

裁判字號：最高行政法院 94 年度判字第 1546 號 行政

裁判日期：民國 94 年 09 月 29 日

案由摘要：全民健康保險

最 高 行 政 法 院 判 決

上 訴 人 臺北市府

代 表 人 馬○○

訴訟代理人 李念祖律師

劉定基律師

被 上 訴 人 中央健康保險局

代 表 人 劉○○

訴訟代理人 蔡順雄律師

曹詩羽律師

上列當事人間因全民健康保險事件，上訴人對於中華民國 94 年 1 月 13 日臺北高等行政法院 93 年度訴更一字第 196 號判決，提起上訴。本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分關於命上訴人負擔其行政轄區外居民全民健康保險補助款部分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

被上訴人於民國 92 年 2 月 12 日以健保財字第 0920011373 號函知上訴人，略以上訴人自 88 年下半年及 89 年度至 91 年度未依全民健康保險法第 27 條及第 29 條規定撥付全民健康保險保險費補助款，金額合計新台幣（下同）108 億 4,330 萬 2,882 元（註：扣除 91 年度中之補助第 5 類保險對象合於社會救助法規定之低收入戶成員之全民健康保險保險費補助款，包含委託安置社福機構之低收入戶、鄉鎮市區公所投保之低收入戶，以及補助輕度身心障礙者之全民健康保險保險費補助款，金額合計 7,331 萬 9,025 元，爭執金額餘為 107 億 6,998 萬 3,857 元），被上訴人自 88 年 1 月 7 日起迭以函文數次催繳，惟上訴人迄未繳清，請上訴人於文到 2 個月內繳納，如逾期未繳，被上訴人將依行政執行法第 11 條規定移送強制執行等語。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，經原審法院 93 年 5 月 6 日 92 年度訴字第 4938 號裁定，以被上訴人 92 年 2 月 12 日健保財字第 0920011373 號函並非行政處分，駁回上訴人先位之訴（撤銷訴願決定及原處分訴訟）；並

駁回上訴人追加備位聲明請求確認兩造間債權債務關係不存在之訴，上訴人不服，提起抗告，經本院 93 年 7 月 15 日 93 年度裁字第 864 號裁定，將原審裁定駁回上訴人先位之訴（撤銷訴願決定及原處分訴訟）及該訴訟費用部分廢棄，發回原審法院更為審理，其餘抗告駁回。原審法院更為審理，上訴人減縮訴之聲明，請求將訴願決定及原處分關於要求上訴人負擔其行政轄區外居民全民健康保險補助款部分均撤銷。經原審判決駁回。

上訴人主張：（一）如上訴人於原審所一再主張者，上訴人於聲請司法院大法官解釋健保法規定地方自治團體保險費補助款之合憲性爭議時，聲請解釋之標的固未包括上訴人應補助投保對象之範圍（因上訴人當時認為地方自治團體根本無補助健保此等中央立法事項之義務），惟司法院釋字第 550 號解釋乃以所謂「合憲法律解釋」之方法，認定上訴人因負有照顧「行政轄區居民」之憲法義務，從而亦須負擔健保保險費補助款，以實現該等義務，故司法院釋字第 550 號解釋實已透過「合憲法律解釋」之方法，劃定上訴人負擔健保保險費補助款之範圍，亦即以「行政轄區內之居民」為限。另上訴人於原審更提出學者黃錦堂教授、陳愛娥教授、劉宗德教授及董保城教授等學者，針對司法院釋字第 550 號解釋意旨之法律意見，皆認，被上訴人以「投保單位營業登記所在地」計算上訴人應負擔系爭健保費補助款之作法，抵觸司法院釋字第 550 號解釋之意旨，且依據司法院釋字第 550 號解釋，上訴人應負擔之健保費補助款範圍應以設籍於上訴人行政轄區之居民為限。惟原審判決竟無視司法院釋字第 550 號解釋所採取之「合憲法律解釋」方法，曲解上開解釋之意旨，率認上開解釋並不及於上訴人應補助之投保對象範圍是否以「設籍於上訴人行政轄區之居民為限」之爭點，且完全未敘明其不採納上訴人所提出之學者專家意見之理由，是原審判決顯然有適用司法院釋字第 550 號解釋不當，以及判決不備理由之違背法令情事。（二）又司法院釋字第 415 號解釋及釋字第 542 號解釋，其背景事實前者係有關「安遷救濟金」之發放標準，後者則係「免稅額」之認定，二者均未涉及「地方自治」事項，與本件爭議事項之本質原大相逕庭，根本無從比附援引。更何況，無論自司法院釋字第 415 號解釋或釋字第 542 號解釋之內容以觀，其解釋之基礎亦均係立於「居住之事實」、「共同生活之事實」（司法院釋字第 542 號解釋謂：「未顧及其他『居住事實』之證明方法…」；司法院釋字第 415 號解釋謂：「…應取決於其有無『共同生活』之客觀事實…」）之上。然原審竟斷章取義，逕謂上開二解釋之意旨均不以設籍為認定是否「居民」之唯一條件，而就上開二解釋所強調之「居住事實」略而不論（事實上系爭由上訴人負擔補助義務之被保險人，許多根本「未」居住於臺北市），並以曲解後之解釋意旨，強加於本件爭議，完全無視有關地方自治「居民」之概念，同以「設籍」為判斷之標準，是原審判決有曲解司法院釋字第 415 號解釋及釋字

第 542 號解釋之違法情事，實至為灼然。（三）原審判決雖認系爭健保費補助款部分係以勞工為加保對象，而全民健康保險法規定勞工應以其雇主或所屬機構團體為投保單位參加健保，故被上訴人以投保單位所在地臺北市之勞工為上訴人應補助之對象，計算上訴人應負擔之健保費補助款，於法有據。惟查，綜觀原審判決全文並未明確敘明以「投保單位所在地」計算上訴人應負擔健保費補助款之全民健康保險法依據，究竟為何？就此而論，原審判決已然有判決不備理由之違法。況如上訴人於原審所主張者，全民健康保險法第 27 條之規定均係以「被保險人」「在直轄市」，由直轄市負擔若干比例之保險費，故依據全民健康保險法之明文規定，上訴人應負擔系爭健保費補助款之範圍，亦應以設籍在上訴人轄區之被保險人為限，而與投保單位所在為何，要無任何關係。原審判決卻漏未斟酌上訴人上開主張，亦不適用全民健康保險法第 21 條之規定，逕為不利於上訴人之認定。至原審判決竟將上開被保險人、雇主與被上訴人間之「加保」法律關係，套用於被保險人與上訴人間之「補助」法律關係上，逕依全民健康保險法第 8 條及第 14 條之規定，即認被上訴人以投保單位所在地在臺北市之勞工為上訴人應補助之對象。（四）按司法院釋字第 550 號解釋所稱「居民」之定義，應依地方制度法相關規定決定之，並非係上訴人主觀之見解。實則，在司法院釋字第 550 號解釋解釋理由書第一段，大法官即引據地方制度法第 18 條第 3 款第 1 目之規定（即「直轄市社會福利」為直轄市自治事項），作為與「居民」生活關係更為密切之地方自治團體，負擔健保保險費補助款義務之合憲性基礎，故司法院釋字第 550 號解釋所謂「居民」之定義，應自地方制度法相關規定予以探求，要無任何疑義。次按，地方制度法第 16 條第 4 款明文規定：『直轄市民』．．．之權利如下：．．．四、對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權」，而上開條文所謂「直轄市民」，依據同法第 15 條之規定，即係指：「中華民國國民設籍在直轄市．．．地方自治區域內者．．．」。是自司法院釋字第 550 號解釋理由書第一段將健保視為直轄市社會福利事項之一環，地方制度法第 16 條第 4 款規定僅「直轄市民」方有依法享受直轄市社會福利、醫療衛生事項之權，以及同法第 15 條直轄市民定義等一脈相連之見解及規定以觀，應由上訴人負擔之健保費補助款範圍，自應以設籍於上訴人自治區域內之人民為限。則原審竟先置地方制度法第 18 條第 3 款第 1 目及第 16 條第 4 款之規定於不顧，復又斤斤於同法第 15 條之文字乃「直轄『市民』。」，而非「直轄市『居民』」，率認上訴人之主張無理由，原審判決實有不適用地方制度法第 18 條、第 16 條，以及適用第 15 條不當之違法。至原審判決指自地方制度法第 16 條第 5 款之規定及第 17 條第 1 款之規定以觀，居民與地方自治團體間之權利義務關係，並不必然須以設籍為要件等語，亦顯然誤解上開規定之立法目的。（五）又上訴人於原審所引據之內政部 89 年 8

月 11 日台（89）內民字第 8906540 號函，以及有關地方自治團體「居民」之國外立法例，前者固係為解釋地方制度法第 4 條「聚居」之定義而作，然基於各地方自治團體間權利義務對等之考量（特別是本件亦涉及各地方自治團體負擔範圍及公平性之問題），仍不失其通案之參考價值；至於後者，雖非國內之法律規範，然於原審認我國相關法律並無明文定義何謂「地方自治團體居民」之情形下，似方可視為行政法（地方制度法）之法理而加以援用。更何況，如上訴人於原審所述者，我國有關社會福利法規，多係以戶籍作為各地方自治團體負擔各該權利義務之區分基礎，依據體系解釋之原則，顧及法律整體規範之一致性，原審判決於解釋何謂「居民」之概念時，自應審酌相關規定。原審竟認上訴人提出之上開函釋及外國立法例均無足採，且因全民健康保險法並未如其他社會福利法規，明文規定應以設籍為地方自治團體負擔各該福利之準據，從而未採信上訴人之主張，原審判決解釋適用司法院釋字第 550 號解釋所謂「居民」之概念，自難謂周全、正確。（六）原審判決雖認地方自治團體轄區內「投保單位所有勞工」對於地方自治團體皆有貢獻，惟究竟貢獻何在未予敘明，顯有判決理由不備之違法。抑有進者，若果依原審判決此種「實質、功能」定義之「居民」概念，則上訴人是否可以超越土地管轄之限制，跨越行政轄區之界線，對此等上訴人之「實質上、功能上」「居民」課予一定之自治義務（例如課徵「人頭稅」）原審判決上開見解，不免顧此失彼，顯然有違一般地方自治之法理。原審判決再以健保機制有其歷史背景及制度傳承為由，肯認被上訴人現行以「投保單位所在地」計算上訴人應負擔健保費補助款之範圍，顯然忽視我國地方自治法制化之意義。按原審判決以健保機制有其歷史背景及制度傳承作為判決理由之一，除顯有上開明顯重大之違法瑕疵外，誠如論者所述，亦顯然忽略了我國地方自治於 88 年方全面法制化，以及司法院釋字第 551 號解釋對於地方財政自主權維護之重大意義。為此，請廢棄原審判決並將訴願決定及原處分關於要求上訴人負擔其行政轄區外居民全民健康保險補助款部分均撤銷，或發回原審法院等語。

被上訴人則以：（一）上訴人一方面既肯認原審判決所稱本件爭點不在前開司法院釋字第 550 號解釋標的內之見解，焉能另一方面反而指摘原審判決無視司法院釋字第 550 號解釋所採取之「合憲法律解釋」方法，而認為有適用司法院釋字第 550 號解釋不當之違法？故司法院釋字第 550 號解釋絕無上訴人上訴理由稱之「已透過『合憲法律解釋』之方法，劃定上訴人負擔健保保險費補助款之範圍，亦即以「行政轄區內之居民為限」云云。原審判決無上訴人所指「曲解司法院釋字第 550 號解釋之意旨」，以及所謂漏未斟酌上訴人所提相關學者專家對於司法院釋字第 550 號解釋意旨之法律意見之違法。（二）上訴人於原審所提學者專家對於司法院釋字第 550 號解釋意旨之法律意見，無非均僅在佐證上訴人就本案爭點之見解，即：「上訴人應補

助之投保對象範圍，以設籍於上訴人行政轄區內之居民為限」乙節，但原審判決已舉出諸多理由，認為上訴人之上開主張無理由，原審判決並無上訴人所指稱漏未斟酌上訴人所提相關學者專家對於司法院釋字第 550 號解釋意旨之法律意見之違法。（三）上訴人上訴主張原審判決未顧及司法院釋字第 415 及 542 號解釋亦以有居住事實為限云云，顯屬誤會原審判決援引該二號解釋之目的，況該二號解釋有無強調「居住」之事實，係屬另一問題，與上訴人之爭點無關，亦非原審判決援引該二號解釋之原意。至原審判決依據全民健康保險制度規劃技術報告，及健保法整體法規、計費及補助等規範架構，已詳細論述全民健康保險法第 27 條，係被上訴人以投保單位所在地在臺北市者作為上訴人應負擔系爭保險費補助款之認定依據，並無上訴人所稱原審判決有不適用全民健康保險法第 27 條之違法。亦無上訴人所指稱不當適用健保法第 8 條及第 14 條規定，將被保險人「加保」與地方自治團體「補助」之法律關係混為一談之違法。（四）原審判決依地方制度法第 15 條所稱設籍在直轄市者，為「直轄市民」，而非「直轄居民」，故司法院釋字第 550 號解釋之「居民自不能以設籍為限」。而原審判決再依地方制度法第 16 條、第 17 條之規範內容認居民與地方自治團體間之權利義務關係，並不必然須以設籍為要件，此於原審判決業已詳述。況且如前所述，司法院釋字第 550 號解釋非以地方制度法第 18 條第 3 款第 1 目之規定，作為與「居民」生活關係更密切之地方自治團體，負擔健保費義務之合憲性基礎，故司法院釋字第 550 號解釋所謂「居民」之定義，不應自地方制度法相關規定予以探求，故原審判決並無不當適用地方制度法第 15 條、及不適用同法第 16 條之情形。（五）上訴人指稱之所謂勞工對於地方自治團體之貢獻為何乙節，並非原審判決認定被上訴人以投保單位所在地在臺北市者，作為上訴人應負擔系爭保險費補助款之主要依據；勞工對於地方自治團體之貢獻為何，亦非原審判決主文所由生不可或缺之理由，故原審判決雖未具體敘明「貢獻」為何，惟無構成判決不備理由之違法。另原審判決依司法院釋字第 550 號解釋文及理由書，認定上訴人應負擔保險費補助款及範圍，係地方自治團體對全民健保事項負有協力義務，無上訴人所稱侵害其財政自主領域之情事等語歷歷，更無上訴人所指稱忽視我國地方自治法制化之意義云云，資為抗辯。

原審駁回上訴人之起訴，無非以：（一）由全民健康保險法第 8 條所為被保險人之分類【政府機關、公私立學校之專任有給人員或公職人員；公、民營事業、機構之受雇者；前 2 目被保險人以外有一定雇主之受雇者；雇主或自營業主；專門職業及技術人員自行執業者；無一定雇主或自營作業而參加職業工會者；參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員；農會及水利會會員，或年滿 15 歲以上實際從事農業工作者；無一定雇主或自營作業而參加漁會為甲類會員，或年滿 15 歲以上實際從事漁業

工作者；應服役期及應召在營期間逾二個月之受徵集及召集在營服兵役義務者、國軍軍事學校軍費學生、經國防部認定之無依軍眷及在領卹期間之軍人遺族；服替代役期間之役齡男子；合於社會救助法規定之低收入戶成員；榮民、榮民遺眷之家戶代表；．．．等】，足知各類被保險人按其所依附投保單位之不同，而有不同之分類，並按其不同之被保險人分類，依全民健康保險法第 14 條規定，將其劃歸為不同之投保單位，再依全民健康保險法第 27 條各款規定之保險費負擔比例，由被保險人及其眷屬、投保單位、各級政府予以負擔保險費。因此，兩造所爭執之全民健康保險法第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目、第 2 款第 1 目及第 2 目之被保險人，既係以勞工為加保對象，規定勞工應以其雇主或所屬機構團體為投保單位參加全民健康保險為被保險人，則被上訴人以投保單位所在地在臺北市之勞工（即全民健康保險法第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目、第 2 款第 1 目及第 2 目之被保險人）為上訴人應補助之對象，而計算上訴人應負擔系爭全民健康保險保險費補助款，於法洵屬有據。（二）上訴人訴稱由其負擔之系爭全民健康保險保險費補助款，應以「設籍於上訴人行政轄區內之居民為限」，惟查：司法院釋字第 550 號解釋係就上訴人所主張「非屬地方自治事項之全民健康保險法第 27 條相關款目要求直轄市政府補助一定比例之保險費，是否抵觸憲法相關條文之規定，侵害地方自治團體之財政自主權，違反憲法保障地方自治之精神」之事項作成之解釋，而不及於上訴人應補助之投保對象範圍是否以「設籍於上訴人行政轄區內之居民為限」之爭點。且姑不論司法院釋字第 550 號解釋尚不及於上訴人應補助之投保對象範圍是否以「設籍於上訴人行政轄區內之居民為限」之爭點，已如前述，甚且該號解釋亦僅言及「各地方自治團體有．．．照顧其行政區域內『居民』生活之義務」「與『居民』生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔」，而未表示各地方自治團體照顧之對象以「設籍於上訴人行政轄區內之居民為限」，亦未針對「居民」一詞給予明確定義。更何況，司法院大法官對於「居民」、「居住」等權利義務認定之範疇，並不以「設籍」為唯一之認定基準，此有司法院釋字第 542 號及司法院釋字第 415 號解釋意旨可參，益證本件上訴人徒以「設籍」為其補助範圍之主張，殊乏依據，更與司法院釋字第 550 號解釋之闡釋內容未合。（三）惟地方制度法第 15 條所稱設籍在直轄市者，為「直轄市民」，而非「直轄居民」，自不能依此認定司法院釋字第 550 號解釋所稱「居民」應以設籍為限。另以地方制度法之條文排列順序而言，先於第 15 條定義「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民」之意義，再分別於第 16 條及第 17 條規定「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民」之權利、義務，在解釋上似乎含有以第 15 條定義之「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民」作為後兩條規定之權利義務主體之意涵，然而若細究第 16 條及第 17 條之規範內容而言，則「直轄市民、縣（市）民、

鄉（鎮、市）民」必須設籍之概念，與上揭權義規定間似又無必然之對應關係可言，例如同法第 16 條第 5 款之資訊公開請求權，因其係以一般國民為對象（行政程序法第 44 條參照），自難謂僅以設籍之「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民」為對象，同法第 17 條第 1 款「遵守自治法規之義務」規定，於其他未設籍於該地方自治團體之居民，亦同須加以遵守，因此，居民與地方自治團體間之權利義務關係，並不必然須以設籍為要件。至上訴人所引內政部 89 年 8 月 11 日台（89）內民字第 8906546 號函，係針對地方制度法第 4 條規定，解釋有關「聚居」之定義，以計算某縣市是否能改制為直轄市，核與地方制度法第 14 條以下地方自治團體及「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民」之權利義務無涉，上訴人自不得以此比附援引，主張其應負擔健保費補助款之對象，僅限於設籍在其行政轄區內之居民。（四）上訴人復稱依我國有關社會福利之諸多法規，多係明文規定以戶籍作為各地方自治團體負擔各該權利義務之區分基礎云云。惟立法機關於上訴人所舉之身心障礙者保護法、特殊境遇婦女家庭扶助條例、社會扶助法等，均係明文規定以戶籍作為地方自治團體負擔權利義務之基礎，然於全民健康保險法，並無相同以「設籍」為限之規定，此觀全民健康保險法第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目、第 2 款第 1 目及第 2 目、第 27 條第 1 款第 2 目及第 2 款規定至明。而由全民健康保險法第 8 條所為被保險人之分類，亦足知各類被保險人按其所依附投保單位之不同，而有不同之分類，並按其不同之被保險人分類，依全民健康保險法第 14 條規定，將其劃歸為不同之投保單位，再依全民健康保險法第 27 條各款規定之保險費負擔比例，由被保險人及其眷屬、投保單位、各級政府予以負擔保險費，已如前述。職是，兩造所爭執之全民健康保險法第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目、第 2 款第 1 目及第 2 目之被保險人，既係以勞工為加保對象，規定勞工應以其雇主或所屬機構團體為投保單位參加全民健康保險為被保險人，並無以「居民」身分加保之規定，則上訴人依全民健康保險法第 27 條第 1 款第 2 目及第 2 款所定之保險費負擔比例，負擔全民健康保險法第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目、第 2 款第 1 目及第 2 目之被保險人系爭全民健康保險保險費補助款，不能忽略該不同分類被保險人所依附投保單位之立法目的及體系解釋。因此，被上訴人以投保單位所在地在臺北市者，作為上訴人應負擔系爭全民健康保險保險費補助款之認定依據，依法應屬適當，核無上訴人所指原處分違反法律保留原則之可言。（五）司法院釋字第 550 號解釋所揭示之「各地方自治團體有．．．照顧其行政區域內『居民』生活之義務」「與『居民』生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔」，已然表明「生活關係密切」之居民為地方自治團體照顧之對象。所謂「生活關係」，應該從實質、功能的角度來認定，「戶籍」只是認定生活關係的標準之一，而非全部，解釋上，應重視該居民之生活

或其於該行政區域內之經濟活動及貢獻等，與該地方自治團體是否較有密切關係，而與是否設有戶籍無涉。社會保險之加入與繳費，尤其勞工（本件兩造所爭執之全民健康保險法第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目、第 2 款第 1 目及第 2 目之被保險人，均係以勞工為加保對象）之社會保險，其與勞動之連結，遠超過與國籍、戶籍之連結，這也是勞工保險、全民健康保險皆將外籍勞工納入被保險人的重要緣由，甚至是何以本國政府需對外籍勞工補貼部分保費的理由。鑒於此等勞工對於特定地方自治團體經濟活動的貢獻，則該地方自治團體對於其轄區內投保單位的所有勞工（不論其是否設籍）皆有保護義務。從而，被上訴人要求上訴人對其轄區內投保單位的所有勞工負有保險費補助義務，非無理由。（六）再者，全民健康保險係整合原有公、勞、農保等 13 種社會保險中之健康保險，而成為單一之社會保險制度，為延續及維持原有之社會保險制度，使其不致因健保之開辦，產生太大之變動，影響業務之運作，故全民健康保險法第 27 條有關各級政府之保險費負擔比率，大多延續原有各項社會保險之規定，誠如大法官戴東雄於司法院釋字第 550 號解釋提出之協同意見書所稱此機制自有其歷史背景與制度傳承可資參酌。而此，觀乎經建會全民健康保險制度規劃技術報告所強調之全民健康保險團體保險特性、保險財源籌措之效率性等，足知全民健康保險整體之法規、計費及補助等架構，均以投保單位作為基礎單位，而非如商業保險，採個人保險之方式處理，易言之，被保險人及其眷屬保險費之繳納，係從屬於投保單位，是本件自應以投保單位所在地在臺北市者，作為應由上訴人負擔保險費補助款之被保險人認定範圍。（七）上訴人負擔健保費補助款，合於憲法要求中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，並無違憲及違法之情形，更無侵害上訴人財政自主權，此由司法院釋字第 550 號解釋文及其理由書，可知國家推行全民健康保險之義務，係兼指地方而言，基於國家整體施政之需要，地方自治團體對全民健康保險事項負有協力義務，故全民健康保險法第 27 條有關各級政府應負擔一定比例保險費之規定，屬財政收支劃分法之特別規定，並無上訴人所稱侵害其財政自主核心領域之情事。至統籌分配稅款分配比例之調整，乃國家基於財經政策，透過立法程序所形成之結果，上訴人即令對此分配比例有所意見，亦非本案應予審究之範圍。至於上訴人從比較法上，主張被上訴人以投保單位所在地計算上訴人應負擔健保費補助款不具合法性之意見，因各國國情不同，立法殊異，他國立法例或可作為將來修法之參考，惟其究非我國法律，自不能拘束依我國法律所為之判斷等語，為其論據，固非無見。惟按：（一）國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，憲法第 155 條定有明文，足見國家係以實施社會保險制度作為謀社會福利之主要手段。國家推行全民健康保險之義務，除中央政府外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體，依憲法規定有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施

，而獲得部分實現，因此，地方自治團體有義務與中央政府共同協力推行全民健康保險（司法院釋字第 550 號解釋參照）。又全民健康保險既由地方自治團體協力負擔，依全民健康保險法第 27 條規定，中央政府與地方自治團體應負擔一定比例之保險費，地方自治團體為盡協力義務，自必涉及財政之分配與負擔，且隨著今日相關社會法制的陸續推動，地方自治團體應承擔的事項明顯增加，若未同時考量其對於地方自治團體之財源分配，將導致地方自治團體得以自主運用的一般財源，在結構上出現不足，嚴重的甚至會剝奪地方自治權之核心領域，因此，中央政府固有權要求地方自治團體負擔保險費補助款，但關於負擔計算方式之決定，參酌上開司法院釋字第 550 號解釋意旨，不能由中央政府單方面為之，應該由負擔之地方自治團體參與表達意見，否則中央政府所作之決定，其行政程序難謂無瑕疵。

（二）「本保險保險費之負擔，依下列規定計算之：一、第 1 類被保險人：．．（二）第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目被保險人及其眷屬自付 30 %，投保單位負擔 60 %，各級政府補助 10 %。．．二、第 2 類被保險人及其眷屬自付 60 %，省（市）政府補助 40 %．．」

、「本保險保險費之負擔，依下列規定計算之：一、第 1 類被保險人：．．（二）第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目被保險人及其眷屬自付 30 %，投保單位負擔 60 %，其餘 10 %，在省，由中央政府補助；在直轄市，由中央政府補助 5 %，直轄市政府補助 5%。．．二、第 2 類被保險人及其眷屬自付 60 %，其餘 40%，在省，由中央政府補助；在直轄市，由直轄市政府補助。．．」分別為 83 年 8 月 9 日制定公布，及 91 年 7 月 17 日修正公布之全民健康保險法第 27 條第 1 款第 2 目及第 2 款所規定。由上開規定可知全民健康保險法之實施，係以雇主（投保單位）、被保險人及各級政府三方共同協力分擔健保費用。全民健康保險法並無以投保單位營業登記所在地，作為計算地方自治團體負擔健保費補助款之明文規定。上開第 27 條條文中所謂「在省」、「在直轄市」，究竟指被保險人及其眷屬所在地，或投保單位營業登記所在地，容有疑義，惟依司法院釋字第 550 號解釋，所揭示地方自治團體有照顧其行政區域內居民義務之旨意，應朝「被保險人及其眷屬所在地」之方向解釋。行政院衛生署 84 年 6 月 26 日衛署健保字第 84034050 號函釋：「省市政府所應負擔保險費補助款，係以投保單位地址之行政區作為省市保險費補助歸屬之依據。」，雖係本於主管機關對於主管法規所為之釋示，惟與司法院釋字第 550 號解釋意旨不符，且因涉及地方自治團體關於保險費補助款之財政負擔，地方自治團體應有參與表示意見之權限，於 88 年 1 月 25 日財政收支劃分法修正前，上訴人雖不爭執以投保單位營業登記所在地作為計算基準，但於該法修正後，營業稅改為國稅，地方自治團體之稅入不若往昔，以投保單位營業登記所在地作為依據之基礎已然變更，上訴人對此既已爭執，被上訴人本應就此計算方式再與上訴人協議，該函釋

於該法修正後，情事既已變更，被上訴人仍未與上訴人協商，逕以該函釋作為計算依據，有違正當程序，自有未合。被上訴人在沒有法律明文依據的情況下，逕依上開行政院衛生署 84 年 6 月 26 日衛署健保字第 84034050 號函釋意旨，單方決定以「投保單位營業登記所在地」作為上訴人（地方自治團體）應負擔健保費補助款之計算基準，自有未合。且上開司法院釋字第 550 號解釋揭示上訴人有照顧其「行政轄區內居民」之義務，非屬上訴人行政轄區內之被保險人，應非上訴人在健保事務該當照顧之對象。上訴人主張被上訴人以投保單位營業登記所在地計算及於其轄區外居民部分之全民健康保險保險費補助款為違誤，尚非無據。被上訴人辯稱其一向以投保單位營業登記所在地為計算依據，包括上訴人在內，均未曾提出任何異議，被上訴人係依法行政，遵照全民健康保險法及主管機關行政院衛生署之上開解釋令函辦理，自不發生適法性之問題云云，即非可採。(三)被上訴人依行政院衛生署上開函釋，以「投保單位營業登記所在地」作為計算健保費補助款之標準，既有未妥，被上訴人復未經與上訴人協議或於決定計算標準時，給予上訴人表示意見之機會，逕依上開計算標準於 92 年 2 月 12 日以健保財字第 0920011373 號函命上訴人負擔自 88 年下半年及 89 年度至 91 年度全民健康保險保險費補助款，金額合計 108 億 4,330 萬 2,882 元，除其中 91 年度中之補助第 5 類保險對象合於社會救助法規定之低收入戶成員之全民健康保險保險費補助款，包含委託安置社福機構之低收入戶，鄉鎮市區公所投保之低收入戶，以及補助輕度身心障礙者之全民健康保險保險費補助款，金額合計 7,331 萬 9,025 元，被上訴人說明均係以被保險人戶籍所在地為計算依據，上訴人已不爭執，其餘金額為 107 億 6,998 萬 3,857 元係以投保單位營業登記所在地為計算依據之處分。有如上所述違反正當程序之瑕疵，且事關地方自治團體財政分配與負擔之重大事項，已達得撤銷之程度，訴願決定，未予糾正，亦有未合，惟因上訴人起訴（以原審言詞辯論終結時為準）及上訴之聲明均僅請求訴願決定及原處分關於命上訴人負擔其行政轄區外居民全民健康保險補助款部分撤銷，本院自應以其聲明為限而為判決。原審判決竟認系爭健保費補助款部分係以勞工為加保對象，而全民健康保險法規定勞工應以其雇主或所屬機構團體為投保單位參加健保，地方自治團體轄區內「投保單位所有勞工」對地方自治團體皆有貢獻，且健保機制有其歷史背景及制度傳承，故被上訴人以其營業登記所在地在臺北市之投保單位所屬勞工及其眷屬為上訴人應補助之對象，計算上訴人應負擔之健保費補助款，並無不合，維持此部分原處分及訴願決定，經核尚有違誤。上訴人執此爭執，求為廢棄，為有理由。又上訴人對應負擔其行政轄區內已設籍之居民全民健康保險補助款部分，並不爭執，故應由本院將原審判決廢棄，並改判撤銷訴願決定及原處分關於命上訴人負擔上訴人行政轄區外居民全民健康保險補助款部分。至上訴人主張不應負擔之「行政轄區外居民」全民健

康保險補助款，是否限以設籍為準，或兼及雖未設籍但有居住事實者，如以設籍為準，對無設籍而有居住事實之居民，不予照顧，是否違反地方自治團體應照顧其轄區內居民之本意，自應由被上訴人參照司法院釋字第 550 號解釋意旨，與上訴人協商解決，另為處分，附此敘明。

據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 259 條第 1 款、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 94 年 9 月 29 日

第四庭審判長法官 趙 永 康

法 官 鄭 淑 貞

法 官 黃 淑 玲

法 官 侯 東 昇

法 官 林 文 舟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 94 年 9 月 30 日

書記官 莊 俊 亨

資料來源：最高行政法院裁判要旨彙編第 25 輯 1095-1107 頁