

釋字第 549 號解釋協同意見書

黃越欽大法官 提出

本件解釋原則，本席表示贊同。惟本案系爭法律關係涉及社會安全制度，為使其在法制上之意義更臻明顯，爰提出協同意見書如下：

一、國際公約應作為法源以促進普世價值

近世以來，愈屬新興事務，其法律關係之國際統一程度愈高，原因在於國際組織常透過公約規制，齊一各國步伐。因此在社會安全、勞動、經貿、財稅、智慧財產、環保等各方面，公約數量日增，內容日益詳盡。尤其世界經貿組織（WTO）成立以後，此種現象更加明顯。而此種現象之濫觴當推國際勞工組織（ILO），ILO 之公約與立法建議書數以百計，對人權保障之普世價值發揮極為關鍵性之作用。本案解釋文能以公約作為法源，對我國釋憲制度之成長，乃極為可喜之現象。

二、釋憲機關對立法裁量之審查

本院釋憲之態度，向來對國會保留及立法裁量權極為尊重，蓋以我國憲政秩序中立法與司法之界限分明，本院對此極為自制。然此乃就國內法律秩序而言，如以國際之格局視之，則在以普世價值之實現為宗旨之公約要求下，各公約會員國國會之任務，無非即在忠實表達公約之意旨，所謂立法裁量空間實極有限，為確保立法裁量權之正確行使，釋憲機關以公約為法源，檢視立法機關所制定之法律，毋乃正是憲法原則忠實詮釋之表現。本案解釋文認為，有關機關應於二年內斟酌公約及各國立法例，對勞工保險條例第二十七條、第六十三條、第六十五條等通盤檢討，對立法裁量權之正確行使，應能發揮促進之功能。

三、社會安全制度之法律原則有別於傳統民事法律原則

我國憲法基本國策中有關社會安全之規定，並非我國所獨創，事實上一九五二年社會安全最低基準公約通過後（註一），我國旋於民國四十七年（一九五八年）制定公布勞工保險條例，內容大多以一九五二年公約為張本，然公約之基本原則：

- 1、社會安全制度以社會保險為核心
- 2、社會保險基金係公共財產
- 3、社會保險給付之受領係以實際所得維持或代替為目的
- 4、以年金制度為給付方式

上述原則為大多數國家所共同遵守（註二），但我國並未完全以此等原則建構社會安全法制，勞工保險條例第六十三條至第六十五條之規定，竟將社會保險給付與私法之遺產繼承混合規定，而為排除保險契約上「道德危險」之發生，則於同條例第二十七條另設養子女限制條款。上開條例第六十三條將遺屬分為兩類，其中配偶、子女、父母及祖父母不問是否曾受被保險人生前扶養或有無收入一概得領取遺屬津貼；至於孫子女及兄弟姊妹則以專受其扶養者為限，顯然未能區別社會安全法制與傳統民事法律原則。且給付之方式並無年金之配套，而受領給付之遺屬亦非以所得替代之事實為基礎，並未考量遺屬生計之實際需要，扞格之處極為明顯。

按勞保財產乃參加勞保所有成員基於社會連帶關係所成立共濟組織之共同財產，非死亡勞工個人之私產可比。遺屬所行使之權利並非個人私產之繼承權，而係基於「社會受益權」關係，勞保為照顧死亡者遺屬之意思所給付之津貼，給付原因已非純因「身分」，而係以社會安全為理由。因此，為撙節公共資源，防止濫用，適當加以限制乃屬必要。

查國際公約及先進國家之立法例，有關社會安全法制，無不以實際保障為宗旨。就被保險人死亡之遺屬給付而言，其給付標

的之法律性質係「所得代替」，用以避免遺屬頓失生活依據而流離失所，因此以扶養事實為法律基礎，避免發生身分之爭執，同時在給付方式採年金制，以免因一次給付容易導致浪費或虛擲，未能發揮長期照護效果，使保障落空。

四、根據基本國策，國家對人民社會安全義務負有擔保責任（註三）

查基本國策國家對人民社會安全之義務，並非以單純給付為已足，而應善盡其擔保責任。本案之遺屬津貼採一次給付，對受領人是否能據此維持其生計，並未能盡詳實審查之能事，如因投資失敗、揮霍或浪費殆盡，其後之生計又如何維持。又因非年金支付方式，故無從依通貨膨脹或物價指數隨時調整，諸如此類之問題，均係國家對社會安全給付之擔保責任亟應重視之內容。允宜通盤檢討後使其更加符合憲法保障人民社會安全之意旨。

註 一：國際勞工組織陸續通過七種有關完整建立社會安全制度的公約，影響所及已為世界各國所普遍接納，分別是一九四六年職災給付公約；一九六七年殘障、老年與遺屬給付公約；一九六九年醫療照護與傷病給付公約；一九八八年就業促進與失業保護公約；一九六二年母性保護公約；一九六二年平等待遇社會安全公約；一九八二年社會安全權利維持公約。

註 二：勞工保險局編印，各國社會安全制度要覽，一九九九年。

註 三：Michael Holoubek，Grundrechtliche Gewährleistungspflichten, Forschungen aus Mtaat und Recht 114, Springer-Verlag, 1996, 154 Boeckenfoered, Der Staat 1990, 3ff