

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度地訴字第59號

113年12月25日辯論終結

原告 三商美邦人壽保險股份有限公司

代表人 翁肇喜
訴訟代理人 高佩辰律師
黃韻霖律師

被告 勞動部
代表人 洪申翰
訴訟代理人 黃珮俞
陳銘輝
陳怡韶

上列當事人間勞保罰鍰事件，原告不服行政院中華民國113年2月21日院臺訴字第1135003293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：

本件原告起訴後，被告代表人由許銘春變更為何佩珊，嗣再變更為洪申翰，茲據其等具狀聲明承受訴訟（本院卷第335頁、第487頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

被告依據其所屬勞工保險局之審查結果，以原告未覈實申報所屬如附表所示員工陳玟君等8人（下稱系爭業務員）於附表所示違規期間之投保薪資，將投保薪資金額以多報少，依勞工保險條例（下稱勞保條例）第72條第3項規定，自事實發生之日起，按其短報之保險費金額，處4倍罰鍰，以被告

01 民國112年11月7日勞局納字第11201892380號裁處書（下稱
02 原處分），處原告罰鍰新臺幣（下同）738,328元。原告不
03 服，提起訴願，經行政院以113年2月21日院臺訴字第
04 1135003293號訴願決定（下稱訴願決定）駁回後，原告猶不
05 服，遂提起本件行政訴訟。

06 三、原告起訴主張及聲明：

07 (一)主張要旨：

08 1. 原處分違反行政程序法第5條、第96條規定，應予撤銷：

09 原處分僅於說明載稱貴單位被保險人薪資，按「勞工保險投
10 保薪資分級表」規定，其投保薪資應申報若干元，而貴單位
11 為其申報若干元，依規定按短報之保險費金額，處4倍罰鍰
12 云云。惟細繹各處分所附之罰鍰明細表，雖有臚列「月薪資
13 總額」、「原申報月投保薪資」、「應申報月投保薪資」等
14 欄位，惟全無具體敘明所憑事實及計算基礎，從而使原告亦
15 無從知悉、理解所申報之月投保薪資有何短報之處。揆諸最
16 高行政法院93年度判字第1624號判決意旨，處分顯難認已臻
17 至明確，有違行政程序法第5條關於行政行為必須明確、同
18 法第96條關於書面行政處分應記載事實及理由等規定。

19 2. 原處分違反行政程序法第9條、第36條規定，應予撤銷：

20 就系爭業務員依承攬契約書約定所領取之「承攬報酬」與
21 「續年度服務獎金」，係以保險契約之簽訂、首期及續期保
22 費之繳交等為條件，非繫於業務員一己之勞務付出即可預期
23 必然獲致之報酬，並無勞務對價性可言，被告未見及此一有
24 利原告事項，違反行政程序法第9條有利與不利均須注意之
25 原則。

26 3. 被告於作成原處分前，未給予原告陳述意見之機會，違反行 27 政程序法第102條規定，應予撤銷：

28 原處分作成以前，被告並未給予原告陳述意見之機會，亦未
29 依行政程序法第39條規定詳為調查，而僅斟酌原告片面所提
30 出之薪資明細、薪資所得扣繳憑單，即逕予認定原告有未覈
31 實申報月投保薪資之情，已於法不合。況且，「承攬報酬」

01 及「續年度服務獎金」是否合於勞動基準法（下稱勞基法）
02 相關規定關於工資要件，亦非客觀上明白足以確認，按最高
03 行政法院107年度判字第338號及本院105年度訴字第1491號
04 等判決意旨，即無行政程序法第103條第5款或同條其他款所
05 規定之得以例外無庸給予原告陳述意見之機會之情形。是被
06 告作成原處分前，確未給予原告陳述意見之機會，已違反行
07 政程序法第102條關於正當行政程序之規定。

08 4. 原處分認定原告與系爭業務員間之承攬契約為勞動契約，其
09 認事用法顯有違誤，應予撤銷：

10 (1)按司法院釋字（下稱釋字）第740號解釋、最高行政法院109
11 年度上字第261號、最高法院102年度台上字第2207號等判決
12 意旨，在在強調保險業者與業務員間基於私法自治原則，有
13 契約形式及內容之選擇自由；是否為勞動契約，應就個案事
14 實及整體契約內容，按從屬性程度之高低加以判斷。縱令成
15 立勞動契約，亦可另外成立承攬契約，而為承攬與僱傭結合
16 而各自獨立之聯立契約；且因各自獨立，該二契約亦非不可
17 分割、獨立視之，其權利義務關係，自得各依所屬契約約定
18 加以履行。倘若業務員對於保險之招攬具有獨立裁量、保險
19 業者對之欠缺具體指揮命令權，甚至非以招攬保險次數作為
20 計算報酬基礎，即難認有何對價關係。

21 (2)原告與系爭業務員均分別簽訂有業務主管聘僱契約（下稱系
22 爭僱傭契約）及承攬契約（下稱系爭承攬契約）。就系爭承
23 攬契約，就保單招攬作業，若業務員成功招攬保單，經原告
24 同意承保且契約生效，業務員始得向原告請領報酬，業務員
25 所得領取報酬多寡繫諸於業務員個人能力，並非完成一定勞
26 務即可獲得報酬，業務員所需設備係由業務員依自身招攬需
27 要自行購置，且基於保險業需因應各種風險調整不同險種成
28 本之特性始於系爭承攬契約約定原告得視經營狀況需要修改
29 報酬之計算，是以，應認原告與系爭業務員並無經濟上從屬
30 性。又原告從未要求業務員需至固定地點打卡上班、工作時
31 間、上下班處所等，保戶名單並非原告所提供而有賴各業務

01 員人脈或自行開發，原告依據金融監督管理委員會（下稱金
02 管會）訂定之保險業務員管理規則對於業務員保險招攬之行
03 為予以管理，係因金管會以法令賦予原告之行政法上義務，
04 是以應認原告與系爭業務員間不具備人格從屬性。又業務員
05 招攬保險契約，本即依個人能力單獨作業，非必須透過他人
06 分工完成，是以，原告與系爭業務員間亦不具備組織從屬
07 性。

08 (3)在釋字第740號解釋作成之前，最高法院即以102年度台上字
09 第2207號民事判決就原告與業務員間之契約關係，認定招攬
10 保險之勞務與所獲報酬間，不具對價關係，於釋字第740號
11 解釋作成時黃茂榮大法官、黃虹霞大法官之協同意見書就此
12 契約性質之認定亦均認為應以有認定權之民事法院之裁判為
13 準，又最高法院110年度台上字第2298號民事裁定就原告與
14 業務員間之承攬契約書仍認定屬承攬契約，承攬報酬即非勞
15 基法所定之工資，被告應以民事終局判決結果為基礎認定系
16 爭承攬契約之性質，卻無視於上開認定，恣意解釋形成契約
17 強制，違反行政程序法第4條之規定。

18 (4)原告與系爭業務員既係承攬契約與僱傭契約併行之雙契約
19 制，揆諸上開實務見解，關於系爭承攬契約部分，乃獨立於
20 僱傭契約，而應依承攬法律關係認定雙方權利義務。反觀原
21 告與業務主管、電銷人員之間則為僱傭關係，由系爭僱傭契
22 約及電銷人員勞動契約，均有詳加約定勞動契約應記載事
23 項、勞動契約主給付義務，然而系爭承攬契約皆無約定，顯
24 見系爭承攬契約並非勞動契約。

25 (5)依勞動部改制前行政院勞工委員會83台勞保二字第50919號
26 函說明：「有關保險業務員招攬保險，……。如雖實際從事
27 保險業務招攬工作，按業績多寡支領報酬，但毋須接受公司
28 之管理監督（公司亦無要求任何出勤打卡）則應視為承攬關
29 係。」原告信賴上開函釋所揭示之認定標準，而與系爭業務
30 員分別簽署系爭僱傭契約、系爭承攬契約，然系爭承攬契約
31 被告卻認定為勞動契約，除有悖於上開函釋，亦與勞動部於

01 108年間以勞動關2字第1080128698號函頒布「勞動契約認定
02 指導原則」（下稱指導原則）所揭櫫之認定要素相違背，已
03 違反行政程序法第8條誠實信用原則、行政程序法第6條行政
04 自我拘束原則。

05 (6)又依部分立法委員提出保險法第177條修正提案彙整及提案
06 表說明內容即可知悉，目前保險實務上承攬契約為多數，而
07 非如被告在欠缺法律依據情形下，一律認定為勞基法之勞動
08 契約。此外金管會保險局應各工會及勞動部之要求召開之會
09 議中，亦肯認保險公司與業務員間有承攬契約之存在。

10 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

11 四、被告答辯及聲明：

12 (一)答辯要旨：

13 1. 釋字第740號解釋作成前後，行政法院多數見解肯認，保險
14 公司與所屬業務員間為勞動契約關係：

15 (1)釋字第740號解釋作成後，有臺灣臺北地方法院（下稱北
16 院）110年度簡字第306號行政判決(原告公司)、最高行政
17 法院108年度上字第954號（元大人壽公司）、本院109年度
18 訴字第926號（南山人壽公司）、107年度簡上字第89號（富
19 邦產險公司）等判決可參。

20 (2)釋字第740號解釋作成前，本院100年度簡字第396號判決明
21 揭與原告同為保險業之大都會人壽公司與保險業務員間為勞
22 動契約關係，業務員獲致之報酬，實質上即為工資。本院99
23 年度簡字第617號判決亦認定保誠人壽公司與保險業務員間
24 為勞動契約，業務員領取的佣金為工資，上訴後經最高行政
25 法院100年度判字第2116號駁回上訴而告確定。高雄高等行
26 政法院96年度簡字第269號判決認定與原告同為保險業之臺
27 灣人壽公司與保險業務員為勞動契約關係，其獲致之報酬及
28 佣金，實質上均為工資，上訴後並經最高行政法院98年度裁
29 字第3239號裁定駁回上訴而告確定。

30 2. 原告與保險業務員間契約定性部分，前亦經行政法院判決肯
31 認為勞動契約關係，並認為民事法院與行政法院各有其審認

01 權限，得各本其調查所得之訴訟資料，分別作不同之認定。
02 參本院103年度簡上字第80號判決指出有關民事與行政法院
03 可分別本於調查所得之訴訟資料做不同認定部分，另有最高
04 行政法院100年度判字第2230號判決可參。

05 3. 依原告與系爭業務員間系爭承攬契約約定及系爭僱傭契約等
06 內容，兩造間係屬勞動契約關係無疑。

07 (1) 依系爭承攬契約第5條約定，乙方（即系爭業務員）有下列
08 情事之一者，甲方得不經預告逕行終止契約。①違反……甲
09 方業務員違規懲處辦法之規定。④違反甲方之公告或規定，
10 顯示原告對系爭業務員具指揮監督之實質。

11 (2) 系爭業務員對於薪資幾無決定權限及議價空間，必須單方聽
12 從原告單方公告或變更之薪資條件內容。此參系爭公告予全
13 體業務員內容，顯示原告具報酬決定權並有片面調整承攬報
14 酬及服務獎金之權限，業務員僅能依原告單方公告之辦法履
15 行，從屬性色彩明確。

16 (3) 系爭業務員須依原告指示方式提供勞務，此參系爭承攬契約
17 第2條約定，系爭業務員之職責為解釋原告之保險商品內容
18 與條款，說明與填寫要保書注意事項，並須為原告轉送要保
19 文件及保險契約、收取第1期保險費，足見系爭業務員係依
20 指示履行與原告間保險招攬勞務契約之債務內容，對於第三
21 人執行如上之「解釋保險商品內容及保單條款、說明填寫要
22 保書注意事項、轉送要保文件及要保單」等服務。

23 (4) 系爭業務員於擔任業務員期間，須接受原告業務主管之訓練
24 及輔導，並須受業務主管督導，以達到原告所訂考核標準，
25 並納入原告組織體系。此參系爭僱傭契約第2條第1項約定，
26 業務主管既負有上揭督導業務員之責，相對地，業務員亦具
27 受業務主管督導之責，顯示業務員須接受原告公司所屬主管
28 之管理與指示，且與其他業務員暨業務主管間均納入原告組
29 織體系。而如業務員業績未達原告最低標準或違反原告公告
30 或規定，則須面臨遭終止契約之不利益。

31 (5) 系爭業務員須接受原告評量，就評量標準無商議權限。此參

01 系爭承攬契約第5條約定顯示原告對系爭業務員有評量權限
02 及要求業績最低標準之管理實質。

03 (6)綜上，系爭業務員已納入原告組織體系，且負有遵守原告所
04 訂最低評量標準義務，並須為原告公司招攬保險、持續提供
05 保戶服務，而受領原告給付之承攬報酬（即招攬保險的首期
06 報酬）、服務獎金（即繼續為保戶提供服務而受領之給
07 付），並負有接受原告業務主管訓練、輔導、管理、指揮監
08 督之義務，並與業務主管及其他業務員與行政同仁間均納入
09 原告組織體系、彼此分工合作，是係屬勞基法第2條第6款規
10 定之勞動契約無疑。另一方面，保險業務員為招攬保險，有配
11 合保戶時間、地點的需求，從而其工作地點及時間較為彈
12 性，然此為工作性質始然，不能僅憑此一特徵，即否定上開
13 系爭業務員與原告間為勞動契約關係之實質。再且，原告公
14 司有權為業務員訂定業績最低標準，業務員並應依原告公司
15 之指示提供勞務，而全力達成招攬保險及繼續為保戶提供之
16 責任，而不得自由決定勞務給付方式，且原告係以人身保險
17 業為業，而系爭業務員則係負責為原告提供勞務（招攬保險
18 及持續為保戶服務），又系爭業務員只要提供勞務達到系爭
19 公告之承攬報酬與服務獎金給付條件時，即能獲取原告給付
20 之勞務對價，而無須自行負擔業務風險，再再顯示系爭業務
21 員與原告間為勞動契約關係。

22 4. 承攬報酬、續年度服務獎金（即服務獎金），係屬勞基法第
23 2條第3款之工資：系爭業務員於招攬保單成立且客戶繳納保
24 費後，即可領取承攬報酬；而系爭業務員繼續為原告所屬保
25 戶提供服務，即可領取服務獎金，此等給付均係系爭業務員
26 從事保險招攬、提供保戶服務等勞務後，自雇主即原告公司
27 處獲得的勞務對價，系爭公告內容亦具有制度上經常性，因
28 此承攬報酬、服務獎金為勞基法第2條第3款之工資無訛，被
29 告所為原處分，並無認事用法之違誤。另參本院111年度訴
30 字第27號、北院110年度簡字第306號、本院103年度簡上字
31 第80號等判決，亦均肯認原告公司之承攬報酬、服務獎金，

01 係屬勞基法第2條第3款之工資。

02 5. 原處分之記載，已依行政程序法第96條第1項第2款規定，列
03 明行政處分之主旨、事實、理由及法令依據，並無原告所指
04 違反行政程序法第96條等規定情事。另依行政程序法第103
05 條第5款規定，就本件而言，前已有多件行政法院判決肯認
06 原告依據系爭公告給付予所屬業務員之承攬報酬、服務獎金
07 係屬勞基法第2條第3款所稱之工資，而依原告提供的系爭業
08 務員薪資單並比對原告勞保投保情形，顯示原告已將部分承
09 攬報酬納入投保薪資計算，仍有部分承攬報酬、服務獎金未
10 納入工資據以申報調整系爭業務員之投保薪資，是原告客觀
11 上違反勞保條例第72條第3項等規定之事實已甚明確，是被
12 告作成處分前未予陳述意見，並無原告所指違反行政程序法
13 第102條規定。

14 (二)聲明：原告之訴駁回。

15 五、本院之判斷：

16 (一)前提事實：

17 前揭事實概要欄之事實，有系爭業務員之被保險人異動資料
18 查詢-個人、原告業務人員承攬/續年度服務報酬及僱傭薪資
19 之明細（原處分卷第123-138頁、第151-199頁）、原處分
20 （含裁處書及附件之罰鍰金額計算表、罰鍰明細表，本院卷
21 第241-253頁）、訴願決定（本院卷第255-276頁）在卷可
22 稽，堪可認定。

23 (二)應適用之法令及法理說明：

24 1. 勞保條例第14條第1項及第2項規定：「（第1項）……所稱
25 月投保薪資，係指由投保單位按被保險人之月薪資總額，依
26 投保薪資分級表之規定，向保險人申報之薪資；……。 （第
27 2項）被保險人之薪資，如在當年2月至7月調整時，投保單
28 位應於當年8月底前將調整後之月投保薪資通知保險人；如
29 在當年8月至次年1月調整時，應於次年2月底前通知保險
30 人。其調整均自通知之次月1日生效。」第72條第3項前段規
31 定：「投保單位違反本條例規定，將投保薪資金額以多報少

或以少報多者，自事實發生之日起，按其短報或多報之保險費金額，處4倍罰鍰，並追繳其溢領給付金額。……。」勞保條例施行細則第27條第1項規定：「本條例第14條第1項所稱月薪資總額，以勞動基準法第2條第3款規定之工資為準；其每月收入不固定者，以最近3個月收入之平均為準；……。」

2. 勞基法第2條第1款、第3款、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。……。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。……。六、勞動契約：指約定勞雇關係而具有從屬性之契約。」其中，第6款於勞基法108年5月15日修正公布前原規定：「本法用辭定義如左：……。六、勞動契約：謂約定勞雇關係之契約。」其該次修正理由固僅謂：「照委員修正動議通過。」然考諸委員提案說明：「謹按司法院釋字第740號解釋意旨，本法所稱勞動契約，應視勞務債務人得否自由決定勞務給付之方式而具有『人格從屬性』，及是否負擔業務風險而具有『經濟從屬性』為斷。爰於原條文第6款明定之。」（立法院院總第1121號委員提案第22754號議案關係文書），以及委員修正動議內容所載：「關於勞動契約之認定，依行政機關及司法機關之實務作法，係採人格、經濟及組織等從屬性特徵以為判斷，爰提案修正第6款文字。」等語（立法院公報第108卷第42期第283頁），可見乃係參考釋字第740號解釋意旨及實務見解而為修正，惟就「從屬性」之定義、內涵及判斷標準，仍未見明文。
3. 復按針對個案所涉勞務供給契約之屬性是否為「勞動契約」，釋字第740號解釋之解釋文固闡釋：「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（按：指修正前勞基法第2條第6款規定）所稱勞動契約，應視勞務債務人（保險業務員）得否自由決定

01 勞務給付之方式（包含工作時間），並自行負擔業務風險
02 （例如按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬）以
03 為斷」，然參酌理由書第2段所載：「勞動契約之主要給
04 付，在於勞務提供與報酬給付。惟民法上以有償方式提供勞
05 務之契約，未必皆屬勞動契約。是應就勞務給付之性質，
06 『按個案事實』客觀探求各該勞務契約之類型特徵，『諸
07 如』與人的從屬性（或稱人格從屬性）有關勞務給付時間、
08 地點或專業之指揮監督關係，及是否負擔業務風險，以判斷
09 是否為系爭規定一（按：即修正前勞基法第2條第6款規定，
10 下同）所稱勞動契約。」及第3段所載：「關於保險業務員
11 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
12 於私法自治原則，有契約形式及內容之選擇自由，其類型可
13 能為僱傭、委任、承攬或居間，其選擇之契約類型是否為系
14 爭規定一所稱勞動契約，仍『應就個案事實及整體契約內
15 容』，按勞務契約之類型特徵，依勞務債務人與勞務債權人
16 間之從屬性程度之高低判斷之，即應視保險業務員得否自由
17 決定勞務給付之方式（包含工作時間），並自行負擔業務風
18 險（例如按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬）
19 以為斷。」等語（以上雙引號部分，為本院所加），可見，
20 以有償方式提供勞務之契約是否為勞基法上所稱之勞動契
21 約，仍應就個案事實及整體契約內容，探求勞務債務人與勞
22 務債權人間之從屬性程度之高低以為斷。再就釋字第740號
23 解釋所稱「人格從屬性」與勞工身分間之關聯性，乃在於雇
24 主藉由指揮監督勞工提供勞動力之方式，獲得最大勞動價值
25 與生產效益，在雇主對勞動力安排的過程中，勞工在雇主指
26 示中被「客體化」，對於勞工而言，其所提供之勞動力與勞
27 動力所有者（勞工）的人身不可分離、分割，因此雇主支配
28 勞動力即等同支配勞工之人身，勞工之人格從而受雇主支配
29 而具有從屬性，並據此產生社會保護之需要。是雇主對於勞
30 工之指揮監督，乃是人格上從屬性之核心，勞務債務人是否
31 必須依勞務債權人之指示為勞務之提供，乃是勞動契約之類

01 型必要特徵。至於學理上所提出之經濟上從屬性、組織上從
02 屬性，均非不得在雇主追求利益之目的而支配勞動力（對於
03 勞工之指揮監督）下，予以觀察、理解。又因勞動契約之定
04 性為適用勞動法之基礎，基於勞動法以實踐憲法保護勞工
05 （憲法第153條第1項規定參照）之立法目的，只要當事人的
06 法律關係中已有相當程度之從屬性特徵，縱其部分職務內容
07 具若干獨立性，仍應寬認屬勞基法規範之勞雇關係（最高行
08 政法院108年度上字第954號判決參照）。

09 (三)經查：

10 1. 原告與系爭業務員間應屬勞基法第2條第6款所稱勞動契約關
11 係：

12 (1)依前開勞保條例第14條第1項前段、第72條第3項、勞保條例
13 施行細則第27條第1項等規定，及勞基法第1條規定：「（第
14 1項）為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇
15 關係，促進社會與經濟發展，特制定本法；本法未規定者，
16 適用其他法律之規定。（第2項）雇主與勞工所訂勞動條
17 件，不得低於本法所定之最低標準。」與第2條第6款之規定
18 可知，勞基法並非使一切勞務契約關係，均納入其適用範
19 圍；勞務契約關係是否屬勞基法第2條第6款所稱之勞雇關
20 係，應視勞務債務人對勞務債權人是否有高度從屬性而定。
21 倘勞務債務人對於選擇與勞務債權人締結之勞務契約有完全
22 之自主決定權，而於其所自由選擇之勞務契約關係下，勞務
23 債務人對於勞務債權人不具有高度從屬性者，即非勞基法所
24 欲保障之對象，自應基於契約自由原則，使當事人間自由決
25 定其契約內容，不受勞基法之規範。

26 (2)依釋字第740號解釋文敘述：「保險業務員與其所屬保險公
27 司所簽訂之保險招攬勞務契約，是否為（按：指修正前）勞
28 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
29 業務員）得否自由決定勞務給付之方式（包含工作時間），
30 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
31 基礎計算其報酬）以為斷，不得逕以保險業務員管理規則為

01 認定依據。」及解釋理由書以：「勞動契約之主要給付，在
02 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
03 約，未必皆屬勞動契約。是應就勞務給付之性質，按個案事
04 實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如與人的從屬性
05 （或稱人格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之指揮
06 監督關係，及是否負擔業務風險，以判斷是否為系爭規定
07 一」、「關於保險業務員為其所屬保險公司從事保險招攬業
08 務而訂立之勞務契約，基於私法自治原則，有契約形式及內
09 容之選擇自由，其類型可能為僱傭、委任、承攬或居間，其
10 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
11 案事實及整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務債
12 務人與勞務債權人間之從屬性程度之高低判斷之，即應視保
13 險業務員得否自由決定勞務給付之方式（包含工作時間），
14 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
15 基礎計算其報酬）以為斷」、「保險業務員與其所屬保險公
16 司所簽訂之保險招攬勞務契約，雖僅能販售該保險公司之保
17 險契約，惟如保險業務員就其實質上從事招攬保險之勞務活
18 動及工作時間得以自由決定，其報酬給付方式並無底薪及一
19 定業績之要求，係自行負擔業務之風險，則其與所屬保險公
20 司間之從屬性程度不高，尚難認屬系爭規定一所稱勞動契
21 約」等理由，可見以有償方式提供勞務之契約是否為勞基法
22 上所稱勞動契約，仍應就個案事實及整體契約內容予以觀
23 察，探求勞務債務人與勞務債權人間之從屬性程度之高低以
24 為斷；而從屬性之高低，大法官則舉「與人的從屬性（或稱
25 人格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之指揮監督關
26 係」及「是否負擔業務風險」為例，故從屬性之認定，仍應
27 整體觀察勞務給付過程，並不限於解釋文所稱「勞務債務人
28 （保險業務員）得否自由決定勞務給付之方式（包含工作時
29 間）」、「自行負擔業務風險（例如按所招攬之保險收受之
30 保險費為基礎計算其報酬）」2項指標。至於保險業務員如
31 得自由決定工作時間、勞務活動且無底薪及一定業績之要求

01 等面向，只是可以憑此等因素認為「從屬性程度不高」，而
02 難認屬於勞動契約，非謂保險招攬勞務契約性質之判斷，只
03 能由前述因素認定，或只要保險業務員得自由決定工作時
04 間、勞務活動且無底薪及一定業績之要求，無待探求勞務給
05 付過程之其他特徵，即一律認為不是勞動契約。可見釋字第
06 740號解釋認為保險業務員與其所屬保險公司所簽訂之保險
07 招攬勞務契約，是否為勞動契約，必須視個案事實及整體契
08 約而定，並未推翻行政法院歷年來就保險業務員從事保險招
09 攬業務而訂立之勞務契約性質認定為勞動契約之見解。

10 (3)又釋字740號解釋理由書固謂：「保險業務員管理規則係依
11 保險法第177條規定訂定，目的在於強化對保險業務員從事
12 招攬保險行為之行政管理，並非限定保險公司與其所屬業務
13 員之勞務給付型態應為僱傭關係……。該規則既係保險法主
14 管機關為盡其管理、規範保險業務員職責所訂定之法規命
15 令，與保險業務員與其所屬保險公司間所簽訂之保險招攬勞
16 務契約之定性無必然關係，是故不得逕以上開管理規則作為
17 保險業務員與其所屬保險公司間是否構成勞動契約之認定依
18 據」等語，然此僅係重申保險業務員與其所屬保險公司所簽
19 訂之保險招攬勞務契約是否為勞動契約，必須視個案事實及
20 整體契約而定之旨。蓋性質為公法管制規範之管理規則，固
21 不得直接作為保險業務員與其所屬保險公司間是否構成勞動
22 契約之認定依據，但如保險公司為執行管理規則所課予的公
23 法上義務，而將相關規範納入契約（包含工作規則），或在
24 契約中更進一步為詳細約定，則保險業務員是否具有從屬性
25 之判斷，自不能排除該契約約定之檢視。易言之，公法上之
26 管制規範既已轉化為保險業務員及保險公司間契約上權利義
27 務規範，該契約內容仍應列為勞動從屬性的判斷因素之一，
28 而就個案事實、整體契約內容及勞務給付之實際運作綜合判
29 斷之。

30 (4)關於保險業務員勞動契約之認定，應依勞務債務人與勞務債
31 權人間之從屬性高低為判斷，判斷因素包括保險業務員得否

01 自由決定勞務給付的方式（包含工作時間），並自行負擔業
02 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
03 酬），但不以此為限。參諸學說及實務見解，勞工與雇主間
04 從屬性的判斷，包括：①人格上從屬性，即受僱人在雇主企
05 業組織內，服從雇主之指揮、命令、調度等，且有受懲戒等
06 不利益處置的可能。②親自履行，不得使用代理人。③經濟
07 上從屬性，即受僱人不是為自己的營業而勞動，而是依附於
08 他人的生產資料，為他人之目的而勞動，薪資等勞動條件亦
09 受制於他方。④組織上從屬性，即納入雇方生產組織體系，
10 並與同僚間居於分工合作狀態，受團隊、組織的內部規範、
11 程序等制約。因勞動契約之定性為適用勞動法之基礎，基於
12 勞動法以實踐憲法保護勞工之立法目的，及考量我國缺乏強
13 勢工會爭取勞工權益之社會現實，是只要當事人的法律關係
14 中已有相當程度之從屬性特徵，縱其部分職務內容具若干獨
15 立性，仍應認屬勞基法規範之勞雇關係。

16 (5)查原告分別與系爭業務員間簽訂「承攬契約書」及附件（本
17 院卷第277-292頁），或另經評估適於從事行政職務者簽訂
18 「業務主管聘僱契約書」（本院卷第293-294頁），上開契
19 約書雖名為「承攬」或「聘僱」，然而，勞務契約之性質究
20 為僱傭、委任或承攬關係，應依契約之實質內容為斷，不得
21 以契約名稱逕予認定。從而，是否具有勞動契約之性質，仍
22 應依契約實質內容予以判斷，不因契約名稱冠以「承攬」或
23 「聘僱」，即得逕認非屬勞動契約，首先辨明，原告前揭相
24 關主張自難採憑。又原告該等主張中所引其他民事或行政訴
25 訟判決見解，核屬各該具體個案中所為之認事用法，且非統
26 一之法律見解，均難認與本件具體個案之認事用法相涉，尚
27 無從拘束本院。

28 (6)觀之系爭承攬契約第10條第1項前段約定：「甲方（按：即
29 原告，下同）之公告或規定，亦構成本契約內容之一部；本
30 契約如有附件，亦同。」而系爭承攬契約除契約本文外，尚
31 包括其附件原告之公告（原處分卷第277、279、288、290

01 頁)、業務員違規懲處辦法(下稱系爭懲處辦法,原處分卷
02 第280-288頁)等規定,該附件之「注意事項」第1點復載
03 明:「附件為配合99.07啟用的承攬契約書使用,日後附件
04 內各相關規定若有修改,依公司最新公告為準。」等語(原
05 處分卷第278頁),而原告嗣即以系爭公告明訂保險承攬報
06 酬、服務獎金及年終業績獎金之相關規定,是前開約定、規
07 定、公告或辦法等,均構成系爭承攬契約的一部分。

08 (7)復觀以系爭承攬契約第2條約定,可知就業務員之報酬計算
09 方式及業績考核部分,因原告所屬保險業務員乃係以保險招
10 攬服務為其主要業務內容,其具體服務內容包括解釋保險商
11 品內容及保險契約條款、說明填寫要保書注意事項、轉送要
12 保文件及保險契約、收取相當於第1期保險費等;觀以系爭
13 承攬契約第3條第1項約定及所附公告第1、2點規定(原處分
14 卷第277、279、290頁),亦可知於業務員交付保戶簽妥之
15 要保書及首期保費給原告,經原告同意承保且契約效力確定
16 後,業務員即得依原告公告之支給標準領取「承攬報酬(首
17 年度實繳保費×給付比率)」、「續年度服務獎金(續年實
18 繳保費×給付比率)」;觀以系爭承攬契約第3條第2項約
19 定,也可知報酬之計算以及給付方式,業務員應依修改內容
20 領取報酬。據上,原告所屬業務員報酬多寡甚或得否維持與
21 原告間之契約關係,招攬保險之業績乃是最重要之因素,業
22 務員並應定期接受原告之業績評量,一旦未能達到業績標
23 準,將遭到原告終止合約,而報酬之計算及給付方式,復得
24 由原告「視經營狀況需要」或「因業務需要」予以片面修
25 改,業務員並無與原告磋商議定之餘地而須受制於原告。是
26 原告藉由業績考核、終止合約甚或片面決定報酬支給條件等
27 方式,驅使業務員必須致力爭取招攬業績,以獲取報酬及續
28 任業務員之職。業務員從屬於原告經濟目的下提供勞務,而
29 為原告整體營業活動的一環,自可認定。

30 (8)再觀以原告所訂定之系爭懲處辦法附件一所載(原處分卷第
31 282-285頁),不僅就管理規則所明訂應予處分或懲處之違

01 規行為，為進一步詳細規定，且就管理規則所未規範之違規
02 行為，例如有事實證明業務員態度不佳與公司同仁、客戶、
03 公司業務合作之人員發生衝突；保戶未繳費而代墊、參加多
04 層次傳銷活動，經制止不聽；代要保人保管保單或印鑑等，
05 亦設有「行政記點處分」（包括申誡1次至3次、違紀1點至6
06 點）之規定，原告公司得同時限縮或取消已授權予業務員從
07 事保險招攬或服務行為之種類範圍及加強其他行政管控措
08 施，違規行為情節重大者亦得終止契約等不利處分，是原告
09 與業務員（包含本件系爭業務員）間關於招攬保險部分之契
10 約關係（即原告所稱「承攬關係」），依前開見解可知，其
11 從屬性判斷，自不能排除系爭懲處辦法之相關規定。準此，
12 原告對於所屬業務員具有行使其監督、考核、管理及懲處之
13 權，兩者間具有從屬性關係，當屬無疑。

14 (9)原告固主張其與系爭業務員間之契約不具備人格從屬性、經
15 濟從屬性、組織從屬性，被告就此從屬性之認定，違反行政
16 程序法第6條行政自我拘束原則、第8條誠實信用原則、第9
17 條有利不利均應注意原則云云。然原告對於所屬業務員具有
18 行使其監督、考核、管理及懲處之權，兩者間具有從屬性關
19 係，業經本院認定如前所述；再者，於所爭執之勞務供給關
20 係中，如同時存在從屬性與獨立性勞務提供之特徵時，經整
21 體觀察後，如從屬性特徵對於整體勞務供給關係具有重要性
22 時，縱有非從屬性勞務供給之特徵存在，仍無礙其整體歸屬
23 勞動契約之屬性判斷。雇主對於工作時間、地點之管制或報
24 酬計算方式，固可為從屬性判斷之參考要素，然究非為唯一
25 或具有關鍵性之標準，蓋隨著時代環境的變遷與科技發展，
26 勞務供給模式複雜多樣，欠缺工作地點拘束性之職務，並非
27 保險業務員職務所獨有之特徵，其他外勤工作者，亦因其職
28 務性質而無固定之工作地點；而保險商品種類繁多，相關產
29 品資訊復具有相當之專業性，除客戶因自身需求而主動要保
30 外，保險業務員勤於主動探訪及從事專業解說，以取得客戶
31 信任並對保險商品產生需求，方能提升成功招攬之機會，而

01 因拜訪客戶必須配合客戶時間，業務員從事保險招攬工作，
02 其工作時間自應有相當的彈性，此為保險招攬工作之性質使
03 然，自難據此作為判斷契約屬性之重要標準；況業務員有無
04 自己之裝備招攬顧客，以及對於是否、何時、何地或向何人
05 招攬保險，至多僅能說明保險公司在此就專業上未給予指揮
06 監督，但業務員仍不會因為可以決定其所要招攬之客戶，即
07 成為經營保險業務之人而得在市場上與保險公司互為競爭，
08 此僅於業務員有權作出影響企業之經營決策、參與利潤分配
09 規則時，始可能實現。此外，個別勞務供給契約是否具有勞
10 動契約之性質，應綜合事證予以評價，是業務員縱另有兼
11 職，亦與業務員、保險公司間就招攬保險之契約關係的定
12 性，無必然關係。是原告就此執前主張，並非可採。

13 (10)依上所述，原告與系爭業務員固簽署形式上名為「承攬契
14 約」，以規範兩者間關於招攬保險之法律關係，然核其實質
15 內容，仍可見原告藉由指揮監督保險業務員提供勞動力之方
16 式，以遂其經濟目的，是原告與系爭業務員間應屬勞基法第
17 2條第6款所稱勞動契約關係，則被告認定兩者間成立勞動契
18 約關係，於法無違。至於原告另比較系爭承攬契約與系爭僱
19 傭契約及電銷人員勞動契約書，而主張系爭承攬契約自非勞
20 動契約云云，然而，原告與系爭業務員間簽訂系爭承攬契
21 約，業經本院認定屬於勞動契約關係，已如前述，而原告所
22 提其他契約關係，由於兩者工作內容不同（尤其是電銷人員
23 的工作內容並非具體固定，悉依原告之指示為之，乃勞動契
24 約之典型特徵），更與保險業務員所從事之保險招攬工作，
25 全然不同，本不得以其他契約內容反推系爭承攬契約並非勞
26 動契約，是原告前揭相關主張自無可採。

27 2. 原告雖又主張系爭業務員之承攬報酬、續年度服務獎金並非
28 勞基法第2條第3款規定所稱之工資，原處分違反行政程序法
29 第9條、第36條之規定云云。惟查：

30 (1)勞基法第2條第3款規定得依計時、計日、計月、計件等方式
31 計算勞工因工作所獲得之報酬（工資），從而成立勞動契

01 約，亦即勞動契約並不排除勞務提供者「依勞務成果」計
02 酬，則如僅因得自由決定工作時間及按所招攬之保險收受之
03 保險費為基礎計算其報酬，即認定不成立勞動契約，將使勞
04 基法規定之按件計酬無適用之餘地。觀之系爭承攬契約第3
05 條第1項固約定：「乙方交付保戶簽妥之要保書及首期保費
06 予甲方，經甲方同意承保且契約效力確定後，乙方始得依甲
07 方公告之『保險承攬報酬』、『年度業績獎金』領取報
08 酬。」所附公告第5點及第8點並分別規定：「保單因繳費期
09 滿或任何原因致豁免保費，不予發放承攬報酬或服務獎金
10 （按：續年度服務獎金或報酬）。」「保單因故取消、或經
11 要保人撤銷、或自始無效時，各項已發之承攬報酬及服務獎
12 金應返還予公司，或於給付之任何款項內逕予扣除，於承攬
13 契約終止後亦同。」（原處分卷第277、279、290頁），然
14 此僅屬業務員按件領取「承攬報酬」、「續年度服務獎金」
15 （或「續年度服務報酬」）所應具備之要件，在招攬保險之
16 所得悉數歸屬於原告，系爭業務員僅能依原告所訂之報酬標
17 準支領報酬下，系爭業務員所承擔原告指稱之「業務員應行
18 負擔之營業風險」，乃是報酬給付方式約定的結果，自無足
19 據此否定原告與系爭業務員間之勞動契約關係。易言之，如
20 在制度上通常屬勞工提供勞務，並在時間上可經常性取得的
21 對價（報酬），即具工資的性質，因而，業務員符合原告所
22 設支領報酬標準，即可以領得報酬，其在制度上自具經常
23 性，至其給付名稱為何，尚非所問。況「承攬報酬」係因業
24 務員所提供保險招攬服務而獲取之報酬，而「續年度服務報
25 酬」亦係延續業務員前所提供之保險招攬服務，並因業務員
26 「必須隨時對保戶提供後續服務」之勞務以維繫保險契約之
27 效力而獲得之報酬，均具有勞務對價性。是原告執前主張謂
28 此二者並非工資，原處分違反行政程序法第9條、第36條之
29 規定云云，均無可採。

30 (2)又保險業務員管理規則第3條第2項規定：「業務員與所屬公
31 司簽訂之勞務契約，依民法及相關法令規定辦理。」及金管

01 會102年3月22日函意旨略以：「保險業務員管理規則之訂定
02 目的在於強化對保險業務員招攬行為之管理，並非限定保險
03 公司與其所屬業務員之勞務給付型態應為僱傭關係，爰本會
04 94年2月2日修正保險業務員管理規則時，增列第3條第2
05 項……之規定，以釐清該管理規則旨在規範業務員之招攬行
06 為，與業務員勞務給付型態無關，避免勞工主管機關及司法
07 機關逕為引用管理規則之規定，作為保險公司與其所屬業務
08 員具有僱傭關係之佐證依據，是以雙方之勞務契約屬性仍應
09 依個案客觀事實予以認定。」等語，可見上開規定及函文意
10 旨，乃在強調保險公司與保險業務員的契約關係應依個案事
11 實予以認定，非謂保險公司對於保險業務員招攬行為之管
12 理，均不得作為定性契約關係之依據。再者，保險業務員管
13 理規則第19條之1就保險業務員不服受停止招攬登錄、撤銷
14 登錄處分者，設有申復、申請覆核程序之規定，其規範意旨
15 在於「為合理保障保險業務員之權益，並使受懲處之業務員
16 申訴管道更為周延」，且「為保障業務員權益，使業務員可
17 充分合理陳述，廣納勞工意見」，並於該條第3項規定申訴
18 委員會之組成，應包含業務員代表，如有全國性工會代表，
19 應予納入（參見該條規定之訂定理由），可見上開規定乃主
20 管機關考量保險從業人員（業務員）工作權益之周全保障，
21 而設之救濟程序機制，非屬保險業務員之一般勞工，當然無
22 上開規定之適用，然亦不得據此逕謂保險業務員與保險公司
23 間之契約關係並非勞動契約關係。是原告前揭主張，洵有誤
24 會。

- 25 3. 原告又主張被告於作成原處分前，未給予其陳述意見之機
26 會，違反行政程序法第102條規定云云。惟觀之行政程序法
27 第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利
28 之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意
29 見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之
30 機會。但法規另有規定者，從其規定。」要求行政程序中給
31 予相對人陳述意見之機會，其目的在於保障相對人之基本程

01 序權利，以及防止行政機關之專斷。故如不給予相對人陳述
02 意見之機會，亦無礙此等目的之達成，或基於行政程序之經
03 濟、效率以及其他要求，得不給予相對人陳述機會者，行政
04 程序法第103條各款設有除外規定。又同法第114條第1項第3
05 款、第2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處
06 分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正
07 ；……。三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予
08 者。…。（第2項）前項第2款至第5款之補正行為，僅得於
09 訴願程序終結前為之；……。」則賦予違反程序或方式規定
10 之行政處分，在訴願程序終結前，得以補正瑕疵之機會。稽
11 之原告就原處分提起訴願時所提出之訴願書，即已表明包括
12 業務員領取之承攬報酬、服務獎金非屬勞基法上之工資等在
13 內之不服原處分的理由（原處分卷第201-210頁），經被告審
14 酌後，未依訴願人即原告之請求撤銷或變更原處分，而提出
15 訴願答辯書予以說明在案（原處分卷第329-334頁），經訴
16 願機關綜合雙方事證論據予以審議後，作成駁回訴願之決
17 定，可認本件縱認原處分作成前未給予原告陳述意見之機
18 會，事後亦已於訴願程序中予以補正此部分之程序瑕疵。是
19 原告據此主張原處分違反行政程序法第102條規定而應予撤
20 銷云云，尚非可採。

- 21 4. 原告復主張原處分違反行政程序法第5條、第96條之規定云
22 云。惟按行政程序法第5條係規定：「行政行為之內容應明
23 確。」第96條第1項第2款則係規定：「行政處分以書面為之
24 者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令
25 依據。」準此，參以原處分之記載，皆已列明上開規定所要
26 求之行政處分之主旨、事實、理由及法令依據，且其所檢附
27 之罰鍰明細表及罰鍰金額計算表，亦皆能顯示違規期間、如
28 何計算罰鍰多少之基礎數據，經核均無任何不明確之情事，
29 是被告作成原處分當已符合行政程序法第5條及第96條之規
30 定。況法亦無明文要求行政機關須對該等基礎數據來源之眾
31 多繁複事證資料需再鉅細靡遺記載或檢附於行政處分內，是

01 原告執此主張，尚無可採。

02 5. 又原告自82年間起設立迄今，經營時間已然甚久，且於全國
03 亦設有5家分公司，資本總額達750億元，有經濟部商工登記
04 公示資料查詢服務資料可參（本院卷第7-8頁），可認原告
05 應具有營運上及勞工管理之專業，其復為適用勞基法之行
06 業，應適用勞基法所生之勞動權益，舉凡勞動契約、勞工保
07 險、就業保險、工資給付、資遣費、退休金、職業災害補
08 償、全民健康保險等事項，均與每位勞工之生活及工作安全
09 保障息息相關，此觀諸勞基法及勞保條例之立法意旨，至為
10 灼然。是原告迄被告作成原處分前，盡擇對己有利之歧異見
11 解，始終無視前述相關規定及勞工權益，而為本件違法行
12 為，自彰顯其具有主觀不法之故意，且縱認其無故意，其亦
13 有應注意，並能注意，而不注意之過失。

14 六、綜上所述，原告執前揭主張要旨各情，均無足採。從而，被
15 告以原告於系爭業務員如附表違規期間欄所載期間工資已有
16 變動，惟原告未覈實申報而將系爭業務員原投保薪資以多報
17 少，乃依勞保條例第72條第3項規定，自事實發生之日起，
18 按其短報之保險費金額，處4倍罰鍰並作成如附表所示之各
19 處分，認事用法均無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不
20 合，是原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

21 七、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
22 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
23 要，併予敘明。

24 八、結論：原處分合法，訴願決定遞予維持，並無不合，原告訴
25 請撤銷，為無理由，應予駁回。

26 中 華 民 國 114 年 2 月 5 日

27 審判長法官 陳雪玉

28 法官 黃子濶

29 法官 林常智

30 一、上為正本係照原本作成。

31 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭

01 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
 02 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
 03 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
 04 繕本）

05 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，
 06 逕以裁定駁回。

07 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
 08 法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不
 09 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）
 10

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，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，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	

(續上頁)

01
02
03
04
05

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 114 年 2 月 5 日

書記官 林苑珍

附表（113年度地訴字第59號）：

原處分日期字號	系爭業務員	違規期間	罰鍰金額 (新臺幣)	訴願決定日期字號
勞動部112年11月7日勞局納字第11201892380號裁處書	陳玟君	109年7月19日至111年1月25日	738,328元	行政院 113年2月21日院臺訴字第1135003293號訴願決定
	林幸怡	111年5月至112年1月		
	陳一銘	109年8月至111年1月		
		111年5月至111年9月		
	姚佩蓉	110年2月至110年4月		
		111年8月至111年10月		
郭建偉	109年8月至110			

		年2月24日		
		110年8月至111年4月		
		111年8月至111年12月23日		
	許晏菱	112年2月至112年6月		
	宋美招	110年2月至110年4月		
	黃善楣	110年2月至110年7月		
111年5月至111年7月				