

憲法裁判聲請補充理由書（一）

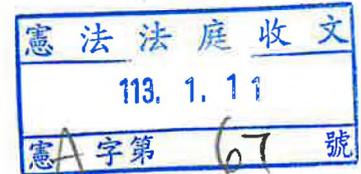
聲請人：立法委員賴香伶等 31 人

訟訴代理人：原理法律事務所

江一豪律師

地址：

受文者：司法院



緣聲請人於 2023 年 12 月 29 日以勞工保險（下稱勞保）條例第十三條、第十九條、第五十八條至第五十九條、第六十三條之二、第六十六條、第六十九條，有關保險費、保險給付、保險基金及經費等部分條文（下稱系爭條文），有違憲法第一百五十三條、第一百五十五條、憲法增修條文第十條第八項之立法委託意旨；憲法第七條平等權及其衍生之代際正義原則、體系正義原則，向鈞院聲請憲法裁判，謹再以本狀向憲法法庭提補充理由如下：

一、勞保基金財務情況因長期未依平衡費率收取保費，早已累積龐大潛藏債務，復因系爭條文於改制年金的立法過程並未就此提出妥善規劃，加以立法怠惰未能推動財務改革，導致勞保基金可預見將於數年內用罄，已違反憲法委託應實施社會保險並使其可持續性運作的義務：

隨著勞保老年給付已達成熟期，但費率長期並未配合財務精算結果合理調整，早於 2002 年至 2007 年間即已連續六年發生保費收入不敷支應保險給付的情形【附件 31，頁乙-157】。復由於國民年金法自 2008 年 10 月施行，依規定年資滿十五年以上，且請領勞保老年給付後的勞工，無法轉保國民年金，造成當時部分已可請領老年給付且達基數上限的勞工，選擇結算年資、退保，再參加國民年金保險的人數暴增。勞保基金規模，也因此由 2007 年底的 4,053 億餘元，驟降至 2008 年 8 月底的 2,445 億餘元，嚴重

衝擊勞保基金財務【附件 32，頁 58】，顯見勞保財務問題早已浮現，而非始於今日。

為避免勞保基金財務於短期內惡化，行政部門推動勞保老年給付從一次請領改制為年金給付【參見附件 32，頁 113】，惟即使參與修法的專家學者已提出「潛藏債務將增加」、「費率必須與給付率連動」、「平均投保薪資計算期間不宜過短」等示警【附件 33，頁 111 以下】，主管機關行政院勞工委員會（勞動部前身）代表亦持續表達勞保費率已屬過低【參見附件 33，頁 105】，且根據估算數據：「投保人數真的會遞減，而這部分我們也已經計算進去了，依照電腦所跑出來的數據顯示，從民國 95 年到 160 年，其實每年都在遞減。民國 97 年的勞工人口為 855 萬，到民國 115 年時降為 817 萬人，等到民國 120 年時，勞工人口將低於 800 萬人，所以方才楊委員所講的完全是事實，也就是說，繳保費的人將會越來越少，而這些問題都會造成財務上的困難。」【附件 34，頁 391】諸般說明及論理卻未受重視，最終完成三讀的系爭條文（給付率 1.55%、平均投保薪資計算期間按被保險人加保期間最高六十個月之月投保薪資予以平均計算）仍顯較行政院所提草案優惠【附件 35】，導致相較於修法前的一次給付制，2009 年改制年金後的勞保精算負債提高為 5.50 兆，大幅增加了 2.37 兆【附件 36，頁 1】，「表面上對勞工有利，實則因給付過分慷慨，埋下財務失衡的因子。」【附件 37，頁 46】。

憲法第 155 條委託立法應實施社會保險制度，學界認為此屬制度性保障，亦構成立法裁量的界限，不得制定違反社會正義的法律【附件 38，頁 447】。然而，我國的社會保險制度，受限於執政者欲彰顯「政府照顧人民」的美意，長期違反收支平衡的低保費政策，已侵蝕社會保險風險分擔、自助互助的本質，但在選舉競爭日益激烈的政治環境中，執政者不願接受執政正當性的質

疑，選擇繼續維持低保費，透過稅收填補財務缺口以逃避譴責【附件 39，頁 48 以下】，導致財務問題不斷擴大，其中又以勞保基金截至 2023 年 7 月底潛藏負債已達 11.3 兆元最為嚴重【附件 40，頁 1】，相較於中央政府年度總預算近十（2014-2023）年約在 2 兆元上下，如此債務規模顯非我國財政所能負擔，必將壓縮、排擠其他政事推動，更將債留未來世代而違反代際正義原則。

自勞保基金於 2002 年發生保費入不敷出迄今二十年餘，行政與立法部門不僅未能有效改善勞保財務情況，於 2009 年完成三讀立法的系爭條文，使基金財務更加惡化，負擔現實上無法持續維持的支出規模【參見附件 1，頁 50】。對此，社會政策決定者無法僅簡單以「政治決定」或「立法形成自由」一語帶過，迴避合憲性審查。立法者必須以詳實充分數據掌握社會發展狀況及當時生活條件，提出具有論理基礎的政策決定與立法理由，使其制定的法律具有邏輯一貫性，「對此，它沒有做不到的『形成自由』。」【參見附件 38，頁 492-493】。長期未能推動財務改革的立法怠惰，導致勞保面臨顯難維持的危機，此已不符實施社會保險並可持續性運作的憲法委託意旨，應屬違憲。

**二、代際正義為維持公共年金永續發展必須考量的因素，具有極高的公益性質，應作為立法者在決定各種給付的重要衡量標準，已為司法院大法官釋字第 717 號解釋所肯認，惟系爭條文使多數工作世代及未來世代陷於不合比例的負擔，與代際正義原則不符而違憲：**

代際正義作為必須納入考量的憲法課題，於社會給付立法領域，乃因財政資源有限，如果社會經濟景氣不佳，總體經濟指數疲弱，而國家仍要貫徹社會國原則的目標設定，勢必提高稅賦或舉債，影響所及，除造成社會負擔外，尚可能延及後代。世代之間的負擔平衡，不僅是政治判斷或立法裁量，而是嚴肅的憲法

（違憲）問題。社會給付立法的形成與變動，不得將現世代的負擔毫無限制地加諸於後一世代。國家對下一代的保護義務及世代間的正義，可從平等原則推導而出【附件 41，頁 11-12】。司法院大法官釋字第 717 號解釋，已闡明國家財政資源須永續運用，且不得造成代際正義益關係失衡（該號解釋理由書倒數第三段參照），此為大法官首次提及世代正義觀點，意義深遠【附件 42，頁 1384】。

現行勞保老年給付制度，具有由工作世代支撐退休世代的世代契約精神，代際正義乃成為維持制度永續發展必須考量的因素之一。德國於 2004 年法定年金保險法修法時，將年金現值計算公式中新增「永續發展變因」，當領取年金人數相對於繳納保費人數的比例提高時，當年度年金現值調整就會下降，退休者領取的年金額度也會隨之減少，目的在於調整世代間重分配的失衡現象，由此可知「代際正義並非內涵無從界定之抽象憲法概念，毋寧基於社會國原則之誠命，立法者有義務維繫公共年金制度的代際間權益公平，如此才能真正維持公共年金制度的財務永續性。」【參見附件 43，頁 140-141】。

惟系爭條文未能因應保險實際收支情形及精算結果，覈實釐定費率，使得現行勞保制度無法維持財務自主，須由政府以預算撥補（自 2020 年起迄 2025 年，累計將達 2,670 億元【參見附件 40，頁 5】），而有拖累政府財政，增加現在及未來納稅人負擔之虞，不但造成世代內不公平（因為有些人要多繳稅），也造成世代間不公平（因為下一代要多繳稅）【附件 44，頁 11】。加以人口結構轉變為「高齡化、少子化」【參見附件 3】，對制度衝擊愈大，提撥不足及入不敷出，將來退休者若領不到退休金而需由政府承擔，勢必成為政府潛藏性債務，此將使每一世代支付稅費與所享利益不一致，因而造成世代間重分配，進而產生世代間不正義現

象【參見附件 44，頁 10】，顯與代際正義原則不符，違反憲法揭櫫的平等原則。

三、勞保老年給付為我國落實社會國原則的重要制度，惟現行制度未能立基於財務平衡之上，已與應實施社會保險，並使其永續發展的憲法委託不符；鉅額潛藏負債，對未來世代造成財政面的極大風險，亦與代際正義相違。憲法法庭於此際應扮演積極立法者角色，宣告系爭條文違憲，督促立法權履行義務：

我國憲法雖無明文，但從前言、第 1 條、基本國策及增修條文第 10 條，可推導出促進民生福祉為憲法基本原則之一，學界多以民生福祉國原則或社會國原則稱之，而「社會國任務絕對不能沒有老年生活保障，老年生活保障則主要表現在退休給付制度，涉及的憲法議題約略有生存權、平等與世代正義等項。」【參見附件 42，頁 1382】。於現行政府推行的公共年金制度，又以勞保投保人數超過 1 千萬人為最多【參見附件 40，頁 1】。

惟現行勞保制度既未能立基於財務平衡之上，長期累積鉅額潛藏債務，此與憲法課予國家應實施社會保險，並使其永續發展的義務不符；其形成的鉅額潛藏負債，對未來世代造成財政面的極大風險，亦與代際正義相違。相較已於 2018 年完成的軍公教年金改革，使該等退撫基金得以延續至少一個世代（參見司法院大法官釋字第 782 號解釋理由書段 118），勞保基金卻將於數年內用罄，而有違反體系正義之虞。此與立法過程未能以詳實充分數據掌握社會發展狀況及當時生活條件，提出具有論理基礎的政策決定與立法理由有關，聲請人已逐一說明如上。

於此須特別強調，根據研究，2014 年後出生的未來世代終生勞動所得近六成必須繳給國家以填平財政漏洞，淨負擔率（前代轉嫁給未來世代的部份）則約 38.96%，相對於現存世代淨負擔率為-24.19%（亦即得從政府溢領移轉收入），兩個世代顯然存在不

平等。對於多數工作世代及未來世代而言，面對將屆破產又潛藏鉅額財政赤字的勞保制度，最理性的反應應該是拒絕轉嫁，甚至退出戰局，「年輕、高技術、高能力者可能選擇向外移民，留下來的人則可能選擇拒繳社保保費，生育意願也可能降低。長期而言，全社會的人口將加速萎縮，人力素質下降，未來經濟復甦的潛力下降，財政不足與世代不均的問題將更難解決。」【參見附件 37，頁 58-59】。

可知，勞保制度的良窳，攸關我憲法社會國原則、平等原則及其衍生的代際正義原則與體系正義原則能否落實，亦對國家發展產生關鍵影響，具有憲政上的高度意義，而須接受司法審查。系爭條文受限於行政與立法部門諸多政治考量，而遲遲未能有效推動修法，使上揭憲政疑慮愈發尖銳、勞保財務體質也因債務日增而更加脆弱（基金累積餘額轉為負值時，用於計算投資收益的折現率，將轉為計算資金成本。期間越長，除收支逆差外，更因資金成本之複利加乘，使得基金累積負值的數額更為龐大【參見附件 1，頁 75】。）

當憲法規範意旨的落實，必須透過立法者履行義務，形成一定組織制度時；若立法者不作為，對整體憲政秩序的運作造成的傷害將更大，從而必須透過某些機制督促立法者履行義務，即憲法法庭應有必要於此際扮演積極立法者的角色，填補制度空缺，以及督促立法權履行義務。【附件 45，頁 25-26】。

聲請人身為少數立法委員，已窮盡職權所能（參見聲請書「參、聲請人已積極行使職權，爰請憲法法庭受理聲請，依法判決」乙節），猶無法促使系爭條文完成修正，乃依法提出違憲審查聲請，使司法機關就國家重要制度發生嚴重失靈，而有高度違憲之虞時，得適時加以糾正、制衡，爰請憲法法庭受理聲請，並准予聲請人如應受判決之聲明所載，以維憲法意旨、勞工權益及世

代正義。

謹呈

司法院憲法法庭公鑒

【附件】

附件：律師委任書正本乙份。

附件 31：審計部，中華民國 96 年度中央政府總決算審核報告。(節本)

附件 32：審計部，97 年政府審計公報。(節本)

附件 33：立法院公報處 (2008)，《立法院公報》，97 卷 26 期，委員會紀錄。(節本)

附件 34：立法院公報處 (2008)，《立法院公報》，97 卷 28 期，委員會紀錄。(節本)

附件 35：立法院議案關係文書，院總第 468 號，政府提案第 11145 號。(節本)

附件 36：勞保局 98 年委託辦理「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」研究報告。(節本)

附件 37：董安琪、謝餘慶 (2017)，既患不均，可不患寡、不患貧乎？——從財政永續性與世代間不均的角度看臺灣的年金改革，臺灣經濟預測與政策，48 期 1 卷，頁 41-73。(節本)

附件 38：孫迺翊 (2012)，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，臺大法學論叢，41 卷 2 期，頁 445-516。(節本)

附件 39：林國明 (2003)，到國家主義之路：路徑依賴與全民健保

組織體制的形成，台灣社會學，5卷，頁1-71。(節本)

附件 40：立法院預算中心，113 年度中央政府總預算案整體評估報告，陸、營業及非營業基金部分，一〇六、113 年度預計撥補勞保基金 1,200 億元，惟截至 112 年 7 月底止未提存精算負債高達 11 兆餘元，允宜妥謀周延財務健全方案，俾利確實保障勞工生活。

附件 41：李建良（2008），論社會給付立法的違憲審查基準：社會國原則的實踐難題，發表於：司法院大法官釋憲六十週年學術研討會，司法院主辦，臺北。(節本)

附件 42：許宗力（2016），大法官解釋與社會正義之實踐，臺大法學論叢，45 卷特刊，頁 1359-1421。(節本)

附件 43：孫迺翊（2020），再探公共年金制度、法律不溯及既往原則與信賴保護原則——我國軍公教年金改革過渡條款之考察，興大法學，28 期，頁 85-161。(節本)

附件 44：孫克難（2014），財政收支、世代正義與稅制改革——臺灣經驗之探討（下），財稅研究，43 卷 5 期，頁 1-19。(節本)

附件 45：許宗力（2019），憲法法院作為積極立法者，中研院法學期刊，25 期，頁 1-39。(節本)

(以上附件除律師委任書為正本外，其餘皆為影本)

聲請人：立法委員賴香伶等 31 人

訟訴代理人：原理法律事務所

江一豪律師



中華民國 113 年 1 月 11 日