臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
110年度訴字第1425號
112年9月21日辯論終結

原　　告　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
　　李俊良　律師
被　　告　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
　　林志信

上列當事人間因勞工退休金條例事件，原告不服勞動部中華民國110年10月7日勞動法訴一字第1100008474號、110年10月6日勞動法訴一字第1100010294號、110年10月6日勞動法訴一字第1100012035號、110年11月18日勞動法訴一字第1100014384號、110年11月11日勞動法訴一字第1100018214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：本件原告代表人由陳棠變更為尹崇堯，被告代表人由鄧明斌依序變更為陳琄、白麗真，茲據其二人新代表人分別聲明承受訴訟(見本院卷三第203頁、本院卷一第217頁、本院卷四第23頁)，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠、原告經營人身保險業，第三人游尚儒、蔡坤緯(下合稱游蔡2人)為原告之保險業務員，前經臺北市政府勞工局認定原告與游蔡2人間屬僱傭關係，均適用勞動基準法，因原告未依勞工退休金條例(下稱勞退條例)第18條規定辦理申報提繳勞工退休金，被告以民國101年7月5日保退二字第10160172751號函命原告於101年7月20日前，為游蔡2人申報提繳自到職日起之勞工退休金，逾期如仍未辦理，將依同條例第49條規定予以處罰(下稱101年7月5日函)，該函因原告未提起行政救濟而告確定。原告就101年7月5日函命其限期改善之決定，因屆期未改善，被告依同條例第49條規定，以附表編號1所示之裁處書，對原告裁處罰鍰新臺幣(下同)10萬元。

㈡、因原告遲未履行101年7月5日函所命為游蔡2人自到職日起申報提繳勞工退休金之作為義務，被告依同條例第49條規定，按月以附表編號2至104所示之裁處書，各處原告罰鍰10萬元(原告對附表編號2至67所示裁處書均未提起行政救濟而告確定)。嗣因原告仍未履行101年7月5日函所命之改正義務，被告依勞退條例第49條規定，先後以110年3月22日保退二字第11060028151號裁處書(即附表編號105)、110年4月21日保退二字第11060041451號裁處書(即附表編號106)、110年5月21日保退二字第11060056991號裁處書(即附表編號107)、110年6月21日保退二字第11060073121號裁處書(即附表編號108)、110年8月20日保退二字第11060129981號裁處書(即附表編號110，與附表編號105、106、107、108裁處書，下合稱原處分)，分別對原告裁處罰鍰10萬元，並各公布原告之單位名稱及負責人姓名等資訊。原告不服原處分，循序提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠、原處分之程序瑕疵：

1.臺北市政府99年2月2日府授勞二字第09930820500函暨該府勞工局99年2月12日北市勞二字第09910535600號函(下合稱北市府99年函)所提及之保險業務員，並不包括游蔡2人，基

於債之相對性原理，他人所訂定之契約類型與本人契約類型無必然關聯，被告未實際調查審視原告與業務員間簽訂之契約內容，逕以與本件無關之北市府99年函為據，認定原告與游蔡2人間屬於勞動契約關係，進而以原告未就游蔡2人提繳勞工退休金為由，作成原處分裁罰原告，有未依職權調查證據及未說明理由之違法，且游蔡2人與原告間民事確認勞動契約關係不存在之訴訟事件，分別於107年、102年與原告締結和解契約(下合稱系爭和解契約)，游尚儒於107年間亦向被告提出撤回申訴及請求停止裁罰陳情書，況游蔡2人分別於105年1月、100年7月間與原告終止合約，被告未於每次裁罰前，逐次調查原告與游蔡2人不具契約關係之狀況下，仍按月連續處罰，原處分亦漏未審酌各情，違反有利不利一律注意原則，且未給予原告陳述意見之機會，所為裁罰不具正當性；復未衡量游蔡2人並無任何工作時間之規範及其係按所招攬保險收受之保險費為計算報酬之基礎，亦未有任何反證加以推翻，未盡其舉證責任，已違反行政程序法第9條、第36條、第43條、第96條第1項第2款等規定。

2.原告與游蔡2人間之勞務契約，欠缺工作時間、地點及報酬須依工作時間計算之約定，不構成勞動契約之主給付義務(必要之點)，依民法第153條規定，自無由成立勞動契約關係，被告對此未曾依職權調查證據，亦未予衡酌，有違有利不利一律注意原則，原處分之作成違反行政程序法第9條、第36條等規定。

㈡、原處分之實體瑕疵：

1.無構成要件效力之適用：

⑴101年7月5日函所定之改善期限為101年7月20日，則原告於原處分作成之際，客觀上已不可能在該期限內履行改善義務，被告如繼續要求原告限期履行，等同要求原告於101年7月20日內為改善行為，已形同客觀上不可能履行之義務，並非有效之行政法上義務。又限期改善處分並非課予「無限期」之改善義務，處分中之改善期係對處分內容所作之表

示，非附款性質，而屬主要規制內容之一環，設立改善義務明確之存在時點，101年7月5日函上開所揭示之改善期限屆至後，該限期改善處分已因時間之經過，而發生行政處分「效力了結」即效力消滅之狀態，處分既已失其效力，自不生任何構成要件效力。況101年7月5日函係下命處分，本不具有形成處分始具有之構成要件效力。

⑵行政處分縱發生構成要件效力，其規制內容亦僅限於處分之主文，不及於處分之事實及理由，101年7月5日函之主旨為「請於101年7月20日前為游尚儒君等2名員工自到職日起申報提繳勞工退休金」，而原處分作成前之歷次裁罰處分，其主文(規制內容)僅有「應處以罰鍰新臺幣10萬元整」，則各該處分之構成要件效力範圍，無法存在原告與游蔡2人為勞動契約關係、原告係勞動基準法第2條第2款規定之雇主或原告至今依法仍負擔為游蔡2人申報提繳勞工退休金義務之內容，且先前裁罰處分縱於理由項第4點載述「請貴單位仍依規定迅即填寫『勞工退休金申報提繳表』……」等文字，惟此段文字並非主文，無法發生構成要件效力，亦不會發生確認效力。

⑶行政處分發生構成要件效力拘束法院之情形，僅以處分機關對該處分所涉事務具有「排他專屬性之職權」者為限，有關民事契約性質與內容之論斷，最終解釋與認定職權歸屬於民事法院，而非行政機關，當民事法院已藉由民事確定判決或具既判力之和解契約，對於私法權利義務之存否或內容有所審認者，行政法院須依民事確定判決或和解契約所界定之私法債權債務關係為審判基礎，而有關勞工退休金之權利義務關係屬於私法性質，應由普通法院審判，是游蔡2人與原告間是否為勞動關係、是否有請求提繳勞工退休金之權利，既屬私法關係之判斷，被告並無獨占性之專屬認定職權，不論101年7月5日函或先前裁罰處分如何認定游蔡2人與原告間之私法關係，均不得發生拘束行政法院之效力，亦無法以行政程序法第110條第3項規定，推論出行政處分構成要件效力拘

束法院之結論。且司法院釋字第137、216號解釋指出行政釋示無從拘束法院，基於舉重明輕之理，行政處分當亦無法發生拘束法院之效力。

⑷實務見解亦認為構成要件效力之拘束強度，仍應視個案因素之考量而作適度調整，如行政機關決策違法情節明顯重大、處分之形成外觀或效力不夠明顯、人民無即時救濟之誘因等。囿於過往實務不合理見解及執法傾向之背景下，根本無從期待原告有即時對101年7月5日函提起行政救濟之誘因，原告僅能以陳情等維權方式，促使主管機關改變見解。且101年7月5日函認定原告與游蔡2人間之締約日期，與事實不符，足見該函文之事實認定即有違誤，又101年7月5日函僅以北市府99年函為作成理由，有未依職權調查證據認定事實之違法瑕疵，而北市府99年函未以契約之主要給付即主給付義務作為判斷保險業務員勞務契約屬性之判準，違反司法院釋字第740號解釋意旨，亦屬違憲函釋，是101年7月5日函及後續裁罰處分之合法性顯有疑義，均不應承認其構成要件效力。再101年7月5日函自始即屬違法處分，該函文作為原處分先決問題，依「違法性承繼」理論，原處分應承繼101年7月5日函之違法性，亦不應承認該函文具有構成要件效力，行政法院自不受上開函文拘束。

⑸依憲法第80條規定之法官依法審判原則，行政行為無法拘束法院之判斷，被告立場反覆，推翻先前見解，以高權地位強令原告申報提繳勞工退休金，兩造於訴訟之初即處於不平等地位，法院審理時本應注意此不平等之情事，若以101年7月5日函有構成要件效力為由，謂法院不得就該函為實體審究，無異直接宣告原告應承擔敗訴結果，實質剝奪原告之訴訟權，造成行政處分免受司法審查之結果，並影響法官以自由心證進行審判之獨立性，顯與憲法第80條、第16條規定有違。

2.構成要件行為認定不明：

⑴基於連續處罰本質上屬於行政罰，若被告將歷次連續處罰之裁罰要件中構成要件行為的判定上，就原告所違反之行政法上義務，均認定為101年7月5日函之改善義務，即有單一義務違反行為而受多次處罰之情形，顯然違背一行為不二罰原則。

⑵而若將連續處罰中，原告所違反之行政法上義務，界定為違反與前一次處罰作成時點後之改善義務，本次裁罰顯然不受101年7月5日函效力之拘束，則原處分「迅即」申報記載，除改善義務履踐期限不明確，而違反行政程序法第5條之行政行為明確性原則外，亦不合勞退條例第49條屆期未改善始能處罰要件，蓋勞退條例第49條所採「限期改善＋連續處罰」之裁罰規範中，被告針對原告未於101年7月20日前為游蔡2人提繳勞工退休金乙事，自101年7月24日起連續裁罰至今，不論是原處分或各次連續裁罰處分，除101年7月5日函限期改善處分外，被告均未於各次裁罰處分前，以任何處分命原告應限定於一定期限前踐履改善義務，而僅係不斷連續作成罰鍰10萬元之處分，並未合致於勞退條例第49條之連續處罰要件，亦違反一行為不二罰原則。

⑶為不同勞工申報提繳退休金應屬同一事業雇主之單一義務，被告以不明標準將保險業務員拆分為5批(即方萱蕙等2184人、顏名標等2646人、羅泰仁等399人、陳榮洲等111人及游蔡2人)，而對原告為5項按月個別之裁罰，已違反一事不二罰原則。

3.裁罰之要件事實已消滅：

⑴勞務債權人與債務人間之民事勞務契約關係之定性類型，應為被告依勞退條例第6、7、16、18及49條作成行政處分之前提要件，是勞務債務人就其有無請求提繳勞工退休金儲存至勞工退休金專戶之權利，如與勞務債權人間發生爭執，應屬私法上權利存否之爭議。當普通法院已藉由民事確定判決或有既判力之和解筆錄，對該私法債權之存否或其內容而有所審認時，無論是行政機關或行政訴訟過程中，均應以之為決

定基礎，而受該民事確定判決構成要件效力之拘束。游蔡2人既已就其與原告雙方之勞務契約關係非屬勞動(僱傭)契約關係乙節，分別於107年1月29日、102年3月8日成立訴訟上和解，系爭和解契約已生確定效力而具有法效性，於民事法律關係上，原告已無給付退休金之義務，自應拘束被告作成原處分時之事實認定，被告據之自當認定原告並無為游蔡2人提繳勞工退休金之法律上義務，是被告仍作成原處分，堅持對原告裁罰並要求原告為游蔡2人提繳退休金，自屬違法處分。

⑵依勞退條例第3條規定可知，勞退條例第18條所稱「雇主」、「勞工」之定義範圍，應依勞動基準法第2條判斷，乃以勞務債權人與債務人間具有勞動契約關係為其前提要件。若欠缺勞動契約關係，即無勞退條例第18條之適用。勞動契約本質上是私法契約，而非公法契約，勞工退休金本質上亦係私法權利義務之一環(工資之遞延給付)，基於私法自治與契約自由原則，其契約之成立、類型、內容，均得由雙方當事人合意決定、確認或變更之，契約成立後，仍得以意思表示合致重新確認或進行變更、創設、廢棄該段私法關係。游蔡2人與原告間民事確認勞動契約關係不存在之訴訟事件，各與原告締結系爭和解契約，意在確認雙方並非勞動契約關係，即已分別構成游蔡2人與原告間勞務契約關係之內容。系爭和解契約關係，屬於「認定性之和解」，依民法第737條規定，應已溯及既往地認定游蔡2人與原告間所成立之契約關係，自契約締結時起，即非勞動契約關係，此為系爭和解契約之確定效力，當然自始無勞退條例第18條規定之適用。原告既不具勞退條例第49條之雇主主體資格要件，導致101年7月5日函或先前裁罰處分，於各該處分作成時之構成要件事實，早已不復存在，而原處分之裁罰事實亦不存在，原處分顯屬違法，而應予撤銷之。

4.勞務契約關係認定違誤：

⑴原告建立業務通路係在協助保險業務員創業，而採承攬合作模式，在原告與游蔡2人之勞務契約關係中，對於游蔡2人之具體工作內容、工作方法、工作時間、工作地點、得否兼職等，原告均未予規範，游蔡2人可依彈性洽談方式以及自我衡量決定勞務提供之時間、地點及方式，以達成工作之目的，顯然得以自由決定勞務給付方式，自主性極高，而不具人格從屬性。

⑵游蔡2人之報酬，原告非依工作時間所計付，而係按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬，報酬無上限，惟須自行負擔業務風險，若招攬不成或保戶未繳費，業務員均須承擔無法取得佣金之風險，亦無底薪可支領。原告只提供可銷售之保險商品，游蔡2人須自行主動開發客戶，與勞動基準法所稱「按件計酬」工資類型相去甚遠，亦與勞動基準法第2條第3款規定之工資係具有勞務對價性之特性不符。

⑶至游尚儒與原告間之業務主任合約，其相類似之業務主管合約，已經本院106年度訴字第20號判決認為「顯較偏向委任法律關係，與民法上僱傭法律關係相距較遠」，應不具任何勞動從屬性。

⑷保險業務員管理規則之誡命規範，係對保險公司及業務員之公法義務性要求，目的為配合金融監督管理委員會強化對保險業務員招攬行為之行政管理要求，以確保交易安全，而不是為規範保險業務員之對待勞務給付的內容，不改變雙方關於勞務契約構成對價關係之主給付義務之內容的約定(例如應給付勞務之時間長度、時段及報酬之計算標準)，故不涉及勞務契約之定性，此亦為司法院釋字第740號解釋所明揭。

⑸私法契約關係之內涵及類型，須依主給付義務(必要之點)為判定，工作時間、地點及報酬依工作時間計算為勞動契約之主給付義務，是判斷保險招攬勞務契約性質時，不得以保險業務員管理規則等行政法規，作為認定是否為勞動契約之依據。承攬或委任契約關係中，縱約定保險監理法規遵循條

款，若除終止契約外，並未有創設額外之法律效果，亦無法就此認定有從屬性，更不得因此將承攬或委任契約扭曲為勞動契約關係。準此，被告答辯稱游蔡2人與原告間成立勞動契約關係，所指各項要素如人身保險業登記、酬金單方制定、招保相關服務、使用原告所印宣傳資料及計劃書、遞交要保書、職務上報告、不得為他公司招保及競業禁止、使用原告規定之名片、參加原告晨會、遵守原告規章、接受作業及業績評量、原告有懲處權、業務員之分工合作及組織層級等，均不具有勞動契約從屬性或其類型特徵。

⑹原處分違反行政院102年1月24日院臺訴字第1020122330號訴願決定書之拘束力，未以民事法院判決所認定原告與蔡坤緯之勞動關係不存在為據，應屬違法處分。

5.違反行政罰法相關規定：

⑴依勞退條例第49條、第18條規定可知，裁處權時效應自勞工離職之日起7日內，雇主作為義務即已消滅時起算，蔡坤緯於100年7月31日終止合約，游尚儒於105年1月16日終止合約，則原處分作成時，均已罹於行政罰法第27條第1項所定之3年裁處權時效。

⑵若原處分就原告所違反之行政法上義務，認定為101年7月5日函之改善義務，則已罹於行政罰法第27條第1項所定之3年裁處權時效。

⑶被告改制前之台閩地區勞工保險局曾以74年1月22日勞(承)字第008278號函(下稱74年1月22日函)、83年9月15日八三勞承字第6047255號函(下稱83年9月15日函)通知原告，保險業務員只要無底薪、依業績多寡支領報酬或公司亦無要求出勤打卡，即應視為承攬關係。原告基於法律上確信，信賴74年1月22日函、83年9月15日函，以及為履行系爭和解契約，進而未為游蔡2人提繳退休金，自無違法故意，原處分未斟酌原告欠缺故意或過失之主觀歸責要件，違反行政罰法第7條規定，應予撤銷。

⑷原處分逾越原告負擔行政法義務之界限，強令原告提繳勞工退休金，顯係要求原告無視系爭和解契約明文與民事法院確定裁判之既判力，已違反期待可能性原則，且原告依民法第737條規定之行為，並得游蔡2人之承諾，應已阻卻違法，原處分違反行政罰法第11條第1項等規定及得被害人承諾得阻卻違法之法理，應予撤銷。

⑸被告以74年1月22日函、83年9月15日函知原告，保險業務員只要無底薪、依業績多寡支領報酬或公司亦無要求出勤打卡，即應視為承攬關係，復以95年2月15日保退一字第09510011020號函(下稱95年2月15日函)稱保險業務員如出具書面承認雙方非屬勞動契約關係，被告即不再以連續處罰逼迫原告申報提繳勞工退休金，確認原告並無法定義務為所列11964名業務員提繳勞退金之處分規制效力。且被告105年5月13日保納行一字第10510107010號函及臺北市政府勞動局102年10月18日北市勞動字第10235010100號函亦說明如有民事法院判決、經法院核定之調解書等，以佐證僱傭關係不存在之事實，即同意無須加入勞工保險，被告無視上開關於僱傭關係認定之行政先例拘束及系爭和解契約之存在，且95年2月15日函具有構成要件效力，原處分之作成自違反行政自我拘束及信賴保護等原則。

6.裁罰金額違反比例原則：

⑴依憲法法庭審判實務與通說見解，比例原則審查步驟第一階段即應就「目的正當性」之存否為審查。勞退條例之立法目的係保障勞工於私法契約關係中之勞工退休金債權之存在與實現，基於私法自治與契約自由原則，當勞務債務人未與勞務債權人締結勞動契約關係，或「事後」拋棄基於勞動契約關係所生之權利者，則勞務債務人之勞工退休金權利從未存在或有效，則基於勞退條例所規定之行政處分，將因所追求之行政目的自始喪失，而欠缺目的正當性。原告與游蔡2人間早已藉由系爭和解契約，約定二人不得向原告請求勞保、健保、退休金或其他依勞動法令所得主張之權利，是游蔡2

人早已事後、終局拋棄請求原告提繳勞工退休金之權利，基於權利義務之相對性，原告自不負擔退休金之提繳義務，故原處分所欲追求之行政目的，即確保勞工能獲得對申報提繳退休金之請求權，已然欠缺，原處分自欠缺目的正當性，裁罰手段亦無助於達到勞退條例第6、8、16、18、49條等規定之立法目的，而不具適合性，違反行政程序法第7條、憲法第23條規定比例原則。

⑵況游蔡2人每月請求資方提繳勞工退休金之權利，依勞退條例第31條、民法第126條規定，已罹於5年消滅時效，已無從向原告請求任何退休金之提繳，原處分以此為由裁罰，亦無從達成上開行政目的，自有違誤。

⑶被告若仍繼續要求原告提繳勞工退休金，等到原告迫於已累積上千萬之高額裁罰壓力而履行此一義務，只是讓原告另以民事訴訟向游蔡2人請求不當得利而已，且以原處分之罰鍰，已高於游蔡2人合計應提繳金額至多僅89,354元，遑論歷次裁罰總金額更高達117.5倍，累計為1,050萬元，原處分顯違比例原則及責罰相當性原則，亦嚴重侵害原告與游蔡2人依憲法第22條享有之契約自由等語。為此聲明求為判決：1.訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。2.確認原處分關於公布原告之單位名稱及負責人姓名部分違法。

四、被告則略以：

㈠、被告前依勞退條例第18條規定，以101年7月5日函通知原告應於101年7月20日前限期改善，惟原告逾期未申報提繳，亦未對101年7月5日函提起行政爭訟，在該函未經撤銷前，應認具構成要件效力，後行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，且後行政處分之受訴行政法院，並不能審查前行政處分之合法性，更不容原告於本件訴訟中再爭執此勞動契約關係及遵期改善作為義務之存在。參酌兩造間於本院所涉多件勞退條例事件之判決意旨，亦肯認原告與所屬業務員間為勞動契約關係，並認為原限期改善處分亦已生構成要件效力，原告於本件不得再為反異主張。是以，原告主

張其與游蔡2人間非屬勞動契約關係，被告對其之裁處為不合法，均無理由。

㈡、勞工退休金制度之立法，係為促進整體社會安全與經濟發展，以貫徹國家保護勞工之目的，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之照顧義務，係屬法律之強制規定，並極具公益性，違反此強行規定之約定應為無效。又行政法院與民事法院各自有審判權限，故關於事實之認定亦得各本其調查所得之訴訟資料，分別作不同之認定，不受民事和解結果之拘束。原告應為游蔡2人提繳勞工退休金，所涉及者非僅勞工個人，而係攸關國家整體勞工政策及國家退休金制度之穩定與健全發展。勞退條例第6條明揭雇主為勞工提繳勞工退休金乃法定義務，不得以自訂退休金辦法取代勞工退休金制度，舉輕明重，更無容原告以民事和解，排除勞退條例適用之餘地。換言之，勞退條例規範係禁止雇主另訂退休金制度取代勞工退休金提繳義務，遑論原告未自訂退休金制度，而是要求所屬業務員無條件放棄勞工退休金請領權益，更為法所不許。故原告稱其已與游蔡2人達成民事上和解，行政法院即應撤銷原處分之主張，並不可採。

㈢、有關勞動契約之判斷主要仍以從屬性程度作為標準，依原告公司登記資料、承攬合約書第3條所示，游蔡2人係為原告經濟利益為活動，而具經濟上從屬性；游蔡2人須依原告指示方式提供勞務及作職務報告，須遵守原告公司頒布一切規章，從屬性色彩強烈，須接受原告公司評量，且就評量標準無商議權限，游蔡2人已納入原告公司組織體系。又觀承攬合約書第1條第2項、承攬合約書之附屬約定事項第3條第1項、第9條、第11條、第15條第5項、原告訂定之業務人員履約作業評量標準、承攬合約之評量標準規定及原告官網之組織層級架構均顯示，原告對游蔡2人之管理監督，實質上多項均非保險業務員管理規則所載內容，亦早已逾越保險業務員管理規則之範疇。游蔡2人均為原告所屬業務員，且原告

在制度上將業務員區分為不同層級，各層級業務員合約書均為制式內容，遵守之原告公司規定亦相同，在此情形下，被告認原告與游蔡2人間為勞動契約關係而應申報提繳勞工退休金，應合於一般論理及經驗法則。再參考原告之保險業同業類似判決案例，原告所提供之業務津貼及獎金表、業務主任之津貼及獎金表，為游蔡2人提供勞務招攬保險之契約成立後，游蔡2人即得領取依各該保險種類所載，按實收保險費百分比之第一年度業務津貼、或次年度以後之服務津貼，與勞務提供息息相關，並具制度上經常性，應認屬勞動基準法第2條第3款工資無疑。準此，原告與游蔡2人間確屬勞動基準法第2條第6款規定之勞動契約關係。

㈣、被告係以原告違反勞退條例第18條規定，未為所屬勞工辦理開始或停止提繳之手續，經通知限期改善而未改善，依同條例第49條規定裁處，故本件主要應係涉及原告所屬業務員是否為勞工、契約關係是否屬勞動契約之爭議。如原告已辦理列表申報自到職日起之提繳手續，但申報月提繳工資不實，則係涉及違反勞退條例第15條第3項規定。勞退條例、勞工保險條例等規定均採雇主申報制度，非被告所得代為辦理，於雇主未履行勞退條例第18條，經令限期改善而未改善情形，被告僅能依勞退條例第49條規定為裁罰。而勞退條例第19條規定係指雇主已依勞退條例第18條規定列表通知被告，辦理開始為勞工提繳之手續。原告根本未通知被告為游蔡2人辦理提繳手續，而非提繳不足或未調整，在現行勞退條例法制係採申報制度下，實非被告所得代為辦理。

㈤、原處分作成距101年7月5日函均已時隔久遠，原告仍未為游蔡2人申報提繳，違反行政作為義務之可歸責程度甚鉅，且期間已經104次裁罰，第1-67次裁罰均未提起行政救濟而告確定，原告卻仍拒履行申報義務，更可見其應受責難程度。原告為避免續遭裁罰，尚得選擇先依改善通知申報提繳，並同時提起行政訴訟救濟，原告亦無不能申報提繳之情況，且參以原告資本額高達1,500億元，企業規模龐大，非屬小型

公司，依行政罰法第18條第1項規定，綜合審酌原告之可歸責程度與企業規模等，原處分非屬對原告權益損害過重之處分，而無明顯失衡，且具必要性。勞退條例第49條既明定應按月處罰至改正為止，立法理由並指出本條係規範對於雇主違反應限期辦理提繳手續之處罰，顯示立法者當時在訂定本條規定時，當已考量「按月處罰至改正為止」之手段，係有助於督促雇主依法為所涉勞工履行列表申報義務目的之達成，而具適當性，是原處分並未違反比例原則等語資為抗辯。為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

五、本院查：

㈠、本件應適用之法律與說明：

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，勞退條例即係國家為實現此一基本國策所制定之法律。勞退條例第1條規定：「為增進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及經濟發展，特制定本條例。勞工退休金事項，優先適用本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。」、第3條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第二條規定。」、第6條規定：「雇主應為適用本條例之勞工，按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶。除本條例另有規定者外，雇主不得以其他自訂之勞工退休金辦法，取代前項規定之勞工退休金制度。」、第7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。……」、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……第十八條……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。」是可知，雇主應為適用勞退條例之勞工，自其到職之日起，按月提繳勞工退休金至其離職當日止，如未辦理申報提繳該勞工就職期間之勞工退休金手續，經主管機關限期改善，而屆期未改善者，主管機關得裁處罰鍰及公布事業單位名稱、負責人姓名等資訊。

2.勞退條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；……。」、第5條規定：「勞工退休金之收支、保管、滯納金之加徵及罰鍰處分等業務，由中央主管機關委任勞動部勞工保險局辦理之。」、行政程序法第15條規定：「(第1項)行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。(第3項)前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」而行政院勞工委員會(勞動部改制前)以94年5月4日勞動4字第0940014490號公告：「依據：勞工退休金條例第5條、……公告事項：勞工退休金條例第六章罰責部分……第49條……有關滯納金之加徵、罰鍰處分及移送行政執行等業務，委任勞工保險局以該局名義辦理之。」基此，

被告於本件有依勞退條例第49條規定，作成勞工退休金裁罰處分之權限。

3.行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，乃行政機關就個別事件所為之公權力規制，相對人應受規制效果之拘束。行政處分之規制作用，係以設定法律效果為目的，具有法律拘束力之意思表示，而規制之法律效果，在於設定、變更或廢棄權利義務，或對權利義務為有拘束力之確認。又行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」是以，行政處分生效後，如未遭撤銷、廢止，亦未因其他事由而失其效力，其效力繼續存在，是為行政處分之存續力。基於法治國家之權利保護，相對人認行政處分違法或不當時，得在一定期間內提起行政爭訟，請求有權之機關予以撤銷，惟行政處分的相對人或利害關係人未依限提起行政爭訟，或有其他原因，依法不得再為爭訟時，因行政處分不能再以通常救濟程序(訴願及行政訴訟)予以撤銷或變更，即具有形式的存續力(不可撤銷性)；對於行政處分不得再為爭訟下，行政處分之當事人及作成之行政機關，皆受行政處分規制內容之拘束，行政機關僅於具備一定之要件時，得予以廢棄或變更，此即所謂行政處分之實質存續力。勞退條例第49條對於違反同條例第18條未辦理勞工退休金申報提繳手續，經限期改善，屆期未改善者，裁處罰鍰之規定，係對違反限期改善義務之制裁，而限期改善，在性質上並非對行為人之制裁，係主管機關為防止危害繼續或擴大，命處分相對人除去違法狀態，課予處分相對人一定之作為義務，本質上為單純之負擔處分。又規範雇主應提繳勞工退休金，係為達成保障勞工退休後生存安養之目的，雇主如有違反，經主管機關限期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補申報，主管機關即得裁處罰鍰；且為督促處分相對人及時改善，如處分

書按月送達後，雇主仍未完成改善，主管機關即得按月處罰至改正為止(最高行政法院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議同旨可參)。亦即，主管機關對於雇主符合申報提繳手續而未辦理，應作成行政處分，課予雇主限期補辦申報提繳之作為義務，於其屆期仍未補辦申報，在前所命限期改善處分具有存續力下，相對人因受該補辦申報之規制效力拘束，而有依限補辦申報之作為義務。此時，如相對人未依命於限期完成改善，為達成增進勞工退休生活保障之目的，乃有由主管機關對相對人前揭作為義務之違反為罰鍰處分之需要，且處分書送達後，相對人仍遲未補辦申報，主管機關即得再次裁處罰鍰，以督促其及時改善，並按月於處分書送達後，裁處罰鍰至改正為止。

㈡、上開事實概要欄所述之事實，有原告公司基本資料(本院卷一第29-31頁)、101年7月5日函(本院卷四第445-447頁)、附表所示裁處書及送達證書(含原處分，卷頁各如附表所示)、訴願決定書(答辯卷一第105-114頁、第117-126頁、第129-138頁、第141-150頁、第153-162頁)、事業單位(雇主)公告查詢資料(本院卷一第177頁)等件在卷可稽，且為兩造不爭執，堪認為真。經查：

1.原告經營人身保險業，游蔡2人為其保險業務員，被告以101年7月5日函命原告於101年7月20日前，依勞退條例第18條規定為游蔡2人申報提繳自到職日起之勞工退休金，逾期如未辦理，將依同條例第49條規定予以處罰，原告對101年7月5日函並未提起行政救濟(見本院卷三第6頁)，而告確定。原告就101年7月5日函命其限期改善之決定，因屆期未改善，被告依同條例第49條規定，以附表編號1所示裁處書裁處原告罰鍰10萬元，並送達原告，嗣因原告遲未履行101年7月5日函命為游蔡2人申報提繳勞工退休金之作為義務，被告依同條例第49條規定，按月以附表編號2至104所示裁處書，各處原告罰鍰10萬元，並均送達原告(原告對附表編號2至67所示裁處書則未提起行政救濟而告確定)，已如前述。依上，1

01年7月5日函課予原告限期為游蔡2人申報提繳自到職日起勞工退休金之行政法上作為義務，逾期未辦理申報提繳，將依法處以罰鍰，已對原告產生一限期履行，且其造成之違法未申報狀態未除去前，將受連續處罰法律效果之行政處分，而至本件為判斷時，並未經被告或其上級機關依法廢棄或變更，亦未有經司法審查予以撤銷之情形，對原告仍具有存續力。因此，原告應受101年7月5日函規制效力之拘束，而有為游蔡2人申報提繳勞工退休金的作為義務，且此補辦申報之規制效力於101年7月20日屆至後，仍持續存在至改正為止。原告迄至本件訴訟中，猶未補辦提繳游蔡2人之勞工退休金乙事，乃為原告所自承(見本院卷四第53頁)。是以，原告屆期並未改善，被告基此依勞退條例第49條規定為附表編號1所示之裁處書，處原告罰鍰10萬元並送達。此後，因原告仍遲未為游蔡2人補辦申報勞工退休金，迭經被告按月以附表編號2至104所示之裁處書，各處原告罰鍰10萬元及送達後，原告猶未履行101年7月5日函所課予之改正義務，被告續予分別作成原處分，自於法有據。

2.行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政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務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」係就行政機關裁處罰鍰時，應考量及得考量之事項為規範，俾使處罰允當。茲經被告審酌101年7月5日函所生規制效力，至本件原處分作成已時隔逾8年之久，原告仍未補辦申報，違反行政法上作為義務之可歸責程度甚鉅，且期間歷經104次(以上)按月裁罰(原告對於前67次裁罰並未提起行政救濟)，卻仍拒履行申報義務，更可見其應受責難程度甚重，且原告為避免同一作為義務違反續遭按月裁罰，於提起行政爭訟以資救濟之同時，尚得選擇先補辦申報，客觀上並無不能申報之情事，復參以原告資本額高達1,500億元，企業規模龐大，非屬小型公司，而勞退條例第49條既明定按月處罰至改正為止，在原告未辦理提繳申報前，尚無從逕由被告繕具繳款單

寄送予原告繳納，欠繳時，依情節加徵滯納金，並移送行政執行，是被告為督促原告履行其申報之義務，以原處分先後裁處原告罰鍰10萬元，實已考量原告違反此作為義務應受責難程度、所生影響及原告資力等情，而就裁量標準為合理之說明，核符行政罰法第18條之規定，且在勞退條例第49條所定得裁罰額度範圍內予以處分，堪認已充分審酌一切情狀所為之合義務性裁量，並無何裁量瑕疵或違反比例原則等情事，於法自無不合。

㈢、原告各項主張之判斷：

1.揆諸101年7月5日函在形式上並無令任何人一望即可知悉之重大明顯瑕疵，亦無其他法定之無效事由，縱該處分未告知救濟期間，此乃依行政程序法第98條第3項規定處理之情形，不影響行政處分之效力。而101年7月5日函所命改善期限作為勞退條例第49條所定第1次裁罰即屆期未改善之處罰要件，後續裁罰即得按月處罰至改正為止，且因勞退條例第49條明定「屆期未改善處罰鍰，並按月處罰至改正為止」，使101年7月5日函具有行政處分之持續效力，在原告履行補辦申報作為義務之前，既未經原告提起行政救濟予以廢棄或變更，亦未因其他事由而失其效力，該處分即已確定而效力繼續存在，是為行政處分之存續力。因此，原告為101年7月5日函之相對人，應服從該有效行政處分之要求；即使作成該處分之被告，在未經依法予以撤銷或廢止前，亦受該處分之效力拘束，並以之為其後行為之基礎，此與行政處分在法律上所直接形成之效果，基於機關權限分配秩序之尊重或憲法權力分立之要求，應為其他對該處分未有撤銷權之行政機關或法院所承認及尊重，並以之作為其本身行為及決定基礎之構成要件效力，二者概念有別。是以，101年7月5日函之合法性僅得由以該函為訴訟對象之行政法院審查之，其既非本件訴訟之標的對象，本院不能審查或附帶審查其合法性，且該處分並無無效事由，在未撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在，具有存續力，不容原告於本件訴訟

爭執此改正作為義務之存在。又101年7月5日函具行政處分性質，原告本得對之提起行政爭訟以為救濟，此處分並不是被告於原告未依期限改善再為處罰的準備行為，自無許原告於本件訴訟引用學說上所稱違法性承繼理論，對101年7月5日函是否違法再為爭執，本院審理時，無須亦無從對之再為審查。況原告怠於提起行政爭訟，聽任101年7月5日函具有形式存續力，嗣再於本件訴訟主張該處分違法，將使提起行政爭訟之法定期間形同虛設，有害法律秩序之安定性，為法治國所不許。原告前揭㈡、1.之主張，均難認有據。

2.立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有持續性影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉裁處罰鍰之次數，作為認定其違規行為之次數，即每裁處罰鍰一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於違規事實持續之行為，為按次或定期連續處罰者，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸(司法院釋字第604號解釋足參)。又按月連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，則前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實。準此，持續之違規事實既因行政機關管制行為介入而區隔為一次違規行為，則勞退條例第49條規定之「按月處罰至改正為止」，係以行為人違反補辦申報作為義務之事實持續存在，在行為人及時改善以前，其不作為之違章行為事實持續進行，該持續之違規事實一經主管機關處罰，即切斷該違規行為之單一性，亦即主管機關每處罰一次各別構成一次違規行為，在處罰之後之違規事實係屬另一新違規行為。是以，原告受101年7月5日函之規制，發生依期改善之單一行政法上義務，此係課予原告應為游蔡2人

申報提繳就職期間勞工退休金之作為義務，不問原告與游蔡2人間契約關係存續之久暫(此僅涉原告應提繳退休金數額之核算)，亦與原告所屬之其他保險業務員無涉(此為原告有無為其他保險業務員申報提繳勞工退休金作為義務之認定)，在原告依101年7月5日函之規制內容完成改正前，此違反行政法上作為義務之事實持續中，於被告後續依勞退條例第49條規定按月處罰並送達裁處書時，即藉由各次之處罰，切斷違規行為之單一性，作為認定其違規行為次數，不生一行為二罰問題。又法律文義解釋應以法規條文之文字意義為出發，解釋不可背離法規條文之文義可能性範圍，而觀之勞退條例第49條整體規範意旨，既為立法者以法律明確規範，目的在先令行為人限期改善，屆期未改善者，則藉由給予行為人相當時間及空間得以改正之間隔下，以按月不斷的處罰，促使行為人履行其公法上為勞工申報提繳勞工退休金之義務，當已兼顧明確性原則及比例原則之考量。是依勞退條例第49條之規範文本，只要行為人尚未及時改善，主管機關自可按月裁罰，除首次裁罰外，無庸逐月須先以令限期改善以確認行為人是否仍有原違章行為存在，亦毋庸於按月處罰時再次給予陳述意見之機會。職此，原告受101年7月5日函之規制後，因遲未辦理申報提繳勞工退休金，經被告按月裁罰如附表所示，原處分既為連續處罰之5次，自無庸再次命為限期改善，更無庸再次給予原告陳述意見之機會，即得逕予分別裁罰之，並無違反一事不二罰之原則。原告上開主張㈡、2.及所指原處分作成未按次給予其陳述意見機會，未按次實際調查審視原告與游蔡2人間簽訂之契約性質、內容與存否云云，洵無可採。

3.衡諸原告主張㈡3.4.之論據基礎，主要在於原處分認原告違反勞退條例第18條而以同條例第49條規定裁罰，係以原告與游蔡2人間之勞動契約關係存在為前提要件，且因原處分之目的在於確保原告確實履行為游蔡2人提繳勞工退休金之行政法上義務，及使游蔡2人基於勞動契約請求雇主提繳勞工

退休金之私法權利得以具體實現之手段，而原告與游蔡2人之勞務關係本非勞動契約，且原告與游蔡2人已依民事和解筆錄達成業務代表承攬合約書及業務主任委任合約書均非勞動契約之意思合致，是原處分失其裁罰之要件事實基礎。惟原告係受101年7月5日函之規制，發生依期為游蔡2人申報提繳自到職日起勞工退休金之行政法上作為義務，因其未依限期辦理申報，依勞退條例第49條規定，被告得按月處以罰鍰至改正為止，已如上述，是本件縱有原告所指其與游蔡2人之勞務關係已達成非屬勞動契約之訴訟上和解，且依其等勞務契約之內涵與類型，本不具勞動契約之從屬性及類型特徵等情事，然法並無明文得以因此解免原告應及時為游蔡2人申報提繳勞工退休金之作為義務，原告既未履行上開改正義務，則被告按月據以裁罰，自無原告所指原處分有上開3.4.之實體瑕疵，亦無未盡職權調查義務及舉證責任、違反有利不利一律注意、行政行為明確性及有關僱傭關係認定之行政先例自我拘束等原則之情，原告此部分主張，皆無從為其有利之認定，而其主張已得游蔡2人之承諾，應已阻卻違法云云，亦有誤會，要無足採。又書面行政處分應記載主旨、事實、理由及法令依據，固為行政程序法第96條第1項第2款所明定，然此等事項記載之主要目的，在使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之事實認定、法規根據及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會。故若其記載之情形，已足使相對人或利害關係人瞭解行政機關決定所由據之原因事實及法令，即無違反明確性原則，並非謂行政機關無分案情繁易程度，均須將相關法令、事實或證據取捨之理由等項，鉅細靡遺予以記載，始屬適法。本件被告既已將裁罰之原因、理由及法條依據等載明於原處分，原告主張原處分理由說明不備云云，核屬原告所執之一己主觀見解，無足憑採。

4.勞退條例第49條「按月處罰」規定，係以擬制方式對於違規事實繼續之行為作行為數之切割，即透過主管機關每月之裁

罰作為違規行為已中斷、終了之認定，亦如前述，從而被告作成原處分，各距附表編號104所示之裁處，並無罹於行政罰法第27條所定3年裁處權時效之情事。又行政罰法第7條規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。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違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」是法人等組織就其機關(代表人、管理人、其他有代表權之人)之故意、過失，本即負推定故意、過失之責任。原告未依101年7月5日函所命限期改善，被告依勞退條例第49條規定，以附表編號1之裁處書處原告罰鍰10萬元，且原告並未對前開二處分提起行政爭訟，此為原告所自承(見本院卷三第6頁)，又因遲未為游蔡2人申報提繳勞工退休金，被告乃按月裁罰原告如附表編號2至104所示，是原告迄至被告作成原處分，仍盡擇對己有利之歧異見解，始終無視101年7月5日函課予其補辦申報勞工退休金之行政法上作為義務，漠視前述相關規定與勞工權益，先後再有本件違法行為，足已彰顯其具有主觀不法之故意。而行政罰法第11條第1項規定：「依法令之行為，不予處罰。」其所稱之「法令」，係指行為人應正確適用之法律、法規命令等一般性、抽象性等具有法拘束力之規範而言，民法第737條所定之和解效力，並不能解免101年7月5日函課予原告應為游蔡2人申報提繳勞工退休金之作為義務，原告未履行前開改正義務，自非屬依法令之行為。再者，國家依法課予人民義務者，依客觀情勢及參酌義務人之具體特殊處境，在事實上或法律上無法合理期待人民遵守時，該行政法上義務即應受限制或使之免罰，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即行政法上所謂之期待可能性。本件原告若善盡履行101年7月5日函課予之行政法上作為義務，而依勞退條例第18條規定為游蔡2人補行

辦理申報提繳勞工退休金，衡諸原告之公司規模及資力等情，並不會使原告陷於客觀事實上特別艱難之處境，亦不生令其陷入法律上遭究責、義務衝突或法律上不利益地位之窘境，衡諸一般社會通念，難認原告有事實上或法律上之特殊事由，致無法期待其有合乎義務規範之行為。又勞退條例於93年6月30日制定公布，並自公布後1年施行，依第1條規定可知，勞工退休金事項優先適用該條例，故被告依該條例規定所為變更過往不合時宜函釋見解，參諸司法院釋字第287號解釋意旨，自為法所允許。而由憲法法治國原則派生之信賴保護原則，須符合(1)信賴基礎：行政機關表現在外而具有法效性之決定；(2)信賴表現：人民基於上述之法效性決定宣示所形成之信賴，實際開始規劃其生活利益或財產之變動，並付諸實施；(3)信賴在客觀上值得保護等要件。原告所指74年1月22日函、83年9月15日函，乃係勞退條例制定生效前之見解，而95年2月15日函等，均未見有容許原告得不依101年7月5日函補辦申報作為之表示，被告或其他行政機關亦別無表現在外，而具有與101年7月5日函規制效力相異之決定或宣示，自無從構成原告信賴之基礎，亦不形成行政自我拘束之前提，而95年2月15日函既為被告作成，當無所謂之構成要件效力，其理由亦無確認效力。又原告所援引之法院判決，無非係針對個案事實所為之判斷，各該判決表示之法律上見解，僅在闡敘涉案法律規定之解釋與適用，非屬具有創設法效性之決定，亦無從構成原告信賴之基礎。原告上揭㈡5.之主張，無非以其主觀上歧異法律見解為爭執，皆非可採。

5.勞退條例第49條按月處罰規定，既為立法者以法律明確規範，而類此按月連續處罰立法規範迄未為釋憲機關所否定，且此一按月處罰規定，既已將給予行為人相當時間可以改正之因素考量其中，在行為人未改正前所對之每月裁罰之罰鍰，固可能造成該次裁罰金額或按月裁罰累計金額超過應提繳勞工退休金之結果，然此為立法機關在立法政策所選擇並

預見之自由形成空間內，要求行為人履行行政法上作為義務，以達成保障勞工退休生活等目的之手段，顯將公益及私利之折衝調和納入考量，當屬適合而有助於目的之達成，而法律效果中之罰鍰處分，亦符侵害最小而有其必要性，故難逕認有違比例原則。行政機關據此適用法律，依據個案情況自主決定其法律效果，在法令授權範圍內而非恣意濫權的裁量決定，屬於行政機關之自主決定空間。又依勞退條例第19條規定：「雇主應提繳及收取之退休金數額，由勞保局繕具繳款單於次月二十五日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納。勞工自願提繳退休金者，由雇主向其收取後，連同雇主負擔部分，向勞保局繳納。其退休金之提繳，自申報自願提繳之日起至離職或申報停繳之日止。雇主未依限存入或存入金額不足時，勞保局應限期通知其繳納。自營作業者之退休金提繳，應以勞保局指定金融機構辦理自動轉帳方式繳納之，勞保局不另寄發繳款單。」是可知，該條適用在於雇主已為勞工申報提繳勞工退休金之前提下，方有由被告認定該退休金數額為何，再繕具繳款單予雇主繳納之情形，無從據此導出立法者有賦予被告得為雇主代辦自到職日起申報提繳手續或逕為勞工提繳退休金之權限，況若認被告有此權限，則將無異使同條例第18條課予雇主依法主動申報義務及違反時依同條例第49條規定處罰之規範目的形同架空，而無存在實益，是被告未依同條例第19條及第53條規定，亦即以繕具繳款單命原告繳納游蔡2人之勞工退休金，如不繳納移送行政執行之方式辦理，而係依同條例第49條規定，對原告作成原處分，尚難逕指原處分不合比例原則。再者，行政罰法第18條第1項所謂之應受責難程度，係指受處罰者行為可非難性之高低，而故意、過失為違反行政法義務應受處罰行為之責難基礎，故意為明知而觸法，過失為疏失而違法，故意、過失本身對法規範之違誤有不同之可責難程度，本於責罰相當，直接故意較諸間接故意、過失而言，當係主觀上受責難程度較高者。又違法行為所生影響，取決於行為之客觀

內容與範疇，此須考量危害之程度與範圍、對法益侵害之輕重、違法行為或狀態之期間長短等。準此，原告資本總額1,500億元，實收資本額達1,382億1,900萬元，且核准設立日期為52年7月1日，分公司達24家等情，有上開公司基本資料在卷可據，是原告為大型保險業者，自52年間起設立營運迄今，實收資本額高達1,382億元，企業規模龐大，經營時間長久，可認原告具有企業經營及勞工管理上之專業能力與經驗，主觀上當能注意、客觀上亦有能力履行101年7月5日函課予之行政法上作為義務，其復為適用勞動基準法之行業，基此所生之勞動權益，舉凡勞動契約、勞工保險、勞工退休金等事項，均與所屬勞工各項生活保障息息相關，影響範圍甚廣。又101年7月5日函規制效力持續至原處分之作成，已時隔逾8年之久，原告仍拒履行其作為義務，且期間歷經如附表所示104次按月連續裁罰，原告為避免同一作為義務之違反而遭裁罰，尚非不得選擇先補辦申報，以消滅101年7月5日函之規制效力，不容原告徒以一己主觀上之見，認為補辦申報即等同強迫原告自行承認其與游蔡2人間屬於僱傭關係，而無視被告依勞退條例第49條規定，以101年7月5日函課予原告應為游蔡2人申報提繳勞工退休金之作為義務。是以，原告既無視其補辦申報作為義務之存在，執意不履行，尤曲解法律，盡擇對己有利之歧異見解，始終無視前述相關規定及勞工權益，於本件所為具有高度法敵對性，而有故意違犯之主觀歸責事由，至屬灼然。被告為達成督促原告履行申報作為義務之合法規範目的裁量，自得以法定最高額度之罰鍰為連續處罰，核未違反比例原則。又原告負有為游蔡2人申報提繳自到職日起勞工退休金之行政法上義務，乃係101年7月5日函課予之特定作為義務，又確保勞工能獲得對申報提繳退休金之請求權，乃為101年7月5日函所追求之行政目的，原處分之直接目的則在督促原告履行101年7月5日函課予之改正義務，而101年7月5日函係具有持續效力之行政處分，一經發生存續力後，對原告、被告均產生拘束力，在

其失效前，不得為相反之主張與認定，亦如上述。則原告主張其已無為游蔡2人負擔勞工退休金之原因乙事，果若屬實，核屬101年7月5日函所追求之行政目的是否欠缺及其適法性之問題，應循解消101年7月5日函持續規制效力之途徑謀求救濟解決，方屬正辦，與原處分之目的正當性無關。原告執前揭主張㈡6.，謂原處分欠缺目的正當性及裁罰金額已遠逾應為游蔡2人申報提繳之勞工退休金數額，有違比例原則、責罰相當性原則及憲法保障之契約自由云云，亦不足採。至原告主張中所引相關學說論著及其他民事、行政訴訟判決見解或其他行政機關見解，核屬學理之說明論述或各該具體個案中所為之認事用法，且非統一之法律見解，均難認與本件具體個案之認事用法相涉，尚無從拘束本院，末此指明。

㈣、綜上，原告所訴各節，並無可採。原處分認事用法俱無違誤，訴願決定分別遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

㈤、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

六、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　　112　　年　　10　　月　　16　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　林季緯

法　官　劉正偉

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	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二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。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　16　　日

書記官　黃品蓉

附表：

編號	發文日期	發文號/保退二字	答辯卷頁	送達日期	送達證書
1	101.7.24	第10160233801號	一p3-4	101.7.26	答辯卷三p9
2	101.8.21	第10160269701號	一p477-478	101.8.23	答辯卷三p10
3	101.9.21	第10160304291號	一p479-480	101.9.25	答辯卷三p11
4	101.10.22	第10160334941號	一p481-482	101.10.23	答辯卷三p12
5	101.11.21	第10160367841號	二p123-124	101.11.22	答辯卷三p13
6	101.12.21	第10160399381號	二p125-126	101.12.22	答辯卷三p14
7	102.1.21	第10260017711號	二p127-128	102.1.22	答辯卷三p15
8	102.2.22	第10260042971號	二p129-130	102.2.23	答辯卷三p16
9	102.3.21	第10260067711號	二p131-132	102.3.25	答辯卷三p17
10	102.4.22	第10260098041號	二p133-134	102.4.23	答辯卷三p18
11	102.5.22	第10260131871號	二p135-136	102.5.24	答辯卷三p19
12	102.6.21	第10260160861號	二p137-138	102.6.25	答辯卷三p20
13	102.7.22	第10260225741號	二p139-140	102.7.24	答辯卷三p21
14	102.8.22	第10260293691號	二p141-142	102.8.23	答辯卷三p22
15	102.9.23	第10260326021號	二p143-144	102.9.25	答辯卷三p23
16	102.10.21	第10260352271號	二p145-146	102.10.23	答辯卷三p24
17	102.11.21	第10260384501號	二p147-148	102.11.25	答辯卷三p25
18	102.12.23	第10260412961號	二p149-150	102.12.24	答辯卷三p26
19	103.1.21	第10360015171號	二p151-152	103.1.23	答辯卷三p27
20	103.2.21	第10360035011號	二p153-154	103.2.25	答辯卷三p28
21	103.3.21	第10360061721號	二p155-157	103.3.25	答辯卷三p29
22	103.4.21	第10360094351號	二p159-160	103.4.23	答辯卷三p30
23	103.5.21	第10360132321號	二p161-162	103.5.22	答辯卷三p31
24	103.6.23	第10360219771號	二p163-163	103.6.25	答辯卷三p32
25	103.7.21	第10360283541號	二p165-166	103.7.22	答辯卷三p33
26	103.8.21	第10360316181號	二p167-168	103.8.25	答辯卷三p34
27	103.9.22	第10360347301號	二p169-170	103.9.2	答辯卷三p35
28	103.10.21	第10360377681號	二p171-172	103.10.24	答辯卷三p36
29	103.11.21	第10360411251號	二p173-174	103.11.26	答辯卷三p37

30	103.12.22	第10360439571號	二p175-176	103.12.24	答辯卷三p38
31	104.1.21	第10460012541號	二p177-178	104.1.22	答辯卷三p39
32	104.2.17	第10460041701號	二p179-180	104.2.25	答辯卷三p40
33	104.3.20	第10460064331號	二p181-182	104.3.24	答辯卷三p41
34	104.4.21	第10460094361號	二p183-184	104.4.23	答辯卷三p42
35	104.5.21	第10460131291號	二p185-186	104.5.27	答辯卷三p43
36	104.6.22	第10460166701號	二p187-188	104.6.25	答辯卷三p44
37	104.7.21	第10460195331號	二p189-190	104.7.23	答辯卷三p45
38	104.8.21	第10460257161號	二p191-192	104.8.26	答辯卷三p46
39	104.9.21	第10460315431號	二p193-194	104.9.23	答辯卷三p47
40	104.10.21	第10460344251號	二p195-196	104.10.26	答辯卷三p48
41	104.11.20	第10460375121號	二p197-198	104.11.23	答辯卷三p49
42	104.12.21	第10460402231號	二p199-200	104.12.22	答辯卷三p50
43	105.1.21	第10560013771號	二p201-202	105.1.22	答辯卷三p51
44	105.2.22	第10560033471號	二p203-204	105.2.24	答辯卷三p52
45	105.3.21	第10560055311號	二p205-206	105.3.22	答辯卷三p53
46	105.4.21	第10560081171號	二p207-209	105.4.26	答辯卷三p54
47	105.5.20	第10560110861號	二p211-212	105.5.25	答辯卷三p55
48	105.6.21	第10560141421號	二p213-214	105.6.23	答辯卷三p56
49	105.7.21	第10560171811號	二p215-216	105.7.21	答辯卷三p57
50	105.8.22	第10560235141號	二p217-218	105.8.25	答辯卷三p58
51	105.9.21	第10560291611號	二p219-220	105.9.23	答辯卷三p59
52	105.10.21	第10560320611號	二p221-222	105.10.26	答辯卷三p60
53	105.11.21	第10560348181號	二p223-224	105.11.24	答辯卷三p61
54	105.12.21	第10560373041號	二p225-226	105.12.23	答辯卷三p62
55	106.1.20	第10660013341號	二p227-228	106.1.25	答辯卷三p63
56	106.2.21	第10660030231號	二p229-230	106.2.23	答辯卷三p64
57	106.3.21	第10660047361號	二p231-232	106.3.24	答辯卷三p65
58	106.4.21	第10660070421號	二p233-234	106.4.24	答辯卷三p66
59	106.5.22	第10660095781號	二p235-236	106.5.25	答辯卷三p67
60	106.6.21	第10660118601號	二p237-237	106.6.26	答辯卷三p68

61	106.7.21	第10660140911號	二p239-240	106.7.24	答辯卷三p69
62	106.8.21	第10660189981號	二p241-242	106.8.22	答辯卷三p70
63	106.9.21	第10660240051號	二p243-244	106.9.25	答辯卷三p71
64	106.10.20	第10660260481號	二p245-246	106.10.24	答辯卷三p72
65	106.11.21	第10660283821號	二p247-248	106.11.22	答辯卷三p73
66	106.12.21	第10660304021號	二p249-250	106.12.22	答辯卷三p74
67	107.1.22	第10760011981號	二p251-252	107.1.23	答辯卷三p75
68	107.2.21	第10760028421號	二p253-254	107.2.22	答辯卷三p77
69	107.3.21	第10760065231號	二p255-256	107.3.26	答辯卷三p78
70	107.4.20	第10760065231號	二p257-258	107.4.24	答辯卷三p79
71	107.5.21	第10760088051號	二p259-260	107.5.22	答辯卷三p80
72	107.6.21	第10760112621號	二p261-262	107.6.22	答辯卷三p81
73	107.7.20	第10760134791號	二p263-264	107.7.23	答辯卷三p82
74	107.8.21	第10760230891號	二p265-266	107.8.22	答辯卷三p83
75	107.9.21	第10760230891號	二p267-268	107.9.25	答辯卷三p84
76	107.10.22	第10760252671號	二p269-270	107.10.23	答辯卷三p85
77	107.11.21	第10760277451號	二p271-272	107.11.23	答辯卷三p86
78	107.12.21	第10760301141號	二p273-274	107.12.22	答辯卷三p87
79	108.1.21	第10860011811號	二p275-276	108.1.22	答辯卷三p89
80	108.2.21	第10860031721號	二p277-278	108.2.22	答辯卷三p90
81	108.3.21	第10860053851號	二p279-280	108.3.22	答辯卷三p91
82	108.4.22	第10860079071號	二p281-282	108.4.24	答辯卷三p92
83	108.5.21	第10860111061號	二p283-284	108.5.22	答辯卷三p93
84	108.6.21	第10860137511號	二p285-286	108.6.25	答辯卷三p94
85	108.7.22	第10860166431號	二p287-288	108.7.24	答辯卷三p95
86	108.8.21	第10860212231號	二p289-290	108.8.22	答辯卷三p96
87	108.9.20	第10860258341號	二p291-292	108.9.23	答辯卷三p97
88	108.10.21	第10860281031號	二p293-294	108.10.23	答辯卷三p98
89	108.11.21	第10860307391號	二p295-296	108.11.26	答辯卷三p99
90	108.12.20	第10860327751號	二p297-298	108.12.23	答辯卷三p100
91	109.1.21	第10960012071號	二p299-300	109.1.22	答辯卷三p101

92	109.2.21	第10960029671號	二p301-302	109.2.25	答辯卷三p102
93	109.3.20	第10960048451號	二p303-304	109.3.23	答辯卷三p103
94	109.4.21	第10960070041號	二p305-306	109.4.24	答辯卷三p104
95	109.5.21	第10960105811號	二p307-308	109.5.25	答辯卷三p105
96	109.6.20	第10960136931號	二p309-310	109.6.23	答辯卷三p106
97	109.7.21	第10960159291號	二p311-312	109.7.23	答辯卷三p107
98	109.8.21	第10960192401號	二p313-314	109.8.26	答辯卷三p108
99	109.9.21	第10960223061號	二p315-316	109.9.24	答辯卷三p109
100	109.10.21	第10960252621號	二p317-318	109.10.26	答辯卷三p110
101	109.11.20	第10960272441號	二p319-320	109.11.25	答辯卷三p111
102	109.12.21	第10960289541號	二p321-323	109.12.24	答辯卷三p112
103	110.1.21	第11060006601號	二p325-326	110.1.25	答辯卷三p113
104	110.2.22	第11060017551號	二p327-329	110.2.24	答辯卷三p114
105	110.3.22	第11060028151號	一p5-6	110.3.24	答辯卷一p7
106	110.4.21	第11060041451號	一p9-10	110.4.22	答辯卷一p11
107	110.5.21	第11060056991號	一p13-14	110.5.25	答辯卷一p15
108	110.6.21	第11060073121號	一p17-18	110.6.23	答辯卷一p19
109	110.7.21	第11060102601號	三p7-8	110.7.23	答辯卷三p115
110	110.8.20	第11060129981號	一p21-22	110.8.24	答辯卷一p23