

司法院釋字第七六六號解釋

【國民年金法之遺屬年金請領案】

中華民國 107 年 7 月 13 日

院台大二字第 1070019477 號

解 釋 文

中華民國 100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1（104 年 12 月 30 日修正公布改列為同條第 1 項）規定：「依本法發給之各項給付為年金者，除老年年金給付自符合條件之當月起按月發給至死亡當月為止外，其他年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給至應停止發給或死亡之當月止。」其中有關 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故者，上開規定限制以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點部分，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障財產權及生存權之意旨有違，應自本解釋公布之日起不再適用。其遺屬得準用國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定，申請保險人依法追溯補給尚未罹於同法第 28 條所定 5 年時效之遺屬年金。

解釋理由書

聲請人林挺泰之配偶於中華民國 97 年 10 月 1 日加入國民年金保險，為被保險人，99 年 6 月 23 日死亡。聲請人依國民年金法第 39 條規定，向國民年金保險之保險人勞工保險局（103 年 2 月 17 日更名為勞動部勞工保險局）馬公勞保站（下稱勞保局）申請國民年金保險之喪葬給付。嗣於 101 年 1 月 30 日始申請發給遺屬年金。勞保局以 101 年 3 月 6 日保國四字第 D00000037469 號函核定（下稱核定處分），自 101 年 1 月（即聲請人申請當月）起按月發給新臺幣（下同）3,500 元之遺屬年金。聲請人不服核定處分，認係因勞保局怠於告知申請遺屬年金事宜，以致遲誤，其遺屬年金應溯自 99 年 7 月，其符合申請條件時發給，勞保局應補發 99 年 7 月至 100 年 12 月止 18 個月每月 3,000 元之遺屬年金，共計 5 萬 4,000 元，乃循序申請爭議

審議及提起訴願，均遭駁回，遂提起行政訴訟。經臺灣澎湖地方法院以 101 年度簡字第 2 號行政訴訟判決駁回，聲請人提起上訴，高雄高等行政法院 102 年度簡上字第 14 號裁定，以未具體指摘原判決違背法令，上訴不合法駁回確定，是本件聲請應以上開臺灣澎湖地方法院行政訴訟判決為確定終局判決。聲請人認確定終局判決所適用之 100 年 6 月 29 日修正公布國民年金法第 18 條之 1 規定（104 年 12 月 30 日修正公布改列為同條第 1 項，下稱系爭規定），國民年金遺屬年金係「自提出申請且符合條件之當月起」按月發給，相較勞工保險條例第 65 條之 1 第 3 項規定，勞工保險遺屬年金可追溯補給提出請領日起前 5 年得領取之給付，同為社會保險，並無特殊理由竟為不同處理，有抵觸憲法第 7 條平等原則並侵害憲法第 15 條財產權之疑義，向本院聲請解釋憲法。經核與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符，爰予受理，作成本解釋，理由如下：

憲法第 155 條前段規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」基於前開憲法委託，立法者對於社會保險制度有較大之自由形成空間（本院釋字第 568 號解釋參照），是社會保險給付之請領要件及金額，應由立法者盱衡國家財政資源之有限性、人口增減及結構變遷可能對社會保險帶來之衝擊等因素而為規範。惟人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障；如其內容涉及人民最低限度生存需求，則應兼受憲法第 15 條生存權之保障。對此等兼受生存權保障之社會保險給付請求權之限制，即應受較為嚴格之審查。

國民年金保險係國家為實現人民享有人性尊嚴之生活，依憲法第 155 條及憲法增修條文第 10 條第 8 項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會福利措施，為社會保險之一種（立法院公報第 96 卷第 58 期第 132 頁及第 135 頁參照）。國民年金法即係依上開憲法意旨而制定之法律，旨在「確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安

定。」(國民年金法第 1 條參照)國民年金法第 40 條第 1 項規定：「被保險人死亡者、符合第 29 條規定而未及請領老年年金給付前死亡者，或領取身心障礙或老年年金給付者死亡時，遺有配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或兄弟、姊妹者，其遺屬得請領遺屬年金給付。」遺屬年金係被保險人死亡事故發生時之主要保險給付，目的在謀求遺屬生活之安定，故被保險人之遺屬作為遺屬年金之受益人依法享有之遺屬年金給付請求權，屬社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法財產權之保障。且得請領遺屬年金之遺屬，或為未成年人，或為無謀生能力者，或為每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額者等(國民年金法第 40 條第 2 項參照)，其等常因被保險人死亡頓失依怙而陷難以維持最低生活需求，因此遺屬年金之給付亦涉及被保險人遺屬受憲法第 15 條保障之生存權。綜上，立法者就兼受財產權與生存權保障之遺屬年金給付請求權之限制，應符合憲法第 23 條比例原則之規定，並受較為嚴格之審查。亦即，其目的須為追求重要公益，所採手段與目的之達成間須具有實質關聯。

系爭規定明定：「依本法發給之各項給付為年金者，除老年年金給付自符合條件之當月起按月發給至死亡當月為止外，其他年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給至應停止發給或死亡之當月止。」據此，遺屬年金自提出申請且符合條件之當月起，始按月發給。是符合請領條件之遺屬，如未於當月提出申請，其自符合請領條件當月起至提出申請之前 1 個月止，此一期間內未罹於國民年金法第 28 條所定 5 年時效，原得領取之遺屬年金部分，因系爭規定而不能領取，與喪失此部分請求權無異。就此而言，其遺屬年金給付請求權受有限制。嗣 104 年 12 月 30 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1 增訂第 2 項規定：「自 105 年 3 月 1 日起，發生死亡事故，其遺屬年金給付之受益人未於符合請領條件之當月提出申請者，其提出請領之日起前 5 年得領取之給付，由保險人依法追溯補給之。但已經其他受益人請領之部分，不適用之。」則自 105 年 3 月 1 日起，發生死亡事

故，其遺屬年金給付請求權未罹於時效部分，保險人應追溯補給，系爭規定就此部分所為限制業已排除。惟 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故，其遺屬年金受益人如未於符合請領條件之當月提出申請，自符合請領條件當月起至提出申請之前 1 個月止，尚未罹於時效之遺屬年金給付請求權仍因系爭規定而受有限制。

查系爭規定以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點，係基於「請領條件複雜，以當時保險人之實務作業能力，以及實務上追溯認定確實存在困難」及「經審酌政府財政負擔能力及社會保險資源之合理配置，定有請領資格及給付始點等相關限制條件」等考量（衛生福利部 107 年 4 月 26 日衛部保字第 107110415 號函參照）。惟國民年金保險之遺屬年金請領條件是否複雜而追溯認定困難，係行政上應如何克服問題。此與追溯認定所需行政作業費用之減省，均係基於追求行政便宜考量，尚難謂係重要公益。至因審酌政府財政負擔能力及社會保險資源之合理配置而限制領取遺屬年金之始點部分，即使所追求者屬重要公益，然該限制僅能減省少數未能及時提出申請部分之給付，相對於所犧牲之謀求遺屬生活安定之法益，難謂手段與目的間具有實質關聯。

綜上，就 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故者，系爭規定限制以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點部分，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障財產權及生存權之意旨有違，應自本解釋公布之日起不再適用。其遺屬得準用國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定，申請保險人依法追溯補給尚未罹於同法第 28 條所定 5 年時效之遺屬年金。

大法官會議主席	大法官	許宗力			
	大法官	蔡焜燉	陳碧玉	黃璽君	羅昌發
		湯德宗	黃虹霞	吳陳銀	蔡明誠
		林俊益	許志雄	張瓊文	黃瑞明
		詹森林	黃昭元		

部分協同意見書

湯德宗大法官 提出

[1] 本解釋釋示：中華民國 100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1（下稱系爭規定，嗣同法於 104 年 12 月 30 日修正公布，改列為同條第 1 項，內容相同）限制遺屬年金之給付應「自提出申請且符合條件之當月起」發給之部分，侵害 105 年 2 月 29 日以前死亡之被保險人¹之遺屬於憲法第 15 條所保障之財產權及生存權，逾越必要程度，有違憲法第 23 條之比例原則，應自本解釋公布之日起不再適用。其遺屬得準用國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定，申請保險人依法追溯補給尚未罹於同法第 28 條所定 5 年時效之遺屬年金（解釋文參照）。關於上開結論，本席敬表贊同。

[2] 上開結論之論理，可簡要梳理如下：

[3] 一、大前提（本案應適用之法規範）：

- （一）人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障；
- （二）人民依法律享有之社會保險給付請求權，其涉及人民最低限度生存需求者，並應兼受憲法第 15 條生存權之保障；
- （三）對兼受生存權保障之社會保險給付請求權所為之限制，應受較為嚴格之審查（以上參見解釋理由書第 2 段）。亦即，限制之目的須為追求重要公益，所採手段與目的之達成間須具有實質關聯（解釋理由書第 3 段末句參照）。

[4] 二、小前提（本案事實之認定）：

- （一）國民年金保險為社會保險之一種，目的在提供最起碼之社會安

¹ 按 104 年 12 月 30 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1 增訂第 2 項規定：「自 105 年 3 月 1 日起，發生死亡事故，其遺屬年金給付之受益人未於符合請領條件之當月提出申請者，其提出請領之日起前 5 年得領取之給付，由保險人依法追溯補給之。但已經其他受益人請領之部分，不適用之」。因此，自 105 年 3 月 1 日起發生死亡事故之被保險人，其遺屬得請求追溯補給未罹於時效之年金給付。本案解釋爰限於被保險人於 105 年 2 月 29 日以前死亡之遺屬年金給付請求部分。

全 (the minimum social security) 福利²。國民年金法第 40 條第 1 項所定遺屬年金請求權具有財產上價值，應受憲法財產權之保障。

- (二) 依法得請領遺屬年金之遺屬，或為未成年人，或為無謀生能力者，或為每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額者，皆屬社會上之經濟弱勢者（國民年金法第 40 條第 2 項參照），是遺屬年金之給付並關係其等生存權之保障（以上參見解釋理由書第 3 段）。
- (三) 由於系爭規定，凡符合請領條件，而未於符合條件之當月即時提出申請之遺屬，便喪失其自符合請領條件當月起，至實際提出申請之前 1 個月止之期間內，原本尚未罹於同法第 28 條所定 5 年時效之遺屬年金請求權（解釋理由書第 4 段參照）。
- (四) 查系爭規定之立法目的乃為避免回溯認定之作業困擾，以期降低行政成本。惟似此「行政便宜」（administrative convenience）之考量，尚難謂係重要公益；且其因而減省之有限給付，相對於所犧牲之法益（謀求遺屬生活安定），亦難謂手段與目的間具有實質關聯（解釋理由書第 5 段參照）。

[5] 三、結論（據上論結）：對於 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故之被保險人而言，系爭規定限制其遺屬以「提出申請且符合條件之當月」作為遺屬年金之給付始點之部分，已違反憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障財產權及生存權之意旨有違，應自本解釋公布之日起不再適用。其遺屬得準用國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定，申請保險人依法追溯補給尚未罹於同法第 28 條所定 5 年時效之遺屬年金（解釋理由書第 6 段參照）。

[6] 關於以上論理，本席僅有一點保留：前揭二、（小前提）第（四）

² 參見國民年金法第 1 條：「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。」

點之論述應止於系爭規定之「目的合憲性」審查。申言之，認定系爭規定所追求之目的（行政便宜）尚難謂係「重要公益」，即足以獲致系爭限制違反「比例原則」之結論，乃無需畫蛇添足，更為「手段與目的關聯性」檢驗。尤其，系爭規定以限制遺屬年金給付之始點（自提出申請且符合條件之當月起發給）為「手段」，確能有效地達成「避免追溯認定作業困擾」之「目的」，其「手段與目的間」確實具有實質關聯。詎多數意見更謂：系爭規定之「限制僅能減省少數未能及時提出申請部分之給付，相對於所犧牲之謀求遺屬生活安定之法益，難謂手段與目的間具有實質關聯」（解釋理由書第5段參照），遂有斟酌之餘地。蓋其所言乃在指謫「系爭手段所造成之損害，與其所欲追求之利益間，顯失均衡」，此即德國式「比例原則」檢驗中之「狹義比例原則」（Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne，或稱「損益衡量原則」）檢驗，其內涵與美國式「手段與目的關聯性」之檢驗不盡相同。本席向以為³，於採取「較為嚴格之審查」（俗稱「中標」）時，本院尚無需進行「狹義比例原則」之檢驗。雖說如此，本件大法官以15人組成之超大大法庭能夠經由合議，獲致如此高度共識之解釋，殆已難能可貴，亦近年所僅見。

[7] 前揭論理之關鍵厥為（一、大前提）有關本案應適用之憲法規範之闡釋-- 人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，應受憲法（第15條）財產權之保障；其內容涉及人民最低限度生存需求者，並應受憲法（第15條）生存權之保障。茲就其間寓含之義理，扼要補充說明如下。

³ 參見湯德宗，〈違憲審查基準體系建構初探〉，載《憲法解釋之理論與實踐》第六輯，頁622-623（中研院法律所，2009年7月）（「鑑於『階層式比例原則主義』之『目的合憲性』與『手段與目的關連性』聯動式設計（水漲船高、水退船低）已經隱含了『比例性』的考慮，且為避免法官假借抽象、幽邃之『損益權衡』，輕易取代立法者經過集體審議所作成之價值判斷，『階層式比例原則』僅於採『高標』審查（即為追求極優越、極重要之公益，而須精確打造限制人權之手段）時，始須進行『狹義比例原則』檢驗」）。

[8] 首先，人民依法律享有之社會保險給付請求權（statutory entitlements），何以應受憲法第 15 條「財產權」之保障？本解釋理由書第 2 段固謂：「人民依社會保險相關法律享有之給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障」，但並未說明其何以應如此。本席以為，其間未言宣于外之共識不外：一、因為我國憲法（尤其第 13 章基本國策及憲法增修條文第 10 條之規定）原具有濃厚之社會主義色彩，強調國家應謀民生之均足、社會之安全；二、因我國實際已步隨當代「福利國家」之潮流，陸續實施各種經濟暨社會管制（economic and social regulations），致人民對政府之依賴日深而不自覺，從而人民依法「從國家」取得之各種社會福利（social welfare benefits），縱非屬「依自力」取得之傳統意義之財產，因實際具有財產上價值，亦自然而然地認為應受憲法「財產權」之保障。⁴實則，本院解釋先例已多次釋示：人民依法參加社會保險及因此所生之公法上權利，應受憲法之保障；⁵本解釋僅進一步指明應受憲法「財產權」之保障而已。

⁴ 美國學者 Charles Reich 曾以“New Property”稱呼現代社會人民依法自國家取得之各種社會福利給付。See, e.g., Charles Reich, *The New Property*, 73 YALE L.J. 733 (1964); Charles A. Reich, *The New Property After 25 Years*, 24 U.S.F. L. REV. 223 (1990); Paul R. Verkuil, *Revisiting the New Property After Twenty-Five Years*, 31 WM. & MARY L. REV. 365 (1990)。

⁵ 參見本院釋字第 316 號解釋（理由書第 1 段：「公務人員保險為社會保險之一種。國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟，為憲法第一百五十五條所明定。而得否請領殘廢保險給付，涉及憲法上人民權利之保障」）；本院釋字第 568 號解釋（理由書第 2 段：「勞工保險係國家為實現憲法第一百五十三條保護勞工生活及憲法第一百五十五條、憲法增修條文第十條第八項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會安全措施，為社會保險之一種。勞工保險條例即係依上開憲法意旨而制定之法律。勞工依該條例參加勞工保險及因此所生之公法上權利，應受憲法保障」）；本院釋字第 609 號解釋（理由書第 1 段：「勞工保險係國家為實現憲法第一百五十三條第一項保護勞工及第一百五十五條、憲法增修條文第十條第八項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會福利措施，為社會保險之一種，旨在保障勞工生活安定、促進社會安全，是以勞工保險具有明顯之社會政策目的。勞工依法參加勞工保險之權利，應受憲法之保障」）。

[9] 其次，人民依法律享有之社會保險給付請求權（statutory entitlements）固應受憲法第 15 條「財產權」之保障，然其何以並非當然亦受同條「生存權」之保障？換言之，本解釋何以未直接釋示：人民依法律享有之社會保險給付請求權應受憲法第 15 條「生存權」之保障？生存權之保障與財產權之保障，究有何不同？一般以為，生存權乃屬「經濟上受益權」，一稱「物質受益權」。雖當代憲法理論已普遍認知，凡人民之基本權（Grundrechte）皆兼具消極（防禦國家干涉）的面向（negative dimension）與積極（課予國家保護義務）的面向（positive dimension）。然，向國家請求給付之「受益權」（例如本件系爭之社會保險給付請求權）與主要為防禦國家侵害之「自由權」（防禦權），仍存有基本的結構性差異（a fundamental structural distinction）。質言之，防禦權「禁止」國家為「一切」破壞或妨害自由權利的行為；至受益權因恆涉及國家有限財務資源之分配，而為政策性決定（a policy choice），故通常僅能「要求／訓令」國家採取「若干」（而非全部）之保護（例如提供某些財務給付）。故「受益權」通常僅屬「客觀法規範」（國家負有努力實踐之義務），尚非「主觀公權利」（人民尚不得以訴訟迫使國家為一定水準之給付）。是以本院解釋先例⁶固釋示：國家應依據基本國策章相關規定之指示，立法保障社會經濟弱勢者之生存權利；然終因我國憲法並無類似德國基本法第 1

⁶ 參見釋字第 422 號解釋（解釋文第 1 段：「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障；第一百五十三條復明定，國家為改良農民之生活，增進其生產技能，應制定保護農民之法律，實施保護農民之政策，明確揭示國家負有保障農民生存及提昇其生活水準之義務。耕地三七五減租條例即屬上開憲法所稱保護農民之法律，其第十九條第一項第三款規定，出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，耕地租約期滿時，出租人不得收回自耕，目的即在保障佃農，於租約期滿時不致因出租人收回耕地，嚴重影響其家庭生活及生存權利」）；釋字第 472 號解釋（理由書第 2 段：「『國家為謀社會福利，應實現社會保險制度』、『國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度』及『國家應推行全民健康保險』，既為憲法第一百五十五條、第一百五十七條及憲法增修條文第十條第五項明定之基本國策，立法機關自得制定符合上開憲法意旨之相關法律。至全民健康保險制度應如何設計，則屬立法裁量之範圍」）。

條第 1 項「人性尊嚴」之規定⁷，大法官亦未採取類似德國聯邦憲法法院之「人性尊嚴絕對保護」說⁸，故而迄未釋示：人民有依據憲法第 15 條，以訴訟請求國家提供符合人性尊嚴之最低生活給與之主觀權利！本解釋爰一方面承認立法者於形塑各種社會保險給付時，應享有較大之形成自由（立法裁量空間），另一方面則釋示應受憲法「財產權」之保障者，僅限於「人民依社會保險相關法律所享有（取得）之社會保險給付請求權」。雖然如此，為有效保障人民依社會保險相關法律所享有（取得）之社會保險給付請求權，本解釋爰更進一步釋示：「對兼受生存權保障之社會保險給付請求權所為之限制，應受較為嚴格之審查」⁹！

⁷ 參見德意志聯邦共和國基本法第 1 條第 1 項：「人之尊嚴不可侵犯，尊重及保護此項尊嚴為所有國家權力之義務」。參見司法院中譯德意志聯邦共和國基本法（見 <http://www.judicial.gov.tw/db/db04.asp>，最後瀏覽日 2018/07/13）

⁸ 參見 BVerfGE 125,175（2010）；BVerfGE 132,134（2012）。

並參見釋字第 372 號解釋蘇俊雄大法官「協同（含部分不同）意見書」（「人性尊嚴之權利概念及其不可侵犯性，有要求國家公權力保護與尊重之地位。在個人生活領域中，人性尊嚴是個人「生存形相之核心部分」（kerndereich privater Lebensgestaltung），屬於維繫個人生命及自由發展人格不可或缺之權利，因此是一種國家法律須「絕對保護之基本人權」（unter dem absoluten Schutz des Grundrechts）。這種「生存尊嚴」與一般人格權保護之具有社會性，必須就具體情事，衡量是否對於維繫家庭或社會關係可得容忍之情形而斷者不同；人性尊嚴被侵犯者，國家法律有絕對予以保護之必要，並無以社會性容忍之要求或情事之衡量，為其正當化或阻卻違法之理由（註二）。因此在憲法保障之基本人權與自由之價值體系中，人性尊嚴可謂是至上之價值理念，有受國家「優先保護」之地位（註三），法理上並要求人人以自我之責任，對此固有之價值加以肯定（註四）。從而，人性尊嚴無拋棄或任意處分性；對於其侵犯行為，亦不得再待審酌有無社會容忍性，而應直接以客觀評斷是否已經構成危害到人性尊嚴，決定是否加以國家保護」）。

⁹ 關於本院以事涉「生存權」為由，而提高違憲審查基準之解釋先例，參見釋字第 694 號解釋（理由書第 3 段：「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障。憲法第一百五十五條規定，人民之老弱殘廢，無力生活者，國家應予以適當之扶助與救濟。國家所採取保障人民生存與生活之扶助措施原有多端，所得稅法有關扶養無謀生能力者之免稅額規定，亦屬其中之一環。如因無謀生能力者之年齡限制，而使納稅義務人無法減除免稅額，將影響納稅義務人扶養滿二十歲而未滿六十歲無謀生能力者之意願，進而影響此等弱勢者生存或生活上之維持。故系爭規定所

[10] 再次，人民依法律享有之社會保險給付請求權（statutory entitlements）除應受憲法「財產權」之保障外，何時應認其並受「生存權」之保障？解釋理由書固謂，人民依法律享有之社會保險給付請求權，其內容涉及人民最低限度生存需求者，並應兼受憲法第 15 條生存權之保障，然並未說明如何判斷特定社會保險給付之內容是否涉及人民最低限度之生存需求。本席以為，綜觀本解釋及本院相關解釋之見解，首先應探求系爭社會保險法律之立法目的—是否為提供人民最低限度之生存需求；其次，應探求系爭社會保險給付之有無，對於依法律享有社會保險給付請求權之權利人而言，是否將難以維持最低限度之生存需求？以本件為例，國民年金法之立法資料明確顯示，其立法目的確實在「國民年金制度……目的在於保障目前未參加現行軍、公教、勞保之三百八十多萬國民於遭遇老年、身心障礙或死亡等事故，提供被保險人或其遺屬之基本經濟安全」¹⁰。又，國民年金法之遺屬年金給付雖僅區區每月數千元，但因得受領之權利人皆為社會上之經濟弱勢者，領取每月數千元之遺屬年金給付或許不足以使其得以維持最低限度之生存需求，但是其等少了每月數千元之遺屬年金給付，勢將難以維持最低限度之生存需求，則幾可確定！因符合前述兩要件，本解釋爰認定國民年金法之遺屬年金給付應並受憲法「生存權」

形成之差別待遇是否違反平等原則，除其目的須係合憲外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始合於平等原則」；釋字第 701 號解釋（理由書第 3 段：「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障。又憲法第一百五十五條規定，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。國家所採取保障人民生存與生活之扶助措施原有多端，租稅優惠亦屬其中之一環。依系爭規定，納稅義務人就受長期照護者所支付之醫藥費，一律以付與上開醫療院所為限，始得列舉扣除，而對因受國家醫療資源分配使用及上開醫療院所分布情形之侷限，而至上開醫療院所以外之其他合法醫療院所就醫所支付之醫藥費，卻無法列舉扣除，將影響受長期照護者生存權受憲法平等保障之意旨。故系爭規定所形成之差別待遇是否違反平等原則，應受較為嚴格之審查，除其目的須係合憲外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法平等原則之意旨相符」）。

¹⁰ 參見立法院公報第 96 卷第 58 期第 135 頁。

之保障。

[11] 本解釋之釋示看似理所當然，實際藏有深意。

部分協同意見書

蔡明誠大法官 提出

本號解釋認依民國 100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1（104 年 12 月 30 日修正公布改列為同條第 1 項）規定（下稱系爭規定），就 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故者，限制以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點部分，應自本解釋公布之日起不再適用，並其遺屬得準用國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定，申請保險人依法追溯補給尚未罹於同法第 28 條所定 5 年時效之遺屬年金。此關於遺屬年金之追溯補給之結論，可資贊同。惟本號解釋認為系爭規定「不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障財產權及生存權之意旨有違」之見解，仍有商榷之餘地，爰提出部分協同意見如下：

一、遺屬年金給付在國民年金制度中之定位

本件原因案件涉及聲請人之配偶於 97 年 10 月 1 日加入國民年金保險而成為被保險人，99 年 6 月 23 日死亡。聲請人依國民年金法第 39 條規定，向國民年金保險之保險人勞動部勞工保險局（103 年 2 月 17 日改制前為勞工保險局）馬公勞保站（下稱勞保局）申請國民年金保險之喪葬給付。嗣於 101 年 1 月 30 日始申請發給遺屬年金，勞保局則核定其僅得自 101 年 1 月（即聲請人申請當月）起按月發給新臺幣（下同）3,500 元之遺屬年金，聲請人不服前述核定處分，認其遺屬年金應溯自 99 年 7 月起算，自符合申請條件時發給，勞保局應補發 99 年 7 月至 100 年 12 月止 18 個月每月 3,000 元之遺屬年金，共計 5 萬 4,000 元。從上述案件事實可見，本原因案件涉及國民年金保險之喪葬給付及遺屬年金，其中爭議在於遺屬年金因系爭規定未如勞工保險條例第 65 條之 1 明定得以追溯補給，聲請人認有違憲疑義，對於國民年金法有關喪葬給付部分，則無爭執。上開爭議，就遺屬年

金之性質，應先予探究，始得正解。

立法院參酌國情及先進國家年金制度實施經驗，於96年7月20日，三讀通過「國民年金法」，並自97年10月1日開始施行。國民年金制度採社會保險方式辦理，由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。國民年金提供「老年年金」、「身心障礙年金」、「遺屬年金」三大年金給付保障，及「生育給付」、「喪葬給付」二種一次性給付保障。被保險人如按時繳納保險費，在生育、遭遇重度以上身心障礙或死亡事故，或年滿65歲時，即得依規定請領相關年金給付，有係持續性之定期性給付，亦有屬於一次性給付，以保障本人或其遺屬之基本經濟生活。又我國國民年金係屬社會保險性質，有關保險費之負擔，被保險人除符合社會救助法規定之低收入戶、所得未達一定標準者或符合法定身心障礙資格領有證明者，可能免除保險費負擔之情形外，其餘被保險人自付百分之六十，中央主管機關負擔百分之四十。（國民年金法第13條參照）是原則上被保險人需負擔繳納一定保險費¹。另從國民年金開辦之時程觀之，於開辦之初即有遺屬年金給付制度之設計及請領規定。²再就請領遺屬年金給付而言，其請領條件，包括於參加國民年金保險期間死亡、或領取身心障

¹ 我國國民年金雖屬強制性質，但國民年金法對於未繳費者無強制收費之罰責機制。儘管2008年4月22日已訂定「國民年金保險保險費與利息分期及延期繳納辦法」（台內社字第0970063300號）（按：因應政府組織改造，於102年7月23日內政部原有社會福利、社會救助、社會保險等業務已移撥至衛生福利部，該辦法於102年7月23日亦移列衛生福利部），但未繳費者的年金權益若不足以維持老年或身心障礙後的生活，則仍是社會的共同負擔。故有建議其宜預為規劃對策，如籌設慈善基金，供作代為繳費之用。我國之國民年金保險採柔性強制，對於不繳保險費者，除予以催繳並加計利息外，並不處以罰則。如何提高保險之繳費率，將是未來國民年金保險之重大課題。另比較鄰近之日本，國民年金本質的設計並非保險本質，因而有加入者可以不需要繳納費用，即享有基礎年金的權益。參照傅從喜（研究主持人），德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究，內政部委託研究報告，受委託者：台灣社會福利學會，民國97年9月，頁28, 165, 180。

² 參照：<https://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=DUBMXxAoFv4%3d>（最後瀏覽日期：107年7月13日）。

礙或老年年金給付期間死亡，或年滿 65 歲未及請領老年年金給付前死亡，僅符合上述任一種情形，遺屬即可請領。領取老年基本保證年金³者死亡，其遺屬不得請領遺屬年金給付。

被保險人如遺有符合一定請領條件之「當序遺屬」（即最前面順位之遺屬，例如第一順位之配偶及子女），得請領遺屬年金給付。但如有前順位之遺屬存在（不論是否具備請領條件或放棄請領），後順位的遺屬就不得請領遺屬年金。前順位遺屬在請領遺屬年金後死亡、喪失請領條件或放棄請領時，後順位遺屬亦不得請領。又請領遺屬年金給付之遺屬具有請領 2 種以上之年金給付之資格時，僅得擇一請領。亦即，被保險人之遺屬若同時符合身心障礙年金給付、身心障礙基本保證年金、老年年金給付、老年基本保證年金及遺屬年金給付條件時，僅得擇一請領。⁴由上可見，2 種以上遺屬年金給付，或其與其他年金給付競合時，原則上僅得擇一請領。因此，遺屬年金與其他年金，雖歸屬於法定之社會保險給付制度，但其性質、請領要件及給付方式，尚存差異。

本號解釋認為遺屬年金係被保險人死亡事故發生時之主要保險給付，進而推導出「被保險人之遺屬作為遺屬年金之受益人依法享有之遺屬年金請求權，屬社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法財產權之保障。」惟關於遺屬年金是否為被保險人死亡事故發生時之主要保險給付，值得推敲。遺屬年金，係在被保險人或領取老年

³ 97 年 10 月 1 日國民年金法施行時，已年滿 65 歲之國民，即民國 32 年 10 月 1 日（含當日）以前出生之國民，在國內設有戶籍，且最近 3 年內每年居住超過 183 日，而無不得請領之情形者，得請領老年基本保證年金，自申請當月起按月發給 3,628 元（97 年 10 月至 100 年 12 月為 3,000 元，101 年 1 月至 104 年 12 月為 3,500 元，105 年 1 月起為 3,628 元）至死亡當月為止。老年基本保證年金請領人，不適用國民年金法有關身心障礙年金給付、身心障礙基本保證年金、喪葬給付及遺屬年金給付之相關規定。參照：<https://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=v30KmZGrBvo%3d>（最後瀏覽日期：107 年 7 月 13 日）

⁴ 有關現行遺屬年金之請領條件及其與其他年金僅得擇一請領之實務，參照：<https://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=ZYkbGbY5NCw%3d>（最後瀏覽日期：107 年 7 月 13 日）

年金或身心障礙年金（基本保證年金）之人死亡後，經由發放遺屬年金而照顧原本受其扶養之無謀生能力家屬。如遺屬已年滿 25 歲以上且有自謀生活能力，或已領取其他國民年金給付，生活既已有保障，自不需要再給與遺屬年金。是遺屬年金係基於老年年金而衍生之從屬給付關係，而非主給付關係。⁵設若將國民年金作為對價性之社會保險，即以受益人繳納保險費為原則。惟實際上由配偶或子女請領之遺屬年金給付，雖其係屬受益人，但實際上並非繳納保險費之被保險人。又符合請領條件雖取得一定之金錢給付請求權，但不宜因其有金錢給付，即認其構成憲法上保障之財產權或財產利益，而應就個別情形審酌其是否符合財產權保障要件，故有關請領金錢之年金給付之法律地位，是否屬憲法上所稱財產權，則有進一步推敲之必要。

二、系爭規定所涉及憲法基本權之問題及探討

本案所涉之憲法上基本權，予以類型化觀察，可發展出至少下列五種可能之見解：

- 1、財產權說。
- 2、財產權兼生存權說，本號解釋所採。
- 3、社會權中生存權說，例如日本憲法第 25 條規定⁶之健康而文化之最低生活保障之生存權。
- 4、生存權兼財產權說，因我國憲法第 15 條將生存權、工作權與財產權並列一條中，可能會有基本權競合之說法，特予列出，以供比較。
- 5、平等原則及法治國信賴保護原則說。

⁵ 依德國社會保險法規定之遺屬年金請求權（Anspruch auf Hinterbliebenrente），係由被衍生請求權（abgeleitete Ansprüche）（遺屬年金或遺屬補償）而確保請求權歸屬於遺屬。此亦可被歸屬於公務人員法或類似公務人員法之預護體系。（參照 Peters, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, 99. EL Mai 2018-beck-online, SGB V §6 Rn.55.）

⁶ 日本憲法第 25 條規定：「全體國民均享有維持健康而文化的最低限度生活的權利。（第 1 項）國家必須在一切生活方面，為提高與增進社會福利、社會保障以及公共衛生而努力。（第 2 項）」

關於社會保險⁷給付是否屬憲法財產權保障範圍之問題，從比較法觀之，以德國為例，該國基本法第 14 條第 1 條所保障之財產權（或譯所有權），係指具有財產價值之法律地位。除私法上有體或無體之財產權或財產利益以外，對於公法上具有財產價值之法律地位，德國聯邦憲法法院認為，公法上具有財產價值之法定社會保險之年金請求權及期待（Rentenansprüche und Rentenanwartschaften），即包括條件或期限已經成就之權利及尚未成就之期待，並非均屬憲法財產權保障對象，在符合私用益性（Privatnützigkeit；有譯為私使用性）、被保險人之自己給付（Eigenleistung）及生存保障（Existenzsicherung）等三項要件下⁸，屬於前述基本法保障之財產權。⁹針對遺屬年金給付，係以社會衡平（sozialer Ausgleich）原則¹⁰，修正社會保險所採有對價性之保險原則（Versicherungsprinzip），給予被保險人所屬成員之類似地位，而透過保險之他人給付（“versicherungsfremde” Leistung）及必要國家補助（Zuschüsse）。此所取得之法律地位，係法律形成及轉換，而成為易於接近使用之分享權（Teilhaberechte），此權利保護強調確

⁷ 在德國社會法傳統三分說，即區分 Versorgung, Fürsorge 與 Sozialversicherung。之後受到 Hans F. Zacher 教授影響，改採新三分說，之後有學者提出四分說（參照 Schuln/Igl 2002, Rz 73ff.）等見解，即區分 soziale Vorsorge（社會預護）（例如 Sozialversicherung, 社會保險），soziale Entschädigung（社會補償），soziale Förderung（社會促進）（例如兒童津貼、教育津貼、住宅津貼等）及 soziale Hilfe（社會救助或扶助）。（參照：<https://www.kindergartenpaedagogik.de/381.html>（最後瀏覽日期：107 年 7 月 13 日））

⁸ 參照 Papier, in: Mauz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 82. EL Januar 2018-beck-online, Art. 14 GG Rn. 129, 137.

⁹ 參照 BVerfGE 53, 257- Versorgungsausgleich I ; 69, 272- Krankenversicherung der Rentner 等德國聯邦憲法法院判決。

¹⁰ 社會平衡原則：在風險分攤之外，社會保險尚承擔其他社會政策目的。社會保險的保費與個人風險程度無關，而是依其經濟能力計算，保費與保險給付之間不具個別對價性，而是具有社會重分配的效果，使經濟弱勢者亦能透過風險分攤方式確保其經濟安全。扶助原理與福利原理之財源，均採公費負擔方式。參照孫迺翊，憲法解釋與社會保險制度之建構—以社會保險「相互性」關係為中心，臺大法學論叢，第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 259。

保平等原則、法治國信賴保護原則，並可能包含財產權保障。¹¹德國實務上，例如聯邦憲法法院認遺屬補償（Hinterbliebenenversorgung¹²），既不可以私人用益性歸屬於遺屬，非屬對保險給付之期待（Anwartschaft auf die Versicherungsleistung），而僅是對保險給付之期望（Aussicht）¹³，且非基於可歸屬於受益人之自己給付（auf einer dem Versicherten zurechenbaren Eigenleistung）。換言之，以遺屬之保險給付權益並非基於自己保險費所形成，僅因被保險人保費與立法者給付制度之型塑而受益，否定遺屬年金給付之財產權性質。¹⁴而認法定年金保險中被保險人之遺屬補償請求權，非屬

¹¹ 參照 Peter Badura, Staatsrecht, 6.Aufl., München: Beck, 2015, C84; BVerfGE 97, 271 (283ff.) .

¹² 茲將遺屬年金，譯為遺屬補償，係因德語之 Versorgung（照護或給養；如從其含義而言，係指社會補償），與 Vorsorge（預護）不同，後者係為未來之需，繳納保險費，以預防風險（Risiken, 例如疾病、年老或意外傷害等）為目的，屬於社會保險範疇。在社會安全規範用語上，Versorgung 係非如社會保險具有對價性，屬於傳統用語，於現代用語，係稱因特別犧牲而給與之社會補償（Entschädigung）。前兩者與 Fürsorge（扶助或救助）三者，成為德國社會安全之三項支柱，有稱社會給付之三種重要支柱。因此，茲將“Hinterbliebenenversorgung”，譯為遺屬補償，與社會保險中年金保險（Rentenversicherung）之用語有所區別，以補償稱之，係使用現代用語，特此說明。

此外，有稱為社會保障者，可供比較參考。其較傾向於日本制度之用語（參照日本社會保障法學會編，講座社會保障法第1卷，21世紀の社會保障法，2002年7月30日初版2刷；菊池馨實，社會保障の法理念，東京：有斐閣，2004年10月20日初版3刷等）。

我國學說上有從社會保障法之構成原理，認其體系可大別之為社會救助法、社會保險法、社會福利法與社會津貼法等四大領域，並分別從扶助原理、保險原理及福利原理作為其構成原理。與本案有關之保險原理，係屬事前之預防措施，其財源主要依賴保險費收入，亦即以保險費之分擔為前提。扶助原理與福利原理之財源，均採公費負擔方式。參照蔡茂寅，社會健康保險法制之研究，台北：元照，2017年3月初版1刷，頁218-220。以上可見，如屬社會保險，原則上需分擔一定之保險費。

¹³ 參照 BVerfGE 97, 271 (284) -Hinterbliebenenrente II; Sodan, Grundgesetz, 3.Aufl., München:Beck, 2015, Art. 14 Rn. 15.

¹⁴ 德國社會保險給付之財產權保障範圍，因自己給付與生存保障目的之要件，受

於憲法財產權保障之對象。¹⁵ 觀察德國過去的憲法訴訟實務，宣告社會給付改革措施構成違憲的案例，微乎其微。¹⁶ 此乃因在實務與學說上仍有疑慮存在，若一旦以憲法財產權來保障人民依法取得之公法上權利，立法者將不只受憲法所拘束，且將受其自己制定之法律所拘束，無異實質限縮立法者調整社會政策的形成空間，進而可能造成下一代無可承載之財政負擔。¹⁷

本院釋字第 549 號解釋曾謂「保險基金係由被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，並非被保險人之私產。被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼，性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，自有別於依法所得繼承之遺產。」本號解釋則認人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障，未再細分社會保險給付請求權之內容與類型，是否妥適？本號解釋以憲法第 15 條保障人民財產權出發，如純從財產權或憲法第 155 條社會保險之基本國策，難以較高密度審查本案是否合憲，故以憲法財產權兼受生存權保障，而提升其審查密度為較為嚴格之程度。換言之，本號解

到限制。例如聯邦社會法庭就刪除被保險人與遺屬死亡之喪葬津貼，認非基於自己給付所形成，且目的僅屬減輕經濟負擔，並非以被保險人生存保障為目的；2011 年間德國聯邦憲法法院就中央與地方機關福利營造物準則刪除遺屬因被保險人死亡請領之喪葬津貼規定，均認未侵害財產權。參照邵惠玲，社會變遷下年金財產權保障—台德社會保險法制之司法審查比較分析，收錄於：社會基本權之法制實踐與司法審查，台北：元照出版，2016 年 1 月，頁 139-140。

¹⁵ 採取遺屬年金非屬基本法保障財產權見解者，例如 Badura, a.a.O., C 84; Sodan, a.a.O., Art.14 Rn.15; Epping, Grundrechte, 5.Aufl., Berlin, Heidelberg:Springer, 2012, Rn.452; BVerfGE 97, 271-Hinterbliebenenrente II.

¹⁶ 德國聯邦憲法法院以社會保險給付受財產權保障之範圍與層級，限制違憲審查範圍與審查密度。……被保險人自己給付比例越高，越能突顯該給付本質上屬人的關聯性，以及財產權就此關聯應予保障的理由。……德國憲法實務以層級式財產權審查密度，降低社會保險給付牽制立法改革的範圍。參照邵惠玲，同註 14 文，頁 137、145、147。

¹⁷ 參照孫迺翊，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，臺大法學論叢，41 卷 2 期，2012 年 6 月，頁 457。

釋認其內容如涉及人民最低限度生存需求，則應兼受憲法第 15 條生存權之保障。對此等兼受生存權保障之社會保險給付請求權之限制，即應受較為嚴格之審查。此種解釋之方法是否妥適，頗值得再推敲。

三、試以平等原則作為審查基準

國民年金法中有關遺屬年金部分，嗣後參考勞工保險條例第 65 條之 1 規定，已修正為得追溯補給，故現行法已無本號解釋原因案件之爭議。本件聲請人主張，國民年金與勞工保險同為社會保險，但相較勞工保險條例第 65 條之 1 第 3 項規定，勞工保險遺屬年金可追溯補發提出請領日起前 5 年符合條件得領取之給付，系爭規定則無，並無特殊理由竟為不同處理，有違憲法第 7 條平等原則。勞工保險條例第 65 條之 1 第 3 項規定¹⁸係系爭規定嗣於 104 年 12 月 30 日修正之立法參考，亦即勞工保險遺屬年金可追溯補給提出請領日起前 5 年得領取之給付，而與勞工保險同具社會保險性質之國民年金，如以憲法第 7 條平等原則作為違憲審查時憲法上權利之依據，亦屬一種值得思考之方向。然本號解釋未採平等原則或平等權作為審查原則，亦即未以上開規定作為比較對象（Vergleichungspaar），固有其特殊考量。惟從比較法觀察，遺屬年金之受益人為遺屬，實際上未自己給付保險費，若採上述三要件說，遺屬年金並非屬於憲法保障之財產權。而系爭規定所涉及請領遺屬年金追溯補給之事實，與勞工保險之被保險人死亡後請領遺屬年金追溯補給之事實（Sachverhalt），兩者指涉對象係屬相同事物，自可相互比較，亦即作為討論差別待遇的對象係具有可相提並論性的人或社會生活事實。既有勞工保險條例類似遺屬年金給付追溯補給之事實，可供比較，參考前述憲法基本權保護類型及其競合中第五說之德國見解，如從平等原則及保障被保險人遺屬之信賴保

¹⁸ 勞工保險條例第 65 條之 1 第 3 項規定，遺屬年金之受益人未於符合請領條件之當月提出申請者，其提出請領之日起前五年得領取之給付，由保險人依法追溯補給之。但已經其他受益人請領之部分，不適用之。遺屬年金之受益人未於符合請領條件之當月提出申請者，其提出請領之日起前五年得領取之給付，由保險人依法追溯補給之。但已經其他受益人請領之部分，不適用之。

護出發，雖其非屬自己給付，但透過系爭規定之修正理由所稱，基於社會弱勢之保障及資訊落差等考量¹⁹，比較同屬社會地位上較弱勢之勞工，給予一定期間之追溯補給遺屬年金，實甚符合社會安全或社會保障之目的及意旨，亦可實現國民年金保險原則之社會衡平原則，給予被保險人死亡後遺屬符合人性尊嚴之一定程度生活保障，既可符合社會正義之要求，亦可實現社會法治國之理念。

另有關審查密度方面，如從平等原則審查出發，因本案非純屬與物關聯（例如與財產相關）者，則可不採恣意禁止（Willkürverbot）原則，而因保障居於社會弱勢之年金受益人之遺屬，隱含屬人性質，與人關聯者，得以比例原則審查（Verhältnismäßigkeitsprüfung），參酌德國聯邦憲法法院之實務，則可提升其審查密度²⁰，如此亦不用從財產權出發。

四、基本國策、生存權之定性及關於生存權保障之審查密度

基本國策作為憲法規範之一種，具有客觀法效力，但不具有主觀法效力，故難以同時賦予因該規範而受益者「權利」，以致不能直接

¹⁹ 現行法規定第 2 項之增訂，係由立法委員江惠貞、楊玉欣、陳淑慧、楊瓊璿等 19 人所提出修正案，其中理由在於遺屬年金具有長期保障遺屬經濟生活之性質，惟依當時「國民年金法」第 18 條之 1 規定，老年年金給付係「自符合條件之當月起」按月發給，而遺屬年金給付係「自提出申請且符合條件之當月起」按月發給。然符合請領遺屬年金給付者，多為年邁長者、未成年子女或無謀生能力者，常因經濟或資源上的相對弱勢造成資訊落差，未能於符合條件時即時提出申請，俟提出申請時已無法追溯補發年金，造成給付權益損失。……為社會保險制度保障權益之公平及一致性，比照勞工保險條例第 65 條之 1 第 3 項之條文意旨，提案修正國民年金法第 18 條之 1，增列第 2 項規定。（參照立法院第 8 屆第 8 會期第 5 次會議議案關係文書 院總第 1578 號委員提案第 18015 號（104 年 10 月 14 日印發））

²⁰ 參照 Michael Sachs/Christian Jasper, Das Eingriffsmodell zu Art. 3 I GG als Abwehrrecht, JuS 2016, 769/772f. 德國聯邦憲法法院第一庭於 1980 年首次超越恣意禁止原則，但非完全排斥恣意禁止原則，而僅部分改採平等原則審查之新公式（Neue Formel），恣意禁止原則係僅涉及與物關聯及與行為關聯之差異（sachbezogene sowie verhaltensbezogene Differenzierung），新發展是屬人因素關聯為更強度標準，以比例原則審查。

啟動司法救濟機制，應為目前對於基本國策性質所採之通說。²¹本號解釋將社會保險之基本國策，似有意提升為憲法之委託，而以憲法實施社會保險之基本國策之憲法委託，本號解釋既認為屬立法者自由形成或自由裁量餘地，如何提升審查密度，更何況所謂生存權之定性尚未明確，在我國憲法第 15 條有明確指稱外，另如日本憲法第 25 條有關最低限度生活之權利規定，在憲法學理上，將之歸屬於社會權之一種，與經濟自由之財產權，並非屬同一基本權範疇；且有關生存權規定性質，往昔實務上傾向方針性規定說，而向來學說上有採抽象的權利說或具體的權利說之不同見解。²²整體言之，其約略有方針性（或稱綱領性）規定（或稱方針性條款）（Progammsatz）說、抽象權利說與具體權利說²³等見解。目前日本通說為抽象權利說，認為生存權規定，尚需具體化規定，始得構成具體請求權；具體權利說與此不同，主張使權利人享有具體向國家請求之權利。至於方針性規定說，類似我國憲法基本國策，日本憲法第 25 條課予國家確保國民生存之政治的及道德的義務，但非保障個別國民之具體權利²⁴，故其性質上較多屬於政治或道德之宣言。

本院釋字第 485 號解釋理由書就基本國策，曾認本此原則國家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶

²¹ 參照林明昕，憲法規範下的社會正義：以基本國策的規範效力為中心，收載於許宗力主編，追尋社會國—社會正義之理論與制度實踐，臺大出版中心科際整合法學叢書 3，2017 年 12 月，頁 15。

²² 有關此三種見解之論述，參照長谷部恭男，憲法，東京：新世社，2013 年 3 月 25 日 5 版 3 刷，頁 266-268。此外，有關生存權之法性格，將之分為方針性規定說、客觀的法規範說、主觀的法規範說等見解，惟因生存權具有主觀的法規範性而再區分抽象的權利說與具體的權利說，新近另有倡議給付請求權說。參照涉谷秀樹，憲法，東京：有斐閣，2017 年 4 月 30 日 3 版 1 刷，頁 274-278。

²³ 日本主張具體權利說者，例如大須賀明，參照阿部照哉，大須賀明著「生存權論」，法律時報 56 卷 7 號，頁 84-86；中譯本，參照林浩譯，大須賀明著，生存權論，臺北：元照，2001 年 6 月初版第 1 刷。

²⁴ 參照芦部信喜，高橋和之補訂，憲法，東京：岩波書局，2017 年 3 月 6 日 6 版 6 刷，頁 169。

助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利措施。前述措施既涉及國家資源之分配，立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等項之有關規定，自享有充分之形成自由，斟酌對人民保護照顧之需求及國家財政等社會政策考量，制定法律，將福利資源為限定性之分配。比較前述日本憲法第 25 條有關生存權之說法，上開解釋見解既認須制定法律，則傾向於抽象權利說。職是，如要強化生存權在憲法基本權地位，則可採前述之具體權利說，憲法有關生存權規定對於立法權及司法權之拘束程度，更加明確，對於最低限度生活保障部分，可能採比明顯性（或稱明白性或明確性）審查（Evidenzprüfung）基準，而更較高密度之嚴格合理性審查基準。²⁵

另在日本訴訟實務上，依該國憲法第 25 條進行違憲審查，是否得基於國家之立法不作為，向法院提起訴訟，因國會怠於履行對於生存權具體化立法之義務不作為，而確認其不作為之違憲，該訴訟是否受到法院肯認，仍有待觀察。又如認需要給予立法者更大自由形成空間，則可能要審酌立法當時經濟及社會條件等情事判斷，而予以具體立法化，此往往給予行政機關基於個別政策需求，給予有較大之裁量或判斷餘地，故採抽象權利說，其審查密度，如何從明顯性審查（或稱合理性基準審查）而提升較嚴格之基準，亦值得再商榷。

綜上，本號解釋以財產權加上生存權作為系爭規定所涉基本權利之作法，不盡然能達到原先想要提升其審查強度之期待。反而如能在前述五種見解中選擇第五說法，亦即從平等原則出發，並以比例原則，提升其審查密度，或許是另一較佳選擇，如此較合乎憲法保障基本權之法理，並易於解決基本權競合或衝突之問題。

²⁵ 參照芦部信喜，高橋和之補訂，前掲書，頁 132。認為前述說法係有力見解者，參照長谷部恭男，前掲書，頁 271。

協同意見書

黃璽君大法官 提出
林俊益大法官 加入

本解釋認中華民國 100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1（104 年 12 月 30 日修正公布改列為同條第 1 項）規定：「依本法發給之各項給付為年金者，除老年年金給付自符合條件之當月起按月發給至死亡當月為止外，其他年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給至應停止發給或死亡之當月止。」（下稱系爭規定）其中有關 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故者，上開規定限制以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點部分，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障財產權及生存權之意旨有違，應自本解釋公布之日起不再適用。其遺屬得準用國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定，申請保險人依法追溯補給尚未罹於同法第 28 條所定 5 年時效之遺屬年金。本席贊同上開結論，惟尚有部分問題有加以闡釋之必要，爰提出協同意見書如后：

一、本解釋只就國民年金之遺屬年金為解釋

系爭規定之各項年金給付始點規定不同，其理由亦不相同，而本件原因案件只涉及遺屬年金，故僅就遺屬年金為解釋，不及於其他年金。

二、社會保險給付請求權係受憲法保障之財產權

- （一）本院以往解釋關於社會保險給付請求權是否屬憲法第 15 條所保障之財產權，未明確肯認。本解釋明確表示「人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障。」
- （二）已依社會保險相關法律取得之社會保險給付請求權始受憲法第 15 條財產權之保障。至於該請求權之內容（請領資格、保險給付種類、給付金額等）立法者仍有較大之自由形成空間，得盱衡國家財政資源之有限性、人口增減及結構變遷可能對社會

保險帶來之衝擊等因素而為規範。

三、國民年金之遺屬年金給付金額多寡，無損其具生存權保障之性質

依國民年金法第 42 條第 2 項前段及國民年金法第 54 條之 1 規定¹，遺屬年金最低發給金額，即遺屬年金基本保障金額為 3,628 元；同法第 42 條第 1 項規定，遺屬年金之月給付金額係依被保險人之保險年資，按其月投保金額百分之一點三計算，若以年滿 25 歲即投保，至被保險人年滿 65 歲，按月投保金額 18,282 元（國民年金法第 11 條參照）計算，則可月領 9,507 元²；又遺屬有 2 人以上時，依同法第 43 條第 2 項準用第 39 條第 2 項規定，係按遺屬人數均分，其金額依同法第 42 條第 2 項後段，每多 1 人加發遺屬年金給付標準百分之二十五，最多計至百分之五十。國民年金之遺屬年金之給付金額雖為數不多，然國家如何履行憲法第 15 條生存權所保障之最低限度生活之義務，並未要求國家須一次性滿足。況保障生存權方式不限於社會保險權，尚有各項扶助措施可資運用，自不能以遺屬年金給付金額不足以維持最低限度生活，而否認其具生存權保障之性質或要求提高遺屬年金給付額。

四、系爭規定與國民年金法第 18 條之 1 第 2 項及同法第 28 條之關係

（一）國民年金法第 28 條規定：「領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因 5 年不行使而消滅。」是遺屬年金係按月給付，自得請領時逾 5 年始請領者，其逾 5 年部分之遺屬年金給付請求權消滅，未逾 5 年部分之請求權尚未罹於時效，仍得請領。

《例一》：

被保險人 99 年 10 月 15 日死亡，其遺屬已符合請領條件³，自 99

¹ 依國民年金法第 42 條第 2 項前段規定遺屬年金保障金額 3,000 元，同法第 54 條之 1 第 1 項前段修正規定，自 101 年 1 月 1 日改為 3,500 元。嗣衛生福利部依同法第 54 條之 1 第 1 項後段之授權規定於 105 年 1 月 12 日以衛部保字第 1050100426 號函，將其由 3,500 元，自 105 年 1 月調整為 3,628 元。

² 依勞工保險局網站「國民年金保險給付金額試算」之試算結果。

³ 國民年金法第 40 條第 2 項規定：「前項遺屬年金給付條件如下：

年 10 月 15 日起得請領遺屬年金，而於 105 年 6 月 10 日提出申請，則 100 年 6 月 9 日以前部分之遺屬年金給付請求權依上開規定消滅，僅得請領 100 年 6 月 10 日以後之遺屬年金，即自 100 年 6 月份起之遺屬年金⁴。

《圖例說明》：

灰影部分為不得請領部分，白色部分為得請領部分，虛線部分為

一、配偶應年滿 55 歲且婚姻關係存續 1 年以上。但有下列情形之一者，不在此限：

- (一) 無謀生能力。
- (二) 扶養第 3 款規定之子女者。

二、配偶應年滿 45 歲且婚姻關係存續 1 年以上，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

三、子女應符合下列條件之一。但養子女須有收養關係 6 個月以上：

- (一) 未成年。
- (二) 無謀生能力。
- (三) 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

四、父母及祖父母應年滿 55 歲，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

五、孫子女應受被保險人扶養，並符合下列條件之一：

- (一) 未成年。
- (二) 無謀生能力。
- (三) 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

六、兄弟、姊妹應受被保險人扶養，並符合下列條件之一：

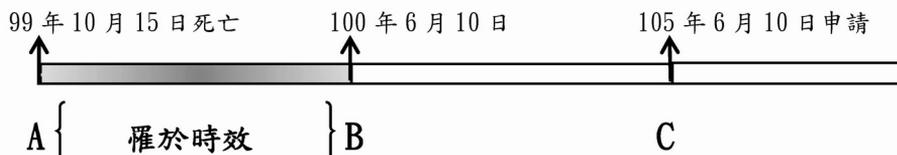
- (一) 未成年。
- (二) 無謀生能力。
- (三) 年滿 55 歲，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。」

須符合國民年金法第 40 條第 2 項規定條件者，始得請領。如被保險人死亡時，其遺屬不合請領條件，得待其符合條件時請領，不以被保險人死亡時已符合條件者為限。參照國民年金法第 41 條第 2 項規定：「前項所定當序受領遺屬年金對象存在時，後順序之遺屬不得請領。當序遺屬於請領後死亡或喪失請領條件時，亦同。」之立法理由：「因年金給付之受領對象皆有一定條件限制，如當序遺屬存在但尚未具請領資格時（例如配偶須於年滿 55 歲時方符合請領資格，如被保險人死亡時其配偶僅 54 歲，亦須俟 55 歲時才得提出請領）。」

⁴ 遺屬年金係按月給付，於得請領日起之當月提出申請，即給付全月之年金，非比例給付。

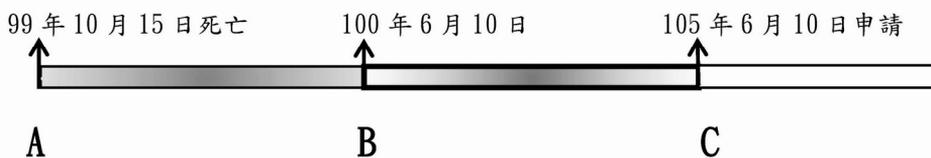
追溯補給部分。以圖一為例，AB間灰影部分代表99年10月份至100年5月份之遺屬年金，B以後空白部分代表100年6月份以後之遺屬年金。

【圖一】



(二) 依系爭規定，遺屬年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給。符合請領條件之遺屬，如未於當月提出申請，其自符合請領條件當月起至提出申請之前1個月止，此一期間內未罹於國民年金法第28條所定5年時效，原得領取之遺屬年金部分，因系爭規定而不能領取。以前述例一情形為例，僅給付105年6月份起之遺屬年金。

【圖二】

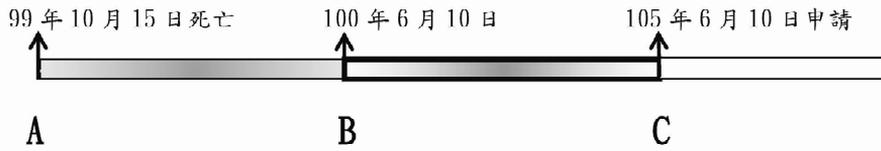


比較圖一及圖二：

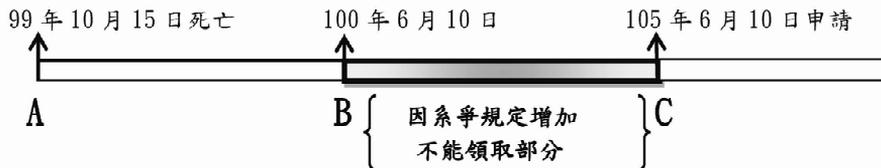
圖一



圖二



【圖三】



即明顯可見：

- 1、如無系爭規定，圖一 A 至 B 部分已罹於時效不得請領；圖一 B 至 C 部分尚未罹於時效，仍可請領。
- 2、圖二不得請領部分，包括 A 至 B 部分及 B 至 C 部分，A 至 B 部分依國民年金法第 28 條規定，原即罹於時效不得請領，因系爭規定而增加之不能請領部分只有 B 至 C 部分（100 年 6 月份至 105 年 5 月份之遺屬年金）如圖三所示。

（三）國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定：「自 105 年 3 月 1 日起，發生死亡事故，其遺屬年金給付之受益人未於符合請領條件之當月提出申請者，其提出請領之日起前 5 年得領取之給付，由保險人依法追溯補給之。但已經其他受益人請領之部分，不適用之。」是自 105 年 3 月 1 日起，發生死亡事故，其遺屬年金給付請求權未罹於時效部分，得請求追溯補給，系爭規定就此部分所為限制業已排除。惟 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故，其遺屬年金受益人如未於符合請領條件之當月提出申請，自符合請領條件當月起至提出申請之前 1 個月止，尚未罹於時

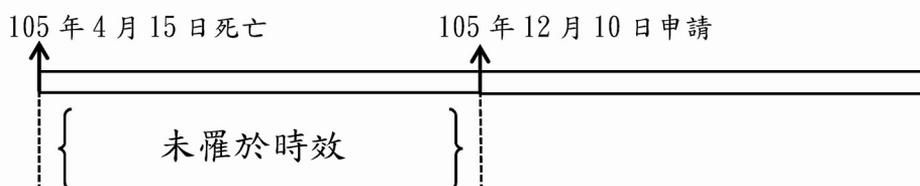
效之遺屬年金給付請求權仍因系爭規定而受有限制。舉例言之：

《例二》：

被保險人 105 年 4 月 15 日死亡，其遺屬已符合請領條件，自 105 年 4 月 15 日起得請領遺屬年金，而於 105 年 12 月 10 日提出申請：

1、依國民年金法第 28 條規定尚未罹於時效，得請領 105 年 4 月份起之遺屬年金。

【圖四】



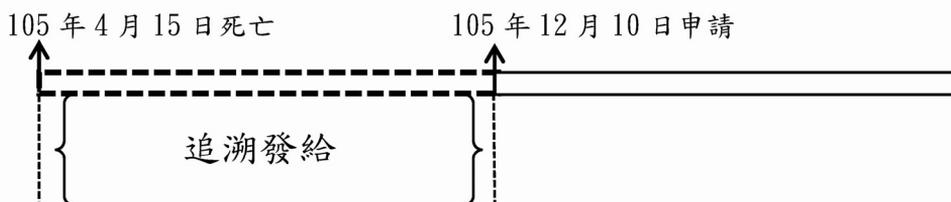
2、依系爭規定，得領取自提出申請當月 105 年 12 月份起之遺屬年金。105 年 4 月份起至 105 年 11 月份之遺屬年金不發給。

【圖五】



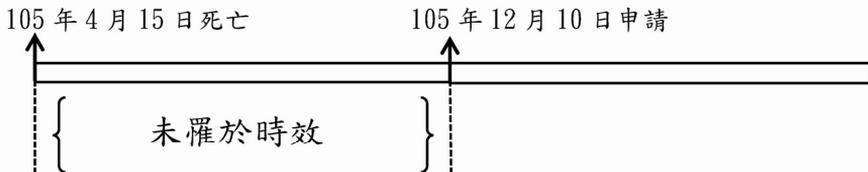
3、依國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定，追溯發 105 年 4 月份起至 105 年 11 月份之遺屬年金。

【圖六】



4、比較圖四、圖五及圖六，圖六之給付部分與圖四相同，其因系爭規定不發給部分之限制業已排除。

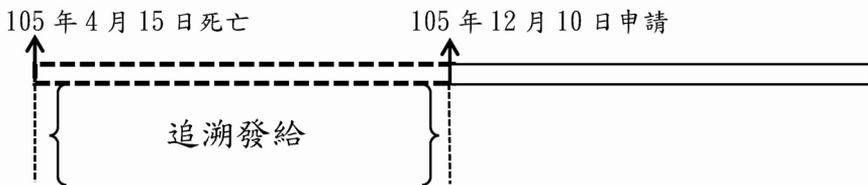
圖四



圖五



圖六

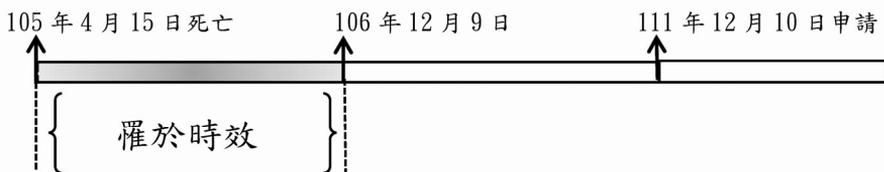


《例三》：

被保險人 105 年 4 月 15 日死亡，其遺屬符合請領條件，自 105 年 4 月 15 日起得請領遺屬年金，而於 111 年 12 月 10 日提出申請：

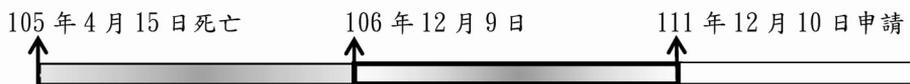
1、依國民年金法第 28 條規定，106 年 12 月 9 日以前之遺屬年金給付請求權已罹於時效，僅得請領 106 年 12 月份以後尚未罹於時效之遺屬年金。

【圖七】



- 2、依系爭規定，得領取自 111 年 12 月份起之遺屬年金。已罹於時效之 105 年 4 月份起至 106 年 11 月份之遺屬年金及尚未罹於時效之 106 年 12 月份至 111 年 11 月份之遺屬年金均不發給。

【圖八】



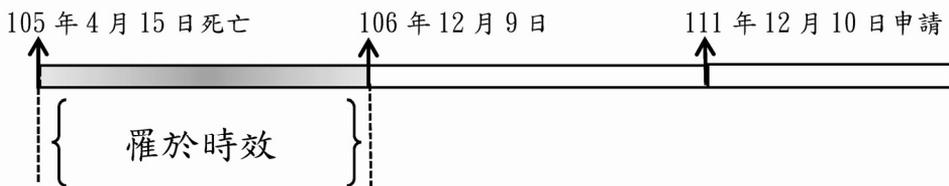
- 3、依國民年金法第 18 條之 1 第 2 項規定，追溯發給 106 年 12 月份起至 111 年 11 月份止之 5 年遺屬年金。

【圖九】



- 4、比較圖七、圖八及圖九：圖九之給付部分與圖七相同，其因系爭規定，就尚未罹於時效之 106 年 12 月份至 111 年 11 月份之遺屬年金不發給部分之限制業已排除。

圖七



圖八



圖九



例一之死亡事故發生在105年2月29日以前，無國民年金法第18條之1第2項之適用，則如圖三BC間部分之限制仍存在。

五、本解釋之效力

- (一) 僅適用於105年2月29日以前發生死亡事故之遺屬年金給付。
- (二) 遺屬年金給付之受益人，於本解釋公布日前，已提出申請，經被保險人依系爭規定給付，就追溯補給部分，遺屬年金給付之受益人須再提出申請。

105年2月29日以前發生死亡事故，遺屬年金給付之受益人於本解釋公布日前，縱已提出申請，經保險人依系爭規定給付，然有無應追溯補給情事，保險人難以知悉，故本解釋認應由遺屬年金給付之受益人再提出申請。

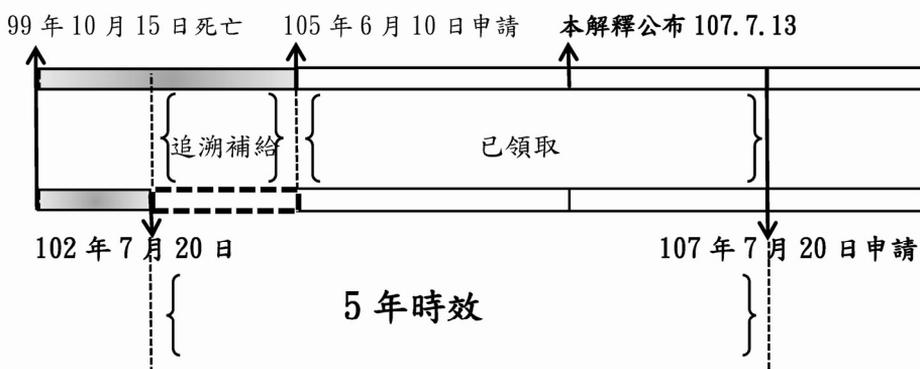
- (三) 只追溯補發於本解釋公布後提出申請時，尚未罹於時效部分之遺屬年金，亦即由提出申請時，追溯補發5年得領取而尚未領取之遺屬年金。

《例四》：

被保險人99年10月15日死亡，其遺屬已符合請領條件，自99年10月15日起得請領遺屬年金，而於105年6月10日提出申請，保險人依系爭規定發給自105年6月份起之遺屬年金。其遺屬依本解

釋意旨，於 107 年 7 月 20 日申請追溯補給尚未罹於時效部分之遺屬年金。是否罹於時效，係以 107 年 7 月 20 日之申請為準，非以前次申請日 105 年 6 月 10 日為準。如以前次申請日為準，則等同將本解釋溯及於 105 年 6 月 10 日發生效力，有違法安定要求。是 107 年 7 月 20 日提出申請時，102 年 6 月份以前之遺屬年金給付請求權已罹於時效，105 年 6 月份以後部分已發給，故得申請追溯補給部分為 102 年 7 月份至 105 年 5 月份之遺屬年金。

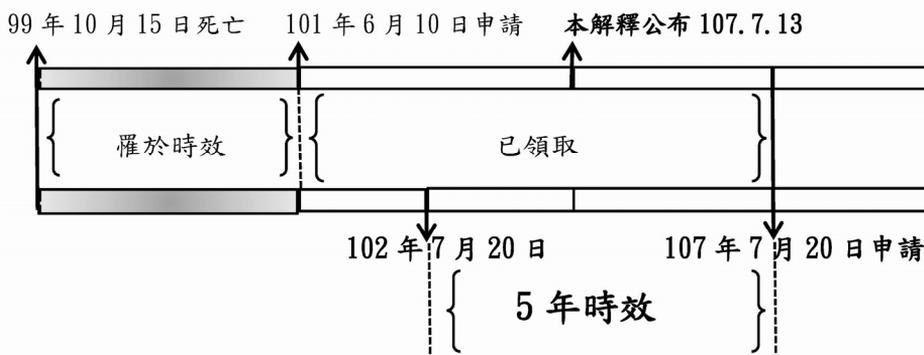
【圖十】



《例五》：

被保險人 99 年 10 月 15 日死亡，其遺屬已符合請領條件，自 99 年 10 月 15 日起得請領遺屬年金，而於 101 年 6 月 10 日提出申請，保險人依系爭規定發給自 101 年 6 月份起之遺屬年金。其遺屬依本解釋意旨，於 107 年 7 月 20 日申請追溯補給，提出申請時，102 年 6 月份以前未領取之遺屬年金給付請求權已罹於時效，而 102 年 7 月份以後之遺屬年金均已領取，無可追溯補給之遺屬年金。

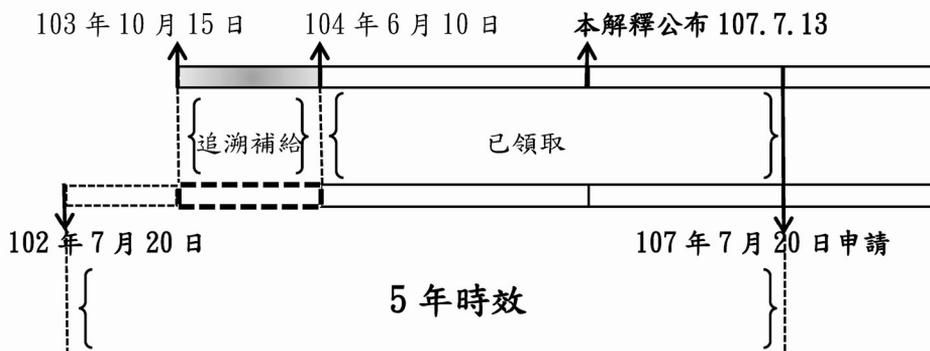
【圖十一】



《例六》：

被保險人 103 年 10 月 15 日死亡，其遺屬已符合請領條件，自 103 年 10 月 15 日起得請領遺屬年金，而於 104 年 6 月 10 日提出申請，保險人依系爭規定發給自 104 年 6 月份起之遺屬年金。其遺屬依本解釋意旨，於 107 年 7 月 20 日申請追溯補給，提出申請時，均未罹於時效，而 104 年 7 月份以後之遺屬年金已領取，可追溯補給 103 年 10 月份至 104 年 5 月份之遺屬年金。

【圖十二】



(四) 國民年金法第 18 條之 1 第 2 項但書亦在準用之列：

105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故之遺屬年金給付之受益人依本解釋，申請保險人依法追溯補給尚未罹於時效之遺屬年金，其申請追溯部分如已經其他受益人請領部分，準用國民年金法第 18 條之 1 第 2 項但書規定，不得請領。

例如被保險人 103 年 1 月間死亡，有第一順位遺屬甲、乙共 2 人，甲於當月提出申請遺屬年金給付，依被保險人保險年資計算之遺屬年金，不足基本保障金額 3,500 元，保險人按每月 3,500 元之遺屬年金給付與甲。嗣乙依本解釋請求追溯發給 103 年 1 月份之遺屬年金，當月之遺屬年金依國民年金法第 42 條第 2 項規定，遺屬 2 人加發百分之二十五，即 $3,500 \text{ 元} \times 1.25$ 計算，金額為 4,375 元。甲已請領 3,500 元，故乙只追溯補給 1,875 元 (4,375 元-3,500 元)。

(五) 原因案件部分：

本院解釋宣告原因案件所適用之法令違憲並立即失效或不予適用，得溯及於原因案件而適用。本解釋宣告：系爭規定有關 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故者，限制以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點部分違憲，應自本解釋公布之日起不再適用。原因案件之確定終局判決如適用該違憲部分，聲請人得循再審程序救濟，不適用系爭規定違憲部分。

協同意見書

羅昌發大法官 提出

本件涉及國民年金中之遺屬年金請求權在憲法下應如何評價與保障之問題。100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1 (該條於 104 年 12 月 30 日修正公布時改列為同條第 1 項) 規定：「依本法發給之各項給付為年金者，除老年年金給付自符合條件之當月起按月發給至死亡當月為止外，其他年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給至應停止發給或死亡之當月止。」(下稱系爭規定) 亦即，除老年年金給付發給之始期為「符合條件之當月」以外，其他年

金（包含本件爭議之遺屬年金）發給，則增加額外之限制，其始期為「提出申請且符合條件之當月」；換言之，於符合條件而得請求之後，必須請求權人實際上提出申請之後，始發給開始申請當月以後的年金；晚一個月提出申請，則將少領一個月。

多數意見就系爭規定針對遺屬年金限制以遺屬符合條件且實際提出申請之當月為領取遺屬年金之始點部分，認為不符憲法第 23 條比例原則，而與憲法第 15 條保障財產權及生存權之意旨有違。本席敬表贊同。

惟本席就多數意見有關財產權與生存權之論述，認有補充說明之必要。爰提出本協同意見書，闡述如下：

一、國民年金請求權為受憲法保障之財產權之理由：

- （一）憲法第 15 條規定人民財產權應予保障。其所稱財產權之範圍，顯不限於私法所規定之物權與債權及若干公法所創設的智慧財產權，而應包括人民所擁有具經濟價值之其他一切財富（參見本席於本院釋字第 706 號及第 707 號解釋所提之意見書）。
- （二）法律所創設的財產權，究竟在何種條件下，人民權利始受憲法保障，不能一概而論。例如智慧財產權雖係法律所創設，但其內容係權利人之發明、創意或其他努力的成果，故「縱使」立法者未制定法律以創設特定的智慧財產權，其發明、創意或其他努力成果仍具有經濟價值，而受憲法財產權保障。但如人民本來沒有因自身之努力而獲得具有經濟價值之成果，而係立法者基於立法裁量，為人民創設特定之財產權，則「倘若」沒有法律的創設，人民即不會有受憲法保護之財產權。
- （三）國民年金制度應如何設計，國家有較大之自由形成空間（見本號解釋理由書第 2 段）。故人民尚難以國家「未制定」國民年金制度以賦予人民享受國民年金請求權，而認為侵害其憲法所保障之「財產權」（此處僅論財產權；生存權部分見後述）；人民亦難主張，國家所制定的國民年金制度，因「給付金額不足」

而侵害其憲法上財產權。必須法律已經創設國民年金制度，並賦予人民年金給付請求權，人民始取得憲法保障之財產權。就此等情形（包括國家未制定國民年金制度以及國家所制定的國民年金制度給付金額不足等情形），財產權既尚未為法律所創設，因此並無憲法所保障之財產權遭侵害可言。

- （四）然如國家已經制定法律賦予人民年金請求權，則請求權人此項具經濟上價值之利益，自為憲法財產權保障之客體。國家對其所為之限制，應受憲法第 23 條之檢視。
- （五）本件情形，系爭規定將遺屬年金的請求始點設定在「符合條件且實際提出申請之當月」，而非設定在「符合條件之當月」。其結果，使沒有在被保險人死亡時立刻提出申請者，逐月「流失」未能及時提出申請之月份之遺屬年金金額。此種情形究竟是「國家法律對於『流失月份的年金』部分，根本尚未創設財產權」，抑或「國家法律於被保險人死亡時已經對遺屬創設財產權，但卻又不當剝奪或限制該財產權，使其逐月喪失本應獲得的年金」，應予釐清。
- （六）多數意見稱：「人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障」（見本號解釋理由書第 2 段）；且「國民年金法第 40 條第 1 項規定：『被保險人死亡者、符合第 29 條規定而未及請領老年年金給付前死亡者，或領取身心障礙或老年年金給付者死亡時，遺有配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或兄弟、姊妹者，其遺屬得請領遺屬年金給付。』遺屬年金係被保險人死亡事故發生時之主要保險給付，目的在謀求遺屬生活之安定，故被保險人之遺屬作為遺屬年金之受益人依法享有之遺屬年金給付請求權，屬社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法財產權之保障」（見本號解釋理由書第 3 段）；「符合請領條件之遺屬，如未於當月提出申請……原得領取之遺屬年金部分，因

系爭規定而不能領取，與喪失此部分請求權無異」(見本號解釋理由書第3段)。是多數意見應係認為「國家法律於被保險人死亡時已經對遺屬創設財產權，但卻又不當剝奪或限制該財產權，使其逐月流失財產權」。本席對此敬表贊同。蓋請求國民年金給付之基本條件為事故發生；亦即事故發生時，被保險人或其遺屬本來即應獲得給付。法律對於本來應得請求給付年金之權利人，設定如系爭規定之「逐月喪失該月份遺屬年金」，此種限制，自然係剝奪人民已經取得受憲法保障之財產權。謹就多數意見此部分之論述予以補充。

二、本件涉及生存權之理由：

(一)「遺屬年金」涉及人民生存權之問題有二層面。其一，「國民年金制度」本身是否涉及人民之生存權保障。其二，遺屬年金得請求者包括符合條件之配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或兄弟、姊妹(國民年金法第40條第1項及第2項)；故遺屬年金是否涉及憲法第15條所保障之生存權，亦可以是否涉及此等有權請領遺屬年金者之生存保障加以檢視。

(二)多數意見認為：「得請領遺屬年金之遺屬，或為『未成年人』，或為『無謀生能力者』，或為『每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額者』等(國民年金法第40條第2項參照)，其等常因被保險人死亡頓失依怙而陷難以維持最低生活需求，因此遺屬年金之給付亦涉及被保險人遺屬受憲法第15條保障之生存權。」(見本號解釋理由書第3段)此項見解，大體上反應了國民年金法第40條第2項所規定之要件：

1. 「未成年人」得請求遺屬年金係規定於該條項第3款第(1)目、第5款第(1)目及第6款第(1)目。遺屬年金額度雖然不足以單獨充分維持普遍無獨立經濟能力之未成人之生活需求，然其確實得以協助此等人之生活，故可認為涉及此種人之生存權。

2. 「無謀生能力者」得請求遺屬年金係規定於該條項第 1 款第 (1) 目、第 3 款第 (2) 目、第 5 款第 (2) 目及第 6 款第 (2) 目。請領遺屬年金者既無謀生能力，此種年金自亦涉及其生存權之保障。
 3. 「每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額者」得請求遺屬年金係規定於該條項第 2 款、第 3 款第 (3) 目、第 4 款、第 5 款第 (3) 目及第 6 款第 (3) 目。此種人之月收入既然未達月投保金額，顯示其收入甚為微薄，遺屬年金對其自亦具生存權保障之作用。
- (三) 然多數意見所未論述者，為與本件原因案件有關之第 40 條第 2 項第 1 款所規定，「配偶應年滿 55 歲且婚姻關係存續 1 年以上」，不論其有無謀生能力，均得請求年金給付部分，究竟是否亦有生存權之問題。
- (四) 本席認為，遺屬年金仍涉及「年滿 55 歲且婚姻關係存續 1 年以上但有謀生能力之配偶」之生存權：
1. 憲法所保障生存權重要內涵之一應為保障人民基本經濟安全，使其得以維持有尊嚴的基本生活水準。國民年金法已揭示該法制定之目的在於「確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定」(見國民年金法第 1 條)。而國民年金制度所保障之保險事故包括老年、生育、身心障礙及死亡四種(見國民年金法第 2 條第 1 項)；其給付之類別包括老年年金給付、生育給付、身心障礙年金給付、喪葬給付及遺屬年金給付(見國民年金法第 2 條第 1 項)。故整部國民年金法設計之原意即係在保障人民之基本經濟安全，使其在發生保險事故時，得以受國民年金機制所提供的經濟上支持。單獨以國民年金之給付金額而言，雖未必足以支應被保險人或其遺屬生活之一切必要開銷，然最

少得以「協助」其維持有尊嚴的生活水準。故國民年金制度本身即係在保障人民生存權。遺屬年金，自不例外，而應為保障被保險人遺屬生存權之一環。

2. 單就「年滿 55 歲且婚姻關係存續 1 年以上但有謀生能力之配偶」而言：國民年金之被保險人為年滿 25 歲但未滿 65 歲，且未領取相關社會保險老年給付者。已婚之國民年金保險之被保險人，自係家庭支柱或重要成員。被保險人死亡，生存之配偶頓失家庭支柱或重要成員，對年滿 55 歲已經距退休年齡不遠之生存配偶而言，身心及經濟之衝擊自然極大。生存之配偶或許實際上仍有工作，然其因年長喪偶而如無法全心投入工作，亦非難以理解；且生存之配偶縱有謀生能力，然其實際上亦未必有工作，且無工作者亦未必立即可以獲得工作機會。是縱就有謀生能力之生存配偶而言，其遺屬年金請求權，顯亦涉及其生存權之保障。多數意見就此部分之理由，應予補充。

協同意見書

黃虹霞大法官 提出

本件解釋認國民年金法中之遺屬年金給付請求權於符合請領條件時，即已具財產價值，屬受憲法第 15 條保障之財產權，系爭規定另加提出申請作為保險人開始給付遺屬年金之要件，係對遺屬年金給付請求權行使始點之限制，且其限制不符比例原則，故系爭規定違憲並宣告系爭規定立即失效之結論，本席可予贊同。

惟就本件解釋之多數意見認除財產權外，應兼以聲請人未主張之生存權為據，系爭規定始與比例原則有違而屬違憲，暨捨聲請人主張之平等權部分，則難以贊同，爰為本意見書，將本席之觀點略述如下：
一、我國憲法自第二章第 7 條起至第 18 條及第 21 條共例示 25 種基

本人權，¹其中平等權列為諸基本人權之首規定，在憲法上有沒有什麼特別涵義？生存權、工作權、財產權為何被併列規定，此三種權利間之關聯為何？應該併用嗎？如何併用？

本件解釋併用財產權與生存權，並以財產權保障為主軸，兼用生存權保障以提高比例原則之審查密度，且對平等權或平等原則隻字未提。本件解釋之邏輯顯然是低看平等權或否定有抵觸平等權問題，也暗示單由財產權觀察，系爭規定尚難謂不符比例原則；抑且本件涉及生存權保障等。

二、平等權被列為諸受憲法保障基本人權之首，應具有特別意義

平等意識在憲政要求之初即已同時萌芽，平等原則自應早已是現代法治國之最基本原則，平等權縱非為憲法所明列應所保障，平等權之意旨仍應內化為比例原則之一部分，而當然成為法規定是否合憲之判斷基準。²而且平等權以外諸基本人權之保障均當然隱含平等權（平等原則）之意旨，凡不合平等權（平等原則）意旨，而其規定竟能合於比例原則者，殆難想像（如釋字第 694 號及第 701 號解釋均認依生存權之平等原則，法規範之目的與差別待遇間需具實質關聯，即應受較為嚴格審查）。

三、生存權之意涵為何？憲法第 15 條併列之生存權、工作權、財產權間之關聯為何？

（一）憲法第 15 條生存權之意涵為何？是綱領性規定？還是已落實到人民得要求國家具體為最低生活需求保護給付之程度？

不論本件解釋或本院前以生存權作為基礎作成之解釋包括釋字第 203 號、第 414 號、第 422 號、第 464 號、第 476 號、第 694 號及第 701 號等，均未肯定憲法第 15 條生存權之保障已落實到人民得要求國家具體為最低生活需求保護給付之程度，而且考量我國之財政現

¹ 應考試服公職權，以 1 種基本人權計，就此有不同見解。

² 本院釋字第 414 號解釋大法官吳庚、蘇俊雄、城仲模部分不同意見書中稱：「性質相同之事件法律所採取之限制手段不應有明顯之差異，否則均與比例原則有悖」，殆同此意旨。

況暨具體施政狀況，落實之條件尚未成熟，故就現階段而言，生存權之意涵仍應偏向綱領性規定之性質。

本院解釋包括本件解釋在內，解釋理由書對所引用之憲法第 15 條生存權之意涵之論述均不多，其中有些指的是「生命」（如釋字第 414 號及第 476 號解釋）。而與本件同涉及財產（所得稅、所得收入）相關者，有涉及所得稅減免部分：為釋字第 694 號及第 701 號解釋，其原因案件爭議金額分別為 45,885 元及 1,950 元（從金額言，與本件解釋原因事實較相近，本件原因案件涉及之金額為 99 年 7 月至 100 年底間共 18 個月，每月 3,000 元共 54,000 元），其等之結論與本件解釋同均為違憲，但該二號解釋均認違反憲法第 7 條之平等原則，而本件解釋則不以違反平等原則處理。

另釋字第 203 號及第 464 號解釋則分別係學校教職員遴用辦法中之不續聘規定是否違憲爭議、軍人退休後再任公職之退休俸暫停領取規定是否違憲爭議。從爭議金額言，此二號解釋之爭議金額遠遠大於本件解釋原因事實之爭議金額，但該二號均認與生存權保障無牴觸，本件解釋則動用生存權之保障並認為系爭規定違憲。以上本院相關解釋對照，實在無從得出本院解釋包括本件解釋關於生存權保障之清晰意涵及其適用邏輯。

（二）憲法所保障之生存權、工作權、財產權間之關聯

生存權之完足保障尚非法治國之通例，而是社會福利高度發展之成果；在多數國家還只是綱領性規定，亟待全民一起促進經濟、身心文明高度發展俾能達成之理想目標。在此情況下，本席認為以我國之現況，生存權完足保障還只是理想目標，工作權及財產權保障才是重要手段，而且保障工作權之直接目的係在保障工作勞務之對價即報酬（財產）；僅必要之財產方為生存之所繫，財產權之保障不必然均涉及生存權；而且生存權、工作權、財產權三者原則上沒有併用問題。

四、本件解釋應該捨平等權不由嗎？

（一）如前所述，由本件相近之釋字第 694 號及第 701 號解釋對照，

本件解釋應直接由憲法第 7 條規定之平等權出發，並以違反平等原則作成違憲結論。³

- (二) 不合平等原則者，不可能合乎比例原則，故本件本無須另論及財產權保障及與之相關之比例原則。尤其生存權之保障是何等嚴肅重大之基本人權議題，論之不免挑動國家是否應負最低生活需求保護義務命題，若非必要，似不宜輕觸。另對於爭議金額（本件爭議金額為每月 3,000 元）遠低於最低生活需求金額者，更無僅為提高比例原則審查密度目的而動用生存權保障之理，以免受以大砲打小鳥之譏，反不符「比例」原則！就此而言，本件解釋之論理已有可議。
- (三) 國民年金法之主給付為老年年金，因老年年金具保險性質，老年年金給付至少部分為保險費之對價，故老年年金給付除應認為具有財產價值，應受憲法第 15 條財產權之保障外，且不適於完全排富，故而老年年金給付雖與財產權有關，但與生存權之保障沒有本質上之必然關聯，⁴更遑論其從屬之遺屬年金給付。

再者，本件解釋僅由國民年金法第 40 條第 2 項規定出發，即推論認定遺屬年金涉及部分遺屬之生存權（請見解釋理由書第 3 段），縱非無見，但 1、由同條項並未限制為遺屬年金第 1 順位請領人之配偶，必以無謀生能力為要件，暨 2、國民年金以投保滿最高之 40 年計，年滿 65 歲者，只能月領 8,000 餘元，亦遠低於最低生活需求數等事實，如此能謂國民年金給付與生存權保障實質必要相關嗎？更何況本件聲請人未主張系爭規定抵觸生存權保障規定，或其生存權受不法侵害，客觀上每月僅 3,000 元之遺屬年金，也難憑以為生，故本件解釋兼以生存權為依據應非妥當。

- (四) 系爭規定所限制者，不是全盤排除遺屬年金請領請求權，而

³ 平等權包括法律適用之平等、立法之平等，本件可以由立法平等著眼。

⁴ 老年年金給付不排富，國民年金法第 29 條、第 30 條規定參照。

是附加以提出申請為行使權利始點條件。查相同情形應為相同之處理，乃適用憲法第7條平等權保障之所應然。系爭規定對照同法105年3月1日起發生死亡事故之遺屬年金請領規定（現行國民年金法第18條之1第2項），暨原確定終局判決適用系爭規定當時並迄今仍有效之勞工保險法第65條之1第2項規定、公教人員保險法第29條第1項規定等關於遺屬年金給付始點之同類規定，俱無如系爭規定之附加行使權利始點條件者，則本件顯然有差別待遇之不平等情形至明，且其為行政便宜或減省不成比例保險支出之目的應非屬正當，故系爭規定有違憲法第7條規定。

（五）退而言之，縱由財產權保障切入，因國民年金法第28條已設有消滅時效規定，系爭規定在消滅時效之外，再附加權利行使始點限制，自難謂其限制手段為合理必要，即本件解釋不必兼引憲法第15條生存權為依據，即已屬違憲。引用生存權為依據，反易生困擾。

五、本件解釋認系爭規定違憲之結論應可贊同，但其論理未由平等權（平等原則）著眼，未延續本院釋字第694號及第701號解釋以違反平等原則之脈絡，一以貫之，誠屬可惜。

協同意見書

許志雄大法官 提出

100年6月29日修正公布之國民年金法第18條之1（104年12月30日修正公布為同條第1項）規定：「依本法發給之各項給付為年金者，除老年年金給付自符合條件之當月起按月發給至死亡當月為止外，其他年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給至應停止發給或死亡之當月止。」（下稱系爭規定）是符合請領條件之遺屬，如未於當月提出申請，其自符合請領條件當月起至提出申請之前1個月止，此一期間內原得領取之遺屬年金部分即不能領取，顯然構成遺屬年金給付請求權之限制。嗣104年12月30日修正公布國民年金

法，於第 18 條之 1 增訂第 2 項規定：「自 105 年 3 月 1 日起，發生死亡事故，其遺屬年金給付之受益人未於符合請領條件之當月提出申請者，其提出請領之日起前 5 年得領取之給付，由保險人依法追溯補給之。但已經其他受益人請領之部分，不適用之。」依此，在得請求追溯補給範圍內，上開遺屬年金給付請求權之限制業已排除。惟 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故者，遺屬年金給付請求權仍因系爭規定而受限制，本號解釋認系爭規定有關部分不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障財產權及生存權之意旨有違。對於此一結論，本席敬表贊同，惟本案何以同時涉及財產權與生存權問題？應採取何種違憲審查基準？本號解釋之審查方法有何特點？如何導出系爭規定之違憲性？凡此均有闡釋之必要，爰提出協同意見書。

一、遺屬年金之生存權面向

二十世紀起社會國家（福利國家）理念蔚為風潮，為保護社會及經濟上之弱者，以實現實質平等，維護人性尊嚴，各國憲法普遍重視社會權保障。生存權堪稱最具代表性之社會權，乃人民要求國家積極照顧或給付之權利，目的在於使個人之基本生活水準得以維持，而確保有尊嚴之生存。惟一般認為，生存權之內容抽象不明確，礙難直接以憲法之生存權保障為依據，導出請求生活扶助之權利。論者指出，唯當藉由法律將生存權具體化時，始形成具體性權利。換言之，於國家建構社會保障法制，將生存權具體化之場合，憲法與社會保障法制可一體掌握，據以論究生存權之具體權利性¹。本席肯定此一見解，蓋依權利性質而論，生存權異於自由權（對國家之防禦權），本身非屬在憲法上已能自立自足之權利。生存權之內容須經由法規範複合體（法制度）加以形成，亦即生存權與法律之間具有親和關係，謂二者結合，凝聚成具體可行之權利，應屬允當。

國民年金法第 1 條揭褫：「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其

¹ 芦部信喜著、高橋和之補訂，憲法，岩波書店，2005 年第 3 版第 7 刷，頁 242-244。

遺屬生活之安定，特制定本法。」由此立法目的之規定可知，國民年金法之制定，旨在保障國民之基本生活水準，其為社會保障法制之一環，乃將生存權具體化之法律。同法第 40 條第 1 項規定：「被保險人死亡者、符合第 29 條規定而未及請領老年年金給付前死亡者，或領取身心障礙或老年年金給付者死亡時，遺有配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或兄弟、姊妹者，其遺屬得請領遺屬年金給付。」惟依同條第 2 項規定，遺屬年金給付條件尚須符合一定條件，亦即除配偶外，請領遺屬年金之遺屬，須為未成年人、無謀生能力者、抑或每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額者。此等人屬於經濟上之弱勢者，常因被保險人死亡頓失依怙而陷難以維持最低生活需求。因此，遺屬年金之設，係為保障該遺屬之生存權，參照前述，遺屬年金給付請求權可謂生存權經法律實定化後形成之具體性權利。

二、財產權與生存權之交錯

本院對憲法上財產權之認定一向從寬，凡與金錢利益有關者，例如公務人員退休金請求權（釋字第 187 號及第 201 號解釋）、公務人員依考績結果所生之財產上請求權（釋字第 266 號解釋）、公務人員之公法財產請求權（福利互助金請求權，釋字第 312 號解釋）、全民健康保險之停止特約、不予支付、停約抵扣與扣減醫療費用（釋字第 753 號解釋）、政府採購得標廠商進用原住民比例未達標準須繳之代金（釋字第 719 號解釋）、稅捐（釋字第 597 號、第 606 號及第 663 號解釋）、稅捐之滯納金、滯納利息（釋字第 746 號解釋）與滯報金（釋字第 616 號解釋）、國家基於公益目的對人民課予之租稅以外之金錢義務（釋字第 593 號解釋）、農田水利會徵收之餘水使用費（釋字第 628 號解釋）、緩起訴處分所附之金錢負擔（釋字第 751 號解釋）、罰金（釋字第 680 號解釋）及罰鍰（釋字第 641 號、第 642 號及第 713 號解釋），即使屬於公法性質，亦皆廣泛納入財產權之保障範圍，或認係財產權之限制。尤其釋字第 312 號解釋理由書明確表示：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。此項權利不應因其被

任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障……。」「行政院發布之中央公教人員福利互助辦法或其他機關自行訂定之福利互助有關規定，係各機關為安定公務人員生活之行政目的而實施之法令，並有提供公款予以補助者，具有公法性質。……公務人員退休，依據上述法令規定，請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，如遭有關機關拒絕，將影響其憲法所保障之財產權……。」本案系爭規定所涉遺屬年金請求權亦具有公法性質，雖權利主體為國民，非公務員，但本號解釋仍依循上開解釋旨趣，認其具有財產上價值，應受憲法財產權之保障。解釋理由書首先表示：「人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障……。」接著將國民年金定性為社會保險，謂：「國民年金保險係國家為實現人民享有人性尊嚴之生活，依憲法第 155 條及憲法增修條文第 10 條第 8 項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會福利措施，為社會保險之一種……。」最後得到國民年金法規定之遺屬年金應受憲法財產權保障之結論，理由為：「遺屬年金係被保險人死亡事故發生時之主要保險給付，目的在謀求遺屬生活之安定，故被保險人之遺屬作為遺屬年金之受益人依法享有之遺屬年金請求權，屬社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法財產權之保障。」

本號解釋認社會保險給付請求權應受憲法財產權之保障，見解固與德國聯邦憲法法院之判例近似，但仍有明顯差異。本號解釋直接承認社會保險給付請求權具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障。德國聯邦憲法法院則強調，社會保險給付請求權須符合下列三要件，方受憲法財產權之保障：一、該權利本身具有財產價值之法律地位，可供個人支配（私使用性）；二、該權利之取得，在相當大之範圍內係以被保險人自身之給付為基礎（自身給付）；三、該權利之

賦予，係為保障權利人之生存（生存保障）²。尤其第二項要件，學者多數認係社會保險給付得以享有憲法財產權保障之關鍵所在。此說強調保險給付權利來自個人繳納之保費，並非國家單方賦予，且保費與給付間具有一定之對價關係，其意義相當於個人依其能力所獲致之私有財產³。由此可見，戰後德國即使重視社會國原則，基本上卻仍保持傳統財產權觀念。聯邦憲法法院以遺屬年金給付並非基於自己保費所形成，僅因被保險人保費與立法者給付制度之型塑而受益，從而否認其財產權性質⁴，良有以也。

關於社會保險給付請求權何以受憲法財產權之保障，本號解釋未見論述。特別是遺屬未曾繳納保費，其遺屬年金請求權仍受憲法財產權之保障，有無過度廣泛之嫌？本席認為，多數意見應係沿襲本院對憲法上財產權一向從寬認定之立場，以包含遺屬年金在內之社會保險給付請求權，因具有財產上價值，故當然受憲法財產權之保障。按歐洲人權法院對財產權概念亦有擴張解釋之傾向，只要締約國立法提供人民社會給付，無論是否以繳納保費為要件，皆承認受歐洲人權公約財產權之保障⁵。是本院從寬界定財產權保障範圍之立場，異於德國聯邦憲法法院，而與歐洲人權法院判決之見解若合符節。

又德國基本法本身並無生存權之明文規定，聯邦憲法法院係從基本法第1條第1項人性尊嚴條款及第20條第1項社會國原則導出「最低生存保障」，且未承認人民可直接據以請求國家為特定之具體給付

² 陳英鈴著，「自由法治國」與「社會法治國」的制度選擇—評釋字472與473號大法官會議解釋，台灣本土法學雜誌第4期，1999年10月，頁96；陳愛娥著，大法官對全民健康保險法制的合憲性討論—評釋字第472號、釋字第473號解釋的解釋風格，台灣本土法學雜誌第25期，2001年8月，頁10。

³ 孫迺翊著，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，台灣大學法學論叢第41卷第2期，2012年6月，頁457、458。

⁴ 邵惠玲著，社會基本權之法制實踐與司法審查，元照，2016年，頁139。

⁵ 同註3，頁461。

6。對於社會保險給付請求權（年金受給權），聯邦憲法法院無寧係以既存之制度為前提，藉由財產權（所有權）條款提供憲法基礎，賦予財產權（所有權）之地位⁷。相較之下，我國現行憲法第 15 條明定生存權之保障，與德國顯有不同。如前所述，國民年金法屬社會保障之立法，國民年金保險為社會保險之一種，寓含生存權保障之意旨，尤其遺屬年金顯然係為保障遺屬之生存權而設，依據憲法及國民年金法規定，遺屬年金給付請求權已足以成為生存權保障之具體性權利。本案若專就生存權部分審查，可凸顯生存權之意義，應屬妥適。惟多數意見主要著眼於財產權保障部分，兼及生存權之保障，並以後者為由，主張遺屬年金給付請求權之限制應受較嚴格之審查，亦有異曲同工之妙。

補充一言，財產權與生存權保障之內容，皆有賴國家以法律形成，是其共通之處。惟作為財產權保障對象之「財產」，通常依個人之自主活動即可獲致，屬個人努力之成果；國家所形成者，僅係財產權之準則。反之，作為生存權保障對象之「給付」，通常係基於社會連帶及生存照顧之觀點，由國家提供，而非個人努力之成果。因此，生存權與財產權仍不能等同看待。論者或認為，年金受給權或給付請求權，屬社會保險之給付性質，關於其權利之成就，個人有相應之貢獻，此際生存權保障與財產權保障出現交錯現象⁸。惟社會保險給付請求權除涉及生存權保障外，亦具有財產權性質，其與個人是否曾為相應之貢獻無關，已見前述，不俟贅言。如本案情形，於生存權與財產權交錯時，若法律設有限制規定，即可能同時引發生存權與財產權之侵害問題。

三、系爭規定違憲性之判斷

財產權屬於典型之經濟自由，本質上係個人對國家之防禦權，惟

⁶ 同註 3，頁 483 以下。

⁷ 西原博史著，自律と保護，成文堂，2009 年，頁 82。

⁸ 松本和彥著，生存權，收於小山剛、駒村圭吾編「論點探究 憲法」，弘文堂，2005 年，頁 235。

財產權與一般自由權尚有不同，因其種類及內容有賴法律制度加以創設或具體化，與法律制度間具有親和關係。縱使如此，國家若無正當理由而剝奪人民之財產權，仍構成違憲。此一論理，適用於生存權及其他社會權，同樣允當。換言之，如何實現社會權之保障，首先應由政治部門決定，而且對於有關法律之制定，立法者具有廣泛之裁量權。本號解釋理由書稱：「憲法第 155 條前段規定：『國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。』基於前開憲法委託，立法者對於社會保險制度有較大之自由形成空間（本院釋字第 568 號解釋參照），是社會保險給付之請領要件及金額，應由立法者盱衡國家財政資源之有限性、人口增減及結構變遷可能對社會保險帶來之衝擊等因素而為規範。」適為上開立場之呈現。惟一旦依有關社會權之具體立法，某種給付要件已具備時，人民取得給付請求權，國家非有正當理由，不得剝奪人民受給付之地位及權利。因於此情形社會權與法律結合，使社會給付請求權成為憲法社會權保障之具體性權利。職是之故，由法律具體化之給付請求權應受憲法保障，原則上即使依法律亦不得剝奪之。法律若任意剝奪或限制之，將構成違憲，是為社會權之「自由權效果」⁹。本號解釋理由書指出：人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，如其內容涉及人民最低限度生存需求，則應受憲法第 15 條生存權之保障；遺屬年金之給付亦涉及被保險人遺屬受憲法保障之生存權，立法者就遺屬年金給付請求權之限制，應符合憲法第 23 條比例原則之規定。揆其意旨，即在表示國民年金法規定之遺屬年金給付請求權應受憲法生存權保障，其限制受社會權「自由權效果」之制約，須符合比例原則，方不違憲。鑑於系爭規定涉及人民最低限度生存需求之侵害，其違憲與否，自應受較嚴格之審查。

又根據財產權二分論之觀點，財產可分為「小財產」與「大財產」¹⁰，或者「生存財產」與「獨佔財產」¹¹。基本上，「小財產」或「生

⁹ 長谷部恭男著，憲法，新世社，2014 年第 6 版，頁 275、282。

¹⁰ 高原賢治著，社會國家における財產權，收於宮澤俊義先生還曆記念「日本國

存財產」係藉勞動取得，為支撐自己或家族所必要之財產，有就人格自律發展提供物理性基礎之作用，屬於「作為人權之財產權」。「大財產」或「獨佔財產」則為資本家所有，有實現榨取他人勞動機能之財產，可謂「資本主義財產權」。基於財產性質及機能之考量，相對於「大財產」或「獨佔財產」，「小財產」或「生存財產」所受財產權保障之程度應較高，對其限制應採取較嚴格之審查。遺屬年金給付請求權顯然屬於「小財產」或「生存財產」，對其限制自應採取較嚴格之審查。

綜上，關於系爭規定之審查，應適用較嚴格之基準。本號解釋理由書稱：「立法者就兼受財產權與生存權保障之遺屬年金給付請求權之限制，應符合憲法第 23 條比例原則之規定，並受較為嚴格之審查。亦即，其目的須為追求重要公益，所採手段與目的之達成間須具有實質關聯。」明確主張較嚴格之審查，洵屬允當。

從文字及操作手法皆可看出，在系爭規定違憲性之審查上，多數意見將比例原則與三階段審查基準論中之嚴格合理性基準混合適用。首先，對於立法目的審查之重視程度，比例原則與三階段審查基準論明顯不同。比例原則之焦點置於手段審查，或手段與目的之關聯性審查，至於立法目的方面，通常僅作有無「正當性」，亦即是否為憲法所容認之審查。相對而言，在三階段審查基準論上，除手段審查外，目的審查亦為焦點所在，且依審查基準之寬嚴，區分為三種立法目的。亦即，法律要能合憲，於合理性基準僅要求立法目的具公益或正當利益（legitimate interest），嚴格合理性基準要求立法目的具重要公益（important interest），而依嚴格審查基準，則所追求之立法目的必須是極重要公益或必要不可或缺之公益（compelling interest）¹²。多數意見因採嚴格合理性基準，故要求立法目的須為追求重要公益，

憲法體系第七卷」，有斐閣，1978年初版第9刷，頁249-251。

¹¹ 棟居快行著，人權論の新構成，信山社，1992年，頁259以下。

¹² 伊藤健著，目的審査に關する違憲審査基準（一），法學論叢第181卷第2號，2017年5月，頁154、155。

並明確指出，系爭規定之目的無論在於避免追溯時請領條件認定之困難，或為減省追溯認定所需行政費用，均係基於追求行政便宜考量，尚難謂係重要公益。

其次，多數意見表示：「因審酌政府財政負擔能力及社會保險資源之合理配置而限制領取遺屬年金之始點部分，即使所追求者屬重要公益，然該限制僅能減省少數未能及時提出申請部分之給付，相對於所犧牲之謀求遺屬生活安定之法益，難謂手段與目的間具有實質關聯。」其對有關部分之立法目的是否屬於重要公益，並未明確認定，實與嚴格合理性基準之審查方式有所出入。多數意見就系爭規定之限制所能減省之給付，與所犧牲之謀求遺屬生活安定之法益加以比較，得出難謂手段與目的間具有實質關聯之結論，無寧係出於比例原則中狹義比例性之審查。

最後，所謂重要公益，包括立法目的之「正當性」、「重要性」及「實現之必要性」等三項構成要素¹³。其中之「重要性」，應兼顧公益之質與量，除強調立法所追求之公益在法體系上佔有重要地位外，亦要求該公益之重要程度高於對立之憲法上權利（受制約之利益）。因此，重要公益之審查，涉及利益衡量，實兼含比例原則中狹義比例性之審查。本號解釋名義上採用比例原則審查，實質上則偏重嚴格合理性基準之運用。

協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本席贊同本號解釋並提出協同意見書以供未來立法參考：

一、本號解釋之意旨亦應適用於身心障礙年金：

國民年金法中年金給付包括老年年金、身心障礙年金及遺屬年金。老年年金於民國 100 年 6 月 29 日增訂國民年金法第 18 條之 1 時即規定自符合條件之當月起按月發給，不受提出申請時間之限制。104

¹³ 伊藤健著，目的審查に關する違憲審查基準（三）・完，法學論叢第 181 卷第 5 號，2017 年 8 月，頁 79 以下。

年 12 月 30 日修正國民年金法第 18 條之 1，增列第 2 項，規定自 105 年 3 月 1 日起發生死亡事故，遺屬年金之領取亦不受申請時間之限制，只要符合請領條件，保險人對於提出請領之日起前 5 年得領取之給付，應追溯補給之。本號解釋作成後，於 105 年 2 月 29 日前發生死亡事故者，遺屬年金亦不因申請期日而受限制，因此尚受「提出申請日」之限制者僅限於「身心障礙年金」，仍陷於自提出申請且符合條件之當月起始按月發給。100 年 6 月 29 日增訂國民年金法第 18 條之 1 第 1 項僅就「老年年金」規範為「自符合條件之當月起」，而未排除自符合條件當月至提出申請日期間之年金，其原因應係最容易審查。相較而言，身心障礙年金之給付若要回溯審查，固有較大之困難度，但此舉證責任在於年金申請人，若聲請人能證明其於申請前之一段期間已符合請領條件，實無必要限制請領之權利。

本號解釋之理由為：「追溯認定所需行政作業費用之減省，均係基於追求行政便宜考量，尚難謂係重要公益。」「至因審酌政府財政負擔能力及社會保險資源之合理配置而限制領取遺屬年金之始點部分，即使所追求者屬重要公益，然該限制僅能減省少數未能及時提出申請部分之給付，相對於所犧牲之謀求遺屬生活安定之法益，難謂手段與目的間具有實質關聯。」同樣的理由亦應適用於身心障礙年金。本號解釋之標的僅為遺屬年金，但本席認為相同理由亦適用於身心障礙年金，應可作為未來立法之考量。

二、人壽保險保險受益人之權益尚待進一步保障：

- (一) 本號解釋顯示請領遺屬年金之受益人為資源上相對弱勢，造成資訊落差，往往未能於符合條件時即時提出申請，本席認為如此之現象不僅存在於國民年金保險，於人壽保險亦有相同情事，造成不公平現象。按人壽保險契約約定被保險人在契約規定年限內死亡時，保險人應負給付保險金額之責，然而被保險人死亡時，其受益人未必知悉有保險情事，更何況在有些意外情事，被保險人與其受益人可能同時死亡，而未能申請保險給

付，致保險受益權無法實現。就此保險法第 29 條於 104 年增訂第 3 項：「被保險人之死亡保險事故發生時，要保人或受益人應通知保險人。保險人接獲通知後，應依要保人最後所留於保險人之所有受益人住所或聯絡方式，主動為通知。」賦予保險人「接獲通知後」有主動為通知之義務。此處所稱之「接獲通知」應不限於要保人或受益人之通知。保險人由任何管道知悉有被保險人死亡之保險事故發生時均應適用。

- (二) 內政部自 105 年 9 月 1 日開始提出新措施，民眾到戶政事務所辦理親屬死亡登記時，可同時免費申請將亡故者死亡登記資料通報到壽險公會，由壽險公會交各保險公司協助清查後，主動通知保險受益人辦理相關理賠給付。內政部指出迄至 107 年 2 月底已受理 16 萬 832 件申請案，完成理賠金額約達 555 億元¹。本席甚為贊同內政部之措施，認為此舉為政府主動協助民眾保障其合法權益之積極作為。

然而就此必須指出二項問題，以供有關單位注意處理。

- 1、於 105 年 9 月 1 日內政部協助民眾申請身故親屬理賠前，可以推論應有許多被保險人死亡而受益人並未提出理賠申請之案例。內政部應不待民眾申請，回溯將民眾死亡之資料提供給壽險公會，讓壽險公會交由各保險公司查詢以完成理賠程序，以履行契約義務並善盡社會責任。
- 2、應修法要求保險公司對於死亡保險有主動理賠之義務。保險公司應建立機制確認保險事故發生時其應獲得通知。如保險公司未接獲任何人通知其被保險人死亡，但依資料顯示被保險人已逾一定年紀者，保險公司應不待通知即應主動追查保險事故是否發生而負有主動給付保險金給受益人或其繼承人

¹ 參見劉麗榮，「戶所辦理死亡登記，可免費申請保險理賠」，中央通訊社新聞，107 年 3 月 28 日，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201803280175-1.aspx>(最後瀏覽日：107 年 7 月 13 日)。

之義務。

部分不同意見書

吳陳鑾大法官 提出

不贊同多數意見就中華民國 100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1 有關限制以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民生存權之意旨有違部分。

一、多數意見認上開規定有違憲法第 15 條保障人民生存權意旨之理由

本件多數意見以人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，如其內容涉及人民最低限度生存需求，應受憲法第 15 條生存權之保障，而得請領遺屬年金之遺屬，依國民年金法第 40 條第 2 項規定，或為未成年人，或為無謀生能力者，或為每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額者等，其等常因被保險人死亡頓失依怙而陷於難以維持最低生活需求，因此遺屬年金之給付亦涉及被保險人遺屬受憲法第 15 條保障之生存權，100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1 有關限制以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點，所採手段與目的之達成間不具實質關聯，因認不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障生存權之意旨有違。

二、參加國民年金保險者，並非皆為經濟上之弱勢者

按「未滿 65 歲國民，在國內設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加本保險為被保險人：一、年滿 25 歲，且未領取相關社會保險老年給付。二、本法施行前，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達 15 年或一次領取之相關社會保險老年給付總額未達新臺幣 50 萬元。但所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。三、本法施行後 15 年內，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達 15 年或一次領取之勞工保險及其他

社會保險老年給付總額未達新臺幣 50 萬元。但勞工保險年金制度實施前，所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。」國民年金法第 7 條定有明文。該法復無財產在一定金額以上者不得參加國民年金保險之排富條款，故縱非經濟上之弱勢而有相當財產者，只要符合國民年金法第 7 條規定之條件，即應強制參加該保險為被保險人。

而依國民年金法第 4 條規定辦理國民年金保險之勞動部勞工保險局統計，¹自國民年金保險開辦之中華民國 97 年底起至 106 年底，²每年度非屬低收入戶、³所得未達一定標準者⁴或身心障礙者之非弱勢被保險人，占有被保險人之絕大多數，其比例分別約為 93%、89%、88%、87%、86%、86%、86%、86%、86%、86%（詳見附件一「開辦起國民年金被保險人數—按身分別分」統計資料），⁵亦即實際運作上，參加國民年金保險者，並非皆為經濟上之弱勢者。

¹ 國民年金法第 4 條規定：「本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。」

² 國民年金法第 59 條第 1 項規定：「本法自中華民國 97 年 10 月 1 日起施行。」

³ 社會救助法第 4 條規定：「本法所稱低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。（第 1 項）前項所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數百分之六十定之，並於新年度計算出之數額較現行最低生活費變動達百分之五以上時調整之。直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。（第 2 項）前項最低生活費之數額，不得超過同一最近年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得中位數（以下稱所得基準）百分之七十，同時不得低於臺灣省其餘縣（市）可支配所得中位數百分之六十。（第 3 項）第一項所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。（第 4 項）……。」

⁴ 國民年金法第 12 條第 2 款規定：「本保險保險費之負擔，依下列之規定：……二、被保險人所得未達一定標準者：（一）被保險人，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費一點五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一倍者，……（二）被保險人，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費二倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者……。」

⁵ 勞動部勞工保險局，國民年金納保統計資料，開辦起國民年金被保險人數—按身分別分。<https://www.bli.gov.tw/reportY.aspx?y=106&f=h1150>（最後瀏覽日：107 年 7 月 10 日）。

三、得請領遺屬年金給付之被保險人配偶、子女、父母與祖父母及受被保險人扶養之孫子女、兄弟姊妹等遺屬，有不致因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求者，且縱有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，其生存權仍受保障

按謀國民年金保險被保險人遺屬生活之安定，固為國民年金法第 1 條所定該法目的之一，但保障被保險人遺屬最低限度生存需求並非其立法目的。⁶

次按同法第 40 條第 2 項規定得請領遺屬年金給付之被保險人配偶、子女、父母與祖父母及受被保險人扶養之孫子女、兄弟姊妹等遺屬，固可能因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況。但亦有不致因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，且縱有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，其生存權仍受保障。茲分述如下：

(一) 國民年金法第 40 條第 2 項第 1 款規定之情形

該款所定年滿 55 歲且婚姻關係存續 1 年以上之被保險人配偶，於有該款但書之情形，即有無謀生能力⁷或扶養同項第 3 款規定之未成年子女、無謀生能力子女或 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時月投保金額⁸之子女之情形，⁹固可能因被

⁶ 國民年金法第 1 條規定：「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。」

⁷ 國民年金法第 40 條第 3 項規定：「前項所稱無謀生能力之適用範圍、審核基準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」而中央主管機關依該授權規定訂定之國民年金保險遺屬年金給付有關無謀生能力認定辦法第 2 條規定：「本法第 40 條第 2 項所定無謀生能力範圍如下：一、符合法定重度以上身心障礙資格領有身心障礙手冊或證明者，未實際從事工作或未參加相關社會保險。二、受監護宣告，尚未撤銷。」

⁸ 國民年金月投保金額，97 年 10 月 1 日開辦時起至 103 年 12 月 31 日止為新臺幣 17,280 元，104 年 1 月 1 日起迄今為新臺幣 18,282 元。勞動部勞工保險局，國民

保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況。但倘被保險人之配偶或受其扶養之子女，有足以維持最低生活需求之財產，且縱有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，故不致因被保險人死亡未能請領遺屬年金給付，而陷於難以維持最低生活需求不能保障其生存權之情況。

(二) 國民年金法第 40 條第 2 項第 2 款規定之情形

該款所定年滿 45 歲且婚姻關係存續 1 年以上，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時月投保金額之被保險人配偶，¹⁰固亦可能因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況。但倘被保險人之配偶有足以維持最低生活需求之財產，且縱無足以維持最低生活需求之財產，而有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，故亦不致因被保險人死亡未能請領遺屬年金給付，而陷於難以維持最低生活需求不能保障其生存權之情況。

(三) 國民年金法第 40 條第 2 項第 3 款規定之情形

該款所定被保險人之未成年子女、無謀生能力之子女或 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時月投保金額之子女，¹¹固亦可能因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之

年金月投保金額及保險費率，[https://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a= PLKv2esZQlo%3D](https://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=PLKv2esZQlo%3D)
(最後瀏覽日：107 年 7 月 8 日)。

⁹ 國民年金法第 40 條第 2 項第 1 款規定：「前項遺屬年金給付條件如下：一、配偶應年滿 55 歲且婚姻關係存續 1 年以上。但有下列情形之一者，不在此限：(一) 無謀生能力。(二) 扶養第三款規定之子女者。」

¹⁰ 國民年金法第 40 條第 2 項第 2 款規定：「前項遺屬年金給付條件如下：……二、配偶應年滿 45 歲且婚姻關係存續 1 年以上，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。」

¹¹ 國民年金法第 40 條第 2 項第 3 款規定：「前項遺屬年金給付條件如下：……三、子女應符合下列條件之一。但養子女須有收養關係 6 個月以上：(一) 未成年。(二) 無謀生能力。(三) 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。」

情況。但倘被保險人之子女有足以維持最低生活需求之財產，且縱無足以維持最低生活需求之財產，而有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，故不致因被保險人死亡未能請領遺屬年金給付，而陷於難以維持最低生活需求不能保障其生存權之情況。

（四）國民年金法第 40 條第 2 項第 4 款規定之情形

該款所定年滿 55 歲，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額之被保險人父母及祖父母，¹²固亦可能屬因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況。但倘被保險人之父母或祖父母有足以維持最低生活需求之財產，且縱無足以維持最低生活需求之財產，而有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，故不致因被保險人死亡未能請領遺屬年金給付，而陷於難以維持最低生活需求不能保障其生存權之情況。

（五）國民年金法第 40 條第 2 項第 5 款規定之情形

該款所定受被保險人扶養之未成年孫子女、無謀生能力之孫子女或 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時月投保金額之孫子女，¹³固亦可能因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況。但倘受被保險人扶養之孫子女有足以維持最低生活需求之財產，且縱無足以維持最低生活需求之財產，而有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，故亦不致因被保險人死

¹² 國民年金法第 40 條第 2 項第 4 款規定：「前項遺屬年金給付條件如下：……四、父母及祖父母應年滿 55 歲，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。」

¹³ 國民年金法第 40 條第 2 項第 5 款規定：「前項遺屬年金給付條件如下：……五、孫子女應受被保險人扶養，並符合下列條件之一：（一）未成年。（二）無謀生能力。（三）25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。」

亡未能請領遺屬年金給付，而陷於難以維持最低生活需求不能保障其生存權之情況。

(六) 國民年金法第 40 條第 2 項第 6 款規定之情形

該款所定受被保險人扶養未成年之兄弟、姊妹、無謀生能力之兄弟、姊妹或年滿 55 歲，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時月投保金額之兄弟、姊妹，¹⁴固亦可能因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況。但倘受被保險人扶養之兄弟、姊妹有足以維持最低生活需求之財產，且縱無足以維持最低生活需求之財產，而有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，故亦不致因被保險人死亡未能請領遺屬年金給付，而陷於難以維持最低生活需求不能保障其生存權之情況。

保障國民年金保險被保險人遺屬最低限度生存需求，既非國民年金法之立法目的，且依國民年金法第 40 條第 2 項規定得請領遺屬年金給付者，固有可能因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況。但亦有因有足以維持最低生活需求之財產，而不致因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，且縱無足以維持最低生活需求之財產，而有因被保險人死亡而陷於難以維持最低生活需求之情況，尚得依社會救助法規定，申請生活扶助，而得維持最低生活需求，故均不致因被保險人死亡未能請領遺屬年金給付，而陷於難以維持最低生活需求不能保障其生存權之情況。故 100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1 有關限制以遺屬提出申請且符合條件之當月為領取遺屬年金之始點，不符憲法第 23 條比例原則，固與憲法第 15 條保障財產權之意旨有違，但尚難認有違憲法第 15 條保障生存權之意旨。

¹⁴ 國民年金法第 40 條第 2 項第 6 款規定：「前項遺屬年金給付條件如下：……六、兄弟、姊妹應受被保險人扶養，並符合下列條件之一：（一）未成年。（二）無謀生能力。（三）年滿 55 歲，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。」

四、就難以維持最低生活需求者，社會救助法已規定得申請生活扶助以保障其生存權

按「為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災患者，並協助其自立，特制定本法。」社會救助法第1條定有明文。同法第4條就所謂低收入戶設有定義規定，即指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。而所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地最近一年每人可支配所得中位數百分之六十定之，並於新年度計算出之數額較現行最低生活費變動達百分之五以上時調整之。直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。最低生活費之數額，不得超過同一最近年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得中位數百分之七十，同時不得低於臺灣省其餘縣（市）可支配所得中位數百分之六十。所謂家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。¹⁵

經中央及直轄市主管機關依上開社會救助法第4條第2項規定訂定之107年每人每月最低生活費，臺灣省為新臺幣（下同）12,388元、臺北市為16,157元、高雄市為12,941元、新北市為14,385元、臺中市為13,813元、臺南市為12,388元、桃園市為13,692元、福建省金門縣及連江縣為11,135元（詳見附件二「107年度低收入戶類別條件

¹⁵ 社會救助法第4條規定：「本法所稱低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。（第1項）前項所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地最近一年每人可支配所得中位數百分之六十定之，並於新年度計算出之數額較現行最低生活費變動達百分之五以上時調整之。直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。（第2項）前項最低生活費之數額，不得超過同一最近年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得中位數（以下稱所得基準）百分之七十，同時不得低於台灣省其餘縣（市）可支配所得中位數百分之六十。（第3項）第一項所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。（第4項）……。」

一覽表」。¹⁶均低於依國民年金法第 40 條第 2 項各款所定每月工作收入超過 18,282 元不得請領遺屬年金給付之限制，亦即被保險人遺屬或受其扶養 25 歲以下在學之子女，每月收入已超過最低生活費數額，而低於領取遺屬年金給付時之月投保金額，仍得請領遺屬年金給付，更不致發生不能保障其生存權之情況。

「低收入戶得向戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關申請生活扶助。」「生活扶助以現金給付為原則。但因實際需要，得委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。（第 1 項）前項現金給付，中央、直轄市主管機關並得依收入差別訂定等級；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。（第 2 項）第 1 項現金給付所定金額，每 4 年調整 1 次，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關發布之最近 1 年消費者物價指數較前次調整之前 1 年消費者物價指數成長率公告調整之。但成長率為零或負數時，不予調整。（第 3 項）」

「低收入戶成員中有下列情形之一者，主管機關得依其原領取現金給付之金額增加補助，但最高不得逾百分之四十：一、年滿 65 歲。二、懷胎滿 3 個月。三、領有身心障礙手冊或身心障礙證明。（第 1 項）前項補助標準，由中央主管機關定之。（第 2 項）」社會救助法第 10 條第 1 項、第 11 條及第 12 條亦著有明文。

經中央及直轄市主管機關依上開社會救助法第 11 條第 2 項規定訂定之 107 年低收入戶每人每月生活扶助現金給付，其中給付最高者，臺灣省為 10,618 元、臺北市為 16,157 元、高雄市為 12,324 元、新北市為 11,920 元、臺中市為 10,679 元、臺南市為 10,618 元、桃園市為 10,618 元、福建省金門縣及連江縣為 7,877 元；15 歲或 18 歲以下兒童或青少年或國中（小）就學者，每人每月另給付兒童生活補助費，高中職以上在學者或 18 歲以上在學者，每人每月亦另給付就學

¹⁶ 衛生福利部社會救助及社工司，107 年度低收生活扶助給付標準、低收入戶類別條件一覽表，107 年度低收入戶類別條件一覽表，<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-566-39962-103.html>（最後瀏覽日：107 年 7 月 10 日）。

生活補助費；除此之外，依全民健康保險法第 10 條第 1 項第 5 款及第 27 條第 5 款規定，低收入戶成員之全民健康保險保險費由中央社政主管機關全額補助。低收入戶成員就醫時，依同法第 43 條應自行負擔之部分門診或急診費用及依第 47 條應自行負擔之部分住院費用，依同法第 49 條規定，亦由中央社政主管機關編列預算補助。低收入戶住院期間之膳食費則由各級政府分擔補助（詳見附件三「107 年度低收入戶生活扶助現金給付項目及標準」）。¹⁷

故依社會救助法對低收入戶成員之生活扶助現金給付，雖有略低於當地最低生活費之數額者，但另加給兒童生活補助費、就學生活補助費，並由中央社政主管機關全額補助低收入戶成員之全民健康保險保險費，低收入戶成員就醫時，應自行負擔之部分門診或急診費用及部分住院費用，亦由中央社政主管機關編列預算補助，低收入戶成員住院期間之膳食費復由各級政府分擔補助，亦即家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額之低收入戶，政府已依社會扶助法給予維持最低生活需求之扶助，已能保障其生存權，應無再藉國民年金法之遺屬年金給付保障其生存權之必要。

¹⁷ 衛生福利部社會救助及社工司，107 年度低收生活扶助給付標準、低收入戶類別條件一覽表，107 年度低收入戶生活扶助現金給付項目及標準，<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-566-39962-103.html>（最後瀏覽日：107 年 7 月 10 日）。

附件一

表115 開辦起國民年金被保險人數—按身分別分

身 分 別 Type of Insured		中華民國 97 年底至 106 年底			
		合 計 Total	低收入戶 Low-income family	所得未達一定標準者 Insured persons' income fail to reach certain standards	
				小 計 Subtotal	第一目(註) Item 1 (Note)
年 (月) 別 Year and Month					
97年底	End of 2008	4,220,905	39,150	8,803	5,657
98年底	End of 2009	4,014,678	50,392	150,595	99,632
99年底	End of 2010	3,872,241	51,390	181,379	119,858
100年底	End of 2011	3,783,731	62,071	175,133	120,010
101年底	End of 2012	3,725,626	72,616	184,193	127,310
102年底	End of 2013	3,677,601	76,420	174,787	123,093
103年底	End of 2014	3,584,020	77,315	178,624	126,404
104年底	End of 2015	3,509,970	75,620	169,416	121,514
105年底	End of 2016	3,425,214	74,178	173,353	124,584
106年底	End of 2017	3,349,164	71,218	164,309	118,475
1月	Jan.	3,448,450	68,195	157,893	114,666
2月	Feb.	3,471,736	69,757	158,600	114,998
3月	Mar.	3,449,793	70,603	158,039	114,462
4月	Apr.	3,442,686	70,647	158,794	114,994
5月	May	3,417,458	70,863	159,504	115,458
6月	June	3,409,174	71,092	160,249	115,915
7月	July	3,468,151	70,880	162,025	117,119
8月	Aug.	3,440,362	70,977	162,929	117,698
9月	Sept.	3,402,486	70,953	162,178	117,172
10月	Oct.	3,389,316	71,003	163,091	117,703
11月	Nov.	3,356,818	71,057	163,314	117,870
12月	Dec.	3,349,164	71,218	164,309	118,475

註：第一目係指國民年金法第12條規定，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費1.5倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出1倍者；第二目係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費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。

Table 115 Number of Insured Persons , by Type of Insured

Since End of 2008 - 2017					Unit : person	
第二目 (註) Item 2 (Note)	身心障礙者 Physically or mentally disability				其餘被保險人 Other insured persons	
	小計 Subtotal	重度以上 Profound or severe	中 度 Moderate	輕 度 Mild		
	3,146	241,807	88,447	81,367	71,993	3,931,145
	50,963	251,082	95,379	83,868	71,835	3,562,609
	61,521	249,787	96,166	83,454	70,167	3,389,685
	55,123	250,688	97,956	82,583	70,149	3,295,839
	56,883	248,294	99,120	80,608	68,566	3,220,523
	51,694	246,392	100,335	78,657	67,400	3,180,002
	52,220	242,340	98,456	77,866	66,018	3,085,741
	47,902	240,414	97,409	77,447	65,558	3,024,520
	48,769	234,657	95,282	75,801	63,574	2,943,026
	45,834	231,029	94,018	74,782	62,229	2,882,608
	43,227	236,679	95,252	76,822	64,605	2,985,683
	43,602	235,142	94,854	76,088	64,200	3,008,237
	43,577	233,838	94,608	75,564	63,666	2,987,313
	43,800	233,179	94,444	75,253	63,482	2,980,066
	44,046	232,341	94,329	74,923	63,089	2,954,750
	44,334	232,168	94,395	74,829	62,944	2,945,665
	44,906	232,576	94,382	74,993	63,201	3,002,670
	45,231	232,203	94,310	75,012	62,881	2,974,253
	45,006	231,643	94,202	74,921	62,520	2,937,712
	45,388	231,737	94,212	74,889	62,636	2,923,485
	45,444	231,144	94,016	74,849	62,279	2,891,303
	45,834	231,029	94,018	74,782	62,229	2,882,608

Note : Item1 : When the monthly income per person, the amount of total family income divided by the number of the family, for the insured persons fails to reach 1.5 times of the lowest living expense of that specific year and does not exceed 1 time of the average monthly consumption per person in Taiwan area.

Item2 : When the monthly income per person fails to reach 2 times of the lowest living expense of that specific year and does not exceed 1.5 times of the average monthly consumption per person in Taiwan area.

司法院釋字第 766 號解釋

附件二

(二) 107 年度低收入戶類別條件一覽表

省市	類別及條件				107 年 最低生 活費
臺灣省	第 1 款		第 2 款		12,388
	家庭人口均無工作能力，且無收入及財產。		家庭人口有工作能力者在總人口數 1/3 以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費 2/3 以下。		
臺北市	第 0 類	第 1 類	第 2 類	第 3 類	16,157
	全戶均無收入。	全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。	全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元。	全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。	
高雄市	第 1 類		第 2 類		12,941
	家庭應計算人口均無工作能力，且無收入、無一定財產、無收益，非靠救助無法生活者。		家庭應計算人口中，有工作能力者未超過全家總人數 1/3，而家庭總收入未超過全家最低生活費 2/3，動產及不動產均未超過每年低收入戶調查公告最低標準者。		
新北市	第 1 款		第 2 款		14,385
	應計算人口均無工作能力、無收入及無財產，且列冊戶內具 18 歲以下直系血親尊親屬且無旁系血親監護之兒童及少年		應計算人口有工作能力者在總人口數之 1/3 以下，且家庭總收入平均分配全家應計算人口，每人每月在最低生活費之 2/3 以下，及動產平均分配全家應計算人口，每人每年動產在當年度公告之一定金額之 2/3 以下，且全家應計算人口合計未逾 2 筆以下不動產。		
臺中市	第 1 款		第 2 款		13,813
	家庭人口均無工作能力，且無收入及財產。		家庭人口有工作能力者在總人口數 1/3 以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費 2/3 以下。		
臺南市	第 1 款		第 2 款		12,388
	家庭人口均無工作能力，且無收入及財產。		家庭人口有工作能力者在總人口數 1/3 以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費 2/3 以下。		
桃園市	第 1 款		第 2 款		13,692
	家庭人口均無工作能力，且無收入及財產。		家庭人口有工作能力者在總人口數 1/3 以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費 2/3 以下。		
福建省 (金門 縣、連 江縣)	第 1 款		第 2 款		11,135
	家庭人口均無工作能力，且無收入及財產。		家庭人口有工作能力者在總人口數 1/3 以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費 2/3 以下。		

附件三

107 年度低收入戶生活扶助現金給付項目及標準

省市別	低收入戶類別	家庭生活補助(扶助)費	兒童生活補助費	就學生活補助
臺灣省		(最低生活費 12,388 元/人/月)	(15 歲以下)	(高中職以上在學)
	第 1 款	10,618 元/人/月		
	第 2 款	6,115 元/戶/月	2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
	第 3 款		2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
臺北市		(最低生活費 16,157 元/人/月)	(18 歲以下兒童或青少年)	(18 歲以上在學)
	第 0 類	16,157 元/人/月；第 3 口(含)以上 13,800 元		
	第 1 類	14,000 元/人/月		
	第 2 類	7,100 元/戶/月	7,500 元/人/月	6,115 元/人/月
	第 3 類		6,800 元/人/月	6,115 元/人/月
高雄市		(最低生活費 12,941 元/人/月)	(15 歲以下)	(高中職以上在學)
	第 1 類	12,324 元/人/月		
	第 2 類	6,115 元/戶/月	2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
	第 3 類		2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
新北市		(最低生活費 14,385 元/人/月)	(15 歲以下)	(高中職以上在學)
	第 1 款	11,920 元/人/月		
	第 2 款	6,115 元/戶/月	2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
	第 3 款		2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
臺中市		(最低生活費 13,813 元/人/月)	(16 歲以下)	(高中職以上在學)
	第 1 款	10,679 元/人/月		
	第 2 款	6,115 元/戶/月	2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
	第 3 款		2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
臺南市		(最低生活費 12,388 元/人/月)	(15 歲以下)	(高中職以上在學)
	第 1 款	10,618 元/人/月		
	第 2 款	6,115 元/戶/月	2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
	第 3 款		2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
桃園市		(最低生活費 13,692 元/人/月)	(15 歲以下)	(高中職以上在學)
	第 1 款	10,618 元/人/月		
	第 2 款	6,115 元/戶/月	2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
	第 3 款		2,695 元/人/月	6,115 元/人/月
福建省		(最低生活費 11,135 元/人/月)	(無)	(高中職以上在學)
	第 1 款	7,877 元/人/月(第 3 口以上 6,115 元)		
	第 2 款	6,115 元/戶/月	國中(小)就學生活扶助 2,073 元/人/月。	6,115 元/人/月
	第 3 款			6,115 元/人/月

備註：

- 1.每人每月所領取政府核發之救助金額，依社會救助法第八條規定，不得超過當年政府公告之基本工資。
- 2.低收入戶內同一輔導對象，若兼具老人或身心障礙者雙重身分，依各該福利別規定，可擇優領取，不得重複。
- 3.依據全民健康保險法第 27 條規定，低收入戶健保費由政府全額補助。同法第 49 條規定，第 5 類應自行(部分)負擔之費用，由中央政府補助
- 4.低收入戶住院期間之膳食費由各級政府分擔補助。

(相關聲請書及裁判請上司法法院大法官網站連結「大法官解釋」閱覽，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc>)