臺中高等行政法院判決

111年度訴字第178號
111年12月1日辯論終結

原　　告　台灣中油股份有限公司

代　表　人　李順欽
訴訟代理人　林元浩　律師
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　徐耀昌
訴訟代理人　蘇亦洵　律師
複 代理 人　楊禹謙　律師

上列當事人間因勞動基準法事件，原告不服勞動部中華民國111年5月27日勞動法訴二字第1110007784號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□原告之訴駁回。

□訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

□爭訟概要：

原告係從事石油及煤氣製造業，為適用勞動基準法（下稱勞基法）之行業。被告所屬勞工及青年發展處（下稱勞工及青年發展處)於民國110年9月1日派員至原告所屬門牌號碼苗栗縣○○鄉○○村00號之探採事業部採油工程處實施勞動條件檢查，發現原告僱用之勞工葉瑞安（下稱葉君）於110年6月30日退休，勞基法實施後服務年資為22年1個月25日（年資全部適用勞退舊制），原告給付訴外人葉君退休金新臺幣（以下同）2,837,468元，惟原告未將同屬工資性質之「夜點費」併入勞工退休金之計算基礎，致未足額給付葉君勞工退休金，違反勞基法第55條第1項規定。案經被告審查屬實，乃依同法第78條第1項及第80條之1第1項規定，以110年12月24日府勞資字第1100246358號裁處書（下稱原處分），處原告罰鍰30萬元，並公布原告

名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，並請原告立即改善。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠起訴要旨：

1.原告所發夜點費非勞基法第2條第3款所定之工資：

⑴觀諸夜點費制度沿革、發放目的、金額計算及調整標準，及其自發放「實物」演變為核發「金錢」之過程，足見夜點費係原告體恤輪班員工辛勞及維持體力所為勉勵性、恩惠性給與，從而自「歷史解釋」角度而言，夜點費之發放「不具勞務對價性」。

⑵每一員工可領取之夜點費之額度並無差異，顯不具工作對價之性質，也非針對勞工的辛勞而給付，屬福利性、恩惠性之給與。且夜點費係依照輪班排班之狀況而為給付，並非制度上之經常性給付，反係以實際輪值夜班計給，亦即未參與輪值之員工，並未另領取夜點費，由此足見夜點費本質上確實非經常性給與；相反地，因夜點費乃食物、膳食之代金，依勞基法施行細則第10條第10款規定，其性質確實非勞基法第2條第3款所稱之其他任何名義之經常性給與甚明。既夜點費不該當「勞務對價性」及「給與經常性」之要件。故夜點費非勞基法第2條第3款所稱之工資，不可併入平均工資計算退休金。

⑶雖立法者於94年6月14日修正刪除勞基法施行細則第10條第9款之「夜點費及誤餐費」等文字，然立法者認為仍應回歸個案實際判斷，不可逕以修法即認定夜點費為工資。勞基法施行迄今，原告夜點費制度未有重大變革，自始皆係為體恤員工生理上進食需求而所發放之「膳食代金」，未變更其「獎勵恩惠給與之性質」，從而在個案認定上不宜任意作出與當初主管機關內政部相反之認定。當勞基法施行細則第10條第9款於94年進行修正時，經濟部鑑於該次修正恐導致員工誤認夜點費性質，特地

函請行政院建議勞工委員會（即勞動部前身，下稱勞委會）應提出修法配套措施，勞委會94年6月20日勞動2字第0940032710號令載稱：「夜點費如係雇主為體恤夜間輪班工作勞工給與購買點心之費用，則非屬勞動基準法所稱工資」。

⑷原告所採三班輪班制，為勞基法所肯認之一種正常工作型態，各班工作性質、地點、環境均相同，無較辛勞、安危與否之區別，且每一位員工輪值時數並無明顯落差，是每一時段之輪值時間皆屬「正常工作時間」，原告依法無庸以夜點費為名目給付輪值小夜班、大夜班之員工較多的工資。而葉君受雇原告多年，主觀上明知且同意夜點費確實非工資一環，是雙方勞動契約意思表示之心中真意，夜點費並未被納入工資範圍。既然葉君之勞動條件已優於勞基法之基本工資，不違反勞基法第21條規定，則本諸私法自治、契約嚴守原則，本件自當優先適用雙方之勞動契約，應認夜點費非屬勞基法第2條第3款所定之工資，不應併入平均工資計算退休金。

2.原告具有行政罰法第11條第1項「依法令之行為」之阻卻違法事由：

原告為國營事業，受主管機關經濟部及國營會監督，係依國營事業管理法，以及該法授權訂定之「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」、「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」、「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法作業手冊」與所附之「經濟部所屬事業機構列入計算平均工資之給與項目」等相關規定辦理核發訴外人葉君之退休金。原告之主管機關經濟部，乃至行政院、人事行政總處對外之函釋，一再表示原告所發放之夜點費不具勞務對價性，非屬工資，該等函釋性質為行政程序法第159條規定之行政規則，長年以來為經濟部等行政機關反覆施行，具有間接對外效力，原告亦有遵循之義務：而前開法律、法規命令、解釋性行政規則均屬現行有效之法令。是

原告核發訴外人葉君退休金為2,837,468元之行為，係依前開現行有效之法令而作成，屬依法令之行為而具有阻卻違法之正當事由，依行政罰法第11條第1項規定及其立法理由意旨，原告行為，應不予處罰。被告就此有利於原告之情形未予注意，原處分於法即有未合，訴願決定未予糾正，亦有未洽。

3.原告無主觀故意或過失，且「無期待可能性」，依行政罰法第7條第1項規定，不應處罰，或依行政罰法第8條得減輕或免除裁罰。

⑴依國營事業管理法第14條、第33條規定，原告員工薪資待遇、退休事項必須依照行政院核定之標準與規範辦理，無論係國營事業管理法或其子法、行政機關之行政規則，均認定原告所發放之夜點費非屬工資。再者，原告工作規則（高雄市政府108年10月28日高市勞條字第10839239400號函核備）第39條規定：「工作人員薪（工）資、獎金及津貼標準依經濟部及本公司規定辦理」，原告歷次修正版本之工作規則皆有前開相同規定，歷來地方主管機關核備原告工作規則時，未曾指正前開工作規則第39條規定有何違反法令之情事;除原告工作規則外，連同原告與工會簽訂之團體協約、公司歷次公告新進人員簡章、公司與新進人員個別簽訂勞動契約書等勞動契約文件，均有明示員工薪資標準係依經濟部規定辦理，也未約定夜點費屬於工資範圍，亦即原告與葉君間合意之勞動契約所議定之薪資條件係依經濟部規定辦理無誤，原告與葉君主觀上均認定夜點費確實非勞基法第2條第3款規定之工資，訴外人葉君任職於原告期間，亦不曾就「所支領加班費或支付健保費、勞保費及薪資所得」等計算內涵是否包含夜點費在內一事向原告反應，其繳納綜合所得稅時，也未將夜點費申報為薪資所得。且原告員工所領薪資、退休金已明顯優於勞動市場之平均水平，高於基本工資甚多，原告與葉君間勞動契約所合意

之工資，即便未納入夜點費，也符合勞基法第21條規定。為解決夜點費性質之爭議，行政院曾於104年11月24日邀集經濟部、勞動部等有關機關召開「國營事業夜點費相關事宜研商會議」，108年10月17日再次邀集經濟部、勞動部召開「研商夜點費相關事宜」，會議結論均指示夜點費性質應依個案認定，不可一概而論。原告係依國營事業管理法或其子法、主管機關之行政規則及勞雇雙方合意之勞動契約辦理訴外人葉君之退休金核算，且葉君與原告間勞動契約也合意夜點費非屬工資。則依個案認定結果，一般人通常會認定葉君之工資範圍不包括夜點費，故難認原告有何應注意而未注意之情事，堪認原告確無違反行政法上義務之主觀過失。

⑵經濟部於立法院第9屆第6會期提送經濟委員會之書面報告，明確表示夜點費屬於恩給性制度，非屬行政院核定之薪資項目；且勞委會、被告及各地方主管機關對此問題也欠缺明確解釋，僅要求個案認定。因原告已多次函詢主管機關表示意見均得到相同結果，原告必須受主管機關經濟部與國營會之指揮監督，自不能事後回溯課予原告高於主管機關之法律責任，據以認定有過失，而主張原告有不能注意之情事，堪信原告已盡積極調查之能事，從而原告對於員工之薪資、退休金核發悉依經濟部規定及前開行政規則辦理，原告確無故意或過失可言。

⑶國營事業管理法第14條明定，原告所屬人員待遇及福利，應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支，故原告無可能、於法也不能為牴觸行政院核定標準之行為。因夜點費確實非行政院核定之薪資項目，基於行政一體原則，無可能期待原告行為與行政院之認定相違背。此外，針對夜點費之性質是否為工資一事，司法實務見解存在不同之見解，不乏有法院判決支持夜點費非勞基法第2條第3款所定之工資者，有進一步解釋適用之空間，於此情形下，就「夜點費不屬工資一部」之見

解，明顯得使原告撙節人事開支而有實際上利益，則原告採此見解處理員工退休金事宜，實屬合於經濟理性且法理說明上具有相當合理之理由之舉。因原告為國營事業，公司決策人員兼含有公務員性質，若違背行政院或經濟部之規範而行為者，恐遭懲處、懲戒或移送刑事偵辦，因此，難以期待原告捨行政院及經濟部所定有關國營事業管理規範而不適用，要求原告恪遵勞基法第55條規定之行政法上義務，無期待可能性。是原告主張本件存在阻卻責任事由，而不應處罰，確有理由。

⑷且原告之法律見解錯誤亦得依行政罰法第8條但書規定，按其情節減輕或免除其處罰；且依該條立法理由所示，被告裁處30萬元罰鍰部分，屬於得以量化之處罰類型，適用減輕或免除之法律效果；至公布名稱部分，則應適用免除之法律效果。原告已諮詢有權機關解釋，已盡釐清法律見解之注意義務;即便認為行政院及經濟部之法律見解於法理上可再斟酌，但也不能課予原告高於主管機關之法律責任；且原告之行為即便有法律見解錯誤之問題，仍屬有正當理由而無可避免，自有行政罰法第8條但書規定之適用，應按其情節減輕或免除其處罰。

⑸此外，因行政院歷來核定，夜點費均非屬工資範圍，而行政機關對外函令也表示夜點費非屬工資性質，已對外形成「信賴基礎」，依國營事業管理法第14條規定，原告不能為行政院核定項目以外之開支，自葉君任職於原告以來，長達22年多，原告均以行政院之核定內容為據以計算訴外人葉君之工資、申報勞健係並辦理稅務扣繳等業務，形成「信賴表現」，依信賴保護原則原告行為仍不應予處罰。

4.依行政罰法第18條第3項規定，因行政罰法第8條但書同時有減輕及免除處罰之規定，裁罰金額最低可以至法定罰鍰最低額之三分之一，於本件即10萬元（計算式：30萬元/3，本件裁處依據為勞基法第78條規定，其法定罰緩最低額

為30萬元）。故本件被告未依行政罰法第8條但書及第18條第1項及第3項規定，減輕或免除罰鍰額度，甚至依勞基法第80條之1規定對外公布原告公司基本資料，原處分裁處顯然過重，有違反比例原則之嫌。

5.因被告已於111年1月10日將原告名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額等事項對外公布，此部分裁處內容屬「已執行」之行政處分，爰此，依行政訴訟法第196條第1項規定，原告聲請本院於判決中命被告為回復原狀之必要處置，亦即於以「同一方式對外公布更正函」。

㈡聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.夜點費具有「勞務對價性」與「經常性給與」之要件，屬於工資：

⑴葉君於受僱期間為被告探採事業部採油工程處之勞工，而自受僱日實習結束起至110年6月30日退休前，均是採取日夜輪班工作，並依葉君實際輪值大、小夜班時段及次數發給系爭夜點費，小夜班夜點費每次250元，大夜班夜點費每次400元，夜點費每人每日金額相同，不因作業種類、年資、職級而有差異。而葉君輪值大、小夜班已成為常態性之工作型態，與一般公司行號為應付臨時性之業務需求偶爾為之者不同，且其只要輪值大、小夜班，即可獲得固定數額之系爭夜點費。故系爭夜點費係從事常態性夜間輪值工作所可取得之給與，制度上具有經常性。

⑵依據原告主張「夜點費即為夜班點心費之簡稱，係考量因工作地點之氣候因素，輪夜班員工生理上有多進食以補充熱量之必要，本諸體恤輪夜班員工辛勞及維持體力之目的，……」、「夜點費發給目的非關夜間工作或超時工作之特別性，純係為滿足輪值夜班人員生理上進食需求，……」等語，可見夜點費考量者乃勞工夜班輪值而付出勞力、體力之目的，且依實際輪值大、小夜班之次數多寡為

計算夜點費之基準，此與勞工提供勞務間有密切關連性；又工作時間及場所等均為工作環境之一部分，係與勞務提出密切相關之工作條件，而三班輪值、於夜間工作之生活方式與常人相反，不利於勞工之生活及健康，顯見夜點費係原告對於因環境、時間之特殊工作條件而對勞工所增加之給付，本質上應屬輪值夜班時段之勞務對價。

⑶又三班輪值、於夜間工作之生活方式與常人相反，本身就不利於勞工健康，而且因與一般人作息時間不同，勞工之生活更是受到嚴重影響，尤其難與家人有正常相處機會，與日間工作、夜間休息之勞工相較，自然在健康、生活上更為辛苦，雇主對日夜輪班之勞工給予給付，實屬合理。

2.關於勞基法施行細則第10條第9款將「差旅費、差旅津貼、交際費、夜點費及誤餐費等」排除於「經常性給與」之外，於修正理由中敘明：「……夜點費之名目所為給付是否具有工資性質，仍應依勞基法第2條第3款規定及上開工資之性質，於實際個案認定，而非僅以名目判斷。」則勞工既係因輪值大、小夜班始得領取系爭夜點費，而輪值大、小夜班又已屬固定之工作制度，此種因環境、時間等特殊工作條件而對勞工所增加提出之現金給付，本質上應係該值班時段之勞務對價，即系爭夜點費已成為兩造間因特定工作條件而為固定常態工作中可取得之給與，為勞工因經常性提供勞務所得之報酬，具有「勞務對價性」及「經常性給與」，屬勞基法第2條第3款所謂之工資，應納入平均工資計算退休金。

3.又原告主張「雙方勞動契約意思表示之心中真意，夜點費並未納入工資範圍」，然原告此部分主張，並無任何證據可資證明，實難認兩造對此達成任何意思表示合致；再者，雇主對勞工給付之性質為何，乃法律性質之爭議，究非當事人間約定所能認定，故夜點費是否為工資，自仍應依勞基法規定之平均工資認定，且勞基法既為國家為實現憲法保護勞工基本國策制定之法律，勞基法第2條第3款之工資規定，自屬強

制規定，勞僱雙方不能以合意排除其適用。是原告稱兩造合意排除夜點費不列入平均工資，顯無可採。

4.原告主張其行為，符合行政罰法第11條第1項「依法令之行為」之阻卻違法事由部分：關於工資乃勞基法之規範，至於國營事業管理法第14條、第33條僅是法律授權國營事業主管機關訂定行政命令之授權規範，並對工資未作其他之特別規定，亦未明文排除適用勞基法。再者，基於依法行政原則之法律優位原則，法規命令不得牴觸法律，則為國營事業主管機關據此所訂法規命令，如涉及員工薪資之計算者，自不得牴觸法律位階之勞基法相關規定。從而，原告所援引之規範、函釋既屬行政命令之位階，自應符合勞基法之規範，該行政命令既將具有勞務對價性、經常性給與性質之夜點費，排除於工資之外，其內容顯與勞基法有所牴觸，自屬無效，而不得作為阻卻違法之依據。

5.原告主張「無主觀之故意過失」且「無期待可能性」，應認原告行為不予處罰之部分：於行政罰領域內，行為人如欠缺期待可能性，固可構成阻卻責任事由，惟於何種情形可認行為人欠缺期待可能性，則應依客觀情勢，並參酌義務人有無不能履行行政法上義務之特殊處境予以判斷；是公權力行為課予人民之義務，必須在事實上或法律上無法期待人民遵守者，上開行政法上義務始應受到限制或歸於消滅。關於原告給付勞工之夜點費性質為何，司法實務在過去已有諸多案例，且均明確指出夜點費屬於工資之性質，實難想像原告有何法律見解錯誤、無期待可能性之情。實務上已有類似案例存在，最高行政法院108年度判字第305號判決亦明確指出：「而上訴人長久以來，屢因未將夜點費、全勤獎金、危險津貼計入工資計算核發延長工時工資，多次遭各地方勞動主管機關裁罰，惟未見上訴人採取任何積極作為，無視法律明文與勞工權益，……」等語。顯見，原告違背法律規定實乃故意為之，並非無故意過失。

6.關於本件被告裁罰之基準，說明如下：㈠因裁罰所得之金額，並非作為勞工損害之彌補，為達到督促雇主確實履行法律義務之目的，原告多以裁罰最低金額，使雇主知悉其違法，敦促雇主將金錢用於彌補勞工損害之用。㈡何況葉君因原告未將夜點費算入工資、計算退休金，其損害部分僅約20餘萬元，情節並非重大，裁罰最低額，應不致於情節失衡。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

㈠原告所發夜點費，是否為勞基法第2條第3款所定之工資？

㈡原告主張給付訴外人葉君退休金2,837,468元之行為，符合行政罰法第11條第1項「依法令之行為」之阻卻違法事由，有無理由？

㈢原告主張給付訴外人葉君退休金2,837,468元，未將夜點費納入平均工資計算之行為，「無主觀之故意過失」且「無期待可能性」，應認原告行為不予處罰，有無理由？是否得依行政罰法第8條減輕或免除裁罰？

□本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有原處分（甲證1）、訴願決定（甲證2）、被告110年9月1日勞動條件檢查會談紀錄及訪談紀錄表（訴願卷第117-120頁）、葉君退休金計算清冊、平均工資計算表、值班表及員工出勤記錄表（訴願卷第121－141頁）附卷可稽，應堪認定（本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡夜點費屬勞基法第2條第3款之工資，應納為計算退休金基數之標準：

1.應適用之法令（詳附錄）：

⑴勞基法第1條第1項、第2條第3款、第4款、第3條、第55條第1項、第78條第1項、第80條之1第1項、第84條之2。

⑵勞基法施行細則第10條。

2.國家為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展而制定勞基法，規定勞工勞動條件的最低標準，並於同法第3條第1項規定適用之行業。事業單位依其事業性質及勞動態樣，固得與勞工另訂定勞動條件，但不得低於勞基法所定之最低標準。因此，凡勞工之工資、工時、休息、休假、退休、職業災害等勞動條件，均應適用勞基法，僅於勞基法未規定時，始有適用其他法規之餘地（最高行政法院109年判字第217號判決意旨參照。）

3.按勞基法第2條第3款及勞基法施行細則第10條規定可知，勞基法上所稱之「工資」，乃勞工因工作而獲得之報酬，包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與，且須藉由其是否具「勞務對價性」及是否屬「經常性給與」而為觀察，並應就雇主給付予勞工金錢之實質內涵，即給付之原因、目的及要件等具體情形，依一般社會通念以為判斷，而非僅以雇主給付時所使用之「名目」為準。是雇主依勞動契約、工作規則或團體協約之約定，對勞工提供之勞務反覆應為之給與，無論其名義為何，如在制度上通常屬勞工提供勞務，並在時間上可經常性取得之對價（報酬），即具工資之性質。反之，如給付之性質欠缺「勞務對價性」或「給與經常性」之一，即難認屬於勞基法第2條第3款所謂之「工資」（最高行政法院109年度判字第189號判決意旨參照）。是以，本件夜點費是否屬於勞基法第2條第3款規定之工資，自應視原告所給付之夜點費，是否符合「勞務對價性」及「給與經常性」為斷，並應就給付予勞工金錢之實質內涵依一般社會通念判斷，而非僅以給付時所使用之「名目」為準。即若係基於勞動對價基礎，可獲得之經常性給與，即使其數額浮動不定，並不影響其為工資之本質。又倘雇主在原約定報酬條件外，純粹出於體恤夜間輪班工作之勞工，偶而給與購買點心之費用者，其所給與之夜點費因欠缺勞動對價性及給付義務性，當屬恩惠性給與之性質，自非屬勞動基準法第2

條第3款所稱之工資。惟如綜合觀察雇主發給夜點費之全盤情況，可認已形成制度性及經常性，係勞資（雇）雙方成立僱傭關係時所約定之勞動條件者，即應認為該夜點費已成勞動對價之經常性給與，具有工資性質之給付。

4.經查，葉君退休時為被告採油工程處之採油技術員，為三班制輪班（下夜、日班、上夜），葉君於110年6月30日退休，其適用勞基法之年資為22年1個月又25日（73年8月1日至95年9月25日），其於離職前6個月每月均依實際輪值大、小夜班之次數多寡為計算領有夜點費，有葉君之平均工資計算表及出勤資料、加班費計算表、值班表及員工出勤記錄表在卷可稽（見訴願卷第121-141頁），依此，三班輪班制為葉君之經常性工作型態，而非為應付臨時性之業務需求偶爾為之，故原告所給付葉君之夜點費，已成為訴外人葉君之經常性給予；且夜點費發給之總數額亦隨葉君夜間出勤時數多寡而不同，故原告給付葉君之夜點費雖不因勞工年資或職級之不同而有差異，然發給之總數額亦隨葉君夜間出勤時數多寡而變化，其每月所得領取之夜點費數額，與其從事夜間工作總時數息息相關，是葉君於退休前半年每月領取的夜點費數額從3,900元至5,600元不等，有葉君薪資明細表在卷、值班表出勤記錄表在卷可稽（見訴願卷第124-142頁），可看出葉君提供勞務之工作時間分布在夜時段愈多者，所得領取夜點費之總數額愈高，是每月所得領取之夜點費數額，與其從事夜間工作總時數息息相關，即使每月夜間工作時數可能因排班時段而有不同，惟夜點費數額仍係依其輪值夜班之次數多寡為計算基準，故原告發放之夜點費，其數額計算與夜間勞務提供次數構成對價關係。是以，原告發給葉君之夜點費，具有「經常性」及「勞務對價性」，自屬勞基法第2條第3款之工資甚明。且原告針對夜間輪值人發給夜點費有制定標準並遂年調整（見訴願卷第31-33頁），可見原告對於夜點費之核發，已明訂規範標準，形成制度性及常態性措施，顯非隨機性或臨時性之措施。再觀之前述葉君之每月薪

津明細表所載（訴願卷第124頁），足認原告係依其夜點費報支原則所定標準（小夜點費250元、大夜點費400元），按員工實際輪值夜班之類別及時數計給夜點費，此為僱傭關係成立之初，勞雇雙方已合致之勞動報酬條件，為勞工因特殊工作條件而增加之報酬，雇主負有給付義務，並無任意給與之自主性，自非恩惠性之給與，核屬「勞務對價」及「經常性給與」之工資。再者，凡勞工因工作而獲得之報酬，皆屬工資範疇，已據勞基法第2條第3款為立法定義甚明。故夜點費之發給與全勤獎金發給與否相同，均繫於勞工每月出勤狀況而定，且按月給付，具經常性給與性，自應解為因工作而獲得之報酬，方與上開規定意旨無違（最高行政法院86年度判字第1406號判決意旨及111年度上字第702號裁定意旨參照）。

5.雖原告主張倘雇主之給付為具有勉勵恩惠性質之給與，即非勞工工作給付之對價，無論係固定發放與否，倘未變更其獎勵恩惠給與性質，不得列入工資，由夜點費制度沿革、發放目的、金額計算及調整標準等觀之，夜點費係恩惠性給與，不具勞務對價性，非屬勞基法第2條第3款之工資云云。然本件原告所發給之夜點費，係依葉君實際輪值夜班之情形為計算，符合勞務對價性要件，且三班制輪班為葉君常態性工作型態，係依原告所使用勞動契約及所訂相關工作規則，對葉君提供之勞務，反覆而為經常性給與之對價（報酬），其成為「經常性」 及「勞務對價性」之給付無誤，業經說明如前，故其名義為何不能改變其工資之性質，縱使原告上揭主張為真，亦不能為有利原告之認定，又查原告對於因夜點費金額之未納入計算退休金基數而未足額給付葉君退休金等事實並不爭執，則被告核認原告違反勞基法第55條第1項規定，依同法第78條第1項、第80條之1第1項規定所為之原處分，即於法有據。

㈢原告未將夜點費納為計算退休金基數之標準，非屬依法令之行為：

1.應適用之法令：

⑴行政罰法第11條第1項。

⑵國營事業管理法第14條、第33條。

⑶行政程序法第159條。

⑷勞基法第55條第1項。

2.按行政罰法第11條第1項規定：「依法令之行為，不予處罰。」固將違反行政法上義務之依據法令行為，明定為阻卻違法事由，惟阻卻違法事由之適用，本屬法令適用之例外，應從嚴解釋，以防行政罰之規制原則遭行為人透過「誤用法令」阻卻違法而輕易架空。是以，該規定所稱之「法令」，係指行為人「應正確且合比例的適用」之法律、法規命令、行政規則等一般性、抽象性等具有法拘束力之規範而言，如行為人所依據之法令與上位階法規範牴觸而無效（憲法第172條參照），抑或與其所應正確適用之法規範相牴觸而無適用之餘地，然行為人仍執意依據該錯誤之法令為之，或其適用該法令時不符合比例原則，致違反行政法上之義務，自不該當行政罰法第11條第1項所定之阻卻違法事由（最高行政法院106年度判字第585號判決意旨參照）。

3.原告主張其有阻卻違法事由云云，惟查，國營事業管理法並未明文排除勞基法之適用，且基於依法行政原則之法律優位原則，法規命令不得牴觸法律，國營事業管理法授權所訂之法規命令，如涉及員工薪資之計算者，自不得牴觸法律位階之勞基法規定，原告所援引之規範及函釋既屬行政命令之位階，自應符合勞基法之規範，本件夜點費屬勞基法第2條第3款之工資，已如前述，該行政命令既將具有勞務對價性、經常性給與性質之夜點費，排除於工資之外，其內容顯與勞基法有所牴觸，則原告依據牴觸之函釋而未將夜點費計入工資，自非依法令之行為。是原告前揭主張並無理由。

㈣原告未將夜點費納為計算退休金基數之標準，非欠缺期待可能性：

1.按勞基法是國家為實現憲法保護勞工之基本國策所制定，凡勞基法所規範的事業單位，均應適用勞基法規定計發工資，並不因勞工係服務於民營企業或國營事業而有差異，俾貫徹法律保護勞工之旨；且國營事業與所屬勞工之勞雇關係，與一般民營事業亦無二致，不應因服務單位不同，有不合理的差別待遇，而違反憲法第7條之平等原則。依此，為促進經濟建設及國家資本有效利用，國營事業管理相關法令，對於國營事業所屬員工之人事安排、勞動條件之規範，縱不同於勞基法規定，亦不得低於勞基法所定勞工勞動條件之最低標準（最高行政法院109年判字第217號判決意旨參照）。

2.準此，上揭經濟部等函釋已牴觸本件夜點費之定性，與勞基法第2條第3款規定不相符合，並不生義務衝突之問題，況原告將夜點費納入計算退休金基數之標準，並不致使其陷於特別艱難之處境，亦不至於遭究責，自不能認有何欠缺期待可能性之情形。再者，國營事業管理法第14條規定：「國營事業應撙節開支，其人員待遇及福利，應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支。」旨在避免國營事業虛設名目，浮濫發給員工薪資及其他福利，並未排除勞基法之適用。同法第33條規定：「國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定。」則係授權國營事業主管機關得以法規命令訂定國營事業人員相關人事管理事項，惟依上開說明，勞基法所定之勞動條件既係最低標準，國營事業主管機關依此法律授權訂定之法規命令或依職權訂定之行政規則，如涉及員工薪資計算之勞動條件者，自不得牴觸法律位階之勞基法相關規定；倘與勞基法規定不相符合，且其規範內容低於勞基法所定之最低標準者，自應優先適用勞基法之相關規定，尚不生義務衝突之問題。此外，行政院依國營事業管理法第33條規定，為促進公營事業經營企業化，並激勵員工工作績效，訂定之「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」第1條明定「就公營事業機構員工之

待遇，授權由各事業機構衡酌其事業生產力、營運績效及用人費負擔能力，擬訂待遇標準，並參考一般公務人員調整幅度，提請各事業董（理）事會核定並報主管機關備查後實施，未設董（理）事會者，由主管機關核定。」據此，原告得參據勞基法之工資計算標準，訂定其員工待遇標準後，報主管機關經濟部備查；或報請經濟部修訂「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」等相關法令或規則，俾符合勞基法之規定，原告亦非不得據依勞基法規定辦理，將夜點費加給計入勞工每月工資核算。原告長久以來，屢因未將屬工資性質之全勤獎金、領班加給、夜點費、兼任司機加給計入平日每小時工資額計算核發延長工作時間工資，多次遭各地方勞動主管機關裁罰，惟未見採取任何積極作為，無視法律明文與勞工權益（最高行政法院109年判字第217號判決意旨參照），徒執其為經濟部所屬國營事業，須依規定發放工資云云，其對於違反勞基法第55條規定，縱非故意亦難謂無過失，故原告主張其並無故意或過失，且因義務衝突而有欠缺期待可能性之超法規阻卻責任事由云云，均非可採。

㈤本件裁罰不得依行政罰法第8條但書規定予以減輕或免除：

按行政罰旨在維持行政秩序，達到有效行政管制之目的，以維持公共利益，如行為人違反行政法上義務之行為，主觀上具有可責難性，且無情輕罰重之情形，主管機關按法定最低度責任予以裁處，未依行政罰法第8條但書規定減免其處罰，自無違法情形可指（最高行政法院109年度上字第498號判決意旨可參）。本件原告就夜點費是否計入工資乙事，已有其所提之部會函釋往來（甲證5至甲證16），且歷年來不論民事上遭提告請求退休金差額，抑或行政上遭勞動主管機關裁罰，相關爭訟亦不計其數，業如前述，原告身為重要民生基礎事業，所屬勞工所為之勞動乃社會運作之基石，甚需日夜顛倒之輪班，其罔顧夜點費實已質變為「夜間值班之補充給與」之性質，難謂原告有何具體特殊情況而不知勞動法規之可能，是原告主張：其

可非難程度較低，應依行政罰法第8條但書減輕或免除處罰等語，並非可採。

㈥綜上，原告未將夜點費納入平均工資計算，致未足額給付葉君勞工退休金，違反勞基法第55條第1項規定，被告依勞基法第78條第1項、第80之1條第1項規定，以原處分裁處原告罰鍰30萬元，並公布原告名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

□本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

□結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　22　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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. 上訴人之配偶、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. 上訴人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　22　　日

書記官　黃　毓　臻

附錄：本判決引用的相關法律條文

【勞動基準法】

第1條第1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2條第1款至第4款

本法用詞，定義如下：……一、勞工：謂受雇主僱用從事工作獲致工資者。二、雇主：謂僱用勞工之事業主、事業經營之負責人或代表事業主處理有關勞工事務之人。三、工資：指勞工因工作

而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。四、平均工資：指計算事由發生之當日前6個月內所得工資總額除以該期間之總日數所得之金額。工作未滿6個月者，指工作期間所得工資總額除以工作期間之總日數所得之金額。工資按工作日數、時數或論件計算者，其依上述方式計算之平均工資，如少於該期內工資總額除以實際工作日數所得金額百分之60者，以百分之60計。

第3條

（第1項）本法於左列各業適用之：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。五、水電、煤氣業。六、運輸、倉儲及通信業。七、大眾傳播業。八、其他經中央主管機關指定之事業。

（第2項）依前項第8款指定時，得就事業之部分工作場所或工作者指定適用。

（第3項）本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。

（第4項）前項因窒礙難行而不適用本法者，不得逾第1項第1款至第7款以外勞工總數5分之1。

第55條第1項

勞工退休金之給與標準如下：一、按其工作年資，每滿1年給與2個基數。但超過15年之工作年資，每滿1年給與1個基數，最高總數以45個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以1年計。二、依第54條第1第2款規定，強制退休之勞工，其身心障礙係因執行職務所致者，依前款規定加給百分之20。

第78條第1項

未依第17條、第17條之1第7項、第55條規定之標準或期限給付者，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期令其給付，屆期未給付者，應按次處罰。

第80條之1第1項

違反本法經主管機關處以罰鍰者，主管機關應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。

第84條之2

勞工工作年資自受僱之日起算，適用本法前之工作年資，其資遣費及退休金給與標準，依其當時應適用之法令規定計算；當時無法令可資適用者，依各該事業單位自訂之規定或勞雇雙方之協商計算之。適用本法後之工作年資，其資遣費及退休金給與標準，依第17條及第55條規定計算。

【勞動基準法施行細則】

第10條

本法第2條第3款所稱之其他任何名義之經常性給與係指左列各款以外之給與。

一、紅利。

二、獎金：指年終獎金、競賽獎金、研究發明獎金、特殊功績獎金、久任獎金、節約燃料物料獎金及其他非經常性獎金。

三、春節、端午節、中秋節給與之節金。

四、醫療補助費、勞工及其子女教育補助費。

五、勞工直接受自顧客之服務費。

六、婚喪喜慶由雇主致送之賀禮、慰問金或奠儀等。

七、職業災害補償費。

八、勞工保險及雇主以勞工為被保險人加入商業保險支付之保險費。

九、差旅費、差旅津貼及交際費。

十、工作服、作業用品及其代金。
十一、其他經中央主管機關會同中央目的事業主管機關指定者。

【國營事業管理法】
第14條
國營事業應撙節開支，其人員待遇及福利，應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支。

第33條
國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定。

【行政程序法】
第159條
（第1項）本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。
（第2項）行政規則包括下列各款之規定：
一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。
二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

【行政罰法】
第8條
不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。

第11條第1項

依法令之行為，不予處罰。

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

甲證1	原處分	本院卷	53-57
甲證2	訴願決定	本院卷	59-66
甲證3	被告111年1月10日將原告名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額等事項對外公布之資料	本院卷	67
甲證4	原告79年7月20日（79）油人字第79072065號函	本院卷	69-70
甲證5	經濟部94年4月7日經人字第09403599210號函	本院卷	75-76
甲證6	行政院勞工委員會（即勞動部前身）94年6月20日勞動2字第0940032710號令	本院卷	77
甲證7	行政院61年12月18日台（61）經字第11996號函	本院卷	83-84
甲證8	行政院人事行政局81年10月28日81局肆字第36543號函	本院卷	89-90
甲證9	原告102年9月2日油人發字第10201513350號函	本院卷	91-92
甲證10	經濟部102年10月9日經營字第10203525430號函	本院卷	93-96
甲證11	行政院102年10月17日院臺專字第1020061133號函	本院卷	97-99
甲證12	經濟部104年9月4日經授營字第10420367190號函	本院卷	101-104
甲證13	行政院人事行政總處104年9月21日總處給字第1040047177號書函	本院卷	105-106
甲證14	行政院104年11月24日「國營事業夜點費相關事宜研商會議紀錄」	本院卷	121-126

甲證15	行政院108年10月17日「研商夜點費相關事宜會議紀錄」	本院卷	127-131
甲證16	經濟部於立法院第9屆第6會期提送經濟委員會之書面報告-經濟部所屬國營事業之夜點費更名為夜勤津貼列入工資之研析	本院卷	133-143
甲證17	原告計算訴外人葉君之夜點費未列入平均工資計算請求退休金差額表	本院卷	260
乙證1	經濟部111年11月2日經營字第11100739620號函	本院卷	240
乙證2	夜點費爭議相關報導	本院卷	244-248
丁證1	111年11月1日準備程序筆錄	本院卷	226-229
丁證2	111年12月1日言詞辯論筆錄	本院卷	266-271