

調 查 報 告

壹、案由：公教人員每月繳納定額之退撫基金及公保保險費，須在任辦理退休時方可請領，離開公(教)職則數十年服公(教)職所繳納之退撫基金及公保保險費等恐將付諸東流，遑論退休給付，且影響老年經濟安全、職業流動，亦可能加重政府社會救助之負擔，實有詳究之必要乙案。

貳、調查意見：

一、公務人員辦理退休限於「現職人員」，並缺乏「提前退休、屆齡再提領年金」之配套機制，實不利國家延攬人才及促進人才流動，更未能充分保障轉換退休制度者之老年給付權益，亦有違公平原則；銓敘部允應通盤審慎檢討改善現行退休制度不利於國家延攬優秀事務官擔任政務人員之問題，俾充分保障工作者享有退休年金之權益，並完善建構我國老年經濟安全制度。

(一)按現行之公務人員退休法第2條規定：「本法適用範圍，指依公務人員任用法律任用，並經銓敘審定之人員；前項人員退休、資遣之辦理，除本法另有規定外，以現職人員為限。」同法第4條第1項規定：「公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿5年以上，年滿60歲者。二、任職滿25年者。」查前揭第2條規定之立法理由及銓敘部修法經過情形如下：

1、公務人員退休制度之建制目的，係為建立公務人員永業化、增進社會安全，並促進政府機關人力新陳代謝，以維政府組織機制運作正常，保持一定之行政效能。因此，對於忠誠盡職、勇於任事之公務人員，由於年邁體衰或身體殘廢等因素無

法繼續工作時，酬庸其對國家之貢獻，並盡政府照顧之責任。基此目的，公務人員退休法於32年11月6日制定，先於第2條規定：「本法所稱公務員除長警外，以組織法規定有員額等級，並經銓敘合格或准予任用、派用有案者為限。」嗣於36年6月26日修正第2條為：「本法所稱公務員，除長警外，以現職經銓敘機關審定資格登記有案者為限」。自此，公務人員申請退休，均以具「現職」身分者為要件，其意旨係為防杜有違忠誠暨永業任職義務之「非現職」公務人員辦理退休，以落實退休法之建制意旨。

- 2、48年11月2日修正公布之公務人員退休法第2條規定：「本法所稱退休之公務人員係指依公務人員任用法律任用之現職人員。」其後退休法歷經68年1月24日、82年1月20日、84年1月28日、97年8月6日之修正，上述退休法第2條之規定，均仍予維持。99年8月4日公務人員退休法全文修正後，第2條僅酌作文字修正為「本法適用範圍，指依公務人員任用法律任用，並經銓敘審定之人員。前項人員退休、資遣之辦理，除本法另有規定外，以現職人員為限。」上述規定對於公務人員辦理退休應具現職身分之原則並未改變。
- 3、銓敘部曾於87年間進行專案研究，相關研究報告並經提87年6月1日銓敘部人事制度改進專案小組第68次會議討論後，審酌退休制度之建構理念及落實官箴維護立場，決議：「退休法第2條有關『現職』規定仍予維持」。惟因上述政策方向係著重於退撫新制建立之權利義務對等原則，嗣再經銓敘部研議後，考量84年7月1日修正施行之退休法規定：「公務人員於年滿35歲或45歲時自願

離職者，得申請發還本人及政府撥繳之公自提退撫基金費用本息」，僅限於特定年齡離職者始能發還政府撥繳之公提退撫基金費用，非在該特定年齡離職者，僅得領回自提退撫基金費用本息，對於離職人員之權益保障未盡周妥，爰於100年1月1日修正施行之公務人員退休法第14條及第27條中，放寬中途離職退費規定，俾離職人員除得將在職期間本人自繳之退撫基金費用本息退還外，於符合一定條件之下，亦得同時申請發給政府撥付之公提退撫基金本息。

(二)由上可見，公務人員退休法自32年11月6日制定迄今，公務人員申請退休請領退休金，依法均以具「現職」身分者為要件，始終未曾改變。嗣後銓敘部雖曾研修放寬中途離職退費之規定，惟該離職退費原則上係屬立即一次性之給與，並欠缺65歲始得支領該給與之機制設計(除非轉任勞工或私立學校教職員)¹，爰對老年經濟安全之保障，仍顯不足；尤其當面臨年老失能狀況而有長期照顧需求時，將更為不足。以衛生福利部網站所公布之103年度全國各區最低生活費為例，最低為福建省，每月為9,769元；最高為臺北市，每月為14,794元(詳見表1)。復據內政部之98年老人狀況調查結果顯示，65歲以上老人生活費用使用上大致夠用者，其平均每月可使用生活費用達13,401元；65歲以上老人認為生活費用「不夠用」者占21.90%，不足金額以「3,000元~未滿9,000元」者占20.70%較高，平均每月尚需12,243元

¹ 依據公務人員退休法第27條規定，請領退休金、資遣給與、離職退費、撫慰金等之權利，自請求權可行使之日起，因5年間不行使而當然消滅；前項之離職退費人員如轉任民營單位或私立學校服務，依勞動基準法、勞工退休金條例或私立學校教職員退休法令辦理退休者，其依第14條第6項申請發給政府及本人繳付之退撫基金費用本息，得至遲於年滿65歲之日起一年內向基金管理機關提出申請，不適用前項時效規定。

。再據本院98年「臺灣老人人權與實踐之探討專案調查研究」報告顯示，各地方護理之家實際收費平均為2萬元以上(多僅為照護費用，尚不含材料或其他費用)，臺北市甚至達4萬4千餘元(詳見附表一)，各地長期照護機構亦需要2萬元以上之費用，北部地區甚至達3萬元以上(詳見附表二)。

表1、99至103年我國各地區最低生活費一覽表

單位：新臺幣元

地區別 年度別	臺灣省	臺北市	高雄市	新北市	臺中市	臺南市	福建省	
							金門縣	連江縣
99	9,829	14,614	11,309	10,792	-----	-----	7,400	
100 (1-6月)	9,829	14,794	10,033	10,792	9,945	9,829	7,920	
100 (7-12月)	10,244	14,794	11,146	11,832	10,303	10,244	8,798	
101	10,244	14,794	11,890	11,832	10,303	10,244	8,798	
102	10,244	14,794	11,890	11,832	11,066	10,244	8,798	
103	10,869	14,794	11,890	12,439	11,860	10,869	9,769	

備註：依據社會救助法第4條第1項規定，低收入戶係指經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。社會救助法第4條第2項原規定：「前項所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出60%定之，……。」99年12月29日修正公布為：「最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數60%定之，……。」並自100年7月1日施行。

資料來源：衛生福利部網站

(三)其次，銓敘部雖稱公務人員退休制度立基於「確保永業文官體制」及「促進機關人力代謝」等目的，惟因公務人員辦理退休以「現職人員」為限，亦乏「提前退休、屆齡再提領退休金」之配套機制，致生未盡公平之現象，亦不利於國家延攬優秀之事務官擔任政務人員研擬推動國家重大政策(實務上確實不乏優秀之事務官因考量前揭不利規定而不願轉任政務人員之

案例)。例如：甲君為現職公務人員(擔任簡任10職等之主管職務)，已任職滿23年並年滿60歲；乙君過去曾任公職滿23年，嗣後轉任政務人員6年(轉任前尚未年滿60歲，並擔任簡任10職等之主管職務)，現已年滿60歲；丙君任公職滿23年，惟未達60歲即離職(離職前係擔任簡任10職等之主管職務)，現年滿60歲。前揭三類人員均具有23年公務人員年資，為國家政府貢獻所長之時間均為相同，並均擔任簡任主管職務，卻因渠等是否具有「現職人員」之身分及轉任(離職)前是否達到自願退休之年齡，而面臨不同之給與待遇(詳見下表)，落差甚鉅，顯未盡公平，亦與該部所稱「確保永業文官體制」及「促進機關人力代謝」，恐有矛盾(前開三類人員任公職時間均為23年，卻僅有甲君得請領一次退休金或月退休金²)。

類型	能否請領退休金
甲君	<p>1、依退休法第4條第1項第1款及第10條第1項第2款規定，甲君得辦理自願退休並選擇支領一次退休金、月退休金或兼領1/2之一次退休金與1/2之月退休金。</p> <p>2、假設甲君最後在職銓敘審定等級係簡任第10職等年功俸5級780俸點(103年度待遇標準為51,745元)，退撫新制實施前、後年資分別為4年、19年。</p> <p>(1)請領一次退休金：$[(51,745+930) \times 7] + [51,745 \times 2 \times 28.5] = 3,318,190$元。</p> <p>(2)請領月退休金：$(51,745 \times 20\% + 930) + (51,745 \times 2 \times 38\%) =$每月50,606元(不含年資補償金)。</p> <p>(3)兼領1/2之一次退休金與1/2之月退休金：依上述應領一次退休金及月退休金金額，按兼領比例計算。</p>
乙君	<p>1、依政務人員退撫條例第9條第2項規定，乙君如係93年1月1日以後轉任政務人員，且其轉任時未符合公務人員退休條件者，則其轉任前所具公務人員任職年資23年，得按公務人員資遣給與標準核</p>

² 公務人員退休法第11條中雖訂有展期年金之機制，惟其前提要件仍須符合自願退休之條件(即必須現職人員並任職滿25年)；且據銓敘部於本院約詢時表示，迄今僅有2人申領展期年金。

類型	能否請領退休金
	給一次給與。 2、乙君依前述規定請領一次給與之金額，同於前述甲君支領一次退休金之金額(3,318,190元)。
丙君	1、依公務人員退休法第4條規定，公務人員符合「任職滿25年」或「任職滿5年，年滿60歲」條件者，始得辦理自願退休。因此，丙君離職前任職23年而未達60歲，因不合退休條件，無法辦理退休並請領退休金。 2、丙君僅能依公務人員退休法第14條第6項規定，申請發還其本人原繳付之退撫基金費用本息；又其如非因案免職或撤職而離職者，得同時申請一次發給政府撥繳之退撫基金費用本息。

資料來源：根據銓敘部提供之資料彙整製表。

(四)再者，前揭乙君依政務人員退撫條例第9條第2項規定，雖得按公務人員資遣給與標準核給一次給與，其給與金額並同於甲君支領一次退休金之金額(3,318,190元)。惟因甲君亦得選擇支領月退休金(每月50,606元)，經過10年之後，甲君領取之月退休金計有6,072,720元，遠遠超過乙君一次給與之金額，而同任公職23年之丙君僅能支領其本人及政府撥繳之退撫基金費用本息。倘若以平均壽命80歲計算，甲君於60歲退休後所領取之月退休金總計將達12,145,440元。顯然現行公務人員辦理退休以「現職人員」為限，並缺乏「提前退休年齡、屆齡再提領退休金」之配套機制(目前公務人員申請自願退休並請領退休金，須符合任職滿5年以上且年滿60歲者，或任職滿25年者；倘若欲支領月退休金，則須符合年滿60歲者或任職滿30年以上且年滿55歲者)，實不利於國家延攬優秀人才擔任政務人員，亦未符公平原則。況且實務上確曾發生過相關案例，某君曾任檢察官，因表現優異，經政府延攬轉任政務

人員，惟任期屆滿後，新任首長卻不同意其回任檢察官，影響其後續請領退休金權益。

(五)綜上，由於公務人員退休制度限於「現職人員」始得辦理退休，並缺乏「提前退休、屆齡提領年金」之完善配套機制，實不利國家延攬優秀人才研擬推動國家重大政策，以及公私部門之間人才流動，更未能充分保障轉換退休制度者之老年給付權益，亦有違公平原則。銓敘部允應通盤審慎檢討改進現行公務人員退休制度不利於國家延攬優秀事務官擔任政務人員之問題，俾保障工作者享有年金請求之權益，並完善建構我國老年經濟安全制度。

二、現行公立學校教職員辦理退休限於「現職專任人員」，加以退休制度存有未盡周延合理之處並欠缺「提前退休、屆齡再提領年金」之配套機制，以致阻礙國家攬才且不利人才流動，更未能充分保障轉換退休制度者之老年給付權益，實有違公平正義原則；教育部允應積極加速相關修法進度並通盤檢討改進現行退休制度，俾完善建構我國老年經濟安全制度。

(一)按現行之學校教職員退休條例第2條規定：「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。」同條例第3條第1項復規定：「教職員有下列情形之一者，得申請退休：一、任職5年以上，年滿60歲。二、任職滿25年。」前揭第2條規定之立法理由，教育部說明如下：

1、軍公教人員以現職專任人員為辦理退休之基本條件，且退休制度之建制係以為鼓勵久任為目的等，並無二致：依公務人員退休法、陸海空軍軍官士官服役條例及學校教職員退休條例規定，除法律另有規定外(如政務人員退職撫卹條例)，現

職專任人員始得辦理退休，爰非現職人員，尚不得辦理退休。又觀諸各類人員退休制度之建制係為照顧現職人員之退休生活，對依規定資格任用之現職專任人員，因任職已久、年事已高或身體衰病致難勝任教職者設計之機制，以提供退休生活保障，其目的在於使渠於現職時得安心工作，累積經驗，俟人力新陳代謝時，工作經驗得以傳承，避免造成人力資源斷層。

2、學校教職員退休條例歷來均維持「現職專任」教職員始得依法辦理退休之規定：基於退休制度之建制目的係為照顧現職教職員並鼓勵久任，公立學校教職員退撫制度自33年6月22日制定以來，經過歷次增刪修訂，均維持「現職專任」教職員始得依法辦理退休之規定。而「現職專任」係以擔任學校編制表內專任職務，現仍在職，由服務學校按月支給待遇之人員為原則，爰辦理留職停薪(如借調擔任政務人員、育嬰、侍親、進修或其他情事等)期間，非屬現職專任人員。

(二)查公立學校教職員退撫制度自33年6月22日建制以來，除法規主管機關為教育部、適用對象及因應教學現場特殊需要為不同之規範外，有關現職專任人員始得辦理退休之基本條件、鼓勵久任之立法精神、辦理退休及請領退休金條件、退休金核算方式、種類及撫慰金等，甚至退休制度由恩給制改為確定給付制，均依循或參酌公務人員相關制度設計，並配合公務人員退休法，修正學校教職員退休條例³。因此，公務人員退休制度所衍生之問題(如前項調查意見一所述)，同時亦發生在公立學校教職

³ 例如公務人員於84年7月1日實施退撫新制，公立學校教職員隨即於隔年2月1日實施退撫新制。

員退休制度上，甚至較為嚴重。以離職退費為例，公立學校教職員僅限於特定年齡(年滿35歲或45歲)離職者，始能申請發還其本人及政府繳付之退撫基金費用，否則僅得領回自提退撫基金費用；而公務人員繳納退撫基金5年以上者，即得申請發還其本人及政府繳付之退撫基金費用。

(三)其次，由於公立學校教職員辦理退休限於「現職專任教職員」，並缺乏「提前退休年齡、屆齡提領年金」之配套機制，致生未盡公平之現象，亦不利於國家延攬優秀之教職員擔任政務人員研擬推動國家重大政策(實務上不乏優秀之教職員因考量前揭不利規定而不願轉任政務人員之案例)。例如：甲君為公立學校現職專任教職員，已任職滿23年並年滿60歲；乙君過去曾任公立學校教職員滿23年，嗣後轉任政務人員6年(轉任前尚未年滿60歲)，現已年滿60歲；丙君曾任公立學校教職員滿23年，惟未達60歲即離職，現年滿60歲。前揭三類人員均具有23年教職員年資，為學校服務貢獻所長之時間均為相同，卻因渠等是否具有「現職專任」之身分及轉任(離職)前是否達到自願退休之年齡，而面臨不同之給與待遇，落差甚鉅(詳見下表)，顯未盡公平，亦不足以保障渠等老年退休時之經濟安全，亦與退休制度係為鼓勵久任之目的，似有矛盾(前開三類人員任教職時間均為23年，卻僅有甲君得支領一次退休金或月退休金)。

類型	能否請領退休金
甲君	甲君為現職專任教師，且符合學校教職員退休條例第3條第1項第1款規定，得申請退休， 並申領一次退休金或月退休金。
乙君	依政務人員退職撫卹條例規定，因乙君轉任政務人員時未符合學校教職員退休條例辦理退休要件，爰不得辦理退休，僅能依其轉任前原適用之

類型	能否請領退休金
	資遣法令核給一次給與(計算方式同一次退休金)。
丙君	丙君因已離職，非現職專任教職員，爰不得依學校教職員退休條例規定辦理退休；僅得申請一次發還原繳付之退撫基金費用本息。

資料來源：根據教育部提供之資料彙整製表。

(四)復以下列相關實務案例，亦可見目前公立學校教職員退休制度之不合理：

- 1、A君原於某公立大學擔任教職23年，於53歲時轉任大法官8年，嗣後任期結束後已超過學校借調期限，故須重新申請再任公立學校教職，惟各校考量A君曾任大法官要職，均予以婉拒其再任申請，A君不得已遂至某研究機構擔任公職，以成就其退休條件，於64歲時辦理退休。
- 2、B君原任公立學校教職，任教職期間曾借調至某民營機構任職並依法得以計入其教職退休年資，後因表現優異，經政府延攬擔任政務人員，惟嗣後勢將面臨借調期滿是否回任原任教學校之問題；倘若其未回任原任教學校繼續任職，以其23年任教職年資，尚未達公立學校教職員申請自願退休之資格條件，亦未符現職專任教職員身任，因而無法依學校教職員退休條例辦理退休。
- 3、C君曾任學校教職達22年餘(含服義務役年資)，嗣經借調擔任政務人員，惟因轉任前尚未達到自願退休之條件，於借調期間又未符合現職專任教職員之身分，而均無法依學校教職員退休條例辦理退休；其後借調期滿，遂辭去教職繼續擔任政務人員，故其任教職之年資，僅能於政務人員退職時依政務人員退職撫卹條例第9條第1項規定，請領原任教職適用之資遣法令規定所核給一次資遣給與。C君即因是否回任原任教學校辦理退休，

而面臨不同之給與(如下表)，資遣給與之金額雖同於一次退休金(258萬2,370元)，惟C君如回任原任教學校後辦理退休，得選擇支領月退休金(每月4萬1,599元)，經過10年之後，C君領取之月退休金計有4,991,880元，遠遠超過一次性資遣給與之金額。

項目	回任原任教學校後 辦理退休	未回任原任教之學校 辦理退休
退離給 與種類	一次退休金或月退休金	依政務人員退職撫卹條例 第9條第1項規定辦理資遣
金額	一次退休金258萬2,370元； 或月退休金4萬1,599元。	資遣給與共258萬2,370元。

備註：僅就公立學校任教年資部分。

資料來源：教育部

(五)再者，目前公立學校教職員於借調擔任政務人員期間，如屆滿65歲，雖得依學校教職員退休條例第10-1條規定辦理退休⁴。惟前開所述相關案例於借調期間皆未滿65歲，加以各校所訂之借調年數寬嚴不一⁵，部分政務人員任期超過學校所定期限，且借調期間又因非具現職專任人員身分，而無法依學校教職員退休條例辦理退休，影響其退休金權益；倘若借調期滿後未回任原任教學校而選擇續任政務人員，日後勢必將面臨重新再任公立學校教職員始得辦理退休之問題，也正因為如此，實務上不乏優秀之大學校院教授不願借調轉任政務人員，更加凸顯現行公立學校教職員退休制度之不合理，嚴重阻礙國家

⁴ 學校教職員退休條例第10-1條規定，教師依規定借調辦理留職停薪者，除借調依法銓敘審定之公務人員外，於借調期間符合第4條第1項第1款應即退休規定(即教職員任職5年以上且年滿65歲者，應即退休)，且無第12條、第13條規定情形者，得於屆滿65歲之日起5年內辦理退休。

⁵ 依據「教育人員留職停薪辦法」第4條第2項第4款規定，除校長、社會教育機構及學術研究機構首長外，教育人員有因專長、所授課程相關或業務特殊需要，依相關借調規定辦理借調時，服務學校、機構或主管教育行政機關得考量業務或校務運作狀況依權責核准。同辦法第5條第1項第5款復規定，教育人員依開規定借調者，借調總年數合計不得超過八年；但各級主管教育行政機關或學校有較嚴格之規定者，從其規定。

延攬優秀人力。

- (六)此外，基於公私人才交流，私立大學校院借調國立大學校院教授擔任其校長或一級主管，在國內尚為普遍現象。惟在現行法令規定之下，是類人員仍須先回任原任教國立大學校院後，始得依學校教職員退休條例辦理退休。私立大學校院校長或一級主管人員不得已僅能辭去私校職務，先回任原任教學校後旋即辦理退休，並於核准之當日或次日再返回原服務之私立大學校院繼續擔任校長或一級主管。然公、私立大學校長一經出缺即應依大學法第9條第1項規定⁶，由學校組成校長遴選委員會辦理校長遴選事宜。而現行學校教職員退休條例限定公立學校現職專任教職員始得辦理退休，無異迫使私校違法，亦使借調教授為請領退休金，必須先回任原任教學校辦理退休後，旋即返回再任私校校長或一級主管，此將如何為師生之表率，亦不利公、私立學校人才交流。
- (七)教育部為提高優秀教師擔任政務人員之意願，經數次研商與會議討論，以及參酌政務人員退職撫卹條例修正草案，並函詢銓敘部及行政院人事行政總處意見後，先後擬具學校教職員退休條例第10條之2修正草案、學校教職員退休條例施行細則第18條之1修正草案，以解決公立學校教師留職停薪借調擔任政務人員期間之年資採計問題及辦理退休。嗣該部配合軍公教勞年金制度改革，擬具公立學校教職員退休撫卹條例草案，將上開退休條例第10條之2修正草案納入第22條規範，期保障留職停薪借調擔任政務人員之公立學校教師權益，於本條例施行時

⁶ 依據大學法第9條第1項規定，新任公立大學校長之產生，應於現任校長任期屆滿10個月前，由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。

仍在職之政務人員或嗣後任政務人員，係由軍、公、教人員轉任政務人員者，得於政務人員退職時，依本條例規定辦理退休核給退休金。上開公立學校教職員退休撫卹條例草案，業經102年6月19日立法院第8屆第3會期第1次臨時會司法及法制、教育及文化委員會第1次聯席會議審議完竣，併與敘明。

(八)綜上，現行公立學校教職員辦理退休限於「現職專任人員」，加以退休制度存有未盡周延合理之處並欠缺「提前退休、屆齡再提領年金」之配套機制，實不利國家延攬優秀人才推動國家重大政策，以及人才流動，更未能充分保障轉換退休制度者之老年給付權益，實有違公平正義原則。教育部既已擬具學校教職員退休條例及其施行細則修正草案，並據以擬具公立學校教職員退休撫卹條例草案，期保障留職停薪借調擔任政務人員之公立學校教師退休權益，除應即積極加速後續相關修法進度外，並應通盤審慎檢討改進現行公立學校教職員退休制度之闕漏，俾保障工作者享有退休年金之權益，並完善建構我國老年經濟安全制度。

三、鑑於公保養老給付係屬基礎年金，為公教人員年老退休生活之第一層基本保障，此攸關生存權益，銓敘部允宜考量適度放寬請領資格及併計各社會保險年資，避免因工作年資不足而未能符合給付資格條件者，遭排除在最低年金制度外，造成其老年經濟生活產生困難，亦不利於國內人才流動。

(一)按憲法第155條規定，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。復按101年1月9日行政院修正核定之「社會福利政策綱領」明確揭示，社會保險之目的在於保障全體國民免於因年老、疾病、死亡、身心障礙、生育，以及保障受僱者免於因職業災害、

失業、退休，而陷入個人及家庭的經濟危機。又，世界銀行為解決老年所得保障問題，前後於1994年及2005年間提出多層次老年經濟保障模式，已如前述；該等模式之第一層保障為強制性社會保險制度，乃係基礎年金。是以，政府有責任透過強制性社會保險制度，以保障國民免於因老年而造成之經濟不安全。

(二)查我國為建制實施社會保險制度，自39年起相繼制(修)訂軍人保險(下稱軍保)、勞工保險(下稱勞保)、公保、農民健康保險(下稱農保)等法令。嗣我國為進一步確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年時之基本經濟安全，於96年8月8日制訂公布並自97年10月1日起施行之國民年金法，將未參加勞保、農保、公保、軍保之國民，強制納入保障範圍(下稱國保)。至此，我國第一層基礎年金由勞保、農保、公保、軍保及國保等強制性社會保險所奠基建構而成，以保障所有國民於老年退休時之基本生活水準。

(三)惟按現行之公教人員保險法第16條規定，被保險人須依法退休(職)、資遣，或繳付公保保險費滿15年且年滿55歲以上而離職退保，始得請領公保養老給付。該法第26條及第49條雖訂有年資保留及併計之機制⁷，以使公保被保險人請領養老給付權益可獲得完善保障。惟前提要件，被保險人仍須符合依法退

⁷ 依據公教人員保險法第26條第1項規定：「被保險人於本法中華民國94年1月21日修正生效後退保而未請領本保險養老給付者，除第49條另有規定外，其保險年資予以保留，俟其符合下列條件之一時，得由原服務機關(構)學校，以其退保當時之保險年資，依退保當時之規定，請領本保險養老給付：一、於參加勞工保險或軍人保險期間依法退休(職、伍)。二、領受國民年金保險老年給付。三、年滿65歲。」同法第49條規定：「被保險人符合下列情形者，得於年滿65歲時，併計其曾參加勞工保險之保險年資，請領本保險養老年金給付：一、中華民國99年1月1日以後退保。二、繳付本保險保險費及曾參加勞工保險各未滿15年之保險年資合計達15年以上。三、符合第16條第1項或第26條所定養老給付請領條件。」

休(職)、資遣，或繳付公保保險費滿15年且年滿55歲以上而離職退保者，始能保留公保年資，俟相關條件成就時，再領取公保養老給付。倘若公保被保險人之公保年資未達15年，也僅能併計其曾參加勞保之保險年資，以成就符合請領公保養老給付之資格條件；如公保被保險人未曾或未再參加勞保，將因公保投保年資不足，而無法請領養老給付。顯然現行請領公保養老給付之門檻仍屬嚴格，除使工作年資不足而未能符合給付資格條件者，遭排除在最低年金制度外，導致渠等落入老年貧窮之處境外，亦不利於各職業人才之流動。

(四)綜上，鑑於公保養老給付係屬基礎年金性質，為公教人員退休生活之第一層保障，攸關基本生存權益，銓敘部允宜考量適度降低請領公保養老給付之門檻及併計不同職業別社會保險之投保年資，俾擴大基礎年金之保障範圍及提高老年給付，並有助於人才流動。

四、基於公務人員退撫新制已非全然為政府恩給制，係由政府與公務人員按月按比例共同提撥退撫費用，是銓敘部對於因案免職或撤職而離職之公務人員，允宜考量放寬是類人員請領離職退費之金額，以避免影響其老年經濟生活。

(一)人口老化已為當今世界各先進國家均須面臨之問題與挑戰，我國亦是如此，老年人口比率已從82年之7.1%成長至103年5月之11.7%，預計於107年將達14.6%，邁入高齡社會；114年更達20.0%，進入超高齡社會⁸，意謂11年之後我國即成為超高齡社會，足見我國人口老化速度顯著。加以我國生活水準與醫

⁸ 統計資料來源：國家發展委員會103年5月份重要統計資料手冊(檢自：國家發展委員會網站 <http://www.ndc.gov.tw/ml.aspx?sNo=0060392>)。

療技術之不斷提昇，退休後老人之平均壽命亦不斷延長，將導致退休後時期增長及相對風險提高，國人必須於勞動期間積蓄更多資產，或採年金確定給付方式，以支應年老後生活費用，倘若年老時出現失能狀況而有長期照護需求時，其經濟負擔將更形沈重。因此，面對高齡及超高齡社會之來臨，並在我國家庭扶老之傳統功能漸趨式微下，政府對於老年國民經濟安全保障體系之建構，實屬刻不容緩，亦應有不同之思維及角度，否則我國將面臨多數老人因貧窮⁹而需要政府救助之困境。

- (二)查84年7月1日公務人員退休撫卹新制(以下簡稱退撫新制)實施前之公務人員退休制度，退休金係全額由政府負擔，公務人員毋需自行負擔退休經費，是退休制度之本質係屬政府酬庸性質之「恩給制」。惟自84年7月1日起退撫新制實施後之公務人員退休金，由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)支給，前揭共同撥繳費用按公務人員本(年功)俸加1倍之12%至15%費率，由政府撥繳65%，公務人員繳付35%，顯見公務人員退休制度已非全然為政府酬庸性質之「恩給制」。
- (三)銓敘部雖曾於84年7月1日修正施行之公務人員退休法第8條第4項中規定：「公務人員於年滿35歲或45歲時自願離職者，得申請發還本人及政府撥繳之公自提退撫基金費用本息。」嗣再經研議考量後，認為前揭僅得領回自提退撫基金費用本息之措施

⁹ 依據行政院主計處101年家庭收支調查報告資料顯示，全體家庭中，經濟戶長年齡為65歲以上所占比率，由69年之3.3%增為**101年17.1%**，而101年所得較高三組經濟戶長年齡為65歲以上者，均不到10%(第5等分位組為5.3%，第4分位組為5.4%，第3分位組為9.7%)；惟最低所得家庭組中，經濟戶長年齡為65歲以上者所占比率高達**47.7%**，且相較於69年之9.9%，顯然更是大幅增加。顯見我國老年家庭不僅大幅增加，且多落入低所得家庭組，最低所得家庭組經濟戶長為65歲以上者甚至將近50%，陷入老年收入匱乏、貧窮之困境。

，對於離職人員之權益保障仍未盡周妥，爰於100年1月1日修正施行之退休法第14條中，放寬中途離職退費規定，凡繳納退撫基金費用5年以上，不合退休、資遣規定而自願離職者，得申請發還公、自提退撫基金費用本息。惟前揭放寬中途離職退費之措施，對於長期已繳付退撫基金費用卻因案免職或撤職而離職者，仍僅得申請發還其本人原繳付之退撫基金費用本息，此對是類人員老年經濟安全之基本保障，甚為不足，恐因而落入老年貧窮之處境。

(四)綜上，隨著高齡化社會之來臨及國人平均壽命之延長，政府對於老年國民經濟安全，應即建立完整之保障制度。加以84年7月1日公務員退撫新制實施後，公務人員退休制度已非全然為政府恩給制，係由政府與公務人員按月按比例共同提撥退撫費用。是以，銓敘部對於因案免職或撤職而離職之公務人員，允宜考量是類人員仍得以同時請領政府撥繳之退撫基金費用本息，避免危及其老年經濟生活，落入需要政府予以救助之困境。

五、94年12月14日地方制度法第56條修正施行後，縣(市)政府一級單位主管及所屬一級機關首長得列政務職之數量遽增，惟因現行公務人員退休制度與政務人員退職制度之間欠缺適當之銜接，不利於縣(市)長延攬優秀之事務官推動縣(市)政，行政院及銓敘部允應審慎研議改進。

(一)按現行之公務人員退休法第4條第1項規定：「公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿5年以上，年滿60歲者。二、任職滿25年者。」同法第11條第1項及第2項¹⁰復分別規定：「依第4條

¹⁰ 100年1月1日修正施行，修正施行前任職滿25年以上且年滿50歲者(俗稱「75制」)，仍得選擇支領月退休金。

第1項第2款辦理退休時，符合下列月退休金起支年齡規定者，得擇領或兼領月退休金：一、年滿60歲。二、任職年資滿30年以上且年滿55歲(俗稱85制)。」
「依第4條第1項第2款辦理退休，未達前項第1款、第2款規定月退休金起支年齡者，就下列方式擇一領取退休金：一、支領一次退休金。二、至年滿月退休金起支年齡之日起領取月退休金。……。」是以，目前公務人員如欲辦理退休請領月退休金，除必須具有「現職人員」身分之外，尚須符合任職滿25年以上且年滿60歲、或任職年資滿30年以上且年滿55歲等條件；倘未達月退休金起支年齡者，雖有展期年金之選擇機制，惟其前提要件仍須符合自願退休之條件(即須具現職人員身分並任職滿25年)。

- (二)查88年1月25日制定公布施行之地方制度法第56條第2項及第3項規定，縣(市)政府之一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中3人，得由各該縣(市)長以機要人員方式進用；人口在100萬人以上，未滿125萬人者，得增置1人；人口在125萬人以上者，得增置2人外，其餘均由縣(市)長依法任免之。而以機要方式進用之一級單位主管，於縣(市)長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。嗣前揭規定於94年12月14日經修正公布施行略以：縣(市)政府之一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣(市)長依法任免之；職務比照簡任第十二職等之主管或首長，於縣(市)長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

(三)由上可見，94年12月14日地方制度法第56條規定修正公布施行後，縣(市)政府一級單位主管及所屬一級機關首長得列政務職之數量增加許多；再加上100年1月1日起公務人員請領月退休金之條件業從「75制」改為「85制」。惟實務上部分優秀之事務官因礙於尚未達請領月退休金之條件，而多所不願轉任政務人員。如某一縣政府之秘書長原任副縣長職務(政務職)，惟因公務人員辦理退休請領月退休金須以「現職人員」為限且須符合一定之公務人員任職年資及符合退休年齡，爰再轉任秘書長(事務官)，俾便後續得以辦理退休事宜。此凸顯現行公務人員退休制度設計不利於地方政府事務官轉任政務人員，行政院及銓敘部允宜通盤審慎研議改進，以利地方政府延攬優秀人才。

(四)綜上，94年12月14日地方制度法第56條修正施行後，縣(市)政府一級單位主管及所屬一級機關首長得列政務職之數量遽增，惟因現行公務人員退休制度與政務人員退職制度之間欠缺適當之銜接，不利於縣(市)長延攬優秀之事務官推動縣(市)政，行政院及銓敘部允應審慎研議改進。

六、非由軍、公、教人員轉任政務人員者，不得參加離職儲金之限制，未符公平原則，亦影響老年經濟安全保障；加以政務人員離職儲金未採年金化，各類社會保險及職業退休制度之間又缺乏年資轉換銜接機制，致無法充分保障老年給付權益，行政院及銓敘部允宜通盤審慎研議妥處，俾利國家攬才及促進人才交流。

(一)查政務人員退撫制度於93年1月1日政務人員退職撫卹條例施行後，改為「確定提撥制」，由服務機關及政務人員按月依其在職時俸給總額12%之費率，分別繳付65%及35%之公、自提儲金，且由服

務機關自行於銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理，於政務人員退職或與死亡後，一次核發公、自提儲金本息。惟現行政務人員退職撫卹條例規定，卻限制非由軍、公、教(指公立學校教師)、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員者(例如私立大學教師或自由業轉任者)，不得參加離職儲金，造成政務人員間在領取離職儲金權益上有差別待遇。此一限制不僅未符公平原則，且影響老年經濟安全保障，亦造成政務人員不易延攬等問題。為符合平等原則及促進人才交流，並維護政務人員退職後之基本生活，允應考量刪除此項不合理之限制。

- (二)復查，政務人員離職儲金制度採確定提撥之一次領取方式，未採年金化或月領制，對於老年退休經濟安全保障，甚為不足。加以各類社會保險及各職業退休制度各自獨立運作，彼此間缺乏年資轉換銜接機制，甚至年資不能保留，致未能充分保障老年給付權益，造成老年給付偏低，例如：原參加勞工退休制度者轉任政務人員，除不能適用政務人員離職儲金條件外，亦無法參加勞退新制，提撥退休金，原勞保年資又僅能保留無法與公保年資併計，將嚴重影響老年經濟安全保障，亦阻礙國家延攬人才。
- (三)再查，本院前於98年進行「臺灣老人人權與實踐之探討專案調查研究」，並於99年1月12日函請行政院就該專案調查研究報告之「結論與建議」參處研復。據該研究報告中之老年經濟安全篇「結論與建議」亦指出，我國各類社會保險及各職業退休制度各自獨立運作，彼此間缺乏年資轉換銜接機制，甚至年資不能保留，致未能充分保障老年給付權益，造成老年給付偏低；相關機關應妥慎考量相關社會保

險及退休制度做必要之整合與銜接，於未整合完成前，年資應予保留，分開結算，各自給付，以建立完整之老年經濟安全保障制度。

- (四) 綜上，非由軍、公、教(指公立學校教師)人員轉任政務人員者，不得參加離職儲金條件之限制，造成政務人員間在領取離職儲金權益上有差別待遇，未符公平原則，且影響老年經濟安全保障，亦造成政務人員不易延攬等問題。又，原參加勞工退休制度者轉任政務人員，既無法參加勞退新制，提撥退休金，原勞保年資又僅能保留無法與公保年資併計，此將嚴重影響老年經濟安全保障，行政院及銓敘部允宜通盤審慎研議檢討妥處，俾利國家攬才。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三、四、五及六，函請銓敘部妥處見復；
調查意見二，函送銓敘部參考。
- 二、調查意見一，函送教育部參考；調查意見二，函請教育部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見一至四，函送行政院參考；調查意見五及六，函請行政院妥處見復。

調查委員：周陽山

中 華 民 國 103 年 7 月 日

附表一、各縣市護理之家收費標準核定情形

單位：元

收費情形 縣市別	是否核定 收費標準	收費標準	調查機構實際收費情形	
			每月照護費用 (平均)	材料費或其他費用
臺北縣	是(縣立醫院附設護理機構)	月托費：以單人房4萬5千元、雙人房4萬元、多人房3萬5千元為上限。	多人房：3萬5千(無單、雙人房)	依實際照護情形另計
	無(私立護理機構)		單人房：57,500 雙人房：39,500 多人房：33,000	依實際照護情形另計，另蒐集9家機構中有4家列入收費標準。
臺北市	是(市立醫院附設護理機構)	3萬6千-6萬	44,359	14家依實際照護情形另計
基隆市	否		2萬8千	5家依實際照護情形另計，3家已列入收費標準中
桃園縣	否	刻正訂定中	30,243	23家
新竹縣	是	1萬9千-6萬	2萬6千-3萬8千	7家列入收費標準
新竹市	是	2萬-4萬2千	1萬7千-3萬8千	2家列入收費標準
苗栗縣	是	2萬-4萬	26,971	8家依實際照護情形另計
臺中縣	是	2萬5千-4萬5千	29,720	18家依實際照護情形另計，6家已列入收費標準中
臺中市	是	2萬~4萬5千	26,362	10家依實際照護情形另計，4家已列入收費標準中，6家部分另計、部份列入收費標準
南投縣	是	2萬5千-4萬	22,038	12家不包含材料費另計，1家包含材料費另計
彰化縣	是	2萬5千-4萬5千	22,167	19家依實際照護情形另計，3家已列入收費標準中
雲林縣	是	2萬5千-4萬5千	2萬5千-3萬5千	11家依實際照護情形另計
嘉義縣	是	2萬-4萬5千	2萬2千	7家依實際照護情形另計
嘉義市	是	2萬4千-38,500	2萬4千-38,500	依實際照護情形另計
臺南縣	是	2萬1千-3萬8千	19,946	16家依實際照護情形另計，12家已列入收費標準
臺南市	是	2萬4萬5千	1萬8千-2萬5千	15家依實際照護情形另計
高雄縣	否		21,500	27家依實際照護情形另計
高雄市	否	最低：1萬5千 最高：4萬2千	1萬8千-3萬	12家依實際照護情形另計，22家已列入收費標準
屏東縣	否		2萬2千	15家依實際照護情形另計
宜蘭縣	否		23,686	7家依實際照護情形另計
花蓮縣	是	2萬5千-4萬5千	1萬6千-36,500	4家依實際照護情形另計
臺東縣	是	2萬5千-4萬5千	2萬-2萬8千	4家依實際照護情形另計
澎湖縣	是	2萬3千-4萬	2萬5千	2家均按實計價

備註：本資料調查時，臺北縣、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市尚未改制升格。

資料來源：98年度監察院「臺灣老人人權與實踐之探討專案調查研究」報告(老年健康照護篇)。

附表二、老人福利機構平均收費概況

單位：元

區域	安養機構	養護機構	長期照護機構
北區	14,500-25,000	28,000-35,000	30,000-35,000
中區	12,000-16,000	19,000-28,000	25,000-29,000
南區	4,800-12,700	16,000-25,000	25,000-33,000
東區	12,000-15,000	17,000-26,000	20,000-24,000

資料來源：98年度監察院「臺灣老人人權與實踐之探討專案調查研究」報告(老年健康照護篇)。