

調 查 意 見

壹、案由：「菸品健康福利捐」補助低收入邊緣戶健保費，竟無排富條款，相關主管機關涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

民國(下同)98年1月23日公布修正之菸害防制法第4條，將「菸品健康福利捐」(下稱菸捐)由每包新台幣(下同)10元調高為20元，並以菸捐應用於全民健康保險(下稱健保)之安全準備、補助醫療資源缺乏地區醫療費用、補助經濟困難者之保險費…等。98年4月17日，行政院衛生署(下稱衛生署)及財政部會銜修正公告「菸品健康福利捐分配及運作辦法」，將菸捐之4%提供做為補助經濟困難者健保保險費之財源；施行日期則經行政院核定為同年6月1日，實施期限暫定為1年。按菸捐補助經濟困難者健保費(下稱菸捐補助健保費)，乃政府為照顧經濟弱勢者所採行措施之一環，其是否設計有排富條款，攸關社會公平正義，允有深入瞭解之必要。嗣經本院調查結果，提出意見如次：

一、菸捐補助健保費施行伊始，僅簡略地以健保被保險人月平均所得低於最低生活費2倍為排富門檻，後雖強化排富設計，將所得中利息收入、股利收入及投保金額超出一定金額者納為排除補助對象，然強化前業核定補助者，縱或不符合修正後之請領條件，仍可續領屆滿6個月方才檢討，導致已執行半年期間每月1千萬餘元公帑之不合理耗用，顯有未當：

(一)菸捐補助健保費施行之初，申請條件係以健保被保險人全年家庭總收入除以全家人口之月平均數(全家每人每月收入)未達其戶籍所在地區當年度最低生活費標準2倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5倍者。申請人月平均數未達戶籍所在地區當年度最低生活

費 1.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1 倍，政府補助申請人本人及依附其投保之眷屬自付保險費之 1/2；申請人月平均數達最低生活費 1.5 倍，未達 2 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍，政府補助申請人及依附其投保之眷屬自付保險費之 1/4。上開補助條件雖即為排富之門檻，然被保險人全年家庭總收入之內涵則未予考量，因此有高利息收入、股利收入等非經濟弱勢者，亦納為補助對象之情事。

(二)迄至 98 年 12 月 17 日，健保局檢討並修訂補助規定，增強排富條款，將「全家人口之全年利息所得總額應低於 1 萬元」、「全家人口之全年利息、公司股東分配之股利及合作社社員分配之盈餘，合計所得總額應低於 2 萬元」及「申請人之投保金額應低於投保金額分級表第十級（目前為 25,200 元）」等 3 項納為申請條件之限制；在此之前按原門檻申請經審查通過者，於補助屆滿 6 個月後，則重新審查，如不符合新增排富條款者，即停止給予補助。經詢據健保局表示，迄 99 年 2 月底止，98 年 6 月至 8 月原已核定案件，因補助屆滿 6 個月重新審核結果，其因排富條件剔除者為 23,959 件、45,522 人，平均每月補助保費減少約 1 千萬餘元；而同年 9 至 12 月部分則尚須俟領取屆滿 6 個月後方才檢討，亦即該等排富條款之增強設計，於菸捐補助健保費實施半年餘後方予納入，業導致近 6 千萬餘元公帑之不合理耗用，顯示健保局初始規劃菸捐補助健保費事宜，實未盡周延。

二、健保局未能主動篩選符合菸捐補助健保費之對象，並據以估計得以核發補助之幅度，且要求經濟弱勢者須主動申請，不僅徒增行政審查成本，補助金額超出其負擔能力，更導致經濟弱勢者為申請補助而產生之不便，顯有失當：

(一)菸捐補助健保費之實施，除已經內政部及各縣市政府認定符合國民年金法所得未達一定標準者，由健保局主動

洽內政部提供資料比對，核定補助資格，民眾不需重複提出申請外，其餘均須由健保被保險人填具申請書，檢附全家人口(本人、配偶、父母、子女、同一戶籍的(外)祖父母、(外)孫子女、同一戶籍的兄弟姐妹)之戶籍相關資料，向健保局各分區業務組或聯絡辦公室提出申請。據健保局提供之統計，迄 98 年 12 月底止，補助案計 813,112 件，其中由內政部提供資料者計 167,010 件，由健保被保險人自行申請者計有 646,102 件，由健保局主動掌握資料直接核發補助僅約五分之一，五分之四係由民眾自行填表申請。

- (二)按由經濟弱勢者自行填表並檢附資料申請補助，對渠等而言，不論申請之奔波或填寫之能力，本就是一項負擔，此由健保局提供累計至 98 年 12 月底止之申請件數 646,102 件中，因資格不符及尚待補件而未能核發補助之件數高達 124,014 件(未含增強排富條款後之不合格件數)，即可知有占申請案件數近 2 成之經濟弱勢民眾，對於僅須填具申請表並附上簡單證件進行申請都有其困難；而從健保局審核立場而言，高不合格率顯示出的更是行政審查成本之虛耗，此項成本據健保局官員於本院約詢時表示，單增加 98 位人手之人事成本，1 年就約需 2,500 萬元。又健保局規劃之補助對象，係被動以民眾自行申請為主，由於無法先期掌握申請件數與人數，因此原規劃視低於最低生活費一定倍數之程度，給與 1/2 或 1/4 補助之方案，於執行近半年後即已產生入不敷出之財務失衡現象。凡此種種，在在顯示健保局規劃菸捐補助健保費專案，未能充分運用政府既有之統計資源，如過濾約 60 萬名因繳交健保費困難而遭鎖卡者、蒐集財稅資料中心所得資料等，主動篩選出符合條件之對象，據以規劃補助規模，從而量入為出，並減少民眾須自行申請及備件之不便，確有失當。

三、菸捐補助健保費補助財源不足問題，應及早妥適因應：

- (一)菸捐補助健保費自 98 年 6 月 1 日實施迄同年 12 月底止，將菸捐 4%分配做為該項補助之財源計 6 億 2,496 萬元；惟經健保局審查通過已核發之補助金額總計為 6 億 6,079 萬元，實施 7 個月即已超支 3 千餘萬元，經詢據健保局表示，該等短絀數將由以後年度菸捐分配收入支應；另依 98 年 12 月 17 日修訂之「全民健康保險保險對象申請菸品健康福利捐補助自付保險費作業要點」第 2 點規定，將依各年度分配收入額度限定補助人數，以為因應。
- (二)查健保局業已核定補助健保費之對象，其補助期限為 1 年，而依實施補助以來各月份申請件數之統計資料顯示，補助案件與人數均呈遞增趨勢，在菸捐分配收入之成長有限之情況下，收入不敷支出之缺口勢將逐月擴大，健保局於本院約詢時所稱，將由以後年度菸捐分配收入支應之說法，顯不符實際，而依「菸品健康福利捐分配及運作辦法」第 4 條規定，菸捐業全數用於分配，並無保留部分比率供彈性撥補運用，因此，菸捐補助健保費之超支數在已無其他財源勻應之情況下，究應如何彌補，健保局仍宜及早規劃因應；至於該局另稱若因經費不足將限制補助人數之規範，不僅有損政府誠信，對於後續申請補助者更有失公平正義，亟宜審慎檢討修正。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函送行政院衛生署中央健康保險局檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

表一：菸捐補助健保費申請件數統計表

單位：件

| 申請年月 地區別 | 98/6 | 98/7 | 98/8 | 98/9 | 98/10 | 98/11 | 98/12 | 合計 |
|-------------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| 台北業務組 | 1,636 | 1,917 | 5,597 | 6,788 | 14,382 | 25,227 | 67,143 | 122,690 |
| 北區業務組 | 974 | 4,232 | 6,677 | 5,127 | 7,618 | 13,546 | 32,456 | 70,630 |
| 中區業務組 | 1,853 | 1,951 | 2,489 | 6,454 | 19,657 | 30,731 | 69,820 | 132,955 |
| 南區業務組 | 2,786 | 2,963 | 3,191 | 7,536 | 22,736 | 33,465 | 74,042 | 146,719 |
| 高屏業務組 | 1,673 | 2,367 | 2,138 | 5,536 | 19,295 | 35,513 | 89,484 | 156,006 |
| 東區業務組 | 838 | 1,189 | 1,330 | 1,483 | 2,135 | 2,732 | 5,028 | 14,735 |
| 合計 | 9,760 | 14,619 | 21,422 | 32,924 | 85,823 | 141,214 | 337,973 | 646,102 |

註：地區別所列係健保局各分區業務組。

表二：內政部提供符合國民年金法所得未達一定標準者之補助案件統計

單位：件

| 申請年月 地區別 | 98/6 | 98/7 | 98/8 | 98/9 | 98/10 | 98/11 | 98/12 | 合計 |
|-------------|--------|--------|-------|------|--------|--------|--------|---------|
| 台北業務組 | 17,038 | 16,513 | 2,161 | 111 | 6,260 | 3,967 | 2,436 | 48,486 |
| 北區業務組 | 7,124 | 7,823 | 1,456 | 20 | 2,313 | 2,333 | 1,252 | 22,321 |
| 中區業務組 | 7,777 | 18,612 | 2,378 | 104 | 3,453 | 4,075 | 2,716 | 39,115 |
| 南區業務組 | 6,343 | 7,329 | 1,161 | 8 | 1,825 | 2,804 | 1,878 | 21,348 |
| 高屏業務組 | 11,139 | 9,541 | 880 | 80 | 3,551 | 3,475 | 1,655 | 30,321 |
| 東區業務組 | 1,139 | 3,246 | 202 | 6 | 424 | 189 | 213 | 5,419 |
| 合計 | 50,560 | 63,064 | 8,238 | 329 | 17,826 | 16,843 | 10,150 | 167,010 |

註：地區別所列係健保局各分區業務組。

表三：菸捐補助健保費已核發補助之人數與金額統計表

單位：人、萬元

| 地區別 | 補助額 | 98/6 | | 98/7 | | 98/8 | | 98/9 | | 98/10 | | 98/11 | | 98/12 | | 合計 | |
|-------|-----|--------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|-----------|--------|
| | | 人數 | 金額 | 人數 | 金額 | 人數 | 金額 | 人數 | 金額 | 人數 | 金額 | 人數 | 金額 | 人數 | 金額 | 人數 | 金額 |
| 台北業務組 | 1/2 | 17,202 | 484 | 33,078 | 934 | 41,437 | 1,488 | 54,925 | 1,757 | 74,910 | 2,574 | 105,774 | 3,145 | 92,177 | 2,867 | 419,503 | 13,249 |
| | 1/4 | 7,199 | 100 | 13,986 | 195 | 16,657 | 304 | 21,285 | 333 | 28,359 | 452 | 43,231 | 680 | 35,101 | 573 | 165,818 | 2,637 |
| 北區業務組 | 1/2 | 7,311 | 203 | 15,870 | 443 | 26,493 | 865 | 39,285 | 1,361 | 53,327 | 1,700 | 63,092 | 1,973 | 57,090 | 1,946 | 262,468 | 8,491 |
| | 1/4 | 2,942 | 40 | 6,158 | 84 | 8,620 | 140 | 12,516 | 211 | 17,195 | 271 | 21,652 | 340 | 17,951 | 313 | 87,034 | 1,399 |
| 中區業務組 | 1/2 | 10,204 | 280 | 28,467 | 811 | 34,534 | 1,306 | 47,117 | 1,368 | 70,850 | 2,032 | 105,542 | 2,970 | 99,423 | 3,205 | 396,137 | 11,972 |
| | 1/4 | 3,519 | 45 | 10,211 | 138 | 12,069 | 224 | 15,459 | 220 | 20,378 | 291 | 32,833 | 468 | 32,584 | 533 | 127,053 | 1,919 |
| 南區業務組 | 1/2 | 11,838 | 321 | 21,012 | 562 | 27,835 | 880 | 43,082 | 1,210 | 71,678 | 1,936 | 113,492 | 2,976 | 107,673 | 2,982 | 396,610 | 10,867 |
| | 1/4 | 3,255 | 43 | 6,651 | 86 | 8,366 | 142 | 12,096 | 173 | 20,525 | 283 | 36,391 | 494 | 34,922 | 515 | 122,206 | 1,736 |
| 高屏業務組 | 1/2 | 12,091 | 334 | 21,494 | 586 | 25,627 | 809 | 36,100 | 1,048 | 58,658 | 1,630 | 91,518 | 2,653 | 86,981 | 2,453 | 332,469 | 9,513 |
| | 1/4 | 4,364 | 59 | 8,090 | 108 | 9,409 | 151 | 12,837 | 191 | 20,796 | 298 | 33,779 | 515 | 31,986 | 480 | 121,261 | 1,802 |
| 東區業務組 | 1/2 | 2,609 | 71 | 6,242 | 173 | 8,592 | 298 | 11,206 | 312 | 14,053 | 387 | 17,850 | 489 | 15,638 | 436 | 76,190 | 2,166 |
| | 1/4 | 588 | 8 | 1,992 | 28 | 2,554 | 50 | 3,205 | 44 | 4,074 | 56 | 5,376 | 75 | 4,687 | 67 | 22,476 | 328 |
| | 1/2 | 61,255 | 1,693 | 126,163 | 3,509 | 164,518 | 5,646 | 231,715 | 7,056 | 343,476 | 10,259 | 497,268 | 14,206 | 458,982 | 13,889 | 1,883,377 | 56,258 |
| | 1/4 | 21,867 | 295 | 47,088 | 639 | 57,675 | 1,011 | 77,398 | 1,172 | 111,327 | 1,651 | 173,262 | 2,572 | 157,231 | 2,481 | 645,848 | 9,821 |
| | 合計 | 83,122 | 1,988 | 173,251 | 4,148 | 222,193 | 6,657 | 309,113 | 8,228 | 454,803 | 11,910 | 670,530 | 16,778 | 616,213 | 16,370 | 2,529,225 | 66,079 |

註：地區別所列係健保局各分區業務組。

表四：菸捐補助健保費申請案未核發件數及其原因

單位：件

| 地區別 | 未核發原因 | 98/6 | 98/7 | 98/8 | 98/9 | 98/10 | 98/11 | 98/12 | 合計 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|---------|
| 台北業務組 | 資格不符 | 74 | 97 | 166 | 447 | 738 | 1,763 | 3,162 | 6,447 |
| | 尚待補件 | 154 | 412 | 829 | 1,674 | 3,590 | 10,518 | 20,496 | 37,673 |
| 北區業務組 | 資格不符 | 15 | 32 | 216 | 555 | 1,192 | 412 | 289 | 2,711 |
| | 尚待補件 | 105 | 94 | 1,373 | 1,323 | 1,382 | 3,126 | 1,523 | 8,926 |
| 中區業務組 | 資格不符 | 54 | 87 | 137 | 259 | 794 | 965 | 2,347 | 4,643 |
| | 尚待補件 | 136 | 206 | 643 | 1,432 | 5,691 | 10,161 | 16,119 | 34,388 |
| 南區業務組 | 資格不符 | 95 | 361 | 123 | 286 | 1,238 | 3,039 | 3,220 | 8,362 |
| | 尚待補件 | 332 | 432 | 577 | 502 | 1,256 | 2,605 | 2,884 | 8,588 |
| 高屏業務組 | 資格不符 | 24 | 56 | 134 | 311 | 931 | 2,780 | 2,255 | 6,491 |
| | 尚待補件 | 108 | 200 | 364 | 433 | 1,170 | 1,044 | 1,831 | 5,150 |
| 東區業務組 | 資格不符 | 6 | 9 | 30 | 56 | 83 | 240 | 102 | 526 |
| | 尚待補件 | 8 | 6 | 10 | 15 | 30 | 40 | 0 | 109 |
| | 資格不符 | 268 | 642 | 806 | 1,914 | 4,976 | 9,199 | 11,375 | 29,180 |
| | 尚待補件 | 843 | 1,350 | 3,796 | 5,379 | 13,119 | 27,494 | 42,853 | 94,834 |
| | 合計 | 1,111 | 1,992 | 4,602 | 7,293 | 18,095 | 36,693 | 54,228 | 124,014 |
| 未核發件數比率(%) | | 11.38 | 13.63 | 21.48 | 22.15 | 21.08 | 25.98 | 16.05 | 19.19 |

註：1.所列係健保局各分區業務組。

2.「資格不符」原因每人每月平均收入高於最低生活費標準2倍者。

3.未核發件數比率係本表各月份合計數占表一各該對應月份申請件數合計數之比率。

4.詢據健保局表示，增訂排富條件後，98年12月受理之申請案件337,973件中，除因平均所得高於最低生活費2倍，而核定為不符合資格之11,375件外，因不符合增訂之排富條件者有204,978件。而98年6月至8月原已核定案件，因補助屆滿6個月重新審核結果，其因排富條件剔除者為23,959件（6月5,106件、7月7,015件、8月11,838件）、45,522人，平均每月補助保費減少約1千萬餘元。

表五：菸捐補助健保費宣導經費執行方式與金額一覽

單位：萬元

| 年月 執行方式 | 98/6 | 98/7 | 98/8 | 98/9 | 98/10 | 98/11 | 98/12 | 合計 |
|---------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| 印製及發放 宣導資料 | 6.9 | 27.3 | - | 6.3 | 13.0 | 25.4 | 27.7 | 106.6 |
| 舉辦說明會 及記者會 | 47.7 | 0.4 | 8.1 | 9.6 | 4.4 | 22.9 | 15.4 | 108.5 |
| 電視廣告 | 9.5 | - | - | - | - | 123.5 | - | 133.0 |
| 車體廣告 | 7.4 | - | - | 7.4 | - | 21.0 | - | 35.8 |
| 廣播廣告 | 10.0 | - | - | 4.0 | 17.8 | 23.7 | - | 55.5 |
| 刊登報紙 | 1.6 | - | - | - | 55.1 | - | - | 56.7 |
| 合計 | 83.1 | 27.7 | 8.1 | 27.3 | 90.3 | 216.5 | 43.1 | 496.1 |

表六：菸捐分配補助健保費數額表

單位：萬元

| 年/月 | 每月分配金額 |
|-------|--------|
| 98/6 | 7,308 |
| 98/7 | 6,632 |
| 98/8 | 7,818 |
| 98/9 | 9,534 |
| 98/10 | 9,619 |
| 98/11 | 10,190 |
| 98/12 | 11,392 |
| 合計 | 62,496 |