

■ 社會保險叢書

勞工保險制度與實務

劉 見 祥 著

中國社會保險學會

我國勞工保險制度與實務

翻 印 必 究
版 權 所 有

中華民國七十六年二月初版
中華民國七十七年六月再版

我國勞工保險制度與實務

著作者 劉 見 祥

發行者 中國社會保險學會

台北市羅斯福路一段四號十一樓
電話：三四一二一四三

總經銷 三 民 書 局

台北市重慶南路一段六十二號

印刷者 晉華文具印刷有限公司

台北市中山北路二段128巷17號之1
電話：五七一八—六一六

定價 新台幣貳佰伍拾元正

自序

社會保險制度的實施，已成爲世界性的普遍趨勢，截至一九八五年止，全世界已有一四二個國家或地區，推行各種不同程度的社會保險制度。勞工保險爲社會保險中的重要環節，也是推行福利政治，邁向福利國家的具體有效的措施。我國勞工保險自民國三十九年三月實施以來，對保障勞工生活，促進社會安全，不僅具有相當的貢獻，也爲政府推動全民社會保險奠定了良好的基礎。作者於民國六十五年起在內政部服務期間，負責勞工保險政策與業務有關事項的處理，且參與勞工保險條例及其施行細則暨相關法規之研擬修訂，並於民國六十七年赴日考察勞災保險制度一個月，實地參觀其附屬機構及重要設施。民國六十八年作者轉職於勞工保險局，從事勞工保險的實務工作，其後又四度赴日本、韓國考察社會保險制度及實施狀況，獲益良多。平時利用公暇，曾在東吳大學社會系、東海大學社工系及文化大學勞工系兼授社會保險、勞工保險及其他相關課程。作者基於本身工作上及教學上的需要，不斷從事於社會保險理論與實務的研究，本書的撰著，甚合作者個人對社會保險專業知識探索的趣旨，但願對我國社會保險制度的建立，尤其是勞工保險業務的發展有所裨益。

七十五年十二月二十四日 蔣故總統經國先生以中國國民黨主席身分，在中常會中指示行政院從政同志，應從速在中央成立勞工局，強化勞工行政效率，加強爲廣大勞工同胞服務，以增進勞工福祉。七十六年八月一日行政院勞工委員會成立，下設勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、安全衛生、勞工檢查及綜合規劃等七個業務處，勞工保險列爲當前勞工行政中重要一環。同年八月二十五日中國國民黨中常會通過現階段勞工政策綱要。勞工事務，頓成社會關切的焦點。作者鑑於國內探討勞工問題的

論著頗爲豐碩，惟討論社會保險方面的著述則少，而專論勞工保險者尤付闕如。辱承長官好友的鼓勵督促，乃以碩士論文爲基礎架構，再參酌歷年來講授的講義，刊物上發表過的文章及在各種場合講演的講稿，加以整理增刪，撰著成書，俾供從事勞工行政者及大專院校選修社會保險或勞工保險者的參考。

本書係從制度與實務的全盤探討着手，以文獻法及比較法爲主要研究方法，內容兼顧理論與實務。全書共分六章，十八節，第一章「緒論」，說明社會保險的基本概念，從社會保險的源起論及我國社會保險的發展與勞工保險的功能；第二章「勞工保險的承保範圍」，說明我國勞工保險的承保對象及項目，並提出個人的看法；第三章「勞工保險的保險給付」，說明我國勞工保險的給付內容，並對給付現況逐一探討；第四章「勞工保險的保險財務」，說明我國勞工保險的保險費率及其負擔方式暨基金的運用情形，並作檢討；第五章「勞工保險的行政體系」，說明我國勞工保險的主管機關、執行機構及監理機構的主要任務與功能，並就各機關（構）間的運作情形加以檢討；第六章「勞工保險的發展趨勢」，就當前我國勞工保險制度與實務，先作概括性的總結，並就若干缺失及發展趨勢提出拙見；最後將勞工保險有關法規，附錄於後，謹供讀者對照參閱，更易深入瞭解。

作者學識疏淺，內容疏漏在所難免，尚請先進不吝指正，是所至禱。

劉見祥 謹識

中華民國七十七年五月

我國勞工保險制度與實務

目次

第一章 緒論

第一節 社會保險的基本概念

第二節 社會保險的發展

第三節 我國社會保險的實施

第四節 勞工保險的功能

第二章 我國勞工保險的承保範圍

第一節 承保的對象

第二節 承保的項目

第三節 承保範圍的檢討

第三章 我國勞工保險的保險給付

第一節 現金給付

第二節 醫療給付

第三節 勞工保險給付的檢討

第四章 我國勞工保險的保險財務

第一節 保險費率及其分擔方式

第二節 保險財務的處理	一三三
-------------	-----

第三節 保險基金的運用與管理	一二〇
----------------	-----

第四節 勞工保險財務的檢討	一二五
---------------	-----

第五章 我國勞工保險的行政體系	一三三
-----------------	-----

第一節 主管機關——行政院勞工委員會、省（市）政府	一三四
---------------------------	-----

第二節 執行機構——勞工保險局	一三八
-----------------	-----

第三節 監理機構——勞工保險監理委員會	一四五
---------------------	-----

第四節 勞工保險行政體系的檢討	一五〇
-----------------	-----

第六章 我國勞工保險的發展趨勢	一六二
-----------------	-----

參考資料	一七二
------	-----

附錄一 勞工保險條例	一七七
------------	-----

附錄二 勞工保險條例施行細則	一九九
----------------	-----

附錄三 勞工保險爭議事項審議辦法	二二三
------------------	-----

附錄四 勞工保險特約醫療院所特約及管理辦法	二二九
-----------------------	-----

附錄五 勞工保險局診療費用審查辦法	二三五
-------------------	-----

附錄六 台灣省農民健康保險暫行試辦要點	二三九
---------------------	-----

附錄七 台灣省第二期試辦農民健康保險暫行要點	二四七
------------------------	-----

我國勞工保險制度與實務

第一章 緒論

社會保險爲社會安全制度的主要支柱，也是政府推行福利政治，邁向福利國家的有效具體措施。考社會保險的創行，始於德國一八八三年制定勞工疾病保險法，翌年訂頒職業災害保險法，一八八九年通過老年殘廢保險法，一八九一年增訂遺屬年金，而建立完整的老年殘廢遺屬年金保險制度，嗣後其他各國競相仿行，迄今已達百年的歷史，目前世界上已有一百四十二個國家或地區已或多或少地實施了各種社會保險制度（註一）。故社會保險不僅成爲近世保險事業的主流，亦爲現代社會安全制度的重心。蓋勞工保險爲社會保險的重要環節，吾人在探討勞工保險制度前，理應先對社會保險的基本概念及其發展加以闡述。

第一節 社會保險的基本概念

一、社會保險的定義

關於社會保險的定義，在學術界迄今尙無一致的界說，各國多就其歷史背景、發展沿革及實際需要而予以不同的界定，茲舉數種說法，藉資比較：

（一）袁宗蔚教授：「社會保險爲實施社會政策之一種手段，因其主要目標在於社會政策之實施，故其內容並無一定之界限，加入者限於從事某種職業或小額收入者之保險，固可爲社會保險；即以全國國民

爲保險對象者，亦可爲社會保險。對勞動之保險，固可爲社會保險，對資本之保險，亦未見在排除之列」(註二)。

(二)劉脩如教授：「社會保險的定義：(1)社會政策性的一種制度，旨在保障社會上所有勞動者，乃至全體國民的經濟生活安全，於遭遇意外事故或收入中斷，可以領取保險給付。(2)強制性的保險。(3)給付資格由被保險人繳納保險費而取得。(4)保險費通常由被保險人及其雇主分擔，有時政府予以補助或負擔其虧損。(5)運用多數人分擔少數人危險之保險原理及技術，以公法規定保險人與被保險人之權利義務，納費與給付之間不發生比例關係，富有所得再分配和防貧的功能。(6)經營方式，普通在政府監督下採公營或自治管理方式辦理，不以營利爲目的」(註三)。

(三)社會工作辭典：「社會保險乃國家所施行的保障人民經濟安全計畫之一，此項計畫之特點爲：以立法做根據，由政府獨佔辦理，採用一般保險原則(損失分擔原則)，而非被保險人亦負擔保險費，主要係強迫保險；其目的在保障被保險人遭遇生育、疾病、殘廢、老年、死亡、失業等事故而導致喪失、中止、減少收入或增加支出時，其本人或其家屬能獲得現金給付、醫藥治療或其他服務(如職業重建)」(註四)。

(四)社會工作百科全書(Encyclopedia of Social Work)：「社會保險一詞，係以公法建立的一種措施，旨在保障勞動者及其家庭，在遭遇規定之危險事故，如失業、老年退休、殘廢或死亡，而喪失薪資時，維持其原有的收入，並提供給付以支應由於傷病而引起的特別費用」(註五)。

(五)美國危險及保險學會社會保險術語委員會(The Committee on Social Insurance Terminology of American Risk and Insurance Association)：「社會保險乃集中危險事故，將

之轉移至另一機構（通常爲政府）辦理的一種措施，依法對被保險人在下列情形下發生特定損失時，提供給付。(1)保險對象依法採強制投保方式。(2)除開始時須經一段過渡期間，給付資格源於被保險人繳納保費。(3)給付方法由法律定之。(4)給付與繳納保費無直接關係。(5)基於長期性的考慮以決定給付標準。(6)政府負責辦理或居於監督地位之一種計劃。(7)非僅爲政府所屬受僱者設立之一種計劃」（註六）。

綜上所述，各學者對社會保險的詮釋並不一致，但仍可歸納其共同的論點爲：「社會保險乃國家爲推行社會政策，運用保險技術，採用強制保險方式，以特定團體或全體國民爲對象，當其遭遇生、老、病、死、傷、殘及失業等特定危險事故時，對其本人或家屬提供現金給付或醫療服務，以保障其最低生活安全爲目的的一種社會福利措施」。

二 社會保險的特質

由於社會保險是國家爲推行社會福利政策的一種強制性保險，其目的在保障勞工遭遇特定保險事故時，其本人及其家屬能獲得現金給付、醫療給付或其他服務（如傷殘重建等）。故社會保險制度的建立與推展，就個人言，一旦遭遇特定保險事故時，不但可以獲得經濟上的幫助，亦可獲得醫療服務，使其加速恢復健康，重返生產行列。就家庭言，一旦生產者遭遇傷殘或死亡時，能獲得適當的給付，以維持其正常的家庭生活。再就社會言，因爲此一制度的實施，使得遭遇不幸事故的個人及其家屬的最低生活獲得保障，不致因匱乏而引起其他社會問題，以逐步達到社會安全的目的（註七）。社會保險的實施，雖採用一般保險的大數法則及危險分擔原則，但不論就保險對象、經營主體與目的、保險費負擔及保險給付等方面，均與一般商業保險有別，茲將社會保險的主要特質要述如次：

(一)強制投保：由於社會保險係一種政策性的保險，爲使政策的推行發生實效起見，必須考慮到大多

數人的利益及保費負擔能力，故每依照保險的目的，而由國家法令規定凡在特定範圍內的國民，均應強制加入保險（Compulsory Insurance）。社會保險係基於強制性的大數法則，不論危險性較低或較高的勞工，身體健康或不健康的勞工，年齡大或年輕的勞工，均在同一社會保險制度下獲得保障，結果就能減少逆選擇（Adverse Selection）的問題。如果不採強制性而改採自由投保方式，則將有許多健康的勞工不願參加健康保險，年輕的勞工也不願參加老年保險，但他們一旦遭遇傷害、殘廢、老年或死亡等事故而喪失收入時，將會面臨經濟上的不安全。顯然，強制性社會保險將可避免或減低勞工因發生意故而導致貧窮的可能性。如果社會保險的保障範圍，大部分屬於不健康或老年的勞工時，不但保險費用偏高，且難以達到全民保險的目標。故社會保險的強制性，使投保人數增加，以符合大數法則，以及共同分擔危險的原則。總之，社會保險的強制性，雖有減少經濟自由，給付缺乏彈性，對年輕或身體健康的勞工較不公平，以及可能影響私人保險事業的推廣等缺點，但對於社會仍具有許多益處，不只能促進社會公益與正義，並且具有保障最低收入，減少逆選擇，減輕準備金提存率，較易推行社會適當原則及實現經濟規劃等優點（註八）。

（二）最低收入保障：由於社會保險的目的在於保障多數勞工的基本經濟安全，故對勞工遭遇特定危險事故時，理應能提供最低收入的保障，以彌補其損失。但最低給付的標準，頗具彈性，將因各國特定基本的生活水準不同而異，通常係參照一國最低基本薪資作為衡量的標準。惟對最低收入保障的觀念難以明確界定，最低與最高限度間的差距，彼此看法也頗為紛歧。有些人持極端看法，認為所謂最低限度，應低到幾乎不存在；相反的，亦有些人認為此一最低限度的保障，應能提供一種舒適程度的生活。另一折衷的看法，認為社會保險給付應與其他所得或財產相互配合，能為多數勞工提供合理而適當的最低程

度的生活保障。如仍無法滿足基本需要者，就應以公共救助加以補充扶助。目前大都認為社會保險給付，應能對各種危險事故提供最低收入的保障，並較贊同折衷的看法（註九）。

（二）社會適當性：社會保險與商業保險不同，前者旨在保障國民的最低生活水準，而後者係對於欲再獲得較最低生活水準為佳者而設計。多數國家通常將社會保險視為第一層保護，而將商業保險視為第二層保護，故社會保險對於低收入者，遠比高收入者來得重要。以所得比例繳費方式而言，若照個人公平性處理，則低收入者所能得到的給付將相對減少，故難能保障其最低生活水準，有失社會保險的目的。因此，社會保險在制度設計上，較著重於社會適當性（Social Adequacy）而非個人公平性（Individual Equity）。尤其在老年給付與醫療給付方面更為顯著。

所謂社會適當性及個人公平性，依美國經濟學教授 George E. Rejda 的看法，認為「社會適當性」，係指保險給付須能提供被保險人某種程度的最低生活水準。因之，其所領到的給付額與其所繳納的保險費之間，並無直接的數理關係；相反地，「個人公平性」則為被保險人所領到的給付與其所繳納的保險費之間，是有密切的數理關連（註一〇）。

社會保險雖然強調社會適當性，但對於個人公平性也不能完全不顧，個人所繳保險費與其所能獲得的給付間，仍須兩相兼顧，否則，過分注重社會適當性的結果，將會造成費用負擔極為不公平的現象，使高收入者有不平之感，而影響其工作意願。同時個人生活水準與其所得有密切關係，所以有合理的給付，才能使被保險人退休後的生活達到退休前的某一水準。雖然，社會適當性與個人公平性的要求，在社會保險中不可避免地會相互衝突，但兩者之間，應視社會實際需要，設法求其合理與平衡（註一一）。

四、保費分擔：基於社會政策的考量，並為減輕被保險人的負擔，社會保險制度多規定保費應由被保

險人與雇主雙方與政府等三方分擔。其中雇主負擔保費的理由，約有下列三端：(1)雇主負擔保險費，本質上可視為給付工資的一部分，因勞動者實得工資菲薄，為使其免受生活上的威脅，確保勞動能力及提高生產效率，雇主理應負擔因事故發生致所得損失的必要費用。(2)基於雇主責任 (Employer's Liability) 的觀念，雇主因未履行對勞動者提供適當保護的義務，而使其遭受傷害損失時，雇主應負其責任。(3)由於勞動費用列入生產成本中，不僅包括勞動者從事工作所支領的工資，且對其發生危險事故時的安全保障附加保費亦應列入在內。其次，由政府負擔保險費的理由，亦有下列四點：(1)勞資雙方所繳保險費不足以支應給付所需，因政府對勞動者的健康與安全負有責任，故應予補助費用，以示重視。(2)因給付標準提高後，勞資雙方無法負擔高費用時，為謀求勞工福利，與國民所得分配效果，政府理應補助部分費用，以補其不足。(3)由於政府負有促進安全衛生設施及改善生活條件的責任，故對於不合安全衛生條件所引起的殘廢及死亡等事故無法予以預防時，理應提供部分補償費用。(4)政府未實施社會保險制度時，至少亦須對低收入者提供最低保障。換言之，政府對社會保險所負擔的保費，至少亦應相當於公共救助的預算數（註一二）。至於由被保險人本身負擔保險費的理由，約有下列四點：(1)被保險人繳納保險費後，成為保險契約的主體，在危險事故發生時，受領給付乃其應得的權利。故被保險人負擔保險費，足以增加其自尊心，脫離接受救濟的意味。(2)被保險人繳納保險費，具有鼓勵儲蓄的作用。此種儲蓄美德，當為社會保險所應繼續保持者。(3)被保險人所遭遇的危險事故，固多屬自身所不能預防的事件，而當事人亦不無疏於防範之咎。由被保險人自己負擔相當的保險費用，實有分擔危險責任的意思，足以減少保險事故的發生。(4)就政府立場而言，如由被保險人負擔一部分保險費，則可減輕財政上的過重負荷，尤其在財政困難的國家為然（註一三）。

(五) 給付權利：在社會安全制度中，申請公共救助者需經資產調查 (Means Test)，以證明其收入與資產不足以維持其本身及家屬生活。但申領社會保險給付，則為一種權利，基於假定每一個被保險人都有領取給付的需要，在發生保險事故後無需經過資產與所得的調查。固然社會保險的給付權利，並非一種契約上的權利，因為在被保險人與保險人（政府或保險組合）間並無直接的契約關係存在，同時社會保險法可由立法機關加以創制、修正或廢止，而不必經過被保險人的同意。但嚴格的說，被保險人所領給付的權利，並不是一種應得的權利，因為從數理的觀點，其領取的給付，已超過了個人所繳納的保險費，而是一種法定的權利，亦即源自法令規定的權利。蓋法定的權利，法院能強制執行，個人如有異議，亦得申訴。舉凡依法規定的給付，必須給予合格的受益人，不可任意壓制或減少其給付金額，同時，其受益資格與給付標準等，非經法律的修訂，不得任意變更。由於社會保險是政策性的保險，如果基於政策上的需要，立法機關對社會保險法規中的任何條款，可作合理的修正或廢止。因為立法機關不太可能採取不利於被保險人權利的行動，所以有些學者認為，社會保險的法定給付權利，較強於私人保險的契約權利（註一四）。

第二節 社會保險的發展

資本主義崛起後，在經濟上造成了衆多的弱者——勞工，他們完全依賴工資來維持其生活，一旦發生傷病或失業時，因未能獲得有效的保護，立即陷入貧困。英國曾於一六〇一年制定濟貧法 (Poor Law) 其後曾加以修正，而其他歐洲國家亦相繼制定，但因救濟對象及條件較嚴，以致效果不彰，無法解決貧窮問題。惟濟貧法並非全無是處，至少承認有維持窮人生活、分配有限的經費救濟貧病的公共責任（

Public Liability），而且儘可能的在擴大救濟的範圍。此後逐漸由原來消極性的救濟方式轉變為採取較積極性的左列各種預防性的措施，用來保護勞工免於貧困。

一、小額儲蓄

一般勞工為免疾病及其他意外事故的發生，使其生活陷於困境，當時有部分依賴工資維生的人，都在政府經營的儲蓄銀行設有帳戶作小額儲蓄。但因其工資偏低，除了少數人外，根本就沒有餘錢可以儲蓄。同時一個勞工在其勞動歲月中，隨時都有發生疾病、傷害、失業及死亡等事故的可能，以有限的儲蓄實難滿足發生意外事故時的需要。所以，儲蓄本身並非是一種達成社會安全的有效方法。

二、雇主責任

雇主對勞工發生意外事故後的損失負有賠償責任，大都與因執行職務導致災害的補償有關。有關雇主責任制的觀念，在十九世紀末葉，各國民法多有明文規定，對疏忽的雇主有責任在其工人受到傷害時給予補償。惟勞工也難以證明他們應負疏忽之責。於是立法者提出所謂職業性危險原則（Principle of Occupational Risk），強調雇主設立工廠，也等於設立了一個可使其工人受到傷害的機構，故勞工遭到傷害，即使雇主與勞工雙方均無差錯，雇主亦應予補償，並將補償費用列入生產成本之內。據此，各國勞工法規定，勞工於工作中遭受傷害，雇主應負賠償之責。實際上，勞工遭遇傷害時，仍須經過法定程序提出傷害補償的請求，既費時且會使勞工與雇主關係惡化。大規模的工廠固有足夠的財力，履行法律加諸於他們的責任，但是並非所有依賴工資維生者都在大工廠或企業中工作，而大多數的勞工係受僱於中小型工廠，其雇主殆難遵守法令規定提供賠償。如雇主的責任必須強制執行，則不僅雇主難逃破產命運，勞工也將導致失業。法律雖有補償的規定，實際上大多落空，因此，雇主責任的方法，並無法

完全解決勞工實際的困難問題。

三、私人保險

十九世紀歐洲的勞工，由於共濟的需要，早就沿襲中古世紀基爾特（Guild）制度的互助精神，成立了一種「互助社」（Mutual Aid Society）的組織，由社員按時繳納會費，俾利患病時能獲得醫療照顧，及在死亡時支付喪葬津貼，惟其業務處理毫無技術可言，所承諾的給付經常不能兌現。於是政府乃加以督導，對其業務予以限制，例如像年金一類的給付，因涉及準備金的積存，及必須具備精算能力，故限制不准辦理。互助社既不能圓滿負起傷病及老年給付的責任，故在十九世紀末期，歐洲便有很多國家核准成立民間私人保險公司，以協助推展為低收入者辦理上述兩種給付。部分雇主以其事業無足夠的財力負擔勞工職業災害賠償的危險，於是就很快的為其所僱勞工加入保險，並為其繳付保險費，而由保險公司代行雇主的責任。惟保險公司基於營利的目的，間有拒絕勞工所提出的補償要求，或僅發給象徵性的給付。甚至不願承保年紀較大或健康狀況不良的勞工，致使投保勞工獲益不多。但在另一方面，因為私人保險是志願投保，與大數法則危險分擔的原則不盡相符，私人保險所冒的風險甚大，對於失業、重大災害等事故，不敢承保。因此，社會安全也是無法專賴經由私人保險的方式來達成。

上述儲蓄或民間保險方式，不論屬於互助性質或商業性質，都難以確保一般低收入勞工及其家庭因遭遇工資中斷或停止時，繼續維持其原有的生活。但民間商業保險，在促進社會安全方面還是扮演了重要的角色，因為它承擔了雇主所應履行的賠償責任，使得投保勞工獲得保險給付。鑑於當時商業保險費率過高，保障範圍狹小，乃決定以政府經費補貼志願投保者，這種措施含有個人與國家間真正的協力合作，使有關的每一方對保險計劃都負有一部分責任，而更趨向於社會保險的途徑。

四、社會保險

迨至一八八三年至一八九一年間，德國首相俾斯麥（Bismark）創設了社會保險制度，解決了雇主責任制度和互助社兩者都不能解決的問題。所以俾斯麥創設疾病保險時，乃採強制保險的方式建立社會保險制度。依照其規定，凡依賴工資維生的勞工，都成為政府所辦社會保險的對象。德國創辦社會保險的方法，可說是融合了早期各種解決貧窮方法的特質，將疾病保險的管理劃歸互助基金會，職業災害保險的管理劃歸雇主同業公會，年金保險的管理則劃規省機構，這種措施，顯然的具有早期的互助、雇主責任及個人與國家間真正協力合作的精神，而形成為現代社會保險的主要特徵。由於社會保險提供了保障勞工及其家庭的所得與生活安全，遂成為近世各國建立社會安全制度中最重要的一環。茲將社會保險的主要發展情形，要分為四個時期（註一五），簡述如下：

第一期（自一八八三年起至十九世紀末止）

自一八八三年至一八九一年間，由於德國社會保險的確立，鄰近國家首先仿行，次第計劃實施社會保險。奧地利於一八八八年創辦疾病與傷害保險。其後挪威亦基於雇主責任的擴張，並未經由商業保險發展的過程，直接制定傷害保險計劃。當時英法等國，由於個人主義思想濃厚，民主自由風尚盛行，對於勞工的傷害補償，仍以雇主責任法為主要根據。雖然英國於一八九七年首創勞工補償法（Workmen's Compensation Act），以代替一八八〇年的雇主責任保險法，但至二十世紀初期，英國社會保險仍無顯著的發展。

第二期（自二十世紀始起至第一次大戰終止）

英國於一九〇八年初創設養老金制，後於一九一一年制訂國民保險法，次年開始辦理健康保險及失