

## 釋字第 578 號解釋協同意見書

余雪明大法官 提出

聲請人主張其於七十三年八月一日勞動基準法施行時，一直處於虧損狀態，經徵得全體員工同意聲請人無須提撥勞工退休準備金，而改為提撥每年盈餘百分之三作為員工紅利，並列入公司章程第二十條。嗣後聲請人並與員工協議將紅利提高至每年盈餘百分之十，作為退休金之預付。聲請人公司員工何某於七十四年四月間受雇於聲請人公司時，已明知聲請人公司並無退休金制度，而係以逐年撥付紅利方式作為預付退休金，何某雖每年均領取聲請人預付之退休金，卻否認當初勞雇雙方協議，並起訴請求聲請人公司給付退休金，聲請人於地院、高院均遭敗訴判決而告確定。茲以勞動基準法第五十五條第一項所明定最低之退休金給與標準，將退休金之給付完全責由雇主負擔，顯與憲法第七條、第十五條及基本國策中社會安全憲章之意旨牴觸，爰聲請憲法解釋。本院多數意見認為勞動基準法第五十五條等相關規定合憲，勞工保險條例之老年給付與勞動基準法之勞工退休金共同構成勞工保護制度，屬立法形成空間之結論，本席敬表同意。但聲請人指摘之平等原則問題，涉及退休金制度設計之本質，而基於社會連帶思想以社會保險解決退休問題之作法在老年化現象下已遭遇困境，採雇主自願提供職業退休金之國家亦因成本考量而有縮水現象或由政府考量改為強制之趨勢，至於財政問題更是各國將退休金改革列為要務之主因，我國亦不例外。以上各點即本解釋認為應檢討改進之理由，尚有補充說明之必要。

### 一、退休金制度設計與平等原則

聲請人在補充理由書所指摘之平等權問題涉及勞動基準法所採「確定給付制」(Defined Benefit Plan)的本質。其退休金給付公式通常考慮雇員服務之年資、其平均薪資(通常是服務期最後若

千年之平均、或最後退休時之薪資)，乘以一定之百分比（如一一二%），正常退休年齡（如六十五歲），並須達到一定服務年資（vesting period）（勞基法為十五年）方能申請退休。在此制度下有兩種情形（從雇員立場）可能涉及平等原則，一是因更換雇主而喪失或減少退休金（如最低服務年資為五年，可能換了幾個雇主均符合最低年資，但整體給付拉低了）（註一）相較於未變換雇主之員工其待遇較低，此為「可攜性」（portability）之問題（註二）。另一種可能涉及不平等的則是後面的年資比前面的年資更值錢（backloading），如依勞基法前面十四年十一個月的年資不值錢，要做滿最後一個月達十五年時方值錢。再者薪資逐年增加，年輕之員工相對於久任之老員工不平等。學者稱確定給付制為「世代內移轉」（intra-generation transfer），即換工作之年輕員工及因須離職照顧家庭之女性員工補貼久任之員工。從法律或形式上我們可以說情形不相同而為不同對待，各人均有選擇久任之機會而無平等原則問題（註三），或是旨在減少勞工流動率，減少訓練費用，獎勵久任有其必要。姑不論減少勞工流動率是否合乎勞力資源有效運用之經濟原則，此種在雇主自願提供退休金下可以理解之情形，已造成相當部分勞工無法累積退休金年資或喪失退休金之情形。若作為強制手段，自有改進之必要，如可以考慮美國降低最低年資（vesting period）或荷蘭產業內年資可移轉之辦法（註四）。

相較於勞動基準法之確定給付制，已送立法院審議之「勞工退休金條例草案」經初步審議之結果，係以屬於「確定提撥」（defined contribution）制之個人帳戶年金化為主，因所有雇員，均按薪資一定比例提撥，確能解決平等原則問題，而雇主亦有成本確定之好處。其缺點如員工須承擔投資風險，或保障不足則為投資教育與提撥比率的問題（如年金化可以向保險公司購買年金辦理，而

資產分配之當否更是影響收益之最大因素，英美退休基金收益占給付來源四分之三，本金僅占四分之一)。

## 二、隨收隨付制在老年化下的困境

強調社會連帶思想之社會保險制度，在面對老年化下的困境，是主張以社會保險處理退休金制度者所不願面對之問題，簡單的說是錢從那裏來的問題。老年化是指由生育率的降低與壽命的增加，老年人口在人口結構比重之增加，經濟上之退休人口相對於工作人口 (dependency ratio) 增加，而退休人口增加遠大於工作人口的增加 (註五)，因而衍生的問題。政府面臨退休金及醫藥衛生支出增加，而稅收有其極限，遂不得不積極從事退休金之改革。除延長退休年齡，減少給付外，並以私人化 (privatization) 取代或補充政府管理以改進資金運用效率；鼓勵退休儲蓄以強調個人責任，革除依賴政府之文化 (dependency culture)；以充分或部分積儲 (pre-funding) 取代或補充隨收隨付制 (pay as you go) (註六)；並更改退休金計算之方式以鼓勵延長工作年限，以個人帳戶制度提供直接誘因 (註七)。

以社會保險的老年年金為主幹之德國來說 (二〇〇二年約占總給付之八二%，職業退休金占五%，個人退休金占一三%)，在一九九七年資金約八成來自薪資扣繳，勞資各半，其餘二成由聯邦稅收補貼 (註八) 至二〇〇二年，聯邦稅收補貼已增至三一·五% (註九)。勞資之提撥率約各為薪資之二〇%，在二〇〇二年含聯邦補貼之保險收入為二二四〇億歐元，當期完全用光，而累積之權利金額為四至五兆歐元 (註十)。目前第一層次 (社會保險) 之所得代替率約為七成，改革後將扣繳率上限定為二二%，其所得代替率將逐步下降至二〇四〇年之五五%左右，不足之處以稅制鼓勵職業年金與個人年金取代，為使制度不致破產，在費率及給付之設定並考慮其可維持之因素 (Sustainable factor) (註十一)。

反觀同屬社會保險性質之我國勞工保險基金在八十九年精算時尚有三千餘億元(目前約四千餘億),但其過去服務給付總額之現值(accumulated benefit obligations, ABO, 即假設即時清算時之應負責任之折算現值)為一·三兆餘元,扣除基金後之差額(不足數)為九二三一億餘元,如再考慮永續經營,未來薪資成長等因素之未來給付總額之現值(projected benefit obligation, PBO)為二·七兆億元,與上述不足數相加其差額為三·六六兆餘元,此虧損依法政府負最後責任,估計積儲率在一〇%以下,其原因即為多年無法依精算費率(八十九年精算扣除失業給付之保費應為一〇·一六八%,而實際勞工保險之費率只有五·五%)收費之故,而勞工退休基金目前之提撥率為二·一五%(實際八成事業之提撥率為二%),亦落後需求甚多,實有待各方以負責任之態度解決,否則此種債留子孫之問題只有日益嚴重。在這方面立法院九十二年一月十日審查通過中央政府九十二年度總預算,主決議指出公務人員退撫基金之提撥率未依收支平衡原則訂定,造成基金收支嚴重失衡,形成基金潛在債務危機與國家未來財政重大負擔,影響未來公務人員退撫權益甚鉅,故要求各機關提出法律修正案規定各身分別之退撫基金提撥率,應依法精算結果,以收支平衡原則強制訂定,並降低各該退休金等之所得替代率,以挽救日漸嚴重財務危機,並正逐步執行中,提供了一個良好示範。

### 三、確定給付走向確定提撥之趨勢

第一層次社會保險老年給付與第二層次之職業退休金究為相互取代或互補,而職業退休金應由企業自願提供或政府強制,為有趣之問題。從國際經驗來說,第一層次與第二層次之保障可以兼具排斥與互補兩種關係。如德國其公共退休金所得替代率達七成,職業退休金自然不發達,英美第一層次退休金所得替代率低(在四成以下),企業自願提供職業退休金,作為爭取、留住與鼓

勵員工之工具。現在德國公共退休金之所得替代率有下降之勢，政府則鼓勵企業及私人退休金以補其不足。可見二者可以並存，其相對之重要性則視國情而異。而有強制性之拉丁美洲確定給付制退休基金與星加坡之中央公積金（Central Provident Fund）或香港之強制公積金（Mandatory Provident Fund）則是二者合一，爭辯其第一層次或第二層次之屬性並無意義。澳洲亦將原為自願之企業退休金改為強制雇主負擔九%，雇員三%之確定提撥制退休金。

值得注意的是英美等國並不強制企業提供退休金，員工是否參加亦屬自由，但一方面提撥可以費用出帳（在政府有稅收損失為 tax expenditures）鼓勵之，但附有諸多條件，且另立企業之退休金專法（如美國之受雇人退休所得保障法 ERISA、英國之 Pensions Act）在公平性、安全性與足夠性方面規定甚多，對工人之保障高，相對限制企業對此工具之運用而漸失誘因。近年由於股市下跌、債券利率下降，對採確定給付制之企業退休基金造成資產減少，給付債務因折扣率降低而提升之雙重損失其平均積儲率（funding ratio 即資產相對於給付債務之比率）由一二〇%降至八〇%（最近略有回升）使企業由對勞工保障較佳之確定給付制加速改變為確定提撥制或現金帳制（cash balance plan 名目之確定給付但性質接近確定提撥制），以降低成本，如英國去年一年有二六%的確定給付計畫不許新進員工參加，改提供低成本之確定提撥制（註十二），而美國雖較不明顯，但在一九八五年至一九九七年間，確定給付計畫之數目，由十七萬減至五萬三千，至一九九五年退休給付保證公司（PBGC）保證對象只剩四萬五千個。而以確定給付計畫為主要保障之勞工亦由一九七九年之八三%降至一九九六年之五〇%（註十三）。

除拉丁美洲國家由破產之確定給付制改採個人帳戶之確定提撥制外（註十四）最近東歐退休金之改革亦有兼採個人帳戶制取代或補充隨收隨付制之公共年金，因確定提撥制較具透明性，而其由雇員作投資決定之型式則須投資教育之配合。英國強制雇主須提供雇員退休儲蓄之安排(Stakeholder Pension)亦採確定提撥制，由於低收入雇員參加率低，最近有改為強制之議。

註一：甲乙丙丁四人，整體服務年資均為三十年，每年年資均予一·五基數，起薪均為二萬元，每年加薪六%，退休金為最後一年年薪×年資×一·五%。但因其分別在一、二、三、五家公司工作，其退休金加總每年分別為四萬九千元、三萬五千元、三萬元與二萬七千元。John H. Langbein and Bruce A Wolk, Pension and Employee Benefit Law, 3rd ed. 2000 (Langbein and Wolk) at 172.

註二：Langbein and Wolk 169- 174。

註三：不同影響 (disparate impact) 並不等於不同對待 (disparate treatment)，只有後者方有法律責任，而年齡亦不等同於年資，見 Hazen Paper Co v. Biggins, 507 U.S. 604 (1993)

註四：Ibid 126-138 美國制度達到最低年資，未達正常退休年齡，其年資雖不能剝奪，仍未能領退休金，可延到退休時領取 (deferred pension)，或於符合一定條件時取回現金或轉至個人退休帳戶。此外多雇主計畫 (multi- employer plan) 在同一產業易雇主其年資可併計。

註五：OECD 在一九九八年估計，OECD 國家在過去二十五年，退休人口增加四千五百萬人，工作人口增加一億貳千萬人，但未來二十五年，退休人口增加七千萬人，工作人口只增加五百萬人，見 OECD maintaining propnsnity in an ageingsociety, 1998 at 10 。而退休者 (六十五歲) 之生命預期值，以英國男人為例，在一

九二八為十一·五年，二〇〇二年為十六年，至二〇五〇年為十九年，見 UK Pension Green Paper 2002, figure 2.1。

註六：隨收隨付制指將現在工作者所支付之保費或提撥，支應現已退休之退休給付。此制度在人口結構年青（即依賴比率低）時，無問題，在後繼者少於先行者或相對不足時（以德國為例一九六〇年五個工作人口支持一個退休人口，至二〇三〇年則是兩個工作人口支持一個退休人口），則無法運作。此一情形對年青人或未來世代極不公平，到自己該領退休金時卻無錢可領了。此種世代間移轉現象，主要是社會保險過度政治考慮，保費長期未依精算收足之故，亦可說是另一種不平等之問題。德國國會甚至提議一出生之未成年人即有投票權（由受託人行使）以扭轉此種世代間歧視之現象。我國之全民健保與勞工保險即有此現象。

註七：關於各國退休金改革之介紹，見余雪明「健全退休金法制與受益人保護」，在作者「比較退休基金法」2001附錄 309-321。

註八：Axel Borsch-Supan and Reinhold Schnabel, Social Security and Retirement in Germany, in Gruber and Wise, Social Security and Retirement around the World, 1999, 148-149:

註九：Brigitte Miksa, Experience in Germany, the German Pension System in A State of Flex. Allianz Dresdener Assetment Management, 2003 at 16 (Miksa)

註十：退休基金協會 92/10/8 補充資料 P.4。

註十一：Miksa 17-22。德國雇主社會安全及福利之總負擔達雇員薪資之四成。

註十二：“There’s no such thing as a sure thing” Pension Management, January 2004 at 6。

註十三：Langbein and Wolk 56-57。據最新之調查，如重頭來過，八成以上目前提供確定給付之雇主將改提供確定提撥計畫。而目前過半數正決定或積極改變提供之計畫。Pensions and Investment, May 3, 2004 at 2.

註十四：參考 Monika Queasier, The Second Generation Pension Reform in Latin America, 1998。