

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 683 號

解釋日期：民國 99 年 12 月 24 日

資料來源：司法院

司法周刊 第 1523 期 1 版

司法院公報 第 53 卷 3 期 1-35 頁

司法院大法官解釋（二十五）（100年5月版）第 471-521 頁

法令月刊 第 62 卷 2 期 144 頁

總統府公報 第 6962 號 23 頁

相關法條：中華民國憲法 第 15、153、155 條

中華民國憲法增修條文 第 10 條

行政執行法 第 30 條

行政程序法 第 51、139、149 條

民法 第 98、199、213、229、233、247-1 條

稅捐稽徵法 第 28、38 條

所得稅法 第 125-1 條

證券交易稅條例 第 13 條

關稅法 第 47、65 條

保險法 第 34 條

強制汽車責任保險法 第 25、35 條

國家賠償法 第 2 條

勞工保險條例 第 1、2、11、17、28、30、56、64、72、77 條

勞工保險條例施行細則 第 18、57、76 條

公教人員保險法 第 22 條

規費法 第 18、19 條

解 釋 文： 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。」旨在促使勞工保險之保險人儘速完成勞工保險之現金給付，以保障被保險勞工或其受益人於保險事故發生後之生活，符合憲法保護勞工基本國策之本旨。

理 由 書： 憲法第一百五十三條第一項規定：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」第一百五十五條前段規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」而憲法增修條文第十條第八項亦要求國家應重視社會保險之社會福利工作。故國家就勞工因其生活及職業可能遭受之損害，應建立共同分擔風險之社會保險制度。為落實上開憲法委託，立法機關乃制定勞工保險條例，使勞工於保險事故發生時，能儘速獲得各項保險給付，以保障勞

工生活，促進社會安全。

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。」旨在促使勞工保險之保險人儘速完成勞工保險之現金給付，以保障被保險勞工或其受益人於保險事故發生後之生活，符合勞工保險條例保障勞工生活之意旨，與憲法保護勞工基本國策之本旨無違。至於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，惟基於上開憲法保護勞工之本旨，立法者自應衡酌社會安全機制之演進，配合其他社會保險制度之發展，並參酌勞工保險條例第十七條已有滯納金及暫行拒絕保險給付之規定，就勞工在保險關係地位之改善，隨時檢討之，併此指明。

大法官會議主席	大法官	賴浩敏
	大法官	蘇永欽
		林子儀
		許宗力
		許玉秀
		林錫堯
		池啓明
		李震山
		蔡清遊
		黃茂榮
		陳 敏
		葉百修
		陳春生
		陳新民

#### 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第一項規定：「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（註一），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」（註二）。

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（註三）、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（註四）。

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（註五）；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（註六）。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（如公法上不當得利、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（註七），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（註八）。

### 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（註九）。惟正因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（註十），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謀求救濟，以獲得現金給付與損害賠償（註十一）。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。

註一：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。

註二：參見郭明政，「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。

註三：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。」

註四：縱於諸多因素之考量下，立法者之裁量權已收縮，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。

註五：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）。

註六：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。

註七：但亦不乏肯定見解，如 Rolf Stober/Winfried Kluth/Martin Müller / Andreas Peilert, Verwaltungsrecht II, 2010, § 68 Rn.16。

註八：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。

註九：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。

註十：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。

註十一：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。」

## 協同意見書

大法官 許宗力

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。

勞保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，此種立法不作爲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爲違憲？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，僅能輕描淡寫系爭規定合憲，卻連爭點所在的「遲延利息」四字都不見諸解釋文與理由書，遑論對立法不作爲的違憲審查問題有較爲深入的著墨，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爲時，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爲德不卒之憾，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（註一）。

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爲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爲何，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—對於尙未經法律明定的給付，我們能否站在上揭各解釋之基礎上，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？

本席以爲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，而遲延利息則爲該主要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，爲使憲法保障成爲有效而有意義的保障，該附隨給付勢須如同主要給付義務一般，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，所不可或缺之制度，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（註二），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，與公教人員保險相較，公教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，公教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，但公教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，有認為係遲延利息、或行政執行之怠金、或屬行政秩序罰等說（註三），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）屆期怠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（註四）；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，因此本院應作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，是否即是系爭規定所指的申請後十日？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（註五）。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戛然而止。

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（註六）。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予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，但多數意見果真有意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教人員保險、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與、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、讓與或供擔保，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，而勞保條例與公教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，遠不如對公務人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，較諸公教人員保險法相關規定，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，解鈴還須繫鈴人，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。

註一：詳細論證，請參 Hsu, Tzong-li, Verfassungsrechtliche Schranken der Leistungsgesetzgebung im Sozialstaat, Baden-Baden 1986, S.133ff. mwN.

註二：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。

- 註三：有關學說爭議可參黃茂榮，論稅捐之滯納金，臺大法學論叢，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。
- 註四：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，林錫堯大法官協同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，註二之詳細說明。
- 註五：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人數達九百四十萬餘之譜。
- 註六：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，其必同時牴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。

#### 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。民法第二百三十三條規定，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（註一），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 609 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（註二）。惟釋字第 609 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、勞保機關核定處分爲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（註三）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，爲審核保險給付申請案件，並依勞工保險條例第二十八條、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，須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，其所須花費之時間，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爲之。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定給付期限，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爲補充規定，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爲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，非可解爲法定給付期限，於未經保險人審查，認合乎法律規定爲授益處分前，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，尚難遽以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，國家相對須提撥相當經費，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爲具體、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（註四）。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。

#### 四、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（註五），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（註六），解釋上亦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（註七），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。

#### 五、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，因債務不履行是否須給付遲延利息，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。德國聯邦最高法院即認為德國民法第二百八十四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（註八）。

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。

註一：參見孫森焱，民法債編總論，下冊，2009 年 2 月，修訂版，頁 538 以下。

註二：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一，臺大法學論叢，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？—評最高行政法院九十八年度判字第 654 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。

註三：參見保險法第 34 條第 2 項、強制汽車責任保險法第 25 條第 3 項規定。

註四：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。

註五：行政執行法第 30 條規定參照。

註六：參見陳敏，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。

註七：參見稅捐稽徵法（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 6 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。

註八：BGH WM 1981, 1312ff.; Aust/Jacob, Die Enteignungsent-schädigung, 1984. s. 264.

## 協同意見書

大法官 黃茂榮

本件解釋多數意見認為：「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。』旨在促使勞工保險之保險人儘速完成勞工保險之現金給付，以保障被保險勞工或其受益人於保險事故發生後之生活，符合勞工保險條例保障勞工生活之意旨，與憲法保護勞工基本國策之本旨無違。至於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，惟基於上開憲法保護勞工之本旨，立法者自應衡酌社會安全機制之演進，配合其他社會保險制度之發展，並參酌勞工保險條例第十七條已有滯納金及暫行拒絕保險給付之規定，就勞工在保險關係地位之改善，隨時檢討之，併此指明。」本席對於本號解釋在併此指明中之期待的苦衷雖敬表贊同，惟鑑於相關問題有關論據尚有補充的意義，爰提出協同意見書如下，敬供參酌：

## 壹、爭議經過

聲請人之配偶加入勞工保險為被保險人，於中華民國八十七年八月二十一日因故死亡。然保險人依勞工保險條例施行細則第十八條已於八十六年九月三十日將被保險人退保。因此，在聲請人依勞工保險條例第六十四條請領死亡給付時，保險人認為被保險人之死亡為保險效力終止後之事故而不予給付。後經其聲請司

法院釋憲，作出釋字第五六八號解釋，並據以提起再審後，保險人才於九十三年三月二日核定給付。八十五年九月十三日修正發布之同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。」該實際核發之日距該條所定應予發給之期日已過一千九百七十九日。聲請人就該遲延給付的期間請求保險人加計遲延利息給付。保險人以該條例施行細則第十八條經宣告違憲前，其依法行政拒絕加計遲延利息給付，並無違誤為理由，拒絕給付遲延利息。最高行政法院以該條例施行細則第五十七條僅係對於保險人之作業期限，非可解為法定給付期限之規定，加計遲延利息須有法律或法規命令之明文規定，以及民法第二百三十三條及保險法第三十四條並不當然適用於勞工保險為理由，駁回聲請人之上訴。聲請人爰就前引同條例施行細則第五十七條，向本院聲請釋憲解釋。

## 貳、有保險費之滯納金而無保險金之遲延利息規定

勞工保險契約，係勞工（被保險人）與保險人依據勞工保險條例所訂定之保險契約，保險人與被保險人雙方因該契約之締結而互負給付義務：被保險人給付保險費，於保險事故發生時，保險人負保險金額之給付義務。故勞工保險契約應屬於強制性雙務保險契約。就具有雙務契約性質之法律關係，民法關於金錢之債給付遲延應加計遲延利息的規定，於行政機關給付遲延時亦應適用。何況，關於保險契約之履行，被保險人就其所負保險費之給付義務有遲延時，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。」亦即被保險人於保險費之給付有遲延時，應負比加計利息更嚴格之滯納金的加徵責任。而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。」當如最高行政法院認為該條僅係對於保險人之作業期限，非可解為法定給付期限之規定，且加計遲延利息須有法律或法規命令之明文規定，則關於保險人遲延履行其所負保險給付之義務時，並無被保險人得請求保險人加計利息履行保險給付義務之規定。按制定強制勞工保險契約之行政法上規定，有如市場優勢地位之事業為其與消費者締結之大量契約，預擬之一般契約條款。關於一般契約條款，民法第二百四十七條之一規定：「依照當事人一方預定用於同類契約之條款而訂定之契約，為左列各款之約定，按其情形顯失公平者，該部分約定無效：一、免除或減輕預定契約條款之當事人之責任者。二、加重他方當事人之責任者。三、使他方當事人拋棄權利或限制其行使權利者。四、其他於他方當事人有重大不利益者。」當依勞工保險條例成立之強制性雙務勞工保險契約，被保險人遲延給付保險費時，勞工保險條例規定保險人得對其加徵滯納金，而就保險人之對待給付的遲延無明文規定，則按其情形對於保險人及被保險人之遲延履行責任的規定，便顯失公平，形成法律漏洞。

## 、該條例施行細則第五十七條之解釋可能性

該條規定可解析為二段落：（1）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，（2）保險人應於收到申請書之日起十日內發給之。前段具有停止條件之不確定性的屬性，後段具有期日之確定性的屬性。在前者先成就時，固得以前者為準，論為保險金給付請求權已屆確定清償期；在後者已屆至，而

前者之成就猶遙遙無期時，是否應以後者為準，認為保險金給付請求權已屆確定清償期？引起疑問。蓋如未完成理賠程序，事實上尙不知應給付之保險金的確切數額。前後段規定在事實上不能併容時，究竟應認為後段規定無效；或應認為無論如何，以前後段規定之清償期中先屆至者為準？在清償期之規定實務，以二者中先至者為準，並不少見。例如關於買賣之統一發票的開立時限，其憑證開立時限表即規定：以送貨及收款二者先發生者為準。

#### 肆、如何解釋比較合理

勞工保險條例施行細則第五十七條之前段的不確定性固源自於保險金額之算定，有待於理賠的業別特性。但鑑於理賠手續之遲速，操諸保險人的因素較多，其實現具有一定程度之隨意的可能，以及保險事故一旦發生，保險損害即產生，所以在保險費率的精算上，應以在一定之確定期限前，速賠為基礎。是故，正如該條後段所定，以「保險人收到申請書之日起十日內發給」的方式，定保險金之確定給付期日應是一個比較符合保險特性之公平規定。該期日前保險金額尙未算定的可能並不妨礙該規定方式的可操作性。蓋依然可規定於算定後給付，但應加計自法定應給付期日後至實際給付期日的利息。且為杜爭議，可簡單規定應加計利息，而不須以因可歸責於保險人之事由致遲延給付為要件。

民法第二百三十三條第一項規定：「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。」在金錢之債，如有遲延給付，其債務人即被假定會有利息之節省或利息之收入的利益。在金融業或保險業特別是如此。不因其係社會保險或商業保險而有差異。該項規定即在彰顯該普世存在的事實。因此，在保險業並不適合主張其不因遲延給付而有利息利益。以對於勞工保險給付法律無應加計遲延利息的規定，而拒絕加計遲延利息的主張，顯示相關機關在規範或處理自己是給付義務人時之公正意識，顯然低於要求人民相互間應公平對待的莊嚴立場。法律事務之前，國家機關顯現《律人嚴，而待己寬》的情操，不足為民表率。可謂因小失大，不值得有志千秋者，奮力而為。

關於給付期限，該條例施行細則第五十七條後段之明確規定與前段不併容時，既有採先至者為準的解釋可能性，實不宜輕易先將後段解釋為無效，而後再以系爭保險金給付請求權之給付期限，法律無明文規定為理由，認為不可能發生給付遲延的情況。在國家治理合理化的過程中，公平是時代潮流最後的走向。立法機關或訂定法規命令的行政機關，在法規之制定時，思慮如有不周，以致法律或法規命令出現偏頗的情形時，正是司法機關應當透過解釋，出來引導其進入正軌，以接力體現公平正義於人間的時候。為區區幾年遲延利息的加計，選擇不利於人民之解釋，實在得不償失。

#### 部分不同意見書

大法官 陳新民

一項法規，如果只想替公共利益服務，卻拒絕為個人權益作任何辯護，那它就根本不配獲得「法」之稱號！

德國·賴特布魯赫

本號解釋多數意見認定勞工保險條例施行細則第五十七條：「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。」（以下簡稱系爭規定），符合憲法保護勞工基本國策之本質，為合憲之見解。本席敬表贊佩並支持。

然而本號解釋多數意見並未將最高行政法院九十八年三月二日庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議）納入在本次解釋的審查範圍之內，使得系爭規定「十日內發給勞保給付」之性質，在系爭決議中被決議為僅具訓示性質的「作業期間」，而非「給付期限」，從而使得本號解釋多數意見所宣告之系爭規定乃符合憲法保護勞工權益之意旨落空，也違背了國家應保障勞工社會權利之憲法委託。對此，本席歎難贊同！

對於違反上述系爭規定所定十日之給付期限，有可歸責於保險人之遲延給付，造成被保險人有損害時，本號解釋於理由書第二段僅僅提及「如何獲得救濟，立法者固有自由形成之權限」，如此對於已因保險人有責之遲延給付，既然已經昭然使得被保險之勞工產生損害，本號解釋多數意見僅僅將其救濟的可能性推給「立法形成權」，已經忽視了「有權利，斯有救濟」之拉丁法諺；又本號解釋多數意見也指明在尚未立法填補此一損害賠償（或原因案件所聲請之支付遲延利息）前，立法者「應衡酌社會安全機制之演進，配合其他社會保險制度之發展，並參酌勞工保險條例第十七條關於滯納金及暫行拒絕給付保險金規定之意旨，就勞工在保險關係地位之改善，隨時檢討之」，多數意見使用此輕度警告性質的「立法指示」，不能採行更義正嚴詞的宣告違憲、定期違憲，甚至採行「司法續造」的措施，來確保勞工獲得損失填補的權益，使得大法官身為釋憲者，卻目睹國家應保障勞工權益之憲法委託的責任落空。本席亦難贊同之。本號解釋之所以推論出上述結論，且課予不痛不癢的輕度立法期待，乃未能體認系爭規定及系爭決議，已經侵犯了勞工財產權利。而通篇解釋文與解釋理由書皆未一語提及勞工財產權的保障，似乎未體驗出本號解釋乃一涉及財產權之案例，才會造成此忽視財產權受侵犯之現象。為此，本席爰提出部分不同意見於次，以抒淺見。

#### 一、系爭決議應當納入審查範圍—「實質援用」原則應當堅持

本號解釋多數意見未將最高行政法院系爭決議納入審查範圍，主要考量為「原因案件未適用此一決議」。按本號解釋之標的乃闡釋系爭規定「十日內發給之」的性質。聲請人的釋憲主張，認為一旦被保險人將請領保險給付申請書依法交付給保險人時，保險人如審查無誤，勞保給付即應在上述繳交申請書之十日內發給之。此「十日內發給」，無疑為「十日給付」之文義也。聲請人此種見解符合勞工保險條例具有保障勞工福祉的立法政策，且該法具有公法性質，而非商業保險可比。故十日內給付應解釋為強制性質的給付期限，方可契合勞工保險制度的「防衛功能」。另外，目前我國各種社會保險，例如：保險法第三十四條第一項（十五日）、公教人員保險法第二十二條（十五日）、強制汽車責任保險法第二十五條第二項（十日）、第三十五條第三項（十日）……，都有類似的規定。其中如保險法與強制汽車責任保險法的用語，與系爭規定較為相似（交其相關證明文件之次日起……），僅有公教人員保險法規定為「承保機關核定後……」為例外。因此，十日為強制給付期限之見解，方具有澄清法定權利義務與確實保障勞工權利之積極意義。

然而，最高行政法院系爭決議乃認為勞工保險為強制性之社會保險，應當適用嚴格的法律保留原則，舉凡涉及權利義務之事項都必須由法律明白規定，而非執行法律之細節性與技術性等次要事項可比。如果法律未規定時，不可由命令予以填補。故系爭規定的十日期限，即不可解釋為具有法律強制意義的「給付期限」，而應為「作業期限」。如果保險人有遲延給付且有歸責性時，亦難認為被保險人或受益人擁有主張給予遲延利息的公法權利。故系爭決議反對類推適用其他社會保險（例如公教人員保險法第二十二條、民法第二百三十三條及保險法第三



十四條）給付遲延利息之規定。至若保險人，尤其是有依法令從事公務之人員，如因故意或過失違背上開十日之作業期限規定，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」。

上述最高行政法院系爭決議的內容已經被原因案件的最終確定判決（最高行政法院九十八年度判字第654號）所採納。此觀乎該判決理由中已承認下述之意見：如該十日之規定為作業規定，並非法定給付期限。且認定勞保事件為公法事件，其產生之權利義務，並非技術性或細節性之次要事項，必須法律明白授權之命令予以規範方可。從而在法無明文之前，不能夠類推適用其他保險法之規定，承認被保險人及受益人擁有請求遲延利息之公法權利……等等，皆是明證。

仔細對比最高行政法院的確定判決，與系爭決議的內容，甚至行文措辭，都已經清楚的驗證最高行政法院已經完全採納（甚至應當用「遵循」）同一法院三個月前甫公告之決議。若謂最高行政法院在作出此系爭確定判決前，會絲毫不參考、不完全採納此一最新、且完全針對本案原因案件所作出之決議，實乃不可思議之事！

故依據本院過去對於確定終局裁判所「實質援用」法令，以及實務見解的一貫立場，例如釋字第三九九號、第五八二號及第六二二號等解釋理由書第一段，都有類似的敘述：「確定終局裁判雖在形式上，雖未載明援用……，但由其所持法律見解可判斷該項判決，係以……函釋、決議或法令為判決基礎者，……」都可為違憲審查之標的。故本院大法官解釋應不囿於僵硬、不知變通的「形式援用」主義，而採通達事理的「實質援用」主義，且是寬鬆的標準來檢驗確定終局裁判的「真實法源」，是否具有合憲的基礎。

本席贊同本院大法官先賢們所確立的此項「不泥於形式主義」的開明作風。試想：吾國所有學習法律之學子們，於就讀法律系一年級，開始學習民法總則時，已經由民法第九十八條的規定：「解釋意思表示，應探求當事人之真意，不得拘泥於所用之辭句」，學習到了探究法律問題的基本態度，即是應當摒棄「外在形式之拘泥」之心態。如果吾等大法官於判斷確定終局判決的論理依據，卻反該「真實主義」之道而行，豈非「學法日久，偏離正法之道更遠」乎？

本號解釋多數意見未能賡續本院大法官解釋的正確與優良之釋憲傳統，反採僵硬的「形式援用論」，已經為本號解釋未能具有恢宏開創力的成果，預先植下了種因。

## 二、財產權利侵犯與權利救濟

### （一）公法財產權之屬性

本號解釋已在解釋文中提到了勞工保險乃是以支付勞工或其受益人「現金給付」，以保障並維繫保險事故發生後之生活。勞工保險既然涉及「現金給付」，具有公法性質，即成為憲法公法上財產權之特徵，即無疑的已納入了憲法財產權保障的範圍之內。

按憲法財產權的保障隨著國家任務的擴張，特別是國家由秩序行政邁向給付行政時代，財產權保障已經由自由主義法治國時代以保護私法法律秩序所形成的財產權為主要對象，逐步地將公法法規範所形塑出來的公法財產權納入，且其範圍日益擴張，以行政訴訟的案件增加與訴訟種類的多樣化，即可說明之。本來學界對於公法財產權的存在，並非沒有疑慮。反對者乃基於公法權利的

多樣性與複雜性，認為萬一任何公法權利，只要與財產利益有所瓜葛，即可援引財產權來論究，如此一來將使得公法財產權的範圍與公法權利混同。但自從德國聯邦憲法法院成立的第一年，就提出所謂的「區別解決理論」（Die Lehre der differenzierenden Lösung），認為公法權利中一旦已經含有財產權之特徵，從而使得權利人具備「類似私法財產權人之地位」時，就應該承認其擁有受到憲法財產權所保障的公法權利（註一）。

日後德國聯邦憲法法院更進一步將上述這種具財產特徵的公法權利存在，侷限為必須因國民自己「勞務給付」或「資金」投入者，才取得公法財產請求權。前者可以公務員的薪俸或服務年資等為例（同見我國大法官當年突破特別權力關係理論窠臼的釋字第一八七號解釋立論），後者明顯的便是以社會保險為例。故德國學界已經完全承認公法法規所構建的社會保險，是以人民投入相當的給付（保費）—即使此給付和商業保險的保險費完全由被保險人給付不同，例如勞保保費由雇主負擔占大多數，政府也補助部分一，因此產生出來的期待權與請求權便具有典型的財產權特徵，而可以視為公法上財產權（註二）。

如依此德國之理論，則本案原因案件所涉及的勞保給付，屬於典型的公法權利至明。故可受到憲法財產權理念的完全保護。吾人不能因為其乃公法所創、勞保保費亦由雇主或政府負擔過半為由，即剝奪其公法財產權「可保護性」。

## （二）法律保留原則與公法財產權的關聯

誠然，本號解釋多數意見並未將最高行政法院系爭決議納入審查範圍，從而未論及該系爭決議對於保險人十日內應發給勞保給付的效力問題，未連帶的論究系爭規定（勞工保險條例施行細則第五十七條）所定下的「十日給付」期限，是否符合法律保留及法律授權明確性的問題。細查最高行政法院系爭決議之所以作出該十日給付的期限，並非強制性的法定給付期限，乃訓示性作業期限，立論即本於：「此乃重要事項，涉及人民權利義務，屬於法律保留之範疇，不容行政機關以施行細則的行政命令來予以規範。」此一見解也為釋憲原因案件之最高行政法院終局判決所採納。

首先，如果先肯定上述見解是正確的，則因勞工保險條例中並未明定保險人何時應支付勞保給付之規定，那麼主管機關所訂定之系爭規定，即屬違憲而無效。本號解釋即不可對此根本已經違憲的系爭規定，卻因其立意合憲，即作出合憲的解釋。然而本號解釋多數意見且認為系爭規定十日給付乃符合憲法保障勞工權益之法規範，從根本上即否認本規定的違憲基礎。

主管機關對於母法未規定的勞保給付期限，利用母法第七十七條授權訂定的施行細則中予以規定，當可符合母法的規定。按母法第一條已有「本條例未規定者，適用其他有關法律。」即指明了主管機關不僅「得」，且「應」援引其他有關法律的規定，填補母法規範不足之處，來構建更周延的法規範，以執行母法。故以欠缺法律保留原則否認主管機關規範勞保給付期限的效力，難令人贊同！

其次可否爭議系爭規定抵觸授權明確性原則？母法第一條的規定「適用其他有關法律」似較模糊不清。這種立法模式雖然在國內並不少見，但也是屬於「立法怠惰」的一種模式，立法者不無偷懶之嫌，以法律發展先進之國家，例如德國為例，立法者在制定此類推條款時，即應當先替法律適用者「預想」可

能適用哪一個法律的條文，而加以明定。否則採取這種模糊的準用規定，即無異等於「概括授權選擇準用」的規定。

故此時即應考慮到底應當適用哪一個法律？先決條件當為認定勞工保險的性質應為公法或私法。

由於勞工保險屬於社會保險，且為強制保險，故非一般商業保險可比，因此不是屬於私法性質，當可確定。這也是大法官的一貫見解。

依本院釋字第六〇九號解釋認為屬於公法權利，同時認為關於勞工保險的給付履行等，涉及勞工之權利義務事項，應以法律或法律授權之命令予以規範。

但釋字第五九六號解釋（理由書第四段）則明確指出勞工請領退休金之權利屬於私法上之債權，亦為財產權保障之範圍。本號解釋乃論究勞動基準法所產生之勞動退休金權利，同時，該法也有規範勞工受領職業災害補償之權利（第六十一條），且該項權利不得讓與、抵銷、扣押或擔保等。該號解釋認為儘管勞動基準法規範雇主與勞工間的私法債權債務關係，但國家亦基於憲法第一百五十三條保護勞工之基本國策，利用立法手段來介入之，以要求雇主協力保護勞工之退休生活。

由上述涉及勞工保險給付（適用勞工保險條例），以及勞工退休金與職業災害補償金（適用勞動基準法），都屬於基於基本國策之立法，且都是強制性規範，理應都具備公法的性質。但是大法官在上述解釋卻作出區別判斷，認定一為公法，一為私法。這種對勞工所獲得的給付性質認定，尤其在勞保給付，也多半是災害補助和職業災害補償金，都是給予勞工的給付，但卻有不同的法律屬性。乍看之下似乎頗為矛盾，但是該號解釋中，大法官乃著眼於勞動基準法所規定的勞工退休金與職業災害補償金的部分，都是雇主與勞工間的法定權利與義務關係，並未涉及到公權力機關，不同於勞工保險所生之給付關係，所以才將之視為私法債權關係，而未就上述退休金與補償金問題之外，涉及勞動基準法屬性來探究是否為公法或私法，是可理解也。

因此將勞保給付視為公法性質，並無爭議。有關母法規範不足之處，即應當由其他公法性質的社會保險法中之相關或類似規定，選擇類推適用之。

故由本法第一條的規定，再輔以本院大法官相關解釋的論述，足讓該法規範的適用者，可以預想到其他與勞工保險等社會保險有關之法律—主管機關當然不可援引與保險無關的法律規定，例如刑法或特別法—，故可扮演填補立法不足之角色。所以主管機關鑒於目前所有保險法制，都有規範給付期限之規定，從而以命令援引之，並沒有牴觸授權明確性原則所欲維護的「可預見性」原則。

誠然，本號解釋也觸及到給付行政中，應否適用嚴格法律保留的問題。這一個屬於老生常談的問題，在行政法學之爭議，例如德國，早已超過半個世紀，我國亦然。以德國的經驗顯示，一旦沒有增加對人民法律所無之限制及義務，同時，也服膺平等權的原則時，加上作為給付的國家資源「取來有自」—透過預算法案及國會表決等程序—，即並不必受到法律保留原則最嚴密之控制。這也是國家期待給付行政能夠盡可能付諸實踐，而不致存在於消極的「法律障礙」也（註三）。不過，德國學界亦有不同的聲音，認為給付行政亦應當有完全法律之授權，與嚴格的法律保留原則，例如 H.Maurer 為其代表。這種擔心

行政機關浪費公帑，甚至可能偏惠他人的謹慎作風，容易影響學界對此問題的判斷（註四）。

大法官對於此類看法，也頗偏向支持法律保留原則之適用。例如本院釋字第五二四號解釋認為，全民健康保險為強制性社會保險，為公法關係之性質，且基於保險所生之權利義務，影響重大，故應適用法律保留及法律授權明確性原則。另外，也針對給付行政的特性，有放鬆適用法律保留的控制密度見解，如釋字第四四三號解釋也提及給付行政措施與限制人民權益者不同，故法律規範之密度可以更為寬鬆，但既然涉及公共利益重大事項，仍須有法律或法律授權之命令為依據。同時本院大法官解釋也多次提及：對於屬於不重要事項（細節性與技術性的執行事項），亦可以無庸受到法律保留或法律明確性原則之拘束。

在釋字第四四三號解釋，大法官對於給付行政措施，認為已經涉及人民的權利義務事項，已有了放鬆的態度。但是若進一步針對：1. 全然給予人民有利的權利事項，而無任何負擔及法律所無之限制；2. 沒有牴觸平等原則；3. 受規範的雙方非皆為人民，而受到不利拘束的一方厥為公權力時；4. 法規範有利於人民之措施，乃基於高度的公共利益，甚至高至憲法位階的保障（例如本案的源自憲法委託）時，則並非釋字第四四三號解釋所論及之對象，整個大法官過去涉及法律授權明確性與法律保留原則，都未有針對此類型案件作出相關的解釋。

故本號解釋原因案件正是滿足此四項特色的典型案例。本席認為在本號解釋原因案件所涉及的十日給付期限，既然是課予保險人一勞工保險局的限期給付之義務，而非如私法商業保險般的保險公司，並沒有增加人民的負擔，且相對人為行使公權力之機關時，即無庸採行最嚴格的授權明確性原則。上述所提及歷次大法官解釋，即有再加以補充的必要。本號解釋若能宣示此一原則，無疑是在我國公法學理邁出具有里程碑意義的一大步，也是標準的「領頭羊案例」（a leading case）。可惜已錯失良機矣！

### 三、釋憲者的填補義務—憲法委託之要求

#### （一）憲法委託的意義

本席贊同本號解釋理由書（第一段）明白引述憲法第一百五十三條第一項：「國家應當制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」第一百五十五條前段：「國家為謀求社會福利，應實施社會保險制度。」以及憲法增修條文第十條第八項所期待之國家應推行的社會福利政策，並認為此乃「憲法委託」。立法者有落實此一制度的義務。

按所謂「憲法委託」（Der Verfassungsauftrag），乃憲法明定某種制度應當實現。而法制國家落實此一憲法所期待之制度與理念，恆須形成法律制度，故憲法委託即以立法者為主要的委託對象。因此「憲法委託」也等於「委託立法」的同義詞。

憲法對於立法者的委託，在各國憲法上並不鮮見。惟此期待立法者日後的立法作為條款，有何拘束力？方是憲法學重要的議題。在二次世界大戰前古典的憲法學理論，將憲法視為政治性的法。因此未能重視憲法條文對所有國家機關，包括行政及司法機關都有拘束力。憲法期許立法者有所作為的條款，也只淪為一種宣示性質的「方針條款」（Die Programmvorschrift）。我國憲法第

十三章基本國策的諸多規定，以及德國一九一九年威瑪憲法的相關規定，在我國早期與威瑪共和國時代的學界，都採此一見解。使得憲法內容僅管有此些冠冕堂皇的立法指示，但無助於督促、強迫立法者與執政者儘速採取實踐之步驟。

在二次世界大戰後憲法學界已經幡然改正，首先在德國實施基本法時代，即以憲法委託的概念取代方針條款。表明憲法的期待，並非無強制性、拘束力的訓示規定而已。憲法成為具有規範力的最高法規，即應當廢棄其所期待的價值與法律制度等於方針條款的屬性（註五）。憲法委託既然期待立法者的作為，此時，立法者的不作為，即變成了「立法者的不法」（gesetzgeberisches Unrecht, legeslatives Unrecht），而和立法者以積極作為所造成的不法，也就是德國學者賴特布魯赫（G.Radbruch）的名言：「法律上的不法」（gesetzliches Unrecht），有異曲同工之處（註六）。

憲法委託既然作為督促立法者應採取一定積極作為的憲法「訓令」，因此憲法委託必須十分明確與清晰，才能夠課予立法者有「必行」的義務，此便是德國學界所強調的「明顯保留」（Evidenz-vorbehalt）（註七）。本號解釋多數意見所援引我國憲法及增修條文計有三個規定，都明確地肯定了立法者對於保護勞工的法律與政策，不得有疏忽與違背的憲法義務。也因此，憲法委託的條款，不僅課予立法者有一定的「行為義務」（Die Handlungspflicht），從而也產生了一定的「防衛義務」（Die Schutzpflicht）。立法者違反此一義務，權利受損之國民即可訴求釋憲機關的救濟（註八）。

立法者明白違背憲法的委託，可以在程度上有嚴重的積極怠惰之完全不作為，到輕微怠惰、疏忽，所謂的「規範不足」，都可以包括在內。而救濟的方法，在實行司法釋憲制度的國家，即乃釋憲機關的職責——不論是利用法規審查或是人民憲法訴願之方式皆然——，藉以糾正立法者的積極作為與消極不作為的侵犯憲法之委託。

大法官在面對立法者此種違反憲法委託的情形，即應當視其違反情形輕重、牽涉人民範圍的多寡、侵犯權利與法益的重要性與種類、補救方式的可能性等……，全盤斟酌可否限期要求立法者儘速立法或修法，抑或逕由大法官決定過渡措施，或是採行暫時處分。但無論如何，一旦確認立法者未有履行憲法委託之行為，即應以牴觸憲法而宣告違憲，則為最起碼的必要之舉。蓋不如此表明立場的宣示，無以宣示憲法規範之尊嚴（註九）！本號解釋多數意見惜未能真正體會憲法委託概念的苦心孤詣，才會既言及保護勞工保險乃憲法委託於前，又對立法者「規範不足」的未明定遲延利息條款於後的「違憲不作為」，不宣告違憲，而採行類同「方針條款」式的「籲請隨時檢討之」的結論之後，豈非虎頭蛇尾式的矛盾？

## （二）大法官應有「填補法規範不足」的義務——可援引同一法規範的「滯納金」制度

立法者既然已經在本案中顯示出規範不足的現象，對於可歸責於保險人的遲延勞保給付，衡諸所有其他商業及社會保險法制，皆有給付遲延利息或其他類似的賠償金之規定，對此明顯侵犯到被保險人勞工之公法上財產權利，大法官以憲法解釋的高度而言，斷不能以立法不作為予以漠視，而應當採行一定的填補功能。

大法官此項填補功能，亦即司法造法的一環，大法官可以採行自由幅度較

大的「積極援引」，或是較為自制的「低度援引」。這種援引的法律依據，由母法的勞工保險條例第一條已有明確規定：「為保障勞工生活，促進社會安全，制定本條例；本條例未規定者，適用其他有關法律。」顯見立法者已明白知道本法可能會有缺漏不足之處，即可由行政機關以施行細則定之（本法第七十七條）。在釋憲時，自可由大法官予以填補。

採積極援引的方式是類推適用其他法律有關遲延利息的相關規定。本文前敘及法律授權明確性問題，已提及母法第一條之適用其他法律有關規定的問題時，已提及應當類推適用具有公法性質的社會保險法之規定為限。因此不得將規範一般行政行為中有關給付遲延相關法律，例如行政程序法相關規定，予以援用，即因其並非社會保險法之屬性，而不具有可援引性。例如有認為可以將勞保視為公法契約，而援引行政程序法第一百四十九條（行政契約本法未規定，準用民法相關之規定），民法對於遲延責任與遲延利息的相關規定（民法第一百九十九條第一項、第二百十三條第二項、第二百二十九條第二項及第二百三十三條第二項）援引並類推適用至勞工保險案件之內。

此外，亦可基於勞工保險乃是具有公法的色彩，從而不應當比照私法（商業）保險之適用一般民事法律關係之規定，是為本院大法官一貫的見解（本院釋字第五六八號及第六〇九號解釋），更可以排除適用行政程序法的相關規定。

剩下的選擇，則不妨可參酌與勞工保險立意與規範較為接近的公教人員保險法之相關規定。按公教人員保險法第二十二條即規定：「依本法支付之各項給付，經承保機關核定後，應在十五日內給付之；如逾期給付可歸責於承保機關者，逾期部分應加給利息。」此規定和系爭規定的性質接近，皆屬公法色彩，且有明確的給付規定（十日或十五日之分）。而公教人員保險法該規定明示的「有責性的遲延給付」及「給付遲延利息」，正是系爭規定所欠缺，如果依憲法之要求，大法官即有類推適用的空間。

但大法官過去在採行這種積極類推適用其他法律時，似乎並沒有完全推敲這種選擇類推法律的法理，而選擇民法或其他民事訴訟的先例。例如本院在釋字第四六六號解釋，論及公務人員保險法所實施的公保乃具有公法性質所產生之給付爭議，自應循行政爭訟程序解決。然而當時行政訴訟制度並無給付訴訟之類型，致使公務人員保險給付縱經行政救濟確定，當事人亦未必獲得保險給付。為保障公務人員獲得該給付之權利，該號解釋宣示在相關法制未完備前，許可被保險人向普通法院提起訴訟，謀求救濟。易言之，該號解釋不僅在法律未修正前，將本屬於公法爭議案件，轉由普通法院來進行訴訟。當然也就將民法等相關規定類推適用在此公法爭議之上。如果比較本院釋字第四六六號解釋與本號解釋的原因案件，至少本號解釋不必改變法院的管轄，只是法規範的類推適用而已。也可對比出釋字第四六六號解釋對保障亦屬於社會保險之公保保險人的受給付權利之重視也！本號解釋多數意見是否與之有甚大的差異？

另外本院釋字第四七四號解釋也規定公保給付之消滅時效。於保險事故發生時，公務人員有依法請求保險金給付之請求權利。該請求權消滅之時效，應以法律定之，屬於憲法上之法律保留事件。主管機關以命令定之，即為無效。但在法律未明定前，該號解釋宣示「應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及不完

成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定。」本號解釋值得重視之處乃是：即便在法律保留之事件，亦可在法律未修正前，由大法官類推適用相類似（具公法性質）之其他法律規定，以及如果該相類似法律未有規定時，為求適用法規整體的圓滿與周延，還可以援用類推適用民法的相關規定，因此認可大法官極大幅度的法規類推適用權限。

如果吾人認為積極性的援引，乃「跨界類推」一已跨越系爭規定（勞工保險條例及其施行細則）的法體系而類推適用到其他法律（民法及公教人員保險法）的類似規定之上。如果無庸越界，只須「反求諸己」，由系爭規定法規本身尋得足以類推適用的制度，是否更可獲得「體系價值」圓滿的作用？此議亦不無見地。同時大法官如果在行使填補法律漏洞時，儘量自制，亦為尊重憲法委託概念的本意。按憲法委託既然主要是委託立法者為對象，因此，唯有立法者遲不作為，或不及作為，才有釋憲機關加以填補之必要。這也是釋憲機關具有扮演實踐憲法委託的「次要性」（subsidiare Natur）特性也（註十）。

按勞工保險條例第十七條對未依規定限期繳納保險費者，自延誤繳納期限之翌日起，至完納前一日止，每逾一日加徵其應納費額百分之零點一之滯納金。但其加徵之滯納金額，不得逾應納費額百分之二十。此滯納金本為應納費額百分之零點二，於民國九十七年修改下降為百分之零點一，以及增加上限之規定，依立法理由乃為了履行該條例第一條之保障勞工生活及促進社會安全之立法目的。值得重視的是，在此立法理由中也明言：「滯納金制度乃促使投保單位或被保險人履行公法上給付之義務。」惟該條文只提及被保險人的滯納金繳付義務，而投保單位的滯納金繳付義務，則未予以規範。質言之，如滯納金制度是一種中立的制度，則投保單位如有可歸責之理由，而遲延給付時，依立法者原意，當亦可使用滯納金此一制度也（註十一）。

故系爭規定的母法本已有遲延給付保險金的滯納金制度，以督促被保險人履行支付保險費的公法義務。從而產生公法上的保險債權與債務關係，保險人如有可歸責於己之事由，而遲延給付時，自應比照相同法理的滯納金規定，負給付遲延利息的責任。如果大法官援引此同一法規範圍內的規定，來填補同一法規範圍內的立法缺陷，亦可以顯現此司法自制以及填補原來法制缺憾之漏洞，此乃為上策也。

### （三）抵觸「有權利，斯有救濟」之原則—適用國家賠償救濟途徑的商榷

本席歉難贊同本號解釋多數意見的另一個論點，乃是對於勞保被保險人權利救濟的忽視。本號解釋多數意見在解釋理由書第二段處，有下列的見解：「至於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，惟基於上開憲法保護勞工之本旨，立法者自應衡酌社會安全機制之演進，配合其他社會保險制度之發展，並參酌勞工保險條例第十七條已有滯納金及暫行拒絕保險給付之規定，就勞工在保險關係地位之改善，隨時檢討之，併此指明。」對於保險人因為有責性的遲延給付，確實造成了被保險勞工的損害時，即應當屬於受憲法保障之財產權的侵犯，國家應當給予適切的法律救濟管道。

然而本號解釋多數意見卻僅以此「如何獲得救濟」，乃立法自由形成之權限予以搪塞，而未有負起護衛此一權利之責任。按本院大法官解釋固然已多次提及類似「立法者形成自由」之用語，例如在論及人民權利受侵害時，應循何

種救濟程序？乃屬於立法者的形成自由（本院釋字第三九三號、第三九五號、第四六六號及第五八五號解釋參照）。

但所謂立法者的形成自由仍是以人民權利受侵害時，終究能享受到某一種有效救濟程序而言，立法者應創設出一種救濟管道，不論是採行民事或是行政訴訟；以及訂定一套救濟程序之規範，包括起訴要件……，提供人民救濟之用。所以本院大法官在過去解釋所承認的立法者之形成自由權，乃指立法者已經進入了「法規制定的判斷階段」而言，而非指立法作為前的「不作為狀態」。這也正是德國公法學界在德國基本法公布後，探究憲法委託概念時，所一再論及憲法理念落實時，應當「如何」（Wie）實踐與救濟的問題，而非「要否」（Ob）的問題所在（註十二）。否則立法者果真將之視為其「形成自由」，而始終不落實規定權利救濟的制度時，是否亦不致於會牴觸本號解釋之意旨乎？

本席主張：既然人民的勞保給付財產權受到侵害，已經昭然在目，釋憲機關即不可偏頭轉向或閉目不視！否則，即有違正義原則。憲法財產權的「防衛效果」（Schutzwirkung），計有制度性保障與個別性保障。所謂「制度性保障」，乃針對立法者必須建構出一套憲法保障私有財產體制的法律制度；而所謂的「個別性保障」（Individualgarantie）則是確認人民受憲法保障的財產權，皆可視為「主觀權利」而於受侵害時，擁有向法院提出救濟的機會（註十三）。這也符合了拉丁法諺：「有權利，必有救濟」（ubi jus ibi remedium）。此法諺表明「皮之不存，毛將焉附」，沒有救濟管道，人民的權利即名存實亡也。就此而言，前述本院釋字第四六六號及第四七四號解釋的大膽類推適用其他法律的規範，顯示出作出此二號解釋的大法官前賢，勇於實踐此拉丁法諺的真諦，有效保障具有社會保險性質的被保險人之財產權，更讓本席極度欽敬！

此種造成勞保被保險人之損害，應當給予賠償的必要性，其實早已為最高行政法院所預想。此觀乎最高行政法院系爭決議文中已有了「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」的敘述。認為勞保給付如有遲延時，可能產生國家賠償的問題，但與本案無關。

真是好一件「鋸箭法」的議論！依本院釋字第四六九號解釋已謂：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。」這一個在我國人權保障史上具有舉足輕重的大法官解釋，實有契合本號解釋之處。蓋勞工保險條例，正是典型的保護人民財產法益之法律，行政機關即必須履行其保護義務，包括給付義務在內。系爭規定保險人應於十日內的勞保給付義務，即有別於一般行政機關的應作為義務之規定（例如行政程序法第五十一條第二項二個月作為義務期限），所以屬於保障勞保被保險人的特別規定，也彰顯出勞工保險條例乃保護勞工權益的立法旨意（本條例第一條規定即業經本號解釋確認該意旨）。



然而，如果能夠透過司法解釋，予以類推適用其他相關法律的遲延利息或本法的滯納金制度，填補被保險人因遲延給付所造成的損失，即無庸「外鑠」依靠國家賠償的制度，另起訴訟救濟之門，是否可節省更多的司法資源？也試問：被保險之勞工難道須一有給付爭議，即須向保險人進行國家賠償之訴訟程序，才合乎「訴訟經濟」之原則？何不即由簡單易行的給付遲延利息或滯納金，來解決爭議？最高行政法院系爭決議之見，不無以「鋸箭法」及「化簡為繁」的解決問題之嫌！

#### 四、結論—勿忘勞保給付具有「雪中送炭」急難救助之屬性

本號解釋和本院前一號解釋（釋字第六八二號解釋）都援引了憲法基本國策與增修條文，但與前一號解釋不同的是，本號解釋援引基本國策體認勞工保險條例的用意，乃是一種「憲法委託」的概念。回想此一「憲法委託」用語及概念，最早恐係本席於民國七十三年六月所撰寫的一篇學術論文（註十四），而為國內學界所知悉。而此用語與概念，在本號解釋被本院大法官第一次所採納至今，距離此概念的登陸我國學界，已整整二十六年矣！

但本號解釋多數意見仍只採納「憲法委託」之名，而行「方針條款」之實，讓憲法保障勞工的良憲美意，淪為宣示性的意義，本席不免惋惜之至！同時本號解釋多數意見亦未能正視勞保給付具有公法財產權之性質，以致於未論及此權利之存在；另外亦未趁此良機，釐清給付行政與法律保留、法律授權明確性間之關聯。本號解釋多數意見未能創造恢宏之學術價值，而論理亦避重就輕（由僅二段理由篇幅可知），不足以解決現存之爭議，使本號解釋在學術或實務方面，幾無太大助益可言！本席亦表達遺憾！

以現代法治國家的精神，正是符合我國儒家先賢一再宣揚「人飢己飢、人溺己溺」的人道精神，國家應當負起扶傾濟貧的職責。勞工保險制度正是扶助處於經濟與社會弱勢地位的勞動薪資階級國民。吾人當切記：勞保制度並非「錦上添花」，而是標標準準「雪中送炭」之制度。舉凡被保險人可獲得勞保給付之法定場合，都是需錢孔急之時刻。依勞工保險條例第二條的給付種類，分普通事故保險與職業災害保險，共計在九種事故中可以獲得給付（普通事故保險：分生育、傷病、失能、老年及死亡五種給付；職業災害保險：分傷病、醫療、失能及死亡四種給付）。其中，只有一種生育給付是帶來歡樂，其他八種，都是遭逢悲傷與不幸家變的急難之際，國家何忍再令其雪上加霜？

本席對於本號解釋原因案件歷經十二餘年的司法救濟路程，而在民國九十二年十一月十四日更蒙本院作出釋字第五六八號解釋，認定原判決所依據的法規違憲失效，而獲得再審救濟機會。又再經整整七年有餘的漫長歲月，職司其事的行政主管機關與法院，尤其是最高行政法院作出系爭決議，句句都是冰冷冷的「大道理」，本席相信，當法院以外的國民閱讀到最高行政法院系爭決議與確定終局判決所表示的意見時，會有擊掌叫好、心中且升起一絲溫暖之感者，恐為數不多矣！吾等司法人的正義感，豈可不與我國民眾的社會情感及國民「法感情」（Rechtsgefühl der Volksgenossen）共振共鳴，反而牴逆而行乎？

註一：BVerfGE, 1, 264/278.

註二：參見陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，收錄於：憲法基本權利之基本理論，上冊，元照出版公司，二〇〇二年五版，第二九四頁至第二九五頁。

- 註三：陳新民，行政法學總論，民國九十四年，修訂八版，第八八頁，註十四處。
- 註四：H. Maurer, Allgemeine Verwaltungsrecht, 2004, 15.Aufl.,&#167;6, Rdnr. 14.  
由於 H. Maurer 教科書在德國最爲風行，我國學界受其影響者多。見：陳敏，行政法總論，民國九十八年六版，第一七三頁；吳庚，行政之理論與實用，民國九十四年九版，第八七頁。許宗力，論法律保留原則，收錄於：法與國家權力，一九九九年，元照出版公司，第一七一頁以下。
- 註五：陳新民，憲法委託的概念，收錄於：憲法基本權利之基本理論，上冊，第五二頁以下。
- 註六：R. Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 2.Aufl.,1988, Rdnr.493
- 註七：R. Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, S.230, Fn.778.
- 註八：R. Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, Rdnr.499.
- 註九：陳新民，憲法委託的概念，第九三頁。
- 註十：Peter Badura, Staatsrecht, 4.Aufl., 2010, D61.
- 註十一：參見立法院第七屆第一次會期第三次會議關係文書，院總字第四六八號，委員提案第七八〇五號，民國九十七年三月五日。
- 註十二：陳新民，憲法委託的概念，第七四頁。
- 註十三：參見陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，第二九九頁以下，及第三〇四頁。
- 註十四：這也是本席自德國完成學業歸國後所發表的第一篇學術論文：憲法委託的概念（見上註），原刊載政大法學評論，第二十九期，民國七十三年六月。

#### 抄郭蔣○麗釋憲聲請書

爲聲請人受最高行政法院 98 年度判字第 654 號終局判決，當事人依有關勞工保險條例（以下簡稱本條例）施行細則（以下簡稱細則）第 57 條規定聲請遲延利息引發爭議，本條例細則第 57 條規定其事項意旨之真實性，有否違背行政命令指導之疑義，依法提請釋示其效用適用之標的。

#### 壹、聲請解釋憲法之目的：

依照司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款聲請所適用命令之疑義：有關本條例細則第 57 條規定：「被保險人或其受益人聲請現金給付手續完備經審查應予發給者，保險人應於收到聲請書之日起十日內發給之。」意旨顯係增加法律所無之規範，而行政指導在本條例細則中又有明示意思表示。保險人應有拘束之效力，本條例細則含義是否適用遲延時間，依法給付遲延利息？

#### 貳、疑義或爭議經過及涉及之憲法條文：

- 一、緣聲請人之配偶郭○雄服務於俚○工業有限公司加入勞工保險爲被保險人，於民國 87 年 8 月 21 日因故死亡，聲請人依本條例第 64 條請領死亡給付。保險人以本條例細則第 18 條規定，限於被保險人自 86 年 9 月 30 日起將投保單位俚○公司參加保險之勞工予以全體退保，而認郭○雄之死亡爲保險效力終止後之事故不予給付。後經聲請司法院大法官釋憲終在 92 年 11 月 14 日作成釋字第 568 號解釋後，並提再審之訴，保險人才於 93 年 3 月 2 日核定給付。
- 二、本案於 87 年 8 月 25 日提請被保險人死亡給付，並依據本條例細則第 57 條規定（即應於 87 年 9 月 5 日發給現金給付）。但礙於保險人濫用上述本條

例細則第 18 條違反法律之不合法的規定之原因，導致聲請人依法經爭議、訴願、訴訟……等程序把本案拖延，延遲至 93 年 3 月 2 日核發（共延遲 1,989 日）。

三、行政機關所爲之行政行爲應受法律及一般法律原則之拘束（行政程序法第 4 條）。依法行政原則包括「法律優位」及「法律保留」二種內涵。關於人民之權利義務應以法律定之。各級機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布（中央法規標準法第 5 條、第 7 條規定）。而行政機關爲使行政行爲遵循公正、公開與民主程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益。且其行政行爲應符合明確性原則、平等原則、比例原則、誠實信用與信賴保護原則、有利不利注意原則、禁止恣意原則（行政程序法第 5—10 條）及禁止不當連結原則……等。然被保險人依本條例第 6 條之規定爲強制加保之被保險人與保險人締結勞工保險行政契約（行政程序法第三節當事人），於依本條例第 64 條規定得請領被保險人死亡現金給付時，同時依同條例細則第 57 條規定於 10 日內發給之。雖保險人於勞工保險契約關係中，就聲請人或其受益人提出聲請保險給付之案件即課予義務訴訟中所謂「依法聲請之案件」作成行政處分後，始負擔公法上金錢給付義務，才發生公法上債務關係。勞工保險局（以下簡稱勞保局或債務人）以行政處分之方式作成債務人拒絕債權人遲延利息之請求，即係以債務人之地位向債權人所爲拒絕給付之意思表示，即應有可歸責之事由而負債務不履行不完全給付之責任。

四、按本條例第 1 條規定：「爲保障勞工生活、促進社會安全，制定本條例；本條例未規定者，適用其他有關法律。」行政程序法第 149 條規定：「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」民法第 199 條第 1 項規定「債權人基於債之關係，得向債務人請求給付。」同法第 213 條第 2 項規定：「因回復原狀而應給付金錢者，自損害發生時起，加給利息。」同法第 229 條第 1 項規定：「給付有確定期限者，債務人自期限屆滿時起，負遲延責任。」同法第 233 條第 1 項規定：「遲延之債務，以支付金錢爲標的者，債權人得請求依法定利率計算之遲延利息。」

、保險人之遲延利息應有下列不依法行政及違反一般法律原理原則之違法情事：

一、保險人以本條例細則第 18 條規定退保，係終止行政契約，其侵害被保險人權利之密度應高於本條例細則第 57 條之規範行政機關應作爲不作爲時之侵害更大。且行政機關對於同爲同條例之細則有關其應作爲不作爲之規定卻要求立法機關以法律定之，而對於侵害人民權利時卻可由其依職權發布之法規命令行政，如此之解釋法規命令應違反行政程序法第 4 條依法行政之原則，且違反同法第 7 條之比例原則：「有多種同樣能達成目的之方法時，應先擇人民權益損害最少者。」又關於給付行政措施其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆（司法院釋字第 443 號解釋理由書參考）。亦同時違反釋字第 443 號解釋意旨。

二、行政行爲應依法行政，行政機關依法律所爲之職權命令應有拘束行政機關之拘束力。

三、聲請人所提臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1380 號判決（附件），雖屬個案，然其亦同樣爲死亡事故請領現金給付，經保險人以本條例第 24 條逕予退保，經救濟程序後准許發給遲延利息，其逕予退保之原因係規範在法律母法中。而本案被保險人之被退保係規範在職權命令之規定下，依舉重以明輕之法理，請求給

付利息。

四、按本條例第 17 條規定：「投保單位對於應繳納之保險費，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。」保險人依上述規定，當被保險人逾期繳納保險費都須加徵滯納金，難道保險人有不依法行政及違反法律規定原理而遲延給付，也該負起遲延責任，給付遲延利息，以保障勞工權益，始符合公平原則。

肆、綜上所述，聲請人依本條例與保險人簽訂之強制行政契約，保險事故發生時，公法上之授益債權已發生，保險人應依本條例細則第 57 條規定之 10 日內核給現金給付，如有債務不履行不完全給付，則依法應給付遲延利息。

證物名稱及件數：

- 一、最高行政法院 98 年度判字第 654 號判決。
- 二、臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1380 號判決。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

具狀人：郭 蔣 ○ 麗

撰狀人：林 ○ 長

中 華 民 國 99 年 1 月 26 日

（附件一）

最高行政法院判決

98 年度判字第 654 號

上 訴 人 郭 蔣 ○ 麗

被 上訴人 勞 工 保 險 局

代 表 人 蔡 吉 安

上列當事人間勞工保險條例事件，上訴人對於中華民國 95 年 4 月 20 日臺北高等行政法院 94 年度訴字第 1882 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人之配偶郭○雄前以俚○工業有限公司（以下簡稱俚○公司）為投保單位，加入勞工保險為被保險人，嗣郭○雄於民國 87 年 8 月 21 日死亡，其受益人即上訴人檢據申請其本人死亡給付。前經被上訴人審查，以俚○公司因積欠保險費未繳，依行為時（下同）勞工保險條例施行細則第 18 條規定，自 86 年 9 月 30 日起，將俚○公司參加保險勞工予以全體退保，郭○雄於 87 年 8 月 21 日死亡，係退保後發生之事故，與勞工保險條例第 19 條第 1 項規定不符，乃以 87 年 10 月 29 日 87 保給字第 6031500 號函核定所請死亡給付不予給付。上訴人不服，申請審議，經勞工保險監理委員會審定駁回，續提起行政爭訟，均未獲救濟。嗣上訴人聲請司法院大法官解釋，經大法官於 92 年 11 月 14 日作成釋字第 568 號解釋，上訴人乃據以向本院提起行政訴訟再審，惟案經被上訴人於 93 年 2 月 3 日以保承工字第 09360080510 號函核定，依司

法院釋字第 568 號解釋意旨重新審查，同意恢復郭○雄被保險人資格至其死亡之日止，所請職業病死亡給付改准給付，並於 93 年 3 月 2 日核付在案。惟上訴人猶有未服，主張被上訴人上揭給付，依行為時（下同）勞工保險條例施行細則第 57 條規定，共計遲誤 1,979 天，應給付遲延利息 488,813 元，被上訴人以本案綜觀全部作業流程並無因被上訴人濫用勞工保險條例規定，致延發給付情事，乃以 93 年 7 月 23 日保給命字第 09310165980 號函（下稱原處分），否准上訴人所請補發遲延利息。惟上訴人仍不服，經申請審議，遭審定駁回後，復提起訴願，亦遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、上訴人在原審起訴意旨略以：按勞工保險條例施行細則第 57 條規定，保險人本應於收到申請書之日起 10 日內為保險給付。惟本案被上訴人因援引違憲之勞工保險條例施行細則第 18 條規定，致上訴人於被保險人郭○雄死亡後，無法獲領保險給付，上訴人因而歷經 5 年多之行政爭訟，迄至司法院釋字第 568 號解釋作成後，上訴人始獲救濟。而按保險法第 34 條第 2 項規定，保險人因可歸責於己之事由致未於期限內為給付者，應給付遲延利息年利 1 分。據此，被上訴人因誤援引違憲之條文而致遲延給付，被上訴人自有給付遲延利息之責。而臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1380 號判決及本院 92 年度判字第 1238 號判決亦持相同之見解，故基於憲法第 7 條平等原則及行政程序法第 6 條之規定，本案之遲延利息請求自應准許等語，為此，訴請撤銷訴願決定及原處分，判決命被上訴人給付。

三、被上訴人則以：勞工保險條例施行細則第 57 條僅係課予保險人應儘速核發保險給付之訓示規定，非謂保險人逾 10 日發給，即負給付遲延利息之責任。又被上訴人為勞工保險業務之執行機構，自應依勞工保險條例及其施行細則等相關法令辦理，並無審酌所適用法令是否有違憲之權限，是有關法令在經司法院大法官宣告違憲之前，被上訴人僅得依法行政，並無任何裁量不適用該法令之權限，而勞工保險條例施行細則第 18 條規定因係自司法院釋字第 568 號解釋公布當日始發生不適用之效力，故被上訴人當時據此有效規定作成之處分，自無違誤。且被上訴人於前揭解釋作成後，亦即主動依解釋意旨重新審查，並核給死亡給付，故被上訴人並無任何遲延給付之情形。況且勞工保險性質係屬公法關係，勞工保險給付核發為授與人民利益之行政處分，與普通商業保險私法上契約關係有別，因此保險法第 34 條第 2 項規定並不當然適用於勞工保險給付等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）就勞工保險給付案件，於當事人向被保險人提出勞工保險各項給付申請時，保險人須就相關資料審查後認符合法律規定，始得予發給該保險給付，而因個案情節千差萬別差異，故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，且綜觀勞工保險條例及其施行細則規定，並無明確規範若未於該期限內發給，須加計遲延利息。是以勞工保險條例施行細則第 57 條規定之「10 日」現金給付期限，應僅係對於保險人所為之訓示規定，非可解為係法定給付期限，故在保險人未經審查後認合乎法律規定為授益處分前，保險人乃無給付對被保險人或受益人保險給付之現金債權存在，無從認為自收到申請書之日起算 10 日後之給付係屬遲延給付，而須給付遲延利息。（二）又保險法第 34 條及公教人員保險法第 22 條規定係法律明定給付期限，且已明定應如何加給遲延利息，此與勞工保險條例施行細則第 57 條規定顯然有別，且勞工保險條例之社會保險性質與商業保險性質有別，就此部分自

不宜類推適用保險法之相關規定。（三）至依上揭公教人員保險法之規定可知，承保機關須加計遲延利息之情形，乃須經承保機關業已核定超過 15 日未給付，且須逾期有可歸責於承保機關者，始有法律明定遲延利息給付之問題。勞工保險條例母法內並未有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 77 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，則該母法既無遲延利息之相關規定，顯係立法者基於勞工保險條例之性質予以考量下所為之規範，自無從依勞工保險條例施行細則第 57 條規定，遽為被上訴人如未於收到申請書 10 日內發給保險給付，即應負遲延利息之推認。（四）本件上訴人於 87 年 10 月 6 日申請死亡給付，被上訴人於當時受理本件申請給付案件時，所適用之勞工保險條例施行細則第 18 條規定尚未被宣告違憲，故被上訴人適用當時有效之該條規定，為否准上訴人之請求，自無不合。嗣勞工保險條例施行細則第 18 條雖被宣告違憲，經上訴人聲請再審後，被上訴人再重為審查時，須經被上訴人就上揭資料調查審核認符合死亡給付標準後始為該授益處分，在被上訴人作成處分前，被上訴人尚無給付義務，難認上訴人有遲延給付之利息請求權可言。至上訴人所提本院 92 年度判字第 1238 號判決及臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1380 號判決意旨，與本案情形尚屬有間，且係個案，自無拘束之效力。從而，被上訴人以原處分否准上訴人遲延利息之請求，並無不合，審議審定及訴願決定予以維持，亦無違誤等語，而駁回上訴人之訴。

#### 五、本院按：

- （一）按「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 10 日內發給之。」行為時（下同）勞工保險條例施行細則第 57 條定有明定。又，被保險人或其受益人提出現金給付之申請時，保險人依勞工保險條例第 28 條、第 56 條、同條例施行細則第 76 條等相關規定，須開始行政程序，以審核保險給付案件。於踐行前述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，並核定「應予發給」前，保險人無法預知應否發給，尤無明確之給付金額得以發給。是系爭施行細則第 57 條規定所謂保險人應於「收到申請書之日起 10 日內發給之」，僅係對於保險人所為之作業期限規定，非可解為法定給付期限，否則即與同條前段規定被保險人或其受益人申請現金給付者，須「手續完備經審查應予發給者」始得發給之意旨有違。保險人逾越上開作業期限規定者，應負如何之責任，其性質屬因保險所生之權利義務關係，並非執行法律之細節性、技術性等次要事項。故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。另查勞工保險為強制保險，性質係屬公法關係，勞工分擔之保險費，與保險事故之危險間並非謹守對價原則，而是以量能負擔原則維持社會互助之功能等，此均與商業保險為私法上契約關係有間，司法院釋字第 609 號解釋足資參照，是民法第 233 條及保險法第 34 條規定並不當然適用於勞工保險。
- （二）本件勞工保險爭議事件之主要爭點乃在於上訴人之申請保險給付，嗣因經被上訴人重新審查應予發給者，上訴人可否依勞工保險條例施行細則第 57 條及保險法第 34 條第 2 項、民法第 233 條等規定，請求被上訴人給付自收到申

請書後逾 10 日起至發給日止之遲延利息？揆之前開說明可知，因保險人受領當事人保險給付之申請時，須先經踐行審核程序後（如：調閱診療病歷資料、派員訪查、複檢及徵詢專科醫師意見等），始得核定發給該保險給付，是以在保險人「手續完備經審查應予發給」前，其並無法預知應否發給或應核發多少保險金額，是前揭施行細則第 57 條規定所謂保險人應於「收到申請書之日起 10 日內發給之」，僅係對於保險人所為之作業期限規定，非可解為法定給付期限，故被上訴人未於此期限內給付，自無遲延給付可言。又勞工保險因具社會保險之性質，是以對於何種保險事故始應為保險給付，立法機關得衡酌勞工保險政策之目的、社會安全制度之妥適建立、勞工權益之保護、社會整體資源之分配及國家財政之負擔能力等因素，形成一定必要照顧範圍，此自與商業保險為私法上契約關係有別，是民法第 233 條或保險法第 34 條規定並不當然適用於勞工保險，故上訴人援引其作為遲延利息之請求依據，並無可採。此業經原判決論述綦詳，經核並無違誤。上訴論旨仍執前詞，而為上訴之主張，無非係憑其一己主觀法律見解，指摘原審判決違法，核無足採。從而本件上訴意旨難謂為有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 98 年 6 月 18 日  
（本件聲請書其餘附件略）