

釋字第 466 號解釋部分不同意見書

孫森焱大法官 提出

公法契約與私法契約如何辨別，猶如公法與私法之分際難以釐清般，眾說紛紜。所謂因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭執，由行政法院審判，僅揭示其原則而已。總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法分別規定選舉、罷免訴訟程序除各該法律規定者外，均準用民事訴訟法之規定，即係將公法上爭議案件劃歸民事法院審理；又如國家賠償法規定國家因公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利而應負損害賠償責任者，其有關損害賠償之訴，除依同法規定外，適用民事訴訟法之規定。德國基本法第三十四條規定亦同此意旨。可見訴訟救濟之途徑，究應循民事訴訟程序抑或行政訴訟程序，原屬立法權自由形成範圍，並無絕對原則可言。從而訴訟事件之審判權孰屬，除以契約之性質屬公法契約或私法契約為判斷依據外，尤應探究法律制度之設計如何，依法律之規定認定之。

勞工保險、農民健康保險、全民健康保險及公務人員保險（簡稱公保）均屬強制性保險，為社會保險之一環，學者將實施社會保險列為單純統治（公權力）之行政行為，意指社會保險乃國家機關提供給付、服務、救濟、照顧、保護、教養或輔助等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為之一種（廖義男著，國家賠償法三一頁）。就我國所實施公務人員保險言，公務人員依公務人員保險法第六條規定，固應一律參加保險為被保險人，對於保險事故項目亦無選擇餘地，惟仍應自付保險費百分之三十五（公務人員保險法第九條），公務人員保險法施行細則第六條復列舉要保機關共有八款，至於承保機關（保險人）及受益人於同法亦設有詳細規定。故公保權義關係之成立，仍依加保、承保之方式，以契約為之。其性質所以具有公法契

約之意義，乃因國家為提供公務人員生活保障，由其負擔部分保險費，強制公務人員一律參加公保為被保險人，指定由中央信託局為承保機關。關此，公務人員不得主張契約之自由，拒絕參加保險。從而學者指為單純統治行政行為，與行政私法有別，自非無據（即無雙階理論之適用）。

又鑑於公務人員參加公保，仍須負擔部分保險費，其因參加保險而享有保險給付之利益，亦係因負擔該部分給付而取得對價之利益，公保所具私法契約之性質仍未完全喪失。然則於契約當事人間發生爭訟，謀求解決途徑時，行政權藉訴願程序參與，究應介入至何程度，則唯有依法律所定範圍判斷之。例如全民健康保險法第五條第一項規定「為審議本保險被保險人、投保單位及保險醫事服務機構對保險人核定之案件發生爭議事項，應設全民健康保險爭議審議委員會。」同條第三項規定「被保險人及投保單位對爭議案件之審議不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」中央衛生主管機關訂定之「全民健康保險爭議事項審議辦法」對於上開第一項規定所謂「核定之案件」，列舉審議事項七項，包括「關於保險給付事項」。對照以觀，公務人員保險法第二十二條前段則規定：「依本法支付之現金給付，經承保機關核定後，應在十五日內給付之。」是被保險人請領之現金給付，是否與公務人員保險法第十四條規定之要件相符？應付之金額若干？依法律之規定由承保機關核定。不服此項核定者，應依行政爭訟救濟程序謀求救濟。因此，行政爭訟救濟程序，於提起行政訴訟而獲終局裁判時已盡。此項核定於確定後，倘承保機關仍拒不支付，則被保險人依保險契約之私法關係，循民事訴訟程序請求民事法院判命如數給付，乃依公保契約之私法上效力而為主張，其範圍已非公務人員保險法第二十二條所定承保機關核定效力之所及。核定僅有確認效力，尚無執行力。

本件聲請案件之被保險人申請承保機關支付殘廢給付，業經主管機關銓敘部參照本院釋字第三一六號解釋意旨核釋准予發給，承保機

關中央信託局仍拒絕支付，則被保險人依民事訴訟程序請求民事法院判令給付，毋乃現行法制下享有訴訟權之正當行使。本解釋意旨謂：「公務人員保險為社會保險之一種，具公法性質，關於公務人員保險給付之爭議，自應循行政爭訟程序解決」，忽視公保契約具有私法契約性質之一面，難認允當。

抑有進者，政府依法徵收土地而應給付之補償地價、補償費及遷移費，尚非被徵收土地所有人在私法上享有之權利。依土地法第二百三十六條第二項規定，補償地價、補償費及遷移費由需用土地人負擔，並繳交該管市縣地政機關轉發之。故政府因徵收土地而發給補償地價及補償費，乃在盡其公法上之義務，得請求發給補償地價及補償費之權利為公法上之權利，與私法上之訴訟標的不同，對於徵收土地核准案失效否；或受領補償地價及其他補償費之人，是否真正應受補償人，土地所有權人與徵收機關間發生爭執，亦不得提起民事訴訟，請求給付。本解釋意旨謂：現行法制下，行政訴訟除附帶損害賠償之訴外，並無其他給付類型訴訟，致公務人員保險給付爭議縱經行政救濟確定，該當事人亦非必然即可獲得保險給付，於相關法制尚未完備以前，為提供人民確實有效之司法救濟途徑，有關給付之部分，應許向普通法院提起訴訟謀求救濟云云，依此意旨推之，則凡公法上之財產請求權，因行政訴訟法別無關此類型之給付訴訟規定，是否即可許其向普通法院提起民事訴訟，以求救濟？若然，請求政府發給補償地價及補償費之訴亦得訴請民事法院判令給付，其結果將治絲益棼。

按行政訴訟法修正草案第八條第一項規定人民與中央或地方機關間因公法上原因發生財產上之給付，得提起給付訴訟。準此，凡因公法上原因發生之財產上給付，無論人民或中央機關、地方機關之一方，均得以他方為對造向行政法院提起給付之訴。此係擬以法律規定，將此類給付之訴，劃歸行政訴訟程序審理，以謀救濟，屬立法機關自由形成範圍。正如公職人員選舉、罷免之爭議事項，依現行法制，應循

民事訴訟程序解決者然，有關公保爭議事件自行政訴訟法上開修正草案經立法程序公布實施後，概循行政爭訟救濟程序謀求解決，此係後話，不待贅言。惟依上述理由，認本解釋意旨，理有未盡，爰提出部分不同意見書。