

國立政治大學公共行政學系碩士論文

公務人員優惠存款制度變革之研究：政策窗理  
論的解釋

指導教授：施能傑 博士

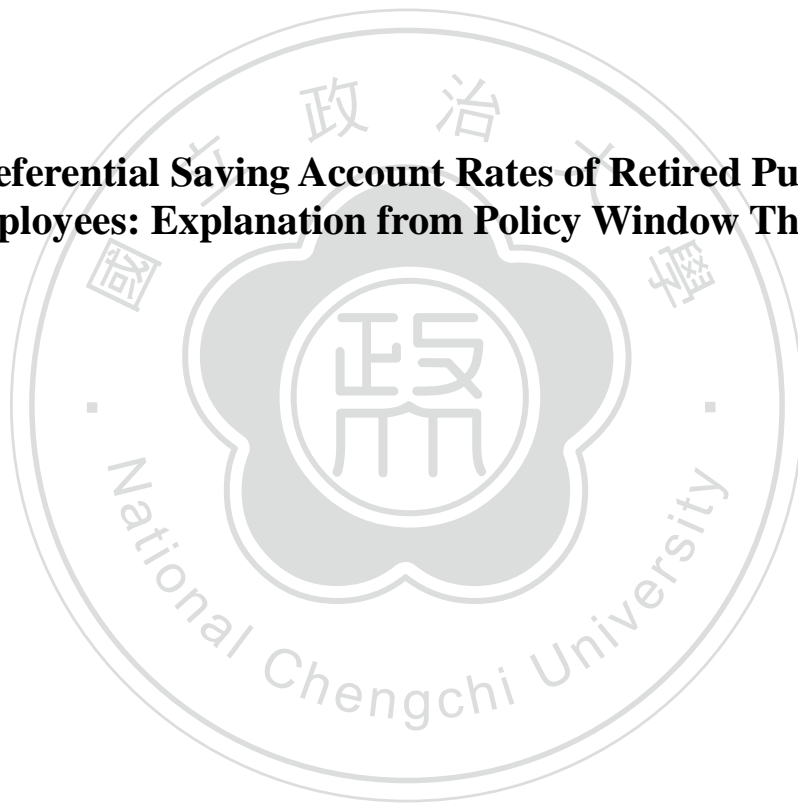
研究生：呂姿樺 撰

中華民國一百零四年五月



**National Chengchi University  
Graduate Program in Public Administration  
Master Thesis**

**Preferential Saving Account Rates of Retired Public  
Employees: Explanation from Policy Window Theory**



**Advisor: Dr. Neng-Jay Shih  
Grduate Student: Tzu-Hua Lu**

**May, 2015**



## 謝誌

一直以來，總覺得謝誌是整本論文裡面最容易完成的一部份，常常在論文寫到一半的時候，腦海中都不自覺地勾勒出謝誌的大綱，但當真的為謝誌開闢出一個空白頁時，卻又無法真切的表達出任何的隻字片語。

首先，一定要大大的感謝我的指導老師—施能傑老師，老師專業、豐富的涵養成為我在撰寫論文時所追尋的正確方向，其幽默灑脫的處事哲學，在整個論文的完成過程中，總給予我最大的主導程度，如果沒有老師大力的幫助，我現在可能還無法寫下謝誌吧。再者，感謝口委郭昱瑩、胡龍騰老師，謝謝他們從 proposal 到 final 所給予的寶貴建議，使我在整個論文的方向修正能夠更臻完整。當然也要感謝在政大公行的所有老師，包含敦源老師、東益老師、國榮老師的啟蒙，乃沂老師及女神的質量化課程，使我受益良多，更感謝詹中原老師在忙碌時刻，仍然撥冗悉心的解決我在論文上所遇到的困難，及亦師亦友的鎧如老師給予我相當大的鼓勵，在研究的這條路上，由於遇到了這些不可多得的好老師，才能夠累積足夠的養分，繼續地往前走。

在念研究所的漫漫長路上，最不可或缺的就是朋友的互相砥礪、玩樂、取暖，謝謝我碩班的同學們，無論是在熬夜準備期末報告、崩潰的準備統計考試，抑或緊張的發表，都是因為有你們，才會讓我覺得在念研究所的路上其實並不孤單。其中最要感謝柔柔從 proposal 到 final 的並肩作戰，一起取暖、奔向死線、崩潰、最後一起完成，無論是歡樂或傷心都有人陪著自己的感覺真好。

完成這篇論文，我想最難的是與受訪者之間的聯繫，謝謝我的受訪者願意給我相當充裕的時間跟我談談，每一個受訪者都得之不易，謝謝他們願意接受我的騷擾，然後成為我論文中很重要的一部分。

最後感謝我的家人，謝謝我的爸媽不斷的鞭策我，才能讓我不是以太怠惰的速度完成論文，謝謝他們願意當支持我的強力後盾，分享我在研究上遇到的困難，也感謝我的阿姨和表妹的協助。我想，完成論文之後又是一個新的旅程，期許自

己將來可以變成自己想要成為的那種更好的人，且莫忘初衷。

姿樺 於新莊家中

2015.05



## 摘要

軍公教 18% 優惠存款從民國 47 年開始實施以降，到民國 95 年開始第一次改革，往後更歷經了民國 99 年的第二次、民國 100 年的第三次及民國 102 年未通過的年金改革草案等改革，期間也備受法律、財政及公平方面的爭議，種種的反彈風浪，使得無人不得不重視此一重要議題。

本研究經由文獻回顧後發現，由於民國 95 年的第一次改革及民國 99 年的第二次改革已有些許國內學術論文以各面向作為探討，因此本研究遂以民國 100 年的優惠存款第三次改革及民國 102 年未通過的年金改革草案為研究主軸，在透過文獻回顧的資料蒐集，輔以深度訪談相關對象的研究方法下，依政策窗理論來探究導致民國 100 年的優惠存款能快速改革之因，和在民國 102 年將優惠存款納入年金改革、優惠存款直接調降利率、年金改革草案尚未通過緣由。

研究結果顯示，導致民國 100 年優惠存款快速改革之因，的確是有賴於問題流、政策流、政治流的三流匯集，由於上級具有分配資源的能力，和具有專業知識、領導魅力或權威等特殊的人格特質，所以主管機關的強勢主導之下，進而在一個月內順利快速的推行。再者，民國 102 年將優惠存款納入年金改革的原因，主要是問題流的流動，使得政策流中的備選方案油然而生，最後在國內氛圍、民進黨團認同優惠存款更進一步的修正的情形下，將其拍板定案。因此在政治流中的社會氛圍主張需對優惠存款進行更深入的檢討下，民進黨便趁著此波改革氛圍主張，進而提出自身的改革版本，搭配著問題流、政策流的流動，促使民國 102 年改革方案中直接調降優惠存款利率。最後因勞工與公務人員的改革順序和軍公教內部的年金改革順序的莫衷一是，同時也無法接受極盡冒進、爆走的改革方案，種種對於年金改革草案的不滿，導致無法與相關政策社群達成協議，適逢立法委員基於選舉考量、執政黨主席更替等政治浪潮，因而將年金改革方案停滯。

**關鍵字：**優惠存款、年金改革、政策窗理論、政策變遷

# 目錄

摘要.....	I
目錄.....	II
表次.....	IV
圖次.....	VI
第一章 緒論.....	1
第一節 公教人員優惠存款的爭議.....	1
第二節 研究問題.....	7
第三節 研究方法.....	11
第二章 政策窗理論與政策變革.....	13
第一節 政策窗的構成要素.....	13
第二節 政策窗的開閉與類型化.....	27
第三節 政策企業家的角色.....	36
第三章 研究設計.....	43
第一節 研究背景.....	43
第二節 研究範圍及研究方法.....	60
第四章 研究結果.....	67
第一節 軍公教 18%優惠存款民國 100 年第三次改革.....	67
第二節 將優惠存款納入民國 102 年金改革方案.....	84
第三節 軍公教 18%優惠存款利率之調降.....	111
第四節 民國 102 年年金改革案的尚未通過.....	124
第五節 綜合分析.....	150
第五章 結論與建議.....	157
第一節 研究結論及發現.....	157



第二節	研究發現的討論.....	162
第三節	研究限制.....	165
參考文獻.....		167
附錄 訪談紀錄整理.....		181



## 表次

表 1：各學者提出之政策企業家特質.....	38
表 2：現職人員之退休金基數內涵調整.....	52
表 3：已退人員之退休金基數內涵調整.....	52
表 4：現職人員優惠存款利率調整.....	53
表 5：已退人員優惠存款利率調整.....	53
表 6：官方版與民進黨版關乎優惠存款改革方案之比較.....	55
表 7：軍公教等退休及養老給付優惠存款基本數據（90 至 100 年度 3 月）.....	56
表 8：各級政府積欠已屆期尚未歸墊之優惠存款差額利息金額（民國 94 至 102 年度）.....	57
表 9：各地方政府積欠優惠存款差額利息統計表（97 至 102 年度）.....	58
表 10：深度訪談之受訪者名單.....	63
表 11：以 30 年退休年資計之退休金（不含優存利息）所得替代率概算.....	86
表 12：以 35 年退休年資計之退休金（不含優存利息）所得替代率概算.....	86
表 13：93 年度至 102 年度退休人數暨領取退休金方式人數.....	90
表 14：軍公教人員退撫經費潛藏負債.....	92
表 15：84 年以前公保養老金給付暨優惠存款基數表.....	105
表 16：84 年以後退休公務人員公保養老優存要點修改後之優惠存款基數表.....	106
表 17：任職 30 年於民國 104 年退休之已退人員退休所得替代率.....	116
表 18：任職 30 年於民國 99 年退休之已退人員退休所得替代率.....	117
表 19：新進公務人員年金規劃.....	131
表 20：歷年退撫基金提撥率.....	136
表 21：大專教師現職待遇情形表.....	137
表 22：中小學教師現職待遇情形表.....	138

表 23：軍公教 18% 優惠存款第三次改革快速地通過並實施之因 .....	151
表 24：將優惠存款納入民國 102 年金改革方案之因 .....	153
表 25：軍公教 18% 優惠存款利率之調降 .....	154
表 26：民國 102 年年金改革案尚未通過之因 .....	155



## 圖次

圖 1：政策發展形式圖.....	21
圖 2：Keeler 的改革之窗規模分類.....	34
圖 3：薦任八職等年功俸三級任職 25 年、30 年、35 年退休所得替代率.....	59
圖 4：公務人員退人數與平均年齡.....	91
圖 5：我國三層年金架構.....	95
圖 6：我國老年經濟安全保障架構圖.....	130





# 第一章 緒論

軍公教 18% 優惠存款從民國 47 年開始實施以降，至民國 95 年開啟改革序幕後，優惠存款的修正改革迄今已來到第十年，在實施數十年以及改革十年的漫長道路上，學術界大多就其法源地位、財政負擔、公平正義考量等爭議進行研究，本研究將檢視其爭議並奠基於既有研究下提出研究問題，進而就政策變遷模型—政策窗理論的適用進行闡釋。

## 第一節 公教人員優惠存款的爭議

我國的軍公教 18% 優惠存款起源於民國 47 年的「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，主要是考量民國五、六十年代公務員待遇微薄，政府為保障當時退休人員的生活，遂以優惠存款政策來維護早期退休公務人員的經濟安全，是以兩年期銀行定存利率的 1.5 倍作為計算優惠利息的浮動標準，在民國 72 年將 1.5 倍浮動利率調整為固定 18%。爾後隨著我國時代的變遷，退休給與制度由原先的「確定給付制 (Defined Benefit Plan)」，於民國 84 年轉變為政府與公務人員共同提撥基金的「共同儲金制度」，此後大多稱為「退撫新制」。

雖然在民國 84 年實施退撫新制之後，新進人員已無優惠存款之適用，但仍有相當多的軍公教人員擁有舊制年資，依舊制年資所支領之一次退休金及養老、退伍給付仍可辦理優惠存款，而新制年資所領取之退休金又按照新制規定以較高基數內涵計算，導致退撫新制實施之後退休，且兼具新、舊制年資人員所領取之月退休金加計優惠存款利息，產生高於同等級現職人員待遇之特殊現象，所以在民國 94 年底縣市長等三合一選舉過程，民進黨將 18% 優惠措施當成是選戰議題，

陳水扁前總統於當年國慶日宣示將軍公教人員 18% 優惠存款列為六大改革之一，這無疑是揭起軍公教 18% 優惠存款的改革序幕，也更掀起輿論上相當熱烈的正反意見論述，但此方案推行後，造成了「肥大官瘦小吏」的缺點。在國民黨重新執政後，考試院遂於民國 100 年 1 月 1 日開始實施第二次改革方案，由於導致部分退休人員能回存優惠存款，而有「18% 優惠存款復辟」之譏，考試院於一個月後提出第三度的修正優惠存款改革方案，銓敘部（2011e）表示相較於民國 95 年第一次改革方案，民國 100 年改革方案較具公平合理性。最後考試院於民國 102 年 4 月提出了年金改革方案，以年金的通盤改革為其目標，而軍公教 18% 優惠存款改革為其改革一環，同時民進黨團也提出相對應版本與之斡旋，但有關優惠存款之調整方式現在還未得到朝野共識，須俟立法院黨團協商後，方能定論。

由於軍公教 18% 優惠存款所涉及之範圍相當廣泛及爭議方面多元，黃世鑫（2003）將優惠存款的改革影響分為法制面、信賴保護原則、政府財政負擔、退休生活保障、社會影響五大層面，本研究奠基於此並融以相關文獻，整理歸納出主要是在法律、財政及公平方面之爭議，因此以下將針對以法律、財政及公平之三大觀點探討軍公教 18% 優惠存款的現有文獻進行闡述整理。

## **壹、 法律面探討**

### **一、 法律保留原則**

軍公教 18% 優惠存款屬於給付行政，由於無涉及人民權益之干預，因而較干預行政之法律保留程度較為寬鬆，我國學界及大法官解釋皆以「重要性理論」來做為給付行政是否要法律保留之標準，李建良（2003）指出公務人員及軍職人員之優惠存款，曾經受立法院之議決，且教育人員之優惠存款雖非以法規規定之，但也是從命令形式為之，也曾受立法院備查在案，若行政措施非明顯違反重大公共利益或極富爭議性等，宜採取較寬鬆的態度來看待法律保留（詹鎮榮，2008），而退休軍公教人員其領取之 18% 優惠存款，蔡宗珍（2011）認為並無違反公務人

員退休法與公務人員保險法等法律規定，也未抵觸法律優位原則。

## 二、 平等原則

所謂的平等原則為「對本質上相同者做相同處理」，而軍公教 18% 優惠存款乃是相對於大眾所作之差別待遇，乃是因為早期軍公教人員待遇偏低，遂以 18% 存款利益來保障軍公教人員之退休生活，劉憲璋（2008）提出若以大法官釋字第 280 號的反面解釋，如果軍公教人員的全部退休金及保險養老給付，能維持退休公教人員生活，那麼軍公教優惠存款制度存在的目的也將失去，進而違反了平等原則，因此隨著現今時空環境與往日的不同，以社會經濟情況的變遷來觀察，軍公教 18% 優惠存款制度的合理性有待斟酌（李建良，2003；黃世鑫，2003）。劉憲璋（2008）根據民國 91 年各類受雇者薪資比較，指出非政府受雇者月薪平均為 26800 元，而公務員之月平均所得為 63000 元，公務員現今之薪資所得及生活保障已高於一般大眾，所以隨著時空背景的轉換，優惠存款已經失去了當初制度建立的「合乎事理」，嚴重違反平等原則。

## 三、 信賴保護原則

所謂的「信賴保護原則」通常是指受國家權力支配的人民，如信賴國家措施的存續而有所規畫或舉措時，其信賴利益應受保護，尤其國家不得以事後的法規變更而損及人民信賴（李建良，2003），而信賴保護原則包含令人民產生信賴的法規或行政處分基礎，加上人民需有客觀上對信賴基礎表現之信賴，並且信賴利益是值得保護的（吳庚，2012：69），因此廢除或改革軍公教 18% 優惠存款可能會涉及到因行政法規的「廢止」所產生的信賴保護問題，李建良（2003）、劉憲璋（2008）、蔡宗珍（2011）以信賴保護原則試圖解釋軍公教 18% 存款是否需要受到信賴保護，劉憲璋（2008）指出軍公教 18% 優惠存款法源雖為一行政規則，但等同於「代替法律之行政規則」，故優惠存款實施的相關要點仍可成為信賴保



護的基礎。接著李建良（2003）認為可分成在民國 84 年時已退休和在民國 84 年前任職但尚未退休的軍公教人員，軍公教人員若在民國 84 年時已依法退休，並將其所領取的退休金和養老給付，按照相關規定辦理優惠存款，即具有「客觀上有對信賴基礎之表現行為」，而在民國 84 年前任職但尚未退休的軍公教人員，若軍公教人員已屆臨退休，開始為退休而做準備，則可視為具有客觀上有對信賴基礎之表現行為，但目前仍任公職，離退休年限尚有時日的人員，希冀軍公教 18% 優惠存款繼續存在，應僅是主觀上的期待。蔡宗珍（2011）說明實施軍公教 18% 優惠存款改革之要點皆為行政規則，在主張信賴保護時，若輕易的確認信賴保護主張之存在，行政機關就其行政規則所推動之社會福利措施，若沒有隨著社會經濟條件、國家財務狀況的發展而調整的話，即違反了信賴保護原則之實質限縮，所以行政規則不應納入信賴保護之範疇。

大法官於民國 103 年根據軍公教 18% 優惠存款修正的法律問題，發布釋字 717 號<sup>1</sup>，認為限定公教人員退休所得上限，減少原得辦優惠存款金額之修正規定，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護，惟從民國 63 年訂定發布退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點以迄於民國 95 年修正，已逾 30 餘年，國家各項社經發展、人事制度均有重大變動，公教人員之待遇、退休所得亦皆已大幅提升，且此期間之經濟環境與市場利率變動甚鉅，與優惠存款制度設計當時之情形亦有極大差異。加以退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏高之不合理現象，因此衡酌所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，修正規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，故未違反信賴保護原則及比例原則。

---

<sup>1</sup> 釋字全文請參閱司法院網站，網址：<http://ppt.cc/OND4>。（檢索日期：2014/09/29）

## 貳、 財政面

陳錦稷（2011）、王榮璋（2012）皆揭發政府與臺灣銀行對軍公教優惠存款利息差額的補貼總額，由民國 90 年的 558 億，一路升高到民國 99 年的 781 億元，預估到民國 104 年將高達 1400 億元<sup>2</sup>，其地方政府的負擔，更從民國 94 年的 384 億累積至民國 99 年的 412 億。此外審計部每年所發布的中央政府總決算審核報告<sup>3</sup>也記錄各級政府未歸償臺灣銀行優惠存款利息之金額，用最客觀的數字詳實的協助看見問題核心。林君潔（2011）發現優惠存款制度向來有財政壓力與法源基礎兩方面的爭議，而政府之所以會進行優惠存款制度的改革則主要有財政問題與政治問題兩方面的考量。黃世鑫（2003）則以財政之觀點加以研析，認為實際上退休者所享有之退休金給付額度，已經相當優渥，對退休者之保障程度，遠超過其他西方先進國家，若取消 18% 優惠存款利息，對軍公教人員、中央民意代表、地方政府首長而言，只是所得替代率從超過 100% 降到 83% 而已，不過將可造成政府未來十年每年減少高達 560 億元以上的優惠利息補貼負擔，所以若是將取消 18% 優惠存款，將可使國民年金制度、照顧勞工退休者及解決失業問題所推動之公共服務擴大就業方案，獲得適當的紓解及解決。

## 參、 公平面

所謂的退休替代率為軍公教人員於退休後所支領的退休金額占退休前工作薪資總額之比例，其計算公式依不同的改革方案而有不同的計算公式。台灣智庫

---

<sup>2</sup> 東森新聞（2012 年 10 月 30 日）。付 18% 存款優惠 12 縣市財政被拖垮。東森新聞電子報，2014 年 9 月 29 日，取自：

<http://tw.news.yahoo.com/%E4%BB%9818-%E5%AD%98%E6%AC%BE%E5%84%AA%E6%83%A0-12%E7%B8%A3%E5%B8%82%E8%B2%A1%E6%94%BF%E8%A2%AB%E6%8B%96%E5%9E%AE-090120673.html>

<sup>3</sup> 資料來源：審計部網站：<http://www.audit.gov.tw/files/11-1000-97.php>。（檢索日期：2014/09/29）

(2011) 舉出 OECD 國家的退休軍公教人員所得替代率普遍在 50% 至 70% 間，而美、英、德、法等國公務人員的退休所得替代率則介於 60% 至 75% 間，最高約 80% 左右 (銓敘部, 2006)。而廖振威 (2006) 以各職等最高年功俸者以及公務人員平均退休為「薦任八職等、年功俸三」為計算標的，對任職 25、30、35 年的主管和非主管人員就新舊制方案進行退休所得替代率，結果發現我國公務人員退休所得替代率在改革前普遍在 80% (年資 25 年以上)，有些職等人員甚至高達 131% (年資 35 年)，在改革之後，退休所得替代率也能達到 85%~95% 之間，因此出現退休後不上班不負責公務，還可以領超過原來的薪水的怪異現象 (劉明堅, 2005)。在與我國的勞工團體之退休替代率比較下，台灣智庫 (2011) 提到受薪階級中的弱勢勞工，最好的所得替代率在 50.5% 至 81.65% 間，低於軍公教人員。再與國際勞工比較，王文忠 (2007) 提到國際勞工組織公約認為老年退休給付的所得替代率應介於 40% 至 50% 之間，而各國實際所得替代率則介於 50% 至 70% 之間，OECD 會員國一般勞動者的退休所得替代率之平均值為 59%，其中英國僅 31%，美國為 41% (OECD, 2007)。綜上與國內及國外勞工團體之退休替代率比較下，其退休替代率亦是低於我國軍公教人員平均近 100% 的退休所得替代率。

施能傑 (2011) 以證據基礎分析方法來討論有關優惠存款制度轉型正義的基本事實和論證資料，推估各年度 5 等年功、7 等年功、9 等年功和 12 等年功這 4 類退休者，分別具 30 年和 25 年工作年資時，民國 84 年至民國 113 年的月退休實領所得及所得替代率，發現不僅是支領月退休金者，就是連改革方案所認定偏低退休所得的一次退休金者，都已足以維持其退休後基本生活所需，甚至是相當品質的生活所需。

## 第二節 研究問題

### 壹、 既有研究的討論

吳嘉娟（2007）透過政策網絡途徑分析軍公教 18%優惠存款制度在民國 90 至民國 92 年第一波變革時期及民國 94 到民國 96 年第二波變革時期的政策環境構成與網絡參與者動態，試圖解答這兩波變革結局不同的原因與退休所得合理化改革政策方向之成因，最後發現在第二波變革中由於總統主動提出制度變革之訴求，憑藉其在政策社群中之優勢地位，提升了政策議題之高度，因此催化了改革政策之產出。

林君潔（2011）認為政府之所以會進行優惠存款制度的改革，主要有財政問題與政治問題兩方面的考量。財政問題指的是優惠存款制度為國家所造成的財政負擔，包含優惠存款差額利息負擔以及退休公務人員退休所得替代率偏高兩方面；而政治問題是指政黨面臨選舉時擔心失去選民支持，無法在選舉中獲勝產生的壓力。

藍夏瑩（2012）回顧第一、二、三次的軍公教 18%優惠存款的改革，認為軍公教人員 18%優惠存款與我國政經發展及社會變遷間存有密不可分、交互影響的關係，國家機關從威權時期的絕對強勢之行為者，轉而成為必須多方協調、說服、妥慎進行制度規劃之政策推動者，而優惠存款的未來走向，尚待密切觀察政經環境之變遷並作出適當之因應。

林瑞山（2008）將菁英分為行政菁英、知識菁英、立法菁英及標的團體四種類型，觀察在第一次優惠存款改革中各類菁英策略運用與互動，研究結果發現，第一次軍公教 18%優惠存款的改革，由行政菁英主動提出；知識菁英加以審議並動用表決確定改革方案；立法菁英以預算權為手段，對其軍公教 18%優惠存款的改革來加以導正方向；標的團體亦是來自軍公教之知識份子，以維護國家公信，

捍衛尊嚴對改革方案持有異見。

張雯琪（2009）透過政策行銷策略 4Ps（產品策略、價格策略、促銷策略、通路策略）之架構，探討如何透過政策行銷來爭取社會大眾以及標的團體對「公務人員退休所得合理化改革方案」的認同。

依其上述既有之研究，吳嘉娟（2007）、林君潔（2011）、藍夏瑩（2012）皆是對於軍公教 18% 優惠存款制度的變遷進行分析。吳嘉娟（2007）首先以制度之本質屬性與問題癥結來探討優惠存款制度，林君潔（2011）也指出財政問題與政治問題為促使優惠存款改革之因，鑑於優惠存款所涉及的種種問題，不難看出驅動改革的其中一因素即為軍公教 18% 優惠存款制度對於國家及人民所造成之負面影響。再者藍夏瑩（2012）探究優惠存款制度形成與變遷過程中政治經濟環境改變，來分析其對於文官政策之影響和文官政策對優存制度之影響，林君潔（2011）也認為當政黨面臨選舉而擔心失去選民支持時，此種政治壓力會驅使軍公教 18% 優惠存款制度的變遷，所以政經情勢的演進，政府的改組、選舉的壓力，在在顯示出與 18% 優惠存款背後改革之密切相關。最後，吳嘉娟（2007）以政策網絡途徑來研究參與優惠存款制度變革中利害關係人的交互作用，藍夏瑩（2012）也透過國家機關、軍公教人員、民意代表、社會各界等行動者的動態互動過程，得知其對於優存制度之變遷影響，因此優惠存款議題在經由嚴重的問題、政治的算計引起大家注意後，相關的社策社群、政策企業家相互倡議，促使其偏好的政策建議能夠順利的進入政策議程當中被採用。由此得知，軍公教 18% 優惠存款制度的變遷需有引起政府注意而急欲解決的嚴重問題，輔以在變動的政治氛圍下，相關參與者將會競逐偏好方案，吾人認為與 Kingdon (1984) 所提出的政策窗理論中的問題流、政策流、政治流理念不謀而合，基於上述原因，本研究將選用 Kingdon (1984) 的政策窗理論來討論軍公教 18% 優惠存款制度的變遷過程。

## 貳、 研究問題

鑑於上述的研究動機及相關文獻探討，可以得知有關乎軍公教 18% 優惠存款的研究範圍大多以民國 95 年的第一次改革及民國 99 年的第二次改革為主，僅林君潔（2011）、藍夏瑩（2012）對當時民國 100 年甫實施的第三次改革進行分析，因此本研究將著眼於第三次改革以及現今正在進行中的年金的通盤改革，並比較這兩次改革的最大的不同之處，試圖解釋兩者之間內容上的不同，以及探究驅使個案改革與通盤改革的背後因素。具體而言，本研究的研究問題如下：

一、 造成軍公教 18% 優惠存款第三次改革能在實施第二次改革的一個月後快速地通過並實施的相關因素為何？

二、 前階段皆是以單獨個案對軍公教 18% 優惠存款進行修正，同時並以不調降「18%」利率為調整主張，而造成現今將 18% 優惠存款納入年金通盤檢討的契機為何？又是什麼樣的因素造就年金改革草案中捨棄先前對「18%」利率不調降的堅持，而開始調降「18%」利率呢？

三、 相較於第三次改革能夠在第二次改革的一個月內迅速的取而代之，年金改革草案於民國 102 年提出至今後卻尚未通過，其背後的原因為何？

丘昌泰（2002：426）認為政策變遷是指一項或多項當前政策被其他政策所取代的現象，這意味著舊政策的修改和與新政策的採納。而軍公教 18% 優惠存款時至今日已經歷了三次的修正，民國 102 年更將軍公教 18% 優惠存款置於年金改革下做一通盤檢討，雖然此改革方案尚未於立法機關中得到共識，但仍為優惠存款的改革往前邁進一步。綜觀探討政策變遷的文獻，可以將其運用的解釋模式分為政策窗 (Kingdon, 1984)、倡議聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework) (Sabatier, 1988)、斷續均衡 (Punctuated Equilibrium) (Baumgartner & Jones, 1993) 三種政策變遷類型，其中倡議聯盟架構凸顯了政策次級體系的運作在政策變遷的過程中扮演了重要的角色（魯炳炎、張永明，2006），政策掮客 (policy broker)

會促使政策次級體系中的各聯盟協商，以形成共同的權威性決定。斷續均衡則是試圖同時描述與解釋在政策過程中所可能出現的漸進式與大幅度變遷（True, Jones, & Baumgartner, 1999: 97；方凱弘、梁綰琪，2009），政策企業家（policy entrepreneur）會試圖在新的政策行動者會開始介入質疑既有的政策形象時，利用這個機會設法使他們所倡導的政策方案被宏觀政策系統所採納（方凱弘、梁綰琪，2009）。政策窗是由各種問題資訊所形成的問題流，由各種政策社群提出解決方案的政策流，和由選舉與民選官員或民意代表所構成的政治流所構成（Sabatier, 1999: 9；方凱弘、梁綰琪，2009），在關鍵時機發生時，政策企業家促使三流匯集，政策窗因而開啟。

就 Kingdon (1984) 發表政策窗研究架構以降，時至今日國內外仍然有相當多的研究以政策窗修正為研究主題，抑或是以政策窗模型為其研究架構，前者以 Durant and Diehl (1989) 及 Zahariadis (2003; 2007) 為代表；而後者政策窗研究架構在國內外應用領域也很廣泛，除了適用於政策的形成過程外，更可以研究政策的變遷過程，由 Meijerink (2005)、Copeland and James (2014) 等文獻了解一個政策的形成，是需要等待天時地利人和的政策窗開啟，備選方案才能夠順利的進入政策議程進而形成政策。黃淑婷（2010）、蔡栢嘉（2008）則以政策窗模型的角度來闡述我國某些法律的修正過程，魯炳炎（2009a）、張硯凱（2011）也認為我國政策的變遷需要政策企業家匯集三流打開政策之窗後方能進行，最後 Mannheimer, Lehto, and Östlin (2007) 和魯炳炎（2009a）藉由個案的探討對政策窗架構進行修正及反思，前者進一步指出當三流匯流時，政策窗會隨著政治人物和專家的共識程度而形成不同的開啟程度，而非 Kingdon 所述當三流匯流時即為改革之契機；後者則從多元流程（multiple streams）的觀點，論述政策方案的選擇和決策作為的形成，研究結果認為 Kingdon (1984) 所建構的理論，並未能夠解釋重大政治事件對於議程設定的關鍵重要性，第二次政黨輪替使得政策方案的抉

擇轉而朝向、並促成非漸進式替選方案的提出，這符合 Durant 和 Diehl (1989) 對於趨同模式的界定指標，同時也否定 Kingdon 認為政策方案是漸進發展的看法。因此 Kingdon 的政策窗模式有助於吾人瞭解政策制訂過程的動態特質 (陳恆鈞，2009)。而本研究之研究主題有關於我國軍公教 18% 優惠存款措舉的改革過程，其乃為歷經數十年的人事優惠制度，期間的修正及檢討不外乎為一政策變遷過程，所以作者認為亦可以使用政策窗模型來一窺其箇中奧妙。

### 第三節 研究方法

#### 壹、文獻分析法

本研究將使用文獻回顧法來分別檢閱有關於軍公教 18% 優惠存款以及政策窗模型架構兩面向，在軍公教 18% 優惠存款中包含其緣由、歷次的修改方案、當時的社經背景、選舉氛圍等，並整理歸納出每次改革所影響的層面及利弊得失，其中由於退休的公務人員與國家先前為公法上職務關係，同時也會輔以政府所提供的官方數據做為佐證。在政策窗模型面向上，則是透過相關的模型架構和個案研究奠定研究基礎，進而發展出本研究之研究架構。

#### 貳、深度訪談法

經由文獻回顧對軍公教 18% 優惠存款的每階段改革有相當的掌握度後，本研究將緊扣研究問題，對民國 100 年的第三次改革以及民國 102 年的年金通盤改革的相關利害關係人進行深度訪談，以了解其改革契機和有關政策企業家的互動狀況、涉入程度。





## 第二章 政策窗理論與政策變革

政策變遷解釋模式可以分為政策窗 (Kingdon, 1984)、倡議聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework) (Sabatier, 1988) 和斷續均衡 (Punctuated Equilibrium) (Baumgartner & Jones, 1993) 三種政策變遷類型，本章主要著眼討論於政策窗理論，以下將分為政策窗構成要素、政策窗的開閉與類型化及政策企業家的角色述之。

### 第一節 政策窗的構成要素

在政策決策途徑上，理性決策模式假定為人為經濟人，可以追求最大的經濟利益，能夠蒐集到所有的事實、資訊和替選方案，並對其做出周詳理性的考量，但實際上理性決策模式非常難以解釋資訊不足、政策偏好流動的非直線的政策制定，理性模式忽略了政策制定者所時常面臨的時間限制，而無法應用於政策變遷 (Copeland & James, 2014)，因此 Cohen, March, and Olsen (1972) 提出了垃圾筒決策途徑 (Garbage Can Model) 來因應非直線的政策制定。垃圾桶理論認為組織的決策過程好像是將許多解決方案、問題與決策者丟置在一容器中隨機碰撞的結果，此是因為有組織的無政府狀態 (organized anarchies) 所造成的，Zahariadis (2007: 66-67) 認為包含了強烈的「模糊性」的概念。Cohen, March, and Olsen (1972) 認為垃圾筒決策途徑具有流動性的參與成員、不清楚的目標偏好、不明確的方法之三項特性，以下詳述之。

1. 流動性的參與成員 (fluid participation)：在組織做成決策的過中，包含行政當局及立法者的更替，參與者在決策過程中來來去去，進進出出 (Kingdon, 1984: 84-85)。

2. 不清楚的目標偏好 (problematic preference)：人們無法明確界定自己的偏好為何，政策制定者也幾乎沒有清楚的闡述他們的目標，因此人們之間的偏好是不一致或相互衝突的，不過政策制定者常常受制於時間的限制，在沒有弄清楚自己的偏好下，匆忙地做出決定，通常這種決策是不透明的，有時甚至要靠這種不透明來推動 (Richardson, 2006: 24-25)，正如 Cohen, March, and Olsen (1972) 所說，組織的失序更像是不同思想的集合。

3. 不明確的方法 (unclear technology)：組織內的成員對於組織的真正運作過程並不瞭解，所以他們只能片段的知道自己應如何工作，由於權限之間的不明確，部門之間常出現激烈的矛盾及相互抱怨，因此以過去的經驗指導他們行動，從錯誤中學習。

機關組織的決策結構，如同一個由問題、解決問題的替選方案、參與者、機會四項分立的支流所匯集而成的垃圾桶，因此決策並無次序性，通常並非是經過理性思考計算之後的結果，各決策要素間，如：問題、參與者、解決方法、選擇機會等，彼此並無一致的邏輯演繹關係，實際上是決策者在決策過程中不經意碰到的一項產出結果，決策的形成只是機會所造成的 (吳定，2003：126-127)。

Kingdon (1984) 基於上述廣博理性決策模式的缺點，以及奠基於 Cohen, March, and Olsen (1972) 所提出的垃圾桶模型加以修正，提出了政策窗決策模型。以下就針對政策窗的三大構成要素：問題流、政策流、政治流闡述之。

## 壹、 問題流

所謂問題，Jones (1984: 38) 指出是人們的需要受剝奪或不滿足，可以由自己認定，或由他人認定，且要加以解決之的。吳定 (2003：55-56) 認為是當事人覺得期望價值、目標或情況與實際所獲得之價值、目標或情況間存在顯著差距，覺得有縮短差距需要所形成的一種情境，而需要政府加以注意，接納解決之的則為公共問題，問題的存在與否，通常可藉由指標、焦點事件、反饋等各種方式觀

察，以下分別說明之。

## 一、 指標

首先在政治領域有很多指標，比方說有公路死亡人數、大眾運輸工具的使用率、疾病罹患機率或新生兒死亡率等，政府機構和非政府的機構可以藉由這些指標對各種活動和事件進行常規性的監控，除了常規性監控之外，政府機構、非政府的研究人員或學者也常常就某一特定時點的某一特定問題進行研究，這樣的研究也可以發掘出一個可能需要政府關注的問題，因此指標能夠用來察覺問題，除此之外，決策當局更可以利用指標來評估問題的重要性及發覺問題的變化，來凸顯出問題的重要性，所以數據一方面可以用來作為評估參考，一方面也可以形成對政策調整的建議，以期能用適當的方法解決正確的問題。

## 二、 焦點事件

有時候問題並不是經由指標來呈現，而是需要來吸引政府內部或周圍人們注意的驅動力，這些驅動力統稱為焦點事件，包含了可以引起人們注意到問題的危機、災害、有影響力的象徵或政策制定者的個人經驗等。

首先是危機或災害，Kingdon (1984: 95) 提到若要使某一能見度較低的政策領域中之項目被提上政府議程，必定要有一些政府決策者不能忽略的事發生，這往往指的就是危機，而隨著政策領域的能見度越高，危機跟災害對其的重要性也就越小。同時 Kingdon (1984: 95) 也以美國的衛生領域是以一位醫療提供者對一位患者為基本單位，僅對一位患者造成威脅；在交通領域上一件重大意外事故發生，將對數百人的生命造成威脅為例，闡明危機會因所屬領域的不同而有不同的「危害累積性」。

第二項是政策制定者的個人經驗，常常一些主題會成為顯著的議程項目是來自於政策制定者的個人經驗，這些個人經驗可以對議題引起共鳴，例如當國會議

員或其家人遇到健康問題時，國會議員將會致力於生物醫學研究政策的推行。Kingdon (1984: 97) 認為政策制定者的個人經驗對議程狀態僅具有強化功能，對議程的設定並無原動力，這樣的因素在發揮其刺激驅動議題進入議程的能力上，因為具有相當的偶然性，而未能居於主導原發的地位，這點就牽涉到個人經驗的不確定性與非普遍性的問題。

第三項為象徵符號的影響，象徵符號的出現可以吸引並集中重要人士的注意力，符號背後的象徵意義如同 Kingdon (1984: 98) 所提：「在每句口頭禪背後都存在著某些真理。」以美國華盛頓的地鐵為例，其在某種程度上象徵高成本大眾運輸，除此之外象徵符號也可能代表一些政治事件的象徵，如美國加州第 13 號公民投票案的通過，象徵了納稅人的難以駕馭以及公共意見的轉向，計畫通過之後，有極高機率在訪談中被提及，可見符號傳播速度之快。象徵符號和個人經驗一樣，對議程的設定並無原動力，僅有強化議程狀態和吸引注意力集中的功能，符號之所以流行並具有聚焦作用，是因為它們可以迅速捕捉到人們印象模糊、或幾乎快遺忘的現實和感受。

總結上述焦點事件，危機、災害、象徵符號和其他焦點事件本身很少單獨的使某一主題位居政策議程的顯著位置，焦點事件需要一些事物的附加，首先焦點事件能夠增強對問題的知覺，喚醒人們對某些問題的記憶，使人們的注意力集中在被遺忘的問題上。再者，一次的危機或災害可以當成是預警，我們必須對此預警加以檢驗，確定其為偶發的獨立事件，抑或是一個需要注意的普遍問題。最後這些焦點事件也可以與其他類似事件結合來影響問題的界定，以航空安全和公路安全為例，縱然公路意外的死亡人數高於航空失事，人們卻只注意到航空一次失事所造成大規模傷亡，但若將公路死傷人數累積加總起來，就有可能是決策當局或人們所要注意的危機。

### 三、 反饋

政府官員可以透過系統的監測及評估報告，如：大眾運輸工具的乘客數、建設費用的上漲、收支赤字等，或抱怨等私下調查的非正式管道，以及每天的例行性工作來得到反饋，這些反饋會使官員意識到一些問題，而這些流通在反饋管道中的資訊，會因為政策執行不符合立法或上級意圖、問題無法達到原訂目標、方案成本的提升導致政策未來走向的改變或是刪減現有項目、政策產生意外結果被識別為問題。

綜上所述，藉由指標、焦點事件、反饋察覺出問題的嚴重程度後，依照通常的情形，單純的問題識別並不足以將議題推進議程中，因為政府所欲解決的問題太多了，政府官員只關注其中的部分急迫問題，Kingdon (1984: 114) 認為一個緊迫的問題可以在政策議程上獲得顯著的地位，促使政策之窗的開啟，但解決問題並不是使議題進入政策議程的唯一原因，政治人物為了獲得成名的機會，行政官員為增加自身升職之機率，價值觀的變化、利益團體的壓力皆有可能促使問題提升至顯著的地位，成為政府首要解決的當務之急。

### 貳、 政策流

Kingdon (1984) 沿用垃圾桶決策模式的理念，將備選方案和政策建議的產生過程描述成生物自然選擇的過程，在生命誕生前，分子會在所謂的「原湯」(primeval soup) 中紛紛漂浮，由於原湯內有不同的政策社群，因此有各種意見、思想在原湯中四處飄浮，也根據政策社群的整合程度不同，形成不同的政策發展型式，造成不同的意見之間相互對抗，並以各式各樣的方式彼此結合，在原湯中，不僅是透過新元素的出現而產生變化，更會因為先前元素的再結合產生改變，雖然意見與理念在政策原湯中四處飄浮，其中很多人都希望自己政策建議能受到重視，所以他們致力於向其他人倡導自己的理念，但理念的挑選就如同自然選擇般，唯有符合標準才能存活下來，因此 Challis et al. (1988) 奠基在 Webb and Wistow

(1986) 下，認為政策原湯具有互動、競爭、衝突等特色。綜上，下面首先就政策社群著手，然後詳述有關之政策發展模式以及理念之間的調和鼎鼐，接著提及理念篩選標準，闡述政策選擇的過程。

## 一、 政策社群

政策社群是由某一特定政策領域的專業人員所組成，專業人員都分散在政府內外，包含研究人員、國會員工、規劃及評估預算者、學者、利益團體分析者等，專業人員會以自己的想法專注在某一領域的政策問題，並試圖透過參加午餐聚會、在報紙上發表文章、舉行聽證會、要求通過法案來倡導自己的思想，雖然專業人員會受到政治事件的影響並做出反應，然而政治流與政策流的驅動力有很大的不同，也就是專業人員都有各自特色，但彼此之間不相互依賴。

根據不同的領域，相關社群專家在分裂程度會有所不同，有些社群十分的封閉、排外，有些則十分的分裂。以美國的交通部門和衛生部門為例，由於運輸部門分為不同的運輸方式，交通部成為集合各運輸方式的平台，因此運輸部門比衛生部門的分裂程度大。這些不同領域的分裂程度會對社群產生不穩定性，進而導致政策分裂，如同 Kingdon (1984: 119) 所提的：「左手常不知右手在做什麼，還常做出對右手有深遠影響的事」，但相反的，緊密結合的社群通常會建構出共同的願景和思維方式，這些共識及願景強化了社群之間的整合。

## 二、 政策原湯中的說服調和 (softening up)

在政策原湯中，各種理念原本是自由漂浮的，然而持特定想法的倡議者卻希望能夠控制原湯的起伏流向，使自己認同的政策建議能受到重視，為了使其支持的備選方案最終成為政策方案，他們致力於向其他人倡導自己的理念，此稱之為政策企業家。一般而言使政策企業家進行倡議的誘因在於下列幾項，第一項是為了解決問題；第二項為增加個人利益，集團說客可能因為集團利益進行倡議，政

治人物則是為了選舉利益而進行倡導；再者為宣傳價值觀，倡議者為了宣導自己的特定理念、價值觀進行倡議，希望政策能朝自己的預測方向發展，試圖影響公共政策的走向，此為帶有目的性的誘因 (Wilson, 1973)；最後有些政策企業家可能基於熱心公益，喜歡從事政策催生、倡議與推動的工作，從中獲得某種參與及成就感；另一些政策企業家則是喜愛接近權力中心，藉由打電話、參加午餐聚會及草擬政策建議等行動，展現其擁有的權力。

誠如上述，政策企業家不但會試圖調和各政策社群的既有思維，還試圖說服廣泛的大眾，使大眾習慣於新的思維和建立對新計畫的信任，某些特定議題具有專業知識的大眾和政策社群本身也在政策企業家的協商說服範圍內，一旦當提出政策建議的機會來臨時，相關的利害關係人都被「軟化」了，如此一來，更能加速政策建議通過的時間。政策企業家還可以透過提出議案、舉行聽證會、官員或文官的演講、分析人員發表研究成果等教育手段來創造一個氛圍，使人們必須要關注並正視問題。有的時候協商活動包含試探大眾輿論，也就是所謂的「試水溫」(Kingdon, 1984: 136)，若構想無法被大眾接受就出局，因此在政策建議受到重視之前，調和活動看來是必要的，有很多好的政策之所以會被埋沒，就是因為政策在還尚未說服大眾、專家、政策社群前就已然成形，雖然這些政策建議還是有可能再度受到關注，但可能需要一段時間的準備期。

### 三、 理念篩選的判斷標準

理念在政策原湯中不僅是簡單的飄浮，它們在政策企業家的倡議中會互相碰撞、彼此結合，有些理念會留下、有些會消失，或有些是以和起源截然不同的形式存留下來。而這些理念必須要符合原湯中的技術可行性、價值的可接受性、對未來限制的預期篩選準則，才能存留下來，以下就其判斷標準詳述之。

#### (一) 技術可行性

可行性所涉及的就是執行環節，像是政策實際上可以實施嗎？可以達到目標



嗎？這些都包含在執行需注意的面向，常常有很多好的政策建議不被接受，並不是因為他們的想法不夠好，而是這些建議並沒有完全的準備好，雖然關注執行細節也未必會使政策建議通過，但由於問題的複雜性，使得政策制定者往往也無法預見所有的後果，若不借助技術可行性為篩選標準，政策建議就不可能存留下來並受到重視。

## （二） 價值的可接受性

在政策社群中存留下來的政策建議往往會符合專業人員的價值觀，當然並非所有專業人員的價值觀都相同，所以在意見不一致的情形下，衝突將會延伸到政治舞台上，但在有些方面，大部分的專業人員都是以類似的方法來看待世界的，因此和專業人員價值觀較不符的政策建議之存留機會就會較少。如果政策專業人員的價值判斷涉及到意識形態的不同，將會使某些領域受到較大的影響，也容易引發價值上的爭議。在政策規劃和執行的考量上，關於成本與收益的效率也是政策制定者首要考量的項目之一，除了效率之外，政策的公平正義更是政策制定者在篩選建議時必須考量的面向。

## （三） 對未來限制的預期

隨著政策建議的篩選過程，受到重視的政策建議在每一個階段都會受到限制，這些對政策建議未來的限制有下列三項，首先是預算上的限制，因為政策建議在規劃及執行上要有合理的成本，能夠藉由預算限制將政策建議的成本減少到可以控制的程度，如果無法適度刪減，此政策建議可能將會被淘汰。接著為公眾的反應，由於政策最終還是要被大眾接受，所以不該在規劃政策時忽略大眾的感受。最後在政治人物的支持或反對上，有一些建議因為受到政治人物的贊同而自然而然的受到矚目，而很多建議之所以沒被接納，是因為並沒有獲得民選官員或任命官員的贊同。

#### 四、 政策發展形式

Zahariadis (2003: 13) 指出因為方案的形成與搜尋常發生於政策社群中，且不同的理念起源於政策原湯，並依社群的整合程度不同，政策流中理念的孕育期可能是從快速到漸進的，內容範圍則從全新到舊的，因此解決方案與可行方案的搜尋，是受到政策社群所影響。

因此 Zahariadis (2003: 13-14; 2007: 77) 運用 Durant and Diehl (1989) 的發展類型與網絡整合程度提出其看法，以發展形式與速度二個面向切入。如圖 1 所示，政策的發展形式包含完全突變到種類轉換兩極端，完全突變是一個全新的備選方案的呈現，並非修改於既有的政策，其為「根本的決策改變」，種類轉換係奠基於舊有的政策方案而進行漸進的改變，相當於枝節的決策修正。發展速度指的是備選方案的孕育時間長短與速度，包含迅速到緩慢、漫長的兩極端。根據此兩面向，將議程設定和備選方案的發展過程歸類為四種模式，分別為激進 (quantum)、進化 (emergent)、趨同 (convergent) 及漸進 (gradualist) 發展軌跡(劉紹祥，2006；張硯凱，2011；Durant & Diehl, 1989)。

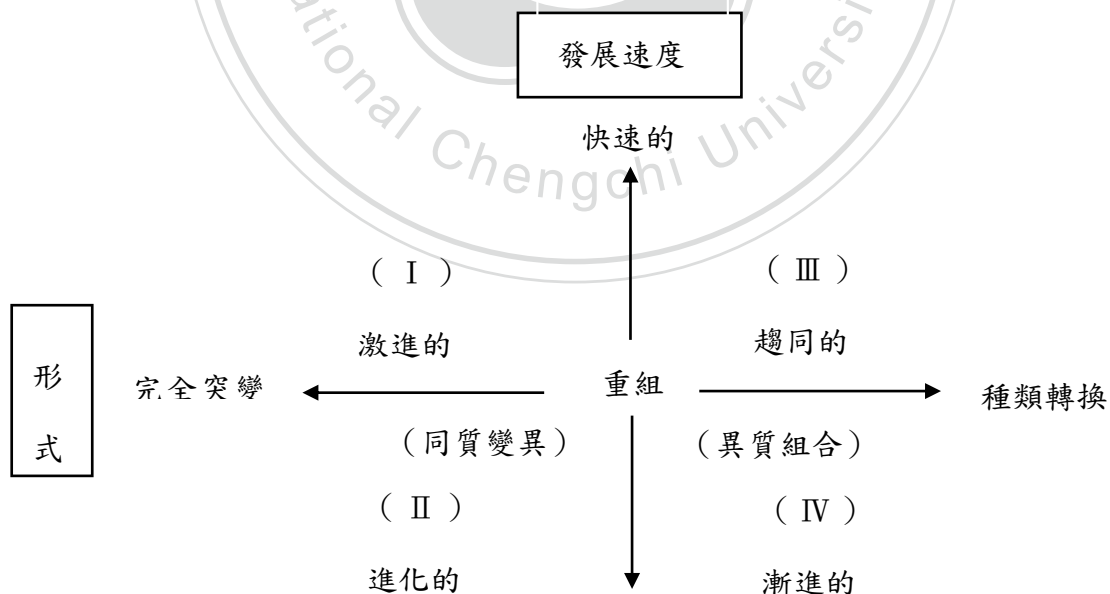


圖 1：政策發展形式圖

資料來源： Durant & Diehl (1989: 196)

Zahariadis (2007: 77) 總結認為激進的發展模式為新觀念快速發展，進化模式則代表新理念的漸進演化孕育，舊理念的快速孕育屬於趨同類型，最後漸進模式指的是現有政策外溢邊緣範圍的緩慢孕育。因此整合較低的網絡較有可能出現激進到漸進的理念發展，而整合較高的網絡可能出現從進化到趨同的發展模式。然而，這並不表示其它模式不可能出現，但所提出的演化軌跡描述是較有可能發生的。

Kingdon (1984: 142-143) 認為當一議題在決策議程受到矚目之後，決策者就會發現僅有問題是不夠的，即使是非常緊迫的問題也是不夠的，必須要搭配一個具有可行性，也已經經過各方政策社群的說服調和的備選方案。擁有可行性備選方案並不是使議題進入政策議程的充分條件，但能顯著增加進入政策議程的機會，排擠了沒有可行建議卻同樣有價值的問題，因此有一個可供政府採納的可行被選方案能有助於某議題在議程上處於顯著地位，也能增加議題被提上決策議程之可行性。

### 參、 政治流

政治流是由大眾情緒、壓力團體的競爭、國會中的黨派、意識形態或行政的改變所組成。有別於政策流的問題導向，政治流是以利益為導向，較著重於各種政治勢力的折衝樽俎，以及政治活動與事件的影響層面，傳統的公共政策分析常會以某種形式將政治力排除於政策制定過程之外，從這樣的觀點來看，公共政策的制定就變成是單純由政策流政策社群所專屬的領域。然 Kingdon (1984: 146) 卻指出專業化雖然是政策制定的重要部分，但政治流也是政策制定的重要部分，並無法被排除在政策制定過程之外。在政治流的探討中，我們將先討論定義模糊但確實重要的國內氛圍，再來探究利益團體中組織化的政治力量，最後關注人事異動及管轄權權限之政府本身。

## 一、 國內氛圍

此概念為大部分的國內民眾都是以相同的方向進行思考，進而呈現出國內在某個時期所顯現或流傳的民意趨勢，有時此種民意輿情會蔚為一時情緒性的意見風潮（林彥宏，2010），對於政策議程或政策輸入有重大的影響，可能成為政府的重要政策資訊來源，且政治人物能夠利用國內的氛圍來促進方案在政策議程的地位或是政策議程中抑制其他的方案。不僅參與者可以無時無刻精確地感受到國內氛圍，他們更能夠感受到國內氛圍的改變，由於民意的多變性就如同潮水般的變幻莫測（吳定，2003：341），因此國內氛圍不可避免的宛如鐘擺擺盪般改變，可能會因為政黨重組而進行擺盪，也可能因為反饋的循環，在提案通過後浮現問題，修正問題後又出現新問題。

這樣聽來國內氛圍似乎是一種容易被感受但是並不具體的感覺，根據 Kindgon (1984: 148-149) 提到其實這種氛圍並不來自於大眾，而是經由對民眾進行抽樣來了解大眾的偏好，進而了解國內氛圍的形成，以社會運動為例，一般的社會運動僅是由少數的活躍分子所領導，追隨者也相當的稀少，但是一個成功的社會運動會吸引更多的普通大眾注意，甚至還具有選舉效應，當政治人物看到此種選舉效益時，便會挺身而出，最後就成為我們所討論的國內氛圍，因此國內氛圍卻不如我們所假定的具有廣泛的基礎。既然國內氛圍不存在於大眾的話，我們可以透過以下幾種方法來掌握國內氛圍。首先，不論是民選或非民選官員都可經由關注媒體來得知民意輿情，民選政治人物更進而透過電子郵件、市民會議、小型聚會與公民代表會面來感知選民的情緒，而非民選官員藉由從行政官僚那裡聽取的消息來感受國內氛圍，最後政府能夠自行塑造國內民意輿論，如：總統將政府優先考慮事項傳達給人民後，會形成一種國內氛圍，國民會因為此氛圍而向民選官員反映此事項。

因此國內氛圍對於選舉結果、政黨興起、政策制定者對利益團體遊說的可接

受性都有重要的影響，在積極行動者看來國內氛圍的變化可使原先不可行的政策建議變得可行，也可以使其他的政策建議胎死腹中，對於目前不受到歡迎方案，倡導者只能順應情勢，在當前的情況下多提供其他的備選方案，並等待國內氛圍再度朝有利的情勢轉變的那刻。

## 二、 組織化的政治力量

所謂的利益團體就是一群具有相同利益者所組成的，向他人、其他團體或政府機關提出主張，達成其目標之結合體（吳定，2003：360）。利益團體為了保護其自身利益，時常進行一些對議程、備選方案有影響的活動，但利益團體通常不是試圖建構一個政府議程，而是試圖在已經被別的參與者所建立的議程中插入自己所偏好的備選方案。Kingdon (1984: 49) 認為利益團體的有些活動具有積極作用，往往可以促進政府採取一些新的行動，利益團體的另一些活動則有消極功能，常常會阻礙公共政策的變遷。因此利益團體能夠透過其資源或權力來影響議程的方向。首先必須要對組織化的利益團體間之衝突或共識有所了解，如果所有的利益團體和其他有組織的利益群體都對某議題的方向達成共識，那麼將會趨使整體環境對此方向的前進提供助力，但是如果彼此之間存在著衝突，就代表支持與反對某項目進入政策議程的平衡已經打破。

政府當局對於上述支持與反對聲音的評價，涉及到他們對訊息的掌握程度，這些訊息的掌握程度，不僅會影響到當局的政策制定，也會影響到對環境、利害相關人與策略結果的判斷，更會左右當局對於正反兩方的權衡取捨。此外，根據訊息傳達的「強度」與「頻率」的不同，也會導致問題「嚴重性」有別，正所謂「會吵的孩子有糖吃」，訊息傳達的強度越強、頻率越高、反應越激烈，問題給人的感覺似乎就更為嚴重，也越容易吸引當局的注意，但即使有兩方在傳播的頻率和強度上大致相同，若其中一方擁有優越政治資源將會有較大的影響力，因此有優越資源的重要利益團體不僅可以阻礙其不喜歡的政策建議通過，也可以阻止

政策建議受到重視。

當政府一旦使某政策進入議程內，從中受益的對象就會組成強大的利益團體來保護他們從中獲得的利益，這個強大的利益團體不但會抵禦反對方對其方案的攻擊，更會使反對方的提案很難受到重視，這種被獲有既得利益的利益團體把持的政府狀態，被稱之為政府慣性。要抵抗這種強大的慣性，Kingdon (1984: 152) 認為需要一些支持改革者，有很多方案沒有受到重視，往往是因為缺乏登高一呼的改革者，而國內氛圍、政府改組和選舉結果所導致的國會席次變動都可以戰勝組織化的反對，並使政治流傾向改革。

### 三、 政府本身

這是組成政治流的第三個主要部分，是由政府的內部事件所構成的，當政府行政當局產生變化時，例如各政黨在國會席次、官僚機構、國會委員會的改變，造就組織管轄權之爭，使政策議程也隨之劇烈變化。以下就前述政府行政當局的人員異動及組織管轄權的問題分述之。

在關鍵人員的異動上，當重要職位的人事進行調整時，可能會改變舊有的優先考慮項目，提出一些新的議程項目，還會使一些原本受到重視的方案得不到重視，而人事調整最重要的影響之一就是造成政府的變更，新的政府走馬上任，其所注重的議程項目當然會與原先政府的有所不同。

再者有關於組織管轄權的問題，憲法、憲章、法令、規章主要是用來拘束管理權限，而行政機構和國會委員會的職權也受到權限的限制，想當然爾議程設定也會受其影響，我們不難驗證 Allison (1971: 176) 所提出的立場取決於職位，因為在有關政策方向爭論的立場常常會反映出涉及機構的權限及利益。除了基於本位主義所生的權限僵持之外，雙方陣營也會因為「爭功」而常常去競爭感覺會受到民眾歡迎的議題，以企求選民的好印象，或是在其政績上再多添上一筆，這樣的情形反而會提高議題的能見度，增加問題被提上議程的機會，使方案更容易被

提上議程。若如果這個方案沒有贊同者、遭到反對或是問題不流行，問題就會受到冷落，並不會發生權限之爭，因此權限之間的衝突只會強化那些已經發揮作用的力量。最後有很多潛在的議程項目之所以沒有成為特定政策制定者所關注的主題，主要是因為這些項目屬於別人的權限範圍，必須要具有權限者才能其進入政策議程。

#### 四、 政治流中共識的建立

有別於政策流的共識是經由說服和傳播的過程所建立的，政治流的共識是透過討價還價建築的，但說服並不是專業人員的專業，討價還價也非政治人物所獨有。在現實生活中，經常可以看到政治人物在進行說服活動，也常會看到專業人員在與人議價，之所以要進行這種區分，是為了引起人們關注政策流與政治流之間的差別，而不是要證明某一過程就是某類參與者的專屬領域。

潛在的聯盟支持者受到某種利益承諾的誘因而加入聯盟，其他人之所以跟隨加入聯盟的原因則在於害怕某政策通過之後，自己沒有辦法在利益分享上分一杯羹，這就是所謂的花車樂隊效應 (bandwagons)，因此聯盟間就形成了「你支持我的提案，我就支持你的提案」的滾木立法的狀態。若有時參與者過度堅守自己最初的立場，將會付出昂貴的代價，所以得趁著決策過程懸而未決時，參與者們會積極形塑政策結果，力圖讓他們的政策建議通過，盡可能使結果符合他們的目的。

政治流對於議程狀態有明顯的促進作用或抑制作用，政治人物在企求選票的壓力下，必須要判斷大眾是否默認政府的施政方向，以免喪失民心，但其實組成政治流的各政治力量卻不平等 (Kingdon, 1984: 164)，在國內氛圍與選舉的結合之下，對政策議程產生了相當大的影響，促使議題提升在政策議程的地位，還使政府實際上忽略其他的項目，但一旦議題進入議程之後，組織化的政治力量將會影響所要考慮的備選方案，使結果有利於他們，並創造出一個更加動態的協商場域。

## 第二節 政策窗的開閉與類型化

政策窗是政策建議的倡導者使其問題受到關注的機會，綜如上述，我們已經將流動在政策制定系統內的三個分流進行探討。一個被關注的問題、一個被政策社群提出的解決方法、一次政治變革的適當時機，這些分流在關鍵的時刻將會被政策企業家匯集在一起，造就了政策之窗的開啟，但政策窗開啟的時間往往相當短暫，因此政策企業家必須把握機會來倡導其偏好之方案，在政策之窗開啟的短暫時間內，依其不同的分類標準而形成了不同種類的政策窗，也由於政策窗所開啟之先例，促進了相近領域的政策形成或變遷，最後因為問題的解決、政策衝突、人事的再異動等原因，導致政策之窗的關閉，本節將針對政策窗開閉原因、政策窗的種類和外溢功能討論之。

### 壹、 政策窗的開啟之因

關於促使政策窗的開啟因素，針對 Kingdon (1984)、Keeler (1993) 以及 Howlett (1998) 之探討，本研究將其歸納為一般因素、類型化因素和外溢結果，針對此三種誘發因素，將以下列篇幅討論之。

#### 一、 一般原因—匯流

開啟一扇政策之窗的主要原因在於問題流、政治流的變化，同時參與者也可以透過知覺來觀察政策窗的存在與否，因此根據政治人物和專家對於政策的規劃、執行的共識不同，政策窗開啟之幅度也將有所變化。以下就政策窗的三流匯集、參與者的知覺以及政策窗開啟幅度做一探討。

基於問題流或政治流的發展所作出的反應是政策窗開啟的首要因素，因此當問題迫在眉睫時，參與者就會在政策流尋找一些可以做為合理解決方法的備選方案，若是政治人物將特定的主題作為行政當局施政的重點，參與者便在政策流中



尋找政策建議，Zahariadis (1999: 82) 假設政策窗開啟於問題流，過程則是連續性的，這是一般傳統理性決策的模式，也就是答案是被發展來回應特定的問題。有時促使政策之窗打開的因素為行政當局的變更、國內氛圍的改變、政黨或意識形態在國會席次上所造成的變化、或是人事的變更等原因，行政當局的變更可能是政策系統中最明顯的政策之窗，當然任何政治角色的調整同樣也是如此。這時政治人物就會基於這些因素去被迫做些什麼，例如在政府更迭的壓力下可能會導致政客去落實選舉支票的承諾 (Zahariadis, 2008)，Zahariadis (1999: 82) 認為，若政策窗是在政治流中開啟的，則注意力是先聚焦於解答上，再從受到青睞的解答去界定相關的問題，其過程是具有意識型態的。綜上所述 Kingdon (1984: 228)、Zahariadis (2007: 81) 認為問題流、政策流、政治流都可以獨立擁有自己的生命，與其他溪流沒有什麼互動的向前流動，政策建議、備選方案以及解決方法在政策流中四處飄浮，專家在其中尋找一些可以附加而上的問題，或是一些有可能被採納的政治事件，每個流都各自遵守規則，獨立的流動，唯有當行政當局的調整或改變國內氛圍的政治流事件開啟政策窗時，這個政策建議才會被提上議程。但批評者 (Mucciaroni, 1992; Bendor, Moe, & Shott, 2001) 對於三流之間是否彼此獨立提出了疑問，其認為三流之間若看成是彼此依賴的會更有意義，Mucciaroni (1992) 主張任何一流的改變會引起或增強其他流的改變，Sabatier (1999) 更提出溪流的獨立只是一個偶然的關係，政治並不一定要在系統層面進行操作，政策也不一定要在政策社群中被發展，因此解決方案更不一定要發展於依賴性的問題。

問題或政治本身可以進入政策議程，但是當問題流、政策流、政治流三流匯集時，方案進入決策議程的可能性就會明顯的增強，當問題流、政策流、政治流三者匯集在一起時，政策之窗將會開啟，但政策窗的開啟十分短暫，如果參與者不能利用或沒有利用這些機會的話，將必須等待下次再度開啟的機會，雖然政策窗不常被打開且打開的時間不長，但是公共政策的重大變革卻常常是由這些機會

的出現而導致的，而政策之窗的開啟可以確立議程中項目的前後順序，參與者之所以會把一些項目的優先順序置於其他項目之前，就是因為他們相信這些政策建議通過的可能性很大。

不論問題流、政策流、政治流獨立與否，解決方案最終會與問題結合，政策建議與政治上的需要做結合且解決方案在議程變化之時被提了出來，備選方案的倡導者往往將備選方案與時下問題掛勾，並在政治流中的有利時機提出。如果三流缺少其中一者，像是沒有解決方法、問題不夠急迫、得不到政治上的支持等，那麼該方案在決策議程上的位置就會倏忽即逝，儘管政策之窗曾經短暫的打開，但是若三者未匯流在一起，政策窗將會關閉，人們的注意力將會移轉。因此當一個政策建議被提上議程時，通常都是多種因素在特定時刻匯集在一起的結果，並非其中一個因素單獨作用的結果。

Kingdon (1984: 171-172) 提到除了客觀的特色外，政策窗也存在於參與者的知覺當中，參與者可以察覺政策窗存在或不存在，他們會評估政策窗未來開啟的可能性，但有時也會做出錯誤的評估或產生錯覺，除了錯覺之外，連技術嫻熟、頗有見識之人也會因為政策窗的複雜性，對政策窗的開啟產生意見分歧。而政策窗的開啟之所以稀少，其部分原因在於政策制定系統的能力不足，由於時間和處理的能力有限，因此只能選擇其中一些議題來加以處理，同時資源的有限，使得政策制定系統或政策企業家不可能同時把這些資源全部耗費在同一件事情上，反而選擇將資源投入優先考慮的議題，此外若政府當局堅持同時處理所有的事情，將會面臨超載的危險，進而排擠到原本預期能夠被加以處理的議題，Kingdon (1984: 185) 認為組織的確具有廣泛的注意力，但礙於資金的有限，所以一旦政府內部或周遭的人關注某一事件時，就會排斥對其他主題的考慮。

Mannheimer, Lehto, and Östlin (2007) 以瑞典的健康影響評估 (health impact assessment, 簡稱為 HIA) 為例，分析有關健康政策的議程設定、規劃、開始及

實施，結果發現當政治人物和專家都同意政策的規劃時，這對政策來說是高度的政治支持，但若對政策執行或行動計畫有不同的觀點，就會產生衝突，使政策窗在政策及政治流呈現半開 (half-shut) 的情形，在地方層級的健康政策上，似乎因為部門和行動者之間的界線較少，所以政治人物和公務員彼此更緊密地合作，計畫可以被更妥適且快速的討論，因此跨部門的衛生政策的政策窗全開。

## 二、 政策窗開啟的類型化

除了前述三流匯集開啟的政策窗之外，政策窗開啟的類型化也是開啟政策之窗的特殊因素，依 Kingdon (1984)、Keeler (1993) 以及 Howlett (1998) 探究之不同的因素導致不同政策窗開啟的類型化，下面分別說明之。

### (一) Kingdon 的分類類型

Kingdon (1984: 232) 依照政策窗出現的頻率，以及政策窗打開的週期性和預測性作為分類標準，將政策窗分為可預測的及不可預測的。前者促使政策窗開啟的因素具有週期性，因此為可預測性的；後者政策窗的開啟是出自於偶然，不具預測性，以下就其兩者分別述之。

#### 1. 可預測的政策窗

有時政策之窗的開啟是有可預見性的，因為促使政策窗開啟的因素本身就具有時間性，像是預算週期、定期報告等，而使得有些政策窗的週期是顯而易見的。常常問題的提出與沒落和時間週期的更新有相當關係，所以循環更新就成為一個政策窗，它可以提供政策企業家們提出想法、問題及政策建議的機會，因此政策企業家只需靜待循環更新的到來以影響議程。

除了更新之外，有一些定期出現的政策窗，例如預算週期就是每一個相關參與者可以用來提出資金分配和項目變化的一種工具，當然定期的報告、演講及國情咨文也是定期會出現的政策窗。

還有一些更大的週期，雖然它們的出現和定期性在時間上並不那麼精確，但

它們仍然值得注意，我們稱之為改革週期，在這種週期中，在改革能量爆發之後，會接著一段政策制定系統的歇息期，隨後以重新累積的改革能量進行下次爆發。在歇息期中政府當局一方面進行改革的評估修正及休養生息，另一方面系統累積改革爆發所需的壓力與能量，改革與歇息之間的擺盪及開明改革國內氛圍與保守國內氛圍間的擺盪，都是學者所稱的鐘擺效應。

## 2. 不可預測的政策窗

有時三流的匯合是出自於偶然，當一個問題被認識、一個解決辦法的獲得、碰巧遇到適合的政治氣候，所有的一切就在此刻出現，我們承認這種偶然性，但是並不意味整個過程就是擲骰子般全憑運氣，預算、民意的接受度、資源的分配、各分流的組成與活動以及匯合的方式都是可以確認辨識的部份。由此可知，議程的結果取決於所處理的問題與政策建議間的組合，而事件的偶發與不確定性，則與參與者的主體、備選方案的可得性，以及能引起人們的關注原因等因素有關。

### (二) Howlett 的衍生分類

Howlett (1998) 根據上述 Kingdon (1984: 186) 所提出了可預測及不可預測的政策窗概念，以政策窗出現的頻率及可預測性作為政策窗制度化程度的分類標準，來分析 1977 年至 1992 年加拿大政府政策議程中的環境、司法、環境議題資料，依照政治窗或問題之窗起源與政策窗制度化程度的關係衍生出四種政策窗，假設制度化程度最高的政策窗會最常出現，而且有最高的可預測性，依照制度化程度高低依序為例行開啟的政治窗、外溢效果的問題窗、自由裁量的政治窗、隨機開啟的問題窗，以下其概念分述之。

首先制度化程度最高，開啟之頻率也最頻繁的是例行開啟的政治窗，其為 Kingdon (1984: 232) 所稱之可預測的政策窗，Howlett (1998) 認為促使此類政策窗開啟的因素具有例行性或週期性，像是有固定任期之選舉、預算週期等，因此例行性政策窗的開啟是依據循環週期而具有可預測性。接著在 Kingdon 的不可預

測的政策窗中，Howlett (1998) 按其制度化程度劃分，第二高為外溢效果的問題窗，Howlett (1998) 指出某個已經開啟的政策窗將會促使相同或類似個案的政策窗開啟，因此此類政策窗是由原先政策窗的外溢效果所形成的，Howlett (1998) 以加拿大議題為例，因為酸雨或核電廠皆為環境議題，一旦制定或修正其中之一的政策，另外一個議題的政策也會隨之受到影響。制度化程度低也不常發生的第三種政策窗是自由裁量的政治窗，又稱為無外溢效果的政策窗，政治人物試圖設立議程來處理其欲解決之議題，這些特定議題可以藉由客觀的指標被察覺，透過客觀的數據的呈現能夠增加問題的嚴重性，例如犯罪率的上升等，因此 Howlett (1998) 認為此類政策窗的出現與所提問題和察覺問題的客觀因素間的關係有關。最後隨機的問題窗，在加拿大的政策制訂中並沒有發生過，發生的頻率非常低，一個偶然事件的發生也會開啟政策窗，由於這些偶然、隨機的事件具有不可預測性，因此 Howlett (1998) 表示此為制度化最低之隨機的問題窗。

### (三) Keeler 的分類類型

Keeler (1993) 認為在平凡的政策制定中，開啟政策窗的因素十分的平凡無奇，例如新政府的選舉、災難事件等，因此政策窗常侷限於某些特定的議題，規模也相當的小，被稱為微觀的政策窗。但政治發展和社會問題能夠單獨或組合來開啟政策窗，其中政治發展可能有助於將政策窗的範圍擴大至新的行政當局，各種社會問題可以使政策窗聚焦於特定的問題，大眾也能要求政府官員正視問題，所以由政治發展和社會問題開啟政策窗稱為宏觀的政策窗，在各種問題領域中提供了深度政策創新的機會。

因此政治發展和社會問題為打開宏觀政策窗的必要因素，如圖 2 所見，依照危機的嚴重程度和以及政府的授權程度來決定政策窗的規模大小。授權程度包含三種因果機制，首先是授權機制，授權可以減少大眾對政策創新的反對，被授權的政府可以增加其可信度及合法性，第二個為立法授權，藉由授權立法機關的

多數黨來執行及制定政策，第三個為政黨壓力，政黨可以藉由黨紀來規範黨員，如黨籍議員就必須要依據黨意的指令行事等。在危機的嚴重程度上，Keeler (1993) 將危機定義為群眾經濟問題、社會安全等問題的極度不滿，危機能夠將加強政府改革的動力，打破舊有的思想行為，進而開拓出新的可能性 (Luebbert, 1991: 312)。此外改革之窗的規模大小與其他變項，如：議程規模、領導性質、政府持久性、政策颶風的影響等，則會影響到民主政府中的立法成就。以下就 Keeler (1993) 所提出的改革的巨型窗口、大型窗口、中型窗口、小型窗口分述之。

改革的巨型窗口使以羅斯福新政為例，有鑑於當時的經濟大恐慌，失業率的節節上升，國內銀行的紛紛倒閉，數以萬計的農民喪失賴以維生的農地，加上在反對新政的保守派聯盟在 1937 年到 1963 年間主掌國會，在強烈的政黨壓力之下，Keeler (1993) 認為羅斯福新政為改革的巨型窗口。接著改革的大型窗口，Attlee、Thatcher、Johnson 皆是由於當時國內發生經濟危機，提升了通貨膨脹率和失業率，同時其所屬政黨也在議會的選舉之下獲得多數席次，不必受到反對黨的杯葛，以黨意貫徹之，使加速推行其改革政策。改革的中型窗口，則是以 Reagan 和 Mitterrand 為代表，在石油危機的影響下，造成美國和法國的失業率與通膨率嚴重，但是同時間 Reagan 的共和黨在眾議院為少數黨，無法如同上述的改革大窗口，能與總統相輔相成，而在 1982 年至 1983 年的經濟趨勢下，顯示 Mitterrand 推行的改革失敗，造就往後的選舉失利。最後改革的小型窗口，包含法國人民陣線和 Allende 的改革，雖然也是有遭逢當時的國家危機，但是其衝擊程度不如前述的幾類改革，再加上無法提升國家層面立法授權的程度，所以僅為改革的小型窗口。

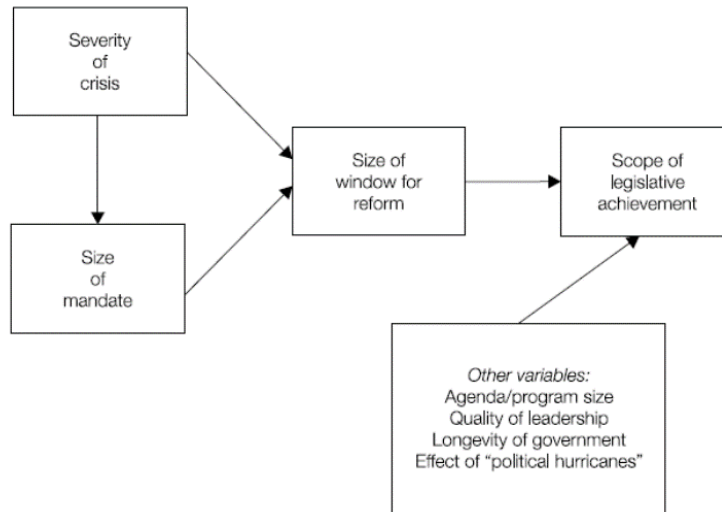


圖 2：Keeler 的改革之窗規模分類

資料來源：Keeler (1993: 435)

### 三、 政策窗的外溢效果

針對某項議題而開啟的政策窗，可以為另一個相同或類似主題的政策窗開啟增加可能性，我們可以借用 Haas (1968: 291-299) 的用語：「外溢」來形容。有時可以利用特定的政策窗來確定政策領域內未來決策的原則，在另一時候一個先例可以從原先的領域影響其餘相鄰的領域。

#### (一) 確立新原則

在特定的政策領域中，政策變遷是以一種幾乎看不見的進步幅度逐漸堆積前進的，但隨著具有里程碑的立法通過，或是有確定先例的決策被採納，一個新的原則就被確立了，由於後來的改變是以這種新原則為基礎，所以該領域內的公共政策將不會出現這種大同小異的情形。

確立一種新原則並不一定意味著政策實際上已經發生一個明顯的新轉向，也就是其實政策轉向的幅度並不大，其重要性程度在於邏輯，因為確立了一個先例，所以未來圍繞該政策領域的爭論，將有不同的方式可以加以表達，此外另一項重要意涵在於可以打破阻礙變革的舊聯盟，生活將不會大同小異。確立一項新原則

之所以會如此重要，是因為人們將逐漸適應一種新的處理方式，進而成為慣性，並且使政策很難偏離新方向。

## (二) 外溢至相鄰領域

一旦在某個領域創立先例，這個先例會被用來進一步的推動在某方面相似的個案，Haas (1968: 291-299) 認為外溢可以透過下列三種形式進行之。第一種是模仿，有些政策企業家型的參議員喜愛獲取名聲，當他們看到成功的政策先例時，就會效法或模仿挑選相似的個案進行推動，因為這些政策企業家在其中看見了相同的潛在利益，然而重要的是行動要迅速，雖然相關領域的政策之窗被打開了，但這些窗戶也很快會被關閉。第二種為聯盟結構的改變，可能因為確立新原則而改變了相關的聯盟結構，阻礙改革的聯盟遭擊敗，為確立新政策而發展的聯盟可能會轉移參加其他政策的推動。第三種是辯論，辯論過程也有助於外溢，第一個案例的辯論成功有助於第二個案例的成功，而這樣的辯證也需要建立恰當的範疇建構。

## 貳、 政策窗的關閉原因

一旦政策窗打開，由於它開啟的時間不長，所以終究有關閉的一天，因此造成政策窗關閉的原因有很多種，首先包含參與者認為問題已經解決了，或是政策建議已透過當局決策或立法達成其目的。第二，參與者無法使該提案通過，所以就不願意投入更多的時間、精力、政治資本或其他資源。第三，因為危機或焦點事件是短暫的，所以使政策之窗打開的原因消失。第四，人事的變動再度產生變化，隨著位居要職的人們的優先解決順序不同，政策窗也隨之開啟或關閉。最後因為沒有其他可行的備選方案，政策窗開啟之機會也會失去。

因此政策之窗打開的時間相當短暫，所以參與者必須得好好把握政策窗開啟的時機，由此可印證「打鐵趁熱」這句話，而 Downs (1972) 提出的議題焦點週期理論 (issue attention cycle) 也指出大眾起初對於某公共議題是不重視的，僅某



些專家或利益團體有所注意，但在議題產生戲劇性變化並受到媒體報導後，大眾的關注形成一股社會輿論，認為問題應在短時間內有效解決，所以當機會降臨時要快速展開行動。如果政策之窗在參與者沒有採取任何行動的情況下關閉，那麼可能會有很長一段時間不再打開。

### 第三節 政策企業家的角色

政策企業家是一種倡議者，他們心甘情願地投入自己的時間、精力、聲譽、金錢等來促進某一主張，為的是想用來換取物質利益、達到目的或是預期的未來收益，政策企業家有可能處於政府的內部或外部，所以部長、議員、利益團體的說客、官僚、學者等都有可能成為政策企業家，對於政策變遷所扮演的角色、所需特質，以及政策企業家推動的國內個案，將詳述如下。

#### 壹、 政策企業家與政策變遷

綜觀不論是政策窗理論、斷續均衡理論抑或是倡議聯盟皆有強調政策企業家之存在，其對於政策變遷之重要性可見一斑。Zahariadis (2003: 9) 認為政策視窗的開啟只能提供機會，政策企業家於政策窗架構中的主要任務為匯集三流，投入時間、精力、金錢等資源來促進某一主張 (Kingdon, 1984: 181-182)，他們不僅僅只是特定政策方案的倡議者，更是權力的掮客和問題偏好的操縱者 (Zahariadis, 2003: 155)，Baumgartner and Jones (1993) 稱政策窗的政策企業家精神為問題和解決方案巧妙結合。而 Baumgartner and Jones (1993) 所提出的斷續均衡理論的政策企業家概念，則奠基於 Riker (1986) 和 Kingdon (1984)，Riker (1986) 指出政策企業家在即使無法改變人們決策偏好的情形下，也能夠透過操控選票來達到自己的目標，最重要的是，政治行動者在任何時候都能夠動搖先前穩定的局面，因此 Baumgartner and Jones 遂提出自己對於政策企業家的理念 (參見表 1)，但

Shockley (2007) 認為斷續均衡理論中的政策企業家是被动且隨機，缺乏因果性，也間接說明了斷續均衡理論並沒有明確地指出政策企業家在政策變遷過程中對於政策變遷所造成的影響（方凱弘、梁綰琪，2009），需要以 Kirzner (1973) 於經濟領域中提及的政策企業家的因果性來增強補充之。最後 Sabatier (1988) 的倡議聯盟架構雖然沒有明確的提出政策企業家概念，僅提出政策捐客的概念，但政策捐客的功能在於協助兩方相互競爭的倡議聯盟找到合理的妥協方案，Sabatier 並沒有提及政策捐客是否對於政策具有特定的立場或價值，方凱弘、梁綰琪 (2009) 認為雖然政策企業家的角色仍然沒有在該架構中被顯現出來，但是 Sabatier 已將政策企業家的概念融入倡議聯盟的架構下，亦即當政策次系統外在非認知來源的改變發生時，原本非主導的倡議聯盟就會轉化成政策企業家，試圖利用機會實現他們的政策核心信念。

## 貳、 政策企業家的特質

事實上從過去的研究文獻可以發現，從 Walker (1969) 開始，就有學者陸續注意到在政策變遷過程裡面，有所謂「政策企業家」扮演好促成政策變遷角色，或是針對政策企業家進行相關的理論和實證研究（魯炳炎，2009b）。

政策企業家為了要促成變革或政策創新的形成 (King & Roberts, 1987; Spence, 1994; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995; Mintrom, 2000)，對於機會的出現有著高度的敏感性 (Kirzner, 1973; Mackenzie, 2004)，並善於掌握機會，以吸引社會矚目，同時長於說服論述，以爭取政策理念得到支持 (Kingdon, 1984; King & Roberts, 1987; Smith, 1991)（轉引自魯炳炎，2009b）。若政策企業家處於權威性的決策職位，則會試圖操縱問題偏好來代表大眾發言 (Kingdon, 1984; Mintrom, 2000; Baumgartner & Jones, 2002; Zahariadis, 2003)，應證了 Zahariadis (2003: 18-21) 所提到具有技巧或能力的政策企業家會利用機會，選擇性的呈現資訊造成誤解，雖然政策企業家並不會去刻意欺騙某些人，但若是欺騙是必要的，政策企業

家仍然會選擇欺騙，換言之，政策企業家在模糊的環境下，會利用各種策略，推動個人所偏好的方案（劉邵祥，2006；陳恆鈞、劉邵祥，2007），魯炳炎（2010）在綜合各學者的看法及國內實務後，則認為政策企業家著重在分配資源的能力和基本的人格特質兩個方面，首先是 Lewis (1980: 233) 所強調，政策企業家有意願、有能力去改變現有的資源配置，是使政策企業家有別於公共管理者和政治人物的特質之一；其次，所謂的人格特質包括專業知識、領導魅力或是權威，像是願意聽取主張、擁有良好的政治關係或是協商技巧、堅持不懈的精神等（Kingdon, 1984: 189-190；陳恆鈞、劉邵祥，2007；林水波、莊順博，2009）。因此對於政策企業家所應該具備的特質，本研究整理了國內外各學者的看法如下（見表 1）。

表 1：各學者提出之政策企業家特質

時間	學者	政策企業家特質
1984	Kingdon	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 發言並使他人聽從的能力</li> <li>2. 有高超的政治關係或談判技巧</li> <li>3. 有堅忍不拔的意志</li> </ol>
1996	Mintrom & Vergari	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 能發現未獲滿足之需求，並以創新的方法來滿足之。</li> <li>2. 忍受投入財務或情緒上不確定效果之行動的獎酬風險。</li> <li>3. 能聚集、協調擁有進行改變所需之才能、資源的個人及組織，以解決集體行動的難題。</li> </ol>
2000	Mintrom	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 創造性與前瞻性</li> <li>2. 具有社會多元觀點</li> <li>3. 具有結合社會力和政治力的能力</li> <li>4. 具備說服的論證能力</li> <li>5. 為策略團隊的建構者</li> </ol> <p>對循證領導 (lead by example) 要有所準備</p>
2002	Feeley	<p>可以正確評鑑什麼樣的政策目標對於選民團體有吸引力，據以調整策略將成功可能性極大化。</p>

資料來源：整理自魯炳炎（2009b）、魯炳炎（2010）、王佑任（2010）

表 1：各學者提出之政策企業家特質（續）

時間	學者	政策企業家特質
2002	Baumgartner & Jones	政策企業家嘗試改變他人對於其所處理議題的瞭解，並願意投入資源在遊說成功可能性和預期效益兩方面。
2003	Zahariadis	除了是特定政策方案的倡議者，更是權力的掮客和問題偏好的操縱者。
2009	蘇偉業	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政策行銷中負責發現及提出政策問題</li> <li>2. 促進政策問題進入政策議程</li> <li>3. 組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同利害關係者進行溝通。</li> <li>4. 促成政策方案之形成及維護政策之推動及執行。</li> </ol>
2009	Mintrom & Norman	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有良好的社交技巧</li> <li>2. 能夠精確的定義問題</li> <li>3. 能夠建立團隊</li> <li>4. 以身作則</li> </ol>
2009	魯炳炎	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是積極且主動為民服務的，擁有專業的管理知識、領導力、創新思考等才能，以創造社會集體的福祉為目標。</li> <li>2. 通曉如何適當的分配社會資源，利用最有效的資源配置手段，達到個人理想與關鍵政治、社會目標的互配。</li> </ol>

資料來源：整理自魯炳炎（2009b）、魯炳炎（2010）、王佑任（2010）

從表 1 可以發現雖然各家學者所陳述之觀點不盡一致，但基本上仍然具有可相容之特性，經綜合整理發現，政策企業家在整個政策變遷的過程當中，包含倡導理念與研擬方案、界定與重新界定問題、針對政策替選方案進行抉擇、在不同的政策行動者之間進行理念的媒合、動員民意的力量、以及設定決策的議程等等，政策企業家都有其不容忽視的重要性（Roberts & King, 1991: 148；魯炳炎，2010）。同時政策企業家也須具備特殊的人格特質，才能夠分配社會的資源，以團體合作的方式達到個人理想及解決難題（Mintrom & Vergari, 1996; Mintrom &

Norman, 2009；魯炳炎，2009b；蘇偉業，2009）。

關於政策企業家於國內個案發揮之實際功能，國內學者大多將政策企業家界定為中央或地方的行政首長，林水波、莊順博（2009）針對台中縣市與台北縣市合併升格的政策個案進行分析，其認為促使台中縣市合併升格的政策企業家（其文章譯為政策中人）為當時的總統府秘書長廖了以先生，曾任台中縣長及內政部長，但台北縣市合併的案例則是缺乏穿針引線、從中協調的政策企業家，遂導致至今台北縣單獨升格為新北市，無法與台北市合併之現況。方凱弘、梁綰琪（2009）則檢視了桃園縣政府通過「地方稅自治條例」中的政策企業家所扮演的角色，其指出朱立倫縣長及其領導之縣府團隊為政策企業家，並從政治運作、個人形象、與財經專業等三個面向進行分析。透過凸顯當時的中央財政收支劃分與中央補助制度對於桃園縣的不公平，以及有效的黨政協商的機制，使得政策企業家在政治運作上獲得先機，且朱縣長個人形象清廉，加上其專業的財經背景，讓朱縣長在與議會溝通的過程中，享有較多的發言份量，而其專業意見，也比較不會受到議員的質疑。魯炳炎（2009a）探討政策企業家於蘇花高興建與否議題中所發揮之功能，在其所選取的四個時期裡，魯炳炎（2009a）認為總統或行政院長的中央行政首長，仍然是最為強勢的政策企業家，雖然當局者基於尊重環境保護，對於蘇花高興建決策的態度並沒有政黨意識型態的差異，但仍必須受到環境影響評估專業審查、地方民意態度、近來經濟情勢演變之影響，縱然環境影響評估通過專業審查，也還需要有資源、能透過不同管道影響決策制定、有能力設定議程、以及進行政策方案抉擇的政策企業家拍板定案，才能夠付諸施行。因此從實務個案中能夠看出一位成功的政策企業家能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於選民團體有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性極大化（Feeley, 2002: 126），且須具備特殊的人格特質、豐富的資源，並善於把握會來倡議本身所偏好的方案，與學理的相關概念呼應之。

### 參、 政策企業家於政策窗開閉所發揮之功能

蘇偉業（2009：249）認為一個成功的政策企業家必須要透過與民眾互動的管道，組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同利害關係者進行溝通，說服調和相關的政策社群，進而在政策窗開啟前形成推薦的政策建議，因此在靜待政策窗的開啟時，政策企業家的準備就緒是相當重要的，準備就緒的政策企業家要善加利用一切的時機，因為任何危機都會形成機會，在追求個人目標的同時，政策企業家必須想辦法運用匯流時機，推動偏好的建議案與長年關切的問題相連結，並使政治事件與政策問題相結合，進而使三流匯集在一起，促成最後決策的產出。

基於政策衝突所導致的政策窗之關閉，魯炳炎（2009a）認為當初關於蘇花高興建的政策窗關閉，有一個原因在於各方利害關係人的不同反應，在新聞媒體密集報導、社會輿論爭議過大之下，政策窗因而迅速的關閉。因此政策企業家若要化解政策衝突，使政策之窗再一次的開啟，政策企業家就必須從制度層面、系絡環境、以及其對於參與行動者的利益衝擊加以探索，找出問題衝突的癥結所在，並提出足以調解或整合的方案，以降低議題的衝擊性（Forester, 2009；林水波，2009）。魯炳炎（2010）更針對政策企業家所受的內外部政策環境之影響，提出對內應該要積極促成公共組織內部部際和府際的協力關係、重新建構政策問題的認知，進行議題傳播溝通，改變策略選擇等因應措施；對外則是應啟動建設性的對話和回應性的傾聽，並與相關團體形成夥伴關係，經由協商取得政策目標共識，經由調節內部並與外在溝通之策略下，政策企業家能夠堅持自己的政策創新與創見，方能化解政策衝突。

### 肆、 小結

由於垃圾桶決策模式是政策窗的起源，Bender, Moe, and Shott (2001) 批評垃圾桶模式的邏輯和結論，認為垃圾桶決策模式的根本結構跟邏輯上有根本性的錯

誤，垃圾桶決策模式的缺失會逐漸影響到政策窗決策模型。而 Zahariadis (2007: 79) 以兩方面指出了垃圾桶決策模式和政策窗決策模式的不同，首先垃圾桶模式缺乏以經驗為基礎的確認，政策窗模型則是以經驗為基礎；再者垃圾桶模式主張決定的形成或變動是偶然的結合，但政策窗模型卻認為決定的形成或變動是出自於政策企業家的行為。

在問題流中，察覺問題的機制有指標、焦點事件和反饋，人們可以根據自己的價值觀、人們之間的比較或是對狀況歸類來採取行動。而政策建議的產生、討論、重新設計及受到重視都是發生在政策社群中，政策企業家以各種方式來提出想法，也願意投入各種資源，以期望在未來得到回報，他們的目的是在於說服普通大眾、專業大眾及政策社群，只有經過數年的努力，政策建議才會受到重視，可增加進入決策議程的可能性。政治流包含國內氛圍、選舉結果、政府的變更、意識形態、政黨席次在國會中的分布情形、利益團體的壓力，政治流的共識是透過討價還價而非說服的過程而建立的，一旦參與者感受到任何的風吹草動便會跳進來保護自己的利益，有時會使議程產生急劇的變化，當三流匯集時，政策之窗便會打開，由於政策窗開啟的時間倏忽即逝，因此政策企業家必須把握這有利的時機，促使其推薦的備選方案能順利進入議程，此外 Mannheimer, Lehto, and Östlin (2007) 也指出政治人物和專家對政策的規劃或執行的共識將會影響政策窗在政策及政治流的開啟程度。

由此可知，唯有了解流動在政策窗理論三獨立量流，才有辦法得知促使政策變遷的背後因素及契機，並且政策企業家的參與將會使整個的變遷過程添加更多複雜的人為因素，利害關係人、政府和參與者間的互動關係也會影響政策窗的開啟程度，因此欲得知政策變遷之全貌，則必須對其背景、形成、修正、權衡等過程有其全面性之認知。

## 第三章 研究設計

本章將先對於軍公教 18% 優惠存款變遷過程以及爭議面進行介紹，接著針對本研究的研究方法及具體訪綱內容加以說明。

### 第一節 研究背景

本節研究背景先將描述軍公教 18% 優惠存款之起源，進而說明前三次的改革方案內容和民國 102 年的官方版、民進黨版的年金改革方案，最後就優惠存款對於我國財政上之負擔、過高的退休所得替代率、法律層面之爭議等各方面遭受批評之處，一同陳述之。

#### 壹、 軍公教 18% 優惠存款之實施

我國的軍公教 18% 優惠存款，起源於民國 47 年的「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，隨後推展到民國 49 年所訂頒的「退休公務人員退休金優惠存款辦法」，及民國 52 年發布「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」，優惠存款因而陸續從國軍擴大延伸適用至公務員及教師。

軍公教優惠存款適用對象必須符合依公務人員退休法辦理退休、最後在職機關適用行政院訂定的全國軍公教員工待遇支給要點的公務人員俸額標準表支薪，及依民國 84 年 7 月 1 日公務人員退休法修正施行前原規定標準核發的一次退休金等三款條件（郭昱瑩，2005）。當年公務員退休之所以訂定優惠利率辦法，主要係考量五、六十年代公務員待遇微薄，加上通膨不斷，許多公務員退休後生活無以為繼，政府為保障當時退休人員的權益，及其眷屬的生活，特別制訂優惠存款政策，並以兩年期銀行定存利率的 1.5 倍作為計算優惠利息的浮動標準，以維



護早期退休公務人員的經濟安全。但由於後來銀行利率不斷的攀升，甚至一度高達 12%，若再以 1.5 倍計算，已經是 18%。政府為避免銀行利率不斷上揚造成國庫的沈重負擔，遂民國 72 年將 1.5 倍浮動利率調整為固定 18%（詹火生、林建成，2011）。

公務人員退休後領取退休金的方式有兩種（黃豐鑑，2009）：

1. 領取月退休金，加上「公保養老給付」：月退休金的部分並不適用 18%，只有民國 84 年 7 月 1 日以前年資的公保養老給付才享有 18% 優惠存款。
2. 領取一次退休金，加上「公保養老給付」：這兩筆款項，都只算 84 年 7 月 1 日以前年資退休金，才有 18% 優惠存款。

此一利息補貼政策一直延續至民國 84 年退撫新制實施後為止，爾後隨著我國社會與經濟之快速發展，軍公教人員待遇逐漸提升，由國家恩給的退休給與機制卻也為政府帶來沉重的財政壓力，因為政府必須按年編列龐大預算來支付日益沉重的公務人員退休經費（呂明泰，2006；藍夏瑩，2012），因此退休給與制度由原先的「確定給付制 (Defined Benefit Plan)」，於民國 84 年轉變為政府與公務人員共同提撥基金的「共同儲金制度」，此後大多稱為「退撫新制」。

## 貳、 實施軍公教人員退撫新制

政府對軍公教公務人員退休制度，配合時代發展需求作不斷改進，乃於民國 82 年 1 月 20 日公布「公務人員退撫新制」，自民國 84 年 7 月 1 日施行，並以取代上述 18% 優惠之制度，因此新進人員不適用此 18% 優惠。軍公教人員退撫新制由之前的「恩給制」轉變為「共同儲金制」（呂明泰，2006），由軍公教人員的薪資提撥出一部分來成立退撫基金，提撥費率是薪資的 12%，由政府負擔 65%，軍公教人員負擔 35%。

目前可能尚適用優惠存款制度的公教人員約是民國 69 年後退休者（施能傑，2011），根據銓敘部（2011b）估計，以初任公務人員平均年齡約為 28 歲至 30 歲

計算，民國 84 年 7 月 1 日後任職者目前年齡最多約為 45 歲，故現職人員年齡在 45 歲以下者，絕大多數未來退休時已無法辦理優惠存款。而目前現職公務人員中在民國 84 年 7 月 1 日以前仍有任職年資者，大約佔三分之一(銓敘部, 2011b)。現職公務人員未來得以參加公務人員保險領取養老給付辦理優惠存款的最長年資，以今年任職滿 25 年提出退休申請者估算，得以辦理優惠存款的投保年資為 10 年，相對所有投保年資在 84 年 7 月 1 日以前者，最高得採計的年資則為 30 年。額度按年資換算，可以給付辦理優惠存款從最低 4 個月到最高 36 個月的月退休金(銓敘部, 2011b)。

### 參、 第一次改革：民國 95 年改革案

雖然在民國 84 年實施退撫新制後，新進人員已無優惠存款之適用，但仍有相當多的軍公教人員擁有舊制年資，依舊制年資所支領之一次退休金及養老、退伍給付仍可辦理優惠存款，而新制年資所領取之退休金又按照新制規定以較高基數內涵計算，導致退撫新制實施之後退休，且兼具新、舊制年資人員所領取之月退休金加計優惠存款利息，產生高於同等級現職人員待遇之特殊現象，導致包括監察院、學者、社會團體等多方關注，進而掀起要求加以改革之聲浪(藍夏瑩, 2012)。根據監察院於民國 91 年所提出的「我國社會福利制度總體檢調查報告」中指出，我國的福利政策立法與預算支出中的優惠存款制度，不僅造成退休所得替代率在 70% 至 95% 間偏高情形，且對政府財政造成莫大負擔(監察院, 2002; 吳嘉娟, 2007; 王榮璋, 2012)，因此該報告建議政府應合理改革軍公教退撫制度，並儘速建構完整老年經濟安全制度，以免擴大職業別之間的差距。

所以在民國 94 年底縣市長等三合一選舉過程，民進黨將 18% 優惠措施當成是選戰議題，時任銓敘部朱武獻部長也正式向考試院提交該部規劃的改革方案(施能傑, 2011)，陳水扁前總統於民國 94 年國慶日宣示將軍公教人員 18% 優惠存款列為六大改革之一，於是在我國第一次政黨輪替，民進黨執政時推出第一次

退休所得合理化改革方案，其直接利害關係人為在民國 84 年前就已任職尚未退休的軍公教人員，主要用來改正退撫新、舊制銜接的過渡期間，有些退休人員退休所得替代率高於 100% 的情形。改革方案在優惠存款利率及法定退休金都不變動的前提下，擬設定所得替代率約為九成的改革原則，減少「公保養老給付」得以辦理優惠存款的金額，同時設定退休所得替代率的上限（施能傑，2011），其中考試院經據銓敘部報送之甲、乙二種方案，召開 6 次聯席審查會，並擬具甲、乙、丙、丁四案，提送民國 94 年 11 月 10 日考試院第 10 屆第 158 次會議討論，經表決結果，甲案獲得通過，另改革方案之部分執行內涵，嗣經民國 95 年 1 月 5 日考試院第 10 屆第 166 次會議決議，由銓敘部併同第 158 次會議決議之方案，參酌軍教方案處理內涵，合理斟酌配套，由銓敘部依權責自行負責處理。是以，銓敘部於同年 11 月 11 日邀集行政院人事行政局、國防部、教育部等主管機關開會研商後，決定軍公教人員改革方案於民國 95 年 2 月 16 日同步實施（林瑞山，2008）。

依照民國 95 年的改革案，將退休所得替代率定義為退休人員月所得除以同等級現職人員月所得，其計算公式為：

$$\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息} + \text{年終慰問金}^{1/12}}{\text{本(年功)俸} + \text{專業加給} + \text{加權平均數} + \text{主管職務加給} + \text{年終工作獎金}^{1/12}}$$

再倒算出公保養老給付得辦理優存之上限金額。根據於民國 95 年所增訂之「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」第 3 點之 1，規定了退休替代率的上限，簡任第十二職等以上軍公教人員以 75% 至 80% 為上限，年資每增加 1 年，增加 0.5%。其餘人員則以 85% 至 95% 為上限，年資每增加 1 年，增加 1%。其改革方案也適用於改革方案實施前的已退休人員，惟因臺灣銀行辦理退休人員公保養老給付優惠存款，分為 1 年期及 2 年期，因此已退休人員優惠存款儲存期限屆滿前，仍應適用現行規定，等方案實施後，優惠存款儲存期限屆滿續約時，再

適用改革方案之規定（呂明泰，2006；黃豐鑑，2009），但領取一次退休金人員、僅具退撫新制實施前舊制年資（民國 84 年前），或僅具退撫新制實施後新制年資之軍公教人員，不為此改革方案之適用對象。因此銓敘部估計受影響之人數，現職人員部分為 64,358 人，已退休人員部分為 16,061 人，合計受影響人數為 80,419 人（銓敘部，2006）。

因為推動之時點過於敏感，不免引發選舉操弄之爭議，就民國 95 年的改革案來看，在計算在職所得時，也將主管人員之主管、專業加給亦計算在內，導致高階公務員以及薪俸較高之政務人員因計算分母擴大，而造成退休所得替代率計算結果降低，可能在 70% 以下，甚至僅達 60% 左右，因此多數不需扣減公保養老給付優存本金，反而是原本在職薪俸較低之中、低階人員部分，卻造成大幅扣減。所以預估受波及最深的對象將是大多數中、低階的基層公務人員，高所得的高階公務人員仍然不受到影響，領取 18% 優惠存款的不合理現象將依然存在，所以此改革案的缺點被稱「肥大官瘦小吏」（詹火生、林建成，2011）。

為此改革方案之直接利害關係人之軍公教人員表示無法接受，因此軍公教退休人員或團體代表遂組成了「全國退休軍公教聯盟」來表達及譴責遭污名化、政府背信嚴重、違反法律信賴保護原則等訴求及行動（林瑞山，2008），同時老人福利聯盟、臺灣勞工陣線等社福團體更組成「軍公教福利減重俱樂部」，認為政府不僅該對軍公教 18% 優惠存款進行改革，更應該將之制度全面取消。而立法院中的國民黨黨團及親民黨黨團多數則支持退休聯盟之主張，因此立法院院會以審查預算為手段通過決議，要求行政院及考試院將因修改「軍公教人員一次退休金及公保養老給付優惠存款利率」一案所涉及之行政命令、各項辦法與要點等規定修正方案，比照行政命令審查程序送立法院審查（林瑞山，2008；吳嘉娟，2007），之後再歷經了強烈的攻防之後，迄立法院第 6 屆會期結束時，仍未有所決議，因此此改革方案自民國 95 年 2 月實施至第二次改革。

## 肆、 第二次改革：民國 99 年改革案

在第二次政黨輪替之後，由於民國 95 年改革方案實施 3 年以來，在現行公保養老給付優惠存款改革措施設計的現職待遇之認定上，欠缺系統性思考，致實施以來，不僅造成「服務年資愈長者，退休所得扣減愈多」，且形成肥大官瘦小吏的情形，產生公平性之質疑。此外，現行改革措施執行 3 年以來，其對政府財務之影響，與原先預估平均 1 年可節省 18 億餘元，但實際執行結果，平均 1 年僅節省 8 億餘元，差異極大（銓敘部，2009）。因此銓敘部邀集相關主管機關會商後，於民國 97 年 10 月 23 日研提處理方案及相關配套措施函陳考試院審議，嗣經考試院於 97 年 11 月 18 日、12 月 4 日及 98 年 3 月 26 日召開 3 次全院審查會，就其公平性、合理性、社會觀感及影響層面等整體考量與討論，終於 98 年 3 月 26 日第 3 次全院審查會作成結論，對現行改革措施予以修正（銓敘部，2009），並於民國 100 年 1 月 1 日實施第二次退休所得合理化改革方案（銓敘部稱為 99 年方案），其審議通過公務人員退休法修正草案，並修正公務人員退休法第 32 條，使軍公教優惠存款依法有據，以確保退休人員之權益。同時也改變了對現行改革措施予以修正。

第二次改革方案改變了現職待遇計算方式，不再將主管加給計入，而改以「本俸之 2 倍」為現職所得計算基礎，一方面配合退撫新制實施後以「本俸之 2 倍」作為退休金給付之基數內涵，一方面則企圖改善「肥大官、瘦小吏」之負面效應（藍夏瑩，2012）。其計算公式為：

$$\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本}(\text{年功})\text{俸} \times 2} \leq 77\% \sim 97\%$$

其計算公式雖然改變，但改革的模式與 95 年方案相同，都以調整優惠存款額度的方式處理。此方案以退休所得以不超過本（年功）俸 2 倍的 77%（年資 25 年）至 97%（年資 35 年）為上限，年資每增加 1 年，退休所得上限增加 2%，超

過退休所得上限者，則減少其公保養老給付優惠存款之金額。此方案僅適用於公教人員整體，因為部分立法委員審酌軍職人員之職務特性、退除給與制度等，與公教人員差異較大，爰同意軍職人員與公教人員脫鉤處理，因此國防部之政策，目前決定繼續維持民國 95 年推動之改革措施（銓敘部，2009）。

依據第二次改革方案計算結果，部分退休人員依 99 年方案的公式計算後，優惠存款額度可適度調增而辦理回存，因此臺灣銀行湧入了優惠存款本金回存之人潮，反而有「軍公教人員 18% 優惠存款的復活」之譏。外界因而批評民國 99 年改革方案將增加政府財政負擔且有退休所得替代率偏高的問題，進而造成一般民眾認為軍公教人員的福利與其他民眾差距過大。

對於外界質疑民國 99 年第二次改革方案並無法有效減少政府財政負擔，以及軍公教公務人員退休所得替代率仍居高不下，銓敘部（2009）認為在此改革方案下，18% 優惠利率在形式上雖未調降，但退休公務人員實質所得已經降低，已形同調降優惠存款利率，政府財政支出亦將因而減少，原預估此修正方案平均 1 年為政府節省 7 億餘元，但可能因各項假設條件之變動，而在實際執行後產生差異，也就是說，民國 99 年修正方案與民國 95 年的改革措施相較，未必會增加政府經費支出，反而會因為方案內容更為簡單與公平，預期將有助於減少推動改革之行政與社會成本。在退休所得替代率上，銓敘部（2009）指出世界主要先進國家如美、英、德、法等國的公務人員退休所得替代率僅就單純退休金計算，最高約為 80% 左右，但加入公保金額（也就是我國的公保養老給付優惠存款利息）後，替代率應在 90% 以上，與我國的退休所得替代率相比，我國並無偏高情形。以民國 84 年的新進公務員而言，其未來退休時，最高僅得採計 35 年年資，只能領取本（年功）俸 2 倍 70% 之退休金，且不得享有優惠存款，與世界各國及我國民間企業之勞工相較，均未有特別優厚之情形。

## 伍、 第三次改革：民國 100 年改革案

有鑑於「軍公教人員 18% 優惠存款的復僻」之譏，因此考試院在一個月後提出了第三次改革方案，依照 99 年改革方案再加以限制，且維持以調整公保養老給付優惠存款額度的方式辦理，於民國 100 年 2 月 1 日實施之。其計算公式可分為兩階段。

第一階段：

$$\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本(年功)俸} \times 2} < 75\% \sim 95\%$$

第二階段：

$$\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本(年功)俸} + \text{專業加給} + \text{加權平均數} + \text{主管職務加給} + \text{年終工作獎金} \times 1/12} < 75\% \sim 95\%$$

此方案退休人員的每月退休所得不可以超過個人最後在職之本（年功）俸 2 倍的 75%（年資 25 年）至 95%（年資 35 年）之外，也不得超過在職時實質所得的 70%（年資 25 年）至 90%（年資 35 年），年資每增加 1 年，退休所得上限增加 2%（未滿半年者，增加 1%；滿半年以上，未滿 1 年者，以 1 年計），超過者，應再調降其公保養老給付辦理優惠存款之額度。因此依上述兩道公式分別計算公保養老給付優惠存款的額度後，再與改革前原來可以辦理優惠存款的額度比較，取最低者，即為實際可辦理優惠存款的金額。

銓敘部（2011e）表示此改革方案能減低退休公務人員的實質所得替代率，以民國 100 年退休者為例，年資 25 年者，替代率會在 53.73% 至 80% 之內，年資 30 年者會在 60.89% 至 85% 之間，年資 35 年者，會在 68.05% 至 90% 之間。並且因為存款額度減少，造成優惠存款的利率實質上降低，以民國 100 年退休者為例，實質利率最低大約降到 5% 左右（銓敘部，2011e），初步預估每年大概可以為政府省下近 50 億元的財務支出（銓敘部，2011a）。與第一、二次改革方案相比，

第三次改革相較於第一次改革方案，較具公平合理性，可改善此種高、低階層人員扣減情形嚴重失衡現象，政務人員與高階主管均多扣，大多數基層人員則仍可以回存一小部分，形成「瘦高官、補小吏」的情形。與民國 99 年改革方案，民國 100 年改革方案 1 年可以為政府再節省 34 億元左右的支出。

## 陸、 民國 102 年年金通盤改革

### 一、 官方版本

考試院鑑於退撫基金給付成本增加與提撥不足，陷入財務危機，以及公務人員退休所得偏高等原因，於民國 102 年 4 月提出了年金改革方案，以年金的通盤改革為其目標，而軍公教 18% 優惠存款改革為其改革一環，按銓敘部（2013c；2013d），第四次軍公教 18% 優惠存款改革對現職及已退人員之改革方向為：

#### （一） 退休所得替代率

本次年金改革方案是以調降退休人員的退休所得替代率至 80% 為大原則，計算公式如下

$$\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本(年功)俸} + \text{專業加給加權平均數}} < 80\%$$

根據以上公式，再針對現職及已退人員做細部內容之修正，分述之。

#### 1. 現職人員

為減輕改革帶來之衝擊，因此假定方案自民國 105 年 1 月 1 日開始實施，如表 2 所示，調整退休金計算基準，逐年調降以「最後在職 10 年至 15 年平均俸額」計算，而兼領新、舊制退休金者，新制退休金之基數內涵逐年調降至「平均俸額」之 1.6 倍，純新制者降至 1.7 倍，而由於兼具新、舊制年資者，其退休所得與純新制年資者相較，顯有偏高現象，爰規劃其退休金基數之調降幅度較純新制年資者調降幅度大。



表 2：現職人員之退休金基數內涵調整

退休年度	計算基準	退休金基數內涵	
		兼具新、舊制年資者	純新制年資者
105	最後在職 10 年平均俸額	平均俸額 2 倍	平均俸額 2 倍
106	最後在職 11 年平均俸額	平均俸額 1.9 倍	平均俸額 1.9 倍
107	最後在職 12 年平均俸額	平均俸額 1.8 倍	平均俸額 1.8 倍
108	最後在職 13 年平均俸額	平均俸額 1.7 倍	
109	最後在職 14 年平均俸額	平均俸額 1.6 倍	平均俸額 1.7 倍
110 以後	最後在職 15 年平均俸額		

資料來源：銓敘部（2013c：7）。

## 2. 已退人員

針對已退休之公務人員，比照現職人員從民國 105 年逐年調降，針對兼具新、舊制年資者，逐年調降其新制退休金之基數內涵為本俸之 1.6 倍（參照表 3）。

表 3：已退人員之退休金基數內涵調整

實施年度	退休金基數內涵
105	本俸 2 倍
106	本俸 1.9 倍
107	本俸 1.8 倍
108	本俸 1.7 倍
109 以後	本俸 1.6 倍

資料來源：銓敘部（2013c：7）。

## （二） 優惠存款

### 1. 現職人員

廢除從優逆算表，以退撫新制實施前實際領取之公保養老給付金額辦理優惠存款，如表 4 所見，自民國 105 年起，第 1 年仍維持 18% 優惠存款之利率，第 2 年起調降為 12%，之後逐年調降 1%，至民國 110 年調降至臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，並以 9% 為上限。支領一次退休金者，其公保養老給付之優惠存款利率一併調降，但其一次退休金之優惠存款利率維持 18%。

表 4：現職人員優惠存款利率調整

實施年度	優惠存款利率
105	12%
106	11%
107	10%
108	9%
109 年以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，並以 9% 為上限。

資料來源：銓敘部（2013c：5）。

## 2. 已退人員

參照表 5，在民國 84 年 7 月 1 日以前退休者，因退休所得均以本（年功）俸計算，並無退休所得替代率偏高情形，且此類人員多年事已高，所以優惠存款利率維持 18%。在民國 84 年 7 月 2 日以後退休且支（兼）領月退休金者，按民國 100 年 2 月 1 日實施之優惠存款再調整方案所審定之金額辦理優惠存款，其利率自民國 105 年 1 月 1 日，第 1 年仍維持 18%，第 2 年起調降為 12%，之後逐年調降 1%，至民國 110 年調降至臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，並以 9% 為上限。在民國 84 年 7 月 12 日以後退休且支領一次退休金者，其公保養老給付之優惠存款利率一併調降，但其一次退休金之優惠存款利率維持 18%。

表 5：已退人員優惠存款利率調整

實施年度	優惠存款利率
105	12%
106	11%
107	10%
108	9%
109 年以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，並以 9% 為上限。

資料來源：銓敘部（2013c：5）。

而在民國 102 年 6 月 13 日立法委員提案修正支（兼）領一次退休金人員優惠存款之方案則按其金額分級距調降利率，一次退休金及公保養老給付可辦理優

惠存款的總金額在 200 萬元以下者，利率訂為 18%；總金額超過 200 萬元者，其 200 萬元至 500 萬元部分，利率訂為 14%；總金額超過 500 萬元以上者，其超過部分，利率訂為 9%。

## 二、 民進黨版本<sup>4</sup>

### (一) 退休所得替代率

認為官方版本的退休所得替代率 80% 仍偏高，因此主張不分舊、新制或新進的軍公教退休人員所得替代率，調整為 60% 至 70% (表 6)，較符合國際水準，也符合老年生活適足性原則，同時也與勞工拉近差距。在退休金計算基準上，退休金薪俸計算基準改為最高 10 年平均，退休金之基數內涵調降為本俸的 1.7 倍。

### (二) 優惠存款

認為目前實施的 18% 優惠存款法制化的基數計算本就不公平，立基於不公平的基礎上，以官方版本的調降 9% 後仍然不公平。因此參照表 6 將公教人員 18% 優惠存款利息納入所得替代率計算，設定所得替代率上限為 60% 至 70%，這樣 18% 優惠存款利息幾已自然消失。

---

<sup>4</sup>資料來源：民進黨網站，網址：[http://www.dpp.org.tw/m/index\\_content.php?sn=6462](http://www.dpp.org.tw/m/index_content.php?sn=6462) (檢索日期：2014/10/24)

表 6：官方版與民進黨版關乎優惠存款改革方案之比較

	官方版本	民進黨版本
退休所得替代率	將由現行本俸 2 倍的 70% 至 95% 檢討，調降上限至 80%。	調降軍公教人員所得替代率到 60% 至 70% 間。
薪俸計算基準	本俸 2 倍逐步調降到 1.6 倍。	本俸 2 倍調降到 1.7 倍。
退休金基數內涵	改為最高 10 年或 15 年平均。	改為最高 10 年平均。
優惠利息存款	由 18% 逐年調降至 9%	將軍公教人員 18% 優惠存款利息納入所得替代率計算，設定所得替代率上限為 60-70%。

資料來源：民進黨網站，網址：[http://www.dpp.org.tw/m/index\\_content.php?sn=6462](http://www.dpp.org.tw/m/index_content.php?sn=6462)。

## 柒、 軍公教優惠存款制度變遷過程之爭議

鑑於前述，每次的優惠存款改革之因不外乎是為解決政府財政負擔，以及退休人員所得替代率過高之問題，加上法學界時常針對優惠存款法源和修正是否遵循法律原則進行探討，因此以下針對政府財政負擔、退休所得替代率、法律層面三大部分進行探討。

目前可能尚適用優惠存款制度的公教人員約是民國 69 年後退休者(施能傑，2011)，根據表 7，軍公教辦理優惠存款人數由民國 90 年的 340,248 戶優惠存款戶，至民國 100 年 3 月共有 417,710 戶優惠存款戶，存款總額則從 3,311 億元一路上升至 4,428 億元，陳錦稷(2011)更以臺灣銀行一年期定期存款利率 1.185% 計算，同樣存入 100 萬的存款，一般民眾的年息是 11,850 元，18% 的優存戶卻有 180,000 元利息，差距高達 14.2 倍，而這 168,150 元的差額全是由國庫與臺灣銀行負擔。

政府與臺灣銀行對軍公教優惠存款利息差額的補貼總額，由民國 90 年的 558 億，一路升高到民國 99 年的 781 億元，預估到民國 104 年將高達 1400 億元，未來民國 137 年國庫總共至少必須負擔超過 2 兆元。在民國 91 年底銓敘部的內部報告也推估指出國家對退休者平均每人每年都補貼幾十萬的存款利息(黃世鑫，

2003)。根據中華民國 102 年總決算指出，中央及地方政府待歸墊之優惠存款差額利息為 728 億元，扣除尚未屆歸墊期限之差額利息 472 億元，逾期未歸墊數為 256 億元，其中中央政府為 15 億元，地方政府為 241 億元，施能傑（2011）也指出依照民國 94 年後改革方案，退休實領所得因而減少者的比例約近六成，如果繼續維持目前改革方案的基調，預計在民國 113 年前，尚有約 30 萬人會適用改革方案下的優惠制度，由於人數龐大，即使每人利息差額補貼金額降低，國庫短期間每年總支出仍可能超過幾百億元。

表 7：軍公教等退休及養老給付優惠存款基本數據（90 至 100 年度 3 月）

單位：百萬元

	存款戶數	存款金額	政府負擔	臺銀負擔	合計
90 年度	340,248	331,147	37,169	18,618	55,787
91 年度	351,135	358,328	45,937	16,280	62,217
92 年度	362,416	381,008	51,224	14,453	65,677
93 年度	377,142	408,624	54,063	15,528	69,591
94 年度	388,413	427,394	60,259	17,183	77,442
95 年度	394,077	432,836	61,018	18,801	79,819
96 年度	397,260	429,321	58,553	17,861	76,414
97 年度	400,995	430,391	56,976	18,911	75,887
98 年度	405,353	434,126	64,237	12,531	76,768
99 年度	413,264	439,710	65,573	12,530	78,113
100 年度 3 月	417,710	442,751	-	-	-

資料來源：陳錦稷（2011：72）。

由於中央政府與地方政府均須分擔軍公教 18% 優惠存款，因此也可以從表 8 得知從民國 94 年開始，地方政府遂積欠臺灣銀行幾百億的債務財政負擔，這對於各地方政府無疑是個沉重的財務負擔，為了解決地方政府積欠臺灣銀行退休公教人員優惠存款差額利息問題，銓敘部於民國 92 年採取各項因應改善措施，另外行政院主計處亦自民國 96 年起將各縣市政府每年實際繳納金額補助比率調

增為 65%至 75%不等，並增加許多誘因鼓勵各地方政府加速償還臺灣銀行的歸墊金額，王榮璋(2012)也提到如此窘境也迫使中央政府近三年各編列高額預算，包含民國 98 年的 168 億、民國 99 年的 160 億、民國 100 年的 244 億，來專案補助各縣市應償還臺銀代墊的款項。

表 8：各級政府積欠已屆期尚未歸墊之優惠存款差額利息金額（民國 94 至 102 年度）

單位：億

	中央機關	地方機關	合計
94 年度	39	384	423
95 年度	45	409	454
96 年度	49	403	452
97 年度	18	404	423
98 年度	4	400	405
99 年度	x	412	x
100 年度	-	348	348
101 年度	2	286	288
102 年度	15	240	255

資料來源：本研究蒐集整理自各年度中央政府總決算審核報告

參照表 9 能夠得知各地方政府於 97 年度至 102 年度積欠優惠存款差額利息統計表，其中高雄市、新北市、臺南市欠款最多，王榮璋（2012）認為或許是因民國 99 年底縣市合併升格，造成台中市、台南市、高雄市等三個直轄市政府，必須承擔原台中縣、台南縣、高雄縣之欠款金額，也讓其財政狀況更不堪負荷，紛紛要求中央予以協助。

表 9：各地方政府積欠優惠存款差額利息統計表（97 至 102 年度）

單位：百萬元

	97 年度	98 年度	99 年度	100 年度	101 年度	102 年度
臺北市	0.22	-	x	17	-	x
新北市	7,432	7,107	6,923	6,082	5,102	5,102
宜蘭縣	63	62	60	56	52	47
苗栗縣	2,051	1,580	1,419	1,022	491	22
前臺中縣	3,128	2,783	2,748	升格	升格	升格
臺中市				2,145	1,859	1,766
南投縣	2,193	1,946	1,904	1,520	853	277
彰化縣	35	51	26	46	20	17
雲林縣	2,794	2,747	2,808	2,387	1,764	1,043
嘉義市	0.6	0.45	0.30	0.15	-	x
嘉義縣	2,975	2,946	2,952	2,573	2,001	1,355
改制前臺南市	743	543	543	升格	升格	升格
前臺南縣	6,748	6,781	6,691			
臺南市				5,419	4,317	3,217
改制前高雄市	7,950	9,574	11,195	升格	升格	升格
前高雄縣	43	49	50			
高雄市				10,220	9,720	9,720
屏東縣	4,319	3,905	3,934	3,328	2,477	1,524
澎湖縣	x	-	0.90	0.8	0.4	-

註：民國 99 年底臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市合併升格

資料來源：本研究蒐集整理自各年度中央政府總決算審核報告

我國公務人員的退休所得替代率居高不下，一直是引發爭議的所在，至民國 95 年為止，我國領取一次退休金的公務員，其所得替代率平均約在 85% 左右，支領月退休金人員，其退休所得替代率約在 114% 至 116% 之間（銓敘部，2006），換言之，支領一次退休金者因為適用優惠存款制度，其實領退休所得和所得替代率，和支領月退休金者其實差距並不是高度顯著。而依據銓敘部(2013a)以公務人員平均退休為「薦任八職等、年功俸三級」為計算標的，來進行退休所得替代率的探討，如圖 3 所示，結果發現在沒有改革方案下，任職 25 年以上的

公務人員退休所得替代率普遍在 80%，任職 30 年以上的退休所得替代率將近 100%，任職 35 年以上的公務人員退休所得替代率時常超過 100% 以上。

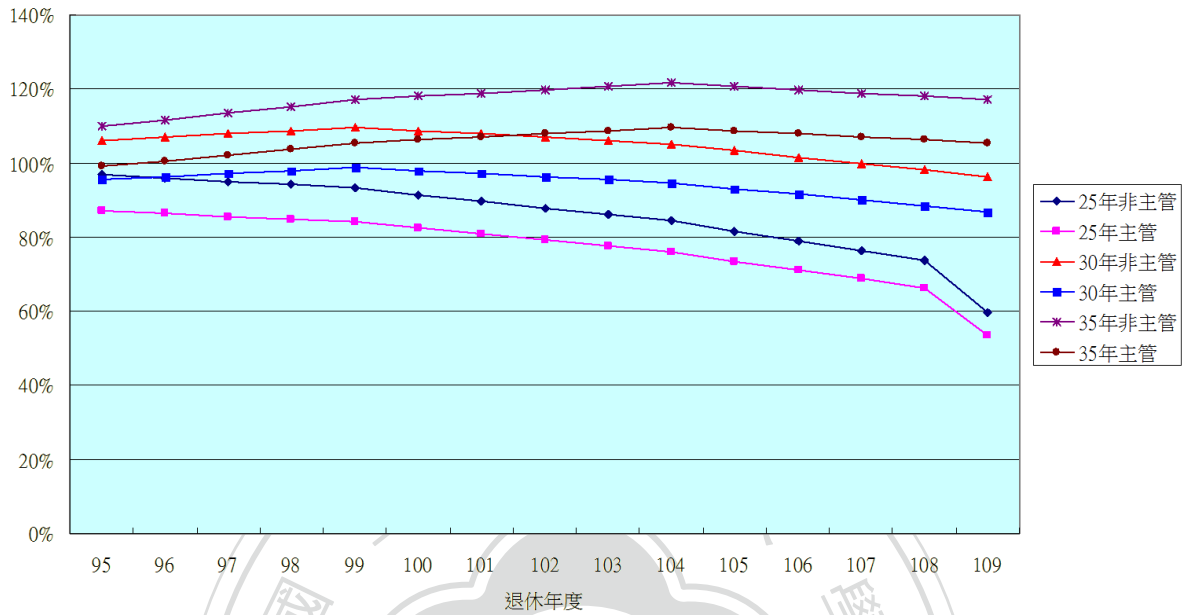


圖 3：薦任八職等年功俸三級任職 25 年、30 年、35 年退休所得替代率

資料來源：銓敘部（2013a：5）。

有關於軍公教 18% 優惠存款的法源以及對其修正是否有信賴保護原則之適用，一直都是我國法學上被反覆討論的重要議題，在民國 91 年甚至為此舉辦了法學研討會，李建良（2003）、詹鎮榮（2008）、蔡宗珍（2011）等人也為此做過法律層面的研究。在實務面上，最高法院 98 年判字第 1262 號、99 年判字第 328 號，以及台北高等行政法院 101 年訴字第 80 號、100 年訴字第 1814 號皆講述了信賴保護原則之適用，認為由於任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範者並非毫無預見，歷來包括原優存要點、優存辦法等公保優存制度之相關規定，自施行以來歷經多次修正（訂定），可知退休公教人員對優存辦法未來可能修改或廢止並非毫無預見，因此優存要點的相關調整，並不能作為相對人信賴之基礎，並無信賴保護之適用，最後於民國 103 年大法官作出釋字 717 號解釋，認為限定公教人員退休所得上限，減少原得辦優惠存款金額之修正規定，



對於規定生效前退休或在職之公務人員所相信的原定之優惠存款利息，固有值得保護之信賴利益，但基於公益之考量，且衡酌其所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，大法官認為並未違反信賴保護原則。

綜觀上述，軍公教 18% 改革從民國 95 年至民國 100 年歷經三次單獨改革，以及民國 102 年的年金通盤改革，在長達十年的政策變遷過程中，不論是在不患寡患不均的人民感受、或相關法源的探討，抑或是財務的沉重負擔，影響層面的廣泛，使吾人不得不正視此一議題。

## 第二節 研究範圍及研究方法

本節將針對軍公教 18% 優惠存款制度變遷的研究範圍和相關研究方法進行討論。

### 壹、 研究範圍

本研究主要關注整個軍公教 18% 存款制度的變遷，但由於相關軍公教 18% 優惠存款的研究大多以民國 95 年的第一次改革及民國 99 年的第二次改革為主，加上之軍職人員職務特性、退除給與制度等，與公教人員差異較大，因此本研究將著眼於第三次改革以及現今正在進行中的年金改革草案做一探討，並將研究對象聚焦為公教人員。此外，藉由 Kingdon(1984) 所提出的政策窗理論，本研究試圖從問題流、政策流、政治流分析優惠存款的改革契機，了解第三次優惠存款改革之所以能在短短一個月之內通過實施的相關因素，並與從民國 102 年提出至今尚未通過的年金通盤檢討草案做一比較，以其發覺兩者之間的差異處。

### 貳、 研究方法

本研究主要是透過文獻分析法來深入了解整個軍公教 18% 存款制度的變遷

過程，包含軍公教 18% 存款制度的起源、各次改革方案的內容以及每次改革的缺失或爭議等，並對於 Kingdon (1984) 所提出的政策變遷模型—政策窗理論作一深刻探討，全面了解理論的構成要素和應用，才能適當的掌握理論於個案應用中。再輔以深度訪談法，瞭解促使軍公教 18% 存款制度變遷的契機，相關利害關係人於過程間的居中調和，經由外在環境的變化、制度本質的問題、相關利害關係人內部協調，造就了改革方案的產生。透過文獻分析法及深度訪談法的雙管齊下，以深度訪談法來補強文獻分析法的不足之處，以期能夠更全面的探究優惠存款變遷全貌和改革契機。

### 一、文獻分析法

文獻分析法係透過蒐集與檢視次級資料，並依其加以客觀分析與評估，當研究者對歷史資料進行蒐集、檢驗與分析後，便可以瞭解、重建過去所獲致的結論中，解釋社會現象的現況，甚至預測將來發展（葉至誠、葉立誠，2011）。本研究將蒐集銓敘部及政府其他機關的官方資料、期刊論文、媒體報導、專書等次級資料，來分別檢閱有關於軍公教 18% 優惠存款的起源、歷次的修改方案、當時的社經背景、選舉氛圍等，以及政策窗理論之內涵，這些資料將有助於吾人瞭解優惠存款實施和改革之背景，作為不可或缺的佐證資料。

### 二、深度訪談法

深度訪談為研究者「尋訪」、「訪問」被研究者而且與其進行交談和詢問的一種活動，研究者透過與訪談者間的口頭互動談話，從被研究者那裡蒐集的第一手資料（陳向明，2002：221），深度訪談可以藉由瞭解受訪者的過去生活經驗以及所思所想，從多重角度深入描述事物的本質，若是當歷史文獻、現有資料不足以提供可靠或充分的資訊時，研究可以運用深度訪談的方式，由群體中的特定人物、涉及特定活動與事件的重要關係人來提供研究問題相關的佐證（蔡勇美、廖培珊、林南，2007），所以在訪談可以提供深入的理解下，林秀

雲（2013）認為相較於調查分析與實驗測量，深度訪談似乎可以提供更高的信度。在社會科學研究中的訪談中，若依照研究者對訪談結構的控制程度，訪談可以分為「結構型」、「無結構型」、「半結構型」（Bernard, 1988；Fontana & Frey, 1994，轉引至陳向明，2002）。本研究採取半結構式的訪談，先依訪談對象的不同備以訪談提綱，再根據訪談的具體情況和內容進行調整，各訪談者依訪談順序整理成表 10，由表 10 可知訪談對象是以有參與民國 100 年及 102 年改革方案研擬過程者為主，其分為銓敘部退撫司（2 位）、考試院（2 位），內政委員會民進黨的立委助理（1 位）以及相關政策社群代表（3 位）等三大類，因匿名原則，僅列出受訪者代號、服務單位、職稱等，而因涉及其中且擁有實質影響力的相關標的團體甚少，就承諾受訪者之保密原則而言，本研究將不公開相關標的團體之性質及名稱，以符研究倫理之需。

表 10：深度訪談之受訪者名單

代號	訪談日期	受訪者服務單位	受訪者職稱	備註
A	2015.01.23	考試院	簡任事務官	主管退輔業務，參與民國 99、100、102 年優惠存款改革方案過程
B	2015.01.26	銓敘部退撫司	簡任事務官	負責規劃民國 99、100、102 年優惠存款改革方案
C	2015.01.30	相關標的團體	幹部	多次在優惠存款改革過程中，以遊說、拜會、參加公聽會等方式涉及其中
D	2015.02.02	相關標的團體	幹部	
E	2015.02.03	相關標的團體	幹部	
F	2015.02.11	考試院	卸任考試委員	任職期間參與民國 99、100、102 年優惠存款改革方案過程
G	2015.03.04	銓敘部退撫司	退休簡任事務官	負責規劃民國 95 年優惠存款改革方案
H	2015.03.13	立法院內政委員會	民進黨籍立委助理	

(一) 銓敘部退撫司、考試院

由於銓敘部退撫司、考試院的角色為研擬改革方案，加上考試院本身也具有合法化的功能，因此訪談提綱除了著重於探討改革的契機、改革方案原則、相關利害關係人的涉入之外，也會就退撫司與考試院的互動關係做一訪談。訪談提綱如下：

1. 您認為民國 100 年 2 月 1 日開始實施的改革方案能夠在前次改革的一個月

內迅速的取而代之的相關原因？有受到關鍵事件或關鍵人的影響嗎？

2. 在研擬民國 100 年 2 月 1 日開始實施的改革方案時，您察覺到的主要參與者有哪些團體、政府機關或個人等？主要參與的方式為何？
3. 之前均是以個案方式對軍公教優惠存款進行修正，在民國 102 年將軍公教優惠存款納入年金通盤檢討原因在於？
4. 主管機關採用怎樣的觀點提出民國 102 年的優惠存款修正方案？採取此種立場的原因？（關鍵事件、原因、人物等）
5. 相較於先前幾次改革中，不變更優惠存款的 18% 利率之主張，是什麼樣的原因造就民國 102 年的年金通盤改革中調降 18% 優惠存款利率？
6. 在研擬民國 102 年的年金通盤改革方案時，您察覺到的主要參與者有哪些團體、政府機關或個人等？他們主要參與的階段和方式為何？
7. 相較於民國 100 年 2 月 1 日的改革能夠在前次改革的一個月內迅速的取而代之，您認為造成年金通盤檢討草案於民國 102 年提出至今後卻尚未通過的關鍵事件或原因為何？

## （二） 相關利害關係人

由於涉及其中並具有實質影響力的相關標的團體並不多，且基於保密原則，本研究將不公開相關社群之性質及名稱，本研究依據主管機關所提及之直接利害關係團體，與該團體專精於此部分之重要幹部取得聯繫，試圖了解其對於優惠存款改革之看法，以及所屬團體的涉入程度。訪談提綱如下：

1. 您認為民國 100 年 2 月 1 日開始實施的改革方案能夠在前次改革的一個月內迅速的取而代之的相關原因？有受到關鍵事件或關鍵人的影響嗎？
2. 請問貴組織有參與民國 100 年改革方案的研擬過程嗎？若有，有與其他的組織互動嗎？互動方式為何？
3. 請問貴組織對於在民國 102 年將軍公教優惠存款納入年金通盤檢討的看法

為何？對於總體的年金通盤改革方案看法為何？

4. 您認為在民國 102 年將軍公教優惠存款納入年金通盤檢討的關鍵事件或原因為何？
5. 您對於年金通盤檢討中對於優惠存款利率 18% 利率進行逐年調降，但能保有 9% 利率之下限的看法為何？
6. 請問貴組織有參與民國 102 年的年金通盤改革方案的研擬過程嗎？若有，有與其他的組織互動嗎？互動方式為何？
7. 相較於民國 100 年 2 月 1 日的改革能夠在前次改革的一個月內迅速的取而代代之，您認為造成年金通盤檢討草案於民國 102 年提出至今後卻尚未通過的關鍵事件或原因為何？

### (三) 內政委員會中民進黨籍立委助理

由於考試院的年金改革相關草案在民國 102 年 5、6 月就送出委員會，但卻遲遲不肯進行朝野協商，導致公務人員年金改革草案停滯至此，尚未通過，因此本研究訪談相關內政委員會的民進黨籍立委助理，有關的國民黨籍立委助理因拒訪，而導致無法訪談，只能依民進黨籍助理的訪談內容，瞭解雙方政黨的看法和於立法院之運作情形。訪談提綱如下：

1. 您認為民國 100 年 2 月 1 日開始實施的改革方案能夠在前次改革的一個月內迅速的取而代代之的相關原因？有受到關鍵事件或關鍵人的影響嗎？
2. 請問貴政黨有參與民國 100 年改革方案的研擬過程嗎？若有，有與其他的組織互動嗎？互動方式為何？
3. 請問貴政黨對於在民國 102 年將軍公教優惠存款納入年金通盤檢討的看法為何？對於總體的年金通盤改革方案看法為何？
4. 您認為在民國 102 年將軍公教優惠存款納入年金通盤檢討的關鍵事件或原因為何？

5. 請問貴政黨對於年金通盤檢討中對於優惠存款利率 18%利率進行逐年調降，但能保有 9%利率之下限的看法為何？
6. 請問貴政黨有參與民國 102 年的年金通盤改革方案的研擬過程嗎？若有，有與其他的組織互動嗎？互動方式為何？
7. 相較於民國 100 年 2 月 1 日的改革能夠在前次改革的一個月內迅速的取而代代之，您認為造成年金通盤檢討草案於民國 102 年提出至今後卻尚未通過的關鍵事件或原因為何？



## 第四章 研究結果

本章主要依據文獻蒐集和深度訪談的資料，來對民國 100 年以後的優惠存款改革發展作一探討、分析。本章架構與研究問題對照如下，第一節主要是對照問題一，以政策窗理論中分析造成軍公教 18% 優惠存款第三次改革能在實施前次改革的一個月後快速地通過並實施的相關因素；第二節及第三節則是回應問題二，第二節主要討論優惠存款從民國 95 年到 100 年的單獨改革轉變為民國 102 年年金改革方案一環的原因，第三節更深入探究導致優惠存款從民國 95 年到 100 年的限制優存本金修正舉措，進而轉變成年金改革方案中調降利率之改革；第四節是針對造成民國 102 年年金改革方案尚未通過的情形，做一整體的分析。最後以第五節進行綜合性的全面整理與分析。

### 第一節 軍公教 18% 優惠存款民國 100 年第三次改革

本節主要從政策窗理論中的問題流、政策流、政治流三流，分析造成民國 100 年軍公教 18% 優惠存款第三次改革能在前次改革實施的一個月後快速地通過並施行的相關因素，並探究是否有政策企業家導致優惠存款 100 年第三次改革順利推行。

#### 壹、 問題流

民國 95 年對軍公教優惠存款做出了第一波改革、調整，但此次改革卻造成基層退休人員的優惠存款大減，高階主管只減少一些優惠存款或未受到影響，甚至出現連薪俸最高的政務人員也扣減不多或分毫未減的情形，形成「肥高官、瘦小吏」的不公平現象。為改正此種情形，在民國 100 年 1 月 1 日實施第二次改革



方案（銓敘部稱為 99 年方案，後也依此稱之），其出發點是在改善民國 95 年第一次改革方案的缺失，也是政府基於對基層公務人員的承諾與照顧所提出的方案。依照 99 年方案的修正公式，新的計算公式可以使高階主管多扣一些，基層人員則是少扣，使部分基層人員的優惠存款額度可適度調增而辦理回存（銓敘部，2011e），但由於高階主管的人數較少，加上部長級以上的政務人員大多不用扣減，導致當時社會氛圍批評聲浪不斷，因此在綜合銓敘部的官方說帖、新聞報導以及訪談內容，可將民國 99 年改革方案的問題歸納為基層公務人員優惠存款回存和高階主管扣減不足更甚產生回存現象之兩大缺失。

### 一、基層公務人員優惠存款回存問題

誠如上述在民國 95 年改革方案實施 3 年以來，因公式設計的現職待遇之認定上導致了服務年資愈長者，退休所得扣減愈多，且形成「肥大官瘦小吏」的情形，產生公平性之質疑。因此 99 年改革方案改變了現職待遇計算方式，不再將主管加給計入，而改以「本俸之 2 倍」為現職所得計算基礎，企圖改變 95 年方案「肥大官、瘦小吏」之負面情形，根據 99 年改革方案之公式計算結果，部分退休人員依 99 年方案的公式計算後，優惠存款額度可適度調增而辦理回存，因此臺灣銀行湧入了優惠存款本金回存之人潮。

面對 99 年改革方案實施後造成基層人員優惠存款額度調整的問題，受訪者認為：

「因為這個公式一變，它可以回存的金額變多，回存以後就是造成我們政府每一年要多負擔很多的優存利息，覺得這個問題上，大家有很多意見，那時候整個社會譁然，這是一個所以要變，最主要的動機是這樣。」（B，9-11）

「那 100 年 1 月的那個方案，如果只照本俸 x2 的 75% 到 95%，顯然是要恢復更多的公保優存，那回存呢是一個很敏感的動作，所以這顯然就變成是一個風暴。」（C，15-20）

「那優惠存款的辦法出來以後，結果發生什麼問題？以民進黨來說等於比原來 95 年的待遇還拿的更高。」（G，94-95）

99 年改革方案是基於 95 年方案之缺失而調整的，受訪者提到：「大家覺得本來應該要改革，那改了半天，又反而讓人家回來，那大家覺得，這個方向是不對的！那當然當時是希望透過這個方式把肥高官瘦小吏的缺點，把它改過來，這是這樣，那反而造成讓人家可以回存，造成不諒解，那必須要趕快再去調整。」

（B，12-15）。綜合多位受訪者之訪談內容，可以了解 99 年方案本欲意解決 95 年方案肥大官瘦小吏之缺失，但回存的舉措卻牽動了社會敏感神經，因此 100 年改革方案的快速推行與優惠存款的回存有著莫大關聯性。

其中針對優惠存款額度調整的舉措，受訪者 B 更進一步的認為由於公、教人員的優惠存款法源不一，公務人員的優惠存款已於民國 99 年 8 月 4 日法制化，明文規定在公務人員退休法第 32 條中，所以關於公務人員的優惠存款回存，受訪者 B 表示：「我們是給人有半年的時間，公務人員因為退休法過了，所以有半年的時間給人家準備，所以公務人員是沒有問題的。」（B，116-118）。但教育人員的優惠存款遲遲未入法，僅規定於公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法，因此教育人員在規定優惠存款的回存期限上的短促，成為爆發回存風暴的關鍵原因。受訪者 B 指出：

「那回存老實講問題是出在教育人員這邊，他們通知的人家要在 3 天內回存，有的人沒有辦回存幾十萬幾百萬，告訴他們說我限定你在什麼時間裡要把這個錢存進來，不存進來就不算，對有些人來講，你要我 2、3 天去籌幾十萬，我去哪裡籌？問題是從這裡爆發的。」（B，112-115）

「教育人員是給人家 3 天的時間，3 天要人家存幾十萬，難怪人家會火大阿！關鍵是在那裡。」（B，118-119）

## 二、高階主管優惠存款大多扣減不足，更甚產生回存現象

99 年方案實施後除了造成上述的基層人員優惠存款本金回存的情形之外，由於高階主管的人數較少，加上部長級以上的政務人員大多不用扣減，多扣的金額沒有辦法弭平基層回存的金額，再加上當時新聞報導指出某些特定的政務官依照 99 年改革方案之計算後，還可以再增加優惠存款的本金額度，受訪者對此也表示：

「最主要原因是那天晚上，三立新聞的報導，說連戰副總統一個月可以領 20 幾萬，這件事情就黨看到了，總統府就打電話來問。」（A，5-6）

「主要關鍵是對高階一毛錢都扣不到，大家的基本思維就覺得這樣不公平，考試委員基本的動機是這樣。」（B，90-92）

對照當時的新聞報導，包含 TVBS 於 1 月 2 日的電子新聞<sup>5</sup>中質疑特定政務官的回存金額，自由時報<sup>6</sup>與蘋果日報<sup>7</sup>更於之後指出以卸任副總統連戰、李元簇為例，依 99 年改革方案計算，由於兩者的可優存金額增加，因此每個月可增加 10 幾萬元之利息收入，面對各家媒體的檢視以及社會輿論的指摘，銓敘部指出這兩個個案為退休所得替代率規定改變下所造成之特例，對此受訪者認為：

「但是這種人畢竟是很少，很極端的現象，我們確實沒掌握到，真的覺得或許他們心中對這件事的政治敏感度沒有太夠，我想銓敘部或許也不是故意的。」（A，90-91）

---

<sup>5</sup> 資料來源：TVBS（2011 年 1 月 2 日）。18%存額度復活！軍公教搶回存。TVBS 電子報，2014 年 3 月 11 日，取自：<http://news.tvbs.com.tw/entry/42063>

<sup>6</sup> 資料來源：楊久瑩（2011 年 1 月 13 日）。銓敘部試算 18 趴新制 連戰利息可從月領 3 萬增為 16 萬。自由時報電子報，2014 年 3 月 11 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/459797>

<sup>7</sup> 資料來源：蘋果日報政治中心（2011 年 1 月 13 日）。18 趴 連戰月息增 10 幾萬。蘋果日報電子報，2014 年 3 月 11 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110113/33108407/>

「或許行政機關認為我這個設計這個制度沒有問題啊，那或許他們覺得回存也是合理的，它只要在這個公式之下就是 ok 的。」（H，225-226）

主管機關於基於改正肥大官瘦小吏的立場下，設計出 99 年改革方案，但在計算高階主管優惠存款額度上，仍出現極端值可回存部分金額的情形，鑑於前述，受訪者認為主管機關雖有漏未斟酌之缺失，造成此一情形的發生並非刻意也是始料未及的，誠如受訪者 A 認為：「坦白說，當時是沒有想到我們這次的改革，竟然回復的情況，對於這些極端值造成這麼強烈的影響。」（A，13-15）。因此考試院、銓敘部等主管機關在研擬方案的過程當中，對於掌握此疏漏有關資訊的程度，是否稍顯薄弱？受訪者 A 解釋：

「當時院裡面的資訊掌握程度是不夠的，院裡面當然當時對這件事情，如果他知道會發生這種情況，怎麼可能讓 99 年的方案過呢？必然會去做調整，不可能讓它過。」（A，76-78）

在有關主管機關在研擬 99 年改革方案的職掌上，主要是分為負責擬議的銓敘部，受訪者 B 提到：「擬議方案是銓敘部去處理的。」（B，59）。待銓敘部將方案擬議完畢之後，把案子送進考試院完成合法化，受訪者 F 表示：「基本上都是銓敘部發動的，那銓敘部送案到考試院。法制的主管是考試院這邊嘛。」（F，152-153；130）。因此在銓敘部與考試院兩者之間的互動上，是否出現了溝通的落差進而導致高階政務官回存金額增加的缺失，對此受訪者認為：

「最關鍵是原始在銓敘部所發動的、所形成的政策，那個內容才是最重要的，到考試院這邊來要修正的其實很少，最原始形成的那個政策最重要。」（F，176-178）

「或許銓敘部覺得說這群人本來就是例外的，本來法官他們是用退養金，那政務官的人數其實很少。」（A，82-83）

綜上所述，99 年改革方案所導致高階政務官回存的問題，主要原因是因為

民國 95 年改革方案規定退休替代率的上限，簡任第十二職等以上軍公教人員以 75% 至 80% 為上限，但 99 年改革方案則不再分職等高低，是以年資 25 年至 35 年之不同，規定 77% 至 97% 的上限，造成高階政務官極端值優存額度增加。依當時報紙報導，銓敘部表示 99 年方案所形成高階政務官回存現象僅有兩例<sup>8</sup>，研擬機關基於導正肥高官、瘦小吏之初衷而重新規定與設計計算公式，對於研議 99 年改革方案的政策思考，受訪者 B 認為：

「那我們這邊在政策思考上大概就是 95 年改了，那因為有一些後遺症，所以 99 年又改了，老實講 99 年改了那比較公平，那問題是造成有回存的現象。」(B, 98-100)

因此依受訪者 B 所言，99 年改革方案之缺失或許是考量到整體的規劃而疏於斟酌到極端值，但誠如受訪者 A 表示：「但是你說它是小細節，它不該稱為是小細節，但是就是沒注意到。」(A, 79-80)。所以無論銓敘部是漏未考量到極端值之影響，抑或是認為這些人就是特例，這個原因成為 99 年方案在改革一個月後快速再度調整的導火線之一。

### 三、基層回存及高階政務官扣減不足更甚回存所產生之後續效應

誠如前述，99 年改革方案所形成的基層公務人員優惠存款回存和高階主管扣減不足更甚產生回存之兩大缺失，不但引起了社會上輿論的討論也產生了政府財政負擔更加吃重的問題，以下就其所造成之後續效應分析之。

#### (一) 政府財政負擔並無明顯減輕

99 年改革方案旨在改正 95 年方案肥大官瘦小吏之缺失，但由於高階主管的人數較少，加上部長級以上的政務人員，大多不用扣減，多扣的金額沒有辦法弭

---

<sup>8</sup> 資料來源：資料來源：蘋果日報政治中心 (2011 年 1 月 13 日)。18 趴 連戰月息增 10 幾萬。蘋果日報電子報，2014 年 3 月 11 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110113/33108407/>

平基層回存的金額，致外界批評 99 年方案將增加政府財政負擔且有退休所得替代率偏高的問題（銓敘部，2011d）。

銓敘部（2011d）的新聞稿提到，考量整體退休法制的改革，民國 99 年的方案仍會為政府節省支出，但若單純計算優惠存款部分，確實會比民國 95 年第一次改革方案增加支出，由於中央政府與地方政府均須分擔軍公教 18% 優惠存款，因此受訪者 G 表示：

「那地方也反彈啊，當時優惠存款已經改成這樣了，所以各縣市政府說我優惠存款已經降低了，從 95 年到 99 年、100 年已經 5 年了，好那你中央政府給我補回去。」（G，96-98）

面對優惠存款回存恐加劇的財政負擔，因為地方政府也須分擔支付優惠存款，如今因回存而增加的優惠存款利息，地方政府是否有多餘的財源能夠支付？受訪者 G 表示地方政府是持反對態度的：

「地方政府影響很大啊，有一個地方政府說假設從 95 年實施到現在節省 3 億，你現在要馬上恢復增加，這些錢你中央來補，中央怎麼會補？不可能嘛。」（G，108-110）

「你地方政府本來可以節省 3 億，你現在一搞我又要多 3 億，是你中央政府要出嗎？」（G，248-249）

臺灣智庫（2011）則批評若高官可領取金額限縮太少，那可以再針對這部分予以降低，而不是降了少數人而調升更多人，讓國家財政更不堪負荷，所以為兼顧政府的財政以及人民的期待，應該要再做調整來訂定更公平合理的方案。因此銓敘部（2011c）新聞稿指出為解決高階政務官可領取金額限縮太少或更甚回存之問題，將研議對領取退休金之政務官的 18% 優惠存款金額設定上限，對照 100 年之再調整方案（2011e），特任政務人員應比照公務人員的規定辦理，並限制其公保養老給付可以優惠存款的金額，由原來的最高 330 萬元，改為最高 200 萬

元，其主要受到影響的是領月退休金優惠存款額度較高的退休政務官，但事務官則不受影響。而有關所得替代率問題，隨 18% 優惠存款金額設定上限後，領月退休金政務官的所得替代率就會降低，不需另加變動。

## (二) 社會輿論高度討論

誠如前述，99 年改革方案於 100 年 1 月開始實施之際，基層公務人員優惠存款回存和高階主管扣減不足更甚產生回存的現象已引起注意，TVBS 電子新聞於 1 月 2 日開始討論，一連幾天優惠存款回存議題成為各家媒體爭先報導之議題，隨著發現特定高階政務官還可增加優存額度的情形，社會氛圍反彈的聲浪更是達到最高點，對此受訪者認為：

「人家會想說已經改革都改的好好的，你怎麼又回存呢？你執政之後馬上又回存，讓它回過去，這種輿論的壓力排山倒海而來。」(F, 124-126)

「那回存呢是一個很敏感的動作，尤其是在選舉前後，容易被認定是跟選舉有關係，那這個事情在選後被提出來檢視，所以從 100 年的 1 月大概是 5、6 號之後媒體上有非常多的報導跟批判。」(C, 17-19)

在面對排山倒海的輿論壓力，大多是認為軍公教的 18% 優惠利率相對於現在低迷的定存利率落差極大，受訪者 F 指出：「看到社會一片的輿論，說哪有這個 18%，利率這麼低，怎麼會有這個 18% 呢？社會當然沒有辦法接受嘛。」(F, 122-123)。所以針對此反彈聲浪，銓敘部 (2011f) 認為民國 99 年的調整方案雖然有非常清楚的政策目標，也有非常合理的配套設計 (整套退休法制的改革)，但在有心人士民粹式地政治操弄之下，刻意忽視優惠存款制度的歷史共業背景，直接把 18% 和一般存款利率比較，造成社會的對立與公務人員被汙蔑等嚴重的激化現象，為杜外界所謂「退休公務人員退休所得超過現職待遇」的指摘，以免公務人員再度受到不實汙蔑，必須將之調整。受訪者 F 表示：

「所以這就是世代的剝奪嘛，行業的不平等、世代相對的剝奪，所以創造很多的危機感，來讓你這個 18% 是不公不義的，這已經變成是汙名化了，他不知道公務人員拿了多少錢嗎？這是很可憐的。」（F，201-204）

再者，銓敘部對於民意的回應情形，受訪者 F 指出：「（民意反應）怎麼改革方案又可以回存咧，就開始攻擊開始罵，這個時候銓敘部就開始慌掉了，所以就趕快再做一個案，所以銓敘部沒有立場嘛，自己對自己的改革方案也沒有辯護的能力，人家一攻擊批評，馬上就又改了。」（F，34-37）。因此受訪者 F 認為銓敘部對於自己所擬議的案子，並無政策辯護的能力，碰到民意排山倒海而來的反彈，僅能快速的再推行一個新的改革方案來取代被批評的案子。

「所以這沒有去辯護，沒有為這個制度自己的改革沒有去辯護，外界的壓力來、整個的輿論壓力來，那就整個改掉，就迅速取代的原因就是這樣而已嘛。」（F，101-103）

「自己主管的人沒有為政策辯護，沒有做一個非常詳細的說明，不過講一個比較良心的話，在那種氛圍裡面沒辦法辯護，排山倒海輿論的來，那我們就沒有這種人可以去辯護，就趕快就去擬了一個案去替代，來平息這個事情。」（F，113-116）

銓敘部（2011e）提及為回應民意，即政府對公務人員與一般民眾的照顧不應有太大差距，社會福利的資源應該公平分配給各不同族群，因此須對 99 年方案再做調整，同時關中（2011）認為對民國 99 年方案再調整的原因在於為呼應社會輿論強調社會公平的原則，受訪者 A 表示：

「你就必須要回應現階段的這種環境，去怎樣的改，改到它也能夠去符合一定的合理性、正當性，才能夠有存在的可能嘛，否則它就會不見了阿。」（A，22-24）



## 貳、 政策流

根據 Kingdon (1984: 122-125) 認為在政策流當中有不同的政策社群，因此其中有各種意見、思想，很多人都希望自己政策建議能受到重視，所以他們致力於向其他人倡導自己的理念，依照政策社群的整合程度不同，形成不同的政策發展型式，造成不同的意見之間相互對抗，並以各式各樣的方式彼此結合。以下將分析在 100 年改革方案中各政策社群之互動情形。

100 年改革方案依據受訪者 B 所言：「我說它是一個 *top down* (由上而下) 的決策模式。」(B, 23; 32)。所謂由上而下的決策模式是指由上級機關或首長主導政策制定方向，政策制定者決定目標，政策執行者實現目標，(吳定，2003: 237)，對此受訪者指出：

「由總統府黨政的協商，這裡邊有國民黨的代表、總統府的代表、銓敘部、行政院都有代表來協商，所以你們當時看到報紙，在報紙可以看到府院高級的協商在那裏，協商出來的結果就是要砍阿，就這樣定下來。」(F, 106-109)

「參與的人大概是有關的主管機關都來，真的不是哪一個人可以決定的，就算有某人他心裡想怎麼樣，但是要透過很多大家討論、專業意見提出來。」(B, 108-110)

誠如前述，公務人員優惠存款改革方案的規劃者為銓敘部，關於銓敘部需要擔負的專業角色，受訪者認為專業是不可或缺的，其所提供的專業資訊將會影響決策者的政策決定，但不該出現專業偏執的情形。

「主其事的主管人員，他就有他專業的偏執，又不能宏觀，其他的都看不見。」(F, 192-193)

「做政策的人，技術官僚之間互相會影響的，我的想法會影響你技術官僚的作業嘛，那作業整個的資訊啦整個的資料會影響高層嘛，所以這是互相在牽扯的。」（F，248-250）

銓敘部則將規劃完畢的案子送至考試院，交至考試委員所召開的院會合法化，兩者的職掌就如受訪者所述，彼此之間的互動相當緊密。

「那決策單位是考試院，我們銓敘部擬的方案一定要放到考試院去做政策決定，那考試院這個政策決定之後，理論上講就可以付諸實施。」（B，59-61）

「考試院當然是一個合法化的機關阿，因為這個案子是行政命令，然後這個行政命令必須要經過考試院院會通過，通過之後才可以發布生效。」（A，39-40）

銓敘部與考試院之間的互動是需要協調與配合的，但在兩者的互動之間，縱然考試委員對於此快速通過的方案不甚同意，受訪者認為不滿是來自於考試院應該要獨立行使職權，而非為了使改革方案快速通過而受制於外在壓力，也因為考試院院會採行合議制，即使有委員對方案抱持反對立場，仍是會以相互尊重彼此來達成共識。

「就算是有任何一個考試委員表達不滿，他認為考試院是獨立機關，不必面對外在壓力 他們的不滿不是政策內容的調整，而是考試院是一個獨立的機關，不可以把手伸到裡面來。」（A，43-45）

「你看，考試委員覺得「窩囊」，1月31也是「窩囊」，那怎麼辦呢？但是大家對主要的政策內容是沒什麼爭議的。」（A，65-66）

「我還是必須尊重很多人，我不能堅持嘛，我沒有立場堅持，我不能堅持，雖然我獨立行使職權，但是我講話是我一個人的事情，所以最後還是很快的考試院就同意了就通過。」（F，172-174）

公務人員的優惠存款改革是由銓敘部負責，而教育人員的優惠存款改革則是

由行政院教育部負責，因此為達成公、教人員改革方案的合理性和一致性，銓敘部與行政院之間的溝通、協商也是相當頻繁，基於專業考量，通常都是銓敘部負責擬議改革方案，行政院就是負責配合，受訪者認為：

「公我們通常都當作是一個母體或是領頭羊，就跟我們的退撫制度一樣，那我們怎麼改，那基本上他們就是搭配的怎麼改。」(A, 32-34)

「行政院何必現在又惹進來，把事情都攬回來呢？你考試院惹的禍你們自己去弄阿，所以都是由考試院這邊來決定，那行政院這邊就是配合這樣。」(F, 147-149)

「那後來馬上一個月處理，那是集體決策，大家一起動，那時候就沒有我們怎麼動，是大家協商結果一起動，談起來其實 18%並不是說我們各做各的，要做之前大家都會協商。」(B, 75-77)

由於 100 年改革方案是在 99 年方案推行的一個月之後快速通過實施，期間有鑑於時間的短促以及上級機關的強力主導，相關的政策社群並無法提供相關的資訊給主管機關參考，再加上方案的專業性，使得政策社群能夠涉入的程度更加低落。

「你必須要意會這件事情的時間很短，這個過程中你根本就沒有辦法再說去找學者或是其他團體。」(A, 60-61)

「老實講，那一次因為時間很倉促.....一個禮拜後趕快就討論了，一個月之內我們有三次中間會議討論就決定，所以那時候老實講不包含其他的。」(B, 112 ; 122-123)

「是因為這個實在是太專業了，你不可能去介入這個嘛。」(F, 278)

至於相關政策社群就 100 年改革方案與政府之間的互動以及政府的回應程度，也是認為在 100 年政策方案制定的過程當中，政策社群無介入及傳遞想法的空間，僅是被被動的告知改革結果。

「沒有沒有沒有介入，因為我們也是屬於被蒙在鼓裡的，對就是因為它太快了。」（C，88-89）

「我記得那時候理事長是在教育部方案公佈的前半個小時，被常務次長告知，那這當然是很不禮貌的，雖然是告知了，但是就是完全沒有談論（抗議）的空間的。」（C，94-96）

「老實說我們只是被告知的，只有建議權。」（D，108）

## 參、 政治流

正當 99 年改革方案實施時，卻受到社會、媒體和民進黨進一步的質疑和批評，認為該方案反而會增加政府財政負擔金額，所得替代率也仍高，並大幅抨擊此方案造成社會不公義。因此政府基於回應民意、穩定社會氛圍的考量之下，便於在短短的一個月之內，考試院、行政院與國民黨高層三度舉行跨部門會談，相互交換意見（B，121-123），受訪者表示：

「所以在很短的時間內轉變，那是一個政治考量，但那個時候不得不去處理。」（B，41-42）

「這個政治的考量就凌駕於專業的考慮。」（F，64）

100 年改革方案在一個月內推行，其研擬的方向與先前的改革方案並無相差太大，在奠基前面兩次改革的計算公式之下，分為兩階段分別計算公保養老給付優惠存款的額度後，再與改革前原來可以辦理優惠存款的額度比較，取最低者，即為實際可辦理優惠存款的金額及調降政務官可優存之金額，可改善此種高、低階層人員扣減情形嚴重失衡現象，形成「瘦高官、補小吏」的情形。

「在很短的時間裡面，大家要去做一個很理想的決策老實說有困難，就把以前的那套，再把它翻出來再調整，那後來的公式跟 95 年的公式是不盡相同的，但是很相似的。」（A，49-51）

「執政黨為了快刀斬亂麻，就採取了一種方式就是它也不能動法律規定的75%到95%，但是自己另設的第二道門檻，就是所謂的第二刀，而第二刀的公式比較像，不完全是啦，比較像95年2月16號的這個版本，那這個原因是因為設計取代案的文官他本也就是設計95年2月16號的文官，換句話說他們因為沒有換，所以他們就想出一套獻策、解憂，就是我不能夠去改變法律，那我就額外再加一刀，坦白說額外再加一刀是沒有被法律授權的，但是為了解決問題也顧不了這麼多了。」（C，27-33）

其中研擬95年優惠存款改革至100年改革方案的執行者，皆是同一批官員，受訪者提到：「那當初的銓敘部長剛好就是後來的考試院長，這也是一個非常巧合。」（C，161-162）。若是相同的規劃者，其改革方案為何一變再變呢？除了前述所提到有受訪者認為主管機關缺乏政策辯護能力之外，也有受訪者提到這可能是受到政治的左右。

「銓敘部這批人還是同一批人，就是我常常講的，向左走向右走而已啦！它在民進黨的時候向左走，你國民黨的時候向右走。」（E，197-198）

「當初這批人在擬定，這些文官他們只聽命於上面嘛，聽命於上面的結果就是他做啦。那你說文官他是不是在看風向球？他有理性決策嗎？」（E，31-32；51-52）

當時在野黨民進黨對於民國99年回存問題也是大肆批評及攻擊，其所引起政治效應和民意反彈的氛圍，為100年改革方案的快速推行助了一臂之力，但由於99年改革與100年改革之間只隔一個月，民進黨在這短短的時間內並無法實質介入、影響，僅能透過塑造社會氛圍來批評此次改革。

「民國100年2月這次，民進黨從頭到尾根本就來不及阿，我說句實話，他們根本就來不及參與阿，他們恐怕也沒料到事情會這樣演變。」（A，51-52）

「那當然在這裡面是政治的因素很大，民進黨當然一直吵嘛，你國民黨執政就把我民進黨改革的東西拿掉。」（G，137-138）

「假如沒有在野黨的反對、攻擊，不會引起輿論這樣的排山倒海的壓力，那就照之前的方案通過就好了啊，就是受到這個壓力讓你不得不一個月就改掉嘛，那就是政治壓力還有輿論壓力阿。」（F，407-410）

但在民進黨大力攻擊回存問題時，前立委邱毅於民國 100 年 1 月 12 日在政論節目爆料民進黨蔡英文主席也有領取 18% 優惠存款，其優存額度達新台幣 410 萬元，換算年領優惠利息 73 萬元，平均每月 6 萬多元<sup>9</sup>，致外界批評「既要拿又要罵」<sup>10</sup>，對此受訪者認為：「因為民進黨的黨主席也在這一波的紛擾裡面，她也沒有什麼立場出來再把戰線拉得更長。」（C，57-58）。因此國民黨趁著民進黨挨受回馬槍，無力回應之際，快速的在一個月內推行新的 100 年改革方案，關中（2011）也表示毫無疑問地，這是一項具有高度政策意義的政治決定。

#### 肆、 政策企業家

所謂政策企業家是會投入時間、精力、金錢等資源來促進某一主張 (Kingdon, 1984: 181-182)，並負責發現、提出政策問題，促進政策問題進入政策議程且主持政策調查研究，同時組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同的利害關係者進行溝通，和促成政策方案之形成及維護政策之推動及執行 (Luke, 2000)。而 100 年方案之所以能夠在 99 年改革推行一個月後迅速取而代之，其背後是否有政策企業家的倡導呢？以下分述之。

---

<sup>9</sup> 資料來源：溫貴香（2011 年 1 月 13 日）。18 趴優存 蔡英文：即起放棄。中央通訊社電子報，2014 年 3 月 15 日，取自：<http://www.cna.com.tw/news/FirstNews/201101130036-1.aspx>

<sup>10</sup> 資料來源：蘋果日報（2011 年 1 月 15 日）。蔡英文：不領 18 趴 無力捐公益。蘋果日報電子報，2014 年 3 月 15 日，取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110115/33114827/>

形成 100 年改革方案的決策為由上而下的模式 (B, 23)，是由上級機關或主管來主導，領航著政策方向的擬議，對於引領 100 年方案快速改革的關鍵人，受訪者認為馬英九總統當時處於主導的角色。

「一定是總統，考試院的，重要的人都在裡面，所以我說他是一個 top down 的決策模式。」 (B, 31-32)

「當然總統不可能指示你，只是當總統有這種想法時，實際上大家會高度尊重總統這樣子，所以這次史上最快的一次修法。」 (A, 47-48)

而除了總統之外，國民黨的黨部高層也對此改革案主導了一定的程度，銓敘部 (2011c) 的新聞稿提到，當時曾針對 99 年改革方案的缺失與國民黨高層進行協商，再者依據新聞報導，曾有中高階公務人員因 99 年改革案向當時的國民黨秘書長陳情<sup>11</sup>，在在的顯示出執政黨高層對於 100 年改革推行擁有一定程度的掌握，對此受訪者認為：

「國民黨一看苗頭不對，國民黨黨政我記得，馬上要把那個取消，在黨部裡面沒有辦法抵擋就取消掉。」 (G, 100-101)

「國民黨是一定有介入的，國民黨是要解自己的套，那剛好國民黨在那個月也剛好是人事改組，就是五都選完了嘛對不對？剛好黨的秘書長金溥聰也要去職，那不知道是金溥聰，應該是金溥聰和馬先生啦，就是決定要把燙手山芋給快速解決掉，於是呢就在一個月內搞定這件事。」 (C, 50-53)

「秘書長有扮演一定的角色，他們有這樣的一個想法後，接下來就開始推動。」 (A, 58-59)

因此依據 Feeley (2002: 126) 指出，一位成功的政策企業家能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於選民團體有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性極

---

<sup>11</sup> 資料來源：曾韋禎、楊久瑩 (2011 年 1 月 4 日)。修法沿革 獨厚公教 18 趴爭議不休。自由時報電子報，2014 年 3 月 15 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/457399>

大化。誠如前述可知民國 100 年改革方案之實行，乃是由總統及國民黨高層主導之結果，研擬的一個月過程中是由總統府黨政進行協商，包含有國民黨的代表、總統府的代表、銓敘部、行政院的代表來協商三次（B，121-123；F，106-109）。在內部高層達成共識之後，再交由主管機關銓敘部來進行方案的規劃，受訪者表示：

「當時在府院的協調過程當中都是非常高級的，不是主管機關銓敘部、考試院可以決定這個事情的。」（F，119-120）

「銓敘部在形成這個政策的過程當中，有沒有其他的壓力？我不能講，因為現在人都還在，我講了會得罪人啊，我不能講阿，我知道的，一定有壓力的嘛。」（F，154-156）

所以連結前述內容，政府雖然無試圖說服或倡議有關之政策社群，相關的政策社群也十分一致的認為 100 年方案的研擬時間匆促，都是在 100 年方案即將拍板定案之際才接獲消息，根本就沒有參與或溝通的機會，受訪者 C 認為：「在研擬的過程當中，外界完全沒有訊息也沒有報導，只知道它陷入僵局，然後沒有人會感受到國民黨會用這麼快速的政治動作來快速解決，而且是在當月發生的紛擾，在當月月底而且是春節前兩天，透過考試院院會、行政院院會立刻就把它給通過。」（C，89-92）。但政府當時積極的促進政策問題進入政策議程，並組織政策之制定，主導政策方案之形成及維護政策之推動及執行。有鑑於此，民國 100 年的優惠存款改革方案是由總統及國民黨高層主導及指揮主管機關銓敘部來進行方案的規劃，所以縱然政府於此次改革中缺乏了與相關社群倡議的過程，但其行動及理念的本質（蘇偉業，2009），使得本研究認為就政策企業家的角色運作上，總統及國民黨高層發揮了一定的影響力。

## 伍、 小結

本節主要探討民國 100 年方案為何能在短短一個月內取而代之的原因，經由



前述的分析整理，可以得知是問題流、政策流、政治流之流動所導致。由基層人員優惠存款本金回存及高階主管扣減不足更甚回存之兩大缺失的「問題流」揭開序幕，進而導致社會氛圍裡出現了政府財政負擔過重和不公平的批評聲浪，而執政黨為回應民意、安撫人心，便在 99 年改革案實施的第 11 天，召開高層的跨部門會談，快速的在一個月之內拍板定案，此乃「政治流」加入流動，與 Kingdon (1984: 168) 提出問題流或政治流的發展是政策窗開啟的首要因素理念吻合，當民國 99 年方案因問題流或政治流的發展而進入改革的政策議程之際，銓敘部規劃的民國 100 年再調整方案於政策流中被提了出來，雖然此次改革在政策流中缺少了相關政策社群的參與，不過在政策原湯中仍產生了解決方案，所以問題流、政策流、政治流三流匯集，致使民國 100 年優惠存款改革方案在 100 年 2 月 1 日實施。最後因為 100 年方案由總統及國民黨高層主導，指揮主管機關銓敘部來進行方案的規劃，雖然中間缺乏了與各政策社群倡議的過程，但由於上級能夠導致資源配置的改變，且擁有領導魅力或權威等人格特質，使得在政策企業家的角色上，總統及國民黨高層發揮了一定的影響力。

## 第二節 將優惠存款納入民國 102 年金改革方案

軍公教 18% 優惠存款從民國 95 年開始改革以降，期間歷經了民國 99 年改革及 100 年改革，到了民國 102 年更是將優惠存款納入軍公教年金改革的一環，本節主要透過政策窗理論中的問題流、政策流、政治流三流，來探討優惠存款改革從 95 年至 100 年的單一改革，轉變成為 102 年軍公教年金改革方案一環的相關因素，並探究是否有政策企業家涉及其中以成功推動。

### 壹、 問題流

綜觀從民國 95 年至 100 年的改革方案，皆是以設計退休所得替代率的公式

來規定可優存金額的上限，除了公式上分子、分母的設計及替代率之上限規定不同之外，在這三次改革方案的退休所得替代率公式中，公保養老給付優惠存款每月利息皆是處於分子的位置，可見若欲調降退休所得替代率，公保養老給付優惠存款每月利息勢必為調整的核心部分，遂以下將針對導致優惠存款納入年金改革的原因來作探討，根據歸納包含了軍公教人員退休所得替代率偏高、退撫基金的財務危機、不盡合理的優存補貼措施，遭致抨擊污蔑及加速軍公教 18% 優惠存款落日等四大因素。

#### 一、軍公教人員退休所得替代率偏高

公務人員退休金內涵，屬舊制部分是以本(年功)俸 1 倍計算並十足發給 930 元實物代金，而新制部分則是以本(年功)俸 2 倍計算，所以當二種制度交互取得彼此最優條件的年資組合，也就是舊制年資 15 年及新制年資 15 至 20 年者，再搭配公保養老給付優惠存款措施之下，自然會產生退休所得偏高的問題(銓敘部，2013c)，此外受訪者 G 認為要認為退休所得替代率高的問題，與公務員待遇的功俸計算有關，其表示：

「雖然我最高五職等，但是我的功俸到五功十，五功十相當於薦任八職等，那你六功六、七功六、八功六、九功七，九功七就是現在的老師待遇，九功七相當簡任，他雖然是薦任最高級但是他能到簡任，問題出在這裡，這一點。」(G，56-59)

「就是我們用本俸的 2 倍，那本俸的 2 倍你看看待遇計算的時候，本俸 2 倍就像剛剛九功七這相當於簡任，這些待遇你給他計算他的本俸是很高，等於佔總額裡面的 60% 幾，那本俸 2 倍這樣去算薪資就很高啦。」(G，59-62)

綜上所述，銓敘部(2013a)依照每個職等的最高功俸設計出任職 30 年及 35 年的退休所得替代率，如表 11 所示，任職 30 年各退休等級若不含優存利息的退休所得替代率皆在 60% 以上，而各退休等級的非主管人員的退休所得替代率

更都高達 80% 以上；接著誠如表 12 所述，以委任第五職等至薦任第九職等的非主管人員而論，其所領的退休替代率超過 100%，也就是有超過現職待遇的情形。

表 11：以 30 年退休年資計之退休金（不含優存利息）所得替代率概算

退休等級 主管/非主管	五功十		七功六		八功六		九功七		十二功四	
	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管
退 101 年退休	83%	89%	81%	88%	78%	86%	79%	89%	62%	81%
休 102 年退休	83%	89%	81%	88%	78%	86%	79%	89%	62%	81%
所 103 年退休	83%	89%	81%	88%	78%	86%	79%	89%	62%	81%
得 104 年退休	83%	89%	81%	88%	78%	86%	79%	89%	62%	81%
替 105 年退休	83%	89%	81%	88%	78%	86%	79%	89%	62%	81%
代 率										

資料來源：銓敘部（2013a：7）。

表 12：以 35 年退休年資計之退休金（不含優存利息）所得替代率概算

退休等級 主管/非主管	五功十		七功六		八功六		九功七		十二功四	
	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管
退 101 年退休	90%	96%	88%	95%	85%	93%	85%	96%	67%	87%
休 102 年退休	92%	98%	90%	97%	86%	95%	87%	98%	69%	89%
所 103 年退休	93%	100%	92%	99%	88%	97%	89%	100%	70%	91%
得 104 年退休	95%	102%	93%	101%	90%	99%	91%	101%	72%	93%
替 105 年退休	95%	102%	93%	101%	90%	99%	91%	101%	72%	93%
代 率										

資料來源：銓敘部（2013a：8）。

除了前述所說功俸設計會造成公教人員的退休所得替代率高之外，目前退休

所得替代率是以本俸的 2 倍做為退休金基數內涵，受訪者 B 認為本俸的 2 倍有些偏高，其表示：「現在假如說本俸 2 倍，本俸 2 倍那真的很高，有的人像我們 6、7、8、9、10 甚至到 11 職等這幾個職等，本俸就占他一個月薪水的 65%，本俸的兩倍就是 130，130 的 9 成就是 117，還是很高啊！那你用本俸的 2 倍顯然有問題啊！所以就把本俸的 2 倍往下調，為什麼方案裡面有調到 1.6，是希望 1.5 倍、1.6 倍、1.7 倍讓它變成接近 100。」(B, 194-198)。但光調降退休金基數並無法達成成功壓低退休所得替代率的效果，因此也必須從調降優惠存款著手。

「方案裡面有調到 1.6，是希望 1.5 倍、1.6 倍、1.7 倍讓它變成接近 100，100 的九成當然就會低下來，這樣處理下來後還是沒有辦法達到那個目標啊！八成看有沒有辦法，那好再把優存再拿出來，所以當時優存再拿來的政策思考，是光處理退休金沒有辦法達成那個政策目標，所以必須要去處理如何再把它降下來。」(B, 197-201)

「因為優惠存款跟月退休金形成他退休所得的結構之一嘛，那你現在超過 100% 啦，要減啦這樣才合理阿，那退休金不能減，因為是法定的給予不能減，那你優惠存款不是法定給予阿，我可以減你這個阿，所以讓你的待遇不要超過 100% 嘛。」(F, 325-328)

基於要降低公教人員的退休所得替代率整體考量，故將軍公教優惠存款的改革也一同納入民國 102 年的年金通盤檢討當中，但有受訪者認為從 95 年開始就已經對退休制度做一整體檢討，僅是當時優惠存款僅為一辦法尚未法制化，而無法同步檢討，尚未法制化的原因是害怕當初若將其立法會導致優惠存款在立法院砍掉，造成退休人員的生計問題，因而與相關的退休制度並無一起檢討。

「我優惠存款比較快阿，不需要立法院，所以我一開頭就講我根本就不需要報你立法院備查，我優惠存款只是要點而已啊。」(G, 199-200)

「只是我當時沒把它納入退休法裡面，把優惠存款拿掉原因，當時考試院考慮到的結果，兩個辦法一個是納入，另一個是不要納入，那考試院也考慮到我剛才說到確實的問題，立法院不同意把它（優惠存款）拿掉，那過去的怎麼辦？你這 30 幾萬的軍公教的優惠存款怎麼辦呢？所以當時我們考慮到社會的氛圍還有很多的考慮，所以當時就沒有把優惠存款納入退休法裡面。」

(G, 217-222)

## 二、退撫基金的財務危機

這種因制度更替所造成軍公教人員退休所得替代率過高的結果，如不予適時調整改善，衍生而來的是公務人員過早離開職場，進而導致菁英人力快速流失以及人力成本的上升，終將引發政府及退撫基金嚴重的財務危機。雖然退撫基金是由政府及與公務人員共同繳費，用來支付新制年資的退休金，而舊制年資的退休金及優惠存款利息則是政府編列預算支應（銓敘部，2013c），因此優惠存款與退撫基金完全無任何關係，但鑑由是退撫基金的財務危機導致 102 年的年金改革，進而造成優惠存款也一同納入檢討，所以此處將退撫基金的財務危機做一併分析。

首先引起退撫基金改革的主要原因是來自於勞保的破產，根據勞委會民國 101 年 10 月 9 日的勞保基金委外精算結果指出，由於台灣老年化速度加快，請領老年給付人數快速增加，造成勞保基金財務負擔暴增，規模 5200 億元的勞保基金，卻有高達 7.3 兆元的潛藏債務，勞保基金將於民國 107 年入不敷出，民國 116 年將破產<sup>12</sup>。而勞保基金恐破產消息已引起勞工不安，使得消息發布後的幾日內申請勞保老年給付案件數量增幅高達六成，且請領一次金的案件也明顯提升

---

<sup>12</sup> 資料來源：廖千瑩、邱燕玲、李宇欣、高嘉和（2012 年 10 月 10 日）。勞保基金 瀕臨破產// 750 萬勞工 退休金恐泡湯。自由時報電子報，2015 年 3 月 20 日，取自：  
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/621580>

二至三成<sup>13</sup>。因此受訪者認為：

「考試院對這件事情上，要繼續推動年金改革的這件事情上，但是因為勞保在延燒，燒得我們不得不加緊腳步，那在加緊腳步的同時，就變成說我們必須要在這個時間點就去思考我們目前年金的問題。」（A，103-106）

「當時到 100 年的時候，那個勞工部的部長她要辭職之前爆出來的，爆出這個問題，當時媒體這些名嘴一直講啊，什麼公保、勞保阿虧損阿怎麼樣怎麼樣，就好像現在執政黨說政府現在財政欠幾兆幾兆。」（G，263-266）

因此繼勞保可能即將破產的消息公布之後，軍公教退撫基金的運作連帶受到高度檢視，在勞保基金委外精算結果發布的 2 天後，當時國防部長在立法院答詢時證實，按照當時去年（民國 100 年）精算數字，軍職的退撫基金恐怕於民國 107 年就會破產<sup>14</sup>。

自從公務人員退撫新制實施後，如表 13 所示，公務人員的退休人數已由 85 年度的 3,275 人，逐漸增加至 101 年度的 10,169 人，而選擇領取月退休金的人數從民國 93 年的 6,474 人，佔退休人數比例的 94%，逐年增加至民國 101 年的 10,037 人，佔當年退休人數比例的 99%。起初因為國人平均壽命不高，基於恐懼選擇月退休金可能領的年限並不長，對於退休公務人員比較沒保障，而隨著國人平均壽命增長，並於民國 68 年修正公務人員退休法增加領取月退者的保障，造成選擇領取月退休金的人數逐漸增加，受訪者 F 表示：

---

<sup>13</sup> 資料來源：張勵德、徐珮君（2012 年 10 月 19 日）。怕破產 勞保年金請領增 6 成。蘋果日報電子報，2015 年 3 月 20 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121019/34584865/>

<sup>14</sup> 資料來源：洪哲政（2012 年 10 月 11 日）。軍人退撫基金 107 年恐破產。聯合新聞網，2015 年 3 月 20 日，取自：<http://city.udn.com/54532/4879292#ixzz3VUrTktIU>

「當年退休法的規定拿月退休金的人死掉以後就什麼都沒有啦，所以有很多人在退了一個月之後死掉，死掉就什麼都沒有了嘛，所以很多退休人員就不願意去拿月退休金，大家都選擇拿一次退休金。」（F，287-289）

「民國 68 年來修正退休法，還是兩種一次退休金跟月退休金，領月退休金假如過世可以兩種選擇，一種選擇是可以拿一次撫慰金，就是不管你月退休金領了多少，還是可以領一次撫慰金……另外一種你的配偶你不拿這個，但是可以拿年撫慰金，一年可以拿 5 個基數，等於一年拿 5 個月嘛，那這時候月退休金有保障啦，後來就是慢慢慢慢大家都選月退休金了。」（F，308-315）

表 13：93 年度至 102 年度退休人數暨領取退休金方式人數

	退休人數	領取一次退休金		領取月退休金	
		人數	人數比例	人數	人數比例
民國 93 年	6,910	436	6%	6,474	94%
民國 94 年	7,703	405	5%	7,298	95%
民國 95 年	7,083	399	6%	6,684	94%
民國 96 年	6,491	330	5%	6,161	95%
民國 97 年	6,254	271	4%	5,983	96%
民國 98 年	7,004	216	3%	6,788	97%
民國 99 年	8,733	195	2%	8,538	98%
民國 100 年	10,047	137	1%	9,910	99%
民國 101 年	10,169	132	1%	10,037	99%
民國 102 年	9,489	251	3%	9,238	97%
總計	79,883	2,772	3%	77,111	97%

資料來源：整理至銓敘統計年報。網址：[http://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list.aspx?Node=449&Index=4](http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4)。

其中根據銓敘部（2013d）所公布之資料（如圖 4），公務人員的平均退休年

齡由民國 85 年的 61.14 歲，逐年下降至民國 101 年的 55.74 歲，公務人員退休年齡下降再加上國人平均壽命增長，將會造成領取月退休金之年限加長，增加財政負擔。

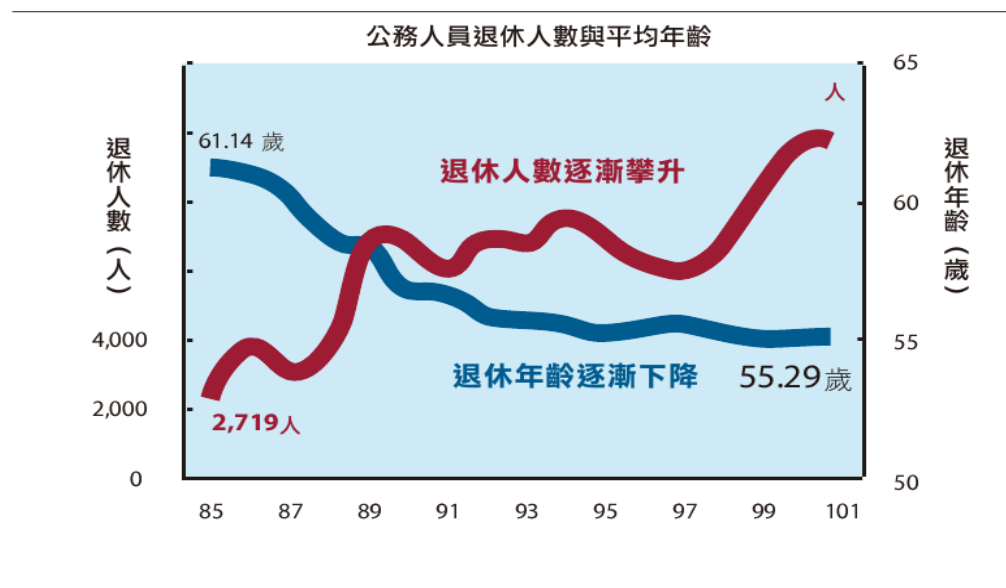


圖 4：公務人員退人數與平均年齡

資料來源：銓敘部 (2013d: 5)。

此種改變，伴隨著公務人員退休人數累增，以及國人生命的增長，使得退撫成本大幅地增加。再加上表 14 所示，根據民國 100 年的中央政府總決算報告，有關於退撫經費潛藏負債，其中退撫舊制的潛藏負債為 6 兆 531 億，退撫新制的潛藏負債為 1 兆 9,125 億。



表 14：軍公教人員退撫經費潛藏負債

退撫經費	公務人員	教育人員	軍職人員	合計
退撫 舊制 潛藏負債	1 兆 6,957 億	2 兆 6,573 億	1 兆 7,001 億	6 兆 531 億
退撫 新制 潛藏負債	7,934 億	7,936 億	3,255 億	1 兆 9,125 億
首次收支 不足年度	109 年	107 年	100 年	
破產年度	120 年	116 年	108 年	

資料來源：整理自中央政府總決算報告（2011）、銓敘部（2013a）。

在民國 104 年 1 月 28 日自由時報以頭版報導民國 103 年軍公教退撫基金收支首見赤字<sup>15</sup>，其收入為 596 億元，卻支出 630 億元，出現了 34 億元的赤字，其中公務人員退撫基金雖尚未出現赤字情形，但教育人員退撫基金收入 219 億元，支出 224 億元，赤字金額為 5 億元，依照表 14 軍職人員於民國 100 年已出現收支不足之情形，在民國 103 年更是赤字達到 38 億元，但銓敘部（2015）表示由於退撫基金已進入成熟期，支出已明顯擴大，收繳成長卻非常緩慢，以參加基金人數來看，99 年為 64 萬人，103 年已降為 62 萬人，相對的退撫支出卻大量增加，90 年支領定期給與人數為 5 萬人，103 年已攀升至 26 萬人，成長 5 倍，且基金現行提撥費率 12%，已近 10 年未作調整，以致基金財務收支失衡，但 103 年如包含基金運用收益 356 億元，則尚有賸餘 320 億元，絕無立即破產危機。

又因退撫基金長期提撥不足（制度設計當時的適足提撥率原應為 13.55%，卻只以 8% 提撥），且未能適時改善，更加重了退撫基金收支失衡與財務安全問題，依表 14 顯示，假設現行的退撫制度不作改變，預計在民國 109 年公務人

<sup>15</sup> 資料來源：林曉雲（2015 年 1 月 28 日）。軍公教退撫基金 收支首見赤字。自由時報電子報，2015 年 3 月 23 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/851220>

員的退撫基金就會首次入不敷支出，而在民國 120 年面臨破產，這是全體公務人員不得不面對的真相（銓敘部，2013c）。

### 三、不盡合理的優存補貼措施，遭致抨擊污讟

退休軍公教人員 18% 優惠存款是政策性福利措施，雖然政府在民國 84 年配合公務人員退撫新制實施，已採斷源調整，但因近年來兼具退撫新、舊制年資退休人員的退休所得，在民國 84 年 6 月 30 日以前年資所領的給與仍可以辦理優惠存款的影響下，不僅退休所得確實有明顯偏高的現象，政府的優惠存款利息差額補助也逐年累增，又近幾年又因市場利率持續調降，致政府近幾年所負擔的利息補貼，由 90 年的 557 多億，逐年增加到 101 年的 807 億餘元。

這種因制度更替所造成的問題，卻讓全體公務人員背負罵名與遭致污讟，實在不值得，所以在年金改革之際，再檢討調整 18% 優惠存款制度，實是為了減輕政府的財務負擔，也是為了不使公務人員再遭莫須有的罵名（銓敘部，2013c）。

誠如前述，軍公教 18% 優惠存款的利息支出皆是由政府與臺灣銀行負擔，並非由軍公教退撫基金支出，因此軍公教 18% 優惠存款的利息支出與退撫基金收支不足並無直接關係，但在民眾認知中總覺得政府財政已面臨巨大危機，卻仍不減少與現今利率相差甚多的 18% 優存，因此在年金檢討中再度檢討 18% 優惠存款，也是為避免軍公教人員一再受到社會輿論指責，使軍公教人員不被汙名化及承擔不實罵名，對此受訪者 A 認為：

「年金改革的同時一定也要改 18%，因為最被討論，最被汙名化的一環，即便 18% 對退撫基金是零影響，18% 是政府每年有編預算的。」（A，117-119）

「18% 在社會上變成是一個大家指責的一個標的，這也是一個考量。」（B，202-203）

### 四、加速軍公教 18% 優惠存款落日

民國 102 年的考試院提出了公教人員保險法修正草案，也就是所謂的年金改

革方案，銓敘部（2012）認為世界先進國家的退休養老年金制度，多以建構三層年金保障體系為改革重點，如圖 5，第一層為政府責任之勞工保險、國民年金保險、公教人員保險等基層年金，第二層為雇主責任之職業年金，第三層為個人責任之商業年金。鑑於國民年金保險及勞工保險年金已分別於民國 97 年 10 月 1 日及民國 98 年 1 月 1 日相繼施行，且為落實國家建構社會安全網絡之既定政策，以及總統對私校教職員之承諾，同屬第一層基礎年金性質之公教人員保險年金化，確有積極推動之必要性。其中私校老師第一層基礎年金已單獨從年金改革方案中抽離，於民國 103 年 1 月 14 日於立法院三讀通過完成年金化，目前全國共有 370 所私校，共有 63,527 名私校職員退休時皆可領取年金，已退休的私校教師可回溯至民國 99 年 1 月 1 日請領公保年金<sup>16</sup>，預估能月領 1 萬多元至 2 萬元不等的年金，由於修法追溯至民國 99 年 1 月 1 日，教育部統計首批符合支領年金資格者共有 2,790 人<sup>17</sup>。受訪者認為私校年金之所以可以脫鉤年金整體改革方案優先年金化，是因為私校教職員原先就無法優惠存款，問題相對單純再加歷經 6 年關於第一層退休給付，應該要歸入公保抑是勞保的莫衷一是，終於使私校老師單獨先年金化。

「私校老師會優先的原因，是因為私校老師沒有他們這個問題，他們沒得存 18%。」（H，148）

「那私校老師沒辦法年金化的狀況，他是比勞工更可憐的是他退休只能一次拿保險也只能一次拿，那跟勞工不一樣，因為勞工已經可以慢慢月領了，那他每個都只能一次拿，那一次拿的話他就說那你保險至少讓我年金化，因為

---

<sup>16</sup> 《公保法》中設有「追溯條款」，自民國 99 年 1 月 1 日起 5 年內，已經領一次退休金者，可以繳回後改選年金。

<sup>17</sup> 參考資料：曾韋禎、陳怡靜（2014 年 1 月 15 日）。已退休私校教師 可回溯領年金。自由時報電子報，2015 年 3 月 23 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/746940>

私校老師沒有辦法比照公務員有 18% 優惠，所以那個時候也就變成是說那我們整體要拿來看時候，那就讓私校老師先過。」（H，150-155）

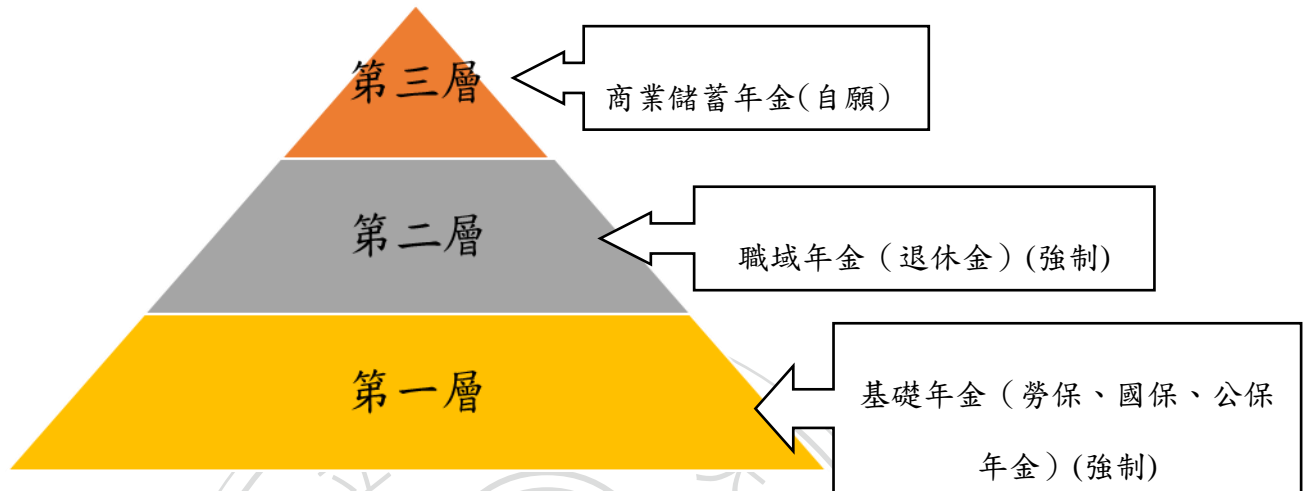


圖 5：我國三層年金架構

資料來源：銓敘部（2012：1）。

根據公教人員保險法修正草案的適用對象規範，因考量公保被保險人中，有近四成之公教人員仍享有 18% 優惠存款，因此規定在年金化後新加保者，再符合年金條件時，一律領年金，而在年金化前加保者，得在符合年金條件選擇領年金或優惠存款一次給付，避免產生社會資源重複配置之不公現象，公保年金化後，選擇辦理公保一次養老給付 18% 優惠存款者，就不得選擇請領公保養老年金給付，反之亦然。而在 0.65% 年金給付率的規劃條件下，退撫舊制年資 5 年至 7 年以下的公教人員，即可能有放棄一次養老給付而擇領公保年金，可獲得更穩定基本老年經濟支援，亦可大幅降低政府財政負擔的壓力，所以公保年金化後，尚可加速優惠存款制度之落日（銓敘部，2012）。對此受訪者表示：

「當時的一個考量是要讓 18% 走入歷史，我又不能一下讓它走入歷史，所以透過不同的途徑，一方面降利率，二方面把公保帶入年金化，公保年金的意思就是說我本來是一次給你，那後來我不一次給了，我把原來該給的錢分好

幾年給你，分幾年給你就沒辦法拿到那一筆錢了，沒有那筆錢你就不能去存 18%，所以想用這個方法導引，是這樣的思考方式。」(B, 219-224)

「我意思說我有舊制年資 10 年，但是如果將來這個法通過之後，公教年金將來實施之後，你可以選擇我用年金來計算第一層，我也可以選擇一次金去優惠存款算第一層，是這樣的，所以這裡面已經有給你選擇的趨勢。」(G, 423-426)

## 貳、 政策流

根據 Kingdon (1984: 122-125) 認為在政策流當中有不同的政策社群，因此其中有各種意見、思想，很多人都希望自己政策建議能受到重視，所以他們致力於向其他人倡導自己的理念，依照政策社群的整合程度不同，形成不同的政策發展型式，造成不同的意見之間相互對抗，並以各式各樣的方式彼此結合。以下將分析在民國 102 年將優惠存款納入軍公教年金改革的一環中各政策社群之互動情形。

銓敘部於民國 97 年就邀集中央及地方各相關機關研商年金規劃方案 (銓敘部, 2012)，可見在之前早有就年金做整個通盤檢討之規劃，但真的定調需設計出一套明確的改革方案卻是在民國 101 年 10 月勞保爆發破產危機時，受訪者 A 表示：「依院長的立場來說本來就要改，只是你逼著我必須快一點去改，就是這樣而已。」(A, 175-176)。因此憑藉著這個勞保破產危機，社會在高度專注之際，當時馬英九總統便於同年 11 月宣示年金改革的決心<sup>18</sup>，表示年金制度改革雖然棘手，但政府一定要好好想出解決辦法，不能推責任給後人，讓問題繼續惡化

---

<sup>18</sup> 資料來源：陳東豪 (2012 年 11 月 21 日)。退休年金改革 馬政府動起來了？新新聞電子報，2015 年 3 月 24 日，取自：<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXT20121121160429ONO>

<sup>19</sup>，所以年金改革從民國 101 年 11 月總統宣示開始，在歷經 3、4 個月之後提出軍公教年金改革草案，受訪者認為：

「這機會不是經常出現，雖然他（考試院院長）可能覺得說真的太趕了，但是他就是要做，所以我們本來就是有這個想法說要做，只不過被逼得更快一點這樣子，那我們也樂觀其成。」（A，177-179）

「那這次的年金改革就是一樣，我們大概是從 11 月開始，那經過 3、4 個月就把這個方案端出來了。」（A，227-228）

雖然這中間只間隔了 3、4 個月，但與先前軍公教優惠存款 100 年方案在一個月內改革比較，仍有與相關機關和標的團體溝通的時間，所以中間行政院及考試院聯合在各地舉辦了 30 幾場的「政策決定前的座談會」，邀請各標的團體參與並表達想法（B，255-257），包含退休的軍公教團體、在職的軍公教團體、勞工團體、行政院副院長、考試院副院長以及在野黨代表，參與成員是十分全面的（B，258-261），其中較積極主動的有公務人員協會、退休公務人員協會和教師團體等，受訪者提到：

「比較積極主動的團體是公務人員、教育人員團體、退伍軍人這三個團體表示的非常積極，個人意見很多，比較起來理性一點的教育團體，教育團體比較理性，他願意面對問題來談，其他的兩個團體是反而比較難溝通。」（B，280-282）

「所謂的退休團體都對這個制度很關心嘛，所以每一個退休團體在聚會的時候就談這個事情，那退休團體對選舉也都有影響阿，所以退休團體所提出來的意見，那些都要考慮，所以這個案糾葛很多，通不過就是這個道理。」（F，551-554）

---

<sup>19</sup> 資料來源：黃名璽（2012 年 11 月 20 日）。馬總統：年金改革不能推給後人。中央通訊社，2015 年 3 月 24 日，取自：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201211200047-1.aspx>

依照年金改革方案之規劃，現職及已退休人員按照上述方案逐年調降退休金計算基準及基數內涵後，其退休所得替代率不可以超過 80%，如有超過者，將會再調降退撫新制之退休金（銓敘部，2013c），對於超過退休所得替代率 80%，會優先調降退休金而非優惠存款之規定，相關的標的團體紛紛表態不贊同及認為其為改革的不合理之處，相關標的團體認為新舊制的月退休金為法定，但公務人員的優惠存款卻是在民國 99 年才法制化（教育人員尚未法制化），因此優惠存款的改革應優先於月退休金，而非超過所得替代率就先調降月退休金，受訪者認為：

「新舊月退休金這是法定的，然後月補償金也是法定的，退休金相對延伸的撫卹，就是月撫慰金也是法定的，那法律明定的不是不能改，但是它的優先性應該是，它優先被改應該要不能夠強過公保優存被改，我講公保優存就是那個啤酒泡沫，應該是先改，然後你可以訂上限，那超過一個上限之後，那那些泡沫就應該拿掉，何況當初的法源不夠明確跟有力。」（C，185-190）

「A（月退休金）+B（優惠存款）=C（總額）阿，A 減一點 B 也減一點，所以 C 就減了，我認為 A 不要動人家，人家已經是法律了，B 是一個以前沒有法律基礎的。」（E，300-301）

「就是萬一你的超過的話，你應該被改的是 18% 而不是你的月退俸。」（H，216-217）

就超過退休所得替代率 80% 優先調降月退休金之規劃，除了法源的優先性有所疑義之外，更會加重退撫新舊制公務人員間之差異，於民國 84 年後就職之公務人員不但無優惠存款之福利，月退休金更是首當其衝會被刪減，而具有舊制年資者除了優惠存款利率的調降之外，仍保有優惠存款，因此恐加深對新制公務員之剝削和舊制公務員之改革不足，受訪者認為：

「純新制的人他已經被打八五折了，純新制的人他也沒有公保優存，他已經被打八五折，但是他公保優存部分他根本就沒有沾到，然後那個前輩的人他

有沾到公保優存，可是他這邊打八折，也才差一點點而已，八折跟八五折差一點點而已，就讓年輕人也不服氣說怎麼之前都在改公保優存，怎麼這一次先改到我了，所以這個邏輯有問題。」（C，222-227）

「還有為什麼改革會變成是年輕人也一併受到這麼多損失，他們還不知道能不能領的到，但是就是先被砍，而且他們是始終交比較高的費率的，就是12%。」（C，231-233）

「那該改的又改不到，然後又被改到新的公務人員。」（H，142-143）

因此有鑑於前述的世代的不公平，新制公務員提撥的費率較高，加上超過退休所得替代率先調降月退休金種種的改革措施，導致新舊公務人員間改革不均，有些受訪者認為在這次三層年金的改革之下，新制公務人員所得到保障還遠低於勞保，不如大家一視同仁全部加入勞保。

「未來新進的公教人員，他的三層年金他低於勞退加勞保，我有一個公式，那就是那樣子計算之後，你就會覺得那不如把所有的人都改成勞保加勞退就好了啊，你何必那麼麻煩還弄什麼三層年金呢。」（C，227-229）

「要不然以後就沒有公保年金，通通加入勞保，我們也支持，公務人員以後不用公務人員協會法，也不要公務人員的服務法，通通適用勞基法，我們也同意啊！都可以來談，這是制度問題嘛，勞基法還比較受保障啊。」（D，403-407）

對於相關團體提出的若超過退休所得替代率 80%後先刪減優惠存款，而非先調降月退休金之想法，銓敘部（2013c）表示退撫基金是由政府與公務人員共同繳費，用來支付新制年資的退休金，舊制年資的退休金及優惠存款利息則是政府編列預算支應，因此廢除 18%優惠存款制度雖能減輕政府財政負擔，但對於退撫基金財務問題仍無法改善，所以退休金仍然有必要一併調降。



## 參、 政治流

Kingdon (1984: 159-161) 認為政治流是以利益為導向，較著重於各種政治勢力的折衝樽俎，以及政治活動與事件的影響層面，因此綜觀了 Kingdon (1984) 對於政治流之分析後，以下將對當時把優惠存款納入 102 年軍公教年金改革方案一環時的國內氛圍、標的團體影響及民進黨團之回應逐一探討。

### 一、國內氛圍

當大部分的國內民眾對某一件事情保持著相同的方向進行思考，此時在國內所形成的一股民意趨勢，對於政策議程或政策輸入有重大的影響。雖然在民國 84 年實施退撫新制將優惠存款做斷源處理，但近年來兼具退撫新、舊制年資退休人員的退休所得率明顯偏高，甚至有超過現職待遇之情形，再加上近年來市場利率僅維持在 1% 至 2% 的利率間，與軍公教的 18% 優惠存款已形成明顯對比，優惠存款制度從 95 年開始歷經三次改革，在民眾的心中仍然覺得改革不夠，覺得軍公教優惠存款為一不公不義之福利措施，同時也造成了政府的財政上巨大負擔，因此希望政府能對其繼續改革，受訪者表示：

「社會上對 18% 本來就有意見的，當我們在改的時候，社會上對我們這優惠存款的制度，在那個當下其實是很有意見的，但我們在想軍公教人員對這個 18%，然後讓這麼多人不諒解，那何不我們就去改它呢？」 (B, 228-230)

「整個社會的氛圍要改革，整個社會朝野有共識說要改革，這就是你必須要改革的壓力嘛。」 (F, 529-530)

因此在強大的社會氛圍之下，再加上適逢勞保將破產的推波助瀾之下，馬英九總統便立即表示改革軍公教年金之決心，認為軍公教年金改革是勢在必行的，政府需破釜沉舟的勇於改革，以防軍公教退撫基金破產危及後代，受訪者提及：

「因為總統當時定調在 3 個月內拿出來，所以當時考試院院長、上面的長官也很急啊。」 (G, 358-359)。於是銓敘部在歷經 3、4 個月之後，於民國 102 年提

出年金通盤改革草案。

## 二、標的團體的影響

前述已提及與主管機關進行較頻繁之溝通，互動程度上也較積極主動的分別有公務人員協會、退休公務人員協會和教師團體，其中三團體皆有使用參與公聽會、遊說立委、拜會主管機關及執政當局這三種方法來傳達團體的自身想法，並試圖影響政府，希望主管機關在設計方案時可以將其建議納入改革方案當中。

在政策決定前行政院與考試院聯合舉辦了 30 幾場的公聽會，邀請所有的相關團體和在野黨代表與會，成員非常的全面，與相關的利害關係人進行面對面的對談，講解民國 102 年的年金改革內容並廣徵各方建議，相關的受訪者也都提到有參與公聽會，但大多覺得公聽會只是形式主義，並沒有實質採納相關團體之建言。

「我們裡面就常常去參加會議阿，像相關的公聽會阿，我們也建議阿，到目前為止這個會存在的目的也就是一直提供建議給相關的單位阿，我們一直在扮演一個特別的角色。」(E, 141-143)

「無的放矢也沒用啊，他們已經決定了，只是讓你去表示說我們有辦公聽會，這種叫形式主義啊。」(D, 307-308)

在遊說立委及拜會主管機關和執政當局上，相關標的團體的受訪者們都提到不論是立法院黨團、個別立委抑或是司法及法制委員會的召委都有拜會過。而在主管機關方面，也都不只一次的向考試院、行政院、銓敘部、教育部、總統府秘書長、副總統其表達自身理念。

「從銓敘部長、考試院的院長、副院長、教育部的部長都有見過，還有最重要的是行政院的副院長江宜樺先生都有見過，而且還甚至不只見一次。」(C, 380-382)

「因為執政黨是國民黨，也去拜會馬主席，馬主席請金秘書長代表接見，也到總統府去看總統府秘書長，也去見副總統，來表達心中對於我們都很支持改革的想法不變、一致，只是方法跟技術性的問題有所差異，所以代為向總統來表達我們的建議，有好幾次了，甚至也到過行政院，那時是院長是吳副總統，江宜樺那時是副院長，都有。」(D, 370-374)

在與相關機關溝通的過程中，標的團體認為政府回應的態度不甚友善，雖然有召開公聽會邀請有關團體與會，但是相關機關仍甚少採納標的團體意見，受訪者皆以「傲慢」來形容政府，因此標的團體對於和有關機關的溝通、互動過程是不太滿意的。

「簡單講就是獨攬改革之功啦，這個是一個傲慢，你看外國哪裡有你一個政黨能夠獨攬。」(C, 337-338)

「刻板的阿，制式的回應阿，就是我心意已決，這就是權力的傲慢阿。」(E, 152 ; 159)

最終在公聽會以及說服的折衝過程當中，相關標的團體和主管機關仍達成了最初步的共識，也就是大家都認同年金是一定要改革的，但改革的幅度與順序的邏輯性都還需要再慢慢討論，彼此就要改正的地方相互協商，使得最終的方案能夠獲得最大多數人的認同。

「那這個是社會上所形成的共識，非改不行，所以這個時候就開始改，所以不是單方、單一的一個壓力，是朝野大家都有一個共識，都一定要改的嘛，那改的這個方向是確定的，那改的方案內容是不是合理那又是另外一個問題了。」(F, 472-475)

「就是不讓我們改的那麼深，後來真的改的那麼幅度很大，他們大概就是說不能那麼大，要改可以，改哪裡就好，不要改這麼多，這就是有一點共同的

想法說要改沒有錯，大家都知道問題了，要改，但要怎麼改，大家還有意見。」

(B, 309-312)

「所以我們從頭到尾，我過去服務的單位也都是支持要改革的，但是當你方案錯的時候，跟你一起改革就顯得是豬一樣的隊友，所以我覺得是既然佔了那個改革的位置跟美名，就應該使方案能夠更合適，邏輯的順序應該要更合理。」(C, 215-218)

雖然標的團體之間已達成了軍公教年金必須要改革的大方向共識，以及認為若超過退休所得替代率 80% 上限，並非由法定月退休金開始調降的初步共同想法之外，在改革方案的細部討論上，教師團體與公務人員團體並沒有得到相關的共識，像是教師團體就主張可以分為一代 20 年成立一個基金，能避免因水管流通發生年輕人永遠繳交高費率來填補基金漏洞的情形，或許能利用放棄領取優惠存款交換來做為不調降月退休金的籌碼，並將放棄優惠存款所節省下來的經費來挹注前面一代的基金不足，將能維持退撫基金較長遠的運作，並不是退休者就不必負任何責任，這與以往公務人員團體所主張的要有一個改革的基準點，不能以新的規定來規範退休的公務人員 (D, 3-5) 之想法不同。

「本來要付給 18%，現在因為這些人沒有了嗎，對不對？就可以少付了，少付了以後省下的額度，可不可以去補強一下那個第一代的儲金，因為它水位快乾了嘛。」(C, 282-284)

「也許可以做為改革當中的交換籌碼，去說服最近這幾年要退休的人，其實已經夠了，假設法定月退休金加上法定月補償金拿的到，那就不要非得要拿公保優存，但是你們可以提出交換條件來保持月退休金的穩定。」(C, 313-315)

Kingdon (1984: 150) 提到若所有的利益團體都對某議題的方向達成共識，將會加速改革的進行，但如果團體間無法達成共識，彼此間的衝突和歧見則會延宕

改革的進行。而有鑑於教師團體與公務人員團體對於民國 102 年年金改革方案的歧見，在民國 102 年 5 月 25 日教師團體所發起的「打掉爛案、導正改革」的大遊行中，其連結的對象並不如我們所想的是軍公教大串聯，而是教師團體與勞工團體聯合走上街頭向政府表達對改革的不滿<sup>20</sup>，受訪者認為軍公教與勞工往往都被放在兩個天平上製造對立，所以要拋開過去僵化的想法，採用勞教相挺的策略來結束對立。受訪者表示：

「我們希望跟工，工作的工跟工會在一起，不是跟公務人員的公在一起。」  
(C, 411-412)

「因為我們要的是勞教相挺，我們很多時候軍公教跟勞工被無謂的製造對立，那你還去結合軍公教啊這個是什麼意思？所以社會上其實是要撇開那種過去的就是固定僵化的想法.....就是如果你經常跟受僱的、弱勢的站在一起你就會知道哪有什麼軍公教？大家都是要憑能力去做事才取得薪水，對不對？那不要去想自己是特殊階級。」(C, 459-464)

### 三、民進黨團之回應

在銓敘部公布 102 年年金改革草案之際，民進黨於民國 102 年 1 月 30 日提出自己版本的年金改革計畫，認為官方版本的退休所得替代率 80% 仍偏高，因此主張將公教人員 18% 優惠存款利息納入所得替代率計算，設定所得替代率上限為 60% 至 70%，這樣 18% 優惠存款利息幾已自然消失，受訪者表示：

「是說我全部都是納進去計算，我替代率就是這個樣子，我們的認知是說從這一個分母來降，然後從替代率來壓，然後你只要是在這個範圍裡面的該減

---

<sup>20</sup> 資料來源：林曉雲（2013 年 5 月 9 日）。反年金爛案 5 萬教師、勞工 525 上街。自由時報電子報，2015 年 3 月 26 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/677602>

的就減，然後最先要減的就是 18%，而不是去減他的月退俸，而是要少他的 18%。」(H, 111-114)

在民國 102 年軍公教 18% 優惠存款的改革上，當初一開始的版本是設計浮動的優惠存款利率<sup>21</sup>，但在由國民黨和民進黨的角力協商之下，確定了現在逐年調降並以 9% 為上限的定案，受訪者認為若採取浮動利率的方式恐會導致軍公教人員人心惶惶，國民黨團的立委為穩住藍營票倉，因此最後才定調出從民國 106 年開始逐年調降 18% 利率，最後保有 9% 上限之政策方案，受訪者表示：

「本來利率要改成浮動，就是再也不固定 18% 或多少，而是改成浮動的方式。」(H, 86-87)

「是說國民黨的立委要護航的，所以才有廖正井說那固定 9%，那再慢慢改。」(H, 213-214)

相較於官方逐年調降並保有 9% 上限之改革，民進黨團則主張全面廢除 18% 優惠存款，主要是因為在 84 年實施退撫新制前，在公務人員保險法第 16 條規定公保養老金給付基數如表 15 所示，從第 5 年起至第 10 年每年 1 個基數，第 11 年起到 15 年，每年 2 個基數，第 16 年起至 20 年每年 3 個基數，最多 36 基數。

表 15：84 年以前公保養老金給付暨優惠存款基數表

年資	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
基數	0	0	0	0	5	6	7	8	9	10	12	14	16	18	20	23	26	29	32	36

資料來源：原公務人員保險法第 16 條規定

但退撫新制實施後，如表 16 所示，公教人員年資短基數反而多，5 年年資可領 16 個基數，到第 10 年已有 26 基數，第 15 年基數已達 31 個，此修改後的

<sup>21</sup> 資料來源：東森新聞雲政治中心 (2013 年 1 月 27 日)。公務員優存上限 9 趴浮動計息 一次退最高月領 5 萬元。東森新聞雲，2015 年 3 月 26 日，取自：

<http://www.ettoday.net/news/20130127/157693.htm>

從優逆算表大幅度的增加舊制公保養老金優存的基數，使得軍公教人員的退休所得替代率出現超過現職待遇之情形，因此民進黨團表示鑑於目前實施之優惠存款基數計算的不公平，立基於不公平的基礎上，調降 9% 之後仍然不公平，應該要全面廢除軍公教 18% 優惠存款，受訪者認為：

「所以就會產生說在公保優存應該是在民國 83、84、85 年的時候，應該要做一個更漂亮的結束，但是只有說以後的年資不算，以前的年資還是會給公保優存，而且還把它基數加厚，那加厚了之後就奇怪了，這個人舊年資是 10 年，應該是只有 10 個基數，但是它會變成 26 個基數，突然增加了這麼多的基數，還跟外界說已經沒有了。」 (C, 141-145)

「我們也覺得他這個樣子改的不夠多，對世代的正義也不夠，改革的也不夠，因為其實我們是希望這個 18% 的部分能完全的拿掉。」 (H, 102-104)

表 16：84 年以後退休公務人員公保養老優存要點修改後之優惠存款基數表

年資	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
基數	4	7	10	13	16	18	20	22	24	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36

資料來源：民國 84 年退休公務人員公保養老金優惠存款要點第 3 點規定

在民進黨團版本與官方版本的差異之下，當時的民進黨蔡英文主席於 101 年 11 月 9 日表示隨著總體經濟缺乏方向，景氣持續低迷，台灣的財政危機有越來越嚴重的趨勢，而設計不當的退休制度正在惡化這一切，應該要回歸政策理性，跳脫黨派偏見來共同面對、解決問題，因此建議能聯合各政黨與各界代表舉行「退休年金與財政改革國是會議」，以國是會議決絕政治包袱，跳脫黨派之見以朝野

共識來化解國家問題，更可建立成熟民主典範<sup>2223</sup>。面對民進黨團召開國是會議的邀請，馬英九總統表示國是會議疊床架屋，現在憲政體制已經完備，照現行體制做，沒有窒礙之處<sup>24</sup>，並以之前自身參與的因修憲而召開的國是會議為例，提及當時國是會議歷程長達 6 個月，花費 3300 萬元，但會議記錄送到國民大會後，也沒有太多具體結論，因此召開大型國是會議大抵是在憲政體制尚未完備時的作法，即使經過長時間籌備召開之後，會議結論仍要經由行政院與立法院加以落實，但改革若能由兩院循體制進行，也兼納外界的多元意見，如此雖無國是會議之名，但卻有國是會議之實，同時也以最有效率且合乎憲政體制的方式為人民解決問題<sup>25</sup>，除此之外也非常歡迎蔡英文主席針對議題來交換意見，所以馬總統以舉辦了百餘場的年金改革座談，其深度、廣度、規模、時間都遠遠超過 22 年前國是會議的理由<sup>26</sup>，而拒絕召開國是會議，受訪者提到：

「大家都知道那時候本來有人提議要開國是會議，開年金國是會議，就執政黨自己傲慢的說不用，我三個院，行政院、考試院、立法院都 control 在我的手裡面，不用！」（C，365-367）

---

<sup>22</sup> 資料來源：李欣芳、彭顯鈞（2012 年 11 月 10 日）。蔡英文倡議// 開年金國是會議 朝野立委贊同。自由時報電子報，2015 年 3 月 26 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/629493>

<sup>23</sup> 資料來源：林修卉（2012 年 11 月 9 日）。蔡英文：召開國是會議 解決退休年金制度。今日新聞網，2015 年 3 月 26 日，取自：<http://www.nownews.com/n/2012/11/09/365167>

<sup>24</sup> 資料來源：孫窮理（2012 年 11 月 21 日）。年金改革 馬英九率三院長報告 退撫改確定提撥勞保方案一月見分曉。苦勞網，2015 年 3 月 26 日，取自：<http://www.cooloud.org.tw/node/71619>

<sup>25</sup> 資料來源：王鼎鈞（2012 年 11 月 14 日）。馬英九拒開國是會議處理年金改革 歡迎蔡英文來訪。臺灣 E 新聞，2015 年 3 月 26 日，取自：<http://www.taiwanenews.com/doc/20121114102>

<sup>26</sup> 資料來源：東森新聞雲政治中心（2012 年 11 月 14 日）。馬英九：年金改革座談比國是會議有效率。東森新聞雲，2015 年 3 月 26 日，取自：

<http://www.ettoday.net/news/20130106/149231.htm>



「他是說自己負責嘛！國民黨的策略方針就是這樣，我們不要開國是會議，但是你們呢意見可以給我，我可以談。」（B，254-255）

雖然政府拒絕召開年金國是會議，仍然在全台灣各地舉辦百餘場的年金座談會，傾聽有關標的團體與民眾的意見，以便凝聚改革共識，但是前述的相關標的團體認為座談會只是形式主義，主管機關也沒有採納其所建議的方案，而一直有參與不足、政府傲慢的反彈聲浪，對此受訪者認為縱然舉辦座談會與召開年金會議的成效差不多，當初沒召開年金國是會議就變成一個受人攻擊的口實。

「那讓人家落為口實像是國是會議我們沒有做，就變成是一個口實，其實後來所做的這些事跟國是會議或是共識會議老實講其實沒有差別，大家就覺得你為什麼不來，到現在都沒有聲音，這是一個很重要的因素。」（B，274-277）

「大家後來就說共識會議你不開，我們這個零零星星的參與他們覺得不夠，後來變成這個樣子，老實講如果能夠有一個共識的會議大家來談就比較好，所以才造成後來立法問題很多。」（B，262-263；249-251）

#### 肆、 政策企業家

所謂政策企業家是會投入時間、精力、金錢等資源來促進某一主張 (Kingdon, 1984: 181-182)，並負責發現、提出政策問題，促進政策問題進入政策議程且主持政策調查研究，同時組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同的利害關係者進行溝通，和促成政策方案之形成及維護政策之推動及執行 (Luke, 2000)。以下將探究優惠存款由民國 95 年至 100 年的獨立改革，於民國 102 年轉變為年金改革方案之一環的過程當中，是否有政策企業家的倡導。

前述已提及軍公教優惠存款為影響公教人員的退休所得替代率的重要因素，因此為了要降低公教人員的退休所得替代率，在年金通盤檢討當中納入軍公教 18% 優惠存款之改革是理所當然的事，受訪者表示：

「要讓退休人員的所得合理化，因為優惠存款也是所得的內涵之一嘛，所以你要改革年金也必須把優惠存款擺在一起考量阿，所以就是這個原因阿。」

(F, 377-379)

有鑑於年金改革納入優惠存款改革的不可避免，自然也就沒有政策企業家需要特別的倡議在年金檢討時一併修正優惠存款，同時也因為軍公教優惠存款被納入年金通盤草案的改革，相較於之前反而降低了很多單獨針對優惠存款批評的聲浪，受訪者 H 認為：

「18%不再被單純的看待，但確實在所有的裡面當 18%被融入的時候，它那時候的爭吵，我說現在啦是被稀釋掉比較多了，因為它整個被融入這裡面來看的時候，大家就會覺得說是整個東西很不合理，18%就比較不會被針對。」

(H, 204-207)

因此就促使整個年金改革發生的主要原因源自於民國 101 年爆出的勞保破產危機，連帶的帶動社會氛圍對於軍公教退撫基金運作的注意，所以馬英九總統當時立即宣示改革軍公教年金的計畫，並組成年金改革小組協助進行，受訪者提到：

「這個案子後來總統指示由行政院去成立年金改革小組處理，在推的過程中間就有兩院副院長分別主持。」(B, 268-269)

「因為媒體一直在報，說要破產了要破產了，大家就知道有壓力，那總統就關切了。」(A, 174-175)

由此可知在馬英九總統在表達軍公教年金改革的迫切性之後，銓敘部馬上於 3、4 個月之後提出民國 102 年的年金通盤改革草案，因此連結到 Feeley (2002: 126) 所述的，一位成功的政策企業家能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於選民團體有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性極大化，雖然民國 102 年年金改革草案提出的過程中無試圖說服或倡議有關之政策社群，是由總統主導之結

果及指揮具有技術能力之下層人員以完成既定目標，而有受訪者認為當初之所以會如此快定調年金改革的原因，是源自於主導者想要有一個歷史定位，但急於追求歷史定位的結果卻會造成方案的不盡理想，反而引起社會氛圍更加的動盪，受訪者表示：

「因為那個時候會提出來是因為它離選舉還很遠，那他也想要一個定位，所以他提出一個改革的東西。」（H，368-369）

「有一個歷史使命，然後我就自己的文官體系拚命搞，搞出一個方案，在野黨沒有參與，在野黨也跟你不同調性，不同的邏輯，方案不相容當然就會觸礁，所以這觸礁我覺得執政黨要付比較大的責任。」（C，342-344）

所以年金改革案的產生是基於總統公開宣示的強烈主導，由於其能夠導致資源配置的改變，成立年金改革小組積極的組織政策制定，且擁有領導魅力或權威等人格特質，使得在政策企業家的角色上，總統發揮了一定的影響力。

## 伍、 小結

本節主要探討軍公教優惠存款為何從民國 95 年至 100 年的單獨改革，於民國 102 年轉變為納入年金改革之一環的原因，經由前述的分析整理，可以得知是問題流、政策流、政治流之流動所導致。基於優惠存款系是影響退休所得替代率的重要因素，若要降低公教人員之退休所得替代率勢必欲從優惠存款的改革著手，加上軍公教的退撫基金潛藏負債極高，進而導致社會氛圍出現了應盡早改革之聲浪，且若將公保年金化之後將可以加快優惠存款末日，這些因素導致「問題流」之流動。在主管機關研擬相關方案時，許多有關之標的團體紛紛藉由參與公聽會、遊說立委、拜會有關官員等方法來表達自身理念，因此團體間達成了若退休所得替代率超過 80%，不應先調降法定月退休金等在「政策流」中的初步共識，最後因民意覺得應就要軍公教年金進行改革及逢勞保將破產的推波助瀾之下，形成強大的社會氛圍，但公務人員團體和教師團體在年金細部方案未達成共識，及民進

黨就其提出的年金改革版本，希望執政黨能召開年金改革會議但被拒絕的情況之下，就整體的年金改革方案來說，「政治流」並無開啟。若單就優惠存款納入年金改革之一環的情形來說，縱然各團體對於優惠存款之細部修改尚未達成，但是優惠存款必須要改革卻是各團體間所達成的大共識，此乃為「政治流」之流動，所以問題流、政策流、政治流三流匯集，使得優惠存款改革於 102 年年金改革方案中佔著舉足輕重的地位，也因為優惠存款改革被納入年金改革的不可避免性，因此回歸由總統主導的民國 102 年年金改革方案來看，其由總統公開宣示並指揮主管機關銓敘部來進行方案的規劃，雖然中間缺乏了與各政策社群倡議的過程，但因他手上握有資源，能透過不同管道影響決策制定，並積極推動特定的問題進入政府的正式議程，最終還有權力進行方案抉擇，使得在政策企業家的角色上，總統發揮了一定的影響力。

### 第三節 軍公教 18%優惠存款利率之調降

本節主要從政策窗理論中的問題流、政策流、政治流三流，分析軍公教 18% 優惠存款從原先民國 95 年至 100 年之限制優存本金的改革，轉變為民國 102 年直接調降利率的相關因素，並探究是否有政策企業家導致 102 年年金改革之優惠存款利率調降的方案形成。

#### 壹、 問題流

軍公教優惠存款從 95 年至 100 年的改革皆是以限定退休所得替代率的方式來限制優惠存款本金之金額，並非以調降優惠存款的 18% 利率來做為改革方案，銓敘部（2009）認為 18% 優惠利率在形式上雖未調降，但退休公務人員實質所得已經降低，已形同調降優惠存款利率，因此公務人員可以領取之利息實際上也已經減少（平均已降至 14%~15%），與利率之調降並無太大差異。而調降利率的方

案雖具簡單性、公平性等優點，銓敘部（2013b）提及過去不予採行調降利率之因，主要是考量到若針對所有優惠存款戶調降利率，退休人員不分職等高低、年資長短，其退休所得均將減少，影響人數較現行改革措施大幅增加，而對於早期退休所得偏低者，恐無法維持生活之維持，且部分於退撫新制實施後不久即辦理退休的人員，退休所得並無偏高現象，一併調降利率，將造成其實質退休所得可能低於全部年資均屬退撫新制施行前年資之人員，造成不公平的現象。如今隨著情境轉變，優惠存款制度採行利率調整反而成為不得不面對的應思考方向，因此以下將探討造成優惠存款利率調整的相關因素。

#### 一、先前可調降優惠存款金額相當於調降利率

無論是 95 年方案或 99 年方案或 100 年再調整方案，優惠存款利率雖然沒有調降，但由於可以辦理優惠存款的額度已經調降，因此公務人員可以領取的利息實際上也已經減少，致與利率的調降並無太大差異（銓敘部，2011e），因此銓敘部（2009）認為前幾次修正雖未調整 18% 利率，但方案的實施仍可降低退休所得替代率，既可改善現行改革措施公平性之缺失，對於政府原應支付之優惠存款利息，同樣產生節省經費之效果，因為優存額度的減少，民國 97 年退休者其退休所得扣減金額，約相當於將公保養老給付優惠存款之利率調降 2% 至 3%（銓敘部，2009），而於民國 100 年退休者，從其退休所得扣減金額計算，大約實質利率降低 5%，受訪者認為：

「本來就沒有了嘛，你年金那裡砍到 9%，有的人也沒什麼影響阿，因為他現在就大概剩下 8%、9% 而已嘛。」（F，511-512）

「那其實以我們來講，我現在也沒有領 18% 啊，我只有 12% 還是 14% 而已，那既然我沒有領到 18%，讓乾脆就逐年調降。」（G，380-382）

民國 102 年的優惠存款改革是以調降利率方式辦理，其中可優存的總金額不變，將此項行政改革隨利率調整回到銀行定期存款的機制去處理，不僅可以減少

行政人員作業的繁複性，退休人員也可免於來回奔波辦理回存及提領，甚能避免部分人員優惠存款金額回存，造成外界的誤解（銓敘部，2013b），受訪者表示：

「調降利率的方式我不去改變他的可存餘額，然後呢我只是利率調整，那利率調整的思維是因為他的定期存款回到銀行存款的業務，定期存款他本來就是利率可以調整，那利率調整我們就讓它隨著利率調整去調整他的，這樣就不會再重新來過，以前就是重新來過，一做就幾萬人，那現在這樣處理不要重新來過。」（B，153-157）

「依 95 年改革，我們把幾萬人重新處理一次，99 年我們又重新處理一次，行政作業很麻煩，而且會造成很多的行政爭訟，所以我們覺得與其如此，不如呢就改用調降利率。」（B，151-153）

## 二、避免公務人員汙名化

誠如前述，就民國 95 年開始優惠存款改革以降，以退休所得替代率來限制優存本金的方式，其換算起來公務人員的實質優存利率已降低，並非再是 18%，18% 僅成為一制度的代名詞，因此為避免外界持續加深對 18% 優惠存款的誤解，而決定直接降低利率，使公教人員不再承擔不存在的 18% 罵名。

「外頭也有很多人在提，對我們 18% 很不諒解，講到 18% 大家就不高興，所以我就說我們就降 18%。」（B，165-166）

「那麼沒存這麼多你還是講 18% 啊，名不正言不順啊，那就乾脆把它逐年調降。」（G，379-380）

## 貳、 政策流

根據 Kingdon (1984: 122-125) 認為在政策流當中有不同的政策社群，因此其中有各種意見、思想，很多人都希望自己政策建議能受到重視，所以他們致力於向其他人倡導自己的理念，依照政策社群的整合程度不同，形成不同的政策發展型式，造成不同的意見之間相互對抗，並以各式各樣的方式彼此結合。以下將分

析在民國 102 年將優惠存款利率調降的改革過程中各政策社群之互動情形。

優惠存款從民國 95 年開始進行改革，歷經了 99 年及 100 年改革，都是藉由設定退休所得替代率上限來規定公教人員的可優存總額，雖然未調降利率，但銓敘部（2009）認為依據改革方案實施，按退休者之退休所得扣減金額計算也造成實質利率的降低，而民國 102 年改革方案更是直接調降優惠存款利率，相關標的團體對此直接調降利率的舉措認為與先前限制優存本金之改革並無不同，甚至在公教人員一再的污名化的情況之下主張乾脆拿掉，受訪者表示：

「只是換湯不換藥的說法而已，結論是一樣的。」（C，288）

「因為 18% 觀點又不好，常常跟軍公教尤其是勞工在比的時候，這是一個很大的污名化，你何必呢？把它拿掉就好了。」（D，302-303）

民國 102 年的優惠存款方案的改革對象包含改革支領月退休金人員及一次退休金者，銓敘部（2013b）表示如果只將支領月退休金人員納入適用對象，將造成支領月退休金與支領一次退休金的已退休人員在改革後每月退休所得相近，但支領一次退休金者仍保有優惠存款本金的不公平現象，因此才規劃將支領一次退休金的已退休人員納入適用對象，而在此次改革方案中針對民國 84 年 7 月 2 日以後退休且支領一次退休金的退休人員之規範，是必須與領取月退休金者一樣調降公保養老給付優惠存款的利率，但所支領的一次退休金辦理優惠存款，仍維持 18% 的優惠存款利率，受訪者認為對於領取一次退休金的已退人員，採取漸進調降利率的方式是合理的。

「因為領一次退的人因為比例又很少，然後拿去優存就還好，大部分就 6 萬多、5 萬多、4 萬多這樣子，那這些人呢會隨著時間慢慢消退，而且人數又很少，所以不處理是對的，也可以的。」（C，255-257）

至於是否有考量到完全廢除領取一次退休金者的 18% 優存利率，有鑑於軍公教 18% 優惠存款為一歷史產物，其為早期制度設計使然，早期公務員確實收入

相對微薄，政府為保障退休公務人員的退休生活無虞，因而設計了優惠存款制度，受訪者提到其實早期退休所得偏低，若完全廢除 18% 優惠存款，恐無法維持休生活，因此如果將 18% 優惠存款廢除或許能得到外面的一些掌聲，但也會造成一些早期退休的公教人員生活上之不適，所以目前完全廢除 18% 優存利率是不適宜的。

「他退休的時候是拿一次退休金，拿 30 幾萬，民國 60 幾年退休拿 30 幾萬，那時候我的薪水才 800 塊錢一個月，那他拿 30 萬的退休金用利息算，那一個月的利息是 4500，我們幾百塊他一個月就 4500，這個人大概 90 幾歲他過世，那個時候一個科長的待遇已經 7 萬多了，他還是拿 4500，因為它不會漲嘛，所以這個 18% 它表面上很好看，其實它就是一個糖衣的毒藥阿，選擇這個的根本就沒有辦法維持生活啊。」 (F, 301-308)

「因為你把 18% 廢，廢了以後外面也許有掌聲，相對有一群人會跟你作對，這早期的人就靠這生活，你把它廢了，什麼都沒有了他怎麼辦？所以經過解釋他們後來也理解了，不能廢只能改，接受了我們的提議。」 (B, 182-185)

在擁有退撫新舊制年資且領取月退休金的退休人員改革上，誠如第二節所述，當退撫新舊制二種制度交互取得彼此最優條件的年資組合，也就是舊制年資 15 年及新制年資 15 至 20 年者，再搭配公保養老給付優惠存款措施之下，將會產生退休所得偏高的問題（銓敘部，2013b），根據銓敘部（2013a）的統計下，擁有舊制年資 10 年，新制年資 20 年，任職 30 年於民國 104 年退休者，依表 17 所示，除了高階主管外的原退休所得替代率都高達 97% 以上，而根據改革方案規定調降本俸為 1.6 倍並限制優存上限，除了高階主管外的退休所得替代率也還都維持在 80% 左右。若擁有舊制年資 15 年，新制年資 15 年，任職 30 年於民國 99 年退休者，依表 18 統計，與表 17 所呈現之內容大同小異，除了高階主管外的原退休所得替代率都高達 97% 以上，九功十非主管的原退休所得



替代率甚至高達 98%，依照改革方案規定調降本俸為 1.6 倍並限制優存上限，基層人員退休所得替代率還維持在 85% 左右。可見縱使調降本俸並限制優存上限，擁有新舊制年資且領取月退休金的退休人員所得替代率仍居高不下，因此受訪者認為改革後若還是所得替代率太高，甚至可以考慮廢除這些擁有退撫新舊制二種制度最優條件的年資組合者的優惠存款。

「我是覺得優惠存款可以分為是在職的人員的，可以做比較大的改進甚至取消，因為它光新舊月退休金加法定月補償金就已經很夠了，所以甚至可以達到全部取消，也不用慢慢降利率了。」（C，241-243）

表 17：任職 30 年於民國 104 年退休之已退人員退休所得替代率

等級	主管別	現職待遇	現職退休 (本俸 2 倍)		109 年 (本俸 1.6 倍優存定 + 7%)		
			退休所得	替代率	累扣金額	退休所得	替代率
五功十	非主管	53,340	52,001	97.49%	7,968	44,033	82.55%
	主管	57,080	55,577	97.37%	9,885	45,692	80.05%
九功七	非主管	72,850	71,363	97.96%	11,217	60,146	82.56%
	主管	81,550	79,682	97.71%	15,674	64,008	78.49%
十二功四	非主管	89,765	87,300	97.25%	16,379	70,921	79.01%
	主管	116,245	90,228	77.62%	17,948	72,280	62.18%

資料來源：銓敘部（2013a：30）。

表 18：任職 30 年於民國 99 年退休之已退人員退休所得替代率

等級	主管別	現職待遇	現職退休 (本俸 2 倍)		109 年 (本俸 1.6 倍優存定+7%)		
			退休所得	替代率	累扣金額	退休所得	替代率
五功十	非主管	53,340	52,003	97.49%	6,593	45,410	85.13%
	主管	57,080	55,473	97.18%	8,452	47,021	82.38%
九功七	非主管	72,850	71,448	98.08%	9,379	62,069	85.20%
	主管	81,550	79,518	97.51%	13,703	65,815	80.71%
十二功四	非主管	89,765	87,228	97.17%	14,217	73,011	81.34%
	主管	116,245	89,669	77.14%	15,525	74,144	63.78%

資料來源：銓敘部 (2013a: 33)。

對於民國 102 年改革方案直接調降優惠存款利率的修正，相關標的團體認為現在調降本金的改革措施，已和直接調降利率無異，現今 18% 為一形式上的名稱，退休公教人員優惠存款之利率皆已無 18%，所以對於政府直接調降優惠存款利率並有 9% 上限之修正方案，相關政策社群並未對其表達過大的阻力。為保障早期退休公務人員退休生活無虞，因此暫不考慮廢除軍公教優惠存款，其中更有標的團體認為由於擁有退撫新舊制年資的退休人員所得替代率在改革後仍偏高，建議可以全面廢除擁有退撫新舊制年資退休人員之優惠存款。

### 參、 政治流

Kingdon (1984: 159-161) 認為政治流是以利益為導向，較著重於各種政治勢力的折衝樽俎以及政治活動與事件的影響層面，在各利益團體間對於調降優惠存款已達成初步共識，因此綜觀了 Kingdon (1984) 對於政治流之分析後，以下將針對民國 102 年年金改革直接調降利率方案的國內氛圍及民進黨團之回應逐一探討。

#### 一、國內氛圍

當大部分的國內民眾對某一件事情保持著相同的方向進行思考，此時在國內

所形成的一股民意趨勢，對於政策議程或政策輸入有重大的影響。雖然在民國 95 年至 100 年是以規定退休所得替代率的方式來限制優存本金，實質利率算起來已不到 18%，18% 僅成為一汙名化的制度名詞，但不論優存的本金是否有調降，相較於近年來市場利率的 1% 至 2%，一般大眾僅關注擁有退撫舊年資者的優存利率為「18%」，在民眾的心中總覺得改革不夠，而退休公教人員也覺得 18% 為一個扛在肩上的徒有罵名，有鑑於整個氛圍為此，主管機關就開始有直接調降利率的想法，受訪者表示：

「要告訴公教人員說現在社會上的氛圍是這樣，公教人員要處理這個歷史留下來的包袱，那怎麼面對？我們告訴他們說我們是慢慢降慢慢。」(B, 178-180)

「就是說我有在改革，有在降了嘛。」(F, 527)

因此主管機關在這次年金改革直接以調降利率的方式來修正優惠存款，不但可以促成將退休軍公教與「18%」之間的脫鉤，更可讓社會有感於這次的改革是直接從利率開始改正，而不再是限制優存本金，代表政府有在正視軍公教年金改革之決心，達成一舉兩得之效。

## 二、民進黨團之回應

在銓敘部公布 102 年年金改革草案之際，民進黨於民國 102 年 1 月 30 日提出自己版本的年金改革計畫，針對官方版本逐年調降優惠存款利率並保有 9% 上限的改革，民進黨版本則是主張將軍公教人員 18% 優惠存款利息納入所得替代率計算，設定所得替代率上限為 60-70%，這樣就可以使 18% 優惠存款利息幾已自然消失，受訪者表示：

「它的 18% 算出來那筆錢，一定要納入你的所得替代率來考慮，你認為說一個人，一個一般人的退休所得它是在你領薪的所得來說六成好了，18% 所得就要納進來，你不能分開看..... 這第一個是 18% 應該要納入整個退休所得替

代率來思考，那第二個就是延伸的就是當我們把它拿進來思考以後，我們就發現了原來它是多的，所以說我們主張整個拿掉。」（H，998-1006）

相較於主管機關為保障早期退休人員的退休生活，主張無法全面廢除軍公教 18% 優惠存款，民進黨團則主張必須要先定義何謂合理的退休所得替代率，其認為能夠符合退休生活所需即是合理的退休所得替代率，不管就官方版本認為的 80% 抑或是民進黨版本的 70%，公教人員的退休所得替代率往往都超過上限很多，因此受訪者表示軍公教 18% 優惠存款是一個額外多出來的東西，應該全面廢除。

「我們認為說，在這一次整體改革來說，你知道訂一個你合理的退休的所得上限，那已經達到那個上限的人，你 18% 根本就不要啦，以他們現在的改革狀況來看，每一個公務人員還是能達到他們現在所訂的那個屋頂，不管是所謂的民進黨講的七成或是國民黨的八成都一樣，大概都能夠達到那樣的水準，18% 再加上去其實都是多的。」（H，577-582）

「在所得替代率上面的話，他們是足夠到說，其實不太需要說再有這個 18% 來擋，對他們的老年生活的做，需要再做額外的保障或者彌補。」（H，528-530）

由於民進黨團主張將優惠存款併入退休所得替率計算，即可達成全面廢除優惠存款的目標，這雖然導致退休人員退休所得減少，但若能夠從台灣銀行提出高達 4000 多億的優存本金自由運用，除了平均分擔下來一個月有額外之收入外，再加上有適當的規劃投資，也能有外加之收益，更可以使原先受制於銀行的 4000 多億投入市場，進而活絡經濟。

「大家都會談到說他利息減少，每個月所得減少了，但是他們沒有去談到說，他們還有一筆可以拿回來的本金。比如說我每個月退休所得在 18% 拿掉以後，我剩 4 萬多和 18% 的 2 萬多加起來，我本來 6 萬多變 4 萬多，少 2 萬多，感覺很多，但是那筆本金如果攤回來說，把它攤回你的平均餘命的所得

的話，其實你每個月把 18% 本金攤回來，你還是有可能 1 萬多塊的收入。」

(H, 553-555 ; 559-562)

「他其實那一筆本金，現在知道的是 4000 多億存在台灣銀行，這是有礙整個社會經濟。更何況你那個本金拿回來，你可以到市場上面去運用做投資啊。」

(H, 572-573)

至於若因全面廢除優惠存款而導致無法維持生活的退休公教人員，民進黨團認為應該使用社會救助來處理這一塊問題，以社會福利來取代先前的 18% 優惠存款制度，而非繼續維持 18% 優惠存款制度，造成整體軍公教人員所得替代率偏高及加劇國家的財政負擔，受訪者說道：

「那一些他們認為說一些所謂的弱勢，就是當初早期的比較清寒的那些公務員的話，我們認為在那時候五、六零年代的社會保險或社會福利的體系不夠健全，但到現在已經整個社會福利的包括一些低收入、中低收入戶或者一些其它的一些其它的社會救助，體系都建立了，所以說其實政府負擔的責任已經很多了，更多，我在那一部份的責任其實應該可以拿掉，用社會福利的體系去取代那一塊。」 (H, 591-599)

總結來說，民進黨團認為這次的調降利率的改革是一個相對正確的方向(H, 508)，18% 優惠存款僅為整個退休制度的一環，不能單就 18% 的存廢或是本金、利息的調整來看，而是應該就退休體制做一個整體的探討，以現今兼有退撫新舊制的軍公教人員看來，其退休所得替代率都相當的高，加上優惠存款後，其所得替代率更超過 100%，因此在可符合退休生活所需的前提之下，民進黨團主張全面廢除軍公教 18% 優惠存款，也由於民國 102 年年金改革在立法院中執政黨與在野黨未協商完畢，造成雙方對於優惠存款利率是否要逐年調降，若要調降上限是否還是 9% 等未達成共識。

## 肆、 政策企業家

所謂政策企業家是會投入時間、精力、金錢等資源來促進某一主張 (Kingdon, 1984: 181-182)，並負責發現、提出政策問題，促進政策問題進入政策議程且主持政策調查研究，同時組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同的利害關係者進行溝通，和促成政策方案之形成及維護政策之推動及執行 (Luke, 2000)。以下將探究優惠存款由民國 95 年至 100 年的調降優存本金改革，於民國 102 年轉變為直接調降優惠存款利率的過程當中，是否有政策企業家的倡導。

由於民國 102 年的優惠存款改革是以調降利率方式辦理，除了是為回應民意及為避免公務人員汙名化之外，銓敘部將此項行政改革隨利率調整回到銀行定期存款的機制去處理，不僅可以減少行政人員作業的繁複性，退休人員也可免於來回奔波辦理回存及提領，更可防止先前很多的行政訴訟，受訪者表示：

「這樣就不會再重新來過，以前就是重新來過，一做就幾萬人，那現在這樣處理不要重新來過，就那個金額隨利率調整回到銀行定期存款的機制去處理，這次政策的考量是這樣來的。」 (B, 156-158)

因此綜合前述種種原因，此次降低利率的發想是先從主管院及承辦司所提出，受訪者表示：

「那是我的想法。」 (B, 160)

「關院長報告給總統，那總統聽完之後也了解改革的必要，再說服其他的人，當然媒體以及民意也是改革的原因之一。」 (A, 223-223)

在提出這個與以往改革方案不同的新修正，受訪者認為必須要先就整體客觀環境觀察退撫制度，之後再以各個面向分析提出雙贏調整措施，這樣才不會導致相關利害關係人反彈形成推行阻礙，並以此新修正方案說服上級的首長及負責合法化的考試委員，這與政策企業家在整個政策變遷的過程當中，必須扮演倡導理念與研擬方案、界定與重新界定問題、針對政策替選方案進行抉擇、在不同的政

策行動者之間進行理念的媒合等角色相同 (Roberts & King, 1991: 148; 魯炳炎, 2010)。

「那我們構想提呢，分析目前整個客觀環境是這樣，公務人員的福利情形是怎麼樣，如何去調整才會雙贏，那過去我們做了半天人家也不懂嘛！所以要雙贏就必須各方面分析讓他們（上位）聽。」 (B, 172-175)

「這個分析以後我們委員們覺得這樣 OK, OK 以後這個政策才會就定了，大致是這樣的。」 (B, 176-177)

「這個政策方向也跟部長也談過，部長也同意這樣。」 (B, 166-167)

降低優存利率在考試院形成初步共識之後，接著就必須與相關標的團體協商，以便取得改革大方向的一致，透過召開公聽會或是標的團體拜會的機會來與利害關係人分析，以現今客觀形勢、社會氛圍、國家財政等面向說服相關團體，對其倡議降低優存利率改革方案，最終和標的團體形成共識，受訪者提到關於調降利率的倡議：

「全國所有的協會都當面談。」 (B, 298-299)

「要告訴他們說現在社會上的氛圍是這樣，公教人員要處理這個歷史留下來的包袱，那怎麼面對？我們告訴他們說我們是慢慢降慢慢降，所以那時候的公教團體接受這個，很多團體或公務人員其實他們都有參與我們，甚至有人主張說乾脆點，公教團體真的喔，他們主張完全廢 18%。」 (B, 178-182)

在根據承辦司所擬出的改革初步方向獲得部長首肯，並得到考試委員同意合法化之後，由當時的考試院長報告給總統知悉，讓總統了解調降利率的必要性，再由總統宣示相關決定和說服其他人等，受訪者提到：

「關院長報告給總統，那總統聽完之後也了解改革的必要，再說服其他的人，當然媒體以及民意也是改革的原因之一。」 (A, 223-224)

由此可知，主管院及承辦司對於這次調降優惠存款利率改革，從政策研擬的

主導開始，以相關的整體情勢客觀分析來說服上級和考試委員，在與主管機關形成初步草案時，也利用公聽會或團體拜會的機會，向標的團體倡議降低利率方案，藉由調整出雙贏的舉措降低利害關係人的反對，更進一步的達成共識，順利的於民國 102 年年金改革推出逐年降低優惠存款利率並保有 9% 上限之改革方案。這就是政策企業家為了要促成變革，藉由掌握機會來向他人說服論述，以爭取政策理念得到支持，在模糊的環境下，會利用各種策略，推動個人所偏好的方案之一例。

## 伍、 小結

本節主要探討軍公教優惠存款從民國 95 年至 100 年的以退休所得替代率來限制優存本金改革，於民國 102 年轉變為直接調降優存利率並保有 9% 之上限但尚未通過的過程，經由前述的分析整理，我們可以藉由問題流、政策流、政治流之流動分析。由於先前的限制優存本金改革已導致退休人員的實質優存利率已無 18%，18% 僅成為一個背負在肩上的不實枷鎖，既然實質優存利率已無 18%，軍公教人員也不必再承擔 18% 之罵名，倒不如直接調降利率來避免公教人員的污名化，因而造成「問題流」的流動。再者相關標的團體也因實際已並無 18% 之存在，進而對於直接調降利率並無太大異議，更有標的團體更深入的建議除了保障領取一次退休金者的退休生活之外，其餘兼有退撫新制領取月退休金者，其退休所得替代率不論在改革前抑或是改革後都很高，是可以更進一步全面廢除優惠存款的，所以在「政策流」的流動中，相關標的團體因避免軍公教人員污名化，而對於主管機關提出的逐年調降優惠存款利率方案，呈現出的阻力並不大。最後民意在現今低率低落與 18% 相比的相對剝奪感下，覺得應就要軍公教優惠存款進行調降，及民進黨認為在整體客觀環境下，退休人員之所得替代率偏高，需要全面廢除 18%，這點雖與主管機關之立場不同，但民進黨團仍肯定調降利率是相對正確的方向，再加上民國 102 年年金改革在立法院尚未通過，執政黨與在野黨的



攻防尚未結束，因此就優惠存款必須改革為與執政黨間達成的初步共識，但優惠存款是否逐年調降和上限是否最終決定為 9%，現在尚未有定論，此為「政治流」無法順利流動之因。所以鑑於在政治流方面無法與民進黨達成共識，使問題流、政策流、政治流三流無法匯集，形成至今優惠存款修正在年金改革中尚未定案。至於有別於先前調降優存本金的調整方案，主管院和承辦司則對於促成民國 102 年直接調降利率方案，從主導政策發想、說服上級長官及負責向有關利益團體倡議並達成共識，在角色上展現了一定的力量，但最後年金改革方案卻因立法院遲遲未通過，致使調降優惠存款利率方案未能順利推行。

#### 第四節 民國 102 年年金改革案的尚未通過

本節主要從政策窗理論中的問題流、政策流、政治流三流，分析民國 102 年所研擬的年金改革方案至今在立法院尚未通過之因，但因此方案目前陷入僵局當中並無明顯進展，也就無法看出是否有政策企業家參與倡議及推動，所以本節僅就問題流、政策流、政治流三流來討論，暫不探討年金改革案中政治企業家之存在。

##### 壹、 問題流

馬總統於民國 101 年 11 月宣示軍公教年金改革的決心之後，銓敘部在歷經 3、4 個月研擬，於民國 102 年推出年金改革草案並送至立法院審查，但至民國 105 年的迄今，公教年金改革方案尚未在立法院完成三讀程序，以下針對導致年金改革無法在立法院通過的原因分述之。

##### 一、年金改革順序先後的問題

由於年金改革為國家一整體性之政策，除了軍公教人員之外，勞工的年金問題也是一迫在眉睫的問題，先前導致公教退撫基金遭受檢討的一大原因乃是勞保

即將破產，但在相關的改革順序上卻是公教年金率先改革，勞保的年金改革還受到重重難關卡在立法院動彈不得，相關標的團體認為既然當初導火線是因勞保的即將破產引起，就應該從勞保年金改革做起，而非由公教年金改革作為領頭羊，其表示：

「就是我們沒人說勞工要先啦，但是是勞工先燒起來的，那你這樣是張飛打岳飛阿，勞工跟軍公教的改革順序可能要思考一下，我們是覺得同步改革是比較好的。」(A, 198-200)

「勞工也有牽涉到勞方、資方跟政府之間，所以這整個就攪在那裡啦，那現在公務員變成說大家都不改只有我先改，我最穩定變成我改的最早，所以現在就放出去了，勞工不改我們公務員也不要改，所以這個就動不了。」(F, 578-581)

「政府的財政最嚴重的就是勞工的勞退問題，你政府應該先處理勞退。」(D, 14-15)

在認為勞工與公務人員的改革順序可以調整之外，由於現在送案的只有公教人員之年金改革，關於軍職人員的退撫基金已在民國 100 年入不敷出，預計民國 107 年破產，因此在軍公教年金改革當中，鑑於軍職人員改革的迫切性，以及軍職退撫基金的即將破產，最先要被改革的是軍職人員，而非公教人員，所以受訪者認為在內部改革要有輕重緩急之分，軍公教年金是一定要改革的，但是結構較健康的公務人員退撫基金的改革順序應是軍人之後，其提到：

「軍人的軍保那更迫切吧，軍保也是在退輔基金裡面運作，雖然不是你管的是國防部管的，但是政府的整個大局應該是通盤的嘛，應該先救急，人家說救急不救窮嘛，你現在是倒過來，所以會引起很大的爭議。」(D, 27-29)

「這個是一個保險，保險是一個成本的觀念，這裡邊成本最低的就是公務員，財政壓力最小的也是公務員，成本最高是軍人，因為他 40 幾歲就退休啦，

退休了可以領很長一段時間阿，他繳的是跟公務人員一樣，領的多繳的少，所以要破產是軍方的要破產，那你老師的部分呢？也退的早基數又比公務人員大，所以成本最高是軍人，要破產第一個優先的是軍人，第二個是老師，最穩定的是公務員，結果只有公務人員願意改，所以公務員年金最先送出去，教師、軍人都不送，你這個勞保也不送，所以這個案子怎麼會通過呢？」(F, 451-458)

## 二、年金改革案的太過躁進

由於臺灣正面臨少子化及人口老化的雙重挑戰，我國從民國 99 年以來就一直在全世界生育率最低的國家，人口老化的速度之快也是世界第一(關中, 2014: 216)，而少子化及人口老化將造成扶養比過高，目前臺灣的扶養比為 34.9%，預計在民國 123 年將超過 60%，甚至推估到民國 149 年我國扶養比將趨近 100%，依關中(2014: 217-218)所言，根據民國 100 年的資料統計，我國 45 歲至 64 歲的勞動參與率為 60.4%，遠低於日本的 75.8%、美國的 73.2% 及韓國的 72.5%，公務人員提前退出勞動市場也是造成勞動參與率低落的原因之一，民國 85 年公務人員的平均退休年齡為 61.14 歲，退休人數為 2,719 人，到了民國 101 年公務人員的平均下降為 55.29 歲，退休人數突破萬人，所以有鑑於人口結構的改變，造成年金制度運作的危機，事實上我國的退撫基金財務是建立在延期破產的基礎上，唯有透過機制的調整不斷的延長破產年限，才能確保年金制度的長久(關中, 2014: 219)。就公務人員的退休制度而言，不公平的資源分配主要偏向於兼具新舊年資的將退或已退世代，這些已退休者或將退休者都是繳少領多，新進人員則是繳多領少，造成雙重的世代不均，但不論是哪一個世代，目前的保險和退休金的提撥仍是嚴重的不足，為使軍公教年金制度能夠永續發展，就不能抱持著只有我們這一代領的到，讓下一代承擔債務，這樣會造成世代傾軋，將會使社會陷入混亂，對年輕人極為不公平，因此受訪者也認為應該以退撫基金的永續發展為目

標，當代的公務人員必須要體認到現今人口結構的改變，接受改革為下一代做考量。

「國家不能夠這樣想，國家是永遠的，我們要想的是國家永續要發展的，要讓所有人都能得到好處，你不能把痛苦都加給後代的人怎麼辦？如果今天我們都領很多，那將來你們怎麼辦？」（B，328-330）

「因為你這個錢會高齡化、少子化的結果，老人越來越多，領的年限也越來越長，所以整個對經濟壓力影響很大，少子化的結果繳錢的人越來越少，所以會變成以後年輕人領不到退休金阿，所以就變成世代不公義嘛，還有這個退休的基金，一個不夠成本的結果，基金會產生危機會破產阿，我們要自己能夠思考減一些，讓他們年輕人負擔小一點，讓他們沒有領得像我們這麼多，最起碼能夠領到基本的東西。」（F，467-471；B，324-3273）

對於軍公教年金改革的迫切性，公務人員協會（2013）認為目前退撫基金的缺口是三五代累積所造成的，但是考試院所研擬的年金法案內容卻是以極端激烈的手段，把費率提得極高、給付降到最低、計算基期拉到最長，同時配合各項門檻的設計，讓軍公教人員愈領愈少，愈領愈晚，最後可能領都領不到，同時不斷增加在職人員的負擔，其認為財務缺口是由三、五代累積所造成的，也就應該用三、五代的時間來漸進填補缺口，而非像現今草案企圖以用現職人員與下一代年輕人兩代人的生命負擔來換取 6、70 年累積債務的弭平，受訪者表示：

「因為它是整體性的改革，那年金制度說實在是很複雜的，尤其這次動到很多的層面，是很大幅度的層面，跟那個 100 年或是 99 年的不能相比，你看它動到費率、動到新制年金的給付及打折、動到了月補償金、動到了撫慰金，甚至要動到了分擔比例，就是費率要從 35%、65%，變成 40%、60%，甚至動到了天花板然後又動到了公保優存，那動的層面太多了，那最後問題就是又要建立公教新人的三層年金制，那這個嘗試太大了。」（C，448-453）

「已經退的人你要砍，從口袋裡面把它拿出來要他命了嘛，那你對現職還沒退休的人都是你以後怎麼繳，那現職人員對以後沒有信心阿，所以大家對這個制度就質疑嘛。」(F, 611-613)

因此面對相關標的團體批評民國 102 年年金改革方案太過躁進、爆走，主管機關認為或許這次大刀闊斧的改革，所衝擊的面向及影響真的太大了而導致方案一直無法通過，所以覺得或許可以再調整作法，將改革的年限拉長，使軍公教人員逐步適應改革的節奏，但是如果面臨退撫基金的破產在即，一次到位的改革還是有可能會推行的，受訪者覺得：

「可能做法上要調整，現在看起來要讓改革不要一下子衝到底，要繞一下，要讓改革者覺得他沒那麼痛，這要讓我們時間拉很長，本來希望 3 年改成的，5 年改成的，把它延長 10 年也許有機會，這變成是大家慢慢適應一次改一點。」(B, 367-370)

「3、5 年改成很難，也許花 10 年、15 年也 ok，到時候國家的財政能夠承受，也許到哪天沒有辦法承受不了了，一次改也是有可能，國家還承受的了，那就慢慢來，本來的方向，改是一定要改，也非改不可，看看我們的政策方向，也許我覺得調整一下步伐也不錯，不要急著一次改那麼多。」(B, 381-385)

## 貳、 政策流

根據 Kingdon(1984: 122-125) 認為在政策流當中有不同的政策社群，因此其中有各種意見、思想，很多人都希望自己政策建議能受到重視，所以他們致力於向其他人倡導自己的理念，依照政策社群的整合程度不同，形成不同的政策發展型式，造成不同的意見之間相互對抗，並以各式各樣的方式彼此結合。以下將分析民國 102 年年金改革方案遲遲無法在立法院通過的過程中，各政策社群對於年金改革方案的看法及互動情形。

## 一、結構上之三層年金制度

誠如前述，民國 102 年的年金改革方案為建構完整老年經濟安全保障而規劃三層年金，第一層為勞保、國保、公保年金等法定的基礎年金，第二層為法定的職業年金，也就是俗稱的退休金，第三層為商業年金。在以往勞工與公務人員的退休金與保險的結構上，如圖 6 所示，兩者的結構是完全相反的，根據勞工在實施勞退新制前退休設計，主要是依據勞基法的規定要在同一事業單位工作年資滿 25 年，或工作滿 15 年，年齡達 55 歲者才符合領取一次退休金的條件，但鑑於工作的汰換、變動都是無法預測的，造就能夠達成此條件的勞工並不多，因此勞工大多是倚賴勞保來作為退休保障來源，在勞退新制實施之後，勞工於工作期間，雇主所為其提繳之退休金，可以累積帶著走，並不因其轉換工作或事業單位關廠、歇業而受影響，年滿 60 歲無論在職與否皆可請領退休金，工作年資滿 15 年以上者可請領月退休金，目前要到 109 年才会有符合勞退新制條件者產生。而公務人員的退休制度上設計上則是與勞工完全相反，是月退休金遠大於公保養老給付，所以公務人員大多是倚靠月退休金作為退休保障來源，受訪者表示：

「所以往往還包括勞工他有一個特性就是有，沒有固定的雇主，他只能投保在職業工會，那職業工會也沒有這一塊，沒有雇主幫你提撥這塊，所以我要講的就是說，其實勞工非常可憐是他只有這一個勞保。」（H，728-730）

「照理說應該要給你領的是月退休金才是合理的，但是我們月退休金不合理的高，因為過去的話是保險一次給付給你，所以他給他的月退休金就很高，因為它是最後你在職薪水，過去啦在職薪水的本俸 x2 下去計算月退休金。」

（H，95-98）

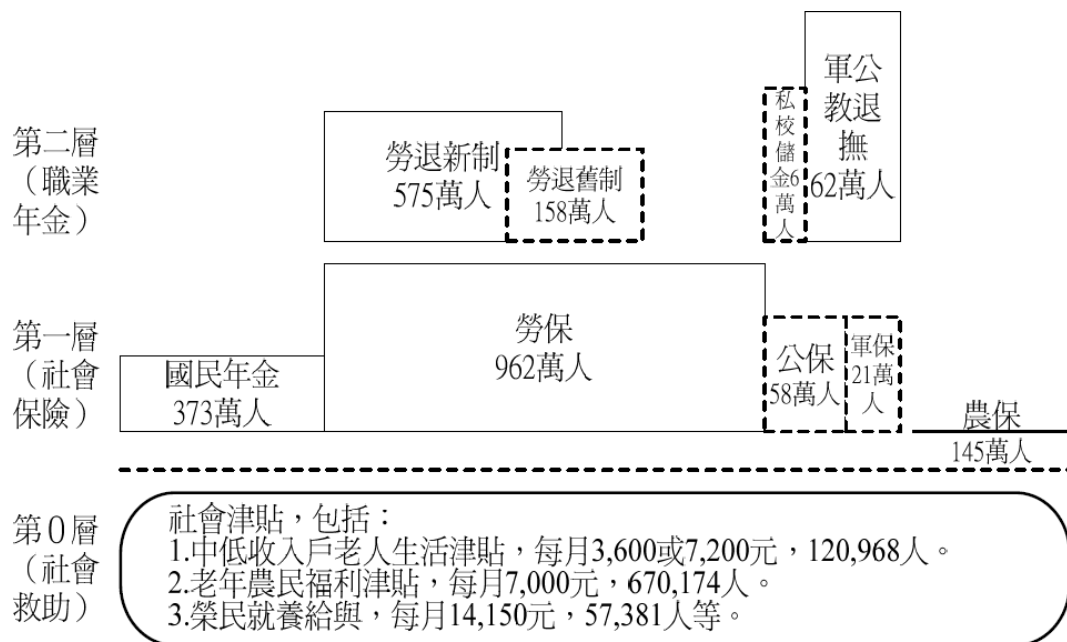


圖 6：我國老年經濟安全保障架構圖

資料來源：關中（2014：245）。

黃世鑫（2013）認為在軍公教人員與勞工在相同 30 年年資相比較之下，其退休所得替代率相當之懸殊，以三層年金來看，軍公教退撫之一層已經太肥，勞工之二層仍太瘦，更何況每一位軍公教均有二層，但 980 萬的勞工當中，有勞退的只有 567 萬人，還有 400 餘萬人仍只有勞保一層，因此在三層年金制度的設計之下，因目前勞退新制實施時日還不夠長，再加上軍公教人員足夠的兩層保障，造成軍公教人員與勞工的退休保障形成落差。

## 二、確定提撥制與確定給付制之兼採

民國 102 年的三層年金制度設計，將原本第二層退撫年金切割成兩塊，一層仍維持確定給付制（Defined Benefit Plan，簡稱 DB），指的是雇主承諾員工於退休時，按約定之退休辦法所預訂的一定公式計算，由雇主負一切支付責任並一次或分期支付定額退休金，其金額是決定於薪資水準及服務年資（銓敘部，2013b），如表 19 顯示第二層中一部分為確定給付制，給付上限為所得替代率 40%，而確

定提撥制 (Defined Contribution Plan, 簡稱 DC), 是指雇主或員工依退休辦法, 定期提撥一定數額之退休基金於個人帳戶中, 交付信託人保管運用, 員工退休時, 將個人帳戶內之資金和孳息, 以一次或年金方式給付退休之員工(銓敘部, 2013b), 如表 19 所示第二層的另一部分為確定提撥制, 所得替代率期望值為 20%。

表 19：新進公務人員年金規劃

層別	年金額別	重點說明
第一層 (15%)	確定給付公保年金 (基礎年金)	維持 DB, 希望整合各類社會保險為一次性基礎年金, 作為強制性社會安全制度
第二層	40% 確定給付制退休金 (職業年金)	維持 DB, 但增加個人負擔比重, 分散政府責任 (政府及個人提撥負擔比率為 60% : 40%)
	20% 確定提撥退休金 (職業年金)	採行 DC, 引進商業年金, 設計投資商品, 提供公務人員自主理財平台 (設置完善帳戶管理系統) 並搭配實施稅賦優惠配套措施

資料來源：關中 (2014: 46)。

黃世鑫 (2013) 認為確定給付制及確定提撥制這兩個概念主要是適用於美國的企業年金, 而非公共年金, 以確定給付制來說, 其基金運用之投資風險是由基金或雇主承擔, 確定提撥制則是完全由員工承擔, 所以兩者的差異在於基金投資風險承擔者的不同, 但在我國軍公教退撫、民國 88 年 5 月 30 日以前的軍公教保險、國民年金、勞退、私校教職員工退撫、以及改革方案中的勞保等, 均由政府負最低保證收益率或最後保證支付之責任, 因此均為確定給付制, 風險由全體納稅人承擔, 區分確定給付制及確定提撥制有張冠李戴之嫌。

新制三層年金中的第二層兼採確定給付制及確定提撥制, 其中確定提撥制的所得替代率期望值為 20%, 但政府並不保證收益率, 也就是關院長所說的投資報



酬率可以期待但不能依賴<sup>27</sup>，公務人員協會（2013）認為這是一種不負責任的思維，退休公務人員關懷協會（2012）也表示面對基金財務出現危機或是基金營運績效不彰，應該要提出完善的改革方案，而非一味的刪減已退或未退人員之退休金，來達成其所期望解決之財務問題，黃世鑫（2013）也提到第一層加上第二層的確定給付之職業年金，所得替代率只有 45%，其中第二層的確定提撥制是採商業年金，要達到 30% 的所得替代率根本是不可能的事情，同時受訪者也認為：

「那 84 年以後這些錢是我們的老本，只是說我們的老本沒有一次領，而是讓你去資金操作，你賺了這些所謂的經濟受益呢，做為退休金挹注的主要財源嘛，如果說靠這些退撫基金，你政府拿了每一個人退撫基金不去經營管理，只是靠利息，大概是入不敷出。」（D，156-160）

由於民國 105 年新進的公務人員一律採取三層年金制，這是屬於強制參加的機制，也意味著目前所實施的退撫制度至 105 年 1 月 1 日之後再也不會有新人新血注入，公務人員協會（2013）認為這意味著現制從此斷頭，年金是一種世代互助、世代負擔的制度，欠缺活水的注入，年金即無法維持，因此待新制三層年金實施後，現職的 62 萬軍公教人員要自行負擔自己，因為再也沒有新進的公務人員可注入活水，而且要負擔目前 43 萬退休人員的老年經濟生活，同時要承擔本基金所累積的一切債務，這個沉重的財務負擔，在如今現職人員的退休設計，實質替代率預計將被修改為本俸乘 1.7 倍的八成，亦即只是六折，若再被調降，將無法維持晚年生活，面對公務人員協會之質疑，銓敘部（2013e）表示由於新進人員確定給付的財務收入還是會加入原退撫基金一併投資運用，所以只要分戶設帳、帳務清楚，一定可以有效延後現行退撫基金的破產困境，絕不會有加速破產

---

<sup>27</sup> 資料來源：東森新聞雲政治中心（2013 年 1 月 30 日）。多繳、少領、延退 關中：新進公務員「三層年金」。東森新聞雲，2015 年 4 月 7 日，取自：

<http://www.ettoday.net/news/20130130/159036.htm>

的情形發生，但在基金屬性不同、基礎不同、費率不同、所得替代率不同、規範對象不同，且基金帳戶分別獨立的情形之下，新制的三層年金恐無法挹注原退撫基金（公務人員協會，2013）。

### 三、退休金基數內涵調降

現制所得替代率原則上是以本（年功）俸  $\times 2$  為計算基礎，且是以退休時同職等級計算其本俸額，也就是本（年功）俸  $\times 2$  低於主管之實際所得，但高於非主管之實際所得（公務人員協會，2013），而民國 102 年年金改革草案的退休金基數內涵計算，則是從現職人員的本（年功）俸  $\times 2$  逐年調降至民國 109 年的本（年功）俸  $\times 1.6$ ，民國 111 年以後則按最後在職往前 15 年平均俸額為計算基準，根據銓敘部的估算，在起支年齡為 60 歲之前提下，最後在職 10 年平均俸額約為最後在職俸額之 92%，最後在職 15 年平均俸額約為最後在職俸額之 88%（關中，2014：50），公務人員協會（2013）認為草案中退休公務人員的實質退休所得被剝了三層皮，首先在最後在職 15 年平均俸額先打了八八折，再來退休金基數內涵調降成 1.6（含專業加給大概為 1.7），又再度被打了八五折，最後因退休所得替代率限制為 80%，再被打了八折，最後其實退休所得替代率只有依現制計算的 60%，依職等不同，其減扣之金額從 18,203 元至 33,722 元不等，所以此舉大幅的扣減，恐失去退休經濟安全正義，因此公務人員協會（2013）主張應以本（年功）俸  $\times 2$  倍或在職實質所得作為基礎來計算所得替代率，受訪者表示：

「純新制的人他已經被打八五折了，純新制的人他也沒有公保優存，他已經被打八五折，但是他公保優存部分他根本就沒有沾到。」（C，222-225）

黃世鑫（2013）也主張不應該以最後在職往前 15 年平均俸額為計算基準，應該以最接近退休時之現職所得（本俸+專業加給）扣除保費為基礎，同時退休金基數內涵調降連帶會影響到退休所得替代率，所謂退休所得替代率就是軍公教人員於退休後所支領的退休金額占退休前工作薪資總額之比例，其計算公式依不

同的改革方案而有不同的計算公式，退休公務人員關懷協會（2012）認為主管機關藉由刪減主管加給及年終工作獎金以縮小分母，造成所得替代率的虛胖，來假象其方案政策目標為替代率上限 80%，其實實質替代率約僅 60 至 70%，陷軍公教人員於所得偏高之眾矢之的，因此設計出合理的退休所得替代率之計算基礎是相當重要的，受訪者表示：

「有一個根本上的問題啊，就是什麼叫做所得替代率？關鍵就在這個地方，所謂所得替代率就是我在職的時候跟我退休的待遇兩個之間的比例嘛……你說真的要談替代率，每個人都替代率都不一樣，然後就變成銓敘部自己設定一個所得替代率，可是那跟他實際的所得完全沒有關係，所以這個所得替代率是騙人的嘛，因為你所得替率是年所得嘛，不是月所得阿，還有所得的項目是如何認定阿，這個定義都搞不清楚嘛，所以會惹出這麼大的麻煩。」

(F, 341-348)

#### 四、費率和分攤比例

現制退撫基金提撥機制施行上，關於提撥率的訂定，目前的提撥費率為 12%，由於政策上採不足額提撥，所以長期下來，導致退撫基金的潛藏負債日益增加，根據退撫基金於民國 99 年的精算結果，若以折現率 3.5% 計算，提撥率應為 29.51%，若折現率為 4%，提撥率應為 25.91%，均高於目前費率 12%，可見目前的提撥率仍是嚴重不足（關中，2014：38），所以改革草案預計將提撥費率調整至 15% 至 18%，實際費率則依精算結果，衡情決定之。另在提撥費用上，政府和公務人員原先分別負擔 60% 及 40%，在民國 102 年的年金改革方案中，政府和公務人員之負擔分別調整為 65% 及 35%，黃世鑫（2013）肯認降低政府之分攤比例，係認為是一正確的改革方向，但費率是否須提高，應配合領年金年領之調整和所得替代率重新估算，公務人員協會（2013）則表示在整體提撥費率已提高到 18% 之際，再要求受僱者多分擔 5% 的費用，對整體退撫基金的累積並無任何

助益，只是減輕了政府的法定責任而已，政府用非賦稅收入或實質降低軍公教人員薪資的方式來替代本該由政府負擔的責任，是擺明了不想負責，受訪者提及：

「你把提撥的費率要提升阿，原本退休提撥的費率是 8%，那你現在要把它提高變到 10%，後來變 12%，那現在又要變成 15%，那也許以後成本不夠還要再加阿，那公務員就會覺得都是我自己一直在負擔阿，還有互相之間提撥的比率，現在是 35%政府是 65%，它要把它改成 50%對 50%，這樣不是又增加公務人員的負擔了嗎？所以那個案阿現職人員也反對退休人員也反對，這幾乎都反對嘛。」（F，433-439）

在民國 84 年從恩給制改為儲金制之退撫新制時，為了讓制度順利推動，給予兼具新舊制年資人員較為優惠的退休金計算，同時在基金成立初期，撥繳的費率也相對較低，如表 20 所示，從民國 84 年的 8% 逐年調整至現今的 12%，未來計畫將調整到 18%，對新進人員來說一直都是繳交較高之費率，但在年金改革新進人員卻是首當其衝的，也無法保證未來退休生活之保障，受訪者認為這對年輕人來說是不公平的，有世代不均的問題，其表示：

「還有為什麼改革會變成是年輕人也一併受到這麼多損失，他們還不知道不能領的到，但是就是先被砍，而且他們是始終交比較高的費率的，就是 12%。」（C，231-233）

「你告訴我改革可以延後 1 年、2 年、3 年破產，我搞什麼，我提高費率是給他們多撐 2、3 年，但是我的還是沒有阿，那年輕人是沒有辦法接受這種經營之下的提高費率。」（C，299-302）

表 20：歷年退撫基金提撥率

期間	提撥率	說明
84.07~90.12	8%	8%為修法前最低法定提撥率
91.01~92.12	8.8%	依第一次精算結果調整。
93.01~93.12	9.8%	(一)依立法院審查 93 年度中央政府總預算
94.01~94.12	10.8%	案主決議調整。
95.01~迄今	12%	(二)12%為 99 年修法前最高法定提撥率。

資料來源：關中（2014：29）。

### 五、軍、公、教三者之平等改革

檢視比對公務人員退休撫卹法草案，陸海空軍士官服役條例修正草案與學校教職員退休條例修正草案之法案主要內容，退撫制度費率與負擔比例大同小異，但在退休金基數內涵計算上卻呈現內部不一致的情形，按照改革草案規定，公務人員與中小學教師的退休計算基準是本俸的 1.6 倍，教育部（2013）考量大專教授、副教授及助理教授本（年功）薪 $\times 1.6$ （或 1.7），與現職待遇有一段差距（如表 21、表 22），因此對於退休金基數內涵計算上修正為教授調整為平均薪額 2 倍，副教授逐年調降至平均薪額 1.9 倍，助理教授逐年調降至平均薪額 1.8 倍，講師與中小學老師一樣是本俸的 1.6 倍。

表 21：大專教師現職待遇情形表

大專教師					
人員類別	現職待遇			退休所得	
	本薪	學術研究費	總計	基數內涵	金額
教授 (770)	53,075	54,450	107,525	本俸×2	106,150
				本俸×1.9	100,843
				本俸×1.8	95,535
				本俸×1.7	90,228
				本俸×1.6	84,920
副教授 (710)	51,745	45,250	96,995	本俸×2	103,490
				本俸×1.9	98,316
				本俸×1.8	93,141
				本俸×1.7	87,967
				本俸×1.6	82,792
助理教授 (650)	48,415	39,555	87,970	本俸×2	96,830
				本俸×1.9	91,989
				本俸×1.8	87,147
				本俸×1.7	82,306
				本俸×1.6	77,464
講師 (625)	47,080	31,145	78,225	本俸×2	94,160
				本俸×1.9	89,452
				本俸×1.8	84,744
				本俸×1.7	80,036
				本俸×1.6	75,328
助教 (450)	36,425	22,530	58,955	本俸×2	72,850
				本俸×1.9	69,208
				本俸×1.8	65,565
				本俸×1.7	61,923
				本俸×1.6	58,280

資料來源：較育部 (2013：30)

表 22：中小學教師現職待遇情形表

中小學教師					
人員類別	現職待遇			退休所得	
	本薪	學術研究費	總計	基數內涵	金額
博士畢業 (680)	49,745	31,320	81,065	本俸×2	99,490
				本俸×1.9	94,516
				本俸×1.8	89,541
				本俸×1.7	84,567
				本俸×1.6	79,592
碩士畢業 (650)	48,415	31,320	79,735	本俸×2	96,830
				本俸×1.9	91,989
				本俸×1.8	87,147
				本俸×1.7	82,306
				本俸×1.6	77,464
大學畢業 (625)	47,080	26,290	73,370	本俸×2	94,160
				本俸×1.9	89,452
				本俸×1.8	84,744
				本俸×1.7	80,036
				本俸×1.6	75,328

資料來源：教育部（2013：30）

面對內部調整差異，退休教師聯盟（2013）認為違反其違反繳多領多、繳少領少的受益原則，全教總（2013）則表示雖然大專以上教授本薪的 2 倍還不到全薪，在目前的法制上皆要求大家以本薪的 2 倍做為基準來繳費，依照民國 85 年起實施的退休條例，依此基準繳費，每繳 1 年就可換得每年本薪 2 倍的 2% 的月退休金，但就民國 102 年的改革來說，大專教師能夠繼續按此標準領取，其他的中小學老師和公務人員就必須被打八折到六折領，所以在基金存續遇到困難之際，大家應依法和理來共同解決，而非階級踐踏，禁止歧視對待原則（公務人員協會，2013），受訪者表示：

「教育部因為是抄銓敘部的，而且教育部自己後來又用了一個教授不用打折，中小學老師要打折，那把大家都惹火了，你要改，財務不夠大家一起打折，

因為我們是共同繳費、共同給付，要共體時艱那就共同打折。」(C, 374-378)

「教授有時候比我們職等還低呢，副教授，我們都比副教授還高，職等啦、按照比序啦，那為什麼我們領的比他還少？有道理嗎？」(D, 224-225)

在月撫慰金的檢討上，原先改革方案欲廢除公務人員月撫慰金，但仍保留軍人、老師、勞工之月撫卹金，但在公務人員一再的反彈之下，請領條件轉改成配偶起支年齡 60 歲，婚姻關係存續 15 年以上，才可領取月退休金的三分之一，但軍人仍維持月撫卹金為二分之一，舊制年資補償金軍人仍可維持到法案實施後 6 年，而公教部分則在法案施行後 1 年即予以取消，因此公務人員協會 (2013) 認為其立法之歧異，毫無法理基礎，又是一歧視之措施，黃世鑫 (2013) 也說這是一開倒車的行為，應該維持現制，受訪者表示：

「因為銓敘部端出來這次 102 年的版本是很錯亂的，公保優存也留一點，這裡也留一點，那裡也改一下，那後來等它正式推出修法草案，又接受說對不起齣，這個我也可以稍微恢復一下，像月撫慰金就是最明顯，就說好好好可以，但是呢改成三分之一。」(C, 204-208)

綜上所述，由於年金改革方案種種的內容設計問題，導致無論是相關利害關係人抑或是立委都對其抱持著不信任的態度；總體性的改革牽涉到很多錯綜複雜且環環相扣的層面，些微的思慮不周不但會連帶影響到其他的修正舉措，也會引起相關標的團體的反彈，因此這些方案上的瑕疵即為改革草案卡在立法院 2、3 年，卻遲遲無法通過的原因，受訪者表示：

「還有你整個基礎的設計也不一定合理，你政府都沒有責任推得乾乾淨淨，反正退休金都是你退休人員你自己要繳，政府責任在哪裡呢？你是雇主耶，你怎麼改革的內容裡面你把責任都推給公務員，完全是用財務的觀點去考慮這個問題，這不能這個樣子阿，你公務人員給你工作了一輩子，你對公務員



你要酬庸、照顧，你政府要有一定的責任，你現在都推給公務員。」（F，605-610）

「在這個法條裡面三分之二是有疑慮的嘛，研擬送到立法院的那些版本裡面，從來沒有一個法案是有三分之二以上的立委都有疑慮，三分之二以上的法條窒礙難行，才有疑慮，所以有爭議性嘛。」（D，432-434）

## 參、 政治流

Kingdon (1984: 159-161) 認為政治流是以利益為導向，較著重於各種政治勢力的折衝樽俎，以及政治活動與事件的影響層面，因此綜觀了 Kingdon (1984) 對於政治流之分析後，以下將對民國 102 年之年金改革一直尚未通過的選舉考量、標的團體影響及民進黨團之回應逐一探討。

### 一、選舉考量

銓敘部配合年金改革函送考試院審議之「公務人員退休撫卹法草案」、「公教人員保險法修正草案」與「政務人員退職撫卹條例修正草案」之再修正條文，已於民國 102 年 4 月 11 日經考試院院會通過，其中公務人員退休撫卹法草案並於同日由考試院函送立法院審議，在當年馬英九先生以黨主席的身分主持中山會報時，還要求立院黨團幹部，積極推動在第 8 屆第 3、4 會期內通過年金改革<sup>28</sup>，但同年（民國 102 年）年底有關年金改革的法案仍閒置在立法院，立法院院長王金平當時更坦言年金改革相關草案在會期內還沒進行朝野協商，於第 8 屆第 4 會期

---

<sup>28</sup> 資料來源：何哲欣、黃揚明、王家俊（2013 年 12 月 13 日）。馬四大大年金改革 恐跳票。蘋果日報電子報，2015 年 4 月 10 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131213/35505423/>

通過的可能性很小<sup>29</sup>，同時有國民黨立委直言，政府砍退休軍公教年終慰問金已砍到見骨，若要再推動年金改革砍軍公教福利，恐影響軍公教票倉，且國民黨民調太低，現在要談改革，會引發反彈，乾脆先丟著，以不變應萬變<sup>30</sup>，若第 8 屆第 4 會期內無法通過，接著面對即將到來的民國 103 年九合一選舉，年金改革更不可能通過，在野黨立委也認為由於立法院是國民黨佔大多數，若國民黨真心願意要落實年金改革的話，在第 8 屆第 4 會期內是一定會通過的，造成目前年金改革法案卡在立法院無法審議，國民黨立委要負很大的責任<sup>31</sup>，受訪者提及：

「他們想要的是我怎麼樣把我立委繼續做下來，所以有壓力他們就會轉舵，所以現在在立法院裡面內部也都在算計，不只國民黨，民進黨也在算計，都在算計我怎樣才對我的選票越多，都是在算計，每個政黨如果都在算，你說這個政策怎麼推？」（B，343-346）

「政治上當然一定有影響阿，國民黨在這個時候他的領導威信已經在走下坡了，所以立委對於黨的決定不一定買帳，或許在他的選區裡面不支持改革佔大多數。」（A，252-253）

在進入民國 103 年立法院第 8 屆第 5 會期後，由於同年 11 月 29 日將舉辦九合一選舉（加上直轄市山地原住民區民代表及區長），執政黨為鞏固軍公教票源，除了停擺年金改革方案之外，還停止同年 5 月所通過修正的將亡故退休人員遺族

---

<sup>29</sup> 資料來源：曾韋禎（2013 年 12 月 14 日）。朝野黨團歧見 年金修法陷僵局。自由時報電子報，2015 年 4 月 10 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/738446>

<sup>30</sup> 資料來源：何哲欣、黃揚明、王家俊（2013 年 12 月 13 日）。馬四大大年金改革 恐跳票。蘋果日報電子報，2015 年 4 月 10 日，取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131213/35505423/>

<sup>31</sup> 資料來源：林欣儀、張國樑（2013 年 12 月 13 日）。軍公教勞年金改革 修法未完成三讀。公視新聞網，2015 年 4 月 10 日，取自：<http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=257336>

月撫慰金自民國 104 年 1 月 1 日起由每半年發放改為按季發給的改革措施，原先預計若改成按季發放，一年可節省數億元的利息，在改變發放方式後卻引發部分榮民及軍系立委反彈，因擔心選舉鐵票鬆動，不到半天時間，行政院急踩煞車，稱此舉對國庫挹注有限，恐影響支領人財務規劃，且為維持避免軍公教退撫發放期程混亂，因此刪除相關規定，仍維持現行每半年發放一次<sup>32</sup>，對此民進黨立委也批評馬政府只有選票考量而棄國家利益於不顧<sup>33</sup>，改革只做半套，遇阻力就轉彎<sup>34</sup>。在年終慰問金領取門檻由 2 萬提高至 2 萬 5 千元方面，國民黨立委以經濟好轉、稅收增加為由，將僅上路一年的退休軍公教年終慰問金發放門檻，由現行月退俸 2 萬元以下放寬至 2 萬 5 千元以下，預計政府將增加 9 億元支出，符合領取慰問金人數也由 4 萬餘人增至 7 萬餘人，國民黨立委認為年終慰問金是給早期本俸偏低的退休軍公教人員一種補貼，國家財政允許，適度放寬無可厚非，但同意未來國家財政或物價有變動時，政府可在合情、合理、合法前提再檢討<sup>35</sup>，民進黨立委則認為拉高年終慰問金發放門檻，對於一些收入未達 2 萬元的中低收入戶來說恐引起相對剝奪感，製造社會分裂，進而認為此舉只為是為了選舉而討好

---

<sup>32</sup> 資料來源：王家俊（2014 年 12 月 4 日）。軍公教遺族月撫慰金 明年仍維持半年發。**蘋果日報電子報**，2015 年 4 月 10 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141204/518337/>

<sup>33</sup> 資料來源：曾韋禎、王文萱（2014 年 7 月 18 日）。可省的不省 馬版軍公教年金改革也停擺。**自由時報電子報**，2015 年 4 月 10 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/797019>

<sup>34</sup> 資料來源：今日新聞政治中心（2014 年 7 月 17 日）。軍公教月退俸發放改革做半套 葉津鈴批：不公不義！**今日新聞網**，2015 年 4 月 10 日，取自：

<http://www.nownews.com/n/2014/07/17/1327052>

<sup>35</sup> 資料來源：周志豪（2015 年 1 月 24 日）。軍公教年終慰問金放寬門檻 支出多 9 億。**聯合新聞網**，2015 年 4 月 10 日，取自：<http://goo.gl/jnvhb7>

選民，行政院的说法是反改革的復辟<sup>36</sup>。受訪者也表示政府一直把軍公教人員當作是愚弄的對象，當初自己拍板定案為 2 萬元，然後突然又把 2 萬元提高至 2 萬 5 千塊，完全沒與公務人員商量，自己決定想怎樣就怎樣，其認為：

「年終慰問金的事情啊，你說要給 2 萬塊，現在要給 2 萬 5，是你政府講的阿，是你江宜樺講的也不是我們公務員講的阿，要改也是你要提高也是你，你把公務員搞得莫名其妙，一棒打過去以後，提高個 5 千塊，你從政策窗的觀點來看，那個影武者是誰？就政府嘛！可憐的是軍公教人員阿，所以人家說以軍公教為祭旗嘛。」（E，337-342）

「一直到去年以後，才發現到事態嚴重，才覺得說，所以有的人推著說 2 萬 5 千元最低的門檻，本來是 2 萬塊後來提高到 2 萬 5 千元，就增加 4、5 萬人的受惠。」（D，136-138）

同時，國民黨立委面對年金改革案卻持反對意見，其認為雖然民國 97 年的金融海嘯使公務人員退撫基金的平均投資報酬率出現虧損 22% 的低潮，但民國 91 年至民國 100 年的平均年投資報酬率仍有 4.7%，民國 101 年為 6%、民國 102 年為 8.3%，考試院的精算報告只保守評估報酬率為 3%，而民國 97 年底基金有新台幣 3,851 億元，民國 103 年則有新台幣 7,743 億元，不僅淨值增加，距離破產也很遙遠，實在不應該過度擔心，司法及法制委員會召委更語帶威脅噙銓敘部，若還敢繼續推動前考試院長關中的改革版本，絕不再幫銓敘部排任何法案<sup>37</sup>，但考試院長卻認為民國 97 年的金融海嘯使退撫基金虧損數百億，隔年雖然獲利，

---

<sup>36</sup> 資料來源：李英婷、王家俊、黃揚明（2014 年 8 月 20 日）。退休公僕年終慰問金 擬放寬。  
蘋果日報電子報，2015 年 4 月 10 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140820/36033282/>

<sup>37</sup> 資料來源：曾韋禎（2014 年 10 月 21 日）。年金改革攞係假 藍委恐嚇不准再推。自由時報電子報，2015 年 4 月 10 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/823289>

卻無法填滿金融風暴造成的虧損額度，人可以創造未來，不能預測未來，不該太過樂觀評估退撫基金的獲利<sup>38</sup>，民進黨也表示在這個任期大概年金改革是不可能完成了，銓敘部長則坦言目前年金改革的阻礙在立法院。

在面對年金法案停擺在立法院已久的困境，銓敘部長張哲琛表示將採取分階段、緩和漸進方式推動軍公教年金制度改革，從提升費率和提高投資報酬率開始做起，再來因公務人員年金改革的速度較快，軍教則比較慢，勞工部分也很多和軍公教不一樣，未來將推動軍、公、教、勞年金改革齊一化<sup>39</sup>，但民國 103 年九合一選舉執政黨大敗之後，在緊接著的民國 105 年的總統及立委選舉到來，使得目前年金改革方案在立法院的進度更加停滯，受訪者也認為立法委員基於選票壓力，在這個任期結束之前是不會讓年金改革案通過的，其提及：

「政治上，選舉上的考量，剛才九合一的選舉過後誰敢提啊？明年總統選舉誰敢提啊？」（G，475-477）

「立法院另一個壓力就是選民的壓力阿，你要是支持這個案子通過，我就不選你嘛，所以立法委員他有選舉的壓力，政治上的壓力。」（F，547-549）

「所以這次證明成也軍公教敗也軍公教嘛……像這次很多人就是給你難看阿，民進黨也搞不清楚他們怎麼贏了 13 席，他都嚇一跳，台北市敗的那麼難看，你看那個大安區，全台北市最藍的而且知識水平跟國民所得最高的，不投票率多高阿，12 個行政區裡投票率最低的區，這是不是跟政治有關？所以這些立法委員怕阿，他是不是要選了？立法委員能當選是靠誰？選民

---

<sup>38</sup> 資料來源：沃草（2014 年 6 月 17 日）。馬英九年金改革跳票？廖正井揚言封存考試院提案。

蘋果日報電子報，2015 年 4 月 11 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140617/418294/>

<sup>39</sup> 資料來源：江睿智（2015 年 3 月 4 日）。軍公教年金改革 兩段變速。聯合新聞網，2015 年 4 月 11 日，取自：<http://goo.gl/KDnenC>

阿！你當初能當選，就是這批人是你的穩定力量阿，你把這些軍公教當作是傻瓜好了，他傻瓜對你的效忠嘛，那你既然背叛他，我讓你死得很慘嘛。」

(E, 343-353)

## 二、標的團體影響

先前於第二節已提及參與民國 102 年年金改革方案之主要標的團體，分別有公務人員協會、退休公務人員協會和教師團體，其中三團體皆有使用參與公聽會、遊說立委、拜會主管機關及執政當局這三種方法來傳達團體的自身想法，並試圖影響政府，希望主管機關在設計方案時可以將其建議納入改革方案當中。

鑒於現今年金改革案已送至立法院審議，相關的標的團體便以遊說立委作為施壓手段，立法委員基於年金改革本身的可議性，再加上選票的考量，遂將年金改革方案塵封，企圖拖到民國 105 年新的立法委員上任，到時屆期不連續，再把燙手山芋交給新的立法委員處理，受訪者表示：

「他要讓它到 2016 年 2 月 1 號新的立法院，屆期不連續，送進立法院沒有審議的自動撤回，他想拖嘛，用拖字訣。」(E, 322-323)

「這一次如果越接近的是屬於大選級的話，總統大選級的，立法委員會認為說欸那我接下來那就交給新的立法委員去傷腦筋，再來新的執政黨是誰我還不知道，我也不一定會執政，我為什麼要幫下一任去處理這些事情？」(H, 356-359)

因此標的團體的遊說，對於年金改革案的通過與否是有一定程度的影響力的，當民意、反對輿論一波波的襲來，不僅造成立法委員的不敢輕舉妄動，也導致先前提及主管機關也在思考是否要放慢改革腳步，以漸進的改革步調來取代一次到位的改革，受訪者認為：

「那個案就退休團體、公務人員團體就往立法院去施壓，所以這個案不會通過，在這期的立法委員任期之內不會審的，也不會通過，所以任期屆滿不續審嘛，所以這個案子是不會通過的。」(F, 438-440)

「從立法院去壓力、總統府那裡去壓力，所有的退休團體很大的壓力出去，所以這個案子通不過，所以現在連總統府那裡、立法院都對考試院的年金改革打了一個問號，沒有信心阿，所以立法委員他擺明了不會審這個案子。」

(F, 461-464)

所以面對相關標的團體的施壓、總統、立委選舉在即的選票考量，以及馬英九總統執政後期的跛腳時期，更讓許多執政黨的立委紛紛表態不支持年金改革案通過，受訪者表示：「這個案到立法院去的時候，執政黨本身的立法委員都有意見阿。」(F, 485-486)。再加上現在國民黨黨主席為朱立倫先生，原先馬英九所拍板定調的年金改革案是否要蕭規曹隨繼續推動？在野黨則呼籲執政黨黨主席應立即表態，而非為了選票一再推拖，拒絕表態<sup>40</sup>，受訪者認為朱主席將過去馬總統所定調的年金改革方案，認為是對軍公教人員的汙名化，則代表執政黨主席並不打算要繼續推動年金改革過關(H, 382-385)，其表示：

「那馬英九他既然都跛腳了，他做這件事情做的成做不成，對你國民黨的話他已經沒有影響力了，所以就算馬英九要推我覺得也推不動了，因為現在當家的是朱立倫，所以也是因為執政黨現在的黨政不同的關係，這個案子也就這樣子可能就被否決掉了啦，因為就算馬英九想做也心有餘力不足，那朱立倫又是不要的。」(H, 385-389)

### 三、民進黨團之回應

關於民國 102 年的年金改革方案，民進黨團除了跟官方版本的理念不同，而

---

<sup>40</sup> 資料來源：王文萱(2015年1月28日)。*年金改革停滯 在野黨籲朱表態*。自由時報電子報，2015年4月11日，取自：<http://goo.gl/bGBsD0>

提出自己的一套版本之外，對於勞工與軍公教的年金改革公教的年金改革順序更是發生了很大的歧見，民進黨團主張一定要軍公教先進行年金改革，勞工再行跟進，執政黨國民黨立委則認為勞工與軍公教的年金改革要一起改革、一併討論，才知道政府負擔多少<sup>41</sup>。

在民進黨團於民國 102 年 5 月 17 日所召開的「公教勞一家親，年金改革齊步走」記者會中，除了提出「拉高樓地板」，使勞工與公務人員都共同享有 3 萬 2160 元外，還有「掀開天花板」，認為勞保最高投保薪資被限制在 4 萬 3900 元並不合理等主張外，更指出對照勞保年金改革馬上就要上路，但軍公教退撫基金卻到民國 105 年後才開始改革，勞工為何不可比照軍公教？在勞退新制必須到民國 109 年才會有人開始請領的情況下，而公務人員退撫改革卻要到民國 112 年才完全啟動，因此呼籲勞委會應該衡量勞工實質的所得替代率，至少要等民國 112 年後勞工擁有第二層保障後再啟動勞保改革，這樣對廣大勞工的退休生活才有保障<sup>42</sup>，受訪者表示：

「所以那時候我們有開記者會有些主張，就是說其實應該由軍公教人員你先改，我們看你們改怎麼樣，那勞工的部分要改的話再來談。」(H, 269-271)

因此在主張讓勞工在民國 109 年後能領的勞退新制月退休金再改革的想法下，民進黨團認為勞工應該要後軍公教改革，除了這個原因之外，受訪者也提及：「軍公教因為雇主是國家，其實他要改革是最直接的。」(H, 263-264)，再加上因為勞工是隨收隨付制，新的勞工進來，因為薪水不高而且退休勞工領的錢也不多，所以收進來的保費還可以支撐，比照軍公教的薪資高以及兼具新舊年資，

---

<sup>41</sup> 資料來源：王文萱（2013 年 6 月 17 日）。民進黨：年金改革應先完成軍公教，再更動勞工部分。**東森新聞雲**，2015 年 4 月 11 日，取自：<http://www.ettoday.net/news/20130617/224764.htm>

<sup>42</sup> 資料來源：楊宗興（2013 年 5 月 7 日）。勞保年金改革 綠委：與公教同步啟動。**新頭殼 new talk**，2015 年 4 月 11 日，取自：<http://newtalk.tw/news/view/2013-05-07/36209>



其對於國家的財政負擔的危急性，是比勞工來的嚴重的，因而軍公教年金改革具有非常重要的立即性，受訪者表示：

「那因為勞工的制度是隨收隨付，意思就是說永遠都有新的勞工進來也有勞工退休，所以我們的狀況不會像他們一樣那麼的嚴峻，那新的勞工進來，那他薪水又不高，所以退休勞工領的錢也不多，所以收進來的保費我現在暫時都還可以支付老年勞工，所以其實一直喊著勞保要破產，其實要破產的那個財政負擔還沒有軍公教來的對國家的財政危急。」（H，294-300）

「那軍公教他們的話比較麻煩的是他們的薪資高，然後舊制年資又比較長，所以他們對國家財政的負擔的立即性比勞工還要來的急迫，所以如果說他們遲遲不改，因為是勞工的關係而不改，那其實問題就一直嚴重，那搶退潮會越來越嚴重。」（H，300-303）

兩黨在軍公教與勞工的改革順序僵持不下的情形下，年金改革案雖然已出委員會但呈現停擺狀態，國民黨認為因為民進黨一直擋著不先讓勞工年金先改革，喪失對話空間，導致連軍公教年金改革也一併癱瘓。民進黨則認為國民黨無真心改革之決心，因此就用勞工保險尚未有共識的事情來跟軍公教年金改革綁在一起，以民進黨杯葛勞工年金改革為藉口，在基於軍、公、教、勞要一併改革的立場，軍公教年金改革也一起躺在立法院不要通過，受訪者認為：

「他們現在又有一個理由說那誰叫你勞工保險不要，所以他就用勞工保險還沒有進度，就是勞工還沒改，他們也不要改，然後就把勞工的綁在一起，然後現在就是雞生蛋蛋生雞，就是講話沒有交集。」（H，285-288）

「因為那個協商權在他們的手上，他們如果不動，然後當每次都挑起的時候他就說是你們民進黨不給改勞工。」（H，332-333）

因此年金改革在進到委員會朝野開會討論之時，民進黨團認為國民黨並不想花太多時間著墨於此，所以在民進黨提出自己的版本跟主張之後就快速草草的送

出委員會了 (H, 271-274)，那按照議事規則兩位國民黨的召委應該就委員會的歧見在一個月召開協商，但受訪者表示：「因為要選舉了，然後又大家公務員對他們那改革什麼又不滿意，所以之後就都沒有動靜了。」 (H, 280-281)，而在出了委員會之後，藍委也期待由王院長來進行協商，但是在委員會都無法達成共識，怎麼能希冀王院長能協商成功呢？

「但是你送出去協商的時候，那我們立法院的機制是說當時因為法制兩個都是國民黨的召委，那他排的，然後他們就趕快把它送出去，送出去之後照理說是他們要召集協商，可是因為要選舉了，然後又大家公務員對他們那改革什麼又不滿意，所以之後就都沒有動靜了。」 (H, 278-281)

「我們的議事規則是說如果是你審查的那你就要負責召集協商，那你要負責召集協商的話，你又不召集有個協商期一個月，那他們現在就是說那要王院長協商，可是問題是這個東西的話歧見還這麼大，你自己都還沒有召集協商過，你怎麼全部丟給王院長，那王院長也沒有辦法協商阿。」 (H, 281-285)

#### 肆、 小結

本節主要探討民國 102 年所研擬的年金改革方案至今在立法院尚未通過之因，經由前述的分析整理，可以得知是問題流、政策流、政治流之三流無法匯集所導致。由於目前所研擬的年金改革方案內容包含了三層年金制度、確定給付制與確定提撥制之兼採、退休金基數內涵調降、費率和分攤比例、軍公教三者之平等改革等方案設計問題，導致相關標的團體對於改革方案的不信任，再加上勞工與公務人員的改革順序和軍公教內部的年金改革順序，也都一再的引起相關標的團體的反彈，同時也無法接受極盡冒進、爆走的改革方案，種種對於年金改革草案的不滿，形成了「政策流」中不應讓方案通過的強烈共識，最後因年金改革方案已停滯在立法院非常長的一段時間，立法委員基於民國 105 年總統、立委的選舉考量、相關標的團體的強力施壓，以及與民進黨無法在先改革軍公教還是一起

改革的僵持下得到共識，而選擇將年金改革方案塵封，所以「政治流」並無開啟，因此方案問題、政策流中標的團體的強烈反彈、政治流的無法驅動，導致了政策窗無法開啟，造成民國 102 年所研擬的年金改革方案至今在立法院尚未通過，而方案目前陷入僵局當中並無明顯進展，也無法看出是否有政策企業家參與倡議及推動。

關於民國 102 年年金改革方案是否有在立法院闖關成功的可能，受訪者認為可能需要更大的契機，如軍職退撫基金破產等，才有辦法使年金改革重新回到優先議程，使政策之窗開啟，進而使改革方案能順利推行，其表示：

「我覺得是這個議題被關注的優先順序往後了，優先的順序因為有更多的議題發生而被往後了，通過的關鍵不在內容，而是在推行的策略及共識，那如果希望它在回復優先議程的地位，可能是要像是軍職破產去誘發(時機)。」

(A, 261-264)

「然後等到下一個 2016 看是誰，然後國家財政又有問題的警訊又再來，然後又再來一次。」 (H, 390 -391)

## 第五節 綜合分析

本節將藉由政策窗理論中的問題流、政策流、政治流三流，對於前四節所探討的內容來進行綜合整理，以期能達到整體分析之綜效。

### 壹、 軍公教 18%優惠存款民國 100 年第三次改革

整體而言，依據先前所陳述軍公教 18%優惠存款第三次改革能在實施前次改革的一個月後快速地通過並實施之因，將流動於其中的問題流、政策流、政治流三流和政策企業家之倡議，整理出表 23。

依表 23 所示，因民國 99 年方案具有基層公務人員優惠存款回存、高階主

管扣減不足更甚產生回存現象兩大問題，進而導致社會氛圍裡出現了政府財政負擔過重和不公平的批評聲浪，政府為平撫強大的民意反彈，遂在 99 年改革案實施的第 11 天，便召開高層的跨部門會談，企圖力挽狂瀾對民國 99 年方案再次補救，加上當時民進黨黨主席也身陷 18% 之泥淖當中，被批評為「既要拿又要罵」，所以在民進黨無法反擊之下，民國 100 年優惠存款改革就快速的在一個月內拍板定案，此次改革基於總統和國民黨高層的強力主導，雖然時間相當的短促，過程中也缺乏了與相關政策社群倡議的過程，但因為總統和國民黨高層能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於民眾有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性極大化，這樣的行動及理念的本質，使得他們在政策企業家的角色上，發揮了一定的影響力。

表 23：軍公教 18% 優惠存款第三次改革快速地通過並實施之因

軍公教 18% 優惠存款第三次改革快速地通過並實施之因	
問題流	基層公務人員優惠存款回存 高階主管扣減不足更甚產生回存現象
政策流	由於時間的短促、上級機關的強力主導及方案的專業性導致政策社群涉入的程度低落。
政治流	社會氛圍對於回存的反彈 民進黨因黨主席也身陷 18% 風暴而無力反擊
政策企業家	由總統及國民黨高層強勢主導，正確評鑑什麼樣的政策目標對於民眾有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性極大化，在政策企業家的角色上，發揮了一定的影響力。

## 貳、 將優惠存款納入民國 102 年金改革方案

依照前述所提及軍公教優惠存款從民國 95 年至 100 年的單獨改革，於民國 102 年進而轉變為納入年金改革之一環的原因，將流動於其中的問題流、政策流、政治流三流和政策企業家之倡議，整理出表 24。

依表 24 所示，由於優惠存款為影響退休所得替代率的重要因素，若欲降低公教人員之退休所得替代率就必須一併檢討優惠存款，且為避免軍公教人員因不

盡合理的優存補貼措施，遭致抨擊污蔑，加上年金改革的方案規定，可造成公保年金化後，加速優惠存款制度之落日等原因，使得優惠存款修正成為民國 102 年年金改革方案不可或缺的一部分，最後更延伸探討導致軍公教年金改革的退撫基金財務危機。許多有關之標的團體紛紛藉由參與公聽會、遊說立委、拜會有關官員等方法來表達自身理念，因此與政府達成了軍公教年金一定要改革的初步共識，而在民意覺得應就要軍公教年金進行改革及逢勞保將破產的推波助瀾之下，形成強大的社會氛圍，民進黨也認為優惠存款應該要更進一步的改革，所以就將「優惠存款納入年金改革一事」三流匯集，政策窗開啟達成共識。同時這次的年金改革也是馬總統公開宣示改革決心後，銓敘部在歷經 3、4 個月後將優惠存款修正為年金改革之一環，其因為能夠導致資源配置的改變，且擁有領導魅力或權威等人格特質，並積極推動特定的問題進入政府的正式議程，最終還有權力進行方案抉擇，使得在政策企業家的角色上，總統發揮了一定的影響力。

雖然在優惠存款納入年金改革一事達成三流匯集的初步共識，但細究各流之間的詳細內容，依表 24 所示，在政策流當中相關團體僅與政府達成了「要改革」的大共識，但政府卻不接受標的團體所提出的若退休所得替代率超過 80%，不應先調降法定月退休金的主張。政治流當中政策社群間除了達成不該先調降法定月退休金的協議之外，各團體在其他的細節上仍存歧見，導致相關標的團體無法就共同的目標向政府施壓，加上未召開年金國是會議，無法與民進黨進行朝野協商，這些原因為往後年金改革方案無法通過埋下伏筆。

表 24：將優惠存款納入民國 102 年金改革方案之因

將優惠存款納入民國 102 年金改革方案之因	
問題流	降低公教人員的退休所得替代率整體考量 退撫基金財務危機 不盡合理的優存補貼措施，遭致抨擊污蔑 加速軍公教 18% 優惠存款落日
政策流	相關團體與政府達成年金一定要改革之初步共識，但相關團體主張若超過退休所得替代率 80% 後先刪減優惠存款，而非先調降月退休金
政治流	社會氛圍認為優惠存款改革不夠 相關標的團體以參與公聽會、遊說立委、拜會主管機關及執政當局這三種方法來傳達團體的自身想法，但團體間僅達成初步共識，細節部分仍存有歧見 民進黨團主張將公教人員 18% 優惠存款利息納入所得替代率計算，並要求召開國會議
政策企業家	因為優惠存款為整體年金改革之一環，而年金改革也為由馬總統主導，其握有資源且具有領導魅力或權威等人格特質，所以在政策企業家的角色上，發揮了一定的影響力。

### 參、 軍公教 18% 優惠存款利率之調降

按照第三節所探討之軍公教 18% 優惠存款從原先民國 95 年至 100 年之限制優存本金的改革，轉變為民國 102 年直接調降利率的相關因素，將流動於其中的問題流、政策流、政治流三流和政策企業家之倡議，整理出表 25。

依據表 25 所示，由於先前的限制優存本金改革已導致退休人員的實質優存利率已無 18%，18% 僅成為軍公教人員背負在肩上的不實罵名，為了避免公務人員一再的被汙名化，相關標的團體對於政府所提出的直接調降利率方案，並無展現出過分的阻力，更有標的團體更深入的建議除了保障領取一次退休金者的退休生活之外，其餘兼有退撫新制領取月退休金者，可以更進一步檢討有關優惠存款的修正，最後在現今低率低落與 18% 相比的相對剝奪感下，形成強勁的反彈氛圍，但因執政黨與在野黨對於民國 102 年年金方案遲遲尚未達成朝野協議，連帶也無

法確定優惠存款是否逐年調降的改革，因而導致三流無法匯集。至於主管院和承辦司主導政策研擬、說服上級長官及負責向有關利益團體倡議，最後終於達成共識推出調降利率方案。

表 25：軍公教 18% 優惠存款利率之調降

<b>軍公教 18% 優惠存款利率之調降</b>	
<b>問題流</b>	先前可調降優惠存款金額相當於調降利率 避免公務人員汙名化
<b>政策流</b>	相關標的團體對此直接調降利率的舉措認為與先前限制優存本金之改革並無不同，對於主管機關提出的直接調降優惠存款利率並有 9% 上限之方案，並無展現過大的阻力
<b>政治流</b>	社會氛圍認為只限制可優存金額的改革不夠 民進黨團主張將軍公教人員 18% 優惠存款利息納入所得替代率計算，設定所得替代率上限為 60-70%，這樣就可以使 18% 優惠存款利息幾已自然消失，但與國民黨尚未達成共識
<b>政策企業家</b>	主管院和承辦司主導政策研擬，並以相關的整體情勢客觀分析來說服上級和考試委員，也利用公聽會或團體拜會的機會，向標的團體倡議降低利率方案，最後順利達成逐年降低優惠存款利率共識

#### 肆、 民國 102 年年金改革案的尚未通過

根據前述所分析民國 102 年所研擬的年金改革方案至今在立法院尚未通過之因，將流動於其中的問題流、政策流、政治流三流整理出表 26，但因此方案目前陷入僵局當中並無明顯進展，也就無法看出是否有政策企業家參與倡議及推動，所以暫不討論政策企業家之存在。

依照表 26 所示，由於勞工年金改革的順序和軍公教內部改革順序的莫衷一是，加上年金改革的手段太過躁進，應嘗試以漸進和緩的方式進行修正，導致相關政策社群對於年金改革的不信任，進而在政策流中提出年金改革方案設計上含有三層年金制度結構問題、確定提撥制與確定給付制之兼採、退休金基數內涵調降、提撥費率和分攤比例提高、軍、公、教三者應平等改革等五大問題，最後政治上面對相關團體的施壓、執政黨黨主席改選等情勢，因基於選票考量加上無法

與民進黨達成改革先後順序的共識之下，種種因素導致三流無法匯集，造成民國 102 年年金改革方案迄今仍無法通過。

表 26：民國 102 年年金改革案尚未通過之因

民國 102 年年金改革案的尚未通過	
問題流	除了方案內容設計問題導致相關標的團體的反彈之外，政策社群認為與勞工的年金改革順序及軍公教內部改革順序都應再調整 年金改革手段太過極端激烈，不該試圖以現職人員與下一代年輕人兩代人的負擔來換取 6、70 年累積債務的弭平
政策流	三層年金制度結構問題 確定提撥制與確定給付制之兼採 退休金基數內涵調降 提撥費率和分攤比例提高 軍、公、教三者應平等改革
政治流	基於民國 103 年九合一選舉和民國 105 年總統、立委選舉考量 相關標的團體的強烈施壓，加上適逢國民黨黨主席改選 民進黨團主張軍公教一定要先進行年金改革，勞工再行跟進，及委員會中國國民黨不願協商

## 伍、 整體探討

由於前述研究結果的第二、三、四節，皆在探討民國 102 年的年金改革草案，尤其是第二節和第三節為連動的概念，在將優惠存款納入年金改革後，其優惠存款的修正為原先的設定退休所得替代率來規範優存本金，轉變為直接調降利率並保有 9% 上限之改革，有鑑於時間的接續性太過於密切，所以問題流、政策流、政治流三流的流動或許並無法絕斷的一刀分割，而是有相似的三流導致了第二、三、四節的研究議題，因此本研究將試圖統整民國 102 年年金改革過程中問題流、政策流、政治流的流動情形，做一整體性的探討。

在問題流方面，由於勞保的破產危機導致軍公教退撫基金連帶地受到檢視，而在為了降低退休所得替代率的整體考量、避免公務人員汙名化、加速優惠存款



落日等原因，造成了優惠存款被納入年金改革中並以調降利率的方式進行修正。在政策流上，相關的標的團體提出了各種的備選方案以供決策者採納，也透過參加公聽會、拜會相關主管機關的機會來倡導自己的主張，但最後僅達成了要「必須改革」的大共識，主管機關和相關團體就其他部分並無達成共識，也由於先前的調降優存本金之改革，使得退休人員的實質優存利率已無 18%，相關社群認為有沒有調降利率其實已不太重要，進而在政府推動降低優惠存款利率的修正上，沒有遭受到標的團體過大的阻力。最後政治流中，由於在整個社會氛圍認為優惠存款改革不夠的主張下，迫使政府必須持續的推行年金改革案，但因執政黨拒絕召開年金國是會議，與民進黨間喪失朝野間的協商平台，以至於兩黨之間一直無法得到共識。

年金改革草案從民國 102 年提出至今，問題流、政策流、政治流三流仍然無法匯集，導致年金改革案遲遲無法在立法院通過。由於問題流中軍公教與勞工的年金改革順序及軍公教內部改革順序的莫衷一是，加上認為年金改革手段太過極端激烈，引起政策社群的不滿，原先政策社群與政府之間在政策流僅達成「要改革」的大共識，因此政策社群便利用此次機會提出對於官方版本的反彈及自身主張，最後政治流中除了一直以來無法與民進黨協商外，更因為時間的流動，而適逢選舉和執政黨黨主席的更替，導致優先議程的地位改變，所以三流流動情形的轉變，致使民國 102 年的年金改革草案到迄今尚未通過。

## 第五章 結論與建議

軍公教優惠存款從民國 47 年開始實施以降，期間歷經了民國 84 年實施退撫新制、民國 95 年第一次改革、民國 99 年和 100 年的二、三次改革，以及現今正在推動的 102 年年金改革，在透過文獻回顧對於政策變遷理論有所掌握之後，再透過與主管機關、相關標的團體、有關黨團的深度訪談，以各面向的探討汲取近兩次改革的變遷原因，以問題流、政策流、政治流三流對民國 100 年、102 年改革做一整體分析。本章將分為三節，第一節為根據研究結果所整理的研究結論及發現，第二節為延伸研究結論所得出研究發現的討論，第三節則是簡述研究限制，以供後續研究參考。

### 第一節 研究結論及發現

本研究旨在政策窗理論探究優惠存款近兩次的改革變遷內容，透過政策窗理論的問題流、政策流、政治流三流作為分析架構，綜合相關受訪者訪談內容，將能更深刻的反響到第一章的研究問題，以下將延續本研究的分析與歸納後，依序對研究問題做出回應。

#### 壹、 軍公教 18%優惠存款民國 100 年第三次改革

誠如第四章第五節小結所述，軍公教 18%優惠存款第三次改革能在前次改革實施一個月後快速地通過之因，主要是因為前次改革造成基層公務人員優惠存款回存和高階主管扣減不足更甚產生回存現象，進而導致社會輿論的強力批判，加上當時民進黨身處黨主席也有領取優惠存款利息的風暴之下，其自身置喙的空間並不大，上述原因使 99 年優惠存款改革受到民意高度檢視，成為施政上優先

處理的政策議程，與 Kingdon (1984: 168) 所提之問題流或政治流的發展是政策窗開啟的首要因素論點相符，當政治人物將特定的主題作為行政當局施政的重點，參與者便在政策流中尋找政策建議。因此在民國 99 年優惠存款改革受到關注的情形下，政府就順勢的在一個月內提出新的改革方案，因此當問題流、政策流、政治流三流匯集，在政府強力推動特定的問題進入政府的正式議程下，政策之窗開啟，造成民國 100 年軍公教優惠存款改革快速通過。

## 貳、 將優惠存款納入民國 102 年年金改革方案

促使民國 102 年年金改革方案產生，乃是因勞保的即將破產作為導火線，連帶檢視到軍公教退撫基金的危機所引發的，依照第四章第五節小結所言，之所以造成軍公教 18% 優惠存款改革從先前的單一改革轉變為 102 年年金改革之一環，是有鑑於優惠存款為計算退休所得替代率的一部分，因此若欲調整軍公教人員退休所得替代率，則必須連帶的從優惠存款之改革著手。而近年來兼具退撫新、舊制年資退休人員的退休所得，在民國 84 年 6 月 30 日以前年資所領的給與仍可以辦理優惠存款的影響下，造成退休所得確實有明顯偏高的現象，這種因制度更替所造成的問題，卻讓全體公務人員背負罵名與遭致污蔑，實在不值得，所以在年金改革之際，再檢討調整 18% 優惠存款制度，實是為了不使公務人員再遭莫須有的罵名。根據目前送審之公教人員保險法修正草案的適用對象規範，因考量公保被保險人中，有近四成之公教人員仍享有 18% 優惠存款，因此規定在年金化後新加保者，再符合年金條件時，一律領年金，而在年金化前加保者，得在符合年金條件選擇領年金或優惠存款一次給付，選擇辦理公保一次養老給付 18% 優惠存款者，就不得選擇請領公保養老年金給付，反之亦然，在 0.65% 年金給付率的規劃條件下，退撫舊制年資 5 年至 7 年以下的公教人員，即可能有放棄一次養老給付而擇領公保年金，可獲得更穩定基本老年經濟支援，亦可大幅降低政府財政負擔的壓力，所以公保年金化後，尚可加速優惠存款制度之落日。這些在問題流中

流動的因子成為優惠存款從單一改革轉變為年金改革一環的原因，誠如 Zahariadis (1999: 82) 假設政策窗開啟於問題流時，其為一般傳統理性決策的模式，也就是答案是被發展來回應特定的問題，所以在政策流中相關的標的團體與政府達成了年金一定要改革並將優惠存款納入年金改革的初步共識，備選方案儼然形成。最後搭配民眾認為優惠存款的改革仍然不夠，覺得軍公教優惠存款為一不公不義之福利措施，因此希望政府能對其繼續改革的社會氛圍、民進黨團也認同優惠存款更進一步的修正的情形下，政策之窗開啟，最終優惠存款納入民國 102 年金改革拍板定案。

此三流在大方向匯集下，其中深入探討政策流的流動，雖然相關政策社群與政府達成了初步共識，但有關團體強力向立委、主管機關表達若超過退休所得替代率 80% 上限，並非由法定月退休金開始調降的初步共同想法卻未被接受，乃是銓敘部 (2013c) 認為廢除 18% 優惠存款制度雖能減輕政府財政負擔，但對於退撫基金財務問題仍無法改善，所以退休金仍然有必要一併調降，因此 Kingdon (1984: 133) 即提及當政策建議與專業人員價值觀較不符時，存留機會就會較少，加上政策最終還是要被大眾接受，所以在規劃政策不該忽略大眾感受的考量下，此政策建議並未通過備選方案的篩選過程。在政治流的流動中，由於相關標的團體對改革方案的修改細節尚有歧見，無法達成全面性的一致主張，進而喪失對立委強力施壓的機會，加上執政黨拒絕召開年金國是會議，以至於無法與民進黨版本達成共識，這些細節成為整體年金改革無法再更進一步修正的障礙，僅定案將優惠存款納入民國 102 年金改革。

### 參、 軍公教 18% 優惠存款利率之調降

民國 95 年至 100 年軍公教優惠存款本是藉由設定退休所得替代率上限來限制優存本金改革，之所以在 102 年轉變為直接調降優存利率之因，依第四章第五節所探究主要是緣由在政治流中的社會氛圍基於相對剝奪感而主張需對優惠存

款進行更深入的檢討，認為先前限制優存本金的改革不夠，應該要有更大刀闊斧的修正，民進黨便趁著此波改革氛圍主張，進而提出自身的改革版本，認為應就退休體制做一個整體的修正，將軍公教人員 18% 優惠存款利息納入所得替代率計算，設定所得替代率上限為 60-70%，這樣就可以使 18% 優惠存款利息幾已自然消失，但仍肯認調降利率是一相對正確的方向，由上述可見國內氛圍對於政策議程有重大的影響，能夠成為政府的重要政策資訊來源，且政治人物能夠利用國內的氛圍來促進方案在政策議程的地位或是政策議程中抑制其他的方案 (Kingdon, 1984: 147)。因此軍公教 18% 優惠存款利率的調降是由前述政治流的事件所引發的，Kingdon (1984: 168) 認為在政治流的事件驅使政策窗開啟的狀況下，主管機關的注意力是先聚焦於解答上，再從受到青睞的解答去界定相關的問題。所以套用在有關優存利率調降的研究上，主管機關先從社會氛圍中做出調降優惠存款利率的政策建議，緊接著再與先前改革雖僅調降本金而未調降利率，但由於可以辦理優惠存款的額度已經調降，造成公務人員可以領取的利息實際上也已經減少，致與利率的調降並無太大差異，18% 僅成為一制度的代名詞，為避免外界持續加深對 18% 優惠存款的誤解，而決定直接降低利率，使公教人員不再承擔不存在的 18% 罵名等問題結合，政治流、政策流、問題流三流匯集，政策之窗開啟，年金改革草案中以直接調降優存利率做為優惠存款的修正。最後主管院和承辦司主導調降利率方案進行，並負責說服上級機關認同提案、倡議相關政策社群接受調降利率的主張，終於達成共識，促使其偏好的政策建議通過。

此三流在大方向匯集下，誠如前述，調降優惠存款利率之方案是先藉由擬定政策建議後再去界定問題，所以在政策流上政策企業家已完成調和，使其支持的調降利率備選方案通過篩選過程，問題流上也無太大問題，但政治流上在野黨僅肯認調降利率是一個相對正確的改革方向，並無法跟執政黨達成更進一步的共識，導致年金改革案尚未在立院通過，其中的調降優惠存款利率方案在年金改革中也

尚未得到在野黨認可而定案。

#### 肆、 民國 102 年年金改革案的尚未通過

導致民國 102 年年金改革案的尚未通過乃是因勞工與公務人員的改革順序和軍公教內部的年金改革順序的莫衷一是，引起相關標的團體的反彈，同時也無法接受極盡冒進、爆走的改革方案，種種對於年金改革草案的不滿，導致無法與相關政策社群達成協議，使得相關標的團體進而在政策流中提出方案設計的三層年金結構制度、確定提撥制與確定給付制之兼採、退休金基數內涵調降、公教人員提撥費率和分攤比例提高、軍、公、教三者應平等改革等方案問題，致使相關標的團體的強烈批評，由於方案正陷入泥沼中，缺乏政策企業家居中倡議，各相關標的團體之政策建議仍在政策流中流動，無共識產生。在民國 105 年總統、立委選舉前夕，政治人物在標的團體強力施壓及企求選票的壓力下，必須判斷大眾是否默認政府的施政方向，以免喪失民心，因此國內氛圍與選舉的結合對政策議程產生了相當大的影響 (Kingdon, 1984:149)，Zahariadis (2008) 也認為政府更迭的壓力下可能會導致政客去落實選舉支票的承諾，除了國內氛圍與選舉的結合之外，適逢執政黨黨主席之更替，使原本優先考慮的項目順序改變，造成年金改革之政策議程順序受到延後，種種的原因讓立法委員遂選擇將年金改革方案停滯，理論上應支持提案的執政黨立委，也在黨主席更替的後馬時代，基於選舉、相關團體施壓的考量下表示不再幫銓敘部排案。所以目前年金改革方案無論在本身的方案或政治上都受到很多阻礙，在面對目前不受到歡迎方案，主導者只能順應情勢，在當前的情況下多提供其他的備選方案，誠如當時受訪者所提及的放慢改革腳步，以逐漸的修改達到改革之效，並等待國內氛圍再度朝有利的情勢轉變的那刻 (Kingdon, 1984: 169-170)，或許未來能夠再有一個契機促使政策之窗的開啟，使年金改革方案能進入優先議程中，但最後若參與者仍無法使該提案通過，在不願意投入更多的時間、精力、政治資本或其他資源的情形下，政策之窗將會關閉。

## 第二節 研究發現的討論

本節旨在奠基於第一節之研究發現後，再進一步深入探討研究發現的討論，就個案於政策窗理論的適用程度作一評析，並延伸探究針對個案中不合理的理論情形，試圖討論之。

### 壹、 問題流或政治流驅使政策窗的開啟

誠如 Kingdon (1984: 168) 所述，問題流或政治流的發展所作出的反應是政策窗開啟的首要因素，而雖然問題或政治本身可以進入政策議程，但是當問題流、政策流、政治流三流匯集時，方案進入決策議程的可能性就會明顯的增強，因此當問題流、政策流、政治流三者匯集在一起時，政策之窗將會開啟。

按本研究之研究發現指出，從民國 100 年優惠存款改革開始至民國 102 年的年金改革皆問題流或政治流所引發的，進而促進三流匯集，使方案能夠躋身進優先的政策議程。且依觸發的問題流、政治流之分別，其三流匯集的過程也有所不同，以促使將優惠存款納入民國 102 年金改革方案為例，是由問題流中流動的因子驅使優惠存款從單一改革轉變為年金改革一環，而當問題迫在眉睫時，參與者就會在政策流尋找一些可以做為合理解決方法的備選方案 (Kingdon, 1984: 169)，所以當時主管機關便在政策流中尋找政策建議，與相關政策社群達成初步共識將優惠存款納入年金改革，以此備選方案來回應特定的問題。再者，除了上述的問題流驅動外，先前所討論的軍公教 18% 優惠存款利率之調降是由政治流的事件所引發的，國內氛圍的影響、在野黨與執政黨未達成共識等皆導致政策窗開啟，這時政治人物就會基於這些因素去被迫促進方案在政策議程的地位，或是政策議程中抑制其他的方案，因而造成民國 102 年年金改革中軍公教 18% 優惠存款利率之調降的提出，Zahariadis (1999: 82) 則認為三流匯集的過程中是具有意識型態的，先將注意力是先聚焦於解答上，再從受到青睞的解答去界定相關的問題，

所以套用在有關優存利率調降的研究上，主管機關先從社會氛圍中做出調降優惠存款利率的政策建議，緊接著再與相關問題結合，最終三流匯集，政策之窗開啟。

## 貳、 政黨政治中的執政黨關鍵人事變更也為政治流的一部分

根據 Kingon (1984: 153) 所言，當政府行政當局產生變化時，例如各政黨在國會席次、官僚機構、國會委員會的改變，造就組織管轄權之爭，使政策議程也隨之劇烈變化，其主要係認為無論是在總統或國會議員的選舉後，所導致的行政當局的更替、管轄權限的變更等皆會改變方案在議程中被處理的優先順序。惟本研究發現在施行政黨政治的臺灣，執政黨中的人事變更，尤其是總統是否兼任黨主席也會影響政策議程的變化。

臺灣的憲政體制根據憲法的規定是屬於半總統制，更精確的說其屬於半總統制中的一個次類型，也就是總統國會制（蔡榮祥、陳宏銘，2013），而執政黨與國會多數黨為同一政黨時稱之為一致政府，當總統的政黨同時掌握國會多數以及總理（行政院院長）根據憲法必須向國會負責時，國會之同黨籍議員成為總統和行政院法案推動的支持基礎，而不是成為總理對抗總統的權力後援，一致政府時期，國會中的多數黨通常被認為在法案支持上是屬於第一縱隊，除了特殊的情況下，執政黨的國會議員會以總統支持或行政院屬意的法案為支持對象，配合總統的施政方針來通過相關的立法和政策（蔡榮祥、陳宏銘，2013）。盛杏媛（2003）則以民國 88 年 2 月至 89 年 5 月的一致政府時期，行政院提案通過的比例高達 72.7%，民國 89 年 5 月至 91 年 1 月的分立政府時期，行政院提案通過的比例則劇降為 38.5% 作為佐證。陳宏銘（2012）更進一步的指出當總統即執政黨的領袖時，可以透過政黨決策機制以及黨政關係平台對立法和行政部門中的從政黨員發揮影響力，推動其所欲的法案，尤其當總統就是黨主席時，更可直接領導政黨，在黨內的決策機制中正式的發號施令，在總統未兼任黨主席時，其需要仰賴黨與政的雙重代理人，黨的部分主要需要黨主席和秘書長的配合，政則需要是由行政



院院長忠實貫徹其施政理念，所以就黨、政的直接掌握而言，馬總統以黨主席身份對黨籍立法委員的法案和政策指導較為有利。

軍公教年金改革從民國 101 年 11 月總統宣示開始，在歷經 3、4 個月之後於民國 102 年提出軍公教年金改革草案，誠如前述分析，基於民國 103 年九合一大選和即將到來的民國 105 年總統及立委選舉考量，造就方案迄今仍停滯在立法院的情形，但除了選舉考量外，執政黨黨主席也於民國 104 年 1 月由原先的馬英九總統兼任，更替為朱立倫先生，使原本馬主席主張之優先考慮的項目順序改變，軍公教年金改革方案在當初馬總統兼黨主席堅持的一定要過，轉變為現今的停滯狀態。再加上馬英九總統民調低落、喪失威信下，執政黨國會議員可能會因為選票考量，選擇與總統和總理形成公開的衝突，所以一致政府時期的國會也不完全是總統或總理的立法局或是所謂的橡皮圖章（蔡榮祥、陳宏銘，2013）。

### 參、 政策企業家之於政策窗理論

政策企業家在整個政策變遷的過程當中，包含倡導理念與研擬方案、界定與重新界定問題、針對政策替選方案進行抉擇、在不同的政策行動者之間進行理念的媒合、動員民意的力量、以及設定決策的議程等等，政策企業家都有其不容忽視的重要性（Roberts & King, 1991: 148；魯炳炎，2010）。政策企業家也必須善加利用一切的時機，因為任何危機都會形成機會，在追求個人目標的同時，政策企業家必須想辦法運用匯流時機，推動偏好的建議案與長年關切的問題相連結，並使政治事件與政策問題相結合，進而使三流匯集在一起，促成最後決策的產出。

綜上所述，政策企業家主要是負責發現、提出政策問題，促進政策問題進入政策議程且主持政策調查研究，同時組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同的利害關係者進行溝通，和促成政策方案之形成及維護政策之推動及執行（Luke, 2000；蘇偉業，2009），誠如前述，國內個案也大多以中央或地方的行政首長作為政策企業家，主要是因為首長能夠正確察覺社會氛圍，進而知道什麼樣

的政策目標對於民眾有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性極大化。

所以根據本研究之研究發現，民國 100 年的優惠存款改革和將優惠存款納入年金改革方案皆是由總統宣示改革決心，主導政策方向推行，雖然期間缺乏倡議、媒合等過程，但因其積極組織政策之制定，並以民眾、媒體和國會反應作為政策規劃之重要考量，與學理上認為政策企業家擁有分配資源的能力、有能力設定議程，和進行政策方案抉擇，且擁有專業知識、領導魅力或權威等特殊的人格特質吻合（Kingdon, 1984: 189-190；陳恆鈞、劉邵祥，2007；林水波、莊順博，2009；魯炳炎，2009a，2009b）。在直接調降優惠存款利率的改革上，主管院和承辦司更是主導方案發想、說服上級長官及負責向有關利益團體倡議並達成共識。最終政策企業家便善用匯流時機，將偏好的政策建議與長年關切的問題相連結，並使政治事件與政策問題相結合，進而使三流匯集在一起，促成最後決策的產出。

### 第三節 研究限制

本節主要陳述本研究所遇之研究限制與困境，以冀後續研究能依此做為參考與突破。

首先，由於優惠存款從民國 95 年的第一次改革到至今，已長達 10 年的時間，許多當時負責推動的政務官或事務官皆已不在其位，加上研究時間的限制，致使本研究無法從民國 95 年的第一次改革作為研究起點，但鑑於有部分之學術論文以民國 95 年的第一次改革及民國 99 年的第二次改革作為研究主題，因此本研究便接續研究時程較近之的民國 100 年優惠存款改革及 102 年之年金改革草案。

再者，本研究於訪談過程中，因為遲遲無法與國民黨的立委、黨團等取得訪談上的同意，因此在論述有關內容時，只能藉由媒體報導、時任政務官及事務官

之陳述，以及民進黨訪談者所描述而立院斡旋過程進行分析，雖然已經盡力使用各種不同的資料來源以保研究之客觀性，但某些研究部分在少了國民黨訪談者的交叉論證之下，仍缺乏讓當事人闡述想法致使其他受訪者過度主觀的不足之處。

最後，因民國 102 年的年金改革方案現仍處於停滯階段，因此本研究僅仍就至今尚未通過的原因做一整理，無法更進一步的延伸討論，以期當軍公教年金改革案之後有進階發展時，後續研究能夠接續研究年金改革成功或胎死腹中的原因。



## 參考文獻

- 公務人員協會(2013)。我們的意見與主張-向不公不義的年金改革法案宣戰,2015年2月2日,取自:<http://www.ncsa.org.tw/PCNCSA/news.php>
- 方凱弘、梁綰琪(2009)。政策為何變遷?以桃園縣開徵地方稅為例。**臺灣民主季刊**,6(3),125-167。
- 王文忠(2007)。公務人員退休制度改革之探討。**考銓季刊**,50,131-159。
- 王佑任(2010)。民間政策企業家於政策行銷過程的角色探討-以菸害防制法為例。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文,未出版,臺北。
- 王榮璋(2012)。台灣整合性基礎年金再議-由軍公教優惠存款利率措施爭議談起。**台灣智庫十週年紀念專輯**,3,5-30。
- 丘昌泰(2002)。**公共政策：基礎篇**。台北：巨流出版社。
- 民進黨網站,網址：[http://www.dpp.org.tw/m/index\\_content.php?sn=6462](http://www.dpp.org.tw/m/index_content.php?sn=6462)
- 全國退休教師聯盟(2013)。針對教育部102年2月18日『教育人員年金制度改革方向方案』簡報評議,2015年4月11日,取自：  
[http://www.retire.idv.tw/01\\_news/a18-%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E7%B0%A1%E5%A0%B1%E8%A9%95%E8%AD%B0.doc](http://www.retire.idv.tw/01_news/a18-%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E7%B0%A1%E5%A0%B1%E8%A9%95%E8%AD%B0.doc)
- 全國教師工會總聯合會(2013)。**吃定你搞不懂?官版年金爛案大破解!**台北：全國教師工會總聯合會。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩(2008)。**公共政策**。台北：智勝出版社。
- 吳定(2003)。**公共政策**。台北：國立空中大學。
- 吳庚(2012)。**行政法(修訂十二版)**。台北：三民書局。
- 吳嘉娟(2007)。**軍公教18%優惠存款制度之研究**。國立臺灣大學國家發展所碩士學位論文,未出版,臺北。

- 呂明泰 (2006)。淺談公務人員退休給與機制的改革方向。**研習論壇**，65，20-37。
- 李垂政 (2007)。台灣對大陸經貿政策之變遷：演化研究途徑。淡江大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 李建良 (2003)。從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題。**政大法學評論**，78，1-36。
- 林水波 (2009)。政策遲延。**文官制度季刊**，1 (2)，1-20。
- 林水波、莊順博 (2009)。政策利基—以台中縣市合併、台北縣市合併為例。**TASPAA 年會發表之論文**，國立中山大學公共事務管理研究所。
- 林君潔 (2011)。我國退休公務人員優惠存款制度變革過程之研究。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 林秀雲 (譯) (2013)。社會科學研究方法 (Earl Babbie 原著)。台北：雙葉書廊有限公司。
- 林彥宏 (2010)。一廂情願抑或兩情相悅？陸生來台政策之匯流與轉變。**教育研究與發展期刊**，6 (2)，145-180。
- 林瑞山 (2008)。公務人員退休所得合理化改革方案之分析：菁英理論觀點。**T&D 飛訊**，73，1-24。
- 社團法人公職退休人員聯誼暨關懷服務協會 (2012)。對於【退休金改革案】之評述與呼籲，2015年2月2日，取自：  
<http://anla99.myweb.hinet.net/www.htm>
- 施能傑 (2011)。政府退休者所得優惠存款制度的轉型正義：證據基礎的政策分析。**TASPAA 年會發表之論文**，臺北市立教育大學。
- 張硯凱 (2011)。中小學教師專業發展評鑑政策形成之研究：多元流程模式分析。國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 張雯琪 (2009)。公務人員退休所得合理化改革方案之研究—政策行銷的觀點。

- 國立政治大學行政管理學程碩士學位論文，未出版，臺北。
- 教育部（2013）。教育人員年金制度改革方案
- 盛杏媛（2003）。立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較。《台灣政治學刊》，7（2），51-105
- 郭昱瑩（2005）。「軍公教 18% 優惠存款變革評析」，《國政評論（憲政(析)094-111 號，財團法人國家政策研究基金會）。
- 陳向明（2002）。《社會科學質的研究》。台北：五南出版社。
- 陳宏銘（2012）。半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究。《東吳政治學報》，30（2），1-70。
- 陳恆鈞（2009）。我國高速公路電子收費系統政策變遷之分析：整合型分析模式。《政策科學論叢》，39，1-54。
- 陳恆鈞、劉邵祥（2007）。由政策選擇觀點談政策變遷。《T&D 飛訊》，56，1-18。
- 陳錦稷（2011）。18% 優惠存款評議。《新社會政策雙月刊》，14，66-77。
- 黃世鑫（2003）。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》，22，91-113。
- 黃世鑫（2013）。官方版與民進黨版退休金改革方案之評析。《新世紀智庫論壇》，61，81-96。
- 黃淑婷（2010）。《教師性侵害懲處修法過程及影響之研究》。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 黃豐鑑（2009）。「淺析公務人員退休優惠存款利率 18 趴」，《國政分析（永續(析) 098-002 號，財團法人國家政策研究基金會）。
- 葉至誠、葉立誠（2011）。《研究方法與論文寫作》。台北：商鼎文化出版社。
- 詹火生、林建成（2011）。「18% 優惠存款政策評析」，《國政分析（社會 094-027 號，財團法人國家政策研究基金會）。

詹鎮榮 (2008)。給付行政之法律保留密度再思考－以軍公教退休人員優惠存款為例。月旦法學雜誌，157，18-23。

廖振威 (2006)。公務人員退休所得替代率之探討。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。

監察院 (2002)。我國社會福利制度總體檢調查報告，2014 年 9 月 17 日，取自：<http://www.cy.gov.tw/lp.asp?ctNode=1662&CtUnit=416>

臺灣智庫 (2011)。過度保障 不公不義－總評「軍公教 18% 優惠利率存款」改革方案，2014 年 9 月 6 日，取自：

[http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese\\_attachment\\_1/1949/008-18.pdf](http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese_attachment_1/1949/008-18.pdf)

銓敘部 (2006)。公務人員退休所得合理化改革方案說帖。

銓敘部 (2009)。公務人員公保養老給付優惠存款改革措施修正方案說明資料。

銓敘部 (2011a)。優惠存款制度再改善是為了全民利益所做的合理變革。2014 年 10 月 18 日，取自：

<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=489&Page=2045&Index=1>

銓敘部 (2011b)。退休公務人員優惠利率存款制度重要歷史事件簿。

銓敘部 (2011c)。18% 優惠存款，協調會三點共識。2015 年 3 月 12 日，取自：

<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=489&Page=2047&Index=3>

銓敘部 (2011d)。退休公務人員優惠存款措施將自 100 年 2 月 1 日再作調整，回復公務人員的尊嚴，兼顧社會公平正義。2015 年 3 月 10 日，取自：

<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=489&Page=2050&Index=3>

銓敘部 (2011e)。退休公務人員優惠存款措施再調整方案講習會資料。

銓敘部 (2011f)。公務人員優惠存款制度再改善的重點介紹

銓敘部 (2012)。公教人員保險法修正草案說帖

- 銓敘部 (2013a)。公務人員退休制度未來改革方向
- 銓敘部 (2013b)。公務人員退撫制度改革相關議題問答集
- 銓敘部 (2013c)。公務人員退休改革規劃方案說帖
- 銓敘部 (2013d)。公務人員年金制度改革
- 銓敘部 (2013e)。公務人員退撫制度改革相關議題問答 (下)。公務人員月刊，**203**，50-57。
- 銓敘部 (2015)。面對軍公教退撫基金收支首見赤字問題，政府已積極進行各項因應作為。2015年3月23日，取自：  
<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=489&Page=4604&Index=1>
- 劉明堅 (2005)。「對考試院通過軍公教人員 18%優惠存款修正案之評析」，**國政評論** (憲政(析)094-125 號，財團法人國家政策研究基金會)。
- 劉邵祥 (2006)。「國民教育課程」政策變遷之探討。淡江大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 劉憲璋 (2008)。**軍公教優惠存款制度之法律問題**。淡江大學公共政策所碩士學位論文，未出版，臺北。
- 審計部 (2005-2013)。總決算審核報告【原始數據】。2014年9月17日，取自：<http://www.audit.gov.tw/files/11-1000-97.php>
- 蔡宗珍 (2011)。退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議相關析論。**台大法學論叢**，**40** (1)，99-138。
- 蔡勇美、廖培珊、林南 (2007)。**社會學研究方法**。台北：唐山出版社。
- 蔡栢嘉 (2008)。**行政院組織改造的理論與實務—從「政策窗」模型看行政院組織法變革過程 (1991~ 2006)**。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 蔡榮祥、陳宏銘 (2013)。**總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第**



- 一任任期為例。東吳政治學報，30（4），121-176。
- 魯炳炎（2009a）。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。東吳政治學報，27（4），171-240。
- 魯炳炎（2009b）。政策企業家於政策行銷過程的角色扮演。文官制度季刊，1（3），125-158。
- 魯炳炎（2010）。政策企業家化解政策衝突之研究。文官制度季刊，2（3），151-181。
- 魯炳炎、張永明（2006）。政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花段高速公路為例。政治科學論叢，30，131-164。
- 優惠存款，100，訴，1814（民國 101 年 4 月 5 日）
- 優惠存款，101，訴，80（民國 101 年 6 月 25 日）
- 優惠存款，98，判，1262（民國 98 年 10 月 22 日）
- 優惠存款，99，判，328（民國 99 年 3 月 31 日）
- 藍夏瑩（2012）。台灣軍公教優惠存款制度之政治經濟分析 1985~2011。國立臺灣大學政治學系政府與公共事務在職專班碩士學位論文，未出版，臺北。
- 關中（2011）。優惠存款的改革及其因應立場。公務人員月刊，183，2-4。
- 關中（2014）。關中院長公務人員年金制度改革言論彙整。台北：考試院
- 蘇偉業（2009）。再論政策行銷：陷阱、民主政治與政府再造工程。載於郭耀昌（編），公共治理與地方事務 III（241-260 頁）。新竹：私立玄奘大學公共事務管理學系。
- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision*. Boston, MA: Little, Brown.
- Barbalet, J. M. (1998). *Emotion, Social Theory, and Social Structure: a Macrosociological Approach*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American*

- Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2002). *Policy Dynamics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Bendor, J., Moe, T. M., & Shotts, K. W. (2001). Recycling the garbage can: an assessment of the research program. *American Political Science Review* **95**, 169-190.
- Bernard, H. R. (1984). *Research Methods in Cultural Anthropology*. Newbury Park, CA: Sage.
- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M., ...Kropp, J. (2010). Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters. *Natural Hazards*, **55**(3), 637-655.
- Challis, L., Fuller, S., Henwood, M., Klein, R., Plowden, W., Webb, A., ...Wistow, G. (1988). *Joint Approaches to Social Policy*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Clark, P. B., & Wilson, J. Q. (1961). Incentive systems: a theory of organizations. *Administrative Science Quarterly*, **6**(2), 129-166.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, **17**, 1-25.
- Copeland, P., & James, S. (2014). Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda. *Journal of European Public Policy*, **21**(1), 1-19.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology: the issue attention cycle. *Public Interest*, **28**(1), 38-50.

- Durant, R. F., & Diehl, P. F. (1989). Agendas, alternatives, and public policy: lessons from the US foreign policy arena. *Journal of Public Policy*, 9(2), 179-205.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1983). *The Political Uses of Symbols*. New York, NY: Longman.
- Etzioni, A. (1992). Normative-affective factors: toward a new model of decision making. In M. Zey (Ed.), *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models* (pp. 89-111). Newbury Park, CA: Sage.
- European Commission. (2010a). Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Commission Communication, COM (2010) 2020 final, 3 March 2010.
- European Commission. (2010b). Reinforcing economic policy coordination, Commission Communication COM (2010) 250 final, 12 May.
- Exworthy, M., & Powell, M. (2004). Big windows and little windows: implementation in the 'congested state'. *Public Administration*, 82(2), 263-281.
- Feeley, T. J. (2002). The multiple goals of science and technology policy. In F. R. Baumgartner & B. D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 125-154). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Fontana, A., & Frey, J. H. (1994), Interviewing the art of science. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 361-376). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Forester, J. (2009). *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*. New York, NY: Oxford University Press.
- Guldbrandsson, K., & Fossum, B. (2009). An exploration of the theoretical concepts policy windows and policy entrepreneurs at the Swedish public health arena.

*Health Promotion International*, 22(4), 307-315.

Haas, E. B. (1968). *The Uniting of Europe*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Heifetz, R. A. (1994). *Leadership without Easy Answers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Howlett, M. (1998). Predictable and unpredictable policy windows: institutional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting. *Canadian Journal of Political Science*, 31(3), 495-524.

Jervis, R. (1992). Political implications of loss aversion. *Political Psychology*, 13, 187-204.

John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31(4), 481-498.

Jones, B. D. (2001). *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth, Inc.

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 47, 263-291.

Keeler, J. T. (1993). Opening the window for reform mandates, crises, and extraordinary policy-making. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433-486.

King, P. J., & Roberts, N. C., (1987). Policy entrepreneurs: catalysts for policy innovation. *The Journal of State Government*, 60, 172-178.

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policy (2<sup>nd</sup> Ed.)*. New York, NY : Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

- Kingdon, J. W., & Thurber, J. A. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown.
- Kirzner, I. M. (1973). Entrepreneurship and the Equilibrating Process. In I. M. Kirzner (Ed.), *Competition and Entrepreneurship*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Levy, J. S. (1997). Prospect theory, rational choice, and international relations. *International Studies Quarterly*, *41*(1), 87-112.
- Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Lieberman, J. M. (2002). Three streams and four policy entrepreneurs converge: a policy window opens. *Education and Urban Society*, *34*(4), 438-450. doi: 10.1177/00124502034004003
- Lober, D. J. (1997). Explaining the formation of business-environmentalist collaborations: collaborative windows and the paper task force. *Policy Sciences*, *30*(1), 1-24.
- Luebbert, G. M. (1991). *Liberalism, Fascism, or Social Democracy*. New York, NY : Oxford University Press.
- Luke, J. S. (2000). Policy Leadership. In J. M. Shafritz (Eds.), *Defining Public Administration* (pp. 43-64). Boulder, CO: Westview.
- MacKenzie, C. (2004). Policy entrepreneurship in Australia: a conceptual review and application. *Australian Journal of Political Science*, *39*(2), 367-386.
- Mannheimer, L. N., Lehto, J., & Östlin, P. (2007). Window of opportunity for intersectoral health policy in Sweden—open, half-open or half-shut? *Health Promotion International*, *22*(4), 307-315.

- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making*. New York, NY: Free Press.
- Marra, R. F., Ostrom, C. W., & Simon, D. M. (1990). Foreign-policy and presidential popularity-creating windows of opportunity in the perpetual election. *Journal of Conflict Resolution*, *34*(4), 588-623. doi: 10.1177/0022002790034004002
- Meijerink, S. (2005). Understanding policy stability and change. The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003. *Journal of European Public Policy*, *12*(6), 1060-1077. doi: 10.1080/13501760500270745
- Michaels, S., Goucher, N. P., & McCarthy, D. (2006). Policy windows, policy change, and organizational learning: watersheds in the evolution of watershed management. *Environmental Management*, *38*(6), 983-992. doi: 10.1007/s00267-005-0269-0
- Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, *37*(4), 649-667.
- Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *Policy Studies Journal*, *24*(3), 420-434.
- Mucciaroni, G. (1992). The garbage can model and the study of policy making: a critique. *Polity*, *24*, 459-482.
- Munir, K., Ergene, T., Tunaligil, V., & Erol, N. (2004). A window of opportunity for the transformation of national mental health policy in Turkey following two major earthquakes. *Harvard Review of Psychiatry*, *12*(4), 238-251.
- Ostrom, E. (1999). Institutional rational choice: an assessment of the institutional

- analysis and development framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 35-71). Boulder, CO: Westview.
- Quattrone, G. A., & Tversky, A. (1988). Contrasting rational and psychological analyses of political choice. *American Political Science Review*, *82*(3), 719-736.
- Richardson, J. (2006). *European Union: Power and Policy-making*. London and New York: Routledge.
- Riker, W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Roberts, N. C., & P. J. King (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *1*(2), 147-175.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Science*, *21*(2-3), 129-168.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview.
- Schneider, M., Teske, P., & Mintrom, M. (1995). *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Shockley, G. (2007). *Policy Entrepreneurship and Policy Change: A Critique of Punctuated Equilibrium Theory*. American Political Science Association, Chicago.
- Simon, H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University.

- Smith, J. A. (1991). *The Idea Broker: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York, NY: The Free Press.
- Sniderman, P. M., Richard A. B., & Philip E. T. (1991). *Reasoning and Choice*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Spence, W. R. (1994). *Innovation: the Communication of Change in Ideas, Practices and Products*. New York, NY: Chapman & Hall.
- Travis, Rick, & Zahariadis, N. (2002). A multiple streams model of U.S. foreign aid policy. *Policy Studies Journal*, 30, 495-514.
- True, J. L., Jones, B. D., and Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated-Equilibrium Theory. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 97-115). Boulder, CO: Westview.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63, 880-889.
- Webb, A. & Wistow, G. (1986) . *Planning, Need and Scarcity*. London, England: George Allen and Unwin.
- Wilson, J. Q. (1973). *Political Organization*. New York, NK: Basic Books.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams, In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 73-93), Boulder, CO: Westview.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2005). *Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, & Greek Foreign Policy*. New York, NK: Peter Lang.
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 65-92),



Boulder, CO: Westview.

Zahariadis, N. (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 514-530.



## 附錄 訪談紀錄整理

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
民國 100 年優惠存款改革	問題流	基層公務人員 優惠存款回存	B	因為這個公式一變，它可以回存的金額變多，回存以後就是造成我們政府每一年要多負擔很多的優存利息，覺得這個問題上，大家有很多意見，那時候整個社會譁然，這是一個所以要變，最主要的動機是這樣 (9-11)
			B	那回存老實講問題是出在教育人員這邊，他們通知的人家要在 3 天內回存，有的人沒有辦回存幾十萬幾百萬，告訴他們說我限定你在什麼時間裡要把這個錢存進來，不存進來就不算，對有些人來講，你要我 2、3 天去籌幾十萬，我去哪裡籌？問題是從這裡爆發的 (112-115)
			C	那 100 年 1 月的那個方案，如果只照本俸 x2 的 75% 到 95%，顯然是要恢復更多的公保優存，那回存呢是一個很敏感的動作，所以這顯然就變成是一個風暴 (15-20)
		高階主管優惠存款大多扣減不足	A	最主要原因是那天晚上，三立新聞的報導，說連戰副總統一個月可以領 20 幾萬，這件事情就黨看到了，總統府就打電話來問 (5-6)

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
			A	當時院裡面的資訊掌握程度是不夠的，院裡面當然當時對這件事情，如果他知道會發生這種情況，怎麼可能讓 99 年的方案過呢？必然會去做調整，不可能讓它過 (76-78)
			H	或許行政機關認為我這個設計這個制度沒有問題啊，那或許他們覺得回存也是合理的，它只要在這個公式之下就是 ok 的 (225-226)
		政府財政負擔重	G	地方政府影響很大啊，有一個地方政府說假設從 95 年實施到現在節省 3 億，你現在要馬上恢復增加，這些錢你中央來補，中央怎麼會補？不可能嘛 (108-110)
		社會輿論討論	F	人家會想說已經改革都改的好好的，你怎麼又回存呢？你執政之後馬上又回存，讓它回過去，這種輿論的壓力排山倒海而來 (124-126)
政策流		由上到下決策模式	B	我說它是一個 top down (由上而下) 的決策模式 (23; 32)

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		相關社群無法參與	A	你必須要意會這件事情的時間很短，這個過程中你根本就沒有辦法再說去找學者或是其他團體（60-61）
			C	我記得那時候理事長是在教育部方案公佈的前半個小時，被常務次長告知，那這當然是很不禮貌的，雖然是告知了，但是就是完全沒有談論（抗議）的空間的（94-96）
	政治流		C	因為民進黨的黨主席也在這一波的紛擾裡面，她也沒有什麼立場出來再把戰線拉得更長（57-58）
			F	這個政治的考量就凌駕於專業的考慮（64）
			E	銓敘部這批人還是同一批人，就是我常常講的，向左走向右走而已啦！它在民進黨的時候向左走，你國民黨的時候向右走（197-198）
	政策企業家	高層主導	B	一定是總統，考試院的，重要的人都在裡面，所以我說他是一個 top down 的決策模式（31-32）

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
			F	當時在府院的協調過程當中都是非常高級的，不是主管機關銓敘部、考試院可以決定這個事情的（119-120）
將優惠存款納入民國 102 年金改革方案	問題流	軍公教人員退休所得替代率偏高	F	因為優惠存款跟月退休金形成他退休所得的結構之一嘛，那你現在超過 100% 啦，要減啦這樣才合理阿，那退休金不能減，因為是法定的給予不能減，那你優惠存款不是法定給予阿，我可以減你這個阿，所以讓你的待遇不要超過 100% 嘛（325-328）
			G	就是我們用本俸的 2 倍，那本俸的 2 倍你看看待遇計算的時候，本俸 2 倍就像剛剛九功七這相當於簡任，這些待遇你給他計算他的本俸是很高，等於佔總額裡面的 60% 幾，那本俸 2 倍這樣去算薪資就很高啦（59-62）
		退撫基金的財務危機	G	當時到 100 年的時候，那個勞工部的部長她要辭職之前爆出來的，爆出這個問題，當時媒體這些名嘴一直講啊，什麼公保、勞保阿虧損阿怎麼樣怎麼樣，就好像現在執政黨說政府現在財政欠幾兆幾兆（263-266）

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		不盡合理的優存補貼措施，遭致抨擊污蔑	A	年金改革的同時一定也要改18%，因為最被討論，最被汙名化的一環，即便18%對退撫基金是零影響，18%是政府每年有編預算的（117-119）
		加速軍公教18%優惠存款落日	B	當時的一個考量是要讓18%走入歷史，我又不能一下讓它走入歷史，所以透過不同的途徑，一方面降利率，二方面把公保帶入年金化，公保年金的意思就是說我本來是一次給你，那後來我不一次給了，我把原來該給的錢分好幾年給你，分幾年給你就沒辦法拿到那一筆錢了，沒有那筆錢你就不能去存18%，所以想用這個方法導引，是這樣的思考方式（219-214）
	政策流	涉入團體	B	比較積極主動的團體是公務人員、教育人員團體、退伍軍人這三個團體表示的非常積極，個人意見很多，比較起來理性一點的教育團體，教育團體比較理性，他願意面對問題來談，其他的兩個團體是反而比較難溝通（280-282）

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		團體共識	C	新舊月退休金這是法定的，然後月補償金也是法定的，退休金相對延伸的撫卹，就是月撫慰金也是法定的，那法律明定的不是不能改，但是它的優先性應該是，它優先被改應該要不能夠強過公保優存被改，我講公保優存就是那個啤酒泡沫，應該是先改，然後你可以訂上限，那超過一個上限之後，那那些泡沫就應該拿掉，何況當初的法源不夠明確跟有力（185-190）
		不如加入勞保	C	未來新進的公教人員，他的三層年金他低於勞退加勞保，我有一個公式，那就是那樣子計算之後，你就會覺得那不如把所有的人都改成勞保加勞退就好了啊，你何必那麼麻煩還弄什麼三層年金呢（227-229）
	政治流	國內氛圍	B	社會上對 18% 本來就有意見的，當我們在改的時候，社會上對我們這優惠存款的制度，在那個當下其實是很有意見的，但我們在想軍公教人員對這個 18%，然後讓這麼多人不諒解，那何不我們就去改它呢？（228-230）

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		標的團體的影響	B	就是不讓我們改的那麼深，後來真的改的那麼幅度很大，他們大概就是說不能那麼大，要改可以，改哪裡就好，不要改這麼多，這就是有一點共同的想法說要改沒有錯，大家都知道問題了，要改，但要怎麼改，大家還有意見（309-312）
			C	從銓敘部長、考試院的院長、副院長、教育部的部長都有見過，還有最重要的是行政院副院長江宜樺先生都有見過，而且還甚至不只見一次（380-382）
			C	簡單講就是獨攬改革之功啦，這個是一個傲慢，你看外國哪裡有你一個政黨能夠獨攬（337-338）
			C	因為我們要的是勞教相挺，我們很多時候軍公教跟勞工被無謂的製造對立，那你還去結合軍公教啊這個是什麼意思？所以社會上其實是要撇開那種過去的就是固定僵化的想法……就是如果你經常跟受僱的、弱勢的站在一起你就會知道哪有什麼軍公教？大家都是要憑能力去做事才取得薪水，對不對？那不要去想自己是特殊階級（459-464）



主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		民進黨團之回應	B	他是說自己負責嘛！國民黨的策略方針就是這樣，我們不要開國是會議，但是你們呢意見可以給我，我可以談（254-255）
			H	是說我全部都是納進去計算，我替代率就是這個樣子，我們的認知是說從這一個分母來降，然後從替代率來壓，然後你只要是在這個範圍裡面的該減的就減，然後最先到減的就是18%，而不是去減他的月退休，而是要少他的18%（111-114）
	政策企業家		B	這個案子後來總統指示由行政院去成立年金改革小組處理，在推的過程中間就有兩院副院長分別主持（268-269）
軍公教18%優惠存款利率之調降	問題流	先前可調降優惠存款金額相當於調降利率	B	調降利率的方式我不去改變他的可存餘額，然後呢我只是利率調整，那利率調整的思維是因為他的定期存款回到銀行存款的業務，定期存款他本來就是利率可以調整，那利率調整我們就讓它隨著利率調整去調整他的，這樣就不會再重新來過，以前就是重新來過，一做就幾萬人，那現在這樣處理不要重新來過（153-157）

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
			G	那其實以我們來講，我現在也沒有領 18% 啊，我只有 12% 還是 14% 而已，那既然我沒有領到 18%，讓乾脆就逐年調降 (380-382)
		避免公務人員 汙名化	B	外頭也有很多人在提，對我們 18% 很不諒解，講到 18% 大家就不高興，所以我就說我們就降 18% (165-166)
政策流		可保障領取一 次退休金者	C	因為領一次退的人因為比例又很少，然後拿去優存就還好，大部分就 6 萬多、5 萬多、4 萬多這樣子，那這些人呢會隨著時間慢慢消退，而且人數又很少，所以不處理是對的，也可以的 (255-257)
		保障早期退休 者	B	因為你把 18% 廢，廢了以後外面也許有掌聲，相對有一群人會跟你作對，這早期的人就靠這生活，你把它廢了，什麼都沒有了他怎麼辦？所以經過解釋他們後來也理解了，不能廢只能改，接受了我們的提議 (182-185)
政治流		國內氛圍	B	要告訴公教人員說現在社會上的氛圍是這樣，公教人員要處理這個歷史留下來的包袱，那怎麼面對？我們告訴他們說我們是慢慢降慢慢 (178-180)

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		民進黨團之回應	H	<p>我們認為說，在這一次整體改革來說，你知道訂一個你合理的退休的所得上限，那已經達到那個上限的人，你 18% 根本就不要啦，以他們現在的改革狀況來看，每一個公務人員還是能達到他們現在所訂的那個屋頂，不管是所謂的民進黨講的七成或是國民黨的八成都一樣，大概都能夠達到那樣的水準，18% 再加上去其實都是多的 (576-582)</p> <p>H 那一些他們認為說一些所謂的弱勢，就是當初早期的比較清寒的那些公務員的話，我們認為在那時候五、六零年代的社會保險或社會福利的體系不夠健全，但到現在已經整個社會福利的包括一些低收入、中低收入戶或者一些其它的一些其它的社會救助，體系都建立了，所以說其實政府負擔的責任已經很多了，更多，我在那一部份的責任其實應該可以拿掉，用社會福利的體系去取代那一塊 (591-599)</p>

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
	政策企業家		B	那是我的想法 (160)
			B	那我們構想提呢，分析目前整個客觀環境是這樣，公務人員的福利情形是怎麼樣，如何去調整才會雙贏，那過去我們做了半天人家也不懂嘛！所以要雙贏就必須各方面分析讓他們(上位)聽 (172-175)
			B	這個分析以後我們委員們覺得這樣 OK，OK 以後這個政策才會就定了，大致是這樣的 (176-177)
民國 102 年年金改革案的尚未通過	問題流	年金改革順序先後	A	就是我們沒人說勞工要先啦，但是是勞工先燒起來的，那你這樣是張飛打岳飛阿，勞工跟軍公教的改革順序可能要思考一下，我們是覺得同步改革是比較好的 (198-200)
			D	軍人的軍保那更迫切吧，軍保也是在退輔基金裡面運作，雖然不是你管的是國防部管的，但是政府的整個大局應該是通盤的嘛，應該先救急，人家說救急不救窮嘛，你現在是倒過來，所以會引起很大的爭議 (27-29)

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		年金改革案的太過躁進	B	國家不能夠這樣想，國家是永遠的，我們要想的是國家永續要發展的，要讓所有人都能得到好處，你不能把痛苦都加給後代的人怎麼辦？如果今天我們都領很多，那將來你們怎麼辦？（328-330）
			B	可能做法上要調整，現在看起來要讓改革不要一下子衝到底，要繞一下，要讓改革者覺得他沒那麼痛，這要讓我們時間拉很長，本來希望3年改成的、5年改成的，把它延長10年也許有機會，這變成是大家慢慢適應一次改一點（367-370）
			C	因為它是整體性的改革，那年金制度說實在是很複雜的，尤其這次動到很多的層面，是很大幅度的層面，跟那個100年或是99年的不能相比，你看它動到費率、動到新制年金的給付及打折、動到了月補償金、動到了撫慰金，甚至要動到了分擔比例，就是費率要從35%、65%，變成40%、60%，甚至動到了天花板然後又動到了公保優存，那動的層面太多了，那最後問題就是又要建立公教新人的三層年金制，那這個嘗試太大了（448-453）

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
	政策流	結構上之三層年金制度	H	所以往往還包括勞工他有一個特性就是有，沒有固定的雇主，他只能投保在職業工會，那職業工會也沒有這一塊，沒有雇主幫你提撥這塊，所以我要講的就是說，其實勞工非常可憐是他只有這一個勞保 (728-730)
		確定提撥制與確定給付制之兼採	D	那 84 年以後這些錢是我們的 老本，只是說我們的老本沒有一次領，而是讓你去資金操作，你賺了這些所謂的經濟受益呢，做為退休金挹注的主要財源嘛，如果說靠這些退撫基金，你政府拿了每一個人退撫基金不去經營管理，只是靠利息，大概是入不敷出 (156-160)
		退休金基數內涵調降	C	純新制的人他已經被打八五折了，純新制的人他也沒有公保優存，他已經被打八五折，但是他公保優存部分他根本就沒有沾到 (222-225)

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		費率和分攤比例	F	你把提撥的費率要提升阿，原本退休提撥的費率是 8%，那你現在要把它提高變到 10%，後來變 12%，那現在又要變成 15%，那也許以後成本不夠還要再加阿，那公務員就會覺得都是我自己一直在負擔阿，還有互相之間提撥的比率，現在是 35% 政府是 65%，它要把它改成 50% 對 50%，這樣不是又增加公務人員的負擔了嗎？所以那個案阿現職人員也反對退休人員也反對，這幾乎都反對嘛（433-439）
		軍、公、教三者之平等改革	C	教育部因為是抄銓敘部的，而且教育部自己後來又用了一個教授不用打折，中小學老師要打折，那把大家都惹火了，你要改，財務不夠大家一起打折，因為我們是共同繳費、共同給付，要共體時艱那就共同打折（374-378）
	政治流	選舉考量	A	政治上當然一定有影響阿，國民黨在這個時候他的領導威信已經在走下坡了，所以立委對於黨的決定不一定買帳，或許在他的選區裡面不支持改革佔大多數（252-253）

主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
			B	他們想要的是我怎麼樣把我立委繼續做下來，所以有壓力他們就會轉舵，所以現在在立法院裡面內部也都在算計，不只國民黨，民進黨也在算計，都在算計我怎樣才對我的選票越多，都是在算計，每個政黨如果都在算，你說這個政策怎麼推 (343-346)
			G	政治上，選舉上的考量，剛才九合一的選舉過後誰敢提啊？明年總統選舉誰敢提啊？ (475-477)
	標的團體影響		F	那個案就退休團體、公務人員團體就往立法院去施壓，所以這個案不會通過，在這期的立法委員任期之內不會審的，也不會通過，所以任期屆滿不續審嘛，所以這個案子是不會通過的 (438-440)
			H	那馬英九他既然都跛腳了，他做這件事情做的成做不成，對你國民黨的話他已經沒有影響力了，所以就算馬英九要推我覺得也推不動了，因為現在當家的是朱立倫，所以也是因為執政黨現在的黨政不同的關係，這個案子也就這樣子可能就被否決掉了啦，因為就算馬英九想做也心有餘力不足，那朱立倫又是不要的 (385-389)



主要概念	次要概念	子項目	受訪者	訪談內容引用
		民進黨團之回應	H	所以那時候我們有開記者會有些主張，就是說其實應該由軍公教人員你先改，我們看你們改怎麼樣，那勞工的部分要改的話再來談（269-271）
			H	他們現在又有一個理由說那誰叫你勞工保險不要，所以他就用勞工保險還沒有進度，就是勞工還沒改，他們也不要改，然後就把勞工的綁在一起，然後現在就是雞生蛋蛋生雞，就是講話沒有交集（285-288）
			H	我們的議事規則是說如果是你審查的那你就要負責召集協商，那你要負責召集協商的，你又不召集有個協商期一個月，那他們現在就是說那要王院長協商，可是問題是這個東西的話歧見還這麼大，你自己都還沒有召集協商過，你怎麼全部丟給王院長，那王院長也沒有辦法協商阿（281-285）