

檔 號：
保存年限：

行政院 函

地址：10058臺北市忠孝東路1段1號
聯絡人：阮偉芳
電子信箱：Pension105@ey.gov.tw

受文者：司法院

發文日期：中華民國108年6月3日

發文字號：院臺年字第1080177782號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：1080515會後提供書面資料-公務人員(依大法官提問順序).docx、1080515會後提供書面資料-教育人員(依大法官提問順序).docx(1080177782-0-0.docx、1080177782-0-1.docx)

主旨：檢送108年5月15日貴院召開107年度憲一字第2號及3號立法委員林德福、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」及「公務人員退休資遣撫卹法」關於退休所得部分規定是否違憲案公開說明會中大法官提問之說明資料，請查照。

正本：司法院

副本：總統府國家年金改革委員會、銓敘部、公務人員退休撫卹基金監理委員會、教育部、行政院主計總處、行政院人事行政總處(均含附件)



108年5月15日司法院大法官審理立法委員聲請「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公開說明會後補充說明資料

壹、黃大法官虹霞提問

一、有關社會福利及退休撫卹支出占我國整體歲出百分比之情形。

說明：

(一) 定義

1. 社會福利支出：社會福利係政府協助國民滿足生存需求之方案，我國社會福利範圍依憲法增修條文第10條規定，係指社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健5項，亦為目前社會福利預算編列之項目，渠等定義依「總預算編製作業手冊」其中歲出政事別科目歸類原則與範圍詳表1。
2. 退休撫卹支出：依「總預算編製作業手冊」其中歲出政事別科目歸類原則與範圍，退休撫卹支出係指軍公教人員之退休撫卹給付支出及業務支出(詳表1)。經查我國軍公教人員退撫制度原係採政府編列預算全額負擔之「確定給付制(舊制)」，嗣因政治、經濟、社會環境急遽變遷，相關退撫給付造成政府負擔日益沈重，故而公務人員、教育人員及軍職人員分別自84年7月1日、85年2月1日及86年1月1日起，改採由政府及現職人員共同撥繳費用至退撫基金之「共同儲金制」，目前各級政府總預算所列退休撫卹支出，係由政府編列預算支應之舊制退休金。

(二) 我國各級政府支出情形：經參依財政部「107年財政統計年報」所列97年度至107年度各級政府總決算所列社會福利支出、退休撫卹支出決算數及歲出淨額，經彙整如表2。

表1 歲出政事別科目歸類原則與範圍

| 政 事 別 科 目 名 稱 | | 歸 類 範 圍 及 定 義 |
|---------------|-------------|--|
| 大 分 類 | 中 分 類 | |
| 一、社會福利支出 | 1. 社會保險支出 | 凡對各項社會保險之補助，及辦理勞工保險、農民健康保險、全民健康保險、軍公教人員保險、國民年金保險等有關之支出均屬之，如農民參加健保及農保之政府應負擔保費、補助身心障礙者參加各類社會保險與所得未達一定標準民眾參加國民年金保險及弱勢民眾（原住民、低收入戶、中低收入戶、中低收入兒童及少年）參加健保之自付保費。 |
| | 2. 社會救助支出 | 凡對生活困難之低收入者，遭受緊急患難或變故者，及非常災害之受害者之各項補助支出均屬之。 |
| | 3. 福利服務支出 | 凡對兒童、青少年、婦女、老人、身心障礙者、勞工、農民、無資力受法律扶助者、反共義士、大陸榮胞及退除役官兵所提供之各項福利性服務或補助支出均屬之，如中低收入老人生活津貼及身心障礙者生活補助費。 |
| | 4. 國民就業支出 | 凡辦理職業訓練、技能檢定、促進就業及就業服務等有關之支出均屬之。 |
| | 5. 醫療保健支出 | 凡辦理醫療、保健、防疫、公共衛生、藥品、食品衛生等業務有關之支出均屬之。 |
| 二、退休撫卹支出 | 1. 退休撫卹給付支出 | 凡軍公教人員之退休撫卹給付支出均屬之。 |
| | 2. 退休撫卹業務支出 | 凡辦理軍公教人員退休撫卹業務支出均屬之。 |

表 2 各級政府社會福利支出及退休撫卹支出情形

單位：千元

| 年度 | 歲出淨額 | 社會福利支出 | | 退休撫卹支出 | | 合計 | |
|-------|---------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| | | 金額 | 占歲出淨額之比率 | 金額 | 占歲出淨額之比率 | 金額 | 占歲出淨額之比率 |
| 97年 | 2,343,585,358 | 368,136,275 | 15.7% | 202,228,244 | 8.6% | 570,364,519 | 24.3% |
| 98年 | 2,670,898,052 | 388,561,948 | 14.5% | 205,291,378 | 7.7% | 593,853,326 | 22.2% |
| 99年 | 2,566,804,424 | 415,356,194 | 16.2% | 201,002,052 | 7.8% | 616,358,246 | 24.0% |
| 100年 | 2,612,946,994 | 446,921,628 | 17.1% | 213,038,722 | 8.2% | 659,960,350 | 25.3% |
| 101年 | 2,677,984,291 | 540,440,045 | 20.2% | 218,354,757 | 8.2% | 758,794,802 | 28.3% |
| 102年 | 2,665,241,259 | 536,911,718 | 20.1% | 209,680,028 | 7.9% | 746,591,746 | 28.0% |
| 103年 | 2,645,712,036 | 517,142,825 | 19.5% | 213,707,647 | 8.1% | 730,850,472 | 27.6% |
| 104年 | 2,645,188,879 | 532,095,640 | 20.1% | 218,503,986 | 8.3% | 750,599,626 | 28.4% |
| 105年 | 2,745,305,130 | 548,538,121 | 20.0% | 208,056,501 | 7.6% | 756,594,622 | 27.6% |
| 106年 | 2,778,360,526 | 563,844,224 | 20.3% | 198,494,607 | 7.1% | 762,338,831 | 27.4% |
| 107年* | 2,969,897,000 | 629,747,000 | 21.2% | 206,600,000 | 7.0% | 836,347,000 | 28.2% |

資料來源：財政部「107年財政統計年報」

<https://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=285&pid=83861>。

註：

1. 97年至106年為決算數。
2. *係預算數，107年決算數預計於108年6月底完成。
3. 歲出淨額不包括債務之償還。

二、請提供 OECD 國家與我國之賦稅負擔情形做為比較。

說明：

- (一) 我國因採簡政輕稅政策，賦稅負擔率相較其他國家偏低(詳表 3)，然而，所得稅負擔卻相對沉重，依據財政部 108 年 2 月 19 日公布「107 年稅收徵起情形分析」指出，107 年全國賦稅收入 2 兆 3,869 億元，為歷年最高，其中所得稅收為 1 兆 771 億元，占整體稅收 45.1%，較 106 年增加 1.2%。
- (二) 有關年金財務缺口問題，依我國現行賦稅負擔率實難以支應政府年金支出，若因此提高賦稅負擔，將加重國人納稅壓力，尤以占比最高之所得稅，勢必影響國人生計。

表 3 2016 年各國賦稅負擔率

| 國家 | 賦稅收入占 GDP 比率(%) |
|------|-----------------|
| 中華民國 | 12.9 |
| 澳洲 | 27.8 |
| 奧地利 | 27.6 |
| 比利時 | 30.4 |
| 加拿大 | 27.9 |
| 丹麥 | 46.1 |
| 法國 | 28.8 |
| 德國 | 23.4 |
| 希臘 | 27.8 |
| 義大利 | 29.8 |
| 冰島 | 32.4 |
| 日本 | 18.2 |
| 韓國 | 19.4 |
| 荷蘭 | 23.7 |
| 挪威 | 28.1 |
| 新加坡 | 13.2 |
| 西班牙 | 21.8 |
| 瑞典 | 34.1 |
| 瑞士 | 21.0 |

| 國家 | 賦稅收入占 GDP 比率(%) |
|----|-----------------|
| 英國 | 26.5 |
| 美國 | 19.7 |

資料來源：財政部「107年財政統計年報」表 3-10 各國賦稅負擔率
<https://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=285&pid=83861>。

貳、陳大法官碧玉提問

有關德國年金制度所得替代率之改革歷程。

說明：

(一) 公共年金保險制度

1. 公共年金保險制度(GRV)係德國於 1889 年推動之強制性社會保險，採隨收隨付及薪資相關點數之確定給付制度。隨著人口結構及政經環境等改變，公共年金保險制度亦經歷多次改革。
2. 所得替代率之改革歷程
 - (1) 1957 年確立提供被保險人退休後平均約 70%淨所得替代率：透過給付調整，以名目薪資計算給付、年金給付標準改採與實際所得連結，並以相對薪資(個人一生之薪資所得與平均所得之比例)作為計算基礎等規範，使得平均年金給付水準大幅提升。1957 年藍領階級之年金給付平均增加至 65.3%，白領階級增加至 71.9%。
 - (2) 1989 年調整年金給付：強調「固定相對所得」概念，由稅前薪資成長改為依據稅後實質薪資成長率來調整，即年金給付為 70%稅後薪資所得。
 - (3) 1997 年調整年金給付計算公式：因應人口老化影響，納入「人口因素」計算，實質薪資替代率將自 70%(1999 年)逐步降低至 64%(2030 年)。
 - (4) 近年為持續因應人口老化影響，未來符合全額年金給付之平均薪資者，其退休所得替代率預估為 57%。

(二) 公務員恩給制

1. 公務員恩給制係採隨收隨付之確定給付制，公務員為終身職，其無須繳納社會保險費用，退休金經費來源由政府編列預算

支應。鑒於德國歷史及政治發展脈絡，現行公務員恩給制仍較其他年金保險之給付條件更為優渥。

2. 所得替代率之改革歷程

(1)1992 年以前，年資 10 年內者所得替代率為 35%，往後 15 年每年增加 2%，即年資滿 25 年者所得替代率為 65%，再往後 10 年每年增加 1%，即年資滿 35 年者所得替代率為 75%(可領最高比例)。

(2)自 1992 年 1 月 1 日起退休者，每增加 1 年年資相對增加 1.875%，年資滿 40 年所得替代率為 75%(可領最高比例)。

(3)自 2002 年 12 月 31 日後退休者，每增加 1 年年資相對增加 1.79375%，年資滿 40 年所得替代率為 71.75%，減少 3.25%。

3. 與我國公教人員退休制度比較

(1)我國公教人員退休所得替代率長期以來偏高，以 35 年年資為例，以本俸 2 倍為分母計算所得替代率，公教人員公教保險、退休金及優惠存款利息三者合計所得替代率可達 90-95%，遠高於德國 1992 年以前可領最高比例 75%。

(2)本次年金改革調降所得替代率，以年資 35 年為例，其退休所得替代率由「本俸(薪)2 倍」之 75%，分 10 年逐步調降至 60%，相較於德國現行年資 35 年，所得替代率為 62.8%相距不遠。

(3)另因應人口老化影響，近年德國政府大幅度調降公共年金保險制度之所得替代率及相關措施，然而，對公務員恩給制之改革多屬微幅縮減退休制度之福利，令多數勞工相當不滿，政府亦長期遭受抨擊。

參考資料：

1. 王儷玲(2009)，先進國家公務人員退撫制度之研究，銓敘部委託研究。
2. 傅從喜(2011)，英國、德國私營部門參與年金改革之研究，行政院經濟建設委員會委託研究。

3. 國發會(2014)，老年經濟安全制度專刊第 1 期。
4. 國發會(2017)，老年經濟安全制度專刊第 3 期。
5. OECD(2015),Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators.
6. OECD(2015),Pension Policy Notes-Germany.

參、林大法官俊益提問

一、有關 OECD 國家強制性年金制度類型。

說明：

OECD 於 2017 年出版之報告中，將各國強制性年金制度分為二層，說明如下：

- (一) 第一層年金主要功能為確保絕對或最低的生活水準，可分為以下 3 種制度類型：
1. 基礎年金(basic pensions)：提供非繳費式年金(惟可能須符合一定之居住年限)，或僅以繳費年資作為給付計算基準之年金。
 2. 最低年金(minimum pensions)：在特定繳費式年金給付或所有年金給付中保障最低年金。
 3. 社會救助(social assistance)：提供貧窮者較高額度給付，以及經濟狀況較佳者減額給付，需經所得或資產調查。
- (二) 第二層年金與所得相關，主要在某種程度上維持在職時之生活水準，包括確定給付(defined benefit)、確定提撥(defined contribution)、點數方案(points)及名義上確定提撥制(NDC, notional accounts)等制度類型。

表 4 OECD 國家強制性年金制度類型

| 國家 | 第一層年金 | 第二層年金 | |
|-----|-----------|---------------|------|
| | | 公共年金 | 私人年金 |
| 澳洲 | 基礎年金 | - | 確定提撥 |
| 奧地利 | - | 確定給付 | - |
| 比利時 | 最低年金+社會救助 | 確定給付 | - |
| 加拿大 | 基礎年金+社會救助 | 確定給付 | - |
| 智利 | 基礎年金+社會救助 | - | 確定提撥 |
| 捷克 | 基礎年金+最低年金 | 確定給付 | |
| 丹麥 | 基礎年金+社會救助 | - | 確定提撥 |
| 芬蘭 | 基礎年金+社會救助 | 確定給付 | - |
| 法國 | 最低年金 | 確定給付+ 點數方案 | - |

| 國家 | 第一層年金 | 第二層年金 | |
|-------|-----------|--------------|------|
| | | 公共年金 | 私人年金 |
| 德國 | - | 點數方案 | - |
| 希臘 | 基礎年金 | 確定給付 | - |
| 匈牙利 | 最低年金 | 確定給付 | - |
| 冰島 | 基礎年金+社會救助 | - | 確定給付 |
| 愛爾蘭 | 基礎年金 | - | |
| 以色列 | 基礎年金 | - | 確定提撥 |
| 日本 | 基礎年金 | 確定給付 | - |
| 韓國 | 社會救助 | 確定給付 | - |
| 盧森堡 | 基礎年金+最低年金 | 確定給付 | - |
| 墨西哥 | 最低年金 | - | 確定提撥 |
| 荷蘭 | 基礎年金 | - | 確定給付 |
| 紐西蘭 | 基礎年金 | - | - |
| 挪威 | 基礎年金 | 名義上確定 提撥制 | 確定提撥 |
| 波蘭 | 最低年金 | 名義上確定 提撥制 | - |
| 葡萄牙 | 最低年金 | 確定給付 | - |
| 斯洛伐克 | 最低年金 | 點數方案 | 確定提撥 |
| 斯洛伐尼亞 | 最低年金 | 確定給付 | - |
| 西班牙 | 最低年金 | 確定給付 | - |
| 瑞典 | 基礎年金 | 名義上確定 提撥制 | 確定提撥 |
| 瑞士 | 最低年金 | 確定給付 | 確定給付 |
| 土耳其 | 最低年金 | 確定給付 | - |
| 英國 | 基礎年金 | 確定給付 | - |
| 美國 | - | 確定給付 | - |

資料來源：OECD(2017),Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators.

二、 本次公教人員年金改革有關退休所得替代率主要係參考 OECD 資料，惟我國退休所得替代率之計算基準係以本俸(薪)之 2 倍計算，是否與 OECD 國家之計算基準有所落差？

說明：

- (一) 依據 OECD 定義，在計算基準假設下，係以職業生涯中之平均薪資做為年金所得替代率之計算分母。而 OECD 大多數國家薪資採計期間為終身，少數國家採計期間為最佳 24-35 年不等。
- (二) 我國公教人員年金改革調整年金所得替代率之計算基準，係由原「最後在職之本俸(薪)額」，逐年漸進調整為「最後在職 15 年之平均本俸(薪)額」，並以該平均本俸(薪)之 2 倍做為年金所得替代率之計算分母，且實務上本俸(薪)之 2 倍金額多高於實際薪資(本俸+專業加給)。
- (三) 綜上，我國與 OECD 國家之計算基準均採職業生涯期間之平均薪資，僅採計期間有所不同，而我國採計期間及本俸(薪)2 倍之計算方式均優於 OECD 國家。

參考資料：OECD(2017),Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators.

108年5月15日司法院大法官審理立法委員聲請「公務人員退休資遣撫卹法」釋憲案公開說明會補充說明資料

壹、黃大法官虹霞提問

有關行政院資料附件五關於所得替代率比較之部分，請補充說明 OECD 國家資料來源、年金費率分攤比例及各國經濟狀況(如 GDP 資料)。

說明：

- (一) 本院 108 年 5 月 15 日院臺年字第 1080176182 號函提供貴院有關 OECD 年金制度相關資料，係摘錄自 OECD(2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators 及 OECD(2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators。
- (二) 各國年金負擔比例部分，OECD 國家中，強制性年金平均費率為 18.4%，另有 12 國社會保險費及強制性私人年金平均費率為 22.9%。雇主及受僱者費率分攤情形如下表：

表 1 強制性年金費率分攤狀況 (單位：%)

| 國家 | 公共年金 | | 私人年金 | | 總計 |
|-----|------|-------|-------|------|-------|
| | 受僱者 | 雇主 | 受僱者 | 雇主 | |
| 澳洲 | 0.0 | 9.5 | - | - | 9.5 |
| 比利時 | 7.5 | 8.86 | - | - | 16.4 |
| 加拿大 | 4.95 | 4.95 | - | - | 9.9 |
| 智利 | - | - | 11.23 | 1.15 | 12.4 |
| 丹麥 | 0.26 | 0.52 | 4 | 8 | 12.8 |
| 芬蘭 | 7.20 | 18.00 | - | - | 25.2 |
| 法國 | 7.25 | 10.40 | 3.10 | 4.65 | 25.40 |
| 德國 | 9.35 | 9.35 | - | - | 18.7 |
| 匈牙利 | 10.0 | 20.75 | - | - | 30.75 |

| 國家 | 公共年金 | | 私人年金 | | 總計 |
|------|-------|-------|-------|------|--------|
| | 受僱者 | 雇主 | 受僱者 | 雇主 | |
| 冰島 | 0.0 | 7.35 | 4 | 8 | 19.35 |
| 以色列 | 3.75 | 3.75 | 5.5 | 12.0 | 25.0 |
| 日本 | 8.914 | 8.914 | - | - | 17.828 |
| 韓國 | 4.5 | 4.5 | - | - | 9.0 |
| 盧森堡 | 8.0 | 8.0 | - | - | 16.0 |
| 荷蘭 | 4.9 | 0.0 | 16 | | 20.9 |
| 墨西哥 | | | 1.125 | 5.15 | 6.275 |
| 波蘭 | 9.76 | 9.76 | - | - | 19.52 |
| 斯洛伐克 | 4.0 | 14.0 | - | - | 18.0 |
| 瑞典 | 7.0 | 11.4 | 0.0 | 4.5 | 22.9 |
| 瑞士 | 4.2 | 4.2 | 3.9 | 3.9 | 16.2 |
| 土耳其 | 9.0 | 11.0 | - | - | 20.0 |

資料來源：OECD(2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators.

表 2 社會保險費與強制性私人年金費率分攤 (單位：%)

| 國家 | 公共年金 | | 私人年金 | | 總計 |
|-------|-------|-------|------|-----|-------|
| | 受僱者 | 雇主 | 受僱者 | 雇主 | |
| 奧地利 | 10.25 | 12.55 | - | - | 22.8 |
| 捷克 | 6.5 | 21.5 | - | - | 28.0 |
| 希臘 | 6.67 | 13.3 | - | - | 20.0 |
| 愛爾蘭 | 4 | 10.75 | - | - | 14.75 |
| 挪威 | 8.2 | 14.1 | - | 2.0 | 22.3 |
| 葡萄牙 | 6.4 | 13.8 | - | - | 20.2 |
| 斯洛伐尼亞 | 15.5 | 8.85 | - | - | 24.4 |
| 西班牙 | 4.7 | 23.6 | - | - | 28.3 |
| 英國 | 12 | 13.8 | - | - | 25.8 |
| 美國 | 6.2 | 6.2 | - | - | 12.4 |

資料來源：OECD(2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators.

(三) 國內生產毛額(GDP)多作為衡量一個國家或地區之經濟狀況或發展程度，國內人均生產毛額(人均 GDP)則為該經濟體內平均每人 GDP 資料。我國及 OECD 國家 2017 年 GDP 及人均 GDP 數據如下表：

表 3 2017 年我國及 OECD 國家 GDP 及平均每人 GDP

| 國家 | GDP(十億美元) | 人均 GDP(美元) |
|------|-----------|------------|
| 中華民國 | 574.9 | 24,390 |
| 澳洲 | 1386.4 | 55,958 |
| 奧地利 | 417.7 | 47,384 |
| 比利時 | 495.8 | 43,672 |
| 加拿大 | 1650.2 | 45,224 |
| 智利 | 277.7 | 15,128 |
| 捷克 | 215.9 | 20,410 |
| 丹麥 | 329.9 | 57,380 |
| 芬蘭 | 252.8 | 45,938 |
| 法國 | 2587.7 | 40,046 |
| 德國 | 3700.6 | 44,771 |
| 希臘 | 203.5 | 18,898 |
| 匈牙利 | 139.8 | 14,264 |
| 冰島 | 24.5 | 72,390 |
| 愛爾蘭 | 331.6 | 68,723 |
| 以色列 | 353.3 | 40,560 |
| 日本 | 4860.0 | 38,344 |
| 韓國 | 1530.8 | 29,750 |
| 盧森堡 | 62.4 | 105,713 |
| 墨西哥 | 1158.2 | 9,377 |
| 荷蘭 | 832.2 | 48,555 |
| 紐西蘭 | 200.3 | 41,350 |
| 挪威 | 399.5 | 75,514 |
| 波蘭 | 526.6 | 13,868 |
| 葡萄牙 | 219.7 | 21,334 |

| 國家 | GDP(十億美元) | 人均 GDP(美元) |
|-------|-----------|------------|
| 斯洛伐克 | 95.8 | 17,627 |
| 斯洛伐尼亞 | 48.6 | 23,502 |
| 西班牙 | 1317.0 | 28,378 |
| 瑞典 | 535.6 | 52,924 |
| 瑞士 | 679.0 | 80,643 |
| 土耳其 | 851.5 | 10,537 |
| 英國 | 2640.0 | 39,975 |
| 美國 | 19485.4 | 59,895 |

資料來源：International Monetary Fund(2019), World Economic Outlook Database.

貳、蔡大法官烟燉提問

有關聲請人釋憲申請書內引用之 OECD 國家資料，部分國家於年金支出也相當高，請補充說明 OECD 國家及我國年金支出占政府支出及 GDP 比例。

說明：

- (一) 我國 105 年中央政府編列 1,917.4 億元作為社會保險保費及撥補之支出，另各項退休相關支出(含舊制軍公教人員退休金、政府負擔退撫新制保險費、優惠存款差額利息、退撫基金未達法定收益之撥補及補助私校教職員退撫經費)為 1,519 億元，合計編列 3,436.4 億元，占歲出比率為 17.4%。
- (二) 2013 年 OECD 國家年金支出占政府總支出比率，平均為 18.1%，資料如下表：

表 4 OECD 國家年金支出占政府總支出及 GDP 比率

| 國家 | 年金支出占該國 GDP 比率 | 年金支出占政府總支出比率 |
|---------|----------------|--------------|
| 法國 | 13.8 | 24.3 |
| 德國 | 10.1 | 22.7 |
| 日本 | 10.2 | 24.2 |
| 韓國 | 2.6 | 8.2 |
| 瑞典 | 7.7 | 14.7 |
| 瑞士 | 6.4 | 18.7 |
| 英國 | 6.1 | 13.8 |
| 美國 | 7.0 | 18.4 |
| OECD 平均 | 8.2 | 18.1 |

資料來源：OECD(2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators.