

重要論文導讀②

最低生存保障與立法程序審查

—簡評德國聯邦憲法法院Hartz IV判決

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第238期，頁102~130	
作者	許宗力教授	
關鍵詞	最低生存保障、生理與文化最低生存需求、失業金、生活扶助費、立法程序審查	
摘要	本案德國聯邦憲法法院審查哈次法IV關於失業金之規定，是否符合法院從人性尊嚴與社會國條款所導出最低生存保障基本權之要求。該基本權之具體內容有賴立法者之確定。法院要求立法者確定內容時必須切近實際，與時俱進，並區分生理與文化最低生存需求，立法者確定前者需求內容時，有較大自由決定空間。除非立法者決定金額明顯不足，否則法院僅作立法程序審查，審查立法者有無選擇一個合適評估模型，並邏輯一貫以透明、合理程序評估。	
重點整理	本案事實	本案3個原因案件的原告，以支付給未成年子女的標準給付總額過低，不足以維持其最低生存所需，要求增加給付。 黑森邦社會法院與聯邦社會法院認哈次法IV有關標準給付之計算方式違憲，尤其牴觸基本法第1條第1項人性尊嚴之保障、第6條第1項婚姻與家庭之保護、第6條第2項父母養育子女之權利與義務、第20條社會法治國原則等規定，乃分別於2008年與2009年停止訴訟，以具體法規違憲審查程序，向聯邦憲法法院提起憲法訴訟，挑戰Hartz IV相關規定之合憲性。 聯邦憲法法院因此必須就社會法典第2篇有關未成年子女之標準給付規定進行審查。由於失業之成年人所領取之失業金之標準給付，是充當未成年子女所領取社會津貼之標準給付的計算基礎，憲法法院最後必須就一般成年人之最低生存保障標準一併進行審查。
	法院判決要旨	一、最低生存保障請求權之法源依據 法院首先根據基本法第1條第1項的人性尊嚴條款與第20條第1項的社會國原則的合併適用，承認人民享有最低生存保障之基本權利，這是具有憲法位階的主觀給付請求權，內容包括維持生理生存，亦即食

重點整理	法院 判決要旨	物、衣服、家用器具、住宿、暖氣、衛生與健康，以及維持人際關係與最低限度參與社會、文化與政治生活所不可或缺的各项物質條件。 不過該最低生存保障請求權還是必須透過法律來落實，畢竟金錢給付免不了對國家預算產生重大影響，而預算之決定是保留給立法者的。但既然該給付請求權係具憲法位階之基本權，立法者即有義務經由立法確定該給付請求權的內容，他不僅不能不立法，且法律所規定的給付必須足以滿足每一個基本權主體前揭維持生存所需的一切需求，否則即屬違憲。 二、最低生存保障請求權之範圍 無論從需求種類與所需金額而言，都無法從憲法獲得解答，必須由立法者根據社會通念、需求者的具體生活情況、經濟與技術現狀等條件，與時俱進並切近實際地加以確認。但不容否認，立法者在確定最低生存保障請求權給付種類、範圍時擁有一定自由形成空間。在確定社會、文化最低生存保障方面，擁有較大立法形成自由，反之，在確定生理生存所不可或缺之條件，形成自由則較小。 三、確定最低生存保障請求權內容之方法 為確定最低生存保障請求權內容，立法者必須邏輯一貫地以透明、合理的程序，根據事實上的需求，亦即切近事實地衡量對生存而言屬不可缺的所有支出。立法者因此首須調查需求的種類以及購買該需求之支出，並在此基礎上確定整體需求的範圍。基本法並未規定確定該最低生存請求內容的方法，毋寧，立法者必須自行在適合與合理的範圍內選擇確定的方法。如要悖離該經擇定的方法，當然需要實質的正當事由。 為尊重前揭立法形成空間，憲法法院的審查自須相應地克制。因為基本法並未明白規定最低生存請求權的確切金額，憲法法院的內容審查應僅止於判斷立法者所確定的給付是否「明顯不足」。在寬鬆明顯性審查標準保留給立法者的形成空間內，合乎人性尊嚴之最低生存保障請求權本身並未提供一個可以量化的指標，但它要求審查衡量標準給付所根據的基礎與採用的方法，是否合乎最低生存保障請求
-------------	--------------------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	法院 判決要旨	權之目的。總之，既然無法根據基本權進行結果審查，亦即審查立法者調查最低生存所採之程序。 在此考量下，憲法法院首先審查立法者是否在基本法第1條第1項併合適用之理念的指導下，卻理解與說明其所追求之確保「合乎人性尊嚴之生存」的目標；其次審查立法者在立法形成範圍內，有無選擇一個原則上適合的評估程序，以評估最低生存的內容；接著是審查立法者根本有無完整、正確地調查必要的相關事實；最後是審查立法者在所有估算步驟中，有無根據可以理解的數據模型，在所選擇程序與結構原則範疇內，合理地進行評估。 為使憲法法院的審查得以順利進行，立法者有義務以可令人理解的方式公開在立法程序所採取確定最低生存的方法與評估步驟，若未遵行，其對最低生存的調查即與基本法第1條第1項連同第20條第1項不符。 四、Hartz IV之規定違憲理由： 在說明最低生存保障基本權的憲法依據與審查方法後，憲法法院舉出4點理由指摘系爭Hartz IV之規定違憲： (一)立法者已經妥適地把目的定義為確保合乎人性尊嚴之最低生存，其所採取的統計模型也是妥適的方法，可以切近實際地確定合乎人性尊嚴最低生存不可或缺的條件。在計算給付時，其將非屬維持最低生存所需的支出排除在外，也是合憲的。 然而在決定何種類型支出、在多少額度內可列為維持生存所必要者，那些則是不必要的，立法者應做實證分析。漫無標準地任意評估不符須切近實際做調查之程序要求，而違反基本法第1條第1項與第20條第1項合併適用的最低生存保障。 Hartz IV所規定345歐元的成年人標準給付並不是以合憲的調查方法所得出之結果，因為該決定屬未附正當理由，而偏離了立法者自己所選擇之統計模型的結構原則，且標準給付表訂定辦法第2條的這種決定欠缺事實基礎，因為作為評估依據的1998年收入與支出樣本調查根本就沒有前揭支出項目向20%最低所得家戶作過調查。
-------------	--------------------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	法院 判決要旨	最後，既然立法者與相關機關自己已經選擇統計模型作為確定最低生活需求的方法於先，卻無正當理由，就自己偏離統計模型的結構原則，漫無標準地恣意決定不予認列某特定支出，則根據這種違憲調查方法規定的450歐元的標準給付，也自然就失去附麗，難以在最低生存保障之憲法要求面前站得住腳。既然對單身成年人提供的標準給付已經違憲，則以此為基礎，根據一定百分比計算出的配偶伴侶與未成年子女的標準給付亦違憲。 (二)未成年子女我領取社會津貼的給付標準，一律以成年人所領取標準給付的一定百分比計算，也因該百分比缺乏統計數據的支持，欠缺實證基礎而與憲法要求不符。「兒童並非迷你版的大人」，他們的需求遵循的是另一套完全不同的模式，其調查並不難，可惜立法者根本未做調查。立法者主張他們是依據OECD的數據與Münnich/Krebs兩人的研究報告，但這兩項資料都未回答兒童實際需求的問題，故不適合充當立法的依據，立法者這種恣意的評估明顯違反最低生存保障的基本權。 (三)將標準給付的發展與前年金價值的發展連結在一起，亦與憲法不符，因為最低生存的維持是依「淨所得、消費行為與生活費用」決定，而年金之計算所根據的是總工資收入與薪資發展的指數、年金保險的保險費率等相關因素，這些都不適合充當最低生存保障之參考。 (四)標準給付就理念而言當然僅是用來滿足人民的平均需求，特殊情形需要的非典型需求額度即非標準給付所能涵蓋。明確的、經常性而非僅僅一次性之特殊需求，只要在每一件個案屬合乎人性尊嚴最低生活所不可或缺者，立法者即有義務予以滿足，而系爭Hartz IV欠缺此種艱困條款之規定，因此亦不符最低生存保障之憲法要求。不過法院也指出，即使領取失業金者，一般而言也有若干儲蓄，因此可以預期，需要特殊艱困條款因應者，應屬少數例外。 憲法法院雖宣告系爭規定與基本法第1條第1項
-------------	--------------------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	法院判決要旨	連同第20條第1項的社會國原則不符，但亦同時宣告，立法者應至遲於2010年12月31日前依本判決的指示完成修法，在此之前，系爭規定仍得繼續適用。 惟為避免對國家財政帶來不可測之後果，立法者亦無義務將自系爭規定生效施行以來所已提供之給付，溯及既往地重新規定，何況系爭標準給付是否明顯低於合乎人性尊嚴最低生存標準，並無法確定，它只是未根據切近實際程序調查最低生活所需罷了。 法院進一步強力指出，立法者倘不在期限內依指示修法，期限過後的修法依然溯及自2011年1月1日起生效。至於系爭規定因欠缺艱困條款而違憲，法院認為在艱困條款設置之前之過渡期，違憲的漏洞需由法院作成相應處置予以彌補。根據本判決之處置，面臨有特殊需求的艱困情事，人民有權直接根據憲法第1條第1項與第20條第1項合併適用所導出最低生存保障權利，依照本判決理由所指示之標準請求聯邦提供金錢援助。
	評析	一、最低生存保障基本權 (一)功能 德國基本法並未設有類似我國憲法第15條所保障之生存權的規定，如本案判決所示，最低生存保障的基本權是根據基本法第1條第1項與第20條第1項的合併適用所發展出來的。 雖然本案判決強調最低生存保障之內容包含生理與文化最低生存保障兩個面向，但並不表示這種最低生存保障的基本權可以切割成單純根據第1條第1項延伸而出的生理生存，以及單純根據第20條第1項發展的社會文化最低參與等兩種不同保障。 以兩個不同憲法條文為基礎發展出一個獨立的基本權，在德國釋憲實務不算新穎，但在我國實務不常見，事實上以本案情形而論，在我國亦無必要，因單單根據我國憲法第15條所保障之生存權，即可輕易推論其蘊含最低生存保障之權利。 以本案而論，較值得關注的是憲法法院賦予最低生存保障的基本權何種功能。如同德國學者所分

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	評析	析，本判決所發展的最低生存保障基本權利並非創新，過去許多判決都已提過相同或類似概念，只是功能有別。 在本案Hartz IV作成以前，德國聯邦憲法法院對最低生存保障的基本立場是，國家有提供人民維持最低生存所需物質條件之憲法義務，但要法院判令國家提供給人民該維持最低生存所需物質條件之前提為，立法者必須先經由立法確定最低生存給付之內容，亦即無法律依據，人民即無可司法性的主觀請求權。 在立法者不作為，未立法確定最低生存給付內容之情形，人民固然無可司法性的主觀請求權，但是否可訴請法院課予立法者立法之義務？就德國歷來實務發展觀之，並不清楚。至於立法者立了法，但人民認為不足維繫合乎人性尊嚴生存所需，是否可訴請法院審查立法者所確定之最低生存保障是否合乎憲法之要求？關鍵在於是否承認所謂最低生存保障具有積極給付請求權功能。在本案以前，似無成功案例。 本案之突破為承認人民有憲法位階的最低生存保障請求權，亦即承認最低生存保障具有積極給付請求權功能，只是該請求權之具體內容為何，與社會價值觀以及各該經濟、社會、技術條件息息相關，最後還是不得不必須靠立法者落實。 但既然是具有憲法位階之請求權，自可推知，在立法者不作為，怠於履行立法義務時，理論上人民應該享有要求法院課予立法者積極立法之作為義務的請求權利；即使立法者履行立法義務，但所確定給付內容、範圍不能滿足維持最低生活所需，人民亦享有要求法院審查其合憲性，必要時宣告該法律違憲，或並課予立法者修法以改善、提升給付條件之作為義務的相對應的請求權利。 (二)內容 關於最低生存保障之內容，本判決提出兩組涉及實質內容之要求，以下分述之： 1.生理與文化層面的最低生存需求 法院指出，最低生存保障請求權的內容包括維持生理生存，以及維持人際關係和最低限度參
-------------	-----------	--

重點整理	評析	與社會、文化與政治生活所不可或缺的各项物質條件。將最低生存需求從生理、經濟面擴張至社會、文化面是有必要的，畢竟人作為人，不是孤立的個人，而是必然會與社會產生連結而存在的個人。排除自我選擇孤立者，任何人若因物質條件欠缺，以致被隔絕與社會、文化之外，是一種因貧窮導致的尊嚴喪失。 問題是，要保障人民參與到何種程度的社會、文化生活，才算符合最低社會、文化生存之要求，本身就是很主觀的評價問題，難怪憲法法院說，立法者在此享有較大自由形成空間，法院基本上保持尊重態度。 2.與時俱進與切近實際的最低生存需求 本判決強調的與時俱進要求，亦即合乎人性尊嚴之最低生存保障的內容，不論是傳統的最低生理生存保障，抑或是新興的最低限度參與社會、文化生活之保障，其具體內涵，都應隨時間變遷，配合各當代經濟社會條件之變化而有不同面貌。本判決還特別具體提到，資訊社會展現的社會現實貌不同於以往，則貼著社會現實面貌發展的最低生存需求亦必定異於以往。跟與時俱進要求一併被提出的是切近實際要求，亦即要求立法者所規定、提供之標準給付必須在現實上確實能保障人民的最低生存，才符合憲法保障人民最低生存基本權利的意旨。因此，Hartz IV所規定345歐元的標準給付是否合憲，須視其是否在當今德國社會現狀確實可滿足人民的最低生存需求。 是否可以確實滿足，若非立法者自己說了算，實質違憲審查之憲法法院應如何審查、判斷？ 憲法法院基本立場大致似乎為，只要係依循憲法上可接受之程序所做出的決定，所產出來的結果必然就是憲法上可接受之標準給付金額。 二、從內容審查到程序審查 (一)邏輯一貫要求 憲法法院認為此數目並非以合憲調查方法得出之結果，其指出標準給付表訂定辦法將某些消費向項目之全部或部分支出，以非屬維持最低生存所需為由，而排除於標準給付之算計之列，事實
-------------	-----------	--

重點整理	評析	上卻未做任何實證調查與分析，而係出自主事者漫無標準的恣意認定，因此認為該決定屬未附正當理由，而偏離了立法者自己所選擇之統計模型法的結構，亦即牴觸邏輯一貫之程序要求而違憲。 本文認為立法者所違反者與其說是邏輯一貫要求，不如說是實證調查要求更符合實情。因既然立法者已決定採統計模型以評估標準給付之金額，而統計模型法的基本原則係要求任何數據皆須有憑有據，皆係根據實證調查、分析而來，則邏輯上立法這當然自始負實證調查與分析之程序性義務，蓋不先作實證調查，根本就無從為後續統計工作之進行。確立此前提後，才可能繼續要求立法者應前後一致，不得在無正當理由支持下，擅自悖離統計模型法要求作實證調查的基本原則。因此，當發現影響最後統計結果之產出的某數據，竟然是未經實證調查、分析，而純粹是主事者憑空推測、創造而來時，當然我們可以指摘主事者未能邏輯一貫地遵循統計模型法的基本原則，但究其實，根本就是主事違背統計模型法所要求之最基本的實證調查義務。 本案因涉及最低生存之保障，屬生存權與人性尊嚴相關問題，故憲法法院進行較嚴格的程序審查應不為過。且憲法法院提出的邏輯一貫要求，本文亦不認為其無視國會政治運作的現實面，而逾越分際。因為憲法法院提出邏輯一貫之虞，也同時指出只要有實質正當理由，立法者並非不能在個別例外情形做出與原所擇定之基本原則有所悖離之決定，所以並非鐵板一塊綁住立法者，其實還是保留給立法者一定的彈性空間。 (二)透明要求 憲法法院要求立法者應以可令人理解之方式，公開在立法程序所採取確定最低生存的方法與評估步驟。憲法法院顯然了然於心，若不要求立法者公開其究竟循何程序，「切近實際地」評估對最低生存而言屬不可缺的所有支出，所謂程序審查是將淪為空談。 然公開之方式，依然是本判決留下未解之問題。本文支持以附理由方式與法律本身同步公開，因
-------------	-----------	--

重點整理	評析	為可以提升立法品質，且有助於提升法律在人民心中的可接受度。若此看法可被廣為接受，我們無妨進一步追問：既然失業金標準給付金額的評估程序與方法必須列為法律附件，以附理由方式與法律本身同步公開，則此一公開要求可否一般化，擴張到要求未來制定任何法律，都須同時附理由，與法律本身一併公布？本文對此依然持肯定見解，畢竟若行政處分之作成應附理由，則實在看不出法律的制定有不能附理由的道理。 三、艱困條款與替代立法者 如同我國大法官，德國聯邦憲法法院亦不時受到逾越權限，以「代替立法者」自居的批評，Hartz IV判決就是一個著例。本案判決認為系爭法所規定的標準給付未能涵蓋明確的、經常性、分僅僅一次性的特殊需求，需要另設艱困條款因應。由於系爭法欠缺艱困條款，法院乃自行以判決設置艱困條款，以備過渡時期不時之需。問題是，何謂明確的、經常性、分僅僅一次性的特殊需求，法院自己也說不清，甚且本案原因案件指摘的是標準給付過低，而非指摘系爭法欠缺此類艱困條款，再說於本案已判決設置艱困條款，亦無關乎聯邦憲法法院第35條第2句所稱之「在個案規定本裁判執行之種類與方式」，無怪乎學說批評憲法法院此舉根本是訴外裁判，僭越立法權。
	對我國法的幾點對比觀察	一、釋字第422號：最低生存需求的審查 我國大法官雖迄今尚無機會審查社會救助或失業給付之合憲性，但亦做過相似之最低生存需求審查，即釋字第422號。該號解釋審查標的是相關機關就耕地375減租條例有關「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者」之規定所做函釋，依該函釋，生活費用之計算標準係準用臺灣省(臺北市、高雄市)辦理役種區劃現行最低生活費支出標準金額計算審核表中所列最低生活費支出標準金額之規定。大法官最後宣告該函釋違憲，理由係因「以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用，而未就不同地域物價水準差異作考量，亦未斟酌個別農家具體收支情形或其他特殊狀況，諸如必要之醫療及保險相關費用之支出等實際所生困窘狀況自難謂切近

重點整理	對我國法的幾點對比觀察	實際，有失合理」。這句話雖然提出與德國Hartz IV判決相同的「切近事實要求」，並且可以推知大法官作了實際內容審查而非程序審查，不過大法官係以系爭函釋未斟酌個案特殊情況，而一律「以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用」為由，指摘其無「切近實際」，似乎大法官將其實質審查重心放在是否「以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用」這一點上，也難免引發是否大法官不允許以固定不變金額，推估最低生活費用的疑惑。本文看法，大法官使用之文字，確實會令人以為其不允許設一般性最低生活認定標準。探求釋字第422號真意，與其說大法官不允許以固定不變金額推估最低生活標準，倒不如說其係因不滿相關規定不僅未依地域不同設不同最低生活標準，亦未就特殊情況設置艱困條款，才指摘其違憲。德國Hartz IV法依德西與德東之地域別設不同的失業金標準給付額度，Hartz IV判決也同樣要求立法者應設艱困條款就此二點來看，兩國法見解倒是不謀而合。 二、現行法下的最低生活費與文化最低需求之保障 我國最低生活費有無包括文化參與層面的最低需求，雖主計總處的家庭收支調查中，其案消費型態之不同，統計調查家庭消費支出，亦皆包含休閒、文化及教育消費項目的調查，但僅為實然面之調查。是以，雖然不能說我國最低生活費沒有包括文化生活參與的最低需求，但較正確之說法應為，我國立法者劃定最低生活費，並未「特別」考量最低文化生存需求，大法官亦無機會對此表達意見。 三、生活扶助費的問題 觀察台北市的103年度低收入戶家庭生活扶助費標準表，本文認為有如下疑義： (一)以第○類低收入戶為例（指全戶無收入），每人領取生活扶助費1萬4,794元，與所公布台北市最低生活費同，故無問題，但第3口以上（含第3口），可領取金額則降為1萬3,200元。理由為何，不得而知。 (二)至於第1類低收入戶（指全戶平均每人每月總收入大於○元，小於等於1,938元），每人可領取1萬3,400元生活扶助費。則於領取生活扶助費以
-------------	--------------------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	對我國法的幾點對比觀察	後，全戶平均每人每月總收入大於1萬3,400元，小於等於1萬5,338元，與台北市最低生活費1萬4,794元還是有差距，可能不足也可能較多，理由亦不明。 (三)若是第2類低收入戶（指全戶平均每人每月總收入大於1,938元，小於等於7,750元），則只能全戶領取6,800元家庭生活扶助費。第3類低收入戶（指全戶平均每人每月總收入大於7,750元，小於等於1萬0,656元）則甚至根本不能領生活扶助費，只有家戶內有未滿18歲兒童或少年，每增加1口，該家戶增發6,600元生活扶助費。第4類低收入戶同樣不能領生活扶助費，只有家戶內有6歲至未滿18歲兒童或少年，每增加1口，該家戶增發1,900元生活扶助費，未滿6歲兒童，每增加1口，曾發3,900元生活扶助費。何以第3類低收入戶，家內有未滿18歲未成年人，每增加1口，即加發6,600元？第4類低收入戶，又以家戶內有6歲未滿兒童，或6至未滿18歲少年，亦其增發生活扶助費數額，令人不解。
	結語：開啟立法程序審查，督促良善立法	如果我們過去談的是良善治理的話，未來談的應該包括良善立法，而且不只限於Hartz IV判決所要求的良善的社會立法；甚至我們談的良善立法非僅僅是立法學層次的良善立法，而是進一步躍升為憲法層次的良善立法。
考題趨勢	最低生存保障請求權之法源依據為何？	
延伸閱讀	一、孫迺翊(2013)，〈社會給付權利之憲法保障與社會政策形成空間〉，《臺大法學論叢》，42卷2期，頁490。 二、蔡維音(2013)，〈社會救助與個人綜合所得稅上對最低生存基礎界定之交互考察〉，《法治的傳承與永續，第一屆翁岳生教授公法學研討會》，頁351以下。 ※延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw立即在線搜尋！	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！