

全民健保合憲性之探討

——從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋¹

雷文政²

要 目

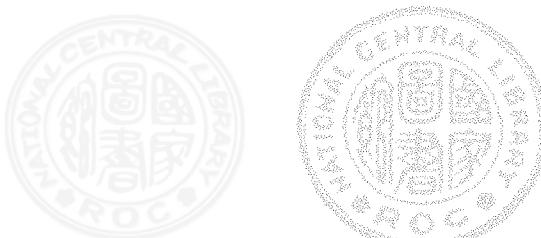
一、前 言	(二)社會保險給付在我國憲法上 的定位
(一)問題之提出	四、社會保險給付的程序保障
(二)美國「社會安全法」簡介	(一)美國「社會安全」給付之程 序保障請求權
二、社會保險強制納保的合憲性	(二)我國社會保險給付之程序保 障？
(一)美國「社會安全法」強制納 保的合憲性	五、社會法與違憲審查在方法論上 所面臨的挑戰
(二)我國全民健保強制納保的合 憲性	六、結 語
三、社會保險給付的憲法地位	
(一)「社會安全」給付在美國憲 法上的定位	

摘 要

隨著社會的變遷，社會安全制度的建立，逐漸成為台灣社會的重要議題。其中，釋字四七二號針對全民健保強制納保進行解釋，確認全民健保之合憲性基礎，更積極推促立法者對於無力繳納全民健保保費者，予以適當之救助。釋字四七二號解釋有助於保障弱勢，固然深值喝采，但其憲法解釋的分析架構，卻衍生出幾個問題，由於攸關我國社會法與基本人權學理及實務的發展走向，值得進一步思考。首先，大法官審查全民健保強制納保之基準為何？其次，這些公法上之給付究竟是否、以及如何受到憲法上之保障？第三，政府在限制這些公法上之給付時，是否受到何種憲法上之約束？本文以美國聯邦最高法院有關「社會安全」給付之違憲審查作為比較對象，分析前述三個社會保險給付的憲法問題。本文認為，這些問題的答案，終究涉及大法官在我國建立社會安全體系的角色及分際；由於我國憲法係採民生福利國原則之精神，為了妥善保障憲法賦予人民之

1) 本文初稿曾發表於1999年11月6日「勞動法、社會法與基本人權」學術研討會，台灣法學會與政大勞動法與社會法研究中心主辦，經會後改寫而成。筆者感謝兩位匿名評審寶貴的意見，謹申謝忱。

2) 美國耶魯大學法學博士，現任中原財經法律學系專任助理教授。



社會福祉，大法官在不違背權力分立的限度內，應該本於憲法，積極保障弱勢者之權益，進一步將各種社會保險給付之標準及程序保障類型化，以建立切合社會保險行政需求的合憲基準。

關鍵詞：全民健保、憲法解釋、社會保險給付、公法上財產權、程序保障、美國社會安全法、強制納保

前　言

一、問題之提出

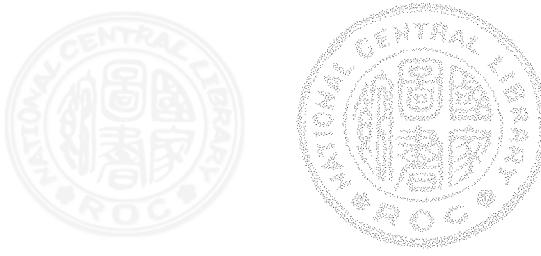
隨著社會的變遷，社會安全制度的建立，逐漸成為台灣社會的重要議題。作為憲法的守護者，近年來，大法官也透過憲法解釋，針對我國各種社會保險法制進行解釋，以促進相關法制之合憲性：釋字四七二、四七三、四七四號憲法解釋即分別針對全民健保強制納保及投保金額分級的合憲性、投保金額、及公務人員保險之請求權消滅時效進行解釋。其中，釋字四七二號解釋更積極推促立法者對於無力繳納全民健保保費者，予以適當之救助，並且就全民健保目前制度上的幾項問題，督促立法者適時通盤檢討改進。職是，透過這幾號解釋，大法官不但確立了全民健保的合憲性，更積極促進憲法透過社會保險保障人民社會福祉之意旨。

大法官的這幾號解釋進一步地充實了我國憲法保障社會安全制度的內涵，並且有助於保障弱勢，固然深值喝采，

但釋字四七二號憲法解釋的分析架構，卻衍生出幾個問題，由於攸關我國社會法與基本人權學理及實務的發展走向，值得進一步思考。首先，大法官審查全民健保強制納保之基準為何？其次，這些公法上之給付究竟是否、以及如何受到憲法上之保障？第三，政府在限制這些公法上之給付時，是否受到何種憲法上之約束？

這篇文章主要從美國聯邦最高法院審查社會保險給付之歷程，觀察我國大法官釋字四七二號解釋有關全民健保合憲性的討論。有鑑於國內社會法的討論架構，基本上是以德國體系的基本權為主，留美學者往往負有一個轉化的任務，必須將美國的問題轉化為國內討論架構內可以對話的形式。因此，這篇文章在引介美國相關討論之餘，也以前述三個社會保險給付憲法上共通的問題作為討論架構，希望與國內近來有關釋字四七二號解釋相關討論進行對照³，尋繹美國相關討論對於我國社會法與憲法解釋的啓示。

3) 參見「勞動法、社會法與基本人權」學術研討會中，蔡維音，「社會法與基本權利」及李玉君，「全民健保法全民強制條款」合憲性之再議」兩文，及陳英鈴，「自由法治國」與「社會法治國」的制度選擇 -- 評釋字四七二與四七三號大法官會議解釋，台灣本土法學，第4期，頁87以下，(1999.10)。



八十九年九月

全民健保合憲性之探討 ——從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋

三個必須先行敘明的問題是，首先，本文寫作動機雖然源自我國大法官釋字四七二號解釋有關全民健保合憲性之討論，但由於我國大法官對於全民健保給付本身的討論，才剛開始，因此本文之討論將不限於健康保險之給付，而是包括其他類型社會保險之給付，以豐富討論之內容。

其次是用語之釐清。我國憲法第十三章基本國策中，有關社會保險及針對老弱殘廢、無力生活扶助之規定，係以「社會安全」為章名，因此，本文以社會安全制度，概括地指涉政府為了實現憲法社會安全一章，所採用的各種社會保險及社會救助等措施，但在論及社會保險之給付時，則以社會保險給付稱之，以免與其他類型之給付混淆。至於美國，雖然「社會安全法」規範對象包括社會保險與其他針對低收入之救助，但「社會安全(social security)」通常用來指涉健康保險及老年、遺屬、身心障礙保險等社會保險之法制，在針對低收入者之社會救助，則以「社會福利(welfare)」稱之。本文雖不贊同美國法制中將這兩種社會給付差別待遇背後的偏見，但為了便於溝通，在討論美國法制時，仍沿用此一分類，而以「社會安全」給付特別指涉本文所討論的「老年、遺屬、身心障礙保險」之給付，僅在必要時援用「社會福利」之用語。

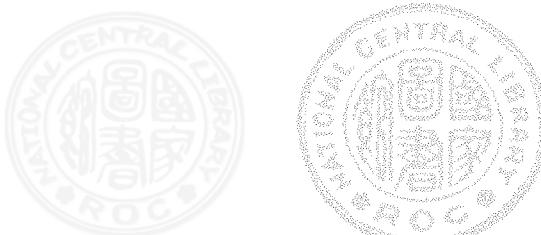
第三，由於國內法學界對於美國社會保險體制討論有限，因此，以下本文首先介紹美國社會安全制度之發展歷程及內容，再分別就社會保險強制納保之

合憲性、社會保險給付在憲法上之定位、及政府限制社會保險給付可能受到的約束等三個問題，分別就美國聯邦最高法院及我國大法官之釋憲，進行分析。

本文認為，雖然美國憲法沒有類似我國社會基本權利的明文規定，但美國聯邦最高法院不但從權力分立的角度，肯認政府實施社會保險強制納保的合憲性，同時也從憲法對於正當法律程序的要求，肯認社會保險給付受到憲法保障之地位，約束政府不得任意限制人民受領社會保險給付之權利，以保障人民之權益。相對地，我國憲法明文規定政府應推行全民健保，同時以民生福利為立國精神之一，因此大法官針對全民健保所進行之釋憲，自始即採取積極保障的立場。不過，本文認為，人民受領社會保險給付之權利，是否能夠受到我國憲法妥善的保障，有待大法官逐步透過類型化解釋的方式，建立一個能夠切合社會保險給付特性的審查基準。就此，雖然兩國憲法之基本精神不同，對於社會安全的違憲審查，其取向也有所不同，但是美國聯邦最高法院著重社會保險給付程序保障之討論，仍然值得我國社會法之參考。

二、美國「社會安全法」簡介

為了深入探究美國相關討論對於前述問題的啓示，有必要先瞭解美國「社會安全法」之內容。一個針對美國社會安全制度的介紹，必須從一九二九年美國的經濟大蕭條說起。面對當時人民的普遍失業與經濟蕭條，小羅斯福於競選



總統時，提出「新政」(New Deal)的主張，提議動員全國失業青年參與各項水利、灌溉等公共建設的工作，加強政府對於自由放任市場的管制，及促進人民社會安全。其中有關社會安全的部份，一九三五年小羅斯福於當選總統後的第二年，正式提出相應的「社會安全法⁴」(Social Security Act)。六十年來該法幾經增修，今日已成為美國社會安全制度的主幹。

所謂美國「社會安全法」(Social Security Act)，是聯邦政府所有有關社會保險及社會福利立法的完整法典，包括一個針對老年、身心障礙、及遺屬所提供的綜合社會保險⁵、針對六十五歲以上國民提供的「年老國民健康保險」(Medicare)、以及針對有未成年子女之低收入家庭所提供的救助⁶(通常被稱為「社會福利」(welfare) 等方案措施。

與本文探討最直接相關的，是「社會安全」及針對年老國民提供之健康保險等兩個社會保險的部份。「社會安全」的正式名稱為「老年、遺屬、及身心障礙保險」(Old Age, Survivor, Disability Insurance, OASDI)，一九三五年立法之

初，僅對於退休年老國民，每月提供現金給付，一九三九年增加對於被保險人遺屬之給付、一九五六年增加對於身心障礙者的給付。這些給付，主要來自全國就業人口及其雇主根據薪資所得所支付的薪資稅(payroll tax)。一九三五年立法之初，強制投保的被保險人，僅限於工業與商業的就業人口，約佔當時勞動人口的60%，歷年來逐步擴大強制納保適用之對象，包括自營作業、專門職業自行執業者、軍人、公務人員、農人、及以家務為職業的人員，至一九九八年為止，納保率已達全國勞動人口的96%⁷。

必須說明的是，「社會安全」於一九三五年立法之初，由於醫師公會對於國家介入「醫療」體系的抗拒，並未能夠包含醫療之給付。當時醫界普遍認為，由聯邦政府辦理醫療保險，無異使得醫師將處處受制於政府，與政府雇員無異⁸。有鑑於醫療給付所引起的高度爭議性，聯邦政府為了確保「社會安全法」立法通過，當時只好捨棄醫療給付之部份。

雖然如此，歷年來，幾位國會議員或總統們，始終不曾放棄建立國民健康保險的努力。為了贏得國會的支持，詹

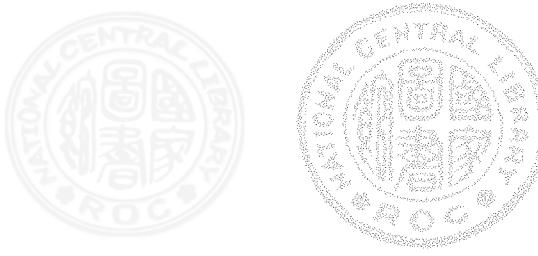
4) 42 U.S.C. 301 et seq.(1999)

5) 全名為「年老、遺屬及身心障礙保險」(Old Aged, Survivor, Disability Insurance, OASDI)，一般文獻中，所謂的「社會安全」(Social Security)通常即指本保險。參見Peter A Diamond et.al. eds. Social Security: What Role for the Future? (1996).

6) 一九九七年以前為「家庭扶養未成年子女津貼」(Aid for Family with Dependant Children, AFDC)，通常受領人係未婚之低收入單親母親，美國文獻中，所謂的「社會福利」即指本津貼。由於其逐漸成為美國貧窮文化、問題家庭與依賴等負面形象的代稱，迭受攻擊，一九九七年美國聯邦政府大幅縮減給付，並且增加許多工作的附帶條件，已廢止該津貼，改為「低收入家庭臨時救助津貼」(Temporary Assistance for Needy Family, TANF) 42 U.S.C. 601以下。有關討論，參見Joel Handler & Yeheskel Hasenfeld, We the Poor People: Work, Poverty and Welfare (1997).

7) House of Representative Committee of Ways and Means, Green Book of 1998.

8) 參見Theodore Marmor, The Politics of Medicare (1970).



森總統轉而訴諸老人對於社會的貢獻以及對於醫療的需求，一九六五年才終於將醫療給付之部份納入「社會安全法」，稱為Medicare⁹。依照該法，國民必須年滿六十五歲才可以開始受領醫療給付。凡原本已加入社會安全之國民滿六十五歲，過去已繳交薪資稅，即可自動獲得醫療給付，除此之外，身心障礙國民也可以獲得給付，至於其他年滿六十五歲之國民，雖非社會安全之被保險人，於繳納保費後，亦可成為被保險人。

在這樣的結構下，除了年老國民以外，美國國民始終仰賴商業健康保險給付醫療費用。然而，由於商業保險缺乏抑制醫療費用之誘因、醫療糾紛訴訟頻仍增加防禦性醫療及各種訴訟成本、加上美國人對於高品質醫療的追求，使得醫療費用在美國十分高昂¹⁰，沒有健康保險極難就醫。不過，商業健康保險也所費不貲，若不是雇主提供，個人往往也難以負擔保費¹¹。是以，以一九九二年為例，美國尚有3890萬人沒有任何醫療保

險可以幫其給付任何醫療費用，若以沒有國民健康保險的65歲以下人口計算，約佔17.4%¹²。而即使是有保險的人，仍有4000萬人的保險所提供的給付範圍，僅限於重大疾病，並不足以保障其醫療所需¹³，這更強化了美國輿論要求人人均有健康保險的呼聲。一九九三年柯林頓總統雖然再度試圖將醫療給付擴張至全美所有國民，但由於美國菁英反對龐大官僚體制的政治傳統，以及醫界與保險界遊說團體的強力抵制，仍然功敗垂成¹⁴。

饒是如此，美國社會安全制度--尤其是有關老年、遺屬、身心障礙與醫療的社會保險--自從建立以來，雖然經歷許多修正，即使是在財政緊縮之際，卻仍被視為政治上的「聖牛」而屹立不搖¹⁵。以此社會安全制度為基礎，數十年來，美國社會安全也取得了穩固的憲法及法律上的保障。

然而，美國「社會安全法」制今日的穩固定位，卻不是一蹴可幾的。相較於我國憲法有關生存權、第十三章基本

9) *Id.* at 14-23.

10) 例如，根據國際經濟合作開發組織OECD針對歐美已開發國家的統計，一九九一年美國人民每人每年平均醫療費用2868美元，但位居第二名的加拿大每人僅1915元、第三名的德國也僅1615元。參見Theodore Marmor, *Understanding Health Care Reform* 3 (1994).

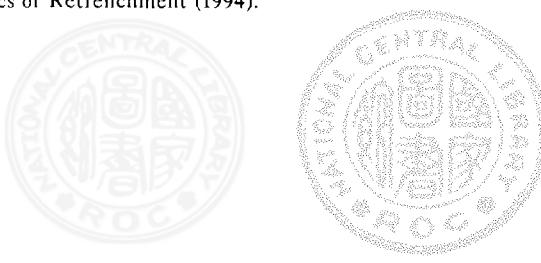
11) 即使是有工作的美國人，由於公司規模太小，雇主常常也無法提供團體保險。

12) *Id.*

13) *Id.*

14) 柯林頓總統推行全民健保失敗原因相關討論中，並沒有涉及違憲之問題，一來因為，如前所述，美國聯邦最高法院早在一九三〇年即肯認「老年、遺屬、身心障礙保險」強制納保之合憲性；二來，有鑑於美國人民沒有投保商業健康保險者，通常均是希望投保、但無力負擔保費的人民，因此並沒有違憲與否的討論。其他有關柯林頓總統推行全民健保失敗，政策上的解釋參見Theda Skocpol, *Boomerang: Health Care Reform and the Turn Against Government* (1997).

15) 對低收入家庭撫養子女的津貼(AFDC)部份，在一九九七年因為財政緊縮等因素被廢除，針對老年、遺屬、身心障礙及醫療所建立的社會安全制度，在財政緊縮中仍屹立不搖。見Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (1994).



國策以及增修條文第十條對於各種社會安全的明文規定，美國的憲法對於各種社會安全的規定，完全付之闕如。作為世界第一個成文憲法國家，美國在十八世紀所訂定的憲法，僅僅列入了針對各種防禦權的保障。這使得，小羅斯福主政後所推動的種種管制措施與社會安全制度，在一九三〇年代中期建立之前，即受到許多違憲的質疑。

綜觀歷年來美國有關聯邦政府社會安全制度所進行的違憲審查，其合憲性的確立先後面臨了三個密切相關的問題：首先，強制納保是否合憲？其次，人民受領「社會安全」給付在憲法上的定位為何？第三，政府限制人民受領「社會安全」給付，是否需要受到何種憲法上的約束？這三個憲法上的問題，互為因果，關係美國「社會安全法」制合憲性基礎的建立。以下將分別就美國社會安全有關的討論，尋繹對於我國對於我國社會保險給付的啓示，一一進行探討。

社會保險強制納保的合憲性

一、美國「社會安全法」強制納保的合憲性

如前所述，美國政治傳統向來以防止政府過度限制人民自由為要務，憲法本文並沒有任何類似社會基本權利的規

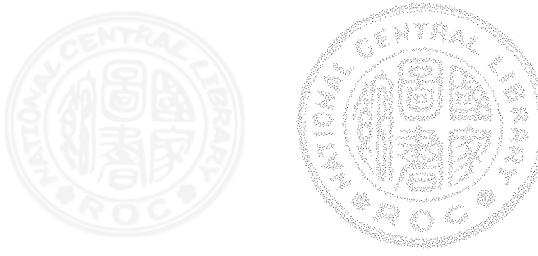
定。因此，一九三〇年代中期，當小羅斯福總統推行新政時，面對的第一個挑戰即是，如何確立「社會安全法」強制納保的合憲性。

從當時美國聯邦最高法院的保守立場觀之，美國「社會安全法」的命運並不樂觀。例如，一九三五年聯邦最高法院的兩個判決，即對於聯邦政府強制互保的社會立法採取違憲的立場。一九三五年的 *Railroad Retirement Board v. Alton Railroad Co.*¹⁶ 一案涉及「鐵路員工退休法」強制員工加入退休金保險是否合憲的爭議。在該案中，最高法院主要依據憲法的州際通商條款¹⁷，認為聯邦政府已經逾越了憲法所賦予的權限，而宣告該法違憲。同樣地，一九三六年的 *U.S. v. Butler*¹⁸ 一案，最高法院審理「農業調整法」(Agriculture Adjustment Act) 中，強制農產加工業者繳交「加工稅」，分配給依照行政命令減產的農民，以彌補他們減產的損失。最高法院認為，這些「加工稅」是政府進行管制的一種手段，不是稅金，而強制加工業者額外繳交這些費用，違反憲法正當法律程序對人民之保障。同時，由於這些立法目的逾越聯邦政府權限，最高法院亦宣告其違憲。雖然在該案中，最高法院並未直接觸及政府基於社會安全之目的，強制人民投保之合憲性的問題，但卻透露了聯邦最高法院對於保障私有財產及契約自由的堅定立場。

16) 295 U.S. 330 (1935).

17) 為了區分聯邦與州政府的權限，美國憲法第一條第八項就聯邦國會有權立法之事項予以列舉，其中「州際通商條款」授權聯邦政府國會有權就涉及國際或州際通商事項予以立法。

18) 297 U.S. 1 (1936).



聯邦最高法院對於憲法解釋的保守立場，形成了小羅斯福總統推動新政的重大阻礙：若無法得到最高法院合憲性的認可，即使爭取到國會的通過，也無濟於事。然而，當最高法院一連串宣告新政違憲的判決，引發美國市場秩序大亂，重新陷入供過於求、及通貨膨脹的混亂以後，最高法院立場開始動搖。一九三七年至一九三九年間，五名大法官相繼退休及去世，小羅斯福總統陸續有機會任命新的大法官，使支持新政的大法官取得多數地位，於是聯邦最高法院終於揚棄契約自由及財產權至上的立場¹⁹。

美國聯邦最高法院明白肯認「社會安全法」之合憲性，始自1937年的Stewart Machine Co. v. Davis²⁰及 Helvering v. Davis²¹。兩案均涉及私人企業拒絕履行為其員工扣繳社會安全稅捐的義務，主張聯邦政府違反憲法上對於聯邦與州政府權限之劃分，無權課予該義務。最高法院認為，憲法規定聯邦政府為實現公眾福祉(general welfare)有權課徵稅捐，同時，有鑑於「公眾福祉」的具體內涵並非一成不變，會隨著時代與社會變遷而變遷，法院必須尊重國會對於何謂「公眾福祉」、何謂「私利」的認定²²。

最高法院並且指出，由於各州為免造成民衆與產業在州際間遷徙，以逃避稅捐，這種社會安全之制度，勢必要仰賴聯邦政府為之²³，因此「社會安全法」所課之義務合憲。

最高法院在 Stewart Machine Co. 及 Helvering 兩案的判決，確立了美國「社會安全法」的合憲性。及至一九八二年，雖然仍有信仰Amish教派之業主基於宗教自由，主張「社會安全法」之強制納保侵害其反對集體社會安全制度之宗教自由²⁴，但僅在挑戰社會安全制度適用的對象，而非該制度存在之本身。在該案中，聯邦最高法院再度重申，強制納保為政府實施社會安全制度，健全財政所必要，政府具有重要之利益；同時，若非十五人以上企業，即可不受強制納保之約束，當事人其實有選擇餘地，兩方利益權衡之下，政府之目的及所其犧牲民衆之利益具有合理之依據，因此強制信仰Amish教派之業主加入社會安全保險之立法並不違憲。

從上述幾個判決觀之，美國聯邦最高法院在權衡政府利益與人民權益受侵害兩者間之輕重，與我國比例原則的權衡，頗有可以對照之處。兩者同樣均是

19) 聯邦最高法院這種立場，可以 Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905)作為舊時代的典型。自此之後隨著新政，開啓了美國聯邦最高法院憲法解釋的新紀元。

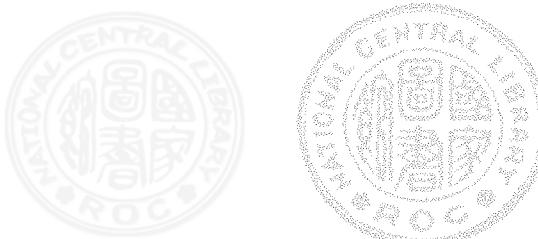
20) 301 U.S. 548 (1937) (肯認社會安全制度中的失業保險部份合憲。)

21) 301 U.S. 619 (1937) (.宣告社會安全制度中的老年給付制度合憲。)

22) 301 U.S. 640-41.

23) 310 U.S. 644.

24) U.S. v. Lee, 455 U.S. 252 (1982)(信仰Amish教派的企業主張，社會安全制度強制其為員工投保，違反其相信供養家人是其義務的宗教自由，因此其有權不參加社會安全制度。最高法院認為，為了促進社會福祉，政府有必要強制人民投保，以確保社會安全制度財務之健全。況且，該企業有權選擇不組成八人以上企業，不參與一般經濟活動，既然參與，即不可以其宗教自由主張免除參加社會安全制度之義務。)



在政府為實現公益而侵害人民基本權利時，注重所實現之公益與所侵害之基本權利間，是否有其必要性，以及是否比例失衡，而要求政府提供合理的說法，以建立其合憲性基礎。

不過，值得注意的是，不同於我國，美國聯邦最高法院審查強制納保的合憲性，係以其是否屬於憲法授權聯邦政府課稅權限之範圍，作為審查的焦點，並不直接處理其課稅權力之行使是否過當。而由於課稅之合憲性，繫諸於課稅之目的是否係為實現人民之需求及福祉，聯邦最高法院認為，基於權力分立，界定何者方為「促進社會福祉」，法院應該尊重國會的意見，這使得聯邦最高法院對於美國「社會安全法」強制納保之必要性，一開始即採取了較有利於行政機關的立場，從而在審查基準的選擇上，也選擇了最寬鬆的「合理基準」：除非政府管制的理由明顯地「恣意專斷」，否則法院即推定為合憲²⁵。這點與我國大法官在釋字四七二號解釋以及先前幾號針對社會保險進行違憲審查之基調，即大不相同，與我國憲法民生福利國原則有關，分析如下。

二、我國全民健保強制納保的合憲性

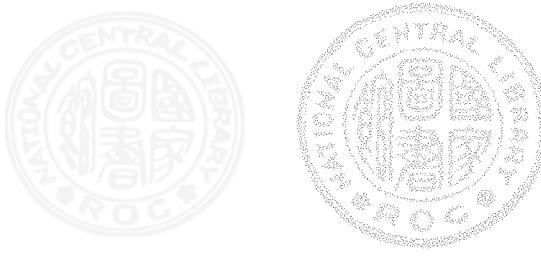
我國大法官釋字四七二號解釋討論焦點之一在於，全民健保強制納保之規定，是否合憲。在該號解釋文中，大法官引用憲法第一五五條「國家為謀社會福利，應實現社會保險制度」、第一五七條「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」及憲法增修條文第十條「國家應推行全民健康保險。」，肯認立法者實施全民健保的合憲性。同時，大法官認為，全民健保「強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨」；同時，全民健保對於未依法繳納保費之人，加徵滯納金之規定，「係促使投保單位或被保險人履行其繳納保費義務之必要手段。全民健康保險法上開條文與憲法第二十三條亦無抵觸。」

然而，究竟大法官審查全民健保是否合憲時，所採用的審查基準為何？雖然釋字四七二號多數意見沒有明言審查之基準，但從其遣辭用句及孫森焱與蘇俊雄兩位大法官分別所提之協同意見書²⁶中，似乎可以認為多數意見與兩位大法官均是基於比例原則，認為全民健保並不違憲。就此，蔡維音教授及李玉君教授在「社會法與基本人權」學術研討會先後針對釋字四七二號解釋進行討論，也不約而同均以比例原則作為檢視的標準²⁷，檢視全民健保強制納保是否過度侵

25) Helvering v. Davis, 301 U.S. 619 (1937).

26) 見釋字四七二號解釋中，多數意見理由書，及孫森焱、蘇俊雄大法官分別所提之協同意見書。

27) 但兩者採不同結論，蔡教授認為不違憲，李教授則持較保留之態度，主張全民健保不應強制納保。參見蔡維音，李玉君「社會法與基本人權」研討會前揭文。



八十九年九月

全民健保合憲性之探討
——從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋

害人民基本權利。蔡教授在前文中，就強制納保之手段及全民健保之目的，檢視其是否符合最小侵害原則及合目的性，認為其不違反比例原則，因此不違憲²⁸。李教授則以德國之立法例為證，認為由於高所得者沒有保障之必要性，因此強制全民納保，不符合「必要性」，對於全民健保之合憲性持保留的態度²⁹。

就此，本文想從權力分的面向提出一個不同面向的問題，亦即，究竟大法官在回答這個問題時，基於社會保險給付的特性，究竟應該採取何種態度？或者，更精確地說，在適用比例原則時，應該採取何種審查基準？

耐人尋味的是，蘇俊雄大法官在本號解釋中提出「可支持性」之標準，希望進一步規範比例原則之審查。相對地，吳庚大法官的協同意見書則明言，由於全民健保係立法者對於憲法委託的履行，因此其正當性尤高於憲法第二十三條之比例原則。究竟蘇大法官是否針對比例原則之審查，提出更嚴格之審查基準？吳大法官是否認為由於全民健保具有憲法委託之性質，因此立法者侵犯到人民其他權利時，大法官可以給予較寬之認定？由於兩位大法官均沒有進一步的說明，不得而知。

值得注意的是，我國大法官在釋字四七二號解釋中，肯認強制投保的合憲性之餘，又責成政府「對於無力繳納保費之人民，應予適當之扶助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，

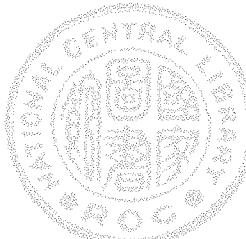
保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。」同時，大法官多數意見並督促有關機關應本於全民健保法第八十五條限期提出改制方案之考量，「依本解釋意旨，並就健保之營運（包括承保機構之多元化）、保險對象之類別、投保金額、保險費率、醫療給付、撙節開支及暫行拒絕保險給付之當否等，適時通盤檢討改進」，大法官對於全民健保法似乎採取十分嚴格的審查基準。同時，先前在釋字第二八〇號解釋中，大法官曾要求優惠存款必須考量「退休人員基本生活」，不應一律停止。而釋字第三一六號解釋中，大法官也曾就植物人專業照護欠缺之規定，責成有關機關迅予檢討改進。

相對地，美國聯邦最高法院的大法官通常十分尊重立法者針對社會安全制度的立法權限。美國憲法制定於一七八七年，著重於古典防禦權之保障，對於受益權的面向，付之闕如。因此，如前所述，在有關「社會安全法」合憲性之討論中，美國聯邦最高法院大法官認為，有鑑於「公衆福祉」的具體內涵，並非一成不變，而係隨著時代與社會變遷而變遷，法院必須尊重國會對於何謂「公衆福祉」、何謂「私利」的認定³⁰。是以，除了針對行政機關終止受益人「社會安全」給付及社會福利津貼之情形，大法官曾引用憲法第十四修正案，要求行政機關遵循正當法律程序，提供人民相應的程序保障之外，原則上大法官針對有關社會安全與經濟性之立法，均採最寬

28) 蔡維音，前揭文，頁3。

29) 李玉君，前揭文。

30) 301 U.S. 640-41.



的審查基準，亦即合理性審查基準，十分尊重國會決策。

從權力分立的角度而言，這兩種態度，對照我國與美國的憲法，似乎其來有自。我國民生福利國的立國原則，憲法增修條文第十條甚至明文委託立法者推行全民健康保險。因此，我國大法官採取積極介入的手段，對於人民全民健保及其他社會保險給付，採取較嚴格的審查基準，似乎無可厚非。

但究竟大法官在這些社會保險相關之違憲審查中，是否果真針對比例原則之審查，進一步建立了一個較嚴格的審查基準？是否適合建立一個較嚴格的審查基準？在討論大法官保障受益權之審查基準時，許宗力教授曾認為，由於受益權涉及有限國家資源的分配，以及高度政治考量，為尊重立法者從事資源分配的政策決定權，基於權力分立原則，即使承認基本權利受益權之功能，對於給付之範圍，憲法解釋機關也僅應就最低標準的給付承認之，也就是合乎人性尊嚴的生存標準給付，至於人民對於較高的給付是否有權利，則應留待立法者斟酌各項因素做政策考量³¹。蔡維音教授在討論全民健保合憲性時，認為全民健保之任務，應限於提供最基礎之健康照顧，以符合比例原則「最小侵害原則」的推論³²，應該也會持相同之看法。

筆者認為，許教授及蔡教授之看法，本於憲法，符合基本權利與權力分立的特性，大體上十分值得贊同。但對於何

為「最基礎」之健康照護，或者何為「最低標準」的給付，由於仍然涉及主觀之價值判斷，因此，這種說法，與其說提供了大法官釋憲一個客觀的標準，毋寧表達了對於大法官行使釋憲之權限，不要過度介入立法及行政形成空間的期許，涉及大法官對於該領域的使命感及對於該領域權力分立之拿捏。

不過，筆者認為，由於社會安全除了涉及對於集體的保障之外，更攸關對於弱勢者的保障，而後者往往在政策決定的立法過程中，亦居於意見表達的弱勢，因此，完全委諸立法及行政機關對於何為「最基礎」或「最低標準」的認定，可能對於弱勢者造成雙重的不利。有鑑於我國憲法對於全民健保之憲法委託，以及民生福利國家之屬性，因此相較於美國聯邦最高法院，我國大法官不但可以更積極地督促立法者實現社會安全之義務，也應該可以隨著憲法中基本國策與憲法增修條文對於不同社會安全政策類型之保障，規定的明確程度及方式不一，以及對於人民生存權的重要性，據以逐步建立不同類型的審查基準。

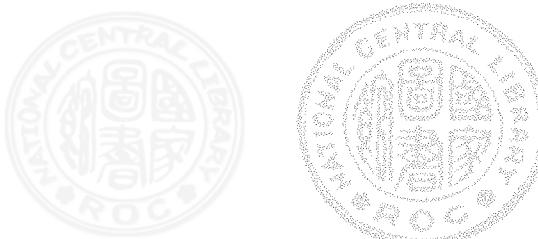
社會保險給付的憲法地位

一、「社會安全」給付在美國憲法上的定位

在不同的憲法架構下，美國及我國釋憲機關均明白肯認社會保險強制納保

31) 許宗力，基本權的功能與司法審查，國科會人文及社會科學研究彙刊，6 卷1期，頁27 (1996).

32) 蔡維音，前揭文，頁3。



的合憲性，已如前述。然而，相對於繳納保費的義務，究竟被保險人是否可以主張何種憲法上的保障？或者，更具體的問題是，究竟社會保險給付在憲法上的定位為何？同樣地，本文也是先檢視美國聯邦最高法院的相關討論，再審視我國大法官的分析。

前述一九三〇年代末期的幾個判決，雖然確立了美國「社會安全法」制的憲法基礎，但美國「社會安全法」制所面臨的第二個憲法上的課題是：究竟這些「社會安全」給付，在憲法上如何定位？這牽涉到政府如果限制或剝奪此種給付時，憲法究竟提供人民何種保障。美國聯邦最高法院的這些討論，一如我國釋字四七二號解釋，一開始係以社會安全對於人民之給付，究竟是「權利」(right)還是僅是「恩惠」(gratuity)及「利益」(interest)的問題進行討論，企圖以憲法保障財產權的架構，延伸出憲法對於這些「社會安全」給付的保障。

這樣的討論其來有自，最早可以溯自一九三四年。Lynch v. U.S.³³一案涉及聯邦政府在續保時，更改第一次世界大戰退伍軍人人壽保險保險給付之內容，是否違反憲法第五修正案禁止政府未經合理補償即徵收人民財產之規定。審理該案的多數大法官認為，政府與人民間因為這些社會保險，成立一種契約關係，人民據此有權受領保險給付，不因為政

府承保戰爭額外增加的風險，以及保險行政對被保險人的諸多補貼，而減損其作為一種「財產權」的地位³⁴。

不過，最高法院對此問題的立場，卻搖擺不定。在一九六〇年的Flemming v. Nestor³⁵一案中，法院的多數意見針對政府基於國防安全之理由將合法居留之外國人遣送離境時，剝奪其受領「社會安全」給付之權利是否合憲的問題，即認為社會安全並非一種「掙得的財產權」(earned property right)。縱然多數意見認為，政府仍然不得基於恣意專斷之理由，剝奪其應享有之給付，但認定「恣意專斷」之標準十分寬鬆。多數意見認為，法院對於任何立法均必須做合憲性之推定，只要差別待遇具有「合理(rational)」基礎時，即難謂違憲³⁶。

相對地，Hugo Black的不同意見書，引前述Lynch的判決，不但認為該給付是一種財產權，同時對於政府是否恣意專斷侵害人民受領給付之權利，課以較嚴格的標準³⁷：Black大法官認為，國會之所以建立一個人民「掙得的權利」的「社會安全」給付，目的是為了使人民樂意並且能夠有尊嚴地受領其給付，而國會無視於當事人20多年來繳交保費的事實，遣送出境之後即剝奪其受領「社會安全」給付的權利，只因為其過去曾經是個共產黨員，即違反了憲法第五修正案及第一修正案對於人民「正當法律

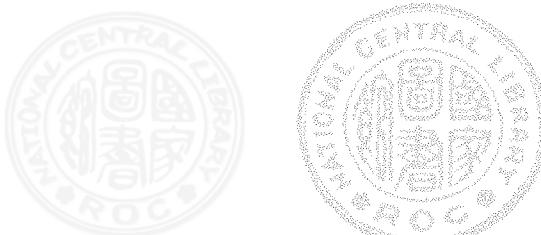
33) 292 U.S. 571 (1934).

34) *Id.*

35) 363 U.S. 603 (1960).

36) *Id.*

37) 363 U.S. 624-25.



程序」及「言論自由」的保障³⁸。

前述討論「社會安全」給付屬性的實益在於，國會是否有權修改或廢止「社會安全法」，以終止或減少人民接受社會安全之給付。在Nester一案中，多數意見基於社會安全制度採「隨收隨付」的制度而認為，嚴格來說，已退休或身心障礙之被保險人目前所受領之給付，來自現在其他仍在工作之被保險人所繳納之保費，因此「社會安全法」的保險契約，自不能與商業保險之契約關係所受到的保障，相提並論³⁹。相對地，如前所述，Black大法官認為，即使人民所支付之保費與所受領的給付之間，缺乏嚴格的對價關係，也不會影響到「社會安全」給付作為一種「財產權」的地位，因此，根據Black大法官的意見，國會固然將來有權修改及廢止社會安全制度，但僅能適用於事後加入之人，而不能影響到已參加者的既得權。

學者Robert Cover認為，Nester一

案的多數意見，基本上主導此後美國社會安全制度在憲法上之討論⁴⁰。其認同多數意見的看法，認為社會安全制度並不能與商業保險之契約類比，因為，社會安全制度係強制投保，與商業保險契約之訂定係自願者不同；此外，政府此種類似課稅之權力，也使得其與政府有義務提供對等之給付不同⁴¹。再者，社會保險原本即有重分配之性質，與商業保險之對價性並不相同⁴²。

不過，Robert Cover認為，使「社會安全」給付享受類似財產權的保障，有助於鞏固人民對於社會安全制度的信心⁴³，同時其也主張，大法官應該確立憲法對於「社會安全」給付作為具有財產權性質的保障，以確保弱勢人民不致於因為在參與立法決策過程中的弱勢，而淪為社會安全制度的次等公民⁴⁴。證諸我國大法官在釋字472號的立場，有其見地，分析如下。

38) Id.

39) 363 U.S. 610.

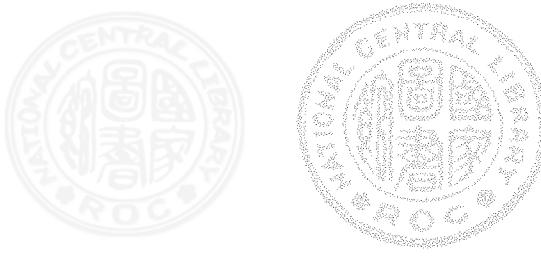
40) 但是Robert Cover的研究卻指出，美國聯邦最高法院嗣後在不同的議題及個案中所採取的立場，使得人民對於「社會安全」給付究竟是否有權利，抑或僅有利益，仍然難以斷言：問題出在最高法院有時並不重視被保險人投保之義務，與所受領之給付間是否有任何關連，似乎認為不重視其財產權的面向；有時則嚴格要求審查政府針對投保義務與受領給付，不得恣意專斷，又似乎十分重視其財產權的面向。例如，在前述U.S. v. Lee一案中，Lee Amish教派即使被迫給付社會安全之保費，基於其宗教信仰，也不會申請給付，但最高法院並不認為此種義務與給付之規定，有恣意專斷之嫌，似乎印證了Flemming多數意見的立場。相對地，在Califano v. Goldfarb一案，最高法院卻因為「社會安全法」歧視女性被保險人之未亡人請領遺屬給付，認為由於女性被保險人與男性被保險人平等繳納保費，不應該因其未亡人之性別，而給予差別待遇，歧視受領給付之鰥夫，又似乎十分重視「社會安全」給付財產權之屬性。參見Robert Cover, *Social Security and Constitutional Entitlement*, in *Social Security: Beyond the Rhetoric of Crisis* 69, 77-81 (1988).

41) Id., at 76.

42) Id.

43) Id., at 82.

44) Id. at 86.



二、社會保險給付在我國憲法上的定位

一如美國的經驗，我國各種社會保險之給付究竟是屬於何種法律性質，攸關社會法之發展及人民基本權利之保障，一直是職司釋憲與維護人民基本權利的大法官在處理任何社會保險給付時，首先面臨的挑戰。我國大法官近年來在多號與社會保險相關的憲法解釋中，一再提及社會保險之給付，為公法上之財產權。在釋字三一二號解釋，大法官認為，公務人員退休依法令請領之福利互助金，係行政院為安定公務人員生活，依發佈之福利互助辦法所為，乃公法上財產權之行使。同時，該號解釋多數意見並認為，「人民之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障⁴⁵。」釋字四三四號解釋中，大法官認為養老給付所提撥之保費（準備金）類似強制儲蓄，公保法第十六條未規定離職人員得請求返還，有違憲法保障財產權之旨。蘇永欽教授也指出，除了公務員對國家之請求，老兵請領「戰士授田補償（釋字三二〇），勞工請領保險給付（釋字三八九），性質上均是公法上的財產請求⁴⁶。」

然則，大法官似乎無意將所有公法上之給付，均定性為財產權，予以保障。

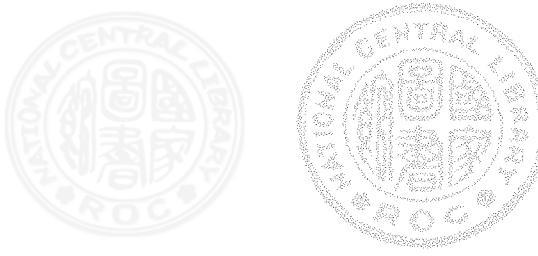
例如，大法官在第二四六及二八五號解釋多數意見中，先後認為工作津貼、服勤加給、主管獎助金均不應列入退休保險俸額之計算，眷屬喪葬補助費也不應列入退休金之範圍，因為其「給付標準如何，乃係斟酌國家財力、人員服勤與否或保險費繳納情形等而為者」，「屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之」。在這兩號解釋中，大法官並未定性其究竟是否為財產權，也未明示其判斷標準⁴⁷，即逕行認定其給付標準，應屬立法裁量範圍，是否因為其非財產權，不得而知。

不過即使大法官認定某一社會保險給付具有財產權的屬性，也未必表示其所受的保障，即等同於古典之財產權，受到絕對保護的原則。例如，在公保、勞保、農保中，被保險人對於這些社會保險給付的信賴利益，即未必受到保障。幾位大法官在協同意見書中的討論中，分別引用給付有無「對價關係」、「所適用之事實是否針對未來之事實」、及「公益及私益之衡量」，為是否保障信賴利益之關鍵。例如，吳庚大法官在釋字四七二號解釋的協同意見書中即認為：「信賴保護固屬具有憲法位階之公法上基本原則，國家之立法、行政及司法等部門，均應受其拘束，但此一原則之適用，並非毫無條件。主張有信賴保護原

45) 但李志鵬大法官不同意見卻認為，福利互助要點係自由參加，且為行政命令，非關人民權利義務，因此乃契約上之請求權，非公法上請求權。

46) 蘇永欽，財產權的保障與司法審查，國科會研究彙刊：人文社會科學，6卷1期，59(1996)。

47) 根據蔡維音教授的介紹，德國聯邦法院以(1)權利是否有個人歸屬性、(2)相當的個人自我給付、及(3)生存保障功能為要件，認定社會給付請求權是否享有憲法對於財產權之保障。參見蔡維音，社會法與基本權利，發表於「勞動法、社會法與基本人權」研討會，註2。



則之適用者，除應具有值得保護之信賴利益外，必須審酌符合信賴保護之利益的性質以及衡量公益與私益之保障何者具有較高價值。…倘制定法規係針對將來發生之事實關係而適用，且公益因此而獲致利益顯然大於相對人或其他利害關係人之私益者，即非法所不許⁴⁸。」吳庚大法官並且認為，「何況吾國過去所舉辦之各項社會保險，並非真正之對價關係…實施全民健保使數百萬原本不在社會保險體系內之國民同霑利益，與基本國策中所欲實現之分配正義正相符合。」

假如筆者的理解不錯，似乎只有施文森大法官認為公法上之給付均為公法上財產權，且其信賴利益均需受保護：其在釋字四七二號解釋的部份不同意見書中指出，「基於社會保險而生之權益，屬公法上財產請求權…應受憲法財產權保障。施大法官甚至認為，多數意見「籠統地作出合憲之宣告，跳脫釋字第三一六號及釋字四三四號解釋所形成之原則，重回釋字二四六號之理念，將健保置於社會福利同一基礎上為檢驗…要非本席所樂見…」因此，施大法官主張，全民健保將所有公保、勞保、及農保之被保險人一律強制納保，違反憲法對於人民財產權之保障。在其部份不同意見書中，施大法官係以人民是否交付保費使得將生活上之風險轉嫁於政府，區分「垂直式社會安全制度」與「水平式社會安全制度」，前者指以稅收對於老弱、

殘廢等弱勢者提供之社會福利措施；後者係社會保險，應受憲法所受之保障較高：施大法官首先認為，社會保險係公法契約關係，保險人與被保險人雙方互負給付義務，其次，施大法官認為基於「危險不可分」、「保費不可分」之原則，由於公保除了醫療以外，尚包括殘廢、養老、死亡及眷屬喪葬等給付，公保不得單獨使被保險人有關醫療給付之部份納入健保。最後，施大法官認為，健保損及公保被保險人權益，其變更不得使之溯及既往，因此全民健保之規定違憲。不過，依施大法官之見解，此種保障的程度，是否會因為政府對於保費補貼程度之高低、以及給付與保費間是否有對價關係，而受到影響？由於施大法官在本號解釋著墨未深，因此不得而知。

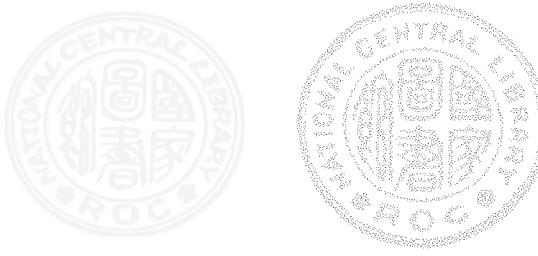
此處值得進一步探究的，是公法上給付與「財產權」的關係及其在概念法學討論中的意義。一個概念的形成及使用，無非是在減輕思惟的負擔⁴⁹，用最精簡的字義，做有效的溝通。例如，當說者提到「法治國」原則，聽者自然能夠理解「法治國」原則延伸的法律保留原則、依法行政原則等理念。

不過，將這些公法上的給付，以既有的財產權定性，而忽略了財產權作為一個概念，最初之提出有其特定時空及討論脈絡⁵⁰，不但無法減輕思惟的負擔，反而可能妨礙了思惟的準確性。質言之，

48) 參見吳庚大法官釋字472號解釋協同意見書所引德國憲法法院判決(BverfG 39, 128; 43, 286; 62, 163; auch Mayer/Kopp, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5 Aufl., S.300f.)。

49) 黃茂榮，法學方法與現代民法，台北：作者自版，頁58-60 (1993增訂三版)

50) 有關財產權的緣起與時空脈絡，請參見蘇永欽，前揭文。



汲汲於以財產權定性公法上之給付，而忽略了納保具有強制性、且給付具有重分配性質等重要特徵，由於無法被財產權原本的概念涵攝，不但無法完滿地達成說理的目的，也可能造成既有概念體系的紊亂。

饒是如此，筆者認為大法官或學者們將公法上給付定性為一種財產權，不但有描述的目的，還有推促特定價值的目的：正因為希望公法上給付能夠享有財產權的保障，因此即使公法上給付有強制性及重分配等不同於古典財產權的差異，但仍將這些差異評價為不重要的特徵、認為不應該因為這些差異而影響國家對其提供的保障有所不同，因此將公法上給付評價為一種「財產權」，使其受到較完善的保障。

不過，筆者認為，在將一個事實定性為某一「概念」時，說者有必要釐清「定性」的行為中，「描述」與「價值推促」的不同：前者僅是說者客觀地陳述一個分類結果，由於衆人已有共識，因此如同一個確定的事實，說者無須再負擔討論上的舉證責任。後者則是說者提出一個主觀的評價，必須負擔討論上的舉證責任。這點在作比較法的引介時，常常被忽略：雖然某種價值在他國的歷史社會條件下，已取得共識，而成為一種法學討論中客觀的描述，但在引進我國時，由於尚未在我國特定的歷史社會條件中成為共識，因此仍是一個推促某種價值主張。不作此種區分，倘若不同的論者以我國同一個概念，引介德國、日本或美國等不同國家獨特歷史社會條

件所形成的價值共識，將徒然增加法學討論時，溝通及說理的成本，混淆特定概念的內涵。

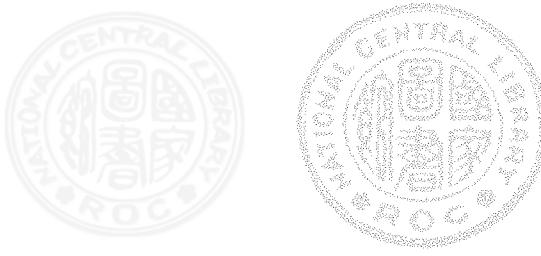
誠然，前述定性時「描述」與「價值推促」係一體兩面，其間的分野未必能夠全然二分，但在社會法的討論中，這樣的區分，更為重要。因為社會法處理的議題，往往涉及對於社會現狀的批判、及對於弱勢者的保障，理想色彩濃厚，更容易具有價值推促的意涵。所以，在「定性」之時區分已經沒有爭議的客觀描述，及主觀的價值促進，當更有助於說理的清晰及討論過程的深思熟慮。

因此，前述定性的討論固然十分重要，但或許應該一併考慮該權益所對應的實體保障或程序保障。而假如定性為公法上的財產權之後，仍然無法保障其受到古典財產權在憲法上的保障，則討論的實益，是否應該在於其程序保障，而非財產權概念的比附援引？美國「社會安全法」制相關的經驗，值得吾人參考。

社會保險給付的程序保障

一、美國「社會安全」給付之程序保障請求權

繼前述兩個憲法問題之後，美國「社會安全法」面臨的第三個憲法上的挑戰是，假定政府有權強制納保，而被保險人受領保險給付之權利，並不等同於商業保險之情形，則究竟政府限制人民受領該給付之權利時，是否受到憲法上任何約束？



如前所述，美國聯邦最高法院為了尋求憲法對於「社會安全」給付之保障，雖然一開始執著於釐清社會安全之給付，究竟是否屬於憲法所保障之財產權，但由於隨著不同個案的事實，一直無法形成一致的結論。因此，聯邦最高法院嗣後審理有關「社會安全」給付時，遂將討論的焦點，從社會安全之給付作為一個實體上的權利，究竟應該如何定性，轉向功能導向的探討，關切人民此種受領社會安全之給付，究竟可以得到憲法何種程度之程序保障。

這項轉變始自一九七〇年的Goldberg v. Kelly⁵¹。在該案判決之前，雖然憲法第五修正案保障人民之權利，非經正當法律程序，不得被政府限制或剝奪，但倘若人民所受領之給付並非權利，則無法主張憲法第五修正案所提供之程序保障⁵²。在此邏輯之下，人民從政府受有利益僅是一種「特許(privilege)」或「恩惠(gratuities)」，並非法定之權利。

然而隨著政府在確保人民福祉所發揮的功能逐步擴張，人民逐漸不能接受政府可以恣意地提供、限制或終止人民賴以維生的各種福利⁵³。學者Charles Reich因此主張，應該為這些「社會安全」給付，創設一種「新財產權(new property)」的概念，使之可以受到傳統財產權所受到的各種憲法上的保障，不容政府恣意限制或剝奪⁵⁴。

聯邦最高法院在1970年Goldberg v. Kelly一案中，引用了前述Charles Reich的主張。該案被上訴人原本受領「社會安全法」針對低收入家庭扶養未成年子女之福利給付，嗣後政府逕行終止，事前既未通知，也沒有賦予被上訴人申辯之機會。被上訴人主張，政府此一限制，違反憲法第十四修正案正當法律程序原則對人民權利之保障。最高法院多數意見在該案中，接受此一主張，認為，「這些社會福利給付，是人民法定的權利(statutory entitlement)，這個問題，不能依該給付究竟是一個權利(right)還是一個恩惠(privilege)來決定是否受到保障，憲法對於政府禁止撤銷這些給付的保障，一如涉及失業補償、拒絕免稅優惠、或公務員解職…」這些「法定的權利」本身，就是一種受到憲法第五修正案或憲法第十四修正案保障的權利，因為這些給付是上訴人賴以維生的。

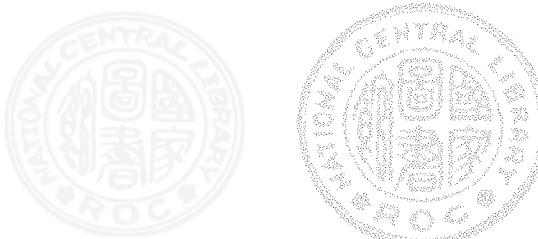
值得注意的是，不同於前述具有社會保險性質的給付，該案涉及「社會安全法」中針對有未成年子女之低收入家庭福利之津貼(AFDC)及紐約州的家庭扶助計畫，在我國更類似社會救助之給付。饒是如此，最高法院多數意見卻認為，此種津貼是受領人所賴以維生的憑藉，貿然終止津貼之給付，將使受領人生活限於困難；抑且，由於這些津貼乃是在協助受領人有機會與其他人平等參與社

51) 397 U.S. 254 (1970).

52) 例如，參見Bailey v. Richardson, 182 F.2d 46 (D.C. Cir 1950), aff'd by 341 U.S. 918 (1951).

53) Richard Stewart, the Reformation of American Administrative Law, 88 Harv. L. Rev. 1667, 1717-1718 (1975).

54) Charles Reich, The New Property, 73 Yale L. J. 733 (1963).



八十九年九月

全民健保合憲性之探討
——從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋

會生活，因此，政府在終止津貼前提供適當之程序保障，也符合重要之公共利益⁵⁵。

程序保障作為一種憲法明文保障的權利，是美國憲法與我國不同的特色，在此值得進一步說明。美國憲法第五修正案及第十四修正案分別明文約束聯邦政府及州政府，「非經『正當法律程序（due process）』，不得剝奪人民之生命、自由、財產。」這使得人民在憲法上，不但享有生命、自由、財產等實體上之基本權，也概括地享有一種程序保障的基本權，約束政府限制人民權利時，必須先提供人民能夠有效地為自己權利申辯的機會，以符合憲法第五修正案及第十四修正案的要求。

作為一個憲法明文的基本權類型，程序保障本身因此有其獨特意義。學者 Jerry Mashaw 即主張，憲法對於「正當法律程序」的要求，保障人民在政府作成決策之前，有申辯之權利，目的不但在於使人民從切身的立場，提供資訊，以提高政府決策的正確性；同時，由於人民得以參與攸關自己權利的決策過程，也保障了人民之尊嚴⁵⁶。

自一九七〇年迄今，Goldberg 一案確立「社會安全法」之給付受到憲法「正當法律程序」保障之拘束力並不曾受到挑戰⁵⁷。不過，提供程序保障也是有

成本的。美國「社會安全法」制相關判決的討論，遂轉而著重於何種程序保障，才符合該案所要求的標準。一九七六年 Matthews v. Eldridge⁵⁸即提出政府終止「社會安全」給付，所提供的程序保障是否實質正當，應考慮的三個因素：(1) 人民之權利，因政府之決定，可能受到之影響及其嚴重性；(2) 政府可能作成錯誤決定的機率大小，以及防範決策錯誤額外所需付出之成本；(3) 衡量政府之利益，包括減少程序可以避免之金錢及行政成本，以及提供額外程序所能達到之利益⁵⁹。

以 Matthews v. Eldridge 一案為例，原告原本受領政府身心障礙保險之給付，事後經政府認定身心障礙之事實已不存在，通知予以終止。在終止通知書中，政府敘明理由，並說明原告有提出書面抗辯之權利。但原告主張，根據憲法第五修正案，原告有權要求政府在終止給付之前，舉行聽證程序給予原告口頭申辯的機會。法院認為，不同於 Goldberg 一案之當事人仰賴政府之給付維生，終止給付並不會造成本案原告生活之困難；其次，假如事後經書面抗辯後，發現政府決定有誤，政府除了重新提供給付以外，也將溯及既往地給付原告原本不應中斷之給付，原告並無損失；因此，在衡量直接終止給付對於當事人權益之影

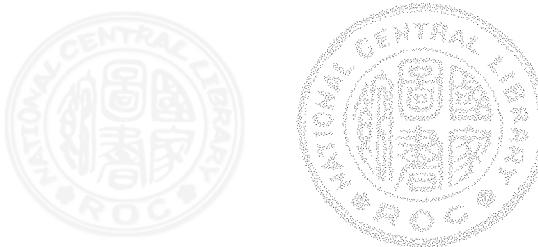
55) Goldberg v. Kelly 397 U.S. 254, 264-65 (1970).

56) Jerry Mashaw, Due Process in the Administrative State (1985).

57) Owing v. Brown, 8 Vet.App. 17 (1995)曾限縮 Goldberg 之範圍，主張 Goldberg 所提供之程序保障，僅限於終止人民繼續受領社會安全之給付，但不及於潛在可期待的權利。但由於僅係上訴法院之判決，加上係就 Goldberg 所未適用之部份解釋，因此並不動搖 Goldberg 之地位。

58) 424 U.S. 319 (1976).

59) Id.



響、政府決策錯誤之機率、以及政府增加額外口頭聽證程序之成本以後，法院認為，憲法第五修正案並不要求政府對本案原告提供事前之口頭聽證程序⁶⁰。

不過，雖然 *Matthews v. Eldridge* 提供了一個衡量的準則，但究竟何種程序才符合憲法「正當法律程序」之要求，並非總是沒有疑義。由於究竟哪些利益必須進行比較，以及如何進行比較，涉及十分主觀之判斷，因此法院往往沿用過去類似案例所建立之程序要求，而不就個案進行實際的本益分析⁶¹。抑且，人民透過程序保障中所感受到的尊嚴，也難以量化，與行政成本及社會利益進行比較。因此，*Matthews v. Eldridge*一案利益衡量原則的提出，或許代表聯邦法院從 *Goldberg* 一案當時對於「社會安全法」之給付提供高度程序保障的一種撤退。

無論如何，利益衡量在任何司法審查均勢不可免，一如我國的比例原則，最後也是必須賦予法院利益衡量的裁量空間。然而，筆者認為，為了約束法院衡量不同利益的裁量權，也為了妥善規範立法機關及行政機關權力對於人民基本權利之限制，關鍵在於我國法院是否能夠根據限制不同基本權之重要性，發展出相應適當的審查基準，分析如下。

二、我國社會保險給付之程序保障？

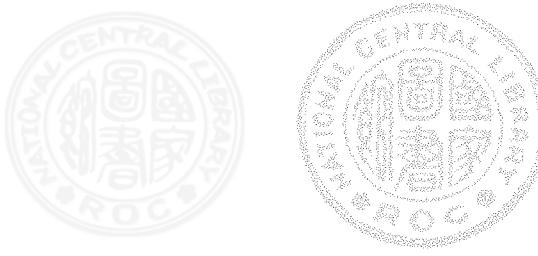
如前所述，美國聯邦最高法院自 *Goldberg v. Kelly* 以後，即逕行認定社會福利給付是一種「法定的權利」，不再執著於系爭給付究竟屬於一種「財產權」還是「恩惠」的問題，而是著重於系爭給付，究竟應該受到何種程序保障，才符合憲法第五修正案及第十四修正案對於「正當法律程序」的要求。

相對地，我國憲法除了第八條規定未經「法定程序」不得逮捕拘禁，第十六條規定人民有請願、訴願及訴訟之權以外，原則上我國憲法明文所規定的，均係針對人民實體權利之保障，並沒有類似美國憲法概括針對所有國家權力之行使，明文要求政府決策必須符合正當法律程序之要求。

因此，大法官雖然在數號憲法解釋中，曾數度引用「正當法律程序」之概念，但多係有關刑事偵查程序、公務人員懲戒或有關訴訟之情形。例如，釋字第四三六條認為軍事審判之程序，應該符合正當法律程序之要求，包括「獨立、公正之審判機關與程序、並且不得違背憲法第七十七條、第八十條等有關司法權建制之憲政原理。」釋字三六九號針對公務人員懲戒之審議，認為應該「本正當法律程序之原則，對於被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等。」同時，釋字第三八四號亦針對檢肅流氓條例授權警察機關得逕行強制人民到案等

60) *id.*

61) Jerry Mashaw, *Administrative Law: the American Public Law System* 273 (1992).



程序，認為違反憲法第八條及第二十三條對於人民權利之保障，「欠缺實質正當」。

至於在涉及訴訟權以外的實體基本權，我國職司釋憲的大法官是否肯認憲法基本權也具有程序保障之功能，可以約束行政機關決策之作成，必須提供人民申辯之機會，則有待觀察。例如，大法官曾在釋字四〇九號解釋，提到「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響…徵收計劃確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧。」惟此種程序要求，究竟有何憲法上之依據，並不明確。又如，在有關大學教師升等審查程序之釋字四六二號解釋中，大法官也提到其「涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能對升等申請人專業學術能力及成就作客觀可信、公平正確之評量，始符憲法第二十三條之比例原則。」

不過，近來大法官在釋字四八八號解釋中，針對地方金融機構之合併，要求「基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護基本權利之意旨」，許宗力教授分析此號解釋認為，應該可以直接從實體基本權利的保障意旨，導出程序保障之要

求，使得基本權不僅具有拘束法律實體內容之效力，也具有拘束實施實體內容之程序的效力⁶²。許教授也認為，「某些沒有國家先行組織與程序設計的配合，根本就無從落實的基本權利，基本權本身即蘊含一定的程序保障功能⁶³。」然而，至少到目前為止，大法官尚未明白採用此一見解。

不過，即便可以由既有的實體權利導出程序保障之要求，究竟人民對於這些程序保障是否有獨立的主觀公權利？可據以要求主管機關踐行特定程序？筆者認為，確立社會保險給付合憲性基礎、並且確保其作為實體權利受到憲法之保障，固然重要，但由於其給付標準等內容，往往涉及立法裁量，而這些社會保險給付之具體標準及實際執行，由於又時常委諸行政機關之專業裁量，因此若不確保人民對於這些社會安全之給付，享有憲法上程序保障之基本權--包括實務上各種具體給付標準及方式之事前參與決定、及迅速有效的事後救濟途徑--這些憲法上所保障之實體權利，仍無法落實。因此，建立社會保險給付的正當法律程序，實有待法律人的努力。

社會法與違憲審查在方法論上所面臨的挑戰

歸結以上三點對於美國及我國社會保險給付在憲法上的問題，最終的答案，

62) 許宗力，基本權程序保障功能的最新發展 -- 評司法院釋字第488號解釋，月旦法學，54期，頁153-160(1999年11月)。

63) 許宗力，基本權的功能與司法審查，國科會研究彙刊：人文及社會科學，頁29-30(1996年)。



不免必須歸於社會法的在憲法解釋上的特性。就此，蔡維音教授在社會法與基本人權研討會的發言中，曾經語重心長地表示，社會法的討論，往往似乎以與自由權相對立的「表象」提出⁶⁴，而學者陳英鈴也提出了自由法治國與社會法治國所形成的兩難⁶⁵。

實則，筆者認為，社會法的討論，一直有一個矛盾：一方面，社會法的討論，似乎努力透過對於財產權的比附援引，以確立憲法對於社會保險給付的保障。這點在釋字四七二號解釋及先前一些有關公法上給付的解釋均處處可見；然而，另一方面，當這些具有社會安全性質的「財產權」與其他防禦性質的財產權面臨衝突時，憲法上的討論，又不免採取比例原則，作有利後者之推定，致使社會保險之給付一方面試圖以「財產權」的姿態顯現，以獲得立憲國家對於其他基本權相同的保障；另一方面，又逃不過自由主義法學傳統所建立的違憲審查原則，必須暴露其本身對於其他典型防禦權所造成的限制，而受到不利的推定。

同樣論證上的矛盾，也出現在一九六〇年代前述美國學者Charles Reich有關「社會安全」給付作為一種「新財產權」的經典論述。學者William Simon對「新財產權」的評論值得深思。他認

為，Charles Reich 的論述引發了兩個矛盾：第一個矛盾是，將「社會安全」給付定性為一種「新財產權」，隱含著一種保守及反重分配的傾向，因為它可能妨礙政府因應社會結構變遷，針對所有財產權，重新進行財富重分配的努力⁶⁶。第二個矛盾是，雖然「新財產權」理論本來的目的，是提供福利國進一步擴張的正當性基礎，但由於其另一個目的，在於限制政府恣意行使公權力限制人民權利，因此它也同時將一個強大的政府，視為一種威脅⁶⁷。William Simon 因此主張，福利國的公法應該努力發展出一個能夠有效因應社會需求的法制體系，以符合弱勢民衆的需求⁶⁸。

造成法學中這種有利於防禦權的推定，更深層的緣由必須追溯自由主義的法學傳統，預設了國家不介入人民自由決定空間，例外始介入的原則。雖然社會法的發展，源自對於自由放任的批判，但法學價值體系的典範，畢竟建基於自由主義由來已久，社會法縱要進行修正，也非一蹴可幾。更何況，除了這種早已深植於法學體系的自由主義傾向以外，基於資本主義經濟及政治上的右派意識形態，對於國家的積極介入，也一直採取保留的態度。

不過，筆者認為，社會法治國與自由法治國兩種理念，並非全有或全無的

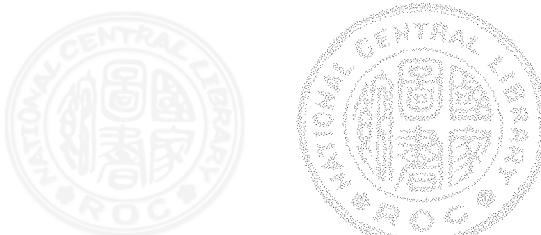
64) 因此，蔡教授在研討會中之發言似乎認為，也許不適合過度強調基本權的衝突，而是應在立法政策制定之初，即應考慮，以避免造成這種誤解。

65) 參見陳英鈴，前揭文。

66) William Simon, *The Intervention and Reinvention of Welfare Rights*, 44 Md. L. Rev. 1 (1985).

67) *Id.*

68) *id.*



八十九年九月

全民健保合憲性之探討
——從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋

概念，毋寧是兩種不同典範的思考，會隨著不同國家歷史傳統、政治、經濟及各種社會條件，而發展出不同的調和比例。此外，即便是向來被認為防禦權的財產權或自由權，也具有制度保障、程序保障等面向，需要國家積極介入，才能獲得充分之保障。

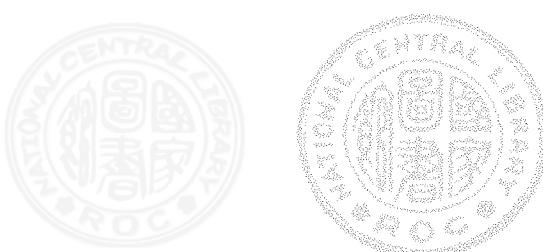
筆者認為，隱含在法學價值體系的有利於古典防禦權的推定，才是社會法達憲審查最大的挑戰，而有效因應的步驟，是透過類型化的方式，逐步建立起能夠切合社會福利行政特性的不同的審查基準。以我國釋字四七二號解釋為例，由於我國大法官在針對社會保險給付進行違憲審查時，適用比例原則時，並未細膩地區分出不同的審查基準，因此究竟是否違反比例原則，往往繫諸於大法官對於該項社會保險價值信念的強度。影響所及，雖然大法官確立了全民健康保險的合憲性，然而，當立法者及行政機關欲實現這些社會基本權利時，如果與人民其他基本權有衝突時，大法官的解釋並無法提供明確的價值導引。

因此，研究社會法當前最迫切的課題在於，如何在自由主義傳統所建構的法學體系中，將社會保險給付所涉及的各種實體上及程序上之權利，類型化，逐步尋繹出在不同社會給付類型中社會結構中，能充分調和社會法治國與自由法治國典範的價值體系。質言之，不論是以受益權、制度保障、保護義務等基本權利的那一個形式為之，國家介入的

不同程度及方式，都有待社會法的研究提供更清楚的正當性及標準。同時，社會法必須更致力於具體社會保險給付行政的研究，透過類型化之研究，逐步建立起社會法在我國的具體內涵。

研究社會法的另一個難題是，如何處理比較法中，所預設的意識形態與價值判斷之間的糾葛。過去的法學研究，著重於防禦權的問題，意在排除國家介入人民自由決定空間，歷經幾世紀以來政治上的抗爭、哲學上的說理、及法學體系逐步細緻化的演繹，形成今日的價值體系，各國間差異可能不大。但類似社會法等需要國家積極介入始能實現之基本權利，究竟如何介入，以及介入程序為何，其間所需之共識，仍有待建立，因為各國社會法的制度選擇，往往源自特定歷史傳統、社會條件及政治上的意識形態，未必能夠一體適用於所有國家、也不應該適用於所有國家。然而，在引進各國社會法的研究時，這些意識形態及歷史條件，卻往往以法學上客觀價值體系的形式引進。例如假定德國的社會法體系中，社會福利市場經濟的理念，已經獲得共識⁶⁹，且已內化為客觀法律體系處理社會福利時的原則，若學者直接將該國法律概念引進我國的學說討論，固然可以將該國勞工在社會及政治場域奮鬥的結果，直接透過對財產權間的比附援引或其他方式，內化為我國法制的一部份，省略了學者前述的價值推促所需的說理，然而這也將忽略了德國社會

69) 有關德國社會福利市場經濟的體制，請參見約克·提盟著，吳妙善譯，社會福利市場經濟解讀(1992)。



安全體制今日的面貌，與俾斯麥鞏固政治權力的努力、行會等職業性社會團體與國家間的緊密關係、及教會在社會福利及家庭等議題上的影響力等特定的政治及社會條件有關。這些不同的社會結構，在在影響著政府社會福利政策中，對於何謂人民「基本需求」的認定，以及何謂「人性尊嚴」的理解：例如是否有某些低下的工作或環境，是根本違反人性尊嚴、而使得任何人民即使失業，也不應該被迫去從事這些行業、而應該給予失業給付？又如，究竟國家與社會對於人民生活福祉所擔負的責任為何？在個人無法自行維生時，國家是否應該預設家庭、社區或教會會負擔其成員生活所需，而不負擔其生活所需？或者，如果應該負擔，究竟應該負擔到何種程度？假如貿然引進國外所謂「最低」標準或「人性尊嚴」的認定標準，而忽略了背後可能隱含的價值判斷、以及其隱含的政治意識形態，在作政策選擇時，這些判斷未必最符合我國人民的利益，而沒有相當的社會條件，在我國也未必能夠執行。因此，在這些價值判斷尚未在台灣成為自明之理之前，無論是基於說理的義務或基於制度選擇的深思熟慮，都不應善意地省略這些法學概念背後的歷史及社會條件。

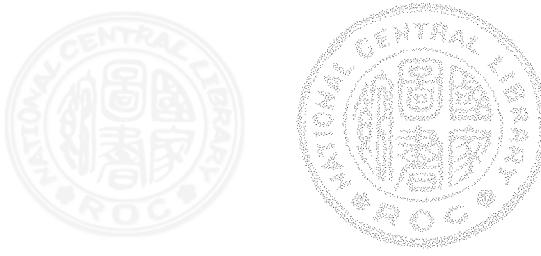
結 語

本文從美國「社會安全法」制有關強制納保合憲性的爭議出發，尋求對於我國建構福利國的啓示。美國的經驗顯示，雖然釋憲機關最初以憲法對於契約

自由及財產權之保障為由，對於政府積極介入的社會性立法持違憲的態度，但嗣後由於輿論的壓力及大法官人事的更迭，轉而尊重行政機關與國會對於促進社會福利的政策形成空間。同時，雖然聯邦最高法院一開始執著於界定這些「社會安全」給付究竟屬於「權利」還是「恩惠」，但其後也放棄此種努力，轉而逕行肯認其作為一種「法定的權利」，應該享有憲法上正當法律程序之保障，而將討論的焦點轉移至，何種程序保障才能適當地保障這些權利。

對照我國大法官釋字四七二號的憲法解釋，本文認為，美國的經驗除了凸顯出我國大法官積極保障社會保險給付的態度之外，也提供一種較為功能性導向的思考方式，直接回應人民對於程序保障之需求，值得作為我國進一步建立社會法合憲性時之借鏡。我國憲法明文採取民生福利國之立國精神，憲法上且明文委託立法者建立全民健保等社會安全制度，因此大法官極介入促成社會安全政策之實現，在憲法有堅實之根據。不過究竟大法官在審查行政機關及立法機關政策形成空間上，應該採取何種審查基準，以及如何才能妥善保障憲法所賦予人民的權利，仍有待透過更多具體類型之社會保險給付的審查，進一步釐清社會安全議題上對於權力分立的尺度。

追根究底，這些問題的答案，在在涉及大法官在我國建立社會安全體系的角色及分際。誠如前述學者 Robert Cover 所言，確立社會安全作為憲法上保障，有助於凝聚人民對於社會保險制度的信



八九年九月

全民健保合憲性之探討
——從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋

心，從而建立人民對於社會的團結意識，更可以避免參政上的弱勢者，不致於淪為社會保險制度的二等公民。於此，大法官釋字四七二及四七三、四七四接連三號解釋，似乎已經向這個方向跨出第

一步。僅以此引言向大法官至上最高的敬意，也祈願這幾號解釋，不僅代表我國社會安全法制發展的一個里程碑，也是大法官未來戮力確保人民生存權與社會安全的一個起點。

