最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第110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　方浩鍵　律師
被 上訴 人　勞動部
代　表　人　許銘春

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24日臺北高等行政法院107年度訴字第285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、上訴人係經許可設立之私立就業服務機構（下稱就業機構），其受雇主周益企業有限公司（下稱周益公司）委任，辦理聘僱印尼籍勞工WARNITI及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，經新北市政府勞工局實施業務檢查，發現上訴人於民國104年3月10日至105年5月10日，向W君、U君收取規定標準以外之膳宿費及冷氣電費共計新臺幣（下同）79,072元，違反行為時就業服務法第40條第1項第5款規定，經新北市政府依同法第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（下稱罰鍰處分），處以罰鍰790,720元（上訴人對罰鍰處分不服，提起行政訴訟，已經本院另案判決駁回上訴）。被上訴人乃以上訴人違反行為時就業服務法第40條第1項第5款規定，依同法第69條第1款及被上訴人辦理私立就業服務機構及就業服務專業人員違反就業服務法停業及廢止案件裁量基準(下稱裁量基準）規定，以106年7月7日勞動發管字第1060514165號函（下稱原處分），處上訴人停止從事就業服務業務3個月。上訴人對原處分不服，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上訴人無違反就業服務法第40條第1項規定情事，縱或有之，亦經新北市政府裁處罰鍰，被上訴人再以原處分命停業3個月，違反一事不二罰原則，且未考量上訴人因停業處分造成客戶流失及頓失營運收入之嚴重損害，亦違反比例原則。㈡按改制前行政院勞工委員會（下稱勞委會）頒布修正之「外國人入國工作費用及工資切結書」（下稱工資切結書範本）備註第4點記載可知，就業服務法第40條第1項第5款規定，並未禁止就業機構受雇主委託而收取原應由雇主收取之費用。周益公司以每人每月2,500元，委託上訴人代為處理W君及U君住宿管理事宜，暨收取其等應給付雇主之膳宿費2,500元，用以抵銷周益公司應給付之委託費用，核與工資切結書範本備註第4點記載之違規態樣均不相符，自與就業服務法第40條第1項第5款之要件不符。又依被上訴人函釋見解，冷氣電費係屬雇主得向外籍勞工收取之費用，W君、U君於租屋處使用冷氣機，並依其等使用量而負擔相應之電費，上訴人受周益公司委託收取該筆電費，且確實繳付予電力公司，自屬合法等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：㈠按私立就業服務機構收費項目及金額標準（下稱收費標準）明定就業機構得向外籍勞工收取之費用（服務費）及金額，不得另行收取規定標準以外之費用（如膳宿費及冷氣電費），否則即構成違反就業服務法第40條第1項第5款規定。上訴人以自負盈虧方式，以每月12,000元租得房屋後再分租與W君、U君，與上訴人主張代墊之方式迥異；且其以房東地位收取租金，其目的應係為自己計算後，用以支付屋主之租金及其他花費，上訴人收取租金之利益，並非歸屬W君及U君，應無疑義。㈡上訴人為專業就業機構，對於就業機構得向外籍勞工收取費用範圍及標準之相關規範，當知之甚稔，惟仍向W君及U君收取收費標準規定以外之膳宿費及冷氣電費，且依上訴人所具之全權委託三方權益協議書（下稱三方協議書）記載，該等費用係由W君及U君委託轉帳

匯入上訴人提供之好用人力仲介有限公司（下稱好用公司）帳戶，上訴人顯有規避就業服務法第40條第1項第5款規定之意圖等語，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66條第1項規定，旨在於對就業機構之事後處罰；同法第69條第1款之立法目的，則重在主管機關對就業機構之管理，二者處罰目的及方法均不同，依司法院釋字第503號解釋意旨，自可分別加以處罰，核無違背一事不二罰原則。又就業服務法第35條第1項第4款及收費標準規定就業機構得收取之費用及金額，並未包括膳宿費（包含冷氣設施及費用）。且參照勞動基準法第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項規定可知，住宿費及膳食費固可由勞雇雙方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，就業機構縱接受雇主委任代辦住宿管理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之金額支付；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」，上訴人援引與本件無關之工資切結書範本備註欄記載，主張須屬該備註第4點記載之行為態樣，方屬違法云云，核無足採。

(二)本件U君、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，逕由其等之薪資帳戶，將膳宿費（含住宿費及使用電費）合計79,072元，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君之膳宿費部分，認違反行為時就業服務法第40條第1項第5款規定，並以同法第69條規定裁處上訴人停業3個月，核未違法。又上訴人未提供「膳食」，卻向W君、U君收取勞動契約約定2,500元「膳」「宿」費及冷氣費，自侵害W君、U君

權利，並且獲有利益。另上訴人係以自負盈虧方式，承租房屋後轉租與W君、U君，與代收、代付之性質亦不相同。又被上訴人以上訴人直接向W君、U君收取規定標準以外之住宿費及冷氣費合計79,072元，違反就業服務法第40條第1項第5款規定，經審酌上訴人為第一次違規，依同法第69條及裁量基準規定，以原處分命上訴人停止從事就業服務業務3個月，經核並無違反比例原則等語，為其論據，而駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略謂：

(一)原判決就「膳宿費」項目，既尊重被上訴人105年6月23日發管字第1050005357號函（下稱被上訴人105年6月函釋）將膳宿費與冷氣電費並列而互不包含之意旨，復又逕自認定膳宿費即包括冷氣電費，顯有判決理由矛盾及判決不備理由之違法。

(二)原判決誤將上訴人與周易公司所簽立「委託書」之效力，繫於U君、W君是否知悉及是否對其等發生效力，其認定有違反論理法則及判決理由矛盾之違法。

(三)原判決就上訴人對於就業服務法第40條第1項第5款規定「收受」乙詞之解釋，是否包括「受託收費」之情形，有前後矛盾之見解，已然違反平等原則及行政自我拘束原則等節未為判斷，有判決不備理由之違法。

(四)原判決認是否違反就業服務法第40條第1項第5款規定，應以客觀事實認定就業機構收受該筆款項利益究歸屬何人為斷，並認上訴人有逕自轉租U君、W君以獲利之情事，亦有與卷內證據不符及違反經驗法則、理由不備之違法。

(五)原判決就被上訴人行使裁量權，處上訴人停止就業服務3個月已違反比例原則，僅有事實經過之描述，未有適法性之判斷，亦屬判決不備理由之違法等語。

六、本院查：

(一)按就業服務法第6條第1項、第3項第6款第1目及第4項第3款、第4款規定：「本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在

直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」「中央主管機關掌理事項如下：……六、辦理下列仲介業務之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可：㈠仲介外國人至中華民國境內工作。」「直轄市、縣（市）主管機關掌理事項如下：……三、仲介本國人在國內工作之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可。四、前項第六款及前款以外私立就業服務機構之管理。」第75條規定：「本法所定罰鍰，由直轄市及縣(市)主管機關處罰之。」基此權責分配，以營業權益得喪變更（許可、停業及廢止許可）之方式，管理仲介外國人至中華民國境內工作之私立就業服務機構之權限，歸屬於中央主管機關（即被上訴人）；至於以其他方式管理該等機構之權限（如就違章行為裁處罰鍰），則由直轄市及縣（市）主管機關行之。

(二)次按「私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，不得有下列情事：……五、要求、期約或收受規定標準以外之費用，或其他不正利益。」「違反第40條第1項第5款規定者，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。」「私立就業服務機構有下列情事之一者，由主管機關處一年以下停業處分：一、違反第40條第1項第4款至第6款、……規定。」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、第66條第1項及第69條第1款定有明文。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。……。」可知，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，除應依同法第66條規定處以罰鍰；依同法第69條第1款規定，應處以一年以下之停業處分。

(三)又，就業服務法之制定，旨在促進國民就業，增進社會及經濟發展（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、行為規範及違反之法律效果，由主管機關加以管理監督。上開行為時就業服務法第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，由直轄市及縣(市)主管機關依同法第66條第1項規定裁處之罰鍰，乃以處罰方式追究業者過去違反行政法義務之行為，藉此產生一般預防作用，消極地遏止再犯，應為行政處罰；至於同法第69條第1款規定，賦予被上訴人行使之停業處分權限，雖同以違反行政法義務之就業機構為對象，但係以積極管理之方式，命其於一定期間內不得從事業務，資以禁絕就業機構得以運用原有營業資源，巧立名目違法收取額外費用，苛扣外籍勞工薪資，以保障外籍勞工之工資財產權。此雖然也對就業機構權利有所限制，但非用以究責，而是藉整頓業者之營業體系以防免危害擴大，應屬管制性不利處分。準此，主管機關依就業服務法第69條規定所為停業之處分，目的不是對就業機構過去違規行為之非難，而是積極地防患未然，考量重點在於手段之採取與行政目的之達成是否相當，有無違反比例原則。被上訴人於101年3月27日修正發布之裁量基準規定：「違反就業服務法第40條第1項第5款規定，第1次違反者：1.作成停業處分前已返還者：停業3個月。2.作成停業處分前未返還者：停業6個月。」係以違規行為之規模、久暫及型態，衡量應命

就業機構停止執行業務之時間，以禁絕就業機構再為同類違規行為，俾達成健全就業環境及保障外籍勞工權益之立法意旨，核屬正當，亦未過度限制就業機構之營運，被上訴人援用上開標準為裁量停業期間之依據，應認與比例原則無悖，亦無裁量怠惰之違法。

(四)此外，為保障國人工作權益、防止外籍勞工變相移民與維護社會安定，就業服務法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，並依同法第48條第2項授權訂有聘僱外國人辦法，以資規範。又，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，雇主應規劃外國人生活照顧服務計畫書（下稱照顧服務計畫書），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，使外籍勞工得以瞭解來臺工作得應負擔之相關費用及得領取之薪資；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。

(五)承上論，上開收費標準、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「收受超過規定標準之費用」之情事。

(六)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，約定原應由周益公司自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。嗣經新北市政府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，依同法第69條第1款及裁量準則規定，所為命上訴人停業3個月之原處分，原判決予以維持，即無違誤。

(七)又查，依W君、U君與周益公司約定，W君、U君應自行負擔膳宿費2,500元及實際使用冷氣電費，惟周益公司係以每位外籍勞工2,500計算費用，委託上訴人代辦外籍勞工住宿業務，而依上訴人、周益公司與W君、U君分別簽訂之三方協議書約定，由W君、U君逕將原應給付周益公司之膳宿費2,500元及使用冷氣電費，按月轉帳匯入上訴人指定之帳戶，周益公司則仍提供W君、U君膳食，並未另向W君、U君收取費用等情，已詳如上述，原判決關於上訴人未提供「膳食」，卻以其與周益公司簽訂之「委託書」，向W君、U君收取勞動契約約定2,500元「膳」「宿」費及冷氣費，自侵害W君、U君權利，並且獲有利益之論斷，雖有未洽，然於駁回之結論無影響，原判決仍應維持。上訴意旨以上訴人主觀之見解，援引與本件爭議無關之被上訴人105年6月函釋所為雇主就提供冷氣設施所生之水電費用，得另行與外籍勞工合意約定給付金額

與方式之釋示，暨法律未禁止雇主委託就業機構代辦外籍勞工住宿事項或與外籍勞工協議收取膳宿費、冷氣電費方式，指摘原審未審究委託書及三方協議書之效力，核有認定事實與卷內證據不符及違反經驗法則、論理法則、理由不備、理由矛盾之違法云云，並無可採。

(八)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　嫦　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