

釋字第 550 號解釋部分不同意見書

施文森大法官 提出

本案爭執之點在於地方自治團體對於全民健康保險（以下簡稱健保）之保險費依憲法是否有補助義務？若持肯定之見解，中央政府得否無視其財政實況單方面立法規定其應行負擔保費補助之比例？以及此項立法是否侵害地方自治團體財政自主權之核心領域？凡此三者若純從事項性質之歸屬切入，難免概而不全，蓋縱認健保屬中央立法中央執行之事項，地方政府就此負有協力義務，並不足以導出全民健康保險法（以下簡稱健保法）第二十七條之規定全部合憲、地方政府因而須按法定比例負其保費補助義務之當然結論。據此，本席認為首開問題若從健保及其保費之特性加以探索，或能較易為之釐清，茲摭陳所見如左：

- 一、健保乃為謀社會福利、增進國民健康而實施，屬社會保險之一種。健保之制度設計與一般保險無異，係由一方交付保險費，他方就傷病提供醫療服務而成立之一種公法契約。健保法第二十七條所謂之保險費，指純保費（net premium）而言，此為保險對象為被保險人之傷病危險獲取保障所須交付之對價。不論保險對象有無固定收入，均不能免於交付此項對待給付之義務。凡有固定收入者，其所須交付之保費額按投保金額及保險費率計算之（同法第十八條）；合於社會救助法規定之低收入戶戶長，則以精算結果之全體保險對象每人平均保險費計算之（同法第二十五條）。健保法將被保險人分成六類，地方自治團體對於部分被保險人之保險費是否有為補助之義務，自應視健保之實施與其於憲法與地方制度法（以下簡稱地制法）下所應自行負責執行之事項有無密切之關聯性，以及其區域內居民因健保實施而受惠之結果，是否使其原須為居民傷病應行支出之照料經費負擔為之減輕而定。地方政府

於上述情況下所為之保費補助，則與其於社會福利或社會救助項下之支出要無二致。

- 二、憲法第一百零八條至第一百十條明定教育、公共衛生及社會立法事項，由中央立法並執行，或交由省縣執行之；或由省縣立法並執行之。地制法第十八條、第十九條並規定，關於社會福利、社會救助、教育、公營事業之經營均屬直轄市、縣（市）之自治事項。換言之，地方自治團體對於此等事項得獨立自主編製預算並負責執行，而其依健保法第二十七條所須為保費補助之被保險人，若細加推敲，無一非為因此等自治事項之執行而得以蒙受照顧利益之人，因此，健保之實施無異成為地方政府執行此類自治事項之替代，為此等被保險人補助保費，在本質上無非屬於社會福利或社會救助項下所應為之支出。健保法於此範圍內責令地方政府補助保費，於法理上自難認為不當。
- 三、保費補助義務與補助比例係二種意涵不同之概念，應嚴加區分。對於中央立法並執行之事項，地方自治團體縱負有協力義務而應參與經費之分擔者，其所分擔之比例亦不能由中央單方面決定，以致侵害地方自治團體就其執行自治事項所享有先後順序之自主決定權。本席於釋字第五四九號解釋之協同意見書中曾提及，社會立法屬立法裁量之範疇，大法官應予尊重，但於其涉及人民權利與地方自治之核心領域時，則必須採取高密度之檢驗標準。地方政府對健保保險費補助依據前述分析固有義務存在，惟中央政府仍不得經由立法可當然要求其補助至何種程度。地方自治團體自地制法於民國八十八年公布施行以來，對於自治事項已有至為詳盡而明確之界定，財政自主即為其中極重要之一環。若中央無視地方財政實況，片面強制以一定比例之保費補助相加，而健保法第十九條又容許健保主管機關得隨時調整保險費率，其結果必然對地方政府預算之編製造成壓縮，對其他自治事項之推動形成

排擠。就此而論，健保法第二十七條有關補助比例之規定，與地方自治受憲法制度保障之基本法理相悖，已至為顯然。

據上論結，本席認為健保法第二十七條責由地方自治團體負補助保費之義務，與憲法尚無抵觸；惟就中關於補助比例之規定，於其訂定之初未經如多數意見所謂之協商與參與，與憲法保障地方自治之意旨不符，應即停止適用。