

本件聲請人與本院釋字第五六八號解釋係同一聲請人。聲請人前因其夫於民國八十七年間不幸離世，而以勞工保險（下稱勞保）受益人身分，向勞工保險局（下稱勞保局）請領勞保給付，勞保局認其夫之投保單位曾有逾期未繳保險費之事實，該局業依當時有效之勞工保險條例施行細則第十八條規定逕予退保，該保險事故發生時已無保險關係，拒絕給付。聲請人不服，歷經爭訟程序後向本院聲請解釋，經本院以釋字第五六八號解釋宣告勞工保險條例施行細則第十八條訂定母法所無之退保事由，與法律保留原則有違在案。

勞工保險局據上開解釋意旨重新審查核付聲請人勞工保險給付。然聲請人認其勞保給付之申請係於八十七年八月間提出，依勞工保險條例施行細則第五十七條規定（下稱系爭規定），保險人應於收到申請現金給付之申請書之日起十日內，發給保險給付，但本件申請卻因法令違憲，備嘗訟累艱辛，始於提出申請日後一千九百八十九日獲得給付，從而主張保險人應按保險法第三十四條規定，給付遲延利息。聲請人上開主張於訴願、行政訴訟均遭駁回，聲請人乃再度向本院聲請解釋。

因此，本件爭點在於勞工保險法及其施行細則並未明文規定保險人給付遲延時，應給付遲延利息，此種立法不作為是否對人民構成憲法上權利之侵害？又構成何種憲法權利之侵害？換言之，人民有無憲法上之請求權可以請求本院宣告此種立法不作為違憲？而本院又該如何予以審查？

本案係因遲延利息所生，但多數意見在各方折衝之下，僅能輕描淡寫勞工保險條例第五十七條合憲，卻連爭點所在的「遲延利息」四字都不見諸解釋文與理由書，遑論對立法

不作為的違憲審查問題有較為深入的著墨，尤其未明確論述人民在面對勞保給付遲延利息的立法不作為時，是否確有憲法上之請求權，可以就此向本院聲請解釋憲法。又即使在解釋理由書文末數語指出主管機關將來改進法制之方向，以完全切合憲法第一百五十三條意旨，但以其用語之模糊恐怕主管機關亦難甚解其意。另一方面，無論多數意見有多少為德不卒之憾，其畢竟以相當之努力，關注遲延利息這個在整體勞工保護法制上較少受人注意的議題，本席自亦不樂見其間所涉及的憲法解釋方法問題，和對主管機關所透露的微言大義，盡沒於簡賅之行文中，爰提協同意見書補充如下。

## 一、勞保給付之遲延利息受憲法第十五條財產權之保障

勞保給付係屬憲法第十五條財產權保障之範圍。最主要的理由是，勞保給付並非單純社會福利給付，而須由勞工負擔一定之對價。固然基於勞工保護之政策及其社會保險之特性，勞保之費率與承保之風險間不完全對應，且保費有相當比例係由雇主及政府依法負擔，勞工所負擔者並非全額，因此沖淡了勞工保險給付之於保險費的對價性，但無論如何，在勞工仍須依法繳納保險費的前提下，保險事故發生後所應給予之保險給付，即使不是百分之百，仍是其保險費之對待給付，基於其對待給付的性質，勞保給付應受憲法財產權之保障<sup>1</sup>。

本院有關勞工保險之多數解釋，通常僅論及勞工保險係立法者為完成憲法第一百五十三條、第一百五十五條、增修條文第十條第八項規定之憲法委託，所設之勞工保護制度，於此之外雖然承認勞工依法加入勞工保險及因此所生之公

---

<sup>1</sup> 詳細論證，請參 Hsu, Tzong-li, Verfassungsrechtliche Schranken der Leistungsgesetzgebung im Sozialstaat, Baden-Baden 1986, S.133ff. mwN.

法上權利應受憲法保護，但往往不點明個案具體涉及之憲法上權利為何，如釋字第四五六號解釋（加保資格限制）、釋字第五四九號解釋（請領遺屬津貼之限制）、釋字第五六八號解釋（逕行退保事由）、釋字第六〇九號解釋（請領死亡給付之限制）均是。不過，至少釋字第五六〇號解釋曾指明該案中對喪葬津貼之限制未違反憲法第十五條規定，由此看來勞保給付係受憲法第十五條財產權之保障，在理論上及解釋前例上，應已確立無疑。

惟解釋前例雖已確認諸如遺屬津貼、死亡給付與喪葬津貼等勞保給付係屬憲法第十五條之保障範圍，但本案與上述解釋仍有不同：前述各號解釋所涉勞保給付，均已有法律明定，聲請人等因被排除在他人可依法請領之給付外而聲請解釋；本案則涉及勞保制度中缺席的給付遲延利息——對於尚未經法律明訂的給付，我們能否站在上述各解釋之基礎上，進一步承認其亦受憲法保障，又確切在憲法上之權利基礎何在？

本席以為因勞保給付遲延而滋生的遲延利息給付，應如同勞保給付一般，屬於憲法第十五條財產權保障之範圍。保險人在保險事故發生時，基於保險契約對被保險人或受益人負擔一定之保險給付，係保險人之主要給付義務，而遲延利息則為該主給付陷於給付遲延時所發生之附隨給付義務。當被保險人或受益人對上述之主要保險給付享有公法上財產請求權，且該請求權係受憲法保障時，為使憲法保障成為有效而有意義的保障，該附隨給付勢須如同主給付義務一般，一併納入憲法財產權保障的範圍。否則若被保險人或受益人對保險人給付遲延所生的損害無從請求，稽延日久勢必侵蝕勞保給付的財產本體，而使憲法保障該公法上財產請求權之意旨落空。試想：倘被保險人提出申請之五年、甚至十年後始獲給付，數年間因自然通貨膨脹所造成的幣值減損以及利

息損失等因素，縱給付數額不變仍直接減損所獲給付之實際價值。總之，遲延利息給付乃為充分保存勞保給付之完整價值，所不可或缺的制度，必須同時納入憲法財產權之保障範圍內，唯有如此，憲法對勞保給付之保障始能稱之為有效且有意義之保障。

## 二、勞保給付遲延利息之立法不作為與憲法第十五條保障人民財產權之意旨有違

不過，勞保給付之遲延利息受憲法財產權保護之結論，並不立即意謂立法者怠未規定相關法制即屬違憲。正如在立法作為侵害自由權的情形，即使確認憲法所保障的自由權受到系爭法律之限制，也不必然就是違憲，仍須視其是否能通過比例原則之審查。棘手的是，本院過去未曾建立過有關立法不作為的違憲審查基準<sup>2</sup>，而憲法第二十三條揭示的比例原則似僅對立法作為有所適用，不及於立法不作為；且憲法第一百五十三條縱規定保護勞工之憲法委託，然立法者如何落實該立法委託，仍享有相當廣泛的立法形成空間，此愈增司法審查上的困難。

但本席認為通過以下兩道釋憲方法上的橋樑，我們仍舊可以在本案中判斷該立法不作為是否違憲：其一，只要我們同意比例原則的控制就是對國家行為的一種目的與手段關係之控制（Zweck-Mittel-Kontrolle），而國家之行為，無論是決定採取特定行動，或決定不採取行動，也都須受目的與手段關係之控制，則即使憲法第二十三條之比例原則只適用於立法作為，我們仍非不能直接回溯至法治國之比例原

---

<sup>2</sup> 本院僅於釋字第六三二號解釋中，處理過憲政機關消極不行使職權之違憲性，該解釋宣告總統未適時提名監察委員繼任人選、立法院未適時行使監察委員同意權，係破壞國家憲政制度之完整，為憲法所不許。

則，將立法不作為所涉及的基本權利侵害嚴重性，與該立法不作為的正當理由，兩相權衡。其二，立法者如何落實憲法委託，固享有廣泛的立法形成空間，但藉由與若干類似制度的比對，我們仍非不能評估該不作為是否屬對勞工的保護不足，而判斷其是否構成違憲。

在本件中可供我們對比、評估系爭立法不作為之可非難性的制度座標至少有二：首先，與公務人員保險相較，公務人員保險法第二十二條規定，公保給付之承保機關如逾期給付且可歸責，逾期部分應加給利息。同法施行細則第四十六條並規定遲延利息之計算方式。國家對公務員與勞工均負有照顧義務，公務人員保險與勞工保險雖然對象不同，但都是社會保險制度的一環，遲延利息之規定卻前者有之、後者無之，況且國家採行勞工保護政策尚有來自明文的憲法委託，這是國家對公務員之保護所無者，但公務人員保險法對於被保險人之權益保障，卻遠較勞工保險法完備，這至少不是簡單以二者係屬不同保險所能輕易解釋。

其次，勞保條例第十七條規定被保險人或投保單位遲延繳納保險費，每逾一日加徵應納費額百分之零點一之滯納金。滯納金之性質在學說上雖有爭議，有認係遲延利息、或行政執行之怠金、或屬行政秩序罰等說<sup>3</sup>，但無論採何種見解，滯納金所徵金額常遠高於法定遲延利息，亦即多過填補遲延給付所生損害之額度。這意謂著當被保險人（投保之勞工）屆期殆於履行保險費之給付，往往必須面對比遲延利息更為嚴峻的遲延責任；反之，若保險人（勞保局）遲未履行保險給付，被保險人或受益人卻因勞保條例欠缺明文的遲延利息規定，而陷於無從請求。二者之權利地位顯然極不對等，誠然國家為維護勞工保險財政的健全，雖不妨以加徵較

---

<sup>3</sup> 有關學說爭議可參黃茂榮，論稅捐之滯納金，台大法學論叢，16卷2期，頁25-28（1987）；法務部95年1月20日行政罰法諮詢小組第三次會議紀錄。

諸遲延利息更高的滯納金，作為防免遲納保險費的手段，但國家在社會保險的優勢地位卻不是毫無限制的，目前遲延責任完全僅由被保險人單方負擔的法律建制，尤其難在憲法第一百五十三條保護勞工的基本國策下自圓其說。

對於勞保條例上開的制度缺陷，從立法資料中難認立法者係基於任何公益考量而有意將之排除於外，毋寧說這是立法者單純的沈默或疏忽所構成的法律漏洞。因此基於憲法財產權的保護效力，有論者認為行政法院在面對個案時，應按憲法財產權保障勞保給付遲延利息之本旨，以法律解釋填補此一漏洞。但最高行政法院在九十八年三月二日第一次庭長法官聯席會議中決議：在勞保條例未規定遲延利息的前提下，被保險人或受益人無從依勞保條例第五十七條規定請求遲延利息。該決議作成之後，由行政法院在個案中填補漏洞的路徑似乎已行不通。

論者乃進而主張，本院應充分發揮司法續造的功能填補漏洞，可能的續造方式有二：一說認為勞保之被保險人與保險人之關係，性質上屬於公法契約關係，是應依行政程序法第一百四十九條規定準用民法有關遲延利息之規定。但此說的困難在於勞保與行政契約的要式性未盡相符，能否解為公法契約，仍待進一步釐清<sup>4</sup>；另一說則認為司法續造應選擇性質上最相近之法律加以類推適用，勞保條例第十七條滯納金之規定在性質上最近似勞保給付之遲延利息，因此本院應做成解釋使勞保被保險人或受益人在法令未臻完備之前，得依上開規定請領遲延利息。但此說不免面對滯納金性質與遲延利息是否類同的質疑。

上述二說均有創見，亦最便民，但除了有各自解釋上的

---

<sup>4</sup> 本件解釋黃茂榮大法官協同意見書表示勞工保險係屬保險契約關係，似認為公法契約關係；相反地，林錫堯大法官意見書則明確表示勞工保險係行政法上債之關係。至於學說上之爭議，參照葉百修大法官協同意見書，註 2 之詳細說明。

瓶頸外，也都面對共同的困難：亦即遲延利息起算的始點，是否即是勞保條例施行細則第五十七條所指的申請後十日？該十日期限似為主管機關基於自我約束所訂定，以勞保局每月受理勞保現金給付案件數萬件的現狀觀之，本院如逕以之為給付遲延利息的起算日，是否將令勞保業務的審核人員遽遭不可承受之行政重擔亦不可知<sup>5</sup>。但若不以該十日期限為標準，似乎又陷於無法定遲延利息起算日之窘境。基此上述二說均未獲多數意見支持，司法續造之努力亦不得已只好嘎然而止。

本席認為既然司法續造之途不可得，而此一立法不作為係非基於維護公益所必須之理由，侵害勞保被保險人或受益人受憲法第十五條規定保障之財產權，復對比於公保制度之健全，以及勞工保險中被保險人與保險人陷於遲延給付時，二者責任之嚴重失衡，勞保條例及其施行細則欠缺給付遲延利息之規定，因抵觸法治國之比例原則，且不符憲法第一百五十三條憲法委託之意旨，而違反憲法第十五條對財產權之保障<sup>6</sup>。是立法者有立法作為之憲法上任務，就遲延利息之起算、要件、計算方式、申請程序等妥為規定。

### 三、其他可能的論理：單純為憲法第一百五十三條之違反或是否抵觸憲法第七條？

本席認為本件的主要憲法權利依據係第十五條，並得以法治國之比例原則及憲法第一百五十三條規定為操作之審查基準，已如前述。但多數意見之進路則不同，其僅於解釋

<sup>5</sup> 此係根據勞保局統計後告知本院，依勞工保險統計月報顯示，99年10月份止勞保之被保險人數達九百四十萬餘之譜。

<sup>6</sup> 由於本席認為本件涉及對憲法第十五條所保障財產權之侵害，其必同時抵觸第一百五十三條保護勞工政策之意旨，故而亦認不妨二者並列，但當中真正作為憲法權利基礎的，仍舊是憲法第十五條。

理由書中指出勞工保險條例係為落實上開保護勞工政策之憲法委託，所定之社會保險制度，除此之外對聲請人在憲法上何種權利受侵害則未置一詞。這似乎暗示本件之立法不作為若涉及違憲之侵害，係肇因於抵觸憲法第一百五十三條之規定，而非涉及憲法第十五條之財產權。

然而，單純以憲法第一百五十三條為審查基礎，與本席所主張主要以憲法第十五條為審查基礎，在違憲審查的意義上有很大的不同：憲法第十五條是基本權規定，賦予人民主觀請求權，不僅使人民能據以抵抗來自國家之積極侵害，且特別是結合憲法第一百五十三條的憲法委託，亦使人民針對國家之消極不作為，能據以請求國家為一定的積極作為，採取必要之保護措施；相較之下，憲法第一百五十三條基本國策之規定是單純課與國家一定作為義務之客觀法規範，基本上，它並未同時賦予人民相對應之主觀請求權。多數意見對於憲法第十五條的沈默，使得聲請人的憲法上請求權基礎陷於不明，但如欠缺憲法上之請求權，即根本無從進一步討論人民可否以立法不作為侵害其基本權為由，提起本件解釋之聲請。或是否本件多數意見暗示憲法第一百五十三條的憲法委託同時賦予人民相對應的主觀請求權？就多數意見能同意受理本案，此似乎是唯一可能的答案，但多數意見果真有設定那麼遠之射程的本意與認識，本席其實持懷疑態度。

其次就憲法第七條部分：我國釋憲實務往往認為公務人員保險、退休及勞工保險、退休法制，本質上不具可相提並論性，又在立法形成空間的大纛下，立法者無論如何形成勞工退休法制，均不可能因為保護程度遠低於公務人員所能享有者而違反平等。例如釋字第五九六號解釋多數意見認為勞動基準法未規定勞工退休金不得為讓予、抵銷、扣押或供擔保之標的，相對於公務人員退休法第十四條規定公務人員請領退休金之權利，不得扣押、讓予或供擔保，未違反憲法第



七條。本席在該號解釋之不同意見書中，嚴正反駁勞工與公務人員在退休保障的需求上，係完全不可比較之論點。從二者均有保護必要的觀點來看，兩者在憲法價值判斷上的相似度毋寧遠大於其間的差異。

本件解釋亦復如是，勞保給付與公保給付之遲延利息，無論就其應受保護之地位、就其社會保險之性質，係可比較，而勞保條例與公務人員保險法有關遲延給付利息規定之落差，並非立法者基於合理正當理由所為之差別待遇，而是再次反映了我國對勞工之保護，遠不如對公務員權益重視的法制現狀。勞工請求勞保給付必須百轉千迴、屢撲屢起，終又受挫於立法不足，其若觀諸自身處處弱勢之處境，對比於公務人員法制之完備，如何能不生公務人員係特權階級之印象？總之，勞保給付遲延利息之立法不作為，較諸公保條例相關規定，已屬憲法第七條所不容許之差別待遇。

#### 四、結語

本席對於勞保給付有關遲延利息之立法不作為多所批判，並認為其有高度的違憲嫌疑，惟仍發表協同意見書，而非不同意見書，係因仍肯定多數意見指出法制缺陷、釋放有助勞工保護訊息的努力—儘管是非常輕描淡寫的訊息。或許它的訊息是那樣無關痛癢、姿態是那樣瞻前顧後，在識者眼中本件解釋或終難逃調侃：一則司法者近乎蒼白無力的吶喊。但本席亦深明司法釋憲機關在立法不作為時，欲劃定不作為的最低底線，加諸立法者作為義務而不侵害其立法形成範圍，分寸拿捏並不容易。何況倘本院針對立法不作為作成違憲解釋，而立法者卻仍依然故我，本院亦難越俎代庖，且徒然喪失解釋本身的威信。總之，解鈴還需繫鈴人，本案立法不作為所造成的法律漏洞，自然係由立法者自行妥善立法

填補最為適切，政治部門不應僅因本件解釋在併予指明部分，處處為其留下餘地，而對保護勞工之憲法委託所蘊含的深意充耳不聞。本席切盼本號解釋能再度提醒立法者及主管機關勞委會，憲法已將保護勞工那麼重要的責任託付給各位，切莫再因法制上的疏忽，致憲法保障勞保給付的意旨一再落空。