

臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第四庭

112年度訴字第64號

113年2月29日辯論終結

原告 黃勝鴻
被告 勞動部
代表人 許銘春
訴訟代理人 簡秀華
 鐘志哲

上列當事人間因就業保險法事件，原告提起行政訴訟，本院裁定如下：
如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告受合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告聲請，由其一造辯論而為裁判。

二、事實概要：原告於民國111年11月15日檢附臺南市政府勞工局出具之離職證明書(下稱系爭證明書)等文件，向被告所屬勞動力發展署雲嘉南分署(下稱南分署)永康就業中心請領失業給付。因系爭證明書主管機關證明欄記載：本案調解不成立，故離職事由「無法確定是否為非自願離職」等語，永康就業中心乃以書面通知原告111年11月22日前補附離職事由之證明文件，惟原告屆期未補正，南分署認原告非因離職事由與原雇主發生勞資爭議，不符就業保險法第23條第1項規定，以111年12月20日南分署諮字第1111901158號函(下稱111年12月20日函)未予完成失業認定。原告不服111年12月20日函，提起訴願後，認111年12月20日函說明二所載之被告(103年2月17日改制前行政院勞工委員會)102年9月27日勞保

1字第1020140530號函(下稱102年9月27日函)具有重大明顯之瑕疵，為此提起本件確認訴訟。

三、原告主張略以：

(一)、102年9月27日函係訴願法第3條第1項、第2項所定之行政處分，該處分令原告不能依就業保險法第23條先行請領失業給付，故原告有即受確認判決之法律上利益。又依釋字第443號解釋理由書所指的層級化保留理論，被告以102年9月27日函釋取代修法，改變就業保險法第23條之適用對象，乃屬重大改變，該函將其排除在外，改變無法律授權之命令，無法律適用也無法律授權之命令，有行政程序法第111條第7款之明顯重大瑕疵而無效。

(二)、原告於111年11月15日在永康就業中心辦理求職登記，申請失業認定及就業諮詢，永康就業中心以102年9月27日函直接回覆，指其不具有就業保險法第23條之請領資格。其2次陳情後，111年12月20日寄出訴願書，112年1月3日寄出訴願補正書，未收到確定答覆，另依訴願法第49條請求102年9月27日函及102年9月12日召開研商勞工保險局所提就業保險法第23條修正草案會議紀錄影本，也沒有收到。被告否認原告依就業保險法23條申請失業給付，並辯稱其勞資爭議並無離職事由，為證實確有離職事由存在，有傳訊當時會議調解人及勞方跟資方代表等人之必要等語。為此聲明求為判決：確認行政院勞工委員會102年9月27日函無效。

四、被告則略以：行政院勞工委員會102年9月27日函檢送研商「勞工保險局所提就業保險法第23條修正草案」會議紀錄，就有關就業保險法第23條所定之勞資爭議範圍，限為離職事由所生之爭議，始為就業保險法第23條規定之範圍，至於請求資遣費、積欠工資或確認僱傭關係存在等爭議事項，則不得以就業保險法第23條規定先行申請失業認定及請領失業給付，亦即該函係被告依法定權限，對下級機關為規範內部運作所為非直接對外發生法規範效力之一般性規定，旨在使各公立就業服務機構辦理失業認定業務，行使職權時得以遵

01 循，並非本於行政權能對原告所請有所准駁，依行政程序法
02 第159條及第160條第1項規定，非屬行政處分，原告訴稱102
03 年9月27日函違反法律保留原則，請求確認無效，顯係誤解
04 法令，於法不合等語。為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

05 五、本院查：

06 (一)、行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定
07 外，得依本法提起行政訴訟。」、第6條第1項規定：「確認
08 行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，
09 非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確
10 認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分
11 為違法之訴訟，亦同。」、第107條第1項第10款規定：「原
12 告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回
13 之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：十、
14 起訴不合程式或不備其他要件。」是可知，行政訴訟法所規
15 定之確認訴訟，係人民就特定之公法上法律關係存在與否以
16 及其內容請求行政法院予以確認的訴訟。行政訴訟法規範得
17 提起確認訴訟的訴訟類型有「確認行政處分無效」、「確認
18 公法上法律關係成立或不成立」及「確認已執行而無回復原
19 狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法」三種，依行
20 政訴訟法第2條規定，除法律別有規定，而依其規定處理
21 外，如依行政訴訟法規定提起確認訴訟，即應遵守「本法
22 (行政訴訟法)」之規定，受其列舉的確認訴訟種類限制。又
23 提起確認行政處分無效的訴訟，以有行政處分之存在為前提
24 要件；行政處分之目的，在於對行政主體與人民間的法律關
25 係，作成實體的規制，而規制之法律效果，在於設定、變更
26 或廢棄權利義務，或對權利義務為有拘束力之確認。所謂行
27 政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定
28 或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為
29 而言，此觀行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規
30 定即明；而所謂一般處分，依行政程序法第92條第2項及訴
31 願法第3條第2項規定，係指前項決定或措施的相對人雖非特

01 定，而依一般性特徵可得確定其範圍(即對人之一般處分)，
02 或有關公物的設定、變更、廢止或其一般使用(即對物之一
03 般處分)，亦適用有關行政處分的規定。至行政程序法第159
04 條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，
05 或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運
06 作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。
07 行政規則包括下列各款之規定：……二、為協助下級機關或
08 屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解
09 釋性規定及裁量基準。」是上級機關本於主管機關權限，為
10 規範機關內部運作，並協助下級機關統一解釋法令所訂頒之
11 一般、抽象規定或函令，為解釋性行政規則，不屬於確認行
12 政處分無效訴訟的程序標的。若當事人依行政訴訟法規定對
13 解釋性行政規則提起確認訴訟，應認其起訴不備要件，且無
14 從補正。

15 (二)、就業保險法第1條規定：「為提昇勞工就業技能，促進就
16 業，保障勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活，特制定
17 本法；……」、第2條規定：「就業保險(以下簡稱本保險)
18 之主管機關：在中央為勞動部；……」、第4條規定：「本
19 保險由中央主管機關委任勞工保險局辦理，並為保險
20 人。」、第5條第1項第1款規定：「年滿十五歲以上，六十
21 五歲以下之下列受僱勞工，應以其雇主或所屬機構為投保單
22 位，參加本保險為被保險人：一、具中華民國國籍者。」、
23 第6條第1項規定：「本法施行後，依前條規定應參加本保險
24 為被保險人之勞工，自投保單位申報參加勞工保險生效之日
25 起，取得本保險被保險人身分；自投保單位申報勞工保險退
26 保效力停止之日起，其保險效力即行終止。」、第11條規
27 定：「(第1項)本保險各種保險給付之請領條件如下：一、
28 失業給付：被保險人於非自願離職辦理退保當日前三年內，
29 保險年資合計滿一年以上，具有工作能力及繼續工作意願，
30 向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起十四
31 日內仍無法推介就業或安排職業訓練。二、……(第2項)被

01 保險人因定期契約屆滿離職，逾一個月未能就業，且離職前
02 一年內，契約期間合計滿六個月以上者，視為非自願離職，
03 並準用前項之規定。(第3項)本法所稱非自願離職，指被保
04 險人因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職；
05 或因勞動基準法第十一條、第十三條但書、第十四條及第二
06 十條規定各款情事之一離職。」、第16條第1項前段規定：
07 「失業給付按申請人離職辦理本保險退保之當月起前六個月
08 平均月投保薪資百分之六十按月發給，最長發給六個
09 月。」、第23條規定：「申請人與原雇主間因離職事由發生
10 勞資爭議者，仍得請領失業給付。前項爭議結果，確定申請
11 人不符失業給付請領規定時，應於確定之日起十五日內，將
12 已領之失業給付返還。屆期未返還者，依法移送強制執
13 行。」、第25條規定：「被保險人於離職退保後二年內，應
14 檢附離職或定期契約證明文件及國民身分證或其他足資證明
15 身分之證件，親自向公立就業服務機構辦理求職登記、申請
16 失業認定及接受就業諮詢，並填寫失業認定、失業給付申請
17 書及給付收據。公立就業服務機構受理求職登記後，應辦理
18 就業諮詢，並自求職登記之日起十四日內推介就業或安排職
19 業訓練。未能於該十四日內推介就業或安排職業訓練時，公
20 立就業服務機構應於翌日完成失業認定，並轉請保險人核發
21 失業給付。第一項離職證明文件，指由投保單位或直轄市、
22 縣(市)主管機關發給之證明；其取得有困難者，得經公立就
23 業服務機構之同意，以書面釋明理由代替之。前項文件或書
24 面，應載明申請人姓名、投保單位名稱及離職原因。申請人
25 未檢齊第一項規定文件者，應於七日內補正；屆期未補正
26 者，視為未申請。」、勞動部組織法第2條規定：「本部掌
27 理下列事項：……二、勞動關係制度之規劃及勞動關係事務
28 之處理。三、勞工保險、退休、福祉之規劃、管理及監督。
29 ……七、勞動法律事務之處理與相關法規之制(訂)定、修
30 正、廢止及解釋。……」、第5條規定：「本部之次級機關
31 及其業務如下：一、勞工保險局：執行勞工保險、就業保

險、積欠工資墊償及勞工退休金收支等事項。二、勞動力發展署：執行職業訓練、技能檢定、就業服務、技能競賽與跨國勞動力聘僱許可及管理、等勞動力發展運用相關事項，及統籌相關政策之規劃。……」是可知，就業保險屬社會保險，其失業給付性質上為所得替代給付，以解決勞工失業期間生活維持問題，惟為防杜被保險人過度依賴失業給付之福利措施，就業保險法明文限制須以被保險人「非自願離職」始得請領，並明定非自願離職之態樣，而被保險人與原雇主間如因離職事由發生勞資爭議者，仍得先行請領失業給付。

(三)、上開事實概要欄所述之事實，以及原告不服111年12月20日函，循序提起行政訴訟，經高雄高等行政法院高等行政訴訟庭審認系爭證明書無法確定是否為非自願離職，經命原告協力補正，原告未能補正，南分署以111年12月20日函駁回其申請，與法相符，訴願決定遞予維持，亦無不合，而原告相關勞資爭議爭執點為資方依勞動基準法第12條第1項第6款懲戒解僱之合法性，其離職事由與非自願離職有別，原告起訴求為撤銷並應作成失業之認定，為無理由，乃以112年12月21日112年度訴字第123號判決(下稱112訴123判決)駁回其訴等情，有就業保險失業(再)認定、失業給付申請書及給付收據(被告書證一卷第10頁)、系爭證明書及調解紀錄(被告書證一卷第9、11-12頁)、申請收執聯(本院卷第13頁)、補正聯單及陳述書(本院卷第67-68頁)、111年12月20日函(被告書證一卷第13-13A頁)、112訴123判決(本院卷第99-108頁)等在卷可稽，堪認為真。原告固主張本件依行政訴訟法第6條第1項前段規定訴請確認行政處分無效(見本院卷第58頁)，所稱行政處分係指被告102年9月27日函(見本院卷第112頁)，然觀諸102年9月27日函載內容(見本院卷第76-79頁)，其受文者正本係勞工保險局、職業訓練局，副本為勞工保險監理委員會、勞工保險處，主旨敘明：「檢送本(102)年9月12日召開研商『勞工保險局所提就業保險法第23條修正草案』會議紀錄1份，請查照辦理。」，說明欄記載：

「依據勞工保險局102年8月23日保給失字第10260451140號函辦理。」，附件一、二則分別為研商「勞工保險局所提就業保險法第23條修正草案」會議紀錄、勞工保險局所提就業保險法第23條修正草案研商會議簽到單，而前揭102年9月12日研商「勞工保險局所提就業保險法第23條修正草案」會議紀錄所載之會議結論二謂：「另就業保險法第23條所稱之勞資爭議，係指申請人與原雇主間就『離職事由』發生之爭議，若屬請求資遣費、積欠工資或確認僱傭關係存在等爭議事項，均不得以前開規定先行請領失業給付，請職業訓練局轉知所屬各公立就業服務機構遵行辦理。」等語可知，102年9月27日函乃被告本於就業保險法中央主管機關之權限，為規範機關內部運作，並協助各下級機關執行就業保險及就業服務等相關業務，對就業保險法第23條所定之勞資爭議，闡釋申請人與原雇主間因離職事由發生勞資爭議之種類及範圍，所為統一解釋法令之一般、抽象規定，原告亦自稱該函為行政函釋等語(見本院卷第58頁)。是依上規定，102年9月27日函既屬非直接對外發生法規範效力之解釋性行政規則，此與行政處分(含對人之一般處分)乃行政機關就公法上具體事件所為之決定或措施而對外直接發生法律效果者，要屬有間。從而，原告以改制前行政院勞工委員會102年9月27日函具有重大明顯之瑕疵，於本件訴請確認該函無效，核與前述確認訴訟之法定要件不合，為起訴不備要件且無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應予裁定駁回。至本件實體上之爭執，本院既已無從審究，則原告聲請傳訊會議調解人及勞資雙方代表等人，即無調查之必要，附此敘明。

六、結論，本件原告起訴並不合法，應予駁回。依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條，民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 3 月 21 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 抗告人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋	

01

明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 3 月 21 日

03

書記官 黃品蓉