

憲法法庭 111 年憲判字第 19 號判決重點提示 【全民健保停保復保案】

【判決日期】

2022-12-23

【主筆大法官】

許宗力

【本件裁判重點提示】

要旨	內容
	據以審查之憲法基本權利
保障管理自身健康風險之自主決定權、財產權	<ol style="list-style-type: none"> 1. 按憲法保障之人民各項權利，於符合憲法第 23 條所定之條件下，得以法律限制之；關於給付行政措施，倘涉及公共利益之重大事項，亦應有法律或法律明確授權之命令為依據（司法院釋字第 443 號解釋參照）。 2. 全民健保固因提供人民醫療照護，而得歸類為給付行政措施，然其性質既屬強制性之社會保險，具我國國籍並設有戶籍者，均有加入全民健保之義務，即難免限制人民受憲法第 22 條保障管理自身健康風險之自主決定權（例如決定以自己積蓄、購買商業保險或親友接濟等方式因應健康風險之自由權利），並因涉及課予繳納保險費義務而影響人民財產權。 3. 國人如因工作、留學等各種不同原因長期旅居國外，制度上允許其得以辦理停保，其短暫返國時應否強制其辦理復保，如應復保，又何時可復而辦理停保，因亦涉及強制納保問題，而不免一樣影響人民受憲法第 22 條保障管理自身健康風險之自主決定權，以及憲法第 15 條保障之財產權。 4. 且因長期旅外者人數至鉅，致其短暫返國期間繳納保險費暨使用全民健保醫療資源之相關問題，亦影響全民健保制度之公平性，與其整體財務之健全發展，均屬攸關公共利益之重大事項， 5. 故依司法院釋字第 443 號解釋所揭示之層級化法律保留意旨，整體而言，有關旅外國人之復保、停保等保險權利義務關係事項，應有法律保留原則之適用，亦即應有法律或法律明確授權之命令為依據，其具體內容並應符合憲法第 23 條比例原則及第 7 條保障平等權之意旨。
	系爭規定一及二違反法律保留原則
主管機關逕以系爭規定一及二創設母法所無之停保及復保制度，逾越立法者制定全	<ol style="list-style-type: none"> 1. 除涉及人民受憲法保障管理自身健康風險之自主決定權與財產權外，亦因影響全民健保制度之公平性，與其整體財務之健全發展，而堪認定屬攸關公共利益之重大事項，且觀其具體內容，亦顯非執行法律之細節性或技術性事項，因此應有法律或法律具體明確之授權為依

<p>民健保法所形塑之制度內涵，違反法律保留原則</p>	<p>據，始符憲法第 23 條法律保留原則之要求（司法院釋字第 524 號及第 753 號解釋參照）。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 系爭規定一及二之訂定，係以全民健保法第 103 條規定：「本法施行細則，由主管機關定之。」為其授權依據； 3. 然該條屬概括性授權規定，綜觀全民健保法未有隻言片語提及全民健保是否得停保及復保等相關事項，即使從寬認定就該事項有默示之授權，亦無從依全民健保法第 1 條立法目的以及法律整體之觀察，推知任何可供主管機關訂定命令時得以遵循之方針指示或概念框架，遑論讓人民可以預見， 4. 是主管機關逕以系爭規定一及二創設母法所無之停保及復保制度，顯係逾越立法者制定全民健保法所形塑之制度內涵，違反法律保留原則。
<p>系爭規定一及二與憲法保障管理自身健康風險之自主決定權、財產權及平等權之意旨尚無抵觸</p>	
<p>全民健保之限制及差別待遇規定，其目的若為追求正當之公共利益，限制及差別待遇之手段與目的間具有合理關聯，即與憲法比例原則及平等權保障之意旨無違</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全民健保為國家為履行憲法委託之義務所設之制，其因而限制人民自由權利，比單純根據憲法第 23 條基於公共利益之考量而限制人民權利者，具有更高之正當性，司法者從事比例原則之審查時，應予更多之尊重； 2. 且因社會政策涉及國家整體資源之分配與運用，政治部門需要盱衡政治、經濟、社會等各項條件作綜合考量，基於權力分立之要求，本即擁有較大自由形成空間，況所涉及差別待遇並非可疑分類所形成。 3. 是該限制及差別待遇，其目的若為追求正當之公共利益，限制及差別待遇之手段與目的間具有合理關聯，即與憲法比例原則及平等權保障之意旨無違。
<p>5. 系爭規定一及二與憲法第 23 條比例原則尚屬無違</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 系爭規定一及二規定出國 6 個月以上辦理停保之人民，應自返國當日復保，其後屆滿 3 個月始得再次辦理停保，係為提供出國停保民眾短期返國期間之健康照護，並在「適度處理出國停保民眾僅短期復保就醫」，與避免「繳交保險費義務失衡之爭議」兩者間取得均衡，其目的當屬追求正當之公共利益。 2. 採短期返國期間強制復保暨課予繳納保險費義務之手段，縱未區分短期返國是否實際就醫使用全民健保醫療資源，一律要求返國即應復保，惟全民健保既屬強制性之社會保險，人民只要符合保險資格，本就有加入保險，繳納保險費之義務，原即不論其是否就醫或有無使用全民健保醫療資源而有不同； 3. 況返國強制復保，僅為回復其出國停保前之納保狀態，並未增加更多保險費負擔。是強制復保之手段與提供出國停保民眾短期返國期間健康照護之正當公共利益間，自有合理關聯。 4. 又採返國之日復保後屆滿 3 個月始得再次辦理停保之手段，繳納 3 個

	<p>月保險費之負擔對人民財產權之限制尚屬有限，且有助於防免短期返國復保就醫後隨即出國辦理停保之道德風險，不容否認對維護全民健保制度公平性及財務健全等目的之達成均有一定程度之助益，是手段與目的之間亦難謂不具合理關聯。</p> <p>5. 系爭規定一及二與憲法第 23 條比例原則尚屬無違。</p>
系爭規定二未設相同例外規定之差別待遇，其手段與目的間尚具合理關聯，與憲法第 7 條保障平等權之意旨尚無抵觸	<p>1. 次查系爭規定二未使一般人民得如政府駐外人員或其隨行之配偶及子女，於辦理出國停保後，依全民健保法施行細則第 39 條第 2 項規定，因公返國未逾 30 日且持有服務機關出具之證明，即得免依系爭規定二註銷停保或復保，</p> <p>2. 該差別待遇係因政府機關駐外人員與隨其赴任者，「常須因公務短期返國並不得自行選擇返國日期」，其目的係為追求駐外人員順利執行公務之正當公共利益，</p> <p>3. 一般人民未設相同例外規定之差別待遇，其手段與目的間尚具合理關聯，與憲法第 7 條保障平等權之意旨尚無抵觸。</p>

【裁判主文】

- 一、全民健康保險停保及復保制度影響被保險人權利義務，並涉及重大公共利益，其重要事項之具體內容，應有法律或法律明確授權之命令為依據，始符法律保留原則之要求。全民健康保險法施行細則第 37 條第 1 項第 2 款規定：「保險對象具有下列情形之一，得辦理停保，由投保單位填具停保申報表一份送交保險人，並於……出國期間，暫時停止繳納保險費，保險人亦相對暫時停止保險給付：……二、預定出國 6 個月以上者。但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿 3 個月，始得再次辦理停保。」及第 39 條第 1 項第 2 款規定：「保險對象停保後，應依下列規定辦理：……二、預定出國 6 個月以上者，應自返國之日復保。但出國期間未滿 6 個月即提前返國者，應自返國之日註銷停保，並補繳保險費。」未有法律明確授權，即就全民健康保險停保及復保等權利義務關係重要事項逕為規範，違反法律保留原則，至遲於本判決公告之日起屆滿 2 年時，失其效力。
- 二、上開二規定就停保及復保所設要件，尚未抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 22 條保障管理自身健康風險之自主決定權及第 15 條保障財產權之意旨尚無違背，亦無違憲法第 7 條保障平等權之意旨。

大法官就主文所採立場		
主文項次	同意	不同意
第一項、第二項	全體同意	無

【判決理由】

壹、原因案件事實及聲請人陳述要旨

一、原因案件事實

聲請人長期旅居國外，因保留戶籍，乃於中華民國 91 年 11 月間委託其父以 88 年 7 月 15 日修正公布之全民健康保險法（下稱全民健保法）第 8 條規定之第 6 類第 2 目被保險人身分，追溯至 91 年 2 月 1 日加保於戶籍所在地區公所，並依 90 年 1 月 30 日修正

發布之全民健保法施行細則第 36 條第 2 款規定辦理出國停保。因聲請人每年短暫返國省親期間均未依法辦理復保及停保，衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）乃於 104 年 8 月逕依 101 年 10 月 30 日修正發布、102 年 1 月 1 日施行（即現行）之全民健保法施行細則第 37 條第 1 項第 2 款規定（下稱系爭規定一）及第 39 條第 1 項第 2 款規定（下稱系爭規定二），以聲請人最近一次返國即 104 年 2 月 11 日復保、同年 2 月 21 日出國停保，函告聲請人應補繳當月之保險費新臺幣（下同）749 元。聲請人嗣於 105 年 2 月 7 日再次入境後仍未辦理復保，健保署乃於同年 5 月逕依系爭規定二為聲請人辦理復保，並依系爭規定一函告聲請人補繳 105 年 2 月及 3 月保險費各 749 元。聲請人不服上開兩次補繳保險費之處分，經提起審議、訴願均遭駁回後提起行政訴訟，嗣臺灣臺北地方法院 106 年度簡字第 44 號行政訴訟判決以無理由駁回；聲請人不服提起上訴，復經臺北高等行政法院 107 年度簡上字第 48 號裁定以上訴不合法駁回。是本件聲請，應以上開臺灣臺北地方法院行政訴訟判決為確定終局判決，合先敘明。

二、聲請人陳述要旨

聲請人主張確定終局判決所適用之系爭規定一及二牴觸憲法，其理由略以：全民健保法本身並無停保規定，然主管機關於 84 年 1 月 28 日訂定發布全民健保法施行細則，其中第 36 條及第 38 條規定，亦僅就出國 6 個月以上者得辦理停保，並應於返國之日辦理復保，並未規定復保後需屆滿多久始得再為停保，嗣因有長期居留外國僅短暫返國使用全民健康保險（下稱全民健保）就醫者，為避免「繳交保險費失衡之爭議」，乃於系爭規定一修正為「但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿 3 個月，始得再次辦理停保」之規定，卻未區分是否有「短期復保就醫」之情形，一律均須復保並於屆滿 3 個月後始得再次辦理停保，其限制並非達成避免短期復保就醫、保險費繳交失衡等立法目的之最小侵害手段；系爭規定一及二亦未考量如聲請人般長期居留國外，每次短暫返國並非為短期復保就醫者，是否得參諸現行全民健保法施行細則第 39 條第 2 項規定予以例外規定，過度限制一般停保後短暫返國人民之財產權，違反憲法第 23 條比例原則。惟本庭探究其主張，亦另有指摘系爭規定一及二違反法律保留原則與憲法保障平等權之意。

貳、受理依據及程序審查結果

按憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除憲訴法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定，憲訴法第 90 條第 1 項定有明文。次按人民、法人或政黨聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，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，始得為之，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款定有明文。查本件聲請人認確定終局判決所適用之系爭規定一及二，有牴觸憲法第 23 條法律保留原則、第 7 條平等權與第 15 條保障財產權意旨之疑義，於 109 年 5 月 19 日向司法院聲請解釋憲法，經核與大審法上開規定所定要件相符，爰予受理。

參、形成主文之法律上意見

一、據以審查之憲法基本權利

按憲法保障之人民各項權利，於符合憲法第 23 條所定之條件下，得以法律限制之；其限制或所為差別待遇，自應符合憲法第 23 條比例原則及第 7 條保障平等權之意旨。至

何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；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。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，且只對人民產生不便或輕微影響，始得由主管機關發布命令為必要之規範。關於給付行政措施，倘涉及公共利益之重大事項，亦應有法律或法律明確授權之命令為依據（司法院釋字第 443 號解釋參照）。

查全民健保固因提供人民醫療照護，而得歸類為給付行政措施，然其性質既屬強制性之社會保險（全民健保法第 1 條第 2 項規定參照），凡具我國國籍並設有戶籍者，均有加入全民健保之義務（全民健保法第 8 條規定參照），即難免限制人民受憲法第 22 條保障管理自身健康風險之自主決定權（例如決定以自己積蓄、購買商業保險或親友接濟等方式因應健康風險之自由權利），並因涉及課予繳納保險費義務而影響人民財產權。司法院釋字第 472 號解釋固未明白提及全民健保限制人民何種基本權利，但已宣示「強制全民參加全民健康保險之規定，係國家為達成全民納入健康保險，以履行對全體國民提供健康照護之責任所必要，符合憲法推行全民健康保險之意旨」，顯不否認作為給付行政措施之全民健保亦涉及人民自由權利之限制，只是該限制屬為追求公益目的「所必要」而合憲；之後司法院釋字第 676 號解釋則明白提及全民健保限制人民之財產權。

次查國人如因工作、留學等各種不同原因長期旅居國外，制度上允許其得以辦理停保（全民健保法施行細則第 37 條規定參照），其短暫返國時應否強制其辦理復保，如應復保，又何時可復而辦理停保，因亦涉及強制納保問題，而不免一樣影響人民受憲法第 22 條保障管理自身健康風險之自主決定權，以及憲法第 15 條保障之財產權。且因長期旅居國外者人數至鉅（註），致其短暫返國期間繳納保險費暨使用全民健保醫療資源之相關問題，亦影響全民健保制度之公平性，與其整體財務之健全發展，均屬攸關公共利益之重大事項，故依前揭司法院釋字第 443 號解釋所揭示之層級化法律保留意旨，整體而言，有關長期旅居國外人民之停保、復保等保險權利義務關係重要事項，應有法律保留原則之適用，亦即應有法律或法律明確授權之命令為依據，其具體內容並應符合憲法第 23 條比例原則及第 7 條保障平等權之意旨。

二、系爭規定一及二違反法律保留原則

系爭規定一明定：「保險對象具有下列情形之一，得辦理停保，由投保單位填具停保申報表一份送交保險人，並於……出國期間，暫時停止繳納保險費，保險人亦相對暫時停止保險給付：……二、預定出國 6 個月以上者。但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿 3 個月，始得再次辦理停保。」系爭規定二則明定：「保險對象停保後，應依下列規定辦理：……二、預定出國 6 個月以上者，應自返國之日復保。但出國期間未滿 6 個月即提前返國者，應自返國之日註銷停保，並補繳保險費。」系爭規定一及二規定長期（6 個月以上）出國者得辦理停保，自返國之日應復保，返國復保後應屆滿 3 個月，始得再次辦理停保，如前所述，除涉及人民受憲法保障管理自身健康風險之自主決定權與財產權外，亦因影響全民健保制度之公平性，與其整體財務之健全發展，而堪認定屬攸關公

共利益之重大事項，且觀其具體內容，亦顯非執行法律之細節性或技術性事項，因此應有法律或法律具體明確之授權為依據，始符憲法第 23 條法律保留原則之要求（司法院釋字第 524 號及第 753 號解釋參照）。

按立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權之明確程度，固不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解釋認定，或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷，足以推知立法者有意授權行政機關以命令為補充，始符授權明確性之要求。查系爭規定一及二之訂定，係以全民健保法第 103 條規定：「本法施行細則，由主管機關定之。」為其授權依據；然該條屬概括性授權規定，綜觀全民健保法未有隻言片語提及全民健保是否得停保及復保等相關事項，即使從寬認定就該事項有默示之授權，亦無從依全民健保法第 1 條立法目的以及法律整體之觀察，推知任何可供主管機關訂定命令時得以遵循之方針指示或概念框架，遑論讓人民可以預見，是主管機關逕以系爭規定一及二創設母法所無之停保及復保制度，顯係逾越立法者制定全民健保法所形塑之制度內涵，違反法律保留原則。

三、系爭規定一及二與憲法保障管理自身健康風險之自主決定權、財產權及平等權之意旨尚無抵觸

至系爭規定一及二是否違反憲法保障管理自身健康風險之自主決定權、財產權及平等權之意旨部分。查系爭規定一及二就短暫期間返國之國民，並未區分是否使用全民健保之醫療資源，一律要求應自返國之日復保，並繳納保險費，屆滿 3 個月後始得再次辦理停保，且未如全民健保法施行細則第 39 條第 2 項規定，就短期返國者，設有政府駐外人員於一定條件內免依系爭規定二註銷停保或復保，其就人民管理自身健康風險之自主決定權及財產權確已形成一定限制，並以長期旅居國外人民是否具有駐外人員身分為分類標準而形成差別待遇。鑑於全民健保為國家為履行憲法委託之義務所設之制度（憲法增修條文第 10 條第 5 項規定參照），其因而限制人民自由權利，比單純根據憲法第 23 條基於公共利益之考量而限制人民權利者，具有更高之正當性，司法者從事比例原則之審查時，應予更多之尊重；且因社會政策涉及國家整體資源之分配與運用，政治部門需要盱衡政治、經濟、社會等各項條件作綜合考量，基於權力分立之要求，本即擁有較大自由形成空間；況所涉及差別待遇並非可疑分類所形成。是該限制及差別待遇，其目的若為追求正當之公共利益，限制及差別待遇之手段與目的間具有合理關聯，即與憲法比例原則及保障平等權之意旨無違。

次查系爭規定一及二規定出國 6 個月以上辦理停保之人民，應自返國當日復保，其後屆滿 3 個月始得再次辦理停保，係為提供出國停保民眾短期返國期間之健康照護，並在「適度處理出國停保民眾短期復保就醫」，與避免「繳交保險費義務失衡之爭議」兩者間取得均衡，其目的當屬追求正當之公共利益。採短期返國期間強制復保暨課予繳納保險費義務之手段，縱未區分短期返國是否實際就醫使用全民健保醫療資源，一律要求返國即應復保，惟因全民健保既屬強制性之社會保險，依社會互助、風險分攤之制度意旨，人民只要符合保險資格，本即有加入保險，繳納保險費之義務，原即不論其是否就醫或有無使用全民健保醫療資源而有不同；況返國強制復保，僅為回復其出國停保前之納保

狀態，並未增加更多保險費負擔。是強制復保之手段固然限制人民管理自身健康風險之自主決定權及財產權，然與實施全民健保，提供出國停保民眾短期返國期間健康照護之正當公共利益間，自有合理關聯。又採返國之日復保後屆滿3個月始得再次辦理停保之手段，縱可能課予返國不足3個月期間者較其實際返國期間更長之繳納保險費義務，產生人民雖已出國卻仍繼續繳納保險費之情況，惟考量繳納3個月保險費之負擔對人民財產權之限制尚屬有限，且有助於防免短期返國復保就醫後隨即出國辦理停保之道德風險，不容否認對維護全民健保制度公平性及財務健全等目的之達成均有一定程度之助益，是手段與目的之間亦難謂不具合理關聯。綜上，系爭規定一及二對短暫返國者施以強制復保及一定期間（3個月）後始得再次辦理停保之限制，其手段與達成正當目的間具合理關聯，與憲法第23條比例原則尚屬無違。

再查系爭規定二未使一般人民得如政府駐外人員或其隨行之配偶及子女，於辦理出國停保後，依全民健保法施行細則第39條第2項規定，因公返國未逾30日且持有服務機關出具之證明，即得免依系爭規定二註銷停保或復保。該差別待遇係因政府機關駐外人員與隨其赴任者，「常須因公務短期返國並不得自行選擇返國日期」，其目的係為追求駐外人員順利執行公務之正當公共利益，一般人民未設相同例外規定之差別待遇，其手段與目的間尚具合理關聯，與憲法第7條保障平等權之意旨尚無抵觸。

四、審查結論及其效力

綜上，本庭認：

- (一) 系爭規定一及二於母法無明確授權下，就全民健保停保及復保等權利義務事項逕為規範，違反法律保留原則，至遲於本判決公告之日起屆滿2年時，失其效力。查憲訴法第52條第2項後段固規定命令位階法規定期失效，其所定期間不得逾1年，相較於法律位階法規定期失效期間不得逾2年，之所以規定較短之定期失效期間，乃因命令之修訂不若法律修訂所需遵循程序繁複所致。是命令如因內容違憲，其回復合憲狀態以修訂命令內容本身為已足，採較短之定期失效期間自有其正當性；惟命令如因違反法律保留原則而違憲，而須修正法律始得回復合憲狀態，如仍依字面解釋，採1年之定期失效期間，勢非立法本意，準此考量，本判決爰採2年之定期失效期間，併此指明。
- (二) 系爭規定一及二就停保及復保所設要件，尚未牴觸憲法第23條比例原則，與憲法第22條保障管理自身健康風險之自主決定權及第15條保障財產權之意旨尚無違背，亦無違憲法第7條保障平等權之意旨。
- (三) 全民健保是否應繼續維持停保及復保制度，及其內涵如何，在不違反全民健保強制納保及社會風險分擔公平性之前提下，立法者基於政策通盤考量，自應享有一定形成空間，惟其規範形式與具體內容，仍應符合法律保留原則以及憲法保障人民基本權利意旨之要求，附此指明。

註：根據國家發展委員會統計，2020年國人因工作因素旅居國外者有50萬1,000人（參見該會網站：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=4CD000000000B07，最後瀏覽日期：2022年12月23日）；根據教育部統計，2021年國人因留學因素旅居國外者有6萬307人（參見教育部國際及兩岸教育司，110年度世界各主要國家之我留學生人數統計，網址：https://depart.moe.edu.tw/ed2500/News_Content.aspx?n=2D25F01E87D6EE17&sms=4061A000000F45A&s=47EA35D53954DCB8，最後瀏覽日期：2022年12月23日）。

【意見書】

憲法法庭 111 年憲判字第 19 號判決協同意見書

黃虹霞大法官提出

全民健康保險為強制性社會保險，強制全民繳納負擔部分費用參加健保，固對人民之管理自身健康風險自主決定權及財產權有所限制，但其為合憲，已經司法院大法官釋字第 472 號、第 676 號解釋及本件判決肯認，故立法者如認無繼續維持系爭停保及復保制度之必要者，要屬立法形成範疇，不但不生侵害人民之管理自身健康風險自主決定權及財產權問題，而且不另修訂法律，也合於本件判決意旨。

又全民健保至為重要，值得全民支持，應該是公認之事實。全民健保財務健全與否是全民健保制度存續之關鍵，其收入來源，本件釋憲聲請人所爭執之全民共通之健保基本費（本件原因事實當時為每月 749 元，目前為 826 元，以我國經濟實況，當在一般人民負擔能力範圍）繳納，只是其中一小部分而已，其他大部分來自政府補助、雇主負擔及高收入者之社會互助及超過基本費之繳納等，全民健保財務之健全需要全民同舟共濟、互助，共同支持，全民才能於遭逢旦夕禍福時，有全民健保解危即時救助！有全民健保，我們何其幸福！又全民健保因係憲法增修條文第 10 條第 5 項規定賦予相關機關之誠命成果，故是民主政治制度下全民才有之福祉，不是天上掉下來的禮物，也不是想當然耳者，本席自應惜福、並心存感恩！

本席在年改案意見書中曾呼籲政府應特重長照制度。長照之重要性日益增加，將心比心，為需照顧者及承擔照顧責任者，藉此再呼籲長照一定要作得跟健保一樣好！在本意見書初稿完成之際，得知衛福部健保署 10 月 27 日公告核定 40 家醫院試辦「住院整合照顧計畫」，並自 11 月 7 日起試辦，讓民眾在家屬住院期間不用費心全時段照顧病人或自費聘請看護，即將住院看護納入健保給付範圍。為此，本席要給健保署按個讚！因為你們聽到人民聲音，苦民所苦！謝謝。但這只是長照 2.0 版，遠遠不足，仍需大家一起繼續努力，成就長照 3.0、4.0 版，才有可能實現老有所終、鰥寡孤獨廢疾者皆有所養之終極目標。12 月 18 日晚間民視臺灣演義節目播出彰化基督教醫院蘭大衛、蘭大弼父子院長及家人，為臺灣斯土斯民長期奉獻，提供醫療服務的故事，非常感動，藉此，向他們致上最高敬意！同時，也對為全民健保基石之醫護人員致謝，大家加油！

本件判決延續司法院大法官釋字第 472 號及第 676 號解釋全民健保制度原則上合憲之意旨（稱上開解釋係認為給付行政措施之全民健保對人民自由權利之限制屬為追求公益目的所必要而合憲，本件判決理由第 11 段參照），肯認：1、全民健保為強制性之社會保險（全民健保法第 1 條第 2 項規定參照），凡具我國國籍並設有戶籍者，均有加入全民健保之義務（全民健保法第 8 條規定參照）；2、全民健保為立法者為履行憲法委託之義務所設之制度（憲法增修條文第 10 條第 5 項規定參照）；3、依社會互助、風險分攤之制度意旨，只要符合保險資格，就有加入保險，繳納保費之義務（本件判決理由第 11 段、第 17 段、第 18 段參照）；暨 4、認全民健保是否應繼續維持停保及復保制度，立法者享有一定形成空間（本件判決理由第 25 段參照），並以此為前提，得到本件判決主文之結論，本席敬表贊同。惟關於形成主文第一項違反法律保留原則結論（健保停保復保相關事項應以法律或法律明確授權之命令定之，不能以未經法律明確授權之全民健保法施行細則第 37 條第 1 項第 2 款及第 39 條第 1 項第 2 款規定停保復保相關事項）之理由部分，尤其就其中併以影響人民受憲法保障之財產權（指本件釋憲聲請人主張之復保保費負擔）、管理自身健康風險之自主決定權為據所為論述部分，本席以為不然，爰提出本部分協同

意見書，簡要說明如下：

- 一、司法院大法官相關解釋及本件判決既均肯認全民健保制度為強制社會安全制度，凡具我國國籍且設有戶籍者即有繳納健保費加入全民健保義務，則於肯認全民健保法下全民健保制度合憲之時，自己肯認全民健保法得對全體人民之財產權（課以健保費繳納義務）及管理自身健康風險之自主決定權（課以加入全民健保義務）為限制。在此一前提下，凡具我國國籍且設有戶籍之人民本已無拒絕繳納健保費，及請求停止加入健保，應許其自行管理自身健康之權利，即已然否定人民有請求停止加入全民健保暨拒絕繳納健保費之公法上權利。準此，系爭全民健康保險法（下稱全民健保法）施行細則規定係超越全民健保法本身規定（全民健保法本身無停保規定，也未明確授權以施行細則定之），額外賦與部分人民停保「優惠」，使人民在停保期間即復保前，免繳納原依全民健保法規定應繳納之健保費；復保後，也只是回復原依全民健保法應繳納之健保基本費而已，並未增加人民之財務負擔。此種情形，係在人民已因健保制度合憲而已被剝奪而無得以之對抗國家之財產權及由其管理自身健康風險自主決定權基礎之上，何仍侵害人民基本權（本來已無）行為之有（關於復保後繳納健保基本費部分，更與財產權之限制無涉）？是邏輯上言，系爭全民健保法施行細則規定沒有侵害人民財產權及管理自身健康風險自主決定權問題。
- 二、又系爭全民健保法施行細則停保復保之規定固有本件判決主文第一項所指違反法律保留原則，即應以法律或法律明確授權之命令定之，而未此之為之情事，但其原因不在於侵害人民之財產權等，而應在於本件判決所另提及之 1、關於給付行政措施，倘涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律明確授權之命令為依據（司法院釋字第 443 號解釋參照），及 2、因長期旅外者人數至鉅，致其短暫回國期間繳納保費暨使用健保醫療資源之相關問題亦影響全民健保制度之公平性，與其整體財務之健全發展，均屬攸關公共利益重大事項，故整體而言，有關旅外國人之復保、停保等保險權利義務關係事項，應有法律保留原則之適用（本件判決理由第 12 段參照）。也就是說，是因為全民健保係強制性社會保險，本社會安全考量，在依法行政原則下，政府無法律或法律明確授權，固然不能限制人民之基本權，同時也不能恣意予人民優惠比如解免法律（本件指全民健保法）課與人民之義務（強制繳納健保費）；故系爭全民健保法施行細則規定所以被本件判決主文第一項指為違反法律保留原則之理由，正係：牴觸司法院大法官釋字第 443 號解釋所已揭示之「涉及公共利益重大事項之給付行政措施應遵守法律保留原則」。其實這正是依法行政原則之另一個重要面相。就此而言，本件判決深具意義。
- 三、本件判決主文第一項固認系爭全民健保法施行細則二規定，違反法律保留原則，並諭知應於二年內以法律或法律明確授權之命令定之，但：
 - (一)一方面主文第一項未已併稱「上開二規定至遲於本判決公告之日起屆滿 2 年時，失其效力」，即認 1、系爭全民健保法施行細則二規定於自本件判決公告之日起 2 年內仍有效、仍應適用；2、如 2 年內未以法律或法律授權之命令另為規定，則其法律效果只是回復到沒有規定之狀態而已，從而不論系爭全民健保法施行細則二規定未經另以法律或法律明確授權之命令訂定，或已以法律或法律明確授權之命令另為內容相同之規定，釋憲聲請人均應繼續如數繳納健保費，且無權請求退還已繳納之健保費。
 - (二)因為是否繼續維持停保及復保制度，屬立法形成範疇（本件判決理由第 25 段參照），

所以相關機關沒有必於本件判決公告之日起 2 年內，另以法律或法律明確授權之命令訂定停保及復保制度之義務，即可以單純不作為，而自然回復到無系爭全民健保法施行細則二規定之狀態，亦與本件判決意旨無違。

四、依本庭收集所得資料顯示：關於全民健保是否宜有停保制度，確有不同意見¹。本席以為除了依戶籍法規定除籍而因在我國無戶籍而失其投保全民健保資格之情形，應以法律或法律明確授權之命令，審酌公平性及保險道德風險防免等，就其再入戶籍後之全民健保投保資格之回復事項為適當規定外，其他情形似不宜准予停保，以免與全民健保係強制性社會安全制度之本旨相牴觸。

另本件判決主文第二項固肯定系爭全民健保法施行細則二規定實質合憲，但只是回應釋憲聲請人法規範實質違憲之質疑而已，並非認相關機關必應以法律或法律明確授權之命令，就系爭全民健保法施行細則二規定之內容為相同之規定，為免誤解，爰併此說明。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

¹ 簡略整理見本件已公開之衛生福利部 111 年 5 月 2 日衛部保字第 1110116467 號函。

憲法法庭 111 年憲判字第 19 號判決協同意見書

黃瑞明大法官提出

一、本件聲請案之原因事實及聲請人之主張

本件聲請人為中華民國國民，長期旅居日本，但保留臺灣之戶籍，依全民健康保險法（下稱健保法）第 8 條第 1 項第 1 款規定屬「應參加本保險為保險對象」¹即強制投保之對象，因長期在外，故符合健保法施行細則第 37 條第 1 項第 2 款²（系爭規定一）所定「預定出國 6 個月以上者」之條件而辦理停保，其後聲請人每年短暫返國省親均未辦理復保，經衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）發現後，依健保法施行細則第 39 條第 1 項第 2 款³（系爭規定二）規定出國停保者「應自返國之日復保」而為其辦理復保，且依系爭規定一後段之規定「但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿 3 個月，始得再次辦理停保」，要求聲請人補繳 3 個月之保險費。聲請人不服，提起行政救濟被駁回確定後聲請解釋憲法。主張系爭規定一及二強制短期返國省親者復保，並強制收取保險費，違反憲法比例原則及保障平等權等意旨而違憲。

二、本件判決之要旨

本件判決宣示全民健康保險停保及復保制度影響被保險人權利義務，並涉及重大公共利益，其重要事項之具體內容，應有法律或法律明確授權之命令為依據，始符法律保留原則。系爭規定一，即返國復保後應屆滿 3 個月，始得再次辦理停保之規定，以及系爭規定二，即預定出國 6 個月以上者，應自返國之日復保之規定，係就停保及復保等權利義務關係重大事項為規定，違反法律保留原則，至遲於本判決公告之日起屆滿 2 年時失其效力。但就系爭規定一及二所設定之停保及復保條件則認尚未抵觸憲法比例原則，與保障管理自身健康風險之自主決定權、財產權及平等權之意旨尚未違背而未違憲。然而於判決理由同時宣示「全民健保是否應繼續維持停保及復保制度，及其內涵如何，在不違反全民健保強制納保及社會風險分擔公平性之前提下，立法者基於政策通盤考量，自應享有一定形成空間，惟其規範形式與具體內容，仍應符合法律保留原則以及憲法保障人民基本權利意旨之要求，附此指明。」（判決理由第 25 段參照）本席贊同本判決及其理由，並就附此指明部分補充意見如下。

三、「旅外國人停、復保制度」問題之探討

我國健保制度在歷年的醫療保健指數（Health Care Index）均名列前茅，但是仍面臨甚多困境，例如一般認為臺灣健保制度對醫療服務提供者給付偏低，長期下來，恐影響醫療品質；另健保收支逐年虧損其財務狀況堪憂等。本件判決涉及「旅外國人停、復保制度」，長期以來困擾健保局與國人，並造成不公平之疑義，所衍生之訴訟糾紛為數不少，本件聲請案僅為眾多類似糾紛案件之一例，故有必要就實務累積之經驗隨時檢討。按旅居國外之國人停、復保制度，並未於健保法規定，行政院衛生署於 101 年修正發布之健保法施行細則中之系爭規定一及二創造了「出

¹ 全民健康保險法第 8 條第 1 項第 1 款規定：「具有中華民國國籍，符合下列各款資格之一者，應參加本保險為保險對象：一、最近二年內曾有參加本保險紀錄且在臺灣地區設有戶籍，或參加本保險前六個月繼續在臺灣地區設有戶籍。」

² 全民健康保險法施行細則第 37 條第 1 項第 2 款規定：「保險對象具有下列情形之一，得辦理停保，由投保單位填具停保申報表一份送交保險人，並於……出國期間，暫時停止繳納保險費，保險人亦相對暫時停止保險給付：……二、預定出國六個月以上者。但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿三個月，始得再次辦理停保。」

³ 全民健康保險法施行細則第 39 條第 1 項第 2 款規定：「保險對象停保後，應依下列規定辦理：……二、預定出國六個月以上者，應自返國之日復保。但出國期間未滿六個月即提前返國者，應自返國之日註銷停保，並補繳保險費。」

國 6 個月以上可停保，返國後強制復保，屆滿 3 個月之後，始得再次停保」之機制，本件判決認系爭規定一及二違反法律保留原則，亦即有關機關如欲維持旅外國人停、復保制度，其重要事項之具體內容應由立法者於 2 年內通盤考量後，以法律或法律明確授權之命令定之。就此本席認為至少有如下問題應予考慮：

(一) 強制復保制度對於沒有復保意願與必要之旅外國人造成沒有必要之困擾與負擔

按強制復保制度將所有在臺灣的國民均納入保險，固符合健保係強制性社會保險之本意，但並非沒有彈性處理之空間。本件聲請人長期旅居日本，認為短暫返國沒有必要在臺灣復保，此或因日本之國民健康保險法當被保險人在國外發生醫療支出時，可提供國外費用單據回日本申請給付費用⁴，因此被保險人在臺灣停留期間並不擔心健康保險保障不足之情事，即認為於短期返國時沒有復保之必要。現行規定強制返國者一律復保，反而造成困擾。旅外國人因其旅居外國之原因及其所旅居國家施行之健康保險制度不同，於其返國時使用國內健保之需求各有不同，如國人短期返國確無在臺復保之必要時，應可尊重其意願。

(二) 強制復保制度下為收取保費所投入之行政資源及衍生司法爭議之社會成本亦應列入考慮

在強制返國者復保之制度下，健保署必須查詢國人之出入境紀錄，找出停保之國人返臺後未主動辦理復保者，追繳保費，甚至動用強制執行之手段，對國人造成困擾，而行政部門為此所耗費之行政資源，以及所衍生司法程序之社會成本是否值得，應列入評估。

(三) 繳交 3 個月之保險費對於意圖取巧濫用醫療資源之道德風險並無法達到權義平衡之功能

返國後復保者至少必須屆滿 3 個月始能再次停保之規定下，返國就醫者至少必須繳交 3 個月之保險費，其金額仍然相當有限，比起重大疾病診療時健保負擔之龐大醫療費用，實屬杯水車薪，對於有心利用健保之巧門，出國停保，因傷 痛短期返國復保就醫之道德風險，3 個月之保險費並無法達到權義平衡之功能。

(四) 折衷手段未必是最好的手段

本件判決理由指出，系爭規定一及二所建構之現行返國 強制復保屆滿 3 個月始得再次辦理停保之制度，係為提供出國停保民眾短期返國期間之健康照護，並在「適度處理出國 停保民眾僅短期復保就醫」與避免「繳交保險費義務失衡之爭議」兩者間取得均衡（判決理由第 18 段）。本席贊同，惟本席認為有必要指出「尚未違憲」之制度規劃未必即為最佳之制度。依前述討論，現行折衷之制度也有可能造成二個想要達成之目標均落空，反而徒增行政成本與人民困擾之現象。無可否認，能夠出國長期居住達 6 個月以上者均屬社經地位較高之人士，若其利用此折衷制度之巧門，採用僅繳交 3 個月之保險費而返國使用大量醫療資源之手段，將造成國內辛苦繳交保險費之普羅大眾負擔較多健保成本之不公平現象。此現象是否存在，應如何防止，應由有關機關於未來考慮修法時，實際精算出各項成本及費用，檢討利弊得失，以定出更公平之制度，讓健保制度能永續提供良好品質，以造福國人。

⁴ 參見何建志、李崇僖，全民健康保險停保、復保制度檢討－法律與政策觀點，保險專刊第 33 卷第 4 期，頁 406，2017 年。