

釋字第六八三號解釋協同意見書

大法官 林錫堯

關於多數意見於解釋文及解釋理由書所述見解，本文敬表贊同。茲再就相關問題補充個人意見如下：

一、勞工保險法律關係是一種「行政法上債之關係」，但不是行政契約關係

依行政程序法之規定，行政機關與人民締結行政契約，除雙方意思表示一致外，應以書面或法定方式締結（第一百三十九條參照）。綜觀勞工保險條例及其施行細則之法規結構，勞工保險法律關係之發生，係國家為保障勞工生活，促進社會安全，乃制定勞工保險條例，建立勞工保險制度；而被保險人不論係強制參加或自願參加，均因投保行為而與國家發生勞工保險法律關係，此尤其從勞工保險條例第十一條規定：「符合第六條規定之勞工，各投保單位應於其所屬勞工到職、入會、到訓、離職、退會、結訓之當日，列表通知保險人；其保險效力之開始或停止，均自應為通知之當日起算。但投保單位非於勞工到職、入會、到訓之當日列表通知保險人者，除依本條例第七十二條規定處罰外，其保險效力之開始，均自通知之翌日起算。」及同條例施行細則第十二條一項規定：「申請投保之單位辦理投保手續時，應填具投保申請書及加保申報表各一份送交保險人。」與後續相關規定，即可知該投保行為僅係依規定參加既有之勞工保險制度，從而發生勞工保險法律關係，成為

一種行政法上法律關係¹，顯然該法律關係之發生並非出於行政機關與人民之合意，亦無締結契約之書面或法定方式之存在。且勞工保險法律關係之權利義務具體內容，均依勞工保險條例及其相關規定定之。因此，勞工保險法律關係似宜解為一種非屬行政契約關係之「行政法上債之關係」²。

是故，如以勞工保險法律關係是行政契約關係作為論述基礎，進而認其得準用民法有關遲延利息之規定，即有未妥。但是，就其係一種「行政法上債之關係」而論，是否可類推適用民法有關遲延利息之規定？則仍有探討之餘地。

二、行政法上遲延利息之問題本質上是立法與行政法法理之建構問題

行政法上遲延利息之問題在於：在某一特定之行政法上法律關係上，如發生公法上金錢給付義務，債務人給付遲延，而相關行政法律並未明文規定債務人應付遲延利息時，債權人可否主張遲延利息？其法理依據為何？準此，行政法上遲延利息之問題本質上是立法與行政法法理之建構問題。而上述所謂債務人，可能是行政主體（國家、地方自治團體、其他公法人或其他行政主體），也可能是人民，因此，於法律未明文規定之情形下，在遲延利息之法理建構上，行政主體與人民應一體適

¹ 本文以投保行為係勞工保險法律關係發生之主要原因，勞工保險條例及其施行細則尚有其他涉及勞工保險法律關係發生、變更或消滅之規定，在此不詳述。

² 參見郭明政，「社會保險法律關係爭議問題之探討」，收於：行政法實務與理論，臺大法學論叢公法特刊（一），2003年3月初版第1刷，頁476。另孫迺翊，「憲法解釋與社會保險制度之建構 - 以社會保險「相互性」關係為中心」，收於：臺大法學論叢，第三十五卷第六期（95年11月），頁241以下，該文以「相互性」關係作為社會保險制度之核心支柱，甚具參考價值。

用，責令行政主體付遲延利息之法理，當亦可據以責令人民付遲延利息。

亦因此，無論從憲法第一百五十三條第一項保護勞工、第一百五十五條前段實施社會保險制度或憲法增修條文第十條第八項要求國家重視社會福利等基本國策之規定，或保障人民基本權之規定，均無從導出行政法關係上之遲延利息請求權。雖然憲法第十五條保障人民財產權，但於確認人民於何種情形應享有行政法上遲延利息請求權之前，尚無從逕依憲法保障財產權之意旨而推論出人民必然享有行政法上遲延利息請求權。換言之，在某一特定之「行政法上債之關係」上，債務人是否應付遲延利息，必須求諸法律規定或行政法之法理。

就法律是否明文規定遲延利息請求權而言，立法時應考量諸多因素，人民權利之保障並非唯一因素，允屬立法裁量事項。是以多數意見於解釋理由一方面指出：「被保險勞工或其受益人，因可歸責於保險人之遲延給付而受有損害時，如何獲得救濟，立法者固有自由形成之權限」，另一方面則指出立法者應考量之因素包括：憲法保護勞工之本旨、社會安全機制之演進、其他社會保險制度之發展³、勞工保險條例第十七條關於滯納金及暫行拒絕保險給付之規定等。從而，未來立法時，除考量人民權利之保障外，亦當考量如何規定始符合勞工保險法制與社會保險法制之本旨及其體系正義⁴。

³ 按公教人員保險法第 22 條規定：「依本法支付之各項給付，經承保機關核定後，應在 15 日內給付之；如逾期給付歸責於承保機關者，其逾期部分應加給利息。」

⁴ 縱於諸多因素之考量下，立法者之裁量權已縮收，而達成立法者基於憲法要求應制定遲延利息規定之結論，亦不容否定其屬立法裁量之本質。

另就行政法法理之建構而言，目前行政法之理論尚未建立遲延利息之一般原則。通說見解，除法律明文規定外，如行政契約有明白約定遲延利息，亦不生疑義⁵；亦有認為，基於行政程序法設有行政契約準用民法規定(如我國行政程序法第一百四十九條)，故於行政契約之法律關係上，縱未明白約定遲延利息，亦得準用民法規定而承認遲延利息⁶。除此之外，對於行政契約關係以外之其他各種行政法上債之關係(如公法上不當得、公法上無因管理、依據特別行政法成立之行政法上債之關係等)，是否得類推適用民法有關遲延利息之規定，則尚有爭議，目前並未形成肯定見解之通說⁷，而有待就各種不同之法律關係或法律規定分別探討。惟如上所述，既尚難從憲法導出行政法關係上之遲延利息請求權，則就本案而言，此種法理之建構，宜從勞工保險乃至社會保險法制與法理出發立論，尚非釋憲者所宜置喙⁸。

⁵ Carmen Saule, Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisse, Verlag Dr. Kiovac, 2008, S. 127f (不宜僅因係行政法上債之關係即認可請求遲延利息；公法與民法領域之利益狀態不同，公法可能有更多構成遲延之事由，如未發生實際損害，不宜承認更多之請求)

⁶ Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz (Kommentar), 2010, §62 Rn. 22; Johann Bader/Michael Ronellenfitsch, Verwaltungsverfahrensgesetz (Kommentar), 2010, §62 Rn. 31 (聯邦行政法院曾經認為，必須涉及雙務關係之主要給付義務之遲延，始可要求遲延利息。NVwZ 1989, 876, 878)。我國行政程序法第 149 條雖亦就行政契約明文準用民法規定，是否對任何行政契約均可準用民法第 233 條之遲延利息規定，抑或限於具有雙務關係或對價關係性質之行政契約？仍有待釐清。

⁷ 但亦不乏肯定見解，如 Rolf Stober/Winfried Kluth/Martin Müller/Andreas Peilert, Verwaltungsrecht, 2010, §68 Rn. 16

⁸ 最高行政法院 98 年 3 月份(98.3.2)第 1 次庭長法官聯席會議決議已明確指出：「在勞工保險條例或依其具體明確授權訂定之命令特別規定，逾越該期限發給現

三、系爭勞工保險條例施行細則第五十七條所規定之「十日」期限，係行政程序法第五十一條所稱「處理期間」，逾此期間者，除法律另設規定外，現行法制已設有救濟途徑

依行政程序法第五十一條規定，人民依法規之申請均有處理期間，而處理期間可區分為三種，即除法規規定之處理期間與行政機關依各事項類別公告之處理期間外，統一規定二個月之處理期間。勞工保險條例施行細則第五十七條規定：「被保險人或其受益人申請現金給付手續完備經審查應予發給者，保險人應於收到申請書之日起十日內發給之。」即屬法規規定之處理期間，該條規定之意義亦僅止於此，與遲延利息無關，亦不能期待於施行細則規定遲延利息。至該條規定如何解釋與適用則係另一問題⁹。惟正因其該條規定係處理期間，如被保險人或其受益人申請現金給付已符合手續完備經審查應予發給之條件¹⁰，而未能依其規定於十日內發給者，即屬給付遲延。至於給付遲延之法律效果，除法律另設規定外，被保險人或其受益人可視個案情形依現行訴願法、行政訴訟法與國家賠償法

金給付者須加計遲延利息，以及如何加計遲延利息之前，難認被保險人或受益人有主張此一公法上權利之法律依據。」、「民法第 233 條及保險法第 34 條規定並不當然適用於勞工保險」等語。

⁹ 依其文義，處理期限從申請到發給（其間尚有是否有給付義務、給付金額應多少等相關決定）共僅十日，但亦僅限於「手續完備經審查應予發給」之情形，始有該條之適用。如與公教人員保險法第 22 條規定相比較，顯有不同。其細節，本文不贅述。

¹⁰ 行政院勞工委員會 95 年 6 月 1 日勞保 2 字第 0950026877 號函及同年月日勞保 2 字第 0950026875 號令：勞工保險條例施行細則第 57 條（現修正為第 49 條）有關應予核發勞工保險給付之申請案，保險人應於 10 日內發給之規定，於申請人之被保險人資格、請領要件證明文件有待查證，或須指定醫院、醫師複檢，或職業傷害、職業病有待鑑定等不可歸責於保險人之情事時，不適用之，其處理期間應依行政程序法第 51 條規定辦理。

謀求救濟，以獲得現金給付與損害賠償¹¹。故如以法律規定於上述給付遲延之情形國家應付遲延利息，固可使被保險人或其受益人免除請求國家賠償應負之舉證責任，而不論有無遭受損害，均得逕行主張遲延利息請求權，但被保險人或其受益人亦得不主張遲延利息請求權而採取國家賠償之救濟途徑。此乃立法者與行政法法理建構者宜一併考量之因素。

¹¹ 最高行政法院 98 年 3 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議亦指出：「至相關依法令從事公務之人員，如因故意或過失違背上開作業期限規定，或怠於執行職務，致人民權益遭受損害者，核屬是否應由國家負損害賠償責任問題，與應否加計遲延利息無關。」