

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第78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 黃國榕

林詩穎

陳柏宇

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967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（下稱游君等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君等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條規定辦理申報游君等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（下稱限期改善處分）命上訴人於101年7月20日前，為游君等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。嗣因上訴人屆期仍未補申報游君等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

01 號函（下稱第1次裁罰處分）裁處罰鍰新臺幣（下同）10萬
02 元。然上訴人遲未履行限期改善處分所命之義務，被上訴人
03 乃自101年7月24日起按月裁罰上訴人罰鍰10萬元。詎上訴人
04 迄今仍未改善，本次被上訴人係依同條例第49條及第53條之
05 1規定，以112年5月30日保退二字第11260059731號函（下稱
06 原處分，為第131次裁罰），處罰鍰10萬元，並公布上訴人
07 名稱及負責人姓名、處分期日、違反條文及處分金額等資訊
08 （下稱公布上訴人名稱等資訊），且載明如仍不改善，將按月
09 處罰至改正為止之意旨。上訴人不服原處分，循序向臺北高
10 等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：訴願決定
11 及原處分均撤銷。經原審112年度訴字第967號判決（下稱原
12 判決）駁回，遂提起本件上訴。

13 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
14 載。

15 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：上訴人與游君
16 等2人間之契約關係屬勞動契約，上訴人前因未替游君等2人
17 申報提繳勞退金，違反勞退條例第18條規定，經被上訴人以
18 限期改善處分命上訴人完成改善，該限期改善處分已對上訴
19 人產生一限期履行之作為義務，上訴人客觀上並無難以依該
20 處分限期改善情事，且非不得先履行改善義務以免受裁罰，
21 同時對限期改善處分提起救濟，然其捨此不為，聽任限期改
22 善處分確定，復無視其補辦申報作為義務之存在，於改善期
23 限屆至迄今仍執意不履行，於原處分作成前經被上訴人依勞
24 退條例第49條按月裁罰達130次，卻再為本件違法行為，足
25 以彰顯其主觀上具有故意。被上訴人已審酌上訴人歷經數年
26 按月裁罰而迄未改善之情狀，以原處分對上訴人裁處罰鍰10
27 萬元及公布上訴人名稱等資訊，合於行政罰法第18條規定，
28 並無裁量瑕疵或違反比例原則情事，核無違誤等語，判決駁
29 回上訴人在原審之訴。

30 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
31 訴意旨補充論述如下：

01 (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，
02 按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專
03 戶。」第7條第1項第1款規定：「本條例之適用對象為適用
04 勞動基準法之下列人員……：一、本國籍勞工。」第14條第
05 1項規定：「雇主應為第7條第1項規定之勞工負擔提繳之退
06 休金，不得低於勞工每月工資百分之6。」第16條規定：
07 「勞工退休金自勞工到職之日起提繳至離職當日止。但選擇
08 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
09 選擇適用本條例之退休金制度之日起至離職當日止。」第18
10 條規定：「雇主應於勞工到職、離職、復職或死亡之日起七
11 日內，列表通知勞保局，辦理開始或停止提繳手續。」第49
12 條規定：「雇主違反……第18條……規定，未辦理申報提
13 繳……，經限期改善，屆期未改善者，處新臺幣2萬元以上1
14 0萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止。」第53條之1規
15 定：「雇主違反本條例，經主管機關或勞保局處以罰鍰或加
16 徵滯納金者，應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓
17 名、處分期日、違反條文及處分金額；受委託運用勞工退休
18 基金之機構經依第45條規定處以罰鍰者，亦同。」是凡適用
19 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
20 金之義務。依勞退條例第18條規定，雇主應於勞工到職之日
21 起7日內，列表通知被上訴人，辦理開始提繳手續，如有違
22 反，經被上訴人限期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補
23 申報，被上訴人即得依同條例第49條規定裁處罰鍰，且為督
24 促處分相對人依期改善，如雇主仍未完成改善，尚得按月處
25 罰至其改正為止。

26 (二)108年5月15日修正公布前之勞基法第2條第1款、第2款、第3
27 款、第6款規定：「本法用辭定義如左：一、勞工：謂受雇
28 主僱用從事工作獲致工資者。二、雇主：謂僱用勞工之事業
29 主、事業經營之負責人或代表事業主處理有關勞工事務之
30 人。三、工資：謂勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪
31 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。……六、
勞動契約：謂約定勞雇關係之契約。」所謂受僱用從事工作
獲致工資或勞雇關係，向以從屬性之指揮監督關係為判斷，
以資與其他提供勞務給付之關係（如承攬等）為區別。108
年5月15日修正公布之現行勞基法第2條第6款，乃將此特性
明文化，明定勞動契約為約定勞雇關係而「具有從屬性」之
契約。

(三)保險業務員與其所屬保險公司間是否構成勞動契約之認定，
依司法院釋字第740號解釋，應就個案事實及整體契約內
容，探求該勞務契約之類型特徵，判斷標準包括保險業務員
得否自由決定勞務給付之方式（包含工作時間），並自行負
擔業務風險（例如按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算
其報酬）等因素，但不以此為限。該解釋及理由書雖另說
明：保險業務員管理規則（下稱管理規則）係保險法主管機
關為盡其管理、規範保險業務員職責，依保險法第177條訂
定之法規命令，並非限定保險公司與其所屬業務員之勞務給
付型態應為僱傭關係，故不得逕以管理規則，作為保險業務
員與其所屬保險公司間是否構成勞動契約之認定依據。惟如
保險公司為履行管理規則課予之公法上義務，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員指揮、監督
及制約之權利，則保險業務員是否具有從屬性之判斷，自應
將此等契約條款與工作規則內容納入考量，就個案事實及整
體契約內容綜合評價。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。

(四)經查，原判決依調查證據之辯論結果，綜合上訴人與游君等
2人簽訂之業務代表承攬合約書、業務主任委任合約書、通

訊處施行辦法、業務人員履約作業評量標準、業務人員管理規定等相關事證，認定上訴人與游君等2人形式上簽署之契約固以承攬、委任為名，然其2人於上訴人任職期間之職級升、降及報酬(獎金或津貼)多寡，招攬保險之業績乃最重要因素，上訴人透過提供不特定數額(計支標準固定，但金額隨招攬業績多寡而有別)，甚至可達高額津貼或獎金之方式，加諸彼等指導、訓練輔導低職級業務員等義務，並以調整職級、終止合約等手段，驅使其2人致力於招攬保險業績，並配合團體績效，獲致報酬及續任保險業務員職務，以實現上訴人利潤最大化目的，是游君等2人係為雇主勞動，具有從屬性；游君等2人從事保險招攬服務，其勞務給付之具體內容並非自始確定，係經由上訴人所頒布規章或指示進一步具體確定；勞務給付過程中，包括名片印製、提出招攬服務報告等，須受上訴人節制，具有雇主指示權之特徵；上訴人轄下各通訊處均應辦理週會或晨會，以布達事項及檢討、策進業務發展，各通訊處亦應將週會之討論事項陳報上訴人所屬分公司參考，復經游尚儒於另案證稱參加週會須簽到，留有出勤紀錄，此與承攬人之勞務給付屬於獨立，無須配合定作人辦理此類增進團體績效之會議者，顯不相同；又上訴人對游君等2人任職期間之考核及訓練，結合對其等業績要求、空泛之指令權限，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給付，上訴人並將管理規則具體化，納入與業務員間之勞務給付契約條款，成為工作規則；上訴人另訂定業務人員履約作業評量標準及業務人員管理規定，就保險業務員各種違規行為態樣規定相應之處理方式，並按其違規行為情節輕重予以停止招攬行為，甚可撤銷其保險業務員登錄，且上訴人保有單方修訂規則之權利，對游君等2人任職期間在考核、訓練、懲罰方面之指揮監督，均不止侷限於管理規則明列之事項，是上訴人與游君等2人間之契約關係應具從屬性，被上訴人認其間成立勞動契約關係，並無違誤等情，業已詳述其認定之依據及得心證理由，核與證據

01 法則、經驗法則、論理法則無違，所持法律見解亦屬正確。
02 原判決復就上訴人主張其與游君等2人已成立訴訟上和解，
03 游尚儒並出具陳情書，表明與上訴人間非勞動契約關係，及
04 其與游君等2人間之契約關係，欠缺報酬依工時計算之勞動
05 契約特徵等節，敘明：勞務契約之性質，應由當事人約定給
06 付義務之實質內容判斷，且行政訴訟採取職權調查主義，原
07 審依前述事證認定游君等2人與上訴人成立勞動契約關係，
08 上訴人應負為其2人申報提繳勞退金之行政法上義務，不受
09 其間成立訴訟上和解或陳情書之拘束；另勞基法第2條第3款
10 將「按件計酬」納為勞動關係之一種，可見報酬是否依工時
11 計算，非成立勞動契約之唯一考量因素，不能僅以游君等2
12 人係按所招攬保險收受之保險費為基礎計算報酬，即認其等
13 與上訴人間非屬勞動契約關係等語，詳述不足採取之理由，
14 經核亦無不合。上訴意旨主張：原判決無視游君等2人之和
15 解契約及陳情書，表明與上訴人間確非勞動契約關係；原判
16 決又捨棄司法院釋字第740號解釋所揭示標準，未將游君等2
17 人提供勞務之時間、地點不受上訴人監督管理，及游君等2
18 人係按收取之保費為基礎計算報酬等事實，納入契約定性之
19 判準，誤認游君等2人屬勞基法規定按件計酬之情形，有適
20 用勞基法第2條第3款、第6款、第14條第1項第5款、勞基法
21 施行細則第12條規定不當、不適用司法院釋字第740號解
22 釋、違反民法第153條、第736條、第737條規定及判決理由
23 矛盾、違背論理法則情事云云，無非執其一己主觀見解，對
24 於業經原判決詳為論駁事項再為爭執，並就原審依職權取捨
25 證據後所為之認定為指摘，均不足採。

26 (五)上訴人與游君等2人簽訂之合約，依其勞務契約整體合併觀
27 察，乃具從屬性之勞動契約，業經原審依調查證據及辯論之
28 結果認定如前。上訴人未依勞退條例第18條規定，為游君等
29 2人申報提繳，經被上訴人以限期改善處分，限期於101年7
30 月20日前改善，上訴人逾期仍未改善，經被上訴人以第1次
31 裁罰處分後，上訴人仍遲未為游君等2人申報提繳勞退金，

01 被上訴人遂自101年7月24日起，針對上訴人未改善而持續違
02 規之行為，按月為裁罰處分，迄至被上訴人作成原處分，此
03 為原審依法確定之事實，與卷內證據相符。是上訴人於原處
04 分作成前，經由被上訴人以限期改善處分及第1次裁罰處
05 分，對其依勞退條例第18條規定，負有為游君等2人申報提
06 繳勞退金之義務一事，知之甚明，卻拒不履行其作為義務，
07 主觀上具有違法故意，應受責難程度甚高，且違法行為尚未
08 終了，依行政罰法第27條第2項前段規定，行政罰裁處權時
09 效尚未起算，不生罹於裁處權時效之問題。被上訴人以原處
10 分對上訴人裁處罰鍰10萬元，並未逾越法定限度，且無裁量
11 逾越或濫用情事，另依勞退條例第53條之1規定，公布上訴
12 人名稱等資訊，均無違誤，原判決因認原處分並無違法，而
13 予維持，自屬有據。又原判決業認定被上訴人係基於上訴人
14 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
15 退條例第18條規定辦理提繳勞退金之事實，作成限期改善處
16 分，復因上訴人逾期未改善，乃以原處分就前次裁罰處分後
17 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
18 按月處罰之要件，即已具體審認限期改善處分與原處分均為
19 依法作成，並無違誤。上訴意旨指摘原判決忽略行政處分之
20 實質存續力，僅在確保行政處分之存續，從未確保其合法，
21 逕採構成要件效力理論，限縮自己對限期改善處分之審查權
22 限，遽認原處分合法，未實質審酌其是否具有瑕疵，有適用
23 法規不當及判決不備理由之違法云云，亦非可採。

24 (六)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴
25 意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
26 回。

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

29 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日

30 最高行政法院第四庭

31 審判長法官 王 碧 芳

01 法官 王 俊 雄
02 法官 陳 文 燦
03 法官 羅 月 君
04 法官 鍾 啟 煒

05 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
06 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日
07 書記官 廖 仲 一