

# 科技部補助

## 大專學生研究計畫研究成果報告

\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*  
\* 計 畫 \*  
\* : 喪失勞保資格-勞工保險條例第二十四條之分析 \*  
\* 名 稱 \*  
\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*

執行計畫學生： 郭文程  
學生計畫編號： MOST 104-2815-C-005-067-H  
研究期間： 104年07月01日至105年02月28日止，計8個月  
指導教授： 林炫秋

處理方式： 本計畫可公開查詢

執行單位： 國立中興大學法律學系

中華民國 105年03月26日

# 目錄

壹、社會保險關係之成立與消滅 .....	1
一、 前言.....	1
二、 社會保險關係之開始 .....	1
(一) 社會保險關係之定性.....	1
(二) 我國社會保險之具體規範.....	5
(三) 申報制度之誤植?.....	10
三、 投保單位在社會保險之定位 .....	13
四、 勞工保險關係之中止與撤銷 .....	15
(一) 勞工保險關係之中止.....	15
(二) 勞工保險關係之撤銷.....	16
貳、舉證責任之問題 .....	21
一、 前言.....	21
二、 取消保險人資格之類型 .....	21
(一) 無工作能力.....	21
(二) 無出勤工作紀錄及薪資帳冊紀錄可稽.....	21
(三) 非受僱勞工.....	22
三、 案例分析.....	22
(一) 公平原則及誠實信用原則之遵守.....	23
(二) 醫理見解非唯一證據.....	23
(三) 事實不明時得締結和解契約.....	24
(四) 無工作與領薪紀錄不代表無工作事實.....	25
(五) 證明程度僅須達於優勢證據為已足.....	25
參、結論.....	27
參考文獻.....	28

# 壹、社會保險關係之成立與消滅

## 一、前言

勞工保險條例第二十四條規定：「投保單位故意為不合本條例規定之人員辦理參加保險手續，領取保險給付者，保險人應依法追還；並取消該被保險人之資格。」由此觀之，「投保單位之故意」與「不合本條例規定之人員辦理參加保險」之內涵即有釐清之必要。換言之，此問題涉及社會保險關係如何成立與結束，尤其在社會保險關係之定性上，有諸多說法，以至於對於其結束之處理帶來一定影響。另外，現行制度所採取之申報制度，雖係因行政效率而設，惟對於保險效力之認定上，亦與社會保險之強制性原則有矛盾之處。最後，關於舉證責任之部分，由於保險人於被保險人加保時並未逐一查核，直至被保險人請領給付時始為之。據此，保險資格之法定事實如何認定，對於保險關係之存續，即扮演相當重要之角色。而本文即從上述問題，逐一分析之。

## 二、社會保險關係之開始

### （一）社會保險關係之定性

行政法律關係之成立，其構成要件事實有諸多原因，有因自然事實者，例如出生、死亡或時間經過等。有因行為者，例如在法律規定之情形下，納稅義務人因實現租稅法構成要件而成立租稅債務。有因行政處分而成立者，如社會局核定某人為低收入戶而發給補助。另有締結行政契約者，如全民健康保險保險人與醫療服務提供者之基礎關係。至於不以意思表示為要素之事實行為，亦可成立行政法律關係，例如人民使用國家設立之公園，而成立利用該公共設施之權利。<sup>1</sup>至於社會保險關係如何開始，其判斷實益在於避免保險關係定性不明的情況下，造成被保險人之權利受損害。關於社會保險關係之定性學說的討論上，有所謂「行政契約說」、「社會保險契約說」、「公法上債之關係說」與「行政處分說」。另外，本文將針對現行勞工保險中所採之「申報制度」加以檢討。

#### 1. 行政契約說

社會保險之被保險人與保險人間，處於公法契約關係，雙方互負對待給付義務，其給付之範圍應依該公法契約成立當時之法律所定。<sup>2</sup>而投保行為屬於行政契約之要約，至於保險人確認保險對象之投保資格時為締結行政契約之承諾。<sup>3</sup>

#### 2. 社會保險契約說

行政契約之類型於行政程序法有明文規範，惟行政程序法之契約類型僅係實

<sup>1</sup> 陳敏，行政法總論，頁 281-283，2013 年 9 月，第 8 版。

<sup>2</sup> 司法院釋字第 568 號解釋，大法官施文森部分不同意見書。

<sup>3</sup> 謝榮堂，社會法治國基礎問題與權利救濟，頁 97-98，2008 年 11 月；司法院釋字第 524 號解釋，施文森大法官部分不同意見書。

務運作上之歸納，並未排除其他類型之創設，因此或許應將其解釋為「社會保險契約」始為妥當。<sup>4</sup>另外，此說認為「公法上債之關係說」雖然認為社會保險應如何履行，國家有依各種考量決定以何種方式完成之選擇自由，並非須侷限於契約方式。然而，契約合意之認定採取「公法上債之關係」之概念仍無法解決法律關係之疑義，因為其為法律效果而非行政行為之態樣。據此，社會保險契約說應與行政契約說相同。

### 3. 公法上債之關係說

社會保險關係的成立乃是基於「法定事實」而自動發生的，<sup>5</sup>並無保險人與被保險人締約與否或協議之空間，此為社會保險具有強制性之故。<sup>6</sup>至於債之關係之意涵，乃因給付請求權在保險關係中扮演重要角色，使保險關係與私法上的債之關係有一定程度之類似性。<sup>7</sup>因此，不但不需要以合意作為要素，連當事人是否認識到法定事實的發生也不在所問，形同缺少「契約」之當事人自治的核心要素。換言之，社會保險關係之成立乃是基於法定債之關係所發生，保險人亦無評估風險之審核程序，只要符合法定要件，即應核保。<sup>8</sup>

至於在自願加保的情形，亦不將之解釋為締結保險契約，而是基於申請加入法定的債之關係。在這樣的界定下，亦即由高權作用單方形成，而無「契約」之作用干預。<sup>9</sup>簡言之，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，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，而權利義務具體內容均依社會保險相關規定訂之。因此，勞工保險法律關係亦似宜解為一種非屬行政契約關係之「行政法上債之關係」。<sup>10</sup>據此，勞工依法參加勞工保險及因此所生之公法上權利，其關鍵應以「是否具有勞工身分」為斷。至於已否繳納保險費，至多僅影響被保險人行使權利之範圍，而與退保自然無關。<sup>11</sup>以勞工保險為例，保險關係之開始於特定勞工為勞務之提供為保護之起始點，<sup>12</sup>至於投保與退保皆不須經雙方合意，被保險人是否同意不影響保險效力之終止。<sup>13</sup>

### 4. 行政處分說

<sup>4</sup> 謝榮堂，同前註，頁 98-99，2008 年 11 月。

<sup>5</sup> 蔡維音，年金制度之法律關係及其權利救濟，載：年金制度及其法律規範，頁 300-301，1999 年 6 月；蔡維音，社會國之法理基礎，頁 139、172，2001 年 7 月。

<sup>6</sup> 孫迺翊，再探勞工保險之法律關係：以最高行政法院 91 年度判字第 156 號判決為出發點，勞工保險條例與實務發展論壇，2015 年 8 月。

<sup>7</sup> 陳愛娥，行政上所運用契約之法律歸屬—實務對理論的挑戰，載：行政契約與新行政法，頁 107，註 74，2004 年 1 月。

<sup>8</sup> 蔡維音，勞工保險中之「保險原則」—談勞保事故之認定談起，月旦法學教室，第 48 期，頁 97，2006 年 10 月。

<sup>9</sup> 蔡維音，社會國之法理基礎，頁 145-148，2001 年 7 月。

<sup>10</sup> 司法院釋字第 683 號解釋，大法官林錫堯部分不同意見書。

<sup>11</sup> 司法院釋字第 568 號解釋，大法官廖義男協同意見書。

<sup>12</sup> 郭明政，社會保險法律關係爭議問題之探討，載：葛克昌、林明鏘（編），行政法實務與理論（一），頁 473-477。

<sup>13</sup> 蕭文生，全民健康保險法律關係之成立與消滅，月旦法學教室，頁 10-11，2011 年 8 月。

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，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<sup>14</sup>。另有論者指出，更精確的說法應為「須當事人協力之行政處分說」，此說主張保險關係發生之時點為投保後才開始，並以全民健康保險法第 8、9 條皆有「參加」之明文觀之，認為保險關係非必然基於法定事實而發生。另外，被保險人縱得追溯自合於投保條件之日起補辦投保，但不當然解釋可以因此規定而擬制全民與全民健康保險局當然發生保險關係。換言之，人民仍須有投保（參加）之行為，始發生保險關係。

至於此種公法上之關係為「行政契約」或「須協力之行政處分」，其最大差別在於前者須雙方當事人意思合致，而後者僅須單方意思表示即可產生法律效果。而從我國證明是否加入全民健康保險之書面即健保卡觀之，僅有行政機關之簽署，故似歸類為須當事人協力之行政處分。<sup>15</sup>惟採取「公法上債之關係說」之學者則認為，如將健保憑證界定為行政處分將有解釋上之難點，蓋健保憑證在行政處分的適格性上即有疑義，縱將其視為大量作成之行政處分，則又面臨多數保險憑證並未執行送達之困難，且若被保險人對於保險資格、條件之認定有疑義，是否可以健保憑證作為救濟之標的，不無疑義。<sup>16</sup>

## 5. 本文見解

首先，行政契約說認為保險人係透過與被保險人締結行政契約，藉以形成公法上權利義務<sup>17</sup>，而其立論依據係依投保單位必須為被保險人投保，而由保險人為資格確認之故。然而，從行政契約之締結須由雙方當事人意思表示合致始能而成立之要件觀之即有疑義。<sup>18</sup>蓋社會保險之成立係法律強制規定，當事人並無拒絕之任何自由，而投保行為僅為利於保險人於行政任務上的遂行而已，以全民健康保險為例，縱未為之，亦不影響被保險人既已發生之權利，而此點即與行政契約「書面」之法定方式不符。

再則，社會保險關係中之投保單位通常經由法律之規定而伴隨一定的公法上義務，如繳納受僱者之社會保險保險費等，然而行政程序法第 140 條即明文：「行政契約依約定內容履行將侵害第三人之權利者，應經該第三人書面之同意，始生效力」，如以勞工保險條例第 15 條觀之，投保單位就勞工保險保險費之負擔乃法律明定而無規避之可能。是以，在締結行政契約而侵害投保單位之財產權的情況下，是否經過投保單位書面之同意亦難以解釋。

<sup>14</sup> 司法院釋字第 683 號解釋，大法官葉百修協同意見書。

<sup>15</sup> 林明鏘，行政契約與私法契約—以全民健保契約關係為例，載：行政契約與新行政法，頁 21 9-224，2004 年 1 月；林明鏘，行政契約法研究，行政契約與私法契約：以全民健保契約關係為例，頁 143-149，2006 年 4 月。

<sup>16</sup> 蔡維音，全民健保之給付法律關係析論，頁 110-111，2014 年 1 月。

<sup>17</sup> 李惠宗，行政法要義，頁 402，2013 年 8 月，第 2 版。

<sup>18</sup> 陳敏，行政法總論，頁 562，2013 年 9 月，第 8 版。

另外，行政程序法第 146 條第 1 項<sup>19</sup>與同法第 147 條第 1 項<sup>20</sup>分別針對行政契約為「防止或除去對公益之重大危害」及「情事變更」作調整或終止契約之情形規定。然而綜觀社會保險法之相關規範，被保險人之權利義務均為法律所明定，其並無介入之餘地，更何況是調整或終止契約之情形，如前所述，基於社會保險強制性的要求下，符合保險關係之被保險人並無退出之可能。縱退萬步言，即使因法律變更而有調整之必要，然而法律既已明定，則何須契約之存在。

此外，如將社會保險關係定位為國家與人民締結行政契約，而其方式須透過投保單位的投保行為形成，惟此舉將造成被保險人受社會保險法享有的權益繫諸於與其對立之角色即投保單位。以勞工保險與就業保險為例，投保單位大致上為被保險人之雇主，而其對於所聘僱之勞工負擔一定成數之保險費，惟縱使雇主欠費不致影響被保險人之權利已由大法官釋字第 568 解釋所宣示。然而，當雇主因故意或過失而未履行投保義務時，不惟被保險人之年資無從起算，甚者，於發生保險事故亦不得向保險人請求給付。

此時，被保險人雖得依據勞工保險條例第七十二條第一項規定：「投保單位違反本條例規定，未為其所屬勞工辦理投保手續者，按自僱用之日起，至參加保險之前一日或勞工離職日止應負擔之保險費金額，處四倍罰鍰。勞工因此所受之損失，並應由投保單位依本條例規定之給付標準賠償之。」向雇主求償，惟勞工是否有足夠能力與雇主抗衡即有疑問，而被保險人所得中斷之風險似亦非本條規定所得即時調節，因此，如採取行政契約說，被保險人所有享有之權利端賴第三人即雇主或職業工會之投保行為，將使社會保險強制性的本質有所牴觸，亦即社會保險關係因一定法定事實而發生，例如出生（全民健康保險）、提供勞務（勞工保險）、一定時間經過時（國民年金）等。

至於行政處分說，則仍然強調以投保單位之「投保」、「參加」為社會保險關係之開始，縱使有溯及之效力亦同。因此有論者則認為，此說與「法定上債之關係說」之差異僅在於保險關係之「成立」與「生效」時點不同，在採取「行政處分說」之下，成立時點依行政處分作成之時間，至於生效時點則按法律規定定之。惟既然兩說在效力上皆以法定要件滿足之際生效，所以並無太大差異<sup>21</sup>。不過「行政處分說」如在有溯及規定之要件下對於人民之保障固然沒有缺點，然而以勞工保險及就業保險為例，事實上並無溯及生效之規定，因此，基於社會保險強制性之脈絡下，社會保險關係之「成立」與「生效」應不可分離，否則保險效力之涵蓋範圍將有空窗期的情況產生。因此，本文認為應將社會保險關係定性為「公法上債之關係說」為妥，即基於一定法定事實，而不待第三人行為之介入即可有效成立。至於法定事實認定之爭議，則留待舉證責任部分述之。

<sup>19</sup> 行政程序法第 146 條第 1 項：「行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約」。

<sup>20</sup> 行政程序法第 147 條第 1 項：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約」。

<sup>21</sup> 蔡維音，同註 45，頁 107-108。

## （二） 我國社會保險之具體規範

社會保險之開始基於強制性的要求下，以一定法定事實之實現為始。反之，以此事實之消滅為末。當被保險人在遭遇早老、老年、傷害、疾病、失業、失能、生育、照護等社會風險時<sup>22</sup>，即可向保險人請求實物抑或現金給付，據以緩和被保險人及其眷屬之經濟上不安，進而實現人性尊嚴之生活。惟現行社會保險制度之運行模式為何，本文逐一分析如下。

### 1. 勞工保險條例

勞工保險條例第 6 條乃針對強制性被保險人定有明文，並以受僱者、無一定雇主或自營作業或依法不得參加公教人員保險之政府機關及公、私立學校之員工等「提供勞務」為一定法定事實。至於勞工保險關係之開始，同法第 11 條規定：「……各投保單位應於其所屬勞工到職、入會、到訓…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，……，其保險效力之開始，均自通知之翌日起算」。換言之，原則上勞工保險關係之開始與勞動關係之成立一致，亦即以被保險人提供勞務為保險關係之開端，然而，倘若投保單位違反投保之行為義務，保險效力之開始，不僅自始與勞動關係之成立分離，此外，尚必須遲至投保單履行投保行為之次日始為生效。

其次，勞工保險條例施行細則第 14 條第 1 項針對保險效力有更詳盡之說明：「……保險效力之開始，自投保單位將加保申報表送交保險人或郵寄之當日零時起算；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，其保險效力之開始，自……送交保險人或郵寄之翌日零時起算」，從本條規定即可得知投保單位對於勞工保險關係之成立極為重要，如投保單位稍有不慎抑或有意迴避，則被保險人之權益則如同反射利益一般：「人民獲之則幸，無之則命」。

另外，如果將投保單位解釋為保險人之代理人或輔助人之情形下<sup>23</sup>，並借用民法上的純粹隨意條件的概念觀之，保險人與被保險人之間欲成立保險關係，其條件完全繫諸於債務人之代理人或輔助人（投保單位）一方之意思表示，則此停止條件應為無效。<sup>24</sup>而在此脈絡下，基於社會保險強制性的要求，現行制度即屬矛盾。而民法奠基於契約自由原則的前提下都否認此等條件之有效性，而盱衡社會保險之目的則更無容任之必要。

再者，綜觀勞工保險條例施行細則第 14 條第 2 項與第 3 項前段規定之文義<sup>25</sup>，原則上勞工保險關係之結束乃被保險人停止勞務之提供或者職業訓練告一段

<sup>22</sup> 鐘秉正，社會保險法論，頁 121-134，2014 年 9 月，修訂 3 版。

<sup>23</sup> 郭明政，社會法治國的司法建構—第六屆大法官解釋中與社會安全法制相關解釋之分析，憲政時代，第 33 卷第 2 期，頁 200，註 13，2007 年 10 月。

<sup>24</sup> 王澤鑑，民法總則，頁 455，2012 年 9 月，修訂版。

<sup>25</sup> 勞工保險條例施行細則第 14 條第 2 項：「投保單位於其所屬勞工離職、退會、結（退）訓之當日辦理退保者，其保險效力於投保單位將退保申報表送交保險人或郵寄之當日二十四時停止」；勞工保險條例施行細則第 14 條第 3 項前段：「投保單位非於勞工離職、退會、結（退）訓之當日辦理退保者，其保險效力於離職、退會、結（退）訓之當日二十四時停止」。

落等，然而勞工保險條例施行細則第 14 條第 3 項中段卻規定：「但勞工未離職、退會、結（退）訓，投保單位辦理退保者，其保險效力於投保單位將退保申報表送交保險人或郵寄之當日二十四時停止」，而此規定亦係「勞工保險關係」與「勞動關係」之第二次分離，而當被保險人未獲退保之通知時，對其所造之影響極為甚鉅。因此，有論者認為<sup>26</sup>，縱使勞工因此所受之損失，得依本條例第 72 條規定向投保單位求償，但仍凸顯勞保局之置身事外，而且勞工保險條例第 11 條僅規定「不為申報」或「遲延申報」之情節，但勞工保險條例施行細則第 14 條第 3 項中段乃「不實申報」之狀況，故施行細則之規定顯已超越母法而有牴觸法律保留原則之情形。

再者，勞工保險條例施行細則第 15 條<sup>27</sup>乃針對投保單位為投保手續應補正之規定，然而投保單位倘逾期補正或逾期不為補正，勞工因此所受之損失，雖得向投保單位請求賠償。惟在此脈絡下，所有阻礙保險關係成立之一切事實都由毫無影響能力之被保險人概括承受。因此，現行制度不僅加深了勞資雙方之對立關係，亦破壞勞工保險制度之旨趣，而現行勞工保險制度之成立端賴投保單位投保行為即「申報制度」多為實務所採，惟此一制度之出現顯係渠等對於社會保險制度內涵之嚴重誤解，至於其爭議將分析如後。

表 1-1 現行制度下勞保保險效力之開始及結束

投保行為 法定事實	未申報	按時 申報	逾期 申報	資料 補正 (十日內)	資料 補正 (逾十日)	遲延仍 不申報	故意 或過 失退保
提供 勞務等	從未 開始	申報 之時	申報 翌日	申報 之時	補正 翌日	從未 開始	退保 之時
未提供 勞務等	從未開始(勞工保險條例第 24 條)						

## 2. 全民健康保險法

全民健康保險法第 8 條與第 9 條針對強制被保險人訂有明文，凡具有有中華

<sup>26</sup> 張桐銳，司法智識庫/行懲類/勞工保險條例，針對臺北高等行政法院行政 98 年度訴更一字第 2 號裁判之評釋，

[http://fjudkm.judicial.gov.tw/index\\_doc.aspx?par=1%2bRddz3fXmZne7vv3MxazGC204X0jj2f3gN1NF%2f6x%2bJ9N58ts321Ng%3d%3d](http://fjudkm.judicial.gov.tw/index_doc.aspx?par=1%2bRddz3fXmZne7vv3MxazGC204X0jj2f3gN1NF%2f6x%2bJ9N58ts321Ng%3d%3d)。

<sup>27</sup> 勞工保險條例施行細則第 15 條：「申請投保之單位未填具投保申請書或投保申請書漏蓋投保單位印章、負責人印章，保險人應以書面通知補正；投保單位應於接到通知之翌日起十日內補正（第 1 項）。投保單位所送之加保、轉保申報表或投保薪資調整表，除姓名及國民身分證統一編號均未填者不予受理外，漏蓋投保單位印章及負責人印章，或被保險人姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、投保薪資疏誤者，或被保險人為本條例第六條第三項之外國籍員工，未檢附核准從事工作之證明文件影本，保險人應以書面通知補正；投保單位應於接到通知之翌日起十日內補正（第 2 項）。投保申請書或加保、轉保申報表經投保單位如期補正者，自申報之日生效；逾期補正者，自補正之翌日生效（第 3 項）。投保薪資調整表經投保單位如期補正者，自申報日之次月一日生效；逾期補正者，自補正之次月一日生效（第 4 項）。前四項補正之提出，以送交保險人之日為準；郵寄者，以原寄郵局郵戳為準（第 5 項）。投保單位逾期補正或逾期不為補正，勞工因此所受之損失，應由投保單位負賠償之責（第 6 項）」。



民國國籍，並以「一定期間之加保紀錄與設籍事實」、「一定期間之設籍事實」、「設有戶籍輔以『出生』、『受僱』、『特定親屬關係』或『職務身分』」以及「在臺灣地區領有居留證明文件，加上『在臺居留滿六個月』與『有一定雇主之受僱者』」為法定加保事實；至於其效力規定，同法第 14 條第 1 項闡明：「保險效力之開始，自合於第 8 條及第 9 條所定資格之日起算」，換言之，只要有上述事實之存在，保險效力即自動開始，無須他人介入。至於同法第 15 條第 6 項雖然規定：「投保單位應於保險對象合於投保條件之日起三日內，向保險人辦理投保」，但此「投保」或「參加」之行為並不影響被保險人之權益。蓋同法第 91 條即有明確規定：「保險對象不依本法規定參加本保險者，……，並追溯自合於投保條件之日起補辦投保，於罰鍰及保險費未繳清前，暫不予保險給付」。因此，縱使投保單位未申報、遲延申報、遲延仍不申報等等，在有追溯自合於投保條件之日起補辦投保之規定下，保險效力之開始自此不受第三人之箝制，亦與「公法上債之關係說」相契合，而不至於產生空窗期之情形。

### 3. 公教人員保險法

公教人員保險法第 6 條第 1 項：「符合第 2 條規定之保險對象，應一律參加本保險（以下簡稱加保）為被保險人；其保險期間應自承保之日起，至退出本保險（以下簡稱退保）前一日止」；公教人員保險法施行細則第 26 條第 1 項：「要保機關應於新進人員到職日起四十五日內，…，送承保機關核處，並自到職起薪之日起承保生效」；公教人員保險法施行細則第 27 條：「…逾期辦理，致未依規定加保者，應溯自到職起薪之日起補繳保險費，並由權責機關議處有關人。…」。

因此，符合一定「身分」為公教人員保險法被保險人參加公保之法定事實，而法律要求要保機關應於一定期間內送承保，否則承辦人員必須負責，然而遲延呈報之效果並不影響被保險人之權益，蓋僅須溯自到職起薪之日起補繳保險費，惟逾期辦理加保者之保險費應自逾期之日起加計利息，並由要保機關負擔。

### 4. 就業保險法

就業保險法第 5 條第 1 項規定：「年滿十五歲以上，六十五歲以下之下列受僱勞工，應以其雇主或所屬機構為投保單位，參加本保險為被保險人：一、具中華民國國籍者。二、與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留依法在臺灣地區工作之外國人、大陸地區人民、香港居民或澳門居民」。因此，就業保險法雖以「一定身分」之具備與「受僱提供勞務」為保險關係開始之法定事實，但仍須有投保行為始能成立生效，此點與勞工保險之問題相同。再者，必須注意同條第 2 項之人員以及「雇主」、「外籍員工」、「受訓學員」與「自營作業者」並不適用本法。另外，已辦理登記並僱用員工 1 人以上的單位即為就業保險的強制投保單位，至於受僱於二個以上雇主者，得擇一參加本保險（第 3 項）。在保險效力起迄之部分，同法第 6 條訂有明文，而第 40 條復規定：「本保險保險效力之開始及停止…，除本法另有規定外，準用勞工保險條例及其相關規定辦理」，而以上規定本文以下表說明之。

表 1-2 現行制度下就保保險效力之開始及結束

投保行為 法定事實	施行前有勞保	施行後到職日	施行後非到職日	資料補正 (十日內)	資料補正 (逾十日)	遲延仍不申報	故意或過失退保	年滿 65 歲
提供勞務	施行當日自動開始	申報之時	申報翌日	申報之時	補正翌日	從未開始	退保之時	滿 65 歲當日 24 時止
未提供勞務	從未開始(就業保險法第 40 條準用勞工保險條例保險效力之開始及停止等之相關規定)							

### 5. 農民健康保險條例<sup>28</sup>

依農民健康保險條例第 6 條第 1 項前段為強制被保險人之規定；又同法第 9 條乃保險效力之規定：「投保單位應於審查所屬農民投保資格通過加保或喪失資格退保之當日，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。但投保單位未於投保資格審查通過之當日列表通知保險人者，對保險人依本條例所為之給付，應負賠償責任」；至於農民健康保險條例施行細則第 11 條則針對保險效力有更明確的規定<sup>29</sup>。

而吾人從上述規定可以得知，農民健康保險之保險效力原則上亦以投保單位之「通知」行為為始末，然而在投保單位即被保險人其所屬基層農會遲誤向保險人為通知時，保險人仍應因被保險人投保資格通過之法定事實為相關給付，而此等不利益則由可歸責的投保單位負擔，顯見農保亦與「公法上債之關係說」一致，亦即投保行為並不妨礙保險效力之開始，其核心關鍵仍為「法定事實」之成立，而在農保即為「實際從事農業之工作」，至於是否須為農會會員則在所不論（農民健康保險條例第 5 條第 2 項）。

### 6. 軍人保險條例

相形之下，軍人保險條例之規定相當粗陋，其強制性規定乃訂於例施行細則第 2 條第 1 項：「……軍人，均應參加軍人保險…，為被保險人……」，而施行細則第 3 條第 1 項至第 3 項復明文：「前條第一項各款及第三項被保險人保險有效時間自任官、徵集、召集、到職、志願入營、核定階級或存記命令生效之日起，……。前條第二項被保險人保險有效時間，自入學、復學或入營報到之日起，至……。國軍各軍事學校自費學生申請轉為軍費學生者，自核准生效之日起保險生效」。

<sup>28</sup> 相關爭議，可參考大法官釋字第 398 號解釋。

<sup>29</sup> 農民健康保險條例施行細則第 11 條：「本條例第九條所定保險效力之開始，自應為通知之當日零時開始；保險效力之停止，自應為通知之當日二十四時停止。但有下列情形者，保險效力依下列各款規定：一、被保險人因領取相關社會保險老年給付致不符合加保資格者，其保險效力自其領取相關社會保險老年給付之當日二十四時停止。二、本條例中華民國一百零二年一月三十日修正公布後，依本條例第五條第三項規定繼續加保之被保險人，因資格變更致喪失本保險加保資格者，其保險效力自喪失加保資格之當日二十四時停止。三、依本條例第五條第四項規定經投保單位審查符合加保資格者，其保險效力自該次戶籍遷入農會組織區域或喪失會員資格之當日零時開始。依本條例第九條但書規定，投保單位對保險人應負賠償責任期間之計算，以自應為通知當日起至實際通知送達保險人當日之前一日止。…」。

就此，如要保機關遲延向承保單位辦理其效果如何，抑或縱遲誤仍依任官、徵集、召集等時間為生效日則未有明文，惟倘被保險人如因上述事實而具備被保險人身分，則自應以該身分具備時為保險關係之開始。另外，如果要保單位對無資格參加本保險之人員填報不實致誤辦承保，施行細則第 20 條規定則明訂在發生保險事故時不予給付，蓋如無軍人身分，本不成立軍人保險關係，不過其誤繳之保險費，無息退還，顯與勞保之規定不同。<sup>30</sup>

#### 7. 勞工職業災害保險法（草案）

勞工職業災害保險法第 6 條為保險對象之規定，同法第 10 條之效力規定大致上與勞工保險相同，但本法施行前，已參加勞工保險之勞工，自本法施行之日起，當然取得被保險人身分。至於施行後，只要係參加勞工保險被保險人，於加保時亦同時取得職業災害保險之被保險人身分。反之，退保之效力亦同。然而，職災保險之情形與勞工保險相同，即投保單位非於本法施行之當日或勞工到職……之當日列表通知保險人者，其保險效力之開始，均自通知之翌日起算。又同法第 58 條規定：「投保單位違反本法規定，未為其所屬勞工辦理投保手續者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。勞工因此所受之損失，應由投保單位依本法規定之給付基準賠償之」，依照此一規定，與勞工保險條例對照之下，罰鍰之數額雖然明顯加重，但亦係誤解社會保險強制性之意旨。

#### 8. 長期照顧保險法（草案）

長期照顧保險法（草案）第 8 條針對保險對象訂有明文，原則上以具我國國籍且在臺灣地區設有戶籍，並於本保險開辦當日，為全民健康保險保險對象者。另外，本保險開辦日之次日起，具有中華民國國籍，且參加本保險前三年繼續在臺灣地區設有戶籍，或在臺灣地區設有戶籍且最近二年內曾有參加本保險紀錄者<sup>31</sup>；參加本保險時已在臺灣地區設有戶籍之特定人員。同法第 9 條復明文：「參加本保險前連續參加全民健康保險滿三年，且符合下列各款資格之一者，應參加本保險為保險對象：一、領有外僑永久居留證。二、本保險保險對象之配偶及子女，領有居留證明文件」。此外，同法第 14 條規定：「保險效力之開始，自合於第八條及第九條所定資格之日起算。……」；而同法第 71 條：「保險對象不依第八條或第九條規定參加本保險者，……，並追溯自合於投保條件之日起補辦投保，……」。

<sup>30</sup> 勞工保險條例第 16 條第 2 項：「勞工保險之保險費一經繳納，概不退還。但非歸責於投保單位或被保險人之事由所致者，不在此限」。

<sup>31</sup> 第 8 條第 2 項第 1 款立法理由：「…（一）本保險之保險對象因失能而有長照需要時，所需之照顧時間遠較全民健康保險之給付期間為長，為避免長年居住國外之國人，於有長照需要時，如返國即可參加本保險並享有保險給付，對國內長期且定期繳納保險費之民眾不公平，故應有合理之設籍期間，作為投保資格之等待期間。（二）考量倘設籍期間過短，對於刻意返國加保並受領本保險給付之行為過於投機，無法有效防止，但倘該期間若過長，又恐國人始終無法獲得給付，爰參考本國國情及德國經驗，投保等待期間以三年為宜。（三）參考全民健康保險法對於曾經參加本保險之國人，倘其離境多年，經戶政機關遷出戶籍，喪失參加本保險之資格者，於返國設有戶籍後，須於最近二年內曾有參加本保險紀錄，始能再參加本保險，否則仍有投保等待期間之適用」。

從以上說明，可知長期照顧保險法乃是建立在「公法上債之關係說」之基礎上，因此保險效力之開始與一定身分資格之具備有密不可分之關係，至於其法定事實，則以「本法開辦時具有國籍與戶籍之健保保險對象」、「參加本保險前三年繼續在臺灣地區設有戶籍」、「或在臺灣地區設有戶籍且最近二年內曾有參加本保險紀錄」等為基礎，基此，被保險人如遲誤加保，保險人則應追溯其自合於投保條件之日起補辦投保。

## 9. 國民年金法

國民年金法第 7 條針對保險對象訂有明文，該法要求未滿六十五歲，在國內設有戶籍而未參加相關社會保險者且具特定要件之國民強制加入國民年金保險，復同法第 8 條為保險效力明文：「符合前條規定之被保險人，其保險效力之開始，自符合加保資格之當日零時起算。前項保險效力於被保險人喪失加保資格之前一日二十四時停止。但死亡者，於死亡之當日終止」。換言之，只要符合法定事實社會保險關係即自動生效，不待第三人之介入，不過務必注意，同法第 17 條規定：「被保險人應繳納之保險費及利息，未依第十三條及第十四條規定期限繳納者，不予計入保險年資；其逾十年之部分，被保險人亦不得請求補繳。但因不可歸責於被保險人之事由致未繳納者，仍得請求補繳及計入保險年資。」

因此，被保險人如從未繳納除年資無從起算外，其逾 10 年未補繳之年資將不復存，例如被保險人待第 11 年才繳納，則超過 10 年的 1 年年資將不計入。而與上述其他之社會保險相較，國民年金法之保險效力乃對「公法上債之關係說」下了最好的註腳，亦即國民年金之法律關係，自符合加保資格之當日零時起算。

### (三) 申報制度之誤植？

申報制度雖有助於提升行政效能，亦即透過課予投保單位之投保義務，使保險人與被保險人成立保險關係，蓋法定事實之有無投保單位較保險人更為知悉，而當保險關係受到妨阻，則藉由投保單位之賠償責任，促使其確實履行公法上義務之要求。然而，保險人之責任明顯減輕，反而由第三人（投保單位）負擔全部責任，至於被保險人的權益勢必受到影響。據此，本文藉下述案例之分析，釐清「申報制度」對社會保險關係產生之衝擊。

#### 1. 臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1380 號判決

##### (1) 案例事實

甲於民國八十七年九月十一日由 A 公司加保，同年月十八日死亡，其女即原告檢據申請死亡給付。經勞保局審查，以甲加保時適值住院中，顯未實際從事工作，不得由該公司申報加保，依勞工保險條例第二十四條規定，核定自其加保之日起取消被保險人資格，原告所請死亡給付不予給付。原告不服，申請審議。案復經勞保局兩次重新審查，核定仍維持原核定。

##### (2) 判決摘要

甲係於八十五年十一月十八日以 A 公司受雇者身分加入全民健康保險，且自 A 公司領有薪資，足證甲確為 A 公司受雇者無訛。A 公司未依勞工保險條例第十

一條，於甲到職之八十五年十一月十八日為其辦理投保，而於八十七年九月十一日始為其加保，揆諸同條後段規定，甲保險效力之開始，仍應自該日起算。勞工保險條例第十九條第一項明定：「被保險人或其受益人，於保險效力開始後，停止前發生保險事故者，得依本條例規定，請領保險給付。」易言之，只要投保單位為其受僱人加保，即生保險效力，在保險效力開始後，保險效力終止前，苟有勞工保險條例規定之保險事故發生，即得依法請領保險給付，從而，行政院勞工委員會函釋所為「關於投保單位未於勞工到職當日申報加保，至其遭遇傷害或罹患疾病不能工作後始申報加保，其後因加保生效前之傷病而致殘廢或死亡者，應不予核發任何保險給付。」意旨，顯係增加法律所無之限制，違反依法保留之原則，應不適用。

## 2. 學者見解<sup>32</sup>

學者認為申報制度法無明文，不過卻在主管機關的運作下，使行政法院普遍接受，而被保險人之資格與投保薪資是否正確，勞保局本應定期依職權調查或給予行政指導，但在申報制度的操作下，通常發生保險事故時保險人才進行實質審查，當發現與加保資格不符時，不僅撤銷加保之授益處分，被保險人所繳納之保費亦不退還，至於信賴保護原則之適用，則鮮少討論。而行政法院對於誤為退保之情形，亦不准許當事人撤銷或更正該錯誤之退保，其結果將造成得繼續加保勞工之社會保障落空。

另外，其指出德國社會法典第 4 編社會保險法總則第 28h 條之規定，法定健康保險之保險人應確認申報資料、資格與保費之正確性，同法第 28p 條則要求年金保險之保險人每四年審核申報之正確性，並作成行政處分，至於對於投保身分有疑義時，同法第 7a 條亦提供確認資格之措施，如果定期審核未發現之錯誤，除有信賴不值得保護之情形，該年資與投保薪資即應受社會法典第 10 編第 1 章社會行政程序法第 45 條信賴保護原則之保障，因此，倘若我國能以上述制度為借鏡，對於我國勞工社會保障之健全將不無裨益。

## 3. 本文見解

本案為勞工受僱後，於患病期間始發現該公司未為其投保勞工保險，而公司經被保險人要求後才倉促為之。而本案承審法官企圖以受僱事實之成立使保險效力自投保單位嗣後投保之當日生效，但在現行規定下，由於申報制度之誤用，使得上述解釋並不可行，蓋於投保當時，被保險人已無工作能力與事實，乃帶病投保之典型案例。另外，勞工保險條例第十九條第一項之適用，仍需被保險人於加保時有工作能力與事實，簡言之，縱使被保險人於罹患癌症後，如有工作能力與事實，自屬強制加保對象，保險人並於拒絕納保之餘地。

而本案經勞保局上訴後，最高行政法院93年度判字第1483號判決即指出：「投保單位是否未於被保險人到職時立即為被保險人投保勞工保險，縱因此而致被保險人遭受損害，受害人僅得依勞工保險條例第七十二條第一項規定，向投保單位

---

<sup>32</sup> 孫迺翊，簡評行政法院有關勞工保險「境外僱用」與「申報主義」之見解—以臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1767 號判決為例，法令月刊，66 卷 6 期，頁 32-40，2015 年 6 月。

請求賠償，尚無從遽向保險人請求保險金之給付。是以原判決僅以被保險人與投保單位僱傭關係之具備，即認定其具備勞工保險之效力，疏未審究加保前是否已發生保險事故之重要爭點，遽而認定上訴人應負保險給付之義務，自嫌速斷」。

目前採取公法上債之關係之類型，若粗略言之，計有健保、公保、軍保、長保、國保與農保，相對於此一類型，須以「參加」或「投保」行為為法律關係開端者，有勞保、就保及職災保險，而吾人不難發現此類型之被保險人之共同特徵皆以「勞工」為其主要被保險人，相較之下，同為社會保險，卻有因身分而不平等對待的問題。<sup>33</sup>

至於「申報制度」<sup>34</sup>之出現，除了對於社會安全制度的誤解外，亦係一種行政怠惰之表現。蓋社會保險之原有圖像，係基於社會保險之社會性與強制性，以強制加入制度為前提，不必經過核保手續，不論其危險性高低或年齡差異，均可在同一社會保險制度下受到相同的保障，目的係為減少逆選擇之問題發生，<sup>35</sup>因此，當事人除無自由選擇參加或不加入保險之權利外<sup>36</sup>，更無須依靠第三人之介入。惟在未充分之理解下，保險人似乎對被保險人產生不信任，即於保險關係成立時，從不審查，而一旦被保險人發生保險事故時，則從嚴調查，使被保險人負擔極高的舉證責任，也造成上述案例頻頻發生。

再者，在受僱於僱用勞工五人以上之企業之員工，應以其雇主為投保單位參加勞工保險而為被保險人，惟如雇主欲節省保費，通常會要求受僱勞工透過職業工會加保，此時勞工如以「自營作業者」或「無一定雇主」之身分由職業工會加保時，則有不同弊端。如以前者身分加保，由於「自營作業者」並非不適用就業保險，所以相關給付規定自無從適用。另外，如以後者之身分加保，於受僱期間如合乎就業保險適用對象的規定，則雇主應為其申報參加就業保險，而當勞工非自願離職而欲請領就業保險相關給付時，此時雇主只要向勞保局主張被保險人並非「無一定雇主」，因此並無加入職業工會之資格，則保險人不惟取消被保險人資格，甚者，繳納之保險費概不退還。

基此，如雇主為節省保費，甚至作為迫使勞工服從之手段，此等抹煞勞工曾受僱之事實、剝奪原告領取勞保與失業給付之權利並非不可想像。甚者，雇主縱為勞工申報參加勞工保險，當勞工離職後，雇主仍可向保險人函告該員工僅係掛名加保，使勞保局取消原告被保險人資格，<sup>37</sup>不過基本上，此部分較屬於舉證責任之問題，但仍突顯「申報制度」之多餘，蓋勞工保險法律關係僅存在於保險人與被保險人之間。<sup>38</sup>

<sup>33</sup> 郭明政，同註 23，頁 208-209。

<sup>34</sup> 王建宏、陳瑞基、郭玲惠，勞工福利聖經：勞保·職災·退休的法律智慧，頁 42-45，1998 年 7 月。

<sup>35</sup> 柯木興，社會保險，頁 56，2013 年 1 月，第 3 版。

<sup>36</sup> 謝榮堂，社會法治國原則與社會安全制度，載：民生福利原則與行政法制／行政計畫法制，頁 65，2012 年 8 月。

<sup>37</sup> 臺北高等行政法院 94 年度訴字第 1348 號判決。

<sup>38</sup> 孫迺翔，社會法的憲法基礎，載：社會法，頁 87，2015 年 1 月。

另外，如投保單位所屬勞工於週休二日或國定例假日等之日到、離職，勞保局卻又允許投保單位於放假日之翌日提具到、離職相關證明，使保險效力之開始或停止，自其到、離職之當日生效。而勞工於夜間到職，而郵局已下班或行政人員已下班，亦與上述同。<sup>39</sup>此號解釋雖對勞工有利，但是否逾越母法第 11 條所強調之「當日通知」不無疑問。又符合勞保條例第 6 條與第 8 條規定之勞工，欲辦理到職之途中發生事故而致傷者，保險效力之開始亦自通知當日零時起算，而得請領職災給付。<sup>40</sup>惟假設勞工第一天之工作時間為零時，而不幸於到職前發生職業災害，則恐非此解釋所及。顯然，從上述解釋可以看出主管機關似乎有意識到申報主義之弊端，惟仍未通盤檢討。

至於申報主義之治癒，則有賴修法達成，使社會保險法律關係效力之開始，皆自符合加保資格時起算，反之，消滅亦同。惟另一爭議問題，在於「投保單位」尤其「職業工會」之定位，學理上，工會之形成係以維護並提升勞工之勞動條件與經濟條件為主要目的，不僅以資方為對手，甚至國家公權力亦係抗爭對手之一，並促使勞動政策、經濟政策與社會政策之產生，但若僅係基於聯誼或從事某項特定運動時，則此等團體應非屬工會。<sup>41</sup>惟我國工會法所明訂之職業工會，其任務雖為團體協約之締結修改或廢止、勞資間糾紛之調解、保障勞工權益及提高生產效率之促進等等，但事實上採取「集體協商勞資模式」<sup>42</sup>者卻極為罕見，而仍以作為無一定雇主或自營作業者之投保單位為其主要業務，倘採取「公法上債之關係說」而除去「申報制度」所帶來的影響，則投保單位之地位則應重新定位，待下文釐清。

### 三、 投保單位在社會保險之定位

投保單位雖然非保險關係之當事人，惟在現行社會保險法上扮演關鍵角色，至於投保單位之地位為何？則未有定論。以全民健康保險法為例，有認為僅係國家課與公法上義務之第三人而非要保人<sup>43</sup>，或有謂為保險人之代理人，<sup>44</sup>以及民

<sup>39</sup> 行政院勞工委員會 97 年 4 月 15 日勞保 2 字第 0970140137 號令。

<sup>40</sup> 行政院勞工委員會 97 年 6 月 30 日勞保 3 字第 0970140259 號令；行政院勞工委員會 97 年 8 月 5 日勞保 3 字第 0970140335 號令。

<sup>41</sup> 黃程貫，勞動法，2002 年 2 月，頁 190-192，修定再版。

<sup>42</sup> 黃程貫、王能君，臺灣戰後勞動法學發展史，載：戰後台灣法學史下冊，頁 181，2014 年 4 月。

<sup>43</sup> 司法院釋字第 568 號解釋，大法官許宗力協同意見書：「勞工保險關係從制度目的及具體規範內容以觀，應認為係存在於保險人—國家（勞保局為代表）與被保險人—勞工之間，兩者才是保險關係之當事人，作為投保單位之雇主，並非當事人，而純粹基於社會連帶關係以及勞動僱傭關係對勞工的照護義務，才被國家課予繳納部分保險費義務之第三人。雇主既然並非保險關係的當事人，而處於第三人地位，所負擔一定比例之保險費，自非屬履行自己在勞工保險關係中之契約義務，而單純是對國家所承擔的公法上給付義務，因此不宜以處理商業保險關係之同一邏輯」；其中，註二亦強調投保單位僅為輔助角色，並不具有法律關係之主體性；蔡維音，社會國之法理基礎，頁 178，2001 年 7 月。

<sup>44</sup> 郭明政，同註 23。

法上委任關係、受託行使公權力與行政助手等觀點。<sup>45</sup>

如採「公法上債之關係說」，則投保單位應屬為社會保險法律關係外之第三人，亦即其與保險人及被保險人並無關係，形同局外人一般，而投保與否，與保險關係成立與否無關，縱怠於為之，此不利益亦不能加諸於被保險人。惟投保行為僅係有助於保險關係之運作與減輕被保險人請求給付時之舉證責任而已，尤其員工資料由投保單位所控管時更顯重要。換言之，關鍵應在「法定事實」之發生，甚至連當事人是否認識到法定事實的發生也在所不問。<sup>46</sup>例如勞工保險中，當勞工提供勞務之事實保險關係即為開始。

另外，如將其解為保險人之代理人雖亦符合「公法上債之關係說」，即該代理人或輔助人不為投保或遲延投保，則勞工所受之不利益，保險人仍應負責。至於保險人因此所受之損失，則可向投保單位求償。惟該損失，應係指其欠繳之保費或行政費用等，蓋社會保險之目的乃立基於雇主未必有能力負起勞工社會風險之損失為前提，故如要求投保單位全額負擔，顯與立法原意不符。<sup>47</sup>但若係惡意投保，則另當別論。

至於是否可將投保單位解為「公權力受託人」<sup>48</sup>？首先，投保單位之性質在各保險之間並不相同，在公保，可能係地方行政機關，因此即與「公行政對私人為之」之要件未合，<sup>49</sup>惟私立學校除外。再者，「投保行為」是否為公權力委託則更有疑義<sup>50</sup>，由於投保行為並不妨礙社會保險關係之發生，關於被保險人之加保、退保、給付內容等都由法規明文，故充其量僅為事實行為，<sup>51</sup>。至於現行勞工保險條例第 17 條第 4 項後段雖然規定，「如逾寬限期間十五日而仍未送交者，其投保單位得適用第一項規定，代為加收滯納金彙繳保險人；加徵滯納金十五日後仍未繳納者，暫行拒絕給付」，然而滯納金之代收非以自己名義為之，且不涉及公權力行使。基此，應屬行政助手之樣態，蓋其並無公權力，僅係居於輔佐之地位，並且在行政機關之監督下為之。<sup>52</sup>

而為使我國社會保險制度之投保單位有統一之定位，於立法政策上可定位為第三人抑或代理人，亦可避免保險人如同社會保險關係之第三人，常有置身事外

<sup>45</sup> 林柄佑，勞工保險承保與給付之研究—以掛名加保及加保前事故為例，中正大學法律研究所碩士論文，頁 86-87，2010 年 7 月。

<sup>46</sup> 蔡維音，總額支付制度下之全民健保—法律面之檢驗，頁 4，(<http://myweb.ncku.edu.tw/~weintsai/Doku/GrobalBudgetNHI.pdf>；讀取日期：2014 年 8 月 28 日)。

<sup>47</sup> 郭明政，同註 12，頁 479-480。

<sup>48</sup> 劉宗德，健保業務委外辦理之法律問題研究，行政院衛生署委託研究計畫，頁 51，200 年。

<sup>49</sup> 陳敏，同註 1，頁 1003。

<sup>50</sup> 惟大法官釋字第 398 號解釋理由書：「……農民健康保險條例第五條第一項及第二項雖規定：「農會法第十二條所定之農會會員應參加本保險為被保險人，並以其所屬基層農會為投保單位。」非前項農會會員，年滿十五歲以上從事農業工作之農民，參加本保險為被保險人者，應以其戶籍所在地之基層農會為投保單位。」僅係對基層農會受託辦理農民健康保險時應負責任範圍之特別規定……」。

<sup>51</sup> 張桐銳，社會保險法律關係核心問題之檢討—從體系性觀點之個案研究，中原財經法學，第 34 期，頁 245，2015 年 6 月。

<sup>52</sup> 陳敏，同註 1，頁 1006。



之虞。至於職業工會漁會辦理勞工保險業務補(捐)助作業要點<sup>53</sup>，仍可繼續適用。

## 四、 勞工保險關係之中止與撤銷

### (一) 勞工保險關係之中止

社會保險關係中止，係指因法律構成要件事實發生，使進行中之法律關係，暫時處於停滯狀態。<sup>54</sup>就勞工保險條例而言，如被保險人因停止從業而不具法定資格（除繼續加保外），則保險效力暫停，當法定資格再次具備時，保險效力則又復甦。確切而言，以投保單位應為通知之當日二十四時停止。至於勞工未離職或未退會等，假設投保單位誤為退保，在民國 101 年 1 月 30 日勞工保險條例施行細則修法前後則有不同處理方式。

#### 1. 修法前

民國 101 年 1 月 30 日修法前，投保單位誤將被保險人退保時，勞保條例並無明確的處理方式，不過如從社會保險的制度內涵推演，當保險人與被保險人成立保險關係的法定事實尚未消滅，投保單位的通知行為對於保險之效力並無阻斷之效果。此從勞工保險條例第 11 條規定亦可看見其中端倪：「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」。

明顯地，勞工保險條例第 11 條之但書並未針對投保單位誤為退保之效力有所規定，因此吾人必須從本文觀察，即投保單位應於其所屬勞工離職、退會、結訓之當日，列表通知保險人，而其效力乃自「應為」通知之當日起算，在此脈絡下，投保單位誤為退保之行為，由於並不符合「應為」通知之情形，故縱為通知行為，被保險人之保險效力仍繼續進行，而不生「中止」之效力。

台北高等行政法院 96 年度訴字第 3229 號判決亦指出：「按依勞工保險條例……，雖採申報主義，然該制度之執行不能違背勞工保險屬在職強制保險之本旨，亦即有在職、離職之事實，始可辦理加退保手續。……若勞工未有離職之事實，即無退保之條件，則縱使投保單位誤為列表通知，應認不生退保之效力。再者，勞工保險條例第 11 條前段規定保險效力之開始或停止，均應自「應為通知」之當日起算，而非規定自「通知」之當日起算，……。因此，……應係著重在有無離職、退會或結訓之事實，倘有該事實，則不論於當日或他日辦理退保，其保

<sup>53</sup> 職業工會漁會辦理勞工保險業務補(捐)助作業要點第 2 點：「……（一）按時彙繳當月勞保費人數達當月計費人數百分之九十三以上，並依規定向勞保局申報會員個人欠費名冊者，或以網路申報，其彙繳勞保費人數為計費人數百分之九十以上者。（二）於每年二月底及八月底前，將上年度十二月份及當年度六月份之「勞工保險費收繳明細及使用情形表」送勞保局建檔備查。但前一年度有勞保費遲繳或欠費紀錄者，應按月檢送。僅參加職業災害保險者，不予列入補(捐)助款計費人數」。

<sup>54</sup> 楊振裕，勞工保險不法給付之研究，中正大學法律學研究所碩士論文，頁 76，2010 年 6 月。

險效力應於事實發生之當日 24 小時停止，而若無此事實，則縱使辦理退保，其保險效力仍不停止。」

## 2. 修法後

民國 101 年 1 月 30 日修法後，勞保施行細則第 14 條第 3 項但書規定：「勞工未離職、退會、結（退）訓，投保單位辦理退保者，其保險效力於投保單位將退保申報表送交保險人或郵寄之當日二十四時停止。勞工因此所受之損失，依本條例第七十二條規定，應由投保單位負責賠償之」。而其立法理由僅謂勞工保險採申報主義為原則，故投保單位逕予退保者則應回歸申報主義。

## 3. 小結

現行法下保險效力以退保時點為據，又如果投保單位被註銷且無受僱勞工之事實，勞保局可於事實確定日起逕予將被保險人退保。<sup>55</sup>就此，可以發現投保單位誤為退保使保險效力中止，此時保險關係與勞動關係分離；當投保單位遲誤退保時，以事實確定日為準，未能確定者，以保險人查定之日為準。顯見保險人並非無查核之能力，據此，造成對被保險人有利，保險人從嚴解釋，反之，從寬解釋。再者，大法官釋字第 609 號指出有關勞工保險保險效力之事項，應以法律或法律明確授權之命令予以規範，且其立法之目的與手段，亦須符合憲法第 23 條之規定，始為憲法所許。然而施行細則新修正之規定明顯與逾越了母法之規定，而有違反法律保留原則之情形。復鑒於保險效力攸關勞工權益甚鉅，縱使勞保局提供諸多勞保投保資料之查詢方式，如以勞動保障卡透過自動櫃員機查詢及以中華郵政金融卡透過郵局實體自動櫃員機查詢等<sup>56</sup>，然而退保之手續係通常由投保單位單獨為之，要求被保險人密切關注實屬過苛。因此，在立法政策上，應規定凡加保時與退保時，保險人與投保單位皆有通知被保險人之義務，使被保險人知悉保險關係之現狀，進而減少投保單位誤為退保或遲延加保之情形。最後，應允許被保險人事後舉證違法退保之情事，而使保險關係溯及重啟，則勞工之社會安全保障才得以實現。

## （二） 勞工保險關係之撤銷

### 1. 修法歷程

從立法資料觀之，民國 47 年 7 月 21 日公布之勞工保險條例第 33 條規定：「各廠礦事業或團體故意將不合本條例規定之人員加入保險領取保險給付者除依照前條規定辦理外保險人並得取消該被保險人之資格。」；民國 57 年 7 月 23 日勞工保險條例第 33 條移置 34 條並修正為：「各廠礦事業、公司、行號、機關、

---

<sup>55</sup> 勞工保險條例施行細則第 16 條：「投保單位有歇業、解散、撤銷、廢止、受破產宣告等情事或經認定已無營業事實，且未僱用勞工者，保險人得逕予註銷或廢止該投保單位。投保單位經依前項規定註銷或廢止者，其原僱用勞工未由投保單位依規定辦理退保者，由保險人逕予退保；其保險效力之停止、應繳保險費及應加徵滯納金之計算，以事實確定日為準，未能確定者，以保險人查定之日為準」。

<sup>56</sup> 勞動部勞工保險局/失業勞工/如何查詢個人勞保投保資料

(<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=2mfVHvsl2pg%3d>，讀取日期：2014 年 8 月 29 日)。

學校或團體，故意將不合本條例規定之人員加入保險，領取保險給付者，除依照前條規定辦理外，保險人並得取消該被保險人之資格。」；民國 68 年 2 月 19 日復修訂於同條例第 24 條：「投保單位故意為不合本條例規定之人員辦理參加保險手續，領取保險給付者，保險人應依法追還；並取消該被保險人之資格。」而民國 77 年 2 月 3 日修正時，立法者針對本條「故意」二字之去留曾有激烈的討論。

在修法過程的討論上<sup>57</sup>，有主張刪除、保留現狀與查核制度三者。主張刪除者認為，「不合本條例規定」之人員本無參加勞保之資格，故讓真正的危險共同體負擔其風險，根本不合理。又勞委會則認為，目前採取故意之認定下，舉證十分困難且增加處理上的困擾，蓋採取「申報主義」工作量極大，承保案件難以逐一查核，故只能在發生事故或特殊問題才去查核；至於保留現狀者認為，如果刪除勢必對於投保單位過於苛薄，造成投保單位不論故意過失都要負責的不公平現象，相較之下，保留「故意」二字則較富彈性，若投保單位故意不合法投保，就向投保單位求償。反之，則向被保險人求償；至於查核主義者認要求保險人於接到投保單位通知後，應於一定期間進行資格查核工作，才能避免人民長期繳交保費，事後才被取消保險資格之不合理現象產生。惟院會最後則以職業工會為被保險人投保，乃基於互惠目的之義務性工作，而非營利單位，在此情形下，將無過失責任加諸於工會而使其負擔被迫償與賠償之風險將有礙其發展，因此認為刪除不可行。<sup>58</sup>

經由以上修法過程之說明，立法者基本上著墨在兩個問題，第一：「申報制度」的不合理；第二：法安定性之要求與信賴利益之保護。立法者建議，「查核工作應在投保最先的二、三個月完成，不應等到發生事故要給付時再來找麻煩……對於無一定雇主之勞工，勞保局要求他們提供薪資表，此事亦非常不恰當。」<sup>59</sup>另有認為，只要有被保險人身分就應可參加保險，不必分有無一定雇主，而參加保險後依法應獲得各種給付，絕不可貿然取消被保險人給付資格，所以應刪除勞工保險條例第 6 條第 1 項第 7、8 款。<sup>60</sup>

## 2. 現行制度之分析

勞保局雖然認為現行勞工保險條例第 24 條：「投保單位故意為不合本條例規定之人員辦理參加保險手續，領取保險給付者，保險人應依法追還；並取消該被保險人之資格。」採取故意責任，在難以逐一查核的前提下，不僅造成舉證十分困難且徒增處理上的困擾。惟從實務的運作上觀之，保險人於保險人加保時通常不為資格之調查，直至被保險人請領保險給付時，始要求提出相關證明，由此可見，保險人應有查核之能力，且投保單位申報與否，基本上對於被保險人之保險資格之確認影響不大。

<sup>57</sup> 立法院公報，第 77 卷第 34 期，頁 195-200。

<sup>58</sup> 立法院公報，第 77 卷第 5 期，頁 160。

<sup>59</sup> 立法院公報，第 77 卷第 28 期，頁 162。

<sup>60</sup> 立法院公報，第 77 卷第 32 期，頁 243。

而社會保險有法律保留原則之適用應無疑義<sup>61</sup>，不過在給付行政之規範密度高低則有不同主張<sup>62</sup>，在保險效力之事項中，屬於法律關係的核心，自應有高度之規範密度無疑。尤其保險關係之撤銷，形同將被保險人排除於社會安全體系之外，而影響社會安全目的的達成。<sup>63</sup>尤其在採取「公法上債之關係說」之前提下，只有合乎法定資格者始得加入社會保險，組成危險共同體分攤風險，於發生事故時而有向保險人請求給付之權利，然而並非所有被保險人對於保險團體皆有貢獻，例如實務上常見的「掛名加保」與「帶病投保」。<sup>64</sup>

在上述脈絡下，「投保」與「參加」行為僅係「推定」保險對象具有保險資格，而保險人將被保險人相關資格之登載，並不能單純的認為係行政處分，因為被保險人數龐雜，保險人不可能逐一認定，除非係經由確認程序對個別事例作成的認定才是行政處分，但確認之結果與資格取得日牴觸者，仍以法定事由發生時為準<sup>65</sup>。倘被保險人不符法定資格，由於不合於加入要件，則保險人自得依據勞保條例第 24 條之規定並取消該被保險人之資格。惟觀諸社會保險法律關係之發生，其基礎並非「行政處分」或「行政契約」<sup>66</sup>。雖然如此，人民依法律規定成立之權利義務，有時仍須行政機關以行政處分予以具體化，<sup>67</sup>例如勞保局核定之保險給付，而屬行政處分無虞<sup>68</sup>，自有行政程序法之適用。再者，社會保險屬於持續之行政法律關係<sup>69</sup>，故被保險人長期繳納的保費與期待權利之保障亦不能忽略，故是否為保護被保險人之權益而在撤銷的處分上有別於行政程序法，亦有探究餘地。

被保險人以詐欺、脅迫或賄賂方法參加保險為詐領保險給付情形下，縱使定期繳納保險費，然而其並非保險關係之成員，債之關係自始未發生，不過由於保

<sup>61</sup> 司法院釋字第 474、524、568、723 號解釋。

<sup>62</sup> 司法院釋字第 524 號解釋，孫森焱大法官部分不同意見書；蔡維音，社會保險之法律保留，月旦法學教室，第 148 期，頁 6-8，2015 年 2 月。

<sup>63</sup> 司法院釋字第 568 號解釋，許玉秀大法官協同意見書。

<sup>64</sup> 勞工保險屬於強制性保險，因此只要有工作能力與工作事實即無拒絕加入與自由退出之餘地，而此所指之「帶病投保」，司法院釋字第 609 號解釋即指出，係指「……被保險人於加保時已無工作能力，或以詐欺、其他不正當行為領取保險給付等情事」者。因此，採取「公法上債之關係說」之下，倘若被保險人確實有從業事實，縱因雇主於發生保險事故時始為勞工投保，在理論上，仍不影響被保險人或其遺屬應享有之權利，僅須將原應負擔之保費繳清，即可獲取給付，而不屬於被保險人於加保時已無工作能力之情形，至於典型之帶病投保，係指當事人未有從業事實，而於發生事故時始加入保險，至於從業事實之與否，則屬舉證問題。

<sup>65</sup> 蔡維音，社會國之法理基礎，頁 173-174，2001 年 7 月。

<sup>66</sup> 郭明政，同註 12，頁 478。

<sup>67</sup> 陳敏，同註 1，頁 282。

<sup>68</sup> 學者認為核定給付之處分係形成處分或確認處分有待釐清，惟從實務運作形態觀之，被保險人僅取得一概括之請求權，關於保險人是否給付，仍有待其具體認定與裁量，故保險人是否為特定之給付，應屬具有形成力之行政處分。蔡維音，註 64，頁 174；最高行政法院 99 年度判字第 383 號判決。

<sup>69</sup> 陳敏，同註 1，頁 217。

險費之繳納，而使保險人為確認處分之行政行為，推定債之關係，是以當保險人發現上述違法情事，仍應以行政處分撤銷原先確認之保險關係，退還已繳之保險費。至於是否以詐欺、脅迫或賄賂之方式為之，保險人則應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，避免波及無辜被保險人。另外，詐保者縱使於加入保險時並非保險對象，惟事後確實有從業事實，應容許當事人提出證明而使喪失資格之溯及效力受阻。至於違法之授益處分，當然必須檢驗行政程序法之相關規定。

不同於上述脈絡，本文以下欲討論之保險對象並非詐保行為、因過失加入保險或因身分轉變而尚未退保者，而係一般的強制加保對象，此等被保險人基於諸多因素時常被冠上詐保之名而喪失保險資格，例如對於某些工作者而言，工作事實與薪資多寡並不易舉證，尤其保險人並非於加保時查核，往往係保險事故發生時始為查證之工作，時常造成被保險人有工作事實的舉證困難，例如短期工作人員，其工作型態特殊，短暫受僱數日即更易工作，如薪資係以現金給付，待時間更迭、記憶模糊的影響下，可能連雇主是誰都徹底遺忘；其次，一旦發生被保險人死亡，久未聯絡之受益人，根本無從證明被保險人有從業之事實，更遑論其薪資多寡。另外，投保身分之錯誤亦係喪失保險資格之原因之一，例如勞保局因被保險人以受僱勞工身分卻透過職業工會加保而取消其保險資格，簡言之，縱使被保險人有從業事實，只要以非本業之投保單位投保，勞保局一經查核即為取消資格之處分。

針對上述問題，立法者早年亦有意識到，其稱：「無一定雇主，有一定雇主，都是勞工，取消其保險資格而不予給付，形同否認其勞工資格，嚴格侵犯勞工權益……隨便取消資格拒絕給付，置勞工的死活於不顧……既已准予參加勞工保險，並依規定繳納保費，絕不可取消被保險人資格，否則將失去政府辦理勞工保險以照顧勞工福祉的德意！……」。<sup>70</sup>

據此，現行法以被保險人申報資格錯誤而一概取消其保險資格，例如受僱於僱用五人以上公司、行號之員工以職業工會加保，蓋非屬無一定雇主勞工、非自營作業者並不具職業工會之投保資格，抑或未從事本業工作者而加入職業工會以及已轉業而未退出原先之職業工會，惟如前所述，社會保險關係以特定法事實之成立為始，既然勞工已經提供勞務，則自然成為保險關係之當事人，至於所謂為不合本條例規定之人員加保，應係指未實際從事工作，例如入獄服刑、住院中加保等情形，而勞工保險條例施行細則第 26 條亦明文：「符合本條例第六條第一項第七款規定之被保險人，有下列情形之一者，保險人於知悉後應通知原投保單位轉知被保險人限期轉保：一、所屬投保單位非本業隸屬之職業工會。二、本業改變而未轉投本業隸屬之職業工會」，至於受僱員工如以職業工會加保之情形，自應相同處理，而非一概退保，因此，實務上誤解社會保險制度的作法，實有待商榷。

最後，發生法定事實難以認定的情況下，例如是否為掛名加保或僅係勞務內

---

<sup>70</sup> 立法院公報，第 77 卷第 28 期，頁 174。

容及薪資確實無法舉證，基於保護勞工之立場，勢必有作目的性擴張解釋之必要，例如建置年資保障之設計，換言之，既然被保險人逐年繳納保費，對於社會共同體確實有貢獻。因此，在立法論上，當被保險人加入社會保險後，保險人即有查核之義務，當法定時間期滿，基於信賴利益之保護與法安定性之要求，此部分之保險年資即應受保障。又保險事故之發生係在保險年資獲得確定之保障前，在被保險人與保險人皆無法證明從業事實時，雖然主張權利者必須承擔客觀之舉證責任，但當被保險人無法舉證時，保險人一概取消被保險人之作法是否妥當，不無疑問。

蓋「年資」多寡對於勞工影響甚鉅，尤其在計算老年、失能與死亡給付上扮演著核心角色，蓋年資越長給付越多，而德國聯邦憲法法院認為，公法上具有財產價值之權利——包括條件或期限已經成就之權利以及尚未成就之期待權，並非均屬憲法財產權保障對象，必須具備個人支配性、基於個人先前之給付而形成、為確保權利人之生存而提供等三項要件，始受憲法財產權之保障。<sup>71</sup>隨後歐洲人權法院對財產權概念持續採取擴張解釋，個案中不再審酌給付權利與保費繳納義務或納稅義務之關連性，只要是國家所提供之非繳費式社會給付，即為公約財產權所保障之金錢性權利。<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> 孫迺翊，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，國立臺灣大學法學論叢，第 41 卷第 2 期，頁 455，2012 年 6 月。

<sup>72</sup> 同前註，頁 461。

## 貳、舉證責任之問題

### 一、前言

保險人取消被保險人資格，通常以加保時已無工作能力及事實、非無一定雇主勞工、非自營作業者、無實際從事本業之事實以及非僱傭關係等因為據，而多數案例即屬工作能力、事實與投保薪資之認定爭議，其中，基本社會生活能力與勞務之提供是否應予區別？未共同生活之受益人如何提出被保險人之薪資與工作證明？無一定雇主或自營作業者參加職業工會投保勞工保險，其投保薪資之真實性由誰負舉證責任？稅務資料可否推論不足以每月支付員工之薪資？雇主幫員工負擔全額保費是否即可斷定有詐保之嫌等問題都與舉證責任之議題十分緊密。

司法院釋字第 456 號解釋釋憲聲請人亦指出，「……勞工對於本身出勤紀錄之製作並無參與之機會，其所能提供者僅有扣繳憑單。若因投保單位職員之疏忽，使其喪失保險給付之權利，不僅本身受害，甚至其遺屬跟隨遭殃。被保險人長期繳交保費，竟可因不可歸責於被保險人之事由，取消其權利。反觀主管機關不盡其事先審查責任，事後可無限期取消被保險人資格，顯與憲法保障勞工權益之意旨不符」。<sup>73</sup>而大法官也意識到主管機關廣泛查核的不可能性<sup>74</sup>，如要求行政人員隨計程車全月登錄計算投保薪資，因此，在法治國原則的要求下，如何和緩依法行政原則與信賴利益之保護以及法安定性的對立關係，即屬重要。

### 二、取消保險人資格之類型

按勞工保險條例第 24 條取消被保險人資格之樣態基本上有無法定事實者，即不具備加保之資格者。惟仍有部分係因無法舉證所致，茲臚列實務見解如下。

#### （一）無工作能力

雇主依同條例第 8 條第 1 項第 3 款規定自願加保者，須以實際從事勞動者為限，所謂「實際從事勞動」，參照立法院公報第 77 卷第 28 期委員會紀錄，指出雇主實際從事勞動情況與一般受僱勞工無異，始能將其納入自願保險範圍，易言之，縱有工作能力而未能實際從事工作，依法亦不得參加勞工保險（實際從事勞動之雇主，北高行 103 訴字 1602）。

#### （二）無出勤工作紀錄及薪資帳冊紀錄可稽

簽收單據之簽名行為，至多僅能證明其以雇主身分與客戶間為簽名行為而已

<sup>73</sup> 司法院釋字第 456 號解釋，釋憲聲請書。

<sup>74</sup> 司法院釋字第 676 號解釋，陳新民大法官部分不同意見書。

，仍不足以證明其實際上有從事勞動行為之事實（實際從事勞動之雇主，北高行 103 訴字 1602）；薪資表，僅載薪資數額，並無薪資明細，亦與實務不符、支票與支票存根及發票收執聯，僅能作為公司有業務往來之證明，不足以作為有實際於該公司從事工作之具體事證（受僱勞工，北高行 103 訴字 1282）無出勤、簽到、點工或領薪紀錄、不能僅憑未有客觀憑據資料之執業事實證明書即遽認有執業事實（計程車司機，北高行 103 訴字 538）收據為原告本人開立，欠缺客觀可信性（飾品加工，北高行 101 訴字 2061）

### （三） 非受僱勞工

非在僱主監督下持續提供勞務，且其工作之發生繫於不特定活動之舉行，工作時間及工作量亦非固定，與一般勞工依勞動契約所負具體工作義務顯屬有別（北高行 101 訴字 1613）。

## 三、 案例分析

鑒於現行制度之運作下，保險人於被保險人加保時並未積極查核，以致被保險人於請領給付時有舉證法定事實存在之困難，且在行政法院亦多採納保險人之見解下，被保險人顯有勝訴之現象。惟在眾多行政法院判決中，仍有少數判決對於勞工有利，茲臚列實務見解如下並加以分析之。

### （一） 公平原則及誠實信用原則之遵守

#### 1. 案例事實（最高行 87 判 2757 號判決）

甲於民國85年4月6日死亡，受益人於同年4月11日向勞工保險局申請死亡給付。案經勞保局審查，以甲於85年1月16日由職業工會申報加保當時身體狀況不能勝任一般勞作，甲加保後顯無實際從事工作，不得由工會加保，乃核定自85年1月16日起取消其被保險人資格，所請死亡給付不予給付。

#### 2. 法院見解

是否具備「無一定雇主或自營作業而參加職業工會者」之資格，應依事實認定，而非依書面資料推定。本件甲由職業工會申報加保當時，身體不適，固為不爭之事實，惟胃癌經胃切除手術後，並非即須臥病在床，是重新申報加保後，是否仍從事汽車駕駛職業，應依事實認定之。對於「無一定雇主或自營作業」之勞工，如要求其提出雇出提供之具體出勤、領薪紀錄，顯屬例外 而困難之舉證。

雇主等所出具之說明書，均已載明重新加保後，曾臨時僱請甲以自用小貨車於特定時間、載運特定物品、至特定地點、並支付一定費用之事實。勞保局如不能舉證證明以上說明書有何與事實不符之處，自不能推定甲「顯無實際從事工作」。乃勞保局以各該雇主不能提供甲之具體出勤、領薪紀錄，故不予採信其所提出之說明書，顯於證據法則上之公平原則及誠實信用原則有所不符。

#### 3. 本文見解

大法官釋字第 609 號解釋指出，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；勞工保險除自願參加保險者外，更具有強制性，非如商業保險得依個人意願參加。勞工保險局對其危險之高低無須為評估之核保手續，更不能因危險過高而拒絕其投保。換言之，只要勞工有工作能力與事實即必須加入勞工保險，縱使加保當時已罹患癌症或其他傷病亦同，否則如果容許保險人拒卻此等被保險人加入保險關係，則將使患病者只能自力救濟，而與強制性之要求產生矛盾現象。是以，加保前後縱有住院治療之事實，仍無礙確實有工作能力之被保險人加入保險關係，而此等事實必須具體認定，而非僅以就診資料即可推定被保險人並無工作事實與能力。

而社會給付權利人雖有協力義務<sup>75</sup>，不過對於無一定雇主或自營作業之勞工而言，要求渠等提出工作證明與領薪紀錄顯屬困難，且要求行政人員長期隨同被保險人出勤與紀錄其領薪事實亦難以想像，因此，本案法院即認為只要被保險人或雇主已提出特定之工作與領薪事實，即可推定該事實為真實，倘若被保險人無法舉出具體之反證，自不能直接認定其顯無實際從事工作，否則即與公平原則及誠實信用原則不符。

## （二） 醫理見解非唯一證據

### 1. 案例事實（北高行 99 訴 864 號判決）

A 公司於民國 97 年 4 月 15 日申辦成立投保單位，並於是日申報負責人甲加保，該員嗣於 97 年 5 月 19 日因胸腺癌持續住院診療，申請傷病給付，其後因病於同年 8 月 4 日死亡，其受益人即申請其本人死亡給付。案經勞保局審查，以甲加保當時已不能勝任一般勞作，亦無經手工作資料可稽，無法認定其確有實際從事工作，乃依勞工保險條例第 24 條之規定，自 97 年 4 月 15 日起取消其投保資格，至所請甲傷病給付及其本人死亡給付，均與同條例第 19 條第 1 項及第 20 條規定不合，應不予核付。

### 2. 法院見解

勞保局認定被保險人不具工作能力之事實，固據提出特約審查醫師意見可參，惟前開意見，係審查醫師基於其醫學專業，就被保險人之健康狀況分析，並以一般相同情況之人，於通常情形下工作能力之有無，作為判斷依據，是此審查意見，自屬勞保局認定有無符合投保資格之證據方法之一，然被保險人有無工作能力及工作事實，是否有以詐欺或不正當行為領取保險給付之意圖，均屬勞保局審查投保資格應予職權調查之範圍，被保險人身體健康狀況之醫理意見雖屬重要參據，惟工作能力及工作事實，尚涉及個人工作需求程度、意志力、勞動型態等因素，勞保局自應依行政程序法第 36 條、第 43 條之規定，依職權調查，對當事人有利及不利事項一律注意；並斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實真偽，而作成決定。

### 3. 本文見解

---

<sup>75</sup> 孫迺翊，行政法上社會給付請求權之成立與存續保障—以德國社會法典第一編及第十編為借鏡，載：李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集，頁 650，2007 年 9 月。

本案之投保單位提出書面證明被保險人工作紀錄，並提出被保險人經手文書、契約為證，不過勞保局僅依據醫師審查意見，而認定被保險人無工作能力與事實，而法院則指出工作能力及工作事實，尚涉及個人工作需求程度、意志力、勞動型態等因素，勞保局除未就當事人有利不利之事項一律注意，亦有未依職權調查證據之違法。換言之，醫理意見雖屬重要參據，惟被保險人既已提出相關工作證明，則保險人對於法定事實之有無，不能僅憑上述意見，即驟然認定被保險人係違法加保，且基於社會保險強制性之要求，保險人更應深究此等事實之有無，以免影響被保險人權益甚鉅。

### (三) 事實不明時得締結和解契約

#### 1. 案例事實（北高行 91 訴 2630 號判決）

甲於民國 90 年 6 月 1 日由 A 公司申報加保，同年 6 月 14 日旋即因肝硬化、敗血性休克死亡。原告申請死亡給付，案經勞保局審查，以甲於 90 年 6 月 1 日前申報加保前即患病，並經診斷無法工作，要難認定確能從事工作，乃依勞工保險條例第 24 條規定，自 90 年 6 月 1 日起取消其被保險人資格，並就原告所請死亡給付認係房志隆於 89 年 7 月 11 日自前一投保單位退保後發生之事故，爰依同條例第 19 條第 1 項規定核定不予給付。

#### 2. 法院見解

按「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意」、「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意」、「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人」，行政程序法第九條、第三十六條及第四十三條分別定有明文。且依勞工保險條例第一條規定，其立法目的既係「為保障勞工生活，促進社會安全」，則辦理勞工保險業務之機關對於核准保險給付所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能或難於確定者，基於保障勞工生活之規範目的，寧可為有利於被保險人之認定。又為有效達成行政目的，並解決爭執，遇有上述事實或法律關係不能或難於確定之情形，依行政程序法第一百三十六條規定，辦理勞工保險業務之機關亦得與當事人和解，締結行政契約，以代替行政處分。

#### 3. 本文見解

本案乃勞保局以醫師意見作為認定被保險人加保時有無工作能力之直接證據，惟勞保局並未說明其係以如何之論理及經驗法則作為判斷之依據，即以被保險人當時之病情，推定半年後加保時已無法工作能力。而法院亦指出，依常情，倘未有工作之事實，公司為何會支付其薪資，勞保局對於此項有利於原告之證據，並未說明不足採信之理由。且證明待證事實之方法並不以直接證據為限，間接證據亦包括在內，本於論理及經驗法則之推理作用，倘足以證明待證事實之存在，亦應加以採信。

#### (四) 無工作與領薪紀錄不代表無工作事實

##### 1. 案例事實（北高行 91 訴 2986 號判決）

甲原係高雄市金屬建築結構及組件製造職業工會所屬勞工保險之被保險人，於民國 88 年 8 月 16 日因受僱於戊，轉由戊申報加保，其於 89 年 10 月 3 日因口腔癌死亡，其受益人檢據申請甲之死亡給付。案經勞保局審查，以甲難以認定係受僱於戊從事工作之員工，乃核定自 88 年 8 月 16 日起取消甲被保險人資格，所請死亡給付不予給付，又其於 88 年 9 月 15 日由前一投保單位退保至 89 年 10 月 3 日死亡，已逾 1 年，亦核無勞工保險條例第 20 條規定之適用；另甲前因鱗狀上皮細胞癌等病手術後成殘，於 89 年 4 月 28 日向勞保局申請領得第三等級殘廢給付，經以前一投保單位之平均月投保薪資重新核算後溢領殘廢給付款計 663600 元應退回銷帳。

##### 2. 法院見解

勞保局如果對於甲之受僱或投保薪資之真實性有疑義，本應依勞工保險條例第十條第三項規定，即時到受僱場所查核其工作情況及薪資，且於甲生前查核必較容易獲悉實情，勞保局竟採信其投保時所檢附之僱傭證明，准予加保於先，再連續收取保險費一年二個月後，至受益人申請死亡給付時，始派員訪查雇主，而以甲無任何出勤、領薪等紀錄可稽為由，否定其受僱於戊從事家庭管理工作之事實，實有違經驗法則。蓋小家庭之幫傭工作，其勞僱關係乃以互相信任為基礎，無須形式上之管考，如何能像公司行號之經營管理一般，期待雇主建立員工之出勤、領薪等紀錄？勞保局前開對於事實之論證，有違一般社會通念（常識），自不足取，又重新依其於前一投保單位之投保薪資核算殘廢給付及追繳所謂溢領之殘廢給付款，亦難謂為適法之處分。

##### 3. 本文見解

本件判決中，法院認為勞保局於被保險人加保時並未積極查核是否確實有工作以及投保等級之正確性，卻待被保險人死亡時才要求雇主或受益人提出相關證明顯違反社會通念，尤其被保險人長期繳納保費之後，對於保險關係繼續之信賴與安定性考量，在特定之工作型態差異上，基於期待可能性之考量，並不能一概以取消被保險人資格之手段為之。

#### (五) 證明程度僅須達於優勢證據為已足

##### 1. 本案事實（北高行 95 訴 2061 號判決）

A 公司於民國 93 年 10 月 13 日申報甲加保，同年月 20 日申請變更甲為該公司之負責人，另甲因病於 94 年 3 月 15 日死亡，其受益人申請其本人死亡給付。案經勞保局審查，以甲加保後難以認定其確有實際從事工作，乃依勞工保險條例第 24 條之規定，自 93 年 10 月 13 日起取消甲投保資格。

## 2. 法院見解

行政訴訟因不涉及人身自由，非如刑事訴訟採用嚴格之證明，受益人就被保險人「加保時有實際從事工作」之舉證責任，亦僅須達於優勢證據為已足。本件國稅局進出人員管制登記表上甲之簽名固與董事改選同意書上之簽名縱不相同，且扣繳憑單固係於甲死亡後方才開立，但民眾到公務機關洽公於簽到簿之簽名，本即隨意為之，難作為鑑定簽名真偽之基礎，又若扣繳憑單開立之目的係為假造「有實際從事工作」之證據，其所得金額即應儘量提高，不會僅列每月 2 萬元，勞保局辯稱該簽到簿及扣繳憑單均不足以證明甲有實際從事工作，尚無足採。

## 3. 本文見解

行政訴訟如採用嚴格之證明，可能造成給付權利人之社會保障落空，然而從勞保局查證被保險人之工作能力與事實之型態觀之，卻時常可以發現其以極為嚴格之證明程度要求被保險人或其受益人提出證明，不僅如此，此等查證時間並非加保當時為之，通常係經過很久的時間後才查核投保單位相關之勞工人數、出勤工作紀錄及薪資帳冊。而此舉不僅造成被保險人的舉證困難，甚至其受益人亦深受其擾。因此，基於勞工保險為保障勞工生活，促進社會安全之意旨，本案判決在當事人之舉證活動上，不僅從行政訴訟之本質出發，亦考量到勞工舉證行為之困難，而從寬認定被保險人「加保時有實際從事工作」之舉證責任，使勞工之社會保障得以實現。

## 參、結論

勞工保險之目的在於減輕被保險人所得中斷之風險及其所帶來之影響，並以強制性、社會性與保險性原則為其內涵。大法官釋字第 609 號解釋亦指出：「勞工依法參加勞工保險及因此所生之公法上權利，應受憲法保障。關於保險效力之開始、停止、終止、保險事故之種類及保險給付之履行等，攸關勞工或其受益人因保險關係所生之權利義務事項，或對其權利之限制，應以法律或法律明確授權之命令予以規範，且其立法之目的與手段，亦須符合憲法第二十三條之規定，始為憲法所許。」

而現行實務所採取之「申報制度」不僅與強制性原則有違，亦即使保險關係之成立與法定事實之發生脫離，導致諸多不合理之現象，例如間接產生使雇主有規避為其員工投保勞工保險之空間存在，也加深勞資雙方的衝突。尤其過分強調申報行為，在投保資格不正確之情形，一概以勞工保險條例第 24 條認定為投保單位故意為不合本條例規定之人員辦理參加保險手續之方式加以退保，不僅牴觸憲法保障勞工生活安定、促進社會安全之意旨有違，更與比例原則不符。而保險人在社會保險關係之地位，即顯得模糊，據此，如能將勞工保險條例等社會保險統一採取「公法上債之關係說」，則可避免投保單位之違法行為產生。蓋縱使被保險人可向投保單位求償，通常亦緩不濟急，也非社會保險應有之圖像。

最後，在舉證責任之問題上，從上述案例中可知對於勞工的負擔極為沉重，亦即法定事實之存否通常由投保單位掌握，在無一定雇主之情形，當事人亦無保留證據之情形居多，尤其在請領保險給付時，被保險人通常已無工作能力及工作事實抑或其受益人根本無共同生活之情形，就證據之提出自更顯困難。據此，在短期上，如能落實被保險人保險資格之查核制度，亦即在加保時之初期即由保險人積極查核，即可避免事後舉證困難之窘境，惟如仍無法證明時，則不妨以締結和解契約解決。在長期上，亦可要求保險人定期審核保險資格申報之正確性，除有惡意之情形外，該年資與投保薪資即應受信賴保護原則之保障，應可對於我國勞工之社會保障之健全將不無裨益。

## 參考文獻

- 王澤鑑，民法總則，頁 455，2012 年 9 月，修訂版。
- 王建宏、陳瑞基、郭玲惠，勞工福利聖經：勞保·職災·退休的法律智慧，頁 42-45，1998 年 7 月。
- 李惠宗，行政法要義，頁 402，2013 年 8 月，第 2 版。
- 林明鏘，行政契約法研究，行政契約與私法契約：以全民健保契約關係為例，頁 143-149，2006 年 4 月。
- 林明鏘，行政契約與私法契約—以全民健保契約關係為例，載：行政契約與新行政法，頁 219-224，2004 年 1 月。
- 林柄佑，勞工保險承保與給付之研究—以掛名加保及加保前事故為例，中正大學法律研究所碩士論文，頁 86-87，2010 年 7 月。
- 柯木興，社會保險，頁 41，2013 年 1 月，第 3 版。
- 郭明政，社會保險法律關係爭議問題之探討，載：葛克昌、林明鏘（編），行政法實務與理論（一），頁 469-482。
- 郭明政，社會法治國的司法建構—第六屆大法官會議有關社會安全法制解釋之分析，憲政時代，33:2 期，頁 200，2007 年 10 月。
- 孫迺翊，再探勞工保險之法律關係：以最高行政法院 91 年度判字第 156 號判決為出發點，勞工保險條例與實務發展論壇，2015 年 8 月。
- 孫迺翊，社會法的憲法基礎，載：社會法，頁 87，2015 年 1 月。
- 孫迺翊，簡評行政法院有關勞工保險「境外僱用」與「申報主義」之見解—以臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1767 號判決為例，法令月刊，66 卷 6 期，頁 32-40，2015 年 6 月。
- 孫迺翊，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，國立臺灣大學法學論叢，第 41 卷第 2 期，頁 455，2012 年 6 月。
- 孫迺翊，行政法上社會給付請求權之成立與存續保障—以德國社會法典第一編及第十編為借鏡，載：李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集，2007 年 9 月。
- 陳 敏，行政法總論，頁 281-283，2013 年 9 月，第 8 版。
- 陳愛娥，行政上所運用契約之法律歸屬—實務對理論的挑戰，載：行政契約與新行政法，頁 107，註 74，2004 年 1 月。
- 張桐銳，司法智識庫/行懲類/勞工保險條例，針對臺北高等行政法院行政 98 年度訴更一字第 2 號裁判之評釋。
- 張桐銳，社會保險法律關係核心問題之檢討—從體系性觀點之個案研究，中原財經法學，第 34 期，頁 245，2015 年 6 月。
- 黃程貫，勞動法，2002 年 2 月，頁 63-65。修定再版。
- 黃程貫、王能君，臺灣戰後勞動法學發展史，載：戰後台灣法學史下冊，頁 181，2014 年 4 月。
- 蔡維音，社會保險之法律保留，月旦法學教室，第 148 期，頁，2015 年 2 月。
- 蔡維音，全民健保之給付法律關係析論，頁 110-111，2014 年 1 月。
- 蔡維音，勞工保險中之「保險原則」—談勞保事故之認定談起，月旦法學教室

- ，第 48 期，2006 年 10 月。
- 蔡維音，年金制度之法律關係及其權利救濟，載：年金制度及其法律規範，頁 300-301，1999 年 6 月。
- 蔡維音，社會國之法理基礎，頁 139，2001 年 7 月。
- 蔡維音，總額支付制度下之全民健保－法律面之檢驗，頁 4，(<http://myweb.ncku.edu.tw/~weintsai/Doku/GrobalBudgetNHI.pdf>；讀取日期：2014 年 8 月 28 日)。
- 劉宗德，健保業務委外辦理之法律問題研究，行政院衛生署委託研究計畫，頁 51，2000 年。
- 蕭文生，全民健康保險法律關係之成立與消滅，月旦法學教室，頁 10-11，2011 年 8 月。
- 謝榮堂，社會法治國基礎問題與權利救濟，頁 97-99，2008 年 11 月。
- 謝榮堂，社會法治國原則與社會安全制度，載：民生福利原則與行政法制／行政計畫法制，頁 65，2012 年 8 月。
- 鐘秉正，社會保險法論，頁 121-134，2014 年 9 月，修訂 3 版。