

## 司法院釋字第六八三號解釋

### 協同意見書

大法官 葉百修

中華民國八十五年九月十三日修正發布之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。」（下稱系爭規定）本號解釋多數意見認此十日期間，係促使勞工保險之保險人儘速完成勞工保險之現金給付，與憲法保護勞工基本國策之本旨無違。至於勞工或其受益人，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，則屬立法者形成自由之範疇，本席敬表贊同。惟就下列問題，多數意見並未明確予以說明，略有不足，爰提出協同意見如后。

#### 一、民法上遲延利息之意義與目的

本號解釋所涉系爭規定，就勞工保險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，若因可歸責於保險人之遲延給付而受有損害時，被保險人或其受益人得否請求遲延利息之問題，首先涉及民法上遲延利息之意義與目的。民法第二三三條規定，遲延之債務，以支付金錢為標的者，債權人得請求依法定利率計算之遲延利息。民法上給付遲延利息之原因，係基於私法上法律關係，當事人雙方有協議空間，且債權人與債務人兩者間對契約之履行必然有所規劃，亦有所期待；然契約履行係一動態發展的過程，期間有諸多非當事人

可預期之發展，因此，遲延利息之規定，係債權人基於契約具有期待利益，且可能已就該期待利益預作規劃，其將來可受期待之權利因可歸責於債務人，債務人應負遲延責任，並以遲延利息作為債權人所受損害之賠償<sup>1</sup>，亦為可預期實踐之權利予以回復原狀之一種方式與手段。而勞工保險因可歸責於保險人之遲延給付而受有損害時，是否亦可類推適用民法上開規定，則繫於勞工保險之性質。

## 二、勞工保險之性質

於本院作成釋字第六〇九號解釋後，勞工保險的性質係一種公法上法律關係，惟其法律性質，究採行政契約說、行政處分說及公法上債之關係說，學說與實務見解仍有歧異<sup>2</sup>。惟釋字第六〇九號解釋理由書中一再強調，勞工保險係以薪資一定比例予以計算其投保費用，與保險事故危險間並非謹守對價關係，而係以量能負擔原則，維持社會互助之功能，且具有強制力，即凡符合投保條件之勞工均可參加該保險，與一般商業保險有所不同。且一般商業保險與社會保險之不同，在於後者保險費之繳交，與將來保險給付一事，並不構

---

<sup>1</sup> 參見孫森焱，民法債編總論，下冊，2009年2月，修訂版，頁538以下。

<sup>2</sup> 法務部曾就勞保費及滯納金欠費如何強制執行一案中，就勞工保險中投保單位及勞保單位兩者間法律關係為何加以討論，最後諮詢意見採行政契約說，參見法務部民國90年7月23日(90)法律字第000426號函；學者林明鏘亦採「行政契約說」，參見氏著，行政契約法論—以德國行政契約法為中心試評法務部行政程序法民國八十三年四月草案—，台大法學論叢，第24卷第1期，頁143以下，第165頁；學者蔡維音亦同，參見氏著，勞保給付無遲延問題？—評最高行政法院九八年度判字第六五四號判決—，臺灣法學雜誌，第141期，2009年12月1日，頁249以下，第250頁。學者郭明政採「附通知條件始行生效的公法上債之關係」說，參見氏著，社會保險法律關係爭議問題之探討，集於葛克昌、林明鏘主編，行政法實務與理論，2003年3月，頁471以下，第479頁。學者李建良採「行政處分關係」說，參見氏著，公法類實務導讀【專號】，臺灣法學雜誌，第129期，2009年6月1日，頁163以下，第165頁；學者黃錦堂亦採之，參見氏著行政契約法主要適用問題之研究，集於臺灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，2002年6月，初版，頁1以下，第71頁。

成完全之對價關係。勞工保險其應繳納之保險費相對較低，並由國家與僱用人分擔並予以補助，被保險人之勞工所應負擔保險費之比例較低，亦不考慮個別勞工不同之風險。又，勞工保險之當事人間並無協議空間，攸關勞工或其受益人因保險關係所爭執權利義務事項，悉依勞工保險條例之規定，諸如：保險效力之始終及停止、保險事故之種類以及保險給付之履行等均是。足見勞工保險性質屬一種社會保險，乃國家社會行政之一環，對於給付之核定、保險費之繳納、受領資格之認定、乃至保險給付溢領之返還請求等，均由勞保機關以行政處分單方決定。

### 三、勞保機關核定處分為勞保給付請求權之具體化

從前述可知勞工保險屬社會保險之一種，與一般商業保險有異，是否得類推適用一般商業保險<sup>3</sup>及民法相關規定即有爭論。即便肯認民法有關遲延利息之規定，於勞工保險亦適用之，然系爭規定所定十日期間，是否於期間屆至而生支付金錢（即保險給付）之債務，從而始有遲延利息之問題。

按勞工保險給付請求權係人民直接依據法律或命令，對行政機關所生之公法上請求權。依據勞工保險條例第三十條規定，勞工保險之給付請求權，於勞保機關作成核定處分前即已存在，核定處分僅係該公法上請求權之具體化，亦即，於勞保機關作成保險給付核定處分後，該請求權所生之給付義務始有遲延責任之問題。蓋勞工保險給付案件因其保險事故原因種類繁多，保險人於當事人向其提出勞工保險各項給付申請時，為審核保險給付申請案件，並依勞工保險條例第

<sup>3</sup> 參見保險法第 34 條第 2 項、強制汽車責任保險法第 25 條第 3 項規定。

二十八條、第五十六條及勞工保險條例施行細則第七十六條等相關規定，需踐行必要之調閱診療病歷資料、派員訪查、複檢及徵詢專科醫師意見等程序，其所需花費之時間，均因個案情節而有差異。保險人無法就所有勞工保險給付申請案件，劃一確定給付期限；又保險人就被保險人或其受益人申請保險給付，須就原告所提出之相關資料予以調查審核後，認符合保險給付之申請後，始得以授益處分方式為之。是以該授益處分未作成前，即於未作成核定處分發給保險給付前，保險人即無法預知應否發給，亦無法確定其給付金額，被保險人或受益人之保險給付金錢債權即尚不存在，難謂已生利息債權。即所謂「皮之不存、毛將焉附」。

又勞工保險亦與公教人員保險不同，蓋依據公教人員保險法第二十二條規定，承保機關須加計遲延利息之情形，係經承保機關業已核定給付金額逾十五日仍未給付，且如逾期給付可歸責於承保機關者，乃依法於其逾期部分加給利息。惟勞工保險條例並未明訂給付期限，與公教人員保險法顯然有別。勞工保險條例母法內既無給付期限及遲延利息等相關規定，勞工保險條例施行細則係依同條例第七十七條授權行政機關發布命令為補充規定，解釋上自無從逾越勞工保險條例之規定及授權範圍。由此可知，系爭規定僅係屬就保險人所為一作業期間之訓示規定，乃課予保險人就勞工保險被保險人之申請案件，倘手續完備，經審查無須補正或查證，即應儘速於收到申請書之日起十日內發給，非可解為法定給付期限，於未經保險人審查，認合乎法律規定為授益處分前，保險人並無對被保險人或受益人保險給付之公法上債務存在，尚難遽已構成勞工或受益人就其保險給付請求遲延利息

之權利基礎，而認保險人逾十日發給者，即應付遲延利息。

由於勞工保險具有社會保險之性質，勞工所應繳納之保險費較低，國家相對需提撥相當經費，於其保險事故發生後，勞保機關雖應負有給付之義務，仍須於作成核定處分後，人民該公法上之請求權始為具體、確定。至勞保機關何時對該請求權具有給付義務而生給付遲延之問題，仍應由法律或法律明確授權之命令予以規範<sup>4</sup>。至於現行勞工保險條例未就保險給付定有期間，則應適用行政程序法第五十一條第二項之規定，其處理期間為二個月。

## 五、有滯納金即有遲延利息？

又有謂勞工保險條例第十七條第一項規定，投保單位對應繳納之保險費，未依前條第一項規定限期繳納者，得寬限十五日；如在寬限期間仍未向保險人繳納者，自寬限期滿之翌日起至完納前一日止，每逾一日加徵其應納費額百分之零點一滯納金；加徵之滯納金額，以至應納費額之百分之二十為限。故依據稅法相關規定與權利義務對等之原則，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，應可請求遲延利息。勞工保險條例此項規定雖與一般稅法上規定相當，然兩者仍有不同。按滯納金性質為怠金<sup>5</sup>，屬行政執行方式之一種，係以強制收取該金額而使之心生負擔，為督促繳納義務人按時履行繳納義務之間接強制方法<sup>6</sup>，解釋上亦

<sup>4</sup> 此亦為本院釋字第 609 號解釋所闡釋之意旨。而修法之前，似可參酌行政執行法之相關規定，於作成授益處分後，若未於相當期間內為給付時，得以催告方式而於給付期間屆至而生遲延給付之責任，由勞保機關負擔遲延給付責任而支付遲延利息。

<sup>5</sup> 行政執行法第 30 條規定參照。

<sup>6</sup> 參見陳敏，行政法總論，2007 年 10 月，5 版，頁 864 以下；蔡震榮，行政執行法，2008 年 9 月，4 版，頁 207 以下。

屬剝奪遲延履行繳納義務可享有請求利息之意義。稅法上雖有加計利息退稅之規定<sup>7</sup>，惟稅法與勞工保險兩者法律關係之主體顯有不同。納稅義務人與稅捐稽徵機關間之權利義務關係屬個別、獨立之單一關係，兩者間屬稅法直接規範其對等權利與義務；而社會保險規範下之勞工保險，具有被保險人、投保機關與勞工保險機關間多重關係，尚難逕以課徵滯納金之規定，資為遲延利息之請求權基礎。

## 六、公法上債務，並不以遲延利息為唯一救濟途徑

以行政處分產生之公法上法律關係，因債務不履行是否需給付遲延利息，德國雖有若干實務持肯定見解，然究非一般法律原則，除非法有明文，否則尚不得逕予類推適用民法上遲延利息之相關規定。至應如何予以救濟，當屬立法裁量之問題。對於公法上債務不履行，如有給付遲延之情事，諸如因公務員之故意或過失而生應核給而未核給之情形時，亦可尋國家賠償途徑救濟之。例如於土地徵收事件上，徵收關係人即不得請求遲延利息。德國聯邦普通最高法院即認為德國民法第二八四條以下有關遲延之規定，於公法上之法律關係並無適用之餘地，因徵收收益人遲延給付補償金額如具有過失時，徵收關係人具有國家賠償請求權之故<sup>8</sup>。

綜上所述，系爭規定所定十日期間，係促使勞工保險之保險人儘速完成勞工保險現金給付之訓示規定，鑑於勞工保險之性質、保險給付核定程序之複雜性及所生給付債務之始

<sup>7</sup> 參見稅捐稽徵法（民國 99 年 1 月 6 日修正）第 28 條第 3 項、第 38 條第 2 項規定；所得稅法（民國 99 年 06 月 15 日修正）第 125 條之 1 第 1 項規定；證券交易稅條例（民國 98 年 12 月 30 日修正）第 13 條第 2 項規定；規費法（民國 91 年 12 月 11 日修正）第 18 條第 2 項、第 19 條第 2 項規定；關稅法（民國 99 年 5 月 12 日修正）第 47 條第 2 項、第 65 條第 3 項規定。

<sup>8</sup> BGH WM 1981, 1312ff.; Aust/Jacob, Die Enteignungsentschädigung, 1984. S. 264.

點，因可歸責於保險人之遲延給付而受有損害時，勞工或其受益人尚難逕以系爭規定而請求遲延利息。於修法明文規範前，依現行制度，應循國家賠償途徑以資救濟。