

# 最 高 行 政 法 院 裁 定

115年度大字第1號

上 訴 人 永森營造股份有限公司

代 表 人 黃清驛

訴訟代理人 楊大德 律師

李宗霖 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 張善政

訴訟代理人 林三加 律師

江一豪 律師

本院大法庭就第二庭於中華民國115年6月25日115年度徵字第6號  
就業服務法事件所提案之法律爭議，裁定如下：

## 主 文

私法人違反就業服務法第44條規定，應依同法第63條第1項規定  
處罰。

## 理 由

### 一、提交事件之基礎事實：

被上訴人以上訴人非法容留許可失效之越南籍人BUI HOANG ANH，於所承攬之新總陽建設股份有限公司集合住宅新建工程工地(位於○○市○○區○○○路0段000號旁)從事模板工作，經內政部移民署北區事務大隊桃園市專勤隊於民國111年10月3日當場查獲等情，認上訴人違反就業服務法(下稱就服法)第44條規定，依同法第63條第1項規定，以111年12月9日府勞跨國字第1110342877號裁處書(下稱原處分)裁處上訴人新臺幣15萬元罰鍰。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經臺北高等行政法院地方行政訴訟庭112年度簡字第233號判決駁回。上訴人仍不服，提起上訴，經臺北高等行政法院高等行政訴訟庭113

01 年度簡上字第31號裁定移送本院統一見解。本院第二庭徵詢  
02 其他各庭未獲一致見解，爰為本件提案。

03 二、本件提案之法律爭議有統一裁判見解之必要：

04 行政訴訟法第263之4條第1項、第4項及第5項規定：「（第1  
05 項）高等行政法院受理上訴事件，認有確保裁判見解統一之  
06 必要者，應以裁定敘明理由移送最高行政法院裁判之。  
07 ……。 （第4項）最高行政法院認高等行政法院裁定移送之  
08 事件，並未涉及裁判見解統一之必要者，應以裁定發回。受  
09 發回之高等行政法院，不得再將上訴事件裁定移送最高行政  
10 法院。（第5項）除前項情形外，最高行政法院各庭應先以徵  
11 詢書徵詢其他庭之意見，並準用行政法院組織法第15條之  
12 1、第15條之2、第15條之5至第15條之11規定。」是高等行  
13 政法院受理上訴事件，因先前裁判已有複數紛歧見解之積極  
14 歧異（包括本院未經統一之裁判相互間、相同或不同高等行  
15 政法院第二審裁判相互間，或本院未經統一之先前裁判與高  
16 等行政法院第二審裁判間有法律見解歧異），而有確保裁判  
17 見解統一之必要，即應以裁定移送本院裁判（參見行政訴訟  
18 法第263條之4立法理由）。本院受理該移送事件之審判庭，  
19 如認已涉及裁判見解統一之必要者，即應先以徵詢書表明該  
20 庭意見並徵詢其他庭之意見，俾循大法庭程序統一法律見  
21 解，以確保法律適用之一致性。就本件所涉私法人（以下逕  
22 稱法人）違反就服法第44條規定，究應依同法第63條第1項或  
23 第2項規定處罰之法律爭議，高等行政法院之第二審判決見  
24 解或有認為應適用第1項規定者（如臺中高等行政法院113年  
25 度簡上字第18號判決），或有認為應適用第2項規定者（如  
26 臺北高等行政法院112年度簡上字第78號判決），足認不同  
27 高等行政法院第二審裁判相互間確有法律見解之積極歧異，  
28 本件自有由本院統一裁判見解之必要，合先敘明。

29 三、提案之法律爭議：法人違反就服法第44條規定，應依同法第  
30 63條第1項或第2項規定處罰？

31 四、本院大法庭裁定如主文所示之統一法律見解，理由如下：

(一)按行政法上義務之違反，為裁處行政罰之要件，而行政法上義務之違反，又以有違反行政法上義務之行為人為前提。於行政法規中，自然人或組織體皆可依法律規定負行政法上義務，組織體並不以具有民法上權利能力者為限。因此，自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織，皆可為實施違反行政法上義務行為之行為人(行政罰法第3條規定參照)。其中關於法人部分，法人並無物理上之實體存在，其本身無法如同自然人般得以自力為法律行為或事實行為，法人實際運作上仍經由其董事或其他有代表權之人（下合稱有代表權之人）、不具代表權之職員、受僱人或從業人員（下合稱受僱人等人，與有代表權之人，以下合稱內部人員）等自然人為之。行政罰法爰就法人之主觀責任條件，於第7條第2項明定內部人員之故意、過失，推定為法人之故意、過失，並於第15條第1項、第2項明定有代表權之人應與法人並受同一規定罰鍰之處罰的要件(但法律或自治條例另有規定者，依其規定)，亦即倘有代表權之人因執行職務或為法人之利益而為行為，致使法人違反行政法上義務者，除應對法人加以制裁外，該等自然人如係因故意或重大過失，致未遵守行政法所課予法人之義務時，因其本身具有高度可非難性及可歸責性，自應就其行為與法人並受同一規定罰鍰之處罰；有代表權之人對於受僱人等人本有指揮監督之責，故受僱人等人因執行其職務或為法人之利益為行為，致使法人違反行政法上義務者，有代表權之人如對該行政法上義務之違反，疏於監督，未盡其防止之義務時，乃為指揮監督之疏失，自應就其疏失擔負責任而與違反行政法上義務之法人並受同一規定罰鍰之處罰。至於受僱人等人，除個別法律定有處罰規定外，並非當然依第15條第2項規定處罰。據上可知，法人內部人員因執行職務或為法人利益為實際行為，致法人違反行政法上義務，除法律另有特別規定外，係以法人而非實際行為人為主要之受罰主體，此為行政罰法之建制原則，而此項建制原則也是行政罰法施行

前學理與實務作法。本件法律爭議涉及之就服法第63條規定，自其立法及修正理由中，並未見立法者有意破除此項原則。又依違反就服法第44條禁止規定事件性質，也無特殊性而有必要破除該原則。因此，解釋就服法第63條應本上述原則為之。

(二)就服法第44條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」第63條規定：「（第1項）違反第44條或……規定者，處新臺幣15萬元以上75萬元以下罰鍰。5年內再違反者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣120萬元以下罰金。（第2項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第44條或……規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」上開規定均係就服法於91年1月21日修正公布後之規定，且迄未經修正。其中，第63條規定於該次修正前，原列於第58條規定：「（第1項）違反第53條第1款、第2款或第3款規定，其聘僱或留用人數為1人者，處6月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣9萬元以下罰金；其聘僱或留用人數為2人以上者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣30萬元以下罰金。（第2項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之罰金。」（該次修正前第53條第1款至第3款規定：「雇主不得有左列行為：一、聘僱或留用未經許可或許可失效之外國人。二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。三、未經許可聘僱或留用他人所申請聘僱之外國人。」）參諸該次修正理由略以：「二、考量實務運作情形，並參酌瑞士法例及除罪化之刑事政策趨勢，爰於第1項參考畜牧法第33條第2項立法例，對於初次違反第44條……規定者，改採高額行政罰鍰。至5年內再違反者，則仍繩以刑罰，惟其刑度酌予提高，且不再依非法聘僱之人數決定。三、第2項參考勞動基準法第81條第1項立法例，並配合前項

酌予修正。」等語，可知就非法容留外國人從事工作之行為的處罰，修正後第63條第1項規定係採取先行政後司法(刑罰)之立法模式。而修正前第58條就違反第53條第1款至第3款規定之行為，則係採行刑事制裁之手段並納入兩罰之規定。

(三)修正前就服法第58條及第53條第1款至第3款規定，僅關於雇主違反行政法上義務時應受之刑事制裁規定，其於該次修正新增第44條規定，明文禁止「任何人」非法容留外國人從事工作，並就違反第44條規定者，於第63條設其處罰規定。然法人之處罰，於刑法領域屬例外情形，除刑事法律有處罰法人之特別規定外，以處罰自然人為限。此乃因法人得否為犯罪主體與刑罰主體，向有爭議，故於倫理非難性色彩較為淡薄之附屬刑法中納入兩罰規定，俾因應抑制法人犯罪之規範需求，並以法人具有受刑可能性之罰金刑作為制裁手段，是修正前第58條規定，尚符立法體例，並為修正後第63條第2項規定所沿襲。而在行政罰法領域，法人得為行政法上之義務主體，於發生義務違反之情形時，得成為行政法上之處罰對象，故在法人內部人員因執行職務或為法人之利益，非法讓外國人在法人所管領的場所從事工作之情形，違反第44條之禁止規範(行政法上之義務)者，是法人而非實際為行為之內部人員。因此，法人違反就服法第44條規定，第63條第1項規定即可作為處罰法人之依據，立法者應無另設同條第2項規定，以援為裁處法人依據之必要。再者，刑罰領域以法人為制裁對象，原屬例外(以法律有明文規定者為限)，而該第2項關於裁處法人罰鍰之規定，既與刑事兩罰(科處法人罰金)之規定內容相仿，如將該項規定解為裁處法人行政罰之依據，恐有招致法人之行政裁罰亦屬就服法所設例外規定之誤解，不僅與向來法人內部人員執行職務或為法人利益為實際行為，致法人違反行政法上義務，係處罰法人之理論及實務運作不符，此種解釋取向，更與前揭行政罰法係以法人而非法人內部人員為主要歸責主體之建制原則大相逕庭。因

01 此，就服法第63條第2項關於「對該法人亦處前項之罰鍰」  
02 之規定，應認係為避免對法人初次及5年內再犯之行為均科  
03 罰金之誤解，而重申法人初次違反第44條規定時，應裁處行  
04 政罰，而非因有該規定之設始得處罰法人。更何況，第63條  
05 第2項關於裁處法人行政罰之規定，僅係援引同條第1項之效  
06 果規定，而不包含要件規定；反之，將第1項規定之適用主  
07 體解為包括法人，不僅足以彰顯法人始為違反第44條所定行  
08 政法上義務之行為主體，因而為同項所定法律效果之歸屬主  
09 體，且法人再次違反第44條規定時，亦因可直接適用第1項  
10 所定「5年內再違反者」之要件，而可避免採第63條第2項為  
11 處罰依據之見解時，可能產生得否適用第1項關於「5年內再  
12 違反者」要件規定之法律爭議。

13 (四)又法律規定以法人為違反行政法上義務之受罰主體時，其實  
14 際為行為之內部人員，並非當然應受處罰，此由前揭行政罰  
15 法第15條第1項、第2項之規定即明。故就服法第63條第2項  
16 規定之設，應解為其實際之規範意義在於明文實際行為人即  
17 內部人員亦應受罰。至改制前行政院勞工委員會97年10月14  
18 日勞職管字第0970079639號函所稱從業人員所屬法人應依就  
19 服法「第63條第2項規定」處罰等語，並未詳述其理由，應  
20 僅係本於就服法第63條第2項「對該法人……亦科處前項之  
21 罰鍰或罰金」之規定而為之說明，況本院亦不受行政機關函  
22 釋之拘束，併予敘明。

23 (五)結論：就服法第63條第1項規定之適用對象包括法人，故法  
24 人違反同法第44條規定，應依第63條第1項規定處罰。

25 中 華 民 國 115 年 8 月 12 日

26 最高行政法院大法庭

27 審判長法官 吳 東 都

28 法官 胡 方 新

29 法官 陳 國 成

30 法官 蕭 惠 芳

31 法官 王 碧 芳

01 法官 王 俊 雄  
02 法官 張 國 勳  
03 法官 高 愈 杰  
04 法官 李 明 益

05 張法官國勳提出，李法官明益加入不同意見書如附件。

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異  
07 中 華 民 國 115 年 8 月 12 日  
08 書記官 林 郁 芳