

裁判字號：臺北高等行政法院 91 年度訴字第 13 號 行政判決

裁判日期：民國 92 年 01 月 08 日

案由摘要：農保

臺北高等行政法院判決

九十一年度訴字第一三號

九十一年十二月二十四日辯論終結

原 告 黃學德

訴訟代理人 黃秋雀

被 告 內政部

代 表 人 余政憲（部長）

訴訟代理人 楊錦青

李明芬

姚惠文

右當事人間因農保事件，原告不服行政院中華民國九十年十一月九日台九十訴字第○六四六五一號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

一、事實概要：原告之配偶黃李血於民國（下同）七十八年十月三十日，以非農會會員但從事農業工作之農民身分，由嘉義縣溪口鄉農會申報參加農民健康保險（下稱農保）。嗣黃李血於八十七年十一月八日死亡，原告向勞工保險局申請農保喪葬津貼，勞工保險局於同年十一月二十四日同意並發給新台幣（下同）十五萬三千元（下稱前授益處分）。惟勞工保險局於八十九年十一月十四日以八九保受字第六○四九六五一號函（下稱原處分），以黃李血於八十六年八月八日起受僱於訴外人明發營造股份有限公司（下稱明發公司），具農業以外專任職業，不符參加農保之資格，不得繼續參加農保，自八十六年八月八日起取消黃李血農保被保險人資格，不得領取喪葬津貼，原告前已領取之喪葬津貼應退還銷帳。原告不服，申請審議，經農民健康保險監理委員會於九十年五月十日以農監審字第五七六九號審定申請審議駁回，原告不服，提起訴願，經行政院訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、兩造聲明：

（一）原告聲明：

1.先位聲明：原處分、爭議事項審定及訴願決定均撤銷。

2.備位聲明：被告應給付原告十五萬三千元。

(二)被告聲明求：如主文所示。

三、兩造之爭點：

前授益處分是否係違法之行政處分？原告是否有信賴值得保護之情形？

(一)原告主張之理由：

- 1.按行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。為行政程序法第八條所明定。所謂信賴保護原則，專指人民信賴國家公權力行為之保護，如行政機關之行為罔顧人民值得保護之信賴，而使其遭受不可預計之負擔或喪失利益，且非基於保護或增進公共利益之必要，而對其利益之損失予以補償，或因人民有忍受義務外，不得為之。因此，當國家有一個令人民信賴之行政行為，人民對於法律狀態持續深信不疑，並對於信賴基礎善意且無過失，其信賴利益即有被保護之正當性。
- 2.本件勞工保險局於八十七年十一月二十四日發給原告農保喪葬津貼十五萬三千元，其於八十八年二月二十五日以八八保承字第一〇〇二三八七號函告明發公司時，已知黃李血於八十六年八月八日起任職明發公司，並稱：「另黃李血女士於七十八年十月卅日起參加農保，本局已於八十七年十一月二十四日發給其家屬黃學德先生農保喪葬津貼一五三、〇〇〇元在案」，職是，台灣高雄地方法院八十八年度勞訴字第十九號民事判決，以李黃血之遺屬已領有勞工保險局之農保喪葬津貼為由，駁回原告等對明發公司之喪葬費用請求。前開判決於八十八年九月二十八日方作成，勞工保險局早於同年二月二十五日以前即知黃李血農保資格生有疑義，何以在原告與明發公司間第一審訴訟中，或原告對於地方法院判決尚可上訴之前，不儘早通知原告追回喪葬津貼之事，而遲至超過一年半之後即八十九年十一月十四日，才突然以原處分通知原告，請求退還已領之喪葬津貼。原告信任勞工保險局發給喪葬津貼之行政行為，未於訴訟中積極向明發公司主張喪葬給付，對於嗣後明發公司對其他不利於其之部分提起上訴，原告信賴勞工保險局之前授益處分未同時就喪葬費用提起上訴，因此喪葬費用請求部分駁回確定。揆諸首揭行政程序法第八條之規定，勞保局實未盡保護人民正當合理之信賴之責，而違反該條文之規定。行政院於訴願決定書中僅陳言：「勞保局既查得黃李血君有農業以外之專任職業，依農民健康保險條例第十六條、第十九條，行為時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第二條第三款規定，自八十六年八月八日起取消黃李血君農保被保險人資格，並追還已領取之喪葬給付，尚非無見。」云云，完全對於原告

所主張信賴保護原則為何不能成立之理由，未置一詞，原告實難甘服。同決定書又言：「所訴高雄地院以其領取農保喪葬津貼一五三、〇〇〇元，駁回其對明發公司喪葬費之請求，其因『信賴』勞保局之核定未就喪葬費用提起上訴而告確定云云，係屬得否提起民事訴訟再審事項，尚難執為本案之論據，」云云，其既承認原告對勞工保險局有信賴利益，怎可不依行政程序法追究勞工保險局之責任，而強求人民自負責任，另尋民事救濟程序？行政院訴願決定所本之理由亦屬違法自明。

3.次按「農民除已參加軍人保險、公務人員保險、公務人員眷屬疾病保險、勞工保險及私立學校教職員保險者外，應一律參加本保險為被保險人。」為農民健康保險條例第六條所明定。依本條文之意旨，農民健康保險係屬強制保險，且其立法精神在避免同一人享有兩種以上之社會保險，以免浪費保險資源。農保之被保險人如有參加農民健康保險條例第六所列舉之各種社會保險之事實，依同條精神，自不應參加本保險；反之，若未參加前述所列舉之社會保險，自無依同條例第十九條之規定追還保險給付，並取消被保險人資格之問題。本件黃李血雖任職於明發公司，但未加入勞工保險，且有從事農業行為之事實，其並未加入前揭列舉之各種社會保險，自應被強制參加農民健康保險，而具該保險被保險人之資格。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」第二條第三款之規定，及被告八十五年十二月十六日台內社字第八五三六七八四函示，均為對農保被保險人資格增加農業保險條例所無之限制，依法律位階，行政命令及函釋均不得對於人民增加法律所未規定或授權之限制，否則即有違法律保留原則。被告援引前述辦法及函釋要求原告追還喪葬津貼，於法無據，其處分既屬違法。原決定機關未予詳查，其訴願決定亦屬違法。

4.至最高法院（八十九年七月一日改制前為行政法院）四十四年判字第四十號判決：「行政官署對其已為之行政行為發覺有違誤之處，而自動更正或撤銷者，並非法所不許。」勞工保險局自認：「經查明並依『法』逕自八十六年八月八日取消黃李血女士之農民健康保險被保險人資格且追回黃學德先生前已領取之喪葬津貼並無不當。」云云。惟依行政程序法第一百二十條第一項規定：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分至遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應予合理之補償。」本案原告具信賴利益已如前述，原告所欲維持之信賴利益亦未與公益有所扞格，該信賴利益應獲得存續保障。倘原處分機關仍執意追還喪葬津貼，則應依前述條款予原告合理之補償

(二)被告主張之理由：

- 1.依據農民健康保險條例第十六條規定：「被保險人或其受益人，於保險效力開始後、停止前，發生保險事故者，得依本條例規定，請領保險給付」、同條例第十九條規定：「投保單位為不合本條例規定之人員辦理參加保險手續，領取保險給付者，保險人應依法追還；並取消該被保險人之資格」。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第二條第三款規定：「從事農業工作農民申請參加農民健康保險資格條件之一為『無農業以外之專任職業者』」、同辦法第八條規定：「農民應於第二條所定資格條件異動或喪失時，向戶籍所在地之基層農會申報」。被告八十五年十二月十六日台內社字第八五三六七八四號函示略以：「農保被保險人於參加農保期間又受僱非勞工保險強制投保單位為專任員工，有農業以外之專任職業，縱其未參加勞工保險，仍不符合前揭辦法之規定，應自受僱為專任員工之日起，喪失農保被保險人資格」。
- 2.本件嘉義縣溪口鄉農會於七十八年十月三十日申報黃李血女士以非農會會員資格參加農民健康保險，惟查其自八十六年八月八日至死亡止均受僱於明發公司，雖該公司未申報其參加勞工保險，惟其既有農業以外之專任職業，不符合參加農保所需具備之非農會會員之資格，自不得繼續參加農保，勞工保險局爰依上開規定核定自八十六年八月八日起取消其農民健康保險被保險人之資格，另其於八十七年十一月八日死亡非屬農民健康保險加保有效期間發生之事故，依農民健康保險條例第十六條規定，所請農民健康保險喪葬津貼不予給付，而原告前已領取其喪葬津貼部分應退還該局銷帳。至於原告所稱勞工保險局要求退還已領取農民健康保險喪葬津貼之行政處分違反信賴保護原則乙節，惟依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第八條規定，黃李血既受僱明發公司，已不符合「無農業以外專任職業者」之資格，自應依規定於其資格條件喪失時，主動向所屬農會申報，因其未主動向農會申報致農會無法列表通知勞工保險局取消其農民健康保險被保險人資格，致該局在不知情下繼續讓其參加農民健康保險，並於八十七年十一月二十四日依申請發給原告農民健康保險喪葬津貼；又依農民健康保險條例第十九條規定，勞工保險局既查得其有農業以外專任職業，其投保資格不合規定，即應取消其農保被保險人資格，並追還已領取之喪葬津貼，於法未有不合；且依行政程序法第一百十九條規定：「受益人有下列各款情形之一者，信賴不值得保護：．．．對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者．．．」。據此，黃李血既有農業以外專任職業，卻未依法申報，其既隱瞞事實於前，自無信賴保護原則之適用。另有關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係依據農民健康保險條例第五條第三項規定所訂定，而該辦法係基於法律授權定之，又被告八十五年十二月十六日台內社字第八五三六七八四號函示係被告基於主管機關之權限，就上開辦法所為之補充解釋，上開辦法僅係就執行法律有關細節性、技術性之事項加以規定，與憲法第二十三條法律保留原則無違，併予敘明。

理 由

- 一、被告之代表人於九十一年二月一日由張博雅變更為余政憲，有任命令在卷可按，茲由余政憲具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。
- 二、本件原告起訴主張：原告之配偶黃李血於七十八年十月三十日，以非農會會員但從事農業工作之農民身分，由嘉義縣溪口鄉農會申報參加農保。黃李血雖於八十六年八月八日起任職明發公司，惟該公司並未為黃李血申報參加勞工保險，且黃李血亦同時從事農作達每年九十日以上，黃李血乃繼續參加農保。嗣黃李血於八十七年一月八日死亡，勞工保險局依原告之申請，於同年十一月二十四日發給農保喪葬津貼十五萬三千元。詎勞工保險局於八十九年十一月十四日作成原處分，溯及自八十六年八月八日起取消黃李血之農保被保險人資格，並要求原告退還已領取之喪葬津貼十五萬三千元。惟原告因信賴前授益處分，乃於台灣高雄地方法院八十八年度勞訴字第十九號原告與黃李血之其他繼承人共同訴請明發公司給付職業災害補償金事件中，對於該判決以「李黃血之遺屬已領有勞工保險局之農保喪葬津貼，……揆之勞工保險條例第二十二條、農民健康保險條例第十八條等規定，同一種保險給付，不得因同一事故而重複請領。」為由，駁回原告等對明發公司關於相當於喪葬津貼之請求部分，並未上訴，致原告無法向明發公司求償，基於信賴保護原則，勞工保險局自不得以原處分撤銷前授益處分，爰起訴先位聲明請求撤銷原處分、爭議事項審定及訴願決定；又如經審理結果，認原處分為合法並無應撤銷之事由，原告因信賴前授益處分致遭財產上之損失，被告應給予合理之補償，爰備位聲明請求被告應給付原告十五萬三千元云云。
- 三、被告則以：黃李血自八十六年八月八日起受僱於明發公司，雖該公司未申報其參加勞工保險，惟其既有農業以外之專任職業，不符合參加農保所需具備之資格，自不得繼續參加農保。原告於申請農保喪葬津貼時，對於上開重要事項為不完全之陳述，致使勞工保險局依該陳述而作成前發給喪葬津貼之授益行政處分，其無信賴值得保護之情形，勞工保險局乃以原處分溯及自八十六年八月八日起取消黃李血農保被保險人之資格，並撤銷前授益處分，命原告退還已領取之喪葬津貼。又原告既無信賴值得保護之情形，勞工保險局撤銷前授益處分，依法尚不得請求被告為補償等語置辯。

- 四、原告主張原告之配偶黃李血於七十八年間參加農保，黃李血於八十六年八月八日起任職明發公司，惟該公司並未為黃李血申報參加勞工保險，嗣黃李血於八十七年一月八日死亡，勞工保險局於同年十一月二十四日作成前受益處分，同意並發給農保喪葬津貼十五萬三千元，勞工保險局於八十九年十一月十四日作成原處分，溯及自八十六年八月八日起取消黃李血之農保被保險人資格，並要求原告退還已領取之喪葬津貼十五萬三千元之事實，為兩造所不爭，自堪信為真實。
- 五、按「被保險人或其受益人，於保險效力開始後、停止前，發生保險事故者，得依本條例規定，請領保險給付。」、「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」農民健康保險條例第十六條及第十九條分別定有明文。又按「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：撤銷對公益有重大危害者。受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」行政程序法第一百十七條亦定有明文。是本件之爭執，厥在於原處分撤銷前受益處分追還已發給之喪葬津貼是否符合上開行政程序法之規定？申言之，前受益處分是否係違法之行政處分？原告是否有信賴值得保護之情形？茲分別論述之。
- 六、按「農會法第十二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，年滿十五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。」農民健康保險條例第五條定有明文。又行政院農業委員會及內政部會同發布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，於第二條第三款規定：「從事農業工作之農民申請參加農民健康保險，應具備左列各款資格條件：無農業以外之專任職業者。……」核該辦法有上開條例明文授權，而所設從事農業工作農民之資格條件，用以區別是否從事農業工作及應參加勞工保險或其他強制保險，於母法並無牴觸，且合於母法維護農民健康、增進農民福利，促進農村安定之立法意旨，無違反法律保留原則之情事，先予敘明。本件原告之配偶黃李血自八十六年八月八日起至死亡之日止，受雇於明發公司，為原告所不爭，依上開之規定，黃李血自八十六年八月八日起即已不具參加農保之資格，就不合於要件之喪葬津貼申請仍同意核發，自屬違法。
- 七、前受益處分既係違法行政處分，依前揭行政程序法一百十七條之規定，只要對公益無重大危害且受益人有同法第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，縱於行

政救濟期間經過後，原處分機關仍得依職權撤銷之。本件前授益處分之撤銷不涉公益，且為兩造所不爭，是本件應續予審究者為原告是否有同法第一百十九條所規定信賴不值得保護之情形？蓋信賴保護原則固為行政法上之一般法律原則，且明定於行政程序法第八條後段，惟此原則之適用，須具備三個要件：其一為信賴基礎（即國家行為），其二為信賴表現（即人民安排其生活或處置其財產），其三則為信賴值得保護（即人民之誠實與正當），而同法第一百十九條即在明文規範信賴值得保護與否，「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：

以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」查黃李血自八十六年八月八日起，受雇於明發公司，而不具參加農保之資格，已如前述，原告於申請喪葬津貼時，就此重要事項不為完全之陳述，致使勞工保險局依該陳述而作成前授益處分，依行政程序法第一百十九條第二款之規定，受益人即原告之信賴不值得保護。

八、綜上所述，原告主張基於信賴保護原則，所領取之喪葬津貼不應返還等情，為不可採，原處分認事用法尚無違誤，爭議事項審定及訴願決定遞予維持，亦無不合，原告先位聲明請求撤銷原處分、爭議事項審定及訴願決定，為無理由，應予駁回。

九、又按「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。」行政程序法第一百二十條定有明文。是授益行政處分經撤銷後，而受益人合於信賴值得保護之要件，受益人始得請求損失補償。惟查，本件原告之信賴不值得保護，已如前述，是其備位聲明依上開規定請求被告補償十五萬三千元，亦為無理由，併予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 一 月 八 日

臺 北 高 等 行 政 法 院 第 一 庭

審判長法 官 王立杰

法 官 黃本仁

法 官 王碧芳

右為正本係照原本做成。

如不服本判決，應於送達後二十日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後二十日內補提上訴理由書（須按他造人

數附繕本)。

中 華 民 國 九 十 二 年 一 月 九 日

法院書記官 鄭聚恩

資料來源：臺北高等行政法院裁判書彙編（91 年版）第 433-446 頁