

最 高 行 政 法 院 提 案 裁 定

115年度徵字第6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

上列當事人間就業服務法事件，上訴人對於中華民國112年11月2日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，提起上訴，經臺北高等行政法院高等行政訴訟庭113年度簡上字第31號裁定移送本院，本院就下列法律爭議，經徵詢程序後，依法提案予大法庭裁判：

本案提案之法律爭議

私法人違反就業服務法第44條規定，應依同法第63條第1項或第2項規定處罰？

理 由

一、本案基礎事實

被上訴人以上訴人非法容留許可失效之越南籍外國人BUI HO ANG 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，乃認上訴人違反就業服務法（下稱就服法）第44條規定，而依同法第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，循經訴願程序遭駁回後，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分

01 均撤銷。案經臺北高等行政法院地方行政訴訟庭112年度簡
02 字第233號行政訴訟判決駁回。上訴人仍不服，提起上訴，
03 經臺北高等行政法院高等行政訴訟庭認本件有確保裁判見解
04 統一之必要，以113年度簡上字第31號裁定移送本院裁判。

05 二、本庭擬採之法律見解

06 (一)結論：就服法第63條第1項規定之適用對象包括私法人(以下
07 逕以法人稱之)，即法人違反同法第44條規定者，應依同法
08 第63條第1項規定處罰。

09 (二)按行政法上義務之違反，為科處行政罰之要件，而行政法上
10 義務之違反，又以有違反行政法上義務之行為人為前提。於
11 行政法規中，自然人或組織體皆可依法律規定負有行政法上
12 義務，組織體並不以具有民法上權利能力者為限。因此，自
13 然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地
14 方機關或其他組織，皆可為違反行政法上義務行為之行為人
15 (行政罰法第3條規定參照)。其中關於法人部分，法人並無
16 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
17 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
18 代表權之人（下稱有代表權之人）、不具代表權之職員、受
19 僱人或從業人員（下稱受僱人等人，與有代表權之人，以下
20 合稱從業人員等人）等自然人為之。行政罰法爰就法人之主
21 觀責任條件，於第7條第2項明定從業人員等人之故意、過
22 失，推定為法人之故意、過失（惟該條立法理由載為「『視
23 為』該等組織之故意、過失」）以符合「有責任始有處罰」
24 （無責任即無處罰）之憲法原則，並於第15條第1項、第2項
25 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
26 （但法律或自治條例另有規定者，依其規定），亦即倘有代
27 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
28 行政法上義務者，除應對法人加以制裁外，該等自然人如係
29 因故意或重大過失，致未遵守行政法所課予法人之義務時，
30 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
31 人並受同一規定罰鍰之處罰；而有代表權之人對於受僱人等

01 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
02 之利益為行為，致使法人違反行政法上義務者，有代表權之
03 人如對該行政法上義務之違反，疏於監督，未盡其防止之義
04 務時，乃為指揮監督之疏失，自應就其疏失擔負責任而與違
05 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
06 人等人，除個別法律定有處罰規定外，並非當然依第15條第
07 2項規定處罰，俾免株連過廣。

08 (三)就服法第44條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工
09 作。」第63條規定：「（第1項）違反第四十四條或……規
10 定者，處新臺幣十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰。五年內
11 再違反者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一
12 百二十萬元以下罰金。（第2項）法人之代表人、法人或自
13 然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第
14 四十四條或……規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對
15 該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」上開規定均係
16 就服法於91年1月21日修正後之規定，且迄未經修正。其
17 中，第63條規定於該次修正前，原列於就服法第58條規定：
18 「（第1項）違反第五十三條第一款、第二款或第三款規
19 定，其聘僱或留用人數為一人者，處六月以下有期徒刑、拘
20 役或科或併科新臺幣九萬元以下罰金；其聘僱或留用人數為
21 二人以上者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣
22 三十萬元以下罰金。（第2項）法人之代表人、法人或自然
23 人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之
24 罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之
25 罰金。」（該次修正前第53條第1款至第3款規定：「雇主不
26 得有左列行為：一、聘僱或留用未經許可或許可失效之外國
27 人。二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。三、未經許可
28 聘僱或留用他人所申請聘僱之外國人。」）參諸該次修正理
29 由略以：「二、考量實務運作情形，並參酌瑞士法例及除罪
30 化之刑事政策趨勢，爰於第一項參考畜牧法第三十三條第二
31 項立法例，對於初次違反第四十四條及……規定者，改採高

01 額行政罰鍰。至五年內再違反者，則仍繩以刑罰，惟其刑度
02 酌予提高，且不再依非法聘僱之人數決定。三、第二項參考
03 勞動基準法第八十一條第一項立法例，並配合前項酌予修
04 正。」等語，可知就非法容留外國人從事工作之行為之處
05 罰，修正後就服法第63條第1項規定係採取先行政後司法(刑
06 罰)之立法模式。而修正前就服法第58條就違反第53條第1款
07 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
08 之規定。

09 (四)承上，91年1月21日修正前就服法第58條及第53條第1款至第
10 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
11 規定，其於該次修正新增第44條規定，明文禁止「任何人」
12 非法容留外國人從事工作，並就違反第44條規定者，於第63
13 條設其處罰規定。然法人之處罰，於刑法領域屬例外情形，
14 除刑事法律有處罰法人之特別規定外，以處罰自然人為限。
15 此乃因法人得否為犯罪主體與刑罰主體，向有爭議，故於倫
16 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
17 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
18 刑作為制裁手段。是91年1月21日修正前就服法第58條規
19 定，尚符立法體例。惟法人得為行政法上之義務主體，於發
20 生義務違反之情形時，自得成為行政法上之處罰對象，且行
21 政罰係以罰鍰、沒入或其他種類之行政罰為制裁手段，性質
22 上亦得對法人為裁處，故法人得為行政制裁之對象，在理論
23 及實務運作較無疑義，則該次修正後就服法第63條規定，僅
24 因其第1項規定改採先行政後司法(刑罰)之立法模式，即將
25 第2項原規定之「對該法人亦科以前項之『罰金』」，修正
26 為「對該法人亦科處前項之『罰鍰或罰金』」，是否妥適，
27 非無研求之餘地。準此，就服法第63條第1項規定雖未明確
28 表明受罰主體，然其既規定「違反第44條規定者」，而同法
29 第44條之行為主體復為「任何人」，則上開第1項規定之受
30 罰主體自當包括自然人及法人。又法律規定以法人為違反行
31 政法上義務之受罰主體時，除另有明文外，其內部實際行為

01 之從業人員等人，並非當然應受處罰，此由嗣後制定公布之
02 行政罰法第15條第1項、第2項之規定尤明。因此，就服法第
03 63條第2項規定之設，應解為其規範重點在於明文實際行為
04 之從業人員等人亦應受罰（即「除依前項規定處罰其行為人
05 外」之規定），此部分性質上屬於行政罰法第15條第1項、
06 第2項之特別規定（行政罰法第1條但書規定參照）。至於法
07 人部分，不因同項關於「對該法人亦科處前項之罰鍰」之規
08 定，而影響應適用就服法第63條第1項規定處罰之解釋。更
09 何況，就服法第63條第1項既已明定於5年內再次違反同法第
10 44條規定者，應處以刑事罰，則法人違反第44條規定之裁罰
11 依據，如非第63條第1項規定，該法人於5年內再次違反同法
12 第44條規定時，恐無從適用第63條第1項關於「五年內再違
13 反者」之規定，而與立法者就再次違反第44條所定行政法上
14 義務之法人特設兩罰規定之意旨有違。

15 三、徵詢其他各庭之結果：第三庭及第四庭回復均同意本庭見解
16 （但第四庭尚認為本件似無統一見解之必要）；而第一庭則
17 表示不同意，其理由略以：

18 (一)基於文義解釋：就服法第63條第1項規定之處罰對象為「違
19 反第44條規定者」，而同法第44條的行為主體復為「任何
20 人」，則第1項規定的處罰主體原可解為包括自然人及法
21 人；然而，第2項針對包括有代表權之人、法人之代理人、
22 受僱人等人因執行業務違反第44條規定的情形，除應依第1
23 項規定處罰上開人員外，特別規定亦併罰該法人。可見，法
24 人違反就服法第44條所定之義務者，是以同法第63條第2項
25 為其處罰依據，並援引第1項所定的法定罰鍰或罰金額度作
26 為其法律效果，則同條第1項規定，自應限縮解釋其處罰對
27 象僅限於自然人，否則將使第2項關於處罰法人的規定淪為
28 具文，而無適用的餘地，有違立法者的本意。

29 (二)基於歷史解釋及目的解釋：91年1月21日修正前就服法第58
30 條第1項僅規定違反義務者應負刑事責任，惟基於法人不具
31 刑事犯罪能力的理論，故於第2項特別針對法人為併罰的規

01 定。其後，於91年修正就服法時，改採先行政罰、後刑事罰
02 的立法政策，始於修正後第63條第1項規定5年內初次違反
03 者，裁處行政罰，5年內再違反者科以刑事罰，並於第2項除
04 保留原第58條第2項規定對法人科以「罰金」刑外，增列對
05 法人裁處「罰鍰」種類的行政罰。換言之，於94年2月5日制
06 定公布行政罰法之前，立法者在91年修正就服法時，雖改採
07 先行政罰、後刑事罰的立法政策，但仍然延續修正前第58條
08 「法人無刑事犯罪能力」的立法思維及體例，將第63條第1
09 項的處罰對象侷限於自然人，當該自然人是從業人員等人、
10 法人之代理人，且因執行業務而違反同法第44條規定的情形
11 時，則應依同條第2項規定併罰該法人，亦即立法者始終將
12 針對從業人員等人、法人之代理人（均為自然人）的處罰，
13 及針對法人的處罰，分別規定於第1項及第2項。

14 (三)基於體系解釋：如採法人之處罰應適用就服法第63條第1項
15 規定之見解，將發生從業人員等人、法人之代理人因執行職
16 務初次違反同法第44條規定時，主管機關是依同法第63條第
17 1項規定對該法人裁處行政罰；但當上述人員於5年內因執行
18 職務再次違反時，刑事法院卻是依同法第63條第2項規定對
19 該法人科以刑罰的不合理現象。換言之，採取法人之處罰應
20 適用第63條第1項規定之見解，於對法人科處行政罰與刑事
21 罰時，將割裂適用第63條第1項與第2項規定，不但在邏輯上
22 難以自圓其說，更有違立法者的本意。

23 (四)基於處罰法定主義的要求：就服法第63條第1項對法人的代
24 表人處罰，只要其違反同法第44條規定即為已足，而不以該
25 代表人符合行政罰法第15條第1項、第2項所定情形為前提，
26 構成要件及主觀責任條件均比行政罰法規定較為寬鬆；而就
27 服法第63條第2項對法人的處罰，是以其從業人員等人、法
28 人之代理人為其「執行職務」時違反同法第44條規定為其構
29 成要件，而非僅以法人違反第44條法定義務為要件，構成要
30 件比行政罰法第3條規定更為嚴格。換言之，就服法第63條
31 第1項及第2項規定，均為行政罰法第1條但書及第15條第1

01 項、第2項所稱的「法律有特別規定」及「法律另有規定」
02 的情形，則主管機關或刑事法院於科處法人行政罰或刑事罰
03 時，自應優先適用就服法第63條第2項的規定，才符合處罰
04 或罪刑法定主義的要求。

05 四、茲就他庭回復意見補充理由如下：

06 (一)以就服法第63條第1項作為裁罰法人之依據，固可能產生同
07 條第2項關於處罰法人之規定淪為具文之疑慮。然在法人第1
08 次違反同法第44條規定之情形，第63條第2項規定或可認屬
09 包含要件規定及效果規定（援引第1項所規定之法律效
10 果）。但在法人第2次以上違反第44條規定之情形，因任何
11 人（包含法人）於5年內再次違反第44條而應處以刑事罰之
12 情形，係於第63條第1項方設有明文，如採法人裁罰之依據
13 為第63條第2項規定之見解，則在法人於5年內再次違反第44
14 條規定之情形，恐將無從適用第63條第1項關於「五年內再
15 違反者」之要件規定，而與立法者就再次違反第44條所定行
16 政法上義務之法人特設刑事兩罰規定之意旨有違。

17 (二)法人於5年內再次違反就服法第44條規定而應依第63條第2項
18 規定科處刑事罰金，乃係典型之刑事兩罰制立法體例，此與
19 法人違反第44條規定應適用第63條第1項規定處以行政罰，
20 應不至於有割裂適用第63條第1項與第2項規定之疑慮。

21 (三)揆諸行政罰法第15條第1項、第2項規定可知，法人之有代表
22 權之人應並受處罰，其中之一的要件是「因執行其職務或
23 『為私法人之利益為行為』」，於其因指揮監督之疏失，而
24 應就其疏失擔負責任與違反行政法上義務之法人並受處罰之
25 情形，也必須是其所指揮監督之受僱人等人「因執行其職務
26 或『為私法人之利益為行為』」；如對照就服法第63條第2
27 項僅規定「因執行業務」，而不包括「為私法人之利益為行
28 為（即為違反第44條規定之行為）」，則謂法人之從業人員
29 等人為其「執行職務」時違反第44條規定為其構成要件，而
30 非僅以法人違反第44條法定義務為要件，構成要件比行政罰
31 法第3條規定更為嚴格等語，確有其論據。然如前述本庭所

持見解，就服法第63條第2項規定之設，應解為其規範重點在於明文實際行為之從業人員等人亦應受罰，而不受行政罰法第15條第1項、第2項規定之限制。至於法人部分，認為就服法第63條第1項規定方屬行政罰之裁罰依據，不僅係因其有完整之要件規定及效果規定（即學理上所謂「完全法條」），並於刑事處罰上可以逕行適用該條項之「五年內再違反者」要件，而依同條第2項處以刑事罰金；且第63條第1項既未就法人違反第44條規定而應處以行政罰部分，設有特別規定，自應認其從業人員等人不論是因執行業務違反第44條規定，或非因執行職務，但係為法人之利益而違反第44條規定，均在處罰之列，如此方不至於讓法人一方面得以因其從業人員等人違反第44條規定而（法人）獲益，另一方面卻託辭從業人員等人非因執行職務而卸免其行政罰責，俾貫徹第44條之立法目的。

五、本庭指定庭員李明益法官為大法庭之庭員。

中華民國 115 年 6 月 25 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 陳 國 成

法官 高 愈 杰

法官 林 秀 圓

法官 楊 坤 樵

法官 李 明 益

以上正本證明與原本無異

中華民國 115 年 6 月 25 日

書記官 林 郁 芳