

## 32. Kentucky Association of Health Plans, Inc v. Miller

538 U.S. 329 (2003)

黃義豐 節譯

### 判 決 要 旨

任何州法必須符合下列兩要件，才能被視為屬於美國聯邦法律彙編第 29 編第 1144 條(b)項(2)款(A)目規範保險之法律。首先，該州法必須為特別直接針對從事保險之實體而為之規定；其次，該州法必須實質的影響保險人與被保險人間風險集合之協議。肯塔基州的“任何有意願的醫療提供者”之規定，符合上述每一要件。

(That for a state law to be deemed a law which regulates insurance under 29 U.S.C. §1144(b)(2)(A), it must satisfy two requirements. First, the state law must be specifically directed toward entities engaged in insurance. Second, the state law must substantially affect the risk pooling arrangement between the insurer and the insured. Kentucky's “Any Willing Provider” law satisfies each of these requirements.)

### 關 鍵 詞

health maintenance organization(健康維護機構); Employee Retirement Income Security Act (受僱人退休收入安全法); McCarran-Ferguson Act (麥克卡蘭·法格生法); insurance (保險); preemption (優先適用); savings clause (但書條款)。

(本案判決由大法官 Scalia 主筆撰寫)

## 事實

肯塔基州法律彙編第304條17A-270項規定：任何健康保險之保險人，包括肯塔基州的州醫療救助計畫（Medicaid program）及醫療救助合夥（Medicaid partnerships），對於住在該健康保險保險人所設定之健康福利計畫所承保之地理區域內、且有意願依健康保險保險人所訂定之條款或條件參與之任何醫療提供人（provider），不得有差別待遇。同條17A-171項(2)款更規定：任何健康福利計畫，包括脊椎指壓治療福利，應准許任何取得執照且願遵守該健康福利計畫所規定之條款、條件、費率及品質標準之脊椎指壓治療師，可對受計畫承保之任何人提供服務，而為特約的、主治的脊椎指壓提供人。本院准予審理本件以決定：在適用時，美國聯邦1974年的受僱人退休收入安全法（Employee Retirement Income Security Act, 簡稱ERISA）是否優先於肯塔基州上述兩項“任何有意願的醫療提供人”（Any Willing Provider, 簡稱AWP）規定，不論是任何一項或兩項。

本件之上訴人包括一些健康維護機構（health maintenance

organizations, 簡稱HMOs）及一個以肯塔基州為基地的健康維護機構協會。為了控制所提供之健康照顧的品質及成本，這些健康維護機構與其所選定之醫生、醫院或其他健康照顧提供人簽約，形成專屬的“醫療提供人組織網”（provider networks）。屬於此一組織網的醫療提供人同意其對於健康維護機構的簽約人，提供健康照顧服務之收費應給予折扣，並遵守契約上其他的要求。相對的，與未加入此組織網的醫療提供人相比，有加入者之好處為可能收到較多的病人，因為未加入者不能為加入組織網的簽約人提供醫療服務。

上述“任何有意願的醫療提供人”之規定，雖然可確保加入組織網的醫療提供人有較高的病人數量，但相對地，亦應對加入組織網的會員給予費用折扣，因此有礙上訴人所能邀請加入組織網做為醫療提供人之人數。上訴人相信上述規定會破壞上訴人對於費用及品質之控制。最終將使消費者想降低費用的好處無法實現。

1997年4月上訴人對於被上訴人即肯塔基州保險廳廳長（Commissioner of Kentucky's Department of Insurance）向美國

聯邦地方法院（肯塔基東區）起訴，主張在適用時，美國聯邦的受僱人退休收入安全法應優先於肯塔基州的任何有意願的醫療提供人之規定。美國聯邦法律彙編中第29編第1144條(a)項規定：從今以後，任何關於受僱人福利計畫，受僱人退休收入安全法優先於任何州法而適用。但同條(b)項(2)款(A)目但書規定：如果州法為規範保險、銀行或證券之規定，則免於被優先適用。聯邦地方法院認為：雖然上述任何有意願的醫療提供人之兩項規定，為屬於第1144條(a)項關於受僱人福利計畫之規定，但每一項亦屬於規範保險之規定，因此依第1144條(b)項(2)款(A)目但書之規定，可免優先適用聯邦的受僱人退休收入安全法。美國聯邦上訴法院判決第六巡迴區亦認為：任何有意願的醫療提供人之規定，為規範保險之規定，屬於受僱人退休收入安全法上述但書條款之規定。第六巡迴區認為：肯塔基州的任何有意願的醫療提供人之規定為規範保險之法律，此為普通常識之事，因為兩項規定特別直接針對保險人及保險業而為規定。第六巡迴區另從本院以前以三要件來判斷某一行為是否屬於麥克卡蘭·法

格生法(McCarran-Ferguson Act)中之健康保險業務之案例，作為本件分析之檢驗事項或指標。本院在1982年的*Union Labor Life Ins. Co. v. Pireno*案中，提出之三要件為：(一)、該行為是否為移轉或分散保單持有人之風險；(二)、該行為是否為保險人與被保險人間保險關係中不可分之一部分；(三)、該行為是否限於從事保險業之實體間。第六巡迴區認為本件符合所有三要件。雖然本件第六巡迴區亦用麥克卡蘭·法格生法的要件加以分析，該第六巡迴區仍一再重述，在判斷是否符合受僱人退休收入安全法但書條款時，基本方法應從普通常識之觀點來看肯塔基州的任何有意願的醫療提供人之規定是否為規範保險之規定。由於認為肯塔基州上述規定通過普通常識之判斷及麥克卡蘭·法格生法三要件之檢驗，第六巡迴區維持肯塔基州的任何有意願的醫療提供人之規定。

## 判 決

本院維持上訴法院第六巡迴區之判決。

## 理 由

為了決定肯塔基州任何有意願的醫療提供人之規定是否屬於受僱人退休收入安全法中之但書條款而免於被優先適用，我們必須確認該等規定是否屬於第 1144 條(b)項(2)款(A)目規範保險之法律。

從本院以前的案例來看，任何州法律，必須為特別直接針對保險業（insurance industry）而為之規定，才能被認為係屬受僱人退休收入安全法但書條款之法律。若為對於保險人有關之一般性之法律仍不符合。同時，亦不是所有特別直接針對保險業而為規定之法律均屬於第 1144 條(b)項(2)款(A)目，該目但書條款之法律須為規範保險，不是保險人。必須是因對保險人關於其保險行為之規定，始符合但書條款。上訴人主張肯塔基州任何有意願的醫療提供人之規定不屬於第 1144 條(b)項(2)款(A)目之範疇，係基於下述二個理由。首先，因為任何有意願的醫療提供人之規定並不是特別直接針對保險業之規定。其次，該等規定亦不是規範保險行為之規定。我們認為此二種主張均沒有說服力。

上訴人主張肯塔基州上述規定，並不是特別直接針對保險人之規定，因為該等規定所規範的，不僅涉及保險業，亦涉及願意與健康維護機構形成與維持有限度醫療提供人組織網的醫生。亦即任何有意願的醫療提供人之規定，可能會使醫療提供人無法與保險人成立有限度的組織網契約，同樣的，該等規定，亦可能使保險人在一開始就無法成立專屬的組織網。但即使如此，我們並不認為肯塔基州的任何有意願的醫療提供人之規定不是特別直接針對保險業之規定。

上述肯塔基州的任何有意願的醫療提供人的任何一項規定，並沒有對於醫療照顧提供人為任何禁止規定或任何要求。第 304 條 17A-270 項僅要求健康保險之保險人對於任何有意願的醫療提供人不得有差別待遇。第 304 條 17A-171 項僅要求健康福利計畫應包括脊椎指壓治療服務。肯塔基州的醫療照顧提供人仍然可以加入不在肯塔基州從事業務之保險人所成立之專屬組織網，或該保險人為不屬於上述兩項法律規範之保險人。僅於健康保險之保險人或任何健康福利計畫，包括脊椎指壓治療福

利，排除任何有意願且能符合其條款之醫療提供者時，才會被認為違背肯塔基州上述兩項規定。

當然，肯塔基州的任何有意願的醫療提供者之規定實施結果，保險業以外之實體（如健康照顧提供者）將不得與肯塔基州的保險人成立某些特定的約定。但相同的情形，本院 1990 年的 *FMC Corp. v. Holliday* 及 2002 年的 *Rush Prudential HMO, Inc. v. Moran* 兩案值得一提，該兩案相關的州法，我們認為符合但書條款之規定而免於被優先適用。在 *FMC Corp.* 案中，賓夕法尼亞州法禁止保險人對於要行使侵權行為損害賠償請求權之被保險人行使代位權，亦禁止被保險人與保險人成立得行使代位權之有效契約。在 *Rush Prudential* 案中，伊利諾州法律要求健康維護機構提供獨立的醫療審查以決定被保險人所接受的醫療是否為醫療上必要的，該州法律亦規定被保險人不得參加保留獨立審查權以換取較低保險費之健康維護機構。上述兩案並不認為雖然該二州法律規定對於不是保險人之入有所影響，但其影響之效果仍不會使該二州之法律不符係特別直

接針對保險業之規定，而仍屬第 1144 條(b)項(2)款(A)目但書條款之法律，免於被優先適用。某些規範如果係直接針對特定的實體，幾乎亦是規定其他實體不得為之，就某種實體予以規範，即可知規範所要禁止的，但此並不足以使此種規範被認為不屬於受僱人退休收入安全法但書條款之範疇。

上訴人另一主張認為任何有意願的醫療提供者之規定，並不是針對保險人有關之保險行為而為之規範，因為此等規定管不到保險契約的條款，它們的重點著重保險人與第三人即醫療提供者之關係，而此第三人之行為，上訴人認為並不構成保險行為。

為了支持他們的主張，上訴人依據本院 1970 年的 *Group Life & Health Ins. Co. v. Royal Drug Co.* 案。在此案，本院判決認為：保險人與藥局間第三人醫療提供者之協議，並不是麥克卡蘭·法格生法第 2 條(b)項中所稱之保險業務（business of insurance）。但受僱人退休收入安全法但書條款，並非如麥克卡蘭·法格生法之規定涉及如何定性私人所從事之行為，而係就州法所規範之事項來定性該州

法。因此，Royal Drug 案中雖認為某一法律如為對於保險人與醫療提供人間關係之規定不屬於規範保險之規定，並非當然要加以遵循。例如：某一州之法律規定所有取得執照之律師每年應參加 10 小時的法律繼續教育訓練（continuing legal education，簡稱 CLE）。此種規定為關於執行法律業務之規範，雖然 10 小時的法律繼續教育訓練課程本身並不構成執行法律業務，但因為州有權對於執行法律業務設定要求，此等要求會實質地影響律師提供給其當事人之服務品質。肯塔基州任何有意願的醫療提供人之規定，對於保險業亦會產生類似的作用。任何健康保險之保險人如想要在肯塔基州提供健康保險，對於任何有意願的醫療提供人不得有差別待遇。此為規範保險，係對於要從事保險業務者課以一定的條件。至於健康維護機構與醫療提供人間之契約，是否構成 Royal Drug 案中所認定之保險業務，並非重點。

我們強調：對於要從事保險業務者所設定之條件，必須對於保險人與被保險人間風險集合之協議（risk pooling arrangement）有實質的影響，才

能符合受僱人退休收入安全法但書條款。否則，任何州法祇要針對保險公司做規定即可被視為規範保險之法律，有違我們在 Rush Prudential 案對於第 1144 條 (b) 項 (2) 款 (A) 目之解釋。州法如果要求所有保險公司應給其工友兩倍於基本工資之薪水，此並非規範保險，縱使此為從事保險業務之先決條件，但它對於保險人與被保險人風險集合之協議並無實質的影響。上訴人主張：肯塔基州的任何有意願的醫療提供人之規定並不符合此項標準，因為此二項規定並沒有改變或影響保險單的條款，僅涉及保險人與第三人之醫療提供人間之關係。我們並不贊同其說法。我們從未判決州法必須改變或影響保險單的條款，才能被視為係屬第 1144 條 (b) 項 (2) 款 (A) 目規範保險之法律。我們認為：州法祇要對於保險人與被保險人間風險集合之協議有實質的影響者，即可認係屬該但書條款規範保險之法律。藉由增加醫療提供人之人數，使被保險人得接受健康服務，任何有意願的醫療提供人之規定改變了保險人與被保險人間可交易的範圍。肯塔基州的被保險人在買保險時，為了較低之保險費，可不再受限於封

閉性的健康照護醫療提供者組織網。任何有意願的醫療提供者中之禁止規定，實質的影響保險人提供的風險集合協議之形態。

我們以前的判決，在解釋第 1144 條(b)項(2)款(A)目時，係依賴我們以前之判決對於麥克卡蘭·法格生法第 2 條(a)項及(b)項之解釋。在判斷某特定之行為是否構成麥克卡蘭·法格生法中所稱之保險業務，我們以前之判決認為應從下列三要件來判斷：(一)、該行為是否移轉或分散保單持有人之風險；(二)、該行為是否為保險人與被保險人間保險關係中不可分之一部分；(三)、該行為是否限於從事保險業之實體間。

我們相信我們將麥克卡蘭·法格生的案例法運用到受僱人退休收入安全法係錯誤的適用，無法提供下級聯邦法院清晰的指引，亦如本件所示，所能提供的分析亦有限。此不足為奇，因為第 1144 條(b)項(2)款(A)目的法條用語與麥克卡蘭·法格生法中的用語，實質的不同。麥克卡蘭·法格生法第 2 條(a)項之規定，主要為某特定之行為是否構成保險業務，(b)項之規定主要為某一州法之施行其目的是否為

規範保險業務。而第 1144 條(b)項(2)款(A)目僅問：某一州法是否為規範保險、銀行或證券之法律。又麥克卡蘭·法格生上述三要件，係由如何定性私人行為之案件發展而來，而不是由如何定性州法之案件發展出來。

本院在 1999 年 *UNUM Life Ins. Co. of America v. Ward* 及前述 *Rush Prudential* 案中認為某一州法雖不符麥克卡蘭·法格生三要件中的第一個要件，仍可能屬於第 1144 條(b)項(2)款(A)目但書條款之法律，該二案所提出之問題多於所回答的問題，亦提供其他不同結果之機會。如果某一州法符合麥克卡蘭·法格生三要件其中任何兩個而仍可能屬於但書條款之法律嗎？如果僅符合一個又如何？如果符合其中兩個，但不如 *UNUM* 或 *Rush Prudential* 案中之明確符合時又如何？另外，究竟是州法本身或該法所要規範之行為，何者才是適用麥克卡蘭·法格生要件檢驗之對象，亦生混淆。在 1987 年的 *Pilot Life Ins. Co. v. Dedeaux* 案中，我們的問題為：密西西比州關於惡意之法律（law of bad faith）是否與移轉或分散風險有影響？該法是否為保險人與被保險人關係不可分之一部分？

該法是否限於保險業間？相反地，在 *Rush Prudential* 案中，我們運用麥克卡蘭·法格生法，卻把要探討的重點放在州法所要規範的行為，而非州法本身。在後一案件中，認為獨立的醫療審查要求，係規範保險人與被保險人保險關係不可分之一部分。另該案的法律，亦係針對限於保險業間之實體之行為而為規定之法律。

我們從未判決認為在論究第 1144 條(b)項(2)款(A)目時，麥克卡蘭·法格生之三要件是重要的成分。1985 年的 *Metropolitan Life Ins. Co. v. Massachusetts* 案首次引用該三要件，以支持該案所認定：麻塞諸塞州強制福利之規定係屬第 1144 條(b)項(2)款(A)目規範保險之法律。*Pilot Life* 案引用該三要件以判斷某一州法是否屬於但書條款之法律。*UNUM* 案強調在分析某一州法

是否屬於但書條款之法律時，麥克卡蘭·法格生之三要件並不必要，而僅於依普通常識之判斷方法決定某一州法是否規範保險之法律後，才用該三要件再做檢查。另在 *Rush Prudential* 案，該三要件僅為指標，用以再確認本院所認定的伊利諾州法為屬於第 1144 條(b)項(2)款(A)目規範保險之法律。

今天，我們要對於麥克卡蘭·法格生之三要件做一明確的切割，並判決：任何州法必須符合下列兩要件，才能被視為屬於第 1144 條(b)項(2)款(A)目規範保險之法律。首先，該州法必須為特別直接針對從事保險之實體而為之規定；其次，該州法必須實質的影響保險人與被保險人間風險集合之協議。肯塔基州的任何有意願的醫療提供人之規定，符合上述每一要件。