

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台北市政府。

貳、案由：台北市政府未依行政法院確定判決意旨，將其應負擔行政轄區外居民之健保費補助款項撥付中央健保局，有違依法行政原則，復未能落實不動產之管理機關變更登記，均核有違失。

參、事實與理由：

台北市政府自民國（下同）88下半年起，以營業稅改制為國稅致歲入及統籌分配稅款分配收入減少為由，主張其依全民健康保險法（下稱全民健保法）應負擔之勞工（受雇者及工會會員等）健保費補助款，限於設籍於該市之住民部分，故只支付中央健康保險局（下稱中央健保局）開繳金額四成左右之款項，而未全數撥付，致多年來，不但未能償付舊欠，反增加累欠金額。中央健保局遂於93年1月、95年7月及97年5月依法移送約計新台幣（下同）349億元之債權予法務部行政執行署台北行政執行處（下稱台北行政執行處）辦理執行在案。台北行政執行處雖於93年6月查封台北市所有當時公告現值約103億元之土地31筆，惟中央健保局前開債權迄今仍未獲完全清償，台北市政府亦未依行政法院確定判決所示，撥付應分擔之健保費補助款予中央健保局。

本案係立法委員賴○○等陳訴，中央健康保險局違反全民健康保險法相關規定，未提列足額之安全準備金，甚至發生短絀，造成健保財務失衡；台北市政府積欠健保費補助款乙事，中央健康保險局未積極聲請保全，法務部行政執行署協調不力，未能確實執行以確保債權，行政院長劉○○、法務部長王○○、衛生署長葉○○等人，未能有效解決台北市政府積欠健保費之問題，均有違失等情乙

案。案經本院調查竣事，調查結果台北市政府確有違失，茲將事實及理由臚列如後：

一、台北市政府未依行政法院確定判決意旨，將其應負擔行政轄區外居民之健保費補助款項撥付中央健保局，有違依法行政原則，核有違失：

(一) 台北市依法應補助被保險人健保費：

1、按 83 年 8 月 9 日公布、84 年 3 月 1 日施行之全民健保法第 27 條規定：「本保險保險費之負擔，依下列規定計算之：第一類被保險人：(一) 第 8 條第 1 項第 1 款第 1 目被保險人及其眷屬自付 30%，投保單位負擔 70%。但私立學校教職員之保險費，由被保險人及其眷屬自付 30%，學校負擔 35%，中央或直轄市主管教育行政機關補助 35%。

(二) 第 8 條第 1 項第 1 款第 2 目及第 3 目被保險人及其眷屬自付 30%，投保單位負擔 60%，其餘 10%，在省，由中央政府補助；在直轄市，由中央政府補助 5%，直轄市政府補助 5%。……第二類被保險人及其眷屬自付 60%，其餘 40%，在省，由中央政府補助；在直轄市，由直轄市政府補助。第三類被保險人及其眷屬自付 30%，其餘 70%，在省，由中央政府補助 60%，縣(市)政府補助 10%；在直轄市，由中央政府補助 40%，直轄市政府補助 30%。……第五類被保險人，在省，由中央社政主管機關補助 35%，縣(市)政府補助 65%；在直轄市，由直轄市政府全額補助。……」  
台北市政府為直轄市政府，依法確應依一定比例補助被保險人健康保險費。

2、然台北市政府於 91 年 3 月 25 日以全民健保法第 27 條第 1 款第 1、2 目及第 2、3、5 款關於一定比例保險費由直轄市政府補助規定，牴觸憲法第 107 條

第 13 款、第 108 條第 1 項第 13 款、第 155 條以及憲法增修條文第 10 條第 5 項規定，違反財政支出劃分基本原理，明顯侵害地方自治團體之自主財政權，且違反憲法保障地方自治制度設計之精神，經台北市議會決議，依法聲請司法院大法官解釋。經司法院釋字第 550 號解釋，認為全民健保法關於一定比例保險費由直轄市政府補助之規定，並不違憲。解釋意旨略以：全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，本案爭執之同法第 27 條責由地方自治團體補助之保險費，非指實施全民健康保險法之執行費用，而係指保險對象獲取保障之對價，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，地方政府予以補助，符合憲法首開規定意旨。又地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第 37 條第 1 項第 1 款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健保法第 27 條即屬此種特別規定等語。

- 3、是首揭全民健保法第 27 條既經司法院大法官會議作成合憲性解釋在案，自有拘束全國各級機關之效力，台北市政府依法自應就各類受補助對象，

負擔補助健保費之義務。

(二) 台北市政府主張應以設籍台北市人口計算健保費補助款，而非以投保單位計算，且該府已支付依設籍人口估算之健保費補助款，對於投保單位位於台北市，但被保險人設籍於台北市行政轄區外居民，該府認為不應負擔此部分之健保費補助款，自 88 下半年起即拒絕繳付此部分之健保補助款：

1、依中央健保局統計，截至 98 年 3 月 31 日止，台北市政府尚積欠 97 年度以前應負擔健保費補助款及其相關利息 370.01 億元。其欠費情形如下：

(1) 台北市政府自 88 下半年及 89 年度迄 97 年度止積欠健保費補助款總金額計 438.38 億元，但 92 年至 98 年度台北市政府合計償還 89.06 億元，累積 97 年度以前應負擔健保費補助款尚計 349.32 億元。

(2) 積欠 92 年 6 月以前健保費補助款應負擔融資利息，截至 97 年底止計 11.77 億元。但 91 年至 94 年度合計償還 4.8 億元，累積應負擔融資利息尚計 6.97 億元。另因積欠 92 年 7 月以後健保費補助款應負擔法定利息，截至 97 年底止計 13.72 億元。

2、中央健保局移送強制執行之欠款，只計算至 96 年底。移送執行金額共計 349.83 億。

(三) 台北市政府對於中央健保局各期催討繳納健保費補助款之處分，屢次提起訴願、行政訴訟等爭訟程序，各有勝負：

1、台北高等行政法院 94 年 1 月 13 日 93 年度訴更一字第 00196 判決認：「被告（指中央健保局）以投保單位所在地在台北市者，作為原告（即台北市政府）應負擔系爭全民健康保險保險費補助款之認定

依據，依法應屬適當，核無原告所指原處分違反法律保留原則之可言」、「勞工對於特定地方自治團體經濟活動的貢獻，則該地方自治團體對於其轄區內投保單位的所有勞工（不論其是否設籍）皆有保護義務。從而，被告要求原告對其轄區內投保單位的所有勞工負有保險費補助義務，非無理由」、「被保險人及其眷屬保險費之繳納，係從屬於投保單位，是本件自應以投保單位所在地在台北市者，作為應由原告負擔保險費補助款之被保險人認定範圍」等情，因而判決駁回台北市政府之訴。

- 2、台北市政府不服上開判決，提起上訴，最高行政法院於94年9月29日以94年判字第01546號判決台北市政府勝訴確定，理由略為：「中央政府固有權要求地方自治團體負擔保險費補助款，但關於負擔計算方式之決定，參酌上開司法院釋字第550號解釋意旨，不能由中央政府單方面為之，應該由負擔之地方自治團體參與表達意見，否則中央政府所作之決定，其行政程序難謂無瑕疵」、「行政院衛生署84年6月26日衛署健保字第84034050號函釋：『省市政府所應負擔保險費補助款，係以投保單位地址之行政區作為省市保險費補助歸屬之依據。』雖係本於主管機關對於主管法規所為之釋示，惟與司法院釋字第550號解釋意旨不符，且因涉及地方自治團體關於保險費補助款之財政負擔，地方自治團體應有參與表示意見之權限。…被上訴人在沒有法律明文依據的情況下，逕依上開行政院衛生署函釋意旨，單方決定以『投保單位營業登記所在地』作為上訴人（地方自治團體）應負擔健保費補助款之計算基準，自有未合」

等情，因而判決原處分關於命台北市政府負擔其行政轄區外居民全民健康保險補助款部分均撤銷。

(四) 中央健保局不服前開台北市政府勝訴之確定判決，向最高行政法院提起再審。最高行政法院為統一法律見解，於96年5月針對爭議，召開庭長法官聯席會議，決議以投保單位在直轄市政府作為直轄市政府應負擔健保費補助款之依據。且決議後，法官均應適用此統一見解：

1、最高行政法院96年5月份庭長法官聯席會議決議採投保單位說：

最高行政法院針對法律問題，即「全民健康保險法第27條規定關於應負擔保險費部分之直轄市政府補助保險費之計算基礎，以設籍或居住在該直轄市之被保險人及其眷屬為計算基礎？或以投保單位在該直轄市為計算基礎？」於96年5月23日召開庭長法官聯席會議，決議採乙說（即投保單位說）。意旨略以：…社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同承擔。依全民健康保險法第27條規定應予補助之保險費，除由雇主及中央政府負擔外，亦由地方政府負擔，自符合憲法規定意旨。…法人等營利事業之成員，與法人等營利事業間實質上存在共生共榮關係，其為營利事業創造利潤，即為政府增加稅收，營利事業所在地之地方政府，對營利事業之營業額徵收或因之而受分配稅收統籌分配款，若不對營利事業之成員及其眷屬分擔保險費，而由其他未對營利事業之營業額徵收或因之而受分配稅收統籌分配款之地方政府負擔，造成權利與義務失

衡情形，則有違公平正義原則。…。直轄市政府負擔系爭保險費補助款，既合於憲法規定中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，又無違法之情形，更無侵害直轄市政府財政自主權，則中央健保局以投保單位在直轄市政府，作為直轄市政府應負擔系爭保險費補助款之認定依據，自無不合。

2、法官應適用最高行政法院庭長法官聯席會議之決議：

前開最高行政法院庭長法官聯席會議之效力，據最高行政法院 98 年 7 月 14 日院鳳文字第 0980000343 號函復本院略以：該院庭長法官聯席會議之決議，係依據行政法院組織法第 16 條及該院處務規程第 28 條為其法令依據。依行政法院組織法第 16 條第 3 項規定意旨，最高行政法院裁判所持之法律見解，經院長、庭長、法官聯席會議決議統一後，法官即應以統一之法律見解適用相關法律。

(五) 最高行政法院判決台北市政府敗訴確定：

- 1、最高行政法院 96 年 5 月 23 日召開庭長法官聯席會議，決議採投保單位說後，就中央健保局對最高行政法院 94 年度判字第 01546 號判決所提再審，最高行政法院於 96 年 6 月 28 日以 96 年度判字第 1114 號判決台北市政府敗訴確定。
- 2、台北市政府嗣再以事涉中央與地方針對補助款計算基準有異，且影響該市市政發展及中央與地方針對補助款計算基準之財政公平性為理由，就最高行政法院 96 年度判字第 1114 號判決，於 96 年 8 月向最高行政法院提起再審，業經最高行政法院於 98 年 8 月 6 日以 98 年度判字第 880 號判決台北市政府敗訴確定。
- 3、另據台北市政府 98 年 7 月 24 日、9 月 21 日、10

月 16 日府勞一字第 09835880200 號、第 09838821300 號、府授勞一字第 09838181600 號函復本院略以：該府截至 98 年 10 月 13 日止有關健保費補助款爭議行政訴訟共計 60 件，除因截至 94 年 7 月法定利息 100,078 元，就 96 年 7 月 31 日台北高等行政法院 95 年度簡字第 00408 號裁定提起上訴乙案，未經判決外，其餘各案件均已確定在案。經核台北市政府所提各件訴訟案件，僅曾就最高行政法院 96 年度判字第 1114 號判決，於 96 年 8 月向最高行政法院提起再審外，其他各件案件均已確定在案。96、97 及 98 年度各確定判決之金額分別約計 11,153,685,351 元、17,853,071,528 元及 10,933,387,501 元。

(六) 如前所述，最高行政法院已於 96 年 5 月召開庭長法官聯席會議，該決議已統一法律見解，採投保單位說。自此，台北市政府即應依統一之法律見解支付健保費補助款。至遲，台北市政府亦應依未提起再審之確定判決意旨，將確定判決所示之健保費補助款給付予中央健保局。

(七) 綜上，台北市政府對於投保單位在台北市而被保險人設籍於台北市行政轄區外居民之健保費補助款部分，依前揭法令及行政法院確定判決結果，有負擔之義務。然台北市政府自 96 年起迄今仍未將已敗訴確定應負擔之健保費補助款給付中央健保局，未依法行政，未為民眾表率，核有嚴重違失。

二、台北市政府未能落實本件經查封不動產之管理機關變更登記，致台北行政執行處逕依形式審查予以查封，核有未當：

(一) 按台北市市有財產管理自治條例第 7 條第 2 款第 5 目及第 36 條分別規定：「其他非公用財產，以財政局為

管理機關。」、「各機關因公務需要使用其他機關財產或互相交換使用者，應自行取得協議，於徵得財政局同意並會報市政府核准後，始得移轉使用，屬於不動產者，並應辦理管理機關變更登記。」

(二) 經查，本件台北市政府積欠健保費補助款經中央健保局移送執行乙案，經台北行政執行處於 93 年 4 月 8 日函請中央健保局查報台北市政府可供執行財產，中央健保局於 93 年 6 月 4 日請求依序執行普通統籌分配稅款、市庫現金、有價證券及不動產，並提出 51 筆台北市政府財政局所管不動產清冊 1 份。台北行政執行處嗣於 93 年 6 月 14 日發函囑託地政機關配合辦理前開土地清冊中 31 筆土地（按：93 年原經查封 30 筆土地，惟嗣經分割為 32 筆，再於 95 年及 96 年塗銷 3 筆，並於 97 年再經分割為 31 筆，迄今共計查封 31 筆。下同）之查封登記（此詳後述）。據台北市政府 98 年 4 月 3 日以府勞一字第 0983191770 號函復本院表示：該府前揭土地部分於遭查封前即進行各項開發作業，土地查封造成無法續辦各項招標作業者計有台北城市文化觀光交流中心開發案、光復東村舊址公園暨停車場開發案、南港區經貿段 42 地號多功能辦公大樓案及萬大路眷舍基地都市更新案，預估造成權利金、租金收入、利息及各項稅收之損失金額約達 42 億餘元，且對於該市之都市發展及市民公共利益與福祉影響至鉅等情。足徵台北行政執行處查封前開土地，業已實質影響公務之推行及損及公共利益。

(三) 另據台北市政府函復本院表示，上開土地部分於遭查封前即進行各項開發作業，遂請求撤封更換其他等值土地或財產。嗣經塗銷查封之土地計有 3 筆，其中台北市大安區懷生段二小段 17、21 地號（即捷運木柵線忠孝復興站聯合開發案）係因該地號為捷運木柵線忠

孝復興站聯合開發案用地，當時已建築完成地下 6 層地上 14 層建物，且已出租予太平洋崇光百貨公司營運使用，經中央健保局於 95 年 12 月 21 日以健保企字第 0950062387 號函復台北行政執行處同意先予塗銷查封登記；另內湖區康寧段一小段 231-8 地號等 3 筆土地則因該地號為捷運內湖車站出入口用地，倘無法塗銷查封登記，將嚴重影響民眾通行使用權益，請求台北行政執行處塗銷查封，並經中央健保局於 96 年 1 月 8 日以健保企字第 0950062432 號函復台北行政執行處同意塗銷查封登記等情在案。

(四) 再查，依台北市政府 98 年 9 月 29 日府財金字第 09832728300 號復本院說明：「查封時除編號 9 信義區三興段三小段 422 及 422-1 地號部分管理機關為該府環境保護局外，其餘各案土地之管理機關均為該府財政局」等情。是南港區經貿段 53-1 地號-即南港二代展會中心預定地部分，查封當時該土地之管理機關為台北市政府財政局無疑。又查該筆土地迄今仍皆為南港國小部分教室及操場使用，亦為台北市政府函復資料所確認。足見該地號之土地登記謄本迄今仍記載管理者為台北市政府財政局，令人誤認為非公用財產，容有疏誤。故台北市政府財政局對於其所管理本件經查封之相關不動產，未能依據台北市市有財產管理自治條例第 36 條規定，落實管理機關之變更登記。

(五) 綜上，台北行政執行處雖依中央健保局所查報清冊予以查封，惟該處查封台北市所有之 31 筆土地，顯有部分土地，如南港區經貿段 53-1 地號等，台北市政府未依台北市市有財產管理自治條例第 36 條之相關規定，落實管理機關之變更登記，致台北行政執行處逕依形式審查予以查封，而影響公務並衍生後續爭

議，核有未當。

綜上所述，台北市政府未依行政法院確定判決意旨，將其應負擔行政轄區外居民之健保費補助款項撥付中央健保局，有違依法行政原則，復未能落實不動產之管理機關變更登記，均核有違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：沈美真、錢林慧君、尹祚芊

中 華 民 國 98 年 11 月 4 日