最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第109號

上　訴　人　好力國際股份有限公司
代　表　人　黃杲傑
訴訟代理人　楊景勛　律師
　　趙子澄　律師
　　方浩鍵　律師
被　上訴人　新北市政府
代　表　人　侯友宜

上列當事人間就業服務法事件，上訴人對於中華民國107年5月3日臺北高等行政法院106年度訴字第1698號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人受雇主周益企業有限公司（下稱周益公司）之委任，辦理聘僱印尼籍勞工WARNITI、UMI ARIFAH（下稱W君、U君）之就業服務，暨代辦外籍勞工住宿相關事項服務，嗣經被上訴人所屬勞工局於民國105年1月5日及105年1月26日實施業務訪查，發現W君及U君之服務費用，均經由銀行轉帳至上訴人指定之好用人力仲介有限公司（下稱好用公司，代表人亦為黃杲傑）帳戶，再由上訴人領取，惟上訴人於104年3月10日至105年5月10日，經由銀行轉帳向W君及U君收取之費用，除服務費新臺幣（下同）52,800元，尚包括膳宿費及冷氣電費79,072元。被上訴人因認上訴人從事就業服務，收受標準以外費用79,072元，違反就業服務法第40條第1項第5款規定，依同法第66條第1項規定，以106年3月14日新北府勞外字第10604174411號就業服務法罰鍰裁處書（下稱原處分），裁處上訴人罰鍰790,720元。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張略以：㈠就業服務法第40條第1項第5款並未

限制雇主另委任私立就業服務機構（下稱就業機構）代辦時，其等與外籍勞工得約定由外籍勞工自行負擔膳宿費、冷氣電費。勞動部逕以105年8月17日勞動發管字第1050508866號函（下稱105年8月函釋）、105年6月23日發管字第1050005357號函（下稱105年6月函釋），限制雇主委託就業機構代辦之費用，仍應由雇主收取再轉付就業機構，無法律根據，且限制人民締約自由，實違反法律保留原則而屬無效。㈡本件係周益公司將外籍勞工之住宿事宜委任上訴人辦理，依其等與W君、U君簽訂之「全權委託三方權益協議書」（下稱三方協議書）約定，W君及U君將應負擔之膳宿費及冷氣電費，逕匯入上訴人指定之帳戶，以縮短三方給付關係，因此，上開費用雖形式上從W君、U君轉匯至上訴人指定帳戶，然實際上仍係由W君及U君負擔膳宿費及冷氣電費，上訴人實質上並無收取之，原處分認上訴人收受「規定標準以外之費用，或其他不正利益」，殊屬率斷等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：㈠按就業服務法第35條第2項、私立就業服務機構收費項目及金額標準（下稱收費標準）第3條第1項及第6條規定，就業機構得收取之費用種類，以法令明文規定者為限，勞動部105年8月函釋、105年6月函釋與上開法令規範目的無違，上訴人主張上開函釋違反法律保留原則而無效，不足為採。㈡依W君及U君簽署之外國人入國工作費用及來臺工資切結書（下稱工資切結書）、勞動契約之約定，雇主周益公司應提供膳宿（含伙食費及住宿費），每月自外籍勞工薪資中扣2,500元膳宿費；雙方並另約定由W君及U君自行負擔冷氣電費，惟周益公司將外籍勞工住宿事務委託上訴人辦理，未依就業服務法第43條規定扣除膳宿費及冷氣電費，再交給上訴人，卻與上訴人及W君、U君協議，逕由其等薪資帳戶匯付住宿費2,500元及冷氣電費予上訴人，核已違反就業服務法第40條第1項第5款規定；且W君及U君與雇主約定之膳宿費2500元係含住宿費及伙食費，何以上訴人僅提供住宿

，即收取住宿費2,500元，顯有侵害W君及U君之權益等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)按就業服務法第35條第1項第4款及收費標準第3條所定就業機構得經營事項、收費項目及金額限制，並未包括膳宿費及冷氣設施費用；暨參照勞動基準法第22條及雇主聘僱外國人許可及管理辦法（下稱聘僱外國人辦法）第43條第1項規定，住宿費及膳食費固可於勞動契約約定由雇主自工資中扣除。因此，勞動契約約定住宿費及膳食費由外籍勞工自行負擔，且經雇主委任就業機構代辦外籍勞工生活照顧服務所發生之住宿費及膳食費，仍應由雇主自工資中扣除後，再由雇主按其與就業機構議定金額支付之；若由就業機構逕向外籍勞工收取或代收膳宿費，應構成違反就業服務法第40條第1項第5款「收受規定標準以外費用」。勞動部105年8月函釋係闡釋上開法令規範意旨，並未逾越立法目的，亦未違反法律保留原則。

(二)本件依U君與W君簽立之工資切結書、勞動契約及同意書，均明確約定每月膳宿費用計2,500元，惟雇主周益公司並未自每月應發給U君、W君之工資中，扣除膳宿費及冷氣電費，而直接由該等外籍勞工之薪資帳戶，將服務費及膳宿費79,072元（包括本件住宿費及冷氣電費），一併轉帳至上訴人指定之好用公司帳戶，並由上訴人領取，依上開說明，被上訴人就上訴人不得收取之U君、W君膳宿費部分，認違反就業服務法第40條第1項第5款規定，並以同法第66條第1項規定，處以10倍罰鍰之原處分，核未違法。

(三)上訴人與周益公司簽訂之委託書，早於三方協議書簽署時間，且被上訴人訪查時，W君、U君之外國人生活照顧服務計畫書（下稱照顧服務計畫書）更未載明上訴人受周益公司委任擔任生活照顧管理人，上訴人事後始提出W君、U君所不知之前揭委託書，進而主張因受周益公司委託處理外籍勞工住宿事宜，自得依三方協議書收取系爭住宿費及冷氣電費云云，

難認有理由。又上訴人未提供「膳食」，卻以委託書向W君、U君收取勞動契約約定2,500元「膳」「宿」費及冷氣電費，自侵害W君、U君權利，並且獲有利益。此外，參諸上訴人所陳係以自己之名義承租房屋，每月租金12,000元，復以每月租金2,500元分租予W君及U君，且冷氣電費則按照實際用電量計算等情，上訴人核係以自負盈虧方式，承租房屋後轉租與W君、U君，與代收、代付之性質並不相同，上訴人主張系爭住宿費、冷氣電費屬代收、代付，利益歸屬於W君、U君，上訴人未享有利益云云，亦不能採據等由，為其論據，而駁回上訴人在原審之訴。

五、上訴意旨略謂：

(一)勞動部105年6月函釋、105年8月函釋既肯認雇主得與外籍勞工約定膳宿費及冷氣電費之給付方式，卻又限制雇主另委託就業機構辦理，相關費用仍應由雇主收取再轉付就業機構，顯違反法律保留原則，原判決遽為引用，並忽略此等函釋有利上訴人之內容，認定上訴人違反就業服務法第40條第1項第5款規定，即有認定事實未依證據、適用法規不當及理由不備之違法。

(二)縱認勞動部105年6月函釋內容未違反法律保留原則，亦僅屬行政指導，實無拘束上訴人之效力，原判決肯認被上訴人可據此處罰上訴人，已有適用法規不當之違法。又即便勞動部105年6月函釋、105年8月函釋屬解釋性行政規則，惟行政規則本不得作為裁罰依據，且該等函釋未依法定程序對外發布，原判決未查及此，率爾認定被上訴人可為處罰上訴人之依據，亦有應調查之證據未調查及適用法規不當之違法。

(三)原判決既肯認勞動部105年8月函釋規範收費方式之內容，惟針對雇主提供照顧服務計畫書所無之冷氣設備供外籍勞工使用，可另行與外籍勞工約定收費部分，卻又不採納該函釋之內容，反而自行認定冷氣電費為膳宿費2,500元所包含，不能額外收取云云，顯有適用法規不當及判決理由矛盾之違法。

(四)雇主原應負擔提供膳宿之義務，本可將部分事務委由他人辦理，不因外籍勞工知悉與否而受影響，三方協議書係包含周益公司與上訴人間約定委任辦理住宿費用之數額，及後續給付方式，已符合行政院勞工委員會97年4月11日勞職管字第0970006383號函釋（下稱勞委會97年函釋）意旨，原判決竟認定本件給付方式違法，並以W君及U君不知委託書存在為由，置上開協議書不論，反拘泥文義並擴張解釋三方協議書係要求上訴人提供膳宿義務，上訴人未提供膳食即收取2,500元之膳宿費屬收取不正利益云云，自有認定事實未依證據及適用法規不當之違法等語。

六、本院查：

(一)按就業服務法基於促進國民就業，增進社會及經濟發展之立法意旨（同法第1條參照），為避免就業機構良莠不齊，致侵害雇主及求職人之權益，對於就業機構之設立採許可制，並規定其經營業務範圍、收費標準、行為規範及違反之效果，由主管機關加以管理監督。依行為時(即107年11月28日修正前）就業服務法第40條第1項第5款規定，就業機構及其從業人員從事就業服務業務，不得要求、期約或收受規定標準以外之費用，或其他不正利益；違反該規定者，依同法第66條第1項規定，按其要求、期約或收受超過規定標準之費用或其他不正利益相當之金額，處10倍至20倍罰鍰。而就業機構經營就業服務業務得收取之費用項目及金額，依就業服務法第35條第2項授權訂定之收費標準第6條規定：「營利就業服務機構接受外國人委任辦理從事本法第46條第1項第8款至第10款規定工作之就業服務業務，得向外國人收取服務費。前項服務費之金額，第1年每月不得超過新臺幣1,800元，第2年每月不得超過新臺幣1,700元，第3年每月不得超過新臺幣1,500元。……。」據此，就業機構對於受聘僱從事就業服務法第46條第1項第8款至第10款所定「海洋漁撈工作」、「家庭幫傭及看護工作」、「為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」之外國人（

即聘僱外國人辦法第2條第2款所稱之第2類外國人，以下均以外籍勞工稱之），如收取「服務費」項目以外之費用；或收取之服務費超過上開規定標準之金額者，即構成違反行為時就業服務法第40條第1項第5款規定，應依同法第66條規定予以處罰。

(二)又，臺灣因國家重要建設工程、經濟社會發展及國內家庭照護人力之需要，自78年開始引進外籍勞工，但為保障國人就業權益、防止外籍勞工變相移民及維護社會安定，對於外籍勞工之聘僱，係採補充性、限業限量及申請許可之管制原則，課予雇主對所聘僱外籍勞工之管理責任，並依就業服務法第48條第2項授權訂有聘僱外國人辦法，以資規範。此外，考量外籍勞工離鄉背井來臺工作，除了忍受思鄉之苦，尚須克服語言、文化及生活習慣不同之障礙，為協助外籍勞工適應在臺灣工作與生活，聘僱外國人辦法同時規定，雇主應規劃照顧服務計畫書，給予外籍勞工生活上之照顧及服務；如委任就業機構辦理者，亦應善盡選任監督之責（同辦法第19條、第40條之2規定參照）。另為保障外籍勞工來臺工作所得權益，同辦法第27條第1項第5、7款、第43條第1項亦規定，外籍勞工申請來臺簽證，應提出經本國主管部門驗證之工資切結書、簽妥之勞動契約，使其得以瞭解來臺工作須負擔之相關費用及得領取之工資；雇主依勞動契約給付外籍勞工之工資，應檢附印有中文及該外籍勞工本國文字之薪資明細表，記載實領工資、工資計算項目、工資總額、工資給付方式、外籍勞工應負擔之全民健康保險費、勞工保險費、所得稅、膳宿費、職工福利金或依其他法律規定得自工資逕予扣除之項目及金額，交予該外籍勞工收存，資以為核對雇主有無依約給付工資之證明。再者，為使主管機關有效執行管理監督，同辦法第27條之1第1項第2、4款亦明定，雇主於外籍勞工入境後，應檢附外籍勞工之照顧服務計畫書及工資切結書，通知主管機關實施檢查。

(三)承上論，上述收費標準、聘僱外國人辦法有關就業機構向外

籍勞工得收取服務費之標準、雇主應提供薪資明細表及規劃、執行照顧服務計畫書等規範及措施，均在實現國際社會保障勞工平等權及保障外籍勞工權益之普世價值，防杜就業機構巧立名目，向外籍勞工收取額外費用；或雇主利用外籍勞工於勞動契約居於弱勢之談判地位，不當苛扣或剝削外籍勞工，俾保障外籍勞工人權及工資財產權，並使主管機關得以有效執行稽查監督，糾正不法，維護國內就業環境及社會安定秩序，自不容雇主或就業機構假藉契約自由為由規避之。基此，依勞動基準法第22條及上開聘僱外國人辦法第43條第1項規定，外籍勞工應自行負擔之住宿費及膳食費，得由勞雇雙方於勞動契約約定以實物納入工資項目，並得由雇主自外籍勞工工資中逕予扣除；至外籍勞工要求雇主提供之冷氣設備，如非屬照顧服務計畫書規範之設備用品，雇主就提供冷氣所衍生之電費，自得另行與外籍勞工合意議定合理金額，由雇主向外籍勞工收取或自外籍勞工之工資中逕予扣除。惟依上開說明，雇主若委任就業機構辦理外籍勞工之生活照顧服務事項者，依聘僱外國人辦法第40條之2規定，仍應善盡選任監督之責；而上述原屬應由外籍勞工負擔之住宿費、膳食費及冷氣電費，因非屬就業機構得向外籍勞工收取之費用項目，亦應由雇主向外籍勞工收取是項費用或依約定自工資逕予扣除後，再由雇主按其與就業機構議定之報酬或費用，給付予就業機構，雇主及就業機構尚不得藉與外籍勞工個人另行協議之方式，逕由就業機構向外籍勞工收取住宿費、膳食費或冷氣電費，用以抵償雇主應給付就業機構之委任報酬；若就業機構依此逕向外籍勞工收取住宿費、膳食費或冷氣電費，即構成違反行為時就業服務法第40條第1項第5款規定，應依同法第66條規定予以處罰。

(四)經查，上訴人受周益公司委任辦理聘僱外籍勞工W君、U君之就業服務，依W君、U君於103年9月、10月間簽訂之勞動契約、工資切結書，暨同年11月16日簽立之同意書約定，由周益公司提供膳宿（住宿及膳食），W君、U君每月應支付膳宿費

2,500元，W君及U君復於同意書表明如有額外使用冷氣，同意自付費用。其間，上訴人於103年10月1日與周益公司簽訂委託書，由上訴人受委託代辦周益公司所聘僱外籍勞工住宿相關事項（膳食部分仍由周益公司提供，但未另向W君、U君收取費用）；同年11月17日，上訴人、周益公司又與W君、U君分別簽訂三方協議書，約定應由周益公司自W君、U君之工資扣除之膳宿費及冷氣電費，暨上訴人受周益公司委託後代墊W君、U君生活管理必要費用，周益公司及W君、U君同意分別由W君、U君之薪資帳戶轉匯入上訴人提供之帳戶。嗣經被上訴人所屬勞工局實施業務訪查，發現上訴人於104年3月10日至105年5月10日，經由銀行轉帳向W君、U君收取膳宿費及冷氣電費合計79,072元等情，乃上訴人所不爭，並原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，則依上揭規定及說明，被上訴人以上訴人受周益公司委託代辦外籍勞工住宿事務，未依規定由周益公司向W君、U君收取其等應負擔之膳宿費、冷氣電費，再由周益公司按其與上訴人議定之金額給付管理費用，卻與周益公司及W君、U君協議，逕由其等之薪資帳戶匯付膳宿費及冷氣費予上訴人，核已違反就業服務法第40條第1項第5款規定，依同法第66條第1項規定，按上訴人收受超過規定標準以外之膳宿費及冷氣電費共計79,072元，處以10倍罰鍰790,720元，原判決予以維持，即無違誤。上訴意旨主張就業服務法等相關法令，並無明文禁止雇主、就業機構與外籍勞工三方約定相關膳宿費、冷氣電費之給付方式，暨援引與本件爭議無關之勞委會97年函釋，指摘原判決置三方協議書於不論，有認定事實未依證據及適用法規不當之違法云云，並無可採。又勞動部105年6月函釋、105年8月函釋，係勞動部對於訴外人九福人力仲介公司函詢得否向外籍勞工收取水電、交通費用；暨被上訴人就本案函詢上訴人及好用公司是否違反就業服務法第40條第1項第5款規定等疑義，本於就業服務法中央主管機關地位核釋之法律意見（見原審卷第295-297頁反面），非屬依行政程序法第159條頒訂之行政

規則或同法第165條所稱之行政指導；原判決敘明上開勞動部函釋內容係闡釋就業服務法第40條第1項第5款、就業機構管理辦法、聘僱外國人辦法及收費標準等規範意旨，並未逾越立法目的，未違反法律保留原則，亦無不合，上訴意旨以上開勞動部函釋僅屬行政指導，無拘束力；縱屬行政規則，亦不得為裁罰依據，且該等函釋未依法定程序對外發布，原判決未查及此，執以指摘原判決有應調查之證據未調查及適用法規不當、判決理由矛盾、理由不備之違法云云，亦無足取。

(五)綜上所述，原判決將訴願決定及原處分均予維持，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　14　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　沈　應　南

法官　蘇　嫊　娟

法官　高　愈　杰

法官　蕭　惠　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　14　　日

書記官　廖　鴻　勳