

## 釋字第 550 號解釋部分不同意見書

黃越欽大法官 提出

本件解釋文之重點為：

- 一、國家推行全民健康保險之作為義務，係兼指中央與地方而言……，中央依據法律使地方分攤保險費之補助，尚非憲法所不許。
- 二、全民健康保險法之第二十七條所定之補助項目、比例屬於立法裁量事項。
- 三、行政主管機關草擬此類法律應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

本席對上述三點原則，第一、第二點表示贊同，但對第三點則不能完全表示同意，蓋本院之解釋除有個案判斷之作用外，尚應有規範審查之價值，尤應就全民健保之法理加以闡明，茲提出部分不同意見如下：

- 一、現行全民健保制度有強烈之公權力作用，在制度上並不採取「公私保險多元併存制」，亦不採「公法上自治行政制」，而係直接採用「公法上國家行政管理制」。因此，對被保險人而言，不但無選擇加入保險與否之自由，其他私權之保障亦不復存在，所剩者唯公法上給付與受領關係而已；對其他當事人而言，主管機關不但得以行政命令調整保費，甚或越過國會監督，在立法院休會期間公布調漲保費，立法保留原則與國會監督功能，於此似乎未獲充分尊重。
- 二、全民健保雖由中央立法並執行，但保費之繳納卻由廣大之工農大眾、雇主與各級政府分擔，中央政府於此亦只是負擔保費之諸多

當事人中之一人，然而卻擁有與其義務不成比例之極大的規範形成力。

三、社會保險含有「代間契約」(contract between generations)之性質，當代之人所花費用，卻由後代支付。由於全民健保之保險費不但由工農大眾、雇主及地方政府分擔，而且隱藏有間接向後代預收費用之情形，因此容易造成費用來源充裕之假象。

揆諸先進國家施行社會福利之歷史經驗，「公法上國家行政管理制」極易流於官僚化、浪費、無效率，為此先進國家或改弦更張採行「公法上自治行政制」或以三方諮商機制共同形成規範，強化客觀監督以遏阻上述弊病。

就現行全民健康保險法觀之，其第四條對監理制度有所規定：監理委員會委員由有關機關、被保險人、雇主、保險醫事服務機構等代表組成之。此項規定表面上與國際勞工組織(ILO)第二十四號疾病保險公約第六條第二、三款所揭示之三方諮商(Tripartite)以及被保險人參與管理等原則尚無違悖，但實際上監理委員會之產生欠缺民主機制，其意見並無拘束力，所作成之決議，主管機關得任意否決，使得原應處於監督地位之機關遂淪為幕僚單位。至於對保險費有相當大比例負擔之地方政府，竟完全無發言權，遑論參與決定之權力矣。

全民健保有過度官僚化且中央集權之現象。二十世紀七〇年代，將若干歐洲國家幾乎帶到財政破產邊緣的「社會福利之獨裁」(dictatorship of social welfare)情形已然在我國發生。有關機關應就全民健保被保險人參與管理監督、保險費之國會監督以及地方政府參與決定(codetermination)之權力，配合本號解釋迅速通盤檢討改善，始符憲法建立公平、有效社會安全體制之意旨。