



第二章 文獻探討

退休是每一位從事工作者所必經的路程；隨著時代的演進、社會環境的需求，退休制度的功能與目標自然隨之有所變革，以求能符應整體環境之所需。我國的教師退休法令幾經修正，並於民國八十五年二月一日實施新制，確立了退撫基金的設置，使長期由政府全額負擔的教師退休給付，改由政府與教師共同撥繳費用。進入二十一世紀，全球的退休制度，因二次世界大戰後所產生的嬰兒潮世代屆臨退休年齡，而面臨退休金財務上沉重的負擔，因而世界各國無不積極尋求完善的退休制度（柯輝芳，2000：18）。

有鑑於此，本章第一節，先探討退休制度的相關概念，釐清退休制度之涵義，界定說明退休理論，並將退休制度之類型加以敘明。第二節，就近兩年來國內各界對教師提前退休之重要研究文獻探討。第三節，分別就引起各界爭議、並導致教師提前退休的幾項相關議題，如優惠利率存款、展期年金制度、高中職回歸地方、五五優退專案等加以敘述探討。第四節，則就全國教育人員退休狀況說明、分析，同時針對宜蘭縣八所國立高中職校教師退休現況加以探討，並與全國教育人員退休狀況作一綜合分析說明。

第一節 退休制度概述

本節旨在從既有文獻探討退休制度的意義、退休的理論、公教人員退休制度理論基礎、退休制度的類型，並將各國法定退休年齡列表

對照。

壹、退休制度之意義

所謂退休，簡單的說，就是具備法定資格的公教人員，任職達一定年資、年齡或具有其他法定原因，退離現職，而由國家依法給與其本人一筆金額以為酬報（劉昊洲，1994a：3）。至於退休制度，乃指政府以法令規章所規定之一套制度，使受雇者在一定的原則、方法、步驟、程序及手續下，辦理退休事宜之謂（徐有守，1991：3）。以下由法律、道德、經濟等層面說明退休制度制定之意義：

一、法律層面

退休制度的建立，可謂為雇主之職責所在，亦是受雇者之權利。由於人事新陳代謝之需，引用新知能新技術之必要性，甚或崇功報德之情義，因而對受雇者在職期間之貢獻予以報酬。退休制度之實施，在法律角度而言，並非對退休人員之恩惠，而是雇主對其員工所應負之責任，亦為受雇者應向雇主要求之權利（吳文靜，2002：9）。

二、道德層面

退休制度之訂定，由道德層面觀之，可謂是對人性的尊重，當受雇者之年齡或服務年資，達到一定標準而無法繼續服務時，雇主應發給一定數額之退休金，以使受雇者得以終養餘年（吳文靜，2002：9）。

三、經濟層面

退休制度之實施，可促進人事新陳代謝而提高組織人力之素質，增加工作效率，避免過多而產生無謂之浪費。進一步而言，從微觀經濟層面來看，雇主之所以允許老年退休，乃是基於生產效率化、合理化的要求。從巨觀經濟層面來看，經濟的不景氣，激發出退休制度的建立，因為退休制度可以人為的減少失業者，如老年退休可以增加就業機會，同時藉由退休金的給予以刺激消費者和使資金回流到市場上，以刺激景氣復甦（林銘山，2002：27）。

貳、退休理論

退休為每一位從事工作的人所必經的過程，在談及退休的概念理論時，我們可以從四方面加以探討：

一、撤退理論 (disengagement theory)

撤退理論，亦稱為「減少參與理論」，是由康米和亨利(Cumming,C. & Henry,W.E. , 1961) 在一九六一年所提倡的，他們認為老年不一定是中年的延續，而是從現存的社會角色、人際關係以及價值體系中撤離，此種撤退並非社會力量壓迫的結果，只不過是老化現象中一種內在本質的成長過程，其基本觀點乃是假設人的能力係隨生命週期而降低，勞動者個人與所服務之組織的關係，不可避免地將會有終止的情形產生。撤退理論主張撤退是一種普遍的現象，乃基於生理的歷程所致。由於老人健康不良、反應欠佳、行動遲緩，因此漸漸對週遭事物減少興趣，而逐漸撤離，而由工作組織中退離之目的，在於減少因個人之亡故而導致對於工作環境有不利之影響，此一觀點與新陳代謝之生態法則實無二致。因此撤退理論主張應建立限齡退休的制度，使勞動者個人的身心狀況不致造成工作組織之損失(黃富順，1995：231)。

二、活動理論 (Activity Theory)

活動理論認為退休者和一般人一樣，仍具有正常的心理和社會需求，所以，退休者在喪失社會角色及社會網絡逐漸減少之下，會使其從社會關係中撤離，加上太多的空閒時間，對老人而言，形成更多的心靈空虛與孤寂，加速老年身心的衰退。此時，老人參與社團活動或志願服務，對老人持續中年的活動或尋找替代性活動，提供一個社會參與的機會。

活動理論主張老年是中年的延續，可和中年一樣，從事社會的工作，參與社會的活動；因為老年人愈活躍，愈與社會生活保持聯繫，老化愈順利。故老年人應儘可能維持與中年時一樣多的活動，並為退

休所帶來的損失和配偶、朋友的逝去尋求替代（黃富順，1995：232）。學者指出，老年人儘管已經退休，仍不願喪失原先在社會中扮演的角色，認為種種角色和活動應予以延續和維持；這一理論學者強調「行為須合年齡」，否認老化的存在。這對退休的老者，有很大的幫助，社會可以為這些退休人員安排一些活動，擔當義務工作、或者再就業的機會，使老人仍舊對社會有所貢獻（沙依仁，1996：194-197）。

三、邊際理論（theory of margin）

此一理論介於活動理論與減少參與理論之間，是馬克拉斯基（M.Y.McClusky）在一九七一年所提出的邊際理論（theory of margin）。此一理論主張老年人對中年時的精力和能量應努力維持在一種邊際的程度。所謂「邊際」就是指應付生活的能量（power）要比生活上待解決的各種負擔（load）和問題要多一點。即負擔不能超過能量的界線，要維持在能量界線之下。故邊際理論不主張老年人要從過去的生活中撤退，也不主張要保持原有的各種活動，而是活動量應在自己身心狀況所能負荷的情況下；同時對過去生活中的滿意事項，也應尋求替代，以便老年人生活愉快。例如老年期的教育，應不在於作向上流動，而應改以教導老年人做社會服務，創造性的手工技巧，以增進老年人的自尊，激發其成長，維持幸福感，進而達成幸福感（黃富順，1995：233）。

參、公教人員退休制度理論基礎

從上述法律、道德、經濟等層面說明退休制度制定之意義，可以解釋退休制度存在著多樣性與趨變性。公教人員屬於社會大環境的一個小環節，其退休制度亦是整個大環境的一部份，但是公教人員是國家公務的執行者，建立有效的退休制度，才能維持公務人才常新，確保公務人力精壯。退休制度要解決公務人員年老體衰、不能勝任工作的大問題，在學術研究上，每每基於不同觀點，各有不同的界說。以下從退休金概念與消費理論，探討我國公務人員退休制度的理論基

礎，其理論基礎約有下列數點（徐有守，1991：395-398）：

一、功績報償說（Merit Gratuity Theory）

此說認為退休金是雇主對於忠誠的員工的一種酬賞金（gratuities）或酬勞（rewards），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（Personnel Organism Theory）

此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機能的更新。國家基於道義責任，對於年老體衰的公務人員，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，以期維持及安定老年生活。

三、永久消費說（Permanent Consumption Hypothesis）

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。但是對於該如何維持永久消費能力，又有三種不同的見解：

（一）遲延工資說（Deferred Wages Theory）

認為退休金本來就是薪資的一部份，但是為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份薪資，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公務人員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（The Permanent Income Hypothesis）

此說認為永久所得才能維持永久消費，但這只是一種虛望，為使員工能維持永久消費水準，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（The life-cycle Hypothesis of Saving）

此說認為依個人終生的消費水準，是成水平分布狀態的，為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（Social Insurance Theory）

從互助角度與保險原理來看，公務人員在職服務時，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，進而取得退休給付之權利。此種方式已成為現今社會安全制度重要的一環。退休年金制度的目的，不再於防阻退休事實的發生，而是為退休後生活加以保障。（林銘山，2002：30-31）

綜上所述，退休制度理論不論從哪個理論來解釋，都有其或多或少的適用性，但似乎沒有放諸四海而皆準的論述。不過，退休制度在現今社會已成為重要的社會安全制度，是無庸置疑的；它保障退休後的生活，並使組織新陳代謝，增加生產力，是尊重人權的進步現象。

肆、退休制度之類型

各國退休制度不盡相同，我國教師退休制度與他國也不見得相同。茲分述之。

一、主要國家退休制度類型

由世界各主要國家的實施情況觀之，退休制度可分為強制退休、提前退休、彈性退休、部分退休及延遲退休等五種類型，其中提前退休與彈性退休頗為類似，亦可視為一類。以下即分別加以說明（王麗容，1991：21-24）：

（一）強制退休（mandatory retirement）

強制退休又可稱為命令退休，是一種以年齡為基礎的退休制度，以法令所規定之退休年齡，作為退休給付資格之限制。在某些國家，達退休年齡者，即可領取全額的退休給付，其中在大多數採行此一制度之國家中，符合退休給付資格者，不但可請領退休金，並且亦可繼續工作，但其中仍有不同的條件限制，如美國老年可以領老年津貼，同時工作，但是收入若超過定額，則津貼將扣除。

此種制度之支持者認為，強制退休可使屆齡退休者預作人生規劃、減少人事更替困擾，並可暢通就業市場之人力運用及組織之升遷管道；但反對者則認為，這種制度是年齡歧視政策，政府在退休政策上應該發展年齡中立的就業和退休政策，如忽視老人人力，老人人力缺乏有效利用，將是社會發展和經濟成長的損失。

(二) 提前及彈性退休(early retirement and flexible retirement)

提前退休是指尚未達到法定退休資格或年齡，因個人健康、就業環境或其他因素，依法得申請退休。

各國提前退休選擇方案中，主要基於人道理由，如生理和心理有障礙者；工作於危險、困難、不健康之環境者；有的是基於經濟理由，如失業一段期間者，退休以便讓失業青年有更多的就業機會；有的是基於個人之「社會成就」(social-achievement)，如工作滿相當之年數，而提供老年人的退休選擇；也有基於公共利益之考量，如裁員或使缺乏工作能力或效率之人員提早退休。各國提前退休之規定，並不盡相同，其所能領取的退休給付的數額，無論是全額、減額或特定數額，在各國也有很大差異，但無論是何種型態的退休給予，皆係肯定老年工作者的「工作權」和「休閒權」的選擇。

和提前退休制度息息相關的是彈性退休制，由於退休條件賦予老年工作者有選擇其退休年齡自由的「彈性」，結果往往是傾向採行提前退休。因此在實務上，提前退休與彈性退休，兩者幾乎密不可分。以德國為例，彈性退休係指允許保險年資超過三十五年者可在六十三歲

至六十七歲間提領退休金，然而選擇至六十七歲才申請退休者卻為少數，因此彈性退休，實質上最後演變成提前退休的另一種理由（吳國輝，2002：34）。

（三） 部分退休（partial retirement）

部分退休乃於瑞典首先採行，近年來引起其他國家的重視。一九七五年瑞典通過「部分年金安全法案」(The Partial Pension Insurance Act of 1975)，目的在鼓勵介於六十歲至六十四歲間的老年人減少工作量，只從事非全職之工作，領取部分工作的退休金。

在瑞典，這種部分退休方案被視為彈性退休的一種形式，提供雇主及工作者在退休金給付上的另一種選擇。根據一九八二年的一項研究，部分退休制度相當成功，有四分之一合乎資格者使用這個制度，且由於它優厚的給付和提供繼續就業之誘因，使得瑞典的提前退休制度反而幾乎失去作用（吳國輝，2002：35）。

（四） 延遲退休（deferred retirement）

延遲退休主要目的為鼓勵仍有生產力之老年人留在勞動市場上繼續服務，其基本假定為人的生命期望值延長，健康情形較過去為佳，且老年人之勞動力亦有助於整體生產力的提升。而最主要的考量因素，則是來自退休給付龐大支出的社會成本和財務考量。

由於近年來老年依賴率的增加，威脅到退休金的收入和支出之間的平衡情況，若延長老年退休年齡或提高法定退休年齡，將可以暫時減少退休給付的支出，而且可以增加保險額的收入，既可開源又可節流，不失為解決社會安全體制財務困難的方法。

以上幾種退休制度，各有利弊；每一種方式都有可取之處，但也各有限制。政府在制定退休法規時，宜參酌我國社會現況及需求，選擇較為適合之方式作為參考，以求對退休人員與整體社會環境能有所助益。茲將世界各國法定退休年齡及退休類型列出，如表 2-1-1。

二、我國公立學校教師退休類型

目前我國教師之退休類型，依「學校教職員退休條例」可分為下列三種：

(一) 應即退休

其意義與前述命令退休相當，依該條例第四條規定：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、心神喪失或身體殘障不堪勝任職務者。

(二) 申請退休

其意義與提前退休相當，依該條例第三條規定：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。

(三) 延遲退休

依該條例第四條規定：教職員已達前項第一款所規定之年齡（指年滿六十五歲者），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，此即為所謂的「延遲退休」。

綜合言之，提前退休既是上述五種退休制度類型之一，也是我國三種退休制度類型之一種，本研究即針對提前退休此一類型為主題，並從社會現象的角度為出發點去探討。

表 2-1-1 世界各國公教人員法定退休年齡一覽表

國家或地區	法定退休年齡及條件	自願（提前）退休	延遲退休	部分退休
聯合國專任工作人員	六十歲，服務滿五年以上。	五十五歲，服務滿五年以上，所領年金須乘以折扣點。		
英國	六十五歲；刑事工作人員得為五十五歲。	五十歲以上，未達六十歲，因機關裁撤或身體不健康等因素申退。	可延長最多五年。	
法國	六十歲；如擔任危險艱苦勞力職務，得為五十五歲。	服務滿二十年以上，未限年齡。	可延為六十五歲。	
美國	原為七十歲，後依一九八六年聯邦公務員退休法，改為六十歲至六十五歲。	任職二十年以上，年滿五十歲，或任職二十五年以上，不限年齡。		
德國	六十五歲。	服務滿二十五年，未限年齡。	得延至七十歲	
義大利	六十五歲，且服務滿二十年。	服務滿四十年，不限年齡。		
日本	六十歲，另有若干特殊性質之職位，法定退職年齡較長，如檢察官為六十三歲，檢事總長為六十五歲，公立大學教師約為六十歲至六十七歲，由各校自訂。		確有必要時得延長三年。	

中國大陸	男性年滿六十周歲，女性年滿五十五周歲的，或喪失工作能力者。	男年滿五十五周歲，女年滿五十五周歲，且工作年限滿二十年的；或工作年限滿三十年。		
瑞典	六十五歲。			介於六十歲至六十四歲間，減少工作量，只從事非全職之工作，領取部分工作的退休金。
挪威、愛爾蘭	七十歲。			
冰島、丹麥	六十七歲。			
菲律賓、俄羅斯、土耳其、荷蘭、瑞士、奧地利、葡萄牙、捷克、阿根廷、西班牙、加拿大	六十五歲。			
希臘	六十二歲。			
泰國、尼泊爾、沙烏地阿拉伯、巴基斯坦、紐西蘭、埃及	六十歲。			
斯里蘭卡	五十八歲。			
印尼	五十六歲。			
馬來西亞、印度	五十五歲。			

資料來源：研究者根據鍾象本(2000)「我國公務人員退休制度之演進」
整理繪製

第二節 教師提前退休之研究文獻

自民國八十五年教職員退撫新制施行後，全國各級公立學校教職員退休人數，每年均以六、七百人的數量緩慢增加；唯自八十九年起，國內政經環境蛻變，退休人數隨之大幅增加，八十九年遽增一千四百餘人，九十年增加二千五百人，九十一年稍微緩和，但也增加一千多人，這股退休熱潮延續已有三、四年，提前退休頓時成為社會各界關注之焦點，相關問題之研究，亦應運而生；僅將近兩年來各界探討教師提前退休之重要研究文獻，彙集整理如表 2-2-1。

表 2-2-1 教師提前退休之研究文獻一覽表

序號	時間	作者	題目	主要內容
1	2002 年	林銘山	國民小學教師自願退休問題之研究	以近二年內已經提前退休之國民小學教師為對象，探討提前退休相關因素為研究主題。
2	2002 年	吳文靜	國民中小學教師退休制度及其相關問題之研究	以國民中小學教師為對象，探討我國教師退休制度之相關議題。
3	2002 年	林崑山	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	探討國民中小學教職人員對於退撫制度相關議題的看法以及改革意見。
4	2001 年	陳靜嵐	公立中小學校長提早退休原因之分析及其社會支持系統之研究	探討公立中小學校長提早退休之原因和其任職校長時獲取社會支持之狀況和需求。

5	2002 年	楊朝祥	教師擠退，所為何來？	探討教師搶退的原因、造成之影響以及政府因應之道。
6	2002 年	江文雄	活出快樂人生—迎接老年的生涯規劃	探討教育人員搶退之原因、衍生之問題，如何看待退休問題，做好生涯規劃。
7	2002 年	羅育平 黃勝治	老夫子求退—追蹤報導	探討國民中小學教師花招百出之退休怪現象。
8	2001 年	隋夢真	又見教師退休潮	探討教師退休潮的原因，建議釋放正面肯定訊息，留住默默耕耘努力的資深教師。
9	2002 年	林淑芬	教師退休潮的醒思	探討教師退休潮的原因、建議事項與結論。（題目「醒思」應為「省思」之誤）
10	2001 年	陳金貴	從人力資源發展看教育人員退休風潮	探討教師退休潮的原因、因應之道。

資料來源：研究者自行整理繪製

茲根據上表所列提前退休之相關研究文獻，檢視其內容，作一簡單之分類描述：

壹、在研究對象上

在研究對象上，有綜合就國民中小學現職教師為對象的，如吳文靜（2002）的「國民中小學教師退休制度及其相關問題之研究」；有單就國民小學近二年內退休生效之教師為對象的，如林銘山（2002）的「國民小學教師自願退休問題之研究」；也有就國民中小學提前退休之校長為對象的，如陳靜嵐（2001）的「公立中小學校長提早退休原因之分析及其社會支持系統之研究」；至於林崑山（2002）的「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」，其定義教職人員指：「工作於學校的人員，包括在學校擔任科任老師、級任老師、行政人員及主任，舉凡於公立學校皆屬教職人員。（林崑山，2002：7）」泛指公立學校，並未明確交代研究對象，無從得知是否涵蓋高中職校教師，惟據所述「科任老師、級任老師」之名詞而言，應以國民小學教師成分居多；另外「教師擠退，所為何來？」（楊朝祥，2002）「老夫子求退—追蹤報導」（羅育平、黃勝治，2002）「又見教師退休潮」（隋夢真，2001）「教師退休潮的醒思」（林淑芬，2002）等文章所探討之內容，亦皆以國民中小學教師為主，鮮少以高中職校教師為調查研究之對象，更無就高中職校提前退休教師與預定退休教師為研究主體者，至於陳金貴（2001）「從人力資源發展看教育人員退休風潮」以及江文雄（2001）之「活出快樂人生—迎接老年的生涯規劃」一文，亦未點明所指範圍，但就所提出之心得與見解，應是泛指各層級教師而言。

貳、在研究主題上

就研究主題觀之，提前退休研究範圍亦甚為廣泛，有就退休制度法制層面探討的（吳文靜，2002；林崑山，2002）；有就促成提前退休決定因素去探討的（吳文靜，2002；林崑山，2002；林銘山，2002；陳靜嵐，2001；楊朝祥，2002；江文雄，2002；隋夢真，2001；林淑芬，2002；陳金貴，2001）；有就教師大量退休造成之影響去探討的（吳文靜，2002；楊朝祥，2002；江文雄，2002）；也有提出改革意見與建議的（吳文靜，2002；林崑山，2002；林銘山，2002；陳靜嵐，2001；楊朝祥，2002；江文雄，2002；隋夢真，2001；林淑芬，2002；陳金貴，2001），可謂各有立論與取捨，均值得留意。

唯因研究範圍廣泛，如就單項探討，恐有顧此失彼之缺憾；如擬全面探討，則難免又有蜻蜓點水之流弊；如林銘山（2002）除以提前退休相關因素作為研究主題外，並探討提早退休後的經濟狀況、生活

安排、退休後生活滿意度狀況以及對退休制度的看法，為求面面兼顧，探討題項稍嫌龐雜，內容亦難謂深入周延（林銘山，2002：142-143）。該文將退休決定因素分成個人因素方面、經濟因素方面、家庭因素方面、工作環境壓力方面、退休制度方面、退休後生活等六點探討，分項細密，值得參考借鏡；唯六項因素之細目，繁簡不一，經濟因素方面只有二項，家庭因素方面三項、退休後生活四項、個人因素六項、退休制度七項，工作環境壓力方面則高達十五項之多。此外歸類未盡明確，部分又嫌繁瑣，如個人因素方面提到「工作沒有意義」，在工作環境壓力方面又有「工作缺乏成就感」，似有疊床架屋、未盡精當的疑慮。

如林崑山（2002）以退撫制度改革之研究為題，調查問卷卻偏向「退休方案影響因素」為主，所列舉之因素有個人因素、環境因素、內在因素、外在因素、早退因素、政策因素、教育因素等，論者或有歸類含混籠統，不夠明確精當的批評；像該文結論中所述影響教職人員退休最主要的原因是「早退因素」（林崑山，2002：121），早退因素之細項如年齡因素、身體狀況、經濟因素、教學品質、教改壓力，卻又分散在以上各因素之中，其實早退只是事實之陳述，不可謂為因素之一。另外，全文在建議中只提出一項呼籲--「勿讓退休制度的改革阻礙教育的發展」（林崑山，2002：124），見解似嫌空洞，不夠具體周延，改進方案亦付諸闕如，殊屬遺憾。

如吳文靜（2002：93-95）所探討的有：退休制度之概念、相關法規與執行情形、分析教師退休制度現存問題，同時針對我國國民中小學教師退休制度，提出改進建議。內容鉅細靡遺，十分詳盡，尤其分別提出對教育行政機關、學校行政單位、學校教師等之各項建議，頗有見地，足資參考；唯獨對教師提前退休之原因與帶來之影響，雖曾提起，但著墨不多。如陳靜嵐（2001：26）針對七位提前退休之國民中小學校長進行訪談，藉以探討國民中小學校長提早退休的原因、任職時社會支持的情形、提早退休的原因與社會支持需求之關聯性。因

採用質性研究方法，運用深度訪談法進行資料之蒐集，得到提早退休的原因之結論，分為推離校長之路的推力—情感因素與拉離開校長之路的拉力—個人理想因素及家庭因素。提前退休之心路歷程較能彰顯，但選樣無多，較難概括所有提前退休校長之看法與意見。

至於單篇文章中，前教育部長楊朝祥（2002）「教師擠退，所為何來？」一文，特別值得一提。該文概括言及，教師大量擠退，形成搶退風潮，造成幾項嚴重之問題：（一）教師士氣渙散、教改成效堪虞；（二）缺乏經驗傳承、新進教師成長延緩；（三）造成財政重大負擔、擠壓教育資源。分析教師之所以擠退、搶退，則提出十項原因，為：（一）社會價值觀的改變；（二）教師對生涯規劃的重視；（三）師資培育制度的興革；（四）教育改革的進行；（五）知識半衰期的縮短；（六）校園溫馨氣氛的消褪；（七）不合理的退休制度；（八）退休制度興革遲遲未定；（九）人力凍結、負擔加重；（十）對政府財政及信賴的潰散。面對教師擠退風潮，又分別提出十項因應之道：（一）重振尊師重道的風氣；（二）建置志業教師培育制度；（三）鼓舞教師教改熱誠；（四）充分提供在職進修機會；（五）建構溫馨校園；（六）合理配置校園人力；（七）建立合理退休制度；（八）儘速完成公教分途；（九）保障原有教師權益；（十）提振政府誠信形象。分析有理，見解精要，對提前退休之問題，急需面對探討之課題與解決改善之策略，對研究者擬研究之主題有莫大啟示，故而蔚為本研究寫作之依據與張本。

江文雄（2001）在「活出快樂人生—迎接老年的生涯規劃」一文中，也有頗多值得研究者參考之題材；該文除了就（一）聰明人看退休，一顆智慧心；（二）退休是為了發掘更豐富多彩的自我；（三）人生不是變老而是變好；（四）迎接老年的生涯規劃經驗分享；（五）新好老人的期許等五方面提供寶貴的經驗心得。另外提出教育人員退休風潮的省思認為（一）近年來退休人員有遞增現象；（二）退休優惠存款國庫倒貼年近百億。同時分析教育人員搶辦退休原因，可分成個人方面、家庭方面、工作方面、社會方面等，都有值得參考之處。

至於羅育平、黃勝治(2002)「夫子求退」一文，則是就國中小學教師為求順利退休，花招百出之情形加以整理報導。隋夢真(2001)「又見教師退休潮」，則以感性口吻表達「如今有越來越多以春風化雨為己志的長者，高唱不如歸去的意志是如此堅定」的感慨。林淑芬(2002)、陳金貴(2001)也都就「教師退休潮」提出分析與具體建議，林淑芬將「教師退休潮」的原因歸納為：(一)師生關係的轉型；(二)社會大眾對教師的評價；(三)教改政策的陸續推動；(四)退休制度的生變；(五)教師對教學工作的不滿。因而提出：(一)編足經費，因應退休需求；(二)柔性勸導；(三)審慎研議退休制度修正；(四)加強教師在職訓練；(五)教職重新定位等建議，都有足供相關單位參考之價值。惟題目「教師退休潮之醒思」，「醒思」應為「省思」之誤。

而陳金貴(2001)則指出教師提前退休的原因為：(一)對大環境缺乏信心；(二)月退休金與薪資相當的誘惑；(三)工作環境的轉變；(四)師生資質的改變；(五)新課程的挑戰；(六)第二春的開創；(七)個人理由的申請。所提出之因應方式之建議，如成立專案小組：深入調查及分析教師退休風潮之原因並提出解決之道，都有值得借鏡之處。

參、在退休名稱上

檢視上述有關之學位論文或單篇文章內容，在退休名稱上則有一些差異，如林銘山(2002)的「國民小學教師自願退休問題之研究」，文中多次引述「學校教職員退休條例」第三條，將應即退休稱為「命令退休」，而將相對於應即退休者稱為「自願退休」；林崑山(2002)之「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」，將教職人員歸類為公務人員，將退休分為「自願退休」與「命令退休」；而陳靜嵐(2001)的「公立中小學校長提早退休原因之分析及其社會支持系統之研究」，指明校長是「提早退休」。

根據「學校教職員退休條例」第三條規定：教職員有下列情形之一者，得申請退休：

一、任職五年以上，年滿六十歲者。

二、任職滿二十五年者。

前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於五十五歲。

第四條規定：教職員任職五年以上，有下列情形之一者，應即退休：

一、年滿六十五歲者。

二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。

第五條第二項規定：教職員於年滿五十五歲時，得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。

「學校教職員退休條例」中雖有「自願提前退休」之稱謂，唯根據劉昊洲（1993a：182）在「我國教育人事制度析論」一書中，論及公務人員與學校教職員退休制度不同時，認為「大體言之，不論是公務人員、公營事業人員或學校教職員，退休種類只有兩種，一種是年資已超過一定年限，依其個人意願而申請辦理的退休，一種是年齡已到限齡屆退或因體能的障礙，由政府依法限定其辦理的退休，只是其名稱有所不同而已。在公務人員稱自願退休及命令退休，在學校教職員則稱申請退休與應即退休」。

職是之故，公務人員與學校教職員在退休之名稱上有所分際，不可混用；公務人員依法定程序申請提早離開工作崗位稱為「自願退休」，屆齡退休稱為「命令退休」；學校教職員屆齡退休稱為「應即退休」，提早離開教職則稱「申請退休」，但在一般說法上則稱為「提前退休」或「提早退休」。

綜合言之，以上相關研究文獻略有不足之缺憾：

（一）、在研究對象上，除就一般對象採綜合探討外，主要針對國民中小學教師，鮮少以高中職校提前退休教師作為研究之

對象。

(二)、在研究主題上，可謂五花八門，各有偏重，唯亦少有就高中職校教師提前退休之原因、造成之影響、以及改善策略進行有系統、深入之研究。

(三)、在研究名稱上，眾說紛紜，各有不同。

基於以上三項主要理由，為釐清教職員退休稱謂，探討高中職校教師大量提前退休衍生之問題，因此針對公立高中職校教師提前退休之問題，實有其研究之意義與必要。

第三節 影響教師提前退休相關問題

提前退休熱潮，這幾年也延燒到國立高中職校，而且短期內仍然看不出有減緩的跡象，甚至絕大多數教師，年滿五十歲可以支領月退休金，就急著退休，或者打算退休，心中夾雜著退與不退的矛盾；目前有關退休制度與福利，如優惠存款、五五優退專案等，不僅攸關教師權益，又廣受大眾矚目，也是社會各界爭議不休的話題，而銓敘部積極規劃的展期年金制度，或由於宣導不周，導致教師人心惶惶；實施十二年國教後、高中職回歸地方的問題，教師則對未來歸屬充滿疑慮。

影響提前退休之因素眾多，不一而足，除了上述諸項因素外，在個人身心因素上，有可能是健康狀態不佳；也有可能是家庭因素、經濟考量、工作壓力或職場工作方向理念不合等；也有可能是受到社會大環境之影響，例如：(一)對國家危機的認知：影響國家「存亡」之事件，如中美斷交、中共文攻武嚇、台海危機。(二)對退休政策之期望：預期退休權益之保障。(三)整體經濟發展狀況影響選擇：民間工商業待遇高於公部門、失業率情況。(四)退休法制誘因：加發基數、領取月退休金及優惠利率存款制度之設計。(五)政府組織調整：業務內容、壓力改變(陳清添等，2003：19)。

本節只分別針對年息百分之十八優惠利率存款、展期年金制度、五五優退專案、高中職回歸地方等四項較具爭議之話題加以探討。

壹、年息百分之十八優惠利率存款問題

有關退休公務人員一次退休金准予辦理優惠存款應否取消問題，社會各個階層，彼此看法，南轅北轍，仁智互見。但卻引起教師之恐慌，擔心優惠存款被取消，故紛紛申請退休。

所謂優惠存款，係指依政務人員退職酬勞金給與條例、公務人員退休法、學校教職員退休條例及陸海空軍軍官士官服役條例而退職、

退休或退役之人員，若其在法定日期前（按退休公務人員在民國八十四年七月一日前，退職政務人員在民國八十五年五月一日前，學校退休教職員在民國八十五年二月一日前，退役軍官士官在民國八十六年元月一日前），有關核定有案之任職年資，而依法領取之一次退休金、一次退職酬勞金以及公保養老給付、軍保退伍給付（但不包括月退休金、月退職酬勞金及退休俸），即可依各該所屬之優惠存款辦法，向被指定之存款機關臺灣銀行及其各地方分支機構辦理優惠存款。優惠存款利息按行政院核定比照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。超過銀行牌告利率之利息，由各級政府編列預算補足。在銀行存款利率不斷走低的情況下，此一補貼退休公務員優惠存款利息差額之經費，確實已成為各級政府龐大的財政負擔，也凸顯此一問題是否公平與合理的爭議。

按退休公務人員優惠存款制始於民國四十九年，當年十月，政府鑑於公務員待遇微薄，所領退休金不足以安家養老，因而訂定發布「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」，藉以彌補退休金之不足，防止無恆產退休老人社會問題的發生。其後學校教職員、退職政務人員紛紛跟進，並擴及公保養老給付。

施行迄今，優惠存款存戶約有十三萬七千多戶，各級政府近年貼補之利息差額一年計約六百三十億元。存款戶數雖然不算太多，但總存款金額及政府補貼利息差額之經費負擔，確實已為許多有心人士矚目及重視，並引發應否調降優惠存款利率，甚至取消優惠存款的爭議。正反兩面的理由，根據尚德智（2002：3）之分析如下：

一、反對優惠存款的理由

大體言之，反對繼續給予退休公務員優惠存款的理由，主要有下列四點：

（一）違反法律保留原則

依中央法規標準法第五條規定，關於人民之權利與義務均應以法律定之。退休公務員亦為人民之一部分，給與優惠存款係屬重大的經濟權利，未以法律定之，只以「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」等行政命令加以規範，顯然有違法律保留原則之虞。又該辦法之法源依據為公務人員退休法施行細則第三十二條，施行細則本身僅為行政命令，以法律授權訂定的行政命令為依據，再授權去訂定影響權益如是之大的行政命令，亦有不妥之處。依行政程序法第一百七十四條之一規定，法規命令應以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定，逾時失效，所有優惠存款辦法均仍未依此規定修正，實屬不爭之事實。由上述觀之，優惠存款既無明確法律依據，且有違行政程序法規定，自應取消。

（二）退休實質所得偏高

我國早期公務員待遇不佳，退休金亦屬偏低，是個不爭之事實，但近年來現職人員待遇，除少數高階人員外，俸給待遇已不輸給民間企業；連帶的退休人員實質所得也大幅調升。以薦任九職等年功俸七級任職三十年退休為例，新舊制任職年資核算之一次退休金及公保養老給付，總共可領到新台幣四百多萬元，其所支領退休全部所得，扣除新制年資及其他不能辦理優惠存款之金額，如均辦理優惠存款，每個月將有利息收入六萬元左右，其實質所得僅比現職公務人員略低，甚至還比一般勞工收入要好，未有工作卻有如此收入，顯然不盡公平合理。

（三）當前國家財政困難

過去我國各級政府財政收支一向本諸撙節原則，故略有節餘，但近年來各級政府紛採大規模擴張支出政策，復以經濟不景氣，稅收情形不如理想，因此大幅舉債，債務餘額快速攀升，目前累積債務總額已高達二兆八千多萬元，成為各級政府龐大的、沉重的負擔。而公務員退撫支出的比例，也有緩慢成長的趨勢，以民國九十年中央政府退

撫支出為例，即高達一四一三億元，佔總預算支出一兆六千三百七十億元的百分之八點六，所佔比例明顯偏高。職是在國家當前財政困難的情況下，退休公務員也應共體時艱，調降甚或取消優惠存款。

（四）勞工並無優惠存款

一般勞工與公務員同為國家公民，同為薪水階級，故應有公平合理之基礎，不應因僱主不同而成為次等公民。一般勞工能任職至退休而領取退休金者本已不多，而其領取之退休金與勞保老年給付均不能辦理優惠存款，何以獨厚退休公務員？又，優惠存款制訂定當時，容有其有獨特的時空背景，但現在環境既已改變，即不應再繼續死守此一既得利益不放，繼續做一個與勞工階級不同的特權分子。因此，為求公平合理，退休公務員優惠存款應予取消；否則，勞工就應比照給予優惠存款。

二、主張優惠存款的理由

雖然社會有質疑優惠存款制的聲音，然而也有不少人認為仍應繼續辦理優惠存款，其優惠利率亦不可率爾調降，特別是在職與退休公教族群。他們所持的理由主要有下列五點：

（一）特別權力關係

國家是公務員的僱主，公務員代表國家執行公權力，其身分自與一般人民有所不同。國家在這種往昔稱為特別權力關係，但目前已逐漸往公法上職務關係調整的情況下，自可因實際需要，對公務員予以特別限制，如罷工權，並在其他方面給予特別權利，如薪俸權，此與和國家僅有一般統治關係的勞工，自有不同。如以公司作比喻，公務員就是員工，勞工則是顧客，兩者基礎不同，關係不同，自不宜率爾比較或援引，故以退休勞工無優惠存款為理由而否決退休公務員優惠存款的說法，明顯不通（尚德智 2002：3）。

（二）信賴保護原則

國家與公務員之間有一種類似契約或承諾的關係，國家對於公務員的義務要求、權利給予、責任負擔等事項，均以法規事先加以明確規定，以便公務員自行決定是否願意加入或繼續從事公務行列，國家既明文規定給予退休公務員優惠存款之權利，公務員相信國家之行為而作一些必要之配合與安排，自應受到合理之保護，斯即行政程序法第八條及相關法規所謂信賴保護原則之通用，故國家不應失信於公務員，單方面的率爾停止優惠存款制。至於是否應以法律明文規定，那是國家的問題，不可歸責於公務員；也是立法技術的問題，不應影響實質的判斷（尚德智 2002：3）。

（三）遲延薪資給付

在往昔恩給制的退撫給與，除資績報償、養老卹孤等學說外，也有一說認為這是遲延給付的薪資，政府於公務員在職工作時應得的一部分薪資，予以保留，俟其退離職務時再行發給。優惠存款制即是政府遲延給付的薪資，也就是退休金偏低，而採行的補救措施。因此退休公務員優惠存款是其應享的法定權利，也是政府應負擔的債務，並非福利，也非額外的施捨。

（四）漸進方式取消

早年公教人員待遇不佳，退休公務員退休金偏低，均屬事實，而近年來因福利支出、公共建設大增，以致政府財政困難，亦無庸多言。優惠存款制旨在彌補早年退休金所得明顯偏低之退休公務員生活，在退休公務員的退休所得明顯有所改善後，政府事實上已採取緩慢漸進的方式取消優惠存款，也就是說公務人員在民國八十四年七月以後進用的新進人員及任職年資，均不再享有優惠存款的權益，其他政務人員、教育人員、軍人也分別自八十五年或八十六年間停止適用。新制實施以來，因為方式緩和漸進，今年退休所得與去年或明年相較，不致差距太大，既未引起恐慌的退休潮，也被退休的或在職的公務員所接受，這也證明多數公務員是講理守法的一群，而非死抱既得利益不

放的反改革分子。少數政治人物何必趕盡殺絕，必欲去之而後快呢？

（五）改領月退休金

這兩年來自願退休公務員的人數明顯偏高，以民國八十九年為例，文職公務員退休人數高達一萬二千六百十六人，佔全體公務員六十萬二千四百零七人的百分之二點一。在公務人員部分，自願退休者共九千四百八十七人，支領月退休金與一次退休金之比例約為三比一；命令退休者共二千七百三十八人，支領月退休金與一次退休金之人數約略相當。自願退休人數大增，其因固有多端，但工作不順暢、對政府信心不足，恐是主因。如果風聞退休制度有不利於公務員的變革，例如斷然的、全面的取消優惠存款，勢將在變革之前又引發新的退休浪潮。根據最有利於自己的選擇與安排，這些退休公務員多半也會擇領月退休金，「活到老，領到老」，對於各級政府的財政負擔，更是長久的，難以脫卸的重擔。對於政府財政困境的解決，反而更為不利。

由上所述，可以了解主張取消優惠存款者與主張繼續維持優惠存款者均言之成理，各有充分理由。不過基於法治國的信念，政府在不取得全體公務員的共識與諒解前，似不宜貿然取消優惠存款制或調降優惠存款利率，以免失信於公務員，又引發新的爭議與困擾。至於因銀行不斷調降利率，以致凸顯退休公務員優惠存款高利率的問題。吾人認為應該回歸問題的本質，大家共同打拼經濟，讓經濟好轉，塑造提高利率的有利條件；同時敦促中央銀行督導各銀行，不能率爾調降利率。問題不應「失焦」，社會也不應沉淪為「均貧」(尚德智，2002：3)。

如今，爭議多時的公務人員一次退休金優惠存款利率百分之十八，經過審慎評估之後，考試院院會終於在民國九十二年一月十六日正式通過決議「維持現制，不作變動」(考選周刊，2003：1)。事關公教人員重大權益的話題，暫時告一段落。促成政府決策高層決定不調

降的原因，主要因為誠信及信賴保護原則外，另即在國庫負擔的考量。銓敘部精算報告指出，如貿然調降優惠存款利率，原先打算支領一次退享優惠存款利率的軍公教人員，恐將全數改領月退休金，政府每年財政反將負擔四千四百一十億元，如此考量，是有其道理。

貳、展期年金制度之研議

一、「展期年金制度」的規劃構想

所謂「展期年金制度」，就是銓敘部退撫司所提出「延後自願退休之月退休金支領年齡」的改革方案構想，為兼顧退休條件與退休給與之合理性，擬將退休條件與給付年齡分離規定：現行任職滿二十五年自願退休人員，年滿五十歲即可領取月退休金之年齡規定，先延後為五十五歲，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。依據上述規劃，公務人員月退休金始領年齡，將在改革方案實施十五年後延至六十歲。

二、制度緣起—提前退休與支領月退人數大增

根據銓敘部退撫司在考選周刊八九八期至九〇〇期(2003a; 2003b; 2003c)，連續刊載的「公務人員退休制度改革方案初步構想草案訪問座談資料」一文中表示；退撫新制實施後，公務人員辦理自願退休之人數比例，有逐年增加之趨勢，退撫新制實施前，自願退休人數比例約在百分之三十至百分之四十之間，至九十年度已提高至百分之八十左右，顯示退撫新制改變退撫經費籌措方式，對於舊制時期因退撫經費之限制以及退休實質所得較低，而影響公務人員辦理自願退休之情形，亦有相當之改善。而擇領月退休金之人數比例亦由八十五年度之百分之六十四點三九，至九十年度提升為百分之八十二點零二，顯示公務人員瞭解月退休金具有年金定期給付，以保障老年生活之特性。此種趨勢，與世界其他先進國家多以年金為主要退休金給付方式之退休制度，亦屬一致。

三、始領月退休金延後之理論根據

(一) 配合人口結構發展趨勢

銓敘部退撫司同時指出，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，但其給付成本較高。而依現行公務人員退休規定，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，上開支領月退休金年齡條件與世界各國公務人員退休制度相較，確屬偏低。我國人口平均壽命已有逐年延長之趨勢，因此該項規定亦逐漸偏離退休養老設計本旨，允宜適時檢討。再者各主要先進國家對於公務人員職業退休年金之給與，多以服務年資與年齡搭配，如服務年資較長（例如三十年以上），則開始領取退休金年齡約定在五十五歲至五十七歲（如美國及加拿大）；如服務年資較短，則領取年齡多在六十歲以上（如英國及法國），我國公務人員月退休金支領年齡，自應配合社會及人口結構發展趨勢予以修正。

(二) 減輕退撫基金支付退休給與之負擔

銓敘部另外引用內政部統計之九十年台閩地區簡易生命表顯示，五十歲年齡人口之平均餘命為二十八點五四歲，亦即公務人員若在五十歲辦理退休並支領月退休金，其領受年限可能長達二十八年。又據基金管理會委託第一次精準報告顯示，在假設基金收益率為百分之七的水準下，公務人員退休年齡為五十五歲（平均餘命為二十三年），其支領月退休金成本約高於一次退休金一點三八倍；若退休年齡為五十歲，則支領月退休金年限延長五年，其支付成本將增加為一次退休金的一點六八倍。反之，若公務人員退休年齡延後為六十歲，月退休金支領年限降為十八年左右，其支付成本僅高於一次退休金一倍。換言之，月退休金始領年齡之延後，相對減少月退休金支領年限，有助於降低退撫基金支付成本，減輕退撫基金支付退休給與之負擔。是以延後月退休金始領年齡，對於在職人員、各級政府及退撫基金，均有正

面助益，整體退休制度亦因此更為合理健全，進而確保退休人員得領取符合社會安全設計之月退休金，以安定老年生活。

（三）避免社會財富的不公平分配

所以如此設計的目的，係為使青壯人力資源得以充分運用，未達支領月退休金年齡前之自願退休人員，暫時無法領取月退休金，或須減額領取，使其仍需繼續投入職場，貢獻心力。的確，五十歲左右的教師，「這些精壯人力正是學術經驗最成熟的時期，不能繼續貢獻心力，對國家來講是一種損失；如果再度就業，開創所謂的第二春，則除支領月退休金之外，又可以有另一份豐厚的收入，亦將造成社會財富的不公平分配（吳三靈，2000：234）。」

四、配套措施—採溫和漸進方式實施

銓敘部這項規劃中，對於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。依「任職滿二十年以上」及「任職滿二十五年以上」之自願退休條件辦理退休，且退休時未達前述月退休金始領年齡者，得選擇立即支領一次退休金，亦得選擇在年滿月退休金始領年齡時（例如方案實施時，任職滿二十五年者為五十五歲，任職滿二十年者為六十歲）領取全額月退休金，若退休人員選擇支領月退休金，且不願延後至屆滿月退休金始領年齡時再開始領取，則必須提前領取減額月退休金（每提前一年，減發百分之五的月退休金，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。

這項構想，經媒體披露政府將「公教人員支領月退休金年齡延後」後，不少剛滿五十歲之高中職校教師，紛紛提出退休申請，反而引發退休熱潮；其實該改革方案，將採溫和、漸進方式進行，以兼顧各年齡層現職人員及新進人員之合理權益，穩定公教人員工作士氣。同時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；銓敘部同時參酌各先進國家，以年資搭配年齡訂定立即支領退休金的條件，規劃針對任職年資滿三十年以上且年滿五十五歲的人員，都得於自願退休時立即支領月退休金，不受前述月退休金領取年齡延後到六十歲的限制。

另再根據教育部於本(九十二)年六月二十日發布之新聞稿指出：「考量政府財源支出困難，銓敘部前研議多項公務人員退休制度改革方案，其中包括推動展期年金制、將公務人員退休支領月退休金的年齡延至五十五歲、刪除現行五十五歲自願退休得加發五個基數的規定。惟為避免影響層面過大及發生公務人員湧退現象，幾經審慎考量後，考試院審查通過送請立法院審查之公務人員退休法修正草案中，對於公務人員退休支領月退休金的年齡，仍維持現行五十歲規定。為期公教處理一致，本部研擬之學校教職員退休條例修正草案中，有關學校教職員支領月退休金的年齡，亦仍維持現行五十歲規定，並未修正延長至五十五歲。」(教育部，2003/6/20，新聞稿)因此部分教師之疑慮及擔憂，應屬多餘，不過，仍有賴銓敘部及主管教育行政機關多加宣導，以正視聽，以安公教人員士氣。

參、五五優退專案問題

一、專案增訂之緣起

所謂「五五優退專案」，係立法院於民國八十二、三年間為應退撫制度改革，於審議公務人員退休法修正案時，於第六條第二項後段及第八條第四項增訂「公務人員於年滿五十五歲時，得申請自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金，由政府另行編列預算支付」(葉長明，1999：804)。也即是以獎退的方式，鼓勵在職人員於尚屬精壯之年，提前退休再就業。近來有頗多學者質疑，認為如此可能造成公務人力的反淘汰，學校教職員退休條例比照規定，也因此造成教

師人力反淘汰，且徒增中央與地方的財政負擔，但就社會整體而言，當初仍有其正面的意義。

當初，政府提出「五五優退專案」的目的，「係為提供公務人員自我省思並規劃生涯而設計。依據統計，退撫新制實施以來，適用該項規定辦理退休並領取加發退休金之公務人員，佔退撫新制施行以來退休總人數之百分之九點九七（銓敘部退撫司，2003c：3）。」對於教師而言，此種制度在鼓勵教師提早申請退休，一來可以促進人事新陳代謝，二者也可以讓青壯人力提早轉業，繼續投入職場，貢獻社會。

二、建議專案取消之理由

（一）時空背景不同

「然而由於教育生態的改變、教改措施的實施、對於教師專業的要求等因素，致使資深教師多有早退早好、不如歸去之心態產生，似乎毋須以優惠措施為推手及誘因。究政府提出五五優退專案之因，多數教師認為除鼓勵教師提早申請退休外，亦是希望藉教師的新陳代謝降低人事費用中的薪資成本，新進教師之薪資不但較資深教師為低，在教學及學校事務上的配合度及體力負荷亦可能較資深教師佳，故有此一優惠措施之實行；然而，由於近年教師在教學工作上的挑戰日增，教師之社會地位亦不如從前，對於教師退休意願已有一定程度之影響，因此實毋須大費周章的利誘教師（吳文靜，2002：128）。」

（二）制度有失公平性

抑有進者，五十五歲教師申請退休，除可「一次加發五個基數之一次退休金」，約可多領三十至四十萬元外，在各級政府財政困難、教師提出退休申請人數眾多之情況下，「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（銓敘部退撫司，2003c：3）；」此種制度，的確造成五十六歲以上至六十四歲間擬申請提前退休卻被排擠、無法

如願之教師憤憤不平，引起社會爭議及矛盾現象，教師不免質疑此種制度不僅有失公平性，甚且有造成師資反淘汰現象之虞。社會普遍認為五五優退專案階段性任務已然完成，銓敘部也已提出五五優退專案廢止建議案（銓敘部退撫司，2003c：3）。

肆、高中職回歸地方問題

教育部長黃榮村是在九十一年四月接受立委質詢時表示，教育部計畫分六年兩階段，將高中職校業務權責回歸縣市政府，使得自精省以來，好不容易才平靜的高中職校園，又再度激起陣陣的漣漪（楊朝祥，2002a）。教育部更已委託學者進行「十二年國教」研究、舉行公聽會，尤其要配合高中職將納入國教作為國人基礎教育一環，未來高中職可望全部地方化，行政權歸屬將由中央改為地方縣市所轄，以符合地方自治與國民教育精神（黃以敬，2003：10）。

除台北、高雄兩市與金門、馬祖的高中職，以及少數實驗或特殊學校外，原都隸屬於台灣省政府；八十八年精省之際，有關高中職校歸屬問題曾引起討論，原本計劃將高中職校改隸地方政府，然因縣市政府擔負國民教育都已心有餘而力不足，實無法再負責高中職的重責大任，因此不願意承接，最後教育部才勉強承接，並在八十九年二月正名為國立高中職。唯高中職校改為國立才短短兩、三年，如今要改弦更張、卻讓高中職校師生人心惶惶。

消息傳出，台灣省教育會當年五月十日寄發國立高中校長一百六十份問卷調查表，共回收一百零六份。結果顯示，百分之九十一點五的校長認為，縣市政府教育局根本無法掌握高中、職校的教學內涵發展方向。百分之一百的校長認為，若由縣市政府主導，將使高中職容易受政治力介入。百分之九十九的校長覺得此舉將加速城鄉差異。百分之九十七的校長表示縣市政府容易挪用教育經費，影響教育發展。百分之九十二的校長認為這將使得國家教育政策將因政黨輪替而搖擺不定。而百分之一百的校長也認為，各縣市政府財政困窘不一，此舉

將影響高中職教師順利退休（楊欣怡，2002）⁴。顯見當局不能只為高中教育的地方化，而罔顧教育的長遠發展。

一旦高中職回歸地方，首先面臨的就是經費問題，財政惡化已是不爭的事實，地方政府僅國教的人事費用就已捉襟見肘，遑論其他的教育費用，高中職回歸地方後，地方財政的困境將無以復加。九十二年各縣市國民中小學教職員有一萬九百四十五人申請退休，核退人數只有七千三百二十人，尚有三千六百二十五人無法如願退休，整體核退率只有百分之六十七，基隆市甚至只有百分之二十四獲准退休，如表 2-3-1；顯而易見的就是教師退休金的問題，此一政策見報後，教師退休潮已從國中小延燒到高中，為擔心領不到退休金，許多老師紛紛搶退，嚴重影響教學品質及學生的受教權。

自「地方制度法」、「中央與地方財政收支劃分法」修正通過實施後，中央係以統籌分配的方式直接補助地方，並無法保證教育經費就能專款專用，地方縣市政府就曾發生營養午餐費被挪為他用之現象。是以必須儘速釐清中央與地方的權責及分工，才能避免教育相關經費被移作他用之現象發生。除外，部分高職更有特殊的考量，例如以海事學校的情況來說，縣市政府實在無法負擔實習船隻的保養建造費用，且改為地方化，將會使海事教育沒有一致發展方向，而且船隻航行在國外海域是本國領土及主權之延伸，改為縣立甚至可能會影響國家主權的問題。

另外有關政治力介入的問題，為使校長遠離派系，還給學校清新辦學的空間，過去國中校長均由省政府教育廳遴派，而高中職身處地方歸屬中央，亦有異曲同工之妙。但一旦回歸地方，交由縣市政府主導，難保不會捲入政治的漩渦中，與地方派系掛鉤，平靜的校園將因為政治力的介入而永無寧日；選舉時分派選邊，選後秋後算帳，學校成為地方選舉的樁腳，紛爭不斷、是非不清，校園不再安寧，這絕非莘莘學子之福。

⁴取自中時電子報 中時晚報，2002 年五月十七日〈高中職地方化，全體校長反彈〉報導。

表 2-3-1 91-92 年度各縣市國民中小學教職員申退、核退統計表

縣市 年度	申請人數		核退人數		核退率	
	91 年	92 年	91 年	92 年	91 年	92 年
台北市	1,726	1,595	1,471	1,386	85 %	87 %
高雄市	787	829	787	829	100 %	100 %
台北縣	1,327	1,753	364	708	27 %	40 %
宜蘭縣	364	293	313	227	86 %	77 %
桃園縣	382	512	330	227	86 %	44 %
新竹縣	184	189	174	179	95 %	95 %
苗栗縣	234	121	234	116	100 %	96 %
台中縣	546	615	352	385	64 %	63 %
彰化縣	668	651	379	404	57 %	62 %
南投縣	325	329	170	160	52 %	49 %
雲林縣	428	420	199	217	46 %	52 %
嘉義縣	346	267	230	183	66 %	69 %
台南縣	518	749	423	430	82 %	57 %
高雄縣	480	467	480	467	100 %	100 %
屏東縣	537	420	239	245	45 %	58 %
台東縣	157	112	157	112	100 %	100 %
花蓮縣	163	155	163	155	100 %	100 %
澎湖縣	85	72	61	48	72 %	67 %
基隆市	215	268	93	63	43 %	24 %
新竹市	196	130	196	130	100 %	100 %
台中市	389	396	310	329	80 %	83 %
嘉義市	175	120	133	95	76 %	79 %
台南市	433	461	262	204	61 %	44 %
金門縣	47	21	47	21	100 %	100 %
連江縣	3		3		100 %	
合計	10,715	10,945	7,570	7,320	71 %	67 %

資料來源：教育部人事處提供

受教育為每個人的權利，不能有城鄉差異及地域之私，高中職回歸地方後，將因各縣市政府經費豐瘠有別，加大城鄉的差距。資源豐富、教育經費充足的縣市政府，無法剝奪學生受教權、劃地自限，限制別縣市學生來本縣市就讀。為爭取享用教育資源，跨區就讀的情形可能會變本加厲，這就與教育當局積極推動進行的鼓勵高中職社區化，學生就近入學、破除明星迷思和社區學校化的立意，可能漸行漸遠。因此高中職的回歸地方，絕不可僅見其少數的優點就草率決定，否則好不容易才建置的後期中等教育的品質，將毀於一旦，而容納高中職畢業生就讀的大專校院的品質也無法倖免，其影響之深遠非同小可，絕不能小覷（楊朝祥，2002a）。

教育雖無層級之別，僅有功能之不同，但作為國民教育與高等教育的橋樑，中等教育辦得不好，將產生銜接上的問題。長期而言將影響整體的教育大政，為政者理應慎思，作一明智決定。

第四節 教師提前退休現況

八十五年實施新制「學校教職員退休條例」後，教師退休人數逐年激增，根據銓敘部八十五年至九十一年銓敘統計年報資料顯示，全國各級公立學校教育人員，八十五年有二千四百零七人退休，隨後每年約以六、七百人的數字成長。但自八十九年起則大幅增加；六年之間，大幅增加七千人。其中提前退休人數佔絕大多數，以九十一年為例，有九成三之多。以宜蘭縣而言，八十六年有十三人退休，九十一年則有七十二人如願申請退休。五年之間大幅增加五倍多，其中提前退休人數亦高達九成三。不論中央或地方，人稱鐵飯碗的教育工作，竟然有那麼多人捨得從工作崗位上撤離，情況令人憂心；本節分別就全國各級公立學校、宜蘭縣國立高中職校兩部分，探討退休人數的情況。希望從近五年退休人數倍數成長之數據中，瞭解提前退休的嚴重性，以便進一步探討出現象產生之癥結所在；究竟是時空背景轉變？還是退休制度設計失當？面對問題，對症下藥，才能釜底抽薪。

壹、公立學校教師退休現況

根據銓敘部統計資料顯示，全國各級公立學校教育人員，八十五年有二千四百零七人退休，八十六年緩增為三千一百九十四人，八十七年為三千九百零五人，八十八年為四千五百五十三人；每年約以六、七百人的數字成長。八十九年大幅增加一千四百人，有五千九百二十人如願，九十年暴增為八千四百三十二人，九十一年續增為九千四百八十七人，如表 2-4-1、圖 2-4-1；六年之間，大幅增加七千人。其中提前退休人數，從歷年銓敘統計年報上看，年齡劃分，未能一致，有單獨列出，如八十五年：六十五歲以上為四十四人。而八十六年至八十九年之間，則以五歲為一級距，六十至六十五歲這一級距中，屆齡退休究竟有多少人？五十歲、五十五歲退休者佔有多少人數？年報中皆未能明確列出，因此無法統計。唯九十年起則將每一年歲退休人數

詳細列出，以九十一年為例，滿五十歲可領月退休金者有一千五百九十二人申請退休，享有五專專案的高達二千六百三十人，如表 2-4-2、圖 2-4-2，此二年齡，即佔全退休人數百分之四十四點五；在九千四百八十七位退休教育人員中，達六十五歲屆齡退休的有六百五十一人，延退的有二十四人，其餘八千八百一十二人為提前退休，佔當年退休總人數的百分之九十二點九，如圖 2-4-4。

另外從資料上顯示，領取退休金的方式以月退休金為最多，而且逐年增加，九十一年度有七成七選擇領取月退休金，想見「活得越久，領得越多」是多數人的看法；至於領取一次退休金者比例，逐年下降，八十五年領取一次退休金的比例為百分之三十，九十一年領取一次退休者下降到只有百分之十一點二，與兼領一次退休金與月退休金者之百分之十二，比例相當，如表 2-4-1、圖 2-4-3 所示。

表 2-4-1 85-91 年各級公立學校教職員退休人數統計表

	總計	領取一次 退休金	領取月退 休金	兼領一次退休金 與月退休金	備註
85 年 比例	2407	721 30 %	1369 57 %	317 13 %	100 %
86 年 比例	3194	884 27.7 %	1807 56.6 %	503 15.7 %	100 %
87 年 比例	3905	913 23.4 %	2301 58.9 %	691 17.7 %	100 %
88 年 比例	4553	1002 22 %	2772 60.9 %	779 17.1 %	100 %
89 年 比例	5920	887 15 %	4052 68.4 %	981 16.6 %	100 %
90 年 比例	8432	1256 14.9 %	5921 70.2 %	1255 14.9 %	100 %
91 年 比例	9487	1067 11.2 %	7274 76.7 %	1146 12.1 %	100 %

資料來源：研究者根據 85--91 年銓敘統計年報自行整理繪製

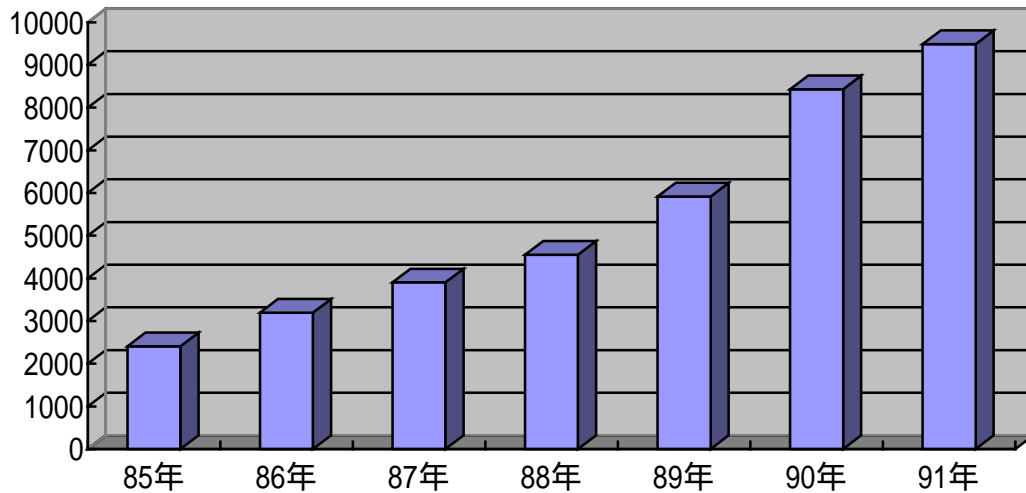


圖 2-4-1 85-91 年各級公立學校教職員退休人數統計圖

資料來源：研究者根據九十一年銓敘統計年報自行繪製

表 2-4-2 91 年度各級公立學校教職員退休人數分齡統計表

	總計	領取一次退休金	領取月退休金	兼領一次退休金與月退休金	備註
總計	9487	1067	7274	1146	
50 歲以下	313	217	93	3	
50	1592	13	1520	59	
51	734	7	691	36	
52	627	19	575	33	
53	477	9	433	35	
54	108	4	96	8	
55	2630	88	2234	308	
56	58	3	48	7	
57	156	13	113	30	
58	318	25	249	44	
59	323	27	225	71	
60	387	43	261	83	
61	322	58	192	72	
62	307	60	179	68	
63	244	40	139	65	
64	216	100	57	59	
65	651	330	163	158	
66 歲以上	24	11	6	7	

資料來源：研究者根據九十一年銓敘統計年報自行整理繪製

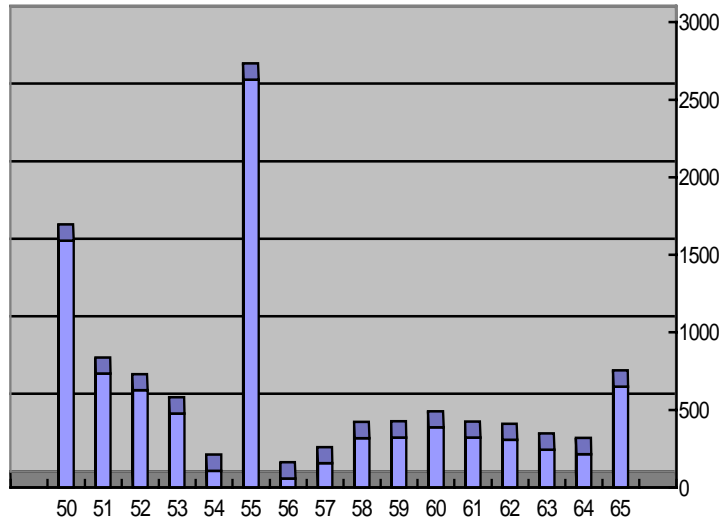


圖 2-4-2 91 年度全國公立學校教職員退休年齡分齡統計圖

資料來源：研究者根據九十一年銓敘統計年報自行繪製

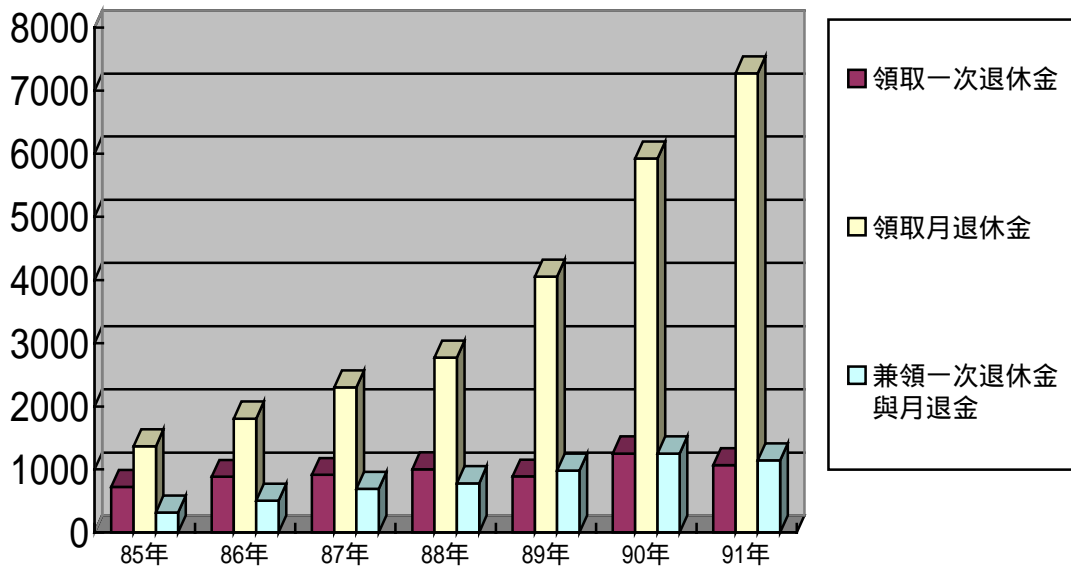


圖 2-4-3 85-91 年公立學校退休教職員領取退休金方式統計圖

資料來源：研究者根據 85-91 年銓敘統計年報自行繪製

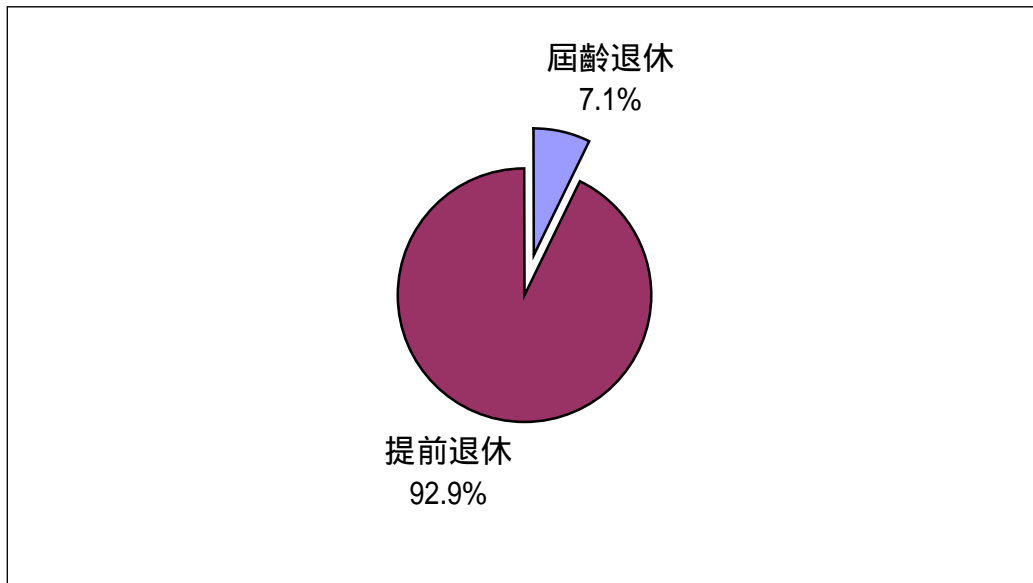


圖 2-4-4 91 年度公立學校教職員屆齡退休與提前退休人數比例圖

資料來源：研究者根據九十一年銓敘統計年報自行繪製

貳、宜蘭縣公立高中職校教師退休現況

根據宜蘭縣八所國立高中職校人事室提供資料顯示，宜蘭縣國立高中職校教師八十六年有十三人退休，八十七年增為二十五人，八十八年為三十九人，八十九年略減為三十六人；但九十年再增為六十一人，九十一年達到七十二人，如表 2-4-3、圖 2-4-5。五年之間亦大幅增加五倍多，除八十六、八十七兩年，提前退休人數低於九成外，餘皆達九成二以上，八十九年甚至全為提前申退者，如表 2-4-3。在總數二百四十六位退休教師之中，按年齡區分，剛滿五十歲的有三十九人，五十五歲的有四十八人，年滿六十五歲、屆齡退休的有十七人，如表 2-4-4，提前退休的則有二百二十九人，佔歷年來退休人數的百分之九十三，如圖 2-4-6，因此所謂退休，幾乎已是指謂「提前退休」而言。

表 2-4-3 86-91 年宜蘭縣公立高中職校教師退休人數統計表

	總計	屆齡退休	提前退休	領取一次退休金	領取月退休金	兼領一次退休金與月退休金	備註
	246	17	229	13	197	36	
86 年	13	2	11	1	9	3	
87 年	25	7	18	2	19	4	
88 年	39	3	36	5	29	5	
89 年	36		36	4	27	5	
90 年	61	3	58		56	5	
91 年	72	2	70	1	57	14	

資料來源：研究者調查宜蘭縣各國立高中職校情形自行統計

表 2-4-4 86-91 年宜蘭縣公立高中職校教師退休人數分齡統計表

	總計	男	女	領取一次退休金	領取月退休金	兼領一次退休金與月退休金	備註
總計	246	170	76	13	191	42	
未滿 50	3	1	2	1	2		
50	39	17	22		38	1	
51	27	17	10		25	2	
52	20	14	6	2	17	1	
53	22	14	8		18	4	
54	6	4	2		5	1	
55	48	36	12	1	41	6	
56	7	5	2	1	5	1	
57	7	5	2	1	5	1	
58	6	4	2	1	3	2	
59	10	9	1	1	6	3	
60	5	4	1		3	2	
61	8	6	2	1	5	2	
62	8	6	2	1	4	3	
63	5	4	1		3	2	
64	8	8		2	4	2	
65	17	16	1	2	7	8	

資料來源：研究者調查宜蘭縣各國立高中職校情形自行統計

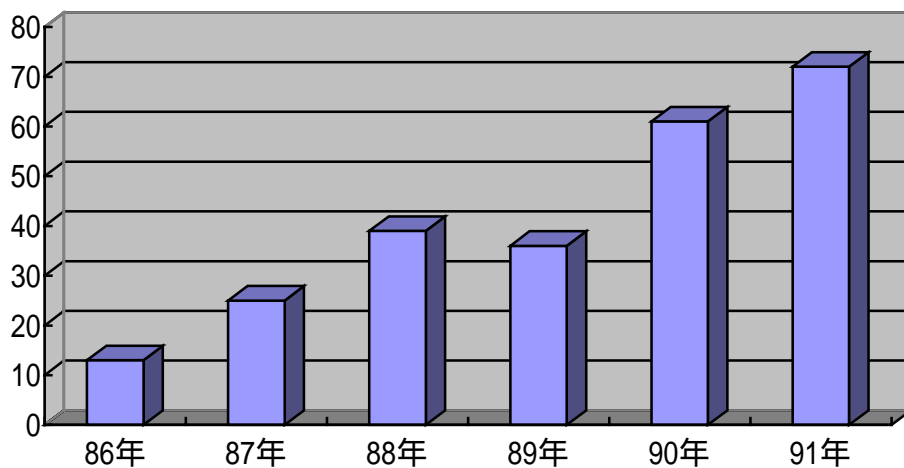


圖 2-4-5 86-91 年宜蘭縣公立高中職校教師退休人數統計圖

資料來源：研究者調查宜蘭縣各國立高中職校情形自行統計

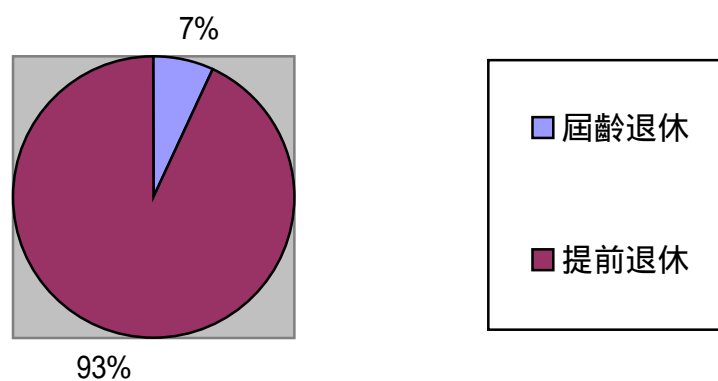


圖 2-4-6 宜蘭縣教師屆齡退休與提前退休教師人數比例圖

資料來源：研究者調查宜蘭縣各高中職校情形自行統計

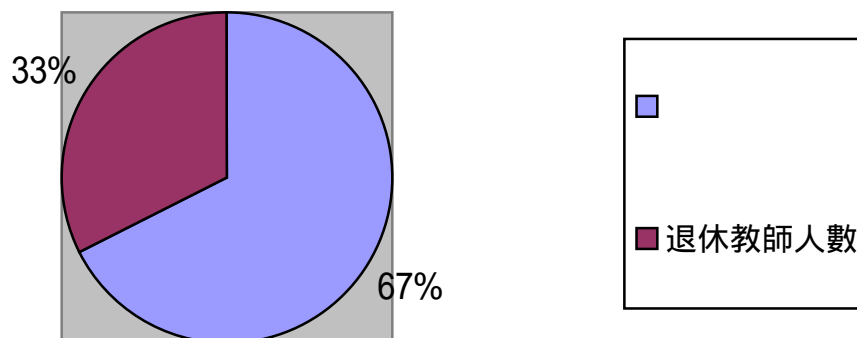


圖 2-4-7 近五年宜蘭縣公立高中職校退休教師佔教師總數比例圖

資料來源：研究者調查宜蘭縣各國立高中職校情形自行統計

宜蘭縣八所國立高中職校，九十一學年度編制教師七百八十七人，五年之間有二百四十六人退休，將近全體教師的三分之一，如圖 2-4-7，比例不可謂不高。大幅換血，從樂觀上看，促進人事新陳代謝，為學校帶來新氣象，降低年齡，讓學校充滿朝氣。但教師流動率太高，為學校帶來相當大的衝擊，尤其部分行政主管，也受到退休潮的感染，紛紛求去，甚且退休，新枝亮眼，老幹穩重，各有所長，缺一不可。

另外根據九十一年十月間教育部中部辦公室一份調查資料，九十一學年度（包含九十二年二月及八月）宜蘭縣八所國立高中職校，預定退休人數有四十四人，如表 2-4-5，仍以剛滿五十歲與五十五歲退休者居多，如圖 2-4-8，其中有將近九成教師選擇支領月退休金，而領取一次退休金者只有一位，百分之二，如圖 2-4-9。

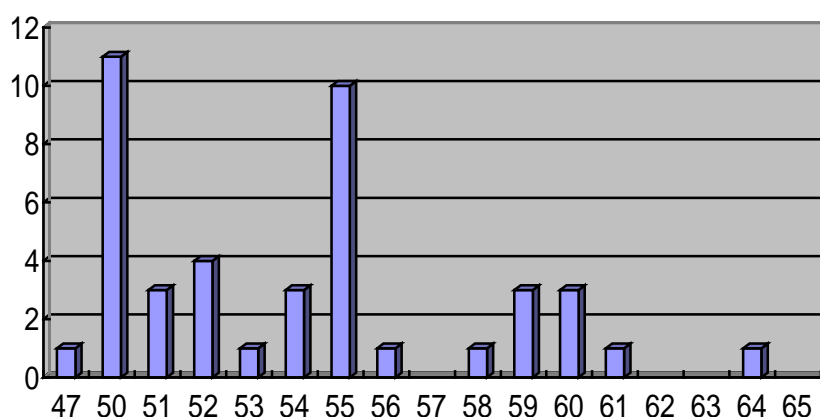


圖 2-4-8 92 年宜蘭縣公立高中職校教師預定退休人數分齡統計圖

資料來源：研究者調查宜蘭縣各高中職校情形自行統計繪製

表 2-4-5 92 年宜蘭縣公立高中職校教師預定退休人數統計表

	總計	男	女	領取一次退休金	領取月退休金	兼領一次退休金與月退休金	目前擔任兼職(含主任組長)人數	備註
總計	44	31	13	1	39	4	15	
未滿 50	1		1			1		
50	11	5	6	1	10		3	
51	3	3			3		1	
52	4	4			4		2	
53	1	1			1			
54	3	2	1		3		1	
55	10	6	4		10		3	
56	1		1			1		
57								
58	1	1			1			
59	3	3			2	1	3	
60	3	3			3		1	
61	1	1			1		1	
62								
63								
64	1	1						
65								

資料來源：研究者調查宜蘭縣各國立高中職校情形自行統計

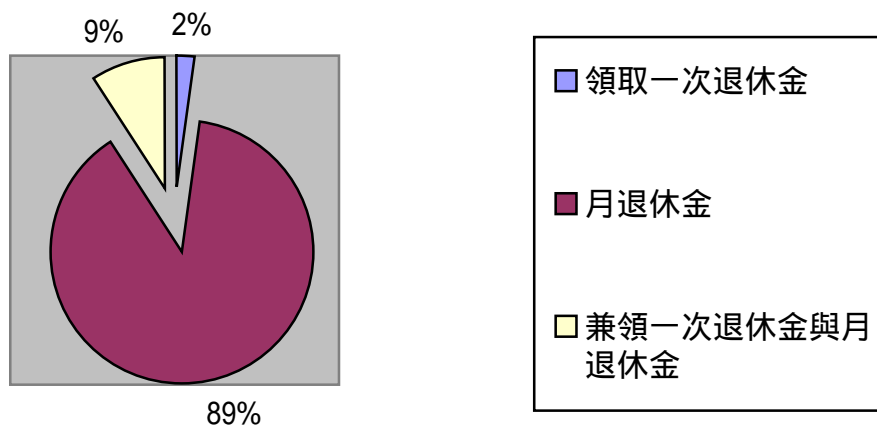


圖 2-4-9 92 年宜蘭縣高中職校預定退休教師支領退休金方式統計圖
資料來源：研究者調查宜蘭縣各國立高中職校情形自行統計繪製

參、全國教職員退休與宜蘭縣教師退休情況分析說明

根據全國各級公立學校教職員退休人數資料，與宜蘭縣八所國立高中職校教師退休情況，兩者範圍大小不同，且宜蘭縣只是全國偏向農村傳統的小範圍，但研究發現，兩者有幾項相同的現象：

一、退休人數同樣都是大幅成長

全國各級公立學校教職員退休人數，從八十五年的二千四百零七人、八十六年的三千一百九十四人、八十七年的三千九百零五人、八十八年的四千五百五十三人、八十九年的五千九百二十人，九十年的八千四百三十二人，九十一年九千四百八十七人；六年之間，人數成長三點九倍之多。至於宜蘭縣八所國立高中職校教師退休人數，八十六年只有十三人，八十七年為二十五人，八十八年為三十九人，八

十九年稍稍減緩為三十六人，九十年六十一人，九十一年則為七十二人，五年之間，人數更是成長五點五倍之多。

二、退休年齡同樣以五十歲、五十五歲為高峰

全國各級公立學校教職員退休統計資料中，前幾年未有分齡統計，自九十年起才以每一年次統計退休人數；九十一年退休人員之中，五十歲退休的有一千五百九十二人，五十五歲退休的有二千六百三十人，兩者人數最多，合計四千四百二十二，佔當年退休人數百分之四十四點五。宜蘭縣情況依然有些類似：從八十六年至九十一年，五十歲和五十五歲，兩者相加也有八十七人，佔所有退休人數的百分之三十五點四。而九十二年預定退休人數之中，五十歲和五十五歲兩者更是佔有當年度的百分之四十八，比例不可謂不高。

三、同樣以提前退休人數佔絕大多數

全國各級公立學校教職員退休統計資料中，以九十一年為例，在高達九千四百八十七位退休教育人員中，已達六十五歲屆齡退休的有六百五十一人，延退的有二十四人，其餘八千八百一十二人為提前退休，佔當年退休總人數的百分之九十二點九。至於宜蘭縣，提前退休人數，一樣也是佔當年退休人數的絕大多數，八十六年至九十一年，在總數二百四十六人退休之中，屆齡退休的有十七人，提前退休的則有二百二十九人，佔歷年來退休人數的百分之九十三，因此所謂退休，不論全國或地方，大多數已是指謂「提前退休」而言。

四、同樣以領取月退休金居大多數

退休金領取方式，究竟以何者為佳？各有優缺點，從數理分析比較，衡量月退休金與一次退休金的對等權益，一般則是就平均餘命、利率、調薪率三項因素去考量（葉長明，1999：795）；若就給付制度比較，月退休金具有下列優點：

（一）提供終身的收入來源，不受通貨膨脹影響，對退休後的生活

較有保障。

(二) 不致發生投資運用不當或浪費情事。

(三) 對國家經濟安全具有相當的向心力。

但一次退休金具有下列優點：

(一) 符合社會傳統文化要求，退休時能領到全部的退休給付。

(二) 一次給付金額數目較大，可用於投資置產或經營事業。

(三) 一次給付可以節省政府行政費用，不致因請領期間延長而加重財政負擔。

不過月退之優點適為一次退之缺點，而一次退之優點正是月退之缺點，需要當事人審慎考量。在實際領取退休金方式上，全國各級公立學校教職員退休人員，以選擇領取月退休金居大多數；九十年有百分之七十選擇領取月退休金，九十一年續增為百分之七十六點七；至於宜蘭縣，比例更高，九十一年有百分之八十領取月退休金，而九十二年度預定退休教師中，則高達百分之八十九擬領取月退休金。

根據以上四項分析，在退休數據的資料上，宜蘭縣八所國立高中職校教師退休情況，和全國各級公立學校教職員退休情況，如出一轍；因此研究者欲以宜蘭縣八所國立高中職校教師退休教師與預定退休教師之調查問卷數據，管窺全國公立高中職校教師提前退休問題，所得結論，應有其代表意義。