

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

114年度高上字第39號

上訴人 台灣電力股份有限公司

代表人 曾文生

訴訟代理人 包盛顯 律師

被上訴人 勞動部勞工保險局

代表人 白麗真

訴訟代理人 葉懿嫻

紀慧禎

上列當事人間勞工退休金條例事件，原告不服中華民國114年6月20日本院地方行政訴訟庭113年度地訴字第350號判決，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
- 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人經營電業，其所屬高雄區營業處及鳳山區營業處員工蔡德財等17人(下稱蔡君等17人)為上訴人之勞工，均適用勞動基準法(下稱勞基法)，惟上訴人未依勞工退休金條例(下稱勞退條例)第15條第2項規定，將蔡君等17人於民國111年11月至112年10月期間支領之兼任司機加給或領班加給(下稱系爭工資)列入工資總額計算，致未覈實申報調整蔡君等17人之勞工退休金月提繳工資，被上訴人依勞退條例第52條及第53條之1規定，以112年12月29日保退三字第11260203641號裁處書(下稱原處分)，處上訴人罰鍰新臺幣(下同)25,000元，並公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊。上訴人不服，提起訴願，經勞動部以113年8月30日勞動法訴一字第1130004565號訴願決定書(下稱訴願決定)予以駁回，再向本

01 院地方行政訴訟庭(下稱原審)提起行政訴訟，原審以113年
02 度地訴字第350號判決(下稱原判決)駁回，遂提起本件上
03 訴。

04 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
05 載。

06 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

07 (一)依上訴人發布之「台灣電力股份有限公司兼任司機加給支給
08 要點」(下稱兼任司機加給要點)，可知兼任司機加給乃上訴
09 人針對專任司機以外之勞工，於兼任司機時按月給予經常性
10 之工作對價；又依上訴人108年9月12日電人字第1080017806
11 號函，可知兼任司機加給乃係上訴人針對專任司機以外之勞
12 工，於兼任司機時按月給予，因其本職非司機，在出勤工作
13 時，衡情通常不會願意兼任駕駛工作，乃透過發給兼任司機
14 加給，讓上訴人員工願意額外兼任駕駛工作，倘支領兼任司
15 機加給人員，全月出車次數未達4次，則當月兼任司機加給
16 減半發給，若連續3個月出車次數未達4次，應檢討是否續予
17 指派，彰顯兼任司機加給具有勞務對價性，且已形成為固定
18 常態工作中可取得之給與，屬勞基法第2條第3款所指之工
19 資。

20 (二)又依「台灣電力股份有限公司各單位設置領班辦法」(下稱
21 設置領班辦法)及「台灣電力股份有限公司各單位設置領
22 班、副領班要點」(下稱設置領班要點)，可知上訴人所給付
23 之領班加給係因工作上需要，經常性地分班領導，係經由勞
24 工提供相當之勞務後，經常性按月發給之對價，具備勞務對
25 價性及經常性給與之性質，屬勞基法第2條第3款所指之工
26 資。

27 (三)上訴人以依經濟部96年5月17日經營字第09602605480號函
28 (下稱經濟部96年5月17日函)及經濟部111年12月6日經營字
29 第11102618370號函(下稱經濟部111年12月6日函)可知領班
30 加給、兼任司機加給之系爭工資，並未納入「經濟部所屬事
31 業機構列入計算平均工資之給與項目表」(下稱工資項目表)

01 為據。然勞工權益、勞動條件等事項，應優先適用勞基法，
02 僅於勞基法未規定時，始得適用其他相關法規，雖上訴人所
03 僱勞工各項薪給均應依照經濟部相關法令核發，惟其是否屬
04 於勞基法第2條第3款所指之工資，本應由勞基法之規定予以
05 判斷。上訴人雖係實施「單一薪給制度」之經濟部所屬事業
06 機構，但若有非單一薪給制度所未簡併之支給，該支給仍應
07 視其是否符合勞基法之規定而認定性質，自不可因非屬單一
08 薪給之範圍，即謂非屬勞基法第2條第3款之工資，是上訴人
09 以經濟部96年5月17日函、經濟部111年12月6日函主張系爭
10 工資非屬勞基法第2條第3款之工資，要無足採。

11 (四)勞基法係國家為實現憲法保護勞工之基本國策所制定之法
12 律，其所定勞動條件為最低標準；行政院規定關於國營事業
13 所屬人員之待遇及福利暨經濟部所定之辦法、內部規則等，
14 縱然為履行國營事業管理法第14條摶節支出要求，而採取單
15 一薪給制度，仍屬於行政院管理國營事業之手段，乃預算層
16 次之問題，就履行義務之高低位階而言，國家及其所管理之
17 國營事業盡力促進基本國策實現乃高位階義務，而國營事業
18 之預算管理問題，是附屬單位預算財政收支之規劃考量，相
19 較於保障勞工勞動條件，乃屬低位階義務，不能為了預算摶
20 節支出違反最低勞動標準。是以，上訴人自不得執行政院或
21 經濟部為履行國營事業管理法片面自行發布之行政規則或函
22 釋，以履行低位階義務來主張義務衝突阻卻違法；縱使上訴
23 人因屬國營事業且實施單一薪給制度，未獲經濟部及行政院
24 同意，並無能力單獨解決此一問題，但上訴人仍應承受其違
25 反勞基法所應受之處罰，而不得主張「義務衝突」而有超法
26 定之阻卻違法事由。

27 (五)行政機關自行發布之行政規則或函釋，若牴觸非其主管之法
28 令時，則該行政機關及其所屬公營機構即不得據以主張此乃
29 依法令之行為，不予處罰。否則，行政院及其所屬部、會若
30 一方面要求人民須遵守勞基法之相關規定，卻又一方面自行
31 發布行政規則或函令以利公營機構規避勞基法之相關規定，

01 其情節無異「只准州官放火，不准百姓點燈」，行政院及勞
02 動部又何以要求全國民營公司行號應遵守勞基法之相關規
03 定。是縱上揭行政院及經濟部函令認為上訴人所發給員工之
04 單一薪給外之其他加給非屬工資，但關於工資認定仍應依勞
05 基法第2條第3款為判斷依據，並非可任由行政機關自行認
06 定；國營事業管理法對國營事業之管理，包括前述所謂單一
07 薪給制之統一薪給標準，關於蔡君等17人每月工資之認定，
08 仍不能違反或逸脫勞基法對工資之界定範圍，且縱有國營事
09 業管理法與其下各行政命令、函釋為據，也不屬行政罰法第
10 11條第1項規定得阻卻違法之「依法令行為」。

11 (六)上訴人前因兼任司機加給、領班加給未計入工資計算所涉違
12 反勞基法事件，經主管機關予以裁罰，上訴人不服而於所提
13 起之訴願遭駁回後，乃提起行政訴訟，業經行政法院予以駁
14 回，此有臺灣新北地方法院106年度簡更二字第4號行政訴訟
15 判決、本院107年度簡上字第18號判決、107年度訴字第565
16 號判決、最高行政法院109年度判字第217號判決、臺中高等
17 行政法院110年度訴字第141號判決、最高行政法院110年度
18 上字第722號判決可參，上訴人當屬明知所主張兼任司機加
19 給、領班加給非屬勞基法第2條第3款所指之工資之見解，已
20 為司法實務所不採，上訴人主張義務衝突一節核無足採，亦
21 顯非在事實上或法律上無法期待上訴人能予以遵守前揭相關
22 規定，是本件自無欠缺期待可能性之超法定阻卻責任事由。

23 (七)上訴人既明知所主張兼任司機加給、領班加給非屬勞基法第
24 2條第3款所指工資之見解，已為司法實務所不採，是其就之
25 並無因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政
26 法上義務之情事，即與行政罰法第8條本文之規定不符，則
27 自無同法條但書之適用餘地，故被上訴人未適用行政罰法第
28 8條但書之規定減輕或免除其處罰，當無裁量瑕疵之違法。
29 被上訴人以原處分對上訴人裁處罰鍰25,000元、公布上訴人
30 及負責人等資訊，核無違誤等語，判決駁回上訴人在原審之
31 訴。

01 四、本院經核原判決駁回上訴人之訴並無違誤。茲就上訴意旨補
02 充論斷於下：

03 (一)勞退條例第3條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單
04 位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第2
05 條規定。」第7條第1項第1款規定：「本條例之適用對象為
06 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
07 休準備金者，不適用之：□本國籍勞工。……」第14條第1
08 項規定：「雇主應為第7條第1項規定之勞工負擔提繳之退休
09 金，不得低於勞工每月工資百分之6。」第15條第2項規定：
10 「勞工之工資如在當年2月至7月調整時，其雇主應於當年8
11 月底前，將調整後之月提繳工資通知勞保局；如在當年8月
12 至次年1月調整時，應於次年2月底前通知勞保局，其調整均
13 自通知之次月1日起生效。」第52條規定：「雇主違反第15
14 條第2項、第21條第1項或第39條申報、通知規定者，處新臺
15 幣5,000元以上新臺幣25,000元以下罰鍰。」第53條之1規
16 定：「雇主違反本條例，經主管機關或勞保局處以罰鍰或加
17 徵滯納金者，應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓
18 名、處分期日、違反條文及處分金額；受委託運用勞工退休
19 基金之機構經依第45條規定處以罰鍰者，亦同。」勞退條例
20 施行細則第15條第1項規定：「依本條例第14條第1項至第3
21 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
22 額，依月提繳分級表之標準，向勞保局申報。」是凡適用勞
23 基法而具勞動契約關係之勞工，依勞退條例第15條第2項規
24 定，雇主即負有依勞工每月工資總額，按月於法定期限內提
25 繳勞退金之義務。如有違反，被上訴人即得依同條例第52條
26 規定裁處罰鍰，且依同條例第53條之1規定公布其事業單位
27 或事業主之名稱、負責人姓名等事項。

28 (二)國家為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展
29 而制定勞基法，規定勞工勞動條件的最低標準，並於同法第
30 3條第1項規定適用之行業。事業單位依其事業性質及勞動態
31 樣，固得與勞工另訂定勞動條件，但不得低於勞基法所定之

01 最低標準。因此，凡勞工之工資、工時、休息、休假、退
02 休、職業災害等勞動條件，均應適用勞基法，僅於勞基法未
03 規定時，始有適用其他法規之餘地。而工資之定義，依勞基
04 法第2條第3款規定：「本法用辭定義如左：……□工資：謂
05 勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計
06 日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其
07 他任何名義之經常性給與均屬之。……。」可知，勞工提供
08 勞務之對價，只要在一般情形下經常可以領得之給付，在制
09 度上即具經常性，無論其給付名稱為何，均屬工資之性質。
10 本件爭執之領班加給、兼任司機加給係屬工資性質；另勞基
11 法是國家為實現憲法保護勞工之基本國策所制定，凡勞基法
12 所規範的事業單位，均應適用勞基法，並不因勞工係服務於
13 民營企業或國營事業而有差異，俾貫徹法律保護勞工之旨；
14 且國營事業與所屬勞工之勞雇關係，與一般民營事業亦無二
15 致，不應因服務單位不同，有不合理的差別待遇，而違反憲
16 法第7條之平等原則。依此，為促進經濟建設及國家資本有
17 效利用，國營事業管理相關法令，對於國營事業所屬員工之
18 人事安排、勞動條件之規範，縱不同於勞基法規定，亦不得
19 低於勞基法所定勞工勞動條件之最低標準。再者，國營事業
20 管理法第14條規定：「國營事業應摶節開支，其人員待遇及
21 福利，應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支。」旨
22 在避免國營事業虛設名目，浮濫發給員工薪資及其他福利，
23 並未排除勞基法之適用。同法第33條規定：「國營事業人員
24 之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除
25 法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政
26 院核定。」則係授權國營事業主管機關得以法規命令訂定國
27 營事業人員相關人事管理事項，惟依上開說明，勞基法所定
28 之勞動條件既係最低標準，國營事業主管機關依此法律授權
29 訂定之法規命令或依職權訂定之行政規則，如涉及員工薪資
30 計算之勞動條件者，自不得牴觸法律位階之勞基法相關規
31 定；倘與勞基法規定不相符合，且其規範內容低於勞基法所

01 定之最低標準者，自應優先適用勞基法之相關規定，尚不生
02 義務衝突之問題。此外，行政院依國營事業管理法第33條規
03 定，為促進公營事業經營企業化，並激勵員工工作績效，訂
04 定之「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」第1條明
05 定「公營事業機構員工之待遇，授權由各事業機構衡酌其事
06 業生產力、營運績效及用人費負擔能力，擬訂待遇標準，並
07 參考一般公務人員調整幅度，提請各事業董(理)事會核定並
08 報主管機關備查後實施，未設董(理)事會者，由主管機關核
09 定。」據此，上訴人得參據勞基法之工資計算標準，訂定其
10 員工待遇標準後，報主管機關經濟部備查；或報請經濟部修
11 訂「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」等相關法令
12 或規則，俾符合勞基法之規定，甚且，依「經濟部所屬事業
13 指派加班控管注意事項」第3條第5款規定：「員工加班以補
14 休為原則，並依勞動基準法規定辦理。」上訴人亦非不得據
15 以依勞基法規定辦理，將領班加給計入勞工平日每小時工資
16 額核算發給延長工作時間之工資。上訴人長久以來，屢因未
17 將屬工資性質之領班加給、兼任司機加給計入平日每小時工
18 資額計算核發延長工作時間工資，迭遭各地方勞動主管機關
19 裁罰，惟未見採取任何積極作為，無視法律明文與勞工權
20 益，徒執其為經濟部所屬國營事業，須採單一薪給用人費率
21 制發放工資，其對於違反勞基法，縱非故意亦難謂無過失，
22 所主張其並無故意或過失，且因義務衝突而有欠缺期待可能
23 性之超法規阻卻責任事由等語，均非可採，業經最高行政法
24 院109年度判字第217號闡述甚明，亦另有該院110年度上字
25 第46號判決、110年度上字第722號判決可參。

26 (三)經查，原判決依調查證據之辯論結果，論明：上訴人經營電
27 業，其所屬高雄區營業處及鳳山區營業處勞工蔡君等17人為
28 上訴人之勞工，均適用勞基法，上訴人未依勞退條例第15條
29 第2項規定，將蔡君等17人於111年11月至112年10月期間支
30 領之兼任司機加給或領班加給即如原判決附表所示系爭工資
31 列入工資總額計算。然依上訴人所頒之兼任司機加給要點、

01 設置領班辦法及設置領班要點規定可知，兼任司機加給乃上
02 訴人針對專任司機以外之員工，於兼任司機時按月給予經常
03 性之工作對價，且已形成為固定常態工作中可取得之給與；
04 領班加給則係因領班工作上之需要，經常性地分班領導，性
05 質係經由勞工提供相當之勞務後，經常性按月發給之對價，
06 具備勞務對價性及經常性給與之性質，均屬勞基法第2條第3
07 款所指之工資。上訴人雖係實施單一薪給制度之經濟部所屬
08 事業機構，但若有非單一薪給制度所未簡併之支給，該支給
09 仍應視其是否符合勞基法之規定而認定性質，自不可因非屬
10 單一薪給之範圍，即謂非屬勞基法第2條第3款之工資，上訴
11 人以經濟部96年5月17日函、111年12月6日函未納入工資項
12 目表即謂系爭工資非屬勞基法第2條第3款之工資，要無足
13 採。上訴人未覈實將系爭工資申報調整蔡君等17人之勞工退
14 休金月提繳工資明確等情，業已詳述其認定之依據及得心證
15 理由，核與證據法則、經驗法則、論理法則無違，所持法律
16 見解亦屬正確。原判決復就上訴人於原審主張本件有「義務
17 衝突」、「依法令之行為」之超法定阻卻責任事由；又原處
18 分未適用行政罰法第8條但書之規定予以減輕或免除其處罰
19 等節，敘明：勞基法係國家為實現憲法保護勞工之基本國策
20 所制定之法律，其所定勞動條件為最低標準，上訴人不得執
21 行行政院或經濟部為履行國營事業管理法片面自行發布之行政
22 規則或函釋，以履行低位階義務來主張義務衝突阻卻違法。
23 縱使上訴人因屬國營事業且實施單一薪給制度，兼任司機加
24 給及領班加給未獲經濟部及行政院同意計入工資項目，惟上
25 訴人所為違反勞基法關於工資之認定至明，不得主張義務衝
26 突而有超法定之阻卻違法事由，此外也不屬行政罰法第11條
27 第1項規定得阻卻違法之依法令行為。又上訴人前因兼任司
28 機加給、領班加給未計入工資計算所涉違反勞基法事件，經
29 主管機關予以裁罰，行政法院諸多判決業已認定上訴人之前
30 述主張不能成立，而多次駁回上訴人之訴，已如前述，上訴
31 人當明知正確之法律見解，上訴人遵循法院判決意旨作為並

01 無何不可行之處，要非每以違法之經濟部函釋卸免遵守勞基
02 法之責任，本件顯非事實上或法律上無法期待上訴人能予以
03 遵守相關規定之情形，自無欠缺期待可能性之超法定阻卻責
04 任事由。此外，上訴人既明知其主張已為司法實務所不採，
05 自無因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政
06 法上義務之情事，即與行政罰法第8條本文之規定不符，無
07 同法條但書之適用餘地，故被上訴人未適用行政罰法第8條
08 但書之規定減輕或免除其處罰，並無違誤等語，詳述不足採
09 取之理由，經核亦無不合。上訴意旨主張：倘上訴人所屬員
10 工兼任司機，原則不論每月開車次數多寡皆支領相同數額之
11 兼任司機加給；領班加給則係為鼓勵上訴人員工勇於任事、
12 督導績效，類如競賽獎金、特殊功績獎金，難認屬勞務之對
13 價或是經常性給與，非屬工資。上訴人屬國營事業，應受目
14 的事業主管機關即經濟部函令見解之拘束，即實施單一薪給
15 用人費率制度，對於所屬人員之工作報酬需視於單一薪給
16 中，至於各項加班津貼之核給皆屬慰勞與獎勵性質。且上訴
17 人屬國營事業，既受經濟部函令見解之拘束，當然存有義務
18 衝突，原判決逕論勞基法之義務大於預算管理之問題，顯是
19 忽略上訴人難以滿足互不相容之行政法義務，屬強人所難之
20 舉等語，無非執其一己主觀見解，對於業經原判決詳為論駁
21 事項再為爭執，並就原審依職權取捨證據後所為之認定為指
22 摘，均不足採。

23 (四)上訴人所給付之兼任司機加給及領班加給即系爭工資具備勞
24 務對價性及經常性給與之性質，乃屬勞基法第2條第3款所指
25 之工資，業經原審依調查證據及辯論之結果認定如前。上訴
26 人未依勞退條例第15條第2項規定，覈實申報調整蔡君等17
27 人之勞工退休金月提繳工資，此為原審依法確定之事實，與
28 卷內證據相符。上訴人對其所負為蔡君等17人申報提繳勞退
29 金之義務一事，知之甚明，卻拒不履行其作為義務，主觀上
30 具有違法故意，且無阻卻責任事由存在，另上訴人屢因未將
31 屬工資性質之兼任司機加給及領班加給列入工資總額計算，

01 遭勞動及勞工保險主管機關裁罰或糾正，違規情節嚴重，被
02 上訴人依勞退條例第52條規定，處上訴人罰鍰25,000元，並
03 未逾越法定限度，且無裁量逾越或濫用情事，另依勞退條例
04 第53條之1規定，公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊，均
05 無違誤。上訴意旨指摘原判決欠缺論理，竟稱上訴人應遵守
06 已生衝突之義務，認事用法尚有違誤等語，尚非可採。

07 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴
08 意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
09 回。

10 五、結論：本件上訴為無理由，判決如主文。

11 中 華 民 國 115 年 3 月 27 日

12 審判長法官 林家賢

13 法官 吳坤芳

14 法官 郭淑珍

15 上為正本係照原本作成。

16 不得上訴。

17 中 華 民 國 115 年 3 月 27 日

18 書記官 劉聿菲