理律獎學金專題報告

勞工保險錯誤退保爭議探討——以學說實務見解適用差異與勞工保險條例施行細則第 14 條第 5 項但書合憲性檢驗為中心

國立中興大學法律學系四年級 劉姍妮

中華民國 115 年 10 月

壹、前言

一、 研究摘要

錯誤退保爭議，係指勞工於雇傭關係存續下受雇主申報退保，勞工保險條例施行細則第 14 條第 5 項但書使該等勞工不得舉反證推翻，僅得向雇主求償之情況。筆者以為，退保申報效力就此牢不可破，勞工保險法律關係無從回復，似有不公之虞，故以本文探討錯誤退保之爭議。

本文首開討論勞工保險本質上既具強制投保性質，則勞工保險關係定性為何種法律關係較為適宜，申報行為又該如何定位之問題，此攸關錯誤退保—法院嗣後確認僱傭關係存在與勞工仍在職服勞務卻受雇主誤為退保，二種態樣能否在有別於實務之見解下引致不同適用結果。

再來，本文就勞工保險施行細則第 14 條第五項但書之形式合憲性與實質合憲性，分別依法律保留原則與比例原則審查，綜整過往大法官解釋意旨與學說有力見解，從而導出系爭規定無法通過合憲性檢驗之結論，最後筆者並在研究末尾提出研究結果與制度調整方向。

二、 研究動機與研究目的

修習勞工保險法課程時，教授著重以問題拋磚引玉，啟發我們思考。眾多勞工保險爭議，尤以教授對勞工保險申報制度提出的質疑與批評，課後持續盤桓在我腦中。嗣後我仔細閱讀教授撰寫之文章「勞工保險因雇主違法解僱而退保後之效力——評臺中高等行政法院 104 年度簡上字第 66 號判決」，意識到勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書，所帶來錯誤退保時點之不公，關鍵似在申報主義與勞工保險法律關係之定性，果爾，則定性之別是否可能影響規範適用結果?

再者，2012 年增訂系爭規定，對於受錯誤退保之勞工，形成相當之權利限制，該規定使雇主申報退保為保險效力停止時點，即使法律確認僱傭關係存在亦無法追溯加保，勞工保險關係無從回復，更甚至是勞工實際上仍在職服勞務，受雇主誤為退保，亦無法註銷退保，系爭規定是否有足夠正當化基礎，又是否存在更佳替代制度? 以及是否符合法律保留原則之要求? 皆值得探尋。

此外，退保非可歸責於勞工，勞工關此之救濟卻僅能轉向雇主，以民事訴訟尋求救濟，惟訴訟曠日廢時，有勝敗之分，筆者於課堂中習得社會保險制度意義旨在透過外部法律關係解決內部法律關係問題，若勞工保險錯誤退保之救

濟唯以民事損害賠償向雇主請求，似有悖於社會法法理之虞？詳此種種疑問，皆在筆者心底生根發芽，遂決定針對申報制度之關鍵爭議錯誤退保，討論勞工保險錯誤退保，於學說實務對勞保法律關係定性差異下，可能生有之適用差異，並就勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書，檢驗合憲性基礎，再提出系爭規範可能之制度調整方向。

筆者希冀藉由上述問題之研討，給予此類錯誤退保爭議案件，另一種異於實務見解之思路，俾使勞工獲得更全面保障之未來，容有更高可能性。

三、 研究問題

(一) 勞工保險錯誤退保之實務爭議，是否可能依學說實務有關勞工保險法律關係定性之見解差異，而生適用之別？

(二) 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書是否符合法律保留原則？

(三) 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書對勞工權利究竟有何限制？

(四) 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書是否符合比例原則？

四、 研究方法

本研究採用文獻分析法與案例研究法: 透過分析文獻資料，如:相關期刊、碩士論文、大法官解釋等等，以文獻研究、綜整資訊之方式，論述實務及學說上關於勞工保險法律關係定性之不同立場，亦藉由各文獻資料針對錯誤退保合憲性之見解，統整分析，內化出自身見解，並適時以裁判案例輔助論證，以利研究之體系化呈現。

五、 研究範圍

(一) 本文討論之勞工保險規範，將聚焦於勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書以及勞工保險條例第 11 條，前項規範為合憲性基礎檢驗核心，因其作為後者授權之子法，引致實務上錯誤退保爭議。

(二) 本文所謂錯誤退保，係指雇主因雇傭關係存在或嗣後確認存在，依法律應為勞工加保，卻向勞保局申報退保之情況。情況概分二類，態樣一為雇主違法解雇勞工而申報退保，嗣後經法院確認僱傭關係存在；態樣二為雇主並未解僱勞工，勞工實際上仍持續提供勞務，投保單位卻誤將勞工申報退保之情形[1]。又因錯誤退保情境通常發生於雇傭關係中，因此，雖相關規範所稱之退保

[1] 前者如臺灣臺中地方法院 104 年度簡字第 29 號判決、臺北高等行政法院高等庭 111 年度訴字

時點有離職、退會、結(退)訓三者，但本文所研討之退保時點，專指離職。

(三) 又勞工保險制度設計分有強制投保及自願加保二種方式，法制上為避免強制投保列舉規定中，有所遺漏，故增加自願加保之規定擴大保障，以免掛一漏萬[2]，而本文所論及錯誤退保之勞工，在論理上限縮以主要方式—強制投保方式參加勞保者，並不另論及自願加保之勞工。

貳、 勞工保險法律關係與申報行為之定性

一、 勞工保險具強制保險性質

勞工保險屬於風險分擔、納費互助之社會保險，是故有別於資本社會商人逐利所設計出的商業保險[3]，基於社會連帶思想，具強制投保性質。勞工保險條例第 6 條，規定受雇於五人以上特定事業以及符合各款條件之勞工，應以其雇主或所屬團體、機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人，即為勞工保險強制性質之體現。

二、 勞工保險法律關係與投保單位申報行為之定性

投保單位申報行為之性質為何，關乎勞工保險法律關係如何定位。自大法官作成釋字第 609 號解釋以來，勞工保險性質為公法上法律關係，已無疑問，惟其具體性質究為行政契約或公法上法定之債，容有爭論。實務一貫見解認為勞工保險法律關係為行政契約，學說有力見解則主張應係公法上法定之債，以下分論二者。

(一)行政契約說

實務見解如法務部(90)法律字第 000426 號函明示「勞保法律關係之發生與終止，均繫於投保單位之通知，應屬行政契約性質。」[4]，臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1470 號判決，亦指出勞工保險係架構於行政契約之法律體系運

第 1496 號判決、臺灣高雄地方法院 114 年度勞簡字第 64 號民事判決之案件事實；後者如臺北高等行政法院 96 年度簡字第 983 號判決、臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1470 號判決、臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1035 號判決之案件事實。

[2] 楊通軒、許淑華、賴國欽，勞工保險條例逐條釋義，初版，2011 年 12 月，頁 71。

[3] 楊通軒、許淑華、賴國欽，勞工保險條例逐條釋義，初版，2011 年 12 月，頁 33。

[4] 轉引自「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，收於：勞工保險條例精選判決評釋，2016 年，頁 36。」

作，「勞保契約因意思合致而生效，因身分解除而解消勞保契約效力」。

綜上，除可知實務見解認為勞保法律關係為行政契約外，亦可知投保單位依勞工保險條例第 11 條所為之申報行為，應為意思表示。故而，申報加保係使勞保契約生效之意思表示，申報退保則為終止勞保契約之意思表示。是以，學者認為在此脈絡下，勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書，規定勞工未離職，投保單位辦理退保者，以投保單位辦理之退保申報為保險效力停止時，似為授予契約終止權之基礎，惟行政契約體系下，勞保契約之當事人解釋上應為保險人(勞保局)與被保險人(勞工)，雇主充其量僅能作為勞工之代理人，何以能違反勞工意思行使終止意思表示；又勞工保險作為強制保險，授予當事人行使終止權，即悖離勞工保險強制納保性質[5]。準此，筆者以為，不論授予終止權之對象為投保單位抑或被保險人，皆有所矛盾。若授予投保單位代勞工為意思表示，投保單位所作之意思表示自不應悖於勞工意願；若係授予被保險人，亦難合於勞工保險強制保險法理，甚與實務上由投保單位逕為退保申報，被保險人或難知此情不符。

(二)公法上法定之債說

此說認為勞工保險性質為公法上法定之債，勞工保險法律關係之開始與停止，直接繫於法律規定、構成要件滿足與否而發生、消滅。其所示之法律規定，即是勞工保險條例第 11 條，規定「符合勞工保險條例第六條之勞工，各投保單位應於勞工『到職』、入會、到訓、『離職』、退會、結訓之當日，列表通知勞保局；其保險效力之開始或停止，均自『應為通知』之當日起算」。但凡符合強制投保資格，亦該當勞工保險條例第 11 條之構成要件，勞工保險法律關係自隨之生效；反之，已不符合強制投保資格者，雇主應於勞工離職時，通知勞保局，使勞工保險法律關係因之停止。該通知退保之申報行為，張桐銳教授認為應是事實行為，係為履行法定申報義務，告知勞保局勞工已然離職事實之行為[6]。

林炫秋教授另從歷史解釋方面討論公法上法定之債較高之合理性，因勞工保險制度制定原意，本就以公法上法定之債說為核心，勞工保險條例第 11 條本文

---

[5] 張桐銳，再論勞工保險申報制度──兼評臺北高等行政法院 105 年度訴字第 554 號判決，月旦法學雜誌，315 期，2021 年，頁 163、164。

[6] 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，收於：勞工保險條例精選判決評釋，2016 年，頁 37；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，2015 年 06 月，頁 245。

以到職、離職為「應通知時」，並以之作為保險效力開始、停止之時，即足以明說。惟嗣後於 1988 年增訂同條但書，將生效效力繫於通知與否，引致勞工保險關係定性疑問。2012 年新訂之勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書，更將制度偏離初衷。然而，採取公法上法定之債說，明顯相較強調兩方當事人意思合致之行政契約說，更能說明勞工保險關係因法律規定而發生之本質[7]。

三、 小結

受實務所承認的申報主義，以行政契約說為核心，採取有申報行為，方有勞工保險法律關係之開始與停止，勞工作為被保險人是否知曉，則非所問[8]。然而，本文以為，採行政契約說，申報退保行為定性為終止意思表示，卻無法合理解釋：雇主代勞工為終止意思表示，卻與勞工意思違背之情形；以及，勞工作為勞工保險關係之當事人，卻無法為契約上意思表示，甚至難知自身已受退保之情況。

故而，筆者認為公法上法定之債說較為可採。基於勞工保險強制性原則，就符合勞工保險條例第 6 條強制投保資格之勞工，雇主在其到職、離職日，應具有法定申報義務，使勞工保險法律關係依法律規定而發生或消滅。其中勞雇雙方的勞動契約，為勞工保險法律關係的構成要件，因而勞工保險係奠基於私法上勞動契約存續與否，所架構出的行政法法律關係[9]。如此一來，以法定構成要件該當與否，也就是勞工保險條例第 11 條所示「到職」、「離職」，作為勞工保險法律關係效力關鍵，應相較強調意思合致之行政契約說，更符合論理邏輯。

參、 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書規範效果與錯誤退保爭議不同適用結果

一、 施行細則第 14 條第五項但書之規範效果

勞工保險條例施行細則第 14 條第五項本文明定，投保單位非於其勞工離職

---

[7] 林炫秋，勞工保險因雇主違法解僱而退保後之效力——評臺中高等行政法院 104 年度簡上字第 66 號判決，月旦法學雜誌，302 期，2020 年，頁 247、248。

[8] 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，收於：勞工保險條例精選判決評釋，2016 年，頁 37；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(一) ，2003 年，頁 479。

[9] 林炫秋，勞工保險因雇主違法解僱而退保後之效力——評臺中高等行政法院 104 年度簡上字第 66 號判決，月旦法學雜誌，302 期，2020 年，頁 250。

當日辦理退保者，其保險效力自勞工離職之當日二十四時停止。同項但書則明示，勞工未離職，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，依勞工保險條例第 72 條，應由投保單位賠償之。系爭規定但書前段將勞委會函釋採納之申報主義具體法制化，但書後段則將勞工受錯誤退保之損失，明文內部化，勞工僅能透過民事訴訟向雇主請求損害賠償。

二、 錯誤退保爭議於學說實務見解下產生之適用差異

在學說有力見解下，勞工保險法律關係應為公法上法定之債，申報僅係為履行法定通知義務之事實行為，不應以申報斷然取代具體法定構成要件事實，而為認定退保時點之唯一基準。故而，勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書前段，既係申報主義之具體化，於學說見解下，即是越漸偏離勞工保險條例第 11 條最初所體現之公法上法定之債制度設計，轉向實務行政契約說的關鍵癥結[10]。若採公法上法定之債說，退保時點應就勞工保險條例第 11 條本文「應為通知」當日，法定構成要件是否該當為依歸，亦即以勞動契約終止，勞工離職當日為基準；倘採行政契約說，退保時間全然以投保單位之申報為憑。以下探討錯誤退保二種態樣於學說實務見解之適用差異。

(一)錯誤退保態樣一於不同見解下適用結果

錯誤退保之態樣一，雇主違法解雇勞工，嗣後經法院確認僱傭關係存在，在公法上法定之債說架構下，勞工遭雇主解雇離職，雇主於此際履行申報義務，通知勞保局勞工離職之事實，退保時點似可以此為憑。然而後經法院判決確認雇主違法終止勞動契約，勞動契約仍持續存在，在法律上而言，勞動契約既未終止，則勞工視為未離職，因私法上勞動契約持續存在，行政法法律關係的構成要件事實(私法契約)並未終止，雇主代勞工所為之退保申報，喪失法律上基礎，且勞工法律上既仍受雇於雇主，應持續合於勞工保險條例第 6 條強制納保資格，基於強制投保性質，勞保局應註銷勞工之退保紀錄，回復勞工保險關係[11]。

---

[10] 林炫秋，勞工保險因雇主違法解僱而退保後之效力——評臺中高等行政法院 104 年度簡上字第 66 號判決，月旦法學雜誌，302 期，2020 年，頁 240。

[11] 「於投保單位違法解僱並申報退保之情形，如嗣後經法院判決解僱無效確定，則勞動法律關係既始終存續，則勞保法律關係自亦應始終存續，則被保險人得請求註銷退保之註記。」張桐銳，再論勞工保險申報制度——兼評臺北高等行政法院 105 年度訴字第 554 號判決，月旦法學雜

而實務裁判通常依據勞工保險條例施行細則第 14 條第五項，以及歷來一貫見解認定勞工保險採申報主義，應以投保單位退保申報為保險效力停止之評斷，亦強調勞工保險係在職保險，乃就事實上是否在職為保險資格判斷[12]。然本文以為，勞工保險實係架構於私法契約存續上之行政法律關係，故法律層面上勞工符合強制投保資格，基於勞工保險強制性質，即應令該等勞工追溯加保或註銷退保。

(二)錯誤退保態樣二於不同見解下適用結果

錯誤退保態樣二，僱傭契約並未終止，投保單位卻誤為退保，因勞工實際上並未離職，該離職退保申報係反於在職事實之行為，於法不合。根據公法上法定之債說，此際勞工自因仍在職，符合勞工保險條例第 6 條之強制投保資格，並未該當勞工保險效力停止之法律構成要件，勞工保險法律關係仍持續存在。然而實務裁判下，遵循一貫所採之申報主義，並基於行政契約說認定，縱使主張投保單位意思表示錯誤，仍需非出於己身之過失方可撤銷(民法第 88 條第一項但書及第 89 條參照)，故而即使僱傭關係存在，基於前述理由亦不得註銷退保[13]。

三、 小結

綜上，錯誤退保二種態樣，在學說實務不同勞保法律關係定性下，產生不同適用結果。公法上法定之債說，非單以申報斷然阻絕勞工註銷退保及追溯加保之可能，而係論以法定構成要件是否未滿足，私法上雇傭關係存續與否，以及是否合於強制投保資格為憑。因此，兩種爭議態樣，都將導出得以追溯加保或註銷退保之結果，除更符合勞工保險強制性特質外，更俾利勞工社會生活風險保障。

肆、 施行細則第 14 條第 5 項但書之形式合憲性檢驗

一、 勞工保險事項之法律保留原則

釋字第 443 號解釋提出層級化法律保留，指出「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，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要」；復依釋字第 568 號解釋及釋字第 609 號

誌，315 期，2021 年，頁 165，亦可支持之。

[12] 揆諸臺灣臺中地方法院 104 年度簡字第 29 號判決之判決理由可知。

[13] 揆諸臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1470 號判決理由可知。

解釋先後申明「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、終止及保險給付之履行等事由，係屬勞工因保險關係所生之權利義務事項，攸關勞工權益至鉅，其權利之限制，應以法律定之，且其立法目的與手段，亦須符合憲法第二十三條之規定。若法律授權行政機關發布命令為補充規定者，該命令須符合立法意旨且未逾越母法授權之範圍，始為憲法所許。」。

由前可知，釋字第 443 號解釋建構層級化法律保留，對給付行政採重要性理論[14]，勞工保險作為社會保險，雖屬給付行政，然涉及重大公共利益，應至少符合相對法律保留。而釋字第 568 號解釋及釋字第 609 號解釋則表示針對勞工保險效力之開始與停止等相關權利義務事項，有限制之虞者，應符合絕對法律保留原則，以法律定之。

二、 勞工保險條例第 11 條之規範意旨

勞工保險條例第 11 條本文規範以勞工到職、離職為投保單位應申報加保、退保之時，保險效力開始、停止時點以應通知時起算。後新增同條但書規定例外情況，即投保單位非於勞工到職當日為通知者，保險效力之開始以通知翌日起算。然而，該但書並未另規範以投保單位通知(翌)日為退保時點[15]，顯見勞工保險條例第 11 條，未如加保申報情況，對勞工退保效力限制以申報時點為斷。

三、 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書有違法律保留原則

為貫徹勞工保險主管機關函釋頻提之申報主義，中央主管機關新增勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書，該但書前段對於勞工並未離職，投保單位卻辦理退保者，明文以投保單位申報退保時點為停止保險效力之時。依釋字第 568 號解釋與釋字第 609 號解釋，對保險效力之停止所生權利義務事項之限制，應由法律明定，始符合絕對法律保留原則。然勞工保險條例第 11 條並未另加限制於退保事項，勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書前段卻徒然強增以申報為憑，忽略勞工未離職事實之限制，可謂以法規命令增加法所無之限制，違反法律保留原則。

---

[14] 孫迺翊，第 4 章：社會法的憲法基礎，收於：社會法，2015 年，頁 84。

[15] 林炫秋，勞工保險因雇主違法解僱而退保後之效力——評臺中高等行政法院 104 年度簡上字第 66 號判決，月旦法學雜誌，302 期，2020 年，頁 251。

四、 小結

由歷來社會保險之相關大法官解釋可知，勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書對退保事項增加法所無之限制，違反法律保留原則，欠缺形式合憲性基礎。

伍、施行細則第 14 條第 5 項但書之實質合憲性檢驗

一、 錯誤退保所涉及之基本權利限制

(一)依法參加勞工保險之權利

依釋字第 568 號解釋及釋字第 609 號解釋意旨，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。依學者見解，此實係指勞工參加勞工保險之權利，以及依被保險人法律地位在勞工保險法律關係所取得之權利，皆應受憲法保障[16]。筆者以為，勞工依法參加勞工保險之權利，解釋上似應包含「繼續」參加之權利，在符合相關法律規定下，應可持續參加勞工保險。

勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書，對於勞工未離職之情況，賦予投保單位退保申報決定性之效力，惟其分明仍在職，或經法院嗣後確認僱傭關係仍存在，符合勞工保險條例第 6 條強制投保資格，系爭勞工依法應具繼續參與勞工保險之權利。然而該項但書等同擬制使雇傭關係仍存在，仍在職之勞工，保險效力斷然停止，勞工保險法律關係無法繼續。退步言之，即使勞工保險效力僅為停止，而非終止，看似未阻斷勞工繼續加保勞工保險，惟雇傭關係存續下，勞工僅能以此一雇主為投保單位加保勞工保險，該項但書以申報，而非雇傭關係存在為判斷，根本上阻斷勞工於錯誤退保情況的加保機會，故而限制勞工依法參與勞工保險之權。

(二)對社會保險給付請求權之財產權限制

依釋字第 766 號解釋，「人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障」，該號解釋承認社會保險給付請求權，並認為乃受憲法財產權保障。勞工受錯誤退保，而依勞工保險

---

[16] 張桐銳，國民年金保險遺屬年金請求權之財產權保障──兼評釋字第 766 號解釋，月旦法學雜誌，318 期，2021 年，頁 146。

條例施行細則第 14 條第五項但書前段，以申報為憑而生退保效力，又依同但書後段，無法回復勞工保險法律關係，而限制勞工在勞工保險法上的社會保險給付請求權。

(三)錯誤退保所致老年給付年資短少或給付資格喪失是否限制期待權

錯誤退保情境下，常發生因保險效力停止，無法註銷退保或回復加保致生勞保老年給付給付資格之年資短少，又或是即將屆齡，卻因前開情況無法請求老年給付。本文為明確闡釋論述，假設二種案例:

【案例一】勞工歲數已屆滿請領老年給付資格時，卻於請領老年給付時，發現保險年資因雇主違法解雇或誤為退保，而短少一年，致無法達到請領老年年金之十五年年資要求，僅能請求老年一次金，勞工此時是否可主張保險給付期待權受到限制?

【案例二】勞工年齡將屆，於可領取老年給付前 1 年，卻遭公司違法解雇或誤為退保，勞工此時是否可主張保險給付期待權受到限制? [17]

陳新民大法官在其釋字第 717 號解釋協同意見書中指出，為限制受憲法保障之財產權範圍，避免浮濫認定，憲法學界因此肯認受財產利益之侵害者，以具「類似私法上財產權法律地位者」為要件限制，而產生期待權概念。期待權並非單純之獲利期待，在社會保險方面，是以被保險人有投入保費，即資本財支出，始可認定受憲法財產權保障。鍾秉正教授另提及期待權於現行德國憲法實務上之要件有三，分別為:具有財產價值之權利地位(私使用性)、透過相當之自己給付、具有生存保障作用[18]。

關於是否符合期待權三要件，首先，最無疑問者乃老年給付具生存保障作用；而具有財產價值之權利地位，亦無甚疑慮，因系爭勞工已累積一定保險年資，立於即將屆滿老年年金給付十五年門檻與已至老年給付歲數資格間，具即將可請求老年年金或老年一次金給付之權利地位。則就自己給付之投入，以下分論該要件，並試論錯誤退保致老年給付年資短少與給付資格喪失，是否限制

---

[17] 案例二擷取自「周美玲。勞工保險條例「申報制度」之檢討。碩士論文，國立中央大學法律與政府研究所，2016 年，頁 47。」

[18] 鍾秉正，第二章：社會保險中強制保險之合憲性基礎——兼論釋字第 472、473 號解釋，收於：社會法與基本權保障， 2010 年，頁 89。

期待權。

【案例一】中，勞工已累積十四年保險年資，投入相當年數之保費，自具有相當之自己給付，即使遭退保一年，亦不能否定先前積累一定年數之資本投入，再退步言之，勞工與達到十五年年資，取得老年年金給付地位之距離，僅在受雇主違法解雇又或誤為退保，而因勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書全然以申報為憑，並規定以民事訴訟救濟，而在制度上否准追溯加保或註銷退保之可能，即使勞工有補繳保費之意，亦因制度所不能，是勞工於此一年間無法投入資本財，係出於制度設計之法律不能。準此，案例一之勞工應可主張前項但書規定限制其之期待權。

【案例二】中，勞工基於保險年資累積之保費投入，對老年給付請領，應受有期待權保障，如今卻在年齡即將屆至老年給付資格時，因雇主違法解雇或誤為退保，喪失年齡屆至所生之老年給付請領資格，故因勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書以申報為退保效力認定依歸，而無法回復勞工保險法律關係，對勞工請領老年給付之期待權致生限制。

二、　勞保條例第 72 條之替代救濟及其基本權保障落差

臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1470 號判決提及，勞工所受錯誤退保之損失可依勞工保險條例第 72 條後段規定向投保單位請求補償，或依民法第 184 條以下侵權行為之規定，請求投保單位為損害賠償，可知實務見解下，勞工保險條例第 72 條損害賠償與民法法律請求權基礎，係勞工因投保單位錯誤退保所能獲得之替代救濟。然而民事訴訟，必定有勝敗之分，訴訟又曠日費時，甚牽涉至勞工本身經濟資力高低，能否負擔訴訟拖沓成本及律師費用，與雇主法庭中分庭抗禮；相對而言，社會保險給付係由國家所建立之給付行政，為避免雇主無資力承擔，而建構以社會連帶思想為基礎，勞保局與勞工為核心當事人之行政法法律關係，俾解決私人勞動契約無法處理之社會風險[19]。若以社會保險給付填補勞工因此所受損失，更符合勞工保險條例第 1 條開宗明義揭示之保障勞工生活目的。

三、　施行細則第 14 條第 5 項但書之比例原則審查

[19] 林炫秋，勞工保險因雇主違法解僱而退保後之效力——評臺中高等行政法院 104 年度簡上字第 66 號判決，月旦法學雜誌，302 期，2020 年，頁 241。

(一)目的合憲性審查

2012 年 1 月 30 日增訂勞工保險條例施行細則第 14 條第 5 項但書(下稱系爭規定)，其立法理由明示，針對勞工未離職，投保單位逕予退保者，應回歸申報主義，以投保單位為其辦理退保之當日二十四時停止。採取申報主義的目的，文獻上有認為應係為減少查核成本支出與健全勞保財務，因大量案件事實調查困難，若逐一查核調查事實，花費成本恐過高，亦為人力資源上所不足，由對勞工是否符合強制投保資格最知之甚詳的雇主為其投保，並按月提撥由勞工月薪資扣收之保險費予保險人，顯然更符合經濟效益，利於構築勞工保險自給自足之財務體系[20]。實務裁判台北高等行政法院 101 年度訴字第 524 號判決指出，「蓋勞工保險雖為社會保險，但勞工是否該當於參加勞工保險之適格、投保薪資及年資等必要事項，被告(按:勞保局)雖為保險人，其實並無所悉，如課予逐案覈實審查之責任，於查證可能性，或經濟效益之追求，均無期待可能性。而除勞工本人外，上揭事項以投保單位知之最詳，故課以投保單位據實申報勞工到、離職等義務，由其代勞工為一定投保或退保之意思表示，藉以貫徹強制保險之理念。」，即足以佐證前開論述。

準此，系爭規定之目的在於減少查核成本之支出與健全勞保財務之目的，勞保財務之自給自足攸關勞工保險制度能否持續存在，查核成本支出過多則影響全體納稅人繳納之稅收利用，是以，目的似符合憲法第 23 條明文之「增進公共利益」，通過目的合憲性審查。

(二)適當性審查

系爭規定前段具體化申報主義，後段令勞保局不須註銷退保紀錄或令勞工追溯加保，因退保所致勞工保險關係中斷之損失，勞工應向雇主求償。前者使退保時點以申報為憑，勞保局僅須作形式審查，大幅降低查核事實成本；後者則使勞工保險法律關係在雇主退保後無從繼續，勞工保險效力既因申報退保停止，於雇主錯誤退保至勞工繼續加保為止之時間段中，勞工自無法請求勞工保險給付，勞保基金支出勢必減少，故亦有利於勞保財務之健全。

---

[20] 周美玲。勞工保險條例「申報制度」之檢討。碩士論文，國立中央大學法律與政府研究所，2016 年，頁 51-53；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，2015 年 06 月，頁 252。。

(三)必要性審查

系爭規定以申報決定退保時點，使勞工保險關係無從回復，僅能向雇主索賠，是否為侵害最小之手段? 易言之，是否有其他侵害更小的替代手段?筆者認為要非無其餘替代手段，於下述之。

實際上，申報主義本身並無甚大疑慮，有疑義者乃在於，系爭規定全然就雇主申報為斷，漠視勞工仍在職之事實。然而，降低查核成本支出，與必須忽視勞工仍在職之事實，並無絕對關聯。事實查核成本之負擔，根源非在查核事實困難，而在大量案件。勞保局於個案申請保險給付之際往往作實質審查，足資印證事實查核非如此艱難。出於實務大量案件之查核困難，遂制定系爭規定，但豈能為追求行政便宜考量，而罔顧勞工仍在職，應令其強制投保之制度規定，忽略行政法依法行政之根本要求?誠如學者所言，大量案件事實調查困難所能正當化者，僅係課予投保單位申報義務，而不足以以之為無視事實，全憑申報為斷之合理基礎。而大量案件事實認定之困難，法制上分明有多種方式因應，如課予相關部門協力義務、以事實推定處理、加重舉證責任等等，此類替代手段，藉由將系爭規範可謂擬制事實之規定，修正為推定事實與舉證責任加重，能相當程度降低查核成本。此外，前述調整既使勞工能追溯加保或註銷退保，過往保費當然亦須補繳，勞保財務體系理當不致缺損。是以，採行替代手段皆能達同等目的，且相對無視事實或逕行擬制事實，更加保障被保險人權利[21]。

(四)衡量性審查

錯誤退保情況，被保險人諸多權利皆受系爭規定限制，包括:依法參與勞工保險權利、社會保險給付請求權之財產權、特定情況之期待權等等；所帶來之利益則有勞保財務更加健全、降低勞保局事實查核支出。因無客觀數據與足夠資訊，無法具體衡量前開權利侵害損害與利益效益多寡，本文僅力所能及作抽象判斷，合先敘明。

按衡量性原則旨在審查系爭規範所採之手段與欲實現之目的是否合於比例，

---

[21] 張桐銳，再論勞工保險申報制度──兼評臺北高等行政法院 105 年度訴字第 554 號判決，月旦法學雜誌，315 期，2021 年，頁 166；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，2015 年 06 月，頁 252；楊博任，我國職業災害保險之保險代位可行性研究 －兼論勞工保險之申報制度，碩士論文，國立臺北大學法律學系一般生組，2016 年，頁 45。

不得為極小公益犧牲極大的人民私益，否則，手段引致侵害與目的所達利益間顯失均衡。錯誤退保情況中，系爭規範可說令勞工在職事實，受雇主申報退保行為擬制為離職，甚而不能註銷退保或追溯加保，勞工保險法律關係就此停止。鑒於勞工保險係在職保險且具強制性，勞工仍在職，並符合勞工保險條例第 6 條強制投保規定，依法應具有參加勞工保險之權利，卻受規定限制，僅能向雇主求償，而並非回復勞工保險法律關係，亦因此阻斷原作為社會保險被保險人能享有之社會保險給付地位，侵害社會保險給付請求權之財產權，甚且於特定情況下影響老年(年金)給付之期待權。前諸種種權利，皆因系爭規定而受侵害。

系爭規定所實現之實益，卻僅是查核成本支出之減少，與勞保財務之健全。前者根植於大量案件事實認定困難，為節省行政認定作業費用，追求行政便宜考量，而以系爭規範一勞永逸解決認定爭議之問題，然以減少行政作業支出為目的，應當是主責機關透過行政作為或制度調整因應，就其目的本身，實難謂追求重要公益[22]；關於後者，雖勞工因系爭規定，錯誤退保後無法行使勞工保險給付請求權，勞保基金自於該等案件減少支出，然而，若勞保財務之健全建立在違反勞工保險強制投保精神之上，實難論定該等公益值得追求，退一步言之，正視勞工在職，勞動契約仍然存續，並不當然減損勞保財務健全體質。準此，系爭規定所追求之利益顯然與其所致之權利限制有失均衡，不符衡量性原則。

陸、研究結果

一、 錯誤退保案例因見解差異致生不同適用結果

對於勞工保險法律關係之定性，實務不論勞委會函釋抑或法院裁判，一貫見解皆採行政契約說，主張勞工保險關係係因意思合致發生，身分解消而消滅，申報係終止契約之意思表示；學說有力見解則認為係公法上法定之債，勞工保險關係是基於法律規定而發生消滅之法定債之關係，申報則是事實行為。錯誤退保態樣一，實務見解多因申報主義與勞工保險係在職保險否定回復勞工保險關係之可能，學說見解則多認為勞工保險係架構在勞動契約之上的行政法法律關係，故雇傭契約存續下，勞工保險法律關係即未停止，應准許追溯加保或註銷退保；關於錯誤退保態樣二，實務見解認為該意思表示錯誤因出於己身

---

[22] 「惟國民年金保險之遺屬年金請領條件是否複雜而追溯認定困難，係行政上應如何克服問題。此與追溯認定所需行政作業費用之減省，均係基於追求行政便宜考量，尚難謂係重要公益。」張桐銳，國民年金保險遺屬年金請求權之財產權保障——兼評釋字第 766 號解釋，月旦法學雜誌，318 期，2021 年，頁 145，同此論述。

過失不可撤銷，學說見解則認勞工分明仍在職，未該當退保之構成要件，應使勞工回復被保險人地位。

二、 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書違反法律保留原則

釋字第 568 號解釋及釋字第 609 號解釋明示，對勞工保險法律關係停止相關之權利義務事項予以限制者，應以法律限制之，屬絕對法律保留事項。而勞工保險條例第 11 條並未賦予退保申報絕對無法推翻，甚可直接忽視勞工在職事實之效力，勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書卻明文之，明顯增加法所無之限制，違反法律保留原則。

三、 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書限制之基本權

錯誤退保情況下，勞工分明仍在職，符合強制納保規定，卻因系爭規定無法依法參加勞工保險，更因此無法請求社會保險給付，於保險年資已積累一段時間之特定情況下，喪失老年給付之給付期待。準此，勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書分別侵害勞工依法參與勞工保險權利、社會保險給付請求權與特定情況下之期待權。

四、 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書違反比例原則

勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書目的旨在減少查核成本支出與健全勞保財務，應屬憲法第 23 條之增進公共利益，系爭規定採申報主義顯能有效降低查核成本，使勞工於錯誤退保後無法回復勞工保險關係，勞保基金自能減少支出，亦有助於健全勞保財務。然而，無視勞工在職事實，全以申報為憑並非最小侵害手段，應可藉由事實推定或加重被保險人舉證責任等方式替代之。再者，系爭規定造成錯誤退保勞工諸多權利侵害，所實現之利益卻顯失均衡:查核成本負擔根源於大量案件事實調查困難，惟此應在行政上有所調整，而非基於行政便宜考量，斷然忽視事實，故減少查核成本難謂屬重大公益；又勞工因錯誤退保無法請求社會保險給付，勞保基金支出雖得以減少，勞保財務更加健全，卻奠基於漠視事實，違反強制投保精神之上，則此公益難論值得追求，況且，正視勞工在職事實，使勞保關係回復，勞工仍應補繳保費，應不至致勞保財務缺損。綜上，系爭規定違反比例原則。

五、 勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書之修法建議

筆者以為，針對勞工仍在職，卻受雇主申報退保者，關鍵問題在於現行制度無視勞工在職事實，不許勞工回復勞工保險法律關係，故應改採取事實推定，並因勞工針對仍在職卻受有退保之爭議，可向勞保局舉證推翻退保之行政處分，則應刪除系爭但書後段向雇主請求損害賠償之規定。

試擬勞工保險條例施行細則第 14 條第五項但書如下:

「但勞工未離職、退會、結（退）訓，投保單位辦理退保者，其保險效力推定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。」

柒、 參考文獻

(一)專書

1. 楊通軒、許淑華、賴國欽，勞工保險條例逐條釋義，初版，2011 年 12 月。

(二)專書論文

1. 鍾秉正，第二章：社會保險中強制保險之合憲性基礎——兼論釋字第 472、473 號解釋，收於：社會法與基本權保障， 2010 年，頁 69-104。
2. 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(一) ，2003 年，頁 469-482。
3. 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，收於：勞工保險條例精選判決評釋，2016 年，頁 32-41。
4. 孫迺翊，第 4 章：社會法的憲法基礎，收於：社會法，2015 年，頁 69-93。

(三)碩士論文

1. 楊博任。「我國職業災害保險之保險代位可行性研究 —兼論勞工保險之申報制度」。碩士論文，國立臺北大學法律學系一般生組，2016。
2. 周美玲。「勞工保險條例「申報制度」之檢討」。碩士論文，國立中

央大學法律與政府研究所，2016。

(四)期刊文章

1. 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，2015 年 06 月，225-277 頁。
2. 張桐銳，國民年金保險遺屬年金請求權之財產權保障——兼評釋字第 766 號解釋，月旦法學雜誌，318 期，，2021 年頁 143-160。
3. 張桐銳，再論勞工保險申報制度——兼評臺北高等行政法院 105 年度訴字第 554 號判決，月旦法學雜誌，315 期，2021 年，頁 156-169。
4. 林炫秋，勞工保險因雇主違法解僱而退保後之效力——評臺中高等行政法院 104 年度簡上字第 66 號判決，月旦法學雜誌，302 期，2020 年，頁 235-257。