

釋字第 568 號解釋協同意見書

許宗力大法官 提出

本件聲請人因勞保事件，認最高行政法院九十一年度判字第一五六號判決所適用之勞工保險條例施行細則第十八條規定，因抵觸母法，增加法律所無之限制，有違憲之疑義而聲請解釋。本席贊成多數通過之違憲結論，惟多數意見僅就系爭規定形式上違反法律保留原則立論，實質內容上是否亦違憲，則未深究，僅在解釋理由書後段稍有著墨。就此，本席認為有補充說明之必要：

一、系爭勞工保險條例施行細則第十八條關於投保單位有積欠保險費及滯納金，經依法強制執行無效果者，保險人得以書面通知退保；投保單位積欠保險費及滯納金，經通知限期清償，逾期仍未清償，有事實足認顯無清償可能者，保險人得逕予退保之規定，本席首先認為與憲法實施社會保險，以保護勞工之意旨有違。按憲法第一百五十三條規定，國家應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，第一百五十五條及增修條文第十條第八項規定，國家應實施社會保險制度，重視社會保險工作。國家根據此項憲法委託，制定勞工保險條例，以保護勞工，其對勞工保險關係之具體內容，固然擁有廣泛政策形成空間，但無論如何仍不得與憲法要求保護勞工之本旨背道而馳。系爭規定有無違背保護勞工之本旨，端視投保單位在勞工保險關係中所居地位而定。如果以「法律關係之當事人在他方當事人違反契約義務時本得行使終止權」為立論基礎，則在要保人積欠保險費之情形下，允許保險人對被保險人之勞工逕予退保，即便對勞工不利，亦無嚴詞反對之理。惟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（註一），作為投保單位之雇主，並非當事人（註二），

而純粹是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，而只是處於第三人地位，所負擔一定比例之保險費，自非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，逕以投保單位積欠保險費即導出可對被保險人退保之結果。系爭規定以可歸責第三人之事由，而使有保護必要之被保險人勞工承擔被退保之不利後果，即難謂與憲法要求實施社會保險，以保護勞工之意旨相符。

二、本席其次認為系爭規定於憲法所保障之平等原則有違。按勞工之所以被納入勞工保險，乃因有保護需要之緣故。今同樣有保護需要之勞工，有的有幸因雇主未積欠保費，即持續享有勞工保險之保護，有的不幸因雇主積欠保費，即被剝奪勞工保險之保護，其以雇主有無積欠保費作為差別待遇之基準，已與勞工保險保護勞工之立法意旨欠缺正當、合理之關連。即便吾人肯認以雇主有無積欠保費作為差別待遇之基準，目的在確保保險財務之健全，與勞工保險之永續經營，惟即令採最寬鬆的事實認定標準，承認系爭規定確可以達成健全保險財務之目的，然將被保險人予以退保也不是達成健全保險財務目的之最小侵害手段，蓋縮減保險給付範圍，或增加不保事故等等，與退保相較，都是同樣能有效達成目的，卻對被保險人較小侵害之手段。就此而言，系爭規定仍難以在平等原則面前站得住腳。

三、系爭規定除因以雇主有無積欠保費作為差別待遇基準，而違反平等權之保障外，在雇主積欠保費之被保險人勞工中，無分被保險人是否已繳納其應繳之保險費，僅以投保單位積欠其應繳之保險費，強制執行無效果或顯無清償可能為理由，即允許保險人得逕將被保險人一律予以退保，其對已繳納應繳保險費之被保險人所

造成平等法益之侵害，亦難認合憲。尤其立法者無論在全民健康保險法第三十條第三項或農民健康保險條例第十四條第二項，乃至勞工保險條例第十七條第三項，均已於但書明定，被保險人應繳部分之保險費已扣繳或繳納於保險單位者，不因投保單位積欠保險費及滯納金而對其發生暫行停止給付之效力。立法者先前既已創設「被保險人已繳納保險費者應例外處理」此一具有體系規範意義之法律原則，則除非有更重大公益之考量，否則即不能背離此原則，以維持法律體系之一貫性（註三）。主管機關係爭規定明顯背離此一法律體系所確立之基本原則，亦看不出有任何足以正當化背離體系之重大公益理由，自應以違背體系正義，牴觸平等原則指摘之。

註一：如施文森大法官特別於釋字四七二號解釋部分不同意見書強調，社會保險是存在於被保險人與推行社會保險之國家間的公法契約關係。蔡維音教授亦指出社會保險關係的當事人是保險人與被保險人，投保單位只是第三人，詳參見蔡維音，全民健保之法律關係剖析，月旦法學雜誌，四十八期，一九九九年五月，頁七十四。

註二：社會保險是由立法者依據各該社會保險目的決定保險對象，並課予強制納保義務，勞工保險之投保單位為被保險人辦理參加保險事宜，悉依勞工保險條例之規定，與商業保險關係中要保人以自己為契約當事人之意思向保險人締結保險契約，誠屬有間。且勞工保險制度本即以保險人與被保險人間之權義關係為規範核心，投保單位僅係立法者為達成制度目的而以法律設定之輔助角色，並不具有法律關係之主體性。或有以投保單位須繳付保險費為據，而將其定位為保險關係中要保人之觀點，惟依勞工保險條例第十五條之規定，同條例第六條第一項第一至六款之投保單位固有繳付保險費之義務，第七、八款之投保單

位則無，惟後二款所定投保單位之法定義務除繳納保險費相關者外，則與他款之投保單位無異，是無法將渠等例外地解釋為不須繳納保險費之要保人，蓋此種解釋方式將不符要保人之固有法律定義。至若解釋渠等不具要保人身分，又難以說明為何同一保險制度下當事人之法律關係不具一致性。因此，將投保單位之繳納保險費義務一律解釋為公法上之給付義務，而非（以契約當事人之地位）履行契約義務，較無發生上開論理上矛盾之虞，亦符合勞工保險制度之意旨及性質，且不至於對勞工保險制度造成規範體系上之衝擊。

註三：參照釋字四五五號解釋，翁岳生大法官協同意見書；許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，憲法解釋之理論與實務，第二輯（李建良、簡資修主編），八十九年，頁一〇二以下。