臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1557號
110年度訴字第250號
111年度訴字第701號
112年2月23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　陳金泉律師
　　葛百鈴律師
　　吳宗奇律師

上列當事人間勞工退休金條例事件，原告不服勞動部如附表所示訴願決定，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：

原告代表人本為陳棠，被告代表人本為鄧明斌，嗣分別變更為尹崇堯及陳琄、白麗真，茲經據尹崇堯及陳琄、白麗真具狀聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。

二、爭訟概要：

原告經營人身保險業，游尚儒、蔡坤緯為其保險業務員，因原告未依勞工退休金條例第18條規定，辦理申報所屬勞工游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金，前經被告以民國101年7

月5日保退二字第10160172751號函，命原告於101年7月20日前改善，為游蔡2人自到職日起申報提繳勞工退休金（下稱限期改善處分）；但原告逾期仍未補申報，被告遂以其違反勞工退休金條例第18條，依同條例第49條規定，以101年7月24日保退二字第10160233801號函，處原告罰鍰新臺幣（下同）10萬元（下稱第1次處分）。嗣原告遲未為游蔡2人申報提繳勞工退休金，被告遂自101年7月24日起按月裁處原告，復陸續於109年4月21日、5月21日、6月20日、7月21日、11月22日及12月21日，以如附表所示之原處分，續依同條例第49條及第53條之1規定，各處罰鍰10萬元，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊；然原告不服前開原處分，先後提起訴願，分別經勞動部以如附表所示之訴願決定，訴願駁回，惟原告猶不服訴願決定，乃依序向本院提起行政訴訟。

三、原告主張：

㈠依司法院釋字第740號解釋之大法官協同意見書，有關退休金提繳義務法律關係應以民事法院裁判結果為基礎，以示公法與私法整體法律秩序之統一性；則原告與游蔡2人間為承攬契約，業經多起民事法院裁判及行政機關確認，游蔡2人亦與原告成立和解，尚無許被告以公益維護或權力分立為由，逾越公私法分際，恣意否定雙方本於契約自由所形成之法律關係，故本件應無勞工退休金條例第18條之適用，原告即無辦理申報所屬勞工游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金之義務。又被告所為限期改善處分及第1次處分係依臺北市政府勞工局99年2月12日北市勞二字第09910535600號函及臺北市政府99年2月2日府授勞二字第09930820500號函，認定原告與游蔡2人間為勞動契約；惟前開函文係針對原告與其他保險業務員（即顏名標等2,219人）之勞務契約為認定，並非對游蔡2人，故被告未依職權調查原告與游蔡2人間勞務契約，已有未依職權調查證據之違法。復限期改善處分及第1次處分均為下命處分，應不具構成要件效力，而雇主是否有義務提繳新制勞工退休金儲存至被告之勞工退休金專戶，

應屬私法債之關係，由民事法院獨占審理權限，縱具有實質存續力或構成要件效力，亦不生拘束法院之效力，更僅有「原告有給付10萬元罰鍰之公法上給付義務」之拘束力，不包括「原告與游蔡2人間契約關係為勞動契約」之認定效力。況原處分認定之違規行為係「原告逾期未改善」，然限期改善處分於101年7月21日以後，屬行政處分因其他事由而失效之情況，因被告未於每次裁罰前踐行書面限期改善之告誡即作成連續處罰，每次裁罰所指之「逾期」均隨時間推移而不同，被告逕自連續處罰，顯有不合。

㈡再司法院釋字第740號解釋已就保險業與保險業務員間契約關係闡釋認定標準，應就個案事實及整體契約內容，判斷勞雇間從屬性高低，亦即應審酌「得否自由決定勞務給付之方式」及「是否自行負擔業務風險」，如保險業務員就其從事保險招攬之勞務活動及工作時間得自由決定，其報酬給付方式無底薪及一定業績要求，係自行負擔業務風險，則其與所屬保險公司從屬性程度不高，尚難認屬勞動契約；故其解釋揭櫫之判斷標準並不包含組織從屬性或類似意涵之判準，且保險業務員管理規則等法規誡命原本就是保險業務員應遵守之義務，非因與保險公司締結勞務契約才須遵守，此一法規誡命不會是契約之主給付義務，不得作為認定勞務契約之要素。是原告與游蔡2人間契約並未就招攬保險之時間、地點、方式為約定或限制，游蔡2人並非機械化單純提供勞務，且非不得從事其他職業、自由經營其他業務或安排其他工作，除為因應保險業務員管理規則等法令誡命而於契約內規定相關約款外，原告並未對游蔡2人為人事或行政上之管理考核，亦無懲戒處分權，足見彼等間從屬及指揮關係薄弱，欠缺人格從屬性。另游蔡2人自原告取得之經濟上利益係按保險商品招攬結果計算，原告並未就所提供勞務之對價訂有最低數額或固定金額，游蔡2人對報酬數額有自主決定權並須自負招攬保險成本、風險與預期利益，實係為自己之營業利益而勞動，亦欠缺經濟從屬性。更因保險為高度專業

及複雜之業別，需眾多專業人力投入，有建構相當組織以運作之必要，除經保險業務員招攬保險外，尚可透過保險經紀人或保險代理人取得要保，難謂保險業務員為唯一不可或缺之組織環節，保險業採取與保險經紀人或代理人相同之承攬契約模式與保險業務員締約，核屬營業自由之一環，原告基此精算保險商品費用，倘由被告片面曲解原告與保險業務員間為勞動契約，將大幅增加原告之成本、改變原告既有財務結構，衝擊原告之經營穩健性及清償能力，終將損及保戶權益。況保險業務員完成保險承攬後，尚須由其他員工接續提供後續保費收取、保戶服務及理賠等服務，不得逕認原告與保險業務員間具組織從屬性，否則無異於扼殺保險業以不同契約關係型塑商品招攬通路之營業自由，遑論以組織從屬性論斷原告與保險業務員間契約關係已逾越司法院釋字第740號揭示之判斷標準。

㈢另原告分別與游蔡2人於102年3月8日、107年1月29日成立訴訟上和解，明確確認雙方歷來之業務員勞務契約關係為非屬僱傭或勞動契約關係之承攬，游蔡2人並表示終局拋棄「請求提繳勞工退休金之權利」；則原告與游蔡2人間「是否應依勞工退休金條例規定提繳勞工退休金」此項債之關係已消滅，被告作成原處分所欲追求之行政目的即「確保游蔡2人向原告請求提繳勞工退休金之權利」，已因游蔡2人拋棄請求權而不復存在，被告仍作成裁罰即欠缺正當性，原處分已無助於達成勞工退休金條例關於提繳勞工退金之立法目的。況原告與蔡坤緯於100年7月31日終止承攬契約關係，姑不論原告與蔡坤緯間契約性質爭議，縱認蔡坤緯對原告有請求申報提繳勞工退休金之權利，以及當原告未申報提繳勞工退休金時之損害賠償請求權，原處分於108年作成時，蔡坤緯之請求權亦已罹於勞工退休金條例第2項規定之5年請求權消滅時效，原告得主張時效抗辯之拒絕給付權，原處分卻仍對原告續以裁罰、強迫原告為蔡坤緯申報提繳勞工退休金，無異於剝奪原告因時效完成而得享有之拒絕給付權，原處分顯違

反法安定性及時效制度之公益，而屬違法。復原告因未為游蔡2人自到職日起辦理申報提繳手續而遭受裁罰之金額，已逾原告應提繳之總額近63倍，被告尚非不得依原告為游蔡2人投保勞工保險薪資，試算原告應提繳金額，依勞工退休金條例第19條繕具繳款書命原告繳納，被告卻採取按月連續處罰之方式，致累積鉅額罰鍰，此行政行為對原告造成之損害與所欲達成目的之利益顯失均衡，有悖於比例原則；且勞工退休金條例第49條規定按月處罰至改正為止之立法方式，混淆行政執行罰與行政罰，將使行政機關忽視採取行政執行罰或其他裁罰手段之必要性，顯非妥適之法規範，於修法前實應避免適用。

㈣是本件有民事法院與行政法院認定分歧、行政機關之認定亦有分歧之情況，且將大幅影響整體保險業務員制度，此等司法權與行政權認定歧異之結果使原告無從依循，實難期待原告遵守勞工退休金條例課予之勞工退休金提繳義務；縱原告與游蔡2人間為勞動契約關係，原告有申報提繳勞工退休金之義務，渠等離職後該義務已不存在，被告亦無再按月調查及裁處之權限，且被告未詳究原告與游蔡2人間契約內容，亦未審視原告與渠等間契約關係之變化，所為裁罰不具正當性甚明。末原告僅有一個申報提繳勞工退休金義務，被告卻將原告之保險業務員拆分為5批，分別按月裁罰，顯違反一事不二罰原則，原處分應予撤銷等語。併為聲明：訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷，並確認原處分關於公布原告名稱及負責人姓名部分為違法。

四、被告則以：

㈠行政訴訟具有公益維護之本質，與民事事件之審理與和解究有不同，行政法院與民事法院各自有審判權限，亦得各自本於調查所得之訴訟資料為不同之事實認定，行政法院不受民事和解結果之拘束；因雇主之勞工退休金提繳義務所涉者非僅勞工個人，尚攸關國家整體勞工政策及勞工退休金制度之穩定健全發展，雇主為勞工申報提繳退休金係其法定義務，

非屬勞雇間得以合意約定免除事項，縱游蔡2人已離職並與原告達成民事上和解，仍無從解免原告原本應負之勞工退休金提繳申報義務，亦不能改變原告違反遵期改善作為義務之事實。況原告與游蔡2人間和解內容僅游蔡2人單方面放棄有關勞動契約之權利，並非兩造互有一定折衝讓步，游尚儒更於另案證稱「只是我覺得原告南山人壽公司很煩，我就和解」，足證游蔡2人係因離職後受不了被提告之壓力、應訴之煩，方與原告和解，此等未經全力攻防之訴訟程序所取得之民事和解，非但不可盡信，亦不應採為本件裁判基礎。再依司法院釋字第740號解釋意旨，原告與游蔡2人間契約是否屬勞動契約，應依該契約之從屬性高低判斷之，縱契約內容將保險業務員管理規則等法規誡命納入，仍應依契約就勞務給付之約定內容實質認定；則游蔡2人執行職務須遵守原告規範、向原告進行職務上報告、使用代表原告所屬業務員身分之統一制式名片、受原告考核評量等，原告對游蔡2人所為規制已逾越保險業務員管理規則之範疇，具強烈人格上從屬性，且渠等聽從原告指示，為原告之營業目的從事保險招攬業務，具經濟上從屬性，並經原告納入組織體系，具組織上從屬性，應認屬勞動基準法第6條第2款規定之勞動契約關係。

㈡復現行勞工退休金條例法制係採「到職申報制度」，如雇主已依同條例第18條規定辦理到職日起申報提繳手續，僅涉提繳不足或未隨調薪而調整提繳數額時，得適用同條例第15條第3項及第19條等規定，由被告查證後逕行更正調整、繕具繳款單命雇主繳納；故同條例第19條適用之情形為「雇主已履行到職日起之申報義務，但提繳數額不足」，與本件原告並未自游蔡2人到職日起為渠等申報提繳之情形不同。則無論勞工退休金條例第19條或第49條，均未賦予被告於雇主屆期仍未改善辦理自到職日起之列表申報手續時，得採取其他間接及直接強制方法之權限；是原告未自游蔡2人到職日起為渠等申報提繳，而行政資源有限，為兼顧行政之效能與目

的，勞工退休金條例亦未賦予被告代辦申報手續之權力，被告無從代為繕具繳款單命原告繳納，僅得依同條例第49條規定，對原告違反限期改善義務之行為給予相應處罰。況原告未對限期改善處分提起行政爭訟，該限期改善處分課予原告限期申報提繳之作為義務，於未經撤銷前，具構成要件效力，其後之行政處分應以限期改善處分為其構成要件，作為決定之基礎，原告不得再於後行政處分之爭訟程序中爭執遵期改善作為義務之存在。

㈢另原告未依勞工退休金條例第18條規定申報，係以不作為之方式違反行政法上義務，經依同條例第49條予以處罰而仍持續未申報，其行為義務未消滅，違法行為即未終了而處於繼續狀態，同條例第49條乃規定屆期未完成改善者應「按月處罰至改正為止」，以督促處分相對人依期改善，是就體系及文義解釋，被告是否按月裁處，端視違法狀態是否結束，如仍持續即應續予裁罰，於現行法制下，尚無其他同樣能達成目的之方法。復我國基本國策宣示保護勞工、勞工退休金條例乃以立法方式介入勞雇關係，要求雇主協力保障勞工退休生活、課予雇主為勞工申報提繳退休金之義務，該條例施行至今，已形成極重要且應受保護之社會秩序；則原告經多次裁罰及法院判決，仍恃其財力而拒絕提繳，已嚴重危害此一重要社會秩序，囿於勞工退休金條例並未賦予被告任何間接或直接強制方法，被告僅能依法按月裁罰以督促原告依期改善，俾捍衛該條例建構之社會秩序。倘原告如欲避免連續裁處，自得先依期辦理到職日申報提繳手續並同時提起行政爭訟，並無不能辦理自到職日起申報提繳手續之情事；且原告資本額高達1,500億元，企業規模龐大，營運時間長久，卻無視其補辦申報作為義務之存在，執意不履行，其行為具高度法敵對性，被告綜合審酌原告之可歸責程度及企業規模等，對原告按月裁處罰鍰10萬元，尚非屬對原告權益侵害過重之處分且具必要性，故原處分並無違誤等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠按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；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；本條例之適用對象為適用勞動基準法之本國籍勞工；勞工退休金自勞工到職之日起提繳至離職當日止；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；雇主違反第8條之1第5項、第9條、第18條、第20條第1項、第21條第2項、第35條之2或第39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2萬元以上10萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止；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45條規定處以罰鍰者，亦同，勞工退休金條例第1條第1項、第6條、第7條第1項第1款、第16條前段、第18條、第49條、第53條之1定有明文。準此，凡適用勞動基準法而具有勞動契約關係之勞工，雇主依勞工退休金條例規定，負有自到職日起申報提繳勞工退休金之義務，以達成保障勞工退休後生存安養之目的。

㈡又勞工，指受雇主僱用從事工作獲致工資者；雇主，指僱用勞工之事業主、事業經營之負責人或代表事業主處理有關勞工事務之人；勞動契約，謂約定勞雇關係之契約，為勞動基準法第2條第1款、第2款、（修正前）第6款所明定。則保險業務員與其所屬保險公司所簽訂之保險招攬勞務契約，是否為勞動基準法第2條第6款所稱勞動契約，應視勞務債務人（保險業務員）得否自由決定勞務給付之方式（包含工作時間），並自行負擔業務風險（例如按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬）以為斷，不得逕以保險業務員管理

規則為認定依據；是關於保險業務員為其所屬保險公司從事保險招攬業務而訂立之勞務契約，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勞動基準法第2條第6款所稱勞動契約，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，司法院釋字第740號著有解釋文及理由書可參。另一般學理上亦認勞動契約當事人之勞工，具有下列特徵：1.人格從屬性，即受雇人在雇主企業組織內，服從雇主權威，並有接受懲戒或制裁之義務；2.親自履行，不得使用代理人；3.經濟上從屬性，即受雇人並不是為自己之營業勞動而是從屬於他人，為該他人之目的而勞動；4.納入雇方生產組織體系，並與同僚間居於分工合作狀態；勞動契約之特徵，即在此從屬性，基於保護勞工之立場，一般就勞動契約關係之成立，均從寬認定，只要有部分從屬性，即應成立（最高法院81年度台上字第347號民事判決同此見解）。

㈢查原告經營人身保險業，並先後於98年2月26日、99年4月20日與蔡坤緯、游尚儒簽訂「業務代表承攬合約」，復於99年9月6日與游尚儒更行簽訂「業務主任委任合約」，游蔡2人為其保險業務員，嗣因原告未依勞工退休金條例第18條規定，辦理申報所屬勞工游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金，前經被告於101年7月5日以限期改善處分，命於101年7月20日前改善未果，被告乃依同條例第49條規定，於101年7月24日以第1次處分，處原告罰鍰10萬元，惟原告遲未為游蔡2人申報提繳勞工退休金，迭經被告多次按月裁處，復陸續於109年4月21日、5月21日、6月20日、7月21日、11月22日及12月21日，以如附表所示之原處分，續依同條例第49條及第53條之1規定，各處罰鍰10萬元，並公布原告名稱及負責人姓名資訊等情，有雙方簽訂之各該合約書、限期改善處分、第1次處分及前開原處分等在卷可參，足以信實。則依上揭說明，關於原告有無依勞工退休金條例第18條規定，辦

理申報所屬勞工游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金之行政法上義務，暨違反所應受之規制效力，端視其與游蔡2人間契約屬性為何而定；亦即原告與游蔡2人間契約是否屬（修正前）勞動基準法第2條第6款所稱勞動契約，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，並基於保護勞工之立場，就勞動契約關係之成立，均從寬認定，只要有部分從屬性，即應成立。

㈣則原告與游尚儒先後於99年4月20日、99年9月6日簽訂「業務代表承攬合約」、「業務主任委任合約」，另於98年2月26日與蔡坤緯簽訂「業務代表承攬合約」，雖有「承攬」、「委任」字眼，惟是否具有勞動契約之性質，仍應依雙方契約實質內容予以判斷，非可拘泥於文字；故由原告公司網頁列印資料可知，其公司職稱層級制度，分別為新進業務人員（業務代表）、業務主任、業務襄理、區經理、通訊處經理、總監，然從與游尚儒間業務主任委任合約第7條第1款約定觀之，業務主任同時具有業務代表之身分，仍為原告之保險業務員，雙方間契約關係屬性，仍應依從屬性程度之高低判斷，以期達保護勞工之目的。再依原告與游蔡2人之業務代表承攬合約第1條、第2條及附件業務津貼及獎金表，游蔡2人係以保險招攬服務為其等主要業務內容，於成功招攬保險、交付客戶所簽署之要保書及首期保費、獲得原告同意承保並送交保險單給要保人簽收後，原告即以實付保險費之數額為基礎，計付一定比例佣金、年終業績獎金與續年度服務津貼，另在附屬約定事項第22條第2款及附件評量標準約定，若保險業務代表在簽訂合約後一定期間，未能為原告招攬加權首年度保費（AFYP）達一定金額之保單、新契約保件達一定件數者，原告得隨時終止合約，而原告與游尚儒間業務主任委任合約亦有相類之約定；綜合觀之，原告所屬保險業務員游蔡2人任職期間之職級升、降及報酬（獎金或津貼）多寡，招攬保險之業績乃是最重要之因素，一旦達成業

績標準，低職級業務員得以晉升至上一職級業務員（主管），反之若未達業績標準，則將遭到原告調整或終止該職級合約，核原告乃係透過提供不特定數額（計支標準雖然固定，但金額會隨著招攬業績多寡而有所不同），驅使業務員必須致力爭取招攬業績，並配合團體績效，實現原告追求利潤最大化之目的，足徵游蔡2人工作內容係屬為原告勞動，與其自身人格發展與自由產生高度異化（疏離化），具有人格從屬性、親自履行、經濟上從屬性、納入雇方生產組織體系之從屬性，與原告間契約屬性，當屬（修正前）勞動基準法第2條第6款所稱勞動契約，自有勞工退休金條例之適用，亦即原告應依同條例第18條規定，辦理申報所屬勞工游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金，方屬適法。

㈤雖原告以其對游蔡2人係依據保險業務員管理規則等法規誡命，非基於契約關係而生，欠缺人格從屬性、經濟從屬性與組織從屬性，又原告與游蔡2人間為承攬契約，業經多起民事法院裁判及行政機關確認，游蔡2人亦與原告成立和解，尚無許被告否定雙方本於契約自由所形成之法律關係，故本件應無勞工退休金條例第18條之適用，且被告未依職權調查原告與游蔡2人間勞務契約，有未依職權調查證據之違法等節為辯。然原告與游蔡2人間確存有勞動契約關係，有勞工退休金條例之適用，如前所述，被告基此事實認定，先後對原告為限期改善處分、第1次處分及如附表所示之原處分，核無違誤，尚無因民事法院裁判（和解）而更易雙方間勞動契約屬性；且隨著時代環境的變遷與科技發展，勞務供給模式複雜多樣，欠缺工作地點拘束性之職務，並非保險業務員職務所獨有之特徵，復勞動基準法第2條第3款規定，因勞動關係所獲致之工資，包括依計時、計日、計月、計件等方式計算勞工因工作所獲得之報酬，可見按件計酬制仍可能成立勞動關係，如僅因得自由決定工作時間及按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬，即認定非屬勞動契約，將使勞動基準法規定之按件計酬無適用之餘地。另保險公司藉由

金管機關就保險業務員高度監理之要求，同時在勞務給付關係中，透過明文化之契約條款、工作規則，或事實上具體指令、懲戒及制裁權限之強度與密度，實際亦會提高保險業務員之從屬性；故原告為遵守保險業務員管理規則之公法規範，訂定之契約內容、工作規則及實際指揮監督之結果，仍可能因此定性為勞動契約，況原告除保險業務員管理規則之框架規範外，更要求游蔡2人遵行公司頒布之規章，對渠等招攬保險行為之指令內容更加廣泛，益徵雙方為勞動契約關係無誤。是原告認其與游蔡2人間不具有勞動契約關係，故無勞工退休金條例第18條規定，辦理申報所屬勞工游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金之行政法上義務，洵屬無據。

㈥另行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項參照），又一有效之行政處分，原處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，均應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，此即所謂「行政處分之構成要件效力」；因而有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，前行政處分作成後，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，後行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，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，前行政處分之合法性應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之（最高行政法院110年度上字第100號判決同此見解）。查原告係適用勞動基準法之事業單位，其與游蔡2人間屬勞動契約之法律關係，然原告未依規定申報游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金，經被告以限期改善處分，命於101年7月20日前改善未果，業如前述；則原告據此即負有於期限內申報提繳游蔡2人自到職日起勞工退休金之作為義務，惟原告逾期未改正踐行義務，被告乃依勞工退休金條例第18條、第49條規定，以第1次處分裁處原告

罰鍰10萬元，因原告未對限期改善處分、第1次處分提起行政救濟，對後續按月裁處而言，已生存續力，而認原告確有未依規定申報游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金情形，被告按月以如附表所示之原處分，續依同條例第49條及第53條之1規定，各處罰鍰10萬元，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊，核無違誤。

㈦況觀諸勞工退休金條例第49條所定「按月處罰」，乃係令受處分人限期改善為基礎，使限期改善處分與按月處罰之間，存有構成要件效力關係；復此連續處罰之目的，旨在藉由不斷處罰，迫使行為人履行其行政法上義務，其重點非在過去行政法上義務違反之制裁，而是針對將來行政法上義務履行所採取之督促方法，就此而言，連續處罰規定在性質上較接近執行罰，亦即行政執行法所稱之「怠金」。因類此按月、按日或按次連續處罰，既已將給予行為人相當時間及空間可以改正之因素考量其中，參酌司法院釋字第604號解釋意旨，可認立法者以適當之每月間隔期間，擬制對於「違規事實繼續之行為」為行為數之切割，亦即透過每月裁罰之行使，作為行為已中斷之認定，從而對此各月所生新違章事實及行為，自得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題；是已兼顧法律明確性原則及憲法上比例原則之考量，而在行為人未改正踐行義務前所對之每月裁罰之罰鍰，屬各次對各月所生之新違章事實及行為，固可能因每月裁處罰鍰後而形成累計金額超過提繳勞工退休金之結果，然此應認係立法者在立法政策所選擇並預見之自由形成空間內，要求行為人履行公法上義務以達成保障勞工退休生活及促進社會及經濟發展等目的之手段，顯將公益及私利之折衝調和考量其中，當屬適合而有助於目的達成，而其法律效果中之罰鍰部分亦隨行為人各次未改正踐行義務而增加至上限，以及每月各次所裁處影響名譽部分，亦符合侵害最小而有其必要性，並合於狹義比例原則。而在規範方式上，連續處罰通常與行政秩序罰併合規範，依此規定所為之第1次罰鍰，係就行為人「過

去」違反行政法上義務行為所科處之罰鍰，性質上屬於秩序罰，其後如主管機關施以連續處罰，旨在督促履行此項改善義務之「執行罰」，藉連續處罰之實施，對行為人反覆科處一定數額之金錢，使其心理上發生強制作用，以間接促其自動履行義務之強制方法；故主管機關應先課予人民一定之行政法上義務，並於首次裁罰前，告以不依限履行或改善時將予連續處罰之意旨，而於行為人未依限完成改善時，即得連續處罰，毋庸於後續連續處罰時重複告知。是原告確有未履行申報游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金之行政法上義務，業經本院查明在案，因而被告按月連續處罰，毋庸另行書面告誡限期改善；又原告對游尚儒、蔡坤緯均負有辦理申報自到職日起提繳勞工退休金之責，被告對其違反游蔡2人應履行之行政法上義務，先後個別或併同裁處，乃屬行政目的實現之手段，最終係為達成保障勞工退休生活及促進社會及經濟發展等目的，縱分別裁處或每月裁處罰鍰後而形成累計金額超過提繳勞工退休金之結果，亦難謂有違比例原則或一行為不二罰原則之情。

㈧至勞工退休金條例第19條第1項、第3項、第53條第1項、第2項固規定：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25日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納；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；雇主違反第14條第1項、第19條第1項或第20條第2項規定，未按時提繳或繳足退休金者，自期限屆滿之次日起至完繳前1日止，每逾1日加徵其應提繳金額3%滯納金至應提繳金額之1倍為止；前項雇主欠繳之退休金，經勞保局限期令其繳納，屆期未繳納者，依法移送行政執行，雇主有不服者，得依法提起行政救濟。惟本件係原告違反勞工退休金第18條辦理申報所屬勞工游蔡2人自到職日起提繳勞工退休金之行政法上義務，非關於同條例第19條第1項未按時提繳或繳足退休金情形，當無同條例第53條第2項移送行政執行之適用；且勞工退休金條例第19條、第53條係雇主已為勞工申

報提繳勞工退休金之前提下，方有由主管機關認定該退休金數額為何，繕具繳款單命雇主繳納及移送行政執行，並無從導出立法者在此有賦予主管機關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；基此，本件主管機關即被告並無可逕行繕具繳款單命原告繳納或移送行政執行之職權，以如附表所示之原處分按月連續裁處原告，自屬適法之行政行為，要不得指為違法。況游蔡2人是否屬於適用勞動基準法之本國勞工而有勞工退休金條例之適用，仍須依雙方所訂契約就勞務給付之約定內容實質認定，非屬當事人得以合意約定之事項，無涉私法自治之契約自由原則；且應否申報提繳勞工退休金，不僅止個別勞工之退休生活保障，更為整體勞工退休基金制度之健全（此觀勞工退休金條例第32條至第34條勞工退休基金之來源、管理與運用規範），事涉行政法上義務違反之公益性質，非游蔡2人所享有僅屬個人法益之處分權；則不論原告事後與游蔡2人民事和解與否，抑或渠等對原告未提繳或足額提繳勞工退休金之損害賠償請求權，有無罹於勞工退休金條例第31條第2項所定消滅時效，俱不影響原告有履行申報提繳勞工退休金之行政法上義務，其此節主張，委屬無據。

㈨是原告經營人身保險業，其與保險業務員游尚儒、蔡坤緯間，為（修正前）勞動基準法第2條第6款所稱之勞動契約關係，依勞工退休金條例第18條規定，原告就所屬勞工游蔡2人，負有辦理申報自到職日起提繳勞工退休金之責；惟原告未履行該項行政法上義務，前經被告於101年7月5日以限期改善處分，命於101年7月20日前改善未果，被告乃依同條例第49條規定，於101年7月24日以第1次處分，處原告罰鍰10萬元，就後續按月裁處而言，已生存續力，復毋庸另行書面告誡限期改善；則被告按月連續裁處，續依同條例第49條及第53條之1規定，以如附表所示之原處分，各處罰鍰10萬元，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊，要屬適法。至原告猶謂其與游蔡2人間不具勞動契約關係，或不應受限期改

善處分、第1次處分效力之拘束，抑或被告有未逐次踐行書面告誡程序，甚或以與游蔡2人達成民事上和解，對原告之勞工退休金損害賠償請求權已消滅或罹於時效為由，認被告之行政目的已不存在，另罰鍰數額逾越其應提繳之勞工退休金總額，應可逕自代辦申報提繳手續，而有違行政行為之正當性、比例原則，且分別裁處亦違反一事不二罰原則等節，均屬無據，不足採信。

六、綜上所述，原告就所屬勞工游尚儒、蔡坤緯，有未依規定申報提繳勞工退休金之違規事實，迭經被告以限期改善處分、第1次處分效力未果，被告乃續依勞工退休金條例第49條及第53條之1規定，以如附表所示之原處分，各處原告罰鍰10萬元，並公布其名稱及負責人姓名等資訊，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請將如附表所示之原處分及訴願決定關於罰鍰部分均撤銷，並確認原處分關於公布原告名稱及負責人姓名部分為違法，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

八、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　　3　　月　　16　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　羅月君

法　官　黃翊哲

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　　3　　月　　16　　日

書記官　李芸宜

附表：		
編號	原處分 （勞動部勞工保險局）	訴願決定 （勞動部）
1	109年4月21日 保退二字第10960070041號	109年11月3日 勞動法訴一字第1090170388號
2	109年5月21日 保退二字第10960105811號	109年10月30日 勞動法訴一字第1090012559號
3	109年6月20日 保退二字第10960136931號	110年1月6日 勞動法訴一字第1090020119號
4	109年7月21日 保退二字第10960159291號	109年12月7日 勞動法訴一字第1090018657號
5	110年11月22日 保退二字第11060190551號	111年4月8日 勞動法訴一字第1100025778號
6	110年12月21日 保退二字第11060203881號	111年4月8日 勞動法訴一字第1110001598號
備註： 109年度訴字第1557號之爭訟標的為編號1、2、4 110年度訴字第250號之爭訟標的為編號3 111年度訴字第701號之爭訟標的為編號5、6		