

司法院大法官審理 107 年度憲一字第 2 號立法委員林德福、李鴻鈞、
高金素梅等聲請解釋案說明會發言速紀錄

時 間：108 年 5 月 15 日（星期三）下午 2 時

地 點：憲法法庭

主 席：許大法官宗力

出 席：蔡大法官焯燉 陳大法官碧玉 黃大法官璽君
羅大法官昌發 黃大法官虹霞 吳大法官陳鐸
蔡大法官明誠 林大法官俊益 許大法官志雄
張大法官瓊文 黃大法官瑞明 詹大法官森林
黃大法官昭元

（湯大法官德宗迴避審理本案）

行政院代表

林萬億政務委員

行政院幕僚人員

行政院林萬億政務委員辦公室蔡孟倫參議

教育部代表

林騰蛟常務次長 陳焜元處長 李璟倫科長 廖郁柔專員

行政院人事行政總處代表

曾逸群專門委員

行政院主計總處代表

廖玉琳專門委員

行政院年金改革辦公室代表

謝佳宜副主任 阮偉芳參議

銓敘部代表

陳紹元司長 鄭淑芬專門委員

公務人員退休撫卹基金管理委員會代表

韋亭旭副主任委員 林秋敏組長 楊曉蓓稽核

速 記：書記官涂人蓉 戴紹煒 廖敏婷 楊靜芳 陳明珠 林立青
高碧莉

通 譯：助理陳雅慧 吳奕林

主席宣布說明會開始

主席 為立法委員林福德、李鴻鈞、高金素梅等聲請解釋公立學校教職員退休資遣撫卹條例關於退休所得部分規定是否違憲案，就事實釐清部分，召開公開說明會。今日出席之大法官有14位，湯大法官德宗自請迴避。聲請人代表為柯志恩委員、林為洲委員、高金素梅委員及代理人林石猛律師、董保城教授、朱敏賢律師，均未出席；關係機關有行政院代表林萬億政務委員及幕僚、行政院年金改革辦公室謝佳宜副主任、阮偉芳參議、教育部林騰蛟常務次長、教育部人事處陳焜元處長、李璟倫科長 廖郁柔專員、公務人員退休撫卹基金管理委員會韋亭旭副主任委員、林秋敏組長、楊曉蓓稽核。

今日召開說明會之目的，主要是針對相關立法事實部分予以釐清；法理部分，大法官會另擇期舉行言詞辯論。

請宣讀爭點題綱。（書記官涂人蓉宣讀，內容如下：）

「（一）請行政院說明下列1至9之爭點：

1. 公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）第37條附表三，就施行日（中華民國107年7月1日）之退休所得替代率之設定（例如35年年資者設定為75%，如題綱附件一）理由依據；而後再於10年期間內對於所有不同任職年資者，每年需一律再扣減1.5%之理由為何？
2. 系爭條例之受規範對象是否包括已退休者、現職者，以及將於112年1月1日以前擔任教職人員職務者？
3. 系爭條例設定之退休所得替代率計算式是否一體適用於僅具退撫舊制、退撫新制暨兼具退撫新舊年資者？是否因而拉近

非同一時期但同階、同年資者之退休所得？一體適用之目的為何？

4. 退撫新制採共同提撥制，以退撫新制年資計算之退休所得，部分財源來自受規範對象在職時薪水之扣除，與退撫舊制採恩給制不同。則僅具退撫新制年資者之退休所得，必須與非僅具退撫新制年資者完全相同（如題綱附件二）之理由為何？又僅具退撫新制年資者之月退休所得，既無優存利息又無年資補償金，仍需依系爭條例規定調降之理由為何？
5. 請提供已退休教職人員因系爭條例之施行而受不利影響及未受不利影響之人數及各占比例。
6. 依行政院所提系爭條例草案第36條有關領取月退休者之優存利息調降過渡期間為6年；第37條附表三，有關調降15%退休所得替代率之過渡期間為15年、每年1%（如題綱附件三）。系爭條例將前者之過渡期間縮短為2年，後者之過渡期間縮短為10年，其理由何在，是否各有其精算依據？又縮短過渡期間對於退撫基金各年度現金流入之效益金額為何？請提出精算報告。
7. 請依題綱附件二所示之格式，提供退休教職人員於不同等級及退休條件下自107年至117年之「各年度」（以每年度12月31日為末日）個人退休所得調降情形概況表。其中，扣減金額欄請另外臚列以下項目被扣減之金額：1、優存利息金額；2、年資補償金金額；3、以退撫舊制年資計算之退休金金額；4、以退撫新制年資計算之退休金金額；5、其他。上開5項金額之總額應與扣減金額欄所示金額相同。
8. 請說明系爭條例第77條第1項第3款規定退休人員於再任私立學校職務，每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，停止領受月退休金權利之理由。

9. 請提供OECD及其他主要國家近年來有關教職人員之平均退休所得替代率資料。

(二) 請聲請人就題綱附件四(分別由曾銘宗立法委員、親民黨黨團提出)之退休所得替代率表,說明其設定理由及依據,如有精算報告亦請一併提出。」

聲請人及關係機關說明時間為20分鐘,發言時請按桌上麥克風按鈕。聲請人及代理人均未到場,現請關係機關代表說明,時間20分鐘。

林萬億政務委員 主席、各位大法官、各位機關代表,本人再次代表總統府國家年金改革委員會、行政院,向大院說明本次國家年金改革推動的背景、歷程、必要性改革目標、原則及推動策略等。至於大院提出的爭點九項議題,已經提供書面,如有再次垂詢,將由相關權責單位再予補充說明。

關於剛才所述之各項重點,以下以簡報向大院報告。首先,再次說明,我國軍公教人員老年/退休經濟安全保障的屬性,過去將軍公教人員之老年與退休兩者合計為經濟安全保障,當初設計時,未考量職業特性,軍公教採一體適用原則,特別公與教的部分幾乎是一致的。在經濟安全保障的立法過程中,先有退休,學校教職員退休條例於33年制定,之後才有公教人員保險。老年/退休經濟安全保障之外,外加的優惠存款制度,是國防部與財政部共同於47年7月14日發布「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」;公務人員及學校教職員分別於49年、54年比照辦理。63年發布之「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」,將保險養老給付也納入優惠存款範圍,學校退休教職員於隔年也比照辦理。故我國軍、公、教人員老年及退休經濟安全保障,包括一次退休金與養老給付轉存的優惠存款利息(或稱之為「變形年金」)或月退休金。

早期軍、公、教人員老年及退休經濟安全保障屬於恩給制,由政

府編列預算全額負擔軍、公、教人員的退休給付。84年至86年將舊的「恩給制」改為「退撫新制」，「退撫新制」屬於「儲金制」，由軍、公、教人員按費率提撥，本人分攤35%，政府分攤65%。新制實施之後，原來的18%優惠存款不再適用。軍、公、教退休制度屬於確定提撥或是確定給付？過去有不同的見解，但很確定的是，我國的軍、公、教人員退休制度，不屬於個人儲蓄帳，而是共同提撥。依照設定之所得替代率（給付俸率），作為確定給付的額度；再依精算設定提撥率，期待基金的投資可以有一定的投資報酬率，以此基礎設定，確定給付額度。確定給付如無相對應的提撥率，亦無相對應的投資報酬率及穩定的人口結構，通常基金的衡平會受到很大的影響。擔心基金收入無法支應支出，法亦明定「其發生收支不足時，應視國家財政狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。」費率隨著給付而適度調整，當一切都無法支應平衡時，就由政府負最後支付保證責任。基本上，不論是社會保險或退休金制度都必須遵守財務自給自足原則，這是國際共通的提醒原則。

當我國人口老化加速，導致領取的人口數增加，領取時間延長，而繳交年金保險費（或提撥）人口減少，因此面對年金改革的壓力。世界各國因人口老化或收支失衡，而必須採取年金改革的例子非常多，比方日本於1985年，瑞典於1992至1994年，義大利於1992至1995年，法國於1995年，德國於2000年均分別進行過該國的年金改革。我國的年金制度非常複雜，目前涉及的是公立學校教職員，不過制度本身的缺失，與軍、公一樣，必須面臨改革處境。主要是所得替代率高，平均投保薪資採計期間過短，保險費率或提撥率偏低，導致提撥不足，請領年齡過早，導致領取時間長，平均餘命延長而未調整起支年齡。優惠存款制度造成的財政壓力，及很多不合理的例外制度等，都是這次改革的重點。以人口老化而言，各位均已相當熟悉，我國人口老化速度相當快，就以年金制度相關，這半

個世紀以來，我國平均餘命已增加 18 歲，導致請領年齡延長、人數增加，但請領起支年齡卻未作適度調整。

關於18%問題，過去社會各界已多有討論，於中華民國47年時期，係因軍公教人員待遇偏低，則以一次給付之母金存入臺灣銀行，加上優惠存款利息，作為月退休金變形年金。自從60年代幾次調升薪資後至60年代末，軍公教薪資與其他行業已無明顯差距，當時，又以最後薪資或薪俸作為退休金計給，導致只要薪資提高，退休金亦隨之水漲船高，基金負擔亦一同增加。此外，銀行利率已於49年時之17%，下滑至目前僅有1%，以及，預期壽命延長，更何況，當時僅係以行政命令作為依據，即使舊制已於84-86年不再適用，但是，真正適用人員可能仍於144年後才會截止。

18%帶來財政負擔與不合理之設計，已使改革成為不得不為之標的。此外，不合理之所得替代率必須調降。以OECD各國平均所得替代率，強制性年金毛所得替代率，平均為52.9%，若以歐洲聯盟稍高標準，亦僅有59%。

但我國不論係舊制、兼領新舊制、純新制，所得替代率均高於OECD甚多，更何況，於新制改革中，以本俸2倍作為計算基礎，使得實質所得替代率高於平均名目所得替代率，所得替代率越高，則須有相對高提撥費率，或較高投資報酬率，否則，難以支應如此高支出，收入不足之下將造成財務龐大缺口，此即過去前人所稱潛藏債務龐大主要原因之一。

此外，於84-86年退撫新制設計時，採取4項策略，讓當時制度得以順利立法，其中4項策略：1、退撫基金不足額提撥。2、退休金改用本俸兩倍為基數。3、支領月退休金者之年資補償金。4、公保養老給付優存月數從優逆算。

如此4種策略之下，雖然新制得以實施，但潛藏債務卻須由後人承擔龐大財政壓力，以當時精算費率，公教人員為13.55%始為足夠，

但當時法定費用僅有8-12%，而且，係從8%開始實施。所以，一開始就有5.55%提撥不足之事實存在，因此，於103-104年就已發生收支逆差，若不加以改革，於119-120年，基金即將用罄。

各界所關心且提出，關於國家應負「最後支付保證責任」，最後支付保證責任原係基於個人儲蓄制度，擔心投資失利而導致個人經濟安全無法得到保障，因此，當時制度與後來勞退制度，設定由政府負有最低保證2%類似制度。

但是，於軍公教部分，卻以國家負最後支付保證責任，換言之，若無合理之提撥率及所得替代率，很難當然地期待國家負有最後支付保證責任，否則，潛藏債務坑洞將不斷地擴大，將債務留給年輕世代，並且，未來年輕世代工作人口越來越少，平均負擔將越來越重，是以，因此制度設計缺失，過去自95年、102年、105年，經歷三次改革卻仍未根本解決制度設計缺失問題，因此，此次年金改革設定目標，係希望：1、健全年金財務，促進制度永續。2、確保老年生活，經濟安全無虞。3、兼顧職業衡平，實現世代互助。

此次年金改革重點如前所述，希望優惠存款制度可以被終結，將全部結餘挹注至退撫基金，同時，為了避免因減降導致部分公教人員老年生活未得保障，遂設定最低保障金額門檻，調降至最低保障金額門檻者即不再調降，然而，本來就領受低於最低保障金額者，則維持原本支領金額。

再者，同時調降退休所得替代率，與國際接軌，為了避免衝擊個人經濟安全，採取10年緩降策略。對於過去被質疑有關薪資採計5年期間過短，導致成為基金缺失之原因之一，是以，提撥薪資採計期間分10年逐年延長，同樣地係為了避免衝擊個人生活。

此外，請領年齡亦有延後之調整，特別係教育人員，當公務人員從75制調整為85制時，教育人員未為同步調整，此次亦同樣採取緩和銜接，從75制、85制緩和地銜接，希望最終能夠盡可能地達到延

長退休年齡。

其次，提高費率也是採取逐步漸進之調整，讓費率與給付可以逐漸地拉近。又設計若干有利當事人制度，例如，可攜帶之年資、育嬰留停制度，同時把社會各界所質疑之黨職併公職等不合理設計，一併改良。

以下將上開改革事項，再次簡單地向各位大法官報告，關於領取資格10年過渡期間，以教育人員為例，從75制延長為高中職以下學校，校長、教師延後至58歲，其餘教職員延後至65歲，採取15年過渡期間。月退休金計算基準部分，從過去5年期間調高為15年，也是以逐年調整方式，於118年之後達到預定目標。

所得替代率部分，以35年年資為例，從75%調降至60%，亦採取分10年調降方式。優惠存款利息部分，支領月退休金者，自107年7月1日至109年12月31日，調降為9%，之後歸零，領回本金。而支領一次退休金者，自107年7月1日至109年12月31日，利率降至12%，之後每兩年調降2%，降至6%為止。

對於年資補償金部分，由於此設計存有不合理、不公平，因此，法案修正1年後，退休者不再發給年資補償金。遺屬年金部分，亦作適度調整。提撥費率部分，原本8%-12%，則調整為12-18%。

關於，方才提及若干制度改良，包括「年資保留、年資併計等等」，均有利於軍公教人員因工作年資不管期間長短，退休人員均可獲得年金保障，而有制度之補強。其次，育嬰留停採全額自費制度，但年資得併入公教人員退休與撫卹。離婚配偶請求權部分，慮及性別平等因素，也於此次立法增列。

關於再任公職或其他相關行政法人、政府捐贈之財團法人、轉投資公司以及私校教職等，每月薪資總額超過法定基本工資者，應停領月退休金及優惠存款利息。就此部分，早上公改說明會已有說明，立法院在此之前就曾有決定，此次係配合決議，並無新的調整。

至於，日後月退休金是否有再調整可能，的確已與現職人員作適度脫勾，但也設定相關機制，於國家整體財政狀況人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整。教育人員部分，未來係由行政院考量前開因素之後，再為適度調正，此外，最後，關於112年7月1日之後初任公務人員，重行建立全新退撫制度，教育人員比照辦理。

主席 謝謝林萬億政務委員之說明，現在由各位大法官提問。

羅大法官昌發 聲請人與其代理人雖未出席，但代理人之一董保城教授提供的投影片講義第 10 頁，提到我國的所得替代率與其他國家比較，我國似乎不算太差。但董教授提到年改第一年遽降 20%，10 年再降 15%，共降低 35%，是舉世無見。而政府常引德國年金改革為例，8 年只共降低 3.25%，每年只調降 0.4%。所提的觀念，不只是最後降的目標，還包括降的過程及幅度。以下有幾個問題請問教育部，特別是公立大學教師的部分。

1、公立大學教師進入職場的門檻很高，通常是唸很多書拿到博士學位，30 幾接近 40 歲才進入公立大學教書，能累積的年資很短。請問有無統計公立大學教師平均開始任職之年齡？退職時的平均年資？在教改部分，有無特別需要予以關心？

2、董教授投影片第 10 頁提到學術研究費的問題，公立大學教師之薪資有很大一部分是學術研究費，但年改設計上，學術研究費並未納入考慮，對大學教師似乎特別不利。請問這部分在討論過程中是如何設想？

3、就高等教育而言，聲請人林德福委員、李鴻鈞委員及高金素梅委員所提釋憲聲請補充理由書第 83 頁認為，關於教改，特別是大學教師的年金改革，對國家學術發展非常不利。年改實施至今已有一段時間，正面、負面效益已某程度浮現。請問年改制度實施後，對國家延攬高級人才是否已造成衝擊？雖然教育部另有實施玉山計畫

等措施，但依那些措施可獲得政府資助的畢竟是少部分的人。請就整體情況說明。

4、關於再任私立學校教師部分，是否對國立大學教師特別不利？國立大學教師退休後，除教書外，似乎也不能想像還能從事其他的工作。假設任職年齡比較晚，退休時家裡仍有經濟壓力，就整體而言，是否有一群人受到特別不利，在制度設計上未予特別考量？

額外還有兩個問題，請林政務委員說明。

5、林政務委員提到原來不能再任的部分，其實在本次年改之前，立法委員已作出決定。基此，可否理解成不能再任部分與年改無關，而是另外一個議題？如這樣理解無誤，不能再任並不是因年改所作的考量？假設是如此，請問該立法考量是立法委員所提出或是行政院所提議？據你們所知，其立法考量為何？例如是否考量教師退休後不要再佔年輕教師的名額？

6、早上提到公務人員退撫基金底下有兩個帳戶，一是公務人員，另一是教職員。本席猜測二者的人數在比例上有相當大的差距，財務結構應該也不同。請問在財務結構一樣或不一樣之前提下，公務員與公立學校教職員之年改公式、程序及時程卻一樣，若財務結構不一樣，為何達到的結果卻一樣？

主席 在林政務委員及教育部代表發言前，先向各位說明，所有聲請人及相關機關所提供大法官的相關資料，均已公告於司法院大法官網站，如有需要，請上網參考。

林萬億政務委員 首先，關於德國或其他國家在年金改革時，改革的幅度及期程所導致的影響確實不一。以德國經驗而言，德國在1880年代出現的老人年金制度設計，其實也經歷若干次的改良，最近一次是2005年。在第一次世界大戰後就改革過一次，之後在60年代也作過一次改革。剛才董保城教授所舉證的德國制度，是從後面回溯過去，覺得最近德國的經歷，每年改革幅度只有0.4%，那是因為

之前已經作過若干次的調整，所以收支的誤差值沒有像臺灣現在制度收支差距這麼大。我們必須改是因為我們原來第一年就從 95% 降到 75%，而 95% 的幅度事實上是非常高，如果要再拖很久，慢慢再調整：第一，時不我予。其次，95% 的幅度真的就是導致財務缺口這麼龐大的原因，很難一點一滴來改。日本的情況類似，當時日本的幅度太高，也經過若干次調整。韓國的制度最近在處理，也是如此。當面對制度的不合理設計，若沒有採取某些必要的策略，就是向後累積。所以在 OECD 各國的經驗，大部分都是發現制度不合理，就應該要調整，何況在設計時就儘量依精算的結果計算收與支。

早上也討論過，為何當年舊制設計時，是以每年 5 個基數 15 年 75%，以本俸計算？當新舊制交替過程中，為避免持有舊制人員若干年轉為新制之後，本不必繳交任何費用，現在又要提撥一定比例，在本人要負擔 35% 之下，怕引發這些人抗拒。何況當時舊制改為新制，經歷 22 年之久，立法院、考試院與當時的人事行政局間爭論很久，不敢遽下決定，即因調整的過程怕引起反彈不順暢。但又基於退休薪資已提高，人員也增加，退休支出佔政府比例越來越高之下，不得不為。所以在妥協之下，導致設計上仍有蠻大缺失。早上周部長也提到該制度的設計，導致後來財政負擔及不合理制度必須由後人去承擔。因此，董保成教授提出的看法，其實只是截取歷史中的一段作比較，是不公平的比較。

第二、教育人員之本俸及學術研究費用所佔薪資結構，與公務人員、軍人之間，的確差異很大，特別是教授，包含本人在內，教授最吃虧的是本俸只佔全部薪資的 98.7%，副教授佔 106.7%，助理教授佔 110%，講師佔 120.4%，結構上差異很大，特別是對教授不利。我們都非常清楚，當時在設計薪資結構時，留下來對退休金的處理是一個非常難的困境。考量到薪資結構要作大幅調整，有一定的困難。所以在這次公教人員調薪的 3% 中，對教授特別給一些額外的

補足。人事行政總處這次有作一些必要的補救措施，或許仍無法讓教育人員特別是大學教授等各種不同職級的人員之退休金得以受公平的對待。未來薪資調整時，這部分應給予相當的重視，否則會造成薪資的不公平。

是否因為年金改革導致臺灣特別是高教人員因此出走、離職到他國或轉換跑道？到目前為止，並沒有明顯的案例，即使媒體所述清華大學某位教授的情況，他本人親自來找我，報載不確實，他並不是因為年改，他到香港就職是因為研究團隊，與年金改革無關，是很早就在談的工作調整。

至於立法院提出轉任其他公職或私立學校等，暫停年金給付的門檻是基本工資，的確在年改討論時被告知立法院已經有這樣的先行決定。此決定是否就是唯一的選項？當時參與討論的部分委員也是年改委員，據其表示，也有不同選項，包括是否如同大法官釋字第717號解釋所說的最低保障，即公務員一職等的最低保障，當時有提出類似的選項，最後立法院決定以基本工資為門檻，我們原則是尊重。

至於公校與私校的轉換過程，過去社會的確有不同的說法，也有認為公校有很好的學術累積，再轉任私校應可帶動私校的研究教學。反過來說，也有人質疑公校退休人員到私校，又把該有的缺佔滿，年輕的新進博士可能找不到工作，而有所謂的流浪博士。在兩者之下，再加上當時也有一些負面的用詞，使教育人員覺得尊嚴受到傷害。所以在轉任時作一些限制，以消弭社會對這議題的紛爭。造成許多教育人員的尊嚴受到傷害，在轉任時作了一些限制，以利於消弭社會對此議題的紛爭。公校退休後到私校，若是兼任，不會受限制，此為兩難，必須作決定。

陳焜元處長 針對方才羅大法官昌發所垂詢之問題，就數字面作簡單說明，初任之教育人員在專上的老師，100年平均是36.9歲，一直到

105年為38.7歲，確實有年齡往上提升的狀況。退職年資部分，若仔細區隔，有領月退，有領一次退，二者年齡層不大相同，以年金改革過程所作統計，在大專部分，月退平均任職年資為29.23年，一次退則為24.75年，二者間因為退休金的選擇，每人對未來的生涯有不同想法，差異確實表現在年齡上。

有關學術研究加給之因素，在此次年改退休金的處理上，有無納入考慮？其中可討論幾項因素，一是退休金制度設計以本俸，或在教師稱為本薪或年功薪的角度繳費，退休金繳費與給付間，某程度在此次的改革以較平衡的方式討論，當以本俸2倍作為繳費基礎時，在給付的計算上，也以此角度處理，故學術研究加給對大學教授而言，就107年1月1日大學學術研究加給配合軍公教調薪也做了調整，甚至調幅高於一般加薪，從延攬與留用的角度，希望從現職待遇部分考慮此問題，在教授的學術研究加給部分，特別從3%之上拉到10%，其他層級例如副教授層級以下，仍維持一般的調整狀況。至於退休金之給付，都是以本薪、年功薪繳費計算，整個年改仍圍繞在適足退休水準的考慮上，軍公教在提撥上若以同一指標考量，在退休金的計算上，就未再將大學教授的學術研究加給部分放進分母，作不同的設計。

另方才大法官也垂詢到教育部對於大學教授留才上所作措施，包括玉山學者，當然此為少部分人，除了玉山學者計畫外，還有一些彈性，容許大學在校務基金中有彈性薪資的設計，此部分對於現職留才也發揮了蠻大的效果，因為原來的級距配合年改，放寬調整級距之容許範圍，在留才部分或多或少有所效果。

章亭旭副主任委員 針對退撫基金之財務狀況簡單報告如下：目前退撫基金分為公教軍三類人員作分列帳部分，管理運用是合併的，截至107年底為止，在不考慮投資收益的情況下，公務人員累積的支出占收繳金額的比例為59.1%、教育人員為70.7%、軍職人員已達到

98.4%，若考慮財務收益，公務人員為47.44%、教育人員為59.26%、軍職人員為90.84%。軍職人員因役期短，財務情況惡化也較快，若按歷年情況，103年支占收的比例已逾100%，即退撫基金在現金流量已呈現負的狀況。

黃大法官虹霞 兩個問題如下：一是接續羅大法官昌發之問題，上午林政務委員表示，關於公務人員再任私立學校教職職務，是立法院的決定，本席事後調閱公立學校相關規定比較，關於此條文，無論是教育人員或公務人員均是相同條文，再任私立學校職務，且每月支領的薪酬總額超過法定基本工資，總共有兩個要件，請林政務委員再確認，所謂的立法委員決定，是「每月支領的薪酬總額超過法定基本工資」，或「再任私立學校職務」亦是立法院決定列入今年年改而為之修改？為何如何詢問？係因調閱相關規定後發現，此條款係年改時才加入，之前規定並非如此，若以公立學校而言，舊的學校教職人員退休條例規定若要停發，並無薪資門檻，而是直接褫奪公權、沒有復權，領受月退休金後再任有給之公職，再任有給之公職顯然不包括私立學校之職務，公務人員亦同，此部分請林政務委員再詳細說明，立法院在先前究竟已決定哪一部分，或兩部分都是立法院之決定？公務人員部分，在考試院的資料上，當時提案時有列再任私立學校職務須受限制，但薪資部分是委任一級，並非法定基本工資。教育部原來提出的草案並無此條文，於再修正的草案中才有，顯然是提出後受到要求才出現的條文。此部分的事實希望能有更清楚的說明。

另尚有一個小問題，比對軍改部分，同樣條文但內容不同，軍改是就任或再任私立學校專任教師，方才林政務委員表示兼任沒有問題，但依照條文文義，私立學校職務包括兼任，似乎不是只有專任，此為與軍改比較的第一點不同處。第二點不同係軍改薪資總額超過公務人員委任第一職等本俸最高俸額專業加給合計數額，顯然很

高，想了解的是，就此點而言，公改、教改為何與軍改應有所不同？理由何在？

第二個問題，早上林政務委員也提到關於歐洲一些國家，在社會安全制度的決算數，占總支出百分之十幾，相當高，聲請人指摘我國似乎沒有這麼多，希望能再提出我國究竟是多少？早上也提到OECD的資料，OECD各國有無關於社會福利與社會安全決算數百分比的資料？若有，請提出資料，至少提出我國的資料，但更希望能提出OECD的資料，俾利更了解事實背景。

另所有國家決算數的百分比，所有的錢都來自人民的納稅錢，以我國而言，其實預算或決算大部分來自所得稅，所得稅中薪資所得占的比例最高，亦即若我國投在社會福利及社會安全的百分比越高，表示薪資所得者的負擔最沈重，這也是世代不正義的問題。請行政院提出我國歲出歲入資料中，人民的所得稅負擔為多少？若要有意義，須比對OECD的國家，若也有歲出資料，其所得稅的負擔資料又是多少？如此可看出來源為何。我們必須考量若要提高此部分，人民能否承受？此部分再請說明或補充資料。

林萬億政務委員 關於統計數字、國際比較，會後約10天再補充給大院。關於基本工資的門檻及私校職務之指標，在當時討論時，公、教在過去一波的修法原本步調不一，即教育人員並未隨著公務人員調整，是公務人員先調整，當時調整的額度是依釋字第717號解釋的額度，立法院告知有作不同額度的思考，在其提出的修法版本中已定出基本工資。至於私校後來被納入，係配合在公教人員轉任過程中都應適用，包括公職行政法人、轉投資公司等，因不必然教育人員只轉任私校教職，也有轉到其他法人組織，故當時考量將公教一體處理。此制度與軍後來同樣條文、不同內容，特別是軍改時，區分私校教職的「職」，背景係因國防部提出軍職的退除役官兵的年資較短，退伍金額度相對低，年齡也相對輕，若連私校職員都不能擔

任，將影響其工作。之前大家也都關心，這些人的年齡只有40出頭，或者不到50歲，其子女理應相對年輕，甚至還在學校就讀階段，如果不讓他們有機會轉任到職員，對其限制很大，對其家庭經濟也造成不公平的影響，因此後來在立法院的妥協過程中，就將軍人的「職」拿掉，這是在分別處理的狀況之下，導致一些指標上的門檻或對象，作不同的處理。至於教育部相關部分，請教育部再補充說明。

陳焜元處長 再任私校這部分，在協調過程中，一方面考慮到確實蠻多私校接受政府補助，如果平衡來看這個問題，政府補助某些法人在一定比例以上，也限制退休公教人員到這些地方任職時，停發月退金，公教的部分都是一體處理。某些私立學校接受政府的補助，補助的額度也都在一定額度以上，必須用同等角度看待這樣的一個問題，所以在考慮過程中，就將此因素納入。另外一個角度是，剛剛政委特別提到，這裡面還會牽扯到很多有專職經驗退下來的人，會不會因為這樣而影響年輕人進入這個職場的機會？從這個角度考慮，既然都是公部門有協助提供資源的場域，在處理上是不是更要從政策面思考，儘量不要影響到其他願意進到這個體系服務者的機會。

主席 請各位大法官繼續提問。

陳大法官碧玉 第一，請林政務委員提供德國歷年改變的幅度，因為剛才有提到，我們的確在第1年即107年7月1日，將具有35年年資者的所得替代率從95%降到75%，這是遽降，接著連續10年，每年再降1.5%。早上的說明會有提過這個問題，每年再降1.5%，這是對所有年資者作相同處理，當初有無作承受能力的評估？例如對15年、25年、35年年資者，每年都降1.5%，作同樣幅度的調降，有無評估其承受能力？

第二，與第一個問題相關的是，從銓敘部提供的資料可以看出，調降幅度最大的是具有新舊制年資的主管人員，調降幅度相當大，

達30%以上。當然主要是想要拉平差距，但會不會對於主管階層特別不利？

第三，退撫基金雖然都是由退撫基金管理委員會管理，但是實際上軍、公、教、政務人員是分帳處理，剛剛也提到這些財務狀況不是完全一樣。就此部分，這次改革為何對公、教作一致性的處理？縱使公、教的退撫基金收、支數額不相同？

第四，公、教適用同一所得替代率表，在這過程中有考試院版、行政院草案版、現行法版。例如考試院版的所得替代率，35年年資是從85%降到75%，不僅降的幅度小，而且高於新法及行政院的版本。是否評估過這三個版本所產生的法效益差別何在？

第五，由教育部提供的附表可以看出，將優存利息調降之過渡期間及調降所得替代率之過渡期間縮短，唯一的效益是讓累積餘額用罄的年度，從138年變成139年，請問依據為何？亦即過渡期間縮短到這個程度，為何效益只有1年？請提出更詳細的說明。

林萬億政務委員 關於德國或其他曾經有過年金改革的國家，其改革期程以及調降幅度等資料，容於會後補充。舊制、新舊制以及新制這三組人口群中，的確是兼有新舊制年資者，得到的退休金給付相對高，因為剛剛說明的一些理由，包括舊制如何轉換、年資補償等因素，所以相對應之下，改革的幅度較大，這是回到公平的角度來處理。早上的說明會也提到，年資越長者，領的退休金當然就越高，過渡期間都是10年，每年調降1.5%，因為在年資的基礎上，年資不同，所得替代率本身就不同，例如35年年資者是75%，30年、25年年資當然就會降低，在不同年資之下，不同所得替代率調降的起始點不同，最後都希望維持到制度改良的基礎原則，也就是適足的退休生活保障。在此情況之下，是否每個人都受到同樣的影響？絕對不敢保證每個人都一樣，但是盡量讓條件類似者，受到的影響是相近的，也都在相對保障之下作處理。

關於原來考試院版本、行政院版本、三讀通過後的版本三者間之財務比較，我們提供給大院的資料是行政院版及三讀通過版所產生的效益，至於考試院版本，早上在周部長的陳述中，也作了一些補充，如果需要考試院的資料一併對照，會後我們會幫忙作表格上的排列，以利大院閱讀。

在行政院版及三讀通過版所謂累積餘額用罄的年度，從138年變成139年，這是指教育人員。當時原則是希望以行政版本通過立法，但是尊重立法院在行使立法權時有其考量，所以這部分作了微調。微調之後也產生不同的效益，但是此效益並沒有這麼明顯，這是因為當時依照年改會各方討論結論之後所作的行政院版，已經是社會上大多數人所能接受，所以前後差異不是很大。

陳焜元處長 有幾處再向大法官說明。第一，在所得替代率調降的過程，有關承擔能力評估的問題，這要回到一個問題上來看，就是這次的年改雖然在所得替代率上作了這樣的處理，充分考慮年資的貢獻度作設計，但是在跨職域年資的併計，必須一起考慮，因為一個人的服務，不會只有在公、教領域，也可能有民間的服務經歷，亦即在民間任職一段時間後，再到公部門服務。在新條例的設計中，只要任職5年以上，可以用保留年資的方式，或是任職未滿15年，到最後只要是沒有領取給付的部分，到65歲都可以回頭請領，不管在公、教的服務年資，私部門的部分也可以透過勞動主管機關所加入其他職域的年金部分請領，換言之，兩邊都可以請領。所以在考慮所得替代率的問題時，沒有辦法僅從公或教的生涯來考慮，應該從全工作的生涯，在各個不同職域所繳付的退休或保險費用的最後給付，來看這樣的問題。

第二，到底要不要考慮主管的貢獻度？這還是要回到最根本的問題，因為我們照顧的是退休後的生活，確保適足的退休生活水準，退休後再也不是主管，所以主管、非主管的問題，應該在現職待遇

上充分考慮，因為在現職時作過努力，必須在這部分提供更好的誘因或加給，這是在設計現職待遇與年金部分，必須區隔清楚、考量之處。

第三，三讀通過的版本跟原來的草案版本之間，因為作了一些差異性的處理，所以財務效果看起來好像只有1年的效益，這部分事實上是透過精算，亦即節省的經費，全部挹注基金之後，在教育人員部分，高中以下老師的自願退休年齡，從原來行政院版本的60歲，降到58歲，根據這些微調的結果，重新精算而提出的數字。

羅大法官昌發 首先請教林政務委員，屬於一般性的問題，從早上到現在均提到本次年金改革的目標，希望在一個世代20幾年內，可以維持基金運作，則是否退休公教人員須有心理準備，若活得較長壽一點，可能再遇到第二次的衝擊，意即在相對較低的保障下，萬一在高齡時，又發生財務不健全，恐將再次改革？

另二個問題請教教育部，亦可於會後提供相關資料。第一個有關私校補助，希望能有更詳細的資料，包括補助哪些類別，例如部分學校因為教學卓越，可獲得一大筆經費幫助學校教學，除此以外，是否有其他類型的補助，相關補助的類別為何？補助是否有被作為人事費用的情形？本席對私立學校的財務規模不太瞭解，能否提供補助所占百分比的資料，比方補助所占百分比很高，或者非常少只占1、2%，請避免使用平均數，因為恐看不出學校間的差異，特別是私立學校的部分。

第二個原先改革設想，包括希望新進的教育人員不要到私立學校任職，但改革的結果是否會造成反效果，例如公立大學教授，因為退休給付大幅減少，可能本來想65歲退休，就延後到70歲才退休，雖依相關法令規定，延後退休須符合規定，比方每年或每二年發表研究成果等，但學校為了老師能繼續教學，可能會稍微放寬標準，造成原來65歲可以退休的老師，延後到70歲才退休，反而年輕老師

無法進入公立學校。是以，能否提供在教改前後，退休年齡變化的相關資料或數據，俾利瞭解大概的情況。

林萬億政務委員 羅大法官提出的是個大哉問，是否在一個世代內就會遇到累積餘額用盡年度，假設以教育人員來看，現制是118年用盡，改革後延後至139年用盡，是否可能在139年之前若干年，又再驚醒為相關改革處理，對此實難以作出肯定的回答。回到學理上，如為個人儲蓄帳，無論公務人員或教育人員，均曾提過作為另外一種制度的設計，相對於勞退新制與失效之退撫基金，個人儲蓄帳係確定提撥、不確定給付，完全依據投資報酬率，這確實是一種方式，但許多教育人員、公務人員並不贊成，勞工則有二種制度，一者為勞工保險，一者為勞退新制，勞退新制即使強制提撥6%，自願提撥亦達6%，但其背後尚存有勞工保險，況目前強制提撥的投資報酬率為3%多，因而無較大的關注。制度是否轉銜到個人儲蓄帳，尚須經過討論達成共識。

若不採個人儲蓄帳，回到現行制度採取一定提撥率，目前提撥率為12%至18%，所得替代率則依年資來處理，如提撥費率與所得替代率二個指標，仍無法保證可以獲得預定的退休給付額度，當然就寄託在投資報酬率能提高，上午場已有說明，目前投資報酬率假定為4%，就長期趨勢而言，幾乎已是極限，所以，單靠投資報酬率拉高到一般評論所說的7%或10%，這通常是短期效益，長期則難以達到。另外一個指標，於本次改革中也有被提出來，即平均薪資採計期間，從過去5年改為15年，依OECD相關規定，大部分採35年或40年的終身薪資平均，此部分影響幅度相對較小。而未來是否就相關指標或要素，再為必要的處理，假設無法達成共識，最終當然寄託在法律明定之最後保證支付責任，也就是政府買單，如此則須世代間願意承擔，同時各行各業亦須有共識，並確保政府有能力買單。是以，未來仍有許多條件、環境、變數需要社會大眾共同來思考，

爰於修法過程中，設定112年的時間條件，雖然短暫，但也提醒公教人員必須要有新思維，使未來制度能夠永續。

無論如何調整或其他思考，均須回到1880年代德國設計老人年金的期待，除制度永續外，並應保障退休或老年的經濟安全，在適足的給付條件下，進行制度設計，這是幾乎不可退讓的，所以，國家要保證，不論軍公教勞，均使其於老年或退休，在適足的水準下，獲得經濟安全的保障。理想方式當然是制度設計越合理越能永續，世代間的紛爭就越少，但須考量人口變數，例如隨收隨付制Pay as You Go的社會保險，最大的困境就是人口，因為由今日的工作人口，繳錢付今日的退休人口，即為Pay as You Go的制度設計，一旦繳費的人口數降低後，便無法承擔退休給付金額，這是各國在隨收隨付制的社會保險下，所面對的困境。德國、瑞典、日本、法國等，均面對人口老化、少子化帶來的困境，特別是德國目前總生育率只有1.4%多，而法國、瑞典尚有1.9%，Pay as You Go的制度撐下去的可能性相對穩定，我國去年總生育率僅1.06%，是全球倒數第三，我國面對的龐大壓力是來自人口老化、少子化，可預見去年出生的18萬多人口，將是20年後的勞動力人口，由於人口變數所導致退休給付的壓力，在我國是更加嚴峻，未來種種調整必須仔細思考相關變數，絕對不能重蹈覆轍。

陳焜元處長 有關羅大法官的二個問題，第一個補助私立大專校院經費的大致比例，目前手邊有一份105年度的統計資料，分為大專校院與技專校院，大專校院9.52%、技專校院14.67%，整體為12.75%，此係補助額度佔其年度收入的比率。而就補助經費，實務上教育部依據相關規定，要求必須以充實改善教學軟硬體及改善師資結構為主要優先，甚至從政策上限制軍公教人員退休後到私立學校任教，也是基於就業機會的考量，假設再任職私立學校，原先應由政府提撥的退撫儲金部分，則須由學校自行負擔。所以，目前為止在政策

面上，所採取的都是如此態度。

第二個有關是否影響公立學校任教機會，事實上在公校教師延退的設計中，基本上必須學校有主觀需要，即學校基於教學需要，才可以延退，不是當事人能夠自行提出。目前法律規定須為學校基於教學需要，且延退門檻及審核程序，尚須經學校教評會通過，所以，實務上的統計數字，其實並未因此有大幅變動，目前觀察約有2百多人，以上說明。

林大法官俊益 主席、各位大法官及相關機關代表，本席請教林政務委員二個問題，關於所得替代率，從95%一次降低20%，變成75%，主要理由是月退休所得超過現職薪資，社會觀感不佳，是以，第一個問題是在舊制下，月退休所得超過現職薪資的比率為何？究係多數情形均如此，或者僅係少數例外，一般都是低於現職薪資？第二個問題是第一次調降20%，之後分10年共調降15%，最主要係參考OECD國家的調降比率，請問OECD國家是否均為單一薪俸，不像我國分為本俸與專業加給？

林萬億政務委員 謝謝林大法官提出的問題，以往年資35年的所得替代率可達到95%，年資越高所得替代率越高，無論採舊制或新舊制的退休人員，以所得替代率來考量，的確有一定比率的退休人員，在高所得替代率之下，其退休後所得會高於現職所得，即產生二種效應，一者是退休後，本應以維持適足經濟生活保障為原則的年金設計，反而變成退休所得高於在職，此在學理上稱為不具工作誘因，形成寧願早退的現象，但另一種說法，則認為空出職位給新進人員，亦何嘗不好，學理上就是不具工作誘因，大家寧願早退，早退有另外的說法，就是留出空缺給新進人員，何嘗不好？但基本上這樣的制度設計有很大爭議。另外，因為退休之後所得高於在職人員，對在職人員，他們會覺得做得這麼辛苦，領的薪水比退休、不必負責任的人低，產生另一種效應。至於比例多少，會後我再將公或教不

同統計數字提供給大法官參考。

關於 OECD 國家在計算薪俸，是否大家都有標準薪俸支給內容或計算方式，我們再查閱 OECD 統計資料中有無較完整的資料說明，以利大法官瞭解。我們的薪資設計由來已久，今天從早上到現在一直討論此課題，之前在軍人年改釋憲案，我已將相關數字提供給大院參考，的確差異非常大。另外，今天又提到主管加給，不同加給導致額度差異，在過去曾有的爭議，大家為這些事情煩惱，例如何謂大官、小吏、主管、非主管，大家爭相作主管，以利退休後贏得主管加給，得到較好的退休待遇，所以這次在改革時希望將這些過去的紛爭、不必要的干擾儘量降低。我再次強調薪資結構的確是回應工作期間的貢獻，貢獻多大，薪資應該適度給予對應的高或低。但是退休之後，因為條件已改變，他已經不在職，對於退休給付，考量能維持適足的生活水準。其實每個人退休除了來自強制性退休金制度、保險制度之外，當然也可以有個人理財，不過國家在保障時，通常都以強制性退休給付與保險給付作為衡量標準，而這個衡量標準也考量每個人的財務管理能力，每個人的生涯經過路程不同，因此最基本的保障是「適足」，OECD 將基本保障訂在 50-60% 的水準。假設一個人退休之後，理論上在此額度下可獲得適足的生活保障。至於是否因為年齡越高，支出越多，例如健康或長照需求，當然各國在這些制度上同步應該給予考量，不論長照制度、全民健康保險或全民健康服務等，避免因為衰老或疾病造成支出增加。我們在同步考量包括對於長照或健保給付上，在年金改革時也被提出應有其他相關制度支撐退休金作調整之後所帶來的一定影響。

主席 請黃大法官虹霞表示意見。

黃大法官虹霞 進一步就再任私立學校職務，關於最後設定採法定基本工資這部分，請教在場機關的意見。第一，超過法定基本工資則停發全部月退休金，假設月退休金是 5 萬元，法定基本工資現在是

2 萬多元，為何不是扣減他在私立學校任職的收入？也許他任職的收入是 3 萬元，現在停發他 5 萬元，只因 3 萬元超過法定基本工資，這樣合不合理？為何不是扣減他在私立學校任職的收入以後，發給他差額，採此方式辦理？本席這樣講不是沒有依據，本席查到舊陸海空軍軍官士官服役條例第 32 條第 2 項規定，該規定當然沒有包括私立學校，但即便就任公職，其規定所任職務待遇如果低於退休俸，得向原核定的權責機關申請補足差額。

第二個問題，月退休俸除了全然舊制以外，都含有自提與公提部分，自提與公提部分屬於公教人員自己的財產，他自行提撥 35%，國家提撥 65%，為何連這部分也停發，理由何在？

林萬億政務委員 關於退休之後再任相關職務，退休金在一定門檻之後停發或扣減，這在制度設計上的確有不同的原理原則，但採強制性退休制度的國家，通常因著強制性退休帶來強制性年金給付之後，比較傾向採取不重複為原則，就是既然已經退休，職缺讓給其他新進人員，領取退休金作為生活保障，不應該考量與薪資所得兩者兼領，這是一般強制性退休制度之下通常有此設計的道理。如果扣減的道理是，強制性退休而領取退休金之後，再有工作，也是個人努力所得，應該可得到薪資。這涉及另外一個道理，剛才曾討論年輕世代，特別在有限職缺之下，像公務人員與教育人員都是有限職缺，而勞動職缺相對多樣而寬廣，在這裡有限職缺都必須一個蘿蔔一個坑的情況之下，幾乎不太能創造新職缺，不會像勞動市場一樣，因著科技改變，職缺被明顯重大調整。在教育與公務體系中，有一定編制、限制之下，每個人期待他的生涯規劃可否進入私校或其他公務體系，萬一此職缺在預期可進入的情況而被已退休人員獲得，對於年輕世代或預期想進入教育現場提供服務的人來講，會覺得為何沒有工作機會。雖然剛才提到延後退休之後會延長其中若干年，或者說像大學教授在 65 歲以上到 70 歲還可以每 1 年或 2 年中

請延長，那都是非常局部而微小。大部分職缺有空缺之後，就有一些年輕人想要爭取或某些還有資格轉換跑道者應徵此職缺。我們在多方考量之下，認為如果老年生活已得到適足以上的經濟安全保障，而轉任其他職缺，儘可能不任專職的情況，讓過去大家一直質疑，特別在教育現場質疑的雙薪，甚至用更不好的概念描述，儘量減少這些不尊嚴的批判，因此選擇在一個額度以上就停發，希望能作選擇。剛才被點出這個額度到底是以基本工資或公務員一職等所謂現在的最低生活保障的額度處理，在立法院有很多爭議，後來修法採基本工資，既然立法院已作此決定，我們再去還是會被改為基本工資，不如就直接配合法律的文字敘述。

自提是不是自己的個人財產，為何自行提撥後，不可領回？這也在過去一段時間多所討論，有認為自己提撥，即使停發後，應停政府部分而不應停自提部分。考量在自提與公提作為雇主與受僱者共同提撥之下，而沒有處理這筆錢，主要因為這不是個人儲蓄帳式的思考，而是共同提撥制度，大家依法提撥之下，再分哪些是自提，哪些是公提，在停發時停發哪部分，不停發哪部分，應該回到剛才我說的前提，就是為何要停發，這是轉任時的選擇，同時也考量勞動市場，特別是公教有限職缺的職場上特性，也兼顧年輕世代，希望有機會擔任公職或教職，而作的政策抉擇。此抉擇不一定百分之百美好，但相對是較好的選擇。

林騰蛟常務次長 針對黃大法官虹霞詢問轉任私校有關停發月退休金的問題，以下分成幾點說明。一、立法院 105 年審查學校教職員退休條例第 13 條，以及原退休法第 23 條草案有關再任規定時，當時就有提案針對退休公教人員再任私立學校職務，應停發退休金的規定，同時也有附帶決議，就是在年金改革法案研議同時，針對再任私立學校職務，應停發月退休金俸及優惠存款的限制規定。也因為立法院當時此審議及附帶決議，就併到改革方案中併同處理。

二、黃大法官虹霞提到有關再任私立學校之後，如果他領 3 萬元薪資，領 5 萬元退休金，是否可補回 2 萬元。目前針對再任私立學校，自年金改革之後，依照立法院決議是發給最低基本工資，所以我所瞭解在實際現場上有公教退休人員轉任私立學校之後，領取基本工資以下的薪資，而繼續發退休金，倒比較少聽到他領超過基本工資的狀況，此依目前規定，應停發月退休金。他要上班，領的薪水比月退休金少，我比較少聽到這種狀況。

至於剛才提到有關當時停發的制度設計，這部分曾在立法院審議時就二個方案討論，第一個方案是全部停發月退休金，第二個方案是針對退休金提撥制，個人提撥 35%，政府提撥 65%，應停發政府提撥的 65% 部分，而就個人提撥 35% 部分，發給 35% 的月退休金。最後立法院決議停發全部月退休金，我們尊重立法院決議。

主席 如果各位大法官沒有其他問題，說明會到此結束。謝謝大家，散會。

散會：15 時 53 分