

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第110號

上 訴 人 南山人壽保險股份有限公司

代 表 人 尹崇堯

訴訟代理人 李世宇 律師

吳涵晴 律師

被 上 訴 人 勞動部勞工保險局

代 表 人 白麗真

訴訟代理人 林詩穎

陳柏宇

黃國榕

上列當事人間勞工退休金條例事件，上訴人對於中華民國113年1月19日臺北高等行政法院112年度訴字第910號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

上訴人經營人身保險業，未依勞工退休金條例（下稱勞退條例）第18條規定，辦理申報提繳所屬勞工游尚儒及蔡坤緯（下稱游君等2人）自到職日起之勞工退休金，前經被上訴人以民國101年7月5日保退二字第10160172751號函（下稱系爭限期改善處分），請上訴人於101年7月20日前改善，逾期如仍未改善，將依同條例第49條規定處罰。因上訴人居期仍未申報提繳游君等2人之勞工退休金，被上訴人乃依勞退條例第18條、第49條規定，以101年7月24日保退二字第10160233801號裁處書（下稱101年7月24日裁處書），處罰鍰新臺幣（下同）10萬元在案，並自101年7月24日起按月裁罰。本

01 件被上訴人續依同條例第49條及第53條之1規定，以如附表
02 所示裁處書（下合稱原處分），各處上訴人罰鍰10萬元
03 （按：依序為第126次、第128次至第130次受罰），並公布
04 上訴人名稱及負責人姓名等資訊，且均載明如仍不改善，將
05 按月處罰至改正為止之意旨。上訴人不服，提起訴願，經勞
06 動部以如附表所示訴願決定書（下合稱訴願決定）駁回，上
07 訴人仍不服，遂向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政
08 訴訟，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。經原審112年度
09 訴字第910號判決（下稱原判決）駁回後，提起上訴。

10 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
11 載。

12 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

13 （一）綜觀上訴人所提出之勞務契約或其所屬保險業務員勞務給付
14 過程，應認上訴人與游君等2人具有勞動契約關係，勞動基
15 準法（下稱勞基法）第2條第3款定義勞動關係下的「工
16 資」，也包括依「計件」等方式計算勞工因工作所獲得的報
17 酬，「按件計酬制」亦屬於勞動契約的一種報酬給付方式，
18 是上訴人與游君等2人所約定之報酬計算方式，尚無從據為
19 雙方間不具有勞動契約關係之事由。

20 （二）上訴人與游君等2人成立訴訟上和解，乃屬私法上法律行
21 為，不影響上訴人依勞退條例負有申報游君等2人自到職日
22 起提撥勞工退休金之行政法上義務，且系爭限期改善處分是
23 課予上訴人於期限內為游君等2人申報自到職日起提繳勞工
24 退休金之作為義務，即使游君等2人後來已先後與上訴人終
25 止合約關係，也只是發生上訴人應依勞退條例第18條規定，
26 向被上訴人列表申報停止提繳手續之義務，並不能解免上訴
27 人應依系爭限期改善處分為游君等2人申報自到職日起提繳
28 勞工退休金之公法上作為義務，亦與游君等2人是否因上訴
29 人未依規定按月提繳勞工退休金致受有損害，而本於勞退條
30 例第31條第1項規定向上訴人請求損害賠償，或其損害賠償
31 請求權是否罹於5年時效而消滅，均屬二事。

01 (三)上訴人因被上訴人依勞退條例第49條所為限期改善處分，發
02 生依期限完成改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，
03 此違反行政法上義務之狀態持續中，並因罰鍰處分之送達而
04 切斷其單一性，上訴人其後如仍未完成改善，乃構成另一違
05 反行政法上義務行為，即前次罰鍰處分書送達後之持續違規
06 行為，為下次處罰之違規事實，各次罰鍰處分係分就上訴人
07 之不同行為而為處分，且在上訴人完成改善前，其違反行政
08 法上義務之狀態持續中，裁處權時效自無從起算，且不因游
09 君等2人嗣後與上訴人終止合約關係而有不同，被上訴人以
10 原處分裁處，並不生一行為二罰或罹於時效的問題。

11 (四)上訴人於原處分作成前，即經被上訴人以系爭限期改善處分
12 命為限期改善及自101年7月24日起歷經數年按月裁罰，上訴
13 人對其負有依勞退條例第18條規定申報游君等2人自到職日
14 起提繳勞工退休金義務一事，知之甚明，卻拒不履行，主觀
15 上顯然具有違法之故意，且應受責難程度甚高，被上訴人就
16 上訴人於前次罰鍰處分送達後之違規事實，以原處分對上訴
17 人各裁處罰鍰10萬元，並未逾越法定限度，且無裁量怠惰或
18 濫用等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

19 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
20 訴意旨補充論述如下：

21 (一)勞退條例第6條第1項規定：「雇主應為適用本條例之勞工，
22 按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專
23 戶。」第16條規定：「勞工退休金自勞工到職之日起提繳至
24 離職當日止。但選擇自本條例施行之日起適用本條例之退休
25 金制度者，其提繳自選擇適用本條例之退休金制度之日起至
26 離職當日止。」第18條規定：「雇主應於勞工到職、離職、
27 復職或死亡之日起7日內，列表通知勞保局，辦理開始或停
28 止提繳手續。」第49條規定：「雇主違反第8條之1第5項、
29 第9條、第18條、第20條第1項、第21條第2項、第35條之2或
30 第39條規定，未辦理申報提繳、停繳手續、置備名冊或保存
31 文件，經限期改善，屆期未改善者，處新臺幣2萬元以上10

萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止。」第53條之1規定：「雇主違反本條例，經主管機關或勞保局處以罰鍰或加徵滯納金者，應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及處分金額；受委託運用勞工退休基金之機構經依第45條規定處以罰鍰者，亦同。」依此，應適用勞基法而具勞動契約關係之勞工，其雇主負有於勞工到職之日起7日內，列表通知勞保局，辦理開始提繳手續，如有違反，經勞保局依同條例第49條規定命限期改善，雇主仍不改善，勞保局得以按月裁處罰鍰至改善為止之方式，督促其履行義務。雇主受勞保局依勞退條例第49條之限期改善處分發生依期改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務之狀態持續中，並因勞保局依同條規定所為罰鍰處分之送達而切斷其單一性，之後雇主如仍未完成改善，構成另一違反行政法上義務行為，勞保局即得就其仍未完成改善之行為處罰，此已由法律明定前後處罰之間隔及期間，作為區隔違規行為次數之標準，並將行為人改正所需適當期間考量在內，符合法律明確性原則及比例原則。從而，上訴人因未履行限期改善義務，經被上訴人依勞退條例第49條之按月處罰規定多次裁處罰鍰，各次罰鍰處分係就上訴人之不同行為而為處分，上訴人對其中特定一次罰鍰處分不服，提起撤銷訴訟時，行政法院審查該罰鍰處分是否合乎比例原則，及被上訴人裁量權之行使有無逾越、濫用或怠惰情事，應專以為程序標的之該特定罰鍰處分而為判斷。

(二)勞退條例第3條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第2條規定。」第7條第1項第1款規定：「本條例之適用對象為適用勞動基準法之下列人員，……：一、本國籍勞工。」據此，勞退條例所稱之勞工、雇主及勞動契約，依勞基法第2條之規定，可知所謂勞工，係指受雇主僱用從事工作獲致工資者；而勞基法就勞動契約原僅規定：「謂約定勞雇關係之契約」，惟因並非所有之勞務契約均屬勞基法之勞動契約，

其類型可能為僱傭、委任、承攬或居間等，為反應勞動契約之從屬性特徵，108年5月15日修正公布勞基法第2條第6款爰明文規定：「勞動契約：指約定勞雇關係而具有從屬性之契約。」

(三)司法院釋字第740號解釋，旨在揭示保險業務員與其所屬保險公司所簽訂之保險招攬勞務契約是否為勞基法第2條第6款所稱勞動契約，不得逕以保險業務員管理規則為認定依據，而上開解釋所例示的判斷標準：「諸如與人的從屬性（或稱人格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之指揮監督關係，及是否負擔業務風險」，依其解釋理由書闡示之意涵，即勞動契約之主要給付，在於勞務提供與報酬給付，惟因民法上以有償方式提供勞務之契約，未必皆屬勞動契約，故應就個案事實及整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務債務人與勞務債權人間之從屬性程度高低予以判斷。據此可知，上開解釋例示之情形及無論保險公司有無將保險業務員管理規則納入其與保險業務員間之契約條款，即非判斷勞務契約性質之唯一判斷標準，仍應整體觀察勞務供給關係中勞務債務人與勞務債權人間之從屬性程度高低，綜合判斷勞務契約是否屬於勞基法所稱之勞動契約，且非以勞務契約書所冠名稱定其契約性質。如自勞務供給關係中整體觀察，提供勞務者受他方支配之強度，具有相當重要之從屬性，仍應認屬勞基法規範之勞雇關係而為勞動契約，不因勞務提供者執行職務時有若干獨立判斷空間而影響其已具備勞動契約高度從屬性之重要特徵。又行政法院與民事法院各自有其審判權限，行政訴訟採取職權調查主義，不受當事人主張及自認之拘束，與民事訴訟採取當事人進行主義及辯論主義，民事法院應以當事人主張之事實及提供之訴訟資料，以為裁判基礎，不得斟酌當事人所未提出之事實及證據，並不相同。行政法院對繫屬案件事實之認定，固可參考相關民事判決所認定之事實，惟並不受拘束，仍應依法自行認定事實。

01 (四)經查，原判決依據調查證據之辯論結果，綜合上訴人與游君
02 等2人簽訂之業務代表承攬合約書、業務主任委任合約書、
03 業務津貼及獎金表、業務代表承攬合約之評量標準、業務主
04 任之津貼及獎金表、業務人員履約作業評量標準、通訊處施
05 行辦法等相關事證，論明：游君等2人均為上訴人所屬保險
06 業務員，游尚儒併為業務主任，業務主任同時具有業務代表
07 身分；又業務代表承攬合約為上訴人所屬各層級職稱業務員
08 之基礎契約內容，業務主任雖為上訴人之業務主管，但同時
09 具有業務代表之身分，仍屬上訴人之保險業務員；上訴人透
10 過招攬保險業績有無達到其要求之標準，作為游君等2人任
11 職期間職級升、降或終止合約與否之最重要因素，輔以加諸
12 業務主管負有指導、訓練、輔導轄下業務主管及業務代表之
13 義務，驅使游君等2人爭取招攬業績並配合團體績效，以獲
14 取報酬及續任業務員，其工作內容係為雇主勞動；又上訴人
15 轄下各通訊處均應辦理週會或晨會，以布達事項及檢討、策
16 進業務發展，各通訊處亦應將週會之討論事項陳報上訴人所
17 屬分公司參考，復經游尚儒於原審109年度訴字第425號事件
18 證稱參加週會須簽到，留有出勤紀錄，此與承攬人之勞務給
19 付屬於獨立，無須配合定作人辦理此類增進團體績效之會
20 議，顯不相同；游君等2人提供勞務給付時應遵守及表彰為
21 上訴人從事保險招攬業務之形式，包括印製合於上訴人要求
22 格式之名片、使用標明上訴人之文件，且除保險業務員管理
23 規章外，更應遵守上訴人頒布之任何規章，上訴人對游君等
24 2人招攬保險行為具有更廣泛之指令；又上訴人對游君等2人
25 任職期間之考核及訓練，結合對其等業績要求及指令權限，
26 搭配得隨時終止契約之契約約款，足認係具有從屬性之勞務
27 給付；另上訴人訂定之「業務人員履約作業評量標準」，不
28 僅就保險業務員管理規則所明訂應予處分或懲處之違規行
29 為，為進一步詳細規定，且就該管理規則所未規範之違規行
30 為，例如未經客戶同意代墊保險費、業務主管未依約善盡輔
31 導之責等，設有「履約缺失」紀錄之規定，「履約缺失」紀

錄於一定期間內累計達一定次數者，並受有不得參加年度榮譽會最佳業務人員選拔、升級為業務主管之合約延後生效、終止合約關係等不利處分，且上訴人尚得隨時視實際需要修訂上開評量標準，上訴人對游君等2人任職期間在考核、管理、懲處方面之指揮監督，不以保險業務員管理規則明列事項為限，而透過契約條款、工作規則，提高業務員游君等2人之從屬性；復因保險商品種類繁多並有相當之專業性，業務員必須配合客戶時間，從事探訪及專業解說，以取得客戶信任並對保險商品產生需求，提升成功招攬之機會，工作時間、地點自有相當彈性，從而得以自由決定工作時間及按所招攬保險收受之保險費為基礎按件計算其報酬，而勞基法第2條第3款定義勞動關係下的「工資」，也包括依「計件」等方式計算勞工因工作所獲得的報酬，可見「按件計酬制」亦屬於勞動契約的一種報酬給付方式；游君等2人與上訴人締結之業務代表承攬合約、業務主任委任合約，雖以「承攬」、「委任」為名，惟其性質應就該契約實質內容判斷，亦非屬當事人得以合意約定事項，故其2人與上訴人成立訴訟上和解，無拘束行政法院依職權調查所得事證認定勞務契約性質之效力，故上訴人與游君等2人間之勞務契約，具有勞動契約高度從屬性特徵，屬勞基法上勞動契約等語，業已詳述其認定之依據及得心證之理由，核與證據法則、經驗法則、論理法則無違，所持法律見解亦屬正確，並未牴觸司法院釋字第740號解釋意旨。上訴意旨主張：原判決無視游君等2人已與上訴人成立和解契約，早已確認其與上訴人間僅成立承攬契約關係，並未成立勞動契約關係，且拋棄基於勞動契約之權利，並另向被上訴人出具「撤銷申訴及請求停止裁罰陳情書」，違反民法第736條、第737條規定，有適用法規錯誤之瑕疵；原判決未將游君等2人提供勞務之時間、地點未受上訴人之監督及管理，納入契約判斷標準，認定游君等2人之業務員合約屬「按件計酬」，違反司法院釋字第740號解釋及民法第153條規定，且錯誤適用勞基法第14條第1項

第5款及同法施行細則第12條規定，且有判決理由矛盾及違反論理法則之瑕疵等語，核係依其主觀見解，就原判決詳為論駁事項再為爭執，並就原審取捨證據之職權行使為指摘，並不可採。

(五)次查，上訴人未依勞退條例第18條規定申報游君等2人自到職日起提繳勞工退休金，前經被上訴人以系爭限期改善處分，命上訴人於101年7月20日前改善，為游君等2人自到職日起申報提繳勞工退休金，上訴人如逾期仍未申報提繳游君等2人之勞工退休金，將依勞退條例第49條規定予以處罰，並按月連續處罰至改正為止。因上訴人逾期未改善，被上訴人乃依勞退條例第49條規定，先以101年7月24日裁處書裁處上訴人罰鍰10萬元，其後因上訴人仍未為游君等2人自到職日起申報提繳勞工退休金，續予按月裁處罰鍰，並公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊，惟上訴人迄未改善，被上訴人因而以原處分各處上訴人罰鍰10萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊，為原審依法確定之事實，經核與卷內證據資料相符。是以，上訴人於原處分作成前，經由被上訴人命為限期改善及自101年7月24日起歷經數年按月裁罰，則其對負有依勞退條例第18條規定列表為游君等2人辦理開始提繳勞工退休金義務一事，自屬知之甚明，卻拒不履行，主觀上具有違法之故意，且應受責難程度甚高，被上訴人就上訴人於前次罰鍰處分送達後之違規事實，以原處分對上訴人各裁處罰鍰10萬元，並未逾越法定限度，且無裁量怠惰或濫用及一行為二罰等情事，原判決因認原處分所處罰鍰部分係屬合法，而予維持，經核並無不合。又原判決業認定被上訴人係基於上訴人對應適用勞基法而具有勞動契約關係之游君等2人，未依勞退條例第18條規定，履行自其2人到職日列表通知被上訴人，辦理申報提繳勞工退休金手續之事實，及上訴人逾期仍未改善其不作為之違規行為，乃以原處分就前次罰鍰處分後所生仍未依限期改善處分完成改善之行為裁處罰鍰，符合勞退條例第49條所定按月處罰之要件，即已具體審

認系爭限期改善處分與原處分均係依法作成，並無違誤。又行政罰法第27條第1項規定，行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。至於行政罰裁處權時效應自何時起算，依同條第2項規定，是自違反行政法上義務之行為終了時起算，但行為之結果發生在後，則自該結果發生時起算。關於以不作為方式違反行政法上作為義務之情形，在作為義務消滅（或免除）前，其違法行為尚未終了，故應自行為義務消滅（或免除）時起算其裁處權時效。上訴人所負為游君等2人自到職日起列表申報提繳勞工退休金之行政法上作為義務，於其履行前並未消滅，違法行為亦未終了，裁處權時效自無從起算，且不因游君等2人嗣後與上訴人終止合約關係而有不同。上訴意旨主張：縱採構成要件效力理論，亦應以「形成處分」為限，僅限該處分就所涉事務具有排他專屬性之職權者，始有拘束法院之正當性，其範圍亦僅限於主文部分，不包括事實及理由，並應於期限屆滿時即因效力了結而失其效力，原判決不察，遽謂系爭限期改善處分有構成要件效力而未為實質審理，據以認定上訴人迄未改善，原處分並無違法，有適用法規不當（行政程序法第110條第3項、憲法第16條及第80條）、判決理由不備之違背法令等語，亦無可採。

(六)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴論旨仍執詞及其他與判決結果無涉之理由，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中 華 民 國 115 年 1 月 15 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 王 俊 雄

法官 鍾 啟 煒

法官 羅 月 君

法官 陳 文 燦

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 115 年 1 月 15 日
03 書記官 章 舒 涵

04 附表：
05

編號	裁處書	訴願決定書
1	111年12月30日保退二 字第11160176111號	112年7月10日勞動法訴一字第 1120001702號訴願決定
2	112年2月24日保退二字 第11260019921號	112年7月10日勞動法訴一字第 1120005669號訴願決定
3	112年3月30日保退二字 第11260033691號	112年7月10日勞動法訴一字第 1120007983號訴願決定
4	112年4月28日保退二字 第11260045511號	112年7月10日勞動法訴一字第 1120009884號訴願決定