

憲法法庭 函（稿）

地 址：

承 辦 人：

電 話：

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國 111 年 4 月 21 日

發文字號：憲庭力111憲民119字第**1111000153**號
速別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：如文

主旨：為本庭大法官審理111年度憲民字第119號聲請案，請於函到1個月內，就說明所列事項，表示意見及提供相關資料，俾供審理之參考，請查照。

說明：

- 一、檢附聲請人之聲請書影本乙份，請貴部針對聲請人主張，逐一表示意見。
- 二、又依中華民國100年1月26日新增之全民健康保險法第85條規定（下稱系爭規定）之立法資料，該條罰鍰規定，乃參照所得稅法第114條之規定訂定，就規範扣費義務人違反扣繳義務之處罰，並依補繳之時間不同，處以不同之罰鍰額度，即「一倍」、「三倍」，但所得稅法該條罰鍰規定，早已於98年5月7日修改為「一倍以下」、「三倍以下」，而系爭規定與所參照之所得稅法規定不符，請貴部說明何以有上述不符之情形？另請問貴部，有無修法計畫？如無，貴部認不必比照所得稅法修正之理由為何？以上，均請併予說明。

正本：衛生福利部

副本：

憲法法庭

衛生福利部 函

地址：

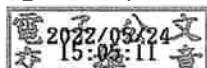
聯絡人：
聯絡電話：
傳真：
電子郵件：

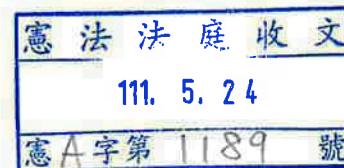
受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國111年5月24日
發文字號：衛部保字第1110119096號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：書面意見1份 (A21000000I_1110119096_doc2_Attach1.pdf)

主旨：有關貴法庭大法官為審理111年度憲民字第119號聲請案，
謹就所詢事項，檢陳本部意見如附，請查照。

說明：依據貴法庭111年4月21日憲庭力111憲民119字第
1111000153號函辦理。

正本：憲法法庭
副本：



有關憲法法庭大法官為審理 111 年度憲民字第 119 號全晟土木包工業聲請全民健康保險法第 31 條第 1 項第 2 款、第 2 項、第 85 條及全民健康保險扣取及繳納補充保險費辦法第 4 條第 1 項（以下合稱系爭法規）憲法審查之書面意見

壹、聲請人主張之回應說明

一、全民健康保險法規設計精神：

(一) 按憲法第 155 條及第 157 條分別定有明文，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。又國家應推行全民健康保險，復為憲法增修條文第 10 條第 5 項所明定。為落實上開憲法所課予國家推動辦理全民健康保險（以下稱健保）制度之義務，乃於 84 年 3 月 1 日開辦健保，基於制度設計係國家為達成上述目的，強制具有我國國籍及特定資格之外籍人士參加，是收取之健保費，即屬享有該等醫療服務之對價，該費用所具備之公共性、強制性及政策性，與政府機關為特定服務、或為達成某管制目的而向人民收取之稅收性質相類。

(二) 健保為財務自給自足、自負盈虧的社會保險，以隨收隨付 (pay-as-you-go financing) 維持短期財務平衡，目前保險財務收入主要來自於被保險人、雇主及政府所共同分擔的保險費。100 年 1 月 26 日修正通過之健保法係為改善過去主要以經常性薪資所得，作為保險費計算基礎，薪資以外其他所得，多未納入計費基礎，爰在維持過去保

險費計收之方式下，於健保法第 31 條第 1 項明定所屬投保單位給付全年累計逾當月投保金額四倍部分之獎金、非所屬投保單位給付之薪資所得、執行業務收入、股利所得、利息所得、租金收入，單次給付金額達扣費標準時，於給付時就源計收補充保險費，使所得相同者之保費負擔儘可能相近，以提升負擔公平性。另考量健保為隨收隨付以維持短期財務平衡之醫療保險，扣費義務人若未依限繳納所代扣之補充保險費，恐造成健保財務資金短缺，影響正常營運，進而侵害全體國民就醫權益，爰於健保法第 31 條第 2 項規定，扣費義務人因故不及於規定期限內扣繳時，應先行墊繳之規定，以維護公眾利益。為使扣費義務人、保險對象與保險人就補充保險費之扣取及繳納有所依循，另依健保法第 31 條第 3 項授權訂定全民健康保險扣取及繳納補充保險費辦法（以下稱扣繳辦法），其中第 4 條第 1 項規定略以，扣費義務人其單次給付金額達扣費規定時，應按規定之補充保險費率扣取補充保險費，並於給付日之次月底前填具繳款書，向保險人繳納。再者，為督促扣費義務人履行行政法上義務，健保法第 85 條訂定扣費義務人不履行扣繳義務時，施以罰鍰做為必要手段為利補充保險費制度之施行。

二、扣費義務人係為比照稅法上就源扣繳制度，乃為實現稽徵經濟、量能負擔原則而設，應有其正當關聯性：

(一) 稅法上之扣繳義務人，二代健保實施前即代扣所得稅款，

且行之有年，查健保法第 2 條第 3 款規範扣費義務人即指所得稅法所定之扣繳義務人，同法第 31 條第 1 項各款所稱應扣取補充保險費之所得及收入，亦依循所得稅法規定辦理，採一致之基準。補充保險費之扣取業務在考量整體社會成本之原則下，爰參採所得稅作法，扣繳義務人於給付所得予保險對象，除代扣所得稅款外同時亦代扣補充保險費，不致衍生過多成本而造成扣費義務人負擔過重；如將扣費責任負託於獲取所得者本身，倘每一保險對象直接向國家申報時，將耗費更多成本及資源。另藉由扣費義務人提供之扣費明細配合所得稅資料，得以掌握保險對象之保險費是否有漏扣、短扣，有助確保負擔公平性，並瞭解對健保財務造成損害之結果。是藉由就源扣繳機制，以確實掌握收費資料，與補充保險費本於「量能負擔」原則並達成其目的具高度相關。

(二) 次查健保法第 31 條第 1 項以扣費義務人為主體，賦予扣取、繳納及代墊等協力義務，與保險對象、保險人構成課徵、扣取(代墊)、繳納之三方義務關係，而該扣費義務人係以所得稅法所定扣繳義務人為限，即指「公司、合作社、其他法人、獨資組織或合夥組織負責人；機關、團體、學校之責應扣繳單位主管、事業負責人、破產財團之破產管理人及執行業務者；營業代理人或給付人」(所得稅法第 89 條第 1 項規定參照)，以上述人員作為健保制度收取保費協力義務之主體，乃本於保險對象自機關、團體或事業受有所得稅法第 88 條第 1 項第 1、2 款之所得。司法院

大法官釋字第 673 號理由書更指出，雖給付各該所得者非機關、團體之主辦會計人員或事業負責人等，惟政府機關出納人員據以辦理所得核算、扣繳健保費事務等出納工作之會計憑證，須由主辦會計人員或其授權人具名簽核，並負責機關、團體、學校內部各項收支之事前審核與事後複核，會計人員係實質參與相關扣繳程序；而事業負責人則代表事業執行業務並負有事業經營成敗之責，是作為投保單位代表人，其單位成員健保費之扣繳等財務支出事項，自屬其監督範圍。是上開規定課予主辦會計人員及事業負責人等扣繳義務，較能貫徹就源扣繳制度之立法目的，且發給所得之主體固為機關、事業、學校等團體，與負責人、主辦會計人員等非屬同一法人格，然如前所述，該等人員基於實際參與扣繳事務及其監督地位，與扣繳核定基礎之保險對象所得本具有相當關連性，而應負有一定公法上之義務與責任，非如聲請人所稱該制度以上述人員為扣繳主體賦予義務，係未考量與保險對象間之關聯性。況縱依聲請人主張以負責人個人而非事業本身作為扣費義務人有所不宜等語，然本件個案扣費義務人係獨資事業（土木包工業），其負責人與事業法人格同一，於本案中自亦無前揭之爭議。

(三) 另為貫徹扣繳制度，確保健保債權最終之實現，於健保法第 85 條中亦比照所得稅法第 114 條規定，責令補繳應扣未扣或短扣之保險費，並視情節輕重課予一至三倍不定之裁罰。又從其比照之稅收裁罰制度觀之，其裁罰可分為

「行為罰」及「漏稅罰」，分別指違反行為義務上之處罰，與造成實質逃漏稅結果之處罰。據聲請人稱，健保法第 85 條係對扣費義務人違反扣繳協力義務施予裁罰，為行政罰之一種，自應以一定金額範圍為裁罰計算基礎云云。然參照所得稅法第 88 條等相關規定，扣繳義務人之義務內容，包含應扣保險費之扣取、申報及繳納等，其義務包括扣、報、繳三個具先後順序關係之步驟，亦即應扣款項必須先扣後再申報，之後再繳納。因此扣繳義務人扣繳義務違反之態樣，包含未向保險對象扣費，亦未向保險人申報及繳納、已向保險對象扣費然未向保險人申報及繳納、已向保險對象扣費且向保險人申報然未繳納等情形，然無論符合以上何者，均構成健保法第 85 條之要件而得課予處罰，依據學者見解，無論有無扣取費用，最終未繳納國庫者，除違反扣繳之協力義務外，主要已造成逃漏費用之實害結果，與保險對象本身逃漏費用無異，以未繳或短繳金額為罰鍰之計算依據，洵屬正當，而僅生依個案情節另併處行為罰之問題¹。是違反協力義務所為之裁罰固然屬行為罰，然檢視健保法第 85 條之違規態樣，均以產生未扣未繳或已扣未繳之逃漏費用實害結果為前提，實不能僅以單純之行政罰視之。又聲請人主張未盡該扣繳協力義務，未影響機關職權調查時即無處罰必要等語，惟現行補充保險費扣繳制度乃仰仗扣費義務人主動核實計算所得及其扣繳金額，保險人雖得依職權從稅務機關等處查

¹ 司法院大法官解釋第 673 號黃茂榮大法官不同意見書意旨參照。

得保險對象所得稅相關資料，再向保險對象直接扣取，然透過第三方間接取得之資料，與負有給付所得義務之扣費義務人相比，其正確性及透明度仍有落差，更不論其中因課收對象擴大所耗費之行政成本及時效，排擠其他行政資源，及需執行事後補收等配套措施。故扣費義務人未盡義務，實際上均多少會影響機關職權調查之正確性及效率，與稽徵經濟之目的有違，況又實現逃漏費用之後果，以權衡得當之裁罰作為督促履行健保債權實現之手段，難謂無正當關聯性及必要性。

三、扣費義務人制度及其違反義務之裁罰，乃確保健保欠款債權完整之適當必要措施，核與比例原則無違：

(一) 有關補充保險費收取制度中之扣費義務人設計，係課予其扣繳之協力義務，已如前述，依其參照之所得稅法規定，在學說上略分有為保險對象服公法上勞務之公法委任關係說、行政委託說(受委託行使公權力之私人)及行政助手說(課收機關之行政助手或輔佐人)等，其差別在於扣費義務人是否具有行政關係上之高權地位，如採後二者見解，則扣費義務人在完成向保險對象扣取費用之行為後，該保險對象之健保債務即告消滅，僅存扣費義務人與保險人間之債權債務關係²。是依聲請人所主張該扣費義務人定性上為行政助手時，一旦完成所得扣取行為時，保險人對該扣取之保險對象即無直接請求權，是為避

² 柯格鐘，所得稅之稅捐主體，月旦法學雜第 311 期。

免對保險對象請求權消滅之不利結果，及另須對扣費義務人未繳納所造成之損害為請求賠償，在合理之範圍內，督促扣費義務人落實其協力義務及據實報繳，而施以行政罰手段以有效達成上述目的，應具有其適當性。

(二) 再者，保險對象固為所得債權人，惟亦同屬健保費用債務人，由其身為所得債務人之事業、機關等，擔任健保費課取之行政助手協助扣取，本質上屬債權移轉之關係，而無所謂角色衝突可言；此外，考量直接向保險對象調取實際所得資料及收取補充保險費，因保險對象獲取所得來源、種類、期間及方式可能有其浮動性(如聲請人所舉例之工地個工係採單日支薪，或雇主、工作地點不固定者)，以及因其藏匿、支出或移轉所得而提高收取上的障礙，故以給付所得之事業負責人等為扣費義務人先行收取，相較於直接向保險對象收取，在侵害程度相同下，更能有效地達成實現健保債權目的，況且健保法第 85 條係僅就未繳納保險費之逃漏實害結果方賦予罰責，乃權衡扣費義務人未履行輔助義務所造成健保制度之實害情節，與其履行義務所生協助成本等財產權限制之不利益(按：如聲請人所自述一般強制扣繳費用較稅收為低者，則其所負擔之扣繳代墊相關成本費用應較稅收者更微不足道)，以及國家課收所耗費之成本與效益等因素，所得出符合狹義比例原則之結果。況違反行政法上之義務應如何制裁，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果，所為裁量之權限，苟未逾越比例原

則時，不得遽指其為違憲³。

(三)據上司法院大法官釋字第 673 號解釋所言，責令事業負責人等擔任扣費義務人，就其未繳費用補繳暨處罰之規定，如係保險對象始終未繳，依扣繳辦法第 9 條第 3 項規定，扣費義務人仍可向保險對象追償之，並未對扣費義務人財產權造成過度之損害，其於期限內補繳者，並視應扣繳而未繳之額度較國庫及負擔公平性損害情節為輕，處以一倍罰鍰，處罰尚未過重；其於通知補繳後仍拒未於限期內補繳應扣未扣或短扣者，因違反國家所課予扣繳之義務，對健保制度所造成損害之結果，與保險對象本身之逃漏費用實無二致，且又係於通知補繳後仍拒未補繳，違規情節自較已補繳之情形為重，乃按上開額度處三倍之罰鍰，尚非過當。從而健保法第 85 條係就扣費義務人身為行政助手，卻未履行協力義務所制定之罰責，在富有濃厚社會協力色彩之健保制度下，乃個人履行義務負擔成本及維持健保制度運作公益相互衡量後，為達成管制目的所得出之適當結果，與憲法第 23 條之比例原則尚無抵觸。

四、健保制度之法規規範，係為貫徹全民福祉，屬立法者形成與裁量判斷空間，應以寬鬆基準審查之：

(一)按憲法增修條文第 10 條第 5、8 項所定，國家應推行全民健康保險、重視醫療保健等社會福利工作，並促進醫藥

³ 司法院大法官釋字第 517 號、673 號解釋參照。

之研究發展。憲法基於實現前開目標，而委託國家積極推動發展健保制度，其賦予高度給付行政之空間，原則上恆為立法裁量的範疇。尤其健保涉及龐大政府預算、保障對象幾近全數國民、巨量醫療體系與資料之運作…足為一結合財政、醫療專業與風險管理之浩大工程，每一制度與措施之研擬與執行均須立法者發揮專業構思，而非單純就法律層面即可能完整規劃。從而在憲法委託的前提下，構建出一套最為可行的制度，且綜合法律、政治與民意的判斷，都屬於立法者的形成與裁量判斷之空間，而沒有絕對之標準。由是可知，對於相關制度規範是否符合憲法基本國策條款之問題，釋憲機關應採取寬鬆之審查標準，充分尊重立法者所為之合理政策決定⁴，司法院大法官解釋第 753 號於醫事機構之特約審查案中，所採審查標準可參照。

(二) 沈如認屬於國家給付行政之健保制度，不應寬鬆過度放任立法者時，至多亦應符合平等權之最低要求，亦即防止立法者恣意判斷裁量，強調目的與手段必須具有合理關聯性、差別待遇須有理智判斷與正當事由，且無違比例原則等，然本件所涉之扣費義務人扣繳代墊制度，與前揭憲法原理原則並無相悖，前已詳論。復從該制度所參照之稅務制度來看，該領域事涉人民基本義務，大法官之違憲審查固應受平等原則與比例原則之適用，惟應與一般基本

⁴ 司法院大法官解釋第 676 號陳新民大法官部分不同意見書、第 550 號蘇俊雄大法官協同意見書參照。

權利保護之平等、比例原則審查密度有別⁵，故此等涉及財產權限制之違憲審查，即視對權利限制之程度，以及違反相關義務之罰責等，來決定其審查基準(一般為寬鬆至中度不等)。而本件有關違反健保費協力義務，因為對財產權之限制，並加諸行政罰，惟觀健保制度係立基於健保財政健全及社會互助之前提下，方得順利運作，在醫療資源有限且成本負擔日漸擴增之際，享有珍貴之醫療服務亦須擔負一定之對價與義務，其理自明。且補充保險費之報繳，考量扣費義務人為所得發給者，所得資料本屬其業務上管領範圍內，就其來源多寡最為知悉且足以掌握流向，是採取扣費義務人主動核算申報方式，俾使其亦能參與程序，避免被動接受行政機關強制課收而有過度侵害權利之疑慮，最為合宜。準此，上述賦予協力之負擔並確保如實履行等手段，不如對人身健康等侵害程度重大且不可回復，對扣費義務人之財產權限制應屬適當，且其限制與義務負擔對象，只要符合健保法所得發給人要件者均屬之，並非如聲請人所稱多屬勞工階級，亦與憲法保護勞工之意旨核屬二事，是聲請人所請求應採取嚴格審查云云，洵無理由。

五、健保乃安定國家之重要基石，懇請審酌其所隱含之立法背景及目的，以為合宜之裁判：

(一) 補充保險費之課收乃構築於所得收入基礎之上，輔以就

⁵ 司法院大法官解釋第 698 號陳春生大法官協同意見書參照。

源扣繳措施及行政罰之設計，促進課收執行之經濟與效率，確保健保債權最終貫徹之目的，以維護健保永續發展，最終仍與人民之生命權及健康權息息相關，實具有重大之公益性。

(二) 健保中各項制度及規範之形成，乃考量階段性目標之設定、社會經濟情勢判斷與資源配置運用等因素所獲致，故政府需有較寬廣政策形成空間。為顧及保險對象負擔費用能力及冀期健保之永續經營，並基於社會互助、危險分擔及公共利益之前提下，制度參與者負擔一定義務亦屬合理。而在司法院大法官第 473 號解釋中已申明健保應當「符合量能負擔之公平性」原則下，系爭法規採用依照所得額度就源扣繳方式，並配合行政罰及事後查核制度，以確保保險費基準之正確與債權實現，益證系爭法規確能有效落實憲法所委託之任務，且對義務人權利之侵害恆屬可容忍之範圍，以防政府過度耗能而造成其他社會資源之排擠與浪費，乃為諸種達成政策目的手段中，較為恰當之選擇，從而系爭法規是否有違憲法上所賦予之權限，而有使其失效之必要，懇請審酌其隱含立法背景及目的，而為合宜之鈞裁。

貳、貴法庭來函說明二之回應說明：

一、健保法第 85 條，有關規範扣費義務人違反扣繳義務時，依是否於期限內補繳之情節輕重處以固定「一倍」、「三倍」罰鍰之規定，雖係參考所得稅法第 114 條第 1 款之精神所

定，惟健保法之裁罰標的僅為未執行扣繳義務而造成健保費收入短少之扣費義務人（漏稅罰），所得稅法第 114 條第 1 款後段，有關扣繳義務人不按實補報扣繳憑單者（行為罰），健保法並未規範，參照司法院大法官釋字第 673 號解釋，所得稅法第 114 條第 1 款修正前，就已於限期內補繳應扣未扣或短扣之稅款及補報扣繳憑單，按應扣未扣或短扣之稅額處一倍之罰鍰部分；就未於限期內補繳應扣未扣或短扣之稅款，按應扣未扣或短扣之稅額處三倍之罰鍰部分，尚未抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨無違，爰並未據以修正。

二、現行補充保險費制度設計，關於該扣繳、代墊補充保險費制度係源自於前揭政策目的，故法規上課以扣費義務人扣繳義務，俾利作業程序有效運作，當其未依規定扣繳時始有代墊之義務責任。依本部中央健康保險署實務作業，保險對象如符合健保法第 31 條第 1、2 項及扣繳辦法第 4 條等規定應扣繳補充保險費時，由扣費義務人於給付時扣取，並於給付日之次月底前填具繳款書向保險人繳納；如查得扣費義務人疑似有未依規定扣繳時，先予以輔導其依規定配合辦理，並函知倘未配合，將依健保法第 85 條規定處以罰鍰。絕大多數扣費義務人均能按規定於給付時就源扣繳，僅少數因不諳規定，經輔導後多能配合補繳，執行上尚稱平順，爰健保法第 85 條目前暫無修正之規劃。