臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1481號
111年8月11日辯論終結

原　　告　有志貨運物流有限公司
代　表　人　張秋稔（董事）
被　　告　勞動部勞工保險局
代　表　人　陳琄（局長）
訴訟代理人　葉懿嫻
　　翁雨農

上列當事人間勞工退休金條例事件，原告不服勞動部中華民國110年12月8日勞動法訴一字第1100016142號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為鄧明斌，於訴訟進行中變更為陳琄，有勞動部民國110年12月28日勞動人1字第1100101312號函為證（本院卷第313頁），現新任代表人具狀聲明承受訴訟，應予准許。

二、事實概要：

㈠原告未依規定申報所屬勞工呂淑蓉等17人（下稱呂君等17人）在職期間提繳勞工退休金，前經被告以105年12月6日保退三字第10560359800號函請原告於106年1月2日前改善，惟原告逾期未補申報呂君等17人提繳勞工退休金，被告以原告違反勞工退休金條例第18條規定，依同條例第49條規定，以106年1月10日保退三字第10660003560號裁處書處原告罰鍰新臺幣（下同）2萬元（下稱第1次處分）。原告不服，經訴願後提起行政訴訟，為臺灣士林地方法院（下稱士林地院）

106年度簡字第31號行政訴訟判決駁回，並經本院107年度簡上字第130號判決駁回上訴確定。

㈡因原告仍未依規定補申報呂君等17人提繳勞工退休金，被告陸續以107年10月30日保退三字第10760255441號、108年1月19日保退三字第10860007221號、108年3月26日保退三字第10860057381號、108年5月27日保退三字第10860093971號、108年7月22日保退三字第10860160771號、108年9月2日保退三字第10860224561號、108年10月22日保退三字第10860283441號、108年12月16日保退三字第10860320841號、109年2月3日保退三字第10960011681號、109年3月23日保退三字第10960046411號、109年5月11日保退三字第10960085241號、109年6月29日保退三字第10960143171號、109年8月18日保退三字第10960186001號、109年10月12日保退三字第10960241401號、109年12月11日保退三字第10960285031號、110年1月29日保退三字第11060009141號、110年3月22日保退三字第11060027221號及110年5月21日保退三字第11060054331號裁處書（上開18次處分與第1次處分合稱前19次處分）對原告為行政處罰。

㈢原告仍未依規定補申報呂君等17人提繳勞工退休金，被告續依勞工退休金條例第49條及第53條之1規定，以110年7月26日保退三字第11060102391號裁處書處原告罰鍰3萬元，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊（下稱原處分）。原告不服，經訴願決定駁回後，提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠呂君等17人並非原告聘僱，而是林子晴等4名正職人員私下委託代班的代理人，非屬原告僱用派至臺北市立美術館（下稱北美館）的服務人員，與原告沒有指揮、監督關係，沒有人格及經濟上的從屬性。依行政程序法第9條、第36條及行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定，被告應就有利於己的事實負舉證責任，而非以北美館提供的員工名冊及薪資表，草率認定原告與呂君等17人間存在雇傭關係。

㈡呂君等17人每月實際代班天數僅數日而已，僅有少數人員每月代班天數10餘日，超過20日者僅3人，依社會一般經驗與常理，難認為原告聘僱的人員。呂君等17人每月代班天數應領工資至多僅數千元，被告要求原告申報提繳的退休金應依代班人員薪資1萬9,273元計算，顯與代班人員實際領取工資數額不符，亦與勞工退休金條例規定每月工資定義不合。

㈢原告參與政府採購，均以另行發包相關廠商或臨時僱傭短期人員為主，無固定員工，且同一時間上班或代班人員數均為4人，原告不是僱用5人以上的公司。縱原告為僱用5人以上的公司或行號，須為僱用勞工投保勞工保險，原告亦無需為勞工申報就業保險，因依就業保險法第4條及第6條規定，被告應自動將參加勞保的員工納為就業保險的被保險人。然被告一方面以原告違反勞工保險條例規定裁處原告，另方面又以就業保險法規定裁罰原告，顯然重複處罰，有違雙重處罰禁止原則。

㈣依最高行政法院109年度上字第261號判決意旨，勞工退休金條例第49條規定是對負有「為勞工於到職日起辦理提繳退休金」之作為義務的「不作為」行為處罰，裁處權時效應自「作為義務消滅時」（即停止為勞工辦理提繳退休金時）起算。依同條例第18條規定，雇主為勞工辦理提繳勞退金的義務於「勞工離職之日起7日內」即已消滅，故應自「勞工離職之日起7日內」起算行政罰法第27條第1項規定的3年裁處權時效。被告請求提繳勞工退休金的權利已罹於時效，被告卻連續以前19次處分及原處分裁罰，顯已喪失處罰的正當性及比例原則。且被告多次裁罰，皆無事前通知及給予原告陳述意見的機會，違反行政程序法第102條規定。

㈤聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠依北美館提供104年2月至104年12月林子晴等22名員工名冊及薪資表，無論員工身分為正職人員或代理人員，均於員工名冊上填列姓名、身分證號、地址、工作天數（時數）、月

（時）薪及匯款帳號，並蓋有原告公司章及負責人印章，足證員工所領薪資是依員工工作時數核算後，由原告匯款支付。原告主張：代理人員薪資由林子晴等4人個別支付，非原告給付等等，與事實有違。又本件經被告函請臺北市政府勞動局先行認定，依該局105年11月4日北市勞動字第10546029300號函所示，呂君等17人已納入原告組織體系，是由原告依約指派至北美館提供勞務，並由原告支付薪資的員工，具人格及經濟上的從屬性，難謂無僱傭關係。

㈡原告不服第1次處分，提起行政訴訟，於士林地院審理時，法官傳喚呂君等17人中的郭建元、王以惠、許志懋及簡友鴻等4名證人，4人均當庭指證原告為雇主，經士林地院106年度簡字第31號行政訴訟判決駁回原告之訴，復經本院107年度簡上字第130號判決駁回原告上訴，均肯認呂君等17人與原告間為僱傭關係，原告自有補申報提繳勞工退休金的義務，惟原告迄未補辦申報、提繳，被告依勞工退休金條例第49條規定作成原處分，並無違誤。

㈢勞動部105年11月29日勞局納字第10501892230號及第10501892231號裁處書是有關勞工保險、就業保險的罰鍰處分，曾因基本工資金額誤繕而撤銷，另作成勞動部106年7月28日勞局納字第10601834111號及第10601834112號裁處書裁罰；又因職災費率核認有誤，士林地院107年度簡字第6號行政訴訟判決撤銷有關勞工保險罰鍰部分，勞動部始再作成107年8月7日勞局納字第10701852541號裁處書。原告稱：勞工保險、就業保險等裁罰與本件裁罰有違雙重處罰禁止原則等等，然處罰的法律依據及裁量均有不同。原告稱：被告以勞工保險投保薪資1萬9,273元，裁處勞工退休金的罰鍰等等，顯有誤會。

㈣參據本院110年度訴字第380號判決意旨，行為人未依限完成改善，被告即得連續處罰，毋庸於後續連續處罰時重複告知，此行政目的在督促原告履行申報提繳勞工退休金的義務，當可連續處罰，無違比例原則。又被告第1次處分後連

續處罰，是間接促其自動履行義務的強制方法，無行政罰法3年裁處權時效的適用。

㈤聲明：原告之訴駁回。

五、前開事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，且有前19次處分及送達證書（原處分卷第57-140頁）、士林地院106年度簡字第31號行政訴訟判決、本院107年度簡上字第130號判決（原處分卷第142-168頁）、原處分（本院卷第267-269頁）及訴願決定（本院卷第43-49頁）等在卷可證，足以認定為真實。

六、爭點：

㈠原告有無為呂君等17人申報提繳勞工退休金的義務？

㈡原處分是否違反一事不二罰原則？是否違反比例原則？

㈢原處分是否違反行政程序法第102條規定？

㈣原處分是否違反行政罰法第27條第1項規定？

七、本院的判斷：

㈠應適用的法令及法理說明：

1.勞工退休金條例第6條第1項規定：「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。」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，但依私立學校法之規定提撥退休準備金者，不適用之：一、本國籍勞工。」第16條前段規定：「勞工退休金自勞工到職之日起提繳至離職當日止。」第18條規定：「雇主應於勞工到職、離職、復職或死亡之日起7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18條……規定，未辦理申報提繳……經限期改善，屆期未改善者，處新臺幣2萬元以上10萬元以下罰鍰，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……。」據此，雇主有為在職本國籍勞工申報提繳勞工退休金的義務，如有違反，

經主管機關限期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補申報者，主管機關即得裁處罰鍰；且為督促處分相對人依期改善，如處分書送達後，雇主仍未遵期完成改善，主管機關得按月處罰。

2.確認行政處分違法的訴訟是撤銷訴訟的補充規定，須於行政處分因已執行而無回復原狀可能，或其規制效力已消滅，始得提起，如處分的規制效力仍存在或有回復可能性時，仍應提起撤銷訴訟。有關公布公司名稱及其負責人姓名的行政處分，雖經公告於機關網頁，惟該公告既持續存在於網頁，而非於公告後隨即下架，則處分的規制效力仍繼續存在，仍應提起撤銷訴訟，並依行政訴訟法第196條第1項規定解決（108年度高等行政法院法律座談會提案10決議參照）。原處分有關公布原告名稱及負責人姓名等資訊部分，業經被告刊登在機關網頁上，供公眾查詢，且一經公告即不再移除，業據被告訴訟代理人陳明在案（本院卷第418頁），故處分的規制效力仍繼續存在，原告提起撤銷訴訟，應屬適當，併予說明。

㈡原告是呂君等17人的雇主，有為呂君等17人申報提繳勞工退休金的義務：

1.勞工退休金條例第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2條規定。」行爲時勞動基準法第2條第1款及第6款規定：「本法用辭定義如左：一、勞工：謂受雇主僱用從工作獲致工資者。……六、勞動契約：謂約定勞雇關係之契約。」(108年5月15日修正第2條第1款及第6款規定：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。……六、勞動契約：指約定勞雇關係而具有從屬性之契約。」)

2.司法院釋字第740號解釋理由書表示：「勞動契約之主要給付，在於勞務提供與報酬給付。惟民法上以有償方式提供勞務之契約，未必皆屬勞動契約。是應就勞務給付之性質，按

個案事實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如與人的從屬性（或稱人格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之指揮監督關係，及是否負擔業務風險，以判斷是否為系爭規定一（即勞基法第2條第6款）所稱勞動契約。關於……勞務契約，基於私法自治原則，有契約形式及內容之選擇自由，其類型可能為僱傭、委任、承攬或居間，其選擇之契約類型是否為系爭規定一所稱勞動契約，仍應就個案事實及整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務債務人與勞務債權人間之從屬性程度之高低判斷之……。」依此，關於勞動契約的認定，仍應依勞務債務人從屬於勞務債權人的高低程度判斷，判斷因素包括得否自由決定勞務給付的方式（包含工作時間），並自行負擔業務風險，但不以此為限，參考學說及實務見解，勞工與雇主間從屬性的判斷，包括：⑴人格上從屬性，即受僱人在雇主企業組織內，服從雇主之指揮、命令、調度等，且有受懲戒等不利益處置的可能。⑵親自履行，不得使用代理人。⑶經濟上從屬性，即受僱人不是為自己的營業而勞動，而是依附於他人的生產資料，為他人之目的而勞動，薪資等勞動條件亦受制於他方。⑷組織上從屬性，即納入雇方生產組織體系，並與同僚間居於分工合作狀態，受團隊、組織的內部規範、程序等制約（最高法院81年度台上字第347號、93年度台上字第2567號、96年度台上字第2630號、109年度台上字第420號民事裁判參照。另參見：臺灣勞動法學會編，勞動基準法釋義－施行20年之回顧與展望，王松柏執筆，94年5月，第54頁以下；黃程貫，勞動法，86年10月，第63頁以下）。又基於勞動保護的社會性，只要當事人的法律關係中具有相當從屬性的特徵，縱其部分職務內容具一定程度的獨立性，仍應寬認屬勞動基準法規範的勞僱關係（最高法院81年度台上字第347號、89年度台上字第1301號、104年度台上字第1294號民事判決參照）。

3.依北美館104年度「展覽場管理服務案」補充投標須知記載：「……二、本案由廠商應提供勞務人員4名（其中1名應

具備展覽場協調之能力）派駐運用單位……。三、工作期間：展場服務人員：自104年2月15日至104年12月31日止……工作時間：週二－週日09：30－17：30。週六09：30－20：30，週休二日排班制……。十一、廠商須於得標後確認人員名單後，提交……提繳勞工退休金影本，並依規定繳納前述……及提繳勞工退休金……。十四、本補充投標須知列為契約附件。」（原處分卷第41-43頁）。又依北美館104年度「展覽場管理服務案」財物、勞務、工程採購契約第8條「履約管理」第14項「派遣勞工權益保障」第2款記載：「廠商對其派至機關提供勞務之派遣勞工，有關薪資之給付及保險事項，應依下列約定辦理之：⑴應依勞動契約約定給付薪資，勞資雙方所約定之時薪不得低於新臺幣133元，月薪不得低於新臺幣22,639元……。⑵應依法投保勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞工退休金，並依規定繳納前述保險之保險費及提繳勞工退休金。……。」（原處分卷第36頁）同條第16項「其他（由機關選擇需要者於招標時載明）」第4款第2目記載：「依相關勞動法令請假者，每人每次請假未超過3個工作日或特別休假累積未超過7日者，不必派員代理，亦不扣契約價金；如超過上述天數，廠商應指派相同資格及能力人員代理並經機關同意，機關不另行支付價金。」（原處分卷第37-38頁）。原告與北美館訂立上開採購契約，即應依上開約定，為派遣至北美館工作的員工依法提繳勞工退休金，且於投標時送經北美館同意的4名正式人員有請假超過3個工作日或特別休假累積超過7日時，應由原告指定「相同資格及能力之人」代理，且須經北美館同意，而非可由原告所派正式人員4人自行尋覓他人代理。

4.依原告104年2月至104年12月員工名冊，其上均蓋有原告公司章及代表人個人印章（原處分卷第18-28頁），且與卷附同期間原告員工薪資表（原處分卷第7-17頁）所載名單相符，足認原告已將呂君等17人納為公司員工，並於正式人員請假時，由原告依約指派至北美館提供勞務，並按員工薪資

表所載帳號以匯款方式支付呂君等17人薪資。縱如原告所述呂君等17人為正職人員的代理人員，然呂君等17人既與正職人員均列為公司員工，給付薪資的方式與正職人員相同，且為原告依約指派具「相同資格及能力之人」至北美館提供勞務的人員，原告與呂君等17人間具有從屬性，應可認定。又依原告員工薪資表上所列郭建元、王以惠、許志懋（即許聖立）、簡友鴻及時任北美館副研究員吳世全前於士林地院審理原告不服第1次處分提起撤銷訴訟（士林地院106年度簡字第31號）時到庭的證述（本院卷第454-464、482-485頁）可知，原告派駐北美館服勞務的正式人員請假時，原告依上開採購契約約定自行尋找代理人員，且是分別以刊登廣告或委由正式員工林子晴代為尋找及面試，於面試通過後由林子晴向代理人員收取帳戶存摺影本轉交原告，再由原告以匯款方式給付代理人員薪資；代理人員則由原告派駐在北美館的領班即正式人員林子晴統一管理，並依上開採購契約交由北美館的吳世全為現場工作調配。此情與原告派至北美館的正式員工林子晴於士林地院審理原告違反勞工保險條例及就業保險法事件（士林地院107年度簡字第6號）時證述：他的工作地點在北美館，獲原告指派為小組長，負責填寫北美館工作日誌、排班表、計算員工薪資、面試新進人員等工作，以及擔任原告與北美館承辦人吳世全的聯絡窗口，依北美館需求調派工作人員，等於原告將北美館的事務皆交由他負責，因原告提供的正職服務人數為4人，如遇離職或請假，需有代理人員替補，起初代理人員是原告自行應募，但因固定代理人員有時無法配合正式人員的請假時間，必須儲備幾位代理人員，原告就將代理人員的面試工作交給他，經由原告提供的履歷表、月薪人員或北美館志工等熟人推薦，或他自己找人，並先向原告報告，再讓吳世全看過，然後再請代理人員面試，會讓錄用者簽立員工勞動契約，契約內容與他和原告簽立的內容相同，再由原告加蓋公司大小章，他每月製作薪資表，檢具新進員工的履歷表、勞動契約、考勤表（打卡卡

片）、薪資轉帳存摺封面等資料，供原告核算後將薪資匯入帳戶，他每兩個月整理員工勞動契約書、每月員工名冊、排班表、考勤表（打卡卡片）等，交給原告審查，並依原告代表人指示修正，例如原未在員工名冊上備註月薪或代理，是原告代表人指示修正，原告代表人於審閱後，在員工名冊上蓋用原告公司大小章，另交付薪資已付的薪資轉帳資料、請款發票，他彙整後交給吳世全轉交北美館審核後撥款等等（本院卷第505-513頁），大致相符；再佐以證人王以惠提供的員工勞動契約書記載：「一、契約期限：本契約為定期勞動契約，月薪不得低於新臺幣22,639元，自民國104年2月15日起至104年12月31日止……另部分工時人員以時薪計，時薪不得低於新臺幣133元。二、工作所屬（單位）部門及工作場所：臺北市立美術館。三、擔任工作範圍：展場秩序維護、入口撕票、售票等，及其他主管交辦事項。……六、保險及退休金提繳……㈡退休金提繳：由甲方（即原告）依政府法令規定按月提繳於勞工保險局設立之勞工退休金個人專戶作為乙方（即證人王以惠）退休金。七、工作規則：㈠乙方應確實嚴格遵守甲方所訂之工作規則及所承攬事業主（單位）之管理辦法。㈡須依規定簽到、簽退或打卡（不可代簽或代打卡）……。」等等（本院卷第468頁以下），均足認原告與其派駐北美館服務的代理人員即呂君等17人間確有勞動契約關係存在，且原告派駐北美館展場提供勞務的人員，除原告正職人員4人外，其餘代理人員均由原告派駐北美館的正式人員林子晴負責面試、甄選而指派至現場服務，故呂君等17人接受原告的指揮、監督，並直接自原告處領取勞務報酬，與原告具有人格上及經濟上的從屬性，足以認定。原告主張：代理人員是林子晴等4名正式人員自行私下尋找，且由正式人員自行給付薪資，非原告雇傭的員工等等，尚不可採。從而原告有依勞工退休金條例為呂君等17人申報提繳勞工退休金的義務。

5.原告雖主張：呂君等17人於北美館提供勞務時，係受北美館人員為現場工作的指派及指揮，與原告間並無指揮、監督關係，不具從屬性等等。然所謂勞動派遣，是指派遣單位與要派單位簽訂要派契約，由派遣單位將其僱用的勞工派至要派單位，接受要派單位的指揮、監督，並為要派單位提供勞務的新型勞動態樣。勞動派遣的主要特徵是「僱用」與「使用」分離，派遣單位僱用派遣勞工，並訂定勞動契約，但不自己使用派遣勞工的勞務，而是依要派契約將派遣勞工派至要派單位，為要派單位提供勞務。依上述北美館104年度「展覽場管理服務案」補充投標須知及北美館104年度「展覽場管理服務案」財物、勞務、工程採購契約（原處分卷第29-43頁）約定內容可知，原告與北美館締結的契約即為勞動派遣契約，由派遣單位即原告將其僱用的派遣勞工即呂君等17人派至要派單位即北美館，受北美館指揮、監督，並為北美館提供勞務，惟呂君等17人在法律上及契約上的雇主仍是原告。呂君等17人受北美館指派並提供勞務等情，本為呂君等17人履行與原告間勞動契約的內容，顯示為勞動派遣的勞務提供型態，不因呂君等17人為北美館提供勞務，即否定原告與呂君等17人間的從屬性關係。事實上，原告招募呂君等17人，將其納編為公司員工，並造冊於員工薪資表中直接發放薪資，已將呂君等17人編入公司組織內，僅因勞動派遣的性質，呂君等17人提供勞務的對象是北美館，而不是原告，但這無礙原告與呂君等17人間從屬性的認定。原告上開主張，尚屬無據。

㈢原處分沒有違反行政程序法第102條規定：

行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第103條第5款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀

上明白足以確認者。」原告未依規定申報所屬勞工呂君等17人在職期間提繳勞工退休金，前經被告以105年12月6日保退三字第10560359800號函請原告於106年1月2日前改善，惟原告逾期未補申報呂君等17人提繳勞工退休金，被告陸續作成前19次處分，原告仍未依規定補申報呂君等17人提繳勞工退休金，被告始作成原處分，原處分所根據的事實，客觀上明白足以確認，被告未給予原告陳述意見的機會，不足以動搖原處分的合法性。

㈣原處分違反比例原則：

1.行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政訴訟法第4條第2項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」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。」有關行政罰的裁處與否、處罰種類與罰鍰額度的選擇，涉及行政裁量，原則上，行政機關在法律授權作成決定或選擇的範圍內，享有裁量餘地，行政法院原則上應予尊重，僅於逾越法定裁量範圍，或雖未逾越法定的裁量範圍，但作成裁量與法規授權目的不合，或出於與授權意旨無關的其他因素考量，違反不當連結禁止原則、比例原則或平等原則等，均屬裁量濫用，而屬違法。

2.國家為改良勞工的生活，增進其生產技能，應制定保護勞工的法律，實施保護勞工的政策，憲法第153條第1項定有明

文。勞工退休金條例即為國家實現此一基本國策所制定的法律。至於保護勞工的內容與方式應如何設計，立法者有一定的自由形成空間，惟其因此對於人民基本權利構成限制時，仍應符合憲法上比例原則的要求。勞工退休金條例有關雇主負申報提繳勞工退休金義務的規定，作為照顧勞工生活方式的一種，有助於保障勞工權益，加強勞雇關係，促進整體社會安全與經濟發展，並未逾越立法機關自由形成的範圍。惟其因此對於人民基本權利構成限制時，仍應符合憲法比例原則的要求，即立法目的必須具有正當性，其次，手段須有助於立法目的之達成（適合原則），亦無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用（必要原則），最後，手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性必須處於合乎比例之關係（狹義比例原則），司法院大法官釋字第578號解釋意旨參照。據此，立法者制定法律課以雇主申報提繳勞工退休金的義務，涉及雇主自主決定契約內容及自由使用、處分其財產的權利，應受憲法比例原則的限制。被告執行勞工退休金條例，以原處分對原告裁處罰鍰並公布單位名稱及負責人姓名，同樣應通過行政程序法第7條所定比例原則的檢驗。

3.原告未依規定申報所屬勞工呂君等17人在職期間提繳勞工退休金，前經被告以105年12月6日保退三字第10560359800號函請原告限期改善，惟原告逾期未補申報呂君等17人提繳勞工退休金，被告依勞工退休金條例第49條規定陸續作成前19次處分及本件原處分，累計罰鍰金額達58萬5,000元，有各該處分附卷可證（原處分卷第57-139頁），固非無據。然而，被告作成原處分的目的，既在督促原告履行義務，為呂君等17人申報提繳勞工退休金，即應有比例原則的考量，應檢視其手段與目的間的合理關係，分述如下：

⑴就手段須有助於立法目的之達成（適合原則）而言，原告依勞工退休金條例第18條規定，應在呂君等17人到職之日起7日內，列表通知被告進行申報，其目的在便利辦理後續的提

繳作業，即由被告依原告申報內容，依同條例第19條第1項規定，繕具繳款書寄送原告繳納應提繳的退休金數額，以達司法院大法官釋字第578號解釋所示保障呂君等17人的退休經濟生活權益。惟原告經被告通知補辦申報後，遲未履行義務，被告先後作成前19次處分及原處分，是不斷以處罰手段欲迫使原告履行義務，然在原告遲不辦理申報提繳的情況下，此一處罰手段已難認有助於實現、保障呂君等17人的勞工權益。

⑵就考量有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者（必要原則）而言，行政執行法第27條第1項規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」第28條第1項規定：「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。二、怠金。」第29條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」第30條第1項規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，依其情節輕重處新臺幣5千元以上30萬元以下怠金。」據此，對於人民依法令負有行為義務而不履行的情形，得以代履行及怠金的間接強制方法為行政執行，以實現行政目的。勞工退休金條例第49條按月處罰至改正為止的立法體例，固亦有藉金錢課加壓力，以督促、強制義務人履行義務的目的，而與執行罰上的怠金具有類似功能，然而秩序罰與執行罰在本質上仍有不同，前者是對義務人違反行政法上義務的行為施加制裁，適用行政罰法的規定，從而有違法性及有責性的考量；而後者則專以實現行政目的為目標，不具制裁、責難的性質，沒有行政罰法的適用，而是適用行政執行

法規定。勞工退休金條例第49條按月處罰至改正為止的立法體例，不無混淆執行罰與秩序罰性質的困擾，猶應藉由比例原則的檢視，為適當合理的分工。就本件而言，被告已依職權認定呂君等17人與原告間屬勞動契約關係，且依原告提出的員工薪資表（原處分卷第7-17頁），亦可知悉呂君等17人的月薪資總額，得據以計算原告應為呂君等17人提繳勞工退休金的數額，是於被告通知原告限期改善，並為連續處罰後，仍未見原告履行申報提繳的作為義務時，被告應可依據行政執行法第28條第1項第1款及第29條規定，以代履行的方式代替原告列表申報，再依勞工退休金條例第19條第1項及第53條第1項規定，繕具繳款單命原告為呂君等17人繳納勞工退休金，以直接實現保障呂君等17人的勞工權益（最高行政法院109年度上字第261號判決意旨參照），相較於原告受多次處罰，仍難以實現行政目的而言，應屬有益於行政目的之達成，且屬對人民權益侵害較少的方法。

⑶就採取的方法所造成的損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡（狹義比例原則）而言，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。」據此，罰鍰金額與違反行政法上義務行為應受責難的程度，與由此所生的法益侵害情形，應具有衡平性，換言之，如罰鍰金額逾越違反行政法上義務行為所呈現的違法程度及法益侵害情形，顯失均衡時，應認有違反比例原則的裁量瑕疵。以本件而言，依原告提供的員工薪資表，被告於本院110年度訴字第1099號勞工退休金事件審理時陳報原告應為呂君等17人申報補提勞工退休金的總額僅為1萬9,519元，有該判決附表2（本院卷第407-409頁）及被告111年2月9日保退三字第11160012781號函所附原告應補申報提繳勞工退休金明細表（本院卷第345-349頁）附卷可查，而原告因未履行申報提繳義務而受前19次處分累積的罰鍰金額達55萬5,000元，加計原處分後則達58萬5,000元，已遠遠超

過原告所應提繳勞工退休金的總數1萬9,519元，又無裁罰次數的上限。再者，課加原告罰鍰的金錢給付義務，縱使原告認罰，或日後經由行政執行實現，利益亦歸屬於國庫，而非作為呂君等17人的勞工退休金使用，無助於勞工權益的保障，應認已達罰鍰金額與違反行政法上義務行為所呈現的違法程度及法益侵害，顯失均衡的程度。

4.原處分有違反比例原則的瑕疵，應予撤銷。

㈤本件判決基礎已經明確，就原告主張原處分違反一事不二罰原則、違反行政罰法第27條第1項規定部分，以及兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

八、結論：

原處分及訴願決定均違法，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

中　華　民　國　111　年　9　月　15　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　高愈杰

法　官　李君豪

法　官　楊坤樵

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學

訴訟代理人	院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　15　　日

書記官　高郁婷