

臺北市政府 89.07.04. 府訴字第八八〇九五四〇七〇〇號訴願決定書

訴 願 人 ○○○股份有限公司臺灣分公司

代 表 人 ○○○

代 理 人 ○○○、○○○

原處分機關 臺北市政府勞工局勞動檢查處

右訴願人因勞動檢查事件，不服原處分機關八十八年十月二十七日北市勞檢一字第八八六一七一七五〇二號函及八十八年十一月三十日北市勞檢一字第八八六一九七七六〇〇號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關另為處分。

事 實

本件訴願人從事人身保險業務，原處分機關於八十八年十月二十一日派員前往實施勞動檢查，嗣以八十八年十月二十七日北市勞檢一字第八八六一七一七五〇二號函通知訴願人略以：「主旨：檢送 貴單位勞動檢查結果通知書乙份，請在指定期限內改善，並於顯明易見處公告七日以上，請 查照。說明：....二、本次檢查重要提示事項：☐違反規定事項第一、二、四項已另案移請臺北市政府勞工局處理。☐違反規定事項第五項已另案移請行政院勞工委員會勞工保險局處理。☐如發現未按通知期限改善者，將依照有關法令規定處理。一、檢查結果違反法令事項略以：

項次	違 反 事 實	法 規 條 款	文到後改善期限
一	未備規定之勞工名卡。	勞動基準法第七條第一項	即日移主管機關
二	未備規定之勞工工資清冊。	勞動基準法第二十三條第二項	即日移主管機關
三	未舉辦勞資會議，並將紀錄報請當地主管機關備查。	勞動基準法第八十三條第一項	即日

四	未組織職工福利委員會報請主管機關備查。	職工福利金條例第五條第一項	即日移主管機關
五	勞工未一律加入勞工保險。	勞工保險條例第六條第一項	即日移主管機關

二、重要提示事項（一）略以：貴單位對本處所發檢查結果通知書如有異議，請依勞動檢查法施行細則第二十一條規定，於本通知書送達之次日起十日內，以書面敘明理由向本處提出。訴願人對上開檢查結果第一、二、五項不服，以八十八年十一月十日函提出異議，經原處分機關以八十八年十一月三十日北市勞檢一字第八八六一九七七六〇〇號函復訴願人略以：

「……說明……二、行政院勞工委員會於八十六年十一月三日以臺八十六勞動一字第〇四七四九五號函指定保險業自八十七年四月一日起適用勞動基準法，復於八十七年八月六日以臺八十七勞動二字第〇三四五九〇號公告指定『保險業之外勤人身保險業務員依保險業務員管理規則領有登錄者』為勞動基準法第八十四條之一之工作者，故保險業業務員適用勞動基準法，本處檢查結果於法尚無不合。三、貴公司來函所提意見，本處已另轉請勞工局參處及函復。四、仍請依本處八十八年十月二十七日北市勞檢一字第八八六一七一七五〇二號函辦理改善。」訴願人對上開原處分機關八十八年十月二十七日北市勞檢一字第八八六一七一七五〇二號及八十八年十一月三十日北市勞檢一字第八八六一九七七六〇〇號等二函不服，於八十八年十二月三十日向本府提起訴願，八十九年四月十九日及六月十九日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按勞動檢查法第二條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第五條第一項規定：「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權省（市）主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。……」第二十五條規定：「勞動檢查員對於事業單位之檢查結果，應報由所屬勞動檢查機構依法處理。其有違反勞動法令規定事項者，勞動檢查機構並應於十日內以書面通知事業單位立即改正或限期改善，並副知省（市）、縣（市）主管機督促改善。對公營事業單位檢查之結果，應另副知其目的事業主管機關督促其改善。事業單位對前項檢查結果，應於違規場所顯明易見處公告七日以上。」

同法施行細則第二十一條第一項規定：「事業單位對勞動檢查機構所發檢查結果通知書有異議時，應於通知書送達之次日起十日內，以書面敘明理由向勞動檢查機構提出。」

臺北市政府執行勞動檢查業務連繫督導要點第一點規定：「臺北市政府（以下簡稱本府

）為貫徹執行勞動法規，嚴格稽查勞動檢查業務，促進勞動檢查效能，特訂定本要點。」第三點規定：「勞動檢查業務由本府勞工局（以下簡稱勞工局）及勞工局勞工檢查所（以下簡稱勞檢所）分別執行，其職責劃分如左：（一）勞工局：1. 關於勞動政策之宣導及執行處分事項。2. 關於勞動檢查之督導、考核事項。3. 關於勞工安全衛生教育訓練之審核、測驗及督導事項。4. 其他上級交辦事項。（二）勞檢所：1. 關於勞工安全衛生之教育訓練及檢查監督事項。2. 關於勞動檢查之執行事項。3. 關於代行檢查機構之監督、考核事項。4. 其他臨時交辦或協辦事項。」

行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）八十三年八月五日臺勞保二字第0九一九號函釋略以：「……二、有關保險業務員招攬保險，其與保險業、保險代理人公司、保險經紀人公司等，是否有僱傭關係問題，應依雙方勞動關係之具體內容認定之。……惟如雖實際從事保險業務招攬工作，按業績多寡支領報酬，但毋需接受公司之管理監督（公司亦無要求任何出勤打卡）則應視為承攬關係。……」

八十六年十月三十日臺勞動一字第0四七四九四號公告略以：「主旨：指定保險業等十行業……之工作者……適用勞動基準法。……」八十七年八月六日臺勞動二字第0三四五九0號公告略以：「主旨：核定保險業之外勤人身保險業務員依保險業務員管理規則領有登錄證者為勞動基準法第八十四條之一之工作者。……」

二、本件訴願及補充理由略謂：

- （一）適用勞動基準法行業之所屬人員，其與事業單位間可有勞僱關係以外之其他法律關係（如委任、居間等），而無勞動基準法之適用，原處分遽以訴願人係屬保險業，即認定訴願人之保險業務員有勞動基準法之適用，殊屬不當，且有違契約自由原則，應予撤銷。
 1. 勞動基準法之適用並非以行業為決定適用與否之唯一條件，尚應有勞僱關係存在，勞動基準法第三條第三項定有明文。且縱屬適用勞動基準法之行業，亦非謂該行業內所有人員均應適用勞動基準法，例如適用勞動基準法行業之經理人因屬委任關係，即無勞動基準法之適用。是以勞動基準法本即允屬適用勞動基準法業別之事業單位得與其所屬人員間存有勞僱關係以外之其他法律關係，而無勞動基準法之適用。
 2. 適用勞動基準法之事業單位與其所屬人員間，基於契約自由原則，得合意創設勞僱關係以外之其他法律關係（如委任、居間等），依此自無勞動基準法之適用，原處分機關遽以訴願人所屬保險業為適用勞動基準法之行業，遂認訴願人所屬之保險業務員為勞動基準法所稱之「勞工」，非但與事實不符，且不顧當事人合意創設之契約關係。顯已逾勞動基準法之立法意旨，且明顯悖離「契約自由」原則。
- （二）勞委會曾函釋保險業務員與保險公司間之法律關係應依事實認定，且不以僱傭關係為限，而訴願人信賴上開函釋意旨，與保險業務員約定由其等為訴願人從事招攬保險，

並報告締約機會，而由訴願人給付約定之招攬報酬，顯非屬勞僱關係，原處分之認定殊屬違誤，應予撤銷。

1. 揆諸勞委會八十三年八月五日臺八十三勞保二字第0九一九號函釋意旨，保險業務員與保險公司間得按契約自由原則，另合意創設勞僱關係以外之其他法律關係。
2. 訴願人依前開函釋意旨，與保險業務員約定由其等為訴願人從事招攬保險，並報告締結保險契約之機會，訴願人依保險業務員合約之約定，按各該保險業務員報告締約機會所簽訂之保險契約，而計算招攬報酬，且訴願人之保險業務員之招攬報酬端視其招攬保險所締結之保險契約而定，顯非固定，更且，訴願人亦未要求所屬保險業務員出勤打卡，核訴願人所屬保險業務員招攬保險及報告締約機會，而受領報酬之法律性質應屬委任及居間之混合契約，實非勞僱關係，當無勞動基準法之適用，訴願人所屬保險業務員非訴願人之受僱員工，更不符勞動基準法第二條第一款所稱之勞工，則訴願人自無為其等備置名卡及納入工資清冊，及對之召開勞資會議、納入勞工保險之義務，訴願人前於原處分機關進行檢查時，已提出保險業務員合約，惟原處分機關仍拘泥於訴願人為適用勞動基準法之行業，而保險業務員為訴願人之業務代表，遂認定其等為訴願人之勞工，除與事實不符外，亦有違上揭勞委會之函釋。
3. 訴願人之保險業務員均視其所在地，分別經由各地之保險職業工會加入勞工保險，原處分認定訴願人未將非屬受僱員工之業務員納入勞工保險，有違勞工保險條例第六條之規定，應予撤銷。

(三) 原處分以勞委會已公告外勤人身保險業務員之工作為勞動基準法第八十四條之一之變更工時，遂認定保險業務員適用勞動基準法，惟查勞動基準法第八十四條之一係規範變更工時，其重點在於何項「工作」之工作時間、例休假等得不受同法相關條文之限制，故該條文非在規範何「人」應適用勞動基準法，更何況適用變更工時之前提須從事該項「工作」之「人」係適用勞動基準法之勞工，否則應無勞動基準法之適用，更無工時之「變更」可言，原處分機關以前述之不合邏輯之推論駁回訴願人之異議，顯違論理法則。

(四) 訴願人以八十九年三月二十九日常投字第0三五五九號函請勞委會釋示，該會以八十九年四月八日臺勞資二字第00一二00九號函復略以：「勞動基準法係以具有勞僱關係者為其規範之對象，至於其他以承攬、委任或居間等勞務給付契約所成立之關係，尚非該法適用之範疇。事業單位將其經濟活動之一部分，依其業務性質，經營上之必要，以不同之勞務給付型態召人從事，概為契約自由之原則，行政機關本當應予尊重締約雙方當事人之意願。」故僅勞僱關係始為勞動基準法適用之對象，其他依契約自由原則所為他種勞務給付型態之安排（如承攬、委任或居間），則無勞動基準法之適用。

(五) 原處分機關命訴願人於指定期限改善係屬行政處分：

1. 故檢查結果通知書係命事業單位立即改正或限期改善之單行意思表示，確為訴願法所稱之「行政處分」，殆屬無疑。
2. 司法院釋字第四二三號解釋謂：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。……」則行政機關之文書雖冠以「通知書」之名義，惟其是否屬行政處分，仍應視該通知書內容是否直接影響人民之權利義務而定，不應因該書件之名稱而異其屬性。
3. 查本件原處分機關之勞動檢查通知書已載明原處分機關命訴願人於文到後即日改善，原處分機關八十八年十月二十七日勞檢一字第八八六一七一七五號函主旨中清楚明載命訴願人限期改善之意旨，且原處分機關於同函說明二第三項表示如訴願人未依限改善者，將依相關法令規定處理，則如訴願人未依限改善，除就上開檢查通知書所列違規事項各依勞動基準法、勞工保險條例等法規處理外，另依勞動檢查法第三十六條規定亦可處訴願人新臺幣三萬元以上六萬元以下之罰鍰，如依原處分機關檢查通知書非為行政處分之認知，則上開處罰條文，豈非具文，原處分機關之違法甚明。故原處分機關之檢查通知書及前揭字號函均係原處分機關依勞動檢查法行使公權力，就其所查訴願人違規情事為限期改善之命令，核其性質實係八十七年十月二十八日修正前訴願法（以下稱「舊訴願法」）第二條所稱之行政處分，彰然甚明，原處分機關徒以文書之名稱否認其處分之效力，顯違司法院釋字第四二三號解釋及舊訴願法第二條之規定，更陷人民之權利義務於不確定，原處分機關之答辯實不足採。

(六) 原處分機關駁回異議係屬行政處分，訴願人依法自得提起本件訴願，原處分機關辯稱異議程序未了結前不得提起訴願，於法不合。

1. 原處分機關八十九年二月十六日答辯書謂依勞動檢查法施行細則第二十一條第一項規定，對於勞動檢查之異議應待市府勞工局函復，不得逕予提起訴願云云，惟勞動檢查法施行細則第二十一條第一項規定：「事業單位對勞動檢查機構所發檢查結果通知書有異議，應於通知書送達之次日起十日內，以書面敘明理由向勞動檢查機構提出。」核其目的應係使原勞動檢查機構有自我再審查之機會，此與稅捐稽徵法第三十五條納稅義務人不服核定稅捐之處分而向原處分之稅捐稽徵機關申請復查之制度，同其意旨，且稅捐稽徵法第三十五條第五項及第三十八條第一項均規定納稅義務人不服復查決定得依法提起訴願及行政訴訟，則原處分機關逕謂異議程序應待市府勞工局函復，顯

屬誤解，於法不合。

2. 勞動檢查法施行細則第二十一條第二項規定：「前項通知書所定改善期限在勞動檢查機構另為適當處分前，不因事業單位之異議而停止計算。」除顯見勞動檢查法施行細則已認定檢查通知書所命之立即停止或限期改善屬「行政處分」外，且足證勞動檢查機構係受理異議且為核駁之機關，否則何需上述改善期限不因異議停止之規定。

3. 行政法院八十七年度判字第五二一號判決謂：「……行政機關送達於人民之公文書，是否為行政處分，應探求行政機關之真意，從實質上認定，而不拘泥於公文書所使用之文字；苟其內容足認係對人民依公法聲請之案件為否准之表示者，不論係基於何等理由，既屬就特定具體之公法事件，為行使公權力之單方行政行為，並已對外發生其不准所請之法律上效果，即應認係行政處分。……」本件原處分機關對訴願人八十八年十一月十日所提異議，以八十八年十一月三十日北市勞檢一字第八八六一九七七六〇〇號函復，表示對訴願人異議處理如同函說明二，而該說明二則以保險業已納入適用勞動基準法，且保險業務員為勞動基準法第八十四條之一之工作，故原處分機關之檢查結果合法云云，原處分機關上開函雖未明示駁回訴願人之異議，但其內容已明示原處分機關之檢查合法，足以表明駁回訴願人異議之意思，依上述行政法院判決之意旨，訴願人對原處分機關駁回異議之處分，提起本件訴願，自為法所許，並無違誤。若依原處分機關之解釋，豈非謂訴願人不服勞動檢查結果須待原處分機關之上級機關（即市府勞工局）函復後，始可尋求行政救濟，且其間改善期限亦不停止，實已不當限制人民訴願及訴訟之權利，顯屬違法。

（七）行政機關依法命人民停止或改正其行為之行政行為所在多有，例如行政院公平交易委員會依公平交易法第三十五條、第四十一條及第四十二條之規定，得命違反公平交易法之事業限期停止或改正其行為，而違反之事業就行政院公平交易委員會限期停止或改正之命令得依法提起訴願及行政訴訟，故本件勞動檢查事件原處分機關所命限期改善及駁回異議均屬行政處分，洵屬灼然，訴願人依法提起訴願，合法有據。

（八）原處分機關僅以訴願人所屬業別（保險業）適用勞動基準法，及保險業務此項「工作」經公告適用勞動基準法第八十四條之一變更工時之規定，錯誤認定訴願人之保險業務員適用勞動基準法，曲解法律及不符邏輯之違誤，訴願人八十八年十二月三十日之訴願書已指述綦詳，且查行政院勞工委員會八十九年四月八日臺八十九勞資二字第〇〇一二〇〇九號函已明白釋示勞動基準法係以具有勞僱關係者為規範對象，其他以承攬、委任或居間契約所成立之關係，則不適用勞動基準法，且行政機關應尊重締約雙方之自由，本件訴願人與所屬保險業務員訂定之「保險業務員合約」係屬居間之法律性質，即由保險業務員報告締結保險契約之機會予訴願人，訴願人於該保險契約締約後，支付約定之報酬予業務員，原處分機關事實認定，已有違誤，且曲解勞動基準法

之適用範圍，遽為命訴願人限期改善及駁回異議之處分，均屬違法。

三、本件原處分機關答辯略以：

- (一) 原處分機關依法實施勞動檢查將檢查結果通知訴願人，並移請主管機關處理，對訴願人並未造成明顯可預知權益損害，顯見原處分機關之檢查結果通知僅是觀念通知而非行政處分。
- (二) 訴願人於八十八年十一月十日對前開檢查結果提出異議，原處分機關以八十八年十一月三十日北市勞檢一字第八八六一九七七六〇〇號函復訴願人，該函說明三載明對訴願人所提意見已另案轉請本府勞工局參處及函復。則訴願人不俟本府勞工局函復，在異議程序未了結前，逕予提起訴願，顯違訴願法之程序。
- (三) 勞委會以八十六年十月三十日臺勞動一字第〇四七四九五號函指定保險業自八十七年四月一日起適用勞動基準法，復以八十七年八月六日臺勞動二字第〇三四五九〇號公告指定保險業之外勤人身保險業務員依保險業務員管理規則領有登錄者，為勞動基準法第八十四條之一之工作者。保險業之外勤人身保險業務員依保險業務員管理規則領有登錄者為勞動基準法適用範圍，原處分機關勞動檢查結果與法並無不合。

四、卷查原處分機關以八十八年十月二十七日北市勞檢一字第八八六一七一七五〇二號函及所附勞動檢查結果通知書，令訴願人即日改善並將勞動檢查結果於顯明易見處公告七日以上，已對訴願人發生法律上效果，應屬行政處分，而非觀念通知。是以，原處分機關答辯稱本案勞動檢查結果通知僅是觀念通知而非行政處分，本件訴願程序不合乙節，尚難採據。

五、復按勞動檢查法第二十五條規定，勞動檢查員對於事業單位之檢查結果，應報由所屬勞動檢查機構依法處理。同法施行細則第二十一條第一項規定，事業單位對勞動檢查機構所發檢查結果通知書有異議時，應向勞動檢查機構提出。是以，事業單位所提之異議，應由勞動檢查機構審查之。而勞動檢查主管機關在本市為本府，勞動檢查業務由本府勞工局及原處分機關執行之，其中關於勞動檢查之督導、考核事項權屬本府勞工局，勞動檢查之執行事項則由原處分機關負責，首揭勞動檢查法第二條、第五條第一項及臺北市政府執行勞動檢查業務連繫督導要點第三點等定有明文。本件原處分機關以其名義發送勞動檢查結果予訴願人，該通知書二之才載明訴願人如對檢查結果有異議，應向原處分機關提出。足見，原處分機關原自認為本案之勞動檢查機構。然訴願人向原處分機關提出異議，案經原處分機關以八十八年十一月三十日北市勞檢一字第八八六一九七七六〇〇號函復訴願人檢查結果於法並無不合，然又以同日北市勞檢一字第八八六二〇五九二〇〇號函本府勞工局略以：「主旨：○○股份有限公司臺灣分公司對勞動檢查結果異議案……說明：……二、……該公司與業務員究竟為何種關係？事業單位尚有疑義，謹請鈞局逕予釋復。……」，且其答辯復稱已將訴願人所提異議意見轉請本府勞工局

參處及函復，訴願人不俟本府勞工局函復，在異議程序未了結前，逕予提起訴願，顯違訴願法之程序等語，亦即指稱訴願人所提異議應由本府勞工局審查。職是，上開臺北市政府執行勞動檢查業務連繫督導要點第三點規定之本府勞工局負責之勞動檢查督導、考核事項與原處分機關負責之執行事項，究應如何分工？本案勞動檢查結果究應由原處分機關以其名義通知訴願人，抑應由原處分機關移送予本府勞工局處理，亦即原處分機關是否為有權處分機關？訴願人所提異議，究應由本府勞工局，抑由原處分機關審查？如為本府勞工局，則原處分機關以八十八年十一月三十日北市勞檢一字第八八六一九七七六〇〇號函復訴願人本案勞動檢查結果於法尚無不合，有無逾權？本案異議程序是否已結束？洵有疑義。

六、再按勞動基準法係以具有勞僱關係者為規範對象，其他如承攬、委任或居間等勞務給付契約成立之關係，並非該法適用範疇，此觀該法第一條第一項規定：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞僱關係，促進社會與經濟發展，特制定本法……」即明。是以，保險業雖經勞委會八十六年十月三十日臺勞動一字第〇四七四九四號公告指定為適用勞動基準法之事業，惟其相關人員是否適用勞動基準法，仍應視其各職員與保險業者間是否屬勞僱關係為斷，此即首揭勞委會八十三年八月五日臺勞保二字第五〇九一九號函釋所揭保險業務員招攬保險，其與保險業等間是否有僱傭關係，應依雙方勞動關係之具體內容認定之意旨所在。至首揭勞委會八十七年八月六日臺勞動二字第〇三四五九〇號公告，揆諸上開論旨，應解釋為勞委會核定受僱於保險業之外勤人身保險業務員依保險業務員管理規則領有登錄證者，為勞動基準法第四十八條之一工作者，並非指保險業外勤人身保險業務員一概適用勞動基準法。本案原處分機關未究明訴願人所屬各業務員與訴願人間是否屬勞僱關係，逕援引勞委會八十六年十月三十日臺勞動一字第〇四七四九四號及八十七年八月六日臺勞動二字第〇三四五九〇號公告，認定訴願人與其所屬業務員均為勞僱關係，應一律適用勞動基準法，不無速斷。從而，原處分應予撤銷，由原處分機關詳研後於接到本決定書之日起五十日內另為處分。

七、另首揭勞委會八十三年八月五日臺勞保二字第五〇九一九號函釋所謂「如雖實際從事保險業務招攬工作，按業績多寡支領報酬，但毋需接受公司之管理監督（公司亦無要求任何出勤打卡）則應視為承攬關係。……」固值參照辦理，惟僱傭關係之報酬多寡、給付方式等，係得由勞僱雙方自由約定。又目前社會受僱人在家工作者所在多有，故以出勤打卡作為是否為勞僱關係之判斷標準，恐難謂適當。何謂僱傭關係、承攬關係、居間關係，民法第四百八十二條、第四百九十條及第五百六十五條定有明文。從而，保險業者與其所屬各保險業務員間，究屬僱傭關係、承攬關係或居間關係，當依民法相關規定，就雙方關係之具體內容為認定之，併予指明。

八、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第八十一條第一項前段規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠
委員 楊松齡
委員 薛明玲
委員 王惠光
委員 陳 敏
委員 曾巨威
委員 黃旭田
委員 曾忠己

中 華 民 國 八 十 九 年 七 月 四 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 公假
執行秘書 王曼萍 代行