主旨：關於勞工保險局建請由本部行政執行署所屬行政執行處強制執行對勞工保險之欠費單位訴追保險費及滯納金欠費乙案，謹研提本部意見如說明二至四。

發文機關：法務部

發文字號：法務部 90.07.23. 法九十律字第000426號函

發文日期：民國90年7月23日

主旨：關於勞工保險局建請由本部行政執行署所屬行政執行處強制執行對勞工保險之欠費單位訴追保險費及滯納金欠費乙案，謹研提本部意見如說明二至四。請 鑒核。

說明：

- 一、依據行政院勞工委員會九十年二月十四日臺九十勞保一字第2520號函辦理。
- 二、查勞工保險局（以下簡稱勞保局）依勞工保險條例第十七條第二項之規定，對被保險人或投保單位應繳納而未繳納之保險費或滯納金，應依法訴追。上開規定於民國八十九年七月一日行政訴訟法修正施行前，因行政訴訟法並無給付訴訟之類型，故所稱「依法訴追」，實務上向由勞保局依民事訴訟程序聲請支付命令，取得執行名義後，再聲請民事執行處執行。但自行政訴訟法修正施行後，民事法院認本案情形係屬公法法律關係之爭議應向行政法院提起訴訟而駁回勞保局之聲請。惟最高行政法院與臺北、臺中、高雄三個高等行政法院日前作成法律問題研討結果，認為自九十年一月一日起本案情形毋庸再提起一般給付之訴，而得依行政執行法之規定移送本部所屬行政執行處執行（如附件一）。故目前勞保局如以保險費或滯納金之欠繳事宜向各高等行政法院提起給付之訴時，該等法院均以不受理裁定駁回，致生 疑義與運作之困擾。
- 三、按本案問題端在，依現行勞工保險條例規定及實務運作，保險費或滯納金是否屬行政執行法第十一條第一項所稱「義務人依法令或本於法令之行政處分，……負有公法上金錢給付義務」？申言之，投保單位與勞保局之法律關係為何？究為直接依法令發生公法上債之關係，抑或為行政契約？又如謂得移送行政執行處強制執行，其執行名義為何？均宜研酌，且容有不同見解（如附件二—本部行政程序法諮詢小組第二十次會議紀錄）。茲分析如次。
 - （一）甲說：認應向行政法院提起給付之訴，並以行政法院給付訴訟確定判決為執行名義
 1. 投保單位與勞保局之法律關係為行政契約，縱法律強制性規定其權利義務之內容，亦不改其契約關係本質，故行政機關即不得以單方之行政處分移送行政執行處強制執行，而應向行政法院提起給付之訴，俟判決確定取得執行名義後，始有執行問題。
 2. 依勞工保險條例第十七條第二項規定：「加徵前項滯納金十五日後仍未繳納者，保險人應就其應繳納之保險費及滯納金，依法訴追。」所稱「依法訴追」依文義解釋，自應向法院提起給付之訴，取得執行名義後，始得強制執行。實務上勞保局向依該規定向法院聲請支付命令或起訴，取得執行名義後，始得向民事執行處聲請強制執行。
 3. 全民健康保險法第三十條第二項修正前規定「……得依法訴求。」基於保險費及滯納金皆屬公法上之金錢給付，為疏減訟源，乃於八十八年七月十五日將「依法訴求」修正為「得移送法院強制執行」，本部所屬各行政執行處係依其修正意旨及行政執行法有關規定受理執行。本件勞工保險條例未如全民健康保險法完成修正前，尚不得移送行政執行處執行。況且，依各該法律規定內容，全民健康保險法律關係與勞工保險法律關係，其性質是否相同，不無疑義。

(二) 乙說：認為應移送行政執行處執行，並以依據「直接依據法令發生公法上金錢給付義務」或「行政處分」為執行名義。茲又依執行名義之不同，再作區分。

1. 以「直接依據法令發生公法上金錢給付義務」為執行名義：

(1) 勞保關係乃直接依據法令產生之公法上權利義務關係，非行政契約，屬強制性社會保險之一種。故義務人不履行義務時，得依行政執行法相關規定強制執行。勞工保險條例第十七條第二項有關保險人就勞工保險費等，依法訴追之規定，乃依當時之法制尚不得由行政機關自行執行，故以訴訟為之。至行政執行法修正施行後，公法上金錢給付義務既可依行政執行法第十一條規定執行，自不必大費周章再以訴訟方式取得執行名義。是以，本件義務人得直接依據法令產生之義務不履行為執行名義，移送行政執行處執行。

(2) 勞工保險條例本質上應朝行政契約設計之，但現行法制，可解為直接依法令發生之公法上債之關係。行政執行法修正施行後可解釋該法為勞工保險條例之特別法，排除勞工保險條例第十七條第二項規定之「依法訴追」，優先適用行政執行法第十一條規定予以強制執行。

2. 以「行政處分」為執行名義，惟何種行為屬行政處分？又可分為下列見解：

(1) 以「限期催繳通知書」為執行名義：按勞保局於投保單位或被保險人未依法繳納時，就其應繳納之保險費及滯納金，作成限期催繳通知書，該催繳通知書，自符合行政執行法第十一條第一項第一款或第三款之規定。是故，勞保局自九十年一月一日行政執行法修正施行後，即可逕行移送行政執行署所屬各行政執行處執行，毋須向行政法院提起公法上給付之訴。

(2) 以「繳納通知書」為執行名義：投保單位與勞保局之法律關係非行政契約，勞工保險屬強制性締約，除投保手續外，完全無形成契約締約之意思自由，效力都以法律規定等觀之，保險費依勞工保險條例第十五條、第十六條規定，為依法令負有給付義務，屬依法令直接發生公法上債之關係。復依勞工保險條例施行細則第三十六條規定開具繳款通知書處分，經以書面限期催告履行，逾期不履行時，由主管機關移送行政執行處執行之。

四、本部意見如下：

(一) 勞保法律關係之發生與終止，均繫於投保單位之通知（勞工保險條例第十一條參照），應屬行政契約性質。雖基於法律保留原則，相關權利義務均規定於勞工保險條例，亦不因而否定其契約性質。故基於行政契約之法理，除非法律明文授權，否則行政機關不得就契約上權利義務單方作成行政處分，並以行政處分為執行名義移送行政執行處強制執行，而行政訴訟法第八條第一項後段，向行政法院提起給付之訴，經判決確定取得執行名義後，始得依行政訴訟法有關規定強制執行；或依行政程序法第一百四十八條約定自願接受強制執行，並準用行政訴訟法有關強制執行之規定。

(二) 依勞工保險條例第十七條第二項規定：「加徵前項滯納金十五日後仍未繳納者，保險人應就其應繳納之保險費及滯納金，依法訴追。」所稱「依法訴追」依文義解釋，自應向法院提起給付之訴，取得執行名義後，始得強制執行。反之，要保單位或被保險人如有所主張或請求，未獲允許者，亦當循行政訴訟程序謀求救濟，兩相對等。

(三) 勞保局依勞工保險條例施行細則第三十六條規定開具之繳款通知書（按施行細則非為法律），或另作出保險費、滯納金之限期繳納通知書，均僅具觀念通知或催告性質，不具「規律」性質，故均非屬行政處分，不得作為執行名義。

- (四) 或有認勞工保險與全民健康保險均屬社會保險，其處理應有一致性云云。惟查全民健康保險係凡符合資格者一律參加，且自合於資格時起即發生保險法律關係（全民健康保險法第十一條之一、第十五條參照），與勞保法律關係之發生不同。全民健康保險法律關係之性質當屬直接依據法令發生之權利、義務關係，而非屬行政契約，故其保險費及滯納金之追繳係以「直接依據法令發生公法上金錢給付義務」為執行名義。而勞工保險費及滯納金之追繳，依現行勞工保險條例之規定，難以尋得行政執行法第十一條第一項所定之執行名義。
- (五) 建議行政院勞工委員會修正勞工保險條例，明文授權勞保局於勞保關係中得作成行政處分命繳納保險費、滯納金等費用，俾使該等行政處分構成行政執行法第十一條第一項得移送行政執行處強制執行之「執行名義」，並就修法前之案件如何執行等過渡條款規定明確，以杜爭議。
- (六) 本部行政執行署所屬十二個行政執行處，甫於九十年一月一日成立，人力、物力有限，案件負荷甚重，至五月三十一日累計受理總件數為四十九萬一千五百三十八件（詳附件三）。另據統計，勞工保險局得移送各行政執行處執行之公法上金錢給付義務案件，九十年四月三十日以前之件數計約十一萬五千餘件，九十一年預估件數將高達十七萬九千餘件（詳附件四）。本案如政策上認宜由本部行政執行署所屬行政執行處強制執行，建請一併衡酌各行政執行處現有之人力、物力，並支持本部請增員額、預算之需求及提振士氣之獎勵措施，以利業務之推展。
- 五、另檢附行政院勞工委員會九十年二月十四日臺九十勞保一字第000二五二0號函、勞工保險局同年一月十二日九十保財字第六000四三六號函及本部行政執行署同年三月二十七日行執一字第000八0一號函供參。（法務部90.07.23. 法九十律字第000四二六號函）