

釋字第 578 號解釋協同意見書

許宗力大法官 提出

如何保護勞工之生活，誠如多數意見所指出，立法者有一定之自由形成空間，惟其因此對於人民基本權利構成限制時，仍應符合憲法比例原則之要求。如何判斷是否符合比例原則，本院釋字第五五四號解釋理由書已明白指出，首先立法目的必須具有正當性，其次，手段須有助於立法目的之達成（適合原則），亦無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用（必要原則），最後，手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性必須處於合乎比例之關係（狹義比例原則）。之後的釋字第五七五、第五七七號解釋大體上也都循此足跡作比例原則之操作。是本件系爭勞動基準法第五十五、第五十六條既然課予雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞工退休準備金之義務，以限制雇主財產權與契約自由之手段，追求改善、保護勞工退休生活之目的，自不應脫免於前揭目的正當性、手段適合性、必要性與比例性之審查。惟多數意見之解釋理由書審查系爭規定，除目的正當性審查外，看不出有輪廓清晰之比例原則之操作，且或使用「應屬適當」或「手段仍在合理範圍內」等之概念，其與比例原則之關連為何，亦語焉不詳，爰提協同意見書如下，以對比例原則之含意與適用進一步闡明。

一、比例原則、立法事實之審查、寬嚴不同之審查基準

比例原則之操作，一般總以為僅僅是依循三個次原則之要求，單純作目的與手段間之利益衡量而已。其實，操作比例原則，不僅與利益衡量有關，也涉及對立法事實認定之審查。例如適合原則審查手段是否有助於目的之達成，或必要原則審查可能之較小侵害之替代手段，就目的之達成，是否與系爭手段同等有效，或狹義比例原則審查公益之迫切性是否足以正當化對基本權之限制，

往往須先行判斷立法者倘不採干預行動，公益所可能面臨危險的嚴重程度與危險發生的可能性等等，都涉及對立法者就事實之判斷是否正確之審查。為避免司法者就相關立法事實存在與否形成心證時，會流於恣意，也同時為提升司法審查的可預測性與可接受度，逐步發展出寬嚴不同的審查基準，自亦有其必要。

參酌外國釋憲經驗，關於對立法事實判斷之審查，約可粗分三種寬嚴不同審查基準：如採最寬鬆審查標準，只要立法者對事實的判斷與預測，不具公然、明顯的錯誤，或不構成明顯恣意，即予尊重；如採中度審查標準，則進一步審查立法者的事實判斷是否合乎事理、說得過去，因而可以支持；如採最嚴格審查標準，司法者對立法者判斷就須作具體詳盡的深入分析，倘無法確信立法者的判斷是正確的，就只能宣告系爭手段不符適合原則之要求。何時從嚴，何時從寬審查，應考量許多因素，例如系爭法律所涉事務領域，根據功能最適觀點，由司法者或政治部門作決定，較能達到儘可能「正確」之境地，系爭法律所涉基本權之種類、對基本權干預之強度，還有憲法本身揭示的價值秩序等等，都會影響寬嚴不同審查基準之選擇。

至於本件，本件立法因涉及國家整體資源的配置與運用、社會環境、經濟結構及勞雇關係等複雜政策性問題，基於功能最適之考量，不可能採嚴格審查標準，而應留給政治部門較廣泛之政策形成空間。惟承認政治部門享有廣泛之政策形成空間，是否就表示司法者只能採最寬鬆審查標準？多數意見之解釋理由書提到系爭「手段仍在合理範圍內」，似隱含採美國寬鬆之合理審查標準之意。對於涉及經濟與社會政策立法，縱使本席同意從寬審查，也不必然意謂著一律採最寬鬆的審查標準，至少就本件而言，由於系爭規定也涉及限制廣大中小企業主之財產權與契約自由，而民國八十六年七月二十一日修正憲法增修條文第十條第三項恰凸

顯國家對中小企業的照顧發展義務，要求「國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展」，基於對此由修憲者特別揭示之憲法價值之尊重，本席因而認為本件應提升至中度審查基準，就立法事實的認定與預測，審查是否合乎事理、說得過去，而非僅止於審查是否明顯錯誤、明顯恣意。

二、適合原則、立法事實預測之審查、檢討改進義務

本案系爭規定之目的在保護勞工退休後生活，惟當前的實情是，主管機關勞委會的統計資料顯示，有依法提撥勞工退休準備金之事業單位比率僅佔所有依法應提撥家數約百分之十，且多是大型企業或國營企業，而受益勞工人數僅佔所有受雇勞工百分之四十五左右，換言之，全國有一半以上之勞工領不到退休金。因此系爭規定是否通得過適合原則之審查，亦即是否有助於目的之達成，成為本案審查的關注焦點。

關於適合原則之審查，須要釐清的一個前提問題是，限制基本權之手段究竟應達到何種適合程度，才能算是符合適合原則之要求？依本席所見，適合原則不能要求手段對目的之達成必須非常有效或完全有效，毋寧，只要對目的之達成有部分助益或效果，而不是完全無效，甚至有害，就已滿足適合原則之要求。之所以應對適合原則從寬審查，僅以禁止完全無效或完全不適合之手段為已足，主要理由是，爭執限制基本權之手段適合與否，初衷原本在於要求國家應根本放棄對基本權之限制，而倘若適合原則採高標準，要求系爭手段必須高度或完全有助於目的之達成，有時反會造成要求國家必須採取一個對人民基本權限制更嚴格、更激烈之手段的反效果。

適合原則之操作涉及的另一特殊問題是，必須審查立法者對事實的預測。立法者之所以選擇採取系爭手段，當是評估事實未來之發展，判定系爭手段係有助於目的之達成，所以審查手段是否有

助於目的之達成，就是審查立法者對事實之預測。既然是預測，就應容認立法者有預測錯誤的「權利」，除非極盡調查之能事，能夠證實系爭立法措施在立法當時就已經明顯是一個完全無效之手段。司法者倘以事後諸葛亮自居，以立法者預測錯誤為由逕指摘違憲，反自陷違反權力分立之境地。惟事後既證實預測錯誤，為了保障人權，避免人民基本權利被基於錯誤預測所採取限制基本權之手段繼續「侵害」下去，司法者自有權，甚至有義務課予立法者配合事實變遷檢討改進之義務。當然，無論是根據立法當時之事實關係判斷系爭手段是否已是一個完全無效之手段，或根據司法審查當時之事實關係，判斷立法預測是否錯誤，司法者均須作事實的調查與判斷，涉及事實判斷之審查，就有寬嚴不同審查標準之選擇。本件宜採中度審查基準，已如前述。

就本案而言。系爭規定目的如果是在保護勞工退休生活，則要能達到目的，應是相關制度設計可以讓全國大多數勞工有領得到退休金之可能。惟如前述，當前的實情卻是，法律實施已長達二十年，受益勞工人數僅從立法當時佔所有受雇勞工的百分之二十（註一），提升到今天的百分之四十五左右（大部分是大企業與國營事業勞工），還有高達一半以上之勞工（大部分是中小企業勞工）領不到退休金。其部分原因固在於相關主管機關執法不力，惟，作為我國企業主幹的中小企業，存活年限普遍不長（平均約十二年），且勞工流動率偏高，法律又嚴格規定以在同一事業任職十五年為領取勞工退休金之要件，使勞工難以成就退休條件，則是更重要原因，若謂立法當時所作的事實預測，尤其預測系爭立法可以減少勞工流動率，穩定勞雇關係，並使勞工可以獲得相當之退休金等等，並不正確，應是言之成理，可以支持的。當然，吾人不能因事實未如預期發展就指摘系爭規定違憲，何況亦有約

佔百分之四十五的勞工可以領到退休金，顯示系爭手段並非完全不適合，所以仍通得過適合原則之審查的。

固然事實預測錯誤不當然構成違憲，但既然已明知系爭限制雇主基本權之手段，係站在錯誤預測之基礎上制定而成，且其造成勞工因雇主企業規模不同而影響到領取退休金之與否，就結果言也有違反平等原則之虞，甚且以在同一事業任職滿十五年作為退休要件，固有加強勞雇關係之用意，但因此而衍生出限制勞工職業選擇自由（轉業自由）之事實上效果，其合憲性亦非無疑問，是本件仍有必要課予立法者配合事實之變遷，就勞工受雇期間之久暫、工作年資是否以服務同一事業者為限等項，即時檢討改進之義務，以實現平等保障勞工退休生活之目的，並避免限制勞工職業自由之可能情事發生。

三、必要原則與狹義比例原則之審查、持續注意觀察義務

至於必要原則之審查，由勞工透過勞動契約或團體協約方式與雇主協商合理之退休制度，相較於強制雇主提撥勞工退休準備金，當然是屬對雇主侵害較小之手段。惟衡諸立法當時之勞資環境，勞工尚難有足夠實力與雇主協商出合理之退休制度，換言之，可能之較小侵害之替代手段並非與系爭手段同等有效之手段，是系爭規定犧牲雇主財產權與契約自由，以強制方式課予雇主履行負擔給付勞工退休金之義務，尚難謂與必要原則有違。而狹義比例原則，則在審查改善勞工退休生活之立法目的，是否足以正當化對雇主所造成之不利益。由於憲法增修條文第十條第三項要求「國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展」，所以應對中小企業主之利益或不利益予以特別斟酌。如果台灣二十年來發生之工廠外移、倒閉現象，都是雇主負擔不起勞工退休準備金之緣故，則系爭規定確有「殺雞取卵」，違反狹義比例原則之嫌。惟企業平均存活率不高之原因有多端，且依勞工退

休準備金提撥及管理辦法第二條規定，勞工退休準備金由各事業單位依每月薪資總額百分之二至百分之十五範圍內提撥，已具有相當之彈性，且負擔提撥責任之同時，又享有一定之賦稅優惠(所得稅法第三十三條參照)，是立法者依此判斷系爭規定尚不至於對中小企業造成不可期待之不合理負擔，應尚屬言之成理，可以支持。惟即令不違反狹義比例原則，社會經濟情勢如何繼續發展，立法者亦有持續密切觀察之注意義務，如事實繼續發展，已明顯可以看出系爭規定對中小企業的生存發展，可能造成扼殺、窒息性效果，立法者即應檢討改進，作相應處理，以兼顧憲法增修條文第十條第三項規定國家對於人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展之意旨。

四、結語

本席對眾多中小企業勞工無法因系爭規定之實施而受惠，深感遺憾，然立法有缺失，並不就當然表示違憲。只要社會保險不是憲法要求之唯一選項，只要本案不可能採嚴格審查標準，系爭規定仍屬合憲，只是立法者負有密切注意事實之發展，並配合事實變遷檢討改進缺失之義務，以避免未來可能之違憲情事發生。至於如何進一步改善勞工退休生活，例如採附加年金制，或採個人帳戶制，或其他制度等，即使本席傾向支持以社會保險為核心，企業退休金採自願實施的制度，這也不是因為憲法的要求，基本上還是立法選擇的問題。總之，改善勞工退休生活，主戰場是立法院，不在大法官會議桌上。

註一：勞動基準法立法當時，根據主管機關在立法院的說明，可以達到退休權利之勞工約佔所有受雇勞工的百分之二十(參照立法院公報第七十一卷第六十七期，頁三七)。雖然比例很低，但也還不是完全無效的手段。