

言詞辯論補充理由狀

案 號： 107 年度憲一字第 2 號

聲 請 人： 林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員

代 理 人： 林石猛律師 金石國際法律事務所

住高雄市前金區中正四路 235 號 3

樓之 1 07-2158070

為聲請人林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員所提之解釋
憲法聲請案，謹就民國 108 年 6 月 25 日於 大院召開之言詞辯論
庭提及之相關問題，謹依審判長之諭知就言詞陳述不足部分得再
以書狀補充，爰提出補充理由狀，呈供 大院卓參：

一、軍公教退休金之性質，係延後給付之工資（或稱遞延工資）：

（一）首先，按黃茂榮前大法官於釋字第 730 解釋協同意見書明
確指出：「退休金不是額外的恩給，與薪資同為勞動報酬的
一部分，皆是雇主或國家對於勞工或公務人員、教職員勞
務之對待給付的重要部分二者互有朝三暮四或朝四暮三之
消長的關聯。」即認為公教人員之退休金實為勞務報酬之
一部分，公教人員取得之退休金係根基於其為國家所付出
之勞務，因此其性質應屬於延後給付之工資。

（二）次參德國立法例，德國公務員法將退休金視為「國家繼續
支付公務員薪水」（德國公立學校教師為公務員，其權利義務適用公務員
相關規定，併參代理人董保城教授所提之釋憲聲請補充理由書第 19 頁），即
是將公教人員之退休金視為延後給付之工資，於公教人員
退休後繼續支付之。

(三) 再參我國實務上對於勞工退休金之性質所採取之見解，均認勞工退休金之性質屬於遞延給付之工資，此可由最高法院 91 年度台上字第 1040 號民事判決維持原判決見解：「再按退休制度之健全與否、退休金之是否優渥，均係勞工服勞務之誘因，且為建立健全之退休制度，以保障勞工退休生活，所得稅法第三十三條及商業會計法第六十一條已有『退休準備金提撥』之規定，可見退休金為勞工平時所付出勞務而尚未獲得雇主足額給付之工資，應屬遞延工資給付之性質，上訴人自有給付員工退休金之義務。」、最高法院 92 年度台上字第 2152 號民事判決維持原判決見解：「又依退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞工提供勞動力之價值，退休金之性質為『延期後付』之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付」得知，準此，可知我國實務就勞工退休金之性質向採「遞延工資理論」，亦即退休金之性質並非單純雇主為保障退休勞工之基本生活所給予之報酬，而係勞工提供勞動力後之交換價值，屬薪資之一部，因此性質為「延後給付」之工資。而軍公教退休金與勞工退休金均屬職業退休金，公教人員之退休金亦是經由其在職時所付出之勞力所換取之對待給付，同為勞動報酬之一部分，僅是國家於公教人員退休後始行給付，因此兩者性質並無二致，而同為遞延工資無疑。

(四) 另關於黃大法官虹霞及相關機關所提問之：「如果是遞延工資，同職級同年資，原則上退休金總額應該會一樣，但實

際上在月退休金之情形，同職級同年資的人卻會因為餘命不同，而領取到不同總額之退休金。」惟此，同職級同年資之人支領月退休金時，其所應得之退休金總額多寡，應係國家於成立退撫基金之初即由精算人員，依照統計學之大數法則，以大範圍的樣本數就平均餘命計算出平均每人得領取之退休金總額，再計算出每月平均所得，及在職公教人員與政府為支應此等退休金金額而應共同負擔之退休金提撥率，而基金運作帶有些許保險性質，因此「餘命長短」當已於精算時考慮進去，餘命不同而領取到總額不同之退休金，亦係制度使然，非因此得否定退休金屬於「遞延工資」之性質。再者，原學校教職員退休條例第 14 條之 1 並有規定支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，給與其遺族一次撫慰金，若遺族為父母、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，改領月撫慰金，此等給與遺族一次撫慰金，甚至月撫慰金之制度設計，即是因退休金屬於「遞延工資」之性質，始能於領取月退休金者過世後，仍可由其遺族領取撫慰金，併此敘明。

- 二、關係機關之鑑定人稱基金不足支付退休金時，是否由政府之一般財源去對各個基金不足的部分做撥補，為立法形成自由。惟此部分實已由公務人員退休撫卹基金管理條例（下稱基金管理條例）第 8 條但書明文規定，於立法時立法者已為決定：
- （一）按「本基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於臺

灣銀行二年期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。」、「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。」公務人員退休撫卹基金管理條例第 5 條第 3 項及第 8 條已就政府是否須對基金不足部分撥補分別定有明文。

- (二) 由基金管理條例第 8 條本文可知，基金係以收支平衡為原則，但並未以收支平衡為退休公教人員請領退休金之前提要件，且於同條但書更規定「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。」，此即為立法形成自由所明示的政策決定，構成軍公教人員之信賴基礎，而願繼續奉獻心力至退休方休，構成信賴表現，自不容許國家再以「窮困」作抗辯。況且，國家財政是否已陷入困窘而得背信毀諾誠有疑義，請參曾銘宗委員於 6 月 25 日言詞辯論庭之論辯，於此不再贅述。從而，政府於基金不足支付退休人員之退休金時，應即時選擇「由基金檢討調整繳費費率」或「政府撥款補助」，始符合基金管理條例第 8 條但書之立法意旨。另基金管理條例第 5 條第 3 項更規定：「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期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。」即表示政府應隨時觀察基金之運用狀況，並於運用所得未達規定之最低收益時，須由國庫補則其差額。

- (三) 綜上可知，基金不足支付退休金時，政府是否有義務撥款補助基金已為法律明文規定之事項，甚至於基金運用之平均最低年收益未達規定之最低收益時，國庫即應撥補差額，顯見並非關係機關之鑑定人所稱尚屬立法形成自由之範疇，併此敘明。縱認為是立法形成自由之範圍，也因基金管理條例第5條第3項及第8條但書規定，可知立法者於立法時，已然就政府是否有以其財源撥補基金之義務為明確決定，無從恣意毀棄法律對軍公教人員之承諾。

三、關係機關稱此次退休金改革是為「世代正義」之考量，然對於遭國家以溯及既往之法律刪減退休金之退休軍公教人員而言，又何嘗不是一種不正義呢？而因所謂的「年改」造成之亂象，又該由誰負責呢？

- (一) 首先，關係機關就退休金改革之必要性提出之說理主要為「避免代際間權益關係失衡等問題」，即係認為兼顧國家財政資源永續運用屬於迫切之重大公益，作為此次立法之正當理由。惟查，此次遭刪減退休金之軍公教人員於青壯年時即入軍公教體系服務，當時為我國經濟起飛的「台灣錢淹腳目」之年代，民間公司之薪資高出軍公教人員之薪資甚多，其等卻未於當時捨棄軍公教身分投入民間公司，而是持續戮力從公，無非係因其等相信國家保證給與退休金之承諾、相信國家規劃之退休金制度符合「職位合理照顧

」原則，確保退休軍公教與其家屬得獲得與「職位相當」的照顧（參代理人董保城教授所提之釋憲聲請補充理由書第18頁），而不應僅是最低生活保障。

- (二) 次者，關係機關之代理人引用衛福部資訊：「55~64歲之老人平均每月生活費為15,191元，65歲以上則為12,743元」，而認退休人員每月至多只需要15,000元即可滿足老年生活花費。惟查，衛福部老年狀況調查報告中所指之「平均每月生活費」為「平均每月可使用生活費」（參附件9第54頁），主計總處官員表示是「可支配所得」的概念，係指每月扣除耐久性消費財（例如房貸支出、車貸支出）及其他非屬經常性支出後（例如手術、住院的醫療支出），可使用於食、衣、住、行、育、樂等之生活費，而非實際上老人每月支出之花費，且是在不考慮長照、不需要租房子之情況下（參附件10），因此前開衛福部老年狀況調查報告中所指之「老人平均每月生活費」僅能證明我國老人平均每月可動用之生活費多寡，而不能證明老人平均每月必須支出之花費多寡，若將每月耐久性消費財及經常性支出算入，則老人平均每月生活費即會高於15,000元，甚且於該份報告中亦於經濟支援情形方面指出：「55~64歲之老人中，有15.37%需要提供家人經濟支援」（參附件9第53頁），可知老年人除了本身生活需求外，尚有支撐家庭經濟之需求，因此關係機關以前開報告逕稱老人月平均花費僅一萬初頭，顯無同理心，容嫌速斷。

(三) 縱使為兼顧國家財政資源永續運用、顧及下一代資源分配，仍應以符合法治國原則及憲法基本原則之手段為之。惟此次改革以「**世代正義**」為名目，而將新法全面適用到已退休公教人員身上，大幅刪減退休軍公教之退休金，違反法律禁止溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，卻稱仍有最低生活保障故並未違反國家照顧義務，然對退休軍公教人員而言，最低生活保障是否符合「**職位合理照顧原則**」及是否足夠支應實際老年生活費用已有疑問，且於物價年年攀升之情況下，卻反減其等退休金，對退休世代而言，何嘗不是另一種不正義呢？又因此挑起之世代對立該由何人負責？且因「年改」(聲請人認為應正名為「退休金改革」)造成許多亂象，如公教人員延退造成公務體系老化、國內消費下降、整體經濟成長率下降、流浪教師增加(請參附件11系列報導)，均是對公益所生之危害。政府立法時以「**世代正義**」之公益為考量時，也應將因此對公益所生之危害一併作為衡量基準，惟此次立法顯然僅考量「**世代正義**」，對退休軍公教產生之危害全然不論，顯屬違反憲法要求之比例原則甚明！

四、末者，據關係機關鑑定人柯格鐘副教授所提之鑑定意見報告書指出：「2018年7月1日以前依照舊學校教職員退休條例規定，退休教師月退休金基數以最後『**在職**』同薪級人員之本薪加一倍為準，故在職人員若調薪時，退休教師之月退休金亦隨之變動，此點似乎更可以說明，已退休之教師與國家之間

，仍存有繼續性法律關係。」(請參該份報告第14頁)，因而認已退休教師與國家之間存有繼續性法律關係，新法適用上屬於不真正溯及既往。惟查，退休金隨在職人員調薪而變動，僅係政府為因應物價指數變化、對退休軍公教人員品位的維持及前述職務合理照顧原則，而依照情事變更原則為調整，使退休金足以保障退休軍公教人員之生活尊嚴，並非因此即得認定屬於繼續性法律關係，併此敘明。

關係文件之名稱及件數(均為影本)

附件九： 衛生福利部107年9月編印之中華民國106年老人狀況調查報告節錄

附件十： 經濟日報〈退休後生活費夠用？65歲老人以上平均月花近1.3萬〉

附件十一： 聯合晚報〈調查報導/年改亂象誰來解 上路一年 真改對方向了嗎？〉、〈調查報導/年改一年 公僕結構崩壞〉、〈菜鳥當家 老鳥難管 惡性循環〉

謹狀

司法院 公鑒

具狀人即聲請人：林德福、李鴻鈞、高金素梅等38名立法委員

撰狀人即代理人：林石猛律師



中華民國 108 年 6 月 28 日



中華民國 106 年
老人狀況調查報告

Report of the Senior Citizen Condition Survey 2017

衛生福利部編印

Ministry of Health and Welfare, R.O.C.(Taiwan)

中華民國 107 年 9 月

September, 2018

二、經濟支援情形

55~64 歲 15.37% 需要提供家人經濟支援，65 歲以上則為 5.55%

55~64 歲有 21.16% 需要提供家人經濟支援，需要支援「子女」占 15.37% 最高，其次支援「父母(含配偶父母)」占 6.82%。以性別觀察，男性支援的比率為 29.09%，較女性高，其中支援「父母(含配偶父母)」比率男性為女性 3.87 倍。

65 歲以上則有 5.55% 需要提供家人經濟支援，主要支援對象亦以「子女」占 3.76% 最高。以性別觀察，男性提供支援的比率 6.50%，高於女性的 4.74%。(詳見表 2-5-2)

表2-5-2 55~64 歲及 65 歲以上提供家人經濟支援情形-按性別分

106 年 9 月									
單位：%									
項目別	總計		不需要 (%)	有需要 (%)	提供經濟支援的家人(可複選)				
	人數	百分比			子女	孫子女	父母(含 配偶父 母)	兄弟 姊妹	其他親 戚(含 姻親)
55~64 歲	3,359,873	100.00	78.84	21.16	15.37	1.78	6.82	0.45	0.32
男	1,636,909	100.00	70.91	29.09	21.36	1.54	11.00	0.46	0.40
女	1,722,964	100.00	86.37	13.63	9.69	1.99	2.84	0.45	0.24
65 歲以上	3,218,881	100.00	94.45	5.55	3.76	1.14	0.99	0.21	0.05
男	1,480,556	100.00	93.50	6.50	4.23	0.80	1.70	0.46	0.11
女	1,738,325	100.00	95.26	4.74	3.36	1.42	0.39	-	-

附註：「提供經濟支援的家人」可複選。

第二節 生活費用需求及使用情形

一、日常生活費用狀況

55~64 歲平均每月生活費為 1 萬 5,191 元，65 歲以上則為 1 萬 2,743 元

55~64 歲以上平均每月可使用的生活費為以「6,000 元~11,999 元」占 34.84% 最多，其次為「12,000 元~17,999 元」占 21.66%，平均每月生活費用為 1 萬 5,191 元。以性別觀察，男性平均每月可使用生活費為 1 萬 5,862 元，略較女性 1 萬 4,552 元高。

65 歲以上平均每月可使用的生活費以「6,000 元~11,999 元」占 41.12% 最多，其次為「5,999 元以下」占 19.32%，平均每月生活費用為 1 萬 2,743 元，較 55~64 歲低。以性別觀察，男性平均每月可使用生活費為 1 萬 3,714 元，略較女性 1 萬 1,916 元高。(詳見表 2-5-3)

表2-5-3 55~64 歲及 65 歲以上平均每月可使用的生活費用-按性別分

項目別	106 年 9 月								平均金額 (元)
	總計		5,999 元 及以下	6,000 元~ 11,999 元	12,000 元 17,999 元	18,000 元 23,999 元	24,000 元 29,999 元	30,000 元 及以上	
	人數	百分比							
55~64 歲	3,359,873	100.00	12.66	34.84	21.66	14.80	7.89	8.15	15,191
男	1,636,909	100.00	12.66	32.01	21.73	15.06	9.39	9.15	15,862
女	1,722,964	100.00	12.66	37.53	21.60	14.54	6.46	7.21	14,552
65 歲以上	3,218,881	100.00	19.32	41.12	18.60	11.22	4.09	5.65	12,743
男	1,480,556	100.00	17.39	38.46	19.02	13.06	5.03	7.05	13,714
女	1,738,325	100.00	20.96	43.40	18.24	9.65	3.29	4.46	11,916

附註：可使用生活費係指每月扣除耐久性消費財及其他非屬經常性之支出後，可使用於食、衣、住、行、育、樂等之生活費。

二、日常生活費用使用情形

55~64 歲及 65 歲以上表示生活費不夠或相當困難分別占 20.99% 及 21.68%

55~64 歲表示每月生活費有點不夠或相當困難占 20.99%。以主要經濟來源觀察，主要收入來自「政府救助或津貼」者有困難比率占 28.31%。

65 歲以上認為每月生活費有點不夠或相當困難占 21.68%，較 55~64 歲，略高出 0.69 個百分點。以主要經濟來源觀察，主要收入來自「政府救助或津貼」者有困難比率占 37.04%，則高於 55~64 歲 8.73 個百分點。(詳見表 2-5-4)

表2-5-4 55~64 歲及 65 歲以上日常生活費用是否足夠-按主要收入來源分

項目別	總計		相當 充裕， 且有餘	大致夠 用，不感 覺欠缺	有點 不夠用 ，略有 困難	相當 困難	代答者 不訪問
	人數	百分比					
	單位：人；%						
55~64 歲	3,359,873	100.00	9.45	67.21	18.76	2.23	2.35
工作或營業收入	3,359,873	100.00	9.45	67.21	18.76	2.23	2.35
配偶或同居人提供	1,554,272	100.00	12.49	68.03	17.95	1.26	.26
儲蓄、利息、租金、投 資所得或商業保險給 付	453,466	100.00	7.58	73.13	15.85	2.14	1.30
退休金、撫卹金	420,624	100.00	7.40	67.46	14.06	3.13	7.94
軍、公教、勞、農、國 保年金給付	291,846	100.00	7.98	72.20	17.00	.49	2.33
子女或孫子女奉養	169,826	100.00	9.04	66.94	20.82	.75	2.45
政府救助或津貼	338,502	100.00	4.75	63.65	26.27	2.04	3.30
其他*	87,381	100.00	1.38	33.49	42.73	13.42	8.98
65 歲以上	3,218,881	100.00	6.90	62.64	19.40	2.28	8.77
工作或營業收入	304,853	100.00	13.79	68.62	15.03	1.19	1.37
配偶或同居人提供	131,481	100.00	8.23	66.91	15.69	1.54	7.64
儲蓄、利息、租金、投 資所得或商業保險給 付	475,122	100.00	7.25	67.32	14.46	1.21	9.76
退休金、撫卹金	395,487	100.00	10.56	71.37	11.66	1.09	5.31
軍、公教、勞、農、國 保年金給付	604,170	100.00	6.21	59.97	25.44	2.49	5.88
子女或孫子女奉養	783,333	100.00	4.30	62.96	16.20	1.84	14.69
政府救助或津貼	498,725	100.00	3.67	50.64	31.60	5.44	8.65
其他*	25,710	100.00	13.77	35.29	19.03	4.74	27.18

經濟日報 記者徐碧華 / 綜合報導

退休後生活費夠用？65歲老人以上平均月花近1.3萬人



生活費指的是日常食衣住行育樂所可以使用的錢，主計總處官員說，是可支配所得的概念，是可以動用的錢，不是指花出去的錢。這裡指的生活費不包括耐久財的消費，亦即不包括房貸支出、車貸支出；也不包括非經常性支出，例如手術、住院的醫療支出。

👁 加入秒看！即時房產新聞快！狠！準！

🗨 不能說的房市真心話！來這說→

★ 實價登錄造假頻傳？！S大教實登查真假

65歲以上老人的日常生活費平均每月1萬2,743元。(圖 / 好房網資料中心)



來做個簡單的計算，平均一個月生活費設定1萬3,000元，比平均值高一點點，一年需要準備15萬6,000元，預計餘命還有30年，活到95歲，需要準備468萬元；夫妻兩人需要準備936萬元。主計總處官員指出，如果不考慮長照、不需要租房子，老人的生活費需求不高。

調查顯示，男性可使用的生活費比女性高，男性平均一個月為1萬3,714元，高於女性的1萬1,916元。

上述講的平均值，真實的生活費落點，大部分老人落在6,000到1萬1,999元間，有132萬人，占41.12%，62萬人平均每月生活不到6,000元，兩者合計已超過半數，逾半老人的生活費不到1萬2,000元。生活費在3萬元以上的算上流老人，只占5.65%，約18萬人。

問老人們生活費夠不夠用？6.9%的受訪者認為相當充裕且有餘；六成三認為大致夠用，不感覺欠缺；近兩成認為有點不夠用；只有2.3%的老人認為相當困難。

年改後遺症知多少

年改新制實行一年，蔡政府以去年下半年省下經費 140 億元當政績，但年改造成資深軍公教對退休生活不確定的心理影響，在公務體系發酵，屆退者不願退休已成通案。資深久用可以留下經驗，但不出缺影響後進升遷，年改為國家省下支出，卻可能影響國家機器的精壯與效能，反增加無形的成本。

調查報導／年改亂象誰來解 上路一年 真改對方向了嗎？

2019 年 6 月 26 日 14:21 聯合晚報頭版 記者陳熙文、鄭煒、程平／台北報導

軍公教年改上路下周滿一年，蔡英文總統自詡這項改革是她的重要政績，本報調查報導發現，年改造成軍公教延後退休，國家機器老化，已退休者因年改被迫二度就業，各種年改亂象並未因年改上路而消失。

蔡政府上台後積極推動軍公教年改，銓敘部統計，與 2015 年相比，2017 公務人員自願退休比率減少 8.25 個百分點。淡江大學財經系教授李沃牆說，退休所得替代率降低，臨退者不得不撐到最後，造成公務體系的老化。

公務體系老化的問題已普遍存在軍公教警各個職業類別，國小將出現越來越多阿嬤老師帶學生孫的畫面，年輕流浪教師只能繼續流浪；第一線衝不動的員警改調內勤負責伙房。中高階升遷沒缺卡關，也在公務及軍人體系浮現，嚴重影響士氣。

台大國發所教授辛炳隆指出，目前退休公務員想要回到勞動市場的情況很嚴重，他們生涯規劃受到影響，想返回職場卻苦無相應的職位，雖具多年的公務經驗，卻必須擔任管理員、清潔工等職務，且一但二度就業失敗，影響的不只是退休公務員，更削弱他們作為支援下一代的輔助角色。

此外，年改讓政府省下退輔基金，卻沒有提高基金的投資績效，去年比起前年少賺了 462 億，只節流不開源，年改的問題根本無法徹底解決。

調查報導／年改一年 公僕結構崩壞

2019年6月26日 14:18 聯合晚報 A3 版 記者陳熙文／台北報導

老的不退 新的進不來 人力老化、所得減少 間接造成經濟成長率下降

軍公教年金改革去年7月1日倉促施行，我國的公務體系面臨結構風險。

2017年5月，國發會委託中華經濟研究院研究，發現因年改造成公教人員終生所得減少，恐導致國內消費下降，間接造成整體經濟成長率下降。

參與研究的台大國發所教授辛炳隆說，預期心理不但是年改影響經濟的主因，更是衝擊公教人員供需的關鍵。

他指出，很明顯，很多原本要退（休）的人，現在都要把它做滿，因為退休後領到的錢，比原來差太多。雖然外界可能認為他們已經領很多，比一般人富裕，但他們原本的理財規畫都仰賴退休金，家庭收支一下子無法平衡，最後該退休的人，多數選擇延後退休。

勞保年金改革制度對退休年齡之影響報告佐證辛炳隆的說法，這份報告運用2016年勞工生活及就業狀況調查，及2014年中高齡工作歷程調查問卷調查原始資料分析，推論出年改將促使中低收入者延後其退休年齡，隨所得水準的提高，受訪者面對薪資減少而延後退休的比率，也愈來愈高。

根據銓敘部統計，銓敘部辦理公務人員退休案自願退休比率，從2015年88.86%降至2017年80.61%。淡江大學財經系教授李沃牆表示，年改一刀砍下去後，面臨退休的公務人員不得不決定撐到最後，這將造成公務體系的老化。

據統計，截至2017年，我國行政機關公務員達23萬7834人，55歲以上者達10.66%，比十年前7.82%高出2.84%，顯示我國公務人力老化現象，年改後變本加厲。

全國教師工會總聯合會前副秘書長吳忠泰說，公務員的退休不正常化，終將影響到行政機關對於新知識的吸收，進步都是靠少數年輕人，政府應該要注意到老中青三代的平衡。

延退 他們人生卡關 進退兩難

① 晉升創新低 人事塞車

2019年6月26日 14:21 聯合晚報 A3 版 記者程嘉文／台北報導

今年國軍中少將下半年晉升名單只有 19 人，創下歷年最低紀錄。究其原因，年改搭配服役年限延長，造成人事塞車。

國軍校尉級軍官退伍，是以任官年限決定，2017 年為了年改，每一階延長兩年。將級軍官依實際年齡退伍，這次雖未修改退伍年齡，但過去將官有八年條款，如果八年升不到上一階，即使年齡未到，也要退伍。配合年改修訂軍士官服役條例，將八年改為十年。延役是鼓勵長留久用，這卻造成許多原本該退伍的人留下，使得部隊無法開缺。

另一方面，部隊面臨嚴重尉官荒，先前曾將大批士官破格拔擢為軍官，開辦一年期志願役預官，仍無法解決基層的人力短缺。國軍初級軍官停年太短，很快就升到上尉與少校。中將退伍的吳斯懷說，要想作到美軍一般，讓軍官在低階歷經更多磨練才晉升，必須要大幅提升尉官待遇，否則不會達到增加尉官資歷的正面效果，反而會讓他們覺得留在軍中沒有明天，提前退伍。

② 苦熬 24 年 升遷又延後

2019年6月26日 14:22 聯合晚報 A3 版 記者林麗玉／台北報導

根據銓敘部資料，55 歲以上公務員人數比例逐年提高，2008 年 5.85% 增加至 2017 年 7.14%，自願退休比率從 2004 年 88.86% 下降 2016 年的 80.61%，在年改前，原本逐年增加的 55 歲以上簡任（十職等）公務員人數，今年起開始趨緩。

在地方議會待了 20 多年的林姓公務員表示，25 歲普考及格，第一個十年慢慢熬升專員，又一個十年終於等到今年有升等考機會，本想受訓完，就可等缺額升主任，想不到，年金改革後，上頭長官一個個延退。

年改之前，還有主管喊退休，看得到升遷機會，年改後，問過一輪所有原本想退的主管，通通打消了念頭。人生有多少個十年，一個蘿蔔一個坑的體系，等待升遷機會的路，又是漫漫長路。

地方政府任職近 30 年的楊科長說，人生就這樣被卡住，進退不得。1990 年考進公務員，原以為專業技術幕僚的工程員，進入政府機關可以有大好前程，沒想到 2014 年熬了 24 年升上科長後，原想再熬個五年再升一級，遇到年改，升遷卡住。

教阿嬤老師增 流浪師哭

2019 年 6 月 26 日 12:06 聯合晚報 A3 版 記者林麗玉／即時報導

年金改革周年，校園出現阿嬤教師不退、新老師進不來的新陳代謝停滯現象。根據教育部推估，民國 107 至 117 年，符合退休資格教師約 8 萬 8803 人，但實際申請將減一半；教育部統計年報也顯示，全國仍有 2 萬 399 名代理教師，教育部每年仍以 8 千多人培訓新師資，加上無法估算的無代理流浪教師數，年改之後，教師窄門只會越關越小，未來流浪教師恐越來越多。

全教總理事長張旭政說，年金改革後，教師普遍延退是因「黃金五年」現象。依年改後均俸 15 年計算退休金，年資達 35 年退休金被砍的剝奪感相對較少，月退還可領 5 萬 1，加上現在教師較晚進入教職，平均 29 歲開始當老師，等於是要到 60-65 歲才會退休。推估年改之後，校園教師的平均退休年紀，會與過去足足提高至少 7-10 年以上。

60 歲的楊老師，原本計算 3 年前退休，就因年金這一砍不敢退。正因資深老師不退，全國教師甄試開缺也越來越少，當了 15 年流浪教師的陳君豪，去年也決定放棄！陳是民國 94 年第一代上街頭抗爭的流浪教師，當年擔任活動召集人的他，也因年改這一砍，砍掉繼續考甄試的決心。他說，流浪教師仍舊流浪，少子化讓教師窄門越來越窄，但年改之後，則是讓流浪教師整個灰心。

代理老師劉老師也說，與正式教師員額比，代理不僅沒寒暑假薪水，還得自己找代理缺，甚至每年到了甄試期，更是得流浪奔波考試。劉說，今年她已考了七校教師甄試，每甄試一所就是花費 4-5 千元，一整年考

下來，幾乎花上一個月薪水，從 25 歲考到過 30 歲，只能怨嘆體制教師開缺少，只能靠當老師的夢想鼓舞自己再接再厲，現在一個缺動輒好幾百人競爭，未來教師延退更嚴重後，不曉得門會越來越窄，該怎麼辦？

士氣受挫 工作變消極

2019 年 6 月 26 日 14:24 聯合晚報 A3 版 記者徐偉真／台北報導

根據警政署統計，2015 年退休警察人數超過 3000 人，去年只剩 1300 多人。選擇延後退休的警察在苦撐，想請調到體力負荷相對輕鬆單位，卻不是人人都能如願，士氣大受影響，造成留在原職位延退警察，做一天算一天。

一名 53 歲的北部基層員警表示，他原本是巡佐，必須輪夜班，一周兩次，班表可能是今天晚班、明天早班、後天中班，再加上臨檢、盤查勤務，體力實在無法負荷，申請改調勤務相對單純的交通隊，工作以取締交通違規為主，才比較能應付。他說若現在退休，一個月就少了三、四萬收入，延後退休的警察，十個有九個是因為房貸，因年改一次砍太多，現在不敢退休。這名員警表示，延後退休的人，大多想請調勤務較單純的單位，不是每個人都能如願，調不走的人，工作態度會變得比較消極，靠著請假撐過去。資深員警表示，他從原本壓力大的刑事小隊長，改任體力負荷較輕的行政巡佐，主管再依他的興趣，讓他負責分局廚房研究伙食，廚房工作雖沒破案壓力，但也很花心思。

菜鳥當家 老鳥難管 惡性循環

2019 年 6 月 26 日 14:26 聯合晚報 A3 版 記者鄭煒／台北報導

年金改革造成公務員退休年齡後延，人事新陳代謝趨緩，在一些流動率高的機關，卻出現中階主管年輕化的現象。這些單位平日業務重，新任主管薪給不比資深人員多，加上不同世代產生的資訊落差，年輕主管嘆，老鳥使喚不動。

銓敘部統計，退休公務員大多為薦任、委任基層公務員，全國公務員主力落在薦任第七職等。中低層主管找不到人，在地方政府及某些機關是常事，原因在於主管職責、工作量及薪水不成比例。數據顯示，薦任

第六職等主管及非主管年齡差約六歲，第七職等差距約兩歲。到了第九職等，幾乎只有一歲之差。顯示薦任文官主管，已經有年輕化趨勢。

周姓公務員指出，政府機關有一半人力是臨時或約聘僱，尤其在六都或是業務越多的機關，越易待不久，基層公務員很常做不到幾年就躍升主管。

為何大部分公務員不想升遷？台灣公務革新力量聯盟秘書長何昀峯說，承辦人員和主管的薪水沒差很多。他身為單位主管，在幫同仁辦薪水時嚇一跳，很多同仁薪水比他多。

何昀峯表示，年輕公務員對退休金不抱希望，高階人員會選擇調到輕鬆職位，反正要待久一點，這樣的循環，在年改後的公務體系將會加速惡化。

【記者鄭煒／台北報導】銓敘部統計發現，薦任官人事異動狀況逐年增加，寧可放棄升遷，到新部門重新適應，調至他機關的比例，五年來均維持在二成六，公務人力到底出了什麼狀況？

在教育機關服務三年的科員說，40歲以下公務員不太在乎年改，因為大家早有預期30年後未達退休年限，之後很可能再改。統計顯示，薦任官2014年升遷率開始走下坡，到了前年，已有近半申請調職的公務員選擇平調，五個公務員有兩人異動。台灣公務革新力量聯盟說，由於調單位考績會從乙打起，一般公務員不喜歡調動，但他們寧可放棄升遷機會也要平調，說明公務員額配置確實出問題。

曾有直轄市政府科員說，很多局處長在外跑行程，等長官一回來，才能進去請他們蓋章，時間都花在在辦公室門前排隊等待。

另一名教育科員說，卡管案時接連數名立委發函詢問，他們原本有督導台大業務、又要提供報告給監察院，還要處理民意信件，由於壓力大很多助理撐不過三個月，正職辭職成本高，幾乎三年就調單位。

薦任文官五年來人事異動比率(%)

年	機關內調動			調至他機關
	調升	平調	降調	
2013	50	47	2	
2014	56	41	3	
2015	55	42	3	26
2016	53	44	2	
2017	50	47	3	

資料來源／銓敘部

製表／鄭煒

聯合晚報