

# 取消 18%退休金優存制度對基層公務人員 衝擊之初探

## 壹、前言

優惠存款制度是早期軍、公、教人員待遇普遍偏低及退撫制度未盡完善，為照顧退休人員生活所建立之過渡性措施，俾以輔助退休人員給與之不足，有其特殊建制背景及實際需要。惟近年來政府赤字預算嚴重，債台高築，國家財政困難，已到捉襟見肘地步，急待開源節流以資因應。

所謂的 18%優惠存款，只適用以民國 84 年 7 月 1 日前的年資所計算出來的一次退休金及養老給付，才享有 18%的優惠存款。簡單來看，公務人員退休後領取退休金的方式有兩種，第一種是，在「退休金」制度中，領取月退休金，加上「公保養老給付」，這個時候，月退休金的部分並沒有 18%的福利，只有民國 84 年 7 月 1 日以前年資的公保養老給付，才有 18%。第二種是，在「退休金」制度中，領取一次退休金，加上「公保養老給付」，這兩筆錢，都只有民國 84 年 7 月 1 日以前年資計算出來的退休金，才有 18%優惠存款。

軍公教人員一次退休金優惠存款制度，早於民國 52 年 12 月 1 日開辦，於民國 84 年 7 月 1 日實施公務人員退休撫卹新制度起陸續停辦，並將隨時

間而自然消逝。就制度改革之處理方式而言尚稱和平，本無問題。無奈，經濟不景氣，各銀行之一般存款利率快速下降，且多降至2%以下，相較於退休金優惠存款制仍維持18%之利率，就顯得特別突出，因此常引發各界之質疑與關注。

除此之外，公務人員退撫新制自民國84年7月1日開始實施後，由於公務人員兼具退撫新、舊制任職年資者，其舊制年資之退休給與享有18%優惠存款利息，致部分人員退休後之所得，在退撫新、舊制20餘年之過渡期間有偏高，甚至於超過在職同等級人員現職月薪資所得之不合理現象，隨著時代變遷，公務員福利相對變更，再加上94年適逢三合一大選，此政策窗大開的背景下，公務人員退休所得合理化改革方案(甲案)，於94年11月10日考試院第10屆第158次會議審議通過，並擬於95年2月16日起開始實施。

目前由於公務人員的薪資穩健調升，在社會高失業率的對照下，竟然成為不當的高收入戶，是社會各界抨擊的對象，而其優厚的退休金制，更是民意代表追砍的特權象徵。不僅如此，連公務人員的老闆—政府，也加入圍剿的行列。身為公務人員之一員，此政策雖非作者業務之執掌，惟基於興趣，採用文獻探討法，主要參考期刊、政府出版資料、論文與網路資料等來探討此議題，想藉由此報告的研析，瞭解取消18%退休金優存制度對

基層公務人員衝擊，及對國家所造成的影響，期供相關機關從事改革規劃之參考外，並能提供所內同仁對取消 18%退休金優存制度有更深一層的瞭解。

## 貳、我國公務人員退休制度實施現況

公務員自 84 年 7 月 1 日起實施退撫新制，主要以「發揚自助互助精神」、「加強社會安全保障」、「安定公務人員生活」、「紓解政府財政負擔」為基本理念所設計規劃。自退撫新制實施後，各年度公務人員退休人數，在 85 年度為 2,643 人，其中自願退休人數為 1,162 人，佔 43.97%，命令退休人數為 1,481 人佔 56.03%；支領一次退休金人數為 951 人，佔 35.98%，擇領或兼領月退休金人數為 1,692 人，佔 64.02%。至 93 年度為退休人數之 85.60%，命令退休人數比例相對下降為 14.40%；而選擇領取月退休金或兼領月退休金之人數比例逐年持續增，至 93 年度已達 93.30%（擇領一次退休金人數比例僅為 6.7%）（陳清添，2005）。

總體言之，公務人員退休制度在實施新制將近 10 年以來，顯現出相當成果。茲就現行公務人員退休制度之主要特色與實施成果分述如下：

### 一、現行公務人員退休制度之特色<sup>1</sup>

#### （一）改變經費籌措方式，穩定財務基礎退撫新制

---

<sup>1</sup>銓敘部退撫司，公務人員退休制度改革方案初步構想之研議，公務人員月刊，第 84 期，頁 7-8。

新制實施重點，主要在於參採社會保險的精神，建立在職公務人員與政府共同撥款籌措退撫經費來源，以解決恩給制時期全部退撫經費均由政府編列預算支付所形成之財政負擔問題。繼公務人員後，教育人員、政務人員及軍職人員亦分別於 85 年 2 月 1 日、85 年 5 月 1 日、86 年 1 月 1 日先後實施共同提撥之退撫新制。退撫新制是以強制參加為原則，同時為妥善運用累積之基金，以穩固經費來源及退撫基金之永續經營，考試院及銓敘部亦分別設置公務人員退休撫卹基金監理委員會及公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱基金監委會及基金管委會），前者負責基金之審議、監督及考核；後者負責基金之收支、管理及運用，各類參加基金人員所繳納之退撫基金費用，均由基金管委會統一管理，且按政府別、身分別，分戶設帳，並分別以收支平衡為原則，由政府負擔基金之最後收支保證責任。而為達到基金收支平衡，永續經營之目標，以確保參加人員之長遠退休權益，基金應實施定期精算，以掌握長期運作成本，俾訂定合理提撥率與運用方針。

## **(二)增加採計服務年資，改變退休金基數內涵與核給方式**

1. 配合退撫新制改由公務人員與政府共同撥款費用建立基金支付退撫給與之設計，將退休年資最高採計上限自恩給制時期 30 年提高

為 35 年，以利穩固退撫金費來源，增加退休所得。

2. 退休金基數內涵自恩給制時期「本俸及本人實物代金」修正調

整為「本俸加 1 倍」計算，與現職人員每月俸給總額較為接近，

以合理提高退休所得。

3. 改變月退休金給付標準，將恩給制時期月退休金按照任職年資前

15 年每年給與 5%，後 15 年每年給與 1%之規定，改按每年給與 2%

之標準計算退休金，以鼓勵久任及利於退撫基金之撥繳。

### (三)階段式退離理念，提供自我省思機會

82 年 1 月 20 日配合退撫新制實施而修正之公務人員退休法中，將「階段式退休」理念納入規範，對於年滿 35 歲或 45 歲及 55 歲之公務人員訂定特殊之退離規定，亦即年滿 35 歲或 45 歲自願離職時，得申請發還本人及政府撥繳之退撫基金費用本息，其他年齡中途離職人員僅得申請發還本人自繳之退撫基金費用本息；另公務人員任職滿 25 年且年滿 55 歲自願退休者，得加發 5 個基數之一次退休金，以提供公務人員階段性自我省思辦理退離之誘因，促進機關人力新陳代謝之合理順暢。

### (四)增訂自願退休支領月退休金之年齡條件

在恩給制時期，公務人員符合「任職 25 年」之自願退休條件，

即可申請自願退休並擇領月退休金，並無任何年齡之限制。而公務人員退休法在配合退撫新制之實施而修正時，為避免公務人員過早申請退休並長期支領月退休金之現象，形成長期財務負擔，爰配合增訂依「任職 25 年」條件辦理自願退休人員，以年滿 50 歲或不具工作能力為支領月退休金之條件。

## 二、公務人員退撫新制之實施成果<sup>2</sup>

總體而言，公務人員退休制度在實施新制將近 10 年以來，已顯現以下的成果：

### (一)建立公務人員在職撥繳退休金之觀念

恩給制時期，公務人員退撫經費來源為政府每年編列之預算，因此退休金給付權利義務並無對等關連，容易形成退休經費籌措責任轉嫁給後代子孫承擔之世代公平性問題。退撫新制之設計，與恩給制時期退休金之高度酬勞性質截然不同，其納入社會保險自助互助以及權利義務對等之精神，建立全體公務人員在職撥款繳退撫基金，與政府共同負擔退休金籌措責任之觀念與制度，與世界各先進國家退休養老制度之發展趨勢相符。新制實施迄今，公務人員應負擔部分退休金籌措責任，業已成為在職人員廣泛且普遍認同之觀念，為制度之穩定性奠定良好基礎，充

---

<sup>2</sup> 陳清添，公務人員退休制度之檢討與改革，公務人員月刊，第 107 期，頁 11-12。

分達到政府推動退撫新制最重要之階段性目標。

## **(二)退撫基金成立運作以來整體財務穩定**

退撫基金新制實施後，退撫基金及承擔退撫經費之支付負責，因此退撫基金之運作情形，影響全體參加基金人員退撫之權益。公務人員退撫基金自成立運作以來，歷年來管理運用收益均超過法定標準，在當前經濟環境及資本市場不盡理想之情況下，營運堪稱穩定。

## **(三)提升公務人員退休所得，配套對於優惠存款制度採行斷源性措施**

退撫基金新制實施前，退休金基數內涵為本俸及本人實物代金之和，實際數額約僅略高於本俸。退撫基金新制實施後，退休金基數內涵改為本俸之 2 倍，接近現職人員每月俸給總額，同時亦將退休年資採計上限自舊制規定之 30 年提高為 35 年，有效提升公務人員退休金所得。以月退休金而言，舊制最高 30 年給與 90%，新制標準則按任職年資每年給與 2%，最高 35 年給與 70%，約相當於舊制標準之 140%；一次退休金舊制最高 30 年給與 61 個基數，新制標準則按任職年資每年給與 1.5 個基數，最高 35 年給與 53 個基數，約相當於舊制標準之 106 個基數。茲以新制之設計，具有提升公務人員實質退休所得，增加老年生活保障之功能，亦因此順利配套對於優惠存款制度採行斷源性措施，明定公務人員在退撫新制實施後年資所領之一次退休金及公保養老給付均不得

辦理優惠存款。

#### (四)擇(兼)領月退休金人數比例增加，符合先進國家養老設計

公務人員退休法於配合退撫新制之實施時，增列公務人員特定遺族得擇領月撫慰金之規定，目的即在增加公務人員選擇領取月退休金的誘因，以定期給付方式增加老年生活保障。而在退撫新制實施後，歷年來擇領或兼領月退休金之人數比例確實逐年增加，與世界各先進國家以定期年金給付增加退休後老年生活保障之發展趨勢相符。

### 參、公務人員退休金 18%改革方案之內涵

銓敘部經考量公務人員退撫新制自民國 84 年 7 月 1 日實施後，公務人員兼具退撫新、舊制任職年資者，因其舊制年資的退休給與享有 18%優惠存款利息，以致部分人員退休所得有超過同等級現職人員在職所得的不合理現象。對於有關公務人員退休所得替代率<sup>3</sup>偏高問題，公保養老給付 18%優惠存款利息是重要原因之一。銓敘部在兼顧國家財政、社會環境、經濟情勢之變遷，以及國內金融市場低利率趨勢之情形下，研擬公務人員退休所得合理化改革方案，適時檢討修正公保養老給付辦理優惠存款之額度，有關公務人員退休所得替代率，銓敘部已依考試院 95 年 1 月 5 日決議，邀集相關主管機關研討定案，並確定自 95 年 2 月 16

---

<sup>3</sup> 所得替代率(Income-Replacement Ratio)：係指退休人員在退休後所領退休金佔退休前薪資所得之比率。其定義為衡量退休以後能否過著與退休前相同的生活水準。  
計算公式：退休後所能得到之資金/退休前之平均薪資(依年或依月)。



日實施。期使公務人員退休所得趨於合理，國家整體資源能夠合理分配。

## 一、基本原則

- (一)依公務人員退休法所支領之退休給予不作變動前題下，減少支(兼)領月退休金人員公保養老給付得辦理優存之金額。
- (二)18% 優惠存款利率仍予維持，不予廢止或取消
- (三)支領一次退休金人員則不作限制
- (四)改革方案實施前之已退休人員，亦應一體適用。
- (五)依改革方案規定之得辦理公保養老給付優惠存款金額，一經核定不再變動。

## 二、改革方案不受影響人員：

- (一) 凡支領一次退休金之人員，不論係本方案實施前已辦理退休者，抑或本方案實施後始辦理退休者，因其退休所得替代率並無偏高現象，均不受本方案之影響。
- (二) 僅具有舊制年資，在 84 年 7 月 1 日以前已退休之人員。
- (三) 僅具新制年資（未具有舊制年資）之現職及退休人員。

## 三、方案內容

### (一)支領之百分比上限

1. 簡任第十二職等至第十四職等支領主管職務加給之人員及政務人員，支領月退休(職)金者，任職 25 年者，上限 75%，其後每增加

- 1 年，增加 0.5%，最高 35 年，上限 80%；兼領月退休(職)金者，其百分比上限按兼領月退休(職)金比例折算之。滿 6 個月以上未滿 1 年之畸零年資，以 1 年計。
2. 其餘支領月退休金者，任職 25 年者，上限 85%，其後每增加 1 年，增加 1%，最高 35 年，上限 95%；兼領月退休金者，其百分比上限按兼領月退休金比例折算之。滿 6 個月以上未滿 1 年之畸零年資，以 1 年計，滿 6 個月以上未滿 1 年之畸零年資，以 1 年計。
3. 
$$\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款利息(每月)} + (\text{年終慰問金}/12)}{\text{本俸} + \text{專業加給(加權平均值)} + \text{主管職務加給} + (\text{年終工作獎金}/12)}$$

## (二)計算標準

### 1. 現職待遇（分母值）：

含本（年功）俸、技術或專業加給、主管職務加給及年終工作獎金1/12：

### 2. 現職待遇之本（年功）俸及年終工作獎金部分：

(1) 本方案實施前之已退休人員：按退休生效時之官職等級，對照

本方案實施時現職同等級人員之待遇標準計算。

(2) 本方案實施後退休之公務人員：按其最後在職之待遇標準計算。

### 3. 現職待遇之專業加給部分：

- (1) 依各專業加給表適用總人數，計算各職等專業加給之加權平均數；亦即各種專業加給表之適用人員，依其職等均適用同一專業加給加權平均數之數額。
- (2) 本方案實施前、後退休之公務人員，其專業加給按退休生效時之官職等級，對照下列附表1之專業加給加權平均數之數額計算。
- (3) 附表1 所列專業加給加權平均數數額，嗣後遇待遇調整時，將依各專業加給調整比率重新計算。

附表1：各職等技術或專業加給加權平均數標準表

職等	專業加給加權平均數（單位：元）
14職等	41,280
13職等	38,930
12職等	37,720
11職等	34,400
10職等	32,150
9職等	27,310
8職等	26,240
7職等	23,520
6職等	22,640

5職等	19,670
4職等	18,890
3職等	18,630
2職等	18,110
1職等	17,900
雇員	17,750

4. 現職待遇之主管職務加給部分：

(1) 本方案實施前之已退休人員，採下列方式擇一辦理：

A、按退休生效時之官職等級：對照本方案實施時現職同等級人員之主管職務加給標準計算。

B、最後在職3年期間所任職等主管職務者：以方案實施時之標準，計算其最後在職3年期間所任職等主管職務之主管職務加給月平均數。

C、於公務生涯中曾任3年以上支領主管職務加給(含代理主管)之職務者：依其核定之退休等級，按主管職務加給之定額計算主管職務加給(如下列附表2)。

D、曾任3年以下支領主管職務加給(含代理主管)職務者：依其核定之退休等級，按主管職務加給之定額之半數計算主管

職務加給。

(2) 本方案實施後退休之公務人員，採下列方式擇一辦理：

A、最後在職3年期間主管職務者：以最後在職之標準，按最後在職3年期間主管職務加給月平均數，計列其主管職務加給。

B、於公務生涯中曾任3年以上支領主管職務加給之職務（含代理主管）者：依其核定之退休等級，按主管職務加給之定額計算主管職務加給。

C、曾任3年以下支領主管職務加給（含代理主管）職務者，依其核定之退休等級，按主管職務加給之定額之半數計算主管職務加給。

附表2：主管職務加給定額計給標準表

官等	職等	主管職務加給定額（單位：元）
簡任	14	6500
	13	6000
	12	5500
	11	5000
	10	4500

薦任	9	4000
	8	3500
	7	3000
	6	2500
委任	5	2000

(三) 舉例說明：

1. 退休人員：

**退休生效日：93年6月**

退休金種類：月退休金

退休等級：薦任第9職等年功俸7級710俸點

任職年資：30年（舊制19年、新制11年）

主管職務年資：最後在職3年期間曾擔任2年半（合計30個月）  
之第9職等主管，另6個月為非主管。

退休所得替代率：90%

※ 選擇依退休生效時之官職等級計算主管職務加給，其優惠存款數額計算如下：

編目	計算內涵	金額
A	本俸（月）	45,665元 （95年待遇標準）
B	專業加給（月）	25,010元 （95年待遇標準）
C	專業加給加權平均數	27,310元
D	主管職務加給	8,440元 （95年待遇標準）
E	年終工作獎金 $E = (A+B+D) \times 1.5 \div 12$	9,889元 （95年待遇標準）
F	退休金（月）	舊制：37,005元 新制：20,093元 合計：57,098元 （95年待遇標準）
G	年終慰問金（月）	5,137元

	$G=A \times 1.5 \times 90\% \div 12$	(95年待遇標準)
公保養老給付 優惠存款金額總數		1,551,200元 (44,320×35) (93年待遇標準)
公保養老給付 每月優惠存款金額利息		$1,551,200 \times 18\% \div 12$ =23,268元

(1) 所得替代 90% 前提下，每月公保優存利息為：

$$(A+C+D+E) \times 90\% - (F+G)$$

$$= \mathbf{【(45,665 + 27,310 + 8,440 + 9,889) \times 90\%】} - (57,098 + 5,137) = 19,939 \text{ 元}$$

(2) 現可優存金額為：

$$(19,939 \times 12) \div 18\% = 1,329,267 \text{ 元}$$

**退休生效日：93年6月**

退休金種類：月退休金

退休等級：薦任第9職等年功俸7級710俸點

任職年資：30年（舊制19年、新制11年）

主管職務年資：最後在職3年期間曾擔任2年半（合計30個月）之第9職等主管，另6個月為非主管。

退休所得替代率：90%

※選擇以其曾任主管職務3年以上，以定額方式計列主管職務加給，其優惠存款數額計算如下：

編目	計算內涵	金額
A	本俸（月）	45,665元 (95年待遇標準)
B	專業加給（月）	25,010元 (95年待遇標準)
C	專業加給加權平均數	27,310元
D	主管職務加給	8,440元 (95年待遇標準)
E	主管職務加給定額	4,000元
F	年終工作獎金 $E = (A+B+D) \times 1.5 \div 12$	9,889元 (95年待遇標準)
G	退休金（月）	舊制：37,005元 新制：20,093元 合計：57,098元 (95年待遇標準)
H	年終慰問金（月）	5,137元

	$G=A \times 1.5 \times 90\% \div 12$	(95 年待遇標準)
公保養老給付 優惠存款金額總數		1,551,200 元 (44,320×35) (93 年待遇標準)
公保養老給付 每月優惠存款金額利息		$1,551,200 \times 18\% \div 12$ =23,268 元

(1) 所得替代 90% 前提下，每月公保優存利息為：

$$(A+C+E+F) \times 90\% - (G+H)$$

$$= \mathbf{【(45,665 + 27,310 + 4,000 + 9,889) \times 90\%】} - (57,098 + 5,137) = 15,943 \text{ 元}$$

(2) 現可優存金額為：

$$(15,943 \times 12) \div 18\% = 1,062,867 \text{ 元}$$

## 2. 現職人員：

**退休生效日：95 年 6 月**

退休金種類：月退休金

退休等級：薦任第 7 職等年功俸 6 級 590 俸點

任職年資：30 年 (舊制 19 年、新制 11 年)

主管職務年資：最後在職 3 年期間計有 18 個月擔任 7 職等主管，  
另 18 個月為非主管。

退休所得替代率：90%

※ 選擇依以最後在職 3 年平均計算主管職務加給，其優惠存款數額計算如下：

編目	計算內涵	金額
A	本俸 (月)	37,915 元
B	專業加給 (月)	21,070 元
C	專業加給加權平均數	23,520 元
D	主管職務加給	4,990 元
E	主管職務加給 (最後在職 3 年期間主管職務加給平均數)	2,495 元 (4990×18÷36)
F	年終工作獎金 $F = (A+B+D) \times 1.5 \div 12$	7,997 元
G	退休金 (月)	舊制：30,883 元 新制：16,683 元 合計：47,566 元
H	年終慰問金 (月)	4,265 元



	$H=A \times 1.5 \times 90\% \div 12$	
公保養老給付 優惠存款金額總數		1,327,025 元 (37,915×35)
公保養老給付 每月優惠存款金額利息		$1,327,025 \times 18\% \div 12$ =19,905 元

(1) 所得替代 90% 前提下，每月公保優存利息為：

$$(A+C+E+F) \times 90\% - (G+H)$$

$$= \mathbf{【(37,915 + 23,520 + 2,495 + 7,997) \times 90\%】} - (47,566 + 4,265) = 12,903 \text{ 元}$$

(2) 現可優存金額為：

$$(12,903 \times 12) \div 18\% = 860,200 \text{ 元}$$

**退休生效日：95 年 6 月**

退休金種類：月退休金

退休等級：薦任第 7 職等年功俸 6 級 590 俸點

任職年資：30 年（舊制 19 年、新制 11 年）

主管職務年資：最後在職 3 年期間計有 18 個月擔任 7 職等主管，另 18 個月為非主管。

退休所得替代率：90%

※選擇以其曾任主管職務 3 年以上，以定額方式計列主管職務加給，其優惠存款數額計算如下：

編目	計算內涵	金額
A	本俸（月）	37,915 元
B	專業加給（月）	21,070 元
C	專業加給加權平均數	23,520 元
D	主管職務加給	4,990 元
E	主管職務加給定額	3,000 元
F	年終工作獎金 $F = (A+B+D) \times 1.5 \div 12$	7,997 元
G	退休金（月）	舊制：30,883 元 新制：16,683 元 合計：47,566 元
H	年終慰問金（月） $H = A \times 1.5 \times 90\% \div 12$	4,265 元
	公保養老給付 優惠存款金額總數	1,327,025 元 (37,915×35)
	公保養老給付 每月優惠存款金額利息	$1,327,025 \times 18\% \div 12 =$ 19,905 元

(1) 所得替代 90% 前提下，每月公保優存利息為：  
 $(A+C+E+F) \times 90\% - (G+H)$   
 $= \mathbf{【(37,915 + 23,520 + 3,000 + 7,997) \times 90\%】} - (47,566 + 4,265) = 13,358 \text{ 元}$

(2) 現可優存金額為：  
 $(13,358 \times 12) \div 18\% = 890,533 \text{ 元}$

3. 現職人員：

**退休生效日：95 年 6 月**

退休金種類：兼領 1/2 之一次退休金與 1/2 之月退休金

退休等級：委任第 5 職等年功俸 10 級 520 俸點

任職年資：30 年（舊制 19 年、新制 11 年）

主管職務年資：最後在職 3 年期間計有 18 個月擔任 5 職等主管，  
 另 18 個月為非主管。

退休所得替代率：45% (90% × 1/2)

※ 選擇依以最後在職 3 年平均計算主管職務加給，其優惠存款數額計算如下：

編目	計算內涵	金額
A	本俸（月）	33,390 元
B	專業加給（月）	18,350 元
C	專業加給加權平均數	19,670 元
D	主管職務加給	4,990 元
E	主管職務加給（最後在職 3 年期間主管職務加給平均數）	1,815 元 (3630 × 18 ÷ 36)
F	年終工作獎金 $F = (A+B+D) \times 1.5 \div 12$	6,921 元
G	退休金（月）	舊制：13,654 元 新制：7,346 元 合計：21,000 元
H	年終慰問金（月） $H = A \times 1.5 \times 90\% \div 12$	1,878 元
公保養老給付 優惠存款金額總數		1,168,650 元 (33,390 × 35)

(1) 公保養老給付優惠存款金額不受影響部分為：  
 $1,168,650 \times 1/2 = 584,325 \text{ 元}$

(2) 公保養老給付優惠存款金額適用改革方案部分：

A. 所得替代 45% 前提下，每月公保優存利息為：

$$(A+C+E+F) \times 45\% - (G+H) \\ = \mathbf{【(33,390+19,670+1,815+6,921) \times 45\%】} - (21,000 \\ +1,878) = 4,930 \text{ 元}$$

B. 現可優存金額為：

$$(4,930 \times 12) \div 18\% = 328,667 \text{ 元}$$

(3) 合計得辦理公保養老給付優惠存款金額為：

$$584,325 + 328,667 = 912,992 \text{ 元。}$$

**退休生效日：95 年 6 月**

退休金種類：兼領 1/2 之一次退休金與 1/2 之月退休金

退休等級：委任第 5 職等年功俸 10 級 520 俸點

任職年資：30 年（舊制 19 年、新制 11 年）

主管職務年資：最後在職 3 年期間計有 18 個月擔任 5 職等主管，另 18 個月為非主管。

退休所得替代率：45% (90% × 1/2)

※ 選擇以其曾任主管職務 3 年以上，以定額方式計列主管職務加給，其優惠存款數額計算如下：

編目	計算內涵	金額
A	本俸（月）	33,390 元
B	專業加給（月）	18,350 元
C	專業加給加權平均數	19,670 元
D	主管職務加給	3,630 元
E	主管職務加給定額	2,000 元
F	年終工作獎金 $F = (A+B+D) \times 1.5 \div 12$	6,921 元
G	退休金（月）	舊制：13,654 元 新制：7,346 元 合計：21,000 元
H	年終慰問金（月） $H = A \times 1.5 \times 90\% \div 12$	1,878 元
	公保養老給付 優惠存款金額總數	1,168,650 元 (33,390 × 35)

(1) 公保養老給付優惠存款金額不受影響部分為：

$$1,168,650 \times 1/2 = 584,325 \text{ 元}$$

(2) 公保養老給付優惠存款金額適用改革方案部分：

A. 所得替代 45% 前提下，每月公保優存利息為：

$$(A+C+E+F) \times 45\% - (G+H) \\ = \mathbf{【(33,390+19,670+2,000+6,921) \times 45\%】} - (21,000 \\ +1,878) = 5,013 \text{ 元}$$

B. 現可優存金額為：

$$(5,013 \times 12) \div 18\% = 334,200 \text{ 元}$$

(3) 合計得辦理公保養老給付優惠存款金額為：

$$584,325 + 334,200 = 918,525 \text{ 元。}$$

4. 有關公務人員退休所得合理化方案相關資料及試算系統已掛載

於銓敘部全球資訊/服務園地 (<http://www.mocs.gov.tw>) 供參。

#### 四、不受本方案影響人員及本方案受影響人數

##### (一) 不受本方案影響人員

1. 凡支領一次退休金之公務人員，不論係本方案實施前已辦理退休者，抑或本方案實施後始辦理退休者，因其退休所得替代率並無偏高現象，均不受本方案之影響。
2. 僅具有舊制年資，在 84 年 7 月 1 日以前已退休之公務人員。
3. 僅具新制年資（未具有舊制年資）之現職及退休公務人員。

##### (二) 本方案受影響人數

1. 現職人員：
  - (1) 參加退撫基金人數：28 萬 2,489 人。
  - (2) 具有舊制可參加公保優惠存款年資之人數：15 萬 4,566 人。
  - (3) 受影響人數：6 萬 4,358 人。

(4)受影響人數占參加退撫基金人數之 22.78%。

## 2. 已退休人員：

(1) 63 年 1 月至 84 年 6 月之已退休人數：10 萬 9,224 人（按：此等人員均不受本方案影響）。

(2) 84 年 7 月 1 日至 94 年 10 月 31 日之已退休人數：4 萬 9,334 人。

(3)受影響人數：1 萬 6,061 人。

(4)受影響人數占 84 年 7 月 1 日至 94 年 10 月 31 日之已退休人數之 32.56%；另占已退休總人數 15 萬 8,558 人之 10.13%，其所佔比例甚低。

3. 本方案受影響人數 80,419 人，占現職參加退撫基金人數及 63 年 1 月至 94 年 10 月已退休人數合計 441,047 人之 18.23%。

## 肆、取消 18%退休金優存制度之適法性及其爭議

近期因國家財政吃緊，以及銀行利率的調降，更突顯 18%退休金優存制度「社會公平」、「信賴保護」與適法性及爭議等問題，茲就憲法觀點，分就「法律保留」、「平等原則」、「信賴保護原則」三個面向，探析取消 18%退休金優存制度之適法性及其爭議。

一、就「法律保留」而言：又可細分「退休金」及「養老給付」兩部分

### (一)就退休金部份：<sup>4</sup>

公務人員一次退休金優惠存款制度的建立，係因立法院法制委員會於民國 48 年 7 月 15 日審議公務人員退休法修正草案時，由於公務人員支領一次退休金，係以最後在職之月俸額及本人實物代金計算，造成退休所得偏低，為照顧退休公務人員生活，爰決議由銓敘部邀請財政部等有關機關開會研商後，報奉考試院於 49 年 1 月修正公務員退休法施行細則，明定退休人員支領一次退休金得辦理優惠存款，其辦法由銓敘部與財政部旋於 49 年 11 月 2 日會銜訂定發布「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」。綜上所述，退休金部份，主要是基於立法院法制委員會的決議，於公務員退休法施行細則等相關規定加入「授權基礎」，在以之訂定相關「辦法」，以資適用。該項決議內容主要集中在公務員「退休給與」的問題上，對照銓敘部依該決議所提付之協商資料<sup>5</sup>，其中明白揭示「原則八項及處理程序一項」，而「第八原則」則載明：「為保障退休人員生活其支領之退休待遇准照軍方優利存款辦法辦理儲蓄」。此種「夾帶」提付表決的方式，雖與法明確性的要求有所不符，但該項原則確實是立法院院會連帶表決的事項之一，業經立法院議決在案。

與此基礎之下，至少在「公務人員」及「軍職人員」部分具有某種程

---

<sup>4</sup> 李建良，從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題，政大法學評論，頁 16-18。

<sup>5</sup> 立法院公報，第 24 會期，第 5 期，頁 26 以下

度法源基礎，且因該等原則係由銓敘部(包括國防部)訂定並實施該項制度，故目前有關公務人員部分係由考試院以施行細則授權銓敘部訂定優存辦法，亦無違反再授權禁止原則問題。

## (二)就養老給付優惠存款部份：

關於養老給付優惠存款部份，則不僅無所謂立法院的「決議」以資依附，且未以施行細則或辦法等形式為之，而僅以「要點」的型態呈現，政務人員及教職人員的部分，更只有透過「函釋」方式比照辦理，就法治國家法律保留原則的精神而言，難謂合憲。

## 二、就「平等原則」而言：<sup>6</sup>

優惠存款制度緣起，無非因早期軍公教人員的薪俸偏低，退休條件不優渥，為使公務人員公忠體國、戮力從公，以優惠存款作為調整退休給與的一種方式，不僅無可厚非，且有其必要性。惟曾幾何時，軍公教人員的待遇相較於過去，已有相對的成長，在經濟不景氣的今日，軍公教人員與一般私人企業的職工相比，似乎毫無遜色且具保障，優惠存款是否有維持的必要，以非無疑。其間復因將政務官退職金納入優惠存款範疇之中，更使此一制度漸失實質正當性。蓋政務官的酬勞金遠高於一般公務人員，而所謂「政務官退職者」，通常僅結束「階段性」的職務，其往後再任他職，與公務人員的退休養老，尤難相提並論。準此以言，優惠存款制度因時空

---

<sup>6</sup> 李建良，從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題，政大法學評論，頁 31-32。

背景的轉換，已漸次失去其正當性，從而瀕臨違反平等原則的地步。

### 三、就「信賴保護原則」而言：<sup>7</sup>

#### (一)相關規定信賴保護原則

1. **行政程序法規定**：行政程序法第八條：「行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」第一一九條規定規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」第一二〇條規定：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」

#### 2. 大法官會議有關解釋：

90年5月4日司法院大法官會議釋字第五二五號解釋，：闡釋信賴保護原則，該解釋謂「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不受限於受益行政處

<sup>7</sup> 曾明發，軍公教人員退休金優惠存款制度問題研析，立法院院聞，頁89-91。



分之撤銷或廢止，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受害，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，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規(如解釋性、裁量性之行政規則)係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。」

### 3. 學者所提信賴保護要件：

依據司法院翁岳生院長在所編「行政法二 000」一書所列，信賴保護之適用，必須有三要件：即信賴基礎、信賴表現、信賴須值得保護。茲簡要說明如下：

- (1)信賴基礎：必須有一個令人民信賴之行政行為存在。此行政行為包括行政處分、法規命令、行政契約、行政計畫等一切表示國家意思於外之行政行為在內。

(2)信賴表現：指當事人因信賴而展開具體信賴行為，且該信賴行為必須建立在信賴基礎上，亦即兩者之間必須有絕對因果關係。

(3)信賴是值得保護：所謂信賴是否值得保護，多係以當事人有無違反信賴原則作為判斷基準。例如以授益行政處分作為信賴基礎時，除行政程序法第一一九條所列三項信賴不值得保護外，並應注意原則上不可有下列任何一種情形：(a)行政行為係基於顯然錯誤之基礎行為；(b)國家預先保留廢止權者；(c)行政行為得主張情勢變更原則者；(d)公益之要求高於信賴利益者，但此種情形得要求信賴補償。

## (二)分析：

### 1. 就早期擇領一次退休金者而言：

退休退休金優惠存款制度於民國 50 年陸續開辦，由於優惠利率較一般銀行利息高出許多，確有引導爾後公務人員退休時擇領一次退休金之作用，此由早期擇領一次退休金者之比率偏高，可得印證。是以，退休金優惠存款制度成為已退休或正辦理退休公務人員擇領一次退休金「正當合理之信賴」，似無疑議。

### 2. 就未退休之現職公務員並擁有部分舊制年資而言：

未退休之現職公務員並擁有部分舊制年資之公務員，如未來退休時擇領一次退休金，依規定得辦理優惠存款，但因尚未退休，依大法

官會議釋字第五二五號解釋：「純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍」之意旨，因無信賴保護要件之「信賴表現」，似無信賴保護問題。

### 3. 部分優惠存款，似不符信賴保護要件：

如政務人員退職酬勞金：政務人員隨政策與政黨進退，部分年資甚短，僅能支領一次退職酬勞金，並無選擇月退職酬勞金之問題，該等人員並非因信賴優惠存款制度而選擇支領一次職酬勞金，而是因為年資太短根本不符支領月退職酬勞金，因此該部分人員似無信賴保護要件之「信賴表現」。

## 四、其他爭議：

優惠利率的保障隱含契約承諾性質，且所得替代率計算方式是以退休金加上公保養老給付的 18%優存來計算退休所得，公保養老給付屬保險制度，將公保養老給付的 18%優存併入計算，有違保險精神。

## 伍、取消 18%退休金優存制度對基層公務員之衝擊

### 一、產生「肥高官、瘦小民」的疑慮

外界對 18%改革方案質疑的聲浪仍很多，有人認為獨厚行政主管，對基層公務人員、教師不公平，因而產生「肥高官、瘦小民」的疑慮。這是因為甲案在分母中加入主管職務加給，分母愈大，所降比

例愈低，衝擊也愈低。

## 二、引發階級對立，世代衝突

從年齡意識的觀點而言，調降公保養老給付百分之十八優惠存款額度，改以九成所得替代率的公理正義背後，除了挑動社會階級對立外，暗地引爆的更是一種世代的衝突，對當代老年人進行清算、鬥爭，未來將加重社會的紛擾不安。退休金給付是社會安全體系的一環，它關係到年老者的生活保障與生命尊嚴。許多靠薪水過活的軍公教人員，一輩子兢兢業業、奉公守法，相信與期待的就是政府給與的退休承諾，這是對老人的一種尊崇，也是吸引優秀人才投入軍公教行列的主要因素。如今，政府調降公保養老給付，是國家對老人採取實質懲罰。最引人詬病的是，執政黨利用「老農」的不平之聲，挑起了職業階級的對立，而受害最重的莫過於是被汙名化的幾十萬退休軍公教人員，不但實質所得減少，更被烙下不勞而獲、貪婪、侵占、不公不義的印記，他們變成被鬥爭的對象，成為另一種樣態的「老賊」。

## 三、對日常生活造成衝擊及嚴重對老年歧視

事實上，政府承諾的 18% 優惠利率，是退休人員「可計算的財產」，大部分人已將它列入退休生涯的經濟規畫之內，或許用它來支付房屋

貸款、子女教育經費、健康休閒活動，甚至投資其他事業。如今政府因經濟不景氣，欲將退休金優惠利息扣減，無異將老人原有部分財產沒收充公，豈不是落入「有飯大家吃」的共產主義思維？

從批判老年學的角度而言，強迫屆齡退休制度已經是國家暴力的一種形式，它將老年人無論其意願與能力，集體強迫性的撤離職場。以往還可以用優惠條件以示敬長、尊老與享老，如今卻強迫老人必須領取較低的所得替代，無疑造成老年人的雙重挫敗，也顯示出嚴重的老年歧視，勢必將老人再度推擠到邊陲與依賴地位。

## 陸、結論與建議

### 一、結論

18%改革引來朝野爭辯不休，18%為國人所詬病主要是部份退休人員每月所得超越同等現職人員在職收入，這種「退休比做事領得多」的不公平現象，會打擊現職人員的工作士氣，而隨著時代的變遷，18%優惠利率此一制度，源自對昔日軍公教待遇微薄，退休金不足養老所給予的補貼，然而經過10幾年之待遇調整，軍公教待遇已臻合理，惟目前國內金融市場低利率趨勢下，適時檢討修正公保養老給付優惠存款之額度，有其時代背景之需求。綜上所述，該制度有3處不合理之處：1. 無法律依據：優惠存款

之法源依據，只是退休法施行細則、優惠存款辦法、要點，均屬行政命令，缺乏法律明文授權，亦有部份人員無任何法源依據下，逕由行政機關函釋，不當比照援用。2. 無排富條款：優惠存款既視同補助，應該用於貧困者，而有排富條款。然卸任政務官、資深民意代表、卸任縣市長等高待遇者，亦納入適用對象，與優惠存款之建制未合，不符社會正義原則。3. 無年齡限制：只要退休金即可參加優惠存款，無年齡限制，即便軍人服役10年退伍，只有30歲，亦享有相同優惠，根本違反照顧軍公教老年生活之原意。且此制度未經法制化而冒然調降亦會衍生下列4項問題：1. 政府誠信問題；2. 造成搶退的風潮，不但造成各級政府財政負擔，亦造成人才斷層現象；3. 在特定時間內，一次退休金制度形同虛設等問題；4. 政府形式上取消特定族群的利益，凸顯形式化的社會公平正義。

## 二、建議

事實上取消退休金18%優惠存款制度，涉及層面極為廣泛，包括政治、經濟、社會及法制多個面向，其中政治面是最後決定因素，而法制面是該制度正當性與合理性之基礎。基於上述取消退休金18%優惠存款制度之爭議及對基層公務員所造成的衝擊，建議分述如下：

1. 現行退休金18%優惠存款制度確實欠缺完備，必須以法律定之較符合法制。

2. 部分優惠存款，似不符平等原則及信賴保護要件，宜優先檢討調整優惠利率或廢止，使符合法制之正當性與公平性。
3. 對於已辦理退休的公務員應一體適用，考量不溯及既往原則，宜再斟酌，或許可針對領有退休俸，其領有第二份工作者，降低其適用優惠存款利率的額度，或改採浮動利率制度。
4. 早期公務員待遇與退休金微薄，設置退休金優惠存款制度有其時代意義，宜予「存續保護」外。由於時代變遷以突顯該制之不公平、不合理現象，政府理應適時檢討修正，在修法通過後，須訂出 2-3 年的緩衝期及相關配套措施，再予以實施新制，避免對公務員衝擊太大。
5. 另此項政策改革，雖符合時代潮流之需求，為政府推動政策改革時，須尊重公務員，讓公務員有溝通的機會，充分瞭解政府真正的意圖和作為，在理性的說服與適當的接納公務員意見後，其抗拒和負面作用自然會降低。公務員是國家重要的資產，是政府再造成功的基石，因此攸關公務員本身福利的政策，政府更要充分的尊重與溝通，否則不滿的員工，如何為組織效力，國政如何蒸蒸日上呢？
6. 領取月退休金年齡過低，違反照顧軍公教老年生活之原意，建議訂定合理優惠利率，及一定年齡如 60 歲才能享有優惠存款補貼，以符合該制度保障公務員之美意。

總之，政府政策改革不是請客吃飯，既有陣痛期，也有抗拒，唯有透過合理法制正當程序外，需和平以理服人，爭取多數支持，才能使政策順利推行。



# 參考書目

## 一、期刊

- 李建良，(民 93)，〈從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題〉，政大法學評論，頁 16-18。
- 吳容明，(民 92)，〈公務員教退休制度之改革〉，臺灣林業，第 29 卷，第 5 期，頁 75-83。
- 林錦慧(民 91)，〈淺談公務員優惠存款制度〉，人事月刊，第 34 卷，第 4 期，頁 52-55。
- 許濱松(民 94)，〈公務人員退休制度之改革已刻不容緩〉，公務人員月刊，第 104 期，頁 1-3。
- 張邦良(民 94)，〈面對困境-改革是公務人員退休制度的唯一選擇〉，公務人員月刊，第 107 期，頁 1-7。
- 陳金貴(民 94)，〈政府改造對公部門人力資源管理影響的探討〉，公務人員月刊，第 106 期，頁 15-21。
- 陳金貴(民 94)，〈對當代公務人員處境的建言〉
- 陳清添(民 94)，〈因應人口老化-公務人員退休制度改革方案芻議〉，公務人員月刊，第 104 期，頁 4-13
- 陳清添(民 94)，〈公務人員退休制度之檢討與改革〉，公務人員月刊，第 107 期，頁 11-17。
- 曾明發，(民 92)，〈軍公教人員退休金優惠存款制度問題研析上〉，立法院院聞，第 31 卷，第 5 期，頁 117-122。
- 曾明發，(民 92)，〈軍公教人員退休金優惠存款制度問題研析上〉，立法院院聞，第 31 卷，第 6 期，頁 82-102。
- 銓敘部退撫司，(民 94)，〈公務人員退休制度改革方案初步構想之研議〉，公務人員月刊，第 84 期，頁 4-18。
- 蕭麗卿，(民 92)，〈由退撫支出談軍公教退休制度之改革〉，保險實務與制度，頁 38-40。
- 賴俊男、藍夏瑩(民 94)，〈公務人員月退休金支領年齡延後及展期年金之規劃-加、德、韓公務人員退休制度設計之啟示〉，公務人員月刊，第 104 期，頁 14-23。
- 藍夏瑩(民 94)，〈健全退撫基金，確保退休權益〉，公務人員月刊，第 107 期，頁 25-31。

## 二、論文

- 連煌林(民 93)，〈〈從信賴保護觀點論我國公務人員退休制度之改革〉〉，國立中正

大學法律學系碩士。

### 三、報紙

- 新台灣新聞週刊(94.11.17)，〈不對稱的競爭〉，第 504 期  
中國時報(94.11.11)，〈18%改革案通過-20 萬公教月損萬元〉，A2  
中國時報(94.11.11)，〈18%改革案通過〉，A3  
自由時報(94.11.11)，〈18%改革採甲案-省 6000 億〉，A1  
自由時報(94.11.11)，〈18%改革-已領優存利息不追回〉，A4  
聯合報(95.1.14)，〈試院強硬，18 趴案難改變〉，A6  
自由時報(94.11.14)，〈18%改革如期實施〉，A4  
聯合報(95.1.15)，〈18 趴何須行政命令硬幹〉，A4

### 四、網站

- 秘書處公關科新聞稿 (2005.11.10)，〈考試院院會通過銓敘部所提公務人員退休所得合理化方案〉，網址：<http://www.exam.gov.tw/newshow.asp?1501>  
銓敘部(2005.11.11)，〈公務人員退休所得合理化改革方案-說明資料 1〉，網址：  
[http://www.mocs.gov.tw/department/department\\_4/index\\_1.htm](http://www.mocs.gov.tw/department/department_4/index_1.htm)  
銓敘部(2005.11.11)，〈公務人員退休所得合理化改革方案-說明資料 2〉，網址：  
[http://www.mocs.gov.tw/department/department\\_4/index\\_1.htm](http://www.mocs.gov.tw/department/department_4/index_1.htm)  
銓敘部(2005.11.16)，〈公務人員退休所得合理化改革方案-說明資料〉，網址：  
[http://www.mocs.gov.tw/department/department\\_4/index\\_1.htm](http://www.mocs.gov.tw/department/department_4/index_1.htm)  
銓敘部(2005.11.30)，〈公務人員退休所得合理化改革方案-說明資料〉，網址：  
[http://www.mocs.gov.tw/department/department\\_4/index\\_1.htm](http://www.mocs.gov.tw/department/department_4/index_1.htm)  
聯合新聞網〈軍公教 18%新制與爭議點〉，網址：  
[http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=22382](http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_ART_ID=22382)  
自由電子報-自由評論，(2005.11.12)，〈貫徹軍公教退休所得的改革要更具魄力〉，  
網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/nov/12/today-s1.htm>  
苦勞評論 (2005.11.13)，〈這是哪門子改革？頭痛醫腳的 18%改制〉，網址：  
<http://www.cooloud.org.tw/news/database/interface/detailstander.asp?ID=108056>  
南方快報(2005.11.19)，〈簡明解析「18%」改革之合理性〉，網址：  
[http://w1.southnews.com.tw/snews/polit/polit\\_00/10/01466.htm](http://w1.southnews.com.tw/snews/polit/polit_00/10/01466.htm)  
奇摩新聞(2005.11.21)，〈解析考試院「18%」改革方案之意義與合理性〉，網址：  
[tw.news.yahoo.com/051121/195/2jyfb.html](http://tw.news.yahoo.com/051121/195/2jyfb.html)  
財團法人國家政策研究基金會-國政評論(2005.10.19)，〈軍公教 18%優惠存款變革評析〉；

網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-C-094-111.htm>

銓敘部(2006. 01. 20)，〈公務人員退休所得合理化改革方案說帖〉，網址：

<http://adm.ncyu.edu.tw/~person/a09/200612014841.pdf>

中華勞資事務基金會，(2006. 11. 25)，〈公務人員退休所得合理化方案-勞資論壇〉，網址 <http://fclma.org/ShowPost/707.aspx>