



國立中山大學政治研究所碩士在職專班

碩士論文



我國教師退休制度之變革

研究生：張瑞芳撰

指導教授：曾怡仁博士

中華民國 九十三年十二月

我國教師退休制度之變革

Changes in the Retirement System for Teachers
in Taiwan

提要

教師退休制度是教育工作者長期投身作育英才，最後所獲得的回饋與養老保障。我國學校教職員退休條例，從民國三十三年六月政府公布，採恩給制由政府獨自負擔之退休制度起，因應時局及社會經濟環境的變遷，而隨之有所修訂及提出相關配套措施，直至民國八十四的修訂改採儲金制由政府與教師共同負擔之退休制度，回應了國內經濟環境不如前，政府財政逐漸窘迫之境。從教師退休制度的歷次變革分析中，我們理出了教師退休制度所存在的問題。

研究發現：教師退休制度的政策討論參與對象，僅及軍公教人員及政府相關單位，是一種封閉環境的政策，缺乏縝密的公共論述過程；國家作為利益的分配者而言，應以整合社會各面向的需求予以照護，而不是只有單一的把軍公教人員退休餅做大，只為政治選票考量，而忽視了社會公平正義；現行「學校教職員退休條例」之法制，與民國84年始公布的「教師法」旨意有違；政府選擇性價值設定有違公平正義的普遍性；制度的預設理念剝奪了教師退休的自由意志；目前以教師本薪的二倍的百分之八至十二提撥教師的退撫基金，勢必在這幾年就會用罄而成為負債，無法永續經營，有違退休儲金自給自足原則。

研究建議：適性立法、公教分途，教師退休制度應回歸八十四年公布的教師法，擺脫公教一體的舊思維，區隔出公教性質不同的人事管理制度；整合目前我國混亂的退休養老體制，朝世界銀行建立老年經濟保障制度所提出的三層退休金制度加以規劃。第一層是政府提供補助以及保險，以達成所得重分配和消除貧窮為目標的強制性公共退休金計畫。第二層就是職業保障員工退休金制度，也就是所謂的「職業年金」，由政府強制規範的方式，責成各行業雇主提供員工退休金的制度，並以確定提撥、提存的儲金方式為員工準備退休金。第三層是個人自發性退休理財的儲蓄與投資行為。

關鍵字：教師、退休金、恩給制、退休基金

Abstract

The retirement system for teachers is a return and guarantee educators earn after they have devoted their life to educating young people and retire. The law governing the retirement of school teachers and employees was promulgated by the government in June 1944, in which the government alone paid for the pension for the retirees. In response to the times and changes in social and economic conditions, the law has been revised from time to time and some matching measures have been implemented. In 1995, a retirement system of reserve deposit was adopted, in which the government and teachers should jointly share the burden, indicating that the economic environment had deteriorated and government finance became less desirable. In analyzing the changes in the retirement system for teachers, we have summarized some problems of the retirement system for teachers.

Research findings: Only government employees, teachers, military personnel and concerned government agencies join in policy discussions over the retirement system for teachers, which is a policy unique to a closed social environment and lacks a process of public deliberations. As the distributor of benefits, the country should take care of the needs of all walks of society. The country should not make every effort only to increase the benefits for retired government employees, military personnel, and teachers, motivated by vote consideration, at the sacrifice of social equality and justice. The current “ Law of Retirement of School Teachers and Employees ” is contradictory to the “ Law on Teachers ” promulgated in 1995. The selective value of the government is contradictory to the universality of equality and justice. The premeditated concept of the system deprives teachers of their free will to retire. For the present, 8%-12% of a teacher ’ s twice base salary is deposited as the retiring fund. In a few years, the fund will be depleted and debts will incur as a consequence. Sustainable operation will be impossible, which is contradictory to the self-sufficient principle of retiring fund deposits.

The study came up with the suggestions: relevant legislation, separation of government service and teaching, the retirement system for teachers should be revised so as to agree to the Law of Teacher promulgated in 1995, getting rid of the outdated thinking of government service and teaching as a whole, distinguishing the personnel management system for government service and teaching which are different; integrating the current disorganized retirement payment system so as to plan according to the three-tier retiring payment system put forth by the World Bank in establishing an economic guarantee system for elder people. At the first tier, the government offers subsidy and insurance to achieve the compulsory public retiring allowance plan that is aimed to redistribute the income and eliminate poverty. The second tier refers to the system in which the trade guarantees the retiring allowance of employees, i.e. the “ trade annuity. ” The government

compels the employers of each trade to provide the retiring allowance for their employees and prepare the retiring allowance for employees through appropriation and savings. The third tier refers to spontaneous personal savings and investment behaviors for retirement finance.

Keywords: teacher, retiring allowance, pension system, retiring fund

我國教師退休制度之變革

目次

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	2
第二節	文獻探討	6
第三節	研究方法與架構	17
第四節	研究範圍與限制	21
第二章	退休制度探討	25
第一節	退休理論及學說	25
第二節	退休制度的功能	32
第三節	退休制度的形式	34
第四節	我國政府及民間機關退休制度概述	37
第三章	各國教師退休制度之現況	43
第一節	美國教師退休制度分析	45
第二節	日本教師退休制度分析	50
第三節	新加坡教師退休制度分析	55
第四節	我國教師退休制度	56

第四章	民國八十五年前我國教師退休制度（舊制）	63
第一節	我國教師退休制度緣起	63
第二節	歷次變革分析	66
第三節	相關配套措施	73
第四節	實施狀況及影響	79
第五章	八十五年以後我國教師退休制度（新制）	83
第一節	現行教師退休制度修正緣起	83
第二節	現行教職員退休條例特點	84
第三節	現行制度相關配套措施	88
第四節	實施狀況及影響	90
第六章	結論 . .	95
第一節	教師退休制度的檢討	95
第二節	教師退休制度的建議	105
	參考書目	109

附錄

一、學校職教員養老金及卹金條例	113
二、民國 33 年學校教職員退休條例	115
三、民國 37 年學校教職員退休條例	117
四、民國 51 年學校教職員退休條例	119
五、民國 61 年學校教職員退休條例	121
六、民國 68 年學校教職員退休條例	123
七、學校教職員退休金優惠存款辦法	126
八、公保養老給付金額優惠存款要	128
九、早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員發給年 節特別照護金作業要點法	130
十、公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦	133
十一、司法院大法官會議釋字第二四六號	136
十二、民國 85 年學校教職員退休條例例	138
十三、公務人員退休撫卹基金管理條	144

表錄

表 1、研究流程	20
表 2、美、日、新加坡退休制度與我國教師退休制度比較	60
表 3、三層退休金制度架構表	107

第一章 緒 論

國家某一政策的制定及其實施，其目的無非是為謀一群人民的福祉，合法且合理的為其創造福利維護權益；一個好的政策，其制定是一種非常複雜而且是動態的過程，從問題的認定、資料蒐集與分析、研議解決方案、評估及選擇方案、做成決策後，到執行檢討等，均需面面俱到外，也必須具有前膽，方可為公眾長久欲求的目標，制定出好的政策，成為國家長久的制度，為民為國造福。對於國家政策的研究，是要了解政策成因和結果，探究民眾的反映及需要，在要求更好的政府作為期許前提下，做出有助於改善國家政策的檢討與建議，使政策的缺失獲得進一步改善，回應到人民的需求及國家長遠的發展。¹從民國 83 年 4 月 10 日的「教育改造大遊行」期待教育改革呼聲出，民國 83 年 9 月 21 日行政院教育改革審議委員會正式成立起，教育改革即如火如荼的進行著，雖歷經政黨輪替，但全國期待教育朝向健全制度發展的期望仍是存在及持續改革中，而教師退休制度有著教育人力資源新陳代謝的功能，扮演吸引及留住優秀人才，雖非這一波教育改革的要角，但亦是國家教育制度環節中重要一環，如何使教育人事制度發揮教育行政之最高功能，為教育革新助瀾，乃是政府及社會所不可忽視的一節。

我國教育人員的退休法制雖與公務人員退休法制分立而行，但其制度的立法機構卻是與公務人員退休制度是一致。從民國三十三年法制化開始，探究其法條內容及基本精神均隨公務人員退休法而行。從退休金的給與採政府恩給制，走向教師與政府共同籌款成立基金制，從退休金的支給方式只有一次退休金或月退休金，改為可兼領一次退休金及月退休金，從退休年資採計三十年增加到採計三十五年等規定，這些都是先在「公務人員退休法」率先施行後，「學校教職員教師退休條例」就跟進。教師退休制度立法精神雖與公務人員一致，但政府仍考量教育環境採學年制，教師工作所面對的是學生，是國家根基所在，故對教師的退休

¹ 張世賢、林水波，*公共政策*(台北：五南，1991年)，頁 9-16。

有些額外的規定，這些與公務人員退休不一樣的額外規定容後分析。政策是環環相扣的，教師退休制度適逢在教改風起雲湧的時代，及國家財政困窘之際，政府單位及社會大眾彼此在呼應改革軍公教人員退休制度之時，如何再將教師退休制度妥適的規劃與應用，使其對教育的發展助一臂之力，改善教師退休制度的財務（退休金）結構，是可努力的方向。教師退休制度如同其他政策一樣，政策執行迄今，到底它達到了那些效能，有何優缺點，在瞬息萬變的國家社會發展及教育情勢下，它該如何走下去，是值得研究的。

第一節 研究動機與目的

教育是百年大計，國家要培育優良國民，必須有宏觀的教育政策規劃及優秀的教育人力資源及其管理，且要不斷的檢討評估，讓政策隨時局的變遷而修正，以符實際需要，永遠常新。²從師資培育、教師甄用、在職教育訓練、考核、升遷、薪資、福利，到退休、養老等一序列的規劃管理，均是國家教育人力資源管理重要的一環，現代人力資源管理策略價值的重要性，不等於提升政府本身的附加價值，因為人可以流動，教師會為追求更好的待遇處境而離開原來的工作職場，當學校有價值的人力資產愈來愈脆弱時，政府投入的資本也就會愈來愈像在賭博，壓力愈來愈大，希望儘可能的利用現有手中的人力資產「獲利」，結果即使人力資產沒有外流，但資產本身也會不適當的管理而耗竭。³現在學校教師人力資源管理即面臨這種困境，政府一方面希望保有現有人力資源價值產出更高的附加價值，教師這方面卻因各種因素考量而選擇較有利自己的情勢退離學校；政府一方面要人力精簡，以最少的投資欲獲得最大的「獲利」，但教師這方面卻是人力價值資源疲乏，這之間的因果互動，造成了政府與教師間自身利益的競合，也成了

²張世賢、林水波，*前引書*，頁 9-10。

³黃榮護主編，*公共管理*（台北：商鼎文化，1999年），頁 285。

現在教育當局與國家（地方）財政單位正在面臨及急欲解套的難題，而教師這方面也處在混沌不明，受制政府政策變動而牽動整個教育人力重組的困境中。

退休是教育工作者長期投身作育英才，最後所獲得的回饋與養老保障，學校教職員退休條例，從民國三十三年六月政府公布，採恩給制退休制度起，因應時局及社會經濟環境的變遷，而隨之有所修訂及提出相關配套措施，直至民國八十四的修訂改採年金制退休制度，回應了國內經濟環境不如前，政府財政逐漸窘迫之境。然而教師退休制度的變革，似乎尚未停止，⁴政府再改革的動作又牽動了現職教師的對政府政策的信賴與其生涯及經濟生活的規劃。教師退休制度從三十三年變革迄今，我們可以察覺政府所採行的決策方式是發現問題後提出解決策略，執行後又發現問題再提出解決方案。例如退休年齡、至少服務年資、連續在同一學校服務年資的規定，每均因應當時的教育環境的人力新陳代謝之故而有反覆修正現象。又如眾所周知的在五、六十年代教師的退休金明顯無法安頓其退休後的生活，而另外訂有優惠存款的配套，然但在七十、八十年代因公教人員調薪政策及薪級提高之故，教師退休所得大為提高而有月領七萬、週休七日之諷語。可見政策是處於發現問題、提出解決方案、執行結果三者中循環，採用的是一種現象分析及漸進決策的途徑，⁵對政策根本的問題實難以周全的設定審視、規劃、評估，

⁴ 國家政策研究基金會，「教師退休資遣撫卹問題公聽會實錄」，<http://nts1.nta.tp.edu.tw/~k2301/1News/2003/1/94.htm> 財團法人國家政策研究基金會 e 智庫，2001 年 5 月 4 日。

⁵ 陳恒鈞譯，*公共政策演進研究途徑*（台北：學富文化事業，2001 年），頁 6-101。「政策分析人員必須重視由經驗本身所產生的直觀作為專業訓練，而非源自可簡化模型、假設、計量或硬體資料．．．分析人在處理每一社會現象，例如族群或其他計質事件，．．．這種分析途徑被批評為欠缺嚴謹，背離行為主義與經驗主義所倡導科學研究途徑．．．政策決策過程常被視為『輸送帶』，它包含問題的認定、不同行動方案的考慮、政策採納、機關執行、執行評估、政策變遷，最後依據執行的成功而繼續或失敗而終止．．．漸進主義認為公共政策規劃乃是政府過去行動的延續，僅作較小幅度的修改，由於時間、智能以及成本的限制，使得政策制定者無法辨別所有的政策方案及其後果；漸進主義是保守的，亦即將現行的計畫、政策及支出看成是

提出一套真正解決的方案，顧此失彼的結果是改革不斷，教師人心浮動，學校及學生處於不安穩的經營管理與學習狀態中。

教師到達一定年齡申請退休，本來是一件非常正常的事情，得使各級學校有空出的名額接納年青、新一代的教師投入教職，與已在職教師共同充實、更新教育環境，與時代潮流精進，完成新陳代謝、人力替換的功能。本研究的動機導因於近年來教師退休潮持續蔓延，尤以國中小教師，各地方政府為教師退休金之籌措不足，只核准屆齡或五十五歲教師退休，餘未達屆齡教師而申請退休者均未能如其願退休，除有違教師退休法律之規定及教師意願外，另對於五十五歲教師可申請退休並加發五個基數一次退休金（五五專案），與已滿五十五歲以上教師申請退休反而遭受阻礙，二者相對比較，很明顯的教師退休法律已失去其正義公平的原則，政府也因財政困難而拋棄法律對人民的承諾，喪失人民對其信賴，而退休制度方於八十五年大幅修訂，但對於教師退休潮的湧現，政府直覺認為退休制度設計不良是一大肇因，退休制度改革聲又起，擬欲防堵持續發燒的教師退休潮，這反而又強化近幾年退休潮的波濤湧起，如此惡性循環，教育環境、教育人員近幾年就在教改風浪、人心浮動的動蕩不安中且過。除此外，教師未能如其生涯規劃進程而退休，間接會影響教師教學意願及品質，延緩學校教師新陳代謝等等問題。引起教師退休潮的原因眾說是因為教育改革的衝擊、國民中小學九年一貫課程的實施，帶來教育現場資深老師不能適應的教學方式、校園教學環境的改變、師資人力精簡加重現職教師負擔、親師生倫理關係的式微、八十五年二月實施的新退休制度（學校教職員退休條例）退休基金要教師與政府共同籌措不利因素、五十五歲退休加發伍個基數一次退休金（五五專案）誘因、退休所得替代高於現職薪資、⁶及地方政府財政漸趨困窘無法支付退休金而限制教師退休人數等等，加

一個基礎，而將注意力集中在新計畫和政策、以及增加、減少或修改現存計畫或政策．．．」。

⁶ 以正常年資 30 年支領 625 薪級(本薪 44,320 元、學術研究費 24,870 元)之中等以下教師於 93 年 2 月 1 日退休時所支領之月退休或一次退休金優惠存款等與在職同薪級教師每月實質所得比較：
(1)a.月退休教師：75,389 元;b.一次退休金教師：每月 54,477 元(舊制年資一次退休及公保給付之

上國家經濟快速成長，經濟型態改變，帶動國民生活型態急速演變，生活水準與生命品質的追求造就休閒意識日益高漲，資本主義經濟意識帶來的個人功利主義，教師也不例外，執著於校園教育為終身職志及以績優資深教師為榮譽的人減少了，教師退休潮雖是時勢所趨，但最主要的還是政府又要改革教師退休制度之音，驚動了教師，由於各行業對政府獨厚軍公教人員的退休制度不斷批評且希望能比照辦理，再加上國庫日漸空虛，退休制度的檢討聲不斷的提出，提高退休基金提撥比例、取消「五五專案」、延緩請領月退休金的年齡，降低優惠存款利率等，風聲不斷，但卻因選票的考量及其他政治因素的牽扯，遲遲無法定案。在風聲鶴唳、人心惶惶下，達到退休標準者都希望能儘速退休，以免權益受損，因而造成了嚴重的擠退風潮。在改革的釋出方向愈趨不利於教師及不明的政策下，教師退休潮勢必仍會持續下去，直至教師退休制度明朗確定。

基此，本研究目的是要探討教師退休制度從民國三十三年制定實施之始至八十九年迄，歷經了六次大幅度的增修，增修原因為何？有那些變革，差別為何？是否受其間的社會、政治、經濟環境的影響？採取的論據方式為何？⁷政策規劃過程如何？又實施後是否解決了先前欲解決的問題？是否乃有待解決的困境？及未來如果要再變革，應該如何？鑑往知來，分析檢討目前教師退休制度的成因及後果，回顧歷次教師退休制度變革的原因及政府所採取的論據方式，及是否達到了預擬的後果及所引發的新問題，在教師退休制度未來可能的變革中，提供資料給政府重新檢討及確立政策目標，方可為教師退休規劃出長久可行制度。

優惠存款利息)及本金。(2)在職教師：69,190 元(尚未扣除所需繳納之公保保費、退撫基金等費用)。

⁷ 林水波、張世賢，*前引書*，頁 159。「政策論據的方式也就是分析人員將政策相關資訊轉變為具體政策主張的特定方式．．．至少有六種方式將資訊轉為政策主張，分別是權威的、直覺的、分析的、解釋的、實用的及價值評斷的」。

第二節 文獻探討

研究者對於一個問題的研究，首先會思考研究問題可能存在有那些關鍵點需要確立？那些面向需要思考？而有那些現成的研究成就、資料及論據可以運用或引證我們所需確立及思考的點及面。研究教師退休制度的變革，首先也需要確立一些基本概念，釐清這些概念，有助於吾人對制度的變革實質內容的闡述有所依歸，也可以導引讀者瞭解研究者所論述的內涵，以利彼此訊息的溝通交流。

有關文獻方面，宥於我國對公立學校教職員的待遇福利及退休撫卹，歷來都和公務人員採取一致的作法，從法條之制定到歷次的修訂窺知，當公務人員退休撫卹制度實施改革的時候，教師退休撫卹制度也就必須配合作適當的跟進。教師退休制度雖屬人事系統的政策領域但又不像公務人員退休制度一樣，常在公共政策研究領域中單獨被拿出來討論，而在教育政策或教育行政領域中幾乎沒有人把它當作正題來看待，故也常是被忽視不論，有關專書，碩博士論文研究也不多，也多屬單項、片斷的議題研究，對於教師退休制度的連續沿革的論述，實不易蒐集。也或許是本人蒐集資料方式有待加強。就前所述，教師退休制度或許處於教育行政領域和公共行政領域模糊又極微小的處境，相關「教師退休制度」或與其相關之研究文獻，蒐集列舉較具參考性資料略整理如下：

一、碩士論文方面

- (一) 吳靜文於民國 91 年「國民中小學教師退休制度及其相關問題之研究」論文中，利用高雄市立國民中小學教師退休統計資料、及晤談 21 位不同性別、年齡、服務年資、服務單位、擔任職務的教師，研究現實教師退休狀況及教師對現行退休制度的認知，找到現行教師退休制度相關問題，認為：五五優退專案有造成師資反淘汰現象之虞；應健全基金管理、專款專

用，避免政治因素介入操作；再檢討退休相關問題配套措施，落實退休法令之良善立意；研議周全的退休金提撥辦法，建議政府提撥費用採確定給付制，教師負擔部分採確定提撥制，兼顧政府財政彈性及教師退休權益保障。⁸本研究是就現行教師退休制度分析及教師反映來論述制度可改進空間，是檢驗現行教師退休制度的良瓠，不是回溯探究教師退休制的歷史歷程，未對教師退休制度何以演進至今制度納入考量。且以高雄都會區國中、國小教師做為研究樣本，事實上教師退休制度屬中央教育政策，由中央制定及監督，而由地方執行，若以某一特定區域為研究對象，只能解釋該地區教師退休制度的執行結果及教師的真實反應。這種結果實無法推及到全國，也無法真實反映出教師退休制度的普遍性存在的關題，因為未考慮地域（直轄市、縣及城、鄉）的財政結構、教師資格性質（大專院校、高中職與國中小）等因素。

- (二) 林秋雲 85 年「我國公務人員退休制度之研究」則指出：退休經費籌措，其負擔之繳費費率，未因軍、公、教退休時間早、晚，採計年資長、短而有不同規定，一般而言，軍人、高中、國中、國小教師因投入服務職場年齡較早，其退休時間亦較早，只要滿五十歲即可申請退休支領月退休金，活得愈久領得愈多，目前退撫繳費費率的計算恐無法精確或合理的反應未定的各種因素，未來將影響退撫基金健全；五十歲及六十五歲延長服務不得支領月退休金及五五專案規定，應再檢討其合理性；基金管理運用除有監督委員會外，應將監督委員會由政府運作，改為設有專責機構規劃運用基金的專業經理人。⁹本研究雖是公務人員退休制度，但我們都知道教師退休制度歷來都是配合著公務人員退休制度走，故其相關研究也可視為教師

⁸ 吳靜文，「國民中小學教師退休制度及其相關問題之研究」，國立高雄師範大學教育學系碩士論文，2002 年，頁 121-32。

⁹ 林秋雲，「我國公務人員退休制度之研究」，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，1996 年，頁 91-140。

退休制度的研究。作者以文獻資料分析、深度訪談及比較英、美、德、日、韓公務員退休制度，具體引證出我國公務人員退休制度存在政策面、法制面及實務面的各種問題及建議改革方向，是一篇多面向的研究，其研究結果足可提供相關研究參考，當然也可為吾人研究本文的資料。

二、專題研究及研討會論文

- (一) 林政弘於民國 80 年的「現行公立學校教職員退休制度」研究中，認為退休給與與在職人員俸給關係密切，使致對建立合理的俸給制度亦發生影響，為兼顧現職人員合理待遇及妥善照護退休人員生活，政府應著手研究參考國外的「年金制」及「儲金制」。¹⁰本研究於舊制教職員退休條例尚未修正前發表，以當時法條逐條分析退休制度的良窳及健全社會國家保險制度起見，指出教師退休制度應整合國民保險，朝「年金制」或「儲金制」大方向改革，以改善俸給制度的不合理及國家財政的偏頗，這種看法當時是一般社會及國家政策的主流，政府在這時期也如火如荼的在規劃國民年金與全民健康保險，但國民年金宥於國家財源的困難暫喊停止。本篇的研究是朝教師退休制度未來的可發展性指出方向，而沒有論及其歷史性，對於教師退休制度的演變及因應時局的改變，未予著墨，對於實施「年金制」及「儲金制」的退休或保險制度的優缺點也未加以分析，只是就退休制度的存在的問題找出口，但是否就此可解決該問題，亦未論及到。
- (二) 前教育部人事處長吳三靈於民國 84 年的「公立學校教職員的退休撫卹改革」論述中，舉出教師退休制度改革方向，¹¹並列出改革後之制度實益有：

¹⁰ 考試院考銓叢書指導委員會編，*中華民國公務人員退休撫卹制度*(台北：中正書局，二版，1991年)，頁 219-20。

¹¹ 吳三靈，「公立學校教職員的退休撫卹改革」，*人事月刊*，12 卷第三期（1995 年 3 月），頁 5。「改革方向計有(1)退休撫卹經費必須事先提存準備，運用保險大數計算原理，精算出合理的費率。(2)基金的提撥由雇主與受僱人按費率之一定比例分別負擔。(3)基金的運用管理和監理必須成立專責機構，限定動支。(4)退休人員的所得，不高於同等級現職人員待遇的百分之七十

健全退休撫卹制度、改善各級政府財政結構、現職人員待遇較大空間作合理的調整、基金累積迅速可充裕國家建設資金等等。相反的也有不利教師之處：教師必須繳納退撫費用、支領月退休金條件趨嚴、一次退休金不再辦理優惠存款等等。¹²吳前處長以教育人事主政單位之立場，說明教師退休制度的改革是援公務人員退休制度改革配合作適當跟進及對改革的預期結果及其優缺點。事實上，現行教師退休制度，除提前退休不支給月退休金或降低月退休金的支給標準規劃，未落實於法條規定外，餘均如教育部所規劃立法，也與公務人員退休改革規定一致。可惜吳前處長未利用其教育人事主政單位之便，說明何以教師退休制度只是跟著隨著公務人員退休制度變革之方向而變，可否從教育的職業性、特殊性去思考退休制度與其他職業退休制度之別，而有其應自主變革之需？也是否應從更宏觀的、基本性的學理面去思考我國師退休制度的整體、長久性的輪廓，以為將來改革之根基，亦未有論述。且八十五年新制施行結果，事實證明(新)教師退休制度並未如預期的完善，各級政府除需負擔新退休制度施行後的退休基金外，尚需籌措舊退休制度的退休金，在新舊交疊之際，財政反而增加負擔。而規劃改革退休制度後，可以調整現職人員的待遇也未見相當程度調整，致使現在教師退休所得反而比現職人員多，與其（教育部）先前所預見的有很大的落差。

- (三) 葉長明於民國 87 年「新退撫制度實施後之功能與檢討」研究報告中指出，新退撫制度以社會保險說為基礎，由政府與軍公教人員共同撥繳費用成立退撫基金，作為保險給付之財源，其精神在於自助互助、風險分擔、對等契約及根據大數法則精算繳費費率等條件，組合構成保險商品，且透過公

五。(5)支領月退休的條件較支領一次退休金的條件嚴格，除有年資限制外，還有年齡限制，提前退休不是不支給月退休金，就是要降低月退休金的支給標準。(6)基金財務如有發生虧損現象，除檢討調整提撥基金的費率外，由雇主負擔最後支付的保證責任。」。

¹² 吳三靈，前引文，頁 4-11。

法制度成為強制性的政策保險，目的在加強經濟安全保障及增進福利。新制確實增進退休人員福利，減少政府財政負擔，促進國家經濟發展等功能，但也提出建議，應從彈性的制度設計，¹³合理組織體制及有效的管理方面研究改進，¹⁴實現永續經營目標。¹⁵該文以法制分析、比較研究法，論述新退撫制度的學理，並從國際退休金制度趨勢及其為國家、社會、個人所帶來影響，來分析新退撫制度具有的功能與未來應調整的方向。研究面向只就新退撫制度法制結構、及其所成就的經濟功能的？切面，對於新舊制度的歷程轉折？切面及舊制度所存在的功能未予比較分析。

- (四) 隋杜卿於九十二年「國政研究報告『公務人員退休制度再改革芻議：確定提撥制與展期年金制的分析』」，以我國公務人員、政務人員、教育人員與軍職人員四種退休制度的原始計及其變遷方向是大同小異，綜合論述現行渠等退休制度有下列問題：舊制度過渡期間，各級政府退休經費支出仍持續增加；支領月退休金年齡偏低，形成政府及退撫基金長期財務負擔增加之隱憂；現行退撫基金撥繳採最低法定費率，無法反映正常成本等。建議應從開源與節流兩方面改善，即研議展期年金，緩和年齡偏低人員支領月退休金；研議刪除五五優惠方案規定；解決政府確定給付制之財務負債風險問題，將可攜式個人帳戶制之確定提撥制列為未來改革方向等。並指出，執政政府基於選舉考量，不但社會福利支出項目與金額不斷增高，更

¹³ 葉長明，「新退撫制度實施後之功能與檢討」，*公務人員月刊*，第 25 期（1998 年 6 月），頁 679。「所謂彈性退休制度，是根據組織與員工不同需要，針對退休種類、資格條件、給與方式與內涵等方面，設計多樣的組合，類似套餐式計畫(modular plans)，提供員工選擇符合自己需要的不同制度設計、提撥率、投資組合、給付方式等類別。」

¹⁴ 葉長明，*前引書*，頁 683-85。「新退撫制度的組織體制，依組織學理區分為制度的、管理的及技術的三層次。制度的層次為主管機關，包括銓敘部、主要職能為政策、的擬定 以及業務推行的指導與監督。管理層次為業務機關 主要職能為退撫案件的審定 退撫基金的收支、管理、運用與審議、監督、考核。技術層次為業務機關所委託的代收代付的金融機關定期精算的精算師 應特別重視將投入轉化成產品的各種技術因素及成本效益分析，以滿足委託機關的要求 退撫基金的運用應符合安全性、收益性、流動性、福利性。」

¹⁵ 葉長明，*前引書*，頁 668-91。

放棄許多租稅的徵收，軍教課稅本已共識，但卻因為執政政府選舉利多而暫緩。¹⁶本篇尤以財政學的理论來反觀現行軍公教退休制度所採行的財政學理論，如現行退休金採「確定給付」制，¹⁷必定無法兼顧「確定提撥」制的優點，採何種理論，在於政府和軍公教人員個自目的的「理性抉擇模式」，對於政府而言，採「確定給付」可減緩、延長給付時間，但對公教人員而言，未來時間及環境是不可預知的，「確定給付」雖保證給付退休金，但退休金的多寡卻取決於當時財貨環境。研究也從軍公教退撫基金的收支數據，對未來退休金支付的能力的質疑，論證現行軍公教人員退休制度的可議性。以子之矛攻子之盾，激盪出退休制度隱含主客體間的權力和權利的拉鋸。本篇是一則具有深度的研究，用理論及實務推行結果，批判了政府對於軍公教人員退休政策的意圖性在於選舉，而忽略了國家政策長遠的有效性。批判不是為了要？掉這個制度，而是提出了改革的建議，回歸財政管理基本面 開源與節流，希望這個制度可更健全的推動，造福軍公教人員、社會、人民。

- (五) 世新大學教授葉至誠 92 年 12 月發表的「私校退撫制度改進方案」，探討私立學校教師長期較公立學校教師處於不平等地位，尤以退撫制度的落差造成私立學校優秀教師紛紛轉向公立學校服務，影響私立學校的經營及教學研究永續發展的困境。隨著政府開始注意公私學校教育資源差距所產生的各種問題，私立學校教師的福利權益隨之受到討論與正視。民國八十四年八月「教師法」公布實施，明令公私教師退撫制度採儲金方式的一體性，並由教育部研擬「教師退休撫卹資遣條例」，但宥於現行軍公教退撫基金潛藏性負債及破產可能，納入私校教師將加速危機而被緩議。對於公立學

¹⁶ 隋杜卿，「公務人員退休制度再改革芻議：確定提撥制與展期年金制的分析」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-044.htm>，2003 年 11 月 11 日。

¹⁷ 「學校教職員退休條例」第八條第一項即規定「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳並由政府負最後支付保證責任」。

校教師退休金制度所面臨問題，及建立私立學校教師退休金制度改革方向及其長遠發展，認為建立共同提撥之個人儲蓄戶制為改革目標，並參考退休金制度發展較久及健全國家，訂定合理費率、確定提撥、基金良善的經營管理等措施。建構由政府支柱、雇主支柱、個人自願支柱的三個支柱的老年經濟安全制度，成為一個穩當的安全網。¹⁸本篇論述擺脫狹隘的公、私學校教師權益多寡之爭，而是從全體國民退休、老年經濟安全著眼，對私立學校經營的特性及教師需求，建構符合該職業的年金制度，提升學校教師退休權益。私立學校教師退休福利，目前確實存在著不能支領月退休金、沒有優惠存款等，與公立學校不平等問題，如何拉小或整合公私不等差距，除財政因素考量外，有待政府秉著無公私之分，無主從卑尊之別，從大處、整體觀看國民退休及老年經濟安全的建構著眼。

- (六) 民國八十年十二月在師範大學辦理的「如何修正學校教職員退撫條例，以保障教職員權益」座談會中，結論出教育人服務年資採計應降低，以符國中小學生好動活潑，年資長的教師駕馭；學術研究費應列入退休金給與範圍；私立學校教職員應比照公立學校享有退撫權益；私校退撫金政府應介入管理；公私立學校年資應一併採計；私校教職員流動率大應採累計年資；保障私校教師權益政府責無旁貸等。¹⁹座談會參與人員有私校教師、教授，故反映出政府常期莫視私校教師權益，然政府在八十五年新教師退休制度施行後，對私立學校教師退休權益仍未予比照公立學校教師予以相當保障，如可比照公立學校教師支領月退休金，仍待未來公立與私立教師退休制度之整合。

¹⁸ 葉至誠，「私校退撫制度改進方案」，<http://www.shu.edu.tw/a50/a50-07-13.htm> 世新大學網站，2003年12月1日。

¹⁹ 瞿立鶴主編，*教師權利的主張*（台北：中華民國全國教育會師說月刊，一版，1992年）頁319-41。

綜觀以上有關教師退休制度研究文獻，絕大多數是？切面的研究，論述當時法條規定的合理性與否、所遭遇的困境及退休金的來源、籌措等，應符經濟成本效益，不應因支給退休人員退休金而造成社會國家財庫拮据。又由恩給制改為共同負擔、基金制後，對於退休基金的管理運用，應如何使其發揮最大效益又能保障基金財產不減損，及基金對個人財產、社會福利、國家經濟發展的貢獻等。相對的對教師退休制度歷年來，其退休年齡、退休年資、退休金支領方式、退休後照護等法條實質內涵及退休制度的其他配套措施等變革背景因素，具有連續性、時代性的縱貫分析就很少了。另私立教師權益是被政府忽略的一群，其聘用、退休等權益保障，都曾在選舉時間被熱列呼籲，但選舉後即無聲息，私校教師的權益誰可以來維護，似乎已成了不能有結果的公案。研究一項制度，其現實實體是研究的主體外，仍應溯源到其過去歷史，方可從中找到其當初建立的精神意旨，為現實制度確立研究根基。

本研究即擬以我國教師退休制度的歷史沿革中所存在的變革脈絡為研究主軸，在歷史脈絡中找出變革的痕跡去反觀制度演變至今所存在問題，也就是想論證現今制度的樣態不是憑空而來的，而是有其更深層時代變易及統治者主觀意念的主導，也論證到制度存在著國家、社會、個人權益的競合。吾人希望透過教師退休制度的法制歷史經驗，找出未來可以走的方向，補足前人研究所不足之處。

三、相關名詞或概念意涵

(一)退休制度：

「退休」一語，中國古代早已行之，早在春秋之際，當時稱為「告老」，其後各朝有「致仕」、「歸老」、「乞身」、「乞骸骨」等語，正式出現「退休」一詞，應始於宋朝時代²⁰，而正式為官方法條用語，應是民國三十二年公務

²⁰ 中國文化大學編，*中文大辭典*。「【宋史韓贄傳】賴以活者，殆百數，退休十五年，？絕人

人員退休法首用。退休制度，在考試院銓敘部八十三年六月編印之銓敘報告書第八節內則定義為：「退休乃指機關學校或公私團體，為強化人事機能，提高工作效率，規劃建立一種給付制度，以解決其員工老年、殘廢等問題，進而安定員工及其家屬的生活。」所以退休是人事管理的重要環節，退休對組織人力資源而言，不是人力的終結，而是人力的運用，一方面使組織新陳代謝健全人事，一方面則可安定組織成員心理，加強成員對組織的忠誠以提高組織效能。稱制度者，概指處事、辦事所採行之一整套自成體系而出於制度，或源於習慣，或形成書面文件，或不成文之原則、方法、步驟、程序與手續。在成文法國家中，政府機關處理公務之制度，必制成法令規章以行之。故成文法國家之公務處理方法，制度為其內涵實質，法令規章為其外表形式。故學校教師退休制度者，乃指政府以法令規章所規定之一套制度，使教師在一定原則、方法、步驟、程序與手續之下，辦理退休之謂。²¹

(二)教師：

教師，以政府法律用語定意為：於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格者。²²另依學校教職員退休條例第二條規定，所稱教職員係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者。學校教職員退休條例施行細則第十一條所稱教職，係指在公立學校擔任專任教師或校長職務而言。爰此，本教師退休制度研究所稱教師，為政府依法聘用的教職人員，包括大專院的教授、

事，讀書賦詩，以自娛。【韓愈復志賦序】退休于居作復志賦。」。

²¹ 考試院考銓叢書指導委員會主編，*中華民國公務人員退休撫卹制度*（台北：正中書局，1991年），頁3。

²² 教師法第三條「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。」

講師、助教²³及高中職、國中小、幼稚園的老師，不含上述學校專職行政職員、私立學校教職員、公立社會教育及學術機關服務人員，及軍校聘任教師。²⁴

(三)退休年資：

以服務機關起迄年資於退休時所計算，不過退休年資起迄的採計有別，我國現民營機構九十一年以前，以退休時服務該機關年資起迄採計，不併計曾服務他機構年資；而軍、公、教機構則可彼此合併採計，但公、私立教師年資自教師法八十四年公布起可合併採計年資，但分別給與退休金。²⁵退休年資多寡影響退休金的給與，但也有其最高年資採計的限制，在舊制恩給制度時軍人、公務人員退休（伍）年資最高採計三十年、教師增額最高採計四十年，至新制共同籌措儲金制後，軍人、公務人員、教師最高均可採計三十五年，但教師的退休年資因既得利益的考量，其增額退休給與仍維持最高採計四十年，超過三十五年或四十年以上之年資不核給退休金

(四)、退休金：

為使退休人員於退休後得以維持生活，終養餘年，不論是其繳付的

²³ 民國八十三年一月五日「大學法」頒修第十三條第二項「大學教師分教授、副教授、講師、助教四級」，修正為第十八條第四項「大學教師分教授、副教授、助理教授、講師．．．」故「助教」這一職稱在學校教職員退休條例各條款的適用有所變動，八十三年以前以教師資格申請退休並享有增額基數的退休金，八十三年以後則以學校職員身分退休，無法享有教師增額基數退休金。

²⁴ 【中文大辭典】教授（1）「謂以學業傳授於人也」（2）「官名，漢置博士，教授諸生。唐則內而國子諸學，外而府郡，皆置博士，是即後世教授之職也」（3）稱大學或專科學校之教師。

²⁵ 教師法第廿四條第三項「公私立學校教師互轉時，其退休、離職及資遣年資應合併計算。」。

退休基金或是機關對其以前服務勞績之酬庸，於其退休後所支給的。事實上退休金一詞在英文是「pension」，在各國被使用的意涵相當廣泛，包括退休金、養老金、撫卹金，在我國則常被媒體誤譯於年金，在保險學上是認為不宜的，因為年金在英文是「annuity」。²⁶退休金依其財源可來自雇主、政府、員工等組合變項，其給付方式也可分為多種形式，我國舊制的退休金是政府獨立籌款的恩給制，以稅賦、隨支隨附方式支給當年軍公教退休人員，而新制的退休金則採政府與軍公教人員共同負擔逐年籌措的儲金制，繳付退撫基金管理機關，以基金方式支付將來退休公教人員的退休金。現行教師退休金來源處於新舊制度過渡期，有政府獨立負擔的恩給舊制及政府與教師共同負擔儲金新制，退休時依其新舊制年資分別依其經費支付機關（來源）分別計支，可分為一次、月退、二分之一一次退二分之一月退、三分之一一次退三分二月退、三分之二一次退三之一月退等各種退休金給付。

(五)退休基金：

退休基金一詞「pension fund」是為了應付未來應行給付的退休金而預先做的財務準備，²⁷在我國則為退休員工所支給的退休金所預繳付提撥儲存的費用。²⁸退休基金依其來源及繳存方式也有不同，從雇主、政府、員工個人不同組合來區別。在舊制教師退休制度是採政府負擔，直接於教師退休時編列預算支付，屬隨收隨付的完全賦課制而非基金制，沒有所謂的退休基金。²⁹現行軍公教退休制度則採共同負擔儲金制，由軍公教

²⁶ 符寶玲，*退休基金制度與管理*（台北：華泰書局，二版，1999年），頁16-17。

²⁷ 符寶玲，*同前引文*，頁40。

²⁸ 學校教職員退休條例第八條及施行細則第十四條。

²⁹ 以損失發生後攤銷方式籌措財源，參閱金融辭典。

人員和機關學校（政府）共同依一定基數及比例按月撥繳退休基金於基金管理機關管理運用，利用基金本金及基金經營運用的獲利或孳息所得，及政府負最後支付責任的保障，是一確定繳付、確定撥付的退休基金，以支應軍公教人員將來退休所需。³⁰目前教師退休制度規定政府與教師負擔基數是教師個人本薪加一倍的百分之八至十二，由政府分攤其中的六十五%，教師三十五%，但就目前的基金繳費費率估算，可能在二〇一〇年基金就會破產，基於自給自足的原則，勢必要從增加繳費費率上挹注基金，使其足以支付將來退休人員退休金。

第三節 研究方法與架構

本研究著重探究教師退休制度的變革，以文獻研究、比較、法制分析等方法進行，可以著實分析法規每階段的變革比較，從中釐清每階段的制度樣態所環扣的政治、經濟、社會環境背景因素，而制度又從這些隨時間而改變的背景因素中如何發展演變成今天的模樣。摒除一般常用的調查研究，乃因退休制度的變革，其重點不是只有現在的教師退休制度是否可議這個端點，而是要一連串的追溯到教師退休制度的歷史始末及其發展脈絡，如此才可以定位我國教師退休制度歷史意義與未來的發展方向。研究文獻包含從政府公報蒐集民國十五年國民政府公布的

³⁰ 依「公務人員退撫基金管理條例」第五條第二項規定「本基金之運用及委託經營，由基金管理委員會擬訂年度計畫，經基金監理委員會審定後行之，並由政府負擔保責任。本基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行二年定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」、第八條「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」

「學校職教員養老金及卹金條例」，民國三十三年、三十七年、五十一年、六十一年、六十八年、八十四年到八十九年歷次「學校教職員退休條例」法條，從全國法規資料庫檢索蒐集現行各類退休相關規定及其實務釋例、全國博碩士論文資訊網相關教師退休研究論文、及人事月刊、師說月刊、考選叢書等刊物及對國外人事制度研究叢書等有關國內外教師退休文獻資料。從這些文獻資料中考查，並引相關退休制度比較，論述並分析我國教師退休制度沿革、執行狀況及其影響，提出困境及建議。

一、研究問題虛列：

- (一) 研究退休的學理相關論點，論證我國教師退休條例的理論基礎。
- (二) 介紹國內其他退休制度、國外教師退休制度規定，了解潮流趨勢。
- (三) 分析歷次教師退休制度的改革重點，檢視改革的合理性。
- (四) 檢視教師退休制度、配套措施及執行狀況。
- (五) 提出教師退休制度存在問題及改革建議。

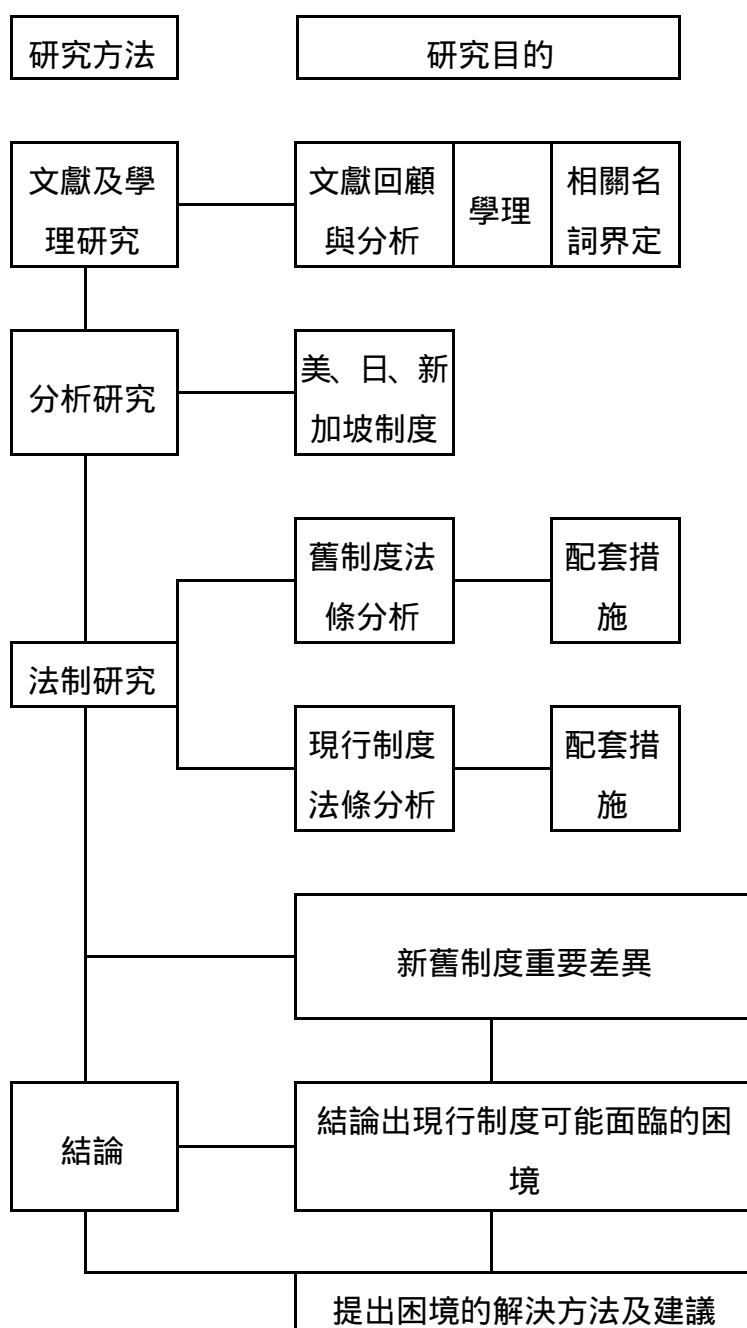
二、研究流程：

首先闡明我國教師退休制度在國家政策的一環，對教育政策長遠發展是有其重要性，指出吾人研究目的緣由於退休潮所引發教師退休法律的不正義及國家財政危機與人民信賴保護間的衝突，擬對此相關問題研究我國教師退休制度變革，並利用前人已研究的文獻資料反芻本研究方向、架構，依現有資料條件設定研究範圍與限制，並將研究的相關重要名詞界定之。接著依次從退休理論、退休功能、退休形式等探討退休制度原則性議題，作為本研究的素材，從中得知何以要建立退休制度，採取何種退休制度有何影響，退休制度的建立帶給國家、社會、人民的影響是什麼，並回應到我國教師退休制度的探討分析上，我國教師退休制度係依何種理論、形式及有著那些的功能

等。再從探討國外教師退休制度狀況，選列美國、日本、新加坡等國，因其文人或社經環境與我國較相近，而其退休制度設計較具參考仿效性的地方，來比較我國教師退休制度，以擴及我教師退休制度的反省及努力的方向。

有了退休理論的學術論述基礎及參考國外退休制度狀況後，接著探討我國教師退休制度狀況及其相關配套措施。從制定教師退休制度之始，歷經數十年來其經歷的變革有那些，何以會有這些改變的背景因素，變革後的狀況又如何，並以八十五年的變革劃分新舊制度的分嶺，理出我國教師退休制度新舊條文的變革蛛絲，檢討現行教師退休制度的相關問題。各種問題的檢討可歸納到法制面、本質面、實質面來論述，挖掘出我國教師退休制度所意涵的根本性缺失，希從最根本性的問題，展開我國教師退休制度應具備的視野，才有能力在將來退休制度變革中，朝向更健全的方向改革，最後提出現行教師退休制度可以改革的地方及建議事項，作為本研究的目的及成果。研究流程之架構如表 1。

表 1、研究流程



第四節 研究範圍與限制

我國學校體制分為由政府擁有及管理的公立學校，及非政府擁有及管理的私立學校之分。³¹依八十四年八月九日頒佈的教師法第廿四條規定，教師退休時其公立學校年資應合併計算；³²另依教育部訂「私立學校教師之退休採計公立學校年資作業注意事項」規定，公私立年資分別計給。³³是以公、私立學校教師均有退休制度。公立學校教師退休，依民國三十三年六月由國民政府制定公布的「學校教職員退休條例」，其適用對象包含國立大專院校、省市（縣）立高中職、國民中小學、幼稚園等，不含軍校聘任教師。³⁴本研究以民國三十三年六月由國民政府制定公布「學校教職員退休條例」一脈為之，至民國八十九年一月十二日修正公布為止，其範圍含括「學校教職員退休條例」條文本身歷年的變動，及配合當時退休制度所衍生的問題而發展出的相關配套措施，均以學校教職員退休條例所規範的公立學校教師退休為範圍，不論及私立學校教師及軍校教師退休制度。

³¹ 教育基本法第七條「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督」。

³² 教師法第廿四條「教師之退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。儲金制建立前之年資，其退休金、撫卹金、資遣金之核發依原有規定辦理。教師於服務一定年數離職時，應准予發給退休撫卹基金所提撥之儲金。

前項儲金由教師及其學校依月俸比例按月儲備之。公私立學校教師互轉時，其退休、離職及資遣年資應合併計算。」

³³ 私立學校教職員工退休撫卹基金撥繳、收支、保管及運用辦法第五條「本基金之用途如左：一 給付私立學校教職員工退休（職）金。二 給付私立學校教職員工撫卹（慰）金。三 經基金管理委員會核定辦理與創設目的有關之各項業務所需費用。」

³⁴ 參閱軍事學校聘任教職員退休辦法

在民國八十五年二月以前，公立學校教師退休制度採恩給制，即由政府於教師退休時獨自籌款支付該教師所需退休金。八十五年二月以後則採共同籌款儲存基金制，由政府和教師依比例逐月繳付退休基金，所繳付的退休基金交付於獨立的退休基金管理委員會管理，俟教師退休時由該基金管理委員會支付教師所需退休金。這兩種截然不同的退休金籌款方式，成了我國教師退休制度沿革的劃分界線，也成了吾人研究的重要區隔。民國八十五年二月以前的「學校教職員退休條例」在實務上稱為「舊制」，八十五年二月以後的則稱為「新制」。新制規範現職所有的教師退休，但教師在八十五年二月以前的年資，其退休金採計仍以舊制計算支給。新制條例仍續有舊制條例的某些規範，也有一反舊制條例而從新的規定。事實上教師退休制度的新舊條例，彼此間有相互延續的，但有也重大的變動的，這些延續或變動的規定，及其所存在的問題和未來應如何因應等，正是本篇所研究的範疇。

我國公立學校教師退休規定，歷來都和公務人員採一致的作法，所以當公務人員退休制度實施改革的時候，公立學校教師退休制度也就必須配合作適當的跟進，故對於教師退休制度有無實質變革之需及變革方向應如何，往往因公務人員退休制度變革在前，而自動被隱藏不論，故有關教師退休制度研究，歷年都少很被重視，政府或學術團體大都以公務人員退休制度的研究成果替代之，故本文很多研究資料的引用就會與公務人員退休制度相關，此為無可避免。至於私立學校教師的退休，雖民國六十三年十一月十六日公布的私立學校法，允許非政府機關及個人興建私立學校，但對其退休權益未有明文規定，亦未對其納入「學校教職員退休條例」適用對象，遲至八十五年十月二日增訂公布私立學校法第五十七條及第五十八條條文，方對私立學校教師退休權益明文保障，惟仍與公立學校教師退休制度不同體，不在本研究範圍。

學校教職員退休條例在三十二年首定，在其之前有關學校教師退休制度規定，及教職員退休條例的制度的背景因素或其緣由，礙於國民政府在民國三十八

年以前是在中國大陸統治，相關統治權力及政府政策的形成是以中國大陸為中心的政權。從民國建立之初，國家教育政策乃至於其教師的退撫制度是如何形成，或有那些規定，理應回溯考查當時的歷史及政治環境，惟民國三十八年以後國民政府在中國大陸政權的敗落及喪失，撤據台灣，對於有一海之隔而又屬對立的政體政府，台灣現存有關國民政府撤退前其在中國大陸的政權資料可供學術研究資料已鮮少，更遑論不是政治統治權中心議題的公教人員退撫制度政策的形成緣由的歷史資料。民國三十三年以前及其制定的學校職教員退休條例的相關考查資料，在本文所論不多，但也已盡吾人最大能力去蒐集，且吾人研究學校教師退休制度變革，最初意旨是著重在現行教師退休制度歷經多次變革的過程，猶如一個人的成長過程，而非其出生過程，在此先予敘明。

第二章 退休制度探討

一個制度或政策的形成並非憑空圖繪，必有其理論基礎從而建構來的，如此方可建置可行又可解決面臨的問題。全世界最早的退休制度是十七世紀英國的海關退休金計畫(Customs and Scheme)，但英國遲於 1898 年方為小學老師設立退休制度，1918 年制訂了學校老師退休法(School Teachers Super-Annuation Act)。¹而我國最早的退休制度亦是清末由外國船商引進的海關、郵電機構的退休。從十七世紀到二十世紀初，退休制度歷經時間潮流的洗禮，有其不同時代的演繹及其所留下理念原則，面對現代退休制度的擘劃，審視學者所提供的理論學說，將可為退休制度注入新生命。

第一節 退休理論及學說

「理論」是經由前人透過歸納或演繹的方法，從各相關概念、變項、陳述、形式等要項，發展而成的，是一種知識型式的展現，同時也是一種觀察和思考事物的方式。退休的理論從有退休制度開始，發展到今亦有所存在的基本概念和形式，如何將這些經前人反覆歷程經驗的結果，妥適應用到現在及未來發展的核心理念，是本研究功課的先決要素，故有必要探討退休理論的相關義涵。而一個機關組織的運作、業務的推動發展，人事的運用無非在機關現有人事基礎用功，當組織人力能量趨於衰弱老化時，組織需要有一種機制使人力能汰老呈新，這種機制應具有雙面刀功用，即甄選進用對立於資遣退休制度。故有關退休的理論基礎，可由不同的面向探討。

一、以社會功能來論，約略可分三方面討論：²

¹ 符寶玲，前引書，頁 222。

² 轉引自林寶山，「國小退休教師心理需求與生活適應之研究」，*教育研究資訊*，3 卷 4 期（1995

(一) 角色理論 (role theory) :

角色理論此一概念由美國學者柏基斯(E.W.Burgess)所提出。³角色理論把「退休」也視為一種職業過程，是一種社會角色，是人生過程的一個事件，是一種角色的轉變而已。在轉變的過程中，拋棄了原來所扮演的角色，面迎新角色或不明角色界定的處境，但仍須期許新的價值和責任來自我肯定。⁴因此，在此過程中極易發生角色適應不良的問題。若退休是角色的轉變，則一般人所認為者應是從成年人轉變成老年人，從貢獻心力勞力的生產、收入者轉變成沒有生產能力需支出者，退休成了社會及家庭的負擔。但以當事者而言，退休是自我角色的取捨及重新認知，從被他人限定的角色裡退出，可以重新界定自己想要扮演的角色而重新投入新的舞台。社會大眾對退休者設定的角色意義與退休者自己角色的扮演及認知，影響退休者自我價值的肯定與否。當社會大眾認為退休是該個人工作價值的結束而退休者亦認為是自我人生價值的結束，則退休對個人是負面價值，打擊退休者面對退休後生活適應，自我否定，而常常造成退休人員退休後，頓時沒有依託，生活作息失常，而快速老死現象；但當社會大眾對退休是以生涯發展的另一階段的開始，而予退休者正面肯定，且退休個人也以此認知，則退休是「人生七十才開始」的開路先鋒。

(二) 撤退理論 (disengagement theory) :

撤退理論為庫明 (Cumming) 和亨利 (Henry) 所主張，他們認為老年不一定是中年期的延長，乃是應從現存的社會角色、人際關係以及價值體系中

年 7 月)，頁 35-53。

³ 黃富順，*老化與健康*(台北：師大書苑，1995 年 4 月)，頁 302。

⁴ Harold C. Riker and Jane E. Myers, *RETIREMENT COUNSELING A Practical Guide for Action* (New York: Hemisphere Publishing Corporation, 1990), p5.

後退撤離。⁵ 假設人的能力係隨生命週期而降低，因此在社會上服務的勞動者，其個人與社會工作群體的關係，不可免地將會有終止、撤退的情形產生。撤退理論主張撤退是一種普遍的現象，乃基於生理的歷程所致，而由工作組織中退離之目的，在於減少因個人之衰退亡故而導致對於工作環境有不利的影響，如同新陳代謝。此理論主張應建立限齡退休制度，使勞動者個人的身心狀況有所維護，不致造成勞動者與工作組織之損失。撤退理論以功利角度思考機關與受僱者雙方的受益，而未實質考慮到受僱者的心理反應與退休後生活價值的重建。以老人本身來說，由於無法適應現存社會中的角色、人際關係、價值體系等，唯有採取撤退的策略來保護自己，才符合老化過程中的內在成長，始能得到以自我為中心的成熟與滿足。另從社會觀點而言，認為老人已無力對社會有所貢獻，便須退出社會，讓年輕人取而代之，以維持社會體系的延續。

（三）社會重建理論（social reconstruction theory）：

社會重建理論主張個人所處的社會環境會對該個人產生相對價值觀，若所處環境對該個人的評價是負面或期待過高時，將使個人產生認同上的挫折，反之會有激勵作用。而現在社會對人的工作評價是青壯年生產力高應從事工作以符合社會需求，而老年人因身心理衰退的原因認為已不適合在職場，這種評價逐漸內化在個人自我觀念中認為老了就不適合再繼續在工作職場。因此，當人經歷老化過程，接收或自我察覺到來自社會對一般老年人的定義或評價時，即可能會表現出符合該定義的行為，在適時回應自我認知與社會環境期待，有利個人與社會環境的平衡。

⁵ 引述江亮演，「台灣老人家庭生活意識之研究」，
<http://mail1.cju.edu.tw/~d34891169/studygroup/oldstudy.htm/>，2002年3月14日。

二、另從退休金面向探討，較為一般學者從所探討的退休金理論包括：賞金理論、人力折舊理論、遞延工資理論及動機理論等，茲分別敘述於下：⁶

(一) 賞金理論(Gratuity Theory)

賞金理論是最早用來解釋退休金的理論，⁷此理論認為公司提供退休金予一生奉獻給公司的員工，以作為一種賞金或酬勞。在這種理論之下，給予員工多少的退休金依公司本身需及利益要而定，大多數公司給予的金額端視退休基金多寡而定，退休金本質上只是一種賞金的合約而已，操之在公司。古代中國的官吏辭官、致仕時皇帝會賜田畝、金、帛、錦等，讓他們還鄉養老，但絕多數朝代對官吏致仕所給與的賞賜，可能只是出自皇帝之恩典以報償其及君王的忠貞及功績，隨其意念有所不一，沒有一套標準或規範，是十足的賞金理論性質；而近代隨退休制度的法制化，賞金理論的觀念，在民主國家及實施資本主義社會下，早就被雇主及員工所排斥，一個組織不是主從、尊卑關係所致，而是彼此的權利義務關係，賞金理論已不復存在了。

(二) 人力折舊理論(Human Depreciation Theory)

人力折舊理論由 1912 年美國學者史寬 (Lee Welling Squire) 提出，⁸認為對員工的照顧費用應成為一種成本，退休金為一種社會責任。因為人的生命有限，員工必須在退休之前提供他的力量給機關，同時機關必須使用他們的服務，這也是個人的社會責任。個人人力的價值就像廠房、機器一般，廠房

⁶ 轉引自張清貴，「我國公務人員退休年資採計度妥適性之探討」，*人事行政局研究發展叢書「研究發展」得獎作品選輯第 29 輯*，2000 年 6 月，頁 626-29。林秋雲，同前引文，頁 10-13。

⁷ 陳月霞、施博祺，「台灣企業退休金概論」，*公務人員退撫基金季刊*第二期，
<http://www.dgbasev.gov.tw/pens/po3122.htm>，1997 年 11 月 22 日。

⁸ 方明川，*個人年金保險新論*，（台北：作者自印，1995 年），頁 34-36。

機器既因長期損耗而需折舊，故長期僱用員工亦因退休後賺取所得的能力喪失，而需由僱主給予相當充分的折舊退休金。廠房設備需要提折舊來作成本分攤，人力資源亦應如此，這種折舊方法就是將退休金視為費用，每年（月）提撥，僱主必須負擔此責任。人力折舊理論視員工為機器，其退休是因為體力、心力已消耗了殆盡，已不符機關使用，在退職時給與適當的折舊退休金，但這是傳統的觀念，現在的退休不是因為人力的耗損這一單原因，而是存在著複雜的條件，當員工在職場服務一定時間後，或許存在著心力疲憊，但有可能是另有發展或已完成了其生涯規某一階段，需邁向另一旅程，拜生涯規劃觀念的興起，退休不再是個人價值的折舊，而且退休金也不是完全由僱主支付的折舊費用，其中有部分卻是自己的先繳付的。

（三）遞延工資理論(Deferred Wage Theory)

最早由美國學者 Alber De Roode 於 1913 年提出，他認為欲充分了解老年退休金的概念，必須將退休金的給付視為員工實際工資的一部分。這種理論視退休金利益為遞延工資，對機關而言是遞延成本，員工犧牲目前的工資係為了取得退休時的工資。由於工資的遞延，員工將規劃他一生的消費，且工資遞延可以節稅，直到退休後領到退休金時才須繳稅；此外，遞延的工資所賺的盈餘亦可免稅，直到接受退休金才課稅。事實上，遞延工資理論較能符合機關經營管理上的需要，又能對員工所得作時間上的再分配，確能顯示出較佳的退休金理論架構。其唯一缺點就是沒有立即的請求權，退休金沒有保障。⁹遞延工資理論已被現廣泛運用在先進國家，如美國、新加坡，運用的形式多元，多以機關及員工共同負擔，有時政府亦補助部分費用，這種運用社會保險體系精神，以半強迫性及鼓勵性質要求員工在職時參加保險，並由機關人事經費負擔部份保費，俟其退休後再予領取，視為遞延工資的支付，這

⁹ 陳月霞、施博祺，*同前引文*。

種方式即是國民年金第一層保障後的第二層退休金制度保障體系；另有些是透過儲蓄計畫，員工在職時強制提出薪資所得的一部分存入管理委員會管理或運用，俟退休後再還本息或獲利的給付。

(四) 激勵理論(Incentive Theory)

依激勵理論始祖馬斯洛的需求五個層次理論：生理需求、安全需求、社會需求、尊敬需求、自我實現需求而言，退休金可以達成員工生理及安全的需求保障，機關承諾員工於一定服務年資或年老力衰退離工作時即有退休金，可以激勵員工提升生產力，雖然現代的激勵理論中，金錢所能扮演的角色不若以往重要，但對於大多數人而言，養兒防老已不能保障自己晚年生活之需求，退休金仍是吸引多數人謀職或轉業時重要的考量因素。對機關而言，退休金通常係用來增加員工生產力或減少僱用成本的工具，它提供給連續服務的員工作為？勵，連續服務可降低員工流動成本，如僱用、解僱、訓練成本等。

根據以上的看法，退休金是一種平衡現在產出與未來負債的工具，包括員工邊際產出所產生的遞延工資部份，而且遞延既得利益和遞延給付具有激勵特性，動機理論藉著退休後增加退休給付，對員工的未來有激勵作用。

三、然而就退休制度的性質學說，在現行研究論述中亦頗多，約略整理有下列數種學說：¹⁰

(一) 人事機能說：

新進舊退，新陳代謝，乃為自然現象、生物現象與社會現象中之共同法則。生老病死亦為人生必然之歷程。此種形情，反映於機關組織上時，則為

¹⁰ 考試院考銓叢書指導委員會主編，*中華民國公務人員退休撫卹制度*(台北：正中書局，1991年)，頁4-6。張清貴，*同前引文*。

老殘病弱之人員退離，與青壯新健人員之加入彼此交替著。就組織立場而言，此乃組織中人事機能之發揮，俾保持組織人事之經常健全。為貫徹實現此種機能起見，建立退休制度，使應退者有秩序而退，以漸近遴用新人維新及承傳。

(二) 功績報償說：

人員獻身機關，自有其勞績。除在職時予以薪俸以養其生外，當其退離職位之後，亦應酌予金錢實物以為報償，以緬念忠勤。此種功績報償說，著眼於老病殘弱人員離職後之生活堪憂予以償報。因此，就政府機關範圍而言，基於功績報償觀念，故又有「能力消耗說」，意謂其年富力強之生命時光均已奉獻政府，老而無能或病而無力以退職，政府乃予以補償。另有一派學者，雖同自功績報償觀念出發，但卻認為未必係由於補償，實僅為社會對老病無力之人員所從事之一種扶助行為。

(三) 延付薪資說：

延付薪資說，認為退休之給與是退休人員在未退休工作期應得的薪資，是任職之機關為在職人員保留的薪資，延至其退休後再予支付。依此觀點，退休給與不僅非恩賞，且為退休人員法定權利，亦為其任職機構對退休人員應付之一種債務，對機關而言，退休金給付是薪資給付的分期付款，依其在職勞動應得薪資多寡償還；對退休人員而言，退休金是向機關索回其暫存薪資，是行使債權的權利。

(四) 安全保障說：

所謂安全保障，乃屬社會安全之一環，亦即保障退休人員退休後之生活安全，而免於匱乏，故為國家責任之一種。此乃源於現代社會安全政策觀念

發達後之一種說法。

(五) 自力救助說：

認為工作人員於任職期間按月繳付年金(供退休後使用之自存預備金)，至退休後，再分年連同孳息取回以為退休養老之資，此種說法又分為「平衡所得說」與「危險分擔說」兩派，前者概要謂係平衡其本人畢生收入所得之有無或多少，自為調整盈虛之意，後者則係基於保險理論而來，但綜而言之，兩者具有兩項共同先決要旨。第一，此係工作人員之自力救助，而非其前所任職機構之給與，至於任職機構之於工作人員在職繳付此項年金時，如亦相對予以或多或少比例之金額配合存入，則應視為恩賞。第二，此必賴工作人員在職時自行按期存入年金始可；否則，於退休後自無退休金來源。

第二節 退休制度的功能

退休制度是機關人事行政的重要一環，對於機關組織人事新陳代謝提供了新的活力，穩定機關組織永業發展的磐基，提供員工晚年生活的保障及國家社會經濟的穩定機制。建立退休制度之有下列目的、功能：¹¹

一、保持效率與提高士氣：

機關組織透過人員選用制度及人員退休制度之循環，可將機關的組織活力常保一定水平，有退才有進，退休制度的設計即是組織的新陳代謝出口，可保持組織人力青壯，不僅可達成工作效能，更可增加現有人員升遷機會，提高員工士氣，發揮潛能。若是一個機關沒有退休機制，則人員無法安心在機關

¹¹ 傅肅良，*各國人事制度*（台北：三民書局，1989年11月），頁627-28。

工作，人力流動頻繁無章，業務無法穩定發展，所以退休制度不僅是消極的代謝，更可以是具有正面的、積極的提高組織人員戰鬥士氣，提高生產效率。

二、使年邁員工有舒適安閒的老年生活：

對組織而言，退休制度是組織的代謝機制；對員工而言，退休是個人在這組織角色功能的結束，也是人生另一社會角色的開始。以現代退休福利的設計來看，退休除了是退離職場不用再工作外，更實際的是要予退休人員一份安閒的基本老年經濟生活，以補償其長年為組織、社會所付出的心力。組織的退休制度提供員工於退休時可依規定領取退休金，退休後亦可獲得組織或社會適當的退休照護，使其老年生活能在舒適安閒中渡過，這正也退休制度消極的功能。

三、減輕用人經費負擔：

組織的流動是透過人員升遷的更替及退休的汰換，而薪津也因任職年資及升遷職位的高低而有不同。對多數組織而言，其人員薪津必是隨年資長短及職位的高低而波動，是正相關的結果。退休人員由於任職年資久，階級或薪資較高，人事經費較多。當退休職缺補進新人時，其年齡較低，年資較淺，薪級不高，故用人經費負擔可因而減輕。

四、加強經濟安全保障：

退休金來源不論是恩給制、共同儲金制或個人負擔，均是於退休時的給付，對於年老失去工作能力的個人來說是晚年經濟生活的保障，對社會、國家而言，減輕國家照護的經濟負擔，所以退休制度是現代社會安全體系最主要項目之一，也是國家現代化的重要指標，不論對國家或退休個人，均提供了經濟安全保障。尤以現在各國退休金來源多數以儲金制籌措，可快速累積基

金，透過穩健的基金管理制度，可提供國家社會資本的運用發展經濟，創造國家社會財富。

第三節 退休制度的形式

退休制度的形式可依退休方式、退休金提撥方式、退休金支付方式來說明：

一、退休方式

- (一) 強制退休：因年資已達最高限或因個人心神喪失、身體殘廢不堪勝任工作，非志願性退休。
- (二) 自願退休：服務年資及年資已達可退休條件，申請自願性退休者。
- (三) 彈性退休：服務年資或年齡未達一定退休條件，而以減少退休金支領或延後支領退休金之彈性方式申請退休者。
- (四) 延遲退休：已屆退休年齡，因機關需求或其他原因，加長服務時間，而延後退休者。

二、退休金提撥方式¹²

- (一) 政府籌款制：即所謂的恩給制，退休給與均來自政府編列預算來支付，顯示政府照顧之德意，但常因經費過鉅，影響預算分配及政府財力困難而不穩定。我國公務人員退休八十四年七月以前、教育人員八十五年二月以前均採此制。
- (二) 現款支付制：此制係由政府或公務員現時徵收或籌集一定之現款，撥入於總管理機關，以供現時依法退職公務員之養老金額。亦即當年所需退休金額當年籌措，並無預先之儲積或固定之基金。

¹² 公務人員退撫基金管理委員會，「公務人員退休撫卹基金管理之會計制度—理論與實務」，<http://www.dgbasey.gov.tw/pems/p03112.htm>，2004年4月20日。

- (三) 年金儲入制：即由政府或公務員預先逐年撥儲金額專款生息，以供退休時支付老之用。
- (四) 個人捐款制：係由公務員自己捐款以籌措全部之養老金額。
- (五) 間接捐補制：係由政府機關和公務員雙方面合作籌措養老金額。即成立一筆專款基金，經費由政府與公務員共同提撥。
- (六) 負擔累積制：即政府對於依規定應領取退休金人員之經費，未有足夠金額支持時，政府自行設法償付之。

三、退休金給付方式：

而退休金的提撥方式，是影響基金收入的因素之一，以概念分，大致有三種基本的型態：「完全提存準備」(full funding) 「隨收隨付」(pay as you go) 以及「部份提存準備」(partial funding) 若採完全不提存準備（退休金帳列），則目標函數的達成對當期的企業財務狀況的依賴度會增加，反之，若採完全提存準備，對企業財務狀況之依賴將較減輕。不過，完全提存準備影響資本之流動，不易實施。其次，勞動市場就業人的老化，屆臨退休人口增加，也會影響基金收入，由此可知，企業財務狀況、人口老化亦是影響退休金供給的重要因素。

退休金給付方式的類型亦會影響到其保費的收入，依其給付方式類型可分為「確定提撥計劃」(Defined Contribution Plans)及「確定給付計劃」(Defined Benefit Plans) 兩種。依據「財團法人中華民國會計研究發展基金會財務會計準則委員會」於民國八十年十二月十九日所公布的財務會計準則第十八號公報-- 「退休金會計處理準則」中的說明：退休金乃雇主對員工服務酬勞之一部分，於員工退休後一次或分次給付。退休辦法依退休給付之決定方式，可分為兩種分述如下：

(一) 其一為「確定提撥退休計畫」(Defined Contribution Plan)係指，雇主依退休辦法每年提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時，依其服務年資及退休薪資計算，將屬於該員工之退休基金(含雇主提撥數之基金收益本息)支付之。或雇主一開始提存退休準備金進受雇人帳戶，依約規定運用該筆儲金。此種退休辦法，員工所能領取之退休金決定於雇主提撥金額之多寡及退休金孳息之大小，及個人所運用儲金成效，雇主只能保證每年提撥數額並不保證最後退休金給付之數額。每期依退休辦法應提撥之退休基金數額，即為雇主當期應認列之退休金成本，但事實上現在這種提撥退休金計畫，也依其機構類型，分有多種類型，如多數運用於營利機構的員工分紅計畫：由雇主與受雇者約定，以公司經營利潤分享一定比例提存共同或個人帳戶，俟受雇者退休或離開公司時提領作為退休或離職金。又如員工人股計畫：退休準備金是機構或雇主的股票，員工退休金的價值與機構雇主的股票價值有連帶關係，¹³餘如美國儲金制「薪資減少計畫」¹⁴。

(二) 其二為「確定給付退休計畫」(Defined Benefit Plan)係指，雇主承諾於員工退休時一次給付一定數額之退休金，或於員工退休後分期給付一定數額的退休俸；至於雇主是否按時提撥基金則不加過問，只要員工退休時，雇主有能力履行支付退休金之義務即可。退休金數額之決定，通常與薪資水準及(或)服務年資有關。另外確定給付退休辦法之會計處理，宜對影響退休金給付之時間及金額之未來事項予以估計或假設，並選定退休金給付成本攤計至各服務期間之方法，因為工作年資長短、薪資的成長速度、資金的投資報酬率、員工的異動頻率等因素很多，彼此交互影響十

¹³ 符寶玲，前引書，頁 22-24。

¹⁴ 符寶玲，前引書，頁 37。「受雇人選擇不即時收取現金的薪資或紅利而將該金額提存進入一個可延後付稅的退休計畫，直到受雇人到一定年齡退休提取本金為止，再予繳納所得稅。」

分複雜，需特別精算專家方可估算接近數。相同的計畫，由於其給付係固定在最後薪資的某一個比率，又稱「最後薪資計畫」。我國軍公教八十四（或八十五）年以前退休制度即是政府負擔的確定給付制，以後則為共同提撥政府負最後支付責任的確定給付。

第四節 我國政府及民間機關退休制度概述

我國政府單位退休制度，可略分為軍、公、教、及營利事業單位不同體系的退休制度，然公、教人員業務性質較為單純，且教育人員退休制度均依公務人員退休制度之改革而變革；另軍人則有於陸海空軍士官服務條例第四章規範到軍人退伍除役及給與規定，而非獨立成為退休法；¹⁵而公營事業機構其所屬主管機關性質而分別訂定。¹⁶至於民間機構之退休制度，受到勞基法的最基本保障限制，由各民間機構在不違反勞基法之保障內自行訂定退休規定，故勞基法有關勞動者的退休規定，已有最低保障規範，¹⁷並於勞工退休準備金提撥及管理辦法適度保障其退休準備金來源。¹⁸另私立學校教師退休制度，與公立學校教師一致受教師法保障，規範其退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。¹⁹相關退休制度簡介如下：

¹⁵ 參閱「陸海空軍軍官士官服役條例」。

¹⁶ 如：「財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法」、「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」、「交通部郵電事業人員退休撫卹規則」等等。

¹⁷ 參閱「勞動基準法」第六章。

¹⁸ 參閱「勞工退休準備金提撥及管理辦法」。

¹⁹ 參閱「教師法」第廿四條、「私立學校法」第五十七條及「私立學校教職員工退休撫卹基金撥繳、收支、保管及運用辦法」等規定。

一、公務人員退休制度：

依「公務人員退休法」第二條規定凡依公務人員任用法律任用之現職人員適用本法退休。條文規範公務人員退休條件、退休年齡、年資採計、退休給與、退休金籌措等。公務人員退休制度與學校教師退休制度一樣，歷經國家時局的變遷，有多次變革，且其變革是牽動教師退休制度的變革，在民國八十四年七月前公務人員退休金來源是恩給制，完全由政府籌措支付，且一次退休金尚有十八%的優惠存款利息，造成政府財政莫大的負擔，間接影響政府財政的分配，故在六十年代初，政府即著手研議變革，希減少國家財政支出而又能保障公務人員退休後的經濟安全，增加退休所得。遲至八十四年七月後，公務人員退休金方改為「共同提撥」、「預儲基金」制，由公務人員與政府共同依比率提撥，依法由「公務人員退休撫卹基金管理委員會」負責基金之收支、管理及運用。²⁰事實上教師退休制度仍是因襲公務人員退休制度，故其退休的相關設定及規定在教師退休制度中均可見其身影，但有些因教師職業的特殊性及配合教育政策而有其特殊規定，例如教師必須配合教學學期制限制，於八月一日及二月一日退休，及鼓勵久任教師辛勞可採計四十年年資給與退休金等，均是軍公人員退休制度所沒有的限制及福利。

二、公營事業人員退休制度：

我國公營事業單位從業人員退休制度，因其進用方式及其所屬事業單位不同而個別退休制度，凡以公務人員任用法進用者，適用公務人員退休法，餘則依該公營事業單位在不違勞動基準法下所訂退休制度，目前公營事業單位退休制度計有「財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法」、「經濟部所屬事業人員退休、撫卹及資遣辦法」、「經濟部臺灣製鹽總廠人

²⁰ 參閱「公務人員退休法」、「公務人員退休撫卹基金管理條例」。

員退休、撫卹及資遣辦法」、「交通部郵電事業人員退休撫卹條例」等，依其業務特殊性而有不同的退休條件、退休年資、退休金給與及支給方式均有規範，其中「財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法」退休金制度設計為事業單位（雇主）與個人共同提撥儲金制；「經濟部所屬事業人員退休、撫卹及資遣辦法」、「經濟部臺灣製鹽總廠人員退休、撫卹及資遣辦法」、「交通部郵電事業人員退休撫卹條例」則採事業單（雇主）籌款、現款支付」、「隨收隨付」制。

三、軍人退休制度：

依「陸海空軍軍官士官服役條例」第二十三條規定，軍官、士官退伍除役時給與退休俸或退伍金，並於第三條規定適用對象為常備軍官、預備軍官、常備士官、預備士官等。條例第四章第二十三條至四十三條有詳列規定退伍除役及給與，退休俸或退伍金制度採「相對提撥」、「預儲基金式」、「確定給付」制，基金目前與公務人員退撫基金、學校教職員退撫基金一樣，統由「公務人員退休撫卹基金管理委員會」負責基金之收支、管理及運用。²¹軍人退休制度和公務人員、教育人員一樣，在八十五年十月以前是國家恩給制，由政府全額負擔，之後也與教師退休制度一樣，隨公務人員退休制度之改革而跟進，因軍人身分之特殊，國家及社會大眾對軍人保家衛國、[?] 牲奉獻後功成身退時的退伍福利，仍本著應該從優補償的心理，認可政府對退伍軍人的照顧，且國家安全及國防事務的後果，不似其他公共政策議題可以隨意挑戰，再怎麼嚴重失誤也致於傷及國家安全，故顯少有批判性的論述討論軍人退伍制度。

四、勞工退休制度：

²¹ 參閱「公務人員退休撫卹基金管理條例」第三條。

依勞動基準法第一章第一條即「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法．．．。雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定之最低標準。雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定之最低標準。」其中所謂勞動條件即包含勞工退休規定，在該法第六章五十三條至五十八條即明確條列。其適用對象、退休年齡、年資採計、退休給與、退休準備金等有最低的基本規範。退休金制度設計為「非相對提撥」、「預儲基金式」、「確定給付」退休辦法，由雇主提撥，依規定交予中央信託局統籌運用，於勞工符合退休條件後依約領取退休金。目前其制度所面臨問題，中山大學財務管理學系陳月霞、施博基二位教授認為受勞基法規範下之企業，由於受「勞工退休準備金提撥及管理辦法」之規定，必須在每月薪資總額的百分之二至十五之間按月提撥退休金；而非勞基法之行業，則受所得稅法三十三條及附屬法規之限定，必須於百分之八的範圍內提撥退休金，才可享受租稅優惠。事實上，在退休金提撥率的計算上，由於在各企業的狀況不同、員工的年齡結構、年資組合、流動率及已提撥的退休基金總額不同的情況之下，不應該訂出統一的提撥率。對企業而言退休金的提撥是一項複雜的決策過程，企業通常先委託精算師估計各期的退休金成本及截至當期的退休金負債，並與公司的財務、人力管理理念與政策加以整合，以決定出適當的提撥(Funding)水準，方可以增加公司的價值，為員工退休準備基作最適運用管理。²²

五、私立學校教師退休制度

依教師法第廿四條條文的旨意，可以看出不論公、私立學校教師，其退休撫卹權益希望是一致的受到保障。但實際上，現在私立校教師退休制度可以說尚未法制化，而是僅於私立學校法第五十八條予以規範私立學校董事會

²² 陳月霞、施博基，*同前引文*。

應訂定章則，籌措經費辦理有關教職員工之退休、撫卹、資遣，並將依規定所籌措的經費繳付全國私立學校教職員工退休撫卹基金管理委員會管理，以應私立學校教師之退休、撫卹、離職及資遣給付，如有不足，則由各該主管教育行政機關補足。²³爰此，各私立學校依據私立學校法第五十八條訂定自己學校的教職員工退休、撫卹、離職及資遣辦法，對於辦法實質內容，多數原則上比照公立舊制的「學校教職員退休條例」規定採計年資，但沒有月退休金的選擇，只有一次退休金的給付且年資最高採計三十年給與六十一個基數的一次退休金，一次退休金沒有優惠存款的措施，不似公立學校教師退休可擇領月退休金，一次退休金最高可採計到四十年八十一個基數且可享有十八%利息的優惠存款。故私立學校教師退休實質所得和照護，就與公立學校教師有所差距，造立私立學校人事的浮動及私立教師的抗爭。依據私立學校退休撫卹基金管理委員會之專案研究，未來私校教職員工退休金制度之發展，長遠根本的改革方向以建立共同提撥之個人儲蓄帳戶制為目標，才能徹底解決目前所存在的公、私立學校教師退撫制度之差距，並利未來永續發展。因此現行推動方案係於現有退撫制度外，以教職員工之本俸加一倍乘以 8%15%（由各校依校務狀況提撥），作為儲金，其中 35%自付，32.5%學校補助，另 32.5%由政府補助，並以個別學校成立儲金專戶，惟此項辦法目前尚未正式核准。²⁴

²³ 參閱「私立學校法」第五十八條。

²⁴ 轉引自「朝陽科技大學與公立學校教職員退休金之比較」，<http://www.cyut.edu.tw/>，2004 年 12 月 10 日。

第三章 各國教師退休制度之現況

退休制度的建立各國各有其文化傳統、政治制度、經濟環境及生活水準、社會福利等因素考量，並隨上述因素的變動而有所更迭，各國退休制度經歷多次、各種時勢因素的衝擊，逐漸改革發展，且將來也可能因此而又有變革。「他山之石可以攻錯」，研究我國教師退休制度，首先應瞭解世界潮流趨勢並藉取其他國的經驗，找出適合自己國家的條件，作為改革的參考，以截長補短。

目前各國建立發展的教師退休制度，考查其建立目的均包括多方面，但不外乎要保持工作效率提高潛能士氣、促新陳代謝精進工作技能、及提供退休後生活安全保障促進社會和諧等，而依其制度設計的名稱、退休條件、退休金種類、及退休金來源，約可略歸總如下：¹

- 一、 制度名稱：各國對教師退休制度之名稱頗不一致，有以納入文官體系統一適用退休制度，如美、日、新加坡等，其中美國與新加坡以年金法或退休年金法訂之；而日本則以互助、共濟組合名之。而美國、新加坡除年金法外，尚有儲蓄金制度的規定。其餘各國也有以保險制度或以災害補償命名等。
- 二、 退休條件：在年齡限制方面，大部分國家都有最低及最高年齡限制，最高約在六十至六十五歲間即要命令退休或強制退休；最低年齡之限制，則反映在服務年資及支領退休金因素考量而設，各國不一；在服務年資方面。
- 三、 退休種類：各國會依年齡及服務一定年資，或已達一定年齡或服務年資者，強制規範或勸說方式，強制或提供其退休管道，可分為屆齡、命令、自願或展期退休等。

¹ 李華民，*各國人事制度*（台北：五南，第三版，1993年4月），頁594-688。

四、 退休金形式：各國對於教師符合退休條件之退休人員，各訂有可支領退休形式，如年退休金、一次退休金、展期退休金等。

五、 退休金來源約略分為：²

(一) 現款支付制：

此制係由政府或教師現時徵收或籌集一定之現款，撥入於總管理機關，以供現時依法退職教師之養老金額。亦即當年所需退休金額當年籌措，並無預先之儲積或固定之基金。

(二) 年金儲入制：

即由政府或教師預先逐年撥儲金額專款生息，以供退休時支付養老之用，此種儲金的籌措較為穩定，但對於儲金的管理優劣則影響到儲金本息，善運則可增加儲金資金，若運用或管理不當，除面臨幣值通貨貶值因素外，可能也會影響社會金融。

(三) 政府籌款制(恩給制)：

此制係由政府完全負責或獨立籌措養老金，優點顯示政府照護之德意，缺點則在於經費過鉅，影響政府預算編列，且退休給與受限於政府財力而量，支給的變動不穩定性，易引起預期利益者之抗爭。

(四) 個人捐款制：

係由教師自己逐次捐款以籌措全部之養老金額，俟退休後再領取養老，

² 許南雄，*各國人事制度*（台北：商鼎文化出版社，1999年），頁523-24。傅肅良，*各國人事制度*，（台北：三民書局，1989年11月），頁629。

類似個人儲蓄。

(五) 間接捐補制(共同撥付制)：

係由政府機關和教師雙方面合作籌措養老金額，成立一筆專款基金，優點在於政府減少退休金支付，可調整薪資結構，缺點在於教師要分擔退休基金可減少其實際薪資。

(六) 負擔累積制：

即政府對於依規定應領取退休金人員之經費，未有足夠金額支持時，政府自行設法償付之。

考查各國教師退休制度設計，吾人認為美國、日本、新加坡制度可供我國借鏡。美國教師退休適用聯邦公務員退休制度，退休年齡具彈性，退休金展期設計為我國軍公教人員退休制度擬蘊釀改革方向，又其結合社會安全制度及節約儲蓄計畫，在世界經濟成長趨平緩的時代，具有平衡個人與國家財富的機制。日本、新加坡與我國同屬東方、亞洲文化，民族性、地理、政治、經濟環境相近，其退休制度發展經驗，應可迅速於我國適應。日本公立退休制度除包括國家年金、職工退休保險二個全面性退休福利外，還針對不同公務員而設計的共濟組合部分，值得我國參考。另新加坡的退休金制度 - 中央公積金制度，其基金運用成效，吾人認為可作為我國基金管理運用參考。

第一節 美國教師退休制度分析

美國是一個聯邦體制的國家，由於具有分散的殖民地居民自治的傳統和自己管理教育的信念，? 定了美國教育行政體制的地方分權性質。美國地方教育行政

單位大致分為基層學區和中間學區兩種。基層學區作為直接管理學校的地方公共團體，由各州設置，基層學區教育委員會的主要職能是制定學區教育計畫、編制教育預算、征收教育稅、管理教職員人事、維修校舍、購買教材教具、提供校車等，而中央聯邦政府教育部則處於援助、指導、補助經費和提供教學方面的地位，只是在必要的範圍內才會要求中央參與。³故美國教師退休制度中央與各州不同，各州間亦有所差異，一般而言，美國教育人員的待遇和其他各行各業一樣，以年薪計算，沒有工作就不支薪水，一年只支薪十個月，上課日數一定，除不可抗力的天災之外，如因故停課幾天，暑假前就會延長上課幾天以補足上課日數。⁴

美國的退休保障來自於社會安全給付、職業年金、個人資產及僱用收入之儲蓄，即所謂的四個支柱。在這四個支柱中，社會安全給付和職業年金有逐年增加趨勢。⁵所以美國對學校教師的退休福利規劃同樣約有：

- 一、社安福利金，即所謂的展期或遞延國民年金制。教師和一般國民一樣，全時服務十年，繳稅滿四十季，六十五歲之後，可享有領國民年金資格。然而領取的歲數，因為一般人的平均壽命提高，以後可能會提高為 67 歲或 69 歲。而領取的費用多寡，與工作的最後幾年的薪資有很大的關係。年金的基本財源，是從納稅人的稅收中支應的。
- 二、個人退休金即所謂的 401(k)。退休金採遞延制，這筆退休金乃是由個人每一個月從自己的薪水袋中提取一部份的錢，存入與學校或公司有合約的基金管理公司中，基本上不外乎：存錢的上限為薪水的 20%；所存入的錢可以延稅；

³ 無名氏，「美國教育體制和概況」，<http://www.usacn.com/usa/economy/education/education01.htm> 美國網，2003 年 10 月 1 日。

⁴ Frank V. Auriemma, Cooper B. Sue, and S. C. Smith, "Graying Teachers: A report on state pension systems and school district early retirement incentives", Educational Resources Information Center, ED347602.

⁵ Lei Delsen and Gneieve Reday-Mulvey ed, Gradual Retirement in the OECD Countries (England: Ashgate, 1998), p165-69.

福利好的私人公司會按著個人的儲蓄相對的存入一筆退休金，也有給公司上市股票的。對大部分的人而言，這筆退休金是他們退休之後，主要的收入來源。

三、州政府退休金：稱之為 PERS (OREGON Public Employees Retirement System) 在美國，教師退休之後，是比一般在私人公司做事的人多了一層保障，也就是所謂的公職人員的退休計畫。

學區為教師每月存入的一筆「優渥」的退休金，這筆錢的大小約為月薪的 9%，然而，這個福利只有在州政府與聯邦政府任職之人才有，老師，警察，郵差，消防隊員都是屬於此類。⁶由於存款的利息保證為 8%，又可在 58 歲退休領取，並且可以領取月退，所以常常有人指責政府對私人公司不公平，近來各州都修法，使公務人員領取退休金的福利漸減了（例如，不保證存款利息等等）。然而，羊毛出在羊身上，無論是社安福利金或是個人退休金，都是先從納稅人的薪水中扣除的，唯有州政府退休金，完全由州政府提供，可稱之為「優渥」的退休金。由於退休金也是收入的一部份，因此要課聯邦稅與州稅，而各州課稅的標準不同，對如何領取退休金與年金的算法，各州也大不相同，法規差別也很大，這些因素大大的影響了個人領取金額的多寡。

美國是一個採用聯邦憲政的國家，中央與地方政府分權，且在其範圍內都是各自獨立的，故州地方依據憲法上的規定，聯邦對其公務人員退休金計畫並無干預之權力（利），原則上州地方公務人員退休制度係由各州地方政府自行訂定。就聯邦公務人員退休制度，美國政府在 1920 年通過公法第 215 號歸號文官退休法，首次建立公務人員的退休制度，1930 年正式稱為「文官退休法」，又於 1956 年做較大幅度的修正，建立起習稱的文官退休制度到 1987 年，故聯邦公務員退休

⁶ 林惠真，「美國教育見聞」，<http://scc.math.ntu.edu.tw/educ/usaedu/usedu3lin-wang.htm>，2002 年 3 月 6 日。

制度在一九八七年以前適用「聯邦文官退休制度」(Civil Service-Retirement System)，除臨時人員、選任人員或法令另有規定者外，聯邦所有文職人員均適用。

「聯邦文官退休制度」係採隨收隨付的財務管理，由文官個人及其服務機構分擔約五分之一的費用，其餘則由政府一般稅賦負擔，造成聯邦政府財政負擔，及其他弊病而改革。一九八七年以後適用新制「聯邦公務人員退休制度」(Federal Employee Retirement System 簡稱 FERS)⁷，FERS 乃根據一九八三年社會安全法案的修正將公務人員納入一般社會安全制度的老年年金保險系統，以改善過去領取雙重給付的弊端，和提供新的保險費收入以緩和當時社會安全制度財務上的困難。⁸聯邦公務人員的退休設計包含三層退休所得計畫，即聯邦政府公務人員退休制度的退休金、社會安全制度老年、遺族與殘障保險的年金、公務人員儲蓄計畫制度的儲蓄退休金，是一種整合公務人員退休制度和一般社會勞動者的社會安全制度，整套制度採學理上所稱確定給付制作法、可攜式的彈性支領退休金設計，縱使離職時不符退休規定年齡，但退離後一旦達到該年齡時，仍可支領。

茲簡述聯邦公務人員退休資格條件：

一、屆年退休：聯邦公務人員退休制度規定，凡服務年資連續滿五年以上的公務人員均具備退休資格，但僅合於屆年退休、提早退休、殘疾命令退休等三類，方得支領退休金。故有關屆年退休應具備下列條件之一：服務滿五年而年滿六十二歲者、服務滿二十年而年滿六十歲者、及服務滿三十年而年滿五十五歲者三種情形，這種退休服務年資及年齡的限制，與我國公教人員退休制度有關年資及年齡的限制設計如出一轍。但對於連續服務滿五年未達屆年退休條件而退離者，美國特別加入一種展期退休 (deferred retirement) 的設計，在

⁷ 李華民，*前引書*，頁 604。

⁸ 施教裕，*建立退休公務人員養老制度之研究*(台北：行政院研究發展考核委員會，1994 年)，頁 78。

其退離後到六十二歲時可開始支領退休金，若已具十年以上服務年資者，可選擇自年齡達五十五歲開始與六十二歲前間支領退休金，當然退休金之支給也會隨支領年齡的高低而增減。⁹美國這一套展期退休的設計，正是目前我國公教人員退休制度擬欲效仿的措施之一。

二、提早退休：選擇服務滿二十五年自願退休者，及服務滿二十年年滿五十歲者。

三、殘疾退休：任職滿五年，因對所任職務已難勝任者，得申請退休。

一九八七年退休新制分為三部分：¹⁰

一、社會安全給付：原舊制未參加社會安全制度，一九八七年新制適用後，社會安全制度納入聯邦公務員退休給付，並追溯到一九八三年十二月卅一日以後進用之聯邦公務員皆適用。費用由政府及公務員共同籌款，在職時每月扣繳月俸額的百分之七點五，政府同額繳納，公務員於六十二歲退休或傷殘死亡時，合於條件者，支領一定數額之給付，與我國公務人員保險制度雷同。實際上美國這一社會安全給付是種涵蓋對象廣泛的計畫，幾乎每一種提供薪資或自雇所得的工作都涵蓋，州政府和地方政府人員、公、私民營機構企業都在內，是全國性的制度，給付對象除個人外，還有家庭給付，包括十八歲以下未婚子女、十八歲以上傷殘未婚子女、六十二歲以上妻或夫、六十二歲以下的妻或夫因照顧退休者所監護扶養十六歲以下子女，可以按月領取社會安全給付。¹¹

二、基本退休年金計畫：與原舊制相似，年金來源為每月扣繳月俸額百分之零點九四，政府同額提撥。年金分為立即年金，需任職五年以上年滿六十二歲，

⁹ 施能傑，*美國政府人事管理*（台北：商鼎文化出版社，1999年4月），頁206-209。

¹⁰ 李華民，*前引書*，頁612-17。許南雄，*前引書*，頁193；頁527。

¹¹ 施教裕，*前引書*，頁389-92

或任職二十年以上年滿六十歲，或任職三十年以上者年滿五十七歲者；展期年金則為，未達即立年金年齡而退休者，自其年齡達到規定時，始能支給年金者；提前退休年金則為任職二十年以上年滿五十歲或任職廿五年以上者。年金的給付以物價的上漲水準而彈性調整，當消費者物價上漲指數不超過二%，則按實際上漲水準調整；消費者物價上漲指數達二%至三%時，則調整二%；消費者物價上漲指數超過三%時，則按實際上漲水準減去一%調整。¹²

三、儲蓄計畫：由公務員自由參加，惟政府皆按每人俸額百分之一自動撥入員工個人存款帳，並隨參加者儲存其俸額多寡相對撥給一定比例，儲存金額不列入全年所得，輔導員工為其將來退休生活做好準備。

美國社會安全年金個人退休給付的每月金額，不僅受到原來薪資多少，退休累積年資、年齡點數的多少影響外，還受到退休後是否有另外收入的調查結果而定，一般而言，個人可以提前在六十二歲退休，享有社會安全計畫下的退休給付，但退休給付只有標準退休年齡即六十五歲的百分之七十至八十%，如果是延緩退休年齡，領取的退休給付金額，將是標準退休年齡的一〇三至一〇五%。除退休年齡的因素外，退休給付的多少還要視退休者當時收入狀況而定。依規定，領取退休給付者不一定要完全停止工作，但是如果取領退休年金時仍工作者，其收入若高於免扣除額標準，且年齡未滿七十歲以者，則超過部份每三元美金工作所得減少一元美金的退休給付。¹³美國這種

第二節 日本教師退休制度之分析

日本的企業雇用制度有個典型的特徵，那就是以終身雇用為理想，以年功序

¹² 施教裕，前引書，頁 79-80。

¹³ 施教裕，前引書，頁 393-95。

列的升任制度為人力資源管理，而公務機構亦不例外，以循序升遷誘導、鼓勵公務人員安身立命，這種以資歷評價的標準較為明確，可促進機關內的良性長期競爭，保障公務人員、穩定機關正常代謝，¹⁴也影響日本公務人員退休制度的發展，例如恩給制的退休制度，是獎酬公務人員為長年忠誠服務機關的勞績，而柔性勸說退休的獎勵措施，不限定命令退休年齡，兼顧公務人員公職生涯意志與尊嚴。

日本退休制度始於 1923 年的「恩給法」，凡於 1958 年以前退休之教師，適用「教職員恩給法」，以後退休者則分別適用「國家公務員共濟組合法」、「地方公務員等共濟組合法」、「私立學校教職員共濟組合法」、「公共企業體職員共濟組合法」，可見並無一套教師退休法，而是以退職年金制度的支給規範其退休，屬多元給付退休制度，惟仍可依該相關規定歸納其退休制度。日本教師退休種類可分為自願退職、定年退休(即屆齡退休)及勸說退職，退休年齡並無嚴格限制：¹⁵

- 一、自願退職：教師服務一定年資後可自由申請退職，校長及教育委員會對於教師提出退職申請，在無特別妨礙情況下，應予同意。
- 二、定年（屆齡）退休：即教師達到一定年齡條件當然退休，在日本一般公務人員之退休基準年齡為六十歲，教師也不例外以六十歲為屆齡退休。屆齡退休者以其屆齡退休日後第一個三月卅一日為公定退休日，而公立學校教職員因配合日本學年度關係，不論是屆齡或自願及勸說退離，原則上以三月卅一日為退休退職日。
- 三、勸說退離：勸說退離顧名思義即勸說或誘導、慫恿，使勸退對象有自發性退職之事實行為，因勸誘退離為機關學校為個別目的而為的單一事實，而非依據法律之行政行為，對被勸者而言，亦非法律限制而是以自己自由意思決定為要。勸說退離之方法界限，不得以退職金要脅退職、無退職意思者不得連

¹⁴ 銓敘部編，*日本公務員人事制度*（台北：銓敘部，2000年12月）頁5-11。

¹⁵ 下村哲夫，*教育法規便覽*（日本：學陽書房，第4版，2001年6月），頁297-303。

續執拗勸退、不得長期或強迫勸退，否則不當的勸退會構成侵權行為。對於勸說退離，各機關學校可彈性定有勸退金（加發退職金），可以年齡差別有不同基準訂定，但不可以有男女差別待遇，否則就是違反公平原則而違法。

四、退休年齡：無強制的退休年齡之限制，均由各機關自行設定（以不超過六十歲為原則）。日本公務員之命令退休年齡（屆齡）雖定為六十歲，但為了升遷管道暢通，以及生產力衰退的考慮，在人事制度上採主動干預的作法，故通常鼓勵五十五歲以上人員提前退休，即為勸退，國家公務員退職津貼法定有獎勵早退的加發退職金，人事作業上也會儘可能安排其轉入公務以外之體系，如民間企業、特殊法人團體或地方自治團體。這種「空降」的人事「整理」，在日本人力資源管理上有其重大功能，但向來為各界所批判。除勸退外，在命令退休年齡已屆時，亦可因機關學校特殊需要或業務尚無人可補充交替，其退休後必影響業務運作時，可經當事人同意延長服務，最多可達三年。

因戰前日本公務系統受雇者的老年年金制度十分紛歧，給付條件及給付水準各不相同，為整合各個制度，日本政府於 1950 年代進行一連串改革，至 1960 年代初期，日本公務系統受雇者的老年年金制度已整合為國家公務員共濟組合法、地方公務員等共濟組合法、私立學校教職員共濟組合法及公共企業體職員等共濟組合法四種，是以 1958 年以後退休之教師，適用「共濟組合年金保險」，到了 1985 年日本整合規劃國民年金朝向一元化發展，凡 20 歲至 60 歲者皆需加入國民基礎年金制度，領取基礎年金，包括厚生年金保險（民間企業受雇者）及共濟年金之參加者，都須加入新制的國民基礎年金制度，即全民均享有共通之第一層保障的基礎年金保障；而原有之厚生年金保險、共濟年金則定位為薪資相關年金，構成第二層保障的附加年金。¹⁶故教師退休後其經濟生活保障有來自共濟組合年金及國

¹⁶ 財政部國庫署，「業務導覽」，<http://www.dnt.gov.tw/business/annuity/ch3.asp> 財政部國庫署網站，2003 年 12 月 12 日。

民基礎年金，另外針對「國家公務員退職津貼法」之規定領有普通津貼及特別退職津貼：

- 一、教職員恩給法：顧名思義退休金完全由政府負擔，在共濟組合法實施前已有年資者，保留恩給法所規定之既得權益作一總結，1959年後退職人員，因恩給法已併入互助協會制度辦理，不再適用，但原已依恩給法規定退職並領取恩給者，仍按恩給法之規定辦理。
- 二、共濟組合年金保險：有互助組織及國民年金兩種體制之旨，¹⁷在1985年以前，由公務員負擔百分之四十二點五與政府百分之五十七點五，共同負擔退休金，於任職二十年以上者，支退職年金直至死亡，金額為俸給年額百分之四十起算，超過二十年資每增一年增百分之一點五，最高百分之七十為限。未滿二十年資於年滿六十歲或退職時已滿六十歲者，給予一次退職給付金。1985年以後年金定位為國民基礎年金，經費來源以政府負擔及教師保險費收入，其中互助組織保險費收入由僱主（即政府或地方公共團體）及受僱者各半負擔，費率因團體不同略有差異，國家公務員共濟組合年金的全部事務費由政府撥付，政府並以僱主身分負擔1/2的保險費、補助基礎年金給付的1/3，以及國民年金制度實施前給付費用的20%。地方教師等共濟組合年金包括全部事務費的撥付、政府僱主身分負擔1/2的保險費、補助基礎年金給付的1/3。私立學校教職員共濟組合年金包括部分事務費及補助基礎年金給付的1/3。事實上，共濟組合的基金不僅只於公務人員退職時支付退休年金，亦辦理公務人員相關福利，如公務人員生活品供應、臨時借貸、提供公務人員保健教養設施，醫療給付、災害慰問等，亦是其功用範圍。

三、退職津貼法：日本以終身僱用及年功序列之基本理念來考量公務人員或教師

¹⁷ 許南雄，前引書，頁322。

的常任職務，企業也不例外，配合實務上勸說退離的措施，故訂有相關退職津貼法，作為獎勵早退的加發退職金，由政府或企業獨自負擔經費。公務員教師於退休時，除依共濟組合年金支領退職給付外，依退職津貼法之規定，可領取普通津貼或特別退職津貼。普通津貼又依其任職年資及性質之不同而定，分為一般退職津貼、長期繼續服務退職津貼、裁減人員退職津貼三種，均一次支給。特別津貼則分為未預告而解職之退職津貼及失業退職津貼。¹⁸

綜觀，日本退職制度之特點可列舉如下：¹⁹

1. 兼採恩給與年金保險兩種制度併行。
2. 退職給予以年金為主，並以達一定年齡為支給條件，著重養老之實質意義。
3. 給付標準優厚，退職人員生活有保障。
4. 公務員多於屆滿退職年齡前接受勸導退職，故平均退職年齡較低，人事管道暢通無阻。
5. 無服務一定期間，始得支領退職金之限制。
6. 給付項目繁多，且支給標準不一。
7. 無統一辦理退休之機關，均由各機關自行依規定辦理之。
8. 經費來源不同：(1)退職年金之經費由公務員與政府共同負擔。(2)退職津貼之經費由政府完全負擔。

¹⁸ 李華民，前引書，頁 654-55。

¹⁹ 下村哲夫，前引書，頁 297-303

第三節 新加坡教師退休制度分析

新加坡一九五六年頒定的「年金法」是公務員退撫制度的基本法，為各有關法規重要之根據，在此之前尚有於 1953 年引自英國的社會福利措施內容的老年年金制度，公務人員方面由政府於公務人員老年退休後一次給付之養老金；民間企業人員方面由民間企業的雇主與受雇者於工作期間共同提存退休準備金，於受雇者老年退休後給付之退休公積金，故分列公務人員養老金與民間企業人員公積金兩種制度並行，至 1977 年時，新加坡政府將兩種制度合併，成為單一的中央公積金制度(簡稱 CPF)，CPF 是一種公益性強制儲蓄措施，亦退職、退休金的一種，適用範圍最廣及於全國之受雇人員，故影響新加坡國民退休退職後的經濟生活保障也最大。²⁰而新加坡所謂公務員包含各級政府機關編制人員及政府學校(小學、中學及初級學院及大學先修班)校長、教職員工。²¹故新加坡教師退休除年金法外，尚有中央儲蓄基金制度的退休金。概析新加坡教師退休制度如下：

一、退休條件：分自願退休及命令退休二種，六十歲命令退休，五十歲以上或女性四十五歲以上者均可申請自願退休，沒有服務年資限制。

二、退休金種類：受服務年資多寡而有不同，任職十年以上者及機關裁撤、因公傷殘退休者，給年退休金；未達請領年退休金者，支給一次退休金。

三、退休金來源：

(一) 年金法退休金：其來源由政府獨自籌款，以稅賦方式處理支付，但因年退休金及一次退休金數額計算較少，只是新加坡退休公務員退休金的一小部分而已。

²⁰ 財政部國庫署，前引文。

²¹ 李華民，前引書，P136-37。初級學院及大學先修班相當我國高級中學。

(二) CPF：則由公務員與政府各按公務員月俸廿五%繳費建立基金，並以公務員名義立戶儲存。

新加坡退休制度特色在於除了政府籌的年金法退休金外，尚有全國中央儲蓄基金法，凡支領薪資人員，不分按日、按週或按月支薪的公、私機構、企業的僱用人員均可參加，以儲蓄方式儲存自己及政府補助的基金為自己存款運用，且規定年滿五十五歲以後可領取儲蓄存款，而繼續任職者每隔三年可再領，俟退休離職後再領一次。信蓄金有管理委員會管理運用，而公務員更可在平日運用該基金於醫療、購屋置產、及投資債券股票等，靈活運用，並有固定孳息收入，對公務員在職或退休生活上經濟規劃較為週全，值得我國借鏡。

第四節 我國教師退休制度

我國教師退休制度隨國家時局、政策及民間、國際各類退休型態的發展而有不同，學校教職員退休條例從民國三十三年至八十五年二月以前，及八十五年二月以後各有其異同，其中退休金來源不同是一大轉變，也改變我國教師退休制度的立論及其功能，連帶將來也可能會影響退休形式，茲分析我國教師退休制度的理論基礎、功能、形式：

一、就理論基礎而言：教育是百年大計，我國向來尊師重道，民國八十五年二月以前學校教職員退休條例第三條、第四條規範限制退休年齡及年資或身、心有特殊狀況之退休，在教師達到一定年齡或年資時可以聲請退休，或在年齡達到最高限制或心神喪失、或身體殘廢不堪勝任職務時強制退休，這符合一般退休理論中社會功能中的撤退理論假設基礎，及人事機能、新陳代謝的功能。人的能力會隨生命週期而降低，故需有一機制使這些能力逐漸降低的退離職場，這樣才有新的空缺進用新的較強的能力的人，以促進新陳代

謝，但也不能在能力尚屬高峰期或足勝任職務時，任意退離而損失其常久訓練培育的成本，並支付退休金及其日後的照護，在教師能力與退休經費之間取得平衡。另在第九條²²「教職員金之給與，在國立學校由國庫支給，在省立學校或直轄市立學校，由省市庫支給，在縣市區鄉鎮保立學校，由縣市庫支給」，是由中央或地方政府財政支付所有公立學校教職員退休金，即所謂的「恩給制」。就當時而言，此種退休制度意涵著政府對教育人員的一種恩惠與酬報，對於教育人員忠誠於政府與貫徹國家教育政令的回饋，退休金的給與也是政府為照顧教師退休後的生活，使其退休後經濟無虞，仍保有生活尊嚴，俾其在職時可以無後顧之憂，頗有償金理論的意涵；而服務年資愈久，退休金基數給的愈多，尤其在第九條有關服務滿三十年而仍繼續服務者，有增加基數（退休百分比）的規定，無非是考量以前國中、小教師從師範體系學校畢業後，年紀在二十歲左右時就投入教職育工作，其工作能力及任職時間可達四十五年之久，在鼓勵教師未達限齡退休前，儘可能繼續服務，而增給退休金，是以功績論償，也是激勵理論的運用。另一方面，教師（含公務人員）薪給中本薪（俸）偏低，歷年來政府考量到其給付與退休金基數計算直接相關，考量政府財政中人事經費逐年增加，且退休金的計算基數（百分比）又高，不敢貿然於本薪（俸）中調整待遇給付，以避免調薪而增加退休金計算給付，徒增財政負擔，反而於其他加給中調整，故退休金給付也成了遞延的薪資性質。所以就八十五年二月以前我國教師退休制度是以撒退理論著眼，從人事機能及新陳代謝方面來考量教育人力資源的運用，並以國家財政的逐年加重的負擔，運用不調整本薪計算基準、一次退休金優惠存款等措施，來挖東牆補西牆，惟仍不敵教育人員人數逐年增加，退休潮逐年湧出等事實，人事經費龐大的壓力，退休制度終於有了根本性的變革肇因，在八十五年二月以後，教師退休制度的理論基礎則有了變化。

²² 民國三十三年六月廿二日公布學校教職員退休條例第十一條、民國三十七年四月十日修正學校教職員退休條例第十二條。

民國八十五年二月教師退休制度，尤其是退休金的來源有了重大變革，退休金的來源變易也改變了我國教師退休制度的理論基礎。依新制第八條「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任」，此條規定將教師退休金從「恩給制」改為「共同儲金制」，退休金是教師個人與政府共同籌措交付基金管理支付，不再是政府的酬庸而是個人自力救助的一部分，以保障個人年老力衰後退離職場的經濟生活，故我國教師退休制度於八十五年以後，頗符合社會保險理論的自力救助及安全保障說或遞延工資論述。

但實際上，我國教師退休制度設計的理論基礎，在政府政策規劃時，不是引用了那些特定理論而設，在法條規定上亦不是明文言定本法是以何為基本理論或以何為據，故不是可以？然的劃分為那個理論。就我國教師退休制度實現狀況而言，它也意涵著角色理論、社會重建理論、遞延工資理論等特性。

二、就功能而言：我國教師退休制度的設計與其他退休制度一樣，並非為特別功能而設定，無非是要組織有正常的新陳代謝，保持組織效率與提高士氣，使教師於年老力衰時退離職場而能保有生活上的保障。在民國八十五年二月以前的舊教師退休制度是如此，之後的新制度也不脫離這些功能，只不過因為新制度採用了社會保險理論的基精神，希以政府與教師共同繳付退休基金及由政府負最後保證支負責任方式籌措，避免以前「恩給制」時代，退休金因地方政府無法籌措而影響教師退休，也保障教師退休及退休金權益，減少政府財政負擔。而退休金由政府與教師在職時預先撥繳儲蓄基金，可彌補公共年金之不足，俾維持退休人員適當的生活水準，避免因政府財政困難、削減老年給付的支出而退休生活發生困難外，也緩和人口老化和壽命延長對社會經濟發展的衝擊，更可以為國家累積相當可觀的基金，基金透過正常經營管理機制，可運用於提供教師相關福利或投資於國家相關經濟建設。

三、就形式而言：從退休方式來說，我國教師退休制度從最高及最低年齡、年資及身心狀況限制，即可看出是兼採自願及強制退休制，依新舊條例第三條第四條規定自願退休及命令退休條件，任職五年以上年滿六十歲，或任職滿二十五年以上者，得申請退休；年滿六十五歲或心神喪失、或身體殘廢不堪勝任職務者，應即退休。但在新制第四條之一增加了教師或校長依第三條申請退休者，除特殊原因外，其退休生效日以二月一日或八月一日為準。這是我國其他退休制度所沒有的限制，此條款的限制原因係為配合學校教育以學期制劃分，為利教學之需而設。實務作業上，大部分教師也配合學期制辦理退休，但仍有一些不按牌理出牌教師非特殊原因存在而選擇在學期中辦理退休，且在法規上所謂特殊原因亦未有明定或解釋，故造成教師與地方政府間的困擾。從退休金來源而論，教師退休金在八十五年二月舊制以前是「恩給制」完全由政府負擔籌措，是屬政府籌款，現款支付制。由政府於當年退休人數預估數中編列退休金以支付當年度退休人員退休金，這種退休金的籌措，造成了地方政府財政增加負擔，甚而有些地方因無法籌措財源而限制教師申請退休。而退休給付方式則是逐次放？，由只支給月退休金到月退休或一次退休金的選擇，最後可以兼領一次退休金與月退休金的組合，且不管是舊制或新制，均由政府負最後保證支付責任的確定給付制。

就我國教師退休制度與前幾節美、日、新加坡退休制度與比較，吾人歸納、分析整理可知，美、日、新加坡退休制度有個共同特色，即對退休人員之經濟照護並非來自單一退休法所給予的退休金，而是結合社會保險制度或強制儲蓄制度，由政府配合提撥相當儲金鼓勵個人為退休儲存更多保障，新加坡中央儲蓄基金則採個人帳戶儲金，允許個人在職期間運用儲金於醫療及相關投資，靈活運用，是一種很有績效的基金管理模式。又日本及新加坡退休制度仍維持有恩給制，退休給與不用個人負擔，具賞金、功績酬庸性質的退休金。對於退休條件三個國家採取較為？鬆政策，年？在五十五歲至七十歲間，且年資影響其退休金多寡，所

得替代不超過在職人員薪津，退休給付各有一次給付及年金給付制，其中美國有展期年金制度，是目前我國對公教人員退休制度預計仿效之一。茲將美、日、新加坡與我國教師退休制度之比較整理如下表：

表 2、美、日、新加坡退休制度與我國教師退休制度相比較

國家/內涵	美國	日本	新加坡	台灣
教師體制	屬文官(公務員)體制，退休適用聯邦公務員退休制度	屬文官(公務員)體制，適用互助會(共濟組合)法	屬文官(公務員)體制，適用年金法	屬廣義的公務員體系，退休制度跟隨公務人員退休制度而行
退休種類	屆年退休、選擇退休、殘疾退休	命令、自願退休	命令、自願退休	屆齡、命令(傷殘)及自願退休
退休年齡	依其任職年資而議，約在五十五至六十二歲	除法官及會計檢查官依其所任職務，由法律規定退休年齡六十三至七十歲外，一般公務員均須於六十歲退休，但仍可由各用人機關自行設定內部職員退休年齡，大部分亦在六十歲即行退休	男女有別，男性在六十至五十歲間；女性在六十至四十五歲間	依服務年資而定，若服務達二十五年即可申請退休，最高六十五歲要屆齡退休，特殊條件可延長退休。
退休金種類	立即年金、提前退休年金、展期年金、一次退休金	退職年金(任職滿二十年以上)退職一次給付金	年退休金(任職滿十年以上)一次退休金	一次退休金、月退休金、兼領一次退休金及月退休金(四種組合)
退休金標準	退休年金：依任職年資及年齡而定，三年最高年俸額平均數之百	具一九五八年以前之恩給法年資者十七年以上年退休金為退職時	年退休金為退休前三年平均月俸之六分之一乘任職總月數，最	民國八十五年以前是以本年最後在職的月俸額為計算基數，最高

	<p>分之一至一點一乘以任職年資，但年齡未滿六十二歲者，每少一年扣除年金百分之五。</p> <p>一次退休金：指不合退休條件之離職人員，按自己繳納基金之費用，依百分之三之複利計算本自一次發還。</p>	<p>俸給年額一百五十分之五十，每多一年加給一百分之十，最高四十年為限。一九五九年以後之年資滿二十年退職者，年金為俸給年額之百分之四十起算，每增一年加給百分之一點五，最高為百分之七十為限，但未滿六十歲擬提早支給年金者，其年金減支百分之四；未滿二十年退職者，於年滿六十歲或退職時已滿六十歲，給予一次退職給付金。</p>	<p>高不得超過平均月俸之三分之二；一次退休金則六百分之五乘任職總月數</p>	<p>一次退休金可支領八十一個基數，月退休金則隨在職人員月俸額計算可達百分之九十五，另外加上實物代金。八十五年新制後，以退休日時本薪的二倍為基數，一次退休金以服務每一年一點五個基數計算，最高可有五十三個基數，月退休金則每服務一年給百分之二，最高可達百分之七十。</p>
<p>退休基金來源</p>	<p>公務員個人負擔扣繳月俸額百分之八點四四（其中七點五為社會安全稅，零點九四為基本年金基金費用），政府同額補助</p>	<p>一九五八年以前恩給法完全由政府負擔，以後則為公務員個人負擔互助金百分之四十二點五，餘國庫補助。</p>	<p>由政府負擔</p>	<p>八十五年以前全部由政府負擔，八十五年以後則由政府及教師共同負擔，以教師的本薪的二倍的百分之八至十二，由政府和教師分別負擔百分之六十五及三十五。</p>

實質退休金內容	社會安全給付、基本年金計畫給付、節約儲蓄計畫給付	退職津貼、互助協會法給付	年金法給付、中央儲蓄基金制度給付	學校教職員退休金給付、公務人員保險養老給付、
特色	結合社會安全制度及節約儲蓄計畫，有效保障退休後生活。	恩給制與年金保險制並行，以年金為退休人員主要經濟來源。無限年齡退休及年資限制支給退休金。	恩給制與中央儲蓄基金制(CPF)並行，CPF以個人立戶儲金，在職時可運用該基金投資運用，退休後為主要經濟來源。	結合職業保險養老給付，八十五年以前為恩給制，八十五年以後為政府和個人共同儲金制。
新舊制銜接點	一九八七年	一九五九年		一九九六年

資料來源：作者整理

第四章 民國八十五年前我國教師退休制度（舊制）

我國教師退休制度以新制、舊制區分，仍因應「學校教職員退休條例」自八十五年二月一日以後，由政府單獨籌款的「恩給制」，改採由政府與教職員共同撥繳費用建立之「基金制」，這是一重大變革，徹底改變了退休金的體制，重寫我國教師退休制度的歷史。在教育人事行政作業上，凡在民國八十五年二月一日以前已進入公立學校之教師，其將來退休時，仍有八十五年二月一日以前「學校教職員退休條例」（稱舊制）之適用，以後之年資則適用八十五年二月一日施實的（新）「學校教職員退休條例」（稱新制）。

第一節 我國教師退休制度緣起

民國三十三年六月二十二日國民政府公布的「學校教職員退休條例」是我國現行教師退休制度原始法條。而退休制度，當在春秋之間，在左傳中查「冬十月，晉韓獻子告老」、「范武子將老、召文子曰：『變乎！君子之喜怒，以已亂也．．．余將老，使卻子逞其志．．．爾從二三子唯敬，乃請老』」等語，應為在朝為官後因老或其他原因之故，而請求辭官還鄉之風行，但是否有退休金不得而知。直至漢平帝元始年下詔「天下吏比二千石以上，年老致仕者，參分故祿，以一與之終其身」則可視為退休金給與法制之始。¹但從中國帝王專制家天下制度而言，告老還鄉給的退休金，可能只是出自皇帝之恩典以報償其及君王的忠貞及功績，隨其意念有所不一，恐難有所沿襲成制。直至清末外國人進入中國主持海關、郵電機構，使得西方的退休恩給制度引進中國，形成關務、郵電事業的退休體系，應為我國退休制度有法制化徵兆之始，²至民國元年北京政府公布「警察官吏卹金給與

¹ 邱創煥，*文官制度論叢*（台北：中華民國國家發展策進會，1993年3月），頁904-05。

² 考試院考銓叢書指導委員會主編，*中華民國公務人員退休撫卹制度*（台北：正中書局，1984年）

條例」及「陸軍平時卹賞暫簡章」只對具特殊身分之警察與陸軍始得適用，是民國最早的退休制度，到民國三年北京政府公布的「文官卹金令」則應屬民國最早的文官退休制度，惟所謂文官應不包含教育人員。³但在此之前尚有民國十五年十一月二日國民政府公布的「學校職教員養老金及卹金條例」，⁴為退休和撫卹合併立法的制度，應屬我國最早的教師退休、撫卹的規定，全文十七條。⁵後來因為內容規定及條文皆嫌簡略，且退休與撫卹合為一體，不足以因應事實之需要，國民政府在重慶將原先公務員與學校職教員的退休、撫卹分別建置，故有三十三年「學校教職員退休條例」的制定。

從民國十五年國民政府公布「學校職教員養老金及卹金條例」⁶其有關退職條款規定，及其制度設計內容，經本人概略分析後，可歸納幾點為後來民國三十三年「學校教職員退休條例」改變之處：

第一、卹金條例適用對象包含公私立學校職員、專任教員、兼任教員，惟專任及兼任支給標準有別，私立學校職教員養老金及卹金由該私校察度經費情形酌量支給，是退休、撫卹、公私一體立法，其條例以「職」為先以「教」為後，可見當時民國政府訂定學校相關人員退休權益規定時，對於學校教育這塊統治權力的處女地，仍以可以傳達政令、監督教師教育的行政職員為首要照顧對象，教育環境生態受制度軍政時期黨國政府的掌控，學校教學發展是由職員來主導，教師可能只有依

頁 24-25;60。

³ 「學校職教員養老金及卹金條例」第十五條規定：「本條例公布以前，各職教員服務年數，得照追計，但以有確據者為限」，由此應可推論在此之前國民政府尚未訂頒可適合學校職教員退撫規定。

⁴ 謝本達主編，*第一次中國教育年鑑*（台北：博愛，1991年），頁96-97。

⁵ 「學校職教員養老金及卹金條例」第十五條「本條例公佈以前各教職員服務年數，得照追計，但以有確據者為限。」

⁶ 參閱附錄一。

學校行政人員所訂教學方針教學，淪為統治的工具，與現在學校以教師自治、學校自主的教育環境相比擬大不同。嗣後民國三十三年六月廿二日學校教職員退休撫卹各別分立「學校教職員退休條例」與「學校教職員撫卹條例」，則以「教」為先以「職」為後，國民政府以國民黨領政之訓政時期即將結束，進入憲政時期，學校職員角色已漸退其鋒芒，仍以回歸學校以教為主以職為輔為是。

第二、規定退職最低年資要連續服務十五年以上及年齡逾六十歲，自請或由學校請其退休者得領養老金，或已連續服務十五年而年齡未滿六十歲而身體衰弱不勝任務者，或未符前述最低年資、年齡，而身體衰弱係因公殘疾致不勝任職務者，得請領養老金，所以沒有屆齡或強制退職之設計，但除因公外致病殘外，有最低服務年資十五年之限制，且需以連續在一校者為限。對於在職死亡領卹年資亦有其限制，最少需服務十年以上，或因公致死。據此，職教員退休養老金及撫卹金需有基本服務年資十年或十五年以上，且需連續在一校。顯示當時政府重視、要求教師對服務學校有一定的忠誠度，沒有教師人力的流通。

第三、退職養老金只有年養老年金分季四次發給，沒有一次養老金設計，且養老金給予標準依養老年金表規定，該表將月俸劃分十個等級，將服務年資以五年級距分級，而非每一月俸級每一年資給予計算，且月俸以最後月俸為之，未隨物價或在職人員調薪而調整，但其年養老金支給數約在職時的百分之三十七至百分之一〇〇，月俸額愈高者百分比愈低、年資愈高者，百分比愈高，有所得再分配的情形。

第四、至於卹金條例中的養老金、撫卹金支給（負擔）機關，國立學校由國庫支給、省立學校由省庫支給、市縣區立學校由市縣區教育經費支給的「恩給制」，其養老金及卹金給予是強調退職、在職亡故後之照護，

具有基本生活安全保障功能。對因公傷以致殘疾不勝任務而退職者有增給養老金標準，加強照護，另訂有褫奪公權、喪失中華民國國籍、退職後再任他項公職者停止領受養老金的條件。所以民國十五年國民政府頒定的「學校教職員養老金及卹金條例」是中華民國最早法制化、制度化的教師退休制度，這些制度設計的管理（統治）理念、中心目的等，在嗣後的「學校教職員退休條例」可見其蹤跡。

第二節 歷次變革分析

我國「學校教職員退休條例」最大變革應是從初制之始到民國八十四年時間，其間經⁷四次修正，每一次只是部分條文修正，制度上並無巨大的改變，尤其是退休金的性質一直維持「恩給制」，所改變的多為退休適用對象、退休年齡、退休年資、退休方式、退休金基數、退休金內函等的增減修正，從最先制定公布的二十二條條文到第四次修正，也只增加到二十三條條文，每次修訂法條時序如下：

1. 民國三十七年四月十日國民政府修正公布全文 24 條
2. 民國五十一年六月十二日總統修正公布全文 23 條
3. 民國六十一年八月十六日總統修正公布第 3、4 條條文
4. 民國六十八年十二月二十八日總統修正公布第 3、5、7、8、14 條條文；並增訂第 14-1 條條文。

一、民國三十三年六月二十二日頒訂

我國教育於民國三十二年實施六年國民義務教育，「學校教職員退休條例」在民國三十三年制定，⁷從建國辛亥革命起義，歷經民國初年軍伐割據時期，繼之

⁷參閱附錄二。

盧溝橋事變日本侵華，國民政府一方面全力抗日，另一方面又要防共黨坐大，內憂外患，又逢世界經濟危機開始波及中國，⁸財政收支短缺、貨幣金融紊亂、民生物資相當缺乏，工業百廢待興。學校教職員退休條例規定，反映著國家環境時、空背景及政治局勢條件，國民政府歷經革命、軍伐割據、國共爭權情勢，對於是國家百年大計的教育尤為慎重，如何掌控這塊生產地，產出對國家對政府有利的成品，對於其操作手 - 教師的福利自當予以重視，故教師退休制度面向設計從人事機能方面考量規範退休條件（含年齡、年資）、退休類別（自願聲請、屆齡應即），也基於國家政府對於教師平常或非常時期對國家教育的投入及貢獻，以服務年資多寡計算退休給予（年退休金及一次退休金、年退休金比率及非常時期的增給）亦表政府之恩威及酬庸，且任職越久給與相對提高，服務滿十五年以上者支領年退休金之給與在百分之四十至百分之六十五間，且應即退休者其年退休金給與較聲申退休者之給予為多，若因公而致心神喪失或身體殘廢應即退休者則再加百分之十規定，未滿十五年者則僅支給一次退休金，功績報償性質濃厚。但對於任職未滿五年而因心神喪失或身體殘廢應即退休者，無任何退休給與，顯示政府對此類任職短且非因公而退之教師認為無所貢獻而支予照顧，足見當時退休制度設計並無經濟安全保障的用意。另對於任教職時退休金處理、退休金籌給機關、支領權利停止喪失、退休回籍旅費、其他學術、社教、私校服務人員之比照規定等，且所稱學校教職員包含專任及兼任教職員，是一廣泛退休照顧體系，其中兼任教員亦有年退休金之給與規定，只存於本次退休條例，在往後退休規定中已被刪除？後。

總觀教師退休制度首次訂定尚有法條安排不合理性，如，條例第二條「教職員有下列情形之上者，得申請退休。一、服務十五年以上．．．。前項服務年數，以在公立學校依規定資格任用而有證明者為限．．．。」，但在第三條「教職員

⁸ 1929年 - 1933年資本主義世界經濟危機。

有下列情形之一者，應即退休。一、年齡已達六十五歲者．．．」卻未規定渠等應即退休者之服務年數是否需具公立學校依規定資格任用而有證明者為限，這法條的矛盾也發生在第四條給予年退休者，未限定以公立學校依規定資格任用而有證明者；及第五條給與一次退休金者，卻限定以公立學校依規定資格任用而有證明者為限之規定。惟究其輪廓實可說已具雛型，只是各面向內容規定未必每一細節都顧全，且法條致使制度相關設計或？或嚴、或未符現實條件、或無前瞻性、或無彈性等，從而使其有修訂的空間。

二、民國三十七年四月十日第一次修訂

「學校教職員退休條例」首次於民國三十七年四月十日修訂，⁹當時國家仍處於國共內戰時期(1945 – 1949)，1945 年對日抗戰結束後，第二次國共合作徹底瓦解，兩黨亦轉而進入一場大規模武鬥的內戰，雙方處於不可共存的時刻，後又因日本投降後的諸多利害問題而發生激烈的衝突。在內戰初期，國民黨大致上佔了優勢，並攻佔了中共首府延安，不過，隨著中共實力的不斷提升及國民黨的腐化這個此消彼長的情形下，國民政府在 1948 年以後已猶如強弩之末，在中國大陸之政權大勢已去。此時政治混沌不明、社會及民生經濟於抗戰後繼之內戰已凋敝、混亂了。

反映政治社會經濟條件的變動，國家對於教師權益似以維持穩定為首要，此時對於教師退休制度的修訂，雖仍以公立學校依規定資格任而有證明者為限，但卻刪除了先前條例第六條規定兼任教員可領年退休金規定，亦意著兼任教員退休不再可領取退休金。刪除「至少應連續在同一學校服務年五年」之規定，反映時局變動對教師久任一校困難之條件限制，刪除兼任教員支領一次及年退休金規定、調整聲請退休條件提高為「服務三十年以上者」、提高年退休金給與為百分之

⁹ 參閱附錄三。

四十五至百分之六十五，支領年退休金者減少支領一次退休金至四個月薪，相對服務未滿十五年只能支領一次退休金者則提高其一次退休金給與，縮小服務未滿十五年與十五年以者，支領退休金之差距，但對於任職未滿五年但因公傷病致心神喪失或身體殘廢不勝任職務而應即退休者，均給予一次及年退休金，較原退休規定給年退休金規定優厚，強調功績報償。另將非常時期的增給刪改為物價高漲時期的增給，反映當時國家財政的混亂與貨幣有貶值的趨勢，新增外國人任公立中等學校教職準用之規定，適逢國家提倡新式教育，引進外國教育投入。

三、民國五十一年六月十二日第二次修訂

民國三十八年十二月國民政府撤退到台灣後，以當時國民政府政權所及領土為台、澎、金、馬地區，是國民政府統治權在台首次修正。台灣政治管理歷經撤台前陳儀軍政府的二二八事件政府軍與台灣民兵的衝突，其後的整肅台灣精英及濫殺百姓，及政府長期白色恐怖統治、戒嚴，再加以國民政府反攻大陸復國之統治綱領，台灣已政治走向威權、黨政合一、一黨極權之極；民間力量至此反投注於台灣經濟的發展，四十年代國民政府土地改革政策，公地放領及耕者有其田，促使農業生產大量外銷，也促使原台灣仕紳、土地主階級將資源投入工商活動，成為轉型工業之基礎，並延續日割晚期「工業台灣，農業南洋」政策下興建遺留的基礎工業建設，五十年代初的台灣經濟開始由農業經濟轉型發展輕工業，由輕工業進口替代轉為以輕工業出口導向經濟，加工出口區之設置，以低廉工資的國際比較利益，迅速打開海外市場，逐漸增強工商業之發展。依行政院主計處工商及服務業普查報告，民國五十年全台企業平均每員工全年勞動報酬為新台幣 6949 元，較民國四十三年 的 2738 元增加近二倍，¹⁰台灣經濟已在成長。

¹⁰ 引自行政院主計處工商及服務業普查摘要表，

是故「學校教職員退休條例」於民國五十一年六月十二日又有了第二次的變革，其重點為：降低年滿六十歲者之服務年資由十五年以上降為十年以上、取消支領年退休金併同支給一次退休金規定、改變一次退休金之基數內涵為最後在職之月俸額及本人實物代金為之，最高可支六十一個基數、將年退休改為月退休金，並將月退休基數比照在職同等級教員月俸額百分之七十五給予，最高給百分之九十為限、新增服務滿卅年以上，連續二十年成績優異者增加退休給予，一次退休金可增加至八十一個基數，月退休金增加百分之九十五為限、明定月俸額內涵為實領本俸及其他現金給予、新增主計人事人員退休，依公務人員退休法規定辦理，不適用本條例、及退休人員照護規定雛形（退休人員退休後，仍為學校一份子，學校遇有慶典應由校長邀請參加）。¹¹這次的變革與以前規定比較可謂重大，在條文上就有以新舊條例之分。綜觀其變革方面在於退休條件放寬、支給增加，可反映國民政府遷台後，開始重視國家教育是統治人民、掌控政權最有利又溫和有手段，對教職員的福利開始注意，以吸引更多人員投入教職，也以行政命令方式解決實務執行過程中所遇到相當多的細節問題，例如年資採認標準，從三十三年條例之始到三十七年第一次條正，均未提及到，直到五十四年條例施行細則第十條「學校教職員任職年資之計算，一律自中華民國十四年七月一日國民政府成立之日起開始採認。」方明定，及其他公職年資支核給退休（職）金，經相關主管機關出具證明者得合併計算。¹²

四、民國六十一年八月十六日第三次修訂

到了六十年代是多事之秋，民國五十六年推動九年國民教育但師資亟為缺

<http://www.dgbasey.gov.tw/census-n/two/ht4214.HTM>，2003年12月1日。

¹¹ 參閱附錄四。

¹² 民國五十四學校教職員退休條例施行細則第十一條。

乏，民國五十八年台灣首次辦理國民政府遷台後中央民意代表的增補選，民國六十年釣魚台事件，美、日、中爭奪發現有石油之釣魚台，引發各屬民間的保釣行動。另在美國「聯共抗俄」策略下，中共開始重回國際舞臺，台灣的國際地位受到空前壓縮，中華民國退出聯合國，接著六十一年中日斷交，幸而當時台灣經濟起飛¹³，尤以建築業帶動產業蓬勃發展，開始發展重化工業為主的第二次進口替代政策和出口擴張政策，使工業產品出口結構得以在石油危機、保護主義壓力及勞人成本優勢削弱的情況下，逐漸由勞力密集的工業轉向技術密集工業，政府推動十大建設，獎勵優秀國外學人回國奉獻、產業結構調整，奠定了民國七十年代台灣科技迅速起飛之基石，從民國五十年全台企業平均每員工全年勞動報酬為 6949 元，民國五十五年的 12559 元、民國六十年就達到 21770 元，足見成長之速。

隨國民九年義務教育推動及國家政經環境新時局，「學校教職員退休條例」民國六十一年八月又有了小幅度的修正，¹⁴如將申請退休年限降低五年，加速新陳代謝及引進新教師，刪除專科以上學校教授延長服務不受限制之規定，使學校人事更進一步的發揮新陳代謝之作用。究其修正原因，除了為吸引海外學人回國任教，提升大專院校科技教育能力外，也因教師退休給與微薄，以任大專院校四十年退休支領八十一個基數一次退休金只有廿二萬餘元，其優惠存款每月也只有二仟餘元，故不足以安養其退休後生活及尊嚴，更何況中小學校教師，故退休人數極少，不足以新陳代謝及報償功績，教育部？以提修正，只可惜修正的只是以減少任職年資、規定大專院校延長服務限制，對於真正問題所在退休金 - 太少 - 未予認真考量，仍礙於可能增加財政負擔而犧牲教師應有的基本權利，不論其在職所支薪津或退休後所應保障均。

五、民國六十八年十二月廿八日第四次修訂

¹³ 陳水源，*台灣歷史的軌跡*（台北：星晨，2000年），頁 634-37。

¹⁴ 參閱附錄五。

民國六十四年長期獨裁掌控台灣政治的國民政府蔣介石總統去逝，其後權力核心由其子蔣經國繼之，六十六年中歷事件、六十七年蔣經國繼任總統、六十八年元旦中美斷交、六十八年十二月十日發生台灣反對運動的重大政治事件「高雄美麗島事件」及其後的一連串政治審判及被揣測的政治謀殺事件。此時期政治氣氛可說自二二八事件後，台灣民間反對運動釀積尋求暴發時期，各種形式的反對運作開始操作，極權之執政之心被民間反對運動觸動了，而開始有了民主改革步伐，雖逢國際發生第二次石油危機，但台灣推動十二項建設、開放觀光、開始新竹科學園區之投資及成立，推動重點科技，其時期全台企業平均每員工全年勞動報酬，從民國六十年的 21770 元、民國六十五年的 50505 元到民國七十年的 114581 元，均以倍數的增加，足見台灣經濟發展迅速。

民國六十八年十二月「學校教職員退休條例」又有了修正，¹⁵增訂「對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低其退休年齡」¹⁶之規定，以使退休年齡富有彈性促進新陳代謝，增加退休金給付方式，原條例規定任職十五年以上之退休人員僅得選擇支領一次退休金或月退休兩種，修正後增列兼領二分之一之一次退休與二分之一之月退休金、兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金、兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金等多種給付方式，明確規定退休金發給數額內涵由行政院決定。退休再任公教人員時，其已領之退休金無庸繳回，惟其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算，新增支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，發還遺族月退休以一次退休金計算之餘款及同薪級之現職人員一年月薪額之撫慰金，對支領月退休金之遺族可謂照顧超前。

總結，至此舊制教師退休制度大致底定持續施行至民國八十五年新制修訂。

¹⁵參閱附錄六。

¹⁶ 條例施行細則第三條第二項「本條例第三條第二款所稱所任職務有體能上之限制者，係指退休時，實際擔任體育、唱遊教師等職務。．．。」

總究制度對教職員在教育環境功能，似符合「撤退理論」、「激勵理論」而設計，從應即退休年齡或條件限制及久任、連續服務者退休金計算提高可知，且具有「人事機能」、「功績報償」、「安全保障」等性質，但其退休金來源是「政府籌款」、「確定給付」，對退休人員而言是最大保障，但卻是政府財政最大負擔及極欲變革之處。

第三節 相關配套措施

事實上一個制度的推動或其執行過程中，會發生一些非制度本身可解決的外在因素或制度本身原先無可預估的結果，學校教職員退休制度也一樣遭遇這些難題而陸續提出相關配套措施，試圖解決先前未能料想的結果或制度未能及時修正的問題。事實上一個攸關一特定族群或團體的政策、制度、法律，若因相關事實條件的變遷，理應隨該條件的轉變而予修正、調整以適現實環境。但事實則不然，當所面臨的問題與其他問題競合，不能單一解決時，政府所考量的就不只是該單一個別的政策或制度。「學校教職員退休條例」從民國三十三年施行，隨國家時局變化及社會經濟的發展結果，經歷多次調整修正，從歷次的調整修正條款來看，規範教師服務年數的增減、服務年數的採計、一次退休金或年退休金、月退休金計算的提高等等，均以退休金對教職員退休後是否足以保障其生活不虞而考慮，顯示政府對教育環境的重視及教師退休生活的照顧，但是靜態制度的旁枝末節的增修，仍不敵台灣經濟動態的發展，制度根本性的問題本質若無法即時解決時，則只有尋求相關補強措施，惟最後可能徒增制度失敗的禍根。

如前所述，我國教師退休制度仍無法滿足教師退休後的照顧，又顧及國家相關政經環境的變動，制度無法根本性的變革時，政府最常使用的方法就是採用配套措施以應時需，配合教師退休制度施行中所面臨時退休金多寡及是否足以反應社會經濟狀況及退休教師需求時，政府在施行期間，依時間先後提出了四項配套：

第一、學校教職員退休金優惠存款辦法：¹⁷本辦法於民國五十四年二月二十二日由教育部與財政部於會銜發布，係為調節早期教職員因待遇所得較低連帶影響支領一次退休金者其退休金及存款利息不足安家養老，為維持退休人員基本生活，彌補退休金不足，以防退休老人社會問題而訂立。查依五十一年修定之教師退休規定，一次退休金計給以在職最後月俸額及本人實物代金計算一次支給，然隨經濟成長、國民所得提高、及通貨膨脹，一次退休金卻無法隨之調整，退休金確實不足安養。「學校教職員退休金優惠存款辦法」規定，教職員一次退休金存款利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之三十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八，如此可提高一次退休教師退休金所得，增加生活保障。惟隨著軍、公、教人員逐年隨經濟、物價成長而調薪，及退休人口急速成長，一次退休金優惠存款卻成了目前政府財政支出的缺口，至死方休，也成了社會大眾與軍公教退休人員的辯論話題，更是政治操作的角力戰場，從最近幾年在部分立委主張調降軍公教優惠存款利率後，輿論沸沸揚揚，傳言於二〇〇三年總統大選後軍公教人員十八%優惠存款利息政策有可能取消或變更，造成各地教師恐慌與反彈，而政府也急忙滅火安定軍公教人員心情，多次以正式公函或公開場合宣示軍公教優惠存款不會取消訊息，¹⁸陳水扁總統更於九十二年九月二十六日在全國資深優良教師表揚大會之談話中保證任內軍公教人員優惠存款制度不會取消，軍公教優惠存款雖成了當權者財政痛處，卻是選票的保證；是在野者攻擊的火藥，卻要避免引火自焚。

¹⁷ 參閱附錄七。

¹⁸ 銓敘部民國九十年三月二十七日九十退二字第二 四九六五號書函。

第二、學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點：¹⁹於民國六十四年二月三日由教育部援「公務人員公保養老給付辦理優惠存款辦法」報俸行政院於核定公佈，以教職員參加「公教人員保險法」所核給之養老保險金為優惠存款標的，存款利息亦為一年期定期存款牌告利率加百分之三十優惠利率計算，最低不得低於年息百分之十八，此不但增加一次退休人員退休後所得，支領月退休金人員亦包含在內，足證政府對於公教人員退休後之照護無不費心。但亦為嗣後社會及其他職業族群所詬病、爭議之處，也成了二〇〇四年總統大選候選人勞工保險給付比照辦理的政見之一。事實上公保養老給付金額優惠存款與退休金優惠存款，政府補足優惠利率差額規定，存在有人民經濟相對剝奪與國家（政府）不正義作為。首先政府補足優惠利率差額之優惠存款辦法或要點是行政命令，其法源何在？「公務人員保險法」、「公務人員退休法」、「學校教職員退休條例」及「陸海空軍軍官士官服役條例」各條文均未予明定或授權。台南縣政府於九十二年間曾就公教優存利息補貼無法律依據聲請釋憲，其理由即是公務人員退休法施行細則第三十二條，不但增列母法所無的實體權利，又再轉授銓敘部與財政部會商訂定優惠存款辦法，有違司

¹⁹ 參閱附錄八。

法院釋字第五二四號解釋禁止轉授之嫌，²⁰政府以行政命令方式獨厚軍公教人員而排除其他團體，不管政府行政權力是否有無違法，仍脫離不了劫國財豢家權之虞。另優惠存款辦法（要點）是政府何種施政政策，是社會救助、社會保險或是社會津貼政策？²¹均無其正當性的立足點，還是政府權力政策的展現？當國民經濟環境已變遷，軍公教人員退休給與已逐年提高之際，優惠存款政策的公平正義性在那裡？是政府的怠惰檢討，還是另有意圖的作為？是值得社會大眾探究的。

第三、早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員發給年節特別濟助金作業要點：²²其實本要點開宗明義就指出為執行政府照護退休公教人員養老政策，對於早期支領一次退休金生活困難人員給與必要之濟助。究其原因可從退休制度設計缺失看出，原先在學校教

²⁰ 依大法官釋字第五二四號解釋略以「．．．法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。．．．」故台南縣府認為優惠存款規定有違該釋。而銓敘部則認為「公務人員退休金優惠存款制度的建立，是因早期公務人員待遇微薄，因此比照軍職退伍金優存辦法，在民國四十九年一月修正公務人員退休法施行細則，授權訂定優存辦法，有其建制的歷史背景，又優存差額利息經由各級政府每年編列預算補助，並經民意機關審查通過，接受民意機關的監督同意，已有預算法上的依據，屬『措施性法律』」。轉引述「敘部新聞稿」，
<http://www.mocs.gov.tw/nnews/shownews.asp?newsID=341>，2003年8月20日。

²¹ 王正，「建構完善之社會經濟安全體系」，91年全國社會福利會議，台北，
<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/23/wc4r.htm>，2002年12月1日。

²² 參閱附錄九。

職員撫卹條例第四條有規定支領年退休金人員亡故後，其遺族得支領年撫卹金或一次撫卹金，但在民國六十年六月修正刪除此規定，而至民國六十八年「學校教職員退休條例」修正時方新增支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，發還遺族月退休以一次退休金計算之餘款及同薪級之現職人員一年月薪額之撫慰金規定，所以在此間支領或兼領月退休金人員若不幸退休不久後就亡故，則月退休金支領權益喪失，政府不再支給，為保全退休金及家庭經濟，會引導退休人員傾向選擇一次退休金，其結果是，退休金幣值無法隨經濟及物價上揚而升值，相對愈趨貶值，且其優惠存款孳息也有限，以具大學學? 任中等學校教師薪額達最高級四五 0 薪點(每點 2.6 元)於六十二年申請退休，最多也只可領到拾萬元之一次退休金，²³迄今其優惠存款孳息確實不足以養其晚年，故造成支領一次退休金人員屢向考試院陳情要改支領月退休金之風潮。考試院指示銓敘部委託專案研究後，於民國八十年八月十二日訂頒作業要點，對六十八年底以前支領一次退休金生活特別困難之公教育人員於春節、端午節及中秋節發給年節特別濟助金以解決其生活問題。²⁴

第四、公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法：²⁵補償金發給原因源於長久以來政府未依公務人員退休法、學校教職員退休條例規，將公教人員應領退休金（含資遣撫卹）計算內涵的其他現金給與計算發給退休人員而衍生，依五十八年至六十八年學校教職員退休條例規定「其他現金給與之退休金應發給數額由考試院會同行政院定

²³ 考試院考銓叢書指導委員會主編，*中華民國銓敘制度上冊*(台北：正中書局，初版，1983 年 8 月)，頁 361-72。

²⁴ 許濱松、鄭政輝、藍夏瑩，「早期退休支領一次退休金人員要求改領月退休金專案研究概述」，*公務人員月刊*，第三十四期，頁 3-10。

²⁵ 參閱附錄十。

之」，但因牽涉政府財政負擔能力因素而未予訂定發給數額，對此七十八年大法官會議釋字第二四六號解釋也認為乃係斟酌國家財力、人員服勤與否而為之，未逾越立法授權之裁量範圍，與憲法並無抵觸之釋，²⁶但立法院於八十一年審議退休法修正條文時，要求政府對於早期退休之公務人員應由政府給予合理補償其權益，²⁷是屬政策性補償，考試院與行政院遂於八十四年十月十七日會同發布「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」，規定五十九年七月二日以後，八十四年七月一日以前辦理退休、撫卹、資遣，其具有新退撫制度實施前之任職年資者，依其退休、撫卹或資遣時之俸薪等級，以八十五年度公教人員相同俸薪等級之本俸（薪）或年功俸（薪）之百分之十五為補償金基數內涵。其他現金與在當初公教人員退休時未依法核給，導因於行政院與考試院的政府財政困難而未依法訂定其他現金的範疇，而大法官的解釋也認為並未違憲，事實上這是一個政治權力現實的問題，政府的立法、司法權受制於獨大的行政權成為附庸，民國七十六年七月解嚴前及解嚴後的幾年，國家的政治生態是一黨獨大，行政超越立法、司法，國家法律只不過成了當權者統馭百姓的工具而非政府與人民共同遵守的信條，保障人民的權益，司法也成了政權的辯護者，而非人民權利的守護者。當時退休公教人員對於自身退休金支領權益受損雖有「請願法」、「訴願法」管道陳訴，但仍受限於個人或少數人的力量，也未能有效迫使當權者依法落實，改變政策，直至民國七十七年一月廿日「集會遊行法」公布，集體力量的反撲，及立法院政治生態的改變，迫使政府逐漸

²⁶ 參閱附錄十一。

²⁷ 立法院秘書處編，*中華民國立法院大事記*（台北：立法院秘書處，1997年），頁1214-17。

反省民意不可違，以保全政權的穩定，但權衡國家財政的困窘，其他現金給與只以補償金性質補還退休公教人員，一般退休公教人員也體卹而予勉強接受。

總結舊制教師退休制度所衍生的其他配套措施，並非在設計之時就輔以施行，而是問題發生之時才予以研定，且問題發生點都在於退休金多寡、是否足以保障退休後生活保障，但這些問題根源，應可歸源於軍公教休制度其退休金來源均是政府負擔、籌款，造成退休金來源不足而影響退休金計給，及國家在七十年代經濟快速發展通貨膨脹，早期退休支領一次退休金數額相對減少等結果後，再尋求其他行政政策措施予以補救。足可見一套制度要常久施行確實需要主政者週延規劃，並設有彈性的預留空間以應政治、社會、經濟的變化。

第四節 實施狀況及影響

舊制學校教職員退休制度實施情形如同公務人員退休制度一般，最大問題仍為退休金的來源受政府財政因素考慮而有所受限，無法有效達成制度設計應有預期效益，有基於「恩給制」觀念，每因退休人員所領退休金因經濟環境變遷不及而成為政府責任包袱，致使退休制度歷經多年多次修正機會仍無法朝年金儲入方式籌募退休基金，造成政府、教師雙輸局面，影響教育的推動。舊制退休條例施行狀況及影響可從二個層面解析。

從時間層面來談，從民國三十三年到八十五年新退撫制度實施前，我國政經環境可依此分三個時期，初期（三十至四十年代）稱為政治動亂、不穩定、民生匱乏時局。民國三十三年首公布教師退休條例就明文規定在非常時期學校教職員之退休金要按現職教職員之待遇比列增給，以穩定教師、酬償奉獻，又民國三十

七年第一次修正條例將「非常時期」代之以「物價高漲時期」，可見當時政經環境的思維，也基於當時國家迫切需用教育引進西方新思維開化民心、增強國力，但教育師資匱乏，為吸引及鼓勵教師，提高師退休金，對於當時學校資師提升，及退休教師之生活保障應有相當助益，然因制度實施時間淺，且六年國民義務教育也方實施不久，符合並辦理退休教師應不多，對政府財政影響應不大。中期（五十至六十年代）稱為成長期，這時期國家雖處多事之秋，不時遭逢國內外情勢挑戰，但因國民黨一黨獨大、兩蔣專政壓制國內反動活動，國內政治已趨穩定，政府推動各項重政策及經濟建設，社會已逐漸由農業轉型至工業，九年義務教育開始實施及普及，教師需求驟增，實質人數大增，教育體系也逐漸龐大，又憲法保障教育、科學、文化之經費佔在中央預算總額有一定比例規定，²⁸教育經費已較初期投注更多，但教師薪資卻未隨著國家經濟而予調整，致使教師月俸額（薪資）所得較低，連帶影響退休金給與及其退休後生活保障，到了末期民國六十三、六十四年公教人員待遇方大幅調增百分之二十，但多數可？自願退休者仍繼續服務以增加退休給與，餘教師也年輕，故退休並不龐大，籌支教師退休金對政府財政而言，不是頭痛問題，但政府已開始察覺到「恩給制」的公務人員、教師退休制度必為政府將來需面對的難題，而開始有了改變的想法。晚期（七十至八十年代），這時期是國家經濟高度發展，政治朝向民主發展，國家穩定推動各項政經社會福利政策，公教人員待遇也隨物價而調薪，六十三年至八十四年每年平均調整幅度為百分之八點四的調薪幅度，可見當時中晚期國家經濟高度發展程度，但相對比較早期退休支領一次退休金人員所支領一次退休金及其優惠存款卻是低落的，故而有早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員發給年節特別濟助金發放，但對於退休人數逐年增加及退休金支付及退休優惠存款的龐大經費，已是

²⁸ 憲法第一六四條「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」

政府財政一大負擔。民國七十年各級政府支公教人員退休撫卹金約二百五十億元，但到八十四、五年，公教人員退休撫卹金卻成長數倍之多，達到一千二百億之多，佔政府經常門支出的百分之十以上，²⁹這項經費負擔已成了政府施政經費的一大部分，教師退休金問題，在這時期才真正浮現其嚴重性，九年義務教育實施後，大量進用的教師這時也到了退休年齡的時候，退休潮開始湧現，而國家財政的支出也因政治社會型態的改變，朝向多元性的各項福利支出，地方政府已開始無力負擔龐大的教師退休金，屢發生限制教師退休權利的行使，教師也開始走出校園爭取自己應有的權益。

從制度層面來說，舊制教師退休度是恩給制，由政府完全負擔，退休年資及退休金的計算的變動影響恩給制的負擔的輕重，而退休金的計算基數又以教師月俸額為基礎，教師月俸額的多寡又與俸給制度有關，而俸給制度的實質薪額又與物價及調薪政策有關，這種環環相扣的互為因果，牽一而動全身的現象，致使各相關制度無法適時的配合變動，其中最大的因素就是財政問題，政府負擔軍公教人員的人事費（薪資及退撫金）已逐年增加，成了財政的一大無底洞，而軍公教退休制度的設計又使政府財政雪上加霜。除了「恩給制」的問題外，首先退休年資及年齡，不足以反應教育現場及國民生產年齡延長的實況。教師只要服務廿五年即可申請退休，則國中小教師大約大四十五歲時即可退休，高中職教師四十七歲時即可退休，而這一群教師就佔了？多數教師，在適逢其壯年期即退休，對教育人力資源無疑是一種浪費及雙重人事經費負擔。再者，退休所得替代問題，

²⁹ 財政部財政統計年報，

<http://www.mof.gov.tw/webPage.asp?ctNode=132&CtUnit=45&BaseDSD=7&Cultem=9564>，2002年

12月1日。

加速退休潮的發生，及教育人力資源環境的改變，影響教育正常代謝，增加教育環境的不穩定性。

第五章民國八十五年以後我國教師退休制度（新制）

第一節 現行教師退休制度修正緣起

時勢變化，國家統治權力不斷擴張到人民的食衣住行育樂等，無所不及的想為人民保障及謀求相關權利，致使政府組織日愈趨龐大，軍公教人員數量逐年增加，隨著軍公教退休人員大幅增、國民平均壽命逐漸延長、及軍、公、教逐年加薪等客觀因素，致使軍公教舊制退撫制度經費之籌措由政府於當年度編列預算支付，導致政府退撫經費支出日形龐鉅，部分縣市鄉鎮財政短絀，籌措退撫金更是不易，全國軍公教人員退撫經費從六十年度的十五億餘，八十年度驟增到九百四十三億餘，漸影響國家財政分配及軍公教人員實質退撫給與無法有效提高，並衍生相關問題，其次當時退撫給與僅按本俸及本人實物代金為計算基礎，致退休人員實質所得偏低，鑑於舊制諸多缺失，行政院於民國六十一年責成行政院人事行政局會同有關機關研究改進，研考會首率於六十二年間委託立法委員仲肇湘專案研究，嗣後行政院人事行政局、考試院銓敘部等也相繼組成研究小組進行研議，同時委託研究退撫實施財務數理精算，反覆多次研議、草擬法案及其他配合措施，¹並於七十四年間辦理全國五十八場次軍公教訪問及座談會介紹改革方案內容，擴大參與改革及蒐集意見，調查問卷統計贊同退休制度改革方向者達八十一%以上，並殷切改革方案儘早制定實施。²終於七十七年十月十七日由考試院首提「公務人員退休法與撫卹法部分修正草案」函送立法院審議，基於公、教致原則，銓敘部同時函請教育部配合公務人員退撫新制草案修訂教育人員退撫制度，至八十二年一月廿日「公務人員退休法」條文經立法院修正總統公布後，學校教師退休

¹ 配合措施包括：1. 研擬軍公教人員退撫基金管理條例、基金管理、基金監理機構組織法規等草案 2. 研擬學校教職員退休、撫卹條例、陸海空軍軍官、士官服？條例部分條文修正草案 3. 協調有關機關預編退撫基金預算 ..計六項。參閱林金枝，「公務人員退撫新制配合措施研究」，人事月刊十四卷，第一期，頁 56-60。

² 立法院秘書處，中華民國立法院大事紀第四十五卷（台北：立法院秘書處，1992年），頁 1197。

條例之修訂亦八十三年由行政院函送立法院審議，經四月廿八日立法院第二屆第三會期第十七次會議決定交法制和教育兩委員會審查，此二委員會於八十三年十二月七日舉行聯席會議審查，草案經研討後均認為其中部分規定雖較公務人員優厚，如第五條有關教學研究上有優異表現著有學術不受限定；第六條有關年資之增給等規定，均係為因應學校運作的特質及教育人員之特性，或係基於學術經驗傳承之需要，或鼓勵教師及校長專心學校教育工作等理由，而認為理應予以規定保障而予支持條文修正，餘大部規定均參照公務人員退休法修正條文研擬而成，基於公教一致理念，配合整體軍公教人員退撫改革方案而修正通過，並於八十五年二月一日實施。³

新制度的推行並不是撤除舊制度已承諾的退休給與，對於在舊制施行已擔任教職者，其應給與的退休保障予以保存，而新制施行後的年資才依新規定給與，以符政府誠信保護原則。事實上政府在面對反對改革的公教團體與贊成改革的無組織的社會大眾的折衷最佳策略，兼顧教師既得期待利益與政府施政的效益。

第二節 現行教職員退休條例特點

八十五年修正公布的學校教職員退休條例已大幅改變了舊制度的體質，⁴從退休金的來源著手，符合當初改革的期待，以改善政府財政支出漸趨龐大與不荷，提高退休給與誘因，消弭公教團體不滿，從新制各條例與舊制條例比較，其修正重點可分為五大方向：⁵

³ 立法院秘書處編印，*民國八十四年中華民國立法院大事記*（台北：立法院秘書處，第四十八卷，1997年），頁1214-17。

⁴ 參閱附錄十二。

⁵ 葉長明，*同前引文*，頁53-63。吳三靈，*同前引文*，頁5-11。編輯小組，「公立學校教職員的退休撫卹制度改革」，*師友月刊*，1995年7月，頁50-55。

第一、維持暨得利益兼顧教育人員特殊性。雖最高服務年資採計三十五年，但仍維持教師或校長符合特殊條件者可採計高達四十年增給退休金，並考量教育學年度需求每年分二階段，以二月一日及八月一日辦理退休，專科以教授於教學或研究表現優異者，不受年滿六十五歲而延長服務者不得支領或兼領月退休金規定等，這些都是優於公務人員退休法，不參照公務人員規定，係考量教育人員特性及行之多年的制度，以穩定教師士氣而言，但事實上對於教授延長服務規定，似有非普遍性立法而是特定目標，影響大專院校教授人才新陳代謝，引起爭論。

第二、從撒退理論及人事機能來說，有提高退休給與，鼓勵教師退休以達新陳代謝效益。例如五十五歲申請退休可一次加發五個基數之一次金退休，年滿三十五歲或四十五歲未達退休條件者而自願離職者，一次發還自己和政府繳付的退休基金。退休金基數提高，一次退休金可達本薪一六倍，月退休金最高可達本薪一四 %。⁶

第三、國家財政及公平正義原則來說，教師退休經費由政府與教師共同負擔，改變以往由政府獨自承擔，減少與非政府機構單位退休人員差距。我國公私從業人員之退休金保障差距，向來為社會輿論所爭論政府只拿人民所繳稅來爭取自家人福利，而對受雇民間、私營機構的勞工退休金權利保障，雖有「勞基法」及「勞工退休準備金提撥及管理辦法」之規定，但我國民間機構多屬中小型，勞工之退休權利常受企業各種手段規避而未充份保障。如今軍公教退休基金由政府與個人共同負擔

⁶ 八十五年修正公布的「學校教職員退休條例」第五條第二項「一次退休金，以退休生效日在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，．．．最高五十三個基數．．．」所以二倍的本薪乘以五十三為一六倍；第五條第三項「月退休金，以在職同薪級人員之本薪加一倍為基數．．．最高三十五年，給與百分之七十為限．．．」所以二倍的本薪乘以百分之七十為一四 五十三為一四 %。

提撥，符合社會大眾期待減低國家財政支付軍公教人員退休金，趨向公平正義之途。

第四、加強經濟保障及健全退休制度而言。新制教師退休金由政府與個人逐月撥繳費用建立的退休基金支付，爰退休基金由個人任職日起每月依法繳付併同政府負擔部分，一起繳付「公務人員退休撫卹基金管理委員會」管理運用，且由政府負最後保證支付責任。如此，教師退休金是個人與政府先逐年繳付的基金，退休金來源不虞，適足以保障教師退休金權益，健全教師退休制度永續發展。

第五、保障期待利益加強遺族安撫，對於新制實施前已任職人員，其已任職年資之退休金以舊制規定辦理，又舊制規定較優於新制者，加給補償金以保障舊制期待利益。而新制對於支領月退休金人員之死亡，其父母、配偶或未成年子女得按原領退休金半數，改領月撫慰金，且追溯到舊制支領月退休金人員於新制施行後死亡者，其遺族比照辦理，足以照顧退休人員遺族生活，加強社會安全保障功能。

新制教師退休實質內容，從八十五年二月一日實施迄今，有因八十八年七月一日精省，台灣省政府功能業務與組織調整，原省立學校變為國立學校，其教職員退休金由省政府支給改為由國庫支給。新制條例吾人整理重點內容可概述如下：

- 一、適用對象仍各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者為限，私立學校教師及兼職教師仍排除。
- 二、退休年資年？仍分為服務滿廿五年以上之自願退休，及屆？六十五歲之應即退休。
- 三、明定教師退休生效日期之統一規定，為免影響教學之完整性，按學校學期以二月一日或八月一日為準。

- 四、 退休金之給付基準，則有大幅改變。基數以在職同薪級人員之本薪加一倍為之，一次退休金以每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數；月退休金每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。
- 五、 明列規定年滿五十五歲時自願提前退休者，一次加發五個基數之一次退休金。然此增列規定卻造成用人機關財政額外負擔，現有取消之爭議，相關單位正研議中。
- 六、 仍有對績優久任教師增核退休給與之規定，一次退休金之給與最高四十年給與六十個基數；月退休金之給與最高四十年給與百分之七十五為限。此增核給與，是公務人員退休法所沒有的。
- 七、 退休金之來源則有重大變革，為減輕政府獨自負擔退休金之籌措，與軍公人員退休之籌措變革一致，教職員退休金，原由政府負擔之恩給制改由政府與教職員共同撥繳費用之基金制，按教職員本薪加一倍百分之八至百分之十二之費率，由政府撥繳其中百分之六十五，教職員繳付百分之三十五，撥繳滿三十五年後免再撥繳。而基金之撥繳、管理及運用等事項，與公務人員退撫基金一致，共同訂定公務人員退休管理條例及設置基金管理委員會、監督委員會運作，並由政府負最後支付保證責任。
- 八、 使無意繼續任職者提前離職仍有所得，與公務人員退休法一樣，增列了年滿三十五歲時，或年滿四十五歲時，自願離職者，得申請發還其本人及政府繳付之基金費用及其利息。若依規定不合退休資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還其本一次發人原繳付之基金費用及其利息。
- 九、 為期照顧退休人員遺族生活，加強社會安全保障功能，增列規定支領月退休金人員死亡時，遺族如為父母、配偶或未成年子女者，如不領取一次撫慰金時，得按原領退休金之半數，改領月撫慰金。
- 十、 增列規定對於修正前後均有任職年資者，其過渡期間處理之因應措施，避免因修正前後規定而影響其原預期權益。

綜上觀之，教師退休制度從恩給制改為儲金制，有了體質上的改變，教師退休金來源開始擺脫常年政府預算不足而影響教師退休權益，新制據社會保險理論而定，具有加強經濟安全保障，增進公務員福利、減低政府財政負擔、促進國家經濟發展、創造國家財富等用意及功能在，但事實就是如此嗎？根據銓敘部八十九年六月委託基金財務精算作業，以八十八年六月三十日為精算基準日，精算結果顯示，在假設利率（收益率）為七%前提下，軍、公、教人員應有之正常成本費率（即提撥率）分別為二一九%、一五五%及一七九%，均較當時實際提撥率八%高出甚多，如此推估軍、公、教各身分別的退撫基金，將分別於九十四年、九十九年及九十八年開始發生不足，到一〇二年、一一五年及一一〇年基金資產全部就會用罄，⁷故軍公教退撫基金提撥於九十一年一月一日起調整為八八%迄今，但仍不及成本費率，足見教師退撫基金往後仍有不足現象，將來勢必要再提高提撥率，否則影響後期教師退休權益。

第三節 現行制度相關配套措施

新制施行後，對於先前舊制施行所衍生而因應的相關配套措施，已不再適用，學校教職員退休金優惠存款辦法、學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點、早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員發給年節特別濟助金作業要點、公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，在此已失去其正當性，仍繼續存在的只有公務人員保險養老給付。且新制後年資之保險養老給付不再有優惠存款補助。隨新制而來的是如何確保政府與教師共同撥繳的退休基金足以支付退休人員所得，基金的撥繳、監督與管理運用就變得是穩固新制的重要基石，

⁷ 銓敘部，「銓敘部新聞稿」，<http://www.mocs.gov.tw/nnews/winindex.asp> 銓敘部網站，2003年8月28日。

如何建立監督、管理與運用的機制，是與新制實施並存的問題。如前文所述，政府於軍、公、教的待遇與福利向採一致性為原則，教師退休制度向來也配合著公務人員退休制度而行，在新制「公務人員退休法」第八條第六項規定「基金之撥繳、管理及運用等事項，另以法律定」，俟立法修正公布時，政府也已著手在研定「公務人員退休撫卹基金管理條例」及「公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例」。依公務人員退休撫卹基金管理條例第一條第二項規定「政務官、教育人員及軍職人員之退休（職）、（伍）撫卹基金一併納入本基金管理。」及新制學校教職員退休條例第八條第六項規定「基金之撥繳、管理及運用等事項，依公務人員退休撫卹基金管理條例之規定辦理」，據此，教師退休基金之撥繳、管理及運用由「公務人員退休撫卹基金管理條例」規範，及依管理條例第二條規定所設「公務人員退休撫卹基金管理委員會」負責基金之收支、管理及運用，及「公務人員退休撫卹基金監理委員會」負責基金之審議、監督及考核。另依基金管理條例第八條規定，基金雖採統一管理，但按政府別、身分別，分戶設帳，避免彼此影響收支平衡，如各基金不足支付時，由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。至此教師退休金基的管理有了法制的規範及保障。⁸

公務人員退休撫卹基金管理委員會負責軍、公、教退休撫卹基金之收支、管理及運用。基金收入來源有政府依法撥繳之費用、軍、公、教人員依法自繳之費用、本基金之孳息收入及其運用之收益、經政府核定撥交之補助款項及其他有關收入；其支出項目則限於依法核定支付軍、公、教人員之退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與及中途離職者之退費外，餘政府加發之給與如：因公或作戰傷病成殘加發之退休（職）（伍）金、因公死亡加發之撫卹金、勳章、獎章及特殊功績加給之退休（職）（伍）金、撫卹金、公、教人員於年滿五十五歲時，自願提前退休加發之退休金、加發之一次補償金及軍

⁸參閱附錄。

人撫卹條例規定加發之撫卹金，均由政府另行編列預算，非基金給付項目。基金的管理有軍、公、教各種不同對象，有其不同之退休、撫卹法律作為管理依據外，主要應以「公務人員退休撫卹基金管理條例」為管理該基金之法律依據，並參照其他相關法令規章管理。管理設專責組織，分設基金監理委員會，訂定監督稽核作業辦法，對管理委員會及基金之往來機構實實施外部稽核，以確保基金之收支、保管與運用之安全與有效；設退撫基金管理委員會由內而外管理，訂定內部稽核、會計管理制度，使基金之交易事項，經適當的會計科目、會計簿籍之記錄及會計報告之編造，充分允當表達基金之資產負債等財務狀況、收支運用情形與現金流量，提高財務資訊可靠度與正確性。基金之運用依法定項目委託經營或其他經基金監理委員會審定通過，並報請考試、行政兩院核准有利於本基金收益之投資項目，若基金之運用三年內平均最低年收益得低於臺灣銀行二年定期存款利率計算之收益，由政府負最後責任，以國庫補足其差額。

綜觀新制施行是我國教師退休制度的一大變革，以前各種彌補舊制制度引發的配套措施，在新制施行後不再適用，起而代之的是如何監督管理運用新制基金，以保全增加基金效益，為長久施行無礙。

第四節 實施狀況及影響

制度往往是以過去及現在所發生的問題作為訂定或修訂的素材，再增加一些可預測的未來空間，或多或少的期許可規範到未來可能發生的問題，但事實上人的預測能力及眼光總是比不上時間環境的變化。新制學校教職員退休條例，從民國八十五年二月實施至今，已帶給教師、學校、政府及社會重大衝擊。茲簡述實施狀況及其影響如下：

一、教師退休潮風起

據銓敘部統計年報記載，八十三年、八十四年、八十五年公立大專院校、各級學校教師（含校長）退休人數分別為 3,710 人、4,291 人及 3,626 人，但八十六年、八十七年、八十八年、八十九年、九十年、九十一年，分別為 3,847 人、4,787 人、5,076 人、6,392 人、7,744 人、8,677 人逐年增加。⁹可以看出在八十四年教師退休人數較八十三年增加約六百人，增加約十五%，增幅不小，其原因與公務人員退休新制度先於八十四年起跑，而教師對新的教師退休制度仍存著對自己不利的想法有關，故在新制尚未實施前，可退休則先退休了，而未退休的教師在八十五年時仍存觀望態度，故造成八十五年人數比八十四年少。然而八十六年以後，教師退休人潮卻如雨後春筍般，一一湧現，逐年遽增，其原因除了教育改革施實中小學九年一貫課程統整教學，衝擊長久在專一領域教育的資深教師，及學生、家長自主意識的抬頭，影響傳統學校教育環境，形成教師的壓力外，另重要原因應屬退休政策的搖擺不定，對教師退休有利規定時時處於取消、替代的命運，而不利政策耳語，又頻頻相傳，造成教師人心惶惶，加上退休後退休金優於教職薪津，如果五十五歲退休又可加發伍個基數之一次退休金，種種避惡趨吉的結果，教師退休潮湧現及持續是無可避免的。¹⁰

二、學校人力新陳代謝的隱憂

教師退休潮背後的利基或隱憂，關係著教育的環境與品質。原則上一位教師退休後應有新進一位教師，一所學校如有為數不少的教師退休，加速學校人力的新陳代謝，增進教學的年輕化與活潑，也減輕學校人事成本。但事情總是一體兩面，人力的汰換速度超過了學校原有教師生態環境，造成師資嚴重斷層，將影響到教學持續性與承傳性，有害教學品質的穩定性與學校行政管理。且近來政府實施人力精簡，教師員額編制受限，學校又推動小班教學，造成教師員額不能足額

⁹ 銓敘部統計室編，「各級公立學校教職員退休、資遣、撫卹人數」，*銓敘部統計年報*，1994 - 2002 年，頁 136-65。

¹⁰ 吳文靜，*同前引書*，頁 2。

進用，改以兼聘教師或代課教師來運用人力，而學校也習於原來的教師的教學及行為模式，往往在聘請兼任或代課教師時，回聘退休教師兼任代課，造成假象的新陳代謝，對長久的教育人力資源、品質的提升是有不利的影響。¹¹另外也因政府退休人事經費的不足，無法如數核准無心教學的教師申請退休。據統計，九十一年度全國各縣市申請退休人數有一萬多名，僅有 7162 人如願獲准退休，除了台北市、高雄市以及新竹市等少數縣市全數通過外，其他縣市申退教師的通過率最低者只有一成，以國中小教師人數最多的台北縣來說，1700 多名教師申退，縣府只通過七百人左右。無心教學但又無法退休的教師，如繼續執教，對教育品質的提升及學生受教權的維護，將是一大隱形殺手。¹²

三、造成財政負擔，排擠教育經費

事實上教師退休所得較一般職業退休優厚而引發的議論，有個深根的問題即是國家經濟不似已往蓬勃發展反而衰退，失業率攀升，人民所得下降，國家財力困窘。而教師的待遇及退休所得，不沒有因為國家、社會經濟的衰退而調降，在這種情形、環境下，教師所得就顯得優渥，而引發社會的不公平的現象。這是現行教師退休制度「生不逢時」的悲哀，再加上教師在這種節骨眼上一窩蜂的請退，對政府財政無非是雪上加霜。政府在有限的財政經費下，退休人事經費又持續的成長下，無疑的必會排擠政府財政經費的分配，而教育經費則是首當其衝。據教育部統計，九十二年度中小學教師年資超過二十五年、有資格申請提前退休者共十三萬多人，占教師總人數百分之十七，所需退休金額約為二百三十三億八千五百萬元，佔教育科學文化支出 2,900 餘億元的十分之一。但到九十四年時，師退撫經費估計高達七百三十四億，教育總經費四千二百多億的六分之一，這種快速

¹¹ 林騰鷗，「教師退休潮的危機」，<http://www.npf.org.tw>國家政策研究基金會，2002 年 7 月 18 日。

¹² 徐明珠，「教師退休不易阻礙人力資源運用」，<http://www.npf.org.tw>國家政策研究基金會，2003 年 10 月 30 日。

成長的支出，勢將影響到其他教育經費的分配。雖然立法院教育委員會擬修正「教育經費編列與管理法」，將每年估計七百億、佔據高達六分之一的教師退休撫卹經費排除在教育經費定義之外，與教育經費脫鉤，避免剝食教育經費，但此又勢必造成其他經費的被排擠，在兩難的情況下，不是下修教育經費法定比例下限作為交換條件，仍納入教育經費定義與其他教育經費分食這塊有限的大餅。¹³

¹³ 陳鈺婷、黃以敬，「教育經費排除退撫支出」，
<http://chienthua.com.tw/examinfo/dailynews/9310/93100804.htm> 自由時報新聞網，2004年10月08日

第六章 結論

第一節 教師退休制度的檢討

制度的改革並不是一次可以將舊制度所存在的問題一次解決，也並非意味不會有新的問題產生。制度是人為的，總會隱藏著制定者的一理念或意欲，不是全然符合現實的；制度是機械性的，總無法隨著當時的社會、政治、人文、環境等變化而自動調整其機械結構，除非人們察覺到其有不能、不適之處需修正時，才會有變革的機會。我國現行教職員退休制度一樣無可避免的必然會存在著這些問題，尤其台灣的政治、經濟、社會結構改變之快，人民意識的高漲，不是人為的政治性政策，可先意想的到。

教師退休制度自民國三十三年制定公布實施，歷經國家政局、社會經濟、國民生活及學校教育的變遷而有多次增修，其中在八十五年二月修定公布實施退休儲金制，由政府 and 教師共同負擔退休金，改變了以往由政府獨自負擔退休金的恩給制，新的教師退休制度的實施或許如當初規劃預期一樣，可以減少政府財政負擔、增加教師退休給與、加速新陳代謝，但或許只是實施時間尚短，相關問題尚未浮現，如何確保新教師退休制度的穩定常久，減少非普遍性的條件因素干擾，以更宏觀的角度重審教師退休制度在國家社會相關退休制中應有的角色。現行學校教師退休制度（新制）自八十五年施行迄今已有九年之久，其所存在的問題，我們應更深層的去檢視。凡事豫則立，不豫則廢，本研究發現教師退休制度有下列向度的問題。

一、從環境面來看

我國軍公教人員退撫制度從民國七十六年間即開始著手研究改革，迄八十四年七月公務人員新制退撫制度方開始實施，而教師新退撫制度於八十五年二月跟進，在這八年間國家政治、經濟、社會的發展，已有重大改變，教育環境的優勢、

劣勢、潛在挑戰與機會也隨之變化，連帶的也影響教師退休制度的反省。從政治層面而言，解嚴、黨禁開放、民主選舉等，改變了台灣以往的政治環境，相對的對於政策問題的認定、規劃、法治、執行、評估等過程的檢視，已不能用以往的政治方式操弄，而是應以民主方式進行。

教師退休制度不在是執政政府的恩酬，而是需經公共論述的國家政策。現在教師退休制度的問題在於政府財政無法負荷龐大的軍公教人員退休金、在於教師退休潮的湧現而無法立即籌措龐大經費，還是教師退休制度本身的問題？這些問題在形成現行教師退休制度的八年期間，似乎沒有經過縝密的公共論述，有的只是並於七十四年間辦理全國五十八場次軍公教訪問及座談會方式介紹主政單位已擬改革方案的內容，聊表擴大參與改革及蒐集意見，實質是在宣示政策主張。政策討論的參與對象僅及軍公教人員及政府相關單位，是一種封閉環境的政策。但事實上軍公教退休制度它所牽涉的是整個國家社會的人力、財政分配等問題，應擴大參與論述對象及於各行業人員及一般納稅義務人。

在者從經濟、社會狀況而言。台灣經濟發展從八十年代已步入平穩時代，經濟所能創造的國家有形財富已不若以往大量激增，社會也隨經濟發展帶來的富裕而轉趨於要求公平正義的實現，所投注的就是社會福利、社會救助的再分配政策。在這種經濟、社會環境的條件下，國家財政能力所能及的及國家作為利益的分配者而言，已不能再只照顧軍公教人員退休而不顧及國家財政及其餘人民應有的相對照顧，也就是說，政府應站在國家的財政能力上環顧所有的人民，以整合社會各面向的需求，而不是只有單一的把軍公教人員退休餅做大，而忽視了社會公平正義。另從國民的壽命來看，科技的發達及經濟的富裕增加了國民生理健康並延長了生理年齡，連帶的工作生命也增加，退休年齡的延後，應是在國家人力、財力資源處理中，一個應該思度的面向。時勢所趨，現行的軍公教退休制度所面臨的環境已不是原先預擬規劃客觀條件所能預設的結果。

二、從法制面來看

教師退休制度施行迄今，除了只能沿襲著公務人員退休法而跟著修訂，似乎無法擺脫依附的宿命，而獨立制定修正。政府亦每以軍、公、教福利一致的？愿思維、便宜行政的態度，將教師退休與公務人員退休性質等同看待，從每次增修條件可以看出。然而八十四年「教師法」公布迄今，立法、行政單位卻對教師法立法旨意及其相關規定莫視以對，公教分途並未就此確立，有關第廿五條規定教師退休、撫卹、資遣、離職、保險另以法律定之規定形同虛設，是立法單位的怠忽？亦是行政單位的消極反制？¹不得而知，但可以預測的是教師的退休、撫卹、離職及資遣等問題，必是將來教師挑戰政府執行時的合法性，徒增政府、學校與教師對立的機會，而最終影響最大的還是學生及家長。有關法制面的缺失檢討如下：

- (一) 法源的不明確：教師法第一章第一條「為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提升教師專業地位，特制定本法。」、第二條「教師資格檢定．．．退休、撫卹、離職、資遣、保險．．．等悉依本法之規定」開宗明義即宣示，教師法是我國教師退休制度的母法，且在其第七章第廿五條文明定：教師之退休、撫卹、離職、資遣及保險，另以法律定之。惟目前公立學校的教師退休制度法制係沿自民國政府三十三年公布之法條迄今，無適當法源。且在教師法公布之後，學校教師之退休亦未有所依教師法而訂頒或修訂，餘教師之撫卹、資遣、保險亦沿用教師法未公布前之法律，這顯示教師法和其他法律的競合關係。依憲法第八十三條規定「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」教師的任用到退休等義務及權利理應也由考試院掌理，但無疑的，我國將公務人員、教育人員及軍職人員

¹ 查行政院送立法院覆議的教師法草案認為教師的退休、撫卹．．．現行已有相關法律規定，故不必要納入教師法規範。參閱立法院公報八十四卷四十六期院會紀錄第七十四至一六〇頁

各別區分，各人員之權利義務各由該體系職掌，致使考試院與行政院權力分立制衡外，在行政院下所轄管之教育部及國防部的人事制度，考試院卻沒有職責，而由行政院自行掌理，從考試院下設的銓敘部組織法可窺知，銓敘部設法規司「掌理關於人事政策、人事制度及人事法規之綜合規劃研究及審議事項」，所謂人事政策制度理應將全國各機關、機構、學校之人事政策包含在內，不排除教師人事制度。但在退撫司掌理關於公務人員退休審核事項上，卻只明文規定「公務人員」²，而「教育人員任用法」、「學校教職員退休條例」、「公教人員保險法」等有關教育人事法律事項，從歷年立法院院會紀錄可看出均由行政院或行政院會同考試院提送審議，在此考試院若無教育人員人事制度職掌，則有失五權憲法權力分立、人事一條鞭原則。若教育人員人事制度係屬教育事務由行政院掌理事項，法源何在？又由行政院所提送立法院審議通過總統公布之「教師法」後，行政院應本自己職責責成教育部依「教師法」規定研擬有關教師權利義務之各法律，以維教師權利，但至今仍是沿用舊法，造成「學校教職員退休條例」與「教師法」第廿五條法律的競合，無孰是孰非可明確釐清，除了法律的不明確、前後矛盾外，政府各機關向來各行其既有的舊政策、怠忽時局變革所賦予的新思維新作為及立法機關怠忽立法、監督之責亦不能除外。

- (二) 法條不完整性：就現行「學校教職員退休條例」而論，該條例第四條之一「教師或校長．．．除特殊原因外，其退休生效日以二月一日或八月一日為準」，其「特殊原因」在條例上並未明定，在其施行細則亦未規定，

²「公務人員」、「公務員」的義涵區別向來為行政研究者所討論，依現行相關法制用語，「公務人員」義涵向來較「公務員」狹義，在我國憲法中就有「公務員」及「公務人員」不同用詞，所以在政府訂頒各項法律中可以概括區辨，如「公務人員保障法」第三條就言明「本法所稱之公務人員，係指法定機關，依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。．．．前項人員，不包括政務官、民選公職人員。」教師被排除在外，而在「公務員服務法」第廿四條則指出「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員均適用之。」變成教育人員就是廣義公務員。

故對特殊原因的認定成了教育主管單位的裁量。第五條第一項第一款「任職．．．給與一次退休金」、第二款「任職．．．擇一支領之．．．」規定給予一次退休金及支領月退休金條件，但卻在第四項規定「年齡未滿五十歲具有工作能力．．．或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休或兼領月退休。但在教學、研究上有優異表現著有學術聲望之專科以上學校教授延長服務．．．不在此限。」在法條安排上，前項既已規定支領月退休金條件，而在後項又否決及限制支領月退休金人員規定，故在法條安排上應予統整而非隨意穿插限制。

- (三) 立法的公平正義性：民主法治國家係以自由主義為出發點，承認多元價值，保障個人自主、注重人的平等，公共政策公開透明等為統治原則。爰此，國家應維護所有人民都能表示其自主性的意見與生活方式，公共政策、法律的制定與執行，不應該預設任何一個價值理念而賦予特別規範，新制學校教職員退休條例對教師申請退休只限於八月一日或二月一日，其制度用意為配合教育的特殊性，以避免影響學校運作及學生受教權的一致，但是教師在學期中途退離是否直接影響學校運作或學生受教權的這一預設命題，至今尚未有這方面的研究結論，這種預設理念可以剝奪教育退休的自由意志嗎？可以因為是在教育職場而自由意志受到限制嗎？五十五歲加發退休金由政府支付，只是政府選擇性價值設定，鼓勵教師退休不是絕然區隔、限定在五十五歲，限定五十五歲理由何在？五十一至五十四歲及五十六至六十四歲申請退休，何以不能受到獎勵？又支領或兼領月退休人員死亡後其遺族如為配偶、父母或未成年子女可支領其原領月退休的一半為撫慰金，支領到死亡或成年，是政府為照顧無謀生能力的遺族美意，但其間有二個值得思考的問題。第一，這些撫慰金由基金支付，依條例第十二條規定「退休教職員有左列情形之一者，喪失其領受退休金之權利：一、死亡。二、．．．」，支領月退休人員既已死亡，支領月退休金權利即喪失，喪失即無移轉問題，但何以其遺族可以繼承其支領月退休金

的二分之一作為撫慰金，其權利與義務何在？是否有違法理？對於一般勞工退休遺族的照顧，政府又有何政策，以示公平正義（政府負擔教師退休基金百分之六十五）？（向來政府只為特定軍公教族群謀福利，而社普羅大眾莫視其權益，從國家統治權的角色而言，在政治、經濟、社會上，每一個人民均在這國家扮演重要角色，且特別權利義務關係的淡化，政府現在不應只為替鞏固執國家政權的軍、公、教人口設定特別權益，而相對剝奪其餘人口的權益，從國民年金著手，大家都盡務享照顧，盡多少就享多少）第二，政府在規劃此公共政策時，是否有與政策相應並共同負擔義務（基金共同撥繳）的團體公開透明的議程，從前文所述，並未有此過程，當時「教師法」尚法公布，教師無組織性團體參與教育法案的研訂，只有政府單方面研議、草擬法案及辦理全國五十八場次軍公教訪問及座談會介紹改革方案，議定草案，缺少實質公共意見。國家教育的推動及發展是全面性的，對投入國家教育的公私立學校教師，國家應一視平等的給與相當及應有的權益，而不因有公私差別待遇。立法院及教育部至此應本於「公教分途、公私一致」之原則積極研訂以教師為主體相關法規，且在法律上不應再以特定目的而立，以維公平正義。

- （四）退休年齡、時間的問題：退休年齡（除特殊原因外屆齡六十五歲強迫退休）、年資（任職五年以上年滿六十歲者或任職廿五年以上）、日期（八月一日或二月一日退休）的限制來講。憲法第十五條明列「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」、第二十二條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」及第廿三條「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。學校教職員退休條例，將教師退休年齡限制在多少歲以後及服務一定年資後方可申請退休，或有屆齡時強迫退休、或者延長退休者不得支領月退休金規定，是否已違反了憲法保障人民工作權的自由？撇開退休金因素來說，任何一個工作者只要

不妨害社會秩序公共利益、防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，應有自由選擇退離或留任職場的權利，這是憲法給予的保障，教師任職中途要離職，在現行法律及實務作業上未受到任何阻撓或限制，但如果納入退休金考量，教師不符條例規範年齡或年資或時間而想退離職場時，會有兩種問題，第一，教師依自己志願退職，則依學校教職員退休條例第八條第四項「教職員依規定不合退休資遣於中途離職者，得申請發還其本人原繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還」，如此沒有違反到該條例相關列舉條件的規定，是卻是違反到普遍法則——比例性原則問題，一位服務年資達三十五年，年齡六十歲的教師，若只是想於任教中途退離職場，但因未在八月一日或二月一日申請退離，而不符退休金給與，只能領回本人繳付的基金費用，和同樣條件而在八月一日申請退離教師，所獲得的退休金比較，相差有六倍之多，³同樣的未滿年資、年齡者而退離者，也受到同樣待遇，如此違反退休制度各項理論基礎，沒有達到功績報償、經濟安全保障、增進福利、人事機能等原則，這種以小細節規範大原則的制度實有思考反省之處。另外一種結果是，教師礙於退休法之規定，想退不能退，只好繼續留任教職，等到符合退休各項時間條件後申請退休，似有以合法暴力逼迫人民自我違反自由意志，結果影響教學士氣與學生實質受教權，有違憲法保障的自由權。

三、從本質面來講

政府仍未脫離威權統治心態，認為給軍、公、教人員是替國（公）家執

³ 以現職薪額六二五元每月支領本薪 44325 元計，三十五年所繳儲金及利息約新台幣 888 千餘元，而退休金以一次退休金計約 4,697 千元，差距有六倍。

行政策的人員，應予拉攏而給與特別退休照顧待遇以示恩威，如此對應而來的是在社會各工作崗位的勞動人民，其退離職場後的照顧相對剝奪，尤其二〇〇四年總統大選候選人提出的勞工退休金比照軍公教人員優惠存款政見，引來一陣廣大迴響，有附喝欣慰的勞工朋友，但更有堅拒不再讓此等 18% 優惠存款之不當制度猶如鬼魅般揮之不去的一般大眾與財經專家堅決反對並質疑其正當性。軍、公、教的待遇福利與民間企業勞工待遇福利的保障責任，政府可以偏重而失責於另一方嗎？18% 優惠存款的公平正義點在那裡？信賴保護原則與社會公平正義原則誰是主？誰是從？似乎沒有人會去辨析了。既然 18% 優惠存款是源自於調節早期教職員因待遇所得較低連帶影響支領一次退休金者其退休金及存款利息不足安家養老，為維持退休人員基本生活，彌補退休金不足，以防退休老人社會問題而訂立。但早在 70 年代以後逐年調薪及調整教師薪點，教師薪資待遇已有大幅度提升，其一次退休金與公保養老給付所得也大為提高，18% 優惠存款措施早在那時已失去立足之基，理應緩步調整修正或廢除，不能因軍公教團體的壓力、政治考量或信賴保護之由而喪失社會的公平正義，徒增國家財政負擔及引發團體對立。雖然在八十五年二月新制施行後之年資所給付的一次退休金及公保養老給付不再有 18% 優惠存款待遇，但預估在民國一二年以前退休之教師，⁴ 政府仍然對其有 18% 優惠存款的利息負擔，及施政缺乏公平正義之象。

國家的政治、社會、經濟環境是一個有機體，隨不同局勢應有不同生存方式，國家現已處在趨成熟的民主憲政、公民社會、經濟已開發的國家中，國家的操作不能只有選擇性、所欲性或政治性的去實踐人民福祉。教師退休制度脫離現實人力資源與教育環境，未能結合國家政治、社會、人文、國民經濟、生活環境等形態潮流，朝向有機體、具彈性及回流人力運用的設計。

⁴ 教師退休年資最高採計三十五年，民國八十五年二月初教職，估計於民國一二一年滿三十五年申請退休，沒有舊制年資，故政府不用負擔其舊制年資之一次退休金、公保養老給付之優惠存款。

四、從現實面來說

校教職員退休條例新制施行後，退休金來源由原來政府獨立負擔改由政府與教師共同提撥基金儲存，這是世界趨勢，也是新制最大的變革所在，不可諱言的也是穩定退休制度的基石，但如同前面所言，不符合退休而離職者其所得給與符合退休條件而退休者之所得相差甚多。除了退休給與的不公外，退休基金的提撥以教師本薪的二倍的百分之八至十二為提撥率，政府負擔其中的百分之六十五，教師負擔百分之三十五，不管是彼此各分攤多少，以最高提撥率百分之十二計算，雙方所提撥的基金也不足以支付退休人員給與，勢必在這幾年就會用罄而成為負債，有違退休儲金自給自足原則。

另支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，其遺族為父母、配偶或未成年子女者，得按原領月退休金之半數，或兼領月退休金之半數領月撫慰金，支領到死亡或成年，由退休基金支給。原是政府為照顧無謀生能力的遺族美意，但範圍條件？鬆，對於遺族是否為無謀生能力或具有經濟能力者未予實質規範。且從退休基金的收支與政府財政支出及退休人員經濟安全保障來說，目前退休基金的提撥率已不足以支付教師退休後的給與，如今尚給付前代或後代的撫慰金，這種漫無止境的支付的責任，將是退休基金另一大負擔。

此外，條例第五條規定「教職員於年滿五十五歲時，得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金」。這個條款在「公務人員退休法」一樣存在。這項條款在考試院提出草案時並未條列，而是立法委員提出的所謂「階段式退休制」⁵擬仿國外階段退休制度，實有「畫虎不成反類犬」之謬，暨無法有效達成新陳代謝之效，政府亦要自行負擔這筆額外經費支出。「五十五歲退休加發五個基數之一次退休金」，在立法初衷上先犯了普遍性原則，嗣

⁵ 立法院秘書處編，「立法院第七十期院會紀錄」，立法院公報，第八十一卷，頁111。

後因環境情勢的改變，當初立法旨意擬鼓勵教師階段、適時退休，以促師資新陳代謝之效，如今教師退休潮蜂擁，儼然已逾預期之速而有反淘汰之跡象，可說原先目的已全然不存在了，現應立即修法，但礙於既得利益者強大反彈，至今依然與退休風潮共存。依教育部八十九年至九十一年各地方政府核定退休教職員人數之統計，各地方政府適用五五專案加發規定核退人數占整體核退人數之比率，分別為百分之二十九、百分之二十六、百分之三十三，嚴然為退休主流，造成教育人才不當的流失，形成反淘汰現象，實無公平正義可言。

事實上，我國軍、公、教人員退休制度由恩給制改為儲金制，雖增加了退休人員的所得，但卻未如預期可以改善政府財政負擔，尤以新八十五年二月開始施行起至舊制退休人員完全退離（死亡），及至完全為新制退休基金給與的這段新舊交替時代（估算約至民國一二〇年止），政府除支付舊制人員或年資的退休金及優惠存款的利率差額外，也需負擔全部現職人員的退休基金的百分之六十五，反而增加政府財政負擔。

五、未來建構面

現行教師退休制度是社會保險體系的一環，而我國社會保險體系相當紛歧，各類身分或職業的保險在初期規劃時就已沒有考量整體性社會保險系絡，各類保險業務也就由不同部政府單位會在主管。實施全民健保之後，原勞保將改為勞工分類保險，原農健保改為農民保險，原公保、私校保將續保有殘廢、養老、死亡及眷屬喪葬補助等現金給付項目，而農民年金保險、勞動者年金保險，政府也在規劃研議中。為簡化制度，縮減組織規模，使各類社會保險達到事權統一，充分利用相關資訊、設備與行政資源，學者專家建議政府宜設直屬行政院之中央社會保險局，並以其作為包括國民年金保險在

內各類社會保險之保險人。⁶在國家經濟發展已趨平穩的這時代，我們不再有多餘財政來亂投政策，急就章的解決所遭遇的問題，各行其是，而是應該要重新檢討國家、社會各種制度的公平性、合理性、可行性，以整合社會、國家資源，增值人民的福祉。

第二節 教師退休制度的建議

發現問題容易，提供一套解決問題的方法不容易，而問題真正被解決了更是困難，對問題的解決提出一套策略不僅是想要解決問題而已，更希望的是建立公平、正義、和平的社會，使國家能長治久安。對於本人研究教師退休制度發現的問題並提出改進建議，只是在所知的條件下所預設可努力的方向或策略，是否真確的可以解決所提出的問題，非本研究所能。檢討教師退休制度的過往與現在及展望未來，本研究對於教師退休制度的改進建議有下列：

適性立法、公教分途：自八十四年教師法公布，標榜該法是教師各項權利義務的母法，則立法及行政單位均應負起後續建置責任，立法院自應負起自行立法或督責行政院儘速研訂有關教師聘任、退休．．．等相關法律，依據教育特性審慎研擬。有關教師退休制度，應摒棄自三十三年施行迄今的「學校教職員退休條例」，擺脫公教一體的舊思維，區隔出公教性質不同的人事管理制度，並秉持教師法立法主旨，將私立教師的退休權益併同立法，等同保障。立法條文內容應就教師退休權利為優先考量，即「人」的自由權為先，不可有限制年資、限齡、限日退離條款，可參考美國展期年金、日本及新加坡不限服務年資及退休年齡之規定，或可將教師分為國中小、高中職、大專院校之別，予以彈性分級規範退休年資、

⁶ 盧政春，「我國國民年金政策之定位與制度設計」，
http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/100-9/m101_3.htm，2003年2月10日。

年齡，以考量各級教師所面臨的教育對象之差別所付出不同心力。另不可將教師月退休金支給無限擴延成教師月撫慰金，有假公濟私之嫌。排除特殊條件入法，不可重蹈五十五歲退休加發伍個基數一次退休金覆轍。

有關教師退休金方面，除將目前規定由地方政府負擔教師退休金或儲金之方式，改由統一由中央政府國庫負擔，以免造成地方與中央或各地方教師退休權益之差別待遇外，目前軍、公、教退休金已參考國內外各種退休金經營管理潮流採政府與個人共同儲金制，而勞工退休金也是如此，在國家社會裡每一職場工作的人民，皆有一套其適應的退休制度，政府做到了其基本的職責，但面臨人口老化及人的壽命延長趨勢，這些制度不足以養其退休後的生活和尊嚴時，政府應稟持著人老後應有的國民生活照顧、有工作就有退休給付並達一定程度的所得替代率原則、薪資越高退休獲得之給付相對提高、工作越久所獲得之給付越高，朝向社會保險制度向方或國民年金規劃。如何將退休度與老人養老制度結合，以因應我國已邁向老人社會情勢，提升老人生活品質，保障老人退休後財源不虞匱乏，又可兼顧政府財政適當負荷，以建立穩健理想的退休金財源機制。吾人認為可以參考世界銀行近年來強因應世界人口老化的趨勢而倡立的三層退休金的老年經濟保障制度方向，以整合目前我國混亂的退休養老體制，分層釐清每一層所必須建立的保障機制，逐層建立健全的退休養老制度架構。

第一層是政府提供補助以及保險，以達成所得重分配和消除貧窮為目標的強制性公共退休金計畫，屬社會安全制度性質，是表現國家與人民間義務權利關係，如國民年金制度。我國國民年金的規劃早在民國八十九年前政府就已信誓旦旦的要於八十九年底開辦，各方學者專家就對政府對國民年金規劃熱烈討論檢視財政來源，最後行政院經濟建設委員會國民年金制度規劃小組認為政府財政負擔日益沈重，經濟景氣不佳，若不加徵營業稅附加捐方式開辦國民年金保險問題，則無其他固定財源，基於國民年金開辦及永續經營必須有固定且穩定財源的問題無法有所共識，結果國民年金暫不開辦了。對於全面性照顧國民老年基本生活的保

障，政府因財政的困難而退縮。雖現存公務人員保險法及私立學校教師保險法，可以提供教師基本的養老金，但政府可以將現存由政府補助的相關保險體系，如現行公、勞、農保等，及以福利補助支出的老農津貼、敬老津貼等整合成單一的國家保險，不以身分區別而予不同保費補助，但以國民個人逐年負擔的保費計算老年後的年金給付數額，並在直屬行政院下單一權責部或會統籌包括國民年金保險在內之各類社會保險，以簡化制度，縮減組織規模，使各類社會保險達到事權統一，充分利用相關資訊、設備與行政資源。

在國民均有基本年金保障下，第二層就是職業保障員工退休金制度，也就是所謂的「職業年金」，由政府強制規範的方式，責成各行業雇主提供員工退休金的制度，並以確定提撥、提存的儲金方式為員工準備退休金，以實質保障員工因職業工作所獲得的退休金。近年我國勞工保險、軍、公、教人員退休撫卹金制度，均先後改採確定提撥制，而勞工退休金更是採個人帳戶制，對於退休金的提存保障又多一層。是以軍公教退休制度應與民間的勞工退休金或其他職業的退休金制度整合，可互流通年資而分別計算退休金方式，帶動公私、各行業人才的流通，提升人力運用的效能，加強各行業人員退休的保障外，也可以避免軍公教人員退休後再任軍公教職務所產生的雙薪效果，及彈性退休制度規劃的複雜性。

第三層是個人自發性退休理財的儲蓄與投資行為。可參考美國的儲蓄計畫、日本的互助協會法，擴大成由政府鼓勵教師及公、私機構企業受僱者共同約定互助的機制，及取我國最近已立法通過的新勞工退休金個人專戶規劃精神及新加坡中央儲蓄基金法方式，以每個人名義儲金及多元運用這筆基金為教師謀真正的福利，而非僅以現行單一的優渥退休制度，來突出政府獨厚教師的疑義，讓他們飽受社會不同團體的撻伐與異樣的眼光，減損其應有的尊嚴。茲整理上述三層架構如下表：

表 3、三層退休金制度架構表

項目	我國現行退休養老架構			期待的退休養老架構		
	性質	個人/政府提供	保障	性質	個人/政府提供	保障
第三層	有職者自願性生活保障	個人儲蓄與投資理財	無	半自願性生活保障	政府以強制或誘因方式導引有職者於薪津中提存儲蓄	有
第二層	有職者一定生活水準保障	各種職業(工作)退休制度保障及各種職業(工作)保險制度	有	有職者一定生活水準保障	維持並整合現行各職業退休制度，以其所得替代率百分之五十五至六十五為限。	有
第一層	全國老人最低基本生活保障	無	無	全國老人最低基本生活保障	國民年金制	有(將現行各種職業保險制度整併成國民年金並將無職者納入)

資料來源：作者整理

總言，國家是由人民組成的，國家的發展是集結了各行各業的人民所努力工作奉獻心力而來的，所以對政府而言，人民不是只有軍公教人員而已。從 Maslow 的需求階層理論來看，我國現在的經濟、社會環境的穩定，已使教師在生理及安全的需求上足以滿足，但在愛與被尊重的需求上，如果因教師退休制度設計的不當，而離間了教師與社會的情感，或使教師背負著社會異樣、懷? 的眼光，則是教師所不願，更遑論教師自我實現的需求。重新檢討教師退休制度，將是澄清教師需求及其史命的一個管道。

參考書目

中文部份

(一) 書籍

- 下村哲夫。2001。《教育法規便覽》。日本：學陽書房。
- 方明川。1995。《個人年金保險新論》。台北：作者自印。
- 立法院秘書處編。1992。《中華民國立法院大事紀》。台北：立法院秘書處。
- 立法院秘書處編。1994。《中華民國立法院大事記》。台北：立法院秘書處。
- 立法院秘書處編。1997。《中華民國立法院大事記》。台北：立法院秘書處。
- 考試院考銓叢書指導委員會編。1991。《中華民國公務人員退休撫卹制度》。台北：正中書局。
- 考試院考銓叢書指導委員會主編。1984。《中華民國公務人員退休撫卹制度》。台北：正中書局。
- 考試院考銓叢書指導委員會主編。1983。《中華民國銓敘制度上冊》。台北：正中書局。
- 李華民。1993。《各國人事制度》。台北：五南。
- 邱創煥。1993。《文官制度論叢》。台北：中華民國國家發展策進會。
- 侯暢。1973。《中國考銓制度》。台北：黎明文化。
- 施教裕。1994。《建立退休公務人員養老制度之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 施能傑。1999。《美國政府人事管理》。台北：商鼎文化出版社。
- 張世賢、林水波。1991。《公共政策》。台北：五南。
- 符寶玲。1999。《退休基金制度與管理》。台北：華泰書局。
- 許南雄。1999。《各國人事制度》。台北：商鼎文化出版社。
- 黃富順。1995。《老化與健康》。台北：師大書苑。
- 黃榮護主編。1999。《公共管理》。台北：商鼎文化。
- 陳水源。2000。《台灣歷史的軌跡》。台北：星辰。
- 陳恒鈞譯。2001。《公共政策演進研究途徑》。台北：學富文化事業。
- 傅肅良。1989。《各國人事制度》。台北：三民書局。
- 銓敘部編。2000。《日本公務員人事制度》。台北：銓敘部。
- 謝本達主編。1991。《第一次中國教育年鑑》。台北：博愛。
- 瞿立鶴主編。1992。《教師權利的主張》。台北：中華民國全國教育會。

(二) 期刊

- 立法院秘書處。1995。《立法院第二屆第五期院會紀錄》。《立法院公報》頁 74-160。
- 林金枝。1992。《公務人員退撫新制配合措施研究》。《人事月刊》。頁 56-60。
- 林寶山。1995。《國小退休教師心理需求與生活適應之研究》。《教育研究資訊》。頁 35-53。
- 吳三靈。1995。《公立學校教職員的退休撫卹改革》。《人事月刊》。頁 4-11。

葉長明。1998。「新退撫制度實施後之功能與檢討」。《公務人員月刊》頁 668-91。
許濱松、鄭政輝、藍夏瑩。1999。「早期退休支領一次退休金人員要求改領月
退休金專案研究概述」。《公務人員月刊》頁 3-10。
銓敘部統計室編。2002。「各級公立學校教職員退休、資遣、撫卹人數」。《銓
敘部統計年報》頁 136-65。
編輯小組。1995。「公立學校教職員的退休撫卹制度改革」。《師友月刊》頁
50-55。

(三)學位論文

林秋雲。1996。「我國公務人員退休制度之研究」。國立中興大學公共政策研
究所碩士論文。
吳靜文。2002。「國民中小學教師退休制度及其相關問題之研究」。國立高雄
師範大學教育學系碩士論文。

(四)網路資料

王正。「建構完善之社會經濟安全體系」。91 年全國社會福利會議，台北。
<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/23/wc4r.htm>。
公務人員退撫基金管理委員會。「公務人員退休撫卹基金管理之會計制度—理
論與實務」。<http://www.dgbasey.gov.tw/pems/p03112.htm>，2004 年 4 月 20 日。
江亮演。「台灣老人家庭生活意識之研究」。
<http://mail1.cju.edu.tw/~d34891169/studygroup/oldstudy.htm>，2002 年 3 月 14 日。
行政院主計處工商及服務普查摘要表。
<http://www.dgbasey.gov.tw/census~n/two/ht4214.HTM>，2003 年 12 月 1 日。
財政部國庫署。「業務導覽」。<http://www.dnt.gov.tw/business/annuity/ch3.asp>，2003
年 12 月 12 日。
財政部財政統計年報。
[http://www.mof.gov.tw/webPage.asp?ctNode=132&CtUnit=45&BaseDSD=7&Cul
tem=9564](http://www.mof.gov.tw/webPage.asp?ctNode=132&CtUnit=45&BaseDSD=7&Cul
tem=9564)，2002 年 12 月 1 日。
隋杜卿。「公務人員退休制度再改革芻議：確定提撥制與展期年金制的分析」。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-044.htm>，2003 年
11 月 11 日。
行政院主計處工商及服務普查摘要表
<http://www.dgbasey.gov.tw/census~n/two/ht4214.HTM>，2004 年 1 月 14 日。
林惠真。「美國教育見聞」。
<http://scc.math.ntu.edu.tw/educ/usaedu/usedu3lin-wang.htm>，2002 年 3 月 6 日。
林騰鷗。「教師退休潮的危機」。<http://www.npf.org.tw/>，2002 年 7 月 18 日。
自由時報記者。「教育經費排除退撫支出」。
<http://chienhua.com.tw/examinfo/dailynews/9310/93100804.htm>，2004 年 10 月 08 日

徐明珠。「教師退休不易阻礙人力資源運用」。<http://www.npf.org.tw/> , 2003年10月30日。

陳月霞、施博基。「台灣企業退休金概論」。
<http://www.dgbasev.gov.tw/pens/po3122.htm>, 1997年11月22日。

無名氏。「美國教育體制和概況」。
<http://www.usacn.com/usa/economy/education/education01.htm> , 2003年10月1日。

葉至誠。「私校退撫制度改進方案」。
<http://www.shu.edu.tw/a50/a50-07-13.htm> , 2003年12月1日。

國家政策研究基金會。「教師退休資遣撫卹問題公聽會實錄」。
<http://nts1.nta.tp.edu.tw/~k2301/1News/2003/1/94.htm> , 2001年5月4日。

敘部部。「敘部新聞稿」。
<http://www.mocs.gov.tw/nnews/shownews.asp?newsID=341> , 2003年8月20日。

盧政春。「我國國民年金政策之定位與制度設計」。
http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/100-9/m101_3.htm , 2003年2月10日。

(五)其他

大法官會議釋字第二四六號解釋理由書。

銓敘部民國九十年三月二十七日九十退二字第二 四九六五號書函。

外文

(一) 書籍

Riker, Harold C., & Myers, Jane E.. 1990. RETIREMENT COUNSELING A Practical Guide for Action. New York : Hemisphere Publishing Corporation.

Lei, Delsen, & Gnevieve, Reday-Mulvey ed.1998. Gradual Retirement in the OECD Countries. England : Ashgate.

(二) 其他

Auriemma, F. V., & Cooper, B. S., & Smith, S. C..1992. " Graying Teachers: A report on state pension systems and school district early retirement incentives " . Educational Resources Information Center, ED347602.

學校職教員養老金及卹金條例

民國十五年十一月廿日國民政府公布

- 第一條 學校職教員（以下簡稱職教員）領受養老金及卹金，依本條例之規定行之。
- 第二條 凡連續服務十五年以上之職教員，年逾六十，自請退職或由學校請其退職者得領養老金；或年未滿六十而身體衰弱不勝任務者，亦得領養老金；但以不任其他職務者為限。
- 第三條 職教員如因公受傷，以致殘疾不勝任務時，雖未滿前條之年限，亦得領養老金；但以不任其他職務者為限。
- 第四條 職教員養老金給予之標準如下：
一、職員及專任教員之養老金依左表行之；
二、兼任教員之養老金，照最後三年內年俸，平均數之百分之二十。
- 第五條 凡連續服務十五年以上之職教員，如依第三條之規定而退職時，其養老金照下列標準給之：
一、職員及專任教員之養老金，除依養老年金表外，照最後年俸給予百分十。
二、兼任教員之養老金，照最後三年內年俸，平均數之百分之三十。
- 第六條 養老金之支給自退職之翌日起，至死亡日止。
- 第七條 職教員如有下列情事之一者，得領卹金：
連續服務十年以上者死亡時；
連續服務十五年以上者死亡時；
連續服務二十年以上者死亡時；
因功致死亡時；
因公受傷或受病以致死亡時。
- 第八條 卹金給予標準如下：
一、職員及專任教員之在第七條第一項者，照最後年俸之半數；第二項照最後年俸之額數；第三、第四、第五者，照最後年俸之倍數。
二、兼任教員之在第七條第一項，照最後三年內年俸，平均數之百分之三十，第二項者百分之四十，第三項者百分之五十，第四項第五項者，照最後三年內年俸之平均數。
- 第九條 服務年數之計算，以連續在一校者為限；但當轉任他校時，係經主管教育行政機關調用或經原校校長許可，並專案呈准者不在此例。
- 第十條 承領卹金者，應依死亡者之遺囑為準，無遺囑時由法定繼承人具領之。
- 第十一條 國立學校遇有應發之養老金，或卹金，由國庫之給；省立學校由省庫支給；市縣區立學校，由市縣區教育經費支給。

第十二條私立學校遇有應發之養老金或卹金，由各該校察度經費情形，酌量支給之。

第十三條各校請領養老金或卹金應由本人或其法定繼承人，開具履歷事實，及請領金額，經由該校校長，呈請主管教育行政機關核給之。

第十四條各校校長請領養老金或卹金，應由本人或其法定繼承人，經由該校繼任或代理校長，參照第十三條程序辦理。

第十五條本條例公佈以前，各職教員服務年數，得照追計，但以有確據者為限。

第十六條得領養老金或卹金之職教員，以在職者為限；但領養老金未滿二年而死亡者，得給予第八條所定卹金之半額。

第十七條本條例自公佈日施行。

學校教職員退休條例

三十三年六月二十二日公布

第一條 學校教職員之退休，依本條例行之。

第二條 教職員有下列情形之一者，得聲請退休。

一、服務十五年以上，年齡已達六十歲者。

二、服務二十五年以上，成績昭著者。

前項服務年數，以在公立學校依規定資格任用而有證明者為限，並至少應連續在同一學校服務五年。

第三條 教職員有下列情形之一者，應即退休。

一、年齡已達六十五歲者。

二、心神喪失或身體殘廢，致不勝職務者。

教職員已達前項退休年齡如尚堪任職務者，學校得依事實之需要，報請主管教育行政機關延長之。

第四條 教職員有下列情形之一者，給予年退休金。

一、服務十五年以上，已達聲請退休年齡，而聲請退休者。

二、服務二十五年以上，成績昭著，而聲請退休者。

三、服務十五年以上，已達退休年齡，而應即退休者。

四、服務十五年以上，心神喪失或身體殘廢，致不勝職務，而應即退休者。

五、因公傷病，致心神喪失或身體殘廢，不勝職務，而應即退休者。

前項第五款之教職員，如服務未滿十五年者，其年退休金之給予以滿十五年論。

第五條 教職員有下列情形之一者，給予一次退休金。

一、服務五年以上，十五年未滿，已達退休年齡，而應即退休者。

二、服務五年以上，十五年未滿，因心神喪失或身體殘廢，不勝職務，而應即退休者。

前項服務年數，以在公立學校依規定資格任用而有證明者。

第六條 年退休金之數額，專任教職員按其退職時之月薪領，合成年薪，兼任教職員按其最後三年內年薪平均數，依下列百分比率定之。

一、服務十五年以上，二十年未滿，聲請退休者，百分之四十，應即退休者，百分之五十。

二、服務二十年以上，二十五年未滿，聲請退休者，百分之四十五，應即退休者，百分之五十五。

三、服務二十五年以上，三十年未滿，聲請退休者，百分之五十，應即退休者，百分之六十。

四、服務三十以上，聲請退休者，百分之五十五，應即退休者，百分之六十五。

服務十五年以上之教職員，因公傷病，致心神喪失或身體殘廢，不勝職務，而應即退休者，除依前項規定外，再加百分之十。

第七條 一次退休金之數額，按該教職員服務年資計算，每滿一年，給予退職時月薪一個月之退休金，其未滿一年而達六個月以上者，以一年計。

第八條 在非常時期學校教職員之退休金，除依前二條給予外，並應按現任教職員之待遇比例增給之，但一次退休金，其增給額不得超過其待遇一年總額百分之四十。

第九條 教職員領受年退休金後，再任教職員者，於再退休時，得依第六條之規定，改定其年退休金。

第十條 教職員領受一次退休金後，再任教職員者，再退休時，其第一次退休前之服務年數，不得合併計算。

第十一條 教職員之退休金，在國立省立院轄市市立學校，由國庫支給，在縣市區鄉鎮保立學校，由縣市經費支給。

第十二條 年退休金之給予，自該教職員退職之次月起，至權利消滅之月止。

第十三條 有下列情形之一者，喪失其領受退休金之權利。

- 一、死亡。
- 二、褫奪公權終身者。
- 三、背叛中華民國經通緝有案者。
- 四、喪失中華民國國籍者。

第十四條 有下列情形之一者，停止其領受年退休金之權利。

- 一、褫奪公權尚未復權者。
- 二、領受年退休金後，再任有俸薪職務者。

第十五條 請領退休金之權利，自該教職員退職之次日起，經過五年不行使而消滅。

第十六條 領受退休金之權利，不得扣押讓與或供擔保。

第十七條 退休教職員本人配偶及其直系血親屬隨在服務處者，於回籍時，得視其路程遠近，親屬年齡，由最後服務學校給予旅費。

第十八條 社會教育機關服務人員之退休，由主管教育機關比照本條例行之。

第十九條 受政府聘任之學術機關有給職員之退休，由教育部比照本條例核定之。

第二十條 私立學校教職員應領之退休金，由各該學校參照本條例依其經費情形酌量支給之，其退休金經費有不足時，由主管教育機關補助之。

第二一條 本條例施行細則，由教部定之。

第二二條 本條例自公佈日施行。

學校教職員退休條例

三十三年六月二十二日國民政府公布

三十七年四月十日修正公布

- 第一條 學校教職員之退休依本條例行之。
- 第二條 本條例所稱教職員以公立學校教職員依規定資格任用而有證明者為限。
- 第三條 教職員有下列情形之一者，得聲請退休，給予年退休金，及一次退休金。
- 一、服務十五年以上，年齡已滿六十歲者。
 - 二、服務三十年以上者。
- 第四條 教職員服務五年以上十五年未滿年齡已滿六十歲者，得申請退休，給予一次退休金。
- 第五條 教職員有下列情形之一者應即退休。
- 一、年齡已達六十五歲者。
 - 二、心神喪失或身體殘廢不勝職務者。
- 教職員已達前項第一款之年齡，如尚堪任職務者，學校得依事實之需要報請主管教育行政機關延長之，但至多以十年為限。
- 第六條 教職員依前條第一項第一款或第二款應即退休，其服務在十五年以上者，給予年退休金及一次退休金，在五年以上者，給予一次退休金。教職員依前條第一項第二款應即退休，如係因公傷病致心神喪失或身體殘廢不勝職務者，給予年退休金及一次退休金。前項教職員服務未滿十五年者，其領受年退休金以滿十五年論。
- 第七條 年退休金之數額按該教職員退休時月薪額合成年薪，各依下列百分比率例定之。
- 一、服務十五年以上二十年未滿，聲請退休者百分之四十五，應即退休者，百分之五十。
 - 二、服務二十年以上二十五年未滿，聲請退休者百分之五十，應即退休者百分之五十五。
 - 三、服務二十五年以上三十年未滿，聲請退休者百分之五十五，應即退休者百分之六十。
 - 四、服務三十以上，聲請退休者百分之六十，應即退休者百分之六十五。
- 服務十五年以上之教職員，因公傷病致心神喪失或身體殘廢不勝職務應即退休者，除依前項規定外，再加百分之十。
- 第八條 一次退休金按教職員最後在職時月薪，依下列規定給予之。
- 一、合於第三條，或第六條第一項在職十五年以上，或第二項之規定者，給予四個月薪。

二、合於第四條規定服務滿五年者，給予六個月薪。每增一年，加給一個月薪。

三、合於第六條第一項服務滿五年之規定者，給予八個月薪。每增一年加給一個月薪。

前項第二款第三款年資之奇零數，逾一個月者以一年計。

第九條 在物價高漲時期，教職員之退休金除依前二條給予外，並按現任教職員之增給待遇比例增給之，但一次退休金之增給額，以待遇總額百分之六十為限。

第十條 教職員依第五條第二款之規定領受年退休金後再任教職員，於再退休時，得依第七條之規定改定其年退休金。

第十一條 教職員領受一次退休金再任教職員，於再退休時，其第一次退休前之服務年數不得合併計算。

第十二條 教職員之退休金，在國立學校由國庫支給，在省或院轄市立學校由省市經費支給。在縣市區鄉鎮保立學校由縣市經費支給。

第十三條 年退休金之給予，自退休之次月起，至權利喪失或停止之日止。

第十四條 請領退休金之權利，自退休次月起經過五年不行使而消滅。

第十五條 有下列情形之一者喪失其領受退休金之權利。

- 一、死亡。
- 二、褫奪公權終身者。
- 三、背叛中華民國經通緝有案者。
- 四、喪失中華民國國籍者。

第十六條 有下列情形之一者，停止其領受年退休金之權利。

- 一、褫奪公權尚未復權。
- 二、領受年退休金後再任有薪俸職務者。

第十七條 請領退休金之權利不得扣押讓與或供擔保。

第十八條 退休人員本人配偶及其直系血親在服務處所者，於回籍時得視其路程遠近，由最後服務學校給予旅費。

第十九條 社會教育機關服務人員之退休，由主管教育機關比照本條例行之。

第二十條 受政府聘任之學術機關有給職員之退休，由教育部比照本條例核定之。

第二一條 私立學校教職員應領之退休金，由各該學校參照本條例依其經費情形酌量支給之，其退休經費不足時，由主管教育行政機關補助之。

第二二條 外國人任中華民國公立中等以上學校教員者，其退休金之給予得準用本條例之規定。

第二三條 本條例施行細則由教部定之。

第二四條 本條例自公佈日施行。

學校教職員退休條例

中華民國三十三年六月二十二日國民政府公布

三十七年四月十日修正公布

五十一年六月十二日修正公布

- 第一條 學校教職員之退休，依本條例行之。
- 第二條 本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用經呈報主管教育行政機關有案者。
- 第三條 教職員有下列之一者得申請退休：
一、任職十年以上年滿六十歲者。
二、任職滿三十年者。
- 第四條 教職員任職五年以上有下列情形之一者應即退休：
一、年滿六十五歲者。
二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。
教職員已達前項第一款所規定之年齡服務學校仍需其任職而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多五年，但專科以上學校教授不在此限。
- 第五條 退休之給與如下：
一、任職五年以上未滿十五年者，給予一次退休金。
二、任職十五年以上者，給予一次退休金或月退休金，由退休教職員擇一支領之。
一次退休金以退休教職員最後在職時之月俸額及本人實物代金為基數，任職滿五年者給予九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後另行一次加發兩個基數，但最高總數以六十一個基數為限。未滿半年者以半年計，一次退休金除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。
月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等教職員俸額百分之七十五給與，以後每增一年加發百分之一，但以增至百分之九十為限。
- 第六條 教員或校長服務滿三十年並有連續任職二十年之資歷成績優異而仍繼續服務者，一次退休金之與，依第五條之規定增加其基數，但最高總數以八十一個基數為限；月退休金之給與，以增至百分之九十五為限。
- 第七條 本條例第四條第一項第二款規定之退休教職員，其心神喪失或身體殘廢係因公傷病所致者，一次退休金依照規定加給百分之二十，月退休金一律按月照在職之同職等教職員月俸額百分之九十五給與，其任職未滿五年者以五年計。
前項退休教職員支領一次退休金或月退休金，依其志願定之。

- 第八條 本條例所稱月俸，包括實領本俸及其他現金給與。
- 第九條 教職員退休金之給與，在國立學校由國庫支給，在省立或直轄市立學校，由省市庫支給，在縣市區鄉鎮保立學校，由縣市庫支給。
- 第十條 請領退休金之權利，自退休之次月起經過五年不行使而消滅，但因不可抗力之事由致不能行使者，自該請求權可行使時起算。
- 第十一條 月退休金自退休之次月起發給。
- 第十二條 退休教職員有下列情形之一者，喪失其領受退休金之權利：
一、死亡。
二、褫奪公權終身者。
三、犯內亂罪、外患罪經判決確定者。
四、喪失中華民國國籍者。
- 第十三條 退休教職員有下列情形之一者，停止其領受退休金之權利，至其原因消滅時恢復。
一、褫奪公權尚未復權者。
二、領受月退休金後再任有給之公職者。
- 第十四條 依本條例退休者，如再任有給之公職，其曾領一次退休金者，應將所領退休金繳回，其領月退休金者，於重行退休時，其過去服務年資概不計算。
- 第十五條 請領退休金之權利，不得扣押、讓與或供擔保。
- 第十六條 退休教職員本人與其配偶及直系血親現在任所由其負擔生活費用者，於回籍時得就路程遠近由最後服務學校給予旅費。
- 第十七條 學校主計及人事人員之退休，應依公務人員退休法之規定辦理。
- 第十八條 公立社會教育及學術機關服務人員之退休，準用本條例之規定，但其具有公務人員身份者，仍依公務人員退休法之規定。
- 第十九條 私立學校教職員之退休，比照本條例之規定，由各校董事會視各該校經費情形擬定辦法呈報主管教育行政機關備查。
- 第二十條 外國人任中華民國公立中等以上學校教員者，其退休給與，依本條例之規定。
- 第二一條 退休教職員之姓名，應附列學校教職員名冊，學校遇有慶典時，由校長邀請其參加。
- 第二二條 本條例施行細則由教部定之。
- 第二三條 本條例自公佈日施行。

學校教職員退休條例

中華民國三十三年六月二十二日國民政府公布

三十七年四月十日修正公布

五十一年六月十二日修正公布

六十一年八月十六日修正公布

- 第一條 學校教職員之退休依本條例行之。
- 第二條 本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用經呈報主管教育行政機關有案者。
- 第三條 教職員有下列之一者得申請退休：
一、任職十年以上年滿六十歲者。
二、任職滿廿五年者。
- 第四條 教職員任職五年以上有下列情形之一者應即退休：
一、年滿六十五歲者。
二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。
教職員已達前項第一款所規定之年齡服務學校仍需其任職而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多五年。
- 第五條 退休之給與如下：
一、任職五年以上未滿十五年者，給予一次退休金。
二、任職十五年以上者，給予一次退休金或月退休金，由退休教職員擇一支領之。
一次退休金以退休教職員最後在職時之月俸額及本人實物代金為基數，任職滿五年者給予九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後另行一次加發兩個基數，但最高總數以六十一個基數為限。未滿半年者以半年計，一次退休金除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。
月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等教職員俸額百分之七十五給與，以後每增一年加發百分之一，但以增至百分之九十為限。
- 第六條 教員或校長服務滿三十年並有連續任職二十年之資歷成績優異而仍繼續服務者，一次退休金之與，依第五條之規定增加其基數，但最高總數以八十一個基數為限；月退休金之給與，以增至百分之九十五為限。
- 第七條 本條例第四條第一項第二款規定之退休教職員，其心神喪失或身體殘廢係因公傷病所致者，一次退休金依照規定加給百分之二十，月退休金一律按月照在職之同職等教職員月俸額百分之九十五給與，其任職未滿五年者以五年計。
前項退休教職員支領一次退休金或月退休金，依其志願定之。

- 第八條 本條例所稱月俸，包括實領本俸及其他現金給與。
- 第九條 教職員退休金之給與，在國立學校由國庫支給，在省立或直轄市立學校，由省市庫支給，在縣市區鄉鎮保立學校，由縣市庫支給。
- 第十條 請領退休金之權利，自退休之次月起經過五年不行使而消滅，但因不可抗力之事由致不能行使者，自該請求權可行使時起算。
- 第十一條 月退休金自退休之次月起發給。
- 第十二條 退休教職員有下列情形之一者，喪失其領受退休金之權利：
一、死亡。
二、褫奪公權終身者。
三、犯內亂罪、外患罪經判決確定者。
四、喪失中華民國國籍者。
- 第十三條 退休教職員有下列情形之一者，停止其領受退休金之權利，至其原因消滅時恢復。
一、褫奪公權尚未復權者。
二、領受月退休金後再任有給之公職者。
- 第十四條 依本條例退休者，如再任有給之公職，其曾領一次退休金者，應將所領退休金繳回，其領月退休金者，於重行退休時，其過去服務年資概不計算。
- 第十五條 請領退休金之權利，不得扣押、讓與或供擔保。
- 第十六條 退休教職員本人與其配偶及直系血親現在任所由其負擔生活費用者，於回籍時得就路程遠近由最後服務學校給予旅費。
- 第十七條 學校主計及人事人員之退休，應依公務人員退休法之規定辦理。
- 第十八條 公立社會教育及學術機關服務人員之退休，準用本條例之規定，但其具有公務人員身份者，仍依公務人員退休法之規定。
- 第十九條 私立學校教職員之退休，比照本條例之規定，由各校董事會視各該校經費情形擬定辦法呈報主管教育行政機關備查。
- 第二十條 外國人任中華民國公立中等以上學校教員者，其退休給與，依本條例之規定。
- 第二一條 退休教職員之姓名，應附列學校教職員名冊，學校遇有慶典時，由校長邀請其參加。
- 第二二條 本條例施行細則由教部定之。
- 第二三條 本條例自公佈日施行。

學校教職員退休條例

中華民國三十三年六月二十二日國民政府公布

三十七年四月十日修正公布

五十一年六月十二日修正公布

六十一年八月十六日修正公布

中華民國六十八年十二月二十八日總統令公布修正第三、五、七、八、十四條並增訂十四條之一

第一條 學校教職員之退休依本條例行之。

第二條 本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用經呈報主管教育行政機關有案者。

第三條 教職員有下列之一者得申請退休：

一、任職十年以上年滿六十歲者。

二、任職滿廿五年者。

前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低。但不得少於五十五歲。

第四條 教職員任職五年以上有下列情形之一者應即退休：

一、年滿六十五歲者。

二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。

教職員已達前項第一款所規定之年齡服務學校仍需其任職而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多五年。

第五條 退休金之給與如左：

一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。

二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：

(一)一次退休金。

(二)月退休金。

(三)兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

(四)兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。

(五)兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。

一次退休金以退休人員最後在職之月薪額，及本人實物代金為基數，任職滿五年者，給予九個基數，每增半年加給一個基數；滿十五年後，另行一次加發兩個基數。但最高總數以六十一個基數為限；未滿半年者以半年計。

一次退休金，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。

月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任滿十五

年者，按月照在職之同薪人員月薪額百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一。但以增至百分之九十為限。

第一項第二款第三目至第五目規定之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金按比例計算之。

第六條 教員或校長服務滿三十年並有連續任職二十年之資歷成績優異而仍繼續服務者，一次退休金之與，依第五條之規定增加其基數，但最高總數以八十一個基數為限；月退休金之給與，以增至百分之九十五為限。

第七條 本條例第四條第一項第二款規定之退休教職員，其心神喪失或身體殘廢係因公傷病所致者，一次退休金依照規定加給百分之二十，月退休金一律按月照在職之同薪級教職員月薪額百分之九十五給與，其任職未滿五年者以五年計。

前項退休教職員支領一次退休金或月退休金，依其志願定之。

第八條 本條例所稱月薪額，包括實領本薪及其他現金給與。

前項其他現金給與之退休金應發給數額，由行政院定之。

第九條 教職員退休金之給與，在國立學校由國庫支給，在省立或直轄市立學校，由省市庫支給，在縣市區鄉鎮保立學校，由縣市庫支給。

第十條 請領退休金之權利，自退休之次月起經過五年不行使而消滅，但因不可抗力之事由致不能行使者，自該請求權可行使時起算。

第十一條 月退休金自退休之次月起發給。

第十二條 退休教職員有下列情形之一者，喪失其領受退休金之權利：

- 一、死亡。
- 二、褫奪公權終身者。
- 三、犯內亂罪、外患罪經判決確定者。
- 四、喪失中華民國國籍者。

第十三條 退休教職員有下列情形之一者，停止其領受退休金之權利，至其原因消滅時恢復。

- 一、褫奪公權尚未復權者。
- 二、領受月退休金後再任有給之公職者。

第十四條 依本條例退休者，如再任公教人員時，無庸繳回已領之退休金；其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。

第十四條之一 依本條例第五條第一項第二款第二日至第五目規定領受月退休金人員死亡，應給與撫慰金，由其遺族具領。

前項撫慰金，以其核定退休年資及其死亡時同薪級之現職人員本薪額暨本條例第五條第五項之規定，計算其應領之一次退休金為標準，扣除已領之月退休金，補發其餘額，並發給相當於同薪級之現職人員一年月薪額之撫慰金；其無餘額者亦同。

領受月退休金人員死亡，無遺族或無遺囑指定用途者，其撫慰金由原服務機關具領作喪葬費或紀念活動所需之用。

本條例修正施行前，領受月退休金人員，在本條例修正施行後，仍繼續領受者，依本條例各項辦理。

第十五條 請領退休金之權利，不得扣押、讓與或供擔保。

第十六條 退休教職員本人與其配偶及直系血親現在任所由其負擔生活費用者，於回籍時得就路程遠近由最後服務學校給予旅費。

第十七條 學校主計及人事人員之退休，應依公務人員退休法之規定辦理。

第十八條 公立社會教育及學術機關服務人員之退休，準用本條例之規定，但其具有公務人員身份者，仍依公務人員退休法之規定。

第十九條 私立學校教職員之退休，比照本條例之規定，由各校董事會視各該校經費情形擬定辦法呈報主管教育行政機關備查。

第二十條 外國人任中華民國公立中等以上學校教員者，其退休給與，依本條例之規定。

第二一條 退休教職員之姓名，應附列學校教職員名冊，學校遇有慶典時，由校長邀請其參加。

第二二條 本條例施行細則由教部定之。

第二三條 本條例自公佈日施行。

學校教職員退休金優惠存款辦法

民國七十三年五月三十日教育部(73)參字第二 六七一號 財政部(73)臺財融字第一七八八六號

民國八十一年二月十二日教育部全(81)參字第 七 九 號 財政部臺財融字第八 四九九九六八號令會銜修正發布

- 第 一 條 本辦法依學校教職員退休條例施行細則第三十二條之規定訂定之。
- 第 二 條 本辦法所適用之退休人以支領一次退休金者為限。
- 第 三 條 退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及二年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之三十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八。
- 第 四 條 開設存款戶頭，以一人一戶為限，每戶定為新台幣一千元，千元以上以每百元為單位整數存儲之，但最高額不得超過其實領一次退休金之總數。
- 第 五 條 存款利率特予優惠，由財政部專案報請行政院核定之。
- 前項利息由受理存款機關按月給付。
- 第 六 條 存款到期前，存款人得以存單申請質借，其質借條件如左：
1. 辦理質借之金融機構，限於原開存單之金融機構。
 2. 質借成數不得超過原存款金額之九成。
 3. 質借利率，照優惠存款利率計算。
 4. 質借期限，以不超過原存單到期日為限。但屆期滿日前十五天內得申請辦理存款及質借之續存及續借手續。

存款未到期前不得提取，但存款人得中途解約，其利息依優惠存款利率計算。

前項所定中途解約實存期間計息，應包括不足整月之零星日

數，如存期內遇有利率調整，應以起存日之利率為準。

第一項至第三項規定，對本辦法修正施行前存入之優惠儲蓄存款適用之。

第 七 條 （刪除）

第 八 條 存款中途解約後，不得再行存入。

第 九 條 受理存款機關於退休人員申請存款時，應憑審定退休機關填發之退休金證書查驗辦理。

第 十 條 本辦法所稱受理存款機關，在臺灣地區為臺灣銀行及其各地分支機構，所稱審定退休機關為教育部，省（市）教育廳（局），縣（市）政府。

第 十一 條 （刪除）

第 十二 條 本辦法自發布日施行。

附錄八

學校學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點

中華民國八十五年十二月二十三日
行政院台八十五人政給字第四三二九九號函修正核定

- 一、公立學校退休教職員公保養老給付金額辦理優惠存款，依本要點行之。
- 二、依本要點辦理優惠存款，須合於下列各款條件：
 - (一)依學校教職員退休條例辦理退休。
 - (二)退休時所任職適用行政院訂定之全國軍公教員工待遇支給要點之公務人員俸額標準表支薪。
 - (三)依中華民國八十五年二月一日學校教職員退休條例修正施行前之公務人員保險年資所核發之養老給付。
- 三、依本要點辦理優惠存款之公務人員保險年資及養老給付辦理優惠存款最高月數標準，依附表規定辦理。
- 四、公立學校退休教職員儲存公保養老給付金額，應憑主管教育行政機關核發之退休金證書，與中央信託局公務人員保險處開立之支票及其公函之副本辦理。
前項支票一經兌現，不得辦理優惠存款。
- 五、本要點未經規定事項，準用學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法之規定辦理。

附表 學校教職員退撫新制實施前公保年資及養老給付辦理優惠存款最高月數標準表

施行前公保年資	優惠存款最高月數
一	四
二	七
三	十
四	十三
五	十六
六	十八
七	二十
八	二十二
九	二十四
十	二十六

十一	二十七
十二	二十八
十三	二十九
十四	三十
十五	三十一
十六	三十二
十七	三十三
十八	三十四
十九	三十五
二十	三十六

說明：

- 一、八十五年二月一日學校教職員退休條例修正施行前後之公保年資應合併計算，依公務人員保險法規定請領養老給付。
- 二、公保養老給付得辦理優惠存款之最高月數，依本表規定辦理。惟退休教職員依公務人員保險法規定所領取之公保養老給付月數，低於本表規定得辦理優惠存款之最高月數者，依其實際領取之公保養老給付月數辦理優惠存款。

附錄九

早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員發給年節特別照護金作業要點

中華民國八十九年三月二十四日八九考台組貳二字第 0 二二 0 六號令修正發布

一、目的：

為執行政府照護退休公教人員政策，對於早期支領一次退休金生活困難人員給與必要之慰助。

二、方式：

1. 由各機關學校致送年節特別照護金。
2. 由各機關學校首長致函慰問。

三、適用對象：

凡於民國六十八年底以前支領一次退休金在台灣地區設有戶籍生活困難之退休公教人員，除已由當地社政機關列為低收入戶者為優先對象外，係指並無下列各款情事之一者：

1. 每月工作收入足以維持其個人最低生活者。
2. 有不動產之固定收益，足以維持其個人最低生活者。
3. 投資或經營事業，開設商店，每月收入足以維持其個人最低生活者。
4. 在公私金融機構有存款，每月利息所得足以維持其個人最低生活者。
5. 以軍公教人員遺族身分支領年撫卹金，足以維持其個人最低生活者。

前項各款所稱個人最低生活之所需標準暫以每人每月平均收入為新臺幣一萬二千元，有眷屬依賴其扶養者二萬元。但領有殘障手冊或經行政院衛生署甄審合格之精神科專科醫師或醫院診斷認定患有精神疾病之退休公教人員子女與退休公教人員共同生活並賴其扶養者，其個人最低生活所需標準，酌予提高一倍計算。

民國五十九年七月一日以前支領一次退休金之退休公教人員，申請年節特別照護金，不受第一項及前項所定收入之限制，均予發給。

退休公教人員之眷屬如為配偶，且已有他人扶養者，仍准照有眷屬依賴其扶養之標準，申請年節特別照護金。

第二項個人最低生活之所需標準，得由銓敘部視實際需要調整之。

四、主管機關：

本要點所稱主管機關，在中央為各部會（處、局、署）；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府；在鄉、鎮（市）為鄉、鎮（市）公所。

五、經費來源：

中央機關學校退休公教人員部分，由銓敘部統一編列預算；地方機關學校退休公教人員部分，由各級地方政府依預算程序辦理。

六、發給標準：

退休公教人員本人於春節、端午節及中秋節，每人每節發給特別照護金額暫定最高為新臺幣一萬八千元，每年三節最高不超過五萬四千元；有眷屬依賴其扶養者每人每節發給照護金額暫定最高為三萬一千元，每年三節最高不超過九萬三千元。

前項照護金發給標準得由銓敘部視實際需要調整之。

七、作業程序：

1. 配合年度預算，每年申請一次，於每年度三節之第一個年節三十日前作業。
退休人員本人或其眷屬死亡時，其照護金額應覈實刪減之。
2. 由退休人員於每年度三節之第一個年節三十日前，檢附有關證明文件，自行向原退休機關（學校）提出申請（申請照護事實表如附表一），並由原退休機關（學校）組成專案小組審酌其生活狀況，詳加初核（必要時得送社政或稅務機關查證）後，填具照護金請領清冊（如附表二），連同申請照護事實表及有關證明文件，層報主管機關審核。
前一年度年節特別照護金核發有案之退休人員次一年度年節特別照護金之申請，得由主管機關審酌免繳證明文件，惟必要時得由原退休機關（學校）自行向社政或稅務機關查證或派員實地訪查。
退休人員逾越規定期限始提出申請者，年節特別照護金准自其提出申請後之年節起開始發放。
前項申請程序，得由原退休機關（學校）人事單位派員訪問退休人員，瞭解其生活狀況，如發現合於本要點三之規定者，即協助填具申請書，代為申請。對於身體殘廢或罹患重病之退休人員應主動加強服務。對於民國五十九年七月一日以前支領一次退休金人員，申請照護金時，應准免繳證明文件，惟必要時各機關（學校）得自行向戶政機關查證。
3. 各主管機關應組成專案小組複核，於每年度三節之第一個年節二十日前將審定符合照護人員名冊函送編列預算機關請撥經費。
4. 編列預算機關應就各機關（學校）請撥照護金案件彙整，配合年度預算及核定人數，於每節十五日前，將應發照護金額轉知主管機關或申請人原退休機關（學校）依預算執行程序請款轉發並辦理覈銷。

公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法

中華民國八十四年十月十七日考試院(八四)考台組貳二字第 八一八八號、行政院台八十四人政給字第三八一四二號令會同發布

第一條 為發給公教人員退休金其他現金給與補償金（以下簡稱補償金）特訂定本辦法。

第二條 補償金之發給對象如下：

一、公教人員於中華民國五十九年七月二日以後，八十四年七月一日以前，具有下列情形之一者：

依公務人員退休法或學校教職員退休條例辦理退休。 依公務人員撫卹法或學校教職員撫卹條例辦理撫卹。

依分類職位公務人員資遣給與辦法、公務人員資遣給與辦法，辦理資遣或比照辦理資遣。

二、公教人員於中華民國八十四年七月二日以後依前款規定辦理退休、撫卹或資遣，其具有新退撫制度實施前之任職年資，經採計核給退休金、撫卹金或資遣給與者。

第三條 補償金依下列標準計算：

一、公教人員合於發給補償金之退休、撫卹或資遣年資，依新退撫制度實施前之公務人員退休法或學校教職員退休條例規定，計算其應領一次退休金之基數為補償金基數。

二、前條第一款規定發給補償金之對象，依其退休、撫卹或資遣時之俸薪等級，以八十五年度公教人員相同俸薪等級之本俸（薪）或年功俸（薪）之百分之十五為補償金基數內涵。

三、前條第二款規定發給補償金之對象，依其退休、撫卹或資遣時之俸薪等級，以當年度公教人員相同俸薪等級之本俸（薪）或年功俸（薪）之百分之十五為補償金基數內涵。

四、補償金總額，以公教人員補償金基數乘補償金基數內涵計算。

第四條 合於第二條第一款之發給對象，應於公告受理登記之日起，由本人或遺族填具核發公教人員退休金其他現金給與補償金登記表，向原服務機關學校登記請領。但原服務機關學校已裁併者，向其上級機關或合併後之機關學校登記請領。

前項公告應由銓敘部會同教育部、行政院人事行政局就補償對象、補償標準、補償金登記請領程序及受理登記之機關學校等事項登載於公報或新聞媒體。

受理登記之機關學校應主動通知合於發給補償金之對象辦理登記請領。但無法通知者，不在此限。

合於第二條第二款之發給對象，其補償金請領，應於退休、撫卹或資遣時，由本人或遺族填具核發公教人員退休金其他現金給與補償金登記表一併辦理。

補償金發給對象如屬依法退休或資遣再任公教人員重行退休或資遣者，應分別向前後原服務機關或學校登記請領。

第五條 補償金分年發放比例及期限，依下列規定辦理：

一、合於第二條第一款之發給對象，其補償金總額分三年發給，每年發給三分之一。第一年於核定後一個月內發給，其餘兩年於九月發給。

二、合於第二條第二款之發給對象，於八十五年度生效者，適用前款規定。於八十六年度生效者，其補償金總額分二年發給，每年發給二分之一，第一年於退休、撫卹或資遣時發給，第二年於九月發給。於八十七年度以後生效者，其補償金於退休、撫卹或資遣時一次發給。

第六條 補償金發給對象為公教人員本人者，於退休或資遣後死亡，由其遺族登記請領，遺族之領受順序依民法有關繼承之規定。

補償金發給對象為遺族者，其登記請領及領受順序，依公務人員撫卹法第八條或學校教職員撫卹條例第九條之規定。

前二項登記請領補償金之遺族，同一順序有數人時，應委託其中一人檢具被繼承人除戶戶籍謄本、全戶戶籍謄本、國民身分證及印章代表辦理。第一項已登記請領後死亡者亦同。

第七條 補償金請領人因故無法親自登記請領者，應填具委託書（如附表二）

委託親友代為登記請領。受託人應繳驗請領人及受託人之國民身分證、印章及委託書。如請領人係旅居國外地區委託代領，受託人並應繳驗我國駐外機構一年內簽證之授權書。

第八條 各機關學校受理登記，應依退休、撫卹、資遣別填具「公教人員退休金其他現金給與補償金發給名冊」（如附表三）一式四份，報送原退

休、撫卹、資遣案之核定機關審核。但原核定機關已裁併者，報送其上級機關或合併後之機關審核。

第九條 原核定機關於完成前條之發給名冊審核作業後，應將核定後之名冊函復原服務機關學校及支給機關，支給機關應依第五條規定期限將補償金撥入請領人指定之郵局或金融機構帳戶或撥付原服務機關學校轉發。

各機關學校接獲原核定機關核定之請領人名冊及支給機關撥付之補償金後，應即通知請領人前往指定地點領取，如係委託領取者，應通

知委託人。

各機關學校轉發補償金後，應將經領受人簽章之發給名冊彙送支給機關依規定程序核銷。

第十條 請領人如未指定補償金撥款郵局或金融機構帳戶於接獲原服務機關學校通知後，應攜帶本人國民身分證及印章於三個月內親自前往領取補償金。如因故不能親領時，應依第七條規定委託代領。

第十一條 請領補償金之權利，自公告受理請領之日起，經過五年不行使而消滅；其已登記請領者，各次補償金自其通知發給之日起，經過五年不行使而消滅。但因不可抗力之事由，致不能請領者，自該請求權可行使時起算。

第十二條 有下列情形之一者，喪失領受補償金之權利：

- 一、褫奪公權終身。
- 二、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經判刑確定，或通緝有案尚未結案。
- 三、喪失中華民國國籍。

第十三條 公教人員之原服務機關學校屬於中央者，其補償金由國庫支出，以銓敘部或教育部為支給機關；屬於省（市）級者，由省（市）庫支出，以省（市）政府財政廳（局）或教育廳為支給機關；屬於縣（市）級者，由縣（市）庫支出，以縣（市）政府為支給機關；屬於鄉（鎮、市）級者，由鄉（鎮、市）庫支出，以鄉（鎮、市）公所為支給機關；公營事業機構，屬於營業預算者，以各該公營事業機構為支給機關。

第十四條 政務官辦理退職或撫卹者，其補償金之發給，準用本辦法之規定。

第十五條 本辦法自發布日施行。

附錄十一

大法官會議釋字第246號 (J.Y.Interpretation No. 246)	
解釋日期	民國78年9月29日
解釋爭點	公務人員保險法施行細則及全國軍公教人員待遇支給辦法，未將工作津貼等給與列入退休（役）保險俸額內計算，以及不服勤人員不予支給之規定，是否合憲？
解釋文	<p>公務人員之退休及養老，依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之。公務人員退休法第八條第二項就同條第一項所稱「其他現金給與」之退休金應發給數額，授權考試院會同行政院定之。公務人員保險法第二十四條授權訂定之同法施行細則第十五條第一項規定「本法第八條及第十四條所稱被保險人每月俸給或當月俸給，暫以全國公教人員待遇標準支給月俸額為準」，而中華民國七十年六月十二日行政院訂頒之全國軍公教人員待遇支給辦法第七條則對工作津貼及軍職幹部服勤加給、主官獎助金，不列入退休（役）保險俸額內計算，以及對於不服勤人員不予支給加以規定，乃係斟酌國家財力、人員服勤與否或保險費繳納情形等而為者，尚未逾越立法或立法授權之裁量範圍，與憲法並無牴觸。至行政院台五十九人政肆字第一七八九七號函載「因案停職人員在停職期間，既未正式服勤，關於停職半薪及復職補薪，均不包括工作補助費計支」，則係兼顧有服勤工作始應支給補助費之特性所為之說明，與憲法亦無牴觸。</p>
理由書	<p>國家基於憲法第八十三條規定之意旨，制定法律，建立公務人員退休及養老制度。公務人員依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之。公務人員退休法第八條第二項就同條第一項所稱「其他現金給與」之退休金應發給數額，授權考試院會同行政院定之。公務人員保險法第二十四條授權訂定之同法施行細則第十五條第一項規定：「本法第八條及第十四條所稱被保險人每月俸給或當月俸給，暫以全國公教人員待遇標準支給月俸額為準」；公務人員俸給法於中華民國七十五年七月十六日修正前後，關於公務員之各種加給及俸點折算俸額標準，亦均有授權主管機關訂定之規定，行政院為實施此項法律，於中華民國七十年六月十二日修正發布全國軍公教人員待遇支給辦法，其第七條則對工作津貼及軍職幹部服勤加給、主官獎助金，不列入退休（役）保險俸額內計算，以及對於</p>

	<p>不服勤人員不予支給」加以規定；銓敘部並曾先後作相關函示（銓敘部恒台楷特二字第 五七九號函、柚台楷特三字第二三四八三號函）；均係斟酌國家財力、人員服勤與否或為計算養老給付基礎之保險費繳納情形等而為者，得視國民經濟狀況而調整，並非一成不變，尚未逾越立法或立法授權之裁量範圍，與憲法並無牴觸。至行政院台五十九人政肆字第一七八九七號函載「因案停職人員在停職期間，既未正式服勤，關於停職半薪及復職補薪，均不包括工作補助費計支」，則係兼顧因工作而支給補助費之特性所為之說明，與憲法亦無牴觸。</p>
--	--

學校教職員退休條例

中華民國三十三年六月二十二日國民政府制定公布全文二十二條

中華民國三十七年四月十日國民政府修正公布全文二十四條

中華民國五十一年六月十二日總統修正公布全文二十三條

中華民國六十一年八月十六日總統修正公布第三條、第四條條文

中華民國六十八年十二月二十八日總統(六八)台統(一)義字第六五

三號令修正公布第三條、第五條、第七條、第八條、第十四條條文；並增訂第十四條之一條文

中華民國八十四年八月二日總統(84)華總(一)義字第五六五五號令修正發布第五條至第九條、第十四條之一、第二十條、第二十三條條文；增訂第四條之一、第五條之一、第二十一條之一條文；

並刪除第十九條條文

中華民國八十五年二月十日行政院(八五)台人政給字第 四六三二號令、考試院(八五)考台組貳

二字第 八六五號令會銜修正發布；並自八十五年二月一日起施行

- 第 一 條 學校教職員之退休，依本條例行之。
- 第 二 條 本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者。
- 第 三 條 教職員有左列情形之一者，得申請退休：
- 一、任職五年以上，年滿六十歲者。
 - 二、任職滿二十五年者。
- 前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於五十五歲。
- 第 四 條 教職員任職五年以上，有左列情形之一者，應即退休：
- 一、年滿六十五歲者。
 - 二、心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。
- 教職員已達前項第一款所規定之年齡，服務學校仍需其任職，而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多五年。
- 第四條之一 教師或校長依第三條申請退休者，除特殊原因外，其退休生效日以二月一日或八月一日為準。
- 教師或校長依第四條第一項第一款應即退休者，其限齡在八月一日至次年元月三十一日間，得以次年二月一日為退休生效日；其

限齡在二月一日至七月三十一日間，得以八月一日為退休生效日。

第 五 條 退休金之給與如左：

- 一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。
- 二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：

(一)一次退休金。

(二)月退休金。

(三)兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

(四)兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。

(五)兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。

一次退休金，以退休生效日在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。尾數不滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。教職員於年滿五十五歲時，得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。

月退休金，以在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。

年齡未滿五十歲具有工作能力而申請退休者，或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。但在教學、研究上有優異表現著有學術聲望之專科以上學校教授延長服務者及本條例修正施行前已提出申請退休或已核定延長服務有案者，不在此限。

前項專科以上學校教授在教學、研究上之優異表現標準，由教育部另定之。

第一項第二款第三目至第五目規定之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金按比例計算之。

第五條之一 教職員退休時領有本人實物代金、眷屬實物代金及眷屬補助費者，其實物代金及眷屬補助費，依左列規定加發：

- 一、依第五條規定給與之一次退休金，每一基數加發一個月本人實物代金，另並一律加發兩年眷屬眷實物代金及眷屬補助費。

二、依第五條規定給與之月退休金，本人及眷屬實物代金與眷屬補助費十足發給。

三、依第五條第一項第二款第三目至第五目規定之退休給與，各依其應領一次退休金或月退休金比例，計算其本人實物代金及眷屬實物代金與眷屬補助費。

第 六 條 教師或校長服務滿三十五年，並有擔任教職三十年之資歷，且辦理退休時往前逆算連續任教師或校長五年以上，成績優異者，一次退休金之給與，依第五條之規定增加其基數。但最高總數以六十個基數為限；月退休金之給與，自第三十六年起，每年增加百分之一，以增至百分之七十五為限。

第 七 條 第四條第一項第二款規定之退休教職員，其心神喪失或身體殘廢係因公傷病所致者，不受任職五年以上年資之限制。

前項人員請領一次退休金者，任職未滿五年，以五年計。如係請領月退休金者，任職未滿二十年，以二十年計。

第 八 條 教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。

依第七條規定辦理因公傷病成殘退休者，其加發之退休金，另由政府編列預算支付之。

第一項共同撥繳費用，按教職員本薪加一倍百分之八至百分之十二之費率，政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。撥繳滿三十五年後免再撥繳。

教師或校長服務超過三十五年，其應撥繳之費用應繼續撥繳，撥繳滿四十年後免再撥繳。但辦理退休時經審定不符合第六條增核退休金規定者，應發還其本人原繳付超過三十五年之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息一次發還。

教職員於年滿三十五歲時，或年滿四十五歲時，自願離職者，得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息一次發還。

教職員依規定不合退休資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還其本人原繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。如經領回者，嗣後再任教職員，該部分年資不得再行核計年資領取退休金。

第一項基金之撥繳、管理及運用等事項，依公務人員退休撫卹基金管理條例之規定辦理。

- 第九條 教職員退休金應由政府負擔之費用，在國立學校，由國庫支給；在省(市)立學校，由省(市)庫支給；在縣(市)立學校，由縣(市)庫支給。
- 第十條 請領退休金之權利，自退休之次月起，經過五年不行使而消滅。但因不可抗力之事由，致不能行使者，自該請求權可行使時起算。
- 第十一條 月退休金自退休之次月起發給。
- 第十二條 退休教職員有左列情形之一者，喪失其領受退休金之權利：
一、死亡。
二、褫奪公權終身者。
三、犯內亂罪、外患罪經判決確定者。
四、喪失中華民國國籍者。
- 第十三條 退休教職員有左列情形之一者，停止其領受退休金之權利，至其原因消滅時恢復：
一、褫奪公權尚未復權者。
二、領受月退休金後，再任有給之公職者。
- 第十四條 依本條例退休者，如再任公教人員時，無庸繳回已領之退休金；其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。
- 第十四條之一 依本條例支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，另給與遺族一次撫慰金。
前項一次撫慰金，以其核定退休年資及其死亡時同薪級之現職人員本薪額及第五條之規定，計算其應領之一次退休金為標準，扣除已領之月退休金，補發其餘額，並發給相當於同薪級之現職人員六個基數之撫慰金；其無餘額者亦同。
遺族為父母、配偶或未成年子女者，如不領一次撫慰金時，得按原領月退休金之半數，或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金。
領受月退休金人員死亡，無遺族或無遺囑指定用途者，其撫慰金由原服務機關具領作其喪葬費用，如有剩餘，歸屬國庫。
- 第十五條 退休金之權利，不得扣押、讓與或供擔保。
- 第十六條 退休教職員本人與其配偶及直系血親，現在任所由其負擔生活費用者，於回籍時，得就路程遠近，由最後服務學校給予旅費。
- 第十七條 學校主計及人事人員之退休，應依公務人員退休法之規定辦理
- 第十八條 公立社會教育及學術機關服務人員之退休，準用本條例之規定。但其具有公務人員身份者，仍依公務人員退休法之規定。
- 第十九條 (刪除)

第二十條 外國人任中華民國公立中等以上學校教師者，其退休事項準用本條例之規定。但以支領一次退休金為限。

第二十一條 退休教職員之姓名，應附列學校教職員名冊，學校遇有慶典時，由校長邀請其參加。

第二十一條之一 教職員在本條例修正施行前後均有任職年資者，應前後合併計算。但本條例修正施行前之任職年資，仍依本條例原規定最高採計三十年。本條例修正施行後之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年。符合第六條支領退休金規定者，其在本條例修正施行前之任職年資及修正施行前後累計任職年資，最高均得採計四十年。有關前後年資之取捨，應採較有利於當事人之方式行之。累計不滿一年之畸零數，併入本條例修正施行後年資計算。

行前後均有任職年資者，其退休金依左列規定併計給與：

- 一、本條例修正施行前任職年資，應領之退休金，依本條例修正行前原規定之標準，由各級政府編列預算支給。
- 二、本條例修正施行後任職年資應領之退休金，依第五條第二項第四項規定標準，由基金支給。

教職員在本條例修正施行前後均有任職年資，合計滿十五年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。

本條例修正施行前在職人員已有任職年資未滿十五年，於本條例修正施行後退休，擇領月退休金者，另按未滿十五年之年資為準，依左列規定擇一支給補償金：

- 一、每減一年，增給半個基數之一次補償金。
- 二、每減一年，增給基數百分之 . 五之月補償金。

本條例修正施行前任職未滿二十年，於本條例修正施行後退休，其前後任職年資合計滿十五年支領月退休金者，依其在本條例修正施行後年資，每滿半年一次增發半個基數之補償金，最高一次增發三個基數，至二十年止。

其前後任職年資超過二十年者，每滿一年減發半個基數，至滿二十六年者不再增減。其增減之基數，由基金支給。

本條例修正施行前擇領或兼領月退休金人員，其所支領月退休金及遺族一次撫慰金，均照本條例施行前原規定給與標準支給。

前項支領一次撫慰金之遺族為父母、配偶或未成年子女者，如不領一次撫慰金時，得由遺族自願按原領月退休金之半數或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金。

第二十二條 本條例施行細則，由教育部定之。

第二十三條 本條例自公布日施行。

本條例修正條文施行日期，由行政院會同考試院以命令定之。

公務人員退休撫卹基金管理條例

中華民國八十三年十二月二十八日總統公布

- 第一條 為辦理公務人員退休撫卹基金（以下簡稱本基金）之收支、管理及運用等事項，依公務人員退休法第八條第六項及公務人員撫卹法第十五條第三項規定，制定本條例。
政務官、教育人員及軍職人員之退休（職）（伍）撫卹基金一併納入本基金管理。
- 第二條 本基金設公務人員退休撫卹基金管理委員會負責基金之收支、管理及運用。
本基金設公務人員退休撫卹基金監理委員會負責基金之審議、監督及考核。
本基金管理委員會及監理委員會之組織均另以法律定之。
本基金之運用得委託經營之。有關委託經營辦法由考試院會同行政院以命令定之。
- 第三條 本基金之來源如下：
一、各級政府依法撥繳之費用。
二、公務人員及第一條第二項所定人員依法自繳之費用。
三、本基金之孳息收入及其運用之收益。
四、經政府核定撥交之補助款項。
五、其他有關收入。
前項第一款各級政府依法撥繳之費用，應按年編列預算直接撥繳本基金。
第二款所定人員依法自繳之費用，應由各服務機關按月彙繳本基金。
- 第四條 本基金之用途，限於經各該主管機關依法核定支付第一條所定人員之退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、瞻養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與及中途離職者之退費。但下列各項加發仍應由各級政府另行編列預算支付：
一、因公或作戰傷病成殘加發之退休（職）（伍）金。
二、因公死亡加發之撫卹金。
三、勳章、獎章及特殊功績加給之退休（職）（伍）金、撫卹金。
四、公務人員於年滿五十五歲時，自願提前退休加發之退休金。
五、依公務人員退休法第十六條之一第五項、第六項規定加發之一次補償金。

六、依軍人撫卹條例規定加發之撫卹金。

第五條 本基金之運用範圍如下：

- 一、購買公債、庫券、短期票券、受益憑證、公司債、上市公司股票。
- 二、存放於本基金管理委員會所指定之銀行。
- 三、與第一條所定人員福利有關設施之投資及貸款。
- 四、以貸款方式供各級政府或公營事業機構辦理有償性或可分年編列預算償還之經濟建設或投資。
- 五、經本基金監理委員會審定通過，並報請考試、行政兩院核准有利於本基金收益之投資項目。

本基金之運用及委託經營，由基金管理委員會擬訂年度計畫，經基金監理委員會審定後行之，並由政府負擔保責任。

本基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於台灣銀行二年定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。

第六條 本基金之會計年度應與政府會計年度一致。

本基金依預算法規定，應屬特種基金，並編製附屬單位預算。本基金有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，應由基金管理委員會依下列程序辦理：

- 一、年度開始前應訂定運用方針編製收支預算，提本基金監理委員會覆核。
- 二、年度終了應編具工作執行成果報告暨收支決算，提經本基金監理委員會審議公告之。

第七條 本基金會計事務之處理，應依會計法規定訂定會計制度。

第八條 本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。

第九條 第一條所定人員依第四條規定領取之退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與、中途離職者之退費及其孳息部分，免納所得稅。

第十條 本基金之管理及監理所需之費用，由政府編列預算支付。

第十一條 本條例施行細則，由考試院會同行政院定之。

第十二條 本條例施行日期，由考試院會同行政院以命令定之。