

解釋憲法聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人審理本院106年度上字第947號勞動基準法事件（即原因案件），對於應適用之勞動基準法（下稱勞基法）第56條第2項關於「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」之規定（下稱系爭規定），認不符憲法比例原則及平等原則之要求，侵害人民之財產權，有牴觸憲法第7條、第15條、第23條之情事，爰依行政訴訟法第178條之1、司法院大法官審理案件法第5條第2項及鈞院釋字第371號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請鈞院為違憲審查，宣告系爭規定違憲失去效力。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之經過與性質

(一)本件原因案件之上訴人係經營紙容器製造業，為適用勞基法之行業，經被上訴人查核，發現上訴人於民國105年度預估計有34名勞工成就勞基法第53條規定之退休條件，依同法第55條規定計算所需退休金共新臺幣（下同）48,433,500元，惟其勞工退休準備金專戶餘額僅4,499,652元，不足給付上開退休金數額，且逾105年3月31日仍未提撥補足差額43,933,848元，違反系爭規定，經通知上訴人陳述意見後，依同法第78條第2項、第80條之1第1項規定，以105年10月11日北市勞資字第10542609900號裁處書處上訴人罰鍰9萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名。上訴人

01 不服，循序提起行政訴訟，為臺北高等行政法院以106年
02 度訴字第386號判決駁回，因而向本院提起上訴。

03 (二)系爭規定命雇主應就次一年度「預估」成就勞基法第53條
04 或第54條第1項第1款退休條件之勞工退休金數額，與勞工
05 退休準備金專戶餘額之差額，於次年度3月底前一次提撥
06 ，限制雇主依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處
07 分之權能，侵害雇主依憲法第15條保障之財產權，且其對
08 雇主財產權之限制所造成之侵害與所欲達到保障勞工日後
09 請領退休金權益之目的間欠缺合乎比例之關係，違反狹義
10 比例原則。又系爭規定與同法第55條第3項規定，二者目
11 的均在使勞工於退休時能一次足額領取退休金，保障勞工
12 請領退休金權益，且此對於已成就或即將成就法定退休條
13 件之勞工並無本質上之差異，上開規定卻以「已成就」退
14 休條件之勞工與「預估次一年度成就」退休條件之勞工作
15 為區別而為差別對待，其所採取之分類與規範目的之達成
16 並無關聯性，因此產生系爭規定是否違反憲法比例原則及
17 平等原則之疑義。

18 二、涉及之憲法條文

19 憲法第7條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、
20 階級、黨派，在法律上一律平等。」

21 憲法第15條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保
22 障。」

23 憲法第23條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙
24 他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，
25 或增進公共利益所必要者外，不得以法律限
26 制之。」

27 憲法增修條文第10條第3項：「國家對於人民興辦之中小

01 型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

02 』

03 叁、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場及見解

04 一、關於勞基法第6章勞工退休制度及系爭規定立法經過先說
05 明如下：

06 (一)勞基法規定雇主應於勞工符合法定要件時，按照法定給與
07 標準，一次發給勞工退休金，如無法一次發給時，得報經
08 主管機關核定後，分期給付（勞基法第53條、第54條及第
09 55條參照）。至於得報經主管機關核定分期給付勞工退休
10 金之情形為：1.依法提撥之退休準備金不敷支付。2.事業
11 之經營或財務確有困難（勞基法施行細則第29條參照）。
12 又為確保勞工領取退休金之權益，明定雇主應依勞工每月
13 薪資總額百分之2至百分之15範圍內，按月提撥勞工退休
14 準備金，專戶儲存，不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之
15 標的（勞基法第56條第1項參照；原提撥比率規定於勞工
16 退休準備金提撥及管理辦法第2條，為符合法律保留原則
17 ，104年2月4日將之提升至勞基法第56條第1項）。未依法
18 定標準或期限給付退休金，或未依規定提撥勞工退休準備
19 金者，主管機關得處以罰鍰，前者並得限期令雇主給付，
20 屆期未給付者，按次處罰（勞基法第78條第1項、第79條
21 第3項參照）。

22 (二)關於勞基法規定雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞
23 工退休準備金之義務，符合憲法比例原則，與憲法平等原
24 則亦無抵觸，業經鈞院釋字第578號解釋在案。解釋理由
25 書第2段並揭示「透過專戶儲存之方式，即在使勞工退休
26 金之財源與企業財務分離，避免相互影響或有挪用情事發
27 生，以穩定勞工退休時之資金來源，使勞工領取退休金之

01 權益能獲得充分保障，同時減少雇主須於短期內籌措退休
02 金而衍生之財務問題，明顯有助於保護勞工權益目的之達
03 成，且雇主負擔勞工退休準備金之提撥比率（依勞工退休
04 準備金提撥及管理辦法第2條規定，勞工退休準備金由各
05 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
06 提撥之）、程序等事項則授權由中央主管機關衡酌實際情
07 形訂定，均具有相當之彈性（同辦法第3條及第5條規定參
08 照），其負擔提撥責任之同時，又享有一定之稅賦優惠（
09 所得稅法第33條規定參照），故其手段仍在合理範圍內…
10 …。」

11 (三)嗣因關廠工人絕食等事件，由立法委員於102年間提案修
12 正勞基法增訂「各事業單位之退休準備金專戶總金額未達
13 今後5年內符合退休資格勞工之退休金估算總額百分之80
14 者，應一次提撥其差額」、「雇主應依每月薪資總額百分
15 之6以上之比率提撥勞工退休準備金並將提撥金額書面通
16 知勞工，且於每年計算未來3年內符合退休資格勞工退休
17 金總額於次年3月前補足」等案，勞基法主管機關勞動部
18 （原行政院勞工委員會）因而研擬修正草案報由行政院提
19 出於立法院，經立法程序後，總統於104年4月2日公布增
20 訂系爭規定，並自公布日施行。其立法理由謂：「為避免
21 事業單位歇業時，勞工因其未依法提撥或未足額提撥勞工
22 退休準備金，影響勞工日後請領退休金之權益，爰增訂雇
23 主應於年度終了時檢視其勞工退休準備金專戶提撥狀況，
24 如有不足額之情形者，應於規定期限內補足，並送事業單
25 位勞工退休準備金監督委員會審議，爰增訂第2項。」（
26 附件1）

27 二、系爭規定違反憲法比例原則之理由：

01 (一)憲法第23條規定，憲法所保障人民之自由及權利在防止妨
02 礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利
03 益所必要時，得以法律限制之。據此規定，立法限制人民
04 之自由及權利，須受到「目的正當性」（鈞院釋字第476
05 號解釋參照）及「比例原則」之拘束。前者係限制人民自
06 由及權利之目的須在防止妨礙他人自由、避免緊急危難、
07 維持社會秩序或增進公共利益範圍內；後者是限制人民自
08 由及權利所採取之手段與目的間之關係，必須是手段可以
09 達到目的（適合性原則）、選擇之手段對人民造成侵害最
10 小（必要性原則、最小侵害原則）及限制人民自由及權利
11 所追求之公益應大於所用手段對人民所造成之損害（不利
12 益），即應合乎比例（狹義比例原則、損益平衡原則）。

13 (二)系爭規定課予雇主就次一年度預估成就法定退休條件之勞
14 工退休金數額，與勞工退休準備金專戶餘額之差額，於次
15 年度3月底前一次提撥之義務。違反者，依同法第78條第2
16 項、第80條之1第1項規定，處9萬元以上45萬元以下罰鍰
17 ，公布其名稱、負責人姓名，並限期令其改善，屆期未改
18 善者，應按次處罰。系爭規定命雇主於每年3月底前將勞
19 工退休準備金專戶餘額與當年度預估退休金數額不足之差
20 額一次提撥補足，限制雇主依其財產之存續狀態，行使其
21 自由使用、收益及處分之權能，侵害雇主依憲法第15條保
22 障之財產權（鈞院釋字第400號解釋參照）。是以系爭規
23 定有無牴觸憲法第23條規定，即應審查系爭規定之立法目
24 的是否具有正當性；以課予雇主一次提撥退休準備金專戶
25 餘額與當年度預估退休金數額不足之差額為手段，有無助
26 於其立法目的之達成；除採取該項手段外，有無其他侵害
27 較小且能達成相同目的之手段可資運用；系爭規定所要達

01 到之目的，與對僱主財產權所造成之侵害相較，是否合乎
02 比例。

03 (三)查勞基法之立法目的在於「保障勞工權益，加強勞雇關係
04 ，促進社會與經濟發展」（第1條參照），系爭規定之目
05 的係為保護勞工領取退休金之權益，以保障勞工退休後生
06 存安養，並強化僱主對勞工之照顧義務，與勞基法之立法
07 目的相同，其因此限制僱主自由使用、處分其財產之權利
08 ，自具目的正當性。又系爭規定修正增訂時，既有勞工因
09 僱主未依法提撥或未足額提撥勞工退休準備金以致退休金
10 追討無門之情事，則立法者選擇採取命僱主於每年3月底
11 前將勞工退休準備金專戶餘額與當年度預估退休金數額不
12 足之差額一次提撥補足作為手段，當有助於其保護勞工領
13 取退休金權益目的之達成，並因系爭規定要求僱主將上開
14 差額一次提撥，等同要求僱主將個別勞工預估成就退休條
15 件所能獲取之退休金「全額提撥」、「一次補足」，縱令
16 以調高提撥比率等可能之其他侵害較小手段替代，亦無法
17 達到與系爭手段相同效果，應可認系爭規定在立法者選擇
18 具有適合性及必要性手段之自由形成範圍內。所餘應探究
19 者，乃系爭規定是否符合狹義比例原則之問題。

20 (四)基於以下理由，聲請人認為系爭規定違反狹義比例原則，
21 過度侵害僱主之財產權：

22 1.勞基法第56條第1項，課予僱主按月提撥勞工退休準備
23 金並專戶儲存之義務，係為藉此穩定勞工退休金之資金
24 來源，以確保勞工退休時能夠獲得退休金。其係由僱主
25 自行計算勞工薪資總額，並於法定提撥比率百分之2至
26 百分之15範圍內，自行擬定提撥率，據以計算應提撥金
27 額，至指定之金融機構按月提撥勞工退休準備金於專戶

01 ，以作為未來「可能」（因不是所有勞工都能夠符合勞
02 基法所定退休條件）支付勞工退休金之用。故勞工退休
03 準備金制度，乃係課予雇主必須為其僱用勞工之退休金
04 預作準備之制度，其制度設計本質上係屬責任準備制，
05 並非完全提存制度。系爭規定命雇主將勞工退休準備金
06 專戶餘額與次一年度預估退休金數額不足之差額一次提
07 撥，乃係在勞基法第56條第1項既有之保障勞工領取退
08 休金權益的制度，亦即命雇主按月提撥勞工退休準備金
09 而為日後支付退休金預作準備之外，再命雇主將個別勞
10 工預估成就退休條件可獲退休金之不足部分予以提撥，
11 藉由強化雇主之義務，達成其保障勞工領取退休金權益
12 之目的。惟再命雇主將個別勞工預估成就退休條件可獲
13 退休金之不足部分予以提撥，實質上等同要求雇主將個
14 別勞工預估之退休金全額提撥至專戶儲存，此與勞工退
15 休準備金制度乃屬責任準備制之本質已然有違。

16 2. 勞基法第56條第1項既允許雇主於法定提撥比率範圍內
17 ，自行擬定提撥率，雇主於此範圍內擬定並據以提撥勞
18 工退休準備金，於法即屬無違，且依此提撥之勞工退休
19 準備金，其制度設計原本即非要求將個別勞工之退休金
20 完全提存，因此勞工退休準備金專戶之餘額與雇主應付
21 退休金數額存有差距，乃勞工退休準備金制度屬責任準
22 備制之當然結果。系爭規定於104年2月4日公布增訂，
23 旋即自公布日施行，立即要求雇主自次一年度起，每年
24 均應估算並將差額一次提撥，其未考量上情，亦未考慮
25 雇主之事業單位規模大小、存續期間長短、適用舊制退
26 休勞工人數、符合退休條件人數及其退休金額多寡，暨
27 雇主經營情形、財務狀況與給付能力，一律命雇主就不

01 足之差額一次提撥補足，未有緩和性之措施，亦無任何
02 調整機制，尤其對於經營或財務已有困難之雇主，無疑
03 造成其企業經營、生存與發展重大衝擊，而形成不合理
04 負擔。尤以憲法增修條文第10條第3項要求「國家對於
05 人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發
06 展」，亦未見系爭規定對於中小企業主所造成之不利益
07 特別斟酌。

08 3.又系爭規定命雇主就次一年度「預估」成就法定退休條
09 件之勞工退休金與勞工退休準備金專戶餘額之差額，應
10 「一次提撥」，其目的在使勞工日後退休時能一次足額
11 領取退休金，以保障勞工權益。然既屬「預估」性質，
12 該等勞工是否確實於次一年度退休猶未可知，其等退休
13 金債權未必發生，上開所稱不足之差額亦僅屬「預估」
14 ，非必然與實際情形相符。系爭規定要求雇主將此「預
15 估」差額一次提撥補足，毫無彈性，亦不得分期給付，
16 然相較於雇主對於已成就法定退休條件並實際辦理退休
17 之勞工所應一次發給之退休金，依同法第55條第3項及
18 同法施行細則第29條規定，雇主卻得於其提撥之退休準
19 備金不敷支付、經營或財務確有困難時，報經主管機關
20 核定後分期給付，顯然輕重失衡，且一旦此等「預估」
21 成就退休條件之勞工，於之後實際辦理退休而成為已退
22 休勞工時，雇主又可以其提撥之退休準備金不敷支付、
23 經營或財務確有困難為由，於報經主管機關核定後，分
24 期給付勞工退休金，此亦將導致系爭規定所欲達成之目
25 的落空。因此，系爭規定欲達到保障勞工領取退休金權
26 益之目的，在勞基法原有規範下，已有相關制度與措施
27 ，以為保障，系爭規定僅係再予強化，其所欲保護之公

01 益尚非極端重要，亦未達倘不進行干預即面臨急迫危險
02 的程度，惟所採取之系爭手段卻一律要求雇主一次提出
03 金錢補足「預估」之差額，乃屬對雇主既得財產權之剝
04 奪，妨害雇主就其事業資金之調度與運用，過度侵害雇
05 主之財產權，系爭規定對雇主財產權之限制所造成之侵
06 害與所欲達到保障勞工請領退休金權益之目的間即欠缺
07 合乎比例之關係，違反狹義比例原則。

08 4.以本件聲請之原因案件為例，上訴人於88年9月28日即
09 開立勞工退休準備金專戶，提撥率為百分之2，未提撥
10 月數為0（附件2），可見上訴人並無未依法提撥勞工退
11 休準備金之情事。又上訴人財務狀況不佳（附件3），
12 因無法一次給付已退休勞工之退休金，業經報由本件原
13 因案件之被上訴人核准後分期給付（附件4）。惟系爭
14 規定施行後，上訴人105年度預估有34名勞工成就法定
15 退休條件，依法定給與標準計算所需退休金共48,433,5
16 00元，因其勞工退休準備金專戶餘額僅4,499,652元（
17 附件5），必須於105年3月底前一次補足之差額高達43,
18 933,848元。依常情事理，一次提撥如此鉅額款項，對
19 一般雇主及企業而言，已非易事，嚴重影響資金之週轉
20 與調度，尤其對於經營及財務已有困難之上訴人，更無
21 疑造成其企業經營、生存與發展重大衝擊，而形成不合
22 理負擔。況且，經被上訴人事後查報結果，上訴人105
23 年度實際由勞工退休準備金專戶申請退休給付人數為28
24 名，應給付退休金金額為34,460,219元（附件6），無
25 論退休人數、退休金數額及其不足之差額均較前開「預
26 估」為少，系爭規定卻以預估之金額計算並命上訴人一
27 次提撥巨額款項，又無准許上訴人分期給付等緩和性措

01 施，在在顯示系爭規定過度侵害雇主即上訴人之財產權
02 甚明。

03 三、系爭規定違反憲法平等原則之理由：

04 (一)憲法第7條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平
05 等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上
06 相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差
07 別待遇（鈞院釋字第547號、第584號、第596號、第605號
08 、第614號、第647號、第648號、第666號解釋參照）。法
09 規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規
10 範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規
11 範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（鈞
12 院釋字第682號、第694號、第701號解釋參照）。

13 (二)國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞
14 工之法律，實施保護勞工之政策，為憲法第153條第1項所
15 明定。勞基法即係國家為實現此一基本國策所制訂之法律
16 ，其中第55條第3項及系爭規定，分別課予雇主負擔給付
17 勞工退休金，及提撥勞工退休準備金專戶餘額與預估次一
18 年度符合法定退休條件之勞工退休金不足差額（實質上等
19 同要求雇主將個別勞工預估之退休金全額提撥，詳前所述
20 ）之義務，作為照顧勞工生活方式之一種，二者目的均在
21 使勞工於退休時能一次足額領取退休金，以保障勞工請領
22 退休金之權益。惟前者適用對象為符合合同法第53條或第54
23 條所定退休條件而實際辦理退休之勞工，且雇主就應給付
24 之勞工退休金，如無法一次發給時，得報經主管機關核定
25 後，分期給付；後者適用對象為預估次一年度將成就第53
26 條或第54條第1項第1款退休條件之勞工，且雇主就勞工退
27 休準備金專戶餘額不足支付預估退休金之差額，應一次提

01 撥，不得分期給付。上開規定將「已退休勞工」與「預估
02 成就退休條件之勞工」為區別對待。然而，勞工退休金之
03 給付乃雇主對勞工照顧義務之具體實現，雇主對於符合法
04 定退休條件之勞工均負有此照顧義務，且此義務對於已成
05 就或即將成就法定退休條件之勞工並無本質上之差異，其
06 照顧義務之內容，除依法律所定給與標準而為不同金額給
07 付外，並無再予區別之必要，尤其依勞基法第53條申請退
08 休者，均長期任職於雇主，亦不應以是否屬「已符合退休
09 條件」之勞工或「次一年度預估成就退休條件」之勞工而
10 為區別。勞基法第55條第3項與系爭規定以是否為「已退
11 休勞工」與「預估成就退休條件之勞工」而為差別待遇，
12 其目的並非為實現「不等者不等之」之實質平等，且所採
13 取之分類與規範目的之達成之間亦無關聯性，在「已退休
14 勞工」之雇主與「預估成就退休條件之勞工」之雇主間造
15 成不平等，違反憲法第7條平等原則。

16 肆、綜上所陳，依聲請人合理之確信，認為系爭規定有牴觸憲法
17 第7條、第23條及第15條之疑義，爰以之為先決問題裁定停
18 止本院106年度上字第947號勞動基準法事件之訴訟程序，並
19 提出上開形成確信違憲之具體理由為本件聲請。

20 伍、關係文件之名稱及件數

21 附件1：立法院公報，第102卷第32期、第103卷第27期、第
22 104卷第9期會議紀錄節本各1件。

23 附件2：全國勞工行政資訊管理整合應用系統建制之優美股
24 份有限公司基本資料影本1紙。

25 附件3：上訴人與銀行簽署之協議書、增補協議書影本各1份
26 。

27 附件4：臺北市政府勞動局105年5月17日北市勞資字第10536

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24

145300號函影本1件。

附件5：臺北市政府勞動局105年10月11日北市勞資字第1054
2609900號裁處書影本1件。

附件6：事業單位（上訴人）105年度由「優美股份有限公司
勞工退休準備金專戶」給付退休金對象資料表影本1
紙。

此致

司 法 院

聲請人 最高行政法院第二庭

審判長 法官 吳 東 都



法官 胡 方 新



法官 陳 秀 嫻



法官 張 國 勳



法官 程 怡 怡



中 華 民 國 108 年 1 月 29 日