

論社會保險制度之財務運作原則 ——兼評中央與地方政府關於健保保費 補助之爭議問題

孫 迺 翊*

要 目

壹、前 言	三、「保險型」社會保險之財務運作 原則
貳、社會保險制度之財源籌措方式及 其財務運作原則	(一)保費與租稅區分——保險原則 之體現
一、各國概況	(二)總體對價關係下的財務總體收 支平衡 (Globaläquivalenz)—— 社會平衡原則之體現
二、我國社會保險之財源籌措方式 與財務運作情形	

*

中正大學法律學系專任助理教授，德國海德堡大學法學博士。

本文為國科會專題研究計畫「混合式社會保險制度——全民健保法中的社會連帶原則與設籍原則」（編號：95-2414-H-194-024）研究成果之一部分。本文主要部分係以「全民健保保費補助性質之分析——單向性社會給付與設籍要件之關聯性」為題，於台大法學院公法研究中心第六屆行政法實務與理論研討會公開宣讀（發表日期：2006年11月5日），會後重新整理思考完成本文。作者感謝兩位匿名審查意見提供寶貴意見，使本文得以更為周延，同時感謝台北高等行政法院胡方新法官之指正，最後感謝中正大學法律研究所研究生宋國鼎、謝承益及陳奕如同學之協助。

投稿日期：九十六年八月二十一日；接受刊登日期：九十七年一月二十三日

責任校對：王純逸

(三) 平等原則之要求與政府補助之正當性——針對「外部負擔」(Fremdlasten) 之補助	(四) 公民營事業受雇者、私校教職員及其眷屬
(四) 政府補助與聯邦政府擔保責任的區分	(五) 公職人員、公立學校教職員及其眷屬
四、小 結	三、小 結
參、中央與地方政府分攤保費補助經費之爭議評析	伍、政府補助社會保險保費之政策目標與中央地方權限劃分之關聯性
一、大法官釋字第 550 號解釋	一、德國聯邦體制下的社會國實踐
二、行政院相關判決之爭點及其見解	(一) 社會國原則之實踐與聯邦國體制
三、尚待釐清之爭點	(二) 社會保險制度與聯邦國體制
肆、政府保費補助之政策目的分析	(三) 以稅收為財源之社會給付與聯邦國體制
一、國家是否因法定補助義務而與資方、被保險人共同構成社會連帶關係？	二、德國經驗對我國中央與地方分擔健保保費補助爭議之啓示
二、我國健保政府補助對象涵蓋的社會政策	三、中央與地方合作之程序保障與財政負擔分配之實質標準
(一) 低收入戶成員	陸、結論與展望——簡評二代健保規劃之保費補助方案
(二) 榮民與榮眷	
(三) 無一定雇主或自營作業之職業公會勞工、農漁水利會會員及其眷屬	

摘 要

社會保險制度的重要特徵之一，乃依據保險原則，保費用以支付保險給付，因此社會保險財務具有封閉性，不與政府一般稅收及預算程序相互流通。不過另一方面，政府以稅收挹注社會保險之財務，亦為許多國家之立法明文或為實務運作之常態。我國全民健保為使不同經濟能力之國民均有參與風險分攤團體的能力而採取「混和式」制度，即以社會保險封閉性之財務運作為架構，納入社會救助、社會促進與社會補償等各種單向性給付，因此政府也提供被保險人保費補助，參與社會保險之財務運作。究竟社會保險之財務與國家一般財政關連性如何？國家是否負有法律上之義務，提供被保險人保費補助或對社會保險之整體財務給予補助？如再將原先作概括單一理解的「國家」連結到中央與地方之財政劃分制度上，中央與地方是否均有提供被保險人保費補助之義務？

針對上述問題，本文首先探討社會保險財務獨立於一般財政稅收之意涵，進而釐清國家在社會保險制度中扮演的角色。至於政府補助之費用中央與地方究竟應如何分擔，則須逐一探究各類被保險人之補助目的，才能進一步探討其為中央或地方之權限，並依據任務與財政負擔聯結原則判斷其費用承擔者。就此而言，大法官解釋第五五〇號僅籠統指出中央與地方均有推行全民健保之義務，最高行政法院決議也僅以「投保地」單一標準界定地方自治團體分擔保費之範圍，均有值得改進補充之處。

關鍵詞：全民健保、保費與租稅區分、總體對價關係、外部負擔、保費補助、社會救助、社會補償、社會促進、聯邦國、地方自治、權限劃分、任務與財政負擔聯結原則

壹、前言

社會保險制度的重要特徵之一，乃依據保險原則以保費支付保險給付，保險財務並應自給自足維持收支平衡，因此社會保險財務具有封閉性，不與政府一般稅收及預算程序相互流通。不過另一方面，政府以稅收挹注社會保險之財務，亦為許多國家之立法明文或為實務運作之常態。究竟社會保險之財務與國家一般財政關聯性如何？國家是否負有法律上之義務，提供被保險人保費補助或對社會保險之整體財務給予補助？如再將原先作概括單一理解的「國家」連結到中央與地方之財政劃分制度上，問題將更為複雜：中央與地方政府對於社會保險之財務是否各自負有補助義務？

上述問題自大法官作成釋字第五五〇號解釋以來，並未完全獲得澄清，以致後續進行的多項行政訴訟中，因法律見解歧異導致完全不同的判決結果；此外，大法官釋字第五五〇號解釋要求中央政府應與地方政府協商補助款分擔事宜，以避免有片面決策可能造成不合理情形，惟究竟雙方協商時有無判斷中央或地方政府應負財政責任之法律原則可資遵循，亦不明確。事實上，政府補助需求性與保險財務獨立性的問題，以及各級政府間關於社會福利政策之承擔與財務分擔問題，在首設社會保險制度的德國同樣也是具有高度政治爭議性的法律問題，因為社會保險制度之財務狀況是否健全攸關政府施政成果，自難完全避免權宜作法，而偏離基本建制原則之法律規定。在政治利益考量下長久因襲，歷史既成事實反而被視為應然規範，逐漸成為盤根錯節的法律難題¹，其理論與政治利益考量之間的扞格與拉距，正反映出問題棘手難解之根源所在，足以提供我國若干省思與參考。

¹ H.-W. Diemer, Zum Staatszuschuß bei den Sozialversicherungen, VSSR 10 (1982), S. 31 (33).

有鑑於問題本身之複雜性，本文以下先釐清社會保險財務獨立性與國家補助之關聯性，國家參與風險分攤、補助保費之正當性何在，以此分析國內健保補助之爭議問題，重新釐清其中所涉及之法律爭點，接著作縱切面探討，亦即政府對各類被保險人提供保費補助，其所欲實現之具體社會政策目的，與地方制度法上中央或地方事項是否分別具有對應關係。本文希望透過兩個面向的交叉討論，澄清目前學說及大法官釋字第五五〇號解釋若干未盡明確之處，並提供中央與地方協商保費補助分擔事宜若干可資遵循之原則。

貳、社會保險制度之財源籌措方式及其財務運作原則

一、各國概況

社會保險的基本建制原則是社會互助的方式來分攤風險，其財源籌措方式除保險費外，尚包括一般稅收（國稅、地方稅）、指定用途稅（如菸酒稅）、使用者付費（病患部分負擔額）及基金孳息、公益彩券收入等各種不同來源²，實施社會保險的國家大多兼採上述各種不同的財源，但比例與偏重仍有明顯的不同，主要是受各國歷史背景、意識形態及政策目標所影響。一般而言，社會保險財源籌措方式可區分為兩種形態³：一為「福利型」社會保險，在此型態社會保險制度中承載社會救助之目標，重視所得重分配功

² 鄭文輝、蔡爵囊，全民社會醫療保險財源籌措方式之探討，載：我國社會醫療保險制度之研究，頁69以下，1992年；鍾秉正，社會保險法論，頁247以下，2005年。

³ 鄭文輝、蔡爵囊，同前註，頁90-91。依鄭文輝、蔡爵囊文中表九所示，英國國民保健服務制度之各項財源中，稅收占86%，而保險費僅占11%，另3%則來自於使用者付費，反之德國法定健康保險之財源則完全來自保險費，政府並未提供任何補助（詳後述）。

能，因之在各項財源中，政府一般稅收占有相當之比例，政府扮演主動參與的角色，此類型以英國為代表；另一則為「保險型」，其以保障受僱者，主要財源來自被保險人與雇主繳納之保費，強調出危險分攤的保險原則，政府只負責行政費用或若干赤字之彌補，其以稅收參與社會保險財源的比例甚少，相較而言社會保險之財務運作本身具有高度獨立性，政府僅居於引導或輔導地位，維持制度的正常運作，此類型以德國為代表。而在「保險型」與「福利型」之間可能產生保費與補助比例不一的「混和型」財源籌措方式，由勞、資、政三方分別繳納之保費與租稅維繫社會保險之運作。依據統計顯示，歐洲各國社會保險財源中租稅之比重，一九五〇年至一九九〇年間平均約占35%，而保費則占65%⁴。

另值得注意的是，日本的社會安全制度在二次世界大戰之後發展逐臻完善，經常成為我國社會政策討論的借鏡對象。日本醫療保險體系基本上採行「保險型」模式，其財源以被保險人與其雇主分擔之保險費為主，政府另以稅收負擔社會保險之事務費用、補助部分保險給付，並按被保險人之身分別依法定比例補助部分保費⁵。

⁴ 王正，全民健康保險中福利所應占比重之研究，中央健康保險局86年度委託研究計畫報告，頁18以下表六所示，1997年。此項統計涵蓋之國家包括丹麥、芬蘭、挪威、瑞典、奧地利、比利時、英國、法國、德國、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、瑞士、希臘、義大利、葡萄牙、西班牙等國。對照德國，依德國年金保險人最新統計資料顯示，2005及2006年聯邦補助約占年金總支出27%，低於上述統計之平均值，顯示其「保險型」之色彩濃厚，資料來源（最後瀏覽日：96年7月4日）：http://www.deutsche-rentenversicherung.de/nn_45466/DRV/de/Navigation/Deutsche_RV/Finanzen/Kennzahlen_Rechengroe_C3_9Fen/entwicklung_bundeszuschuss__node.html__nnn=true#doc45448bodyText1。

⁵ 鄭文輝、蔡爵囊，同註2，頁93表九及頁97以下；劉宗德，直轄市負擔全民健康保險暨勞工保險補助款之計算及其相關法律問題，台灣本土法學雜誌，77期，頁89以下，2005年12月。

二、我國社會保險之財源籌措方式與財務運作情形

至於我國社會制度的財源規劃基本上遵循保險型模式，以雇主及受僱者繳納之保費為保險主要財源，但政府稅收之補助亦占有社會保險財源之相當比例，此種現況固然有相關之法制為依據，但特定歷史形成因素亦不容忽視。

目前政府以稅收給予社會保險財務補助，主要透過兩個方式為之：首先，各類社會保險相關法律均明文被保險人及其雇主與政府補助保費分擔之比例⁶。以全民健保法為例，其第八條維持先前社會保險體系職業身分的區別，將全國被保險人區分為六大類，同法第二十七條再依其身分分別規定被保險人、投保單位、政府（中央及地方）所應承擔的保費比例（詳見附表一），其中未獲任何政府補助者，為雇主、自營作業者、專門職業及技術人員自行執業者等一般而言經濟能力較佳之國民，其本人及眷屬之保費必須完全自付；獲得政府保費補助之對象則有政府機關、公私立學校教職員工或公職人員、公民營機構之受僱者、參加職業工會之自營作業者、農會水利會漁會之會員、低收入戶、榮民，以及上述被保險人之眷屬，且上開不同類別之被保險人尚因其職業身分而獲得政府比例不一的保險費補助。此種補助模式有其歷史沿革：在全民健保實施之前，提供醫療給付之社會保險制度計有勞工保險、公務人員保險、公務人員眷屬疾病保險、退休公務人員疾病保險、退休公務人員配偶疾病保險、私立學校教職員保險、私立學校退休教職員及其配偶疾病保險、農民健康保險、軍人保險等⁷，每種保險體系下政府給

⁶ 參見勞工保險條例第15條、農民健康保險條例第12條、公教人員保險法第9條、就業保險法第5條、第40條規定。

⁷ 詹火生研究主持，我國社會保險法制之研究，行政院經建會健全經社法規工作小組委託，台大社會學研究所辦理，頁151以下，1990年。

予被保險人不同比例的保費補助（詳見附表二），全民健保乃將上述各種社會保險之職業身分類別「堆疊」在一起，搭配不同的保費補助比例形成全民健保法第八條及第二十七條之現貌。

政府除依法固定以稅收為財源補助各類被保險人保費外，亦經常以稅收填補社會保險之虧損。我國公務人員保險自一九五八年開辦起即長期處於入不敷出的狀態⁸，及至一九九九年五月三十一日起與私立學校教職員保險合併為公教人員保險，原公務人員保險法修正為公教人員保險法，於該法第五條第一項後段規定，保險財務如有虧損，其屬該法制定以前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補；其屬於該法制定之後之虧損部分，則應調整費率挹注。而一九五〇年開辦之勞工保險，如未考慮潛藏負債則尚有結餘⁹，不過一九九五年成立中央政府層級的勞工保險局以取代省政府層級的「台閩地區勞工保險局」之際，勞工保險條例第六十九條亦已就未來可能逐漸增加的老年給付預作準備，其規定勞工保險如有虧損，於中央勞工保險局尚未成立前，由中央主管機關審核撥補。至於一九九五年開辦的全民健康保險，目前也面臨健保安全準備金用罄的財務困境，與過去不同的是，資金缺口並非由國庫直接撥補，而是由政府向銀行融資暫予填補¹⁰。

何以我國各項社會保險制度財務狀況長期處於不健全的狀態而

⁸ 參見鄭文輝、蔡爵囊，同註2，頁77表一。

⁹ 鄭文輝、蔡爵囊，同註2，頁78表二；監察院，我國社會福利制度總體檢調查報告，頁82-83，2002年1月。

¹⁰ 全民健康保險局民國96年4月27日發佈之消息指出，全民健保之準備金於96年3月底因填補健保支出而無餘額（網址：http://www.nhi.gov.tw/information/News_detail.asp?News_ID=682）。而事實上健保局於95年度已向銀行融資670億元，96年度亦將繼續向銀行辦理融資（網址：http://www.nhi.gov.tw/information/News_detail.asp?News_ID=678），以維繫健保之運作。

須依賴國家撥補？首先，在實施全民健康保險之前，公保與勞保均採行醫療與養老綜合保險¹¹，保費並未區分短期的醫療風險與長期的退休風險分別加以精算，當醫療支出不斷增加時，並未立即反映在保費之調整上，而是挪用老年給付基金加以支應，導致養老給付部分潛藏高額債務¹²。而更關鍵的因素毋寧在於我國自始即採取「低保費政策」¹³：我國社會保險制度並非建立在勞工團結互助的基礎之上，而是威權政府為爭取特定社群的政治支持採取的示惠性政策，在收支未達平衡的情形下，政府並不願保費調整反而以稅收補助方式以為因應，長久下來使民眾習於將社會保險視同國家「單方」提供的「恩給」而非自助互助的機制。此種印象既經形成，在民主化之後更難以扭轉，一旦保險財務發生虧損，長期維持的低保費政策已使民眾難以接受保費之合理調整，在選票壓力下，保費調整方案無論在行政部門或立法部門幾無可能通過。此項歷史背景說明了何以我國社會保險之財務狀況，始終未能因保險事故單純化而走向健全，以目前健保財務狀況而言，雖然保險費仍為保險財務之主要財源，但實際上若無政府持續以稅收或借貸方式填補資金缺口，勢必將立即停擺。

¹¹ 全民健保實施後，公、勞保之保險事故趨向單純化，均以長期風險為保障範圍，現行公教人員保險提供殘廢給付、養老給付、死亡給付與眷喪給付；而依照勞工保險法第76條之1之規定，原生育給付與普通事故保險醫療給付部分停止適用，是以現行勞保提供之給付為老年給付與死亡給付。

¹² 鄭文輝、蔡爵囊，同註2，頁75以下。

¹³ 孫迺翊，憲法解釋與社會保險制度之建構，台大法學論叢，35卷6期，頁267以下，2006年11月；林萬億，我國憲法與社會權的實踐，載：部門憲法，頁294，2006年；林國明，在威權統治的歷史陰影下——全民健保與道德共同體的民主建構，載：平等、正義與社會福利，殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集(三)，頁171以下，2002年。

三、「保險型」社會保險之財務運作原則

有鑑於我國社會保險財務基本上採納保險型之精神，而實務運作上卻又高度依賴政府之補助，為釐清二者在社會保險財務中的關聯性，應有必要進一步探討社會保險之財務建制原則。

首先，如果著眼於組織與決策型態，可以發現德國「保險型」社會保險乃建制在其深具德意志傳統特色的職業工會／公會（*Genossenschaft*）系統上，俾斯麥巧妙運用此種介於國家與社會之間的民間自主性團體，賦予其公法上社團法人之地位（§ 29 SGB IV），將團體成員間自助互助的傳統（詳見以下(二)之說明）轉化為社會保險形式，並以法律賦予社團成員民主參與及自主決定（*Selbstverwaltung*）的空間，例如多元、分散的法定疾病保險保險人得於其章程中訂定保費費率（§ 194 Abs.1 Nr. 4 SGB V），有別於中央集中決策、取向絕對權威的國家行政（*Staatsverwaltung*）¹⁴，相對地，我國社會保險並未建立在民間團體自治的基礎上，而是依循國家主義體制的發展路徑¹⁵，二者間的差異不小。但若著眼於較為抽象的基本建制原則，德國強調保險原則、社會平衡原則與強制投保原則¹⁶，對照我國大法官解釋第六〇九號解釋之解釋理由書謂：「……依勞工保險條例之規定，勞工分擔之保險費係按投保勞工當月之月投保薪資一定比例計算，與保險事故之危險間並非謹守對價原則，而是以量能負擔原則維持社會互助之功能；勞工保險除

¹⁴ M. Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, 2003, S. 71 ff. 許春鎮，論公法社團之概念及其類型，東吳大學法律學報，16卷2期，頁127以下，2004年12月。

¹⁵ 關於我國社會保險組織走向國家主義體制的方向，詳見林國明，到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成，台灣社會學，5期，頁1以下，2003年6月；孫迺翊，同註13，頁271以下。

¹⁶ 孫迺翊，同註13，頁259以下；鍾秉正，同註2，頁132以下。

自願參加保險者外，更具有強制性，凡符合一定條件之勞工均應全部參加該保險，非如商業保險得依個人意願參加」，顯示兩國社會保險制度之基本建制原則相符，而此三項建制原則同時也體現其財務運作方式之特色：

(一)保費與租稅區分——保險原則之體現

一般而言，依據「租稅國原則」(Steuerstaatsprinzip)¹⁷國家主要收入來源來自於租稅，用以支應國家機關之運作與施政所需之全部財政支出；相對地，人民依其經濟能力對國家負有納稅義務，其繳納之稅款並不限定其支出目的(zweckfrei)，政府向人民徵稅之後，得自由編列預算經立法院同意，運用於公共任務之執行，租稅之課徵與租稅之運用不具對價性(Gegenleistungslosigkeit)，亦不具目的關聯性。在租稅之外，國家如欲向特定範圍之人民課徵其他金錢給付，等於增加人民額外負擔，則須另具課徵之正當化理由，且應限定課徵金額之使用目的(zweckbedingt)，與一般預算分離，不得挪為他用，如此方能符合平等原則之要求¹⁸，社會保險

¹⁷ 歐洲中古世紀時期，王宮諸侯所需大多由其臣民以實物給付或服勞務的方式加以滿足，金錢給付為例外，及至現代國家興起，建立了國家軍隊並設置了專業文官體系，人事費用漸增，需要不斷增加財源，為滿足需求，國家定期性、規律性地向人民課徵金錢，而後得自由運用於軍隊維持、文官薪資以及其他國家任務之履行，至19世紀中葉納稅制度逐漸完備，國民對國家原則上僅負有金錢給付性質之納稅義務，而無其他實物給付或勞務給付之義務，至此以貨幣作為主要工具的「租稅國原則」逐漸成形。Siehe K. Vogel, Der Finanz- und Steuerstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, § 27 Rn. 69 ff.; Ders., Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IV, § 87 Rn. 91; P. Kirchhof, Staatliche Einnahme, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 88 Rn. 45 ff. 葛克昌，憲法國體——租稅國，載：國家學與國家法，頁139以下，1996年。

¹⁸ 德國聯邦憲法法院於早期諸多判決中即已肯認社會法上及經濟法上此種特別負

保費之課徵即屬後者之情形。如將二者相較，租稅為人民之共同負擔（*Gemeinlast*），保費則屬於特別負擔（*Sonderlast*）¹⁹。至於對人民課徵此種特別負擔的正當化理由為何？在社會法領域典型的情形是，負有特別繳費義務之人民因繳費而享有特別之利益，亦即保費繳納義務人之範圍與保險給付受領人之範圍相重疊²⁰，且保費運用之目的有所限定，與一般租稅及一般國家任務履行完全分離，則保費應可視為取得保險給付的對價，如此對特定人加諸此項特別負擔，將不致因而違反平等原則²¹。

按保險原則為社會保險的基本建制原則之一，其基本原理為「風險分攤」，亦即具有相同風險的人，以自願或強制方式結合為一個風險團體，於風險發生時風險團體成員彼此互助相互扶持，保險原則展現在社會保險的財務制度上，即以固定向被保險人收取之保費用以支付被保險人風險發生時之經濟損失，保費收取之目的限定用於保險支出，保費與保險給付之間具有某程度之對價關係。保險原則表現在財務運作上，則強調保險財務獨立於一般國庫預算，具有自給自足的封閉性特徵，國家不得將保費收入挪用於其他非屬該社會保險承擔之風險以外的社會支出。除社會保險制度之外，國家亦可透過其他社會給付體系提供人民照顧，例如社會救助之生活扶助金、身心障礙者生活津貼等，此類給付既非社會保險給付，即

擔之存在，vgl. z.B. BVerfGE 4, 7(14); E 8, 274 (317); 13, 167 (172 f.). Weitere Hinweise siehe K. H. Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: FS für Jahrreiß, 1974, S. 45 (51) Fußnote 33.

¹⁹ Friauf, a.a.O., S. 45 (53); F. Kirchhof, Finanzierung der Sozialversicherung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IV, 1999, § 93 Rn. 17.

²⁰ 社會保險法上，雇主與受僱者同樣負有繳納保費之義務，卻非社會保險之被保險人，此時將產生保費繳納義務人與受領給付權利人不同一之情形，則雇主何以須承擔繳納保費之特別負擔？詳見後述「肆、二、(三)」之說明。

²¹ Kirchhof (Fn. 19), § 93 Rn. 17; Friauf (Fn. 18), S. 45 (53 ff.).

不以繳納保費為前提，而是由政府向人民提供單向性（*einseitig*）社會給付，其財源來自於稅收，與一般國家任務之履行相同，因此不具財務之獨立性而屬於國家總體財政的一環，稅收與單向性社會給付之間也不具對價關係。由此可知，保險型社會保險給付與其他社會給付最為清晰的界分在於租稅與保費的區分。

（二）總體對價關係下的財務總體收支平衡（*Globaläquivalenz*）——社會平衡原則之體現

基於保險原則，社會保險保費應為社會保險支出之主要財源，德國社會法典第四編社會保險法總則第二十一條第四項即明文規定：「社會保險之總體支出應以保費支應，社會保險人原則上不得以借貸收入支應之」，該項規定僅要求保費總收入與保險總支出之間應具備「總體對價關係」（*Globaläquivalenz*），使前者能夠完全涵蓋後者，亦即達到總體收支平衡狀態，而不問個別被保險人繳納之保費與其所獲得之保險給付之間是否同樣具有對價關係。由此可知，與總體對價關係相對應的概念，應為個別對價關係（*Individualäquivalenz*），亦即就個別被保險人而言，其保費給付與保險對待給付之間具有對價關係²²。商業保險是依照被保險人個人風險之高低決定其保費，保費與給付之間具有個別之對價關係，同時總體收支平衡亦須力求平衡；反之，社會保險之保費與保險事故之危險之間，並非謹守對價關係，在財務運作上僅強調總體收支平衡，而不論個別對價關係。

由於社會保險僅要求總體收支平衡，保費與保險給付之間非謹守對價關係，立法者如將保費收取與保險給付之關聯性作程度不等

²² E. Eichenhofer, Sozialrecht, 5. Aufl., 2004, Rn. 140.

的切割，即能達到調節貧富差距、社會重分配的效果²³，保費與保險給付越不成比例，社會重分配效果越強，反之則越弱。德國各項社會保險之保費收取均以受僱者之薪資為基準²⁴，而保險給付之標準則不一，在德國各項社會保險中，法定健康保險與社會照護保險的重分配效果最為顯著，因為其保險給付係取向需求滿足，與保費收取之關聯性最低；而法定年金保險的年金給付則與薪資成正比，亦與保費收取成正相關，因此其個別對價關係較顯著而社會重分配效果較為薄弱。

何以被保險人一方面受有繳納保費之特別負擔，另一方面卻又願意接受非謹守對價關係之保險給付？按德國社會保險制度之建立，乃是國家透過立法將勞工互助自助的機制轉化為國家給付制度，自制度建立初始便立基於以勞工身分認同為核心的社會連帶基礎²⁵，在此種歷史背景之下，所謂「社會連帶」具有兩方面的意義：首先，勞工階級爭取政治權利的抗爭過程中產生的共同體歸屬感與相互協助之意願，配合社會保險財務運作之封閉性，可確保保費與給付之間的社會重分配效果僅限於我群而不及於他群，亦即僅限於被保險人（勞工）及其眷屬之間而不及此範圍以外之人，由此不僅得以正當化保費之特別負擔，亦得正當化保費與保險給付所產生的社會重分配效果；其次，如前所述，勞工身分的認同與階級鬥

²³ J. Isensee, *Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge*, 1973.

²⁴ 唯一的例外是職災保險，德國法定職災保險之保費是依據各該事業體的職災風險高低而定。Eichenhofer (Fn. 22), Rn. 283.

²⁵ R. Zoll, *Was ist Solidarität heute?* Frankfurt & M, 2000, S. 120 ff.; B. Schulin, *Solidarität und Subsidiarität*, in: v. Maydell/Kannengießen (Hrsg.), *Handbuch Sozialpolitik*, Pfullingen, 1988, S. 85 ff.; G. Wannagat, *Sozialethische Aspekte des Sozialrechts*, in: FS für Hermut Simon, Baden-Baden, 1987, S. 773 ff. 另請參見孫迺翊，同註13，頁261以下。

爭之背景息息相關，就此而言，國家是無產階級勞工團體為爭取參政權所抗爭的對象，而非團結的對象，即便勞工互助機制轉化為國家設立的社會保險制度，在組織上仍與國家分離並保有相當程度之自主性²⁶，同時財務運作上亦強調其獨立性，即保費與租稅分離原則，以及以保費為主要收入財源維持總體對價關係下的總體收支平衡。

惟應特別強調者，一般租稅與社會保險之保費同樣具有社會重分配的作用，甚至比保費更為顯著，因為德國社會保險之保險對象迄今為止仍以受僱者為主，其保費係以被保險人之薪資為準，按固定之費率收取；反之，在租稅之課徵上，稅基並不限於薪資所得，而是包含個人（或家庭）之各種收入，不問其取得方式，且稅率多採累進稅率而非固定稅率，人民經濟能力越高，所需繳納之稅款便會累進增加而非僅止於比例增加。另一方面，當政府運用租稅收入依照「需求原則」提供人民各類型之社會給付時，一進一出之間，納稅者與給付受領者之間不具「人」之關聯性亦不具「事物」關聯性，便會產生高度的社會重分配效果，因此租稅為實現社會福利國原則最為重要的工具之一²⁷。

²⁶ 德國社會保險法制強調組織上的獨立性，即由負擔保費的雇主與被保險人組成公法上社團法人，其依法享有協商與釐定保費費率等的權限，實現保險事務自治管理的理念。詳細說明參見許春鎮，東吳大學法律學報，16卷2期，頁93以下，尤其是頁127-128，2004年12月。

²⁷ M. Wallerath, Gegenwärtiges System der Finanzierung der sozialen Sicherung, in: Die Finanzierung der Sozialleistungen in der Zukunft, SDSRV Bd. 45, 1999, S. 7 (12 ff.). 葛克昌，同註17，頁43以下。

（三）平等原則之要求與政府補助之正當性——針對「外部負擔」（Fremdlasten）之補助

基於保費與稅收分離以及總體收支平衡的邏輯，理論上社會保險之財務不受國家任何補助，以避免國家勢力不當介入。尤其德國社會保險制度基於自治的理念，強調所有社會保險支出、準備金以及行政支出，均應由保費加以支應²⁸，而保費之分擔方式，原則上由受雇者及雇主平均分擔之（§ 249 Abs. 1 SGB V; § 168 Abs. 1 SGB VI），若為自營作業則須由被保險人自行負擔全額保費（§ 169 SGB VI）²⁹；同理，保費費率之調整，基本上採「量出為入」之方式，社會保險人每年度均須提出下一年度預算計畫，如有入不敷出的情形，即應調整費率因應之（§ 220 SGB V; § 158 Abs. 1 SGB VI），如此將使保費費率與醫療費用成長或平均投保薪資變動產生直接的關聯性。至於保費調整之決定機制，在法定疾病保險充分展現社會保險自治的特色，其保費費率由各該疾病保險之保險人於其章程中定之（§ 194 Abs.1 Nr. 4 SGB V），而章程是由雇主與受雇者共同組成的社會保險自治機關——代表大會（Ver-

²⁸ R. Hendl, Organisation und Selbstverwaltung der Sozialversicherung, in: B. B. von Maydell (Hrsg.), Handbuch des Sozialrechts, 2. Aufl., 1995, § 6 Rn. 42.

²⁹ 在年金保險尚有若干保費負擔之例外規定：服義務役與替代役國民、失業救助金受領人之保費，以及被保險人於子女養育期間之保費由聯邦政府全額負擔（§ 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI）。此外，有鑑於農業收益普遍低落，德國農民社會保險體系（Sozialversicherung für Landwirte）中，農民年金保險（Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte, ALG）給予年收入未達一定標準之農民及其配偶高比例的保費補助（§§ 32 ff. ALG），農民健康保險（Das zweite Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte, KVLG 1989）甚至由聯邦全額補助退休農民之保費（§§ 37 ff. KVLG 1989）。學者甚至認為從定義上而言，農民社會保險已非社會保險，而應屬於國家單方提供之補助，只是以透過社會保險方式為之而已。Diemer (Fn. 1), S. 31 (34 Fußnote 9).

treterversammlung) —— 所議決 (§§ 29 Abs. 2, 33 Abs. 1 SGB IV)，因此可以說疾病保險之費率是由勞方與資方所共同決定；相對地，法定年金保險之費率則由聯邦政府以法規命令方式定之 (§ 160 Nr. 1 SGB VI)，並未特別強調自治色彩。

不過在實際政治操作上，社會保險制度並未能完全堅守其財務的獨立性。早在設立之初，德國首相俾斯麥即欲以國家設立社會保險制度的方式，由「上而下」解決無產階級無力承擔生活風險的問題，同時由帝國聯邦政府提供補助，使勞工階層感受到國家的恩澤，進而將勞工階層順利整合進入新國家，獲取其效忠；對此，自由主義者擔憂國家角色過度膨脹極力反對，企業家更認為這是政府不懷好意的禮物 (Danaergeschenk)³⁰。屢經折衝的結果，俾斯麥對於職災保險提供補助的計畫受到阻礙只好放棄，但對法定年金保險的補助則獲得成功。從結果來看，法政策上是否明定政府對社會保險負有補助義務，並無一邏輯可資遵循，與各該保險照顧弱勢、平衡階級差距的程度亦無直接關聯性，毋寧是政治角力的結果：社會重分配效果強烈的疾病保險與照護保險，並未自德國聯邦政府獲得任何補助，反而強調薪資替代率、社會重分配效果較為薄弱的法定年金保險，自一八八九年設立以來聯邦政府均持續給予補助。依德國現行社會法典第六篇「法定年金保險法」(SGB VI)之規定，聯邦政府對法定年金保險之補助分為三種情形：

第一種為該法第二一三條第二項所規定的一般聯邦補助 (Regelbundeszuschuß)。一般聯邦補助即為傳統以來聯邦政府參與年金保險之財務體系每年固定提供之補助，補助金額依前一年度與前二年度受僱者平均薪資變動關係而定。第二種為同法第二一三

³⁰ M. Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts*, 2003, S. 74; G. Haverkate, *Verfassungslehre*, München, 1992, S. 265 f.

條第三項及第四項規定之附加聯邦補助（*zusätzlicher Bundeszuschuß*）：有鑑於人口結構老化，年金支出逐年升高，保費收入卻未能相應增加，導致年金保險收支無法平衡，非調高保險費率無以因應，因此自一九九八年起德國聯邦政府另提供附加補助填補由此產生的財政缺口，以避免保費費率暴增導致企業僱用成本增加無法承受，自一九九九年更將課徵「環保稅」（*Ökosteuern*）所得用以挹注年金保險，提高附加補助之額度³¹。第三種為同法第五十六條及第五十七條「子女養育期間投保年資承認」之補助，依據同法第一七七條之規定，子女養育期間被保險人之保費，由聯邦政府直接向年金保險人繳納。無論是一般聯邦補助還是附加聯邦補助，德國聯邦政府對年金保險提供之補助，均是針對制度整體而非針對個別被保險人或特定事項給而給予補助，直到一九九九年實施之子女養育期間保費補助，聯邦政府才首次針對可得特定之被保險人給予補助³²。

由於聯邦政府僅對法定年金保險提出補助，與其他社會保險制

³¹ 值得注意的是，因人口老化所導致的財政缺口並非單靠政府補助來填補，近年來德國年金保險改革特別強調世代間的社會連帶，必須上下世代共體時艱才能度過人口老化的高峰期，而非一味提高保費費率或增加聯邦政府的補助，將所有重擔加諸目前工作的年輕世代身上，因此德國年金保險已經連續數年未依通貨膨脹率調整年金給付額，產生實質縮減年金給付之效果，藉以抑制保費費率的提高。

³² 關於年金保險承認子女養育期間增加之支出如何給予補助的問題，曾歷經多次修法與變革。在1991年以前關於承認子女養育期間之相關支出，法律上僅概括規定由聯邦政府負擔；1992年至1998年期間，該項補助不予獨立計算而是歸入一般聯邦補助額之中，由聯邦政府對年金保險作總額補助；自1999年6月1日起，子女養育期間之補助再度自一般聯邦補助中獨立出來，並改為目前保費補助之模式。相關法制變遷之說明，參見J. Becker, *Transfergerechtigkeit und Verfassung*, 2001, S. 8 f.; 311; F. Hase, *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich*, 2000, S. 375 ff.

度相較，明顯偏離保費與租稅區分原則，如何為此提出合理解釋，成為德國社會保險法長久以來最具爭議的議題。通說見解認為：保費具有社會重分配的效果，且其用途受保險目的之限定，僅得用於該項社會保險制度承保之社會風險發生時所為之支出，如果保險人受國家立法之委託，透過保險之給付途徑實施其他社會政策，就此所為之支出與其承保之風險無關，對該項社會保險而言即屬於「外部負擔」（Fremdlasten），該項負擔如以保費加以支應，將違反平等原則，毋寧應由國家以租稅補助保險人來支應³³。何以以保費支付「非承保風險之負擔」會產生牴觸平等原則的疑義？因為德國社會保險強制投保對象仍以受僱者為主，未達全民強制投保之程度，社會保險之被保險人範圍小於納稅義務人，保費承載的社會重分配應僅限於被保險人組成之風險團體內作用，如以保費支付非承保風險之負擔，等於要求部分國民（被保險人）去承擔社會總體的福利政策，對於被保險人而言並不公平。

不過，究竟如何判定何種給付屬於風險互助團體（Solidargemeinschaft）承擔之風險，得以保費作為社會重分配之工具，何者又屬於社會全體（Allgemeinheit）應承擔社會給付之而應以稅收支付？這個問題看似簡單，從各該社會保險承保之老年、疾病、照護需求等風險應可獲致明確的答案，事實上學說眾說紛紜，切入點各不相同所獲得的答案也就難有交集³⁴。大抵而言，早期如J. Isensee與W. Leisner³⁵堅持社會保險為勞工保險的傳統圖像，反對強制投保對象一再擴大，認為社會保險的被保險人應具備社會經濟階級的

³³ W. Leisner, Sozialversicherung und Privatversicherung, 1974, S. 102, 108; P. Klause, Fremdlasten der Sozialversicherung, VSSR 8 (1980), S. 115.

³⁴ 歷來學說上對於Fremdlasten各種不同詮釋，詳見Becker (Fn. 32), S. 18 ff.

³⁵ Isensee (Fn. 23), S. 42 f.; ders., Sozialversicherungsfreiheit bei geringfügiger Beschäftigung, ZRP 1982, S. 137 (140). Vgl. Leisner (Fn. 33), S. 91 ff.

同質性，正是基於此種身分認同被保險人才願意接受非謹守對價關係的互助關係，若將不具經濟社會階級同質性的「他者」納入風險團體，將使保費的重分配效果因被保險人間經濟能力與生命歷程差異懸殊而擴大，進而超越原有同質性成員彼此間的相互性關係，容易產生「寄生」或「搭便車」的現象，因此立法政策上，如果將不具獨立經濟能力的打工者或家庭主婦等「異質性」成員納入強制投保對象並給予免繳保費投保年資承認、保障最低年金額度等優惠，即應以稅收支付因此增加之給付，否則即有抵觸平等原則之嫌³⁶。法定年金保險權威F. Ruland對此問題則完全立從年金保險既有的建制原則出發，氏認為年金保險強調保險原則而輕社會平衡原則，保費與年金給付成正比具有對價關係，因此不論是否為家庭主婦或打工兼職等經濟弱勢者，凡是基於社會平衡原則依法免繳保費而承認其投保年資，即屬「非承保風險」之支出，均應由政府補助，以避免保險原則之弱化³⁷。

晚近爭議的焦點則轉向若干與家庭政策相關的措施，尤其是年金保險承認婦女養育子女期間為免繳保費之投保年資，此種促進兩性平等與家庭負擔平等的措施是否屬於社會保險的互助範圍？按傳統「男主外女主內」價值觀透過國家的法律制度予以強化，轉烙在社會保險制度的權利義務關係上，造成制度間接歧視女性的結果，

³⁶ 關於社會連帶、被保險人同質性與公平原則之間關聯性的說明，參見孫迺翊，同註13，頁263以下。

³⁷ F. Ruland, *Der Sozialversicherungsbeitrag zwischen Versicherungsprinzip und sozialem Ausgleich*, SGB 1987, S. 133 (134, 136); ders., *Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung*, DRV 1995, S. 28 ff. Ruland教授的見解至多僅能解釋年金保險之財務運作，無法用以解釋其他社會保險制度，其說服力受到質疑，參見Ch. Rolfs, *Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht*, 2000, S. 203 f.

乃是不爭之事實，學界與政策制定者也共同體認家庭政策與兩性平等的重要性³⁸，但是否應透過社會保險法上強制納保、保費優惠及年資承認等措施改善女性的權利地位，以及因此所生之支出應由被保險人或由全體納稅人承擔，則有極大的爭議。前述 Isensee 與 Ruland 兩位學者對於何謂「外部負擔」之切入點雖有不同，但均強調社會保險以保障受僱者所得流失的經濟風險為目的，如果女性因養育子女而中斷就業，也喪失「自助」能力——即繳納保費之能力，也不具所得流失的「保護需求性」³⁹；女性經濟安全之照顧非屬社會保險承擔之風險範圍，而是屬於一般社會政策事項，亦即應由全體納稅人共同負擔，而不應僅由被保險人保費加以支付，否則將破壞社會保險的公平性⁴⁰。

關於年金保險法上女性權利地位之提升，聯邦憲法法院於一九九〇年代透過多項判決不斷糾正年金保險中子女養育期間免繳保費

³⁸ Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, 2003, S. 197; E. M. von Münch, Ehe und Familie, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 9 Rn. 37; R. Jaeger, Welche Maßnahme empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familien zu verbessern, 60. DJT 1994, Referat O.; K.-J. Bieback, Gleichbehandlung der Geschlechter und Frauenförderung im Sozialversicherungsrecht, SF 1989, S. 221 ff.; O. E. Kransney, Der sozialrechtliche Schutz der nicht berufstätigen Frau, VSSR 1974, S. 127 ff.

³⁹ 在德國社會保險制度所植基之「一夫一妻小家庭、男主外女主內」圖像下，家庭主婦在經濟上屬於依賴人口，並不具「自助互助」之能力，因此在健康保險法上是以眷屬身分隨同先生免繳保費納保，而年金保險法上，既未就業也沒有退休之問題，因此並無強制加入年金保險之義務，家庭主婦之老年經濟安全，完全依賴先生領取之年金給付。

⁴⁰ F. Ruland, Das Bundesverfassungsgericht und der Kinderlastenausgleich, NZS 1993, S. 1 (5); J. Isensee, Empfiehlt es sich, die Zuweisung von Risiken und Lasten im Sozialrecht neu zu ordnen?, 59. DJT 1992, S. Q 57.

之投保年資承認不足的問題⁴¹，更於二〇〇一年針對社會照護保險之保費設計作出一項指標性判決⁴²，將女性養育子女的貢獻定性為非金錢給付性質之「世代保費」(generative Beiträge)，明確肯認女性養育子女對社會總體之延續，以及社會保險制度永續運作的貢獻，因此同一薪資水準之被保險人，應視其是否養育子女而區分其保費費率。聯邦憲法法院在上述各項判決中並未言明養育子女之貢獻應由保費或稅收支應之，惟若貫徹「世代保費」之邏輯，女性以養育子女方式對社會保險提出貢獻，其價值與金錢給付性質的保費相當，則法律上承認其免繳保費投保年資或給予薪資保費之優惠即非「不勞而獲」，毋寧與社會保險「相互性」關係相符，以保費支應因此所生之費用應無抵觸平等原則之虞⁴³。

租稅與保費的嚴格區分，確為德國社會保險制度財務運作的特色，但此種區分實際意義多大，也出現反省的聲音。一方面德國聯邦政府對年金保險之補助，除了是項歷史的偶然，主要係出於總體經濟與就業政策的考量，並未限定補助事項或補助對象，其補助額度依公式計算得出作總額式補助(Pauschalzuschuß)，直到一九九

⁴¹ BVerfGE 87, 1 (Trümmerfrau-Entscheidung); BVerfGE 94, 241 (Kindererziehungszeiten-Entscheidung). Vgl. auch B. Schulin & G. Karuth, Lückenschließungskonzept oder Honorierungsmodell? NZS 1996, S. 273 ff.; F. Hase, Sozialversicherung und Familie, VSSR 1996, S. 79 ff.; H. Lampert, Familienlastenausgleich und Sozialversicherung, VSSR 1995, S. 75 ff.

⁴² BVerfGE 103, 242 (263 ff.). Vgl. auch H. Rothgang, Die Verfassungsgerichtsurteil zur Pflegeversicherung: Ausgangspunkt für eine Neuordnung der Sozialversicherung? SF 2001, S. 121 ff.; H. Ribhegge, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung, Kritische Justiz 2002, S. 358 ff.; J. Haass, Neue Systemgerechtigkeit? Zum Gleichheitsverstoß der Pflegeversicherung, Kritische Justiz 2002, S. 104 ff.

⁴³ Nai-yi Sun, Das Verhältnis zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe bei der Umstrukturierung des Sozialstaates, 2005, S. 200.

九年起始將其中「子女養育期間投保年資之承認」以保費補助方式獨立計算之前，區分承保風險或非承保風險的各種說法並無法為理論與立法現實之間的落差提出合理解釋⁴⁴。再者，當強制投保之範圍逐漸擴大，與納稅義務人幾相重疊時，保費與租稅在法律上區分也愈趨模糊⁴⁵，則社會保險制度中社會重分配之作用究竟應以保費或稅收支應，基本上便不再引發是否牴觸平等原則的爭議。實則，即便不論二者在繳費（或納稅）義務人範圍與計算基礎上的差異，若著眼於相互性關係之建構，保費與租稅之區別仍有其實益：在使用目的受到限定的前提下，保費與保險給付之間的關聯性能直接彰顯出國家與被保險人以及被保險人之間的相互性關係，相對地，租稅所強調的是使用目的非限定原則，透過租稅所為之社會給付，必然形塑出國家與受給付者之間單向性的給付關係。

（四）政府補助與聯邦政府擔保責任的區分

除依法提供常態補助之外，聯邦政府對社會保險並負有擔保責任（Bundesgarantie）。當社會保險人發生無力償付（Illiquidität）的突發狀況，聯邦政府將立於擔保地位提供協助補足差額，使被保險人之權益不致受到影響，因此聯邦擔保責任屬於臨時補助

⁴⁴ J. Becker, *Transfergerechtigkeit und Verfassung*, 2001, S. 346 f.; Hase (Fn. 32), S. 294.

⁴⁵ G. Haverkate & S. Huster, *Europäisches Sozialrecht*, 1. Aufl., 1999, Rn. 558.
此外保費計算基礎的擴大也將使得保費與稅收之區別進一步縮減，例如我國二代健保的改革方案即欲擴大保費之計費基礎，未來修法通過後，將以家戶總所得取代目前薪資所得計算保費，以追求更大的社會重分配效果，參見「全民健康保險法修正草案」（民國95年5月3日版）第21條至第23條，資料來源：<http://www.nhi.gov.tw/information/second/files/全民健康保險法修正草案.DOC>（最後瀏覽日：2007年6月10日）。在德國亦有類似之年金保險改革方案，參見Haverkate & Huster, a.a.O., Rn. 562 mit weiteren Hinweisen.

(Eventualzuschuß)，與常態補助不同⁴⁶。德國社會法典第六篇「法定年金保險法」第二一四條就聯邦政府擔保責任定有明文，此外第三篇「就業促進法」提供失業保險，該法第三六四條及第三六五條同樣規定聯邦政府負有擔保責任，惟擔保方式與前述年金保險法之規定略有不同，在就業促進法中，聯邦政府以「免利息借貸」方式提供協助，失業保險人財務嗣後能有盈餘時，應償還借款，惟如該預算年度終了時失業保險人仍無力償還時，該項借款即轉作為聯邦之補助。

四、小 結

若以上述財務運作原則檢證我國社會保險之財務現況，不僅國家依法須對被保險人提供高比例之保費補助，且將「緊急協助」性質的國家擔保責任作常態性使用，代替保費之合理檢討，高度悖離保費與稅收區分原則，已然侵蝕了社會保險相互性關係之基本原理，使社會保險給付趨向單向性給付，其問題的癥結點在於我國社會保險制度欠缺最為核心的社會連帶意識與自助互助關係，終導致制度本身的扭曲。近來又因中央與地方保費分攤爭議，增添社會保險財政問題的複雜性。究竟垂直面向的保費分攤爭議與水平面向上保費與租稅區分原則有何關聯性？以下將作進一步的分析。

參、中央與地方政府分攤保費補助經費之爭議評析

一、大法官釋字第五〇號解釋

承前所述，我國社會保險制度中，政府依法以例行性保費補助之方式在財務運作上扮演重要角色，而政府之保費補助金額，再由

⁴⁶ Kirchhof (Fn. 19), § 93 Rn. 40; Diemer (Fn. 1), S. 31 (45 f.).

中央與地方政府依被保險人之身分，按照不同之比例分攤之，此項作法行之有年，惟究竟中央政府與地方政府分攤補助經費的正當性為何，從未獲重視與深究，直至一九九四年起實施全民健保，地方政府保費補助之負擔增加，營業稅又劃歸中央，導致其財政日益困窘，北高兩市等各地方政府開始積欠健保費補助款，才引發全民健康保險法第二十七條規定是否合憲之質疑⁴⁷。大法官就此作成釋字第五五〇號解釋，究其意旨應可歸納出下列幾項重點：

首先，大法官認為社會保險制度屬於社會福利事項，政府提供之補助屬於保險費之性質，而非實施全民健保之執行費用，亦即保險對象獲取保障之對價，而成為提供保險給付之財源。

而地方政府何以負有提供轄區內被保險人保費補助之義務？大法官提出兩項理由：其一，依據憲法第十章「中央與地方之權限劃分」第一〇九條第一項第一款、第十一款暨第一一〇條第一項第一款、第十款之規定，各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，而此項義務得經由全民健康保險之實施，獲得部分實現，是以地方政府不能以依法未有承辦全民健保業務，而主張免除其照顧轄區居民生活之義務。再者，依據憲法第一五五條、第一五七條以及憲法增修條文第十條第五項及第八項規定，國家有推行全民健康保險之義務，在此國家除指中央外，與居民生活關係更為密切的地方自治團體自應共同負擔⁴⁸。由上述憲法委託之條文可略知各級政府補助保費之政策目的，在於實施社會救助、福利服務、醫療保健、慈善公益措施等，以照顧居民之生活。

⁴⁷ 劉在銓，全民健康保險費政府補助款欠費之概況與分析，載：二十一世紀憲政風雲，頁131以下，2004年。

⁴⁸ 黃越欽大法官與王和雄大法官雖然提出部分不同意見書，但對於多數意見認為地方政府對於全民健保負有協力義務，係持贊同之見解。對此，僅有董翔飛大法官持反對見解。

就此，陳計男大法官、戴東雄大法官、蘇俊雄大法官之協同意見書作了進一步的闡釋：各級政府補助保險費之支出，是基於社會保險之社會連帶、互助、危險分擔及公共利益考量，以及市民生存、健康照顧與所得重分配之生活理念而來，因此其受補助之對象，非以地方自治納稅義務者為限，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弱小平民。蘇俊雄大法官更明確地指出，全民健康保險法上透過地方自治團體補助社會弱勢者，旨在分擔勞資雙方在保費上之負擔，減輕轄區內各類勞工參加勞工保險之保險費負擔，藉以保障勞工生活，促進社會安全，並維繫勞資和諧之生活關係⁴⁹，此項說明與先前大法官釋字第二七九號解釋關於省（市）政府補助勞保保費之見解相呼應。

基於前項結論，大法官要求行政主管機關草擬此類法律時，應與地方政府協商，以避免片面決策可能造成之不合理情形；立法機關於修訂相關法律時，亦應予地方政府人員表示意見之機會，以提升福利國家決策的程序正當性。

二、行政法院相關判決之爭點及其見解

在前述釋憲階段，雙方爭執點在於全民健保事項的任務歸屬中央政府或地方政府，釋字第五五〇號解釋既然將之認定為中央與地方共同辦理之事項，地方政府對其行政區域之居民負有照顧義務，兩造則轉為爭執地方自治團體應照顧的居民範圍究竟多大，亦即將攻防聚焦在究竟應依何種標準劃定地方政府照顧「居民」之責任範

⁴⁹ 應注意的是，釋字第279號解釋之意旨，並未直接挑戰地方政府分擔勞保保費之義務，依據該號解釋之意旨，地方政府補助保費之對象為轄區內職業工會、漁會、海員總工會、船長公會成員或被裁減資遣之勞工，亦即地方政府補助保費之義務是以特定職業身分為準，並不問其戶籍是否在同一轄區內。

圍，以受補助之被保險人的戶籍地或以投保單位所在地為準。由於上開解釋並未言明，中央與地方政府亦未展開協商，因此在大法官釋字第五五〇號解釋作成之後，台北市政府與中央健保局、勞保局就健保保費、勞保保費之分擔額度爭議繼續進行行政訴訟。

台北市政府堅持所謂「居民」應以設籍地為準，因為依據釋字第五五〇號解釋之意旨，地方政府負擔健保補助費既然屬於地方自治任務之履行，則其照顧之範圍自當限於在其行政轄區內設有戶籍登記之居民，不及於其他未設籍之被保險人與眷屬，台北市政府並以社會福利諸多法規為例證，如身心障礙者保護法、特殊境遇婦女家庭扶助條例、社會救助法、中低收入老人生活津貼發給辦法等明文規定以戶籍做為各地方自治團體負擔該福利義務，以支持其主張⁵⁰；至於社會保險中之投保單位，僅涉及被保險人之分類，係有關被保險人如何「加保」之規範，與地方自治團體「補助」為截然不同之法律關係，不應混為一談⁵¹。在此脈絡下，台北市政府於訴訟中並不爭執設籍於行政轄區內之身心障礙者以及低收入戶之保費補助義務，而是針對投保單位營業所在地位於台北市、戶籍所在地卻在外縣市的公、民營事業、機構受僱者，爭執其保費之補助是否應由台北市政府負擔⁵²。

對此，中央健保局與勞保局分別提出反駁，其認為社會福利係國家編列預算核發，主要目的在於照顧弱勢或特定族群，平衡社會之貧富差距，是國家依其財政許可程度提供之單向恩惠性給予，而

⁵⁰ 台北高等行政法院93年訴更一字第00196號判決（健保保費補助案），原告陳述實體部分第7、(3)點。

⁵¹ 最高行政法院95年判字第01839號判決（勞保保費補助案），上訴人主張第四點。

⁵² 台北高等行政法院93年訴更字一第00196號判決（勞保保費補助案），原告陳述「一、程序部分」第2點。

社會保險則具有大數法則、自助互助、風險分擔與所得重分配之特性，須先如期繳納保費始能享有給付，其制度設計、目的與財政負擔均與社會福利措施均有本質上之差異，無法比附援引⁵³，且就社會保險之歷史發展觀之，其實施並非以特定市民、縣民為限，毋寧與勞動之連結遠超過國籍、戶籍之連結⁵⁴。再者，追溯全民健康保險法之立法及勞工保險法第十五條之配合修正過程亦可發現，政府補助健保及勞保保費之比例，係從投保單位原應負擔之比例中分出，顯示政府補助部分旨在減輕雇主負擔，則以雇主所在地，即投保單位作為補助款分擔之計算標準，自屬合理⁵⁵。

由於許多相關案件正繫屬於法院，已作出之幾項判決又出現見解歧異的結果，最高行政法院遂於民國九十六年五月份庭長法官聯席會議（民國九十六年五月二十三日）作出統一見解，即地方政府補助保費對象包括以轄區內公司行號為投保單位之被保險人及其眷屬，而不以同時設籍於此者為限。最高行政法院採行中央健保局之說法，主要係基於行政經濟效益等因素之考量，並且基於權力分立原則，司法尊重行政機關就「居民」多種合憲解釋中所作的選擇，至於訴訟中雙方就社會保險與社會救助制度是否與特定地域產生連結的攻防論點，無論是判決或是決議均未有著墨。

三、尚待釐清之爭點

由於上述憲法解釋與最高行政法院決議並未深入細究社會保險

⁵³ 前揭判決，被告陳述第六點。

⁵⁴ 台北高等行政法院93年訴更字一第00196號判決（勞保保費補助案），被告陳述「二、5.、(2)」之明。

⁵⁵ 最高行政法院95年判字第01839號判決（勞保保費補助案），被上訴人主張第(九)點；台北高等行政法院93年訴更字一第00196號判決（健保保費補助案）被告陳述「三、4.」之說明。

之財務運作制度，而是將社會保險視為社會福利政策的一環，一體適用地判斷其為中央或地方自治事項之屬性，以致於本件憲法解釋以及兩項見解歧異的行政法院判決，均有論證上之盲點：

首先，以全民健康保險法第二十七條規定觀之，除雇主、自營作業者、專門職業及技術人員自行執業者外，政府機關、公私立學校教職員工或公職人員、公民營機構之受僱者、參加職業工會之自營作業者、農會水利會漁會之會員、低收入戶、榮民，以及上述被保險人之眷屬各依其身分類別均獲得中央政府與地方政府比例不一之保費補助，涵蓋絕大部分的國民，在補助對象的職業身分、經濟能力如此殊異的情形下，各類別被保險人之補助能否盡為大法官釋字第五五〇號解釋所稱「衛生、慈善公益」等地方自治事項所涵蓋？不無疑義。且按照德國「保險型」社會保險財務運作之思考脈絡，在保費與稅收區分的前提下，必須深入探究政府提供保費補助之政策目的為何，尤其我國法制上，政府之補助比例係連結到被保險人之身分類別，則補助之政策目的與被保險人之身分別有無關連性？此乃涉及社會保險財務之水平面向爭議，將於下述第「肆」段討論。

其次值得探討的是，在某一地方自治團體轄區內設籍與社會給付之請領是否具有必然之關聯性？依台北市政府之主張，諸多社會福利法規提供之給付係以一定之設籍期間為要件，則是否表示此類給付均屬地方自治團體之權限範圍？反之，依健保局所主張，社會保險之制度設計、財務負擔與單向恩給性給付不同，其與勞動之連結遠超過戶籍之連結，則由此能否進一步推論社會保險屬中央政府的權限？而無論上述哪項立場，似乎又無法完全解釋何以現行健保制度中，中央與地方政府就不同身分類別之被保險人給予不同比例之保費補助。在此所涉及者，則為社會保險財務之垂直向度問題，以下將於第「伍」段探討社會保險制度之設置、政府對社會保險之

補助，以及社會保險以外其他單向性社會給付，在中央與地方自治事項之分配上，有無可資遵循之判斷標準。

肆、政府保費補助之政策目的分析

一、國家是否因法定補助義務而與資方、被保險人共同構成社會連帶關係？

在探討政府補助之政策目的前，尚有一疑義有待澄清：亦即國家是否透過保費補助，與雇主、被保險人共同構成社會保險法上之社會連帶關係？國內學者就此普遍持肯定見解⁵⁶，其認為大法官於釋字第五五〇號解釋中既將政府補助款定性為保險費，而社會保險之保險費本於「社會連帶」之理念，有別於一般商業保險之保險費，各級政府透過保費之補助，也加入了社會連帶的互助關係中。詳言之，社會保險採取強制投保，被保險人並無不參加或退出之權利，而被保險人之經濟能力又各有不同，基於社會連帶、相互扶持的理念，即有由被保險人以外之第三人負擔健保保費一部或全部之必要，據此各級政府在社會保險關係下，立於被保險人以外之第三

⁵⁶ 董保城，台北市政府分擔全民健保補助費相關爭議評析，台灣本土法學雜誌，77期，頁110-111，2006年12月；張道義，最高行政法院94年判字第1546號判決評析：從協商到自治，台灣本土法學雜誌，77期，頁147-148，2005年12月；簡玉聰，94年判字第1546號判決評釋，台灣本土法學雜誌，76期，頁70以下，2005年11月；李建良，中央與地方的權限劃分與財政負擔，人文及社會科學集刊，26卷1期，頁99，2004年3月；蔡茂寅，地方財政法與全民健保補助費爭議，月旦法學雜誌，87期，頁208，2002年8月。

相較於前述諸多文獻，簡玉聰教授文中所論及之社會連帶關係並不僅止於地方自治團體與其被保險人之間，而是多面向與多層化的，涵蓋受雇者、受雇者之眷屬、投保單位、地方自治團體等不同單位彼此之間以及同一單位不同主體之間的社會連帶關係。

人之地位，與投保單位（雇主）負擔保費相同，形成被保險人、投保單位與各級政府三方共同構築社會連帶、相互扶持、危險分擔之關係。此項見解與本號解釋協同意見書所強調，即各級政府補助保險費是基於社會保險之社會連帶、互助與危險分擔之考量，以及所得重分配之生活理念而來，互相呼應。

蔡茂寅教授進一步闡釋，社會保險與一般私人保險同樣有保險費負擔與保險給付之設計，另一方面其社會連帶、相互扶持理念則與私人保險不同，公、私制度交會點，恰好就是保險費的公費負擔，公費負擔中各級政府各自分擔一部分之財務責任，既係社會連帶思想下的產物，又符合量能負擔原則⁵⁷。學者陸敏清、郝鳳鳴同樣認為，國家係以「當事人」身分負擔保費補助之義務，國家為繳納保費之當事人，由於國家依法有繳納保費之義務，相較於具有任意性的補助而言，前者對於「國家」此一當事人具有較強的拘束性，不能隨國家財政能力而有所變化⁵⁸；且負有繳納保費義務之地方自治團體如無力負擔而欠繳保費，則依照大法官釋字第472號解釋國家對於無力繳納保費者應給予適當救助之意旨，應由中央政府給予協助而不得逕行為強制執行⁵⁹。

⁵⁷ 蔡茂寅，同前註，頁213。陸敏清、郝鳳鳴，全民健康保險政府財政責任分配之探討，中正大學法學集刊，17期，頁147、151，2004年10月，亦持同一見解。

⁵⁸ 陸敏清、郝鳳鳴，同前註，頁153。

⁵⁹ 陸敏清、郝鳳鳴，同註57，頁166。該文援引大法官釋字第472解釋之意旨，似將公法人性質之地方自治團體視同自然人身分之被保險人，並將二者無力負擔保費之情形加以比擬。另學者蔡茂寅認為地方財政權具有類似憲法上生存權之性質，應優先受到保障，與此項見解近似。參見蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，頁279、297，2006年增補版。究竟自然人享有之生存權是否適合作為公法人性質之地方自治團體應受財政權保障之論證依據，與本文探討之議題無直接關連性，在此不擬詳述。

不過，將國家視為社會連帶關係之一方的見解實有進一步檢討之必要。如前「貳、三、(二)」所述，社會連帶表彰一種群體歸屬感，在此基礎之上形成社會保險「風險分攤、相互扶持」的機制，有別於商業保險講求個人風險與保費之間經濟上的對價關係。與社會連帶所表彰之群體歸屬感相呼應的，則是「我群」與「他群」之別，亦即參與社會保險「風險分攤、相互扶持」之意願，基本上僅存於我群成員之間而不及於他群⁶⁰。就此以觀，國家能否與被保險人形成社會連帶關係？本文對此採否定的看法，理由如下：

首先以「風險分攤」之功能而言，無論是中央政府或地方自治團體，其性質屬於公法人而非自然人，本身並不會因疾病而遭遇經濟能力減少或喪失之風險，應無風險分擔之需求。再者，回顧社會保險制度興起歷程，其所植基之社會連帶意識，來自於十九世紀無產階級勞工向國家爭取選舉權成為第四階級所凝聚團結意識，因此自始國家即非勞工階級認同之「我群」，毋寧是抗爭的對象；同理，俾斯麥創設社會保險制度並亟欲對之提供補助，主要是為了緩和勞工的不滿，換取勞工階級對國家之忠誠⁶¹，與社會連帶之出發點完全不同。反過來說，假設被保險人社會連帶的對象包括國家，相對於個人國家財政能力無限大，則人民自然容易傾向訴求國家提供高比例之保費補助，並拒絕任何必要的保費調整，長久以往社會保險相互性關係將逐漸被侵蝕掏空，喪失自助互助、社會連帶的意義。即使以現今社會保險之法律關係來看，各類社會保險係分別由中央健保局與勞工保險局所主辦，國家已立於社會保險法律關係中

⁶⁰ Wagannat (Fn. 25), S. 787. 孫迺翊，同註13，頁261以下。

⁶¹ Haverkate (Fn. 30), S. 266; H.-P. Benöhr, Rechtshistorische Bemerkung zur Begründung der Sozialversicherung, in: H. F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, 1979, S. 295 (301 f.).

之保險人地位，如果同時立於被保險人之地位而繳納保費，自法理而言即有矛盾。

二、我國健保政府補助對象涵蓋的社會政策

據上說明，政府提供之保費補助，並非直接基於社會保險之社會連帶關係而來，毋寧係針對特定社會政策目的所為對人民之給付，性質上屬於社會給付⁶²，對照「保險型」之社會保險財源籌措方式強調保費與租稅之區分，政府提供補助須探究其政策目的為何，並進一步判斷其究竟歸屬於何種類型之社會給付。就此，國內社會法文獻較少論及，社會政策學者則指出下列幾項因素，提供若干思考線索：(一)基於社會正義，保護弱勢團體；(二)特定意外事件之發生，政府也應負擔部分責任；(三)政府本身即為某些勞動者的雇主；(四)社會保險與社會救助之間存有替代關係，社會保險之實施減輕政府在社會救助方面的財政負擔⁶³。此外，德國「外部負擔」相關文獻對於聯邦補助目的所作之探討前已論及，亦值得參考：德國聯邦政府對年金保險提供之各項補助中，一般聯邦補助是依公式計算作總額補助，在制度形成之初並未明確說明其補助之社會政策目的，而子女養育期間保費補助與聯邦附加補助之政策目的則較為明確，後者係考量經濟成長與勞動市場等因素，藉由補助抑制保險費費率過高、避免造成企業與受雇者過度負擔，防止「世代衝突」⁶⁴之產生，此項目的顯非社會保險自助互助、社會連帶之理念所能涵

⁶² 張桐銳，重分配與社會互助，台灣本土法學雜誌，76期，頁102，2005年11月。

⁶³ 王正，同註4，頁12。

⁶⁴ 對年輕世代而言，其工作所得除維持自己與家庭生活所需之外，尚須繳納逐年調高之保費，維持年金保險的財務平衡；退休者的退休年金保障越高，年輕世代的負擔越重。

蓋，因此由聯邦政府另以一般稅收給予補助。

至於我國健保法規定，政府係具體針對被保險人保費給予補助，且補助比例依其身分別而有不同：低收入戶、榮民、服役男子獲得保費全額減免，全數由政府以租稅支應；榮眷、農漁業工作者獲得政府70%之保費補助；公務人員獲得政府60%之保費補助；私校教職員及其眷屬獲得政府35%之保費補助；公民營企業之勞工及其眷屬獲得政府10%之保費補助。此項立法例能否辨識出其所涉及社會政策目的？以下茲分述之：

(一) 低收入戶成員

我國健康保險採全民強制投保原則，無論國民有無繳納保費之能力，依法均應加入疾病之風險團體，負有投保義務，也因此立法者必須考量無資力之國民其保費繳納義務應否免除、是否由政府予以補助等問題。我國大法官釋字第四七二號解釋明確指出，全民健康保險強制全民加入社會保險制度，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，此即全民健保法第二十七條所定的六類被保險人中第五類低收入戶之保費由各級政府全額負擔之意旨，而低收入戶又是依社會救助法予以認定，其無須給付保費即可享有醫療給付，可謂另種形式的社會救助方式，就此，國內學者亦多認為地方政府所負擔之保險費寓有照顧低收入戶以及無力繳納保費者之意，因此兼具社會救助與社會福利的性質⁶⁵。

⁶⁵ 李建良，同註56，頁98、104-105；林明鏘，論地方自治團體負擔健保保費合憲性問題，月旦法學雜誌，93期，頁274-275，2003年2月；蔡茂寅，同註56，頁211。

承上所述，學者林明鏘亦指出，全民健保之強制投保對象涵蓋低收入戶，將使社會保險與社會救助體系分際產生混淆，另見陸敏清、郝鳳鳴，同註57，同此一見解。

反之，德國各項社會保險制度原則上僅受僱者負有投保義務，受領社會救助給付之低收入戶並無投保義務，其基本想法是：低收入戶在經濟上既無自立，也就無法參與「自助互助」的風險分攤團體，其生存需求與醫療需求應另由社會救助制度予以承擔，而不屬於社會保險制度所應承擔之任務，立法者如將低收入戶納入社會保險，無異透過社會保險制度來履行社會救助之任務，其費用自應另由原社會救助之稅收加以支應。依據德國二〇〇二年法定健康保險法之修正，長年以來被排除於健保制度之外的社會救助受領者，其醫療需求之滿足自二〇〇五年起改由法定健康保險承擔之，並與其他被保險人同樣以風險團體成員（Mitglied）、眷屬（Familie-mitversicherte）、年金受領人（Rentner）等身分取得健保卡，但其費用則仍由原社會救助主管機關——地方自治團體以稅收支付之（§ 264 II S. 1 SGB V; § 48 SGB XII），此項修正符合保費與稅收區分原則，與我國之立法例亦趨向近似⁶⁶。

（二）榮民與榮眷

全民健保法第二十七條規定之第六類被保險人榮民、榮眷及遺眷之保費補助，其補助之政策目的亦相當明確，即為安置輔導大批隨蔣介石來台之退除役官兵，原由退輔會所屬榮民醫院直接提供榮民及其眷屬醫療服務，全民健保實施後醫療服務任務不變，但榮民、榮眷等均加入全民健保，退輔會則予以保費全額或70%比例之補助。德國為處理第二次世界大戰結束後人員安置及盟軍占領事宜，同樣採取一系列退撫措施，基本法第一二〇條規定，於相關法制重建之前，戰爭後續處理之財務負擔由聯邦與各邦分攤之，其中

⁶⁶ R. Hohmann, Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern in die gesetzliche Krankenversicherung?—Verfassungsproblematik und Lösungsansatz im Entwurf eines Gesundheitsmodernisierungsgesetzes, SGB 2003, S. 498 ff.

第一項第四句明文：「包括失業保險及失業救助在內之社會保險，其承擔之額外財政負擔由聯邦政府補助之」。依學者所見，戰爭並非社會保險制度承擔之風險，因戰爭導致年金保險破產、或為安置軍人、軍眷、遺眷導致社會保險之財務負擔增加，例如法定年金保險承認二戰服役、被俘等期間為免繳保費之投保年資等措施均屬「外部負擔」，應由聯邦政府以稅收予以補助之⁶⁷。

此類為因應戰爭帶來傷亡、殘廢導致個人與家庭生存困難所提供之給付，屬於「社會補償」（*Sozialentschädigung*）給付體系，基本想法為：部分的國民為國家服務而受有特別犧牲，社會大眾應補償其所受之損害，始符合公平正義，其強調「補償」而非賠償，乃因個人生命、健康之傷害並非肇因於國家之不法行為（國家賠償），但確為國家所引起（*staatliche Veranlassung*）。戰後退伍軍人及其眷屬雖普遍面臨生存困難之處境，但與無法自立需要依賴政府救助的原因不同，因此立法政策上亦逐漸將其從社會救助法制中獨立出來，並給予優於一般社會救助水準的醫療給付、金錢給付、就業輔導等，以補償其為國家犧牲所受到之損害⁶⁸。

⁶⁷ F. Ruland, Grundprinzipien der Rentenversicherung, in: Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 1990, § 19 Rn. 50; Becker (Fn. 44), S. 318; Diemer (Fn. 1), S. 31 (32 f.). 依據Diemer所述，於二戰剛結束時，年金保險將近破產，且戰爭帶來龐大人力物力傷亡與損失，也超越各該社會保險財務本身所能承擔之範圍，勢必求助於國家。在此特殊背景下，也例外地不再堅守保費與稅收之區分原則，當時藍領勞工階級年金保險每年支出額中約有半數來自於政府稅收之補助，而英國占領區中，白領階級年金保險則有6.5%之比例來自於政府補助。

⁶⁸ 鍾秉正，同註2，頁41-42。社會補償之概念逐步擴張至因國家不作為（*staatliches Unterlassen*）以及為促進公眾利益所為之行為而導致個人身體生命受到損害，並陸續制訂暴力犯罪被害人補償法（*Gewaltopferschädigungsgesetz*）、疫苗接種受害者補償法（*Impfungsschädigtengesetz*）等，進而發展出社會補償體系。Eichenhofer (Fn. 22), Rn. 416 ff. 另參見鍾秉正，社會福

(三)無一定雇主或自營作業之職業公會勞工、農漁水利會會員及其眷屬

屬於全民健康保險法第八條規定之第二類被保險人，即無一定雇主或自營作業而參加職業公會者，其本人及其眷屬，依據同法第二十七條第二款規定，自付60%之保費，政府補助其餘40%，另第三類被保險人，即農會、水利會會員與無一定雇主或自營作業而參加漁會者，依同法第二十七條第三款規定，其本人及其眷屬自付30%之保費，其餘70%由政府補助。何以政府對於此類無一定雇主之工作者給予保費補助？按有一定雇主之受僱者，其保費原則上係由雇主與被保險人分攤，而無一定雇主之自營業者如須為自己及其眷屬支付全額保費，負擔顯較受僱者更為沈重，尤其農民、漁民等均屬經濟弱勢族群，其經濟上負擔能力薄弱，全額自行負擔有其實際上之困難，因此需要給予部分補助。大法官釋字第二七九號解釋解釋理由書曾指出，勞工保險條例所定各類勞工保險費之補助，旨在減輕轄區內無一定雇主或自營作業而參加職業工會、漁會等勞工之保險費負擔，藉以保障勞工生活、促進社會安全。換言之，政府對該二類被保險人補助之目的，在使其本人及其眷屬不致因經濟上無法負擔而無法加入全民健保。

基於此種政策目的所為之給付，在社會法分類上應如何歸類？參考德國社會法體系，晚近許多新興之社會給付均以稅收為財源、取向於特定社會政策目的，但無法為社會保險、社會救助或社會補償所涵蓋，學者乃嘗試以較為開放的概念「社會促進」(soziale Förderung)加以歸類⁶⁹。社會促進給付與社會保險不同，不以就業為給付要件，且具有積極之政策目的取向，因此也有別於同樣以稅

利法制與基本人權保障，頁225以下，2004年。

⁶⁹ 鍾秉正，同註2，頁40-41。

收為財源的社會救助與社會補償。詳言之，社會促進給付的目的，不是為生活陷入困境之國民提供最低生存之保障，也不是補償為國家、為公益而身體上或經濟上受有損害的國民，更不是為工作所得中斷或喪失之經濟風險預作準備，而是針對值得予以促進（*förderungswürdig*）的社會事實，由國家提供一般性給付，藉以平衡因此形成的社會落差（*soziale Defizite*），而即使日後不再給付，也不致危及受領者的生存基礎。一般而言，歸入此一類型之給付包括子女津貼（*Kindergeld*）、育兒津貼（*Erziehungsgeld*）、教育補助（*Bildungsförderung*）等⁷⁰，在此國家透過社會給付有計畫地、積極地引導或型塑所期待的社會事實，例如子女津貼、育兒津貼有助於提升家庭的經濟能力，藉以提高國民生育意願，教育補助除促進教育機會的實質平等之外，也有提升國民教育水準之地目的。就此以觀，社會促進給付已溢脫傳統社會政策範圍⁷¹，不限於個人賴以生存的社會條件、經濟基礎的確保，也不限於弱勢者社會經濟地位的改善，毋寧較趨近於「補助」之概念，屬於一般給付行政，國家在此所追求者，不僅是積極介入補救自由主義市場經濟功能失靈的部分，而欲「更積極」⁷²地對人口結構、國民素質、生活條件作深入而更長期的形塑與影響⁷³。

對照前述我國全民健保法之規定，政府對於無一定雇主之職業

⁷⁰ 基本上，同樣的政策目的可以有多樣的實現方式，並不限於金錢給付之方式，例如為達「住者有其屋」之政策目的，可以利用社會給付途徑發放住宅津貼，亦可在租稅法上提供租稅優惠，或提供低利貸款或由國家直接興建國民住宅方式為之。

⁷¹ 張桐銳，法律與社會政策作為「社會福利國」模型之建構觀點，思與言，44卷3期，頁5以下，2006年9月。

⁷² E. Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, S. 109.

⁷³ Stolleis (Fn. 30), S. 249 ff.

公會會員、農漁民等之補助，無法歸類於社會救助與社會補償給付，而其補助之目的在於增進其參與全民健保制度之能力，使其不因經濟能力之限制，均得與其他國民形成社會連帶、風險分攤之互助團體，因此本文認為應可將之歸入社會促進給付類型。

④公民營事業受雇者、私校教職員及其眷屬

全民健保法第二十七條規定之第一類被保險人中，私立學校教職員、公民營事業機構受僱者及有一定雇主之受僱者，其本人及眷屬之保費採「勞、資、政」三方共同負擔之模式，在此應分別探討雇主負擔保費繳納義務之正當性以及政府補助之政策目的何在。

1. 雇主保費繳納義務之正當性基礎

社會保險法上，雇主與受僱者同樣負有繳納保費之義務，何以雇主須承擔繳納保費之特別負擔？對此學說與實務上有不同之見解。傳統上認為，雇主為其受僱者繳納保費之義務係來自於雇主對受僱者所負之照顧義務（Fürsorgepflicht）⁷⁴，德國聯邦憲法法院即採取此一見解，並將此一照顧義務擴及勞雇關係以外，只要具有「長期工作上牽連關係」（auf Dauer ausgerichtete integrierte Arbeitszusammenhänge），例如藝術家與其經紀人之間雖然沒有勞雇之間特殊的依存共生關係，但有長期高度「屬人性」的合作關係存在，後者對前者即負有照顧義務，因此德國藝術家社會保險法規定，經紀人須為不具受僱身分的藝術家負擔部分保費，德國聯邦憲法法院認為合憲⁷⁵。晚近學者則多認為，雇主為受僱者繳納之保費應視為薪資之一部分，因此雇主所負擔之保費，不是以第三人身分為照顧被保險人而負擔，毋寧應計入被保險人自己所繳納之保費，

⁷⁴ Kirchhof (Fn. 46), § 93 Rn. 17; Isensee (Fn. 23) S. 19; Leisner (Fn. 33) S. 91 u. 94.

⁷⁵ BverfGE 75, 108 (158 ff.).

換言之，對於雇主而言社會保險保費是受僱者的「社會薪資」（Soziallohn）⁷⁶。

2. 政府補助之政策目的

至於政府補助在此扮演何種角色？蘇俊雄大法官於釋字第五五〇號之協同意見書提到，全民健保法上透過地方自治團體補助社會弱勢者，旨在分擔勞資雙方在保費上之負擔，減輕轄區內各類勞工參加勞工保險之保險費負擔，藉以保障勞工生活，並維繫勞資和諧之生活關係。就此而言，政府補助目的含有兩層意義：一方面減輕勞工保費負擔，此與補助無一定雇主之職業工會會員及農漁業者之目的相同，屬於社會促進措施；另一方面，政府補助亦有助於減輕雇主的人事成本，避免因此阻礙經濟成長，與德國年金保險中「聯邦附加補助」之政策目的相近。

(五)公職人員、公立學校教職員及其眷屬

全民健保法第二十七條第一類被保險人中，尚有公務人員與公立學校教職員，此時政府具有相當於「雇主」之身分，其可能以雇主身分負擔保費，亦可能同時為減輕公職人員的保費負擔而給予補助，在此較難作明確清晰之分辨。在德國各項社會保險強制投保對象並未涵蓋公務員，其失能退休等均另由公務員照撫體系（Beamtenversorgung）承擔，醫療照顧需求則由國家依不同比例給予公務員及其家屬醫療費用之補助（Beihilfe），上述二種均視為國家給予公務員薪資報酬之一部分，公務員無須為此另行給付保費，與社會保險制度並不相同⁷⁷。

⁷⁶ Haverkate (Fn. 30), S. 3000; Ruland (Fn. 67), § 19 Rn. 32; Becker (Fn. 44), S. 154 f.

⁷⁷ Eichenhofer (Fn. 22), Rn. 297; 357.

三、小 結

綜上說明，我國全民健保之財源同時來自保費與租稅，國家在社會保險法律關係中依然扮演公權力主體的角色，屬於制度承擔者，立於被保險人間社會連帶、風險分攤機制的對立面，且其為公法人之組織形態亦不可能與被保險人分攤風險、形成社會連帶意識。國家一方面為社會保險之承擔者，另一方面以租稅挹注社會保險財務，藉由社會保險制度同時履行其他社會福利政策或經濟政策任務：給予低收入戶全額保費補助，屬於社會救助給付之一種方式；給予榮民榮眷保費補助，屬於社會補償之一環；給予無一定雇主之職業工會會員或農漁業者保費補助，目的在促使其參與風險分攤團體，進而形塑被保險人跨越階級之社會連帶意識，性質上屬於社會促進給付之一種⁷⁸；給予有一定雇主之受雇者保費補助，則同

⁷⁸ 本文雖將無一定雇主之職業工會會員或農漁業者、有一定雇主之受雇者、公職人員及公立學校教職員等各種不同職業類別被保險人保費補助定性為「社會促進」，但並無意因此將之合理化，蓋即使基於某項特定社會政策所為之立法，同樣須受平等原則之檢證。事實上，大法官釋字第485號解釋即已指出，「鑑於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，……不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據」，以上述各類被保險人之補助比例為例，職業工會會員的工作所得未必少於受雇者之薪資，但前者可獲得政府40%之補助，後者僅有10%（如前所析，關於雇主分擔之保費，本文認為應屬受雇者的社會薪資），同樣地私校教職員工獲得政府35%之保費補助，民營事業機構受雇者則僅有10%之補助，顯然僅以受益人之特定職位或身分為補助標準，未能切合「減輕被保險人經濟負擔、協助其參與風險分攤團體」之政策目的，其能否符合憲法平等原則之要求，實值懷疑。惟考慮本文篇幅與架構已相當龐大，而相關問題尚待詳細分析論證，恐無法在此一一詳加說明。本文初步認為現行各項屬於「社會促進」性質之保費補助，僅依職業別、身分別給予不同比例之保費補助，有違反平等原則之嫌，就此二代健保規劃方案已有所回應，本文將於後述結論與展望加以介紹。

時寓有提升受雇者之參與社會保險能力以及降低雇主人事成本兩項不同政策目的；對於公職人員及公立學校教職員，國家則可能同時基於雇主及社會促進政策承擔者二種角色，分擔其保費負擔。此外，國家給予各類被保險人眷屬保費補助，應寓含減輕家庭經濟負擔之目的，性質上亦可歸屬於社會促進給付。就此以觀，我國全民健保應屬一「混和式」制度，其以風險分攤自助互助機制為主幹，透過政府保費補助揉合各個不同政策目的的單向性給付，以達全民均能加入風險分攤團體、獲得基本醫療照顧的目的。

伍、政府補助社會保險保費之政策目標與中央地方權 限劃分之關聯性

以上所提國家作為社會保險制度之承擔者，以及國家藉由該項制度附帶實踐各種不同經濟或社會福利政策，乃是將「國家」作單一、概括之理解，並不區分各該任務究竟由中央政府或地方政府來承擔，亦未論及其因此所生之財政支出應如何分配。如將社會福利國原則之實踐放在中央與地方制度的脈絡下加以觀察，則必須將原先單一理解的「國家」作進一步解析，在此涉及國家權力垂直不同的分配模式，德國為聯邦國家，我國則為單一國，體制雖有不同，卻都面臨社會國原則實踐上中央與地方如何作權限適度分配的難題，而德國長久實踐經驗中所累積之立法與學說，應能為我國保費分擔爭議提供不同的思考切入點。

一、德國聯邦體制下的社會國實踐

(一)社會國原則之實踐與聯邦國體制

德國基本法第二十條明文德國為一「社會聯邦國」(sozialer

Bundesstaat)，同法第二十八條第一項並規定，各邦合憲性秩序亦須符合民主原則、法治國原則、社會國原則等憲法基本原則，以確保聯邦體制之下聯邦與各邦之政府體制及立國之基本價值一致（Homogenität），因此各邦亦為一社會福利國，其與聯邦政府均應透過國家公權力來實踐其社會政策，追求社會公平正義。

在聯邦國體制之下，國家對外僅有一個主權國家，此點與單一國並無不同，但在內部關係上，憲法將國家權力打散成不同的權限，然後垂直分配在一個中央國（Zentralstaat）與數個組成國（Mitgliedstaaten）之間，從國家學的觀點來看，聯邦與各邦均有享有完整的國家資格（Staatlichkeit），聯邦與各邦相互獨立又獨自組成為總體國家⁷⁹。聯邦國體制基本上有利於確保歷史上、文化上的地域特殊性與多樣性，因而與社會國原則之實踐存有緊張關係：社會國原則追求社會公平正義之實現，希望能儘量弭平地域性的生活水平差異，使國民不受經濟能力、生活領域、文化背景等因素之影響，均能享有符合人性尊嚴之生活條件，並能享有積極參與社會之相同機會，某程度而言社會國原則取向「均一」（einheitlich）而非多元（vielhaft），而調整地域生活條件差異之措施容易使權力向中央政府傾斜，不利於聯邦體制之多元與分散⁸⁰。

此外，各邦之內並實施地方自治（Kommunalselbstverwaltung），

⁷⁹ 關於聯邦國之描述，詳見J. Isensee, Bundesstaat – Zustand und Entwicklung, in: Badura u.a. (Hrsg.), Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts – Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001, S. 719 ff.; R. Zippelius & T. Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 31 Aufl., 2005, S. 126 ff. 中文文獻可參見張正修，地方制度法理論與實用(1)地方自治概念、國外法制及都市篇，頁21以下，2003年2版。

⁸⁰ Eichenhofer (Fn. 22), Rn. 122; R. Pitschas, Kommunale Sozialpolitik, in: von Maydell (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2. Aufl., 1995, § 24 Rn. 13.

邦之下各級地方自治團體依基本法第二十八條第二項之規定，所有地方性事務得依法自治並承擔其責任。地方自治團體之地位與聯邦或邦不同，並不具備國家資格，其所享有之高權係由邦所賦予，邦可選擇其所享有之權限是否由邦政府自己履行，或由其所屬之地方自治團體履行；反之，邦享有之高權並不是從聯邦傳來，聯邦與各邦之權限均來自於憲法之賦予⁸¹，因此在德國聯邦國體制之下，聯邦政府基本上不得越過邦政府，將某項權限直接劃交地方自治團體，也不得對地方自治團體承擔之任務提供財政支援⁸²。地方自治團體乃依法享有地方自治權限，地方自治團體享有何種權限應以法律定之，就此聯邦憲法法院認為地方自治團體之權限並非按照特定具體事項逐一認定⁸³，惟立法者分配任務與權限時仍應遵守一基本原則，即公共任務以分散式解決為優先，地方性事務原則上應由地方自治團體承擔，由中央承擔為例外⁸⁴。

德國聯邦體制下聯邦與各邦權限分配展現在三個面向：立法權、法律執行權以及財政事項。首先，基本法將立法權限之重心置於聯邦⁸⁵，其中與社會國原則之實踐息息相關的公共照顧、戰爭受害者及遺眷之照顧、社會保險暨失業保險等事項（Art. 74 I（7），（10），（12）GG），屬於聯邦與各邦競合立法事項，亦即在聯邦未有立法的情形下，則各邦得制定相關法律，反之聯邦如已立法，各邦即再無立法權限；同時基本法第七十二條第二項亦明文，

⁸¹ BVerfEG 1, 14 (34).

⁸² F. Schoch, Strukturproblemeder Förderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung in der Sozialpolitik, in: Henneke (Hrsg.), Die Kommunen in der Sozialpolitik, 2004, S. 23 (27).

⁸³ BVerfGE 107, 1 (12).

⁸⁴ Zippelius & Würtenberger (Fn. 79), S. 140 ff.

⁸⁵ Zippelius & Würtenberger, a.a.O., S. 391.

為促使各地生活條件均值發展所必要者，聯邦即享有立法權限。其次，聯邦法律之執行權限則在各邦手中，除聯邦法律另有規定外，各邦得自行規範執行機關及行政程序（Art. 83 GG）。至於因任務之履行所生之財政負擔，依照基本法第一〇四a條揭示之聯結原則（Kon-nexitätsprinzip），聯邦與各邦就其所承擔之任務負擔其財政支出，由於法律執行之權限在於邦，因此主要財政支出之責任在於邦，此項聯結原則在邦與其所屬地方自治團體之間有無適用餘地，則尚有爭議⁸⁶。在實際運作上，保費支付與租稅支付兩大給付體系並未一致遵循聯邦權限劃分之規定，而是呈現出截然不同的運作結果。

（二）社會保險制度與聯邦國體制

德國社會保險體制之運作係獨立於聯邦體制之外，深具聯邦主導、權力集中之特色⁸⁷：以立法而言，相關法律自始即為聯邦立法，各邦已無自行立法空間，而為使全國生活水準趨向一致性，舉凡強制投保資格、退休年齡、保費費率、給付水準等聯邦立法均已明文規範，並不容許各邦自訂保費費率；社會保險制度並非由聯邦或各邦政府直接施行，而是由具有獨立法人格之公法社團法人承擔，法定年金保險與健康保險兩大體系多元複數之保險人，無論其為聯邦或為邦所屬之公法人（Art. 87 II GG），均一體適用聯邦法律，並由年金保險人全國聯合會就法律之適用作統一之解釋；且社會保險之財務運作，依據租稅與保費區分原則，無論收入面或支出

⁸⁶ Zippelius & Würtenberger, a.a.O., S. 482 f. 關於邦及其所屬之地方自治團體之間是否亦有聯結原則之適用，德國文獻相關討論詳見李建良，同註56，頁84以下。

⁸⁷ J. Isensee, Finanzverfassung und Sozialrecht, in: Sozialfinanzverfassung, SDSRV Bd. 35, 1992, S. 7 (9 ff.)

面均獨立於一般稅收分配、預算決算程序之外，不適用基本法有關財稅劃分之規定；財務能力不一的複數社會保險人彼此之間，另依法定健康保險法之規定實施調節均衡，而不適用基本法第一〇七條有關各邦財政均衡調整之規定，其正足以顯示在社會保險法領域，乃優先適用被保險人之間跨越各邦領域界線的社會連帶互助原則。

至於聯邦政府另以稅收對社會保險提供補助部分，是否適用聯邦國體制之下財政劃分之規定？聯邦與邦政府是否均有權限對社會保險提供補助？按基本法第一二〇條第一項第四句明文：「包括失業保險及失業救助在內之社會保險，其承擔之額外財政負擔由聯邦政府補助之」，此項規定能否作為聯邦補助之權限依據，學說上有不同見解：少數見解認為，基本法第一二〇條之規定有其時空背景，僅限於第二次世界大戰之後為解決戰爭結果所作的過渡性規定，並不足以作為聯邦政府常態補助的依據⁸⁸，惟通說見解認為此項規定可作為聯邦提供社會保險補助之一般性依據，並不限於戰爭後果造成之額外負擔始得給予補助⁸⁹。由於該條僅規定聯邦之補助義務，因此學者認為僅聯邦享有補助權限，且聯邦政府補助之對象，不限於聯邦所屬之保險人，亦涵蓋邦所屬之保險人，反之，各邦不得反向對聯邦所屬社會保險人提供補助。總體而言，社會保險無論從立法、執行到財務運作經常突破聯邦與各邦權限劃分之規定，而取向聯邦主導、權力集中之特色⁹⁰。

⁸⁸ Isensee, a.a.O., S. 7 (11 ff.); Diemer (Fn. 1), S. 31 (43 ff.). Vgl. auch BVerfGE 9, 305 vom 16.6.1959.

⁸⁹ Kirchhof (Fn. 19), § 93 Rn. 31; Vogel (Fn. 17), § 87 Rn. 24; Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl., 2002, Art. 120, Rn. 22 ff.; Jarass & Piroth, GG, 5. Aufl., 2000, Art. 120 Rn. 6. Vgl. BVerfGE 14, 221 vom 24.7.1962.

⁹⁰ Kirchhof (Fn. 19), § 93 Rn. 32 ff.

(三)以稅收為財源之社會給付與聯邦國體制

以稅收為財源的各類社會給付，包括社會救助、戰爭補償、各類津貼等，其立法、執行與財政負擔等各個層面原則上遵循基本法聯邦與各邦權限劃分之規定，但亦有許多未盡相符之處。在立法權限方面，關於戰爭受害者及遺眷之照顧聯邦享有立法權，固為基本法第七十四條第一項第十款所明文，至於同項第七款「公共照顧」（*öffentliche Fürsorge*）立法權限除指涉典型的社會救助之外，是否涵蓋其他社會給付則有爭議，聯邦憲法法院對此採取廣義之見解，亦即不限於社會救助事項，並因此肯認聯邦對於兒童津貼、兒童青少年扶助事項享有立法權限⁹¹。實際上在社會法領域，聯邦大量使用了競合立法權限，並將其陸續整編納入社會法典，各邦難有自行立法之空間。聯邦制訂各項以稅收為財源之社會給付立法原則上由各邦負責執行，並由邦承擔其財政支出，而在邦的權限範圍內還可能將之劃歸為鄉鎮市之地方自治權限，且邦執行並負擔財政支出之原則尚有許多例外規定，須作進一步說明：

1. 社會救助

在邦負責執行之各項社會給付任務中，社會救助、兒童與青少年扶助（*Kinder-und Jugendhilfe*）屬於傳統地方自治事項，它不是由邦政府自己履行，而是由鄉鎮市等地方自治團體承擔，依任務負擔聯結原則，其財政負擔也應由鄉鎮市等地方自治團體承擔⁹²。

按社會救助制度不是為典型生活風險之預防而設立，而是當國民無法靠自己的能力維持生活時，國家立於補充地位⁹³（補充性原

⁹¹ Vgl. BVerfGE 22, 180; BVerfGE 87, 1.

⁹² Pitschas (Fn. 80), § 24 Rn. 23 ff.

⁹³ Rothkegel (Hrsg.), *Sozialhilferecht*, 2005, Teil I, Kapitel 1, Rn. 22 ff. 我國最高行政法院亦承認「補充性原則」為社會救助法的基本原則之一，參見最高行政法

則（**Subsidiaritätsprinzip**）），提供救助給付以確保其最低基本生活，因此必須等待國民無法自立的具體事實發生，經主管機關審查其個案需求（個別化原則（**Individualisierungsprinzip**））⁹⁴，再依其需求提供適當之救助（需求填補原則（**Bedarfsdeckungsprinzip**））⁹⁵。社會救助的個別化原則與需求填補原則，使其相較於其他類型之社會給付具有強烈的「在地性」，只有最貼近救助需求者所在的政府才能適切地履行提供具體化、個別化救助的行政任務，是以社會救助向來屬於地方自治事項，且原則上以救助需求者通常住所地（**gewöhnlicher Aufenthalt**）所在之地方自治團體為（§ 97 ff. SGB XII）承擔者，此時住所地一方面界定地方主管機關履行給付義務的對象，另一方面於地方主管機關轄區內「設籍」也就成為人民請求給付之先決條件⁹⁶。

2. 社會補償

社會補償給付均有聯邦立法為依據，但其執行與財政負擔並未完全遵守聯結原則：有關戰爭結果之補償給付，聯邦照顧撫卹法（**Bundesversorgungsgesetz**）之規範密度較高，其中就執行機關架構、行政程序等事項均作全國一致性之規定，聯邦與邦均有執行權限，費用部分依據基本法第一二〇條第一項規定由聯邦單獨承擔，

院94年判字第1481號判決。

⁹⁴ Rothkegel (Hrsg.), a.a.O., Rn. 18 ff.

⁹⁵ Rothkegel (Hrsg.), a.a.O., Rn. 12 ff.

⁹⁶ 以現今交通便捷，遷徙活動快速頻繁的的社會現況而言，僅依住所地單一標準判斷應負救助責任的行政主體，即可能產生不合理的現象，例如從外縣市遷徙過來、未進入收容所的流浪漢或遊民，如欲以低收入戶身分參加全民健康保險，必須回至戶籍所在地向當地鄉鎮市公所申辦，而可能違反其意願或因欠缺車資不可能實現。參見簡玉聰，同註56，頁75。相關田野研究參見高召恩，性別、勞動與公民權：以國家建構的遊民公民狀態為例，東海大學社會學系碩士論文，頁44以下，2003年6月。

而服義務役（Wehrdienst）與替代役（Zivildienst）者因公傷亡之照顧撫卹，亦由聯邦承擔所有支出⁹⁷。至於新興發展的社會補償體系之執行權限在各邦，且通常由邦所屬之地方自治團體執行之，其財政負擔方式各有不同，依據犯罪被害人補償法規定（Opferentschädigung），其補償費用由聯邦與各邦依二比三之比例分擔，疾病傳染防治法（Infektionsschutzgesetz）因染傳染病而中斷就業者應給予補償，補償所需財源則完全由各邦承擔⁹⁸。

3. 社會促進

社會促進給付所欲達到之目標與功能，基本上屬於國家整體政策，非地方自治團體事項⁹⁹，但聯邦立法之執行與財政支出之負擔，相關法律均有不同規定，且同樣未盡符合聯結原則，難以歸納出一普遍準則，例如子女津貼（Kindergeld）由聯邦主管機關為之，並由聯邦負擔費用（§§ 7, 8 BKGG），父母津貼（Elterngeld）之執行權限在各邦，但費用由聯邦政府負擔（§ 12 BEEG），教育補助之執行權限在各邦，費用由聯邦與邦依不同比例分擔之（§§ 40, 65 BAföG）、住宅津貼之執行屬於邦之權限，邦負擔之住宅津貼支出聯邦將給予半數之補助（§ 34 WoGG）¹⁰⁰。

4. 社會福利任務承擔主體之調整

聯邦立法者行使競合立法權限時，享有廣大的形成自由，得將人民之給付需求分別交由不同的給付體系承擔，亦可改變原有之任務分配，聯邦立法近幾年曾多次調整社會救助與社會保險制度之間任務之分配，使得地方自治團體承擔之社會救助支出隨之增減：

⁹⁷ G. Igl & Welte, Sozialrecht, 8. Aufl., 2007, S. 340; Stolleis (Fn. 30), S. 238 ff.

⁹⁸ Eichenhofer (Fn. 22), Rn. 416 ff.; Igl & Welte, ebenda; Wallerath (Fn. 24), S. 19 f.

⁹⁹ Eichenhofer, a.a.O., Rn. 13, Abb. 3.

¹⁰⁰ Igl & Welte (Fn. 97), S. 306, 309, 317, 320.

(1)首先，因高額照護支出導致無力自主生存之國民，過去係由社會救助制度提供最低生存所需之保障，實施社會照護保險之後，改以保費徵收與保險給付之方式預護之，地方自治團體之財政負擔也隨之大幅降低。(2)自二〇〇三年起實施之「老年基礎保障」，修正社會救助之補充性原則，放寬老人請領資格，使得地方自治團體財政負擔再度增加。就此，德國基本法並未提供特別保護機制，避免地方自治團體執行社會救助任務時財政負擔超出其能力，雖然基本法第二十八條第二項第三句明文地方自治之保障亦涵蓋其財政基礎，惟尚不得據此要求聯邦立法者立法將特定任務定性為社會救助交給地方執行時，必須由聯邦承擔因此所生之相關費用¹⁰¹。(3)自二〇〇五年起，將具有工作能力的求職待業者（Arbeitsuchende）及其家屬的最低生活照顧，排除於社會救助法之適用範圍，納入新制定之「求職待業者基礎保障法」（Grundsicherung für Arbeitsuchende, SGB II），該法將求職待業者所能獲得之給付分別交由聯邦與地方自治團體執行，原則上聯邦執行基本生活津貼給付，即所謂「第二類失業金」（Arbeitslosengeld II）¹⁰²，地方自治團體則負責住屋暖

¹⁰¹ Rothkegel (Fn. 93), Teil I, Kapitel 4, Rn. 8.

在德國聯邦體制之下，聯邦政府並不得直接將某項任務劃歸為地方自治團體權限，已如上述，但聯邦制訂「基礎保障法」直接增加地方自治團體任務時，邦政府並未透過聯邦參議院阻止該項立法（Art. 50 ff., 77 f. GG），因為當時聯邦政府另行答應各邦將提高住宅津貼的聯邦承擔比例，減輕邦的財政負擔，所以邦並未積極捍衛自己的權限，保護所屬地方自治團體。Schoch (Fn. 82), S. 23 (29 f.)

¹⁰² 所謂「第二類失業金」是相對於失業保險提供之失業金（或稱之為「第一類失業金」）而言。長期失業者在失業初期尚能自失業保險領得失業金，失業給付期限屆至而仍未找到工作時，生活將立即陷入經濟困境，此時國家再提供其相當於救助性質的「第二類失業金」確保其最低生活之維繫，此項「第二類失業金」是以租稅為財源，故與失業保險給付不同。

氣津貼、提供再就業準備等給付，此項任務分配是以「事務處理接近性」（Sachnähe）為考量，而聯邦與地方自治團體亦須各自就負責執行之任務負擔所需經費¹⁰³。

5. 最新發展

值得注意的是，德國歷史悠久的社會福利國實踐經驗中，偏重聯邦主導之現象在二〇〇六年修憲後將產生若干轉變。由於歐盟帶來開放與競爭的挑戰，社會國原則的實踐方式正面臨轉型的壓力，且長久以來一直有社會福利政策地方自治化（Kommunalisierung）的呼籲，希望能夠賦予地方自治團體更多自主權限，以更多元的方式來實施社會政策¹⁰⁴，此波修憲回應了前述挑戰與需求，強調多元與分權，將「競爭」要素帶入社會國原則，使國家能夠有效率地履行其所承擔之生存照顧任務¹⁰⁵。不過實際上本次社會聯邦國體制修憲幅度並不大，其重點略為¹⁰⁶：在競合立法權限方面將照護療養機構（Heimrecht）之規範，從基本法第七十四條第一項第七款「公共照顧」事項中排除，等於將該項立法權限留給各邦，由各邦自主決定是否將老人安養照護需求市場化；而聯邦行使「公共照顧」事項之競合立法權，亦須以具備聯邦一致性規範之必要者為限（Art. 72 Abs. 2 GG n.F.）；法律之執行仍屬於各邦承擔之任務，新法並明文強化各邦對於履行機關之組織及其行政程序之自主決定權（Art. 84 Abs. 1 S. 2 ff. GG n.F.），同時為杜絕聯邦一再透過立法直接加諸地方自治團體新的社會政策任務之現象，明文限制聯邦不得越過邦政府，以法律規定直接將某項任務指派由地方自治團體

¹⁰³ Igl & Welti (Fn. 97), S. 277 f.

¹⁰⁴ Pitschas (Fn. 80), § 24 Rn. 17.

¹⁰⁵ R. Pitschas, Sozialer Bundesstaat und Förderalismusreform, in: Blanke (Hrsg.), Die Reform des Sozialstaates zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität, 2007, S. 30.

¹⁰⁶ Pitschas, a.a.O., S. 39 ff.

承擔 (Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG n.F.)，如此將可避免因聯邦法律修正，將某些給付需求者納入社會救助體系或將其需求滿足交由社會救助體系執行，導致鄉鎮市財政負擔增加之情形。總體而言，此次修憲影響以稅收為財源之社會給付為主，對於社會保險體制權力集中之特色則尚無直接的影響。

二、德國經驗對我國中央與地方分擔健保保費補助爭議之啟示

如前所述，我國全民健保為一混合式社會保險制度，國家透過保費補助機制，將政策目的各不相同的單向性給付，結合社會保險獨立的財務運作體系，使國民不受經濟能力之限制，均能參與風險分攤機制，因此本文認為，在中央與地方保費補助分擔爭議問題上，不僅應探討全民健保事項的任務歸屬¹⁰⁷，更應進一步討論各類被保險人補助事項的任務歸屬。詳言之，應從社會保險制度本身及各類被保險人保費補助所欲追求之政策目的分別觀察，就其中央或地方權限之歸屬作更為細膩之分析，例如哪些社會給付因其所欲追求之福利政策目的，與空間所界定的社會生活關係緊密連結，適合由地方自治團體承擔¹⁰⁸，或反之宜以全國性為規模來施行；如可將某項社會福利措施定性為地方自治事項，那麼以設籍作為給付條件即具有事理關聯性，反之設籍限制之合理性即有待檢討。就此，大法官釋字第五五〇號解釋並未區分社會保險與各類被保險人保費補助之目的，僅從憲法第一〇九條第一項第一款及第十一款、第一一〇條第一項第一款及第十款省、縣有辦理衛生、慈

¹⁰⁷ 李建良，同註56，頁90以下；吳鎮宇，地方自治團體負擔全民健康保險保險費補助款之合憲性研究：以地方財政權與社會保險為基礎，中國文化大學法律研究所碩士論文，頁205以下，2006年。

¹⁰⁸ 李建良，同註56，頁93。

善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，不因全民健保之實施而免除，概括地推論地方自治團體對於國家推行全民健保負有協力義務，最高行政法院同樣也未進一步深究，其論證密度均有待加強。

首先以社會保險制度本身來看，德國經驗顯示，社會保險的風險分攤社會連帶團體係以階級為核心認同再逐步擴大，自始即非以地域為限，再者基於保費與租稅區分原則，社會保險財務完全獨立於一般稅收與政府預算程序之外，因此社會保險制度總體運作不受聯邦體制權限劃分原則之拘束，而偏向聯邦主導、權力集中模式。事實上，以風險分攤之大數法則而言，涵蓋人口愈廣泛，風險愈分散，重分配效果將愈為顯著，可避免地域上、經濟階級上高風險弱者互助的反重分配情形，中央健保局在行政訴訟中主張社會保險制度與戶籍之間不具直接之連結關係，的確點出其大數法則之特徵；再者，社會保險制度與社會救助不同，前者係對風險發生之結果作事前預備，公權力主體釐定保費或提供保險給付時，僅依薪資所得、風險發生等事實為斷，並不會深入被保險人具體生活狀況、親屬扶養關係作詳細資產調查¹⁰⁹，並無貼近生活所在地處理之必要性。據上說明，本文認為就社會保險制度本身而言，適合由中央立法並執行之¹¹⁰。

¹⁰⁹ 假設被保險人設籍地與投保地在台北，於外縣市旅遊時生病就醫，只須出示健保卡證明其保險關係存在即能獲得醫療給付，健保局事後並不會針對被保險人作資產調查判斷其是否有能力自己負擔醫療費用。Vgl. auch D. Schäfer, *Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung*, 1966, S. 168 ff.

¹¹⁰ 由全民健康保險法第3條、第6條等規定觀之，現行全民健保制度係由中央規劃之全國統一性事務，大法官釋字第550號解釋亦認為全民健康保險法係中央立法並執行之事項。惟學者李建良則認為認為社會保險制度非不得視為地方自治事項，而得為直轄市立法並執行之事項。參見李建良，同註56，頁92-93。

其次關於各類單向性給付，德國相關立法經常基於政治現實考量，就任務執行與財政負擔分配作聯結原則的例外規定，難以勾勒出明確的權力垂直分配圖像。不過，地方自治團體所負擔的社會救助任務，屢屢因聯邦立法而有擴張或縮減的現象卻也凸顯出一項事實，即權限劃分並非自明之理或固定不變的：從貼近個別需求、地域關聯性、活用並結合地方人力資源等角度而言，社會救助任務宜以分權在地化的組織作為執行主體；但分權的結果也可能帶來負面效果，一方面同為國民卻無法享有同值的最低生活保障，對人性尊嚴保障將有所減損，且各地不同給付水準也將誘引低收入戶作無效率的「福利遷徙」，因此從分配政策（*Verteilungspolitik*）的角度而言，反而較為強調作集中式的解決，強調設定框架規範的必要性¹¹¹。更何況國民的需求可透過不同途徑予以滿足，例如醫療照護需求之滿足，立法者可透過社會救助體系僅針對少數低收入戶提供給付，如此即歸由地方自治團體執行，亦可將採風險預防的方式以社會保險給付滿足國民之需求，則相關事項便會被歸類為中央權限，只要立法者變更給付體系，權限分配屬性、財務處理方式以及財政負擔分配方式就會隨之改變。而在任務履行方式變動過程中可能間接損及地方自治團體之財政自主權問題，過去未予正視，現已因新修正之基本法第八十四條第一項第六句之規定予以矯正，依據該項規定聯邦政府不得跳過邦政府，以聯邦立法直接將任務分派給地方自治團體，因此在社會政策立法領域，垂直權力分立原則將成為聯邦立法者立法形成自由的另一道憲法界限。

至於我國各類單向性社會給付之權限究竟如何劃分？我國憲法與地方制度法似未能提供清晰的答案。首先，就社會救助事項而

¹¹¹ Pitschas (Fn. 105), S. 33. 同樣地，國民之健康照顧究竟屬於中央權限或屬地方自治事項，學者之間亦有不同看法。Pitschas (Fn. 80), § 24 Rn. 78.

言，憲法第一〇八條第一項第十九款「賑濟、撫卹及失業救濟」屬於中央立法並執行但得交由委辦事項，但地方制度法將之列為地方自治事項，且依該法第十八條第三款第二目、第十九條第三款第二目、第二十條第三款第二目之規定，社會救助同時屬於直轄市、縣市與鄉鎮市的自治事項，顯示此項權限並非排他性賦予，因此學者批評類此規定性質上並非事務管轄，至多僅具土地管轄的意義，對於爭議之解決實益有限¹¹²。不過實務與學說對於社會救助屬於地方自治事項並無爭議，大法官釋字第五五〇號認為地方自治團體有辦理衛生慈善事業，國內相關文獻同樣認為「無力繳納保費者，國家應給予適當之救助」屬於地方自治事項，據以證立地方負擔保費之合憲性¹¹³。

至於榮民、受僱者、無一定雇主之自營作業者、農漁業者、被保險人眷屬之保費補助，究竟屬於中央權限或地方自治事項，大法官解釋及相關文獻並未論及。其中榮民與榮眷之保費補助，屬於社會補償性質，對此憲法增修條文第十條第九款明文「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障」；受僱者、無一定雇主之自營作業者、農漁業者、被保險人眷屬之保費補助，則具有社會促進之性質，憲法第一五三條及增修條文第十條第八項亦責成國家有照顧之義務。在權限分配上，上述各項給付政策歸屬中央權限之依據為憲法第一〇八條第一項第十三款「勞動法及其他社會立法」；而在地方自治權限方面，憲法並無直接相關之權限規定，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規定，則將「社會福

¹¹² 蔡茂寅，同註59，頁109以下。

¹¹³ 李建良，同註56，頁90以下；林明鏘，同註65，頁278；蔡茂寅，同註56，頁211。

利」¹¹⁴同時列為直轄市、縣市與鄉鎮市之權限。易言之，依照前述憲法及地方制度法之規定，在社會福利事項之垂直權限分配上同樣未作排他性賦予，其附隨之財政支出究竟由中央或地方負擔，現行法律依然未能提供明確答案¹¹⁵。

本文初步認為，軍人職責在於保衛國家，對整體國家社會而非僅對某個地方自治團體提出貢獻，因此現行榮民、榮譽之保費補助由中央負擔應屬合理。至於受僱者、自營作業者、眷屬之補助，如果與雇主或專門職業人員相較固然屬於經濟上弱勢者，但絕非經濟無法自立之低收入戶，不能粗略地歸為社會救助事項，而就事務屬性、核心事項或最適功能論觀之¹¹⁶，似無歸屬於中央或地方的必然性（憲法第一一一條），換言之，中央政府基於促進勞資和諧、減輕家庭負擔、提高參加風險分攤團體意願與能力之總體政策目

¹¹⁴ 何謂「社會福利」？從憲法第155條「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，及受非常災難者，國家應予以適當之扶助與救濟」之文義觀之，社會福利似為一上位概念，不具體指涉某種制度，行政院呈送第六屆立法院之「社會福利基本法」草案中，則依照憲法增修條文第10條第8項之條文用語，將社會福利分為社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等事項。此項分類與學理上將社會給付區分為社會保險、社會救助、社會補償與社會促進四大類型未盡相同，本文所探討之榮民榮譽、受僱者、自營作業者保費補助，可勉強歸類為「福利服務」，其定義為「對於需要生活照顧或服務之人民給予支持、保護或其他服務或從事預防人民陷入生活困境之相關福利措施，並建構以家庭為中心之綜合性服務」。

¹¹⁵ 「社會福利基本法」草案第10條至第13條對於社會福利事權另作有別於地方制度法之規定，依草案之構想，全國性社會福利政策、法規與方案由至中央政府規劃、釐定之，但執行權限在於直轄市與縣市地方政府，中央政府並享有中央社會福利經費分配及補助事項之權限；除此之外，地方政府在其行政轄區內亦有社會福利政策、自治法規與方案之規劃、釐定與執行權限。經費方面，中央與直轄市、縣市如何分擔首先依各該法律之規定，如無規定時，回歸任務與財務聯結原則。

¹¹⁶ 蔡茂寅，同註59，頁124以下。

的，固可提供全國之受僱者或自營作業者一定比例之保費補助，地方政府亦可能衡酌其行政轄區內特殊之施政需求與財政能力，另行給予行政轄區內之居民保費補助，例如提供六十五歲以上老人或身心障礙者額外的保費補助。

三、中央與地方合作之程序保障與財政負擔分配之實質標準

依據上文分析結果，大法官釋字第五五〇號解釋認為「國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言」，以及國內通說認為全民健保性質上屬於「中央與地方共同辦理之事項」等觀點¹¹⁷，就結論而言洵屬正確，惟相關之論證有澄清或補充之必要：首先，國家基於社會連帶參與社會保險財務運作之說法應屬誤解，在國家參與社會保險財務之角色混淆情形下，論證上即容易將政府之補助視為社會保險之一環，僅針對社會保險制度之權限劃分問題作概括分析，至多再進一步論及社會救助事項之權限劃分，而忽略其他身分被保險人保費補助之正當性與權限劃分。本文認為，全民健保之所以屬中央與地方共同辦理事項，乃因我國全民健保之強制保險對象涵蓋全民，立法者必須考慮國民經濟能力高度差異性，使每位國民都能享有參與風險分攤團體的機會，因此採取混合和式社會保險之設計，以社會保險封閉性之財務運作為架構，納入社會救助、社會促進與社會補償等各種單向性給付。從社會保險制度的經營規模而言，由中央立法並執行較為適當，而社會救助、社會補償或各種社會促進措施，則因追求之政策目的不同，中央或地方權限之歸屬未盡相同，因此全民健保制度之施行有中央與地方共同辦理之必要。

¹¹⁷ 吳鎮宇，同註107，頁210以下；李建良，同註56，頁96；法治斌、董保成，憲法新論，頁444，2005年3版；蔡茂寅，同註59，頁149。

至於財政負擔分配問題，大法官於釋字五五〇號解釋特別指出：「法律之實施須由地方負擔經費者，……於制定過程中應予地方政府充分之參與。」並責成行政主管機關於草擬此類法律時，應與地方政府協商以避免片面決策造成之不合理現象，此項要求與德國基本法最新修正之第八十四條第一項第六句所欲解決之問題相當類似，亦即為避免地方自治團體因中央片面立法而增加超出其財政能力的任務負擔，但在我國並非採取基本法明文禁止之方式，而是強調程序保障之重要性。惟誠如學者指出，程序保障之外仍須有一實質權限劃分標準，否則即難免於非理性之決定¹¹⁸，在此共同辦理事項之費用分擔，地方制度法第七十條「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」之規定可作為中央與地方協商之依據，在此即有必要逐項確認全民健保法第二十七條各類被保險人保費補助之政策目的與中央地方權限歸屬，如此才能依據聯結原則進一步確認財政負擔歸屬：地方自治團體負擔行政轄區內低收入戶之保費補助，榮民榮眷補助由中央負擔，此二項應較無爭議；自營作業者及受僱者之保費補助，如無法判斷中央或地方享有排他性權限時，則中央與地方於協商中應先各自確認其補助目的，再據此界定其補助範圍，而非本末倒置地一概以投保地或設籍地來界定地方自治團體應負擔之行政任務與財務支出；此外，對公職人員、公立學校教職員、軍人之保費補助，應更精細地確認總體補助比例中，各級政府立於相當於雇主之地位為其公務員繳納之保費占多少成數，另基於強化投保能力目的給予之補助又占多少成數。當權限歸屬與財政負擔分配獲得釐清之後，究竟地方自治團體能否以「設籍」為要件限定其保費

¹¹⁸ 蔡茂寅，同註56，頁212。

補助對象的爭議，應能迎刃而解，同樣地，目前實務上以「投保單位」界定地方自治團體補助範圍的妥適性，恐怕也有重新檢討之必要。

陸、結論與展望——簡評二代健保規劃之保費補助方案

社會保險的財務運作關涉社會重分配能獲得多少程度之實現，同時也與社會保險立基之社會連帶關係能否長期維繫永續經營密切相關，向來是社會政策領域重要的課題，但保險財務之運作原則的法律意涵，例如保費與租稅區分原則對於國家與被保險人之間的法律關係具有何種意義、國家對社會保險財務是否負有補助義務，不同層級之行政主體是否均負有補助義務等議題，則較少受到重視，尚留有許多值得深入探索的空間。對於我國目前社會保險遭遇的許多爭議問題而言，社會保險「保費與租稅區分」、「總體對價關係下進行社會重分配」之財務運作特色具有關鍵性之意義，只有確實掌握社會保險財務獨立於一般財政稅收的意涵，才能彰顯出社會連帶關係是指被保險人間之自助互助而非向國家「求助」，進而釐清國家在社會保險制度中扮演的角色。

以我國全民健保而言，因強制投保對象涵蓋全民，為使每位國民均有參與風險分攤團體的能力，所以採行「混合式」制度，以社會保險封閉性之財務運作為架構，納入社會救助、社會促進與社會補償等各種單向性給付，國家係基於不同之政策目的給予各類被保險人保費補助，並不是與被保險人「社會連帶」而繳納保費。至於中央與地方究竟應如何分擔保費補助之費用，只有先明確界定各類被保險人之補助目的，才能逐項釐清其中央權限或地方自治事項之屬性。由於大法官解釋第五五〇號解釋未依據補助之目的分析中央與地方保費補助之權限與財政責任劃分問題，僅籠統指出中央與地

方均有推行全民健保之義務，而最高行政法院決議也僅以投保地單一標準界定地方自治團體分擔保費之範圍，中央與地方保費補助分擔爭議雖得以暫告一段落，但從社會保險之財務運作原則而言，大法官解釋與最高行政法院之見解仍有值得改進補充之處。

值得注意的是，全民健保法第二十七條除引發大法官釋字第五五〇號解釋之爭議外，其依職業、身分與經濟能力等多重標準將被保險人予以分類，並由政府給予不同比例保費補助之規定，也引發補助公平性之質疑，且被保險人分類複雜造成行政手續繁複、行政成本增加之結果，其妥適性備受質疑¹¹⁹，是以行政院著手規劃二代健保時即針對保險費籌措提出改革方案。依據行政院二〇〇六年五月三日提出之「全民健康保險法修正條文」¹²⁰，包含下列幾項重大變革：一、擴大課費費基，未來費基不以薪資所得為準，改以所得稅機制核定之綜合所得稅總額為費基（第二十一條）；二、未來將取消現行各職業類別之區分（第九條），在整體財源中政府與雇主之分擔部分均依一定公式計算，其餘則由被保險人負擔（第十七條、第十九條、第二十條）；三、因應職業類別區分之取消，修

¹¹⁹ 此外，現行制度尚有以下缺失：一、受雇者投保金額僅以「經常性」薪資為標的，致投保金額較實際薪資為低，而薪資占國民所得之份額又逐年遞減，且職業工會會員、農漁民、水利會會員及眷屬之投保金額又受到政因素影響未能調升，以上均使得保險費收入未能與國民所得同步上升；二、現行健保保險費採論口計費，未能與家戶經濟能力相對稱；三、現行勞、資、政三方分攤保費之規定，使被保險人誤認個人僅需負擔部分比例之總醫療費用，不免存有「免費午餐」之心態，造成醫療資源浪費。行政院二代健保規劃小組乃針對上述各點缺失，提出保險費籌措改革方案。詳見行政院衛生署，全民健保財源籌措改革規劃，二代健保規劃叢書——系列2，2004年10月31日，頁12以下。

¹²⁰ 資料來源：中央健康保險局網頁<http://www.nhi.gov.tw/information/second/files/全民健康保險法修正草案（95年5月3日版）.DOC>（最後瀏覽日：2007年12月29日）。

正草案將投保單位廢除，未來國民轉換工作已不再需要辦理轉入、轉出手續，而是由健保局分別向雇主與被保險人收取保費（第二十九條）。與此相呼應的則有兩點改變：首先，雇主分擔之保費不再考慮受雇者之職業類別，而是按改制前三年全國雇主應分擔保險費占全國雇主支付受雇者薪資總額之平均比率，乘以該年各雇主支付受雇者薪資總額計算之（第十九條）；第二，政府給予之保費補助比例原則上也不再依循職業與身分之區別，而是參照國內生產毛額平均成長率以及全國個人醫療健保支出平均成長率，依據一定之公式計算（第十七條第一款），此項補助由中央與地方依85%及15%之比例分攤之（第十八條）。除此之外，修正草案另保留四種特定身分被保險人之保費補助，即義務役軍人、軍校生、無職業無依軍眷等由國防部負擔全額保費（第二十七條第一項），替代役男保費由內政部全額負擔（第二十七條第二項），無職業榮民、遺眷家戶戶長其無職業眷屬代表之保費由退輔會全額負擔，無職業榮民之無職業眷屬則由政府補助70%之保費（第二十七條第三項），低收入戶由政府補助全額保費，其中在直轄市由直轄市政府全額負擔，在縣市則由中央社政主管機關與縣市政府依35%及65%之比例分攤之（第二十七條第四項）。總體性補助與個別補助必須併計而非加總，亦即依照修正草案第十七條計算得出之政府分擔經費，必須扣除政府依修正草案第二十七條所定各項被保險人保費補助金額（第十七條第三款）。

綜觀上述二代健保之修正方案，政府對於健保提供之補助，除四款例外情形，均不再針對個別被保險人，改以公式計算出補助額度對整體健保制度作總額式補助，此種方式類似德國年金保險法第二一三條第二項規定之「一般聯邦補助」¹²¹。從社會保險財務之

¹²¹ 詳見上述「貳、三、(三)」之說明。

水平面向分析，政府之所以負擔健保部分財源，依據該條修正草案說明，乃因健保醫療服務具有外部性（externalities）與殊價財（merit goods）之性質，亦即在民主的資本主義社會中，仍有部分個人財之分配，如國民教育、國民醫療、高等教育、公共電視等等，本質上不適宜依經濟能力的大小或有無來決定，無寧「個人對這些財貨之享有，不能因個人的經濟能力不同而有差異」，故由政府強制地施予所有人，非依消費者之選擇，同時，如每位國民的健康均能獲得保障，亦有助於提升國家總體利益¹²²。由此觀之，政府負擔健保部分之財務，乃為保障每位國民以其負擔得起保費，皆能獲得適當醫療照顧，仍具有社會促進之政策目的，惟依照二代健保的公式計算，政府補助額度係隨國內生產毛額與健保支出而變動，與被保險人的投保金額、費率、課費費基均不再具有關聯性，則原先為具體、特定的社會促進措施，轉變為抽象性與總體性的補助政策。此種補助模式可避免依職業、身分類別給予不同比例保費補助、或因各職業團體政治實力不同影響保費調整決策帶來的公平性疑義，相較於現制，應較能符合憲法平等原則之要求。至於四款針對特定對象之補助，其中前三款包含服役義務役軍人、榮民與榮眷及軍人遺族等情形應屬社會補償，第四款低收入戶保費補助則為社會救助之一種方式，非社會促進政策之政策目的所能涵蓋，因此另以列舉方式規定之。對照本文「肆、二」之分析，二代健保方案將目前所有基於社會促進政策目標之個別對象補助改為公式計算、總體補助，而社會救助與社會補償項目，仍維持固定比例、具體對象補助方式。

再從社會保險財務之垂直面向分析，首先，以「社會補償」給

¹²² 行政院衛生署，同註119，頁24；關於外部性與殊價財之定義，參見黃世鑫，財政學概論，頁108以下及135以下，1998年。

付而言，因軍人、榮民等乃為全體國民犧牲貢獻，故其保費均由中央政府負擔，應無疑義。其次，社會救助既屬地方自治事項，自應由地方政府負擔其支出，就此修正草案依然維持現行規定，亦即直轄市全額負擔低收入戶之保費，縣市部分則仍由中央與地方分攤，此項作法主要是考慮縣市與直轄市之財政能力有巨大懸殊，縣市政府通常無法以己力完成此一自治任務，故由中央政府給予若干財政上協助，就此而言，此項補助應不致使社會救助變更為共同辦理事項，社會救助仍應定性為地方自治事項。另外，釋字第五五〇號作成後衍生之行政訴訟爭議，亦即地方政府補助保費之對象，究竟以投保單位所在地或以被保險人戶籍所在地為準，在二代健保方案中應可止息，因為投保單位將被取消，且地方政府僅剩低收入戶此一具體保費補助對象，即無區別投保單位所在地或戶籍所在地之必要。

猶有疑義者，在二代健保方案之下，除軍人、榮民、遺眷屬於社會補償措施由中央政府承擔、低收入戶屬於社會救助為地方自治事項之外，有無其他理由能夠證立全民健保制度為中央與地方共同辦理事項，因此二者應依共同分擔其餘的補助金額？本文初步認為，一方面地方政府負有照顧居民生活、辦理衛生事項之義務，另一方面各個地方政府之財政能力不一，有賴中央政府給予調節平衡，而透過全民健保制度，正可達到以全體國民為範圍、不受地域差異或地方政府財政能力限制之社會重分配效果，故由中央與地方共同負擔費用尚屬合理¹²³，其分攤比例修正草案第十八條第一項

¹²³ 關於中央與地方如何分擔保險費補助款，二代健保曾提出兩種規劃方式，第一種全由中央政府負擔，第二種則為中央與地方共同分攤。在第一種規劃下，將使中央每年將增加138億餘元之分擔金額，相對地將使地方政府基準財政需求減少（財政收支劃分法修正草案第12條將健保補助款列入直轄市與縣市的基準財政需求），則未來中央給予地方的一般性補助支出也會減少，其

前段規定為中央負擔85%、地方負擔15%。至於各地方政府如何再予分擔，依照同條第一項後段之規定，則是以課費費基改變（即改為保險費按所得總額計收）前三年各直轄市與縣市政府應分擔之平均占率計算之，參照本條修正理由，乃依主計處與地方政府之建議，維持目前中央與地方以及各地方政府間之分擔比例，惟原有分擔比例是否合理，恐有待檢討，因為現制下財政能力較為薄弱之縣市（如雲、嘉、南、高、屏等地）

常因農、漁、水利會會員與低收入戶較多而須負擔較高補助款。如果強調地域間的社會重分配效果，則依二代健保原規劃方案之建議，宜考量地方財政能力、人口數等等定其分擔比例，才能避免上述不合理的現象¹²⁴。就此而言，未來本項修正草案如能順利進入立法院審議程序，應特別加強釋字第五五〇號強調之程序參與面向，賦予地方政府表示意見之機會，釐清各地方政府間負擔分配應考慮何種變因等基本問題，才能據以設定客觀合理之計算公式。

結果對地方政府未必有利。參見行政院衛生署，同註119，頁32以下。

¹²⁴ 行政院衛生署，同註119，頁33-34。

附表一 全民健康保險法中的付費比例

類目	被保險人	自付	補助機關			投保單位
			中央	直轄市	各縣(市)比例	
第一類 第一目	政府機關、公私立學校教職員或公職人員及其眷屬	30%	0% 但私校教職員工，在中央：35%	0% 但私校教職員工，在直轄市：35%	0%	70% 但私校教職員工35%
第一類 第二、三目	公、民營事業機構及第一類第一、二目外有一定雇主之受僱者及其眷屬	30%	在直轄市：5% 在省：10%	5%	0%	60%
第一類 第四、五目	雇主或自營作業者及其眷屬 專門職業及技術人員自行執業者及其眷屬	100%	0%	0%	0%	0%
第二類	無一定雇主或自營作業而參加職業工者、參加海員總工會或船長工會為會員之外僱船員及其眷屬	60%	在省：40%	40%	0%	0%
第三類	農會及水利會員，或年滿十五歲以上從事農業工作者、無一定雇主或自營作業而參加漁會為甲類會員，或年滿十五歲以上實際從事漁業工作者及其從眷屬	30%	在直轄市：40% 在省：60%	30%	10%	0%

類目	被保險人	自付	補助機關			投保單位
			中央	直轄市	各縣(市)比例	
第四類	服役或服替代役之男子、軍校軍費生、無依軍眷等	0%	100% (所屬機關或內政部)	0%	0%	0%
第五類	合於社會救助法規定之低收入戶成員	0%	在直轄市：0	100%	65%	0%
			在省：35% (中央社政機關)			
第六類 第一目	榮民、榮民遺眷之家戶代表	0%	100% (退輔會)	0%	0%	0%
	榮譽、遺眷	30%	70% (退輔會)			
第六類 第二目	第一款至第五款及本款前目被保險人及其眷屬以外之家戶戶長或代表及其眷屬	60%	40%			

表格來源：作者自製

附表二 全民健保實施前提供醫療給付之各該社會保險付費比例

社會保險制度之法律依據	保險對象	被保險人	雇主	政府
勞工保險條例（1995年2月28日修正前之保費分擔比例）	受雇者	20%	80%	
	無一定雇主之職業工人及漁民	60%		40%
公務人員保險法	機關編制內有給職之公務人員、公職人員	35%		65%
公務人員眷屬疾病保險條例	公務人員之配偶、父母及未婚子女	50%		50%
退休公務人員疾病保險	依公務人員退休法等相關規章退休之公務人員	50%		50%
退休公務人員配偶疾病保險辦法	退休公務人員疾病保險被保險人之配偶	50%		50%
私立學校教職員保險條例	私立學校編制內有給、專任之教、職員	35%	32.5%	32.5%
私立學校教職員眷屬疾病保險辦法	私立學校教職員之配偶、父母及未婚子女	50%	25%	25%
私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例	私立學校退休教職員及其配偶	50%	25%	25%
農民健康保險條例	基層農會會員	30%		70%
軍人保險條例	軍官	35%		65%
	士官、士兵等	0%		100%

表格來源：作者自製

參考文獻

一、中 文

1. 王正，全民健康保險中福利所應占比重之研究，中央健康保險局八十六年度委託研究計畫報告（計畫編號：DOH86-NH-002）。
2. 行政院衛生署，全民健保財源籌措改革規劃，二代健保規劃叢書——系列2，2004年10月31日，頁12以下。
3. 吳鎮宇，地方自治團體負擔全民健康保險保險費補助款之合憲性研究：以地方財政權與社會保險為基礎，中國文化大學法律研究所碩士論文，2006。
4. 李建良，中央與地方的權限劃分與財政負擔，人文及社會科學集刊，26卷1期，頁73-115，2004。
5. 林明鏘，論地方自治團體負擔健保保費合憲性問題，月旦法學雜誌，93期，頁270-280，2003。
6. 林國明，在威權統治的歷史陰影下——全民健保與道德共同體的民主建構，載：平等、正義與社會福利，殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集(三)，頁171-238，2002。
7. 林國明，到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成，台灣社會學，5期，頁1以下，2003。
8. 林萬億，我國憲法與社會權的實踐，載：部門憲法，頁89-105，2006。
9. 法治斌、董保成，憲法新論，3版，2005。
10. 孫迺翊，憲法解釋與社會保險制度之建構，台大法學論叢，35卷6期，頁241-290，2006。
11. 高召恩，性別、勞動與公民權：以國家建構的遊民公民狀態為例，東海大學社會學系碩士論文，2003。
12. 張正修，地方制度法理論與實用(1)地方自治概念、國外法制及都市篇，2版，2003。
13. 張桐銳，法律與社會政策作為「社會福利國」模型之建構觀點，思與言，44卷3期，頁5-37，2006。
14. 張桐銳，重分配與社會互助，台灣本土法學雜誌，76期，頁98-107，2005。

- 15.張道義，最高行政法院九四年判字第一五四六號判決評析：從協商到自治，台灣本土法學雜誌，77期，頁146-151，2005。
- 16.許春鎮，論公法社團之概念及其類型，東吳大學法律學報，16卷2期，頁48-65，2004。
- 17.陸敏清、郝鳳鳴，全民健康保險政府財政責任分配之探討，中正大學法學集刊，17期，頁137-175，2004。
- 18.黃世鑫，財政學概論，頁108以下及135以下，1998。
- 19.葛克昌，憲法國體——租稅國，載：國家學與國家法，1996。
- 20.董保城，台北市政府分擔全民健保補助費相關爭議評析，台灣本土法學雜誌，77期，頁105-118，2006。
- 21.詹火生（主持），我國社會保險法制之研究，行政院經建會健全經社法規工作小組委託，台大社會學研究所辦理，頁151以下，1990。
- 22.監察院，我國社會福利制度總體檢調查報告，頁82-83，2002。
- 23.劉在銓，全民健康保險費政府補助款欠費之概況與分析，載：台灣法學會編，二十一世紀憲政風雲，頁131-142，2004。
- 24.劉宗德，直轄市負擔全民健康保險暨勞工保險補助款之計算及其相關法律問題，台灣本土法學雜誌，77期，頁78-104，2005。
- 25.蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，增補版，2006。
- 26.蔡茂寅，地方財政法與全民健保補助費爭議，月旦法學雜誌，87期，頁205-214，2002。
- 27.鄭文輝、蔡爵震，全民社會醫療保險財源籌措方式之探討，載：我國社會醫療保險制度之研究，頁69-110，1992。
- 28.鍾秉正，社會保險法論，2005。
- 29.鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，2004。
- 30.簡玉聰，九十四年判字第一五四六號判決評釋，台灣本土法學雜誌，76期，頁70-77，2005。

二、德 文

1. Becker, Joachim, *Transferechtigkeit und Verfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001.
2. Benöhr, Hans-Peter, *Rechtshistorische Bemerkung zur Begründung der Sozialversicherung*, in: H. F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, 1979, S. 295 (301 f.).
3. Bieback, Karl-Jürgen, *Gleichbehandlung der Geschlechter und Frauenförderung im Sozialversicherungsrecht*, SF 1989.
4. Diemer, Hans-Wolfgang, *Zum Staatszuschuß bei den Sozialversicherungen*, VSSR 10 (1982), S. 31 ff.
5. Eichenhofer, Eberhard, *Sozialrecht*, 5. Aufl. (2004).
6. Münch, Eva Marie von, *Ehe und Familie*, in: Benda/ Maihofer/Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl. (1994).
7. Forsthoff, Ernst, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971.
8. Friauf, Karl Heinrich, *Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger*, in: FS für Jahrreiß, 1974, S. 45 (51) Fußnote 33.
9. Hase, Friedhelm, *Sozialversicherung und Familie*, VSSR 1996.
10. Hase, Friedhelm, *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich*, 2000.
11. Haass, Jürgen, *Neue Systemgerechtigkeit? Zum Gleichheitsverstoß der Pflegeversicherung*, Kritische Justiz 2002.
12. Haverkate, G.örg, *Verfassungslehre*, München, 1992.
13. Haverkate, G.örg & Huster, Stefan, *Europäisches Sozialrecht*, 1. Aufl., 1999.
14. Hender, Reinhard, *Organisation und Selbstverwaltung der Sozialversicherung*, in: B. B. von Maydell (Hrsg.), *Handbuch des Sozialrechts*, 2. Aufl. (1995), § 6.
15. Hohmann, Roger, *Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern in die gesetzliche Krankenversicherung? – Verfassungsproblematik und Lösungsansatz im Entwurf eines Gesundheitsmodernisierungsgesetzes*, SGB 2003.
16. Igl, Gerhard & Welti, Felix, *Sozialrecht*, 8. Aufl., Neuwied, Werner Verlag, 2007.

17. Isensee, Josef, Finanzverfassung und Sozialrecht, in: Sozialfinanzverfassung, SDSRV Bd. 35, Wiebaden, Verlag Chmielorz GmbH, 1992.
18. Isensee, Josef, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, 1973.
19. Isensee, Josef, Sozialversicherungsfreiheit bei geringfügiger Beschäftigung, ZRP 1982.
20. Isensee, Josef, Empfiehlt es sich, die Zuweisung von Risiken und Lasten im Sozialrecht neu zu ordnen?, 59. DJT 1992.
21. Isensee, Josef, Bundesstaat–Zustand und Entwicklung, in: Badura u.a. (Hrsg.), Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts–Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001.
22. Jaeger, Renate, Welche Maßnahme empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familien zu verbessern, 60. DJT 1994.
23. Jarass, Hans & Pieroth, Bodo, GG, 5. Aufl., München, C. H. Beck, 2000.
24. Kirchhof, Ferdinand, Finanzierung der Sozialversicherung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2. Aufl., § 93, Heidelberg, C. F. Müller, 1999.
25. Kirchhof, Paul, Staatliche Einnahme, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 88 Rn. 45 ff.
26. Klause, Peter, Fremdlasten der Sozialversicherung, VSSR 8 (1980).
27. Kransney, Otto Ernst, Der sozialrechtliche Schutz der nicht berufstätigen Frau, VSSR 1974.
28. Lampert, Hans, Familienlastenausgleich und Sozialversicherung, VSSR 1995.
29. Leisner, Walter, Sozialversicherung und Privatversicherung, 1974.
30. Pitschas, Reiner, Sozialer Bundesstaat und Förderalismusreform, in: Blanke (Hrsg.), Die Reform des Sozialstaates zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität, 2007.
31. Pitschas, Reiner, Kommunale Sozialpolitik, in: Bernd Baron von Maydell (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 2. Aufl., Neuwied u. a., Luchterhand Verlag, 1995, § 24.

32. Ribhegge, Hermann, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung, Kritische Justiz 2002.
33. Rolfs, Christian, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000.
34. Rothgang, Heinz, Die Verfassungsurteil zur Pflegeversicherung: Ausgangspunkt für eine Neuordnung der Sozialversicherung? SF 2001.
35. Rothkegel (Hrsg.), Ralf, Sozialhilferecht, Baden-Baden, Nomos, 2005.
36. Ruland, Franz, Der Sozialversicherungsbeitrag zwischen Versicherungsprinzip und sozialem Ausgleich, SGB 1987.
37. Ruland, Franz, Grundprinzipien der Rentenversicherung, in: Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 1990.
38. Ruland, Franz, Das Bundesverfassungsgericht und der Kinderlastenausgleich, NZS 1993.
39. Ruland, Franz, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 1995.
40. Sachs, Michael, Grundgesetz, 3. Aufl. (2002).
41. Schäfer, Dieter, Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung, 1966.
42. Schoch, Friedrich, Strukturprobleme der Förderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung in der Sozialpolitik, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Die Kommunen in der Sozialpolitik, Stuttgart u.a., Richard Boorberg Verlag, 2004, S. 23 ff.
43. Schulin, Betram, Solidarität und Subsidiarität, in: v. Maydell/Kannengießen (Hrsg.), Handbuch Sozialpolitik, Pfullingen, 1988.
44. Schulin, Betram & Karuth, Georg, Lückenschließungskonzept oder Honorierungsmodell? NZS 1996.
45. Stolleis, Michael, Geschichte des Sozialrechts, Stuttgart, Lucius & Lucius, 2003.
46. Sun, Nai-yi, Das Verhältnis zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe bei der Umstrukturierung des Sozialstaates, 2005.
47. Vogel, Klaus, Der Finanz- und Steuerstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, § 27 Rn. 69 ff.

48. Vogel, Klaus, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2. Aufl., Heidelberg, C. F. Müller, 1999, § 87.
49. Wallerath, Maximilian, Gegewärtiges System der Finanzierung der sozialen Sicherung, in: Die Finanzierung der Sozialleistungen in der Zukunft, SDSRV Bd. 45, Wiebaden, Verlag Chmielorz GmbH, 1999, S. 7 ff.
50. Wannagat, G.eorg, Sozialethische Aspekte des Sozialrechts, in: FS für Hermut Simon, Baden-Baden, 1987.
51. Zippelius, Reinhold & Würtenberger, Thomas, Deutsches Staatsrecht, 31. Aufl., München, C. H. Beck, 2005.
52. Zoll, Rainer., Was ist Solidarität heute? Frankfurt/M, 2000.

**On the Financial Operating
Principle of the Social Insurance
System**
—A Discussion on the Dispute about
Apportionment of the Financial Burden
between the Central Government and
Local Self-governing Bodies in Regard to
the Subsidy for National Health Insurance
Premiums

Nai-Yi Sun^{*}

Abstract

Paying premiums for insurance benefits is one of the important characteristics of a social insurance system. The financing of social insurance is absolutely separate from the governmental budget. But it is also a normal practice in many social welfare states that the government often supports its financing with taxes. In Taiwan, due to the compulsory subscription of insurance and premium payment imposed on all citizens, the national health insurance system is not only based on the premium-benefit-principle, but also on the combined factors of social

^{*} Dr. Jur., University of Heidelberg (Germany); Associate Professor, Department of Law, National Chung Cheng University.

Received: August 21, 2007; accepted: January 23, 2008

welfare benefits, social compensation and social promotion, namely a combination-type of social insurance. The government subsidizes most of the insured in Taiwan in the payment of their premiums and is therefore involved in the financing of social insurance. In such a case, what is the relationship between the financing of social insurance and that of the governmental budget? Is the government bound to subsidize the insured in paying their premiums or to support the financing of social insurance? In accordance with the vertical division of powers, are local self-governing bodies also obligated to promote the social insurance system and share the financial burden?

With regard to the above questions this article is firstly conducted to elucidate the separate financing of social insurance from national budget and clarify the functions of government in the financing of social insurance. This article is further conducted to analyze the social policies which were accomplished through the subsidizing of premiums with respect to different categories of the insured. We have to look directly at the purpose of the subsidy, according to the principle of the connection of duty and finance, so that we may further analyze separately which policy and its financial burden should be undertaken either by the central government or by local self-governing bodies. In this respect the Judicial Yuan Interpretation No. 550 which declares that not only the central government but also the local self-government bodies have the duty to promote the national health insurance, and the judgment of the Supreme Administrative Court, which clarifies the extent of subsidy to be covered by local self-governing bodies based on the location of the agencies of the insured, requires more consideration and argumentation for improvement and implementation.

Keywords: National Health Insurance, Distinction Between Premium and Tax, Global Equivalence (Globaläquivalenz), External Burden (Fremdlasten), Premium Subsidy, Social Welfare Benefits (Sozialhilfe), Social Compensation (Soziale Entschädigung), Social Promotion (Soziale Förderung), Federalism (Bundesstaat), Local Self-government, Division of Powers, the Principle of Connection Between Duty and Finance