

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

113年度簡字第170號

113年10月30日辯論終結

原告 台灣電力股份有限公司

代表人 曾文生

訴訟代理人 趙偉程律師

參加人 經濟部

代表人 郭智輝

訴訟代理人 古美蘭

被告 連江縣政府

代表人 王忠銘

訴訟代理人 施玉彬

參加人 勞動部

代表人 何佩珊

訴訟代理人 賴柏菁

李思嫻

陳志銘

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服勞動部民國113年3月7日勞動法訴二字第1120023714號訴願決定（原處分：連江縣政府112年10月17日府民勞字第1120046420號處分），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、爭訟概要：

原告係參加人經濟部所屬事業機構（即國營事業），經營電力供應業，為適用勞動基準法之行業；嗣參加人勞動部所屬

01 職業安全衛生署北區職業安全衛生中心人員，於民國112年6
02 月28日前往原告馬祖區營業處實施勞動檢查，發現經所僱勞
03 工林○浩同意，調移112年1月1日國定假日至1月2日補休，
04 並使林○浩於112年1月1日星期日，即雙方約定之休息日，
05 以及2月28日（和平紀念日）休假日出勤工作，惟未將「僻
06 地津貼」、「危險工作津貼」及「全勤獎金」列入工資總額
07 計算平日每小時工資額，致短給林○浩前述期日之出勤工
08 資，而有違反勞動基準法第24條第2項、第39條情事。俟被
09 告審查屬實，遂依同法第79條第1項第1款、第80條之1第1項
10 規定，於112年10月17日以府民勞字第1120046420號裁處，
11 處原告罰鍰新臺幣（下同）各2萬元，合計4萬元（下稱原處
12 分）。然原告不服原處分，提起訴願，經參加人勞動部於
13 113年3月7日以勞動法訴二字第1120023714號訴願決定，訴
14 願駁回；但原告猶不服訴願決定，故提起本件行政訴訟。

15 二、原告主張：

16 原告係參加人經濟部所屬國營事業，依國營事業管理法第14
17 條、第33條等規定，國營事業人員之待遇及福利，應依行政
18 院規定標準辦理，並按行政院(61)經字第11996號令實施用人
19 費率單一薪給制度核發工資；俟參加人經濟部於101年5月7
20 日以經營字第10102607320號函，敘明所屬事業人員延長工
21 時工資之計發，以單一薪給為基礎，不含獎金、津貼、加給
22 等給與，原告基此發給人員報酬，業於支領之基本薪給充分
23 表現，本件所涉僻地津貼、危險工作津貼及全勤獎金，實屬
24 恩惠性給與，非屬工資，不應據予計算加班費。又原告全勤
25 獎金發給對象僅限於勞工之「僱用人員（工員）」，兼具公
26 務員身分之「派用人員（職員）」則不得支領；且預算來源
27 為公司經營績效獎金，乃體恤、慰勞及鼓勵僱用人員性質，
28 不能因具有經營性即認屬勞務對價。另原告受限國營事業之
29 監督，須按國營事業管理法等相關法令、函釋辦理，不得將
30 僻地津貼、危險工作津貼及全勤獎金計入工資範疇，此屬依
31 法令之行為，自不應受罰。是被告所為之原處分顯有違誤，

01 爰訴請予以撤銷等語。併為聲明：訴願決定及原處分均撤
02 銷。

03 三、參加人經濟部輔以：

04 有關國營事業實施單一薪給制度，早於勞動基準法施行前業
05 已存在，行政院所屬事業機構俱應適用，此係鼓勵員工之待
06 遇，非屬工資性質；且依單一薪給計算之基本薪給，亦高於
07 其他事業，而參加人經濟部所屬國營事業之僻地津貼更高於
08 其他行政機關，顯見全勤獎金等乃獎勵作用，為恩惠性給
09 與，自無違反勞動基準法等語。

10 四、被告則以：

11 依參加人勞動部112年10月2日勞動條2字第1120075038號函
12 釋意旨，事業單位發給之「僻地津貼」，如係以勞工於偏僻
13 地區工作而發給者，「危險工作津貼」，如係以勞工從事相
14 對艱難、危險之工作而發給者，「全勤獎金」，如係依勞工
15 出勤情形發給者，均具有因工作而獲得之報酬性質，應屬工
16 資；則林○浩係原告所僱用之勞工，為國營事業之「純勞
17 工」，自有勞動基準法之適用，原告與勞工間之權義關係，
18 與一般民營事業相同，其未將該等給與列入林○浩工資總額
19 計算平日每小時工資額，違反勞動基準法第24條第2項、第
20 39條規定，被告依同法第79條第1項第1款、第80條之1第1項
21 予以裁處，於法有據。另勞動基準法之勞動條件既係最低標
22 準，國營事業主管機關所定行政命令，如涉及員工薪資計算
23 之勞動條件者，自不得牴觸法律位階之勞動基準法相關規
24 定，倘不相符合，且其規範內容低於最低標準者，自應優先
25 適用勞動基準法，尚不生義務衝突之問題；然原告違國營事
26 業，卻多次違反勞動基準法相關規定，經其他主管機關才處
27 在案，未積極改善而一再違規，顯非無規避法律或故意。被
28 告所為之原處分核無違誤，原告提起本件訴訟為無理由等
29 語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

30 五、參加人勞動部另以：

31 依勞動基準法規定，所適用之行業範圍包含國營事業，其勞

01 動條件即須受勞動基準法規範，未有排除適用等語。

02 六、本院之判斷：

03 (一)按為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關
04 係，促進社會與經濟發展，特制定本法，本法未規定者，適
05 用其他法律之規定；雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本
06 法所定之最低標準；工資，指勞工因工作而獲得之報酬；包
07 括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等
08 方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬
09 之；本法於水電、煤氣業適用之；雇主使勞工於第36條所
10 定休息日工作，工作時間在2小時以內者，其工資按平日每
11 小時工資額另再加給 $1\frac{1}{3}$ 以上；工作2小時後再繼續工作
12 者，按平日每小時工資額另再加給 $1\frac{2}{3}$ 以上；第36條所定之
13 例假、休息日、第37條所定之休假及第38條所定之特別休
14 假，工資應由雇主照給，雇主經徵得勞工同意於休假日工作
15 者，工資應加倍發給，因季節性關係有趕工必要，經勞工或
16 工會同意照常工作者，亦同，勞動基準法第1條、第2條第3
17 款、第3條第1項第5款、第24條第2項、第39條定有明文。是
18 國家為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發
19 展，而制定勞動基準法，規定勞工勞動條件之最低標準，並
20 依同法第3條規定適用於同條第1項各款所列之行業；事業單
21 位依其事業性質以及勞動態樣，固得與勞工另訂定勞動條
22 件，但不得低於勞動基準法所定之最低標準；關於延長工作
23 時間之加給，自勞動基準法施行後，凡屬於該法適用之各業
24 自有該法第24條規定之適用，俾貫徹法律保護勞工權益之意
25 旨，司法院釋字第494號著有解釋文可資參照。

26 (二)再本法第2條第3款所稱之其他任何名義之經常性給與係指左
27 列各款以外之給與：1.紅利，2.獎金，指年終獎金、競賽獎
28 金、研究發明獎金、特殊功績獎金、久任獎金、節約燃料物
29 料獎金及其他非經常性獎金，3.春節、端午節、中秋節給與
30 之節金，4.醫療補助費、勞工及其子女教育補助費，5.勞工
31 直接受自顧客之服務費，6.婚喪喜慶由雇主致送之賀禮、慰

01 問金或奠儀等，7.職業災害補償費，8.勞工保險及雇主以勞
02 工為被保險人加入商業保險支付之保險費，9.差旅費、差旅
03 津貼及交際費，10.工作服、作業用品及其代金，11.其他經中
04 央主管機關會同中央目的事業主管機關指定者，為勞動基準
05 法施行細則第10條所明訂。由此可知，勞動基準法上所稱之
06 「工資」，乃勞工因工作而獲得之報酬，包括工資、薪金及
07 按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎
08 金、津貼及其他任何名義之經常性給與，且須藉由其是否具
09 「勞務對價性」及是否屬「經常性給與」而為觀察，並應就
10 雇主給付予勞工金錢之實質內涵，即給付之原因、目的及要
11 件等具體情形，依一般社會通念以為判斷，而非僅以雇主給
12 付時所使用之「名目」為準。是雇主依勞動契約、工作規則
13 或團體協約之約定，對勞工提供之勞務反覆應為之給與，無
14 論其名義為何，如在制度上通常屬勞工提供勞務，並在時間
15 上可經常性取得之對價（報酬），即具工資之性質；反之，
16 如給付之性質欠缺「勞務對價性」或「給與經常性」之一，
17 即難認屬於勞動基準法第2條第3款所謂之「工資」（最高行
18 政法院109年度判字第189號判決同此見解）。

19 (三)查原告係參加人經濟部所屬事業機構，經營電力供應業，為
20 適用勞動基準法之行業，嗣參加人勞動部所屬職業安全衛生
21 署北區職業安全衛生中心人員，於112年6月28日前往原告馬
22 祖區營業處實施勞動檢查，發現經所僱勞工林○浩同意，調
23 移112年1月1日國定假日至1月2日補休，並使林○浩於112年
24 1月1日星期日，即雙方約定之休息日，以及2月28日（和平
25 紀念日）休假日出勤工作，惟僅各給付4,003元、2,528元，
26 未將「僻地津貼」、「危險工作津貼」及「全勤獎金」列入
27 工資總額計算平日每小時工資額，致分別短給724元、478元
28 等情，有談話紀錄表、勞動檢查結果通知書、林○浩刷卡資
29 料、薪給資料、加班情形明細、噪音加給統計表、僻地加給
30 等級劃分規定、危險工作加給支給標準表等在卷可參（見本
31 院卷第69頁至第83頁、第91頁至第100頁、第104頁至第118

頁），足以信實。準此，原告發給僻地津貼，乃係考量交通狀況、工作地點與最近地方政府機關、醫療設施、教育設施距離等作為僻地等級劃分之評列因素，分為一般地區、山地地區及離島地區不同等級，因前往偏遠地區工作之勞工，於交通、醫療、家庭安置及子女受教育等條件較為不便，為避免其尚需額外負擔前述費用，致實質縮減勞務對價而發給之金錢；又危險工作津貼為鼓勵人員從事艱難工作，如期完成任務，以利業務推行，凡實際擔任輸配線路活線作業、高空（架）作業、災害搶修作業、噪音作業等容易引起危害之作業，係從事危險性較高之工作時，為充分評價勞工從事該高風險工作之勞務價值，由發給高於一般勞務給付之金錢；而全勤獎金發給要件以僱用人員全月未請假，加發1日薪資，使全勤而未請事病假之勞工，因相較於其他於該月有請事病假之勞工之工時較長，給與該筆獎金作為其較長勞動時間之勞務對價。故原告發給所僱勞工林○浩之僻地津貼、危險工作津貼及全勤獎金，乃基於已訂明之規範標準，形成制度性及常態性措施，並非隨機性或臨時性措施，自屬勞工因提供勞務所給付之經常性對價，應認原告給與勞工林○浩之僻地津貼、危險工作津貼及全勤獎金，均屬勞動基準法第2條第3款所稱之工資，應堪認定。

(四)另國營事業管理法第14條規定：國營事業應摶節開支，其人員待遇及福利，應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支，旨在避免國營事業虛設名目，浮濫發給員工薪資及其他福利，假公濟私之自肥舉措；因此同法第33條規定：國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定，上述規定之立法意旨，乃為保障國家財政穩定之重大公益目的，避免國營事業濫用國家資源，私相授受，其所維護之價值並不遜於勞動基準法所欲保障勞工最低勞動條件之意旨，兩者不應偏廢。若遇具體個案爭議，倘能彼此協同，尋求一致性之法律解釋，兼顧不同之社會公益，

01 自屬最佳，然若不同法律之規定偶有扞格，自應具體考量個
02 案情節，承認行為人確有「義務衝突」之可能，而得阻卻其
03 違法責任。因勞動基準法是國家為實現憲法保護勞工之基本
04 國策所制定，凡勞動基準法所規範的事業單位，均應適用第
05 24條規定計發延長工作時間工資，並不因勞工係服務於民營
06 企業或國營事業而有差異，俾貫徹法律保護勞工之旨；且國
07 營事業與所屬勞工之勞雇關係，與一般民營事業亦無二致，
08 不應因服務單位不同，有不合理之差別待遇，而違反憲法第
09 7條之平等原則。依此，為促進經濟建設及國家資本有效利
10 用，國營事業管理相關法令，對於國營事業所屬員工之人事
11 安排、勞動條件之規範，縱不同於勞動基準法規定，亦不得
12 低於所定勞工勞動條件之最低標準（最高行政法院109年度
13 判字第217號判決亦同此解）。

14 (五)固行政罰法第11條規定：依法令之行為，不予處罰；依所屬
15 上級公務員職務命令之行為，不予處罰，但明知職務命令違
16 法，而未依法定程序向該上級公務員陳述意見者，不在此
17 限。雖原告以所發給勞工僻地津貼、危險工作津貼及全勤獎
18 金，乃依國營事業管理法第14條、第33條等規定，俱依行政
19 院規定標準辦理，並按行政院令實施用人費率單一薪給制度
20 核發工資，復經參加人經濟部函釋敘明所屬事業人員延長工
21 時工資之計發，以單一薪給為基礎，不含獎金、津貼、加給
22 等給與，本件所涉僻地津貼、危險工作津貼及全勤獎金，實
23 屬恩惠性給與，非屬工資，不應據予計算加班費；另參加人
24 經濟部咸謂國營事業實施單一薪給制度，早於勞動基準法施
25 行前業已存在，行政院所屬事業機構俱應適用，此係鼓勵員
26 工之待遇，亦高於其他事業，乃獎勵作用，為恩惠性給與等
27 語為辯。然原告發給林○浩之僻地津貼、危險工作津貼及全
28 勤獎金，具有勞務對價性及給與經常性一節，如前所述，當
29 屬勞動基準法第2條第3款所稱之工資，並非恩惠性給與；尚
30 難僅以國營事業實施單一薪給制度為由，謂獎金、津貼、加
31 給等給與，均係恩惠性給與，此節主張，洵屬無據。且原告

01 所援引參加人經濟部前述函釋單一薪給制度，屬下位階法規
02 範，其規範內容低於勞動基準法所定之最低標準，應優先適
03 用勞動基準法，非有排除勞動基準法之適用效力；亦即，有
04 關工資之認定與否，應依勞動基準法第2條第3款所稱之工資
05 為判準，要無由遽依國營事業管理法等相關法規或行政命
06 令，逕予排除所應正確適用勞動基準法相關規定，致違反同
07 法第24條第2項、第39條所定義務；況原告因未正確適用勞
08 動基準法有關工資規定，迭經各該當地主管機關裁處，復經
09 行政法院裁判在案，原告對此客觀情勢及處境均已知悉，在
10 事實上及法律上已能期待遵守勞動基準法之可能，惟仍徒執
11 其為參加人經濟部所屬國營事業，須採單一薪給用人費率制
12 發放工資為由，迄今猶未見採取任何積極作為，無視法律明
13 文與勞工權益，其主張係行政罰法第11條之不罰行為，委屬
14 無據。

15 (六)則有違反勞動基準法第21條第1項、第22條至第25條、第30
16 條第1項至第3項、第6項、第7項、第32條、第34條至第41
17 條、第49條第1項或第59條規定行為之一者，處2萬元以上
18 100萬元以下罰鍰；違反本法經主管機關處以罰鍰者，主管
19 機關應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名、處分
20 期日、違反條文及罰鍰金額，並限期令其改善，屆期未改善
21 者，應按次處罰，復為勞動基準法第79條第1項第1款、第80
22 條之1第1項所明定。查原告所僱勞工林○浩，因調移112年1
23 月1日國定假日至1月2日補休，而於112年1月1日星期日、2
24 月28日（和平紀念日）休假日出勤工作，未將「僻地津
25 貼」、「危險工作津貼」及「全勤獎金」列入工資總額計算
26 平日每小時工資額，致分別短給724元、478元等情，業經本
27 院敘述綦詳；故原告違反勞動基準法第24條第2項、第39條
28 規定，短給休假日出勤工資，違規事實明確，被告援引同法
29 第79條第1項第1款、第80條之1第1項規定，於112年10月17
30 日以原處分，處原告罰鍰各2萬元，合計4萬元，自屬有據。
31 至原告猶謂該等僻地津貼、危險工作津貼及全勤獎金係恩惠

01 性給與，非屬工資，抑或係按國營事業管理法等相關法規或
02 行政命令發給，不應處罰，皆不足採。

03 七、綜上所述，原告雖係參加人經濟部所屬國營事業，惟仍係適
04 用勞動基準法之行業，其使所僱勞工林○浩調移112年1月1
05 日國定假日至1月2日補休，而於112年1月1日星期日、2月28
06 日（和平紀念日）休假日出勤工作，未將「僻地津貼」、
07 「危險工作津貼」及「全勤獎金」列入工資總額計算平日每
08 小時工資額，致分別短給724元、478元，而有違反勞動基準
09 法第24條第2項、第39條情事，事實明確。是被告審查屬
10 實，遂依同法第79條第1項第1款、第80條之1第1項規定，於
11 112年10月17日以原處分，處原告罰鍰各2萬元，合計4萬
12 元，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告
13 訴請將訴願決定及原處分撤銷，為無理由，應予駁回。

14 八、本件事證已臻明確，兩造及參加人其餘攻擊、防禦方法及舉
15 證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論
16 述，併此敘明。

17 九、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 113 年 11 月 20 日
19 法 官 黃翊哲

20 一、上為正本係照原本作成。

21 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
22 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
23 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
24 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
25 後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起
26 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
27 造人數附繕本）。

28 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，
29 逕以裁定駁回。

30 中 華 民 國 113 年 11 月 20 日
31 書記官 簡若芸