

釋字第 766 號解釋協同意見書

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牴觸平等權問題，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

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。

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抵觸，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

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 老年年金給付不排除富，國民年金法第 29 條、第 30 條規定參照。

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牴觸生存權保障規定，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公平情形至明，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。