

壹、案由：據訴

：勞工保險局涉片面取消其父親許精一農民健康保險之被保險人資格，並否准殘廢給付，致渠等權益受損等情乙案。

貳、調查意見：

農民健康保險（下稱農保）之被保險人許精一之繼承人許○○等於 97 年 8 月 11 日來院陳訴，勞工保險局（下稱勞保局）片面取消許精一農保之被保險人資格，並否准殘廢給付，致渠等權益受損等情一案，經本院就勞保局之處分及訴訟救濟之情形，及農民參加農保之資格清查及審查等問題函請行政院農業委員會（下稱農委會）、內政部及勞保局等相關主管機關說明，並於 97 年 11 月 12 日詢問該等機關業務承辦主管人員。茲將調查意見臚列如下：

一、有關許精一申請農民健康保險殘廢給付，農民健康保險監理委員會、內政部訴願審議委員會及台北高等行政法院均維持勞保局核定不予給付之處分，尚難謂有違誤：

（一）按農保條例第 5 條規定：「農會法第 12 條所定之農會會員應參加本保險為被保險人，並以其所屬基層農會為投保單位。非前項農會會員，年滿 15 歲以上從事農業工作之農民，參加本保險為被保險人者，應以其戶籍所在地之基層農會為投保單位。前項從事農業工作農民之認定標準及資格審查辦法，由中央農業主管機關會同中央主管機關定之。」故非農會會員自耕農之參加農保資格，農保條例第 5 條第 2 項及第 3 項規定授權相關主管機關訂定從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法（下稱農審辦法）第 2 條第 1 項規定：「從事農業工作之農民申請參加農民健康保險

，應具備下列各款資格條件：……第 4 款：自有或承租農地依法從事農業工作連續經營滿一年，合於下列各目情形之一者：第 1 目：自有農地者係以本人、配偶、同戶滿 1 年之直系血親、翁姑或媳婦所有農地平均每人面積 0.1 公頃以上，從事農業生產者。」合先敘明。

(二)本件被保險人許精一以非農會會員自耕農身分，於 94 年 1 月 25 日依據前述農保條例及農審辦法之規定，依附配偶許王圓妹之農地，參加農保。嗣許精一因病診斷成殘，並於 95 年 11 月 21 日向勞保局申請農保殘廢給付。惟勞保局依據農保條例第 21 條規定審查其土地登記謄本發現，該加保之農地業於 94 年 2 月 1 日遭法院拍賣給案外之第三人，與農審辦法第 2 條第 1 項第 4 款第 1 目規定不符，認定許精一自該日起即不得以該筆土地加保，爰於 96 年 1 月 8 日依據農保條例第 19 條並參照行政程序法第 118 條但書之立法意旨，核定自 95 年 11 月 18 日起取消許精一農保被保險人資格，並否准所請農保殘廢給付（保受承字第 09560747700 號函）。許精一於 95 年 12 月 1 日過世後，其子許○○等主張許精一係依附配偶許王圓妹加保，而許王圓妹農保加保年資合計已超過 8 年以上，年齡已逾 65 歲，可不受有關同戶、農地面積、土地分區及使用地類別之限制；另檢附許王圓妹所有之屏東縣滿州鄉射麻裡段 194-2 地號土地所有權狀，及陳訴人（許富財）所有之屏東縣恒春鎮山腳段 280-5 地號土地登記謄本等，主張許精一已符合加保規定，依法定程序提起行政救濟。案經農保監理委員會審議結果及內政部訴願審議委員會決定均遞以維持勞保局原處分，並經台北高等行政法院 96 年度訴字第

04266 號判決駁回原告之訴，確定在案。

(三)經查，92 年 12 月 17 日增訂農審辦法第 12 條第 1 項前段規定：「年滿 65 歲以上累計加保年資滿 8 年之被保險人，於加保期間實際從事農業工作，其加保資格條件可不受第 2 條第 1 項第 4 款有關同戶、農地面積之限制。」係指農保之被保險人本人而言，而非指其所依附之對象，許王圓妹農保加保年資合計縱已超過 8 年以上，年齡已逾 65 歲，亦與許精一之農保資格無涉。而許精一年齡雖已逾 65 歲，惟自 94 年 1 月 25 日加保日起至 95 年 11 月 18 日該局取消其資格日止，合計加保年資為 1 年 298 日，年資未達 8 年，自不適用本規定。前述勞保局核定否准農保殘廢給付處分書稱：「許精一先生於 95 年 11 月 18 日發生保險事故時，年齡已逾 65 歲，且農保加保年資合計滿 8 年，可不受有關同戶、農地面積、土地使用分區及使用地類別之限制。嗣後家屬如能重新檢附許精一先生於 95 年 11 月 18 日發生保險事故當時符合加保規定之土地登記謄本至局，本局當憑重新審核農保資格暨保險給付。」該局認定許精一可不受有關同戶、農地面積等限制一節，應屬認定事實有誤，業經該局於 96 年 4 月 3 日農保監理委員會審議期間，以保受承字第 09610022490 號函更正在案。故陳訴人許富財另於爭議審議時檢附其所有之農地所有權狀，因與許精一非在同一戶籍，且該農地面積僅 0.1547 公頃，扣除陳訴人許富財自身 84 年 11 月 28 日加保之 0.1 公頃，僅剩 0.0547 公頃，不足作為許精一加保之農地面積。又許王圓妹於許精一因診斷成殘，保險事故發生後之 96 年 1 月 3 日始取得之農地，亦不符前述農審辦法第 2 條第 1 項之規定。

(四)綜上，本件勞保局核定函之內容雖有部分事實認定有誤，惟其否准農審辦法申請之農保殘廢給付，尚難謂有誤。是農民健康保險監理委員會、內政部訴願審議委員會及台北高等行政法院均維持勞保局核定不予給付之處分，自無違誤。

二、農民健康保險條例第 19 條就保險人溯及既往取消被保險人資格之規定，尚非明確，建請相關主管機關研提修正草案，以符憲法第 23 條規定之法律保留原則及法律明確性原則：

(一)按農民健康保險條例之立法目的在於維護農民健康，增進農民福利，促進農村安定。故農保為社會保險之一，以內政部為中央主管機關。勞保局則依據農保條例第 4 條規定，受託全權辦理農保業務。另依據農會法第 3 條規定，農委會為農會之中央主管機關。又憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」司法院釋字第 609 號曾著有解釋：「勞工依法參加勞工保險及因此所生之公法上權利，應受憲法保障。關於保險效力之開始、停止、終止、保險事故之種類及保險給付之履行等，攸關勞工或其受益人因保險關係所生之權利義務事項，或對其權利之限制，應以法律或法律明確授權之命令予以規範，且其立法之目的與手段，亦須符合憲法第 23 條之規定，始為憲法所許。」農保與勞工保險同為社會保險，農保條例相關規定亦有憲法第 23 條規定之法律保留原則及法律明確性原則之適用。合先敘明。

(二)非農會會員自耕農之參加農保資格，農保條例第 5 條第 2 項及第 3 項規定授權相關主管機關訂定農審

辦法第 2 條第 1 項規定：「從事農業工作之農民申請參加農民健康保險，應具備下列各款資格條件：……第 4 款：自有或承租農地依法從事農業工作連續經營滿一年，合於下列各目情形之一者：第 1 目：自有農地者係以本人、配偶、同戶滿 1 年之直系血親、翁姑或媳婦所有農地平均每人面積 0.1 公頃以上，從事農業生產者。」而農民投保係經所屬基層農會或戶籍所在地之基層農會審查投保資格通過後，以基層農會為投保單位向勞保局申報加保。該局就農會所送加保申報表書面審核通過後，受理其加保，並開始收取保險費。當被保險人發生保險事故向勞保局申請保險給付時，該局為審核保險給付，得依據農保條例第 21 條有關保險給付之審核規定，調查申請人是否仍具被保險人資格：「保險人為審核保險給付或農民健康保險監理委員會為審議保險爭議事項；必要時，得向投保單位、特約醫療機構或其他有關機關調查被保險人與保險有關文件。」倘勞保局查明其投保時或於投保後因不符同戶籍或農地面積等規定而喪失被保險人資格，即依據農保條例第 19 條規定取消該被保險人資格：「投保單位為不合本條例規定之人員辦理參加保險手續，領取保險給付者，保險人應依法追還；並取消該被保險人資格。」

(三) 惟查，有關農保條例第 19 條溯及既往取消該被保險人資格之規定，尚非明確，容有解釋上之疑義。勞保局以被保險人於投保後因不符農審辦法第 2 條第 1 項所定農地之投保資格規定，而依據農保條例第 19 條規定溯及既往取消該被保險人資格。惟該條文規定：「投保單位為不合本條例規定之人員辦理參加保險手續，…保險人應…取消該被保險人

資格。」自其文義解釋似指投保單位之基層農會為自始不符相關法令規定之人員辦理投保手續，使其得以加入農保而言，應不得擴張至被保險人投保後之資格條件變更之情形。倘被保險人投保時係符合前揭農審辦法所定戶籍或農地等資格條件，惟於投保後喪失投保資格，似應另以法律明確規定保險人得溯及自喪失農保資格之日起，取消該被保險人資格。建請內政部及行政院農業委員會等相關主管機關研提修正草案，始符憲法第 23 條規定之法律保留原則及法律明確性原則。

三、相關主管機關應積極建置平時查核機制，俾免因投保資格之爭議，斲損政府機關之公信力，並浪費諸多司法資源：

- (一)按農民參加農保應依據農委會會同內政部訂定農民之認定標準及資格審查之農審辦法第 3 條規定，填具申報表，檢具第 2 條第 1 項各款資格條件之相關文件，親自向戶籍所在地之基層農會申請之。有關被保險人有資格異動或喪失之清查問題，現行農審辦法第 8 條規定：「被保險人於本辦法所定資格條件異動或喪失時，應向戶籍所在地之基層農會申報。被保險人因死亡、遷出農會組織區域或喪失本辦法第 2 條所定之資格條件者，當然喪失其被保險人資格；其於本辦法第 2 條所定之資格條件有異動者，應重行提出申請參加農民健康保險。農會平時應辦理被保險人資格清查工作，清查時應以書面通知當事人於通知送達 7 日內提出相關證明文件或書面意見，逾期不提出者，逕送審查小組審查。農會應將被保險人資格條件異動或喪失案送審查小組審查，審查結果以書面通知當事人，當事人如有異議，應於通知送達 7 日內以書面向農會申請復

審，逾期不予受理，申請復審以一次為限。」依據上開農審辦法第 8 條規定，被保險人有資格異動或喪失情形，固應向戶籍所在地之基層農會申報。惟農會平時亦應辦理被保險人資格異動或喪失清查工作，以清查被保險人之加保資格。又內政部主管之農保監理委員會組織規程第 4 條第 2 款規定：「保險業務之檢查」亦為該會任務之一，合先敘明。

(二)查有關農保被保險人之資格條件異動或喪失，涉及其農保給付准否之重大權益。農保之被保險人或其繼承人於保險事故發生，申請農保給付時，勞保局依據農保條例第 21 條規定得為事後之資格條件調查，並以被保險人自始欠缺加保資格條件或嗣後變更而喪失被保險人之資格條件為由，依據同條例第 19 條規定溯及既往取消被保險人資格，而為否准之核定，不予農保之給付，致繳納農保保費多年之被保險人或其繼承人咸感晴天霹靂，爭議時起。被保險人於其加保資格條件變更後，雖仍繼續繳納保險費，實務上多不被認為有信賴保護原則之適用（臺北高等行政法院 96 年度訴字第 00843 號、第 04266 號參照）。然而，有關被保險人自始欠缺加保資格條件，而勞保局卻作成符合參加保險之審定後，嗣被保險人於繳納 8 年保險費後申請保險給付時，最高行政法院 90 年度判字第 489 號判決則認為勞保局審酌為否准之核定时，即應顧及受益人因信賴該處分致遭財產上之損失，給予合理之補償。基於同一法理，並參酌農保係照顧農民之社會保險性，類似案例亦非全無適用信賴保護原則之可能。由此可見，確保農保被保險人資格之平時清查機制之有效運作，不僅在保障農民權益，對於農保制度之健全運作，亦至為重要。



(三)被保險人加保資格條件變更之平時查核機制，85年5月30日修正前農審辦法第9條規定：「農會應利用被保險人每半年繳交保險費或領取診療書單時查驗其國民身分證等有關證件；並應至少每年派員前往所在地戶政事務所查對被保險人有無死亡或戶籍遷出之情事，將查對結果報請主管機關備查。必要時並得派員前往地政事務所查對被保險人地籍有關資料。」第9條之1：「農會對組織區域內被保險人加保資格除應平時主動查對外，應自80年7月1日起每2年通知被保險人繳驗第4條所規定之最近2個月內有關證明文件，以清查被保險人加保資格，並將清查結果報請主管機關備查；但有特殊情形得報經主管機關核准免予辦理該次清查。」相關規定於85年5月30日刪除後，現行規定則僅為一般性概括規定：「農會平時應辦理被保險人資格異動或喪失清查工作，以清查被保險人之加保資格。」並無具體可行之清查辦法，以致於不得不依賴被保險人之主動申報。農委會於97年10月29日函復本院表示，除農審辦法第8條第1項規定被保險人於本辦法所定資格條件異動或喪失時，應主動向戶籍所在地之基層農會申報外，非會員農民參加農民健康保險申請表列明各加保資格條件，並註明：「……有關農保資格條件如有異動或喪失、戶籍及保險事項如有變動應主動通知農會。」由申請人簽名或蓋章。另該會為督促加強農保資格審查工作，除將農會辦理農保業務納入農會年度考核項目外，亦多次函請各縣(市)政府輔導所轄農會覈實辦理，並會同勞保局辦理農會農保承辦人員研習及農保被保險人宣導會（農輔字第0970157457號）。惟本院於97年11月12日詢據

農委會表示，農保被保險人很多，農會若無事，不會去清查。且經常性清查，亦有實務上的困難。戶籍部分較易清查，而土地部分較不易清查等情。另勞保局於 97 年 10 月 22 日亦函復本院表示，無論戶籍或土地所有權之變動，係屬個人居住與財產之隱私權，按一般社會通念，除個人願對外表示外，他人實無從得知；且他人縱然欲索取相關資料，亦須基於確定之事實並基於法令之權限始得向相關機關索取，否則容有違法之虞。因此，才有農審辦法第 8 條第 1 項被保險人應主動申報之規定（保受承字第 09710100060 號）。本院於 97 年 11 月 12 日詢據勞保局表示，農民不陳報，農會亦不知農民的土地有變動，只有少數農會很認真查明農民的資格有無變動。內政部亦表示，加保之農地變動是個人資料保護的問題，平時之查詢，誠有困難。惟該部訂有「內政部補助各基層農會辦理農保被保險人資格清查審查費計畫」，有助於農保被保險人資格之正確性。

(四)有關農保被保險人資格條件變更之平時查核機制，相關業務主管機關似均認為現行委由農會平時清查工作，並非易行，故仍應倚重被保險人之主動申報。惟查，農保被保險人平均年齡為 62 歲，且有超過百歲者，縱對渠等高齡者宣導應遵循農保之相關法令規定辦理，其成效自有其侷限性，誠非減少農保之爭議或糾紛之有效方法。故全然委諸於被保險人主動申報，是否實際可行，不辯自明。至於前揭內政部所提「補助計畫」係針對地方農會於農保被保險人申請保險給付時，審查農保資格每件 25 元之補助費。而勞保局則依農會申報辦理之保險給付件數核發該項審查費，若經清查退保案件亦每件

補助 25 元。該等補助均屬被保險人申請保險給付時之審查補助費，嚴格言之，均非可稱之為農保被保險人資格條件變更之平時查核機制之一環。內政部及農委會等相關主管機關並未確實依據農審辦法第 8 條第 3 項及農保監理委員會組織規程第 4 條第 2 款規定，就農保被保險人之戶籍及加保土地等資格條件之異動，積極建置主動且有效之平時查核機制，俾即時通知被保險人另行申報辦理加保手續，非無怠忽之咎。

(五) 綜上，農保被保險人有 160 萬人之多，且囿於諸多被保險人多屬高齡，對相關法令規定有欠熟悉，農會或勞保局於事後調查被保險人之資格條件異動時，固應依法要求被保險人補件，以為補救。惟倘無法補救，而被保險人亦未能於資格條件異動時及時參加國民年金保險，即失去領取保險給付之機會。據此，相關主管機關亦應積極建置平時辦理被保險人資格異動清查工作之機制，以保障被保險人權益，並免於因農保給付之爭議，斲損政府機關之公信力，更浪費諸多司法資源。

、處理辦法：

一、調查意見，函復陳訴人。

二、調查意見二、三，函請行政院檢討改進見復。