

釋憲及統一解釋補充理由（二）書

聲請人：南山人壽保險

股份有限公司

法定代理人：郭文德

代理人：陳業鑫 律師

周志潔 律師

為勞工退休金條例事件，認最高行政法院 100 年度判字第 2117 號判決、100 年度判字第 2226 號判決、100 年度判字第 2230 號判決及臺北高等行政法院 103 年度簡上字第 115 號判決所適用之勞工退休金條例等規定，抵觸憲法保障人民權利之意旨，聲請解釋；又臺北高等行政法院 103 年度簡上字第 115 號確定終局判決與普通法院審判系統之臺灣高等法院 94 年度勞上字第 45 號、99 年度勞上字第 58 號及 101 年度勞上字第 21 號等民事確定終局判決，有適用同一法令所表示見解歧異之情形，爰於法定期間內聲請統一解釋，茲謹再提出補充理由事：

壹、統一解釋部分

一、程序部分

（一）、本件有召開言詞辯論之必要

本件聲請案，緣於數年來，最高法院及最高行政法院之不同審判系統，屢對保險公司及保險業務人員間之人事法律關係，有多次歧異見解而生。類此事件聚訟盈庭，多次衍生社會矚目及媒體報導，並於司法機關（含普通法院審判系統及行政法院審判系統）、勞政主管機關（中央為勞動部、地方為直轄市、縣市政府）、保險業主管機關（金融監督管理委員會）、保險公司及保險業務人員各方之間，始終未有具拘束全國各機關及人民之確定見解可循。至今爭議無解，耗損龐大國家及社會資源，

1 更有破壞保險公司與保險業務從業人員彼此和諧之虞。謹此，
2 爰請 鈞院審酌受理要件後，循釋字第 689 號、第 711 號解釋
3 前例，對本件事涉國家、社會之重大爭議解釋案，舉行公開言
4 詞辯論，以弭長久以來之爭議。

5 (二)、本次聲請為全新之裁判標的，絕非單純重複聲請

6 本次據以聲請統一解釋之裁判，乃臺北高等行政法院 103 年度
7 簡上字第 115 號確定終局判決。此與 鈞院先前第 1394 次、第
8 1406 次及第 1417 次不受理決議所審查之裁判客體不同，絕非
9 一般單純多次重複聲請之案件，尚祈 鈞院明察本次聲請之理
10 由。

11 又上開判決雖非最高行政法院裁判，惟依 鈞院受理作成統一
12 解釋之前例（如釋字第 553 號及 668 號解釋），均僅判斷是否
13 為用盡審級救濟程序之確定終局裁判即為已足，並不限於最高
14 法院及最高行政法院裁判相互衝突；且上開判決理由內，亦明
15 確引述最高行政法院裁判字號之見解，是本件統一解釋，確有
16 行政法院（即臺北高等行政法院 103 年度簡上字第 115 號確定
17 終局判決，下稱行政判決）及普通法院（即臺灣高等法院 94
18 年度勞上字第 45 號民事判決、99 年度勞上字第 58 號民事判決
19 及 101 年度勞上字第 21 號民事判決，下併稱民事判決）等不
20 同審判系統之確定終局裁判存在，敬先敘明。

21 (三)、民事判決與行政判決始終對勞動基準法第 2 條第 1 款、第 2 款
22 及第 6 款等規定，存在歧異之法律見解

23 本件行政判決與民事判決之事實經過，前如「釋憲暨統一解釋
24 聲請書（鈞院 104 年 1 月 20 日收文）」及「釋憲暨統一解釋補
25 充理由(一)書（鈞院 104 年 3 月 10 日收文）」所載。茲僅再補
26 充說明者，係民事判決中之臺灣高等法院 99 年度勞上字第 58
27 號民事判決當事人陳美雪，即為行政判決理由一欄內所載「方

1 萱惠等 2,184 名業務人員」之一（參見釋憲暨統一解釋聲請書
2 附件 15 第 10 頁序號 1163）。故本件除具備不同審判系統之確
3 定終局判決外，更是本於同一基礎事實而生（即聲請人與同一
4 保險業務人員間之相同契約）。

5 其次，本件行政判決理由六、(三)部分，載明適用勞動基準法
6 第 2 條第 1 款、第 2 款及第 6 款等規定，對勞工、雇主及勞動
7 契約等三組法律名詞，明確闡釋該院法律見解；至民事判決中
8 之臺灣高等法院 99 年度勞上字第 58 號，亦於判決內之事實及
9 理由部分，以上開勞動基準法之規定作為判決法律基礎。

10 惟此二件相同基礎事實但繫屬不同審判系統之判決，民事判決
11 對「勞動契約」之法律見解均認定：「凡在人格上、經濟上及
12 組織上完全從屬於雇主，對雇主之指示具有規範性質之服從
13 者，為勞動契約。反之，如受託處理一定之事務，得在委任人
14 所授權限範圍內，自行裁量決定處理一定事務之方法，以完成
15 委任之目的，則屬於委任契約。」、「非謂保險業之從業人員即
16 當然適用勞基法」；但行政判決則堅持：「凡關於勞務給付之契
17 約，其具有從屬性勞動之性質者，縱兼有承攬、委任等性質，
18 仍應認屬勞動契約。」（其餘詳細比較，參釋憲暨統一解釋
19 補充理由(一)書，第 18 頁以下）。

20 上開不同審判系統法院之見解，顯示普通法院及行政法院對勞
21 動契約之法律見解，一直存有是否僅限民法上有名契約之「僱
22 傭」（此為民事判決之見解）或可擴大範圍至「承攬」、「委任」
23 及其他混合各種特徵之無名契約（此為行政判決之見解）等歧
24 異存在。此觀聲請人就相同契約、相同法律規定，卻遭不同審
25 判系統判決之十餘次以上判決之不同認定即明。

26 再者，聲請人勝訴之二十九件民事判決（按：除附件 10 所列之
27 二十八件民事判決以外，近日尚增加台灣高等法院 103 重勞上

1 5 確定判決) 受各審級數十名以上民事法官之支持，一致認定
2 聲請人與業務員間非屬勞動或僱傭契約關係；敗訴之最高行政
3 法院 100 年度判字第 2117 號判決、100 年度判字第 2226 號判
4 決、100 年度判字第 2230 號判決及臺北高等行政法院 103 年度
5 簡上字第 115 號行政判決，亦經台北高等行政法院及最高行政
6 法院計十餘名以上不同行政法官審理，認定聲請人與業務員間
7 屬勞動契約關係。則此不同審判系統而各有立場堅持之情況，
8 豈能謂非法律見解不同，僅係單純因個案法官之心證有所不
9 同？

10
11 **(四)、聲請人自 鈞院前次不受理決議迄今，持續面臨民事訴訟勝訴**
12 **但行政訴訟敗訴之困境，實有賴 鈞院統一審判系統之歧見**

13 關於聲請人與業務員間非屬勞動契約之法律見解，雖持續受普
14 通法院審判系統支持，但勞動部勞工保險局卻仍恃行政法院系
15 統判決為據，以聲請人違反勞工退休金條例第 18 條未為業務
16 員提繳勞工退休金為由，對聲請人連續處以罰鍰，每次 10 萬
17 元，迄今達 234 次，致聲請人就相同契約關係在民事法院數年
18 來均獲勝訴，但行政機關卻仍依舊裁罰之乖謬現象。

19 按「憲法第十六條規定，人民之訴訟權應予保障，旨在確保人
20 民於其權利受侵害時，得依法定程序提起訴訟並受公平審判，
21 以獲得適當之救濟。具體案件之訴訟，究應循普通訴訟程序抑
22 或依行政訴訟程序為之，應由立法機關衡酌訴訟案件之性質及
23 既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於行政訴訟與民事訴
24 訟之審判，依現行法律之規定，係採二元訴訟制度，分由不同
25 性質之法院審理。關於因公法關係所生之爭議，由行政法院審
26 判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。」迭經 鈞
27 院釋字第 448 號、第 466 號、第 533 號解釋闡釋在案。依上開

1 解釋意旨，二元訴訟制度乃係本於憲法第十六條保障人民訴訟
2 權而設，使人民得於權利受損時，可由最適當之訴訟程序處
3 理。斷非製造人民因不同審判系統，而就同一事件及同一法律
4 之適用，只因法院歧異見解而使人民無所遵循之困窘。

5 聲請人自 鈞院前次作成不受理決議以來，數年之間，就相同
6 法律事實之事件，仍因不同審判法院存有歧見，致使聲請人仍
7 持續擺盪於民事法院勝訴而行政法院敗訴之矛盾處境。倘如
8 鈞院仍對此一符合司法院大法官審理案件法第七條受理規定
9 之聲請仍未予解釋，不僅聲請人受憲法保障之訴訟權難獲實
10 現，亦恐斷傷司法二元審判制度之目的。祈請 鈞院立於憲法
11 守護者之立場及視野，受理本件統一解釋之聲請。

12 二、實體部分

13 (一)、勞動基準法第 2 條第 1 款、第 2 款及第 6 款究應如何解釋及適 14 用，應以普通法院審判系統之見解為據

15 查本件行政判決之原因事實，緣於勞動部勞工保險局（下稱勞
16 保局）認聲請人未依勞工退休金條例（下稱勞退條例）第 9 條
17 之規定，逾限未對保險業務人員辦理申報提繳「勞工」退休金，
18 依同法第 49 條規定對聲請人裁處罰鍰而生。

19 惟行政判決之論理構成，實有疑義。蓋勞工退休金條例第 3 條
20 規定：「本條例所稱勞工、雇主..勞動契約..之定義，依勞動基
21 準法第 2 條規定」；第 7 條第 1 項前段指明：「本條例之適用
22 對象為適用勞動基準法之本國籍勞工..。」故同條例第 9 條第 3
23 項要求雇主「應為適用本條例之退休制度之勞工，依下列規定
24 向勞保局辦理提繳手續」者，必為聲請人組織內符合勞動基準
25 法規定而與聲請人簽訂勞動契約之勞工，始足當之（按聲請人
26 組織內符合勞動基準法之勞工，聲請人向來依法提繳！本件聲請
27 僅係針對「保險業務人員」，尚祈 鈞院明鑑。）。

1 又是否屬於聲請人組織內符合勞動基準法規定而與聲請人簽訂
2 勞動契約之勞工，乃最典型之私法問題，我國法院實務迄今無
3 任何反對見解。則行政判決欲適用上開勞退條例第 9 條、第 49
4 條規定審查勞保局之行政罰是否合法時，本當無法迴避究竟有
5 無「適用本條例之退休制度之勞工」之問題。且因勞工身分之
6 有無，乃聲請人提繳義務需否履行之前提，並為聲請人是否該
7 受裁處罰鍰之主要理由。則保險業務人員是否屬於勞工，當屬
8 本件之行政訴訟法第 177 條「先決問題」，行政法院審判系統
9 斷無不明之理。詎料，縱使聲請人於行政爭訟中，不斷例示保
10 險業務員已經民事法院確定終局判決確認非屬聲請人組織內具
11 適用勞動基準法身分之勞工，行政判決卻仍置民事判決之既判
12 力不顧，致生今日困境。實則，「因公法關係所生之爭議，由
13 行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。」
14 乃為二元審判制度設計之礎石，本件聲請乃起因於行政判決在
15 明知已有民事判決既判力存在之前提下，猶為介入私法爭議之
16 判斷，殊與我國二元審判制度目的大相逕庭，端賴 鈞院以憲
17 法之高度，扭轉行政法院系統介入民事關係之誤，方可使我國
18 多元審判系統之正當性繫而不墜。否則未蒙其利而先受其害，
19 當非保障人民訴訟權之本旨。

20 (二)、行政判決對勞動基準法第 2 條第 1 款、第 2 款及第 6 款等規定
21 之詮釋，扭曲民事勞務給付型態，壓縮人民契約之自由，侵害
22 憲法保障人民應有個人自我發展及自我實現之權利

- 23 1. 按契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，為憲法第
24 15 條財產權及第 22 條所保障之權利，使契約當事人得自由決定
25 其締約方式、內容及對象，以確保與他人交易商品或交換其他
26 生活資源之自由，此有釋字第 716 號、第 576 號、第 580 號等
27 解釋意旨可參。又憲法第 153 條第 1 項明定「國家為改良勞工
28 及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法

1 律，實施保護勞工及農民之政策。」基於上開意旨，立法者以
2 保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展為目的，
3 制訂勞動基準法，使雇主固得依事業性質及勞動態樣與勞工另
4 行約定勞動條件，但仍不得低於本法所定之最低標準，此並為
5 釋字第 494 號、第 578 號、第 726 號等解釋所宣示之意旨。

6 參照上開憲法規定及 鈞院解釋之意旨，契約自由本為人民受憲
7 法保障之權利，而為改良勞工生活及保護勞工，國家得以勞動
8 基準法設定最低標準之勞動條件，以限制契約自由之方式，維
9 護勞工權益。易言之，如不具勞工之地位，又非憲法所特別予
10 以保障者，則應享有完整之契約自由。

- 11 2. 次按勞工者，乃必須依照勞動契約，而在人格上、經濟上及組
12 織上完全從屬於雇主，且須對雇主之指示具有規範性質之服
13 從。至於民法上其他勞務給付型態之承攬及委任契約，則未有
14 上開特性。是行政判決之見解，將委任或承攬及僱傭等型態之
15 勞務給付契約，均一概涵括在勞動契約內之看法，將迫使聲請
16 人與保險從業人員僅能以從屬性之勞動契約為雙方契約之依
17 據，完全壓縮契約自由之空間。

18 惟具從屬性勞動契約之勞務供給型態，本非任何人均可接受之
19 工作模式。蓋如要求每位保險從業人員均須嚴格遵守上、下班
20 之門禁打卡規定、工作規則內之硬性工作時間及固定工作地
21 點、甚或定期接受考評或獎懲，當非合適於全體保險業務人員
22 之勞務給付方式，也非勞務提供者所必然願意接受。換言之，
23 強迫保險業務人員接受從屬性勞動契約之勞務給付方式，限制
24 不得另行採取無從屬性之契約可能性，對個人之人格發展及自
25 我實現，均為嚴重干預。

- 26 3. 末按，不具從屬性勞動契約之保險業務人員，並非絕對為經濟
27 上之弱勢，亦與憲法第 153 條第 1 項欲保護之勞工有別。僅以

1 本次聲請附件 6 之契約所示之報酬計算方法，即可彰顯保險業
2 務人員並非一般血汗工廠內之勞工，亦非必然為時下所謂月領
3 22K 之人員。以本次聲請主張之臺灣高等法院 99 年度勞上字第
4 58 號、101 年度勞上字第 21 號民事確定終局判決之保險業務人
5 員為例，均為每年收取新台幣百萬元以上報酬之人員（參見臺
6 灣高等法院 99 年度勞上字第 58 號、101 年度勞上字第 21 號判
7 決書），更遑論每年報酬達數百萬元以上甚至千萬元之保險業
8 務人員，亦非少見。此等人員自聲請人所受領之報酬，高於聲
9 請人經營管理階層，如謂此等契約仍屬具從屬性之勞動契約，
10 豈符事理？又保險業務人員如被硬性設定為具從屬性之勞工，
11 每日工作時間、工作地點、例（休）假均受雇主強烈指揮支配，
12 此等被迫接受之勞務提供方式，是否仍符「契約自由係為個人
13 自主發展與實現自我之重要機制」之精神，令人生疑。

14
15 (三)、承上所述，聲請人與保險業務人員間是否為具有從屬性之民事
16 勞動契約關係，應以民事法院判決為斷，以符二元審判系統之
17 目的；行政判決將勞動契約之範圍兼及承攬與委任，紊亂契約
18 之體系，壓縮人民契約之自由，強迫保險業務人員接受從屬性
19 之勞動關係，不符憲法保障個人自主發展及自我實現之意旨，
20 敬請 鈞院審酌。

21 貳、聲請解釋憲法部分

22 一、程序部分

23 (一)、本件係依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款，認最
24 高行政法院 100 年度判字第 2117 號判決、100 年度判字第 2226
25 號判決、100 年度判字第 2230 號判決及臺北高等行政法院 103
26 年度簡上字第 115 號判決，所適用之勞退條例第 3 條、第 6 條
27 及第 9 條，侵害聲請人受憲法保障之契約自由、財產權及營業

1 自由等權利。

2 (二)、上開最高行政法院暨臺北高等行政法院行政法院，均為用盡審
3 級救濟之確定終局判決，且判決內對前揭勞退條例第3條、第
4 6條及第9條等規定(下併稱系爭規定)，均有適用。至該等法
5 條之違憲疑義內容，詳如下述，敬請 鈞院審酌。

6 二、實體部分

7 (一)、系爭規定未明文排除適用委任及承攬制之勞務提供者，致使勞
8 動主管機關認聲請人對所屬保險從業人員亦有退休金提繳義
9 務，侵害聲請人之契約自由、財產權及營業自由

10 1. 按「...雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞工退休準備金
11 之義務，作為照顧勞工生活方式之一種，有助於保障勞工權益，
12 加強勞雇關係，促進整體社會安全與經濟發展，並未逾越立法
13 機關自由形成之範圍。其因此限制雇主自主決定契約內容及自
14 由使用、處分其財產之權利，係國家為貫徹保護勞工之目的，
15 並衡酌政府財政能力、強化受領勞工勞力給付之雇主對勞工之
16 照顧義務，應屬適當；該法又規定雇主違反前開強制規定者，
17 分別科處罰金或罰鍰，係為監督雇主履行其給付勞工退休金之
18 義務，以達成保障勞工退休後生存安養之目的，衡諸立法之時
19 空條件、勞資關係及其干涉法益之性質與影響程度等因素，國
20 家採取財產刑罰作為強制手段，尚有其必要，符合憲法第二十
21 三條規定之比例原則，與憲法保障契約自由之意旨及第十五條
22 關於人民財產權保障之規定並無牴觸。」鈞院第578號解釋著
23 有明文，並為我國勞工退休金制度於憲法規定內之意義。雖我
24 國於94年7月4日正式適用勞退條例，惟有關勞工退休金制度
25 之本質，則仍為同一。尤其雇主仍因法令而受強制負擔勞工退
26 休金之給付，致使憲法上之權利受有限制之狀態，修法前後均
27 屬同一，敬先敘明。

1 2. 惟現行勞退條例系爭規定，並未將委任、承攬制之契約型態明
2 文排除在外，致使行政機關及行政法院審判系統竟認為委任、
3 承攬制之保險業務人員，亦為勞退條例之適用範圍。此所造成
4 之影響甚大，最明顯者，即係混淆民法債編各節原有之有名契
5 約分類及契約權利義務關係，致使以當事人自由意志約定之民
6 事法規均成具文，甚至形成有關公法上義務之強制規定（即勞
7 退條例），做為型塑民事法律關係之依據。

8 以系爭規定為例，因未設委任、承攬之排除規定，所造成之影
9 響，乃公法關係強勢介入私人締約自由之領域，並達於剝奪人
10 民自行設計私法勞務提供關係之可能性。此一影響，一方面使
11 一切委任、承攬關係之報酬提供者，具備雇主地位，可能須對
12 受任人或承攬人負提繳退休金之義務；另一方面受任人及定作人
13 在未有意願之前提下，一律因系爭規定而被賦予勞工之身分，
14 與強迫勞動實無異狀。此當非憲法第 153 條第 1 項有關「國家
15 為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工
16 及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」之意旨。

17 (二)、委任、承攬等契約類型之工作者，具有勞務提供彈性、不需受
18 工作規則拘束之特性，且雖需自負盈虧及自行承擔風險，惟受
19 報酬之金額亦高於一般從屬性勞工之僵化受薪。此二種不同型
20 態，本非孰優孰劣之問題，僅係個人價值判斷及選擇而已。詎
21 系爭規定未將承攬及委任排除，一律將勞務提供者劃歸在系爭
22 規定適用對象內，致如本件之保險從業人員僅能狹隘適用已僵
23 化之法律關係。此對聲請人及保險從業人員，均屬雙方契約內
24 容之重大干涉，達於剝奪人民自由意志之可能性，逾越必要
25 性，當不符國家應照顧勞工之意旨，誠有違憲疑義。

26
27 謹狀

1
2
3
4
5
6
7

司法院大法官 公鑒

中 華 民 國 104 年 3 月 31 日