

司法院釋字第五六〇號解釋

中華民國 92 年 7 月 4 日

院台大二字第 17366 號

解 釋 文

勞工保險乃立法機關本於憲法保護勞工、實施社會保險之基本國策所建立之社會福利制度，旨在保障勞工生活安定、促進社會安全。勞工保險制度設置之保險基金，除由被保險人繳納之保險費、雇主分擔額所構成外，另有各級政府按一定比例之補助在內。依勞工保險條例規定，其給付主要係基於被保險人本身發生之事由而提供之醫療、傷殘、退休及死亡等之給付。同條例第六十二條就被保險人之父母、配偶、子女死亡可請領喪葬津貼之規定，乃為減輕被保險人因至親遭逢變故所增加財務負擔而設，自有別於一般以被保險人本人發生保險事故之給付，兼具社會扶助之性質，應視發生保險事故者是否屬社會安全制度所欲保障之範圍決定之。中華民國八十一年五月八日制定公布之就業服務法第四十三條第五項，就外國人眷屬在勞工保險條例實施區域以外發生死亡事故者，限制其不得請領喪葬津貼，係為社會安全之考量所為之特別規定，屬立法裁量範圍，與憲法第七條、第十五條規定意旨尚無違背。

解釋理由書

勞工保險係國家為實現憲法保護勞工、實施社會保險等基本國策所建立之社會福利制度，旨在保障勞工生活安定，促進社會安全。該勞工保險制度設置之保險基金，依勞工保險條例規定，除由被保險人繳納之保險費、投保單位之分擔額所構成外，另有各級政府按一定比例之補助在內，保險制度之運作亦由國家以財政支持（勞工保險條例第十五條及第五章參照）。依同條例規定，其給付主要係基於被保險人本身發生之事由而提供之醫療、傷殘、退休及死亡等之給付。勞工保險條例第六十二條規定，被保險人之父母、配偶或子女死亡時，可請領一個半月至三個月之平均月投保薪資，考其意旨，乃就被保險人因至親遭逢變故致增加財務支出所為之喪葬津

貼，藉以減輕勞工家庭負擔，維護其生活安定。該項給付既以被保險人以外之人發生保險事故作為給付之項目，自有別於以被保險人發生保險事故者，而係兼具社會扶助之性質，立法機關得視發生保險事故者是否屬社會安全制度所保障，而本於前揭意旨形成此項給付之必要照顧範圍。

八十一年五月八日公布之就業服務法，係為促進國民就業，增進社會及經濟發展而制定。同法第四十三條第五項規定（九十一年一月二十一日修正公布之就業服務法已改列第四十六條，並刪除此項規定）受聘僱外國人其眷屬在勞工保險條例實施區域外死亡者，不得請領保險給付，係指該眷屬未與受聘僱之外國人在條例實施區域內共同生活，而在區域外死亡者，不得請領眷屬死亡喪葬津貼而言。就業服務法上開限制之規定，乃本於社會安全制度功能之考量，並因該喪葬津貼給付之性質，與通常勞工保險之給付有別，已如前述。就社會扶助之條件言，眷屬身居國外未與受聘僱外國人在條例實施區域內共同生活者，與我國勞工眷屬及身居條例實施區域內之受聘僱外國人眷屬，其生活上之經濟依賴程度不同，則基於該項給付之特殊性質，並按社會安全制度強調社會適當性，盱衡外國對我國勞工之保障程度，立法機關為撙節保險基金之支出，適當調整給付範圍乃屬必要，不生歧視問題。是就業服務法第四十三條第五項規定符合憲法第二十三條規定之意旨，與憲法第七條平等權、第十五條財產權之保障尚無違背。

大法官會議 主 席 翁岳生

大法官	劉鐵錚	吳 庚	王澤鑑	林永謀
	孫森焱	陳計男	楊慧英	戴東雄
	蘇俊雄	黃越欽	謝在全	賴英照

抄魏〇安聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

請求解釋最高行政法院八十九年度判字第三二二三號判決所適用之就業服務法第四十三條第五項之規定違憲，俾便聲請人依據 大院釋字第一七七號及第一八五號解釋之意旨，提起再審之訴。

貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

一、緣聲請人魏〇安為德國籍人士（附件一號），依據勞工保險條例第六條規定由拜耳〇〇聚優股份有限公司申報加入勞工保險（附件二號），按月繳交勞保費用，與勞工保險局成立勞工保險契約關係。嗣聲請人之母親 Helga Elisabeth Marie Wie.....ch 於民國（下同）八十七年元月二十五日於德國過世（附件三號），核係勞工保險條例第六十二條第一款之勞保事故，聲請人乃依據前開規定向勞工保險局及勞工保險監理委員會請求給付家屬死亡之喪葬津貼，詎竟經渠等援引就業服務法第四十三條第五項之規定，以聲請人係德國人為由，拒絕聲請人所請（附件四、五號），聲請人自難甘服，爰循序提請訴願及再訴願，然均未獲有利之決定，最高行政法院八十九年度判字第三二二三號更依據前揭就業服務法第四十三條第五項之規定，駁回聲請人之訴確定在案（附件六、七、八號）。

二、查系爭就業服務法第四十三條第五項之規定，僅以國籍為判斷準據，對於依據勞工保險條例參加勞工保險，依法繳交勞保費，並依法繳納所得稅等稅捐，與中華民國國民履行相同義務之外國人，竟於保險事故發生時限制其請領保險給付之權利，此顯係無正當理由而為差別待遇，並對於聲請人憲法第七條之平等權及第十五條所保障之財產權造成侵害，爰依法提請 大院解釋。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

系爭就業服務法第四十三條第五項之規定，對於本案聲請人等外籍人士憲法第十五條所保障之財產權以及憲法第七條所保障之平等權，形成不當之限制，並違反憲法第二十三條「比例原則」之規定，應屬違憲而無效。茲臚列其理由如次：

一、外籍人士亦應為憲法基本權利之主體

(一)從 大院大法官以往之解釋意旨以觀

1. 大院釋字第三一三號解釋，係由美商 00 航空股份有限公司等十三家外國航空公司及 貴國 00 航空公司共同聲請，主張民用航空運輸管理規則第二十九條及第四十六條，抵觸憲法第十五條、第二十三條對「人民」財產權之保障，應屬無效。

大院大法官於本案中，認定「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨……。」（聲證一號）顯見 大院認為：一、外國法人亦為憲法基本權利保障之主體；二、外國法人之財產權受 貴國憲法保障；三、外國法人之財產權與本國人之財產權同受憲法保障，法律上並不當然應有差別待遇。

進而言之， 大院是號解釋既肯認「外國『法人』」為 貴國憲法中所稱之「人民」，應受 貴國憲法基本權利之保障；舉輕以明重，「外籍『自然人』」自當亦為 貴國憲法基本權利保障之主體，為 貴國憲法上「人民」之概念所舍括。

2. 大院釋字第四九二號解釋意旨略以：「人民之財產權應予保障，為憲法第十五條所明定。商標專用權屬於人民財產權之一種，亦在憲法保障之列。……公司法第二十五條規定，解散之公司於清算範圍內，視為尚未解散，即法人尚未消滅……解散之公司事實上據此規定倘尚在經營業務中，且係繼續原有之經營者，既不能認已廢止營業，從而其享有之商標專用權，要亦不能認為已當然消滅。……經濟部……關於『依公司法為解散登記或撤銷登記者』即係『廢止營業』之函

釋部分，其對於人民財產權之限制，顯已逾越上述商標法第三十三條第一款所定之限度，與憲法保障人民財產權之意旨有違，應不予援用。」（聲證二號）

觀諸是號解釋，大法院法官顯然認為「解散中之法人」其財產權亦受憲法之保障，亦即肯認「人格消滅中」之法人亦為憲法上權利保障之主體；準此，舉輕以明重，人格消滅中之法人尚且受憲法上基本權利之保障，又豈有僅因國籍因素即將外籍之「自然人」排除於基本權利保障主體之外之理？

(二)從制憲史料以觀

1. 查 貴國憲法之制定，先係有私人發表之憲法草案，以次才有政府、政黨的正式起草。依繆全吉氏所輯，進入訓政時期之後，最早提出之私人草案有二，一為薛毓津氏提出（聲證三號），一為吳經熊氏所提出（聲證四號）。日後之中華民國憲法，取材於此二氏之草稿者，均非淺顯，吳氏草案，可謂首開憲法保障人權正確態度先河的擬議，現今憲法第二十三條等規定，亦顯以吳氏版本為濫觴。其草案係於民國二十二年六月八日起發表，其中第四條規定「中華民國人民無男女、種族、宗教、出生、階級、職業之區別，在法律上一律平等」，顯亦為現行憲法第七條之前身。
2. 吳氏之草案，係將平等條款列為第一篇「總則」中之一條，而「總則篇」八條條文中，每一條文均有「中華民國」字樣。嗣後立法院主稿人會議於同年十一月十六日通過之「中華民國憲法草案初稿」中，將吳氏之第四條，改列為第七條，並納為第二章「人民之權利義務」之首條，次年三月一日，國民政府立法院正式發表之憲法草案初稿第七條，以及民國二十三年七月九日立法院發表之憲法草案初稿審查修正案第八條，均仍續採用之（聲證五號），民國二十三年之審查修正稿第三條，則開始使用「國民」之定義，當時列

為第八條之平等權規定，則仍使用「中華民國人民」字樣，此後歷經民國二十三年十月十六日立法院三讀通過之憲法草案（聲證六號），民國二十五年五月五日之五五憲草（聲證七號），民國二十九年四月二日國民參政會通過之國民參政會憲政期成會五五憲草修正案（聲證八號），民國三十五年十一月二十三日之政治協商會議提出之憲法草案（聲證九號），以迄制憲國民大會通過之現行憲法，均未再改變。由此可知，「中華民國」四字無非係吳經熊憲草列為總則條文體系文字安排所致，應無排除外國人之意思。而且在憲法第三條「國民」定義條文成形之際，亦未嘗改動，也可見「國民」與「人民」應該各有意義，不能遽作同義詞理解（聲證十號）。

3. 由此觀之，現今憲法第七條雖規定「『中華民國』人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派一律平等」，然此無非係當初制憲條文體系上之安排，並無排除外國人民適用之意，否則第十五條：「人民之生存權……，應予保障」、第十九條：「人民有依法律納稅之義務」等基本自由權利、義務之規定，亦無從適用於聲請人等外籍人士。

(三)從憲法文義解釋以觀

實則，憲法第七條「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派一律平等」之規定，有無「非國民即不受平等權保障」之意旨，為本案應予正面解釋之問題。憲法第七條所稱「中華民國人民」者，純係制憲之初條文體系上之安排，並無排除非國民受憲法保障之意，此參酌前開制憲史料甚明。按「國民」一詞，憲法第三條有明文定義，顯與第七條之「中華民國人民」一詞有所不同。詳言之，「國民」為國家之構成要素，並依憲法第二條規定共同享有國家之主權；然「人民」者，解釋上尚得包括「非國民」在內，憲法第七條所稱之

「中華民國人民」，解釋上可有兩義：一義可指為「中華民國境內之人民」；另一義則可指為，「就中華民國而言，人民……」。以下分別述之：

1. 對照第五條之規定以觀，可知「中華民國人民」當指「中華民國境內之人民」

憲法第五條之「中華民國各民族一律平等」中之「中華民國」顯非指稱國籍之語，蓋民族並無「國籍」之可言，唯一可能之解釋，當係指「中華民國境內」之意，亦即該條係規定「中華民國境內各民族，一律平等」之意（聲證十一號）。憲法第七條之用語與憲法第五條「中華民國各民族一律平等」，彼此可以互通，為憲法學界之通說。憲法第五條之「中華民國」既做「中華民國境內」解，憲法第七條之「中華民國」，基於體系而言，當亦得做相同之解釋。如此關於外國人權利限制之事項，立法者仍得循憲法第二十三條規定意旨以適當之立法為之，自屬妥當。亦即憲法第七條及第五條均指在中華民國管轄範圍所及，各民族一律平等，人民則不分男女、種族、階級、宗教、黨派在法律上一律平等之意。

2. 從憲法規範之對象而言，有憲法義務者，為國家，以及組成政府（以代表國家）的憲政機關。憲法總綱第一條至第六條以及第七條，均在規定「中華民國」做為一個國家對於人民應遵守的義務，亦即應為民主共和國，應遵守主權在民原則，應確認本國國民，應以固有疆域為領土，應以何者為國旗，以及應平等對待「各民族」及「人民」，亦即不具本國國籍之人民亦為國家平等對待義務之範圍所及。

循此兩種解釋，本案均產生就業服務法系爭規定違憲之疑義。惟從憲法法理言之，此兩項解釋方法，又應以前者較為妥當。其理由詳述如後。

(四)從憲法論理解釋以觀

1. 秉諸「人性尊嚴尊重」之原則，以及「人皆生而平等」之天賦人權之意涵，平等權保護之對象，應當然及於外國人。人權保障之對象，是否因其為本國人或外國人而有區別，往昔曾為憲法學者探討之重心，貴國學者劉慶瑞氏即已主張：「在國際法上，國家有保護外僑生命與財產的義務，而現代國家，又常用國際條約承認外僑得享受與本國國民相同的自由權與經濟權，在這範圍之內，外國人之得享受與本國人平等的權利，自不待言……且在國內法上，亦有不少國家，承認外國人得享有公權以外的自由權，以及無關於國家利益的經濟權。所以在不妨害國家利益的範圍內，當可解釋憲法第七條所保障之平等權，對外國人亦可適用。」（聲證十二號）又晚近以來國際往來交流頻繁，各國莫不以條約、判例等方式承認外國人民自由權利之平等保護。學者蔡茂寅更進而指出憲法第七條平等保護對象文義上僅限於「中華民國人民」之理解已被修正，蓋就外國人平等保護而言，由於自近代國家成立以來，人性尊嚴之尊重即屬普遍被奉行之原理；兼之平等權亦具有「人皆生而平等」之天賦人權的意涵，而與後天取得之國籍無關；抑且，鑑於國際法上「國民待遇」原則已被普遍接受，凡此均使平等保護之對象應擴大及於外國人之主張獲得正當性（聲證十三號）。

退而言之，縱採限縮性文義解釋，認定憲法第七條既載明「中華民國人民……一律平等」，從而即僅有中華民國人民方受憲法第七條「平等權」之保障，然反觀憲法第十五條，其文義則係「『人民』之生存權、工作權及財產權，應予保障」，是純從文義進行觀察，憲法第十五條生存權、工作權及財產權之保障範圍亦顯不以「中華民國人民」為限，從而外國人民之財產權自亦應屬憲法所保障之範圍，而非立法者得

恣意予以剝奪，如林紀東氏即認為外國人至少亦應享有憲法第十五條對財產權之保障（聲證十四號）。

晚近關於基本權利主體之討論，則傾向於就人權內涵的發展以及基本權具體法制化的樣態以觀，將基本權分為「普遍性人權」（Jedermann-Grundrecht）以及「國民權」（Nationale-Recht）二端，前者係指任何自然人均得享有之基本權利，後者則只限具有國民身分之人方能主張；詳言之，基本權中凡直接涉及人性尊嚴等自然人之屬性者，如生命、身體、信仰、表意自由等事項，應屬普遍性人權，至於基於國家政治、經濟環境所形成之利益，則歸屬於國民享有。學者蔡宗珍即採此一見解（聲證十五號）；此外，學者李震山復區隔出「中間型態之權利」，亦即工作、財產、受益權等屬之（聲證十六號），大體言之，基本權利係視各國開發程度保障之範圍各有高低，然肯認且強化對於外國人之基本權利保障乃屬現代國家之趨勢。然無論採何見解，均無僅以國籍因素即斷然排斥外國人民基本權利之保障者，乃屬當然。

2. 詳究 貴國憲法第七條「不分男女、宗教、種族、階級、黨派一律平等之規定」，由其中「男女、種族、階級」之規範可知，制憲者有意禁止國家基於任何人與生俱來、自己所無法控制之因素而予以差別待遇。詳言之，性別、種族、階級皆係任何個人與生俱來、自我所無法控制之事項，倘國家基於此等因素而對於人民為差別待遇，自不為憲法所許。進而言之，種族與國籍在本質上亦有其概念重疊之處，蓋任何個人之國籍亦往往伴隨其出生而決定，且國籍之取得又往往與其種族具備密切之關聯，倘概念上容許國家僅因某一個人不具該國國籍即不承認其基本權利之保障，此無異變相容許國家基於種族而為差別待遇，此殊難謂合乎憲法第七條所根築之「人生而平等」之平等權真

意，是憲法第七條所謂「中華民國人民」實不應拘泥於「中華民國」之文義，而應解為「中華民國境內之人民，不分男女、宗教、種族、階級、黨派一律平等」。

3. 退而言之，如竟認定中華民國憲法僅以國民方為保護之對象，亦即外國人不受憲法第七條以及第十五條之保護，則無異剝奪外國人權利主體之地位，其理論將難以避免外國人之生命、財產亦得為內國政府恣意予以剝奪，其實無異係以「國籍」作為 貴國憲法下基本權利主體之分界，亦即享有 貴國國籍者方得於貴國憲法下享有人性尊嚴等作為人之基本權利，不具貴國國籍者在 貴國憲法下則不被視為「人」，此與美國法制史上曾將黑奴排斥於「人」外，而不予憲法保障之謬誤，了無不同（詳後）。
4. 退步言之，縱認為法律有時仍需以「國籍」為標準，而區分內國與外國人民基本權利之保障，亦應本於合理差別待遇原則，就各別權利加以檢討內、外國人之保障範圍，而非一律排除其保障。詳言之，基於「人」所得享有之權利，縱外國人民亦應受憲法之保障，如憲法第十五條之生命權、第八條之人身自由權，以及關於受益權等所謂「中間型態之權利」，如工作權、財產權……等，至於基本權利中有強烈國家主權意識關聯性者，方專屬於本國國民，如選舉權、參政權、應考試服公職權等；則視各國開發之程度而給予外國人民不同程度之保障，然如前所述，當今大多數國家均依國際潮流強化對外國人之保障，自不待言。

詳言之，國家保障外國人憲法權利所應遵守之原則，其除「不能低於一般文明標準」外，對於外國人基本權利之限制亦必須符合「合理差別待遇」，亦即國家有義務根據有關國際條約及一定之國際狀況，區分各種不同外國人種類，賦予其不同的權利義務，此

乃基於平等原則中「相同事件相同處理，不同事件不同處理」之理念而生。在國際關係實務中，對於外國人之待遇最低限制係「互惠待遇或對等待遇」，亦即視外國對本國人民基本權利保障之態度，而予以同等之保障；進而，則賦予外國人民「國民待遇」，亦即外國人民所享有之權利與本國國民原則上相同；再者，則係「最惠國待遇」，亦即國家對於外國人民基本權利之保障，不低於任何第三國公民所得享有之權利（聲證十七號），貴國於探討外國人民基本權利之保護時，自亦不應違背前揭處理原則。

(五)從憲法體系解釋及比較法之觀點以觀

1. 聯合國憲章對於普世人權保障之規範亦為 貴國憲法第二章人民自由權利之法源

貴國憲法第一百四十一條明定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，促進國際合作……」。而聯合國憲章明定基本人權、人格尊嚴與價值，以及平等權利為聯合國之基本理念及努力方向，足見依據憲法第一百四十一條之規定以觀，外國人民基本權利之保障亦屬 貴國憲法之價值。

詳言之，聯合國憲章（聲證十八號）前言首句即明言：「我聯合國人民同茲決心……，重申基本人權、人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念」，而針對世界各國人民基本權利之保障，復有以下之規範：「聯合國之宗旨為：發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之友好關係（第一條第二款）」、「大會應發動研究，並作成建議：『（二）以促進經濟、社會、文化、教育及衛生各部門之國際合作，且不分種族、性別、語言或宗教，促成全體人類之人權及基本自由之實現』（第十三條第一款第二目）」，「為造成國際間以尊重人民平等權利及自決

原則為根據之和平友好關係所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進：『三、全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教』（第五十五條第三款）」、「本理事會為增進全體人類之人權及基本自由之尊重及維護起見，得作成建議案（第六十二條第二項）」、「聯合國各會員國，於其所負有或承擔管理責任之領土，其人民尚未臻自治之充分程度者，承認以領土居民之福利為至上之原則……，且為此目的：『一、於充分尊重關係人民之文化下，保證其政治、經濟、社會及教育之進展，予以公平待遇，且保障其不受虐待』」，足見普世人類基本自由權利之尊重與平等保障，實為聯合國憲章之基本精神，並已藉由 貴國憲法第一百四十一條之規定，納為 貴國之法源。

進而言之，依據聯合國於一九四八年通過之「世界人權宣言」（聲證十九號， 貴國當時仍為會員國），其前言首句復強調：「鑑於人類一家，對於人人固有尊嚴及其平等不移權利之承認，確係世界自由、正義與和平之基礎」，而該宣言更進而對「普世人權」訂有以下之規範：「人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分……國籍……或他種身分（第二條第一項）」、「人人於任何所在有被承認為法律上主體之權利（第六條）」、「人人在法律上悉屬平等，且應一體享受法律之平等保護。人人有權享受平等保護，以防止違反本宣言之任何歧視及煽動此種歧視之任何行為（第七條）」、「任何人之財產不容無理剝奪（第十七條）」、「『人人不容任何區別，有同工同酬之權利。』『人人工作時，有權享受公平優裕之報酬，使其本人及其家屬之生活足以維持人類尊嚴，必要時且應有他種社會保護辦法，以資補益』（第二十三條第一項至第三項）」、「『人人於行使其權

利及自由時，僅應受法律所定之限制，且此種限制之唯一目的應在於確認及尊重他人之權利與自由，並謀合民主社會中道德、公共秩序及一般福利所需之公允條件。』『此等權利與自由之行使，無論在任何情形下，均不得違反聯合國之宗旨及原則。』（第二十九條）」是外國人民非僅於 貴國應被承認為自由權利之主體，且其於 貴國之財產權、工作權均應依國際人權宣言受平等之保障，縱以法律限制，其限制亦不得違反民主社會之道德、公序或聯合國之宗旨。

2. 以「互惠原則」以觀，參酌德國憲法之規定，聲請人亦應為 貴國憲法基本權利保障之主體

退而言之，參酌前揭 貴國憲法第一百四十一條：「中華民國之外交，應本……平等互惠之原則……，促進國際合作，提倡國際正義」等語，當可知 貴國至少亦基於「互惠原則」而承認對於外國人民基本權利之保障；而參酌德國憲法之規定，其亦係依基本權利之性質而賦予外國人民不同程度之保障，亦即其除公民權等係專屬於德國國民所有，而定為「德國人之基本權利（Deutschen-Grundrechte）」外，其餘之基本權利皆規定為「人之基本權利（Jedermann-Grundrechte）」，其中第三條及第十四條即分別將「平等權」及「財產權」列為「人之基本權利」（聲證二十號）。是縱採取最低限度之「互惠原則」，而判斷外國人民之基本權是否受 貴國憲法之保障者，亦應參酌前開德國基本法保障外國人民平等權及財產權之規定，而承認敝人即本案聲請人（德國籍人士）之平等權及財產權當亦受到 貴國憲法之保障，不能由 貴國恣意予以侵奪。

(六) 否定外國人基本人權保障適格性具有理論上之重大瑕疵

否定外國人得享受憲法上之平等保障的觀點，至少具有四種難以接受的理論缺陷：適格否定論勢必使用「

國籍」為憲法上基本人權保障之主體立下定義，為缺陷之一；適格否定論易陷入「善盡忠誠、納稅、服兵役等義務為給予人權保障之前提」的錯誤，為缺陷之二；適格否定論難以解釋參政權是否為基本人權之必要項目的問題，為缺陷之三；適格否定論易陷入「主權重於人權」、「錯置憲法基本目的的誤謬，為缺陷之四，以下分述之（聲證二十一號）：

1. 國籍為出生即決定之事項，不應作為差別待遇之基準
查美國司法史上曾以種族做為憲法上「人」之區別因素，亦即以種族決定具體個案中的「人」是否為憲法下的「人」—基本權利之主體，而寫下人類黑暗之憲政史料，貴國實不應重蹈其覆轍。詳言之，在西元一八五七年的 *Dred Scott v. Sandford* 一案，美國最高法院認為即使是自由的黑人也並非憲法上「人」權保障的主體，不能和白人一樣享受憲法基本人權之保障，甚至連向聯邦法院起訴之訴訟權亦不予承認（聲證二十二號）；在一八五九年的 *Mitchell v. Wells* 一案，美國密西西比州之最高法院更拒絕承認在俄亥俄州法下享有公民權之自由黑人，亦為密西西比州基本人權之主體，認為「如俄亥俄州進一步執著於其特有的慈悲，決定再次降低其所獨持之人道標準，而賦黑猩猩或猴子部族中最受尊敬者以公民權，莫非未如是瘋狂之其餘各州如本州者，亦要基於『禮讓』之精神，忽略自身之政策與自尊，降低各自認定公民及人類譜系的標準，而滿足雜種之需要，許其進入聯邦的大家庭？」（聲證二十三號）

前揭荒謬的判決直到美國一八六五年修憲增訂憲法增修條文第十三條禁止奴隸制度、一八六八年修憲增訂憲法增修條文第十四條、第十五條確保黑人亦得平等享受基本人權、並享有投票權，才終於在制度上矯正了 *Dred Scott* 一案認為黑人非憲法上之「人」的

謬誤（聲證二十四號）。Dred Scott 案中以種族等與生俱來、非個人所能決斷事項作為「人」或「非人」區分標準，其不當至為明顯，蓋此例一開，實有若開啟潘朵拉之盒，而使全體人民均可能基於某種因素而不受憲法上基本權利之保障，貴國又豈能在百餘年後重蹈覆轍，以國籍因素而否定「人」之人權？

2. 有條件之人權保障觀無法自圓其說

否定論的主張者，當然亦可能不純然基於憲法文義或者是否具備貴國國籍的純形式主義觀立論，而是憂慮肯定外國人為憲法上人權保障主體所可能招致之種種顧忌。此中最明顯的因素，厥為國民義務、國籍背後所假設存在的效忠關係，以及國家經濟資源之維持與分享的問題，然此種種保障基本權利之「條件理論」，皆未必能導出排除外國人民受貴國憲法基本權利保障之結論，甚至可能導致部分本國人民也將因此而喪失基本權利主體之地位，此實無法自圓其說，以下分述之（聲證二十四號）：

(1) 外國人民未盡國民義務，故不應受憲法基本權利保障之迷思

此說之理論缺陷在於各國民義務本非全體國民之義務，故以外國人民未盡國民義務否定外國人民基本權利之保障即有未恰。簡言之，納稅與服兵役原本均非所有國民均應負擔之義務，就不須付稅、不須服兵役的國民而言，與不付稅、不服兵役的外國人並無不同。故誠難從不付稅、不服兵役推導出不得享受基本人權之結論。再者憲法保障基本人權，其前提在於其為「人」之所以為人之所必需，而不在於其為已盡國民義務之「人」，國民義務與基本權利原無一種憲法上的對價關係，基本人權所對應者不是國民義務，而是政府對於「人」將以最基本之尊重之義務。若不察此，無異否定任何未盡納

稅、服兵役（或未受國民教育）之人之基本人權保障。退步言之，是否加課外國人納稅或服兵役之義務，其實出乎執政者之裁量與決定。繳納中華民國稅捐之外國人所在多有，較之許多國民之貢獻或許更勝；設若立法院立法要求境內之外國人同負國防義務，恐亦非其所拒絕。國民義務與基本權利得享與否無甚關聯，其理甚明。必以國民義務為享受基本權利之前提條件，不僅於理不通，其害殊甚，豈可輕忽？

(2) 效忠關係無法作為排除外國人民受基本權利保障之基準

國民對於國家具有效忠關係，原是「國籍」觀念裡的一種假設，但也往往成為區別本國人與外國人之一種根據，然而在現實的憲政生活中，並沒有任何具體、常設的機制檢驗效忠關係果然存在於每一個國民與國家之間。簡言之，貴國憲法並未課人民以效忠國家的義務，事實上也無理由設立檢驗國民具備效忠關係之機制。在憲法保障思想自由、言論自由的前提下，基於愛國思想之前提而普遍課加人民效忠義務之法律，恐怕還會受到嚴格之違憲審查。美國最高法院在一九八〇年之後兩度宣告禁止焚燒國旗的聯邦法律及州法違憲而拒絕加以適用，即為著例（聲證二十五、二十六號）。正如美國最高法院一九七六年在 *Hampton v. Mow Sun Wong* 一案中指出者，就某些高級政府職位而言，不容分裂的忠誠可能是決定能否擔任公職的重要因素（聲證二十七號），但是，此非謂效忠關係得作為全面否定外國人為基本人權保障主體的理由。蓋效忠關係即使構成國民義務的一種，也不具有否定基本人權保障適格的分量，況反言之，如以效忠關係是否受憲法基本權利保障之條件，則非僅本國人將

有可能被排除於基本權利之保障，對於效忠於 貴國之外國人民又如何解釋不予保護？

- (3)內國人對於國內經濟資源之優先分配與分享或得作為差別待遇之理由，但非謂得以全面排除外國人民基本權利主體之適格性，且此一思考實抵觸人性尊嚴之思想適格否定論的一種不言可喻的支持，可能存在於經濟資源之分配與分享應由國民優先的觀念。此所稱經濟資源，可能指稱土地、可能指稱市場的支配地位、也可能指稱工作機會。在基本人權的歸類上，經濟資源的分配與分享主張，往往屬於受益權的範疇，從而可能導出外國人基本權利適格否定之論據。然則，姑不論此一論據本質上無法全面排除外國人基本人權於憲法下之保障，就世界貿易組織（World Trade Organization, 簡稱WTO）透過國際貿易法規範要求各國開放市場、掃除貿易障礙的趨勢，就憲法所保障之受益權而言，所可能涉及者，亦為人之所以為人之基本需求，不因其為生存權、財產權或工作權（憲法第十五條）而異其性質。國家根據憲法之要求，提供受益權之保障，以免凍餒時，究竟是基於國民愛、同胞愛、抑或是人類愛？實為不可不思考之問題。人性尊嚴或人的基本需要，究竟取決於「人」，還是「國民」或「同胞」而已？經濟資源與人性需求，究竟誰主誰從？（聲證二十八號）

進而言之，本案中所涉及者非僅受益權之爭議，而係平等權之原則。姑不論聲請人等外籍人士有無權利主張分享、分配吾國之經濟資源，然系爭就業服務法卻反更是進而剝削聲請人等外籍人士所享有之經濟資源分配予內國人民。詳言之， 貴國一方面以租稅法課徵外籍人士租稅，另一方面復課予聲請人等外籍人士繳納勞工保險費之義務，然於勞

工保險事故發生時，貴國又以聲請人之外籍身分排除聲請人等外籍人士請領保險給付之權利，此實不僅係否定外國人受益權，且係取外國人之經濟資源用以於貴國之福利事業，是以雙重之不利益加課於外國人，可知否定外國人為適格之基本權利主體，即可能形成如何不正義之後果。

3. 外國人基本權利適格否定論無法提供「基本人權」一個完整的定義或具備說服力的概念。適格否定論的難題，存在於明明認知外國人亦是「人」，但仍不願接受外國人具有基本人權的憲法適格性；其論理的盡頭，則在於無法提供「基本人權」一個完整的定義或具備說服力的概念。

如前所述，基本人權被認為是足以表彰人性尊嚴的、人之所以為人的基本需求之總稱，傳統的分類，將之區別為自由權、平等權、受益權與參政權等，大院林永謀大法官於大院釋字第四四二號解釋之協同意見書中，並指出平等權為其他三種人權之前提（聲證二十九號）。如將人權與國民權兩相區別，以前者為個人以人的資格所享受的權利，後者為具有本國國民身分之人民始得享有之權利（聲證三十號），則必須將人權與國民權合起來才能得到「基本權利」之完整定義，亦即形成基本「人權」的內容並不必然包括國民權（如參政權、受益權或平等權任一部分或全部）在內，然則缺乏參政權、受益權或平等權的「人權」，又如何可以是人之所以為人或以人為資格所享受之人權？僅具自由權的人，如何享有完整之人性尊嚴？若謂參政權與受益權必須附屬於國家，只能向本國有所主張，是亦將發生三個基本疑難：一是無國籍人士勢將難以被認做是可以具備完整人格、享受完整人性尊嚴之自然人，二是任何人均只能在本國享受完整之人格與

人性尊嚴之對待，三是平等權為何要取決於國家的歸屬？簡言之，任何人都只在本國享受完整人格，卻不能在外國享受完整人格，而要命定地被視為不完整的人（或非人）的理由何在？如果平等權是其他人權的前提，失去了平等權的外國人豈非失去了一切人權？

申言之，任何一項基本權利都是人之所以為人所不可或缺的要素，失去了任何一項基本權利保障適格的人，都不能被認為是享有完整基本人權的人。如果中華民國憲法第二章係要提供基本人權的完整保障，很難找到足夠的實質理由，支持將憲法第七條的前六個字「中華民國人民」解釋為「中華民國國民」之見解，而使得外國人失去享受平等原則保障的適格性。否定了外國人基本權利平等保障的憲法適格性，無異否定了外國人的「人」格。憲法果真寓有此義，恐將不成其為憲法。

4. 外國人基本權利適格否定論將主權置於人權之上，違反憲政主義

無可諱言，適格否定論的思考之中，雖然不願否定外國人的「人」之屬性，但每不免具有國家主權重於人權的傾向與假設，以至不能釋然於「本國人」、「外國人」詞彙中共同具有的「國」字，畢竟在文字的排列上，無論是「本國人」或「外國人」的詞彙中，「國」字都在「人」字之前，定義著「國」字之下的「人」。不過，文字語意可以如此，憲法難道亦當如此設定價值順位？

詳言之，此說於處理外國人民基本權利保障之問題時，本質上係將國家主權優先於人權而加以保障。所成疑問者，此種說法與憲法存在的目的有無扞格？劉慶瑞氏民國四十六年出版的中華民國憲法要義中已經說明：「憲法可謂是近代立憲主義的產

物，其目的乃在限制政府的權力而保障人民的權利與自由」（聲證三十一號），此項源自於立憲主義或憲政主義的說明，揭櫫了憲法的目的在於限制權力以保障人權，此不僅在西方早經普遍接受，在貴國憲法學界，實亦少有異辭。然則，如果憲法存在的目的是要防止權力的濫用以保障每個個人的基本權利，是否還能夠得出國家主權優位以界定人權的結論，即值得商榷。

申言之，憲政主義是要將政治權力置於憲法的規範之下，以踐行統治應依被統治者的意思，亦即民意政治的精神（聲證三十二號）。外國人在一國之內，如果已無投票選舉代表參與政治的權利，即是政治上不被代表的少數族群，他們可能是政府徵稅的對象，卻是無從對統治者表達同意與否而被孤立的弱勢團體。如果不是囿於「主權重於人權」的思想，無論如何也不能反而得出外國人不具憲法平等保障適格的結論，使得不能在代議政治程序中護衛自身利益的外國人，連在行政程序或司法程序中尋求平等保障的機會也要失去。特別是國家對於是否允許外國人入境，原已在國際法對於主權的尊重之下，享有近乎絕對的權力（聲證三十三號），若是尚要否定入境之後成為少數、缺乏政治發言能力的外國人平等保障的適格，人權觀念受制於主權至上思想的困境，不僅十分顯然，其與憲法賴以存立之憲政主義有所抵觸，也已不可否認。

二、系爭法律侵害本案聲請人之平等權、工作權、生存權及財產權

（一）系爭法律侵害本案聲請人之平等權

查國家保障外國人憲法權利所應遵守之原則，其除「不能低於一般文明標準」外，對於外國人基本權利之限制亦必須符合「合理差別待遇」，此業如前述。然系

爭就業服務法針對外國人民與本國人民為差別待遇者，其並非基於「事物本質」之必要而進行合理之不同處置。詳言之，其逕以國籍為系爭限制之區別標準，卻未能詳辨系爭境外眷屬死亡之勞工保險給付事由，本質上與勞工之國籍並無關聯，卻強以國籍為區分標準而排除外籍勞工保險投保人依據勞保契約請求勞保給付之權利，此亦違反平等權所衍生出平等原則「相同事件相同處理，不同事件不同處理」之基本原理。是系爭就業服務法第四十三條第五項，規定外國人「其眷屬在勞工保險條例實施區域外，罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各該事故之保險給付」者，實屬違反平等原則而侵害本案聲請人等外國人民之平等權：

1. 人性尊嚴之平等要求

平等原則之理論基礎首在於人性尊嚴，其概念中心在於個人存在之價值係因其生而為人，只要其係一個具有生命的個體，其即具備了人性尊嚴的權利主體適格，不因其身分、年齡、職業、性別、地位、階級、黨派、信仰、種族、能力而有所不同，亦不因其對於社會之貢獻程度不同而異其評價。易言之，個人之尊嚴與價值乃隨生命之誕生而具來，基於生命等價之原理，人性尊嚴亦有其平等性，反面推論之，則每一個人，無論內國人或外國人均應有其平等性，應平等受尊重，蓋平等對待乃人性尊嚴本質的要求（聲證三十四號）。

2. 禁止差別待遇為平等原則之基本概念

進而言之，平等原則之最基本概念係「相同事件，相同處理；不同事件，不同處理」，反面言之，即係指「相同之事務不應有差別待遇」。平等原則所欲禁止者乃恣意的差別待遇，所欲建立者則係一套合理差別待遇之判斷基準。亦即，依據「事物本質」（Natur der Sache）概念，平等原則是否容許及在如何程度內

容許對於特定事務之秩序做出差別待遇，當視現存事物範圍之本質而定。又平等原則同時拘束行政、立法、司法三領域，在行政立法，亦即行政規則之部分，即要求法內容之平等，是 貴國行政程序法第六條即明定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」（聲證三十五號）

3. 以出生即決定之事項進行差別待遇非憲法所許

況查，憲法第七條主要目的雖在於排除「不合理的差別待遇」，然則法律為差別待遇，必先有區別分類之標準，依憲法所評價者，亦往往即為法律為差別待遇的分類標準。憲法第七條列出「男女」、「種族」、「階級」三種應經平等原則嚴格檢視之分類，其共同之特徵，皆為與生俱來，難以人力改變者。而憲法所以拒斥此等分類標準，實係因為此等因素既屬與生俱來，而非人力所能改變或挽回，則以之區別權利義務，即有先天的不公平存在，而應受憲法平等原則之優先適用與嚴格檢驗。

4. 「國籍」為「可疑之分類」，非有「重大之原因」，不得作為差別待遇之基準

貴國憲法第七條明文規定排斥以前開區分標準界定人民法律上之權利義務，其用意亦不殊於美國最高法院在許多案例中所建立「可疑的分類」之觀念（聲證三十六號），亦即凡是先天不合理之分類標準，即受假設為可疑的分類。而 貴國學者通說，均認為憲法第七條所標舉之五種可疑分類標準，只是例示而非列舉之性質（聲證三十七號），是則因拒絕法律根據「出生」而來之特徵作為區別權利義務關係之憲法意旨，自亦不應限於「男女」、「種族」、「階級」等項目。實則各國關於「國籍」之原始取得的決定因素，不論係採取「血統主義」或「出生地主義」，均與「出生」之事實難脫關聯，用「國籍」作為區別法律

權利義務之標準，自也帶著先天的不公平，而有將之看作一種「可疑的分類」之理由（聲證三十八號）。亦即「國籍」不但不是憲法第七條當然接受之區分標準，而且是憲法第七條所特意排斥之可疑的分類，倘非有重大之原因，作為差別待遇之基準即屬違憲。

5. 大院以往對於平等權之解釋亦禁止以出生即決定之事項為差別待遇

觀乎 大院關於平等權之解釋：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。」 大院釋字第四八五號解釋著有明文（聲證三十九號），而 大院釋字第四五七號解釋，復曾援引前開「禁止差別待遇原則」之意旨，認定該以「性別」此一因出生即決定之因素而為差別待遇之行政法規違憲（聲證四十號）。更足見 大院禁止立法權及行政權於無正當理由之情況下，以性別等出生即決定之因素，逕為差別待遇之處置。

6. 系爭法律規定以國籍此一可疑之標準為差別待遇，又無重大之理由，自屬違憲

查本件系爭就業服務法第四十三條第五項之立法原因，係「依勞工保險條例第六十八條及第六十九條規定，辦理勞工保險所需之經費及其虧損，由勞工保險實施地區人民所繳納之稅捐支應，且該條例實施地區外之醫療等費用，殊難定其標準，爰設本條例規定」（聲證四十一號）；又有以為 貴國之勞工保險屬社會保險，相關之行政經費支出係由國家編列預算加以執行，並非由所收之保費加以支應，與一般之商業保險有別，是就業服務法特對於外國人之眷屬在勞工保險條例實施地區外所發生之死亡事故規定不予給付，亦非無據；惟查，前揭理由實不足構成「合理」之

差別待遇原因，蓋就業服務法所謂「辦理勞工保險所需之經費及其虧損，由勞工保險實施地區人民所繳納之稅捐支應」乙節，其「由勞工保險實施地區人民所繳納之稅捐」即包含本案聲請人所繳納之稅捐，蓋 貴國所得稅法第二條第一項明定：「凡有中華民國來源所得之個人，應就其中華民國來源之所得，課徵綜合所得稅」，且本案聲請人亦已依據前開規定繳納稅捐，是以敝人係外國人民未納稅為由排除請領系爭社會保險給付之權利，實屬無稽。況 貴國司法院釋字第三一六號解釋，對於植物人之社會保險給付請求權亦予以保障（聲證五十號），乃聲請人等在 貴國工作之外國人民，竟較 貴國之植物人更不值得保護？

7. 以外籍勞工眷屬發生保險事故所在地作為差別待遇基準，亦欠缺正當理由，而屬違憲

又關於前揭立法理由中所謂「實施地區外之醫療等費用，殊難定其標準」，故因而排除外籍人民眷屬於境外發生保險事故之請求權者，亦欠缺正當理由，蓋依據「全民健康保險緊急傷病自墊醫療費用核退辦法」第二條第三款之規定，縱於國外發生之緊急保險事故，亦得請求保險給付（聲證四十二號），故前揭立法理由所謂「該條例實施地區外之醫療等費用，殊難定其標準」者，於 貴國社會保險實務上業已克服，此益見系爭因之差別待遇實屬無據。

進而言之，就本件喪葬費用之保險事故而言，其本質上即屬定額給付，亦即無論在任何地區發生保險事故，所給付之保險金均屬相同，根本無前開「該條例實施地區外之醫療等費用，殊難定其標準」理由適用之餘地。況如認為系爭之差別待遇係屬合理，亦即聲請人之父母於國內死亡即可請求系爭勞保給付，然於國外死亡即不得請求給付，更令人不明立法目的何

在。尤以聲請人之眷屬於國外過世，鑑於往來奔波等因素，聲請人所需花費之費用勢必較其眷屬於國內過世為高，然系爭法規之適用結果導致聲請人花費較少時可能可以取得保險給付，但花費較多時反無法取得保險給付，其理何在？

綜此，系爭就業服務法第四十三條第五項之規定，顯係鑑於「國籍」此一因出生即決定之客觀因素，於欠缺正當理由下而為之差別待遇，其侵害聲請人之平等權甚明。

(二)系爭法律侵害本案聲請人之工作權及生存權

「憲法第一百五十三條規定國家應實施保護勞工之政策。政府為保障勞工生活，促進社會安全，乃制定勞工保險條例。又依憲法第二十三條規定限制人民之自由權利，應以法律定之，且不得逾越必要之程度」，大院釋字第四五六號解釋著有明文（聲證四十三號）。準此，前開透過勞工保險制度以保障勞工之工作權等自由權利之憲法第一百五十三條，顯已對人民憲法第十五條所保障之工作權及生存權形成制度性之保障，法律侵犯此制度性保障之內容，即造成違憲之結果。而所謂「制度保障」（Einrichtungsgarantie）之效力，係指憲法之人權規定得以產生一個國家之客觀秩序與制度，其規範目的不僅在於保障個人權利避免國家的侵犯，而是專門針對立法者所為之拘束，亦即立法者應積極創設一客觀之秩序與制度，以促成基本權利之保障與發展（聲證四十四號）。

詳言之，勞工保險制度之實施，實與人民之工作權及生存權息息相關，蓋「勞工保險制度屬社會保險之一環，其係透過保險之原理推行勞工福利政策，並經由立法強制勞工投保，經由立法強制勞工投保，一方面使勞工、團體乃至於政府成為一危險共同體；另一方面要求勞工必須依法交付保險費始得將其生活上可能遭遇之危

險轉嫁予承保機關，此即所謂之『水平式社會安全制度』。其與社會救助雖同為社會安全之一環，然其不因政府對社會保險被保險人在保險費上為補助而得視之為社會福利。社會保險之被保險人與行社會保險之國家間，係處於公法契約關係，雙方互負對待給付義務」（大法院施文森大法官於釋字第四七二號解釋發表之不同意見書，聲證四十五號）。

進而言之，勞工依法加入勞工保險並繳交勞保費，其即取得勞工保險事故發生時請領給付之權利，以避免危難之發生對其形成過重之負擔，並進而影響其工作及生存，而此自不因國家對勞工在勞保費用上進行補助而得以逕自加以限制，否則不啻對於勞工形成雙重剝削，更扭曲保險制度下「保險費」與「風險」間之平衡關係。尤以勞工於傷害、喪葬等保險事故發生時，如無法取得保險給付，勢必更加劣化其生存條件，對於勞工之工作機會亦將產生不利影響，是系爭法律限制聲請人等外籍人士請領勞保給付之權利，對於吾等之工作權及生存權自有侵害。大法院劉鐵錚大法官於大法院釋字第四三四號解釋所發表之不同意見書中，對於該案立法者限制人民請領給付之權利，亦認為侵害人民之生存權、工作權及財產權，亦可供大法院參考（聲證四十六號）。

(二) 系爭法律侵害本案聲請人之財產權

查「基於社會保險而取得之權益應受憲法財產權保障：社會保險為公法關係，基於社會保險而生之權益，屬公法上財產請求權，而公法上財產請求權又可分為單向施惠式與雙向對待給付式二類，其性質不同，受憲法保障之程度亦因而有別。社會保險權益屬於後者，其應受憲法財產權保障已無容置疑。德國聯邦憲法法院即……認定社會保險法上之某些定期金或定期金期待權為財產權，列入憲法財產權保障之範圍。大法官於釋字第三一六號解釋亦指出限制『植物人』請領殘廢給付之法

令，係『增加法律所無之條件，與憲法實施社會保險照顧殘廢者生活，以保障人民權利之意旨尚有不符，應不再援用。』於釋字第四三四號解釋，大法官更明確釋示：『公務人員保險法於第十六條第一項關於養老給付僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨不符。』」此 大院施文森大法官於 大院釋字第四七二號解釋之不同意見書中闡述甚詳，是勞工基於社會保險關係對於保險給付之請求權，自亦屬憲法第十五條財產權保障之範圍（聲證四十五號）。

進而言之，本案聲請人既依據勞工保險條例第六條之規定繳納保險費，而與勞工保險局成立勞工保險契約關係，則於其母親死亡而發生勞工保險條例第六十二條第一款之保險給付事由時，本案聲請人本得依據前開勞工保險條例之規定請領保險金之給付，然系爭就業服務法第四十三條第五項之規定，卻明定本案聲請人等外籍人士「其眷屬在勞工保險條例實施區域外，罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各該事故之保險給付」，顯已侵害本案聲請人等外籍人士憲法第十五條所保障之財產權。

詳言之，本案聲請人既係因在 貴國境內工作方加入勞工保險，是依據 貴國所得稅法第二條第一項「凡有中華民國來源所得之個人，應就其中華民國來源之所得，課徵綜合所得稅」之規定，其亦須對貴國政府繳納所得稅，而本案聲請人亦確實有向 貴國政府納稅之事實（聲證四十七號），是縱認本件系爭之勞工保險關係係屬社會保險，保險經費係由人民稅捐支應，而性質上有異於一般商業保險，亦不能昧於本案聲請人等外籍勞工保險投保人亦有繳納稅捐之事實，而在本案聲請人繳納勞工保險費以及稅捐之後，仍限制其請領系爭保險給付之財產權，否則不啻對本案聲請人之財產權形成三度

之侵害。 大院釋字第四三四號解釋，於並非公務人員保險法法定之給付事由（退休）之情況，尚認為不給予其他離職公務人員老年給付有侵害財產權之嫌（聲證四十八號），則舉輕以明重，本件於勞保條例明訂之保險給付事項（眷屬死亡），立法者竟驟予排除聲請人請求喪葬給付之權利，系爭條文之違憲性，當無庸議。

三、系爭法律對於本案聲請人自由權利之限制，違反憲法第二十三條之比例原則

(一)系爭法律規定無法達到立法目的，違反「適當性原則」

如前所述，系爭就業服務法第四十三條第五項排除外籍人士請領系爭保險金之立法理由無非「勞工保險係社會保險，其虧損係由人民稅捐支應」，又「海外保險事故標準難以核算」云云，然聲請人既然業已繳納勞工保險費及相關稅捐，前揭社會保險虧損係由人民稅捐支應之理由於此即不具焉，又所謂「海外保險事故」，於現行社會保險實務上亦已訂定相關標準，況本件系爭之保險給付係屬「喪葬給付」，其本質上屬定額給付，根本無所謂「國外標準殊難訂定」之問題，是系爭就業服務法第四十三條第五項限制聲請人等外國人民自由權利之立法目的，顯係錯誤而無理由，而難謂符合憲法第二十三條「比例原則」中「適當性原則」之要求。

(二)系爭法律規定所採取之手段，違反「必要性」即「最小侵害性」原則

又依據「勞工保險失業給付實施辦法」，其第二條雖亦明定「失業給付以……本國籍被保險人為給付適用對象」，然同辦法第三條第二項亦明定「不適用失業給付之被保險人，自本辦法施行日起，其普通事故保險費率為前項百分之六點五之費率內扣除失業給付保險費率後之費率」（聲證四十九號），是縱認為外籍人民境外之眷屬不應享有勞工保險給付之權利，其對外籍保險人損害最小之方式，亦應係透過精算程序核算相當於該事

故風險之保險費率，進而於外籍被保險人所應繳納之保費中予以扣除，而非依法命其一律繳費，又不許其請領保險給付，此亦明顯違反憲第二十三條比例原則下「必要性」亦即「最小侵害性」原則，而屬違憲。

(三)系爭法律規定既違反「適當性原則」及「必要性原則」，即不符合「比例原則」而屬違憲

本案聲請人等外國籍勞工依法繳納勞工保險之保險費，並依法對貴國政府繳納稅捐，然於勞工保險所明定之保險事故發生時，卻因系爭就業服務法第四十三條第五項之規定而不能請領保險金之給付，是系爭法律顯已侵害外國籍勞工之財產權，亦不符合「合理差別待遇」之準則，而有侵害本案聲請人平等權之情事；又衡諸憲法第二十三條之規定，立法機關縱得立法限制外國人之財產權及平等權等自由權利，然必須符合「公益原則」及「比例原則」方得為之。系爭就業服務法之立法理由業如前述，本質上即有未見吾等外國勞工亦同樣繳納稅捐之立法錯誤、疏漏，是其基於錯誤事實（外籍勞工未繳納稅捐，不應與本國人民享有相同勞工保險保障者）而欲追求之公益目的（基於公平性之考量而「增進公共利益」），即無法達成，是系爭法律顯有違反憲法第二十三條之「比例原則」規定，而違憲侵害聲請人財產權之情事。

綜據前述，本案聲請人等外籍人士之基本權利顯屬貴國憲法保障之範圍，而系爭就業服務法第四十三條第五項之規定，顯已侵害本案聲請人等外籍人士應受憲法第十五條保障，依據勞工保險契約關係所得請求給付保險金之財產權，並顯係不合理對外籍勞工保險關係進行差別待遇，復侵害本案聲請人之平等權、工作權及財產權，且有違反憲法第二十三條比例原則及第一百五十三條等情，應屬無效。聲請人既經貴國之許可前來工作，實難理解何以聲請人依法繳納稅捐及勞工保險費用後

，於家慈逝世亦即法定之保險事由發生時，竟無法請領喪葬之保險給付，此非僅對吾等在臺工作之外籍人士形成無正當理由之歧視，並亦辱及敝人之父母，使渠等一併遭到貴國法律之歧視。貴國古言有云：「此亦人子也，可善遇之」。聲請人雖為外籍人士，但亦為「圓頂方趾」之人，亦係「人子」，實不明貴國系爭法律對吾等外籍人士之歧視所謂為何。爰狀請大院大法官依聲請事項作成解釋，以維人權，不勝感禱。

所附關係文件之名稱及件數：

- 附件 一 號：本案聲請人魏〇安之護照（影本）乙份。
- 附件 二 號：本案聲請人魏〇安之勞工保險卡乙份（影本）。
- 附件 三 號：本案聲請人母親死亡證明書及譯本各乙份（影本）。
- 附件 四 號：勞保局八七保給簡字第五二〇二六四〇六號函乙份（影本）。
- 附件 五 號：勞保局監理委員會（八七）保監審字第七六六號函乙份（影本）。
- 附件 六 號：行政院勞工委員會臺八十七勞訴字第〇四三三四八號訴願決定書。
- 附件 七 號：行政院臺八十八訴字第二二五四八號決定書。
- 附件 八 號：最高行政法院八十九年度判字第三二二三號判決。
- 聲證 一 號：司法院釋字第三一三號解釋暨部分聲請書。
- 聲證 二 號：司法院釋字第四九二號解釋。
- 聲證 三 號：繆全吉，中國制憲史資料彙編，國史館，八十一年三版，頁三七九至四〇九。
- 聲證 四 號：同前附件，頁四一〇至四三七。
- 聲證 五 號：同前附件，頁四六〇、四八二、五〇四。
- 聲證 六 號：民國二十三年十月十六日憲法草案。
- 聲證 七 號：民國二十五年五月五日之五五憲草。

- 聲證 八 號：民國二十九年四月二日五五憲草修正案。
- 聲證 九 號：民國三十五年十一月二十三日憲法草案。
- 聲證 十 號：李念祖，論我國憲法外國人基本人權之平等保障適格，收錄於「國際法論集—邱宏達教授六秩晉五華誕祝壽論文集」，第一五五至一五七頁。
- 聲證 十一 號：林紀東，中華民國憲法逐條釋義(一)，民七八年十月修訂五版，第六六頁。
- 聲證 十二 號：劉慶瑞，中華民國憲法要義，民六七年修正十版，第五十頁。
- 聲證 十三 號：蔡茂寅，「平等權」，月旦法學雜誌第四十六期，民八八年三月，第一一三頁。
- 聲證 十四 號：同聲證十一號，第六六頁。
- 聲證 十五 號：蔡宗珍，「基本權主體」，月旦法學雜誌第四十六期，民八八年三月，第一〇七、一〇八頁。
- 聲證 十六 號：李震山，人性尊嚴與人權保障，元照出版社，民八九年初版一刷，第三八九頁。
- 聲證 十七 號：同前號，第三九四、三九五頁。
- 聲證 十八 號：聯合國憲章。
- 聲證 十九 號：國際人權宣言。
- 聲證 二十 號：德意志聯邦共和國基本法，世界各國憲法大全，第二冊，歐洲非洲國家，國民大會秘書處，八十五年五月，第七一九至七二四頁。
- 聲證二十一號：同聲證十號，第一四一至一五三頁。
- 聲證二十二號：Dred Scott v. Sandford, 16 How. 393 (1857)
- 聲證二十三號：37 Miss. 235 (1859), see BERNARD SCHWARTZ, A BOOK OF LEGAL LISTS, 170-172 (1997)
- 聲證二十四號：李念祖，「二十一世紀臺灣司法改革成效的展望」，收錄於「邁向公義的社會」，第二〇一

、二〇二頁。

聲證二十五號：Texas v. Johnson,491U.S.397(1989)。

聲證二十六號：U.S. V. Eichman,496U.S.310(1990)。

聲證二十七號：Hampton v. Mow SunWong,426U.S.88,104(1976)

。

聲證二十八號：同聲證十號，第一四八至一五〇頁。

聲證二十九號：司法院釋字第四四二號解釋林永謀大法官協同意見書。

聲證三十號：法治斌及董保城合著，中華民國憲法，八十五年版，第九十八至一〇〇頁。

聲證三十一號：同聲證十二號，第九頁。

聲證三十二號：同前證，第一頁。

聲證三十三號：姜皇池，論外國人之憲法權利—從國際法觀點檢視，收錄於「國際法與臺灣—歷史考察與法律評估」，第五二八、五二九頁。

聲證三十四號：邱基峻及邱銘堂合著，論行政法上之平等原則，收錄於城仲模主編，「行政法之一般法律原則(二)」，第一一一至一一三頁。

聲證三十五號：同前證，第一〇六頁、一二五至一二七頁、一四〇至一四一頁。

聲證三十六號：法治斌，「司法審查中之平等權：建構雙重基準之研究」，國家科學委員會研究彙刊，人文及社會科學，六卷一期（八十五年一月），第三十八至四十頁。

聲證三十七號：同聲證十一號，第九十一至九十三頁。

聲證三十八號：L. TRIBE, THE CONSTITUTIONAL PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS,1052-1053(1978)

聲證三十九號：司法院釋字第四八五號解釋。

聲證四十號：司法院釋字第四五七號解釋。

聲證四十一號：就業服務法第四十三條第五項之立法理由。

聲證四十二號：全民健康保險緊急傷病自墊醫療費用核退辦法。

聲證四十三號：司法院釋字第四五六號解釋。

聲證四十四號：陳新民，中華民國憲法釋論，第一四三、一四四頁。

聲證四十五號：司法院釋字第四七二號解釋施文森大法官不同意見書。

聲證四十六號：司法院釋字第四三四號解釋劉鐵錚大法官之不同意見書。

聲證四十七號：本案聲請人納稅之收據（影本）乙份。

聲證四十八號：司法院釋字第四三四號解釋。

聲證四十九號：勞工保險失業給付實施辦法。

聲證五十號：司法院釋字第三一六號解釋。

此 致

司 法 院

聲請人：魏 0 安
代理人：陳 0 文 律師
 李 0 祖 律師
 葉 0 元 律師

中 華 民 國 九 十 年 三 月 三 十 日

（附件八）

最高行政法院判決

八十九年度判字第三二三三號

原 告 魏 0 安 （住略）

訴訟代理人 陳 0 文 律師

訴訟代理人 李 0 祖 律師

訴訟代理人 南 0 君 律師

被 告 勞工保險局 設臺北市羅斯福路一段四號

代 表 人 郭 0 煜 住同上

上當事人間因勞保事件，原告不服行政院中華民國八十八年六月八日臺八八訴字第二二五四八號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判

決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告係由拜耳 0 0 聚優股份有限公司申報加入勞工保險，其於民國八十七年四月十四日向被告申請核發其母 Helga Elisabeth Marie Wie.....ch 死亡喪葬津貼。案經被告以八十七年四月二十一日八七保給簡字第五二 0 二六四 0 六號簡便行文表復知拜耳公司，以原告係德國籍，其母於德國死亡，係勞工保險條例實施區域外發生之事故，依勞工保險條例第七十八條及就業服務法第四十三條第五項規定，所請家屬死亡喪葬津貼不予給付等語，並副知原告。原告不服，向勞工保險監理委員會申請審議，經該會以八十七年九月十一日（八七）保監審字第七六六號審定書駁回其審議之申請。原告不服，依法提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂循序提起本件行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：壹、原處分及原決定所依據之就業服務法第四十三條第五項規定違反憲法第七條及第十五條，應屬無效。鈞院應依照司法院釋字第三七一號解釋之意旨及司法院大法官審理案件法第五條第二項之規定裁定停止訴訟，聲請大法官解釋。一、就業服務法第四十三條第五項之規定嚴重侵害在臺工作外國人之財產權，形成「強制徵收」外國人財產以補貼國內勞工之結果，應屬無效。（一）人民之財產權應受保障，我國憲法第十五定有明文。所謂「人民」並無分我國人與外國人，故若限制外國人之財產權，仍應符合憲法有關人民權利限制之規定，例如：法律保留、比例原則……始得為之。（二）就業服務法第四十三條第五項之規定對依法強制加保、強制繳費之外國勞工，剝奪其依保險契約本得合法享有之權利，實已構成財產權之重大侵害。此一侵害，雖以就業服務法為其依據，惟，自該條規定之內容以觀，則仍有違憲之處。該條之規定若不予以目的性限縮，不論在臺工作之外國人其所盡義務是否與我國勞工一致，一律限制其請求部分之保險給付，則並無任何合憲之公益目的

？就業服務法前揭規定，實無異於「徵收」在臺工作之外國人之金錢，以補貼本國勞工。蓋，如前所述，勞工保險因外國勞工之加入使總投保人數增加，在大數法則之計算下，所有投保勞工之保費得以降低。(三)原處分以違反憲法第十五條人民財產權之法律為依據，自亦屬違誤、違憲，鈞院應予以撤銷。二、就業服務法第四十三條第五項之規定明顯與憲法第七條平等權之保障意旨有違。(一)查我國憲法第七條規定「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」。此一規定，在文義上雖以「中華民國人民」為主體，惟依據學者之見解，「由於近代國家成立以來，人性尊嚴之尊重已屬普遍被奉行之原理；兼之平等權具有『人皆生而平等』之天賦人權意涵，而與後天所取得之國籍無關；凡此，均使平等權保護之對象應擴大及於外國人」。(二)就本案以言，縱認我國勞工與外國勞工應予不同之對待，例如：不給予眷屬喪葬津貼。但仍不可一面收取該部分之保費，一面拒絕給付。從平等原則（即憲法第七條）之角度觀之，保險人既已與我國勞工一般對外國勞工收取同額之保費，則理應於保險事故發生時給予相同之保險給付，方符平等原則要求「相同者相同處理」之精義。(三)原處分、訴願決定及再訴願決定，誤解平等原則於現今社會所應具有之意義，遵循如「鎖國」一般保守的政策思想，違反憲法第七條平等原則之要求，實屬不當，鈞院應即撤銷之。貳、退萬步言，鈞院若認前揭就業服務法之規定與憲法並無牴觸，原處分及原決定仍有以下違反保險原則及應予目的性限縮之原因，並請鈞院一併審究。一、原處分顯有違保險之原則及保險法之規定，將造成勞工保險局之不當得利。(一)所謂「保險」依照學者之分析，係指「當事人約定一方交付保險費於他方，他方承諾於約定之保險事故發生時，依契約之約定負一定給付義務之法律行為」（保險法第一條參照）。換言之，保險人若已承擔一定之危險，要保人亦已依約支付保費，一旦危險（保險事故）發生，保險人自有支付約定之保險金於要保人（或受益人）之義務；反之，保險人若實際上已承擔一定之危險並收取保費，於保險事故發生時卻藉詞推託拒不支付保險金，不但有違保險契約及保險法之規定，且將造成保險人不當得利之結果。(二)就本件而言，原

告雖係外國籍（德國籍），但其依法仍有參加國內勞工保險之義務（勞工保險條例第六條第三項），且其確實已依照相關規定加保。保險人（即勞工保險局）在承保時復未為「除外」或「不包括」之保留聲明，則其所承擔之危險範圍當然應與國內一般勞工相同……即包括「眷屬喪葬津貼」部分。又勞工保險費之決定，係依照勞工保險局所頒布之投保薪資等級表，故不論外國勞工抑或是本國勞工只要投保薪資相同，其所繳交之保費即屬相同。準此，實難想像勞工保險局在保費相同之情形下對兩者所承擔之危險有所不同。更有甚者，由於外國勞工之加入，總投保人數因而增加，依照大數法則之計算，危險將更為分散，勞工保險之保費亦得以降低。對此一結果，國內勞工亦享其利。是以，勞工保險局於保險事故發生時焉能拒絕理賠？倘勞保局堅持依照就業服務法之規定，外國人之眷屬於勞工保險施行區域外死亡者不在給付之範圍內，則勞保局於外國勞工投保之初即應為除外、不包括之聲明並扣除此部分之保費，否則勞保局不但享有不當之利得，更有詐取投保國外勞工所得之嫌。

二、就業服務法第四十三條第五項之規定應作目的性限縮，於本案並不適用。（一）考諸就業服務法第四十三條第五項之立法理由係以「辦理勞工保險所需之經費及其虧損，由勞工保險實施地區人民所繳納之稅捐支應，且該條例實施區域外之醫療費用殊難定其標準，爰設本條之規定」。（二）就本件原告言，其在職期間，依法納稅，所負之義務與勞工保險施行地區內之我國人民並無任何不同，若仍據前揭就業服務法規定，拒絕原告之給付請求，則顯與就業服務法該條之立法目的有違。又眷屬喪葬津貼之補助，係以被保險人平均月投保薪資之一定倍數給付，只要確定被保險人之眷屬有死亡之事實，其津貼數額之計算並無任何困難，此與醫療給付尚須決定醫療費用額大不相同。或有謂外國勞工之眷屬於勞工保險實施區域外死亡者，其死亡之事實不易查證，故不予給付。然，從前揭就業服務法之反面觀之，本國勞工之眷屬若於國外死亡者，並「不在」「不」予給付之列。同樣均在國外死亡，何以僅因其係本國勞工抑或係外國勞工之眷屬而有不同（況兩者不論在保險契約下所盡之義務或對我國依法納稅之義務均無不同）。（三）綜上，就業服務法第四十三條第五

項之規定應作「目的性限縮」解釋，對已與我國勞工盡相同義務之外國勞工應「不再」限制其請領眷屬死亡津貼始符該法之立法意旨。為此請求撤銷原處分及一再訴願決定並命被告重作成給付原告家屬喪葬津貼之處分等語。

被告答辯意旨略謂：一、依照勞工保險條例第六十二條第一款規定，被保險人之父母、配偶死亡時，按其平均月投保薪資，發給三個月喪葬津貼。第七十八條規定：「本條例施行區域，由行政院以命令定之。」又行政院六十八年六月二十九日臺六十八勞六三六一號令，指定臺灣省、臺北市、高雄市及福建省之金門、馬祖，為勞工保險條例施行區域。又依據就業服務法第四十三條第五項規定，雇主聘僱之外國人，其眷屬在勞工保險條例實施區域外，罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各事故之保險給付。二、拜耳00聚優股份有限公司被保險人魏0安（Annette Wie.....ch）之母於八十七年一月二十五日於德國死亡，申請家屬死亡喪葬津貼，查魏女士係德國籍，其母於德國死亡，係勞工保險條例實施區域外發生之事故，被告依前揭規定，核定所請不予給付，於法並無不合。三、原告以就業服務法第四十三條第五項規定顯然違背憲法第七條、第十五條平等權、工作權、財產權及生存權之規定；被告援引違憲之法規所作處分，顯屬不法，提起訴願及再訴願，業經行政院勞工委員會及行政院決定，訴願及再訴願駁回，理由略以「憲法第七條明定：『中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。』至於外國人，基於政治、經濟、社會及保護本國人民之考量，在合理範圍內限制外國人之權利及利益，並不違反憲法平等原則之規定，是就業服務法第四十三條第五項規定雖屬限制外國人之權利，尚不生違憲之問題」。綜上所述，本案行政訴訟顯無理由，請判決駁回原告之訴等語。

理 由

按被保險人之父母、配偶死亡時，按其平均月投保薪資，發給喪葬津貼三個月，固為勞工保險條例第六十二條第一款所明定。惟「第一項各款聘僱之外國人，其眷屬在勞工保險條例實施區域外，罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各該事故之保險給付。」復為就業

服務法第四十三條第五項所規定。次按勞工保險條例第七十八條規定：「本條例施行區域，由行政院以命令定之。」又行政院六十八年六月二十九日臺六十八勞字第六三六一號令，指定臺灣省、臺北市、高雄市及福建省之金門、馬祖，為勞工保險條例施行區域。本件原告係由拜耳00聚優股份有限公司（以下簡稱拜耳公司）申報加入勞工保險，其於民國八十七年四月十四日向被告申請核發其母 Helga Elisabeth Marie Wie.....ch 死亡喪葬津貼。案經被告以八十七年四月二十一日八七保給簡字第五二0二六四0六號簡便行文表復知拜耳公司，以原告係德國籍，其母於德國死亡，係勞工保險條例實施區域外發生之事故，依勞工保險條例第七十八條及就業服務法第四十三條第五項規定，所請家屬死亡喪葬津貼不予給付等語。並副知原告。原告不服，向勞工保險監理委員會（以下簡稱監理會）申請審議，經該會以八十七年九月十一日（八七）保監審字第七六六號審定書駁回其審議之申請。本件原告不服被告不予發給家屬死亡喪葬津貼之核定，以其係依據勞工保險條例之規定與被告簽立勞工保險契約，且其與我國國籍之被保險人所履行之義務相同，則其自得比照我國國籍之被保險人，請領家屬死亡喪葬津貼三個月，憲法第七條所揭示之平等權及第十五條所揭示之工作權、財產權及生存權均係基本人權，外國人亦應享有，是就業服務法第四十三條第五項規定違背憲法第七條及第十五條規定，勞工保險援引違憲法之法規所作處分，顯屬不法，退一步言，縱使就業服務法上開規定不違憲，仍應依該規定之立法目的，就該規定之適用為目的性限縮，對於已與我國勞工盡相同保險契約義務以及納稅義務之原告，不得限制其請領眷屬死亡津貼云云。查憲法第七條及第十五條規定之基本權利保障，雖不因國籍而有不同，惟為維持社會秩序、增進公共利益，並非不得以法律加以合理限制，憲法第二十三條定有明文。次查就業服務法乃為促進國民就業，以增進社會及經濟發展而制定，該法第一條揭示之立法目的足資參照。因此為保障國民之工作權，如以法律對外國人之工作許可、工作性質以及福利保障為合理之限制，揆諸上開說明，尚難謂與憲法有何抵觸。就業服務法第四十三條第五項規定，就雇主聘僱之外國人之眷屬，在勞工保險條例施

行區域外，罹患傷病、生育或死亡時，所為不得請領各該事故之保險給付之限制，其限制之對象以及限制之範圍，均屬合理，乃為維持社會秩序、增進公共利益所必要，符合憲法第二十三條之意旨。原告主張，該法條規定牴觸憲法第七條及第十五條而無效云云，並無理由；又本院既非確信該法條有牴觸憲法之疑義，自無聲請司法院大法官解釋之必要。再查因立法疏漏，或因嗣後情事變更，致法律規定有隱藏性法律漏洞時，本院固非不得於裁判上以目的性限縮解釋方法，予以補充。惟自就業服務法立法目的及相關法律規定觀之，無從認定該法包含因外籍勞工是否已依法納稅，而區分其勞工保險保障範圍之立法目的，自難謂就業服務法第四十三條第五項，未依外籍勞工是否已依法納稅而對其勞工保險保障範圍為不同規定為法律漏洞，本院並無以目的性限縮解釋方法為漏洞補充之餘地。原告主張，本院應以當事人已盡納稅義務，對該條規定作目的性限縮解釋，亦難謂有理由。末查首開就業服務法規定內容，自民國八十一年該法公布施行以來，未曾修正，依卷附原告勞工保險卡影本所載，原告係於八十五年十一月二十二日加保，則原告加保時，首開法律規定內容應為原告所明知，原告指摘被告於外國勞工投保之初，應為除外、不包括之聲明，並扣除相關保費，否則被告即享有不當得利，更有詐取投保外籍勞工所得之嫌云云，亦不足採。綜上所述，本件原處分核與首開法律規定並無不合，一再訴願決定遞予維持，亦無違誤，均應予維持，原告起訴意旨，難謂有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中華民國八十九年十一月十六日
(本件聲請書其餘附件略)