

釋字第 550 號解釋不同意見書

董翔飛大法官 提出

- 一、全民健康保險乃憲法明定之國家基本政策，非地方自治事項，唯國家始有踐行此政策之義務與責任。各國中央與地方權限之劃分，例多於憲法中設有明文。大體言之，除國防、外交、司法、貨幣、國際貿易、航運、郵電等為典型之中央權限外；凡事業之舉辦，以全國為範疇者，或事業之性質，為全國人民公共利益所繫者，或需賴全國之力始能興建或舉辦者，亦皆劃歸中央立法並執行之事項。我國憲法第十章「中央與地方權限之劃分」，即係依此原則所形成。其中除列舉中央立法並執行之事項、中央立法並執行或交由省縣執行之事項、省立法並執行之事項以及縣市立法並執行之事項外，並明定「如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者，屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之」以為劃分剩餘權之規範。全民健康保險雖未見於中央立法並執行之事項，但制憲者鑒於其關係民族健康及全民福祉至鉅，必須提昇為基本國策，由國家永續經營，不宜由地方分割辦理，始能收全國普遍一致之功效，乃於憲法第一百五十五條、第一百五十七條及增修條文第十條分別明定「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度……」、「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」、「國家應推行全民健康保險……」、「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，」以課以國家之義務與責任。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」第一條「為增進全體國民健康，辦理全民健康保險，以提供醫療保健服務，特制定本法」，第三條「本保險之主管機關為中央衛生主管機關」，足證全民健康保險之

屬性，既非地方立法並執行之自治事項，亦非中央立法交由地方執行之委辦事項，而係典型的中央立法並執行之事項。

二、基本國策中所稱之「國家」有其特定之意涵，焉能與「各級政府」混為一談。憲法第十三章「基本國策」計分六節三十三條，其中除使用「國家」者外，尚有使用「中華民國」者，如憲法第一百四十一條「中華民國之外交，應本獨立自主之精神……」，第一百四十八條「中華民國領域內，一切貨物應許自由流通」等；亦有同一條文使用「中華民國」及「國家」者，如憲法第一百三十七條「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。」；同時使用「中華民國」及「政府」者，如第一百四十三條第一項「中華民國領土內之土地屬於國民全體。……私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」；使用「中央」者計有第一百四十七條「中央為謀省與省間之經濟平衡發展……」第一百六十四條「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省……」；同一條文使用「中央」及「國家」者，如第一百六十三條第一項「國家應注重各地區教育之均衡發展……邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之」；使用「政府」或「各級政府」者，前者如第一百六十條「六歲至十二歲學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍」，後者如第一百六十一條「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生」；純使用「國家」者，則有第一百四十五條、第一百四十六條、第一百五十五條及第一百六十九條及增修條文第十條等二十三條。而凡使用「國家」之條款，必與「應」字相連結，如第一百五十條「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」，第一百五十一條「國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展」，其中與本案係爭有關者，有第一百五十五條「國家為謀社會福利，應

實施社會保險制度」、第一百五十七條「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業……」及增修條文第十條第五項「國家應推行全民健康保險……」等，此外，既不使用「中華民國」，或「中央」，或「政府」，亦不使用「國家」者，尚有第一百三十九條「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具」，第一百四十八條「現役軍人不得兼任官吏」，以及第一百五十九條「國民受教育之機會，一律平等」等。制憲者鑒於國家基本政策範圍極廣，性質內涵不一，有屬宣示性，以為國家發展之方針者，有屬規範性，以為政府作為之準則者，亦有屬強制性，以為國家必須作為之義務者，乃不厭其詳針對政策之不同屬性，分別使用類此「中華民國」、「中央」、「政府或各級政府」，甚至同一條款中，前段稱「中華民國」，後段稱「國家」之不同用語，以及何處用「應」，何處用「得」已有所考量，釋憲機關已很少再有解釋空間，嚴格說，除憲法第一百六十條、第一百六十一條，對貧苦學齡兒童提供書籍，以及設置獎學金名額，以扶助學行兼優無力升學之學生，因使用「各級政府」或「政府」而未使用「國家」，似可解釋為「兼指中央與地方而言」外，就全民健康保險而言，憲法既未使用「各級政府」，而仍稱「國家」，足見制憲者是有意將二者為之區隔，若「國家」果真如解釋文所云，可解釋為「係兼指中央與地方而言」，則不知「各級政府」又應作如何解釋？

三、地方自治事項中之「衛生管理、公益慈善事業」何以得經由全民健康保險之實施而獲得部分之實現？全民健康保險乃憲法明定之基本國策，屬強制性之社會保險，由中央立法並執行之。憲法或地方制度法規定之：省衛生、省慈善及公益事項，直轄市衛生管理事項、直轄市公益慈善事業，縣市衛生管理、縣市公益慈善事業，以及鄉（鎮）（市）廢棄物清除及處理等，固屬各級地方自治團體立法並執行之事項，與全民健康保險可謂全然無關。所謂衛

生管理，依台北市衛生局組織規程第三條規定，係指衛生教育及衛生人員訓練、食品衛生管理、國民營養調查、公共衛生護理、助產士管理、藥政、藥品醫療器材及化妝品衛生管理，醫政、醫院管理、藥械供應、防疫救護及精神疾病防治、營業衛生及職業衛生等而言；而所謂公益慈善事業，依台北市政府社會局組織規程第三條規定，主要係指公私立殘障福利機構之輔導與監督，殘障之調查、補助與職業重建，老人之安養、療養，棄嬰之安置與領養，不幸婦女之保護、救助、安置與寄養等事項，觀其內容，無一與全民健康保險有任何絲毫關係，而係由地方自治團體自行立法並執行，怎麼會因全民健康保險之實施而獲得部分之實現？解釋理由書：「憲法第一百五十五條所稱國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，係以實施社會保險制度作為謀社會福利之主要手段。而社會福利事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔」，將全民健康保險轉換為社會福利，再昇華為人性尊嚴，再轉彎抹角扯出地方自治團體因與居民生活關係更為密切，自應與國家為實現人性尊嚴之生活共盡照顧之義務。若依此邏輯推演，凡與地方居民生活關係密切之基本國策，地方自治團體即應與國家共同盡其照顧之義務，然則基本國策中與地方居民生活關係密切者，何止如解釋文所指之全民健康保險而已，憲法第一百三十七條之中華民國之國防，責在保衛國家及人民生命財產安全，第一百四十九條之金融機構，以及第一百六十二條之教育文化機構，關係金融秩序之安定與教育文化之傳播與生活品質之提昇，難道與地方居民生活及人性尊嚴關係不夠密切嗎？若地方自治團體亦以有照顧地方居民生活義務為由，主張與中央共同監督與管理，不知又將如何處理？

四、財政收支劃分法乃規範中央及各級地方自治團體財政收支之基本法典，依據憲法第十章中央與地方權限劃分、第十三章基本國策及增修條文第十條各相關條文所制定，居於準據法及財政憲法之地位，各級政府之財政支出，自應遵其準據，受其規範。全民健康保險既為憲法明定之基本國策，屬中央立法並執行之事項，國家為踐行憲法課予之此項義務，所需之各種財政支出，依財政收支劃分法第三十七條第一項各級政府支出之劃分，第一款「由中央立法並執行者，歸中央。由直轄市立法並執行者，歸直轄市。由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。由鄉（鎮、市）立法者，歸鄉（鎮、市）。第二項：前項第一款（即中央立法並執行之事項），第三款（由縣立法並執行者），如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔，屬自治事項者，由該地方自治團體自行負擔。」及地方制度法第七十條第一項「……中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁於地方自治團體」等相關規定，自應由中央主管機關統籌編列預算支應，始符「由誰立法並執行，由誰負擔其費用」之立法意旨，以及學者所稱之「責任與財政不可分割」之原則。解釋文及解釋理由「財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央，惟法律於不侵害地方自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，尚非不得為特別規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條，即屬此種特別之規定」，意欲藉財政收支劃分法第三十七條第二項所稱之「除法律另有規定外」之規定，以支撐系爭之全民健康保險法第二十七條地方自治團體應補助被保險人部分保費之正當性。然細讀財政收支劃分法第三十七條全文，不難發現其第一項係規定各級政府立法並執行之事項，其經費由各該政府負擔之；第二項係指中央政府或縣市政府應自行辦理之事項，如需交由下級政府辦理者，「除

法律另有規定外」，其經費由委辦機關負擔之。全民健康保險法自始即由中央立法並執行，從未委由下級政府辦理，則何來第二項除外條款之適用？至於解釋理由書所引「矧財政收支劃分法第四條附表二、丙、直轄市之支出項目，第十目，明定社會福利支出，包括直轄市辦理社會保險、社會救助等支出均屬之。全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定，其支出之項目，與附表二之內容，亦屬相符。」固屬事實，然若引用同表甲、中央之支出項目，第十六目，明定社會福利支出，包括中央辦理社會保險、社會救助等支出均屬之。同樣條文亦出現在表二、丁、縣市支出，及表二、戊、鄉鎮市支出，解釋理由書單引附表二、丙、直轄市支出，以加強認定全民健康保險法第二十七條「即屬此種特別規定」之推理，若引證表二、甲、中央支出，則解釋文中之「中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許」這句話可能就講不出來了。此一祇引其「丙」，不引其「甲」之態度，實有欠缺客觀，難謂公允。

五、地方自治團體為憲法上之機關，具公法人地位，其自主權之核心領域不容侵害，並受憲法制度保障。直轄市、縣市、鄉（鎮）（市）乃憲法及地方制度法明定之地方自治團體，在憲法及法律保障之範圍內，經由地方公民選舉產生自治組織，經由自治組織立法並執行自治事項，及依地方自治財源，編訂並審議通過預算，對地方自治事項應優先編列經費予以支應，中央不得將其應負擔之經費轉嫁於地方自治團體。以上述自治權所構成之地方自治團體自主之核心領域，國家機關應予尊重，並不得予以侵害。解釋文及解釋理由書：「所謂地方自治團體自主權核心領域之侵害，係指不得侵害地方自治團體之本質內容，致地方自治團體制度虛有化，諸如中央代替地方編列預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。」將與地

方政府職掌全然無關之外交、國防事務經費支出，規定由地方負擔，視為已對核心領域構成侵害，但同樣與地方自治團體職掌亦全然無關之全民健康保險，則被視為關係更密切，地方政府對此並有所謂協力之義務，而此協力義務並可經全民健康保險法實施而獲得部分實現。兩者同屬基本國策與地方政府職掌亦均全然無關，何以竟有如此全然不同之解讀。可見與地方政府職掌全然無關是一回事，但何謂全然無關？是否全然無關？則又是另一回事。釋憲者若不能秉持同一標準，或者獨厚某一事務，甚至以「基於國家整體施政需要」這一頂大帽子為藉口，全面否定，則所謂地方自治團體自主之核心領域不容侵害之保障，豈不變成好像水中月、畫中餅一樣，可望而不可及乎。

六、結語

什麼是中央應該做的事，什麼是地方應該做的事，什麼是中央與地方共同做的事，以及做這些事的經費應由誰負擔，憲法第十章、第十三章，財政收支劃分法、地方制度法等相關法規均設有明文，憲法基本國策條款規範尤為詳盡。此一劃分基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。全民健康保險依上所述，明明是基本國策，屬於中央立法並執行之事項，亦為國家責無旁貸之憲法義務，而解釋文竟找出一些，諸如將國家與各級政府混為一談、公益慈善事業與全民健康保險有相當密切關係，並可藉健保之實施得到部分實現，全民健康保險法第二十七條乃財政收支劃分法第三十七條第二項之特別規定，以及地方自治團體有照顧地方居民人性尊嚴生活之義務等經不起辯論的理由，創設了地方自治團體有所謂協力辦理之義務，嚴重損及基本國策之規範意旨，侵害地方自主性之核心領域，導致地方自治團體受憲法制度保障之破毀，本席未敢苟同，爰提出不同意見書如上。