

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 112年度上字第833號

03 上 訴 人 南山人壽保險股份有限公司

04 代 表 人 尹崇堯

05 訴訟代理人 李世宇 律師

06 吳涵晴 律師

07 被 上 訴 人 勞動部勞工保險局

08 代 表 人 白麗真

09 訴訟代理人 林詩穎

10 陳柏宇

11 郭宣妤

12 上列當事人間勞工退休金條例事件，上訴人對於中華民國112年1
13 0月16日臺北高等行政法院110年度訴字第1425號判決，提起上
14 訴，本院判決如下：

15 主 文

16 一、上訴駁回。

17 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

18 理 由

19 一、爭訟概要：

20 上訴人經營人身保險業，訴外人游尚儒、蔡坤緯(下合稱游
21 蔡2人)為上訴人所僱適用勞工退休金條例(下稱勞退條例)
22 之退休金制度的保險業務員，被上訴人因上訴人未依勞退條
23 例第18條規定，為游蔡2人自到職日起申報提繳勞工退休金
24 (下稱勞退金)，以民國101年7月5日保退二字第0000000000
25 號函命上訴人於101年7月20日前，為游蔡2人申報提繳自到
26 職日起之勞退金，逾期如仍未辦理，將依同條例第49條規定
27 予以處罰(下稱系爭限期改善處分)。嗣上訴人逾期仍未申報
28 提繳游蔡2人勞退金，經被上訴人依勞退條例第18條、第49
29 條規定，以原判決附表編號1之裁處書(下稱第1次裁罰)，

01 處罰鍰新臺幣（下同）10萬元在案，並自彼時起，因上訴人
02 仍未履行申報提繳義務，按月以原判決附表編號2至104號所
03 示裁處書為罰鍰之裁處。後因上訴人猶未履行申報提繳義
04 務，被上訴人再於110年3月22日、4月21日、5月21日、6月2
05 1日、8月20日，遞次以上訴人仍未改善為由，依勞退條例第
06 49條及第53條之1規定，分別以原判決附表編號105至108號
07 及110號所示之裁處書（下合稱原處分），各處上訴人罰鍰1
08 0萬元，並公布上訴人之單位名稱及負責人姓名。上訴人不
09 服，循序提起行政訴訟，聲明「1.訴願決定及原處分關於罰
10 鍰部分均撤銷。2.確認原處分關於公布上訴人之單位名稱及
11 負責人姓名部分為違法」，經原審以110年度訴字第1425號
12 判決(下稱原判決)駁回其訴後，提起本件上訴（被上訴人於
13 110年7月21日以原判決附表編號109號所示裁處書裁處罰鍰
14 並公布名稱及姓名部分，則經上訴人另案提起行政訴訟）。

15 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審答辯及聲明，均引用原判
16 決所載。

17 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，是以：(一)游蔡2人
18 為上訴人所僱適用勞退條例之退休金制度的保險業務員，上
19 訴人未依勞退條例第18條規定申報勞工游蔡2人在職期間應
20 申報提繳之勞工退休金，業經被上訴人以系爭限期改善處
21 分，限期於101年7月20日前改善，上訴人未對系爭限期改善
22 處分提起行政救濟，已告確定，屆期上訴人仍未改善，經被
23 上訴人以第1次裁罰，並再以原判決附表編號2至104號所示
24 裁處書按月裁罰，其中原判決附表編號2至67部分也未提起
25 行政救濟而告確定，系爭限期改善處分並非無效，有實質存
26 續力，上訴人應服從該處分而遵期申報提繳游蔡2人勞退
27 金，原審基於該處分之構成要件效力，不得審查其合法性。
28 而勞退條例第49條規定之按月處罰乃針對行為人經主管機關
29 處罰切斷其行為單一性之後，仍有繼續違規之事實，所為之
30 裁罰，不生一行為二罰問題，且原處分距各次違規事實並未
31 罹於行政罰法第27條所定3年裁處權時效。又被上訴人以系

01 爭限期改善處分後，即得依法按月針對當次繼續違規行為而
02 為裁罰，無庸逐月先下令限期改善，才得予處罰。至於上訴
03 人雖與游蔡2人達成雙方間勞務契約非勞動契約之和解，但
04 勞務契約之類型屬性及雇主之申報提繳勞退金義務，非得以
05 和解契約得以解免，原處分並無上訴人所指未盡職權調查義
06 務、違背有利不利一併注意之客觀義務之情形，也無上訴人
07 所指違反行政明確性原則之情事。(二)勞退條例第49條之逐月
08 處罰是否符合比例原則，須考量每次處罰已予行為人相當時
09 間可資改正卻持續違規之情事，上訴人歷經原判決如附表之
10 數次按月裁罰，仍拒履行其申報提繳義務，但該義務之履
11 行，無事實或法律上無可期待之情事，且上訴人企業規模龐
12 大，經營時間長久，具企業經營及勞工管理之專業能力與經
13 驗，主、客觀均有能力履行為所屬勞工申報提繳勞退金之作
14 為義務；至於上訴人所指改制前被上訴人74年1月22日勞
15 (承)字第008278號函、83年9月15日八三勞承字第6047255
16 號函(下合稱被上訴人74及83年間函)，為勞退條例施行前
17 之見解，各法院於個案判決之法律見解，均無從作為上訴人
18 信賴基礎，95年2月15日函亦未容許上訴人無須為勞工申報
19 提繳勞退金；上訴人盡擇對己有利之見解，無視其行政法上
20 作為義務而故意違犯，具有高度法敵對性，應受責難程度甚
21 重，原處分按月各次裁處法定最高罰鍰額度之10萬元，已考
22 量上訴人應受責難程度、所生影響及其資力，並就裁量標準
23 為合理之說明，符合行政罰法第18條規定，並在勞退條例第
24 49條所定額度範圍內，無何裁量瑕疵或違反比例原則情事，
25 且上訴人之申報義務未履行，無從由被上訴人逕自寄送繳款
26 單催繳或依加徵滯納金等方式為行政執行，即無由以當次裁
27 罰金額或按月裁罰累計之金額超過應提繳勞退金之數額，認
28 其違反比例原則；至於上訴人與游蔡2人之和解，不能解免
29 上訴人申報提繳勞退金之義務，其未履行該作為義務，非屬
30 不罰之「依法令之行為」，原處分並依勞退條例第53條之1

01 規定，公布上訴人名稱及負責人姓名，均無違誤等語，判決
02 駁回上訴人在原審之訴。

03 四、本院按：

04 (一)勞退條例是為實踐憲法第153條第1項保護勞工之意旨，為增
05 進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及經濟發展
06 所制定，關於勞退金事項，應優先適用勞退條例，勞退條例
07 未規定者，則適用其他法律之規定（同條例第1條參照）。
08 勞退條例第3條：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞
09 動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第2條規
10 定。」第6條第1項：「雇主應為適用本條例之勞工，按月提
11 繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶。」第
12 7條第1項第1款：「本條例之適用對象為適用勞動基準法之
13 下列人員……：□本國籍勞工。」第14條第1項：「雇主應
14 為第7條第1項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工
15 每月工資百分之6。」第16條：「勞工退休金自勞工到職之
16 日起提繳至離職當日止。但選擇自本條例施行之日起適用本
17 條例之退休金制度者，其提繳自選擇適用本條例之退休金制
18 度之日起至離職當日止。」第18條：「雇主應於勞工到職、
19 離職、復職或死亡之日起7日內，列表通知勞保局，辦理開
20 始或停止提繳手續。」第49條：「雇主違反第8條之1第5
21 項、第9條、第18條、第20條第1項、第21條第2項、第35條
22 之2或第39條規定，未辦理申報提繳、停繳手續、置備名冊
23 或保存文件，經限期改善，屆期未改善者，處新臺幣2萬元
24 以上10萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止。」第53條之
25 1：「雇主違反本條例，經主管機關或勞保局處以罰鍰或加
26 徵滯納金者，應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓
27 名、處分期日、違反條文及處分金額；受委託運用勞工退休
28 基金之機構經依第45條規定處以罰鍰者，亦同。」依此，適
29 用勞動基準法（下稱勞基法）而具勞動契約關係之勞工，其
30 雇主負有按月提繳勞退金之義務，並應於勞工到職之日起7
31 日內，列表通知上訴人，辦理開始提繳手續，其應提繳及收

01 取之退休金數額，則依上訴人於次月繕具之繳款單於由雇主
02 於再次月底前繳納，如有違反，經上訴人限期命補申報提繳
03 手續，屆期仍未改善者，上訴人即得按月裁處罰鍰至其改善
04 為止。又此按月裁處罰鍰是針對當次裁罰時，雇主持續未改
05 善而仍違反勞退條例第18條所定義務之違法情事所為制裁性
06 的處罰，雇主對特定一次罰鍰處分不服提起撤銷訴訟，行政
07 法院於該撤銷訴訟僅在判斷當次程序標的之特定罰鍰處分的
08 適法性，無涉針對他次違規情事所為之罰鍰處分；而當次程
09 序標的之罰鍰處分是否適法，也僅在審究當次處罰所針對該
10 次違反勞退條例第18條規定之情事是否存在，以及此罰鍰處
11 分對該次違法情事之制裁而言，是否合於比例原則、平等原
12 則，或有無其他違法、濫權之情事。是以，當次罰鍰處分之
13 裁量是否合於比例原則，與同一雇主因他次違規行為所受其
14 他罰鍰處分情形無涉，尚不得將他次違規行為受罰處分合併
15 納入考量。

16 (二)依本於法令之行政處分負有行為義務，經以書面限定相當期
17 間履行，逾期仍不履行者，須該行為能由他人代為履行，始
18 得由執行機關委託第三人或指定人員代履行，此參行政執行
19 法第27條第1項、第28條第1項第1款及第29條第1項規定即
20 明。而雇主依勞退條例第18條規定應申報之勞工到職、復職
21 日期、勞工保險月投保薪資或全民健康保險投保金額等事
22 項，依勞退條例上開規定及上訴人依同條例施行細則第17條
23 第1項、第49條等規定製作之申報表內容，乃涉及其與勞工
24 間勞動關係成立時間與勞動條件（按勞工保險之月投保薪
25 資，係指由雇主按勞工之月薪資總額，依投保薪資分級表之
26 規定，向上訴人申報之薪資；受僱者之全民健康保險投保金
27 額，則係以其薪資所得為準，勞工保險條例第14條第1項前
28 段及全民健康保險法第20條第1項第1款規定參照），此等勞
29 動關係內容，非勞動契約當事人之上訴人或其他第三人難以
30 確實知悉詳情，則有關上開內容之申報義務，性質上非屬能
31 由雇主以外之他人代為履行，上訴人於雇主為上開申報前，

01 無從確切具體化雇主應提繳之退休金數額，而得以依同條例
02 第19條繕具繳款單寄送雇主命其繳納。是以雇主所應履行之
03 勞退條例第18條規定之列表通知上訴人之義務，性質上無從
04 透過行政執行法所定代履行之間接強制或由執行機關直接強
05 制之手段，達到為雇主履行之目的。

06 (三)經查，游蔡2人為上訴人所僱適用勞退條例之退休金制度的
07 保險業務員，上訴人未依勞退條例第18條規定申報勞工游蔡
08 2人在職期間應申報提繳之勞退金，經被上訴人以系爭限期
09 改善處分，限期於101年7月20日前改善，上訴人屆期未改
10 善，嗣經被上訴人以第1次裁罰，並再以原判決附表編號2至
11 104號所示裁處書按月裁罰後，上訴人仍未履行該申報提繳
12 義務，被上訴人再於110年3月22日、4月21日、5月21日、6
13 月21日、8月20日，遞次針對上訴人持續未履行上述作為義
14 務之違規情事，依勞退條例第49條及第53條之1規定，分別
15 以原處分各處上訴人罰鍰10萬元，並公布上訴人之單位名稱
16 及負責人姓名，為原審確定之事實，核與卷內證據相符，且
17 其涵攝勞退條例第3條、第18條之構成要件所表示法律見
18 解，亦無違誤，原判決此部分認事用法，尚無不合。又上訴
19 人與游蔡2人間之勞務契約內容，雖得依契約自由原則自行
20 約定，但雙方間勞務契約性質是否為勞動契約而應適用勞基
21 法或勞退條例，則非當事人得合意以和解契約訂定之事項；
22 再民事法院就上訴人與游蔡2人間勞務契約性質之判斷，因
23 當事人、訴訟標的、既判力客觀範圍及主觀範圍均不相同，
24 行政法院就原處分適法性之審查，自不受民事確定判決之拘
25 束。就此而言，原判決認游蔡2人或雖與上訴人達成和解，
26 約定雙方間勞務契約非屬勞動契約，對上訴人依勞退條例所
27 負申報提繳義務並無影響，經核於法即無違誤。至於原判決
28 另論及因系爭限期改善處分為原處分之前提處分，具實質存
29 續力或構成要件效力，於本件訴訟不得就限期改善處分之合
30 法性予以審查等語，則屬贅述，無論當否，均不影響判決結
31 論。上訴意旨指摘原判決逕採實質存續力或構成要件效力理

01 論，遽認原處分合法，無視司法院釋字第740號解釋所揭示2
02 項指標，忽略勞退金本質為民事契約請求權，不尊重民事法
03 院的判斷，不顧上訴人與部分業務員成立和解對雙方勞務契
04 約之定性，逕認定上訴人與游蔡2人間勞務關係為勞動契約
05 關係，違背上開憲法解釋、勞基法第2條第6款、第3條、民
06 法關於和解效力之規定，有未盡職權調查義務、判決不適用
07 法規、適用法令不當、判決不備理由之違法等語，核屬其一
08 己主觀之見解，並不足採。

09 (四)本件上訴人未依勞退條例第18條規定，為所屬勞工游蔡2人
10 在職期間申報提繳勞退金，既經被上訴人以系爭限期改善處
11 分，限期於101年7月20日前，為游蔡2人申報提繳改善完
12 成，上訴人逾期仍未改善，經被上訴人以第1次裁罰確定
13 後，迄至被上訴人歷次按月作成原處分前，均仍未申報提繳
14 游蔡2人之勞退金，其對所負上述行政法上作為義務，知之
15 甚明，卻拒不履行其作為義務，主觀上具有違法之故意，應
16 受責難程度甚高，而行政罰對上訴人故意違規所施予之制
17 裁，得使上訴人或社會上其他雇主因此心生警惕，避免重蹈
18 覆轍，達到非難處罰及預防其他類似違章行為之目的，此非
19 被上訴人藉由間接強制或直接強制等行政執行措施所能替
20 代。因此，原判決論明：上訴人歷經104次按月裁罰，仍拒
21 履行申報提繳義務，勞退條例第49條之逐月處罰是否符合比
22 例原則，在考量每次處罰已予行為人相當時間可資改正卻持
23 續違規之情事；上開義務之履行，並無事實或法律上無可期
24 待之情事，上訴人企業規模龐大，經營時間長久，具企業經
25 營及勞工管理之專業能力與經驗，主、客觀均有能力履行為
26 所屬勞工申報提繳勞退金之作為義務；至於上訴人所指改制
27 前被上訴人74及83年間函，非得作為上訴人信賴之基礎，95
28 年2月15日函亦未容許上訴人無須為勞工申報提繳勞退金；
29 上訴人僅擇對己有利之見解，無視其行政法上作為義務，應
30 受責難程度甚重，原處分按月各次裁處罰鍰10萬元，已考量
31 上訴人應受責難程度、所生影響及其資力，並就裁量標準為

01 合理之說明，符合行政罰法第18條規定，並在勞退條例第49
02 條所定得裁罰額度範圍內，並無任何裁量瑕疵或違反比例原
03 則情事，且上訴人之申報義務未履行，無從由被上訴人逕自
04 寄送繳款單催繳或依加徵滯納金等方式，代為行政執行，即
05 無由以當次裁罰金額或按月裁罰累計之金額超過應提繳勞退
06 金之數額，認其違反比例原則，原處分並依勞退條例第53條
07 之1規定，公布上訴人名稱及負責人姓名，均無違誤，至於
08 上訴人與游蔡2人之和解，不能解免上訴人申報提繳勞退金
09 之義務，其未履行該作為義務，非屬行政罰法第11條第1項
10 所稱不罰之「依法令之行為」等語，而認原處分合法，予以
11 維持，自無不合。至原判決另論及限期改善處分為原處分之
12 前提，具實質存續力或構成要件效力，於本件訴訟不得就其
13 合法性審查等語，則屬不影響判決結論之贅論，已如前述。
14 上訴意旨指摘原判決逕依系爭限期改善處分之實質存續力或
15 構成要件效力理論，遽認原處分合法，未顧及上訴人已與游
16 蔡2人達成和解，將雙方間勞務關係定性為非勞動契約，已
17 無提繳勞退金之必要，原處分以裁罰督促上訴人履行提繳勞
18 退金之目的已不存在，且被上訴人應得以行政執行手段，直
19 接為游蔡2人提繳勞退金，達成保護勞工目的，累計裁罰金
20 額更與游蔡2人在職期間應提繳之勞退金額相比顯失均衡，
21 原處分明顯違反比例原則，且上訴人依其與游蔡2人之和解
22 契約，並信賴被上訴人74及83年間函、95年2月15日函，不
23 為游蔡2人申報提繳勞退金，乃依法令及受信賴保護之行
24 為，應不得予以處罰，被上訴人仍予裁罰，原處分違反比例
25 原則、平等原則、信賴保護原則，原判決予以維持，不適用
26 法規、適用法規不當，且理由矛盾、不備理由等語，經核仍
27 屬其主觀之見解，並不足採。

28 五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴
29 意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
30 回。

01 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
02 項、第98條第1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 113 年 9 月 26 日

04 最高行政法院第三庭

05 審判長法官 蕭 惠 芳

06 法官 林 惠 瑜

07 法官 李 君 豪

08 法官 林 淑 婷

09 法官 梁 哲 瑋

10 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

11 中 華 民 國 113 年 9 月 26 日

12 書記官 曾 彥 碩