

釋字第 811 號解釋部分不同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號解釋第一段前段即關於認中華民國 94 年 1 月 19 日修正公布之公教人員保險法（下稱公保法）第 6 條第 3 項、第 4 項規定及 103 年 6 月 1 日修正施行之同法第 6 條第 4 項、第 5 項規定，均係揭示社會保險禁止重複加保原則，符合憲法第 23 條比例原則之要求部分，本席敬表贊同。惟就本號解釋第一段後段即「關於違法解職（聘）處分嗣經撤銷之復職（聘）並申請追溯加保者，立法者就該重複加保情形並未規範，其重複加保期間之年資即應採認為公教人員保險養老給付之年資，始與憲法保障人民財產權之意旨相符。」及第二段「於本解釋公布後，有關機關就本件聲請人追溯加保之申請，應依本解釋意旨辦理。」中關於採計年資所累計之養老給付金額部分，本席尚難同意，爰提出部分不同意見書。

一、本號解釋標的之思考

依憲法第 155 條前段：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」之規定，國家應實施社會保險，而公教人員保險（下稱公保）係國家就公教人員（下併稱公務員）職域所為之社會保險，原則上符合法定加保資格者均應強制納保，是其等依法參加公保之公法上權利，應受憲法保障。

本號解釋爭執所在之事實，係公務員於解職後（原參加之公保已因而退保）另行加入勞工保險（下稱勞保），嗣該解職處分因遭撤銷而復職，則就該已參加勞保期間，可否於復

職後再請求溯及加入公保？而依此原因事實及本號解釋所聚焦之公保養老給付，其所涉及者主要是 103 年 6 月 1 日修正施行之公保法第 6 條第 1 項、第 4 項、第 5 項及第 7 項規定，爰先將此等規定臚列如下，以利說明。

(1) 第 6 條第 1 項：「符合第 2 條規定之保險對象，應一律參加本保險（以下簡稱加保）為被保險人；其保險期間應自承保之日起，至退出本保險（以下簡稱退保）前一日止。」

(2) 第 6 條第 4 項：「被保險人不得另行參加勞工保險、軍人保險、農民健康保險（以下簡稱其他職域社會保險）或國民年金保險。但本法另有規定者，不在此限。」

(3) 第 6 條第 5 項：「被保險人重複參加其他職域社會保險或國民年金保險（以下簡稱重複加保）期間，發生第 3 條所列保險事故（以下簡稱保險事故），除本法另有規定外，不予給付；該段年資亦不予採認；其所繳之本保險保險費，概不退還。但非可歸責於服務機關（構）學校或被保險人之事由所致者，得退還其所繳之保險費。」

(4) 第 6 條第 7 項：「第 5 項人員之重複加保年資得併計成就請領本保險養老給付之條件。但不予給付。」

查違法行政處分經撤銷者，依行政程序法第 118 條規定，除另定失效日期外，係溯及既往失其效力，是原為公保被保險人，因受解職處分，喪失被保險人資格，致遭強制退保者，如其解職處分因違法嗣遭撤銷，並依法溯及既往失其效力而獲復職，則此等公務員原遭退保之公保，自因原退保事由之自始不存在，依上述公保法第 6 條第 1 項規定，其公保之被保險人資格自因而當然回復，而如多數意見所稱「應依其申

請，准予追溯加保」(解釋理由書第8段)。從而形成該公務員係自始(即解職前之投保時)即加入公保，並因該公務員於遭解職期間係曾加入勞保，而有於解職期間加入公保並加入勞保之重複加保情事。

關於公保與其他社會保險之重複加保，公保法係於第6條第4項為原則禁止之規範，至於原則禁止之效果，則是於同條第5項為原則性規定，即該段期間所生保險事故不予給付、該段年資不予採認及該段期間所繳之公保保險費不予退還；並就本號解釋所聚焦之公保養老給付部分，於同條第7項為「重複加保年資得併計成就請領本保險養老給付之條件。但不予給付。」之例外規範。換言之，公務員(即公保被保險人)於有重複參加勞保等之重複加保情事，關於公保養老給付部分之效果，係於公保法第6條第7項另予明文規範，而此觀該條關於「八、考量被保險人於重複加保期間確已繳納保險費，爰於第7項規定重複加保之年資得採計成就請領養老年金給付年資條件，……且重複加保期間年資不予給付。」之立法理由益明。是本席認本號解釋關於「違法解職(聘)處分嗣經撤銷之復職(聘)者，申請辦理追溯加保，其重複加保期間之年資是否應採認為公保養老給付之年資？」之爭點，公保法既已於第6條第7項予以規定，其即非「並未規範」(解釋文第1段)，至本號解釋多數意見以解釋文第1段後段「其重複加保期間之年資即應採認為公教人員保險養老給付之年資，始與憲法保障人民財產權之意旨相符。」等語，所欲表明重複加保期間之年資，不僅是得採計成就請領養老給付之年資條件，尚應併計其養老給付之金額一節，亦屬公保法第6條第7項規定是否合憲之問題，即縱

如多數意見於本號解釋所為之合憲解釋(合憲性限縮),其解釋標的亦應為公保法第6條第7項規定。是本號解釋多數意見以「公保法第6條第5項有關『該段年資亦不予採認』之規定」(解釋理由書第7段及第8段參照),作為合憲解釋之解釋標的,本席尚難贊同。

二、重複加保年資未併計養老給付金額,是否當然違憲?

「憲法第18條規定人民有服公職之權利,旨在保障人民有依法令從事公務,暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」(本院釋字第658號解釋參照),另「憲法第83條暨憲法增修條文第6條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項,亦旨在立法保障公務人員退休後之生活」,而「……公教人員保險法中關於『養老給付』之規定等,係國家為履行憲法保障公務人員之退休生活而設……」(本院釋字第596號解釋參照)。至以憲法第155條、憲法增修條文第10條第5項前段作為憲法依據之我國社會保險制度,則均屬基本國策之規定,雖關於社會保險基本國策條款之效力,論者間有諸多未盡相同之見解,惟無論如何,立法者所進行之社會保險立法,皆應符合社會保險之本旨、目的與基本原則。

公保之養老給付既須具備一定之保險年資,始該當請領要件(公保法第16條參照),而公保法之「養老給付」又係國家為履行憲法保障公務員之退休生活而設,是基於國家對公務員之照顧義務,於公務員因任職(含依法復職)而應依法參加公保之保險年資,因涉及公務員依法是否符合請領公

保養老給付之條件，原則上自應予以計入成就請領公保養老給付之條件，始符前述之憲法上要求。是本號解釋關於「重複加保期間之年資是否應採認為公保養老給付年資」之爭執，本席認應作為其解釋標的之公保法第6條第7項本文規定：「第5項人員之重複加保年資得併計成就請領本保險養老給付之條件。」部分之合憲性，自應予以肯認。從而立法者以公保法第6條第7項所規定重複加保者關於養老給付之法效，與本號解釋多數意見之差異，核僅係該重複加保之年資是否尚應併計其養老給付金額部分。而此差異，所涉及者應係公保法第6條第7項但書之「但不予給付」（即重複加保年資不併計養老給付金額）。換言之，就本號解釋言，本席認其審查所應聚焦者應係公保法第6條第7項但書規定是否合憲之問題。

查公保法第6條第7項規定，本係同條以第5項就第4項之禁止重複加保規定為原則之效果規定外，另就養老給付部分之效果所為之例外規定。雖本項（第7項）但書之「不予給付」規定之目的，立法理由未予明言，然基於如上述第7項本文係屬第5項之例外，而第7項但書又屬同項本文之例外規定之立法體例，本席認公保法第6條第7項但書規定，應係基於禁止重複加保原則之考量而為。而社會保險因所耗費之社會資源龐大，是為避免社會資源重複配置及政府重複補貼，公保法乃於第6條第5項明文揭示禁止重複加保，而此亦經該條項立法理由揭示甚明，並此禁止重複加保原則之合憲性，復經本號解釋予以肯認在案（本號解釋理由書第6段參照）。又依公保法第9條第1項規定，公保之保險費，被保險人係自付百分之三十五，政府補助百分之六十五，在各

類社會保險之政府分攤比例上，雖非最高者，但亦屬偏高¹，則再徵諸此段年資之社會保險重複性，為避免社會資源重複配置及政府重複補貼之公共利益，而對依法復職者，雖應於老年給付採認重複加保之年資，但不予給付回復採認年資所累計之養老給付金額，即僅併計成就請領養老給付之條件，使其不致無法成就養老給付之條件，尚難謂有失衡平而有違憲之處。

至縱如本號解釋多數意見所稱，本號解釋爭點之被保險人，其重複加保係「公權力行為所致，非可歸責於被保險人」（解釋理由書第 8 段參照），即認此等情形係與通常重複加保之情形有別。然此等被保險人於因公權力行為而得申請回復公保前，既確有另參加其他社會保險情事，尤其在被保險人重複參加之其他社會保險未明文禁止重複加保者，更是形成前述禁止重複加保原則所為避免之社會資源重複配置及政府重複補貼之情形，而違反禁止重複加保原則。況縱認只容許該段重複加保年資僅成就請領公保養老給付之條件，但「不予給付」尚有失衡平，然因個案另參加之其他社會保險及參加後之具體情事均不一而足，則就此等重複加保年資所涉之公保養老給付金額，亦應為合憲性限縮解釋，並令立法者就此等情事另為立法（例如：應如何核計養老給付之金額，甚或給予被保險人是否回復公保年資之選擇權等），亦不宜如多數意見所稱之「即應採認為公保養老給付之年資」，即認此段年資應併計養老給付金額。是本號解釋多數意見未進一步說明理由，即就因復職而依法應准回復加保之年資，逕謂

¹ 政府分攤比例，分別規定於勞工保險條例第 15 條、公教人員保險法第 9 條、農民健康保險條例第 12 條及國民年金法第 12 條。其中政府分攤比例最高者為國民年金保險之低收入戶，其保費由政府全額補助，另一般受僱者之勞保保費，政府則補助百分之十。

亦應採認為公保養老給付之年資並令有關機關據以辦理部分，本席尚難以同意。