

釋字第 766 號解釋協同意見書

許志雄大法官 提出

100 年 6 月 29 日修正公布之國民年金法第 18 條之 1(104 年 12 月 30 日修正公布為同條第 1 項)規定：「依本法發給之各項給付為年金者，除老年年金給付自符合條件之當月起按月發給至死亡當月為止外，其他年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給至應停止發給或死亡之當月止。」(下稱系爭規定)是符合請領條件之遺屬，如未於當月提出申請，其自符合請領條件當月起至提出申請之前 1 個月止，此一期間內原得領取之遺屬年金部分即不能領取，顯然構成遺屬年金給付請求權之限制。嗣 104 年 12 月 30 日修正公布國民年金法，於第 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。」依此，在得請求追溯補給範圍內，上開遺屬年金給付請求權之限制業已排除。惟 105 年 2 月 29 日以前發生死亡事故者，遺屬年金給付請求權仍因系爭規定而受限制，本號解釋認系爭規定有關部分不符憲法第 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。對於此一結論，本席敬表贊同，惟本案何以同時涉及財產權與生存權問題？應採取何種違憲審查基準？本號解釋之審查方法有何特點？如何導出系爭規定之違憲性？凡此均有闡釋之必要，爰提出協同意見書。

一、遺屬年金之生存權面向

二十世紀起社會國家（福利國家）理念蔚為風潮，為保護社會及經濟上之弱者，以實現實質平等，維護人性尊嚴，各國憲法普遍重視社會權保障。生存權堪稱最具代表性之社會權，乃人民要求國家積極照顧或給付之權利，目的在於使個人之基本生活水準得以維持，而確保有尊嚴之生存。惟一般認為，生存權之內容抽象不明確，礙難直接以憲法之生存權保障為依據，導出請求生活扶助之權利。論者指出，唯當藉由法律將生存權具體化時，始形成具體性權利。換言之，於國家建構社會保障法制，將生存權具體化之場合，憲法與社會保障法制可一體掌握，據以論究生存權之具體權利性¹。本席肯定此一見解，蓋依權利性質而論，生存權異於自由權（對國家之防禦權），本身非屬在憲法上已能自立自足之權利。生存權之內容須經由法規範複合體（法制度）加以形成，亦即生存權與法律之間具有親和關係，謂二者結合，凝聚成具體可行之權利，應屬允當。

國民年金法第 1 條揭槩：「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。」由此立法目的之規定可知，國民年金法之制定，旨在保障國民之基本生活水準，其為社會保障法制之一環，乃將生存權具體化之法律。同法第 40 條第 1 項規定：「被保險人死亡者、符合第 29 條規定而未及請領老年年金給付前死亡者，或領取身心障礙或老年年金給付者死亡時，遺有配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或兄弟、姊妹者，其遺屬得請領遺屬年金給

¹ 芦部信喜著、高橋和之補訂，憲法，岩波書店，2005 年第 3 版第 7 刷，頁 242-244。

付。」惟依同條第 2 項規定，遺屬年金給付條件尚須符合一定條件，亦即除配偶外，請領遺屬年金之遺屬，須為未成年人、無謀生能力者、抑或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。此等人屬於經濟上之弱勢者，常因被保險人死亡頓失依怙而陷難以維持最低生活需求。因此，遺屬年金之設，係為保障該遺屬之生存權，參照前述，遺屬年金給付請求權可謂生存權經法律實定化後形成之具體性權利。

二、財產權與生存權之交錯

本院對憲法上財產權之認定一向從寬，凡與金錢利益有關者，例如公務人員退休金請求權（釋字第 187 號及第 201 號解釋）、公務人員依考績結果所生之財產上請求權（釋字第 266 號解釋）、公務人員之公法財產請求權（福利互助金請求權，釋字第 312 號解釋）、全民健康保險之停止特約、不予支付、停約抵扣與扣減醫療費用（釋字第 753 號解釋）、政府採購得標廠商進用原住民比例未達標準須繳之代金（釋字第 719 號解釋）、稅捐（釋字第 597 號、第 606 號及第 663 號解釋）、稅捐之滯納金、滯納利息（釋字第 746 號解釋）與滯報金（釋字第 616 號解釋）、國家基於公益目的對人民課予之租稅以外之金錢義務（釋字第 593 號解釋）、農田水利會徵收之餘水使用費（釋字第 628 號解釋）、緩起訴處分所附之金錢負擔（釋字第 751 號解釋）、罰金（釋字第 680 號解釋）及罰鍰（釋字第 641 號、第 642 號及第 713 號解釋），即使屬於公法性質，亦皆廣泛納入財產權之保障範圍，或認係財產權之限制。尤其釋字第 312 號解釋理由書明確表示：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。此項權

利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障……。」「行政院發布之中央公教人員福利互助辦法或其他機關自行訂定之福利互助有關規定，係各機關為安定公務人員生活之行政目的而實施之法令，並有提供公款予以補助者，具有公法性質。……公務人員退休，依據上述法令規定，請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，如遭有關機關拒絕，將影響其憲法所保障之財產權……。」本案系爭規定所涉遺屬年金請求權亦具有公法性質，雖權利主體為國民，非公務員，但本號解釋仍依循上開解釋旨趣，認其具有財產上價值，應受憲法財產權之保障。解釋理由書首先表示：「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……。」接著將國民年金定性為社會保險，謂：「國民年金保險係國家為實現人民享有人性尊嚴之生活，依憲法第 155 條及憲法增修條文第 10 條第 8 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……。」最後得到國民年金法規定之遺屬年金應受憲法財產權保障之結論，理由為：「遺屬年金係被保險人死亡事故發生時之主要保險給付，目的在謀求遺屬生活之安定，故被保險人之遺屬作為遺屬年金之受益人依法享有之遺屬年金請求權，屬社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法財產權之保障。」

本號解釋認社會保險給付請求權應受憲法財產權之保障，見解固與德國聯邦憲法法院之判例近似，但仍有明顯差異。本號解釋直接承認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。德國聯邦憲法法院則強調，社會保險給付請求權須符合下列三要件，方受憲法財產權之保障：一、該權利本身具有財產價值之法律地位，可供個人支配（私使用性）；二、該權利之取得，在相當大之範圍內係以被保險人自身之給付為基礎（自身給付）；三、該權利之賦予，係為保障權利人之生存（生存保障）²。尤其第二項要件，學者多數認係社會保險給付得以享有憲法財產權保障之關鍵所在。此說強調保險給付權利來自個人繳納之保費，並非國家單方賦予，且保費與給付間具有一定之對價關係，其意義相當於個人依其能力所獲致之私有財產³。由此可見，戰後德國即使重視社會國原則，基本上卻仍保持傳統財產權觀念。聯邦憲法法院以遺屬年金給付並非基於自己保費所形成，僅因被保險人保費與立法者給付制度之型塑而受益，從而否認其財產權性質⁴，良有以也。

關於社會保險給付請求權何以受憲法財產權之保障，本號解釋未見論述。特別是遺屬未曾繳納保費，其遺屬年金請求權仍受憲法財產權之保障，有無過度廣泛之嫌？本席認為，多數意見應係沿襲本院對憲法上財產權一向從寬認定之立場，以包含遺屬年金在內之社會保險給付請求權，因具有財產上價值，故當然受憲法財產權之保障。按歐洲人權法院對財產權概念亦有擴張解釋之傾向，只要締約國立法提供人

² 陳英鈴著，「自由法治國」與「社會法治國」的制度選擇—評釋字 472 與 473 號大法官會議解釋，台灣本土法學雜誌第 4 期，1999 年 10 月，頁 96；陳愛娥著，大法官對全民健康保險法制的合憲性討論—評釋字第 472 號、釋字第 473 號解釋的解釋風格，台灣本土法學雜誌第 25 期，2001 年 8 月，頁 10。

³ 孫迺翔著，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，台灣大學法學論叢第 41 卷第 2 期，2012 年 6 月，頁 457、458。

⁴ 邵惠玲著，社會基本權之法制實踐與司法審查，元照，2016 年，頁 139。

民社會給付，無論是否以繳納保費為要件，皆承認受歐洲人權公約財產權之保障⁵。是本院從寬界定財產權保障範圍之立場，異於德國聯邦憲法法院，而與歐洲人權法院判決之見解若合符節。

又德國基本法本身並無生存權之明文規定，聯邦憲法法院係從基本法第 1 條第 1 項人性尊嚴條款及第 20 條第 1 項社會國原則導出「最低生存保障」，且未承認人民可直接據以請求國家為特定之具體給付⁶。對於社會保險給付請求權（年金受給權），聯邦憲法法院無寧係以既存之制度為前提，藉由財產權（所有權）條款提供憲法基礎，賦予財產權（所有權）之地位⁷。相較之下，我國現行憲法第 15 條明定生存權之保障，與德國顯有不同。如前所述，國民年金法屬社會保障之立法，國民年金保險為社會保險之一種，寓含生存權保障之意旨，尤其遺屬年金顯然係為保障遺屬之生存權而設，依據憲法及國民年金法規定，遺屬年金給付請求權已足以成為生存權保障之具體性權利。本案若專就生存權部分審查，可凸顯生存權之意義，應屬妥適。惟多數意見主要著眼於財產權保障部分，兼及生存權之保障，並以後者為由，主張遺屬年金給付請求權之限制應受較嚴格之審查，亦有異曲同工之妙。

補充一言，財產權與生存權保障之內容，皆有賴國家以法律形成，是其共通之處。惟作為財產權保障對象之「財產」，通常依個人之自主活動即可獲致，屬個人努力之成果；

⁵ 同註 3，頁 461。

⁶ 同註 3，頁 483 以下。

⁷ 西原博史著，自律と保護，成文堂，2009 年，頁 82。

國家所形成者，僅係財產權之準則。反之，作為生存權保障對象之「給付」，通常係基於社會連帶及生存照顧之觀點，由國家提供，而非個人努力之成果。因此，生存權與財產權仍不能等同看待。論者或認為，年金受給權或給付請求權，屬社會保險之給付性質，關於其權利之成就，個人有相應之貢獻，此際生存權保障與財產權保障出現交錯現象⁸。惟社會保險給付請求權除涉及生存權保障外，亦具有財產權性質，其與個人是否曾為相應之貢獻無關，已見前述，不俟贅言。如本案情形，於生存權與財產權交錯時，若法律設有限制規定，即可能同時引發生存權與財產權之侵害問題。

三、系爭規定違憲性之判斷

財產權屬於典型之經濟自由，本質上係個人對國家之防禦權，惟財產權與一般自由權尚有不同，因其種類及內容有賴法律制度加以創設或具體化，與法律制度間具有親和關係。縱使如此，國家若無正當理由而剝奪人民之財產權，仍構成違憲。此一論理，適用於生存權及其他社會權，同樣允當。換言之，如何實現社會權之保障，首先應由政治部門決定，而且對於有關法律之制定，立法者具有廣泛之裁量權。本號解釋理由書稱：「憲法第 155 條前段規定：『國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。』基於前開憲法委託，立法者對於社會保險制度有較大之自由形成空間（本院釋字第 568 號解釋參照），是社會保險給付之請領要件及金額，應由立法者盱衡國家財政資源之有限性、人口增減及結構變遷可能對社會保險帶來之衝擊等因素而為規範。」適為上開立場之呈現。惟一旦依有關社會權之具體立法，某種給付要件已

⁸ 松本和彥著，生存權，收於小山剛、駒村圭吾編「論點探究 憲法」，弘文堂，2005 年，頁 235。

具備時，人民取得給付請求權，國家非有正當理由，不得剝奪人民受給付之地位及權利。因於此情形社會權與法律結合，使社會給付請求權成為憲法社會權保障之具體性權利。職是之故，由法律具體化之給付請求權應受憲法保障，原則上即使依法律亦不得剝奪之。法律若任意剝奪或限制之，將構成違憲，是為社會權之「自由權效果」⁹。本號解釋理由書指出：人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，如其內容涉及人民最低限度生存需求，則應受憲法第 15 條生存權之保障；遺屬年金之給付亦涉及被保險人遺屬受憲法保障之生存權，立法者就遺屬年金給付請求權之限制，應符合憲法第 23 條比例原則之規定。揆其意旨，即在表示國民年金法規定之遺屬年金給付請求權應受憲法生存權保障，其限制受社會權「自由權效果」之制約，須符合比例原則，方不違憲。鑑於系爭規定涉及人民最低限度生存需求之侵害，其違憲與否，自應受較嚴格之審查。

又根據財產權二分論之觀點，財產可分為「小財產」與「大財產」¹⁰，或者「生存財產」與「獨佔財產」¹¹。基本上，「小財產」或「生存財產」係藉勞動取得，為支撐自己或家族所必要之財產，有就人格自律發展提供物理性基礎之作用，屬於「作為人權之財產權」。「大財產」或「獨佔財產」則為資本家所有，有實現榨取他人勞動機能之財產，可謂「資本主義財產權」。基於財產性質及機能之考量，相對於「大財產」或「獨佔財產」，「小財產」或「生存財產」所受財產

⁹ 長谷部恭男著，憲法，新世社，2014 年第 6 版，頁 275、282。

¹⁰ 高原賢治著，社會國家における財産權，收於宮澤俊義先生還曆記念「日本國憲法體系第七卷」，有斐閣，1978 年初版第 9 刷，頁 249-251。

¹¹ 棟居快行著，人權論の新構成，信山社，1992 年，頁 259 以下。

權保障之程度應較高，對其限制應採取較嚴格之審查。遺屬年金給付請求權顯然屬於「小財產」或「生存財產」，對其限制自應採取較嚴格之審查。

綜上，關於系爭規定之審查，應適用較嚴格之基準。本號解釋理由書稱：「立法者就兼受財產權與生存權保障之遺屬年金給付請求權之限制，應符合憲法第 23 條比例原則之規定，並受較為嚴格之審查。亦即，其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。」明確主張較嚴格之審查，洵屬允當。

從文字及操作手法皆可看出，在系爭規定違憲性之審查上，多數意見將比例原則與三階段審查基準論中之嚴格合理性基準混合適用。首先，對於立法目的審查之重視程度，比例原則與三階段審查基準論明顯不同。比例原則之焦點置於手段審查，或手段與目的之關聯性審查，至於立法目的方面，通常僅作有無「正當性」，亦即是否為憲法所容認之審查。相對而言，在三階段審查基準論上，除手段審查外，目的審查亦為焦點所在，且依審查基準之寬嚴，區分為三種立法目的。亦即，法律要能合憲，於合理性基準僅要求立法目的具公益或正當利益(legitimate interest)，嚴格合理性基準要求立法目的具重要公益(important interest)，而依嚴格審查基準，則所追求之立法目的必須是極重要公益或必要不可或缺之公益(compelling interest)¹²。多數意見因採嚴格合理性基準，故要求立法目的須為追求重要公益，並明確指出，系爭規定之目的無論在於避免追溯時請領條件認定之困難，或為

¹² 伊藤健著，目的審査に關する違憲審査基準（一），法學論叢第 181 卷第 2 號，2017 年 5 月，頁 154、155。

減省追溯認定所需行政費用，均係基於追求行政便宜考量，尚難謂係重要公益。

其次，多數意見表示：「因審酌政府財政負擔能力及社會保險資源之合理配置而限制領取遺屬年金之始點部分，即使所追求者屬重要公益，然該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。」其對有關部分之立法目的是否屬於重要公益，並未明確認定，實與嚴格合理性基準之審查方式有所出入。多數意見就系爭規定之限制所能減省之給付，與所犧牲之謀求遺屬生活安定之法益加以比較，得出難謂手段與目的間具有實質關聯之結論，無寧係出於比例原則中狹義比例性之審查。

最後，所謂重要公益，包括立法目的之「正當性」、「重要性」及「實現之必要性」等三項構成要素¹³。其中之「重要性」，應兼顧公益之質與量，除強調立法所追求之公益在法體系上佔有重要地位外，亦要求該公益之重要程度高於對立之憲法上權利（受制約之利益）。因此，重要公益之審查，涉及利益衡量，實兼含比例原則中狹義比例性之審查。本號解釋名義上採用比例原則審查，實質上則偏重嚴格合理性基準之運用。

¹³ 伊藤健著，目的審査に關する違憲審査基準（三）・完，法學論叢第 181 卷第 5 號，2017 年 8 月，頁 79 以下。