

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第183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

郭宣妤

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111年度訴字第970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、上訴人經營人身保險業，訴外人游尚儒、蔡坤緯（下稱游蔡2人）為上訴人之保險業務員，經臺北市政府勞工局認上訴人與游蔡2人間屬僱傭關係，均適用勞動基準法（下稱勞基法），惟上訴人未依勞工退休金條例（下稱勞退條例）第18條規定辦理申報游蔡2人提繳勞工退休金（下稱勞退金），被上訴人前以民國101年7月5日保退二字第10160172751號函（下稱系爭限期改善處分）命上訴人於101年7月20日前，為游蔡2人申報提繳自到職日起之勞退金，逾期如仍未辦理，將依同條例第49條規定予以處罰。嗣因上訴人居期仍未補申報游蔡2人提繳勞退金，經被上訴人依勞退條例第18條、第49條規定，以101年7月24日保退二字第10160233801號函（下

01 稱第1次裁罰處分）裁處罰鍰新臺幣（下同）10萬元。然上
02 訴人遲未履行系爭限期改善處分所命之義務，被上訴人乃自
03 101年7月24日起按月裁罰上訴人罰鍰10萬元。詎上訴人迄今
04 仍未改善，本次被上訴人係依同條例第49條及第53條之1規
05 定，分別以111年1月21日保退二字第11160008531號裁處書
06 （下稱原處分1，為第115次裁罰）、同年2月21日保退二
07 字第11160017341號裁處書（下稱原處分2，為第116次裁罰，
08 與原處分1合稱原處分），各處上訴人罰鍰10萬元，並公布
09 上訴人名稱及負責人姓名、處分期日、違反條文及處分金額
10 等資訊（下稱公布上訴人名稱等資訊），且均載明如仍不改
11 善，將按月處罰至改正為止之意旨。上訴人不服原處分，循
12 序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲
13 明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審111年度訴字第970號
14 判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

15 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
16 引用原判決之記載。

17 三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
18 訴意旨補充論述如下：

19 (一)憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予
20 保障。」第153條第1項規定：「國家為改良勞工及農民之生
21 活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施
22 保護勞工及農民之政策。」勞退條例第1條規定：「（第1
23 項）為增進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及
24 經濟發展，特制定本條例。（第2項）勞工退休金事項，優
25 先適用本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。」
26 第3條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契
27 約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第二條規定。」
28 第6條第1項規定：「雇主應為適用本條例之勞工，按月提繳
29 退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶。」第7
30 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
31 之下列人員……：一、本國籍勞工。」第9條規定：「（第1

項) 雇主應自本條例公布後至施行前一日之期間內，就本條例之勞工退休金制度及勞動基準法之退休金規定，以書面徵詢勞工之選擇；勞工屆期未選擇者，自本條例施行之日起繼續適用勞動基準法之退休金規定。(第2項) 勞工選擇繼續自本條例施行之日起適用勞動基準法之退休金規定者，於五年內仍得選擇適用本條例之退休金制度。(第3項) 雇主應為適用本條例之退休金制度之勞工，依下列規定向勞保局辦理提繳手續：一、依第一項規定選擇適用者，應於本條例施行後十五日內申報。二、依第二項規定選擇適用者，應於選擇適用之日起十五日內申報。三、本條例施行後新成立之事業單位，應於成立之日起十五日內申報。」第14條第1項規定：「雇主應為第七條第一項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資百分之六。」第16條規定：「勞工退休金自勞工到職之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度之日起至離職當日止。」第18條規定：「雇主應於勞工到職、離職、復職或死亡之日起七日內，列表通知勞保局，辦理開始或停止提繳手續。」第49條規定：「雇主違反第八條之一第五項、第九條、第十八條、第二十條第一項、第二十一條第二項、第三十五條之二或第三十九條規定，未辦理申報提繳、停繳手續、置備名冊或保存文件，經限期改善，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，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四十五條規定處以罰鍰者，亦同。」是凡適用勞基法而具勞動契約關係之勞工，雇主即負有按月提繳勞退金之義務。依勞退條例第18條規定，雇主應於勞工到職之日起7日內，列表通知上訴人，辦理開始提繳手續，如有違反，經上訴人限期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補

01 申報，上訴人即得依同條例第49條規定裁處罰鍰，且為督促
02 處分相對人依期改善，如雇主仍未完成改善，尚得按月處罰
03 至其改正為止。

04 (二)勞基法第1條規定：「（第1項）為規定勞動條件最低標準，
05 保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制
06 定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。（第2項）
07 雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定之最低標
08 準。」第2條規定：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指
09 受雇主僱用從事工作獲致工資者。……三、工資：指勞工因
10 工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計
11 月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何
12 名義之經常性給與均屬之。……六、勞動契約：指約定勞雇
13 關係而具有從屬性之契約。……」其中第6款於108年5月15
14 日修正公布前原規定：「勞動契約：謂約定勞雇關係之契
15 約。」然於105年10月21日司法院作成釋字第740號解釋之
16 後，立法者更將勞雇關係從屬性明定於勞動契約之定義中。
17 是關於勞動契約之認定，自應以人格、經濟及組織上等從屬
18 性特徵為判斷，如提供勞務者基於從屬性，有義務為他人提
19 供受其指示、由其決定之勞務，對於涉及勞務內容、履行、
20 時間與地點等職務內容之形成，原則上無法實質自主決定之
21 情形，為落實憲法第153條保護勞工政策意旨，即係受勞動
22 法令保護之勞工，並不因尚存在其他非從屬性職務內容而有
23 礙整體應為勞動契約之判斷。循此，保險公司與保險業務員
24 所簽訂之保險招攬勞務契約是否為勞動契約，依司法院釋字
25 第740號解釋意旨，應就個案事實及整體契約內容，探求該
26 勞務契約之類型特徵，判斷標準包括保險業務員得否自由決
27 定勞務給付之方式（包含工作時間），並自行負擔業務風險
28 （例如按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬）等
29 因素。上開解釋雖例示兩項因素，惟非謂僅限以該2項因素
30 判斷是否為勞動契約，仍應就其人格、經濟及組織等從屬性
31 特徵及從屬程度高低為整體觀察。又該號解釋揭示不得逕以

01 保險業務員管理規則作為保險業務員與所屬保險公司間是否
02 構成勞動契約之認定依據，僅在說明不得無任何依據即直接
03 以該管理規則內容作為判斷保險業務員勞務契約之屬性，然
04 若保險公司為履行保險業務員管理規則課予之公法上義務，
05 將相關規範納入契約或工作規則，藉此強化對所屬保險業務
06 員指揮、監督及制約之權利，自應將此等契約條款與工作規
07 則內容均納入從屬性判斷之考量，就個案事實及整體契約內
08 容綜合評價，此與勞基法第2條第6款規範意旨相符，亦無違
09 反上開司法院釋字第740號解釋可言。

10 (三)勞務供給型態隨時代變遷與科技發展而類型多樣，無工作地
11 點拘束，但仍具從屬性之勞動態樣，並非保險業務員所獨
12 有，其他外勤工作者，如銷售業務員或記者等，亦因其職務
13 性質而無固定工作地點。由於保險商品種類繁多且具專業
14 性，有賴保險業務員配合客戶方便之時間及地點，針對不同
15 客戶之避險需求，為保險商品內容之詳細解說，方能贏得客
16 戶信賴，有效為保險人達成保險契約之締結，進而提高保險
17 業務員自身勞務績效，故無法拘泥於固定之工作時間及地
18 點，實為保險招攬工作性質使然。此由勞動者自主決定工作
19 地點及時間，從事外勤勞動之特性，與上述其他外勤勞工，
20 並無不同，自不得依此逕認保險業務員屬依承攬契約提供勞
21 務給付之承攬人。又保險業務員招攬保險之報酬，雖有依保
22 戶繳費年限、保險商品種類等作為計算基礎，且日後亦可能
23 因保險契約撤銷、解除而遭追回等情形，但若保險人對報酬
24 及服務獎金之數額計算及發放方式具有單方決定權限，並得
25 片面調整，保險業務員對該報酬無決定及議價空間，即與承
26 攬契約一般由承攬人與定作人居於對等地位協議之情形，顯
27 不相同。況參酌勞基法第2條第3款定義勞動關係下之「工
28 資」，也不排除「按件計酬」方式。因此，即使按保險業務
29 員招攬保險所收受保險費為基礎計算報酬，也非承攬契約獨
30 有之報酬給付方式。

01 (四)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
02 調查主義，不受當事人主張及自認之拘束，與民事訴訟採取
03 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
04 實及提供之訴訟資料，以為裁判基礎，不得斟酌當事人所未
05 提出之事實及證據，並不相同。行政法院對繫屬案件事實之
06 認定，固可參考相關民事判決所認定之事實，惟並不受拘
07 束，仍應依法自行認定事實。

08 (五)原判決已依調查證據之辯論結果，綜合上訴人與游蔡2人簽
09 訂之業務代表承攬合約書、業務主任委任合約書、業務津貼
10 及獎金表、業務人員履約作業評量標準、通訊處施行辦法等
11 相關事證，認定上訴人與游蔡2人形式上簽署之契約固以承
12 攬、委任為名，然實質上，上訴人透過其片面訂定，保險業
13 務員毫無磋商餘地之獎金標準，輔以加諸指導、訓練等義
14 務，以及調整職級、終止合約等手段，驅使其致力於招攬保
15 險業績，並配合團體績效，獲致報酬及續任保險業務員職
16 務，以實現上訴人利潤最大化目的；保險業務員從事保險招
17 攬服務，其勞務給付之具體內容並非自始確定，係經由上訴
18 人所頒布規章或指示進一步具體確定；勞務給付過程中，包
19 括名片印製、提出招攬服務報告等，須受上訴人節制，具指
20 揮監督關係；上訴人除將保險業務員管理規則所定內容列為
21 履約標準，更將該管理規則所未規範之行為列入履約事項，
22 並定有履約缺失紀錄及不利處分等規範，上訴人對游蔡2人
23 具有監督、考核、管理及懲處之權，而有從屬性關係，足堪
24 認定，被上訴人認上訴人與游蔡2人間成立勞動契約關係，
25 並無違誤等情，業已詳述其認定之依據及得心證理由，核與
26 證據法則、經驗法則、論理法則無違，所持法律見解亦屬正
27 確。原判決復已敘明勞務契約之性質，應由當事人約定給付
28 義務之實質內容判斷，上訴人與游蔡2人達成訴訟上和解，
29 是雙方就其民事法上之權利義務，互相讓步達成合意，對行
30 政法院實質認定契約屬性，不生拘束效力；行政訴訟採取職
31 權調查主義，亦不受游蔡2人所提陳情書或自認之拘束。上

01 訴意旨主張：原判決無視游蔡2人之和解契約及陳情書，表
02 明與上訴人間確非勞動契約關係；原判決又捨棄司法院釋字
03 第740號解釋所揭示標準，未將游蔡2人提供勞務之時間、地
04 點不受上訴人監督管理，及游蔡2人係按收取之保費為基礎
05 計算報酬等事實，納入契約定性之判準，誤認游蔡2人屬勞
06 基法規定按件計酬之情形，有適用勞基法第2條第3款、第6
07 款、第14條第1項第5款、勞基法施行細則第12條規定不當、
08 不適用司法院釋字第740號解釋、違反民法第153條、第736
09 條、第737條規定及判決理由矛盾、違背論理法則情事云
10 云，無非是以其主觀見解，對於業經原判決詳為論駁事項再
11 為爭執，並就原審依職權取捨證據後所為之認定為指摘，均
12 不足採。

13 (六)上訴人與游蔡2人簽訂之合約，依其勞務契約整體合併觀
14 察，乃具從屬性之勞動契約，業經原審依調查證據及辯論之
15 結果認定如前。上訴人未依勞退條例第18條規定，為游蔡2
16 人申報提繳，經被上訴人以系爭限期改善處分，限期於101
17 年7月20日前改善，上訴人逾期仍未改善，經被上訴人以第1
18 次裁罰處分後，上訴人仍遲未為游蔡2人申報提繳勞工退休
19 金，被上訴人遂自101年7月24日起，針對上訴人未改善而持
20 續違規之行為，按月為裁罰處分，迄至被上訴人作成原處
21 分，此為原審依法確定之事實，與卷內證據相符。是上訴人
22 於原處分作成前，經由被上訴人以系爭限期改善處分及第1
23 次裁罰處分，對其依勞退條例第18條規定，負有為游蔡2人
24 申報提繳勞工退休金之義務一事，知之甚明，卻拒不履行其
25 作為義務，主觀上具有違法故意，應受責難程度甚高，且違
26 法行為尚未終了，行政罰裁處權時效尚未起算，不生罹於裁
27 處權時效之問題。被上訴人以原處分1及2對上訴人各裁處罰
28 鍰10萬元，並未逾越法定限度，且無裁量逾越或濫用情事，
29 並依勞退條例第53條之1規定，公布上訴人名稱等資訊，均
30 無違誤，原判決因而認定原處分合法，而予維持，應屬有
31 據。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蔡2人，未依勞退條例第18條規定辦理提繳勞退金之事實，作成系爭限期改善處分，復因上訴人逾期未改善，乃以原處分就前次裁罰處分後所生新違章事實及行為裁處罰鍰，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為依法作成，並無違誤。則上訴意旨指摘原判決逕採構成要件效力理論，遽認原處分合法，未實質審酌其是否具有瑕疵，有適用法規不當及判決不備理由之違法云云，亦非可採。

(七)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、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 114 年 12 月 30 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 陳 國 成

法官 林 秀 圓

法官 楊 坤 樵

法官 李 明 益

法官 高 愈 杰

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 114 年 12 月 30 日

書記官 章 舒 涵