「薪資所得」作爲投保金額之定義

“Loan of employees” as calculating basis for insurance fee

黃錦堂
台大政治學系教授

摘　　要

受雇者以其薪資所得爲投保金額。我國有許多中小企業，員工的薪資除了每月工資之外尚有年中獎金、端午節禮金、中秋節禮金、績效獎金、勞動節禮金、旅遊津貼、生活津貼等，這些算不算「薪資所得」？衛生署於民國 84 年 6 月 27 日作成衛署環保字第 84031134 號函，指出有關薪資所得，「擬參照勞動基準法第 2 條第 3 款有關工資之規定爲其認定標準」。勞基法之工資，係指「勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之」，亦即強調經常性給與，而不限於名稱或發放的時點期間或方式。此見解合於健保法之「量能負擔原則」，堪稱妥當。至於未來是否取向完全之實質所得或以家户所得計算等，政策上非無討論餘地。

案例說明

全民健康保險法第 22 條第 1 項第 1 款規定，「第一類及第二類被保險人之投保金額，依下列各款定之：一、受雇者：以其薪資所得爲投保金額。」何謂薪資所得，乃成爲關鍵。

本件健保爭審案申請人公司除給付員工薪資之外，於 96 年度發放旅遊津貼（3 月）發放金額 10,000 元至 20,000 元不等、勞動節禮金（5 月） 發放金額 10,000 元至 20,000 元不等、端午節禮金（6 月）發放金額 8,000 元至 50,000 元不等、年中獎金（7 月）發放金額 14,112 元至 84,980 元、績效獎金（8 月）發放金額 10,000 元至 75,000 元、中秋節禮金（9 月）發放金額 10,000 元至 48,000 元、生活津貼（10 月）發放金額 10,000 元至 35,000 元等項目；此等獎金及津貼與全年薪資所得相近或超過全年薪資所得（如員工王○○之 96 年度 1 至 9 月薪資各爲 17,040 元，10 月至 12 月薪資各爲 18,480 元，全年薪資所得計 208,800 元，除年終獎金外，其餘各項獎金及津貼發放計 248,943 元）。除此之外，申

請人已將上開年中獎金、端午節禮金、中秋節禮金、績效獎金、勞動節禮金、旅遊津貼、生活津貼等項目納入該公司職工薪獎管理辦法，且規定各項獎金及津貼發放金額計算，係視職等級或年資等情形而有不同，並有規定預計發放的時間。

本案的緣起爲，健保局進行 97 年度健保投保金額與財稅資料比對，以被保險人 95 年度於在保投保單位之薪資所得總額爲計算基礎，所得總額新台幣（下同）243,600 元（含）以下者，除以 14 個月計算、所得總額 292,800 元（含）以上者，除以 16 個月計算，再依換算結果，判定應適用之投保金額級距，位於 243,601 至 292,799 元者適用第 2 級（17,400 元）；於此，該分局並未將年終獎金列入投保金額計算。健保局乃要求申請人公司提供有關獎金及相關福利補助發放辦法，並訪查其財務經理○○○訪問紀錄等資料，發現有如前的事實。健保局○區分局乃依勞動基準法主管機關行政院勞工委員會有關工資定義解釋，認定申請人 96 年度發放之如上旅遊津貼、勞動節禮金、端午節禮金、年中獎金、績效獎金、中秋節禮金、生活津貼等，符合工資定義，屬制度上之「經常性給與」，並具「勞務對價」之本質，應屬勞動基準法第 2 條第 3 款所稱之工資範疇，乃將該類獎金及津貼等補助項目列入投保金額計算，並據此重新計算申請人所屬員工 96 年 8 月至 97 年 1 月等 6 個月之平均薪資，認爲並未低於該局○區分局原核逕調之投保金額。

問題與討論

一、「薪資所得」健保法並未精確規定，衛生署採勞基法之工資定義

本件涉及健保保費的收取，依我國全民健康保險法第 8 條以下分爲六類十四目保險對象，各類目保險對象之保險費的勞、資、政各方負擔比例不一。就受雇者而言，依全民健康保險法第 22 條第 1 項第 2 款，係以其「薪資所得」作爲投保金額[1]。但何謂薪資所得？

就法律執行所發生之法律概念不清楚而有待界定的情形，應由主管機關，亦即行政院衛生署，作成有關解釋[2]。民國 84 年 6 月 27 日衛署環保字第 84031134 號函指出，有關薪資所得，「擬參照勞動基準法第 2 條第 3 款有關工資之規定爲其認定標準」。

上開函釋，堪稱妥當，理由爲：就勞工有關的事項，勞動基準法爲基本法律，

[1] 依同條第 2 項規定，受雇者爲無固定所得者，其投保金額，由該被保險人依投保金額分級表所定數額自行申報，並由保險人查核；如申報不實，保險人得逕予調整。依全民健康保險法施行細則第 42 條規定，受雇者，其申報之投保金額不得低於其適用勞工退休金月提繳工資分級表之月提繳工資及勞工保險之投保薪資。但超過本保險投保金額最高一級者，應以本保險最高一級爲投保金額。

[2] 至於解釋方法，不外爲依據文義、立法當時的提案說明與立法委員於委員會與院會的審查發言、體系（上下文以及該法律的整體精神或價值，亦即所謂建制原則）、客觀的規範目的（於前述方法難以查出時，探討理性的立法者的立法本旨，亦即以公平正義作爲解釋的理念）、合憲性解釋（當相關解釋方法難以明瞭而且留有諸多的選擇可能性，應取向憲法的價值），甚至得有外國相關法律的比較觀察解釋法、取向諸解釋方案之各自可能引發的衝擊大小而爲的解釋。

所涵蓋的面向最爲廣泛，旨在提供勞動條件的最低標準以保障勞工權利並加強勞雇關係與促進社會經濟之發展（參照該法第1條）。勞動基準法規範的項目之一，爲勞工之新資所得，亦即「工資」。依勞動基準法第2條第3款，所謂工資，「謂勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。」此種定義，雖不能涵蓋勞工之一切所得，但通常而言已足以反應勞工的收入情形。以之爲保險費之計算基礎，得免去複雜計算勞工每個月全部實質所得之繁複變動之苦，但嚴格言之，此問題非不得經由年度報稅所確認的總收入爲依據。

二、健保法取向勞動基準法，兩法價值是否相同？

進一步值得討論者爲，勞動基準法所界定的薪資所得，其體系性所追求的價值，與全民健康保險法所追求者，有無不同？在法律解釋方法學上，有所謂「依功能而決定之法律概念」(Funktionsbestimnte Rechtsbegriffe)，指不同法領域之相同用詞且具重要地位之法律概念，例如我國公務員懲戒法與國家賠償法均以「公務員」之「違法」行爲作爲成立要件，但兩法律的目的不同，一者在著眼懲處公務員，另者取向塡補人民的損害，於一定案件將不免因兩部法典的功能差異而有不同的意義。法律解釋學的任務，在於對此等重要概念依其於個別法律領域的特殊意義與功能，妥爲界定[3]。

全民健康保險法作爲社會保險制度之一，其重要的特徵之一，在於依據保險原則以保費支付保險給付，保險財務並應力求自給自足維持收支平衡，政府只負責行政費用或若干赤字之彌補[4]。晚近司法院大法官釋字第 609 號解釋理由書也已經指出：「…... 依勞工保險條例之規定，勞工分擔之保險費係按投保勞工當月之月投保薪資一定比例計算」，與保險事故之危險間並非謹守對價原則，而是以量能負擔原則維持社會互助之功能；勞工保險除自願參加保險者外，更具有強制性，凡符合一定條件之勞工均應全部參加該保險，非如商業保險得依個人意願參加」，顯示我國全民健保採納保險原則、社會平衡原則與強制投保原則[5]。

保險原則要求，保費與租稅應加以區分，社會平衡原則要求總體對價關係下之財務總體收支平衡，社會保險支出、準備金以及行政支出，應由保費加以支應；保費原則上由受雇主及雇主分擔之；保費費率之調整基本上採「量出爲入」方式，社會保險人每年度須提出下一年度預算計畫，如有入不敷出的情形，則應調整費率因應之；保費費率與醫療費用成長或平均

[3] Larenz,Karl/Kanaris,Claus-wilhelm, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3.Auflage, Berlin (u.a.)1995, S.10.

[4] 參看孫乃翊，「論社會保險制度之財務運作原則」，政大法學評論，第 101 期，頁 62，65 以下 (2008).

[5] 孫乃翊，上揭文，頁 70-71。

投保薪資變動產生直接的關連性[6]。

總之，我國全民健康保險之財源規劃基本上遵循保險模式，以雇主及受雇者所繳納的保費爲保險主要財源。保費的計算應以勞工的工資爲基礎；此外，爲完成一定之「所得重分配之效果」，也必須以量能爲基礎。但另方面，一如稅捐稽徵，立法者得出於稽徵成本便宜之考量，而略有調整，相關調整不得過當而妨礙前述目的或甚至正義之達成。健保受雇者之保費取向自雇主獲得之經常性給與，能相當程度反映勞工的收入，並得達成稽徵上的便宜性。

在以上程度，全民健康保險法該法第 22 條第 1 項第 2 款文義的薪資所得，與勞動基準法工資的目的相同，從而得爲引用。

三、何謂「經常性」給與？

「經常性」給與，因爲概念已經達到一定精確的程度，所以在絕大部分案件並不產生解釋與認定上的問題。但在邊陲情形，亦即所謂「邊界案型」，也非無產生爭議可能。例如實務上之獎金、禮金或津貼形式不一而足，多符合經常性給與之概念，但仍可能以非固定式、偶然性之型態出現，例如公司年中尾牙中臨時提出之獎金，其是否可算入「薪資所得」之概念？

這問題一方面有待正本清源界定「經常性」，其係指非一時性、非特殊性，從企業的營運規模、性質與方式等以觀，爲該企業獲致合理利潤之必然的人力成本。另方面，這問題也有待主管機關不斷針對台灣發現的案例案型，作出具體化的解釋—換言之，這也是一種有待逐步完善化的工程（piecemeal engineering）。

一般而言，若公司年終尾牙之臨時獎金高達平均每位員工五萬元或十萬元以上（電子業甚且不無上百萬以上之案例傳聞），而且原則上每年如此，則相關收入得評價爲工資所得。

四、健保爭審會與行政法院之見解

以上爲現行法律與令函的解釋適用。進一步案件約見最高行政法院 92 年 10 月 23 日 92 年度判字第 1415 號判決、93 年度判字第 1031 號判決、95 年 09 月 07 日 95 年度判字第 01472 號判決，以及台北高等行政法院 96 年度訴字 00079 號判決。

五、法政策之考量

以上畢竟爲法解釋學的討論，就法政策論而言，如何適當決定勞、資、政三方之保費分攤，以回應大法官釋字第 609 號解釋所揭示之「量能負擔」與「社會連帶」之社會保險之建制原則，而不是由國家針對不同類別被保險人健保費用及針對社會保險虧損而爲補助，值得關注[7]。

行政院二代健保規劃小組總結報告對於現行保費制度加以檢討，指出：由於受雇者投保金額僅以經常性薪資爲標的，致使計算保險費基礎之投保金額較實際薪資爲低。其次，由於薪資佔國民所得之份額逐年遞減，而投保金額上限在 2002 年 8

[6] 孫乃翊，上揭文，頁 76。

[7] 孫乃翊，「憲法解釋與社會保險制度之建構—以社會保險『相互性』關係爲中心」，台大法學論叢，第 35 卷第 6 期，頁 241, 260 以下(2006).

月年前又僅爲下限的三點六倍，致使國民所得上升時，由於非薪資所得未列入費基，故保險費收入成長率受到抑制。再者，各類目被保險人計費方式不同，例如受雇者以經常性薪資計算，雇主及自營作業者以營利所得稽徵，專門職業及技術人員自行執業者以執行業務所得稽徵，職業工會及農、漁、水利會會員及地區人口原則上以固定金額稽徵，凡此也顯示各類目被保險人未能依總所得高低來稽徵保險費，而與公平原則不無違反[8]。凡此，在法政策上，非無討論餘地。

綜合意見及建議

健保保費的收取，就受雇者而言，依全民健康保險法第 22 條第 1 項第 2 款，「以其薪資所得爲投保金額」。衛生署於民國 84 年 6 月 27 日以衛署環保字第 84031134 號函釋指出，有關薪資所得，「擬參照勞動基準法第 2 條第 3 款有關工資之規定爲其認定標準」，具有相鄰主要法律的依據且兩者價值體系並無衝突，而且能夠落實量能繳費原則，並具有稽徵上的便利性，從而具有可採性。

至於未來是否進一步以實質所得或甚至以家戶所得等作爲費基，得於二代健保改革實施時，一併討論。

參考資料

1. 張道義，「全民健保的『個人所得』與『家戶所得』」，台灣本土法學雜誌，第 79 期，頁 1-3(2006)。
2. 孫乃翊，「憲法解釋與社會保險制度之建構—以社會保險『相互性』關係爲中心」，台大法學論叢，第 35 卷第 6 期，頁 241-288(2006).
3. 孫乃翊，「論社會保險制度之財務運作原則—兼評中央與地方政府關於健保保費補助之爭議問題」，政大法學評論，第 101 期，頁 62-66(2007).
4. 行政院二代健保規劃小組總結報告，《邁向權責相符的全民健康保險制度》（2004）

[8] 行政院二代健保規劃小組總結報告，《邁向權責相符的全民健康保險制度》，頁 102-103（2004）.