

從國保爭審案例探討國保身心障礙年金 與勞保失能一次金競合問題及對策

鄧之恒

壹、前言－制度轉銜下被忽略之 國保身心障礙被保險人

在每位國民的生命歷程（life-course）中，可能經歷職業轉銜、短期未就業及離職退保等情況而須在各社會保險間流動，尤以在國民年金保險（以下簡稱國保）及勞工保險（以下簡稱勞保）間流動最為密切，當同時符合國民年金法及勞工保險條例之給付要件時，則產生競合（concurrency）現象。追本溯源，勞保自 1950 年開辦起，即將殘廢給付納入給付項目，採一次性給付方式發給，嗣後參酌各界意見、我國國情及先進國家年金制度實施經驗推動勞保年金立法，於 2009 年 1 月 1 日起實施失能年金，除修正沿用約 59 年之給付名稱（由殘廢改為失能），亦保障實施前有勞保年資者請領失能一次金之信賴利益；與此同時，國保自 2008 年 10 月 1 日開辦，將身心障礙保險事故（以下簡稱事故）納入年金給付項目，並與勞保建立銜接機制。質言之，勞保被保險人於 2009 年以前發生失

能事故且經評估為「終身無法從事任何工作」及 2009 年以後發生失能事故且經評估為「終身無工作能力」（具 2009 年以前勞保年資者）皆可領取失能一次金，領取給付後經勞保局逕予退保，倘未滿 65 歲且無其他排除納保條件，均應納保國保，嗣於參加國保期間發生身心障礙事故時，即產生國保身心障礙年金與勞保失能一次金競合（以下簡稱兩社會保險給付競合）之情況。

早期勞保失能一次金，常被詬病係以「金錢」交換「失能肢體」，甚至被比喻為稱斤論兩的「人肉市場」，而一次領取給付之誘因，容易有作假或不做復健，以便領取更高等級之給付，喪失給付目的（李永凌，2007）。又考量世界各國多採年金，一次金雖非無保障經濟安全之功能，惟易受通貨膨脹、個人理財效率及投資不當之影響而削減保障效果，不符合被保險人生活保障之實際需求，當給付金額使用殆盡致生活陷困，又欠缺其他保障方式以濟其窮，最終恐需仰賴社會救助制度，由全體

國民共同承擔責任（郝鳳鳴，1997；柯木興，2013），爰學理上認為「年金」(pension)比「一次金」(lump-sum payment)更能符合長期經濟安全保障之需要。

根據勞動部勞工保險局（以下簡稱勞保局）統計，2009年至2014年選擇「失能年金」比率從18.16%增加至29.04%，「失能一次金」比率則由81.84%減少至70.96%（魏吉漳、周瑞芝，2016）。惟考量自1950年至2008年期間僅有「一次金」之設計，而自2009年之後領取「一次金」者仍占絕大多數，且觀察國民年金爭議事項審議（以下簡稱國保爭審）案件關於「身心障礙年金」給付事項之「擇一請領」類型亦以「失能一次金」為主要競合之對象。此外，國內跨社會保險間給付競合之專題研究如鳳毛麟角，符合國保身心障礙年金請領資格者，皆屬重度以上身心障礙且經評估無工作能力，健康、經濟狀況相對弱勢且甚少能為自身權益發聲。再者，根據作者參與國保爭審之實務觀察，類此被保險人障礙餘命期間之基本經濟安全，似乎在制度轉銜過程中被忽略與犧牲。為瞭解兩社會保險給付競合時，身心障礙（失能）者基本經濟安全保障之情形，本文以國保為主體，透過國保爭審實例所反映之制度現況與衍生之問題，從文獻資料、制度設計及規範內涵進行歸納、分析及比較，嘗試提出改善及解決對策。

貳、制度轉銜下之延續保障與給付類型轉換

一、國保延續相關社會保險「老年」事故之保障責任

按國民年金法之立法目的，係為保障未能於相關社會保險（註1）獲得適足保障之國民發生事故後之基本經濟安全。從「納保面」觀之，國保將25歲至未滿65歲且在國內設有戶籍之國民，未參加相關社會保險，符合未領取相關社會保險老年給付者，及國保開辦前或後15年內，領取相關社會保險老年給付年資合計未達15年或一次領取總額未達新臺幣（以下同）50萬元者納為被保險人，並特別規定勞保年金制度實施前，勞保老年給付之年資或金額不列入計算（註2），亦即認定雖領有相關社會保險老年給付，但年資及領取總額較少者，亦屬「未能於相關社會保險獲得適足保障」而須由國保續予保障之對象，並對開辦前已領取勞保老年給付（領取總額從數10萬至100多萬元皆有）之情形存而不論。

另從「給付面」觀之，舉凡納保國保者，雖已領取相關社會保險老年給付，尚得領取國保B式老年年金（註3），倘符合「僅領取勞保老年給付」及「已領取公教人員保險（以下簡稱公教保）養老給付、軍人保險（以下簡稱軍保）退伍給付」經「自年滿65歲當月起以3,000元按月累計達原領取給付總額」者，仍能領取國保A式老年年金（註4，含基本保障金額）。又主管機關亦認為「按月累計達原領取給付總額」（折抵期間以B式老年年金發給）方式，係為合理保障已領取公教保養老給

付、軍保退伍給付者之老年經濟安全，並基於社會保險資源不重複配置原則所設計（註 5）。顯見，國保就前因符合其他社會保險「老年」事故（年齡少於 65 歲）且領取一次金者，於納保國保至年滿 65 歲發生「老年」事故時，仍續予保障類此被保險人領取國保老年年金之權益，具有延續相關社會保險「老年」事故保障責任之特色。

二、「一次金轉換成年金」機制之制度先例

國保被賦予整併原社會津貼（指敬老福利生活津貼等）與延續相關社會保險事故保障之重責大任，各項保險給付除生育及喪葬給付外，皆採「年金」發給，對前已領取相關社會保險一次金部分，兼採「存而不論」及「一次金轉換成年金」機制。就老年年金部分，除前述針對國保老年年金之規定外，即便是全額以政府稅收支應發給且整合納入國民年金法之老年基本保證年金，亦修法放寬退休軍公教或公營事業人員領取一次退休（職、伍）金且未享有政府優惠存款者，自年滿 65 歲當月起，以 3000 元「按月累計達原領取給付總額」之轉換機制，使其得以領取年金（註 6），並經主管機關函釋闡明，符合社會保險資源不重複配置及公平正義原則（註 7）。

「身心障礙」屬早期老年（premature old-age）（柯木興，2013），惟國保之「身心障礙」事故並未如「老年」事故一般，採「一次金轉換成年金」機制，而係就前已領取之勞保失能一次金「存而不論」。值得關注的是，實施已超過 60 年之勞保失

能給付，對於先、後領取「一次金」之情形，在「最後失能程度總損失」及「法律明訂給付上限」之原則下，因前次成殘已受法律上之評價（已領取給付），就此部分應予扣除而不再重複給付，僅就差額部分提供給付，始符「不再重複給予原則」或「禁止不當得利原則」，此部分在農民健康保險（以下簡稱農保）殘廢給付之法院判決亦有相同見解（註 8）。此外，實施勞保年金後，失能給付仿效日本採「一次金」與「年金」並存之設計，針對被保險人身體原已局部失能，並受領失能一次金，再因傷病致身體之同一部位失能程度加重或不同部位發生失能後請領失能年金時，按月發給失能年金金額 80%，至原已局部失能程度依失能給付標準所計算之失能一次金給付金額之半數扣減完畢為止（註 9）。顯見，勞保失能給付或農保殘廢給付就前已領取之一次金，皆遵循不重複給付之原則，而勞保年金實施後，勞保失能給付更採「一次金轉換成年金」機制，作為符合不重複保障原則及給付之公平性之重要設計。

參、兩社會保險給付競合現況-國保爭審案例之觀察

一、兩社會保險給付競合之規範內涵

（一）規範概要

按現行規範而言，勞保被保險人於保險有效期間發生傷病事故，經診斷為永久失能，且符合失能給付標準附表所定失能

狀態列有「終身無工作能力」者或失能程度符合第 1 至 7 等級，並經個別化專業評估工作能力減損 70%以上，且無法返回職場，於 2009 年 1 月 1 日前有保險年資者，得選擇請領失能年金或失能一次金，並應由保險人逕予退保勞保（註 10）。嗣退保勞保後，倘無排除納保之情形則應參加國保，於國保保險有效期間經診斷重度以上身心障礙且經評估無工作能力，將因是否適用國民年金法第 33 條第 2 項「如同時符合相關社會保險請領規定，僅得擇一請領」（以下簡稱特別要件）之規定，影響領取國保身心障礙年金之資格，並產生「擇一請領」或「兼領給付」之不同結果（註 11）。該條文係基於「社會保險不重複保障原則，並避免爭議」之理由制定，最關鍵之給付要件在於「同時符合相關社會保險請領規定」之認定，當中牽涉到勞保「失能」及國保「身心障礙」之評估工具及審查基準之差異，係具高度專業且複雜之判斷，實務上爭議案件層出不窮。

（二）本質差異

同樣譯為 Disability 之「失能」及「身心障礙」，係分屬於不同社會保險制度之「相關」事故，且立基於不同之診斷或鑑定評估系統及工具。就國保而言，重度以上身心障礙（含重度及極重度等 2 等級）係建立在身心障礙者權益保障法所規範之「身心障礙鑑定」系統。然而，就勞保而言，自 1950 年至 2009 年之前符合「勞保殘廢給付標準表」中「終身不能從事任何工作」者（指殘廢第 1 至 3 等級）、2009

年之後符合「勞保失能給付標準表」中「終身無工作能力」者（指失能第 1 至 3 等級），及後來放寬至失能第 1 至 7 等級且工作能力減損 70%以上無法返回職場者，皆被認為係「重度以上身心障礙」之範疇。基此，兩者對於「重度以上身心障礙」之認定存在著評估系統及其內涵之本質差異，使得被保險人在勞保及國保間轉銜時增加給付競合之可能性。

二、國保爭審案例之觀察－重要變項比較

為深入瞭解兩社會保險給付競合之實務狀況及相關問題，由作者採立意取樣（purposive sampling）就立法目的、社會保險法理、原理原則及給付要件等面向檢視 3 件具有代表性之國保爭審案例，並透過作者之參與觀察（participant observation），分就案情及核心問題說明如下：

（一）案情擇要

1. 案例甲

申請人斷續加退保勞、國保（2009 年 1 月前有勞保年資），於 2011 年診斷永久失能（國保加保期間且於勞保 1 年餘效內；診斷前有國保年資）且終身無工作能力後請領勞保失能給付，隔年初核付勞保第 3 等級失能一次金。嗣於 2012 年鑑定為重度身心障礙（失智）後申請國保身心障礙年金，經勞保局核定不予給付。遞經國民年金爭議審議委員會議（以下簡稱爭審會議），據勞保特約審查醫師綜合判斷，2011 年失能診斷及 2012 年身心障礙鑑定

之障礙類別及程度，係屬同一情況，因申請人已因同一傷病領取勞保失能一次金，且障礙程度未加重，依特別要件規定，原核定應予維持，爰審定駁回。

2. 案例乙

申請人於 2008 年經鑑定為中度身心障礙（顏面損傷），嗣診斷永久失能（國保加保期間且於勞保 1 年餘效內；診斷前無國保年資）且終身無工作能力後請領勞保失能給付，核付勞保第 3 等級（由第 6-2 項第 4 等級及第 9-2 項第 10 等級合併升等）失能一次金。2011 年鑑定為重度多重障礙（新增中度重要器官（心臟）後合併升等）後申請國保身心障礙年金，經勞保局核定不予給付。遞經爭審會議據申請人 2008 年身心障礙鑑定及同年失能診斷（皆為顏面損傷中度），與 2011 年取得障礙等級重度非屬同一情況等原因，爰審定撤銷原核定。

3. 案例丙

申請人於 2000 年診斷永久失能（診斷前無國保年資）後請領勞保殘廢給付，2001 年核付勞保第 3 等級殘廢一次金。嗣於同年鑑定為輕度身心障礙（肢體）、2004 年鑑定為中度身心障礙（肢體），2009 年及 2012 年亦鑑定維持中度身心障礙，復於 2015 年鑑定為重度身心障礙（神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能障礙；b765.3；符合 Modified Hoehn-Yahr Stage 第五級）後申請國保身心障礙年金，經勞

保特約審查醫師綜合判斷，障礙程度仍為勞保失能標準第 3 等級，障礙程度未加重，經勞保局核定不予給付。申請人申請審議後，案經送請原失能診斷及身心障礙鑑定之專科醫師（皆同一醫師）審查，認定其 2015 年（身心障礙鑑定）之身心障礙程度較 2000 年（失能診斷）「障礙程度加重」（依據病歷資料，可套用身心障礙鑑定 b765 評估標準判斷失能診斷當時之身心障礙程度符合 Modified Hoehn-Yahr Stage 第三級），遞經爭審會議審定撤銷原核定。

（二）重要變項比較

綜觀 3 案例並比較相關變項（如表 1 所示）發現：3 位國保被保險人皆按時繳納國保保費，於參加國保期間發生身心障礙事故；案例甲、丙請領勞保第 3 等級失能一次金（給付 840 日）時年齡約 30 多歲（案例乙最近 1 次請領為 60 歲），給付總額多寡僅受個人勞保日投保薪資高低所影響；又發生勞保失能事故當時，案例甲（尚未鑑定）、乙（中度）及丙（尚未鑑定）皆非屬法定「重度以上身心障礙」者；案例甲、乙、丙請領兩項保險給付之時點相差 1 年、3 年及 13 年；另是否適用特別要件之規定，則與發生失能與身心障礙事故 2 時點之障礙程度是否加重有關，實務上，是項疑義通常送請勞保特約醫師作認定，甚至以勞保失能評估工具來評估並判斷障礙程度變化。

表 1 國保爭審案例重要變項比較一覽表

重要變項	案例甲 (擇一請領模式)	案例乙 (兼領給付模式)	案例丙 (兼領給付模式)
發生國保身心障礙事故前有國保年資	是	是	是
納保國保期間發生身心障礙事故	是 (視為無工作能力)	是 (經評估無工作能力)	是 (視為無工作能力)
領取勞保失能一次金年齡	31 歲 (第 3 等級)	38 歲(第 6 等級)、60 歲(合併為第 3 等級)	39 歲 (第 3 等級)
發生失能事故時為法定身心障礙者	否 (尚未鑑定)	是 (中度身心障礙)	否 (尚未鑑定)
請領國保身心障礙年金額	32 歲	63 歲	52 歲
適用國民年金法第 33 條第 2 項規定	是	否	否
障礙程度變化之認定	由勞保特約醫師認定(綜合相關醫學評估工具判斷障礙程度未加重)	爭審會議決議(不同部位障礙致障礙程度加重)	前由勞保特約醫師認定(依勞保失能給付標準表判斷障礙程度未加重)，再經原失能診斷及身心障礙鑑定醫師認定(依身心障礙鑑定標準判斷障礙程度加重)

資料來源：作者自行彙整自國民年金爭議審定書及相關案卷資料。

肆、兩社會保險給付競合核心問題評析

一、漏未實踐之立法目的－未能於勞保獲得適足保障，納保國保後卻未賡續保障其障礙餘命之基本經濟安全

根據許志成(2012)《身心障礙者提

前老化及平均餘命基礎研究》發現：2001 至 2011 年間身心障礙者死亡率有顯著降低，平均餘命有增加趨勢，且與一般民眾平均餘命差距隨年齡增加而縮小，惟相較一般民眾，仍有提早老化之趨勢。為瞭解前已領取失能一次金，嗣後符合國保身心障礙年金請領資格者，因特別要件限制下無法順利領取國保身心障礙年金，保障其障礙餘命期間基本經濟安全之情形，經作

者假設相關條件，採「按月累計達原領取給付總額」之方式，估算前已領取之失能一次金額度實際可保障之年數，並推估各年齡組發生國保身心障礙事故而無身心障礙年金保障之年數（如表 2 所示）發現：領取失能一次金之年齡組越小，其無身心障礙年金保障之年數越長，如案例甲、丙之事故年齡分落「30-34 歲」及「35-39 歲」組，經以台灣平均每人每月消費支出 1 萬 9,978 元按月累計達原領取給付總額後，將分別面臨 32 至 35 餘年及 28 到 31 餘年之經濟不安全；另按月累計之「一定金額」

（1 萬 9,978 元與 3,000 元相比）越高，越有助於縮短不同勞保日投保薪資者無國保身心障礙年金保障之年數差距，反之，則產生顯著差異。

綜上，因特別要件而排除領取身心障礙年金者，必須面對障礙情況持續退化而不斷增加之各項生活、照顧費用及無年金保障之障礙餘命等雙重危機，導致長期經濟生活匱乏，應符「未能於相關社會保險獲得適足保障」情況，惟卻被現行制度排除而漏未保障，發生「保障不足」之情況，有違國保立法目的。

表 2 發生國保身心障礙事故而無身心障礙年金保障時間（年）之推估一覽表

推估	勞保失能一次金給付額（元）	按月累計達原領取給付總額時間（年）	各年齡組發生國保身心障礙事故而無身心障礙年金保障時間（年）							
			25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲
低	560,280	a：2.34	39.56	35.26	31.11	27.31	23.61	20.06	16.81	13.91
		b：15.56	26.34	22.04	17.89	14.09	10.39	6.84	3.59	0.69
中	890,400	a：3.71	38.19	33.89	29.74	25.94	22.24	18.69	15.44	12.54
		b：24.73	17.17	12.87	8.72	4.92	1.22	-2.33	-5.58	-8.48
高	1,228,920	a：5.13	36.77	32.47	28.32	24.52	20.82	17.27	14.02	11.12
		b：34.14	7.76	3.46	-0.69	-4.49	-8.19	-11.74	-14.99	-17.89

資料來源：各年齡組重度以上身心障礙者平均餘命數據係由作者自行彙整自許志成（2012）。

備註：1.低、中及高推估：分以勞保投保薪資分級表最低一級 2 萬 8 元（日投保薪資 667 元）、平均值 3 萬 1,800 元（日投保薪資 1,060 元）及最高一級 4 萬 3,900 元（日投保薪資 1,463 元）為假設。

2.勞保失能一次金給付額：以第 3 等級（給付 840 日）為假設。

3.按月累計達原領取給付總額時間（年）之假設 a：以台灣平均每人每月消費支出 1 萬 9,978 元按月累計達原領取給付總額之年數；假設 b：以 3,000 元按月累計達原領取給付總額之年數。

4.發生重度以上身心障礙者各年齡組之平均餘命，依序為：「25-29 歲」41.90 年、「30-34 歲」37.60 年、「35-39 歲」33.45 年、「40-44 歲」29.65 年、「45-49 歲」25.95 年、「50-54 歲」22.40 年、「55-59 歲」19.15 年及「60-64 歲」16.25 年。

二、限縮保障之給付權益－按時繳納國保保費、於參加國保期間發生身心障礙事故，卻無法領取國保身心障礙年金

社會法學者普遍認為「基於個人先前給付」(指繳納保費)是社會保險給付享有憲法財產權保障的關鍵要素(孫迺翊, 2012)。主管機關亦以「權利義務對等」之社會保險精神,闡述被保險人繳納保費之「貢獻」多寡與將來可領取老年年金計給方式及金額之關連性(同註 5)。一般而言,年金權利主要係以「老年」年金給付為適用主體。又依德國社會法學理,年金權利係由「個人關連性」與「社會關連性」兩項要素組成,前者因被保險人繳納保費而取得薪點,屬於財產權保障之核心,立法者不得任意刪減;後者,雖未繳納保費仍依法計算薪點,內含社會重分配功能,立法者有較大形成調整空間(孫迺翊, 2012)。

因國保身心障礙年金並無「等待期間」(qualifying period)之設計(即無最低投保年資限制),一般國保被保險人「按時繳納保費」,符合「參加國保期間」且「發生身心障礙事故」等給付請領要件,即具有國保身心障礙年金之請求權,惟已領取勞保失能一次金者,另須受到特別要件之檢驗。綜觀上開案例,皆合乎一般社會保險給付之請領要件(即繳保費、保險效力期間發生事故),惟勞保局對於給付之申請皆核定不予給付(嗣後案例乙、丙皆經爭審會議審定撤銷原核定)。弔詭的是,核發社

會保險給付之基礎要件(參加保險期間發生事故)竟受特別要件所拘束,「身心障礙」既已因提早「老年」而退出勞動市場,制度設計卻未保障漫長障礙餘命期間之基本經濟安全,反倒齊頭式要求類此情況者,須等待至法定「老年」(滿 65 歲起)始可真正請求年金權利,並未考量「身心障礙」在人口統計之趨勢及其特殊性,衍生給付權益限縮之情況,實已侵害被保險人權益。

三、保險事故之差別對待－相同事故間之給付不公平及不同事故間之規範要件寬嚴不一

(一)相同事故卻受「全有」、「全無」之差別對待

同樣於保險期間發生身心障礙事故,理應皆獲身心障礙年金之保障,且從發生身心障礙事故之時點向後觀察,健康狀況會隨著年齡增加或因新增障礙部位而持續退化,使得維持基本生活所需之各項費用增加,就此部分,不因「認定」障礙程度有無加重而有差別。因特別要件之限制,無法領取國保身心障礙年金者,其雖遭遇相同事故,卻被當作「除外責任」而排除在保障範疇之外,且國保既將類此情況者納保,又限制合乎一般請領資格者請領身心障礙年金之權利,導致基本生活無以為繼,尤其對國保開辦前(如案例丙於 2001 年)及年紀尚輕(如案例甲於 31 歲)即領取失能一次金者之影響更鉅,明顯有「保障不足」之差別對待。反觀案例乙,雖同樣領取勞保失能一次金,惟不須經「轉換

機制」處理，僅憑「認定」障礙程度有加重，即可直接領取國保身心障礙年金（全有），似有「保障過度」之情形，產生一種「認定」障礙程度加重即給付（全有）、未加重即不予給付（全無）之不公平現象。

（二）「身心障礙」事故相較於「老年」事故被課以更嚴格之法律限制

就「老年」部分，不論在納保及給付面之規定皆較為寬厚（前已討論不再贅述），前已領取「老年」給付後，納保國保且發生「老年」事故，皆可領取國保老年年金（僅因不同情況區分 A 或 B 式計給）。反觀「身心障礙」部分，學理上可視為係疾病或傷病的延長或早期老年，因嚴重身心障礙必將導致完全喪失工作能力而無法再從事工作，提早退出勞動市場（柯木興，2013），雖同樣合乎一般請領要件，惟現行國保制度卻未完整保障發生身心障礙事故之國保被保險人，僅選擇性保障經「認定」障礙程度加重者。又實際上，「障礙期間」對於經濟安全之需要並不少於、甚至高於「老年期間」，似應參考國保老年年金之規範，依被保險人已領取相關社會保險給付或社會福利津貼之情況，而有給付計給方式之合理差異，惟絕非簡化為全有、全無之粗糙設計。

四、存有爭議之特別要件—對身心障礙程度認定之預設及事後回溯認定之疑義

按主管機關函釋意旨（同註 11），倘被保險人於國保加保期間請領勞保失能給

付，因障礙程度加重，經診斷為重度身心障礙並領有重度身心障礙手冊（或證明），或於參加國保前因失能事故領取勞保失能給付，惟於參加國保後始因障礙程度加重符合國保身心障礙年金請領資格等 2 種情況，皆無特別要件之適用。亦即障礙程度「加重」係指先前請領勞保失能一次金當時（參加國保前或參加國保期間）之身心障礙程度為中度以下（含中、輕度、未列等級及尚未鑑定），嗣參加國保期間始因障礙程度增加至發生身心障礙事故（重度以上身心障礙且經評估無工作能力）之情況。

又勞保及國保對於「重度以上身心障礙」之認定標準並不相同，承襲勞保失能評估之既有機制，勞保局（同時身兼勞保及國保之保險人）通常將領取勞保失能一次金（第 3 等級以上）且屬「終身不能從事任何工作」或「終身無工作能力」者，認定為「重度以上身心障礙」（即便案例乙於失能診斷當時僅具中度身心障礙資格，案例甲、丙則尚未經鑑定取得身心障礙手冊），並判斷案件具「同時符合相關社會保險請領規定」之「爭議」，須進一步審查障礙程度。然而，在沒有任何證據指出國保身心障礙程度認定所依據之身心障礙手冊或證明有瑕疵或違誤之處前，即認定適用上開特別要件而核定不予給付，衍生以「領取失能給付」推定並凌駕身心障礙手冊或證明之法定效力，恐影響被保險人對國保制度之信賴；此外，如案例甲、丙於領取失能一次金當時尚未鑑定取得身心障礙手冊或證明，根本不符國保身心障礙年金請領要件，惟仍逕以特約醫師審查並「回溯」

領取失能一次金當時已符重度以上身心障礙程度，並認定適用特別要件。顯見，實務上對特別要件之認定存有模糊空間與規範不明確之情況，甚至增加法律所無之限制，影響被保險人給付權益。

五、量尺差異之評估工具－以勞保失能評估工具衡量身心障礙程度之謬誤

勞保以「失能診斷書」及「勞保失能給付標準表」作為審核失能給付請領要件、認定失能程度及核發給付金額之評估工具。實務上，倘遇「失能程度」等涉及醫療專業之爭議皆送請特約醫師審查認定，勞保局亦將此機制運用在國保「身心障礙程度」等爭議之審查。然而，申請國保身心障礙年金為何要接受勞保失能給付之評估工具來審查，而非以「身心障礙鑑定表」所列障礙等級或其他通用性之醫學評估工具檢視失能診斷當時之「身心障礙程度」。檢視案例發現，特約醫師審查身心障礙程度，卻採「勞保失能給付標準表」所列之失能等級作為審查之基準，亦即以勞保失能評估工具判斷國保身心障礙程度，惟國保爭審實務發現，採用國保身心障礙鑑定標準判斷障礙程度是否加重是可行的，且有醫學上運用數十載之評估工具作為「失能」與「身心障礙」評估工具量尺轉換之中介，例如：案例丙之勞保特約醫師審查意見即以障礙程度仍為勞保失能給付標準第 3 等級，認定障礙程度未加重，惟再送請原失能診斷及身心障礙鑑定之專科醫師審查，則能依病歷資料套用身

心障礙鑑定 b765 評估標準 Modified Hoehn-Yahr Stage 判斷失能診斷當時應符合之國保身心障礙程度，認定身心障礙程度（等級）加重。

綜上，勞保局既已瞭解「失能」與「身心障礙」之審核認定標準各異（行政院勞工委員會，2011），仍逕以失能等級作為最終衡量障礙程度之基準，在兩項評估工具衡量尺度之差異下，作成之審查結果是否客觀可信並兼顧被保險人權益，而涉及該障礙類別、程度之細項評估指標及其量尺是否契合且可相互參照對應、是否存在「灰色空間」（評估仍為同一失能等級，惟身心障礙程度由輕或中度變成重度）等皆尚有疑義。顯見，評估工具之選擇對於被保險人是否符合給付請領資格之影響至鉅。

伍、結語：兩社會保險給付競合之解決對策

為積極落實我國憲法第 155 條及其增修條文第 10 條意旨，保障身心障礙者於社會保險之權益，並實踐身心障礙者權利公約施行法促進身心障礙者實質平等（substantive equality）之目標，依循社會福利政策綱領揭示政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系，除依公平正義原則對經濟弱勢者提供保險費補助，並應考量給付適足性，以維持被保險人的經濟安全之重要內涵，進而達成國民年金法為確保「未能於相關社會保險獲得適足保障」之國民，於發生身心障礙事故時之基本經

濟安全之目的。本文提出改善兩社會保險給付競合之解決對策如下：

一、實踐立法目的—舉凡參加國保期間發生身心障礙事故皆應納入保障範疇

身心障礙（失能）具有普同（universalism）之特性，亦即障礙並非少數人的不幸遭遇，而係全體國民共同面臨的社會風險。又被保險人在兩社會保險間流動乃屬常態，惟不同制度之政策目的、規範內涵及認定標準等亦產生給付事項競合爭議，影響人民權利甚鉅。基此，妥善地安排體系銜接問題，係國家導入強制保險體制後應盡之義務（蔡維音，2013），且制度設計上要設法兼顧每一種社會風險之保障，並應努力維持「社會給付間之無縫性」（鍾秉正，2015）。因特別要件無法領取國保身心障礙年金者，係屬「未能於相關社會保險獲得適足保障」之對象，政府應有責任與義務，將其納入保障範疇。國保作為各社會保險中最基礎的一層，須思考如何完善社會安全網，各項給付之設計應優先考量那些人是制度所要保障的對象，即便立法之初無法預見所有情況而有周全之設計，惟實施後發現「漏網之魚」，亦應將其納入制度保障範圍。基於財務因素而強調不重複保障之論述，對於制度永續及穩定雖有一定功能，惟易流於形式上、主觀性的適用序位迷思，實質上卻已侵害身心障礙者權益。

二、重視給付權益—依法納保、繳保

費且於保險期間發生身心障礙事故者，應享有年金分配之權利

制度規範之內涵牽涉立法者對於公共利益與價值之選擇。社會保險係為保障「社會」集體風險，以「保險」的財務機制運作，保障於保險效力期間發生事故之被保險人才是社會保險制度存在之核心價值。按社會法學理，被保險人之年金權利應受到一定程度之保障，並享有參與年金分配之權利（鍾秉正，2010），具早期老年性質的「身心障礙」既已退出勞動市場，就應適用年金權利法理而保障其身心障礙年金之請求權。惟現行制度因特別要件之限制，類此被保險人充其量僅取得一個形式上之請求權利，實質上卻無法享有分配權利，此等作法侵害了個人權利，漠視因制度轉銜之被保險人在障礙餘命期間之基本尊嚴與經濟安全，爰應透過制度設計實踐類此被保險人領取國保身心障礙年金之權利，使依法納保、繳保費且於保險期間發生身心障礙事故者，享有合理之年金分配權利。

三、保障障礙餘命—發生相同事故應受合理對待

國保身心障礙年金之保障重點，係被保險人發生身心障礙事故時點後，障礙餘命期間之基本經濟安全保障，而非絕對比較身心障礙事故時點以前之障礙程度是否加重。畢竟，不論障礙程度加重與否，被保險人皆同樣面對障礙餘命期間各項生活照顧之經濟需求。現行制度以障礙程度加重與否作為國保身心障礙年金「全有」及

「全無」之依據並不適當，且對於「全有」者前已領取失能一次金未以「轉換機制」作處理，衍生一定期間重複保障之情況。即便主管機關仍欲維持障礙程度加重之設計，亦可透過合理之給付計給方式作為區別，避免發生相同事故間之給付不公平及不同事故間之規範要件寬嚴不一之情況。另建議可參採「按月累計達原領取總額」之作法，處理已領取失能一次金部分，既可符合不重複保障原則及給付公平性，亦可兼顧年金權利及事故期間餘命之保障，作為避免保障過度與不足之平衡機制。

四、修正特別要件－回歸國保為主體之認定標準與切合實務情況之明確規範

兩社會保險給付競合之核心在於特別要件之認定與適用。按國保對於「身心障礙」事故之審核，係以身心障礙權益保障法所規範之身心障礙鑑定為依據。實務上，以勞保失能評估工具介入國保身心障礙年金之特別要件審查之情況，發生以「領取失能給付」推定並凌駕身心障礙手冊或證明之法定效力及以專業醫理見解事後認定當時障礙程度之情況。建議應回歸國保身心障礙鑑定之審核認定標準，就規範適

用之模糊空間予以補充，並明確訂定一致性之認定標準，避免被保險人權益受到損害。

五、選擇中介工具－參採通用之醫學評估工具判斷身心障礙程度變化

勞保失能評估工具及國保身心障礙評估工具 2 者內涵明顯不同，量尺似難直接轉換並對身心障礙程度變化作出適切判斷，勞保局逕以失能評估工具作為障礙程度衡量之依據並不適當，為使被保險人在重新審查過程中受到客觀公平且合乎國保制度設計之對待，建議除應回歸國保之審核認定標準外，亦應採用客觀、科學之醫學評估工具，作為「失能」與「身心障礙」評估工具之量尺相互轉換、參照對應之第三方中介評估工具，避免因評估工具項目、內涵及量尺差異所造成的不同結果，始有助瞭解障礙程度變化之「真實」並解決爭議。

（本文作者為衛生福利部國民年金監理會專員）

關鍵詞：社會保險給付競合、國民年金保險身心障礙年金給付、勞工保險失能給付、國民年金爭議事項審議、身心障礙程度

註釋

註 1：依國民年金法第 6 條規定，相關社會保險指公教人員保險（含原公務人員保險與原私立學校教職員保險）、勞工保險、軍人保險及農民健康保險。

註 2：國民年金法第 7 條第 2 款及第 3 款規定。

註 3：依國民年金法第 30 條第 1 項第 2 款規定，以月投保金額×保險年資×1.3%方式計給

，簡稱 B 式老年年金。

註 4：依國民年金法第 30 條第 1 項第 1 款規定，以月投保金額×保險年資×0.65%+3,628 元方式計給，簡稱 A 式老年年金。

註 5：衛生福利部 104 年 5 月 1 日衛部保字第 1040010836 號函釋。

註 6：國民年金法第 31 條第 1 項第 2 款規定。

註 7：衛生福利部 104 年 4 月 21 日衛部保字第 1040107507 號函釋。

註 8：臺北高等行政法院 97 年 4 月 14 日 96 簡字第 761 號判決。

註 9：勞工保險條例第 55 條第 2 項規定。

註 10：勞工保險條例第 53 條第 1 項、第 2 項、第 4 項、第 54 條之 1、第 57 條規定及勞動部勞工保險局委託辦理勞工保險失能年金個別化專業評估作業要點。

註 11：國民年金法第 33 條第 1 項及第 2 項規定、內政部 101 年 8 月 1 日台內社字第 1010256514 號函釋及衛生福利部 105 年 3 月 7 日衛部保字第 1050104689 號函釋。

📖 參考文獻

- 行政院勞工委員會（2011）。**勞工保險條例逐條釋義**。臺北市：勞工委員會，初版。
- 李永凌（2007）。勞工保險殘廢給付改採失能判定芻議。**臺灣勞工雙月刊**，10，96-104。
- 柯木興（2013）。**社會保險**。臺北市：三民，第 3 版。
- 郝鳳鳴（1997）。我國勞工保險給付年金化之研究。**臺大法學論叢**，26(4)，115-159。
- 孫迺翊（2012）。社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心。**臺大法學論叢**，41(2)，445-516。
- 許志成（2012）。**身心障礙者提前老化及平均餘命基礎研究**。行政院衛生署委託研究成果報告。臺北市：衛生署。
- 蔡維音（2013）。年金請求機制整合之芻議。發表於 2013 年 11 月 28 日，臺灣大學法律學院財經法研究中心與公法研究中心、中央大學法律與政府研究所與台灣法學會主辦，年金改革學術研討會。
- 魏吉漳、周瑞芝（2016）。**勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估**。勞動部勞工保險局 104 年度委託辦理精算評估報告書。臺北市：勞動部勞工保險局。
- 鍾秉正（2010）。**社會法與基本權保障**。臺北市：元照，初版。
- 鍾秉正（2015）。社會保險總論。載於台灣社會法與社會政策學會（編）**社會法**（111-157 頁），臺北市：元照，初版。