

健保停保及復保—— 怎能一直吃到飽？

雙合耳鼻喉科聯合診所 李志宏

有關全民健康保險停保及復保制度^①，憲法法庭於111年12月23日作出111年憲判字第19號^②判決，認為全民健康保險停保及復保制度影響被保險人權利義務，並涉及重大公共利益，其重要事項之具體內容，應有法律或法律明確授權之命令為依據^③，始符法律保留原則之要求。現行全民健康保險法施行細則未有法律明確授權，即就全民健康保險停保及復保等權利義務事項逕為規範，違反法律保留原則，至遲於本判決公告之日起屆滿2年時，失其效力。另細則中就停保及復保所設要件，尚未牴觸憲法第23條比例原則，與憲法第22條保障管理自身健康風險之自主決定權及第15條保障財產權之意旨尚無違背，亦無違憲法第7條保障平等權之意旨^④。對此，衛福部尊重憲法法庭之判決，將依判決意旨研修相關規範以完善法制。（「衛福部尊重憲法法庭對全民健保『停保及復保制度』影響被保險人權利義務之判決，將依判決意旨研修相關規範以完善法制」焦點新聞，社會保險司，民國111年12月23日。）…綜上，為完備法制，考量本保險既屬強制性之社會保險，依社會互助、風險分攤之制度意旨，人民只要符合保險資格，本即有加入保險，繳納保險費之義務，不論其是否就醫或有無使用本保險醫療資源而有不同，故審酌公平性及保險道德風險，有刪除現行本細則停保、復保相關條文之必要。爰擬具本細則部分條文修正草案，其修正要點如下：一、修正保險效力開始及終止之規定（修正條文第33條）。二、刪除保險對象得辦理停保及復保規

定，刪除現行條文第37條至第39條。三、依信賴保護原則，增訂中華民國一百十三年十二月二十二日以前已辦理停保者之條文（修正條文第39-1條）。（參考「全民健康保險法施行細則部分條文修正草案」總說明，行政院公報第30卷219期，民國113年12月6日。）

「我知道這事！12月23日後不會再有黃○事件…」甲醫師說。

「我被這判決…噏過：111年憲判字第19號！」丙醫師曾被法律系學生糾正。

「難怪這麼清楚！如何被…ㄉ一尤？」乙醫師對著丙醫師問。

「丟臉的歷史啦！不必再提…」丙醫師覺得自己似乎多言。

「法律之前、人人平等…有什麼丟臉的？快講！」甲醫師用好奇語氣問。

「就在去年，擔任母校一年一次醫事法律專題講座的講師…」丙醫師講到此。

「全民健康保險法！對不對？」乙醫師就插嘴。

「對！當然講自己最熟悉的法律。」丙醫師回答，接著說：「前年專注在111年憲判字第13號，就是健保資料庫案；當年8月公布，11月我到醫法論壇評析，同月又在專題講座上課，完全沒意識到隔月再公布第19號，那年大法官真的好專注在健保釋憲。」

「不好嗎？」乙醫師說。

「就效率…當然好！問題出在專題講座需

要在課後出題…」丙醫師講到此。

「出題…你不是很有經驗嗎？」乙醫師又插嘴。

「沒錯！以前每月出題、現在每年出題。」丙醫師似乎要表達出題功力退步。

「所以…結果，忘了出題？」乙醫師問。

「怎麼可能忘了出題…是答案錯了吧？」甲醫師想到「隔月再公布」。

「正確！以為這題是考古題，沒想到被大法官的效率擺了一道。」丙醫師一直以為健保釋憲都要等很久，接著說：「結果…事後被上課的學生糾正。」

「真難為你！用這個19號再登醫法論壇評析…」乙醫師對著丙醫師比鬼臉。

「證明上課學生有在認真聽，而且有查證！」甲醫師正面回應。

「也是啦！以前常講大法官不懂健保法，以後要改變講法了…」丙醫師說。

「說不定，大法官是認真收集健保資料？」甲醫師推測。

「對！而且是你曾經發表的資料…你不是對釋憲案最有意見嗎？」乙醫師對著丙醫師碎碎唸。

「哪敢有意見？感謝都來不及…」丙醫師說。

「談談這個釋憲案的結果吧…修正及刪除健保施行細則部分條文已經公告，明年起應該就沒有黃○們？」甲醫師拉回主題。

「查憲法訴訟法第52條第2項後段固規定命令位階法規範定期失效，其所定期間不得逾1年，相較於法律位階法規範定期失效期間不得逾2年，之所以規定較短之定期失效期間，乃因命令之修訂不若法律修訂所需遵循程序繁複所致。是命令如因內容違憲，其回復合憲狀態以修訂命令內容本身為已足，採…較短之定期失效期間…自有其正當性；惟命令如因違反法律保留原則而違憲，而須修正法律始得回復合憲狀態，如仍依字面解釋，採1年之定期失效期間，勢非立法本意，準此考量，本判決爰採2年之定期失效期間，併此指明。」丙醫師照「111年憲判字第19號」中第23段唸，接著說：「所以今年12月23日起就失效！」

「就一個星期而已，有差別嗎？」乙醫師就愛鬥嘴。

「怎沒差別…」丙醫師想起那件個案，接著說：「記得我曾經跟兄長們提過一個案例：一位在台工作的韓國人準備歸國先退健保，接近中午帶孩子來診所就醫，因為是初診又不會用中文寫資料，就取出健保卡讓櫃台人員記錄，你們猜結果如何？」

「居然還可以掛號！我聽你提過。」乙醫師回應。

「已經退保了…健保卡居然還能掛號？厲害了健保卡…如果不是韓國人誠實講，我還不知道健保署如此…怠惰！」丙醫師無奈地笑，接著說：「櫃台人員問我怎麼辦？我說如果能夠掛號…就用健保身分就醫。所以無論官署是

否重視，我個人認為…期限很重要！」

「亂花別人的錢，官署…都不會心痛啦！無論是保險費…還是基金！」乙醫師會心一笑，接著說：「沒有指特定官署…不要胡思亂想！」

「哈！已經很明顯了，還要撇清…」丙醫師無奈地陪笑。

「可能當時是向投保單位申請退保，投保單位…卻未收回健保卡…不然就是如同健保雲端醫療資訊，隔天才會上傳、有時間差？」甲醫師的推測。

「個人認為最有可能是健保卡每使用六次才更新一次，讓持卡人有機可乘？所以退保時應馬上繳回健保卡才正確！」丙醫師有經驗，接著說：「如果兄長偶而自己操作掛號，一定會碰到卡片更新中的畫面…如果未使用六次？我猜的次數，說不定更多、或更少，就可以繼續使用！」

「就等哪一位熱心立委的質詢…」乙醫師的期待。

「當時我曾拜託You hurt me姊把這個案例提到健保會討論…」丙醫師說。

「結果？」乙醫師問。

「結果是我錯了！應該拜託你轉交…」丙醫師笑著對乙醫師講。

「哈！你們可以停手、不要開講了！」甲醫師趕快出面制止，接著問：「修正後的規定是什麼？」

「刪除施行細則第33條第二項：前項規定於保險對象復保、停保時，準用之。同時刪除第37條、第38條及第39條。即：保險對象具有下列情形之一，得辦理停保…預定出國六個月以上者。但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿三個月，始得再次辦理停保。自出國當月起停保，但未於出國前辦理者，自停保申報表寄達保險人當月起停保。其餘就是涉及…政府駐外人員或其隨行之配偶及子女等等，自己看！」丙醫師不斷強調出國。

「實施日期的規定呢？」甲醫師一樣關心日期。

「增訂第39-1條：中華民國113年12月22日以前已辦理停保，於113年12月23日以後，其停保期限始屆至者，應於返國之日依原規定辦理復保，復保後不再辦理停保；政府駐外人員及其隨行之配偶、子女，應於返國之日辦理復保，復保後不再辦理停保。」丙醫師這次特別強調「返國」。

「所以是12月22日以前可以、23日以後廢除停保復保規定？」乙醫師問。

「衛生福利部說：近年來，我國行政法制日趨嚴謹，民眾法治觀念提升，對於停保、復保僅於施行細則明定，各界迭有主張未符合法律保留原則…為完備法制，考量本保險既屬強制性之社會保險，依社會互助、風險分攤之制度意旨…」丙醫師拿著修正草案說。

「是誰去聲請釋憲？聰明一世、糊塗一時…」乙醫師問。（未完待續）

問題①：「健保停保及復保」原因案件事實部分。

解 答：聲請人（李姓女士）長期旅居國外，因保留戶籍，乃於中華民國91年11月間委託其父以88年7月15日修正公布之全民健康保險法（下稱全民健保法）第8條規定之第6類第2目被保險人身分，追溯至91年2月1日加保於戶籍所在地區公所，並依90年1月30日修正發布之全民健保法施行細則第36條第2款規定（註：保險對象有下列情形之一者，得辦理停保，由投保單位填具停保申報表一份送交保險人，並於失蹤或出國期間暫停繳納保險費：一、失蹤未滿六個月者。二、預定出國六個月以上者。但遠洋漁船船員除外。）辦理出國停保。因聲請人每年短暫返國省親期間均「未依法辦理復保及停保」，衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）乃於104年8月逕依101年10月30日修正發布、102年1月1日施行（即現行）之全民健保法施行細則第37條第1項第2款規定（下稱系爭規定一，即舊規定移列至此條，並增加：「但曾辦理出國停保，於返國復保後應屆滿三個月，始得再次辦理停保。」但書）及第39條第1項第2款規定（下稱系爭規定二，即「保險對象停保後，應依下列規定辦理：…二、預定出國六個月以上者，應自返國之日復保。但出國期間未滿六個月即提前返國者，應自返國之日註銷停保，並補繳保險費。」），以聲請人最近一次返國即104年2月11日復保、同年2月21日出國停保，函告聲請人應補繳當月之保險費新臺幣（下同）749元。聲請人嗣於

105年2月7日再次入境後仍未辦理復保，健保署乃於同年5月逕依系爭規定二為聲請人辦理復保，並依系爭規定一函告聲請人補繳105年2月及3月保險費各749元。聲請人不服上開兩次補繳保險費之處分，經提起審議、訴願均遭駁回後提起行政訴訟，嗣臺灣臺北地方法院106年度簡字第44號行政訴訟判決（註：本件原告經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。以上為程序事項，亦即原告放棄辯論機會）以無理由駁回；聲請人不服提起上訴，復經臺北高等行政法院107年度簡上字第48號裁定以上訴不合法（註：上訴意旨既非具體表明原判決有如何合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，難認對原判決之如何違背法令已有具體之指謫。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法）駁回。是本件聲請，應以上開臺灣臺北地方法院行政訴訟判決為確定終局判決，合先敘明。

釋憲結局是什麼呢？今年12月23日以後，出國超過2年的話，戶籍會被註銷，健保就會被退保，退保期間當然不用繳錢，不過如果想回國用健保，那就要再恢復戶籍，不過不能馬上復保，要再等6個月（繳6個月的健保費）之後才能再復保，復保前請你自費看病。那出國未滿2年呢？那會視同你沒有中斷，出國這段時間的健保費都請要你繳清喔！健保局初步估算新的制度每年可以幫健保多收23億的收入！



圖一 廢止健保停復保規定（圖片來源：台視新聞網2024年11月23日）

感謝李小姐，為了省1,498元，以一己之力，讓健保局每年多了23億元的收入，偉哉（圖一）！不過李小姐本來每年只要繳3個月的健保費，卻變成完全不能停保而要繳12個月的健保費，應該也是她始料未及的吧，其實這個憲法訴訟宣告原來的規定違憲，形式上勝訴的是李小姐耶…，勝訴跟你想的不一樣…。（參考「感謝李小姐為了省1,498元打官司 讓健保每年賺到23億」，王至德律師，壹蘋新聞網／林士為綜合報導，2024/11/25。）

問題②：「111年憲判字第19號」要旨。

解答：按憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除憲訴法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定，憲訴法第90條第1項定有明文。次按人民、法人或政黨聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲

法之疑義者，始得為之，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款定有明文。查本件聲請人認確定終局判決所適用之系爭規定一及二，有牴觸憲法第23條法律保留原則、第7條平等權與第15條保障財產權意旨之疑義，於109年5月19日向司法院聲請解釋憲法，經核與大審法上開規定所定要件相符，爰予受理。

系爭規定一及二規定長期（6個月以上）出國者得辦理停保，自返國之日應復保，返國復保後應屆滿3個月，始得再次辦理停保，如前所述，除涉及人民受憲法保障管理自身健康風險之自主決定權與財產權外，亦因影響全民健保制度之公平性，與其整體財務之健全發展，而堪認定屬攸關公共利益之重大事項，且觀其具體內容，亦顯非執行法律之細節性或技術性事項，因此應有法律或法律具體明確之授權為依據，始符憲法第23條法律保留原則之要求（司法院釋字第524號及第753號解釋參照）。

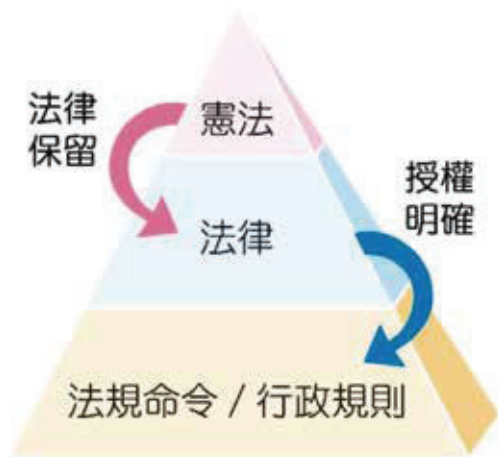
查系爭規定一及二之訂定，係以全民健保法第103條規定：「本法施行細則，由主管機關定之。」為其授權依據；然該條屬概括性授權規定，綜觀全民健保法未有隻言片語提及全民健保是否得停保及復保等相關事項，即使從寬認定就該事項有默示之授權，亦無從依全民健保法第1條立法目的以及法律整體之觀察，推知任何可供主管機關訂定命令時得以遵循之方針指示或概念框架，遑論讓人民可以預見，是主管機關逕以系爭規定一及二創設母法所無之停保及復保制度，顯係逾越立法者制定全民

健保法所形塑之制度內涵，違反法律保留原則。

問題③：何謂：重要事項之具體內容，應有「法律或法律明確授權之命令」（即法律保留原則）？

解 答：《中央法規標準法》第5條：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」《行政程序法》第150條第一項：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」第二項：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」綜上，即關於「人民之權利、義務」事項，應以「法律定之」；以此衍生出來的授權法規命令，亦應有「法律明確授權」！此即「行政法律保留原則」，指：特定領域的國家事務，應保留立法者用法律來加以規定，行政機關只能依照法律或法律明確授權的法規命令為行為（圖二）。例如：稅捐稽徵機關不得對人民課徵非法律所規定稅目的稅捐，否則是違反法律保留原則。（參考：裁判書用語辭典資料庫查詢系統「名詞查詢」，網址：<https://terms.judicial.gov.tw/Search.aspx>）

全民健保之性質屬強制性之社會保險，對人民管理自身健康風險之自主決定權有所限制，並因課予繳納保險費義務而影響人民財產



圖二 法律保留與授權明確關係（圖片來源：翰林雲端學院）

權。就國人因旅居國外而生之停保、復保規定，不僅關係個人權利，亦影響全民健保制度之公平性，與其整體財務之健全發展，均屬攸關公共利益之重大事項。故有關旅外國人之停保、復保等保險權利義務關係事項，應有法律保留原則之適用，其具體內容並應符合比例原則及平等權保障。全民健保法施行細則係依全民健保法第103條之授權而訂定，但該條屬概括性授權規定。全民健保法中並未提及全民健保是否得停保及復保等相關事項，即使從寬認定就該事項有默示之授權，亦無從依該法第1條立法目的以及法律整體之觀察，推知任何可供主管機關訂定命令時得以遵循之方針指示或概念框架，遑論讓人民可以預見，是主管機關逕以施行細則第37條第1項第2款、第39條第1項第2款，創設該法所無之停保、復保制度，顯係逾越立法者制定該法所形塑之制度內涵，違反法律保留原則。（參考「一、施行細則創設停保、復保制度，違反法律保留原則」

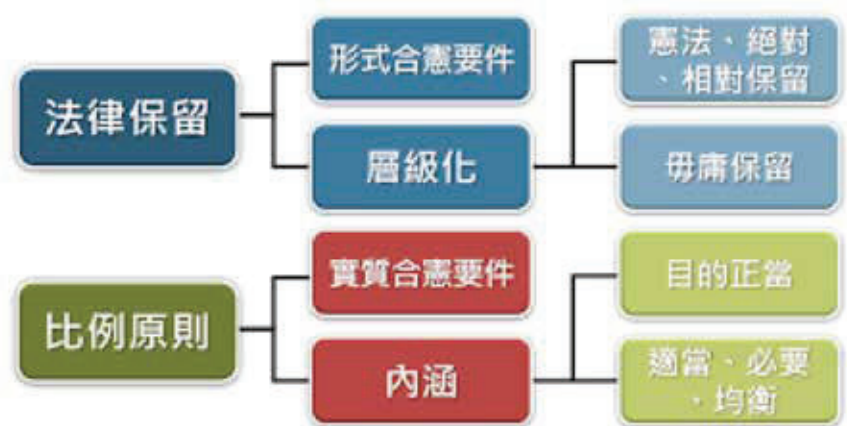
判決理由摘要，司法周刊第2137期，2022-12-23。）

問題④：為何此釋憲案未牴觸憲法第23條，且尚無違背憲法第22條、第15條及第7條？

解 答：《行政程序法》第158條第一項：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。」由此觀之，停保、復保規定，並未「剝奪或限制人民之自由、權利」，而是人民之受益行政！

鑑於全民健保為國家為履行憲法委託之義務所設制度，其所為之限制，較諸依憲法第23條（註：比例原則 圖三）基於公共利益所設之限制，具更高的正當性，就比例原則之審查應予更多之尊重。停保、復保相關規定係為提供出國停保民眾短期返國期間之健康照護，並在「適度處理出國停保民眾僅短期復保就醫」，與避免「繳交保險費義務失衡之爭議」兩者間取得均衡。且其要求返國強制復保，僅為回復其出國停保前之納保狀態，並未增加更多保險費負擔，而與提供旅

外國人短期返國期間健康照護，有合理關聯。強制復保滿3個月始得再次停保之手段，對人民財產權之限制尚屬有限，但對維護制度公平性及財務健全等目的之達成有一定助益，是手段與目的之間亦具合理關聯。故相關規定關於對人民管理自身健康風險之自主決定權（第22條）及財產權（第15條）之限制，無違比例原則。至政府駐外人員或其隨行之配偶及子女得免強制復保或停保，係因政府機關駐外人員與隨其赴任者，常須因公務短期返國並不得自行選擇返國日期，其目的係為追求駐外人員順利執行公務之正當公共利益，一般人民未設相同例外規定之差別待遇，無違平等權（第7條）保障。（參考「二、停保、復保規定之要件，無違管理自身健康風險之自主決定權、財產權及平等權保障」判決理由摘要，司法周刊第2137期，2022-12-23。）



圖三 違憲審查（圖片來源：法官學院教材-行政訴訟篇 頁14）