憲法判解

健保繳費標準以命令規定符合法律保留與授權明確性

大法官釋字第676號

【事實摘要】

聲請人等自全民健保開辦時起，即分別參加高雄市之農事服務等7家職業工會，依全民健康保險法第8條規定，以第2類被保險人身分加保（無一定雇主或自營作業而參加職業工會者），依系爭規定按投保金額分級表第6級起申報，且繳納保險費至86年6月止。86年7月基本工資調高，第6級投保金額分級表隨之調整爲19,200元；87年7月基本工資再次調整，第6級投保金額再調整爲20,100元。聲請人等以景氣低迷，實際所得無法反映基本工資，透過工會協商，得主管機關同意准予暫緩實施上述調整，而將86年7月至12月投保金額定爲18,300元，87年1月以後則定爲19,200元。惟聲請人仍未依上開調整後之投保金額申報，91年2月21日健保局分別函將聲請人之投保金額，逕予調整爲18,300元及19,200元，並按該金額補收每月保險費差額。聲請人等不服，依法提起行政訴訟，均以無理由駁回。聲請人不服，主張：系爭規定逕以行政命令指定投保金額、不得「自行舉證申報投保金額」而爲級別之調整者，違反平等權、財產權保障及法律保留、授權明確性原則，違背憲法第23條規定意旨，聲請解釋。

【裁判要旨】

釋字第676號：

一、解釋文節錄

全民健康保險法施行細則第41條第1項第4款：「無一定雇主或自營作業而參加職業工會者，按投保金額分級表第六級起申報。」之規定（以下稱爲系爭規定），與憲法第15條保障人民財產權、第23條法律保留原則，以及法律授權明確性原則，尚無牴觸。惟於被保險人實際所得未達第六級時，相關機關自應考量設立適當之機制，合理調降保險費，以符社會保險制度中量能負擔之公平性及照顧低所得者之互助性，落實國家推行全民健康保險之憲法意旨，上開規定應本此意旨檢討改進，併予指明。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

二、解釋理由書節錄

㈠全民健康保險法採強制納保並課被保險人繳納保險費之公法上金錢給付義務，並對於不同所得者，收取不同保險費，以符量能負擔之公平性，為全民健康保險賴以維繫之基礎。惟有關保險費之計算及額度決定方式之相關法令規定，涉及人民財產權之限制，自應遵守法律保留、授權明確性原則……。

㈡按投保金額之等級，係保險費實際應負擔數額之重要因素，並決定保險費量能負擔之標準。且系爭規定之適用，關係政府財務公共利益，並涉及人民財產權之限制，自非純屬技術性或細節性事項，是原則上應以法律明定之。若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。至授權條款之明確程度，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 （釋字第426號、第538號解釋）。

㈢全民健保法第86條規定：「本法施行細則，由主管機關擬訂，報行政院核定後發布之。」系爭規定之訂定，固係以此一規定為依據。惟從全民健保法整體規定所表明之關聯意義上，實係聯結母法第21條第1項以及同法第22條第2項規定……該等規定係以有效辦理全民健康保險為目的，而以類型化方式計算投保金額為內容與範圍，授權之意尚屬明確。依上開授權，主管機關乃以類型化方式訂定投保金額分級表，作為被保險人應負擔保險費之計算依據，而系爭規定鑒於被保險人均係於工作型態上具一定獨立性，工時勞務所得上有不特定性，衡酌行政效率及被保險人之所得狀況，指定投保金額分級表第六級為申報下限，尚難謂有違母法授權意旨致牴觸憲法第15條保障人民財產權之規定。

【學說速覽】

一、授權明確性原則審查

㈠學理上（德國法）對於明確性審查方法

1. 一號明確性公式：立法者對於授權內容、目的與範圍的具體化，必須「充分明確的」甚至「無懈可擊之明確地」表現在法律中，以不需要適用任何引起懷疑或有爭議的解釋方法，就可以直接地發現法律授權的內容、目的與範圍。
2. 二號明確性公式：對於法律授權內容、目的與範圍不需明確地表達於法律條文中，只要能依照一般法律解釋方法，從授權的條款所依據的「法律整體關連」，而明確知悉授權的內容、目的與範圍何在即可。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

㈡歷來大法官釋字審查方式：法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容符合具體明確之條件。若法律僅為概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字（釋字第394、462、651等）；惟依此種概括授權所訂定之命令祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款。（釋字第394號）同樣涉及健保案件之釋字第524號亦指出：「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，故對於因保險所生之權利義務應有明確之規範，並有法律保留原則之適用，與商業保險之內容主要由當事人以契約訂定者有別。若法律就保險關係之內容授權以命令為補充規定者，其授權應具體明確，且須為被保險人所能預見。又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

二、本號釋字之評析

㈠授權明確性審查寬嚴選擇：針對健保費用繳納的等級，一方面涉及強制性納保、人民財產權的負擔，大法官提出類似稅捐上的「量能負擔」原則，[75]另一方面，全民健保的制度屬於憲法第10條基本國策，需要透過立法形成才有可能實現屬於「憲法委託」事項，通常立法者享有較大的立法形成空間與自由，且健保收入涉及國家財政負擔，在司法審查上通常會放寬審查標準，因此本號釋字大法官採用較寬鬆的「法律整體關連性」來確認是否符合授權明確。

㈡釋字第524號之異同：釋字第524號是針對健保給付項目範圍，法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章，因而宣告違反授權明確性原則。反觀，釋字第676號健保費用分級給付標準，從法律整體關連，仍符合授權明確性因而合憲，但是否人民因而能得以預見，則略而不論。

[75] 葛克昌，量能課稅原則與所得稅法，收錄於氏著，稅法基本問題——財政憲法篇，元照，2005年9月，第157頁以下。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【考題分析】

因全民健保面臨破產，政府研擬政策改為健保「保大病不保小病」。但因為何謂大病？何謂小病？立法院難以達成共識修法，因此衛生署於「全民健康保險醫療辦法」定義大病與小病，並且明文規定某些疾病如感冒、腹瀉、濕疹之類，不在健保給付範圍。此一辦法依據健保法第31條授權而定。消保團體認為政府此等作法違反法律保留原則、授權明確性原則，應屬於無效。但政府認為此等事項屬於給付行政，自可適用較為寬鬆的標準。請援引實務與理論見解，就雙方可能之主張進行評析，並說明何者較為正確。

（94政大法研公法組行政法②）

◎答題關鍵

請參考學理上授權明確性的寬嚴不同審查之主張，並引據釋字第524號與釋字第676號之見解作答。

【關鍵字】

法律保留原則、授權明確性原則，全民健康保險，釋字第524號。

【相關文章】

1. 蘇永欽，〈法規命令的違憲審查——簡評司法院大法官第658號解釋〉，《法令月刊》，2009年09月，第60卷第9期，第4-24頁。
2. 張道義，〈全民健保與社會保險〉，《月旦法學雜誌》，2010年04月，第179期，第143-172頁。

【相關法條】

憲法第15、23、155、157條；憲法增修條文第10條第5項前段；全民健康保險法第8條、第21條第1項、第22條第2項。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！