

釋字第 753 號解釋部分不同意見書

詹森林大法官提出

本號解釋關於認為保險醫事服務機構特約及管理辦法，對違約之醫療服務提供者所為有關停止特約、不予支付與停約之抵扣規定，未逾越母法（全民健康保險法）之授權範圍部分，本席敬表贊同。

但本號解釋關於 101 年 12 月 28 日修正發布之全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 37 條第 1 項第 1 款規定：「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 10 倍金額：一、未依處方箋……之記載提供醫事服務。」(即本號解釋所稱之系爭規定六)部分，多數意見僅審查其形式合憲性，亦即僅審查該規定有無逾越母法授權範圍，而未進一步論述該規定是否符合比例原則之要求，其論證與結論，均有待商榷。

爰提出部分不同意見書如下：

壹、系爭規定六將扣減申報費用金額一律定為 10 倍，與母法授權之目的未盡相符

本號解釋多數意見認系爭規定六未抵觸法律保留原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及財產權意旨並無違背，其推論大致可分為下列層次：

首先，關於健保特約內容是否有法律保留原則之適用，多數意見認為，健保特約內容涉及健保制度能否健全運作，

攸關國家能否提供完善之醫療服務，以增進全體國民健康，屬公共利益之重大事項，應有法律或法律具體授權之命令為依據。(本號解釋理由書第 5 段參照)

其次，在審查授權是否符合授權明確性原則部分，多數意見採取以「法律整體所表現之關聯意義」為依據之寬鬆審查標準，並據此從健保法第 42 條、第 52 條、第 62 條等規定綜合判斷，認為立法者業已就特管辦法之內容，提供主管機關可資遵循之具體方針。以此為基礎，多數意見認為 100 年 1 月 26 日修正之健保法第 66 條第 1 項（即本號解釋所稱之系爭規定五）所稱「違約之處理」，係屬一般契約之尋常內容，而特約管理辦法之「管理」，客觀上應包含違約處理方式之決定，其授權之目的、內容及範圍尚稱明確。(本號解釋理由書第 7 段參照)

此外，多數意見認為，系爭規定六所定之扣減申報費用 10 倍金額，係規定得經由特約而主張之債務不履行之約定違約責任，亦為違約處理之處置，與現行健保法第 81 條第 1 項前段所定「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付、申請核退或申報醫療費用」之行為態樣及不法內涵有異。多數意見並據此得出系爭規定六未逾越母法之授權範圍之合憲結論。(本號解釋理由書第 12 段參照)

對於多數意見選取寬鬆的授權明確性審查基準，本席甚感疑惑。多數意見首先認為健保特約內容屬公共利益之重大事項，應有相對法律保留之適用，然而在授權明確性的審查上，卻又寬認只須以法律整體所表現之關聯意義為判斷標準，即為已足。為何涉及健保制度能否健全運作且攸關人民自由權利之重大事項，僅適用寬鬆之授權明確性審查標準？

多數意見對此欠缺充分論證。況且，本院於釋字第 524 號解釋中，對於健保給付範圍之規定，除要求授權之目的、範圍與內容須具體明確外，尚從法律明確性原則出發，要求該規範「須為被保險人所能預見」(參見釋字第 524 號解釋文第 1 段)。何以過去如此嚴格的審查基準，在本號解釋中卻退縮至如此寬鬆之要求？理由何在，並未見於多數意見之論述。本席認為，全民健康保險為強制性之社會保險，攸關全體國民之福祉至鉅，本號解釋所處理者，雖非如釋字第 524 號解釋之國家與被保險人間之保險關係，然而由於強制全民納保之制度，事實上大幅壓縮醫療服務提供者對健保署所得主張之「締約自由」，從國家對此等事物之決定性支配而觀，本號解釋對於授權明確性之要求，縱使無須如釋字第 524 號解釋嚴格，亦不宜如本號解釋之多數意見，僅以寬鬆之「法律整體所表現之關聯意義」，即容認過關。

關於系爭規定六所定扣減申報費用 10 倍，其性質究係屬行政契約履約管理之意思表示，抑或是對過去義務違反之裁罰，非無爭議。然而，姑不論扣減申報費用 10 倍之違約處置措施是否具有裁罰性質，從現行健保法第 81 條以下之處罰規定可知，健保法對於不同之違約事實，依其情節輕重，定有不同之裁罰標準¹，俾主管機關得依個案情況行使其裁量權。多數意見僅以系爭規定六與健保法第 81 條第 1 項前段所規範之行為態樣、不法內涵有異，即認系爭規定六未逾越

¹ 例如健保法第 83 條規定：「保險醫事服務機構違反第六十八條規定，或有第八十一條第一項規定行為，保險人除依第八十一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。」；第 86 條規定：「特約醫院之保險病房未達第六十七條所定設置基準或應占總病床之比率者，依其不足數每床處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，保險人並應令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰。」；第 88 條第 1 項規定：「保險對象違反第十一條規定參加本保險者，除追繳短繳之保險費外，並處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。」

母法之授權範圍，卻忽略母法針對不同違約情節，事先預留給行政機關於個案中得行使之裁量空間。換言之，系爭規定六導致個案中因不同狀況而未依處方箋、病歷或其他記錄之記載提供醫事服務者，不分情節輕重，「一律」適用扣減申報費用 10 倍金額之處置，損及法律授權主管機關裁量權之行使，無異於架空母法預留之裁量範圍，與母法授權之目的未盡相符。

貳、大法官審查之範圍，不受聲請人主張之違憲理由拘束， 本院應進一步審查系爭規定六是否符合比例原則

系爭規定六縱使如多數意見所稱未牴觸法律保留原則、授權明確性，仍應進一步審查其是否符合比例原則，始能得出該規定「與憲法第 15 條保障人民工作權及財產權意旨並無違背」之結論。對於多數意見以聲請人未主張系爭規定六違反比例原則，即止步於形式合憲性之審查，本席不敢苟同。

關於大法官解釋之範圍，本院於釋字第 445 號解釋理由書第 7 段曾論及：「……惟人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而為審理……大法官解釋憲法之範圍，不全以聲請意旨所述者為限。」此段論述通常被視為大法官「擴張審理」之濫觴²，然而所謂「不全以聲請意旨所述者為限」尚可區分為聲請意旨指摘之違憲法令與主張之

² 吳信華，大法官規範審查程序中「擴張審理標的」之研究—以「重要關聯性」的探究為中心，東吳法律學報，第 24 卷第 4 期，2013 年 4 月，頁 6-7；湯德宗，具體違憲審查與正當程序保障—大法官釋字第 535 號解釋的續構與改造，憲政時代，第 29 卷第 4 期，2004 年 4 月，頁 464 註 80。

違憲理由。前者涉及憲法解釋之標的，本院於歷來之解釋中，常以「關聯密切」、「具有重要關聯」或「主要之判決基礎」等理由，擴張審理當事人根本未聲請之標的³；後者則僅屬解釋原則之問題，大法官解釋憲法具有維護客觀憲法秩序之性質，審查時自不應受聲請人主張之拘束。因受聲請人所主張之違憲理由影響，而未完足審查法令合憲性，李震山大法官於釋字第 648 號解釋提出之不同意見書對此即有批評：「本件聲請人對系爭規定是否逾越母法授權範圍並未有所指摘，蓋系爭規定若因逾越母法授權範圍而違憲，免罰之依據將消失，自不利於聲請人，本院若強加解釋亦難免遭致『聲請外解釋』之批評，但『大法官解釋憲法之範圍，不全以聲請意旨所述者為限』……未適用之法令尚且可藉『重要關聯性』加以聯結而成為解釋對象，本件系爭規定乃是直接適用且屬前提性之規定，釋憲者自不應視若無睹、消極以待。」

本席認為，「聲請外解釋」確實為釋憲者應謹慎面對之課題，即使大法官解釋憲法具有維護客觀憲法秩序之性質，仍不應無限制、無標準可循地擴張審理範圍。然而，本號解釋實無「擴張審理」之問題，對於聲請人所指摘，且符合確定終局裁判「所適用」要件之法令，釋憲機關審查時自不受聲請人所主張之拘束。就此，湯德宗大法官於釋字第 724 號解釋所提部分協同暨部分不同意見書中指出：「換言之，聲請人只需主張『自己』（而非他人）之『基本權』遭受侵害，且其主張並非全然無據（太過離譜），即已滿足該要件（即司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所定『人民、法人或政黨因基本權遭受侵害』之要件）。……一旦決議受理後，為

³ 例如第 569 號解釋、第 576 號解釋、第 728 號解釋皆為明顯之事例。

有效遂行規範控制，大法官審查之範圍（所謂確定終局裁判所適用之『法令是否違憲』）即不受聲請人主張（含其所主張之違憲理由及違憲法令）之拘束。」湯大法官並於該意見書之註 8 指明：「釋字第 719 號解釋，聲請書主張系爭規定侵害其平等權、財產權及契約自由，大法官卒以平等權、財產權及營業自由作為審查基礎。」

質言之，大法官審查之範圍不受限於聲請人主張之違憲理由。本號解釋對系爭規定六之合憲性審查，自不因聲請人僅主張該規定逾越母法授權範圍，大法官即須止步於法律保留原則之檢驗。職司維護客觀憲政秩序之大法官，固然不應隨意擴張審查客體，但對於確定終局裁判所適用，且人民已指摘之法規範，自應完整檢視其合憲性。本號解釋多數意見未進一步審查系爭規定六之實質合憲性，除無法解釋何以不同於過去不受限於聲請人主張之審查範圍外，更非無怠於審查之嫌。

參、系爭規定六未預留裁量範圍，亦未設適當之調整機制， 逾越必要之程度，不符憲法第 23 條之比例原則

我國全民健保制度兼具社會保險與社會救助性質，乃存在於被保險人（人民）、保險人（健保署）與保險醫事服務機構間，相互構成三方法律關係。健保署透過與醫事服務機構締結合約，約定由醫事服務機構向被保險人提供合乎規定之醫療服務，並由健保署承擔醫療費用之給付，以提供廣泛之醫療保障。在此三方法律關係中，特約管理制度呈現本土特色。如何在健保總額支付制之下，使有限的健保資源發揮最

大成效，攸關國家能否提供完善之醫療服務，實現醫療資源合理分配之目標，達成增進國民健康之目的。

本號解釋中之系爭規定六，其目的即係基於前述「管理」之思維，透過對保險醫事服務機構之管理措施與不利益之法律效果（即扣減醫療費用 10 倍金額之約定違約責任），以嚇阻醫療服務機構違約提供不符合健保本旨之服務，避免影響醫療服務給付之統籌與分配，排擠其他醫療服務者之資源，自符合重要公益之要件。此一違約處理之管理措施，理論上亦有助於督促特約醫事服務提供者提供合乎健保本旨與品質之醫療服務。

然而，一律以扣減醫療費用 10 倍金額作為違約之處理，未設依個案情節輕重之適當調整機制，是否為較小侵害之手段，非無疑義。釋字第 713 號解釋理由書第 2 段：「扣繳義務人之扣繳義務，包括扣繳稅款義務及申報扣繳憑單義務，二者之違反對國庫稅收及租稅公益之維護所造成之損害，程度上顯有差異……一律按應扣未扣或短扣之稅額處 1.5 倍之罰鍰，未許稅捐稽徵機關得參酌具體違章狀況，依情節輕重裁量罰鍰之數額，其處罰顯已逾越必要程度，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違……」，釋字第 716 號解釋理由書第 7 段：「系爭規定二⁴處違規交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰，固已預留視違規情節輕重而予處罰之裁量範圍，惟交易行為之金額通常遠高甚或數倍於交易行為所得利益，又例如於重大工程之交易，其交易金額往往甚鉅，縱然處最低度交易金額 1 倍之罰鍰，違規者恐亦無力負擔。系爭規定二可能造成個案顯然過苛之處

⁴ 此之系爭規定二，係指公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定：「違反第九條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。」

罰，立法者就此未設適當之調整機制，其處罰已逾越必要之程度，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違……」兩度論及法令應依輕重情節預留予主管機關裁量空間，使其得於具體個案中落實比例原則，實現憲法上之誠命。

在現行健保醫療費用總額支付制度下，針對保險醫療費用總額及其分配方式，醫事服務提供者可透過選派代表參與全民健康保險會之審議，共同擬定相關重要事項。然而，在由健保署作為單一保險人之制度架構下，透過參與議約程序提升醫療專業自主固然立意良善，但無可否認者，國家對此等事項之決定性支配地位。因此，不管扣減申報費用 10 倍金額與違反行政法上作為義務而課處罰鍰，性質上是否有別，此等管理措施仍屬基於健保行政目的對醫事服務機構所為之不利益法律效果，自應依其違約之情節輕重，設有不同之調整機制。系爭規定六未預留裁量範圍，亦未設適當之調整機制，逾越必要之程度，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及財產權意旨，亦有違背。