

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭

112年度簡字第44號

113年9月19日辯論終結

原告 晨禎營造股份有限公司

代表人 王水樹

訴訟代理人 曾翔律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 巫豐哲

劉仕翰

上列當事人間因就業服務法事件，原告不服勞動部民國111年8月26日勞動法訴二字第1110011401號訴願決定（原處分書字號：臺中政府111年5月9日府授勞外字第1110000783號），提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告承攬品茂塑膠股份有限公司位在臺中市○○區○○○○路00號對面工地（下稱系爭工地）之廠房興建工程（下稱系爭工程），並將系爭工程之模板工程分包予展益工程行；嗣內政部移民署中區事務大隊臺中市專勤隊（下稱臺中專勤隊）於民國110年12月23日，在系爭工地查獲許可失效且逾期居留之越南籍外國人VU DINH BAC（男，護照號碼：M0000000，下稱V君）從事板模廢棄材料清潔工作。經被告審認原告涉非法容留外國人從事工作，違反就業服務法（下稱就服法）第44條規定，爰依同法第63條第1項規定，於111

01 年5月9日以府授勞外字第1110000783號行政處分書（下稱原
02 處分），處原告罰鍰新臺幣（下同）15萬元；原告不服原處
03 分提起訴願，亦經勞動部於111年8月26日以勞動法訴二字第
04 1110011401號訴願決定書（下稱訴願決定）駁回，遂提起本
05 件訴訟。

06 二、原告之主張及聲明：

07 (一)主張要旨：

08 1.被告依據職業安全衛生法（下稱職安法）第27條規定第1項
09 第3款及施行細則第38條第6款認定原告具有管制及查驗進入
10 工作場所工作者之法定義務。然職安法是基於職業安全衛生
11 管理之目的，進而要求原事業單位與協議組織管制人員進出
12 並巡查人員有無違反職安法上規定禁止之行為。依據上開規
13 範之立法脈絡推論，是因為共同作業時隸屬不同單位之勞工
14 同時進行工作容易發生溝通不順暢而導致職業災害發生，因
15 此才需要成立協議組織，故協議組織對於人員進出之管制理
16 當是基於防範職業災害的目的而查核進出者之人別與進入工
17 作場所之原因（例如隸屬何廠商）等等，而非允許、亦未授
18 權原事業單位及成立之協議組織得要求查驗出入者工作證明
19 文件或其他個人資訊之權利，自不得以職安法之法定義務作
20 為認定就服法法定義務之權源。

21 2.訴願決定改以原告與展益工程行之工程承攬契約，認為係原
22 告管制及查驗進入工作場所工作者之權源，但此實為原告與
23 訴外人間民事契約，不能作為公法上注意義務之權源和懲處
24 依據，且該契約內容亦與管制及查驗進入工作場所工作者身
25 分有間，與被告據以處罰原告之注意義務不同；另外，訴願
26 機關亦確認原告已經設置各種機制，包括進出門鎖、點名
27 等，當天V君是自行翻牆進入工地請求認識的人讓他工作，
28 並非原告或展益工程行聘僱V君進行工作，則原告既無查驗
29 進入工作場所工作者是否具有合法聘僱資格之權力，而原告
30 既已經善盡設置各種管制措施，是否能謂原告有過失或是有
31 迴避違法之可能性，均有須斟酌之處。

01 3.本件原處分機關以原告容留非法移工而予以裁罰，然依據行
02 政院勞工委員會勞職外字第0910205655號令，所謂容留是指
03 容許停留，則行為人至少要對容許非法移工有認識且不違反
04 其本意，即主觀上需具有未必故意方得論是否違反就服法第
05 44條；另就服法之法定用語並未對容留二字進行特別定義，
06 參酌同樣使用容留二字之法律規範，即刑法第231條或醫師
07 法第28條之4第3款中容留之定義，均為具備故意方得論以刑
08 責或罰責。而就服法第44條與第57條第1款之區別在於有無
09 聘僱關係，後者所謂聘僱未經許可或許可失效之外國人，實
10 為故意犯，無過失犯之可能，而第44條與第57條第1款均處
11 以相同額度之罰鍰，以及第44條係管理行為人與非法移工間
12 未具僱傭關係之容留情形等，均可指出該條本身之構成要件
13 即限於故意。違反就服法第44條與第57條第1款者，均依據
14 同法第63條第1項裁罰，而第63條第1項前段為行政罰，後段
15 為刑事罰，則依據刑法第12條第2項過失犯之處罰以法定明
16 文為限，亦可知就服法第44條應僅限於故意犯。綜上，本件
17 訴願決定與原處分均屬違法。

18 (二)聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.訴訟費用由被告負
19 擔。

20 三、被告答辯及聲明：

21 (一)答辯要旨：

22 1.就服法第44條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工
23 作。」暨同法第63條第1項規定：「違反第44條或第57條第
24 1款、第2款規定者，處15萬元以上75萬元以下罰鍰。」勞
25 動部108年1月2日勞動發管字第1070520169號函略以：
26 「...四、另查本法第44條規定：『任何人不得非法容留外
27 國人從事工作。』，本會（現已改制為勞動部）91年9月11
28 日勞職外字第0910205655號令釋，略以本法第44條規定
29 『任何人不得非法容留外國人從事工作』係指『自然人或法
30 人』與外國人間雖無聘僱關係，但有未依本法及相關法令規
31 定申請許可，即容許外國人停留於某處所為其從事勞務提供

01 或工作事實之行為而言。

02 2. 勞動部107年11月21日勞動發管字第10705178461號函略以：

03 「三、實務上營造業工地之工程或部分修繕工程係層層轉
04 包，以一般社會通念而言，營造工地之起造人通常會將該工
05 地周圍設置鐵門及圍籬，並設有警衛站，顯示工地非一般人
06 可隨意進入之場所，起造人即營造公司應具備應注意並能注
07 意進出人員之能力；而下層各包商承攬工地部分工程後，亦
08 非任何人均得進入該部分施工地點，故包商對任何人員進入
09 施工地點，亦有管制及查驗身分之注意義務。」

10 3. 卷查臺中專勤隊111年1月3日所移相關調查資料及原告111年
11 1月20日、111年3月29日於被告所屬勞工局談話紀錄、展益
12 工程行111年2月16日於被告所屬勞工局談話紀錄，臺中專勤
13 隊110年12月23日在原告所有之系爭工地查獲V君於該處從事
14 板模廢棄材料工作，此有現場查獲照片及原告筆錄卷證可
15 稽。雖原告主張原處分以無關之職安法規範論斷原告有管理
16 人員出入之義務，並以此認定原告違反法定義務而有過失，
17 違反就服法第44條，於法已有未洽之情；惟查111年3月31日
18 臺北高等行政法院110年度簡上字第139號判決針對就服法第
19 44條補充論述揭示，任何自然人或法人均應注意不得使未經
20 依法取得工作許可的外國人，在其所管領之處所提供勞務。
21 此項注意義務，不因該提供勞務的外國人，非由自然人或法
22 人自行僱用，而係委由第三人僱用，即得免除。換言之，自
23 然人或法人透過私法契約委由第三人直接或再轉由他人僱用
24 人力，為有勞動力需求的自然人或法人提供勞務時，該自然
25 人或法人對該提供勞務的外國人是否具有合法的工作許可，
26 仍負有查核確認的義務，若因故意或過失而未加查對，使未
27 獲工作許可的外國人在其所管領之處所提供勞務，即違反就
28 服法第44條規定。以上已再次闡明職安法第27條第1項第1款
29 及第3款及職業安全衛生法施行細則第38條第6款之精神，對
30 於進出工地的作業人員，無論是否直接為其所僱用，均負有
31 管制責任；對工作場所也有巡查的責任，不因工程分包而有

01 差異。職安法既課予對進出工作場所負巡查責任，理應對於
02 進出工作場所人員進行管制與辨別其身分合法性，故不論是由
03 由就服法或是職安法與其施行細則均課予相關場所管領人員
04 之查驗身分及巡查義務乃臺北高等行政法院111年之見解，
05 原告以臺灣新竹地方法院106年度簡字第28號判決理由指出
06 不得以職安法之法定義務作為認定就服法法定義務之來源見
07 解，已由臺北高等行政法院加以補充說明，原告之見解顯與
08 臺北高等行政法院相左。

09 4.原告委任管理部副理謝宗穎於111年1月20日及111年3月29日
10 至被告所屬勞工局自陳略以：「…我們大門有門鎖，各自工
11 班由包商自行管理人員進出，勞工安全衛生管理由晨禎公司
12 負責，工地主任如發現非法人士或非法移工於查獲地從事工
13 作要負責制止其工作；本公司政策禁止包商聘僱非法移工並
14 於合約書有載明，現場如有發現非法移工工作就會禁止該非
15 法移工工作，本案本公司並無故意或過失容留V君工作；查
16 獲地有分大小門，小門是由密碼鎖作管制並由各工班自行操
17 作密碼自行管制其人員出入，大門是由晨禎公司工務所的同
18 仁管制，但並未核對進出人員身分證明。」原告已事先設置
19 大門門鎖及密碼門鎖作為管制，既可事先設置相關管制設備
20 作為管制手段，卻於事後表示無從防止非法移工進入之期待
21 可能性，且又未確實對於密碼進行管制，任由各工班自行操
22 作自行管制人員出入，實違反一般常理推論，既表明無期待
23 可能性，何來事先設置門鎖及密碼門鎖之管制，倘原告確實
24 落實相關管制手段，如密碼由原告自行管理並定期更換，對
25 於管制效益應有顯著提升，原告主張無期待可能性，尚不足
26 參採。

27 5.原告主張，依據就服法第44條之文義解釋、修法歷程與體系
28 解釋，以行為人主觀有故意為限等語；參照上開臺北高等行
29 政法院補充論述：雖無證據顯示原告有故意的主觀責任條
30 件，但其應注意、能注意而不注意，也已該當於過失的主觀
31 責任條件。故並非如原告之主張應以行為人主觀有故意為

01 限，原告主張顯有違誤。是以，原告違反就服法第44條規
02 定，事臻明確。被告審酌原告違法情節縱無故意仍有過失，
03 爰依同法第63條第1項規定，處以原告最低罰鍰15萬元，自
04 非於法無據，被告處分並無不當。

05 (二)聲明：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

06 四、本院之判斷：

07 (一)按就服法第42條規定：「為保障國民工作權，聘僱外國人工
08 作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展
09 及社會安定。」第43條規定：「除本法另有規定外，外國人
10 未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」第44條規
11 定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」第57條第1
12 款、第2款規定：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：一、
13 聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。二、
14 以本人名義聘僱外國人為他人工作。」第63條第1項前段規
15 定：「違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，處新臺幣
16 15萬元以上75萬元以下罰鍰。」可知立法者為保障本國人就
17 業機會，避免妨礙本國人之勞動條件、國民經濟等目的，乃
18 規定外國人在我國工作，須經事前許可，否則不得聘僱，亦
19 不得非法容留。而就服法第57條規定以「雇主」為義務主
20 體，而第44條規定則課以「任何人」均負有不得非法容留外
21 國人從事工作之行政法上義務。又非法容留外國人從事工
22 作，乃指提供自己實力支配下之境內場所，使未經申請許可
23 工作、許可失效或他人所申請聘僱之外國人在該場所自營作
24 業或受人指揮或監督從事勞動，致影響本國人之工作機會。
25 至受何人之指揮或監督，則不以該指揮、監督者為提供該場
26 所之人為必要，縱場所提供人與該外國人間無聘僱等法律關
27 係存在，凡有未依就服法或相關法令規定申請許可，而積極
28 或消極容任允許外國人停留在其所管領之場所從事自營作業
29 或勞務提供之工作行為者，即屬之。是以，依就服法第44條
30 規定據以處罰之前提，僅以未有合法工作許可之外國人被容
31 留且有從事工作之事實為已足，並以該容留者即提供工作場

01 所之自然人或法人作為處罰對象，不問容留、工作時間之久
02 暫或行為反覆性，亦不問該外國人從事工作之動機、目的及
03 對價之有無。場所管領人此項注意義務，毋寧係就服法所課
04 予場所支配人實質查察核對人員身分之行政法上義務，防止
05 外國人進入或在其管領之場所非法工作，不因該外國人係由
06 與其無法律關係之第三人所聘僱任用，即得免除此項場所確
07 實查對身分之義務（臺北高等行政法院110年度簡上字第120
08 號判決要旨參照）。再依行政罰法第7條第1項規定：「違反
09 行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」亦
10 即違反行政法上義務之行為，除法律別有規定外，不問行為
11 人係出於故意或過失，均應處罰。基此，違反就服法第44條
12 規定所課予場所管理人應確實查對進入其場所工作之外國人
13 身分之行政法上義務，致有應依就服法第63條第1項規定處
14 罰之非法容留外國人從事工作之行為，自不限於故意之行
15 為，其因過失而非法容留外國人從事工作之行為，亦屬該規
16 定處罰之列。

17 (二)觀諸V君於110年12月23日臺中專勤隊調查筆錄（見臺中地方
18 法院111年度簡字第63號〈下稱中院卷〉第172至173頁）略
19 以：「（問：本隊於110年12月23日10時許在系爭工地現場
20 查獲你為失聯移工，請問是否正確？當時你正在做何事？）
21 答：是。當時我正從事打掃工作。（問：你於系爭工地工作
22 內容為何？由何人指派你工作？）答：打掃。介紹我來的越
23 南人跟我說，從3樓開始打掃。」；並參諸原告之工地主任
24 林職於110年12月23日臺中專勤隊調查筆錄（見中院卷第183
25 至186頁）略以：「（問：系爭工地是否為原告所承包監
26 造？該工地現場管理、指揮監督協調包商工程是否由你負
27 責？）答：該工地是原告所承包監造的，我主要是負責該工
28 地現場管理、指揮及監督協調包商工程，我主要都是找各工
29 程的承包商及包商現場的代理人確認工程品質及進度，各包
30 商所屬人員就非我管理了。（問：系爭工地之清潔工程有無
31 發包其他廠商承作？該承包商名稱為何？是否有契約可供證

01 明？……）答：系爭工地的板模工程是發包給展益工程行承
02 作，我們有簽訂契約，板模施工後的清潔是由他們處理，一
03 般打掃的那種清潔是由不同包商負責。……（問：據V君製
04 作調查筆錄時供述其於系爭工地從事清潔工程，是否正確？
05 你是否知悉？）答：V君可能認為他是做清潔工作，但實際
06 上他做的應該是板模工程的廢棄材料清潔，與我們認知的清
07 潔打掃工作不一樣。（問：你負責系爭工地現場管理、指揮
08 及監督協調包商工程等，有無指派專人負責管理進出工地人
09 員及人數？有無設簿登記落實管理？）答：工地有2個出入
10 口，1個是車子的出入口，另1個是只有人能通行，這2個門
11 平常都是關閉上鎖的，要進去需要按密碼或是按鈴由工務所
12 開門。進入工地的車輛不會登記，進出時只要告知工務所拿
13 鑰匙開門即可，因為一般都只有載運材料車子會進入，卸完
14 材料車子就會開出去了，工地不開放工作人員的車進入。工
15 地沒有指派專人管理進出人員，只有早上時會放簽到簿在門
16 口給進出工地人員簽到。」；另查展益工程行經理許展明於
17 111年2月16日臺中市政府勞工局談話紀錄（見中院卷第236
18 頁）略以：「（問：請問查獲地入口有無設置人員管制站？
19 工地人員的進出管制是由誰負管理及負責？查獲地的勞工安
20 全衛生管理是由誰負責？如有非法人士或非法移工於查獲地
21 從事工作，應由誰負責管理通報？）答：我們大門有門鎖，
22 由各自工班及相關工程承包商管理人員進出，勞工安全衛生
23 管理由原告負責，由工地主任負責通報非法人士或非法移工
24 從事工作之事宜。」；再查原告委任管理部副理謝宗穎於11
25 1年3月29日臺中市政府勞工局談話紀錄（見中院卷第243至2
26 44頁）略以：「（問：展益工程行於111年2月16日坦承容留
27 V君之責任，惟原告仍是查獲地營造廠，請詳述原告對防範
28 工地容留失去聯繫外國人之責任及相關作法。）答：如同之
29 前提供之契約書，原告與各下包商已載明不得非法容留及聘
30 僱非法移工，也會與各下包商開會並宣導法令，禁止各工班
31 非法容留及聘僱非法移工。系爭工地有分大小門，小門是由

01 密碼鎖作管制並由工班自行操作密碼自行管制其人員進入，
02 大門是由工務所的同仁管制，有需要時才會請工程師出來開
03 啟，工務所就在大門旁邊。（問：請問原告於查獲地入口是
04 否設置人員管制站？如有非法人士或非法移工於查獲地從事
05 工作，若未來相關工班皆否認容留非法移工，請問原告如何
06 解決工地非法容留非法移工之問題？）答：系爭工地有分大
07 小門，小門是由密碼鎖作管制並由工班自行操作密碼自行管
08 制其人員出入，大門是由工務所的同仁管制，有需要時才會
09 請工程師來開啟，工務所就在大門旁邊，如果未來下包商再
10 有違反就服法的情事，將撤換工班，另請新工班。（問：請
11 對工地人員管制的補充說明。）答：每天工班進場時，原告
12 會做工班人數的確認並做相關法令宣導，工程師也會至現場
13 巡查，另外關於大門之工務車輛管制進出，原告亦會確認駕
14 駛人員是否為該工程的駕駛人員，以避免非工程人員進
15 出。」並有臺中專勤隊111年1月3日移署中中勤字第1108003
16 413號函、110年12月23日現場查察照片、V君之外人居停留
17 資料查詢明細內容、臺中專勤隊執行查察營業（工作）處所
18 紀錄表（見中院卷第169至170、179、193、225頁）等證據
19 在卷可憑，足見原告總承攬系爭工程，並將系爭工程之「模
20 板工程」分包予展益工程行，而V君在系爭工地從事模板工
21 程之廢棄材料清潔工作等事實，已堪認定。

22 (三)原告既為系爭工程之總承攬人，自屬系爭工地之場所管領
23 人，依前述說明，原告對進出系爭工地之作業人員，無論
24 是否直接為其所僱用，均負有管制責任，對系爭工地也有巡查
25 責任，不因系爭工程分包而有差異。又依上揭原告工地主任
26 林驥之調查筆錄、原告管理部副理謝宗穎之談話紀錄可知，
27 原告於系爭工地設有大、小門，大門是供車輛載運材料進
28 出，由工務所管制；工作人員則是從小門進出，以密碼鎖作
29 管制，由各工班自行操作密碼自行管制其人員進入；每日工
30 班進場時，原告會做工班人數的確認並做相關法令宣導，工
31 程師也會至現場巡查等管制行為，且原告於本院言詞辯論時

01 亦自承會派人管理進場人員的出入（見本院卷第33頁），顯
02 見原告對於系爭工地從事工作之人員，負有管理及注意之義
03 務。再依原告提出之與展益工程行所簽立之工程承攬合約書
04 （見中院卷第199至213頁）所載：原告有要求展益工程行禁
05 止使用非法外籍勞工（第11條第2項），展益工程行每日至
06 工地施工人數必須向原告工地主任簽認（第9條第2項第4
07 款），而原告所派主持工程之現場人員，有監督工程、指示
08 及管制展益工程行履行該合約應辦事項之權力（第8條第1
09 項）等情（見中院卷第203至207頁），是原告自應確實監督
10 查核展益工程行及其下包廠商均有履行上開約定，以杜絕並
11 防免展益工程行及下包廠商在從事模板工程時趁隙使用非法
12 外國人。然V君卻在系爭工地從事模板工程之廢棄材料清潔
13 工作，縱V君非原告所聘僱，亦屬在系爭工地從事工作之範
14 疇，參以原告於本院言詞辯論時表示系爭工地施工人員所出
15 入管制門之密碼鎖，交由各工班自行操作密碼自行管制人員
16 進出，系爭工地所設置之登記簿僅令各工班（工頭）簽名及
17 登記人數，並未記載各別施工人員身分或其他足供辨識、查
18 核個人身分之資訊或出入狀況等紀錄（見本院卷第32至33
19 頁），自難認原告已盡查證義務，原告系爭工地當日的門禁
20 管理確實有疏失；再審酌V君於調查筆錄陳述當日從上午8時
21 起工作，直至上午10時許才遭查獲（見中院卷第172至173
22 頁），並有前揭執行查察營業（工作）處所紀錄表（見中院
23 卷第225頁）在卷可按，原告只需對於進入系爭工地現場人
24 員加以確認身分或確實巡查工區，即可輕易發現未經許可之
25 V君於系爭工地從事勞務工作，顯見原告除對系爭工地之施
26 工人員未落實監督管控進場施工人員身分外，亦未對展益工
27 程行及其下包商之施工人員為確實監督查察之情事。

28 (四)按行政罰法第7條第1項所稱之「過失」，係指行為人對於違
29 反行政法上義務之構成要件事實之發生，雖非故意，但按其
30 情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其
31 不發生；是行為人並無不能注意之情事，竟疏未注意，致違

01 反行政法上義務之構成要件，即有過失。復按行政罰法第7
02 條第2項規定：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、
03 中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表
04 人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人
05 或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過
06 失。」查原告明知不得容留非法停留或居留之外國人工作，
07 其為系爭工程之總承攬人，即為系爭工地之管領權人，負有
08 監督管理系爭工程之責，對系爭工地亦有管制出入人員及巡
09 查監控之權責，並負有監督查核進入系爭工地工作之外國人
10 員身分之行政法上義務，以防免外國人在系爭工地非法工
11 作，不因該外國人非由其聘僱任用，即得免除此項場所管領
12 人應確實查核施工人員身分之義務。然依前所述，原告並未
13 落實監督管控進場之施工人員，亦未確實監督查核展益工程
14 行及其下包廠商之進場施工人員身分，致使外國人V君進入
15 原告所管領之系爭工地非法工作，其違反規定的行為雖非出
16 於故意，但按其情節亦有應注意、能注意，而不注意致違反
17 就服法第44條規定之過失，並推定為原告作為法人之過失，
18 也查無證據可以否定此項推定，自無法推翻原告的過失責
19 任。

20 (五)另按職安法係透過對於雇主、事業單位課予公法上義務之強
21 制，達成防止職業災害，保障工作者安全及健康之立法意
22 旨，其中，關於事業單位將其事業交付承攬者，除於職安法
23 第26條第1項規定課予事業單位應負危害告知之一般義務
24 外，如事業單位與各級承攬人分別僱用之勞工有共同作業之
25 情形，則原事業單位除負有前述危害告知之一般義務外，依
26 職安法第27條第1項規定，並應負統合安全衛生管理之特別
27 義務；若事業單位分別交付二個以上承攬人共同作業，而事
28 業單位未參與共同作業者，依同條第2項規定，應指定承攬
29 人之一負同條第1項原事業單位之責任。職安法第26條第1
30 項、第27條第1項規定，乃基於事業單位本身之能力，客觀
31 上足以防阻職業災害之發生，且交付承攬之作業係其所熟知

01 之活動，對於作業活動伴隨之危險性亦能預先理解或控制，
02 故課予事前危害告知及統合安全衛生管理義務。又揆諸職安
03 法第27條規定，與職安法前身即80年5月17日修正之勞工安
04 全衛生法第18條規定相同，依該規定修正前63年4月16日制
05 定時之勞工安全衛生法第16條規定：「事業單位與承攬人、
06 再承攬人分別僱用勞工共同作業時，應由原事業單位指定安
07 全衛生負責人員，擔任統一指揮及協調工作。」其立法理由
08 指明：「為防止事業單位與其承攬者混同作業時，每因施工
09 期中未能協調配合，導致重大職業災害，故本法責成原事業
10 單位應指定安全衛生負責人，擔任指揮，協調工作，以防止
11 災害。」亦即，以責任照顧制度精神，要求原事業單位建立
12 照顧各級承商勞工之安全衛生管理體系，賦予統合管理義
13 務，以積極防止共同作業時，各相關事業單位彼此之作業指
14 揮及連絡方式不一，造成職業災害。由此可知，職安法第27
15 條透過由最上層之原事業單位建立統合照顧各級承商工作者
16 之安全衛生管理體系，實現防免職業災害，保障工作者安全
17 及健康之立法宗旨。而就服法上開規定得以達成促進國民經
18 濟發展及社會安定之功能，無非藉由對外國人設定進入我國
19 勞務市場之門檻，使我國勞務市場非對外國人開放競爭，以
20 令本國國民享有較多受僱就業之機會，與較佳之勞動條件磋
21 商談判地位，進而獲得更有利之勞動條件。就服法第44條所
22 課予場所支配管領人之身分查察核對義務，目的在防止外國
23 人進入其管領之場所非法從事工作，致影響本國人之工作機
24 會，著重在工作場所支配管領權限之行使，職安法第27條則
25 由參與共同作業之最上層事業單位負責建立統合照顧各級承
26 攬人工作者之安全衛生管理體系，著重在工作場所安全衛生
27 負責人之指定，二者義務性質有間，適用範圍與要件亦有不
28 同。原告係違反系爭工地實力支配人之確實查察核對身分義
29 務，且應負推定過失之責，已如上述，原處分引述職安法第
30 27條第1項第1款、第3款及職安法施行細則第38條第6款規
31 定，認從此項行政法上的義務規範，並無分包後即由各承包

01 商負起各別工項或場所之管領權責的實務慣行，雖有未合，
02 惟此係理由之贅述，尚不影響本件判決之結論，附此敘明。

03 (六)原告主張其無違反就服法第44條規定之理由，均不足採：

04 1.原告主張其無查驗進入工作場所工作者是否具有合法聘僱資
05 格之權力，而原告已經善盡設置各種管制措施，難謂原告有
06 過失或是有迴避違法之可能性等語。惟原告為系爭工程之總
07 承攬人，就系爭工程負有場所管理義務，且其對系爭工地具
08 有實際之管領權限，並不因事後將系爭工程分包予各級次承
09 攬人而免除或喪失權限，是進入系爭工地工作之外國人，無
10 論係直接為原告所僱用或由不受原告指揮監督之第三人所聘
11 僱，原告均負有該場所管領人應確實查察核對其身分之義
12 務；否則無異容許需求勞務提供之自然人或法人，一方面享
13 受外國人非法為其工作所獲利益，另一方面卻得藉詞該外國人
14 非其本人所僱用，而脫免其依就服法第44條規定，所負應防
15 止外國人非法進入其所管領工作場所提供勞務之行政法上義
16 務。本件原告若非將管制門之密碼鎖交由各工班自行操作密
17 碼自行管制人員進出，並僅令各工班登記施工人數，而係確
18 實要求下包廠商提供外籍勞工名冊及其居留證或工作許可證
19 供檢核，且確實派員巡查工區，自可防免下包廠商利用原告
20 未實質查核進場施工外國人身分之疏漏，而非法聘僱外國人
21 進入系爭工地工作之違規發生，原告主張其無查驗進入工作
22 場所工作者身分之權力，本件並無過失乙節，並非可採。再
23 者，由原告與展益工程行所簽立之承攬工程合約書可知，原
24 告當知承攬之下包廠商有可能僱用非法外籍勞工至系爭工地
25 施作所承攬之工程，原告既有與下包廠商明文約定查核防免
26 非法外籍勞工進入系爭工地工作之措施，原告竟未確實要求
27 下包廠商履行，亦未確實派員巡查工區，致使許可失效之外
28 國人V君被容留於系爭工地工作，原告自有過失。原告主張
29 已經善盡設置各種管制措施云云，實不足作為其有善盡管理
30 人責任之舉，顯不能排除行政罰法第7條第2項規定推定過失
31 之適用。

01 2.原告復主張參照刑法第213條及醫師法第28條之4第3款關於
02 「容留」之定義，違反就服法第44條規定者，應僅限於處罰
03 故意犯，而無過失容留之類型乙節。惟依上開(四)所述，非法
04 容留外國人從事工作，並不限於故意之行為，因過失而非法
05 容留外國人從事工作，亦屬就服法第63條規定處罰之範疇。
06 雖原告援引刑法第213條及醫師法第28條之4第3款關於容留
07 之定義主張應無過失容留，惟就服法第44條與刑法第213
08 條、醫師法第28條之4第3款間規範之目的及所侵害之法益、
09 欲維護之秩序均有不同，所為制裁及效果各異，並非可為同
10 一解釋；況刑法第12條第2項明文規定過失行為之處罰，以
11 法律有特別規定為限，此與行政罰法第7條第1項規定，因故
12 意或過失違反行政法上之義務，均構成行政罰之主觀歸責要
13 件，亦有不同，是倘因過失違反行政法上之義務，自仍應予
14 處罰，故原告此部分主張，亦非可採。

15 3.至原告指稱V君係擅自翻牆潛入系爭工地工作，原告並無過
16 失云云。然V君於110年12月23日臺中專勤隊調查時已陳稱：
17 我是由一個越南人帶來系爭工地工作的，該越南人跟我說從
18 系爭工地3樓開始打掃等語（見中院卷第172至173頁）；而
19 系爭工地施工人員所出入管制門之密碼鎖，交由各工班自行
20 操作密碼自行管制人員進出，系爭工地所設置之登記簿僅令
21 各工班（工頭）簽名及登記人數，未記載各別施工人員身分
22 或其他足供辨識、查核個人身分之資訊或出入狀況，並未落
23 實施工人員簽到管理及場內查核機制，已如上述，且本件除
24 原告主觀上之指述外，並無其他資料可堪佐證V君係擅自翻
25 牆潛入系爭工地工作之說，無非係原告事後推諉卸責之詞，
26 況原告所負之場所支配管領人查察核對身分義務，乃在防止
27 外國人進入或在其管領之場所非法工作，原告為盡此場所支
28 配管領人之身分查對義務，除對系爭工地之施工人員落實監
29 督管控進場施工人員身分外，仍應在場所內巡邏查察施工人
30 員，而非容任V君停留在系爭工地內從事工作，其上揭主
31 張，仍無可採。

01 五、綜上所述，原告主張各節，均無可採。被告認原告有非法容
02 留外國人從事工作，已違反就服法第44條規定，而依就服法
03 第63條第1項規定，以原處分對原告處以罰鍰15萬元，核其
04 認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴
05 請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

06 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經
07 本院斟酌後，認對本判決結果不生影響，爰不一一論駁，併
08 予敘明。

09 七、結論：本件原告之訴為無理由。

10 中 華 民 國 113 年 10 月 16 日
11 法 官 黃麗玲

12 以上正本證明與原本無異。

13 如不服本判決，應於送達後20日以內，經本院地方行政訴訟庭向
14 本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提
15 出上訴後20日內向本院行政訴訟庭補提理由書（均須按他造人數
16 附繕本）；未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

17 中 華 民 國 113 年 10 月 16 日
18 書記官 蔡宗和