

釋字第 753 號解釋部分協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件解釋係【全民健保特約之違約處置案】。

本件解釋併案審理二聲請案，第一案聲請人醫院（下稱聲請人一）及第二案聲請人藥局（下稱聲請人二），前曾分別與健保署訂立全民健康保險特約醫事服務機構合約（下稱特約）。

聲請人一所屬外科主治醫師與病患共謀，將他人癌症組織混入該名病患之切片檢體，致使檢查結果為乳房惡性腫瘤，據而施行乳房切除手術等處置，再依此申報多筆醫療費用。健保署遂依特約內所引置之全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法（下稱特管辦法）之相關規定（即本件解釋所稱系爭規定二至四），¹對聲請人一予以停止特約 2 個月；停止特約期間（下稱停止特約），聲請人一對保險對象提供之醫事服務，不予支付醫療費用（下稱不予支付）；嗣聲請人一報經健保署同意，以金額抵扣停約期間之執行（下稱停約之抵扣）。聲請人一不服，提起行政訴訟，嗣經最高行政法院判決以上訴無理由而駁回上訴確定在案。²

聲請人一聲請解釋意旨，主張 83 年 8 月 9 日制定公布之全民

¹ 系爭規定二規定：「保險醫事服務機構於特約期間有下列情事之一者，保險人應予停止特約 1 至 3 個月，或就其違反規定部分之診療科別或服務項目停止特約 1 至 3 個月：……八、其他以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用。」

系爭規定三規定：「保險醫事服務機構受停止……特約者，其負責醫事人員或負有行為責任之醫事人員，於停止特約期間……，對保險對象提供之醫療保健服務，不予支付。」

系爭規定四規定：「依前二條規定所為之停約……，有嚴重影響保險對象就醫權益之虞或為防止、除去對公益之重大危害，服務機構得報經保險人同意，僅就其違反規定之服務項目或科別分別停約……，並得以保險人第一次處分函發文日期之該服務機構前一年該服務項目或該科申報量及各該分區總額最近一年已確認之平均點值核算扣減金額，抵扣停約……期間。」

² 最高行政法院 101 年度判字第 929 號判決。

健康保險法（下稱 83 年健保法）第 72 條前段僅規定：「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付或申報醫療費用者，按其領取之保險給付或醫療費用處以 2 倍罰鍰」。特管辦法有關停止特約、不予支付及停約之抵扣等相關法規命令，其處罰方式與目的，與罰鍰無異，自不應逾越母法就相同情形再為處罰，否則即係增加法律所無之限制，違反法律保留原則及授權明確性原則，侵害人民之工作權及財產權；聲請人一向健保署詐領之醫療費用僅新臺幣（下同）40,729 元，停約之抵扣卻高達 14,001,281 元，特管辦法之相關規定即系爭規定四，顯已違反比例原則。

聲請人二之負責藥師，未親自在藥局執行藥師業務，卻由受聘之其他藥師代為調劑藥品，但在處方箋上蓋用藥局負責藥師之印章，據以申請醫療費用（下稱未依處方箋記載調劑）。案經健保署依特約內所引置之特管辦法相關規定（即本件解釋所稱系爭規定六），³扣減申報醫療費用 10 倍之金額。聲請人二不服提起行政訴訟，嗣經臺北高等行政法院判決，以上訴無理由而駁回上訴確定在案。⁴

聲請人二聲請釋憲意旨，主張 100 年 1 月 26 日修正公布之全民健康保險法（下稱現行健保法）第 66 條第 1 項規定：「醫事服務機構得申請保險人同意特約為保險醫事服務機構，得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項之辦法，由主管機關定之。」（下稱系爭規定五）授權範圍僅「違約之處理」，並非「違約之處罰」，特管辦法有關扣減申報醫療費用 10 倍金額之規定（即系爭規定六），屬裁罰性條款，即有逾越母法授權，違反

³ 系爭規定六規定：「保險醫事服務機構有下列情事之一者，以保險人公告各該分區總額最近一季確認之平均點值計算，扣減其申報之相關醫療費用之十倍金額：一、未依處方箋……之記載提供醫事服務。」

⁴ 臺北高等行政法院 105 年度簡上字第 55 號判決。

法律保留原則，侵害人民憲法所保障之權利。

關於本件解釋多數形成之結論，認為 83 年健保法第 55 條第 2 項、現行健保法第 66 條第 1 項（即系爭規定一及五）均未牴觸法治國之法律授權明確性原則，特管辦法有關停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用之相關規定（即系爭規定二至四及六），均未逾越母法之授權範圍，與法治國法律保留原則尚無不符，與憲法保障人民工作權及財產權之意旨無違，另系爭規定二至四亦未牴觸憲法比例原則，⁵本席敬表贊同，審議過程中並協力形成可決之多數。茲就若干爭議部分，例如：「1. 健保特約之內容，有無法律保留原則之適用？」「2. 健保法有關特管辦法之授權規定，是否符合法律授權明確性原則？」「3. 系爭規定二至四及六是否為裁罰性條款？有無逾越母法之授權？」補充說明，爰提出本部分協同意見書。

貳、本件解釋之特色

分析本件解釋，至少有下列 4 項特色：

- 一、重申健保特約具有行政契約之性質，業經本院釋字第 533 號解釋在案，再依其為行政契約之屬性而發揚光大，認**健保特約既為行政契約**，除依其性質或法規規定不得締約者外，該法律關係即得以契約設定、變更或消滅（第一段解釋理由參照），為特管辦法有無逾越母法授權範圍之說理，埋下伏筆。
- 二、依釋字第 443 號解釋所示層級化法律保留意旨，採用重要性理論，確認健保特約內容，**涉及健保制度能否健全運作「者」**，為攸關公共利益之重大事項，應有法律或法律具體明確授權之

⁵ 聲請人二就爭規定六並未指摘是否違反比例原則，基於司法被動原則，本件解釋爰未處理系爭規定六是否違反比例原則之問題。

命令為依據。系爭規定二至四及六有關停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用等規定，屬健保制度能否健全運作之重大事項，並涉及保險醫事服務機構及所屬醫事人員之財產權與工作權，應有法律或法律具體明確授權之命令（採相對法律保留原則）為依據。本件系爭規定一及五未牴觸法律授權明確性原則，系爭規定二至四及六未逾越母法之授權範圍，與法律保留原則無違。

三、系爭規定二至四除無違法律保留原則外，亦無違反憲法比例原則。

四、指明特管辦法之訂定，應符合行政程序有關聽證程序之要求，以保障人權。

參、審查客體：健保法及特管辦法之相關規定

按人民或法人於其憲法上所保障之權利，受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款定有明文。

本件聲請人一、二分別與健保署締結健保特約，特約第1條引置全民健康保險法（下稱全民健保法）、全民健保法施行細則、特管辦法等規定辦理。系爭規定一及五為全民健保法之規定，系爭規定二至四及六為特管辦法之規定，分別為聲請人一、二引為主張其工作權及財產權被侵害之依據，且亦為行政法院確定終局判決所適用之法律或命令，聲請人等據以聲請解釋，主張健保特約中所引置之系爭規定二至四及六之法規命令，增加法律所無之限制，違反法律保留原則。

本席認為，保險醫事服務機構與健保署訂定特約之後，應受相關法規範之拘束，該法規範包括全民健保法、全民健保法施行細則、特管辦法等在內，是以不論上開特約有無引置特管辦法，均應受特管辦法之規範。該特管辦法，屬法規命令之性質，其所規範之事項，如系爭規定二至四及六所示之停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用等，如涉及限制人民之自由權利者，應有法律保留原則之適用，是以本件之審查客體係系爭規定二至四及六，而非系爭健保特約，合先敘明。

肆、審查基準：法治國之法律保留原則

停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用等事項，涉及限制保險醫事服務機構及所屬醫事人員受憲法第 15 條所保障之工作權及財產權，系爭規定二至四及六，**是否符合憲法第 23 條法律保留原則之要求**？另停止特約等事項，勢必影響保險醫事服務機構代保險人向保險對象提供醫療服務，間接影響國家給付行政措施之施行，如涉及公共利益之重大事項者，依本院釋字第 443 號解釋所揭「**關於給付行政措施，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據**」及釋字第 614 號解釋⁶意旨，系爭規定二至四及六所規定之事項，是否亦應有法律或法律具體明確授權之命令為依據？是以本件解釋，採用法治國之法律保留原則⁷作為**審查基準**。先審查停止特約等事項，是否有法律保留原則之適用？如有，再審查系爭規定一及五之母法授權規定，是否符合法律授權

⁶ 另釋字 614 號解釋釋示：給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第 23 條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（本院釋字第 443 號解釋理由書參照）。

⁷ 釋字第 614 號解釋釋示：憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現。

明確性原則？再審查子法之系爭規定二至四及六，是否逾越母法之授權範圍？茲依序說明如下：

一、採重要性理論及相對法律保留原則，為審查基準鋪路

本件解釋先依本院釋字第 443 號及釋字第 614 號解釋所示，闡述法律保留之範圍，原不以憲法第 23 條所規定限制人民權利之事項為限。政府之行政措施雖未直接限制人民之自由權利，但「如」屬涉及公共利益之重大事項「者」，仍應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則（本院釋字第 743 號解釋參照）。以此作為健保特約內容所引置之系爭規定二至四及六所涉事項應否有法律保留原則之適用，預作鋪路。

二、健保特約內容有無違反法律保留原則之判斷

本件解釋認為，健保特約內容有無違反法律保留原則，應視情形（即事物本質之重要程度）而定。如屬涉及健保制度能否健全運作「者」（這個「者」字非常重要），攸關國家能否提供完善之醫療服務，以增進全體國民健康（現行健保法第 1 條第 1 項揭示之立法目的參照），事涉憲法對全民生存權與健康權之保障，屬公共利益之重大事項（釋字第 614 號解釋參照），仍應有法律或法律具體明確授權之命令為依據，採相對法律保留。反之，健保特約內容，如僅屬與執行法律之技術性、細節性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，無法律保留原則適用之問題。

本件解釋進而確認，健保署依特約內所引系爭規定二至四及六

對特約醫院、藥局予以停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用等：(1) 「屬」健保制度能否健全運作之重大事項；(2) 並涉及保險醫事服務機構及所屬醫事服務人員之財產權與工作權，依法治國之法律保留原則，應有法律或法律具體明確授權之命令為依據。以此審查系爭規定二至四及六有無違反法律保留原則。

就健保署得否對特約醫院、藥局予以停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用等，「屬」健保制度能否健全運作之重大事項，健保法並無明文規定，而採授權規定方式處理。83 年健保法第 55 條第 2 項規定：「前項保險醫事服務機構之特約及管理辦法，由主管機關定之。」及現行健保法第 66 條第 1 項亦規定：「醫事服務機構得申請保險人同意特約為保險醫事服務機構，得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項之辦法，由主管機關定之。」即已授權主管機關就上開公共利益之重大事項及影響人民財產權及工作權之事項，得以法規命令為之，故與前揭相對法律保留原則，尚無違背。茲以表格再說明如下：

行政契約	健保特約	涉及健保制度能否健全運作者，屬公共利益之重大事項	有相對法律保留原則之適用
		系爭規定二至四及六予以停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用：(1) 屬健保制度能否健全運作之重大事項；(2) 並涉及保險醫事服務機構及所屬醫事服務人員之財產權與工作權	有相對法律保留原則之適用
		其他事項	本件解釋未論及
	其他契	本件解釋未論及	

三、有無違反法律授權明確性之判斷

83 年健保法第 55 條第 2 項規定「特約及管理辦法」及現行健保法第 66 條第 1 項規定：「違約之處理及其他有關事項之辦法」，上開授權規定有關「管理」或「違約之處理」之授權，是否足以包括對違反特約者予以停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用等處置？此乃本件解釋之關鍵，採肯定見解者，解釋原則為合憲；採否定見解者，本件解釋原則為違憲。按本院釋字第 394 號、第 426 號、第 612 號及第 734 號解釋意旨所示，上開授權規定，是否具體明確，應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，非拘泥於特定法條之文字。

本件多數意見，逐一檢視 83 年健保法第 42 條、第 52 條及第 62 條等相關規定之內容所示，保險醫事服務機構對保險對象提供醫療服務之項目、數量及品質，應由保險人組成醫療服務審查委員會審查之；保險人並得因業務需要，對於保險醫事服務機構訪查或查詢、借調病歷、診療紀錄、帳冊、簿據或醫療費用成本等有關資料；經保險人審查認定不符合健保法規定者，其醫療服務費用，應由該保險醫事機構自行負責。本件多數意見認為，經由上開 83 年健保法規定及其整體所表現之關聯意義，立法者業已提供主管機關可資遵循之具體方針。況違約之處理係屬一般契約之尋常內容，特約管理辦法之「管理」一詞，客觀上應包含違約處理方式之決定在內，故可推知立法者有意授權主管機關，以特管辦法規範保險醫事服務機構違約之處理，俾有效管理保險醫事服務機構，提供完善醫療服務。系爭規定一就授權主管機關訂定特管辦法之目的、內容及範圍尚稱明確，與法治國之法律授權明確性

原則尚無違背。系爭規定五明定違約處理為授權內容，其範圍益臻明確，亦與法治國之法律授權明確性原則無違。

本席認為，一般醫事服務機構，須與承辦健保業務之健保署訂定特約，始得成為保險醫事服務機構；而保險醫事服務機構服務之優劣，攸關國家得否提供完善醫療服務以增進全體國民健康之健保制度成敗。是保險醫事服務機構之特約，係國家得提供全民健保醫療服務之前提，特約訂定之後，如何管理保險醫事服務機構並督促其確實依特約本旨履約，更係國家得否持續提供完善醫療服務之關鍵，有必要詳加規範保險醫事服務機構之特約及管理，是以從全民健保法本身之立法目的在提供完善之醫療服務及上開法律整體規定之關聯意義為綜合判斷，應認上開授權規定之「管理」一詞，客觀上應包含違約處理方式之決定在內，尚在母法合理解釋之範圍，本席贊同多數意見之看法。

四、有無逾越母法之授權範圍

如前所述，本件解釋重申健保特約具有行政契約之性質，進而推論健保特約既為行政契約，除依其性質或法規規定不得締約者外，該法律關係即得以契約設定、變更或消滅，為特管辦法有無逾越母法之授權範圍之說理，埋下伏筆。本席再補充說明如下：

- (一) 關於系爭規定二及三之停止特約及不予支付，屬於債務不履行之違約責任，本件解釋認為，核其性質乃屬保險人為有效管理保險醫事服務機構並督促其確實依特約本旨履約之必要措施，暫時停止特約之效力 1 個月至 3 個月，不具裁罰性質，與 83 年健保法第 72 條前段規定：「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付或申報醫療費用

者，按其領取之保險給付或醫療費用處以 2 倍罰鍰」，係就違反行政法上作為義務而課處罰鍰者有異，故系爭規定二及三，未逾越母法之授權範圍。

(二) 關於系爭規定四停約之抵扣以替代停約期間之執行，核其性質，係就上開停止特約之執行，規定得依保險醫事服務機構之申請及健保署之同意(一方申請、一方同意，乃合意變更停止特約之執行方式)，以停約之抵扣替代之，保險醫事服務機構得繼續提供保險對象醫療服務，並申報醫療費用，仍屬保險人為有效管理保險醫事服務機構並督促其確實依特約本旨履約之必要措施，基於特約雙方之合意而為，不具裁罰性質，自未逾越母法之授權範圍。

(三) 關於系爭規定六，係規定得經由特約而主張之債務不履行約定違約責任，亦為違約處理之處置，核屬保險人為有效管理保險醫事服務機構並督促其確實依特約本旨履約之必要措施，亦不具裁罰性質，與現行健保法第 81 條第 1 項前段規定：「以不正當可以為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付、申請核退或申請醫療費用者，處以其領取之保險給付、申請核退或申報之醫療費用 2 至 20 倍之罰鍰」，所規範之目的及規範對象之行為態樣、不法內涵有異，故未逾越母法之授權範圍。

詳言之，現行健保法第 81 條第 1 項規定：「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而申報醫療費用」，針對相同行為態樣之違規行為，現行特管辦法第 39 條第 4 款已經有對應的違約處置，予以停止特約 1 個月至 3 個月；相同行為態樣且情節重大，現行特管辦法第 40 條第 1 項第 2 款更規定：「保險人予以終止特約」之處置。至於系爭規定六，係針對未依處方箋記載調劑藥品之違規予以

處置，扣減申報醫療費用 10 倍之金額，屬違約金之性質，與現行健保法第 81 條第 1 項之罰鍰處分對象之行為態樣，並不相同。故系爭規定六並無逾越母法之授權範圍，亦無下位規範違反上位規範之問題。茲以表格對照說明如下：

行為態樣→法律效果	現行健保法	現行特管辦法
詐領醫療費用（有不實行為）→罰鍰及停止特約	第 81 條第 1 項：「 <u>以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述</u> 而領取保險給付、申請核退或 <u>申報醫療費用</u> 者，處以其領取之保險給付、申請核退或申報之醫療費用 2 倍至 20 倍之罰鍰；其涉及刑責者，移送司法機關辦理。保險醫事服務機構因該事由已領取之醫療費用，得在其申報之應領醫療費用內扣除。」	第 39 條第 4 款：「保險醫事服務機構於特約期間有下列情事之一者，保險人予以停約一個月至三個月。……四、 <u>其他以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用。</u> 」 第 40 條第 1 項第 2 款：「保險醫事服務機構有下列情事之一者，保險人予以終止停約。……二、 <u>以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用，情節重大。</u> 」第 2 項規定：「依前項規定終止特約者，自終止之日 1 年內，不得再申請特約。」
未依處方箋記載調劑（無不實行為）→扣減醫療費用 10 倍	/	第 37 條第 1 款：「保險醫事服務機構有下列情事之一者，以保險人公告各該分區總額最近一季確認之平均點值計算，扣減其申報之相關醫療費用之 10 倍金額：一、 <u>未依處方箋、病歷或其他紀錄之記載</u>

另現行健保法除於第 81 條規定罰鍰外，另於第 83 條規定：「保險醫事服務機構……有第 81 條第 1 項規定行為，保險人除依第 81 條及前條規定處罰外，並得視其情節輕重，限定其於一定期間不予特約或永不特約。」足徵立法者就現行健保法，針對第 81 條第 1 項的構成要件行為，並未限定僅有罰鍰一種處罰，排除其他處置之意，現行健保法第 83 條業已容許併行處置嚴重之特約期限 3 年屆滿後，得於一定期間內不予特約或永不特約，處置相對比較輕之停止特約 1 個月至 3 個月，自更無違反上位規範之可言，則比停止特約 1 個月至 3 個月處置更輕之扣減醫療費用 10 倍之金額，更無違反上位規範之問題。

伍、結論

行政程序法於 88 年 2 月 3 日制定公布，自 90 年 1 月 1 日施行，其中第 5 章行政契約，乃行政契約之理論正式成為法規範，影響深遠。90 年 11 月 6 日公布釋字第 533 號解釋，闡示健保特約係行政契約，應係受到行政契約法制化之影響，迄今已滿 15 年。誠如本件解釋之審查基準所言，健保特約既為行政契約，除依其性質或法規規定不得締約者外，該法律關係即得以契約設定、變更或消滅（行政程序法第 135 條規定參照），爾後健保特約所生之爭議，是否亦應按此前提處理之，或更能符合健保特約為行政契約之屬性。