

第四章 我國公務人員退休金制度內涵與改革爭議

優惠存款 18% 的制定，是政府在民國 48 年為討論「公務人員退休法草案」時，商請各相關部會，針對當時公務人員退休選擇請領一次退休金卻無法維持生計所形成的問題，尋求解決之道。雖然在今日社會觀感普遍對軍公教仍繼續享有優惠存款多有質疑，但在進行改革之前，仍應先對公務人員退休制度的規定，優惠存款的由來與現今對優惠存款的改革爭議有所瞭解。

第一節 我國公務人員退休金制度內涵

我國公務人員退休法制訂於民國 32 年 11 月 6 日，至民國 84 年 1 月 28 日期間，共經過 6 次修改。民國 82 年（第 5 次修正）已將退休制度自原來的「恩給制」改為「分擔制」（或稱「儲金制」），以致整個制度結構設計完全改變。但修正後的新法規定，84 年 7 月 1 日實施退休新制時，所有原已在職之現職人員，將來退休時，其在新法新制實施前之任職年資，仍應適用舊法舊制核計退休金，所以目前情形為新舊兩法同時適用。（徐有守，1997：597）

一、退休條件

公務人員退休依規定可分為自願退休及命令退休。凡任職滿 5 年以上年滿 60 歲者，或任職滿 25 年者均符合自願退休要件；凡年滿 65 歲者，或心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者則符合命令退休要件。

二、退休金給付類型

公務人員退休給付類型依規定可分為一次退休金及月退休金。凡任職滿 5 年以上而未滿 15 年者，只能選擇領取一次退休金；凡任職滿 15 年以上者，除可選擇領取一次退休金外，尚可選擇請領月退休金或兼領月退休金及一次退休金。

三、退休金給付內涵

請領一次退休金者，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，美任職 1 年給予 1.5 個基數，最高 35 年給予 35 個基數。請領月退休金者，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職 1 年，照基數 2% 給予，最高 35 年給

予 70% 為限。

表 4-1. 公務人員退休制度

退休條件	<p>公務人員退休法第 4 條：</p> <p>自願退休：1. 任職 5 年以上年滿 60 歲者 2. 任職滿 25 年者</p> <p>命令退休：1. 年滿 65 歲者 2. 心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者</p>
退休金類	<p>公務人員退休法第 6 條：</p> <p>1. 任職 5 年以上未滿 15 年者，給予一次退休金 2. 任職 15 年以上者，擇一支領之：</p> <p>(1) 一次退休金 (2) 月退休金 (3) 1/2 之一次退休金和 1/2 之月退休金 (4) 1/3 之一次退休金和 2/3 之月退休金 (5) 1/4 之一次退休金和 3/4 之月退休金</p> <p>3. 年滿 55 歲時自願提前退休，並一次加發 5 個基數之退休金</p>
給付水準	<p>公務人員退休法第 6 條：</p> <p>84 年 7 月 1 日以前年資—</p> <p>1. 一次退休金：以退休人員最後在職時之月俸額及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者給予 9 個基數，每增半年加給 1 個基數，滿 15 年後另行一次加發 2 個基數。但最高總數以 61 個基數為限。</p> <p>2. 月退休金：除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿 15 年者，按月照在職之同職等人月俸額 75% 給予，以後每增 1 年加發 1% ，但以增至 90% 為限。</p> <p>84 年 7 月 1 日以後年資—</p> <p>1. 一次退休金：以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職 1 年給與 1.5 基數，最高 35 年給與 53 個基數。</p> <p>2. 月退休金：以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。</p>
養老給付	<p>原公務人員保險法第 16 條：</p> <p>1. 滿 5 年者，給付 5 個月 2. 超過 5 年者，自第 6 年至第 10 年，每超過 1 年，增加 1 個月 3. 超過 10 年者，自第 11 年至第 15 年，每超過 1 年，增加 2 個月 4. 超過 15 年者，自第 16 年至第 19 年，每超過 1 年，增加 3 個月 5. 滿 20 年以上者，給付 36 個月</p>

資料來源：黃世鑫，民 91：4

第二節 優惠存款的由來

早年公務人員退休待遇偏低且大都領取一次退休金，當時政府為照顧退休人員生活，故制定優惠存款政策（以下簡稱優存）。民國 49 年 1 月修正「公務人員退休法施行細則」第 31 條，規定依「公務人員退休法」退休之公務人員所支領之一次退休金得辦理優惠存款，其辦法由銓敘部會商財政部定之。49 年 11 月 2 日頒定「退休公務人員退休金優惠存款辦法」其中有關優存規定，主管機關一年期定存牌告利率加 50% 計算，當時並沒有最低優惠利率的下限。68 年 4 月修正，除比照一年期存款利率，加 50% 優惠利率計算外，另對退休金利息給予 14.25% 之下限保障。但由於後來銀行利率一路攀升至 15%，以 1.5 倍計算，已是超過 18%，政府為避免財政負擔過重，始於 72 年 12 月訂定「軍公教優惠存款利率」，規定優惠存款利率下限由 14.25% 提高為 18% 至今。

一、退休金的優惠存款

最早起源於民國 48 年立法院審查「公務人員退休法修正草案」時作成一個決議，要求主計處、財政部、銓敘部跟國防部就退休金部份研商解決之道。根據此項決議，不論是公務人員、軍人或學校教職員，均依據各自適用之施行細則往下訂定優惠存款辦法。開始時利率沒有下限，後來才有 18% 的下限。在適用範圍部分，為因應退撫新制的規定，公務人員必須在 84 年 7 月 1 日以前，教職員必須在 85 年 2 月 1 日以前，軍職人員必須在 86 年 1 月 1 日以前任職者才有優惠存款的適用。

二、公保養老給付的優惠存款

最早從軍人開始，國防部於民國 53 年 6 月 1 日依照「陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」第 3 條規定「本辦法所稱退伍金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」，把優惠存款從退休給予擴及到養老給付；並依同法第 4 條規定「儲蓄原則如左：第一採志願儲存的方式，第二存款期限定為一年及兩年兩

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 50% 優惠利率計算，但最低不得低於年息 18%。前項存款利息按月給付，依存本取息方式處理」，此時軍人退伍金及軍保退伍給付均可優惠存款，且訂有利息 18% 的下限。

公務人員部分，是銓敘部發現軍人將優惠存款從退休給與擴及到養老給付，故於民國 63 年 12 月訂定「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，此後退休公務人員之公保養老給付，亦比照軍保退伍給付，得辦理優惠存款。此時的優惠存款利息依規定為主管機關一年期定存牌告利率加 50%，在當時並沒有最低優惠利息的下限。民國 68 年 4 月修正存款利息，「除比照一年期存款利率，加 50% 優惠利率計算外；另對退休金利息給予 14.25% 之下限保障」，此為針對公務人員退休金及公保養老給付優惠存款設定最低保障。民國 72 年 12 月訂定「軍公教優惠存款利率」，將優惠存款利率下限由 14.25% 提高為 18%，使軍公教從此開始適用優惠存款利息 18% 的優惠。

至於政務官則是依行政院台六四人政肆字第 079006 號函，政務官比照公務人員；第一屆資深中央民代係依內政部 78 年 2 月 25 日邀集有關機關會商獲致之結論，比照政務官；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。

表 4-2. 軍職人員退伍金暨軍保優惠存款演進表

時 間	依 據	內 容	註
48 年 8 月 4 日	「陸海空軍士官服役條例」	88.05.05 廢止	
48 年 8 月 14 日	「陸海空軍軍官服役條例」	88.05.05 廢止	
49 年 9 月 17 日	「陸海空軍士官服役條例施行細則」	88.06.16 廢止	
50 年 7 月 13 日	「陸海空軍軍官服役條例施行細則」	88.06.16 廢止	
53 年 06 月 01 日	「陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」 (於民國 85 年 11 月 27 日更名為「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」)	第 1 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 3 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 <u>退伍金</u> 、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金。 二、 <u>軍人保險退伍給付</u> 。」 (85.11.27 修正。原條文：本辦法所稱 <u>退伍金優惠儲蓄存款項目</u> 如左。) 第 4 條 「儲蓄原則如左： 第一採志願儲存的方式， 第二存款期限定為一年及兩年兩種，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 50% 優惠利率計算， <u>但最低不得低於年息 18%</u> 。 前項存款利息按月給付，依存本取息方式處理。」	軍職人員一次退休金、軍保優存開始，並已有 18%。
72 年 12 月起	訂定「軍公教優惠存款利率」	優惠存款利率下限由 14.25% 提高為 18%。年息(7.55%×1.5=11.33%)低於保障下限，故採用 18%。	公務員開始適用 18%
86 年 1 月 1 日	陸海空軍軍官士官服役條例	第 1 條 「本條例依兵役法第 3 條第 2 項制定之。」	
86 年 1 月 1 日	「陸海空軍軍官士官服役條例施行細則」	第 1 條 「本細則依陸海空軍軍官士官服役條例第 48 條訂定之。」 第 33 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，其辦法由國防部會商財政部定之。」	
86 年 1 月 1 日		軍職人員不再享有優惠存款	

表 4-3. 公務人員退休金暨公保優惠存款演進表

時 間	依 據	內 容	註
48 年 7 月 15 日		立法院審查「公務人員退休法修正草案」時作成一個決議，要求主計處、財政部、銓敘部跟國防部就退休金部份研商解決之道。	
49 年 1 月	修正「公務人員退休法施行細則」第 31 條（後為第 32 條）	規定依「公務人員退休法」退休之公務人員所支領之 <u>一次退休金</u> 得辦理優惠存款，其辦法由銓敘部會商財政部定之。	
49 年 11 月 2 日	訂頒「退休公務人員退休金優惠存款辦法」。	主管機關一年期定存牌告利率加 50%，並沒有最低優惠利率的下限。	公務員退休金優存開始
50 年 12 月 1 日		開辦公教人員退休金優惠儲蓄存款。月息 1.8%。年息 21.6% (1.8% × 12 = 21.6%)。	
63 年 12 月	訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」	此後退休公務人員之公保養老給付，亦比照軍保退伍給付，得辦理優惠存款。	公務員公保優存開始
64 年 4 月 24 日	政務官退職酬勞金優惠存款辦法	行政院台六四人政肆字第 079006 號函，政務官比照公務人員	
68 年 4 月		除比照一年期存款利率，加 50% 優惠利率計算外；另對退休金利息給予 14.25% 之下限保障。年息 (11.13% × 1.5 = 16.7%)	開始最低保障
72 年 12 月	訂定「軍公教優惠存款利率」	優惠存款利率下限由 14.25% 提高為 18%。年息 (7.55% × 1.5 = 11.33%) 低於保障下限，故採用 18%。	公務員開始適用 18%
78 年 2 月 25 日	第一屆中央資深民代	內政部邀集有關單位會商獲致之結論，第一屆中央資深民代得比照政務官。	
		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。	
79 年 4 月 11 日	行政院函釋	差額部份要由國庫補貼	
84 年 7 月 1 日	公務人員退休法	公務人員不再有優惠存款（一次退休金與公保養老給付）	

參閱自趙揚清、黃怡靜（民國 91 年）軍公教人員存款優惠利率之評析；黃世鑫（民國 91 年）由財政觀點評析 18% 的軍公教退休金優惠存款；孫一信（民國 94 年）針對國內貧窮問題的社福觀點

第三節 優惠存款改革的爭議

如前文所述，早期因為公務人員薪水微薄，若在其退休後領取月退休金，依當時公務人員退休法的給付條件根本無法養家活口¹，退休公務人員不得已只好領取一次退休金，但基於支領一次退休金係以其最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數內涵，造成退休實質所得偏低，為照顧退休人員生活，遂有優惠存款制度的出現。

表 4-4 及圖 4-1 分別顯示公務人員待遇歷年調整狀況及歷年通貨膨脹率的情形。在民國 60 年代，公務人員因為薪資低微，加上當時過高的通貨膨脹率，使得政府在薪資的調整上除 65 年度未調整外，幾乎均達 10% 以上的調整，時到民國 70 年代，也有 7 個年度的薪資調整達 8% 以上。薪資的調整固然多少有助於當時公務人員生活的改善與維持，卻也反映出依在職之月俸額而計算出來的公務人員退休金實在低到不得不做一番的檢討與改進。

¹舊制月退休金的計算方式，是除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿 15 年者，按月照在職之同職等人「月俸額」75% 給予，以後每增 1 年加發 1%，但以增至 90% 為限。但因「月俸額」是以本俸為基數，並未加上在職人員月薪中的專業加給與主管職務加給，所以舊制月退休金之所得替代率約為現職所得的 55% 而已。針對此點，新制已規定凡退休公務人員在 84 年 7 月 1 日以後之年資，是以在職同等級之本俸加一倍為基數計算月退休俸，因本俸高於其技術或專業加給，可有效提升月退休金之所得替代率達 70% 以上。

表4-4.公務人員待遇歷年調整狀況統計表--月薪

單位:元

會計年度	待遇調整幅度 (%)	當年度待遇支給數額						備註
		一職等 書記	五職等 科員	七職等 股長	九職等 科長	十二職等 司處長	十四職等 常務次長	
六十三年度	20.0	1,550	2,262	3,178	3,806	5,416	6,762	62年7月調整20%
六十四年度	20.0	2,400	3,565	4,828	5,810	8,483	9,870	63年1月調整10%
六十五年度	0.0	2,400	3,565	4,828	5,810	8,483	9,870	
六十六年度	11.2	2,723	3,980	5,330	6,410	9,180	10,590	
六十七年度	14.7	3,670	4,905	6,532	7,760	11,227	14,900	
六十八年度	20.0	4,690	6,450	8,662	10,430	15,582	18,770	
六十九年度	13.8	5,220	7,400	10,110	12,270	19,140	22,145	69年7月調整20%
七十年度	20.0	6,100	9,010	12,485	15,120	23,910	27,660	70年1月調整9%
七十一年度	11.0	7,290	10,825	15,165	18,365	28,555	33,115	
七十二年度	0.0	7,290	10,825	15,165	18,365	28,555	33,115	
七十三年度	0.0	7,290	10,825	15,165	18,365	28,555	33,115	
七十四年度	8.0	7,960	11,785	16,585	20,535	32,235	37,485	
七十五年度	8.0	9,220	13,860	19,530	24,230	38,400	44,780	
七十六年度	0.0	9,220	13,860	19,530	24,230	38,400	44,780	
七十七年度	10.0	10,150	15,485	21,925	27,285	43,635	50,960	
七十八年度	8.0	11,080	17,060	24,270	30,270	48,360	56,370	
七十九年度	12.0	13,180	20,300	28,535	35,460	55,970	65,360	
八十年度	13.0	16,110	24,415	33,830	41,765	65,215	76,340	
八十一年度	6.0	17,680	26,385	36,880	45,270	70,210	81,970	
八十二年度	6.0	19,340	29,110	39,800	48,850	76,490	91,650	
八十三年度	8.0	21,470	32,025	43,585	53,360	83,220	101,935	
八十四年度	3.0	22,695	33,575	45,485	55,565	86,885	107,920	
八十五年度	5.0	24,410	35,840	48,355	58,940	92,625	117,390	
八十六年度	3.0	25,160	37,195	50,020	60,875	95,900	123,290	
八十七年度	3.0	25,975	38,370	51,595	62,780	98,880	128,580	
八十八年度	3.0	26,815	39,600	53,230	64,770	#####	132,740	
八十八年下半年及八十九年度	0.0	26,815	39,600	53,230	64,770	#####	132,740	
九十年度	3.0	27,625	40,815	54,875	66,760	#####	136,795	
九十一年度	0.0	27,625	40,815	54,875	66,760	#####	136,795	
九十二年度	0.0	27,625	40,815	54,875	66,760	#####	136,795	
九十三年度	0.0	27,625	40,815	54,875	66,760	#####	136,795	
九十四年度	3.0	28,470	42,050	56,545	68,780	#####	140,920	
九十五年度	0.0	28,470	42,050	56,545	68,780	#####	140,920	

資料來源:行政院人事行政局給與處

說明: 1. 表列各年度待遇支給數額, 非主管人員包括本俸及專業加給二項,

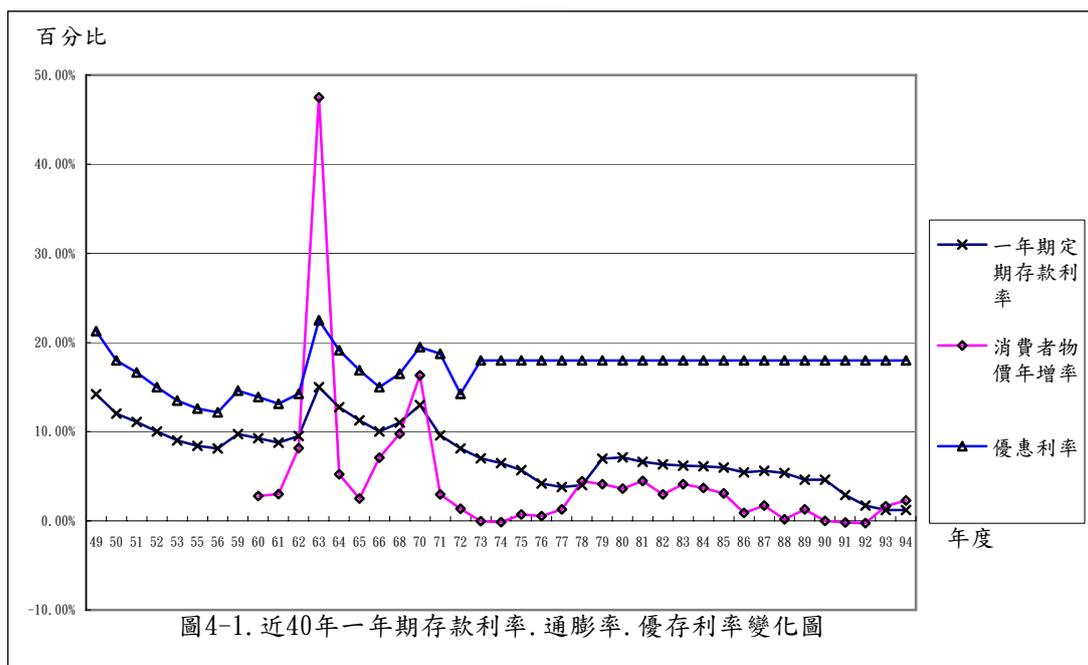
主管另加主管職務加給一項。

2. 表列一職等數額係以本俸一級計列, 其他職等係以本俸最高級計列。

3. 本表資料從中華民國62年7月至94年12月底止

一、政府財政上的壓力

優惠存款的制定是在民國 60 年代，當時一個中階公務人員退休若選擇請領一次退休金，則約略可領取 20 萬至 30 萬元，政府本於照顧退休公務人員老年經濟安全，於當時國內通貨膨脹率及市場利率都很高時，制定只比銀行利率稍高的 18% 優惠利率，政府的補貼在當時對國家財政負擔是很有限的。由圖 1 可以發現近 40 年來的一年期定期存款利率²及公務人員優惠存款利率走勢，除了因應在民國 63 年、70 年突然暴昇的通膨率而上升外，均呈現下降的趨勢，且兩者的利率差異不大。然而在民國 73 年公務人員優存利率開始固定在 18% 後，一年期定期存款利率卻是逐年下降，致使兩者的利率缺口逐漸擴大，政府的財政負擔壓力也大為增加。



根據黃世鑫教授研究指出³，「由於 18% 的優惠存款之政府負擔額度，隨著一般利率的下降而上升，目前（91 年 8 月）優惠存款利息超過一般利率（2.125%）之金額，每年為 565 億元，其中 485 億元由各級政府之公庫補貼，餘 80 億元由台灣銀行承擔，其所承擔之 80 億元，亦屬國庫之負擔；因此，每年整個國

² 資料來源：台灣金融統計月報，中央銀行統計資料。

³ 詳細內容請參考黃世鑫（民 91）。

庫的負擔，應該以 565 億元計算。」，另根據銓敘部統計目前享有 18% 優存利息的退休人員共約 37 萬人，政府面對每年需編列的 565 億元利息補貼，已是財政上的一大負擔。

現行公務人員退休制度，是以「儲金制」取代「恩幾制」，但退休人員年資中含有「舊制」的部份，仍是由政府編列預算支付。表 4-5 顯示從 85 年至 94 年度公務人員歷年離退人數，其中請領「一次退休金」及「兼領」的人數比例是逐年下降，而請領「月退休金」的人數則是逐年上升。這固然是政府在制度設計中讓月退休金享有較高所得替代率以吸引退休人員選擇，一方面符合國際上以年金方式給付退休金的潮流，另一方面也在避免過多的退休人員請領一次退休金而造成政府財政上的重大負荷。

表4-5. 歷年公務人員離退人數

單位：人

年度	合計	一次退休金	百分比	月退休金	百分比	兼領一次退休金與月退休金	百分比
歷年合計	57,732	9,893	17.14%	42,164	73.03%	5,675	9.83%
85年度	2,719	951	34.98%	1,410	51.86%	358	13.17%
86年度	4,313	1,495	34.66%	2,238	51.89%	580	13.45%
87年度	3,479	1,158	33.29%	1,787	51.37%	534	15.35%
88年度	3,879	1,079	27.82%	2,301	59.32%	499	12.86%
88下半 及	7,246	1,572	21.69%	4,600	63.48%	1,074	14.82%
90年度	7,091	1,269	17.90%	5,119	72.19%	703	9.91%
91年度	6,446	859	13.33%	4,964	77.01%	623	9.66%
92年度	7,322	583	7.96%	6,215	84.88%	524	7.16%
93年度	7,254	486	6.70%	6,336	87.34%	432	5.96%
94年度	7,983	441	5.52%	7,194	90.12%	348	4.36%
說明1: 本表以參加公務人員退休撫卹基金之公務人員為統計對象。							
資料來源: 公務人員退休撫卹基金管理委員會網站							

如此對公務人員產生一種不平的現象，政府早期基於照顧公務人員請領一次退休金而無法維持生計，所以讓公務人員得以享有 18% 優惠利息存款以提高退休後的生活品質；而後政府為鼓勵退休公務人員能改為選擇月退休金，故以提高月退休金的所得替代率來吸引，但長期下來，卻造成國庫負擔日益沉重，故主張不得不採行優惠存款的改革。另外政府以每年需對優存利息差異所做的補貼會排擠

其它的社會福利為由，讓輿論視優惠存款為特權階級所享受的優惠，此舉對長期奉公守法而面臨退休的公務人員而言，情何以堪。

二、優惠存款改革的對象

銓敘部推動「公務人員退休所得合理化方案」，最主要的目的在降低退休公務人員過高的所得替代率之不合理現象。因為公務人員退撫新制自 84 年 7 月 1 日實施後，對於兼具有新、舊制年資的退休人員，其舊制年資的退休給與享有 18% 優惠存款利率，致使部分退休人員的月退休所得超過在職同等級人員現職月薪，使其所得替代率有超過 100% 的現象，參照表 2-1. OECD 主要國家公共年金之年金給付水準後發現，實有值得檢討修正之處。

依「公務人員退休所得合理化方案」的規定，對於 18% 優惠存款利率仍予以維持，主要針對月退休金所得替代率設定上限百分比⁴，凡退休人員退休所得替代率超過上限，將對其公保養老給付可存入 18% 優惠存款的金額設限。

由此衍伸一個問題，所得替代率的計算方式是以退休後每月所得(含月退休金、1/12 的年終慰問金及公保養老給付優存利息)除以在職每月所得(本俸、專業加給、主管職務加給及 1/12 的年終工作獎金)，依計算公式，分母數值越高，將來退休所得替代率會越低，如此形成在職待遇較高者其退休所得愈高，在職待遇較低者其退休所得愈低的「肥大官瘦小吏」現象⁵。本研究將在下一章對此現象做深入的探討。

⁴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%。滿 6 個月以上未滿 1 年之畸零年資，以 1 年計。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%。滿 6 個月以上未滿 1 年之畸零年資，以 1 年計。

⁵分母數值愈高所計算出來的所得替代率數值愈低，該數值在與改革方案中設定的所得替代率上限相減後，所產生的值愈高，代表該退休人員養老給付可存入 18% 優惠存款的金額愈高，如此產生更多的優存利息，退休所得自然愈高。