

# 公教退休人員保險制度發展的檢討

張家洋

(作者現爲本校法學院公共行政學系專任教授)

## 一、退休人員保險制度實施的原因背景

近數十年來，由於一般國家社會型態與家庭制度的轉變，遂普遍發生老年問題。學術界不僅將其列入主要社會問題之一，而且對於老人福利乃至老人醫學（Gerontology）的研究亦日漸重視。老年問題的形成，有其社會、生理、心理、醫藥、與經濟等各方面的原因和意義，惟其中似以生理的與經濟的因素具有最爲直接和重大的影響。具體言之，人到老年體力衰耗，不適於繼續工作，可能發生收入中斷或減少的情形，其維持經濟生活與肆應意外事故的能力爲之削弱，而相反的其生活需要却可能增加，以致引起各種生活問題（註一）。此外，在本世紀中，一般國家醫藥衛生進步神速，有助於人民死亡率降低與壽命的延長，此種情形對於老年問題的影響，可謂利害參半（註二）。但是，無論如何，人民老年期間延長之後，由於生活方面一些特殊問題的發生，對於餘年生活的維持與需要的滿足，以及各種意外事故的肆應（如疾病、傷殘、死亡等），自然更會受到個人、社會、與政府的重視。

如前所言，老年問題的形成，以生理的與經濟的因素具有最爲直接與重大的影響。準此，則對於老年問題的改善解決，主要自須針對此兩項因素所生影響籌劃對策。簡言之，即應設法提供健康與收入安全的保障，以安定老年生活，促進老人福祉。提供老年收入與健康安全保障的途徑不一，如鼓勵個人儲蓄、投保普通壽險或團體保險、舉辦企業年金制度、及實施社會安全與福利服務制度等均是。惟在現代社會福利思想鼓吹之下，各國均日益重視政府責任的原則（Government Responsibility），並將老年福利措施的享受，逐漸視爲涉及生存權或基本人權的法定權益（註三）。而有關解決老年問題與促進老人福利的重擔，亦有漸次移轉由政府負擔的趨勢。各國政府在此方面採取的措施起源甚早。大體上自十九世紀末期以來，已日益普遍，而目前實施社會安全制度對老年生活需要提供各種保障者不勝枚舉。此外更有值得注意者，即一九五二年國際勞工組織在其所通過的「社會安全最低標準公約」〔Social Security (Minimum Standards) Conventions〕中，特別對「老年給付」（第五部分）

釐定其國際標準；而美國聯邦政府在一九六一年所召開的「白宮老年福利會議」(White House Conference on Aging)，曾制定一項「老年公民憲章」(Senior Citizen's Charter)，內容強調老年公民生活福利方面的各種權益；日本亦於一九六三年制定「老年福祉法」，對老人福利作整體性的規劃安排（註四）。由此可知，以老年為對象的社會福利措施其重要性日益增加；此種情形不僅是由於人道主義與社會道德觀念所使然，而且更是在實現「福利國家」(Welfare State) 理想目標過程中必然的發展。

大體言之，老年問題的存在並無職業界限，只是其嚴重程度及解決途徑與職業性質及職業福利措施具有密切的關聯。近數十年來，在一般國家中，社會安全制度雖已普遍發展；但是，對於就業人口老年問題的解決，兼採職業福利措施，以收相輔相成之效者，仍屬屢見不鮮。此等職業福利措施，多以年金制度與團體健康保險為主體。僅就政府公務人員的老年生活保障而言，各國所採制度不一，有將公務員工納入全面社會安全制度中者，亦有單獨舉辦職業福利措施者（註五）。兩種方式各有利弊，惟採取後一方式者，往往源自長久的傳統體制。具體言之，許多國家早已為其公務員工建立退休金及撫卹金制度並舉辦團體健康保險或直接提供醫療服務（註六）；因此，即可能不再將其公務人員置於一般性社會安全措施保障之下。

我國政府自奠都南京後，即開始為公務人員建立正規退休撫卹制度。於民國十六年制定「官吏卹金條例」實施，至二十二年將退休與撫卹制度分立，先後另行制定兩種法令單獨施行，對公務人員老年及遺族生活提供必要的保障；至於醫藥保健方面，除各機關多附設醫療機構（或單位）外，並給予醫藥費補助，以肆應公務人員及其眷屬對醫藥服務的需要（註七）。不過，我國政府對於公務人員收入與健康安全的保障，在政策上似採雙管齊下的方式，除實施上述的職業福利措施（或稱公務人員經濟權利制度）外，並將公務人員納入社會安全制度的保障範圍。此種政策之涵義，自執政黨於三十四年頒布「戰後社會安全初步設施綱領」後益趨明確。根據此項政策，公務人員在各種生活事故方面，可以享受「雙重防線」(Double-Line of Defense) 方式的保障，即以社會保險制度加強職業福利措施的功能，補充其效果的不足（註八）。政府遷臺後，為實現民主主義的理想，於三十九年相繼實施勞保與軍保制度，八年後又舉辦公保制度，奠定分業社會保險的基礎。公保制度的實施，不僅有其客觀需要，而且兼具人事政策與社會安全兩方面的目的。詳言之，值此非常時期，政府須以有限財力應付各種重大施政需要。公教

人員待遇雖經不斷調整，仍難達到合理標準，而退休撫卹金額偏低，醫藥措施效果不足，一般公教人員不僅缺乏肆應各種生活事故的充分能力，而退休後老年生活更堪憂慮，以致許多高齡人員觀望猶豫，政府退休制度難以有效推動，人事管道爲之阻滯，機關新陳代謝作用不彰，嚴重影響公務效率與士氣。在此種情勢之下，公保制度的開辦，對於充實公教人員經濟權利，與促進退休制度正常功效的發揮，自有其迫切的客觀需要。同時，基於政府一貫社會福利政策的目標，舉辦公保亦屬必然的措施。公保開辦後，固然使公教人員由各種意外事故所引起的生活問題，大體上獲得改善或解決，對於退休人員的經濟安全足以加強其保障（註九）。惟公教人員退休後，既已喪失公職身份與公保投保資格，即無法繼續享受政府爲在職人員提供的醫療服務或有關津貼等權益，一旦發生傷病事故，又將增加醫藥費負擔，甚至形成生活問題，何況老年時期對於醫療服務原已具有較大的需要；所以，此項問題必須尋求適當解決途徑，俾對退休人員的健康安全能够繼續提供保障，並減輕其經濟安全所受之威脅（註十）。此外，退休後如發生傷殘問題，亦需獲得適當的照顧，而應與疾病問題一併予以解決。公保法在立法之時，各有關方面似已預見有此種需要存在，而於該法原第二十一條第三項列有離職人員得繼續投保之規定，作爲舉辦退休人員保險的法令依據（註十一）。公保實施後，有關機關即對退休人員保險開始協調籌劃工作，至民國五十三年三月，由考試院頒布「退休人員保險辦法」，翌年八月增辦退休人員改保「個人保險」業務，使公教退休人員此項法定權益得以實現，退休後的疾病傷殘問題獲得解決，健康安全有所保障。此項措施的推行，在實質上無疑是將公保關係延長及於退休之後，使其內容更爲周全，功效大爲加強；同時，也構成我國老人福利方面的一項創舉。

## 二、退休人員保險制度的內容與業務情形

如前所述，政府爲解決退休公教人員的疾病傷殘問題，於五十四年八月開辦「退休人員保險」（以下簡稱退休保險），作爲公保的一個附屬支系，亦可視爲公保關係的延續。對於此項制度之內容，分別在一「退休人員保險辦法」及「辦理退休人員保險應行注意事項」兩項法規中作要點式的規定，至於細節方面大體上仍適用各種有關之公保法規。茲將此項制度之主要內容分述如下：

1. 投保條件：退休保險屬自願參加性質，不採強制投保制度。凡公保被保險人於依法退休後，不領養老給付者，均可申請改保退休保險，繼續享受公保權益。若退休後已領養老給付者，應繳回養老給付金額，始能投保（註十二）。

2. 保費負擔：公保被保險人改保退休保險後，須按照公保費率自行負擔全額保費，政府不予補助。至於保費之計算，則仍係以被保險人退休時之俸祿為標準。惟公教人員於退休後，在原單位的薪俸停止，要保機關無法主動扣繳，須由被保險人自行於每月五日以前按期向要保機關繳納，由其彙轉承保機關，逾期三十日未繳視為自動退保，故要保機關並負有催繳之責。而被保險人亦得按每半年或三個月一次繳付，此項規定有助於簡化手續。此外，依據公保法之規定，被保險人於投保滿三十年後，得免繳保費享受權益，此項規定因退休保險年資與公保年資合併計算之結果，退休被保險人自得享受同等待遇（註十三）。

3. 保險給付：前已言之，退休保險在實質上為公保之延續。且依據前項說明，被保險人既須按公保費率負擔保費之全額，則顯然係參加公保之全部承保項目，而非選擇項目投保。至於給付方面，自然應包含公保原有之各種給付項目與範圍在內。不過，就實際情形而言，退休保險開辦之主要目的，乃在對退休人員提供健康安全保障，亦即以解決其老年醫藥問題為主體。因此，在退休保險業務方面，醫療給付即占有較大的重要性。就各種現金給付言之，養老給付為其應領而未領之給付，且於投保兩年後即喪失請領權利；死亡給付即為放棄養老給付之必然結果；至於其他各項給付則更屬次要性質。此為以被保險人的需要為標準，對各種給付項目之重要性所作的評價。而各種現金給付不僅仍然適用公保之法定標準，且隨被保險人投保年資之增加，給付額亦將同時增加，直至法定最高標準為止（註十四）。

4. 保險關係：退休人員參加退休保險，在法規方面雖稱為「改保個人保險」，但其保險關係並無重大變動，仍然繫屬於原要保機關（即原服務單位）。故原要保機關須繼續負起為其本單位退休人員辦理保險關係上各種手續及其他有關事項的職責，包括申請改保（於退休後兩個月內辦理）、辦理要保、變更登記、及請領各種現金給付手續、收繳保費、發給醫療證明單、管理被保險人並對其違章行為負連帶責任、及辦理退保手續等事宜。總之，要保機關在退休保險方面大致負擔與公保關係同樣的職責，作為承保機關與被保險人間的橋樑。保險關係的維持，固應以繫屬於原要保機關為原則，惟被保險人如有顯著困難時，於徵得原要保機關及擬移轉機關之同意後，可聲請移轉要保機關（例如原服務機關之上級機關或下級機關、及被保險人住所

所在地之有關機關等）。所謂「顯著困難」，原據主管機關解釋應以三種情形認定，即退休人員退休後之住所或其原服務機關遷出原地以外之縣市鄉鎮地區，或原地附近尚無公保醫療機構或雖有而不適於被保險人之需要者，此等情形現均有法令作明文規定。若有上述情形之一，即可申請移轉至保機關，惟在原則上僅以一次為限，如有特殊需要始得再申請一次。此外，被保險人投保後，其保險關係即與退休前之公保關係銜接生效，而有效期間之賡續，直至退保時為止。退保之情形約有四種：其一、即自行申請退保，因退休保險既屬自願參加，參加後自得申請退保，如於投保後兩年內申請退保者，尚可請領養老給付；其二、即被保險人死亡，此種情形其遺屬可請領死亡給付；其三、即因有違章行為使保險制度蒙受損失，而經保險機關令其退保者，此種情形依理當無請領給付的資格，惟詳細處理辦法尚有待主管機關就實例作明確之解釋；其四、即因逾期未繳保費，被視為自動退保。被保險人於退保後，前此之保險關係固然終止，且此後亦不得再行申請投保退休保險（註十五）。

如前所述，退休保險的開辦，就制度觀點而言，雖可謂係公保關係的延續，惟其所具意義及在業務上所生影響則頗有不同。因自願參加退休保險者不僅已不具有公教人員身份，且係屬於特定之年齡組別。大體言之，此一年齡階段之被保險人多已年邁體衰，其患病情形較多，就診率較高，並較易罹致慢性病。所以，對醫療給付的需要較一般被保險人為高，甚至往往有特殊需要（如長期住院、或住入療養機構、特殊治療及護理等），因而為彼等所支出的醫藥費用亦多，若非提高保費，對保險財務自屬不利。自另一方面而言，此種被保險人既已自實際工作退休，收入較前減少甚或中斷，負擔保費之能力有限，若非素有積蓄，即可能對負擔較高的保費感到困難。在此種情形下，被保險人的需要與其負擔能力既不相配合，則舉辦此種保險在財務上自有困難。（註十六）以美國的情形為例，接受退休人員投保的普通醫療保險多半定有較高費率，或者係允許原已投保之被保險人於退休後轉保者；至於團體健康保險在一九五〇年代以前頗多拒絕退休人員投保，直到一九六〇年代以後接受此種業務者始漸普遍。不過，美國聯邦政府基於社會政策之目的，在國民健康保險實施之前，即於一九六五年先行開辦老年住院醫療保險（Medicare），作為詹遜總統（President L.B. Johnson）「大社會計劃」（Great Society）的一部分，藉以增進老年人的福祉（註十七）。公保開辦退休保險也同樣是基於政策性的目的，藉以解決退休人員的醫療問題，安定其生活。所以，在籌劃此種業務時，對於開辦後可能引起的財務虧損雖已能預見，但仍盡力付諸實施。而開辦以來，退休人員對醫療給付的較大需要反

映在醫療費用方面，即顯示退休人員每人次平均醫療費用無論為疾病或傷害醫療、門診或住院醫療，均遠超過一般公保被保險人者。所以，自退休人員保險方面所獲的財務收入，較一般公保之財務收入愈益不足應付支出的需要，因而不僅每年在財務上有虧損發生，且其虧損的比率較一般公保業務為嚴重，歷年來虧損額更有逐漸快速增加的趨勢（註十八）。此種情勢的形成，其原因主要與此一年齡組別被保險人所具之特徵有關。前已言之，退休人員既屬年邁體衰，患病率與就診率較高，尤其是願意放棄公保養老給付並自付全額保費而改保退休保險者，可能對醫療給付更有特殊需要。因此，就保險理論方面而言，不加選擇而一體接受，自屬一種「逆選擇」（Adverse Selection），如費率不變，則註定須為此一部分被保險人支出較多的醫療費用（註十九）。此外，退休保險在給付方面既已包括公保之全部給付項目，則除醫療給付外，在現金給付方面，其一般給付額均將隨投保年資增加而提高；死亡給付因被保險人屬高齡組別亦較公保方面之請領案件為多，亦即其死亡給付率較高，同時，被保險人投保年資既將不斷增加，則至公保開辦滿三十年後，在退休保險被保險人中必將有相當多數可獲享受免繳保費之優待者。凡屬此等情形，亦均將加重保險制度之財務負擔。而且，今後在政府加強退休制度實施的政策下，退休人員將日益增加，參加退休保險者亦將隨之增加，而保險財務上的虧損數字無疑將快速上升，使政府對於此項業務逐漸感受到財務負荷的沉重壓力。而此種發展的趨勢，不僅顯示出退休保險所具之特徵，亦且構成其業務上的嚴重問題。為就此項問題作進一步的分析，茲依據六十三年之公保統計資料，將公保與退休保險有關財務之各種重要項目比較說明如下。（註二十）

1. 就被保險人平均保俸而言，公保為二、六九七元，退休保險為一、八二三元。
2. 就現金給付每一千被保險人平均件數而言，各種給付項目合計公保為千分之三五・六一，退休保險為千分之五一・二一〇。
3. 就現金給付每件平均給付金額而言，殘廢給付公保為三四、六七三元，退休保險為五〇、九五六元；死亡給付公保為八五、七一一元（包含因公死亡給付在內），退休保險為五四、六四〇元（無因公死亡給付）。
4. 就免費醫療人次就診率而言，公保為七四・四八%，退休保險為一五六・二七%。
5. 就免費醫療每一就診人次平均費用而言，公保門診為七一・九六元，住院為二、七六三・二六元；退休保險門診為九四

• 六五元，住院爲五、〇九一・三四元。

6. 就各項支出總額占總收入之百分比而言，公保爲一一七・八四%，退休保險爲一二九・九八%。

7. 就各項支出總額占保費收入之百分比而言，公保爲一二三・〇二%，退休保險爲七六四・六三%。

8. 就各項支出總額折合實際保險費而言，公保爲八・五四%，退休保險爲五三・五二%。

9. 就投保人數及財務虧損情形而言，公保被保險人共爲三四二、五六七人，退休保險共僅爲七、七九五人。公保自四十七年至六十三年的十七年間，累計共虧損四三四、〇九九、〇〇〇元，自五十七年至六十一年期間總收支無虧損發生，惟自六十二年開始再度發生虧損，並面臨嚴重財務危機。退休保險自五十四年開辦以來，除該年外，連年虧損，十年間累計共虧損七九、四八三、〇〇〇元，六十三年全年虧損一九、九四四、〇〇〇元，預計今後虧損仍將逐年增加。

根據以上九項內容觀察，可知退休保險之被保險人雖然人數較少，保俸較低（因退休後不能繼續調整），但由於具有年邁體衰的特徵，所以其各種危險事故之發生頻率較高，以致按照公保費率所收繳之保費，無法肆應其自身給付支出的需要，各項支出總額竟超過保費收入的七倍左右，亦即保費收入與實際支出間有極大之差距。由退休保險自開辦後所呈現的趨勢觀之，此種業務今後的發展頗值得注意，因將其與公保虧損情形相比較，雖然至六十三年底爲止，虧損數額並非十分龐大，但若以人數的比例衡量，則顯示情勢相當嚴重。而且，如前所述，今後在政府加強退休政策實施的影響下，近年內退休人員將不斷快速增加，退休保險被保險人數亦將隨之增加，以往數年中虧損每年增加的幅度甚大，將來可能更爲驚人。此種發展趨勢實在不容忽視，亟應根據各方面的客觀條件尋求改善的途徑，俾使此項特殊性質的保險業務能够納入正軌獲得健全發展。

### 三、退休人員保險制度的檢討

根據以上對退休保險制度及業務情形所作的分析說明，可知此項制度的舉辦，在政策上固然具有正確的目的；惟就制度設計及業務發展的情形而言，則無可否認有嚴重的問題存在。此種問題自表面上觀察，雖然是以財務爲重心，而實際上似與整個制度的設計有關。所以，欲改善或解決其當前所面臨的特殊困難，即應就此項制度加以全面檢討，從而改弦易轍，作更新的合

理設計，始能將此種業務導向健全發展的正軌，宏其效果。茲就有關意見逐項說明如下：

1. 整體觀念與完整體制：退休保險業務問題的發生，除與其特徵有關外；將退休保險與公保在制度上加以分離，亦為導致其業務問題發生的另一重要癥結。主張將退休保險與公保在制度上加以劃分的理由，主要不外兩點：

(一) 認為退休人員不具有公保法第二條所定被保險人之資格條件，故不應納入公保制度，而應在公保之外，另訂制度辦理保險。六十三年修正公保法時，立法院曾明確表示此種意見，而將退休保險在公保法上的依據刪除後（有關離職人員繼續保險之規定），未再增列有關退休保險之明文規定（註二一）。

(二) 自五十七年以後，公保因醫療給付支出受到有效控制。財務情形一度暫告好轉，承保機關鑑於退休保險虧損將逐年增多，而此項虧損如由公保收入項下撥補，勢將對公保財務形成不利的影響。所以，業務機關會主張將退休保險財務每年另列預算以資彌補，俾可不致妨害公保本身的財務平衡（註二二）。

惟上述兩種理由均有商榷的餘地，因現代國家對於社會安全的設計，莫不着重於制度的完整性（Comprehensive Social Security Planning或謂 Social Security as an integral whole），亦即使各種需要社會安全保障的對象，或各種有關措施所肆應之生活事故，能够「從搖籃到墳墓」（From cradle to the grave）均在社會安全的涵蓋之下（註二三）。公保雖為分業舉辦的社會安全制度，其保險關係以就任公職為起點，惟在設計上似仍應貫徹完整性之原則，將保險關係直接延伸至退休後之餘年階段斯為上策，如此乃能完全符合現代社會安全的理想，擴大業務實施的功效。其次，自財務方面觀察，就前幾年的情形而言，因當時公保財務漸趨穩定，為避免退休保險日後虧損增加，拖累公保財務，則另列預算彌補，自短期觀點而言，尚不失為可行的辦法，採取此種方式亦可將兩部分辦理的績效作明確的交待。惟若就公保業務今後發展的情形而論，目前其財務穩定的短暫期間已成過去，即使在修訂費率之後，財務平衡亦難以維持。而今後公保養老給付支出數額的增加日益快速，即按照修法後之最高費率（九%）收費，所開闢的財源亦可能尚不足以充分肆應經費支出的需要，如此則虧損額勢必大幅升高，而且較以往由免費醫療業務所造成的情勢更為嚴重。既然，公保本身的財務，在可預見的期間內已無法維持平衡，則將其與退休保險分離之舉即不具有實質意義。且進一步言之，二者在此種情形之下，不僅無在財務上加以劃分的必要，更應統籌計劃開源

節流之道，以求一併解決財務困難問題。此外，公保法中雖有關於被保險人資格條件的明文規定，惟將公保關係直接延伸及於退休人員，只須就被保險人資格條件作變通或補充規定即可，此種規定並不致於牴觸有關條文或破壞公保體制。且眷屬疾病保險既可明定於公保法中，則將公保關係對退休人員作延伸的規定，更屬順理成章的事。目前，一般國家無論團體保險或社會保險，允許退休人員繼續投保者（Continuity of Coverage）已極為普遍（註一四）。公保法修正前第二十一條中有關「離職人員繼續保險」的規定，原可作為延伸保險關係的依據，只須在文字上加以修正或縮小解釋即可適應業務上的需要。奈何有關方面似乎始終昧於整體設計觀念的重要性，不僅自始將退休保險在制度上加以分立，而且於六十三年修法時，更進而將有關規定根本刪除，僅以行政規章作為繼續舉辦退休保險的依據，此種情形誠屬捨本逐末之舉。

總之，退休保險在發展淵源及業務關係方面，固然可視為公保的延續，而且在制度設計方面根本不應與公保分立門戶。將退休保險併入公保，不僅在求體制的完整，同時無論對財務、給付、與保險關係方面均將發生連帶的影響。是故，透過整體性的規劃設計，將可對制度與業務的改進，獲致具體的效益。

2. 保險財務的整體設計：如前所言，退休保險由於歷年來虧損不斷增加，目前已面臨嚴重的財務困難。所以，欲改進此項業務，自應首先着重於解決其財務問題。在此方面所能採行的途徑主要約有三種：

(一) 單獨提高退休保險費率：如此約須提高至平均保俸的五五%，始足以適應現階段的財務需要，惟此種方式因所需提高費率幅度過大，顯無採行的可能。

(二) 由政府補貼經費：此即由政府負責彌補其虧損。六十三年公保法修正後，公保虧損既由國庫彌補，則退休保險自亦應由國庫彌補，而現行制度即屬如此（註一五）。

(三) 與公保合併作整體規劃：即將退休保險併入公保，在財務方面作整體性的規劃設計，以健全其財務制度，解決其財務問題。

在上述三種途徑中，現行制度雖採第二種方式，使其財務困難暫時獲得解決，惟就長期發展觀點而言，除非政府決定繼續採行此種開放式經費補助政策，且具有提供大量經費補助的能力，否則其財務制度即應進行澈底整頓，藉以奠定健全發展的基本

基礎，亦即以採上述第三種方式最為適宜。因退休保險在實質上既為公保之延續，即不應基於財務虧損的理由分別處理，亦不應對退休保險之被保險人在保費負擔方面予以差別待遇。六十三年公保法修正時，根本刪除原法中之有關條文，而未能以整體化觀念作補充規定已屬不當，今後更不應將此次修正作為在制度上分割公保與退休保險的藉口。將公保與退休保險分立門戶不僅與政府舉辦公保之政策精神不合；即就財務觀點而言，亦不合理。因一般社會保險均強調互助與危險分擔的性質，或就被保險人青年及老年階段平均其保費負擔，而較少依據危險分級採行差別待遇的措施；且如前所言，社會保險業務具有其一貫性及完整性，即所提供的保障，應自被保險人投保至死亡為原則，不宜對退休後之階段分別處理，使被保險人蒙受不利，尤其是在準備將來改行年金制時，更不應如此。因之，為配合公保制度長期發展的需要，自應以採取第三種方式為宜，使公保與退休保險兩部分的財務問題得以一併處理，並增進退休人員在公保方面的權益，使彼等與在職人員享受同等待遇。不過，今後在重新規劃公保財務制度時，亦應對退休被保險人部分之特徵予以重視，認識此一部分業務對公保財務所構成之沉重負荷，而預作適當的設計，使此種威脅得以妥善解決。具體言之，主要應重新計算公保費率，將退休階段的保費需要（包括年金給付及醫療給付）計算在內，俾使保費收入大致能適應實際需要，並平均被保險人在退休前後兩個階段的保費負擔（甚至在比例上可加重退休前在職期間的保費負擔，以減輕退休後的負擔）。如計算結果費率調整幅度較大，則應考慮提高政府分擔比例，或由政府提供經費補助，或繼續負責無限制彌補虧損。採取第三種方式所具之優點，即因費率調整係就公保制度整體計算，故提高幅度較單獨對退休保險者為小，且使保費負擔平均分散至投保後的終身期間，不致加重退休後階段的負擔；而政府的財務負擔不論為分擔保費部分或其他部分，其分散情形亦同。此外，如能在此種方式下形成鉅額基金，自然更為理想。總之，採用此種方式當能奠定較為健全的財務基礎，將可使目前分別辦理期間在退休保險方面所呈現的突出財務問題大為改善。且可使公保財務具有較大的獨立性，不致於過份依賴政府彌補虧損，以免受到政府財政情況變動的影響。就被保險人個人而言，因退休後階段的保險費負擔一部分已於退休前階段繳納，退休後即使費率不變，但保費負擔在政府分擔之下，亦較目前減輕，且配合投保三十年後免繳保費的規定，退休後需要繳納保費的期間可能有限，對被保險人自屬有利。

3. 保險給付的重新規劃：在現制下，退休保險的給付項目在原則上與公保並無不同，即包括公保全部給付項目在內。惟投

保退休保險既以不領養老給付為條件，則被保險人只有放棄養老給付，選擇將來由遺族請領死亡給付。如此，雖然二者在給付標準方面大致相同，甚至因日後投保年資增加所領死亡給付金額可能較養老給付為多；但是，自養老給付的設置目的與作用方面而論，仍屬未盡合理。尤其就公保未來發展趨勢而言，年金制度的實施僅為時間問題，而實施年金制度後，更不應採行現制以放棄養老給付為投保條件的規定。因之，現制之有關規定，亟宜廢止，由此所生之保險財務問題應予另行設法解決。至於請領養老給付的資格條件限制，於改行年金制後亦應同時放寬；即主要應以年齡及投保年資為標準，而不應嚴格要求必須「依法退休」始予給付，以適應被保險人的需要，保障其權益。此外，對於退休保險的給付項目尚應就其將來與公保合併的考慮、被保險人的實際需要、以及各種項目保費的繳納等事項加以檢討。在現行的給付中，養老、殘廢、及死亡三項，大體上均將擴展成為同一系統的年金制度，被保險人於因殘廢或老年而退休時，亦即年金開始給付之時；被保險人一旦開始領取年金，即不必再就此等年金項目繳納保費。同時，領取殘廢或養老年金後，被保險人如若死亡，則可轉換為遺族年金，惟須增加一項被保險人本人的喪葬津貼給付而已。至於其他現行給付項目，除生育一項外，對於退休後之階段均有其實際需要，尤以疾病一項其重要性將大為增加。僅就生育給付一項而言，對老年人雖然大致已無必要，惟疾病、傷害、及生育三項同屬免費醫療給付範圍，三者原未作嚴格劃分（指對被保險人本人而言），而具有整體性，所以退休被保險人亦應繼續一併參加，不宜將生育一項除外，以維持一般被保險人間之互助作用。不僅如此，為適應將來退休被保險人人數逐漸增多的業務需要，公保醫療給付自應繼續加強，並應針對老年被保險人的特殊需要，擴大給付範圍，提供高水準的醫療服務，及設置療養機構以收容老年病患，更可將生育、疾病、及傷害的短期現金給付列為遠程發展目標，俾使老年被保險人所獲的經濟安全保障更為充實，公保未來的給付項目益臻周全。不過，另有須注意者，即目前一般專家及業務機關的意見，均認為在公保醫療給付方面應採行醫藥費部分負擔制（Cost-sharing），以防止被保險人濫用就診權利，達到節約經費的目的。一旦此種制度實施，對退休保險人自亦不能例外，惟決定採行此制後，應按照負擔費用的程度，考慮酌量降低醫療給付部分的費率。

#### 4. 保險關係的調整：在現制下，退休保險係採取自願參加方式，而非強制投保。此種規定主要是由於受到制度設計上的牽制

（被保險人既須放棄養老給付，又須自行負擔全額保費），所以不宜強制全體退休人員參加。惟退休後之階段，一般退休人員

大致均將面臨各種同樣的生活事故，而所需要的經濟與健康安全保障亦復相同。因之，如能改善制度設計，廢止以放棄養老給付爲繼續投保條件的規定，並由政府分擔保費，則與公保合併後，對退休人員採取一律強制繼續投保的規定，自屬合理措施。在此種情形下，退休保險與公保既已無所區分，退休後階段的保險關係乃是公保關係的直接延續，在本質上仍屬公保關係；則對退休人員的繼續保險，即不宜再作嚴格限制。具體言之，即僅以退休前係公保被保險人爲條件，不應另設其他投保資格限制，甚至應將退職及資遣人員包括在內。如此將可擴大現有的被保險人範圍，有助於緩和財務問題，加強社會保險的互助作用，亦較能符合延長公保關係的政策性目的。其次，就保險關係的繫屬而論，退休被保險人既已脫離公職，不在原機關工作及支薪，則其保險關係似不應仍繫屬於原機關，否則徒增不必要的業務程序，將使被保險人及要保單位均感不便。詳言之，被保險人退休後，既然強制繼續投保，保險關係並未中斷，即不必再辦退保改保手續，惟應由要保單位通知承保機關改變保險關係之繫屬，使被保險人於退休後直接向承保機關、或其各地分支機構、或其駐在各地醫療機構之服務單位、或受承保機關委託之各地郵政機關辦理各種保險手續。其中關於保費的繳納，除可參照現制採行每季、每半年、或每年繳納一次外，甚至可按照一般被保險人退休後之平均餘年計算保費總額一次繳清，或於被保險人領取殘廢或養老給付時扣繳（並可扣除利息，或予以其他優待，亦即採取預付保費之方式），如被保險人在屆滿平均餘年期間之前，已投保滿三十年，或較早死亡時，亦可酌量退還預繳保費的餘額；如實施年金制時，即可在年金給付額中扣繳保費。關於各種一次現金給付或年金給付的支付，可採直接郵寄方式。關於醫療證明單的領用問題，在採行醫藥費部分負擔制後，證明單應予廢止；被保險人應僅憑保險證即可就醫（保險證可改採手冊式；便於記錄繳納保費與就醫事項）。關於被保險人的管理方面，主要應由承保機關及醫療機構兩方面共同負責，如各有關方面均能嚴格執法守法，則醫療給付方面的流弊當可消除，否則即使有要保單位存在，亦難以對退休之被保險人發揮有效的管理作用。

總之，根據本人對退休保險現制所作的觀察，認爲此種業務所具之特性，亦即其本質上之缺點。而現制的設計適足以擴大此種缺點，增加其業務問題的嚴重性。所以，欲改進退休保險業務，必須就制度加以重新規劃不可。而上述四個方面的改進措施，首先在強調與公保合併建立完整體制的重要性，然後配合此種基本觀念，就保險財務、保險給付、與保險關係三個部分加

以調整，從根本上補正其缺點，消弭其嚴重難題，並使新的設計在制度上不僅內容合理、財務健全、程序簡化，而且能够適應公保未來發展的需要，有助於實現政策性的目的。在此種大幅度的整頓規劃下，公保制度自然全面受到影響，使目前門戶分立的在職與退休人員兩部分保險業務澈底結合，在財務、給付、與保險關係上形成一體，而公保在本質上亦從完全以職業關係為基礎的保險制度發展成爲超越職業關係的終身保險制度，其效果延伸之後，保障當更爲周全。如此，不僅足以加強公保所具人事政策的功能，而且也將使新的制度具有更爲濃厚的社會安全意義。同時，退休保險方面的改進措施若能實現，對於勞保今后推行相關制度當具有示範性的重大參考價值。

## 註 註

- 註 1. .George B. Hurff, *Economic Problems of Retirement*, Gainesville, Univ. of Florida Press, 1954, p. 3.
- 註 11..I. M. Rubinow, *Social Insurance*, New York, Arno & The New York Times, 1969, (Reprinted), pp. 301-302.
- 註 111..Wayne Vasey, *Government and Social Welfare*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1958, pp. 35-43.
- Proceedings of The XIV th International Conference on Social Welfare, *Social Welfare and Human Rights*, New York, Columbia Univ. Press, 1969, p. 28.
- 註 1111..International Labor Office, *Social Security (Minimum Standard) Convention*, Geneva, 1952, Part V. Report of the White House Conference on Aging, *The Nation and Its Older People*, Washington D. C., U.S. Dept. of H.E.W., 1961, p. 117.
- 周建卿著「日本老人問題的背景與觀察」，社會建設雜誌，第十九號，第九〇頁。
- 註 11111..U.S. Dept. of H.E.W., *Social Security Programs Throughout The World 1973*, Washington D.C., Government Printing Office, 各國別表中有關被保險人範圍部分說明是否包括公務人員在內。學者有將公務人員福利措施包含在廣義之社會安全制度中，或視爲「特殊團體」的社會安全制度者。見 Turnbull and Ota-
- 公教退休人員保險制度發展的檢討

hers, *Economic and Social Security*, New York, The Ronald Press Co., 1962, p. 376.

- 註 六.. Dale Yoder, *Personnel Principle and Policies*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1959, p. 510  
Charles I. Schottland, *The Social Security Program in the United States*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1963, p. 143.

註 七.. 李華民著，中國現行人事行政制度，臺灣中華書局，六十三年版，第四三五—四三六頁。

趙其文著，中國現行人事制度，臺北，復華印書館，五九年版，第三二一五頁。

註 八.. 「戰後社會安全初步設施綱領」中總則第三項規定社會安全設施之對象包括軍公教人員在內。

註 九.. 依據公務人員退休法及公務人員保險法之規定，公保養老及死亡給付基數分別為公務人員退休金基數的 $\frac{1}{2}$ 分之 $\frac{1}{2}$ 。

註 十.. 據統計美國在一九四〇年，四十五歲以上人口的數額約占全國人口總額的四分之一，而所需的醫藥服務量約占全國總額的半數。至一九八〇年預計五十五歲以上的人口數額約占全國人口總額的八〇%。見 A Report on the Third Annual Southern Conference on Gerontology, *Health in the Later Years*, Gainesville, Univ. of Florida, 1953, p. 5.

另據日本統計，其國內老年人口的比例日增，社會老化的趨勢顯著，而老年人的患病率為青年人的三至四倍，對醫藥服務的需要量自然相對增加，而醫藥費負擔甚重。見註四，周建卿文。

註十一.. 公務人員保險法修正前原第二十一條第三項規定「被保險人離職時，得依原定保險費率繳付保險費之全額繼續保險」。

註十二.. 民國六十四年二月考試院會同行政院修正公佈退休人員保險辦法第二條有關投保條件之規定。

註十三.. 退休人員保險辦法第七、八、九條有關繳納保費事項之規定。

銓敘部（五七）臺為特三字第〇一七二號函「補充規定退休人員保險繳費期限」。

同法第五條第一項關於退休人員保險年資與公保年資合併計算之規定。

六十四年三月考試院修正公佈「辦理退休人員保險應行注意事項」第五項有關兩項年資合併計算滿三十年後免繳保費之規定。

註十四.. 退休人員保險辦法第一、五、六條及辦理退休人員保險應行注意事項第五、六兩項有關保險給付之規定。

註十五..退休人員保險辦法第 1~11、11~12、12~13、13~14、14~15、15~16、16~17、17~18、18~19、19~20、20~21、21~22、22~23、23~24、24~25、25~26、26~27、27~28、28~29、29~30、30~31、31~32、32~33、33~34、34~35、35~36、36~37、37~38、38~39、39~40、40~41、41~42、42~43、43~44、44~45、45~46、46~47、47~48、48~49、49~50、50~51、51~52、52~53、53~54、54~55、55~56、56~57、57~58、58~59、59~60、60~61、61~62、62~63、63~64、64~65、65~66、66~67、67~68、68~69、69~70、70~71、71~72、72~73、73~74、74~75、75~76、76~77、77~78、78~79、79~80、80~81、81~82、82~83、83~84、84~85、85~86、86~87、87~88、88~89、89~90、90~91、91~92、92~93、93~94、94~95、95~96、96~97、97~98、98~99、99~100、100~101、101~102、102~103、103~104、104~105、105~106、106~107、107~108、108~109、109~110、110~111、111~112、112~113、113~114、114~115、115~116、116~117、117~118、118~119、119~120、120~121、121~122、122~123、123~124、124~125、125~126、126~127、127~128、128~129、129~130、130~131、131~132、132~133、133~134、134~135、135~136、136~137、137~138、138~139、139~140、140~141、141~142、142~143、143~144、144~145、145~146、146~147、147~148、148~149、149~150、150~151、151~152、152~153、153~154、154~155、155~156、156~157、157~158、158~159、159~160、160~161、161~162、162~163、163~164、164~165、165~166、166~167、167~168、168~169、169~170、170~171、171~172、172~173、173~174、174~175、175~176、176~177、177~178、178~179、179~180、180~181、181~182、182~183、183~184、184~185、185~186、186~187、187~188、188~189、189~190、190~191、191~192、192~193、193~194、194~195、195~196、196~197、197~198、198~199、199~200、200~201、201~202、202~203、203~204、204~205、205~206、206~207、207~208、208~209、209~210、210~211、211~212、212~213、213~214、214~215、215~216、216~217、217~218、218~219、219~220、220~221、221~222、222~223、223~224、224~225、225~226、226~227、227~228、228~229、229~230、230~231、231~232、232~233、233~234、234~235、235~236、236~237、237~238、238~239、239~240、240~241、241~242、242~243、243~244、244~245、245~246、246~247、247~248、248~249、249~250、250~251、251~252、252~253、253~254、254~255、255~256、256~257、257~258、258~259、259~260、260~261、261~262、262~263、263~264、264~265、265~266、266~267、267~268、268~269、269~270、270~271、271~272、272~273、273~274、274~275、275~276、276~277、277~278、278~279、279~280、280~281、281~282、282~283、283~284、284~285、285~286、286~287、287~288、288~289、289~290、290~291、291~292、292~293、293~294、294~295、295~296、296~297、297~298、298~299、299~300、300~301、301~302、302~303、303~304、304~305、305~306、306~307、307~308、308~309、309~310、310~311、311~312、312~313、313~314、314~315、315~316、316~317、317~318、318~319、319~320、320~321、321~322、322~323、323~324、324~325、325~326、326~327、327~328、328~329、329~330、330~331、331~332、332~333、333~334、334~335、335~336、336~337、337~338、338~339、339~340、340~341、341~342、342~343、343~344、344~345、345~346、346~347、347~348、348~349、349~350、350~351、351~352、352~353、353~354、354~355、355~356、356~357、357~358、358~359、359~360、360~361、361~362、362~363、363~364、364~365、365~366、366~367、367~368、368~369、369~370、370~371、371~372、372~373、373~374、374~375、375~376、376~377、377~378、378~379、379~380、380~381、381~382、382~383、383~384、384~385、385~386、386~387、387~388、388~389、389~390、390~391、391~392、392~393、393~394、394~395、395~396、396~397、397~398、398~399、399~400、400~401、401~402、402~403、403~404、404~405、405~406、406~407、407~408、408~409、409~410、410~411、411~412、412~413、413~414、414~415、415~416、416~417、417~418、418~419、419~420、420~421、421~422、422~423、423~424、424~425、425~426、426~427、427~428、428~429、429~430、430~431、431~432、432~433、433~434、434~435、435~436、436~437、437~438、438~439、439~440、440~441、441~442、442~443、443~444、444~445、445~446、446~447、447~448、448~449、449~450、450~451、451~452、452~453、453~454、454~455、455~456、456~457、457~458、458~459、459~460、460~461、461~462、462~463、463~464、464~465、465~466、466~467、467~468、468~469、469~470、470~471、471~472、472~473、473~474、474~475、475~476、476~477、477~478、478~479、479~480、480~481、481~482、482~483、483~484、484~485、485~486、486~487、487~488、488~489、489~490、490~491、491~492、492~493、493~494、494~495、495~496、496~497、497~498、498~499、499~500、500~501、501~502、502~503、503~504、504~505、505~506、506~507、507~508、508~509、509~510、510~511、511~512、512~513、513~514、514~515、515~516、516~517、517~518、518~519、519~520、520~521、521~522、522~523、523~524、524~525、525~526、526~527、527~528、528~529、529~530、530~531、531~532、532~533、533~534、534~535、535~536、536~537、537~538、538~539、539~540、540~541、541~542、542~543、543~544、544~545、545~546、546~547、547~548、548~549、549~550、550~551、551~552、552~553、553~554、554~555、555~556、556~557、557~558、558~559、559~560、560~561、561~562、562~563、563~564、564~565、565~566、566~567、567~568、568~569、569~570、570~571、571~572、572~573、573~574、574~575、575~576、576~577、577~578、578~579、579~580、580~581、581~582、582~583、583~584、584~585、585~586、586~587、587~588、588~589、589~590、590~591、591~592、592~593、593~594、594~595、595~596、596~597、597~598、598~599、599~600、600~601、601~602、602~603、603~604、604~605、605~606、606~607、607~608、608~609、609~610、610~611、611~612、612~613、613~614、614~615、615~616、616~617、617~618、618~619、619~620、620~621、621~622、622~623、623~624、624~625、625~626、626~627、627~628、628~629、629~630、630~631、631~632、632~633、633~634、634~635、635~636、636~637、637~638、638~639、639~640、640~641、641~642、642~643、643~644、644~645、645~646、646~647、647~648、648~649、649~650、650~651、651~652、652~653、653~654、654~655、655~656、656~657、657~658、658~659、659~660、660~661、661~662、662~663、663~664、664~665、665~666、666~667、667~668、668~669、669~670、670~671、671~672、672~673、673~674、674~675、675~676、676~677、677~678、678~679、679~680、680~681、681~682、682~683、683~684、684~685、685~686、686~687、687~688、688~689、689~690、690~691、691~692、692~693、693~694、694~695、695~696、696~697、697~698、698~699、699~700、700~701、701~702、702~703、703~704、704~705、705~706、706~707、707~708、708~709、709~710、710~711、711~712、712~713、713~714、714~715、715~716、716~717、717~718、718~719、719~720、720~721、721~722、722~723、723~724、724~725、725~726、726~727、727~728、728~729、729~730、730~731、731~732、732~733、733~734、734~735、735~736、736~737、737~738、738~739、739~740、740~741、741~742、742~743、743~744、744~745、745~746、746~747、747~748、748~749、749~750、750~751、751~752、752~753、753~754、754~755、755~756、756~757、757~758、758~759、759~760、760~761、761~762、762~763、763~764、764~765、765~766、766~767、767~768、768~769、769~770、770~771、771~772、772~773、773~774、774~775、775~776、776~777、777~778、778~779、779~780、780~781、781~782、782~783、783~784、784~785、785~786、786~787、787~788、788~789、789~790、790~791、791~792、792~793、793~794、794~795、795~796、796~797、797~798、798~799、799~800、800~801、801~802、802~803、803~804、804~805、805~806、806~807、807~808、808~809、809~810、810~811、811~812、812~813、813~814、814~815、815~816、816~817、817~818、818~819、819~820、820~821、821~822、822~823、823~824、824~825、825~826、826~827、827~828、828~829、829~830、830~831、831~832、832~833、833~834、834~835、835~836、836~837、837~838、838~839、839~840、840~841、841~842、842~843、843~844、844~845、845~846、846~847、847~848、848~849、849~850、850~851、851~852、852~853、853~854、854~855、855~856、856~857、857~858、858~859、859~860、860~861、861~862、862~863、863~864、864~865、865~866、866~867、867~868、868~869、869~870、870~871、871~872、872~873、873~874、874~875、875~876、876~877、877~878、878~879、879~880、880~881、881~882、882~883、883~884、884~885、885~886、886~887、887~888、888~889、889~890、890~891、891~892、892~893、893~894、894~895、895~896、896~897、897~898、898~899、899~900、900~901、901~902、902~903、903~904、904~905、905~906、906~907、907~908、908~909、909~910、910~911、911~912、912~913、913~914、914~915、915~916、916~917、917~918、918~919、919~920、920~921、921~922、922~923、923~924、924~925、925~926、926~927、927~928、928~929、929~930、930~931、931~932、932~933、933~934、934~935、935~936、936~937、937~938、938~939、939~940、940~941、941~942、942~943、943~944、944~945、945~946、946~947、947~948、948~949、949~950、950~951、951~952、952~953、953~954、954~955、955~956、956~957、957~958、958~959、959~960、960~961、961~962、962~963、963~964、964~965、965~966、966~967、967~968、968~969、969~970、970~971、971~972、972~973、973~974、974~975、975~976、976~977、977~978、978~979、979~980、980~981、981~982、982~983、983~984、984~985、985~986、986~987、987~988、988~989、989~990、990~991、991~992、992~993、993~994、994~995、995~996、996~997、997~998、998~999、999~1000

、四、五、六等項有關保險手續之規定。

註十九..R. D. Eilers, *Regulation of Blue Cross and Blue Shield Plans*, Homewood, Ill., Irwin Inc., 1963, p. 305.

Ethel Shanas, *The Health of Older People*, Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press, 1962, p. 182.

註二十..Rosemary Stevens, *American Medicine and The Public Interest*, New Haven, Yale Univ. Press, 1972, p. 456-460.

Somers and Somers, *Doctors, Patients and Health Insurance*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1962, p. 426.

註十八..公保處編印，民國六十四年公務人員保險統計，表11~111及1111有關退休人員保險財務情形各表。

註十九..Jesse F. Pickrell, *Group Health Insurance*, Homewood, Ill., Irwin Inc., 1961, pp. 3-4.

註二十..同註十八，表1~12、13~1111、1111~1112、1112~1113、1113~1114等表有關退休人員保險財務、現金及醫療給付情形各表。

。

註二十一..同註十。

翟景華著，公務人員保險簡史，錢絳部印行，六十四年版，第1~111~1111圖頁。

註二十二..陳漢平著「現行公保制度的幾個重要問題」，公保月刊，第十卷，第一期，第111頁。

註二十三..William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, New York, Agathon Press, Inc., 1969, p. 122.

V. George, *Social Security: Beveridge and After*, London, Routledge & Kegan Paul, 1968, pp. 3-4.

註二十四..Dena K. Motley, "Paying for Health Care in the Years Before Retirement," *Social Security Bulletin* Vol. 38, Nov. 4, U.S. Dept. of H.E.W., 1975, p. 8.

註二十五..民國六十一年公保法修正後第五條規定公保在原則上由承保機關負盈虧責任，但對於所生虧損「由財政部審核撥補」。