

憲法法庭 112 年憲判字第 16 號判決

不同意見書

謝銘洋大法官 提出
黃瑞明大法官 加入
詹森林大法官 加入
2023 年 10 月 27 日

本件是最高行政法院於審理 106 年度上字第 947 號勞動基準法事件時，認應適用的勞動基準法（下稱勞基法）第 56 條第 2 項規定（下稱系爭規定）不符憲法比例原則及平等原則，並侵害人民財產權，有抵觸憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義，而裁定停止訴訟程序，提出本件解釋憲法聲請案。

本席就本判決多數大法官認為系爭規定合憲之見解並無法贊同，爰提出不同意見。

一、本件原因案件事實及審查標的

本件原因案件的上訴人優美股份有限公司經營紙容器製造業，為適用勞基法之行業，經被上訴人臺北市政府勞動局查核，發現上訴人於民國 105 年度計有 34 名勞工成就勞基法規定之退休條件，惟其勞工退休準備金專戶餘額僅有新臺幣（下同）4,499,352 元，不足給付依同法第 55 條規定計算之退休金數額 48,433,500 元，且於民國 105 年 3 月 31 日前仍未一次提撥補足差額，被上訴人認上訴人違反系爭規定，依相關規定裁處上訴人 9 萬元罰鍰，並公布上訴人及

負責人名稱。上訴人不服，提起訴願與行政訴訟，均遭駁回，遂向本件聲請人最高行政法院提起上訴。

本件所涉的系爭規定是於 104 年勞基法修法時新增的勞動基準法第 56 條第 2 項，其內容為「雇主應於每年年度終了前，估算前項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次一年度內預估成就第 53 條或第 54 條第 1 項第 1 款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度 3 月底前一次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。」

二、系爭規定目的在於保障退休勞工權益，目的固屬正當

我國有關勞工退休金的制度，雖然在 94 年 7 月 1 日施行「勞工退休金條例」（即一般所稱「勞退新制」，下稱勞退條例），雇主應按月提繳不低於其每月工資 6% 之勞工退休金，儲存於勞工退休金個人專戶；然而在此之前的「勞退舊制」，則是於 73 年之勞基法即已開始實施。勞退新制施行後，原本舊制下的勞工，可以選擇舊制並繼續累積年資，或選擇新制，然其舊制工作年資之退休金則依勞基法規定辦理，於勞工符合退休條件時，可向雇主請領舊制退休金。

本件聲請案所涉及的是勞基法所規定的勞退舊制。勞退舊制要求雇主應提撥勞工退休金，始於 73 年 7 月 30 日公布施行的勞基法第 56 條第 1 項，要求雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲其提撥率，則由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之，以確保勞工退休時能獲得退休金（立法理由參照）；74 年 7 月 1 日內政部因而據以訂定發布

「勞工退休準備金提撥及管理辦法」，並於第 2 條前段具體規定提撥率：「勞工退休準備金由各事業單位依每月薪資總額百分之 2 至百分之 15 範圍內按月提撥之。」

嗣後勞基法於 104 年 2 月 4 日修正公布時，則將上揭提撥範圍明文規定於該法第 56 條第 1 項：「雇主應依勞工每月薪資總額百分之 2 至百分之 15 範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲……」以符合法律保留原則，同時並新增系爭規定於同條第 2 項，其理由為「為避免事業單位歇業時，勞工因其未依法提撥或未足額提撥勞工退休準備金，影響勞工日後請領退休金之權益。」（修法理由參照）

由上述立法與修法過程觀之，立法者為保障勞工退休權益，要求雇主應按月依一定薪資總額比例提撥勞工退休準備金並專戶存儲，其立法目的在追求保障勞工退休權益之公共利益，固有其正當性。然而值得進一步探討者，乃 104 年新增之系爭規定所採取之手段，即要求雇主於退休準備金專戶餘額不足以給付符合退休條件之勞工時，應一次提撥其差額，此對於雇主所課之義務，是否符合最小侵害原則，且其與目的之達成間是否具有合理關聯性而與比例原則無違？則非無探究餘地。

三、系爭規定片面課企業過重的責任，而未能有適當之緩衝機制，與比例原則有違

（一）勞工權益保障與中小企業之生存與發展應兼籌並顧

過去司法院曾於 93 年之釋字第 578 號解釋，認為勞基法課雇主負擔勞工退休金之規定合憲：「保護勞工之內容與方式應如何設計，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，則仍應符合憲法上比例原則之要求」，並認為在立法形成之際，「允宜在兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡，由相關機關根據我國憲法保障勞工之基本精神及國家對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，參酌有關國際勞工公約之規定，並衡量國家總體發展，通盤檢討。」

是以系爭規定所採取的手段，是否符合比例原則，並非單從勞工權益保護的角度出發，尚須考量雇主給付能力、企業經營成本，以及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展的意旨（憲法增修條文第 10 條第 3 項參照）。

（二）系爭規定要求雇主 1 年內一次補足多年來的差額，顯屬過苛

如前所述，為確保雇主對於退休勞工的退休金給付義務，在勞退舊制下，從勞基法施行之後，是依內政部於 74 年所發布之「勞工退休準備金提撥及管理辦法」，規定各事業單位應依每月薪資總額百分之 2 至百分之 15 範圍內按月提撥；此一提撥制度施行後，大多數企業均按此範圍而為提撥。然而施行 30 年後，由於當時有若干事業歇業或關廠，立法機關認為原先規定之提撥率不足以保障勞工退休權益，乃修法新增系爭規定，要求事業於 1 年內，依次一年

符合退休條件之勞工人數，一次提撥其差額，補足勞工退休準備金專戶。

雖然多數大法官認為系爭規定「其目的係為使雇主及早準備，確保次年度退休之勞工能獲得法定足額退休金，降低雇主因突發性企業財務問題，影響勞工退休金之籌措，以強化保障勞工之請領退休金權益」，並認為「雇主若確實依法規規定擬定『適切』提撥率且按月提撥，或於勞工退休金條例（即勞退新制）於 94 年間施行後，依該條例第 13 條第 1 項規定，按精算之提撥率於 5 年內足額提撥勞退準備金，則雇主每年應一次提撥補足之退休金差額尚屬有限；況可避免因金融機構對事業單位之放款意願所影響之資金調度（勞基法第 56 條第 7 項規定參照），減少雇主須於短期內籌措較高額退休金所衍生之財務問題。從而，就確保雇主履行即將到來且隨時可能成就之勞工退休金給付義務言，系爭規定所要求預估補足之金額範圍並不至過於廣泛」而與比例原則無違。然而本席認為此一觀點，不無值得探究之餘地。

1. 系爭規定所要求預估補足之金額範圍，「並非」不至過於廣泛

首先多數意見認為「雇主若確實依法擬定『適切』提撥率且按月提撥，或於勞工退休金條例（即勞退新制）於 94 年間施行後，依該條例第 13 條第 1 項規定，按精算之提撥率於 5 年內足額提撥勞退準備金，則雇主每年應一次提撥補足之退休金差額尚屬有限；……系爭規定所要求預估補足之金額範圍並不至過於廣泛」。

然而，如果雇主原本只是依勞基法第 56 條第 1 項規定所要求的提撥率下限按月提撥退休準備金，其與實際應給付的退休金之間，仍會有相當大的差額，特別是事業經營愈久，資深員工符合退休條件的人愈多者，要補足的差額愈大，將發生雇主被要求必須一次補足提撥鉅額勞退金的情形。

系爭規定所採取之手段，無視企業數十年來對既有國家法令的遵守，而要求一次補足提撥率和實際退休金間的差額，雖然其目的在於保障勞工權益，但顯然已經造成企業突發性財務負擔，並非如理由書中所認為的「應一次提撥補足之退休金差額尚屬有限」，或「要求預估補足之金額範圍並不至過於廣泛」。

2. 相較於退休金之發給尚可申請分期給付，而準備金之提撥卻必須於一年內一次到位，實屬過苛

查已經退休之勞工，如果雇主無法一次發給退休金，尚得報經主管機關核定後，分期給付（勞基法第 55 條第 3 項）。惟多數大法官認為，此係考慮雇主之負擔能力，並認為此與系爭規定是為確保雇主給付勞工退休金負擔能力之預防措施有所不同，兩者不可相提並論（見理由書第 28 段）。

固然上揭規定與系爭規定，兩者的規範目的有所不同，未必可相提並論，然而對於已經退休的勞工雇主實際上必須發給之退休金，尚且可以請求分期給付；而系爭規定卻要求雇主對於只是預估符合退休條件者，必須一次到位提撥全額的退休金，而不容許分期提撥，其手段顯然過

當而逾越其所欲達成之目的。

3. 勞退新制尚且給予 5 年之緩衝時間，系爭規定緩衝時間不足

此外，相較於 94 年勞退新制實施後，勞退條例第 13 條第 1 項規定：「為保障勞工之退休金，雇主應依選擇適用勞動基準法退休制度與保留適用本條例前工作年資之勞工人數、工資、工作年資、流動率等因素精算其勞工退休準備金之提撥率，繼續依勞動基準法第 56 條第 1 項規定，按月於 5 年內足額提撥勞工退休準備金，以作為支付退休金之用」，不僅給予雇主 5 年的緩衝期間提撥退休準備金，且僅要求按照勞基法第 56 條第 1 項所規定的提撥率提撥；然而系爭規定卻要求雇主須於 1 年內一次立即補足勞工退休準備金專戶，否則將處以罰鍰，顯屬過苛。

由於系爭規定未設充分之緩衝時間，加上要求提撥足額的退休準備金，對於長久以來信賴原勞基法之規定依法提撥退休金之事業單位而言，可謂措手不及，特別是台灣絕大多數之企業為中小企業，資本額與事業規模多屬有限，尤其是經營已久的事業單位內有工作年資長者越多的，其所應補足之差額越是龐大，系爭規定卻只給予事業 1 年之緩衝期限，已然造成對其財務上的沉重負擔。

4. 非以實際退休勞工人數為基礎，亦逾必要範圍

雖然系爭規定並非要求雇主補足所有勞工之退休準備金，而只是依「次一年符合退休條件之勞工人數」，然而經營愈久之企業，其符合退休條件之員工人數愈多，況且對這些任職已久之老員工，其實際上往往未必願意一達可

得退休之年齡，立即退休。系爭規定不以「實際申請退休」之勞工人數，而以「符合退休條件」之勞工人數為計算基礎（以本件原因事實案件為例而言，次一年符合退休條件之勞工人數達 34 人之多），且必須一次補足，顯然課企業過於沉重的責任，形同變相懲罰長久經營的企業，與憲法增修條文所要求之對中小企業「扶助並保護其生存與發展」之旨亦屬有違。

四、結論

系爭規定的立法目的在於保障勞工退休權益，固有其正當目的，然而本席認為系爭規定所採取的手段過於嚴苛，未能考慮與兼顧台灣占絕對大多數的中小企業的生存與發展，特別是對長久經營的中小企業而言，反而課予過重的責任，其手段與目的之間欠缺合理關聯，而與比例原則有違，本席並無法贊同，爰提出不同意見如上。