

釋字第 472 號解釋協同意見書

吳庚大法官 提出

本件聲請意旨對全民健康保險法發生違憲疑義者，主要在於：(一) 強制全民納保係在憲法明定人民有納稅、服兵役及受國民教育之三項義務外，增加憲法所無之義務，故有違憲之嫌；(二) 對原已參加勞保、公保、農保等社會保險之人民而言，實施全民健保後或保費負擔加重或給付水準降低，有違信賴保護原則。本席贊同多數通過之不違憲結論，但形成結論之理由認為有補充之必要，爰分述如下：

一、按憲法第二十條至第二十一條所規定之三種義務，在性質上屬於人民之基本義務，係制憲者參酌各國憲政常軌及制憲當時之社會環境所作之例示性規定，上述三個條文對人民之義務並無列舉窮盡 (numerus clausus) 之意，若謂人民之義務僅止於上述三種，則社會秩序勢必無法維繫，甚至有面臨解構之危險。因為社會成員遵守行為規範乃社會存續之前提，在國家生活之中，法律為最重要之行為規範，人民均有遵守法律之義務，縱然納稅、服兵役及受國民教育三者，亦應由法律明確訂定，人民始有義務服從。是以遵守法律乃人民之政治義務 (political obligation)，無待憲法之規定，至於法律不得牴觸憲法，侵害人民之基本權利，自不待言。故法律對人民所課予之義務，合憲與否不在於義務本身是否出自憲法規定，而係該項法律是否依憲法所定之程序產生？義務內容是否合理？與憲法之意旨是否相符？本件聲請意旨對義務之認知，顯有誤會。

二、如所周知，我國憲法乃不同政治理念妥協之產物，在保障人民權利方面，原則上以源自個人主義及自由主義理念之權利清單為其內容；另一方面在基本國策之章節中，則明顯以帶有強烈社會主

義色彩之綱領性規定，作為內涵，若以對私有財產及個人經濟自主的影響，從嚴重到輕微作為區分，其手段有：部分生產工具公有化（憲法第一百四十四條）、平均地權及節制資本（憲法第一百四十二條），實施社會保險制度（憲法第一百五十五條）、社會扶助及救濟（同上條）等。憲法經過民國八十一年以後之逐次增修，憲法本文之相關規定雖未凍結，但「社會化」之措施已從急進的限制私產、改變社會財產結構轉向經濟發展與環境保護兼籌並顧、保障弱勢族群等溫和手段（增修條文第十條第二項、第九項、第十項等）唯一仍具有所得重分配功能者，厥為「國家應推行全民健康保險」（增修條文第十條第五項），此乃本件憲法解釋時應有之「先在理解」。按憲法課予國家機關某種事項之作為義務時，一般稱為憲法委託（Verfassungsauftrag），而憲法委託又有明示委託與默示委託之分，憲法第二十四條、第一百四十四條屬於前者，推行全民健保可謂後者。立法者履行憲法委託之義務而制定相關法律，涉及對個人自由權利之限制，與立法者單純依據憲法第二十三條基於公共利益等因素考量之比例原則，具有更高之正當性，若非如此解釋則早年開始實施之「三七五減租」、「耕者有其田」等措施，均可能因過度侵害人民既得之財產權而違憲矣！

三、憲法推行全民健康保險之本旨，在使全體國民均納入健保體系，至於強制納保之方式憲法增修條文本身並未規定，立法及行政機關自有裁量之空間，並對其決策成敗負政治責任，尚非釋憲機關所能置喙。現行全民健康保險法不採於現有勞保、公保、農保以外，將尚未納保之國民另行建立獨立之保險體系的設計，而統一規劃為全民健保，利弊得失，固有仁智之見，但並不發生抵觸憲法之問題。至於聲請意旨所指因全民健保之實施，增加原來參加勞保、公保、農保等被保險人之保費負擔，而醫療給付之品質則

反而下降，遂認全民健保已違反信賴保護原則而構成違憲。第按信賴保護固屬具有憲法位階之公法上基本原則，國家之立法、行政及司法等部門，均應受其拘束，但此一原則之適用，並非毫無條件。主張有信賴保護原則之適用者，除應具有值得保護之信賴利益外，必須審酌符合信賴保護之利益的性質以及衡量公益與私益之保障何者具有較高價值。倘形成信賴利益之事實關係為過去存在之事實，制定法規溯及既往的使相對人遭受不利之結果，原則上不得為之；倘制定法規係針對將來發生之事實關係而適用，且公益因此而獲致益處顯然大於相對人或其他利害關係人之私益者，即非法所不許（參照德國憲法法院判決 BVerfG 39, 128； 43, 286； 62, 163； auch Mayer/Kopp, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., S.300f.）。指摘違憲者諒係以社會保險與社會救助（或社會救濟）不同，並非公權力主體單方面照顧相對人之行為，而係基於保費與保險給付利益間之對價關係，故不得片面更改，使被保險人之信賴利益受損。實則以制定新的法律，變更各項保險條件，被保險人縱受不利影響，衡諸上開說明與信賴保護原則之適用，並無違背之處。何況吾國過去舉辦之各項社會保險，並非真正之對價關係，其中以公保為例，自民國四十七年開辦以來，全賴國庫之補貼，其累積虧損之金額以數十億計，可謂獨占資源分配之有利地位，豈是憲法建立社會安全體制有意設計之優先順序？實施全民健保使數百萬原本不在社會保險體系內之國民同霑利益，獲得平等的醫療照顧，本席認為與制憲者在基本國策中所欲實現之分配正義(Justitia distributiva) 理念正相符合。