

釋字第 596 號解釋協同意見書

余雪明大法官 提出

本案聲請人原受僱於高雄第三信用合作社（以下簡稱三信合作社），申請退休後其退休金卻為三信合作社以借款債務尚未結清為由主張抵銷，致聲請人無法領取前述退休金。聲請人提起訴訟請求三信合作社給付上開退休金，經台灣高雄地方法院、台灣高等法院高雄分院審理後，均遭敗訴判決，後上訴最高法院亦遭駁回而確定。聲請人主張勞動基準法未有如公務人員退休法第十四條「請領退休金之權利，不得扣押、讓與或供擔保」之規定，有違反憲法第七條平等權之疑義，乃依法聲請司法院大法官解釋。

本案多數意見認勞動基準法未如公務人員退休法規定請領退休金之權利不得扣押，讓與或供擔保，屬立法自由形成之範疇，與憲法第七條平等原則並無牴觸之結論，本席敬表同意，謹就比較法及相關退休金制度設計等觀點，補充說明其理由。

一、請領退休金權利保障之立法例

禁止對請領退休金之權利之扣押、讓與或供擔保，固然為保障權利方法之一，但誠如多數意見指出，此尚涉及第三人權利之行使，對請領人而言，亦非絕無流弊。各國在制度設計較強調者為退休基金之充分提撥（pre-funding），如有不足，即應及時補充（minimum funding ratio），甚至在雇主無法負擔最後支付責任時之保證或保險（如美國之退休給付保證公司 Pension Benefit Guarantee corporation，歐陸各國類似連帶責任之退休計劃保險安排等）（註一）。我國勞動基準法上退休金確有提撥不足，甚至未提撥之問題。新通過之勞工退休金條例第十三條已規定雇主應對適用舊制退休者依精算在五年內足額提撥勞工退休準備金，以解決此問題，剩下是如何執法的問題。至於新制採確定提撥制

(defined contribution) 之個人帳戶制，只要雇主按月依薪資比例提撥，沒有確定給付制 (defined benefit) 下須依勞工人數、工資、工作年資、流動率等因素精算所須提撥金額之問題。另一保障給付權利之方法為規定基金管理者對基金受益人之信賴責任 (fiduciary duty)，即在基金之管理及運用上應以基金參與者及受益人之利益為唯一考慮 (exclusive benefit rule) 如美國之受僱人退休所得保障法 (Employee Retirement Income Security Act, ERISA Section 404(a)(1)) 之規定 (註二)。此可避免政府管理基金以護盤或其他政治考慮影響受益人之權益。勞工退休金條例第四十二條 (受委託機構對意圖干涉其運用之通知義務) 及四十三條 (主管機關等及其人員應善盡管理人忠誠義務) 雖有若干規定在我國官場文化下能有多少效果，有待驗證。

對聲請人關心之問題，勞工退休金條例第二十九條已規定勞工之退休金及請領勞工退休金權利，不得讓與、扣押、抵銷、抵押或供擔保。第三十三條第一項復規定勞工退休金除作為給付勞工退休金及投資運用外，不得扣押、供擔保或移作他用。首先應注意者為，第二十九條能否適用於勞動基準法下之舊制退休金？此點據了解主管機關認為由於新制與舊制不能割裂使用，故不能適用。此點容有解釋之空間，以勞工退休金條例 (新法) 補充勞動基準法 (舊法) 之顯例為依新法第十三條，舊法上之勞工退休準備金應予五年內足額提撥。依新法第一條第二項，勞工退休金事項，優先適用本條例，本條例未規定者，適用其他法律之規定。故新法與舊法是基於特別法與普通法之關係，對舊法無規定且其適用無矛盾之事項，似無不能適用之理 (當然其適用只能於九十四年七月一日後)。其次，第二十九條所謂「退休金」與「請領勞工退休金之權利」意義有無不同？其禁止讓與扣押等效力何時發生或終止？就比較法制之觀點，請領勞工退休金之權利即勞工之

退休金，二者並無不同。請領退休金之權利自發生（accrue，即年資之累積）至確定（vested），即一定在職期之經過，可由雇主在退休計劃中規定，但受法律規範，如美國規定可定期（如五年）百分之百確定或三至七年比例確定（即三年確定比例為二成、四年四成、五年六成、七年以上全部確定）。僱員自己之提撥發生給付權自始全部確定，不得剝奪。已發生之給付權於未確定前離職，仍可能被剝奪。權利已經確定後離職，則於屆退休年齡方可領取，其為後延退休金（deferred pension），德國之確定期為十年。我國舊制退休金似無權利確定後不得剝奪之概念，勉強可說是退休條件成就時（依第五十四條為十五年）。最後則為提退休申請時。理論上只有在權利確定後方有可能成為讓與等（如被容許）之標的（註三）。我國舊制則只有在條件成就並提出退休申請之時才有可能成為標的，此即申請人之際遇。在此款進入退休勞工之帳戶後性質上已非退休金或退休金請求權，而為其一般財產。故在我國只有在領取月退休金時，此種禁止規定方較有意義（有一系列之確定退休金請求權）。

英美雖有對退休給付權利禁止扣押等之規定，但是考慮到利害關係人之權益，有若干例外之規定。美國 ERISA Sec.206(d) 規定給付權利不得處分或分離，但有二例外：（一）合格之家事命令（a qualified domestic relations order）下之支付；（二）以參加人或受益人已確定之給付權為擔保之貸款（其利率必須合理），通常為向計劃借款。參加人或受益人之一般債權人或破產財團對此給付無權扣押或將其列入。（註四）英國之規定較為複雜。其一九九五年退休金法第九十一條規定，職業退休金計劃之權利，或已發生之給付權，除合乎特定例外，不得轉讓、交換、放棄、供擔保、為留置權或抵銷權之標的，一切相關之契約均不得執行，此權利亦不得轉入破產財團。例外為對遺屬之移轉；退休時或退休後或

重病時給付之交換；於特定情形交換對遺屬之給付等。對留置抵銷之例外為對雇主之債務及特定犯罪行為。第九十二條規定職業退休金計劃之權利或已發生之給付權不得剝奪之原則，但有若干例外以保障破產時其家族之生活。第九十三條規定此權利如對雇主犯刑事過失或詐欺致對雇主負償還責任時可剝奪。第九十五條為防止破產人濫用第九十一條之保障，規定法院得經破產財團管理人之申請，對破產前五年提撥之全部或一部命令返還，但只得在該提撥過分而有害於債權人時方得為之。由於退休金給付對頗多家庭而言為僅次於自有住宅之財產，為保障退休計劃參加人之配偶，參加人離婚時，法律通常規定其列入夫妻財產之分配（註五）。

二、公務員、勞工與平等原則

國家在對公務人員退休金之規定與對勞工退休金之規定，其所處之地位並不相同，因而其考慮之因素亦不同，其結果自然難求一致。國家對公務人員退休金之設計，是站在雇主對僱員之關係，故設計原則為吸引人才（recruit）酬勞人才（reward）與留住人才（retain）以為國用，其原始設計為恩給制，並以最後薪資為標準之確定給付制以鼓勵久任。其後雖因財政困難而改為政府與公務人員共同提撥制，其基本原則並未更改。對企業主提供與雇主之勞工退休金而言，國家則是站在規範者之地位，須考量勞雇及第三人利害關係之平衡，自己站在雇主地位願給予僱員（公務人員）之利益。未必能強求企業提供，以免過度干預勞動市場致結果適得其反，而只能要求一個最低合理之標準，以達到合理保護勞工之目的。二者根本缺乏比較之基礎，自無適用平等原則之餘地。至於雇主提供勞工之退休金制度之設計，則在國家規範之限度內，自可配合自己之需要，考慮市場競爭之條件，提供各種

誘因，可能優於，亦可能不及國家提供於公務人員之退休金。在採企業自願提供退休金計劃之英美尤為明顯。

從退休計劃發展的歷程來看，最早出現之退休計劃是政府為軍公人員建立者，其後方發展出政府管理，涵蓋所有正式工作者之公共退休計劃以及由私人企業提供之補充性企業退休計劃。而在某些低所得國家，軍公人員退休計劃仍為唯一之退休計劃（註六）。事實上在英美等企業退休計劃發達之國家，私人企業所提供之退休金條件，較國家對公務人員所能提供之退休金，常有過之而無不及，只是國家對公務人員退休金之條件較為平均，企業間退休計劃之優劣，則可能相差甚遠。如美國以年資 $\times 2\%$ ，為基礎之確定給付計劃與企業在月薪 3% 內對員工提供相對提撥之401k計劃（註七）二者在所得替代率天差地遠，前者可達八成（如年資40年），後者可能在百分之十以下（看投資表現），而二者在美國都普遍。

三、勞工退休金條例與法律之始料未及效果

籌畫多年之勞工退休金條例終將於九十四年七月一日上路，該條例以確定提撥制年金化個人帳戶制為主，規定雇主強制提撥每月薪資之 6% ，僱員亦得在 6% 內相對提撥。可謂我國退休金制度之一大盛事，對我國資本市場亦有極大助益。但尚未開辦即已傳出雇主頗多以關廠，外包或改變薪資結構等規避，勞工退休金將大幅縮水，甚或失去工作，此或為中小企業面對之經營環境惡劣，或企業守法文化不足，或有關報導過於誇張，但多少可以為保護性法律之始料未及效果（law of unintended consequences），愛之反足以害之，做一註腳（註八）。行政與立法部門深思熟慮多年制定之法律，尚有可能有時錯估形勢，司法者更應謹慎，不可輕言干預市場。近二、三十年來結構性改革（structural reforms），即增加市場功能之角色，如競爭與價格彈性，而減少政府對企業

及家庭決策干預之程度，已為全球性之趨勢。在限制方面亦以目標性，影響較少者取代全面性者。改革來自不但市場會失靈，政府亦可能失靈之認知。改革目標在使市場能正常運作，故有時可能加強，而非減少管理，公司治理改革即是顯例。結構性改革中較有進展者為金融，產品，與貿易市場之改革，較缺乏進展者則為勞動市場與稅制改革。改革之困難在於成效在較長期方可見到，而痛苦必須立即面對，或多數受益者不關痛癢，而少數受害者則感覺強烈，故推動困難。但遲早必須面對，退休金改革如此，其他亦不過如此，必須努力向前（註九）。

附註：

註一：退休金提撥或積儲之概念，參看 Langbein and Wolk, Pension and Employee Benefit Law, 3rd. 2000, at 355-373

註二：關於 ERISA 下之信託責任問題，參看 Ibid 646-746.

註三：參看 Ibid 121-174.

註四：余雪明，比較退休基金法，頁 204。

註五：Ibid 229-231; Dierden and Pollard, The Guide to the Pension Act 1995, Chapters 3 and 9.

註六：World Bank, Averting the Old Age Crisis 1994, at 165.

註七：來自稅法之條文，為確定提撥計劃准許員工將薪資一定比率由雇主代為撥入信託帳戶投資，可享稅之優惠，雇主亦可相對提撥，簡單介紹見 Langbein and Wolk, Pension and Employee Benefit Law 50-54

註八：e.g,「勞退新制亂象浮上檯面」九十四年五月三日經濟日報 B3；
「雇主出花招勞工不能不知」九十四年五月七日中國時報 A8。

註九：關於結構性改革，參見 IMF, World Economic Outlook, April 2004 Advancing Structural Reforms, 104-134.