

## 大法官解釋與社會正義之實踐

許宗力\*

〈摘要〉

本文旨在探討職司憲法解釋的司法院大法官，在社會正義的制度實踐所扮演的角色。一般認為大法官在此脈絡扮演的角色無足輕重，主要理由是，社會正義之實踐某種程度上為社會資源的重分配，則職責當然是落在有民意基礎的政治部門，大法官基於權力分立與尊重民意之考量，自然多傾向尊重、順從政治部門之政策決定。本文除一開始指出此一看法的謬誤，並試圖盤整大法官解嚴以來的相關解釋，依循憲法所指示應該推行的相關事務領域（例如全民健保、勞工、農民、原住民、身障者之保護與老年生活保障等），逐項分析其於社會正義之實踐的功過，繼而作量化分析，除發現大法官作成之相關解釋，整體而言還算偏向合乎社會正義外，並發現大法官於系爭法律規定不利弱勢時，並未因涉及社會財經領域而採取消極態度，反而提升審查密度，顯見大法官並不認為社會正義之實踐在國家權力分配上主要為歸屬政治部門之任務。此一量化觀察可謂翻轉了向來以為大法官在財經社會領域普遍採寬鬆審查的直覺認知。

關鍵詞：社會正義、社會國、比例原則、平等原則、社會保險、全民健保、勞工保險、土地改革、老年退休保障、積極平權措施

---

\* 作者感謝兩位匿名審查委員寶貴意見，獲益良多。本文乃科技部整合型研究計畫「社會正義之理論與制度實踐」下子計畫「憲法法院與社會正義之實踐」的部分研究成果，研究助理臺大法研所賴又豪同學對本研究之完成提供卓越之協助，謹在此一併致謝。

\*\* 司法院院長，國立臺灣大學法律學院兼任教授。E-mail: tlhsu@ntu.edu.tw。

• 投稿日：08/08/2016；接受刊登日：10/07/2016。

• 責任校對：林易儒、黃存志、詹詠媛。

• DOI:10.6199/NTULJ.2016.45.SP.05

## ◆ 目 次 ◆

### 壹、前言

### 貳、分析母體的選定

### 參、大法官社會正義解釋的質化分析

- 一、肯認全民健保的合憲性，支持、微調全民健保政策的發展
- 二、多次朝有利於勞工的方向矯正政治部門的勞工保護政策
- 三、尊重、支持政治部門的農民保護政策，捍衛半世紀前的土改成果，不因社會經濟條件變遷而變更立場
- 四、宣示過度的照顧本身就是不正義，但為德不卒
- 五、階級平等：從口惠到棄守
- 六、老年生活保障：從要求維持基本生活到允許限定公教人員退休所得上限
- 七、對身障者的保護：從呼籲長照險、支持親屬間的長期照護到宣示積極平權措施有其界限
- 八、支持政治部門對原住民採取積極平權措施
- 九、在國安與社會治安考量下，支持政治部門對新移民與更生人權利之限制

### 肆、大法官社會正義解釋之量化分析

- 一、分析架構
- 二、實證分析結果

### 伍、結語

## 壹、前 言

本文旨在探討職司憲法解釋的司法院大法官，在社會正義的制度實踐所扮演的角色。此一探討是有意義的，因為一般印象以為大法官在此脈絡中的

角色無足輕重。本文除一開始指出此一看法的謬誤，並試圖就解嚴以來的這段歲月，大法官究竟以如何角色參與或影響社會正義之制度實踐，作一番盤整，並藉此策勵未來，提供建議。

一般之所以認為大法官扮演的角色無足輕重，主要理由是，社會正義之實踐某種程度上為社會資源的重分配，則職責當然是落在有民意基礎的政治部門，尤其是職司立法的國會身上，大法官基於權力分立與尊重民意之考量，自然多傾向尊重、順從政治部門之政策決定；其次，社會正義的實踐有賴國家的財政結構健全及社會經濟發達，司法無法強求國家力有未逮之處；最後，傳統上，自由權的功能乃用以防禦國家對人民自由領域的侵犯，而非請求國家提供一定的物質或勞務給付，因此當社會正義的實踐要求國家對人民積極提供給付，即不免與傳統的自由權產生扞格，憲法法院當然也會容易隨之卻步。

這種看法並非全然無的放矢，但並未看到事情的全貌：蓋正因社會正義之實踐具有社會資源重分配的性格，因而免不了會引發與自由權、平等權保障之衝突，尤其平等權因此成為大法官與聞社會正義之實踐的主要切入點。另外，我國憲法明文保障生存權，基本國策一章更充滿督促國家積極採取行動保護弱勢的憲法誠命，這些規定也同樣提供大法官介入社會正義之實踐的機會。因此，儘管大法官本身並不擬定各種政策來實踐社會正義，但透過聲請個案，判斷其涉及的各项規定對於既存的社經不平等可能造成改善或是加劇的效果，並進行合憲性的調控，憲法法院仍得以藉此監督國家有無履行憲法上追求社會正義的義務，因而影響國家對社會正義的實踐。

正因如此，事實上，單就議題、表象觀察，我們就可毫不費力地輕易舉出許多涉及社會正義之實踐的大法官解釋，且就結果言，有被學界一致肯定者；當然，也有遭致正反兩極評價者。前者例如司法院釋字第 422 號解釋，透過對耕地三七五減租條例承租人全年家庭生活費費用的核計方式，未能斟酌其生活具體情形與所生的困窘狀況而宣告違憲，揭示國家有義務維繫人民最低生活，且司法得以介入審查<sup>1</sup>；釋字第 472 號解釋宣告全民健保之強制

<sup>1</sup> 例如許宗力（2015），〈最低生存保障與立法程序審查〉，黃昭元（主編），《法

納保符合憲法意旨，為健保制度基礎的正當性背書等<sup>2</sup>。後者則例如釋字第 596 號解釋在憲法第 153 條要求應予勞工特殊保護之下，仍認為勞基法就勞退金請求權無不得抵銷扣押保護規定尚稱合憲<sup>3</sup>；或要求按摩業回歸自由市場競爭，宣告視障者獨占按摩市場的法律違憲，引發視障團體激烈抗議之釋字第 649 號解釋等<sup>4</sup>。由此可見我國大法官亦每每對國家的社會正義制度實踐產生影響，甚至起了決定性作用<sup>5</sup>。

如前述，本文之作，目的在對大法官在社會正義實踐的脈絡中究竟有何功過？扮演何種關鍵角色？等問題作一番盤整。取徑上，將分別進行質化與量化分析：質化方面，扣緊憲法的軸線，就社會正義相關議題，分門別類，檢視大法官相關解釋在實踐社會正義的脈絡下究竟作出甚麼樣成績；量化方

---

治的傳承與永續（二）》，頁29-30，臺北：新學林；張桐銳（2011），〈論憲法上之最低生存保障請求權〉，《政大法學評論》，123期，頁121-191；孫迺翊（2012），〈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〉，《臺大法學論叢》，41卷2期，頁445-516。

<sup>2</sup> 例如陳英鈴（1999），〈「自由法治國」與「社會法治國」的制度選擇：評釋字四七二與四七三號大法官會議解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，4期，頁87-99。

<sup>3</sup> 例如孫迺翊（2015），〈社會法的憲法基礎〉，台灣社會法與社會政策學會（主編），《社會法》，頁82，臺北：元照。

<sup>4</sup> 例如孫迺翊（2011），〈再探視障按摩保留條款之合憲性：大法官釋字第六四九號解釋的法事實與法釋義〉，《中研院法學期刊》，9期，頁49-127；邱大昕（2009），〈被忽略的歷史事實：從視障者工作演變看大法官釋字第六四九號解釋〉，《社會政策與社會工作學刊》，13卷2期，頁55-86。

<sup>5</sup> 除前揭大法官解釋外，解嚴以後，與社會正義之實踐相關的其他解釋，例如1997年司法院釋字第434號解釋（公務員保險）、1998年釋字第456號解釋（年釋字第456號解釋（排除非專任員工及勞動者之被保險人資格，與保護勞工之意旨有違））、1999年釋字第472號解釋（全民強制納保，合憲（增修條文第10條第5項））、473號解釋（保險費符合量能負擔原則）、1999年釋字第485號解釋（國軍老舊眷村改建條例，不得明顯過度照顧）、1999年釋字第494號解釋（勞動條件不得低於勞基法所定最低標準）、2002年釋字第549號解釋（遺屬津貼）、2003年釋字第560號解釋（被保險人死亡，遺屬請領喪葬津貼之限制合憲）、2003年釋字第568號解釋（未就社會正義之實體問題深入，僅止於法律保留）、2004年釋字第578號解釋（勞退制度屬立法裁量）、2010年釋字第676號解釋（無一定雇主之保險費）、2010年釋字第683號解釋等等。

面，觀察其對政治部門的決策，整體而言，多大比例是採取司法積極主義或消極主義態度，以及就結果觀察，究竟整體言，有多大比例可被認為是採有利於社會正義之實踐的態度，有多少被認為有爭議，乃至違背社會正義者。

## 貳、分析母體的選定

進行本研究的第一道任務即分析母體的選定。這裡涉及的問題是，該以何標準判斷那些大法官解釋屬社會正義相關之解釋，而得列入本研究的素材？一開始須先說明者，司法院大法官固然行憲伊始即開張運作，迄 2015 年 10 月為止並共計作成 733 號解釋，然由於解嚴前實施強人威權統治，憲政運作所強調的權力分立原則尚未正式建立，大法官處理的問題往往較為技術性，較欠缺人權保障，簡言之，即釋憲功能成效不彰，因此，本文研究標的將聚焦於解嚴後的大法官解釋。此外，由於統一解釋案件不僅大多於解嚴前做成，數量亦少，對大法官追求社會正義扮演的角色相當有限，因此亦排除於觀察範圍之外。

為選定分析母體，本文使用 Microsoft Office Access/Office 2016 進行相關數據的編碼、檢索及分析統計<sup>6</sup>。由於本研究的資訊蒐集必須聚焦於關涉社會正義的大法官解釋之上，因此必須說明本文是根據何標準圈定所謂涉及社會正義之解釋。首先，凡涉及憲法社會國原則（或者稱民生福祉原則<sup>7</sup>）的大法官解釋，均屬本文所稱涉及社會正義之解釋。社會國原則脈絡下的社會正義指涉的是：對於社會上因為性別、族群、階級、城鄉、貧富、身心障

---

<sup>6</sup> 類似做法，參張文貞（2010），〈跨國憲法對話：大法官解釋引用外國法的總體實證研究〉，黃舒荳（編），《憲法解釋之理論與實務第七輯（下冊）》，頁489-490，臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。

<sup>7</sup> 釋字第485號解釋理由書：「憲法係以促進民生福祉為一項基本原則，此觀憲法前言、第一條、基本國策章及憲法增修條文第十條之規定自明。」足見憲法即使未明文，但從前言、第1條、基本國策及增修條文第10條，可以推導出促進民生福祉也是憲法基本原則之一，稱為民生福祉國原則或社會國原則，純屬學術用語之偏好。

礙、聰明才智等先、後天差異，所導致社會、經濟資源的「事實上不平等」，憲法課與國家積極作為義務，透過各種調整措施縮減、緩和，乃至消弭「事實上不平等」的狀態，使每個人都能平等地享有行使自由權利及參與社會、發展自我的機會。因此凡與此定義下的社會正義相關的大法官解釋，均納入編碼。其次，即使所涉內容無關對「事實上不平等」狀態的調整，只要單純關係到基於少數或社經弱勢身分之歧視，就與關懷弱勢的社會國原則的防禦面向有關，亦納入本文所稱涉及社會正義之解釋範疇。

基於以上定義，本文於司法院大法官的大法官解釋檢索系統中，進行資訊蒐集，在檢索關鍵字之設定上，首先以憲法上社會國原則的具體化條款，包括憲法增修條文第 10 條及憲法基本國策第四節社會安全篇章之條文進行檢索<sup>8</sup>，涉及相關條文之解釋，皆為社會正義之解釋，固無問題。然而我國的釋憲實務中與社會正義或憲法上之社會國原則相關之解釋，用語相當紛歧，並不必然對應到某組關鍵字，成為蒐集分析母體上最大的困難。故為了解決案件選擇效應（case selection effect）<sup>9</sup>可能造成的偏誤，本文進一步設計檢索條件，先透過具社會權性質之憲法第 15 條及憲法第 7 條平等權<sup>10</sup>規

<sup>8</sup> 筆者就關鍵字之檢索範圍，由於本研究目的在於觀察大法官對社會正義的態度，故採取司法院大法官解釋檢索系統中之「解釋文及解釋理由書」，而非「全文內容」，以集中觀察相關之大法官解釋。

<sup>9</sup> 簡單介紹見黃國昌（2009），〈法學實證研究方法初探〉，《月旦法學雜誌》，175期，頁145-146。

<sup>10</sup> 學界對於憲法第7條爭論甚多，較重要者略有兩層面之爭執，包括形式平等與實質平等的定義以及第7條之規範內涵究竟僅處理法律上地位之不平等，或是尚包含事實上不平等。然而，以上並非本文所欲處理的問題。在此以第7條作為檢索條件，乃因關涉社會正義的議題，往往亦以第7條平等權作為違憲審查標的，相關解釋雖皆基於法律上不平等而聲請釋憲，但在論證違反第7條時亦多以關涉社會國原則之憲法規定強化論述，或藉以填充第7條之內容。

關於平等權規範內涵的相關討論，參黃昭元（2009），〈平等權與自由權競合案件之審查：從釋字第649號解釋談起〉，《法學新論》，7期，頁17-43；陳愛娥（2007），〈對憲法平等權規定的檢討：由檢討司法院大法官相關解釋出發〉，湯德宗、廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務（第五輯）》，頁225-261，臺北：中央研究院法律學研究所籌備處；蔡宗珍（2006年12月），〈性別平等與女性保障名額制度〉，發表於：《司法院大法官九十五年度學術研討會：憲法解釋

定尋找解釋，再實質判斷該號解釋是否關涉少數歧視或社經弱勢問題而屬於社會正義關注的範疇<sup>11</sup>。接著以社會安全、社會保險、社會福利等詞語進行更細部的篩選<sup>12</sup>，最後，針對截至目前為止作成之七百餘號解釋，依據司法院大法官網站中公布之爭點實質判斷其與社會正義之關聯性，判斷方法原則上亦以系爭規定是否造成少數歧視或不利於社會、經濟弱勢為據，有必要時，亦參考該號解釋聲請人之社經地位、階級以及聲請理由輔助判斷。在大法官用語紛歧的困難下，本文希望上述判準可以盡可能避免在資料母體的蒐集上，涉入過多研究者的主觀價值判斷。

由此可見，於統計相關解釋時，較困難者為若非涉及體現社會國原則之憲法規定及制度<sup>13</sup>時，如何透過系爭基本權利及爭點實質判斷該號解釋是否關涉社會正義議題。原則上，若違憲審查標的為第 15 條之生存權，則皆屬之，除此之外，依循前述判斷系爭事務領域是否涉及少數歧視以及影響社經弱勢。

其中值得進一步說明者，譬如關涉性別平等的解釋中，由於本研究聚焦的是少數族群以及社經弱勢的保護，雖然性別平等無庸置疑是社會正義的議題之一，但已超出本文所能處理的範疇，因為即便在女性主義流派間，女性是否應該被視為被壓迫的群體，而居於次等權力地位，抑或如何界定女性所受到的壓迫，其形式或來源為何，皆有不同理論主張的討論空間，無法完全放入社經弱勢的範疇來理解。亦即，本文雖然認為對於女性的壓迫結構確實存在，但亦同意陳昭如教授所指出，女性作為一種群體範疇，必然具有內部

---

與平等權之發展（下冊）》，頁115-138，司法院（主辦），臺北。

<sup>11</sup> 此亦因為上開基本權條款並非該解釋關涉社會正義的充分條件之故，儘管能有效縮小檢索範圍，但仍須就個別解釋進行實質判斷，方能決定是否屬於社會正義相關之解釋。

<sup>12</sup> 此亦因大法官解釋文及理由書用語並未統一，儘管未提及特定憲法規定如基本國策或憲法增修條文第10條，但出現上開用語時，往往亦涉及社會正義問題。

<sup>13</sup> 譬如涉及全民健保制度之解釋如司法院釋字第472、473、524及550等號解釋，儘管解釋文及理由書中不必然出現特定憲法規定，但此制度本身即為國家追求社會保險制度健全化的體現，自屬社會正義相關之解釋。

的異質性<sup>14</sup>。故對於不同階級、族群、性傾向等特質的女性群體，壓迫可能來自資本主義體系、殖民、父權或國家機器等，無法一概而論。因此，在本研究所欲探討的社會正義議題上，「女性」的不平等地位問題，並非完全出於社會經濟因素，而與前述的研究範疇不完全一致。此外，「女性」能否符合「少數」歧視，亦容有疑問，本問題在美國法的實踐上也爭論已久，故最後本文只能透過判斷該號解釋影響的女性群體是否屬於「社經弱勢」，以求與其他納入分析的解釋有共通的特徵，故該解釋中受性別不平等待遇之一方需兼具社經弱勢性質。由此觀之，司法院釋字第 365、372、413、452、457、554、569、620、696、728 號解釋等，因主要爭議點為性別不平等，並未涉及對社經弱勢女性群體的不利影響，所以本文不予列入<sup>15</sup>。

又我國釋憲實務上雖將死刑問題放置於生存權脈絡下討論，但因聲請理由乃至於大法官解釋文本中皆未出現關係到社會正義的討論，故皆排除。此外，聲請人縱屬社經弱勢，但涉及事務領域倘無關少數或社經弱勢之歧視，本文亦予排除，例如釋字第 617 號解釋，聲請人的言論自由受到限制，與其言論內容涉及同性戀議題因而受到歧視息息相關，但爭議標的係廣泛地限制色情言論，而非僅針對同志色情言論設限，尚與本文界定的少數歧視無涉，因此排除在考察範圍之外。而租稅平等雖常常透過憲法第 7 條平等權而獲得審查，亦可能與社會正義問題有關，但如同前述，並非涉及第 7 條的解釋皆屬本文所框限的社會正義研究範疇，故如釋字 694、701 號解釋等因同時關係到生存權，方納入母體進行研究。較為棘手者是釋字第 626 號解釋的定位。該號解釋涉及警大拒絕色盲者入學的平等權爭議，大法官固然觀察到色盲屬人力無法改變的生理缺陷，但解釋文及解釋理由書未有一語道及身心障

<sup>14</sup> 陳昭如（2007），〈受害者或加害者？：初探女性主義法學中的受害者政治〉，殷海光基金會（編），《自由主義與新世紀台灣》，頁373-420，臺北：允晨。

<sup>15</sup> 筆者欲重申此處之所以排除性別平等相關的解釋，乃因其性質與本文所界定的研究範疇不盡相同，且考量其問題之複雜程度，亦應獨立進行討論，而非認為其與社會正義毫無關聯。相關文獻參黃昭元（2003），〈純男性軍校與性別歧視：評 United States v. Virginia 一案判決〉，《歐美研究》，33卷3期，頁461-539。陳昭如，前揭註14，頁373-420；顧燕翎（主編）（1996），《女性主義理論與流派》，頁27-70、105-138、179-214，臺北：女書文化。

礙，且從過去到現在，我國身心障礙者權益保障法一直未承認色盲為一種身心障礙類別<sup>16</sup>，故本號解釋似無將色盲列為身心障礙之意思，也因此是否適宜納入涉及社會正義之解釋予以編碼，即不無疑義。但即使色盲不是身心障礙，畢竟也是一種人力無法改變的生理缺陷，且屬社會中之少數，事實上也的確是因此人力無法改變的生理缺陷而在特定生活領域遭受排擠，綜此考慮，本號解釋納入涉及社會正義之解釋的一環，而列入研究範疇，應無懸念。再者是司法院釋字第 618 號解釋，該號解釋也因涉及新移民或原國籍族群的少數歧視問題，而予以納入。至於釋字第 708 號解釋，申請人固為居弱勢之外勞，然對須遣送出境之外國人暫予收容，並非僅針對弱勢外勞為規範，與少數歧視尚屬有間，故排除於考察範圍之外。釋字第 710 號解釋基於相同考慮，也予排除。最後，在前述檢索條件的篩選之下，本次研究之資料母體共計 41 件大法官解釋，詳見附錄列表<sup>17</sup>。

### 參、大法官社會正義解釋的質化分析

下面就選定為分析母體的大法官社會正義解釋，針對其中較具指標性者作實質內容分析。本文主要根據憲法社會國原則所明文提點應該推行的相關事務領域（例如全民健保、勞工、農民、原住民、身障者之保護與老年生活保障等），暨若干攸關社會正義的一般性實質爭點（例如社會給付有無上限以及階級平等）整理出下列九個觀察、研究成果，或有助於國人瞭解大法官在實踐社會正義上之表現：

---

<sup>16</sup> 根據身心障礙者權益保障法第6條之授權所訂定之《身心障礙鑑定類別、鑑定向度、程度分級及其基準》，其視覺障礙類別並不包含色盲。

<sup>17</sup> 礙於更詳細的原始資料庫數量龐大，為免徒增篇幅，僅在附錄附上簡單的列表，在此說明。

## 一、肯認全民健保的合憲性，支持、微調全民健保政策的發展

要評估大法官在實踐社會正義的功過，鑑於全民健康保險對人民福祉的重大影響，首要一個參考指標，當然就是看大法官對全民健保所持立場了。須知即使憲法增修條文第 10 條第 5 項明白揭示國家應推行全民健康保險的目標，但個人自主、財產權保障也是憲法所同等保障的價值，如果生病時毋須透過保險互助機制即力能自保的醫師、律師等高所得專業人士，乃至如郭台銘、張忠謀等大資本家，也無例外地被迫納入健保體系，並依其資力繳納鉅額保險費，則這種健保制度是否依然合憲，就不免啟人疑竇。在憲法價值本身構成內在體系衝突的情形下，職司釋憲的大法官採何立場，即顯得關鍵。

1999 年的釋字第 472 號解釋提到，全民健保採「強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨」；同屬 1999 年的釋字第 473 號解釋進一步指出，「全民健康保險為社會保險，對於不同所得者，收取不同保險費，以符量能負擔之公平性」。兩者說理雖然都有未臻深入、細膩之缺憾，但皆掌握住全民健保的基本原理與特徵，從根本肯定其合憲性，其效果有如讓上路未久，尚有部分民眾對之採負面、猶疑觀望態度的全民健保制度服下一顆定心丸，其重要性與影響力不容小覷<sup>18</sup>。至於何以強者亦強制納保的問題，雖然沒有在這兩號解釋看到解答<sup>19</sup>，本文的補充說明是，人生起起落落，即使今日的經濟強勢者，也未必能確保是明日的經濟強勢者，因此面臨必然的疾病風險，不能說完全沒有被保護需要。更重要一點，資力再怎樣雄厚者，現行全民健保法依然設有投

---

<sup>18</sup> 對全民健保合憲性之學說討論，另請參照雷文玫（2000），〈全民健保合憲性之探討：從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋〉，《政大法學評論》，63期，頁105-127；陳愛娥（2001），〈大法官對全民健康保險法制的合憲性討論：評釋字第四七二號、釋字第四七三號解釋的解釋風格〉，《台灣本土法學雜誌》，25期，頁1-13；陳英鈞（1999），前揭註2，頁87-99。

<sup>19</sup> 對強制納保相關討論，另請參照鍾秉正（2010），〈社會保險中強制保險之合憲性基礎：兼論釋字第472、473號解釋〉，氏著，《社會法與基本權保障》，頁70-106，臺北：元照；葛克昌（2011），〈所得重分配：國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173期，頁94-97。

保薪資上限，不至於讓經濟強者繳納天價保險費，而淪為健保局的單純的「財政工具」或「財務槓桿」<sup>20</sup>。

全民健保的特色之一是量能分擔，保險費隨資力之強弱而有不同高低設計。但某些經濟弱勢者若連基本的保險費亦繳納不起，是否會造成全民健保的保護漏洞？誠如孫迺翊撰文指出，全民健保立法之初已注意到此問題，因此明文規定低收入戶的保費由國家全額負擔。問題是社會救助法對低收入戶的要件規定相當嚴苛，導致不少實際經濟陷入困難者未能符合低收入戶標準，又無力繳納保費，而得不到國家的醫療照顧，淪為全民健保的「棄民」<sup>21</sup>。大法官注意到此問題，在釋字第 472 號解釋特別指出，「對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。」立法院也遵此方向修法，規定對於遭遇經濟困難、無力繳納保費而又不符低收入戶資格之被保險人，給予分期繳納、保費紓困貸款等協助，並明文不得暫行停止保險給付。大法官此號解釋可謂發揮對全民健保政策的微調功能，讓全民健保的醫療保護得以真正達到滴水不漏的境地，值得肯定。

針對保費分擔的公平，曾先後兩次爭議進入大法官的議程。緣全民健保除了依量能分擔原則，對不同所得收取不同保險費外，顧及被保險人相互間之收入及負擔能力差距甚大，決定保險費時難以精確考量各被保險人不同的資力，為收簡化之功能，乃以類型化方式，也就是設定投保金額分級表，據以計算被保險人應分擔保費之基礎。就無固定所得的專門職業及技術人員（例如醫師、律師、會計師等），規定「按投保金額分級表最高一級申報。但其所得未達投保金額分級表最高一級者，得自行舉證申報其投保金額，最低不得低於勞工保險投保薪資分級表最高一級。」就無一定雇主或自營作業而參加職業工會者（例如計程車司機），則規定「按投保金額分級表第六級起申報。」無論是經濟能力較強的前者，或是較弱的後者，如果實際所得分

<sup>20</sup> 另請參照蔡維音（2008），《全民健保財政基礎之法理研究》，頁73-76，臺北：正典。

<sup>21</sup> 孫迺翊，前揭註1，頁495。

別未達「勞工保險投保薪資分級表最高一級」或「投保金額分級表第六級」，依規定卻被迫依該「虛擬」的較高所得級距繳納保險費，形成低所得者超額負擔保險費的不合理現象，因此其發出不平之鳴，向大法官聲請解釋，確實可以理解。惟大法官先後在釋字第 473 號解釋與釋字第 676 號解釋皆從寬審查，以行政成本考量為由，對此類型化的設計宣示合憲的立場<sup>22</sup>。

前者情形，涉及的是經濟力相對強勢者，故縱因行政成本考量而遭受一定程度的不合理對待，如果尚在可以容忍範圍，大法官從寬審查，容忍此一定程度的不合理現象存在，應可以接受；反之，後者情形，則涉經濟力相對弱勢者，碰觸本文所關心的社會正義問題，在高舉社會正義大纛的社會國憲法下，大法官是否仍宜從寬審查，允許為了行政成本之考量，而容任低所得者超額負擔保費，就不無商榷餘地了。惟另一方面如果宣告後者情形違憲，要求立法者應允許高達 252 萬人之多的「無一定雇主或自營作業而參加職業工會者」就其實際所得有舉反證機會，行政勢須加派人手進行查核，無論是一一查核或採樣抽查，人事成本遽增必不可免，甚至進而導致健保財政惡化，可行性因此也令人懷疑。據此考慮，釋字第 676 號解釋乃不得不避免遽宣告其違憲，而採較溫和的「合憲，但應檢討改進」的宣告方式，也就是於宣告其與憲法「尚無牴觸」之餘，另發出「惟於被保險人實際所得未達第六級時，相關機關自應考量設立適當之機制，合理調降保險費，以符社會保險制度中量能負擔之公平性及照顧低所得者之互助性，落實國家推行全民健康保險之憲法意旨，上開規定應本此意旨檢討改進」的指示，期待由立法者發揮其政策形成自由，構思更合理的因應機制出來<sup>23</sup>。

<sup>22</sup> 相關討論，亦參照蔡維音（1999），〈全民健保之合憲性檢驗：評司法院釋字第 472、473 號解釋〉，《月旦法學雜誌》，51 期，頁 182；徐良維（2010），〈生存權作為社會保險制度基礎的司法建構：以我國憲法解釋之探討為中心〉，《中央警察大學法學論集》，19 期，頁 37；邵惠玲（2012），〈自由權干預作用下的平等權審查：以德國社會保險法制實踐為中心〉，《臺北大學法學論叢》，83 期，頁 32。

<sup>23</sup> 對此尊重立法裁量之相關檢討，亦參照蔡維音（2010），〈全民健保之投保金額分級：評司法院釋字第 676 號解釋〉，《台灣法學雜誌》，155 期，頁 170-172。

## 二、多次朝有利於勞工的方向矯正政治部門的勞工保護政策

憲法第 153 條規定，國家為改良勞工之生活，增進其生產技能應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策。第 155 條規定，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。增修條文第 10 條第 8 項，國家應重視社會保險等福利工作。為履行此等憲法委託，立法者制定一系列保護勞工之法律，其中最為重要者當推勞動基準法與勞工保險條例，尤其針對後者，大法官作出不少號的解釋，因此觀察大法官對社會正義之實踐，不容忽略大法官就此所持態度。

本文整理發現，涉及勞工權益的解釋不算少數，且至少有 4 號解釋都是朝有利於勞工權益保護方向積極矯正政治部門的勞工保險政策，對社會正義的維護著有貢獻：

例如勞工保險條例施行細則第 25 條第 1 項排除非專任員工或勞動者之被保險人資格，1998 年的釋字第 456 號解釋指出，依勞動基準法第 9 條第 1 項規定，勞工從事之工作雖有臨時性、短期性、季節性、特定性及繼續性之別，於其為勞工之身分並無軒輊。且勞工保險條例對於參加勞工保險為被保險人之員工或勞動者，並未限定於專任員工始得為之。故系爭規定排除非專任員工或勞動者於被保險人資格之外，未能顧及此等人員之權益，與保護勞工之意旨有違，應不適用。

又如勞工保險的被保險人死亡，根據勞工保險條例第 27 條規定，被保險人之養子女，須其收養登記在保險事故發生時已滿六個月者，始得享有領取遺屬津貼之權利。2002 年的釋字第 549 號解釋認為，被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼，性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎。系爭勞保條例之規定以養子女收養登記滿六個月為領取保險給付之限制，雖含有防止詐領保險給付之意，惟為貫徹國家對人民無力生活者負扶助與救濟義務之憲法意旨，以收養子女經法院認可後，確有受被保險人生前扶養暨其本身無謀生能力之事實為請領遺屬津貼之要件，更能符合勞保條例關於遺屬津貼之制度設計。值得注意者，大法官進一步指出，同條例第 63 條及第 64 條之遺屬津貼，於配偶、子女、父母、祖父母係基於

倫常關係，一律得依同條例第 65 條順序受領。至其餘孫子女與兄弟姊妹則須有專受被保險人扶養之事實，始能受領給付，係基於應受照護扶養遺屬之原則而為之規定。然鑑於遺屬得受領遺屬津貼，原為補貼被保險人生前所扶養該遺屬之生活費用而設，以免流離失所，生活陷於絕境，從而其請領遺屬津貼亦應同以受被保險人生前扶養暨無謀生能力之事實為要件，始符前開憲法旨意。最後大法官指示勞保條例相關規定應於 2 年內修正，並依前述解釋意旨就遺屬津貼等保險給付及與此相關事項，參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計。本號解釋扣緊遺屬津貼的制度意旨，宣示不該排除領取者卻遭排除，應予排除領取卻未遭排除，均與憲法意旨不符，從社會國只保護有被保護需要者的本旨觀之，本號解釋頗值肯定。

再者，根據勞工保險條例施行細則第 18 條規定，投保單位有歇業、解散、破產宣告情事或積欠保險費及滯納金，經依法強制執行無效果者，或經通知限期清償，逾期仍未清償，有事實足認顯無清償可能者，保險人得以書面通知退保或逕行退保。2003 年的釋字第 568 號解釋，除認該規定逾越母法授權範圍外，另從實體面指摘其未依比例原則就被保險人是否已繳納保險費或有無其他特別情事，予以斟酌而有不同之處置。的確，被保險人應繳之保險費倘已扣繳或繳納於投保單位，只因作為投保單位之雇主積欠保險費及滯納金，就得逕予退保，無異於以可歸責於第三人事由，而使有被保護需要之被保險人勞工承擔被退保的不利後果，自與憲法保護勞工之意旨明顯有違。

再次一個例子，根據勞委會相關函釋，「……被保險人或其受益人請領保險給付，以於保險效力開始後停止前發生保險事故者為限，故有關勞工於加保前發生事故導致之殘廢或死亡，應不予核發任何保險給付。」「被保險人如經查證於加保前已有嚴重身心障害或明顯外在症狀或已診斷確定罹患紅斑性狼瘡症、癌症及尿毒症等疾病者，均不得就該事故請領現金給付及醫療給付。」2006 年的釋字第 609 號解釋認為依勞保條例第 62 條至第 64 條之規定，死亡給付所承保之保險事故，除法律有特別排除規定外，係指被保險人或其父母、配偶、子女死亡而言，至其死亡之原因何時發生，則非所問。

上開函釋適用於死亡給付部分，就依法加保之勞工因罹患癌症等特定病症或其他傷病，於保險有效期間死亡者，以各該傷病須在保險有效期間發生為條件，其受益人始得請領死亡給付，乃對於受益人請領死亡保險給付之權利，增加勞工保險條例所無之限制，與憲法第 23 條所定法律保留原則有違，於此範圍內，應不再適用。本號解釋雖僅就法律保留原則切入，未從實體面作進一步深入探究，不無遺憾，但糾正政治部門不利勞工權益之決定，實踐社會正義則一。

以上四號解釋都是宣告不利勞工權益之法規範違憲的案例，但也有宣告保護勞工權益之法律合憲的案例，例如釋字第 578 號解釋宣告勞動基準法課予雇主負擔勞工退休金義務之規定有助於保障勞工權益，加強勞雇關係，促進整體社會安全與經濟發展，並不違憲<sup>24</sup>。

比較有爭議的是 2005 年的釋字第 596 號與 2010 年的釋字第 683 號兩號解釋。釋字第 596 號解釋審查勞動基準法未如公務人員退休法規定請領退休金之權利，不得讓與、抵銷、扣押或擔保，是否違憲。釋字第 683 號解釋審查勞工保險條例施行細則第 57 條只規定：「被保險人或其受益人申請現金給付手續完備經審查應予發給者，保險人應於收到申請書之日起十日內發給之。」並未同時規定保險人給付遲延時，應給付遲延利息，此種立法不作為是否對人民構成憲法上權利之侵害？這兩號解釋都是涉及立法不作為的爭議，有其相類之處，可一併觀察。

前者大法官認定合憲，理由大致上是認為勞工請領退休金權利與公務員請領退休金權利兩者不能相提並論。然而本件涉及的其實是保護退休人員之經濟生活所採取的社會政策是否公平的問題，如果退休公務員退休後的生活值得保障，其請領退金的權利不應被扣押、抵銷，則看不出退休勞工其退休後生活較不值保障，其請領退金的權利因此可以被扣押、抵銷的堅實道理<sup>25</sup>。

---

<sup>24</sup> 釋字第 578 號解釋在後文有關老年生活保障的脈絡會有進一步說明。對此評析，亦參照蔡維音（2004），〈評釋字第 578 號解釋〉，《月旦法學雜誌》，111 期，頁 185-192。

<sup>25</sup> 釋字第 596 號解釋在後文有關階級平等的脈絡同樣會有進一步探討。

後者大法官則持較曖昧態度，僅簡單宣示系爭勞工保險條例施行細則第 57 條規定「旨在促使勞工保險之保險人儘速完成勞工保險之現金給付，以保障被保險勞工或其受益人於保險事故發生後之生活，符合勞工保險條例保障勞工生活之意旨，與憲法保護勞工基本國策之本旨無違。至於被保險勞工或其受益人，因可歸責於保險人之遲延給付而受有損害時，如何獲得救濟，立法者固有自由形成之權限，惟基於上開憲法保護勞工之本旨，立法者自應衡酌社會安全機制之演進，配合其他社會保險制度之發展，並參酌勞工保險條例第 17 條已有滯納金及暫行拒絕保險給付之規定，就勞工在保險關係地位之改善，隨時檢討之，併此指明」。本文在此必須指出，勞保給付遲延利息也受憲法財產權之保障，甚且，公務人員保險法第 22 條規定，公保給付之承保機關如逾期給付且可歸責，逾期部分應加給利息。國家對公務員與勞工均負有照顧義務，公務人員保險與勞工保險雖然對象不同，但都是社會保險制度的一環，遲延利息之規定卻前者有之、後者無之，況且國家採行勞工保護政策尚有來自明文的憲法委託，這是國家對公務員之保護所無者，但公務人員保險法對於被保險人之權益保障，卻遠較勞工保險法完備，這至少不是簡單以二者係屬不同保險所能輕易解釋。本號解釋雖未如釋字第 596 號解釋再次強調勞工保險與公務員保險性質有別，不能相提並論，但結論一樣認為不違憲，比釋字第 596 號解釋稍微前進一點的是，要求立法者應「隨時檢討之，併此指明」。但留下這種不痛不癢的指示，徒然流露出對政治部門的怯懦態度。

### 三、尊重、支持政治部門的農民保護政策，捍衛半世紀前的土改成果，不因社會經濟條件變遷而變更立場

勞工之外，農民是另一憲法明定應予特別保護的特殊身分族群。憲法除於第 153 條要求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外，並於第 143 條第 4 項具體規定國家對土地之分配與整理，應以扶植自耕農為原則。據此憲法委託，1950 年代陸續推出數個保護農民的法律，影響深遠者尤其是耕地三七五減租條例與平均地權

條例，其共通特色就是扶植佃農，限制地主權利。大法官到目前為止總共作出至少七號以上涉及這兩部法律的解釋，早期幾乎都是統一解釋，且結論也幾乎都利於佃農；近期才開始陸續出現挑戰法規範合憲性的聲請案，總共計三件，大法官分別作成釋字第 422、579 與 580 等三號解釋，結論基本上也都是有利於佃農，符合社會國保護弱勢的精神。底下將僅就這三號解釋略作分析<sup>26</sup>。

大法官近一、二十年來首度對耕地三七五減租條例表示意見是作成於 1997 年的釋字第 422 號解釋。本號解釋的聲請人是佃農，其爭執行政院令及內政部函以固定金額推計承租人生活費用，使其面臨耕地遭地主收回，致面臨失去生活依據的困境。大法官最後作出有利於佃農的認定，指出耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項第 3 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。系爭令函，關於承租人全年家庭生活費用之核計方式，逕行準用臺灣省（臺北市、高雄市）辦理役種區劃現行最低生活費支出標準計算審核表（原役種區劃適用生活標準表）中，所列最低生活費支出標準金額之規定，以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用，而未斟酌承租人家庭生活之具體情形及實際所生之困窘狀況，難謂切近實際，有失合理，與憲法保護農民之意旨不符，應不再援用。從實踐社會正義之觀點，本號解釋可資贊同，唯一需要進一步澄清者，大法官固然指摘系爭令函「以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用」，但本意其實並非禁止以固定不變之金額標準，推計最低生活費用，而是未就特殊狀況需要，設置艱困條款，才導致違憲<sup>27</sup>。

2004 年的釋字第 579 號解釋審查平均地權條例關於「徵收出租之耕地時，應由土地所有權人以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之

---

<sup>26</sup> 耕地三七五減租條例與平均地權條例都是制定於 1951、1954 年的法律，遲至 2001 年，經歷半個世紀之久，才有地主聲請大法官解釋，質疑其合憲性，箇中原因頗值玩味。

<sup>27</sup> 對本號解釋之討論，亦參照孫迺翊，前揭註 1，頁 497-500。

一，補償耕地承租人」之規定是否侵犯土地所有權人之財產權而違憲。大法官認為該規定係立法者依憲法保障財產權及保護農民意旨，審酌耕地所有權之現存價值及耕地租賃權之價值之結果，並不違憲。惟在耕地租賃關係上，為保護弱勢佃農，出租人權利已受有限制在先，在耕地遭徵收，耕地租賃關係已因客體不存在而失其附麗後，卻又被要求應將補償地價扣除增值稅後餘額之 3 分之 1，補償耕地承租人，嚴格說來，對出租人未盡公允，並且有將國家保護佃農的責任轉嫁予出租人之嫌。但考量立法者此番設計涉及社會財富重分配，在社會國大纛下從寬審查認定合憲，尚勉強可以接受。大法官在本號解釋認定合憲之餘，結尾指出，「惟近年來社會經濟發展、農業結構顯有變遷，為因應農地使用政策，上開為保護農民生活之規定，應儘速檢討修正，以符憲法意旨」。足見大法官保護佃農的心意，不因社會經濟變遷而有所改變，頂多只對立法者作出儘速檢討修正這種不痛不癢的呼籲罷了。同樣作成於 2004 年的釋字第 580 號解釋，可說是首次對耕地三七五減租條例的總體檢，審查八個條項之多，多數均獲得合憲之認定。尤其從檢視有無違背信賴保護原則著手，認為減租條例「雖未設置保護出租人既有契約利益之過渡條款，惟因減租條例本在實現憲法規定國家對於土地之分配與整理暨保護佃農之意旨，且於條例制定之前，減租政策業已積極推行數年，出租人得先行於過渡時期熟悉減租制度，減租條例對出租人契約自由及財產權之限制，要非出租人所不能預期，衡諸特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益，尚非憲法上之信賴保護原則所不許。」此項認定至關重要，因如果通不過信賴保護原則的檢驗，整部減租條例的合憲基礎勢必崩解，也意味著半世紀前獲致的土改成果，將一夕間化為烏有，對法安定的破壞可想而知。接著大法官逐一檢視最低租賃期限、禁止轉租、法定終止租約事由、出租人如無自任耕作能力，縱租約期滿亦不得收回耕地、出租人收回耕地，承租人將失其家庭生活依據者，亦不得收回耕地，以及租約屆滿時，除法定收回耕地事由外，承租人如有續約意願，出租人即有續約義務等等規定，俱以為實現扶植自耕農及改善農民生活之基本國策，縱於出租人之契約自由及財產權有所限制，衡諸立法目的，其手段仍屬必要而且適當為理由，宣告合憲，

彰顯大法官對憲法第 143 條第 4 項扶植自耕農之農地使用政策的尊重，以及對居於經濟弱勢之佃農之保護，可謂實踐社會正義之典範。

值得注意者，耕地租約期滿，出租人為擴大家庭農場經營規模、提升土地利用效率而收回耕地時，也被要求應以終止租約當期土地公告現值扣除土地增值稅餘額後之 3 分之 1 補償承租人的規定，被大法官以「契約期滿後，租賃關係既已消滅，如另行課予出租人補償承租人之義務，自屬增加耕地所有權人非必要之負擔」、「承租人之家庭生活既非無依，竟復令出租人負擔承租人之生活照顧義務，要難認有正當理由」等為由，宣告不當限制耕地出租人之財產權而違憲。惟同樣租賃關係消滅情形，倘消滅原因是土地遭徵收，釋字第 579 號解釋宣告土地所有權人應以徵收補償地價三分之一補償承租人之規定合憲；消滅原因倘是租約期滿，本號解釋（580 號解釋）則宣告土地所有權人應以土地公告現值 3 分之 1 補償承租人之規定違憲。兩相對照，是否代表大法官在此權利義務關係之態度上，有逐漸朝有利於地主的方向調整，值得關注<sup>28</sup>。

#### 四、宣示過度的照顧本身就是不正義，但為德不卒

1999 年的釋字第 485 號解釋審查國軍老舊眷村改建條例及其施行細則，對社會給付的公平性提出了一個重要且難能可貴的指導原則：過度的照顧、給付本身就是不正義，與憲法意旨不符。這號解釋在社會正義的脈絡中之所以重要，是因為傳統的違憲審查僅著重於審查國家對人民自由權利的限制、干預是否過度，從未考慮審查國家對人民的給付、照顧是否過度，這號解釋首次作出突破，有劃時代意義。

大法官在本號解釋指出，國家提供社會給付，給付方式及額度，應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。據此，大法官對系爭條例提出三項指摘：首先，指摘系爭

---

<sup>28</sup> 對釋字第 580 號解釋宣告違憲部分之相關討論，亦可參照楊智傑（2010），〈從基本國策執行檢討違憲審查模式：兼論財產權與基本國策衝突〉，《中正大學法學集刊》，28 期，頁 171-174。

條例對國軍老舊眷村的認定過於寬鬆，認為「眷村是否為老舊而有改建之必要，應依眷舍之實際狀況並配合社區更新之需要而為決定，不得僅以眷村興建完成之日期為概括之認定，以免浪費國家資源。」其次，明確指出系爭條例第 5 條第 1 項後段「原眷戶死亡者，由配偶優先承受其權益；原眷戶與配偶均死亡者，由其子女承受其權益，餘均不得承受其權益」之規定，固係以照顧遺眷為目的，但不問其子女是否確有由國家照顧以解決居住困難之必要，均賦與其承購房地並領取與原眷戶相同補助之權利，不無明顯過度照顧之處。最後，針對系爭條例第 24 條第 1 項規定：「由主管機關配售之住宅，除依法繼承者外，承購人自產權登記之日起未滿五年，不得自行將住宅及基地出售、出典、贈與或交換。」大法官指出，其購屋款項既主要來自國家補助，與純以自費取得之不動產者有間，則立法機關自應考慮限制承購人之處分權，例如限制其轉售對象及轉售價格或採取其他適當措施，使有限資源得為有效之利用。最後總結道，上開條例規定與限定分配國家資源以實現實質平等之原則及資源有效利用之原則未盡相符。可惜到此就嘎然而止，未宣告其違憲失效，而只是要求立法機關「應通盤檢討改進」。無奈直到今天已過了 16 年，立法院迄未檢討改善。今日原以照顧基層眷戶為宗旨而改建完成的「軍宅」淪為不具被保護需要的投機客炒作的標的，都是肇因於此。不過這是大法官解釋宣告方式與效力的問題，這一點不論，單就宣示過度的照顧本身就是違憲、不義這點來說，已值得肯定。

美中不足的是，釋字第 485 號解釋並未交代禁止過度照顧的憲法依據何在。本文看法，只要我們同意比例原則的控制就是對國家行為的一種目的與手段關係之控制（Zweck-Mittel-Kontrolle），而國家之行為，無論是干預人民權利，或提供人民給付，也都須受目的與手段關係之控制，不得逾越達成目的所必要範圍，則即使憲法第 23 條之比例原則只適用於對干預行為之審查，我們仍非不能直接回溯至更上一層的法治國的比例原則作為禁止給付、照顧過度的憲法依據<sup>29</sup>。

---

<sup>29</sup> Dazu vgl. Tzong-li Hsu, *Verfassungsrechtliche Schranken der Leistungsgesetzgebung im Sozialstaat*, Baden Baden 1986, S. 78.；對於釋字第 485 號解釋之討論，亦有聚焦

另一個涉及過度照顧議題的是 2014 年的釋字第 717 號解釋。由於公教人員公保養老給付優惠存款制度實施三十餘年來，國家各項社經發展、人事制度均有重大變動，公教人員之待遇、退休所得亦皆已大幅提升，且此期間之經濟環境與市場利率變動甚鉅，加以退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏高之不合理現象，銓敘部乃修訂相關優惠存款要點，限定公教人員退休所得上限，減少原得辦理優惠存款之金額。該修訂引發退休公教人員反彈。大法官最後認定此項修訂合憲，認為其目的在減少偏高的退休所得（也就是過度的照顧），目的正當，手段也未逾必要合理程度。前揭釋字第 485 號解釋審查標的是過度的照顧本身，釋字第 717 號解釋則審查為減低過度照顧所採取的權益限制措施。宣示過度照顧本身違憲，與宣示為減低過度照顧所採取的權益限制措施合憲，均本於相同旨趣，都有利於社會正義的維護<sup>30</sup>。

## 五、階級平等：從口惠到棄守

憲法第 7 條規定，中華民國人民，無分階級，在法律上一律平等。這規定是從消極面禁止國家根據階級，尤其是職業別、經濟力之強弱，作歧視性差別待遇<sup>31</sup>。此外，社會國原則的誠命，不容國家坐視階級不平等，還從積

---

於平等原則者，參照陳愛娥（2000），〈立法機關的社會政策形成自由與平等原則〉，《台灣本土法學雜誌》，14期，頁89-96；李惠宗（1999），〈論國軍老舊眷村改建條例的多重不平等：從體系正義觀點評大法官議決釋字第四八五號解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，4期，頁73-86；黃昭元（2000），〈「國軍老舊眷村改建條例」的合憲性：司法院釋字第四八五號解釋評析〉，《台灣本土法學雜誌》，6期，頁34、38。

<sup>30</sup> 學者黃昭元對釋字第717號解釋則有批判性的評論，指出系爭要點其實已經立法院提升位階到法律層次，該號解釋宣告系爭要點合憲，其實也是在為立法院的修法背書。參照黃昭元（2015），〈2014年憲法發展回顧〉，《臺大法學論叢》，44卷特刊，頁1404-1406。

<sup>31</sup> 憲法第7條所稱階級一詞，文獻上較少討論，但不難理解主要是指過去世襲貴族爵位而言；但若依現代理解，應已不再侷限於此認識，而毋寧更是相當於所出身的社會地位（soziale Stellung），與職業、經濟力密切相關。本文所稱階級，即採取此意義下之理解。

極面課予國家作為義務，扶貧濟弱，縮短乃至消除貧弱差距。大法官在階級平等方面，有做出何種表現？

就此議題，前面提及的釋字第 485 號解釋首先指出，國軍老舊眷村改建條例規定，「原眷戶享有承購依該條例興建之住宅及領取由政府給與輔助購宅款之優惠，就自備款部分尚得辦理優惠利率貸款，其立法目的係在對有照顧必要之原眷戶提供適當之扶助，符合促進民生福祉之基本原則，與憲法第七條之意旨尚無抵觸。」接著話鋒一轉：「惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，並注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配。」「注意與一般國民間之平等關係」這句話就是在強調階級平等，要求國家不能獨厚特定階級，而形成對其他一般國民的歧視或相對剝奪。可惜的是，本號解釋提出階級平等之餘，是否真正根據階級平等的憲法要求審查系爭老舊眷村改建條例的合憲性，不很清楚，甚至可能根本沒有審查。因大法官僅著眼於系爭老舊眷村改建條例規定本身「不無明顯照顧過度」，指摘其與「限定分配國家資源以實現實質平等之原則」及「資源有效利用之原則」未盡相符，而沒進一步就系爭照顧過度之規定與其他一般國民的待遇作比較，既然未做比較，就表示大法官根本未做階級平等之審查。儘管本號解釋的階級平等可能僅具宣示性意義，令人感到遺憾，但首次揭示一旦對特定族群、階級提供照顧，就有義務「注意與一般國民間之平等關係」的階級平等觀點，還是值得我們肯定。

2005 年作成的釋字第 596 號解釋，大法官再度有機會對階級平等表示意見，從階級平等的角度向國人宣示甚麼是社會正義，可惜最後卻錯失了機會。本號解釋的事實背景是，聲請人受僱於高雄市第三信用合作社，因身體不適申請自願退休，經該社核算應給付聲請人退休金新台幣伍佰餘萬元。惟該社主張聲請人對其負有借款債務一千餘萬，依民法第 334 條規定，主張與聲請人之退休金抵銷。聲請人向高雄地方法院提起訴訟敗訴，經向臺灣高等法院高雄分院與最高法院上訴均遭駁回。聲請人認勞動基準法未如公務人員退休法第 14 條規定請領退休金之權利，不得讓與、抵銷、扣押或擔保，與

公務人員退休法第 14 條相比較，係一差別對待，違反憲法第 7 條、第 15 條平等權與財產權之保障，聲請大法官解釋。值得注意的是，聲請人的相同主張，在高雄高分院亦曾提出，但未獲法院採納，法院之所以認為不違反平等，理由是，「良以公務員須經嚴格之國家考試及格，始能取得公務員之資格，其素質一般均較勞工為高，且公務員係終身執行公務或國家公權力，為統治權之一環，核與勞工單純從事勞動獲取對價者，不可相提並論。」從公務員「素質一般均較勞工為高」一詞，可充分感受到法官對勞工階級的歧視。

大法官在釋字第 596 號一樣持不違反平等權的立場，也是認為兩者不能相提並論，至於何以不能相提並論，大法官就不像高雄高分院法官那樣歧視、看不起勞工，所持理由是「公務人員與勞工之工作性質、權利義務關係不同，並衡酌限制公務人員請領退休金之權利成為扣押、讓與或供擔保之標的，對於公務人員及其債權人財產上權利之限制，與限制勞工請領退休金之權利成為扣押、讓與或供擔保之標的，對於勞工、雇主或其他債權人等財產權行使之限制，二者在制度設計上，所應加以權衡利益衝突未盡相同，並考量客觀社會經濟情勢，本諸立法機關對於公務人員與勞工等退休制度之形成自由，而為不同之選擇與設計，因此，無由以公務人員退休法對於公務人員請領退休金之權利定有不得扣押、讓與或供擔保之規定，而勞動基準法未設明文之規定，即認為對於勞工之退休生活保護不足，違反憲法第一百五十三條保護勞工之意旨，並違反憲法第七條之平等原則。」

問題是，本件所涉及的，如前面已有所指陳，並非勞工與公務人員退休制度之比較，而是滿足退休條件後，為進一步保護退休人員之經濟生活所採取的社會政策是否公平的問題。如果禁止對公務員請領退休金之權利扣押、讓與、供擔保，係基於退休公務員的退休生活值得保護的考慮，則實在看不出退休勞工的退休生活有不需保護或比較不值保護的堅實理由。何況衡諸當今社會經濟現實，退休勞工相對於退休公務員，一般而言，當較屬經濟弱勢者，而立法者無視於此現實，反而只保護經濟較強勢者，而置經濟較弱勢者於不顧，其違反平等，昭然若揭<sup>32</sup>。

<sup>32</sup> 事實上，釋字第 596 號解釋作成前，2004 年公布的勞工退休金條例第 29 條就已明

如果釋字第 485 號對階級平等只是呼口號式的口惠，則釋字第 596 號解釋可說是對階級平等的棄守，白白浪費掉可以拉近公務員與勞工階級差距的機會，委實可惜。

## 六、老年生活保障：從要求維持基本生活到允許限定公教人員退休所得上限

社會國任務絕對不能沒有老年生活保障，老年生活保障則主要表現在退休給付制度，涉及的憲法議題約略有生存權、平等與世代正義等項。迄今為止大法官就老年生活保障已數度表示過意見，其對此究竟持何態度，值得我們關注：

1991 年的釋字第 280 號解釋必須回答領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工，是否即不得續存優惠存款的問題。大法官指出，退休公務人員退休金優惠存款辦法，係依公務人員退休法施行細則第 31 條規定所訂定，為政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施，其目的在鼓勵領取一次退休金之公務人員儲存其退休金，藉適當之利息收入，以維持其生活。銓敘部系爭函示，退休人員如再任各機關學校約聘僱人員、技工、工友、臨時僱工等由公庫支給待遇之公職，不得續存優惠存款，係為維護退休制度及避免公庫重複負擔，就通常情形而言，固屬適當。惟領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工者，多係基層人員，其原領退休金及養老給付為

---

定勞工請領勞工退休金之權利，不得讓與、扣押、抵銷或供擔保。第 596 號解釋宣示勞基法未有相同保護規定不違憲後，造成適用新制（勞退條例）者享有不得讓與、扣押、抵銷或供擔保之保護，選擇適用舊制（勞基法）者則不享有保護，這種一國兩制，並不是單單「社會經濟情勢」今昔有別一句話就能合理化，且即使根據勞基法制定當時社、經情勢，認為未讓勞工享有不得讓與、扣押、抵銷或供擔保之保護，是情有可原，但既然當今社、經情勢已然有變，至少亦應作成違憲，定期失效，或是警告性解釋，要求限期修法，才能求得其平，可惜第 596 號解釋最後僅以「屬立法者自由形成之範圍」做結，頗為可惜。另須說明者，現行勞基法第 58 條第 2 項也已經明定「勞工請領退休金權利，不得讓與、扣押、抵銷或供擔保」了。

數較少，早期退休者尤然。若其全部退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，不能維持退休公教人員生活，例如低於委任一職等一級公務人員月俸額者，尚難認為已足以保障其退休後之基本生活，其再任上述約僱員工，所得不多，僅係彌補性質，自不應一律停止其優惠存款，此與非基層人員退休，或再任由公庫支給報酬之非約僱人員不同，不能相提並論。銓敘部前開函釋，與上述意旨不符部分，應停止適用。大法官在這一號解釋告訴我們，退休給付必須能夠維持退休後的「基本生活」。雖然大法官對「基本生活」的內含未作更具體的闡釋，而不免可惜，但整體而言，基於生存權之考量，本號解釋的基調當可支持，也符合社會國追求社會正義之精神。至於退休公教人員獨有的退休金優惠存款制度是否獨厚公務員，而有違反階級平等之嫌，則是另一個問題，似乎也不是在本號解釋原因事實的脈絡下可以也應當處理的<sup>33</sup>。

280 號解釋要求退休給付必須足以維持基本生活，2014 年的釋字第 717 號解釋則宣告限定公教人員退休所得上限，減少原得辦理優惠存款之金額，並不違憲。兩號解釋先後宣示退休給付有其一定的上下限，對退休給付內容的立法形成有重大意義。

釋字第 717 號解釋之所以宣示限定公教人員退休所得上限，減少原得辦理優惠存款之金額，並不違憲，理由是銓敘部鑒於早期公務人員退休所得偏低，乃於 1974 年訂定發布退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點。系爭要點自訂定以迄於 2006 年修正，「已逾三十餘年，國家各項社經發展、人事制度均有重大變動，公教人員之待遇、退休所得亦皆已大幅提升。且此期間之經濟環境與市場利率變動甚鉅，與優惠存款制度設計當時之情形亦有極大差異。加以退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏高之不合理現象。系爭規定係為處理此種不合理情形，避免優惠存款利息差額造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關係失衡等問題。且系爭規定亦有兼顧國家財政資源永續運用之重要目的。故系爭要點之

<sup>33</sup> 相關討論，亦參照孫迺翊，前揭註 1，頁 497-498。

訂定確有公益之考量。又系爭規定並未驟然取消優惠存款，而係考量優惠存款之制度，其性質本為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付，始修正為一般退休制度應含之所得替代率，並納入高低職等承受變動能力之差異，暨參酌國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，設置所得上限百分比，以消除或減少部分不合理情形，緩和預算之不當排擠效果。衡酌系爭規定所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，系爭規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，故未違反信賴保護原則及比例原則。」文末進一步指出，「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。相關機關檢討退休人員優惠存款之規定時，除應符合本解釋意旨外，亦應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度。在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」從前文提及的「禁止給付過度」要求觀之，本號解釋的不違憲結論應值肯定，也合乎社會正義，且說理也算細膩、周延，對照過去解釋說理之貧乏，殊屬難得。

本號解釋除指出退休所得有其上限外，另有三點值得我們注意：首先，解釋理由書中首次提及世代正義觀點，雖只點到為止，但意義深遠，且影響範圍應不只限於退休給付的脈絡，其重要性不容小覷。其次一點，相對於釋字第 280 號解釋要求退休給付需能夠維持「基本生活」，本號解釋則要求退休給付不得降低至影響「生活尊嚴」之程度。「基本生活」與「生活尊嚴」意義是否有別，有待日後發展觀察。最後一點，本號解釋同樣未就獨厚公教人員的優惠存款制度是否違反階級平等表示意見，但理由書開頭已指出早期公務人員退休所得偏低的時代背景，且宣示減少得辦理優惠存款之金額並不違憲，就表示大法官認為優惠存款制度本身是合憲的，並且也不違反階級平等。或許大法官心目中的打算是，期待藉由允許減少公教人員退休給付以回應社會大眾有關「18 趴」違反階級平等之質疑。

如果大法官不願在優惠存款的脈絡中回應社會對違反階級平等的質疑，至少在前文已提及的釋字第 596 號解釋中，就公務員請領退休金之權利

不得扣押、讓與、供擔保，勞工請領退休金之權利卻可以扣押、讓與、供擔保的差別待遇爭議，應該可以藉由宣告其違憲以縮短公務員與勞工階級間的差距，減低勞工的相對剝奪感，可惜大法官卻宣告其不違反平等，令人遺憾。釋字第 596 號解釋前文已有討論，此處不贅。

接著是 1997 年的釋字第 434 號解釋，大法官認為公務員保險被保險人所繳付之保險費中，關於養老保險部分，承保機關依財政部核定提存準備辦法規定，應提撥一定比率為養老給付準備，此項準備之本利類似全體被保險人存款之累積，非承保機關之資產。從而被保險人繳足一定年限之保險費後離職時，自有請求給付之權。公務人員保險法於第 16 條第 1 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 15 條保障人民財產權之意旨不符，應即檢討修正。此號解釋宣示已繳足一定年限保費，以退休以外原因而離職者亦有領取一定養老給付之權利，雖給付額度必定少於依法退休者所領取者，但合乎實質平等，也多多少少有利於其老年生活保障，故值得肯定<sup>34</sup>。

最後是 2004 年的釋字第 578 號解釋。本號解釋聲請人是雇主，其質疑勞工保險條例中已有老年給付之設計，勞動基準法卻又規定勞工退休金，兩者或要求雇主應分擔保費或提撥退休準備金，有侵犯雇主財產權與契約自由之嫌。大法官認為勞基法系爭規定固限制了雇主前揭基本權利，但尚符合比例原則，不至於違憲。且憲法並未限制國家僅能以社會保險之方式，達成保護勞工之目的，故立法者就此整體勞工保護之制度設計本享有一定之形成自由，勞工保險條例中之老年給付與勞動基準法中之勞工退休金，均有助於達成憲法保障勞工生活之意旨，二者性質不同，尚難謂兼採兩種制度即屬違憲。至於未來兩者應否予以整合，一樣屬立法形成之事項，應由立法者在兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡，根據憲法保障勞工之基本精神，及國家對人民興辦之中小型經濟

---

<sup>34</sup> 本號解釋相關討論，參照鍾秉正（2004），〈年金財產權之憲法保障：兼從司法院大法官會議釋字第 434 號解釋出發〉，氏著，《社會福利法制與基本人權保障》，頁 96-145，臺北：神州。

事業應扶助並保護其生存與發展之意旨，參酌有關國際勞工公約之規定，並衡量國家總體發展，通盤檢討。

就結論言，本號解釋的合憲宣告應該可以支持，並且也符合社會國保護勞工的精神。惟該號解釋作成的 2004 年當時，勞基法規定的勞工退休金制度實施成效不彰，有依法提撥勞工退休準備金的事業單位僅佔所有依法有提撥義務之家數的 10 分之 1（多是大型企業與國營事業），且在同一事業任職滿 15 年為退休要件，而作為我國企業主幹的中小企業普遍存活率不長（約僅 12 年），勞工流動率偏高，難以成就退休條件，導致受益勞工人數僅佔所有受雇勞工人數百分之 45，換言之，全國有半數以上勞工領不到退休金，因此系爭勞工退休金制度究竟是否有助於目的之達成，是否通得過適合原則審查，值得懷疑，本號解釋對此問題未細究之，就獲致不違反比例原則結論，乃本號解釋之論證美中不足者。

## 七、對身障者的保護：從呼籲長照險、支持親屬間的長期照護到宣示積極平權措施有其界限

1999 年的釋字第 316 號解釋指摘某銓敘部函以植物人引起之併發症無法終止治療為由而不核給公務員保險之殘廢給付，違反法律保留，與憲法實施社會保險照顧殘廢者生活之意旨不符。除此之外，更進一步強調，植物人所需治療以外之專門照護，較殘廢給付更為重要，現行公務員保險法就專門照顧欠缺規定，應迅檢討改進。本號解釋對殘廢者生活之照顧，極為周到，尤其指示相關機關應迅速將植物人的（專門）長期照護納入公保給付，放在 1999 年的時空，見解極為先進，也彌足珍貴。可惜大法官未詳細論證長照的憲法依據，只因為長期照護比殘廢給付「更為重要」，就得到國家有義務將長照納入公保給付的結論，終究還是沒有說理。或許大法官認為想當然爾可以從憲法第 155 條「國家…應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活……，國家應予以適當之扶助與救濟」之規定導出國家有將長期照護納入公保給付之義務，但如何達到扶助殘廢者之目的，立法者有很大政策形成空間，究竟以社會保險支付，或以稅收作為財源，基本上是政治部門的政治

決定，我們實在很難得到立法者有將長照納入社會保險給付的憲法義務。或許生存權之保障是可資考慮的憲法依據，但未見大法官絲毫論證。總之，長照納入社會保險給付，需要投入龐大資源，為階級平等起見，不應該也不可能僅針對公務員辦理長照險，至少也需擴及一定年齡以上且不分職業別的國民，在資源排擠下，其實現不易，可想而知。這也可以說明何以自本號解釋做成迄今，已歷 16 個寒暑，長照保險仍處在只聞樓梯響階段。從此一殘酷的結果來看，可見即使目的在實踐社會正義，但大法官是否適宜對國家醫療資源的分配政策作出如此具體的指示，也值得吾人省思。

大法官再一次對身心失能無力自理生活者的長期照護問題表示意見是 2012 年的釋字第 701 號解釋。與 13 年前的釋字第 316 號解釋不同的是，本號解釋並非要求國家應積極提供給付，建立長照保險體系，而是在由親屬扶養不能照料自己生活者的情況，認為扶養受長期照護者因醫療所生之費用，其性質屬維持受長期照護者生存所必需之支出，於計算扶養者應稅所得淨額時應予以扣除，不應因其醫療費用付與何種合法醫療院所而有所差異。系爭所得稅法規定納稅義務人及其配偶或受扶養親屬之醫藥費，以付與公立醫院、公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院、所，或經財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院者為限。其以上開醫療院所作為得否申報醫藥費列舉扣除額之分類標準，旨在避免浮濫或淪為規避稅負之工具；且因全體納稅義務人之醫藥費支出，數量眾多龐雜，而稅捐稽徵機關人力有限，逐一查證不易，為使稅捐稽徵機關正確掌握醫藥費用支出，考量上開醫療院所健全會計制度具有公信力，有利稅捐稽徵機關之查核，方才規定醫藥費申報列舉扣除額須以付與上開醫療院所者為限始准予減除。其考量固非無據，但大法官依然認為，是否屬醫藥費支出，稅捐稽徵機關仍可基於職權予以審核，以免規避稅負，不致增加過多行政稽徵成本。故系爭規定所為之差別待遇對避免浮濫或淪為規避稅負達成之效果尚非顯著，卻對受長期照護者之生存權形成重大不利之影響，難謂合於憲法保障受長期照護者生存權之意旨。因此認為系爭規定差別待遇之手段與目的之達成間欠缺實質關聯，與憲法第 7 條平等原則之意旨不符，在此範圍內，系爭規定應不予適用。在長照險仍遲遲未見

實施的今天，本號解釋要求計算應稅所得淨額時應准以扣除受長期照護者因醫療所生之費用，也算是送給親屬間長期照護者的「小確幸」，就社會正義的實踐而言，可謂頗值肯定的一號解釋。

釋字第 626 號解釋則涉及歧視色盲者的爭議。審查標的是中央警察大學碩士班招生簡章關於色盲者不予錄取之規定。本號解釋以色盲非屬人力所得控制之生理缺陷，且此一差別對待涉及平等接受教育之機會為由，採中度審查基準，據此，系爭規定是否違反平等權之保障，應視其所欲達成之目的是否屬重要公共利益，且所採取分類標準及差別待遇之手段與目的之達成是否具有實質關聯而定。大法官最後認定合憲，主要關鍵在認為警察工作之範圍廣泛、內容繁雜，職務常須輪調，隨時可能發生判斷顏色之需要，色盲者因此確有不適合擔任警察之正當理由。

本號解釋是否值得支持，關鍵似在於色盲是否屬身心障礙之一種類別的判斷上。如果屬身心障礙，則本號解釋所採合憲立場即不無商榷之餘地。蓋身心障礙除了非屬人力所能控制之身體缺陷，身障者通常又屬於分散且隔離的少數，政治結構與程序上居弱勢地位，且在過去歷史與當今社會，無論原因是出於刻板印象，或偏見，或無知，皆有遭受結構性歧視之慘痛經驗，因此，針對基於身心障礙所採不利之差別對待措施，應有足夠理由採取嚴格審查標準<sup>35</sup>。另外根據 2006 年底通過的聯合國身心障礙者權利公約第 5 條第 c 項規定，為促進平等和消除歧視，締約國應採取一切適當步驟，確保提供合理之調整（reasonable accommodation），而我國憲法第 141 條也要求應尊重聯合國憲章，因此，本案如能參酌聯合國身心障礙者權利公約精神，從國家有提供合理調整之義務出發，回饋到憲法平等權之解釋與操作，如果透過職務的適當調整，使色盲者得免於輪調至必須辨識顏色的職務，可認為不至於

---

<sup>35</sup> 對 626 號解釋之檢討，亦參照黃昭元（2009），〈平等權案件之司法審查標準：從釋字第 626 號解釋談起〉，廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務（第六輯）（下冊）》，頁 551-580，臺北：中央研究院法律學研究所籌備處；黃錦堂（2010），〈公務人員特種考試應考年齡、體能設限與考試無障礙之研究：兼論釋字第 626 號解釋〉，《法令月刊》，61 卷 2 期，頁 32-41。

造成警政機關的過度負擔，尚在合理範圍，則自始就排除色盲者報考警察學校的手段即可能因於目的之達成欠缺必要性而牴觸憲法第 7 條平等保障的意旨。

當然，問題是，色盲究竟是否該列入身心障礙的類別？如前述，我國身心障礙者保護法規並不承認色盲是身心障礙的一種類別，原因當係在於色盲即使屬人力無法控制的生理缺陷，但相較於其他障別，並非社會生活陷入明顯困難，遭受結構性歧視的弱勢吧。如果這個說理可以接受，將釋字第 626 號解釋涉及的爭議與身心障礙脫鉤，則該號解釋採中度審查基準，最後並獲致合憲結論，似尚非明顯無據。不過身心障礙在歷史上是一個浮動的概念，是否色盲真的不會影響當事人的活動及參與社會生活，非無進一步發展與解釋的空間，且國內學者對該號解釋持批判意見者不在少數，不得不承認本號解釋於社會正義之實踐的功過，仍存嚴重爭議。

最後，也最有爭議的是宣告身心障礙者保護法關於按摩業專由視障者從事之規定違憲的釋字第 649 號解釋<sup>36</sup>。系爭規定目的在保障處於弱勢地位之視障者的工作權，大法官最後卻以一致意見宣告其違憲，確實很容易因此被烙下違反社會正義、牴觸社會國精神的印記。大法官之所以宣告其違憲，主要是認為這種優惠性手段過當，使得在龐大的按摩業就業與消費市場中，所有有意從事按摩業之非視障者，包括為數眾多之經濟弱勢出身的非視障者以及同屬身心障礙之非視障者，亦一律被排除於此龐大就業市場之外，損益顯不相當；況這種鋸箭式保護規定容易使主管機關誤以為視障者先天上僅適宜從事按摩業，而忽略視障者所具稟賦非僅侷限於從事按摩業，耽於協助開發視障者的其他就業可能，導致長期以來視障者經社地位未能大幅改善，就結果言，對視障者未必有利。不過大法官也知道違憲宣告對當前以按摩為業

<sup>36</sup> 學界對此號解釋之強烈批判，見孫迺翊，前揭註4，頁49-127；黃昭元，前揭註10，頁17-43；邱大昕，前揭註4，頁55-86。學者許志雄則同意大法官違憲宣告，進而檢討其審查基準以及以平等權為重之立場，參照許志雄（2010），〈職業規制與保留的違憲審查：司法院釋字第六四九號解釋評析（上）〉，《法學新論》，19期，頁1-33；許志雄（2010），〈職業規制與保留的違憲審查：司法院釋字第六四九號解釋評析（下）〉，《法學新論》，20期，頁1-22。

之視障者可能的衝擊，乃設下史上最長的 3 年失效期間，要求主管機關在此期間內應「就適合視障者從事之職業予以訓練輔導、保留適當之就業機會等促進就業之多元手段採行具體措施，並應對按摩業及相關事務為妥善之管理，兼顧視障與非視障者、消費與供給者之權益，且注意弱勢保障與市場機制之均衡，以有效促進視障者及其他身心障礙者之就業機會，踐履憲法扶助弱勢自立發展之意旨、促進實質平等之原則與精神。」

大法官在本號解釋並非毫無保護視障者的社會意識，而是透過比例原則的檢視，期待出現一個更有利視障者多元職業發展，也能兼顧到非視障者權益的就業促進機制，何況被排除於按摩市場的非視障者當中，也包括不少同屬弱勢的非視障的其他身心障礙者以及弱勢出身的勞動者，其利益也不能完全置之不顧。但現實上開放非視障者進入按摩市場，的確使從事按摩業之視障者面臨殘酷的市場競爭，而三年期也已經過多年<sup>37</sup>，這段時間來主管機關有無採取更多措施，積極輔導視障者朝更多元職業發展，以改善社經地位？答案應該是肯定的，但從成效看，當然還是有很多可以再努力改善的空間的<sup>38</sup>。總之，本號解釋宣示善意的積極平權措施仍有其界限，在實踐社會正義脈絡下觀察，至少就結論言，應還勉強可以獲得肯定評價。在現實面向，或許等更多、更長一點時間的沈澱，我們應該也可以慢慢看到視障者的就業情況朝正面的方向發展。

## 八、支持政治部門對原住民採取積極平權措施

2014 年的釋字第 719 號解釋是迄目前為止唯一一號涉及原住民保護的解釋。本件審查原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項（「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人

<sup>37</sup> 三年期屆滿日為 2011 年 10 月 31 日。

<sup>38</sup> 詳可參見林聰吉、游清鑫（2010），〈我國視覺障礙者就業現況調查與就業輔導問題分析〉，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究；林聰吉（2015），〈我國視覺障礙者就業現況調查〉，勞動部勞動力發展署委託研究。

數不得低於總人數百分之一。」）、同條第3項（「得標廠商進用原住民人數未達第一項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。」）、政府採購法第98條（「得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，……應繳納代金……。」）等規定是否侵犯得標廠商的營業自由與財產權而違憲。大法官先舉出憲法第5條（「中華民國各民族一律平等。」）與增修條文第10條第12項（「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展……。」）之規定，認為系爭規定係立法者為貫徹上開憲法暨憲法增修條文之意旨，促進原住民就業、改善其經濟與社會狀況，而透過得標廠商比例進用之手段所為優惠措施，亦符合國際保障原住民族之精神，故目的洵屬正當，且手段尚屬溫和，未牴觸比例原則，最後認定合憲。本號解釋審查的積極平權措施，其命運之所以可以不同於釋字第649號所審查的積極平權措施，理由就在於手段之溫和與強烈的不同，至為顯然。

本號解釋另值得一提的是，大法官在文末語重心長地貼心指出，「國家所採取原住民族之保障扶助發展措施原有多端，系爭規定要求得標廠商於履約期間進用一定比例之原住民，亦屬其中之一環。然因此所能提供者，多屬短期或不具技術性之工作，難以增進原住民長期穩定之工作機會及專業技能，國家仍應透過具體政策與作為，積極實踐上開憲法增修條文對於原住民族工作權之保障，並應就該積極優惠措施，依國家與社會時空環境與保障原住民族工作權之需求，定期檢討修正。」其支持政治部門對原住民所採積極平權措施之熱切，可謂溢於言表<sup>39</sup>。

---

<sup>39</sup> 對本號解釋之進一步檢討，亦可參照許育典（2015），〈政府採購得標廠商進用原住民的合憲性探討：釋字第七一九號解釋評析〉，《月旦法學雜誌》，242期，頁105-128。

## 九、在國安與社會治安考量下，支持政治部門對新移民與更生人權利之限制

如果有前科紀錄的更生人與新移民，分別因在社會網路飽受歧視，或因新來乍到，融入社會不易，而在某意義上可以被歸類為社會弱勢者的話，則評估大法官在實踐社會正義的功過，就不能忽略 2004 年的釋字第 584 號與 2006 年的釋字第 618 號這兩號解釋。前者涉及更生保護與治安政策的衝突，後者則是新移民融入（考試）與國安政策的齟齬，大法官在這兩號解釋經權衡後，均投下天秤對治安與國安一方傾斜，而對弱勢不利的一票，備受批評。

在前者情形，立法者為回應震驚全國的彭宛如命案，以保護乘客生命、身體、財產安全，維護社會治安為由，在 1997 年修改道路交通管理處罰條例，規定曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，終身不准其申請營業小客車之執業登記。該項規定目的自屬合憲，問題是手段是否過當？大法官主要考量內政部警政署所作計程車駕駛人曾犯上述之罪者 1997 年之列管人數統計，就同一罪名之累再犯率為百分之 4 點 24，若將犯其他罪名者一併計入，則其累再犯率高達百分之 22 點 22；且法務部就受刑人之假釋，雖已就假釋後累再犯之危險性有所評估，然 2003 年當期撤銷假釋人數對當期假釋出獄人數比率在百分之 27 點 2，1997 年者，則為百分之 30，仍然偏高；又依刑事計量學方法所作之再犯預測，其預測方法及可信度，亦有待商榷。在再犯率偏高，再犯預測方法又難以盡信情形下，考量乘客生命、身體等重要法益的脆弱性與一旦發生損害的不可回復性，是即使危險的發生不能證明急迫，所謂「不怕一萬，只怕萬一」，乃從寬審查危險發生之蓋然性的判定，即使明知系爭規定的限制會阻礙受刑人出獄後的謀生途徑與再社會化，依然勉強認定其合憲，只於文末留下一段應予檢討改進的尾巴：「犯罪行為人於一定年限後（法務部提供之八十一年至九十一年間各監獄出獄後再犯比率，於出獄第七年，平均降至百分之一點五，至第十年即降至百分之一以下），若經由個別審查之機制或其他方法，已足認其對乘客安全不具特別危險時，即應適時解除其選擇駕

駛營業小客車執業之限制，俾於維護公共福祉之範圍內，更能貫徹憲法人民工作權之保障及平等原則之意旨，併此指明。」

問題是，再犯率會隨時間經過而遞減，乃犯罪學上可以接受的理論，一旦能證明暴力與性犯罪前科者再犯特定罪之再犯率，在較長的一段時間經過後，已降到與一般無前科者可能犯罪之機率一樣，也就是已降到社會可以接受的所謂「剩餘風險」程度，則以特別危險性為理由對其職業選擇自由繼續加以限制，就不再具有正當性，而不能免於違憲的指摘。本件法務部固未能提出系爭法律所定特定暴力與性侵害犯罪前科者再犯特定之罪的再犯率研究資料，但即使無此實證資料，時間經過越久，再犯率會降到剩餘風險程度，乃是必然的，只要確定此一事實，終身禁止無論如何就不具正當性，而只是為回應社會期待，所採最迅速、最容易執行，另一方面也最粗糙、最廉價的預防手段罷了。因此釋字第 584 號解釋的合憲結論確是值得商榷的<sup>40</sup>。

在後者情形，兩岸關係條例規定，大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得擔任公務人員。此項規定確實不利於來自中國之新移民融入臺灣社會，惟大法官認為兩岸事務涉及政治、經濟與社會等諸多因素之考量與判斷，宜盡可能尊重政治部門的專業判斷與政治決定，除非其決定具重大明顯瑕疵，否則大法官應予尊重。大法官在本號解釋考量到兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，政治、經濟與社會等體制具有重大之本質差異，且大陸新移民融入臺灣社會需經過適應期間，其擔任公務

---

<sup>40</sup> 學說對此之討論，請參照李惠宗（2005），〈職業自由主觀要件限制之違憲審查：司法院大法官釋字第五八四號解釋評析〉，《憲政時代》，30卷3期，頁255-294；田仁杰（2006），〈「具有犯罪前科者」之群體的平等權保障：從釋字第五八四號解釋之職業平等談起〉，《憲政時代》，32卷1期，頁71-106；黃舒芃（2007），〈數字會說話？：從大法官釋字第584號解釋談事實認定在規範違憲審查中的地位〉，《中研院法學期刊》，1期，頁1-43；單麗玟（2008），〈最小侵害性是事實預測？還是價值衡量？：從釋字第584號解釋談起〉，《憲政時代》，33卷4期，頁443-463；邱文聰（2008），〈被忽略的（立法）事實：探詢實證科學在規範論證中的可能角色兼評釋字第584號解釋〉，《臺大法學論叢》，37卷2期，頁258-274；林儂紘（2011），〈以社會復歸觀點反思前科紀錄限制基本權之妥適性：從釋字第五八四號解釋談起〉，《中央警察大學法學論集》，20期，頁1-46。

員在短期內尚難普遍獲得人民對其所行使公權力之信賴，因此認為立法者為確保國家安全、民眾福祉暨維護自由民主憲政秩序，及維繫公務員行使公權力的可信賴性，要求大陸新移民須在臺灣設有戶籍滿 10 年，才能擔任公務人員，並不過份，尚屬合理。即使系爭規定未區分公務員種類與職等，一律作出同等限制，大法官仍認為何種公務人員之何種職務於兩岸關係事務中，足以影響國家安全、民眾福祉暨自由民主憲政秩序，釋憲機關對於立法機關就此所為之決定，宜予以尊重，最後遂作成不違憲之認定。這號解釋毀譽都有，且毀多於譽，但不得不承認，在兩岸對立的現階段，針對需高度政治判斷的兩岸事務，只要無關人身自由之限制或人性尊嚴，而同意大法官應盡量尊重政治部門的決斷，從寬審查，則本件作合憲宣告似乎是不可避免的結果<sup>41</sup>。

## 肆、大法官社會正義解釋之量化分析

### 一、分析架構

下文是就選定的分析母體所為量化分析的嘗試。本文量化分析的目標設定很單純，有如下兩點：首先是大法官在社會正義之實踐，究竟交出如何的成績單？也就是探究大法官在所有社會正義相關解釋的整體上，有多大比例可被認為是合乎社會正義，有多少被認為有爭議，乃至違背社會正義者？為達成此目標設定，我們就應一一觀察大法官相關解釋就社會正義的實踐，究竟合乎社會正義？或是合乎社會正義與否存有爭議？其次一個目標設定是，一般可能認為當涉及社會經濟議題時，司法部門往往因尊重政治部門有

---

<sup>41</sup> 學說對此之討論，請參照黃昭元（2007），〈從釋字第六一八號解釋探討原國籍分類的司法審查標準〉，陳昭男（等著），《現代憲法的理論與現實：李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集》，頁471-498，臺北：元照；吳佳樺（2009），〈隱藏不住的偏見：評釋字第六一八號解釋〉，《法學新論》，6期，頁101-128；許崇賓（2010），〈大陸地區人民在台擔任公職之限制：大法官釋字第618號解釋評析〉，《法令月刊》，61卷5期，頁36-62。

關資源分配的政治判斷而普遍採取消極主義，導致在社會正義相關解釋也普遍呈現較保守的態度。然而，這種一般、直覺的印象或看法是否與事實相符？難道大法官採積極或消極態度，不是與大法官所受理的系爭規定究竟有利或不利弱勢群體有關嗎？畢竟帶有濃厚社會主義色彩的現行憲法有諸多保護弱勢的規定，萬一政治部門作成不利弱勢的決定時，難道大法官不會根據憲法要求，反而採較嚴格的審查態度嗎？因此，為瞭解實情，我們要觀察的經驗現象自然是結合對系爭規定究屬有利或不利弱勢的理解，以及大法官作成各該解釋時，究竟採取積極主義或消極主義態度的綜合觀察，以探究大法官採積極或消極態度，現實上是否與大法官所受理的系爭規定究竟有利或不利弱勢群體有關？

就此，本文依循著以下的分析架構進行觀察。大法官進行違憲審查時，原則上皆依循著透過解釋憲法第 23 條所形成的一套可預見的操作流程。從形式合憲性要求的法律保留原則及授權明確性，乃至於實體上考量介入政治部門的程度而選定審查標準、密度，在比例原則的檢驗下決定系爭規定是否違反憲法要求。此流程中幾項重要的元素足以作為本次研究的指標，協助觀察經驗現象中的變異。

首先在大法官傾向採取司法積極主義或消極主義的部分，本文以大法官選擇何種審查標準作為切入點進行觀察。判斷上，若該號解釋大法官提及「立法形成自由<sup>42</sup>」、「立法裁量空間<sup>43</sup>」、「合理手段<sup>44</sup>」、「除非有重大明顯瑕疵<sup>45</sup>」等用語，即認定大法官採取「寬鬆」審查標準，在系爭的事務領域採取尊重立法部門的司法消極主義態度；若大法官強調此處應「較嚴格<sup>46</sup>」、「嚴格」審查、「立法目的為重要公共利益<sup>47</sup>」、「與立法目的間具實質關

---

<sup>42</sup> 如司法院釋字第579、596、683號解釋等。

<sup>43</sup> 如司法院釋字第550、560、571號解釋等。

<sup>44</sup> 如司法院釋字第472號解釋。

<sup>45</sup> 如司法院釋字第618號解釋。

<sup>46</sup> 如司法院釋字第626、701號解釋等。

<sup>47</sup> 如司法院釋字第584、649號解釋等。

聯<sup>48</sup>」等用語，或雖未明示上開用語，但解釋文及理由書之行文並未被動地尊重立法的決定，而實質進行法規違憲與否的決斷，則認為大法官採取「中度以上」審查標準<sup>49</sup>，呈現司法積極主義的態度<sup>50</sup>。除此之外，若大法官僅處理行政部門頒布的命令函釋是否違反法律保留原則或授權明確性的要求，由於其並未進入實質合憲性的審查中，難以讀取大法官對審查標準的態度，故暫時將其列於「其他」一類<sup>51</sup>。

其次，觀察大法官解釋究竟是合乎社會正義？或合乎社會正義與否有爭議？由於在不同聲請個案中的系爭規定，可能對弱勢一方產生有利或是不利的影響，因此，大法官宣告違憲或合憲將連動地產生截然不同的意義，譬如，系爭規定若不利弱勢，大法官宣告其違憲，則可合理推斷其解釋合乎社會正

---

<sup>48</sup> 如司法院釋字第666、694號解釋等。

<sup>49</sup> 包含學界所稱的「中度」與「嚴格」審查標準。亦可泛稱為「較嚴格」之審查標準，相同用語見廖元豪（2008），〈高深莫測，抑或亂中有序？：論現任大法官在基本權利案件中的「審查基準」〉，《中研院法學期刊》，2期，頁223。

<sup>50</sup> 關於司法積極／消極主義之間的內涵，以及其與審查標準間之關係，學界有諸多討論。參廖元豪，前揭註49，頁246-250；許志雄（1995），〈司法消極主義與司法積極主義〉，《月旦法學雜誌》，2期，頁40-41；蘇永欽（2008），〈從體系功能的角度看大法官的規範違憲審查：走向適切回應社會變遷的司法積極主義〉，氏著，《尋找共和國》，頁163-165、206-223，臺北：元照；黃昭元（2004），〈憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析〉，《臺灣大學法學論叢》，33卷3期，頁49-52。

<sup>51</sup> 除了比例原則的審查，大法官近年來在正當法律程序的審查，也逐步發展出一套寬嚴不同審查標準。從釋字第663號解釋開始，大法官大抵透過「考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素」綜合判斷程序規範的正當性，在論證中即可觀察出大法官在系爭個案的狀況下如何調整積極／消極的審查態度。譬如對刑事羈押、具實質處罰效果的非刑事羈押、傷害名譽的人身自由剝奪、無涉處罰與傷害名譽的照護性人身自由剝奪，以及對基本權不同侵害強度等，分別進行不同強度的審查，最後表現在程序的要求上，可能要求法官保留、也可能僅要求舉行公聽會，或積極要求立法必須設計聽證程序等等。但在本文關切的社會正義相關解釋，初步觀察，尚未發現有涉及正當程序之爭議者。

義；又或者系爭規定有利弱勢，而大法官宣告合憲，亦應屬於合乎社會正義的情況。因此以上兩種情況，皆屬「合乎社會正義」。

反之，若系爭規定不利弱勢卻宣告合憲，初步（*prima facie*）似可推定其不合乎社會正義；系爭規定有利弱勢卻宣告違憲的情況亦然。但此類解釋，大法官往往仍會提出論理與權衡的過程，尤其國家在追求社會正義的過程中，並非得以毫無節制地提供給付，因為對某些人民的授益行為往往取自於其他人民所握有的資源，大法官仍須評斷系爭規範是否通過過法治國原則的檢驗，使憲法追求的社會國與法治國能獲得兼顧。故仍須注意不得違反比例原則，或若給付形成差別對待，不得恣意而違反平等原則<sup>52</sup>。因此，這些解釋是否必然不合乎社會正義，仍須視進一步論理分析而定。基本上，如果論理或法益權衡沒有明顯錯誤，或對照先前章節，本文已對該解釋與社會正義之關係予以評價，認為應屬合乎社會正義者，在此均定性為「合乎社會正義」，或至少「尚屬合乎社會正義」。但如果遭致學說激烈批評，無論批評是否率皆中肯，本文在此均將之歸類為「合乎社會正義與否有爭議」。

據此，例如釋字第 676 號解釋，釋憲者考量若對無一定雇主或自營作業而參加職業工會者皆核實繳納保費，將因人數眾多而須支付過高行政成本，在此本文即認為採取合憲但應檢討改進之宣告尚屬合乎社會正義。釋字第 580 號解釋雖對保護農民的耕地三七五減租條例少數條文做出違憲宣告，但如前所述，原則上本號解釋仍充分展現對經濟弱勢佃農之保障，亦屬合乎社會正義。而釋字第 485 號正彰顯了前述國家履行社會國的弱勢照顧義務時，仍需受到法治國比例原則的檢驗，因此本號解釋宣告過度照顧眷戶之規定與憲法原則「未盡相符」，應合乎社會正義之要求；相同的道理，雖然優惠存款有利於退休公教人員的老年生活，但亦已照顧過度，因此釋字第 717 號解釋亦合乎社會正義；釋字第 649 號解釋亦同樣在比例原則的檢驗下，認為系爭立法創設之積極平權措施已過度限制其他人民從事按摩業，按摩業保留亦未必有助於視障者社經地位的積極提升，因此雖宣告違憲，但若立法者依大

---

<sup>52</sup> 類似見解見陳愛娥（1997），〈自由—平等—博愛：社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《臺大法學論叢》，26卷2期，頁128-133。

法官指引的政策方向落實對視障者的就業保護，長期而言應可朝向合乎社會正義的方向前進<sup>53</sup>。至於因遭致學說激烈批評而被歸類為「合乎社會正義與否有爭議」者，例如釋字第 584、618 與 626 號解釋即是。

## 二、實證分析結果

**（一）在系爭規定有利弱勢時，大法官傾向司法消極主義；系爭規定不利弱勢時雖轉趨積極，但亦可能透過法律保留原則介入審查而不正面挑戰政治部門**

經本文統計<sup>54</sup>，大法官社會正義解釋總數中採取寬鬆審查標準者共 18 件<sup>55</sup>，中度以上審查標準者 13 件<sup>56</sup>，其他類有 10 件<sup>57</sup>。在系爭規定有利弱勢一方的聲請案件裡，寬鬆標準者 6 件<sup>58</sup>（占系爭規定有利弱勢解釋總數之比例為 75.00%<sup>59</sup>），中度以上標準者 2 件<sup>60</sup>（25.00%），其他類 0 件（0.00%）。系爭規定不利弱勢一方之聲請案件中，採寬鬆標準者 12 件<sup>61</sup>（36.36%），中度以上標準者 11 件<sup>62</sup>（33.33%），其他類 10 件<sup>63</sup>（30.30%）。由此可以觀察到，在系爭規定有利弱勢時，大法官有 75% 的案件採取司法消極主義

<sup>53</sup> 本文對各號解釋是否合乎社會正義之判斷，可參考附錄表格。

<sup>54</sup> 若同一解釋的論證過程中採取了兩種以上標準者，將分別納入統計結果，在此說明。

<sup>55</sup> 包括司法院釋字第 229、246、267、310、398、472、473、485、560、571、578、579、596、618、683、717、719、727 號解釋。

<sup>56</sup> 包括司法院釋字第 220、280、422、434、508、549、580、584、626、649、666、694、701 號解釋。

<sup>57</sup> 包括司法院釋字第 274、316、320、389、456、474、524、568、609、676 號解釋。

<sup>58</sup> 包括司法院釋字第 472、473、485、578、579、719 號解釋。

<sup>59</sup> 本段落括號中之比例意義相同，故不贅述。

<sup>60</sup> 包括司法院釋字第 580、649 號解釋。

<sup>61</sup> 包括司法院釋字第 229、246、267、310、398、560、571、596、618、683、717、727 號解釋。

<sup>62</sup> 包括司法院釋字第 220、280、422、434、508、549、584、626、666、694、701 號解釋。

<sup>63</sup> 包括司法院釋字第 274、316、320、389、456、474、524、568、609、676 號解釋。

的態度；若系爭規定不利弱勢，採寬鬆標準者減少了 38.64%；採取中度以上標準者則較有利規定者增加約 8.33%，此外，許多解釋轉而從法治國原則切入，檢驗系爭規定是否符合法律保留。因此，若系爭規定有利弱勢時，大法官多半尊重政治部門的決定；但若觀察系爭規定不利弱勢之案件，可以發現採取寬鬆審查標準者仍較中度以上標準者為多，因為待審查之規定可能對弱勢一方造成壓迫時，大法官除了採取積極主義的態度檢驗政治部門的作為外，也可能採取另一種路徑，亦即單純作是否符合法律保留原則的形式合憲性檢驗，並於獲致違反法律保留的結果時，即嘎然而止，不再正面挑戰政治部門對實踐社會正義的政策判斷（參見表 1 及圖 1）。這種審查模式當然是值得批判的，蓋只進行法律保留審查，而不作實質合憲與否之判斷，極可能傳達給主管機關一個錯誤訊息，讓其誤以為系爭規定的實體內容並無問題，只要將作為載具之規範的位階從法規命令或函釋提昇到法律層次即可，結果無異於以新瓶裝舊酒，可能導致需發動二次釋憲聲請的訟累。

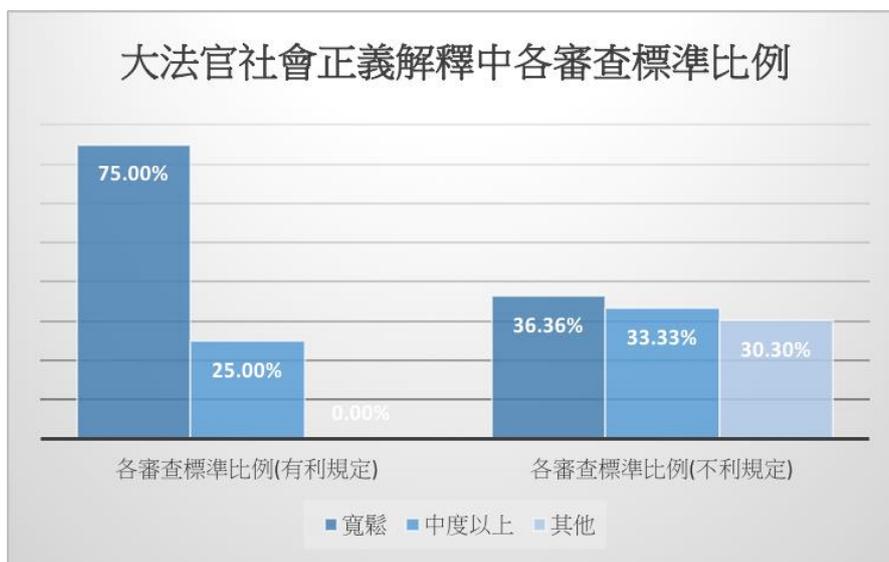
【表一】大法官社會正義解釋中各審查標準的採取次數及比例

	寬鬆	中度以上	其他	總計
有利規定*之解釋總數	6	2	0	8
不利規定**之解釋總數	12	11	10	33
解釋總數	18	13	10	41
各審查標準比例(有利規定)	75.00%	25.00%	0.00%	100.00%
各審查標準比例(不利規定)	36.36%	33.33%	30.30%	100.00%

※資料來源：作者製表

說明：\* 指大法官社會正義解釋的系爭規定有利於弱勢一方

\*\*指大法官社會正義解釋的系爭規定不利於弱勢一方



【圖一】大法官社會正義解釋中採取各審查標準之比例

※資料來源：作者製圖

(二) 大法官作成之解釋整體而言偏向合乎社會正義。但於系爭規定不利弱勢時，大法官解釋合乎社會正義的比例下降；系爭規定有利弱勢時則全數合乎社會正義

依照統計，合乎社會正義之解釋共 34 件<sup>64</sup>，占總數 82.93%；合乎社會正義與否有爭議者（下稱有爭議）有 7 件<sup>65</sup>，占總數 17.07%。而系爭規定不利弱勢時，合乎社會正義者共 26 件<sup>66</sup>，占總數 78.79%；有爭議者有 7 件<sup>67</sup>，占總數 21.21%。系爭規定有利弱勢時，合乎社會正義者共 8 件<sup>68</sup>，占總數 100.00%；有爭議者 0 件，占總數 0.00%。由此可見，大體而言，大法官在超過八成的解釋中展現對支持社會正義的態度。若區分系爭規定的性質，在系爭規定不利弱勢時，大法官的支持態度反而比整體低了 4.14%，有爭議者則略微上升；另一方面，進一步觀察系爭規定若有利，大法官皆展現合乎社會正義的態度，與系爭規定不利時合乎社會正義與否有爭議者仍超過兩成不盡相同。參見〔表二〕、〔圖二〕及〔圖三〕。

我們可以藉此觀察到，大法官整體而言對社會正義之實踐採取了正面態度。然而進一步探究規定性質，在系爭規定不利弱勢的情況下，大法官反而較不能捍衛社會正義。此原因尚待研究，初步推測是因為大法官往往因為尊重立法者的形成空間。規定有利弱勢時，只要維持立法者合憲性便可支持社會正義的實踐，因此全數合乎社會正義；但規定不利弱勢時，則需積極地宣告民主正當性較充足之立法者違憲，如前所述，大法官此時採取積極主義的態度並不明顯，有時尚透過法治國下法律保留原則作檢驗，而非從社會國原

<sup>64</sup> 包括司法院釋字第220、229、246、267、274、280、310、316、320、398、422、434、456、472、473、474、485、508、524、549、560、568、571、578、579、580、609、649、666、676、694、701、717、719號解釋。

<sup>65</sup> 包括司法院釋字第389、584、596、618、626、683、727號解釋。

<sup>66</sup> 包括司法院釋字第220、229、246、267、274、280、310、316、320、398、422、434、456、474、508、524、549、560、568、571、609、666、676、694、701、717號解釋。

<sup>67</sup> 包括司法院釋字第389、584、596、618、626、683、727號解釋。

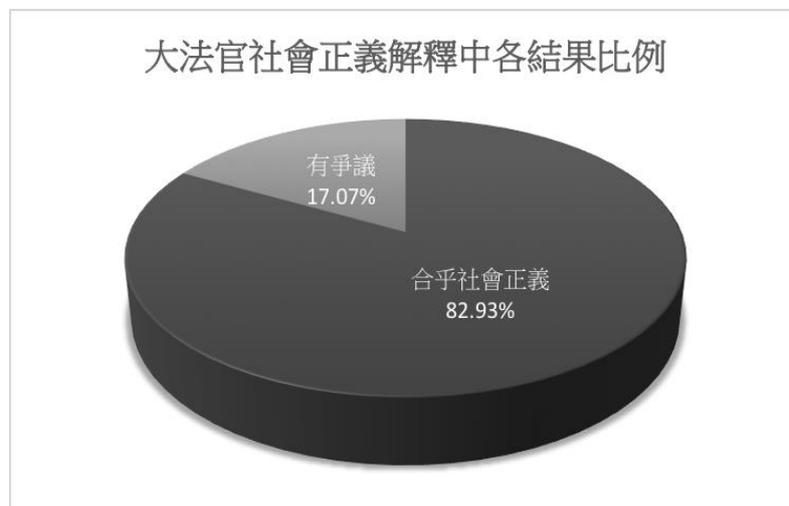
<sup>68</sup> 包括司法院釋字第472、473、485、578、579、580、649、719號解釋。

則出發，介入審查政治部門決定，因此才出現系爭規定不利時，支持社會正義的程度反而下降的現象。

【表二】大法官社會正義解釋中各解釋結果之數量及比例

	合乎社會正義	有爭議	總計
不利規定之解釋總數	26	7	33
有利規定之解釋總數	8	0	8
解釋總數（不區分）	34	7	41
各解釋結果比例（不利規定）	78.79%	21.21%	100.00%
各解釋結果比例（有利規定）	100.00%	0.00%	100.00%
各解釋結果比例（不區分）	82.93%	17.07%	100.00%

※資料來源：作者製表



【圖二】大法官社會正義解釋中各解釋結果之比例（不區分）

※資料來源：作者製圖



【圖三】大法官社會正義解釋中各解釋結果之比例

※資料來源：作者製圖

## 伍、結語

綜合前文的質化與量化分析，最後在此就本文重要的研究發現，條列如下：

一、**整體而言尚合乎社會正義**：大法官所有涉及社會正義的解釋，若依系爭規定是否有利弱勢區分，可以發現，在系爭規定有利弱勢情形，大法官全數解釋都合乎社會正義；反之，系爭規定不利弱勢時，大法官解釋合乎社會正義的比例則下降，或者，換另一個角度說，產生爭議的解釋上升。但整體而言，基本上仍可謂尚合乎社會正義。這個總的研究發現應該還算是差強人意的。

二、**司法積極與消極主義**：若就大法官面對涉及社會正義議題之案件，整體而言，是採司法積極或消極主義態度的面向觀察，則可發現，在系爭規定有利弱勢時，大法官傾向採司法消極主義態度，也就是較尊重、順從政治

部門的政治判斷；反之，系爭規定不利弱勢時，則轉趨積極，以較嚴格審查基準檢視政治部門的判斷。這個研究發現與前面第 1 點有連動關係，它在學術上之意義在於，翻轉了向來以為大法官在財經社會領域普遍採寬鬆審查的直覺認知。不過本研究也發現，系爭規定不利弱勢時，大法官也可能透過法律保留原則介入審查，而不正面挑戰政治部門的實質決定，且即使轉趨較嚴格審查，亦不代表就必然推翻政治部門的判斷。

**三、確認國家給付的上、下限：**國家對人民生活的照顧有無給付的上、下限？大法官對上、下限這兩個問題都分別表示過意見。下限涉及生存權之保障，大法官多次表示過意見，並顯然以較嚴格標準審查最低生存之需求，例如要求老年退休生活應能維持基本生活或生存尊嚴（釋字第 280、717 號），並進一步詳細要求最低生活標準的設定應切近實際，依地域不同設不同最低生活標準，且就特殊困窘情況需要，設艱困條款因應（釋字第 422 號）。甚至要求「對於無力繳納（全民健保）保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付」（釋字第 472 號）。不僅針對下限，在上限方面，大法官也多次表示過意見，例如在釋字第 485 號解釋明白指出國家提供社會給付，給付方式及額度，應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。釋字第 717 號解釋則肯定政治部門限定公教人員退休所得上限合憲，認為其目的在減少偏高的退休所得（也就是過度的照顧）。大法官這種勇於對給付上限介入的態度，在比較憲法上並不多見，但在實踐社會正義的脈絡中，此種態度是令人激賞的。

**四、肯定積極平權措施，但非無界限：**大法官在釋字第 649、717 號解釋皆肯定對弱勢（視障者與原住民）採積極平權措施本身並不違憲。由於我國憲法帶有濃厚社會主義色彩，因此大法官採此立場是可以理解的，也應予肯定。較值得留意的是，大法官固然一方面肯定積極平權措施，另一方面也指出積極平權措施有其界限，認為優惠待遇不能過度而違背比例原則。本文也肯定大法官在此方面的立場，認為我們不能直覺地以為對弱勢越優惠就表示越合乎社會正義，優惠程度仍須視與相衝突法益的權衡而定，尤其當涉及不同弱勢者間之利益衝突時（亦即「弱弱相殘」情形，例如 649 號解釋脈絡下

的視障者與非視障之其他身心障礙者，乃至與從事按摩業的廣大非視障但出身弱勢之從業者間的利益衝突特別明顯），大法官在此方面的解釋是否合乎社會正義，就看大法官的利益權衡本身是否有節有度，這正是攸關社會正義的最棘手問題所在，不是單純過度照顧的防止而已。大法官在釋字第 649 號解釋宣告視障者壟斷按摩業之規定違憲，固然引發爭議，本文則認為至少就結論言，該號解釋尚屬合乎社會正義。

**五、尊重既有政策框架，充其量為細部政策的矯正或微調：**就憲法明示應予特別保護的弱勢階級，例如農民與勞工，即使政治部門所採保護勞工與農民的政策，帶有濃厚「抑強（雇主、地主）扶弱（勞工、佃農）」的社會主義色彩，大法官基本上都予以肯定與支持，如果有所介入的話，充其量也只是細部政策的矯正與微調，以確保該受保護者不被排除於保護範圍之外，該給的給付不至於無故遭拒絕給付，但尚未嘗根本推翻政治部門之整體保護框架者。這種尊重既有政策框架，必要時僅作細部微調的解釋基調，也充分表現在大法官面對全民健保所採的態度。這種解釋基調，兼顧憲法社會國原則與權力分立之要求，基本上應予肯定。

**六、針對階級平等，較持保守態度：**當涉及國家對不同階級採優惠程度有別的不同保護政策，有無違反平等的爭議，則即使階級平等是憲法第 7 條所明文保障，即使釋字第 485 號解釋曾曇花一現地宣示國家倘對特定階級予以保護，應「注意與一般國民間之平等關係」，但大法官在爾後的釋字第 596 號與 683 號解釋，態度依然明顯趨向消極、保守，寧願順從政治部門所採「重公務員、輕勞工」的決策，使階級平等有淪於口號之嫌。固然優先穩定、拉攏軍人、公務員的向心力，有其歷史背景，但如果差別待遇不具正當理由（例如兩號解釋涉及的背景事實），則大法官繼續為此階級不平等的事實狀態背書，是否符合社會正義，令人懷疑。

**七、刻板印象的幽靈：**有幾號解釋（例如釋字第 584、618、626 號）的背景事實，政治部門或基於社會治安、或國家安全、或警察教育等政策考量因素，而對特定弱勢、少數族群，亦即有前科紀錄者（所謂更生人）、來自對岸的新移民，以及色盲者作不利之差別待遇，而大法官對政治部門的這些

決策全部採順從態度，是否合乎社會正義，引發爭議。這幾號解釋是否都不符社會正義，依本文研究，有確實不符社會正義者，但也有依然可以支持者，這種觀察是否正確，或許最後歸結到主觀評價而導致見仁見智，但在全文末了，本文的一點觀察心得是，有些特定族群確實可能因社會對他們的「刻板印象」而容易遭受歧視，大法官的釋憲是他們最後的救濟管道，無論大法官如何作法益權衡，最後作出如何的決定，在釋憲過程中如何認識出「刻板印象」的存在，擺脫其影響，避免偏見，是最需隨時念茲在茲的，而這一點也正是我們策勵未來所最需要者。

【附錄】大法官社會正義解釋列表

釋字	大法官屆次	系爭基本權利	審查標準	系爭規定有利／不利弱勢	審查結果	合乎社會正義／合乎社會正義與否有爭議
220	第五屆	16	中度	不利	違憲	合乎社會正義：系爭判例認戡亂期間勞資糾紛處理辦法所為之評斷皆為最終之裁判，不得爭執，違憲
229	第五屆	16	寬鬆	不利	不違憲	尚符合社會正義：以本案訴訟有無勝訴希望決定是否給予訴訟救助，未違憲
246	第五屆	22	寬鬆	不利	不違憲	尚符合社會正義：公教人員之津貼、加給、獎勵金不列入退休保險俸額計算，不違憲
267	第五屆	19	寬鬆	不利	不違憲	尚符合社會正義：財政部限縮解釋享租稅優惠之平民住宅之函示不違憲
274	第五屆	22	法律保留	不利	違憲	合乎社會正義：公保保險年資保留以 5 年為限違憲
280	第五屆		中度	不利	違憲	合乎社會正義：銓敘部命令限制再任公職之特定退休教人員續存優惠存款，未考量存款利息不足以維持基本生活者，意旨不符部分停止適用

310	第五屆	22	寬鬆	不利	不違憲	合乎社會正義：認請領老年給付者不得再請領傷病給付，因兩種給付性質相同，故禁止重複領取尚合乎社會正義
316	第五屆		法律保留	不利	違憲	合乎社會正義：銓敘部認植物人不得請領殘廢給付之函示違憲
320	第五屆		法律保留	不利	違憲	合乎社會正義：戰士授田補償金設下發給基準日之規定，違憲
389	第六屆		法律保留	不利	不違憲	有爭議：勞保給付顎骨矯正手術限外傷或顱顎關節疼痛，排除先天性患者，不違憲
398	第六屆	7、10	寬鬆	不利	不違憲	尚合乎社會正義：農會法以會員遷離組織區域為出會原因，並不違憲，但點出農民享有農保之權益不應受到影響
422	第六屆	15	中度	不利	違憲	合乎社會正義：以固定金額推計承租人生活費用之函示，未顧及其具體家庭生活情況，違憲
434	第六屆	15	中度	不利	部分違憲	合乎社會正義：公保法就非退休之其他離職人員未提供養老給付，違憲
456	第六屆	15	法律保留	不利	違憲	合乎社會正義：排除非專任員工或勞動者被保險人資格之規定違憲

472	第六屆		寬鬆	有利	不違憲	合乎社會正義：健保強制納保、繳費及滯納金等規定，合乎全民健保意旨，要求對無力繳費者應予救助，不得逕行拒絕給付，符合社會正義
473	第六屆	15	寬鬆	有利	不違憲	尚合乎社會正義：因社會保險量能負擔之考量，專門職業及技術人員自行執業者投保金額，最低不得低於勞工保險投保薪資分級表最高一級，不違憲
474	第六屆	15、16	法律保留	不利	違憲	合乎社會正義：公保法細則規定保險金消滅時效，違憲
485	第六屆	7	寬鬆	有利	違憲	合乎社會正義：眷村改建條例目的雖在扶助經濟弱勢之眷戶，但若干規定過度照顧，未能顧及國家財政及給付平等，違憲
508	第六屆	7、15、19	中度	不利	不違憲	尚合乎社會正義：依法徵收之土地為出租耕地時，佃農所得補償費之半數，應納入所得計算稅額，雖限制佃農之財產權，但符合課稅公平原則，尚合乎社會正義。

524	第六屆		法律保留	不利	違憲	合乎社會正義：健保法第 31 條及授權所定之醫療辦法逾越母法，對必需之診療服務不予給付，違憲
549	第六屆	7、15	中度	不利	違憲	合乎社會正義：勞保遺屬津貼為落實國家生存照顧意，若對被保人生前扶養及無謀生能力之養子女、遺屬不為給付，違憲
560	第六屆	7、15	寬鬆	不利	不違憲	尚合乎社會正義：受聘僱外國人其眷屬在勞保條例實施區域外死亡者，雖不得請領保險給付（喪葬津貼），但大法官論理上澄清喪葬津貼兼具社會扶助性質，給付與否，立法者有裁量權，故可認定尚合乎社會正義。
568	翁岳生		法律保留	不利	違憲	合乎社會正義：系爭規定以投保人欠費為由，將被保人退保規定，違憲
571	翁岳生	7	寬鬆	不利	不違憲	合乎社會正義：系爭規定發放震災住屋慰助金，以設籍、實際居住於受災屋為準，符合救災、救急要求。

578	翁岳生	7	寬鬆	有利	不違憲	合乎社會正義：勞基法課雇主負擔勞工退休金義務，不違憲
579	翁岳生	15	寬鬆	有利	不違憲	尚合乎社會正義：依法徵收土地之補償地價三分之一應補償耕地承租人，尚不侵害土地所有權人之財產保障
580	翁岳生	7、15	中度	有利	部分違憲	合乎社會正義：肯定三七五減租條例多數保護佃農規定既未違反信賴保護原則，也未過度侵犯地主財產權。雖認耕地租約期滿時出租人為擴大農場規模收回耕地時仍需補償承租人之規定違憲，但權衡尚屬合理
584	翁岳生	7、15	中度	不利	不違憲	有爭議：大法官認曾犯特定罪者不得駕計程車之規定不違憲，但僅因法務部未提供足夠資料證明再犯率可隨時間降低至剩餘風險程度，便支持終生禁止之措施，未能兼顧對更生人之保障
596	翁岳生	7	寬鬆	不利	不違憲	有爭議：大法官對勞基法請領退休金之權利，未如公務人員退休法規定不得扣押、讓與或供擔保，並不

						違憲，對勞工退休生活之保障有所失衡
609	翁岳生	7	法律保留	不利	違憲	合乎社會正義：勞工傷病須在保險有效期間發生，其受益人始得請領死亡給付之函示，違憲
618	翁岳生	7、18	寬鬆	不利	不違憲	有爭議：大陸地區人民不分公務人員層級、性質，皆需設戶籍滿十年方得擔任，大法官以原大陸地區人民對自由民主憲政秩序認識有差異，融入台灣需要時間，且擔任公務員行使公權力，獲得人民普遍信賴亦需時間等為由，而認定合憲。但學說多認為系爭規定涉及對新移民原國籍之少數歧視，而批評本號解釋與社會正義有違
626	翁岳生	7、22	中度	不利	不違憲	有爭議：系爭規定未顧慮到國家仍有將色盲者合理調整到無需辨識顏色之警察職位之可能，故於社會正義之實踐有爭議
649	賴英照	7、15	中度	有利	違憲	尚合乎社會正義：系爭規定中按摩業專由視障者從事受違憲宣告，兼顧其餘障別從事按摩業之權利及促

						成視障者多元就業，揭示積極平權措施仍有受到法治國比例原則之拘束，並指示落實視障者就業促進之政策方向以改善其社經地位。
666	賴英照	7	中度	不利	違憲	合乎社會正義：罰娼不罰嫖之系爭規定違反性別平等原則而違憲
676	賴英照	15	法律保留	不利	不違憲	尚合乎社會正義：健保法細則對無一定雇主或自營作業而參加工會者，按投保額分級表第 6 級起申報，雖不違憲，但大法官點出應設適當機制調整被保人實際所得未達第六級之情況以符量能負擔原則
683	賴浩敏		寬鬆	不利	不違憲	有爭議：勞保給付因可歸責於保險人之遲延給付，是否加計利息為立法形成自由空間
694	賴浩敏	7、15	中度	不利	違憲	合乎社會正義：所得稅法中扶養親屬須未滿 20 歲或年滿 60 歲，始得減除免稅額，與 20~60 歲間須受扶養者形成差別待遇，違憲

701	賴浩敏	7、15	中度	不利	違憲	合乎社會正義：身心失能無力自理生活須長期照護者之醫藥費，限縮於所得稅法所定醫療院所，始得列舉扣除，違憲
717	賴浩敏		寬鬆	不利	不違憲	合乎社會正義：系爭規定之廢止，乃對國家過高之退休給付進行調整，符合社會正義之要求
719	賴浩敏	7、15	寬鬆	有利	不違憲	合乎社會正義：系爭規定要求一定規模之得標廠商對原住民族之定額進用，積極矯正原住民族於就業市場之不利處境，呈現對社會正義友善之態度
727	賴浩敏	7	寬鬆	不利	不違憲	有爭議：雖認系爭規定中不同意改建之眷戶註銷居住憑證及原眷戶權益並不違憲，然點出未考量其承購權、補助款及補償費之喪失；且未顧及無力負擔自備款之眷戶，社會給付之設計欠缺周延考量，尚具社會意識

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 田仁杰（2006），〈「具有犯罪前科者」之群體的平等權保障：從釋字第五八四號解釋之職業平等談起〉，《憲政時代》，32卷1期，頁71-106。
- 吳佳樺（2009），〈隱藏不住的偏見：評釋字第六一八號解釋〉，《法學新論》，6期，頁101-128。
- 李惠宗（1999），〈論國軍老舊眷村改建條例的多重不平等：從體系正義觀點評大法官議決釋字第四八五號解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，4期，頁73-86。
- （2005），〈職業自由主觀要件限制之違憲審查：司法院大法官釋字第五八四號解釋評析〉，《憲政時代》，30卷3期，頁255-294。
- 林聰吉（2015），〈我國視覺障礙者就業現況調查〉，勞動部勞動力發展署委託研究。
- 林聰吉、游清鑫（2010），〈我國視覺障礙者就業現況調查與就業輔導問題分析〉，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究。
- 林償紘（2011），〈以社會復歸觀點反思前科紀錄限制基本權之妥適性：從釋字第五八四號解釋談起〉，《中央警察大學法學論集》，20期，頁1-46。
- 邱大昕（2009），〈被忽略的歷史事實：從視障者工作演變看大法官釋字第六四九號解釋〉，《社會政策與社會工作學刊》，13卷2期，頁55-86。
- 邱文聰（2008），〈被忽略的（立法）事實：探詢實證科學在規範論證中的可能角色兼評釋字第584號解釋〉，《臺大法學論叢》，37卷2期，頁233-284。doi: 10.6199/NTULJ.2008.37.02.06
- 邵惠玲（2012），〈自由權干預作用下的平等權審查：以德國社會保險法制實踐為中心〉，《臺北大學法學論叢》，83期，頁1-42。

- 孫迺翊(2011),〈再探視障按摩保留條款之合憲性：大法官釋字第六四九號解釋的法事實與法釋義〉,《中研院法學期刊》,9期,頁49-127。
- (2012),〈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〉,《臺大法學論叢》,41卷2期,頁445-516。doi:10.6199/NTULJ.2012.41.02.01
- (2015),〈社會法的憲法基礎〉,收於：台灣社會法與社會政策學會(主編),《社會法》,頁69-93,臺北：元照。
- 徐良維(2010),〈生存權作為社會保險制度基礎的司法建構：以我國憲法解釋之探討為中心〉,《中央警察大學法學論集》,19期,頁1-54。
- 張文貞(2010),〈跨國憲法對話：大法官解釋引用外國法的總體實證研究〉,收於：黃舒芃(編),《憲法解釋之理論與實務(第七輯)(下冊)》,頁483-517,臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。
- 張桐銳(2011),〈論憲法上之最低生存保障請求權〉,《政大法學評論》,123期,頁121-191。
- 許志雄(1995),〈司法消極主義與司法積極主義〉,《月旦法學雜誌》,2期,頁40-41。
- (2010),〈職業規制與保留的違憲審查：司法院釋字第六四九號解釋評析(上)〉,《法學新論》,19期,頁1-33。
- (2010),〈職業規制與保留的違憲審查：司法院釋字第六四九號解釋評析(下)〉,《法學新論》,20期,頁1-22。
- 許育典(2015),〈政府採購得標廠商進用原住民的合憲性探討：釋字第七一九號解釋評析〉,《月旦法學雜誌》,242期,頁105-128。
- 許宗力(2015),〈最低生存保障與立法程序審查〉,收於：黃昭元(主編),《法治的傳承與永續(二)》,頁1-40,臺北：新學林。
- 許崇賓(2010),〈大陸地區人民在台擔任公職之限制：大法官釋字第618號解釋評析〉,《法令月刊》,61卷5期,頁36-62。

- 陳昭如(2007),〈受害者或加害者?:初探女性主義法學中的受害者政治〉,收於:殷海光基金會(編),《自由主義與新世紀台灣》,頁 373-420,臺北:允晨。
- 陳英鈴(1999),〈「自由法治國」與「社會法治國」的制度選擇:評釋字四七二與四七三號大法官會議解釋〉,《台灣本土法學雜誌》,4期,頁 87-99。
- 陳愛娥(1997),〈自由—平等—博愛:社會國原則與法治國原則的交互作用〉,《臺大法學論叢》,26卷2期,頁 121-141。doi:10.6199/NTULJ.1997.26.02.03
- (2000),〈立法機關的社會政策形成自由與平等原則〉,《台灣本土法學雜誌》,14期,頁 89-96。
- (2001),〈大法官對全民健康保險法制的合憲性討論:評釋字第四七二號、釋字第四七三號解釋的解釋風格〉,《台灣本土法學雜誌》,25期,頁 1-13。
- (2007),〈對憲法平等權規定的檢討:由檢討司法院大法官相關解釋出發〉,收於:湯德宗、廖福特(編),《憲法解釋之理論與實務(第五輯)》,頁 225-261,臺北:中央研究院法律學研究所籌備處。
- 單麗玟(2008),〈最小侵害性是事實預測?還是價值衡量?:從釋字第584號解釋談起〉,《憲政時代》,33卷4期,頁 443-463。
- 黃昭元(2000),〈「國軍老舊眷村改建條例」的合憲性:司法院釋字第四八五號解釋評析〉,《台灣本土法學雜誌》,6期,頁 19-38。
- (2003),〈純男性軍校與性別歧視:評 United States v. Virginia 一案判決〉,《歐美研究》,33卷3期,頁 461-539。
- (2004),〈憲法權利限制的司法審查標準:美國類型化多元標準模式的比較分析〉,《臺大法學論叢》,33卷3期,頁 45-148。doi:10.6199/NTULJ.2004.33.03.02

- (2007), 〈從釋字第六一八號解釋探討原國籍分類的司法審查標準〉, 收於: 陳昭男 (等著), 《現代憲法的理論與現實: 李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集》, 頁 471-498, 臺北: 元照。
- (2009), 〈平等權案件之司法審查標準: 從釋字第 626 號解釋談起〉, 收於: 廖福特 (編), 《憲法解釋之理論與實務 (第六輯) (下冊)》, 頁 551-580, 臺北: 中央研究院法律學研究所籌備處。
- (2009), 〈平等權與自由權競合案件之審查: 從釋字第六四九號解釋談起〉, 《法學新論》, 7 期, 頁 17-43。
- (2015), 〈2014 年憲法發展回顧〉, 《臺大法學論叢》, 44 卷特刊, 頁 1395-1437。doi: 10.6199/NTULJ.2015.44.SP.05
- 黃國昌 (2009), 〈法學實證研究方法初探〉, 《月旦法學雜誌》, 175 期, 頁 142-153。
- 黃舒芃 (2007), 〈數字會說話?: 從大法官釋字第 584 號解釋談事實認定在規範違憲審查中的地位〉, 《中研院法學期刊》, 1 期, 頁 1-43。
- 黃錦堂 (2010), 〈公務人員特種考試應考年齡、體能設限與考試無障礙之研究: 兼論釋字第 626 號解釋〉, 《法令月刊》, 61 卷 2 期, 頁 21-41。
- 楊智傑 (2010), 〈從基本國策執行檢討違憲審查模式: 兼論財產權與基本國策衝突〉, 《中正大學法學集刊》, 28 期, 頁 121-186。
- 葛克昌 (2011), 〈所得重分配: 國家任務與團結互助社群〉, 《台灣法學雜誌》, 173 期, 頁 77-100。
- 雷文玫 (2000), 〈全民健保合憲性之探討: 從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋〉, 《政大法學評論》, 63 期, 頁 105-127。
- 廖元豪 (2008), 〈高深莫測, 抑或亂中有序?: 論現任大法官在基本權利案件中的「審查基準」〉, 《中研院法學期刊》, 2 期, 頁 211-274。
- 蔡宗珍 (2006 年 12 月), 〈性別平等與女性保障名額制度〉, 發表於: 《司法院大法官九十五年度學術研討會: 憲法解釋與平等權之發展 (下冊)》, 司法院 (主辦), 臺北。

- 蔡維音（1999），〈全民健保之合憲性檢驗：評司法院釋字第 472、473 號解釋〉，《月旦法學雜誌》，51 期，頁 180-187。
- （2004），〈評釋字第 578 號解釋〉，《月旦法學雜誌》，111 期，頁 185-192。
- （2008），《全民健保財政基礎之法理研究》，臺北：正典。
- （2010），〈全民健保之投保金額分級：評司法院釋字第六七六號解釋〉，《台灣法學雜誌》，155 期，頁 170-172。
- 鍾秉正（2004），《社會福利法制與基本人權保障》，臺北：神州。
- （2010），《社會法與基本權保障》，臺北：元照。
- 蘇永欽（2008），《尋找共和國》，臺北：元照。
- 顧燕翎（主編）（1996），《女性主義理論與流派》，臺北：女書文化。

## 二、德文部分

- Tzong-li Hsu. (1986). *Verfassungsrechtliche Schranken der Leistungsgesetzgebung im Sozialstaat*. Baden Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

## Interpretations of the Justices and Implementation of Social Justice

*Tzong-Li Hsu*\*

### Abstract

This article aims at clarifying the role of the Justices with regard to the institutional implementation of social justice. Due to the fact that implementation of social justice to a large extent relies on redistribution of social resources and therefore basically falls within the competence of the political branches who possess the direct democratic legitimation, it is said that Justices should show deference to the decision-making of the political branches. This article points out the fallacy of this viewpoint and tries to prove the important influence of the Justices regarding the implementation of social justice. This article is divided into two parts. The first part is qualitative analysis of the relevant Interpretations of the Justices, and aims at reviewing the contributions and deficiencies of the Justices regarding the implementation of social justice. The second part is mainly quantitative analysis. In this part this article finds that the relevant Interpretations of Justices, as a whole, basically conform to the demand of social justice. Additionally this article also finds that Justices incline to take an attitude of judicial activism especially in the cases the reviewed legislative acts are not in favor of the disadvantaged groups, which subverts the traditional intuitive knowledge of Justices' passive role regarding the implementation of social justice.

**Keywords:** social justice, Sozialstaat, principle of proportionality, equal protection, social insurance, universal health insurance, labour

---

\* The President of Judicial Yuan; Adjunct Professor of Law, College of Law, National Taiwan University.

E-mail: tlhsu@ntu.edu.tw

airiti

大法官解釋與社會正義之實踐 1421

**insurance, land reform, old age retirement protection,  
affirmative action**