

全民健保財政基礎之法理研究

蔡維音◎著

國立成功大學法律學系法學叢書（二十一）
國立成功大學法律學系法學叢書編輯委員會／編輯

正典出版文化有限公司 出版

PUBLISHER: ZENITH, TAIPEI

全民健保財政基礎之法理研究 = Analyzing
basic elements of financial structure of national
healthy insurance from the legal
perspective / 蔡維音著. — 一版. —
— 臺北市 : 正典, 2008.05
面 ; 公分. — (國立成功大學法律學系
法學叢書 ; 21)

參考書目 : 面

ISBN 978-957-29933-6-1 (精裝)

1. 保險法規
2. 全民健康保險
3. 保險費
4. 保險財務

587.5

97008893

全民健保財政基礎之法理研究

作 者 : 蔡維音

出 版 者 : 正典出版文化有限公司

236 台北縣土城市永豐路 195 巷 9 號

電話 : (02) 22651491 傳真 : (02) 22659661

E-mail : rspubl@sudu.cc

一 版 : 2008 年 5 月

定 價 : 新台幣 240 元

郵撥帳號 : 19000691 成陽出版股份有限公司

總 經 銷 : 展智文化事業有限公司

電話 : (02) 22533362 · 22535856

傳真 : (02) 22518350

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回更換。

ISBN 978-957-29933-6-1 (精裝)

▶ 目錄

序論 15

壹、研究背景 17

貳、研究架構與步驟 18

參、文獻回顧 21

第一部 全民健保之憲法基礎與財政結構之連結 25

壹、在「社福憲法」與「經濟憲法」之間 27

一、多元憲法基本價值與目標之整合 28

二、社會保險模式之選擇 32

(一)國家採行社會保險之原理基礎 32

(二)社會保險與私人保險之區別 36

(三)小結 38

貳、強制健康保險之正當性基礎 38

一、全民健保對憲法法益之實現與限制 39

(一)財產權 40

1. 保險費作為公法上金錢負擔義務 40

2. 財產權之社會義務 47

(二)自我決定權 49

- (三)生存權 49
- (四)職業自由 53
 - 1. 雇主 54
 - 2. 醫療服務提供者 54
 - 3. 醫療保險業者 56
- (五)地方自治體之財政自主 56
- 二、保險費分擔之法理基礎 58
 - (一)作為「自我責任」之被保險人負擔 59
 - (二)基於特別生活關聯性之「照顧義務」之雇主責任 60
 - (三)作為「社會給付」之國家經費挹注 61
 - 1. 「社會連帶」與「量能負擔」概念之辨明 61
 - 2. 以保險費為媒介之社會給付任務之移轉 65
- 三、正當性檢驗 66
 - (一)強制納保之正當性檢驗 67
 - 1. 中收入群 68
 - 2. 低收入群 70
 - 3. 高收入群 73
 - (二)強制納保以外之基本權限制之正當性 76
 - 1. 限制雇主職業自由與財產權之正當性檢驗 77
 - 2. 對醫療服務提供者職業自由之限制 78
- 參、憲法對強制性健康保險之規範要求 81
 - 一、全民健保之制度界限 81
 - (一)在給付面上之要求 81
 - 1. 醫療資源之可近性保障 81
 - 2. 基礎且必要之完全保障 82
 - 3. 給付裁減之界限 85

- (二)在收入面上之要求 87
 - 1.健保應由保險費作為財源 87
 - 2.保險費上限必須維持 89
 - 3.審慎規劃低收入群體之保險費認定基準與寬限程序 90
- (三)在體系面上的要求 91
 - 1.「保險外部負擔」必須與保險設定之風險承擔嚴加區隔 91
 - 2.風險分擔之設定應有明確歸屬——與勞工保險職災給付為例 94
 - 3.醫療體系自主性之尊重 96
- 二、小結 97

第二部 全民健康保險之財政建構 99

壹、全民健保給付關係之法律結構 101

- 一、健保基礎關係之定性——公法上法定債之關係 102
 - (一)學說立論之介紹 102
 - (二)回應與檢討 106
 - 1.被保險人權益之維護 106
 - 2.行政救濟之途徑 108
 - (三)小結 110
- 二、保險給付之內容 111
 - (一)抽象之保險給付請求權與給付內容之特定 111
 - (二)性質為金錢與勞務之混合給付 113
 - (三)債務不履行之法律效果 117
 - 1.勞務給付部份 117

- 2. 金錢給付部份 120
- 三、醫療給付體系之建構 121
 - (一)特約關係之建構 121
 - (二)費用核算制度改革與品質監督 122
 - 1. 總額支付制 122
 - 2. 卓越計畫 124
 - 3. 全民健康保險住院診斷關聯群 (DRGs 支付制度) 126
- 貳、保險費分擔之類型化與定性 127
 - 一、政府負擔之類型化 128
 - 二、政府承擔之法理定性 134
 - 三、對二代健保保險費分擔結構改革之檢討 144
- 參、以綜所稅稅基課徵保險費之檢討 147
 - 一、綜所稅稅基界定之原理 148
 - (一)課稅之憲法基礎 150
 - 1. 實定法依據 150
 - 2. 課稅與基本權之限制 151
 - 3. 課稅乃國家功能運作之前提 151
 - (二)界定綜所稅稅基之憲法基準 152
 - 1. 基礎生存所需之物質基礎作為絕對保障 153
 - 2. 財產支配自由與所得重分配之間的均衡 158
 - 3. 「量能課稅」作為憲法原則 164
 - 4. 其他國家目標 167
 - 5. 小結 168
 - 二、綜所稅課徵對象之範疇 169
 - (一)不得作為課稅對象之收入 170

(二)基礎生存所需 171

(三)量能課稅作為基準之租稅分配 174

(四)租稅優惠 175

三、所得稅課徵原理對全民健保保險費課徵之適用 177

(一)體系重整之必要性 177

(二)應遵循實質之淨所得原則 178

(三)基礎生存所需之顧及 180

(四)稅捐優惠規定應予排除 181

肆、結論 183

一、憲法採行強制性社會保險之基礎——「社福憲法」
與「經濟憲法」價值之整合 183

二、強制健康保險之制度建構原理 183

三、財務責任分擔之原理 184

四、全民健保給付關係之法律結構 185

五、保險費分擔之類型化與定性 185

六、二代健保之費基改革方案 187

參考文獻 189

國立成功大學法律學系法學叢書(21)

全民健保財政基礎之法理研究

Analyzing basic elements of Financial Structure
of National Healthy Insurance from the Legal Perspective

蔡維音 ◆ 著

國立成功大學法律學系法學叢書編輯委員會／編輯
正典出版文化有限公司 出版

獻給在不同時間、不同所在、
在我心中重要親愛的人

自序

作為回國後的第二本書，其中包含的是這十年來，把自己在國外習得之社會福利理念體系，與台灣實際施行之健保體制慢慢地磨合起來的過程。理念與現實總是有所距離，在此間如何建構起能兼顧「法解釋學上能合理說明」、「現實上有運作之可能性」、「規範上能實現制度之本旨」的全民健保法律體系，是作者與自己對話的漫長過程。（也有點像日本動畫作品「化貓」中必須找尋出妖怪的「形」、「真」、「理」方能除妖解魔的過程。即使是妖怪也需要被理解，才能心甘情願被超度，何況是萬方希望與怨念所集之全民健保？）

本書的架構中，包含了作者近年來對全民健保法律結構進行分析之釋義學成果，更進一步的則是對全民健保財政架構之處理。特別是在財源來源之正當性分析方面，從規範層次上對各個保費義務人負擔正當性之處理，連結到在保費收取之規劃上，應如何設計方符合制度意旨，同時也對二代健保費基改採家戶所得計算之方案提出解析與整理，這也是作者本身在研究領域上突破較大的部份。尤其是鑑於健保改革草案中援引所得稅之綜合所得總額作為費基之設計，將對健保財務結構產生重大的影響與衝擊，這使得作者不得不跨入向來卻步的稅法領域，重新全盤做原理性的整理，嘗試從社會保險的角度去分析綜所稅稅基設定之原理與相關界定規定，並檢討其應用在全民健保費基上之適當性。這部份的處理縱仍生澀，但跨出原來熟悉的社會法領域，進入財政結構的原理分析，面對問題實質所在提出直接意見與檢討，對作者來說是新的挑戰，也是感覺收穫頗多的一次經驗。

在研究過程中，曾得到德國學術交流協會（DAAD）之贊助，重回慕尼黑 Max-Planck 國際社會法研究所進修。其間得到 Prof. Dr. Ulrich Becker 所長、Prof. Dr. Bernd Baron von Maydell 教授的親切款待，也承蒙 Dr. Bernd Schulte 時時給予意見，與所內同仁的多方意見交流與資料提供，重溫求學時單純而專注的研讀時光，感覺很溫暖而懷念，這本書的完成，也包含了對他們深深的謝意。

▶ 目錄

序論 15

壹、研究背景 17

貳、研究架構與步驟 18

參、文獻回顧 21

第一部 全民健保之憲法基礎與財政結構之連結 25

壹、在「社福憲法」與「經濟憲法」之間 27

一、多元憲法基本價值與目標之整合 28

二、社會保險模式之選擇 32

(一)國家採行社會保險之原理基礎 32

(二)社會保險與私人保險之區別 36

(三)小結 38

貳、強制健康保險之正當性基礎 38

一、全民健保對憲法法益之實現與限制 39

(一)財產權 40

1. 保險費作為公法上金錢負擔義務 40

2. 財產權之社會義務 47

(二)自我決定權 49

- (三)生存權 49
- (四)職業自由 53
 - 1. 雇主 54
 - 2. 醫療服務提供者 54
 - 3. 醫療保險業者 56
- (五)地方自治體之財政自主 56
- 二、保險費分擔之法理基礎 58
 - (一)作為「自我責任」之被保險人負擔 59
 - (二)基於特別生活關聯性之「照顧義務」之雇主責任 60
 - (三)作為「社會給付」之國家經費挹注 61
 - 1. 「社會連帶」與「量能負擔」概念之辨明 61
 - 2. 以保險費為媒介之社會給付任務之移轉 65
- 三、正當性檢驗 66
 - (一)強制納保之正當性檢驗 67
 - 1. 中收入群 68
 - 2. 低收入群 70
 - 3. 高收入群 73
 - (二)強制納保以外之基本權限制之正當性 76
 - 1. 限制雇主職業自由與財產權之正當性檢驗 77
 - 2. 對醫療服務提供者職業自由之限制 78
- 參、憲法對強制性健康保險之規範要求 81
 - 一、全民健保之制度界限 81
 - (一)在給付面上之要求 81
 - 1. 醫療資源之可近性保障 81
 - 2. 基礎且必要之完全保障 82
 - 3. 給付裁減之界限 85

- (二)在收入面上之要求 87
 - 1.健保應由保險費作為財源 87
 - 2.保險費上限必須維持 89
 - 3.審慎規劃低收入群體之保險費認定基準與寬限程序 90
- (三)在體系面上的要求 91
 - 1.「保險外部負擔」必須與保險設定之風險承擔嚴加區隔 91
 - 2.風險分擔之設定應有明確歸屬——與勞工保險職災給付為例 94
 - 3.醫療體系自主性之尊重 96
- 二、小結 97

第二部 全民健康保險之財政建構 99

壹、全民健保給付關係之法律結構 101

- 一、健保基礎關係之定性——公法上法定債之關係 102
 - (一)學說立論之介紹 102
 - (二)回應與檢討 106
 - 1.被保險人權益之維護 106
 - 2.行政救濟之途徑 108
 - (三)小結 110
- 二、保險給付之內容 111
 - (一)抽象之保險給付請求權與給付內容之特定 111
 - (二)性質為金錢與勞務之混合給付 113
 - (三)債務不履行之法律效果 117
 - 1.勞務給付部份 117

- 2. 金錢給付部份 120
- 三、醫療給付體系之建構 121
 - (一)特約關係之建構 121
 - (二)費用核算制度改革與品質監督 122
 - 1. 總額支付制 122
 - 2. 卓越計畫 124
 - 3. 全民健康保險住院診斷關聯群 (DRGs 支付制度) 126
- 貳、保險費分擔之類型化與定性 127
 - 一、政府負擔之類型化 128
 - 二、政府承擔之法理定性 134
 - 三、對二代健保保險費分擔結構改革之檢討 144
- 參、以綜所稅稅基課徵保險費之檢討 147
 - 一、綜所稅稅基界定之原理 148
 - (一)課稅之憲法基礎 150
 - 1. 實定法依據 150
 - 2. 課稅與基本權之限制 151
 - 3. 課稅乃國家功能運作之前提 151
 - (二)界定綜所稅稅基之憲法基準 152
 - 1. 基礎生存所需之物質基礎作為絕對保障 153
 - 2. 財產支配自由與所得重分配之間的均衡 158
 - 3. 「量能課稅」作為憲法原則 164
 - 4. 其他國家目標 167
 - 5. 小結 168
 - 二、綜所稅課徵對象之範疇 169
 - (一)不得作為課稅對象之收入 170