臺北高等行政法院判決

111年度訴字第140號
112年1月12日辯論終結

原　　告　中鋼運通股份有限公司

代　表　人　張秋波（董事長）

訴訟代理人　尤中瑛　律師
　　余天琦　律師
　　黃欣欣　律師

被　　告　勞動部勞工保險局

代　表　人　白麗真（局長）

訴訟代理人　宋燕玲
　　莊碧雲
　　高雅慧(兼送達代收人)

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12月6日勞動法訴一字第1100009348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：本件被告勞動部勞工保險局代表人原為陳琄(原告中鋼運通股份有限公司起訴狀誤載為「鄧明斌」，於民國111年1月28日具狀補正，本院卷第93頁)，於訴訟進行中變更為白麗真，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第415頁至第417頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告所屬勞工黃柏升(下稱黃君)，於民國108年

11月至109年1月及109年5月至109年7月期間工資已有變動，惟原告未依規定於109年2月及109年8月底前為其覈實申報調整勞工退休金月提繳工資，違反勞工退休金條例(下稱勞退條例)第15條第2項規定，被告除以110年3月30日保退三字第11010055061號函(下稱逕予調整函)逕予調整外，並依同條例第52條及第53條之1規定，以110年3月30日保退三字第11010055062號裁處書(下稱原處分)，處原告罰鍰新臺幣（下同）5千元，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊。原告不服原處分，提起訴願，經勞動部以110年12月6日勞動法訴一字第1100009348號訴願決定書駁回其訴願，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠原處分有不備理由之瑕疵：關於黃君之工資總額如何計得，屬原處分之重要認定基礎，被告自應於原處分理由中揭示。惟觀諸原處分所附「未覈實申報調整明細表」，僅記載各月份最終加計之工資總額，未就加計之項目明細加以說明，致原告無從確知工資總額之計算方式與項目，原處分自難使原告得以瞭解被告作成原處分之事實認定及裁量，亦無從判斷原處分是否合法妥當。被告縱有於逕予調整函內提及特別獎金㈠及有給年休獎金係屬工資，然原處分與被告逕予調整函既分屬不同之行政處分，自不得以其他處分所載內容替代被告就原處分之揭示義務；況黃君於108年11月至109年2 月、109年5月至109年7月並未領取有給年休，則逕予調整函所稱特別獎金㈠及有給年休獎金項目，究竟如何對應於原處分之裁罰基礎，非無疑義，被告自難謂已踐行揭示義務，是原處分違反行政程序法第96條規定，而有處分不備理由之違法。

㈡原處分欠缺實質合法性：

1.依勞退條例第3條及勞動基準法(下稱勞基法)第2條第3款、第4款規定，可知勞退條例未就應提繳之勞工退休金之工資概念另為規範，而係回歸勞基法之定義，以達到法規範之一體性。

2.船員法乃勞基法之特別法，應優先適用：從船員法立法紀錄，可知立法者於船員法立法之初，即認船員工作性質及環境有別於陸上勞工，故另定船員法，以優先於勞基法適用，亦即船員法係屬勞基法之特別法，勞動部104年1月9日勞動條3字第1030034867號函釋(下稱勞動部104年1月9日函釋)亦同此旨。據此，針對船員法已有特別明訂之法律概念與項目，自應優先於勞基法適用。而相較於勞基法將工資簡單定義為「勞工因工作所獲得之報酬」，並無分類；船員法第2條則將雇主對船員之給付項目區分為薪資、津貼及特別獎金(特別獎金乃船員法施行細則第3條第1款明文排除的「非經常性給付」)，可見船員法並未完全採用勞基法中的工資概念，而係將雇主對於船員的各類給付項目細節化、明文化，此種立法設計係源自於船員之工作狀態具有陸上勞工所欠缺之特殊性，參諸船員法草案第24條立法說明亦謂船員在船上工作性質與陸上工作差異很大，具離家性、船上航行危險性及航行輪班等特性，故船員報酬結構與勞基法所定之工資結構不同等語，是船員的報酬在性質上尚包括雇主基於其工作特殊性所為之補貼，並非全部均為船員提供勞務之對價。又船員法既無勞基法「工資」之用語，當然亦未使用「平均工資」，但依船員法第2條第16款、第17款規定，仍有平均收入的概念。

3.船員法中應列入月提繳工資計算退休金之薪資名目：勞退條例計算退休金的月提繳工資，係引用勞基法第2條關於工資之定義，因此一般勞工在退休金的計算上並無扞格之處；但船員適用勞退條例提繳退休金或依勞基法支領退休金時，因船員法考量船員工作的特殊性而就雇主對船員的給付給予不同分類，究竟哪些給付項目構成工資之一部分，即有適用上之疑義。船員既為勞工之一種，船員法當然也有類同勞基法關於職災失能補償、職災喪葬費、職災死亡補償及資遣費等相關規定。此等給付於勞基法均係以

「平均工資」為計算標準，而船員法關於職災失能補償、職災喪葬費、資遣費等，係以「平均薪資」為給付標準，勞基法之「平均工資」似乎較接近船員法之「平均薪資」，而非「平均薪津」，然船員法關於職災死亡補償規定，於100年2月1日修正時，將船員在服務期間死亡區分為「非因執行職務」及「因執行職務」兩種情形(船員法第45條、第46條)，且將死亡補償計算標準由「平均薪資」修正為「平均薪津」，其修法理由明指「參照勞動基準法第2條工資定義(含薪資及津貼)」等語，是立法者顯然係認為勞基法之（平均）工資即為船員法之（平均）薪津(薪資＋津貼)。至於職災失能給付、喪葬費及資遣費雖仍以「平均薪資」為計算標準，然107年8月9日船員法條文預告修正時，即已仿照勞基法規定，增訂有關特定航線船員資遣費及職災補償之規定，並以「平均薪津」為計算標準，該次修正雖因變動幅度較大而尚未審議通過，然亦可見立法者再次重申勞基法的「平均工資」即為船員法的「平均薪津」，且不論係修法前之「平均薪資」，或修法後之「平均薪津」，兩者均未計入特別獎金或被告主張應該加入的其他給付。倘若立法者認為平均工資之概念與平均薪津不同，則船員法上開兩次修正即無必要強調平均工資與平均薪津之相同性而據以修法。至船員法其他給付項目(如平日加班費、假日加班費等)雖然係以「薪資」作為計算基礎，然此係立法者考量船員報酬通常甚高，為兼顧船員權益及避免造成雇主過度負擔，乃將計算基礎限縮在「薪資」，並不影響「勞基法上之工資，係對應於船員法上之薪津」之認定。

4.將勞基法的「平均工資」解釋為船員法的「平均薪津」並未違反船員的期待，也不減對於船員福利的保障：本件工資如何認定，固應考量法律規定，但仍應參酌當事人立約時的真義。黃君每月領取之薪資、（航行）津貼及加班費，均清楚規定於僱傭契約中。至於原告所核發的特別獎

金㈠、特別獎金㈡、久任獎金及久航獎金等，不但均非每月發給，特別獎金㈠每個月金額也非完全相同，更未規定於僱傭契約內，自非船員於受僱時所期待之給付，依交通部訂定之「船員薪資岸薪及加班費最低標準」，亦僅保障船員的薪資及加班費（屬津貼之性質），並無特別獎金的保障。又船員的報酬雖然分為薪資、津貼及特別獎金，但屬於經常性給付的僅有薪資及津貼，本即不包括特別獎金，與勞基法認定工資的標準並無不同；且船員法第27條第2項明定船員的最低「薪資」不得低於勞基法所定之基本「工資」，是船員的薪資必然等於或高於勞基法的基本工資。另依船員法第2條第14款規定，船員薪資占薪津總數額之比例不得低於50%，而計入月提繳工資的船員報酬除薪資以外，尚包括航行津貼、固定加班費等津貼，當足以保障船員權益。

5.對被告主張之駁斥：

⑴勞退條例所指之工資應整體適用，不得割裂適用船員法部分：如前所述，原告並非主張割裂適用船員法及勞基法、勞退條例；原告僅係主張，當提撥退休金的勞工為船員時，因船員的薪資名目於船員法中已有明確的規定，故勞基法、勞退條例所指「工資」究竟對應到船員法下的哪些薪資名目，船員法的立法目的及歷次修法過程當然得作為法院「立法解釋」之參考，並無被告所稱割裂適用之問題。

⑵同樣都是工資的概念，有時在船員法對應平均薪資，有時卻對應平均薪津，並無理由部分：原告對上情並不否認，然如前所述，立法者認為勞基法的「平均工資」即為船員法的「平均薪津」，殆無疑義，上述歧異僅係修法進度不一所致，且無可否認的是「平均薪資」或「平均薪津」兩者均未計入特別獎金，立法者已明文將特別獎金排除於經常性給付之外。

⑶若平均工資等於平均薪津或平均薪資，根本不會發生船員法或勞基法規定數額何者較高的問題部分：被告此一主張應係出於對不同權責主管機關的誤解，主管船員權利義務的機關為交通部，勞工事務的主管機關則為勞動部，因此船員及一般勞工的薪資最低標準係分別由交通部及勞動部定期檢討及發布。在主管機關不同且給付標準不同的情況下(如喪葬費，勞基法規定為5個月，船員法規定為6個月)，當然有可能發生其中一者計算後的給付金額高於另一者的情形，並非被告所稱兩者既然相同即無高低比較之問題。

⑷原告訴願時並未抗辯特別獎金㈠包含年終獎金，起訴後始主張部分：原告對船員的薪資發放都是根據「船員待遇支給要點」，依該支給要點第4.1條的說明，特別獎金㈠係因特別工作而獲得之報酬，包括週六、週日以外的國定假日加班費、年終獎金及非固定加班費等名目之給付，故特別將金㈠包含勞基法及船員法明文排除在外的年終獎金，並非原告提起本件訴訟時才有的新主張。

⑸勞動部及交通部之函令均不足支持被告之主張：勞動部110年6月24日勞動條2字第1100130585號函(下稱勞動部110年6月24日函釋)根本未論及船員法發給項目之特別規定對於船員勞工退休金提繳事項之認定影響，且就特別獎金之性質僅簡略回應：「至『特別工作而獲得之報酬』及『非固定加班費』，因該等給與之發給要件及標準等仍有未明，建請確明該等事項後，進一步洽高雄市政府勞工局協處認定。」等語，自難逕以前開函文認定原處分之合法性。至交通部航港局110年6月24日航員字第1101910415號函(下稱航港局110年6月24日函)則僅抽象說明：「二、…：㈠特別獎金之立法意旨：係指船上偶有臨時性之工作，…，其立法意旨係針對臨時性之偶發狀態，爰船員法施行細則第3條規定，特別獎金非屬其他名義之經常性給付。…。㈣考量船員法之特別獎金

立法意旨係為保障船員勞動權益，…，爰特別獎金是否計入投保薪津之計算，應個案審視，倘係船員因工作所獲得之經常性給予，…，則應納入。」等語，亦無法得出有利於被告之結論。

⑹本件並無任何行政法院應為不同於民事法院認定的理由：臺灣高等法院高雄分院(下稱高雄高分院)109年度勞上字第41號等民事判決認為船員法或勞基法均係以「勞務的對價」及「經常性給付」作為判斷的標準，且參諸船員法施行細則第3條第1款、勞基法施行細則第10條第2款及「船員待遇支給要點」關於特別獎金㈠等規定，應認特別獎金㈠之性質應賦予相同之法律效果，亦即該獎金乃「非經常性獎金」，且不屬於船員法之「薪津」等語。被告雖主張該案勞工未選用勞退新制(按：指適用勞退條例之退休金制度，下同)，故該法院之認定不拘束本件等語，然新、舊制對於退休金的計算方法及提撥方式雖有不同，其計算基礎則均係本於勞基法所稱之工資，並無任何差異，臺灣高雄地方法院(下稱高雄地院)110年度勞小字第3號民事判決亦係針對「勞退新制」下應如何提撥退休金所為之判決，其仍採與高雄高分院之判決相同之理由。被告又主張民事案件的認定，不影響行政機關、行政法院的判斷等語，然行政法院不受民事法院拘束，係專指對「事實」的認定，然本件對於船員究竟領取哪些薪資細目、該等薪資細目給付的條件為何，不論是民事法院或行政法院在事實認定上均無不同，則民事法院與行政法院採取不同的事實發現主義，自非判決結果不同的理由。

㈢原告縱有勞退金額提繳不足之情形，亦不具裁罰之可歸責性：對於船員、雇主依勞退條例提繳的工資相當於船員法所定義之「平均薪津」，且針對據以計算退休金的平均工資應如何認定的問題，目前經高雄高分院判決者，均採相同見解，縱被告不認同，至多是雙方所採見解不同，即便被告認

為原告所採法律見解錯誤，也屬欠缺期待可能性之阻卻違法事由。蓋就工資如何認定一節，司法實務及勞工主管機關固然已有為數眾多的實務見解及函示，然船員報酬中，何種項目屬於勞基法之(平均)工資，而應列入退休金的計算基礎，過去在民事法庭、行政法庭，幾乎均未被視為重要爭點檢驗過，即便被告為勞工主管機關，也曾就本件爭議詢問航港局，顯見關於船員工資的認定並非一望即明、毫無爭議的法律問題。原告多年來就退休金之計算，一向採取與本件一樣的標準，從無船員質疑，也並無任何主管機關有不同意見，迄至目前為止，高雄高分院就相同爭點的判決均係完全支持原告的主張，顯見認定「工資數額不包括任何特別獎金」的見解，並非原告為減免責任而恣意獨創的見解。本件斟酌歷次船員法的立法及修法意旨，乃至於民事法院近來的諸多判決，均可見原告對於月提繳工資的認定縱使與被告的認定不符，至多牽涉雙方所採法律見解不一致，原告主觀上絕無任何可非難性或歸責性。

㈣聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠依改制前行政院勞工委員會85年2 月10日台(85)勞動二字第103252號函釋意旨，勞基法第2條第3款關於「工資」定義之重點，應在該款前段所稱「勞工因工作而獲得之報酬」，至於該款後段「包括」以下文字係例舉屬於工資之各項給與，包括「工資、薪金」、「按計時…獎金、津貼」或「其他任何名義之經常性給與」均屬之，但非謂「工資、薪金」、「按計時…獎金、津貼」必須符合「經常性給與」要件始屬工資，而應視其是否為勞工因工作而獲得之報酬而定。又「其他任何名義之經常性給與」一詞，法令雖無明文解釋，但應指非臨時起意且非與工作無關之給與而言，立法原旨在於防止雇主對勞工因工作而獲得之報酬，不以工資之名而改用其他名義，故特於該法明定應屬工資，以資保護。

㈡關於原告主張原處分違反行政程序法第96條規定部分：逕予調整函業已說明原告給付黃君之特別獎金㈠每月均有發給，為經常性給與， 黃君108年12月至000年0月間之工資固定為81,890元，然原告未覈實申報等語，應已足使原告瞭解工資總額均係加計「薪資」、「家匯航津」、「固定加班費」及「特別獎金㈠」等項目。又該函係原處分裁罰之構成要件，該函說明八明確載明「另貴單位未依規定申報調整黃柏升君勞工退休金月提繳工資，應處罰鍰及公布單位名稱及負責人姓名等資訊，本局將另以裁處書裁罰。」等語，且兩者所附之「月提繳工資明細表」及「未覈實申報調整明細表」並無二致，是該逕予調整函及原處分雖分屬不同行政處分，惟非不可連貫性瞭解，顯已足使原告瞭解其原因事實及其依據之法令，原告難謂無從得知工資總額之計算方式與項目，自無處分不備理由之瑕疵。。

㈢特別獎金㈠屬工資範疇，應納入計算勞工退休金月提繳工資：

1.依勞退條例第1條第2項、第3條及船員法第53條第1項規定，可知關於勞工退休金事項，勞退條例為特別法，應優先適用，船員法就此事項無意為同一規定，故本國籍船員之退休金事項適用勞退條例，自應連同該條例第3條之工資定義一併適用，而無退休金提繳、請領等事項適用勞退條例，而月提繳工資則又割裂適用船員法之理。觀此二法之立法歷程，船員法於88年6月1日制定，為勞基法之特別法，斯時船員法第53條第1項、第2項規定，係對勞基法所規定之退休金事項為特別之規定，自應優先於勞基法適用。嗣勞退條例於93年6月30日制定時，立法者於該條例第1條第2項明定勞退條例與「其他法律」間之適用順序。是勞退條例施行後，本國籍船員之退休金事項優先適用勞退條例。又依同條例第14條規定，勞工退休金月提繳工資以每月工資為計算基礎，同條例第3條規定工資之定義適用勞基法，並無除外規定，縱未另為勞工退休金之工資概

念以為規範，但彼時船員法已施行多年，顯見立法者無意就工資定義割裂適用其他法律，此乃立法者的形成自由。

2.依船員法第53條第1項本文及第5項規定之修正理由，已明確指出勞工退休金事項應適用勞退條例，船員法對此事項無意為同一規定，僅就資遣費部分於該條第5項特別規定應適用船員法，且從「雖該條例第十二條已明定，最高以發給六個月平均工資為限」等語，可知立法者確知船員法與勞退條例之工資定義有所不同，始就資遣費特別規定。如依原告所稱勞基法之「平均工資」與船員法之「平均薪資」一致，僅在特殊情況，例如死亡補償時，始將「平均工資」擴大至船員法「平均薪津」等語，則對照勞基法與船員法第54條規定所列各給付項目，其中失能補償、死亡補償以及傷病治療期間支給之薪津，兩者規定之給付水準並無不同，僅是船員法以「平均薪資」、「平均薪津」或「原薪津」計之，勞基法則以「平均工資」或「原領工資數額」計之，若依原告主張，在適用勞基法時，該法所稱之「平均工資」應以船員法之「平均薪資」或「平均薪津」進行抽換適用，則以死亡補償為例，依船員法第46條第1項或勞基法第59條第4款規定，支給標準同為40個月「平均薪津」，何有船員法第54條所定高低數額比較之可能，船員亦無從擇優請求。又勞基法除延長工時之工資(以平日每小時工資額計)及傷病治療期間原領工資(以原領工資計)外，其餘均以「平均工資」計之，在法無明文下，原告何以單純因給付項目不同，逕自推論「一個」勞基法「平均工資」定義，可有船員法「平均薪資」與「平均薪津」兩種不同解釋。

3.關於原告舉證高雄高分院已有數則有利於原告之判決，並稱民事法院已支持勞基法「平均工資」即為船員法「平均薪津」等語。惟查上開案件之勞工，屬得依勞退條例第9條規定選擇適用勞基法之退休金制度(下稱勞退舊制)或勞退條例之退休金制度(勞退新制)者，惟渠等並未選擇適用

勞退新制，該法院之判決係認適用勞退舊制船員之工資認定，因船員法係勞基法之特別法而應優先適用，與本件勞工係適用勞退新制，其工資之認定係依勞退條例第3條規定適用勞基法第2條第3款及其施行細則，不同案件無法比附援引，且關於事實之認定及法律適用，民事法院與行政法院，各有其權限，行政法院固可參考民事判決所認定之事實及法律見解，然並不受拘束。另高雄地院110年度勞小字第3號民事判決，於對照船員法第2條第15款及勞基法施行細則第10條第2款所排除非經常性給與之項目後，即推論特別獎金㈠之性質應賦予相同之法律效果，而認特別獎金㈠非屬工資，不應列入勞工退休金月提繳工資範圍。然特別獎金㈠之各項給與，應以勞基法及其施行細則對工資之認定為判斷基礎，是該判決之見解容非無疑。

4.關於特別獎金㈠應否納入勞工退休金之月提繳工資一節，參諸航港局110年6月24日函文略以特別獎金之立法意旨係針對「臨時性之偶發狀態」，船員法施行細則第3條將其排除於經常性給付等語，惟觀諸原告發放特別獎金㈠之方式及內容，係每月定額發放，為「經常性給與」，與船員法特別獎金因「臨時性之偶發狀態」而被排除經常性給與之外，顯有不同，工資認定不應僅以給付名稱認定，原告自不得主張特別獎金㈠屬船員法第2條第15款之「特別獎金」，而自月工資總額排除，原告每月發給勞工之特別獎金㈠具給付經常性及勞務對價性，自應列入月工資總額計算覈實申報調整月提繳工資。本件黃君108年12月至109年8月之工資總額，固定為8萬1,890元（「薪資」29,710元+「家匯航津」13,610元+「固定加班費」13,260元+特別獎金㈠25,310元），惟原告僅以月提繳工資57,800元申報，未依規定於109年2月、109年8月底前為黃君覈實申報調整月提繳工資，被告作成原處分，於法並無不當。

5.觀諸高雄市政府勞工局111年3月8日高市勞條字第11131652800號函略以：特別獎金㈠項目包括特別工作而獲得之報

酬、非固定加班費、年終獎金、因僱用人營運上獲利而發給之獎金等4項目。其中「特別工作而獲得之報酬」，屬勞工因工作而獲得之報酬；「非固定加班費」，縱使頻率不定，仍屬勞工延時工資之性質，故「特別工作而獲得之報酬」及「非固定加班費」應屬薪資等語。至原告主張特別獎金㈠內含年終獎金一節，原告訴願時稱特別獎金㈠係船員因特別工作而獲得之報酬，包括除週六、週日以外之國定假日加班費，並未提及內含年終獎金項目，且原告檢附之薪資明細資料中，亦未載列年終獎金項目、數額、發放標準及計算方式，難使被告據以自月工資總額排除。又勞基法施行細則第10條雖列舉「年終獎金」非屬工資範疇，惟是否屬於工資，仍應依事實個別認定，非以給付時所使用之「名稱」為準。提繳單位發給之各項給付金額如係員工因工作而獲得之報酬，縱然名目列為年終獎金，仍屬工資，應列入月工資總額內申報月提繳工資。更何況，特別獎金㈠之發放方式為每月定額給付，其年終獎金之發給方式顯與一般事業單位所發放之年終獎金不同，其具「經常性」，並非臨時起意且非與工作無關，自應認屬工資。

㈣有關原告主張因工資見解不同，有阻卻違法事由乙節，依行政罰法第8條規定，不得因不知法規而免除行政處罰責任，縱使原告無違法之故意，仍有過失，原告身為大型規模之單位，倘針對船員工資之法律見解有疑義，應主動向主管機關詢問，自不得以有利於己的法律見解，執為免罰之論據，逕自將特別獎金㈠排除於工資之外。至有關黃君於108年11月至109年1月、109年5月至109年7月並未領取「有給年休獎金」一節，被告110年3月30日函已告知原告，黃君領取之「有給年休獎金」核屬工資性質，被告據以認定黃君該月領有「有給年休」之工資，係就工資內涵所作之觀念澄明，對原處分依憑之違法事實不生影響。

㈤聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠按船員法第53條第1項規定：「為保障船員退休權益，本國籍船員之退休金事項，適用勞工退休金條例之退休金制度。但依勞工退休金條例第九條規定，未選擇適用勞工退休金條例之退休金制度者，不在此限。」而勞退條例第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14條第1項規定：「雇主應為第七條第一項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資百分之六。」第15條第2項、第3項規定：「（第2項）勞工之工資如在當年二月至七月調整時，其雇主應於當年八月底前，將調整後之月提繳工資通知勞保局；如在當年八月至次年一月調整時，應於次年二月底前通知勞保局，其調整均自通知之次月一日起生效。（第3項）雇主為第七條第一項所定勞工申報月提繳工資不實或未依前項規定調整月提繳工資者，勞保局查證後得逕行更正或調整之，並通知雇主，且溯自提繳日或應調整之次月一日起生效。」第52條規定：「雇主違反第十五條第二項、…申報、通知規定者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰。」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。」勞退條例施行細則第15條第1項、第2項規定：「(第1項)依本條例第十四條第一項至第三項規定提繳之退休金，由雇主或委任單位按勞工每月工資總額，依月提繳分級表之標準，向勞保局申報。（第2項）勞工每月工資如不固定者，以最近三個月工資之平均為準。」是我國籍船員(以下逕稱船員)之退休事項，除有船員法第53條第1項但書所定情形(即未選擇適用勞退條例之退休金制度【勞退新制】)外，應適用勞退條例之退休金制度，其中關於退休金提繳部分，雇主應為船員提繳

不低於勞工每月工資6%之退休金，船員工資如有調整，雇主應於法定期限內將調整後之月提繳工資通知勞保局即被告，如未依規定通知調整者，被告查證後得逕行更正或調整之，並處罰鍰及公布事業單位或事業主之名稱、負責人姓名等事項。

㈡如事實概要欄所載之事實，除下述爭執事項外，餘為兩造所不爭執，並有原告110年3月17日(110)運通M1字第011號函及所附黃君108年11月至109年9月在職期間薪資清冊(本院卷第29頁至第33頁)、逕予調整函（原處分卷①第99頁至第102頁）、原處分(含所附「未覈實申報調整明細表」)及訴願決定書(本院卷第35頁至第53頁)在卷可稽，此部分之事實，可以認定。茲兩造爭議所在，乃黃君於108年11月至109年9月在職期間(下稱系爭在職期間)所領取之特別獎金㈠，應否列入雇主提繳退休金之計算基礎？

㈢特別獎金㈠性質上應屬勞基法所稱之「工資」，被告以原告未依規定申報調整黃君之月提繳工資而予以裁罰，於法有據：

1.按勞退條例第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，依勞動基準法第二條規定。」而勞基法第2條第3款規定：「本法用詞，定義如下：…。三、工資：指勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。」勞基法施行細則第10條規定：「本法第二條第三款所稱之其他任何名義之經常性給與係指左列各款以外之給與。一、紅利。二、獎金：指年終獎金、競賽獎金、研究發明獎金、特殊功績獎金、久任獎金、節約燃料物料獎金及其他非經常性獎金。三、春節、端午節、中秋節給與之節金。四、醫療補助費、勞工及其子女教育補助費。五、勞工直接受自顧客之服務費。六、婚喪喜慶由雇主致送之賀禮、慰問金或奠儀等。七、職業災害補償費。八、

勞工保險及雇主以勞工為被保險人加入商業保險支付之保險費。九、差旅費、差旅津貼及交際費。十、工作服、作業用品及其代金。十一、其他經中央主管機關會同中央目的事業主管機關指定者。」是工資乃是勞工因提供勞務而相對自雇主處獲得之報酬，具有「勞務對價性」；而所謂「經常性給與」，勞基法並無明文規範其定義，勞基法施行細則第10條就此部分，雖以除外條款之方式，將不屬於「經常性給與」之項目予以臚列，惟其概念內涵究竟為何，亦無明確說明。然由勞基法立意在於保障勞工權益之核心精神以觀（勞基法第1 條規定參照），立法者應無以「經常性給與」限縮工資定義之意，是工資並不以兼具「勞務對價性」及「經常性給與」之要件為必要，毋寧應以「勞工因工作而獲得之報酬」之「勞務對價性」，為定性雇主給與之性質是否為工資之核心標準，如經認定該給與具有「勞務對價性」者，不論其是否屬於「經常性給與」，均無礙於其屬工資之性質。惟如於定性給與之性質有所未明時，該給與是否具有「經常性」，則可作為輔助認定之標準；而所謂「經常性」，應認只要在一般情形下經常可以領得，而非偶因特定情事始可取得之給付，在制度上即具經常性，至其給付名稱為何，尚非所問。

2.經查，依原告之「船員待遇支給要點」第4.1點規定：「4.船員在船服務，皆依所服務船最新之『薪給表』給付，並依下列給與規定辦理：4.1特別獎金㈠：為特別工作而獲得之報酬；包括除週六及週日以外之國定假日加班費、年終獎金，以及非固定加班費等名目之給付(考量船型、航線條件與職務特性，加班費不易逐筆計之，故以定額方式發給本項非固定超時工作之加班費)。」(本院卷第59頁) ，其中就所謂「除週六及週日以外之國定假日加班費」、「非固定加班費」部分，乃屬船員於正常工作時間以外因提供勞務所獲得之報酬(船員法第32條、第34條規定參照)，其具有「勞務對價性」而屬於工資，應無疑

義；至「年終獎金」部分，就形式上之給付名稱(名目)而言，固為勞基法施行細則第10條第2款所明文排除於「其他任何名義之經常性給與」範圍外者，然本件依前開支給要點規定，已明文特別獎金㈠係屬於船員在船服務，為特別工作而獲得之報酬，顯見其係以船員在船提供勞務(特別工作)作為對價而為給與；又觀諸原告所提供之黃君薪資清冊(本院卷第33頁)，黃君於108年12月至109年8月期間，每月均固定領取「特別獎金㈠」25,310元(108年11月、109年9月分別領取12,482元、5,825元，乃係各按15天、7天計付），亦可見包含於特別獎金㈠所訂給付項目之「年終獎金」，已形成制度上之經常性給與，此與一般通念上之年終獎金，乃係視雇主年度盈餘狀況決定是否核發及其金額(即偶因特定情事始可取得之給付），而具有恩惠、勉勵員工性質之獎勵，有所不同；且縱認船員之工作性質與陸上勞工提供勞務之情形，有所不同(例如船員必須長時間待在船上，無法任意上岸)，尚不影響雇主得視年度盈餘狀況決定是否核發年終獎金及其金額，自無因船員工作性質特殊而必須按月核發包含於特別獎金㈠內之年終獎金之理，是本件特別獎金㈠項下之「年終獎金」，自應評價為工資。準此，被告以黃君108年11月至109年1月(按：108年11月工資總額為42,385元，108年12月、109年1月則均為81,890元【包括《薪資》29,710元、《家匯航津》13,610元、《固定加班費》13,260元、《特別獎金㈠》25,310元】)、109年5月至109年7月之工資(按：各月工資總額均為81,890元)已有變動，然原告僅以月提繳工資57,800元申報，而未依勞退條例第15條第2 項規定，於109年2月、109年8月底前為黃君申報調整月提繳工資，乃依同條例第52條及第53條之1規定予以裁罰，於法自屬有據。

㈣原告固主張船員法將雇主對船員之給付項目區分為薪資、津貼及特別獎金(特別獎金乃船員法施行細則第3條第1款明文

排除的「非經常性給付」），可見船員法並未完全採用勞基法中的工資概念，船員的報酬在性質上尚包括雇主基於其工作特殊性所為之補貼，並非全部均為船員提供勞務之對價等語。然前如所述，船員之退休事項，除未選擇適用勞退新制外，應適用勞退條例之退休金制度；而勞退條例關於退休金提繳部分，係明定依「工資」作為計算雇主月提繳金額之基礎，所謂「工資」，則依勞基法第2條關於工資之定義，其法律適用關係至為明確。而船員法第2條第12款至第15款規定：「本法用詞，定義如下：…。十二、薪資：指船員於正常工作時間內所獲得之報酬。十三、津貼：指船員薪資以外之航行補貼、固定加班費及其他名義之經常性給付。十四、薪津：包括薪資及津貼，薪資應占薪津總數額百分之五十以上。十五、特別獎金：包括特別工作而獲得之報酬、非固定加班費、年終獎金及因雇用人營運上獲利而發給之獎金。」乃係分就「薪資」、「津貼」、「薪津」、「特別獎金」予以立法定義，並無涉及船員退休制度於不同法規範間之適用問題，上開「薪資」、「津貼」、「薪津」、「特別獎金」，是否屬於勞基法第2條所稱之「工資」而納入雇主月提繳工資數額之計算基礎，則屬另事。又船員法施行細則第3條第1款固規定船員法第2條第15款之「特別獎金」，不屬於船員法第2條第13款所稱「其他名義之經常性給付」，然姑不論船員法或船員法施行細則所定「經常性給付」，並非在定義「工資」之範圍，則能否認為其與勞基法第2條第3款關於工資定義規定所稱之「經常性給與」，係屬同一法律概念，已非無疑；更何況，是否具有「工資」之性質，應以給付或給與是否具有「勞務對價性」為斷，至於該給付或給與是否具有「經常性」，僅為輔助認定之標準，且應具體審酌給付或給與之性質，而非逕依給付之名稱而為判斷，是「特別獎金」縱非屬「其他名義之經常性給付」，然其所包含「特別工作而獲得之報酬」、「非固定加班費」等項目，既係屬於船員因提供勞務(「特別工作」、「加班」)而獲得之

報酬，自仍具有工資之性質，不因前揭船員法施行細則第3條第1款之規定，即可遽認「特別獎金」非屬勞基法上之「工資」。至原告另引船員法草案第24條(嗣船員法於103年修正時，移列為第26條)立法說明，據為有利於己之主張，然按船員法第26條第1項規定：「船員之報酬包含薪津及特別獎金。」其立法說明略以：「船員在船上工作性質與陸上工作差異很大，具離家性、海上航行危險性及航行輪班等特性，故國際上對船員之報酬除薪資外，多以航行津貼、固定加班費予以補償，且船上偶有臨時性之工作如原屬碼頭工人工作之掃艙、裝卸貨、甲板貨固定及部分國家港口之特殊規定所產生之額外工作，均以特別獎金方式發給，故船員報酬結構與勞動基準法所定工資結構不同，爰依現行船員報酬內涵及國際慣例，明定船員報酬結構。」等語，可見立法者僅係基於船員工作性質與陸上工作不同，而明文規定船員之「報酬結構」包括薪津及特別獎金，其立法說明所稱船員「報酬結構」與勞基法之「工資結構」不同等語，尚無從逕予解讀為立法者有意就船員之退休金事項另為不同規定，是原告上開主張，均無從有其有利之認定。

㈤又原告援引船員法、勞基法關於職災失能補償、職災喪葬費、職災死亡補償及資遣費等給付標準，主張勞基法上之工資，係對應於船員法上之薪津等語。然上開補償或費用之給付標準為何，與雇主提撥退休金之計算標準，分屬不同之規範事項，本應由立法者綜合考量勞工保障、雇主或國家財政負擔、社會經濟發展等層面，予以裁量決定，原告予以類比並進而主張前開情詞，已屬牽強；且關於原告所舉勞基法所定資遣費(第17條)、加班費(第24條、第39條、第40條)、未休假補償(第38條第4項)、職災補償、喪葬費(第59條第2款至第4款)，均以「工資」為給付標準，其標準一致；反觀船員法或本於船員法第27條第1項授權訂定之船員薪資岸薪及加班費最低標準，就上開事項，或以「薪資」(船員法第34條、第39條第1款、第3款、第44條、船員薪資岸薪及加班費

最低標準第5條)，或以「薪津」(船員法第37條第2項、第45條、第46條第1項)，或以「報酬」(船員法第39條第2款)，作為給付標準，甚至於同類型給付中，其給付標準亦有相異之規定者，例如同屬資遣費，依船員法第39條第1款、第2款規定，係依「按月給付報酬者」或「按航次給付報酬者」，而有不同之給付標準(前者按「薪資」，後者按「報酬」。至於同條第3款規定，係就「船員在同一雇用人所屬船舶繼續工作滿三年者」，依第1款規定標準予以另外加給之規定，同屬按「薪資」為計算標準）；又如同屬職災補償，「失能補償」係依「薪資」為給付標準(船員法第44條)，而「死亡補償」則係依「薪津」為給付標準(船員法第45條、第46條第1項)；另參諸100 年2月1日修正前船員法第46條規定之立法理由：「為使船員因公死亡時，其雇用人負擔不致高於陸上類似情形之給付太多，故採平均薪資為給付標準。」等語，可見立法者確實係依給付類型或態樣之不同，並考量雇主負擔等情事，而於船員法就上述補償或費用設定不同之給付標準。至100年2月1日修正後船員法第46條規定，固將該規定所定死亡給付之給付標準，由「(平均)薪資」修正為「(平均)薪津」，其修正理由載稱：「參照勞動基準法第二條工資定義（含薪資及津貼），將死亡補償計算標準由平均薪資修正為平均薪津，以保障船員權益。」等語，然此充其量仍屬立法者基於保障船員權益之考量，而擴大死亡給付之範圍，與船員之「報酬」(船員法第26條)是否屬於勞基法之「工資」無涉，所謂「參照勞動基準法第二條工資定義（含薪資及津貼）」一語，至多亦僅能謂薪資及津貼(合稱「薪津」)係屬於「工資」，無法排除船員法所定「特別獎金」之給付項目中，亦具有「工資」之性質(如「特別工作而獲得之報酬」、「非固定加班費」)，而應列計為雇主月提繳工資之計算基礎，是原告援引上開補償或費用等規定，並舉107年8月9日船員法條文預告修正時，擬仿照勞基法規定，增訂有關特定航線船員資遣費及職災補償之

規定，並以「平均薪津」為計算標準(本院卷第223頁至第225頁)，而主張勞基法上之工資，係對應於船員法上之薪津，倘若立法者認為平均工資之概念與平均薪津不同，則船員法上開兩次修正即無必要強調平均工資與平均薪津之相同性而據以修法等語，自無可採。

㈥原告復主張將勞基法的「平均工資」解釋為船員法的「平均薪津」並未違反船員的期待，也不減對於船員福利的保障等語。惟原告認應將船員法上之「特別獎金」或本件個案事實所涉及之「特別獎金㈠」，排除於勞基法所定「工資」概念之外，將使得「特別獎金」項下或原告列於「特別獎金㈠」名目下屬於船員因提供勞務而獲得之報酬（具有「工資」之性質)，未能列入雇主月提繳工資之計算基礎，自足以影響船員所得領取退休金之數額。至原告所稱黃君每月領取之薪資、（航行）津貼及加班費，均清楚規定於僱傭契約中，特別獎金㈠每個月金額非完全相同，更未規定於僱傭契約內，自非船員於受僱時所期待之給付，且船員的薪資必然等於或高於勞基法的基本工資等語，純屬原告所訂薪資結構及其與船員間僱傭契約約定內容之問題，與原告所為之給付或給與應否被認定為勞基法上之「工資」而據以計算雇主月提繳工資之數額，乃屬二事，是原告上開主張，均無足採。

㈦另原告主張原告縱有勞退金額提繳不足之情形，亦不具裁罰之可歸責性等語。然按行政罰法第8 條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」故欲適用行政罰法第8 條但書規定對違反行政法上義務之行為人予以減輕或免除其處罰時，須以行為人有「不知法規」存在為前提。而所謂「不知法規」，非指違反行政法上義務行為人必須要對自己的行為究係違反何法規之規定有所認知，行為人如已知悉法規所禁止或要求應為之行為義務大致為何，就該違反行政法上義務之行為而言，行為人即已具備不法意識（違法性認識），應無行政罰法第8 條但書規定適用之餘地。至於所謂「按其情節，得減輕或免除其處

罰」，係指如以行為人本身之社會經驗及個人能力，仍無法期待其運用認識能力而意識到該行為之不法，抑或對於其行為合法性有懷疑時，經其深入思考甚至必要時曾諮詢有權機關解釋，仍無法克服其錯誤時，始具有所謂「無可避免性」（最高行政法院106年度判字第542號判決意旨參照）。如前所述，本件無論是船員法所定「特別獎金」中之「特別工作而獲得之報酬」、「非固定加班費」等項目，抑或是原告「船員待遇支給要點」所訂「特別獎金㈠」中關於該給付性質或用途之說明(即「為特別工作而獲得之報酬」）、細項中之「除週六及週日以外之國定假日加班費」、「非固定加班費」等項目，均足以彰顯該給與或給付係屬於船員因提供勞務所獲得之報酬，而具有「工資」之性質，原告為具有相當規模之事業單位(資本總額達45億元，本院卷第9頁)，自有了解勞工法規並予以遵守之義務，如仍有疑義，亦可向主管機關諮詢釐清，自不得僅據一己之主觀見解，而卸免其行政罰責。至原告主張固援引法院民事判決，而主張法院就相同爭點的判決均係完全支持原告的主張，原告對於月提繳工資的認定縱使與被告的認定不符，至多牽涉雙方所採法律見解不一致，原告主觀上絕無任何可非難性或歸責性等語。惟原告所舉有利於己之民事判決(本院卷第63頁至第77頁、第229頁至第269頁)，其判決日期均在原處分作成之後，原告本無其係遵循上開判決意旨而為本件行為，進而主張其採取行政機關(被告)所認為合法之法律見解係屬於無期待可能之可言，尤無從以其法律見解僅係與被告不同，即得謂其主觀上絕無任何可非難性或歸責性而據為免責之事由，是原告上開主張，均無可採。

㈧末就原告主張原處分違反行政程序法第96條規定一節，按行政行為之內容應明確，故行政程序法第96條第1項第2款乃規定行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據。但觀諸該規定之目的，乃在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事

實認定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，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有違行政法上明確性原則（最高行政法院111年度上字第169號判決意旨參照）。經查，原處分已敘明其係因原告所屬勞工黃君於108年11月至109年1月、109年5月至7月工資已有變動，然原告未於109年2月、109年8月底前為其覈實申報調整月提繳工資，與勞退條例第3條、第14條、第15條及勞退條例施行細則第15條、勞基法第2條第3款等規定不合，而依勞退條例第52條、第53條之1規定予以裁罰，足認其已就裁罰之事實、理由及其法令依據予以載明；且依原處分所附「未覈實申報調整明細表」，清楚載明黃君於108年11月至109年9月期間之每月「工資總額」、該期間原告每月之「原申報月提繳工資」等事項，對照原告於被告裁處前，依被告函文要求所提供之黃君108年11月至109年9月在職期間薪資清冊(本院卷第27頁至第33頁)，即可知被告於「未覈實申報調整明細表」所載黃君每月「工資總額」，係加總自原告所提供黃君薪資清冊登載之給付項目(尤其是黃君108年12月、109年3月至5月、7月、8月，均僅有「薪資」、「家匯航津」、「固定加班費」及「特別獎金㈠」等給付項目，其加總金額81,890元，即與「未覈實申報調整明細表」於上開各該月「工資總額」欄所載81,890元相同，可知原處分係依上開4項目所載金額予以加計後，認定為「工資總額」)，是原告稱「未覈實申報調整明細表」未就加計之項目明細加以說明，致原告無從確知工資總額之計算方式與項目，自難使原告得以瞭解被告作成原處分之事實認定及裁量，亦無從判斷原處分是否合法妥當等語，而主張原處分違反行政程序法第96條規定一節，即無可採。至原告另稱黃君於108年11月至109年2月、109年5月至109年7月並未領取

有給年休，則逕予調整函所稱有給年休獎金項目，究竟如何對應於原處分之裁罰基礎，非無疑義等語，然依前揭黃君薪資清冊所載，黃君僅於109年9月領取「有給年休」，該月並不在前述原處分所指原告未於「109年2月、109年8月底前」覈實申報調整月提繳工資之事實認定範圍內，自與原處分無涉，是原告此部分之主張，容有誤會。

㈨綜上所述，原告主張均無足採。從而，被告以原告未依規定於109年2月及109年8月底前為黃君覈實申報調整勞工退休金月提繳工資，違反勞退條例第15條第2 項規定，而依同條例第52條、第53條之1規定，處原告罰鍰5千元，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊，認事用法均無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請本院為如其聲明所示之判決，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

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　　2　　月　　9　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　李明益

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	所　需　要　件

代理人之情形	
㈠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　　112　　年　　2　　月　　9　　日

書記官　陳德銘