

國民年金行政救濟制度之研究

The Study of National Pension and Administrative
Remedies

內政部委託研究報告

中華民國100年12月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

PG10003-0106

國民年金行政救濟制度之研究

The Study of National Pension and Administrative Remedies

受 委 託 者 : 耀南法訓顧問有限公司

研 究 主 持 人 : 蔡進良博士

協 同 主 持 人 : 詹鎮榮副教授

研 究 員 : 江榮祥律師、陳璟榮

研 究 助 理 : 林幼淳、蔡淳卉

內政部委託研究報告

中華民國100年12月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

目次

表次	III
圖次	V
摘要	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究主題與緣起	1
第二節 研究範圍	3
第三節 研究方法	3
第四節 蒐集之資料、文獻之分析	4
第五節 研究目標與預期效益	5
第二章 國民年金行政救濟制度概況	7
第一節 國民年金制度緣起與本旨	7
第二節 國民年金給付基本法律關係	9
第三節 行政救濟概說與國民年金爭議審議制度現況	14
第四節 小結	26
第三章 國內相關社會保險行政救濟制度研析	27
第一節 勞工保險行政救濟制度	27
第二節 農民健康保險行政救濟制度	28
第三節 全民健康保險行政救濟制度	30

第四節 公教人員保險行政救濟制度	32
第五節 軍人保險行政救濟制度	33
第六節 小結	34
第四章 外國國民年金行政救濟法制之探析—以德國、日本法制為例	37
第一節 概說	37
第二節 德國年金保險爭議解決機制	37
第三節 日本國民年金行政救濟制度	53
第四節 小結	69
第五章 國民年金與國內外相關社會保險行政救濟法制比較與問題研析	71
第一節 組織及其權限問題	71
第二節 救濟程序問題	74
第三節 中央行政組織改制後可能之規範或政策取向	78
第六章 結論與建議	81
第一節 研究結論	81
第二節 研究建議	83
參考書目	87

表次

表 3-1 社會保險爭議審議相關事項對照表 35

圖次

圖 2-1 國民年金相關行政組織圖	20
圖 2-2 國民年金監理委員組成圖	21
圖 2-3 爭議審議委員會會議組成圖	23
圖 2-4 國民年金爭議審議流程圖	24
圖 2-5 爭議案件審定結果統計	25
圖 2-6 訴願案件訴願結果統計	26
圖 4-1 日本社會保障領域及其主要有關法律	55

摘要

關鍵詞：國民年金、社會保險、行政救濟、爭議審議、訴願

一、研究緣起

現行國民年金業務，乃由中央主管機關即內政部依國民年金法規定委託勞工保險局辦理，以往勞工保險局所為關於國民年金事務之核定處分，視同內政部之處分，申請人對此不服，經內政部(國民年金監理會)爭議審議程序後，經由內政部而向行政院提起訴願，惟民國(下同)99年6月份最高行政法院庭長法官聯席會議決議認為勞工保險局為保險人且為處分機關，經內政部爭議審議程序後仍應向內政部提起訴願，至此以後改變行政不服審查途徑；如此，導致爭議審議程序與訴願程序關係或功能定位不明，制度上有重新檢討之必要。

此外，值此中央行政組織改造之際，組織法制變革，將來國民年金業務與全民健康保險業務劃歸「衛生福利部」管轄，使原本為不同機關管轄、不同社會保險類型之救濟組織或程序，納為同一組織之下處理，即有一併檢討之必要。爰為本研究之緣起。

二、研究方法及過程

本研究基本上是法學研究，除就現有國內外相關文獻之蒐集、分析外，也特別從比較法學方法，就德國、日本國民年金保險以及國內其他社會保險之行政救濟制度比較研究；另外也進行焦點團體座談，就專家、學者與相關機關主管人員之意見及交流，整理後以充實研究內容及促進實證可行性。

本研究期程從100年3月起至10月止，期間，最初於3月8日召開內部會議以確立研究方向，而後於6月28日提出期中報告並經7月18日期中審查；其後，10月7日進行焦點團體座談，最後於10月31日依約提出期末報告。

三、重要發現

- (一)現行制度與實務運作凸顯國民年金爭議審議程序功能定位不明。
- (二)國民年金主管機關、監理組織與爭議審議組織、權限關係，有重新釐清並規整之必要。
- (三)關於國民年金行政救濟，德國法制置重於司法程序，日本法制置重於行政不服審查程序，我國法制基本上則近於日本，惟就發展趨勢而言，因行政訴訟權利救濟制度近年一般地蓬勃發展，是於此領域實務之運作經驗，未來可能逐漸與行政不服審查程序並駕齊驅。
- (四)國民年金與其他社會保險行政救濟組織或程序不一，有無必要統整，值得進一步研究。

四、主要建議意見

建議一

聘用具有國民年金保險相關專業之學者、專家擔任訴願委員或協請該業務相關單位

派員列席內政部訴願審議委員會：立即可行建議

主辦機關：內政部(訴願審議委員會)

協辦機關：內政部(社會司、國民年金監理會)

可考慮增聘具有國民年金保險相關專業之學者、專家擔任訴願委員，俾增進訴願審查國民年金保險爭議事件時之專業性，以維護被保險人之權益。

建議二

修改現行審定書格式，比照訴願決定書將委員名稱列入審定書中：立即可行建議

主辦機關：內政部(國民年金監理會)

協辦機關：無

為突顯爭議審議委員會之高度專業性，似可比照內政部訴願審議委員會所為之訴願

決定書，將爭議審議委員名稱亦列入審定書中，以顯現爭議審議委員會運作之獨立性。

建議三

區隔國民年金保險業務監理及爭議審議之救濟，應將業務監理與爭議審議之事務範圍實質分立：中長期建議

圍實質分立：中長期建議

主辦機關：內政部(社會司)

協辦機關：內政部(國民年金監理會)

修正國民年金法第 5 條第 1 項規定，將監理與爭議審議分開。另針對國民年金法修正之部分，國民年金爭議事項審議辦法中有關監理與爭議審議之事項規範亦須配合修正。

建議四

因應行政院組織再造，強化爭議審議制度專業性及獨立性：中長期建議

主辦機關：行政院衛生署

協辦機關：內政部(社會司、國民年金監理會)

行政院組織再造後成立衛生福利部，並於其下另設國民年金監理會，目前雖規劃國民年金監理會之單位性質為常設性任務編組，惟其編制之員額仍應獨立配置，如此才能強化國民年金保險爭議審議之專業性與獨立性。

建議五

透過行政爭訟法制變革，將爭議審議程序相當訴願程序：中長期建議

主辦機關：內政部(社會司)

協辦機關：行政院、司法院法務部、內政部(國民年金監理會)

修改國民年金法第 5 條第 2 項規定，將該條項規定「對於審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟」改為「對於審議結果不服時，得依法提行政訴訟」或「審議決定

視同訴願決定，如有不服得提起行政訴訟」。另外，於國民年金爭議事項審議辦法中，增設規定「關於審議程序事項，除本辦法規定外，適用訴願法之規定。」俾使爭議審議與訴願之程序規範相當。

建議六

成立國民年金局直接掌理國民年金保險業務並內設法務科：中長期建議

主辦機關：行政院衛生署

協辦機關：內政部(社會司、國民年金監理會)、勞工保險局

為了達成事權集中、業務統一之優點，國民年金保險業務應由國民年金局專責辦理，隸屬於衛生福利部下。並在此架構下，政策規劃與執行均由衛生福利部主政，亦能符合行政院組織再造所期之效用，有效整合行政資源，發揮組織再造之意義。

另國民年金局成立後，由該局為國民年金保險之保險人，可除去現行委託所衍生之問題。另於單位內設立法務科，針對被保險人等申請審議事件，會同業務科共同移請衛生福利部爭議審議委員會，透過此制度得發揮自我審查之實質功效¹。

¹ 此程序，於現行法即存在，見國民年金爭議事項審議辦法第5條第1項規定：「保險人收到審議申請書後，應先行審查原核定是否合法妥當，…」。至於建議在國民年金局內設法務科，猶如現行稅捐稽徵法關於復查程序，於原處分機關內設法務科處理協助處理復查事件。

Abstract

Keywords: National Pension, Social Insurance, Administrative Remedy, Dispute Review,
Petition

I. Introduction

The existing operation of national pension is under the jurisdiction of the Labor Insurance Bureau authorized by the central authority, The Ministry of Interiors, in accordance with the National Pension Act. In the past, the Labor Insurance Bureau applies administrative adjudication concerning national pension recognized as the Ministry of Interiors does. If the applicant is aggrieved by the decision, petitions may be filed through the Ministry of Interiors to the Executive Yuan after the dispute review procedure was held in the Ministry of Interiors (National Pension Supervisory Board). However, in June, 2010, the joint meeting of the presiding judge and the justices of the Supreme Administrative Court adjudicated that the Labor Insurance Bureau is both the insured and the adjudicated agency, and that even after going through the dispute review procedure in the Ministry of Interiors, it should still file the petition to the Ministry of Interiors. The path for administrative appeal review was changed since, and thus led to unclear relationship between and indistinct functional roles for the dispute review procedure and petition procedure. There's a need for reexamination of the system.

In addition, the central government is going through organizational and regulatory reform. In the future, the national pension insurance and the national health insurance will be under the jurisdiction of the Health and Welfare Bureau, consolidating the different welfare agencies and procedures which are under different jurisdictions and different types of social welfare into one organization. Therefore, there is a need for comprehensive review, hence the

need for this study.

II. Methodology and Process

This research is basically legal research. In addition to collecting and analyzing the existing domestic and foreign literature, the comparative approach is also adopted based on the comparison of the administrative remedy system in the German and Japanese national pension insurance and other domestic social insurance. Focus groups are also conducted for the experts, scholars and the heads of related agencies to share and exchange their opinions. The information is organized to enrich this research and to validate the feasibility.

The research period will start from March to October, 2011. An internal meeting will be held to solidify the research direction on March 8. The mid-term report will be submitted on June 28 with the mid-term review on July 18. Focus groups will be conducted on October 7, and the final report will be submitted as specified in the contract on October 31.

III. Important Findings

1. The existing system and actual operations highlight the indistinct functions of the dispute review procedure for national pension.
2. There is a need to re-delineate and organize the authority, the supervising organization, the dispute review organization, and the jurisdictions concerning the national pension.
3. Regarding the administrative remedy for national pension, the German laws emphasize the judicial procedure while the Japanese laws emphasize the administrative appeal review procedure. The developing trend in our country indicates equal attention on both the judicial procedure and the administrative appeal review procedure.
4. The procedures for the administrative remedy organizations of the national pension insurance and other social insurances are inconsistent. It is worth further research on

whether there's a need for integration.

IV. Main Recommendations

For immediate strategies :

1. To invite scholars relating to national pension to be members of the Petition and Appeals Committee, MOI., or to ask those people responsible for the services of national pension to clarify the case, consideration of the Petition and Appeals Committee, MOI.
2. To modify the existing format of determination of dispute review, adding members' name in the determination as the written decision on an administrative appeal.

For long-term strategies :

1. To Separate the services and workers of remedy of dispute review from insurance supervision on national pension in substance.
2. To intensify professional and independence of the dispute review system correspond to government reform and innovation.
3. To make dispute review procedure be equal to the petition procedure by the reform of administrative litigation.
4. To establish Bureau of National Pension in charge of National Pension's business and the unit of legal affairs in it.

第一章 緒論

第一節 研究主題與緣起

為建構完善的社會安全體系，我國於民國(以下同)82 年左右即有國民年金相關議題之探討，而後有國民年金法草案之提出，直到 96 年 8 月間完成立法程序、總統公布並自 97 年 10 月 1 日起施行。國民年金法施行後，使 3,872,241 人¹未納入相關社會保險的國民，得以納入國民年金的保障中，享有老年年金給付、生育給付²、身心障礙年金給付、喪葬給付及遺屬年金給付等社會保障權利，落實憲法揭示人民生存權等社會基本權之保障以及社會國家原則(民生福利國家)³。然而，任何制度施行伊始，難免多少會產生法律或其他方面的障礙或問題，國民年金制度也不例外。

就國民年金所涉有關行政救濟制度問題而言⁴，可分兩大面向：其一，國民年金法施行至今所面臨的爭議審議、訴願及行政訴訟上之問題；其二，未來於行政院組織改造下各部會組織及其權限之調整，對國民年金及其他相關社會保險之爭訟制度可能影響及政策取向。

首先，第一個面向問題，至今所顯現者，例如國民年金法第 4 條規定本保險業務委託勞工保險局辦理並為保險人，此項「法定委託」是否屬於行政程序法第 15 條第二項

¹ 參閱行政院勞工委員會勞工保險局「開辦起國民年金業務概況表」，統計至 99 年底，網址：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=2Wg4kGqt0fg%3d>(100 年 11 月 21 日瀏覽)。

² 國民年金法於 100 年 6 月 29 日修正公布後始增加生育保險事故及給付。

³ 參照憲法第 15 條、第 155 條及憲法增修條文第 10 條第 8 項規定。關於社會國家原則之內涵，以及社會保險作為該項原則之實踐，請參閱謝榮堂，社會法治國之理想與實踐，收錄於氏著「社會法治國基礎問題與權利救濟」，2008 年 11 月初版，元照，頁 3 以下；蔡維音，社會國下之憲法規範保護結構，收錄於氏著「社會國之法理基礎」，2001 年 7 月一版，正典，頁 62 以下。

⁴ 於此所稱行政救濟，指訴願先行程序(學理上又稱聲明異議程序)、訴願(或相當訴願)程序及行政訴訟(參照國民年金法第 5 條第 2 項)，而不包括國家賠償訴訟乃至其他非正式之救濟程序(如陳情等)。惟須注意者，我國法律使用「行政救濟」用語概念範疇不一，例如：土地徵收條例第 22 條第 2 項所稱行政救濟係指訴願及行政訴訟；而稅捐稽徵法第四章所稱行政救濟，則指復查(訴願先行程序)、訴願及行政訴訟；甚至大法官釋字第 462 號解釋理由書中以「行政救濟」與「行政訴訟」對稱，泛指行政體系內之救濟程序。關於行政救濟之概念及相關制度之辨析，詳請參閱蔡志方，行政救濟法新論，2007 年 11 月三版，元照，頁 1-11；蔡進良，行政救濟言詞辯論之方法及程序，全國律師，第 5 卷第 2 期(2001/2)，頁 21-22。此外，也有學者力主應捨「行政救濟」而以「行政爭訟」一詞替代，請參閱吳庚，行政爭訟法論，2011 年 1 月第五版，頁 1-3。

規定之不相隸屬之機關間「權限委託」？此影響處分機關及訴願管轄機關，乃至行政訴訟上被告機關之認定；就此，最高行政法院 99 年 6 月份庭長法官聯席會議決議認為仍應以勞工保險局為處分機關，且爭議審議機關為內政部(國民年金監理會)，訴願管轄機關亦為內政部(訴願審議委員會)，並認爭議審議與訴願審議之組成人員不同，不影響行政監督之層級性⁵。此項見解，固於司法實務裁判具有事實上拘束力，惟法理上仍不無檢討餘地。此外，又查國民年金法施行至今，爭議審議案件達二千餘件，訴願案件亦近二百件，則相關行政救濟制度之設計，對人民於憲法第 16 條保障之訴願權、訴訟權以提供適時之權利救濟之落實，殊有影響，實有必要進一步檢討。就此，涉及爭議審議程序與訴願之關係，依現行國民年金法第 5 條第 2 項規定，係強制規定爭議審議程序為訴願先行程序，換言之，爭議審議與訴願非選擇關係，更非爭議審議對訴願具有替代性，有無必要於行政不服審查程序中設定兩階段，容有商榷餘地⁶，特別是依上開最高行政法院 99 年 6 月份庭長法官聯席會議決議，認此兩階段程序於現行法上解為均列屬內政部管轄的情形下，尤有可議。

其次，關於第二個面向問題，由於中央行政組織再造，99 年 2 月間陸續制定「行政院功能業務與組織調整暫行條例」、修正「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」，多將於 101 年開始施行，值此中央行政組織變革之際⁷，且國民年金等相關社會保險業務未來規劃統歸新成立之「衛生福利部」，是亦有必要同時檢討包括國民年金在內各項社會保險相關爭議審議程序之各種問題，俾利政策上考量相關組織及其權限定位，以符組織效能，同時適時、有效確保人民權利。

⁵ 請見司法院公報，第 52 卷第 10 期(2010/10)，頁 186-187。

⁶ 早在國民年金法完成立法前的草案階段，即有學者對於爭議審議程序作為訴願之強制先行程序，就有訾議。請參閱蔡維音，年金制度之法律關係及其權利救濟，收錄於郭明政編，年金制度及其法律規範，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，1999 年 6 月出版，頁 313。

⁷ 關於行政院及所屬各機關組織調整期程，可參閱行政院組織改造推動小組編印，行政院及所屬各機關組織調整作業手冊，見行政院組織改造主題網：<http://www.rdec.gov.tw/mp14.htm>(100 年 1 月 8 日瀏覽)

第二節 研究範圍

本報告之研究範圍即在前述兩個面向問題之下，包含國民年金爭議審議制度的現況分析、國內相關社會保險救濟制度(如勞工保險、農民健康保險、公教人員保險、軍人保險、全民健康保險等，詳見後述第三章)、國外相關社會保險救濟制度(以德國、日本國民年金救濟法制為例，詳見後述第四章)、各項社會保險爭議審議制度於組織再造後政策之可能導向以及爭議審議制度續存之理由及必要性。

此外，本文研究主題所指行政救濟，主要是行政體系中救濟程序，即學理上所謂之行政不服審查程序，亦即訴願先行程序、訴願或相當訴願程序；至於司法體系中行政訴訟部分，僅作必要之說明，更不及國家賠償部分。歸納而言，核心問題圍繞在國民年金爭議審議組織與程序上，組織方面，諸如組織型態或性質(機關、單位或任務編組)、權限(與業務監理關係)、委員組成與承辦人員配置；程序方面，諸如功能定位(與原處分程序、訴願程序之關係為何)、程序規範密度。

第三節 研究方法

一、文獻分析

本文在文獻探討部分，將蒐集國內外相關書籍、論文、期刊，以及國內有關或類似之司法判例等資料，與政府相關單位的公開資訊，加以整理分析及歸納應用，尤其相關的司法裁判例，更可借此作為深入了解現行制度的問題與爭議所在，綜合以上資訊後進而便於作為本研究之基礎資料。

二、比較法學

比較法學主要是指對於不同國家的法律進行比較研究，包括對本國法律與外國法之間，或不同的外國法之間做比較研究。除法律的性質或內容之比較外，對於法律植基的不同社會制度、基本價值差異，也是比較法學方法論上必須關注者。關於國民年金行政

救濟制度的相關法律規範部份，本研究將盡所能蒐集國外相關規範，以便作為比較研究之對象，期能在如此的分析下，得出較佳且可行性亦高之研究成果。

三、焦點團體座談

關於國民年金行政救濟制度等有關事務，是頗為專業的領域，故本研究擬對於國內相關社會保險爭議審議單位承辦人員以及專家學者進行焦點團體座談，聽取意見並相互交流。如此，除了可避免在研究過程中所出現的盲點，並可增加研究結果在實務方面的可行性，充實且完善整體論述。

第四節 蒐集之資料、文獻之分析

查國內目前有關專書、研究報告、學位、期刊或研討會論文等文獻資料，直接以國民年金行政救濟或行政爭訟為主題者，至目前為止似未有之；若以社會保險之行政爭訟為論，則多集中於全民健康保險爭議審議相關議題。除行政爭訟或行政救濟之外，關於國民年金主題之文獻，為數可謂已汗牛充棟，若大體上分類，有從國民年金本身或(及)其他社會保險乃至社會法制之制度面(含外國制度比較)介紹、剖析者⁸，有著眼於國民年金財務規劃、分析者，另有從個別社會或法律問題為論者。

由於本研究旨在討論國民年金爭議事件之行政救濟問題，特別圍繞在現行以及將來中央政府組織再造後成立「衛生福利部」後國民年金爭議審議乃至訴願(或相當訴願)之組織及程序問題，故國內上開文獻基本上僅能部分參酌。至於國外文獻，經本研究團隊盡力蒐集後，倒是有不少直接相關本研究主題者，當於相關章節討論時一併探究。

⁸ 較近之代表專書或論文集，例如，郭明政教授所著「年金政策與法制」(2009年6月初版，元照)、主編「社會保險之改革與展望」(2006年2月出版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心)等。

第五節 研究目標與預期效益

一、預期目標

(一)減少相關程序爭議

就所蒐集相關爭議審議、訴願及行政訴訟案例，統計分析其中相關程序問題與爭議，並加以解析探討，期能減少解釋、適用上之疑義，間接的有助於政策的推動更為順遂。

(二)法律修正建議

蒐集國內相關社會保險及國外國民年金保險行政救濟制度概況、運作方式等，以便作為現行國民年金行政救濟制度修正的參考，本研究並進一步提出具體的修法建議，且兼顧法律修正的務實性，以助於修法之順利施行。

(三)政策方針研擬

經由問題和爭議案件的探討，並配合未來中央組織及權限變革，研擬有關爭議審議程序等救濟制度之政策方針，並對現行的國民年金行政救濟制度及未來發展提出具體的施政建議，藉此保障民眾權益並助制度運作順遂。

二、預期對施政之助益

(一)政策層面

經由本文詳實確切的研究後，望能對國內相關的社會保險行政救濟制度的設計與施行，提供較為良善且務實的改進方針與方法，並提供國民年金保險爭議審議制度改善之參考。

(二)法律層面

解析相關爭議審議案件與有關的行政爭訟案件後，針對國民年金行政救濟制度的法律規範，提出修正建議與分析，並可望能作為日後相關機關修法時之參考，進而對相關制度的法律規範的改進有所助益。

(三)實務層面

經過研究、探討的成果，進一步提升國民年金爭議審議制度的作業效能，並提供爭議審議制度實務方面的改進意見，落實保障人民之社會保險有關權利。

第二章 國民年金行政救濟制度概況

本章旨在介紹國民年金及國民年金法制定意義、基本法律關係，並簡略說明一般行政救濟之內涵，以便認知國民年金爭議審議制度於行政救濟法制上呈現之態樣，同時就有關國民年金業務執行、監督與爭議審議組織、程序以及實施概況，一併探析，期藉由對現行法制與有關本研究主題之爭議審議程序有初步瞭解後，再以此為基礎，作為下一章由中發現問題並進一步研析之基本素材。

第一節 國民年金制度緣起與本旨

我國憲法第十三章基本國策第四節揭示「社會安全」，其中第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。…」增修條文第 10 條第 8 項也規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作…」凡此，除顯示我國憲法採納「社會國原則」作為憲法基本原則之一外，也表示社會保險乃維繫社會安全(Social Security)之重要手段之一。社會保險係以保險之技術對被保險人提供一定之所得保障或醫療給付，且為避免低風險者不加入、僅高風險而負擔少者加入保險之所謂逆選擇(adverse selection)現象，通常採用強制納保原則，也因此低風險付出保費比其應付出為多或得受領給付為多而有財產重分配之效果。

我國於國民年金法制定施行前¹，原即有依法開辦各種社會保險，基本上係以職業別為主、分立型的制度構成，不同職系的保險制度有不同的主管機關，如：勞工保險(行政院勞工委員會)、公教人員保險(銓敘部)、軍人保險(國防部)、農民健康保險(內政部)；此外，尚有不分職業別之全民健康保險(行政院衛生署全民健康保險局)等。其中，全民健康保險無涉老年經濟安全保障，而其他保險若非以工作為基礎建立，即是欠缺定期持

¹ 關於我國國民年金法制之立法歷程、開辦理由，見內政部社會司「國民年金」網頁，網址 <http://sowf.moi.gov.tw/09/2aa.htm>(100 年 5 月 27 日瀏覽)。

續給付之特性，因而對於一般民眾沒有工作或年老等原因，所得喪失或減少者，其生存照顧及最基本之經濟生活條件之保障，顯有不足。固然，老年所得之保障，除由國家以社會保險方式建立基礎年金之外，尚得經由企業年金(半強迫性地透過勞雇團體協商來完成)與商業年金(個人自行規劃)達成²，惟我國仍有相當比例的人口，無法經由後兩者受到保障。尤其面對我國人口急速老化，65歲以上老年國民平均餘命逐年增加，且家庭成員相扶持功能減弱等社會問題，有賴政府角色的適度介入。

我國制定「國民年金法」之目的即在補足前述社會安全網之漏洞。此外，原有之各類社會福利津貼，如敬老福利生活津貼、原住民敬老福利津貼，亦亟待整合及補充。因此，我國之國民年金保險，自民國82年歷經14年的規劃，並在各個社福團體、朝野政黨及政府持續關切、溝通、協調下，終於在96年7月20日經立法院三讀通過「國民年金法」³，同年8月8日經總統公布，嗣於97年7月歷經一次修法，並經總統於同年8月13日公布修正，明定於當年10月1日正式開辦；其後，又於100年6月29日公布修正，7月1日施行。

國民年金法主要精神，在於將我國25歲以上、未滿65歲，且未參加軍、公教、勞、農保約計470萬的國民納入社會安全網，使其在老年、生育、身心障礙甚至死亡時，被保險人及其遺屬能獲得適足的基本經濟生活保障；此所以國民年金法第1條(立法目的)規定：「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。」足見國民年金法規制下之國民年金制度，具有建構全面性社會安全網以及提供弱勢者符合人性尊嚴之生存保障之特色⁴。

² 即所謂三層式老年經濟安全制度之概念，相關請參閱鐘秉正，從「老年安全」看國民年金保險之實施，月旦法學雜誌，第154期(2008/3)，頁41；李玉君，從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題，臺灣法學雜誌，第113期(2008/10)，頁62。

³ 關於立法院制定國民年金法之立法紀錄，見網頁[⁴ 關於其他特色，簡要併請參閱姚惠文、曾淑娟，淺談國民年金制度，主計月刊，第630期\(2008/6\)，頁49-50。](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@95:1804289383:f:NO%3DB01230*%20AND%20NO%3DA2%24%246$$$PD(100年5月27日瀏覽)。</p></div><div data-bbox=)

第二節 國民年金給付基本法律關係

一、保險人

依國民年金法第 3 條規定，國民年金之主管機關在中央為中央社政主管機關(內政部)；在地方為直轄市政府或縣市政府。至於國民年金保險業務，則依同法第 4 條規定，「由中央主管機關委託勞工保險局辦理」，並由勞工保險局為保險人。

二、被保險人——國民年金制度之保障對象(納保資格)

依現行(100 年 6 月 29 日公布修正，7 月 1 日施行)國民年金法第 7 條規定，應參加國民年金保險為被保險人之資格，必須未滿 65 歲國民且在國內設有戶籍，除應參加或已參加相關社會保險者外，計有下列三種情形：

- (一)年滿 25 歲，且未曾領取相關社會保險老年給付者。
- (二)本法施行前，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達 15 年或一次領取之相關社會保險老年給付總額未達新台幣 50 萬元。但所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。
- (三)本法施行後 15 年內，領取其他相關社會保險老年給付之年資合計未達 15 年或一次領取之勞工保險及其他社會保險老年給付總額未達新台幣 50 萬元。但勞工保險年金制度實施(98 年 1 月 1 日)前，所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。

三、保險效力——強制納保

國民年金保險目的在確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，爰規定除應參加或已參加相關社會保險者外，在國內設有戶籍而有前述各款情形之一之未滿六十五歲國民，皆應強制納保(國民年金法第 7 條參照)。國民年金保險之效力自符合加保資格之當日零時起算，

至喪失加保資格之前一日二十四時停止；但被保險人死亡，則至其死亡之當日終止(國民年金法第 8 條參照)。

由於國民年金保險不設投保單位，將由保險人(勞保局)，主動開具繳費通知單給國民年金保險被保險人。被保險人於期限內以金融機構轉帳或其他保險人(勞保局)指定之方式繳納即可，不必提出申請加保手續。雖國民年金法原則是採取「柔性強制納保」，不繳納保險費對被保險人沒有罰則⁵，但若被保險人未繳清保險費及利息前，依據國民年金法第 16 條規定，暫行拒絕給付。

四、保險事故與給付內容

國民年金保險之保險事故，分為老年、生育、身心障礙及死亡四種。被保險人在保險有效期間內發生保險事故時，分別給與老年年金給付、生育給付、身心障礙年金給付、喪葬給付及遺屬年金給付。

至於有關各項給付條件及資格，國民年金法第四章第 18 條以下設有詳細規定，於此擇要敘述如下：

(一)老年年金給付

- 1、被保險人或曾參加本保險者，年滿 65 歲時，得請領老年年金給付(國民年金法第 29 條)。給付期間，自符合條件之當月起按月發給至死亡當月止(同法第 30 條第 5 項)。若年滿 65 歲前已請領身心障礙年金，則於年滿 65 歲時，得改請領老年年金給付，且年資併計請領身心障礙年金前之年資(同法第 30 條第 6 項)。此外，關於本保險與勞工保險老年給付關係，依同法第 32 條規定，符合兩項保險老年給付資格者，得向任一保險人同時請領，按其各該保險年資，依規定分別計算後合併發給；若年資未達請領老年年金給付之年限條件，而併計他保險之年資後已符合者，亦得請領老年年金給付。至於給付方式及內容，依同法第 30 條第 1 項

⁵ 不過，國民年金法第 50 條第 2 項規定：「應負連帶繳納義務之被保險人配偶非有正當理由未依第十五條第二項規定繳納保險費及其利息，經保險人以書面限期命其繳納屆期仍未繳納者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。」

規定，原則上依下列方式擇優計給：一、月投保金額成以其保險年資，再乘以百分之零點六五所得之數額加新台幣三千元；二、月投保金額成以其保險年資，再乘以百分之一點三所得之數額。但例外，若有同條第 2 項規定有欠繳保險費期間不計入保險年資情事等情形，不得選擇前開第一種之計給方式；又依同條第 3 項規定，被保險人於發生保險事故前一年期間之保險費或利息有欠繳情形，經保險人書面限期繳納而逾期始為繳納者，其依法得領取之前三個月老年年金給付，按前開第二種計給方式。

- 2、除上開老年年金給付外，國民年金法第 31 條尚有「老年基本保證年金」之規定。其給付條件及資格，必須是本法施行時年滿 65 歲國民，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過 183 日，且無該條規定諸如經政府全額補助收容安置等各種限制情形，視同本法被保險人，得請領老年基本保證年金，每人每月新台幣三千元至死亡為止。

(二) 生育給付

依 100 年 6 月 29 日修正公布國民年金法增訂第 32 條之 1 規定，被保險人分娩或早產，得請領生育給付，其給付標準如下：一、分娩或早產者，按其月投保金額一次發給一個月生育給付。二、分娩或早產為雙生以上者，比例增給。但若被保險人同時符合相關社會保險生育給付或補助條件者，僅得擇一請領。

(三) 身心障礙年金給付

- 1、依國民年金法第 33 第 1 項條規定，有下列情形之一者，得依規定請領身心障礙年金給付：一、被保險人於本保險期間遭受傷害或罹患疾病，經治療終止，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果，並經中央衛生主管機關評鑑合格之醫院診斷為重度以上身心障礙，且經評估無工作能力者。二、被保險人於本保險期間所患傷病經治療一年以上尚未痊癒，如身心遺存重度以上障礙，並經合格醫院診斷為永不能復原，且經評估無工作能力者。同條第 2 項並規定，經診斷為重度以上身心障礙且經評估無工作能力者，如同時符合相關社會保險請領規定，僅得擇

一請領。至於給付方式及內容，依其保險年資計算，每滿一年，按其月投保金額發給百分之一點三之月給付金額(同法第 34 條第 1 項)。但所得數額如低於基本保障新台幣四千元，且無欠繳保費不計入保險年資情事或領取相關社會福利津貼之情形者，得按月發給基本保障至死亡為止(同法第 34 條第 2 項)。

2、除上開身心障礙年金外，國民年金法第 35 條尚定有「身心障礙基本保證年金」之規定。其給付條件及資格，必須是被保險人於參加本保險前，已符合前開規定之重度以上身心障礙且經評估無工作能力者，並於請領身心障礙基本保證年金前三年內，每年居住國內超過 183 日，且無領取相關社會保險身心障礙年金或一次金等該條項限制規定情事之一者，於參加本保險有效期間，每人每月新台幣四千元。又請領身心障礙基本保證年金者，不得再請領身心障礙年金給付，但於年滿 65 歲時，得改領老年年金給付。

3、另領取身心障礙年金或基本保證年金者，原則上須每五年接受身心障礙程度查核，若已不符上開原給付資格，自合格醫院出具之身心障礙診斷書所載身心障礙日期之次月起停止發給年金給付。

(四) 喪葬給付

依國民年金法第 39 條規定，被保險人死亡，按其月投保金額一次發給五個月喪葬給付。原則上由支出喪葬費之人領取之，並以一人請領為限。

(五) 遺屬年金給付

被保險人死亡符合前開領取老年年金條件而未領取前死亡者，或領取身心障礙或老年年金給付者死亡時，遺有配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或兄弟、姊妹者，得領取遺屬年金給付(國民年金法第 40 條第 1 項)。同法條第 2 項並分別規定配偶、子女、父母及祖父母、孫子女與兄弟、姊妹等五種身分領取遺屬年金之條件；同法第 41 條且規定上開五種身分領取遺屬年金給付之順序。至於遺屬年金給付標準，同法第 42 條第 1 項規定如下：一、被保險人死亡：依其保險年資合計每滿一年，按其月投保金額發給百分之一點三之月給付金額。二、領取身心

障礙年金或老年年金給付期間死亡：按其身心障礙年金或老年年金金額半數發給。

三、符合第 29 條規定而未及領取老年年金給付前死亡：依其保險年資合計每滿一年按其月投保金額發給百分之一點三之月給付金額半數。前開金額不足新台幣三千元者，按三千元發給(同法條第 2 項)。同一順序之遺屬有二人以上時，每多一人加發遺屬年金給付標準之百分之二十五，最多至百分之五十(同法條第 3 項)。又依同法第 43 條規定，遺屬具有受領二種以上遺屬年金給付之資格時，應擇一領取。另遺屬於領取遺屬年金期間，有法定事由如配偶再婚等，應停止發給(同法第 44 條參照)

五、保險法律關係之性質與發生原因

按一般而言，法律關係即所謂權利義務關係，整體上涉及三個側面，即法律關係之主體、法律關係之內容與法律關係變動(發生、變更或消滅)之原因。就國民年金保險法律關係而言，涉及法律關係主體(保險人、被保險人等)與法律關係之內容(如保險事故、保險給付、保險效力等)，簡要說明已如本節前述，茲再就其性質與發生原因有關問題，提要說明。

從法律方面考察，國民年金基本上係指被保險人於保險有效期間發生法定之保險事故時，由保險人提供定期繼續性之金錢給付(國民年金法第 2 條參照)⁶。此種社會保險之法律關係，因具有強制性及公益性，一般以公法關係定性，應無問題。但其發生原因為何？不無探究餘地。先前可見學界對於全民健康保險關係發生原因，有認為只要符合法定資格條件時即發生，亦即直接基於法律規定而發生⁷；有認為仍須「參加」本保險成為保險對象，而保險人承諾，亦即基於行政契約⁸；亦有從保險費繳納義務發生時點，認為

⁶ 國民年金法上也有一次發給之喪葬給付，見該法第 39 條。

⁷ 例參見蔡維音，社會給付之法律關係—以全民健康保險為例，收錄於氏著「社會國之法理基礎」，2001 年 7 月一版，正典，頁 145-148；陳愛娥，行政上運用契約之法律歸屬—實務對理論的挑戰，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，2002 年 6 月初版，頁 107。

⁸ 例參見林明鏘，行政契約與私法契約—以全民健康保險契約關係為例，收錄於氏著「行政契約法研究」，2006 年 4 月出版，頁 143-145。

不應直接基於法定⁹。類似全民健康保險法第 15 條規定¹⁰，國民年金法第 7 條及第 8 條規定，凡符合法定資格之人均應參加本保險為被保險人，且符合法定條件之被保險人，其保險效力之開始，自符合加保資格之當日零時起算，而於喪失加保資格之前一日二十四時停止，但死亡者於死亡當日終止；因此，若依上開規定，似乎是直接基於法律規定而發生國民年金之法律關係，亦即只要符合法定資格條件之事實發生，保險關係即發生。不過，由於被保險人保險費之繳納義務與給付請求權等具體之權利義務，終仍須由保險人單方依法律規定所為行政處分而具體化，此觀國民年金法第 13 條第 2 項規定保險費由保險人按雙月計算於次月底前以書面「命」被保險人於再次月底前繳納、同法第 22 條以下規定「審核」發給保險給付，又同法第 27 條規定對不合加保者「撤銷」資格並「命」返還給付、以書面限期「命」溢領或誤領者返還給付等等規定，據此，亦可說國民年金法律關係之發生係基於行政處分。

第三節 行政救濟概說與國民年金爭議審議制度現況

一、行政救濟概說

(一)行政救濟之概念

按「行政救濟」一詞源自日本，於學理上本有廣狹含義之不同，有時與「行政爭訟」一詞混用；而我國各種法律甚至大法官解釋使用該詞指涉之意義，往往也不一致¹¹。學理上如果從最廣義理解，泛指人民甚至公法人對於國家或其他公行政主體所為行政行為，認為損害其權利或利益，事後經由行政體系內之行政機關或(及)經由行政體系外之機關請求予以糾正或(及)填補其損害或損失之程序或制度。如此，所稱行政行為不限於公

⁹ 言下之意，似乎是基於保險人核定處分，請參見蔡茂寅主持，各國健康保險制度保險人與被保險人與保險醫事服務機構法律問題，行政院衛生署研究計畫，2001 年 5 月 31 日，頁 17 以下。最近的討論，併請參閱謝榮堂，社會保險之全民健康保險法律關係，收錄於氏著「社會法治國基礎問題與權利救濟」，2008 年 11 月初版，元照，頁 96-99。

¹⁰ 全民健康保險法第 15 條規定：「保險效力之開始或終止，自合於第十條及第十一條所定條件或原因發生之日起算。」

¹¹ 請見本文第一章註 4 所例示。

權力行為，私經濟行為也包括在內，至於包含作為及不作為更不在話下；所稱行政體系外之機關，包括各種法院以及其他立法、監察機關。上開概念顯見其具有之「事後救濟」性格，自不包括行政行為做成前經由行政程序救濟之「事前救濟」。

然而，上開最廣義見解少有人採，一般會限縮於公權力行為所造成權益損害之糾正或填補，至私經濟行為所生紛爭既定性為私法爭議事件則循一般民事救濟程序解決，即不包含在行政救濟概念內。但這樣的觀念範疇還是很廣，因此若將行政體系外之機關限縮於法院，即可將諸如向立法院或監察院所為請願或陳情等排除於行政救濟概念內，如此，概念指涉範圍又小一點，不過，還是包括國家賠償、損失補償。

由於行政救濟概念廣狹不一，晚近我國行政法學者往往以「行政爭訟」替代，並專指訴願(或包含訴願先行政程序)及行政訴訟，或可謂最終審級歸行政法院管轄之公法爭議事件的審理程序¹²。基於國民年金相關權利救濟制度可能產生問題之範疇，基本上僅及於訴願先行政程序、訴願及行政訴訟，故本報告所稱行政救濟，也僅侷限於此範圍內，合先敘明。

(二) 訴願及其先行政程序

1、訴願與相當訴願程序

憲法第 16 條保障人民之訴願權，然而訴願權作為一項憲法保障之基本權利，其規範內涵為何？並非毫無疑問，惟鑑於我國行憲前早有訴願法制，因此可謂訴願為立憲時之既存制度，基於制度保障，立憲者當無特別指涉，如此可由訴願法之法律層次界定訴願概念。若參照現行訴願法第 1 條及第 2 條等規定，訴願係指人民或公法人對於行政機關之行政處分或依法申請之案件於法定期間內應作為不作為，認為違法或不當，損害其權利或利益，原則上請求原處分機關或應為處分機關之上級機關予以撤銷或變更或命為一定處分之程序或制度(或權利)。

準此，訴願審議制度具有以下特徵：其一，屬於行政體系內之權利救濟，並具有行

¹² 請參閱吳庚，行政爭訟法論，2011 年 1 月第五版，頁 1-3；陳敏，行政法總論，2009 年 9 月第六版，頁 1261-1262。

政自我省察、適法性維持等功能。其二，訴願審議權限，除法律另有規定(如訴願法第 79 條第 3 項)外，原則上包括合法性及合目的性(當或不當)審查¹³，故有別於司法程序。其三，不服之程序標的僅限於行政處分，包括積極處分、依法申請而不作為(或稱消極處分，或擬制行政處分)，除此以外其他行政行為如行政契約、行政指導等均不得提起訴願(併參照訴願法第 77 條第 8 款)，此亦與行政訴訟不同。

固然，訴願法上開規定訴願僅得於對行政處分不服始得提起，不過，法制上對於行政處分之行政不服程序並不限於訴願法規定之訴願，例如公務人員保障法上規定之復審程序(公務人員保障法第 25 條以下參照)、政府採購法上規定採購申訴審議程序(政府採購法第 83 條參照)等是，此等程序功能相當於訴願程序，或可稱為廣義訴願，但法律另行規定，自應優先適用(訴願法第 1 條第 1 項但書參照)。

2、訴願先行程序及其與訴願關係

有些法律特別規定對於行政處分不服，應先向原處分機關表示不服，由原處分機關自我省察，若仍維持原處分或雖變更原處分但當事人仍不服者，才得提起訴願，此種訴願程序前由原處分機關再一次決定是否維持原處分之程序，於行政救濟法制上稱為訴願先行程序，學理上也有統稱為「聲明異議程序」。惟其出現在個別法律中之名稱不一，例如，稅捐稽徵法第 35 條規定之對核定稅捐處分不服應先申請「復查」(同法第 35 條第 5 項、第 38 條第 1 項參照)、藥事法第 99 條規定之「復核」。

訴願先行程序若是法律強制規定必須踐行者，未經踐行即逕行提起訴願，則訴願不合法(訴願法第 1 條第 1 項但書參照)，換言之，作為一項訴願要件，即所謂強制先行程序，現行法律有關規定大多數屬於此種情形¹⁴，行之已久。惟究其實，自從民國 87 年間全文修正訴願法後，訴願法第 58 條已有一般性規定使原處分機關先行自我省察原處分

¹³ 例外情形，併請參閱吳庚，同上註，頁 426-429。

¹⁴ 少數例外，如教師法第 33 條規定之教師申訴、再申訴程序，若程序標的涉及行政處分者，該申訴、再申訴程序與訴願程序關係為選擇關係而非強制關係，換言之，教師可不經申訴程序，逕行提起訴願。另如土地徵收條例第 22 條第 1 項規定對徵收公告之異議，雖對「徵收補償處分」而言乃屬強制先行程序，但對「徵收處分」而言，土地權利關係人仍得於公告期滿 30 日內逕行提起訴願而不需異議，即此時異議非屬強制訴願先行程序(參照最高行政法院 98 年度 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議；司法院公報第 51 卷第 8 期，2009/8，頁 198-199)。

是否合法妥當之設計，是否需要再於個別法律特別強制規定各種名稱不一的訴願先行程序，非無檢討餘地。有些法律規定不服原處分時「得」而非「應」提出異議(申請復核，如藥事法第 99 條規定即是)，就解釋論而言，實非不得解為選擇(任意)性訴願先行程序(亦即由當事人決定是否進行此程序，若不踐行而逕提訴願，亦屬合法)，但因往往同時接著規定諸如「不服異議者，得依法提起訴願及行政訴訟」，實務上因此以其為強制性訴願先行程序，同樣有商榷餘地。猶有甚者，有些法律規定之訴願先行程序有二級，例如依土地徵收條例第 22 條第 1 項規定對徵收補償處分不服之「異議」，不服其查處者再申請「復議」，再不服才得提訴願¹⁵，如此一來，若連同前述訴願審議前原處分機關再一次自我審查，則有三級，此從憲法上訴訟權保障人民迅速獲得法院予以權利救濟觀點，實不無可議。

(三)行政訴訟

1、意義

按行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」因此，除法律另有規定外，公法爭議事件且依行政訴訟法提起之訴訟，均可謂行政訴訟；若非公法爭議事件，或雖屬公法爭議事件，但法律特別規定交由其他司法機關審理者，即非屬行政訴訟。前者非公法爭議事件，例如政府採購履約爭議事件；後者所謂法律別有規定，例如依憲法或司法院大法官審理案件法規定之司法院大法官解釋憲法、依國家賠償法規定由普通法院審理之國家賠償案件、司法院公務員懲戒委員會依公務員懲戒法規定審理公務員懲戒案件等¹⁶。以上係從法律規定著眼，可謂狹義行政訴訟，若從廣義理解，則一切行政法爭議事件之司法訴訟，不問是否係行政法院審理，均屬之¹⁷。

2、訴訟種類

行政訴訟建立不同之「訴訟類型」，使原告在具備一定要件時，得請求行政法院，

¹⁵ 參見前註所引最高行政法院庭長法官聯席會議決議。

¹⁶ 詳請參閱吳庚，同前註 12，頁 39-43。

¹⁷ 請參閱陳敏，同前註 12，頁 1368。

對其與被告之法律爭議，以適當內容與效力之裁判，給予公允、經濟、迅速、有效解決；可分為三種基本類型：撤銷訴訟、確認訴訟、給付訴訟(行政訴訟法第 3 條參照)。撤銷訴訟，係對違法損害人民權利或法律上利益之行政處分或訴願決定，請求行政法院予以撤銷或變更之行政訴訟(行政訴訟法第 4 條參照)。確認訴訟，係請求行政法院確認行政處分為無效、違法，或確認行政法上法律關係成立或不成立之訴訟(行政訴訟法第 6 條參照)。給付訴訟，係基於公法上之原因，請求行政法院命對造為一定給付之訴訟；可分為一般給付訴訟與特別給付訴訟：前者所得請求判決之「給付」，包括作為、不作為或容忍，可以財產上給付，亦可以非財產上給付，但不包括行政處分之作成(行政訴訟法第 8 條第 1 項參照)；至於行政處分之作成亦屬公法上之給付，則應提起者為課予義務訴訟(行政訴訟法第 5 條參照)，茲為特別給付訴訟之一種。

3、訴願與行政訴訟之關係—訴願前置原則

原則上，人民提起撤銷訴訟與課予義務訴訟，須先經訴願程序(行政訴訟法第 4 條、第 5 條參照)，使原處分機關或其上級機關於進入訴訟前有機會自我省察原處分之合法性與合目的性，是所謂「訴願前置原則」。訴願前置原則並非適用於所有訴訟種類，基本上僅於撤銷訴訟及課予義務訴訟有其適用，換言之，提起此二類訴訟原則上必須經過訴願程序始為合法，故經訴願程序乃其訴之合法要件(或稱實體判決要件，即進入實體判決前所必須履踐之程序要件)。不過，既稱原則，若法律有特別規定仍有例外，例如行政程序法第 109 條規定經聽證作成行政處分，其行政救濟程序免除訴願及其先行程序；又如行政訴訟法第 4 條第 3 項規定訴願人以外之利害關係人，認為訴願決定損害其權利，得逕提起撤銷之訴。

二、國民年金爭議審議制度

(一)執行國民年金保險業務之組織——勞工保險局

按國民年金法第 4 條規定，「本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。」勞工保險局組織條例第 20 條之 2 進一步規定：「本局為執行受委託辦理

國民年金之承保受理、給付審理、財務及帳務、基金管理運用等相關業務，設國民年金業務處。」準此，國民年金保險業務之承保受理、給付審理、財務及帳務、基金管理運用等相關業務之執行，依法律規定，係由中央社政主管機關即內政部委託勞工保險局(下簡稱勞保局)辦理，並由後者擔任保險人。然而，此種以法律規定「由中央主管機關委託辦理」之委託形式，於認定「原處分機關」時產生爭議，容後詳敘。

(二)國民年金保險業務監督與爭議審議之組織——內政部國民年金監理會

1、行政組織體系

依國民年金法第3條規定，國民年金之主管機關在中央為中央社政主管機關即內政部。次按國民年金法第5條第1項規定：「中央主管機關為監督本保險業務及審議保險爭議事項，由有關政府機關代表、被保險人代表及專家各占三分之一為原則，以合議制方式監理之。」因此，內政部為執行上開業務監督及爭議審議事項，乃依內政部組織法第9條規定：「內政部因業務需要，得報請行政院核准，設各種委員會；所需工作人員，應就本法所定員額內調用之」另行訂定行政規則性質之「內政部國民年金監理會設置要點」，設置「國民年金監理會」，以內部任務編組方式執行上開事項。此外，依內政部組織法第13條第2款規定：「社會司掌理左列事項：…二、關於社會保險之規劃、推行、指導及監督事項。」可知內政部社會司掌理社會保險(包含國民年金保險)之規劃、推行、指導及監督事項。關於監督國民年金保險業務之行政組織體系，參閱下圖 2-1。

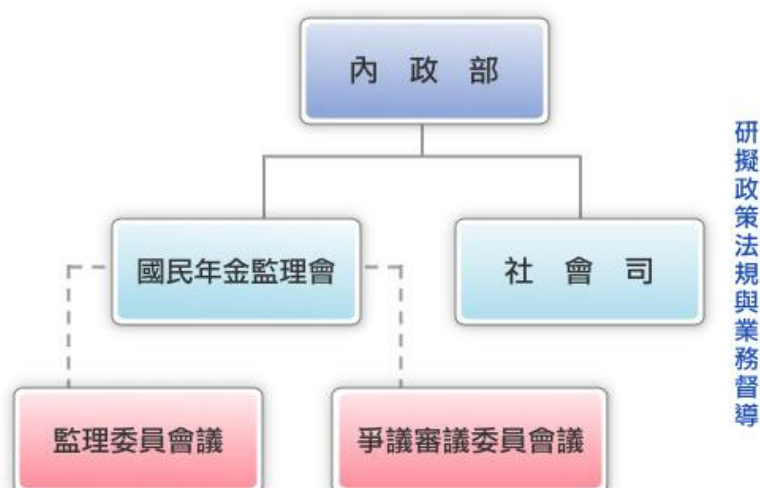


圖 2-1 國民年金相關行政組織圖

(資料來源：內政部國民年金監理會「本會簡介」網頁，網址
<http://www.moi.gov.tw/npsc/intorduction.asp>)

2、委員

內政部國民年金監理會由專家、被保險人代表及政府機關代表組成，屬合議制；依「內政部國民年金監理會設置要點」第 3 點規定：「本會置委員十五人至十七人，其中一人為主任委員，由本部政務次長兼任，其餘委員由本部就下列人員聘(派)兼之：(一)專家五人或六人。(二)被保險人代表四人至五人。(三)政府機關代表五人(本部、行政院勞工委員會、行政院原住民族委員會、行政院主計處、直轄市政府等機關代表各一人)。前項委員，任一性別不得少於三分之一。第一項第一款之委員，由本部遴聘保險或風險管理專家一人或二人、財務金融或投資管理專家一人或二人、社會福利及法律專家各一人擔任之。第一項第二款之委員，由本部洽請有關團體遴送本部聘兼之，包括老人團體一人或二人、婦女團體一人或二人、身心障礙團體一人。」併參閱下圖 2-2。

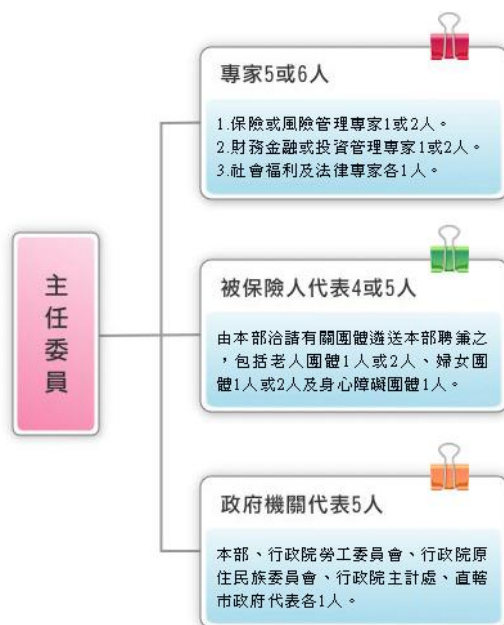


圖 2-2 國民年金監理委員組成圖

(資料來源：內政部國民年金監理會「本會簡介」網頁，網址 <http://www.moi.gov.tw/npsc/intorduction.asp>)

3、會議¹⁸

內政部國民年金監理會之會議以每月召開1次為原則，必要時得召開臨時會議。會議主要分為報告案及討論案，每月勞保局皆作例行性業務報告。法定審議事項，包括：勞保局年度業務計畫、年度總報告、預算、決算及其他法定審議事項等，委員亦就國民年金重要議題提案討論。審議結果陳報中央主管機關核辦或函請勞保局辦理，相關決議案予以列管追蹤並提下次委員會議報告。

4、任務(職掌)與法定審議事項

依「內政部國民年金監理會設置要點」第2點規定：「本會任務如下：(一)國民年金年度計畫及業務報告之審議事項。(二)國民年金業務之檢查及考核事項。(三)國民年

¹⁸ 參閱內政部國民年金監理會「監理業務概況」網頁，網址 <http://www.moi.gov.tw/npsc/situation.asp>(100年5月27日瀏覽)。

金保險基金年度預算、決算之審議事項。(四)國民年金保險基金收支、保管及運用之監理事項。(五)國民年金財務帳務之檢查及考核事項。(六)國民年金爭議之審議事項。(七)國民年金法規及業務興革之研究建議審議事項。(八)其他有關國民年金業務監理事項。」據此，國民年金爭議審議事項仍屬國民年金監理會之職掌，亦即業務監理與爭議審議同屬一組織。其中爭議審議程序部分，直接與本研究主題相關，以下進一步說明。

(三)國民年金保險爭議事項之審議程序

1、規範基礎

按國民年金法第 5 條第 2 項規定：「被保險人及受益人對保險人所為之核定案件發生爭議事項時，應於收到核定通知文件之翌日起六十日內，先申請審議；對於審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」，又同條第 3 項規定：「前項爭議事項審議之範圍、申請審議或補正之期限、程序、審議作業及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」據此規定之授權，內政部訂有「國民年金爭議事項審議辦法」，而依此辦法第 3 條第 1 項規定，申請審議應經由保險人向內政部「國民年金監理會」為之。準此，為強化行政救濟功能，關於國民年金爭議事項，依據前開法條規定有爭議審議程序作為訴願之先行程序，提供被保險人及受益人不服勞保局之核定时，得經由勞保局向國民年金監理會申請審議，以維護其相關保險權益。

2、爭議事項

依據國民年金爭議事項審議辦法第 2 條之規定，被保險人、受益人、依本法第 31 條或第 53 條規定請領給付者(以下稱申請人)對保險人關於申請人資格或納保、被保險人年資、保險費或利息、給付事項、身心障礙程度及其他有關國民年金權益事項之核定發生爭議時，得依該辦法規定申請審議。

3、國民年金監理會「爭議事項審議委員會」

申請人對保險人相關核定發生爭議時，應經由保險人向內政部「國民年金監理會」申請審議(國民年金爭議事項審議辦法第 3 條第 1 項參照)。為使內政部「國民年金監理會」客觀、公平的審議相關爭議事件，「國民年金爭議事項審議辦法」第 9 條進一步規

定，應由中央主管機關遴聘(派)具有一定身分資格人員(包含社會保險、法律、醫學、社會福利等領域之專家學者，以及中央、地方政府主管人員)為審議委員(參閱下圖 2-3)，並按月召開一次「爭議審議委員會會議」(必要時得召開臨時會議)，以合議制方式進行審議。

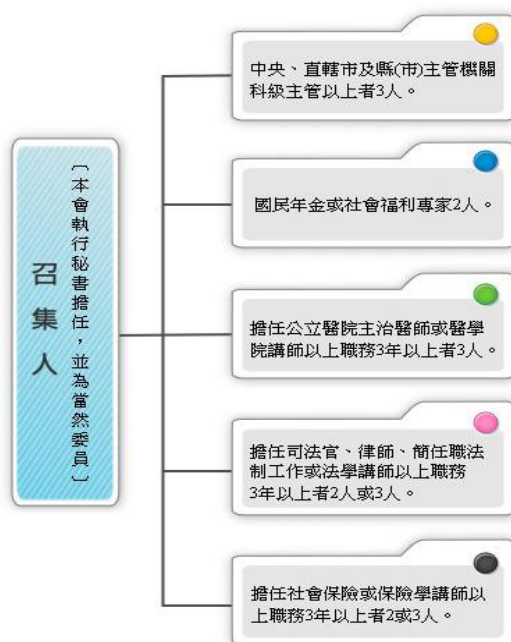


圖 2-3 爭議審議委員會會議組成圖

(資料來源：內政部國民年金監理會「本會簡介」網頁，網址 <http://www.moi.gov.tw/npsc/introduction.asp>)

4、程序

又依「國民年金爭議事項審議辦法」第 3 條第 1 項規定，申請人依上開第 2 條規定申請審議時，應於接到保險人(勞保局)核定通知文件翌日起 60 日內，填具國民年金爭議事項審議申請書，並檢附保險人(勞保局)原核定函影本及其他有關證件經由保險人(勞保局)向內政部國民年金監理會申請爭議審議。有關流程，如下圖 2-4 示：

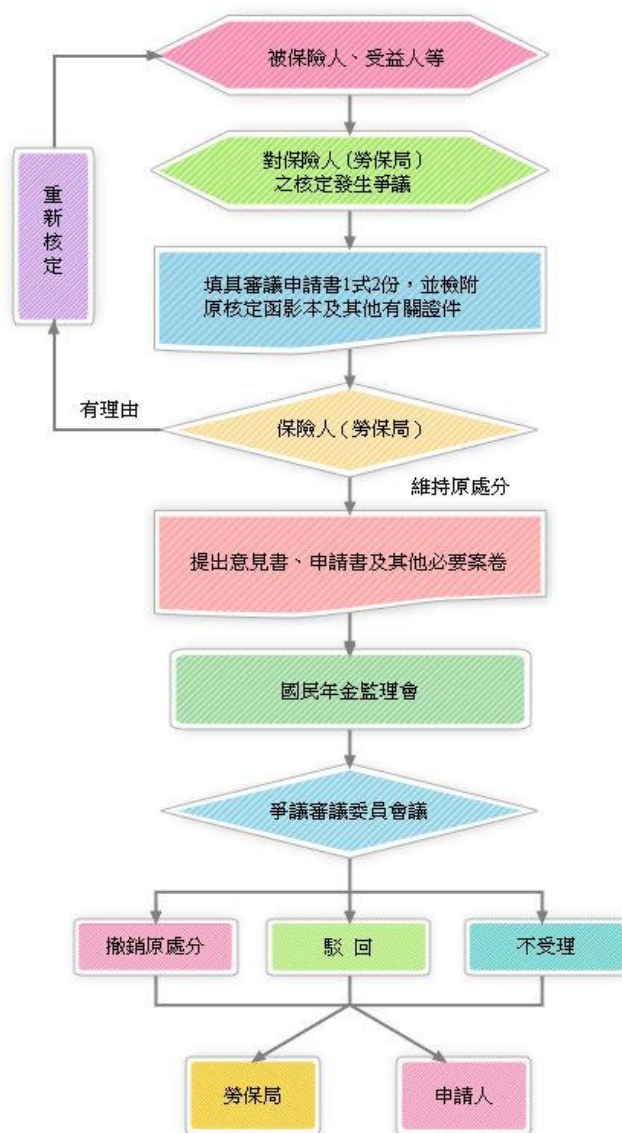


圖 2-4 國民年金爭議審議流程圖

(資料來源：內政部國民年金監理會「便民服務 - 國保權益受損如何補救」網頁，網址 http://www.moi.gov.tw/npsc/sever_03.asp)

若申請人對於審議結果不服時，得依法提出訴願及行政訴訟(國民年金法第 5 條第 2 項後段參照)。準此，依法就國民年金爭議事項申請審議之行政救濟程序，程序上既有別於訴願，故與我國行政法制上所謂相當訴願程序者不同¹⁹，而是作為一種訴願先行程

¹⁹ 所謂相當訴願程序者，如政府採購法上之申訴審議程序、公務人員保障法上之復審程序等，功能上相當訴願程序，故對於系爭行政處分及該當決定仍不服，得逕行提起行政訴訟(撤銷訴訟、課予義務訴訟)，而無須再經過訴願程序；亦即行政訴訟法第 4 條規定撤銷之訴及第 5 條規定之課予義務之訴，均以不服

序，且係強制而非選擇之先行程序，亦即作為後續提起訴願之合法要件之一，必須先經上開爭議審議程序。

5、運作成效

爭議審議制度自 97 年 10 月實施以來，各項證據顯示，實際運作已相當程度發揮行政體系內之救濟功能，此可從委員組成之專業性及審議之獨立性、案件審議效率、獲得救濟或申請人後續進行爭訟之比率、勝率等各方面考察。為保障人民權益，內政部國民年金監理會依法辦理爭議案件之審議，自 97 年 10 月 1 日至 100 年 10 月 31 日止，計受理 2,764 件爭議案件，召開 38 次爭議審議委員會議，審定 2,627 件爭議案件。審議結果計撤銷 60 件，駁回 1,307 件，不受理 1,091 件，自行撤回 169 件。其中勞保局因民眾提起爭議案件改准發給 968 件，可見爭議審議制度已相當程度有效解決紓解訟源，提昇政府為民服務效能。

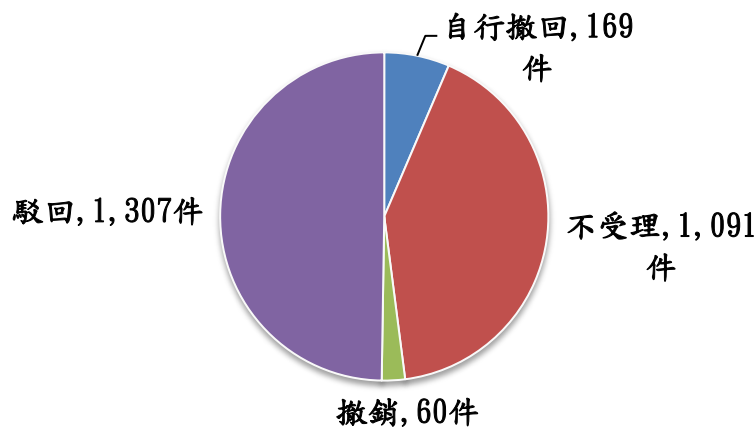


圖 2-5 爭議案件審定結果統計

(資料來源：內政部國民年金監理會-爭議審議案件結案情形統計，網址

http://www.moi.gov.tw/npsc/open_01.asp?id=30，自行統計)

另依據最高行政法院 99 年度 6 月份庭長法官聯席會議，有關國民年金訴願案由行政院訴願審議委員會移交本部訴願審議委員會審理。綜觀 98 年 1 月第 4 次爭審會議至 100 年 10 月第 38 次爭審會議止，申請人不服國民年金監理會審定提起訴願案件至 100

對象之行政處分，須經訴願程序未獲救濟為實體判決要件之一，而此訴願程序於解釋上包含前開相當於訴願程序。

年 10 月底止，計 219 件。其中駁回 177 件，不受理 31 件，撤銷 11 件。審議處分維持率約 94.98%、撤銷率約 5.02%。就審議處分維持率觀之，爭議審議顯已有效落實訴願先行程序，強化行政不服審查救濟制度。

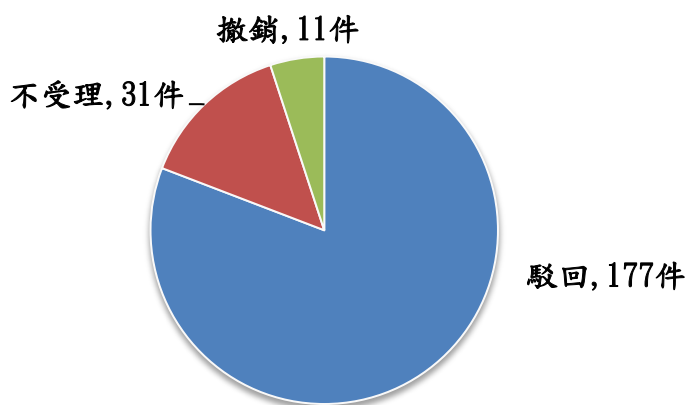


圖 2-6 訴願案件訴願結果統計

(資料來源：內政部國民年金監理會)

第四節 小結

從以上說明，可知國民年金法自實施以來，相關組織及程序運作已具相當成效，已如前述。於此需特別歸納指出者，關於國民年金行政救濟制度之特徵，即現行國民年金之業務監督與爭議審議之組織，形式上雖有不同之單位或任務編組，惟就其作用之外部關係而言則無差異，即融合為一。相對於其他現行社會保險，如全民健康保險之業務監督與爭議審議制度，顯然有極大不同。此外，關於國民年金爭議審議決定係以內政部名義作成，若不服而提起訴願，以往係由行政院管轄，惟最高行政法院 99 年 6 月份庭長法官聯席會議決議認為仍屬內政部管轄，滋生問題。凡此，涉及目前國民年金及其爭議審議組織或程序是否妥適、合理²⁰，尤其若將來改制並改隸「衛生福利部」後，殊有進一步檢討餘地。有關此，將待本文第五章再詳細說明。

²⁰ 曾有學者提出質疑，例參見張道義，國民年金財務問題的法規範，台灣法學雜誌，第 113 期(2008/10/1)，頁 82-83。

第三章 國內相關社會保險行政救濟制度研析

第一節 勞工保險行政救濟制度

關於勞工保險法制，主要有勞工保險條例與就業保險法兩項規範體系。關於保險分類及給付種類，前者依勞工保險條例第 2 條規定，分為普通事故保險(再分生育、傷病、失能、老年及死亡五種給付)與職業災害保險(再分傷病、醫療、失能及死亡四種給付)；後者依就業保險法第 10 條第 1 項規定，就業保險之給付則分為失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、育嬰留職停薪津貼與「失業之保險人及隨同被保險人辦理加保之眷屬全民健康保險保險費補助」等五種。

關於保險人，依勞工保險條例第 5 條第 1 項、第 2 項規定，由中央主管機關行政院勞工委員會另依法律設置「勞工保險局」為保險人，辦理全國勞工保險業務；勞工保險局既依法律設置，乃具有行政機關之地位。復因此，關於勞工保險事項之處分機關，為勞工保險局，並無疑問。至於就業保險之保險人，依就業保險法第 4 條規定，由中央主管機關即行政院勞工委員會「委任」勞工保險局辦理，並為保險人。勞工保險局基於受上級機關之委任關係，應以自己名義作成處分並為處分機關，亦無問題¹。

依勞工保險條例第 5 條第 1 項、第 2 項規定，為監督勞工保險業務及審議保險爭議事項，由有關政府代表、勞工代表、資方代表及專家各佔四分之一為原則組織「勞工保險監理委員會」行之，其組織另以法律定之；準此，勞工保險監理委員會乃具有監督勞工保險業務及審議保險爭議事項權限之行政機關。惟勞工保險監理委員會為審議保險爭議事件，依行政院勞工委員會依同條例第 5 條第 3 項規定之授權訂定之「勞工保險爭議

¹ 此與國民年金法第 4 條規定由中央主管機關(即內政部)「委託」勞工保險局辦理之規定不同，且應無後者最高行政法院 99 年 6 月份庭長法官聯席會議決議之提案問題。

事項審議辦法」第 8 條規定，設「勞工保險爭議審議委員會」，除由爭議審議組主任當然委員外，另聘學者專家及現任勞工保險主管機關簡任職以上人員十至十二人擔任委員組成，亦即並無勞方或資方代表擔任委員；另爭議審議結果，依同辦法第 19 條規定，乃經勞工保險監理委員會主任委員核定後以監理委員會名義作成審定書並通知，而不服審定結果者，得繕具訴願書經由勞工保險局向中央勞工行政主管機關即行政院勞工委員會提起訴願。準此規定，併參照訴願法第 58 條第 1 項規定（「訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願」），可應證原處分機關仍係勞工保險局，如此形成原處分機關與爭議審議機關不同之現象²。

至於就業保險之業務監理及爭議審議，依就業保險法第 3 條規定，仍是由勞工保險監理委員會監理及審議，且對於爭議審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。惟爭議審議組織及程序未另行規定，應同前開勞工保險。

由以上說明，勞工保險及就業保險之爭議審議組織與程序有以下特徵：

- 一、由原處分機關以外同樣具有外部權限機關性質之勞工保險監理委員會審議。亦即原處分機關與審議機關不同。
- 二、審議程序實際由勞工保險監理委員會此一機關內部另組成任務編組性質之勞工保險爭議審議委員會進行，且委員並無資方或勞方代表。
- 三、對審議結果不服，仍以勞工保險局作為原處分機關提起訴願，以致審議程序及決定若維持原處分，是否仍成為訴願程序審查之程序標的，即有問題。

第二節 農民健康保險行政救濟制度

依農民健康保險條例第 2 條規定，農民健康保險之保險事故，分為生育、傷害、疾病、身心障礙及死亡等五種，並分別給與生育給付、醫療給付、身心障礙給付及喪葬津

² 此與一般行政爭訟制度中訴願先行程序，仍是由原處分機關自我審查作成，有所不同。

貼。

又依同條例第 4 條第 1 項規定，本保險由中央主管機關(即內政部)設立之中央社會保險局為保險人；在中央社會保險局未設立前，業務暫委託勞工保險局辦理，並為保險人。由於中央主管機關一直未設立中央社會保險局，故依此規定保險業務委託勞工保險局辦理，惟於此所稱委託之性質為何？是否係行政程序法第 15 條及訴願法第 7 條規定之委託？因生疑義，經最高行政法院先後 89 年 8 月份及 93 年 5 月份庭長法官聯席會議決議，略以此項規定之委託與上開行政程序法第 15 條、訴願法第 7 條規定之委託僅將權限一部份轉移不同，而是立法將權限全部交由勞工保險局決定執行，故認為原處分機關應該是保險人即勞工保險局³。

關於農民健康保險之業務監督與爭議審議，依同條例第 4 條第 2 項、第 3 項規定，由有關機關代表、農民代表及專家各占三分之一為原則，組織「農民健康保險監理委員會」行之；且依上開規定授權訂定之農民健康保險監理委員會組織規程第 2 條、第 4 條及第 13 條等規定，雖有單獨之組織法規，但實際欠缺獨立人員編制及預算，故其性質上充其量僅屬內政部內部單位⁴，且除主任委員外，由專家、農民代表及機關代表等組成。另依上開條例規定授權訂定之農民健康保險爭議事項審議辦法第 2 條、第 3 條、第 8 條等規定，投保單位、被保險人等對於保險人核定發生爭議時，向農民健康保險監理委員會申請審議，而農民健康保險監理委員會為審議保險爭議事件，於內部另設任務編組性質之「農民健康保險爭議審議委員會」，除以單位主管即爭議審議組組長為當然委員並為召集人外，由相關保險及法律學者、農業及社會福利專家、醫師及機關代表組成。另審議結果，依同辦法於 100 年 6 月 2 日修正發布第 18 條規定，由監理會作成審定書，提請監理會主任委員核定後，以監理會名義對外通知、送達⁵。至於不服審定結果，上開

³ 參見司法院公報，第 46 卷第 7 期(2004/7)，頁 145-146。

⁴ 因無人員編制及預算，但比較奇特的是其有單獨的組織法規，與一般所謂的單位或任務編組無單獨組織法規有所不同，應予注意。

⁵ 修正前第 18 條第 1 項規定：「審議會應將審議結果提請監理會通過後作成審定書，並由監理會分別送達申請人、投保單位及保險人。」修正後改為：「監理會應將審議結果作成審定書，提請監理會主任委員核定，並由監理會於十五日內分別送達申請人、投保單位及保險人。」上開規定差異主要在於是否經審議會決定後是否尚須經由監理會決議，修正後規定不需要如此，但形式上仍須經監理會主任委員核定。

法規則未進一步規定「得或應」提起訴願，且上開最高行政法院庭長法官聯席會議決議也僅表示「以農民健康保險之中央主管機關內政部為訴願機關」，並未表示一定要提起訴願，因此，解釋上本非無「賦予申請人是否提起訴願有選擇自由」之空間⁶，但實務作法則不然，非無可議之處，就此而言，相對於其他社會保險，可謂具有特殊性。

此外，值得注意者，依內政部處務規程第 15 條第 5 款規定，屬於內政部內單位之社會司社會保險科掌理事項包括「關於農民健康保險業務監理及爭議審議工作事項」，且依前開農民健康保險監理委員會組織規程第 2 條、第 6 條規定，監理委員會置主任委員一人由內政部政務次長兼任，置執行秘書一人由社會司司長兼任，組長專員由主任委員就業務主管機關法定員額調兼之；由上規定可知，農民健康保險無論業務監理或爭議審議之組織，除委員外，實與主管機關(主管單位之社會司)之業務人員融合，此點相對於國民年金保險，於內部事務分配及人員配置上，有所不同。

第三節 全民健康保險行政救濟制度

依全民健康保險法第 2 條規定，本保險於保險對象在保險有效期間，發生疾病、傷害、生育事故時，依本法規定給與保險給付；而依同法第 7 條、第 8 條等規定，保險對象分為被保險人及其眷屬，被保險人則分為六大類。

又依同法第 3 條、第 6 條規定，本保險之主管機關為中央衛生主管機關(目前即行政院衛生署)；另由主管機關設中央健康保險局為保險人，辦理保險業務，而依行政院衛生署中央健康保險局組織法第 1 條規定，受中央衛生主管機關之監督，是中央健康保險局為行政院衛生署之下轄行政機關，自得以其名義作成相關行政處分而為處分機關。

關於全民健康保險業務監理，依同法第 4 條規定及其授權訂定之全民健康保險監理

⁶ 或許有人會認為既無特別規定，自應依訴願法第 1 條前段規定，解為應提起訴願，惟本文認為縱使將訴願法第 1 條一般地解為原則上訴願強制前置之規定，但因此處原處分機關為保險人勞工保險局，且爭議審議程序若可解為相當訴願程序，則符合訴願法第 1 條但書所稱法律另有規定，而可不須再經訴願程序，即得提起行政訴訟。

委員會組織規程之規定，由有關機關、被保險人、雇主、保險醫事服務機構等代表及專家組成「全民健康保險監理委員會」，性質上為隸屬行政院衛生署之行政機關。

關於全民健康保險爭議審議，依同法第 5 條規定，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」，由主管機關代表、法學、醫藥及保險專家組成，並有組織規程資為組織法之規範依據，是其性質亦屬行政院衛生署之下轄行政機關。至於爭議審議程序，依同法第 5 條第 3 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，且依同法第 5 條第 2 項授權訂定之「全民健康保險爭議事項審議辦法」第 2 條第 1 項規定，被保險人、投保單位及保險醫事服務機構對於保險人所為核定案件(簡稱權益案件)發生爭議時，應先依本辦法規定申請審議；據此，**爭議審議程序乃屬強制之訴願先行程序。**

除前述外，關於醫事服務機構對於保險人對其所為行為有關爭議，現行法尚有特別規定。首先，依上開全民健康保險爭議事項審議辦法第 2 條第 2 項規定，若屬保險醫事服務機構對保險人就醫療費用事項及特約管理事項所為核定案件(簡稱醫療費用案件及特約管理案件)發生爭議時，得依雙方約定，先依本辦法規定申請審議⁷；惟依「全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法」第 71 條規定，其依本辦法申請特約、繼續特約，不服保險人相關處分者，尚有向保險人提出異議，申請複核之程序，據此實務上作法是必須先經保險人異議、複核決定後，才能向全民健康保險爭議審議委員會申請審議，已然形成多層行政不服審查程序。再者，其他依「全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法」第 31 條、第 32 條規定，尚有醫事服務機構針對醫療服務案件審查結果向保險人申復、再議程序。簡言之，由於醫事服務機構與保險人關係，雖基本上為行政契約關係，但仍有保險人基於法規而對其為行政處分之情形⁸，且其等間給付關係具有相當技術

⁷ 惟應注意者，諸此事件中如停止特約事件，依最高行政法院 95 年 7 月份庭長法官聯席會議決議，認為全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 66 條、第 70 條規定之停止特約，性質上乃屬行政處分(詳見司法院公報，第 48 卷第 10 期，2006/10，頁 205-208)，準此則是否仍屬同辦法第 2 條第 2 項規定適用範圍，解釋上不無可議。

⁸ 見同上註最高行政法院 95 年 7 月份庭長法官聯席會議決議以及司法院大法官解釋釋字第 533 號解釋。

性、複雜性與專業性，法規乃於爭議審議程序外另行創設由保險人先行審查之多階程序，凡此即與被保險人、投保單位前開行政不服程序，有所差異。

第四節 公教人員保險行政救濟制度

依公教人員保險法第 2 條、第 3 條規定，本保險之保險對象包括法定機關編制內之有給專任人員、公立學校編制內之有給專任教職員及依私立學校法規定，辦妥財團法人登記並經主管教育行政機關核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員；而保險事故包括殘障、養老、死亡、眷屬喪葬及育嬰留職停薪五項。

關於主管機關及保險人，依同法第 4 條 1 項、第 5 條第 1 項規定，本保險之主管機關為銓敘部，而保險業務則由考試院會同行政院指定之機關(構)辦理；就此，目前係指定「台灣銀行股份有限公司」辦理，亦即為保險人並為處分機關。

關於本保險之業務監督，依同法第 4 條第 2 項規定，為監督本保險業務，由銓敘部邀請有關機關、專家學者及被保險人代表組織監理委員會，其組織規程由考試院會同行政院定之；而依據此訂定之公教人員保險監理委員會組織規程第 2 條、第 3 條等規定，可知「公教人員保險監理委員會」性質上屬銓敘部外之行政機關。

至於本保險之爭議審議，因相關保險法規未有特別規定，故對於相關保險核定處分不服，應視身分之不同，而分別適用公務人員保障法之復審程序或訴願法之訴願程序，前者適用或準用於一般公務人員、公立學校職員，後者適用於教師；因此，**並無訴願或相當訴願程序(復審)之強制先行程序之爭議審議程序**，此乃公教人員保險相對於前述保險之特殊性。

關於公務人員保障法之復審程序，其性質上相當於訴願程序。依該法第 25 條規定，乃指公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，而請求公務人員保障暨培訓委員會予以廢棄變更之程序。又得請求循此程序救濟者，除現職公務人員外，包括非現職公務人員基於原公務人員身分之請

求權遭受侵害者以及公務人員之遺族基於死亡該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受損害者。

第五節 軍人保險行政救濟制度

依軍人保險條例第 2 條、第 3 條、第 6 條規定，本條例所稱之軍人係指現役軍官、士官、士兵，而本保險事故包括死亡、殘廢、退伍及育嬰留職停薪等四項，並分為死亡給付、退伍給付、殘廢給付及育嬰留職停薪津貼，死亡給付由被保險人就法定親屬中指定受益人，其餘由被保險人本人為受益人。

又依同條例第 4 條規定，本保險之主管機關為國防部，保險業務得委託其他機關或公營事業機構辦理。據此，目前保險業務乃委託「台銀人壽保險股份有限公司」辦理⁹，並為保險人(軍人保險條例施行細則第 4 條參照)。惟比較特別者，依軍人保險條例施行細則第 7 條、第 8 條規定，除國防部作為主管機關，主管政策、法制、預算及計畫督導之外，保險業務實際並未完全委託前揭保險人，諸如被保險人及受益人資格之審定、死亡、殘廢給付案件之調查審定等，係由主管機關國防部交由下轄「國防部後備司令部」辦理，因此，關於保險業務具體事件之決定，即有可能出於台銀人壽保險股份有限公司或國防部後備司令部之行政處分。對於台銀人壽保險股份有限公司之處分不服，由於國防部之委託乃屬行政程序法第 16 條規定之行政委託，是依訴願法第 10 條規定，應向原委託機關即國防部提起訴願；至於對國防部後備司令部之處分不服而提起訴願，依訴願之層級管轄，當然也是由國防部管轄。

由於軍人保險相關法規，如同公教人員保險，並未另外特別規定被保險人或受益人不服軍人保險有關處分之行政不服審查程序，因此，仍應依循一般訴願程序處理。

⁹ 軍人保險條例第 4 條本規定由中央信託局股份有限公司承保為保險人，但 2007 年 7 月中央信託局與台灣銀行合併，後 2008 年 1 月又改制成立台灣金融控股公司之子公司—臺銀人壽保險股份有限公司。

第六節 小結

從以上國民年金以外其他社會保險行政救濟法制之說明，可以歸納以下幾點結論：

- 一、除軍人保險、公教人員保險外，均設有爭議審議程序作為訴願先行程序，且因大多有規定不服爭議審議得或應提起訴願，而被解為強制先行程序。
- 二、保險人依法律或經主管機關依法律委託而具有辦理保險業務權限，並作為相關處分機關，惟爭議審議程序則另外由其他機關處理，因此，行政不服審查程序至少有爭議審議及訴願二階段；有些情形，如全民健康保險醫事服務機構對保險人相關核定，尚且有保險人作為處分機關之申復、再議等自我審查程序，如此形成多階行政不服審查程序。
- 三、關於爭議審議組織，除全民健康保險另有爭議審議委員會且是行政機關之外，大多置於業務監理機關或單位(或任務編組)之下，另以任務編組型態之委員會合議，而委員組成為機關代表及專家學者，並無被保險人等參與。至於業務監理與(或)爭議審議業務人員，大多與主管機關業務人員分離，因主管機關實際不負責保險業務監理與爭議審議事項¹⁰，惟農民健康保險乃唯一例外。
- 四、爭議審議決定，除全民健康保險外，大多須經監理機關或單位(或任務編組)核定，再以監理機關或單位(或任務編組)所屬機關名義對外通知生效；惟審議程序則由爭議審議委員會進行。
- 五、爭議審議程序之程序規範密度不高，多導向專業審查而欠缺當事人參與權。
- 六、本章所述可參閱以下表 3-1：

¹⁰ 即便國民年金保險業務監理與爭議審議仍屬於主管機關內政部權限，但其內部事務分配與人員配置，也與主管單位分開。

表 3-1 社會保險爭議審議相關事項對照表

	國民年金	勞工保險	農民健康保險	全民健康保險	公教人員保險	軍人保險
規範基礎	國民年金法	勞工保險條例 就業保險法	農民健康保險條例	全民健康保險法	公教人員保險法	軍人保險條例
	國民年金爭議事項審議辦法	勞工保險爭議事項審議辦法	農民健康保險爭議事項審議辦法	全民健康保險爭議事項審議辦法		
主管機關	內政部 直轄市政府 縣、市政府	行政院勞工委員會 直轄市政府 縣、市政府	內政部 直轄市政府 縣、市政府	行政院衛生署	銓敘部	國防部
保險人	勞工保險局 (法律規定委託)	勞工保險局	勞工保險局 (法律規定暫委託)	中央健康保險局	臺灣銀行股份有限公司 (法律授權考試院會同行政院指定)	臺銀人壽保險股份有限公司 (法律規定得委託)
原處分機關	同上	同上	同上	同上	同上	國防部後備司令部 臺銀人壽保險股份有限公司
業務監督機關(或單位)	內政部(國民年金監理會)	勞工保險監理委員會	農民健康保險監理委員會	全民健康保險監理委員會	公教人員保險監理委員會	國防部 國防部後備司令部
爭議審定機關(或單位)	內政部(國民年金監理會)	勞工保險監理委員會	農民健康保險監理委員會	全民健康保險爭議審議委員會	(未特設)	(未特設)
訴願機關	內政部(訴願審議委員會)	行政院勞工委員會(訴願審議委員會)	內政部(訴願審議委員會)	行政院衛生署(訴願審議委員會)	公務人員保障暨培訓委員會(復審)或其他訴願機關(訴願)	國防部(訴願審議委員會)

(資料來源：本文製作)

第四章 外國國民年金行政救濟法制之探析－以德國、日本法制 為例

第一節 概說

國民年金保險核定事項所引發之爭議，如同其他社會保險制度一般，係屬於公法爭議事件。根據國民年金法第 5 條第 2 項規定¹及我國現行之行政救濟法制，被保險人或受益人不服保險人之核定決定者，應依序利用審議、訴願及行政訴訟之法律救濟途徑。此等爭議救濟管道模式之設計，並非國民年金法所獨創，毋寧亦見諸於其他社會保險制度上，例如全民健康保險即是²。然而，若單就行政領域之不服審查程序而言，現行社會保險之救濟法制，於組織或程序上確有著相當不一致之規範內容³，其差異到底有多少合理性？究竟有無相當之法理基礎？尤其現行國民年金爭議審議與訴願程序，得否發揮程序規範功能，更有可議之處。又於行政不服程序即有「申請審議」及「訴願」兩級，如此是否與憲法第 16 條所保障迅速而有效權利救濟之意旨相符？凡此，不無探究之餘地。

有鑑於我國行政救濟制度大多繼受德國及日本法制，因此，本章擬以比較法觀點，討論德國及日本有關國民年金之行政救濟制度，期藉由他國法制及相關討論以檢討我國現行制度之缺失，並供未來中央行政組織再造時之參考。

第二節 德國年金保險爭議解決機制

一、德國社會年金保險制度概述

德國之社會年金保險制度運行久遠，最早可溯源自 1880 年代，為俾斯麥三大社會

¹ 條文規定為：「被保險人及受益人對保險人所為之核定案件發生爭議事項時，應於收到核定通知文件之翌日起六十日內，先申請審議；對於審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」

² 參見全民健康保險法第 5 條及其授權訂定之「全民健康保險爭議事項審議辦法」。

³ 詳請參閱本報告第三章。

立法之一。透過 1889 年 6 月 22 日制定之帝國勞工障礙及老年保險法(Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung)，開啟世界上最早以強制性之社會保險方式，解決勞動階級者面臨老年、殘疾及死亡問題時所可能引發之生活風險問題，維持勞動者最起碼之生計。其中，就老年部分，被保險人因老年事故(70 歲以上)發生時，依四個平均工資級距及投保年資等基準，而受領年金給付。

嗣後，德國社會年金保險制度歷經多次改革後，而成為德國現行社會保險制度「五大支柱」中之一環，亦即法定疾病保險、意外保險、年金保險、失業保險及照護保險。現行之社會年金保險制度，主要規範乃為社會法典第六編(SGB VI - gesetzliche Rentenversicherung)⁴。凡是受雇而獲有薪資之國內勞動者，原則上皆為年金保險之強制被保險人。至於工作地點，則非所問。即使是在德國境外受雇工作，亦為強制被保險人。此外，法制上尚容許專門職業人員，如律師及醫師等，可自願投保年金保險，而成為自願被保險人。至於保險人方面，德國並不採單一保險人制度，毋寧存在有多數之年金保險人。在聯邦層級，例如有「德國年金保險聯合會」(Die deutsche Rentenversicherung Bund)及「德國礦業、鐵道及航海業年金保險」(Die deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See)等。此等保險團體並非國家自營，而屬民間之保險機構。然在國家監理下(尤其是聯邦勞動及社會事務部)，與年金保險被保險人形成社會年金保險法律關係。

在社會年金保險之給付項目及範疇方面，被保險人發生「年老」(Alter)、「殘障」(verminderte Erwerbsfähigkeit)及「死亡」(Tod)事故時，在滿足法定之請領要件下，被保險人及其眷屬即可分別受領老年年金、殘障年金及死亡年金。其中，老年年金部分，復可分一般老年年金、長期被保險人老年年金、重度障礙者老年年金、長期計日礦工勞年年金、因失業之老年年金、增額老年年金及婦女老年年金等數種。一般老年年金之給付須年滿 65 歲以上，且投保年資滿 5 年以上；而被保險人年滿 63 歲以上，投保年資滿 35 年以上者，則可請領長期被保險人老年年金。至於殘障年金，則區分有工作能力全部

⁴ Art. 1 des Gesetzes v. 18. 12. 1989, BGBl. I S. 2261, 1990 I S. 1337.

喪失年金、工作能力部分喪失年金、礦工年金、就業失能年金及工作失能年金等類型。最後，死亡年金則可區分有養育年金、喪偶年金及孤兒年金。一般而言，年金給付之計算參數，略有個人薪資、投保年資、年金類別、年金現值(Der aktuelle Rentenwert)等。

社會年金保險之財源，除來自於保費收入外，亦有國家預算之補助。根據 2007 年之統計數據，聯邦對於法定年金保險之補助略為 559 億歐元，占預算的 20.7%，比例不可謂不低，可見德國對於社會年金保險制度順暢運作之重視。

二、德國年金保險爭議之法律救濟途徑

(一)社會法院審判權下之年金保險爭議權利救濟

針對非憲法位階之公法上爭議的權利救濟，德國法依爭議事件之事務性質，區分為特別行政審判權及一般行政審判權，並分設財務法院、社會法院及行政法院，此即一般學說上所稱之「行政審判權三支柱結構」⁵。前兩者歸屬於特別行政審判權，各自擁有獨立之法院組織及程序規範。其中，財務法院管轄財務法院法(FGO)第 33 條所規定之租稅訴訟事件，而社會法院則負責審理社會法院法(SGG)第 51 條所規定之社會行政訴訟事件。除上述兩專業領域行政訴訟事件外之其餘公法上爭議事件，則歸屬於行政法院審判權。與我國日前新設智慧財產法院，作為智慧財產爭議事件之專屬審判法院⁶，而成為唯一之「第一審」特別行政審判權⁷相較，德國之特別行政審判權設計顯然更為多元，而且也充分反應出行政爭訟實務上財務案件高比重之現況，以及社會行政發展上之悠久歷史脈絡。在德國學界雖向來有學者力主廢除現行特別行政審判權之立法例，回歸單一之行

⁵ Vgl. Th. Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht, 2. Aufl., 2006, S. 1 Rn. 1. 若在加上普通法院及勞工法院，則德國現行法制下共區分為五大法院審判權體系。對應到聯邦層級，則聯邦設有聯邦財務法院、聯邦社會法院、聯邦行政法院、聯邦普通法院及聯邦勞工法院，作為各審判權下爭議事件之終局審法院(德國基本法第 95 條第 1 項規定參照)。

⁶ 參見智慧財產法院組織法第 2 條規定：「智慧財產法院依法掌理關於智慧財產之民事訴訟、刑事訴訟及行政訴訟之審判事務。」

⁷ 參見智慧財產法院組織法第 3 條規定：「智慧財產法院管轄案件如下：三、因專利法、商標法、著作權法、光碟管理條例、積體電路電路布局保護法、植物品種及種苗法或公平交易法涉及智慧財產權所生之第一審行政訴訟事件及強制執行事件。」

政法院審判權結構，但截至目前為止仍未克其功。

1、社會法院審判權範圍

就與本研究議題相關之社會行政爭議事件而言，德國於 1953 年 9 月 3 日制定社會法院法(Sozialgerichtsgesetz; SGG)，作為社會法院組織及訴訟之準據法。據此，德國乃設立在組織及功能上與行政機關分離之獨立的「社會法院」，專司社會法領域公法爭議事件之審理及裁判。具體之審判權範圍，社會法院法第 51 條第 1 項臚列有 12 項，分別為：

1. 法定年金保險事件，包括農民老年保障在內。
2. 法定健康保險、社會照護保險及私人照護保險(社會法典第十一編)事件；因此而有利害關係之第三人，亦包含之。但根據社會法典第五編第 110 條規定，關於適用於大學醫院及計畫醫院(社會法典第五編第 108 條 1 款及第 2 款)之照料契約解約之爭議事件，則不與之。
3. 法定意外保險事件，但不包含因對於法定意外險主體所採取預防措施之監督所生之爭議。
4. 工作促進事件，包括聯邦勞動署之其他任務在內。
 - 4a. 求職者基本保障事件。
5. 社會保險之其他事件。
6. 社會補償法事件，但不包括聯邦照料法第 25 條至第 27 條 j(戰爭受害者之照料)之爭議；即使其他法律明定準用此等規定者，亦然。
 - 6a. 社會救助及政治庇護申請者給付法之事件。
7. 身心障礙之認定及其程度，以及其他之健康上特徵，還有社會法典第九編第 69 條規定之證明的核發、延長、更正及沒收。
8. 因費用補償法所生之公法爭議事件。
9. (刪除)
10. 依法應向社會法院提起訴訟之事件。

就上所臚列之爭議事件，幾乎包括所有之社會法上公法爭議。縱然如此，亦非全無例外之情形。根據行政法院法(VwGO)第 188 條規定，有關社會救助及政治庇護申請者給付法上之照料、青少年救助、戰爭受害者之照料、重度障礙者照料以及職業教育促進之事務，應由行政法院以庭(Kammer)或是合議庭(Senat)方式審理之。在此範疇內，相關之社會法上爭議事件則歸屬於一般行政法院審判，而非屬於社會法院審判權⁸。此外，根據同法第 2 項規定，社會法院亦審理法定健康保險事件中之「私法爭議」。此項規定於社會長期照護保險及私人長期照護保險(社會法典第十一篇)，準用之⁹。綜上所述，社會法院之事務管轄範圍，僅限縮於特定社會行政領域內之法律爭議事件；既非為所有社會法上公法爭議事件之專屬法院，亦非只負責掌理公法爭議事件而已，尚及於法定健康保險、社會照護保險以及私人照護保險領域內之私法爭議事件¹⁰。據此，德國現行法秩序下之社會法院審判權體系，乃呈現出「相對化」之特性。社會法領域內之法律爭議事件，一方面流出至一般行政法院審判權，另一方面則又是滲透到普通法院審判權之範疇。

至於在審級結構上，社會法院審判權採取三級三審制。在邦的層級，由各邦設置社會法院(Sozialgerichte)以及邦社會法院(Landessozialgericht)，作為所有由社會法院管轄爭議事件之第一審及第二審法院(社會法院法第 8 條)。在聯邦層級，則設有聯邦社會法院(Bundessozialgericht)，作為不服各邦社會法院所為裁判之法律上訴審法院，以及聯邦與邦，還有各邦之間所生第 51 條規定非憲法性質爭議事件之第一審，也是終局審法院(社會法院法第 39 條第 1 項及第 2 項)。

綜上所述，因法定年金保險所生之給付爭議事件，例如保費之繳納、保險金受領資格之認定、保險年資之計算、給付之授與，以及不當受領給付之返還請求權行使等，在上述德國社會法院法第 51 條第 1 項第 1 款之明文規定下，率皆以社會法院審判權作為

⁸ 參見 Eyermann/Fröhler (Hrsg.), Verwaltungsgerechtsordnung, 11. Aufl., 2000, 陳敏、彭鳳至、蕭文生、李震山、李惠宗、吳信華、吳綺雲、林三欽、林昱梅、林明昕、陳愛娥、陳啓垂、陳淑芳、翁曉玲、梁松雄、張文郁、張永明、黃啓禎、詹鎮榮、劉華美、劉淑範、劉建宏、吳麗琪譯，德國行政法院法逐條釋義，司法院印行，2002 年 10 月，第 188 條，編碼 4-6(吳信華譯)。

⁹ Vgl. Udsching/Krasney, Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens, 5. Aufl., 2008, I. Kapitel, S. 48 Rn. 24.

¹⁰ 參見謝榮堂，社會行政救濟與行政訴訟之主要類型解析，社會法治國基礎問題與權利，2008 年 11 月，頁 321。

特別之行政訴訟途徑，毫無疑義。

2、訴訟種類

社會法院審判權作為特別行政審判權之一環，一般行政審判權所具備之撤銷訴訟、課予義務訴訟、確認訴訟及一般給付訴訟等基本訴訟類型，當亦存在於社會行政訴訟之中。除此之外，有鑑於社會法係以社會給付(Sozialleistungen)為主要之規範內容，可謂給付行政中最具典範之行政領域。是以，社會法上之訴訟事件特色，多半為人民之社會給付請求遭到行政機關或給付主體拒絕，甚至是根本不予理會後所尋求之司法救濟。在此特性下，單純之撤銷訴訟的提起，撤銷違法之拒絕處分，往往無法滿足原告之權利救濟目的，毋寧要求被告進一步為特定社會給付，始為人民權利救濟之最終目標。職是之故，撤銷訴訟連結其他訴訟類型之「組合式訴訟種類」(kombinierte Klagearten)，在社會法院審判權中即顯得格外有意義。在訴訟實務上，尤其以「撤銷訴訟連結課予義務訴訟」以及「撤銷訴訟連結給付訴訟」兩種組合類型最為多見。社會法院法第 54 條第 1 項第一句規定：「透過訴訟之提起，得主張撤銷或變更行政處分，以及請求法院判令作成一遭到拒絕或怠於作為之行政處分。」同條第 4 項規定：「請求撤銷之行政處分若涉及到本於法律上請求權所生之給付者，則訴訟之提起，除主張撤銷行政處分外，尚可同時主張應為給付。」即是分別將上述「撤銷訴訟連結課予義務訴訟」及「撤銷訴訟連結給付訴訟」兩種組合式訴訟種類予以實定法化之規範。又有鑑於人民對於社會法上社會給付之提供，往往係由法律直接賦予主觀公法上之請求權(Rechtsanspruch)，故在社會法院審判權實務上，「撤銷訴訟連結給付訴訟」(kombinierte Anfechtungs- und Leistungsklagen)之組合式訴訟種類係屬最為常見之訴訟類型¹¹。就年金保險爭議而言，無論是老年年金、因工作能力減損之殘障年金，或是因死亡之遺族年金，若被保險人之申請全部或一部遭拒，因社會法典第六編賦予被保險人「年金給付請求權」，給付主體對於年金給付與否並不享有裁量權限，故被保險人向社會法院應提起之訴訟類型，

¹¹ Vgl. Niesel/Herold-Tews, Der Sozialgerichtsprozess, 5. Aufl., 2009, Rn. 99.

通常即是此種撤銷訴訟連結給付訴訟類型¹²，要求社會法院一方面撤銷給付主體違法之拒絕給付決定，另一方面則判命給付主體應對被保險人為特定金額或內容之社會年金給付。

3、異議先行程序之踐行

又根據社會法院法第 78 條第 1 項第一句：「於提起撤銷訴訟前，行政處分之合法性及合目的性應於先行程序中受到審查。」同條 3 項：「於申請作成行政處分遭到拒絕時，亦同。」以及第 83 條規定：「先行程序始於異議之提起。」是以，人民於向社會法院提起孤立之撤銷訴訟，或是上述在年金保險爭議中所常提起之撤銷訴訟連結給付訴訟，抑或孤立或組合型課予義務訴訟前，依法應先行提起異議，始符實體裁判要件。按德國行政爭訟法上之「異議」(Widerspruch)，性質上類同於我國法之訴願，原則上皆屬撤銷訴訟及課予義務訴訟提起之必要先行程序，旨在於發揮行政自我省察功能，以及減輕法院之訴訟負擔。

然而，異議程序踐行之必要性亦非毫無例外。根據社會法院法第 78 條第 1 項第二句規定，異議先行程序於下列情形下，得免除之：第一、法律有明文規定免除者¹³；第二、行政處分係由聯邦或邦之最高行政機關，或是由聯邦勞工署署長所作成者，以及第三、訴訟係由邦或是保險機構(Versicherungsträger)所提起者。除此之外，非由社會法院法所特別規定，而係根據行政法院法之規定，倘第三人因異議決定而首次遭受到不利益者，不服該異議決定即可直接提起行政訴訟，而無須踐行異議先行程序(行政法院法第 68 條第 1 項第 2 款)。或是以原處分為標的之異議決定包含有獨立之不利益附加部分者，則亦可直接提起行政訴訟，而無庸踐行異議之先行程序(行政法院法第 79 條第 2 項)¹⁴。

在無免除異議先行程序之正常情形下，德國關於異議之提起、程序進行，以及決定

¹² Vgl. Udsching/Krasney, aaO (Fn. 9), S. 161 Rn. 71.

¹³ 此尤其在健康保險特約醫師權益爭議事件領域中定有明文，如藥物及包紮用品固定費用爭議(第 35 條第 7 項第 3 句)、救助用品固定費用爭議(第 36 條第 3 項)，以及健康保險特約醫師不服根據協會章程對其所為罰鍰處分之爭議(第 81 條第 5 項第 4 句)等，社會法典第五編皆定有免除異議程序之規定。

¹⁴ 參見陳敏等譯，同前註 8，第 79 條，編碼 19 以下(李震山譯)。

作成等相關規定，並未若我國一般，定有訴願法專法以資規範。毋寧，除社會法院法第 77 條至第 86 條 b 定有若干規定外，社會行政程序法仍有適用之餘地。蓋根據德國法制及學說之一致性見解，異議程序仍被視為是行政自我省察功能強於行政救濟功能之一種「行政程序」(Verwaltungsverfahren)，而異議決定性質上仍屬一行政處分。社會法典第十編第 62 條規定：「關於不服行政處分之正式法律救濟途徑，在法律無特別規定之情形下，若屬社會法院審判權者，適用社會法院法；若屬行政法院審判權者，適用行政法院法及其子法；其餘者，則適用本法之規定。」亦揭示旨。

綜上所述，德國針對社會行政法上之爭議事件，除非法律另有規定，原則上係歸屬於社會法院審判權。而復有鑑於社會立法泰半係以社會給付為鵠的，而且不乏以法律直接賦予人民要求社會給付之主觀公法上請求權，故當人民不服主管機關或其他給付主體拒絕提供實物或是金錢之社會給付，欲提起正式之權利救濟時，在實務上最經常運用之訴訟類型即為撤銷訴訟連結一般給付訴訟之組合式訴訟種類。此種撤銷訴訟連結一般給付訴訟之訴訟類型，在包含年金保險在內之社會保險領域爭議事件尤然。又由於撤銷訴訟之提起，除非法律另有規定，否則原則上乃以踐行異議之先行程序作為訴訟實體裁判要件之一(亦即若未經異議程序即提起撤銷訴訟，其訴不合法)，是故，德國社會法上爭議事件之法律救濟途徑基本模型，在以行政處分作為給付裁決之行政行為形式範疇內，仍是以「異議(訴願)」及「社會行政訴訟」為管道。此對於年金保險領域內之爭議事件而言，正是最為典型之法律救濟途徑。

(二)社會行政爭訟之建構原則

社會行政作為最典型之給付行政領域，相關之爭議問題多半環繞在社會給付受領資格認定、給付要件之具備，以及給付種類、範圍或額度等面向上，已如上述。在此現況下，就給付主體而言，擁有充分且不中斷之財政基礎及來源，往往是確保社會國理念下社會安全及社會正義得否獲得實現之最重要關鍵因素。而就人民而言，社會給付之領取者則是具有高度之屬人性，且通常為社會地位或是經濟能力較為弱勢之族群。抑有進者，社會給付之需求往往更具有急迫性，俾使人性尊嚴得以及時獲得保障。甚至，在特

定情形下，給付之持續不中斷，更是維持基本生存之必要前提要件。從而，社會行政爭訟應力求「程序簡捷」與「迅速裁判」，並且於爭訟期間宜仍保持「原有給付不中斷」，俾使社會國理念得以作極大化之實現。

在上述本於社會給付特性所導出之若干社會行政爭訟建構原則中，社會法院法特別針對暫時權利保護制度定有明文。按社會法院法於 2001 年 8 月 17 月第六次修正時，特別重新規整當時第 86 條第 2 項至第 4 項以及第 97 條有關暫時權利保護之規定，並規範於現行版本中之第 86 條 a 及第 86 條 b。根據第 86 條 a 第 1 項第一句規定，異議及撤銷訴訟之提起原則上具有「延宕效力」(aufschiebende Wirkung)。換言之，請求撤銷之行政處分，因提起異議及撤銷訴訟而不得執行；或是在確認或形成行政處分時，其規制效力將暫時予以停止。迨至異議或是撤銷訴訟遭到駁回時，延宕效力始予終止，行政處分回復得予執行之狀態。此等因異議之提起而當然停止系爭行政處分執行之立法例，對於人民權益之保障，尤其對於受益人所受領之既有社會給付不因爭訟而不中斷之確保而言，實屬較為理想之設計，亦是契合社會國理念之社會行政爭訟上的具體作法。然而，德國社會法院法對於人民之暫時權利保護亦非採取絕對保護，而毫不容許有例外之可能性。根據該法第 86 條 a 第 2 項規定，於下列 3 款情形下，提起異議及撤銷訴訟並不發生延宕效力：

- (一)因不服保險義務、保險費繳納義務及分攤額繳納義務(Umlagepflichten)，以及不服保險費、分攤額及包括附帶費用在內之其他公課裁決所提起之異議。
- (二)在涉及社會補償法事件以及聯邦勞動署所為決定中，針對減少或取消持續性給付之行政處分所提起之異議。
- (三)在社會保險事件中，就減少或取消持續性給付之行政處分所提起之撤銷訴訟。
- (四)在聯邦法律有明文規定不生延宕效力之情形。例如根據社會法典第三編第 336 條 a 規定，不服雇主依照同法第 147 條 a、第 147 條 b，以及第 148 條規定所往返還失業救濟金決定所提起之異議，不生延宕效力。
- (五)存在有「及時執行令」(Anordnung der sofortigen Vollziehung)之情形。

上述前四種情形不因提起異議或是撤銷訴訟而產生延宕效力之例外規定，旨在確保社會保險及其他社會福利措施之財政支付能力，避免因原給付裁決遭取消或金額遭減少後仍維持原給付所可能造成之財政無因短絀。在此情形下，財政支付能力之維持將與不中斷之社會給付要求產生拉距之緊張關係。為衡平此兩者間之利益，社會法院法第 86 條 a 第 3 項復賦予原處分機關或是異議受理機關裁量權限，得依職權或依申請而停止執行全部或一部取消持續給付之行政處分。於行使裁量時，應酌量異議有理由之可預見性。尤其是針對涉及社會保險之不利行政處分，若其合法性受到嚴正之懷疑，或是涉及繳費義務之行政處分倘若繼續執行，將導致「不合理之苛求」(unbillige Härte)現象時，則應命停止執行。準此，在取消健康保險給付、意外保險給付，以及包括農民老年保障在內之年金保險給付之事件上，原則上雖因該取消處分之執行，致使受益人不再獲得原有之持續性給付。但若終止給付將造成受益人生存困境，或是顯然與社會安全意旨相契合時，則原有之給付將於異議期間仍持續提供，而可例外地不予中斷。除此之外，若社會法典中另有社會法上之特定事項爭訟不具有延宕效力之明文者，則本此特別規定，亦可排除上述社會法院法第 86 條 a 第 1 項第一句原則規定之適用。如社會法典第五編第 89 條第 1 項規定，不服仲裁局(Schiedsamt)對於健保特約醫師照料契約(Vertrag über die vertragsärztliche Versorgung)所為之內容確定而提起之訴訟，不具有延宕效力，即為一例。

三、紛爭調解制度(Mediation)在年金保險爭議之應用可能性

除上述以向法院提起訴訟為主軸之傳統權利救濟管道外，邇來在國際上愈來愈多國家開始在法制上導入，或是至少在實務運作上所採取之「選擇性紛爭解決手段」——Mediation，亦頗為受人矚目。在德國，此等選擇性之紛爭解決方式晚近亦被應用於社會法爭議事項上，而成為社會法上之新興爭議解決途徑。

(一)制度起源

Mediation 一詞，係源自於拉丁文的「medius」，原意係指居於雙方當事人或是兩種

不同意見之間。衍生其意，則指以中立地位居於兩造意見相左之當事人間，試圖尋找出雙方皆可接受之中間路徑，以解決歧異。類似之用語亦見諸於希臘文的「medos」，同樣地意指中立、無黨派地及居間地作為。關於此等紛爭解決機制之中文用語，截至目前為止在我國學界及實務上尚無一明顯受到普遍接受之版本。有鑑於Mediation係屬透過中立第三者之居間以為紛爭解決之一種方式，故本文暫將其以「紛爭調解」稱之，合先敘明。

早在人類有社會型態形成之時，紛爭調解制度業已存在，並廣泛地被應用在各生活領域中。就此而言，紛爭調解手段在人類歷史上至少已存立數千年之久，實非現代市民社會始有之產物。縱然如此，根據一般見解，現代意義之紛爭調解思潮則是興盛於英法系國家，尤其是美國及澳洲。嗣後，本制度亦傳至西歐，而同樣地普遍為採取大陸法系之各國所採納。其中，德國即是深受紛爭調解制度影響國家之一，並且在數年之運作後，現今已存有共識，普遍將其視之為被鼓勵採行之一種選擇性紛爭解決方法¹⁵。

(二)概念內涵及區分

根據一般見解，紛爭調解制度係指「**衝突事件之兩造或多造當事人，在中立之第三人居間及協助下，自願性地嘗試自行尋找出符合各自需求及利益之合致解決方案的一種爭議解決程序**」。準此，紛爭調解程序所遵循之法則乃為自願、中立、自負責任、公平、充分資訊獲致(Informiertheit)、信賴、雙贏以及未來取向性。也正因為如此，紛爭調解程序經常被喻為是一種爭議解決的「藝術」(Kunst)。透過調解人之協助，促使爭議當事人得以彼此溝通對話，進而自己尋找出雙方皆可接受，並且不破壞未來持續合作基礎之解決方案。調解之視野，主要乃是出於雙方利益之折衝及兼顧¹⁶。調解程序既非關懷爭議問題之法律上評價及合法性判斷，亦非紛爭當事人自我法律地位之爭取。

紛爭調解制度所強調者，為爭議之雙方當事人自願地自行找尋出具有共識之紛爭解

¹⁵ 參見 K.-M. Ortloff 著，陳英鈴譯，裁判外紛爭解決——論德國行政訴訟之調解，當代公法新論(下)，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002年7月，頁412-413。

¹⁶ Vgl. M.-J. Seibert, Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Erfahrungen und Überlegungen zu einer alternativen Streitbeilegung, NVwZ 2008, S. 365.

決方案。從而，調解人所扮演之身分，並非調解程序之當事人，亦非調解結果之決定者；其最主要之功能，毋寧僅是居間引導爭議當事人得以順遂進行調解程序，並且協助調解得以成立而已。在此意義下，調解人未必須有法律專業知識，但卻應孰諳調解之程序與步驟，尤其是爭議當事人有關於紛爭解決方面之心理狀態。是以，調解人資格之取得，應受到一定能力之認證，而非任何人皆可為之。在實務上，從事法律救助業務之律師或是心理工作者皆屬極為妥適之調解人職業族群。至於法院內之紛爭調解，則通常是由非案件承審之法官擔任調解人。在此結構下，法院內之紛爭調解制度與訴訟上之和解(Gerichtlicher Vergleich)有別。

(三)實務運作情形

在德國，紛爭調解制度在爭議解決實務運作上，明顯地可觀察到二條清晰之演進脈絡：其一，紛爭調解制度之應用，已由傳統之法院外或是進入法院之前的階段，擴及到訴訟繫屬後仍可協議進行紛爭調解程序之法院內階段。其二，在應用之案件類型上，從民事法上之私權糾紛擴及到公法爭議事件。尤其是社會法院及財務法院審判權內之爭議事項，亦有進行紛爭調解程序之案例。以下茲分別說明之：

1、從法院外之紛爭調解擴及到法院內之調解

紛爭調解制度引進德國後，其作為選擇性之法律爭議解決途徑，不但傳統意義下之「法院外紛爭調解程序」普遍地受到應用，即使是由法官擔任調解人，於訴訟繫屬中所進行之「法院內紛爭調解程序」，亦由聯邦及各邦主管部會或機關透過所謂「計畫」(Projekt)或是「模型」(Modell)之方式包裝，約自2000年起陸續在各自土地管轄範圍內之部分法院試行，並評估其成效。例如斯圖加特(Stuttgart)區法院(2000年)、漢諾威(Hannover)區法院(2001年5月)、羅斯托克(Rostock)地方法院及高等法院(2004年)等，除維持傳統之訴訟程序外，尚同時存在有進行法院內紛爭調解程序之可能性。自此以降，案件一旦繫屬於法院後，爭議即可能透過「傳統之法院裁判」、「訴訟上之和解」(richterlicher Vergleich)，或是「法院內之調解」三種程序之一獲得解決。

倘原被告同意於訴訟繫屬後，進行法院內之紛爭調解程序者，則法院應裁定停止訴

訟程序。此際，具有法官資格之調解人不得由原訴訟程序之承審法官擔任之。換言之，原被告之調解程序，必須由法院內具調解人資格之其他非本案承審法官，始得擔任調解人。

2、從民事爭議到公法爭議之調解

在經由無數實驗性計畫之推動及執行後，紛爭調解制度在現今之德國爭議解決實務應用上，一般而言可謂日趨活絡且適用層面漸廣。其應用之範圍，從民事法(尤其是在親屬法領域)及商事法上之爭議事項，擴及到公法上之爭議。就前者而言，尤其有「歐盟紛爭調解指令」(Die europäische Mediationsrichtlinie)¹⁷的推波助瀾。但就後者而言，則偶有學者提出是否有紛爭調解程序適用餘地之質疑¹⁸。縱此，在實務界多方努力，以及公行政業已從傳統之「科層決定模式」(hierarchische Entscheidungen)轉變到「合意解決模式」(konsensuale Lösungen)之典範變遷思維簇擁後，紛爭調解制度終究仍被導入於公法領域內，且並不因此而使依法行政原則受到動搖或破毀。蓋公法上之調解並非賦予爭議當事人得以漠視實體行政法規之權限，毋寧仍須在實體法之框架內尋求解決方案。在早期，最經常應用者，乃屬環境法上之環境影響設施設置地點爭議(umweltrechtliche Standortkonflikte)¹⁹。蓋此等爭議通常毫無例外地皆涉及到開發人與擬設置地點住民間之利益衝突問題，在主管機關裁量權之範圍內，由中立之調解人居間調解，以尋找出雙方皆可接受之方案，正是紛爭調解所適用之典型案件。然而，歷經多年發展，幾乎在各該專業行政領域，皆可察覺到紛爭調解制度應用之蹤跡²⁰；而且

¹⁷ Die Richtlinie 2008/52/EG vom 21. 5. 2008, ABLEU Nr. L 136 v. 24. 5. 2008, S. 3. 相關介紹可參見 H. Eidenmüller/M. Prause, Die europäische Mediationsrichtlinie – Perspektiven für eine gesetzliche Regelung der Mediation in Deutschland, NJW 2008, S. 2737 ff.

¹⁸ 相關之疑慮例如有公法法律關係通常係屬隸屬關係，爭議雙方當事人是否如同民事法律關係般具有紛爭解決之支配權？又即使調解成立後，通常仍須透過行政機關踐行行政程序以轉換調解之結果，如核發授益行政處分，或是廢棄爭執之負擔處分等。此際，是否調解程序可替代原有之法定行政程序？換言之，行政機關理應依法行政，當其作為紛爭當事人之一，是否存有接受與實定法規範不盡全然契合之調解方案的空間？就公法上之爭議進行紛爭調解，是否須適用法律保留原則，俾賦予行政機關可接受調解方案之法規範基礎，並且鬆動相關之現行法律規定？Vgl. M.-J. Seibert, aaO. (Fn. 16), S. 367 ff.

¹⁹ Vgl. M. Kaltenborn, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007, S. 109.

²⁰ Vgl. K.-M. Ortloff, Mediation im Verwaltungsprozess – Der praktische Fall: Der behinderte Schüler, NVwZ 2006, S. 1143 ff.

甚至是在羈束行政之情形下，亦有適用之可能性。

抑有進者，在一般及特別之行政審判權內，更進一步推展實施法院內紛爭調解程序之可能性。例如弗賴堡(Freiburg)行政法院於 2002 年，格賴夫斯瓦爾德(Greifswald)行政法院及柏林(Berlin)行政法院則是於 2004 年起，皆開始執行法院內紛爭調解之相關計畫。在黑塞(Hessen)邦及北萊茵威斯特法倫邦(Nordrhein-Westfalen)邦，甚至分別自 2004 年 5 月及 2006 年起，包含邦行政法院層級在內之境內所有各級行政法院，已完成全面導入法院內紛爭調解程序之整備作業²¹。

綜上所述，紛爭調解制度在德國法上之近來發展，業已從最為傳統之私權紛爭法院外調解，跨足至公法爭議之法院內調解。然而，有鑑於當事人對於公法爭議解決之自主支配權畢竟未若私權爭議廣泛，故並非所有行政法爭議事件皆適宜採取紛爭調解程序。根據 Max-Jürgen Seibert 教授之分析，當行政法上爭議事件具有下列特質者，則「原則上」乃是適宜於發動法院內之紛爭調解程序²²：

- 爭議標的使當事人間存在一持續之關係者。
- 訴訟上之攻防辯論複雜，且爭點間有交錯糾結之情形者。
- 行政機關具有裁量權者。
- 具有法律關係儘速釐清之迫切需要者(例如計畫安全法之爭議、爭議事件無審級救濟之可能性)。
- 爭執係存在於雙方法律意見之歧異者。
- 衝突具有強烈之情緒化特性，並且掩蓋了客觀之問題。

反之，倘若爭議事件係屬於需要有一領導性決定(Leitentscheidung)，以釐清原則性問題之程序者，或是性質上無協商空間，唯有透過明確之答案，始得解決紛爭者，則屬於不適用於調解之案件²³。

²¹ http://www.hmdj.hessen.de/irj/VGH_Kassel_Internet?cid=2be984d965764354880fa33f2cfc246c (100 年 5 月 13 日瀏覽)

²² Vgl. M.-J. Seibert, aaO. (Fn. 16), S. 367.

²³ Vgl. M.-J. Seibert, aaO. (Fn. 16), S. 367.

(四)社會行政領域之應用

在德國，紛爭調解制度近年來亦開始應用於社會行政領域。例如在社會法典第八編有關兒童及青少年扶助事項相關規定中，即存有透過調解程序，以解決子女與父母相處上衝突(Umgangskonflikt)之可能性²⁴。此外，在訴訟內之紛爭調解程序方面，自從下薩克森邦(Niedersachsen)漢諾威社會法院(Sozialgericht Hannover)於2002年9月率先嘗試在社會保險法領域導入紛爭調解程序後，紛爭調解制度其間業已廣為各邦社會法院及聯邦社會法院所樂於採用，並且適用該程序之案件數呈現迅速成長之趨勢，運作之滿意度亦頗高。以下茲以下薩克森邦漢諾威社會法院，以及巴伐利亞邦社會法院與慕尼黑社會法院為例，說明其運作紛爭調解程序之實際成效。

1、下薩克森邦漢諾威社會法院

根據下薩克森邦司法部及紛爭調解制度促進協會(Konsens e.V.)於2005年2月所公告之「下薩克森邦法院內紛爭調解制度」計畫結案報告內容指出，在2004年第四季，於漢諾威社會法院自願同意進行法院內紛爭調解程序之案件，共計有122件。其中，程序終結者有101件，調解成立者有87件。較之於2002年第一季導入該制度時，僅有2件進行調解程序，且無一案件終結程序且調解成立而言，明顯大幅提升，成效卓越。就調解所涉及之系爭案件性質以觀，詢問度最高者乃屬法定健康保險(gesetzliche Krankenversicherung)爭議事件，占總調解案件之48%。其次，則為意外保險爭議事件，占28%。健康保險機構與意外保險主體間之費用返還爭議事件，則又次之，占11%。

2、巴伐利亞邦社會法院

根據巴伐利亞邦勞工暨社會政策、家庭及婦女部所公布之統計資料²⁵，慕尼黑社會法院及巴伐利亞邦社會法院自從2006年10月引進紛爭調解制度以降，在短短的十七個月內，共計有124件紛爭調解程序。其中，慕尼黑社會法院有54件，巴伐利亞邦社會

²⁴ Vgl. S. Prinz, Außergerichtliche Konfliktbereinigung – Beratung, Biografiearbeit, Mediation, FÜ R 2007, S. 306.

²⁵ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, Sozialgerichtliche Mediation in Bayern, S. 18 ff.

法院有 70 件。而調解成立者，慕尼黑社會法院有 29 件，占聲請調解案件數的 40.28%；巴伐利亞邦社會法院則有 43 件，占總聲請案件的 59.72%，成效斐然。所涉及之爭議事項，如同上述漢諾威社會法院一般，以法定健康保險事件 37 件居首。至於年金保險爭議之調解，共計有 16 件，占調解案件總數 12.9%，僅屬倒數第二位。

縱使在德國紛爭解決實務上，法院外及法院內之紛爭調解制度近年來業已延伸到社會法領域。但有鑑於社會法中存有諸多之公法強制規範，尤其是在法定之社會保險領域，更涉及到基本法平等原則及社會國原則之實現，故社會行政法上之紛爭調解顯然地不同於私權上之爭議，而具有其特殊性。換言之，針對社會保險之爭議進行調解時，調解人尤其必須孰諳基本法及社會法典中之相關規定，明確瞭解當事人間得自行決定調解方案之範圍及界限²⁶。縱然如此，德國自從在社會行政領域引進紛爭調解程序以降，截至目前為止，仍舊創造了諸多調解成立之案例；即使在社會法典規範密度較高之法定社會保險事件上，亦然。

(五)調解個案介紹

如上所述，有鑑於社會行政領域內主管機關、社會給付主體及受領給付權人間彼此之法律關係因受到社會法之較高密度規制，致使紛爭調解制度之可應用空間似不若民事上之爭議為大。縱然如此，紛爭調解程序在社會法領域仍未根本性地受到排除。以下茲舉在下薩克森—不萊梅(Niedersachsen-Bremen)所發生之一健康保險領域實際調解案例²⁷，說明紛爭調解制度如何應用於社會行政上。

甲為一罹患罕見肌肉疾病之十歲被保險人，向所投保之健康保險機構乙申請一台雙人仰式自行車(Tandem-Liegefahrrad)，以作為行動上之輔助工具。惟根據法律及事實狀況，以及醫師之詳細評估後，乙理應駁回此項申請。經由雙方同意進行調解後，在調解人居間之下，一方面乙之職員得以與甲及其父母進行對話，瞭解到被保險人所提出申請背後的真意，亦即甲之父母原來是期待甲之社會生活基本需求能夠獲得滿足，並且期

²⁶ Vgl. A. Günther, Mediation bei sozialrechtlichen Streitigkeiten – insbesondere im Bereich der GKV, Spektrum der Mediation 35/2009, S. 12.

²⁷ Vgl. DGM-Newsletter, Nr. 2/2007, S. 5 f.

盼甲可以與家人一同走出戶外。另一方面，被保險人及其家長亦可透過調解程序，理解乙對於本案的關心程度，及其所受拘束之社會法典第五編相關規範及保險契約條款。在數回合之調解階段後，甲與乙最終達成協議，由乙從其輔助工具供應清單中，提供甲一台雙人協力自行車(Duo-Combi-Fahrrad)。此項調解結果，甲及其家長亦表示滿意，蓋其「走出戶外、走入人群」的利益，同可藉此而獲得實現。該自行車之顏色，甚至是甲自己所挑選的。此外，乙在徵詢過醫師意見後，更提供甲一台維持肌力之訓練機器，使甲在家中也可進行活動訓練。

綜上所述，即使在公法規範密度相對較高的法定社會保險領域，在不違反社會法典中之相關強制規定之前提下，爭議當事人間仍存在有進行紛爭調解程序之可能性。並且藉此程序之進行，以尋找出雙方當事人皆可接受，並符合各自利益之解決方案。

第三節 日本國民年金行政救濟制度

一、日本之社會保險體系與年金制度概說

(一)社會保障

二次戰後日本憲法第三章關於國民之權利與義務，於第 25 條第 1 項規定：「國民皆有營健康而文化之最低限度生活之權利。」同條第 2 項並規定：「國家應就一切生活部門，努力提高與增進社會福祉、社會保障及公眾衛生。」此種立基於人性尊嚴之維護與社會國理念的基本權利，一般稱為「生存權」，主要仍必須經由立法而逐步實踐其保障內容²⁸；發展至今，由諸多相關社會立法而形成日本學界所謂之社會保障法體系。

所稱「社會保障」一詞，係英文 Social Security 之逐譯，其泛指以確保國民之「值得作為人的生活」為目的，由公部門提供一定之所得、醫療或有關生活福利措施等之制

²⁸ 本條規定之生存權性質，學理上有「方針規定說」、具體權利說及抽象權利說之爭；一般通說見解採抽象權利說，亦即無法直接依據本條規定實踐保障內容，而須進一步經由立法具體化始得行使此項權利。司法實務見解，基本上亦然。請參閱松井茂記，日本國憲法，2002 年 7 月 30 日第 2 版，有斐閣，頁 529-531；辻村みよ子，憲法，2004 年 3 月 1 日第 2 版，日本評論社，頁 322-327。

度²⁹。如此界定之範圍，雖相關概念或看法未必一致，但若依保障方法之差異，大體上，可分成「社會保險」及「社會扶助」兩大部分，前者係利用保險之技術或原理而以保險費等財源為給付之行政手段；後者係以稅捐為中心之公費給付為行政手段。社會扶助之範圍，從最早目的在救貧(所謂公的扶助，主要法律為「生活保護法」)，到今日包括不限於貧困者(或可謂目的在防貧)之諸多社會福利措施，例如所謂「社會津貼」中之兒童津貼(法律依據為「兒童津貼法」)、兒童扶養津貼(法律依據為「兒童扶養津貼法」)等³⁰。社會保險之範圍，亦可從不同標準之分類來理解：例如，依保險關係成立之基礎有無勞動或使用關係存在而分，有勞動關係存在者，即有一定之「職場」(職域)，包含一般職場受雇者之保險與特定職場受雇者(船員、國家公務員、地方公務員、私立學校教職員)之保險，以及無一定職場，即以地域之一定住民為對象之保險；又如依保險事故之類別可分為醫療保險(疾病保險、健康保險等)、年金保險、失業保險(雇用保險)、勞動者災害保險與照護(介護)保險五類。

以上所述社會保障，大體上可簡單以下圖表示³¹：

²⁹ 參照西村健一郎，社會保障法入門，2010年3月20日補訂版，有斐閣，頁1、12。

³⁰ 詳請參閱加藤智章、菊池馨實、倉田聰、前田雅子，社會保障法，2009年5月25日第4版，有斐閣，頁21-28。

³¹ 主要參閱西村健一郎，同前註29，頁18-19；田畑洋一編著，現代社會保障論，2009年4月10日第一版，學文社，頁32-36。圖的部分，本文參酌後予以簡略變更。另外，值得注意的是，日本中央機關「厚生勞動省」將社會保障制度分成社會保險、社會福祉、公的扶助及公共衛生等四類，見其網頁<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/21.html>(100年3月19日瀏覽)

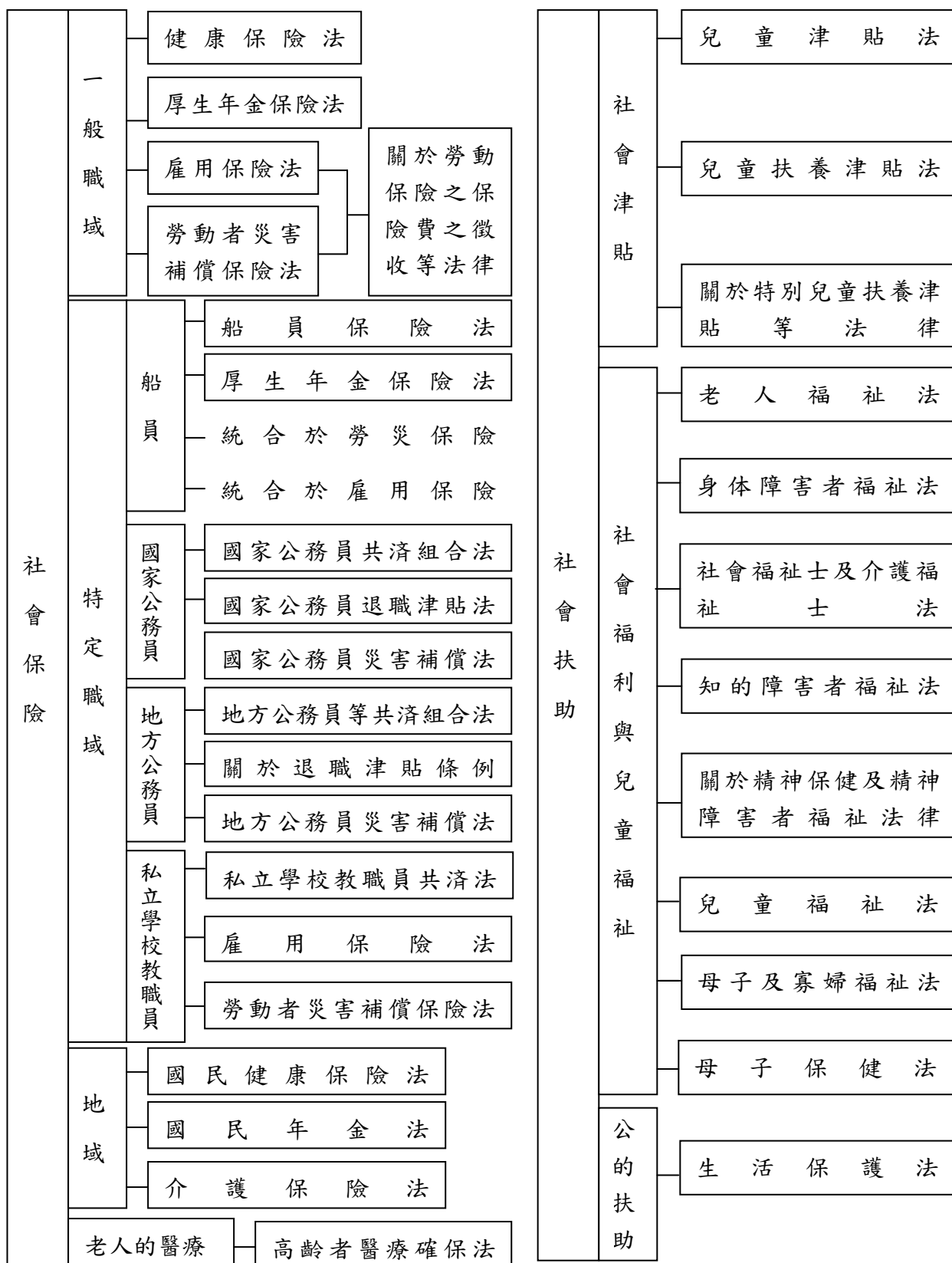


圖 4-1 日本社會保障領域及其主要有關法律

(資料來源：西村健一郎，社會保障法入門，2010年3月20日補訂版，有斐閣，

頁 19，本文參酌後予以簡略變更。)

(二)社會保險之特徵

社會保險制度之特徵，一般舉其要者，如 1、給付要件與給付內容之定型性；2、無須資產、所得之調查；3、對於所得減少或貧困之事前預防；4、以保險費作為財源。這些特徵，尤其在「年金保險」特別明顯，且有異於社會扶助制度以下特徵：1、給付內容個別性(必要即給原則)；2、必須為資產、所得調查；3、對於貧困之事後因應；4、以一般稅收為財源。此外，相對於商業保險，社會保險另具有強制加入之特徵，蓋其制度設計非著眼於個人危險事故發生率之高低，而是原則上(或大部分)取決於個人之負擔能力，因此社會保險除具有危險分散機能外，也具有所得重分配機能；同時，為避免僅危險事故發生率高而負擔能力低者才加入(即所謂逆選擇)之現象，影響危險分散，故必須強制加入納保³²。

(三)作為社會保險一環之年金保險與國民年金

由公部門開辦、給付的所謂公的年金保險，係以「所得保障」為核心，而為長期性之金錢給付的社會保險。在日本，乃緣起於 19 世紀末葉對於軍人、公務員之恩給制，而後於 20 世紀 1930、40 年代擴及船員(船員保險法)、一定規模事業之受雇者(厚生年金保險法)；另一方面，設立「國家公務員互助會」(共濟組合)，並於其後 1950 年代整合恩給為互助會之年金給付，接續於 1960 年代後成立「地方公務員等互助會」、「私立學校教職員互助會」等各種互助組織，從厚生年金分離；至此，剩下自營業者或未滿 5 人之小規模事業受雇者，乃於 1959 年制定「國民年金法」予以納入年金保險範疇，惟此國民年金為「納費制」，仍有少數弱勢之人無法納入，故於 1959 年 11 月先有「非納費制」之福利年金給付，而後才於 1961 年 4 月才開始實施納費制之國民年金，並且對於個別制度之資格期間未滿而移動者，為支給其老年年金，並制定「通算年金通則法」，至此可謂自 1961 年起實現國民皆有年金之目標³³。

往後，各種年金制度或內容尚有多次分合或改革，不過，時至今日，在日本作為社

³² 詳請參閱加藤智章、菊池馨實、倉田聰、前田雅子，同前註 30。

³³ 關於公的年金沿革，詳請參閱田畑洋一編著，同前註 31，頁 39-55。

會保險一環的(公的)年金保險制度，基本上可謂有下列三種：以私的領域受雇者為對象之「厚生年金」、以公的領域受雇者為對象之「共濟組合金」以及主要以自營業者、無工作者為對象「國民年金」；並自 1985 年修法、1986 年起導入並形成以全體國民共通且享有同額之國民年金為基礎年金(第一階層)，其上(第二階層)有厚生年金及共濟組合金(定位為薪資比例年金)之體系。其後雖歷經多次修正，最近一次為 2010 年 4 月，但結構上大體並無改變³⁴。

二、國民年金法規制下之基本法律關係

(一)當事人

1、給付主體(組織)—保險人

依日本現行國民年金法第 3 條第 1 項規定，國民年金事業由政府掌管；但依同條第 2 項規定，得將國民年金事業事務之一部分，依政令之規定，由依法律組織之共濟組合、國家公務員共濟組合聯合會、全國市町村職員共濟組合聯合會、地方公務員共濟組合聯合會，或依私立學校教職員共濟法規定，掌理私立學校教職員共濟制度之日本私立學校振興共濟事業團行使之；另依第 3 項規定，得依政令之規定，由市町村長(含特別區區長)行使之。據此，除依政令特別規定外³⁵，國民年金事業係由國家(中央政府)掌管。

依現行相關法制，日本中央政府依法律(日本年金機構法³⁶)於 2010 年 1 月 1 日成立一個「非公務員型」之公法人(特殊法人)—日本年金機構³⁷，掌理國民年金及厚生年金保險之業務，作為保險人，受國家(厚生勞動大臣)之監督，亦即，由國家(厚生勞動大

³⁴ 關於日本公的年金制度沿革，於 1994 年修正以前，詳細說明，中文資料，請參閱內政部委託研究，陳雲中教授主持，日本國民年金保險法制之研究，1997 年 11 月，頁 7-34。

³⁵ 在日本法制，所謂政令專指內閣所制定之行政命令，於各種行政命令中，具有最高位階之效力。

³⁶ 平成 19 年(2007 年)7 月 6 日制定，最近一次修正，係平成 23 年(2011 年)3 月 31 日。

³⁷ 同一時間，廢止原主管機關—社會保險廳。社會保險廳，原係於 1962 年設置，作為改制前厚生省之「外局」，性質上為一行政機關，掌理社會保險事業，但因為沒有設立地方分局，幾乎都將權限委任給地方都道府縣知事行使，因而都道府縣為執行相關事務，乃設有社會保險課及國民年金課等實際執行單位。關於相關組織變革，簡要請參閱加藤智章、菊池馨實、倉田 聰、前田雅子，同前註 30，頁 35-36。

臣)擔負財政責任及管理營運責任，並指導、監督日本年金機構之業務營運。必須進一步說明者，日本年金機構之有關國民年金部分之業務範圍，依日本年金機構法第 27 條第 2 款規定及其有關之國民年金法規定，若依其性質不同，大體上可分成兩大類：一類是基於國民年金法第 109 條之 4 第 1 項規定之「法定權限委任」，以日本年金機構之名義為之者，但仍不妨礙厚生勞動大臣自行為之之事務，例如被保險人資格之得喪確認；另一類是基於國民年金法第 109 條之 10 第 1 項規定之「法定權限委託」，以國家(厚生勞動大臣)之名義為之之事務，例如同法第 16 條關於受給付權利之裁定。

除以上所述日本年金機構之外，國民年金法尚有專章(第十章)第 115 條以下規定「國民年金基金」之法人組織，以處理有關加入員老年必要之給付事務。緣相對於民間受雇者於基礎年金外尚有厚生年金薪資比例年金部分，自營業者(即下述第 7 條第 1 項第 1 款規定被保險人)僅有基礎年金部分，是為加強其老年保障，設立地域型及職業型國民年金基金，以一定地域之住民及從事同種事業或業務之人自願加入之方式，於基礎年金之上提供更一層保障。

要之，日本國民年金之保險人可謂是「日本年金機構」及「國民年金基金」。至於其他年金保險人，則另有各種共濟組合。

2、被保險人

依國民年金法第 7 條第 1 項規定，有三類強制納保之被保險人³⁸：

- (1)在日本國內有住所之二十歲以上未滿六十歲者，且不該當以下第 2 款及第 3 款之規定者。
- (2)受雇者年金各法(厚生年金保險法、國家公務員共濟組合法、地方公務員等共濟組合法、私立學校教職員共濟法)之被保險人、組合員及加入者。
- (3)第 2 款之被保險人之配偶，主要依第 2 款被保險人之收入維持生計者中，二十歲以上未滿六十歲者。至於有關「主要依第 2 款被保險人之收入維持生計」之認定之必要事項，依政令之規定(同條第 2 項規定參照)。

³⁸ 此外，國民年金法附則第 5 條尚有得任意加入保險之被保險人規定。

(二) 給付種類與給付關係

國民年金乃因國民老年、身心障礙或死亡之保險事故所為必要之給付(國民年金法第 2 條參照)，以免上開事故而致被保險人所得喪失、生活無以為繼之危險。至於給付種類，依國民年金法第 15 條規定，包括以下四類：老年基礎年金、身心障礙基礎年金、遺屬基礎年金與附加年金、寡婦年金及死亡一時金。

關於給付關係，共通事項，舉其要者，1、關於權利之發生：受給付之權利係基於有該當權利者(受給權者)之請求，而由厚生勞動大臣裁定(國民年金法第 16 條參照)，惟此實際上係由國民年金機構受委託做成，前已說明。2、關於給付期間：年金給付之支給，自應支給事由發生日之該月之隔月開始，而於權利消滅之日所屬該月終了。年金給付，於應停止支給事由發生時，自該事由發生日所屬月之隔月起至該事由消滅日所屬月止停止該部分支給，但該等日期屬於同月時，不停止支給。年金給付，原則上於每年二月、四月、六月、八月、十月及十二月分六期，支付至各期之前月份，但於前支付期月，應支付之年金或權利消滅時或停止年金給付時，即使非支付期月仍支付之。(以上國民年金法第 18 條參照)3、關於受給權之繼承：年金給付之受給權者死亡時，應支給該死亡者之年金，尚未給付時，其配偶、子女、父母、孫子女、祖父母或兄弟姊妹，其死亡當時，與其有相同生計者，得以自己名義請求其未給付年金之支給(國民年金法第 19 條第 1 項參照)，死亡之受給權者死前尚未申請該年金者，前項之人得以自己之名義請求(同條第 3 項參照)；又順位依上開規定，若同順位有二人以上時，一人申請視為全體全額請求，對其中一人給付視為對全體給付(同條第 4 項、第 5 項參照)。第 1 項情形，死亡者是遺屬基礎年金之受給權者時，於其死亡當時，構成遺屬基礎年金之支給要件，成為該給付額之加算對象之被保險人或被保險人之子女，視為同項規定之子女(同條第 2 項參照)。

三、國民年金法上聲明不服(不服申立て)之制度

(一) 一般行政不服審查制度

關於人民對於行政機關特定種類之行政行為不服，於行政體系內所創設之行政救濟程序，日本現行法上有「行政不服審查法」資為一般性規範依據。依行政不服審查法第1條第1項規定，其立法目的，乃為使人民對於有關行政機關之違法或不當之「處分或其他相當公權力行使行為」不服聲明，以簡易迅速程序圖權利利益之救濟，並確保行政適法之運作。此外，有關本法與其他法律適用關係，同法第1條第2項明定關於行政機關之處分或其他相當公權力行使行為之不服聲明，除其他法律有特別規定外，適用本法律之規定。所謂「其他法律有特別規定」，係指若其他法律對於本法律規定之「聲明異議」、「審查請求」與「再審查請求」就一定事項有特別規定時，就此特別規定優先適用；或者，其他法律規定特別之不服聲明制度，而完全排除本法律之適用（按若規定部分準用乃另外一事）³⁹。由於社會保障領域之行政不服聲明，雖個別法律有不少特別規定，但基本上仍有行政不服審查法之適用⁴⁰，亦即僅有特別規定時就該規定優先適用，故先於本節簡要說明行政不服審查法制度要旨，如下：

1、不服聲明之對象(行政行為)

關於人民得依行政不服審查法規定聲明不服之對象，即行政機關之行政行為，包括兩類：處分與不作為。

所謂處分，即一般學理上所稱行政處分，通常是指行政機關基於法令本於優越地位所為設定國民之權利、課予其義務或其他發生具體法律上效果之行為⁴¹，故不包括規範抽象權利義務之行政立法行為（法規制定行為）、不具權力性之契約行為⁴²；此外，依行政不服審查法第2條第1款規定，本法律所稱處分除各法條特別規定外，也包含具有人的收容、物的留置等諸此繼續性質之相當公權力行使之事實行為，因此，不具權力性之

³⁹ 請參閱室井 力、芝池義一、浜川 清編，コンメンタール行政法 I，行政手續法・行政不服審査法，2008年6月30日第2版，日本評論社，頁333-334。

⁴⁰ 請參閱土屋和子，社會保障における行政不服申立て制度の現状と問題點，收錄於日本社會法學會編，社會保障法，第16號，2001年5月30日發行，法律文化社，頁134；豐島明子，社會福祉における行政不服審査の課題，收錄於福家俊朗、本多滝夫編，行政不服審査制度の改革，2008年9月20日第1版，日本評論社，頁223。

⁴¹ 原田尚彥，行政法要論，2010年3月25日全訂第7版，學陽書房，頁323-324。

⁴² 請參閱室井 力、芝池義一、浜川 清編，同前註39，頁338。

事實行為(如行政指導)，或不具繼續性之事實行為(如一時進入檢查)即非屬得聲明不服對象⁴³。

不服聲明之對象除處分外，還有不作為。所謂不作為，依行政不服審查法第2條第2款定義，指行政機關基於法令對於人民之申請，應於相當期間內為某種該當之處分或其他相當公權力行使行為，卻不為之者。

2、不服聲明之類型

目前行政不服審查法規定之不服聲明之類型，有三種：聲明異議、審查請求與再審查請求；但規範結構上採「審查請求中心主義」⁴⁴。所謂聲明異議，指對於為處分之行政機關或不作為之行政機關聲明不服者。審查請求，指對於處分機關或不作為機關以外之行政機關聲明不服者。再審查請求，則指經審查請求裁決之後，得再為聲明不服者。再審查請求，必須法律或條例⁴⁵有特別規定，因此可視為行政不服審查制度之例外情形。

原則上，就行政機關處分而為聲明異議與審查請求而言，乃二者擇一關係，視處分機關有無「上級行政機關」而定⁴⁶，有上級行政機關者，為審查請求，無上級行政機關者，為聲明異議(同法第6條第1款、第5條第1款參照)；另關於不作為之不服聲明，申請有關處分或其他行為之人得自由選擇聲明異議，或對該當不作為機關之直接上級行政機關為審查請求(同法第7條本文參照)⁴⁷。但分別有以下例外⁴⁸：

- (1)有職務上獨立性之行政機關時：若處分機關或不作為機關為主管大臣，或宮內廳長官，或外局⁴⁹或就此設置之廳的首長時，僅得聲明異議(同法第5條第1項

⁴³ 同前註，頁338-339。

⁴⁴ 請參閱原田尚彥，同前註41，頁326；鹽野宏，行政法Ⅱ行政救濟法，2010年4月5日第5版，有斐閣，頁16；宇賀克也，行政法概說Ⅱ行政救濟法，2011年3月30日第3版，有斐閣，頁35-36。

⁴⁵ 日本法上所稱條例，乃專指地方公共團體之議會所制定之法規。

⁴⁶ 所謂上級行政機關，係指對處分機關或不作為機關，就有關行政事務，有一般的、直接的指揮監督權限，對於處分機關或不作為機關之違法、不當處分或不作為，擔負改正之職責者。都道府縣知事、市町村長無上級行政機關，而內閣下轄「人事院」、都道府縣知事下轄「土地徵收委員會」因職權行使獨立性，也被認為無上級機關；另獨立行政法人、國立大學法人、特殊法人等也沒有上級行政機關。請參閱宇賀克也，同前註44，頁30。

⁴⁷ 故學理上也有認為聲明異議與審查請求兩者，於現行法採「相互獨立主義」。請參閱鹽野宏，同前註44，頁15-16。

⁴⁸ 請參閱宇賀克也，同前註44，頁31-35。

⁴⁹ 日本行政組織法上所稱「外局」乃相對於「內閣府」或「省」內部之局而稱，係在內閣總理大臣或各省大臣之統轄下具有一定獨立性之組織，例如作為內閣府外局之「公正交易委員會」、金融廳，作為省如

第 1 款但書、第 6 條第 2 款、第 7 條但書參照)。

- (2)法律或自治條例有特別規定時：即使處分機關無上級行政機關，但依法律(基於條例而為處分，包含條例)規定得為審查請求者(同法第 5 條第 1 項第 2 款參照)。相反地，即使不該當「處分機關無上級機關時」或「處分機關為主管大臣，或宮內廳長官，或外局或就此設置之廳的首長時」之情形，法律上有得為聲明異議意旨規定時，仍得聲明異議(同法第 6 條第 3 款參照)。
- (3)聲明異議前置：審查請求，得就該當處分為聲明異議時，若未經過聲明異議之決定後，不得為之。但未就得聲明異議為教示、經三個月未為聲明異議之決定與有正當理由不經聲明異議之決定者，不在此限。(同法第 20 條參照)

關於再審查請求，依行政不服審查法第 8 條第 1 項規定，對於處分審查請求之裁決不服者得為再審查請求，有以下情形：(1)於法律(基於條例所為處分，包含條例)有得為再審查請求之意旨之規定時；(2)得為審查請求之處分，具有為該處分權限之行政機關將其權限委任時，關於受委任行政機關基於委任所為處分之審查請求，原權限機關作為審查機關所為裁決時，縱個別法無特別規定亦得對此裁決為再審查請求。又，同法條第 2 項規定，若法律或條例有規定得為再審查請求時，該法律或條例規定之行政機關，於權限委任情形，原權限機關自己為處分時，對於該處分之審查請求之審查機關，得為再審查請求。此外，還有可能對再審查請求機關，為再審查請求(同法條第 3 項參照)。至於再審查請求之審理機關，依法律之特別規定可能是「第三人機關」而非直接上級機關，例如依「社會保險審查官及社會保險審查會法」第 19 條以下規定所設置之社會保險審查會，即是(有關說明，詳後述)。

3、關於行政不服審查制度改革議論舉隅

日本行政不服審查法，自 1962 年制定以來，幾無實質修改，隨著相關法律如行政手續法、行政事件訴訟法等之制定或修正，日益凸顯該法欠缺完備，因此，近年來，日

國土交通省外局之「海上保安廳」。詳請參閱宇賀克也，行政法概說Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法，2010 年 3 月 20 日第 2 版，有斐閣，頁 172 以下。

本學界及實務界，對於現行行政不服審查制度之改革多所研議，甚且有修正法案提出國會，雖最終於 2009 年廢案，但有關討論，仍值得注意並供借鏡⁵⁰。其中，與前述說明有關者，例如，將現行三種行政不服聲明予以一元化審查請求；又如審查機關或組織「第三人化」；再如，從不作為確認違法進一步改為課予義務之裁決等等。

(二)國民年金之聲明不服

1、國民年金法之規定

依國民年金法第 101 條規定，對於有關**被保險人資格之處分、給付之處分**(除關於共濟組合等所為身心障礙基礎年金之身心障礙程度之診斷有關處分外)或**保險金及其他依法律規定之徵收金之處分**，有不服者，得向社會保險審查官為審查請求，對其決定不服者，向社會保險審查會為再審查請求(第 1 項參照)。若為審查請求之日起六十日內社會保險審查官未決定時，視同駁回決定，審查請求人得向社會保險審查會為再審查請求(第 2 項參照)。審查請求及再審查請求，關於時效中斷，視為裁判上請求(第 3 項參照)。關於被保險人資格之處分確定時，不得以有關該處分之不服作為基於該處分所為給付處分之不服之理由(第 4 項參照)。前開審查請求及再審查請求，不適用行政不服審查法第二章第一節(手續通則)、第二節(對於處分審查請求；除第 18 條、第 19 條關於錯誤教示時之救濟規定之外)及第五節(再審查請求)之規定(第 5 項參照)。不服共濟組合等所為身心障礙基礎年金之身心障礙程度之診斷有關處分者，依該當共濟組合等相關受雇者年金各法所定，得向該當受雇者年金各法規定之審查機關為審查請求；於上開身心障礙程度之診斷有關處分確定時，不得以有關該處分之不服作為基於該處分所為身心障礙基礎年金處分之不服之理由(第 6 條、第 7 條參照)。此外，依同法第 101 條之 2 規定，對

⁵⁰ 相關文獻甚多，簡要可參閱鹽野 宏，同前註 44，頁 31-42；較詳專論，可參閱阿部泰隆，行政不服審查法改正への提案(一)－民主黨政府の検討について，自治研究，第 86 卷第 11 號，平成 22 年(2010 年)11 月 10 日，頁 3 以下；同，行政不服審查法改正への提案(二·完)－民主黨政府の検討について，自治研究，第 86 卷第 12 號，平成 22 年(2010 年)12 月 10 日，頁 3 以下；福家俊朗、本多滝夫編，同前註 40。中文文獻，請參閱山本隆司，劉宗德譯，試論日本行政不服審查法之修正，收錄於台北市政府訴願審議委員會編印，訴願專論選輯－訴願新制專論系列之十一，2010 年 12 月初版，頁 106 以下；高橋 滋，日本行政不服審查制度之改革及其特徵，收錄於台灣行政法學會編「行政調查之建制與人權保障/行政訴訟之前置救濟方法與程序」，2009 年 7 月初版，頁 315 以下。

於前條第 1 項規定之處分之撤銷之訴，未經對該處分再審查請求之社會保險審查會裁決，不得提起。

2、與一般行政不服審查制度及行政訴訟關係

由上開規定，就程序關係而言，應注意以下兩點：

(1)行政不服聲明制度之特別程序：

國民年金法對於相關國民年金被保險人資格、給付及保險費等處分之不服聲明，雖如同一般行政不服審查法設有審查請求及再審查請求制度，惟為求給付等紛爭能獲得簡易、迅速之解決，乃依特別法—社會保險審查官及社會保險審查會法，另行創設特別之行政不服聲明程序⁵¹。不過，除上開國民年金法規定有關行政不服審查法關於處分之審查請求規定中第 18 條及第 19 條錯誤教示之規定仍有適用之外，其實，並不排除前開規定處分以外有關國民年金之爭議事件適用行政不服審查法。

(2)行政訴訟上強制前置程序：

依日本現行「行政事件訴訟法」第 8 條第 1 項本文規定，即使依法令規定對於該當處分得為審查請求，仍不妨礙直接提起撤銷之訴，亦即原則上前開一般行政不服審查制度是否採用，當事人得自由選擇，並不以先經過審查請求(或再審查請求)作為提起撤銷之訴之訴訟要件；惟條項但書又規定：「但法律若有未經對該當處分之審查請求之裁決不得提起處分撤銷之訴之規定者，不在此限」換言之，有此但書情形則例外應先經審查請求裁決後才得合法提起撤銷之訴，此即所謂審查請求前置主義(不服聲明強制前置)。上開國民年金法第 101 條之 2 規定正是此行政事件訴訟法第 8 條第 1 項但書規定情形，據此，欲提起國民年金法前開第 101 條第 1 項規定之處分撤銷之訴，必須先經過再審查請求裁決後才得為之。

不過，前開行政事件訴訟法第 8 條第 1 項但書規定情形，同法條第 2 項又設有緩和規定，亦即若有以下情形，縱未經審查請求裁決仍得提起處分撤銷之訴：(1)為審查請求之日起經三個月未裁決時。(2)為避免因處分之執行或程序之續行而發生顯著損害，

⁵¹ 西村健一郎，同前註 29，頁 267-268。

而有緊急必要時。(3)有其他未經裁決之正當理由時。

3、聲明不服之組織與程序概說

前開國民年金法規定之行政不服聲明程序係採「二審制」，亦即對社會保險審查官提起之審查請求以及向社會保險審查會提起之再審查請求，且主要依據乃「社會保險審查官及社會保險審查會法」，已如前述；茲進一步就該法規定之內容⁵²，分別擇要說明其組織與程序。

(1)社會保險審查官與審查請求

依社會保險審查官及社會保險審查會法第1條規定，為處理國民年金法第101條規定(合同法第138條規定關於國民年金基金相關處分準用之情形)之審查請求⁵³，於各地方厚生局(含地方厚生支局)設置社會保險審查官(下簡稱審查官)。又依同法第2條規定，社會保險審查官係由厚生勞動大臣從厚生勞動省之職員中任命。

關於審查請求期間：同法第4條第1項規定，審查請求，應從知悉相關處分日之翌日起算六十日內為之，但有正當理由於期間內不能為請求並予說明者不在此限。此外，對有關被保險人或加入員資格、標準報酬或標準給與之處分之審查請求，原處分作成日之翌日起算經過二年，不得為之(同法第4條第2項參照)。

關於審查請求方式：依政令之規定，得以文書或口頭(同法第5條參照)。審查請求得由代理人代為之，原則上有代為有關審查請求一切行為，但撤回審查請求應限於有受特別委任者(同法第5條之2參照)。審查請求不適法無法補正者，審查官予以不受理駁回；若不適法得補正，應定相當期間命補正，期間內不補正者，審查官得以不受理駁回，但不適法輕微者不在此限(同法第6條、第7條參照)。審查請求管轄錯誤時，審查官應將該事件移送有管轄權審查官並通知審查請求人；且事件移送時視為向受移送審查官為審查請求(同法第8條參照)。

⁵² 社會保險審查官及社會保險審查會法，最近一次修正為平成21年(2009年)5月1日。

⁵³ 除國民年金法外，尚有為處理健康保險法、船員保險法、厚生年金保險法、石炭礦業年金基金法相關規定之審查請求。本文以下僅就國民年金之不服聲明部分說明。至於其他部分，如健康保險法部分，中文文獻，可參閱行政院衛生署委託，劉宗德教授主持，全民健康保險爭議審議制度之檢討及其相關法規之研修，期末報告，2000年6月，頁43以下。

關於審查請求程序：審查官受理審查請求時，應依政令規定，通知為原處分之保險人(按國民年金即國民年金機構或國民年金基金)及其他利害關係人；受通知人得就該事件向審查官陳述意見(同法第 9 條參照)。審查官於審查請求人有聲明時，應給予其口頭陳述意見之機會(同法第 9 條之 2 參照)。

審查請求原則上不停止原處分之執行，但審查官認為有為避免原處分之執行發生難以賠償之損害之緊急必要時，得依職權停止其執行；並得撤銷之，且均應以書面附具理由，通知為處分之保險人、審查請求人及利害關係人。停止執行於提起審查請求之日起六十日內未為決定而視為駁回請求而得為再審查請求時，失其效力。(同法第 10 條參照)

審查官審理上有必要時得依審查請求人或保險人及其他利害關係人之聲明或依職權，為下列處分：(1)命審查請求人等到場，審問或徵詢其意見或報告。(2)對於文書或其他物件之所有人、持有人或保管人，命提出該物件，或留置該物件。(3)請鑑定人鑑定。(4)進入有關事件之事業所或其他場所，質問該事業主、從業員或其他關係人，或檢查帳簿、書類或其他物件。進入檢查必須攜帶身分證件並表明。又此項若有審查請求人保險人或其他利害關係人之聲明，開始前應將其日時、處所通知之，給予參與之機會。審查請求人等無正當理由違反前揭第 1 項、第 2 項或第 4 項時，駁回審查請求或不採用其意見。(詳同法第 11 條參照)

關於程序終結：審查請求人於審查決定前得以書面撤回請求(同法第 12 條之 2 參照)。又審查官審理終結時應以為全部或一部許可決定，或為駁回決定；決定應以文書為之，並附記理由，且為決定之審查官應署名簽章，並記載得向社會保險審查會為再審查請求(同法第 13 條、第 14 條參照)。審查決定送達於審查請求人發生效力，並應將決定書謄本送付前受通知之保險人及其他利害關係人，並對其等發生拘束力(同法第 15 條、第 16 條參照)。審查官就本節審查請求之程序所為處分，不得依行政不服審查法為不服聲明(同法第 17 條之 2 參照)。

(2)社會保險審查會與再審查請求

依上開社會保險審查官及社會保險審查會法第 19 條規定，為處理依國民年金法第

101 條等規定之再審查請求事件，於厚生勞動大臣管轄之下設置社會保險審查會(下簡稱審查會)。審查會以委員長及委員五人組成，具有一定之資格，經兩議院同意，厚生勞動大臣任命；任期三年並得連任(同法第 21 條、第 22 條參照)。審查會之委員長及委員獨立行使其職權(同法第 20 條)；並有身分保障，非有受破產宣告、有期徒刑以上之刑宣告，或經審查會認定，因身心障礙不能執行職務，或違反職務上義務或有其他不適於擔任委員長或委員之不正當行為此等法定事由，於任期中不得違反其意思而罷免；若有上開法定事由，由厚生勞動大臣罷免之(同法第 24 條、第 25 條參照)。委員長及委員任期中不得為特定行為(同法第 29 條參照)。由於上開職權行使獨立性及身分保障之特性，有關再審查請求事件之處理，不受厚生勞動大臣之指揮監督，因而社會保險審查會也被稱為「獨立行政不服審查機關」⁵⁴。

審查會從委員長及委員中，以審查會指定三人構成合議體，處理再審查請求或審查請求，惟審查會有規定時，仍得以委員會及委員全體構成合議體為之；以前開合議體為審查員時，其中一人為審查長，其組成有委員長時以委員長為審查長(同法第 27 條、第 27 條之 2 參照)。三人合議體時非經全部或全體為合議體時非經四人以上審查員出席，不得開議、議決；三人合議體之議事，由構成該合議體審查員過半數決定，全體合議體之議事，由出席審查員三人以上贊成決定，贊否各有三人時，由審查長決定(同法第 27 條之 3 參照)。至於再審查請求或審查請求以外其他會務之處理，由全體會議議決；必須有過半數者出席，才可開會、議決(同法第 27 條之 4 參照)。

此外，值得特別注意者，依同法第 30 條規定，尚有利益代表者之指定制度。就國民年金而言，由厚生勞動大臣指定國民年金之被保險人及受給權者之利益代表人四人。審查會受理再審查請求時，依政令之規定，除為原處分之保險人外，並應通知前開指定之利益代表人(同法第 33 條參照)。

依國民年金法第 101 條第 1 項規定之再審查請求，應自審查官決定書謄本送達日之

⁵⁴ 有關問題之討論，詳請參閱碓井光明，獨立行政不服審查機關についての考察，收錄於稻葉 馨、亘理格編，行政法の思考様式－藤田宙靖博士東北大學退職記念，2008 年 3 月 17 日初版，青林書院，頁 317 以下(此處頁 322-323)。

翌日起算六十日內為之；但不能在此期間為之，有正當理由並予說明者不在此限(同法第 32 條第 1 項、第 3 項參照)。再審查請求方式，準用審查請求(同法第 32 條第 4 項、第 5 條)。

審查會受理請求時，應通知為原處分之保險人、利益代表人(同法第 33 條參照)。審查會認為有必要時，得依聲明或依職權，以利害關係之第三人作為當事人參加程序；但事前應聽取當事人及該第三人之意見(同法第 34 條參照)。再審查請求原則上不停止原處分之執行，但審查會認為有為避免原處分之執行發生難以賠償之損害之緊急必要時，得依職權停止其執行；並得撤銷之，且均應以書面附具理由，通知為處分之保險人及其他當事人(同法第 35 條參照)。

審查程序採言詞審理、公開審理原則。故同法有以下規定：審查會就所定之審理期日及場所，應通知當事人、指定利益代表人(同法第 36 條)。審理應公開，但當事人以聲明時得不公開之(同法第 37 條)。審理期日之審理指揮由審查長為之(同法第 38 條)。當事人及其代理人得於審理期日到場陳述意見；指定之利益代表人得為作為當事人之被保險人或受給權人之利益，於各審理期日到場陳述意見或提出意見書(同法第 39 條第 1 項、第 3 項參照)。

審查會於審理程序中得為必要之處置或行為。故同法第 40 條有以下規定：審查會有為審理上之必要時，得依當事人或指定利益代表人之聲明或依職權，為下列處分：(1)命當事人等到場，審問或徵詢其意見或報告。(2)對於文書或其他物件之所有人、持有人或保管人，命提出該物件，或留置該物件。(3)請鑑定人鑑定。(4)進入有關事件之事業所或其他場所，質問該事業主、從業員或其他關係人，或檢查帳簿、書類或其他物件。(5)囑託行政機關、學校或其他團體為必要之調查。審查會得就前第(1)款或第(4)款由審查員為之；進入檢查之審查員應攜帶身分證明，並應關係人要求出示之。當事人無正當理由違反上開第(1)款或審查員有關處分而不到場、不陳述、不報告或為虛偽陳述或報告，違反上開第(2)款規定之處分而不提出物件，或拒絕、妨礙或規避依第(4)款或審查員有關檢查時，審查會得駁回再審查請求或不採用該意見。其餘準用前關於審查官相

關之規定。又依同法第 41 條規定，審查會應就審理期日之經過，作成調查紀錄；利害關係人並得依厚生勞動省令之規定程序閱覽該調查紀錄。

審查會之合議不公開(同法第 42 條)。其裁決以文書為之，且附記理由，審查長及參與合議之審查員，應署名簽章，無法署名簽章時應記載其事由並署名簽章(同法第 43 條)。其他有關裁決種類、裁決效力、程序中所為處分不得不服聲明等事項，準用審查請求相關規定(同法第 44 條參照)。

第四節 小結

從以上德國及日本相關年金保險或社會保險行政救濟制度之介紹，整體上，或可歸納而言，**德國法制置重司法程序，而日本法制置重行政不服程序。**

德國法制上，針對包含年金保險在內之社會保險爭議解決，在傳統之法院訴訟程序上，除了設置社會法院審判權外，並無異於其他公法上爭議事件而作特別之設計。尤其是在撤銷訴訟及課予義務訴訟之先行政程序(Vorverfahren)上，本於彼邦對於行政處分不服所一貫採取之行政爭訟途徑架構，僅要求提起相當於我國訴願之異議即為已足。簡言之，以「異議→行政訴訟」兩階段單純化設計。在這個傳統結構上，甚至更在數年前嚴正地檢討異議程序對於人民權利保護之實效性，其結果乃有諸如下薩克森邦、巴伐利亞邦，以及北萊茵邦等，自從 2005 年起，即陸續地、或廣或狹地在個別之行政專業領域中，廢止人民不服行政處分應先行提起異議之制度，使人民得以直接向法院提起行政訴訟，以促進人民迅速接近使用法院；其中，特別值得注意者，下薩克森邦更進一步地於 2011 年 3 月透過其社會法院法施行法⁵⁵之修正，在第 4a 條中明文廢止社會法領域內子女教養金(Erziehungsgeld)及視盲補助金(Blindengeld)核發爭議之異議程序。此外，從紛爭解決有效性之追求觀點，德國近年來在民事及公法爭議上普遍推行之紛爭調解制

⁵⁵ Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Sozialgerichtsgesetz vom 18. November 1984, letzte berücksichtigte Änderung: § 4 a geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. 03. 2011, Nds. GVBl. S. 81.

度，即以法院內紛爭調解程序取得紛爭解決實效。以上，可謂德國法制就包含年金保險在內之社會行政救濟制度，乃朝向簡化甚或免除行政不服程序，而置重於司法程序解決紛爭之功能。

相反地，日本法制上對於年金保險等社會保險之爭議解決取向，則置重於行政不服聲明程序。蓋如前節所述，其於一般行政不服審查法之外特定專法規範社會保險之行政聲明不服程序，並有別於一般行政不服審查以審查請求為中心且「一審制」，而另行設計審查請求及再審查請求之「二審制」，抑且於行政不服聲明與行政訴訟關係上，有別於一般行政不服審查之「自由選擇」而採「強制先行」。日本如此將年金保險等社會保險行政救濟置重行政不服聲明程序，且程序規範密度甚高，例如再審查請求程序採公開、言詞審理原則，考量的也是從權利救濟實效性之確保，謀求簡易、迅速的解決紛爭，以符社會給付之特性；至於實證如何，又是另外一事⁵⁶。

⁵⁶ 據日本總務省調查統計，以 2009 年為例，對於國家不服聲明之案件，社會保險關係事件所佔各類型事件之比例很高，但該等事件不論是審查請求或再審查請求，許可(容認)的比例均不到百分之十，超過百分之八十駁回。參見小泉雅洋，行政廳に對する不服申立ての現況—「平成 21 年度における行政不服審査法等の施行狀況に關する調査結果」を踏まえて，季刊行政管理研究，第 132 號(2010/12)，頁 29 以下。

第五章 國民年金與國內外相關社會保險行政救濟法制比較與問題研析

基於以上各章的討論或說明，本章擬綜合比較分析國民年金行政救濟相關國內外法制，並提出問題，且從中耙梳問題解決之脈絡。大體上，從行政救濟之組織以及程序兩大面向分別討論；雖如此，並不表示兩者欠缺關聯性，實質上兩者相當程度具有關聯性，例如關於爭議審議組織型態、權限歸屬到底如何是好，實應取向於究竟應如何定位爭議審議之程序功能的問題上。

第一節 組織及其權限問題

一、國民年金保險事務權限歸屬為何？

依國民年金法第 3 條規定，本法主管機關在中央為中央社政主管機關，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府，如同其他法律常見之規範模式，此種規範模式之法定權限歸屬究係中央與地方權限劃分，部分成為地方自治事項¹，抑或仍屬中央事項但得由中央委託地方辦理(即所謂委辦事項²)，未可一概而論；惟若查該法及其施行細則規定，除了少數諸如關於保險費負擔之被保險人所得未達一定標準之認定由地方機關為之(同法施行細則第 12 條參照)等規定外，直接涉及保險給付關係事項均屬中央權限，此亦符合外國法制一般有關國民年金事務原則上應由國家負擔之規範原則³，例如日本國民年金法第 3 條規定。

然而，國民年金法第 4 條規定：「本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。」此種以法律明定之「權限委託」是否屬於行政程序法第 15 條第 2

¹ 參照地方制度法第 2 條第 2 款後段。

² 參照地方制度法第 2 條第 3 款。

³ 學者早有指出社會保險原則上應由國家經營管理、負責，並認此為社會保險基本要素之一。請參閱江亮濱，社會安全制度，1990 年 10 月再版，五南，頁 90-91。

項規定之權限委託，則不無疑問⁴。此雖不影響實質上權限轉移，但影響形式上行使權限作成處分之名義人為何、有無訴願法第7條規定之適用等問題之答案。若係行政程序法第15條第2項規定之權限委託，有認為應以委託機關名義為之⁵，即便認應以受委託機關名義為之，仍無法迴避訴願法第7條「視為委託機關之行政處分」比照同法第4條層級管轄之規定而由委託機關內政部之直接上級機關即行政院為訴願管轄機關之問題。

對於上開問題，查最高行政法院99年度6月份庭長法官聯席會議之決議，顯然認為非屬行政程序法第15條第2項規定之權限委託，且無訴願法第7條規定之適用。故該決議(略)謂⁶：「國民年金法第4條規定：『本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。』勞工保險局組織條例第20條之2規定：『本局為執行受委託辦理國民年金之承保受理、給付審理、財務及帳務、基金管理運用等相關業務，設國民年金業務處。』係以立法委託勞工保險局辦理國民年金保險業務，並授與國民年金保險人之法律地位。勞工保險局以保險人地位承辦國民年金保險，則就有關國民年金保險事項所為之核定，自以勞工保險局為原處分機關，並以中央主管機關內政部為訴願機關(本院93年5月份庭長法官聯席會議決議參照)。」

最高行政法院上開決議參照同院93年5月份決議認為勞工保險局為原處分機關，可以理解及接受，但何以「立法委託」下訴願管轄機關為原來主管機關(內政部)，其實並無訴願法上之根據⁷，尤其連結後述爭議審議後續不服程序，更有商榷餘地。

二、爭議審議組織型態、結構及權限歸屬之檢討

(一) 爭議審議組織是否應與業務監理組織、主管機關分離？

⁴ 類似規定，如農民保險健康保險條例第4條第1項規定，學者有解為即屬行政程序法第15條第2項之權限委託，請參見李震山，行政法導論，2005年10月修訂六版，三民，頁101-102。

⁵ 請參閱李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啓禎合著，行政法入門，2004年5月二版，元照，頁184-185。惟亦有解為應依受委託機關名義為之者，另見陳敏，行政法總論，2009年9月第六版，頁945；林錫堯，行政法要義，2006年9月三版，頁97。

⁶ 請見司法院公報，第52卷第10期(2010/10)，頁186。

⁷ 現行訴願法並無「立法委託」與「權限委託」分別之訴願管轄規定。還在行政部門研議討論的訴願法修正草案第7條雖有改為「受委託機關之行政處分，應向委託機關提起訴願」之方案，但依其立法說明也是立基於行政程序法第15條第2項規定之「權限委託」。

國民年金之爭議審議組織，係內政部內部常態性任務編組之國民年金監理會，為審議國民年金爭議事件另外組成之審議委員會，也是屬於任務編組性質；若從現行內政部組織法及內政部處務規程規定之內容觀之，連「單位」都稱不上，故爭議審議結果對外通知仍須以內政部名義為之。此與其他社會保險之爭議審議組織大多是行政機關(監理委員會或爭議審議委員會)，顯然有別。

在現行社會保險中與國民年金同屬以內政部作為主管機關之農民健康保險，設有掌理爭議審議及監理權限之監理委員會，其組織性質雖非行政機關，但其審議結果卻以監理委員會名義對外通知(農民健康保險爭議事項審議辦法第 18 條參照)；此與國民年金監理會之爭議審議結果仍須以內政部名義對外為之，有所不同。

本文認為包括國民年金在內社會保險爭議審議程序，若定位為類如訴願之監督功能，則其組織原則上應與原處分機關(保險人)不同；再者，爭議審議與業務監理固然未必須分立於不同組織，也不一定非行政機關之組織型態不可，但既於社會保險主管機關業管之外，另創設多元結構之監理組織及爭議審議制度，即便形式上外部關係無異，至少實質上不應是同一主管機關內同一單位所屬人員之職掌，否則違反不同性質事務之權限劃分原則，致責任歸屬不明，且喪失主管機關業務之外另行劃分監理、爭議審議事務之意義。或許，更理想的國民年金爭議審議組織型態及人員配置，如同訴願制度；甚至如日本著重專業、迅速之社會保險審查官(審查請求)乃至著重權利保障並具獨立性之社會保險審查會(再審查請求)之組成。

(二) 爭議審議與業務監理權限融合之問題

現行社會保險制度，除未另設爭議審議之公教人員保險、軍人保險以及全民健康保險將爭議審議與業務監理組織權限分離外，爭議審議仍屬業務監理之權限範疇，故雖於爭議審議時另組爭議審議委員會，但審議結果仍須由監理會審定或核定，此觀勞工保險爭議事項審議辦法第 18 條之 1、第 19 條規定，農民健康保險爭議事項審議辦法第 18 條，國民年金爭議事項審議辦法第 20 條等規定，即可探知，換言之，**法律上爭議審議權限係融合於業務監理**。或許，有人會認為實務上爭議審議委員會決議，監理會不會干

涉或變更，惟此乃事實問題而非法律問題；又也有人可能認為業務監理委員會之委員組成包括被保險人代表，而爭議審議委員會委員則無被保險人代表，是爭議審議乃著重專業審查，惟此仍無解於前述法規上關於權限歸屬之規範安排，且是否正因為如此，將兩者分離更好？

在前述情形下，本文認為法理上，若一方面維護爭議審議程序之監督功能，另一方面並欲強化其正當程序要求，特別是所謂禁止偏頗原則(the rule against bias)或公正作為義務(duty to act fairly)⁸，應盡可能將爭議審議權限與業務監理權限分離，較為妥當，蓋避免因原處分機關作成處分違法，寓有監理疏失之情形下，由爭議審議撤銷或變更猶如確認監理疏失，或者不願撤銷或變更，影響被保險人等權益，猶如自己判斷自己案件。比較法制上，日本國民年金法制上之審查請求與再審查請求程序，均與保險業務執行及監理分離，足資參考。

第二節 救濟程序問題

一、爭議審議制度功能定位—訴願先行程序或相當訴願程序？

(一)法規規定與最高行政法院決議形成之問題

依國民年金法第 5 條第 2 項規定：「被保險人及受益人對保險人所為之核定案件發生爭議事項時，應於收到核定通知文件之翌日起六十日內，先申請審議；對於審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」可知國民年金爭議事項申請審議之行政救濟程序，程序上既有別於訴願，亦與我國行政救濟法制上所謂相當或取代訴願程序者⁹不同，

⁸ 程序法上所稱自然正義原則或正當程序原則，包含兩大規範內涵：禁止偏頗(the rule against bias)(或稱禁止自斷己案 *nemo iudex in causa sua*)與公平聽審(the right to a fair hearing)(或稱兩造兼聽 *audi alteram partem*)，詳請參閱 Alex Carroll, *Constitutional and Administration Law*(2th ed., 2002)pp.297-314；中文文獻，請參閱湯德宗，論行政正當程序，收錄於氏著「行政程序法論」，2003 年 10 月二版，元照，頁 8 以下。

⁹ 行政救濟法制中，學理上所稱相當訴願程序係指功能相當訴願程序的程序，早先有司法院大法官釋字第 295 號解釋關於財政部會計師懲戒覆審委員會對會計師所為懲戒處分之覆審決議；其後，法律上如公務人員保障法規定之復審程序、政府採購法規定之採購申訴審議委員會之申訴審議。至於所謂取代訴願程序，其實也是包含前述類似情形在內，泛指無論選擇或強制性經該程序後即不需再經過訴願程序，即可提起行政訴訟之程序者(參見吳庚，行政爭訟法論，2011 年元月，第五版，頁 381-382)，如此，即與前述所謂

而是作為一種「訴願先行程序」，且係強制而非選擇之先行程序，非經此一程序，不得提起訴願，亦即作為後續提起訴願之合法要件之一，必須先經上開爭議審議程序。

然而，一般行政救濟法制，所稱訴願先行程序通常係指原處分機關就自己所為處分，依處分相對人或利害關係人申請，再一次自我審查、決定之程序，例如稅捐稽徵法第 35 條規定之復查。惟依國民年金法第 4 條規定，國民年金之保險業務係由中央主管機關(現為內政部)委託組織不相隸屬之勞工保險局辦理，並以勞工保險局為保險人，且依前開 99 年 6 月份最高行政法院庭長法官聯席會議決議，勞工保險局就有關國民年金保險事項作為保險人所為之核定，自以勞工保險局為原處分機關；而爭議審議權限乃歸屬內政部國民年金監理會，亦即爭議審議程序之進行非由勞工保險局為之，因此，功能上難謂訴願先行程序，亦即已逸脫原行政處分機關自我審查(省察)之訴願先行程序功能，反而比較接近訴願制度所具有之合法性及合目的性監督之功能，此從現行國民年金爭議事項審議辦法第 5 條規定「保險人收到審議申請書後，應先行審查原核定是否合法妥當…」之規範模式與訴願法第 58 條規定相當，更可應證。是若不受限前開國民年金法第 5 條第 2 項之形式規定，而從功能著眼，爭議審議實具有相當訴願程序之性質¹⁰。在此情形下，爭議審議制度功能可謂重在行政體系內之監督功能，而非原處分機關自我審查之功能，此與一般所謂訴願先行程序不同，反倒與訴願制度功能相近。從比較法制而言，功能接近日本國民年金聲明不服之「審查請求」，但日本審查請求係由厚生勞動省派任於所屬各地方厚生局之社會保險審查官審查，分散且求專業、迅速，此又與我國爭議審議集中且合議下較慎重而相對不迅速，有所不同。

前開最高行政法院 99 年度 6 月份庭長法官聯席會議之決議，顯然未充分考量前述情形，因而謂¹¹：「查國民年金法第 5 條固規定，國民年金保險爭議事項，被保險人及受

相當訴願程序指涉無異；但也有將所謂取代訴願程序，界定在針對行政處分不服，法律特別規定非以公法救濟途徑之訴願程序處理，如道路交通管理處罰條例規定之普通法院審理之聲明異議程序(參見蔡茂寅，行政執行與行政救濟之關係，收錄於「黃宗樂教授六秩祝賀公法學篇(二)」，2002 年 5 月一版，學林，頁 193)。

¹⁰ 若此，再加上後續訴願，則國民年金行政不服程序，制度上形同舊訴願法制時代之訴願、再訴願二級；至於組織形式及程序規範內容是否相當乃另外一事。

¹¹ 同前註 6，頁 186-187。

益人對保險人所為之核定案件發生爭議事項時，應先申請審議，為訴願之先行程序。又依內政部國民年金監理會設置要點第1點規定，國民年金監理會係由內政部依內政部組織法第9條規定所設立，為內部單位。惟依國民年金爭議事項審議辦法第9條規定，國民年金監理會為審議爭議事項，應由中央主管機關遴聘審議委員，以合議制方式審理。是國民年金爭議事項雖係以內政部名義作成決定，且內政部訴願委員會與國民年金監理會均為內政部內部單位，然因其組成人員不同，故內政部國民年金監理會作成審議決定後，被保險人及受益人對審議決定如有不服，仍應向內政部訴願委員會提起訴願，由內政部訴願委員會依法作成訴願決定，並不影響行政監督之層級性。」

如此結果，爭議審議與訴願同屬一機關(只不過「兩套人馬」運作而已)，則訴願之程序標的(即不服對象之原處分)，到底是同機關之爭議審定(按性質上亦屬行政處分)，還是勞保局的處分，抑或包含兩者？若包括爭議審定，則形同訴願機關(內政部)審查「自己」作成的爭議審定，如此同一機關先後決定下，爭議審議程序如何還能稱為訴願先行程序？亦即若爭議審議程序屬於訴願先行程序，應與訴願機關不同才是，否則喪失兩者程序分別規範之意義。問題是若不能認為訴願先行程序，難道是原處分機關自我審查程序？恐怕也不是，蓋一般所稱訴願先行程序即係指原處分機關自我審查程序，惟爭議審議程序於現制下並顯原處分機關(勞保局)自我審查之程序，亦即非一般所指訴願先行程序。循上以論，現行制度及實務運作結果，到底如何定性爭議審議程序？程序法理上頗費思量。

(二)重新定位之可能性

查現行爭議審議制度運作現況顯示，國民年金監理會98年審理爭議案件，屬於國民年金爭議事項審議辦法第16條第1項第1~6款所定應為「不受理」審定之案件計有691件；主要為申請人提起爭議審議後，經勞保局重新審查後，已自行撤銷原核定並重新核定之「原核定已不存在」案件，計有575件，占不受理案之83%。而屬於國民年金爭議事項審議辦法第6條所定，申請人自行撤回之案件計有122件，主要為申請人提出申請審議，經勞保局重新審查後，已重新核定改准發給，申請人認已達其救濟

之目的，爰向監理會申請撤回¹²。可見民眾就國民年金爭議事項向內政部國民年金監理會申請爭議審議，亦有促進勞保局自我省察之功能(國民年金爭議審議事項審議辦法第5條參照)。然而，勞保局既為保險人暨原處分機關，且若將爭議審議程序定性為訴願先行程序，則由勞保局自己管轄，更符合訴願先行程序自我省察之意義，且既可使人民適時獲得權利救濟，亦可避免如前述爭議審議與訴願均歸屬內政部管轄所產生之矛盾。

要不然，基於爭議審議委員組成以及就國民年金領域之專業性，相較於一般訴願委員會會有過之而無不及，因此更妥善的作法，即將爭議審議程序規範設計為「相當訴願程序」，對審議決定不服，得逕行提起行政訴訟¹³。是配合將來中央行政組織改制，有重新檢討爭議審議權限歸屬及定位之必要。

二、程序規範密度之問題

從前一章介紹之日本國民年金行政不服審查法制觀察，相較之下，顯現我國現行國民年金爭議事項審議辦法中關於程序之規範密度不足。其實，其他社會保險爭議審議法規，基本上也是一樣。日本國民年金行政不服審查法制，鑑於社會保險行政救濟之即時性需求，同時又需顧及適法性，乃創設社會保險審查官審查，以求迅速、妥切；若申請人再有不服，另有社會保險審查會再審查，以求審查獨立、公正與適法之要求，此乃日本行政救濟法制置重於行政不服審查之特色。相較之下，德國行政救濟因置重於司法救濟程序，不僅國民年金有關異議程序規定於「社會法院法」，且規範密度很低，毋寧仍有「社會行政程序法」適用之餘地。

我國傳統上訴願法制承襲日本行政不服審查制度¹⁴，較重行政體系內之行政審查，惟晚近十餘年來，行政訴訟之司法審查法制、實務之發展有凌駕之趨勢。整體而言，國民年金行政救濟法制改革，首先面臨的價值抉擇，到底是應置重於爭議審議等行政審查抑或司法審查？其次，才是考慮應如何改革爭議審議法制，包括前述之組織權限有關之

¹² 參見內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會 98 年度工作總報告，2010 年 4 月，頁 52-53。

¹³ 本研究於 100 年 10 月 7 日舉行焦點團體座談，政治大學孫迺翊教授亦持此見解(見本研究後附附錄)。

¹⁴ 日本現行「行政不服審查法」乃 1962 年制定，其前身為 1890 年制定之「訴願法」。

問題，以及本節擬討論之程序規範內容密度之問題。若置重於司法審查，則爭議審議程序法制，朝向簡易、迅速、妥適審議即可，現行規定之程序無須作過多之變動；反之，若置重或至少持平維持行政審查，程序規定之密度可能即必須進一步強化。

基於以上體認，本文主張國民年金爭議審議，應與業務監理、主管機關權限分離，並導向相當於訴願程序，此於前節已有說明；並在此前提下，修改國民年金法、國民年金爭議事項審議辦法相關規定，其中關於爭議審議程序規定，除局部規定修改外，可導入引致條文諸如「關於審議程序事項，除本辦法規定外，適用訴願法之規定」，以求立法簡潔並實質增強程序規範密度，例如因此於爭議審議程序中適用訴願法第 93 條關於處分停止執行之規定、第 55 條關於迴避之規定等。

第三節 中央行政組織改制後可能之規範或政策取向

查目前立法院審議中之衛生福利部組織法草案，依該草案第 2 條規定，衛生福利部掌理之事項，包括國民年金、全民健康保險、長期照護保險之政策規劃、管理及監督。另依同草案第 5 條第 1 項規定：「本部之次級機關及其業務如下：…三、中央健康保險署：規劃及執行全民健康保險事項。…五、國民年金局：執行國民年金事項。」同條第 2 項並規定：「國民年金局未設立前，其業務得委託其他政府機關(構)執行。」由上開規定可知，或許現階段礙於現實因素，短期內無法成立國民年金局，而仍暫時維持現狀，將業務委託勞工保險局辦理。惟就制度上關於國民年金業務執行及組織，值此中央行政組織變革之際，仍非無再行斟酌餘地。

此外，關於國民年金爭議審議組織及程序，是否應與全民健康保險同一規範模式，應審慎考慮。不過，目前行政院組織改造政策取向，可能遷就中央行政機關組織基準法關於三級機關之框架，將來衛生福利部下恐無法設立全民健康保險或國民年金保險爭議審議行政機關，而僅得以任務編組方式處理。即便如此，誠如本章第一節第二(一)點所述，爭議審議與業務監理未必須分立於不同組織，也不一定非行政機關之組織型態不

可，但至少應將監理與爭議審議業務職掌及人員配置分立於不同單位、任務編組。至於是否將國民年金與全民健康保險合一業務監理，合一爭議審議，亦可斟酌。

又爭議審議程序，制度上似可朝向「相當於訴願程序」予以改變，蓋若已完備爭議審議組織成員之專業性、代表性¹⁵，且程序規範密度之設計不亞於訴願程序，則可於經過爭議審議程序之後，容許逕行提起行政訴訟，以落實當事人於憲法保障訴訟權所要求之迅速(適時)、有效、終局之權利救濟；此如同現行公務人員對於保險人有關公教人員保險給付相關處分不服得提起復審，對於復審決定不服即得逕行提起行政訴訟之制度。

¹⁵ 其實，依現行「國民年金爭議事項審議辦法」第9條規定，應由中央主管機關遴聘(派)具有一定身分資格人員(包含社會保險、法律、醫學、社會福利等領域之專家學者，以及中央、地方政府主管人員)為爭議審議委員，以合議制方式進行審議國民年金爭議事項，可知「爭議審議委員會」於國民年金爭議事項之審理上，相對於訴願審議委員會之組成係以具有法制專長者為原則(訴願法第52條參照)，理當更為專業而有效率。

第六章 結論與建議

第一節 研究結論

一、關於組織及其權限、人員配置問題

(一)原處分機關、主管機關與訴願管轄機關

現行法制下，直接涉及國民年金保險給付關係事項，中央主管機關為內政部(社會司社會保險科為主管科)，惟依國民年金法第 4 條規定，委託勞工保險局辦理，並為保險人。最高行政法院 99 年度 6 月份庭長法官聯席會議決議，就上開規定解為「立法委託」，且原屬內政部保險業務之辦理權限全部歸屬於勞工保險局，是應由勞工保險局作為原處分機關，並以內政部為訴願管轄機關。其實，最高行政法院既然認為上開規定非屬「(部分)權限委託」而無訴願法第 7 條規定之適用，則何以內政部為立法委託下之訴願管轄機關，並無訴願法之依據，且因此造成訴願管轄權限與爭議審議權限同屬內政部之結果，雖內部不同單位或編組人員操作，惟外部關係而言仍屬權限融合，是此點也是有無必要維持爭議審議與訴願二級行政審查一事所應考量因素之一。

(二)業務監理、爭議審議與主管機關權限

現行制度下，國民年金爭議審議乃屬於業務監理組織權限範圍內，並與原處分機關權限分離。但與其他社會保險法制設有監理組織均係行政機關組織型態者不同，國民年金監理會乃屬常態性任務編組，即爭議審議或監理組織又屬主管機關權限範圍，欠缺法制上之上下級機關指揮監督關係，更不具獨立行使職權關係，換言之，國民年金於行政組織體系中猶如僅有主管機關(內政部)與受委託機關(勞工保險局)之關係而已，如此，若不論實際操作如何，純從組織法制而言，缺乏分立國民年金監理或爭議審議之意義。至若將來中央組織改造後，爭議審議或業務監理之承辦人員同屬於主管機關(衛生福利部)內主管單位之組織編制員額而統歸單位首長指揮，更不待言有前述問題。

(三)業務監理與爭議審議

在前開最高行政法院見解之下，爭議審議乃具有監督原處分機關勞工保險局相關處分之功能，且理論上處分有誤，表示監理多少也有點疏失，則爭議審議納屬監理組織權限範圍，有點像就自己案件充當裁決者，從正當程序法理(尤其禁止偏頗原則)考察，並不妥當。因此，即便業務監理與爭議審議同屬一機關權限，至少於組織法上，仍以分別兩者為不同單位之職掌為妥。

二、救濟程序問題

(一)爭議審議程序之定位

從現行國民年金法第5條第1項規定觀之，爭議審議程序應是作為訴願先行政程序，惟若依前開最高行政法院見解，或從功能觀點，爭議審議程序功能上卻非處分機關自我審查(省察)之「訴願先行政程序」，反倒較接近具有監督功能之「訴願」；定位不明情形下，影響有關組織及程序之規制內容或取向之安定性。再者，爭議審議與訴願審理雖由不同委員為之，但均屬於內政部之決定，有別於一般訴願先行政程序與訴願程序由不同機關作成，實已喪失行政不服審查上「二級」之意義，況且尚有前述問題，不如基於爭議審議之專業性、迅速性，將爭議審議程序朝向相當訴願程序予以設計、改革，應是較妥切之作法。

(二)爭議審議之程序規範內容

從比較法制觀點，關於國民年金或社會保險行政爭訟，或置重於司法程序，行政不服程序僅一級，且無異於其他行政領域，此如德國法制上「異議」；或置重於行政不服程序，二級設計且有別於其他行政領域，如日本法制上「審查請求」及「再審查請求」，但無論何種模式，程序功能均在於監督(合法性及合目的性)，而日本法制尚兼具一級的簡易、迅速、妥適以及二級的謹慎、獨立行使職權、權利保障等程序特徵。若我國國民年金行政救濟法制取向，置重行政審查，且如前述導向相當或取代訴願程序，則現行爭議審議程序規範內容即有修正之必要。立法政策上，若不大幅度修正，可於國民年金爭

議事項審議辦法中增訂爭議事項審定相當訴願決定以及準用訴願法之條文。

第二節 研究建議

建議一

聘用具有國民年金保險相關專業之學者、專家擔任訴願委員或協請該業務相關單位

派員列席內政部訴願審議委員會：立即可行建議

主辦機關：內政部(訴願審議委員會)

協辦機關：內政部(社會司、國民年金監理會)

就現行內政部訴願審議委員會委員名單觀之，委員所學之專業多集中於特定領域並無針對各領域學者或專家進行聘用。有關社會保險領域見長之學者甚少聘任為訴願委員。是以可考慮增聘具有國民年金保險相關專業之學者、專家擔任訴願委員，俾增進訴願審查國民年金保險爭議事件時之專業性；或於此類訴願案件發生時，協請內政部社會司、國民年金監理會、勞工保險局等相關單位派員列席，針對案件表示意見，以維護被保險人之權益。

建議二

修改現行審定書格式，比照訴願決定書將委員名稱列入審定書中：立即可行建議

主辦機關：內政部(國民年金監理會)

協辦機關：無

現行審定書係透過部函之方式告知申請爭議審議之當事人，而審定書應載明相關事項之格式規定於國民年金爭議事項審議辦法第 21 條。依該辦法，雖於審定書最後必須有內政部關防與部長名稱，但其並無要求將爭議審議委員名稱列入。是故，為突顯爭議審議委員會之高度專業性，似可比照內政部訴願審議委員會所為之訴願決定書，將爭議審議委員名稱亦列入審定書中，以顯現爭議審議委員會運作之獨立性。

建議三

區隔國民年金保險業務監理及爭議審議之救濟，應將業務監理與爭議審議之事務範圍實質分立：中長期建議

圍實質分立：中長期建議

主辦機關：內政部(社會司)

協辦機關：內政部(國民年金監理會)

修正國民年金法第5條第1項規定，將監理與爭議審議分開。例如修正為「中央主管機關為監督本保險業務，由有關政府機關代表、被保險人代表及專家各占三分之一為原則，以合議制方式監理之。為審議保險爭議事項，由中央主管機關遴聘(派)專家、學者及相關主管公務人員組成委員會，以合議制方式審議。」同條第3項規定，修正為「前項爭議事項審議委員之組成、審議之範圍、申請審議或補正之期限、程序、審議作業及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」另針對國民年金法修正之部分，國民年金爭議事項審議辦法中有關監理與爭議審議之事項規範亦須配合修正。

建議四

因應行政院組織再造，強化爭議審議制度專業性及獨立性：中長期建議

主辦機關：行政院衛生署

協辦機關：內政部(社會司、國民年金監理會)

行政院組織再造後成立衛生福利部，並設立社會保險司。該司負責國民年金保險、全民健康保險、長期照護保險三項社會保險，掌理這三項社會保險之政策規劃、推動、業務督導及相關法規之研訂。衛生福利部下另設國民年金監理會，目前雖規劃國民年金監理會之單位性質為常設性任務編組，惟其編制之員額仍應獨立配置，如此才能強化國民年金保險爭議審議之專業性與獨立性。

建議五

透過行政爭訟法制變革，將爭議審議程序相當訴願程序：中長期建議

主辦機關：內政部(社會司)

協辦機關：行政院、司法院法務部、內政部(國民年金監理會)

修改國民年金法第5條第2項規定，將該條項規定「對於審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟」改為「對於審議結果不服時，得依法提行政訴訟」或「審議決定視同訴願決定，如有不服得提起行政訴訟」。另外，於國民年金爭議事項審議辦法中，增設規定「關於審議程序事項，除本辦法規定外，適用訴願法之規定。」俾使爭議審議與訴願之程序規範相當。

建議六

成立國民年金局直接掌理國民年金保險業務並內設法務科：中長期建議

主辦機關：行政院衛生署

協辦機關：內政部(社會司、國民年金監理會)、勞工保險局

鑑於國民年金保險業務現由內政部委託勞工保險局辦理，為了達成事權集中、業務統一之優點，故國民年金保險業務應由國民年金局專責辦理，並隸屬於衛生福利部下，如此組織架構才能彼此呼應。在此架構下，政策規劃與執行均由衛生福利部主政，亦能符合行政院組織再造所期之效用，有效整合行政資源，發揮組織再造之意義。

另國民年金局成立後，由衛生福利部所隸屬之國民年金局直接掌理國民年金保險之業務，由該局為國民年金保險之保險人，則可除去現行委託所衍生之問題。另於單位內設立法務科，針對被保險人等申請審議事件，會同業務科共同移請衛生福利部爭議審議委員會，透過此制度得發揮自我審查之實質功效¹。

¹ 此程序，於現行法即存在，見國民年金爭議事項審議辦法第5條第1項規定：「保險人收到審議申請書後，應先行審查原核定是否合法妥當，…」。至於建議在國民年金局內設法務科，猶如現行稅捐稽徵法關於復查程序，於原處分機關內設法務科處理協助處理復查事件。

參考書目

一、本國資料

(一)書籍

- 1、Eyermann/Fröhler (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Aufl., 2000, 陳敏、彭鳳至、蕭文生、李震山、李惠宗、吳信華、吳綺雲、林三欽、林昱梅、林明昕、陳愛娥、陳啟垂、陳淑芳、翁曉玲、梁松雄、張文郁、張永明、黃啟禎、詹鎮榮、劉華美、劉淑範、劉建宏、吳麗琪譯，德國行政法院法逐條釋義，2002年10月，司法院。
- 2、江亮演，社會安全制度，1990年10月再版，五南。
- 3、吳庚，行政爭訟法論，2011年元月第五版。
- 4、李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啟禎合著，行政法入門，2004年5月二版，元照。
- 5、李震山，行政法導論，2005年10月修訂六版，三民。
- 6、林錫堯，行政法要義，2006年9月三版。
- 7、郭明政，年金政策與法制，2009年6月，元照。
- 8、郭明政主編，社會保險之改革與展望，2006年2月，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。
- 9、陳敏，行政法總論，2009年9月第六版。
- 10、蔡志方，行政救濟法新論，2007年11月三版，元照。
- 11、蔡維音，社會國之法理基礎，2001年7月一版，正典。
- 12、謝榮堂，社會法治國基礎問題與權利救濟，2008年11月，元照。

(二)期刊

- 1、李玉君，從老年經濟安全探討國家年金制度之基本問題，臺灣法學雜誌，第113期，2008年10月。
- 2、姚惠文、曾淑娟，淺談國民年金制度，主計月刊，第630期，2008年6月。

- 3、張道義，國民年金財務問題的法規範，台灣法學雜誌，第113期，2008年10月。
- 4、蔡進良，行政救濟言詞辯論之方法及程序，全國律師，第5卷第2期，2001年2月。
- 5、鐘秉正，從「老年安全」看國民年金保險之實施，月旦法學雜誌，第154期，2008年3月。

(三)研討會

黃耀輝，我國年金制度之沿革及基本理念，收錄於國內經濟研討會系列(九)年金制度研討會，中華經濟研究院、行政院經濟建設委員會，1994年3月24日。

(四)論文集

- 1、Ortloff, Karsten-Michael 著，陳英鈺譯，裁判外紛爭解決—論德國行政訴訟之調解，當代公法新論(下)，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002年7月。
- 2、山本隆司，劉宗德譯，試論日本行政不服審查法之修正，收錄於台北市政府訴願審議委員會編印，訴願專論選輯—訴願新制專論系列之十一，2010年12月初版。
- 3、片桐由喜，日本社會保險之改革與遠景，收錄於郭明政教授主編，社會保險之改革與展望，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，2006年2月。
- 4、林明鏘，行政契約與私法契約—以全民健康保險契約關係為例，收錄於氏著，行政契約法研究，2006年4月。
- 5、高橋滋，日本行政不服審查制度之改革及其特徵，收錄於台灣行政法學會編，行政調查之建制與人權保障/行政訴訟之前置救濟方法與程序，2009年7月初版。
- 6、郭明政，社會保險法律關係爭議問題之探討，收錄於葛克昌、林明鏘主編，行政法實務與理論(一)，國立臺灣大學法律學院，2003年3月初版。
- 7、陳愛娥，行政上運用契約之法律歸屬—實務對理論的挑戰，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，2002年6月初版。
- 8、湯德宗，論行政正當程序，收錄於氏著，行政程序法論，2003年10月二版，元照。

- 9、 蔡茂寅，行政執行與行政救濟之關係，收錄於黃宗樂教授六秩祝賀公法學篇（二），2002年5月一版，學林。
- 10、 蔡維音，年金制度之法律關係及其權利救濟，收錄於郭明政編，年金制度及其法律規範，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，1999年6月。

(五)報告

- 1、 內政部委託，陳雲中教授主持，日本國民年金保險法制之研究，1997年11月。
- 2、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會97年度工作總報告。
- 3、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會98年度工作總報告。
- 4、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會98年度第1季工作報告。
- 5、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會98年度第2季工作報告。
- 6、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會98年度第3季工作報告。
- 7、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會98年度第4季工作報告。
- 8、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會99年度工作總報告。
- 9、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會99年度第1季工作報告。
- 10、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會99年度第2季工作報告。
- 11、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會99年度第3季工作報告。
- 12、 內政部國民年金監理會編印，國民年金監理會99年度第4季工作報告。
- 13、 行政院衛生署委託，劉宗德教授主持，全民健康保險爭議審議制度之檢討及其相關法規之研修，期末報告，2000年6月。
- 14、 行政院衛生署委託，蔡茂寅主持，各國健康保險制度保險人與被保險人與保險醫事服務機構法律問題，2001年5月。
- 15、 國民年金制度委託研究報告彙編，行政院經濟建設委員會，1998年6月。

(六)司法院公報

- 1、 司法院公報，第46卷第7期，2004年7月。
- 2、 司法院公報，第48卷第10期，2006年1月。

- 3、 司法院公報，第 51 卷第 8 期，2009 年 8 月。
- 4、 司法院公報，第 52 卷第 10 期，2010 年 10 月。

(七)網站資料

- 1、 內政部社會司「國民年金」網頁，網址 <http://sowf.moi.gov.tw/09/2aa.htm>。
- 2、 內政部國民年金監理會，網址 <http://www.moi.gov.tw/npsc/index.asp>。
- 3、 立法院制定國民年金法之立法紀錄，網址 <http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw>。
- 4、 行政院組織改造推動小組編印，行政院及所屬各機關組織調整作業手冊，行政院組織改造主題網 <http://www.rdec.gov.tw/mp14.htm>。

二、外國資料

(一)德文：

1、書

- (1) Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, Sozialgerichtliche Mediation in Bayern.
- (2) H. Eidenmüller/M. Prause, Die europäische Mediationsrichtlinie – Perspektiven für eine gesetzliche Regelung der Mediation in Deutschland, NJW 2008
- (3) K.-M. Ortloff, Mediation im Verwaltungsprozess – Der praktische Fall: Der behinderte Schüler, NVwZ 2006
- (4) Kaltenborn, Markus, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht. Verfassungsrechtlicher Rahmen und verfahrensrechtliche Ausgestaltung der außergerichtlichen Konfliktschlichtung im Verhältnis zwischen Verwaltung und Privaten, Baden-Baden: Nomos 2007.
- (5) Niesel/Herold-Tews, Der Sozialgerichtsprozess, 5. Aufl., 2009
- (6) Prinz, Susanne, Außergerichtliche Konfliktbereinigung – Beratung, Biografiearbeit, Mediation, FÜ R 2007.

- (7) Seibert, Max-Jürgen, Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Erfahrungen und Überlegungen zu einer alternativen Streitbeilegung, NVwZ 2008.
- (8) Th. Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht, 2. Aufl., 2006.
- (9) Udsching, Otto Ernst/Krasney, Peter, Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens, 5. Aufl., Berlin: Erich Schmidt Verlag 2008.

2、期刊

A. Günther, Mediation bei sozialrechtlichen Streitigkeiten - insbesondere im Bereich der GKV, Spektrum der Mediation 35/2009

(二)日文：

1、書

- (1) 加藤智章、菊池馨實、倉田 聰、前田雅子，社會保障法，2009年5月25日第4版，有斐閣。
- (2) 田畑洋一編著，現代社會保障論，2009年4月10日第一版，學文社。
- (3) 宇賀克也，行政法概說Ⅱ行政救濟法，2011年3月30日第3版，有斐閣。
- (4) 宇賀克也，行政法概說Ⅲ行政組織法/公務員法/公物法，2010年3月20日第2版，有斐閣。
- (5) 辻村みよ子，憲法，2004年3月1日第2版，日本評論社。
- (6) 西村健一郎，社會保障法入門，2010年3月20日補訂版，有斐閣。
- (7) 松井茂記，日本國憲法，2002年7月30日第2版，有斐閣。
- (8) 室井 力、芝池義一、浜川 清編，コンメンタール行政法Ⅰ，行政手續法・行政不服審査法，2008年6月30日第2版，日本評論社。
- (9) 原田尚彦，行政法要論，2010年3月25日全訂第7版，學陽書房。
- (10) 鹽野 宏，行政法Ⅱ行政救濟法，2010年4月5日第5版，有斐閣。

2、論文

- (1) 土屋和子，社會保障における行政不服申立て制度の現状と問題點，收錄於日本

社會法學會編，社會保障法，第 16 號，2001 年 5 月 30 日，法律文化社。

- (2) 小泉雅洋，行政廳に對する不服申立ての現況—「平成 21 年度における行政不服審査法等の施行狀況に關する調査結果」を踏まえて，季刊行政管理研究，第 132 號，2010 年 12 月。
- (3) 阿部泰隆，行政不服審査法改正への提案(一)—民主黨政府の検討について，自治研究，第 86 卷第 11 號，平成 22 年(2010 年)11 月 10 日。
- (4) 阿部泰隆，行政不服審査法改正への提案(二・完)—民主黨政府の検討について，自治研究，第 86 卷第 12 號，平成 22 年(2010 年)12 月 10 日。
- (5) 碓井光明，獨立行政不服審査機關についての考察，收錄於稻葉 馨、巨理 格編，行政法の思考様式—藤田宙靖博士東北大學退職記念，2008 年 3 月 17 日初版，青林書院。
- (6) 豐島明子，社會福祉における行政不服審査の課題，收錄於福家俊朗、本多滝夫編，行政不服審査制度の改革，2008 年 9 月 20 日第 1 版，日本評論社。

3、網站資料

日本中央機關厚生勞動省，網址 <http://www.mhlw.go.jp/seisaku/21.html>。