

# 全民健保之 給付法律關係析論

蔡維音 著



 元照

科技部人文社會科學研究中心補助出版

# 自序

我國健保自1995年開辦以來實施幾近20年，數度面臨財務壓力而必須進行制度變革，但每逢改革之際必然面臨民意的重大反彈。作者以為癥結在於制度的調整固然必要，但同時確保全民健保之制度本旨不因費用節制之考量而被架空，特別是取得民眾對健保的理解更是改革成敗的關鍵。因為若是欠缺了可理解的給付流程與費用承擔設計的公平性，終究是無法獲得全民的認同與支持的。

而人民對於全民健保最直接的感受，一方面是來自於保險費的負擔，另一方面則是來自於就醫時的感受。前一部分筆者曾於2008年出版之「全民健保財政基礎之法理研究」一書中有所論述，後一部分則是本書關注的焦點。而從法學的切入點能著力的部分，則是給付提出之際的法律關係界定以及權利保護途徑的廓清。而觀察目前相關司法實務的案例，作者發現由於全民健保事務之專業性以及多方法律主體間之複雜關係，即使是專業審判人員、醫事服務機構與健保當局都未必能適切掌握法律關係的定性，更勿論欠缺醫學與法律專業的一般民眾。於是長期的理解困難漸漸累積為不信任感，對制度的不信賴終究成為健保改革最難以克服的障礙。

解析全民健保法律關係之法學書籍至今尚極為欠缺，甚至連社會法與社會保險法之概論性書籍也寥寥可數。本書基於前述目的，設定之閱讀對象為法學界、法律實務界、醫界、社會行政法務部門之人員，透過基礎概念的釐清到實務案例的說明，希望受

過法學基礎訓練、對健保業務有實際接觸的人也能充分理解本書闡述的法律論點。實希望透過健保給付法律關係之釐清，協助權利保護途徑能夠更為順暢，健保之運作也能更符合法律本旨。

Handwritten signature in black ink, consisting of three characters: 蔡, 維, 育.

2013年11月於台南永康

# 目 錄

## 自 序

### 壹、序 論

- 一、研究背景與目的..... 3
- 二、研究架構..... 5
- 三、文獻回顧..... 7

### 貳、全民健保之憲法基礎析論

- 一、全民健保適憲性歷來爭論之整理分析..... 13
- 二、全民健保在憲法解釋上之特殊性..... 36
- 三、小 結..... 61

### 參、全民健保給付機制之建構原理

- 一、全民健保給付機制之建構基準..... 67
- 二、保險給付建置之要求..... 83
- 三、保險給付標的之釐清..... 93

### 肆、健保給付之法律關係結構

- 一、保險人與被保險人間之基礎關係..... 105
- 二、全民健保之法定給付範圍..... 112
- 三、特約關係對保險關係之影響..... 126
- 四、小 結..... 139

## 伍、從個案觀點對給付實現過程之檢討

- 一、保險給付請求權由抽象到具體化之過程..... 144
- 二、費用審查機制之影響..... 146
- 三、權利救濟案例分析..... 172

## 陸、結 論 ..... 191

## 參考文獻..... 197



# 壹



## 序 論

- 一、研究背景與目的
- 二、研究架構
- 三、文獻回顧

## 一、研究背景與目的

本書主題之「全民健保之給付法律關係析論」乃是針對我國全民健保在保險給付面上之法律研究。我國全民健保自1995年實施至今，絕大多數國民之基礎醫療照顧均已涵括在此體系之中，隨之全國大部分醫療資源也幾乎都被吸納進此由國家主導之保健體系之中，形成一由國家所主控之龐大公共醫療照顧體制。透過法律強制之全民保險費課徵，鉅額的醫療費用集中至中央健保署，再由健保署規範給付之項目與條件，透過與各級醫事服務機構之特約，由全國各級醫療院所提供統一基準之醫療服務給全體人民。

這樣龐大集中的法定強制健康保險體系，對全民之健康照顧與醫療體系之生態有支配性的影響，而相較於從經濟政策面、社會政策面對公共衛生、醫療機制等政策性、實證性的分析研究，從法律面進行切入的研究卻一直相對較為單薄。尚有許多重要的核心關係未被釐清，除了產生實務運作的困擾外，也影響到人民權利救濟之效率性與法律適用之安定性。

筆者歷年來均以全民健保之法律關係解析為研究重心，隨著研究著作的公開，獲得許多實務界與學術界的回應與建議，但也更迫切地感到研究待詳密探究之處尚所在多有。因而整理累積之研究成果，以「給付提出」的保險法律關係為中心，進行更具體的建構。蓋「給付提出」既是全民健保最核心之制度手段，也是健保多方法律關係建構的中心，無論是健保基礎關係之設定、健保署與醫事服務機構之間特約關係之建構，乃至於最終目標之達成，均是以實現健保給付之提出為重心，因此筆者擬以此為焦點，來整合複雜之健保法律問題，呈現對我國健保制度於法制面

#### 4 全民健保之給付法律關係析論

的體系性解析。

近年來全民健保面臨日益龐大緊迫的財務危機與改革需求，惟正當此時，給付法律關係的定位與解析更具有重要的迫切性。因為正當改革之際，被保險人之權益也更容易受到給付裁減之壓縮，如何確保人民權益在此過程中仍得到適當的保障，需要制度理念的重新闡明；另則，在全民健保制度經過歷年來多次調整修改之後，運作上仍有窒礙，這時往往更需要回歸制度原理、重新檢視制度目的與手段連結之適合性。質言之，為了人民權利之確實保護與制度功能的實現，都需要對全民健保給付之法律關係做更詳密的釋義學研究。

必須特別說明的是本書於2010年定稿後，2011年初復通過全民健康保險法修正案，對於本書處理之法律關係依據已有若干修改增補，特別是在支付標準之法律定位，由原本特約關係中之醫療費用之申報基準，轉變為授權命令形式，且似同時發生界定保險基礎關係中保險給付之效力（參照修正後第40、41、42條條文）。就此部分之變動，筆者仍於付梓前盡力將新法改動之分析與評估補入，然而相關支付規範之未來發展，尚須待主管機關依修正後之擬訂程序重新訂定相關辦法並實施後，方能具體評析。故而本書之寫作所採之因應方式則是先將修法前之現況做一介紹，再以此為比較基準對修正後條文未來可能發生之變革影響提出評估。至於2011年版之全民健保法實施後未來將面臨之具體法制面問題，體制之變動幅度以及對被保險人權利維護之影響，欲解析此實施成效勢必尚須相當時日之觀察，則留待將來之後續研究。



## 二、研究架構

給付之提出既為全民健保之目的，也是法律關係表現之主要型態，故本書係以「醫療給付之提出」為論述主軸來進行分析。論述之步驟是由抽象到具體，先從憲法層次全民健保制度建構之原理與正當性基礎之探討出發，推導出全民健保必須遵循與確保的準據；再針對全民健保給付提出之流程做法律面之解析，首先是給付機制的法律建構部分，包括保險事故之劃定、給付範圍以及與特約關係之交錯影響等，最後則是從個案觀點處理民眾就醫時之具體流程，從保險給付請求權如何發生、就醫過程與給付審查機制之作用乃至於救濟途徑之檢討等。

循此規劃，筆者在貳、「全民健保之憲法基礎析論」中，除了整理歷來相關憲法爭議之軌跡外，意圖處理的主題乃是社會立法在憲法解釋上之特殊性。由綜觀性的視野，整合出具有部門憲法觀察角度之社會憲法意涵，意圖是讓全民健保之憲法層次基礎不僅止於抽象層次的理念列舉，而是應揭示更具體的規範基準。對此，筆者認為在憲法基礎之分析上，社會立法上此一「交錯之光譜」的特徵應當被揭示出來：亦即在衡量憲法保護密度所必須考量之相關的各種要素上，全民健保所涵蓋的要素時常是處於寬嚴交錯甚至對立的光譜上（授益行政v.s.侵益行政、平等原則之可疑分類、基本國策之憲法委託v.s.所限制之憲法法益平等、生存、經濟性自由、財產權以及社會立法之種類），這也導致至今社會立法在違憲審查上的面貌複雜，因為在沒有整合性的判斷基準之下，規範審查究竟應適用何種審查密度，仍然高度模糊。這也影響及於行政法院在對社會保險之相關判決中，總是以籠統方式看待社會立法，而採取十分寬鬆的司法審查界線，而未去區分追究各類社會給付背後不同的憲法意涵。

## 6 全民健保之給付法律關係析論

而筆者欲提出之整理社會立法憲法規範依據的方式，則是以認知到其憲法保護光譜之交錯性為前提，採取有別於只是概括宣稱某項基本權保護領域的方式，而是就給付機制之法規範構成去探求其保護目的，建立其與憲法規範之連結，從而具體化適用於該社會給付領域特定之憲法規範。意在縮小基本權之聚焦範圍，使得可直接援引基本權強度的部分更精確清晰地界定出來，也能更強烈地主張其效力；非屬此射程領域之其他構成要素，則可由憲法規範與法律制度之交互作用中，引導出此法領域特定之規範原理，進而建立具有客觀拘束力之法律解釋與適用基準，再配合其他法治國原理來作為全民健保之憲法規範準據。

於參、「全民健保給付機制之建構原理」中，進行的則是將憲法對全民健保之規範誠命轉化為法律建構原理的過程。其中主要是處理抽象之憲法規範要旨，如何對應文化生態與醫療制度之現實基礎，成為能確保保障目的實現之法律制度。於此，筆者根據前單元憲法規範上引導出之制度建構基準，在與現行全民健保體制交互參照下，去闡釋保險給付設定之原則與消極、積極之界限，以作為次單元再進一步具體界定給付範圍之準據；對於筆者先前提出之健保給付請求權乃混合給付之觀念、而以醫療費用承擔為金錢給付之主張，由於司法實務上此界定之實益已然凸顯，故本書再次深入分析，提出釋義學與法政策面上之論述以加強此主張之依據。

進入肆、「健保給付之法律關係結構」後，是對現行法給付規定之具體檢驗分析。特別是對與全民健保目的實現與否最相關之給付範圍，要從事更細密的檢討。在簡要界定保險給付的多方關係結構後，即由給付規範的角度切入分析全民健保給付範圍決定與審查的抽象規定要旨，對照前單元所整理之憲法規範準則逐步細部檢驗全民健保正面概括規定與負面表列排除之各項規定，

審視其是否相合致，特別是分別檢討保險關係中之給付規範與特約關係中之費用核付規範，而分析的重點也包括主管機關之授權公告排除項目。另對於特約關係中之費用支付規則與審查機制等事實上對保險給付範圍有所影響之規範，也進行相關之處理。而這部分的規範，在2011年修法過後，在法律性格與議定程序上有了明顯的變化，本單元就此的相關分析，正可提供新舊法交接之際，評估問題是否獲得紓解的觀察基準。

伍、「從個案觀點對給付實現過程之檢討」則是處理作為給付請求權人之被保險人，其權利具體化與實現之過程。筆者嘗試從被保險人的角度由個案去觀察其權利如何在此給付機制下逐步實現，以及發生給付障礙時其權利保護途徑是否暢通。由罹患傷病等事故就醫、到診斷之決定，再到闡述醫事服務機構如何進行之費用申請、審查、核可之程序，描述其抽象之保險權利是如何逐步具體化為費用承擔之請求。再就醫療服務審查機制提出若干觀察與檢討，以呈現特約關係對被保險人之給付請求權利之影響。最後則是藉由二則具有指標性之爭議救濟事件的分析，提出從個案觀點可發現的制度問題。

### 三、文獻回顧

我國全民健保自1995年實施，初期之法律面研究並不算充足，在實務界甚至連社會保險關係應繫屬普通法院或是行政法院都曾滋生疑義。在歷經學者論述、司法解釋與實務運作多年後，已累積一定品質與數量之研究。

在全民健保概論部分，目前尚欠缺針對全民健保做法律釋義學解析之學術性專書，僅有就社會保險法制的通論性介紹書籍，如《社會安全制度與社會法》（郭明政，2002）、《社會保險》



（柯木興，2002）、《社會福利法制與基本人權保障》（鍾秉正，2004）、《社會保險法論》（鍾秉正，2005）等，或是著重比較法之政策面論述，如〈全民健保法評析——以德國相關法制為例之比較觀察〉（郭明政，1995）。基本上係對社會安全制度之理念、體系之分析，著重制度基礎架構與大方向之社會政策論理分析，與筆者所擬撰寫之以法律關係解析為主，且專以全民健保為範圍之取向有相當差異。

另外在憲法層次對社會立法作原理性整理的著作有〈社會憲法——社會安全制度的憲法規範〉（郭明政，2006），特別對於「社會國」、「社會權」之觀念探討的有〈再訪社會權〉（雷文玫，2002）、〈社會權在我國憲法中的保障〉（黃舒芃，2006）、〈論社會給付立法的違憲審查基準：社會國原則的實踐難題〉（李建良，2008）與〈社會財產權的理論與實踐〉（邵惠玲，2009）等，分別呈現我國憲法學上對社會國之多元理解。

在全民健保的法釋義學分析方面，筆者於1999年發表〈全民健保之法律關係剖析〉（蔡維音，1999），提出健保基礎關係係屬「公法上債之關係」的界定，並主張健保署與醫事服務機構所簽訂之合約係屬「公法契約」。此二方面關係的界定均屬健保法律面關係中之最基礎的建構起點，但在當時卻均存在相當大爭議，特別是在醫事特約之性質認定上，健保局（改制前）堅持與學界不同之見解，在法院爭訟上頗滋困擾。在大法官第533號解釋之後，特約作為公法契約之定性至少透過有權解釋而底定，而健保基礎關係係屬「公法上債之關係」的界定，也屢見學界與實務見解之引述；〈全民健保保險人與保險對象間法律關係之研究〉（雷文玫，2001）、〈中央健康保險局與診所醫師「合約法律關係」的探討〉（張道義，2001）亦曾就此為論；較近期之〈全民健康保險現行制度分析與探討〉（蔡茂寅，2008）則為行政處分

說之見解做了更新的界定與說明。2001年台灣行政法學會所主辦之「行政契約學術研討會」會議論文集《行政契約與新行政法》中，亦有多位學者就此提出討論（陳愛娥、林明鏘，2002）；蔡茂寅之〈全民健康保險之法律關係〉則認為健保局（改制前）以私法主體從事營業活動之空間亦不應忽視（蔡茂寅，2003）。顯示即使在大法官解釋做出公法契約之界定後，此問題仍有研究討論空間。筆者就此亦得到相當之回饋與啟發。

在釋字第524號公布後，亦引起全民健保保險給付界定之相關討論，如〈專業行政領域之授權立法〉（蔡維音，2001）與〈全民健保保險給付與法律保留原則〉（張道義，2003），其中張道義對健保給付之法源與類別提出之見解尤值注意。而筆者〈全民健保行政之法律關係〉（蔡維音，2002）一文則是側重於全民健保之行政任務乃透過「中介單位」履行之面相，試圖就行政法上之權義關係進行說明；〈全民健保體制下醫療疏失責任之歸屬〉（蔡維音，2004）則是初步為本書所採之保險給付係混合給付之定性建立基礎。

在論及健保財務建構之正當性基礎方面，〈重分配與社會互助〉（張桐銳，2005）提出處理國家補助與正當性連結之端緒，〈從社會保險之財務處理方式論世代負擔之公平性問題〉（孫迺翊，2002）與〈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險費補助之爭議問題〉（孫迺翊，2007），亦觸及全民健保財政結構與其憲法正當性基礎之關聯性。而2002年由於中央與台北市政府關於健保保險費之補助發生爭議，許多健保相關之文獻討論均集中至保險費承擔與中央與地方之權限劃分之主題上，有相當數量之研究發表。惟與本書主題無直接關聯。在官方文件與技術資料部分，主要是以行政院衛生福利部（改制前之衛生署）歷年來之研究報告及相關技術報告與健保署



（改制前之健保局）之公告為依據。

與本書主題最直接相關之學術論述則有張道義之〈德國健康保險法支付制度法律關係的分析〉（張道義，2001）、《全民健康保險給付之法律規範研究》（張道義，2002）以及〈全民健保給付與法律保留原則——釋字第五二四號解釋評析〉（張道義，2003）。在關於我國全民健保支付制度上有許多獨創的分析與立法建議。醫界對醫療費用支付制度也十分關注，如〈全民健康保險解讀系列8：醫療費用〉（李志宏、施肇榮，2008）、〈健保醫療服務案件專業審查不予支付提起行政訴訟之舉證責任——簡評台北高等行政法院97年度簡字第410號判決〉（楊玉隆，2009）都對本書主題提供許多實務的參考觀點。

在比較法研究部分則是以筆者語文能力所及之德日文獻為主。以醫療保險之相關研究為中心，參考之重點主要在於個別學說見解的闡述，而不在制度的介紹與比較。蓋我國全民健保在法律建構上已有自己固有的實施型態與制度原理，德日則尚未實施如我國以全民為被保險人之單一保險人健保體制，故比較法制面的研究非本書關注所在，筆者有興趣的論述是比較集中在個別觀念上的互通與刺激上；如德奧學說上對於「醫療上最低生存基礎」與健保給付範圍之討論。

另須特別提及者，在本書付梓過程中，最新修正完成之全民健康保險法於2011年1月4日於立法院三讀，其中關於給付規定已有所變動。筆者為求完備，已將相關修正也增補入本書內文；惟為配合討論中文獻、司法判解之條次引用，並不全面改用新版條次，而是於相關條次加註年次與「修正前」、「修正後」來加以區辨，特此說明。而行政院衛生署中央健康保險局已於2013年7月23日改組為行政院衛生福利部中央健康保險署，本書亦從新。惟於討論舊制既有處分、判解中使用舊稱者，則不予更動，僅補註「改制前」以指明之。