96-3 條³⁸以及勞安衛法第 98 條第 3 項³⁹，事業場所或事業場所之寄宿宿舍有違反安全衛生事項而對勞工具有急迫危險時，勞動基準監督官得命雇主停止、變更該作業、建築物或宿舍之使用，或其他防止勞動災害之必要事項，並得就關於命令雇主遂行之事項命勞工為必要之事項。

2. 書類送檢

如上所述，規範勞動基準之相關勞動保護法令，其罰則皆係刑事罰則，因此，勞動基準監督官雖同時做為行政官員或司法警察員，遂行勞動基準行政之監督事務，然勞動基準監督官並無直接處罰雇主之權力，而係必須將其蒐集之事證，移送檢察官（學界多將其稱為「書類送檢」⁴⁰），視檢察官是否起訴，起訴後經法院判決有罪確定，始得對違反勞動基準相關法令之雇主，依法處刑事罰。

學者即指出，此種交由行政機關進行監督，卻不賦與行政機關直接處罰，或得

³⁸ 勞基法第 103 條：「使勞工就業之事業附屬寄宿宿舍違反關於安全衛生所定之基準，並且勞工有急迫且危險之情況中，勞動基準監督官得即時依第 96-3 條所定主管機關之權限處理」。勞基法第 96-3 條：「(第一項) 僱用勞工事業之附屬宿舍，於違反所定之安全衛生基準時，主管機關得命雇主就其全部或一部為使用之停止、變更或其他必要事項。(第二項) 於前項之場合，主管機關亦得命勞工為命雇主之事項」。違背第 96-3 條第 1 項命令之雇主，根據同法第 119 條，將被處以六個月以下拘役或三十萬元以下罰金；又違背 96-3 條第 2 項命令之雇主，根據同法第 120 條，將被處以 30 萬元以下罰金。

³⁹ 勞安衛法第 98 條第 3 項：「勞動基準監督官於前兩項之情形，對勞工有急迫危險時，得即時行使以上諸項之都道府縣或勞動基準監督署長之權限」。違背同法第 98 條第 1 項命令之雇主，根據同法第 119 條，將被處以六個月以下拘役或五十萬元以下罰金；又違背同法 98 條第 2 項命令之勞工，根據同法第 120 條，將被處以五十萬元以下罰金。

⁴⁰ 此一書類送檢，若勞動基準監督官係做為行政官員，將雇主違法之相關證物移送檢察官進行調查，即係刑事訴訟法上所稱之「告發」；若勞動基準監督官係做為司法警察官，將雇主違法之相關證物移送檢察官進行調查，即係刑事訴訟法上所稱之「移送」。

為一下命處分權力等強制權限⁴¹，而須透過移送檢方倚靠刑事處罰做為威嚇手段之制度，十分罕見⁴²。

學者亦指出，實務上勞動基準監督官於發現雇主之違法情事時，通常會使用「是正勸告」等行政指導之方式，先行規勸雇主使其糾正其違法之情事⁴³，詳如下述。

3.行政指導

若非上述（1）所稱對於勞工有急迫之生命、身體危險之情形，當勞動基準監督官發現事業單位有違反勞動基準法等勞動相關法令之情事時，僅得對於事業單位進行「是正勸告」或上述（2）之向檢察官「書類送檢」，而不得逕行處罰，已如上述。惟學者指出，於實務上，勞動基準監督官多半會先使用「是正勸告」之方式，先行較為柔軟地勸說雇主自行遵守勞動法令⁴⁴。

關於「是正勸告」之性質，實務認為，是正勸告一般而言只是實施勞動基準監督行政時，勞動基準監督官對於違反勞動保護法之不法情事進行的行政指導措施，不生任何法律效力，故並非行政處分，僅係一行政指導，原因在於其並沒有對於違法狀態予以變更之效力，只不過是希望接受是正勸告的雇主可以自主地按照該是正勸告進行改正，雇主即便違反該是正勸告也不會有罰則，故該是正勸告並無法成為撤銷訴訟之對象⁴⁵。學者亦認為，此一正勸告係一典型之行政指導⁴⁶，此外，

⁴¹ 勞動基準監督官原則上僅得對雇主為行政指導，以下將詳述之。

⁴² 對於此種強制權限設計之詮釋，參見：興津征雄「第六章 行政法」大內・働< 136 頁

⁴³ 參見：前揭註 42，興津征雄 135 頁

⁴⁴ 參見：前揭註 42，興津征雄 135 頁

⁴⁵ 此見解，參見：札幌労働基準監督官（共永交通）事件・札幌地裁平成 2（1990）年 11 月 6 日労働判例 576 号 59 頁〔61 頁〕；前揭註 42，興津征雄 138 頁。此外，撤銷訴訟係日本行政事件訴訟法（昭和 37 年 5 月 16 日法律第 139 号；最新修正：平成 28〔2016〕年 11 月 28 日法律第 89 号）第 3 條抗告訴訟之其中一種訴訟類型，併此說明。

⁴⁶ 學者即認為，此一行政指導，係指日本行政手續法（平成 5 年 11 月 12 日法律第 88 号；最新修正：平成 26〔2014〕年 6 月 13 日法律第 70 号）第 2 條第 6 款：「行政指導 係行政機關於其任務或所掌職務之範圍內，為實現一定目的，要求特定人為一定之作為或不作為的指導、建議、忠

實務上不以是正勸告為名而遂行的監督指導，也同樣是行政指導之一種⁴⁷。

再者，勞動基準監督官於發現違法情事後，「直接書類送檢」與「多次不遵守是正勸告後始書類送檢」之間，對於移送檢方後，檢察官決定是否起訴之態度是否會有所差異？關此問題，上述實務見解認為，雇主沒有遵守是正勸告而送檢，與不為是正勸告而直接送檢，其間並沒有必然的差別，檢察官若起訴，也只是因為雇主的違法行為，而並非其違反是正勸告的作為，關於法院此一見解，受到學者之批評，認為如此一來，勞動基準監督官之是正勸告等行政指導之效力，將更為低落⁴⁸。

五、勞動基準監督制度運作之實際情況

以平成 27（2015）年為例，定期監督（包含每月之定期監督計畫以及一定嚴重程度之職災發生後所為之監督）共 133,116 件，申訴監督（基於勞工向勞動基準監督機關申訴後所為之監督）共 22,312 件（本年度共 30,381 件申訴案，申訴監督率為 73.4%），而再監督（於定期監督或申訴監督時認定違法，關於違法狀況是否有所改正，所進行之再確認）共 13,808 件⁴⁹。

而平成 27 年年報中根據日本平成 26（2014）年總務省統計局經濟基礎調查（經濟センサス-基礎調査）之數據，受到監督的事業場所，共計 4,120,804 家，總勞工數量為 52,935,178 人⁵⁰

告或其他行為之不該當行政處分之行為」所稱之行政指導。

⁴⁷ 相關說明，參見：前揭註 42，興津征雄 136 頁

⁴⁸ 札幌労働基準監督官（共永交通）事件・札幌地裁平成 2（1990）年 11 月 6 日労働判例 576 号 59 頁。相關說明，參見：前揭註 42，興津征雄 136 頁

⁴⁹ 參見：監督年報（2016）22 頁

⁵⁰ 參見：監督年報（2016）38-39 頁



第二節 勞動基準監督制度之勞工申訴制度

一、申訴監督制度

申訴監督制度者，係勞工得就事業場所違反勞動基準法等勞動保護法等規定之情事，向勞動基準監督機關為申訴之制度⁵¹。相關制度規範於《勞動基準法》（下稱勞基法）第 104 條⁵²、《勞動安全衛生法》（下稱勞安衛法）第 97 條⁵³以及《最低工資法》（下稱最低工資法）第 34 條⁵⁴（以下通稱申訴監督規範）⁵⁵。

申訴監督做為開啟勞動基準監督程序之一種方式，在制度上被認為有補足勞動基準監督行政制度主動進行監督而可能受限於行政資源不足等缺點之功能，並且鼓勵勞工就企業內之不法情事積極告知，以期待法定之最低勞動基準得以受到徹底遵守⁵⁶。在《工廠法》時代並未有此一制度之設計，即被批評為忽略了工會以及勞工在勞動基準實效性維護上的協力功能⁵⁷。

⁵¹ 對於勞工申訴制度之定義，參見：荒木 71 頁

⁵² 勞基法第 104 條：「（第一項）勞工得將事業場所違反本法或基於本法所發命令之事實向主管機關或勞動基準監督官申訴。（第二項）雇主不得以前項之申訴為理由，對於勞工為解僱或其他不利益待遇」。

⁵³ 勞安衛法第 97 條：「（第一項）事業場所有違反本法或基於本法所發命令之情形時，勞工得將此事實向都道府縣勞動局長、勞動基準監督署長或勞動基準監督官申訴，並請求進行適當之行政指導。（第二項）事業主不得以前項之申訴為理由，對勞工為解僱或其他不利益待遇」。

⁵⁴ 最低工資法第 34 條：「（第一項）事業場所有違反本法或基於本法所發命令之情形時，勞工得將此事實向都道府縣勞動局長、勞動基準監督署長或勞動基準監督官申訴，並請求進行適當之行政指導。（第二項）事業主不得以前項之申訴為理由，對勞工為解僱或其他不利益待遇」。

⁵⁵ 其他相似之規定尚有塵肺法（日文名稱：じん肺法〔昭和 35 年 3 月 31 日，法律第 30 号；最新修正：平成 29〔2017〕年 6 月 2 日法律第 45 号〕）第 43-2 條、以及工資給付確保法（日文名稱：賃金の支払の確保等に関する法律〔昭和 51 年 5 月 27 日，法律第 34 号；最新修正：平成 29〔2017〕年 6 月 2 日法律第 45 号〕）第 14 條，惟為便於研究，以及制度間之相似性，本文選擇以較常受到研究關注之此三部法律為討論之重心，於此敘明。

⁵⁶ 關於此制度功能之相關說明，參見：橋詰・申告 22 頁；大内ほか・コンプ 57 頁；武井寛「第十一章 監督機関」基本法コメ・労基（第五版）389 頁；李鋌「第十一章 監督機関」東大・注釈労基法（下）1062 頁；労基局（2010）（下）926-927 頁

⁵⁷ 參見：末弘嚴太郎「労働基準法解説（六）」法律時報 20 卷 8 号 50 頁（1948）；吾妻光俊『註解労働基準法』907 頁（青林書院，第二版，1961）

然而，勞工之申訴行為，將有可能因洩漏公司之機密，或損害公司之名譽，而將面對雇主以其違反保密義務或誠實義務等勞動契約上之附隨義務，而懲戒勞工或對之提起訴訟之風險⁵⁸。因此，根據勞基法第 104 條第 1 項、勞安衛法第 97 條第 1 項以及最低工資法第 34 條第 1 項，勞工得就事業場所違反該法律或根據同法所發之命令之情事，向勞動基準監督機關為申訴。同條第 2 項亦規定，雇主不得以前項之申訴為理由，對勞工為解僱等不利益待遇。

就申訴權人方面，申訴勞工得就其自身權利為申訴外，行政機關以及學者亦認為勞工就其他公司違反勞動基準法之情形為申訴亦可受到保護⁵⁹。此外，就所謂的「違反本法或基於本法所發命令之事實」，是否以雇主之不法情事有「構成犯罪」之程度為必要？此一問題意識源於雇主違反勞基法等勞動保護法規定之罰則均係刑事罰則，法院終局認定雇主不法，其確信勢必要達到刑事犯罪之高度確信，惟勞工進行雇主不法事實之申訴時，是否亦要達到此一程度始能受到保護？行政機關及學者主張為達成本條功能之最大發揮，應做廣義之理解，而不必然要受限於構成犯罪之嚴謹度，易言之，對於雇主不法之情事不必達到犯罪確定之高度確信始得申訴⁶⁰。惟有學者認為，該申訴勞工不得以使雇主困擾為目的而不斷申訴或虛偽申訴，或是非為了使勞動基準之維持向上為目的，僅是為了使職場混亂或自身之政治目的者，否則將有可能不受到本制度之保護，詳見下述⁶¹。

二、受理申訴機關之監督義務

⁵⁸ 勞工因申訴行為，所可能面對之法律風險，相關整理參見：黃銘傑等·組織不法揭露，頁 41-43。

⁵⁹ 此部分說明，參見：野沢浩「第 11 章 監督機關」青木=片岡·勞基法Ⅱ363 頁；武井寬「第十一章 監督機關」基本法コメ·勞基（第五版）389 頁

⁶⁰ 參見：吾妻光俊『註解労働基準法』903 頁（青林書院，第二版，1961）；松岡三郎『条解労働基準法 新版（下）』1150 頁（1967）；橋詰·申告 23 頁；日外喜八郎「労働基準監督行政」現代講座 9 卷 262 頁；高木紘一「第十一章 監督機關」基本法コメ·勞基（第三版）；勞基局（2010）（下）927 頁

⁶¹ 關於因申訴而為不利益待遇禁止之說明，參見：橋詰·申告 33 頁

關於勞動基準監督機關受理上述人民之申訴後，是否即具有進行勞動基準監督之義務，容有疑問。以下將先整理司法實務環繞此議題所發展之判例法理。



(一) 原則：國家無監督義務

根據國際勞工組織（下稱 ILO）1923 年第二十號建議書第 19 條：「應給予勞工及其代表人就其受僱之事業場所中之弊病或違反法令的情事，向監督官自由通報一切之便宜」、「此類之申訴，監督官須盡力盡速為調查」⁶²。惟上述關於勞工申訴之相關實定法規定中，並未提及勞動監督機關於受理勞工之申訴後，是否有相應的監督義務⁶³。

關於勞動基準監督官受理來自勞工之申訴後，是否有相應之監督義務此議題，於較為早期的勞動監督年報中，勞動基準監督機關均採取較為積極之態度⁶⁴。惟司法實務上卻是一貫的消極，首先在地方法院以及高等法院之裁判中，法院表示勞工對於勞動基準監督官之申訴僅是促使勞動基準監督官發動監督權的契機，勞動基準監督官並沒有相應的監督義務；此外，勞動基準監督機關對於申訴勞工之拒絕監督之意思表示，並未影響勞工具體之權利義務，故該意思表示僅是事實行為而並非行政處分，無從以之提起撤銷訴訟，故勞動基準監督機關於受理勞工申訴後之不作為，並無違法之處⁶⁵。最高法院則是在阿倍野勞基署長事件中，肯認上述之數判決

⁶² ILO 第二十號建議書第 19 條英文原文：「19. That it is essential that the workers and their representatives should be afforded every facility for communicating freely with the inspectors as to any defect or breach of the law in the establishment in which they are employed; that every such complaint should as far as possible be investigated promptly by the inspector; that the complaint should be treated as absolutely confidential by the inspector and that no intimation even should be given to the employer or his officials that the visit made for the purpose of investigation is being made in consequence of the receipt of a complaint.」（資料來源：ILO 網站 http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R020，最後查索日：2017.12.12）

⁶³ 實際上在日本勞動基準法立法第六次草案（含）之前，關於本條規範勞動基準監督官接獲勞工申訴之際，必須有處理義務（措置義務），惟第七次草案遭到刪除，相關論述參見：渡辺章・立法（3）上〔土田道夫〕31 頁

⁶⁴ 此一詮釋以及相關政府資料整理，參見：橋詰・申告 30 頁

⁶⁵ 參見：廿日市勞基署事件・廣島地判昭和 27（1952）年 10 月 29 日勞民集 3 卷 5 号 449 頁〔452



所確立之法律意見⁶⁶。其後之判決，也大致承襲這樣的見解，並進一步認為於受理申訴後，即便勞動基準監督官並未為監督，日後因而發生之損害，國家並不負擔有國家賠償責任⁶⁷，而受到學者之批評⁶⁸。

然而，司法實務雖原則性地宣示勞動基準監督官並無相應之監督義務，仍發展出例外之可能：

(二) 例外一：勞工表達刑事訴追之意思（告訴或告發）

根據勞基法第 102 條，勞動基準監督官得就關於違反勞基法之罪，做為司法警察官依《刑事訴訟法》遂行職務。依照《刑事訴訟法》第 242 條⁶⁹，司法警察官接獲告訴或告發時，應迅速將文件及證物送交檢察官，易言之，當司法警察官接獲告訴或告發時，即必須開始調查，而有調查義務。

因此，即有勞工以勞動基準監督機關，於受理其申訴後，應依照《刑事訴訟法》第 242 條之規定，作為司法警察官啟動調查，而以之未調查，認其違反調查義務

頁]；北海道勞基局長事件・札幌地判昭和 43（1968）年 9 月 2 日行政集 19 卷 10 号 1563 頁〔1566-1568 頁〕；池袋勞基署事件・東京地判昭和 53（1978）年 3 月 15 日勞判 294 号 27 頁；池袋勞基署控訴事件・東京高判昭和 53（1978）年 7 月 18 日判時 900 号 68 頁〔68-69 頁〕；東京勞基局長事件・東京地判昭和 55（1980）年 9 月 29 日勞判カード 352 号 27 頁〔27-28 頁〕；大阪勞基局長事件・大阪地判昭和 55（1980）年 10 月 29 日勞判カード 352 号 15 頁；東京勞基局長事件・東京高裁昭和 56（1981）年 3 月 26 日，勞経速 1088 号 17 頁。

⁶⁶ 阿倍野勞基署長事件・最高裁昭和 57（1982）年 12 月 10 日第二小判決勞判カード 401，17 頁〔17-18 頁〕（第一審判決：大阪地裁昭和 56（1981）年 9 月 28 日勞判カード 372，19 頁；第二審判決：大阪高判昭 57（1982）年 4 月 27 日勞判カード 385，9 頁）。

⁶⁷ 栗山クロム禍事件，札幌地判昭和 61（1986）年 3 月 19 日判時 1197 号 1 頁〔265-280 頁〕；長野石綿じん肺訴訟・昭 61（1986）年 6 月 27 日長野地裁判決判時 1198 号 3 頁〔87-98 頁〕；北海道石炭じん肺事件，札幌地判平成 11（1999）年 5 月 28 日判時 1703 号 4 頁〔79-98 頁〕。另參見：興津征雄「第六章 行政法」大内・働く 141 頁；安西愈「労働基準監督行政と申告権」季勞 159 号 106-108 頁（1991）之相關說明。

⁶⁸ 參見：小椋利夫「監督行政」新講座 8 卷 285 頁；平野毅「ILO における労働監督制度」労働 50 号 106 頁（1977）；岩出誠「労働基準監督官への申告に対する調査・監督権発動義務の存否」ジュリ 778 号 110-111 頁（1982）

⁶⁹ 刑事訴訟法（昭和 23 年 7 月 10 日法律第 131 号；最終改正：平成 28〔2016〕年 6 月 3 日法律第 54 号）第 242 條：「司法警察於受理告訴或告發時，應盡速將相關之文件與證物送交檢察官」。



⁷⁰。惟司法實務認為，勞工向勞動基準監督官為申訴時，應明確表明其欲為刑事訴追之意思（即告訴或告發之意思），勞動基準監督官始將做為司法警察官，履行《刑事訴訟法》上之調查義務⁷¹。

（三）例外二：重大職業安全衛生災害

如上所述，針對一般勞工之申訴（即不牽涉刑事訴追之情形），學說實務大致上均本於反射利益之法理以及自由裁量行為之法理，認為勞工申訴之法律規定，係以一般公益之實現做為目的，而非對於個別人民之利益為規範，故對於個別人民僅有反射利益；此外，關於是否進行監督，法律亦委諸勞動基準監督機關自由裁量，並無監督義務⁷²。此一就行政權限之行使與否，委諸行政機關之自由裁量，而人民因行政權限之行使所獲之利益僅是「反射利益」，人民並不因該行政權限規範之存在對於行政機關之作為即具有公法上請求權，而盡量不使司法權介入審查之「行政便宜主義」或「自由裁量論」，事實上亦符合戰後早期行政法學說與實務之主流見解，易言之，戰後初期學說與實務對於一般的、單純的行政上之不作為，多以「反射利益論」或「自由裁量論」否認「權限消極濫用法理」成立之可能性⁷³。

然而，約 1970 年代前半，日本法上對行政機關怠於行使規制或取締權限而欲追究國家賠償責任之思潮或構想逐漸成熟，相較於早期之判例法皆以「反射利益」

⁷⁰ 例如上述之阿倍野勞基署長事件（第一審判決：大阪地裁昭和 56〔1981〕年 9 月 28 日勞判カード 372，19-20 頁；第二審判決：大阪高判昭和 57〔1982〕年 4 月 27 日勞判カード 385，9-10 頁；最高裁昭和 57〔1982〕年 12 月 10 日第二小判決，勞判カード 401，17-18 頁）、東京勞基局長事件・東京高裁昭和 56（1981）年 3 月 26 日勞經速 1088 号 17 頁，兩件判決中，原告勞工均有提出此一理由。

⁷¹ 參見：東京勞基局長事件・東京高裁昭和 56（1981）年 3 月 26 日，勞經速 1088 号 17 頁提出之見解。於阿倍野勞基署長事件中，原告亦有提出此請求，惟本案之一審判決至最高法院判決均未採認，即有學者認為此判決應係沿用上述東京勞基局長事件之見解，參見：安西愈「労働基準監督行政と申告権」季勞 159 号 111 頁（1991）

⁷² 參見：安西愈「労働基準監督行政と申告権」季勞 159 号 112 頁（1991）中，安西愈有就實務見解大致上之論據為相關之整理。

⁷³ 關於日本戰後，行政法學說與實務所採取之「行政便宜主義」或「自由裁量論」之歷史與內涵介紹，參見：劉宗德，頁 271-278。

與「自由裁量」為由否定公務員不作為之違法性，晚期之判例法則視不行使裁量權之不作為是否「顯著欠缺合理性」以決定違法性之有無⁷⁴，學說上亦開始有引進德國法之「裁量權收縮論」以約束行政機關之裁量空間⁷⁵。勞動行政之領域，首於池袋勞基署控訴事件中，法院表示，在對於國民有產生重大危險之可能的情況下，在法理上肯定公務員可能將負擔一定的作為義務⁷⁶。日後在幾則判決中，實務開始認為，關於行政機關權限之作為與否，雖係委諸行政機關之自由裁量，惟在一定的情況下，若該權限之不行使欠缺顯著之合理性，將有義務行使該職權⁷⁷。

後於大東マンガン訴訟(植田滿庵製鍊所事件)⁷⁸第一審至第二審之判決中⁷⁹，法院肯認若勞動基準監督官並未對勞工之申訴為相應之監督措施，而日後勞工因而發生損害時，國家在如何之條件下將負起國家賠償責任之大前提⁸⁰。地院判決明示「對於人類的生命、身體有急迫之危險」、「監督機關知悉上述之急迫危險或容易知悉」、「若監督機關為監督權限之行使，即得輕易地避免該結果之發生，而若監督機關不為監督權限之行使，就不能防止該結果之發生」、「以結果發生為前提，被害人要求監督權限之行使並期待其行使，在當時得以受到社會容認」等四要件，此並受到高院判決之肯認⁸¹。惟法院亦指出，勞動基準監督機關即便負有此一責任，也

⁷⁴ 相關說明，參見：劉宗德，頁 278-282、308。

⁷⁵ 參見：原田尚彥『行政責任と国民の権利』73-74 頁（弘文堂，第一版，1979）

⁷⁶ 池袋勞基署控訴事件・東京高判昭和 53（1978）年 7 月 18 日判時 900 号 68 頁 [68-69 頁]

⁷⁷ 相關判決所建構之理論被稱為裁量權收縮理論，深入介紹，參見：菅野和夫「職業病と国の監督權限不行使の違法性—植田滿庵製鍊所事件」ジュリ 811 号 98 頁（1984）；關於此一理論建構之歷史脈絡介紹，參見：劉宗德，頁 290-319。

⁷⁸ 判例時報將其稱為「大東マンガン訴訟」，惟本文基於勞動法學界以資方名稱為判決名稱之習慣，於本文及註腳並稱為「大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）」，合先敘明。

⁷⁹ 大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪高裁昭和 60（1985）年 12 月 23 日判時 1178 号 27 頁（第一審：大阪地裁昭和 57（1982）年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁）。

⁸⁰ 採取「裁量權收縮論」之日本學者，針對以何要件認定行政機關裁量結果之不行使，不具合理性而具有違法性，有不同之見解，本文不予詳述，詳細介紹，參見：劉宗德，頁 323-324、頁 324 註 113。

⁸¹ 參見：大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪地裁昭和 57（1982）年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁 [24 頁]；大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪地裁昭和 57（1982）年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁 [40 頁]。學說基本上係肯認此四要件，參見：菅野和夫「職業病と国の監督權限不行使の違法性—植田滿庵製鍊所事件」ジュリ 811 号 97-99 頁（1984）

係相對於事業主之補充性責任⁸²。以上判旨後來成為實務通說。

值得注意的是，本件判決實際上並非係透過勞工申訴，而勞動基準監督機關不為監督之案例⁸³，惟其重要性在於建構了以行政裁量自由理論為基礎的勞動基準監督權限，相對明確地宣示在何種情況下該機關將有積極予以監督之義務的要件，在日後的判決中，法院原則上均採取了上述之標準，判斷在何種情況下該機關將有積極予以監督之義務，而日後勞工因而發生損害時，是否應該負擔國家賠償責任之爭議⁸⁴。而在有關於勞工向勞動基準監督機關為申訴之案件滋賀・知的障害者虐待損害賠償訴訟中，法院亦採納此一判斷架構⁸⁵。

三、申訴勞工保護制度

欲促使勞工就雇主違反勞動保護法之情事，向勞動基準監督機關予以申訴，即必須保護勞工免於來自雇主之不利益待遇等報復行為，如此始能使申訴制度健全發展。以下將分別介紹：(1) 申訴保密制度以及(2) 不利益待遇禁止制度，俾使讀者理解法律制度如何保護申訴勞工免於受到雇主報復之恐懼與實害。

(一) 申訴保密制度

⁸² 參見：大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪地裁昭和 57（1982）年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁 [24 頁]；大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪高裁昭和 60（1985）年 12 月 23 日判時 1178 号 27 頁 [40 頁]。

⁸³ 學者即指出此一重要性，參見：菅野和夫「職業病と国の監督権限不行使の違法性—植田滿庵製鍊所事件」ジュリ 811 号 99 頁（1984）

⁸⁴ 栗山クロム禍訴訟・昭和 61（1986）年 3 月 9 日札幌地裁判時 1197 号 1 頁 [265-280 頁]；長野石綿じん肺訴訟・昭和 61（1986）年 6 月 27 日長野地裁判時 1198 号 3 頁 [87-98 頁]；北海道石炭じん肺事件，札幌地判平成 11（1999）年 5 月 28 日判時 1703 号 4 頁 [79-98 頁]；滋賀・知的障害者虐待損害賠償訴訟，大津地裁平成 15（2003）年 3 月 24 日判決時報 1831 号 3 頁 [66-72 頁]；築豊炭田事件・最高裁三小判平成 16（2004）年 4 月 27 日民集 58 卷 4 号 1032 頁；水俣病關西訴訟・最高裁二小判平成 16（2004）年 10 月 15 日民集 58 卷 7 号 1802 頁。

⁸⁵ 參見：滋賀・知的障害者虐待損害賠償訴訟，大津地裁平成 15（2003）年 3 月 24 日判決時報 1831 号 3 頁。

勞基法第 105 條⁸⁶規範勞動基準監督官無論在職與否，皆不得洩漏職務上所得知之秘密，即所謂勞動基準監督官之「守密義務」⁸⁷。惟此所稱之「職務上所得知之秘密」之內涵為何，是否包含勞工申訴之相關資訊，容有疑問。

行政機關之解釋認為，此一秘密之意義與《刑法》第 134 條之洩漏秘密罪⁸⁸的「秘密」相同，係「一般人不欲人知，或是本人不欲人知之事項」，有鑑於勞動基準監督官於執行職務時，有強制臨檢之權力，並得以訊問屬於勞資雙方之機密，故就企業上之機密事項、生產程序、專利權等營業上之秘密或勞工之疾病等秘密，而該秘密係以勞動基準監督官執行職務時所知者為限，若係從勞工或雇主聽聞，抑或是勞動基準監督官自身掌握者，即不在此限⁸⁹。惟有學者質疑以本人主觀之標準做為秘密之判斷要件，認從勞動基準監督官之職務性質以及監督行政之目的加以觀察，所謂秘密的領域將因個人主觀的意願而擴大，恐怕將不當地制約監督之權限⁹⁰。另有學者認為，姑且不論個人私生活之領域，至少在屬於企業活動領域之事項，並不應僅以企業主觀之希望為基準而判斷所謂的秘密⁹¹。

此外，學者認為既然此條之「秘密」與《刑法》第 134 條之解釋相同，則於有正當理由時，此違法性將可受到阻卻，必須衡量法益之重要性，有保護勞工免於生命、身體之危險等必要時，將有可能阻卻洩漏秘密之違法性⁹²。

⁸⁶ 勞基法第 105 條：「勞動基準監督官不得洩漏職務上所得知之秘密。勞動基準監督官於退任後亦同」。

⁸⁷ 違反此一守密義務，根據勞基法第 120 條第 1 款，將處以三十萬元以下罰金。惟根據國家公務員法第 100 條第 1 項，一般職的國家公務員亦有類似於勞基法條文之守密義務規定，其罰則係一年以下有期徒刑或三萬元以下罰金（國家公務員法第 109 條第 12 款）。而關於兩者之關係，根據國家公務員法第 1 條第 5 項，若國家公務員法之規定與先前之法律或命令相矛盾者，以國家公務員之規定為優先，因此，國家公務員法之罰則將優先適用。此部分之說明，參見：勞基局（2010）（下）998-999 頁


⁸⁸ 刑法第 134 條：「（第一項）醫師、藥劑師、醫藥用品販賣業者、助產士、律師、辯護人、公證人或擔任此諸職務之人，無正當理由，洩漏於業務上所得知之秘密者，處六個月以下有期徒刑或十萬元以下罰金。（第二項）任職於宗教、祈禱或祭祀之職位或擔任此諸職務之人，無正當理由，洩漏於業務上所得知之秘密者，與前項同」。

⁸⁹ 參見：勞基局（1988）（下）929 頁；勞基局（2010）（下）997-998 頁

⁹⁰ 此一質疑，參見：三島宗彥「第十一章 監督機關」基本法コメ・勞基（改訂版）269 頁

⁹¹ 此一質疑，參見：高木紘一「第十一章 監督機關」基本法コメ・勞基（第三版）427 頁

⁹² 此部分見解參見：武井寬「第十一章 監督機關」基本法コメ・勞基（第四版）344 頁



然而，就申訴勞工保護之觀點出發，究竟關於勞工之申訴資訊（申訴勞工之個人資料、申訴案件之相關資訊）是否係此處所稱之「秘密」，容有疑問。從行政機關之解釋觀察，似乎本條之意旨係在於保護勞動基準監督官於進行監督程序時，所獲知關於企業或勞工之秘密，而不包含關於勞工主動向勞動基準監督機關申訴之相關資訊，亦有其他學者係從此一角度加以解釋⁹³。惟有學者認為，從 ILO1947 年第八十一號勞動檢查公約第 15 條 (b) 項規定「於職務上所得知製造上或商業上之秘密，或是生產程序，於離職後亦不能洩漏，違反此規定時宜受相當之刑罰或懲戒之處分」以及 (c) 項規定「關於設施之欠缺或法令違反而喚起監督官注意之投訴，該投訴之來源必須極力保密，或不得使雇主或事業單位之代表人得知臨檢係受理投訴之結果」，以及勞基法 104 條保障勞工之申訴權可知，勞動基準監督官守密義務之範圍自然包含該違法資訊之來源⁹⁴。

（二）不利益待遇禁止制度

既然勞動基準監督制度亦需要倚靠勞工之申訴做為政府監督行政鞭長莫及之補充措施，自然必須要制定保護勞工不會因為該申訴而受到不利益待遇等雇主報復行為之制度，始能發揮申訴制度之最大功效。

以上所述之保護制度，規範於勞基法第 104 條第 2 項⁹⁵、勞安衛法第 97 條第 2 項⁹⁶以及最低工資法第 34 條第 2 項⁹⁷（以下通稱申訴勞工保護規範），此諸規定要求雇主不得以勞工之申訴為理由，對其為解僱等不利益待遇。

⁹³ 例如：吾妻光俊『労働基準法』510 頁（日本評論社，第一版，1964）；李鋌「第十一章 監督機關」東大・注釈労基法（下）1065-1066 頁

⁹⁴ 此見解參見：野沢浩「第 11 章 監督機關」青木＝片岡・労基法Ⅱ368 頁

⁹⁵ 勞基法第 104 條第 2 項：「雇主不得以前項之申訴為理由對於勞工為解僱或其他之不利益待遇」。

⁹⁶ 勞安衛法第 97 條第 2 項：「事業主不得以前項之申訴為理由，對勞工予以解僱或其他不利益待遇」。

⁹⁷ 最低工資法第 34 條第 2 項：「事業主不得以前項之申訴為理由，對勞工予以解僱或其他不利益待遇」。



1. 不利益待遇之態樣

在解釋論上，所謂的不利益待遇，一般認為係與《勞動組合法》（類似臺灣之《工會法》）第 7 條⁹⁸不當勞動行為之不利益待遇禁止規定相同，亦即解僱、調職、降調、減薪以及其他不利益待遇等⁹⁹。有學者詳細將其分類為（1）關於勞工地位喪失者（解僱、強迫退休、拒絕更新勞動契約）、（2）人事上之不利益待遇（調職、降調）與（3）經濟待遇上之不利益待遇（升遷、減薪、或津貼給予上之差別待遇）¹⁰⁰。

雇主被認定違反此一規定時，除有罰則¹⁰¹外，本項被認為係強行規定，實務見解及學說見解均認為，此諸不利益待遇之效果將歸於民事上無效¹⁰²。而關於事實上之不利益待遇，學者指出，向來之法院將之認定為具有侵權行為之不法性，受該不利益之勞工得向雇主請求侵權行為損害賠償¹⁰³。

2. 原因競合

再者，申訴勞工保護規範所謂的「不得以前項之申訴為理由，對勞工為解僱等

⁹⁸ 勞動組合法（日文名稱：労働組合法〔昭和 24 年 6 月 1 日，法律第 174 号〕；最新修正：平成 26〔2014〕年 6 月 13 日，法律第 69 号）第 7 條類似於臺灣工會法第 35 條，亦針對一定類型之不當勞動行為，有禁止雇主因而對於此諸勞工為解僱等不利益待遇之規定。

⁹⁹ 參見：吾妻光俊『労働基準法』510 頁（日本評論社，第一版，1964）；勞基局（2010）（下）995 頁；梶川敦子「第十一章 監督機關」新基本法コメ・労基・労契法 284 頁

¹⁰⁰ 參見：菅野 662 頁以下

¹⁰¹ 勞基法第 119 條第 1 項（六個月以下有期徒刑或三十萬元以下罰金）、勞安衛法第 119 條第 1 款（六個月以下有期徒刑或五十萬元以下罰金）、最低工資法第 39 條（六個月以下有期徒刑或三十萬元以下罰金）。

¹⁰² 相關之實務見解，參見：太平洋鐵板事件・東京地裁昭和 25（1950）年 12 月 28 日勞民集 1 卷 6 号 1039 頁〔1042 頁〕；松並工業事件・昭和 37（1962）年 3 月 28 日，廣島地裁決定勞民集 13 卷 2 号 252 頁。其他說明，參見：下井ほか・コメ労基 390 頁；勞基局（2010）（下）995 頁；梶川敦子「第十一章 監督機關」新基本法コメ・労基・労契法 284 頁

¹⁰³ 此一說明，參見：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 149 頁（2006）

不利益待遇」，涉及申訴與不利益待遇之間因果關係要件之判斷，通常認為不得僅以雇主表面之理由，而必須參照行使該不利益待遇之勞資脈絡以及與其他勞工相比較等一切因素加以綜合判斷，惟經常因而面臨動機競合之局面，加深判斷之困難¹⁰⁴。

關於申訴勞工保護之原因競合判斷模式，與《勞動組合法》第7條關於不當勞動行為不利益待遇禁止制度中原因競合之議題有其相似性¹⁰⁵。在不當勞動行為學說上，關於原因競合之判斷方式，有不當勞動行為否定說（只要處分的正當事由被承認，即使雇主有反工會之意圖，也不會成立不當勞動行為）、決定性動機說（不當勞動行為與其他理由相比較，按照何者為不利益待遇之決定性原因，來判斷不利益待遇的成立與否）、相當因果關係說（工會活動與不利益待遇之間，如果有「假設前者不存在，大概就不會有後者」之情形，則成立不當勞動行為）與因果關係說（只要不當勞動行為與不利益待遇間存在因果關係，不管其他理由存在與否，都會成立不當勞動行為）等學說¹⁰⁶。

在勞動基準監督之領域，於勞工申訴後，雇主對其為不利益待遇，其間之因果關係成立，雇主對此不利益待遇抗辯其他之正當事由亦成立時，就會發生原因競合。有學者認為，申訴勞工保護規範所謂的「不得以前項之申訴為理由，對勞工為解僱等不利益待遇」，係指不得單憑雇主表面的理由，而應實質地判斷該申訴與勞工所遭受之不利益待遇之間是否有相當因果關係¹⁰⁷。另有學者認為，不能採納雇主表面之理由，而應從客觀之角度出發，與不當勞動行為之領域相同，綜合考量各種事實，判斷申訴是否為不利益待遇之決定性動機¹⁰⁸。行政機關之解釋係採取所謂的決定

¹⁰⁴ 關此說明，參見：片岡ほか・新基準法論 561 頁

¹⁰⁵ 論及勞動基準申訴監督之不利益待遇禁止制度時，有學者會論及不利益待遇類型之不當勞動行為領域中，關於原因競合判斷之討論，參見：高木紘一「第十一章 監督機關」基本法コメ・労基（第三版）426 頁

¹⁰⁶ 相關學說之介紹，參見：侯岳宏・不當，頁 152-154。

¹⁰⁷ 相當因果關係說之說明參見：吾妻光俊『註解労働基準法』908 頁（青林書院，第二版，1961）

¹⁰⁸ 決定性動機說之說明參見：松岡三郎『条解労働基準法（下）』1151 頁（弘文堂，第一版，1950）；片岡ほか・新基準法論 561 頁

性動機說，認為：「勞工為申訴此一事實係決定性動機之情況」，始該當本項情形¹⁰⁹。實務上之裁判例亦採取此一見解¹¹⁰。並被學者認為與不當勞動行為實務具支配性地位之決定性動機說不謀而合¹¹¹。惟有學者批評決定性動機說將賦予判斷者過大之主觀判斷空間，有鑑於透過保障勞工申訴權以追求勞基法實效性之本條旨趣，只要申訴是不利益待遇之其中一項理由，就應該該當本項受到保護之因果關係說¹¹²。亦有學者認為，應先推定雇主係以申訴為理由而對勞工為不利益待遇而減輕勞工之舉證責任，而若勞工以使雇主困擾為目的而不斷申訴或虛偽申訴，或是非為了使勞動基準之維持向上為目的，僅是為了使職場混亂或自身之政治目的者，應認雇主對其之不利益待遇為有效，併此敘明¹¹³。

關於組織內部成員就組織不法情事之告發（包含於內部管道告發或外部告發），另有《公益通報者保護法》加以規範，關於其內涵以及與上述申訴勞工保護制度間之關係，以下將詳述之。

3.公益通報者保護法中保護公益通報者之不利益待遇禁止制度

（1）公益通報者保護法簡介

《公益通報者保護法》（下稱公保法）於西元（下同）2004年立法通過。學者

¹⁰⁹ 相關說明，參見：勞基局（2010）（下）995頁

¹¹⁰ 參見：松並工業事件・昭和37（1962）年3月28日，廣島地裁決定勞民集13卷2号252頁〔257頁〕；大阪空氣製作所事件・昭和40（1965）年10月29日，大阪地裁決定勞民集16卷57号788頁〔793-795頁〕；富士急行事件・昭和40（1965）年6月10日，靜岡地裁吉原支判，勞判速報542・543合併号6頁，值得注意者係，本件法院認為，即便是因為前往勞動基準監督署申訴而曠職，所受到的懲戒解雇，也仍然可能有效。

¹¹¹ 此見解參見：高木紘一「第十一章 監督機關」基本法コメ・勞基（第三版）426頁。於不當勞動行為領域之實務中，關於原因競合判斷之相關說明，參見：小宮文人「不当労働行為の認定基準」講座21世紀8卷94-98頁

¹¹² 此一質疑，參見：三島宗彥「第十一章 監督機關」基本法コメ・勞基（改訂版）269頁；高木紘一「第十一章 監督機關」基本法コメ・勞基（第三版）426頁

¹¹³ 相關說明，參見：橋詰・申告33頁

指出該法之立法背景，係 1990 年代泡沫經濟崩潰後，企業遵法之精神消弭，取而代之的是「規制緩和」、「競爭社會」等精神，而造成了企業以利益追求為最高目標，產生諸多企業重大違法醜聞之結果¹¹⁴。而外界之所以能夠得知這些企業不法之醜聞，亦與在泡沫經濟崩壞之後，企業原有之終身僱用制與年功序列制度逐漸瓦解，企業依靠勞工的忠誠心與員工犧牲的時代已然過去，同時政府亦希望透過保障組織內部之人員將組織之不法情事適時向外部揭露，並能受到法律之保護而無懼於組織之報復，使企業此不法風潮得以受到控制，並達到「企業自淨」之目的¹¹⁵。此外，根據該法附表第八款所定之命令，此部法律所保護之公益通報者，與上述申訴勞工保護制度所規範之範圍均有重疊¹¹⁶。

在公保法立法前，法制度僅有少數個別之制度，如前述之申訴勞工保護制度，有針對私部門組織內部勞工就組織之不法行為予以通報之不利益待遇禁止保護制度，且法院亦認為事實上之不利益待遇具備不法性，而可能構成侵權行為¹¹⁷；於其他情形中，勞工就組織其他之不法情事（例如食品安全、金融法令遵循），向勞動基準監督機關以外之第三人（例如事業單位內部、偵查機關、媒體、消費者或民意代表）予以通報之勞工，均不受到保護，並將可能受到雇主以該勞工違反勞動契約上之誠實義務、洩漏企業秘密¹¹⁸或損害企業名譽¹¹⁹等破壞職場秩序之工作規則規範，或毀損企業名譽以及信用等不利益待遇之手段加以報復之，故法院亦有發展出

¹¹⁴ 企業著名之醜聞，詳細之整理參見：陳勇安·公益揭發碩論，頁 70-75。

¹¹⁵ 公保法立法前後，實務對於組織內部告發爭議之相關見解，以及此部法律之簡要介紹，參見：荒木 464-466 頁。公保法立法前後，社會背景之相關介紹，以及公保法因而制定之目的，參見：宮本一子「公益通報者保護制度をめぐる現状と課題」勞旬 1545 号 6-7 頁（2003）；大内ほか・コンプ 22-32 頁；小西啟文「制度導入の背景」角田＝小西・公保法 3-11 頁；小西啟文「公益通報者保護法の概要と検討課題」角田＝小西・公保法 12-14 頁

¹¹⁶ 根據公保法附表第八款所訂定之政令（平成 17 年政令第百四十六）：十八、勞動基準法；百六十九、最低工資法；二百三十三、勞動安全衛生法。

¹¹⁷ 關於舊有制度之操作結果，相關整理參見：大内ほか・コンプ 55-56 頁

¹¹⁸ 關於法制度上洩漏企業秘密可能帶來的法律責任，詳細之整理參見：大内ほか・コンプ 33-43 頁。值得注意的是，若申訴時為了向勞動基準監督機構證明其申訴事實之真實性，而透漏企業之機密，有學者認為將不會違反勞工在勞動契約上的守密義務，此見解參見：岩出誠「情報の管理」講座 21 世紀 4 卷 121 頁（有斐閣，第一版，2000）

¹¹⁹ 關於法制度上損害企業名譽可能帶來的法律責任，詳細之整理參見：大内ほか・コンプ 43-48 頁



一套對於非申訴勞工保護規範可包含之情形，予以檢視是否值得保護之解僱權濫用法理或懲戒權濫用法理等判例法理¹²⁰。

公保法之目的，係為了促進違法行為之改正與抑制，而明文保護進行公益通報行為之勞工，免於解僱等不利益待遇。而公保法中所謂的「公益通報」，係指勞工（同勞基法之定義¹²¹）以及部分公務員¹²²，以非不正當之目的，就通報對象事實（犯罪行為以及與刑事罰相聯繫之違法行為），對於法定之通報對象（勞務提供者之事業場所內部、行政機關、其他外部單位）予以通報之行為（公保法第 2 條第 1 項本文）¹²³。而所謂的「通報對象事實」，係指同法附表所揭示，與人民之生命、身體、財產或其他利益之保護相關之法律所規定的犯罪行為，或是違反根據同法附表所揭法律所發之行政處分，將構成犯罪之行為（公保法第 2 條第 3 項）¹²⁴。

關於不利益待遇禁止之保護規定，則規範於公保法第 3 條至第 5 條¹²⁵。關於

¹²⁰ 此法理可簡單歸納為：1. 告發內容之真實性、2. 告發目的之正當性、3. 告發行為態樣之相當性。此部分之詳細說明，參見：菅野 654-656 頁。關於公保法制定前，法律制度如何保護組織內部成員之告發行為的相關介紹，參見：荒木尚志「內部告發・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 149 頁（2006）。關於公保法制定前，相關實務之整理，參見：內野經一郎「宮崎信用金庫事件」労旬 1545 号 32-35 頁（2003）；增田義憲「学校法人古沢学園事件」労旬 1545 号 36-38 頁（2003）；大内ほか・コンプ 71-129 頁；黃銘傑等・組織不法揭露，頁 43-46。惟由於本文所討論之重點係向來實定法制度即存有之申訴勞工保護制度與公保法之間的關係為何，故關於透過判例法理所建立之公益通報者保護法理與之後公保法之間的關係，即不詳加討論，於此敘明。

¹²¹ 參見：公保法第 2 條；野田進「ヒューマン・リソース（HR）と法——労働法最前線 第 7 回 公益通報者保護法と内部告発」NBL832 号 84 頁（2006）之說明。

¹²² 參見公保法第 7 條。惟本文因主要以申訴勞工保護制度之研究觀點出發，故在此先不論公務員之保護，於此敘明。

¹²³ 關於公保法所保護之「公益通報行為」的定義說明，參見：小西啟文「公益通報者保護法の概要と検討課題」角田＝小西・公保法 15 頁

¹²⁴ 關於通報對象事實之定義性說明，參見：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 149 頁（2006）；小西啟文「公益通報者保護法の概要と検討課題」角田＝小西・公保法 18-21 頁

¹²⁵ 公保法第 3 條：「前條第 1 項第 1 款所定之事業者，以公益通報者於下列各款所定之情形從事各款所定之公益通報為由，所為之解僱無效……」、公保法第 4 條：「公益通報者為於第 2 條第 1 項第 2 款所定之事業者之指揮命令下從事勞動之派遣勞工時，同項第 2 款所定之事業者以其從事前條各款所定之公益通報為由，對勞動派遣契約（指勞動派遣法第 26 條第 1 項所定之勞動派遣契約）所為之終止無效」、公保法第 5 條：「（第一項）除第 3 條之規定外，第 2 條第 1 項第 1 款所定之事業者，不得以正受或曾受其雇用之公益通報者從事第 3 條各款所定之公益通報為由，對之處以降職、減薪或其他不利益待遇。（第二項）除前條之規定外，本法第 2 條第 1 項第 2 款所定之事業者，不得在其指揮命令下從事勞動之派遣勞工所為第 3 條各款之公益通報為由，要求該派遣勞工所屬之派遣事業更換派遣勞工或為其他不利益待遇」。本文關於公保法之條文翻譯，均參考自：陳勇安・公益揭發碩論，頁 295-300 之附件一、「日本公益通報者保護法中日文對照表

第 5 條所稱之不利益待遇究為何指，學者指出應解為包含法律行為以及事實行為，懲戒處分或不當之調職等法律行為¹²⁶將歸於無效，事實行為將具備侵權行為之不法性¹²⁷。而究竟本法之不利益待遇禁止規定，與公保法立法之前就存在的實定法制度（如上述之申訴勞工保護規範中之不利益待遇禁止制度）以及判例法理（如解僱權濫用法理或懲戒權濫用法理）之關係為何，容有疑問。

（2）公益通報者保護法之不利益待遇禁止制度與申訴勞工保護規範之關係

根據公保法第 6 條：「（第一項）若有其他法令禁止以為有關通報對象事實之通報為由對勞工或派遣勞工所為解僱或其他不利益待遇者，前三條規定不妨礙該其他法令之適用。……」。由此可知，立法者基本上表達之立場是，對於此一法律立法前所存在之法律制度，並沒有取而代之之意圖¹²⁸。此外，學者亦指出，公保法並不保護所有勞工就事業單位之不法情事予以通報之行為，而僅限於同法附表所揭示之法律所規定的犯罪行為，或是違反根據同法附表所揭法律所發之行政處分，將構成犯罪之行為，因此，新制度與舊有制度在保護對象上，即可能有所不同¹²⁹。即有研究者分析，於違反勞基法之情形，有不受到公保法保護卻受到勞基法保護¹³⁰，

（筆者自譯）」，於此敘明。

¹²⁶ 此所稱之不利益待遇，包含降級、減薪、調職等不利益配置、人事上之差別待遇、其他有害就業環境之行為，或減少、取消退職勞工之退職年金。此一說明，參見：黃銘傑等·組織不法揭露，頁 56-57。

¹²⁷ 關於公保法第 5 條不利益待遇內涵之此一解釋，參見：荒木尚志「內部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 150 頁（2006）；松本恒雄ほか・公保法 110-112 頁。就公保法施行前發生之案件，實務亦採取此一見解，參見：トナミ運輸事件・平成 17（2005）年 2 月 23 日富山地判労旬 1599 号 28 頁。

¹²⁸ 關於立法者之相關發言與對於其之詮釋，參見：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 46 頁

¹²⁹ 關於此之說明與詮釋，參見：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 149-150 頁（2006）；森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 45-46 頁

¹³⁰ 例如雇主雖具備不支付工資之責任阻卻事由，而不構成勞基法第 120 條之刑責（即不受到公保法之保護），惟仍然違反勞基法第 24 條。此例參見：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 46 頁註 3

亦有受到公保法保護卻不受到勞基法保護之情形¹³¹。可見公保法之相關規定與舊有的申訴勞工保護規範之間，從保護對象之不同觀察，其間並非取代關係，在某些情況下而毋寧是一個相互補充之關係。惟此一併存之關係，也造成了諸多爭論¹³²。

從公保法關於通報對象之規範模式加以觀察，根據公保法第 3 條，其區分「事業單位內部（下稱內部通報）」（同條第 1 款）、「行政機關通報」（同條第 2 款）¹³³以及「行政機關以外之其他外部通報（下稱外部通報）」（同條第 3 款）¹³⁴，要求越趨嚴格之保護要件，設置以鼓勵勞工先循內部通報管道，再循序往外部通報為目的之制度（所謂內部通報前置架構¹³⁵），係一著眼於衡量通報事實之真實性、嚴重程度與對於事業單位名譽之損害等，所設計之制度¹³⁶。就事業單位內部之通報而言，通報勞工僅需非以不正之目的為通報，即可受到公保法之保護¹³⁷；若向行政機關為通報，該通報事實則必須滿足「真實性・真實相當性」之要件；若向事業單位外部通報，除須滿足前兩者「非不正目的」以及「真實性・真實相當性」之要件外，必

¹³¹ 例如雖然現實上尚未發生雇主不給付加班費（時間外割増賃金）之情事，惟由於雇主更改制度，使得原本制度下必須支付之加班費，將有客觀之蓋然性與急迫性使雇主不得不給付，而此時勞工向勞動基準監督機構通報的情形，此時雇主雖尚未違反勞基法，但此勞工仍受到公保法之保護。此例參見：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 46 頁註 4

¹³² 此一說明，參見：国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 11、12 頁（2005）

¹³³ 此處所指之行政機關，根據公保法第 3 條第 2 款，係指「有權就該通報對象事實為處分或行政指導等權限之行政機關」。

¹³⁴ 論者並指出，並非一律無條件地肯認對其他外部之通報，僅限於在對「為防止通報對象事實之發生或損害之擴大而認為必要之對象」，此部分參見：国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 12 頁（2005）；陳勇安・公益揭發碩論，頁 106 關於實務判決之說明。此外，根據公保法第 2 條第 1 項之附加說明，與勞務提供對象存有競爭關係之企業或反社會團體（如暴力團體）等有不當侵害勞務提供對象之正當利益的危險者，均否定其該當公益通報對象之地位，此部分參見：松本恒雄ほか・公保法 86-87 頁

¹³⁵ 名稱參考自：国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 11 頁（2005）。或稱為「內部通報優先原則」，相關說明，參見：黃銘傑（2017），〈吹哨者與法令遵循〉，《全國律師》，21 卷 9 期，頁 33 關於日本法內部通報制度之介紹。

¹³⁶ 相關說明，參見：内閣府国民生活局企画課『詳説公益通報者保護法』54 頁註 19（ぎょうせい，2006），轉引自：陳文智（2007），〈試論「吹哨者保護法制」之引進〉，《全國律師》，11 卷 6 期，頁 86 註 28；男澤才樹「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（使用者側の立場から）」ジュリ 1304 号 156 頁（2006）；林良榮（2010），〈論企業内部告発（揭弊之勞工保護——以日本「公益通報者保護法」為中心）〉，高大・公益揭發，頁 125-126。

¹³⁷ 關於內部通報制度建立之應注意事項，日本政府消費者保護廳公布「民間事業如何基於公益通報者保護法規範建置、實施內部通報機制指針」，相關說明，參見：黃銘傑（2017），〈吹哨者與法令遵循〉，《全國律師》，21 卷 9 期，頁 36-37。



須滿足公保法第 3 條第 3 款之五個情形其中之一（表一）¹³⁸。

事實上，此一保護要件之設計，係歸納整理向來司法實務上針對內部告發者所受不利益待遇之保護，所發展出之判例法理，而制定之規定¹³⁹。故本文認為，此規定與本即有具體法律規定之前述申訴勞工保護制度，相較於其他通報保護之情形，恐將產生較為明顯之齟齬。以下將先詳述各項要件之意義，並同時申論舊有之申訴勞工保護規範與公保法之規定間，保護要件適用之爭議。

通報對象	目的	真實性	手段相當性 ¹⁴⁰
內部通報	無不正目的	X	X
行政機關通報	無不正目的	真實性・真實相當性	X
外部通報	無不正目的	真實性・真實相當性	該當公保法第 3 條第 3 款五種情形之一

表一 公益通報者保護法之通報對象與保護要件¹⁴¹

A. 通報目的

從通報目的加以觀察，根據公保法第 2 條第 1 項本文，受到公保法保護之通報行為，必須是「非以不正目的」所為之通報行為，易言之，即便非積極以公益為目的之通報行為，也可以受到公保法之保護¹⁴²。就此，研究者指出，向來之判例法理，至少在解僱以及因而產生之侵權行為損害賠償之情形，若將雇主之不法情事向

¹³⁸ 相關之說明，參見：小西啟文「公益通報者保護法の概要と検討課題」角田＝小西・公保法 21-23 頁

¹³⁹ 同前揭註第 120。

¹⁴⁰ 此一要件之名稱並無統一之說法，本文所使用之「手段相當性」，係參考陳勇安・公益揭發碩論之用語，參見：陳勇安・公益揭發碩論，頁 156。

¹⁴¹ 此附圖之內容，參考自：荒木 466 頁圖表 17-1

¹⁴² 此一說明，參見：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 151-152 頁（2006）；黃銘傑等・組織不法揭露，頁 51-52。

政府機關或外界批露，係以「不正之目的」為主要目的者，均判定該行為不受到法律之保護，而於其他之情形，法院並不會因為該通報參雜非公益之目的，就認為此一勞工不值得受到保護，換言之，值得保護之通報行為非專以公益之目的為必要¹⁴³。

因此，學者多數認為，關於通報之勞工以何通報目的進行通報之此一議題，大致上公保法與向來之判例法理（包含對於前述申訴勞工規範之解釋）差別不大，但公保法第 2 條之文字將其加以明確化¹⁴⁴。此外，政府機關解釋認為，由於公保法第 2 條「以不正之目的」做為一消極要件，已推定勞工之通報係非以不正之目的，故雇主必須舉證勞工係以不正之目的為該通報行為¹⁴⁵。

B. 通報內容之真實性・真實相當性

如上所述，對於政府機關之通報行為必須滿足該通報事實具有「真實性・真實相當性」之要求。而該「真實性・真實相當性」，係指勞工確信該事實為真實，或有相當之理由信其為真實¹⁴⁶。政府機關並解釋，具備該真實相當性之情形，只要是具有能夠證明該通報事實並非僅是傳聞之證據，例如內部資料等證據即可¹⁴⁷。另一方面，於舊有制度之申訴勞工保護規範中，條文並未有此要件，學者間雖有爭論，惟實務似尚未表達意見¹⁴⁸。於公保法制定施行後，即有學者認為，雖對於申訴內容

¹⁴³ 公保法立法前，關於通報目的之判例法理，參見：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 48 頁。此外，學者亦研究公保法制定前，關於勞工以「追求勞動條件改善」為目的之內部告發，法院亦認可其告發之目的值得保護，此部分說明參見：国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 16 頁（2005）

¹⁴⁴ 此一說明，參見：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 48 頁

¹⁴⁵ 參見：内閣府国民生活局企画課『詳説公益通報者保護法』28 頁（ぎょうせい，2006），轉引自：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法角田＝小西・公保法 50 頁註 11

¹⁴⁶ 此一解釋，參見：大内ほか・コンプ 58 頁；山川和義「労働者による企業コンプライアンスの実現」講座再生第 4 卷 85-86 頁

¹⁴⁷ 參見：内閣府国民生活局企画課『詳説公益通報者保護法』56 頁（ぎょうせい，第一版，2006），轉引自：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 151 頁（2006）

¹⁴⁸ 此相關見解參見：吾妻光俊『註解労働基準法』903 頁（青林書院，第二版，1961）；松岡三郎『条解労働基準法 新版（下）』1150 頁（1967）；橋詰・申告 23、33 頁；高木紘一「第十一章 監督機関」基本法コメ・労基（第三版）307 頁；大内ほか・コンプ 61-62 頁；労基局（2010）

之確信不必到達該當犯罪之高度確信，惟勞工虛偽申訴之情形，仍有可能該當刑法上之「虛偽告訴罪」，除此之外，既然勞基法第 104 條等申訴勞工保護規範亦係在透過保障勞工之申訴權而確保勞動基準實效性，也就是確保企業對於法令之徹底遵守，則勞工個人權益之保護即退居二線，故本條應參考公保法之要件，原則上即便勞工僅係為了自身之利益，惟其申訴內容具有真實性或真實相當性時，始能受到勞基法第 104 條第 2 項之保護¹⁴⁹。惟亦有研究者本於舊有規定並未規定，而採否定之看法，認為在此部分，申訴勞工保護規範之規定相較於公保法之規範，較為寬鬆¹⁵⁰。

即有學者指出，正由於公保法明確就行政機關通報以及外部通報要求必須滿足「真實性・真實相當性」之要件，故將來就通報者以通報為目的之「資料蒐集行為」之正當性，將成為日後待發展之課題¹⁵¹。而關此問題，於申訴勞工保護規範領域以外之公益通報領域，向有相關之判例¹⁵²。而公保法基本的立場是，勞工基本上僅能依據合法方式取得之資料（如其職權本身即能接觸到之資料）做為通報之依據，而若以違法之方式取得資料，而遭受雇主之不利益待遇，將不受到本法之保護，而必須求助於前述之判例法理進行處理¹⁵³。

綜上，本文認為，申訴勞工保護規範之領域似不存有相關之實務見解，若依上述就申訴勞工保護規範之適用，在公保法制定後亦應滿足「真實性・真實相當性」

（下）927 頁

¹⁴⁹ 此一見解，參見：大內ほか・コンプ 58 頁

¹⁵⁰ 此一見解，參見：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 57-58 頁

¹⁵¹ 尤其外部通報之情形，對於雇主之名譽以及營業秘密之侵害，將達到極致。

¹⁵² 關於公保法制定前，以通報為目的之資料蒐集行為正當性判斷之實務相關見解整理，以及公保法制定後，未來所必須面對之此一課題的相關說明，參見：小宮文人「内部告発の法的諸問題」労働 105 号 82-83 頁（2005）；国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 18-19 頁（2005）；男澤才樹「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（使用者側の立場から）」ジュリ 1304 号 159-160 頁（2006）；鴨田哲郎「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働者側の立場から）」ジュリ 1304 号 161-162 頁（2006）

¹⁵³ 此部分說明，參見：鴨田哲郎「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働者側の立場から）」ジュリ 1304 号 161-162 頁（2006）；森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 53 頁



之學者見解，未來申訴勞工保護規範之適用，亦將必須考量勞工以申訴為目的之「資料蒐集行為」之正當性問題。

C.手段相當性

如上所述，就外部通報之情形而言，公保法第 3 條第 3 項尚附加 5 個「手段相當性」之保護要件，即：「(公保法第 3 條本文) 前條第 1 項第 1 款所定之事業者，以公益通報者於下列各款所定之情形，從事各款所定之公益通報為由，所為之解僱，無效。……(公保法第 3 條第 3 款) 有相當理由相信通報對象事實正在發生或即將發生，且對於具備下列事由之一者，認該通報係就防止通報對象事實之發生或損害之擴大而必要者，對其所為之公益通報。1.有相當之理由相信若採取前兩款之公益通報，將遭受解僱或其他不利益待遇者。2.有相當之理由相信若採取第一款之公益通報〔按：內部通報〕，則有關通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者。3.勞務提供對象無正當理由要求不得為前兩款之公益通報者〔按：內部通報與行政機關通報〕。4.以書面（包含電磁形式等其他無法以人類知覺加以認知之方式所為之紀錄。於第 9 條亦同）為第 1 款所定之公益通報後經過 20 日，對各該通報對象事實，勞務提供對象等未有開始從事調查之通知，或勞務提供對象等無正當理由不為調查者。5.有相當之理由相信，對於個人生命或身體已發生危害或有即將發生之急迫危險者」。

學者即指出，由於外部通報之發生，將危及企業之存續，並造成企業在信用以及經濟上重大之危害，可能對於以該企業之勞工為首之利害關係人造成不利之結果，故在權衡有助於糾正法令違反行為，以及為了實現該目的所採取方法與手段之相當性，給予相較於內部通報以及行政機關通報更重之保護要件¹⁵⁴。此外，由於向

¹⁵⁴ 參見：荒木尚志「內部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 152 頁（2006）

事業單位外部通報之外部通報要件中，包含有事業單位接受內部通報後一定時間內不為處理者，故有促使事業單位內部建構較完整通報處理機制之功能¹⁵⁵。最後，除學者指出，在公保法制定之前，判決實務並未就外部通報之保護要件予以釐清外¹⁵⁶，本文亦認為由於前述之申訴勞工保護規範，均僅規範勞工對於勞動基準監督機關之申訴，並未包含內部通報以及外部通報之情形，在申訴對象之擴大方面，補足了原先制度之不足。

4.小結

在申訴勞工保護制度中，關於不利益待遇禁止制度的議題，綜合上述之討論，就舊有制度與公保法之間整合之結果，可以整理如下：

關於不利益待遇之態樣，以及不利益待遇之法律效果，似未有太大之不同。若係法律行為之不利益待遇，其效果應係無效；若係事實行為之不利益待遇，其法律效果應係該行為將具備侵權行為之不法性，受此不利益之勞工得向雇主請求侵權行為之損害賠償。


關於原因競合之判斷方式，無論公保法之適用案件在實務上所發展出之判例法理內涵為何，關於舊有之申訴勞工保護規範，於發生原因競合時所衍生出以「決定性原因說」為判斷標準之判例法理，依照前述公保法第6條之規定，應將受到沿用¹⁵⁷。

關於申訴對象，前述之申訴勞工保護規範係限於向「勞動基準監督機關」為申

¹⁵⁵ 參見：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 152 頁（2006）；男澤才樹「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（使用者側の立場から）」ジュリ 1304 号 156 頁（2006）。學者亦指出，在公保法施行之後，建立內部通報制度之企業數，顯著地增加，參見：国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 13 頁（2005）

¹⁵⁶ 參見：大内ほか・コンプ 126 頁

¹⁵⁷ 正如同向來實務於不當勞動行為之不利益待遇禁止制度中關於原因競合所採行之「決定性原因說」或「相當因果關係說」，在公保法之架構下仍應受到沿用。相關之說明，參見：廣石忠司「企業からみた公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 39-40 頁



訴之對象，惟公保法除勞動基準監督機關外，尚包含內部通報以及外部通報，故除勞動基準監督機關得沿用舊有制度外，其他申訴對象之情形即適用新法，補足了舊有制度缺乏之申訴對象規範。惟其他保護要件之規範上，係以「內部通報」、「行政機關通報」、「外部通報」之順序，由易至難地設計。

上述之保護要件中，關於行政機關通報亦須滿足之申訴目的，舊有制度與公保法之間似未有太大之不同。

而關於行政機關通報亦須滿足之「真實性・真實相當性」要求，在舊有規範中向勞動基準監督機關申訴之情形，似未有此要求，若適用新法，似有較舊有法制嚴格之要件，故勞工亦得主張舊法較為寬鬆之規定，惟就此部分學者間尚有爭論，如上所述。

茲有附言，關於前曾述及之保密制度，於公保法之領域，以行政機關為通報對象之情形中，行政機關之一般職公務員依照《國家公務員法》第 100 條第 1 項，亦負有與勞基法第 105 條類似內容之守密義務，故關於此部分，公保法與舊有制度應無太大之齟齬¹⁵⁸。

¹⁵⁸ 參見本節：「二、申訴勞工保護制度（一）申訴保密制度」之詳細說明。公保法之說明另可參見：大內ほか・コンプ 208 頁。



第三節 勞工申訴制度之課題

一、公益通報事實範圍過狹

如前所述，根據《公益通報者保護法》（下稱公保法）第 2 條，公保法所保護之公益通報事實，係限於與國民生命、身體、財產等利益保護法令直接相關之犯罪行為，或或是違反根據同法附表所揭法律所發之行政處分，將構成犯罪之行為（公保法第 2 條第 3 項）。導致企業團體之逃漏稅行為或政治團體之不法獻金等對於國家財政公共性、納稅義務人間平等權及民主法治有重大傷害之犯罪行為，被排除在公益通報事實之外，即受到質疑¹⁵⁹。

二、公保法對於事實行為之不利益待遇類型未設有罰則

學者指出，雖然公保法第 5 條除禁止事業主基於組織成員之通報行為，而對其為法律行為之不利益待遇外，事實行為之不利益待遇亦在禁止之列，惟該法律僅宣示禁止為之，而未對此類之行為設置刑事罰則或行政罰則¹⁶⁰。

三、公保法之保護框架與舊有制度間之整合不明

¹⁵⁹ 相關說明，參見：城塚健之「公益通報者保護法案の問題点」勞旬 1572 号 8 頁（2004）；日本弁護士連合会「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）に対する意見書」勞旬 1572 号 21-22 頁（2004）；日本労働弁護団「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）に対する意見」勞旬 1572 号 31-32 頁（2004）；公益通報支援センター「公益通報者保護法案の骨子（案）についての問題点」勞旬 1572 号 34-35 頁（2004）；国武英生「公益通報者保護法の法的問題」勞旬 1599 号 13 頁（2005）；林良榮（2010），〈論企業内部告發（揭弊之勞工保護——以日本「公益通報者保護法」為中心〉，高大・公益揭發，頁 128；簡玉璵（2010），〈日本行政與内部通報相關法律問題探討：以公益通報者保護制度為中心〉，高大・公益揭發，頁 225-226。

¹⁶⁰ 此見解參見：小宮文人「内部告發の法的諸問題」勞働 105 号 84 頁（2005）。例如違反相類似規定之勞基法第 104 條即設有刑事罰則之規定於同法第 119 條。惟另有學者認為，寬泛地以全體通報事項以及通報對象為規範對象之公保法，由於此制度保護之法益亦有多樣，似乎不適合當然導入類似勞基法規定之刑事罰則，此見解參見：大内ほか・コンプ 210 頁



雖然根據公保法第 6 條之規定，公保法所設之通報者保護制度，與向來即存在之法律制度(例如前述之申訴勞工保護制度)與判例法理(例如解僱權濫用法理、懲戒權濫用法理)並不衝突，而不受公保法保護之通報，仍有可能受到舊有制度之保護，惟學者認為，公保法既然要標示出一個適用全部內部告發情形，並以內部告發者保護為目的之最低保障制度，就應該明確地說明何種情形得以受到保護¹⁶¹，或逕以公保法之內容為唯一保護要件之規範¹⁶²。遂有臺灣學者認為，公保法之立法，既然並未有改變向來判例與實定法之企圖，故相對於舊有法制並不會有太大之差異¹⁶³。

四、內部通報制度之設置困難

學者指出，公保法關於通報對象之設計，係鼓勵內部通報為優先之「內部通報前置主義」，而此一內部通報機制一旦要受到員工之信賴，勢必對於該內部通報機制設有一定的標準，並且受到外部之獨立機關(例如行政機關)之認可，如：(1) 常設之制度(對於員工而言，隨時皆可使用)；(2) 該內部通報制度之負責人須負有守密義務；(3) 受理通報後，除匿名通報外，一定之期間內(例如兩週內)須回覆通報者；(4) 須事前公布通報後之處理程序；(5) 必須有針對通報內容遂行一定調查之功能。然而，以小型企業之規模而言，要設置達到此一標準之內部通報制度，可以說是十分困難，因此似乎有將上述之標準加以緩和之必要¹⁶⁴。

¹⁶¹ 此見解參見：小宮文人「內部告發の法的諸問題」労働 105 号 84、85-6 頁(2005)之相關說明。公保法之保護制度與舊有之申訴勞工保護制度之間之關係，可參考本文前述之相關整理。

¹⁶² 參見：日本弁護士連合会「公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)に対する意見書」労働 1572 号 28-29 頁(2004)

¹⁶³ 參見：林良榮(2010)，〈論企業內部告發(揭弊之勞工保護——以日本「公益通報者保護法」為中心〉，高大·公益揭發，頁 128、131。

¹⁶⁴ 此見解參見：大内ほか・コンプ 206-207 頁



五、外部通報之要件嚴格

研究者認為外部通報之「手段相當性」的五個要件中之第一個要件與第二個要件（有相當之理由相信若採取前兩款之公益通報，將遭受解僱或其他不利益待遇者；有相當之理由相信若採取第一款之公益通報〔按：內部通報〕，則有關通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者）將課予勞工過重之證明負擔（要證明雇主通常都會對該勞工為不利益待遇或若採取內部通報則有關通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞）¹⁶⁵。

於外部通報之「手段相當性」的五個要件中之第四個要件¹⁶⁶（以書面〔包含電磁形式等其他無法以人類知覺加以認知之方式所為之紀錄。於第 9 條亦同〕為第 1 款所定之公益通報後經過 20 日，對各該通報對象事實，勞務提供對象等未有開始從事調查之通知，或勞務提供對象等無正當理由不為調查者），有學者認為，此一要件將使得是否對外通報之掌控權，落入被通報之事業體，故有臺灣學者認為應修正為：「書面對勞務提供對象等進行通報已逾 20 天，該勞務提供對象等仍無進行調查之通知或不為調查，或有正當理由，足認其處理方式或處理結果不充分或不適當者」¹⁶⁷，可使是否對外通報之掌控權，相當程度回到通報者手中，被通報之事業體若不認真且充分處理通報事實，其結果等同將手中握有之自我矯正操控權交回通報者，通報者可據此對外部者進行通報¹⁶⁸。

¹⁶⁵ 此一批評，參見：城塚健之「公益通報者保護法案の問題点」勞旬 1572 号 10 頁（2004）；日本弁護士連合会「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）に対する意見書」勞旬 1572 号 24 頁（2004）。

¹⁶⁶ 以書面（包含電磁形式等其他無法以人類知覺加以認知之方式所為之紀錄）為第 1 款所定之公益通報後，經過 20 日，對各該通報對象事實，勞務提供對象等未有開始從事調查之通知，或勞務提供對象等無正當理由不為調查者。

¹⁶⁷ 此一見解，參見：簡玉聰（2010），〈日本行政與內部通報相關法律問題探討：以公益通報者保護制度為中心〉，高大・公益揭發，頁 226-228。

¹⁶⁸ 相關說明，參見：日本弁護士連合会「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）に対する意見書」勞旬 1572 号 25 頁（2004）；国武英生「公益通報者保護法の法的問題」勞旬 1599 号 13-14 頁（2005）。此外，中文文獻可參閱簡玉聰（2010），〈日本行政與內部通報相關法律問題探討：以公益通報者保護制度為中心〉，高大・公益揭發，頁 226-228。

此外，就第五個要件¹⁶⁹而言，有學者認為似乎使勞工背負過重之判斷風險，申言之，勞工欲採取外部通報之手段時，將苦於不清楚目前之狀況是否合乎「對於個人生命或身體有即將發生之急迫危險」，將容易卻步，而使得此類之通報變得不能¹⁷⁰。例如諸多食品安全問題或環境問題，雖然短期內不會產生急迫危險，但是中長期將演變成致命性的危害，若不保護對於此危險之通報行為，將成為嚴重的問題¹⁷¹。

且另有學者認為，過去實務上關於外部通報之判斷，並沒有要求如同公保法就外部通報所規範之五個要件，僅係就目的之正當性、真實性、真實相當性以及手段相當性予以綜合判斷，惟勞工在公保法之保護框架下所受到的保護範圍竟比向來法院所創設之一般法理更加狹隘，故僅能依靠公保法第 6 條之規定，使不能受到公保法保護之外部通報情形，受到向來判例法理之保護¹⁷²。

六、舉證責任之劃分

由於公保法並未規範相關要件（如是否該當公益通報之主體、通報是否出於不正目的¹⁷³、通報事實之真實性、真實相當性、是否合乎手段相當性、通報與不利益待遇間之因果關係）之舉證責任應屬勞方或資方，故勞方在合法蒐集資料以及證據上有一定之困難度¹⁷⁴，故有學者認為，有必要借鏡英國《公益揭發法》，將相關要

¹⁶⁹ 有相當之理由相信，對於個人生命或身體已發生危害或有即將發生之急迫危險者。

¹⁷⁰ 此見解參見：城塚健之「公益通報者保護法案の問題点」勞旬 1572 号 9 頁（2004）；森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 54 頁

¹⁷¹ 此一批評，參見：城塚健之「公益通報者保護法案の問題点」勞旬 1572 号 11 頁（2004）；公益通報支援センター「公益通報者保護法案の骨子（案）についての問題点」勞旬 1572 号 37 頁（2004）

¹⁷² 此部分說明，參見：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 56-57 頁

¹⁷³ 僅有此一要件，有行政機關解釋認為應由雇主方負責舉證通報之勞工係基於「不正之目的」，此部分同前揭註第 145。

¹⁷⁴ 此見解參見：森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・公保法 53 頁

件之舉證責任一部轉換由資方負擔¹⁷⁵。



七、受到公保法保護之公益通報勞工之民、刑事免責

當勞工進行外部通報行為時，將有可能因洩漏企業之機密以及損害公司之名譽，而受到公司民、刑事之訴追，惟事實上雖然公保法於第 3 條至第 5 條有就不利益待遇之禁止規定予以規範，惟其並沒有就是否免除通報者之民、刑事責任予以規範，將使得組織內成員怯於進行通報，並主張應明文免除通報者之民、刑事責任（惟因職務之特殊性，在刑法或特別法上具有守密義務之人，應排除之）¹⁷⁶。

而對此即有學者認為，若滿足公保法之相關要件而受到不利益待遇禁止規定之保護，即可認為該勞工不具有民、刑事責任之違法性，而形同免除相關之民、刑事責任，換言之，雖然目前公保法並未有相關規定，但受到公保法之保護，將成為判斷該勞工是否成立因而產生之民事責任或該當相關之刑事責任的一個重要判準¹⁷⁷。

八、要求公益通報者盡努力義務將使得公益通報萎縮

公保法第 8 條¹⁷⁸課公益通報者以努力不使他人的正當利益以及公共利益因其公益通報行為受到損害為內涵之「努力義務」。惟研究者批評，此一規定不僅將使得欲進行通報行為之勞工更加卻步，對於刑事犯罪此一限於對社會帶來重大不利

¹⁷⁵ 此見解參見：大內ほか・コンプ¹⁷⁵ 178、180 頁；国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 14 頁（2005）；松本恒雄ほか・公保法 120-121 頁

¹⁷⁶ 此見解參見：日本弁護士連合会「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）に対する意見書」労旬 1572 号 26-27 頁（2004）；日本労働弁護団「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）に対する意見」労旬 1572 号 32 頁（2004）；国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 14 頁（2005）

¹⁷⁷ 国廣正ほか『コンプライアンスのための内部告発制度——「公益通報者保護法」が求めるリスク管理実務』81 頁（日本経済新聞社，初版，2006），轉引自：陳勇安・公益揭發碩論，頁 159。

¹⁷⁸ 公保法第 8 條：「第三條各款所定之公益通報勞工，應努力不損害他人之正當利益與公共利益。」

益，且具有重大違法性之行為，即便是公務員都有告發之義務，對於公益通報之勞工卻課予此一義務，並不適當，此規定被研究者批評是傾向保護市場之利益與維護市場之秩序¹⁷⁹。



九、行政機關所負之守密義務規範密度不足

即有研究者指出，公保法應規定當通報者希望其通報以匿名處理時，即必須以匿名之方式保護之，而不得反於通報者之意思將其個人資訊向事業單位揭示，而目前《國家公務員法》與《地方公務員法》關於公務員守密義務之規範，並不足夠¹⁸⁰。甚至有學者認為，公保法亦應保護匿名之通報人¹⁸¹。

¹⁷⁹ 此一批評，參見：城塚健之「公益通報者保護法案の問題点」労旬 1572 号 7 頁（2004）

¹⁸⁰ 此一批評，參見：公益通報支援センター「公益通報者保護法案の骨子（案）についての問題点」労旬 1572 号 37 頁（2004）。如学校法人古沢学園事件（広島地判平成 13（2001）年 3 月 28 日判例集未搭載／広島高判平成 14（2002）年 4 月 28 日判例集未搭載），即係由於政府機關將通報內容洩漏予事業單位得知。該判決之簡要介紹與分析，參見：増田義憲「学校法人古沢学園事件」労旬 1545 号 36-38 頁（2003）

¹⁸¹ 此意見，參見：国武英生「公益通報者保護法の法的問題」労旬 1599 号 13 頁（2005）

第五章 臺日比較法之考察



本文將於本章第一節，就第二章至第四章，關於臺灣與日本之勞工申訴制度，以及以勞工申訴制度為研究目的所探究關於兩國的勞動檢查制度之相關研究，就兩國於何處有其異同，以比較法之觀點，進行整理。並於次節，承接兩國異同之比較，就日本之制度對於臺灣勞工申訴制度目前面臨之課題，能夠帶來甚麼樣的啟示，進行論述。

俾利於比較並避免混淆，本章將同時表示臺灣與日本兩國之國名。

第一節 臺灣勞工申訴法制與日本勞工申訴法制之比較

一、違反勞動保護法之罰則

臺灣以《勞動基準法》(下稱臺灣勞基法)為首之勞動保護法體系

¹，透過勞動檢查制度，勞動檢查機構(關)(下稱勞檢單位)確立事業單位違反勞動保護法後，事業單位緊接著要面臨之處罰，多數均係行政罰，僅有少數之規範係刑事罰則²。

相對的，日本以《勞動基準法》(下稱日本勞基法)為首之勞動保護法體系³，

¹ 主要尚包含臺灣職業安全衛生法(下稱臺灣職安衛法)、臺灣性別工作平等法(下稱臺灣性平法)以及臺灣勞工退休金條例(下稱臺灣勞退條例)。

² 例如：臺灣勞基法除第 5 條之強制勞動禁止、第 6 條抽取他人勞動契約之不法利益、第 42 條強制正常班之外時間工作之禁止、第 44 條第 2 項禁止童工及十六歲到十八歲勞工從事危險性工作、第 45 條第 1 項禁止雇用童工、第 47 條例外允許雇用童工之工作時數限制、第 48 條童工夜間工作之禁止、第 49 條第 3 項女工夜間工作之禁止以及第 64 條第 1 項十五歲以下勞工雇用為技術生之禁止等規定採取刑事制裁之外，其餘之規定均採取行政罰之規範方式(參見勞動基準法第 75 條至第 77 條及其他罰則之規定)；於臺灣職安衛法之領域，則係限於該法第 40 條與第 41 條所規範之部分，係採取刑事處罰之規定。

³ 另外主要尚有：日本勞工安全衛生法(下稱日本勞安衛法)以及日本最低工資法。關於日本勞動保護法實定法體系之詳細說明，參見本文：第四章、註 4。

違反相關規定之罰則，均係刑事罰則⁴。因此，在勞動基準監督官確立事業單位違反勞動保護法之規定後，實定法上可供勞動基準監督官使用，而使違反之雇主得以受罰之方式，係將相關不法證據以書面之方式移送檢察官（即日本學界及實務界所謂「書類送檢」），依照相關勞動保護法之刑事罰則，由偵察機關對之起訴，並由法院判刑⁵。

此將影響到勞工就雇主之不法情事，向政府機關予以申訴時，對於該雇主不法情事之確信程度，是否必須達到刑事不法之高度確信之問題。在臺灣，由於基本上絕大部分勞動法令所配置之罰則均係行政罰，故原則上並無此問題。惟日本勞動保護法之相關罰則均係刑事罰，故勞工就例如日本勞基法第 104 條第 1 項所謂的「違反本法或基於本法所發命令之事實」，是否以雇主之不法情事有「構成犯罪」之程度為必要？申言之，勞動保護法之罰則均係刑事罰則，法院終局認定雇主不法，其確信勢必要達到刑事犯罪之高度確信，惟勞工進行雇主不法事實之申訴時，是否亦要達到此一程度始能受到保護？日本行政機關及學者主張為達成本條功能之最大發揮，應做廣義之理解，而不必然要受限於構成犯罪之嚴謹度⁶。

如此亦不難理解，為何要賦予日本勞動基準監督官司法警察官之權力，相較之下，臺灣勞動檢查員被賦予司法警察官之權力，本文即認較缺乏必要性⁷。

二、受理申訴之政府單位

⁴ 參見：日本勞基法第十三章、日本勞安衛法第十二章以及日本最低工資法第五章。此亦與日本並沒有行政法院，且其法律之罰則制度並無行政罰鍰制度，均以刑事案件處理罰則案件之法律制度有關。

⁵ 關於日本勞動基準監督官之書類送檢制度的相關說明，參見本文：第四章、第一節、四、勞動基準監督之程序、（三）勞動基準監督程序之結束、2.書類送檢。

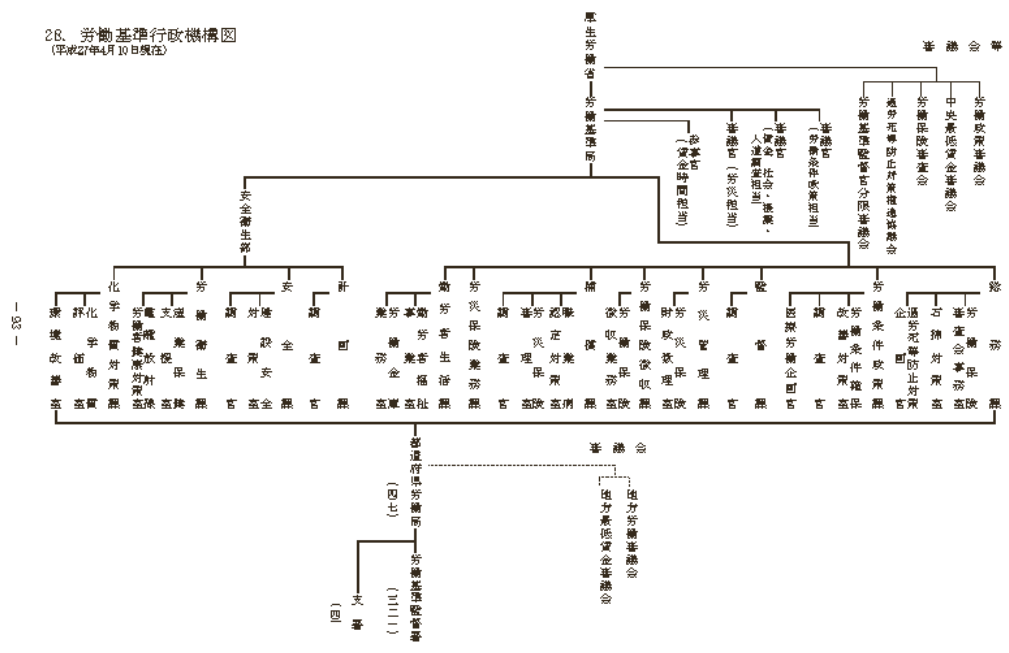
⁶ 參見：吾妻光俊『註解労働基準法』903 頁（青林書院，第二版，1961）；松岡三郎『条解労働基準法 新版（下）』1150 頁（1967）；橋詰洋三「労基法違反に対する申告制度〔労働法違反と監督行政の強化〕」〔特集〕季労 122 号 23 頁（1981）；日外喜八郎「労働基準監督行政」現代講座 9 卷 262 頁；高木紘一「第十一章 監督機関」基本法コメ・労基（第三版）；労基局（2010）（下）927 頁

⁷ 關於此之相關討論，參見本文：第二章、第三節、二、臺灣勞動檢查程序、（三）勞動檢查之進行方法及其性質、6、勞動檢查司法事件；第二章、第四節、六、賦予勞動檢查員司法警察權之必要性。



基本上兩國具有受理勞工申訴權限之政府單位，均係具有勞動檢查權限／勞動基準監督權限之政府單位。然而，日本之勞動基準監督組織，係採取中央直屬之體制，申言之，其組織設計，係在內閣府轄下之厚生勞動省設置管轄勞動基準事務之勞動基準局，並在各都道府縣設置直屬之勞動基準局，再於各都道府縣勞動基準局轄區內分設勞動基準監督署（目前並有少數勞動基準監督署分署）⁸。根據勞動基準監督制度組織圖（圖二），目前掌管勞動基準監督業務之組織，係厚生勞動省（1）－勞動基準局（1）－都道府縣勞動基準局（47）－勞動基準監督署（321）＝勞動基準監督署分署（4）。

28. 勞動基準行政機構圖
(平成27年4月10日現在)



圖二 日本勞動基準監督組織之現況⁹

⁸ 勞基法關於勞動基準監督機構設計之理念，以及制度甫施行之實際情形，參見：松岡三郎「勞動基準監督機構」講座 5 卷 291-303 頁
⁹ 圖片來源：厚生勞動省勞動基準局『勞動基準監督年報（第 68 回）』93 頁（2016）



然而，臺灣之勞動檢查機構（關）（下稱勞檢單位），係採取中央與地方皆有權力，且針對一定之事項由非勞動行政體系之單位負責¹⁰之「分散制」（圖一）¹¹。故各該單位均有受理申訴之權限，而有關勞動條件申訴案之分工方式，依勞動部（前身為勞工委員會）96年4月3日「研商縣市政府與本會各區勞動檢查所勞動檢查分工會議」決議，勞動條件申訴案件如係勞工直接向縣市政府申訴者，即由縣市政府受理查處，如向勞工委員會（現改制為勞動部）及勞動檢查機構申訴者，則由勞動檢查機構查處¹²：

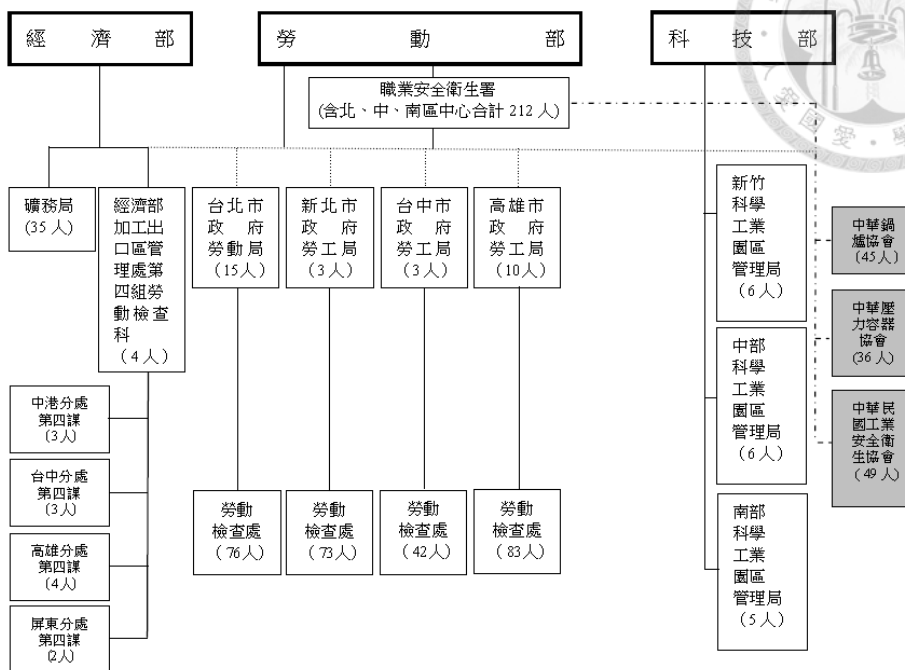
¹⁰ 如：科技部負責科學園區之勞動檢查、經濟部負責加工出口區與礦場安全之勞動檢查、勞工保險事務除縣市政府外，勞動部勞工保險局亦有檢查權。

¹¹ 詳細說明，參見本文：第二章、第三節、一、**勞動檢查組織之歷史演變**、（二）勞動檢查法時期、1.勞動檢查組織圖像。

¹² 參見：檢查年報（2016），總說明，頁8。



現有勞動檢查機構組織系統及編制檢查人力如下所示：



說明：

1. 新竹、中部與南部科學工業園區管理局及經濟部加工出口區管理處分別直隸於科技部及經濟部，但勞動檢查業務由勞動部規劃督導。
2. 經濟部礦務局辦理礦場安全檢查由經濟部規劃督導。礦場衛生及勞動條件檢查仍由勞動部職業安全衛生署北區、中區、南區職業安全衛生中心及直轄市檢查機構辦理。

【___直接隸屬 授權辦理 -----委託代行檢查】

圖一 臺灣勞動檢查組織之現況¹³

相較於日本制度，由於臺灣具有勞動檢查權之政府單位並不一定直接相互隸屬，故受理申訴時，縱然有上述之分工，惟若欲避免重複申訴之情形，仍需不同系統間政府單位之溝通，不同政府單位之系統對於申訴之不同處理程序及效率，亦將影響政府處理勞工申訴案件之一致性。

三、勞工與勞檢單位以及勞動基準監督組織之關係


¹³ 資料來源：檢查年報（2016），壹、總說明，頁 11。



(一)勞工申訴制度均係促使勞檢單位以及勞動基準監督組織，開啟勞動檢查以及勞動基準監督程序之一種方式

根據臺日之勞工申訴規範（表二），勞工得以其受僱事業單位之不法情事，向勞檢單位（勞動基準監督組織）進行申訴，而勞檢單位（勞動基準監督組織）受理申訴後，即可開啟勞動檢查（勞動基準監督）程序。由此可知，勞工申訴制度於兩國均係一勞工做為主動之角色，促使國家公權力進入事業場所檢查監督事業場所是否合乎勞動保護法所規定之最低勞動基準的制度。

臺灣法	日本法
<p>勞基法第 74 條：「（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 4 項）主管機關或檢查機構於接獲第一項申訴後，應為必要之調查，並於六十日內將處理情形，以書面通知勞工」。</p>	<p>勞基法第 104 條第 1 項：「於事業場所違反本法或基於本法所發之命令之情事者，勞工得向行政機關或勞動基準監督官申訴此一事實」。</p>
<p>職安衛法第 39 條：「（第 1 項）工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴：一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。二、疑似罹患職業病。三、身體或精神遭受侵害。（第 2 項）主管機關或勞動檢查機構為確認前項雇主所採取之預防及處置措</p>	<p>職安衛法第 97 條第 1 項：「事業場所違反本法或基於本法所發命令之事實時，勞工得將該事實向都道府縣勞動局長、勞動基準基準署長以及勞動基準監督官申訴，而要求為糾正而採取採取適當措施」。</p>



<p>施，得實施調查。(第3項)前項之調查，必要時得通知當事人或有關人員參與」。</p>	
<p>勞退條例第40條第2項：「勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分」。</p>	<p>最低工資法第34條第1項：「事業場所有違反本法或基於本法所發命令之事實時，勞工得將該事實向都道府縣勞動局長、勞動基準基準署長以及勞動基準監督官申訴，而要求為糾正而採取適當措施」。</p>
<p>性平法第33條第1項：「受僱者發現雇主違反第十四條至第二十條之規定時，得向地方主管機關申訴」。</p>	
<p>勞動檢查法第33條第1項：「勞動檢查機構於受理勞工申訴後，應儘速就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，並應於十四日內將檢查結果通知申訴人」。</p>	

表二 臺日之勞工申訴規範（自製）

由表二可知，臺灣勞基法第74條規定，勞工發現事業單位違反本法或其他勞工法令規定時，得向勞檢單位申訴，勞檢單位於接獲申訴後，應為必要之調查，並於60日內將處理情形，以書面通知勞工。此外，根據臺灣勞動檢查法（下稱臺灣勞檢法）第33條第1項，勞動檢查機構於受理勞工申訴後，應儘速就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，並應於14日內將檢查結果通知申訴人。而在臺灣職安衛法第39條、臺灣性平法第33條以及臺灣勞退條例第40條，亦規定有勞工申訴之制度（以下通稱臺灣勞工申訴規範）。

而日本之申訴監督制度，係勞工得就事業場所違反日本勞基法等勞動保護法

等規定之情事，向勞動基準監督機關為申訴之制度¹⁴。相關制度規範於日本勞基法第 104 條、日本勞安衛法第 97 條以及日本最低工資法第 34 條（以下通稱日本勞工申訴規範）。申訴監督做為開啟勞動基準監督之一種方式，在制度上被認為有補足勞動基準監督行政制度主動進行監督而可能受限於行政資源不足等缺點之功能，並且鼓勵勞工就企業內之不法情事積極告知，以期待法定之最低勞動基準得以受到徹底遵守¹⁵。

因此可以得知，於臺日兩國，勞工申訴制度均係做為開啟勞動檢查（勞動基準監督）制度之其中一種方式，且係所有開啟程序之方式中唯一由勞工主動開啟者，係勞工在整個由公權力介入事業單位是否合乎勞動基準相關法令規定之勞動檢查制度中，唯一具有主動性角色之制度。

（二）勞工對於勞檢單位以及勞動基準監督組織是否具有勞動檢查以及勞動基準監督請求權

臺灣勞工申訴規範中，特別是臺灣勞基法第 74 條第 4 項與勞檢法第 33 條第 1 項，於法條文字明確指示勞檢單位於受理勞工之申訴後，「應」進行勞動檢查，並「於特定時間內」（修法後之勞基法係規定 60 日、勞檢法係規定 14 日）通知勞工勞動檢查之結果¹⁶。在此成為問題者即係，是否立法者係在透過此「申訴」賦予勞工公法上權利，得請求勞檢單位進行勞動檢查，並針對事業單位之違法情事進行處分？

臺灣司法實務之絕大部分法院認為，勞工對於勞檢單位之申訴，僅係促使其發

¹⁴ 對於勞工申訴制度之定義，參見：荒木 71 頁

¹⁵ 關於此制度功能之相關說明，參見：橋詰・申告 22 頁；大內伸哉ほか・コンプ 57 頁；武井寛「第十一章 監督機關」基本法コメ・労基（第五版）389 頁；李鋌「第十一章 監督機關」東大・注釈労基法（下）1062 頁；労基局（2010）（下）926-927 頁

¹⁶ 根據臺灣勞基法第 74 條第 1 項以及臺灣勞檢法第 4 條，此二規定亦適用於臺灣職安衛法、臺灣勞退條例與臺灣性平法之勞工。基於此，以及此二規定較其他法律規定更為完善，以下將以此二規定為討論之核心，於此敘明。

動檢查之作為，勞檢單位是否於期限內完成處理，並將辦理情形通知申訴勞工，對於申訴勞工而言，均不生准駁或怠於處分之法律效果，而否定勞工具有請求勞檢單位進行勞動檢查與做成特定行政處分之公法上請求權¹⁷。實務上僅有一則判決肯認就自身勞動條件向勞檢單位申訴之勞工，具有請求勞檢單位發動勞動檢查之公法上權利，惟不得對勞動檢查之結果有所主張，亦不得請求該機構必須依其申訴認定事業單位違反勞基法，故勞動檢查後對勞工所發以事業單位並未違法，不須改正亦無須受罰為內容之通知，僅在通知申訴勞工勞動檢查機構關於該案之調查結果，該函覆之性質僅係「單純之觀念通知」，並非行政處分，不得以之提起行政爭訟¹⁸。

日本關於勞動基準監督官受理來自勞工之申訴後，是否有相應之監督義務此議題，於較為早期的勞動監督年報中，勞動基準監督機關均採取較為積極之態度¹⁹。惟司法實務上卻是一貫的消極，首先在地方法院以及高等法院之裁判中，法院表示勞工對於勞動基準監督官之申訴僅是促使勞動基準監督官發動監督權的契機，勞動基準監督官並沒有相應的監督義務；此外，勞動基準監督機關對於申訴勞工之拒絕監督之意思表示，並未影響勞工具體之權利義務，故該意思表示僅是事實行為而並非行政處分，無從以之提起撤銷訴訟，故勞動基準監督機關於受理勞工申訴後之不作为，並無違法之處²⁰。最高法院則是於阿倍野勞基署長事件中，肯認上述之數判決所確立之法律意見²¹。之後的判決，也大致承襲這樣的見解，並進一步認為即

¹⁷ 如：最高行政法院 93 年判字第 526 號行政判決（2004.04.29）、臺北高等行政法院 99 年訴字第 2193 號行政裁定（2012.10.04）、臺北高等行政法院 103 年訴字第 1302 號行政裁定（2014.12.12）（上級審為最高行政法院 104 年裁字第 734 號行政裁定 [2015.04.23] 亦肯定原審見解）、臺北高等行政法院 105 年訴字第 1228 號行政裁定（2016.10.05）。

¹⁸ 參見：臺北高等行政法院 102 年訴字第 1880 號行政判決（2014.05.14）法院判旨（五）、（六）之論述。

¹⁹ 此一詮釋以及相關政府資料整理，參見：橋詰・申告 30 頁

²⁰ 參見：廿日市勞基署事件・廣島地判昭和 27（1952）年 10 月 29 日勞民集 3 卷 5 号 449 頁〔452 頁〕；北海道勞基局長事件・札幌地判昭和 43（1968）年 9 月 2 日行政集 19 卷 10 号 1563 頁〔1566-1568 頁〕；池袋勞基署事件・東京地判昭和 53（1978）年 3 月 15 日勞判 294 号 27 頁；池袋勞基署控訴事件・東京高判昭和 53（1978）年 7 月 18 日判時 900 号 68 頁〔68-69 頁〕；東京勞基局長事件・東京地判昭和 55（1980）年 9 月 29 日勞判カード 352 号 27 頁〔27-28 頁〕；大阪勞基局長事件・大阪地判昭和 55（1980）年 10 月 29 日勞判カード 352 号 15 頁；東京勞基局長事件・東京高裁昭和 56（1981）年 3 月 26 日，勞経速 1088 号 17 頁。

²¹ 阿倍野勞基署長事件・最高裁昭和 57（1982）年 12 月 10 日第二小判決，勞判カード 401，17

便於受理後勞動基準監督官並未為監督而日後所發生之損害，國家並不負擔有國家賠償責任²²，而受到學者之批評²³。

在此部分，兩國關於勞檢單位（勞動基準監督組織）拒絕勞工申訴（請求為勞動檢查／勞動基準監督）之函覆，原則上司法實務均認為由於拒絕檢查（監督）之意思表示，並未影響勞工具體之權利義務，僅是事實行為而並非行政處分，無從以之提起撤銷訴訟，對其爭訟。

就日本而言，此一情形，符合學者對於日本行政法院實務之理解。學者指出，在日本之行政救濟體系中，有關行政機關應為一定之作為而不作為者，可依其作為之法律性質不同而提起不同之行政爭訟，以尋求救濟，如行政機關應為之作為係行政處分時，人民得依日本《行政事件訴訟法》²⁴第3條第6項第1款提起課予義務之訴，而行政機關應為之作為非行政處分時，人民得依日本《行政事件訴訟法》第4條提起確認不作為違法之訴。然而，時至今日，這兩種訴訟在日本司法裁判實務獲得法院容認之案例，十分有限，通常此二類訴訟判決多認為行政機關之作為所依據之法令，已針對行政機關之作為與否，授予行政機關一定之裁量餘地，而人民根據行政機關行使裁量所得享有之利益，僅為反射利益，非公權利，亦非法律上利益，故除非行政機關應為之作為係羈束處分，或雖有裁量餘地但在一定條件下已收縮至零，始有獲法院容認之空間，否則將因行政裁量論所推導出之反射利益論而無法獲得救濟²⁵。

頁〔17-18頁〕（第一審判決：大阪地裁昭和56〔1981〕年9月28日勞判カード372，19頁；第二審判決：大阪高判昭57〔1982〕年4月27日勞判カード385，9頁）。

²² 栗山クロム禍事件，札幌地判昭和61（1986）年3月19日判時1197号1頁〔265-280頁〕；長野石綿じん肺訴訟・昭61（1986）年6月27日長野地裁判決判時1198号3頁〔87-98頁〕；北海道石炭じん肺事件，札幌地判平成11（1999）年5月28日判時1703号4頁〔79-98頁〕。另參見：興津征雄「第六章 行政法」大内・働く141頁；安西愈「労働基準監督行政と申告権」季労159号106-108頁（1991）之相關說明。

²³ 參見：小椋利夫「監督行政」新講座8卷285頁；平野毅「ILOにおける労働監督制度」労働50号106頁（1977）；岩出誠「労働基準監督官への申告に対する調査・監督権発動義務の存否」ジュリ778号110-111頁（1982）

²⁴ 日文名稱：行政事件訴訟法（昭和37年5月16日法律第139号；最新修正：平成27〔2015〕年7月17日法律第59号）。

²⁵ 相關說明，參見：土田伸也「行政主体・行政機関による公益通報の処理」時の法令1780号56

然而，相較之下，臺灣雖然多數司法實務所持之見解亦與日本實務見解相同，惟有一則判決——臺北高等行政法院 102 年訴字第 1880 號行政判決(2014.05.14)，有了較具有突破性之見解，此判決首見肯定勞工就關於自身勞動條件之不法情事，對於勞檢單位具有勞動檢查請求權，惟對於勞動檢查通知書之內容無法爭訟，儘管如此，此一判決相較於日本實務見解與向來臺灣實務見解，已係一重大之突破²⁶。

(三) 勞檢單位之勞動檢查作為義務（勞動基準監督機關之勞動基準監督作為義務）

如上所述，臺灣勞基法第 74 條規定，勞工發現事業單位違反本法或其他勞工法令規定時，得向主管機關或檢查機構申訴，並依同條第 4 項，主管機關或檢查機構於接獲前述之申訴後，應為必要之調查，並於 60 日內將處理情形，以書面通知勞工²⁷。此外，根據臺灣勞檢法第 33 條第 1 項，勞動檢查機構於受理勞工申訴後，應盡速就其申訴內容派勞動檢查員實施檢查，並應於 14 日內將檢查結果通知申訴人。

此外，勞基法第 74 條第 4 項與勞檢法第 33 條第 1 項，基於文義解釋，已明確表示勞動檢查機構於受理勞工申訴後，「應」就其申訴內容派勞動檢查員實施檢

頁(2007)

²⁶ 參見：臺北高等行政法院 102 年訴字第 1880 號行政判決(2014.05.14) 法院判旨(五)、(六)之論述。

²⁷ 類似之規定在 2016 年臺灣勞基法第 74 條修正前，可見於《勞動基準法施行細則》第 48 條(現已刪除)：「主管機關或檢查機構受理本法第七十四條第一項之申訴時，應自受理之日起七日內，就其申訴內容加以調查，如有違反法令規定情事，應於十四日內通知事業單位改正或依法處理，並將辦理情形通知申訴人」。此一規定刪除之理由，觀勞動基準法施行細則部分條文修正總說明第十五點「配合本法第七十四條第四項新增主管機關或檢查機構接獲申訴後處理期間等規定，爰刪除現行條文第四十八條」之說明，可確知與《勞動基準法》第 74 條第 4 項之立法間有連動關係，此部分參見：勞動部(2016)，《勞動基準法施行細則部分條文修正總說明》，頁 2，臺北：勞動部。

查，立法者似並不給予勞動檢查機構關於是否進行勞動檢查之裁量空間²⁸，則勞檢單位於受理勞工之申訴後，是否即有勞動檢查之作為義務？值得研究。

關於行政機關作為義務之問題，臺灣司法院大法官釋字第 469 號指出：「惟法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同，有僅屬賦予主管機關推行公共事務之權限者，亦有賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，對於上述各類法律之規定，該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，或尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害，或性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，既未達違法之程度，亦無在個別事件中因各種情況之考量，例如：斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已致無可裁量之情事者，自無成立國家賠償之餘地」²⁹。

有學者基本上認同上述大法官解釋所提出之標準，認該解釋對於行政法學理上所謂的「裁量收縮論」作了十分精簡但明確之說明，其內容與學者們長年來所宣揚之見解並無二致，並分析出「危險發生的急迫性」（要件一）、「損害發生的預見可能性」（要件二）、「損害結果之迴避可能性」（要件三）以及「職務義務規範的明確性」（要件四）之四項標準，並加上「受侵害（威脅）法益之重要性」（要件五）

²⁸ 參見：陳敏，頁 180-182 從法條文字觀察是否賦予行政機關裁量空間之說明。

²⁹ 在此主要由於要討論「行政裁量收縮理論」，故在臺灣大法官釋憲實務的脈絡上，即不得不提及釋字 469 號與其所處理之國家賠償等議題。雖學者蔡宗珍曾批評釋字第 469 號之論述，指出不必然行政裁量收縮始產生國家賠償責任，即便是法律賦予行政機關裁量權之情形，若公務員違反應為無瑕疵之裁量之職務義務，則亦可能因此構成公務員職務上的侵權行為，進一步引發國家賠償問題之有力批評，惟由於此號解釋明確提出行政裁量收縮理論之標準，故本文必須論及，惟並非以國家賠償責任之產生為討論重點，在此敘明，此部分參見：蔡宗珍（1999），〈公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討——評大法官會議第四六九號解釋〉，《台法》，1 期，頁 61-62。



30、「人民自行排除危險之可能性」(要件六)兩項標準共六項標準進行判斷³¹。因此可知,在一定條件下,臺灣之勞檢單位就是否發動勞動檢查之裁量,係有可能收縮至零,而產生勞動檢查作為義務。

相對的,日本司法實務就勞動基準監督組織於何種情形之下具有勞動基準監督義務,已經有了相對清晰之判例法理。

在約 1970 年代前半,日本法上對行政機關懈怠行使規制或取締權限而欲追究國家賠償責任之思潮或構想逐漸成熟,相較於早期之判決皆以「反射利益」與「自由裁量」為由否定公務員不作為之違法性,晚期之判決則視不行使裁量權之不作為是否「顯著欠缺合理性」以決定違法性之有無³²,學說上亦開始有引進德國法之「裁量權收縮論」以約束行政機關之裁量空間³³。於勞動行政之領域,法院首於池袋勞基署控訴事件中表示,在對於國民有產生重大危險之可能的情况下,在法理上肯定公務員可能將負擔一定的作為義務³⁴。日後在幾則判決中,實務開始認為,關於行政機關權限之作為與否,雖係委諸行政機關之自由裁量,惟在一定的情况下,若該權限之不行使欠缺顯著之合理性,將有義務行使該職權³⁵。

後於最高法院之大東マンガン訴訟(植田滿庵製鍊所事件)第一審至第二審之

³⁰ 有學者具體認為,此重要法益之種類具體而言,無爭議者係:生命權、身體權、健康權、人身自由權,相關介紹,參見:李建良(2002),〈論行政裁量之縮減〉,翁岳生祝壽·當代(中),頁 121-125。

³¹ 參見:林三欽(2007),〈國家賠償請求權基礎之二——「怠於執行職務型」之國賠請求權〉,《月旦教》,55 期,頁 36-37。判斷之具體內涵:「1、危險發生的迫切性越高,行政機關的裁量空間便愈小;相反的危險發生的迫切性越低,則行政機關的裁量空間愈大。2、受侵害法益的重要性愈高,行政機關的裁量空間便愈小;相反的受侵害法益的重要性愈低,則行政機關的裁量空間愈大。3、公務員對於損害發生的預見可能性愈高,行政機關的裁量空間便愈小;相反的公務員對於損害發生的預見可能性愈低,則行政機關的裁量空間愈大。4.所謂「損害結果迴避可能性」,是指行政機關的職務行為手段能適當地解決危機、排除危險。行政機關採取有效職務行為,解決、排除危險的可能性愈大,行政機關的裁量空間便愈小。5.職務義務規範愈是明確,行政機關的裁量空間便愈大;相反的職務義務規範愈是模糊、概括,則行政機關的裁量空間愈大。6.人民自行設法來迴避損害結果之可能性愈高,行政機關之裁量空間便愈大;相反的人民自行設法來迴避損害結果之可能性愈低,行政機關之裁量空間便愈大。」,此係摘錄同文,頁 37 之文字。

³² 相關說明,參見:劉宗德,頁 278-282、308。

³³ 參見:原田尚彥『行政責任と国民の権利』73-74 頁(弘文堂,第一版,1979)

³⁴ 池袋勞基署控訴事件·東京高判昭和 53(1978)年 7 月 18 日判時 900 号 68 頁〔68-69 頁〕

³⁵ 相關判決所建構之理論被稱為裁量權收縮理論,參見:菅野和夫「職業病と国の監督権限不行使の違法性—植田滿庵製鍊所事件」ジュリ 811 号 98 頁(1984);關於此一理論建構之歷史脈絡介紹,參見:劉宗德,頁 290-319。

判決中³⁶，法院肯認有關於勞動基準監督官並未對於勞工之申訴為相應之監督措施，而日後勞工因而發生損害時，國家在如何之條件下將負起國家賠償責任之大前提³⁷。地院判決明示「對於人類的生命、身體有急迫之危險」、「監督機關知悉上述之急迫危險或容易知悉」、「若監督機關為監督權限之行使，即得輕易地避免該結果之發生，而若監督機關不為監督權限之行使，就不能防止該結果之發生」、「以結果發生為前提，被害人要求監督權限之行使並期待其行使，在當時得以受到社會容認」等四要件，此並受到高等法院判決之肯認³⁸。惟法院亦指出，勞動基準監督機關即便負有責任，也係相對於事業主之補充性責任³⁹。以上判旨後來成為實務通說。

值得注意的是，大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）實際上並非透過勞工申訴，而勞動基準監督機關不為監督之案例⁴⁰，惟其重要性在於建構了以行政裁量自由理論為基礎的勞動基準監督權限，在何種情況下勞動基準監督組織將有積極予以監督之義務的要件，在日後的判決中，法院原則上均採取了上述之標準判斷在何種情況下該機關將有積極予以監督之義務，而日後勞工因而發生損害時，是否應該負擔國家賠償責任之爭議⁴¹。而在有關於勞工向勞動基準監督機關為申訴之案

³⁶ 大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪高裁昭和 60（1985）年 12 月 23 日判時 1178 号 27 頁（第一審：大阪地裁昭和 57〔1982〕年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁）。

³⁷ 採取「裁量權收縮論」之日本學者，針對以何要件認定行政機關裁量結果之不行使，不具合理性而具有違法性，有不同之見解，本文不予詳述，詳細介紹，參見：劉宗德，頁 323-324、頁 324 註 113。

³⁸ 參見：大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪地裁昭和 57（1982）年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁〔24 頁〕；大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪地裁昭和 57（1982）年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁〔40 頁〕。學說基本上係肯認此四要件，參見：菅野和夫「職業病と国の監督權限不行使の違法性－植田滿庵製鍊所事件」ジュリ 811 号 97-99 頁（1984）

³⁹ 參見：大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪地裁昭和 57 年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁〔24 頁〕；大東マンガン訴訟（植田滿庵製鍊所事件）・大阪高裁昭和 60 年 12 月 23 日判時 1178 号 27 頁〔40 頁〕。

⁴⁰ 學者即指出此一重要性，參見：菅野和夫「職業病と国の監督權限不行使の違法性－植田滿庵製鍊所事件」ジュリ 811 号 99 頁（1984）

⁴¹ 栗山クロム禍訴訟・昭和 61（1986）年 3 月 9 日札幌地裁判時 1197 号 1 頁〔265-280 頁〕；長野石綿じん肺訴訟・昭和 61（1986）年 6 月 27 日長野地裁判時 1198 号 3 頁〔87-98 頁〕；北海道石炭じん肺事件，札幌地判平成 11（1999）年 5 月 28 日判時 1703 号 4 頁〔79-98 頁〕；滋賀・知的障害者虐待損害賠償訴訟，大津地裁平成 15（2003）年 3 月 24 日判決時報 1831 号 3 頁〔66-72 頁〕；築豊炭田事件・最高裁三小判平成 16（2004）年 4 月 27 日民集 58 卷 4 号 1032 頁；水俣病關西訴訟・最高裁二小判平成 16（2004）年 10 月 15 日民集 58 卷 7 号 1802 頁。

件滋賀・知的障害者虐待損害賠償訴訟⁴²中，法院亦採納此一判斷架構。

相較於日本法，臺灣雖有上述司法院大法官釋字第 469 號解釋，提出具體關於行政裁量收縮之要件，惟在勞動檢查之領域，司法實務尚未表示具體之意見⁴³。

四、勞工申訴制度之使用情形

以西元（下同）2015 年之臺灣為例，勞動條件檢查共 49,764 件，職業安全衛生檢查共 104,862 件，勞工申訴案共 2911 件⁴⁴。勞工申訴案佔臺灣 2015 年整年度勞動檢查案件之比例計 1.8%。

同以日本平成 27（2015）年為例，定期監督（包含每月之定期監督計畫以及一定嚴重程度之職災發生後所為之監督）共 133,116 件，申訴監督（基於勞工向勞動基準監督機關申訴後所為之監督）共 22,312 件（本年度共 30,381 件申訴案，申訴監督率為 73.4%），而再監督（於定期監督或申訴監督時認定違法，關於違法狀況是否有所改正，所進行之再確認）共 13,808 件⁴⁵。以申訴成案之數量為計算基礎，申訴案佔日本 2015 年整年度勞動基準監督之比例計 13.2%。

相較於日本，臺灣勞工之申訴制度較不受到勞工使用，對於行政資源不足之勞動檢查制度而言，實為一隱憂。勞工對於雇主之不法情事在結論上仍不願意向勞檢單位申訴，對於本即不彰之勞工自主力量而言，值得注意。

五、勞工申訴保護制度

⁴² 參見：滋賀・知的障害者虐待損害賠償訴訟，大津地裁平成 15（2003）年 3 月 24 日判決時報 1831 号 3 頁。

⁴³ 在比較上，亦應注意臺灣國家賠償制度採取所謂的「第一次權利保護優先原則」，要求人民應先提起行政救濟後始得提起國家賠償，而日本並無此制度，此一差別或將導致些許差異（例如國家賠償提案量之差別），值得深入研究。

⁴⁴ 相關數據，參見：檢查年報（2015），提要分析，頁 1-8。

⁴⁵ 相關數據，參見：監督年報（2016）22 頁



(一) 以單一法典統合公益通報者(吹哨者)之保護議題

臺灣立法院雖不斷有關於吹哨者(或稱公益通報者)保護法制之草案⁴⁶,與政府相關之研究中所提出之相關法案⁴⁷,學者就相關保護法制之研究亦不勝枚舉⁴⁸,惟目前尚未就所有組織內之成員,就組織之不法情事所為之揭發情事,以單一法典之方式進行規範與保護。

相對的,日本則於 2004 年立法通過《公益通報者保護法》(下稱日本公保法)。學者指出該法之立法背景,係 1990 年代日本泡沫經濟崩潰後,企業遵法之精神消弭,取而代之的是「規制緩和」、「競爭社會」等精神,而造成了企業以利益追求為最高目標之結果,導致諸多企業重大違法之醜聞產生⁴⁹,故希望透過保障組織內部之人員將組織之不法情事適時向外部揭露,並能受到法律之保護而無懼於組織之報復,使企業此一不法之風潮得以受到控制,並達到「企業自淨」之目的⁵⁰。而根據該法附表第八款所定之命令,此部法律所保護之公益通報者,與規範上述日本勞工申訴規範之相關實定法均有重疊⁵¹。

⁴⁶ 如:謝國樑等十八名立法委員 2013 年 1 月 11 日於立法院提出之《揭弊人保護獎勵條例草案》、丁守中等五十四名立法委員 2014 年 1 月 9 日於立法院提出《公益揭露人保護法草案》,時代力量立法院黨團 2017 年 3 月 31 日於立法院提出之《公益揭發保護法草案》、2017 年 9 月 22 日段宜康等十八名立法委員提出之《揭弊者保護法草案》、2017 年 9 月 22 日鍾孔昭等三十二名立法委員提出之《公益通報者保護法草案》、2017 年 11 月 15 日陳明文等十九名立法委員於立法院提出之《揭弊人保護獎勵條例》。資料來源:立法院議事及發言系統——法律提案及進度,網址:<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>,最後查索日期:2017.12.12。

⁴⁷ 法務部廉政署分別於 2012 年與 2013 年委託專家學者進行「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」與「私部門公益通報者保護法」之研究,研究案中均有提出法律之草案。參見:李聖傑等·揭弊者、林志潔等·公保法。

⁴⁸ 詳細整理,參見本文:第三章、第四節、一、文獻回顧——以「吹哨者保護制度」為主軸之國內研究。

⁴⁹ 企業著名之醜聞,詳細之整理參見:陳勇安·公益揭發碩論,頁 70-75。

⁵⁰ 日本公保法立法前後,實務對於組織內部告發爭議之相關見解,以及此部法律之簡要介紹,參見:荒木 464-466 頁。日本公保法立法前後,社會背景之相關介紹,以及日本公保法因而制定之目的,參見:大內ほか・コンプ 22-32 頁;小西啟文「制度導入の背景」角田=小西・公保法 3-11 頁;小西啟文「公益通報者保護法の概要と検討課題」角田=小西・公保法 12-14 頁

⁵¹ 根據日本公保法附表第八款所訂定之政令(平成 17 年政令第百四十六):十八、勞動基準法;百六十九、最低工資法;二百三十三、勞動安全衛生法。



(二) 申訴保密制度

臺灣之部分，根據臺灣勞檢法第 33 條第 5 項⁵²、臺灣勞基法第 74 條第 5 項⁵³，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。再者，根據臺灣勞基法第 74 條第 6 項⁵⁴，違反該保密規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任。此外，根據臺灣勞基法第 74 條第 7 項授權勞動部訂定之《勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法》（下稱臺灣檢舉保密辦法）第 7 條，除同辦法第 6 條無保密必要之情形外，受理檢舉機關（構）受理檢舉案件，於辦理檢舉文書之分文、保管、封發及歸檔等事項，應指定專人或檔案管理單位主管管理。

於日本法，日本勞基法第 105 條⁵⁵規範勞動基準監督官無論在職與否，皆不得洩漏職務上所得知之秘密，即所謂勞動基準監督官之「守密義務」⁵⁶。惟此所稱之「職務上所得知之秘密」是否包含勞工申訴之相關資訊？容有疑問。

行政機關之解釋認為，此一秘密之意義與日本《刑法》第 134 條之洩漏秘密罪⁵⁷的「秘密」相同，係「一般人不欲人知，或是本人不欲人知之事項」，有鑑於勞動基準監督官於執行職務時，有強制臨檢之權利，並得以訊問屬於勞資雙方之機密，

⁵² 臺灣勞檢法第 33 條第 5 項：「勞動檢查機構管理勞工申訴必須保持秘密，不得洩漏勞工申訴人身分」。

⁵³ 臺灣勞基法第 74 條第 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」。

⁵⁴ 臺灣勞基法第 74 條第 6 項：「違反前項規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任」。

⁵⁵ 日本勞基法第 105 條：「勞動基準監督官不得洩漏職務上所得知之秘密。勞動基準監督官於退任後亦同」。

⁵⁶ 違反此一守密義務，根據日本勞基法第 120 條第 1 款，將處以三十萬元以下罰金。惟根據日本國家公務員法第 100 條第 1 項，一般職的國家公務員亦有類似於勞基法條文之守密義務規定，其罰則係一年以下有期徒刑或三萬元以下罰金（日本國家公務員法第 109 條第 12 款）。而關於兩者之關係，根據日本國家公務員法第 1 條第 5 項，若國家公務員法之規定與先前之法律或命令相矛盾者，以國家公務員法之規定為優先，因此，國家公務員法之罰則將優先適用。此部分之說明，參見：厚生労働省労働基準局『労働基準法下』998-999 頁（勞務行政，平成 22 年版，2010）

⁵⁷ 日本刑法第 134 條：「（第一項）醫師、藥劑師、醫藥用品販賣業者、助產士、律師、辯護人、公證人或擔任此諸職務之人，無正當理由，洩漏於業務上所得知之秘密者，處六個月以下有期徒刑或十萬元以下罰金。（第二項）任職於宗教、祈禱或祭祀之職位或擔任此諸職務之人，無正當理由，洩漏於業務上所得知之秘密者，與前項同」。



故就企業上之機密事項、生產程序、專利權等營業上之秘密或勞工之疾病等秘密，而該秘密係以勞動基準監督官執行職務時所知者為限，若係從勞工或雇主聽聞，抑或是勞動基準監督官自身掌握者，即不在此限⁵⁸。

然而，就申訴勞工保護之觀點出發，究竟關於勞工之申訴資訊（申訴勞工之個人資料、申訴案件之相關資訊）是否係此處所稱之「秘密」，容有疑問。從行政機關之解釋觀察，似乎本條之意旨係在於保護勞動基準監督官於進行監督程序時，所獲知關於企業或勞工之秘密，而不包含關於勞工主動向勞動基準監督機關申訴之相關資訊，亦有其他學者係從此一角度加以解釋⁵⁹。惟有學者認為，從 ILO 第八十一號勞動檢查公約第 15 條 (b) 項、(c) 項規定，以及日本勞基法 104 條保障勞工之申訴權可知，勞動基準監督官守密義務之範圍自然包含該違法資訊之來源⁶⁰。

相較之下，尚未見日本於申訴之保密事項上，有類似於臺灣之具體指示（受理檢舉機關〔構〕受理檢舉案件，於辦理檢舉文書之分文、保管、封發及歸檔等事項，應指定專人或檔案管理單位主管管理），仍僅在公務員之保密義務層次予以討論此一議題。

（三）不利處分（不利益待遇）禁止之態樣，是否包涵事實行為

臺灣與日本均有就雇主基於勞工之申訴行為所給予之不利處分／不利益待遇，制定禁止之規範（表三）：

臺灣法	日本法
-----	-----

⁵⁸ 參見：勞基局（1988）（下）929 頁；勞基局（2010）（下）997-998 頁

⁵⁹ 例如：吾妻光俊『労働基準法』510 頁（日本評論社，第一版，1964）；李鋌「第十一章 監督機關」東大・注釈労働基準法（下）1065-1066 頁

⁶⁰ 此見解參見：野沢浩「第 11 章 監督機關」青木＝片岡・労働基準法 II 368 頁



<p>勞基法第 74 條：「（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」。</p>	<p>勞基法第 104 條第 2 項：「雇主不得以前項之申訴為理由對於勞工為解僱或其他之不利益待遇」。</p>
<p>職安衛法第 39 條第 4 項：「雇主不得對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分」。</p> <p>職安衛法施行細則第 26 條：「本法第十八條第三項及第三十九條第四項所稱其他不利之處分，指直接或間接損害勞工依法令、契約或習慣上所應享有權益之措施」。</p>	<p>勞安衛法第 97 條第 2 項：「事業主不得以前項之申訴為理由，對勞工予以解僱或其他不利益待遇」。</p>
<p>性平法第 36 條：「雇主不得因受僱者提出本法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分」。</p>	<p>最低工資法第 34 條第 2 項：「事業主不得以前項之申訴為理由，對勞工予以解僱或其他不利益待遇」。</p>
<p>勞保條例第 40 條第 2 項：「勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分」。</p>	<p>公保法第 3 條：「前條第 1 項第 1 款所定之事業者，以公益通報者於下列各款所定之情形從事各款所定之公益通報為由，所為之解僱無效……」。</p> <p>公保法第 4 條：「公益通報者為於第 2 條第 1 項第 2 款所定之事業者之指揮命令下從事勞動之派遣勞工時，同項第 2 款</p>

	<p>所定之事業者以其從事前條各款所定之公益通報為由，對勞動派遣契約（指勞動派遣法第 26 條第 1 項所定之勞動派遣契約）所為之終止無效」。</p> <p>公保法第 5 條：「（第一項）除第 3 條之規定外，第 2 條第 1 項第 1 款所定之事業者，不得以正受或曾受其僱用之公益通報者從事第 3 條各款所定之公益通報為由，對之處以降職、減薪或其他不利益待遇。（第二項）除前條之規定外，本法第 2 條第 1 項第 2 款所定之事業者，不得在其指揮命令下從事勞動之派遣勞工所為第 3 條各款之公益通報為由，要求該派遣勞工所屬之派遣事業更換派遣勞工或為其他不利益待遇」。</p>
<p>勞檢法第 33 條第 4 項：「事業單位不得對勞工申訴人終止勞動契約或為其他不利勞工之行為」。</p>	

表三 臺日申訴勞工不利處分／不利益待遇禁止制度之保護規範（自製）

然而，就臺灣法而言，關於受到禁止之不利處分態樣，是否亦包含法律行為以外之事實行為，觀察學者文獻與司法實務，並不清楚⁶¹。

相對於此，就日本法而言，雇主被認定違反上述規定時，除有罰則⁶²外，本項

⁶¹ 詳細之討論，參見本文：第三章、第四節、三、申訴勞工之不利處分禁止制度、（一）不利處分之態樣。

⁶² 日本勞基法第 119 條第 1 項（六個月以下有期徒刑或三十萬元以下罰金）、日本勞安衛法第 119



被認為係強行規定，實務見解及學說見解均認為，此諸不利益待遇之效果將歸於民事上無效⁶³。而關於事實上之不利益待遇，學者指出，向來之法院將之認定為具有侵權行為之不法性，受該不利益之勞工得向雇主請求侵權行為損害賠償⁶⁴。

(四) 司法實務關於不利處分／不利益待遇原因競合之判斷模式

臺灣法之部分，根據本文之觀察，臺灣之司法判決實務上對於勞工向雇主、主管機關或檢查機構申訴雇主違反勞動法令時，勞工亦受到不利處分，而勞工主張該不利處分係基於該申訴事實時，法院多會直接申論該其他懲戒事由是否有理由，若有理由多會認定雇主並未因申訴之事實而對該勞工為不利益待遇，故該不利處分仍為有效⁶⁵。僅在其他懲戒事由顯無理由時（即所謂主張對立情形），始判定該不利處分為無效⁶⁶。

條第 1 款（六個月以下有期徒刑或五十萬元以下罰金）、日本最低工資法第 39 條（六個月以下有期徒刑或三十萬元以下罰金）。惟違反公保法之規定，並未設有相應之罰則，受到學者之批評與辯護，參見：大內ほか・コンプ 210 頁；小宮文人「内部告発の法的諸問題」労働 105 号 84 頁（2005）

⁶³ 相關之實務見解，參見：太洋鉄板事件・東京地裁昭和 25（1950）年 12 月 28 日労民集 1 卷 6 号 1039 頁〔1042 頁〕；松並工業事件・昭和 37（1962）年 3 月 28 日，廣島地裁決定労民集 13 卷 2 号 252 頁。其他說明，參見：下井ほか・コメ労基 390 頁；労基局（2010）（下）995 頁；梶川敦子「第十一章 監督機関」新基本法コメ・労基・労契法 284 頁

⁶⁴ 此一說明，參見：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 149 頁（2006）

⁶⁵ 例如第三章、第四節、三、申訴勞工之不利處分禁止制度（三）原因競合所述之判決：臺灣高等法院高雄分院 89 年重勞上字第 2 號民事判決（2000.10.25）、臺灣彰化地方法院 93 年勞訴字第 11 號民事判決（2005.04.21）、臺灣高等法院臺中分院 94 年勞上易字第 24 號民事判決（2005.09.06）、臺灣台北地方法院 95 年勞訴字第 127 號民事判決（2007.05.04）、臺灣士林地方法院 96 年勞訴字第 12 號民事判決（2009.09.18）、臺灣台北地方法院 99 年勞訴字第 215 號民事判決（2010.12.21）、臺灣高雄地方法院 101 年雄小字第 518 號民事判決（2013.01.25）以及臺灣士林地方法院 104 年勞訴字第 51 號民事判決（2016.05.11）。

⁶⁶ 例如第三章、第四節、三、申訴勞工之不利處分禁止制度（三）原因競合所述判決：臺灣台北地方法院 95 年勞訴字第 127 號民事判決（2007.05.04）（本案雇主並無法指出不利處分之正當理由，法院認定勞工一再申訴是構成其受到不利處分之原因）、臺灣臺南地方法院 100 年新勞簡字第 1 號民事判決（2011.03.04）（本案雇主並無法指出不利處分之正當理由，法院認定勞工申訴是構成其受到不利處分之原因）、臺灣台北地方法院 100 年北勞簡字第 67 號民事判決（2012.05.11）（本案雇主直接公告因申訴而記該勞工兩次大過，亦未對此記二大過之行為提出其他正當理由）、臺灣臺中地方法院 103 年勞簡上字第 11 號民事判決（2014.08.15）（本案雇主無法提出解僱勞工之正當理由，法院因而認定該雇主之解僱係基於勞工之申訴，故解僱無效）；臺灣高等法院 103 年勞上易字第 116 號民事判決（2016.03.15）（勞工因認遭到性別歧視後向主管機關申訴，後雇主以其不能勝任工作解僱，勞工以雇主係因該申訴而解僱其，經法院認定雇主張無理由，並認該



本文認為目前臺灣司法實務之判斷方式，形同在表達，只有該不利處分不具正當理由時，此一申訴與不利處分之間的因果關係才有可能被認可，惟只要不利處分之正當理由受到法院認可，該申訴與不利處分之因果關係完全不可能成立，未意識到兩種原因均有可能成立，而發生原因競合之可能。此一判斷方式，類似於臺灣於 2011 年修正所謂勞動三法（即《工會法》、《團體協約法》與《勞資爭議處理法》）導入不當勞動行為制度之前，司法判決實務對於當時《工會法》第 35 條不利益待遇之不當勞動行為判斷模式⁶⁷，亦即日本勞動法學說⁶⁸上之「不當勞動行為否定說」⁶⁹，極為不利於透過勞工申訴制度保障勞動基準實效性之勞動檢查制度（或許可稱之為「申訴勞工保護否定說」）。

相對於此，日本實務就原因競合之議題，日本行政機關之解釋係採取所謂的決定性動機說，其認為：「勞工為申訴此一事實係決定性動機之情況」，始該當本項情形⁷⁰。日本實務上之裁判例亦採取此一見解⁷¹，並被學者認為與日本不當勞動行為實務具支配性地位之決定性動機說不謀而合⁷²。

申訴確實與解僱處分具有因果關係，認該解僱無效）；臺灣高等法院 105 年勞上字第 131 號民事判決（2017.06.20）（本件勞工曾因受到懷孕歧視，向主管機關申訴後，雇主將其調職，其遂以性平法第 36 條提起訴訟主張該調職無效，經法院審酌雇主調職無理由，且確與申訴之事實具有因果關係，認該調職無效）。

⁶⁷ 不當勞動行為裁決制度導入前，臺灣司法實務就不利益待遇類型之不當勞動行為之判斷模式分析，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 244-248、258-259；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 65-67。

⁶⁸ 關此部分之日本學說介紹，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 252-253；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 56-61。而同研究亦指出，日本法院實務關於不利益待遇類型之不當勞動行為，於原因競合之情形，被認為係採取較嚴格的決定性原因說。

⁶⁹ 對於該時代判決模式之此一詮釋，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 258-259；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 66。

⁷⁰ 相關說明，參見：勞基局（2010）（下）995 頁

⁷¹ 參見：松並工業事件・昭和 37（1962）年 3 月 28 日，廣島地裁決定勞民集 13 卷 2 號 252 頁〔257 頁〕；大阪空氣製作所事件・昭和 40（1965）年 10 月 29 日，大阪地裁決定勞民集 16 卷 57 號 788 頁〔793-795 頁〕；富士急行事件・昭和 40（1965）年 6 月 10 日，靜岡地裁吉原支部判決，勞判速報 542・543 合併號 6 頁，值得注意者係，本件法院認為，即便是因為前往勞動基準監督署申訴而曠職，所受到的懲戒解僱，也仍然可能有效。

⁷² 此見解參見：高木紘一「第十一章 監督機關」基本法コメ・勞基（第三版）426 頁。於不當勞動行為領域之實務中，關於原因競合判斷之相關說明，參見：小宮文人「不当労働行為の認定基



基上所述，相較於臺灣司法實務所採「申訴勞工保護否定說」之判斷模式，日本行政機關與司法實務對於原因競合所採取「決定性原因說」之判斷模式，對於勞工較為有利。

六、申訴對象

除政府單位做為勞工申訴之對象外，臺灣尚不承認對於政府單位以外單位之外部通報關於勞動保護法之不法情事，該勞工可以受到法律保護，該通報者可以免於雇主之報復⁷³。此外，臺灣雖有法規規範可向事業單位內部申訴，並與向勞檢單位申訴同受保護⁷⁴，惟少有學者討論，此一制度之使用似亦不彰，本文亦認為，在臺灣以中小企業為主之企業結構中⁷⁵，企業難設置具有實質監督效力，或甚至保密申訴員工資料之內部申訴機制，內部申訴制度恐怕尚難稱健全。

相對於此，日本公保法有就事業單位之內部通報制度與政府機關以外之外部通報制度進行規範。申言之，該法在保護要件上，係以內部通報、行政機關通報、外部通報之次序，由易至難予以規範（表一），符合要件之通報行為，即得受到該部法律之保護，雇主因而對其所為之不利益待遇，民事上將歸於無效（法律行為之不利益待遇）或具備侵權行為之不法性（事實行為之不利益待遇）⁷⁶。

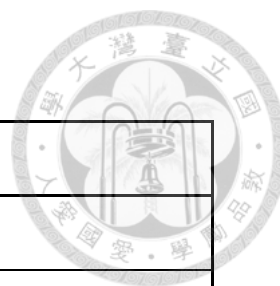
準」講座 21 世紀 8 卷 94-98 頁

⁷³ 例如參見臺灣台北地方法院 101 年勞訴字第 92 號民事判決（2012.10.19）：「惟審諸此法條規定之目的，係保障勞工『向雇主、主管機關或檢查機構』申訴之權利，應不受雇主不利處分之影響。核其保障範圍顯不及於原告對於『長官』或『工會』流於主觀情緒之評價，承前所述，原告向蘋果日報投訴之系爭報導及系爭公開信內容既有不實之處，即不能主張受勞動基準法第 74 條第 2 項規定之保障，否則顯非事理之平」。詳細之說明，參見本文：第三章、第四節、三、申訴勞工之不利處分禁止制度、（二）申訴之對象。

⁷⁴ 如臺灣勞基法第 74 條第 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」；臺灣職安衛法第 39 條第 1 項：「（第一項）工作者發現下列情形之一者，得向**雇主**、主管機關或勞動檢查機構申訴：一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。二、疑似罹患職業病。三、身體或精神遭受侵害」。

⁷⁵ 根據行政院主計總處之統計，臺灣 2016 年僱用 1 人之私人企業佔全國私人企業 9.1%、2~9 人佔 37.4%、10~29 人佔 20.2%、30~49 人佔 8.6%、50~99 人佔 7%、100~499 人佔 10.6%、500 人以上佔 7.1%，改寫自：行政院主計總處（2017），《2016 人力資源調查統計年報》，頁 94-99。

⁷⁶ 關此部份之詳細說明，參見本文：第四章、第二節、三、申訴勞工保護制度、（二）不利益待遇禁止制度、3.公益通報者保護法中保護公益通報者之不利益待遇禁止制度。



通報對象	目的	真實性	手段相當性
內部通報	無不正目的	X	X
行政機關通報	無不正目的	真實性・真實相當性	X
外部通報	無不正目的	真實性・真實相當性	該當公保法第3條第3款五種情形之一

表一 公益通報者保護法之通報對象與保護要件⁷⁷

相較於臺灣法，日本公保法之規範方式，雖然就行政機關通報之部分，與舊有之勞工申訴保護規範之間，仍有適用上之爭議⁷⁸，惟其仍然針對內部通報以及外部通報進行明確之規範。而臺灣法目前仍僅就勞檢單位之申訴人加以保護，對於其他單位之外部通報並未予以保護，亦未設置明確之規範，對於事業單位內部通報亦未設有任何不同於勞檢單位申訴之規範。

七、小結

以上係本文就臺日兩國勞工申訴制度之幾項值得注意之異同所進行之比較，以下將就日本法對於臺灣法具有參考價值之部分，進行相對詳盡之論述。

⁷⁷ 此附表之內容，參考自：荒木 466 頁圖表 17-1

⁷⁸ 相關爭議之說明，參見本文：第四章、第二節、三、申訴勞工保護制度、(2) 公益通報者保護法之不利益待遇禁止制度與申訴勞工保護規範之關係、B. 通報內容之真實性・真實相當性。



第二節 日本勞工申訴法制對臺灣法制之啟示

本節將承接本章第一節關於勞工申訴制度，臺日兩國異同之比較，就日本勞工申訴法制對於臺灣勞工申訴法制具有啟示性之部分，進行相對詳細之論述。

一、政府受理申訴單位之設置

如上所述，原則上臺灣與日本具有勞動檢查權之政府單位均有受理申訴，並因而發動勞動檢查（勞動基準監督）程序之權。惟由於日本勞動基準監督組織之設計係採取「中央直屬制」，上從厚生勞動大臣，下至都道府縣勞動基準監督署內之勞動基準監督官，係一相互隸屬之關係。惟臺灣係採取中央及地方皆有勞動檢查權，且依照事務之性質，尚非全部勞動檢查之業務均歸勞動行政部門之「分散制」。

因此，相較於日本制度，由於臺灣具有勞動檢查權之政府單位並不一定直接相互隸屬，故受理申訴時，縱然有上述之分工（依勞動部〔前身為勞工委員會〕96年4月3日「研商縣市政府與本會各區勞動檢查所勞動檢查分工會議」決議，勞動條件申訴案件如係勞工直接向縣市政府申訴者，即由縣市政府受理查處，如向勞工委員會〔現改制為勞動部〕及勞動檢查機構申訴者，則由勞動檢查機構查處）⁷⁹，惟若欲避免重複申訴之情形，仍需不同系統間政府單位之溝通，不同政府單位之系統對於申訴之不同處理程序及效率，亦將影響政府處理勞工申訴之一致性。

雖本文並無意探討勞動檢查權應歸屬於中央、地方或使中央地方皆有勞動檢查權之行政組織法議題，惟至少就勞工申訴制度中，有權受理勞工申訴之單位之設計，本文認應盡量使其單一窗口化。而在臺灣目前中央地方皆有權，且依照事務並非僅有勞動行政單位有權之「分散制」的現況下，並應由有權統轄所有政府單位之

⁷⁹ 參見：檢查年報（2016），總說明，頁8。

行政院頒訂關於有權受理勞工申訴之政府單位受理勞動檢查之申訴後，應如何處理之統一辦法，由該受理申訴之單一窗口，依照該標準，受理申訴後，將申訴案分派予適當之勞檢單位，並監督各該單位之調查情形，以利勞工申訴案處理之一致。

二、勞檢單位之「勞動檢查作為義務」

關於勞動基準監督機關之「勞動檢查作為義務」，日本已有相對清晰之判例法理，指示在何種情況下，勞動基準監督機關對於是否進行勞動基準監督之裁量權將收縮至零，發生勞動基準監督之作為義務，即於日本最高法院之植田滿俺製鍊所事件第一審及第二審之判決中，法院所明示之四要件：「對於人類的生命、身體有急迫之危險」、「監督機關知悉上述之急迫危險或容易知悉」、「若監督機關為監督權限之行使，即得輕易地避免該結果之發生，而若監督機關不為監督權限之行使，就不能防止該結果之發生」、「以結果發生為前提，被害人要求監督權限之行使並期待其行使，在當時得以受到社會容認」⁸⁰。在此情況下，若不進行勞動基準監督，而導致勞工受有損害，國家將因此產生國家賠償責任。

相對的，臺灣縱然在釋字第 469 號作成後，大法官已給予實務關於行政裁量空間在何種條件下將收縮至零之明確指示：「危險發生的急迫性」、「損害發生的預見可能性」、「損害結果之迴避可能性」以及「職務義務規範的明確性」之四項標準，學者並給予更為細膩之詮釋，加上「受侵害（威脅）法益之重要性」⁸¹、「人民自行

⁸⁰ 參見：大東マンガン訴訟（植田滿俺製鍊所事件）・大阪地裁昭和 57（1982）年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁 [24 頁]；大東マンガン訴訟（植田滿俺製鍊所事件）・大阪地裁昭和 57（1982）年 9 月 30 日判時 1058 号 3 頁 [40 頁]。學說基本上係肯認此四要件，參見：菅野和夫「職業病と国の監督權限不行使の違法性—植田滿俺製鍊所事件」ジュリ 811 号 97-99 頁（1984）

⁸¹ 有學者具體認為，此重要法益之種類具體而言，無爭議者係：生命權、身體權、健康權、人身自由權，相關介紹，參見：李建良（2002），〈論行政裁量之縮減〉，翁岳生祝壽・當代（中），頁 121-125。



排除危險之可能性」兩項標準共六項標準進行判斷⁸²。惟在勞動檢查之領域，司法實務迄今沒有對於勞檢單位在何種情況下，對於是否進行勞動檢查之裁量權將收縮至零，表達意見。

是故，本文認為或許日本司法實務對於在何種情況下，勞動基準監督機關對於是否進行勞動基準監督之裁量權將收縮至零，發生勞動基準監督之作為義務之指示，可供臺灣司法實務加以參考，並期待日後法院之司法實務能夠就此議題表達明確之見解。

三、申訴勞工保護制度中，不利處分（不利益待遇）禁止之態樣

就臺灣法而言，申訴勞工保護規範中關於受到禁止之不利處分態樣，是否亦包含法律行為以外之事實行為，觀察學者文獻與司法實務，並不清楚⁸³。

相對於此，就日本法而言，雇主被認定違反上述規定時，除有罰則⁸⁴外，本項被認為係強行規定，實務見解及學說見解均認為，此諸不利益待遇之效果將歸於民事上無效⁸⁵；而關於事實上之不利益待遇，學者指出，向來之法院將之認定為具有

⁸² 參見：林三欽（2007），〈國家賠償請求權基礎之二——「怠於執行職務型」之國賠請求權〉，《月旦教》，55期，頁36-37。判斷之具體內涵：「1、危險發生的迫切性越高，行政機關的裁量空間便愈小；相反的危險發生的迫切性越低，則行政機關的裁量空間愈大。2、受侵害法益的重要性愈高，行政機關的裁量空間便愈小；相反的受侵害法益的重要性愈低，則行政機關的裁量空間愈大。3、公務員對於損害發生的預見可能性愈高，行政機關的裁量空間便愈小；相反的公務員對於損害發生的預見可能性愈低，則行政機關的裁量空間愈大。4.所謂「損害結果迴避可能性」，是指行政機關的職務行為手段能適當地解決危機、排除危險。行政機關採取有效職務行為，解決、排除危險的可能性愈大，行政機關的裁量空間便愈小。5.職務義務規範愈是明確，行政機關的裁量空間便愈大；相反的職務義務規範愈是模糊、概括，則行政機關的裁量空間愈大。6.人民自行設法來迴避損害結果之可能性愈高，行政機關之裁量空間便愈大；相反的人民自行設法來迴避損害結果之可能性愈低，行政機關之裁量空間便愈大。」，此係摘錄同文，頁37之文字。

⁸³ 詳細之討論，參見本文：第三章、第四節、三、申訴勞工之不利處分禁止制度、（一）不利處分之態樣。

⁸⁴ 日本勞基法第119條第1項（六個月以下有期徒刑或三十萬元以下罰金）、日本勞安衛法第119條第1款（六個月以下有期徒刑或五十萬元以下罰金）、日本最低工資法第39條（六個月以下有期徒刑或三十萬元以下罰金）。惟違反公保法之規定，並未設有相應之罰則，受到學者之批評與辯護，參見：大內ほか・コンプ 210頁；小宮文人「内部告発の法的諸問題」労働 105号 84頁（2005）

⁸⁵ 相關之實務見解，參見：太洋鉄板事件・東京地裁昭和25（1950）年12月28日労民集1卷6号1039頁〔1042頁〕；松並工業事件・昭和37（1962）年3月28日，廣島地裁決定労民集13卷2号252頁。其他說明，參見：下井ほか・コメ労基 390頁；労基局（2010）（下）995頁；梶川

侵權行為之不法性，受該不利益之勞工得向雇主請求侵權行為損害賠償⁸⁶。

即有臺灣學者認為，此規範方式賦予申訴勞工等吹哨者損害賠償請求權，有時比一概否定該等處分之效力對於吹哨者更具實益⁸⁷。本文亦認為，從勞資關係之實態而言，雇主不一定要動用涉及私權之法律行為等不利處分，對於使用勞工申訴制度之勞工亦能造成報復之效果，而壓抑該勞工與其他勞工使用勞工申訴制度之效果。因此，日本司法實務所發展出之判例法理，賦予因申訴而受事實行為不利益待遇之勞工，得以雇主該事實行為之不利益待遇對其造成之損害，請求侵權行為之損害賠償，是對於勞資關係之實態十分具有實益之作法，亦能夠間接阻止雇主對於該勞工之事實行為不利益待遇（不利處分），值得臺灣參考。

四、司法實務關於不利處分（不利益待遇）原因競合之判斷模式

如上所述，在申訴勞工保護之領域，有所謂的原因競合議題。申言之，臺日兩國均明文保護申訴勞工不會因申訴雇主違反勞動保護法規定之不法情事，而受到不利處分（不利益待遇），惟當勞工主張其因使用申訴制度而受到雇主之不利處分（不利益待遇）時，雇主多會主張該懲戒處分之正當理由，因而該兩項理由（勞工申訴以及雇主主張之懲戒理由）均可能成立，而發生原因競合。

據本文觀察，目前臺灣司法實務之判斷方式，形同在表達，只有該不利處分不具正當理由時，此一申訴與不利處分之間的因果關係才有可能被認可，惟只要雇主所主張之不利處分正當理由受到法院認可，該申訴與不利處分之因果關係完全不可能成立，而未意識到兩種原因均有可能成立，發生原因競合之可能。本文認為，

敦子「第十一章 監督機關」新基本法コメ・労基・労契法 284 頁

⁸⁶ 此一說明，參見：荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリ 1304 号 149 頁（2006）

⁸⁷ 即有學者認為，此規範方式賦予吹哨者損害賠償請求權，有時比一概否定該等處分之效力對於吹哨者更具實益。此一說明，參見：陳文智（2007），〈試論「吹哨者保護法制」之引進〉，《全國律師》，11 卷 6 期，頁 86-87。

此一判斷方式，類似於臺灣於 2011 年修正所謂勞動三法（即《工會法》、《團體協約法》與《勞資爭議處理法》）導入不當勞動行為制度之前，司法判決實務對於當時《工會法》第 35 條不利益待遇之不當勞動行為判斷模式⁸⁸，亦即類似日本勞動法學說⁸⁹上之「不當勞動行為否定說」⁹⁰之「申訴勞工保護否定說」，極為不利於透過勞工申訴制度保障勞動基準實效性之勞動檢查制度。

相對於此，日本司法實務關於原因競合之議題，日本行政機關之解釋係採取所謂的決定性原因說，認為：「勞工為申訴此一事實係決定性動機之情況」，始該當本項情形⁹¹，日本實務上之裁判例亦採取此一見解⁹²。

因此，基上所述，本文認為，相較於臺灣法，日本行政機關與司法實務對於原因競合所採取之判斷模式，對於勞工較為有利。此外，採取類似日本勞動法學說上之「不當勞動行為否定說」之「申訴勞工保護否定說」亦不難發現其不合理之處，該理論即受日本勞動法學者之批評，認此一判斷方式，將使得不當勞動行為制度之達成，變成事實上不可能⁹³。適用於勞工申訴之情形亦同，若如同臺灣司法實務之此一「申訴勞工保護否定說」之判斷模式，將使得申訴勞工保護制度之制度目的受到折損，只要雇主能夠舉出足夠正當懲戒該名勞工之理由，就不會該當申訴不利處

⁸⁸ 不當勞動行為裁決制度導入前，臺灣司法實務就不利益待遇類型之不當勞動行為之判斷模式分析，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 244-248、258-259；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 65-67。

⁸⁹ 關此部分之日本學說介紹，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 252-253；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 56-61。而同研究亦指出，日本法院實務關於不利益待遇類型之不當勞動行為，於原因競合之情形，被認為係採取較嚴格的決定性原因說。

⁹⁰ 對於該時代判決模式之此一詮釋，參見：侯岳宏（2011），〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉，《臺北大》，80 期，頁 258-259；張義德（2012），〈論日本勞動組合法第 7 條第 1 款之不當勞動行為意思—從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉，《東吳》，23 卷 3 期，頁 66。

⁹¹ 相關說明，參見：勞基局（2010）（下）995 頁

⁹² 參見：松並工業事件・昭和 37（1962）年 3 月 28 日，廣島地裁決定勞民集 13 卷 2 號 252 頁〔257 頁〕；大阪空氣製作所事件・昭和 40（1965）年 10 月 29 日，大阪地裁決定勞民集 16 卷 57 號 788 頁〔793-795 頁〕；富士急行事件・昭和 40（1965）年 6 月 10 日，靜岡地裁吉原支部判決，勞判速報 542・543 合併號 6 頁，值得注意者係，本件法院認為，即便是因為前往勞動基準監督署申訴而曠職，所受到的懲戒解僱，也仍然可能有效。

⁹³ 此一見解，參見：東大・注釈勞組法（上）349 頁

分禁止之情形，其妥當性值得省思。而雖然日本實務所採之「決定性原因說」，在不當勞動行為之領域被日本學者批評要判斷何者具有決定性，結果不僅過度重視雇主內心主觀之意圖，在判斷上也近乎不可能⁹⁴。惟相較於臺灣目前司法實務「申訴勞工保護否定說」之判斷模式，仍然較有利於勞工，亦較合理。故本文主張應借鏡日本司法實務之判斷模式，採取「決定性原因說」，於「勞工為申訴此一事實係決定性動機之情況」時，即應認為該申訴勞工需受到申訴勞工保護規範之保護。

五、申訴對象之擴大

除政府單位做為勞工申訴之對象外，臺灣尚不承認對於政府單位以外單位之外部通報關於勞動保護法之不法情事，該勞工可以受到法律保護，該通報者可以免於雇主之報復⁹⁵。此外，臺灣雖有法規規範可向事業單位內部申訴，並與向勞檢單位申訴同受保護⁹⁶，惟少有學者討論，此一制度之使用似亦不彰，本文亦認為，在臺灣以中小企業為主之企業結構中⁹⁷，企業難設置具有實質監督效力，或甚至保密申訴員工資料之內部申訴機制，內部申訴制度恐怕尚難稱健全。

相對於此，日本公保法有就事業單位之內部通報制度與政府機關以外之外部

⁹⁴ 對於決定性原因說之批評，參見：岸井貞男『團結活動と不当労働行為—不当労働行為の原理（下）—』164-165頁（綜合労働研究所，初版，1978）；道幸哲也『不当労働行為の行政救済処理』80-83頁（信山社，初版，1998）

⁹⁵ 例如參見臺灣台北地方法院 101 年勞訴字第 92 號民事判決：「惟審諸此法條規定之目的，係保障勞工『向雇主、主管機關或檢查機構』申訴之權利，應不受雇主不利處分之影響。核其保障範圍顯不及於原告對於『長官』或『工會』流於主觀情緒之評價，承前所述，原告向蘋果日報投訴之系爭報導及系爭公開信內容既有不實之處，即不能主張受勞動基準法第 74 條第 2 項規定之保障，否則顯非事理之平」。詳細之說明，參見本文：第三章、第四節、三、申訴勞工之不利處分禁止制度、（二）申訴之對象。

⁹⁶ 如臺灣勞基法第 74 條第 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」；臺灣職安衛法第 39 條第 1 項：「（第一項）工作者發現下列情形之一者，得向**雇主**、主管機關或勞動檢查機構申訴：一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。二、疑似罹患職業病。三、身體或精神遭受侵害」。

⁹⁷ 根據行政院主計總處之統計，臺灣 2016 年僱用 1 人之私人企業佔全國私人企業 9.1%、2~9 人佔 37.4%、10~29 人佔 20.2%、30~49 人佔 8.6%、50~99 人佔 7%、100~499 人佔 10.6%、500 人以上佔 7.1%，改寫自：行政院主計總處（2017），《2016 人力資源調查統計年報》，頁 94-99。

通報制度進行規範。申言之，該法在保護要件上，係以內部通報、行政機關通報、外部通報之次序，由易至難予以規範（見表一），符合要件之通報行為，即得受到該部法律之保護，雇主因而對其所為之不利益待遇，民事上將歸於無效（法律行為之不利益待遇）或具備侵權行為之不法性（事實行為之不利益待遇）⁹⁸。

相較於臺灣法，日本公保法之規範方式，雖然就行政機關通報之部分，與舊有之勞工申訴保護規範之間，仍有適用上之爭議⁹⁹，惟其仍然針對內部通報以及外部通報進行明確之規範。而臺灣法目前仍僅就向勞檢單位申訴之申訴勞工加以保護，對於其他單位之外部通報並未予以保護，亦未設置明確之規範，對於事業單位內部通報亦未設有任何不同於勞檢單位申訴之規範。故此部分或可借鏡日本法之規定，將事業內部通報之機制以及勞檢單位以外之外部通報機制予以明確規定，給予勞工通報更大的活性。惟值得注意者係，若臺灣法未來將進一步保護勞工向行政機關外單位通報之行為，將面對是否一定程度免除勞工因該通報行為所將招致之民刑事責任等問題¹⁰⁰。

六、小結

綜上所述，本文認為，臺灣勞工申訴制度至少在（1）政府受理申訴單位之設置的單一窗口化、（2）勞檢單位「勞動檢查作為義務」之明確化、（3）申訴勞工保護制度不利處分禁止之態樣應包涵事實行為、（4）司法實務關於不利處分原因競合之判斷模式可參考採取更有利於勞工之「決定性原因說」與（5）申訴對象之擴大等議題，可參考日本勞工申訴制度。

⁹⁸ 關於各要件之詳細說明，參見本文：第四章、第二節、三、申訴勞工保護制度、（二）不利益待遇禁止制度、3.公益通報者保護法中保護公益通報者之不利益待遇禁止制度。

⁹⁹ 相關爭議之說明，參見本文：第四章、第二節、三、申訴勞工保護制度、（2）公益通報者保護法之不利益待遇禁止制度與申訴勞工保護規範之關係、B.通報內容之真實性・真實相當性。

¹⁰⁰ 目前無此問題，係因臺灣目前並不保障向行政機關外等外部單位通報之行為，在行政機關負有保密義務之情形下，勞工並不會因該向行政機關申訴之行為，即負起洩密或損害名譽等民刑事責任。

於次章即第六章 結論，本文將綜合第三章臺灣法之研究與本章參考日本法之結果，針對第一章本文所提出之問題意識，進行整體性之總結，並嘗試對臺灣相關法律制度提出建議。



第六章 結論



以下將就本文之研究成果予以分項闡述，並與前述之內容相互參照：


一、政府受理申訴單位應單一窗口化

首先，有關受理勞工關於雇主違反勞動保護法之申訴管道，臺灣目前具有受理勞工申訴權限之勞檢單位，係採取中央及地方皆有權，且依照事務並非僅有勞動行政單位有權（例如科技部、經濟部與交通部均有受理勞工申訴之權）的「分散制」設計，導致政府各單位受理勞工申訴後，由於各單位並不一定相互隸屬，彼此處理勞工申訴案之程序與執行之程度亦有所差異，亦將導致政府關於勞工申訴案處理之不一致¹。因此，本文建議至少關於受理勞工申訴之政府單位，在立法上應設置單一窗口，或至少是相互隸屬之政府單位，或是目前足以統籌所有勞動檢查行政資源之政府單位（如行政院）。如此一來，已經極為有限之勞動檢查人力，始能受到最有效率之利用，政府對於勞工申訴案之處理，亦能有一致之步調，對於勞工在勞動檢查制度中之協力角色之發揮，亦能產生更佳之效果。

二、勞工具有請求勞檢單位「為勞動檢查」、「為特定處分」之勞動檢查請求權

而關於 ILO 就勞動檢查制度中勞工申訴制度要求勞檢單位就勞工之申訴應盡力盡速調查之指示，本文在實定法之層次，考察臺灣《勞動基準法》（下稱臺灣勞基法）與臺灣《勞動檢查法》（下稱臺灣勞檢法）之相關規定，均賦予勞工申訴之管道，並要求政府盡速處理。然而，觀察臺灣司法實務，發現當申訴勞工對於勞檢

¹ 參見：本文「第二章、第三節、一、（二）勞動檢查法時期」之介紹。



單位勞動檢查結束後對其所發之通知書，欲聲明不服時，絕大多數之法院判決，均認勞工對於勞檢單位之申訴，僅係促使其發動檢查之作為，勞檢單位是否於期限內完成處理，並將辦理情形通知申訴勞工，對於申訴勞工而言，均不生准駁或怠於處分之法律效果，而否定勞工具有請求勞檢單位進行勞動檢查與做成特定行政處分之公法上請求權。實務上僅有一則判決肯認符合就自身勞動條件申訴之勞工，具有請求勞檢單位發動勞動檢查之公法上權利，惟不得對勞動檢查之結果有所主張，亦不得請求該機構必須依其申訴認定事業單位違反勞動基準法，而勞動檢查後對勞工所發，以事業單位並未違法，故不須改正亦無須受罰為內容之函覆，僅在通知申訴勞工勞動檢查機構關於該案之調查結果，該函覆之性質僅係「單純之觀念通知」，並非行政處分。本文主張，在解釋論上，勞檢單位受理勞工之申訴後，勞工對於其受僱之事業單位，關於自身勞動條件或職業安全衛生條件之不法情事，對於勞檢單位有「請求勞檢單位發動勞動檢查之公法上權利」、「請求勞檢單位對於事業單位為特定處分之公法上權利」等內涵之「勞動檢查請求權」。申言之，本文認為勞動檢查申訴之函覆，若非不受理之情形，只要函覆內容有拒絕申訴勞工申訴內容之部分，其皆係屬勞檢單位就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對該申訴勞工直接發生法律效果之單方行政行為，換言之，係屬行政處分，具可爭訟性²。

三、釐清勞檢單位發生勞動檢查作為義務之條件

除本文上述試圖釐清之勞工的「勞動檢查請求權」外，本文亦試圖釐清在滿足行政裁量收縮理論之條件下，勞工將取得無瑕疵裁量決定請求權，勞動檢查單位即具有勞動檢查義務。關此，釋字第 469 號指出之行政裁量收縮理論，與學者林三欽綜合而成之六要件，即成為本文採納之要件。因此，就勞動檢查而言，於符合該六要件之情況下，行政機關在此情形應具備發動勞動檢查之作為義務，申訴勞工得請

² 參見：本文「第三章、第三節、一、申訴勞工之勞動檢查請求權」之介紹。

求勞檢單位裁量決定發動勞動檢查。然而，目前實務上並未見有自身工作場所發生職業災害而因而受有損害之勞工，對勞動檢查機構提起怠於執行職務之國家賠償訴訟者，故尚不得而知一般法院之見解³。



四、理想之申訴勞工保密制度

再者，關於申訴勞工之保護，ILO 關於申訴勞工保護制度之申訴保密制度之相關指示，要求該申訴之來源必須極力保密，或不得使雇主或事業單位之代表人得知臨檢係受理申訴之結果。而根據臺灣勞檢法與臺灣勞基法之相關規定，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。此外，根據臺灣勞基法第 74 條第 7 項授權勞動部訂定之《勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法》（下稱臺灣檢舉保密辦法），受理檢舉機關（構）受理檢舉案件，於辦理檢舉文書之分文、保管、封發及歸檔等事項，應指定專人或檔案管理單位主管管理。然而，現行規定是否能確實保障該申訴資料不會遭到洩漏？查上述臺灣勞基法規定以及臺灣檢舉保密辦法第 7 條等關於保密措施規範較為實質之規定，亦僅是宣示性地要求處理檢舉案件之公務員應為保密，並要求於辦理檢舉文書之分文、保管、封發及歸檔等事項，應指定專人或檔案管理單位主管管理，卻並未就該公文書本身應如何製作以及該等申訴勞工接受勞檢單位調查或嗣後於法院進行訴訟做為證人或原、被告時，應如何繼續就其身分為保密，進行更為詳實之規定。本文認為，在立法論上，或可參考立法院時代力量黨團所提《公益揭發保護法草案》之保密規定，區分各程序細緻地就申訴勞工之資料予以保密，較為完整⁴。

五、申訴勞工不利處分禁止之態樣應包含事實行為

³ 參見：本文「第三章、第三節、二、勞檢單位之勞動檢查作為義務」之介紹。

⁴ 參見：本文「第三章、第四節、一、申訴事項保密制度」之介紹。



在關於申訴勞工不利處分禁止制度中不利處分之態樣而言，臺灣法在申訴勞工保護規範中關於受到禁止之不利處分態樣，似除法律行為外，並不包含事實行為。相對於此，日本法規定雇主被認定違反申訴勞工不利益禁止規定時，除有罰則外，此規定被認為係強行規定，此諸不利益待遇之效果將歸於民事上無效；而關於事實上之不利益待遇，向來之法院將之認定為具有侵權行為之不法性，受該不利益之勞工得向雇主請求侵權行為損害賠償。本文亦認為，從勞資關係之實態而言，雇主不一定要動用涉及私權之法律行為等不利處分，對於勞工亦能造成報復其使用勞工申訴制度，而壓抑該勞工與其他勞工使用勞工申訴制度之效果。因此，日本司法實務所發展出之判例法理，賦予因申訴而受事實行為不利益待遇之勞工，得以雇主該事實行為之不利益待遇對其造成之損害，請求侵權行為之損害賠償，是對於勞資關係之實態十分具有實益之作法，亦能夠間接阻止雇主對於該勞工之事實行為不利益待遇（不利處分），值得臺灣借鏡，得以透過解釋論予以擴大，並透過修法之方式，避免法條文字造成之誤會⁵。

六、理想之申訴勞工不利處分原因競合判斷模式

而關於不利處分，當申訴與其他懲戒事由發生原因競合時，據本文觀察，目前臺灣司法實務之判斷方式，形同在表達，只有該不利處分不具正當理由時，此一申訴與不利處分之間的因果關係才有可能被認可，惟只要雇主所主張之不利處分正當理由受到法院認可，該申訴與不利處分之因果關係完全不可能成立，而未意識到兩種原因均有可能成立，發生原因競合之可能。本文認為，此一「申訴勞工保護否定說」之判斷模式，極為不利於透過勞工使用申訴制度。相對於此，日本司法實務

⁵ 參見：本文「第三章、第四節、二、（一）不利處分之態樣」之臺灣法介紹、本文「第四章、第二節、三、（二）、1.不利益待遇之態樣」之日本法介紹與本文「第五章、第一節、五、（三）不利處分（不利益待遇）禁止之態樣，是否包含事實行為」之兩國法制比較之介紹。

與行政機關係採取所謂的決定性原因說。因此本文認為，相較於臺灣法目前作法，在解釋論上應採取日本法對於原因競合所採取之判斷模式，或是參考目前臺灣不當勞動行為裁決實務，判斷原因競合所採用的綜合判斷模式，對勞工較為公平⁶。

七、申訴勞工不利處分禁止制度中勞工之舉證責任


從上述關於不利處分判決之觀察中，除可以得知目前司法實務判決對於申訴與不利處分之間是否存有因果關係之判斷，對於雇主而言極為寬鬆之外，事實上也常見法院以勞工無法舉證雇主所為之不利處分係與該申訴具有因果關係，而認為勞工之主張無理由者。惟基於雇主決策之高度裁量性以及複雜性，要勞工充分舉證該不利處分確與申訴之間具有因果關係，具有其困難性，因此在立法論上，本文認為應僅使勞工釋明關於申訴與不利處分之間存有因果關係之事實，並要求雇主舉證證明其並非基於該申訴之事實而對該勞工為不利之處分，對於勞工，較為公平⁷。

八、申訴對象之擴大

再就勞工申訴之對象而言，除政府單位做為勞工申訴之對象外，臺灣尚不承認對於政府單位以外單位之外部通報關於勞動保護法之不法情事，該勞工可以受到法律保護而免於雇主之報復。此外，臺灣雖有法規規範可向事業單位內部申訴，並與向勞檢單位申訴同受保護，惟少有學者討論，此一制度之使用似亦不彰。本文亦認為，在臺灣以中小企業為主之企業結構中，企業難設置具有實質監督效力，或甚至保密申訴員工資料之內部申訴機制，內部申訴制度恐怕尚難稱健全。相對於此，

⁶ 參見：本文「第三章、第四節、二、(三)原因競合」之臺灣法介紹、本文「第四章、第二節、三、(二)、2.原因競合」之日本法介紹與本文「第五章、第一節、五、(四)司法實務關於不利處分／不利益待遇原因競合之判斷模式」之兩國法制比較之介紹。

⁷ 參見：本文「第三章、第四節、二、(四)舉證責任之分配」之介紹。



日本公保法有就事業單位之內部通報制度與政府機關以外之外部通報制度進行規範。而臺灣法目前仍僅就向勞檢單位申訴之申訴勞工加以保護，對於其他單位之外部通報並未予以保護，亦未設置明確之規範，對於事業單位內部通報亦未設有任何不同於勞檢單位申訴之規範。故此部分或可借鏡日本法之規定，立法上將事業內部通報之機制以及勞檢單位以外之外部通報機制予以明確規定，給予勞工通報更大的活性。惟值得注意者係，若臺灣法未來將進一步保護勞工向行政機關外單位通報之行為，將面對是否一定程度免除勞工因該通報行為所將招致之民刑事責任等問題⁸。

勞動檢查制度，做為搭配勞動保護法之必要制度，係國家挾行政高權，介入雇主生產過程，檢查雇主是否遵守勞動保護法規內容之制度，也是勞動保護法以達到保護勞工不因資本主義之生產活動，而造成身心之傷害，做為一個人所應享有之最基本勞動條件等目的之最後一道防線。

近來臺灣經濟低度成長，集體勞動力量不振，《勞動基準法》等勞動保護法所規範之最低勞動基準，往往就是諸多勞工與雇主間勞動契約之內容。因此，勞動檢查，做為一具備上述功能之制度，遂開始受到社會大眾之關注與廣大勞工之倚重。關於本文整體性勞動檢查制度之研究，除希望能夠為勞動檢查制度之法學論述盡棉薄之力外，所提及之諸多法學問題，礙於本人目前學識之短淺與研究能力之侷限，有賴自己之繼續深入研析，期待使勞動檢查制度更臻完善。

此外，勞工對於國家公權力之依賴，往往是一道雙面刃，除了國家經常難以一套標準解決複雜的勞資問題、易於破壞勞資關係，且容易「公親變事主」以外，勞工對於國家之依賴，也可能將影響勞工發展具有自主性之集體勞動力量，阻礙勞工發展足以與雇主對抗之對等力量。基此，本文認為在目前的困境之下，或能加強「勞

⁸ 參見：本文「第四章、第二節、三、3.公益通報者保護法中保護公益通報者之不利益待遇禁止制度與申訴勞工保護規範之關係」之日本法介紹與本文「第五章、第一節、六、申訴對象」之兩國法制比較之介紹。

工申訴制度」之完善性，使得勞工得以在發現雇主違反勞動保護法之規定時，主動
召喚國家公權力介入，並避免受到雇主之報復，長期養成勞工注意自身勞動權益，
甚至主張更優良的勞動條件之風氣。

期待透過勞動檢查法律制度之健全，保護臺灣勞工免於不合法勞動條件之磨
難，並養成主動捍衛自身勞動權益之風氣。

參考文獻



中文文獻（依作者姓氏筆畫排列）

一、專書

- 王兆鵬、張明偉、李榮耕（2013），《刑事訴訟法（上）》，第二版，承法。
- 王泰升等（2012），《戰後台灣法學史 下冊》，初版，元照。
- 王澤鑑（2010），《侵權行為法》，自刊。
- 成之約等（2003），《勞動政策與勞工行政》，初版，國立空中大學。
- 行政院勞工委員會（2010），《國際勞工公約》，行政院勞工委員會。
- 吳庚（2012），《行政爭訟法論》，第六版，三民。
- 李建良（2011），《行政法基本十講》，初版，元照。
- 李聖傑等（2012），《法務部廉政署101年「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究委託研究案「揭弊者保護法」立法研究期末報告》。
- 李鎮山（2009），《行政法導論》，修訂八版，三民書局
- 林大鈞（1993），《勞動政策與勞工法論》，華泰書局。
- 林良榮、邱羽凡、張鑫隆（2012），《工會保護與不當勞動行為裁決制度》，初版，勞動視野工作室。
- 林志潔等（2013），《法務部廉政署102年度「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案期末報告》。
- 林佳和（2014），《勞動與法論文集 I——勞動法基礎理論與法制發展、同盟與集體勞動法》，初版，元照。
- 林佳和（2014），《勞動與法論文集 II——勞動與公法、全球化與勞動人權》，初版，



元照。

法治斌等(1996),《行政檢查之研究》,行政院研究發展考核委員會(編),初版。

林鈺雄(2013),《刑事訴訟法上冊》,第七版,元照。

林豐賓、劉邦棟(2016),《勞動基準法論》,修訂九版,三民書局。

侯岳宏(2015),《不當勞動行為救濟的基礎理論》,初版,元照。

紀振清、林良榮、陳重陽(2012),《勞工檢查業務中央與地方政府之權責分工及組織設計(政策建議書)》,行政院研究發展考核委員會委託研究。

翁岳生教授祝壽論文編輯委員會(編)(2002),《當代公法新論(中)翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》,初版,元照。

陳敏(2011),《行政法總論》,第七版,自刊。

陳國鈞(1981),《現代勞工問題及勞工立法(上冊)(下冊)》,修訂三版,正光書局。

陳國鈞(1964),《勞工立法新論》,三版,正中書局。

張天開(1984),《勞工行政比較研究》,中國文化大學。

黃程貫(1997),《勞動法》,修訂再版,國立空中大學。

黃越欽(2015),《勞動法新論》,第五版,翰蘆圖書。


黃銘傑等(2006),《組織內部不法資訊揭露法制之研究》,行政院研究發展考核委員會(編),初版。

臺灣省文獻委員會(1999),《臺灣省通志稿》,第十一冊,卷三政事志:司法篇(一)、(二),捷幼。

劉宗德(1998),《行政法基本原理》,一版,學林文化。

二、專書論文

李建良(2002),〈論行政裁量之縮減〉,翁岳生教授祝壽論文編輯委員會(編),《當

- 
- 代公法新論(中)翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》,初版,頁109-153,元照。
- 林良榮(2010),〈論企業內部告發(揭弊之勞工保護——以日本「公益通報者保護法」為中心〉,高雄大學政治法律學系(編),《公益揭發:職場倫理新趨勢》,初版,頁111-135,巨流圖書。
- 洪文玲(2000),〈論行政調查法制〉,台灣行政法學會(編),《行政法爭議問題研究(上)》,初版,頁721-768,五南。
- 侯岳宏(2017),〈第八章 不當勞動行為制度〉,臺北大學法律學院勞動法研究中心(編),《勞動法文獻研究——理解、分析與重構》,初版,頁209-243,元照。
- 郭玲惠(2017),〈提起確認訴訟與不利益待遇——最高行政法院103年度判字第457號判決〉,臺北大學法律學院勞動法研究中心(編),《集體勞動法精選判決評釋》,初版,頁95-107,元照。
- 陳繼盛(1994),〈建立勞工法規完整體系之研究〉,氏著,《勞工法論文集》,初版,頁1-122,陳林法學文教基金會。
- 許宗力(2006),〈行政處分〉,翁岳生(編),《行政法(上)》,第3版,頁475-558,元照。
- 張清浩(2010),〈從國內勞動法案看公益揭發保護實務〉,高雄大學政治法律學系(編),《公益揭發:職場倫理新趨勢》,初版,頁327-333,巨流圖書。
- 黃程貫(2011),〈勞動基準法之公法性質與私法轉化〉,國立政治大學法學院勞動法與社會法中心(編),《勞動、社會與法》,初版,頁3-29,元照。
- 黃程貫、王能君(2014),〈台灣戰後勞動法學發展史〉,王泰升等(2012),《戰後台灣法學史 下冊》,初版,頁161-205,元照。
- 焦興鎧(2006),〈國際勞工組織重要公約及核心勞動基準之研究〉,氏著,《國際勞動基準之建構》,一版,頁45-107,新學林。
- 簡玉璵(2010),〈日本行政與內部通報相關法律問題探討:以公益通報者保護制度為中心〉,高雄大學政治法律學系(編),《公益揭發:職場倫理新趨勢》,初

版，頁205-239，巨流圖書。



三、期刊論文

王立達(1999)，〈我國行政調查制度之法制化〉，《憲政時代》，24卷4期，頁57-82。

王立達(2000)，〈司法審查之對向發展——再論公平會不作為檢舉覆函之行政爭訟〉，《政大法學評論》，64期，頁343-369。

王兆鵬(2002)，〈臨檢與行政搜索〉，《月旦法學雜誌》，85期，頁151-165。

王志誠(2010)，〈金融監理權之發動與函覆檢舉案件之性質——台北高等行政法院九八訴字第二二六九號判決評釋〉，《台灣法學雜誌》，158期，頁201-206。

王泰升(1994)，〈臺灣日治時期殖民地立法之程序與內容〉，《臺大法學論叢》，24卷1期，頁1-44。

王能君(2002)，〈台灣勞動法制的形成與展開過程初探〉，《思與言》，40卷1期，頁5-37。

王能君(2012)，〈勞動基準法上加班法律規範與問題之研究——日本與臺灣之加班法制與實務〉，《臺北大學法學論叢》，81期，頁75-138。

李建良(1996)，〈從公共工程弊端談公平交易委員會之行政調查權〉，《月旦法學雜誌》，18期，頁13-21。


林大鈞(1996)，〈我國勞動條件檢查之理想與實際〉，《政大勞動學報》，五期，頁75-88。

林三欽(2007)，〈國家賠償請求權基礎之二——「怠於執行職務型」之國賠請求權〉，《月旦法學教室》，55期，頁30-39。

林良榮(2013)，〈勞動檢查制度論——法理基礎與我國現行體制之檢討〉，《高大法學論叢》，8卷2期，頁149-210。



- 林明鏘 (1997),〈檢舉函覆性質之研究〉,《月旦法學雜誌》,26期,頁72-75。
- 林昱梅 (2002),〈公平交易法之檢舉與課予義務訴訟之訴訟權能〉,《法學講座》,8期,頁20-30。
- 林昱梅 (2012),〈論行政法上人民舉發之制度與救濟機制〉,《月旦法學雜誌》,204期,頁51-86。
- 洪大植 (2011),〈行政調查有無不自證己罪原則之適用—以公平交易法之規定為例〉,《刑事法雜誌》,5卷3期,頁161-189。
- 侯岳宏 (2011),〈從日本法檢討我國工會法不利益待遇解僱之規定〉,《臺北大學法學論叢》,80期,頁237-267。
- 洪家殷 (2010),〈論行政調查中職權調查之概念及範圍——以行政程序法相關規定為中心〉,《東吳法律學報》,21卷3期,頁1-47。
- 洪家殷 (2013),〈行政調查與刑事偵查之界限〉,《東吳法律學報》,25卷1期,頁1-47。
- 郭大維 (2013),〈沉默未必是金——通報者法制之建構與企業不法行為之防範〉,《台灣法學雜誌》,216期,頁46-60。
- 陳文智 (2007),〈試論「吹哨者保護法制」之引進〉,《全國律師》,11卷,頁81-96。
- 陳文貴 (2009),〈行政調查與行政檢查及行政搜索之法律關係〉,《法令月刊》,60卷3期,頁67-87。
- 陳景發 (1998),〈論行政調查與犯罪偵查〉,《中央警察大學法學論集》,3期,頁127-151。
- 張文郁 (2011),〈檢舉人不服受理檢舉之主管機關處理檢舉案件之結果,得否對之提起訴願、行政訴訟?〉,《台灣法學雜誌》,173期,頁101-106。
- 張義德 (2012),〈論日本勞動組合法第7條第1款之不當勞動行為意思——從行政救濟與司法救濟分立的觀點出發〉,《東吳法律學報》,23卷3期,頁41-78。

- 
- 黃宏森(2005),〈弊端揭發者面臨的難題與抉擇之研究〉,《公共行政學報》,14期,頁39-78。
- 黃銘傑(1998),〈論公平交易法上的檢舉與公平交易法委員會之不作為〉,《中央研究院人文與社會科學集刊》,10卷3期,頁421-450。
- 黃銘傑(2005),〈組織內部不法資訊揭露法制之研究〉,《台灣本土法學雜誌》,70期,頁1-5。
- 黃銘傑(2017),〈吹哨者與法令遵循〉,《全國律師》,21卷9期,頁28-38。
- 蔡宗珍(1999),〈公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討——評大法官會議第四六九號解釋〉,《台灣本土法學雜誌》,1期,頁51-63。
- 蔡秀卿(1999),〈行政規制權限不行使之國家賠償責任——司法院釋字第四六九號解釋之意義與課題〉,《月旦法學雜誌》,45期,頁122-128。
- 蔡秀卿(2006),〈行政檢查〉,《東吳法律學報》,18卷2期,頁43-74。
- 謝棋楠(2015),〈美國勞工部職業安全衛生署依各種法律反報復條款下專屬保護吹哨者之制度〉,《勞動及職業安全衛生研究季刊》,23卷4期,頁417-440。
- 蘇永欽(1997),〈檢舉人就公平會未為處分之函覆得否提起訴願〉,《公平交易季刊》,5卷4期,頁1-28。

四、研討會論文

- 李震山(2005),〈行政調查之立法芻議〉,收於:行政院法規委員會,《一行政調查制度之研討—行政院94年度第2次法制研討會實錄》,頁21-66。
- 廖義男(2005),〈從行政法制之發展論行政調查立法規範之原則〉,收於:行政院法規委員會,《一行政調查制度之研討—行政院94年度第2次法制研討會實錄》,頁1-20。
- 蔡秀卿(2005),〈行政檢查之檢討課題〉,收於:行政院法規委員會,《一行政調查

制度之研討—行政院 94 年度第 2 次法制研討會實錄》，頁 67-82。

蕭文生 (2009)，〈鑑定人與行政調查程序〉，收於：臺灣行政法學會 (編)，《行政調查之建制與人權保障 行政訴訟之前置救濟方法與程序》，臺灣行政法學會東亞行政法學術研討會論文集[2008]》，頁 141-178。

五、學位論文

沈怡伶 (2012)，《警察路檢行為之研究》，私立東吳大學法律研究所碩士論文。

宋美倫 (2014)，《論銀行業公司治理——以吹哨者制度為中心》，私立東吳大學法律學研究所碩士論文。

林子倩 (2016)，《公益通報法制之研究-以受僱者權益保障為中心》，私立世新大學法學院碩士論文。

林昱廷 (2015)，《臺灣證券市場內部揭弊及保護吹哨者制度之研究》，私立東吳大學法律學研究所碩士論文。

林意玟 (2011)，《我國公司治理與吹哨者保護》，國立交通大學科技法律研究所碩士論文。

陳一銘 (2006)，《內部人通報機制之建構與公司治理——以勞工通報為中心》，國立臺北大學法律學研究所碩士論文。

陳勇安 (2012)，《勞工「公益揭發」之保護：以日本公益通報者保護法為核心》，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

陳柏霖 (2014)，《論行政訴訟中之「公法上權利」—從德國法與歐盟法影響下觀察》，臺大法律學院傑出博碩士論文叢書—碩士論文，元照。

陳琬婷 (2017)，《論進入場所行政檢查之行政正當程序—以法官保留為中心—》，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

梅兆平 (2013)，《建構吹哨者法制芻議》，國立高雄大學法律學研究所碩士論文。

曾曉均 (2015),《台灣內部人通報之勞工保護法制探討》,國立中正大學勞工關係研究所碩士論文。

劉威宏 (2015),《對企業舞弊之私人舉發制度-以吹哨者保護法為中心》,國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

謝杞森 (1998),《公平交易法之行政程序與爭訟——以我國實務探討為中心》,國立政治大學法律學系博士論文。

六、政府刊物

立法院公報處,《立法院公報》。

司法院公報處,《司法院公報》。

立法院秘書處 (1985),法律案專輯,第七十三輯,《勞動基準法案(上冊)》,初版。

立法院秘書處 (1985),法律案專輯,第七十三輯,《勞動基準法案(下冊)》,初版。

立法院秘書處 (1994),法律案專輯,第一百六十七輯,內政(七十四),《勞動檢查法案》,初版。

行政院主計總處 (2017),《2016 人力資源調查統計年報》。

勞動部 (2016),《104 年勞動檢查年報》。


勞動部 (2017),《105 年勞動檢查年報》。



日本文獻（依作者姓氏五十音順排列）

一、專書

- 吾妻光俊『註解労働基準法』（青林書院，第二版，1961）
- 吾妻光俊『労働法概論』（青林書院，新訂第十二刷，1973）
- 荒木尚志『労働法』（有斐閣，第三版，2016）
- 石畚信憲『労働基準行政対応の法律実務』（中央経済社，第一版，2014）
- 大内伸哉ほか『コンプライアンスと内部告発』（日本労務研究会，初版，2004）
- 大内伸哉『労働法実務講義』（日本法令，第三版，2015）
- 岡實『工場法論』（有斐閣，改訂増補 完全復版，1917）
- 外務省条約局法規課『日本統治下五十年の台湾（「外地法制」第三部の三）』（文生書院，初版，1964）
- 片岡昇ほか『新労働基準法論』（法律文化社，初版，1982）
- 神田孝一『日本工場法と労働保護』（同文館，第一版，1919）
- 岸井貞男『団結活動と不当労働行為—不当労働行為の原理（下）—』（総合労働研究所，初版，1978）
- 国廣正ほか『コンプライアンスのための内部告発制度—「公益通報者保護法」が求めるリスク管理実務』（日本経済新聞社，初版，2006）
- 厚生労働省労働基準局『労働基準法下』（労務行政研究所，全訂版，1988）
- 厚生労働省労働基準局『労働基準法下』（労務行政，平成22年版，2010）
- 小西國有『国際労働法』（信山社，第1版，2012）
- 塩野宏『行政法Ⅰ 行政法総論』（有斐閣，第二版増補，2001）
- 下井隆史ほか『コンメンタール労働基準法』（有斐閣，初版，1979）
- 菅野和夫『労働法』（弘文堂，第11版，2016）

- 
- 寺本廣作『労働基準法解説 日本立法資料全集』(信山社, 復刻版, 1998)
- 東京大学労働法研究会編『注釈労働組合法 上巻』(有斐閣, 1980)
- 西谷敏『労働法』(日本評論社, 第二版, 2013)
- 内閣府国民生活局企画課『詳説公益通報者保護法』(ぎょうせい, 2006)
- 濱口桂一郎『労働法政策』(ミネルヴァ書房, 初版, 2004)
- 原田尚彦『行政責任と国民の権利』(弘文堂, 第一版, 1979)
- 松岡三郎『条解労働基準法 (下)』(弘文堂, 第一版, 1950)
- 松岡三郎『条解労働基準法 新版(下)』(1967)
- 松本岩吉『労働基準法が世に出るまで』(労務行政研究所, 第一版, 1981)
- 松本恒雄ほか『Q & A 公益通報者保護法解説』(三省堂, 第1刷, 2006)
- 道幸哲也『不当労働行為の行政救済法理』(信山社, 初版, 1998)
- 渡辺章編『日本立法資料全集 労働基準法〔昭和22年〕(3)上』(信山社, 初版, 1997)

二、專書論文

- 岩出誠「情報の管理」日本労働法学会編『講座 21世紀の労働法 第4巻』114-132頁(有斐閣, 第一版, 2000)
- 興津征雄「第六章 行政法」大内伸哉編『働く人をとりまく法律入門』123-145頁(ミネルヴァ書房, 初版, 2009)
- 小椋利夫「監督行政」日本労働法学会編『新労働法講座 第8巻』279-295頁(有斐閣, 初版, 1967)
- 梶川敦子「第十一章 監督機関」西谷敏=野田進=和田肇編『新基本法コンメンタール 労働基準法・労働契約法』274-286頁(日本評論社, 第一版, 2012)
- 菊池勇夫「労働行政序説」日本労働法学会編『労働法講座 第6巻 労働法特殊



- 問題』1649-1658 頁（有斐閣，初版，1964）
- 小西啓文「制度導入の背景」角田邦重＝小西啓文編『内部告発と公益通報者保護法』3-11 頁（法律文化社，初版，2008）
- 小西啓文「公益通報者保護法の概要と検討課題」角田邦重＝小西啓文編『内部告発と公益通報者保護法』12-30 頁（法律文化社，初版，2008）
- 小宮文人「不当労働行為の認定基準」日本労働法学会編『講座 21 世紀の労働法 第 8 巻』86-102 頁（有斐閣，第一版，2000）
- 斎藤周「国際労働基準の展望」日本労働法学会編『講座 21 世紀の労働法 1 巻』287-306 頁（有斐閣，第一版，2000）
- 高木紘一「第十一章 監督機関」有泉亨＝青木宗也＝金子征史編『基本法コンメンタール 労働基準法』412-427 頁（日本評論社，第三版，1990）
- 武井寛「第十一章 監督機関」金子征史＝西谷敏編『基本法コンメンタール 労働基準法』331-344 頁（日本評論社，第四版，1999）
- 武井寛「第十一章 監督機関」金子征史＝西谷敏編『基本法コンメンタール 労働基準法』380-392 頁（日本評論社，第五版，2006）
- 沼田稻次郎「労働保護法の理念と体系」日本労働法学会編『現代労働法講座 第 9 巻 労働保護法論』2-30 頁（総合労働研究所，初版，1982）
- 野沢浩「第 11 章 監督機関」青木宗也＝片岡昇編『労働基準法 II』329-369 頁（有斐閣，初版，1995）
- 日外喜八郎「労働行政」日本労働法学会編『労働法講座 第 6 巻 労働法特殊問題』1659-1684 頁（有斐閣，初版，1964）
- 日外喜八郎「労働基準監督行政」日本労働法学会編『現代労働法講座 第 9 巻 労働保護法論』252-276 頁（総合労働研究所，初版，1982）
- 廣石忠司「企業からみた公益通報者保護法」角田邦重＝小西啓文編『内部告発と公益通報者保護法』31-44 頁（法律文化社，初版，2008）

松岡三郎「労働基準監督機構」日本労働法学会編『講座 労働問題と労働法 第5巻』291-303頁（有斐閣，初版，1956）

三島宗彦「第十一章 監督機関」有泉亨＝青木宗也編『基本法コンメンタール 労働基準法』296-309頁（日本評論社，改訂版，1983）

森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田邦重＝小西啓文編『内部告発と公益通報者保護法』45-59頁（法律文化社，初版，2008）

山川和義「労働者による企業コンプライアンスの実現」日本労働法学会編『講座 労働法の再生 第4巻』75-94頁（日本評論社，初版，2017）

李鋌「第十一章 監督機関」東京大学労働法研究会編『注釈労働基準法 下巻』（有斐閣，2003）1041-1066頁

鎌田耕一「労働法の実効性確保」日本労働法学会編『講座労働法の再生 第1巻』225-246頁（日本評論社，初版，2017）

三、期刊論文

荒木尚志「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（労働法学の立場から）」ジュリスト 1304号 148-154頁（2006）

安西愈「労働基準監督行政と申告権」季刊労働法 159号 106-116頁（1991）

岩出誠「労働基準監督官への申告に対する調査・監督権発動義務の存否」ジュリスト 778号 108-111頁（1982）

上村秀紀「公益通報者保護法」ジュリスト 1274号 66-70頁（2004）

内野経一郎「宮崎信用金庫事件」日本労働法律旬報 1545号 32-35頁（2003）

男澤才樹「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機として（使用者側の立場から）」ジュリスト 1304号 154-160頁（2006）

鴨田哲郎「内部告発・公益通報の法的保護——公益通報者保護法制定を契機とし



- て(労働者側の立場から)」ジュリスト 1304号 160-164頁(2006)
- 国武英生「公益通報者保護法の法的問題」日本労働法律旬報 1599号 11-20頁
(2005)
- 公益通報支援センター「公益通報者保護法案の骨子(案)についての問題点」日
本労働法律旬報 1572号 34-37頁(2004)
- 小宮文人「内部告発の法的諸問題」日本労働法学会誌 105号 70-86頁(2005)
- 城塚健之「公益通報者保護法案の問題点」日本労働法律旬報 1572号 6-12頁(2004)
- 末弘巖太郎「労働基準法解説(六)」法律時報 20巻 8号 386-391頁(1948)
- 菅野和夫「職業病と国の監督権限不行使の違法性—植田満俺製錬所事件」ジュリ
スト 811号 96-99頁(1984)
- 土田伸也「行政主体・行政機関による公益通報の処理」時の法令 1780号 50-56
頁(2007)
- 日本弁護士連合会「公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)に対する意見書」
日本労働法律旬報 1572号 18-29頁(2004)
- 日本労働弁護団「公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)に対する意見」日本
労働法律旬報 1572号 34-37頁(2004)
- 野田進「ヒューマン・リソース(HR)と法——労働法最前線 第7回 公益通
報者保護法と内部告発」NBL832号 81-85頁(2006)
- 橋詰洋三「労基法違反に対する申告制度〔労働法違反と監督行政の強化〕〔特集〕」
季刊労働法 122号 22-34頁(1981)
- 晴山一穂「労働基準監督行政の現状と法的諸問題—行政の公共性分析の視角に
立って」福島大学商学論集 50巻 124-161頁(1982)
- 平野毅「ILOにおける労働監督制度」日本労働法学会誌 50号 100頁(1977)
- 増田義憲「学校法人古沢学園事件」日本労働法律旬報 1545号 36-38頁(2003)
- 宮本一子「公益通報者保護制度をめぐる現状と課題」日本労働法律旬報 1545号

6-12 頁 (2003)



四、政府刊物

厚生労働省労働基準局『労働基準監督年報（第68回）』，（2016）