

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

109年度訴字第540號

115年2月26日辯論終結

原告 優美股份有限公司

代表人 鄭顯榮

訴訟代理人 李宏澤律師

被告 臺北市政府勞動局

代表人 王秋冬

訴訟代理人 丁良屹

劉雪如

曾祥和

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服臺北市政府中華民國109年4月1日府訴三字第1096100614號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為陳信瑜，訴訟進行中變更為王秋冬，業據被告新任代表人提出承受訴訟狀聲明承受訴訟（見本院卷第373頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要

原告經營紙製造業等，為適用勞動基準法（下稱勞基法）之行業。被告前以民國108年1月23日北市勞資字第1086005665號函（下稱108年1月23日函）通知原告依勞基法第56條第2項（下稱系爭規定）、勞工退休金條例（下稱勞退條例）第13條第1項規定檢視108年度預估成就勞基法第53條或第54條第

01 1項第1款退休條件之勞工所需之退休金，及是否已依規定足
02 額提撥及按月提撥勞工退休準備金（下稱勞退準備金）。嗣
03 經被告查核，發現原告於108年度計有9名勞工成就勞基法第
04 53條規定之退休條件，依同法第55條規定計算所需退休金數
05 額共計新臺幣（下同）1214萬500元，惟其勞退準備金專戶
06 餘額僅56萬6624元，顯不足給付退休金數額，且原告逾108
07 年3月31日仍未提撥補足勞退準備金差額，被告旋以108年4
08 月10日北市勞資字第10860154671號函（下稱108年4月10日
09 函）通知原告陳述意見，待原告提出108年4月23日陳述意見
10 書後，復以108年5月1日北市勞資字第1086032312號函（下
11 稱108年5月1日函）請原告於108年5月17日前依法補足勞退
12 準備金差額，並檢附估算資料及補存證明文件。惟原告仍未
13 提撥補足勞退準備金差額，被告遂審認原告違反系爭規定屬
14 實，且審酌原告係第4次違反系爭規定（第1次裁處書日期文
15 號為105年10月11日北市勞資字第10542609900號，下稱第1
16 次裁罰處分；第2次裁處書日期文號為106年7月6日北市勞資
17 字第10635890700號，下稱第2次裁罰處分；第3次裁處書日
18 期文號為107年7月3日北市勞資字第10760414141號函，下稱
19 第3次裁罰處分），依行為時（即109年6月10日修正施行前）
20 勞基法第78條第2項、第80條之1第1項及臺北市政府處理違
21 反勞基法事件統一裁罰基準（下稱裁罰基準）第4點項次57等
22 規定，以108年11月14日北市勞資字第10860866411號裁處書
23 （下稱原處分）處原告罰鍰新臺幣（下同）30萬元，並公布原告
24 名稱及負責人姓名。原告不服，提起訴願，經臺北市政府決
25 定駁回，遂提起本件行政訴訟。

26 三、原告主張略以：

27 （一）原告無違反提撥勞退準備金義務之故意

- 28 1. 原告原為股票上市公司，然自89年起，因財務惡化開始出現
29 虧損，並於勞退準備金專戶設立後7個月，即於89年4月間與
30 債權銀行團簽訂協議書，接受銀行監管。至今每年均需續簽
31 增補協議書。但原告仍盡力避免影響退休勞工的生活，並以

01 一次全額支付退休金為原則(至99年8月10日止，原告仍然一
02 次全額支付退休金)。然至99年底，因退休金支付負擔過
03 重，已影響到原告資金調度及運用，原告開始與退休勞工協
04 商分期支付退休金，自99年至106年12月止，共計78名勞工
05 申請退休，並與原告協議分期給付退休金，其中66人之退休
06 金業已全數給付完畢，其餘退休勞工則依協議按期受領中，
07 故原告均依協議履行給付義務，並無積欠勞工退休金之情
08 事。退休勞工亦均了解原告之財務狀況，與原告協商達成分
09 期給付之共識，未有提出異議或額外請求。而當原告財務發
10 生困難後，原告積極尋求調整營運型態，以期擴增營收。然
11 因國內外景氣長期低迷及其他外部因素，原告始終未能完全
12 改善財務困境，故不得不逐年減縮人力以降低成本。惟被告
13 未對原告的財務狀況及給付能力進行實質的評估與考量，卻
14 空泛指責原告未提高勞退準備金提撥率，將責任全部歸給原
15 告，實為強人所難、處罰過苛。

16 2. 依系爭規定，雇主應於每年年底檢視隔年符合退休條件之勞
17 工所需之退休金數額，並於隔年3月底前足額提撥勞退準備
18 金至專戶，以確保屆時退休金支付無虞，保障適用舊制退休
19 金之勞工權益。然原告早在104年2月4日系爭規定增訂前，
20 即因財務能力受限，無法一次給付退休勞工退休金，遂與退
21 休勞工個別協議分期給付，且均依約履行，並無積欠退休金
22 之情事。然勞基法增訂系爭規定後，直接要求原告於限期內
23 一次足額提撥數千萬元之勞退準備金，完全未顧及原告實際
24 財務狀況及經營困境，已超出原告能負擔之合理範圍。況勞
25 基法增訂系爭規定並未設計任何緩衝或配套機制，無論企業
26 財務狀況如何，皆須於特定期限內全額提撥，財務困境之企
27 業根本無法實質遵行、導致資金鏈斷裂、影響企業正常營
28 運，最終反使勞工就業權益受損。

29 3. 綜上，原告非有意違反提撥勞退準備金義務，實因財務困
30 難，客觀上已無能力履行。而原告多年來雖無法一次給付退
31 休金，然仍積極與退休勞工協商，並確實依約分期給付，已

盡最大誠意及努力履行雇主責任，並無規避勞退準備金提撥義務之惡意，故被告於審查後，應依行政罰法第7條審酌原告之行為欠缺故意、過失，係基於不可抗力之財務困難所致，自不得科以處罰，始符合法律規範及行政裁罰之正當性原則。

(二)原告所為無期待可能性，被告違反法律明確性原則、禁止差別待遇原則

依被告查核，原告於108年12月31日前計有9名勞工成就法定退休要件，所需退休金數額高達1214萬500元，未足額提撥勞退準備金之差額為1157萬3876元，此高額的勞退準備金，實際上已超過原告所能負擔一次提撥補足之能力，自難期原告於短時間內籌措如此龐大資金並一次清償。又原告長期處於嚴重財務困境，負債累累，並受銀行團財務管控，實質上已喪失資金調度自由，客觀上無從履行鉅額提撥義務。且原告與諸多已退休勞工協議分期給付退休金，亦顯示諸多已退休勞工亦理解原告財務困難並同意分期給付，亦徵原告欠缺主觀惡意，乃受限客觀上財務困難所致，基於「期待可能性原則」，被告所為裁罰實屬不當。且對原告處以罰鍰，除充盈國庫外，對於勞工請領退休金的實質幫助為零。再者，原告提出的分期支付退休金方式已向被告報備並經其同意，足見被告已知原告財務困難，並明確同意分期支付退休金的方案。因此，被告進行裁處時，未考量原告的財務狀況及是否具備履行義務的期待可能性，未能合理評估原告的實際困境，處罰決定自屬不當。此外，參憲法法庭112年憲判字第16號判決之不同意見書所載，足知本件原告之適法行為確實無可期待，構成阻卻責任事由，應不予處罰。另參酌最高行政法院106年度上字第947號勞基法事件107年12月21日言詞辯論筆錄，可見以下重要事實：(1)原告既已獲准分期給付退休金，表示主管機關已承認原告財務困難，然又要求其一次性補足比退休金高出數倍之次年度預估勞退準備金，實屬矛盾且亦強人所難。(2)依被告105年度之查核結果，至年底仍

有1800多家事業單位未依規定足額提撥勞退準備金，然被告僅裁罰17家。顯見被告對於違規雇主未採取全面裁罰措施，反而選擇性執行，裁罰比率甚至不到1%，此一執行結果過於懸殊。(3)被告於未訂立明確標準之情況下，僅裁罰少數事業單位，且其所稱「差額愈高優先處理（裁罰）」亦無明確標準，顯然違反法律明確性原則及禁止差別待遇原則。若被告訂有裁罰標準，原告亦可據此調整財務安排，以避免遭受裁罰，然於欠缺明確標準下，原告無從預見如何符合免罰條件，已違反依法行政之基本原則。綜上，原告之適法行為無期待可能，構成阻卻責任事由，應不予處罰。

(三)被告應以輔導代替裁罰

原告非故意違反義務，乃因財務狀況無力履行，顯然不具遵守該義務之期待可能性，此時應優先選擇輔導方式，協助原告改善財務狀況，並逐步履行勞基法相關義務，而非單純處以裁罰，強行要求原告履行無法實現的義務，使原告被迫背負行政處罰或不利後果，更加劇其財務困境，不符合法治國家對行政裁罰合理性及公平性之基本要求，故應以輔導代替裁罰。

(四)原處分違反比例原則

縱認原告應受裁罰，惟被告裁罰金額與違反義務之影響不成比例，違反比例原則。蓋原告預估退休人數逐年遞減，未足額提撥勞退準備金差額亦逐年減少，未足額提撥勞退準備金差額由105年度4393萬餘元逐年下降至108年度1157萬餘元，顯示原告違反提撥勞退準備金義務所影響的人數及可能危害金額正逐步降低，然被告對原告之裁罰金額卻反而逐年提高，與原告違反義務所造成之影響程度完全不成比例，顯未遵循比例原則，亦有濫用裁量權之嫌。

(五)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯則以：

(一)原告為適用勞基法之行業，有9人符合108年度勞動部預估退休要件，然截至108年10月31日止，原告勞退準備金專戶帳

01 上餘額僅56萬6624元，尚不足以完全支應前揭9名勞工108年
02 度退休所需之退休金(共1214萬500元)，仍未補足勞退準備
03 金差額共計1157萬3876元，被告遂分別以108年4月10日函及
04 108年5月1日函請原告於108年4月26日及108年5月17日前提
05 具108年度單位預估成就退休要件人員明細表等相關資料並
06 作說明，惟原告仍以公司財務持續虧損，無能力依系爭規定
07 一次提足勞退準備金為由，未提出所需資料稽核，僅說明若
08 有員工提出退休，將與退休員工協議並報主管機關核定後分
09 期給付退休金，顯與系爭規定意旨不符，亦可見原告已知悉
10 該事實係屬違規，其明知足額提撥之目的，仍未依規定辦
11 理，即構成違反行政法上義務之行為，被告依法裁處，應無
12 違誤，亦未有裁量不當。

13 (二)原告勞退準備金提撥率自88年9月28日設立至今從未調整，
14 原告明知提撥至專戶作為給付久任勞工退休後之退休金，卻
15 以財務困難為由，未配合調節，致影響符合退休條件勞工於
16 法定期限請領權利，實有違誤。換言之，原告長期忽略勞工
17 退休準備金提撥及管理辦法（下稱勞退準備金提撥管理辦
18 法）第2條所列之因素，未適時依自身狀況調整提撥率，導
19 致需大筆金額給付退休金時無法一次給付。原告勞退準備金
20 專戶於92年8月29日至99年8月10日止，給付符合退休條件退
21 休員工58名退休金，並未提出分期給付，如依原告所言89年
22 4月間即因嚴重虧損而陷於則財務困難，無能力調高提撥
23 率，何以此段期間就能一次給付退休金？再依原告歷年勞退
24 準備金專戶提撥金額及投保人數表可知，原告應仍有履行足
25 額提撥勞退準備金義務之能力，可見原告主張應無足採。

26 (三)勞工請領退休金之權利，本質為私法債權，為憲法規定之財
27 產權所保障。原告提出之協議書為勞資雙方私下之協議，勞
28 工退休時願意接受雇主以分期方式給付退休金。雇主無法一
29 次給付時，經主管機關核定可分期給付，在確保勞工能領得
30 退休金，依法同意分期給付。然而原告依系爭規定應足額提
31 撥勞退準備金，於法並無分期給付之規定適用。被告違反系

01 爭規定事證明確，被告考量原告之資力，審酌其受責難程
02 度、所生影響及所得之利益，按裁罰基準第4點第57項規
03 定，於原告第4次違反時裁罰30萬元，未有過苛，至被告所
04 同意之分期給付，乃因勞工退休時，為確保退休勞工能領取
05 退休金故同意之，然依系爭規定足額提撥勞退準備金則無分
06 期給付之適用，原告主張此代表被告肯認其事業之財務困
07 難，同意金額較低之退休金可分期，然不同意金額高的勞退
08 準備金可分期，實為誤認。

09 (四)被告已以108年1月23日函提醒原告應盡早準備以免受罰，又
10 以108年4月10日函通知原告陳述意見，復以108年5月1日函
11 請原告於同年月17日前改善，提出所需查核文件，已善盡輔
12 導責任，惟原告僅以分期給付之由，遲未足額提撥，被告依
13 法裁處實屬有據。又系爭規定屬強制規定，不因勞基法施行
14 細則第29條例外得分期給付退休金之規定，而可主張免除系
15 爭規定足額提撥勞退準備金之適用。被告於108年5月1日函
16 請原告陳述意見，請原告提出舊制員工總額估算表及佐證資
17 料，已善盡輔導責任，惟原告僅以分期給付之由，遲未足額
18 提撥，被告依法裁處實屬有據。又勞退準備金之提撥屬雇主
19 於公法上之義務，至雇主與勞工間退休金給付則屬私法債
20 權，二者有別，不能以「被告同意原告分期給付退休金」作
21 為逃避足額提撥勞退準備金之理由。原告以被告同意勞基法
22 第55條第3項之分期給付為理由，主張免除系爭規定之足額
23 提撥勞退準備金義務，實無可採。

24 (五)裁罰是行政機關的最後手段，而非目的，原告誤認被告足額
25 提撥的執行比率，實際上105年度臺北市事業單位為2萬4585
26 家，年終未足額家數為1860家，足額比率為92.43%；106年
27 度臺北市事業單位為2萬2985家，年終未足額家數為418家，
28 足額比率為98.18%；107年度臺北市事業單位為2萬1353家，
29 年終未足額家數為257家，足額比率為98.80%，顯見絕大部
30 分的事業單位均遵守系爭規定。系爭規定為中央立法並交由
31 各地方政府執行，賦予地方政府在不逾越原法律規定下，得

01 依職權訂立行政罰之規範，至其他違反系爭規定之事業單位
02 並非不罰，而係依違反法規行為義務應受責難程度、所生影
03 響及因違反義務所得之利益，在執行業務人力及時間有限
04 的情況下，以需補提之差額較大及未有任何改善作為之事業單
05 位作為優先裁罰對象，以兼顧執法及程序之公平性，減少爭
06 議及提升行政效率與公信力，故原告誤認裁罰基準的罰鍰金
07 額高低與補足差額的金額高低有差別待遇，實有違誤，原告
08 違反勞基法規定事實明確，自不得主張不法之平等。

09 (六)系爭規定乃為保護符合退休要件勞工得以領取退休金，憲法
10 法庭112年限判字第16號判決已明確肯認系爭規定並未違反
11 比例原則、平等原則。原告未依法足額提撥勞退準備金，被
12 告依法裁罰，自與比例原則無違。

13 (七)聲明：原告之訴駁回。

14 五、本件前提事實及爭點

15 如事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，並有經濟部商工
16 登記公示資料（見本院卷第9至11頁）、原告基本資料及預
17 估勞退準備金足額提撥金額資料（見原處分卷一第14至15
18 頁）、全國勞工行政資訊管理整合應用系統資料（見原處分
19 卷一第125至133頁、第183至186頁）、原告未來1年（按：即
20 108年）符合退休要件人數及名冊（見本院卷第101頁）、舊
21 制勞退準備金網路查詢系統-專戶概況（見本院卷第103頁）、
22 勞退準備金年度收付明細及勞退準備金按月提撥繳交紀錄
23 （見原處分卷一第121至124頁）、被告108年1月23日函（見
24 本院卷第109頁）、被告108年4月10日函（見本院卷第107
25 頁）、原告108年4月23日陳述意見書（原處分卷一第165至18
26 2頁）、被告108年5月1日函（見本院卷第105頁）、第1次裁
27 罰處分（見原處分卷一第160至161頁）、第2次裁罰處分（見原
28 處分卷一第158至159頁）、第3次裁罰處分（見原處分卷一第
29 56至157頁）、原處分及訴願決定書影本（見本院卷第35至36
30 頁、第39至45頁）各1份在卷可證，堪信為真實。又兩造既以
31 前詞爭執，經整理雙方之陳述，本件爭點應為：

- 01 (一)原告就違反系爭規定之違章行為，是否具有故意或過失？
02 (二)原告就違反系爭規定之違章行為，是否具有期待可能性？
03 (三)如前述爭點均為肯定，則被告以原處分裁處原告罰鍰30萬
04 元，並公布原告名稱及負責人姓名，是否有違反比例原則、
05 明確性原則、禁止差別待遇原則之瑕疵？

06 六、本院之判斷

07 (一)本件應適用之法令及法理

- 08 1. 按行為時勞基法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央
09 為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政
10 府。」又行政程序法第15條規定：「(第1項)行政機關得依
11 法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。(第3
12 項)前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，
13 並刊登政府公報或新聞紙。」查臺北市政府已以104年10月2
14 2日府勞秘字第10437403601號公告，將本屬臺北市政府主管
15 之勞基法第78條至第81條裁處權限，自104年11月15日起委
16 任被告辦理，是被告自有作成原處分之權限，合先敘明。
- 17 2. 次按，行為時勞基法第1條第1項規定：「為規定勞動條件最
18 低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發
19 展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。
20 ……」第53條規定：「勞工有下列情形之一，得自請退休：
21 一、工作十五年以上年滿五十五歲者。二、工作二十五年以
22 上者。三、工作十年以上年滿六十歲者。」第55條第1項第1
23 款規定：「勞工退休金之給與標準如下：一、按其工作年
24 資，每滿一年給與兩個基數。但超過十五年之工作年資，每
25 滿一年給與一個基數，最高總數以四十五個基數為限。未滿
26 半年者以半年計；滿半年者以一年計。」第56條第1項、第2
27 項規定：「(第1項)雇主應依勞工每月薪資總額百分之二至
28 百分之十五範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，
29 並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比
30 率、程序及管理等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請
31 行政院核定之。(第2項)雇主應於每年年度終了前，估算前

項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次一年度內預估成就第五十三條或第五十四條第一項第一款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度三月底前一次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。」第78條第2項規定：「違反……第五十六條第二項規定者，處新臺幣九萬元以上四十五萬元以下罰鍰。」第80條之1第1項規定：「違反本法經主管機關處以罰鍰者，主管機關應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。」準此，勞工於合於法定要件時，得自請退休，雇主應按其工作年資給與退休金。為確保勞工退休時能獲得退休金，雇主應按月提撥一定比率之勞退準備金至專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保，且雇主應於每年度終了時檢視其勞退準備金專戶提撥狀況，如餘額不足給付次一年度內預估成就退休條件勞工之退休金數額，即應於法定期限內（次年度3月底前）補足，並送事業單位勞退準備金監督委員會審議。雇主如未依系爭規定，於法定期限內補足勞退準備金專戶餘額，並送事業單位勞退準備金監督委員會審議，即應依勞基法第78條第2項及第80條之1規定論處。

3. 憲法法庭112年憲判字第16號判決，已經明確認定系爭規定並未牴觸憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民財產權之意旨尚無違背，亦不生違反憲法第7條平等原則之問題，並已明確闡釋下述意旨：

(1)國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，憲法第153條第1項定有明文。勞基法即國家為實現此一基本國策所制定之法律，國家本於保護勞工權益之意旨，由立法者所形成各項勞動條件最低標準之法律，而保護勞工最低勞動條件之內容及其保障方式等之設計，因涉及社會環境、經濟結構、勞雇關係等複雜之政策性問題，基於功能最適之考量，立法者有一定之形成空間；勞基法第6章有關勞工退休制度，即

國家透過立法方式所積極建構之最低勞動條件之一，其中第56條規定之雇主提撥勞退準備金義務，為照顧勞工生活方式之一種。勞基法第56條第1項前段關於雇主應按月提撥勞退準備金之規定，係73年7月30日勞基法制定公布時即予明定，乃為促使雇主履行給付勞工退休金義務，以貫徹保護勞工之憲法意旨，並衡酌政府財政能力、強化受領勞工勞力給付之雇主對勞工照顧義務之適當手段（司法院釋字第578號解釋理由書第2段參照）。上述勞基法規定之勞退準備金提撥制度，係採部分提存之責任準備制，且雖自勞基法施行時即有提撥率範圍及各事業單位擬定提撥率應考量因素之明文，但擬定之提撥率究屬概算性質，並法定提撥率又有相當幅度之彈性（2%至15%），從而事業單位若長期以最低提撥率提撥，經相當期間，易致勞退準備金不足，則於事業單位無預警關廠、歇業時，常生無力支付勞工退休金，而影響勞工權益之情事。故為避免事業單位歇業時，勞工因雇主未依法提撥或未足額提撥勞退準備金，影響勞工日後請領退休金之權益，乃於104年2月4日增訂公布系爭規定，令雇主於當年年度終了前估算次年度退休金差額，並於次年度3月底前補足之。其目的係為使雇主及早準備，確保次年度退休之勞工能獲得法定足額退休金，降低雇主因突發性企業財務問題，影響勞工退休金之籌措，以強化勞工請領退休金權益之保障。是系爭規定之立法目的符合憲法第153條第1項規定國家應實施保護勞工政策之意旨，核屬正當。系爭規定雖要求雇主應將所估算之次年度退休金差額，於勞工退休金給付時點尚未全然屆至之次年度3月底前即一次提撥，惟此所令雇主一次提撥之次年度3月底，核係勞工成就退休條件年度之3月底，故就確保雇主履行該年度已成就或隨時可能成就之勞工退休金給付義務而言，係有即時預防，並預警雇主之勞退準備金專戶餘額將不足支應勞工退休金，而具強化勞工退休權益保障之效益。又系爭規定令雇主撥補勞退準備金專戶

01 餘額之金額，雖係指不足給付次一年度內成就退休條件之
02 勞工退休金數額之差額，而包含符合自願退休條件之勞工
03 退休金金額，致具相當之預估性；惟所要求雇主撥補者，
04 僅及於次一年度在法制上享有退休權利之勞工退休金金額
05 與勞退準備金專戶餘額之差額，且此等差額之多寡，又繫
06 於雇主如何履行其提撥勞退準備金義務。申言之，雇主若
07 確實依法規規定擬定「適切」提撥率且按月提撥，或於勞
08 退條例（即勞退新制）於94年間施行後，依該條例第13條
09 第1項規定，按精算之提撥率於5年內足額提撥勞退準備
10 金，則雇主每年應一次提撥補足之退休金差額尚屬有限；
11 況可避免因金融機構對事業單位之放款意願所影響之資金
12 調度，減少雇主須於短期內籌措較高額退休金所衍生之財
13 務問題。從而，就確保雇主履行即將到來且隨時可能成就
14 之勞工退休金給付義務而言，系爭規定所要求預估補足之
15 金額範圍，並不致過於廣泛。再者，系爭規定雖係104年2
16 月4日修正公布，並自公布日施行，惟雇主係於系爭規定
17 施行之當年度即104年度終了前，始須估算退休金差額，
18 並於次年度3月底一次提撥退休金差額。是雇主依系爭規
19 定初次應提撥退休金差額，係有超過1年之準備時間，而
20 此等準備時間，核具有過渡期間之實質效益。此外，關於
21 雇主提撥之退休金差額（包含所預估符合自願退休條件之
22 勞工退休金金額），法制上又有配套規範，即此等退休金
23 差額得列報為實際提撥年度之事業單位營利事業所得稅之
24 費用，以及所匯集之勞工退休基金具不得低於當地銀行2
25 年定期存款利率之基金運作收益保證，暨勞退準備金累積
26 至足以支應勞工退休金時，得報請當地主管機關核准暫停
27 提撥等，以適度衡平雇主於其勞工退休金給付義務尚未全
28 然屆至時，即須一次提撥退休金差額所受之財產權限制。
29 況勞退準備金專戶乃用以支付已成就退休條件勞工之退休
30 金，故勞退準備金專戶餘額之多寡，除涉及雇主按月提撥
31 之勞退準備金外，尚受雇主所應支付退休金金額之影響。

申言之，勞退準備金之提撥率、退休勞工人數及其等退休金金額、在職勞工適用勞基法退休制度（即勞退舊制）之人數及其等每月薪資等等，均係影響勞退準備金專戶餘額多寡之因素；尤其勞退條例（即勞退新制）於94年間施行後，隨勞基法施行時間之推進，適用勞基法退休制度者將逐年遞減，即應依勞基法第56條第1項規定提撥勞退準備金者將越少，而相對於因選擇勞退舊制之勞工原則上將在該事業單位退休，則以勞退準備金優先支付勞工退休金之個案將會增加，從而雇主提撥之勞退準備金與各事業單位成就退休條件之勞工退休金間，產生不足額之風險及金額均將提升，而更彰顯系爭規定之即時預防效益。綜上，系爭規定命雇主一次提撥補足經估算之退休金差額，既具有即時預防之效益，且所要求預估補足之金額範圍又不致過於廣泛，並有得認列為提撥年度之事業單位營利事業所得稅之費用、收益保證及暫停提撥等之配套措施，暨雇主就初次提撥退休金差額具1年準備時間，以適度衡平雇主權益，亦難謂未兼顧憲法增修條文第10條第3項規定國家應扶助並保護中小型經濟事業之意旨，故系爭規定之手段尚在合理範圍，而與所欲達成強化保障勞工請領退休金權益之正當目的間具有合理關聯，並未牴觸憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民財產權之意旨尚無違背（理由第13段至第14段、第16段至第23段參照）。

- (2)勞基法先後以第55條第3項前段及系爭規定，作為雇主確定給付制之勞工退休金給付義務及退休金差額提撥義務之規範，其等目的固均為保障勞工退休權益，惟勞基法第55條第3項前段規定係就雇主如何給付勞工退休金，課予雇主原則上應於勞工退休之日起30日內給付，但例外得分期給付之義務；系爭規定則係就如何確保雇主將來給付勞工退休金之能力，所課予雇主應於勞工成就退休條件年度之3月底前一次提撥退休金差額之義務；故而，二者係分別針對雇主履行給付義務與提撥義務之方式，所為之規範。

01 申言之，勞基法第55條規定之勞工退休金制度因採雇主確
02 定給付制，是雖有同法第56條之勞退準備金提撥制，但亦
03 難免於事業單位同時要退休之勞工人數太多或發生財務問
04 題之特殊情況，致生應給付之退休金超過勞退準備金，而
05 雇主卻無力支付該不足額之情形，加以勞基法第55條規定
06 之勞工退休金制度係於73年7月30日勞基法制定公布時即
07 予明定，是當時乃基於顧及雇主負擔能力之目的，在同條
08 第3項前段為雇主得報准分期給付之規定，使雇主於依法
09 提撥之勞退準備金不敷支付，且事業之經營或財務確有困
10 難時，得報准分期履行其給付勞工退休金之義務，以緩和
11 雇主之資金調度與財務負擔。至系爭規定則係勞基法於10
12 4年2月4日修正公布時始予增訂，其施行距勞基法第56條
13 第1項所定勞退準備金之開始提撥日（75年11月1日），已
14 近30年，核係為因應勞基法第56條第1項規定所採部分提
15 存之責任準備制及具相當彈性之提撥率，所致勞退準備金
16 專戶之餘額，不足支應隨時可能成就之雇主給付勞工退休
17 金義務而設，具有預警雇主之勞退準備金專戶餘額將不足
18 支應勞工退休金，以強化勞工退休權益保障之目的；且就
19 該提撥之退休金差額，則另訂有費用認列、收益保證及暫
20 停提撥等配套措施。從而，勞基法第55條第3項前段規定
21 及系爭規定，雖同具保障勞工退休權益之目的，但係立法
22 者為保障勞工退休權益，對雇主所為之不同義務規定。亦
23 即勞基法第55條第3項前段係就已對個別勞工原則上應負
24 一次具體給付退休金義務之雇主，為兼及其負擔能力，而
25 為雇主得報准分期給付之規定；至系爭規定則是就所有雇
26 主課予補足退休金差額義務之規定，係對受領勞工勞動給
27 付之雇主，所為確保其給付勞工退休金負擔能力之預防措
28 施；二者各有其立法時空背景下欲因應之法制問題，致因
29 而課予雇主之不同義務，以及因此採取不同之履行義務方
30 式及相應之配套或緩和措施，尚無可相提並論性。是系爭
31 規定未如勞基法第55條第3項前段，為類如「雇主如無法

01 一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付」之彈性
02 措施規定，尚不生違反憲法第7條平等原則之問題(理由第
03 25段至第28段參照)。

- 04 4. 行政罰法第2條第3款規定：「本法所稱其他種類行政罰，指
05 下列裁罰性之不利處分：……三、影響名譽之處分：公布姓
06 名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。」第5條規定：
07 「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自
08 治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用
09 最有利於受處罰者之規定。」經比較前引109年6月10日修正
10 公布前後之勞基法第80條之1第1項規定，現行條文就主管機
11 關對於違反勞基法經裁處罰鍰者應公布之內容，增加行為時
12 規定所無之「處分期日、違反條文及罰鍰金額」，足認修正
13 前之行為時勞基法第80條之1第1項規定，對原告較為有利，
14 依行政罰法第5條規定，本件關於原告因違反系爭規定經裁
15 處罰鍰部分，應適用行為時勞基法第80條之1第1項規定。
- 16 5. 行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出
17 於故意或過失者，不予處罰。」所謂故意，係指行為人對於
18 構成違規之事實及該事實係屬違規，明知並有意使其發生者
19 （直接故意），或行為人對於構成違規之事實，預見其發生
20 而其發生並不違背其本意，且知悉該事實係屬違規者（間接
21 故意）而言；所謂過失係指行為人雖非故意，但按其情節應
22 注意，並能注意，而不注意者（無認識之過失），或行為人
23 對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者
24 （有認識之過失）而言（最高行政法院108年度判字第531號
25 判決、109年度上字第780號判決意旨參照）。又行政罰法第
26 8條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其
27 情節，得減輕或免除其處罰。」可知行政罰法係採取罪責理
28 論之立場，將違法性認識與可非難性相連結，而視為罪責要
29 素。至行政法領域的無期待可能性概念，係指被課予行政法
30 上義務之人，因陷於事實上或法律上的特別艱難處境，一般

01 社會觀念難以期待這個人可以有合乎義務規範之行為，因此
02 承認其違法行為有超法規阻卻責任事由而言。

03 6. 行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政
04 法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義
05 務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」而被告為處理
06 違反勞基法事件，建立執法之公平性，減少爭議及提昇行政
07 效率與公信力，特訂定裁罰基準，作為處理違反勞基法裁罰
08 之依據。行為時裁罰基準第4點項次57規定，違反勞基法第5
09 6條第2項規定者，除依違規次數處罰外，應公布其事業單位
10 或事業主之名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改
11 善者，應按次處罰；第4次違規：30萬元至45萬元（裁罰基
12 準第4點於109年1月15日修正，修正後之規定，項次57移列
13 為項次61，但標準並無變動）。經核上開裁罰基準規定寓有
14 審酌義務人違章情節及應受責難程度之意涵，與行為時勞基
15 法第80條之1第2項、行政罰法第18條第1項規定應審酌因素
16 相契合，具體實現行為時勞基法第80條之1第2項、行政罰法
17 第18條第1項意旨，並使被告所屬人員辦理此類違規案件之
18 裁罰金額有客觀標準可循，以避免因行政機關之恣意決定或
19 專斷致有輕重之差別待遇，被告援引為作成原處分之依據，
20 本院予以尊重。

21 (二)經查，原告為適用勞基法之行業，依全國勞工行政資訊管理
22 整合應用系統資料(見原處分卷一第125至133頁)、舊制勞退
23 準備金網路查詢系統-專戶概況(見本院卷第103頁)，其僱用
24 「具有適用勞基法退休金制度年資」之勞工中，有9人符合1
25 08年度勞動部系統預估退休要件，而截至108年4月17日止，
26 原告勞退準備金專戶帳上餘額僅56萬6624元，且至同年10月
27 31日，餘額並未變動，顯然不足以完全支應前揭9名勞工108
28 年度退休所需之退休金(共1214萬500元)，其未補足勞退準
29 備金差額共計1157萬3876元，被告已以108年4月10日函請原
30 告陳述意見，並以108年5月1日函請原告於同年月17日前依
31 法補足勞退準備金差額，並檢附估算資料及補存證明文件，

01 惟原告仍未提撥補足勞退準備金差額等情，為兩造所不爭
02 執，並有上開函文在卷可稽（見本院卷第105頁、第107
03 頁），是原告未依系爭規定於法定期限內提撥補足勞退準備
04 金差額，客觀上已違反系爭規定，其經被告通知陳述意見，
05 並限期依系爭規定補足提撥勞退準備金差額，卻仍未依系爭
06 規定辦理，其主觀上顯有故意甚明，被告依法裁罰核屬有
07 據。

08 （三）原告雖以前詞主張其並無違反系爭規定之故意，且因財務能
09 力不足，並無依系爭規定足額提撥勞退準備金之期待可能性
10 云云，然而：

11 1. 原告前已經被告裁罰3次確定，本次乃第4次裁罰，故原告對
12 於其依系爭規定負有公法上足額提撥勞退準備金之義務及違
13 反之裁罰內容理應知悉甚詳，甚且被告於裁罰前已一再敦促
14 原告遵守系爭規定，以免遭裁罰，其明知足額提撥勞退準備
15 金係為保障舊制符合退休條件勞工請領退休金權益，亦知其
16 受銀行監管，倒閉風險極高，若未足額提繳勞退準備金，實
17 影響勞工日後請領退休金之權益甚鉅，其竟仍執意持相同之
18 理由為違反系爭規定之違章行為，已可見主觀上係出於故
19 意。遑論原告此次違規乃提系爭規定施行後4年，原告本即
20 已有一定因應期間，縱有原告所述財務困難之事，原告於此
21 期間亦可藉由資金及財務調配，以完備勞退準備金之足額提
22 撥，原告卻捨此不為，不僅未積極完成勞基法所課予之公法
23 上提撥勞退準備金義務，反而一再藉詞財務狀況困難，反覆
24 違規，益見其主觀上有違反系爭規定之故意甚明。是原告所
25 稱其主觀上並無違反系爭規定故意一節，顯屬卸責之詞，並
26 不可採。

27 2. 如前所述，系爭規定令雇主撥補勞退準備金專戶餘額之金
28 額，雖具相當之預估性，惟所要求雇主撥補者，僅及於次一
29 年度在法制上享有退休權利之勞工退休金金額與勞退準備金
30 專戶餘額之差額，且此等差額之多寡，實繫於雇主如何履行
31 其提撥勞退準備金義務。觀之卷附全國勞工行政資訊管理整

01 合應用系統資料顯示（見原處分卷一第125至126頁），原告
02 早於88年9月28日即設立專戶提撥勞退準備金至今，但專戶
03 每月提撥率僅為法定最低額2%（法定提撥率為2%至15%，勞
04 動基準法第56條第1項參照），而勞退準備金之提撥率，依
05 勞退準備金提撥管理辦法第2條規定，本應由事業單位考量
06 勞工工作年資、薪資結構、最近5年勞工流動率、今後5年退
07 休勞工人數等因素擬定，而被告作成原處分前，系爭規定業
08 已施行達4年餘，故原告自可及早於評估上揭因素後，適切
09 調高提撥率且按月提撥，抑或預為財務規劃、安排，依勞退
10 條例第13條第1項規定，按精算之提撥率於5年內足額提撥勞
11 退準備金，以減少其須於短期內籌措較高額退休金所衍生之
12 財務問題。況且，關於雇主提撥之退休金差額（包含所預估
13 符合自願退休條件之勞工退休金金額），法制上尚有此等退
14 休金差額得列報為實際提撥年度之事業單位營利事業所得稅
15 之費用、所匯集之勞工退休基金具不得低於當地銀行2年定
16 期存款利率之基金運作收益保證，以及勞退準備金累積至足
17 以支應勞工退休金時，得報請當地主管機關核准暫停提撥等
18 配套規範，此均足以適度衡平雇主於其勞工退休金給付義務
19 尚未全然屆至時，即須一次提撥退休金差額所可能承受之財
20 務壓力。是依一般社會觀念，並無難以期待原告履行系爭規
21 定所課予足額提撥勞退準備金之公法上義務情事，其無視足
22 額提撥勞退準備金義務之存在，執意不履行，並一再以其財
23 務困難不具期待可能性之詞濫陳，顯屬推諉之詞，毫不可
24 採。

25 （四）原告又以前詞主張被告應審酌原告財務困難以輔導代替裁罰
26 云云，然依前述說明，系爭規定係為貫徹憲法保護勞工之意
27 旨，避免因事業單位之異常狀況（如歇業、挪用等），影響憲
28 法所欲保障之具穩定性之勞工退休金領取權益，故課予雇主
29 公法上應履行之足額提撥勞退準備金義務，俾使勞工領取退
30 休金之權益能獲得充分保障。雖同法第55條第3項前段規
31 定：「第一項所定退休金，雇主應於勞工退休之日起三十日

內給付，如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。……」及同法施行細則第29條規定：「本法第五十五條第三項所定雇主得報經主管機關核定分期給付勞工退休金之情形如下：一、依法提撥之退休準備金不敷支付。二、事業之經營或財務確有困難。」然勞基法第55條第3項前段係就已對個別勞工原則上應負一次具體給付退休金義務之雇主，為兼及其負擔能力，而為雇主得報准分期給付之規定；至系爭規定則是就所有雇主課予補足勞退準備金義務之規定，係對受領勞工勞動給付之雇主，所為確保其給付勞工退休金負擔能力之預防措施；二者各有其立法時空背景下欲因應之法制問題，致因而課予雇主之不同義務，以及因此採取不同之履行義務方式及相應之配套或緩和措施，尚無可相提並論性。是縱使被告核定原告對於個別勞工可以分期給付退休金，亦不影響原告應依同法第56條第2項規定足額提撥勞退準備金之義務，原告若以被告同意其對個別勞工分期給付退休金，即認其不須履行系爭規定所定足額提撥勞退準備金之義務，實屬對於法規之誤解。況且，由本件被告裁罰原告之過程觀之，被告於以原處分裁罰前已經以108年1月23日函提醒原告應盡早準備以免受罰，又以108年4月10日函通知原告陳述意見，甚至在原告已經違反系爭規定之情況下，尚且以108年5月1日函讓原告有機會補正、改善，被告實已盡力輔導原告。遑論公司經營之財務規劃、資金運用等涉及事業單位財務健全之事項，本屬原告身為事業單位所應面對處理之事務，亦為原告自身擔負的責任，要與原告是否違反系爭規定之認定無涉，非謂原告財務狀況不佳，即可以此為由，免除其所應負於法定期限足額提撥勞退準備金之公法上義務，更非謂被告必須時刻注意原告之財務狀況，輔導、等待原告財務狀況健全後始得執法，是原告既未於法定期限足額提撥勞退準備金，被告依法裁處，並無不合，原告此部分主張，實屬推諉之詞，亦無可取。

01 (五)另原告主張被告選擇性執行未採取全面裁罰、且選擇裁罰對
02 象亦無明確標準等，故原處分違反「法律明確性原則」及「
03 禁止差別待遇原則」云云。然本件系爭規定已經憲法法庭以
04 112年憲判字第16號判決肯認合憲，難認有何違反「法律明
05 確性原則」之處，且原告由系爭規定及行為時勞基法第78條
06 第2項規定，本來即可清楚認知其負有足額提撥勞退準備金
07 之公法上義務，如未履行該義務，即會遭到裁罰，原告當然
08 可以預知如何避免遭受處罰，非謂被告必須明訂具體之裁罰
09 標準，原告始須遵守法令，故被告以原處分裁罰原告，亦難
10 認有何違反行政行為明確性之處。況且，「不法之平等」本
11 即非屬禁止差別待遇之平等原則內涵，故人民不能要求行政
12 機關比照違法案例授予利益，原告此部分主張，無異要求被
13 告無視法令，對其為不法之平等，核屬「不法之平等」的主
14 張，要無可採。

15 (六)至原告雖主張違反足額提撥勞退準備金義務所影響的人數及
16 可能危害金額正逐步降低，然被告對原告之裁罰金額卻反而
17 逐年提高，與原告違反義務所造成之影響程度完全不成比
18 例，顯未遵循比例原則，亦有濫用裁量權云云。然觀諸原告
19 此次乃第4次違反系爭規定、以及此次未足額提撥之金額等
20 情節，被告依裁罰基準第4點第57項裁罰30萬，該裁罰金額
21 乃第4次違規之最低裁罰金額，可見被告已納入原告違規情
22 節(含違規次數、未足額提撥金額、所生影響等)予以裁量，
23 方才予以裁罰最低金額，故原處分未見有何違反比例原則及
24 裁量濫用之情況，原告此部分主張洵無足採。

25 (七)綜上所述，本件被告認原告違反系爭規定屬實，依行為時勞
26 基法第78條第2項、第80條之1第1項及裁罰基準第4點等規
27 定，以原處分處原告罰鍰30萬元，並公布原告及負責人名
28 稱，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒
29 執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

30 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判
31 決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 115 年 4 月 2 日

審判長法官 陳心弘

法官 畢乃俊

法官 彭康凡

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二

01

形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

親等內之姻親具備律師資格者。

2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。

3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 4 月 2 日

03

書記官 羅雅馨