

憲法委託之社會立法實現與社會安全制度*

謝 榮 堂**

目 次

- 一、前言
 - 二、社會國原則與社會基本權之保障
 - (一)社會國法治原則之歷史沿革與基本內涵
 - (二)社會分配正義基礎理論
 - (三)社會基本權之範圍與功能理論
 - (四)社會安全制度與社會立法
 - 三、社會安全制度之第一大支柱－社會保險制度
 - (一)概論
 - (二)社會保險制度
 - 1. 健康保險（疾病保險）
 - A. 健康保險保護對象
 - B. 健康保險給付範圍
 - C. 全民健康保險制度之改革－二代健保修法方向
 - 2. 長期照護保險
 - A. 長期照護保險保護對象
 - B. 長期照護保險給付範圍
 - 3. 職業災害保險
 - A. 職業災害之種類
 - B. 職業傷害
 - a. 職業病
 - b. 通勤災害
 - C. 職業災害保險保護對象
 - D. 職業災害保險給付範圍
 - 4. 老年保險
 - A. 老年保險保護對象
 - B. 老年保險給付範圍
 - 5. 其他特殊類型之社會保險
 - (三)社會保險制度
- 四、社會安全制度之第二大支柱－社會補償與福利服務制度
- 五、社會安全制度之第三大支柱－社會救助制度
- 六、結論

關鍵字：社會基本權、憲法委託、社會基本權、社會安全制度、社會保險。

Keywords： Social rights, the authorize of constitution, social basic rights, social security system, social insurance.

* 本文感謝兩位匿名審查人提供寶貴意見。

** 謝榮堂，中國文化大學法律系副教授，國立臺灣大學國家發展研究所兼任副教授，德國曼海姆大學法學博士。

摘要

基於憲法第 15 條之生存權保障，國家因實現此項生存照顧義務，其功能與角色，漸由早期之秩序維護者，在工業革命後，改變人民之生活與工作型態，國家、資本家與勞工間之衝突關係益形緊張，為滿足人民之需求及為改善前述關係，迫使國家必須立法，除加強國家對於勞工之生存照顧外，同時立法強制雇主照顧勞工義務。二次大戰後之德國基本法第 20 條第 1 項及第 28 條第 1 項，將社會法治國原則（Sozialrechtsstaat）確立於德國立國五大基本原則中，屬於德國基本法第 79 條第 3 項不得變更（Unabänderbarkeit）之憲政基本秩序與中心價值¹條文²。

國家應立法建構社會安全（保障）制度（Sozialsicherungssystem），其範圍主要涵蓋社會保險、社會補償與福利服務及社會救助等三大支柱。就此，德國聯邦憲法法院判決見解認為，社會法治國原則主要在強制立法者，實現制憲者之委託³。透過行政、立法及司法三權之合作與制衡，保障人民具人格尊嚴之自由權與平等權⁴，達社會正義（Sozialgerechtigkeit）⁵與社會平等（Soziale Gleichheit）之理想境界。

The constitutional authorize of social basic rights to realize social security system**Prof. Dr. Jungtang Shieh****Abstract**

Ensure on the basis of the rights to subsistence of article 15 of constitution, because the country realizes this survives and looks after the obligation, its function and role, by the early order guardian gradually, after industrial revolution, life and working attitude to change people, country, capitalist and conflict of labourer relation benefit shape nervous, in order to meet the people's demand and in order to improve the aforesaid relation, force the country to legislate, besides strengthening the existence of the labourer of the country and looking after, legislate to force employers to look after labourer's obligation at the same time. 20th item 1 and article 28 item 1, Basic Law of Germany, after the World War II, run a country principle (Sozialrechtsstaat) social law Establish and found a state in Germany it in five major basic principles, it is the 79th item 3 of Germany's Basic Law that does not get the modification (Unabänderbarkeit) Constitutional government basically for order and centre for value clause.

The country should legislate to build and construct the social safety (ensure) System (Sozialsicherungssystem), Its range mainly contains social insurance, the society in three major pillars of compensating and succouring with welfare service and the society etc.. At this point, court's judgement opinion of Germany's federal constitution thinks, the social law runs a country the principle is forcing legislators mainly, commission of the persons who realize formulating a new constitution. And check and balance through administration, legislating and cooperation between three right of administration of justice, ensure the people to have freedom right of dignity of human personality and equal right, reach the social justice (Sozialgerechtigkeit) Equal with the society (Soziale Gleichheit) Its ideal realm.

¹ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2000, Art. 79, Rn. 10f. 司法院大法官第 499 號解釋。

² Herzog in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar Stand: Juni 1998, VIII 6; BVerfGE 6, 32, 41.

³ BVerfGE 59, 231, 263; 82, 60, 81.

⁴ Maihofer, Rechtsstaat und Menschenwürde, 1968, S. 56 ff.

⁵ Muckel, Sozialrecht, 2003, § 6 Rn. 1; BVerfGE 5, 85, 198; § 1 Abs. 1 SGB I.

一、前言

基於憲法第 15 條之生存權保障，國家因實現此項生存照顧義務，其功能與角色，漸由早期之秩序維護者，在工業革命後，改變人民之生活與工作型態，國家、資本家與勞工間之衝突關係益形緊張，為滿足人民之需求及為改善前述關係，迫使國家必須立法，除加強國家對於勞工之生存照顧外，同時立法強制雇主照顧勞工義務。二次大戰後之德國基本法第 20 條第 1 項及第 28 條第 1 項，將社會法治國原則（Sozialrechtsstaat）確立於德國立國五大基本原則中，屬於德國基本法第 79 條第 3 項不得變更（Unabänderbarkeit）之憲政基本秩序與中心價值⁶條文⁷。

基於社會法治國理念，為實現人民之社會基本權利，國家應立法建構社會安全（保障）制度（Sozialsicherungssystem），其範圍主要涵蓋社會保險、社會補償與福利服務及社會救助等三大支柱。就此，德國聯邦憲法法院判決見解認為，社會法治國原則主要在強制立法者，實現制憲者之委託⁸。透過行政、立法及司法三權之合作與制衡，保障人民具人格尊嚴之自由權與平等權⁹，達社會正義（Sozialgerechtigkeit）¹⁰與社會平等（Soziale Gleichheit）之理想境界。與法治國原則相較，社會法治國原則由於發展時間較晚，其在法律效力體系發展上，例如社會立法，相較於秩序行政立法之廣泛，則明顯不足¹¹。本文主要論述立法應實現社會安全制度之基本架構，以及據此形成社會保險制度、社會補償與福利服務及社會救助之基本原則與理念，以我國為主，並借鏡德國法制交互比較。

二、社會國原則與社會基本權之保障

（一）社會國原則基本意涵

法治國理念首先著重於形式意義之法治國（Rechtsstaat im formellen Sinne），將法治國原則之依法行政作為行政手段。除保障人民基本權利與實現正義之實質法治國¹²外，實際上，人民之自主生活極賴國家為其先創造及保障自由之社會基本條件。因此，社會法治國原則逐漸與自由法治國原則互相融合與交互作用¹³。

（二）社會分配正義基礎理論

正義（dikaíosýne; iustitia; Gerechtigkeit, justice）為社會安全制度之最高境界，作為評價社會制度之標準。依據社會分配正義原則，平衡個人之基本權利與義務及劃分社會利益與負擔。然而，人因先天與後天環境、經濟與社會條件等因素之限制與影響，平衡前述之不平等現象，為正義理論之核心要務。透過共同資源之調節，以整體社會平衡為出發點，處理立足點之不平等，排除前述偶然任意之不平等因素，補償個人在生存（Dasein）與人格發展（Entfaltung der Persönlichkeit）¹⁴上所受到之負面影響，為社會正義之首要目標。就共同資源之分配，屬社會正義（Sozialgerechtigkeit）或分配正義（Umverteilende Gerechtigkeit, iustitia distributiva）。分配正義，指保障個人之機會及結果平等。當個人與社會團體之利益相衝突時，正義天秤移動之準則亦須合理。正義之內涵因面對條件不同，在解釋及運用上隨之不同。

（三）社會基本權之範圍與功能理論

⁶ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2000, Art. 79, Rn. 10f. 司法院大法官第 499 號解釋。

⁷ Herzog in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar Stand: Juni 1998, VIII 6; BVerfGE 6, 32, 41.

⁸ BVerfGE 59, 231, 263; 82, 60, 81.

⁹ Maihofer, Rechtsstaat und Menschenwürde, 1968, S. 56 ff.

¹⁰ Muckel, Sozialrecht, 2003, § 6 Rn. 1; BVerfGE 5, 85, 198; § 1 Abs. 1 SGB I.

¹¹ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2000, Art. 20, Rn. 102.

¹² E. Forsthoff, Der introvertierte Rechtsstaat, in: Rechtsstaat in Wandel, 1964, S.213 M; 陳新民，法治國家論，2001，頁 4。

¹³ Pieroth/Schlink, Staatsrechte II, 15. Aufl., 1999, Rn. 85.

¹⁴ 德國基本法第 2 條第 1 項。

我國憲法第155條規定，國家應實施社會保險；另外憲法增修條文第10條第5款規定，國家應推行全民健康保險。建立全民健康保險法制屬於基本國策，為德國威瑪憲法之社會基本權利條款。其實現之方式，學說上分為方針條款（Zielbestimmung）、憲法委託（Verfassungsauftrag）及主觀公權利（subjektives öffentliches Recht）。目前德國通說採學理上之憲法委託說，亦即，立法者受憲法委託，負有必須立法實踐之義務。然而，此委託之實踐，在時間上具有持續性之特徵；其應貫徹之內容，不應僅侷限憲者之原意，更應參照實際立法時之社會主客觀條件，而加以擴張或限縮¹⁵。立法者關於國家社會安全政策之裁量權力，應給予最高度尊重，於合憲性審查時，採取寬鬆審查標準。但並未容許立法裁量範圍或內涵過於偏頗，甚至造成嚴重不公平之後果¹⁶，尤其抵觸平等權與比例原則。

我國憲法師承德國威瑪憲法之體例與精神，於第十三章基本國策中詳列各項人民之社會基本權利（Sozialgrundrechte），例如第三節之國民經濟（§142～§151）、第四節之社會安全（§152～§157）、第五節之教育文化（§158～§167條）、第六節之邊疆地區對少數民族之保障（§168～§169）及憲法增修條文第10條等。德國基本法鑒於威瑪憲法之負面經驗，將徒具宣示性作用之社會基本權排除，於基本法第6條第4項立法保障母親及社會之供養義務、第6條第5項保障婚生子與非婚生子女在法律上之同等地位之外。原本威瑪憲法中之社會基本權，則概括由基本法第1條第1項第1款之人格尊嚴及第20條第1項與第28條第1項之社會法治國原則所取代。

社會基本權，在結構上與傳統之自由權及平等權不同，前者之目的不在保護人民權利免於違法不當之侵害，而在於保護與提供必要經濟條件促進基本權利之具體實現¹⁷。德國法學界通說認為，社會基本權不同於其他之自由權及平等權，後二者為主觀權利，人民若遭受侵害，得透過司法途徑具體主張或請求保護。然而社會基本權並非如同前述之自由權及平等權得以作為請求權之基礎，因為社會基本權僅賦予國家立法實現義務¹⁸，人民無法直接以之作為具體向國家請求之權利基礎。也就是說，僅能間接受益。臺灣地區法學界對此大致上亦持相同觀點，但社會基本權得作為違憲審查標準¹⁹。管見認為，社會基本權原則上係賦予國家實現社會國理想之責任與義務，人民基本上不能在沒有具體法律規定之情況下，直接援引憲法之社會基本權保障條文作為訴訟上之請求權基礎。但若實定法上雖已立法保障，但保障或給付之範圍不足以涵蓋人民實際需求時，人民應得透過憲法訴訟方式，請求國家提高給付額度或範圍，司法院大法官第472號解釋即為明例。

（四）社會安全制度與社會立法

人民之生存需求，首先應以自我責任為出發，並透過保護私有財產與自由經濟活動。但隨經濟型態之進展，貧富差距擴大，使得貧窮與疾病等風險更威脅人民之生存。由於無法藉由社會之調節自主形成，所以對於時代變遷與社會條件改變之回應，國家應透過立法積極地形成正當社會秩序²⁰，而社會保障法制或社會安全法制便是源此思潮而起。社會安全法制之目的，係基於社會法治國家理念，為保障多數人

¹⁵ P. Lerche, Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven zu den "nicht erfüllten Gesetzgebungsaufträgen" AÖR 90, S.93; F. Ermacora, Der verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt, DÖV, 1960, S. 564; 陳新民, <論憲法委託之理論>, 《憲法基本權利之基本理論》, 上冊, 元照出版社, 2002年五版二刷, 頁89。

¹⁶ 孫迺翔, <跨體系之平等—以我國社會保險被保險人之分配及其權利內涵之差異為例>, 《第七屆憲法解釋之理論與實務》, 中央研究院法律學研究所籌備處, 2009年12月, 頁155、166。司法院大法官第676號解釋陳新民大法官部分不同意見書。

¹⁷ R. Waltermann, Sozialrecht, 2000, Rn. 19.

¹⁸ 同上註, 2000, Rn. 19.

¹⁹ 許慶雄, 《憲法入門》, 元照, 2001年, 頁142。

民能獲得合於人格尊嚴之生存²¹（*Menschenwürdiges Dasein*）而建構²²。如前所述，人因天賦不平等及受後天不可預測環境與人為因素等影響，生命中存在著許多因人而異且各不相同之危險係數。對於無法以自身能力來克服及排除上述危險所帶來之負面影響，經由合於分配正義之社會安全法制為社會給付，將個人之危險轉由全體社會共同分攤。

德國社會安全法制，於保障時間點上，可區分為三大領域，第一為預防措施 *Vorsorge*，第二為照護措施 *Versorgung*，以及救助措施 *Fürsorge*。三者區別，主要在於財政來源與給付條件不同。預防措施運用於社會保險制度，其經由被保險人繳交之保險費支付所需經費，但事實上大多數國家仍需編列大筆預算予以補助，社會保險給付係依據社會保險法定比例。而照護措施與救助措施，係透過國家預算支應，照護措施給付係針對法定條件予以給付。社會救助給付主要係為平衡低收入戶之經濟困境。另外其他特殊社會給付，例如：就學貸款（*Bafög*），住房補助與子女生活與就學補助。

有鑑於社會立法趨於複雜並且散落於各處，德國於二次世界大戰之後逐漸將相關之社會立法整理合併而成為社會法典（*Sozialgesetzbuch=SGB*），為目前社會立法法典化最為完善者，茲概述其要如下：

1. 第一編總則（*SGB I Allgemeiner Teil*）

第一編總則確立社會安全制度之立法目的、涵蓋範圍及共同原則。據此，界定社會保險、社會補償與社會救助之區別，明定社會安全政策目的。社會補償，係指國家為平衡人民之健康因特定原因遭受特殊損害者而給予補償，或出於其他原因，依據聯邦供養法（*Bundesversorgungsgesetz*）基本原則承擔責任。而社會救助是指對不能以自己的力量為自己提供生活費或者在特殊生活狀況下不能自理、也不

能從其他方面獲得充分救濟者。有權利獲得與其特殊需要相適應之人身或經濟協助，保障其基本生活，使其能再次自立參與社會生活。

2. 第二編求職者之基本保障（*SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende*）

隨著勞動市場之削弱與失業率上升，德國失業救助之財政壓力沉重。由於通貨膨脹，因德國政府承諾提高之失業者生活補助，失業者對德國政府不斷施壓，使得求職者基本保障法於2004年公布施行。該法立法目的，在於使長期處於失業狀態者，能重新具有競爭力，而再次投入職場。其適用範圍僅限於無法憑藉個人力量獲得生活資源，需要國家援助之失業者。同時，該法更強調個人責任，失業者應首先以自己之力量滿足生活需求，對具有就業能力但需國家協助者。唯有用盡其他辦法，亦無法解決生活困境時，始得適用本法。

3. 第三編就業促進法（*SGB III Arbeitsförderung*）

西元1969年德國已公布實施就業促進法，並將失業保險納入就業促進制度中。但因經濟蕭條與失業人口驟增。2003年至2005年迫使德國必須對勞動市場及失業保險制度進行改革，以就業促進法補強財政困難之失業保險制度。失業保險主要藉由失業保險給付，保障失業者之生活需求。而就業促進法則適用範圍廣泛，除前述生存保障外，更加強失業者再度就業之能力與條件。我國就業保險法在立法上與其類似，例如：失業保險給付、提早就業獎助津貼、職業訓練津貼及失業期間本人及家屬之全民健康保險費補助等。

4. 第四編社會保險通則（*SGB IV Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung*）

德國社會安全制度主要以社會保險制度為骨幹，凡於德國提供勞動或社會保險義務人，

²⁰ 陳愛城，〈自由—平等—博愛—社會國原則與法治國原則之相互作用〉，《臺大法學論叢》，26編2期，臺北，1997年，頁126。

²¹ 謝榮堂，《社會國法治國基礎問題與權利救濟》，臺北，元照，2008年，頁15。

²² H. Zacher, das Soziale Staatsziel Rn. 27f. in: P. Kirchhof/J. Isensee, Handbuch des Staatsrechts Bd. I, 1987.

皆受社會保險之保障。生活中之危險，例如疾病、職業意外事故之影響與費用如殘廢、死亡等；以及因執行業務所生之職業災害，因此，首先藉由社會保險制度解決前述危險所產生之問題。社會保險屬於公法上之強制保險制度，凡具有法定義務者，皆應繳納入保險共同分擔風險。

社會法典第四編作為第一編總則有關社會保險制度之補充規定，於 1975 年納入社會法典中。本編定義社會保險，並確立社會保險之立法目的、權利與義務及辦理準則。就此，我國目前並無類似立法，該項立法頗為值得我國參考，以便對於亦趨複雜之社會保險制度，作統一之規範。

5. 法定醫療保險法 (SGB V Gesetzliche Krankenversicherung)

西元 1883 年，德國公布礦工醫療保險法，為世界上最早實行社會醫療保險之國家。其法定醫療保險體系之中心原則是互助 (Solidarität)，以法定醫療保險為主、商業醫療保險為輔的保險制度，法定醫療保險之被保險人分為義務保險人與其他自願保險人。義務保險人為法律強制參加保險者，無工作者並無參加醫療保險義務，但得以眷屬身分加入法定醫療保險。此與商業醫療保險中之受益人僅限於本人不同，且法定醫療保險之保險費計算，不同於商業保險以危險係數高低，作為保險費計算標準，甚至對於危險系數過高者，商業保險得拒保。法定醫療保險之保險費以收入高低作為計算標準，具有資源重新分配之功能迥異。我國全民健康保險，於立法上大致依循德國法定醫療保險精神，但更具有本土特色，例如保險費之計算，不似德國法定醫療保險之級距落差大，德國並許可收入超過一定額度，加入法定醫療保險保費將過高者，得選擇加入商業醫療保險。

6. 法定養老保險法 (SGB VI Gesetzliche Rentenversicherung)

德國養老保險主要有三種形式，第一類為法定養老保險；第二類企業養老保險及個人養

老儲蓄。而法定養老保險所佔有比重為三者之最。該養老保險之立法採取共同承擔制，即由雇主、受雇人及國家依據法定比例共同承擔。基於代間契約 (Generationsvertrag)，目前就業中之被保險人有義務供養已退休者。由於德國養老保險採取隨收即付制，由工作中之被保險人支付退休者之養老保險金，依次循環。但近年來，由於少子化趨勢，出生率持續下降、德國社會老齡化趨勢加劇及失業嚴重，繳交保險費者大量減少。次因現代醫學進步，人類平均壽命不斷延長，使得養老保險應支付之保險金不斷攀升。為德國養老保險制度之給付能力與財政，帶來巨大衝擊與給付壓力。

7. 法定職業災害保險法 (SGB VII Gesetzliche Unfallversicherung)

德國於 1884 年公布施行職業災害保險法，確定職業災害保險制度。歐洲各國受此影響，亦紛紛制定其職業災害保險制度。1997 年 1 月 1 日德國職業災害保險正式納入德國社會法典中。依據職業災害保險，保險主體主要為受雇之勞動者。給付範圍容後詳述。

8. 兒童、青少年救助法 (SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe)

本編立法目的在於促進青少年發展、確立國家應承擔之責任，並協助青少年成長，支援父母對子女之教育撫養義務，尤其於特定情況下協助青少年與其家庭之成長、生活與教育需求。德國社會安全法制對青少年兒童之救助採取多元合作模式，亦即透過國家與社會福利機構合作，以實現青少年兒童之救助。

依據德國社會法典第 8 編 (兒童及青少年救助) 第 69 條第 3 項 (§ 69 Abs. 3 SGB VIII) 規定，國家對於兒童與青少年救助，則透過直接行政之青少年機關 (Jugendämter) 來實現國家之保護義務；傳統上，社會法上之具體執行工作，多數皆透過私法上之第三人 (Private Dritte) 來予以落實，此亦屬於社會行政法之範圍 (§ 97 Abs. 1 SGB X-社會行政程序法與社會資訊保護法)。任何機構凡執行公法-社會法上任務者，在功能上皆屬於社會法典第 10 編 (社

會行政程序法與社會資訊保護)第1條第2項所規範之行政機關(Behörden)²³。

9. 殘障者復元與參與法 (SGB IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)

復元 (Rehabilitation)，指殘障者或者受到殘障威脅者參與社會 (Teilhabe) 之機會。社會法典第1編第10條定義，復元作為社會保障法上之概念，在社會安全法制意義上，使殘障者參與社會之措施皆屬於復元措施。據此所提供殘障者之協助，其目的為防止、消除及改善殘障發生，防止殘疾狀態之惡化，減輕殘障負面影響；保障殘障者之社會參與，特別應保障與協助殘障者獲得與其愛好與能力相適應之工作機會。

殘障者之復元包含醫療復元、促進就業及社會參與復元等三方面。社會法典第九編規定，國家有義務保障殘障者受教育之機會與權利及提供就業諮詢。社會法典第九編中所保障對殘障者之協助措施涵蓋對其職業生涯規劃；對重度殘障者、殘障婦女及兒童之特別協助，以及對其基本生活之扶助等。

10. 社會行政程序與資訊保護 (SGB X Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)

鑒於一般行政與社會行政在特性上之差異²⁴，德國特別於西元1980年公布施行社會行政程序法於社會法典第十編 (SGB X)，規範社會法之行政程序。社會行政在範圍上，涵蓋所有關於社會行政組織之內部規範、對於一般人民與社會行政機關之間之外部法律關係、社會行政機關與私法上第三人執行社會法上實際事務之法律關係以及法院監控之依據。在作用上，社會行政法同時包含給付行政 (§11 SGB I=社會法總則) 與干預行政 (§66 SGB X)；社會行政法之功能在執行上，亦須遵守德國基

本法第1條第3項基本權利對於國家權力之約束 (Grundrechtsbindung)、依據基本法第20條第3項而生之依法行政原則 (Gesetzmäßigkeit) 以及基本法第19條第4項之權利保護之保障 (Rechts-schutzgarantie)²⁵。社會行政法之規範範圍極為廣泛，並同時適用一般行政法之法律原則²⁶。就此，臺灣地區在制度上亦大致相同。

德國社會法典第十編規範社會安全行政之管理、監督機制與爭議處理原則及管轄範圍。德國社會保險採自主行政 (Selbstverwaltung) 精神，因其行政特性與一般行政不同，因此為避免扞格，而於聯邦行政程序法之外，特別立法規範社會行政程序。社會保險人根據德國社會法典第4編 (社會保險通則) 第29條第1項 (§29 Abs. 1 SGB IV) 為具有公法上地位之公法人 (Körperschaft des öffentlichen Rechts)，具體負責社會保險之執行與管理。本編規範與保障被保險人或人民之權利未能獲得滿足，進行行政救濟之程序。社會行政救濟如一般行政救濟程序，分為訴願 (Widerspruch) 與行政訴訟程序。另外，德國依據社會法院法 (Sozialgerichtsgesetz)，設立社會法院管轄社會行政爭議案件，社會法院在屬性上為特別行政法院。

除此之外，社會行政主管機關與社會保險人基於業務關係所知悉或保管之被保險人資訊，不得任意揭露、非法運用及向第三人提供，亦屬於本編社會資訊保護之範圍。

11. 社會照護保險 (SGB XI Gesetzliche Pflegeversicherung)

德國照護保險為最晚納入社會保險體系之社會保險，該保險於1994年7月29日通過，1995年1月正式施行，成為繼養老保險、醫療保險、職業保險及失業保險等四大險後之第五大社會保險。此項制度屬於德國社會安全制度發展史上之重要里程碑。保障有照護需求者，依據危險分攤及互助合作原則，提供照護保險

²³ Dörr/Fancke, Sozialverwaltungsrecht, 2002, Berlin, Erich Schmidt, Rn. 13, S.13.

²⁴ Dörr/Fancke, Sozialverwaltungsrecht, 2002, Berlin, Erich Schmidt, Rn. 14f., S.13.

²⁵ Dörr/Fancke, Sozialverwaltungsrecht, 2002, Berlin, Erich Schmidt, Rn. 16., S.13.

²⁶ Dörr, DoV 1999, Sozialverwaltungsrecht, S. 110; Schuln/Igl, Sozialrecht, 6. Aufl., 1999, § 1 Rn. 1f; Zacher, 25 Jahre SGB, S.7.

給付。就此，容後詳述。

12. 社會救助 (SGB XII Sozialhilfe)

社會救助 (Sozialhilfe) 原本不屬於社會法典，亦不屬於社會行政之管轄範圍，行政救濟程序依循一般行政救濟程序，終於 2003 年 12 月 27 日正式納入社會法典中。就德國社會安全體系而言，屬於社會安全網之最後一道防線。社會法典第一編第 9 條中定義社會救助為，無法以自己力量提供必要生活需求或者於特殊狀況下生活不能自理，亦不能經由其他來源獲得救助者，其得獲得國家給付與其特殊需求相對應之人身或經濟基本生活與保障，使其能自理，能繼續參與共同之社會生活。因此，窮盡其他一切社會手段後，仍未能達救助目的時，始得申請社會救助。社會救助為國家對人民之義務，邦政府得因地制宜衡量各自經濟狀況、生活水準及物價等，自定救助標準。

三、社會安全制度之第一大支柱－社會保險制度

(一) 概論

就體系與內容而言，社會保險法制為社會法之實質核心領域。德國聯邦社會法院前任院長 Georg Wannagat 將社會保險定義為：「由國家依據自治行政原則，所組織之公法上之強制保險，保護勞動大眾在遭遇因工作能力喪失、失業及死亡時所可能帶來之危害²⁷」，這一定義明確地描述社會保險之特性，並且劃分其與一般私法商業保險之異同。

我國社會保險依據憲法第 108 條第 1 項第 13 款屬於中央立法事項，屬於社會保障制度，具有強制性與非營利性。社會保險由中央立法強制實施，由被保險人、雇主或及國家三方共同負擔，建立保險基金，對被保險人因年老、工傷、疾病、生育、殘廢、失業、死亡等原因喪失勞動能力或暫時失去工作時，給予其本人

或供養直系親屬事實或金錢給付。具保障基本生活、維護社會安定與促進經濟發展之作用。社會保險具備普遍保障性、互助互利、強制性、危險分攤及資源重新分配之特徵。

德國社會保險制度最早追溯至西元 1881 年之俾斯麥社會立法，二次世界大戰後之社會立法權限，則規範於德國基本法第 74 條第 1 項第 12 款中。同時關於社會保險法律爭議，則特別設立社會法院及社會法院法（社會行政訴訟法），並於社會法院法第 51 條第 1 項規範社會保險法律爭議之訴訟途徑²⁸，由社會法院（特別行政法院）管轄。西元 1883 年，德國實施強制性疾病保險法案，強制雇主與受雇人參加社會保險之義務，創立世界上第一個社會保險制度。德國之所以迅速由雇主責任與互助理念，轉變為社會保險制度，最重要原因在於對經濟自由放任主義之反思，尤其為避免貧富差距過大與勞工階級之革命風潮。社會保險能夠順利推展，除執政者之決心外，善加利用既有制度亦為關鍵因素。當時基於政治上考量，誘使勞工放棄社會主義主張，緩解社會革命壓力。西元 1881 年德皇頒布詔書公告，僅採取強烈手段鎮壓社會主義革命之方式，無法根除社會弊端，國家應同時為工人之福利採取積極措施。

社會保險有別於一般保商業保險，社會保險具強制性，且為法定保障權利；再者，保險範圍除考量被保險人之利益外，亦考量社會整體利益。因此，強制條件設立目的，在於確弱弱勢族群得以加入；三，社會保險不以營利收益為目的，而著重於符合經濟性原則；四，財源不僅來自於被保險人之保險費，雇主與國家亦應部分負擔；最後，財務與管理制度不同於一般國家行政，監理會由勞工、雇主、專家學者及機關代表依據比例組成。例如全民健康保險法第 4 條明定，為監理本保險業務，並提供保險政策、法規之研究及諮詢事宜，應設全民健康保險監理委員會。前項委員會，由有關機

²⁷ G. Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 1, 1965, S. 25.

²⁸ Dörr/Fancke, Sozialverwaltungsrecht, 2002, Berlin, Erich Schmidt, Rn. 8 f, S. 12.

關、被保險人、雇主、保險醫事服務機構等代表及專家組成之。社會保險深具特色且獨立之制度，提供勞工及一般人民生存保護，例如疾病、職業災害、失能、失業及老年等，社會保險屬於勞工之基本社會權利。

依據德國社會法典第一編第1條第1項第1款所為之社會保險給付，原則上主要係根據被保險人所繳交保險費之對待給付，再分配（Umverteilung）機制以達成社會平衡之立法目的²⁹。社會保險在原理上與一般私法保險類似，主要建立在以全體被保險人為危險共同分擔（Risikoausgleich）及互助（Solidarität）之基礎上，但不同於一般私法保險者，社會保險之保費額度並不以危險係數來決定費率之高低，而係以被保險人收入之高低作為保費之取決標準³⁰，更強調互助之功能。社會保險之另外一項特點為：被保險人在具備法定保險條件時，當然成為社會保險之被保險人，當事人並無自由選擇加入或不加入保險之權利。以其雇主、所屬團體或機關為投保單位，參加社會保險為被保險人³¹，被保險人並未限定於專任員工。

社會保險之保護目的不僅在確保人民最低生活條件，亦應維持被保險人在發生特別事故前之生活水準。因此，德國聯邦社會法典第一編第4條賦予社會法確立健康保險、照護保險、失業保險、意外災害保險及退休金保險之責任，並藉由必要之措施來保護、維持、改善及重建人民之健康及工作能力，並提供在疾病、懷孕、喪失工作能力及老年之經濟保障³²。其保護範圍並不僅限於被保險人本人，當被保險人身故之後，社會保險之保護傘亦及於其遺族。臺灣地區在1958年年公布施行勞工保險條例，將健康保險、退休金保險、職業意外災害

保險及勞工失業保險等，列入其主要保險項目，直到1994年全民健康保險法公布施行後，才將法定健康保險獨立於勞保之大家庭外。2001年職業災害勞工保護法及2003年施行之就業保險法則更進一步地補足社會保險所未保護之範圍。臺灣地區現行社會保險制度，依據被保險人之職業類別作為分類，包括勞工保險、軍人保險、公教人員保險、農民健康保險、全民健康保險、就業保險及國民年金保險等。本文論述上，將以社會保險制保護功能與範圍作為分類，以下分別論述。

（二）全民健康保險（疾病保險）

憲法增修條文第10條第5項、第8項明定國家應推行全民健康保險，重視社會保險及醫療保健等社會福利工作，國家應推行全民健康保險³³。全民健康保險法制深具臺灣特色，在於柔性與人情味³⁴。全民健康保險法（下稱健保法）採強制納保並課被保險人繳納保險費之公法上金錢給付義務³⁵，並對於不同所得者，收取不同保險費，以符量能負擔之公平性，為全民健康保險賴以維繫之基礎。健保法以被保險人經常性所得為計算保險費之基礎，被保險人依所得高低承擔不同財務責任，於量能負擔下，形成兼具共同分擔健康風險與社會互助之安全保障制度，故個人投保金額等級之事先指定，應盡量與實際所得契合³⁶。

所謂國家應推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，地方對於全民健康保險亦負

²⁹ Dörr/Fancke, Sozialverwaltungsrecht, 2002, Berlin, Erich Schmidt, Rn. 10, S. 12.

³⁰ Wolfgang Gitter/Jochem Schmitt, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001, §7, Rn. 92.

³¹ 勞工保險條例第6條第1項；司法院大法官第456號解釋。

³² Wolfgang Gitter/Jochem Schmitt, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001, §7, Rn. 93.

³³ 司法院大法官第550號解釋。

³⁴ 司法院大法官第676號解釋陳新民大法官不同意見書。

³⁵ 司法院大法官第472、473、524號解釋。

³⁶ 司法院大法官第676號解釋。

有協力義務³⁷。實施全民健保目的在於，使原本不在社會保險體系內之國民同霑利益，獲得平等之醫療照顧機會，符合憲法第十三章之基本國策中所欲實現之分配正義³⁸（*iustitia distributiva*）。

A. 全民健康保險對象

生、老、病、死為人類無法規避之生理現象與週期，據此，臺灣地區全民健康保險制度以全民為保險對象。健保法第 7 條規定，本保險之保險對象分為被保險人及其眷屬。同法第 10 條規定，具有中華民國國籍，符合下列各款規定資格之一者，得參加本保險為保險對象：一、曾有參加本保險紀錄或參加本保險前四個月繼續在臺灣地區設有戶籍者。二、參加本保險時已在臺灣地區設有戶籍，並符合第八條第一項第一款第一目至第三目所定被保險人。三、參加本保險時已在臺灣地區辦理戶籍出生登記，並符合前條所定被保險人眷屬資格之新生嬰兒。外籍人士與大陸地區人民在臺灣地區領有居留證明文件，並符合第 8 條所定被保險人資格或前條所定眷屬資格者，自在臺居留滿四個月時起，亦得參加本保險為保險對象。但符合第 8 條第 1 項第 1 款第一目至第三目所定被保險人資格者，不受四個月之限制。第 11 條之 1 規定，符合第 10 條規定之保險對象，除第 11 條所定情形外，應一律參加本保險。健保法第 69 條之 1 條規定，保險對象不依法參加健康保險者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，並追溯自合於投保條件之日起補辦投保，於罰鍰及保險費未繳清前，暫不予保險給付。以上強制規定，主要目的在課與保險義務人及被保險義務人，依法參加保險並且不得延誤，以保障全民健康保險制度穩定之財源，尤其強制納保之意義，為強制保護³⁹。而保費之計算，依據健保法第 18 條與第 19 條之規定，

係依據被保險人之所得或投保金額計算其保險費率，不同於商業保險係依據保險係數之高低而計算其保險費率，具有所得重分配功能⁴⁰。

另外，對於因為第三人所造成之傷害或疾病，全民健康保險在被保險人就醫期間應先支付其醫療費用，例如：依據健保法第 82 條規定，被保險人因發生保險事故，而對第三人有害損害賠償請求權者，本保險之保險人於提供保險給付後，得依下列規定，代位行使損害賠償請求權：一、汽車交通事故：向強制汽車責任保險保險人請求。二、公共安全事故：向第三人依法規應強制投保之責任保險保險人請求。三、其他重大之交通事故、公害或食品中毒事件：第三人已投保責任保險者，向其保險人請求；未投保者，向第三人請求。

綜上得知，臺灣地區人民只要設有戶籍者，應一律參加全民健康保險；外籍人士與大陸地區人民及其眷屬，在臺灣地區領有居留證明文件，並符合第 8 條所定被保險人資格或前條所定眷屬資格者，自在臺居留滿四個月時起，亦應強制參加全民健康保險。如前所述，社會保險成功關鍵眾多，其中最重要者，為穩定之財源與妥善之保費運用。因此，被保險人應依法繳交保險費。但對於經濟上弱勢者，不論暫時性或長期性，健保法第 11 條之 1、第 69 條之 1 及第 87 條有關強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨；同法第 30 條有關未繳交健保費者加徵滯納金之規定，為促使投保單位或被保險人履行其繳納保費義務之必要手段。但對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之精神⁴¹。失業者雖然沒有所得，但維護健康仍屬其基本人權，因此，就業保險法第

37 司法院大法官第 550 號解釋。

38 謝榮堂，《社會法治國基礎問題與權利救濟》，元照，2008 年，頁 34。

39 BVerfG 39,128；43,286；62,163；Mayer/Kopp, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., S. 300f.

40 司法院大法官 472 號解釋，吳庚大法官協同意見書。

41 司法院大法官第 472 號解釋。

10 條第 1 項第 5 款規定，失業之被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，由就業保險基金補助。充分體現社會國原則，國家應保障與持續改善人民具有人性尊嚴之生存條件與空間。

B. 健康保險給付內容

依據健保法第 31 條規定，保險對象發生疾病、傷害或生育事故時，由保險醫事服務機構依本保險醫療辦法，給予門診或住院診療服務；醫師並得交付處方箋予保險對象至藥局調劑。基於預防勝於治療之理念，依據健保法第 32 條規定，全民健康保險為維護保險對象之健康及促進原住民地區暨山地離島地區之醫療服務，主管機關應訂定預防保健服務項目與實施辦法及原住民地區暨山地離島地區醫療服務促進方案，以維護全體被保險人免於疾病侵擾、保健或儘早發現疾病徵兆，儘早予以治療。社會保險主要以金錢補償與醫療給付作為原則，臺灣地區全民健康保險在立法上，僅限於提供醫療給付，而排除現金給付⁴²。

C. 全民健康保險制度之改革—二代健保修法方向

臺灣地區自 1995 年實施全民健康保險制度以來，造福無數被保險人，財務負擔因為被保險人對於保險給付之過度倚賴，而形成全民健康保險虧損日益嚴重，而必須加以改革，以繼續提供與保障人民之健康權。目前依據衛生署所提出之二代健保方案，共分四大類別。第一大類之內容如下：一、全民健保監理委員會與全民健保醫療費用協定委員會合併為全民健保監理會；二、統一保險收入面與支出面之權力與責任，強化健保財務收支連動機制；三、由各界共同參與之監理會人士決定給付範圍及應負擔之保險費，並依照其決定計算保險費率；四、當全民健保監理會於審議或協議訂定保險重要事項，認為需要擴大參與時，得先辦理相關公民參與活動。

第二大類保費新制：一、保險費計算之基

礎由薪資所得，擴大為家戶總所得；二、保險所需總經費由政府、雇主及被保險人分擔，其中政府應分擔部分，係依一定公式計算其成長率；雇主應分擔部分，係依一定公式計算，並與被保險人負擔連動；而被保險人部分，則依家戶總所得分擔之；三、保險人每年應將被保險人保險費上、下限、應收保費之保險費率及雇主分擔之調整平均比率，經全民健保監理會審議之後，送主管機關轉報行政院核定後公告；四、保險對象不再區分為 6 類 14 目，簡化為二類；五、被保險人只須辦理投保及退保作業，在保期間有轉換工作或調整薪資情況，不必再辦理轉入、轉出、變更投保金額等異動手續；六、變更保險經費、保險費之扣繳、繳納、結算及補（退）程序，採就源扣繳，次年結算方式。第三大類醫療品質與資訊揭露：一、為確保全民健保醫療品質，保險人及保險醫事服務機構，應定期公開與健保有關之醫療品質資訊；二、強化論質計酬及醫療科技評估之運用；三、建立「醫療服務給付項目及支付標準」與「藥物給付項目及支付標準」訂定方式及流程；四、一定規模以上之保險醫事服務機構，應提供與健保有關之財務報告，並由保險人公開。第四大類：一、在海外居住超過一定時間是人民，回國就醫必須要有合格期。二、為增加民眾就醫選擇，訂定差額負擔，但實施時間及品項，應經由全民健保監理會決定；三、健保費補助款改由中央政府負擔；四、獎勵全民共同監督，維護制度運行與資源運用。

2. 長期照護保險

20 世紀中期以來，科技發展日新月異，尤其在醫學上具有重大而廣泛之成就，造福人類並且延長平均壽命。同時因少子化趨勢，人口高齡化延展，建構完善之長期照護制度（Pflegeversicherung），以滿足高齡化社會之照護需求（Die Pflegebedürftigkeit），為現代社會法治國家與社會保險制度之重要基本任務。德國國會

⁴² 謝榮堂，《社會法治國基礎問題與權利救濟》，元照，2008 年，頁 108-109。

於 1994 年 5 月 26 日立法通過之長期照護保險法，（*Pflegeversicherungsgesetz* v. 26. Mai 1994, BGBI. I S. 1014）⁴³。德國於 1994 年將長期照護保險，由原本之健康保險制度分出，獨立以社會保險方式設立長期照護保險，並且與健康保險強制結合。也就是說，健康保險之義務人，必須同時強制加入長期照顧保險（§25, *PflegeVG*）。藉此籌措長期照護保險財源，藉社會互助方式分擔長期照護風險。提供失能者適切之照護給付，維護與促進失能者，因為他助而後自助，恢復獨立自主之生活能力（§2 II, *PflegeVG*），以減輕個人與家庭之長期照護之經濟與精神負擔。目前臺灣地區正積極籌辦與規劃長期照顧保險，預計將於 2012 年通過立法公布施行。

未來關於長期照顧保險制度之法制與組織必須加以整合與立法，例如目前長期照護相關之主辦機關各自為政，老人福利法、身心障礙者權益保障法為內政部。護理人員法、精神衛生法、全民健康保險法以及醫療法，屬於衛生署主管。對於退除役官兵之長期照護之國軍退除役官兵輔導條例，由退除役官兵輔導委員會主管。令出多門事權無法統一，因此，為推動長期照護保險，未來應研提「長期照護保險法」及「長期照護服務法」二法，以使制度施行具完整法源基礎。長期照護保險之主管機關應統一由衛生署主管。保險人-承保機關則為中央健康保險局，主管機關轄下如同其他社會保險制度，設立保險及爭議審議等二個委員會，負責決定保險重大事項及處理相關爭議問題。

A. 長期照護保險對象

長期照顧保險之對象主要為需長期照護者、身心障礙者、精神病患者、65 歲以上生活無法自理之老人等。長期照護保險制，獨立之社會保險第五大支柱。依據德國長期照護保險法規定，保險對象及給付對象相同，以全民為

保險對象，給付對象則不限制面齡或特殊疾病，涵蓋所有長期照護需求者，實務上，主要照護對象為老人、失能者與精神病患者。

長期照護與一般醫療服務之性質於供給者、需求者照護模式具有差異。長期照護與醫療照護之對象，長期照顧為慢性病患或身心障礙之失能或失智者，醫療照護為急性病患與慢性病患；在時間上，長期照顧為長期，醫療照護為短期；在地點上，長期照顧為以機構、社區或居家為主，醫療照護為以機構式照顧為主；在內容上，長期照顧為生活照顧為主，醫療照護為醫療照顧；就負責人員而言，長期照顧為護理與社工人員，醫療照護為醫師、護理及其他醫事人員。

經前述比較，長期照護保險所提供之失能照護與全民健康保險所提供之急性醫療，本質上有相當大之差異，滿足被保險人不同身體功能狀態需求。但急性醫療可能轉換為長期照護需求，因此，其間如何過渡，二者加以銜接，始能成為持續性與完整性之全人照護制度。目前全民健保僅偏重於提供急性醫療，未來應規劃明確之過渡期間照護，使全民健康保險與長期照護保險順利銜接，以保障人民之健康權與生活品質。

B. 保險給付內容

照護需求者，必須生理、精神疾病或障礙，日常生活無法自理，需要持續性、規律性地被照顧至少 6 個月時（§14, *PflegeVG*）⁴⁴，則符合照護需求性，得向保險人請求長期照護給付。依據德國現行長期照護保險制度，強調照護需求者應自行決定希望受何者照護與接受何種方式之照護，因此長期照護保險法賦予照護需求者有選擇實物給付或現金給付之機會，以及包括實物與現金不同比例之混合給付，達成落實在地老化、照護社區化、擴大社會人力參與、建構多元照護服務，提供滿足多元照

⁴³ 原文為 *Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit*，直譯為「照護需求風險分擔之社會保障法」，通常簡稱照護保險法（*Pflegeversicherungsgesetz*，以下簡稱為 *PflegeVG*）。相關說明，參見 Raimund Waltermann, *Sozialrecht*, 1999, § 9 Rn. 207-208.

⁴⁴ Wolfgang Gitter/ Jochem Schmitt, *Sozialrecht*, 5. Aufl., 2001, § 14, Rn.5-7.

護需要之目標，同時也協助家庭照護功能之發揮、協助非官方照護機構之發展。此外，對於親屬提供家庭照顧服務者，給予家務勞動有給化之務實設計。

在給付方式上，實物給付指由照護契約機構申請，由照護保險人依照法定支付上限內支付其照護費用之照護給付，超出支付上限之費用則必須由照護需要者自行支付。家庭照護得申領現金給付，由照護保險人支付照護需要者現金，此現金實際上作為家庭照護者之薪資或補償。此外，現金給付與實物給付，二者亦得依據比例混合使用。

德國長期照護服務之內容主要分為健康照護及生活照護二大類別別，包括下列 11 項給付：(1)居家照護；(2)親朋照護者之社會保障；(3)短期之與日間照護；(4)機構式照護；(5)照護假；(6)照護機構之固定投資；(7)照護諮詢與個案管理；(8)照護輔具提供與租借；(9)免付費照護課程；(10)共同照護；(11)失智症之安全看顧給付⁴⁵（針對照護等級 0 者）。其中，全住院式機構照護，必須在居家照護或部分住院式照護，皆不可能情況下，始得提供給付。照護需求者是否需要全住院式機構照護，照護保險人得委託「健康保險醫事鑑定服務中心」評估⁴⁶。

照護保險給付方式主要分為實物給付及現金給付二大類，實物給付（*Pflegesachleistung*）與現金給付—即照護津貼（*Pflegelohn für selbst beschäftigte Pflegehilfen*）（§36 & 37, *PflegeVG*）⁴⁷，現金給付係對於家庭照顧者之補償，實物給付細分為機構式照護實物給付額度上限，2010 年之最高上限為每月 1,825 歐元。現金給付額度最高上限為每人每月 685 歐元。

3. 職業災害保險

A. 概述

為保障職業災害勞工之權益，加強職業災

害及預防，促進就業安全及經濟發展，國家應立法保障勞工於勞動關係存續期間，或於勞動關係存續期間所造成之損害，但於勞動關係結束後而發生之職業病。職業災害保險（*Unfallversicherung*）基於俾斯麥之社會國構想早於 1871 年德意志帝國創立時即已公布「帝國強制責任法」（*Reichshaftpflichtgesetz*），課予特定行業企業主一定之法律責任，例如採礦業，保障受其僱用勞工當發生職業傷病時之生活保障，這項法律所規範者為透過法律之強制，課予雇主私法上責任，此為最早之職業災害保護制度。1884 年公布帝國意外傷害保險法（*Unfallversicherungsgesetz*）之後，才正式以國家之力量介入，而形成受僱人向國家在意外傷害事故發生後之公法上之給付請求權。該法於 1997 年之後，納入德國社會法典第七編之中（*SGB VII*）。

職業災害保險主要遵循二項原則：社會保護原則及社會保險取代私人損害賠償責任原則。蓋職業災害發生之情形眾多，可能由被保險人個人、被保險人之工作夥伴、雇主、其他第三人或基於其他種種原因。職業意外傷害之發生係被保險人個人所造成，被保險人若要自行承擔意外責任，那麼龐大之醫療費用、療養期間之費用、個人生活及其家庭成員之生活經濟來源，甚至若其因而無法再投入就業市場等困境，實非其個人能力所能承擔。另面觀之，若其傷害係由他人所造成，該損害賠償義務人是否具備償付能力，或其是否將因為必須負擔龐大之損害賠償金額，自己亦陷入無法預期之困境……等，為避免類此不幸事件造成更多之不幸⁴⁸。因此，藉由多數人之力量來互助分擔上述風險之意外傷害保險，為非自主勞動者提供完善之保護。鑑於意外傷害保險之重要性，德國在戰後更不斷之擴大其保險範圍，其被保

⁴⁵ 相關討論，參見 Wolfgang Gitter/ Jochem Schmitt, a. a. O., § 14, Rn. 10ff. 中文文獻，參見周麗芳，〈德國長期照護保險制度及財務規劃〉，《保險專刊》，第 58 輯，1999 年 12 月，頁 61-62。

⁴⁶ 林志鴻，〈德國長期照護保險照護需求性概念及其制度意涵〉，《社區發展季刊》，第 92 期，2000 年 12 月，頁 258-269。

⁴⁷ Raimund Waltermann, Sozialrecht, 1999, Rn. 215, 224-231; Wolfgang Gitter/ Jochem Schmitt, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001, § 14, Rn. 23-31.

⁴⁸ 司法院大法第 560 號解釋。

險人亦不再僅限於受僱勞動者，而將兒童、中小學生、大學生及受職業訓練者，在功能上取代部分社會補償制度之任務。

B. 職業災害保護對象

職業災害主要保護對象為勞工，依據勞動基準法第 2 條第 1 項定義，勞工為受雇主僱用從事工作獲致工資者。依據目前臺灣現行法律規定，對於勞工職業災害之保護共有三項立法，首先依據勞動基準法第 59 條第 1 項規定，勞工因遭遇職業災害而致死亡、殘廢、傷害或疾病時，雇主應予以補償，此項請求權屬於私法上之請求權，有關職業病之種類及其醫療範圍，依勞工保險條例有關之規定。就社會保險部分而言，職業災害保險由勞工保險條例所涵蓋，勞工保險係屬於在職保險，其保險對象為實際從事工作獲取得工資之勞工，分為強制加保與自願加保二類，以強制為主，自願為輔。例如勞工保險條例第 2 條、第 33 條，據此所生之請求權屬於公法上之請求權⁴⁹。基本上，任何符合勞工保險條例第 6 條與第 8 條規定者，皆必須強制加入職業災害保險為被保險人。當發生職業災害保險事故時，此項請求權應向勞工保險局主張；發生爭議時，則依行政救濟程序處理。

另外特別值得一提的是，2010 年公布施行之職業災害勞工保護法第 6 條更進一步地保護勞工，將未加入勞工保險而遭遇職業災害之勞工，當雇主未依勞動基準法規定予以補償時，得比照勞工保險條例之標準，按最低投保薪資申請職業災害殘廢、死亡補助。

C. 給付內容

職業災害之定義與範圍，勞動基準法及勞工保險條例僅規定雇主對職業災害勞工應盡補償之責任，卻未就職業災害為立法解釋。因此，實務上均採用勞工安全衛生法第 2 條第 4 項所稱職業災害，指勞工就業場所之建築物、設備、原料、材料、化學物品、氣體、蒸氣、粉塵或作業活動及其他職業上原因引起之勞工

疾病、傷害、殘廢或死亡。據此，判斷職業災害應先探究是否具有業務遂行性，再進一步判斷職業災害與業務間是否具有相當因果關係，亦即業務起因性。至於職業傷害之審查，則依據勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則規定，例如，上下班途中發生之意外事故。另外，職業災害勞工保護法施行細則第 10 條關於職業災害之認定，準用勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則之規定。職業災害補償採無過失主義，針對受到職業災害之勞工，提供及時有效之替代給付、醫療照顧及勞動力重建之措施。

依據勞工保險條例第 20 條第 1 項規定，被保險人在保險有效期間發生傷病事故，與保險效力停止後一年內，得請領同一傷病及其引起之疾病之傷病給付、失能給付、死亡給付或職業災害醫療給付。依據勞工保險條例第 20 條之第 1 項規定，被保險人退保後，經診斷確定於保險有效期間罹患職業病者，得請領職業災害失能給付。同時條例第 34 條第 1 項規定，被保險人因執行職務而致傷害或職業病不能工作，以致未能取得原有薪資，正在治療中者，自不能工作之第四日起，發給職業傷害補償費或職業病補償費。同法第 36 條規定，職業傷害補償費及職業病補償費，均按被保險人平均月投保薪資百分之七十發給，每半個月給付一次；如經過一年尚未痊癒者，其職業傷害或職業病補償費減為平均月投保薪資之半數，但以一年為限。第 54 條規定，被保險人遭遇職業傷害或罹患職業病，經治療後，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果，經保險人自設或特約醫院診斷為永久失能，並符合失能給付標準規定發給一次金者，得按其平均月投保薪資，依規定之給付標準，增給百分之五十，請領失能補償費。前項被保險人經評估為終身無工作能力，並請領失能年金給付者，除依第 53 條規定發給年金外，另按其平均月投保薪資，一次發給二十個月職業傷病失能補償一次金。

⁴⁹ 司法院大法官第 6509 號解釋。

上述之職業災害或職業病被保險人，依據同法第 37 條之規定，若於傷病期間已經領足第 36 條之給付者，於痊癒之後繼續參加保險時，仍得依規定請領傷病給付。但若被保險人已經領足第 36 條之給付，期滿仍未痊癒，經保險人自設或特約醫院診斷為永久不能復原者，得視傷病情形申請繼續治療或依同法第 53、54 及 55 條之規定請領殘廢給付。應注意者為：全民健康保險法第 81 條規定，被保險人參加職業災害保險者，其因職業災害事故所發生之醫療費用，由職業災害保險給付。亦即因為職業意外災害或職業病所生之保險事故，不在健保給付之範圍。另外，勞動基準法第 59 條亦規定雇主當勞工遭遇職業意外災害而致死亡、殘廢、傷害或疾病時應負之私法補償責任。

依據現行勞動基準法及勞工保險條例，僅規定職業災害發生時只給付條件，並未具體規範給付內容與範圍。因此，本文借助職業災害勞工保護法第 8 條之規範予以分析歸納，勞工遭受職業災害時，得向勞工保險局申請之補助如下：一、罹患職業疾病，喪失部分或全部工作能力，經請領勞工保險各項職業災害給付後，得請領生活津貼。二、因職業災害致身體存障害，喪失部分或全部工作能力，適合勞工保險殘廢給付標準表第一等級至第七等級規定之項目，得請領殘廢生活津貼。三、發生職業災害後，參加職業訓練期間，未請領訓練補助津貼或前二款之生活津貼，得請領生活津貼。四、因職業災害致身體遺存障害，必需使用輔助器具，且未依其他法令規定領取器具補助，得請領器具補助。五、因職業災害致喪失全部或部分生活自理能力，確需他人照顧，且未依其他法令規定領取有關補助，得請領看護補助。六、因職業災害死亡，得給予其家屬必要之補助。七、其他經中央主管機關核定有關職業災害勞工之補助。勞工保險效力終止後，勞工保險被保險人，經醫師診斷罹患職業疾病，且該職業疾病係於保險有效期間所致者，且未請領勞工保險給付及不能繼續從事工作者，得請領生活津貼。請領本條第 1 項第 1 款、第 2

款、第 5 款及第 2 前項之補助，合計以五年為限。

D. 通勤職業災害

勞工於上下班途中發生意外事故而致傷害時，依據勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則第 4 條規定，上下班途中事故視為職業傷害之要件必須符合：(一)上、下班於適當時間；(二)從日常居、住處所；(三)往返就業場所之應經途中發生事故而致之傷害。除此之外，不得有同準則第 18 條所列舉之排除情形：(一)非日常生活所必需之私人行為；(二)未領有駕駛執照駕車者；(三)受吊扣期間或吊銷駕駛執照處分駕車者；(四)經交叉路口闖紅燈者；(五)闖越鐵路平交道者；(六)酒醉駕車者；(七)行駛高速公路路肩者；(八)逆向行駛單行道或跨越雙黃線行駛者。否則並非屬於職業傷害補償之範圍。綜上所述，勞工於上下班發生事故而致傷害，如符合前揭準則第 4 條及第 18 條之規定者，即屬勞工保險條例保及勞動基準法所稱之職業災害。

4. 就業保險（失業保險）

A. 概述

失業之問題雖然早在工業化之初期即已出現，但十九世紀末德國俾斯麥首相推動社會保險制度時，並未將失業保險（*Arbeitslosenversicherung*）之保障列入社會保險制度中。1918 年第一次世界大戰之後，大批士兵重返家園並尋求就業機會，但是戰後百業蕭條經濟不振，為安置失業者之就業及生活需求，德國透過行政立法賦予地方政府照顧失業者之義務；1921 年創立職業介紹制度，協助媒介尋找就業機會者及雇主；直到 1927 年德意志帝國公布就業輔導及失業保險法之後，始將失業保險正式納入社會保險體系之中，其立法精神主要在透過社會保險之方式來照顧失業貧苦人民，亦即偏重在社會獎助上。1969 年德意志聯邦共和國雖然公布勞動獎助法（*Arbeitsförderungsgesetz*=AFG）取代戰前之就業輔導及失業保險法，後者主要立法精神則大致為前者所涵蓋，但新立法更注重就業市場政策，將失業所產生之問題，透過失業者、社會共同責任

及國家三方面來共同解決，在功能上，更強調就失業問題作事先預防，而不僅作事後補救式之生活補助。1997 年勞動獎助法正式列入社會法典之中，而成為社會法典之第三編（SGBⅢ）。臺灣地區對於失業保險早期在立法在極不完備，僅在勞工保險條例第 2 條第 1 項中語意不清規定：「普通事故保險：分生育、傷病、醫療、殘廢、失業、老年及死亡給付。」至於保險義務、給付條件及給付範圍……等在勞工保險條例中並無規定，僅在同法第 74 條附則規定中提及失業保險之保險費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命令定之。直至 2003 年 1 月 1 日施行就業保險法（即失業保險），使失業勞工獲得妥善保護。

臺灣地區自 1999 年 1 月 1 日依據勞工保險條例規定之失業給付，以保障失業者於一定期間基本經濟生活，同時為建構完整之就業安全體系，將失業保險與就業服務及職業訓練三者緊密結合，而將失業保險與勞工保險體系分離，單獨立法「就業保險法」，自 2003 年 1 月 1 日起施行。其後於 2009 年 5 月 1 日修正施行，增列育嬰留職停薪津貼為給付項目，針對中高齡及身心障礙失業勞工，延長失業給付請領期間，另勞工如有扶養眷屬，得加給給付或津貼，以提供勞工更周全之就業安全保障。

B. 保險對象

依據就業保險法第 5 條規定，強制投保對象為凡年滿十五歲以上，六十五歲以下之下列受僱於僱用勞工 5 人以上之公、民營工廠，以及礦、鹽、農、牧、林、茶場，及公司行號、新聞、文化、公益、合作事業等單位，包含經主管機關認定其工作性質及環境無礙身心健康之未滿 15 歲之勞工。亦即，具本國籍者、與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留依法在臺灣地區工作之外國人、大陸地區人民、香港居民或澳門居民，應以其雇主或所屬機構為投保單位，參加本保險為被保險人。但有下列情形之一者，不得參加就業保險：依法應參加公教人員保險或軍人保險、已領取勞工保險老年給付或公教人員保險養老給付及三、

受僱於依法免辦登記且無核定課稅或依法免辦登記且無統一發票購票證之雇主或機構。對於受僱於二個以上雇主者，得擇其中之一雇主參加就業保險。

另外關於自願投保對象，指受僱於僱用員工未滿 5 人單位之員工、實際從事勞動之雇主得準用本條例之規定，參加勞工保險；被保險人離職退保未請領老年給付，於滿 60 歲後再從事工作者，則得繼續參加勞工保險。

C. 給付內容

依據行政院勞工委員會於 2000 年 12 月公布之「勞工保險失業給付實施辦法」（以下簡稱本法）第 2 條規定，失業給付以勞工保險條例第 6 條第 1 項第 1 款至第 5 款、第 8 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定之本國人為給付適用對象。本法第 4 條規定失業保險給付之前提為：被保險人非自願離職辦理勞工保險退保當日止繳納失業保險費滿一年，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起七日內仍無法接受推薦就業或安排職業訓練者，得領取失業給付。據此反面解釋，自願離職者不得請領失業給付。所謂非自願離職係指：一、因投保單位關廠、遷廠、休業、解散或破產宣告而離職者；二、具有勞動基準法第 11 條（雇主經預告終止勞動契約）、第 13 條但書（雇主因天災、事變或前提不可抗力致事業不能繼續經營，並報主管機關核定者）、第 14 條（勞工無須預告而終止勞動契約者）、第 20 條（事業單位因為改組或轉讓而遣散者）規定之情事而離職者；三、因定期契約期滿離職，超過一個月未能就業，且離職前一年內，契約期間合計滿六個月以上者，視為非自願離職（本法§5）。另外，無正當理由不接受推薦就業或安排職業訓練者，或失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資者（本法§6）。符合前述規定者，申請之失業給付每月發放一次，其給付額度按被保險人離職前六個月平均月投保薪資百分之六十發給（本法§9）。被保險人申請之失業給付，自向公立就業服務經過辦理求職登記之第八日起

算，亦即，失業之後向公立就業服務機構登記找工作為申請失業給付要件之一。失業給付之發放，原則上以六個月為限（本法§10）。領取失業給付期間，若被保險人已經接受職業訓練，結訓之後仍然無法順利就業者，依據本法第15條規定，得繼續請領失業給付，但每個月應親自前往公立就業服務機構接受失業再確定，其限期該法並無明確規定。我國之失業給付基本上係由相關部門所掌控，例如保險費率、實施時間、實施地點及辦法等，在精神上實無法與德國制度性之失業保險相提並論。

再就保險給付種類計分為：失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、失業之被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及育嬰留職停薪津貼。給付請領條件及給付內容如下：

1. 失業給付請領要件，依據就業保險法第11條規定，失業給付之請領條件為，被保險人於非自願離職辦理退保當日前3年內，保險年資合計滿1年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起14日內仍無法推介就業或安排職業訓練。本法所稱非自願離職，指被保險人因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職；或因勞動基準法第11條、第13條但書、第14條及第20條規定各款情事之一離職。另被保險人因定期契約屆滿離職，逾一個月未能就業，且離職前1年內，契約期間合計滿6個月以上者，視為非自願離職，並準用前開請領規定。其給付內容：失業給付按申請人離職辦理本保險退保之當月起前6個月平均月投保薪資60%按月發給，最長發給6個月。但申請人離職辦理本保險退保時已年滿45歲或領有社政主管機關核發之身心障礙證明者，最長發給9個月。依規定領滿失業給付期間者，自領滿之日起2年內再次請領失業給付，其失業給付以發給原給付期間之1/2為限。另請領失業給付期間，有受其扶養之眷屬者，每1人按申請人離職辦理本保險退保之當月起前6個月平均月投保薪資10%加給給付，最多計至20%。前

項所稱受扶養眷屬，指受被保險人扶養之無工作收入之配偶、未成年子女或身心障礙子女。申請時，應檢附公司發給之離職證明、國民身分證、存摺封面影本，就近向公立就業服務機構辦理失業認定，自求職登記之日起14天內無法推介工作或安排職業訓練，公立就業服務機構將轉請勞工保險局審核給付資格。

2. 提早就業獎助津貼之請領資格，凡符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並參加本保險滿3個月以上。其給付內容為被保險人尚未請領之失業給付金額50%，一次發給。

3. 職業訓練生活津貼之請領條件，須被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練。職業訓練生活津貼給付內容為，被保險人受訓期間，每月按申請人離職辦理本保險退保之當月起前6個月平均月投保薪資60%按月發給，最長發給6個月。請領職業訓練生活津貼期間，有受其扶養之眷屬者，每1人按申請人離職辦理本保險退保之當月起前6個月平均月投保薪資10%加給給付，最多計至20%。

4. 育嬰留職停薪津貼之申請資格須被保險人保險年資合計滿1年以上，子女滿3歲前，依性別工作平等法規定，辦理育嬰留職停薪。育嬰留職停薪津貼給付內容為，以被保險人育嬰留職停薪之當月起前6個月平均月投保薪資60%計算，於被保險人育嬰留職停薪期間，按月發給津貼，每一子女合計最長發給6個月。

5. 失業之被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，於被保險人領取失業給付或職業訓練生活津貼期間，補助其自付部分之全民健康保險保險費。

應特別注意者，有關受領失業給付未滿6個月再參加就業保險，而後又因非自願離職依規定申請失業給付時，究應以前次非自願離職事實或新發生非自願離職事實辦理失業給付申請。依據就業保險法第16條第1項第2款規定，受領失業給付未滿6個月再參加本保險後非自願離職，得依規定申領失業給付。因此，

受領失業給付未滿 6 個月之申請人，於失業再認定期間重新就業後，又非自願離職，自應以該次（新發生）非自願離職事由依該法第 11 條及第 25 條規定辦理失業給付申請；但合併原已領取之失業給付月數，以發給 6 個月為限，合計領滿 6 個月失業給付者，本保險年資應重行起算⁵⁰。

5. 老年保險

A. 概述

退休金保險制度（*Rentenversicherung*）或稱為老年保險制度，於功能上，除保障自主與非自主勞動者，老年經濟生活來源之外，其範圍亦及於被保險人發生殘障事故或其不幸死亡後，其家庭成員之經濟生活。在制度設計上，保障辛苦工作之受雇人或軍公教人員，不論將來符合法定退休條件，保障其退休後穩定之經濟生活來源；或於工作中未符合法定退休條件之前，發生意外事故甚至死亡，保障其家庭成員不致因為被保險人工作能力減損，生活頓時陷入困境，在性質上屬於替代所得。

臺灣地區在法律制度上，尤其社會保險制度雖然參考歐美先進國家之法律制度與經驗，但在制度上主要承襲德國之法律概念與制度。因此，本文將依據德國退休金保險制度進行論述。目前德國退休金保險制度面臨重大困境與挑戰，其原因眾多，例如人口不斷老化，人類之壽命因為醫學之進步而更為長壽，長壽對於退休者而言固然得安享餘年。但相對於正在就業中，繳交退休金保險費者而言，則是沉重之保費負擔，因德國退休金給付為自退休起按月給付至死亡時為止，其學理上所謂之月退休制。再者，新生代目前多數為小家庭，人口之出生率遠低於人口之淘汰率，此種情形意謂著越來越少退休金保險之被保險人必須負擔越來越多退休者之老年給付。因此，德國政府近年來不斷提出各種退休金保險制度之財務改革，例如鼓勵退休金保險之被保險人除法定退休金

保險之外，另外加保私人之退休金保險，以確保其未來退休之後之經濟來源。基於代間契約（*Generationsvertrag*）概念，目前之退休金被保險人，有義務供養已退休之被保險人，類似於民法上直系血親卑親屬對於直系血親尊親屬之扶養義務。但是目前已呈現之人口老化問題以及少子化之趨勢發展，未來必然更嚴重，此一理論無法解決目前這一代被保險人未來退休後之經濟生活保障。為避免退休金保險制度崩潰，德國政府自上世紀末即不斷思考如何改革社會保險制度，尤其退休金保險制度，此一問題亦為臺灣地區必須面臨之嚴峻考驗。德國在 1989 年兩德統一後，於 1992 年以帝國保險法（*Reichversicherungsordnung* = *RVO*）為基礎，改革修訂退休金保險制度，由社會法典之第 6 編（*SGB VI*）所取代。德國之退休金保險制度並非概括由單一法律所規範，與退休金保險法（*SGB VI*）並存者，尚有僱員保險法（*Angestelltenversicherungsgesetz*）、公務員撫卹法（*Beamtenversorgungsgesetz*）及自由業退休金保險制度（*Berufsständische Versorgungswerke*）等。

臺灣地區對於不同職業別之退休金保障，具有相當大之差異，例如軍人、公務員及公立學校教師，在退休保障上最為周延與完善，退休之後相較於其他職業別之人民，可以用最無憂無慮加以形容。另外私立學校教職員工、農民及勞工在未來退休保障上，相對居於弱勢，尤其後者對於國家社會貢獻與辛苦之程度並不亞於前者，但在保障上卻存在相當大之差異，與憲法上之平等原則保障難謂相符，但此為立法者之立法形成自由⁵¹。退休金保險在法律體系上，關於勞工主要由勞工保險條例所涵蓋，勞工保險條例為臺灣地區最早實施之社會保險，於 1950 年公布施行。針對其他職業類別同時並存公教人員退休法、公教人員保險法、軍人保險條例、學校法人及其所屬私立學校教職

⁵⁰ 行政院勞工委員會民國 92 年 4 月 24 日勞保字第 0920023401 號函。

⁵¹ 司法院大法官第 554、568 號解釋。

員退休撫卹離職資遣條例及農民保險等，其相關之保險人、保險對象以及給付內容各不相同，本文在此僅就勞工保險相關之退休制度進行討論。

B. 保險對象

符合勞工保險條例第 6 條、第 8 條、第 9 條、第 9 條之 1 及第 10 條之規定具備參加勞工保險義務之本國人及外國勞工，同時亦享有退休金保險之保障。簡而言之，年滿十五歲以上，六十歲以下之非自主勞動者，或自主勞動者自願加入勞工保險者（§8），皆為勞工保險之被保險人，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：受僱於僱用勞工五人以上之公、民營工廠、礦場、鹽場、農場、牧場、林場、茶場之產業勞工及交通、公用事業之員工；受僱於僱用五人以上公司、行號之員工；受僱於僱用五人以上之新聞、文化、公益及合作事業之員工；依法不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及公、私立學校之員工；受僱從事漁業生產之勞動者；在政府登記有案之職業訓練機構接受訓練者；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。同時，對於經主管機關認定其工作性質及環境無礙身心健康之未滿十五歲勞工，亦適用之。其保險費率依據勞工保險條例第 13 條第 1 項規定，介於百分之六點五至百分之十一之間。

C. 給付條件與內容

依據勞工保險條例第 58 條規定，年滿六十歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：保險年資合計滿十五年者，請領老年年金給付；保險年資合計未滿十五年者，請領老年一次金給付。勞工保險條例於民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行前有保險年資者，於符合下列規定之一時，除依第 1 項規定請領老年給付外，亦得選擇一次請領老年給付，但經保險人核付後，不得變更：參加保險之年資合計滿一年，年滿六十歲或女性被保險人年滿五十五歲退職者；參加保險之年資合計滿十五年，年滿

五十五歲退職者；在同一投保單位參加保險之年資合計滿二十五年退職者；參加保險之年資合計滿二十五年，年滿五十歲退職者；擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿五年，年滿五十五歲退職者。依據第 1 項、第 2 項規定請領老年給付者，應辦理離職退保。被保險人請領老年給付者，不受第 30 條規定之限制，領取保險給付之請求權，自得請領之日起，不因二年間不行使而消滅。第 1 項老年給付之請領年齡，於本條例民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行之日起，第十年提高一歲，其後每二年提高一歲，以提高至六十五歲為限。被保險人已領取老年給付者，不得再行參加勞工保險。被保險人擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿十五年，年滿五十五歲，並辦理離職退保者，得請領老年年金給付，且不適用本條第 5 項及第 58 條之 2 規定。

關於老年年金給付，勞工保險條例第 58 條之 1 規定，依下列方式擇優發給：保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之零點七七五計算，並加計新臺幣三千元；或保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算。本條例第 58 條之 2 規定，符合第 58 條第 1 項第 1 款及第 5 項所定，請領老年年金給付條件而延後請領者，於請領時應發給展延老年年金給付。每延後一年，依前條規定計算之給付金額增給百分之四，最多增給百分之二十。被保險人保險年資滿十五年，未符合第五十八條第一項及第五項所定請領年齡者，得提前五年請領老年年金給付，每提前一年，依前條規定計算之給付金額減給百分之四，最多減給百分之二十。關於領取老年一次金給付者，依據勞工保險條例第 59 條規定，依第 58 條第 1 項第 2 款請領老年一次金給付或同條第 2 項規定，一次請領老年給付者，其保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資發給一個月；其保險年資合計超過十五年者，超過部分，每滿一年發給二個月，最高以四十五個月為限。被保險人逾六十歲繼續工作者，其逾六十歲以後之保險年資，最多以五年計，合併

六十歲以前之一次請領老年給付，最高以五十個月為限。

老年給付之計算公式如下：

(1) 老年年金：依下列二式擇優發給：

● 平均月投保薪資 X 勞保年資 X 0.775 % + 3000 元。

● 平均月投保薪資 X 勞保年資 X 1.55 %。

(2) 老年一次金及一次請領老年給付：

年資每滿 1 年，按平均月投保薪資發給 1 個月，年資超過 15 年者，超過部分，每滿 1 年發給 2 個月，最高以 45 個月為限；年逾 60 歲繼續工作者，其 60 歲以後之年資，最多以 5 年計，合併 60 歲以前之老年給付，最高以 50 個月為限。年金制度施行前有保險年資者，被保險人得選擇一次請領老年給付。

筆者認為，勞工保險該給付額度無法滿足退休者於退休後長時間之生活需求及其之後之生活經濟來源，立法者似乎於保障範圍上顯得為德不卒。此一退休金保險立法亦不合乎社會國原則，因為國家對於人民之生存保障負有無限之義務。或謂其子女亦應負起供養之義務，其前提是其子女具有這樣之經濟能力，且供養父母並非僅僅是單純之溫飽而已，其他例如生活照顧……等。更進一步而言，退休者於辛勤工作一生之後，老來卻需要依賴他人之扶助始得維持其生存，這樣之生活或生命之維繫，對於退休者而言，與具有人格尊嚴生存保障之社會國精神頗為扞格不入。

四、社會安全制度之第二大支柱－社會補償與福利服務制度

社會補償，係指國家為平衡人民之健康因特定原因遭受特殊損害者而給予補償，或出於其他原因依據聯邦供養法的基本原則承擔責任。社會補償與福利服務制度作為社會安全制度之第二大支柱，或稱為第二道防線，其不同於社會保險制度以被保險人繳交保險費及國家

編列預算補助為其主要經費來源。社會補償（*Sozialentschädigung*）與福利服務制度（*Soziale Förderung*）之財政來源，完全依賴國家以預算－即人民所繳納之各類稅負⁵²。因此，國家與給付行政上之任務，更顯得具有關鍵性，尤其，如何更加符合社會分配正義，為社會補償與福利服務制度之最大難題。國家出立法建立制度之外，關於社會補償與福利服務事項主要取決於政策，不同之價值取向，將影響社會補償與福利服務給付事項與範圍。

社會保險制度作為社會安全制度之第一道防線，原則上必須能符合或滿足保障人民生存需求之功能，但若人民不論基於經濟因素、社會因素、家庭因素或個人因素，其生存需求未能獲得必要之保障時，或社會保險雖然已經給付，但其給付額度或範圍未能滿足特定人民經濟生活之基本需求時，社會補償與福利服務制度基於補充性原則（*Subsidiarität*），應發揮其補破網，輔助社會保險不足功能，作為社會安全制度之第二道防線。德國在立法上，社會補償與福利服務法律制度極為繁雜。因此，僅於社會法典第一編第 5 條及第 24 條為原則性之規範（§5 SGB I; § 24 SGB I）。

人格尊嚴及生命權之保障屬於基本人權，原則上，社會福利服務保障對象並不僅限於本國人。若以給付對象之年齡作為畫分標準，12 歲以下適用兒童及少年福利法；65 歲以上人民之保護，適用老人福利法。與此並行之制度，不分年齡之弱勢族群保護，例如身心障礙者權益保障法、原住民族基本法、原住民族身分法、原住民族工作權保障法原住民保護條例，特殊境遇家庭扶助條例等。另外，制定法律扶助法，為保障人民權益，對於無資力，或因其他原因，無法受到法律適當保護者，提供必要之法律扶助。所稱無資力者，係指符合社會救助法之低收入戶或其每月可處分之收入及可處分之資產低於一定標準者。

⁵² Wolfgang Gitter/Jochem Schmitt, Sozialrecht, 5 Aufl., 2001, § 32, Rn. 1 ff.

五、社會安全制度之第三大支柱—社會救助制度

社會救助（*Sozialhilfe*），指無法以自己力量提供必要生活費或者於特殊狀況下生活不能自理，亦不能經由其他來源獲得救助者，其得獲得國家給付與其特殊需求相對應之人身或經濟基本生活與保障，使其能自理，能繼續參與共同之社會生活。社會救助制度作為社會安全防護體系之第三道防線，亦即最後一道生存防線與手段（*Finale Sozialleistung*），不同於社會保險制度以繳交保費作為基本義務。社會救助給付，僅需人民符合法定要件及事實需要（*Bedürftigkeit*），例如：遭受特別災害、緊急危難、生活陷入困境或疾病等因素，得向國家請求給付。

基於生存權為基本人權⁵³，社會給付之對象，原則上為所有自然人，亦即包含本國人與外國人⁵⁴。德國早期社會救助給付，完全取決於主管機關之單方認定，人民並未具有主觀上之公法請求權。至1954年6月24日德國聯邦行政法院基於德國基本法第1條之人格尊嚴保障與第20條之社會國原則，作成判決肯認社會救助給付屬於公法上之請求權⁵⁵，解除人民相對於社會行政主管機關，類似乞討者（*Bittsteller*）之尷尬角色。依據該判決精神，申請者若符合社會救助法之法定給付條件，社會行政主管機關必須依職權調查實際狀態，並據此裁量給付形式與額度。原則上社會救助給付方式，分為個人協助、金錢給付與事實及服務等三類。社會救助目的，非為提供人民長期之金錢補助，而係透過國家給付協助處於困境之人民脫離困境，並能再以自己之力量投入社會共同生活中，亦即透過他助而後自立。

社會救助制度之兩大主要指導原則為補充性原則（*Subsidiarität*）及個別化原則（*Individu-*

alisierung），作為處理申請社會救助給付準則。基於補充性原則，人民若能依據自己力量生活，或能從他處獲得必要之生活協助，特別是家庭成員或社會福利機構之其他給付。依據個別化原則，社會行政主管機關在不違反平等原則下，依據個別事件之特性、申請人個人之狀態、需求種類及地區性差異，得依據法律授權及專業判斷裁量社會救助給付之種類、方式及額度。因此，於合理範圍內及不過度增加國家財政負擔之原則下，社會行政主管機關應盡量滿足申請者個人之期望⁵⁶，以避免機械化之齊頭平等。

依據我國現行社會救助法第1條之立法目的，社會救助之給付對象，主要為低收入戶遭受急難、災害、生活陷入困境或疾病時，提供必要之生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等四大給付。

六、結 論

依據社會法治國原則及憲法第155條規定，國家應實施社會保險制度，實現人民之社會基本權利。進一步言之，國家應保障與改善人民具有人性尊嚴之生存條件與資源，實現國家對於人民之生存照顧義務。其中以社會保險最為重要，而社會保險成功之關鍵甚為多元，但獨立自主之財務運作、合理有效運用保險費及提供被保險人足夠之生存保障更屬重要。臺灣地區依據社會保險給付制內容與範圍，已先後涵蓋健康保險、職業災害保險、失業保險（就業保險）及老年給付，目前正在規劃中之長期照護保險，若能儘快實施，將更能保障人民安居樂業，不虞匱乏之幸福生活。

社會保險制度作為社會安全制度之第一道防線，原則上必須能符合或滿足保障人民生存需求之功能，但若人民之生存需求未能獲得必要之保障時，或社會保險雖然已經給付，但其

⁵³ Wolfgang Gitter/Jochem Schmitt, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001, § 48, Rn. 2.

⁵⁴ Raimund Waltermann, Sozialrecht, 2000, Rn. 454.

⁵⁵ BVerwGE 1, 159, 161.

⁵⁶ Wolfgang Gitter/Jochem Schmitt, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001, § 48, Rn. 4, 5.

給付額度或範圍未能滿足特定人民經濟生活之基本需求時，社會補償與福利服務制度基於補充性原則（Subsidiarität），應發揮其補破網，輔助社會保險不足功能，作為社會安全制度之第二道防線。

當人民無法以自己力量提供必要生活費或者於特殊狀況下生活不能自理，亦不能經由其他來源獲得救助者，其得獲得國家給付與其特殊需求相對應之人身或經濟基本生活與保障，使其能自立，能繼續參與共同之社會生活。社會救助制度作為社會安全防護體系之第三道防線，亦即最後一道生存防線與手段。國家依據人格尊嚴保障與社會法治國原則，提供與實現人民完善之生存照顧義務。

參考書目

一、中文

- (一) 陳新民，《法治國家論》，2001。
- (二) 陳新民，〈論憲法委託之理論〉，《憲法基本權利之基本理論上冊》，元照出版社，2002 年五版二刷。
- (三) 孫迺翊，〈跨體系之平等—以我國社會保險被保險人之分配及其權利內涵之差異為例〉，《第七屆憲法解釋之理論與實務》，中央研究院法律學研究所籌備處，2009 年 12 月。
- (四) 許慶雄，《憲法入門》，元照，2001 年。
- (五) 陳愛娥，〈自由-平等-博愛-社會國原則與法治國原則之相互作用〉，《臺大法學論叢》，26 編 2 期，臺北，1997 年。
- (六) 謝榮堂，《社會國法治國基礎問題與權利救濟》，臺北，元照，2008 年。
- (七) 周麗芳，〈德國長期照護保險制度及財務規劃〉，《保險專刊》，第 58 輯，1999 年 12 月。
- (八) 林志鴻，〈德國長期照護保險照護需求性概念及其制度意涵〉，《社區發展季刊》，第 92 期，2000 年 12 月。
2. Muckel, Sozialrecht, 2003, § 6 Rn. 1; BVerfGE 5, 85, 198; § 1 Abs. 1 SGB I.
3. Pieroth/Schlink, Staatsrechte II, 15. Aufl., 1999, Rn. 85.
4. P. Lerche, Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven zu den "nicht erfüllten Gesetzgebungsaufträgen" AOR 90.
5. F. Ermacora, Der verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt, DOV, 1960。
6. H. Zacher, das Soziale Staatsziel Rn. 27f. in: P. Kirchhof/J. Isensee, Handbuch des Staatsrechts Bd. I, 1987.
7. Dorr/Fancke, Sozialverwaltungsrecht, 2002, Berlin, Erich Schmidt.
8. Dorr, DoV 1999, Sozialverwaltungsrecht, S. 110; Schuln/Igl, Sozialrecht, 6. Aufl., 1999, § 1 Rn. 1f; Zacher, 25 Jahre SGB.
9. G. Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 1, 1965.
10. Mayer/Kopp, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl.
11. Raimund Waltermann, Sozialrecht, 1999。
12. Wolfgang Gitter/ Jochem Schmitt, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001.
13. Raimund Waltermann, Sozialrecht, 2000.

二、外文

1. Maihofer, Rechtsstaat und Menschenwürde, 1968.