發佈：2011-03-28, 週一 18:37
點擊數：14192

大概沒有一個福利措施像俗稱18趴的「公保養老給付每月優惠存款利息」一樣引起這麼多的爭議，沒領的羨慕之餘覺得不公，有領的覺得多一項福利之餘，卻又覺得領的很不安心。本措施源於2010年底，當時許多退休公教人員接到銓敘部通知辦理「回存」，增加優惠存款額度而引起爭議。不少在2006年被「砍」掉優存額度之退休者，去年底收到政府通知恢復優存額度。不少現金不足的退休人士，甚至四處向親友借錢，以便享受利率高達18%的優惠存款利息。

銓敘部雖然宣稱十八趴新制可改革舊版「肥高官、瘦小吏」問題，但眼看18趴爭議太大，民怨呼聲高漲，馬總統只好承諾將修法防堵制度缺陷。執政黨態度大轉變後，銓敘部改口新版退休養老金公式不夠周詳，出現「特例」。如卸任副總統連戰、李元簇每月反而可多領十多萬元，將透過行政命令修正。隨後，藍軍陸續點名綠營前朝官員領優惠存款利息，並公布個別領取金額，民進黨主席蔡英文遭爆料後，宣布將結清帳戶不再領18%優惠存款利息。18趴頓時成為高度政治議題，變成誰有領、誰沒領，領了多少的政治口水氾濫，對於制度的討論一時全遭掩蓋。以當今時空而論，高達18%之優惠存款欠缺正當性，本文將分析優惠存款等軍公教退休福利之政府財政負擔已嫌過重，需以「所得替代率」為整體考量指標做適度改革。

壹、相對剝奪感強烈

一般社會大眾對18%優惠存款最大不滿在於相對剝奪感嚴重。當政府給軍公教退休族群享有18%優惠存款的同時，卻有 190 萬人繳不出國民年金，60 萬人繳不出健保費而遭鎖卡，更有 86 萬人次的年輕學子必須申請助學貸款。給週休七日的退休公務員18%優惠存款的同時，國家資源的分配是否合理，當然引起討論。

除18%優惠存款額度增加外，政府更想讓公務員在選舉年加薪，於是不斷宣傳去年台灣經濟創下9.98%的高成長率，甚至將經濟能從不景氣衰退中快速復甦回溫，歸功於政府官員。而政府左支右絀、遲遲不敢宣布公務員加薪的主要原因，除了政府財政問題嚴峻外，多數人感覺日子愈來愈難過，相對剝奪感嚴重，民怨頗深更是背後一大原因。失業問題仍嚴重、工作貧窮且薪資水準倒退、所得分配快速惡化，正是現今台灣經濟的三大問題所在。

1. 失業仍然嚴重

行政院主計處發佈「人力資源調查統計」，宣布失業率降至4.92%，但政府花費鉅額預算大量雇用短期就業臨時工卻是事實，且主計處同一資料中「勞動參與率」的下降更顯示出背後有高達15萬6千餘名勞工因長期失業而喪志，不再尋找工作。這些勞工雖然依照失業率定義，不列入失業率，但沒有工作的問題卻仍然存在。估計目前仍有68萬名勞工找不到工作，其中20餘萬人是長期失業，顯示失業問題仍然嚴重。

2. 薪資所得倒退，「工作貧窮」問題嚴重

而即使有工作者，生活壓力卻也十分沈重。特別是製造業因中國廉價勞工大量取代本國工作機會，薪資水準隨之下跌，製造業實質薪資2009年衰退幅度高達8.4%外，2010年10月最新的實質薪資水準更倒退回1995年水準。而主計處資料顯示高達360萬個受僱者月收入不到三萬元，占總體受僱者比例約四成五，其中更有104萬人月收入不到兩萬元，「工作貧窮(working poor)」問題嚴重。房價更是一路飛漲，其中最慘的台北市，去年就漲了二成七，一般家庭至少要18年不吃不喝，才能在台北市買個35坪的窩。對於86萬人次申請過助學貸款的年輕學子，在面對總額高

Phoca PDF

達302億元的助學貸款未償餘額之餘，又陷入「工作貧窮」又有學貸負擔，房價更是有如天價。

3. 所得分配快速惡化

台灣社會「M型化」問題愈來越嚴重，就收入而言，前 5%最富者是最窮者的66倍，貧富差距日益擴大，所得分配惡化問題嚴重。而行政院主計處的家庭收支調查中，以五等分位表達所得差距倍數，最新的2009年資料五等分為所達差距倍數高達8.22倍，與前一年度相較，惡化速度驚人。考慮政府移轉效果後，所得差距倍數仍高達6.34。雖然政府一再宣揚去年GDP成長率高達9.98%，但經濟成長果實顯然無法平均分享，政府福利支出的移轉效果對經濟弱勢者而言更顯重要。

回顧現今台灣經濟的三大問題後，再對照台灣銀行資料，目前享有優惠存款的40萬人中，存款超過200萬元以上者約占2成，這4萬名退休者不但週休7日，每個月更能領取優惠存款利息3萬元。而遠高於市場利率的優惠存款當然來自政府的額外補貼，造成政府有限財政資源錯置、或是過度集中於特定族群，這看在月收入低於3萬元的360萬個受僱者，或是繳不出國民年金、繳不出健保費而遭鎖卡，或是必須申請助學貸款的年輕學子眼裡，相對剝奪感自然極端沈重，無怪乎優惠存款的制度受到極度的非議。

貳、法律依據

18%優惠利率存款最早僅根據行政命令即予實施。中華民國49年10月31日財政部（49）台財錢發字第07864號令、銓敘部（49）台特三字第1713號令共同會銜訂定發布的「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」[1]。而68年時，因市場利率降至8%，優惠存款利率訂出14.25%的優惠存款利率下限，到72年時市場利率升為12%，當時出現了以18%為下限的修正，18%的規定就此沿用至今。詳細軍、公、教之適用依據詳下表：「修法前舊制18%優惠存款之法令依據」。

而該辦法於99年12月3日銓敘部部退二字第0993228406號令、財政部台財庫字第09903518070號令會銜發布廢止；並自100年1月1日生效。而99年8月4日所公佈，並於100年1月1日所施行的「公務人員退休法」，其中第三十二條規範支領月退之退休所得比率上限，並規範公保養老給付優惠存款每月利息，並將退休金與養老給付優惠存款適用對象、辦理條件、期限、利率、利息差額補助、金額及相關細節，授與考試院會同行政院以辦法定之，成為新制辦法。

而根據該法律授權，99年11月22日考試院考臺組貳二字第09900090551號令、行政院授人給字第 09900282702 號令所共同訂定發布，並自100年1月1日施行的「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」，其中第6條第2項規定：「優惠存款利息由受理優惠存款機構按月結付；其利率訂為受理優惠存款機構牌告一年期定期存款利率加百分之五十計算。但最低不得低於年息百分之十八。」新制雖然完成立法，並以法律授權方式，讓行政機關訂定相關優惠存款辦法，已取代舊制僅根據行政命令即予實施的法令缺漏，但新制之辦法卻與舊制相同地以「最低不得低於年息百分之十八」來訂定優惠存款利率，成為最大爭議所在，錯失改革機會。

Phoca PDF

此外，雖然「公務人員退休法」修正後，公務人員之優惠存款得以法制化，但因「學校教職員退休條例修正草案」、「學校教職員撫卹條例修正草案」及「陸海空軍軍官士官服役條例」尚未修正完成，公務人員之外其他身份的軍、教身份優存尚未法制化完成，卻已經比照公務員適用新制優惠存款制度，爭議不小。

表：修法前舊制18%優惠存款之法令依據

軍職人員	民國五十三年	陸海空退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法（91.2.27修正） 第一條：本辦法係依陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第三十三條規定，並為鼓勵儲蓄風尚，優惠退伍除役官兵訂定之。 第三條：本辦法所稱優惠儲蓄存款項目如左： 一、退除給與：包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金。 二、軍人保險退伍給付。 第四條：儲蓄存款原則規定如左： 一、採取志願儲存方式。 二、存款期限定為一年及二年兩種，期滿後得依志願續存，利息按行政院核定比照承儲金融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。 第七條：承儲金融機關為台灣銀行及其他各地分支行通匯處。
		陸海空軍軍官士官服役條例施行細則： 第三十三條： 退除給與中，本條例施行前之服役年資所核發之退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金， 自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由國防部會同財政部定之。 第二十四條：本條例第三十條所定功績獎金，依左列規定發給： 一、現役期間曾受頒勳獎章者，發給勳獎章獎金。 二、作戰或因公傷殘依軍人撫恤條例核發撫恤令或聯勤總司令部出具證明者，發給傷殘榮譽獎金。
公立	民國	學校退休教職員一次退休金優惠儲蓄存款辦法（1999.9.23修正） 第一條：本辦法依學校教職員退休條例施行細則第三十八條第一項規定訂定之。

Phoca PDF

學校教職員	五十四年	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。 第十條：本辦法所稱受理存款機關為台灣銀行及其各地方分支機關；、、。
		學校教職員退休條例施行細則 第三十八條：本條例修正施行前任職年資，依本條例修正施行前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由教育部會同財政部定之。
公務人員	民國四十九年	退休公務人員一次退休金優惠儲蓄存款辦法（2000.10.04修正） 第一條：本辦法依公務人員退休法施行細則第三十二條第一項規定訂定之。 第三條：退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種，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。 第十條：本辦法所稱受理存款機關為台灣銀行及其各地方分支機構。
		公務人員退休法施行細則 第三十二條第一項：本法修正施行前任職年資，依本法修正施行前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由銓敘部會同財政部定之。

註：1.政務官依行政院六十四年四月二十四日台六四人政肆字第079006號函，比照公務人員。

2.第一屆資深中央民代係依內政部七十八年二月二十五日邀集有關機關會商獲致之結論，比照政務官。
3.民選縣市長及鄉鎮長、同委任及委任待遇警察、司法官亦均比照納入。

資料來源：黃世鑫，「由財政觀點評析18%的軍公教退休金優惠存款：兼論信賴保護原則」，新世紀智庫論壇，2003，22期。

參、舊時代的背景與新時代的選舉制約

回顧1959年政府訂定發布「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」的時空背景，當時經濟環境欠佳，公務員、軍人及從事國民教育工作者待遇普遍偏低，且退休金或軍職退伍金制度尚

Phoca PDF

不健全。政府只好以特殊權宜措施，來提高軍公教待遇，並保障其退休生活能有著落。此外當時銀行業一年期定存牌告利率，動輒高達9%甚至13%。政府以行政命令方式讓退休金適用18%的優惠存款利率，雖然有財政上的補貼性質，但程度仍然有限。

50餘年後，經濟條件與當時時空背景已全然不同，軍公教薪資已大幅調整，甚至在不景氣時軍公教待遇更是羨煞其他行業之從業者。而我國軍公教退休制度下支領月退休金者之所得替代率均超過75%以上，遠超過先進國家55~65%的所得替代率標準。軍公教的現職待遇與退休者所享有之退休待遇，亦非如同當時處於極不健全狀態，優惠存款保障的必要性已完然消失。

再者，廢止前舊制之「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」第三條規定：「退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種，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。」新制的「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第6條第2項亦同樣的規定：「優惠存款利息由受理優惠存款機構按月結付；其利率訂為受理優惠存款機構牌告一年期定期存款利率加百分之五十計算。但最低不得低於年息百分之十八。」

保障最低18%之優惠存款利率以當今之時空環境看來，當時規範之最低標準，卻成為該法最突兀之處。現今經濟環境下，物價平穩，銀行存款利率持續下降，自2001年起利率從未超過2%，甚至出現低於1%情況，金融海嘯後歷經央行兩次升息，利率條件仍處於1%至2%之間。最低18%之優惠存款利率保障，顯的十分不合理。此外政府必須負擔18%與市場利率之差額利息補貼，隨著市場利率的走低，政府財政負擔的沈重將更甚於以往。

但根據銓敘部於民國91年11月之「軍公教人員一次退休（伍）金及公（軍）保養老給付優惠存款制度暨公務人員退休制度改革方向檢討評估報告」之數據顯示，已退休軍公教人員有34萬人，具有退撫舊制年資可適用優惠存款制度之現職軍公教人員估計達50萬餘人，18%之改革合計將影響84萬餘家庭。若以一家三口計，影響人數將超過252萬餘人。

在現今的選舉文化，且藍綠選情一向緊繃的政治氣氛下，可能的政治效應成為18%優惠存款制度改革不前的主要原因。不分藍綠、不論民選首長或民意代表，之所以裹足不前，不敢大刀闊斧改革的主要顧忌，在於一旦優惠存款利率取消或大幅調降，勢必將引起軍公教人員的恐慌與反彈，84萬個家庭，及背後超過252萬餘人的衝擊，造成可能的選票流失，成為改革不前的主要阻力。

主事者與立法者既然不願廢除優惠存款或是合理調降優惠存款利率，行政部門對於優惠存款的改革，只好以「涉及信賴保護原則」、「政府誠信」與「公務人員退休保障，不宜草率變動」等為理由，避免影響軍公教人員福利，而改變其投票意向或是政黨認同。優惠存款制度因舊時代的背景而發生，卻因新時代的選舉制約而改革不前。

肆、差額利息補貼，造成財政負擔沈重

現行制度下政府提供退休公務員最低18%之優惠存款，而市場利率與保證最低18%之間的差額，由政府編列「退休公務人員優惠存款差額利息負擔」之預算來支應。而預算上由台灣銀行先行墊款，次一年度再由各地方政府編列預算給供台灣銀行歸墊。

而根據台灣銀行統計，99年存優惠存款戶共有413,264戶，總額約4,397億，平均每戶約存

Phoca PDF

106萬餘元。若以台灣銀行一年定期存款牌告利率1.185%計算，存款100萬存款，一般人一年利息僅有1萬8,500元；若是領18%的退休人員，100萬的利息就有18萬元，其中的差額16萬1500元，全由政府（包括政府持有的台灣銀行）編列預算補貼。

(一)、 中央政府對優惠存款差額利息之財政負擔

資料顯示政府對優惠存款差額利息補貼之財政負擔沈重，甚至各級政府截至99年4月底止尚積欠台銀優惠存款差額息補貼386
億元。中央政府98年度總決算中針對「退休公教人員優惠存款差額利息部分」之說明：

1.
依據退休公務人員一次退休金優惠存款辦法、學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法、退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款辦法、退休公務人員公保養 給付金額優惠存款要點、學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點等規定，該等人員優惠存款差額利息補貼，在中央政府部分，分別由銓敘部、教育部、國防部等編列預算支應，地方政府部分，則分別由各縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所編列預算補貼。

2. 依據臺灣銀行提供其截至98 底資料，按契約規定統計截至97
度各級政府未歸墊數約405 億元，其中中央政府為4
億元
，主要係
因預算籌編時程與
實際歸墊時間存有落差等所致，如扣
除已編列次 度預算於99 4
月初前歸墊數，實際並無積欠情形；地
方政府未歸墊數為 401 億餘元，如扣除99 4 月初前歸墊數15 億元，則尚積欠386 億元。

3.
中央政府對公教人員優
存差額利息補貼，歷 均編列預算歸墊臺灣銀行
，98
底尚未歸墊情形，主要係因預算籌編時程與實際歸墊時間存有落差等所致，如扣除已編列次 度預算於99 4
月初前歸墊數，實際已無積欠情形，依據公共債務法規定， 列入政府債務統計；至地方政府欠款，係屬臺灣銀行之應收債權，該行已列帳並於財務報表中表達，本項係屬地方政府應負擔之支出。

而每年新增補貼之負擔，需詳細參考各機關之預算書，包括各鄉鎮預算書、各縣市預算書、中央政府總預算中銓敘部、教育部與國
防部之預算等[2]
。100年度中央政府總預算中對優惠存款利息差額補助預算總金額高達304億8,879萬餘元。其中最大宗為退輔會為退除役官兵編列之195億268萬元；其次為教育部為國立高中職、專科以上學校退休人員編列之優惠存款補貼56億3,672餘萬元；銓敘部則為退休公務人員編列53億4,938萬之優存利息差額補貼。

Phoca PDF

當時擔任銓敘部長的朱武獻曾經公開表示：截至2005年為止，中央與地方補貼百分之十八優惠存款利息達新台幣600億元，台灣銀行補貼200億元，共800億元，預估2015年將達高峰，補貼金額超過1,000億元，政府財政負擔不可不謂沉重。

而根據台灣銀
行最新提供資料，各級政府9
9年度對軍公教優惠存款負擔達781億元[3]
，其中包括軍職人員193億元、公教人員463億元。資料顯示整體政府負擔從90年時最低之558億元，攀升到95年時最高之798億元，之後雖因領取84年前舊制退休者逐年減少而稍降，但國內市場利率走低後，政府必須負擔市場利率與18%之間的差額，隨市場利率走低，政府財政負擔逐年攀升。優惠存款補貼金額不但讓政府財政負擔沈重，台銀負擔及其先代墊政府應繳之利息負擔，亦影響台銀盈餘繳庫，甚至影響台銀公司化及民營化之時程。

臺灣銀行辦理軍公教優惠存款統計表　　單位：佰萬元

年度	存款		利息支出				
	戶數	金額	軍職人員	公教人員	政府負擔合計	臺銀負擔	合計
89	329,294	306,099	18,282	22,474	40,756	19,019	59,775
90	340,248	331,147	10,973	26,196	37,169	18,618	55,787
91	351,135	358,328	14,136	31,801	45,937	16,280	62,217
92	362,416	381,008	15,058	36,166	51,224	14,453	65,677
93	377,142	408,624	14,322	39,741	54,063	15,528	69,591
94	388,413	427,394	18,600	41,659	60,259	17,183	77,442
95	394,077	432,836	18,900	42,118	61,018	18,801	79,819
96	397,260	429,321	16,366	42,187	58,553	17,861	76,414
97	400,995	430,391	16,353	40,623	56,976	18,911	75,887
98	450,353	434,126	18,917	45,320	64,237	12,531	76,768
99	413,264	439,710	19,295	46,288	65,583	12,530	78,113

資料來源：台灣銀行於100年1月4日提供
1.表內軍職人員資料係由國防部提供，其中89年部分應係包含88年下半年。

Phoca PDF

2.98、99年度資料係由台灣銀行在100.1.4所提供的更新資料

(二)、 新制優存增加地方政府財政負擔33億元

銓敘部宣稱新制優存「5年省1億元」，但據
媒體統計[4]
各地方政府之概算，合計22直轄市及縣(市)政府每年將增加至少33億元「優惠存款利息差額補貼」之財政支出。累計5年下來，將增加165億元支出。地方政府新增負擔與銓敘部估計之五年省1億差別甚大，主要因新制大致讓職等較高者減少優存額度，但職等低者增加額度，而地方政府相對於中央政府職等偏低，故負擔變重所致。詳細地方政府財政負擔，將視實際回存金額確定，且台灣銀行先行墊款後，通知各地方政府編列次一年度預算歸墊，始能確定詳細金額。

該統計扣除未提供資料之台北市、新北市與連江縣，其餘十九縣市總計新制優惠存款每年將增加利息補貼支出超過23億元。其中最高為高雄市新增補貼支出5億元，其次為台南市3億8,000萬元、台中市2億8,000萬元。而人口遠超過高雄市之台北市、新北市，若以高雄市之水準做保守推估，兩者合計將超過10億元，全台22縣市因此增加利息支出推估將超過33億元。

例如新升格改制的五都中，台南市民國100□度預算中，優存利息補貼預算高達32億，新制優存制度將新增財政負擔3億8,000萬元。而台中市今□人事費預算中編列32.83億元支應退休公務員去□度18%之利息補貼，新制則增加2億8,000萬元財政負擔。台北市政府尚未統計各機關退休優存補貼總金額，但台北市教育局對外表示，退休教育人員現有11,000多人適用優惠存款，今年編列差額息補貼預算33.5億元，新制上路後增加優存額度者8,300餘人，但減少額度之不利者511人。

此外新制與舊制相較，彰化、雲林、嘉義三縣估計優存額度分別增加補貼支出約2億餘元、1億餘元、及7千8百萬餘元。優惠存款新制確實加重地方政府財政負擔。彰化縣符合優惠存款資格公教退休人員約6,500人，縣府每年需支付15億元優存利息差額補貼，但新制後實施，預估需增加約2億元利息補貼；嘉義縣政府統計，新制將有1,555位退休人員受惠增加優存額度，減少額度者僅67人，預計將回存優惠存款4億9,700餘萬元，縣府一年將增加利息補貼支出約7,800萬元；雲林縣可回存優惠存款利息之公教人員合計達1,154人，可回存金額約5億4,000萬元，估計每年將增加9千7百餘萬利息補貼支出。桃園縣政府人事處統計，全縣教育人員因新制實施「有利」者共計3,069人，縣府每年增加1億5,200萬元支出，不受影響者有664人，「不利」者有85人。苗栗縣預估一年增加4,000萬元利息補貼支出。澎湖縣新制實施後受益者為221人，每年增加利息補貼支出1,308萬元。

新制優惠存款確實加重地方政府財政負擔，唯因優存預算制度程序上由台灣銀行先行墊款，次一年度再由各地方政府編列預算償還，故新制優存雖然從今□1月1日實施，但新制增加之地方政府利息補貼，將於明年度預算中增列，且詳細數字尚待實際回存金額確定後始能正確估算。

(三)、 中央政府退撫負擔達5兆7,918億元

根據行政院主計處之估計，舊制軍公教人員退休金、退撫基金新制及公教人員保險等3項之金額達5兆7,918億元。包括：

1. 未來30□需由政府編列預算支應之　舊制(84□7月1
日實施公務人員退休撫卹新制)軍公教人員退休金

Phoca PDF

(1).依據公務人員退休法第16-1條、學校教職員退休條例第21-1條、陸海空軍軍官士官服役條例第43 條及其施行細則第34條等規定，軍公教人員在退休新制實施前任職□資應領之退休金，依退休新制施行前適用之退休相關法規原規定標準，由各級政府編列預算支給。

(2).舊制軍公教人員退休金，係因該等人員過去服務□資而產生政府之法定給付義務，依據各權責機關曾發布估算[5]未來30□須由各級政府負擔之舊制軍公教人員退休金為7 兆7,195億元，扣除截至98□底已列支數8,179 億元後，未來□度政府尚須負擔約6 兆9,016億元(未考慮折現因素)，其中中央政府為3 兆6,486 億元(包括公務人員7,838億元，教職人員8,027億元，退伍軍人2 兆621 億元)，地方政府為3 兆2,530億元。

2. 退撫基金新制未提撥之退休金

(1).依據公務人員退休撫卹基金管理條例第8 條規定，該基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，□度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金□足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。

(2).依據退撫基金委託精算報告[6]，以98□12 月31 日為基準日，新制潛藏負債約1 兆9,821億元，扣除已提存基金數4,525 億元後，未提撥退休金約1 兆5,296 億元。

3. 政府應負擔公教人員保險(88□5 月30 日以前)之給付義務現值

(1).依據公教人員保險法第5 條及其施行細則第3條規定，公教人員保險財務如有虧損，屬於88□5 月30日以前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補。所稱潛藏負債，係指88□5 月30 日以前已在保被保險人過去保險□資應核計而尚未發給之養□給付總額。該潛藏負債係於被保險人請領養□給付時始會實現，依同法第12條規定，其給付金額係以發生保險事故當月之保險俸(薪)給為標準計算，依應給付月數(88□5 月30 日以前)核計之數額。

(2).依據臺灣銀行委託精算研究[7]，以98□12 月31 日為基準日，政府未來35□內應負擔之給付義務約為1,811億元，該負擔數額隨被保險人逐□離退而實現，並呈現漸次降低之趨勢。

伍、未竟的改革之路

保證利率最低18%的軍公教退休優惠存款造成政府財政負擔沈重，除99年達781億外，金額更逐年攀升，預計2015年補貼金額將超過1,000億元。而新制優存則增加地方政府財政負擔33億元，而考慮退撫基金尚有高達5兆7,918億的支出負擔，軍公教退撫的財政壓力已達嚴峻地步，必須思考解決之道。

1. 合理規劃適當退休制度

退撫制度改革一項重要指標便是退休者之「所得替代率」是否合理。退休所得替代率衡量退休後所領之退休金占退休前薪資所得之比率，希望退休金保障退休生活之設計，避免所得水準降低過多，影響退休者生活。一般而言，退休所得替代率不宜過低，以保障退休後仍有相當之生

Phoca PDF

活水準及老年時的生活安全，但退休後之所得亦須與現職待遇有所差距。如差距過小，甚至退休所得高於現職待遇，將破壞工作與勞動之客觀評價，除造成現職人員工作意願降低、退休年齡下降、退休金給付年限延長等逆選擇問題之外，退休制度設計不佳、或者不公平亦將出現擴大退休後所得差距，惡化所得分配不均，甚至造成政府財政負擔過重等問題。

2. 退休制度必須考慮政府的財政負擔

金融危機後，歐豬五國(PIIGS)因財政問題引起政府債信危機，影響經濟成長與穩定。檢討公部門過度舉債與鬆弛的財政紀律後，各國政府提出包括大幅縮減公共支出在內的財政改革方案。例如英國2010-11年度財政赤字高達歲出21.37%，保守黨(Conservatives)與自由民主黨(Liberal Democrats)所共同組成的新政府去年5月上台後，將削減財政赤字列為經濟政策核心，並提出公共開支評估計畫（Spending Review），預計未來5年內將通過規模達1,130億英鎊的財政緊縮計劃，包括削減830億支出，以降低目前高達1,550億英鎊的預算赤字。

各國的財政緊縮政策當然也反映在公務員的薪資與福利中。為了維持政府財政的永續不得不適度消減公務員福利。我國自民國84年7月1日實施的公務人員退休制度，改變過去公務人員退撫經費完全由政府編列預算支應的「恩給制」，參考世界其他國家退撫制度的經費籌措方式後，改採納入自助互助精神與權利義務較為對等的「提撥制」，由政府及公務人員共同提撥費用成立基金預算來支付退撫經費，現稱的退撫新制，其改革方向即反映此一政策方向。

3. 兩次優惠存款改革方案

而2006年及2010年兩次優惠存款制度改革的政策方向皆屬正確，且改革背後皆有其現實條件下的制約，造成政策改革無法一次到位，無法立刻達到百分之百的理想，但改革的啟動不能一日稍歇，未竟改革有賴一棒接一棒延續。

(1). 2006年的優惠存款制度改革(舊制)

2006年之18%優惠存款制度變革，其最主要目的便在於解決所得替代率超過百分之百，而出現退休後所得反較退休前待遇更多的逆選擇問題。當時該變革之政策目標一開始即鎖定將退休金額度訂為原薪九成為上限，並選擇將節省之財政資源用於相對弱勢者照顧，達到所得重分配，降低貧富不均等問題，改革方向實屬正確。然而2006年版本實施後的結果，仍產生以下幾點問題：

a.月退休金給付年齡偏低，與退休養老之目的不符：公務人員任職滿25年以上得自願退休，並以50歲為支領月退休金之最低年齡限制。但一來我國邁入高齡化社會[8]，65歲以上老年人口占總人口比重逐年攀升，2009年底高達10.6%以上，不到10個人即有1個65歲以上老人。再者平均餘命逐年提高，50歲為退休最低年齡條件，有檢討必要。

b.依據現行退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之規定，公務人員具有舊制公保年資20年者，最高可儲存36個月之公保養老給付辦理優惠存款，依年息18%之規定計算利息。若將上述利息所得換算併計為退休所得時，退休所得將有相當之提升，對所得替代率之影響效果仍大。

c.優惠存款之改革產生「肥大官瘦小吏」問題：由於本(年功)俸占各職等俸給總額之比例

Phoca PDF

不一，以及退休所得上限隨年資增長 1 年，僅提高0.5%至 1%，因此造成 2 個主要的缺失 - 其一是扣減對象集中於基層非主管人員，高階主管人員扣減很少；其二則是年資愈長扣愈多。

(2). 2010年的優惠存款制度改革(新制)

2006年政府曾提出「十八趴公教優惠存款改革案」，縮減十八趴公教退休金優存額度，根據銓敘部退撫司長呂明泰的說法，當年公務員「十八趴」優惠存款被「砍掉」極大比例。而去年立法院修法廢除該案，並完成法制化作業，99年11月22日起調整優存額度，多數公務員優存額度調升，可以「回存」。新舊制度之方案比較如下：

舊制方案內容	• l 所得替代率上限：年資25年者，85%；每增加一年，增加1%，最高35年者，95%。 • l 所得替代率 = 退休所得÷現職所得 • l 退休所得 = 月退休金 + 公保養老給付×18% + 年終慰問金（0.75個月÷12） • l 年終慰問金：以月俸額為基礎；舊制年資滿15年，75%，每增一年，1%，最高30年，90%；新制年資，每一年，1%；合計最高95%。 • l 現職所得 = 本俸 + 專業加給 + 主管加給 + 年終工作獎金（1.5個月÷12） • l 年終工作獎金：本俸 + 專業加給 + 主管加給
新制方案內容	• l 每月退休所得不得超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比及同等級人員現職待遇。 • l 退休所得比率上限：退休年資25年以下者，以75%為上限，以後每增1年，上限增加2%，最高增至95%。 • l 所得替代率：退休所得÷現職待遇 • l 退休所得 = 月退休金（含月補償金）[9] + 公保養老給付×18% • l 最後在職同等級人員現職待遇（現職待遇） = 本俸×2 • l 同等級人員現職待遇 = 每月俸給（指：本俸 + 職務（技術或專業）加給 + 地域加給） + 考績獎金（指：俸給總額×1.5÷12） + 年終工作獎金（俸給總額×1.5÷12）

新制主要內容在於規定退休人員的月退休所得，不能超過其最後在職本(年功)俸加一倍的77%(年資25年)至97%(年資35年)；超過上限者，法定的退休金不會減少，但會降低其公保養老給付辦理優惠存款的額度。新舊方案所得替代率結果比較詳下表。

表：新舊方案所得替代率之比較

職等	25年		30年		35年	
	舊方案	新方案	舊方案	新方案	舊方案	新方案
	85%	75%	90%	85%	95%	95%

Phoca PDF

委一功一	70.0	82.9	74.8	88.6	77.0	91.3
委一功六	77.7	82.3	82.4	88.0	84.8	90.5
委二功六	82.8	81.9	88.5	87.6	91.1	90.1
委三功八	90.6	81.5	97.0	87.2	99.8	89.7
委四功八	92.5	81.3	99.0	87.1	101.9	89.6
委五功十	96.1	81.1	102.8	86.8	106.0	89.3
薦六功六	93.8 87.2	81.1	100.4 93.4	86.8	103.4 96.18	89.3
薦七功六	95.5 88.1	80.9	102.3 94.3	86.7	105.3 97.1	89.5
薦八功六	93.3 84.7	80.9	99.8 90.6	86.6	102.8 93.3	89.1
薦九功七	95.8 85.6	80.7	102.6 91.6	86.5	109.0 94.3	89.0
簡十功五	93.8 82.0	80.6	100.4 81.2	86.4	103.4 90.4	88.9
簡11功五	91.2 75.9	80.6	97.7 81.2	86.4	101.0 84.0	88.9
簡12功四	87.5 67.6	80.6	93.7 72.3	86.4	96.5 74.5	88.9
簡13功三	86.4 65.3	80.6	92.5 69.9	86.4	95.3 72.3	88.9
簡14	83.8 60.4	80.6	89.8 64.7	86.4	92.8 66.9	88.9

資料來源：台北大學財政係退休教授黃世鑫依銓敘部之退休所得試算系統試算。詳參：銓敘部公務人員公保養老給付優惠存款試算。網頁：https://iocs.mocs.gov.tw/precal/ADA1060000/ADA1060000_frm.asp?hi_programid=ADA1060000&hi_method=Query

4.未來的改革方向

兩次優惠存款之改革方向皆屬正確，但我
國所得替代率[10]
與歐美先進國家相較仍屬偏高。根據退撫基金精算報告，台灣公務人員退休所得替代率與多數OECD國家相較仍偏高，OECD國家近來致力於公務員退休金改造計畫，我國的退休制度顯然仍有改進空間。例如去年新通過的公務人員退休法第32條明定年資25年以下，所得替代75%為上限，年資每增加一年增加百分之二，最高達95%，故公務人員所得替代約為75%至95%，相較其他國家仍偏高。

Phoca PDF

公職人員退休所得替代率各國比較表

國家	退休所得替代率	
	改革前	改革後
日本	41%	34%
德國	49%	40%
法國	65%	51%
葡萄牙	90%	54%
瑞典	79%	62%
芬蘭	66%	63%
韓國	69%	67%
義大利	90%	69%
奧地利	90%	80%
台灣	100%--	95%
台灣勞工	27%	最高46.5%

資料來源：退撫基金2010年研究報告

根據經建會所發佈[11]OECD國家退休金制度改革趨勢如下:

(1). 延後退休金請領年齡

相較於退休金制度技術層面變革之改革方案，延後退休金請領年齡改革方案之推動難度較高。儘管如此，捷克共和國、希臘、匈牙利和土耳其最近都宣布延後一般退休金請領年齡至65歲，此外尚有一些國家計畫分階段逐步提高退休金請領年齡，如：澳洲和德國延後退休金請領年齡至67歲、英國延後退休金請領年齡至68歲、丹麥將延後退休金請領年齡至67歲並把退休金請領年齡與預期壽命連結，再加上冰島、挪威和美國等國，已有7個OECD會員國已實施或計劃實施將退休金請領年齡延後至超過65歲。

(2). 降低財政負擔

目前OECD國家公共退休基金(Public Pension)支出占國內生產毛額比率平均為7.2%，在1990 至2005年間，公有退休金預算的成長率更高出國家收入成長率達17%，顯示公有退休金預算迅速增加。許多OECD國家經歷退休金制度改革的痛苦過程後，在近期內將進一步採取行動以降低財政負擔，如：韓國減少公有退休金給付，將退休所得替代率由60%降至40%；法國和墨西哥刪減國營企業員工退休優惠待遇；愛爾蘭則將對公務員退休金所得進行課稅。

(3). 保障老年生活適足的退休收入

退休金政策除須著眼於財政永續性，亦需兼顧民眾老年生活安全，故許多國家以實施租稅優惠或租稅獎勵方式，鼓勵民眾參與私營退休基金，以提供民眾老年生活有適足的退休收入，並可在不加重財政負擔前提下，兼顧財政永續性與社會福利間的平衡，如：法國、匈牙利、波蘭和

Phoca PDF

葡萄牙實施享有租稅優待的新制私營的退休基金計畫；德國延長私營退休基金租稅獎勵制度；紐西蘭則是設計以參加私營退休基金為原則的制度。除鼓勵民眾參與私人退休基金計畫外，OECD會員國並廣泛討論降低私人退休金計畫限制，擴大自願性私人退休金計畫涵蓋範圍，如：瑞士降低最低薪資限制，讓更多非全時工作者及薪資收入較低者，納入私人退休金計畫。

OECD國家2004-2009年退休金制度改革措施

改革措施 OECD會員國	擴大涵蓋 範圍	增進適足性	強化財政 永續性	延後退休金請領年齡	降低提前 退休誘因
Australia	●	●		●	
Austria					
Belgium		●			●
Canada					
Czech Republic				●	
Denmark				●	●
Finland		●	●		●
France	●	●			●
Germany	●			●	
Greece	●			●	●
Hungary	●		●	●	
Iceland					
Ireland			●		
Italy	●				
Japan					
Korea	●	●	●		
Luxembourg					
Mexico					
Netherlands					●
New Zealand	●				
Norway	●				
Poland	●				
Portugal			●		
Slovak Republic					
Spain		●			
Sweden		●			
Switzerland	●		●		
Turkey				●	
United Kingdom	●	●		●	●
United States	●				

資料來源:
行政院經濟建設委員會98年11月5日發佈之「OECD國家退休金制度趨勢與改革」中引自OECD Pensions at a Glance 2009。

陸、結論

Phoca PDF

軍公教退休優惠存款造成政府財政負擔沈重，且考慮退撫基金尚有高達5兆7,918億的支出負擔，軍公教退撫制度必須積極思考解決之道。OECD國家之改革值得參考。

至於爭議頗大的優惠存款制度變革，在民氣可用的情況下更應適時做出合乎現代時空環境之改革。不論是馬政府提出的排富條款、替代率納入修法等構想，或是在野黨所提出以市場利率作為連動條件，將優惠利率訂為市場利率之某一固定倍數，其改革方向皆屬正確。

特別是新修正之辦法雖將優惠存款予以法治化，卻仍延續民國68年時之舊辦法將優惠利率下限訂「最低不得低於年息百分之十八」的作法，以當今市場利率過低，政府利息補貼過高的問題，更該予以修改使其與市場利率連動。此外，黨職併公職的年資、資深民代退職等優惠存款待遇，毫無疑問必須全部取消。改革的過程必然引起既得利益者的不滿與反彈，這就考驗選民的智慧與政治領袖的改革決心。

作者陳錦稷為前雲林縣財政局長
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」之法規沿革如下： 1.中華民國四十九年十月三十一日財政部（49）台財錢發字第07864號令、銓敘部（49）台特三字第1713號令會銜訂定發布 2.中華民國五十九年十月二十八日財政部（59）台財錢第17837號令修正發布第3條條文 3.中華民國六十八年七月五日財政部（68）台財錢第17309號令、銓敘部（68）台楚袖三字第20255號令會銜修正發布第3、6、7、8、12條條文 4.中華民國七十三年五月二十一日財政部（73）台財融字第17355號令、銓敘部（73）台楷三字第56734號令會銜修正發布第3條條文 5.中華民國八十一年二月十二日財政部（81）台財融字第810021896號令、銓敘部（81）台華特二字第5673839號令會銜修正發布第3、4、8條條文（名稱：退休公務人員退休金優惠存款辦法）中華民國八十四年十一月七日財政部（84）台財融字第84737134號令、銓敘部（84）台中特一字第1199919號令會銜修正發布名稱及第1、2、9、10、12條條文 7.中華民國八十八年六月二十九日財政部（88）台財融字第88731140號令、銓敘部（88）台特二字第1777740號令會銜修正發布第2條條文 8.中華民國八十九年十月四日財政部（89）台財融字第89323002號令、銓敘部（89）退一字第1948841號令會銜修正發布第2、12條條文 9.中華民國九十九年十二月三日銓敘部部退二字第0993228406號令、財政部台財庫字第09903518070號令會銜發布廢止；並自一百年一月一日生效。

2.100年度中央政府總預算中幾筆大額的優惠存款相關預算如：教育部補助各直轄市及縣市當年度應繳納之退休教育人員優惠存款差額利息經費即高達195億元(19,518,209千元)；補助各直轄市及縣市當年度應繳納之退休公務、警察、消防人員優惠存款差額利息經費達48.8億元(4,879,551千元)；鼓勵直轄市與縣市繳納積欠以前年度全民健康保險保費、勞工保險保費及退休人員優惠存款差額利息等補助經費預算數83億元(8,343,500千元)等。

3.台銀提供資料雖顯示政府負擔656億元，台銀負擔125億元，但台銀屬政府事業單位，尚未公司化或民營化，台銀之負擔將影響其盈餘繳庫能力，台銀之負擔形同政府實質負擔。

4.自由時報2011-1-14，「22縣市18趴新制利息支出激增33億」，及2011-1-6，「5年省1億？／18趴各縣市支出爆增」，參閱http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/14/today-fo1.htm， http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/14/today-fo1.htm
（造訪日期100年1月15日）

Phoca PDF

5. 舊制軍公教人員退休金，係因該等人員過去服務□資而產生政府之法定給付義務，依據各權責機關曾發布估算未來30□須由各級政府負擔之舊制軍公教人員退休金(銓敘部以公務人員平均退休□資30□，預計自94 至114□間每□度平均退休人數，並以各級政府退休公務人員支領一次退休金與月退休金 < 含兼領 > 之比率分別約為8%、92%及公務人員退休平均俸額為3 萬5,687 元等為基礎估算；教育部與國軍退除役官兵輔導委員會則分別以95□8 月1 日及98□底為基準，估算政府未來30□之負擔支出)為7 兆7,195 億元，扣除截至98□底已列支數8,179 億元後，未來□度政府尚須負擔約6 兆9,016 億元(未考慮折現因素)，其中中央政府為3 兆6,486 億元(包括公務人員7,838 億元，教職人員8,027億元，退伍軍人2 兆0,621 億元)，地方政府為3 兆2,530億元。

6.以98□12 月31 日為基準日，參加基金人數63 萬人，折現率3.5%，職級變動調薪率及通貨膨脹相關調薪率0.6%等精算假設條件下，採加入□齡精算成本法評價之新制潛藏負債(即基準日領取給付人員及在職人員之未來淨給付精算現值)約1 兆9,821 億元，扣除已提存基金數4,525 億元後，未提撥退休金約1 兆5,296 億元。

7.依據臺灣銀行統計自63□至88□5 月30 日公保收入□足以支應公保給付之累計虧損約737 億元，業由財政部全數撥補完畢；88□5 月31 日以後應由國庫審核撥補之潛藏負債實現數，係由財政部於次一□度編列預算撥補。依據臺灣銀行委託精算研究，以98□12 月31 日為基準日，在預定利率4.25%及保險俸(薪)給調整率2.5%等精算假設條件下，估算所有在保被保險人屬88□5 月30 日以前保險□資折算至基準日之政府未來35□內應負擔之給付義務約為1,811 億元，該負擔數額將隨被保險人逐□離退而實現，並呈現漸次降低之趨勢。

8.依據聯合國之定義，高齡化社會國家指65歲以上老年人口占總人口達7%以上。

9.第三十條：公務人員在退撫新制實施前、後均有任職年資，合計滿十五年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。 退撫新制實施前已有任職年資未滿十五年，於退撫新制實施後退休，其前、後任職年資合計滿十五年以上，擇領月退休金者，另按退撫新制實施前未滿十五年之年資為準，依下列規定擇一支給補償金，由各級政府編列預算支給：
一、每減一年增給二分之一個基數之一次補償金。
二、每減一年，增給基數二百分之一之月補償金。 退撫新制實施前已有任職年資未滿二十年，於退撫新制實施後退休，其前後任職年資合計滿十五年擇領月退休金者，依其在退撫新制實施後年資，每滿六個月一次增發二分之一個基數之補償金，最高一次增發三個基數，至滿二十年止。其前、後任職年資合計逾二十年者，每滿一年減發二分之一個基數之補償金，至滿二十六年者不再增減。其增減基數之補償金，由退撫基金支給。

10.我國對所得替代率仍欠缺明確定義，概所得替代率主要用於比較退休後之生活水準與退休前之生活水準的相對差距，在一般退休金制度健全國家，係以「退休後之可支配薪資所得」與「退休前之『正常』的可支配薪資所得」之比率為衡量指標；通常所得高者，替代率較低，所得低者，替代率較高。而所謂「可支配薪資所得」係指扣除所得稅和各項社會保險捐後之所得。

11.行政院經濟建設委員會「OECD國家退休金制度趨勢與改革」98年11月5日

Phoca PDF