

釋字第 550 號解釋協同意見書

蘇俊雄大法官 提出

本號解釋主要係在檢討全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於一定比例保險費由直轄市政府補助之規定，與憲法保障地方自治團體之自主財政權及財政支出劃分之基本原理是否相符等課題。多數通過之解釋意旨，認為全民健康保險法之施行，係中央立法並執行之事項，有關推行全民健康保險制度之行政費用，固應由中央政府負擔；惟社會保險制度之推行乃涉及整體國家發展之憲法政策，地方政府就此亦有協同之義務。準此，在不侵及地方自治團體依憲法制度保障所享有之自主權核心領域之情況下，基於國家施政之需要，依據法律分配一定比例之保險費由地方政府負擔，自非憲法所不許。本件解釋復從中央與地方政府間財政責任劃分之基本原理，肯認中央得以法律就個別施政事項之財政責任分配為特別規定；至於系爭法律規定所定補助各類被保險人保險費之比例，則屬於立法裁量之事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。對於本件解釋理由中有關「地方自治團體對社會安全之基本國策實現負有協力義務，依法使其分擔一定比例之保險費，並非憲法所不許」之論證理由，本席敬表贊同；惟就相關立法政策形成事項之論斷與說理，本席則認為尚有未盡周延之憾，宜再詳予檢討說明。

有鑑於本件解釋對於中央與地方協力發展福利國家理念、推行社會保險制度，以及對於確立憲法保障地方財政自主之原則與際限，俱有相當重要之意義，爰提出協同意見書，就相關憲法政策之實踐以及法制設計上之立法裁量分際問題，補充說明如次：

一、有關全民健康保險制度的憲法框架秩序及其審查方法

憲法第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項分別規定國家負有推行社會安全與福利政策，

辦理社會保險及醫療保健之義務；此等憲法委託任務之履行，依據憲法有關中央與地方權限劃分之規定（憲法第一百零七條第十三款），乃係中央立法並執行之事項。換言之，憲法設定了國家調和社會實力的整體發展方針，並課予國家以建立一個富有社會正義秩序的任務；而這項國家目標之實踐，主要是依循「中央立法並執行」的途徑進行。惟憲法就此所設定之任務與權責分派秩序，並不意謂立法者僅能運用中央政府之資源去實現此等施政目標；相反地，憲法於此框架秩序內保留予立法者相當寬廣的政策形成空間，立法者得視國家發展之現況與需要，決定實踐此項國家目標的具體方法。全民健康保險制度的形構與運作，現實上既無法、也不宜由中央政府獨立擔負，國家自可透過法律之制定，於整體憲法秩序所容認的限度範圍內，匯聚、整合相關公、私部門之資源，據以尋求此項憲法任務的具體實現。要求地方自治團體擔負、補助一定比例之保險費的系爭法律規定，基本上即係立法者本於此等政策形成權限所為之具體規範決定。

多數通過的解釋文，謂國家推行全民健康保險的義務，係兼指中央與地方而言。此項釋示意旨，應在闡明中央政府有要求地方自治團體協力分擔國家補助保費義務之正當性。地方自治團體就此項憲法政策之實踐負有協力義務，即便不是憲法解釋的當然結果，亦係符合憲法秩序的法定公法任務；此項協力義務之推演或設定，基本上是建立在當代福利國家講求協同主義的法理基礎上，其正當性自不應受到論者所謂「中央請客，地方埋單」之失當引喻所影響。至於主導、推行全民健康保險制度之政策責任，無疑仍專屬於中央政府，蓋由中央政府擔負此項政策成敗責任，乃是憲法權限分配秩序的基本要求。

全民健康保險之立法，雖屬憲法委託事項，但事涉階段性目標之設定、社會經濟情勢判斷與資源配置運用等政策議題，政治

部門就此享有寬廣的政策形成空間。對於相關制度規範是否符合憲法基本國策條款之問題，釋憲機關應採取寬鬆之審查標準，充分尊重立法者所為之合理政策決定；對於系爭財政責任分配規定是否有違中央與地方權限分派秩序之問題，釋憲機關於援引相關憲法原則進行審查時，亦有此項寬鬆審查標準之適用，應重視權限劃分秩序之功能而非形式，而以確保地方財政權之「核心自主領域」不受侵害為已足，俾使立法者得為合目的性之合理功能分派。本件解釋文及解釋理由認為，基於國家整體施政之需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，並未侵犯其財政自主權之核心領域，故為憲法所容許。此項論證過程以及結論，契合前揭審查方法，對此本席亦表贊同。惟以「事物本質」說明地方政府協力義務之經費承擔尚非屬其財政自主權之核心領域，說理上尚有未盡之憾，宜有更為明確之說明。

二、地方財政自主原則與地方政府就保險補助費用之協力分擔

我國地方自治團體受憲法上之制度性保障，本院釋字第四九八號解釋已有明示，是國家法令在為行政與立法行為時，自應考量地方團體自治權限之保障。多數通過的解釋文指出，基於國家整體施政之需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，在不侵犯其自主權核心領域的限度內，方為憲法所容許。此項解釋原則，本席固表贊同，惟解釋文及解釋理由書中，對於何謂自主權之核心領域，而於中央立法規定各級地方自治團體或雇主，應補助全民健康保險各類被保險人保險費之比例時，有何立法上之正當程序，始可避免對自主權之侵害，僅以解釋文最後一段指示給予地方政府協商機制之意旨。固然憲法對於中央與地方之權限已有初步之劃分，但在實際運作上仍有許多模糊或空白地帶，有待進一步之說明與釐清。

按地方自治係具有普遍性價值的理念，雖無法否認其內容會隨歷史發展而在概念上有所變異，但終有其在理論及實務上共同承認之內容，包括自治立法權、自治事項執行權、自治財政權、自治組織與人事權等，此皆構成地方自治制度上之核心領域，國家法規範不得任意對各該權限予以剝奪，如欲限制該權限之行使，亦應視其所涉自治權限之類型，而有不同之規範密度。就本件所涉自治財政權而言，各地方自治團體，關於其自治施政所需之經費，享有財政自主原則之適用，即中央立法應賦予地方為執行自治事項，得享有自主財源收入以負擔之權限，此即地方政府之財稅高權。然而，地方財政收入在其自主財源外，亦接受來自上級機關供調節財源以及政策誘導之用的「統籌分配稅款」與「補助款」，此等款項之編列或為執行中央之委辦事項，或有其支出上之特殊行政目的，不一而足。是地方自治團體自不得以其全部預算收入，主張有編列、使用、執行等事項上之完全自主權限，不受任何之拘束。本件關於全民健康保險保費之補助，地方政府係基於社會保險之福利國家制度所為之支出，其受補助之對象，並非以地方自治稅捐繳納義務者為限，基於社會福利及社會救助政策，尚包括其他非稅捐繳納義務人，乃至於無力負擔健保費用之弱小平民。故事物本質上已無「受益者付費」之自治財源籌措原則之適用。各級地方政府為達成協力辦理國家社會保險之特定目的，自無法為財政自主本位之計算，而僅能表示共同協力承擔任務與補助之方式施政。此項地方財政上之支出，於法雖非無正當性，但仍應嚴格限定於特定目的使用範圍，絕對不可與一般財政負擔混同。地方自治團體對一般非納稅人之保費補助，其正當性係基於社會團結的思想，以及市民生存、健康照顧與所得重分配之生活等理念而來。長久以來，我國的社會保險制度即顯現此種特性，亦即透過地方自治團體補助社會弱勢者，而有其文化上的

象徵意義，如依勞工保險條例，地方政府應補助被保險人一定比例之保費，其目的在分擔勞資雙方在保費上之負擔，以維勞資和諧之生活關係。固然立法者對有關地方補助全民健康保險各類被保險人保險費之比例等事項之立法裁量，應慮及該補助負擔額度與各縣市自主財源間所佔之比例狀況，以避免有地方團體為符法定補助比例而有過度以自主財源因應之情形，因而侵犯地方財政自主之核心領域。但考量其財政、預算相關問題之專業性與技術性，在司法審查上依前述應採寬鬆之審查標準之主張，司法機關亦僅能就其在程序上有無參與協商，以及在實體上立法者能否對於立法決策提出合理說理，且該說理與立法目的具有關連性，作為其合憲性的判斷基準。

三、保險決策之程序參與

本件解釋文雖認定全民健康保險法就地方政府分擔一定比例之保險費補助的相關規定，不生牴觸憲法之問題，但仍諭示政治部門於制、修訂系爭法律時，應予地方政府協商或表示意見之機會。此等警示意見之提出，對於調和、維繫地方自治團體自我負責之機制，固有重要之意義，但亦植基於當代福利國家提升保險制度決策之程序正當性的法理考量，值得吾人重視。按全民健康保險制度之運作，對於社會安全、社會團結、薪資所得重分配、醫療服務與醫療商業之調和等重要社會議題，俱有重要而深遠的影響。惟傳統由國家行政部門主導、控管的制度決策模式，已使福利國家面臨相當程度之正當性危機；強化保險制度決策的程序參與機制、淡化國家管理的色彩，乃成為當代福利國家的重要發展趨勢。準此而言，於保險制度決策過程中應享有一定之程序參與機會者，並不以地方自治團體為限；被保險人、勞工、資方、醫界等相關利害團體，亦應有推派代表參與制度協商、決策之機會（一九七六年三邊協商促進實施國際勞工標準公約參照）。

我國憲法原有諸多關於福利國家理念之設計，而政府之施政亦有朝此方向前進之趨勢。惟在相關機關推動政策、制定法律之同時，應同時考量全球化浪潮下國家法治與國際條約之接軌。未來之立法、修法與相關制度之設計，允宜本此意旨而為考量。爰提出協同意見書，說明理由如上。