



## 第二章 文獻探討

教師退休相關理論及退休法令制度，對於中小學教師及社會大眾而言相當陌生，如能對教師退休之相關制度，作一全面而有系統之剖析，必能使教師安心教學，社會大眾也能瞭解退休內涵，對教育品質提升、教育改革等將大有幫助，以下即分成四節探討教師退休相關概念及教師退休法令制度。第一節為教師退休理論之探討，第二節介紹我國現行國民中小學教師退休制度，第三節分析國外先進國家教師退休制度與特色，第四節說明我國中小學教師退休修正草案內容。

### 第一節 教師退休理論之探討

本節探討教師退休的意義、教師退休理論、教師退休制度之功能、目的及教師退休後生活歷程等。

#### 壹、教師退休的意義

教師退休的定義眾說紛紜，本研究認為教師退休係指服務之學校，為了強化人事新陳代謝、提高工作士氣，政府以法令規章規定一套制度，於教師已達屆齡或服務年資符合退休標準者，在一定的方法及程序下，辦理退休事宜，並給予一定數額的退休給付，以安定員工及其家屬之生活。而國內外專家學者之見解分述如下：

趙其文（1993）認為，退休係指因年老或因疾病或因傷殘無法繼續任職時，由企業當局或保險機構給與退休金，令其退休養老。

張潤書（1993）指出：退休係指組織、機關人員，因為年老體衰而不能繼續服務時，讓他退職，並給予一定數額的養老金，以使其安享晚年之意。

許南雄（1999）主張：政府機關或公司團體，為了強化人事新陳代謝、提高工作效率，所建立一種給付制度，以解決員工老年、殘廢

及死亡的問題，進而安定員工及其家屬之生活。

陳加再（2001）認為教師退休的意義，係指教師因年老體衰，無法繼續在學校為教育工作奉獻心力，使其退職而由國家給予一定養老金額，藉以終養天年。

蓋浙生（2002）對退休之定義為：組織為促進人事新陳代謝，對已達屆齡或服務年資已符合退休標準者，依服務規定予以退休，並依其服務年資給予一次或按月退休給付，對退休人員生活予以適當之照顧。

Therriault（1994）主張退休是每一位從事工作的人所必經的過程，在談及退休的內涵時，它通常被當作是一個心理社會轉換的過程。

## 貳、教師退休理論

政府機關或公私團體，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、殘廢及死亡等問題，進而安定員工及其家屬的生活，通常採取定期性繼續給付制度，簡稱為年金制度（Pension system）。而教師退休制度之建立及理論，研究者認為有以下幾點：

### 一、退休制度具有人事機能之性質

為促進組織人事新陳代謝，須建立退休制度，俾使教師能新陳代謝。

### 二、退休制度有功績報償之性質

退休金之給與，乃係酬庸教師任職之勞績與貢獻。

### 三、退休給與屬於延遲薪資之性質

退休之給與係僱主扣留工作時部分薪資，作為退休給付財源之一種延遲支付的債務。

### 四、退休制度屬於自力救助之性質

退休制度係教師按期繳付基金費用，共同分擔風險自助互助的給付權利。

### 五、退休制度有社會安全之性質

退休制度為社會安全制度重要之一環，係採社會保險的方式，以加強公共安全保障。

國內學者徐有守（1991）、趙其文（1993）及傅肅良（1995）探討我國教師退休制度的理論，約有下列幾點：

#### 一、功績報償說

認為退休金是雇主對於忠誠的員工的一種酬賞金或酬勞，係屬於一種恩惠性的給付；換句話說，員工長期服務且忠誠盡職，在其退休殘廢或死亡時，給予相當數額的金錢，以酬庸其過去的貢獻。

#### 二、人事機能說

認為任何一個組織都會有新陳代謝的現象，用以維持組織的生存，公家機關也是會有這種現象，基於維持人力與生產力的提昇，必須建立退休制度來維持人事機能的更新。國家基於道義責任，對於年老體衰的教師，其退休後賺取所得的能力減弱應予以照顧，給予相當的退休金，以維持及安定其老年生活。

#### 三、永久消費說

此種說法是為了保障弱勢族群的生活，避免其因為退休而使生活陷入困境，有必要維持其永久消費能力。但對於該如何維持永久消費能力則有不同見解：

##### （一）遲延工資說

認為退休金本來就是薪資的一部分，但是為了個人終生所得與消費需求的平衡，乃於在職服務時保留一部分薪資，待到其退休、殘廢或死亡時再行給付。所以退休給予是政府對教師所負擔的公法上金錢債務，不可視為人道贈與或服務賞金。

##### （二）永久所得說

此說認為永久所得才能維持永久消費，但這只是一種虛望，為了使員工能維永久消費水準，必須將其一生實際所得平均分配，並藉強制性社會保險方式來平衡個人所得在不同時期間的分配，此為解決老年經濟問題最具成效的方式，而此說與長期儲蓄息息相關。

### （三）人生過程儲蓄說

此說認為一個人終生的消費水準，是成水平分布狀態的，為了能維持退休後一定的生活水平，所以在平常會多些儲蓄，以維持退休後的生活水準。

### 四、社會保險說

此說認為教師在職服務時，應強制其參加保險，按期繳費，以平衡其在職與退休後的所得和消費，並將個人不可預期之風險轉嫁給多數人平均分擔，進而取得退休給付的權利。此種方式已成為現今社會安全制度重要的一環，退休制度的目的，不再於防止退休事實的發生，而是為退休後生活加以保障。

五、自力救助說：此說為基於保險理論而來，又分為兩種說法：

（一）平衡所得說：當一個人在壯年時所得較豐時，予以儲備一部分所得，至年老力衰時，即可用儲備所得支付生活所需。

（二）危險分擔說：即聯合多數人成立一個合作組織，預先籌集資金，以負危險擔保之責任。

### 六、恩給制說

指退休人員之退休金，是由政府或服務機關所恩賜給與的，因此它不是員工的權利，給或不給全由政府或服務機關來決定，給與的標準當然亦由政府或服務機關自定。

### 七、儲金制說

指退休人員之退休金，係由員工在職自行按月繳付部分金額與政府或服務機關亦同時按月撥付部分金額，先作共同儲蓄，於員工退休時，始予支付的制度。雙方繳撥的比例與金額均需以法制明定，任何一方不得任意變更。

## 參、教師退休制度之功能

有關教師退休制度之功能，研究者認為：健全的教師退休制度，就政府立場言，可以促進新陳代謝，強化人事機能、提高工作效率，減輕財政負擔及培養廉能政風。就教師個人立場言，可以保障經濟收

入，安定個人及家庭生活，減少人生痛苦，提高人性尊嚴。就社會或人類立場言，可解決社會安全制度中最重要的老年、殘廢及死亡問題，具有保障國民生活安全，維護社會秩序及增進社會福利等功能。

國內學者傅肅良（1995）則認為，退休之功能理論有三：第一項為新陳代謝說，第二項為老有所終說，第三項為找尋第二春說，茲分項敘述如後：

**一、新陳代謝說：**新陳代謝指老的舊的不斷凋謝，幼的新的不斷成長，如此生生不息、綿延不絕，直至永遠，分別說明之：

（一）新陳代謝是自然的現象

新陳代謝是一種自然現象，從大者言，整個宇宙有新陳代謝的現象；從小者言，吾人身體的細胞亦在不斷的新陳代謝；從中者言，社會的各種人等，亦在經常的新陳代謝。亦因有新陳代謝現象的存在才使得宇宙永恆，個人身體保持健康，整個社會繼續發展。

（二）機關內員工的新陳代謝

由於老的舊的人員不斷代謝，其所遺職務勢須由新人來接替，以免機關目標的流失。因此，機關須繼續不斷的羅致青壯的新人，來代替年老力衰離去的舊人。

**二、老有所終說**

孔子的「禮運大同篇」，中曾謂：「大道之行也，天下為公；使老有所有終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」。乃指年老力衰，因已不能工作，社會有責任要扶養他們，機關的員工，一生為國家服務，因年老力衰不能勝任職務而離職時，離職者之晚年生活，政府自應予以適當照顧，晚年生活得以安然的渡過。

**三、找尋第二春說**

老年期將屆，多數先後需離開原有的事業，或將自己所經營的事業交由下一代管理，而自己即退居第二線，過著較為輕鬆與空間的生活。所謂晚年的第二春，在消極方面透過衛生醫療設施，來減緩老年人的生理與心理衰退；在積極方面協助老年人對晚年的生活能作良好

的適應，及老年的豐富經驗等優點在社會上能繼續的作適度的貢獻。對重大問題的處理徵詢老年人的意見，使老年人展開另一階段的美好生活。

另許南雄（1999）則認為，教師退休首能發揮新陳代謝之功用，其次為建立教師永業制度，退休給與時為吸引人才及留用人才之憑藉。教師人事制度既以永業化為目標，則優厚之退休金適足以鼓舞優秀人才致力於永業化，而對年老力衰失去工作效能者，即可使之依法退休而由新血取代，機關效率始得維繫。

陳加再（2001）認為，教師退休其所具功能大略如下：

- 一、促進學校人力的新陳代謝。
- 二、不斷提高學校教學水準。
- 三、加強永業制度的精神。
- 四、促進政府清廉。
- 五、吸引優秀人才投入教育工作行列。

#### **肆、教師退休制度之目的**

教師退休制度之目的，張潤書（1993）認為，健全而合理之退休制度，不僅可以促進工作效率，更可發揮新陳代謝之作用，為國家補充元氣，為政府增加活力。

趙其文（1993）則認為，國家建立公務人員退休制度之目的，概括言之，約有下列兩項：

第一、消極的意義，在政府對年老資深之公務人員盡養老之責，以示崇德報功，使老有所養。因公務人員為國服務，固在注意眼前的生活，但對於晚年及身後之家境生活有無保障，亦無不關心。實施退休制度，使老有所養，足以免其晚景凋零之憂，亦可使在職人員由於將來的利益有保障，而安於工作。

第二、積極的意義，為使機關人事方面，能吸收優秀新進人才，發生新陳代謝作用，保持機關活力，否則若老弱壅滯政府機關中，而青年

登進無路，則公私咸受其害。為使機關永保活力，俾能配合時代進步之情勢，適應國家之需要，故凡任職達一定年限，或因年邁力衰，或心神喪失，或身體殘廢，不勝職務，不應繼續任職，宜使其休養以樂餘年者。

曾德宜（1996）認為退休制度建制的目的，係為維持組織效率並體現政府照顧公務人員之德澤，及發揮人事管理之功能，所設置之保障老年經濟安全之制度，藉以酬傭公務人員為國服務之勞績。

蓋浙生（2002）主張退休制度之目的為：

#### 一、酬謝對組織的服務及奉獻

組織成員以其一生最珍貴的歲月及智慧，服務組織，至其退休，給予精神（如免費觀賞社教活動、自強活動等）及物質報酬，以示對退休者的關懷之照顧。

#### 二、促進組織新陳代謝並注入組織活力

設若退休制度良好能夠讓其成員安度晚年生活，可促進組織新陳代謝並適時進用新人，以其積極主動的作為，注入組織活力。

#### 三、活絡組織升遷管道並激勵員工士氣

退休人員以其服務年資多居組織中上階層，讓出其職位，可活絡升遷管道以激勵員工士氣。

綜上所述，教師退休制度之目的，在於使學校新陳代謝，注入活水，增加教學競爭力，並可安定教師退休後生活，使生活無後顧之憂，全力為學校奉獻心力。

### 伍、教師退休後生活歷程

退休者通常會經歷某種明確的生理和情緒的階段，茲將退休後生活區分為下列六個階段（國立編譯館，2000）：

#### 一、前退休期

包括遙遠和臨近兩時期。遙遠期對退休的看法相當模糊，認為退休是很遙遠的事，個人不會對退休作準備，當年齡越來越接近退休時，

常會有拒絕接受的情形出現。臨近期時，個人逐漸導引自己朝向退休的明確時間邁進，準備離開工作崗位，對退休後的生活開始作較詳細的幻想，或形成具體的計畫。

## 二、蜜月期

在剛退休後的一段較幸福而繁忙的時期，個人覺得可以做以前沒時間做的事情，長途旅行是蜜月期最普遍的現象。

## 三、醒悟期

少部分的人在蜜月期過後，發現退休並不如預期的想像，生活開始下滑，造成失望、氣餒及沮喪的現象，估計退休人員會走入醒悟期者約在百分之十以下。

## 四、重新定位期

重新定位期只發生在少數產生醒悟期的退休人員，醒悟後的人開始抓住的問題的關鍵，並根據退休的事實來重新定位自己，開始想辦法加以對抗，探求適應周遭世界的新方法。

## 五、穩定期

個人開始以不同的標準處理日常生活，並依此標準作為作決定的依據，退休生活可能是忙碌的、興奮的，但大多數情形，它是穩定而滿意的。

## 六、終止期

有些人會走入退休角色與個人生活無關的階段，即為終止期。例如有些人重回工作崗位，有些因疾病及失去能力成為病人或無能者的角色所取代，這種改變主要由於身體機能的衰退和獨立性的喪失所致。

美國社會學家 Atchley (引自林銘山，2002) 把退休看做是一個過程，並指出退休是一個事件、一個角色，並且認為社會賦予這個角色權力與義務，權力包括：不需工作而能得到經濟支助，且能自主的安排自己的時間，享用其他資源。義務包括：避免全職的工作、妥善安排自己的生活、靠自己的收入過活而不依賴家庭或社區，為社區義務性的提供自己的工作經驗與技術。他並把退休前後分為七個階段如

圖 2-1 所示：

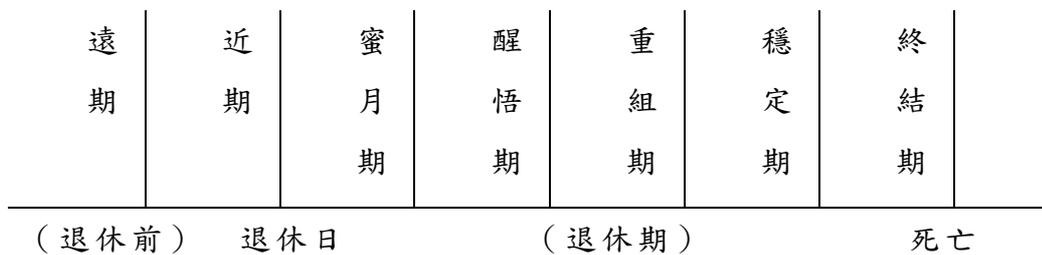


圖 2-1 退休前後七個階段

資料來源：Atchley, 引自林銘山 (2002: 153)。

#### 一、遠期

指一個人在工作期間尚未開始想到退休問題，對退休的看法模糊不清，此期的人不會對退休預作準備。

#### 二、近期

指一個人開始參加工作單位提供退休金計劃或開始為以後的退休作準備，並對自己以後的退休生活作相當詳細的幻想，這些幻想可能具體可行，也可能是不切實際。

#### 三、蜜月期

蜜月期是一個人退休後最幸福快樂的時期，一個人剛剛退休的時候，常有種如釋重負的輕鬆感，同事親友也會向退休者慶賀一番，使退休者感到無限光榮，退休者也預期以後空閒日子多，可以做自己想做的事，把未來的日子想像的無限美好。這種感覺對自願退休者最為明顯，那些不願退休而被迫退休的人較不會有蜜月期，蜜月期的長短得看退休者退休前的準備工作是否妥當而定。

#### 四、醒悟期

在蜜月期之後，退休者可能遭遇到他不能適應的問題，或者他們

發現退休並不如預期的美好，開始覺得失望、沮喪、氣餒，幻想失滅了，造成心理適應上的問題。

#### 五、重組期

經過醒悟期之後，大多數的退休者會以更切實際的態度來面對生活，重新定位自己，建立真實的退休生活，重組新的社交圈。這個時期，家庭和朋友扮演著非常重要的角色。

#### 六、穩定期

在此時期，退休者已知道自己的能力與限制，重新估價，重新安排未來的日子，避免競爭的事物，培養出幾個嗜好，安穩的過日子。很多人退休後會直接邁入此階段，也有人經過許多過程會到達這一階段，但也有人無法到達此一階段。

#### 七、終結期

在此時期，因為生理機能的退化，疾病可能開始纏身，甚至導致死亡，退休者將面臨死亡的恐懼。

綜上所述，教師退休後歷程大約可區分為以下幾個階段，但每個階段可能無明顯區隔，每階段之長短、程度亦可能因人而異。

一、退休遠期：此時初任教職，離退休尚遙遠，不太會注意退休之事項，也不會有退休計畫。

二、退休臨近期：此期已臨近退休，對於退休制度會愈來愈注意，也會有退休計畫，會對退休後生活充滿著憧憬。

三、退休甜蜜期：退休後初期，享受沒工作負擔之悠閒生活，大部分人會從事旅遊活動及從前沒時間從事之活動，此時段是最甜美舒適的。

四、退休平穩期：退休後過了一段時間，該做的事都做了，該玩的也都玩夠了，退休生活就會歸於平淡，有些人會重新

調整腳步，安排未來生活，但有些人可能走下坡，認為人生無趣。

五、衰竭期：此時年老力衰，疾病纏身，甚至死亡。

## 陸、國內外退休制度文獻之探討

民國八十九年以前國內有關退休論文，大多只以公務人員為對象，較少對教師做研究，但在民國八十九年以後因教師退休熱潮，致有關教師退休問題、論文研究如雨後春筍般出現共約十餘篇以上，如表 2-1。其研究均偏重教師退休熱潮產生原因及因應之道做調查，未就我國教師退休制度作完整之調查探討，根據研究論文實證結論（吳文靜，2002），教師對於整體退休制度無法既深且廣之認識，致退休制度變革之際，聞改革之風即信心不足，紛紛申請退休，造成前所未有的搶退、擠退之特殊現象。而國外對於退休制度研究之文獻，主要分別探討教師提早退休之動機及計畫、新養老基金制度之經濟風險、養老和退休方案、退休基金長期財務憂慮等主題，彙總如表 2-2。

表 2-1 國內近十年來與本研究相關退休制度論文之研究一覽表

編號	研究者	出版年	研究學校	研究主題	研究對象
1	呂光宇	1995	文化大學	我國公務人員退休撫卹制度	公務人員
2	陳榮宗	1996	政治大學	我國公務人員退休撫卹制度	公務人員
3	曾德宜	1996	政治大學	我國公務人員退休撫卹制度	公務人員
4	柯怡伶	2000	中正大學	我國公務人員退休法制研究	公務人員
5	賴永和	2001	高雄師大	國中小學退休教師生活適應	退休教師
6	謝曜宇	2001	長庚大學	退休教師經濟生活與滿意度	退休教師
7	林宗鈞	2001	文化大學	員工提早退休意願影響因素	企業員工
8	林銘山	2002	台南師院	國民小學教師自願退休問題	小學教師
9	鄭國斌	2002	台南師院	小學教師退休態度	小學教師
10	徐美鈴	2002	政治大學	提前退休初期適應經驗	國中教師
11	陳靜嵐	2001	中正大學	校長提前退休原因	校長
12	林崑山	2002	中華大學	現行教職人員退撫制度改革	教師
13	吳文靜	2002	高雄師大	國民中小學教師退休制度	教師
14	吳國輝	2002	台灣師大	我國私立學校教師退休	私校教師
15	吳秀蓮	2003	彰化師大	公務人員退休金確定提撥制	教師
16	林秀峰	2003	中原大學	公私立高中職教師退休比較	教師及人事
17	洪英宗	2003	中正大學	地方公教人員退休政策失靈	國中教師

資料來源：研究者整理彙總

表 2-2 國外退休制度研究之文獻彙總表

編號	研究者	研究主題
1	Brown 和 Repa (1993)	Do early outs work out? Teacher early retirement incentive plans.
2	Bolton (1994)	Pension funds at risk: new rules for Accounting for pension funds.
3	Fabel (1994)	The Economics of Pensions and Variable Retirement Schemes.
4	Amaradio (1998)	Financing Long-Term Care for Elderly Persons

資料來源：研究者整理彙總

衡酌前述論文及研究，以吳文靜（2002）「國民中小學教師退休制度及相關問題之研究」及林崑山（2002）「現行教職人員退撫制度改革之研究---以高雄市中小學教師為例」與本研究最為相關。吳文靜（2002）研究獲得以下重要結論：

1. 舊制年資部分仍受政府預算限制。
2. 教師退休人數有年年增加傾向。
3. 國中小退休教師數佔各該級教師總數之比例高於其他各級學校。
4. 近五個學年度教師退休年齡以五十五歲為多。
5. 教師擇領退休金方式以月退休金為主。
6. 教師對於退休相關法令之瞭解程度不足。
7. 教師對於優惠存款之適用情形不甚瞭解。
8. 教師認為政府應負有退休金最後保證給付之責。
9. 教師質疑退撫基金提撥率調漲之合理性。
10. 教師無法接受退休金額度的調降。

11、五五優退專案的階段性任務已完成。

林崑山（2002）研究則獲得以下重要結論：這幾年來教師恐慌性的提早申請退休，與經建會幾次會議中，欲將現制中退休年齡延後，以及五五鼓勵退休優惠專案取消等等制度變革，有直接的關係，多數教師最擔心的是想退休當時，是否因為制度的變革，而不能如願以償。因此建議：為了保障教育的品質，提高教師的士氣，退休制度若要改革，政府應該有效保證現有教師的權利不受影響。

由以上研究得之，教師想退而不能退的問題在地方存在已久，其關鍵因素還是在於地方政府無法編列足夠退休經費供退休教師之用。楊朝祥（2001）對於退休經費補助方式表示，最近行政院感受到教師想退而不能退的壓力，因此同意各縣市可在統籌分配款中動用經費做為教師的退休金，但因對現況的不了解，僅同意各縣市以過去三年退休教師數的平均數為標準動用。教師想退而不能退的問題在地方存在已久，也就是過去三年退休的教師與實際想退休老師的比例是偏低的，以此為標準，絕不能符合實際的需求，導致想退的老師還是不能退，擠退、搶退的問題仍然存在，行政院既然想要解決，則各縣市可動用以支應退休所需的統籌分配款不應以過去三年退休老師的平均數為標準，而應以實際申請的退休數計，並且應持之以恆，直到新舊制度銜接為止，如此才能徹底解決教師想退而不能退的問題。

## 第二節 我國現行國民中小學教師退休制度

我國現行中小學教師退休制度可分成以下幾點探討：壹、我國國民中小學教師退休制度沿革。貳、學校教職員退休條例修正經過。參、我國國民中小學教師退休制度內容。肆、教師退休風潮之探討。

### 壹、我國國民中小學教師退休制度沿革

我國的退休制度可遠溯至春秋時代，當時稱為「告老」、「致士」，但沒有所謂的「退休給與」。直到秦漢之後，才有天子視臣僕官位，恩

寵程度等，而給與不同金額的退休俸祿。二十世紀我國公務人員的退休制度自民國三年的「文官卹金條例」為肇始，歷經民國十六年的「官吏卹金條例」及民國二十三年的「公務員卹金條例」，到民國三十二年才正名，制定「公務人員退休法」計十八條，茲將我國退休制度區分為恩給制（民國三十三年至八十五年）及儲金制（民國八十五年至今）兩個期間加以說明。

#### 一、恩給制（民國三十三年至八十五年）

我國教師的退休制度是在民國三十三年建立的，建立當時剛好國家遭逢內憂外患，財政拮据，民生凋敝。教師的待遇只夠溫飽，許多生活必需品（包括柴米油鹽等實物）都還是用配給的，而政府亦無力事先提存公教人員的退休準備金，只能按年編列預算來應急。然而，因為待遇已經夠低，如果退休金給與的標準訂得太低，所領的退休金一定沒辦法維持退休人員最起碼的生活，為顧及退休人員實際生活的問題，規定退休教師領取月退休金最高可達現職人員待遇本俸的百分之九十，服務滿四十年則可達百分之九十五；一次退休金最高可達六十一個基數，服務滿四十年則可達八十一個基數，標準之高，為世界各國所僅見。到了民國四十七年，政府為加強公教人員生活照護，開辦了公務人員保險，除疾病可免費醫療之外，並且增加退休人員領取養老給付的項目。其後，更開辦一次退休金優惠存款，由政府編列預算補貼利息差額。此後，公教人退休之後除可以領得一筆退休金、公保養老給付及優惠存款利息作為養老之外，在身體衰老之時，又得享有保險免費醫療之照顧，使其得以安享晚年（吳三靈，2000）。

後來政府再次修正條文，並因一次退休金造成政府財政負擔日俱，而制定月退休金辦法，及為照顧退休人員而規定一次退休金最低18%的優惠存款利息。但當時的月退休制度並無相關的撫慰制度，領取月退休金的人員一旦死亡，其遺族即無任何保障，致使支領月退休金的比例不高，故於民國六十八年再度修法，增訂月退休撫慰辦法、

擇領二分之一、三分之一及四分之一的一次退休金辦法等，以鼓勵退休人員選擇月退休方式。

## 二、儲金制（民國八十五年至今）

民國八十四年八月九日教師法公布，確立退休制度公教分途趨勢，教師法第二條規定（教育部人事處，2000）：教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等悉依本法之規定。第二十四條規定：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。公私立學校故師互轉時，其退休、離職及資遣年資應合併計算。第二十五條規定：教師退休撫卹基金之撥繳、管理及運用應設置專門管理及營運機構辦理。教師之退休、撫卹、離職、資遣及保險，另以法律定之。過去為了教育人員的退休，仿照《公務人員退休法》訂定了《教職員退休條例》，其中不只是教職員的退休大多比照公務人員的模式，而適用的範圍也僅只有公立學校的教職員，私立學校的教師並不適用。教師的資格、聘用、工作性質、工作方式與公務人員本就不同，過去在廣義「公務人員」的定義下，許多的人事法規、制度都延引比照，但在分工越來越細密的社會裡，為了提振效率，公教分途是必須努力的方向。目前，教師的培育有「師資培育法」做規範，教師的資格有《教育人員任用條例》為依歸，教師的聘用有「教師法」，而教師的待遇教育部也研擬了《教師待遇條例》，現在惟獨缺乏規範教師退休的《教師退休條例》，為了齊備公教分途的法令，《教師退休條例》的訂定與通過已刻不容緩（國家政策研究基金會，2001）。

民國八十五年二月為我國教師退休辦法的重要變革，退休金經費

來源由完全政府負擔的「恩給制」，改為政府與教師共同撥繳費用建立退休撫卹基金的「儲金制」。「儲金制」實施之後，雖已改變經費籌措方式與來源，但在新制提存退休儲金與舊制按年編列預算的雙重支出外，對政府的財政仍是一大負荷，地方政府更是無力編足退撫預算：而優惠存款之利息補貼，亦如滾雪球般早已突破百億，如此沈重的財政負擔，必須作根本的解決，因此政府才下定決心，實施軍公教人員的退撫改革。在退撫經費完全由政府籌措支應，造成財政無法負荷之情形下，基於發揚自助互助精神、加強社會安全保障、安定公教人員生活、舒解政府財政負擔之理念，推動公教人員退撫制度之改革，本著計畫籌措退撫經費、合理改訂給付標準、逐漸提高退撫給與為改革退撫制度之目標（吳三靈，2000）。民國九十二年六月教育部再次對教師的退休辦法修訂並增列三款彈性退休方式，並開始研議延長退休年限、改採展期年金及取消五十五歲自願退休加給等，俾減輕財政負擔的未來修法方向。

## 貳、學校教職員退休條例修正經過

《學校教職員退休條例》於民國三十三年六月二十三日國民政府制定公布全文二十三條，後於民國三十七年四月十日國民政府修正公布全文二十四條，陸續於民國五十一年六月十二日修正公布全文二十三條，民國六十一年八月十六日修正公布第三條及第四條條文，民國六十八年十二月二十八日修正公布第三條、第五條、第七條、第八條及第十四條；並增訂第十四條之一條文，民國八十四年八月二日增訂第四條之一、第五條之一及第二十一條之一、刪除第十九條；修正第五條、第六條、第七條、第八條、第九條、第十四條之一、第二十條、第二十三條條文，民國八十九年一月十二日公布修正第九條條文。茲將學校教職員退休條例修正經過說明如下（張芳全，2000）：

一、民國六十一年八月八日修正前條文及修正的內容為：

（一）第三條教職員有下列情形之一者，得申請退休：

1. 任職五年以上年滿六十歲者。
2. 任職滿三十年者。

修正理由：將第一項第二款原「任職滿三十年」修正為「任職滿二十五年」，以促進學校教職員之新陳代謝。

(二) 第四條教職員任職五年以上，有下列情形之一者應即退休：

1. 年滿六十五歲者。
2. 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，至多五年。但專科以上學校教授不在此限。

修正理由：第二項但書之規定「專科以上學校教授不在此限」，造成專科以上學校教授多不退休，新進學者因而無法入校服務，有礙新陳代謝，爰以修正。

二、民國六十八年十二月二十八日修正前條文及修正的內容為：

(一) 第三條教職員有下列情形之一者得申請退休：

1. 任職五年以上年滿六十歲者。
2. 任職滿二十五年者。

修正理由：因教師工作，需有充沛體力和旺盛精神始可勝任，尤其國民教育階段，師生年齡相距太大，無法打成一片，不易收到潛移默化之效，故對需要體能之體育唱遊教師及對擔任性質特殊職務之教職員等，得酌予降低退休年齡，俾適應實際需要。

三、民國八十四年八月二日修正前條文及修正的內容：

(一) 第四條之一（增訂），增訂理由如下：

1. 為安定教學，杜絕投機，並維護新進人員之權益，增列教師及校長退休生效日期之統一規定。
2. 學校教學係按學期計算，為免影響教學之完整性，屆臨退休教師之退休生效日予以明定得分別以二月一日或八月一日為退休生效日。

(二)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，一次退休金之給與，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（此即所謂之增核規定）。修正理由及限制如下：

1. 查學校教師未若公務人員有升遷制度，為鼓勵績優教師久任及安定教學，激勵其永業意願，增核退休金數額有其必要性，其立法意旨在鼓勵教師及校長專心學校教育工作。
2. 為配合退休年資最高採計至三十五年，經提高增核退休給與之限制條例，以必須有擔任教職三十年之資歷，且辦理退休時往前逆算必須連續擔任校長或教師五年以上，始予增核。

(三)第七條規定，本條例第四條第一項第二款規定退休教職員，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。修正理由如下：

1. 明定確因公傷殘教職員，任職五年以下者，亦得辦理退休。
2. 為確保因公傷殘人員退休後生活，採最低保障額之規定，並誘導擇領月退金。

(四)第十四條之一規定，依本條例第五條第一項第二款第二目至第五目規定領受月退休金人員死亡時，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月薪額暨本條例第五條第五項之規定，計算其應領之一之退休金為標準，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，依本條各項辦理。

修正理由如下：本條有關支領或兼領月退休金人員死亡時，給與遺族撫慰金之規定，係參據公務人員退休法第十三條之一修正。

由以上學校教職員退休條例修正經過可以看出，政府為了促進學校教師之新陳代謝、特殊教學工作實際需要、安定教學、杜絕投機、鼓勵績優教師久任、激勵永業意願、保障退休人員生活等考量，積極改革教師退休制度，俾使教師安於教學，貢獻心力於教育界。

## 參、我國國民中小學教師退休制度內容

我國國民中小學教師退休制度內容之探討，分為一、適用對象。二、退休種類。三、退休生效日期。四、學校教師申請退休時之程序。五、退休基金之繳付與期限。六、離職退費與資遣給與。七、請領退休金之時效、喪失、停止領受及再任公職之處理。八、撫慰金之請領。九、退休金及其他現金給與補償金之發給。十、退休人員及遺族照護事項。茲分述如下：

### 一、適用對象

依《學校教職員退休條例》(2000)第二條規定，教職員退休制度適用對象，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。所以現職各級公立專任教師，經各權責主管機關敘薪核備有案者，均有學校教職員退休條例之適用，而代理、代課及兼任教師則非該條例適用之對象。

### 二、退休種類

教師退休可以分成屆齡退休與自願退休兩種，所謂屆齡退休就是以規定的年齡，作為離職及發給退職金的依據，任何人均無例外，屆齡退休年齡，一般規定為六十五歲。自願退休係指工作到一定的年限後，讓有意願退休的人自行選定離職時間，自願退休制度現已成為重要工業國家的一項趨勢，就業者往往有提早退休的傾向，而影響個人提早退休的因素，包括健康、經濟情況、性別、工作條件、年齡、家人及同輩的壓力等，一般而言，健康不良、有經濟上的安全感、女性、較低水準的工作者、工作環境較差、受到年齡的歧視，或基於家人的

要求、感受同輩的退休壓力等，均會導致個人的提早退休。

退休種類依現行制度規定，分別說明如下。

(一) 屆齡退休：教師任職五年以上，有下列情形之一者，應即退休：

1、年滿六十五歲者。惟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。

2、心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。

(二) 自願退休：教師有下列情形之一者，得申請退休：

1、任職五年以上，年滿六十歲者。但所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，惟不得少於五十五歲。

2、任職滿二十五年者。

### 三、退休生效日期

教師申請退休者，除特殊原因外，其退休生效日以二月一日或八月一日為準。教師應即（屆齡）退休者，其生日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；其生日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。

### 四、學校教師申請退休時之程序

教師應即退休者，應於屆滿限齡前三個月提出申請；自願退休者，須於年度前提出登記，經上級政府核准辦理，申請時均須附學校教職員退休事實表及有關任職證件，送請人事單位、校長審核，轉報主管機關核定，詳細程序如表 2-3。



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。其遺族係父母、配偶或未成年子女者，如不領一次撫慰金時，得按原領或兼領月退休金半數，改領月撫慰金；領受月撫慰金之遺族如為父母或配偶，給與終身。但配偶以未再婚者為限；如為未成年子女，以給與至成年為止。

- (四) 月退休金每六個月發給一次，一至六月份於一月十六日發給，七至十二月份於七月十六日發給。
- (五) 退休人員再任有給公職者，應停止原儲存之優惠存款，支(兼)領月退休金人員應停止其領受之月退休金，並俟再任原因消滅後回復。但再任之工作報酬每月未達委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者，不在此限。
- (六) 申請退休案件應檢附下列表件：
- 1、退休事實表一式三份(一份存校，二份送上級政府)。
  - 2、戶籍謄本乙份、相片一張。
  - 3、證件乙冊(含歷任任卸職派令、敘薪通知書、歷年成績考核通知書及離職(服務)證明書、服役年資證明文件)。
  - 4、退休條例修正施行前後任職年資逾四十年者，另附年資採計切結書乙紙。
  - 5、本人存摺封面影本(限臺灣銀行、第一商業銀行、中國農民銀行、合作金庫)及公務人員退休撫卹基金發放退離給與人員資料卡各乙份。

## 五、退休金之給與標準

- (一) 任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金：以退休生效日在職同等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。新制施行前年資以退休人員最後在職時之月薪額及本人實物代金為一次退休金之基數

內涵，任職滿五年者，給與九個基數，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。舊制一次退休金依規定可享有年息 18% 優惠存款。

(二) 任職十五年以上者，由退休人員就下列退休給與，擇一支領之：

1、一次退休金：同前述（一）。

2、月退休金：以在職同等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，滿半年以上者，以一年計。新制施行前年資按月照在職之同職等人員月俸額百分之五或百分之一給與，任職十五年以內，每增一年給與百分之五，滿十五年後，每增一年給與百分之一，最高以百分之九十為限。

3、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

4、兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。

5、兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。

(三) 教師於年滿五十五歲時自願退休時，一次加發五個基數之一次退休金。

(四) 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，不得擇領月退休金或兼領月退休金。

(五) 教師服務滿三十五年，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，一次加發五個基數之一次退休金，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。

(六) 教師新舊制均有任職年資者（以民國八十五年二月一日為新舊制分界點），應前後合併計算，但舊制之任職年資，仍依原規定最高採計三十年。新制之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年，符合增核支領退休金規定者，其新舊制均前後累計任職年資，最高均得採計四十年，有關前後年資之取捨，應採較

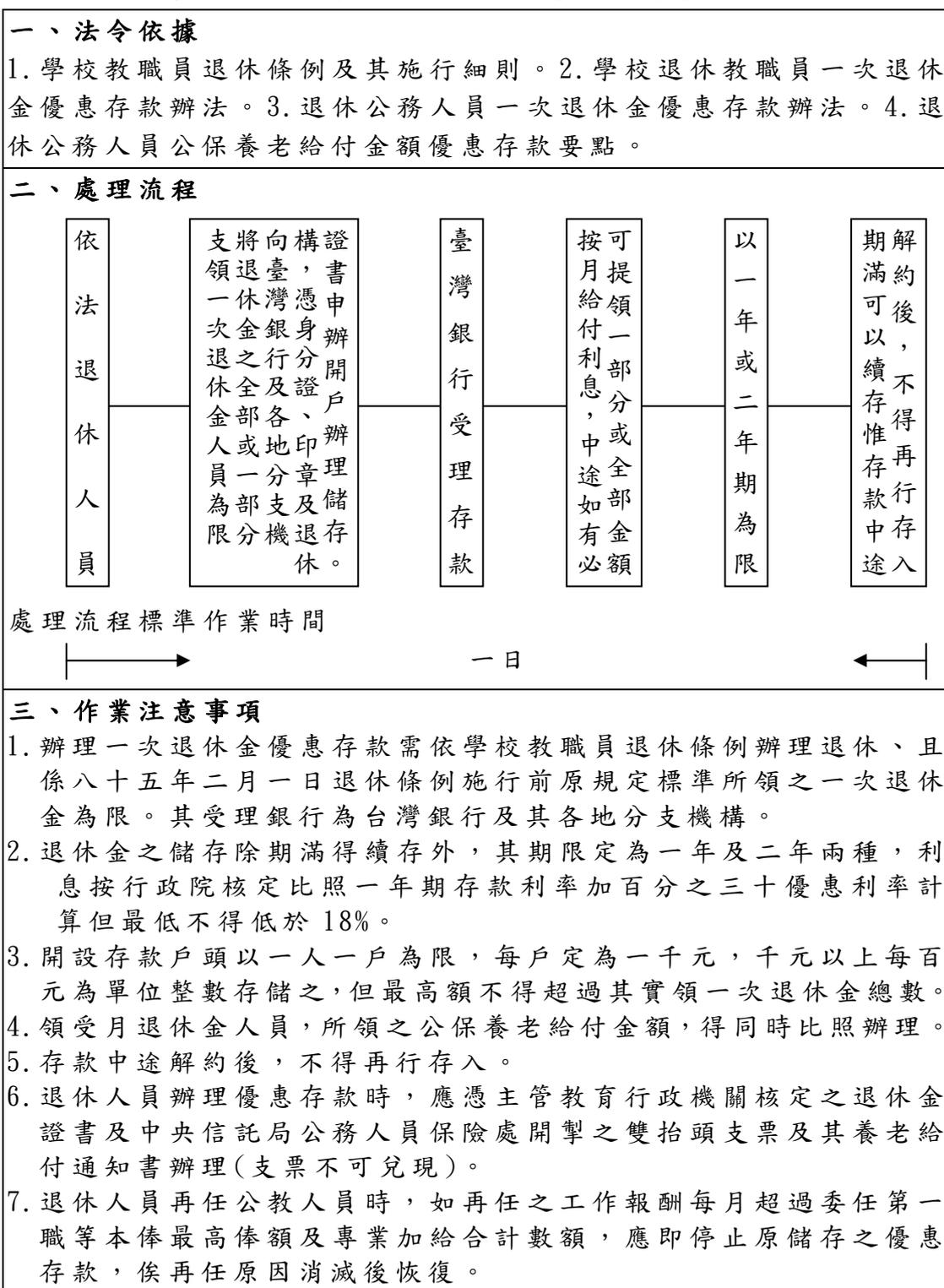
有利於當事人之方式行之。

- (七) 另教育部為服務學校教師，現建置「學校教職員退休金查詢系統」，協助學校教師計算應領退休金，網址為教育部：

<http://www.edu.tw/human-affair/retire/Computer/computer.html>。

- (八) 至於八十五年二月一日退休條例施行前（舊制），原規定所領之一次退休金及公保養老給付得辦理優惠存款，其受理銀行為台灣銀行及其分支機構，教師辦理一次退休金及公保養老給付優惠存款之流程詳如表 2-4。

表 2-4 教師辦理一次退休金及公保養老給付優惠存款之流程



資料來源：研究者整理自行政院人事行政局地方人事行政處，  
(2002：C76)。

## 六、退休基金之繳付與期限

新制施行後之任職年資，應由政府與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付退休給與，並由政府負最後支付保證責任。其共同撥繳費用之標準，按教師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，教師繳付百分之三十五。教師付滿三十五年後免再繳付，但新制施行前之任職年資不予計算。

## 七、離職退費與資遣給與

教師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，以台灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。另依規定不合退休資遣於中途離職或因案免職者，得申請發還其本人繳付之基金費用，並以台灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。教師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。

## 八、請領退休金之時效、喪失、停止領受及再任公職之處理

（一）請領退休金權利，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。

（二）退休教師有下列情形之一者，喪失其領受退休金之權利：

- 1、死亡
- 2、褫奪公權終身者
- 3、犯內亂罪外患罪經判決確定者
- 4、喪失中華民國國籍者。

（三）退休教師有下列情形之一者，停止其領受退休金之權利，至其原因消滅時恢復：1、褫奪公權尚未復權者 2、領受月退休金後，再任有給之公職者。

（四）依法退休者，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。

（五）請領退休金之權利，不得扣押、讓與或供擔保。

## 九、撫慰金之請領

（一）一次撫慰金：依法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，以其核定退休年資及其死亡時同薪級之現職人員本薪額，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）。

- (二) 月撫慰金：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。領受月撫慰金之遺族如為父母或配偶，給與終身。但配偶以未再婚者為限；如為未成年子女，以給與至成年為止。
- (三) 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。

#### **十、退休金及其他現金給與補償金之發給**

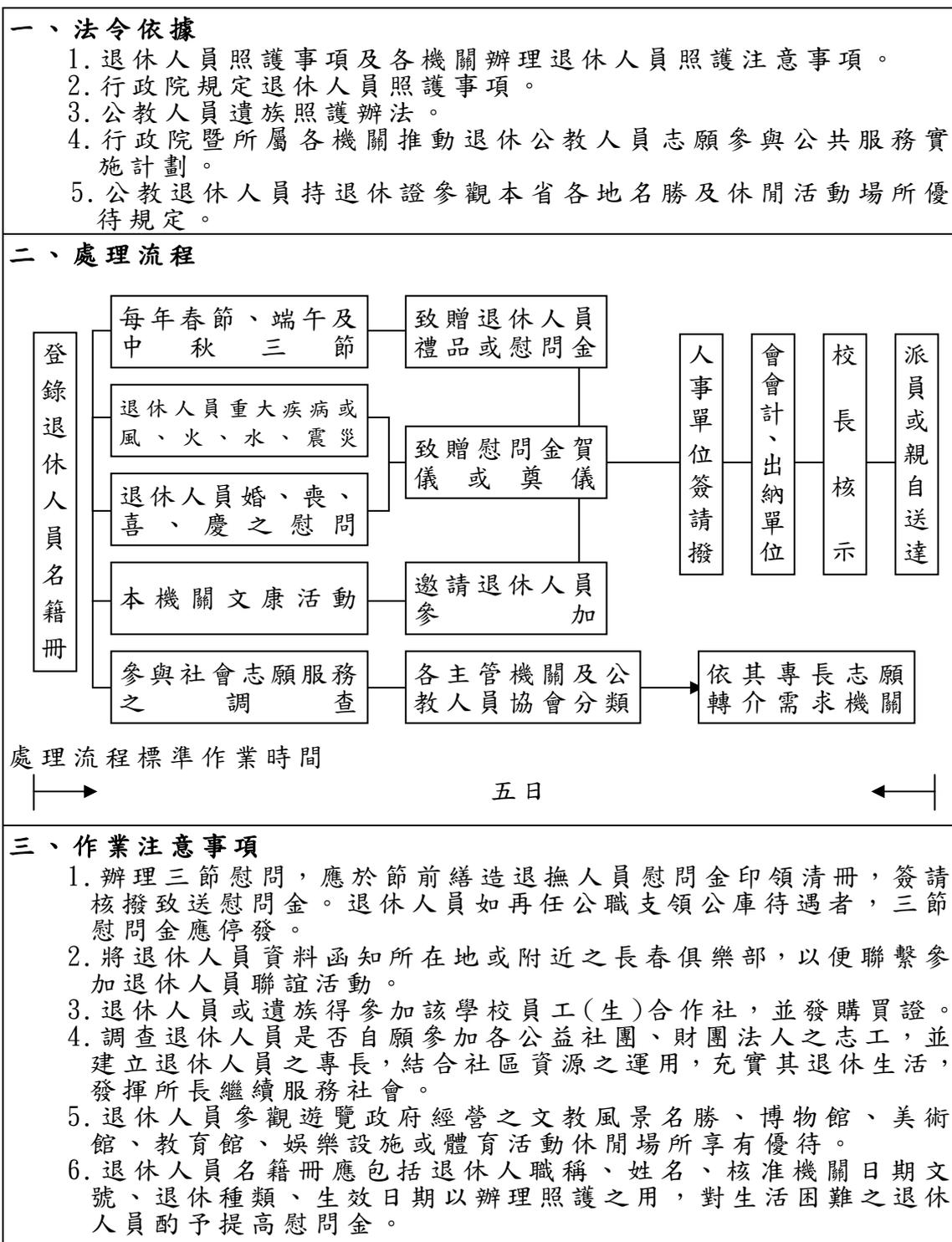
自八十六年七月一日以後退休人員，具有新退撫制度實施前之年資，經採計核給退休給與者，其補償金依其退休時同等級公教人員之本薪或年功薪乘以百分之十五，再乘以其經採計核給退休金給與之新退撫制度實施前年資應領之一次退休金基數，即為應領之補償金總額。

#### **十一、退休人員及遺族照護事項**

退休人員終身奉獻，功在教育，退休後學校應主動積極照護，照護事項可分以下幾點說明，另辦理照護事項之流程詳如表 2-3：

- (一) 各學校遇有教師退休時，可利用集會舉行歡送及酌贈紀念品。
- (二) 各學校於每年春節、端午及中秋三節，儘可能派員或以函電慰問退休人員，並酌贈禮品或禮券。
- (三) 各學校如有典籍、著作之譯述、編纂或其他研究、設計事項，須借重退休人員之經驗或專長者，得委託或聘約退休人員參與工作，並依約定按件或按值計酬。
- (四) 退休人員死亡時，各機關應派員酌致賻儀，以慰問其遺族，如係單身無家族在台者，應協助料理後事。
- (五) 各學校應專案登錄退休名籍冊，指定專人管理，經常保持連繫。

表 2-5 退休人員及遺族照護



資料來源：研究者整理自行政院人事行政局地方人事行政處，  
(2002：C80)。

## 肆、教師提早退休風潮之探討

近年來，國內中小學教師，屆滿五十歲時，即紛紛提出退休申請，造成前所未有的教師退休風潮，在此工商界失業率不斷創新高之下，形成強烈的對比；而且依 Superg 氏之生涯彩虹圖顯示（袁志晃，2001），五十歲並未到達一生的衰退期（須為六十五歲始為退休的高峰期），為何會造成如此特殊景象？以及如何因應此一現象？茲就教師退休潮之現實情形、產生原因及解決之道加以探討。

### 一、教師提早退休風潮之現況

為探究教師退休潮嚴重情形，擬以九十一年度為例，分析各縣市中小學教師申請及核准自願退休的比較，如表 2-6，從下表可以看出，台北縣中小學教師申請自願退休總人數為 1060 人，核准總人數 137 人，准退比率僅 12.92%，實屬偏低，全縣計有 923 名教師申請退休，卻被駁回無法退休，僅優於桃園縣之 1.41%，再依上表各縣市合計申請退休教師 3568 人，核准退休者 1202 人，准退率僅 33.69%，有 2366 人不能退休。

另外，楊朝祥（2001）也表示：各縣市教師擠退、搶退的情形極為嚴重，根據全國教師會的統計，目前全國待退的教師近五千名，台北縣有七百七十九名教師在八十九年度申請退休，其中只有二百四十二名如願；高雄市去年有六百餘位教師請退，僅有一半左右順利退休；台南市九十年有四百五十位教師申請，扣除屆齡、五五專案、重病等二百多人以外，能退休者僅有六十三人。老師想退而不能退，而必須想辦法、走漏洞來搶退，不僅有損老師的尊嚴，更影響教學品質及教改的推動。

綜上所述，針對中小學教師退休潮引起之相關問題，如再不檢討面對時，將不只是待退人員的抱怨聲、整體教師教學士氣而已，更將傷害學生受教權，影響國家長期競爭力甚鉅，所以針對中小學教師退休潮，應針對原因提出因應之道。

表 2-6 九十一年度各縣市核准中小學教師自願退休（含重大疾病）

比較表

縣市	申請自願退休總人數	核准總人數	核准百分比
台北縣	1060	137	12.92%
宜蘭縣	288	232	80.56%
桃園縣	213	3	1.41%
台中市	223	127	56.95%
嘉義縣	236	133	56.36%
台南縣	494	215	43.52%
台南市	325	155	47.69%
嘉義市	107	14	13.08%
高雄縣	161	81	50.31%
屏東縣	373	81	21.72%
台東縣	88	24	27.27%
合計	3568	1202	33.69%

說明：本表統計人數採計至九十一年八月一日退休生效人數。

資料來源：研究者改編自臺北縣教師會（2002：3）。

## 二、教師提早退休風潮產生之原因

我國《學校教職員退休條例》第三條規定：教職員任職五年以上，年滿六十歲者，或任職滿廿五年者，「得」申請退休；第四條規定：教職員任職五年以上，年滿六十五歲者，或心神喪失身體殘廢不堪勝任職務者，應即退休（教育部，2000）。由此觀之，任職滿廿五年，欲申請退休時仍須主管機關視當時財政狀況始予核准，非當然應予退

休，此與公務人員退休規定不同。至於為何會造成前所未有的退休潮？環顧國內大學教育相關研究所學位論文、期刊及報紙、研討會，亦紛紛針對教師擠退、搶退現象，探討其產生之原因。

吳文靜（2002）調查研究顯示：現職教師退休之主因為擔心退休優惠福利取消（如請領月退休金年齡將延後或取消月退休金、退休金百分之十八優惠存款將取消及五五歲退休加發五個基數將刪除等福利），所以有必要對於中小學教師退休制度及相關問題深入研究。

徐美鈴（2002）依其反省及資料整理與分析顯示，影響國中教師提前退休決定的因素，除了個人負面的思考模式、沈重的工作壓力和困境、對教育制度的排拒和不滿、校園倫理改變及人際互動的疏離、自信心不足、心中有夢想和期待、朋友退休經驗的吸引、家人的支持和鼓勵外，最重要原因即屬：害怕退休制度中優惠條款、月退休金收入被取消。

林崑山（2002）表示，九十年三月五日行政院經建會會議中，以政府的財政困難之立場，檢討公教人員退休撫卹制度，準備進行重大變革，消息一傳出，造成教師們心生恐慌，一股退休浪潮因此洶湧而來。政府不該讓退休制度的改革，阻礙教育的正常發展，政府的財政困窘是事實，然而退休制度之合法性，有法源依據，由其結論顯示這幾年來教師恐慌性的提早申請退休，與經建會幾次會議中，欲將現制中退休年齡延後，以及五五鼓勵退休優惠專案取消等等制度變革，有直接的關係，多數教師最擔心的是想退休當時，是否因為制度的變革，而不能如願以償。

陳金貴（2002）表示，教師們為什麼要搶退休？一定有他們的理由，依據各種報導和人事行政的相關探討，除了工作環境的轉變、學生資質的改變、新課程的挑戰、第二春的開創、自己的家庭因素外，大致有下列二項原因，促使他們提早退休：

- （一）對大環境缺乏信心：新政府上台後，政策搖擺不定，股市重挫，廠商出走，兩岸情勢不明，民眾看不到國家的希望，失去奮鬥

的意願，對於曾經努力多年的教師，也感到相當的無奈。加上擔心萬一政府有變，他們可能無法領到退休金，有了先退先好的心理，也就不如早退了。

(二) 月退休金與薪資相當的誘因：教師們申請自願退休時，一定會在意退休金的金額，目前領月退休金的總額不比原有的薪資少，甚至還多，不工作反而領的錢多，自然就退了。

陶文杰（1998）指出：經媒體報導有關教師搶辦退休的消息後，很自然地，大家也開始針對此一現象，採取類似的聯想與詮釋，認為教師搶辦退休的原因，不外乎是新的退休辦法條件較差，所以大家爭先恐後搶辦退休，期能繼續沿用舊法，以便退休後，每月仍可領五、六萬元的退休俸。

江文雄（2002）表示，近年來，大眾傳播媒體不斷報導：「任職滿二十五年於五十五歲退休生效得加發五個基數一次退休金」、「一次退休金優惠存款」等優惠規定將取消，及「支領月退休金之年齡將延後」等，造成許多教育人員心裡不安，加上這段時間，政府政權輪替，兩岸關係緊張，經濟不景氣，股票下跌，失業率攀升，造成人心浮動不安，教育人員搶辦退休的人數，更有大幅擴增的現象，形成空前的退休風潮。

林淑芬（2002）表示，教師退休潮的原因，除了師生關係轉型、社會大眾對教師評價下挫、教改陸續推動外，就屬退休制度之生變了，政府有意取消五五優退制度，致申請退休人數激增，縣市政府不得不正視教師退休潮湧現之問題，尤其關係教師最密切者，莫過於退休制度之變革。

綜上所述，教師提早退休風潮之主因，除了政局不穩、移民出走、工作環境的轉變、學生資質的改變、新課程壓力的挑戰、個人第二春的開創、自己的家庭因素、師生關係淡薄、社會大眾對教師評價下挫、教改陸續推動外，最擔心的還是退休優惠制度改革（如請領月退休金年齡將延後或取消月退休金、退休金百分之十八優惠存款將取消及五

五歲退休加發五個基數將刪除等)。

### 三、教師提早退休風潮因應之道

面對教師提早退休潮，如何因應？陳金貴（2002）表示在正常情況下，如果教師們符合退休的條件政府應設法完成他們的申請，但是突然間的大量退休潮的出現，若均能同意他們的請求，不僅造成政府財政上的籌措與困難，也造成學校人力的過快流失，雖然可以進用年輕的教師，但是對校園教學品質必然有重大影響，更何況政府又要增加新人的費用。但如果政府因為財政的考量，減少教師的請退，這些應退而未退者可能心生怨言或是以消極的方式留在校園中，不僅可能成為無效人力，更會影響教師的工作士氣。在准退與不准退之間的決策都會造成對學校的影響，因此教育當局應重視此退休風潮，用心來瞭解及解決此項困境，陳金貴提出因應的方式如下：

- （一）教育部應成立專案小組，深入調查及分析教師退休風潮的原因並提出解決方案。
- （二）教育部應透過行政院及考試院的聯合聲明，保證不改變目前的教師退休制度，以安定教師心理。
- （三）教育部應向行政院爭取建立教育基金的經費，作為各縣市教師退休金不足時的支援。
- （四）教育部應舉辦屆退教師的生涯座談，一方面溝通退休的觀念，一方面協助教師做好退休的準備。
- （五）教育部應建立校園工作改進研究小組，進行調整資深教師教學及行政工作的研究，以減少資深教師的工作壓力，來探討降低他們退休意願的可能性。
- （六）教育部應研究如何轉化這些退休教師的人力，讓他們能在轉化至不同的場所及工作方式下，繼續他們的教育工作，以延續他們退休的腳步。
- （七）政府相關單位修改教師退休法令，減少或延伸教師提早退休的誘因，此法有效，但會引起很大的反對聲浪，如果採取某個年

度開始的作法，則用違反程序正義的原則，採用此途徑必須要三思。

吳文靜（2002）研究之結論及建議提出，為因應教師退休潮，教育主管機關、行政、立法部門在制定退休辦法時，應採納教師對於退休相關議題，以使政策之制定更加周全，並符合教師需求，以安定教師情緒，全心全力貢獻於教育。

江文雄（2002）期盼主管教育行政機關應對此問題特別予以重視，加速成立對策小組，深究問題之癥結，早日提出改進的方案，並多做溝通宣導，讓退休人員了解，以免釀成更大的社會問題或政治風暴，屆時所付出社會成本就更大了。

林淑芬（2002）表示，應審慎研議退休制度之修正，因退休制度之修正事涉當事人權益之問題，改革速度過快或幅度過大，不僅易遭反彈，也可能引發龐大的教師退休潮，長遠之計應建立一個合理的退休制度，此有賴審慎之研議。

林崑山（2002）建議：

- （一）為了保障教育的品質，提高教師的士氣，退休制度若要改革，政府應該有效保證現有教師的權利不受影響。
- （二）為了避免退休金拖垮政府的財政，且基於公平原則及能使政府與民間人才之交流暢通，未來實施確定提撥制是可行的制度。

綜上所述，針對教師提早退休風潮產生之原因，研究者針對本研究有關之教師退休制度改革，提出幾點因應之道：

- （一）教育主管機關、行政、立法部門在制定退休辦法時，應採納教師對於退休相關議題，以使政策之制定更加周全，並符合教師需求，以安定教師情緒。
- （二）應審慎研議退休制度之修正，因退休制度之修正事涉當事人權益之問題，改革速度過快或幅度過大，不僅易遭反彈，也可能引發龐大的教師退休潮，長遠之計應建立一個合理的退休制度。

- (三) 相關單位須鄭重出面澄清：人事行政局以公文指政府目前並沒有對公教人員退休金存款降息之計畫，公文也轉交到各學校，因此有的教師提出申請後又抽回，可見相關單位鄭重澄清後有安定人心之效果。另人事行政局朱局長於九十年十月二十九日下午約見新任人事主管，回答問題表示（行政院人事行政局，2000）：有關公教人員一次退休金優惠利率百分之十八，係依公務人員退休法施行細則第三十二條及退休公務人員一次退休金優惠存款辦法辦理，目前並無降低或取消之擬議；公務人員退休之年齡，亦沒有變更之規劃。
- (四) 根據《學校教職員退休條例》第三條規定：任職五年以上，年滿六十歲者；或任職滿廿五年者，得申請退休。退休是教師的法定權利，法規係由中央訂定，中央機關應積極面對，在各縣市財政困窘之時，中央理應設法撥足補助款補助各縣市或成立退休專用基金。
- (五) 由縣市政府積極掌握機會，透過各種管道（如轄內立法委員、執政黨籍人士、工商團體、大眾媒體等）向中央爭取教師退休專案經費補助，務使合法提出申請退休者如願退休，以達教師新陳代謝。

### 第三節 國外先進國家教師退休制度

比較國外主要國家及國內其他體系退休制度教育問題已經像政治、經濟等問題一樣，形成一全球且彼此互相影響的問題，因此若要解決教育重大問題，已經不是在一國之內，而必須從全球角度來共同尋求解決答案，以他人之長，補己之短（楊思偉，1996）。退休制度是歐美先進國家相當重視的改革，以下首就美國、英國及日本等國教師退休制度作一介紹，再比較我國與美國、英國及日本教師退休制度之異同。

## 壹、美國教師退休制度

美國是個分權的國家，整個教育制度乃是建立在完全的地方分權之架構上，各州對於教師退休規定不盡相同，為全盤瞭解美國退休制度，有必要先就聯邦政府公務人員之退休制度作一探討，再就教師部分作說明。

### 一、聯邦政府公務人員之退休制度

凡是西元一九八三年十二月十三日以後進用的聯邦公務人員，皆適用新的聯邦公務人員退休制度，原適用舊制（聯邦文官退休制度）者，可在西元一九八七年一月一日至同年十二月三十一日一年期間，辦理轉換參加新制，該制度主要係由三個不同層次之計畫所組成，一為社會安全給付（Social Security Benefits）計畫，其次為基本年金計畫（Basic Annuity Plan），第三為儲蓄計畫（Savings Plan），說明如下（李華民，1993；賴俊男，2003）：

#### （一）社會安全給付

依規定參加新制的聯邦公務人員與其他國民一樣，皆適用社會安全制度（相當於國民年金之第一層次），須繳付社會安全計畫全部費用，即其在職時需扣繳社會安全稅（扣繳比例是月薪資 6.2%），年滿六十二歲退休時，為領取減額年金之年齡（減額 25%），年滿六十五歲退休時，才可全額領取年金。又退休期間配偶或未成年子女合於一定條件者，亦按月支給配偶及子女之社會安全給付。

#### （二）基本年金計畫

本項計畫相當於第二層次職業年金，茲就經費來源、年金種類及給與標準，逐項說明如下：

- 1、經費來源：參加此計畫之公務員，須繳付社會安全稅外，另繳每月薪資之 0.8%，且政府負擔每月薪資 10.7%。
- 2、年金種類：

- (1) 立即年金，支領人員有下列四種：甲、服務五年以上，年滿六十二歲者。乙、服務二十年以上，年滿六十歲者。丙、服務三十年以上，年達最低退休年齡者（因出生年次有不同規定，一九四八年以前出生者為五十五歲，以後遞增，至一九七〇年以後出生者，須滿五十七歲）。丁、服務二十五年以上，或服務二十年以上，年滿五十歲，因機關重組或裁員而非自願離職者。支領退休年金者，當年滿六十二歲後，可隨物價指數之升高而調高年金。
- (2) 展期年金：即服務五年以上，未達上述退休的年齡者，先行退休，但須俟其達到規定之退休年齡（六十二歲）時，再開始領取給付。
- (3) 減額年金：服務十年以上，年達最低退休年齡（五十五歲至五十七歲）者，可申請減額給付退休金（於六十二歲前，每提前一年減額五％）。

3、退休年金給付標準：以公務人員退休前三年最高年俸額平均數和服務年資為基準，計算方式如下：

- (1) 任職未達二十年，年齡支超過六十二歲者。退休年金 =  $1\% \times$ （三年最高年俸額平均數） $\times$ 服務年資。
- (2) 任職二十年以上，年齡超過六十二歲者。退休年金 =  $1.1\%$ （三年最高年俸額平均數） $\times$ 服務年資。

### （三）節約儲蓄計畫

此為自願性鼓勵儲蓄計畫，自一九八七年一月一日開始，凡適用「聯邦公務人員退休制度」者，皆可選擇參加此一計畫，新進人員可以有六至十二個月的考慮時間。適用舊人員亦得選擇參加，但其規定不同，政府於發薪時，每人扣薪額百分之一，由政府代繳入基金，參加者最多可以其薪資百分之十參加儲蓄，政府亦相對支付相當比例費用（但政府最高支付儲蓄額的百分之五）一併存入公務人員名下之儲蓄款，可指定用途（例如買政府公債、某項投資基金、或股票），委託管理機構代為運用生息，於符合退休條件時始得領取，此帳戶可隨個

人職業移轉而移轉，如公務人員有急需時（如購新屋），可辦理貸款，最多以自繳之總額為限。

## 二、美國教師之退休制度

前述為美國聯邦政府公務人員之退休制度，而美國學校之教師因隸屬於州政府，而各州之退休規定又不盡相同，但教師之服務學校會為員工及配偶子女投保優厚的健康保險，茲分三點概述之（林惠真、王秉瑜，2002）：

### （一）社會安全福利金

教師和一般國民一樣，在職時需扣繳社會安全稅（扣繳比例是月薪資 6.2%），年滿六十二歲退休時，為領取減額年金之年齡（減額 25%），年滿六十五歲退休時，才可全額領取年金。領取的年齡，因一般人的平均壽命提高，2002 年已提高為 67 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。

### （二）個人退休金

此個人退休金制度，教師和一般國民相同，退休金經費來源乃是由個人薪資中提取一部份金額（採遞延制），存入與學校有合約的基金管理公司中，儲存金額上限為薪資的 20%，福利好的學校會按個人的儲蓄相對存入一筆退休金，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

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。以下以 Oregon 州為例（各州不盡然相同）：學區為教師每月存入的一筆退休金，這筆錢的大小約為月薪的 9%，存款利息保證為 8%，於 58 歲退休時領取，並且可以領取月退，近來各州都修法，使領取退休金的福利漸減了（例如，不保證存款利息等）。社安福利金或是個人退休金，都是先從薪水中扣除，唯有州政府退休金，幾乎完全由州政府提供，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。

## 貳、英國教師退休制度

英國教師退休制度與其中央文官退休制度大同小異，英國早在一八五九年頒佈退休金法，一九七二年公佈退休年金法，一九七八年作部分之修正，詳細制度如下（李華民，1993）：

### 一、退休年齡

英國初期規定六十歲為退休年齡，施行一段期間由於政府支出過度影響財政，而要求公教人員負擔部分費用，但公教人員以政府背信，以輿論反抗此措施不當，後來因民間公司紛紛成立主雇共同提撥之退休金制度，才使政府跟進（陳慧美，1998）。提前退休，乃年齡在六十歲以前，依機關裁員或資遣等因素辦理。另一種為屆齡退休，年齡六十歲，至多得再延五年。英國公務員的退休年齡，原則上為六十歲，惟機關得准予延長，至延長期間則未設一定的限制。然依規定得計算退休年資最多為四十年，如因延長最多可為四十五年。是故，原則上可延長服務期間最長為五年（六十五歲）。而延長的五年，其退休金標準為之降低。

### 二、退休種類

退休種類簡述如下：

- （一）屆齡退休：年滿六十歲者應屆齡退休，惟機關得視業務需要准予延長服務，至於延長期間則未設限定。
- （二）提前退休：指未滿六十歲限齡，即辦理退休。此種提前退休之中，由於因素很多，又分為左列四種：
  - 1、公益退休：基於公務上之需要而退休。
  - 2、裁員退休：因機關精簡員額而裁員退休。
  - 3、限制效率退休：效率不高，且改進受到限制而提早退休。
  - 4、無效率退休：因不能勝任所擔任工作而提前退休。

### 三、退休經費來源

英國教師須自攤籌金，自攤籌金之百分比為薪給之百分之六（男警察百分之十一、女警察百分之八、軍人百分之十一、一般機關勞動級人員百分之五），另機關雇主須提供配合基金，其標準為自籌金的一點五倍，由精算單位算定，每五年檢討一次。

### 四、退休金種類及標準

#### （一）兼領退休年金與一次退休金

對於服務五年以上年滿六十歲退休人員支給之，以最後可計退休年資三年中最高之十二個月薪額（包括主管特支費、職務加給、代理津貼、及住宿服裝津貼等）為計算標準，給予如下：

- 1、年金部分：以計算標準乘以服務年資成以  $1/80$ ，最高以  $40/80$  為限，經延長年齡退休者，最高可至  $45/80$ ，五十五歲以上人員退休，所年金係按生活指數上升而逐年增加，以維持退休後購買力。
- 2、一次退休金部分：以計算標準乘以八十分之三，再乘以服務年資給與之。
- 3、短期服務一次金：對於服務未滿五年者給予之，以計算標準乘以八十分之三，再乘以服務年資計算之。
- 4、退休或離職（指提早者而言）未領退休金者年資之計算：此類人員既未領退休金，其年資可以儲存，或由原服務機關方面轉入他種人員退撫制度計資。所以英國雖有各種不同的退休制度，在年資方面是相同的。

**五、提前退休減發退休金：**五十歲以前退休，每提前一年減發百分之五或百分之二點五之一次退休金。

**六、領受退休年金後再任公職時：**如任相同或較高等級職位，其退休年金即應停止給與；如再任部分時間或較低等級職位，其退休年金即予減少給與，並不得超過退休時與再任後薪給之差額。

**七、英國公私部門退休金制度普遍辦理良好：**各退休制度間之轉出轉入亦較為靈活及彈性，保留年資得待當事人年滿六十歲時再予合

併計算退休給與（考試院，1998）。

## 參、日本教師退休制度

日本依照法律界定學校中的教員為公務員，其使用名稱雖有不同，但基本精神則是一致的，國立學校教員具有國家公務員身分，公立學校之教員具有地方公務員之身分，日本教師人事制度係依據《教育公務員特例法》、《地方公務員法》等法律而建構一個教師人事制度（楊思偉，1999）。而日本教師退休制度於一九二三年制定恩給法（退撫法），至一九五九年，日本制定了《國家及地方公務人員共濟組合法》，採社會保險方式處理，由政府及公務人員共同繳付保險費，充作退休基金，並以年金給付為主。因此現行日本教師退休制度，主要為其互助會法所規定。恩給金（退撫金）之計算依照規定，恩給金係以退職時最後俸額為基礎，而各種恩給金（退撫金）之發給，均有一定之標準，日本命令退休年齡規定為六十歲（若干公務員則為六十三歲或六十五歲），得再延長三年退休。至於「自願退休」，指服務滿二十五年提出申請者。茲依次簡述如後（李華民，1993）：

一、共濟退休給付：由政府公教人員共同籌集基金支付。

（一）法定負擔比率：公教人員百分之四十二，政府負擔百分之五十八。

（二）現行費率：公教人員按月之俸給之百分之五點一五，政府負擔百分之七

點一五，共計百分之十二點三（考試院，1994）。

二、普通恩給（年退休金）計算之標準：任職十七年以上，十八年未滿者，給予退職時俸給年額一百五十分之五十（即三分之一），十七年以上者，每多一年加給俸給年額一百五十分之一，最高四十年為限，故其年退休金高為一百五十分之七十三。但凡領受年退休金人員，有下列情事之一者，則停止領受：1、再任 2、處刑 3、年齡（即年齡未滿五十五歲者，停止其一部分年退休金）4、高額所得。

三、一次退休金計算之標準：一次退休金以在職最後之月俸額乘以任職年數之數額，其結果即為一次退休金之金額。

四、退職津貼：日本國立學校教師退職時，除前述依規定可支領退職給付外，尚可依《國家公務員退職津貼法》之規定，支領退職津貼，至其計算方式，述之如下：

(一) 普通退職津貼：由政府編列預算支付。公務員依其任職之長短及性質之不同，則又分為下列三種：

1、一般退職津貼：公務員任職未滿二十五年而退職者，以退職時之月俸額為準，依下列標準支給一次退職津貼：

(1) 任職一年至十年之年資，每年給予月俸額百分之一百。

(2) 任職十一年至二十年之年資，每年給予月俸額百分之一百一十。

(3) 任職二十一年至二十四年之年資，每年給予月俸額百分之一百二十。

2、長期繼續服務退職津貼：公務員長期繼續服務滿二十五年以上者，依下列標準，給予一次退職津貼：

(1) 任職一年至十年之年資，每年給予月俸額百分之一百二十五。

(2) 任職十一年至二十年之年資，每年給予月俸額百分之一百三十七點五。

(3) 任職二十一年至三十年之年資，每年給予月俸額百分之一百五十。

(4) 任職三十一年以上之年資，每年給予月俸額百分之一百三十七點五。

#### 肆、比較我國與美國、英國及日本教師退休制度之異同

從上述美國、英國及日本教師退休制度之內容，可分析比較我國教師退休現制優缺點，並瞭解世界各國退休制度之趨勢，作為我國教師退休制度改革之借鏡，以下即就我國未來教師退休制度改革之重點，綜合比較我國與美國、英國及日本退休內容，詳細之比較研究者整理如表 2-7：

##### 一、退休經費來源及提費率

- (一) 美國聯邦公務員個人薪資扣繳 7 %、政府負擔 10.7 %，合計 17.7 %，以支付社會安全福利及基本年金計畫費用，另有節約儲蓄計畫，政府最多補助 5 %，而美國教師因分屬各州，除了社會安全福利及個人節約儲蓄計畫全國一致外，各州年金規定不盡相同，以 Oregon 州為例：學區為教師每月存入月薪的 9%，存款利息保證為 8%，於 58 歲退休時領取，且可領取月退。
- (二) 英國教師教師負擔薪資 6%，政府負擔教師自籌金的 1.5 倍為 9 %，合計 15% 共同撥繳退休基金。
- (三) 日本教師負擔個人薪資 5.15 %，政府負擔 7.15 %，合計 12.3 % 共同撥繳退休基金。
- (四) 我國教師退休經費提費率，上限為個人本薪加一倍 12%（政府負擔 7.8%、教師負擔 4.2%）。

從以上之說明及表 2-7 之比較，可以看出我國在退休基金提撥率及政府、個人分攤比例，對於教師之照顧在先進國家中應屬優厚。

## 二、始領年金年齡

- (一) 美國社會安全福利始領年金年齡為 67 歲，基本年金始領年金年齡為 62 歲。
- (二) 英國始領年金年齡為服務五年以上年滿六十歲者。
- (三) 日本始領年金年齡為滿五十五歲退休者。
- (四) 我國始領月退休金年齡為滿五十歲退休者。

從以上之說明及表 2-7 之比較，可以看出我國在始領月退休金年齡上較先進國家低五年以上，雖然月退休金具有年金定期給付性質，符合老年社會安全保障要求，但依現行退休法規定，年滿五十歲即可擇領或兼領月退休金，支領月退休年齡條件與世界各國退休制度相較，確屬偏低，我國人口平均壽命已有逐年延長之趨勢，因此該項規定可能面臨檢討。

## 三、退休給與標準

美國以依退休前三年平均薪資為基準；英國以最後退休年資三年

中最高之十二個月薪額為基準；日本以以退職時之月俸額為準；我國則以退職時之本薪加一倍為準。

#### 四、減額及展期退休年金

- (一) 美國於六十二歲前退休，支領年金每提前一年領取則須減額五%；另可先行退休，惟須俟達到規定之退休年齡（六十二歲）時，再開始領退休給付。
- (二) 英國退休年金須至屆滿六十歲時，才可開始領取，提前退休者，每提前一年減發百分之五或百分之二點五之一次退休金；另如先行退休，退休年金須至屆滿六十歲時，才可開始領取。
- (三) 日本未滿五十五歲者退休，也有停止其一部年退休金之規定；另如先行退休，須年滿五十五歲者始得之年退休金。
- (四) 我國現行未有減額及展期退休年金之規定。

從以上之說明及表 2-5 之比較，可以看出我國有可能為因應平均壽命延長，及過早支領年金致退休基金財政窘困，而不得不增訂減額及展期退休年金之規定。

#### 五、退休後再任公職時退休給與如何處理

- (一) 美國因退休年齡為六十二歲，年紀已大，未見退休後再任公職時其退休年金如何處理之規定。
- (二) 英國退休後如再任相同或較高級公職，年金即應停止；如再任部分時間或較低等級職位，即予減少年金，並不得超過退休時與再任後薪給之差額。
- (三) 日本退休後再任或高所得者須停止領受年退休金。
- (四) 我國退休後再任有給（一職等本俸最高級職務以上，約 30,280 元）之公職，須暫停支給退休金。

從以上之說明及表 2-5 之比較，因我國領取月退休金之年齡不高，退休後之教師有可能正值壯年，往往可能再任公職，對於領雙薪之不公平，政府已於退休修正草案中另為適當之處理。

表 2-7 我國與美國、英國及日本教師退休制度之比較表

內容	美 國	英 國	日 本	我 國
退休經費來源	共同提撥（儲金制）	原政府籌款制（恩給制），現已為共同提撥（儲金制）	個人儲入制（儲金制）	原為恩給制，現已為共同提撥（儲金制）
經費提撥率	個人薪資之 17.7 %（政府負擔 10.7 %、教師負擔 7 %） 另有節約儲蓄計畫，政府最多補助 5 %	個人薪資之 15%（政府負擔 9 %、教師負擔 6%）政府為教師自籌金的 1.5 倍。	個人薪資之 12.3%（政府負擔 7.15 %、教師負擔 5.15 %）	上限為個人本薪加一倍 12%（政府負擔 7.8%、教師負擔 4.2%）
分攤比例	政府負擔 65% 教師負擔 35%	政府負擔 60% 教師負擔 40%	政府負擔 58%、 教師負擔 42%	政府負擔 65% 教師負擔 35%
命令退休	六十歲至六十五歲須辦理強迫退休。	六十歲，至多得再延五年。	六十歲，得再延長三年退休。	六十五歲，得再延長五年退休。
自願退休年齡	五十歲以上（有放寬趨勢，任職二十五年）	年齡在六十歲以前。	服務滿二十五年。	服務滿二十五年或服務五年且六十歲者。
始領年金年齡	社會安全福利為 67 歲，基本年金為 62 歲。	服務五年以上年滿六十歲。	滿五十五歲者退休。	滿五十歲者退休。
退休給與標準	依退休前三年平均薪資為基準。	最後退休年資三年中最高之十二個月薪額（包括全薪、代理及住宿服裝津貼等）。	以退職時之月俸額為準。	以退職時之本薪加一倍為準。
減額退休年金	服務十年以上，年達最低退休年齡（五十五歲至五十七歲）者，可申請減額給付退休金（於六十二歲前，每提前一年減額 5%）。	六十歲以前退休，每提前一年減發百分之五或百分之二點五之一次退休金	未滿五十五歲者停止其一部分年退休金	無此規定
展期年金	須俟達到規定之退休年齡（六十二歲）時，再開始領取給付。	退休年金須至屆滿六十歲時，才可開始領取。	須年滿五十五歲者始得之年退休金。	無此規定
退休後再任公職時	因退休年齡為六十二歲，年紀已大，未見此規定。	如再任相同或較高級公職，年金即應停止；如再任部分時間或較低等級職位，即予減少年金，並不得超過退休時與再任後薪給之差額。	再任或高額所得者須停止領受年退休金。	再任有給（一職等本俸五級以上職務，約 30280 元）之公職，須暫停支給退休金。

資料來源：研究者自行整理

## 伍、退休制度的未來走向

退休制度依賴穩定成長的經濟環境始能持續運作，當經濟成長衰退、經濟活動減少，領受年金人數增加，加上通貨膨脹促使給付水準提高，造成沈重的財務負擔。尤須考慮在二次大戰結束後出生的嬰兒潮，將於公元二〇一〇年代退休高峰期的來臨時，如何未雨綢繆以免財務遭遇極大的困難，已成為各國政府改革退休制度的重要課題。根據前述美、英、日等先進國家近數十年來，退休制度的發展趨勢，歸納說明如次：

- 一、美國退休制度發展以職業年金及個人國民年金為主，為減輕政府財政負擔及經營責任，並鼓勵員工節約儲蓄，以提高退休所得。
- 二、紛紛調整退休彈性年齡、實施減額年金及展期年金制、領取退休年金年齡亦予以延後，而退休給與標準，以個人最近三年期間每月所得平均值為計算給付之基礎，以減輕財政之負擔。
- 三、調高退休基金提撥費率，改善退休金的財務結構。
- 四、經費籌措改採共同分擔提撥方式，實施年金給付制度。
- 五、對於退休後再任公職，訂有停發、減發退休給與之規定。
- 六、退休年金可隨現職人員薪資調整、或隨消費者物價消費指數調整，以維持退休後購買力。

### 第一節 我國教師退休新制內容探討

近年來，國內外經濟不景氣、失業率攀高不下，有眾多正值壯年的教師，選擇離開當初擇定的教師職業或事業而毅然申請退休，教師退休風潮是緣於「不進修，便退休」的時代壓力嗎？還是歸因於科技與知識的變遷與進步嗎？或可解讀為教師抗拒變遷與革新的消極逃避與畏縮反應嗎（高強華，2002）？為何會造成前所未有的退休潮？一般認為有以下幾個原因（廖雅耀，2002）：

- 一、邇來受到政府有意降低公教人員退休金優惠存款等耳語影響。

- 二、教師擔心政府財政不穩，怕未來可能不能申請月退休。
- 三、擔心年滿五十五歲退休加發五個基數退休金制度取消。
- 四、國內政經情勢不穩，財政惡化，教師們擔心如此情形繼續惡化，以後萬一領不到退休金，豈不損失慘重。

基於以上種種現象，本節將探討我國教師退休新制內容，以瞭解未來政府退休改革之作法及構想，平息教師不安情緒，並促進退休制度永續發展。依照公務人員退休制度改革方案構想，有關我國退休制度改革方案之改革原則，實施對象將使軍公教整體一致改革，所以我國教師退休制度之改革，大致上以公務人員改革為依歸，公務人員退休制度改革將影響教師退休制度之改革甚鉅，因此首先就考試院規劃之公務人員退休制度改革方案初步構想加以說明，再者探討教育部九十二年六月十九日送行政院審議之學校《教職員退休條例修正草案》之重點內容，以全盤瞭解未來退休改革之全貌。

## 壹、公務人員退休制度改革方案初步構想

總統於九十二年二月七日令公佈之《九十二年度中央總預算案》內，立法院對於公務人員退休制度作成三項主決議，要求銓敘部研修公務人員退休制度改革，以解決退休制度現階段面臨之問題，茲將該改革方案初步構想分析探討如下（銓敘部退撫司，2003：24-33）：

### 一、公務人員退休制度實施現況分析

現行公務人員退休制度，面臨若干階段性問題：

#### （一）退休條件彈性較為不足

現行公務人員退休係延續退撫新制施行前之自願退休及命令退休條件，退撫新制施行時雖已增加年滿三十五歲或四十五歲中途離職之設計，但相較於英、美等主要先進國家，我國退休條件仍然較乏彈性，影響公務人員生涯規劃，公私部門人才交流及機關行政效率之提升。

#### （二）現階段各級政府退撫經費負擔增加

退撫新舊過渡期間，各級政府雖然得以減少編列公務人員新制年資部分退休經費預算，但仍須負擔舊制年資退休金與優惠存款利息差額，再加上必

須撥繳現職人員新制年資公提部分之退撫基金，爰產生階段性雙重負擔情形，以致各級政府現階段之人事經費並未減少，反有增加之趨勢。

### （三）退撫基金提撥不足

為建立在職公務人員撥繳退休準備金觀念，並減少退撫新制推行阻力，軍公教三類人員於退撫新制實施初期，均採行法定最低八%之費率撥繳退撫基金。現行軍公教人員之退撫基金提撥率為八·八%，但仍低於正常成本費率，不符繳費義務與給付權利對等原則。同時立法院曾作成兩項主決議，包括退撫基金提撥率應依精算結果，以收支平衡原則強制訂定；同時應就軍、公、教人員之退退撫基金提撥率檢討調整至十%至十二%之間。

### （四）月退休金支領年齡偏低

依現行公務人員退休法規定，任職滿二十五年以上且年滿五十歲即可擇領或兼領月退休金，此月退休年齡條件與世界各國公務人員退休制度相較，確屬偏低。且我國人口平均壽命已有逐年延長之趨勢，因此該項規定亦逐漸偏離退休養老設計本旨，允宜適時檢討。

## 二、銓敘部規劃之公務人員退休制度改革方案初步構想草案

為使整體退休制度更為合理公平，並確保全體公務人員之長遠退休權益，銓敘部經參酌各先進國家之改革經驗，以「建立自給自足退撫基金」、「加強退休制度養老功能」及「分離退休條件及給與年齡」為改革主軸，期能藉由階段性之調整，強化公務人員退休制度。

### （一）改革目標

- 1、穩固退撫經費來源：退休制度需有穩固退撫經費來源支撐，始屬良好退休制度，並得以推行久遠。退撫經費穩固，須採行各種開源、節流措施，並健全在職公務人員退撫基金提撥調整機制，俾減輕政府財政負擔。
- 2、落實退休養老功能：現行支領月退休年齡偏低，造成公務人員於青壯之年即辦理退休並支領月退休金，扭曲退休制度養老之本息，自宜正視並謀求解決方案，以兼顧在職與退休公務人員權益之衡平。

- 3、配合政府改造政策：近年來政府全力推動革新再造，精簡組織，強化功能，以提升為民服務品質。公務人員退休制度自應配合靈活退休條件，提供公務人員自我省思及生涯規劃機會，活絡機關用人，並以退休給付多樣化之設計。
- 4、促進公私人才交流：公務人員退休條件之放寬，以及退離給與亦配合多樣化設計，將有助於減少公私部門人才交流障礙，使公務人員不致受限於任職年資無法符合領取給與條件，而必須繼續留任公職，除影響其個人生涯規劃之外，亦會阻滯機關行政效率及國競爭力之提升。

## （二）、改革原則

- 1、實施對象整體一致：軍公教人員均同樣面臨退撫新舊制過渡期間所衍問題，宜及早改革，並採行溫和漸進措施進行改革，避免日後在職人員必需暴增退撫基金撥繳額度，偏離繳費義務與給付權利對等之原則。故現職公務人員均宜納入改革實施對象，並將協調國防部、教育部，就軍教人員退休制度同時進行全面整體規劃。
- 2、改革過程溫和漸進：依據退撫新制之實施經驗，採取長期、漸進方式進行改革，以顧各年齡層現職人員及新進人員之合理權益，穩定公務人員工作士氣，避免現職人員誤解而引發退休潮，反而增加政府及退撫基金退撫經費負擔，且造成各機關人才斷層，影響業務推動。
- 3、改革方案力求周延：針對現行退休制度面臨之各項問題，參酌主要先進國退撫改革經驗，規劃延後自願退休人員月退休金支領年齡，並配合研擬其他相關配套措施，以達成預期改革目標。
- 4、配套措施靈活彈性：為規劃合理可行之改革方案，以發揮成效，爰配合延後自願退休支領退休金年齡之規劃方案，另設計一次退休金及公保養老給付仍得立即領取，以及減額年金等配套規定，使退休人員得按照個人需求與意願，選擇依不同方式支領退休金。
- 5、現職權益合理保障：為充分保障現職人員權益，安定其工作士氣，並兼顧目前各級政府財政負擔，爰有過渡性規定之設計，對於改革方案實施

時，已具有現行自願退休支領月退休金條件人員，仍得按現行規定辦理退休及擇領月退休金。

### 三、改革方案初步構想

#### (一) 分年合理調整退撫基金提撥率

為避免在職人員未來撥繳退撫基金不斷提高，須分年逐年調高提撥率至法定上限十二%，另依精算結果將提撥率上限修正調高至十五%，對於退撫基金財務將產生相當之助益，且隨退撫新制實施越久，公務人員各項退撫給與逐漸由退撫基金負擔，各級政府退撫經費負擔亦將逐漸減輕。

#### (二) 放寬自願退休條件、延後自願退休之月退休金支領年齡

- 1、放寬自願退休條件：現行自願退休條件，僅有「任職五年以上年滿六十歲（而職務具有危險及勞力性質者，得調降至五十歲）」及「任職滿二十五年」兩種，公務人員選擇性較低，無法充分符合政府改造及公私部門人才交流之需求。為增加現行退休條件之彈性，擬增列「任職滿二十年」、「任職滿十年以上，年滿五十歲」及「任本職務最高職年功俸最高級滿三年」三種彈性退休條件。
- 2、延後自願退休之月退休金支領年齡：將現行任職滿二十五年且年滿五十歲即得領取月退休金之年齡規定，先延後為五十五歲始得領取月退休金，並自方案實施之第四年起，再延後一歲為五十六歲；其後每三年延後一歲，延至六十歲為止。依據上開規劃，公務人員自願退休支領月退休金之年齡（以下簡稱月退休金始領年齡），將在改革方案實施十五年後延至六十歲，亦即在方案實施時年滿四十五歲之公務人員，均得於六十歲之前符合領取月退休金之條件。
- 3、未達月退休金始領年齡前辦理退休人員，其一次退休金得立即領取，月退休金則須延後領取，或提前減額領取。未達月退休金始領年齡前辦理退休人員，並選擇支領月退休金，且不願延後至屆滿月退休金始領年齡時再開始領取者，必須提前領取減額月退休金（每提前一年，減發五%之月退休金，最多提前五年），且一經核定領取減發比例之月退休金，

即終身按該減發比例領取。

4、公保養老給付及優惠存款仍按原規定辦理：延後月退休金始領年齡之規劃，對於公保養老給付或優惠儲存，均不產生影響。

### （三）訂定配套及過渡措施

由於世界各先進國家之公務人員退休制度，均以年資搭配年齡，訂有立即支領退休金之條件，故如公務人員「任職滿三十年以上且年滿五十五歲」者，得於退休時立即領取月退休金，不受月退休金支領年齡逐步延後之限制。另在方案實施時，已經符合現行支領月退休金條件之人員，仍得按現行規定領取月退休金。

### （四）配合規劃遺族撫慰設計

退撫新制施行後，支領月退休金人員亡故時，遺族如為父母、配偶或未成年子女，如不願領取一次撫慰金人員，尚准其按原月退休金之半數，給予月撫慰金。改革方案實施後，領取撫慰金之遺族若為配偶，其年齡另須符合當時法定月退休金始領年齡，始得領月撫慰金，俾使月撫慰金之領受年限與月退休金之領受年限同受合理規範，以符合繳費義務與給付權利之對等公平原則。

### （五）刪除五個基數退休金加發規定

現行公務人員退休法規任職滿二十五年人員於五十五歲自願退休，得一次加發五個基數一次退休金規定，係為提供公務人員自我省思並規劃生涯而予設計。但由於其設計之本意及理念，已納入增列之三款彈性退休條件，以及中途離職退還公自提退撫基金費用本息之規定中；另由於各級政府目前經費有限，該項規定現階段已形成公務人員辦理自願退休之重要影響因素，造成部分年滿五十五歲人員反而較年逾五十五歲人員得以優先辦理退休之現象，對於自願退休制度之整體衡平，已產生負面影響；且由於節省該項加發退休金之支出，亦有助於其他符合自願退休條件人員辦理退休，因此該項規定允有刪除之必要。但為保障改革方案實施時已符合加發條件人員之權益，在改革方案實施時，任職已滿二十五年且年滿五十五歲人員，仍得在五十五

歲時自願退休並按現行規定加發退休金。

綜上銓敘部對於公務人員退休制度改革方案初步構想，乃因應現階段公務人員退休制度所面臨之各項問題：例如各級政府退撫經費負擔增加、退撫基金提撥不足、月退休金支領年齡偏低等。其改革之原則：實施對象軍公教整體一致、改革過程溫和漸進、改革方案力求周延、配套措施靈活彈性、現職權益合理保障等，確實考慮保障退休人員權益及整體退休制度之變革需要，且其改革具體構想亦具前瞻性及衡平性，但制度的改變勢必影響到現職人員權益，如何取信於廣大軍公教人員，將改革阻力降到最低，讓退休制度變革成功，是各界須特別正視之一大課題。

## 貳、學校教職員退休條例修正草案

學校教職員退撫新制自民國八十五年二月一日實施迄今，因有若干不合時宜之處，亟待檢討修正。教育部為配合政府再造，提供學校教職員因生涯規劃而有多樣化退休之選擇機會，訂有彈性之退休制度。另依立法院於九十二年一月十日第五屆第二會期第十七次會議審查通過九十二年度中央政府總預算時，曾作成與學校教職員退休業務相關之主決議，包括修正學校教職員退休條例，規定退撫基金提撥率應依法精算結果以收支平衡原則訂定，並降低退休所得替代率；軍公教人員退休轉任由政府捐助成立之財團法人，即應停止領取月退休金，俟其不再擔任該職務後再行恢復；以及整體軍公教人員退休金優惠存款制度應儘速檢討並向相關委員會報告等。為使教職員退休制度更臻健全，教育部參考公務人員退休法修正草案，提出學校教職員退休條例修正草案，於九十二年六月十九日送行政院審議，為便利分析比較及查考，茲將《學校教職員退休條例修正草案條文》對照表臚列如附錄一，其修正重點如次（教育部，2003）：

一、將現行學校教職員退休種類，改分為自願退休、屆齡退休及命令退休三種。

二、增列任職滿二十年以上；任職滿十年以上，年滿五十歲者，亦得准自願

- 退休。
- 三、將現行教師任職五年以上，年滿六十五歲之「應即」退休，改稱為屆齡退休。
  - 四、現行退休金給與之種類中，僅保留「一次退休金」、「月退休金」及「兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金」等三種；並為期繳費與給付之權益對等，爰將年資畸零數之採認改以「月」計。
  - 五、為合理降低教職員之退休所得替代率，將退休金基數內涵改以教職員在職最後三年薪級，依在職同等級人員月支薪額之平均數加一倍計算。
  - 六、刪除五十五歲自願退休加發五個基數退休金之規定，同時為保障現職已符合加發退休金基數條件人員之權益，亦配合訂定過渡保障措施。
  - 七、為落實提撥率精算結果訂定，將費率上限酌予提高至月支薪額加一倍之15%。
  - 八、現行支領月退休金死亡者，其遺族如為配偶且未再婚時，得支領月撫慰金，無年齡之限制，恐有失照護年邁且無謀生能力配偶之立法原意，故維持配偶除未再婚者外，另增訂須年滿五十歲，或未滿五十歲而無工作能力者之限制。
  - 九、刪除教職員再任公職每月工作報酬未達委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額（現為 30280 元）者，毋須停止領受月退休金之規定，增訂退休人員轉任由政府捐助成立之財團法人職務，且該財團法人在法院設立登記之財產總額中政府捐助部分達百分之五十以上者，退休人員應停止領受月退休金，並均訂定一年之過渡期間。惟再兼代課教師者，如每月報酬不逾第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數者，不須停發

月退休金及優惠存款。

綜上所述，教師退休改革已跟隨公務人員腳步，朝向退撫基金提撥率之提高、降低退休所得替代率、退休轉任由政府捐助成立之財團法人，即停止領取月退休金、刪除五十五歲自願退休加發五個基數退休金等措施，對於退休制度開源節流有正面之助益，但基於信賴保護原則及行政程序法之實施，制度的驟然變動，須考量現職教師之反應及意見，否則實有違背政府與教師權利義務契約，侵害教師退休權益，打擊教師教學士氣，將不利培育國家下一代競爭力。

