

釋字第 550 號解釋部分不同意見書

王和雄大法官 提出

本號解釋多數意見以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、第八項基本國策關於國家應實施社會保險制度、推行全民健康保險等社會福利工作，該條文所稱國家係兼指中央與地方而言，且依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施而獲得部分實現，從而，地方自治團體對全民健康保險業務，亦負有協力之義務，固為本席所贊同；惟本號解釋認全民健康保險法第二十七條由中央立法機關依一定比例計算，逕行派分地方自治團體應行補助各該類被保險人所應負擔之保險費，既為中央與地方互負有協力義務所需，亦符合事物之本質，並非憲法所不許，明顯侵害憲法所保障地方自治之制度設計，爰提出不同意見如下：

所謂地方自治，係指國家將部分統治權概括移轉予地方自治團體，讓地方自治團體內之居民，以自我負責之方式管理其事務。故地方自治團體之基本性質，雖係國家組織之一部分，但因地方自治係憲法所保障之制度，地方自治團體與國家之關係，要屬垂直權力分立所合法化並分享國家統治權行使之一種制度（本院釋字第四九八號解釋參照）。在憲法所保障之特別領域，亦即憲法所概括移轉予地方自治團體之統治權範圍內，地方自治團體與國家間，係屬公法上之主體關係，而非僅是技術上協助國家行使統治權之工具性組織或中央政府之派出機關而已。換言之，在憲法所容許之地方自治權限範圍，地方自治團體與國家之關係，是對等之權利義務關係，而非上下之主從關係，因此，國家不得恣意的將地方自治事項轉變為國家行政事項，而以命令之方式要求地方服從或遵守。為確保地方自治之制度設計，憲法及法律均容許地方自治團體就自治事項享有一定之自主權限，德國學界甚

至稱此種由國家所授予地方自治團體以確保能合於其任務需求而發揮功能之權能為地方自治團體之高權，此乃地方自治之「核心領域」或「核心成分」，且組織高權、人事高權、計畫高權、財政高權、立法高權，執行高權等權能乃是地方自治高權所不可缺少之部分。本院釋字第四九八號解釋亦謂：「地方自治為憲法所保障之制度。……地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重」，其故在此。

地方自治雖為憲法所保障，但並非謂地方自治團體可不受國家法律之規範，惟國家使用法律方式或法律手段控制地方自治團體或地方自治事項時，應有其根本之界限，所謂根本之界限為何？一曰地方自治核心領域之保障，即地方自治之核心領域不得予以掏空，二曰過剩規制之禁止，亦即所謂恣意禁止原則，否則，即屬違反憲法所保障地方自治之根本精神。本號解釋多數意見以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、第八項基本國策關於國家應實施社會保險制度、推行全民健康保險、重視社會救助、福利服務及醫療保健等社會福利工作，該條文所稱國家，係兼指中央與地方而言，且依憲法規定，各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，該項義務不能因全民健康保險之實施而免除，但亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分之實現，從而，地方自治團體對全民健康保險業務，亦負有協力之義務。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法雖屬中央立法並執行之事項，有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，該法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於地方自治團體應行補助各該類被保險人負擔之保險費，並非執行全民健康保險法之執行費用，乃係被保險人對於保險機關應為之公法上金錢給付，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，既屬地方政府應予補助之事項，且財政收支劃分法第四條附表二、丙直轄市支出

項目第十目亦明定社會福利支出，包括「辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之」，則中央之立法機關於全民健康保險法立法時，「責由地方自治團體」「按一定比例計算」，「逕行規定」直轄市政府等地方政府應行負擔之規定，不僅係屬財政收支劃分法第三十七條第一項第一款由中央立法並執行者，其支出歸中央負擔之例外規定，且符合事物之本質，並無違憲之可言。惟地方自治既是憲法為維持地方制度之存立所設計之制度性保障，且是基於住民自治與垂直分權所合法化分享國家統治權行使之一種制度，如前所述，在憲法及法律所容許之地方自治範圍內，亦即國家所概括移轉予地方自治團體之統治權限範圍內，地方自治團體係獨立於國家之外的另一個公法人，與國家之間係處於外部關係，其與國家間，係屬公法上之主體關係，彼此係屬對等之權利義務關係而非上下之主從關係或統治關係，地方自治最重要之特徵乃是以自主、獨立及自我負責之方式管理其地方之事務，凡屬地方自治之核心領域，既不許以立法之方式逕予剝奪，亦不容國家恣意的或當然的以之為國家行政事務而加以規範。按財政乃一切庶政之母，地方自治團體內各項事務之推行，亦惟財政是賴，故財政高權乃地方自治之核心事項，本號解釋多數意見以全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於各該類被保險人所應負擔之保險費，地方自治團體既負有補助之義務，則中央之立法機關於全民健康保險法立法時，自得責由地方自治團體按一定之比例計算，其逕行規定直轄市政府等地方政府應行負擔之規定，並無違憲之可言。第此種立法方式，不僅未經地方自治團體參與其政策之形成，亦未經地方自治團體同意，即強行派分地方自治團體所應負擔中央立法並執行事項之經費，非惟與地方自治自主、獨立及自我負責以管理其事務之憲法制度性保障之意旨相違背，且將發生地方自治團體各項預算之相互排擠，喪失就其自治事項享有先後順序及實施程度之自主決定權，甚至因無適當之財源可

供籌措而導致地方自治團體財政陷入困境，進而影響整體地方自治事項之進行，應屬侵害地方自治核心領域之財政自主權；且綜觀全民健康保險法第二十七條立法時，並無任何資料據以精算出各該地方自治團體所應負擔補助保險費之比例與額度，即逕行以立法之方式加以規定，使各該地方自治團體無以預知其內涵，以為預算之調整，更屬違背法律預測可能性與恣意禁止原則。按法律預測可能性原則與恣意禁止原則，雖屬憲法上基本權利保障或基本權利解釋之原則，以資作為防禦國家侵害基本權利之用，在國家與地方自治團體間權利義務之界定，亦當有所適用。多數意見未顧及此，而認全民健康保險法第二十七條逕行依一定比例計算，規定地方自治團體所應負擔補助各該類被保險人保險費之立法方式，並非侵害地方自治團體財政自主權之核心領域，爰提部分不同意見書如上。