

公法判解

全民健康保險醫療服務點數申報期限規定之法律保留密度

釋字第723號【全民健康保險醫療服務點數申報期限案】

【實務選擇題】

依大法官歷年解釋，下列規定事項與其法律保留之密度，何者敘述有誤？

- (A) 限制役男出境——相對法律保留。
- (B) 命人民團體限期整理——相對法律保留。
- (C) 公法上請求權之消滅時效——絕對法律保留。
- (D) 對大陸地區人民強制出境事由之解釋——絕對法律保留

答案：D

【解釋要旨】

一、消滅時效制度採絕對法律保留之理由

消滅時效之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，且與人民權利義務有重大關係。不論其係公法上或私法上之請求權消滅時效，均須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之，始符憲法第二十三條法律保留原則之意旨（本院釋字第四七四號解釋參照）。

二、保險醫事服務機構申報醫療服務點數之期限規定

中華民國八十三年八月九日制定公布之全民健康保險法第五十條第一項規定：「保險醫事服務機構應依據醫療費用支付標準及藥價基準，向保險人申報其所提供醫療服務之點數及藥品費用。」同條第二項規定：「保險人應依前條分配後之醫療給付費用總額經其審查後之醫療服務總點數，核算每點費用；並按各保險醫事服務機構經審查後之點數，核付其費用。」對保險醫事服務機構申報醫療服務點數，並未規定申報期限。主管機關依據同法第五十二條規定：「保險人為審查保險醫事服務機構辦理本保險之醫療服務項目、數量及品質，應遴聘具有臨床或實際經驗之醫藥專家，組成醫療服務審查委員會；其審查辦法，由主管

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

機關定之。」訂定發布全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法，嗣於八十九年十二月二十九日修正發布第六條第一項規定：「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」（下稱系爭規定）……是系爭規定就保險醫事服務機構申報醫療服務點數之期限規定為二年。

三、系爭規定違反法律保留原則且侵害財產權

保險醫事服務機構向保險人申報其所提供醫療服務之點數，係行使本於全民健康保險法有關規定所生之公法上請求權，而經保險人審查醫療服務總點數及核算每點費用以核付其費用，其點數具有財產價值，故系爭規定之申報期限即屬公法上請求權之消滅時效期間。是系爭規定就醫療服務點數之申報，逕以命令規定公法上請求權之消滅時效期間，增加法律所無之限制，有違法律保留原則，侵害人民之財產權，與憲法第十五條及第二十三條規定之意旨不符，應不予適用。

【理由書分析】

本號解釋於大法官所提出之意見書中，有兩位大法官提出消滅時效制度採絕對法律保留之理論基礎，並認為本號解釋不應以憲法第23條規定為依據，林錫堯大法官更依法律保留原則之理論依據，明確提出不同類型之法律保留（民主的法律保留、法治國家之法律保留、基本權之法律保留），為學說上對法律保留原則繼層級化法律保留後另一細緻化之操作，以下即節錄兩位大法官於其意見書之內容：

一、消滅時效制度採絕對法律保留不以憲法第23條規定為依據之理由

羅昌發大法官

如以憲法第二十三條作為時效制度法律保留之依據，則勢須適用「層級化法律保留原則」。時效制度適用「層級化法律保留原則」之結果，將造成某些時效之規定因僅涉及財產權，故得以「法律明確授權之命令」定之（例如人民對國家或國家對人民之公法上請求權之消滅時效、民事上金錢上損害賠償請求權之消滅時效、民事上動產或不動產之取得時效，均可能解釋為得以「法律明確授權之命令」定之）；某些時效之規定涉及人身自由或其他重要人格法益之保護，故應以法律定之（例如刑事上之追訴權時效及行刑權時效，以及依民法侵權行為規定請求排除對身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操之侵害之時效，均可能解釋為屬絕對法律保留之事項而應嚴格以法律定之）之混亂情形。法律體系中某些時效事項若僅能以法律定之、某些時效事項卻得以法律授權之命令定之，反而與法安定性及確定性之原則背道而馳。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

林錫堯大法官

「公法上請求權之消滅時效制度」，不僅適用於人民之公法上請求權，亦適用於行政主體（由行政機關代表）對其他行政主體或對人民之公法上請求權，此二種請求應適用同一消滅時效制度（尤其行政主體與人民之間，本於行政契約法律關係發生請求權之情形），不容割裂行政主體與人民之請求權而分別觀察。就人民對行政主體之公法上請求權而言，消滅時效期間之規定固係限制人民之權利；但就行政主體對其他行政主體或人民之公法上請求權而言，消滅時效期間之規定則不涉人民權利之限制，甚至有利於人民，則有關「公法上請求權之消滅時效制度」之所以為法律保留事項（乃至國會保留事項），自不能僅以憲法第23條所示之「基本權之法律保留」為立論基礎。

由於法律保留之民主因素，使得法律保留範圍擴張及於不具干涉性質之事項，而並不是將傳統的法治國家法律保留限制於重要的干涉事項。民主的法律保留觀點，僅在於，擺脫干涉的特徵，而認立法者有義務，於基本的規範領域內，特別是行使基本權之領域內，祇要是國家得介入的事項，均應就其所有重要的決定，自行為之。此即所謂「重要事項說」。

準此，當法律保留事項不具干涉性質者，顯已不能僅從憲法第23條立論法律保留原則之憲法依據，而必須更從民主原則與法治國家原則尋求法律保留原則之憲法依據，進而就特定事項說明何以其屬國會保留事項。

二、消滅時效制度採絕對法律保留之理論基礎

羅昌發大法官

法治國原則為現代民主憲政體制之骨幹，目的在確保所有公權力之作用均受法律規範、均依民主價值與基本人權為之、且均受獨立與公正之司法所約制。

法治國原則下之各項原則既為現代民主憲政體制之骨幹，其內容自屬絕對法律保留之範圍；而保護法律安定性原則既為法治國原則之重要內涵，確保法律安定性之制度與機制自亦應以法律規定，且非屬可以法律授權行政命令訂定之事項。

時效制度（即period of prescription或prescriptive period或statute of limitation）係對於一定期間內不行使權利或因持續一定時間之狀態，而由法律創設其權利或義務關係變動的效果；其目的亦在促使權利人以適當之努力儘早行使權利及尋求救濟。本院解釋有關時效制度維持法律秩序安定之論點，以及南非憲法法院有關時效制度維護法律確定性、安定性及司法品質功能之闡述，均足以說明時效制度在法治國原則中之重要性及應以法律規定之理由。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

林錫堯大法官

按法律保留原則之理論依據主要有三：民主原則、法治國家原則、基本權之保障。論者乃因其理論依據與觀點之不同，分別稱之為民主的法律保留、法治國家之法律保留、基本權之法律保留。

基於民主原則，關於公共團體之重要事項，尤其是與人民有關之規定，應由人民所選出的代表所組成、具有民主正當性之國會，經由公開透明之程序予以決定，因此，關於法律保留的事項，應有法律依據，行政始得為之。基於法治國家原則，國家與人民之關係應由明確、有預見可能及穩定之法律予以規定之；法律不僅應規定行政行為，而且應賦予人民可經由法院貫徹之權利。

依德國學者之觀察，法治國家之法律保留包括排他的與得移轉的國會權限；反之，民主之法律保留僅適用於排他的國會權限。由於法律保留之民主因素，使得法律保留範圍擴張及於不具干涉性質之事項，而並不是將傳統的法治國家法律保留限制於重要的干涉事項。當法律保留事項不具干涉性質者，顯已不能僅從憲法第23條立論法律保留原則之憲法依據，而必須更從民主原則與法治國家原則尋求法律保留原則之憲法依據，進而就特定事項說明何以其屬國會保留事項。

釋字第707號解釋理由書所指：「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，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（本院釋字第四四三號、第六一四號、第六五八號解釋參照）」。該號解釋既揭示「憲法上法律保留原則」，顯已超越「憲法第二十三條之法律保留原則」之侷限。

本號解釋面對「消滅時效制度」是否屬國會保留事項之問題，雖於理由書第一段指出：「消滅時效制度之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，且與人民權利義務有重大關係，不論其係公法上或私法上之請求權消滅時效，均須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之」，似已有意擺脫「基本權之法律保留」之侷限，此際，倘能更著眼於民主的法律保留與法治國家之法律保留，再從法安定性或持續性、法之和平與一致性、公益上重要性、基本權之關聯性（如因基本權衝突之調和上有其重要性、困難性致有由立法者決定之必要性）、民主正當性要求等有關民主原則與法治國家原則之內涵出發，並就消滅時效制度如何從法律保留事項進而成為國會保留事項，加以闡述，當屬完善之舉。

【高點法律尋班】

版權所有，重製必究！

【實務選擇題分析】

(A)限制役男出境——相對法律保留

大法官釋字第443號解釋理由書：「又憲法第二十條規定，人民有依法律服兵役之義務，係指有關人民服兵役之重要事項均應以法律或法律明確授權之命令予以規定。查兵役法及兵役法施行法並無任何限制役男出境之條款，且兵役法施行法第四十五條僅授權行政院訂定徵兵規則，對性質上屬於限制人民遷徙自由之役男出境限制事項，並未設有任何具體明確授權行政機關訂定之明文，更無行政院得委由內政部訂定辦法之規定，是上開徵兵規則第十八條授權內政部所定之「役男出境處理辦法」第八條限制役男出境之規定，雖基於防範役男藉故出境，逃避其應盡之服兵役義務，惟已構成對人民自由權利之重大限制，與前開憲法意旨不符，應自本解釋公布日起至遲於屆滿六個月時，失其效力。」

(B)命人民團體限期整理——相對法律保留

大法官釋字第724號解釋理由書：「人民團體法第五十八條第一項規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。」其中限期整理部分，因事涉結社自由與理事、監事工作權所為之限制，其應遵行程序及法律效果，自應以法律定之，或由立法機關明確授權行政機關以命令訂定。」

(C)公法上請求權之消滅時效——絕對法律保留

大法官釋字第723號解釋理由書：「消滅時效之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，且與人民權利義務有重大關係。不論其係公法上或私法上之請求權消滅時效，均須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之，始符憲法第二十三條法律保留原則之意旨（本院釋字第四七四號解釋參照）。」

大法官釋字第474號解釋理由書：「時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之。」（本號解釋之對象為公務人員保險之保險金請求權消滅時效規定，而公務人員保險之保險金請求權之性質即為公法上請求權。）

(D)對大陸地區人民強制出境事由之解釋——絕對法律保留

大法官釋字第708號解釋理由書：「對人民自由權利之限制，應以法律或法律明確授權之命令為之（本院釋字第四四三號、第五五九號解釋參照）；至授

權明確與否，則不應拘泥於法條所用之文字，而應由法律整體解釋認定，或依其整體規定所表明之關聯意義為判斷（本院釋字第六一二號、第六七六號解釋參照）。兩岸關係條例第九十五條之四固僅概括授權行政院訂定施行細則，惟自該條例整體觀之，應認已授權行政院為有效執行法律、落實入出境管理，得以施行細則闡明九十二年十月二十九日修正公布之兩岸關係條例第十八條第一項第一款所稱「未經許可入境」之涵義。兩岸關係條例施行細則第十五條規定：「本條例第十八條第一項第一款所定未經許可入境者，包括持偽造、變造之護照、旅行證或其他相類之證書、有事實足認係通謀虛偽結婚經撤銷或廢止其許可或以其他非法之方法入境者在內」，旨在闡明「未經許可入境」乃指以自始非法之方法入境臺灣地區而言。核其內容並未逾越前揭兩岸關係條例第十八條第一項第一款之文義，與法律保留原則尚屬無違。」

【關鍵字】

公法上請求權消滅時效、法律保留原則。

【相關法條】

憲法第23條規定。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！