

公教人員保險制度之養老給付年金制 之探討

王文忠*

《摘要》

公教人員保險制度建制迄今，業已超過半個世紀，經過五十餘年的運作，在實務上累積了豐富的經驗，同時亦累積了一定的改革能量。台灣社會早已進入老齡化社會，國民年金制度業於民國九十七年十月一日開辦，勞保年金制度亦在民國九十八年一月一日實施，老年經濟安全網現已逐步建立，反觀公教人員保險制度之養老給付尚未建立年金制度，對同為老年經濟安全網範疇之公保養老給付，是否應予年金制，即頗值探討。本文主要問題意識在於探討公教人員保險制度之養老給付，是否需要改革？是否需要建立年金給付制？若可，那麼其改革的基本內容又是什麼？現行法又要作如何的對應？為此，本文分別就公教人員保險制度之立法變革、養老給付之性質與目的、養老給付現況之分析、養老給付需要改革嗎？改革理論框架與制度設計、養老給付改革的基本原則、養老給付改革之實際等項，分別加以分析討論。將分析討論的結果，提出一個改革的基本圖像，以供實務的參考。

[關鍵詞]：公教人員保險、養老給付、年金制度

投稿日期：98年8月21日；接受刊登日期：98年10月14日。

* 雲林縣口湖鄉立托兒所所長、中山大學亞太所社會科學博士候選人。

壹、前言

於此先予說明的是，本文何以用「年金制」一詞，而不用「年金化」，基本上，年金制與年金化在意涵上仍有差異，年金制係指對老年退休金之給付，將原以一次性給付方式，改為定期性年金形態。而年金化則指將原一次給付方式的老年退休金轉化為定期性年金給付方式的一種處理過程，而以躉繳保費方式購買年金（柯木興，2005：87）。本文所論述的公保養老給付係由一次性給付改為定期性年金形態之年金給付制。因之，本文以「年金制」為文章標題，以及內文之論述，合先敘明。

公教人員保險制度建制迄今，業已超過半個世紀，經過五十餘年的運作，在實務上累積了豐富的經驗，同時亦累積了一定的改革能量。一項制度的興革，與其所處的國家環境、社會發展、經濟情況、國民所得以及人口結構等等事項相關。當國家環境、社會發展、經濟情況、國民所得及人口結構產生種種變化時，都會影響或衝擊制度的發展與運作，只不過在於其所影響或衝擊的力道之強弱多寡而已。因之，制度對於國家環境、社會發展、經濟情況、國民所得及人口結構等等事項所產生種種風險予以衝擊時，基本上應有回應的能力，亦即是，能夠抵擋或禁得起風險的衝擊。公教人員保險制度也是如此，並無例外。

台灣社會早已進入老齡化社會，國民年金制度業於民國九十七年十月一日開辦，勞保年金制度亦在民國九十八年一月一日實施，老年經濟安全網現已逐步建立，反觀公教人員保險制度之養老給付至今尚未建立年金制度，對同為老年經濟安全網範疇之公保養老給付，是否應予年金制，即頗值探討。本文主要問題意識在於探討公教人員保險制度之養老給付，是否需要改革？是否需要建立年金給付制？若可，那麼其改革的基本內容又是什麼？現行法又要作如何的對應？為此，本文分別就公教人員保險制度之立法變革、養老給付之性質與目的、養老給付現況之分析、養老給付需要改革嗎？改革理論框架與制度設計、養老給付改革的基本原則、養老給付改革之實際等項，分別加以分析討論。其中養老給付需要改革嗎？分別就八十四年退撫改革後養老給付優惠存款之取消、人口老齡化與長壽風險及退休風險等項予以分析討論。而改革理論框架與制度設計，則分別就多柱養老體系框架、一次給

付制抑或年金給付制、確定提撥制還是確定給付制、隨收隨付制還是完全準備提存制抑是折衷制、私有化還是行政法人化抑是機關化、與公教人員相關退休制度的關係等項進行析論。另養老給付改革之實際，亦分別就年金給付制及隨物價薪資調整之年金調整制、年金所得替代率、代內及代際間之平等、保險給付計算給付基準之修正、養老給付之修正等項予以分析論述。將分析討論的結果，提出一個改革的基本圖像，以供實務的參考。

貳、公教人員保險制度之立法變革

有關公教人員保險制度之立法變革，基本上可將其分為三個階段，分別為行憲前階段、行憲後至民國八十四年一月修法的階段，以及整合階段。有關各階段之立法變革，分述說明如下：

一、行憲前階段

行憲前，訓政時期的考試院擬具公務員保險法草案呈請前國防最高委員會鑒核，嗣經該委員會秘書處於民國三十三年十一月十二日國紀字四字第 6197 號公函以該案經奉批交，據法制、財政兩專門委員會審查報告，為期周密起見，宜先交行政、考試兩院，分別責成各主管機關會同商討後，再行呈請核示。案經考試院令飭銓敘部前後二次約集社會部、財政部代表開會商討擬議意見呈由考試院咨送行政院查核，復經兩院會同召集銓敘、社會、財政、經濟部各派員於民國三十六年三月二十四日開會重新審查，並將審查結果呈請國民政府鑒核發交立法院審議（立法院，1958b：34-36）。國民政府文官處於民國三十六年五月二十七日以處字第 3913 號函呈送「公務員保險法草案」請立法院審議，該草案計有 17 條（立法院，1958b：35）。上揭草案交付訓政時期的立法院審查，惟在當時並未通過該法。

此一階段的草案，其保險對象為：「除長警外之現職經銓敘機關審定資格之公務員，政務官及雇員則準用之。」保險項目係：「傷病、死亡、退休」，保險費係由被保險人與政府各自負擔一半。保險費率授權銓敘部訂定。被保險人離職時可以續保，不願續保者，退還當年度積存之責任準備金。遇物價波動時，保險金之給付，得按物價指數酌予加減。上揭內容觀之，當時的財務制度，似採準備提存制，

保險費率授權行政機關訂定，不過最值得注意的是，保險給付依物價指數加減的彈性給付，此種依物價指數變動調整給付之規定，頗具前瞻性。

二、行憲後至民國八十四年一月修法的階段

行憲以後，上揭「公務員保險法草案」遞移由行憲後第一屆立法院審查。第一屆立法院，於民國三十七年第 1 會期第 8 次會議決議交社會委員會審查（立法院，1958a：86），社會委員會在第 2 會期提出審查修正案，共有 15 條條文，當時院會辯論結果，把社會委員會修正的 15 條公務員保險法草案重付審查（立法院，1958a：77），社會委員會審查後，將保險給付項目修正為：「傷病、生育、殘廢、退休、死亡等五項」（立法院，1958a：86）。因為當時通貨膨脹非常的嚴重，且國共內戰正如火如荼的進行，該案遂遭擱置。嗣後國民政府於民國三十八年遷台，該案就如石沉大海般的不復見議（立法院，1958a：86）。民國四十年一月銓敘部依照考試院院會決議，該部會請中央信託局，先後擬定保險綱要及公務員工保險辦法草案陳報考試院核轉行政院會商，當時行政院亦在籌辦中央公務員工保險，於民國四十年六月公布由內政部所草擬之「中央公務員保險辦法」（立法院，1958b：35），該辦法草案第二條所規定的生育、疾病與失業，係預定在第二期開辦，與當時公務員最感需要的生育及疾病之需求不契合，因之，該辦法雖經公布，惟仍未見其真正施行（立法院，1958b：35）。

民國四十四年十月立法院第 16 會期第 11 次院會，因考試院函催審查公務員保險法草案，立法院將該案改交內政、法制、財政三委員會審查，三個委員會審查該案時，因找不到社會委員會的原案，因此請行政院及考試院函送相關資料供參（立法院，1958a：86）。該等參考案資料計有行政院於民國四十四年十月二十八日函送之「中央公務員保險辦法與修正草案」、銓敘部於民國四十四年十一月二十八日函送之「公務人員保險條例草案」（第二次整理本，計有 6 章 21 條條文）及「公務員保險法草案」（初步研究補充稿，計有 23 條條文）（立法院，1958b：13-34）。

有關「公務員保險法草案」之審議，立法院於民國四十四年十二月二十二日舉行第一次初步審查會議，到了民國四十六年五月二十三日，歷經初步審查會議 13 次，對法案內容討論綦詳，為保障公務人員生活，並增進其福利，以提高工作效

率，認為該法之制定確有其必要。因之，立法院以行政院、考試院會呈轉送之「公務員保險法草案」為審查基準，依照當時公務人員保險需要，並參酌「中央公務員保險辦法與修正草案」、「公務人員保險條例草案」（第二次整理本）及「公務員保險法草案」（初步研究補充稿）等參考案之內容，立法院內政、法制、財政委員會，將其修訂為「公務人員保險法草案」（初步審查修正案，計 23 條條文），於民國四十六年十二月二十八日將其函報立法院秘書處提院會討論（立法院，1958b：5）。該草案於民國四十七年一月十七日三讀通過，總統於民國四十七年一月十九日公布全文 25 條並於同年九月施行。

上揭公務人員保險法自施行後，歷經經濟、社會變遷，於民國六十二年八月經考試院檢討後報送「公務人員保險法修正草案」函請立法院審議，案經立法院審議結果，取消離職退費、提高保險費率、增列掛號費之規定、調降保險事務費率等項於民國六十三年一月修正通過，總統於六十三年一月二十九日公布修正條文。繼之，民國八十四年因為全民健康保險開辦在即，為配合全民健康保險的實施，爰修正公務人員保險法第八條條文及增訂第二十三條之一，將生育、疾病、傷害及眷屬疾病保險停止適用，修正條文於民國八十四年一月二十八日總統公布實施。

在這個階段，其保險對象係為法定機關編制內之有給人員及公職人員，其保險項目於八十四年三月一日全民健保開辦前為：「生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬等項」，於全民健保開辦後，將生育、疾病、傷害等三項移由中央健保局辦理，從而，保險項目調整為：「殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬」。

至於保險費率，則由四十七年建制時的百分之七，於六十三年一月修法時調整為百分之七至百分之九，嗣後於八十四年一月修法時調整為百分之四點五至百分之九。保險費由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五，此項規定一直沿用至今。對於保險給付及離職退費之現金數額遇一般物價有百分之五十以上增減時應依物價指數予以調整之規定，因在實務上並未實際運作，因之，於六十三年修法時予以刪除。又生育、疾病、傷害之保險係採免費醫療，惟對於免費醫療，當時立法委員則質疑其可行性，對於經費是否已準備，是否有估算提出質詢（立法院，1958a：90）。

有關公保財務狀況，除了開辦第一年（民國四十七年）有盈餘外，於民國四十八年即轉為虧損，在民國五十七年以前，每年平均虧損約一千七百萬，且養老給付

逐年增加，六十二年度養老給付，除將養老準備金一億四千餘萬元用罄之外，尚差七千六百餘萬元。當時公保財務狀況收不敷支，如果保險費率不予調整的話，以退休率千分之二十估計，六十三年要虧二億四千餘萬元，到六十七年要虧九億元（立法院，1974c：39-44）。至於免費醫療之財務，於開辦後即每年之支出，是逐年增加。從民國四十七年的一百三十萬元增至民國六十二年的二億八千九百餘萬元（立法院，1974c：42）。在此一階段的公保財務負擔嚴重，直接促成民國六十三年之修法。公保於建制後 15 年才進行第一次修法，在這期間歷經經濟、社會變化，公務人員待遇調整，保險俸額提高，產生調整前保費收入少，調整後現金給付增多，收支不平衡之怪異現象。現金給付從民國四十七年的三十二萬餘元，逐年增加至民國六十年的二億五千三百餘萬元，在 13 年間增加了 787 倍（立法院，1974c：42）。至於養老給付從民國五十三年至六十二年，這 10 年之間，其給付金額增加了 54 倍（立法院，1974a：3）。由此可知，公保財務問題是制度的核心，亦是修法的主因。

三、整合階段

民國八十八年五月二十九日修正公布實施之「公教人員保險法」，係考試院於民國七十七年三月為健全公保制度、改善財務結構，擬具「公務人員保險法部分條文修正草案」函送立法院審議，因為立法院審議的延宕，該草案於民國八十三年並未完成立法程序（立法院，1999b：207）。又銓敘部根據中央信託局委託中華民國精算學會於八十三年七月提出之精算報告，為健全公教人員保險制度、改善財務結構、維護被保險人權益、改進保險給付標準及調整事務費負擔，並考量公務人員保險及私立學校教職員保險之主管機關、承保機關及保險權利義務均相同，同時基於精簡保險法規與整合保險制度暨契合保險原理與追求經濟效益等考量，考試院與行政院於民國八十四年一月五日會銜函送「公務人員保險法草案」予立法院審議（立法院，1999a：442）。該次的修法重點為：「一、將法律名稱修正為：『公教人員保險法』，二、保險對象包含原參加公務人員保險及私立學校教職員保險之被保險人，三、保險項目修正為：『殘廢、養老、死亡及眷屬喪葬等四項』，四、保險財務之虧損，屬於修法前之潛藏負債部分，由財政部審核撥補，屬於修法後之虧損部分，應調整費率挹注，五、保險費率為百分之四點五至百分之九，六、保險費之分

擔比例，七、規定養老給付以及保險年資銜接問題與已領取養老給付重行加保者再度退休或離職退保之規定，八、規定領取保險給付之請求權時效。」（立法院，1999b：212-239），上揭修正事項經立法院審議三讀通過，總統於民國八十八年五月二十九日公布實施。本次的修法，除了納入私校教職員外，公保制度由以往具有福利性色彩的保險，變為自給自足的社會保險。

上揭修正條文公布施行後，有部分條文因修法的不周妥，致使執行時產生窒礙，因之，當時立法委員劉光華等 32 人擬具「公教人員保險法部分條文修正草案」交付審查，該次修法主要重點在於公教人員保險法第十三條第二項有關公教人員殘廢標準改依身心障礙者保護法之規定辦理，致使適用上比修法前更為嚴苛，另外同法第十四條第一項有關養老給付之對象限定，導致部分無法辦理退休之人員雖加保多年，退保時亦無法請領養老給付之情事，因之，提出修法加以解決（立法院，2000：189-197）。修正條文於民國八十九年一月二十六日經總統公布實施。

民國九十一年之修法，係為配合台灣省精省所提出之修正，在此之前，考試院與行政院於民國八十九年八月二十一日會銜函送「公教人員保險法第九條條文修正草案」未完成立法，因為立法院屆期不連續，所以在民國九十一年四月二十九日兩院再度會銜函送「公教人員保險法第九條條文修正草案」予立法院審議，因台灣省政府屬於行政院派出機關，自己無權再編列預算核撥，所以有關政府補助私立學校教職員之保險費之規定，補助機關應予修正，修正為：「由各級主管教育行政機關分別編列預算核撥之。」（立法院，2002：733-735），上揭修正條文於民國九十一年六月二十六日公布施行。

公教人員保險法於民國八十八年五月二十九日修正公布施行後，有關養老給付之計算，產生修法前與修法後之標準不一之不合理情事，又為顧及離職退保而不符合請領養老給付資格被保險人之權益，對其年資保留作相關之規定，因之，考試院會同行政院於民國九十一年七月五日會銜函送「公教人員保險法修正草案」予立法院審議，案經立法院審議三讀通過（立法院，2005：82-105），總統於民國九十四年一月十九日公布施行。

民國九十八年之修法，主要係為配合育嬰留職停薪之實施而修法。保險給付項目增列「育嬰留職停薪」，並規定被保險人加保年資滿一年以上，養育三足歲以下子女，辦理育嬰留職停薪並選擇繼續加保者，得請領育嬰留職停薪津貼。育嬰留職

停薪津貼，以被保險人留職停薪當月起，前六個月平均保險俸（薪）給百分之六十計算，自留職停薪之日起，按月發給，最長發給六個月。其餘的修法事項則是監理委員會之組織成員之問題以及育嬰留職停薪的其他相關問題。上揭修法事項案經立法院審議三讀通過，總統於民國九十八年七月八日修正公布，育嬰留職停薪津貼事項則自民國九十八年八月一日開始實施。

此一階段，保險對象做了一個重大的變革，亦即是，將保險對象擴大為：「法定機關編制內之有給專任人員、公立學校編制內之有給專任教職員、核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員」，其保險費率仍維持在百分之四點五至百分之九。民國八十八年修法之目的之一乃在於改善公保財務結構與健全公保財務制度，在修法前虧損的部分由國庫撥補，從民國六十三年至八十七年度計累積國庫撥補金額為五百一十一億元（立法院，1999a：444），為回歸社會保險財務自給自足以及收支平衡，因之，明定修法前潛藏負債部分由國庫撥補，修法後虧損者，調整費率挹注。這也使公保制度由具福利性質的保險轉型為自給自足的社會保險。

於此有一事需要說明的是，為何於民國六十九年會制定「私立學校教職員保險條例」？此一歷史當須追溯至民國六十二年，當時私校聯名向行政院陳情，要求參加公保，在歷年舉辦的教授年會中，私校教授多次表示要求加入公保，實際上，當時的勞工保險條例第八條規定，私校教職員，自願參加勞工保險者，得比照該條例之規定辦理，同法第七十五條規定，私立學校專任教職員有半數以上自願參加保險者，學校應依該條例規定辦理投保手續，是以，當時的學校教職員是可以參加勞保。惟當時的私校與其教職員都拒絕參加勞保，反對加入之理由表面上是他們不屬於勞工，而實際上是，當時的公保制度優於勞保制度，相關給付亦優於勞保，而勞保保費當時被保險人自付百分之二十，私校需負擔百分之八十，因而造成私校不願意為其教職員加入勞保，縱使教職員願意加入勞保，私校亦會盤算其負擔而迴避加保，在此種公保給付優於勞保之個人因素，以及私校不願負擔高額的勞保費用之機關因素，造成私校投保勞保之比例偏低，當時參加勞保之私校，僅有 41 所，占私校總數的百分之三點七（立法院，1980：44-48）。

在政府研議「私立學校教職員保險條例」時，即有正、反意見存在。持肯定意見者認為：「（一）私校除經費來源不同外，其餘事項與公立學校並無差別。（二）私立學校為國作育英才與公立學校並無二致，對教育著有貢獻。」而持反對

意見者認為：「私校教職員保險單獨辦理，在執行上有困難，費用太大，牽涉到門診中心、管理等問題」（立法院，1980：42），爭執最後採肯定見解，為私立學校教職員辦理保險。雖然在立法院審查時，有立法委員反對，惟最後仍由肯定派獲勝而立法。基本上，此種狀況可謂是政治因素在社會保險中運作的痕跡。

當民國八十八年要將「公務人員保險法」與「私立學校教職員保險條例」合併為「公教人員保險法」時，當時的立法委員有人就持反對的意見，認為私立學校經費無法負擔此一變革，同時亦會造成校方與教職員之間的對立（立法院，1999a：446-449）。不過立法院仍然通過該公教保險合併案，而行政部門所提出的修法主要理由是：「私立學校教職員保險，自民國六十九年開辦以來，現加保人數有 41,111 人，由於私校保險機關、承保機關暨保險權利義務、給付項目、給付方式、給付條件均與公務人員保險相同，全民健保實施後，基於精簡保險法規與整合保險制度暨契合保險原理與追求經濟效益之考量，將公務人員保險和私校保險予以合併為一種保險。」（立法院，1999b：212）

由上揭私立學校教職員保險條例之制定與公教人員保險法的整併來看，對於私校教職員是否給予獨尊或特別的照顧？其實我們可以從憲法上基本權之保障尋繹出答案。憲法上基本權之享有，是每一位國民均可享有，不分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，生存權之享有亦是如此，況且依我國憲法第一百六十五條規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。而所謂教育工作者，其內涵應包括公、私立學校教職員，而非獨厚公立學校教育機構，從而保障教育工作者之生活，對公、私立學校教職員應平等對待，而社會保險之建立亦在實踐生存權，是以，對私立學校教職員保險條例之制定與公教人員保險法的整併，基本上是國家對教育工作者之生活保障之具體實現，而非獨尊私校教職員。

有關保險費率之調整，其歷年調整之梗概為：民國四十七年建制時定為百分之七，六十三年調整為百分之七至百分之九，因全民健保的開辦，八十四年將保險費率調整為百分之四點五至百分之九迄今。

歷史總是重複類似的情景，只不過是時代之背景與原因具有差異而已。民國四十七年建制時之公務人員保險法第三條規定之離職退費，被認為是有違危險分擔之保險原則（立法院，1973：5），而於六十三年修法時被刪除。曾幾何時，該等離

職退費之概念，卻被大法官所採用，對於已繳保費，非因退休，無法領取養老給付，於民國八十六年七月二十五日被大法官以釋字第 434 號解釋宣告違憲，因之，於八十八年修法時將資遣者、繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲離職退保者，給予養老給付之規定，增列於公教人員保險法第十四條。另外，民國四十七年制定之公務人員保險法第二十二條規定，支付保險給付及離職退費之現金數額遇一般物價有百分之五十之增減時，應依物價指數予以調整。此種合乎國際公約規範之依物價指數調整保險給付之規定，卻被認為規定的內容不夠明確，於六十三年修法時被刪除。殊不知，該等依物價指數調整保險給付，尤其是年金保險給付，是目前國際養老年金制度的一種選擇途徑。

從上揭各階段的修法觀之，影響修法的主要因素，不外是經濟、社會、政治等原因。例如，從民國四十七年建制到民國六十年的第一次修正，是台灣經濟由戰後的復甦階段到經濟起飛的年代，公務人員的薪俸，也是逐年的提升，社會由農業逐漸進入工業，公務人員疾病保險的財務負擔以及公務人員退休人數亦逐年遞升，造成保險財務壓力日增，而導致修法因應。又可從歷次的修法中發現，歷次的修法幾乎都是都圍繞在公保財務的問題打轉，因此，保險財務的可持續性，就顯得非常的重要。

參、養老給付之性質與目的

一、養老給付之性質

有關公務人員之養老事項係規定在憲法第八十三條，嗣後憲法增修條文第六條第一項雖然凍結該條之適用，惟養老給付事項仍然包含在憲法增修條文第六條第一項之退休事項中。至於教育人員，依憲法第一百六十五條規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。對於上揭憲法所規定保障教育工作者之生活，當然包括退休後的基本生活保障。上揭憲法第八十三條、憲法增修條文第六條第一項、憲法第一百六十五條等所規定之事項，基本上係屬於制度性保障事項，其所關涉的是「生存權」所保障的問題。

有關「生存權」，係規定在憲法第十五條。依該條規定，人民生存權應予保

障。國家對於「生存權」之實現，基本上須以積極作為來確保人民生命之存續，有了生命之存續，接著要更進一步建立對人民生活基本需求滿足之國家制度與機制（陳慈陽，2004：554-555）。生存權所要實現之目標為何？學者認為：「除非不承認生存權的規範效力，否則人民在國家生活中維繫生命乃是最低度的生存權要求，所以，維護人民最低生存水準是國家的保障義務。符合人性尊嚴的生活是保障生存權的合理目標，生活水準雖然可以量化，惟生活水準的高低並不同幸福程度，尤其不一定與個人地位恰如其分，故以抽象的尊嚴生活為鵠的似屬合理，強調符合人性尊嚴的生活是課予國家更高的作為義務，不以最低生存水準為滿足。」（吳庚，2004：271-272），準此，有關生存權之實現，國家除了須積極的確保人民生命之存續外，同時要更進一步建立制度與機制，來實現符合人性尊嚴的生活保障，其最低限度則是要保障人民最低生存（活）水準。

有關老人經濟安全，係在保障老人於退休後的基本生活，防止老人陷入貧困。亦即是，國家有義務建立制度與機制，保障老人最低生活水準。準此，老人經濟安全係屬生存權所保障之範圍，而具基本權性質。公教人員保險之養老給付，其建制之目的，係在於安定公教人員生活。並於其退休後可獲得退休所得的平穩收入，以保障其基本生活。準此，公保養老給付係屬老人經濟安全之範疇，而具基本權性質。依據上揭憲法條文與憲法增修條文之規定與憲法學理，國家有義務建立公教人員保險制度，以滿足公教人員之生活基本需求。養老給付之設計，其目的就在實現此一目標。據上所述，公教人員保險之養老給付其性質，係屬基本權性質，而歸入生存權之系譜中。

二、養老給付之目的

公務人員保險法於民國四十七年建制之初，在立法院審議時，立法委員即認為該保險係屬社會保險（立法院，1958a：78）。也就是說，公務人員保險是社會保險之一種。

有關養老給付，於民國四十七年建制之初，直至今日，均明列於法律之中，考其目的係在於讓退休人員維持平穩的退休所得與基本生活，以避免退休人員於退休後陷入貧困。亦即是，在安定公教人員的生活，讓公教人員於退休後之經濟安全獲得最基本的保障。此亦可從建制之初的各種草案與歷次修正情形窺出端倪。公保養

老給付係屬公教人員退休後之養老金，此種養老金對退休公教人員而言，是防止其因年老無工作所得又無平穩的退休收入，而陷入老年貧窮。

又公教人員保險制度中之養老給付其性質係屬生存權之性質，而生存權之最低限度是在於保障人民最低生存（活）水準，而如何將生存權予以具體化，則須委由立法機關立法建立制度與機制，才能夠將生存權此一基本權予以具體化。惟該等具體化之行動與規範內容，須視國家環境、發展狀況、經濟情況、財政能力、所得水準等因素加以衡判。¹因之，立法機關於立法時有自由形成之空間。公教人員保險制度之建立，是國家在實現並具體化該等生存權，讓公教人員能夠獲得基本的保障。而養老給付之建立之目的，亦在於此。換句話說，公保養老給付其性質係屬基本權而歸列生存權之系譜中，國家有義務建立制度來實現該項基本權。該項養老給付基本權之具體化，是由國家建立公教人員保險制度與機制來實現，使退休之公教人員能夠領取養老給付，以維持其退休後之基本生活，使其老年經濟安全獲得基本的保障。

肆、養老給付現況之分析

政府於民國四十七年一月制定公布「公務人員保險法」，並於同年九月開辦公務人員保險，在開辦初期，退休人數不多，領取養老給付者較少，且民國四十年代台灣經濟屬於戰後重建時期（謝森中，2006：144），公務人員待遇不高，當時平均每人國民生產毛額（GNP）為 145 美元，其後 GNP 每年以百分之九之平均成長率成長，到了民國七十九年，平均每人國民生產毛額為 7,997 美元（謝森中，2006：142）。因有如此的經濟成長，公務人員之待遇亦隨之調高，調高的結果，公保財務即產生某種程度的變化，尤其對養老給付的負擔愈形龐大，其給付率亦日益上升。養老給付率從民國五十六年至九十七年各年度之給付率分別如表 1：

¹ 類似見解，陳新民（1992：126）。

表 1 民國五十六年至九十七年各年度養老給付率

年度	養老給付率	年度	養老給付率	年度	養老給付率	年度	養老給付率
56	4.00‰	62	22.43‰	65	9.55‰	71	18.04‰
72	16.48‰	73	15.38‰	74	16.10‰	76	18.15‰
77	20.20‰	78	21.50‰	79	19.69‰	80	24.62‰
84	17.92‰	87	20.33‰	88	21.45‰	89	22.82‰
90	33.65‰	91	33.64‰	92	32.11‰	93	33.76‰
94	45.55‰	95	25.34‰	96	22.88‰	97	21.56‰

單位：千分之一

資料來源：整理自臺灣銀行公教保險部編（2009：97）。

上表中的「養老給付率」，係指當年請領養老給付之件數除以當年年底所有被保險人之人數，亦即是，養老給付率之計算基礎為當年養老給付件數除以當年年底被保險人數（臺灣銀行公教保險部編，2009：178）。由上揭養老給付率的增減變化情形觀之，養老給付於現金給付中，其給付的財政壓力龐大，同時亦造成潛藏負債的增加。由上揭表 1 觀之，退休人數是逐年增加。雖然於八十八年修正公務人員保險法，將之與私立學校教職員保險條例合併，稱之為「公教人員保險法」，有關公保財務的切割，係以民國八十八年五月三十日為基準日，保險財務在該日以前之虧損及潛藏負債部分，由政府以稅收撥補，在基準日以後之虧損，則以調整費率挹注。截至九十七年度為止屬於修法前之潛藏負債實現部分 152 億 8 千 2 百萬元及歷年累計待國庫撥補數所衍生之利息費用 6 億 4 千 6 百萬元，合計為 159 億 2 千 8 百萬元（臺灣銀行公教保險部編，2009：61）。保險財務收支結餘，全部提列為保險準備金。該等保險準備金目前投資股票及購買債券。

自民國八十八年制度改革後至九十七年之公教人員養老給付占所有現金給付之百分比，都是居高不下，占所有現金給付之百分比均在百分之八十七以上，民國八十八年度至九十七年度，各年度養老給付所占所有現金給付的百分比如表 2：

表 2 民國八十八年度至九十七年度養老給付占所有現金給付之百分比

年度	養老給付	年度	養老給付	年度	養老給付	年度	養老給付
88	87.87%	89	87.57%	90	91.58%	91	91.61%
92	91.65%	93	92.19%	94	93.46%	95	89.35%
96	88.52%	97	87.60%				

資料來源：臺灣銀行公教保險部編印（2009：112）。

由上揭表 2 之資料觀之，養老給付占所有現金給付的八至九成。也就是說，公教人員保險現金給付幾乎集中在養老給付，若有潛藏負債的發生，基本上，亦在於養老給付。換句話說，養老給付是公教人員保險制度的核心事項。

早期公務人員退休給付及公保養老給付之金額偏低，對於公務人員保險養老給付，可否辦理優惠存款，財政部於民國六十三年十一月八日以（六三）臺財錢字第 20647 號函釋：「公務人員保險養老給付金額自六十三年十一月一日起比照軍職人員軍保內之退伍給付，連同一次退休金辦理優惠存款。」此乃公保養老給付可辦理優惠存款制度的開始。嗣後銓敘部於民國六十三年十二月七日（六三）臺為特二字第 39934 號函頒「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」乙種，該要點計有六點，其內容為：「一、公務人員保險養老給付（以下簡稱公保養老給付）金額辦理優惠存款之範圍，以依公務人員退休法核准退休人員，並依行政院公布之『全國軍公教人員待遇支給辦法』所訂之公務人員俸額標準表支薪者為限。二、退休人員所領之公保養老給付金額，得連同一次退休金辦理優惠存款。三、領受月退休人員，所領之公保養老給付金額，得比照辦理之。四、退休人員儲存公保養老給付金額，應憑銓敘機關退休金證書及中央信託局公務人員保險處開掣之雙抬頭支票及其公函之副本辦理。五、本要點未規定事項，依『退休公務人員退休金優惠存款辦法』之規定辦理。六、本要點自六十三年十一月一日起施行。」該要點嗣後分別於民國八十四年、八十八年、八十九年、九十五年修訂，² 惟對於優惠存款的制度仍予維持。

有關「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」係財政部與銓敘部於四十九年

² 銓敘部對該要點分別於民國八十四年十一月十八日台中特一字第 12141089 號函，八十八年七月三日（八八）台特二字第 1777819 號函，八十九年十月四日八九退一字第 1954641 號函，九十五年一月十七日部退一字第 0952585550 號函修正。

十月三十一日財政部（四九）臺財錢發字第 07864 號、銓敘部（四九）臺特三字第 1713 號公告發布，嗣後分別於民國五十九年、六十八年、七十三年、八十一年、八十四年、八十八年、八十九年修訂。³該辦法適用的對象是「以支領一次退休金者為限」（辦法第二條），有關退休金儲存之利率，係規定在該辦法第三條：「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五十優惠利率計算。但最低不得低於年息百分之十八。」至於利息給付方式，係規定在該辦法第五條第二項，利息，由受理存款機關按月結付。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（六十三年十二月版）第五點規定，該要點未規定事項，依退休公務人員一次退休金優惠存款辦法之規定辦理。從而，適用退休公務人員一次退休金優惠存款辦法之結果，公保養老給付之利率亦為百分之十八，利息亦按月結付。因為有上揭退休公務人員公保養老給付優惠存款制度的建立，因而讓公保養老給付由「一次給付」之性質，質變為「年金制」。此一質變的公保養老給付優惠存款制度，從民國六十三年十一月建立迄今，業已超過三十餘年，對退休公務人員其退休所得的維持與基本生活保障，起了極大的作用，此一制度就如同釋字第 280 號解釋之解釋理由書所謂：「……為政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施，其目的在鼓勵領取一次退休金之公務人員儲存其退休金，藉適當之利息收入，以維持其生活。……」惟隨著政治的民主化，經濟的變化與社會的改變，於目前反而造成過度保障與過度給付，亦即是，保障過當與承諾過高，此一優惠存款制度之存續與否，實有加以檢討之必要。

公務人員退撫改革，於民國八十四年七月一日實施，連帶影響的是公保養老給

³ 財政部五十九年十月二十八日（五九）臺財錢發字第 17837 號令修正發布，六十八年七月五日財政部（六八）臺財發字第 17309 號、銓敘部（六八）臺楷特三字第 20255 號令修正發布，七十三年五月十六日財政部（七三）臺財敘字第 17355 號、銓敘部七十三臺楷特三字第 56734 號令修正發布，八十一年二月十二日財政部臺財敘字第 810021896 號、銓敘部八十一臺華特二字第 0673839 號令修正公布，八十四年十一月七日財政部臺財敘字第 84737134 號、銓敘部八四臺中特一字第 119919 號令修正公布，八十八年六月二十九日銓敘部八八台特二字第 1777740 號、財政部臺財敘字第 88731140 號令修正公布，八十九年十月四日銓敘部八九退一字第 1948841 號、財政部臺財敘字第 89323002 號令修正發布。

付優惠存款，自民國八十四年七月一日起新進之公務人員即無法享有公保養老給付優惠存款。此種類年金制的優惠存款制度在公務人員待遇不高，退休金與養老給付不多的年代，確實發揮極大的保障作用，實施三十餘年的結果，對於退休公務人員之老年經濟安全保障，具有正面的功效。目前這個類年金制的優惠存款制度，雖遭詬病，惟其制度之精神符合老年經濟安全保障之需求。因之，該制度其實可將其轉化至公教人員保險法中之養老給付制度中，讓現行的養老給付之「一次性給付」方式，調整為「按月結付之年金制」方式，並同時廢除公保養老給付優惠存款制度，以導正目前過度保障與過度給付之缺失。

伍、養老給付需要改革嗎？

公保養老給付制度建立至今，業已超過 50 年，經過半個世紀多的運作，養老給付制度是否已經到了需要改革的時候？還是仍維持現行的運作方式，即足以應付未來的社會變遷，而勿庸改革呢？本文為釐清該等疑問，擬分別從「八十四年退撫改革後養老給付優惠存款之取消」、「人口老齡化、長壽風險以及退休風險」等面向予以分析討論，茲將其分別析論如下各項。

一、八十四年退撫改革後養老給付優惠存款之取消

公教人員請領養老給付之條件，依公教人員保險法第十四條第一項規定，被保險人依法退休、資遣者或繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，予以一次養老給付。因之，可以領取養老給付計有三類人員：「（一）依法退休者，（二）依法資遣者，（三）繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者。」上揭三類人員，領取養老給付占最多的人數比例的是依法退休者。以民國九十七年為例，該年公教人員保險養老給付受益人計有 12,852 人，其中依法退休者有 12,421 人、資遣者有 310 人、離職退保者有 121 人。就退休年齡而言，依法退休請領養老給付者，其年齡以 50-54 歲 5,006 人最多，占 40.30%；其次是 55-59 歲 3,829 人，占 30.38%；最少者為 60-64 歲 1,538 人，占 12.38%，平均年齡為 55.50 歲（臺灣銀行公教保險部編，2009：97-98）。依法退休人數，占上揭養老給付受益人的 96.65%。也可以說，養老給付，基本上是用於安定退休人員基本生活。從上揭資料

可以看出，養老給付領取人之年齡，絕大多數之領取人其領取之年齡並非退休制度所設計的 65 歲，而是在 64 歲之前，尤其是在 50-59 歲之間最多。這些提早退休者，於目前公保養老給付優惠存款制度下，尚可領取按月結付之類年金制之優惠存款利息所得，以維持其退休所得與最低基本生活保障。惟於民國八十四年七月一日實施之退撫改革制度，公保養老給付即不再享有優惠存款，屆時此種類年金制度即不再存在，如果公保養老給付僅以一次性給付方式為之，可能會造成其退休所得不再有如此水準的維持，亦有可能部分之退休人員將會落入貧困，因此，目前養老給付之方式，即有改革之必要，以防杜上揭情事之發生。

二、人口老齡化、長壽風險以及退休風險

民國八十二年九月底，我國 65 歲以上的老年人口為 148 萬 5 千 2 百人，占總人口數之百分之七點零九，已達聯合國世界衛生組織所定的高齡化社會指標（內政部，2009c：1）。亦即是，於民國八十二年九月我國即進入所謂的高齡化社會。民國九十六年我國國民平均餘命，在兩性零歲之平均餘命為 78.38 歲，男性為 75.46 歲、女性為 81.72 歲（內政部，2007：1）。民國九十七年零歲平均餘命估測，兩性為 78.54 歲，男性為 75.49 歲，女性為 82.01 歲（內政部，2009a）。如以某段年齡組之平均餘命觀之，民國九十六年國人年齡 50 歲組與 60 歲組之平均餘命，於 50 歲組部分，兩性平均餘命為 31.15 歲，男性為 29.06 歲，女性為 33.53 歲；60 歲組之平均餘命，兩性平均餘命為 22.70 歲，男性為 21.08 歲，女性為 24.53 歲（內政部，2009b）。其與民國九十七年依法退休領取養老給付者之領取平均年齡 55.50 歲比較可知，該等領取養老給付者，平均尚可存活二十餘年，如果沒有妥適的養老給付相關制度的存在，其老年生活還那麼長，在不可預知的未來，就構成長壽風險與退休風險。另外，高齡人口，依行政院經濟建設委員會推估，65 歲以上人口占總人口比率將由九十七年百分之十四點四逐年增加，未來十年將增加為百分之十四點七，到民國一百四十五年更將增加為百分之三十七點五。其中 75 歲以上高齡人口所占比率，由九十七年百分之四十三點一，到民國一百二十五年將超過百分之五十，民國一百四十五年約接近百分之六十。而扶養比，將由民國九十七年 7.0 個生產者扶養 1 個退休者，演變一百一十五年 3.2 個生產者扶養 1 個退休者，到一百四十五年再降為 1.4 個生產者扶養 1 個退休者（行政院經濟建設委員會，2008：(3)、16）。

由上揭資料觀之，我國人口老齡化情況堪稱嚴峻，因之，應正視人口老年化的問題存在，以及其可能引起的種種社會問題，在老年經濟安全範疇內，宜提早因應，從而，養老給付制度在此氛圍下，應有所變革與對應。

因退撫制度的改革，致使公保養老給付優惠存款制度亦隨之變革，於民國八十四年七月一日以後新進之公務人員，因無公保養老給付優惠存款制度，且日後國人之平均餘命，因科技與醫學的發達，勢必會繼續增延，倘公保養老給付如仍以一次給付為支付方式而未予以未雨綢繆，假設於退撫改革後 25 年，即民國一百一十年以後退休者，對於通貨膨脹、老年就醫、長期照護，或自由市場失靈，極可能因優惠存款制度的取消，而無公保養老給付年金制度的接替，該等人員有可能逐漸陷入老年貧困的地步，使其生存權受到威脅，國家此時即有義務保障老年經濟安全----最基本的生活保障----從而，公保養老給付的支付方式，應隨著社會變遷、經濟變化以及人口結構的改變而為相對應的調整，以肆應實際的需求。

由於科技、醫藥的發達、人類壽命的增延，當人在年輕時為自己儲蓄，以俟年老時可供支用，惟因人類壽命的增延，於年輕時所累積的儲蓄無法滿足年老退休後的基本生活需求，在晚年時陷入貧困，此種的風險，是為長壽風險。由於壽命預期的不確定性，養老給付之一次性給與，是無法因應此種長壽風險。因之，養老給付之給予方式，應隨之調整，才能滿足老年生活最基本的保障。

又公務人員於退休後，其薪資所得即為中斷，如果遇上經濟不景氣、金融危機或通貨膨脹，於年輕時無積蓄或積蓄不足，退休後的生活因而陷入困境，此種退休風險，在養老給付之一次性給與，同樣無法因應該等退休風險，是以，養老給付之支付方式，實宜調整，以因應該等風險。從而，養老給付制度應能對應未來的長壽風險與退休風險。是以，現行養老給付制度應予改革，以保障老年經濟安全。

陸、改革理論框架與制度設計

一、多柱養老體系框架

(一) 世界銀行觀點

有關人口老齡化的界定，於國際上係指以 60 歲以上人口占總人口數的 10%，

或以 65 歲以上人口占總人口數的 7%，作為判斷的標準。倘一個國家其 60 歲以上的國民占該國總人口數的 10% 以上，或其 65 歲以上的國民占該國總人口數的 7% 以上，那麼該國即進入所謂的老齡化社會（朱青、郭雪劍，2007：123）。民國九十六年我國國民 65 歲以上人口占總人口數比率為 10.21%，到民國九十七年九月業已提高到 10.35%（內政部，2007：6）。依據上揭國際對人口老齡化的界定標準，我國現已進入老齡化社會。

進入老齡化的社會，高齡老人是最脆弱的一群，如其經濟陷入貧困，因其年老體衰，是無法以其工作收入來轉變其經濟，一旦老年人的經濟陷入困境，欲以自身的力量來提升或轉變，基本上是很難做得到的。因之，老年經濟安全之保障，即愈形重要。

為保障老年的經濟安全，世界銀行於一九九四年出版的「防止老齡風險（Averting the Old Age Crisis）」一書中，提出養老金的多柱體系（multipillar system）框架。該行認為在老年安全計畫中，國家應提供下列三項功能：「儲蓄（savings）、再分配（redistribution）和保險（insurance）（World Bank, 1994a: 10）。該行亦認為，一個單一的公共支柱（public pillar）是無法滿足儲蓄、再分配和保險，因而提出多柱體系框架。該行認為，依靠在單獨的支柱（individual pillar），因會隨著國家的環境的變化而變化，單一支柱無法滿足或回應各種風險與需求。所以每個國家應該有一個多柱體系養老金計畫，以因應老年的經濟安全（World Bank, 1994b: 18）。

該行於一九九四年提出老年經濟安全（income security）三柱基準框架，第一支柱（mandatory publicly managed pillar）在於消除老年貧窮（alleviating old age poverty）和加入共同保險以對抗各種的風險（coinsuring against a multitude of risks），其財政係透過政府稅收支應，該支柱是唯一有能力去支付迅速成長的老年人口數所需的津貼（年金），將所得再分配予貧窮的人，以共同保險來對抗低投資報酬率、經濟衰退（recession）、通貨膨脹（inflation）以及私有市場的衰退（failures）。公共支柱有三種選擇形式：「1. 對所有老人採部分資產調查（means-tested）方式，對於符合資格者，應考慮其減少工作能力與連接其需求的津貼水準。2. 提供一個最低限度保證養老金（pension）的強制儲蓄支柱（mandatory saving pillar）。3. 提供一般的（universal）或與職業相關（employment-related）的均等年

金 (flat benefit)」。第二支柱，也是強制性支柱，是一個完全基金與私人管理的制度，津貼（年金）數額的精算與實現收入平穩或儲蓄的功能相連結，而這個連結應該避免經濟和政治的扭曲，完全基金應提高資本累積 (capital accumulation) 和金融市場的發展 (financial market development)。第二支柱有二種形式可供選擇，即：「個人儲蓄帳戶制與職業年金制」，不管何種形式的強制性制度都要謹慎小心的管理。第三支柱是自願性支柱 (voluntary pillar)，是一種自願性的職業或個人儲蓄計畫，主要的目的在於人民於老年時想要更多的收入和保險所提供的額外的保障。雖然再分配與儲蓄的功能，係為分離，但三個支柱都提供了保險的功能。對於不確定的世界所產生的種種風險，最好的方法就是接受保險來對抗這些風險 (World Bank, 1994b: 17-19)。換言之，第一支柱是一個強制公共管理的支柱 (mandatory publicly managed pillar)，其財政是以政府稅收為基礎，其形式是資產調查、最低限度保證養老金或低額養老金，其目標在於再分配加上共同保險。第二支柱是一個強制的私人管理支柱，其財政係一種管制的完全基金 (regulated fully funded)，其形式是個人儲蓄計畫或職業年金計畫，其目標在於儲蓄加上共同保險。第三支柱是自願支柱 (voluntary pillar)，其財政是完全基金，其形式是個人儲蓄計畫或職業年金計畫，其目標在於儲蓄加上共同保險 (World Bank, 1994a: 10)。

世界銀行鑒於一九九四年所提出的多柱體系框架受到國際間的討論以及會員國國家的採用，於是在二〇〇五年時由 Robert Holzmann 和 Richard Hinz 等人所著的「二十一世紀的老年收入保障----養老金制度與改革的國際觀點 (Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform)」，多柱體系養老框架，由原先的三柱擴充為五柱 (Holzmann & Hinz, 2005: 10)，Robert Holzmann 和 Richard Hinz 等人認為多柱體系框架的設計比單一支柱 (monopillars) 更為靈活而具彈性，通常也較容易滿足主要目標群體的需求，也提供更多的安全來對抗養老金體系所面臨的經濟、人口和政治所產生的各種風險。有關五柱體系框架之梗概如下 (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008: 5-6)：

1. 零支柱 (zero pillar)

該柱是非繳費型制度，是以預算或一般稅收作為資金籌措或擔保。是基礎的或社會的養老金，至少是社會救助。有關資金的籌措，通常是由當地政府、地區政府

或國家，透過稅收為之。該支柱是提供所有老人最低生活水準的保障。擔保一生收入較低的人民在其到老年時，能有最基礎的保障，以消除貧窮（poverty alleviation）。

2. 第一支柱（first pillar）

該柱是一種強制性，確定繳費型（定期繳費）。費用之繳交與薪水相連結，各人所需繳交之費用與各人薪資所得之多寡的不同而為不同費用之繳交，用以替代其退休前，一生所得的一部分。第一支柱能夠滿足個人短視（myopia）的風險、低所得（low earnings）的風險、壽命預期的不確定性以及金融市場導致計畫目標不當的風險。該柱的財務形式是以隨收隨付（pay-as-you-go）為基礎，尤其要注意人口的老化與政治風險。

3. 第二支柱（second pillar）

該柱亦是一種強制性制度，是典型的個人儲蓄帳戶（savings account）制（即確定定期繳費制），是大範圍的設計選擇，包括積極的與消極的投資管理、選擇投資與投資經理人之選擇規範、撤回階段選擇。確定定期繳費計畫，在定期繳費、投資執行和效益之間建立起完整的連結，維持可實施的財產權與協助金融市場的發展。除非強制要求年金化（annuitization），否則將會面臨下列的風險：金融市場波動的風險、較高交易和管理費用的風險、可能產生由私人管理資產所導致的財務風險和代理的風險以及長壽的風險（longevity risk）。

4. 第三支柱（third pillar）

該柱是一種自願性（voluntary）制度，具多樣化，其本質係強調靈活有彈性（flexible）及自由支配。為確定津貼（年金）（defined benefit）制或確定繳費（defined contribution）制。例如，由個人或雇主發起對退休（retirement）、失能（disability）或死亡（death）的儲蓄。第三支柱可以彌補其他支柱設計僵化之缺陷，然而它也包括類似第二支柱的各項風險。

5. 第四支柱（fourth pillar）

該柱是非財務性（non-financial）制度，包括使用非正式的支持（例如家庭的支持）、其他的正式社會計畫（social programs）（例如健康照護、住宅提供）以及其他個人金融與非金融的資產（assets）（例如房屋所有權的設定抵押）。對老年

人如此的支持形式與有效的支持，主要在於支柱的設計與其他支柱的執行，包括目標群體津貼（年金）水平（benefit level）。

有關養老金體系之改革，在確定改革選擇中的設計原則，基本上並應沒有一個簡易的模式來決定支柱規模的大小，亦沒有一種簡易適當的工具來對應不同國家的不同環境（country circumstances）。支柱的規模大小和多寡，係取決於國家特殊的環境與特殊的需求，基本上是將其連結到一個國家的發展情況（development status）和所得的水準（income level）。然而，非所得的因素（non-income factors）卻是大大的影響所得水準和改革選擇（reform options）之間的關係。改革的途徑是非常的複雜，常常取決於現有制度的承繼、改革的需求、可實現的環境（enabling environment）與政策的決定（policy decision）。如此之途徑導致國家所得水準與發展的情況產生變動，另一方面也產生改革政策適當的選擇（Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008: 9）。

上揭世界銀行所提出的多柱體系框架，基本上是一種基準，而非藍圖。支柱的設計是隨著各國之環境、社會、經濟、國民所得的情況之不同而為不同的設計，各柱的功能與目標群體不盡相同，因之，並無層級先後的必然關係存在，而是隨著國家環境的需求、改革的需要而為不同的支柱設計。零支柱對於終生貧困者此類的目標群體最為重要，次之為非正規部門人員，最後為正規部門人員。第一支柱其目標群體是針對正規部門人員，因之，對該等人員最重要。第二支柱其目標群體亦是正規部門人員，對該等人員亦是最重要。第三支柱，因其係自願性，因之，對非正規部門及正規部門均是其目標群體，均具同等重要性。第四支柱其目標群體主要在終生貧困者與非正規部門人員，對該等人員具重要性，對正規部門人員的重要性相對較弱。

（二）公保養老給付制度在多柱養老體系框架中的位置

依公教人員保險法第六條第一項規定，係屬強制保險，凡屬其所規定之保險對象，一律均須參加該保險。依據同法第八、九、十條規定，被保險人之保費係依據被保險人之薪俸額（即保險俸薪給）按月繳交。又同法第十二、十四條規定，發生養老給付事項時，以現金一次給付，為確定給付制。

上揭公教人員保險法之養老給付制度之規定，其在世界銀行所提出的多柱體系

框架中之位置，以其強制性的社會保險，其保費之繳交與薪水相連結，保費的繳交用以替代退休前的一生所得的一部分等項觀之，類似於世界銀行所提出多柱養老體系框架中之第一支柱。惟世界銀行所提出的第一支柱，係屬年金制度，其目的係在滿足個人短視的風險、低所得的風險、壽命預期的不確定性以及金融市場導致計畫目標不當的風險，同時注意人口的老化與政治風險。此一部份我國公保養老給付制度尚屬欠缺或不足，因之，養老給付之改革，此一部份似有納入考量之必要。

（三）小結

公保養老給付之目的在於安定公教人員生活，也就是說，讓退休人員於退休後能夠有平穩的收入以及防杜退休人員落入貧困。而且該制度尚應能夠面對政治、社會、經濟與人口所產生的種種風險，惟因該制度於過去受制於政治及經濟層面的扭曲，造成制度的不合理性的產生。又因為政府採取公營事業民營化、組織員額精簡、機關裁併等等政治措施，造成公保養老給付請領的突增與被保險人人數的驟減，以及二〇〇八年開始的金融風暴造成公教人員保險準備金投資的失利及虧損，因通貨膨脹造成資產的縮減等等經濟因素，從而，該等制度之改革契機已現，上揭世界銀行所提的多柱體系架構頗值參採。

公保養老給付目前尚有優惠存款制度存在，該制度因民國八十四年七月一日退撫改革的實施，其可優惠存款金額之額度逐年下降，因之，公保養老給付之一次性給與制度，即有檢討斟酌的空間。目前公保養老給付優惠存款之優惠利率高達百分之十八，於目前的政經環境下，似宜調整改革。當時利率之所以如此的高，有其時代的政經背景，因時空環境的變遷，政治、經濟、社會環境的改變以及人口結構的變化，於民國六十三年十一月創立的養老給付優惠存款制度，因階段性的任務業已完成，為代際間的公平與財政資源的再分配，該等制度實宜廢止。該等制度廢止後，有關公保養老給付方式亦應隨之調整，以對應個人短視的風險、低所得的風險、壽命預期的不確定性以及金融市場導致計畫目標不當的風險。

有關養老金之改革，其主要的目的在於提供充足的（adequate）、可負擔的（affordable）、可持續的（sustainable）以及穩健的退休收入（robust retirement income）。所謂「充足的」，係指所提供的年金（provide benefit），除了能夠給大多數人於退休後，提供一個可靠的收入（reliable means），使其消費維持平穩之

外，尚須防止老人陷入絕對貧窮。所謂「可負擔的」，係指制度成本應在個人和社會的資金籌措能力範圍內，不應過度替代社會上或經濟上必須做的事，或造成財政上難以負擔的後果。所謂「可持續的」，係指在制度上必須有健全的財政和在各種合理的假設情況下，在可預見的未來，該項制度都能夠持續的維持下去。所謂「穩健的」，係指制度能夠承受或禁得起各種風險的衝擊，包括來自於人口的（demographic）、經濟的（economic）和政治的（political）急劇波動的衝擊（Holzmann & Hinz, 2005: 6）。目前公保養老給付制度，其實其所面對的是充足的、可負擔的、可持續的以及平穩的退休收入等問題。例如於民國 97 年遇上全球金融風暴，使得當年度公教保險準備金投資失利，造成損失 50 億元（臺灣銀行公教保險部編，2009：60），此即遇上經濟上的急劇變化所受到的衝擊。因之，世界銀行所提出的養老金改革多柱體系框架，於此時頗值我們深思與借鏡。

公保養老給付之一次性給與之支付方式與現行公保保險制度的其他相關措施，基本上與上揭之充足的、可負擔的、可持續的與穩健的等原則產生極大的落差，是以，公保養老給付之改革，應以該等原則為基準進行修正。

二、一次給付制，抑或年金給付制？

有關養老給付一次性給付制，係指被保險人於達到法定領取養老給付之資格條件時，其養老給付之支付方式係以一次給付完竣。其優點在於：「（一）退休時能立即領到全部養老給付。（二）公教人員領受一次給付後，保險人即無行政事務費的負擔。（三）領受一次給付金額較大，當事人可以用來投資理財或其他的規劃。（四）較不受通貨膨脹的影響。」其缺點在於：「（一）較無法充分保障當事人晚年的生活。（二）如投資理財或其他規劃不當時，致使養老金無法有效運用，則有失養老給付安養之本旨。」（柯木興，2007：159）。

至於年金給付制，係指被保險人於達到法定領取養老給付之資格條件時，其養老給付之支付方式係以定期性繼續給付，按月、按季、按年或其他一定期間給付之。其優點在於：「（一）對退休後的生活具有安全保障。（二）可維持最低生活安全水準。（三）生存權能夠獲得落實，對政治、經濟、社會具有安定的力量。（四）不致於發生退休金運用不當等問題。」其缺點在於：「（一）年金給付額如果過低，將失去其制度之意義。（二）年金給付如按月、按季給付，所需行政費用

增加，形成財務上的負擔。（三）容易受通貨膨脹的影響，增加保險成本。」（柯木興，2007：159-160）。

關於養老給付之給付方式，究竟應採一次性給付制，還是應選擇年金給付制，基本上要端視一個國家經濟環境、政治環境、社會環境之需求而定，當然人口結構因素，亦不容忽視。當前我國人口結構係屬高齡化社會，扶養比，目前是 7.0 個生產者扶養 1 個退休者，到民國一百一十五年 3.2 個生產者扶養 1 個退休者，如此的扶養比，顯現老人依賴比的提高，因之，養老給付之給付方式，如採一次給付制，顯然無法保障退休者晚年之生活，是以，基於生存權之保障與老年經濟安全網之建立，對於養老給付之給付方式，宜採年金給付制，以適應當前的國家環境。又我國的公教人員保險制度中之養老給付制度，在老人經濟安全網中，類似世界銀行所提多柱養老體系中的第一支柱，該支柱係以年金方式為給付方式，從而，養老給付之方式，亦宜以年金給付制為之。再者如從外國經驗觀之，大約有百分之八十七的國家採年金給付方式來處理長期給付事宜，採用年金給付制是維持退休所得有效的方法（柯木興，2007：158）。綜上所述，公保養老給付之給付方式，宜由現行一次給付制，調整為年金給付制。

於此須予附論的是，養老給付調整為年金給付制後，有關殘廢及死亡給付，是否亦應調為年金給付制？基於生存權的具體實現以及基本生活之保障，該兩項給付，似乎可隨著養老給付之調整而為調整，亦即是，將殘廢及死亡給付亦調整為年金給付制。換句話說，一次給付制，無法保障不確定的未來，包括不確定的存活年限以及不確定的物價與幣值。況且國際勞工組織於第 102 號、第 128 號公約均明確規定，老年、殘廢與遺屬之給付應採定期之年金給付（郭明政，2009：171）。是以，養老、殘廢、死亡之給付應調整為年金給付制。

三、確定提撥制，還是確定給付制？

有關退休金規劃設計，基本上有兩種類型，⁴ 一種是確定提撥制（defined-contribution），另一種是確定給付制（defined-benefit）。

確定提撥制係指參加退休金制度的勞工及其雇主均事先按勞工薪資按月提撥一

⁴ 相關內容請參閱 Schwarz（2006）。

定比例（百分比）的費用，等到勞工達到一定年齡退職時，提領在其個人帳戶中所儲存的基金收益本息作為退休養老之用，我國勞工退休金條例，其設計即屬確定提撥制。其優點在於釐清財務負擔責任，以減輕後代被保險人的費用負擔，其缺點則是無法因應通貨膨脹作適當的調整，以及無法長久提供適當的給付保障與欠缺再分配的功能、風險分攤的功能（柯木興，2007：224-227；古允文，2005：56-57）。

確定給付制係指雇主於制度實施之前，事先已確定老年退休給付數額及依其服務年資的給付水準（基數），並透過精算技術預估該所屬員工或制度內全體員工退休時所需退休金給付成本，再決定於提撥期間所需提撥比率的一種制度。其優點在於具有再分配的功能、風險分攤的功能，可維持多數人一定水準的退休所得，其缺點為給付數額及給付水準確定，因未來退休給付金額受經濟變動因素影響較大而具有其償付能力的風險（柯木興，2007：224-227；古允文，2005：56-57）。

現行公教人員保險制度之養老給付之設計，依公教人員保險法第八、十二、十四條規定，係屬確定給付制，惟是為一次給付制。確定給付制在於其具有再分配、風險分攤的功能，而老人經濟安全在於能夠維持一定的退休所得收入與平穩的消費，因之，於目前之環境，公保養老給付制度之設計似宜維持現行的確定給付制。

四、隨收隨付制，還是完全準備提存制，抑是折衷制？

隨收隨付制（pay-as-you-go）又稱完全賦課制，係指保險費的收入，用於當時的保險給付，保險人不須提存大量的保險基金，只要備妥短期內支出的預備金即可，採用此種制度者，在立法上應明文規定採彈性費率制，並授權主管機關得視保險財務收支的實際情形，適時調整保險費率，以配合財務需要（柯木興，2007：392；鍾秉正，2005：152）。其優點為：「（一）初期實施，被保險人負擔較輕，制度推行容易。（二）平衡財務收支的期間較短，無須考慮利率因素及複雜的精算技術。（三）受通貨膨脹貶值影響較小，涉及財務投資運用及基金管理亦小。（四）保險費率及給付內容的調整較為容易。」其缺點為：「（一）被保險人經常面對費率之調整，年輕及後代被保險人負擔較重。（二）因行政上的處理與政治上的因素，難免影響保險費率的調整，無法迅速核定，導致保險財務愈生困難。」（柯木興，2007：392-393）。

完全準備提存制（full funding），係指將來老年給付所需費用事前均完全予以

提存，而以平準保險費率來維持其保險財務的健全性。在制度實施初期，僅以保險費收入的小部分用之於老年給付，而大部分保險費均提存準備為支應將來給付之用。其優點為：「（一）採平準保險費方式，每年的保險費負擔能夠維持在一穩定水準，財務結構健全。（二）因存有基金，對被保險人或年金領受者具有安全感，基金的利息收入可減輕被保險人負擔。（三）可累積鉅額基金，對國家財金具有調節功能。」其缺點為：「（一）制度實施初期，保險費率較高，勞資雙方負擔較重。（二）累積龐大基金，管理該項基金是一項艱鉅任務，同時亦容易招致提高給付標準而不增加保險費率的重大壓力。（三）容易受通貨膨脹的影響。」（柯木興，2007：393；鍾秉正，2005：150-151）。

折衷制，係為補救隨收隨付制及完全準備提存制的缺失所採行的一種折衷方式，但仍以完全準備提存制為前提來處理保險財務，而保有一定水準的責任準備金，若因基金不足支應老年給付支出時，採階梯式的費率來補救其不足，亦可由後代被保險人來負責分攤（柯木興，2007：394）。

我國公教人員保險制度之財務制度究竟是何種形式？此可從歷年修法之內容得知。民國四十七年一月制定公布之「公務人員保險法」第五條規定：「公務人員保險業務由中央信託局辦理並負承保盈虧責任，其所需保險事務費不得超過保險費總額百分之七。」（立法院，1958c：88），民國六十三年一月修正公布之「公務人員保險法」第五條規定：「公務人員保險業務由中央信託局辦理，並負承保盈虧責任；如有虧損，由財政部審核撥補。承保機關辦理公務人員保險所需保險事務費，不得超過保險費總額百分之五點五。」（立法院，1974b：100），民國八十八年五月修正公布之「公教人員保險法」第五條規定：「本保險業務由中央信託局辦理，並負承保盈虧責任；如有虧損，其屬於本法修正前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補，其屬於本法修正後之虧損部分，應調整費率挹注。承保機關辦理本保險所需事務費由中央政府編列預算撥付，其金額不得超過年度保險費總額之百分之三點五。」（立法院，1999b：240），民國九十四年一月修正公布之「公教人員保險法」第五條規定：「本保險業務由考試院會同行政院指定之機關（構）辦理。保險財務如有虧損，其屬於中華民國八十八年五月三十日以前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補；其屬於中華民國八十八年五月三十一日以後之虧損部分，應調整費率挹注。本保險財務收支結餘，全部提列為保險準備金；其管理及運用辦

法，由主管機關定之。承保機關辦理本保險所需事務費，由中央政府編列預算撥付，其金額不得超過年度保險費總額百分之三點五。」（銓敘部，2005），由上揭歷次修法內容觀之，民國八十八年五月三十日之前之法律並未明文規定其財務制度，僅財政部以行政命令規定提存準備辦法。當時公保財務因年年短絀而由政府編列預算支應，縱使有準備金制度存在，惟實際運作的結果係以當期收入之保費支付當期之給付，尚屬不足，還需政府編列預算補實，因之，當時的財務制度可說是類似隨收隨付制加上政府以稅收補貼之福利性色彩的保險，難謂是一種典型或修正的準備提存制。俟民國八十八年五月三十一日以後明定保險財務的收支結餘，全部提列為保險準備金，以及虧損應調整費率挹注，才讓保險財務制度調整為部分準備提存制，亦即是一折衷制。此時之保險制度才成爲一個真正自給自足之社會保險體制（臺灣銀行公教保險部編，2009：60）。

現行公教人員保險之養老給付制度，其在養老體系的地位，類似世界銀行所提多柱養老體系之第一支柱，除了要將其養老給付一次性給付制度調整為年金制度外，其財務制度，亦有調整之必要。考諸英、美、德、法等國，其老年養老金之財務制度係採隨收隨付制，以避免累積基金受到通貨膨脹貶值的影響以及龐大基金的管理（柯木興，2007：394），我國公保財務制度，似可朝隨收隨付制之方向規劃，惟在過渡期間，爲了避免變革過劇，財務制度以折衷制爲原則，而逐漸調整往隨收隨付制靠攏。

五、私有化，還是行政法人化，抑是機關化？

公保之營運依公教人員保險法第五條第一項前段規定，目前由考試院會同行政院指定臺灣銀行辦理，而臺灣銀行目前係屬國營金融機構，因之，目前公保之營運似採國營事業化模式辦理。惟如此之方式是否可以更易改變，端視國家環境的需求與政策而定。倘目前由臺灣銀行公教保險部辦理，其所需事務費如比以行政機關辦理爲貴，那麼該項業務似可考量回歸銓敘部設置一公教保險司辦理，若採如此之模式，可稱之爲「公保營運機關化」。另外，如將臺灣銀行公教保險部改制爲「行政法人」，亦可樽節經費之支出的話，那麼「行政法人化」之途徑，亦值得思索。當然，如果能夠將健保局、勞保局以及臺灣銀行公教保險部整合爲「中央社會保險局」，而以行政機關或行政法人方式辦理社會保險業務，於人力與經費之運用，應

有所裨益。

至於公保營運之私有化，是否值得考慮？亦可加以探討。基本上，社會保障制度私有化之改革目的主要在於減輕政府日益沉重的財政負擔與壓力。惟私有化之改革，真的是一粒救命仙丹嗎？還是一帖要命的白虎湯？頗值吾人深思。當政府遇上養老金財政壓力沉重時，一般而言，都會有學者專家或人民要求營運民營化---私有化，此種私有化的見解究竟是迷思，還是解決財政壓力的仙丹妙藥？基本上，我們可以從智利、阿根廷等國家私有化之改革看出，其改革之結果，其財政壓力反而比改革前還要高，也就是說，其改革並未成功（朱青、郭雪劍，2007：60；郭明政，2009：161）。再者，私有化有如下的事項必須考慮：「（一）私有化後，再分配的功能即行喪失。（二）私有化的準備提存制要面臨通貨膨脹的威脅，也要面臨養老保險基金管理公司經營破產的威脅。（三）面臨保險基金管理公司昂貴的營運費用。（四）私有化後，要有完善的法律制度、發達的資本市場、高效率的投資機構和一批經驗豐富的專業人士。」（朱青、郭雪劍，2007：51）。然而，當再分配功能喪失、通貨膨脹嚴重、基金管理公司破產、一批肥貓走人，那麼多的被保險人或年金領取人之養老金泡湯，國家難道可以坐視不管嗎？最後國家還是要負起善後責任。從而，私有化此一途徑，於目前此一階段，此一環境，似乎暫時不應考慮。

綜據上述，公保營運，倘有改革之需要，基本上，仍以機關化較為可採，行政法人化次之，至於私有化於目前此一環境似不可採。

六、與公教人員相關退休制度的關係

公教人員保險制度之養老給付，究竟與公教人員相關制度有何關係，殊值討論。於此所謂與公教人員相關退休制度，基本上係指公務人員退休制度、公立學校教職員退休制度、學校法人及其所屬私立學校教職員退休制度等。該等制度分別依「公務人員退休法」、「學校教職員退休條例」、「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」等規定辦理公教人員之退休。

公務人員退休制度，於民國八十四年七月一日新制退撫改革實施後，退休金之給付已由恩給制調整為共同提撥制，其給付方式係為確定給付制，退休基金的建立係由政府與公務人員共同提撥，其費率係按公務人員本俸加一倍百分之八至百分之十二，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。基本上，國家與公務

人員之關係，在我國由早期的「特別權力關係」調整至今的「特別法律關係」，而公務人員之意義，可將之描述為：「由行政主體選任，與行政主體之間有服務及忠誠關係之人員」（黃異，2009：224）。亦即是，國家與公務人員之關係，由早期的「主僕關係」，進展到現在的「公法上的僱傭關係」。且退休基金的建立係由「雇主」--國家，與「受雇者」--公務人員，共同建立，並具強制性。此等模式，實際上與世界銀行所提之多柱養老體系框架中的「第二支柱」類似，是一種職業年金制度。而公立學校教職員退休制度，是一種強制性制度，退休金之給付，同樣地亦是由恩給制調整為共同提撥制，費率及撥繳比例與基金的建立、給付方式，均與公務人員退休制度相同，教職員與國家之間的關係，亦如同國家與公務人員之間的關係一樣，係屬「公法上的僱傭關係」，其退休金制度，亦是一種職業年金制度，其模式，亦與世界銀行所提之多柱養老體系框架中的「第二支柱」類似。

另外，學校法人及其所屬私立學校教職員退休制度，其退休儲金之建立，係由教職員、私立學校與學校主管機關共同撥繳款項，共同建立。係屬共同提撥制，亦即是儲金制。其費率為百分之十二。費用由教職員撥繳百分之三十五、學校儲金準備專戶撥繳百分之二十六，私立學校撥繳百分之六點五、學校主管機關撥繳百分之三十二點五，按月共同撥繳至個人退撫儲金專戶，依該等規定，其財務制度係採確定提撥制與個人儲蓄帳戶制，該等制度亦屬職業年金制，其與世界銀行所提之多柱養老體系框架中的「第二支柱」相當。

上揭公務人員退休制度、公立學校教職員退休制度與學校法人及其所屬私立學校教職員退休制度，基本上均屬世界銀行所提的多柱養老體系框架中之「第二支柱」的範疇，其與具「第一支柱」性質的公教人員保險制度之養老給付，具有第一層保護與第二層保護之關係。第一支柱，即第一層保護，係在提供最低基本生活的保障，而第二支柱，即第二層保護，係在提升退休養老保障。因之，公教人員保險制度之養老給付，其目的亦在於提供最低基本生活保障，從而其年金所得替代率不應過高，基本上應低於第二層保護之年金所得替代率。有關退休所得替代率之計算，基本上應包含第一支柱與第二支柱之退休所得替代率，如此，才能避免過度給付與過高的承諾，也才能使財務健全，而具持續性。至於退休所得替代率，基本上以國際勞工組織第 102 號、第 128 號公約所建議的所得替代率為最低基準，同時應參酌工業化國家的所得替代率水準，讓退休所得替代率可達百分之六十至百分之七

十（郭明政，2009：176），甚或可達百分之八十。如此第一支柱即第一層保護的年金所得替代率與第二支柱即第二層保護的年金所得替代率，可在此範圍內，分別依各支柱（各層）之功能、性質，分配各支柱之所得替代率，以保障老年經濟安全。

柒、養老給付改革的基本原則

經過上揭對養老給付改革的分析討論，目前之公保養老給付制度是到了改革的時候，改革的契機已現，惟改革時仍應遵循一定的原則，以提供一個充足的、可負擔的、可持續的與穩健的給付水準。茲借用世界銀行對養老金改革所提的充足的、可負擔的、可持續的與穩健的原則為論述基調，提出我國公保養老給付改革的基本原則，該等原則分述如下：

一、充足性原則

充足性係指養老給付應確保所有被保險人於退休後其退休所得能夠維持最低基本生活，避免其遭受貧困的威脅，對那些壽命高於平均壽命的人，能夠提供長壽風險的保護。惟充足性，仍應與其它社會保險所提供之年金給付取得一定程度的平衡，而非給予過高的承諾或過度的保障。因之，養老給付之改革，應具充足性原則。

二、可負擔性原則

可負擔性所指的是，個人和社會資金籌措的能力的問題，制度的成本應在該等能力範圍內。因之，養老給付之改革，應注意到替代率的問題，承諾不可過高，不可過度給付與過度保障，費率必須在合理的範圍內。否則，對個人直接造成繳費的負擔，而影響到個人對薪資所得支配的優先順序，過高的費率將會造成被保險人沉重的負擔，而不能承受。過高的給付，亦會造成財政上難以負擔的後果。因之，養老給付之改革，應具可負擔性原則。

三、可持續性原則

可持續性係指養老給付之改革，對現在與將來的公保財務應具穩定性，讓公保財務的運作穩健而具可持續性，不需要將來突然增加保費或是降低給付。讓制度在經濟、社會、政治與人口結構變動下，不用採取任何不當的措施來對應，而是能夠在既定的承諾的條件下，支付養老給付予被保險人。亦即是，被保險人所繳交的費用足以支付當期或者未來的年金給付，而不用突然的大幅提高費率、削減年金給付或用預算來彌平財政赤字。因之，養老給付之改革，應具可持續性原則。

四、穩健性原則

所謂穩健性係指養老給付制度在未來無法預知或無法預見的條件或環境下，養老給付制度能夠抵抗並能禁得起各種風險的衝擊，諸如經濟風險、社會風險、人口風險及政治風險，同時能夠長期維持所得替代率的目標，讓退休人員維持一定平均水準的消費。

捌、養老給付制度改革之實際

公保養老給付依公教人員保險法第十四條第一項規定，係屬一次性給付，從民國四十七年建制以來，皆是如此。歷經五十餘年的時空變化，於目前此一階段，實有加以檢討修正之必要。目前我國人口結構急劇老化，已成為老齡化的社會，退休人口越來越多，財政壓力也越來越大，加之於政府對於公保養老給付制度的承諾過高，例如養老給付的優惠存款制度即是，造成財政的負擔過重與過度的保障以及不公平，制度的成本已超越個人或社會可負擔的範圍，同時也替代了經濟上或社會上應做之事。因之，養老給付制度實與上揭養老給付改革原則的可負擔性原則、可持續性原則、穩健性原則相違背。是以，養老給付之改革，應予啓動，以契合社會脈動。養老給付之改革，從社會國原則觀之，⁵ 基本上是屬於社會改革之一環，因之，其改革必須用社會政策或以社會行政之手段來達成改革的目標，以符合社會正

⁵ 有關社會國原則請參閱陳慈陽（2004：235-246）。

義。當然於改革時，既得權利之保護應予注意，惟不得給予過度保障或給予過高承諾，否則，制度之改革其成效仍然有限，對制度的持續與穩健，亦無幫助。為使養老給付制度能夠更契合政治、經濟、社會與人口結構等之變遷，茲以上文中對養老給付改革分析探討所得以及其改革的基本原則作為檢視之工具，分別就「年金給付制及隨物價、薪資調整之年金調整制」、「年金所得替代率」、「代內及代際間之平等」、「保險給付計算基準之修正」、「養老給付之修正」等項，進行分析討論。各項之分析討論如下：

一、年金給付制及隨物價、薪資調整之年金調整制

年金給付制的優點在於對退休後的生活具有安全保障、可維持基本生活水準、生存權能夠獲得具體化與落實、不致於發生退休金運用不當等情事。換句話說，年金給付制能夠維持一定的退休所得以及平穩消費的生活保障。因之，我國公保制度中之養老給付，其給付方式應調整為年金給付制，而此種年金給付制，基本上，亦應設計為基礎保障年金與一般年金，以保障被保險人。至於同樣在保障被保險人及其遺屬之生存權及基本生活保障之殘廢、死亡給付，基於同樣理由，亦應隨著養老給付年金制之更張而為調整，將殘廢及死亡給付調整為年金給付制。有關請領殘廢年金，基本上仍應被保險人發生傷害事故或罹患疾病，經過治療仍無法痊癒，鑑定為永久殘廢且終身無工作能力者，始得請領殘廢年金給付。至於被保險人死亡，受其實際扶養之遺屬可請領遺屬年金，基本上應以其所實際扶養之配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或其扶養之兄弟、姐妹等，始得領取。可領取之資格條件等等相關規定，其規範模式可參採勞工保險條例中之殘廢與遺屬年金給付之規定予以規範。並將相關之內容增列於公教人員保險法中，讓保險制度更趨完善，使老有所終、殘廢孤寂者皆有所養。

另外，年金給付制係屬定期性的繼續給付，於國人平均餘命增延情況下，給付年限勢必隨之增延，在這期間其不可預計的風險亦隨之增加，諸如通貨膨脹、物價指數變化、薪資水準的變動等等情事，倘無一個調整機制，反而會造成年金給付不合理情事發生，因之，應有一個調整機制存在，而這個機制似可參酌國際勞工組織第 102 號、第 128 號公約之規定，年金給付應隨著物價、薪資所得或生活水準之變動而為調整（郭明政，2009：171、177）。從而，應將年金給付隨著物價、薪資所

得或生活水準之變動而為調整之規定，增列於公教人員保險法中，以應實際之需。

二、年金所得替代率

年金所得的替代率之訂定，基本上應依據國家經濟及財政狀況、人民所得與人口結構作為參考之依據。年金所得替代率之訂定，基本上應讓公保財務具有可負擔性與可持續性，否則過高的年金所得替代率將會造成過高的財政壓力，對被保險人亦會造成過度的給付與過度保障，於代際間與代內會產生不公平之情事，同時也會影響制度的穩健性。從而，年金所得替代率之訂定就不得不謹慎為之。當然，養老給付年金所得替代率之訂定，應以其所具第一支柱即第一層保護之角色、功能、性質為衡量，並應與第二支柱即第二層保護之職業年金制---相關的公教人員退休制度相配合，以避免承諾過高及過渡給付。

目前社會保險中有老年年金給付者，有勞工保險條例之老年年金給付與國民年金之老年年金給付，該兩種老年年金給付均訂有年金所得替代率。依據勞工保險條例（民國九十八年四月二十二日修正公布）第五十八條之一規定，老年年金給付有基礎保障年金與一般年金，基礎保障年金之年金所得替代率為：「按其平均月投保薪資之百分之零點七七五計算，並加計新台幣三千元。」而一般年金之年金所得替代率為：「按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算。」依據國民年金法（民國九十七年八月十三日修正公布）第三十條規定，基礎保障年金之年金所得替代率為：「月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之零點六五所得之數額加新台幣三千元。」而一般年金之年金所得替代率為：「月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之一點三所得之數額。」因上揭勞保與國民年金之投保薪資額（金額）與公保之投保月薪俸額不同，公保養老給付之年金所得替代率是否比照該二者之年金所得替代率，即頗值深思。基本上，養老給付年金所得替代率之訂定，應經精算與考量國內經濟、國家財政、人民所得與人口結構，並評估各項風險後，加以釐定。至於設定之精算期間，端視實際需求而定，而非動輒以五十年、百年計，如此不僅陳義過高，亦不切實際，殊不知在政治、經濟、社會以及人口結構不斷的改變下，在不可預計的未來，應實事求是為是。有關養老給付年金所得替代率之訂定，應參考勞保及國民年金對老年年金給付之所得替代率來加以釐定，惟訂定時，應符合充足性、可負擔性、可持續性及穩定性等原則。另外，對於殘廢年金與遺屬年金之年金

所得替代率之釐定，亦應如此。

三、代內及代際間之平等

公教人員保險法第十一條規定，該法修正施行前，原參加公務人員保險或私立學校教職員保險，已繳付保險費滿 30 年或繳付保險費未滿 30 年，繼續繳付保險費屆滿 30 年之被保險人，在保險有效期間，其保險費及參加全民健康保險之保險費全部由各級政府或各私立要保學校負擔；如發生該法第三條所列保險事故時（即發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬及育嬰留職停薪等事項），仍得依該法規定，享受保險給付之權利。上揭規定之事項，其內容涉及到代內及代際間之平等問題，其實也涉及到制度設計的基本問題。

就制度設計的基本問題而言，一個制度是否可以延續，是否可以長久維持，端視其目標原則而定。對於繳費滿 30 年者給予特殊之優惠，其目的何在？其是否與制度之繼續維持相關？抑或對財務之可持續具有正面向的特殊功能？還是只是政治操弄扭曲的結果？頗讓人費猜疑。當被保險人繳費滿 30 年，其保險俸額已經到達一定程度的金額，基於再分配的社會保險理念，該等人員實有必要以其高保險俸額再分配於低職等或低保險俸額之人員，而非給予如此的特殊優惠。法律的規範應是隨著社會、經濟變遷而為對應，同時應符合社會正義，而非僅以信賴保護原則作為無上的指導原則，而讓不公平之情事續予存在。政府對這些繳費已滿 30 年人員保費的負擔與全民健保保費的負擔，就其與社會上低收入戶、中低收入戶或其他弱勢團體而言，實已保障過度，對於同為公保被保險人而言，就產生了代內及代際間的不公平。其實如此的設計其財政的可持續性即受有影響，因而與可持續性原則相違，又政府為該等人員支付其保險費與全民健康保險費，顯然此等事項，對於繳費滿 30 年之高保險俸額者而言，是極為不妥，實非政府應該有之作為，此種作為反而是逾越社會籌措資金的能力範圍，因之，違反了可負擔性原則。是以，該等規定應從根本的事物本質，重新思索檢討，而非框限於概念法學的操作，而昧於不正事實之存在。

參加公保之被保險人，有同代與不同代之人。亦即是，有年輕新進人員與在職資深人員。在同代中，低階職務者其保險俸額較中階職務及高階職務者為低，因之，中、高階職務者所繳保險費較高，是以，該等保險費再分配於低階職務低保險

俸額者，從而，於代內即具有再分配的功能。

公教人員保險係屬強制保險，只要進入法定機關、公立學校編制內之專任人員及專任教職員或依法立案之私立學校編制內之有給專任教職員，一律參加公教人員保險為被保險人。從而，年輕新進人員與在職年長資深人員，因年齡的關係，因而形成不同世代在同一保險系統之內之世代關係。由多數的年輕世代繳交保費用以支付年長一代的養老給付，這之間即形成所謂的代際間的問題。基本上，代際間必須公平，才能使制度繼續維持。因之，有關保險費之繳交應不分世代，於加保期間即有繳交保險費之義務，不因投保年資之多寡而有差別對待，況且社會保險與商業保險即有本質上之差異，基本上不能完全用商業保險的邏輯來看待社會保險，而且保費的繳交是財務可持續的基礎，也是滿足充足性、可負擔性與穩健性的基礎。因之，被保險人應繳交之保險費轉由政府或私立學校負擔，於代際間即形成不公，同時亦違反上揭充足性原則、可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則。茲以民國九十七年被保險人之年資統計為例，其中保險年資達 30 年以上者，計有 29,116 人（臺灣銀行公教保險部編，2009：40-45），占參加保險總人數 594,798 人之 4.9%，此等比例甚高，且年齡都集中在 45 歲至 80 歲之間，尤其集中在 45 歲至 59 歲之間，政府保費支出龐大，由此亦可看出制度的不公平性。

養老給付之改革，應依循充足性原則、可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則為之。財政為一切庶務之母，因之，改革時應注意財政的可持續性，亦即，以確定的定期繳費費率收取保費用以支付當前以及將來的養老給付，而不用突然的提高保險費率（contribution rate），或削減給付金額，或編列預算來彌平財政赤字。同時應修正現行慷慨式給付之計算方式，例如事務官或教師轉任政務官，因事務官或教師與政務官之間之保險俸額級差距大，其以政務官身分辦理養老給付時，即不得以事務官或教師投保年資合併政務官之年資而以政務官之保險俸額辦理養老給付。亦即是，要改進現行政務官與事務官或教師年資併計方式而以最高之政務官保險俸額為請領基準的慷慨式計算方式，而應以事務官或教師投保年資與政務官投保年資分別計算，分別給付，而不是以退職最後在職月之投保薪額為計算基準。

如果將公教人員保險法第十一條所規定之被保險人繳付保險費滿 30 年，其本身應繳付之保費由政府或學校替其繳納之規定予以刪除，是否有違「信賴保護原則」？此一問題，基本上可由釋字第 525 號尋得解答。釋字第 525 號解釋理由書認

爲，行政法規除預先定有施行期間或經有關機關認定係因情勢變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障。制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相關補救規定可資援用時，基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。準此以言，公教人員保險法第十一條所指涉之被保險人係屬可得確定之對象，又該等對象係屬中上階層之人員，並非弱勢團體或極度貧窮者，於國家財政資源有限的情況下，該等免繳保費之特別優惠措施，在平等原則之下，即難逃檢驗。若將該等應由被保險人自身應繳納之保費而由政府或學校替其繳納之費用，再分配予弱勢團體，諸如單親、殘障、失能、貧窮者，用以提升其基本生活保障，對社會整體而言，其利益重大且爲優先。此等社會整體利益優先於公教人員保險法第十一條所指涉之被保險人之個別利益，因之，應以弱勢團體以及貧困者之照顧爲優先，從而，如將公教人員保險法第十一條所規定之被保險人繳付保險費滿 30 年，其本身應付之保費由政府替其繳納予以刪除或廢止，當無乖於信賴保護原則，因之，該等規定當可予以修改或廢止，惟須訂定過渡期間條款，以減輕該等人員之損害。

四、保險給付計算給付基準之修正

有關保險給付計算給付標準，係規定在公教人員保險法第十二條。依該條規定，養老給付係以現金給付，其給付金額，以被保險人當月保險俸（薪）給爲計算給付標準。此等規定之計算給付標準甚爲寬鬆，可以說是一種慷慨式之計算標準，這種標準對於財務的可持續性構成危害，此種不分政務官與事務官（教師），不以一段期間的月平均保險俸（薪）給爲計算基準，可能帶來因事務官（教師）轉任政務官其保險俸（薪）給驟升，而讓被保險人以政務官之保險俸（薪）給辦理養老給付之請領，其養老給付金額亦隨之驟升，此種基準的不公平性是立即可見。亦即是，給予過高的承諾。此種規定基本上對財務的可持續性造成重大的損害，同時亦影響其他人員之權益，因之，該等規定實已違反可負擔性原則與可持續性原則。因

之，對於保險給付計算給付基準宜予修正。

至於保險給付計算給付標準，現行法係以被保險人退休當月保險俸（薪）給為計算給付基準，此種慷慨式的計算基準，基於財務的可負擔性、可持續性以及代內與代際之間的公平，應予修正調整，將計算給付基準修正為「一段期間的月平均保險俸（薪）給」作為給付時之計算基準。於此所謂「一段期間」，似可參酌勞工保險條例（民國九十八年四月二十二日修正公布）第十九條之規定，於年金給付或老年一次金給付之平均月投保薪資，係按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算，參加未滿 5 年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算；於其他現金給付之平均月投保薪資，係按被保險人發生保險事故之當月起前 6 個月之實際月投保薪資平均計算。是以，公教人員保險法第十二條有關現金給付計算標準，隨著養老給付年金制之修正，亦應配合修正，將其依「年金給付或老年一次金給付」以及「其他現金給付」之不同，而定不同的「月平均保險俸（薪）給」。

五、養老給付之修正

有關養老給付係規定在公教人員保險法第十四條至第十五條之一，可以領取養老給付之人係規定在該法第十四條第一項，即被保險人是：「（一）依法退休者，（二）依法資遣者，（三）繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者。」如此之規定，於養老給付改為年金制以後，可能產生年齡在 50 歲左右之上揭三種情形之被保險人就開始領取養老年金給付，以國人的平均餘命觀之，其退休後可領取之養老年金給付，幾乎可達三十年，其與退休養老制度之基本精神相違背，亦與制度的可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則相扞格。因之，該等規定應予修正。

為使養老給付制度能夠契合退休養老制度之事物本質精神以及能夠因應各種風險的衝擊，諸如經濟風險、社會風險、人口風險與政治風險，與制度的持續維持，被保險人可領取養老給付之條件，應予修正調整。基本上，以「年齡」及「投保年資」作為請領之基準，為此，凡投保年資滿 15 年以上，且年齡在 65 歲者，⁶ 始得請領養老年金給付，未滿 15 年者，只能請領一次養老給付，惟最高仍以 36 個月為

⁶ 係參酌國際上對老齡化社會的定義，並審酌我國目前國民 65 歲以上人口占總人口數比率為 10.35% 之現況，因之，將年齡定為 65 歲。讓其與國民年金之老年年給付及勞工保險條例之年金給付之請領年齡一致。

限。至於事務官或教師轉任政務官，其請領養老給付時，應分別就事務官或教師和政務官之保險年資計算其養老年金給付或一次養老金給付。

玖、結論

公教人員保險制度從其歷次之立法變革過程可知，公保財務的健全以及其可持續性是立法建制後其屢次修法之核心事項，整個制度常面臨著政治、經濟、社會的影響與衝擊，因之，必須時常修法以對應。從民國四十七年一月立法公布，同年九月實施迄今，業已超過 50 年，經過半個世紀的運作，實務已經累積豐富的經驗，以及日後改革的能量。公保養老給付是公教人員保險制度之核心事項，目前養老給付的支付方式係屬一次性給付，併搭配公保養老給付優惠存款制度，進而使公保養老給付制度質變為「類年金制度」，該項制度之運作時至今日業已形成不當的制度，此乃制度沒有配合國內政治、經濟、社會的變遷以及人口結構的變化而為相對應調整，改革之議屢屢興起，該項制度就如同釋字第 280 號解釋之解釋理由書所謂的---是政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施。有關公務人員之待遇，今非昔比，而且整個政治、經濟及社會環境的發展狀況與人口結構，也產生種種的變遷，公保養老給付之年金制之改革，此時正是啓動的時機，公保養老給付優惠存款制度，也是廢止的最佳時期。

我國業已進入老齡化社會，因之，對於老年經濟安全之議題，是不容忽視，亦不容漠視，更不可逃避或迴避，應該是面對它、正視它、處理它。況且老年經濟安全係屬生存權所保障的範圍，具基本權性質，國家對該等基本權，應積極地建立制度或機制來滿足人民的需求。準此，公保養老給付之年金制改革即屬必要。又退休後之退休風險與長壽風險都是未來老齡化社會所必須面對的問題，為防止老年貧困之發生，避免老年人的生存權受到威脅，國家有義務保障公教人員退休後之老年經濟安全，此為憲法第十五條、第八十三條、第一百六十五條及增修憲法條文第六條第一項之規範意旨所在，亦是釋字第 280 號解釋之本旨。

從八十四年七月一日退撫改革實施後養老給付優惠存款之取消、人口老齡化、長壽風險及退休風險觀之，公保養老給付宜將其調整修正給付方式，由一次性給付方式調整為年金給付方式，以因應該等風險。從世界銀行所提出的多柱養老體系框

架與應有的制度設計觀之，公保養老給付應建立年金制度，以對應個人短視的風險、低所得的風險、壽命預期的不確定性以及金融市場導致計畫目標不當的風險。另外，養老給付之改革應符合充足性原則、可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則，如此制度才能更具活力與靈活及彈性。

現行公保養老給付制度，如欲將其修正調整建立年金制度，首先必須代內及代際之間須予平等，保險給付計算基準亦應修正，養老給付之相關規定亦須配合修正調整，年金所得替代率亦要覈實釐定。惟制度不管如何的調整修正，其設計原則仍須以充足性原則、可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則作為基準。如此，公保養老給付制度，將會隨著時代之變遷而銳變，進而符應國家環境、發展狀況、經濟情況、財政能力、所得水準等之需求，同時亦能抵擋或禁得起各種風險的衝擊，讓公教退休人員之老年經濟安全獲得基本保障。

參考文獻

- 內政部（2007）。民國 96 年簡易生命表提要分析。2009 年 7 月 6 日取自內政部統計處網站，網址：www.moi.gov.tw/stat/life.aspx。
- 內政部（2009a）。民國 97 年國人零歲平均餘命估測結果。2009 年 7 月 6 日取自內政部統計處網站，網址：www.moi.gov.tw/stat/life.aspx。
- 內政部（2009b）。台閩地區人口零歲平均餘命及整十歲組平均餘命時間數列。2009 年 7 月 6 日取自內政部統計處網站，網址：www.moi.gov.tw/stat/life.aspx。
- 內政部（2009c）。老人福利與政策。2009 年 9 月 11 日取自內政部社會司老人福利，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm>。
- 立法院（1958a）。立法院內政法制財政三委員會報告審查公務員保險草案案。立法院公報，第 20 會期第 8 期，頁 76-97。
- 立法院（1958b）。公務員保險法草案之審查報告。立法院公報，第 20 會期第 9 期，頁 4-36。
- 立法院（1958c）。第一屆立法院第 20 會期第 30 次會議速記錄。立法院公報，第 20 會期第 9 期，頁 44-101。

- 立法院（1973）。立法院第一屆第 52 會期第 25 次會議紀錄公務人員保險法修正草案審查修正案－廣泛討論。**立法院公報**，第 62 卷第 100 期，頁 4-30。
- 立法院（1974a）。「公務人員保險法」修正草案審查修正案－逐條討論－。**立法院公報**，第 63 卷第 2 期，頁 2-21。
- 立法院（1974b）。「公務人員保險法」修正案－完成三讀。**立法院公報**，第 63 卷第 6 期，頁 97-106。
- 立法院（1974c）審查「公務人員保險法」修正草案。**立法院公報**，第 63 卷第 30 期，頁 37-52。
- 立法院（1980）。立法院內政、教育、法制、財政四委員會第 1 次聯席會議紀錄（第 65 會期）審查「私立學校教職員保險條例」草案。**立法院公報**，第 69 卷第 93 期，頁 41-56。
- 立法院（1999a）。立法院第三屆第 6 會期內政及邊政、法制、教育、財政四委員會審查「考試院、行政院函請審議『公務人員保險法修正草案』，並廢止『私立學校教職員保險條例』及『公務人員眷屬疾病保險條例』」案第 1 次聯席會議紀錄。**立法院公報**，第 88 卷第 6 期（四），頁 441-466。
- 立法院（1999b）。立法院第四屆第 1 次會期第 11 次會議紀錄「公教人員保險法」--完成三讀。**立法院公報**，第 88 卷第 25 期（一），頁 206-243。
- 立法院（2000）。立法院第四屆第 2 會期第 16 次會議紀錄修正「公教人員保險法」第十三條、第十四條、第二十六條條文--完成三讀。**立法院公報**，第 89 卷第 6 期（二），頁 189-197。
- 立法院（2002）。立法院第五屆第 1 會期第 20 次會議紀錄修正「公教人員保險法」第九條條文--完成三讀。**立法院公報**，第 91 卷第 40 期（二），頁 733-735。
- 立法院（2005）。修正「公教人員保險法」第五條、第六條、第八條、第十條、第十三條、第十四條、第十八條及第二十六條條文；並增訂第十三條之一、第十五條之一、第十六條之一及第二十四條之一條文--完成三讀。**立法院公報**，第 94 卷第 1 期（上），頁 82-106。
- 古允文（2005）。世代契約與凝聚—老人經濟安全政策走向的思考。載於詹火生、柯木興編，**建構台灣老年經濟保障制度論叢**（頁 47-61）。台北市：國家政策研究基金會。

- 行政院經濟建設委員會（2008）。**中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計**。台北市：行政院經濟建設委員會
- 朱青、郭雪劍著（2007）。**養老保障多支柱養老體系下的公共養老金計畫**。中國北京：中國社會出版社。
- 吳庚（2004）。**憲法的解釋與適用**（第三版）。台北市：作者出版。
- 柯木興（2005）。社會保險年金與退休金基本概念。載於詹火生、柯木興編，**建構台灣老年經濟保障制度論叢**（頁 81-92）。台北市：國家政策研究基金會。
- 柯木興（2007）。**社會保險**。台北市：中國社會保險學會。
- 郭明政（2009）。**年金政策與法制**。台北市：元照。
- 陳慈陽（2004）。**憲法學**。台北市：元照。
- 陳新民（1992）。**憲法基本權利之基本理論**（上冊）。台北市：作者出版。
- 黃異（2009）。**行政法總論**（增訂六版）。台北市：三民。
- 臺灣銀行公教保險部編（2009）。**公教人員保險統計**。台北市：編者印行。
- 銓敘部（2005）。銓敘法規--公教人員保險法。2009 年 9 月 11 日取自銓敘部全球資訊網，網址：<http://www.mocs.gov.tw/law/main-law-list-a.aspx?ln-id=nam0410070134>。
- 謝森中（2006）。從經濟觀點看戰後台灣經驗----一個實際參與者的見證。載於宋光宇編，**台灣經驗（一）一歷史經濟篇**（頁 141-166）。台北市：東大。
- 鍾秉正（2005）。**社會保險法論**。台北市：三民。
- Holzmann, R., & R. Hinz (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: The World Bank.
- Holzmann, R., R. P. Hinz, & M. Dorfman (2008). *Pension System and Reform Conceptual Framework*. The World Bank Social Protection & Labor SP Discussion Paper No. 0824.
- Schwarz, A. M. (2006). *Pension System Reforms*. The World Bank Social Protection SP Discussion Paper No. 0608.
- World Bank (1994a). *Averting the Old Age Crisis*. Oxford University Press.
- World Bank (1994b). *Averting the Old Age Crisis Summary*. Washington, DC: The World Bank.

An Analysis on Pension Annuities of Government Employees' and School Staff's Insurance

Wen-Jong Wang*

Abstract

The main ideology of the content is based on whether the government employees' and school staff's insurance needs a pension reform and whether the annuity regime is realistic for pension. If answer is for sure, what subject matters should be addressed for amendment? Which part of the existing law and regulations should be amended? Therefore, this article separately takes widespread aspects into account regarding legal evolution, purposes and legal characteristics of pension, analysis and demand of the current pension system, fundamental principles of pension reform, and theoretical framework and mechanism designed for the government employees' and school staff's insurance. Ultimately, the basis of this research will refer to a basic framework of practical reform.

Keywords: government employees' and school staff's insurance, pension, annuity

* Director, Kouhu Township Public Kindergarten, Yunlin County / Ph.D. Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-Sen University