

中央與地方的權限劃分與財政負擔 ——全民健保補助費分擔問題暨 釋字第五五〇號解釋研析

李建良*

中央研究院社科所副研究員

本文以 2002 年間因台北市政府欠繳全民健康保險費補助款所引發的憲法爭議為中心，探討中央與地方權限劃分與財政負擔的問題，並兼評司法院大法官釋字第五五〇號解釋的意旨。文中首先鋪陳中央與地方財政分擔的基礎理論，其著重點在於任務與財政聯結原則（所謂「權錢合一原則」）的探討與建構，並從德國法的觀察，嘗試建立系爭問題的違憲審查基準。其次，剖析全民健保費補助款分擔規定的合憲性問題。在思考層次上，先論地方分擔健保費用是否違憲的問題，再論由地方分擔健保費用的額度及比例是否違憲的問題。前一層次的探討，又有兩個分析脈絡，一是從全民健保事項的任務歸屬著手；二是從全民健保費補助款的法律性質著手。後一層次則以平等原則及憲法保障地方財政自主的意旨，作為審查的準據。總結研究，本文認為，地方在全民健保事務上分擔保險費的補助款，固然造成財政支出上的負擔，惟社會福利既屬地方自治事項，且攸關國民基本需求的維持，則由地方攤付部分費用，尚不致構成違憲，至於地方財政窘困的問題，理應從財政收入及調整的方向著手，非能以地方歲入逐年減少為由，而扭曲費用分擔的基本原則。此外，如何全盤檢討現有健保財務制度，擬具一套具體可行的開源節流措施，才是全民健保能否成為我國社會安全體系堅實一環的關鍵所在。

關鍵詞：全民健康保險、保險費補助款、地方自治、財政自主、任務與財政聯結原則、平等原則

壹、問題緣起

全民健康保險制度自 1995 年 3 月開辦以來，¹ 在社會連帶及風險分擔的理念下，此一制度擔負著提供國人醫療服務及維護國民健康的任務。由於全民健保乃是一種社會保險，其所需費用除以保險費挹注外，尚有賴政府為必要的補助，故全民健康保險法第二十七條乃規定，政府須對各類目保險對象補助部分保險費，此項補助款係各級政府應負擔部分，而非對健保財務虧損的補貼。惟因各級政府長年未依法撥付上述補助款，致使中央健康保險局（以下簡稱健保局）現金調度發生困難，逐漸陷入「入不敷出」的窘境。根據健保局統計，截至 2001 年 12 月底，地方政府欠費達新台幣 246.49 億元，其中台北市政府欠費金額 69.66 億元，高雄市政府 83.78 億元，各縣市政府 93.04 億元（劉在銓，2001: 3）。由於至 2001 年底全民健保安全準備餘額為 238 億元，低於一個月醫療給付費用，加以臺北市及高雄市欠費逐年增加，嚴重影響健保局資金的調度與全民就醫的權益。健保局乃於 2001 年 12 月 24 日發函臺北市及高雄市政府，要求其儘速撥付應負擔的保費補助款，並於隔(2002)年 1 月 7 日對外宣稱：北高兩市若再拒繳補助款，將考慮訴諸行政執行法規定，移送法務部行政執行處強制執行。此舉立刻引發臺北市強烈反彈，同年 1 月 16 日，台北市議會於審議九十一年度臺北市地方總預算案時，於審查意見中以：「…勞工保險補助費及全民健康保險補助費三、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，照案通過。惟預算俟中央與地方勞健保補助費之分擔疑義送司法院大法官會議聲請解釋後，依大法官會議解釋文之內容動支本預算」，要求臺北市政府向司法院大法官聲請解釋。同年 1 月 28 日，臺北市政府擬具釋憲聲請書，函請行政院層轉司法院。² 惟行政院於 3 月 11 日以「健保費補助款性質上屬依法律應負擔社會福利及社會救助，為地方自治團體之任務範圍（自治事項），依司法院釋字第五二七號解釋意旨，不應由本院層轉釋憲」為由，³

1 全民健康保險法於 1994 年 8 月 9 日制定公布，於次年 3 月 1 日開始施行。

2 臺北市政府九十一年一月二十八日府法二字第 09104364300 號函。

3 行政院九十一年三月十一日院臺衛字第 0910010424 號函。

拒絕將臺北市的釋憲聲請書層轉司法院。臺北市政府爰於 3 月 25 日依司法院大法官審理案件法第五條第一款規定自行向大法官聲請釋憲。綜觀釋憲理由書的內容，其所指摘者，為全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於比例保險費由地方政府補助規定，⁴ 抵觸憲法第一百零七條第十三款、第一百零八條第一項第十三款、第一百五十五條以及憲法增修條文第十條第五項規定，且違反劃分政府財政支出之基本原則，侵害地方自治團體的自主財政權，而其主要論據則有如下數點：⁵

- 一、全民健康保險事務，非屬地方自治事項，亦非委辦事項。
- 二、基於錢權合一原則，全民健保費用補助應由中央支出。
- 三、全民健康保險屬於社會保險，為中央統籌辦理事務。
- 四、地方自治團體財政狀況拮据，實無能力再為中央政府負擔健保補助龐大支出。

對於上開主張與論點，行政院提出如下的回應與答辯：⁶

在程序部分，行政院主張：自全民健保開辦以來，臺北市政府均依健保法第二十七條規定編列預算送請臺北市議會審議，且將其應負擔之保險費補助款撥付於保險人。自 1999 年下半年以後，臺北市政府方以歲入減少及統籌分配比率爭議為由，拒繳全民健保保險費政府補助款，顯見系爭個案係從財政能力角度出發，純屬政策爭議，無司法院大法官審理案件法第一條第一項第一款後段所指之「適用法律與命令發生有抵觸憲法之疑義」，大法官應不予受理。

在實體方面，行政院的觀點如下：

- 一、「直轄市應否補助人民健保費」與「全民健保制度之規劃與管理權之歸屬」，係屬不同層次的問題，應予區分。本案爭點——全民健保保

4 全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款於釋憲審理中有所修正（2002 年 7 月 17 日修正公布）。

5 請參閱陳清秀於臺灣法學會主辦的「誰來負擔健保費？—從北市未繳健保費釋憲案談起」學術研討會中，所提依臺北市政府聲請釋憲書整理改寫的會議論文，2002 年 5 月 25 日。另請參閱臺北市政府法規委員會編印，《全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編》，2003 年 2 月 1 日，頁 80-107。

6 請參照行政院向司法院大法官所提出的書面意見（包括整體性意見與函詢事項說明）。

險費補助款之性質，係政府為建構社會保障體系所應履行之社會保障責任（社會福利給付），健保法第二十七條規定，則是立法者對於政府應負社會保障責任之範圍以及中央與地方間責任分派之政策決定。

- 二、全民健保保險費政府補助款之比例，涉及社會政策與政府財政能力等考量，屬於高度政策性之領域，基於民主原則，應由立法者作政策決定。全民健保係社會保險之一種，社會保險係基於社會連帶與所得重分配而創設之社福制度，被保險人繳納保險費之多寡與其經濟能力有相當程度之連動性，各級政府應負擔之保險費補助款，亦與其財政能力高低有關，故健保法第二十七條規定，應屬立法形成自由之範圍。
- 三、直轄市政府所負健保費補助義務，性質上與社會福利及社會救助相同，就事務本質而言，本屬地方自治團體對於人民之生活照顧責任，為地方自治團體之核心任務。
- 四、憲法第一百五十五條前段規定暨憲法增修條文第十條第五項前段規定所指的「國家」並非僅指中央政府，亦應包括地方政府在內，且其性質為憲法委託，至於全民健保制度如何設計，以致健保財務責任如何分配，憲法均未作任何規定。
- 五、全民健保保險費補助款，其性質為政府為提供人民社會保障，對於人民履行其社會保障責任，中央與地方政府均負有此一責任，與中央事務委辦地方所產生之委辦費用不同。以全民健保事務為例，即令認其為「委辦事項」，其範圍亦應僅包括臺北市政府因辦理相關事務必然發生之行政經費，而不及於因為健保法律關係所生之保險費，與概念上附隨於保險費的政府補助款在內。
- 六、就全民健保之被保險人間，應依社會連帶、相互扶助之理念而採差別負擔，以體現量能負擔之精神，就公法人間之負擔分配而言，直轄市在量能負擔原則之下，較縣（市）負擔較高之健保費補助款，無違憲之虞。

2002年10月4日，司法院大法官作成釋字第五五〇號解釋，指出健保法

第二十七條並無違背憲法之處，其理由構成及主要意旨如下：

- 一、社會保險制度為社會福利制度之一部分，國家應推行全民健保等社會福利工作，為憲法所明定。
- 二、憲法所定國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。
- 三、健保法第二十七條責由地方自治團體補助之保險費，非實施健保之執行費用，而係保險對象獲取保障之對價。
- 四、地方自治團體對於基本國策之實現，負有協力義務，保險費由地方政府予以補助，符合憲法要求中央與地方共同建立社會安全制度之意旨。
- 五、健保法第二十七條所定補助保險費之比例，屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生違憲問題。
- 六、有關保險費補助比例規定之制訂過程，應給予地方政府參與之機會，包括草擬階段之行政協商與立法階段之列席表示意見等。

本號解釋計有陳計男、戴東雄、蘇俊雄三位大法官分別提出協同意見書，黃越欽、王和雄、施文森三位大法官分別提出部分不同意見書，以及董翔飛大法官提出不同意見書，足見本件釋憲案的爭議性。按中央與地方財政劃分的爭議，非僅是財政學上合理分配的問題，而是具規範意義的憲法議題（有以「財政憲法」稱之），⁷ 並可能成為憲法爭訟的標的，臺北市對於全民健保補助費規定所提釋憲案，即屬顯例。⁸ 因此，如何從憲法保障地方自治的意旨，理析出違憲審查的基準，厥為探討地方財政問題的基本課題。是以，本文擬以此一釋憲案為中心，探討中央與地方權限劃分與財政負擔的問題，同時理析釋字第五五〇號解釋的意旨，期能釐清其間的爭點，俾供相關法規解釋與制度研修的參考。

7 請參閱吳庚大法官針對司法院釋字第二一二號解釋所提不同意見書；李建良，2002: 27 以下。

8 同樣問題亦發生在勞工保險條例第十五條有關保險費負擔的規定上，臺北市政府亦曾於全國勞工行政主管聯繫會中提出質疑（見行政院勞工委員會編印，《九十年第三次全國勞工行政主管聯繫會報》，2001 年 12 月，頁 27 以下）。惟臺北市政府此次聲請釋憲，並未將之納入。

貳、基礎理論：任務與財政聯結原則（權錢合一原則）

一、概說

臺北市政府所提釋憲案，觀其理由及要旨，其主要訴求，簡而言之，乃全民健保非屬地方自治事項，故地方無須負擔其健保費的政府補助款。換言之，其問題可以化約為：地方自治團體對於非屬其自治事項的任務，無須負擔費用，是以，系爭問題的重點在於中央與地方有關財政負擔的問題，屬於財政「支出」的層面。對此財政收支劃分法及地方制度法均設有若干規定，可先查照。

首先，關於財政收支劃分法部分，其在第三章「支出」第三十七條規定：「各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三、由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。四、由鄉（鎮、市）立法並執行者，歸鄉（鎮、市）。前項第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。由中央或直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）按比例分擔之。各級地方政府未依第二項及前項規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。」同法第三十八條進一步規定：「各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。」揆諸上開規定，其規範意旨可歸納整理如下：

一、上級政府將其事務交由下級政府執行者，若屬委辦事項者，其經費由委辦機關負擔。

二、上級政府將其事務交由下級政府執行者，若屬自治事項者，其經費由該自治團體自行負擔。

三、屬於中央與地方自治團體，或地方自治團體之間「共同辦理」的事項，其經費由中央或各該地方自治團體比例分擔之。

四、各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。

其次，就地方制度法而言，其於第三章第五節「自治財政」第七十條規

定：「中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。第一項費用之區分標準，應於相關法律定之。」就財政支出分擔而言，此一規定的意旨主要有二：

一、關於中央與地方的費用區分，計有中央全額負擔、中央與地方分擔或地方團體全額負擔三種，其皆應於法律中予以明定，對此可稱為「財政分擔上的法律保留原則」。

二、中央不得將應自行負擔的經費，轉嫁予地方自治團體，對此可稱為「經費各自負擔原則」。

綜觀上述規定，可以得到「任務與財政聯結」的基本原則，惟因其僅止於法律規定，故能否作為違憲審查的基準，非無疑義。蓋臺北市政府所提出的釋憲案，係指摘全民健康保險法第二十七條違反憲法相關規定，換言之，其乃涉及「法律」是否違憲的問題，屬於憲法層面的爭議，而非單純法律解釋的問題，尤其財政收支劃分法第三十七條第二項訂有「除法律另有規定外」的保留規定，則全民健康保險法第二十七條能否視作所謂「法律另有規定」，有待釐清。是以，上述基本原則必須提升為憲法位階，始能作為審查系爭規定合憲性的基準。由於我國憲法對於自治財政未有明確規定，故以下擬先觀察德國（聯邦與各邦）「財政憲法」的相關規定，⁹並參酌該國學說與實務見解，嘗試建構中央與地方財政負擔分配的憲法基本原則與架構。

二、德國法上的觀察

（一）憲法保障地方自治與財政自主的基本要義

依照德國學者與實務的通說，憲法保障地方的自治權，旨在使其在法律的框架下，自己管理及規範自己的事務。地方自治權的特徵在於，地方自治團體對於其任務的「自我負責性」（Eigenverantwortlichkeit）（BVerfGE 56:

9 關於「財政憲法」（Finanzverfassung）一詞有廣狹二義，廣義的財政憲法，係指所有有關財政的憲法規定，包括預算、決算及稅務等在內；反之，狹義的財政憲法，則專指財政收支劃分與稅捐事務，而不包括預算法制在內（Stern, 1980: 1056 ff.）。

298/312; v. Mutius, 1982: 28/31)。在此意義下，地方自治團體對於其自治事項享有自主規範及管理權。而地方的財政高權，則賦予地方自主規範支出與收入的權限，亦即，在法律所設定的預算框架下，自主規範其財政事項 (BVerfGE 23: 353/369; 26: 228/244; 71: 25/36)。蓋地方自治團體為履行其任務的「任務自主」(Aufgabenverantwortung)，必須有「財政自主」(Finanzverantwortung) 予以支應，¹⁰ 也就是一定的「財政機動性」(finanzielle Beweglichkeit)，始有發展可能性與生命力；地方自治團體若無合乎其任務的財政配置 (aufgabengerechte Finanzausstattung)，則其要自主履行其任務，將無可能 (OVG Münster, DVBl. 1980: 763/764; Hettlage, 1964: 1/7 f.; Voigt, 1974: 335/343; v. Mutius/Henneke, 1985a: 30)。

惟有關地方自治權及財政自主的內涵與範圍，憲法僅有基本的框架，而無具體的規範，有賴法律予以形成與建構。而立法機關在規範地方自治事項時，特別是有關地方財政高權的內涵與範圍時，其憲法的界限何在，必須作進一步的確認。亦即，立法機關對於地方自治權的干預，不得使地方自治權的內涵被淘空 (ausgehöhlt)，立法機關不得侵犯地方自治權的核心領域與本質內涵 (Wesensgehalt) (BVerfGE 26: 172/180 f.; 56: 298/312)。至於是否侵犯地方自治「核心領域」，須從憲法觀點，衡酌相關事物領域，並考量地方自治制度的歷史發展，地方自治權的意義何在？以及在各別領域中，地方自治權可以發揮的功能。要言之，其解釋方法主要有二 (Stern, 1984: 416 f.)：

一、控除方法 (Substraktionsmethode)：經由法律干預立法自治權之後，地方尚餘何種事項可予自主？

二、歷史方法 (historische Methode)：著眼於地方自治制度的歷史發展，何種事項屬於向來地方的事務？

此外，對於地方自治權的內涵及範圍為具體規範的法律，必須遵守法治國原則所導出的比例原則 (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) 及恣意禁止原則 (Maunz, 1977: Art. 28 Rn. 51; Stern, 1984: 415)。亦即，必須權衡

10 財政自主的範圍包括：財政高權 (Finanzhoheit)、課稅高權 (Steuerhoheit)、收益高權 (Ertragshoheit) 及預算高權 (Haushaltshoheit) (Grawert, 1983: 587)。

地方自治的利益與限制自治權所欲保護利益之間的關係，不得違反過度禁止的原則。於此所應審究者，乃對於地方自治權的限制規範是否以公共利益為取向，且是否具備充分的正當事由。基於憲法對地方自治的保障，國家機關負有協助及強化地方自治權的義務，並應確保其財政上的能力，且應與地方為善，和睦相處（Widtmann/Grasser, 1994: Exkurs zu Art. 22, II, 2）。

（二）財政憲法的基本架構

德國基本法於第十章裏面，對於聯邦、各邦及各鄉鎮之間，有關預算、決算、稅捐及財政收支劃分等事項設有明文，這些條文主要包含兩個規範體系：一是所謂（狹義）「財政憲法」（第一百零四 a 條至第一百零八條）；另一則是有關「預算法制」（第一百零九條至一百十五條），前者包括：聯邦與各邦暨鄉鎮之間的財政關係，包括支出負擔的分配（基本法第一百零四 a 條）、課稅立法權的分配（基本法第一百零五條）、財政分配（基本法第一百零六條、第一百零七條），以及與財政行政相關的組織規定；後者則是有關聯邦與各邦預算制度的基礎規範。簡而言之，德國基本法所規範的財政憲法主要有兩個面向，一是聯邦與各邦之間的財政劃分問題；另一則是各邦與鄉鎮之間的財政劃分與調整問題。其次，德國各邦憲法對於地方財政亦設有規定，其內容主要如下：（一）邦對於鄉鎮層級任務的履行立於擔保人（Garanten）的地位。¹¹（二）鄉鎮享有課徵稅捐及其他公課之權。¹²（三）鄉鎮享有參與邦稅收的

11 見 Baden-Württemberg 邦憲法第七十三條第一項；Brandenburg 邦憲法第九十九條；Hessen 邦憲法第一百三十七條第五項；Niedersachsen 邦憲法第五十八條；Rheinland-Pfalz 邦憲法第四十九條第五項；Saarland 邦憲法第一百十九條第二項；Sachsen 邦憲法第八十七條第一項；Sachsen-Anhalt 邦憲法第八十八條第一項；Thüringen 邦憲法第九十三條第二項。

12 見 Baden-Württemberg 邦憲法第七十三條第二項；Bayern 邦憲法第八十三條第二項；Brandenburg 邦憲法第九十九條；Hessen 邦憲法第一百三十七條第五項；Mecklenburg-Vorpommern 邦憲法第七十三條第一項；Niedersachsen 邦憲法第五十八條；Nordrhein-Westfalen 邦憲法第七十九條；Rheinland-Pfalz 邦憲法第四十九條第五項；Saarland 邦憲法第一百十九條第二項；Sachsen 邦憲法第八十七條第二項；Sachsen-Anhalt 邦憲法第八十八條第二項；Schleswig-Holstein 邦憲法第四十八條；Thüringen 邦憲法第九十三條第二項。

請求權。¹³ 綜合言之，德國「地方財政憲法」的規範架構，至少必須包含兩個層面：一是積極的財政分配與調整，二是消極的財政分配與調整。前者係積極保障地方自治團體「取得財源」的權利，其內容尚包括：(一)自有財源收入權。(二)稅捐受益的分派與歸屬。(三)稅捐收益的分配與調整。(四)目的性財政分配及其他補助；後者則是消極保障地方自治團體免於「財源減少」的權利，其內容主要是：(一)特別負擔的補償。(二)額外支出的填補（李建良，2002: 27 以下）。

在上述規範體系中，與本文所涉問題有關者，厥為「消極財政分配與調整」的憲法規範，其中又以額外支出的填補部分，與之直接相關，茲介紹如後。

(三)任務與財政聯結原則

於德國政府運作實務上，經常發生聯邦或邦將一定的任務託付予地方，但是並沒有同時對於目的費用及行政支出，作財政調整上的規定，於此乃造成支出的缺口與任務責任之間的落差與不一致性。就任務產生、分派，乃至於造成財政支出上的負擔，其始作俑者厥為聯邦與各邦，但是任務的履行，亦即所謂「他人任務」(Fremdverwaltung) 的履行 (Wolff/Bachof, 1974: § 4 I c 2; 1976: § 86 X)，以及費用的承擔者，卻是地方自治團體，其雖不願，但卻無法擺脫。¹⁴ 此一現象彰顯出財政憲法上的「結構性問題」(strukturelles Problem)，學說上經常討論的課題是：立法機關是否以及於何種範圍內，得以將任務交賦予其他公權力主體，而未同時對所需費用支出作調整的規範

13 見 Baden-Württemberg 邦憲法第七十三條第三項；Brandenburg 邦憲法第九十九條；Hessen 邦憲法第一百三十七條第五項；Mecklenburg-Vorpommern 邦憲法第七十三條第一項；Niedersachsen 邦憲法第五十八條；Nordrhein-Westfalen 邦憲法第七十九條；Saarland 邦憲法第一百十九條第二項；Sachsen 邦憲法第八十七條第三項；Sachsen-Anhalt 邦憲法第八十八條第二項；Schleswig-Holstein 邦憲法第四十九條第一項；Thüringen 邦憲法第九十三條第三項。

14 關於德國地方財政所面臨的困境，請參閱《Saarland 邦地方財政白皮書》(Weißbuch zu den kommunalen Finanzen im Saarland)，載於：<http://www.saarland-kommunal.de/ssgt/Info/Veroeffentlichungen/weissbuch.htm>。

(Schoch, 1994: 246/249)？於此所謂財政憲法上的「聯結原則」(Konnexitätsprinzip) 具有關鍵性的意義，亦即「任務責任」(Aufgabenverantwortung) 與「支出負擔」(Ausgabenlast) 應相互聯結 (Patzig, 1961: 389 ff.; Erichsen, 1968: 1 ff.; Kirchhof, 1980: 711/713; Mutius/Henneke, 1985a: 73 ff., 97 ff.; 1985b: 689; Schmidt-Jörtzig/Makswit, 1980: 641/642 ff.; Makswit, 1981: 225 /226; 1984a: 82 ff.; 1984b: 1044 ff.; Hoppe, 1992: 117/121 ff.)。

按所謂「聯結原則」，於德國見諸於憲法規範，為基本法第一百零四 a 條第一項及第二項，其內容分別為：

「(第一項) 除基本法另有規定外，聯邦與各邦分別負擔履行其任務之支出。」

「(第二項) 各邦如受聯邦之委託 (im Auftrage des Bundes) 而行爲者，由聯邦負擔因此所產生之支出。」

「(第三項) 授予金錢給付而由各邦執行之聯邦法律，得規定該金錢給付全部或部分由聯邦負擔。法律如規定聯邦負擔支出之半數或超過半數者，該支出為由聯邦之委託而執行。法律如規定各邦負擔支出之四分之一或超過四分之一者，須經聯邦參議院之同意。」

「(第四項) 聯邦對於各邦或鄉鎮 (鄉鎮聯合) 之特別重要投資，為防止干擾整體經濟之平衡，或調整聯邦境內之不同經濟能力，或促進經濟成長所必要者，得給予財政補助。其細節，特別是應予挹注之投資種類，經聯邦參議院同意，以聯邦法律定之，或基於聯邦預算法之規定，而以行政協定 (Verwaltungsvereinbarung) 規範之。」

「(第五項) 聯邦及各邦分別負擔於其行政機關所生之行政支出 (Verwaltungsausgaben)，並相互負責合法之行政。其細節由聯邦法律定之，該法律須經聯邦參議院之同意。」

聯結原則的核心意旨在於，任務責任與支出負擔互為歸屬。依照基本法第一百零四 a 條，行政責任與行政執行權限 (包括財政負擔) 歸於同一行政主體，每一個行政層級，應自行承擔其履行任務所產生的支出 (Makswit, 1984b: 1045; v. Arnim, 1999: § 103 Rn. 8)。其次，第一百零四 a 條第二項規

定，聯邦應負擔「目的支出」(Zweckausgaben)，亦即因履行任務本身所產生的支出。反之，「行政支出」，亦即維持及營運行政部門運作所必要的支出，即所謂行政成本 (Verwaltungskosten) 則不屬於應負擔的範圍，¹⁵ 而應由各邦自行吸收。

上項規定主要是規範「聯邦與各邦之關係」(Bund-Länder-Verhältnis)，其是否能適用於邦與鄉鎮 (地方自治團體) 之間，頗具爭議。先就邦憲法的規範予以觀察，在德國各邦憲法中，頗多對於任務移轉與費用負擔問題設有規範者，例如 Bayern 邦憲法第八十三條第三項規定：「國家任務交賦予鄉鎮者，應同時給予必要費用。¹⁶」又如 Nordrhein-Westfalen 邦憲法第七十八條第三項規定：「邦得透過法律規定課予鄉鎮或鄉鎮聯合承接及執行特定公共任務之義務，如同時就費用填補予以規範者。¹⁷」再如 Brandenburg 邦憲法第九十七條第三項規定：「邦得經由法律或基於法律課予鄉鎮及鄉鎮履行邦任務之義務，且得保留依法律規定之指令權。鄉鎮及鄉鎮聯合如經由法律或基於法律而被課予履行新之公法任務者，應對費用之填補有所規定。前述任務如導致鄉鎮或鄉鎮聯合額外之負擔者，應給予相應之財政平衡。¹⁸」據

15 關於「目的支出」與「行政支出」的區分，請參閱 v. Arnim, 1999: § 103 Rn. 20.

16 其原文為：“Bei Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen.”類此規定者，尚有 Baden-Württemberg 邦憲法第七十三條第三項第三句；Sachsen 邦憲法第八十五條第二項；Sachsen-Anhalt 邦憲法第八十七條第三項第二句；Thüringen 邦憲法第九十三條第一項第二句。

17 其原文為：“Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.”類此規定者，尚有 Mecklenburg-Vorpommern 邦憲法第七十二條第三項；Niedersachsen 邦憲法第五十七條第四項；Sachsen-Anhalt 邦憲法第八十七條第三項第二句；Saarland 邦憲法第一百二十條；Schleswig-Holstein 邦憲法第四十九條第二項。

18 其原文為：“Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung

此等規範的意旨，邦可以將特定任務交由地方執行，但必須同時填補地方所支出的費用，一般稱為「填補保障」(Deckungsgarantie) (Schwarz, 1996: 127 ff.)，即所謂「誰點菜，誰付錢」(Wer bestellt, bezahlt)。¹⁹ 此種規定的基本思想是，任務的分配，必須輔以適當的財政配置，如果地方自治團體被賦予新的任務，必然會產生額外的財政負擔，從而可能破壞地方原有的財政平衡。故上述保障款旨在保護地方的行為及決定自由，因此，邦立法機關在委託任務「之前」，必先念及「費用」的問題，並在任務移轉的規定中同時就費用填補的問題有所規範，始臻適法，故有稱之為「財政上的聯結條款」(finanzielle Junktin-Klausel) (v. Mutius/Henneke, 1985a: 101; Petz, 1991: 320/323; Waechter, 1994: 208/215; Wendt, 1997: 621-624)。不過，關於地方因執行國家任務所支出的費用，是否享有請求國家填補的權利，在德國學說與實務上，頗具爭議。

在實務上，德國邦憲法法院及行政法院早期多持否定見解 (VerfGH NW, DVBl. 1985: 685/686 f.; DVBl. 1989: 151/152 f.; VerfGH Rh.-Pf., DÖV 1978: 763/764; OVG NW, DVBl. 1980: 763/764; NWVBl. 1987: 16/17; DVBl. 1992: 981; NVwZ 1993: 159)，惟近來由於受到各邦憲法增訂聯結原則條款的影響，已有邦憲法法院援引上開邦憲法規定所揭示的「聯結原則」，就委託地方辦理事項的財政分擔規定進行違憲審查。例如 Brandenburg 邦憲法法院於 2002 年 2 月 14 日針對該邦所定「邦執行聯邦社會救助法之法律」(Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes = AG BSHG) 有關將業務交付縣 (Landkreise) 辦理所生費用衡平規定，以其所定補助費用額度尚不足以支應縣所承擔的業務為由，宣告其違憲 (VfG Brandenburg, DÖV 2002: 522 ff.)。於判決中，憲法法院除明白揭示「聯結原則」(Konnexitätsprinzip) 於邦與地方之關係有其適用外，並對所謂「應給予相應之財政平衡」(entsprechender finanzieller Ausgleich) 的意涵，

der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.”

19 <http://home.landtag.nrw.de/mdl/heinrich.kruse/n02.htm>.

有相當詳盡的闡釋，其謂：「相應」財政平衡之機制，係指對於（地方）因履行委辦任務所生必要費用，給予完全（vollständig）且不問其實際財政能力（finanzkraftunabhängig）的支應。立法者在設定費用衡平的規範框架下，固然可以帶有鼓勵以節約方式履行任務的誘因，並藉此產生降低支出的效果，但此種作法仍有其界限，亦即必須使該地方自治團體仍有透過自己努力達到完全費用平衡的可能性。準此以言，上開規範的前提要件是，關於履行任務所生的費用，以及地方自治團體在深入瞭解事實狀態與當地特殊性之後（unter vertiefter Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Gegebenheiten und Besonderheiten vor Ort），對該費用的影響可能性，立法者必須有「相當根據且可信之立法上預測」（eine fundierte und plausible gesetzgeberische Prognose）。從而費用平衡的規範必須能夠給予地方自治團體充分的計畫及財源負擔的安全性（hinreichende Planungs- und Finanzierungssicherheit）。²⁰

在學說方面，少數學者持否定見解（v. Arnim, 1999: § 103 Rn. 32）；反之，學說則多數持肯定見解（Korte, 1970: 3/33; v. Mutius/Henneke, 1985a: 73 ff., 97 ff.; 1985b: 689; Henneke, 1984: 254/256 f.; Schmidt-Jortzig, 1981: 393/396; Kirchhof, 1980: 713; Schmidt-Jortzig/Makswit, 1980: 641/642 ff.; Makswit, 1981, 225/226; 1984b: 1045 ff.; Hoppe, 1992: 122）。否定見解主要的立論是：基本法第一百零四 a 條第二項規定所揭示的聯結原則及費用負擔規範，並非不成文憲法原則（de constitutione ferenda）的具體化，而是基於修憲者的決定，憲法既然僅就聯邦與邦之間的關係做出此種決定，自不得將之擴及邦與鄉鎮之間的關係。其次，聯邦與邦之間的關係，與邦與鄉鎮之間的關係，具有完全不同的性質，前者係一種具有「國家性質」（Staatsqualität）的層級；反之，鄉鎮則是邦的一部分，屬於其構成部分，換言之，地方自治團體的地位雖受憲法的保障，惟其在憲法中並不具有邦的地位，故

20 VfG Brandenburg, DÖV 2002: 522 (524)。另請參閱黃錦堂教授對台北市政府聲請本件釋憲案所提書面意見書，收於台北市政府法規委員會編印，《全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編》，2003年2月1日，頁302-304。

基本法第一百零四 a 條第一項及第二項的意旨，於邦與地方自治團體並無適用的餘地 (v. Arnim, 1999: § 103 Rn. 32)。

持肯定說者認為，以「聯邦與邦之關係」不同於「邦與地方自治團體之關係」作為否定適用聯結原則的理由，不具說服力。固然，依照基本法的意旨，僅聯邦與邦具有「國家」的性質，而地方自治團體是邦的構成分子，然則，此一差異尚不足以否定聯結原則於此一範疇的適用，蓋基本法第一百零四 a 條所樹立的聯結原則，乃是憲法上的「一般負擔分配規則」(allgemeine Lastenverteilungsregelung)，基本法第一百零四 a 條第一項及第二項只是將之明文化而已 (BVerfGE 26: 338 /390; Hoppe, 1992: 122)。此項原則的主要功能在於，確保不同層級「行政主體」(Verwaltungsträger) 之間的財政負擔的分配機制。將任務移轉給低層的行政主體，依照此項原則的基本思想，必須同時就費用問題予以規範，以避免上層行政主體將需要耗費較高成本的任務，藉由任務移轉的方式，轉交給下層，以減輕其自身的負擔 (Erichsen, 1968: 26 f., 33; Hoppe, 1992: 122)。此一原則若能一以貫之，則整個國家的財政體系始能確保不同行政主體之間任務的順暢且合理的履行。反之，此一原則若遭破壞或規避，則不同行政主體之間將呈現財政失衡的現象 (Erichsen, 1968: 16)。於此前提下，地方自治團體是否具有與邦 (國家) 相同的憲法地位，就財政負擔而言，應無關緊要，蓋此項原則的中心意旨並非著眼於行政主體的「憲法地位」或「國家屬性」，而是在於，具有自己財政高權的行政主體，不能因承接他人的任務而遭受額外的財政負擔，於此涉及「財政憲法上自主權」(finanzverfassungsrechtliche Autonomie) 的保障問題，基於財政憲法的基本要義，收入與支出之間應居於「互有關聯」(Korrelation) 關係。而聯結原則的適用正是在確保此項財政上的自主性，俾使享有財政自主的地方自治團體，不會因必須承受任務範圍以外的「他人」事務，而無法妥善及從容地履行「自己」的任務。唯有貫徹聯結原則，地方自治團體的自治任務始能順遂地賡續進行，不致受到額外干擾。尤以地方自治制度受到憲法的直接保障 (制度性保障)，而此項保障的核心旨趣正是任務的自我負責，乃至於其相應的財政自主決定權。據此可以推論，聯結原則於邦與地方自治團體之間亦有適用的餘地 (Hoppe, 1992: 123)。

據上所述，德國目前學說上多數傾向「財政上聯結原則」屬於憲法上基本原則，且應適用於邦與地方自治團體之間。²¹ 另外，附帶說明者，乃地方自治權的保障，並不及於免於被請求協助其他自治團體的義務，亦即，國家可以透過立法，要求地方自治團體攤付經費，以謀地方自治團體之間的財政平衡，即所謂「協助金」或「分擔金」(Umlage) 制度 (BVerfGE 83: 363/386)。我國財政收支劃分法第三十三條亦有類似規定，可資參照。又地方自治團體對於國家的措施負有費用分擔的義務 (Beitragspflichte)，如果該國家措施的實施，對於地方具有特殊利益者，並非當然構成違憲 (BayVGHE 45: 157 ff.)。不過，此所謂「對於地方具有特殊利益」者，須嚴格解釋，且必須與該地方自治團體具有特殊關聯性者，且應給予地方參與該任務決策的機會，始足當之，以免造成地方財政上的缺口 (BayVGHE 45: 157/163ff.)。

三、違憲審查基準的建立

按財政收支劃分法第一條規定：「本法依中華民國憲法第十、十三章及憲法增修條文第九條之規定制定之。」據此可知，財政收支劃分法為現行法中實施憲法關於中央與地方權限劃分最具體而明確的規定，實居於準據法或準憲法的地位，²² 參諸前述有關德國法制與學說的析論，可知「任務與財政聯結原則」乃屬憲法的基本原則，故以下試擬中央與地方財政負擔分配的憲法原則，以資作為違憲審查的基準：

- 一、中央與地方各自負擔因履行其任務所生的費用。
- 二、中央如委託地方執行其事務者，由中央負擔因此所產生的費用。
- 三、中央與地方共同辦理的事項，其費用原則上由中央與地方依比例分擔之。

21 為杜爭議，德國 CDU 邦眾議院黨團於 1999 年間即已提案修改基本法，增訂第一百零四 a 條的規定內容，使之亦適用於邦與鄉鎮之間，見：<http://www.cdu.ltsh.de/Info/Q1-99/06-99.html>。另外，倡議於邦憲法中增訂如基本法第一百零四 a 條第一項「費用各自分擔原則」規定的聲音，亦時有所聞。

22 類此規定，在我國尚有國家賠償法第一條規定：「本法依中華民國憲法第二十四條制定之。」另外，中央法規標準法第一條規定：「中央法規之制定、施行、適用、修正及廢止，除憲法規定外，依本法之規定。」亦屬同類性質的法律。

四、中央因履行其任務所生的費用，如該任務對地方產生特殊利益者，例外得由地方分擔部分費用，但須有法律依據，且應給予地方參與該任務決策的機會，始得為之。

參、全民健保費補助款分擔規定的合憲性分析

一、問題思考層次

關於全民健保費補助款的分擔問題，其思考層次如下：

第一層次：由地方分擔健保費用是否違憲？

此一層次基本上又可以有兩個分析脈絡，一是從全民健保事項的任務歸屬著手，其重點在於，全民健保事項是否屬於地方自治事項？抑或中央專屬事項？還是委辦事項？或所謂「共同辦理事項」？全民健保事項若屬地方自治，或所謂「中央與地方共同辦理事項」，則由地方負擔部分健保費用，原則上不構成違憲；反之，全民健保事項若屬中央事項或委辦事項，則由地方負擔部分健保費用，即有構成違憲的可能。第二個分析脈絡是從全民健保費補助款的法律性質著手，於此應予確認者，乃此項補助費用是否屬於「委辦費用」（實施健保法之執行費用）？若然，則須審究全民健保事項是否屬中央事項，從而由地方負擔該費用是否違反任務與財政聯結原則；若否，則不問全民健保事項是否屬中央事務，其至少不生違反任務與財政聯結原則，於此情形下，所資考量者，僅全民健保事項在解釋上是否屬於對地方「有利事項」，從而由地方分擔該費用不構成違憲。

第二層次：由地方分擔健保費用的額度及比例是否違憲？

第一層次的分析，若得到由地方負擔部分健保費用不違憲的結論，則須進一步探討，由地方分擔健保費用的額度及比例是否有違憲的情事，例如中央與地方之間的分擔比例失衡，或各地方自治團體之間的分擔比例有不公平的現象。就此而言，平等原則及憲法保障地方財政自主的意旨，可作為審查的準據。

二、地方負擔健保費用的合憲性

(一)全民健保事項的任務歸屬

1. 憲法的文義及體系解釋

關於全民健保事項究屬中央事項，或地方事項，或中央與地方共同辦理事項，可先從探求憲法規定的意旨著手。按憲法第十章關於中央與地方的權限劃分，係以如下的體系，層層架構：

第一層：中央立法並執行之事項：中央專屬事項(憲法第一百零七條)。

第二層：中央立法並執行，或交由省縣執行之事項(憲法第一百零八條)。

第三層：省立法並執行，或交由縣執行之事項(憲法第一百零九條)。

第四層：縣立法並執行之事項(憲法第一百十條)。

至於直轄市的自治，憲法第一百十八條雖規定「以法律定之」，惟依司法院大法官釋字第二五八號解釋，直轄市在憲法上的地位相當於省，其權責、財源及負擔，亦與省相當，²³ 故其權限的劃分，應比照憲法有關省的規定。茲以此架構為基礎，逐次檢視全民健保任務的歸屬關係：

1) 中央立法並執行之事項？

第一層有關中央立法並執行之事項，其中可資考量者，為第十三款：「其他依本憲法所定關於中央之事項」。按「全民健康保險」屬於「社會保險」的一種，而在憲法及增修條文規定中，提及「社會保險」者，厥為憲法第一百五十五條及憲法增修條文第十條第五項規定，其內容分別為：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。」此二項規定，核其性質，俱屬基本國策規定，固無疑問，應予闡明者，乃其所稱「國家」者，是否僅指「中央」，而不及地方自治團體？

固然，在地方自治學理上，「國家」一詞通常用以和「地方自治團體」相

23 另請參閱司法院大法官釋字第三〇七號解釋。

對稱，惟在憲法的規範體系中，「國家」一詞的解釋，則須與憲法整體規定作體系觀察，而無法僅就字義予以詮解。首先，從憲法第十三章基本國策章的規定以觀，其中提及「中華民國」者，有四處：「中華民國之國防」（第一百三十七條）、「中華民國之外交」（第一百四十一條）、「中華民國領土」（第一百四十三條）、「中華民國領域內」（第一百四十八條），其所述事項皆屬中央事項；反之，提及「國家」者，除前述第一百五十五條外，為數頗多，所涉事項亦極為繁雜，如「農業發展」（第一百四十六條）、「金融管理」（第一百四十九條）、「勞工及農民保護」（第一百五十三條）、「婦女兒童福利政策」（第一百五十六條）、「教育文化」（第一百六十三條）等，不勝枚舉，其中不乏屬於地方自治事項者。尤其憲法第一百四十七條第一項規定：「中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。」其特別以「中央」作為「省」的對應詞，據此可以推知，憲法基本國策章中所稱「國家」者，應包含中央及地方在內。

其次，就憲法增條文第十條而言，其共有十三項，除第二項及第十項外，餘皆以「國家」作為規範主詞，其中所涉領域如農漁業現代化、社會救助、福利服務、交通水利、教育文化等，屬於地方自治事項，向無疑問，是以，若謂僅第五項之國家專指中央，其餘則包含地方，顯與體系解釋的意旨，迥不相侔。準此以言，上開憲法及增修條文規定所稱「國家」應包含中央與地方，非屬憲法第一百零七條第十三款所稱「其他依本憲法所定關於中央之事項」，從而，全民健保事項非屬中央專屬的事項（周志宏，2002: 9；蔡茂寅，2002: 212）。²⁴

24 惟蘇俊雄大法官於所提協同意見書謂：「憲法第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項分別規定國家負有推行社會安全與福利政策，辦理社會保險及醫療保健之義務；此等憲法委託任務之履行，依據憲法有關中央與地方權限劃分之規定（憲法第一百零七條第十三款），乃係中央立法並執行之事項。換言之，憲法設定了國家調和社會實力的整體發展方針，並課予國家以建立一個富有社會正義秩序的任務；而這項國家目標之實踐，主要是依循『中央立法並執行』的途徑進行。」則持中央專屬事項說，同此見解者，尚有董翔飛大法官所提不同意見書；李念祖為台北市政府聲請本件釋憲案所提法律鑑定意見書，收於台北市政府法規委員會編印，《全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編》，2003年2月1日，頁212-214，

2) 中央立法並執行，或交由省（直轄市）縣執行之事項？

第二層有關中央立法並執行，或交由省（直轄市）縣執行之事項，其中可資考量者，為憲法第一百零八條第一項第十三款：「勞動法及其他社會立法」。一般而言，所謂「社會立法」者，通常泛指實行社會政策，促進社會安全的各種法規，除勞動法規外，尚包括社會救濟法規、社會保險法規、經濟統制法規等（林紀東，1993: 67），而全民健保法規屬於「社會保險」法規的一種，故其屬於中央立法並執行，或交由省（直轄市）縣執行之事項，殆無疑問。於此應指出者，乃某一事項屬於憲法第一百零八條所定中央事項，並不表示其不得同時為地方事項，蓋中央與地方事項並非處於「互不相屬」的排斥關係，其中容有相互重疊或共同處理的可能，其間之界限，端視是否屬於全國一致或因地制宜者，例如憲法第一百零八條第一項第十八款所定「公共衛生」，於第一百零九條第一項第一款同樣亦有「省衛生」事項，是以，全民健保事項是否屬於地方事項，仍須探求憲法相關規定，以確認之。

3) 省（直轄市）立法並執行，或交由縣執行之事項？

按憲法第一百零九條有關省（直轄市）立法並執行，或交由縣執行之事項規定，並無全民健保事項的明文規定，是以，可資考量者，僅第十二款所定：「其他依國家法律賦予之事項」。此一條款的規範意旨，乃有關地方的自治事項，除由憲法直接予以派分外，亦得透過立法的方式授與之。而在現行相關法律中，定有地方自治事項者，厥為地方制度法，其中涉及直轄市者，乃該法第十八條，而可能與全民健保事項相涉者，則為第三款第一目「直轄市社會福利」事項。於此應予審究者，乃「社會福利」是否包含全民健保在內？若從文義以言，且與同款第二目「社會救助」對照觀之，似應不含社會保險在內。惟查憲法第一百五十五條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」可知社會保險應屬社會福利的一環，²⁵ 而如前所述，此

25 另外，司法院大法官釋字第四三四號解釋謂：「公務人員保險係國家為照顧公務人員生老病死及安養，運用保險原理而設之社會福利制度，…」此一闡釋雖係針對「公保制度」而發，惟其意旨亦可用於全民健保制度。

項規定所稱「國家」者，泛指中央及地方而言，是以，若依所謂「符合憲法意旨」的解釋原則，社會保險制度（含全民健保制度）非不得視之為地方自治事項，而得為直轄市立法並執行的事項。

2. 地方自治制度的功能性考察方法

關於何種事項屬於地方事項的判斷問題，除從法律相關規定的文義與體系予以探究外，尚可從地方自治的制度功能，予以考察。按關於憲法保障地方自治的範圍，依照向來的理解，通常係指在居住地方上團體（örtliche Gemeinschaft）人民自主管理其共同生活的事務。就此事務整體而言，自治權（Selbstverwaltungsrecht）乃構成地方自治團體的普遍性事務權限，一般稱為「事務上的普遍權限」（Aufgabenallzuständigkeit）或「地方自治團體作用範圍的普遍性」（Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises）（BVerfGE 1: 167/175; 8: 122/134; 21: 117/128; 23: 353/365; Wolff/Bachof, 1976: 203; Thiele, 1980: 80 ff.）。此等事務通常是根植於地方或與地方有特殊的連結關係（BVerfGE 8: 122/134; Burmeister, 1977: 20 ff.）。換言之，地方自治的「實質內涵」，主要出於「空間上」（räumlich）與「社會生活關係上」的聯繫要素。就地方任務的內涵而言，地方自治團體的典型任務，首先是「基本需求任務」（Existenzaufgaben），亦即維持地方組織及基礎公共設施的任務（v. Mutius/Schoch, 1981: 1077/1078），此等任務本身當然並非目的，而是著眼於地方自治團體在功能上所欲實現的目的任務（Zweckaufgaben），包括地方公共設施的興建與設置，提供滿足地方居民基本需求的給付，所謂「生存照顧」（Daseinsvorsorge）（Forsthoff, 1973: 378 ff., 567 ff.）。此種基本需求的範圍，固須視整體國家發展的程度與生活水準的腳步而有所調整與更張（v. Mutius, 1982: 28/31），惟至少確保人民生存最低底線以及最基本的生活水平，屬於地方自治的任務範疇，應無疑問。而全民健保的制度特徵，係以社會連帶、強制參加為基礎，其不僅是基於社會互助、危險分攤及公共利益的考量而為設計，尙且有維持人民最低醫療需求的目的，此所以保險費應符合「量能負擔」原則，²⁶ 同時亦是健保費必須有「政府補助」部

26 請參閱司法院大法官釋字第四七三號解釋。

分的原因所在，大法官於釋字第四七二號解釋中所示：「對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。」可資佐證。於此基礎下，若謂全民健保事項與地方自治無關，似與憲法保障地方自治的本旨有所乖離。

3. 全民健保的歷史發展與制度沿革

除開法律相關規定的文義、體系解釋，以及地方自治制度的功能考量外，尚可從歷史解釋的角度，尋繹全民健保制度沿革與地方之間的關聯性。查現行全民健保制度，係整合原公保、勞保、農保等十三種社會保險制度。其中勞工保險始於 1950 年 3 月，由台灣省政府依據「台灣省勞工保險辦法」辦理，其保險業務則委由臺灣人壽保險公司專設「勞工保險部」承辦。創辦之初，以廠礦事業僱用的產業工人為保險對象，其後臺灣省政府又陸續訂頒「臺灣省職業工人保險辦法」、「臺灣省漁民保險辦法」等規定，逐步開展保險的範圍。及至 1958 年 7 月，中央制定「勞工保險條例」之後，上述辦法悉予廢止，惟保險業務仍委託台灣省政府辦理，並於 1960 年正式成立「臺灣省勞工保險局」，1968 年改名為「台閩地區勞工保險局」。其間勞工保險條例經過多次修正，使勞工保險的保障範圍與給付項目日漸擴大，制度日臻完整，包括生育、傷病、醫療、身心障礙、老年、死亡、失業等給付，建構出勞工及其眷屬的社會安全網。1995 年，勞工保險條例第五次修正，原有委託地方辦理勞保業務之文字刪除，「勞工保險局組織條例」於同年公布施行，勞工保險局於翌(1996)年 7 月 1 日改隸行政院勞工委員會(勞工保險局，2001: 1 以下)。

從上述制度發展軌跡以觀，臺灣的社會保險制度始自地方(省)，其後轉為中央委辦事項，終則由中央收為自辦，惟保險制度的財務負擔方式，則多由地方政府承擔補助部分的保險費，故全民健保的開辦，亦承襲各該保險的財務負擔方式。另值一提者，早在全民健保開辦之前，內政部曾於 1990 年 6 月 29 日令頒「低收入戶健康保險暫行辦法」²⁷，其中第三條規定：「本保險之主管機關：在中央為內政部；在省(市)為省(市)政府；在縣(市)為縣

27 內政部 79.6.29.台(79)內社字第 800269 號令。

(市)政府。」同辦法第十一條並定有地方分擔保險費用的規定，此一辦法雖於全民健保法施行後廢止，²⁸但由此亦可看出，全民健保事項非與地方毫無干係，而地方分擔費用制度，亦非陌生。換言之，從制度沿革以觀，地方政府負擔部分社會保險費用，由來已久，非始自今日，此一事實雖非必然可以推導出地方必須分擔社會保險費用的結論，但至少可以說明社會保險事項非專屬於中央，其與地方之間存有相當深厚的關聯。

4. 地方自治事項與中央立法之間的關係

由前述的分析，可以得到初步的印象：全民健保事項一方面屬於中央事項，他方面亦具有地方自治事項的性質，可以稱為「中央與地方共同辦理的事項」。尚應深究者，乃此等事項若由中央立法並自行執行者，其是否因此而褪去地方自治事項的色彩，而成為中央專屬的事項？此一問題應予澄清，蓋全民健保法第一條規定：「為增進全體國民健康，辦理全民健康保險（以下簡稱本保險），以提供醫療保健服務，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律。」同法第三條規定：「本保險之主管機關為中央衛生主管機關。」同法第六條復規定：「本保險由主管機關設中央健康保險局為保險人，辦理保險業務。中央健康保險局之組織，以法律定之。」由此規定綜合觀之，可知全民健保制度係由中央所規劃的全國統一性事務，並由中央統一立法，其實際辦理該項事務，亦全由行政院衛生署下屬機關為之，²⁹又關於保費收入及醫療給付支出，亦概由全民健保局統收統支，就此而言，全民健保事項於「實際上」似與地方完全無涉。

於此應予說明者，乃政府任務究屬中央事項，抑或地方事項，應依憲法及相關地方制度法律規定予以確定之，至於該事項是否由中央立法並執行，並非判斷任務歸屬的基準，換言之，屬於地方自治的事項，不會因為中央立法而失去其地方自治事項的性質，進而丕變為中央（專屬）事項（Waechter, 1994: 208/212）。準此以言，中央法律對於全民健保制度雖為高密度的規範，

28 內政部 84.5.5.台(84)內社字第 8474699 號令。

29 至於直轄市政府所屬區公所對被保險人的登記與造冊業務，則是基於「要保單位」的身分所為，而非屬中央委辦的事項。

且由中央機關自行執行，仍不改全民健保事項具有地方自治事項的本色。本號解釋先由憲法第一百五十五條、第一百五十七條及憲法增修條文第十條第五項、第八項規定，說明其中所稱「國家」兼指中央與地方，然其後卻得出全民健康保險法為「中央立法並執行」的結論，即是未細究憲法層次的國家任務與法律層次由立法者規範中央與地方任務之間的分野，致引人誤以為全民健康保險於憲法層次上即屬憲法第一百零七條規定之中央立法並執行事項，³⁰ 顯有未妥。

於此尚應指出者，乃全民健康保險為強制性的社會保險，攸關全體國民的福祉至鉅，故對於因保險所生的權利義務應有明確的規範，並有法律保留原則的適用。³¹ 由於地方自治團體是否具有立法權，特別是能否以自治規章限制人民基本權利，於學說及實務上頗具爭議，迄無定論，是以，類如公保、勞保、農保，乃至於全民健保等社會保險制度，由中央以法律予以規範，從憲法第二十三條法律保留原則的角度而言，毋寧是當然之事，若執此而謂全民健保事項屬於中央事項，與地方無涉，恐有模糊問題焦點的嫌疑。

總之，本文認為，全民健保事項屬於社會保險及社會福利的一環，其一方面屬於憲法第一百零八條第一項第十三款所定中央立法及執行的事項，他方面屬於憲法第一百零九條第一項第十二款、第一百十條第一項第十一款暨地方制度法第十八條第三款第一目、第十九條第三款第一目、第二十條第三款第一目所定地方自治事項，在性質上應屬「中央與地方共同辦理的事項」。從而，地方非不得自行開辦健康保險，惟因地方自治權的行使，仍不得牴觸中央法律，故地方並無不參加全民健保之權利，而僅能開辦中央法律所無的健保項目，例如看護保險給付，或採取較中央優渥的醫療給付。

(二) 健保費補助款的法律性質與中央地方財政分擔之關係

1. 健保費補助款的法律性質

根據上述的分析，可知全民健保事項兼具社會保險與社會福利的性質，

30 請參閱戴東雄大法官所提協同意見書。

31 請參閱司法院大法官釋字第五二四號解釋。

屬於「中央與地方共同辦理的事項」，是以，由地方負擔部分健保費用，初難謂有違反憲法保障地方自治的意旨。惟按中央與地方的權限劃分，為我國地方自治法上最為棘手、且最具爭議的問題之一，憲法與地方制度法雖對自治事項設有列舉規定，但在實際上如何劃分，乃至於是否以此為限，仍存有疑義，故前開全民健保事項屬中央地方共管事項的看法，諒有不同見解，從而若執全民健保事項屬中央事項，而導出系爭規定違憲的結論，亦也言之成理。

然須指出者，此種評斷地方負擔健保費補助款是否違憲的推論方法，係以「權限劃分」作為「財政劃分」前提，再進一步認為中央若將其權限事項交予地方處理，即應負擔所需費用。是以，此一見解如要成立，一方面須有中央將其權限事項交付地方辦理（委辦）的事實，另一方面亦以負擔因辦理相關事項所生費用（委辦費用暨行政經費）為限。於此前提下，應予確認者，乃全民健保費補助款的法律性質為何？蓋本案爭執的對象，係全民健保法第二十七條有關保險費是否應由地方自治團體補助的問題。

基本上，有關執行全民健保制度的行政費用，係指全民健保法第六十八條第一項所定辦理本保險所需之人事及行政管理經費，以及同條第二項所定辦理本保險所需之設備費用及週轉金，亦即一切維持經營全民健康保險正常運作所需的費用。反觀本案系爭全民健保法第二十七條責由地方自治團體按一定比例計算，補助各該類被保險人負擔的保險費，並非實施全民健保法的執行費用，而係保險對象獲取保障的對價。

蓋全民健保的保險費，係國家為確保全民健保制度的運作，而向被保險人強制收取的費用，對於被保險人而言，屬於公法上金錢給付之一種，具分擔金的性質；³² 對於辦理保險業務的中央健康保險局而言，健保費則是推行全民健保的「行政收入」，而非行政支出。³³ 依保險制度的基本原理，保險費為被保險人獲取保險給付所須交付的對價，其費率係依預期損失率，經過精算後予以核計，其衡酌的原則，以填補國家提供保險給付支出的一切費用為度，故不論保險對象有無固定收入，均不能免於交付此項對待給付的義務。

32 請參照司法院大法官釋字第四七三號解釋。

33 請參閱陳計男大法官所提「協同意見書」。

凡有固定收入者，其所須交付的保費額按投保金額及保險費率計算之（全民健保法第十八條）；合於社會救助法規定的低收入戶戶長，則以精算結果的全體保險對象每人平均保險費計算之（全民健保法第二十五條）。³⁴ 惟因全民健康保險為社會保險，且為全民強制納入保險，對於無力繳納保費者，國家應給予適當的救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健保的旨趣。³⁵ 是以，基於社會連帶暨互助、危險分擔及公共利益的考量，除被保險人為雇主或自營作業、或專門職業及技術人員自行執業者，被保險人及其眷屬應自付全額保險費外，其他情形之被保險人，其保險費除自付其本人及眷屬部分保險費外，其餘保險費則由其投保單位負擔一定比例，餘由各級政府依不同所得者，按不同比例，補助其所應負擔保險費的一部或全部。換言之，全民健保保險費的收取，與一般保險不同，其有被保險人的自付部分、投保單位負擔部分及各級政府補助部分三種情形。³⁶ 循此以言，各級政府補助的部分，一方面仍屬「保險費」的一環，他方面則因寓有照顧低收入戶及無力繳納保費者之意，而兼具社會福利或社會救助的性質。由此可知，中央辦理全民健康保險業務的支出，與被保險人繳納保險費以換取醫療給付的對價，在性質上乃屬截然二事，不容混為一談。³⁷ 本號解釋於解釋理由書謂：「本案爭執之全民健康保險法第二十七條責由地方自治團體按一定比例計算，補助各該類被保險人負擔之保險費，非屬實施全民健康保險法之執行費用，乃指保險對象獲取保障之對價，而成為提供保險給付之財源。」亦持相同立場，可資參照。³⁸

準此以論，中央一則並未將全民健保事項委託地方辦理的事實，直轄市政府區公所辦理健保業務，係基於投保單位的地位所為，而非承中央的委託

34 請參閱施文森大法官所提「部分不同意見書」。

35 請參照司法院大法官釋字第四七二號解釋。

36 請參閱陳計男大法官所提「協同意見書」。

37 請參閱戴東雄大法官所提「協同意見書」，氏並譬喻謂：「此有如中央政府建造國道高速公路，並維持其一切正常功能，此為中央執行之事項，至於行駛高速公路之車輛應繳納之通行費，乃使用者付費之問題，與執行國道高速公路業務之經費不同。」

38 另釋字第二七九號解釋認省（市）政府負擔勞工保險補助費，乃其在勞工福利上應負之義務，亦同其旨趣，可資佐參。

辦理；另方面系爭「健保費補助款」，在性質上與投保單位所負擔的保險費相同，皆屬社會保險關係下，由被保險人以外第三人所共同分擔的保險費（蔡茂寅，2002: 211），而非委辦費用。從而縱令全民健保專屬於中央事項，由法律規定地方須負擔部分保險費，亦不當然牴觸中央應負擔委辦費用的所謂「權錢合一原則」，於此所涉及的問題毋寧是，法律課予地方自治團體分擔費用義務的容許性及其界限何在？

2. 法律課予地方分擔保險費義務的容許性問題

若謂健保費補助款不具「行政費用」的性質，從而不致違反中央應負擔委辦費用的所謂「權錢合一原則」，則須進一步探究者，乃法律課予地方分擔健保費是否影響到憲法保障地方財政自主的意旨？

按地方自治權受憲法制度性保障，向為學說與實務所肯認（司法院大法官釋字第四九八號解釋；黃錦堂，2000: 12），而憲法對於地方自治的保障，除了確保其特定自主任務範圍外，尚包括保障其得以在自我負責之下（in eigener Verantwortung）履行其任務。所謂「自我負責性」（Eigenverantwortlichkeit），乃是地方自治的最重要的特徵，且為垂直分權的核心要素及組織上功能區分的重要環節（Knemeyer, 1976: 380 ff.）。而為了確保地方團體得以在自我負責之下履行上述任務，必須賦予其一定的權限，並加以保障之，故一般認為，憲法保障地方自治，包含以下的高權：計畫高權（Planungshoheit）、人事及組織高權（Personal- und Organisationshoheit）、自治規章制定權（Satzungsgewalt）、財政及課稅高權（Finanz- und Steuerhoheit）（BVerfGE 26: 228/244; VerfG NW, DVBl. 1956: 722 f.; VerfGH PH.-PF., DVBl. 1978: 802 ff.; NVwZ 1982, 615; Stern, BK: Art. 28 Rn. 99）。上述各種高權環環相扣、互為依存，其共通旨趣為地方事務的「自主規範」，而此一目標的實踐往往取決於地方自治團體的行政能力及財政能力（財政自主）。³⁹換言之，「任務履行」與「財政責任」，乃至於其所必要的財政收入之間，處

39 財政自主的範圍包括：財政高權（Finanzhoheit）、課稅高權（Steuerhoheit）、收益高權（Ertragshoheit）及預算高權（Haushaltshoheit）（Grawert, 1983: 587）。

於不可分割的聯繫關係。⁴⁰ 從而，地方不僅在法律所規範的預算架構下，享有自主的收入權及支出權（Kirchhof, 1980: 711/712），尙可從憲法保障地方自治的意旨，推導出地方自治團體享有向中央請求財政配置的權利，即所謂「財政配置請求權」(Finanzausstattungsanspruch)，⁴¹ 俾使地方取得「適當」(angemessen) 的財政支應。至於財政配置請求權的實踐機制，則涉及「地方財政憲法」層面的問題，其規範架構至少必須包含兩個面向：一是積極的財政分配與調整，二是消極的財政分配與調整。前者係積極保障地方自治團體「取得財源」的權利，其內容尙包括：(一)自有財源收入權。(二)稅捐受益的分派與歸屬。(三)稅捐收益的分配與調整。(四)目的性財政分配及其他補助；後者則是消極保障地方自治團體免於「財源減少」的權利，其內容主要是：(一)特別負擔的補償。(二)額外支出的填補（李建良，2002: 34-42）。要言之，各地方自治團體得享有自主財源收入以負擔的權限，亦接受來自上級機關供調節財源以及政策誘導之用的「統籌分配稅款」與「補助款」。⁴² 是以，地方自治團體興辦公設施，如公園、綠地、運動場等，即可透過上述機制獲致必要的費用。

然則，所謂地方自治受憲法制度性保障，並非意味自外於國家法律之外的自治（所謂「國中之國」），地方自治權的行使毋寧仍須在國家法律的框架下爲之，就財政自主而言，國家立法者不僅得透過法律對地方財政收入有所規範外，例如有關地方財政及稅捐事項的規定，亦可對地方的財政支出有所影響，例如制定影響地方支出的法律，增加地方應履行的任務及應分擔的費用等，特別是在社會法的領域（v. Mutius/Henneke, 1985a: 8）。蓋憲法就中央與地方任務與權責的分派秩序，並不意謂立法者僅能運用中央政府的資源實現施政目標；相反地，立法者得視國家發展的現況與需要，決定實踐此項國家目標的具體方法。不惟如是，地方自治權的保障，亦不能免於被請求協

40 對此一般稱爲「地方自治憲法上之聯結原則」(kommunal-verfassungsrechtlicher Konnexitätsgrundsatz) (Kirchhof, 1980: 711/713; Grawert, 1983: 589)。

41 德國各邦憲法法院多持此一見解，例如 StGH Bad.-Württ., DÖV 1956: 168; BayVerfGH, DVBl. 1993: 1205; VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 1992: 981; NVwZ 1993: 159 (160)。

42 請參閱蘇俊雄大法官所提「協同意見書」。

助其他自治團體，乃至於協力分擔國家任務的義務，此項協力義務基本上是建立在當代福利國家講求協同主義的法理基礎上。⁴³ 例如前述德國各邦得透過立法，要求地方自治團體攤付經費，以謀地方自治團體之間的財政平衡，即所謂「協助金」或「分擔金」(Umlage) 制度 (BVerfGE 83: 363/386)；又如德國地方自治團體對於國家措施於一定條件下亦負有費用分擔的義務 (Beitragspflicht) (BayVGHE 45: 157 ff.)，均是本於此一旨趣所由設也。就我國而言，財政收支劃分法第三十三條屬於前者協助其他自治團體之規定；而全民健保法第二十七條使地方分擔保險費之規定，則屬後者協助國家(中央) 分擔費用的規定。本號解釋理由書所示：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。」即本此意旨而為闡述，可資贊同。

準此以言，法律課予地方自治團體對於國家措施負有費用分擔的義務問題，其若與地方利益相涉者，並非當然違憲。當然，此等課予地方分擔費用的法律規定，亦應有其界限，除必須具備形式及實質合憲要件外，尤其不得侵犯地方自治的「核心領域」(Kernbereich) 或「本質內涵」(Wesensgehalt)，方符合地方自治制度性保障的旨趣 (BVerfGE 23: 353/365; 38: 258/278; OVG Lüneburg, DÖV 1980: 417 f.; VerfGH NW, NJW 1979: 1201; v. Mutius/Schoch, 1981: 1077/1079)。至於所謂「核心領域」或「本質內涵」的界定，須從衡量地方自治與限制地方自治權的目的或利益之間關係著手，從而比例原則仍是重要的判斷基準之一。⁴⁴ 質言之，所謂不得侵犯核心領域，係指不得侵害地方自治團體自主權的本質內容，致地方自治團體的制度保障虛有化，例如中央代替地方編製預算而言。是以，在課予地方分擔費用的原因上，該等事項必須「對於地方具有特殊利益」，亦即必須與該地方自治團體具有符合事物本質之特殊關聯性者，且應給予地方參與該任務決策的機會；

43 請參閱蘇俊雄大法官所提「協同意見書」。

44 此種情形與法律限制基本權利是否觸及「本質內涵」的問題相仿 (李建良，1999: 95)。

在地方所負擔的費用額度上，應衡酌地方的財政能力，不得過鉅，致其正常運作或政務的推行發生重大困難（BayVGHE 45: 157/163 ff.）。例如中央修築及維護高速公路，與地方的交通多所關聯，於有法律依據下，得由地方為適度的費用分擔；反之，中央若辦理度量衡事項，由於其屬中央專屬事項（憲法第一百零七條第十款參照），且與地方尚乏特殊之關聯，故不得使地方分擔其辦理費用。至於將與地方職掌全然無關的外交、國防等事務的經費支出，規定由地方負擔，不符憲法保障地方財政自主的意旨，尤不待言。⁴⁵

就系爭全民健保法第二十七條有關健保費補助款分擔規定而言，地方政府係基於社會保險的福利國家制度而為支出，其受補助的對象，並非以地方自治稅捐繳納義務者為限，尚包括其他非稅捐繳納義務人，乃至於無力負擔健保費用的人民。換言之，健保費的補助係本於社會連帶的思想，寓有照顧市民生存、健康及所得重分配的作用，向為地方自治團體實踐社會政策的一種機制。⁴⁶ 就此而言，其不僅與地方具有特殊的聯結關係，且有助於地方社會福利政策的實踐，符合地方自治團體分擔經費之事物本質，不得謂為侵害地方財政自主權的核心領域。至於本號解釋理由書所稱：「關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項就各級政府支出之劃分，於第一款雖規定『由中央立法並執行者，歸中央』，固非專指執行事項之行政經費而言，然法律於符合首開條件時，尚得就此事項之財政責任分配為特別規定，矧該法第四條附表二、丙、直轄市支出項目，第十目明定社會福利支出，包括『辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之』。本案爭執之全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定，其支出之項目與上開財政收支劃分法附表之內容，亦相符合。」云者，揆其用意，旨在解釋何以系爭補助規定未抵觸財政收支劃分法有關「由中央立法並執行者，歸中央」的規定，惟其所稱「特別規定」者，容易使人誤以為全民健保法與財政收支劃分法之間僅居於「特別法與普通法」之關係，而未能彰顯出其背後實存有「利益權衡」之憲法層

45 請參照本號解釋理由書。

46 請參閱蘇俊雄大法官所提「協同意見書」。

次問題，殊為可惜。⁴⁷

(三)小結

綜上論結，本文認為，全民健保事項屬於社會保險及社會福利的一環，其一方面屬於憲法第一百零八條第一項第十三款所定中央立法及執行的事項，他方面屬於憲法第一百零九條第一項第十二款、第一百十條第一項第十一款暨地方制度法第十八條第三款第一目、第十九條第三款第一目、第二十条第三款第一目所定地方自治事項，在性質上應屬「中央與地方共同辦理的事項」。在此基礎下，全民健康保險法第二十七條規定，地方須負擔一定比例的保險費補助款，與「任務及財務聯結原則」（權錢合一原則）並無牴觸，亦即，其應屬「共同財政分擔」（Mischfinanzierung）事項，而與憲法尚無不符。退步言之，縱令全民健保專屬於中央事項，惟因「健保費補助款」在性質上並非委辦費用，且因其與地方具有特殊的聯結關係，且有助於地方社會福利政策的實踐，故由法律規定地方須負擔部分保險費，亦不當然牴觸憲法。

三、地方負擔健保費用額度及比例的合憲性： 以直轄市為中心

承上所述，若謂全民健康保險法第二十七條有關地方須負擔一定比例保險費補助款的規定，基本上與憲法尚無牴觸，則須進一步探究的問題，乃其所規定的額度比例是否合憲。就此尚可分為兩個層次：一、中央與地方之間分擔比例是否符合憲法保障地方財政自主的意旨？二、各地方自治團體之間的分擔比例是否合理、均衡？亦即是否合乎平等原則的要求？基本上，關於財政調配的原則與基準，立法機關應享有形成空間（Gestaltungsspielraum）與立法裁量（gesetzgeberisches Ermessen）。蓋於此涉及國家資源分配與財政制度的設計問題，立法者應享有一定的形成空間與調控餘地，以便衡酌社

47 戴東雄大法官於協同意見書提及：「全民健康保險法同具法律之位階，其所規定之一切費用之支出，乃具特別法之性質。依特別法優先適用之原則，全民健康保險法所規定財產上之支出費用有優先適用之效力。」亦存有相同問題。

會發展與經濟情勢，隨時做合理的調配（李建良，2000: 364）。然則，此一立法裁量或形成自由（Gestaltungsfreiheit）並非毫無界限。立法機關在建構財政分配的制度時，必須遵守憲法所設定的基本決定與框架。特別是不得違反恣意禁止（Willkürverbot）的原則（Bayer, 1993: 1287 ff.）。

（一）中央與地方的垂直關係

首先，就中央與地方之間分擔比例是否符合憲法保障地方財政自主意旨一節，其基本的出發點為國家與地方之間任務分配（Aufgabenaufteilung）的關係，特別是國家若將任務大量交付給地方執行，形成高度「任務地方化」的現象，將導致地方所獲財政分配間接地減少（Schmidt-Eichstaedt, 1993: 543/544）。就全民健康保險法第二十七條的規定而言，在所定六類的被保險人中，需要地方分擔者，為第一類、第二類、第三類及第五類：

第一類第一目：私立學校教職員及其眷屬。

第一類第二、三目：公、民營事業機構及一定雇主的受雇者及其眷屬。

第二類：職業公會會員及外僱船員。

第三類：農民、漁民、水利會會員。

第五類：低收入戶。

其中央與地方分擔比例，詳如「附表」。

整體觀之，第一類第一、二、三目及第二類由中央與地方平均分擔；第三類中央分配比例多於地方；第五類則由地方全部負擔。由於全民健保事項係中央與地方共同辦理事項，故由中央與地方平均分擔，應與「任務及財務聯結原則」若合符節，至於中央分擔多於地方的部分，則屬中央立法裁量的部分，而與地方自治精神無違。較值商榷者，乃第五類低收入戶部分由地方全部負擔是否違反「任務及財務聯結原則」，進而侵犯地方的財政自主權？按低收入戶的健保給付，就法規依據而言，固屬保險體制的一環，惟在性質上實較接近「社會救助」（周志宏，2002: 9）。蓋所謂「低收入戶」係依社會救助法予以認定，而其無庸給付保費即可享受醫療給付，可謂是另一種形式的

社會救助方式。鑑於社會救助的支出多由地方編列預算負擔，⁴⁸ 加以地方在全民健保事務上，目前並未經手，其執行的業務支出多由中央負擔，故由地方全額負擔地方低收入戶的健保費，似難謂有違反「權錢合一原則」之慮。況且，就全民健保補助款的整體財政負擔比率而言，直轄市政府之負擔比率並未較中央政府為高。以九十年為例，中央政府負擔健保相關費用占實質收入之比率為百分之六·一六，臺北市政府為百分之五·三九；再以支出占歲出比率觀之，中央政府占歲出之比率為百分之五·六〇，臺北市政府為百分之四·五五，是以直轄市政府補助健保費金額之財政負擔不僅相對中央政府為低，佔其實質收入或歲出之比率亦非過高，⁴⁹ 故尚無違反平等原則之虞。

(二)地方之間的水平關係

前述中央與地方之間分擔比例是否符合憲法保障地方財政自主意旨的問題，係著眼於中央與地方垂直關係的角度；反之，各地方自治團體之間的分擔比例是否合理、均衡，則是從地方自治團體之間的水平關係觀察。按公法人在履行公共任務時，原則上雖不得援引憲法基本權利章所保障的「平等權」(BVerfGE 21: 362/372; Stern, 1988: 1149 ff.)。惟基於恣意禁止原則的要求，在公權力主體之間亦應相互尊重，蓋此一原則並非僅是基本權利所確保者，其同時是客觀正義原則的要素，乃至於法治國家的支配理念 (Bayer, 1993: 1291)。換言之，平等原則不僅是人民的基本權利 (平等權)，尚且是法治國家的憲法基本原理，從而地方自治團體亦得主張之 (BVerfGE 26: 172/185; 76: 130/139; 83: 363/393)，以確保各地方自治團體彼此之間的「分配正義」(Verteilungsgerechtigkeit)，一般稱為「各地方自治團體之間的平等對待要求」(interkommunale Gleichbehandlungsgebot) (Bayer, 1993: 1287

48 例如在臺灣發生「三三—地震」之後，臺北市決定給予震災死亡者一百萬元的補助，因與中央訂定的二十萬元有相當差距，曾引起中央的批評，惟臺北市政府強力主張，天然災害救濟金為地方的事務 (依據「台北市天然災害及善後處理辦法」)，無須與中央一致。相關新聞見：<http://forums.chinatimes.com.tw/report/331/main.htm>; <http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/apl/2/today331-1.htm>。

49 請參照行政院向司法院大法官所提出的書面意見。

f.)。

初觀健保費補助款的負擔規定，直轄市的分擔比例，相對於各縣（市）顯然較高，其是否違反地方平等對待原則，殊值審思。按平等原則並非指絕對、機械的形式上平等，而係保障實質平等，故立法機關基於憲法的價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質的差異而為合理的區別對待。⁵⁰於此所應審究者，乃直轄市的地位及其財政能力與縣市之間是否具有差異？如前所述，直轄市在憲法的地位相當於省，故其應先以「省」為比較對象，而依精省前的規定，除低收入戶及農漁會、水利會會員外，直轄市的分擔比例與省相同，精省之後，省的分擔部分由中央承接，雖造成直轄市與縣市之間比例分擔上的差距，但此乃行政組織調整所生的結果，初難謂有違平等原則。其次，關於農漁會、水利會會員部分，直轄市的分擔比例（30%）雖不同於省（20%），惟因農會、漁會及水利會多數隸屬於各縣市，故由縣（市）負擔10%，與省合計為30%，就此而言，似亦無差別待遇可言。至於低收入戶的部分，由於中央對於省縣分擔15%，於精省之後，又因承接省的分擔額20%，而使各縣市僅須負擔65%的補助款，相對而言，直轄市則必須全部負擔其轄區低收入戶的保險費，其間存有差別待遇，洵屬至明，問題在於，其是否為「不合理」的差別待遇？⁵¹基本上，此一問題可以從以下兩個層面探討之：

首先從財政能力以觀，我國現行財政收劃分制度區分成中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）四級，其中直轄市的財政能力遠高於縣（市），為不爭的事實。例如以自有財源比例而言，直轄市均高於縣（市）；再如以財政規模而言，直轄市亦遠高於縣（市）。例如以台北縣與臺北市相較，前者人口數多於後者八十萬人，轄區面積前者則為後者之十倍，但是論兩者之財政規模，前者之年度預算約為新台幣六百億元，後者則為一千六百億元，即此一端。

50 請參閱司法院釋字第四八五號解釋。

51 陳計男大法官於所提協同意見書指出：「本件爭議之全民健康保險法第二十七條規定，關於各地方自治團體應分擔之補助比例，依上說明，固屬立法裁量事項，惟立法時是否已顧及及此？又其中第五款規定：第五類被保險人，在省轄區域，由中央社政機關補助百分之十五，省政府補助百分之二十，縣（市）政府補助百分之六十五；而在直轄市區域，則由直轄市政府全額補助，中央毫無分擔。就此相對於其他地方自治團體言，是否盡符平等原則？均為有待持續檢驗及檢討。」顯見其對此種作法的公平性，甚表懷疑。

就低收入戶健康保險所需的保險費由政府編列預算全額補助而言，即因直轄市政府財政狀況遠較縣（市）政府為佳，在開辦低收入戶健康保險之前，直轄市政府即已全額補助低收入戶的醫療費用，至於各縣（市）政府低收入戶醫療補助支出之百分之四十，則由省政府補助。精省後，因省政府已成為中央派出機關，故其應負擔部分轉由中央負擔，直轄市與省原屬同級地方自治團體，較諸縣（市）享有較高地位及較多之資源，自不因精省後而反轉與縣（市）同等。

再者，從直轄市的功能地位以論，在地方政府層級上，直轄市與省雖屬同級，惟直轄市不同於省，其非以轄區廣大取勝，而係以轄區內人口集居、工商發達、交通便給、文化薈萃等為其特色（黃錦堂，1995: 72-74），尤其是台北市為國家首都，位居首善之地位，其政經社文的條件與水平，更非其他縣市所能相比。於此情形下，由其承擔較大的社會任務，尚稱合理。司法院大法官即曾就直轄市教育、科學、文化經費所佔預算總額的比例數作如下闡釋：「直轄市人口密集，在政治、經濟、文化上情形特殊，其環境、衛生、公安及交通等建設，所需經費，恆較縣及省轄市龐大，須將其財源，妥為分配，以免影響市政建設之均衡發展。⁵²」核其旨趣，雖係著眼於直轄市的「收入」面，惟其中心意旨非不得延伸到直轄市「支出」面，蓋支出與收入乃財政制度的一體兩面，不容分割，直轄市收入及財源既較各縣市為豐，特別是在統籌分配稅款的配給上，遠較其他縣市優渥，則由其分擔多於縣市的保險費，難謂非全無道理，從而尚不至構成恣意的差別待遇（林明鏘，2003: 275-276）。

（三）小結

據上論結，本文認為，全民健康保險法第二十七條有關保險費補助款的分擔額度及比例規定，既不違反權錢合一原則，亦與平等原則，未有扞格，與憲法尚無不合。

52 請參閱司法院釋字第二五八號解釋理由書。

肆、結語

本文所探討的課題，主要集中在地方財政支出的部分，固然，依照本文的見解，地方在全民健保事務上必須分擔保險費的補助款，造成財政支出上的負擔，惟社會福利既屬地方自治事項，且攸關國民基本需求的維持，則由地方攤付部分費用，不能謂有失事理之平，至於地方財政窘困的問題，理應從財政收入及調整的方向著手，非能以地方歲入逐年減少為由，而扭曲費用分擔的基本原則。行政院日前（2002年5月22日）已提出「財政收支劃分法修正草案」，以「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」、「建構完善財政調整制度」為政策目標，並以「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣（市）財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」為修法原則，若能因此而建立一套完善的財政制度，則憲法保障地方自治的旨意，或有落實的可能。總之，全民健保的實施，對提升我國醫療品質、減輕民眾醫療負擔，貢獻良多，自無庸疑，但要讓此一社會安全制度可長可久，其財務制度問題自不容忽視，是以，除開地方補助款的挹注外，如何全盤檢討現有健保財務制度，擬具一套具體可行的開源節流措施，應是全民健保能否成為我國社會安全體系堅實一環的關鍵所在。

附表：全民健康保險保險費補助款分配比例

被保險人類別		政府補助比例	中央負擔比例	直轄市 負擔比例	縣(市) 負擔比例	備 註
第一類 第一目	私立學校教職員 及其眷屬	30%	30%+	30%	0	各依中央(縣市)或直轄市 所轄學校分配： 中 央→私立大專院校及 縣(市)所轄私立 中小學 直轄市→私立中小學
第一類 第二目 第三目	公、民營事業機 構等有一定雇主 之受雇者及其眷 屬	10%	5%	5%	0	
第二類	職業工會會員、 外僱船員及其眷 屬	40%	40%+	40%	0	各依中央(縣市)或直轄市 所轄職業工會分配
第三類	農會、漁會、水 利會會員及其眷 屬	70%	40%+20% (省)	30%	10%	各依直轄市或縣(市)所轄 農漁會及水利會分配： 直轄市 40%+30%=70% 縣(市) (40%+20%)+10%= 70%
第五類	合於社會救助法 規定之低收入戶 成員	100%	15%+20% (省)	100%	65%	

資料來源：作者自行整理製表

參考資料

行政院勞工委員會

- 2001 《九十年第三次全國勞工行政主管聯繫會報》。台北：行政院勞工委員會編印。

李念祖

- 2003 《全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編》，頁 212-214。台北：台北市政府法規委員會編印。

李建良

- 1999 〈基本權利理論體系之構成及其思考層次〉，《憲法理論與實踐(-)》，頁 55-101。台北：學林文化事業有限公司。
- 2000 〈論立法裁量之憲法基礎理論〉，《憲法理論與實踐(二)》，頁 299-414。台北：學林文化事業有限公司。
- 2002 〈論地方自治與財政憲法〉，《臺灣本土法學雜誌》35: 27-46。台北：學林文化事業有限公司。

周志宏

- 2002 〈誰該負擔健保費補助？——中央與地方權限之劃分〉，《月旦法學》87: 8-9。台北：元照出版公司。

林明鏞

- 2003 〈論地方自治團體負擔健保保費合憲性問題——評大法官釋字第五五〇號解釋〉，《月旦法學》93: 270-280。台北：元照出版公司。

林紀東

- 1993 《中華民國憲法逐條釋義(四)》，第 6 版。台北：三民書局。

台北市政府法規委員會

- 2003 《全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編》。台北：台北市政府法規委員會編印。

勞工保險局

- 2001 《勞工保險業務專輯》。台北：勞工保險局編印。

黃錦堂

- 1995 《地方自治法治化問題之研究》。台北：月旦出版社股份有限公司。
- 2000 《地方制度法基本問題之研究》。台北：自版。

劉在銓

- 2002 〈全民健康保險保險費政府補助款欠費之概況與分析〉，「誰來負擔健保費？——從北市未繳健保費釋憲案談起」學術研討會會議論文，臺灣法學會主辦，2002 年 5 月 25 日。

蔡茂寅

- 2002 〈地方財政法與全民健保補助費爭議〉，《月旦法學》87: 205-214。台北：元照出版公司。

Arnim, Hans-Herbert v.

- 1990 “Finanzzuständigkeit,” in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 103 Rn. 8. Heidelberg: C.F. Muller.

- Bayer, Detlef
1993 "Staatliche Gemeindefinanzierung und Verfassungsrecht," *DVBl.* 1993, 1287 ff.
- Burmeister, Joachim
1977 *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*. Munchen: Vahlen.
- Erichsen, Hans-Uwe
1968 *Die Konnexität von Aufgaben und Finanzierungs-kompetenz im Bund-Länder-Verhältnis*. Bad Homburg: Gehlen.
- Forsthoff, Ernst
1973 *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* Bd. I, 10. Aufl. Munchen: C.H. Beck.
- Grawert, Rolf
1983 "Kommunale Finanzhoheit und Steuerhoheit," in: v. Mutius (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70. Geburtstag von Unruh*, 587 ff. Heidelberg: v. Decker.
- Henneke, Hans-Gunter
1984 "Kostenregelung bei der Übertragung von Aufgaben—Anmerkung zum Urteil des Verwaltungsgerichts Dusseldorf vom 24. Februar 1984.," *StuGR* 254 ff.
- Hettlage, Karl M.
1964 "Die Gemeinden in der Finanzverfassung," *AfK* 1 ff.
- Hoppe, Werner
1992 "Der Anspruch der Kommunen auf aufgebengerechte Finanzausstattung," *DVBl.* 117 ff.
- Kirchhof, Paul
1980 "Der Finanzausgleich als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung," *DVBl.* 711 ff.
- Knemeyer, Franz Ludwig
1976 "Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung uberholt?," *DVBl.* 380 ff.
- Korte, Heinz W
1970 "Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips," *VerwArch* 61, 3 ff.
- Makswit, Jürgen
1981 "Anmerkung zum Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 26. 10. 1979," *DVBl.* 225 ff.
1984a *Finanzierung kommunaler Fremdverwaltung, unter besonderer Berücksichtigung des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips*. Frankfurt am Main; Bern: Lang.
1984b "Finanzierung weisungsgebundener Aufgaben auf der Kommunalebene," *DVBl.* 1044 ff.
- Maunz, Theodor
1977 in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz, Kommentar*, Art. 28. München: C.H. Beck.

- Mutius, Albert v.
1982 "Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände," *Jura* 28 ff.
- Mutius, Albert v./Henneke, Hans-Gunter
1985a *Kommunale Fianzausstattung und Verfassungsrecht*. Siegburg: Verlag Reckinger & Co.
1985b "Anmerkung zum Urteil des VerfGH Nordrhein-Westfalen v. 15. 2. 1985 —VerfGH 17/83," *DVBZ*. 689 ff.
- Mutius, Albert v./K. Schoch, Friedrich
1981 "Kommunale Selbstverwaltung und Stellenobergrenzen," *DVBZ*. 1981, 1077 ff.
- Petz, Helmut
1991 "Aufgabenübertragung und kommunales Selbstverwaltungsrecht," *DÖV* 320 ff.
- Patzig, Werner
1961 "Das Bundesverfassungsgericht und die Finanzverfassung," *DVBZ*. 389 ff.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd
1993 "Kommunaler Finanzausgleich in den neuen Ländern," *DVBZ*. 543 ff.
- Schmidt-Jortzig, Edzard
1981 "Probleme der kommunalen Fremdverwaltung," *DÖV* 393 ff.
- Schmidt-Jortzig, Edzard/Makswit, Jurgen
1980 "Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Finanzierung kommunaler Fremdverwaltung," *JuS* 641 ff.
- Schoch, Friedrich
1994 "Finanzverantwortung beim kommunalen Verwaltungsvollzug bundes- und landesrechtlich veranlaßter Ausgaben," *ZG* 246 ff.
- Schwarz, Kyrill-Alexander
1996 *Finanzverfassung und kommunale Selbstverwaltung*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Stern, Klaus
1980 *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II. München: C.H. Beck.
1984 *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl. München: C.H. Beck.
1988 *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III/1. München: C.H. Beck.
- Thiele, Willi
1980 "Allzuständigkeit im örtlichen Wirkungskreis—ein politisch hochstilisiertes, praktisch unbrauchbares Dogma?," *DVBZ*. 80 ff.
- Voigt, Rudiger
1974 "Staatliche Finanzgarantie und kommunale Selbstverwaltung," *Die Verwaltung* 335 ff.
- Waechter, Kay
1994 "Bundesverfassungsrechtliche Finanzansprüche von Kommunen bei Aufle-

gung neuer Selbstverwaltungsaufgaben durch Bundesgesetz,” *VerwArch* 85, 208 ff.

Wendt, Rudolf

1997 “Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben,” in: Burmeister (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag*, 603 ff. München: C.H. Beck.

Widtmann, Julius/Grasser, Walter

1994 *Bayerische Gemeindeordnung*, 5. Aufl., Exkurs zu Art. 22, II, 2. München: C.H. Beck.

Wolff, Hans-Julius/Bachof, Otto

1974 *Verwaltungsrecht I*, 9. Aufl. München: C.H. Beck.

1976 *Verwaltungsrecht II*, 4. Aufl. München: C.H. Beck.

**On the Division of Powers and
Financial Burden between the Central and
Local Government**
—An Inquiry about the Share of Subsidy for
Premium and a Critical Review of the Council
of Grand Justices' *Interpretation No. 550*

Chien-Liang Lee

Associate Research Fellow

Sun Yat-Sen Institute for Social Science and Philosophy Academia Sinica

ABSTRACT

This article tries to provide a critical review of the division of powers and the financial burden between the central and local governments. It focuses on the constitutional controversy which resulted from Taipei city government's arrears of the subsidy for premium, and examines of the Council of Grand Justices' *Interpretation No. 550*.

Section I introduces the fundamental theories of financial burden between the central and local governments, especially the principle of the connection between duty and finance, and tries to build the judicial review standards for this subject. Section II clarifies the constitutionality of the rules requiring that local governments contribute to the subsidy for the premium. Section III provides the criteria for review based on the equal protection principle and the self-governing financial power which is protected by the constitutional system. The article supposes it's not unconstitutional to request that local governments bear partial premiums since local governments have the duty to realize social welfare, which is closely related to the maintenance of people's basic demands. Besides, the key point lies in how to make a thorough examination of the current insurance financial system and draft a set of effective programs to open more sources of income and cut expenses.

Key Words: national health insurance, the subsidy for premium, local self-government, self-governing financial power, the principle of connection between duty and finance, the equal protection principle.