

司法院釋字第四六六號解釋

中華民國 87 年 9 月 25 日

院台大二字第 22067 號

解 釋 文

憲法第十六條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平之審判。至於訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於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議，則由行政法院審判之。

國家為提供公務人員生活保障，制定公務人員保險法，由考試院銓敘部委託行政院財政部所屬之中央信託局辦理公務人員保險，並於保險事故發生時予以現金給付。按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。惟現行法制下，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。有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，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，經行政救濟程序之結果不能獲得實現時，應許向普通法院提起訴訟謀求救濟，以符首開憲法規定之意旨。

解釋理由書

司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第七十七條定有明文。而憲法第十六條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平之審判。至於訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律

之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於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議，則由行政法院審判之。公務人員保險給付之爭議究由何種法院審理、循何種程序解決，法律既無明文規定，則當依事件之性質並考量既有訴訟制度之功能定其救濟途徑。

國家為提供公務人員生活保障，依公務人員保險法規定，由考試院銓敘部委託行政院財政部所屬之中央信託局辦理公務人員保險，並於發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬四項保險事故時予以被保險人現金給付。按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，且公務人員之公法上財產請求權遭受侵害時，得依訴願及行政訴訟程序請求救濟，亦經本院釋字第二六六號及第三一二號解釋闡釋在案。惟現行法制下，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。有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，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，經行政救濟程序之結果不能獲得實現時，應許向普通法院提起訴訟謀求救濟，以符首開憲法規定之意旨。

大法官會議 主 席 大法官 翁岳生
大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 施文森
孫森焱 陳計男 曾華松
董翔飛 楊慧英 戴東雄
蘇俊雄

部分不同意見書 大法官 孫森焱

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令如數給付，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諸民事法院判令給付，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。

抄考試院聲請書

中華民國 86 年 5 月 30 日
八六考台組貳字第 03418 號

受文者：司法院

主旨：關於公務人員保險給付之爭訟，究應循行政爭訟或民事訴訟途徑解決，因主管機關及相關機關對同一法律之適用，見解不一，影響公務人員保險給付事件之處理。為釐清法制，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，提請 貴院大法官解釋惠復。

說明：

- 一、依銓敘部中華民國八十五年十二月七日八五臺特一字第一三八六〇五〇號函及本院第九屆第三十三次會議決議辦

理。

二、檢具「聲請司法院大法官統一解釋聲請書」一份。

院 長 許 水 德

聲請司法院大法官統一解釋聲請書

主 旨：有關公務人員保險給付之爭訟，究應循行政爭訟或民事訴訟途徑解決，因主管機關及相關機關對同一法律之適用，見解不一，影響公務人員保險給付事件之處理。為釐清法制，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，提請 貴院大法官解釋惠復。

說 明：

一、聲請統一解釋之目的

公務人員保險（以下簡稱公保）之爭議，原均循訴願、再訴願、行政訴訟之途徑解決。惟最高法院等對公保給付事件，近有依民事訴訟判決之案例，與往例有異，究應循行政爭訟或民事訴訟處理，實有統一解釋之必要，俾資遵循。

二、法令見解歧異之經過

（一）案件事實

前公保被保險人李○○，於民國七十八年十月十八日因生產切除子宮，並因醫療過失，致腦部缺氧而生大腦皮質功能障礙，成為植物人，永久殘廢，繼續住院治療，經由法院宣告為禁治產人。嗣由其夫林○○為法定代理人，於七十九年十一月間，依公務人員保險法（以下簡稱公保法）第十五條第一項第二款規定，向中央信託局請求保險殘廢給付標準表第十四號全殘廢給付。惟中央信託局公務人員保險處以李女士在七十九年一月三十一日確定成殘之後至八十年四月一日退休期間，仍以大腦皮質功能障礙繼續住院治療，核與公保法施行細則第五十八條（按係現行條文第三十二條）醫治終止規定

不合，及依銓敘部（六五）臺謨特二字第40712號函釋：以同一傷病繼續醫療，其殘廢證明書視為無效之規定，不予上開第十四號全殘廢給付。遂逕向臺灣臺北地方法院提起民事訴訟（以下簡稱李案）。

（二）訴訟經過

1. 臺灣臺北地方法院八十一年度保險字第二八號判決（附件一），駁回原告李女士之訴。理由略以：「公務人員保險係強制保險，與被保險人間係公法上之關係，並無私法上之保險契約存在，故原告對伊機關之處分如有不服，應依訴願、再訴願、行政訴訟等途徑救濟。」原告不服，向臺灣高等法院提起上訴。
2. 臺灣高等法院八十一年度保險上字第二二號判決（附件二），駁回上訴人李女士之訴。理由略以：「公務人員保險法第六條及第四條 足認公務人員為強制保險， 又依公務人員保險法施行細則第五十九條所定：『 本保險殘廢爭議及各項現金給付爭議，由主管機關核釋之。』（按係第二項）查保險殘廢爭議及各項現金給付爭議，既規定由主管機關核釋之，自係公務機關所為發生公法上效果之單方行政行為（訴願法第二條第一項參照），應非民事法院所能審理之私權關係，已屬甚明。 上訴人如認該行政處分為違法或不當，致損害其權利或利益者，應向主管機關即請求核釋，如再有不服，可循訴願、再訴願、行政訴訟程序救濟之，顯非屬於普通法院審判範圍。」 李女士不服，再向最高法院提起上訴。
3. 最高法院八十二年度台上字第五一七號判決（附件三），發回臺灣高等法院更審。理由略以：「查公務人員保險屬於社會保險之一環，公保法中固多強制規定，而與一般營業保險有其區別。惟承保機關之被上訴人既係代表國家為保險人，以與被保險人之上訴人間，在保險關係中立於對等地位，則基於公保關係所生

之權利義務爭執，自不能與人民因受官署之違法處分，所得進行之行政訴訟同視。是被上訴人對上訴人之保險金請求，所為『拒絕給付』之意思表示，即難謂為係基於公法上權力，本於行政權作用，就該特定事件，對上訴人所為發生公法上效果之『行政處分』。況公務人員之保險費，除政府補助百分之六十五外，被保險人之公務員，尚須『自付』百分之三十五（見：公保法第九條）尤不能認為純屬公法上之財產請求權，而與私權無關。原審未詳加研求，遽認上訴人對被上訴人所為『拒絕給付』之意思表示，僅得循行政訴訟程序請求救濟，自有斟酌之餘地。」

4. 臺灣高等法院八十二年度重上更(一)字第三四號判決（附件四），上訴人李女士勝訴，被上訴人中央信託局應為給付。其理由除採行最高法院發回更審之見解外，更認為「關於公務人員得否依公務人員保險請領保險給付，自得依民事訴訟解決之。本件上訴人主張其因生產成殘廢請求被上訴人依公務人員保險法為殘廢給付，被上訴人予以拒絕，其因而提起本件民事訴訟，應無不合。被上訴人辯稱：上訴人僅能依行政程序請求救濟等語，顯未認清公務人員保險亦含有私權性質所致，其此項抗辯並不可採，先予敘明。」中央信託局不服，上訴最高法院。
5. 最高法院八十三年度台上字第一八四二號判決（附件五），再發回臺灣高等法院更審。理由略以：「雖於本件訴訟繫屬中，經司法院釋字第三一六號為被上訴人有利之解釋，惟依公務人員保險法第二十二條前段規定，依同法支付之現金給付，經承保機關核定後，於十五日內給付之。再依同法施行細則第五十九條（按係現行條文第三十七條）第二項規定，本保險殘廢爭議及各項現金給付爭議，由主管機關核釋之。然則本件殘廢現金給付爭議，在未經主管機關依釋字第三

一六號解釋重新核釋以前，民事審判機關即無從逕行認定被上訴人之給付請求權存在，命上訴人給付。原審未斟酌及此，遽為上訴人敗訴之判決，自有未洽。

」

6. 臺灣高等法院八十三年度重上更(二)字第一一四號判決（附件六），令中央信託局對李女士給付。理由略以：「本件殘廢現金有爭議，自須先經主管機關依釋字第三一六號解釋重新核釋後，民事審判機關始能認定被上訴人之給付請求權存在（最高法院八十三年度台上字第一八四二號判決發回意旨參照）。查主管機關銓敘部業於八十四年三月二日以八四臺中特一字第10七三六二九號函核示：上訴人請領公保殘廢給付一案，准予辦理，有該函可按（本院卷七十頁），且為兩造所不爭，依上開說明，於銓敘部核釋後，上訴人即有民事請求權。」中央信託局不服，再上訴最高法院。
7. 最高法院八十五年台上字第二二一號判決（附件七），駁回中央信託局之上訴。理由略以：「原審依審理之結果，以：依公保法第四條、第六條規定，公務人員保險固為強制保險，且屬社會保險之一環。惟本件承保機關之上訴人既為保險人，其與被保險人之被上訴人間，在保險關係中立於對等地位，則基於公保關係所生之權利義務爭執，自不能與人民因中央或地方機關之違法處分，所得進行之行政訴訟同視。上訴人就被上訴人之保險金請求，所為拒絕給付之意思表示，難謂係基於公法上權力，本於行政權作用，就該特定事件，對被上訴人所為發生公法上效果之行政處分。況公務人員之保險費，除政府補助百分之六十五外，被保險人之公務員，尚須自付百分之三十五（公保法第九條），其因此所發生之保險給付請求，自不能認為純屬公法上之財產請求權，而與私權無關。本

件既係就公務人員得否依公務人員保險關係請領保險給付而有爭執，被上訴人循民事訴訟程序解決，即無不合。」遂告確定。嗣經中央信託局公務人員保險處於同年三月二日函送該給付款項，執行完畢。

(三)新增判決

李案於訴訟期間及判決確定後，亦有公保現金給付爭訟案件，提起民事訴訟者，如：

1. 臺灣臺北地方法院八十三年度保險字第五三號判決（附件八），駁回原告公保被保險人凌00向被告中央信託局請求殘廢給付，其理由之一略以：「按公務人員應一律參加公務人員保險為被保險人，此項強制性保險以銓敘部為主管機關；並由銓敘部會同有關機關組織監理委員會以監督保險業務，此觀公務人員保險法第六條、第四條規定意旨自明，故被保險人與保險機關間之關係為公法關係而非私法上契約，公務人員殘廢爭議及各項現金給付爭議，由主管機關核釋之，公務人員保險法施行細則第五十九條（按係現行條文第三十七條）復定有明文，承保機關或主管機關對於公保業務之處分或核釋，應屬行政處分，被保險人對該處分或核釋如有不服，自應先循行政訴訟程序（訴願、再訴願、行政訴訟）請求救濟，在主管機關未依公務人員保險法施行細則第五十九條（按係現行條文第三十七條）第二項規定核釋之前，民事審判機關並無從逕行認定被保險人之保險給付請求權是否存在（最高法院八十三年台上字第一八四二號判決參照），原告未依上開程序請求核釋，本院自無從認定原告之請求權是否存在。」顯採最高法院對李案第二次發回更審之判決之見解。
2. 臺灣臺北地方法院八十五年度訴字第一四八六號判決（附件九），命被告中央信託局應給付原告公保被保險人邵00因追溯屆齡命令退休生效時養老給付之遲

延利息，其理由之一略以：「按公務人員保險（以下簡稱公保）之保險費按月繳付，由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五，公務人員保險法（以下簡稱公保法）第八條定有明文，足見，公保是由被保險人與中央信託局訂立之私法保險契約甚明，合先敘明。」顯與李案最高法院八十五年度台上字第二二一號判決理由相同。

三、爭訟所涉之法令條文

(一)公務人員保險法

第 二 條 本法所稱公務人員，為法定機關編制內之有給人員。

法定機關編制內有給之公職人員，準用本法之規定。

第 四 條 公務人員保險，以銓敘部為主管機關。

為監督保險業務，由銓敘部會同有關機關組織監理委員會；其組織規程由考試院會同行政院定之。

第 五 條 公務人員保險業務由中央信託局（以下稱承保機關）辦理，並負承保盈虧責任；如有虧損，由財政部審核撥補。

承保機關辦理公務人員保險所需保險事務費，不得超過保險費總額百分之五點五。

第 六 條 公務人員應一律參加保險為被保險人，其保險期限自承保之日起至離職之日止。

第 八 條 公務人員保險之保險費率為被保險人每月保險俸給百分之四點五至百分之九。

前項費率應依保險實際收支情形，由行政院會同考試院覈實釐定。

第 九 條 公務人員之保險費按月繳付，由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五。

第十四條 被保險人在保險有效期間，發生殘廢、
養老、死亡、眷屬喪葬四項保險事故時，予
以現金給付；其給付金額，以被保險人當月
俸給數額為計算給付標準。

第二十二條 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；如逾期給付歸
責於承保機關者，其逾期部分應加給利息。

(二)公務人員保險法施行細則

第六條 本保險之要保機關，指下列各機關：

- 一、總統府及所屬機關。
- 二、五院及所屬機關。
- 三、國民大會及各級民意機關。
- 四、地方行政機關。
- 五、公立學校及教育文化機關。
- 六、衛生及公立醫療機關。
- 七、公營事業機關。
- 八、其他依法組織之機關。

要保機關之認可與變更，由主管機關認
定之。

第八條 依本法第二條及第六條之規定，凡法定
機關編制內之有給公務人員及有給公職人員
，應一律參加本保險為被保險人。

所稱有給公務人員，包括法定編制內之
聘僱人員在內。

第二十五條 合於參加本保險之人員，要保機關如超
逾規定期限三十日始予辦理加保者，除一律
應溯自到職之日起補繳保險費外，並應由其
主管機關議處有關人員。

第三十七條 承保機關對請領殘廢給付之案件，得加
以調查、複驗、鑑定，如不合規定之案件退
回時，並得保留原送之殘廢證明書存查。

本保險殘廢爭議及各項現金給付爭議，
由主管機關核釋之。

四、聲請統一解釋之理由

按公保係基於公保法令辦理，由政府預算為相當之補助或撥補。公務人員依法令規定一律參加公保，尚無參加與否之契約自由；對於保險事故項目，亦無選擇權；對於保險費及發生事故之給付，均依法定數額繳納與請領，更無彈性。至於其爭議之處理，依公保法第四條第一項及其施行細則第三十七條（即原第五十九條）第二項之規定，係由主管機關核釋辦理；如再有爭議者，歷來均循行政爭訟程序解決。茲最高法院對李案所為八十五年臺上字第二二一號判決，使公保事件之爭議，亦得向普通法院提起民事訴訟。是則有關公保現金給付之爭議，究應循行政爭訟或民事訴訟或二者均可之途徑處理，關係公保被保險人之權利，與主管機關或承保機關對於公保事項之執行，實有統一解釋之必要。

五、聲請者對本案所持之見解

(一)按我國之勞工保險（以下簡稱勞保）、農民健康保險（以下簡稱農保），甚至於全民健康保險（以下簡稱健保），實務上及理論上認為其爭議應循行政爭訟之程序解決。

1. 勞保：

按勞保之辦理，以行政院勞工委員會及省（市）政府為主管機關；其保費除被保險人負擔外，政府亦負擔百分之十至百分之八十；其爭議事項審議辦法由行政院勞工委員會擬定，報請行政院核定之；如有虧損，由省（市）政府撥補（勞工保險條例第六條、第四條、第十五條、第五條及第六十九條參照）。歷來實務及理論均認為對勞保事件之處理為「行政處分」，應循訴願、再訴願、行政訴訟程序解決。如：

(1)行政法院五十五年判字第二二八號判例（附件十）

:

「勞工保險，旨在保障勞工生活，促進社會安全，此在勞工保險條例第一條及臺灣省勞工保險辦法第一條規定甚明。而被保險之勞工為強制保險，其保險費除由被保險人勞工負擔小部分外，其餘係由雇主及政府負擔。此外關於保險範圍、保險給付等，散見上開條例及辦法各條文者，均係硬性規定，一律辦理。而依上開條例暨同條例施行細則及上開辦法暨同辦法實施細則有關規定並其他有關規章之規定，勞資雙方及承辦保險機關如就勞工保險事項發生爭執，有其特定之審議程序及特設之審議機關。是勞工保險性質上顯係公法關係，與普通商業保險為私法上之契約關係有別（參照本院四十四年判字第三〇號判決）。不問被告官署（按：指臺灣省勞工保險監理委員會）係由何種人員組成，其依上開法令執行職務而有權為決定並表示其意思於外部，要不能不認其為行政官署，而其依照規定程序所為之審定，自應認為行政處分。人民對之如有不服，自可依訴願程序請求救濟。」

(2)最高法院八十年度臺上字第二五五五號判決（附件十一）：

「勞工保險為強制保險，旨在保障勞工生活，促進社會安全，有關保險範圍及保險給付等均設強制規定，且勞資雙方及承辦保險機關如就勞工保險事項發生爭執，有特定之審理程序及特設之審議機關。審議保險爭議之機關，依規定程序所為審定之決定，為行政處分。被上訴人取消黃〇〇被保險人資格，上訴人已循訴願及再訴願程序救濟，均遭駁回，該行政處分業已確定。民事法院對該行政處分是否適當，無權斟酌。」

(3)學者吳庚（行政法之理論與實用，85年2月，第二

六三頁) (附件十二) :

「勞工保險主管機關對勞保給付請求之准駁，雖然普通法院作為民事事件而受理(參照最高法院五十七年臺上字第三三七二號判例)，行政法院堅持其性質為行政處分，人民得對之提起行政爭訟(五十四年判字第九一號、五十五年判字第二二八號判例)，深符社會保險雖屬給付行政但仍為公權力之行使的法理。」

2. 農保：

按農保目前係由勞工保險局承保，其保費由被保險人負擔百分之三十，政府補助百分之七十；其爭議審議辦法由內政部擬定報請行政院核定發布；如有虧損，由內政部審核撥補(農民健康保險條例第三條、第十二條、第四條第三項、第四十四條參照)。另查有關農保之爭議，行政法院亦著有判決(如行政法院判決要旨彙編 85 年 5 月，第十四輯，第八一七頁 - 八三三頁)。

又學者黃茂榮認為：「農民健康保險(以下簡稱農保)之保險費，由被保險人負擔百分之三十，政府補助百分之七十。由於其保險費有政府之補助，故為一種社會保險」，「農保之參加既然具有前述強制性，自當以公法為其成立之基礎」(農保爭議審議案件與改進農保法制相關問題研究，85 年 6 月，內政部，第二頁、第五頁)(附件十三)。

3. 健保：

按健保之辦理，由行政院衛生署為主管機關，中央健康保險局承保；其保費之負擔，除被保險人自付之比例外，政府亦付百分之十至百分之七十；如有爭議，得提起訴願及行政訴訟。此為全民健康保險法第三條、第六條、第二十七條及第五條第三項所明定。

(二)李案最高法院八十五年度臺上字第二二一號所為之判決

意旨，似未慮及依公保法第九條之規定，保險費除被保險人自付百分之三十五外，政府尚補助百分之六十五，甚且依該法第五條規定，如該保險業務有虧損，由財政部審核撥補。是以前雖具有私權之成分，然公權之挹注，卻高於私權之比重，恐非純屬私法上之財產請求權，而與公權無關。於此學者亦曾提出見解，如：吳庚：「我國現制，社會保險中之公務人員保險為公法事件，自無疑義」；「公務員身分所生之公務員保險金給付事件，行政法院自始即認為公法事件」（行政法之理論與實用，85年2月，第十八頁、第二六三頁）（附件十二、十四）。

六、聲請者對本案所持之立場

- (一)公保，由銓敘部主管，中央信託局承保，並由政府依規定比例補助保險費及負責虧損之審核撥補，此均與勞保、農保、健保相若。勞保、農保、健保既屬強制性社會保險之公法關係，況於特別選任之公務員與政府間之公法上職務關係（釋字第三九六號參照）所引申之公保關係，依法理類推亦當視為公法關係，而不宜依民事訴訟解決。
- (二)另查各機關依行政院發布之中央公教人員福利互助辦法或其他機關自行訂定之福利互助有關規定，按月向公務人員收繳福利互助費用，並提供公款予以補助者，係為安定公務人員生活之行政目的而實施之法令，具有公法性質。公務人員依其規定，請領福利互助金，前經貴院釋字第三一二號解釋確認乃公法上財產請求權之行使，如有爭執得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。茲公保舉辦之目的及相關法規之公法性質，較諸福利互助，有過之而無不及，其爭議自應循行政爭訟程序處理。
- (三)公保被保險人依規定有負擔百分之三十五保費之義務，也有享用公保措施之權利，基於權義衡平之考量，承保機關有義務提供便捷之公保措施，主管機關亦有責任健

全公保法令制度，而其有關爭議事項究應如何處理及請求救濟，自應有明確一致之規範，以維護被保險人之權利。又歷來公保主管機關確已藉由參與行政爭訟程序解決爭議，糾正缺失，並溝通兩造意見，了解問題之癥結，作為檢討改進之參據，以落實公保照顧公務人員之至意。此由公保開辦近四十年頗具成效，應可印證。設使遽爾捨棄原行政爭訟程序而就民事訴訟程序，致使主管機關喪失主動自省、參與解決爭議之機會，恐非法律賦予主管機關主管公保事項之旨趣。

七、關係文件（即附件）

- (一)臺灣臺北地方法院八十一年度保險字第二八號判決。
- (二)臺灣高等法院八十一年度保險上字第二二號判決。
- (三)最高法院八十二年臺上字第五一七號判決。
- (四)臺灣高等法院八十二年重上更(一)字第三四號判決。
- (五)最高法院八十三年臺上字第一八四二號判決。
- (六)臺灣高等法院八十三年重上更(二)字第一一四號判決。
- (七)最高法院八十五年臺上字第二二一號判決。
- (八)臺灣臺北地方法院八十三年度保險字第五三號判決。
- (九)臺灣臺北地方法院八十五年訴字第一四八六號判決。
- (十)行政院五十五年判字第二二八號判例。
- (十一)最高法院八十年臺上字第二五五五號判決。
- (十二)吳庚，行政法之理論與實用，85年2月，第二六三頁。
- (十三)黃茂榮，農保爭議案件與改進農保法制相關問題研究，85年6月，內政部，第二頁、第五頁。
- (十四)吳庚，行政法之理論與實用，85年2月，第十八頁。

（附件七）

最高法院民事判決

八十五年度台上字第二二一號

上訴人 中央信託局

設臺北市忠孝西路一段六號十四樓

法定代理人 蔡茂昌

被上訴人 李 0 芬

法定代理人 林 〇 生

上當事人間請求給付保險金事件，上訴人對於中華民國八十四年六月五日臺灣高等法院第二審更審判決（八十三年度重上更(二)字第一一四號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件被上訴人主張：伊原任職臺南縣柳營鄉公所，參加公務人員保險，於民國七十八年十月十八日生產住院，因醫師及護士之過失致腦部缺氧而致大腦皮質功能障礙，終生殘廢，並經法院宣告為禁治產人。經向上訴人請領殘廢給付，上訴人竟以伊尚未終止醫療，拒絕給付等情，爰依退休前之保險契約，求為命上訴人給付保險金新臺幣（以下同）三十三萬九千元及加計自八十年四月二十六日起算之法定遲延利息之判決（原起訴請求給付三十九萬九千元及利息，第一審判決駁回被上訴人之請求，被上訴人提起上訴後，減縮如上開聲明。原審改判命上訴人給付三十三萬九千元及自八十四年三月十八日起算之利息，駁回被上訴人其餘利息部分之上訴。上訴人不服，提起第三審上訴）。

上訴人則以：被上訴人尚在住院醫療中，並未終止醫療，與公務人員保險法施行細則（以下稱公保法細則）第五十八條第一項請領殘廢給付之規定不符，不得請領殘廢給付。且伊承辦公務人員保險業務，係依公務人員保險法（以下稱公保法）規定為之，公務人員保險則係強制保險，伊與被保險人間係公法上之關係，並無私法上之保險契約存在。故被上訴人對承保機關之處分如有不服，應向公務人員保險之主管機關請求核釋，如再有不服，可循訴願、再訴願、行政訴訟程序救濟，不能依民事訴訟程序請求等語，資為抗辯。

原審依審理之結果，以：依公保法第四條、第六條規定，公務人員保險固為強制保險，且屬社會保險之一環。惟本件承保機關之上訴人既為保險人，其與被保險人之被上訴人間，在保險關係中立於對等地位，則基於公保關係所生之權利義務爭執，自不能與人民因中

央或地方機關之違法處分，所得進行之行政訴訟同視。上訴人就被上訴人之保險金請求，所為拒絕給付之意思表示，難謂係基於公法上權力，本於行政權作用，就該特定事件，對被上訴人所為發生公法上效果之行政處分。況公務人員之保險費，除政府補助百分之六十五外，被保險人之公務員，尚須自付百分之三十五（公保法第九條），其因此所發生之保險給付請求，自不能認為純屬公法上之財產請求權，而與私權無關。本件既係就公務人員得否依公務人員保險關係請領保險給付而有爭執，被上訴人循民事訴訟程序解決，即無不合。按公務人員保險之被保險人在保險有效期間，發生殘廢之保險事故時，予以現金給付，其給付金額，以被保險人當月俸給數額為計算給付標準。被保險人因疾病或意外傷害致成全殘廢時，給付三十個月之殘廢給付，公保法第十四條、第十五條第一項第二款定有明文。又公保法細則第五十八條第一項規定：「被保險人發生本法第十五條規定之保險事故，致成殘廢，經醫治終止，無法矯治，確屬成為永久殘廢，得依據本保險醫療機構審定成為殘廢月份之保險俸給數額，經由要保機關請領殘廢給付。」乃以成為殘廢，為請領殘廢給付之要件，至於「經醫治終止，無法矯治」，雖為確定殘廢之重要方法，但非唯一標準。否則如認為必需終止醫治，始能請領殘廢給付，無異剝奪殘廢者復健或繼續求醫治療之機會與希望，殊與保險意旨相違。本件被上訴人於七十二年三月一日加入公保，七十八年十月十八日因行剖腹產後，子宮全切，並因而大腦皮質功能障礙，意識不清，無法從事任何工作，經主治醫師黃○峰認定被上訴人於七十九年一月三十一日成為全部殘廢，有該醫師出具之殘廢證明附卷可稽（一審卷七頁）。被上訴人於七十九年十二月及八十年三月間兩次被調查時，其殘廢調查表之記載，亦均認為被上訴人已合於公保法第十四條之殘廢，有該殘廢調查表為證（一審卷十八頁後被證三、被證五）。且被上訴人因大腦皮質障礙，已符合植物人狀態，亦有財團法人奇美醫院八十二年七月八日（八二）奇業位字第六十八號函足憑（更一字卷五七頁）。被上訴人因心神喪失，無處理自己事務之能力，而經法院宣告為禁治產人，亦有臺灣臺南地方法院八十年度禁字第二號裁定可憑（一審卷八頁），被上

訴人確已成為全部殘廢，應可認定。被上訴人之殘廢，係發生於其為公務人員之期間，而依該期間其身分所應適用之公保法既可請領殘廢給付，此項權利，自不因被上訴人嗣後於八十年四月一日辦理退休而受影響。又被上訴人於退休後，上訴人仍准其參加退休公務人員保險，而得請領疾病醫療給付，然此與前述之殘廢給付，性質上有間，上述之殘廢給付，於法無明文禁止時，自不因嗣後參加退休公務人員保險而受影響。依公保法細則第五十九條第二項規定，本保險殘廢爭議及各項現金給付爭議，由主管機關核釋之。查本件保險殘廢爭議業經公務人員保險之主管機關銓敘部參照司法院釋字第三一六號解釋意旨，於八十四年三月二日以八四臺中特一字第10七三六二九號函核釋，被上訴人請領公保殘廢給付一案，准予辦理在案，有該函可按（更二字卷七十頁）。被上訴人確已成殘之事實，在兩造間已臻明瞭，被上訴人既於上訴人拒給殘廢給付後，提起本件訴訟為請求，上訴人並有依法給付之義務，自無再強令被上訴人須另行檢具殘廢證明書或其他單據，向上訴人為給付之申請之必要。上訴人認被上訴人於前開銓敘部核釋後，仍須依相關行政規定，提出單據為申請，始得請領殘廢給付一節，殊無可採。被上訴人係全部殘廢，依前開公保法規定，可請領三十個月俸額之給付，其殘廢發生時當月俸額為一萬一千三百元，給付總額為三十三萬九千元，此為兩造所不爭。依公保法第二十二條前段規定，給付期限為十五日，故上訴人僅於上述銓敘部核釋准許後屆滿十五日即八十四年三月十八日起，始負遲延責任。從而被上訴人本於保險契約關係，請求上訴人給付三十三萬九千元及加計自八十四年三月十八日起算之法定遲延利息，自屬正當，應予准許。爰將此部分第一審所為被上訴人敗訴之判決廢棄，改判如其聲明，並駁回被上訴人其餘上訴，經核於法並無違背。上訴論旨，仍執陳詞就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘原判決其不利部分不當，求予廢棄，非有理由。

據上論結，本件上訴為無理由，依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 五 年 一 月 三 十 一 日

(本件聲請書其餘附件略)