

釋字第 568 號解釋協同意見書

許玉秀大法官 提出

形式上，如解釋文及解釋理由所明白揭示，勞工保險條例施行細則第十八條因逾越母法授權，與憲法第二十三條有悖；實質上，該施行細則第十八條第二項以積欠保險費及滯納金為退保事由，與一般商業保險的規定無異（保險法第一百十六條第四項），沒有考慮勞工保險屬於社會保險的特殊性質，即便以法律定之，是否即無疑義，仍有澄清必要，尤其在全球化經濟低迷、國家財政吃緊，因而檢討福利政策的呼聲不斷在國內外出現之時，有必要進一步辨析為何勞工保險應該與一般商業保險有所不同，否則仍無法排除本解釋可能促使國家財政惡化的疑慮。

在全球經濟不景氣的局勢之下，經濟成長逐漸下降，但財政支出仍然不斷上升，所謂的福利支出自然成為檢討的對象，因為福利的本旨是一種額外的恩典，而社會保險因為不同於一般商業保險，不依民法上的對價關係和當事人自主規則運作，國家承受較高比例的保險負擔，因此容易成為另一個受質疑的目標。

綜觀保險制度發展歷史，有兩個不同面向的發展趨勢：一方面從產業保險（註：保險制度緣起於處理海運風險，見施文森，保險法總論，一九九〇年，第一頁。）到個人生活層面的人身、旅遊、儲蓄保險，表現出人類對各種生命的風險，逐漸開發出許多不同的詮釋模式；一方面在保險人和被保險人的關係上面，發展出兩種基本保險契約模式，即一般商業保險和社會保險。其中以身分所作的保險分類，是國家財政發展計劃的階段性產物，在保險制度發展成一種基本生活模式之後，這種過渡性的保險類型，已有被全民保險取代的可能，例如我國實施全民健康保險制度之後，既有的農民保險、勞工保險和公務人

員保險中的醫療保險即面臨被取代的命運，而老人年金到國民年金的發展趨勢是另一個例證。

這兩種發展趨勢，代表兩種相互交錯的生活資源分配模式。對於生活資源的定義，隨著社會的發展，已經和保險制度誕生時代的初始意義相去甚遠，而依附在資源概念上的風險概念自然也推陳出新，新的風險定義和分類，即反應社會資源分配的新模式。

解釋文揭示社會保險的特質在於它是強制保險，但並未說明社會保險與一般商業保險的區別。所謂強制保險和自願投保行為最根本的區別應該在於保險的目的，社會保險作為一種強制保險，旨在於實踐特定的社會安全目的，而一般商業保險則以保障個人生活安全為目的，基本的運作規則是民法上的當事人自主原則，投保猶如個人儲蓄行為，基本關係是對價關係，此所以保費欠繳，可以產生終止契約的法律效果（保險法第一百十六條第四項）。但強制保險的保險費用，類似於完成特定社會安全所必須負擔的基本稅賦，沒有人會因為未繳稅捐而被排除於社會生活體系之外，而不能使用稅收所建設的設施，因此也沒有被保險人會因為欠繳保費，而被排除於保險體系之外，因為這個保險體系是基於特定社會安全目的而建立，作為被保險人的勞工，如果因為欠繳保險費而排除在保險體系之外，姑不論是否會進而發生勞工惡意被排除於安全體系之外的情況，特定社會安全目的定然無法達成。

那麼這種社會保險是否有部分福利措施在其中？至少就國家承擔大部分的負擔而言，社會保險的確包含部分的福利思想。但是福利思想和保險原理確屬不同，前者是在社會基本需求已有保障之後，國家依財政許可程度，提供人民各種津貼，由國家單向施恩；後者是透過共同成員未雨綢繆，以分擔風險的方式，讓社會基本需求獲得保障。也就是說，福利思想是資源分配上的強者對弱者的救援，相對地，保險原理雖然在發生事故時，依先前所分配的負擔額，讓受損害的人能獲得平衡補償，但並不是單向的施恩，而是被保險人同時承擔自己和

他人的風險。福利思想容易造就不負責任的人民，是否為一種穩健合理的財富分配模式，逐漸受到質疑而有式微的危險，相反地，保險制度極可能成為未來社會生活的基礎模式。

需要進一步追問的是，保險制度是否就是倚賴對價關係，而透過資本市場的運作維持它的存續？如果是，那麼保險制度只是一個個人的儲蓄工具，談不上與財富或資源的分配模式有關。保險制度真正有別於福利制度之處，在於保險制度是利用風險管理方式，預先儲備排除風險的花費，預繳的保險費透過既有的儲蓄制度，加倍累積數額，增加被保險人排除風險的能力，而被保險人的資力，固然會影響事故發生或條件成就時，獲得補償的程度和範圍，但是在共同分擔風險的基本構想之下，資力強的被保險人，如果保險給付的條件始終不成就，他們就會成為保險結構中比較強有力的支持者，也就是說，他們會分擔資力弱的被保險人的風險，而所謂資力強的被保險人，包括國家，換言之，在一個完全保險的未來世界中，國家並不是一個單純的承保人，只是一個管理和運用保險費用的單位，而是同時也是一個被保險人，國家必須代表全體人民參加保險，因為保險所承保的範圍已經包括生活中的各種風險，而這些風險管理的工作本來就是國家機關的行政項目。換句話說，今日在賦稅與施政觀念下的運作，未來將透過保險機制運作，今日的所謂稅賦，在保險體制下，都是預繳的保險費，在這種保險體制之下，有誰能退保？退保就表示離開整個社會生活體系。

單純因為投保單位欠繳保險費，而予以退保，不僅僅無法滿足現行社會保險體系下的勞工保險目的，就保險制度的長遠發展來看，退保更不會是保險原理所應該容許的概念。以上論點雖非本解釋的核心問題，而未於解釋文及解釋理由書中有所論述，卻為相關的基本問題，或可供未來相關解釋案件參酌，爰提出協同意見書如上。