

憲法法庭 111 年憲判字第 19 號判決協同意見書

黃瑞明大法官提出

一、本件聲請案之原因事實及聲請人之主張

本件聲請人為中華民國國民，長期旅居日本，但保留臺灣之戶籍，依全民健康保險法（下稱健保法）第 8 條第 1 項第 1 款規定屬「應參加本保險為保險對象」¹即強制投保之對象，因長期在外，故符合健保法施行細則第 37 條第 1 項第 2 款²（系爭規定一）所定「預定出國 6 個月以上者」之條件而辦理停保，其後聲請人每年短暫返國省親均未辦理復保，經衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）發現後，依健保法施行細則第 39 條第 1 項第 2 款³（系爭規定二）規定出國停保者「應自返國之日復保」而為其辦理復保，且依系爭規定一後段之規定「但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿 3 個月，始得再次辦理停保」，要求聲請人補繳 3 個月之保險費。聲請人不服，提起行政救濟被駁回確定後聲請解釋憲法。主張系爭規定一及二強制短期返國省親者復保，並強制收取保險費，違反憲法比例原則及保障平等權等意旨而違憲。

¹全民健康保險法第 8 條第 1 項第 1 款規定：「具有中華民國國籍，符合下列各款資格之一者，應參加本保險為保險對象：一、最近二年內曾有參加本保險紀錄且在臺灣地區設有戶籍，或參加本保險前六個月繼續在臺灣地區設有戶籍。」

²全民健康保險法施行細則第 37 條第 1 項第 2 款規定：「保險對象具有下列情形之一，得辦理停保，由投保單位填具停保申報表一份送交保險人，並於……出國期間，暫時停止繳納保險費，保險人亦相對暫時停止保險給付：……二、預定出國六個月以上者。但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿三個月，始得再次辦理停保。」

³全民健康保險法施行細則第 39 條第 1 項第 2 款規定：「保險對象停保後，應依下列規定辦理：……二、預定出國六個月以上者，應自返國之日復保。但出國期間未滿六個月即提前返國者，應自返國之日註銷停保，並補繳保險費。」

二、本件判決之要旨

本件判決宣示全民健康保險停保及復保制度影響被保險人權利義務，並涉及重大公共利益，其重要事項之具體內容，應有法律或法律明確授權之命令為依據，始符法律保留原則。系爭規定一，即返國復保後應屆滿3個月，始得再次辦理停保之規定，以及系爭規定二，即預定出國6個月以上者，應自返國之日復保之規定，係就停保及復保等權利義務關係重大事項為規定，違反法律保留原則，至遲於本判決公告之日起屆滿2年時失其效力。但就系爭規定一及二所設定之停保及復保條件則認尚未抵觸憲法比例原則，與保障管理自身健康風險之自主決定權、財產權及平等權之意旨尚未違背而未違憲。然而於判決理由同時宣示「全民健保是否應繼續維持停保及復保制度，及其內涵如何，在不違反全民健保強制納保及社會風險分擔公平性之前提下，立法者基於政策通盤考量，自應享有一定形成空間，惟其規範形式與具體內容，仍應符合法律保留原則以及憲法保障人民基本權利意旨之要求，附此指明。」（判決理由第25段參照）本席贊同本判決及其理由，並就附此指明部分補充意見如下。

三、「旅外國人停、復保制度」問題之探討

我國健保制度在歷年的醫療保健指數（Health Care Index）均名列前茅，但是仍面臨甚多困境，例如一般認為臺灣健保制度對醫療服務提供者給付偏低，長期下來，恐影響醫療品質；另健保收支逐年虧損其財務狀況堪憂等。本件判

決涉及「旅外國人停、復保制度」，長期以來困擾健保局與國人，並造成不公平之疑義，所衍生之訴訟糾紛為數不少，本件聲請案僅為眾多類似糾紛案件之一例，故有必要就實務累積之經驗隨時檢討。按旅居國外之國人停、復保制度，並未於健保法規定，行政院衛生署於 101 年修正發布之健保法施行細則中之系爭規定一及二創造了「出國 6 個月以上可停保，返國後強制復保，屆滿 3 個月之後，始得再次停保」之機制，本件判決認系爭規定一及二違反法律保留原則，亦即有關機關如欲維持旅外國人停、復保制度，其重要事項之具體內容應由立法者於 2 年內通盤考量後，以法律或法律明確授權之命令定之。就此本席認為至少有如下問題應予考慮：

(一) 強制復保制度對於沒有復保意願與必要之旅外國人造成沒有必要之困擾與負擔

按強制復保制度將所有在臺灣的國民均納入保險，固符合健保係強制性社會保險之本意，但並非沒有彈性處理之空間。本件聲請人長期旅居日本，認為短暫返國沒有必要在臺灣復保，此或因日本之國民健康保險法當被保險人在國外發生醫療支出時，可提供國外費用單據回日本申請給付費用⁴，因此被保險人在臺灣停留期間並不擔心健康保險保障不足之情事，即認為於短期返國時沒有復保之必要。現行規定強制返國者一律復保，反而造成困擾。旅外國人因其旅居外國之原因及其所旅居國家施行之健康保險制度不同，於其返國時使用國內健保之需求各有不同，如國人短期返國確無在臺復保之必要時，應可尊重其意願。

⁴參見何建志、李崇僊，全民健康保險停保、復保制度檢討—法律與政策觀點，保險專刊第 33 卷第 4 期，頁 406，2017 年。

(二) 強制復保制度下為收取保費所投入之行政資源及衍生司法爭議之社會成本亦應列入考慮

在強制返國者復保之制度下，健保署必須查詢國人之出入境紀錄，找出停保之國人返臺後未主動辦理復保者，追繳保費，甚至動用強制執行之手段，對國人造成困擾，而行政部門為此所耗費之行政資源，以及所衍生司法程序之社會成本是否值得，應列入評估。

(三) 繳交 3 個月之保險費對於意圖取巧濫用醫療資源之道德風險並無法達到權義平衡之功能

返國後復保者至少必須屆滿 3 個月始能再次停保之規定下，返國就醫者至少必須繳交 3 個月之保險費，其金額仍然相當有限，比起重大疾病診療時健保負擔之龐大醫療費用，實屬杯水車薪，對於有心利用健保之巧門，出國停保，因傷痛短期返國復保就醫之道德風險，3 個月之保險費並無法達到權義平衡之功能。

(四) 折衷手段未必是最好的手段

本件判決理由指出，系爭規定一及二所建構之現行返國強制復保屆滿 3 個月始得再次辦理停保之制度，係為提供出國停保民眾短期返國期間之健康照護，並在「適度處理出國停保民眾僅短期復保就醫」與避免「繳交保險費義務失衡之爭議」兩者間取得均衡（判決理由第 18 段）。本席贊同，惟本席認為有必要指出「尚未違憲」之制度規劃未必即為最佳之制度。依前述討論，現行折衷之制度也有可能造成二個想要達成之目標均落空，反而徒增行政成本與人民困擾之現象。無可否認，能夠出國長期居住達 6 個月以上者均屬社經

地位較高之人士，若其利用此折衷制度之巧門，採用僅繳交 3 個月之保險費而返國使用大量醫療資源之手段，將造成國內辛苦繳交保險費之普羅大眾負擔較多健保成本之不公平現象。此現象是否存在，應如何防止，應由有關機關於未來考慮修法時，實際精算出各項成本及費用，檢討利弊得失，以定出更公平之制度，讓健保制度能永續提供良好品質，以造福國人。