我國釋憲實務有關平等原則之發展概況

陳怡如

中國文化大學中山學術研究所法學博士候選人

jyfd1103@yahoo.com.tw

平等權¹作為主觀公權利，可對於來自公權力之侵害行使防禦權；平等原則作為客觀法規範，則可拘束法律之適用與法律之制定。²至於如何判定立法者違反平等原則導致平等權之侵害，學者陳新民提出「立法者的理智決定」、「事物本質」、「恣意禁止」、「比例原則」、「憲法全盤價值理念」等五項判準。所謂的「立法者的理智決定」，係指立法者只要是理智或合理的考量即可為區別或相同之對待，³惟何謂「理智」或「合理」的考量，依據德國實務見解，倘若立法者未依理智並根據「事物本質」及充分的理由，就逕予區別對待之規定，即屬違憲之「恣意」，⁴足見所謂「立法者的理智決定」乃含有「事物本質」與「恣意禁止」之成分。所謂的「事物本質」，係在尋找存於各種不同事物中合乎自然法的正義，故其往往為實證法外的一種價值表現，且具備法官造法之功能。⁵所謂的「恣意禁止」，係指立法者的決定在客觀上違反理智原則、事物本質以及違反比例原則等，而對平等權有所侵害時，皆可視為「恣意」之行為，⁶足見「恣意禁止」在概念上亦與「立法者的理智決定」、「事物本質」、「比例原則」等有所重疊。所謂的「比例原則」，係指某一涉及人民權利之公權力行使，其目的與手段間有無存在一個適當的比例，⁷就立法者而言，即指某一規範的目的與手段是否存在適當的比例關係。所謂的「憲法全盤價值理念」，乃在於就二個並陳事實要認定有無違反平等原則時，須有一個客觀的「第三者標準」以為判斷依據，此一客觀的「第三者標準」因係拘束立法者的價值標準，故唯有求諸憲法內整體價值體系（諸如社會國原則）始得呈現。⁸

由於此五項判準在概念上有其重疊之處，加以「立法者的理智決定」、「事物本質」及「恣意禁止」概念較為空泛，其間往往有主觀濫權架空平等原則之因子存在，故為使此三項判準的操作更為客觀化，則有必要將「比例原則」及「憲法全盤價值理念」此二項判準納入考量，使憲法及其精神扮演拘束立法者形成空間之主要角色，惟為使其仍存有個案正義考量上的彈性，前三項判準仍有存在之價值，故此五項判準不妨以綜合理論的型態呈現。觀諸我國釋憲實務有關平等原則之發展概況，亦存有此諸判準之色彩，茲分述如下：

一、「合理之不同規定」概念之提出

¹ 有關平等之理論基礎，參見邱基峻、邱銘堂，論行政法上之平等原則，輯入城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，台北：三民書局，1997年，頁111-116。

² 有關法律適用平等與法律制定平等之相關說明，參見陳新民，《憲法基本權利之基本理論（上）》，台北：元照出版公司，1999年，頁498-516。

³ 參見陳新民，前揭註2書，頁504。

⁴ 參見陳新民，前揭註2書，頁505。

⁵ 參見陳新民，前揭註2書，頁507。

⁶ 參見陳新民，前揭註2書，頁510。

⁷ 參見陳新民，前揭註2書，頁511。

⁸ 參見陳新民，前揭註2書，頁514。

鳥瞰釋憲實務針對平等原則之發展歷程，釋字第一七九號認為，憲法第七條所稱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，並非不許法律基於人民之年齡、職業、經濟狀況及彼此間之特別關係等情事，而為合理之不同規定。⁹而此等「法律基於人民之年齡、職業、經濟狀況及彼此間之特別關係等情事，而為合理之不同規定」，釋字第二〇五號即將之定位為「實質上之平等」。¹⁰釋字第二一一號亦重申，憲法第七條係為保障人民在「法律上地位之實質平等」，並不限制立法機關在此原則下，為增進公共利益，以法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置。¹¹此處所言之「合理之不同規定」或「合理之不同處置」，即與前述「立法者的理智決定」相當，亦與「恣意禁止」在概念上有所重疊，惟此乃有概念空泛、徒留主觀恣意空間之流弊。

二、「事物性質」概念之提出

釋字第四一二號乃進一步提出「事物性質」概念，亦即憲法第七條所保障之「法律上地位之實質平等」，係指「法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的，而為不同之規範。法律就其所定事實上之差異，亦得授權行政機關發布施行細則為合理必要之規定」。¹²釋字第四八一號亦重申，憲法上之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不禁止法律依事物之性質，就事實狀況之差異而為合理之不同規範。¹³惟究竟何謂「事物性質」，則未見對此有所闡述。此處所言之「事物性質」即與前述的「事物本質」相當，亦與「立法者的理智決定」及「恣意禁止」在概念上有所重疊。惟同樣亦有失空泛，徒留主觀恣意之空間。¹⁴

三、「憲法之價值體系」概念之提出

釋字第四八五號更認為，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（差別對待）。¹⁵釋字第四八五號所提出之概念說明，日後亦為釋字第五二六號、第五四七號、第五八四號、第五九六號所沿用。此處所言之「憲法之價值體系」，即與前述的「憲法全盤價值理念」相當，此即可視為一客觀的「第三者標準」，而有助於限縮前述因概念空泛所造成的主觀恣意空間。

四、「手段 目的」概念之提出

「手段 目的」概念之提出，可觀諸釋字第五四二號。其認為，行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。按關於社會政策之立法，依本院釋字第四八五號解釋之意旨，在目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性。¹⁶足見此乃將釋字第四八五號「合理之區別對待」，更進一步具體化為「在目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性」。此乃與

⁹ 參見釋字第 179 號解釋理由書。

¹⁰ 參見釋字第 205 號解釋理由書。

¹¹ 參見釋字第 211 號解釋理由書。

¹² 參見釋字第 412 號解釋理由書。

¹³ 參見釋字第 481 號解釋理由書。

¹⁴ 有關「事物性質」之正確使用，參見釋字第 596 號廖義男大法官不同意見書。

¹⁵ 參見釋字第 485 號解釋文。

¹⁶ 參見釋字第 542 號解釋理由書。

前述的「比例原則」相當。惟此項內涵定義實已壓縮為單一密度，且為最嚴格之密度，不僅將之適用在社會政策立法有其不妥之處，抑且將之一體適用於所有立法領域亦因缺乏彈性，恐將導致更多「不合理」之操作結果。基此，釋字第五九三號乃提出更為彈性之說理，以為平等原則一體適用於所有法領域解套。其認為，「等者等之，不等者不等之」，為憲法平等原則之基本意涵。因此，如「對相同事物為差別待遇而無正當理由」，或「對於不同事物未為合理之差別待遇」，均屬違反平等原則。¹⁷法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於「該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度的關聯性，以及該關聯性應及於何種程度」而定。¹⁸足見此在概念操作上乃較傳統的「比例原則」更具彈性，且亦有助於將原本的「合理之區別對待」更為具體化。

五、「體系正義」概念之提出

釋字第四五五號翁岳生大法官協同意見書認為，關於平等原則之違反，恆以「一方地位較他方為有利」之「結果」存在為前提。不論立法者使一方受益係有意「積極排除他方受益」，或僅單純「未予規範」，只要在規範上出現差別待遇的結果，而無合理之理由予以支持時，即構成憲法平等原則之違反。因平等原則之旨趣在於禁止國家權力在無正當理由的情況下，對於相同類別之規範對象作不同之處理，故平等原則之本質，原就具有雙面性與相對性，嚴格而言並非各該「規範本身之違憲」，而是作為差別對待之兩組規範間的「關係」，或可稱為「規範關係之違憲」。立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為「體系正義」。而「體系正義」之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。¹⁹

對此，釋字第五九六號許宗力、許玉秀大法官不同意見書乃對之更進一步補充說明：「法秩序理應是一個沒有內在矛盾的法價值體系，當立法者對某特定事務或生活事實作出某種原則性的基本價值決定後，在後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，否則將破壞整個法價值秩序體系的一貫性與完整性，也就是體系正義之違反。當然，體系之違反與平等之違反尚不能直接劃上等號，若不稍作保留，將造成體系僵化，而使立法者不再有重新評價或針對特殊狀況作成例外規定之可能。因此體系之違反是否構成平等原則之違反，仍須進一步視其悖離體系有無正當理由為斷。」²⁰此等概念之提出，同樣亦對諸如「立法者的理智決定」、「事物本質」、「恣意禁止」此等空泛概念所導致之主觀恣意空間，具有較為客觀之限縮作用。

六、審查密度之觀察

在實然面的考察上，有關特別平等原則領域之審查標準，諸如釋字第三六五號、第四一〇號、第四五二號、第四五七號、第四九〇號等與性別平等攸關之釋憲案例、釋字第四六〇號、第五七三號等與宗教平等攸關之釋憲案例、釋字第三四〇號等與黨派平等攸關之釋憲案例方面，原則上乃比一般平等原則領域來得嚴格。惟在一般平等原則釋憲案例中，諸如釋字

¹⁷ 釋字第 593 號所言之「如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則」，乃與德國聯邦憲法法院的看法相呼應：「平等原則禁止對於本質相同之事件，在不具實質理由下任意地不同處理，以及禁止對於本質不相同之事件，任意地作相同處理。」參見法治斌、董保城，《憲法新論》，台北：自版，2003 年，頁 188。

¹⁸ 參見釋字第 593 號解釋理由書。

¹⁹ 參見釋字第 455 號翁岳生大法官協同意見書。

²⁰ 參見釋字第 596 號許宗力、許玉秀大法官不同意見書。

第四七七號、第五六七號等與人身自由攸關之釋憲案例，因考量到「人民身體自由享有充分保障乃行使其憲法上所保障其他權利之前提」，故釋憲實務乃採行從嚴審查態度。又如同屬與訴訟權攸關之釋憲案例，例如釋字第一七九號、第二二八號、釋字第五一二號、第五六九號等，因均不涉及訴訟權之核心領域，故釋憲實務傾向採行從寬審查態度；惟在釋字第二二四號方面，因係涉及訴訟權之核心領域，釋憲實務即採行從嚴審查態度。再如同屬與社會政策立法攸關之釋憲案例，釋字第三九八號、釋字第四八五號、第五四二號、第五六〇號、第五七八號、第五九六號等乃採行較為寬鬆之審查標準，且在分類精確度上並不嚴格要求；惟在釋字第四二二號方面，則考量到最低限度生存權之維繫，以及憲法基本國策特別保護之誠命，故採行較前述案例更為嚴格之審查標準。至於其他有關生命權、工作權、服公職權、財產權、參政權等釋憲案例，實務上均採行從寬審查態度，且在分類精確度上並不嚴格要求，即便有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」之情形，亦即分類手段選取上雖無法完全契合目的之達成，但只要具有合理關聯性，即與憲法第七條無違。

實則在應然面的考察上，諸如釋字第一九四號、第二六三號、第四七六號等與生命權攸關之釋憲案例，即應考量到「生命權享有充分保障不僅是行使其憲法上所保障其他權利之前提，抑且亦為人民身體自由之基本前提」，故在審查標準上即有從嚴之必要性。又如釋字第二〇五號、第三四一號、第四二九號、第五四七號、第五八四號等與工作權攸關之釋憲案例，以及釋字第四一二號、第五〇一號、第五二六號、第五七五號、第四五五號等與服公職權攸關之釋憲案例，即應區分職業執行自由與職業選擇自由限制程度之差異性，給予寬嚴不同之審查密度，如此方符合實務運作本身所建構之審查標準。再如與財產權攸關之釋憲案例，不論是在釋字第一八〇號、第一九六號、第二一八號、第三六一號、第二二一號、第二四一號、第二四八號、第二五七號、第三六九號、第四三八號、第四九三號、第四九六號、第五〇〇號、第五〇六號、第五〇八號、第五六五號等與租稅公平原則攸關之釋憲案例，或是釋字第三五四號、第四〇三號、第五九三號等租稅以外其他與財產權攸關之釋憲案例，或是釋字第五七一號等與緊急命令及受益措施攸關之釋憲案例，或是釋字第三九八號、釋字第四八五號、第五四二號、第五六〇號、第五七八號、第五九六號等與社會政策立法攸關之釋憲案例，倘若遇有侵及最低限度生存權之維繫者，即有從嚴審查之必要性。至於在諸如釋字第二九〇號、第四六八號、釋字第四八一號等與參政權攸關之釋憲案例方面，亦應妥善運用「滑動尺度理論」，根據規範對基本權之限制程度、影響程度架構出寬嚴不同之審查密度，而此在一般平等原則領域之其它基本權均應有其適用，以免政治部門以平等原則之名任意架空憲法上所保障之基本權利。

惟誠如林子儀大法官於釋字第五八四號不同意見書所言，平等權與自由權兩種審查模式在思考上有一定程度的重疊，但是重點並不完全相同，尤其是在系爭政府行為所採之手段是否合憲的審查方面。在自由權，審查的重點是其以限制該自由權為手段之侵害強度與實效性及必要性；在平等權，所重視者則是，系爭政府行為據以為差別待遇的「分類」是否精準，與目的之達成是否具有一定程度的關聯性。²¹ 基此，有關平等原則之審查標準，除了特別平等原則領域因憲法加重保障的緣故，故其審查標準有必要比一般平等原則領域來得嚴格外，在一般平等原則領域是否應與比例原則採行相同之審查密度？從前述釋憲實務實然面與應然面的考察可知，為了使一般平等原則領域之基本權不致遭到政治部門假平等原則之名任意將之

²¹ 參見釋字第 584 號林子儀大法官不同意見書。

予以架空，實有必要採行相同的經驗發展。申言之，除了人性尊嚴、人身自由與生命權乃行使憲法上所保障其他自由權利之前提，故逕依「違憲審查標準」採行嚴格審查標準外，其他基本權更須基於「滑動尺度理論」之考量，針對不同之限制程度給予從寬審查及從嚴審查之不同密度，例如在遷徙自由方面，倘若涉及「國民之返國權（入境權）」，即有從嚴審查之必要性；在言論自由方面，倘若涉及與公意形成、真理發現或信仰表達攸關之言論，即有從嚴審查之必要性；在集會自由方面，倘若涉及集會、遊行之目的或內容等實質訴求，即有從嚴審查之必要性；在財產權方面，倘若涉及最低限度生存權之維繫，即有從嚴審查之必要性；在工作權及服公職權方面，倘若涉及職業選擇自由之限制，即有從嚴審查之必要性；在訴訟權方面，倘若根本否定或排除人民接受司法救濟之可能性，即有從嚴審查之必要性；至於其它基本權方面，亦應根據限制程度構築從嚴審查領域，例如舉凡與某項基本權核心領域、地位形成、資格得喪攸關之限制程度，即有從嚴審查之必要性。除此之外，即應從寬審查。

在從寬審查領域方面，立法者僅須基於合理之目的，而其選擇達成該目的之分類，與目的之達成具備合理關聯性，即可通過平等原則之檢驗。換言之，有關此領域之分類精確度要求上，即便有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」之情形，亦即手段選取上雖無法完全契合目的之達成，但只要具有合理關聯性，即與憲法第七條無違。至於在從嚴審查領域，立法者必須基於特別重要之目的，而其選擇達成該目的之分類，與目的之達成須屬必要且侵害最小，方可通過平等原則之檢驗。換言之，有關此領域之分類精確度要求上，並不容許有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」的情況發生，亦即手段選取上必須完全契合目的之達成，否則即與憲法第七條有違。此處針對「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」的容許性，並非意謂「非事物本質」因素納入的容許性。換言之，根據「事物本質」的異同作為擇定區別對待或一致對待，乃至於區別對待之標準，仍為平等原則操作最起碼的要求。惟不論是追求何項立法目的，舉凡限制人民自由權利者，其立法目的本須符合憲法中的一般公益條款或特別公益條款，因而即便是傾向合目的性考量的「合理之目的」（合理的公共利益），亦須在符合憲法第二十三條的前提下，方能以法律限制人民自由權利，故有關從寬審查領域之「合理之目的」（合理的公共利益），即應提升到「重要之目的」（重要的公共利益）。

惟前述審查標準並非只能僵固的「對號入座」，實則尚須針對所涉基本權領域、對基本權干預強度、涉及事務領域等不同面向予以多重論證，妥善運用「違憲審查標準」與「滑動尺度理論」，進而推論出究應採行何項審查標準。至於更細緻的標準建構，則有待釋憲實務更進一步的發展。