

憲法裁判聲請書

聲請人：立法委員賴香伶等 31 人

訟訴代理人：原理法律事務所

江一豪律師

地址：

受文者：司法院

主旨：

本院委員 賴香伶 等 31 人提案，針對現行勞工保險制度無法維持財務平衡，難以存續發展，僅憑政府預算挹注，除產生逆分配的效果不符社會保險精神，其鉅額潛藏負債，已陷多數工作世代及未來世代的自由權利於高度的不確定風險之中，而違反代際正義原則；與軍公教退撫年金制度的改革相較，亦違反平等原則及其延伸的體系正義原則，實與憲法委託實施社會保險的意旨不符，而有高度違憲之虞。爰依憲法訴訟法第四十九條提出法規範憲法審查聲請，以維憲法意旨、勞工權益及世代正義。



憲 法 法 庭 收 文
112. 12. 29
憲 字 第 48 號

茲依憲法訴訟法第四十九條之規定，聲請法規範憲法審查：

審查客體

勞工保險（下稱勞保）條例第十三條、第十九條、第五十八條至第五十九條、第六十三條之二、第六十六條、第六十九條，有關保險費、保險給付、保險基金及經費等部分條文（下稱系爭條文）。

應受判決事項之聲明

系爭條文應受違憲宣告，並自本判決宣示或公告之日起3年內，基於本解釋意旨，修正相關法律，以完足憲法第一百五十三條、第一百五十五條、憲法增修條文第十條第八項規定，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，制定保護勞工法律之意旨。

事實上及法律上之陳述

壹、法規範違憲之情形及所涉憲法條文

一、勞保基金即將用罄，現行制度無法永續發展：

憲法第一百五十三條規定，國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律；第一百五十五條規定，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；憲法增修條文第十條第八項，國家應重視社會保險等福利工作。為履行此等憲法委託，立法者應制定保護勞工之法律，其中最為重要者自包括勞保條例及其所設年金給付制度在內。惟根據最新的精算報告推估，若維持現制不變，勞保基金將於2028年用罄；截至2020年12月31日，勞保潛藏負債已達新台幣（以下同）10兆元，至2031年，將虧損1兆1,500億元；自2039年起，老年給付每年支出達1兆元以上，且將持續30年至給付規模高峰【附件1，頁50】。

中央政府年度總預算近十（2014-2023）年約在2兆元上下，勞保現制依系爭條文運作所累積的潛藏負債顯然過於龐鉅，已非現有財政所能負擔，亦無永續發展的餘地。

二、現行勞保將使目前多數工作世代及未來世代成為制度下的淨提撥者，鉅額累積潛藏負債，亦使後代人的自由權利陷入高度不確定風險，違反代際正義原則：

按司法院大法官釋字第 717 號解釋，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，理由除了優惠存款制度設計已與初始的時空背景相異，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的不合理現象，且為「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」，應兼顧國家財政資源永續運用（司法院大法官釋字第 717 號解釋理由書倒數第三段參照）。

查現行勞保基金將於 2028 年前後用罄，潛藏負債亦難由政府財政能力負擔已如前述，系爭條文將使目前多數工作世代及未來世代成為現行勞保制度的淨提撥者，與目前退休世代屬於淨領取者相較，二者對勞保的淨財務負擔率一正一負，顯與代際正義不符。現行勞保制度所潛藏的鉅額負債，亦陷多數工作世代及未來世代的自由權利於高度的不確定風險之中，違反代際正義原則。

三、軍公教年金改革完成後，勞保年金制度僅由撥補難以延續基金存續，與憲法上的體系正義原則相違：

按司法院大法官釋字第 782 號解釋，2018 年軍公教年金改革（下稱 2018 年金改革）調降原退休所得之相關規定，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，如「降低政府財務負擔」、「因應人口結構老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形」、「延續退撫基金之存續，維護退休公務人員老年經濟安全」等皆是（司法院大法官釋字第 782 號解釋理由書第六點參照）。此等公共年金制度所欲追求的目標，以及其所必須面對的衝擊，並不因職業別而有所不同。

2018 年金改革完成後，退撫基金得以延續至少一個世代（25 年至 30 年）（司法院大法官釋字第 782 號解釋理由書段 118 參照），立法者並明定由政府與在職人員提撥之基金支付退休給與，並維持其收支平衡；基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。惟系爭條文卻無相關財務平衡機制，財務狀況持續惡化，而與體系正義原則相違。

貳、聲請解釋憲法的理由及聲請人對本案所持之立場與主張

一、勞保基金長期未能依平衡費率進行收支，現行制度已無法維持財務永續發展，顯與憲法委託實施社會保險的意旨相違：

社會保險為憲法委託的社會安全制度，為求永續發展，自須維持財務平衡，保費繳納與保險給付間應有相當關聯性。縱使保費額度不因保險事故發生機率的高低而相對增減，其保險給付請領仍須以保費繳納為前提。基此，社會保險也應該將統一費率作定期調整，以反映該保險事件發生的機率，以及保險的財務狀況。整體而言，保險支出一旦增加，保險費率也應當適度地調高，才能符合保險財務自足的要求【附件 2，頁 112】。

惟查，根據最新精算報告，若欲使勞保基金維持收支相當，僅考慮新進人員和現行參加人員未來年資，所需平衡費率為 16.27%；若加計過去保費提撥不足所產生的未提存精算負債，及現已開始領取各項年金給付人員所產生的精算負債，所需平衡費率為 27.83%，皆遠高於現行勞保條例第十三條所規定最高費率 12%（法文為「百分之十三」，其中「百分之一」依就業保險法第四十一條規定，應扣除作為投保就業保險費之用，因此勞保實收最高費率為 12%）。

在收支失衡的情況下，現行勞保條例老年年金給付、遺屬

年金給付的給付率為 1.55%（勞保條例第五十八條之一、第六十三條之二參照），跟保險費率同為法律所明定，無法依財務平衡原則自動進行調整，導致勞保潛藏負債已達 10 兆元，現有基金結餘僅佔精算負債的 6.9%，除顯難負擔外，亦預計將於 2028 年用罄【參見附件 1，頁 71-74】。

復根據 2022 年的人口推估報告，我國將於 2025 年進入超高齡社會（老年人口占總人口比率超過 20%），15-64 歲青壯年人口將從 1,630 萬人持續減少至 2070 年的 776 萬人，少於屆時的老年加幼年人口的 914 萬人【附件 3】，將對勞保財務造成重大衝擊。為維護基金存續的重要公共利益，政府自必須就人口結構老化、少子化結果，適時、適當採取措施加以因應（司法院大法官釋字第 782 號解釋理由書段 99-102 參照）。

為解除公務人員退撫基金瀕於 2031 年破產之財務危機，政府推動 2018 年金改革，相關法律完成立法後，退撫基金獲致得以延續至少一個世代（25 年至 30 年）的效益（司法院大法官釋字第 782 號解釋理由書段 118 參照），反觀勞保基金目前僅餘 4 年左右的存量，且一切基金累積餘額轉為負值時，用於計算投資收益的折現率，將轉為計算資金成本。期間越長，除收支逆差外，更因資金成本之複利加乘，使得基金累積負債的數額更為龐大【參見附件 1，頁 75】，殊難想像勞保現行制度如何能永續發展，顯與憲法委託實施社會保險的意旨相違。

二、現行勞保制度已使多數工作世代及未來世代陷於不合比例的負擔，與代際正義原則不符而違憲：

司法院大法官釋字第 717 號解釋，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，理由之一即為避免造成國家財政嚴重負擔、代際間權益關係失衡等問題，必須兼顧國家財政資源永續運用而必須加以調整（司法院

釋字第 717 號解釋理由書倒數第三段參照)，為大法官明示代際正義為我國憲法所蘊含的原則。學者李建良指出代際正義作為必須納入考量的憲法課題，基本上屬於社會國原則的時間向度，也就是包括世代之間的負擔平衡，「以養老保險為例，由於繳交保險費與提供保險給付之間的『時間差』，可能形成上一代繳交小額保險費，而由下一代以高額保險費提供保險給付的現象。如果此種保險給付的財源還須由納稅義務人來支應時，其問題更形尖銳。【附件 4，頁 12】」

勞保現制已潛藏鉅額債務，且基金餘額即將用罄已如前述，多數工作世代與未來世代依現制將成為勞保制度的淨提撥者（其所提撥的保費高於領取的給付額），少數將屆請領給付的工作世代與退休世代則為淨領取者【附件 5，頁 108、114】，顯與代際正義原則不符。甚者，政府若以預算撥補勞保，勢將隨著收支短差擴大而排擠其他政事支出或必須舉債支應，亦不利於未來世代的負擔——將來為償還公債籌措財源，自必須增稅而使民間可支配所得減少，或者必須減少政府歲出，降低公共服務之數量與品質、導致經濟停滯，此即學者陳清秀所指「世代間的財富重分配」、「不良的財政赤字」【附件 6，頁 242-243】。

2021 年 3 月 24 日德國聯邦憲法法院作成的一則氣候變遷立法部分條文違憲的裁定（下稱氣候法案裁定），亦值得作為審視現行勞保制度的參考。氣候法案裁定指出，「在特定的條件下，跨越時間地確保基本權利所保護之自由，並且跨世代合比例分配自由的機會，是基本權課予國家的義務。就主觀權利而言，基本權利作為跨期的自由確保，其保護意旨包含不得將基本法第 20a 條所委託的溫室氣體減量負擔片面地移轉給未來世代。【附件 7，頁 5】」

現行勞保制度所潛藏的鉅額負債，正如氣候法案裁定所指，已陷多數工作世代及未來世代的自由權利於高度的不確定風險之中。將制度設計錯誤的負擔轉嫁於未來世代，擠壓後代人自由選擇的空間，與代際正義原則顯不相符而違憲。

三、「公共年金」縱有不同行業（軍公教勞農）、不同層次（社會保險、職業年金）之別，但應有共通性的原則，此為憲法體系正義原則所要求，司法院大法官釋字第 782 號解釋亦有所聞。惟 2018 年金改革已強化退撫基金財務安全，使其得存續發展，勞保卻無相關機制，顯與體系正義原則相違：

司法院大法官釋字第 782 號解釋以「憲法上的體系正義」（司法院大法官釋字第 782 號解釋文段 5、解釋理由書段 123 參照），闡釋公務人員退撫制度應顧及「合理退休所得替代率」、「不隨時間經過而產生實質減少」，並舉勞保條例、公教人員保險法相關規定參照之，可知本號解釋所示的「體系正義」，係指「公共年金」縱有不同行業（軍公教勞農）、不同層次（社會保險、職業年金）之別，但應有共通性的原則——「維持實質所得替代率」固屬之，「因應人口結構老化，多由少子化後之下一世代負荷之情形」、「延續基金存續，維護退休人員老年經濟安全」（司法院大法官釋字第 782 號解釋理由書第六點結論參照），亦屬之。

德國法定年金保險法自 1980 年代以來持續性地頻繁修法，對法定年金保險制度進行改革，而公務人員退休制度自 1990 年前後起，也參照法定年金保險的改革步調，採取「同等效果」的改革措施，以降低政府財政負擔【附件 8，頁 131】。學者孫迺翊指出，之所以必須全面性推動年金改革，實乃因「高齡少子化趨勢、失業率高低、經濟發展狀況決定整體社會所能分享的資源，不分職業別、世代別均同受影響，也應共同承擔。【參

見附件 8，頁 140-141】」

2018 年金改革完成後，現行公務人員退休資遣撫卹法（下稱公撫法）已將退撫制度的財務與一般政府預算作一定程度區隔（公撫法第六條）；由政府與在職人員提撥之基金支付退休給與，並由政府負最後支付保證責任（公撫法第七條）；每三年應就基金財務進行精算，並依財務精算結果釐訂費率，基金不足支付時，應由檢討調整繳費費率（公撫法第八條）；應建立年金制度監控機制，五年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討（公撫法第九十二條）；政府應以財務精算結果，就過往及現行基金缺口加以撥補（公撫法第九十三條），以此強化公教退撫基金財務平衡及永續發展機制。惟此皆為現行勞保制度所無，甚至即將破產，與大法官闡釋的「憲法上的體系正義」不符。

反面來說，當軍公教年金制度以「減少給付」作為改革手段之一，但維繫勞保基金財務安全，迄今卻僅有政府撥補一途，而無其他相應維持其財務平衡的方案。僅以國家財政支應單一社會保險基金鉅額潛藏債務的措施，對應 2018 年金改革，即生學者陳清秀質疑的「要求某一類型群體之人民以特別犧牲方式成就公共利益。【附件 9，頁 42-43】」此已違反要求納稅義務人公平負擔納稅義務的稅捐倫理以及平等原則，難以取得正當性。

「體系正義」是一項從平等原則所導出的法律原則，旨在要求法律須維持體系的前後一貫，亦是使立法者受自己建構的原則所拘束，即「立法者自我拘束」原則【附件 10，頁 34】。只要涉及兩個群組有所區分並差別對待，需進入平等原則的審查，即可能涉及體系正義【參見附件 10，頁 37】。此一原則非指立法絕對不得有例外，而是要求，縱有例外必須具有高度正

當性【參見附件 10，頁 42】。

2018 年金改革完成修法至今，台灣整體社經情勢並無明顯改變，但勞保年金制度仍遲未推動改革，並無例外於公共年金制度的高度正當性，卻無如前揭退撫基金相關財務平衡機制以延續基金存續，且有未能兼及稅捐倫理之嫌，已違反體系正義原則，與司法院大法官釋字第 782 號解釋意旨不符。

四、立法者建立勞保年金給付制度，提供勞工離開職場後維持經濟安全的基本保障，應以可信的數據及計算方式訂定給付條件，並兼顧基金財務平衡，使制度得以永續發展。系爭條文於立法過程未能就此提出妥善規劃，後又長期立法／改革不作為，與憲法委託實施社會保險的意旨嚴重衝突，難謂為合憲：

氣候法案裁定所持理由之一，在於 2019 年 12 月 12 日制定公布的聯邦氣候保護法第 3 第 1 項第 2 句及第 4 第 1 項第 3 句暨附錄二，關於 2031 年起的減量目標後續規範，欠缺合於憲法要求且有理據的完備規定，與基本權利保障意旨不符【參見附件 7，頁 4】。德國聯邦憲法法院要求必須以透明、合理的程序，採用可信的數據及計算方式立法，若立法者無法提供足夠的說法供檢證其立法內容，即有違憲疑慮。此一以程序要求取代實體標準、詳細條列立法修法方向取代「立法形成自由」，首見於德國聯邦憲法法院 2010 年作成的「赫茲法案 IV」判決，受到學界的重視與討論【附件 11，頁 490】。

德國聯邦憲法法院於 2010 年作成「赫茲法案 IV」判決，改變學說與實務向來尊重立法及行政裁量的立場，取而代之的是「加諸立法者說理義務，必須提出調查最低生活需求的方法、所引用之數據，使其決策過程透明化，法院即得據此檢驗立法者所訂定之社會救助法是否確實落實了該項基本權利之內涵。」基此，立法者應以詳實充分數據掌握社會發展狀況及當

時生活條件，提出具有論理基礎的政策決定與立法理由，使其制定的法律具有邏輯一貫性【參見附件 11，頁 491-492】。

回顧系爭條文的立法過程，審查期間多聚焦於如何提高給付，並未就財務平衡以及如何適切保障勞工離開職場後的經濟安全保障進行詳細評估與說理，即使明知勞保基金將受人口結構衝擊【附件 12，頁 391】，以及系爭條文施行後極可能使基金於 19 年內破產，卻仍執意為之【附件 13，頁 12】，顯非「能夠制定好品質的社會立法的立法者。【參見附件 11，頁 491-492】」

綜上，於 2009 年施行的勞保年金給付新制，既未能立基於財務平衡之上，已與應實施社會保險，並使其永續發展的憲法委託不符；其形成的鉅額潛藏負債，對未來世代造成財政面的極大風險，亦與代際正義相違。凡此皆與立法過程未能以詳實充分數據掌握社會發展狀況及當時生活條件，提出具有論理基礎的政策決定與立法理由有關。

更甚者，長達十餘年未能完成的立法怠惰／改革延宕，已大幅壓縮將來推動新制能夠加以配套調整的過渡期間。若說 2018 年金改革或因過渡期間與調降幅度相當短促、劇烈而引發違憲爭議，那麼瀕臨破產邊緣的現行勞保制度，顯然有難以存續發展、違反已請領給付者信賴利益的高度風險，與憲法委託實施社會保險的意旨嚴重衝突，更難謂為合憲。

參、聲請人已積極行使職權，爰請憲法法庭受理聲請，依法判決

為推動勞保改革，行政院分別於 2013 年、2017 年提出勞保條例修正草案送立法院審查【附件 14】【附件 15】，惟第十屆立法院迄今，行政院未有提出勞保條例修正草案送審，合先敘明。

按憲法訴訟法第四十九條規定：「立法委員現有總額四分之

一以上，就其行使職權，認法律位階法規範抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」聲請人為促使行政院提出勞保條例修正草案，已依法積極行使質詢權【附件 16】【附件 17】【附件 18】【附件 19】【附件 20】、法律提案權【附件 21】【附件 22】【附件 23】【附件 24】【附件 25】、預算提案權【附件 26】等職權。

復按司法院送立法院審議「司法院大法官審理案件法修正草案」【附件 27】【附件 28】，皆曾就立法委員聲請釋憲，刪除「行使職權」的程序要件，並於立法理由指出「立法委員有確保所制定法律合憲之義務，少數立法委員如認立法院通過之法律有違憲之虞，自有賦予其釋憲聲請權利之必要，而不宜加諸『行使職權』之限制。」現行憲法訴訟法亦未採取原草案所設「修法未果」【附件 29】的限制，此即學者陳淑芳認為：「法律是否制定或修（政治考量），與法律是否違憲（法律考量），係屬二事。」「少數立法委員提案修法，也只是徒勞無功。所以對於非甫通過之法律，聲請釋憲附加提案修法未果之要件，完全沒有必要。【附件 30，頁 23】」

聲請人已依法積極行使職權，監督並督促行政機關推動勞保改革，惟行政院遲未能提出勞保條例修正草案送交立法院審查，立法院多數黨則屢以人數優勢否決在野黨立法委員之提案【參見附件 26】，對於行政機關消極不作為，立法委員有義務依法提出違憲審查聲請，由司法機關就國家重要制度發生嚴重失靈，而有高度違憲之虞時，適時加以糾正、制衡，爰請憲法法庭受理聲請，並依法判決之。

關係文件之名稱及件數

一、附件

附件 1：勞保局 110 年度委託辦理「勞工保險普通事故保險費率精

算及財務評估」精算評估報告。(節本)

附件 2：鍾秉正 (2003)，〈年金財產權之憲法保障〉，《國立中正大學法學集刊》，10 期，頁 99-148。(節本)

附件 3：國家發展委員會，最新 2022 至 2070 年人口推估報告出爐，2022 年 8 月 23 日。

附件 4：李建良 (2008 年 9 月)，〈論社會給付立法的違憲審查基準：社會國原則的實踐難題〉，發表於：《司法院大法官釋憲六十週年學術研討會》，司法院 (主辦)，臺北。(節本)

附件 5：王靜怡、鄭清霞 (2016)，〈我國勞保老年年金世代年金權益探討：從世代會計觀點〉，《社會政策與社會工作學刊》，20 卷 2 期，頁 83-124。(節本)

附件 6：陳清秀 (2019)，〈公共債務之法學理論體系 (中)〉，《植根雜誌》，35 卷 7 期，頁 241-261。(節本)

附件 7：李建良 (2021)，〈氣候變遷、基本人權與憲法訴訟：2021 年德國氣候訴訟裁判釋論〉，《台灣法律人》，2 期，頁 1-20。(節本)

附件 8：孫迺翊 (2020)，〈再探公共年金制度、法律不溯及既往原則與信賴保護原則——我國軍公教年金改革過渡條款之考察〉，《興大法學》，28 期，頁 85-161。(節本)

附件 9：陳清秀 (2019)，〈年金改革與法律不溯既往原則——釋字第 782 號解釋評析〉，《月旦法學雜誌》，295 期，頁 28-47。(節本)

附件 10：李惠宗 (2022)，〈體系正義作為稅法違憲審查基準之研究——兼評憲法法庭憲判字第 5 號判決〉，《台灣法律人》，16 期，頁 27-51。(節本)

附件 11：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。(節本)

附件 12：立法院公報處（2008），《立法院公報》，97 卷 28 期，立法院。(節本)

附件 13：立法院公報處（2008），《立法院公報》，97 卷 40 期，立法院。(節本)

附件 14：立法院議案關係文書，院總第 468 號，政府提案第 14570 號。(節本)

附件 15：立法院議案關係文書，院總第 468 號，政府提案第 15946 號。(節本)

附件 16：立法院公報處（2020），《立法院公報》，109 卷 55 期，第 108-109 頁，立法院。(節本)

附件 17：立法院公報處（2021），《立法院公報》，110 卷 25 期，第 254-255 頁，立法院。(節本)

附件 18：立法院公報處（2021），《立法院公報》，110 卷 26 期，第 307-308 頁，立法院。(節本)

附件 19：立法院公報處（2022），《立法院公報》，111 卷 35 期，第 257-259 頁，立法院。(節本)

附件 20：立法院公報處（2023），《立法院公報》，112 卷 35 期，第 75-80 頁，立法院。(節本)

附件 21：立法院議案關係文書，院總第 468 號，委員提案第 24174 號。(節本)

附件 22：立法院議案關係文書，院總第 468 號，委員提案第 24976 號。(節本)

附件 23：立法院議案關係文書，院總第 20 號，委員提案第 10031163 號。(節本)

附件 24：立法院議案關係文書，院總第 20 號，委員提案第

10031592 號。

附件 25：立法院議案關係文書，院總第 20 號，委員提案第 10034090 號。(節本)

附件 26：立法院公報處(2023)，《立法院公報》，112 卷 56 期，第 182-193 頁，立法院。(節本)

附件 27：立法院議案關係文書，院總第 445 號，政府提案第 11477 號。(節本)

附件 28：立法院議案關係文書，院總第 445 號，政府提案第 13501 號。(節本)

附件 29：立法院議案關係文書，院總第 445 號，政府提案第 16269 號。(節本)

附件 30：陳淑芳(2018)，立法委員聲請抽象法規審查之要件——評司法院大法官第 1476 次會議議決不受理立法委員聲請釋憲案，台灣法學雜誌，350 期，頁 8-33。(節本)
(以上附件皆為影本)

謹呈

司法院憲法法庭公鑒

聲請人：立法委員賴香伶等 31 人

訟訴代理人：原理法律事務所

江一豪律師



中華民國 112 年 12 月 29 日

二、立法委員 賴香伶 等 人聲請解釋憲法連署書乙份
案由：

本院委員 賴香伶 等 人提案，針對現行勞工保險制度無法維持財務平衡，難以永續經營，僅憑政府預算挹注，除產生逆分配的效果不符社會保險精神，其鉅額潛藏負債，已陷多數工作世代及未來世代的自由權利於高度的不確定風險之中，而違反代際正義原則；與軍公教退撫年金制度的改革相較，亦違反平等原則及其延伸的體系正義原則，實與憲法委託實施社會保險的意旨不符，而有高度違憲之虞。爰依憲法訴訟法第四十九條提出法規範違憲審查聲請，是否有當，請公決案。

提案人：賴香伶

賴香伶

連署人：

翁志宏

林和昌

李貴敏

謝名國

王鴻薇

林思銘

吳如川

鄭士奇

白明

費鴻泰

張新

~~張新~~

林建福

~~張新~~

二、立法委員 賴香伶 等 人聲請解釋憲法連署書乙份
案由：

本院委員 賴香伶 等 人提案，針對現行勞工保險制度無法維持財務平衡，難以永續經營，僅憑政府預算挹注，除產生逆分配的效果不符社會保險精神，其鉅額潛藏負債，已陷多數工作世代及未來世代的自由權利於高度的不確定風險之中，而違反代際正義原則；與軍公教退撫年金制度的改革相較，亦違反平等原則及其延伸的體系正義原則，實與憲法委託實施社會保險的意旨不符，而有高度違憲之虞。爰依憲法訴訟法第四十九條提出法規範違憲審查聲請，是否有當，請公決案。

提案人：賴香伶

賴香伶

連署人：

張其祿
曾金平

陳淑惠 邱廷遠
吳欣盈

賴天財

陳以言
顏敏如

溫玉發 游毓蘭
吳斯懷

李德雄 高國輝 陳振華
林文瑞 翁重鈞 邱敬智

編號	稱謂	姓名	地址
1	聲請人	邱臣遠	
2	聲請人	張其祿	
3	聲請人	陳琬惠	
4	聲請人	吳欣盈	
5	聲請人	曾銘宗	
6	聲請人	陳雪生	
7	聲請人	鄭天財	
8	聲請人	陳以信	
9	聲請人	溫玉霞	
10	聲請人	游毓蘭	
11	聲請人	廖婉汝	
12	聲請人	吳斯懷	
13	聲請人	李德維	
14	聲請人	廖國棟	
15	聲請人	陳椒華	
16	聲請人	林文瑞	
17	聲請人	翁重鈞	

18	聲請人	邱顯智	
19	聲請人	徐志榮	
20	聲請人	林為洲	
21	聲請人	李貴敏	
22	聲請人	謝衣鳳	
23	聲請人	王鴻薇	
24	聲請人	林思銘	
25	聲請人	吳怡玓	
26	聲請人	賴士葆	
27	聲請人	魯明哲	
28	聲請人	費鴻泰	
29	聲請人	張育美	
30	聲請人	林德福	
31	聲請人 兼上 30 人之送 達代收 人	賴香伶	

立法院第 10 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 109 年 3 月 25 日印發

院總第 468 號 委員提案第 24174 號

案由：本院委員楊瓊瓔等 20 人，鑒於勞保局 107 年度委辦「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」，評估報告指出，若維持現行勞保費率及給付制度，勞保基金收支短絀將擴增，勞保基金於 2026 年將破產。勞工保險財務脆弱，2018 年勞保費收支首度出現逆差，加上勞保基金投資失利，損失 158.24 億元，造成勞保基金短絀 413.80 億元。過去所提之勞保改革僅枝節修改，未能正視政府應比照處理對其他社會保險之承擔，難以提振被保險人之信心。雖勞動部於 109 年預算編列 200 億元撥補勞保基金，然而，高額的基金短絀，撥補 200 億實可謂杯水車薪、無濟於事，難以建立國人信心。為避免勞保破產，必須採取積極作為，大刀闊斧，改善勞保結構性困境，特擬具「勞工保險財務永續特別條例草案」，重建受雇者對政府與制度的信心與信賴。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、查我國各種社會保險，早期並未注意財務平衡，自全民健康保險法實施後將各種社會保險中之醫療部分收支整合為一後，原各類社會保險的其他給付，光靠保費收入或孳息收入無力支應乃顯露無遺，至今公保軍保、農保均已立法由國庫負擔早期之虧損或不足，其金額由數千億至數百億不等。勞保局 107 年度委辦「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」，評估報告指出，若維持現行勞保費率及給付制度，勞保基金收支短絀將擴增，勞保基金於 2026 年將破產。勞工保險財務脆弱，2018 年勞保費收支首度出現逆差，加上勞保基金投資失利，損失 158.24 億元，造成勞保基金短絀 413.80 億元。
- 二、勞工保險不僅為我國有養老給付的社會保險中人數最多者，對許多人而言，更是唯一的養老之經濟來源，面對此一重大社會安全制度危機，應採取積極作為，大刀闊斧，改善勞保

立法院第 10 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書

結構性困境。

三、設置緩衝基金能使受雇者重拾對政府之信任。過去數十年中央銀行建立了國人的堅固信心，也在世界上取得極佳評價，較諸各個部會穩定且專業，本案並非勞保內部事務，故負責籌措暨管理緩衝基金的最佳機構，不應由財政部或勞動部，爰參考挪威主權基金之設置將本特別條例之主管機關訂為中央銀行，並配合進行修訂中央銀行組織法，使此一重大社會工程得以運作。

提案人：楊瓊瓔

連署人：廖婉汝	吳怡玎	魯明哲	林文瑞	林奕華
溫玉霞	林德福	鄭天財	Sra Kacaw	洪孟楷
林思銘	陳玉珍	陳雪生	吳斯懷	陳超明
謝衣鳳	翁重鈞	鄭正鈐	李德維	李貴敏

立法院第 10 屆第 2 會期第 2 次會議議案關係文書

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 109 年 9 月 23 日印發

院總第 468 號 委員提案第 24976 號

案由：本院委員溫玉霞、蔣萬安、林為洲等 22 人，基於勞工保險財務脆弱，過往所提改革偏重枝節修改，遲遲未能正視政府應比照處理對其他社會保險之承擔，難以提振千萬被保險人之信心，將來對於團結全民有重大不利影響。以民國 108 年為例，行政院長蘇貞昌與勞動部長多次宣示將撥補 200 億，然而，相較勞保未提存負債已攀升至 9.11 兆元，僅一次撥補 200 億元實為杯水車薪，無以建立國人信心，更無以面對中青代勞動者。為挽救勞保財務，避免走上破產一途，必須對於過去提存不足，採取更為積極性的結構性處理，爰參考挪威主權基金之緣起及運作，寬籌財源，設置緩衝基金，以較長時間耐心堅定處理，特擬具「勞工保險財務永續特別條例」草案，期能使廣大受雇者，對政府與制度重建信心與信賴。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、查我國各種社會保險，早期並未注意財務平衡，自全民健康保險法實施後將各種社會保險中之醫療部分收支整合為一後，原各類社會保險的其他給付，僅靠保費收入或孳息收入無力支應，乃顯露無遺，至今公保、軍保、農保均已立法由國庫負擔早期之虧損或不足，其金額由數千億至數百億不等（分見公教人員保險法第五條、軍人保險條例第五條、農民健康保險條例第六十六條暨相關部會歷年決算）。
- 二、近年來勞工保險進行多次精算報告，均一致顯示，由於從未接受國庫撥補且潛在給付責任龐大，勞保財務危機非常巨大，最快會在民國 115 年前後用罄收支結餘，淨值將轉為負數，並持續擴大收支差距。根據最近一次精算報告（以 106 年 12 月底為基準日，於 108 年 1 月正式公告報告），在費率與給付面不變之下，106 年 12 月底之未提存負債為 9.1 兆元，117 年收入約

立法院第 10 屆第 2 會期第 2 次會議議案關係文書

4,500 多億元，給付 7,200 多億元，短差 2,700 億元，其後短差每年持續擴大，至 139 年保費收入為 4,300 億元，而支出將達 1 兆 1,400 億元，單一年度差距便有 7,100 億元。

三、勞工保險不僅為我國有養老給付的社會保險中人數最多者，對許多人而言，更是唯一的養老經濟來源，面對此一重大社會安全制度危機，過去六年主政者送到立院的勞保修法版本，都著重在給付面減少，並稍加提出撥補的構想。以 108 年 2 月至 4 月為例，行政院與勞動部不斷宣示將撥補兩百億，然而熟知勞保財務的人都知道這是遲來正義，且杯水車薪，無以建立國人信心，無以面對中青代勞動者。十年來歷任政府未能執行 107 年立法院通過勞保年金化時之附帶決議—「將民國九十七年十二月三十一日前虧損或不足於十年內撥補」，因此勞保財務加速惡化，必須對於過去提存不足採取比過去行政院版本更為結構性的處理。

四、面對重大潛在危機，解決之道唯有未雨綢繆而非亡羊補牢—應採用先行儲備而非僅臨危撥補，我國財政狀況被世界稱羨，從目前便開始為勞保覓為籌措緩衝基金，並無窒礙難行，勞保數十年來費率偏低的窟窿，必須分五十年處理才有可能化解。

五、作為調節補充機制，設置緩衝基金必能使受雇者重新信任政府與制度。過去數十年中央銀行建立了國人的堅固信心，也在世界上取得極佳評價，較諸各個部會穩定且專業，本案並非勞保內部事務，故負責籌措暨管理緩衝基金的最佳機構，不應由財政部或勞動部，爰參考挪威主權基金之設置將本特別條例之主管機關訂為中央銀行，並配合進行修訂中央銀行組織法，使此一重大社會工程得以運作。

提案人：溫玉霞 蔣萬安 林為洲

連署人：呂玉玲 孔文吉 萬美玲 鄭正鈴 曾銘宗

鄭天財 Sra Kacaw 李德維 林奕華 吳怡玳

陳雪生 林文瑞 吳斯懷 林思銘 洪孟楷

林德福 陳玉珍 葉毓蘭 謝衣鳳 李貴敏

立法院第 10 屆第 7 會期第 2 次會議議案關係文書

議案編號：202103116250000

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 112 年 3 月 1 日印發

院總第 20 號 委員提案第 10031163 號

案由：本院台灣民眾黨黨團，鑑於勞工保險開辦迄今已逾七十年，涵蓋人數超過一千萬人，為我國具世代契約精神的社會保險，為使其永續發展，以確保勞工權益，爰擬具「勞工保險條例部分條文修正草案」。是否有當？敬請公決。

說明：我國勞工保險（以下簡稱勞保）於民國（以下同）三十八年由台灣省政府社會處主導制定《台灣省勞工保險辦法》，隔（三十九）年三月一日正式委由省屬臺灣人壽保險公司專設「勞工保險部」承辦，勞保正式開辦，迄今已逾七十年，而勞工保險條例（以下簡稱本條例）自四十七年七月二十一日制定公布，四十九年二月二十四日施行，其後歷經多次修正，並於九十八年一月一日施行年金給付制度後，對勞工及其遺屬長期生活提供較完善保障，惟因勞保開辦以來，長期未依平衡費率收取保費，再加以受我國人口結構快速老化及少子女化影響，現行制度潛藏債務已高達近新臺幣（以下同）十兆元，且（自一百零六年起）已連續四年出現當年度保費收入不足以支付各項給付的現象，依最新（一百十年）精算評估結果，勞保基金累積餘額將於一百十七年出現負值，顯見現行制度已面臨極大挑戰，為避免造成未來世代沉重負擔，並確保具世代契約精神的勞保能永續經營，經參酌先進國家社會保險制度原則，採行公正評價、動態調整、調和給付、政府撥補、鼓勵生育等多元機制，逐步建構永續穩定之年金制度，爰擬具本條例部分條文修正草案，其修正要點如下：

- 一、依保險財務自給自足原則，增訂必須進行財務精算，以及普通事故保險費率的動態調整機制。（新增條文第十三條之一）
- 二、為兼顧對全體被保險人之公平合理性及健全保險財務，老年給付之平均月投保薪資，定明平均月投保薪資之計算期間採逐年增加之方式調整，並自本次修正之條文施行之次年一月一日起，當年度申請年金給付及老年一次金給付者，按最高七十二個月之月投保薪資平均計算，其後每年一月一日起，其平均月投保薪資採計期間均增加十二個月，並以增加至上限二百四十個月為限。（修正條文第十九條）

立法院第10屆第7會期第2次會議議案關係文書

三、明定中央主管機關應確保基金的安全警戒，當基金餘額未來三年之任一年產生赤字，需由中央主管機關就該差額撥補之，另定明由中央政府負勞保最後支付責任。（修正條文第六十六條及第六十九條）

提案人：台灣民眾黨立法院黨團

賴香伶 張其祿 邱臣遠

吳欣盈 陳琬惠

立法院第 10 屆第 7 會期第 3 次會議議案關係文書

議案編號：202103120540000

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 112 年 3 月 8 日印發

院總第 20 號 委員提案第 10031592 號

案由：本院國民黨黨團，鑒於勞保財務潛在負債高達 10 兆元，且持續惡化中，政府 111 年撥補 300 億元，112 年撥補 450 億元，如杯水車薪。為維持勞工保險財務穩健，確保 1,000 萬勞工權益，爰擬具「勞工保險條例第六十九條條文修正草案」，要求政府在不提出改革方案完成立法前，每年須撥補 1,000 億元。是否有當？敬請公決。

說明：勞工保險條例自民國（下同）四十七年七月二十一日制定公布，迄今歷經二十三次修正，最後一次修正公布日期為一百一十年四月二十八日。為維持勞工保險財務穩健，確保 1,000 萬勞工權益，爰修正第六十九條，明定在政府未提出改革方案完成立法前，中央政府須每年撥補 1,000 億元，確保勞工權益。

提案人：中國國民黨立法院黨團 曾銘宗

勞工保險條例第六十九條條文修正草案對照表

修 正 條 文	現 行 條 文	說 明
<p>第六十九條 勞工保險如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機關審核撥補。</p> <p><u>為維持勞工保險財務穩健，在政府未提出改革方案完成立法前，中央政府須每年撥補一千億元，確保勞工權益。</u></p>	<p>第六十九條 勞工保險如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機關審核撥補。</p>	<p>勞保財務潛在負債高達 10 兆元，目前正快速惡化中，政府 111 年撥補 300 億元，112 年撥補 450 億元，但仍屬杯水車薪。為維持勞工保險財務穩健，確保 1,000 萬勞工權益，爰要求政府在未提出改革方案完成立法前，每年須撥補 1,000 億元。</p>

立法院第 10 屆第 7 會期第 8 次會議議案關係文書

議案編號：202103145600000

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 112 年 4 月 19 日印發

院總第 20 號 委員提案第 10034090 號

案由：本院委員賴香伶等 24 人，鑒於現行勞工保險制度無法維持財務平衡，難以存續發展，僅憑政府預算挹注，除產生逆分配的效果不符社會保險精神，其鉅額潛藏負債，已陷多數工作世代及未來世代的自由權利於高度的不確定風險之中，而違反代際正義原則。已於民國 107 年完成改革的軍公教退撫制度，亦已屆五年定期檢討階段，並同樣受高齡化、少子女化的人口結構改變衝擊，為使立法院能跨黨派研謀公共年金永續發展計畫，爰擬具「立法院公共年金改革委員會組織規程草案」。是否有當？敬請公決。

說明：憲法第一百五十三條規定，國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律；第一百五十五條規定，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；憲法增修條文第十條第八項，國家應重視社會保險等福利工作。為履行此等憲法委託，立法者應制定保護勞工之法律，其中最為重要者自包括勞保條例及其所設年金給付制度在內。惟根據最新的精算報告推估，若維持現制不變，勞保基金將於民國（以下同）117 年用罄；截至 109 年 12 月 31 日，勞保潛藏負債已達新台幣（以下同）10 兆元，至 120 年，將虧損 1 兆 1,500 億元；自 128 年起，老年給付每年支出達 1 兆元以上，且將持續 30 年至給付規模高峰。惟中央政府年度總預算近十（103-112）年約在 2 兆元上下，勞保現制依系爭條文運作所累積的潛藏負債顯然過於龐鉅，已非現有財政所能負擔，亦無永續發展的餘地。再者，現行勞保制度所潛藏的鉅額負債，亦陷多數工作世代及未來世代的自由權利於高度的不確定風險之中，違反代際正義原則。

107 年軍公教年金改革明定由政府與在職人員提撥之基金支付退休給與，並維持其收支平衡；基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任等機制，使退撫基金得以延續至少一個世代（25 至 30 年），惟現已屆每五年定期檢討

立法院第 10 屆第 7 會期第 8 次會議議案關係文書

時間，且根據國家發展委員會 111 年的人口推估報告，我國將於 114 年進入超高齡社會（老年人口占總人口比率超過 20%），15-64 歲青壯年人口將從 1,630 萬人持續減少至 159 年的 776 萬人，少於屆時的老年加幼年人口的 914 萬人，將對基金整體財務造成重大衝擊。為維護基金存續的重要公共利益，政府自必須就人口結構老化、少子化結果，適時、適當採取措施加以因應。

為全面檢視我國公共年金制度，使本院委員充分討論、凝聚共識，進而提出整體改革方案，爰參採瑞典成立國會年金改革工作小組經驗，期能有效督促、協同行政機關完成年金改革計畫。

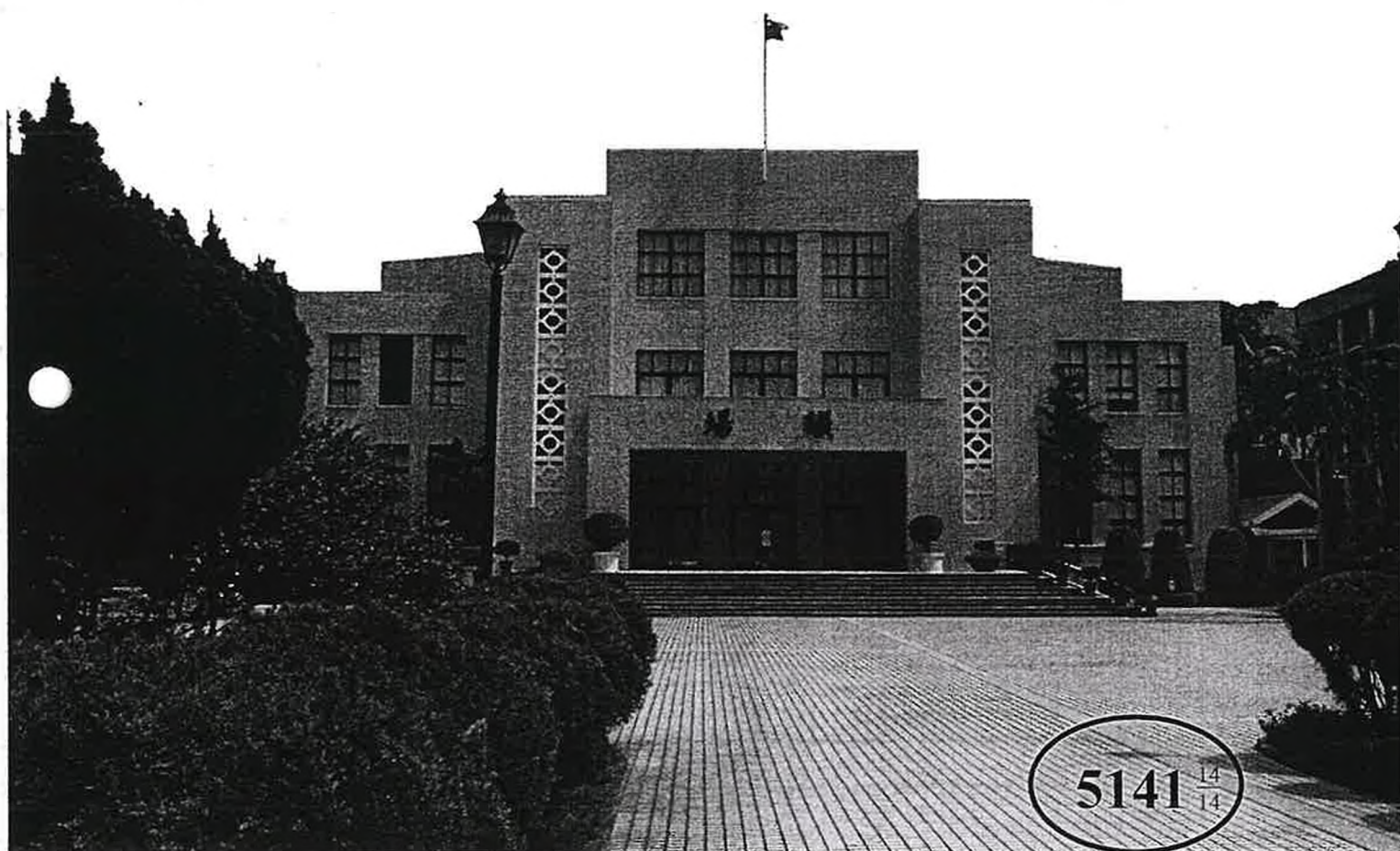
提案人：賴香伶

連署人：湯蕙禎	江永昌	陳琬惠	邱臣遠	謝衣鳳
林為洲	林思銘	林文瑞	張宏陸	林淑芬
王美惠	莊瑞雄	高嘉瑜	許智傑	陳椒華
吳欣盈	王鴻薇	劉建國	游毓蘭	吳怡玗
張其祿	邱顯智	黃秀芳		

立法院公報

The Legislative Yuan Gazette

第 112 卷第 56 期



中華民國 112 年 6 月 14 日(星期三)出版

目次

院會紀錄

112年5月26日(星期五)、112年5月29日(星期一)、112年5月30日(星期二)、112年5月31日(星期三)

頁次

立法院第10屆第7會期第13次會議紀錄

112年5月31日(星期三)

討論事項

中華民國112年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表—營業及非營業部分

—完成三讀—(前接第十三冊)..... (1 ~ 206)

國是論壇..... (207 ~ 208)

質詢事項全文

甲、行政院答復部分..... (209 ~ 226)

乙、本院委員質詢部分..... (227 ~ 234)

議事錄

立法院第10屆第7會期第12次會議議事錄〔112年5月19日(星期五)、112年5月23日(星期二)〕..... (235 ~ 276)

附：本期委員發言紀錄索引..... (277 ~ 278)

6、

勞工保險局作業基金
二(四)

112 年度中央政府總預算案附屬單位預算（教文委員會）提案表

單位名稱：勞工保險局作業基金

單位預算書頁次：36

科目(工作計畫)名稱：其他業務成本

本年度預算數：40億元

5,230,218千元

☐ 歲入；☒ 歲出：

☐ 減列；☒ 凍結：10億元

案由：

勞工保險局作業基金第112年預算案所編列之「其他業務成本」預算
5,230,218元。

查總統府於2016年啟動國家年金改革委員會，蔡英文總統亦強調年金制度改革「現在不做，馬上就會後悔」；勞動部許銘春部長於2020年亦曾說明於年底前提出勞保年金改革草案，至今卻未見成果。

根據最近一次的精算報告（2021）指出，約莫在2028年，勞保就會出現破產的狀況，即使加上近年的數度撥補也緩不濟急，若無搭配其他年金改革措施，不僅係讓全體納稅人共同承擔勞保基金財務責任，亦僅是使勞保基金破產年限延後，未見政府提出具體、有效之改善對策規劃。

數年過去，除持續透過公務預算及特別預算撥補挹注外，未見勞動部提出具體因應對策，恐使勞保潛藏負債持續攀升，財務繼續惡化，終將衝擊勞工退休安全。

爰提案凍結10億元，俟勞動部提出勞保年金改革草案，並向本院提出專案報告，經本院相關委員會同意後，始得動支。

提案人：時代力量立法院黨團

王婉諭

時代力量
立法院黨團

006

王婉諭（品）

主席：現在進行表決。現有民進黨黨團、時代力量黨團要求記名表決。記名表決，時間 1 分鐘，現在開始。

（進行表決）

主席：報告表決結果：出席委員 92 人，贊成者 1 人，反對者 57 人，棄權者 34 人，贊成者少數，本案不通過。

表決結果名單：

會議名稱：立法院第 10 屆第 7 會期第 13 次會議 表決型態：記名表決

表決時間：中華民國 112 年 5 月 31 日 下午 3 時 31 分 35 秒

表決議題：非營業 社福及衛環委員會保留 6

時代力量黨團提案

表決結果：出席人數：92 贊成人數：1 反對人數：57 棄權人數：34

贊成：

陳椒華

反對：

羅美玲	湯蕙禎	吳琪銘	柯建銘	鄭運鵬	蔡培慧	蔡適應	李昆澤
邱泰源	洪申翰	何欣純	林宜瑾	陳培瑜	趙天麟	鍾佳濱	劉權豪
林靜儀	莊競程	余 天	劉建國	吳玉琴	郭國文	林岱樺	陳秀寶
林楚茵	許智傑	賴品妤	黃秀芳	陳 瑩	江永昌	黃世杰	陳靜敏
王定宇	林淑芬	羅致政	賴惠員	陳明文	何志偉	劉世芳	張廖萬堅
伍麗華	Saidhai Tahovecahe		陳素月	林俊憲	莊瑞雄	王美惠	張宏陸
吳思瑤	高嘉瑜	邱議瑩	范 雲	沈發惠	吳秉叡	蘇巧慧	賴瑞隆
蘇治芬	邱志偉	蔡易餘					

棄權：

曾銘宗	謝衣鳳	林思銘	江啟臣	李貴敏	吳怡玓	鄭麗文	吳欣盈
邱臣遠	陳琬惠	張其祿	賴香伶	高金素梅	楊瓊瓊	費鴻泰	孔文吉
賴士葆	吳斯懷	林為洲	廖婉汝	游毓蘭	陳玉珍	鄭正鈴	林文瑞
馬文君	王鴻薇	李德維	溫玉霞	徐志榮	林德福	鄭天財	Sra Kacaw
翁重鈞	羅明才	陳以信					

主席：宣讀第 9 案。