

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院衛生署

貳、案由：行政院衛生署分別以九十一年八月二日衛署健保字第○九一○○四九三九八號、九十一年七月二十七日衛署健保字第○九一○○四九一一五號公告「調整全民健保保險費率」、「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」，核其規範性質既屬法規命令，且內容涉及人民權利義務，依法應送立法院審查；惟查該署於公告後，並未送立法院，顯屬過於形式主義，且有規避立法院審查職權之嫌之違失。爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院衛生署公告「調整全民健保保險費率」、「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」，核其規範性質為法規命令，該署認為非屬法規命令，僅係執行法律之細節性或補充性規定，顯屬謬誤：

(一) 行政程序法第一百五十條第一項規定：「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」，其所稱「法規命令」，須具備「行政機關基於法律授權訂定」及「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」二項要件。本案據行政院法規委員會於九十二年三月二十五日答復本院略以：「健保法第十九條、第二十條主要規定全民健

保保險費率之上限、費率應予調整之依據及其法定程序，行政院衛生署依該二條及第六十七條規定，認保險費率經精算結果，其前五年平均值與當年保險費率相差幅度超過正負百分之五，且安全準備總額低於一個月醫療給付費用，乃報經行政院核定後，『公告自九十一年九月一日調整健保保險費率為四．五五‰』，係將法律授權所為之裁量結果，依公文程式條例第二條第一項第五款規定公告周知。另，健保法第三十三條第二項規定行政院衛生署就全民健保保險對象應自行負擔門診費用，於依各級醫療院、所前一年平均門診費用及第一項所定比率以定額方式收取時，應每年公告其金額，該署以全民健保保險對象應自行負擔門診費用自八十六年三月十六日公告迄今均未作調整，已不符現實狀況，且為避免不必要之醫療花費，間接落實轉診制度，以導正醫療資源合理使用，乃以九十一年七月二十七日『公告自九十一年九月一日調整保險對象應自行負擔門診費用』。上開二項公告內容，性質可認具行政程序法第一百五十條所定法規命令需具備『行政機關基於法律授權訂定』及『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』之要件。又，法務部亦於同日答復本院以上開二項規定實質上已具備行政程序法第一百五十條法規命令之要件。準此，本案行政院衛生署分別依健保法第十九條及第三十三條規定，公告「調整全民健保保險費率」、「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」，核其規範性質應屬法規命令，殆無疑義。

(二) 司法院釋字第五二四號解釋略以：「全民健康保險為強制性之社會保險，攸關全體國

民之福祉至鉅，故對於因保險所生之權利義務應有明確之規範，並有法律保留原則之適用。若法律就保險關係之內容授權以命令為補充規定者，其授權應具體明確，且須為被保險人所能預見。又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代」，上開解釋乃闡明全民健康保險為強制性社會保險，對於因保險所生之權利義務應有明確之規範，並有法律保留原則之適用，倘授權行政機關訂定之規範，應止於法規命令。司法院釋字第五二二號、第四七四號解釋理由書分別說明：「立法機關得以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法之所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始符憲法第二十三條之意旨，迭經本院解釋在案。至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱」、「有關人民自由權利之限制應以法律定之，並不得逾越必要之程度，應依法律規定之事項不得以命令定之，憲法第二十三條、中央法規標準法第五條、第六條均有明定。若以法律授權限制人民自由權利者，須法有明示其授權之目的、範圍及內容並符合具體明確之要件」。查健保法第十九條第一項就「全民健保保險費率」明定第一年費率為法定，第二年起授權主管機關調整，報請行政院核定；健保法第三十三條所定「全民健保保險對象自行負擔門診費用」，原則由法律明定費用比率，另授權主管機關必要時，依比率以定額收取並公告，其規範內容均涉及人民因保險所生之權利義務事項，揆之上揭司法院解釋意旨，即屬

憲法第二十三條規定之法律保留範圍，原則上不能以命令定之，倘法律授權規範者，除須符合上開司法院解釋之要件外，僅能授權至法規命令為止。

(三) 法務部八十九年十月五日法律字第○○○四〇二號函略以：「按公告所可能規範之內容以觀，其性質可為行政處分，可為法規命令或行政規則，甚或執行法律之細節性或補充性規定。除非立法者有意使公告內容得不以法規命令之方式定之外，如公告所規範內容須法律授權訂定，並對多數不特定人民就一般事項對外發生法律效果者，目前仍宜依中央法規標準法第三條之規定，賦予其適當之名稱」，該部就本案行政院衛生署公告是否適用上開函釋乙節答復本院：「行政院衛生署公告『調整全民健保保險費率』，依健保法第十九條第一項、第二十條第二項係規定『報請行政院核定』而非明定『公告之』，不在該部八十九年十月五日法律字第○○○四〇二號函適用範圍」，且公告係依公文程式條例所定之公文程式，並不影響本案公告內容「法規命令」之本質。是以行政院衛生署引據法務部上開函釋，將本案公告「調整全民健保保險費率」、「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」，認為僅係執行法律之細節性或補充性規定，並非法規命令云云，顯屬謬誤。

二、行政院衛生署公告「調整全民健保保險費率」、「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」，其規範內容涉及人民權利義務，即屬憲法第二十三條規定之法律保留範圍，依法應送立法院審查：

(一) 中央法規標準法第七條明定各機關基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達

或發布，並即送立法院。同法第三條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，司法院釋字第五四三號解釋理由書略以：「緊急命令乃對立法部門代表國民制定法律、行政部門負責執行法律之憲法原則特設之例外，以不得再授權為補充規定即可逕予執行為原則，其內容應力求詳盡而周延。若因事起倉促，一時之間不能就相關細節性、技術性事項鉅細靡遺悉加規範，而有待執行機關以命令補充者，則應於緊急命令中明文規定其意旨，並於立法院完成追認程序後，由執行機關再行發布。又此種補充規定無論其使用何種名稱均應依行政命令之審查程序送交立法院審查，以符憲政秩序」，闡明命令性質應就客觀內容觀之，如屬命令性質，無論使用何種名稱，均有送立法院審查之義務，行政機關不能規避。

(二) 行政院法規委員會答復本院略以：「健保法第十九條、第三十三條並未明定全民健保保險費率、保險對象自行負擔門診費用之調整需訂定辦法，可認立法者有意授權主管機關不以上開中央法規標準法第三條所定名稱為之，而該第三條所定七種命令名稱應係列舉規定，是以行政院衛生署依健保法公告『調整全民健保保險費率』、『調整全民健保保險對象自行負擔門診費用』，其規範內容雖具行政程序法所定之『法規命令』性質，因該法並未規定法規命令需送立法院查照，及現行法制作業實務，各機關發布之命令應送立法院查照者，仍以中央法規標準法第三條規範之名稱為限，故在中央法規標準法未配合行政程序法作通盤檢討修正前，該調整健保保險費率及

保險對象自行負擔門診費用，非以中央法規標準法第三條規定賦予命令之名稱，即非屬該法所定之『法規性命令』，作法上除空白、委任立法性質者外，均不送立法院審查」云云，惟按本案公告「調整全民健保保險費率」、「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」，其規範內容涉及人民權利義務，應屬憲法第二十三條規定之法律保留範圍，已如前述，自應受立法院審查監督。行政院衛生署未送立法院審查，據該署答復本院略以：「前開二項公告係具體調整全民健保保險費率、保險對象自行負擔門診費用，非就一般事項之抽象規定，應屬執行法律之細節性或補充性規定，而非法規命令，且未使用中央法規標準法第三條所列舉之七種命令名稱，亦非該法所稱之命令，故無需依同法第七條規定送立法院審查」云云，揆之上開司法院解釋意旨，顯屬過於形式主義，且有規避立法院審查職權之嫌。

綜上所述，本案行政院衛生署分別以九十一年八月二日衛署健保字第○九一○○四九三九八號、九十一年七月二十七日衛署健保字第○九一○○四九一一五號公告「調整全民健保保險費率」、「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」，核其規範性質既屬法規命令，且內容涉及人民權利義務，依法應送立法院審查；惟查該署於公告後，並未送立法院，顯屬過於形式主義，且有規避立法院審查職權之嫌之違失，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

中 華 民 國 九 十 二 年 五 月 三 十 日

提案委員：