

有關政府應負擔健保總經費法定下限計算方式評析

100 年修正之全民健康保險法，新增政府應負擔全民健康保險總經費法定下限 36%，並應補足負擔不足數之規定，102 年度首次施行時，因無法由相關條文直接計算該數額，致行政院主計總處與衛生福利部有不同計算方式，嗣經行政院召開會議協商後達成共識，惟因保險費率調降及保險給付支出逐年上升等因素，預估 106 年度健保收支將產生虧損，雙方對於法定下限之計算方式又再產生不同看法，本文謹就爭議緣由進行簡要分析並提出建議，以供各界參考。

蔡玉時（財政部綜合規劃司專門委員）

壹、前言

健保制度是建構社會安全網絡重要一環，我國健保制度建立於 84 年，推動迄今，因對被保險人的醫療照顧服務相當周全，舉世稱羨，惟亦有認為政府須負擔龐大的健保經費，而質疑健保財務能否永續營運，因而稱此為「烏托邦保險的制度」。不論如何，任何好的保險制度仍在於穩健的財源

支應，才能永續經營。目前健保財源採社會保險方式，係由保險對象即個人、企業雇主，以及政府基於雇主身分及扶助經濟弱勢等繳納之保費支應。另自 102 年起，為因應二代健保實施，於全民健康保險法（下稱健保法）訂定政府應負擔健保總經費法定下限 36% 之規定，導致政府每年應負擔健保總經費由 101 年度 1,608 億元增加為 104 年度的 2,090 億

元，3 年來政府已增加超過 482 億元經費負擔，惟衛生福利部（以下簡稱衛福部）對於行政院主計總處（以下簡稱主計總處）依健保法所採政府應負擔健保總經費法定下限之計算方式有不同見解，遂於 104 年由行政院協調達成共識，嗣因預估 106 年健保經費收支可能出現虧損，又再度出現究應按「收入」或「支出」面計算不同看法，爰本文擬藉整理立法緣由

及分析，並提出建議作法評估，期釐清此項歧見，以利業務推動。

貳、政府負擔提高至 36% 的合理性之探討

有關政府負擔健保費 36% 下限，係因應健保法 101 年修法時，為改善健保財務缺口，除延續舊制以 6 大類投保薪資計算保費外，增列補充保費，將兼職所得、股利及利息收入、執行業務所得及高額獎金等 6 項所得或收入，新增收取 2% 補充保費，是為二代健保。由於此舉加重保險對象及企業雇主之負擔，經立法委員提案，針對政府當時已負擔健保支出達 34%，亦需相應提高 2 個百分點至 36%，爰有現行健保法明定政府每年度至少應負擔保險經費扣除法定收入後金額之 36% 規定。

惟由附表健保的財務資料可知，二代健保實施前，97 年至 101 年，保險對象平均負擔保險費約 38%，民營雇主則負擔 28%，政府負擔約 34%，

但新制後，政府負擔增加 2 個百分點至 36%，保險對象及民營雇主負擔比率則減至 64%，因此政府負擔比率相對提高。事實上，二者增加經費之合理計算方式，應以保險對象及民營雇主因負擔的補充保費所增加的收入，按政府原負擔的相對比率（ $\frac{34}{66} = 0.515$ ）計算政府每年應增加撥補之金額，應較符立法委員提案原意，而且容易計算，也就無後續爭議問題。以 104 年度為例，前二者繳交二代健保所增加的收入共

計 433 億元，若按原先負擔比例計算（ $433 \times 51.5\%$ ），政府相應增加經費應為 223 億元，惟修法改變原經費負擔比率後（政府負擔比率由 34% 提高為 36%），政府實際負擔增加達 399 億元（含政府繳交二代健保 42 億元），是原應合理增加負擔金額的 1.8 倍多，明顯加重政府健保負擔。

又社會保險本應使用者付費，而政府各項支出都是全民負擔，且政府資源是有限的，某項政事別經費的增加將排擠

附表 二代健保實施前後保險費收入情形表

單位：億元；%

年度	保險對象		民營企業		政府		合計
	金額	占比	金額	占比	金額	占比	
97 年	1,480	38.6	1,059	27.6	1,300	33.9	3,840
98 年	1,484	38.5	1,036	26.9	1,332	34.6	3,852
99 年	1,664	38.0	1,217	27.8	1,493	34.1	4,373
100 年	1,765	37.6	1,346	28.7	1,578	33.7	4,688
101 年	1,800	37.3	1,416	29.4	1,608	33.3	4,824
102 年	1,953	35.6	1,558	28.4	1,977	36.0	5,491
103 年	2,043	35.6	1,634	28.4	2,068	36.0	5,745
104 年	2,104	36.3	1,612	27.8	2,090	36.0	5,807

資料來源：衛生福利部中央健康保險署。

論述》預算·決算

其他施政支出，因此必須審慎衡酌。

參、政府負擔 36% 法定下限經費之計算方式

前述修法姑且不論是否妥適，既已頒布施行，只能依法計算政府負擔 36% 法定下限經費，茲將前次（104 年）衛福部及主計總處達成共識處理情形，以及再次看法不同焦點說明如次：

一、上次爭議處理情形

（一）法令規定

依健保法第 2 條規定：保險經費指保險給付支出及應提列或增列之安全準備、第 3 條第 1 項規定：政府每年應負擔本保險之總經費，不得少於每年保險經費扣除法定收入後金額之 36%，即政府應負擔健保總經費法定下限 = (保險給付支出 + 應提列或增列之安全準備 - 法定收入) × 36% (以下簡稱支出面算法)，計算結果若政府已付保險費未達應負擔

數，則應補足負擔不足數。

（二）雙方不同爭點

102 年度首次施行時，因健保法未明定應提列或增列之安全準備如何計提，致主計總處與衛福部均無法直接由法令所定公式計算該數額。是以主計總處參考健保法第 2 條、第 3 條及第 78 條規定：本保險安全準備總額，以相當於最近精算 1 個月至 3 個月保險給付支出為原則，將安全準備總額設定為 1 個月之保險給付支出，即以最低安全準備帶入公式計算；衛福部則審酌第 2 條、第 3 條及第 76 條規定：本保險為平衡保險財務，應提列安全準備，其來源為本保險每年度收支之結餘、本保險之滯納金、本保險安全準備所運用之收益、政府已開徵之菸、酒健康福利捐、依其他法令規定之收入；本保險年度收支發生短絀時，應由本保險安全準備先行填補等立法意旨，以保險收入反推計算，公式為：(民衆及雇主負擔保險費 ÷ 64%) × 36% (以

下簡稱收入面算法)，並未考慮安全準備存量。

（三）行政院協商結論

102 至 104 年度預算原係採主計總處計算方式編列，惟經行政院 104 年 5 月 15 日協商決議，尊重主管機關衛福部法令解釋權及算法，經依衛福部見解重新計算結果，102 至 104 年度政府需再增加經費負擔 795 億元，並由主計總處視政府財政狀況分年編列預算填補。

二、再次不同看法爭點

（一）衛福部看法

衛福部認為保險收支發生短絀時，該部原先採用收入面算法將使當年安全準備應提列數為負值，不符健保法規定。由於 102 至 105 年度健保收入均大於支出，其經費剩餘全數提列安全準備之後，無論由「支出面」或「收入面」計算政府負擔數，均為相同結果 (收入 = 支出 + 安全準備)。但 105 年度因保險費率由 4.81% 調降為 4.69%，預估 106 年度

保險收支將產生短絀，預計虧損達 390 億元，當年度已無結餘可供提列安全準備。如採前述行政院協商收入面算法，須將安全準備提列數以負值帶入計算始達 36% 下限，但健保會部分委員認為安全準備以負值計入並不合理。爰衛福部主張健保如有盈餘應採收入面算法，結餘數納入安全準備，有虧損則應採支出面算法，並應將提列或增列之安全準備以零值代入，再度提出改變計算方式之建議。

(二) 主計總處看法

主計總處認為若因健保盈、虧而有不同算法，將造成前後年度算法不一，有違法律安定性原則。又政府每年均有提列安全準備，且歷年盈餘撥充安全準備相當龐大，截至 105 年底安全準備累計達 2,474 億元，因此主張當保險出現短絀時，應依健保法第 76 條由安全準備先行填補。又健保法第 78 條規定安全準備總額，以相當於最近精算 1 個月至 3 個月之

保險給付為原則。目前實務上主要以健保每年度收支結餘作為保險安全準備金，而將菸捐等列為法定收入，惟以 105 年度決算數為例，當年度提列安全準備 188 億元，實質上其來自菸捐之收入 172 億元，形同政府開徵的菸捐已作為安全準備金之主要財源，亦即政府已對安全準備承擔相當之經費負擔。且若依衛福部提出之計算方式，將會變相由政府獨力負擔短絀之 36%，因此建議仍應維持原先計算方式。

肆、爭點評析及計算方式探討

一、爭議評析

本案經行政院政務委員召開會議協商，會中多數代表認為依健保法第 2 條規定，保險經費係指保險給付支出及應提列或增列的安全準備，因此具有「量出為入」的觀念，亦即健保花費多少就要收取多少保險費。惟若依據量出為入的原則，收費亦須採多退少補方

式辦理，因此就長期而言，健保「支出」即會等於保費「收入」。

二、衛福部計算政府負擔健保經費之探討

據衛福部意見，不同的健保財務情形下，應採不同的計算方式，爰有必要分析收入面及支出面計算的差異，進而比較採用那一種計算方式較為合理、可行，惟經研析發現，若改按該部計算方式確實有主計總處所稱由政府獨力承擔虧損情形。為利說明，首先介紹變數設定，再就支出面及收入面分別計算如次：

1. 變數設定說明

R_1 ：來自保險對象的繳費收入

R_2 ：來自民營雇主的繳費收入

R_3 ：來自政府已負擔的保費收入

TR_3 ：政府應負擔法定下限經費數

TR ：健保總收入 = $R_1 + R_2 + TR_3$

TC ：健保總支出

C ：健保總支出減去法定收入

S ：剩餘 = $TR - C$

論述》預算·決算

D：虧損 = C - TR

2. 收入面算法：即以保險對象及民營雇主負擔之經費，回推政府應負擔的健保總經費（TR₃）。

政府法定應負擔數：

$$\begin{aligned} TR_3 &= \left(\frac{R_1 + R_2}{0.64} \right) \times 0.36 \\ &= (R_1 + R_2) \times \left(\frac{0.36}{0.64} \right) \\ &= (R_1 + R_2) \times 0.5625 \end{aligned}$$

再計算政府應補差額即

TR₃-R₃。

3. 支出面算法：TR₃=0.36×C，亦即先將健保給付總支出減其他法定收入後，再計算政府應負擔最低經費總額，將出現下面三種情形。

(1) 當支出等於收入時：

即 C=TR，此時 TR₃ = (R₁ + R₂) × 0.5625，收入面與支出面算法並無差異。

(2) 當收入超過當年所需

籌措財源時：即 TR > C，就會產生剩餘 S，也就是 TR=C+S，TR₃=0.36TR-0.36S，亦即 36% 的盈餘應退還給政府。此時按照量出為入的精神，即

應依負擔比率分別辦理退費，但實務上對政府退費尚可透過結算方式辦理，但要對保險對象（個人）及企業退費則甚為繁複，實務上並不可行。因此目前超收部分，實質上已納入保險安全準備金，可依健保法第 76 條作為調節盈虧之用。

- (3) 當入不敷出時：即 TR < C 時，就會產生虧損 D，此時 C=TR+D，TR₃ = 0.36×C=0.36TR+0.36D 亦即政府除原先負擔經費外，尚需額外負擔 36% 的虧損（0.36D），就會造成政府多付不退，但少付却要補之不合理現象，完全背離「量出為入」要多退少補的精神。亦即政府單獨出資增加安全準備，導致政府負擔經費偏高情形。以健保署估算 106 年度資料為例：

① 健保經費總額（TR）
=6,030

② 當年度健保須籌措財源 C=6,030-181（法定收入）=5,849

③ 保險對象及民營雇主負擔（R₁+R₂）=3,494

④ 政府應負擔經費總額 = 5,849 × 36% = 2,105

⑤ 政府實際負擔比率 = $\frac{2105}{3494 + 2105} + \frac{2105}{5599}$ = 37.6%，明顯高過法定負擔 36% 下限，因此衛福部建議之計算方法不合理。

伍、結論與建議

為解決前述爭議，只有下列兩種處理方式，惟其最終結果均無差異，基於計算方式及預算編列的安定性，以及若採收入面計算亦具有控管健保支出之效果，爰建議維持原行政院協商之計算方式辦理，說明如下：

一、維持行政院原協商以收入面計算方式

以收入回推政府總負擔，不論在健保有虧損或盈餘時都能維持計算方式一致，惟須根

據健保署每年度實際「支出」結算，將政府多繳的部分逐年累計，當政府少繳再用來填補。此亦符合我國健保法設計原理，健保法第 24 條規定，健保會每年應依協議訂定之醫療給付費用總額，完成該年度應計之收支平衡費率之審議，故其財務係秉持「量出為入」、「隨收隨付」的短期財務平衡觀念建構而成，亦即健保支出多少就收取多少保費，只維持法定安全準備，不累積盈餘，故收費應採多退少補方式辦理。

採此方式因政府與民間負擔比率是固定的（分別為 36% 及 64%），實質上已兼顧對保險對象與民營雇主採多退少補之方式辦理，完全符合量入為出、多退少補的精神，考量目前健保並未以每年度平衡費率計收保費，在長期財務平衡下，勢必出現前期盈餘、後期短絀之情形，因此目前超收部分，均依健保法第 76 條規定納入安全準備，作為調節收支盈虧、平衡健保財務之用，亦有利於整體預算編列的安定

性。

二、改按支出面計算恐無實益

依據健保法第 76 條規定本保險為平衡保險財務，應提列安全準備，其財源雖包括每年度收支之結餘，但亦明定年度收支發生短絀時，應由保險安全準備金先行填補，故循此意旨，若改採支出面算法，由於截至 105 年底保險準備金高達 2,474 億元，據主計總處估算來自政府超收之保險費高達 891 億元，亦應同意主計總處所主張需將前述超收金額扣抵殆盡後，再由政府增編負擔經費。

此外，政府每年均有依法另行提列安全準備，依菸捐分配及運作辦法規定，菸捐扣除分配供菸農及相關產業勞工輔導等用途（每年不超過 1%）後之餘額，50% 供健保安全準備之用，由於菸捐收入每年均有 300 餘億元，故安全準備每年均至少提列 150 億元以上，亦即政府對安全準備之挹注，

除每年收支結餘之 36% 外，已另承擔相當之經費負擔。且此安全準備並不受以負值計入公式影響，與帳務處理無涉，安全準備以負值計入法定下限公式，係為符合健保法第 76 條，健保發生短絀時應先由安全準備填補之規定下計算法定下限，並非實際提列數，帳務處理上左借右貸，有收有支，尚無疑慮。

綜上，考量健保在長期財務平衡下，勢必出現前期盈餘、後期短絀，衡酌安全準備應有平衡調節健保財務之目的，倘均以正值或零值計算，將導致諸多不合理現象，爰「應提列之安全準備」應採實際值計算，使計算方式符合前後一致性，並確保政府法定責任。❖