

釋字第七六六號解釋 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）。

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。

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

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。」

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）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」

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）」

(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。

[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

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)。

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。

[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

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」）。

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 dictinction)。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

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」)。

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

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！

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] 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」之保障。

[11] 本解釋之釋示看似理所當然，實際藏有深意。

¹⁰ 參見立法院公報第 96 卷第 58 期第 135 頁。