

聲請人 陳冠均即冠育土木包工業（原名全晟土木包工業）
上列聲請人為全民健康保險事件，聲請法規範憲法審查，本庭判
決如下：

主 文

一、全民健康保險法第 85 條規定：「扣費義務人未依第三十一
條規定扣繳保險對象應負擔之補充保險費者，保險人得限期
令其補繳外，並按應扣繳之金額處一倍之罰鍰；未於限期內
補繳者，處三倍之罰鍰。」以應扣繳之補充保險費金額為計
算罰鍰金額之唯一標準，並處以固定倍數之罰鍰，可能造成
個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符責罰相當原則
；於此範圍內，牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15
條保障人民財產權之意旨有違。相關機關應於本判決公告之
日起 2 年內，依本判決意旨檢討修正。於修正完成前，相
關機關及法院於個案適用系爭規定有顯然過苛之情形，應依
本判決意旨辦理。

二、其餘聲請不受理。

理 由

壹、事實經過及聲請意旨【1】

聲請人於 106 年度給付訴外人黃榮豐等 3 人薪資所得各
新臺幣（下同）595,663 元、636,226 元及 391,156 元，
屬全民健康保險法（下稱健保法）第 31 條第 1 項第 2
款規定所稱「非所屬投保單位給付之薪資所得」，應依規定
之補充保險費率計收補充保險費，由扣費義務人於給付時扣
取，並於給付日之次月底前向保險人即衛生福利部中央健康
保險署（下稱健保署）繳納。聲請人依健保法第 2 條第 3
款、中華民國 98 年 4 月 22 日修正公布之所得稅法第
89 條第 1 項第 2 款規定，為該補充保險費之扣費義務
人，經健保署通知限期補繳補充保險費，逾寬限期仍未繳納
，健保署遂以其違反健保法扣費義務，經限期補繳，仍未遵
期為之，而依健保法第 85 條規定，按應扣繳之金額，處 3

01 倍即 93,000 元之罰鍰。聲請人不服，循序提起行政訴訟救
02 濟，先後經臺灣臺北地方法院 109 年度簡字第 162 號行
03 政訴訟判決駁回其訴，及臺北高等行政法院 110 年度簡上
04 字第 10 號判決（下稱確定終局判決）以上訴無理由，予以
05 駁回確定。【2】

06 聲請人認確定終局判決所適用之健保法第 31 條第 1 項第
07 2 款、第 2 項，第 85 條，及全民健康保險扣取及繳納補
08 充保險費辦法（下稱健保扣繳保費辦法）第 4 條第 1 項
09 等規定均牴觸憲法，乃聲請法規範憲法審查。其理由略以：
10 （一）健保法第 31 條第 1 項第 2 款、第 2 項及健保
11 扣繳保費辦法第 4 條第 1 項等規定，一律課予扣費義務
12 人先行扣繳補充保險費之義務，並明定其於因故不及扣費時
13 ，應先行墊繳，違反比例原則，侵害聲請人受憲法第 15 條
14 保障之財產權。（二）扣費義務為程序義務性質之行為義務
15 ，扣費義務人違反扣費義務，係單純違反協力之作為義務，
16 非自身之繳納義務。健保法第 85 條規定對違反扣費義務之
17 處罰，僅屬違反行政法上作為義務之行為罰，其以未扣繳之
18 補充保險費數額為單一基準，按固定倍數計算罰鍰，非與目
19 的達成間具實質關聯之手段，應屬違憲等語。【3】

20 貳、受理要件之審查【4】

21 一、受理部分【5】

22 按人民所受之確定終局裁判於 111 年 1 月 4 日憲法訴
23 訟法（下稱憲訴法）修正施行前已送達者，得於修正施行日
24 起 6 個月內，聲請法規範憲法審查；其案件得否受理，依
25 修正施行前之規定，憲訴法第 92 條第 2 項及第 90 條第
26 1 項但書分別定有明文。又司法院大法官審理案件法（下稱
27 大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民聲請解釋憲
28 法，須其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程
29 序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有
30 牴觸憲法之疑義者，始得為之。【6】

31 本件聲請之確定終局判決係於憲訴法修正施行前送達，並於

該法修正施行日起 6 個月內提出聲請，其得否受理，應依該法修正施行前之規定即大審法第 5 條第 1 項第 2 款定之。本件聲請人就健保法第 85 條規定（下稱系爭規定）部分所為聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定所定要件相符，應予受理。【7】

二、不受理部分【8】

聲請人另就健保法第 31 條第 1 項第 2 款、第 2 項，及健保扣繳保費辦法第 4 條第 1 項規定聲請法規範憲法審查。查健保法第 31 條第 2 項關於先行墊繳之規定，非確定終局判決適用之法規範；其餘關於健保法第 31 條第 1 項第 2 款、健保扣繳保費辦法第 4 條第 1 項等規定部分，聲請意旨並未具體指摘各該法規範有何牴觸憲法之處，核亦與大審法第 5 條第 1 項第 2 款所定要件不符。是此等部分均不受理。【9】

參、審查標的【10】

全民健康保險法第 85 條：「扣費義務人未依第三十一條規定扣繳保險對象應負擔之補充保險費者，保險人得限期令其補繳外，並按應扣繳之金額處一倍之罰鍰；未於限期內補繳者，處三倍之罰鍰。」（即系爭規定）【11】

肆、受理部分形成主文之法律上意見【12】

一、本庭現任大法官 8 人，因其中 3 人持續拒絕參與評議，為使憲法法庭正常、持續、有效運作，以維護憲政秩序並保障人民基本權利，應由實際參與評議之大法官 5 人作成本判決，合先敘明。【13】

二、據以審查之憲法原則【14】

憲法第 15 條保障人民之財產權，國家對人民財產權之限制，應符合比例原則。對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰應視違規情節之輕重為之，俾符合憲法責罰相當原則（司法院釋字第 786 號解釋理由參照）。是違反行政法上之義務應如何制裁，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到

之管制效果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其為違憲（司法院釋字第 673 號解釋理由參照）。【15】

立法者固得對應予非難之違反行政法上義務之行為，視違規情節輕重定其處罰額度之方式，然依司法院歷來解釋，立法者為求執法明確，僅以單一標準，例如依法應扣繳之金額，作為計算罰鍰金額之唯一基礎，未斟酌個案中所存在足以反映違規情節輕重之其他因素，且處以固定倍數之罰鍰而未預留罰鍰裁量範圍，使裁罰機關無綜合一切違規情狀裁量處罰輕重之權限，如此劃一之處罰方式，於特殊個案，難免有處罰顯然過苛之情形，為兼顧特殊個案之實質正義，仍應設適當之調整機制，避免對個案處罰顯然過苛致情輕法重，使責罰相當，以符合比例原則（司法院釋字第 327 號、第 641 號、第 685 號、第 716 號、第 786 號及第 810 號解釋參照）。【16】

系爭規定係就人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，屬對人民財產權所為限制，自應符合責罰相當原則與比例原則。【17】

三、系爭規定具正當公益目的，惟可能造成個案處罰顯然過苛，不符責罰相當原則，於此範圍內，與憲法第 15 條保障財產權之意旨不符【18】

（一）系爭規定係為節省健保資源之耗費，充實健保財源，促進保險費負擔公平性之正當公益目的而設【19】

依憲法第 155 條、第 157 條規定，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，為增進民族健康應普遍推行衛生健保事業及公醫制度。又國家應推行全民健康保險，亦為憲法增修條文第 10 條第 5 項所明定。健保法於 100 年 1 月 26 日修正公布全文，其第 1 條第 2 項明定全民健康保險為強制性之社會保險。【20】

全民健康保險之經費，除法定收入外，係由中央政府、投保單位及保險對象共同分擔（健保法第 17 條規定參照）

。為充實健保財源以利全民健保制度之正常運作，並促進不同性質所得者間保險費負擔之公平性，健保法於上開修正時，增訂第 31 條，明定就保險對象之經常性薪資以外之所得，包括非所屬投保單位給付之薪資等，收取補充保險費，並由同法第 2 條第 3 款所定扣費義務人，於給付所得予保險對象時，就源扣取及繳納；同時另增設系爭規定，就扣費義務人違反上開行政法上作為義務者，課予制裁。【21】

上開扣費義務之課予，乃考量透過所得給付端扣繳保險費，不僅收取保費所需之人力、物力等成本遠較由保險對象個別申報、繳納精簡，可減省健保資源之耗費，且更能如實掌握保險費之正確申報繳納，防免漏扣、短扣之情形，而有助於充實健保財源及保險費負擔公平性等規範目的之達成。系爭規定藉由行政罰制裁未盡扣費義務之扣費義務人，以確保扣費義務之履行，當亦在進一步落實扣費義務制度之本旨，其目的洵屬正當。【22】

(二) 系爭規定就違反義務之扣費義務人，以應扣繳之補充保險費金額，作為裁處違反扣費義務罰鍰金額之唯一標準，並處以固定倍數之罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，於此範圍內，不符責罰相當原則【23】

系爭規定係透過行政罰促使扣費義務人履行扣費義務，並對違反義務之人給予行政法上之非難，所施加之處罰輕重，應視違規情節之輕重程度而定，且應有適當機制以避免個案過苛之情形，始符責罰相當原則，已如上述。【24】

系爭規定就未依健保法第 31 條規定扣繳保費之扣費義務人，視其是否於保險人所定之限期內補繳，而分別處以應扣繳保費金額 1 倍及 3 倍之罰鍰，固已考量違反扣費義務者是否依限補繳，及應扣繳金額所反映違反扣費義務對健保資金來源穩定性之損害程度等違規情形；惟除此之外，違反義務者違規情節之輕重，尚另因其違反義務之可歸責性、逾期期間長短及補正情形等而有不同，系爭規定

對此等同為足以反映違規情節輕重之因素均置而不論，僅偏執其中是否依限補繳及應扣繳之補充保險費金額二者，以應扣繳金額為計算違反扣費義務罰鍰金額之唯一標準，並處以固定倍數之罰鍰，於特殊個案，例如：應扣繳保費金額龐大，但其他違規情節可非難性輕微之情形，對非保險費繳納義務人而僅係輔助保險人落實保險費收取之扣費義務人，仍依應扣繳之保費金額計算罰鍰金額，且以固定倍數裁處罰鍰而未預留裁量空間，亦未設置罰鍰之合理最高額限制或其他適當調節機制，即可能失之過苛。【25】綜上所述，系爭規定就違反扣費義務之扣費義務人，以應扣繳之保費金額為計算違反扣費義務罰鍰之唯一標準，並處以固定倍數之罰鍰，而未斟酌個案違規之全部具體狀況，依情節輕重定其處罰，且未設適當機制防止個案過苛情形，於此範圍內不符責罰相當之要求，牴觸憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民財產權之意旨有違。相關機關應於本判決公告之日起2年內，依本判決意旨檢討修正系爭規定。於修正完成前，相關機關及法院於個案適用系爭規定時，應依本判決意旨，於有顯然過苛之情形，仍得參酌個案違規之情節，裁處適當之罰鍰金額，不受系爭規定所定按應扣繳金額1倍或3倍裁罰之限制。【26】

中 華 民 國 115 年 2 月 6 日
憲法法庭 審判長 大法官 謝銘洋
大法官 呂太郎 蔡彩貞 陳忠五
尤伯祥

本判決由蔡大法官彩貞主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
第一項	謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、	無

(續上頁)

	尤大法官伯祥	
第二項	謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無

【意見書】

協同意見書：呂大法官太郎提出，謝大法官銘洋、陳大法官忠五、尤大法官伯祥均加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 吳芝嘉

中華民國 115 年 2 月 6 日