

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係委員自動調查。

貳、調查對象：勞動部、銓敘部、衛生福利部。

參、案由：據訴，渠向勞動部勞工保險局申請渠女遺屬年金給付，疑遭該局以渠入獄服刑期間不符合勞工保險條例第63條之4請領規定予以否准，損及權益等情。究渠無法請領年金給付之原因為何？有無不當剝奪被保險人之受刑人家屬應有權利？均有深入瞭解之必要案。

肆、調查意見：

本案經調取相關卷證審閱，並於民國(下同)113年6、7月間赴法務部矯正署(下稱**矯正署**)所屬臺中女子監獄、臺北女子看守所、誠正中學、勵志中學、彰化監獄等矯正機關實地訪談受刑人及學生；113年8月27日邀請國立政治大學前校長郭○○教授、國立政治大學法學院張○○教授、國立中正大學社會福利學系鄭○○教授到院諮詢；113年10月2日約集勞動部勞動保險司司長陳美女、銓敘部次長張秋元、衛生福利部(下稱**衛福部**)主任秘書兼社會保險司司長劉玉娟，暨相關業務主管人員到院詢問，全案業調查竣事，調查意見如下：

- 一、勞動部未能認知監所收容人之實際經濟處境，以為入監所需概由監獄辦理，維持基本生活無虞，而將「入獄服刑、因案羈押或拘禁」列為勞工保險條例第63條之4第3款之遺屬年金停發事由，核與司法院釋字第549號解釋所揭禁之「受被保險人生前扶養」及「無謀生能力」二準據要件，難謂相合，恐難通過司法院釋字第766號解釋所釋明之「較為嚴格」審查標準。相關機關於本院約詢時雖稱：有關收容人普遍貧困情節，允由衛福部透過個案性社會救助體系，或由法務部通

案性提高全體收容人生活津貼方式處理，因事涉行政事務分配，本院雖予尊重；惟為使本意見所指情節確實獲得改善，其共同上級機關行政院允應盱衡全局，責成最適權責機關，研謀周妥之解決方案：

(一) 本案陳情人江○○陳訴略以：

其因女兒不幸往生向勞動部勞工保險局(下稱**勞保局**)申領勞工保險(下稱**勞保**)遺屬年金，該局原請其與前妻先行協議以其中一人代表領款，再自行分配¹，惟嗣又以其為受刑人身分，援引勞工保險條例(下稱**勞保條例**)第63條之4，即領取遺屬年金者，有入獄、羈押、失蹤等情事，其年金給付應停止發給之規定，否准其申領。然而勞保費乃勞工與雇主共同負擔繳納，並非救濟金；且羈押入獄，仍可選擇一次請領遺屬津貼²，卻不能選擇按月領取遺屬年金，均凸顯系爭規定之不合理等語。

(二) 詢據勞動部(勞保條例主管機關)說明略以：

1、依司法院**釋字第549號**解釋³(下稱**釋字第549號解釋**；其他號解釋亦同此方式代稱)略以，勞保基金係由被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，非被保險人之私產；被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼，性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，自有別於依法所得繼承之遺產。爰該部於勞保年金制度建制⁴時，業依上開解釋之意旨，於勞保條例第63條第2項，明定遺屬年金給付之請領條件。

¹ 勞保條例§63-3 II、勞保條例施行細則§90參照。

² 勞保條例§63 III、§63-1 II、§63-1 IV、勞保條例施行細則§91參照。。

³ 公布日期：91年8月2日。

⁴ 97年8月13日總統令修正公布，嗣經行政院定自98年1月1日施行。

2、又請領遺屬年金者如不符請領條件，或不符遺屬年金給付係提供符合條件之遺屬基本生活保障之建制意旨，其年金給付應予停發。如入獄服刑者，依監獄行刑法第46條及第49條規定，其生活所需之飲食、必要衣類、寢具及物品等，係由監獄供給，且渠等疾病醫療及飲食衛生等事項，亦由監獄辦理。是以，被保險人死亡後，其遺屬於入獄服刑期間，尚非前揭生活無依、需受扶養等情形，爰於勞保條例第63條之4規定渠等之遺屬年金給付應停止發給，俟服刑期滿或其他停止發給原因消滅後，仍得依規定請領遺屬年金給付，以符合勞保遺屬年金給付提供遺屬生活照顧之立法目的及上開解釋之意旨。

(三)惟查：

1、釋字第549號解釋雖指出，勞保基金，非被保險人之私產，自有別於依法所得繼承之遺產，惟嗣於釋字第766號解釋理由書中，業更進一步闡明：「遺屬年金係被保險人死亡事故發生時之主要保險給付，目的在謀求遺屬生活之安定，故被保險人之遺屬作為遺屬年金之受益人依法享有之遺屬年金給付請求權，屬社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法財產權之保障。且得請領遺屬年金之遺屬，或為未成年人，或為無謀生能力者，或為每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額者等(國民年金法第40條第2項參照)，其等常因被保險人死亡頓失依怙而陷難以維持最低生活需求，因此遺屬年金之給付亦涉及被保險人遺屬受憲法第15條保障之生存權。綜上，立法者就兼受財產權與生存權保障之遺屬年金給付請求權之限制，應符合憲法第23

條比例原則之規定，並受較為嚴格之審查。亦即，其目的須為追求重要公益，所採手段與目的之達成間須具有實質關聯。」，合先敘明。

- 2、其次，細繹釋字第549號解釋理由書：「勞保條例第27條規定：『被保險人之養子女，其收養登記在保險事故發生時未滿6個月者，不得享有領取保險給付之權利。』以養子女收養登記滿6個月為領取保險給付之限制，雖含有防止詐領保險給付之意，惟為貫徹國家對人民無力生活者負扶助與救濟義務之憲法意旨，以收養子女經法院認可後，確有受被保險人生前扶養暨其本身無謀生能力之事實為請領遺屬津貼之要件，更能符合勞保條例關於遺屬津貼之制度設計。又同條例第63條及第64條之遺屬津貼，於配偶、子女、父母、祖父母係基於倫常關係，一律得依同條例第65條順序受領。至其餘孫子女與兄弟姊妹則須有專受被保險人扶養之事實，始能受領給付，係基於應受照護扶養遺屬之原則而為之規定。然鑑於上開規定之遺屬得受領遺屬津貼，原為補貼被保險人生前所扶養該遺屬之生活費用而設，以免流離失所，生活陷於絕境，從而其請領遺屬津貼亦應同以受被保險人生前扶養暨無謀生能力之事實為要件，始符前開憲法旨意。勞保條例第27條及第63條至第65條規定應於本解釋公布之日起2年內予以修正……」，其要求主管機關應依「受被保險人生前扶養」暨「無謀生能力」二項要件，檢討修正勞保條例第27條及第63條至第65條規定甚明。惟嗣97年8月13日修正公布之勞保條例，雖業修正第63條至第65條及增訂第63條之1至第63條之4等規定，惟並未就聲請該釋憲案之背景案

件⁵所涉及的勞保條例第27條，即有關「收養未滿6個月之養子女的遺屬年金領受資格」一節，有所修正，核與前揭解釋意旨，已有未合。而其於該條例第63條之4新增的遺屬年金停發規定，參據釋字第766號解釋理由書，既係涉及被保險人遺屬受憲法所保障的財產權及生存權，自應依「較為嚴格」之審查標準，以釋字第549號解釋所揭櫫的「受被保險人生前扶養」及「無謀生能力」等二項要件，為確實之審查。

- 3、查本案陳情人所訴事項，乃事屬勞保條例第63條之4第3款所定之停發事由，略以：領取遺屬年金給付者，有「入獄服刑、因案羈押或拘禁」時，其年金給付應停止發給。該款規定之理由，依勞動部前述說明，係考量入獄服刑者依監獄行刑法第46條及第49條規定，其生活所需之飲食、必要衣類、寢具及物品等，係由監獄供給，且疾病醫療及飲食衛生等事項，亦由監獄辦理，因認其於入獄服刑期間，尚非生活無依、需受扶養等情形。然查，參據國家人權委員會112年11月「身心障礙受刑人權益專案報告」，及法務部112年6月9日法矯字第11201031270號函復憲法法庭109年憲二字第508號案之說明：監獄雖然供吃供住，但除了「吃」、「住」以外的所有花費，收容人皆須自行購買；而依法務部統計，矯正機關收容人每月購

⁵ 事實摘要(大法官書記處整理提供)：

聲請人之父母為照料聲請人獨居舅父之生活起居，並承繼香火，於64年1月間將聲請人過繼予舅父為養子，養父旋於同年3月20日因病去世。聲請人乃於85年間與養父在大陸之配偶及子女共同向勞保局請領遺屬津貼，該局依勞保條例第37條(現行條例第27條)：「被保險人之養子女戶籍登記未滿6個月者，不得享有保險給付之權利」規定否准聲請人之所請，聲請人不服，迭經訴願、再訴願及行政訴訟，均遭駁回。因認確定終局判決適用之上開條例，有違憲法第7條、23條規定之虞，爰聲請解釋。

置日常生活用品費約需新臺幣(下同)800元、醫療藥品費亦約800元；則縱使基於並非每位收容人每月皆有看診及醫療藥品之需求，而僅以收容人購置日常生活用品費用800元作為其最低生活費用基準，109至111年各年度間，矯正機關收容人每月勞作金未達800元者，仍分別占全體收容人總人數達83%、72%、74%(僅少數有幸受分配從事「自營作業」或「自主監外作業」者除外)，顯見目前絕大多數之收容人，仍極仰仗親友經濟支援⁶，方能負擔監獄之最低生活基準費用，且亦凸顯渠等實質上「難以謀生」之處境。又我國法制上並無因入監服刑，親屬間即可免除扶養義務之規定，實務上，監所收容人亦多需仰仗家人經濟接濟已如前述，則基於遺屬年金，係替代被保險人生前扶養親屬相關費用之屬性，入監服刑之收容人不論法理上或實務上，均難謂非遺屬年金發揮「替代被保險人維持其生前所扶養遺族生活安定」功能之對象。

(四)綜上各節，勞動部未能認知監所收容人之實際經濟處境，以為入監所需概由監獄辦理，維持基本生活無虞，而將「入獄服刑、因案羈押或拘禁」列為勞保條例第63條之4第3款之遺屬年金停發事由，核與釋字第549號解釋所揭槓之「受被保險人生前扶養」及「無謀生能力」二準據要件，難謂相合，其對被保險人遺屬之財產權及生存權的侵害程度，恐難通過釋字第766號解釋所釋明之「較為嚴格」審查標準。相關機關於本院約詢時雖稱：有關收容人普遍

⁶ 更有甚者，尚有每月勞作金加上親友寄入金錢仍不足800元者：109年為2,387人，占總人數5%；110年為392人，占總人數1%；111年為409人，占總人數1%。

貧困情節，允由衛福部透過個案性社會救助體系，或由法務部通案性提高全體收容人生活津貼方式處理，因事涉行政事務分配，本院雖予尊重；惟為使本意見所指情節確實獲得改善，其共同上級機關行政院允應盱衡全局，責成最適權責機關，研謀周妥之解決方案。

二、公務人員保險法第29條第2項第1款，及國民年金法第44條第4款，亦均將「入獄服刑、因案羈押或拘禁」列為各該保險之遺屬年金停發事由，而與勞保條例第63條之4第3款有相同之規範；惟系爭停發事由之妥適性既有疑義，其法規主管機關銓敘部及衛福部允應參據本案調查意見一所提出事項及行政院通盤檢討結果，協調採取一致性之改善方案，俾使我國社會保險法制及監所人權，更臻周全：

(一)按勞保條例第63條之4第3款將「入獄服刑、因案羈押或拘禁」列為該保險之遺屬年金停發事由，已如前述；另查，公務人員保險法(下稱**公保法**)第29條第2項第1款，及國民年金法第44條第4款，亦定有相同之遺屬年金停發規定。

(二)詢據公保法之主管機關銓敘部說明略以：「我國社會保險制度雖按職域分別設置，但基於各職域被保險人間之衡平性，制度設計原則上係採一致性立法政策，即『制度分立，內涵一致』。公、勞保同為第一層社會保險基本年金，依上述立法政策，以勞保條例於98年1月1日開辦年金制度時，該條例第63條之4第3款已定有領受遺屬年金給付之遺屬如有入獄服刑、因案羈押或拘禁等情形，應停止其領受之權利之規定；是較晚才實施年金制度的公保法(103年6月1日開辦)，自參酌勞保條例，於公保法第29條

第2項第1款為一致性規範。」

(三)國民年金法主管機關衛福部之說明則為：入獄服刑、因案羈押或拘禁期間，日常生活基本所需概由國家提供，況俟該原因消失後即可恢復發給，並未完全終止其給付權利；復查勞保條例、公保法亦有相同規定等語。

(四)由上開機關說明可知，公保法第29條第2項第1款，及國民年金法第44條第4款，將「入獄服刑、因案羈押或拘禁」列為各該保險之遺屬年金停發事由，或係基於各職域社會保險應內涵一致之立法政策考量，或係基於與勞動部相同，認為監所收容人維持基本生活無虞之錯誤認知，爰均與勞保條例第63條之4第3款有相同之規範。惟系爭停發事由之妥適性既有疑義，其法規主管機關銓敘部及衛福部允應參據本案調查意見一所提出事項及行政院通盤檢討結果，協調採取一致性之改善方案，俾使我國社會保險法制及監所人權，更臻周全。

三、勞保條例第17條第4項及第29條第1項，對欠繳保險費之人，一律規定「暫行拒絕給付」，且無法以其可領取之保險給付，抵銷保險費，個案上即可能發生手頭正拮据之弱勢被保險人須另覓管道「舉債」繳費後，方得取回相關權益之不合理情節；且與保險法第135條之4及國民年金法第17條的作法相較，益凸顯其恐非達成「避免欠費，確保制度永續」此一目的之侵害最小手段，而有未當。為使勞保條例確實發揮「保障勞工生活，促進社會安全」之制度目標，勞動部允應參酌其他相關法規或勞保條例第29條第4、5項另定不得抵銷例外規定等作法，通盤研議檢討改進方案：

(一)本案赴監所訪談時，有收容人向本院陳訴：「我因小女兒過世，與先生兩人一起申辦遺屬年金；我先

生有領到，但我則沒有領到，因勞保局說我經營的企業社有積欠勞保費用等問題，且勞保也還沒有退，必須等退保且欠費繳清後，遺屬年金才會給我。但在我退保後，可以領的勞保退休金約186萬餘元，勞保局還是不讓我領。我認為即便我有欠費，勞保局也可以用抵銷的方式，在105年就讓我先領到我該領的遺屬年金。我進來執行前，我有去當地勞保局了解，但直到目前為止我兩樣錢都沒有領到……」等語。

(二)經查：

- 1、勞保條例第17條第4項規定：第6條第1項第7款、第8款及第8條第1項第4款⁷規定之被保險人，其負擔之保險費，應按期送交所屬投保單位彙繳。如逾寬限期間15日而仍未送交者，其投保單位得適用第1項規定，代為加收滯納金彙繳保險人；加徵滯納金15日後仍未繳納者，暫行拒絕給付。同條例第29條第1項規定：被保險人、受益人或支出殯葬費之人領取各種保險給付之權利，不得讓與、抵銷、扣押或供擔保。爰本件勞保局拒絕該被訪談人領取相關勞保給付，以及否準以該勞保給付與其所欠繳之保險費相抵銷等節，依現行勞保條例規定，尚屬有據。
- 2、惟查，勞保條例既已於98年1月1日開辦年金制度；而性質上屬於「三層保障年金制度⁸」第三層的商業保險年金，保險法第135條之4準用第117

⁷ 分別為：無一定雇主或自營作業而參加職業工會者(§6 I ⑦)、無一定雇主或自營作業而參加漁會之甲類會員(§6 I ⑥)、參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員(§8 I ④)

⁸ 世界銀行於1994年所提出，係透過三層保障的年金制度來解決老年危機問題，意即藉由第一層保障的強制性社會安全制度；第二層保障的強制性的員工退休金制度，以及第三層保障的自願性商業保險儲蓄制度等三大支柱來解決老年人的經濟風險，用以保障老年經濟安全。資料來源：公務人員退休撫卹基金管理局官網；

https://www.fund.gov.tw/News_Content.aspx?n=708&s=16605

條第2項係規定，如保險費已付足2年以上而有不交付時，於申請復效之期限屆滿後，保險人僅得減少保險金額或年金。另性質上與勞保年金同屬「三層保障年金制度」第一層的國民年金，國民年金法第55條第1項本文⁹雖亦規定，其相關給付之權利，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的，但同法第17條針對欠繳保費之法律效果，則規定僅「不予計入保險年資；其逾10年之部分，被保險人亦不得請求補繳」。反觀性質上較商業保險年金更直接貼近國人退休「基本」生活保障，且投保人數為各職域社會保險中最多的勞保年金，其對國家整體之社會安全體系建構，影響層面顯然最廣，卻對欠繳保險費之人，一律規定「暫行拒絕給付」，且無法以其可領取之保險給付，抵銷保險費。其規範目的，縱然係為確保勞保制度永續經營，避免被保險人於保險事故發生後才來繳費的僥倖心理，惟相較於保險法第135條之4及國民年金法第17條之作法，勞保條例相關規定，恐非達成前揭目的之侵害最小手段。

- 3、再者，所謂「勞保條例第6條第1項第7款、第8款及第8條第1項第4款」規定之被保險人，分別為無一定雇主或自營作業而參加職業工會者、無一定雇主或自營作業而參加漁會之甲類會員、參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員¹⁰。其等人員大概率為勞工中經濟較為弱勢者，甚至可能正處於工作不穩定狀況；則其等以上開方式參加

⁹ 國民年金法§55：

「領取本法相關給付之權利，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。但被保險人曾溢領或誤領之給付，保險人得自其現金給付或發還之保險費中扣抵。」

¹⁰ 該三款人員應自行付擔之保險費分別為60%、20%、80%；其餘部分則均係由中央政府補助。

勞保後，嗣因經濟拮据致積欠保險費，尚非難以想像。此時一旦保險事故發生或保險給付條件成就，縱然其等之前正常繳費已累積之保單價值顯大於嗣所積欠之保險費，依現行勞保條例，仍需待保險費欠款繳清後，方能領取該保險給付，此不啻逼迫手頭正拮据之弱勢被保險人須另覓管道「舉債」繳費後，方得取回相關權益；其過程不僅周折，更恐徒增「勞保黃牛」操作之空間，實難謂當。

(三)綜上所述，勞保條例第17條第4項及第29條第1項，對欠繳保險費之人，一律規定「暫行拒絕給付」，且無法以其可領取之保險給付，抵銷保險費，個案上即可能發生手頭正拮据之弱勢被保險人須另覓管道「舉債」繳費後，方得取回相關權益之不合理情節；且與保險法第135條之4及國民年金法第17條的作法相較，益凸顯其恐非達成「避免欠費，確保制度永續」此一目的之侵害最小手段，而有未當。為使勞保條例確實發揮「保障勞工生活，促進社會安全」之制度目標(勞保條例第1條¹¹規定參照)，勞動部允應參酌其他相關法規或勞保條例第29條第4、5項¹²另定不得抵銷例外規定等作法，通盤研議檢討改進方案。

¹¹ 勞保條例§1：

「為保障勞工生活，促進社會安全，制定本條例；本條例未規定者，適用其他有關法律。」

¹² 勞保條例§29：

「I.被保險人、受益人或支出殯葬費之人領取各種保險給付之權利，不得讓與、抵銷、扣押或供擔保。

IV.被保險人已領取之保險給付，經保險人撤銷或廢止，應繳還而未繳還者，保險人得以其本人或其受益人請領之保險給付扣減之。

V.被保險人有未償還第67條第1項第4款之貸款本息者，於被保險人或其受益人請領保險給付時逕予扣減之。

(第2、3、6、7、8項略)」

伍、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函送行政院，並請該院就調查意見一，督同所屬及會同有關機關，檢討改善見復。
- 二、調查意見一、二，函送銓敘部及衛生福利部，並請該二部就調查意見二，會同有關機關，檢討改善見復。
- 三、調查意見一~三，函送勞動部，並請該部就調查意見三，檢討改善見復。
- 四、調查意見上網公布。
- 五、調查意見，函復陳訴人。

調查委員：王幼玲

高涌誠

中 華 民 國 113 年 12 月 日

案名：「勞保遺屬年金因入監服刑停發案」

關鍵字：勞工保險、遺屬年金、保險費。