

## 釋字第 596 號解釋不同意見書

許宗力大法官 提出

許玉秀大法官 提出

本件審查重點在於，公務人員退休法第十四條規定，「請領退休金之權利不得扣押、讓與或供擔保。」而勞動基準法對於勞工請領退休金之權利，則未有不得扣押、讓與或供擔保之相同或類似規定，勞動基準法立法者此一差別待遇是否涉及違反憲法第七條之平等原則。多數意見認為並未違反平等原則。本席等對多數意見之結論及所持理由均難以同意，爰提不同意見書如後：

### 一、平等審查之前提：可相提並論性

平等原則要求相同事務，應相同處理；不相同事務，應依其不同特性作不相同處理，亦即等者等之，不等者不等之。本件聲請人認為立法者對退休勞工與退休公務員在退休金請求權可否扣押、讓與、供擔保的政策決定上應作相同處理，既然制定在前之公務人員退休法有退休公務人員請領退休金之權利不得扣押、讓與或供擔保之規定，基於相同事務應相同處理之原則，制定在後之勞動基準法對退休勞工退休金請求權本應作相同之規定，立法者卻在未有正當理由支持下作不相同處理，因此違反平等原則。本件勞動基準法立法者究竟有無對應相同處理者作不相同之處理，審查之前，須先確定涉及差別待遇之勞工退休金請求權人與公務員退休金請求權人是否本質上可以相提並論，亦即是否具有「可相提並論性」，如果不具「可相提並論性」，則國家所作「差別待遇」也就不構成憲法上有意義之差別待遇，而無需進入平等原則之審查。之所以要求具備最基本的「可相提並論性」，乃因世界上每一個人、事、物都可以找出在某些特徵上是相同的，因此，並不是任何時候當國家對某類人或某種生活事實作了一定規定，

對沒被規定到的其他人或生活事實就當然構成差別待遇，而需要進行平等原則之審查，毋寧，只有當法律所規定與被排除在規定範圍之外之人或生活事實兩者間共同具有一個他人或其他生活事實所未具有之特徵 (genus proximum)，因而具有可相提並論性時，國家對其所作差別待遇才有作平等審查之意義與必要。本件欲進行平等審查，自不例外。

本件涉及比較的對象分別是退休勞工退休金請求權人與退休公務員退休金請求權人，兩者受到立法者不同的處理，而「對其雇主享有退休金請求權」這一點，可謂兩者所共同具有而為他人所無之共同特徵，故本件具有可相提並論性，應可認定，因此可以進行平等審查，合先敘明。

## 二、體系正義

公務人員退休法最早制定於民國三十二年，至遲於民國六十年，該法就已明定退休公務員之退休金請求權不得扣押、讓與或供擔保，其立法目的當係考量早期公務員薪資偏低，退休金成為公務員退休後生活、生存主要所繫，為避免退休公務員一經退休即陷於生活無著困境，以便公務員任職期間無後顧之憂而能戮力從公，所為特別保護規定。即使所採保護手段限制到退休公務人員之債權人之財產權，乃至退休公務人員本身之財產權之行使，其具有保護退休公務人員之強烈意涵與色彩，不容否認。今具有可相提並論性之退休勞工，立法時間在後（民國七十三年）之勞動基準法對其退休金請求權卻未作出不得扣押、讓與等相同或類似之保護規定，對此種差別待遇，自體系正義以觀，已可評價為違反體系正義，而據此初步認定有違反平等原則之嫌。蓋法秩序理應是一個沒有內在矛盾的法價值體系，當立法者對某特定事務或生活事實作出某種原則性的基本價值決定後，在後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，否則將破壞整個法價值秩序體

系的一貫性與完整性，也就是體系正義之違反。當然，體系之違反與平等之違反尚不能直接劃上等號，若不稍作保留，將造成體系僵化，而使立法者不再有重新評價或針對特殊狀況作成例外規定之可能。因此體系之違反是否構成平等原則之違反，仍須進一步視其悖離體系有無正當理由為斷（本院釋字第四五五號解釋翁岳生大法官協同意見書參照）。

### 三、從寬或從嚴審查？

體系悖離是否有正當理由，可有從寬與從嚴審查之分。從寬審查時，基本上只要立法者的差別待遇或體系悖離具備合理理由，沒有明顯恣意，即得通過平等原則審查；從嚴審查時，則需進一步具備重要之合理理由，且其悖離體系係追求一個與規範對象之特徵無涉，無關實質平等考量的某種外在政策目的時，差別待遇手段還需接受比例原則之檢驗。從寬或從嚴審查，須綜合考察各種可能因素決定之，包括諸如差別待遇是否為憲法所命令、授權或禁止；差別待遇所涉事務在功能最適觀點由司法或政治部門決定最適合；差別待遇所涉基本權種類、屬有利或不利之差別待遇；當事人對差別待遇標準是否可以影響等等。

本件如果涉及公務員與勞工退休制度之具體內容之比較，則因關係到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，不可能嚴格審查，而應留給政治部門較廣泛之政策形成空間，甚至兩種退休制度的個別具體內容，是否都具有「可相提並論性」，因而可以進行平等審查，亦非無疑問。但須澄清者，本件所涉及的，終究並非勞工與公務員退休制度之比較與平等審查，而係滿足退休條件後，為進一步保護退休人員之經濟生活所採取的社會政策是否公平的問題，與國家資源之配置與運用無關。當差別待遇涉及社會政策領域，基於功能最適之考量，原則上固然亦應從寬審查，但本件

仍須考量其他相關因素。如果另方面考慮到，退休金請求權可否扣押、讓與等，涉及退休人員生存權之保障，司法審查即不宜從寬、放任，加上憲法第一百五十三條亦明定國家對勞工生活之特別保護義務，基於此憲法的特別保護誡命，更不宜從寬審查，而應作比較嚴格之平等審查。

#### 四、退休勞工之保護必要性並不亞於退休公務員

無論從寬或比較嚴格之審查，都須審查差別待遇之目的是否正當，亦即審查體系之悖離是否具備正當理由。本件勞基法何以沒有規定，理由何在，遍查當時立法資料，並無任何隻字片語說明，應屬立法當時之疏漏。多數意見顯然自行假設並非立法疏漏，而是立法者認為退休勞工之退休生活並沒有特別保護之必要，或即使認有保護必要，其保護必要程度尚低於退休公務員者。然則，無論從勞動基準法立法當時（民國七十三年）或當今（民國九十四年）社會經濟現實以觀，整體而言，勞工之退休生活相較於公務員之退休生活，即使採最寬鬆之審查標準，也看不出有任何足以證立退休勞工經濟生活不需保護或僅需較低保護之理由存在。固然，誠如多數意見正確指出，是否違反平等，應就各種保護措施為整體之觀察，未可執其一端，遽下論斷。蓋即使對退休勞工沒有退休金請求權不得扣押、讓與之保護規定，只要勞工薪資、福利與退休金本身等等已提供足夠退休生活之保護，就不能遽為違反平等之指摘。只是多數意見似乎也沒有就勞工與公務員各自種種保護措施作一個總體的比較觀察，就作成不違反平等之結論。事實上，即使如多數意見所指出，退休勞工得領取敬老福利生活津貼，已領取公務員退休金者不得領取（敬老福利生活津貼暫行條例第三條第一項第二款參照），惟姑且不論敬老津貼金額之極其有限（每月三千元），就薪資、各種福利，乃至退休金本身等種種條件作一總體比較，若謂公務員比私人企業勞工毫無遜色，甚至

保障有過之而無不及，應係沒有謬誤，可以支持之觀察。即使從寬審查、認定，亦難以得到對勞工各種保護措施整體而言優於對公務員保護措施之結論。

## 五、從寬解釋亦不存在差別待遇之正當理由

多數意見認本件立法者之所以為不同處理，乃「係立法者考量公務人員與勞工之工作性質、權利義務關係不同，並衡酌限制公務人員請領退休金之權利成為扣押、讓與或供擔保之標的，對於公務人員及其債權人財產上權利之限制，與限制勞工請領退休金之權利成為扣押、讓與或供擔保之標的，對於勞工、雇主或其他債權人等財產權行使之限制，二者在制度設計上，所應加以權衡利益衝突未盡相同，並考量客觀社會經濟情勢，本諸立法機關對於公務人員與勞工等退休制度之形成自由，而為不同之選擇與設計，因此，無由以公務人員退休法對於公務人員請領退休金之權利定有不得扣押、讓與或供擔保之規定，而勞動基準法未設明文之規定，即認為對於勞工之退休生活保護不足，違反憲法第一百五十三條保護勞工之意旨，並違反憲法第七條之平等原則」云云。惟是否限制退休金請求權成為扣押、讓與之標的，主要係視退休人員之經濟生活有無保護需要而定，委實說與公務員及勞工之工作性質、權利義務關係是否相同，乃不相干之兩回事，不足以作為差別待遇之正當理由。又是否限制退休金請求權成為扣押、讓與之標的，無論退休金請求權人是退休勞工或退休公務員，本就都會涉及與債權人之利益衝突，其所應加以權衡之利益衝突看不出有何不同，以利益衝突不同作為差別待遇理由，同樣不足為據。何況即使利益衝突不同，是否就能得出差別待遇之結論，理由何在，也未見多數意見有所交代。至於客觀社會經濟情勢之考量更是不足為憑，反而考量之結果，立法者更應考慮對退休勞工之保護，而不是退休公務員之保護，或至少也應對兩者考慮作同

等之保護，因衡量當今社會經濟現實，退休公務員與退休勞工，固然前者有許多基層公務員，後者也包括不少所謂白領勞工，但整體而言，何者比較屬社會經濟弱勢，因而較有保護必要，答案是呼之欲出的。最後要指出者，立法機關對於公務人員與勞工退休制度之形成自由，並不足充當本件差別待遇之正當理由，蓋如本席等前文所已強調者，本件涉及的並非退休制度之比較，而係滿足退休條件後，為進一步保護退休人員之經濟生活所採取的社會政策是否公平的問題。多數意見又謂，如何保障勞工退休生活，涉及國家資源之合理分配，屬立法者自由形成範圍，與平等原則無悖。惟勞工退休金請求權是否不得扣押、讓與，根本不涉國家資源之分配，何況，立法機關是否濫用立法之形成自由，怠於立法保護勞工，正是本件之審查標的，不宜空言立法形成自由，而不具體說明何以勞工之退休金請求權比較不需要保護。

#### **六、不違反保護勞工之基本國策不等同於不違反平等原則**

如何保護勞工，立法者誠然有很大立法形成自由，故勞動基準法未有勞工退休金請求權不得扣押、讓與等相類似之保護規定，當還不至於違反憲法第一百五十三條保護勞工之意旨。但本件不在審查有無違反第一百五十三條對勞工之保護義務，而是在審查有無違反平等原則，尤其在憲法明定對勞工之特別保護義務之情形下，立法者仍只保護退休公務員，而未保護退休勞工，因此是否抵觸平等原則之問題。多數意見許多論述頂多只能支持未違反第一百五十三條之規定，但未違反第一百五十三條之規定，並不等同於未違反第七條之平等原則。

#### **七、與勞退金新制比較，亦有違反平等原則之疑義**

多數意見最後指出，民國九十三年之勞工退休金條例第二十九條規定，勞工退休金及請領退休金之權利不得讓與、扣押、抵銷或供擔保，係「立法者考量當今之社會經濟情勢，與勞動基準

法制定當時之不同，所採取之不同立法決定，均係立法自由形成之範圍，於平等原則亦無違背，勞工得依有利原則，自行權衡適用勞工退休金條例或勞動基準法之規定。」惟何以當今社會經濟情勢與勞動基準法制定當時不同，就足以合理化兩者之差別處理，理由何在，未見說明，是否多數意見暗示民國九十年代退休勞工之經濟生活不如民國七十年代退休勞工之經濟生活，所以前者需要有諸如退休金權利不得扣押、讓與之保護規定，後者則不需要？如此評價是否與事實相符，如未進一步釐清，即不應作為解釋之理由。又相同事務理應相同處理而未獲相同處理者，並不因人民對兩種不同的處理方式有選擇適用之自由，就當然能脫免違反平等原則之指摘，併此指明。

#### 八、應單純宣告系爭立法不作為違憲

綜上，系爭勞動基準法就退休勞工請領退休金權利未作不得扣押、讓與、供擔保與抵銷等之保護規定，乃構成典型之違反平等原則之立法不作為。針對違反平等原則之立法不作為，如果立法者對原受益人有作成一定有利規定之義務，且除了修法將有利之保護規定亦擴及適用到被不當排除在外之人，已別無其他選擇，則本院大法官可直接經由解釋逕將有利規定予以擴張適用，如同本院釋字第四七七號解釋之模式。但如果立法者仍有裁量空間選擇回復合憲狀態之方式，例如考量究竟是修法將有利規定亦擴及適用到被排除在適用範圍之外之人，或乾脆全部廢除有利規定，或在不違反平等原則之前提下，作全盤重新設計，則基於功能最適考量，本院大法官應只能就違反平等原則之立法不作為作單純之確認違憲宣告，以尊重立法者就回復合憲狀態方式之自由形成空間。本件違反平等原則之立法不作為屬於後一類型，故作單純違憲確認宣告即為已足。