

釋字第 578 號解釋協同意見書

廖義男大法官 提出

本件聲請人聲請解釋憲法之主要論點有二，一為老年給付應為國家責任，由國家實施社會保險制度保障之。屬於社會保險一環之勞工保險，雇主已分擔大部分應繳之保險費，其中保險之老年給付實已涵蓋現行勞動基準法所定退休金制度，故勞動基準法規定雇主應給付勞工退休金，不僅是不必要地重覆保障勞工老年後之生活，而且係將國家實施社會保險提供老年給付之責任，轉嫁予雇主承擔，顯增加雇主不必要之負擔，而有違憲之嫌。二為勞動基準法規定之勞工退休金制度實施以來成效不彰，實際依法按月提撥勞工退休準備金義務之事業單位，僅占所有應依法提撥家數約百分之十，且一般中小企業存續年限不長及勞工流動率高，符合退休金請領資格之勞工有限，從而就保障勞工退休後之生活目的而言，勞動基準法以強制雇主應按月提撥勞工退休準備金為手段，限制雇主對其財產權之自由使用，對於達成該項立法目的是否有效及必要，即有疑問。

對於上述第一個論點，多數意見所通過之解釋文及解釋理由書，係以「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。」加以回應。惟本席認為勞工退休金之性質及其與勞工保險中之老年給付之關係，仍有再加補充闡明之必要。

一、勞工退休金之性質

勞雇關係中，雇主對於勞工負有二個主要義務，即給付工資及照顧義務。給付工資是對勞工提供勞務之對價，而照顧義務，則是因勞工提供勞務須出自勞工之身體，故雇主為確保勞工能適時提

供良好之勞務，對勞工身體之健康及安全，即有照顧之義務。雇主對勞工之照顧義務，包括工作場所須設置安全衛生設備，防止對勞工身體健康之危害、以及勞工傷病、殘廢及老年之照顧。雇主對勞工老年之照顧，乃是對勞工長期奉獻其心力忠實服勤後無力再服勞務之報償。故雇主對久任而退休之勞工給予一定金額之退休金，並不是以提供勞務為對價之工資可以涵蓋，亦即並非一種工資之遞延，而是基於雇主對勞工之照顧義務。雇主對勞工之義務，包括工資及照顧義務，本應由勞資雙方透過勞動契約或團體協約予以約定，但鑑於經濟條件居於相對弱勢之勞工及工會力量之不足，難與雇主訂定合理之勞動條件，國家乃利用公權力制定勞動基準法強制規範最低標準之勞動條件，以保護勞工權益。故勞動基準法第六章有關勞工退休制度之規定，乃是本於雇主基於勞動關係有照顧勞工義務之法理而來，並非本於社會安全之考量，故聲請人認為勞動基準法規定雇主應給付勞工退休金，係將國家實施社會保險提供老年給付之責任，轉嫁予雇主承擔，顯有誤會。

二、勞工退休金與勞工保險中之老年給付之關係

勞工保險除國家基於社會安全，照顧人民之老弱殘廢之任務而分擔保險費外，雇主為勞工辦理加入保險，乃藉以保障其對勞工照顧義務之履行，因而須分擔大部分之保險費（勞工保險條例第十五條第一款規定參照）。換言之，由雇主分擔大部分保險費而使勞工獲得勞工保險中之老年給付，實質上，亦係在履行雇主對勞工之老年照顧義務，而與勞動基準法由雇主完全負擔之勞工退休金之給付，同具相同保障勞工老年生活之目的。此種雙重保障及使雇主雙重負擔，有無違反比例原則，仍應進一步檢驗，而不能僅以憲法第一百五十三條定有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之明文，即

認定立法者為實現此一基本國策享有一定之自由形成空間，其手段與目的有合理關聯即屬合憲。依勞工保險條例之老年給付，最高者為四十五個月（勞工保險條例第五十九條規定參照），勞動基準法規定之退休金最高者亦為四十五個基數（勞動基準法第五十五條第一項第一款規定參照），兩者均係一次給付，其合計相當於七年又六個月之工資，參酌我國國民平均壽命約七十五歲，勞工六十歲退休後之生活歲月尚有約十五年，從而以合計七年六個月之工資應付退休後十五年之生活所需，並不寬裕。故如以已有勞工保險之老年給付為由，而認為勞動基準法之退休金係屬不必要之重覆，顯然對勞工老年後之生活照顧不足。另一方面，勞工保險中雇主每月應負擔保險費之提撥率為勞工投保薪資之四·八八%（勞工保險條例第六條、第十五條第一款規定參照；除用於老年給付外，尚含生育、傷病、殘廢、死亡給付），而雇主依勞動基準法按月提撥之勞工退休準備金，平均約為工資之二·五%即可（若以勞工工作三十年，可領退休金四十五個基數為例，雇主每一年之僱用成本，除了工資外，需額外為勞工提存準備之退休金為一·五個月，一個月之平均成本為0·一二五個月之工資，亦即除工資外，雇主每月最多需再提存十二·五%之工資作為退休金之用，若僱用之勞工有二0%可以符合請領要件，則雇主每月所需提撥之勞工退休準備金約略二·五%；如僱用之勞工有四0%可以符合請領要件，則雇主每月所需提撥之勞工退休準備金即須五%。目前已提撥之事業單位中有八0%其提撥率係二%）（註一），兩者合計為七·三八%（如估算符合請領要件之勞工為四0%，則合計為九·八八%），與外國有關勞工退休金給付，雇主每月應負擔之提撥率，法國九·八%、德國九·七五%、日本八·六七五%、澳大利亞九%、英國依薪資之不同為三至一0·二%

(註二)比較，並不過高或相當，對於雇主之負擔應認為尚屬合理。

對於第二個論點，多數意見所通過之解釋文及解釋理由書，係以「既有勞工退休制度及社會保險制度應否予以整合，由於攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，仍屬立法形成之事項，允宜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，由相關機關根據我國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事業應扶助並保護其生存發展之意旨，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」予以回應。

本席認為法規實施之成效如何，雖非司法機關審查法規是否違憲應考量之因素，但法規規定本身如係以限制人民之自由權利為手段，而法規執行之結果，卻不能有效達成原來該法規立法之目的者，因手段不能有助於目的之達成，則該法規限制人民之自由權利是否必要，有無違反比例原則，即應加以審查。根據行政院勞工委員會之統計資料，依勞工保險條例領取老年給付之退休勞工人數中，有四〇％以上比例之人數亦自事業單位勞工退休準備金專戶領取退休金(註三)，顯示符合退休金請領資格之勞工人數仍有相當數目。惟該符合退休金請領資格之勞工絕大部分均係服務於大型事業單位及公營事業，而服務於中小型企業之勞工，如大部分係因中小企業在國內之社會經濟發展中，平均之存續期間未超過十五年，致使勞工不符合退休金請領之法定要件十五年而不能領取，則勞動基準法不區分事業單位規模之大小、存續期間之長短或勞工受僱期間之久暫，而一律要求雇主應按月提撥勞工退休準備金以及一律規定勞工工作年資須在同一事業服務十五年以上，始具有請領資格，對於保障服務於中小企業之勞工領取退休金之目的而言，即非屬必要有效之手段而有違憲之嫌。

註一：取自行政院勞工委員會九十三年四月六日提供之補充意見之四
(一)

註二：參考行政院勞工委員會九十三年二月二十七日提供之會議資料
之三(三)

註三：參考行政院勞工委員會九十三年四月六日提供之補充意見之四
(二)