

## 釋字第 472 號解釋協同意見書

蘇俊雄大法官 提出

本號解釋係針對—(1)全民健康保險法採取強制納保制度以及(2)其就既有保險制度醫療給付部分所為的整合是否影響人民信賴利益—這兩項爭議問題所為的法律違憲審查。多數通過的解釋文及解釋理由就此所持之結論，原則上固為本席所贊同；惟鑑於全民健康保險制度的建立，對於我國邁向「社會法治國」發展的深遠影響，對於其間所涉及、引發的合憲性爭議問題，本席以為大法官恐應做更深入而審慎的檢討分析，才能夠化解論者對於此項制度合憲性的疑慮、穩固吾人建構社會法治國的基本共識。針對全民健康保險法採取強制納保制度的合憲性問題，在此爰提出協同意見書，說明本席已獲致的確信與未決的疑慮。

按憲法增修條文第十條第五項規定，國家應推行全民健康保險。在此項「憲法委託」之下，立法者固然具有規劃建構全民健康保險制度的正當性以及積極作為的義務，並且對於此項「國家目標」（Staatsziel）的實現方法擁有廣泛的政策形成空間；但是其就此所做的規制，仍然必須合乎憲法保障人民自由權與平等權的規範要求，不得逾越憲法就其規範形成自由所設定的框架界限。本號解釋之聲請人對於強制納保規定的合憲性所為之主要質疑，雖然恐係出於對我國憲法上所定人民義務條款之規範意旨的誤解，惟大法官就此除應做憲法解釋上的澄清外，仍然應該顧及與此項制度確切相關的憲法規範要求；多數通過的解釋文及解釋理由進而援引憲法第二十三條所蘊含之比例原則，審查系爭強制納保規定的合憲性，因此值得吾人贊同。惟鑑於本號解釋未能明確釐清憲法上人民義務條款的解釋疑義，且憲法第二十三條規定亦非系爭問題的唯一審查基準，而多數通過的解釋文與解釋理由就此所為的論證審查復嫌簡略，有關全民健康保險採取強制納

保規定的合憲性問題，因此另有補充申論之必要。

- 一、憲法第十九條至第二十一條所定人民義務條款，並不必然否定、排除立法者另外創設其他法定義務（例如強制加入全民健康保險）的憲法容許性。

人民對國家的公法上作為義務，是否受到憲法上開義務條款的限制，從而立法者不得以法律創設其他的公法上作為義務？就此問題，由於制憲者並沒有明確表達其態度，因此，此項問題的解答相當程度取決於進一步的憲法解釋。從歷史的解釋方法可能認為，義務條款已經限定了人民對國家所負之公法上義務。這是因為從人權譜系之發展而言，人民居於「被動地位」的義務條款，係最早「入憲」的部分，其積極之意義在於以憲法來確定人民對國家的義務範圍，排除封建時代對人民的若干不合理要求（如服勞役）。因此，若取向於義務條款的歷史發展脈絡及其人權保障作用，而將憲法第十九條、第二十條、第二十一條解釋為是列舉的、限制性的規定，則全民健康保險法中的強制納保條款自不免被視為是違憲的。但是，不容否認的，近代以來的國家觀，對國家任務之要求已經發生變化，從而也使得傳統國家與社會的界限發生位移。在「社會福利國家的憲政原則」（Sozialstaatsprinzip）下，不僅國家大幅地介入規制市民社會，而且也常需要人民的積極合作，才能建立合乎社會正義的憲政秩序。從而，以法律保留原則的方式，創設人民之其他公法作為義務，往往具有正當性與必要性。換言之，在這種國家為處理社會問題之情形下所課予人民之作為義務，並不同於傳統上人民對國家所負的公法義務，而具有強烈的「社會義務性」，其因而並非傳統憲法義務條款所要限定或排除的對象。從結果取向的憲法解釋觀點而言，這種解釋亦可以避免諸多在勞工法、環境法所創設之義務規定，在一夕之間被否定，而有助於社會生活之可能。因此我們無法單純從對憲法義務

條款之解釋否定全民健康保險法之強制納保規定的合憲性。

在我國憲法肯認社會福利國家原則，且制憲者亦未明示憲法義務條款之性質的情形下，憲法解釋上應該肯認人民之公法義務並未受憲法所定義務條款的限定；但因這些義務要求往往涉及人民基本權利，故須以法律保留之方式為之。蓋社會福利國家原則，雖然對基本權利的解釋以及基本權利限制界限的判斷等課題具有積極的意義，但是此項憲法原則的實現，不能直接排除民主政治原則的適用。故追求社會正義的國家任務的實踐，仍必須委由立法機關本其政策與規範的形成權限，在不違反比例原則、平等原則或其他相關規定的合憲性範圍內，透過法律來加以實現。(註一)

二、強制納保規定將會對人民的人格發展自由（自我決定權）以及財產權構成限制，其就此必須合於憲法第二十三條及其所蘊含之比例原則的規範要求。

(一) 被限制的基本權：在強制納保的條款之下，人民的人格發展自由與財產權將受到限制；至於聲請人所指「以強制納保的方式，將原為『契約自由』精神的健康保險關係，轉化成全體人民應盡之義務」，則恐非此際所涉之基本權課題，因其誤解了全民健康保險法係屬公法或社會法的屬性（在此領域自無私法自治原則之適用）。

(二) 審查標準：綜合審酌此際所涉基本權的重要性以及全民健康保險法此種社會立法的政策考量複雜性與其對國家社會之資源配置的深遠影響，大法官在援引比例原則審查系爭強制納保規定的合憲性時，至少應該根據「可支持性審查」的標準，檢討政治部門所做的評價判斷，是否具有合乎事理可得以支持之理由。(註二)

(三) 比例原則的論證審查：多數意見肯認系爭強制納保規定之適

當性與必要性的理論，原則上固為本席所贊同；惟對於其間所涉及的「立法事實」問題（尤其是比較法上是否有其他「相同有效」而「侵害較小」的規範模式可供選擇參考的問題），大法官恐應做更為週延的調查與論證。

三、憲法第十五條所定的生存權保障，亦為本案所未明示的審查基準。

誠如解釋文所言，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。這是因為由全民健康保險所整合與提供的醫療給付，有部分已屬維持人民基本生活條件所必要；國家若以人民未繳納保費為由而拒絕提供此種基本給付，將違反憲法保障生存權所含「禁止不足給付原則」的要求。

四、與強制納保規定密切相關，但是聲請人並未指摘，而本號解釋亦未便審查的是一有關繳交保險費之義務人範圍以及保險費率差異規定的合憲性問題（主要是相關規定是否合乎平等原則的問題）。現行全民健康保險法就此所為的差別待遇規定是否合理—特別有無構成對婚姻與家庭制度的不當歧視、是否有違「代際正義」等問題，因此仍非常有斟酌檢討的餘地。惟限於釋憲機關「不告不理」的功能法限制，本席在此未便表示意見。

註一：德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 59, 231。

註二：許宗力，憲法與政治，收於現代國家與憲法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，一九九八，頁八十八以下。