

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

黃世鑫 / 台北大學財政學系教授

1960年代的威權時代，為了照顧領取一次給付退休金的軍公教退休者，採取了所謂「18%」優惠存款制度。歷經半世紀，隨著威權體制的解體，此項被視為籠絡軍公教，鞏固政權的制度，其合法和合理性，備受質疑。

在政黨輪替、政權轉移之後，權責機關針對此項制度，加以檢討，並提出報告；惟其結論竟是，基於信賴保護原則，避免政府財政負擔的加重，以及軍公教反彈之社會影響，18%優惠存款制度，仍繼續維持！此種結論，充分反映出，在一個政權和平轉移的不流血革命中，新政府面臨的改革困境。

如果負責任的檢視18%優惠存款制度的實施現況，軍公教退休金制度之演化，以及當前我國人民所生存的社會、經濟狀況，則此項制度之「極端」違反社會公義，以及民主法治原則，乃昭然若揭：一、18%優惠存款制度，每年耗費國庫565億元，且未來仍將持續數十年。二、18%優惠存款的利息補貼分配極不平均；最高為退職中央民代，每年領76萬元，最低為軍人，每年領不到9萬元。三、目前軍公教退休者領取月退俸者所佔比率，已在70%以上，近年來更已接近90%，且其淨所得之替代率，高達90%以上，遠超過歐美國家之水準；這些人仍享受18%優惠存款制度。

除此之外，18%優惠存款制度係屬「政府的自肥行徑」，不僅不適用信賴保護原則，同時明顯違反法律保留原則（釋字246），以及比例、平等原則（釋字485、542）。

前言

在利率大幅下滑，政府財政困窘，以及勞工失業問題日趨嚴重之情勢，18%的軍公教退休金優惠存款的問題，又再度引發各界的關切。新上任的第十屆考試委員於民國91年9月5日考試院第一次會議中，即根據李慶雄委員有關檢討利息補貼之公平性之提議，決議責成銓敘部應對「軍公教優惠利息補貼政策進行研究評估，於三個月內提會討論。」銓敘部並於民國91年11月完成。

然這一份曾五次邀集學者專家¹及相關機關研商而被列為「密件」的銓敘部「評估報告」，²雖然其分別就法制面、信賴保護原則、政府財政負擔、退休生活保障、社會影響層面等加以研析，但其所得結論和建議方案，卻遭台灣日報記者溫貴香曾以「又見既得利益者自衛權益」³為題，作如下之評論：「軍公教人員優存制度經過三個月評估又回到原點，仍維持限制，整個改革阻力來自各政府機關本位主義與既得利益護盤結構下所產生的荒謬結論，國庫吃緊卻能支應高達四百五十億元的利息，而且整個改革過程看不到對社會群體公平性的考量，有的只是既得利益者的權益保衛戰。」大哉！斯言！

惟如果詳細審閱整份「評估報告」，溫貴香所稱「荒謬結論」以及「既得利益者的權益保衛戰」，卻又似乎「語多保留」；且問題不在「評估報告」之結論：「軍公教人員優惠存款差額利息之補貼政策，經本部蒐集相關數據資料並邀集有關機關研究會商，經通盤審慎評估分析結果，有關18%之優惠存款部份，建議已辦

理退休（伍）及今後陸續辦理退休（伍）之軍公教人員，其一次退休（伍）金及養老給付18%之優惠存款利率，仍與維持，……。」而在其對蒐集之相關數據資料之詮釋和論據之「荒誕不經」！同時，其更凸顯保守「自肥者」，無視我國社會在政治、經濟正處於「巨變」（Big Transformation）之歷史關鍵階段，而抗拒改革之冥頑不靈的心態。

18%的軍公教退休（伍）金及養老給付優惠存款問題，非只是關係數十萬軍公教人員之利益，以及政府財政負擔的一般性公共政策議題，其更牽涉全國總資源在「全民」之間的分配之「公平正義」；同時，其就如同中國國民黨的黨產，係過去半世紀「黨政軍」一體之威權統治下的殘餘，係「封建政治」的遺留；故正如von Arnim(1993)在論及前東德社會主義統一黨（SED）之黨產所指出者：這是一個由一黨專政之獨裁體制蛻變為法治國和民主過程的問題。其所關注的是：這些原屬於獨裁體制之軍公教，在獨裁統治期間所蓄積的「既得利益」之「法」的定位問題。⁴因此，其是非曲直，有必要就合乎民主憲政之「社會法治國」⁵的財政觀點，加以深入之剖析。惟所謂的財政觀點，並非只是著眼於政府的一般性財政狀況，其他尚包括軍公教退休（役）制度之合理性，以及人民之租稅負擔。

一、評估報告之論據

有關銓敘部之評估報告，除法制面外，其他諸如信賴保護原則、政府財政負擔、退休生活保障、社會影響等層面之研析，其論據綜合整理如表一：

表一：評估報告之論據

研析層面	論據	備註
信賴保護原則	參照司法院大法官相關解釋與行政法程序法規定之意旨，及參酌前開會議與會學者專家及機關代表之意見，並審慎研酌後，軍公教人員優惠存款制度 應有信賴保護原則之適用 。	頁5
政府財政負擔	按現今主張取消或調降優惠利率者認為，由於目前國家財政困難，應取消或降低18%之優惠利率，以減輕政府財政負擔。惟取消或調降優惠利率， 因涉及現職軍公教人員將來退休時擇領退休金之種類（一次退休金或月退休金），進而衍生政府長期負擔之增加，及其他現金給與補償金之發給標準應否提高等問題 ，是否確能達到減輕政府財政負擔之效益，仍有疑義。	頁6
退休生活保障	軍公教人員之退休金及養老給付乃是一種遞延給付，是現職人員服務期間給付請求權的延伸，優惠存款制度係政府以雇主身分，保障退休人員維持適當生活水準之補助措施。 且早期軍公教人員待遇較低，連帶影響其退休金實質所得偏低，以致每月領取之優惠存款利息金額有限，取消或調降18%優惠利率，將嚴重影響早期退休則領一次退休金人員之生活及既有權益。	頁6
社會影響	根據數據顯示，已退休軍公教人員有三十四萬人，具有退撫舊制年資可適用優惠存款制度之現職軍公教人員估達五十萬餘人左右，合計達八十四萬餘人左右，一家如以三口計，則影響人數約為二百五十二萬餘人。因此， 優惠存款利率一旦取消或調降，勢將引起軍公教人員之恐慌與反彈，除可能造成現職人員搶退風潮，使各級政府財政狀況更形惡化，亦將衝擊現職軍公教人員工作士氣，牽涉範圍既廣且頗為複雜，允宜審慎研處。	頁6

資料來源：銓敘部，軍公教人員一次退休（伍）金及公（軍）保養老給付優惠存款制度暨公務人員退休制度改革方向檢討評估報告，民國91年11月。

二、現行軍公教退休（役）制度和 18% 優惠存款實施概況： 從軍公教退休生活保障談起

由於18%優惠存款之建制，係緣於民國47、48年間之時、空背景，並針對當時之軍公教的退休（伍）金制度而設，然半世紀以來，不僅時、空背景已截然不同，同時，無論是現行退休者或即將退休者，其所享有之退休（伍）待遇，亦今非昔比。因此，在檢討18%優惠存款制度存廢與否之前，對現行的退休制度，應有充分的瞭解，並對退休者之經濟安全的保障，要能確實掌握。

（一）現行的軍、公、教退休（役）制度
首先，應該指出者，現行的軍、公、教退休（役）制度（表二、三、四），無論是就其退休條件、給付種類、或標準，主要建制於民國68年；換言之，現仍在世之已退休者，除「極少數」外，⁶應均是適用此一制度。⁷

由表二，公務人員的退休條件，分命令退休和自願退休，命令退休除心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者外，主要係「屆齡」，也就是以年滿六十五歲為要件。自願退休之條件，一為任職滿五年以上年滿六十歲；另一為任職滿二十五年者。根據這些條件，現行的公務人員之退休年齡，除六十五歲外，可以提前至六十歲，甚至五十歲。尤其是國中、小教師，更可能提前至四十五歲。

表二：公務人員退休制度

退休條件	公務人員退休法第四條： 自願退休：1.任職五年以上年滿六十歲者（註一）。2.任職滿二十五年者。 命令退休：1.年滿六十五歲者（註二）。2.心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。
退休種類	公務人員退休法第六條： 1.任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。 2.任職十五年以上者，擇一支領之：（註三） （1）一次退休金。（2）月退休金。（3）二分之一之一次退休金和二分之一之月退休金。 （4）三分之一之一次退休金和三分之二之月退休金。（5）四分之一之一次退休金和四分之三之月退休金。 3.年滿五十五歲時自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。
退休給付標準	公務人員退休法第六條： 民國84年7月1日以前年資： 1.一次退休金：以退休人員最後在職時之月俸額及本人實物代金為基數，任職滿五年者，給與九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後，另行一次加發兩個基數。但最高總數以六十一個基數為限。 2.月退休俸：除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人月俸額百分之七十五給與，以後每增一年加發百分之一，但以增至百分之九十為限。 民國84年7月1日以後年資： 1.一次退休金：以退休生效日在職同等級之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年，給與五十三個基數。 2.以在職同等級之本俸加一倍為基數，每任職一年給與基數之百分之二，最高三十五年，給與百分之七十為限。
撫慰金	公務人員退休法第十三條之一：（68.1.12增訂） 1.一次撫慰金：支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，另給與遺族一次撫慰金。以其核定退休年資及死亡時同等級之現職人員本俸額暨第六條規定，計算其應領之一次退休金為標準，扣除已領之月退休金，補發其餘額，並發給相當於同等級之現職人員各個基數之撫慰金。其無餘額者亦同。 2.月撫慰金：遺族為父母、配偶或未成年子女者，如不領一次撫慰金，得按原領月退休金之半數或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金。
養老給付標準	公務人員保險法第十六條： 1.滿五年者，給付五個月。 2.超過五年者，自第六年起至第十年，每超過一年，增給一個月。 3.超過十年者，自第十一年起至第十五年，每超過一年，增給二個月。 4.超過十五年者，自第十六年起至第十九年，每超過一年，增給三個月。 5.滿二十年以上者，給付三十六個月。

註一：具危險及勞力等特殊性質職務，得酌予降低，但不得低於五十歲。

註二：得延長至七十歲。

註三：68.1.12修正以後。另經銓敘部審定並領取退休給與後，不得變更。

表三：教職員退休制度

退 休 條 件	<p>學校教職員退休條例第三、四條：</p> <p>自願退休：1.任職五年以上年滿六十歲者（註一）。2.任職滿二十五年者。</p> <p>命令退休：1.年滿六十五歲者（註二）。2.心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。</p>
種 類	<p>學校教職員退休條例第五條：（68.12.28修正）</p> <p>1.任職五年以上未滿十五年者，給與<u>一次退休金</u>。</p> <p>2.任職十五年以上者，擇一支領之：（註三）</p> <p>（1）一次退休金。</p> <p>（2）月退休金。</p> <p>（3）二分之一之一次退休金和二分之一之月退休金。</p> <p>（4）三分之一之一次退休金和三分之二之月退休金。</p> <p>（5）四分之一之一次退休金和四分之三之月退休金。</p> <p>3.年滿五十五歲時自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。</p>
退 休 金 給 付 水 準	<p>學校教職員退休條例第五條：</p> <p>民國85年2月1日以前年資：</p> <p>1.一次退休金：以退休人員最後在職時之月薪額及本人實物代金為基數，任職滿五年者，給與九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後，另行一次加發兩個基數。但最高總數以六十一個基數為限。</p> <p>2.月退休俸：除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同薪級人月薪額百分之七十五給與，以後每增一年加發百分之一，但以增至百分之九十為限。</p> <p>民國85年2月1日以後年資：</p> <p>1.一次退休金：以退休生效日在職同等級之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年，給與五十三個基數。</p> <p>2.以在職同等級之本俸加一倍為基數，每任職一年給與基數之百分之二，最高三十五年，給與百分之七十為限。</p>
撫 慰 金	同公務人員
養 老 給 付	同公務人員

註一：具危險及勞力等特殊性質職務，得酌予降低，但不得低於五十歲。

註二：得延長至七十歲。

註三：68.12.28修正以後。另經銓敘部審定並領取退休給與後，不得變更。

表四：軍人退伍金、退休俸、及退伍給付請領條件和支領水準

<p>退 、 除 役 條 件</p>	<p>1.陸海空軍軍官士官服役條例第五條：軍、士官除役年齡：下、中、上士：五十歲；士官長：五十八歲；尉官：五十歲；校官：五十八歲；少將：六十歲；中將：六十五歲；上將：七十歲。 2.第六條：軍、士官服現役最大年限或年齡：士官與除役年齡同；少、中尉：十年；上尉：十五年；少校：二十年；中校：二十四年；上校：二十八年；少將：五十七歲；中將：六十歲；上將：六十四歲。 3.第十一條：常備軍官服現役不得少於六年；常備士官服現役不得少於四年。 4.第十五條：服滿現役最少年限，得志願退伍。</p>
<p>退 伍 金 或 月 退 俸</p>	<p>陸海空軍軍官士官服役條例第二十三條： 1.服現役三年以上未滿二十年者，按服現役年資，給與退伍金。 2.服現役滿二十年以上，或服現役滿十五年以上年滿六十歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身，或依志願給與退伍金。 3.在現役期間，因作戰或因公致傷、殘，經檢定不堪服役，合於行政院所訂就養標準者，按月給與贍養金終身，或依志願給與退伍金或退休俸。（註一）</p>
<p>給 付 水 準</p>	<p>陸海空軍軍官士官服役條例第二十五條： 1.退伍金：以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，每服現役一年，給與一個半基數，最高三十五年，給與五十三個基數。但服現役滿十五年以上未滿二十年，未屆滿現役最大年限，而志願提前退伍者，每提前一年，加發半個基數，最高加發至五個基數。 2.退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，每服現役一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。 3.贍養金：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，給與百分之五十。</p>
<p>請 領 條 件 和 給 付 水 準</p>	<p>軍人保險條例第十六條： 1.保險滿五年者，給付五個基數。 2.保險滿五年者，自第六年起至第十年，每超過一年，增給一個基數。 3.保險超過十年者，自第十一年起至第十五年，每超過一年，增給二個基數。 4.保險超過十五年者，自第十六年起，每超過一年，增給三個基數。 5.保險超過二十年者，每超過一年，增給一個基數，最高以四十五個基數為限。</p>

註一：1.選擇按月支領退休俸、或贍養金者，於支領期間，得申請改支一次退伍金，但選擇支領一次退伍金者，不得申請改按月支領退休俸、或贍養金。

2.軍官、士官於領受退休俸或贍養金期間死亡者，自死亡之次月起停發，另依其死亡時之退除給與標準，發給其遺族一次撫慰金。（第36條）

在退休金之支領種類，分為一次退休金和月退休金；且除任職五年以上未滿十五年者，只能選擇領取一次退休金外，餘均

可選擇一次退休金、月退休金、或兼領一次退休金和月退休金。

表五：公務人員退休金給付水準設算表（註一）

職等（註三）		委五年功十		薦九年功七		簡十年功五		簡十四			
給付項目（註二）和種類		一次 退休金	月 退休金	一次 退休金	月 退休金	一次 退休金	月 退休金	一次 退休金	月 退休金		
一次退休金 （千元）	舊制（51個基數）	1,700		2,307		2,532		2,596			
	新制（15個基數）	972		1,330		1,461		1,498			
	總額	2,672		3,637		3,993		4,094			
月退休金（每月：元）			41,443		56,330		61,818		63,386		
其他現金給與補償金（千元）		247	247	339	339	372	372	382	382		
福利互助金（千元）		92	92	128	128	134	134	136	136		
公保養老給付（千元）		1,166	1,166	1,595	1,595	1,753	1,753	1,798	1,798		
所得替代率（註四）	現職待遇：元		54,932		75,118		85,456		87,657		
	一般： 2.125%	留本	月總收入：元	6,796	43,507	9,265	59,154	10,175	64,922	10,433	66,569
		占現職待遇比：%	12.37	79.20	12.33	78.74	11.90	75.97	11.90	75.94	
	優存： 18% （註五）	去本	月總收入：元	19,641	47,410	26,776	64,492	29,406	70,789	30,153	72,587
		占現職待遇比：%	35.75	86.30	35.64	85.85	34.41	82.83	34.39	82.80	
		留本	月總收入：元	44,711	58,933	60,885	80,255	66,862	88,113	68,562	90,356
		占現職待遇比：%	81.39	107.28	81.05	106.83	78.24	103.10	78.21	103.07	
		去本	月總收入：元	49,205	59,438	67,026	80,945	73,607	88,872	75,479	91,134
占現職待遇比：%		89.57	108.20	89.22	107.75	86.13	103.99	86.10	103.96		

註一：年資三十五年，其中十年為新制，二十五年為舊制。

註二：如提前於五十五歲退休，加發五個基數之一次退休金：委五年功十：324,100元；薦九年功七：443,200元；簡十年功五：487,100元；簡十四：499,650元。

註三：教師部分：國小及中等學校教師、講師約與薦九年功七相當；副教授約與簡十年功五相當；教授約與簡十四相當。

註四：所得替代率之計算：（1）未計入其他現金給與補償金和福利互助金、提前五十五歲退休加發之五個基數；（2）去本：本金至死亡之日止，全部花完，平均餘命二十年（根據內政部公佈之生命簡表，國人五十六歲之平均餘命為二十三年；參考評估報告表六之一備註）。

註五：一次退休金者，只有舊年資之51個基數和公保養老給付計入；月退休金者只計入公保養老給付。

資料來源：根據人事行政局之公務人員退休金計算查詢系統設算。

在給付水準方面，通常係以所得替代率之高低為衡量之指標。現制下除公保之養

老給付外，舊制年資之所得替代率約為其現職所得的55%，⁸新制年資之所得替代

率約為80%。⁹以將於未來數年內退休者為例加以設算，由表五可以看出，現制下支領月退休金者之所得替代率，均超過75%以上；且由於月退休全年有六十五萬元係免稅的，如果以「淨所得」為計算基

礎，¹⁰假定平均稅率20%，¹¹其所得替代率更高達93%以上，且所得愈高者，其所得替代率愈高，遠遠超過先進國家55-65%的所得替代率之標準（表六）。

表六：OECD主要國家公共年金之年金給付水準

國家	所得水準 (註一)	所得替代率(%)		年金佔國民平均所得之 比率(%)		正常退休年齡 (提前退休年齡)	
		淨所得	毛所得	淨所得	毛所得	男	女
澳洲	低	n.a.	n.a.	33	25	65	61
	中	n.a.	n.a.	33	25		
	高	n.a.	n.a.	33	25		
加拿大	低	76	59	48	35	65	65
	中	44	31	49	37		
	高	25	15	49	37		
法國	低	84	--	48	39	60	60
	中	84	--	95	79		
	高	73	--	165	136		
德國	低	67	48	34	24	65 (60/63)	60
	中	72	45	72	45		
	高	75	40	150	80		
義大利	低	103	103	32	24	60	55
	中	90	78	82	72		
	高	85	70	192	193		
日本	低	77	68	--	36	65 (60)	65 (60)
	中	56	49	--	49		
	高	43	36	--	72		
荷蘭	低	73	63	41	32	65	65
	中	43	32	41	32		
	高	25	16	41	32		
紐西蘭	低	75	66	38	33	63	63
	中	38	33	38	33		
	高	19	15	38	33		
英國	低	72	63	25	19	65	60
	中	50	44	34	26		
	高	35	33	48	39		
美國	低	64.6	47.2	--	--	65 (62)	65 (62)
	中	54.6	37.5	--	--		
	高	32.3	20.8	--	--		

註一：低所得水準為平均所得的一半；中所得水準為平均所得；高所得水準為平均所得的二倍（只有義大利，高所得水準為平均所得的三倍）。

資料來源：整理自：R. Disney and P. Johnson, "An Overview," in: R. Disney and P. Johnson (eds.), *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA), 2001, pp. 1-47, Table 1.1, Table 1.4.

不僅如此，一般先進國家對退休年齡之限制，相當嚴格，其雖可選擇提前退休，但均在六十歲以上，同時，亦會反映在其所得替代率。而我國現制下，只要任職滿二十五年，不論其年齡老、少，均可提前退休；因此，**從五十、五十五歲開始，即坐領月退休金者，比比皆是**；特別是國中、小教師，軍人，由於其任職甚早，情況更是普遍。¹²尤甚者，這些從公務機關或公立學校退休者，若繼續於民間或私校任職，仍能領一份全薪，而不影響其月退休金之支領，**這在先進國家，亦是絕無僅有的。**

由於退休金之給付，基本上並不應有所謂的「一次給付」之退休金，故計算一次退休金之所得替代率，並無太大之意義。不過由於18%的優惠存款係針對一次退休金而設，故為了討論之方便，表五仍予列出。在退休條件這樣寬鬆，同時所得替代率已經明顯大幅超過一般的國際水準之情況下，對支領月退休金者，如果再加上公保之養老給付的18%優惠存款之利息收入，其所得替代率均超過**100%**。

（二）實際的退休狀況

表五係根據現行規定，並以最高年資三十五年為基準加以設算，惟其與實際情況，大致上並無太大之差異。根據評估報告就民國84年至民國91年之退休者之相關資料計算的結果（表七），實際之退休年資平均為二十八年，支領月退休金者之所得替代率除較高階者外，均在**70%**以上（以淨所得為基礎，高達**87.5%**）；如加上18%之優惠存款，則高達90%以上，接近100%。

除此之外，從民國84（85）年退撫新制

實施以來，無論是公務人員或教育人員，退休人員領取月退休金，相較於支領一次退休金者之比率，即明顯大幅上升，已高達85%以上（表八）。惟必須特別注意者，支領一次退休金者當中，部份係屬任職滿五年以上，但未滿十五年而未能選擇領取月退休金者；換言之，**就可以選擇領取月退休金或一次退休金之退休者而言，選擇月退休金者，應已高達90%以上。**

（三）18%優惠存款之實際狀況

由表九，根據民國91年8月的資料，18%之優惠存款戶約三十四萬餘人，其中以軍人佔58.36%最高；教育人員22.73%；公務人員18.75%。但在存款金額方面，軍人僅佔30.89%；教育人員44.67%為最高；公務人員23.84%。換言之，軍人之每人平均存款金額最低，教育人員最高；這種現象，從存款金額在二百萬元以下之存戶所佔比率，亦可看出；例如，有高達97.8%的軍人之存款金額在二百萬元以下，且其存款總金額亦只佔軍人之總存款金額的90.4%；公務人員則有81.8%之存款金額在二百萬元以下，且其存款總金額亦只佔公務人員之總存款金額的60.1%；教育人員則有67.1%之存款金額在二百萬元以下，且其存款總金額亦只佔教育人員之總存款金額的42.8%。

由以上的數據，可以明顯看出，18%之優惠存款的分佈，甚不平均；最嚴重者為軍人，有極少數（約四千餘人）應係高階將領，其平均之存款金額高達二百四十萬元，其餘近二十萬之低階軍、士官之平均存款金額，只有五十萬元。

表七：公、教退休者實際之所得替代率

單位：元

				一次給付				月退俸			
				一次 退休金	公保 養老給付	月 總收入	替代率	月 退休金	存款 收入	月 總收入	替代率
公 務 人 員 ： 非 主 管	委任 五等 年功 三 415 俸點	一般	去本	1,692,790	929,700	16,810	38.52%	29,079	5,959	35,038	80.29%
			留本	1,692,790	929,700	4,643	10.64%	29,079	1,646	30,726	70.42%
		優 存	去本	1,692,790	929,700	34,878	79.93%	29,079	12,895	41,974	96.19%
			留本	1,692,790	929,700	43,635	73.71%	29,079	13,946	43,635	98.60%
	薦任 八等 年功 三 550 俸點	一般	去本	2,234,550	1,234,440	22,236	38.62%	38,306	7,912	46,218	80.28%
			留本	2,234,550	1,234,440	6,143	10.67%	38,306	2,186	40,492	70.34%
		優 存	去本	2,234,550	1,234,440	46,109	80.09%	38,306	17,121	55,427	96.27%
			留本	2,234,550	1,234,440	42,509	73.84%	38,306	18,517	57,570	98.70%
	簡任 12等 年功 三 750 俸點	一般	去本	3,037,110	1,685,880	30,306	37.22%	51,975	10,806	62,781	77.11%
			留本	3,037,110	1,685,880	8,364	10.27%	51,975	2,985	54,960	67.51%
		優 存	去本	3,037,110	1,685,880	62,745	77.07%	51,975	23,383	75,358	92.56%
			留本	3,037,110	1,685,880	57,835	71.04%	51,975	25,288	77,263	94.91%
教 育 人 員	退休 俸額 600 元	一般	去本	3,106,905	1,550,340	29,853	40.95%	48,302	9,937	58,239	79.89%
			留本	3,106,905	1,550,340	8,247	11.31%	48,302	2,745	51,047	70.03%
		優 存	去本	3,106,905	1,550,340	63,879	87.63%	48,302	21,503	69,805	95.76%
			留本	3,106,905	1,550,340	59,604	81.77%	48,302	23,255	71,557	98.16%

註：1. 根據民國84年7月至91年7月公務人員退休統計計算之平均年資約二十八年，其中舊制二十一年，新制七年。教育人員之平均年資約三十二年，其中舊制二十六年，新制六年。

2. 所得替代率之計算：（1）未計入其他現金給與補償金和福利互助金；（2）去本：本金至死亡之日止，全部花完，平均餘命二十年。

3. 一般之利率為2.125%；優存之利率為18%。

資料來源：整理自評估報告附表九，對一次給付和養老給付增加去本的設算。

表八：近年來一次給付與領月退俸人數和比率

	時間	一次給付		月退俸	
		人數	比率	人數	比率
公務人員	84.7-85.6	951	35.98%	1692	64.02%
	85.7-86.6	1495	35.61%	2703	64.39%
	86.7-87.6	1158	34.17%	2231	65.83%
	87.7-88.6	1079	20.00%	2745	80.00%
	88.7-89.12	1572	21.92%	5600	78.08%
	90.1-90.12	1268	17.98%	5758	82.02%
教育人員	84.7-85.6	53	37.86%	87	62.14%
	85.7-86.6	929	29.80%	2188	70.20%
	86.7-87.6	1107	28.78%	2740	71.22%
	87.7-88.6	1199	20.90%	4537	79.10%
	88.7-89.12	1807	16.80%	8948	83.20%
	90.1-90.12	1247	14.91%	7115	85.09%

資料來源：評估報告附表六之二。

表九：軍公教等退休金及養老給付優惠存款基本數據（至民國91年8月）

		政務人員	公務人員	教育人員	軍職人員	中央資深民代	縣市長、鄉鎮縣轄市長	合計	
人數	人數	281	65,047	78859	202,491	235	35	346,975	
	比率%	0.08	18.75	22.73	58.36	0.07	0.01	100	
存款金額	金額(千元)	945,924	84,978,462	159,199,677	110,090,065	1,132,504	77,907	356,424,540	
	比率%	0.27	23.84	44.67	30.89	0.32	0.02	100	
優惠利息補貼	金額(千元) 珙	150,165	13,490,330	25,272,947	17,476,797	179,785	12,367	56,582,573	
	比率%	0.27	23.84	44.67	30.89	0.32	0.02	100	
	政府負擔(千元) 釵	128,882	11,578,315	21,690,956	14,999,771	154,303	10,614	48,562,843	
每人每年之優惠利息補貼(千元)		534	207	320	86	765	353	----	
給付方式	一次給付	人數	134	31,450	33,492	---	227	30	65,333
		退休金(千元)	342,699	32,467,401	60,402,477	----	676,837	45,088	93,934,504
	養老給付(千元)	230,204	23,157,299	38,099,687	----	422,769	27,937	61,937,898	
	月退休	人數	114	31,198	39,633	----	1	3	70,949
		養老給付(千元)	279,038	27,167,673	50,544,227	----	1,944	3,422	77,996,305
	未詳	人數	33	2,426	5,734	202,491	7	2	
金額(千元)		93,981	218,608	10,153,284	110,090,065	30,953	1,459		
二百萬以下	人數	99	53,236	52,919	198,078	5	20	304,357	
	比率%	35.2	81.8	67.1	97.8	2	57.1	87.72	
	金額(千元)	122,389	51,081,054	68,068,677	99,566,998	8,673	23,778	218,871,571	
	比率%	12.9	60.1	42.8	90.4	0.8	30.5	61.41	

註珙：18% - 台銀一年期定存利率2.125%。

註釵：以 $13.625\% = (18\% - \text{台銀放款利率}6.625\%) + (\text{台銀放款利率}6.625\% - \text{台銀一年期定存利率}) \div 2$ 計算。

資料來源：評估報告所引臺灣銀行提供資料。

不過，解讀此一數據，應該要就領取一次退休（伍）金與支領月退休金（月退俸）者，加以區別，因為18%之優惠存款，對領取一次退休（伍）金或支領月退休金（月退俸）者之意義，完全不同。支領月退休金（月退俸）者，其只能就公保之養老給付，儲存18%之優惠存款，從表五之設算，公保之養老給付金額，皆在二百萬元以下。因此，優惠存款在二百萬元以下者，並不必然表示其月收入低；具體而言，其應已有一份所得替代率相當高的月退休金（月退俸），故18%之優惠存款，只是其額外之收入；由表五亦可以明顯看出，支領月退休金者，加上18%之優惠存款利息收入，所得替代率均在100%以上。

根據前述，教育人員二百萬元以下之52,919人，有39,633人係屬支領月退休金者；屬領取一次給付者，只有13,286人。公務人員二百萬元以下之53,236人，有31,198人係屬支領月退休金者；¹³屬領取一次給付者，只有22,038人。

進一步分析，教育人員在領取一次給付者的33,492人，有13,286人之一次退休金和公保之養老給付總金額，在二百萬元以下；二百萬元以上者有20,206人。公務人員在領取一次給付者的31,450人，有22,038人之一次退休金和公保之養老給付總金額，在二百萬元以下；二百萬元以上者有9,412人。至於軍人，雖無相關數據可以推算，但就其退、除役制度而言，支領月退俸者，應佔絕對多數。如果將二百萬元以下領取一次給付者之金額扣除；教育人員每人扣除一百二十八萬元，則領取一次給付金額在二百萬元以上者，平均高達四百零三萬元。公務人員每人扣除九十

五萬元，則領取一次給付金額在二百萬元以上者，平均高達三百六十八萬元。

（四）小結

綜合分析現行之軍、公、教的退休制度，以及已退休者之實際的經濟條件，大致上，可以得到下列幾點結論：

第一，在現行制度之下，退休年齡並不限於六十五歲，從五十歲開始，即可選擇支領月退休金，**其所得替代率均可高於75%（淨所得為93%）以上**。就目前實際之退休者，其退休年齡平均為五十六歲；且平均年資，公務人員為二十八年，教育人員為三十二年；**所得替代率均高於70%（淨所得為87.5%）以上**。同時，近年來之退休者，支領月退休金者，比率大幅上升，高達80%以上；如果扣除只能支領一次退休金之任職僅為十四年之退休者，則可能**高達90%以上**。

具體而言，在**月退休金之所得替代率如此高**的情況下，支領一次退休金者，應只有兩種情況：一是任職年資未滿十五年；另一則是基於「理財規劃」等個人因素，換言之，**與其退休後之經濟安全的保障無關**。如表十，根據考試院公務人員退休撫卹基金監理委員會委託之調查，現職之公務人員或教育人員，其退休時選擇完全支領一次退休金者，約只佔12%，而且越接近退休年齡者，¹⁴選擇完全支領一次退休金者，比率愈低，僅佔9%。同時，選擇完全支領一次退休金者之原因，主要為「可自行規劃、運用或應不時之需」，或「政治經濟均動盪不安，政府財政不佳或制度隨時在改，沒信心領月退」；**如果是真正考慮退休後之生活保障，應均會選擇月退休金**。

表十：公務人員、教育人員希望領取退休金之意見調查（註一）

		一次退休金	月退休金	兼領一次、月退休金	目前未考慮	其他			
公務人員	俸點	全部：%	8.64	37.10	27.87	25.71	0.69		
		270點以下	5.17	24.14	25.86	44.83	--		
		280-370點	11.72	34.73	25.10	27.62	0.84		
		385-430點	8.53	27.49	36.97	26.54	0.47		
		445-550點	7.95	40.82	27.12	23.56	0.55		
		590-630點	6.67	48.89	23.33	20.00	1.11		
		650-800點	7.14	53.57	19.64	17.86	1.79		
	原因	一次退休金 (71人)%	可自行規劃、運用或應不時之需				42.25		
			政治經濟均動盪不安，政府財政不佳或制度隨時在改，沒信心領月退				28.16		
		月退休金 (247人)%	利於投資、或作為開創第二春之資金				16.9		
			老年生活安定，終身有保障，無後顧之憂				86.63		
	原因	月退休金 (247人)%	可隨調薪而調整，避免通貨膨脹獲利率調降而影響老年生活				5.26		
			不會增加子女負擔或可分擔家計				3.64		
教育人員	薪額	全部：%	9.23	38.30	29.17	23.11	0.19		
		140-230點	11.90	30.48	30.48	27.14	--		
		245-290點	12.90	21.77	31.45	33.06	0.18		
		310-450點	7.39	35.21	32.75	24.65	--		
		475-525點	5.21	42.71	27.08	25.00	--		
		550-770點	8.91	49.86	25.35	15.60	0.28		
	原因	一次退休金 (72人)%	可自行規劃、運用或應不時之需				45.83		
			政治經濟均動盪不安，政府財政不佳或制度隨時在改，沒信心領月退				23.61		
			利於投資、或作為開創第二春之資金				9.7		
		月退休金 (253人)%	老年生活安定，終身有保障，無後顧之憂				89.32		
			可隨調薪而調整，避免通貨膨脹獲利率調降而影響老年生活				5.13		
			原因	月退休金 (253人)%	不會增加子女負擔或可分擔家計				1.58

註一：受訪者以民國90年8月31日之資料為準。

資料來源：整理自：白郁婷，公務人員退休撫卹基金運作意見調查：公務人員及教育人員部份，公務人員退休撫卹基金監理委員會，民國91年6月，表3.53，3.54，3.55，3.88，3.89，3.90。

第二，目前適用18%優惠存款者，大致上分為三類：

(1) 支領月退休金，而將公保之養老給付儲存18%的優惠存款；這一類的退休者，教育人員為52.73%，公務人員為50.22%。

(2) 自願選擇支領一次退休金者，其一次退休金和公保之養老給付均儲存18%的優惠存款；這一類的退休者，如以儲存金額二百萬元為估計基準，¹⁵教育人員為27.63%，公務人員為15.03%。

(3) 任職滿五年未滿十五年只能支領一次退休金者；教育人員為18.16%，公務人員為35.19%。

從所謂「保障退休者之生活」的政策目的而言，18%的優惠存款對這三類的退休者之意義，各有極大之差異。

首先，對第一類退休者而言，由於其退休後，每月已可領取所得替代率超過70%（87.5%）的月退休金，故18%的優惠存款之利息收入，從生活的保障而言，只是「錦上添花」，讓其退休後的所得反而超過退休前的工作所得；這是「極端不合理」！

其次，對第二類退休者而言，如果根據前節之估算，其所領之一次退休金和公保之養老給付總金額，應在四百萬元以上；¹⁶這類的退休者，如果重視的係退休後其本人、配偶或未成年子女之生活保障，¹⁷其應會選擇支領所得替代率70%（87.5%）以上之月退俸（絕對金額在四萬二千元以上）和約一百二十萬元的公保養老給付；因此，如其選擇二百七十萬元的一次給付，應是基於其他個人因素之考量。

對第三類之退休者而言，其一次給付之退休金之所以金額低，¹⁸主要係因服公職之年資不滿十五年，換言之，不論其「退休」原因為何，其所支領的，嚴格而論，並非真正的「退休金」，也就是，與是否能「保障其退休後之生活」，並無關聯。

總結而論，就現行軍、公、教之退休制度，以及實際上退休者所享有之退休金給付額度，已經相當優渥；其對退休者之保障程度，遠超過其他西方先進國家；因此，如還以所謂「早期軍公教人員待遇較低，連帶影響其退休金實質所得偏低，以致每月領取之優惠存款利息金額有限，取消或調降18%優惠利率，將嚴重影響早期

退休者領一次退休金人員之生活及既有權益。」的說辭，冀圖合理化18%的優惠存款，毫無任何根據！

三、信賴保護原則之適用

評估報告中指出：軍公教人員優惠存款制度應有信賴保護原則之適用，惟其並未有嚴謹、周延之明確論證；¹⁹同時並以「以免破壞法律秩序之安定性」，「基於維護政府誠信、信賴保護原則及退休法制之衡平性」等，含混其詞。

關於信賴保護原則之適用與否，應從兩個角度，深入探究。

首先，純就釋字第五二五號（表十一）之內涵加以解析，其包括：

（一）在適用對象方面，係針對攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者。

（二）在適用範圍方面，若因法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題；同時，若因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。

（三）在適用排除方面，經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發佈者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，亦欠缺信賴要件，不在保護範圍。

表十一：司法院大法官相關之釋憲文彙整

文號	日期及內容	備註
釋字第二四六號	78.9.29：公務人員之退休及養老，依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之。公務人員退休法第八條第二項就同條第一項所稱「其他現金給與」之退休金應發給數額，授權考試院會同行政院定之。公務人員保險法第二十四條授權訂定之同法施行細則第十五條第一項規定「本法第八條及第十四條所稱被保險人每月俸給或當月俸給，暫以全國公教人員待遇標準支給月俸額為準」，而中華民國七十年六月十二日行政院訂頒之全國軍公教人員待遇支給辦法第七條則對工作津貼及軍職幹部服勤加給、主官獎助金，不列入退休（役）保險奉額內計算，以及對於不服勤人員不予支給加以規定，乃係斟酌國家財力、人員服勤與否或保險費繳納情形等而為者，尚未逾越立法或立法授權之裁量範圍，與憲法並無牴觸。	
釋字第二八〇號	80.6.14：領取一次退休金之公教人員，在任一契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工，其退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活（例如低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額）其優惠存款自不應一律停止。	
釋字第四七二號	88.1.29：國家為謀社會福利，應實施社會保險制度國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度，憲法第一百五十五條及第一百五十七條分別定有明文。又國家應推行全民健康保險，復為憲法增修條文第十條第五項所明定。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法即為實現上開憲法規定而制定。該法第十一條之一、第六十九條之一及第八十七條有關強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨；……。 已依法參加公、勞、農保之人員亦須強制其加入全民健康保險，係增進公共利益所必要，難謂有違信賴保護原則。	
釋字第四八五號	88.5.28：惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，並注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配；對於受益人範圍之決定，應斟酌其財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。	解釋理由書
釋字第五二五號	90.5.4：信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（……），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公佈施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。 （……）惟任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，使受信賴之保護。	解釋理由書
釋字第五四二號	91.4.4：行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。按關於社會政策之立法，依本院釋字第四八五號解釋之意旨，在目的上需具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性。	解釋理由書

據此，（一）18%的軍公教一次退休金優惠存款規定，其受益對象僅侷限於**立法者、執法者、乃至釋憲者**，換言之，係代表所謂的「政府」；故與「攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益」之一般行政法規或處分，有本質上之差異；具體而言，其係「**政府受益、人民（納稅者）受害**」，係屬「**政府自肥**」之行徑，而非授予「人民利益」。

（二）18%的軍公教一次退休金優惠存款規定，完全係針對特定時空環境而設，也就是評估報告一再宣稱的：因「早期軍公教人員待遇較低，連帶影響其退休金實質所得偏低，以致每月領取之優惠存款利息金額有限」；具體而言，主要係因依民國48年修正的公務人員退休法第六條，雖已有擇領一次退休金，或月退休金之規定，但由於「因領月退休金人員死亡，無撫卹之規定，以及公務人員心理影響，致領月退休金人員比率甚低，以民國67年度言，僅佔退休人員18%，其餘82%則為領一次退休金者」。²⁰然根據民國68年修正之公務人員退休法，一方面，不僅增列兼領二分之一、三分之一、或四分之一之一次給付的多重選擇；同時，另一方面，亦增列第十三條之一有關撫卹金之規定，即對「**領受月退休金人員死亡時，應給與撫卹金，由其遺族具領。**」（表二、三、四）；換言之，從民國68年修正之公務人員退休法以後，對一般符合「正常」退休條件者而言，應已不存在「被迫」選擇一次退休金，致影響其退休後生計之「情事」。因此，經此「情事之變更」，對仍領取一次退休金者而言，一者為「任職五年以上未滿十五年者」之退休者，一者為基於「個人理財」之考慮而自願選擇者，

其均應非信賴保護原則適用之對象。

（三）18%的軍公教一次退休金優惠存款規定不僅違反法律保留原則等之上位規範，同時，亦屬政府部門的「自肥」措施，在當前的國家財政困窘，以及人民失業問題嚴重之環境，實難謂有「值得」保護之信賴可言。

其次，如省酌其他與退休金或社會政策立法相關之釋憲文，如表十一所彙整者，則可以發現：

第一，有關公務人員之退休及養老之給付標準，釋字第二四六號明確指出：「**屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之**」；也就是「法律保留原則」之適用。然18%的優惠存款，其根據如表十二所彙整，自始即違反此項原則。

第二，由於軍公教之退休及養老之給付，均來自**稅收**，即使是民國84（85）年實施退撫新制以後，軍公教所繳的「保費」，亦係來自人民之稅收；²¹同時亦由「政府負最後支付保證責任」；²²其基金和投資收益，並由「政府負擔保責任」和「最低投資收益保證」，²³對軍公教人員而言，莫忘：「**爾俸爾祿，民脂民膏**」。因此，軍公教之退休及養老之給付「標準」的高低，直接關係人民租稅負擔的輕重，即所謂「政府」之財政狀況。職是之故，大法官有關之解釋，一再強調，其給付水準，應「**斟酌國家財力**」（釋字第二四六號、四八五號）。

第三，就軍公教之退休生活的保障程度而言，依大法官的解釋，一方面，必須「**維持退休人員之基本生活**」（釋字第二八〇號），但另一方面更強調：「**必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，並注意與一般國民間之平等關**

表十二：18%優惠存款之法令依據

<p>軍職人員： 民國五十三年</p>	<p>陸海空退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法（民國91.2.27修正）</p> <p>第一條：本辦法係依陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第三十三條規定，並為鼓勵儲蓄風尚，優惠退伍除役官兵訂定之。</p> <p>第三條：本辦法所稱優惠儲蓄存款項目如左： 一、退除給與：包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金。 二、軍人保險退伍給付。</p> <p>第四條：儲蓄存款原則規定如左： 一、採取志願儲存方式。 二、存款期限定為一年及二年兩種，期滿後得依志願續存，利息按行政院核定比照承儲金融機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八。</p> <p>第七條：承儲金融機關為台灣銀行及其他各地分支行通匯處。</p> <p>陸海空軍軍官士官服役條例施行細則：</p> <p>第三十三條：退除給與中，本條例施行前之服役年資所核發之退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由國防部會同財政部定之。</p> <p>第二十四條：本條例第三十條所定功績獎金，依左列規定發給： 一、現役期間曾受頒勳獎章者，發給勳獎章獎金。 二、作戰或因公傷殘依軍人撫恤條例核發撫恤令或聯勤總司令部出具證明者，發給傷殘榮譽獎金。</p>
<p>公立學校教職員： 民國五十四年</p>	<p>學校退休教職員一次退休金優惠儲蓄存款辦法（1999.9.23修正）</p> <p>第一條：本辦法依學校教職員退休條例施行細則第三十八條第一項規定訂定之。</p> <p>第三條：退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及二年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八。</p> <p>第十條：本辦法所稱受理存款機關為台灣銀行及其各地方分支機關。</p> <p>學校教職員退休條例施行細則</p> <p>第三十八條：本條例修正施行前任職年資，依本條例修正施行前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由教育部會同財政部定之。</p>
<p>公務人員： 民國四十九年</p>	<p>退休公務人員一次退休金優惠儲蓄存款辦法（2000.10.04修正）</p> <p>第一條：本辦法依公務人員退休法施行細則第三十二條第一項規定訂定之。</p> <p>第三條：退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八。</p> <p>第十條：本辦法所稱受理存款機關為台灣銀行及其各地方分支機構。</p> <p>公務人員退休法施行細則</p> <p>第三十二條第一項：本法修正施行前任職年資，依本法修正施行前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由銓敘部會同財政部定之。</p>

註：1. 政務官依行政院六十四年四月二十四日台六四人政肆字第079006號函，比照公務人員。
2. 第一屆資深中央民代係依內政部七十八年二月二十五日邀集有關機關會商獲致之結論，比照政務官。
3. 民選縣市長及鄉鎮長、同委任及委任待遇警察、司法官亦均比照納入。

係，就福利資源為妥善之分配；對於受益人範圍之決定，應斟酌其財力、收入、家計負擔及需照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。」（釋字第四八五號）。同時，釋字第五四二號再度重申釋字第四八五號之意旨：即「在目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即需考量手段與目的達成間之有效性及合比例性。」

總之，綜合考量：

（1）當前的軍公教退休金之給付水準，對其基本生活需求之保障，以及其與一般國民間之平等關係；

（2）當前國家之經濟及財政狀況，資源之有效利用，以及福利資源之分配。顯然，18%的優惠存款制度，不僅「不值得」適用信賴保護原則；同時，在當前國民失業情況嚴重，生計無以為繼；國家財政困窘之情況，其顯然亦已「超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧」，嚴重違反「平等原則」和「比例原則」。

四、政府財政負擔

由於18%的優惠存款之政府負擔額度，隨著一般利率的下降而上升，目前（民國91年8月）優惠存款利息超過一般利率（2.125%）之金額，每年為「五百六十五億元」，其中四百八十五億元由各級政府之公庫補貼，餘八十億元由台灣銀行承

擔（表九）；惟由於台灣銀行仍屬公營行庫，其所承擔之八十億元，亦屬國庫之負擔；因此，每年整個國庫的負擔，應該以五百六十五億元計算。

首先就評估報告中（表一）曾指出者：「取消或調降優惠利率，因涉及現職軍公教人員將來退休時擇領退休金之種類（一次退休金或月退休金），進而衍生政府長期負擔之增加，及其他現金給與補償金之發給標準應否提高等問題，是否確能達到減輕政府財政負擔之效益，仍有疑義。」其主要論點有二：²⁴

第一，取消或調降優惠存款利率，將增加支領月退休金人數，使政府長期財政負擔變相沉重。其根據是：軍、公、教月退休金之支付成本分別為一次退休金之1.66倍、2.38倍、和2.46倍；因此，如自民國93年度起取消或調降優惠存款利率，將增加改領月退休金者，而增加政府支付成本六千五百二十九億元；其中，民國92年12月底以前之已辦理退休者，如改領月退休金而增加之金額為四千四百一十一億元；今後辦理退休者，如改領月退休金增加，即支領月退休金和一次退休金者之比例由8：2，上升為9：1，公務人員部分，迄民國132年，累計增加負擔五百七十七億元；公務人員迄民國135年，累計增加負擔五百四十六億元。

此種論據之提出，不僅凸顯該評估報告對現行軍公教退休制度和現況，以及政府對軍公教退休「政策」之「無知」，同時，亦對軍公教退休對政府財政負擔之影響的「刻意扭曲」。

（一）就支領一次退休金之已退休者，可否改變支領月退休金而言：根據現行規定，擇領月退休金或一次退休金之已退休

者，並不得變更之，法有明文規定；²⁵因此，評估報告所稱：「假設民國92年12月底以前已辦理退休，支領一次退休金之公教人員均改領月退休金，政府須額外負擔之金額為四千四百一十一億餘元」，顯然係刻意「捏造數據」！

(二)就未來擇領月退休金者之比例，是否會提高，而增加政府財政負擔而言：首先，目前領取一次月退休金者，如前述，有相當高的比率，係屬年資未滿十五年之退休者，其並無法選擇領取月退休金。其次，根據表五之數據顯示，年資滿十五年而擇領一次退休金者，其一次退休金和公保之養老給付之金額，均相當高，約在四百萬元上下，故其所領取之優惠存款利息相當高，其設算之所得替代率，均超過無18%優惠存款而領月退休金者；例如留本、去本分別比較，委五年功十為(81.39%：79.20%)、(89.57%：86.30%)；簡十為(78.21%：75.94%)、(86.10%：82.80%)。換言之，如因取消18%優惠存款，而有改領月退休金者，因其原屬支領高額之一次退休金者，故就整體而言，政府的財政負擔「必然」只有減輕，而不可能提高。

更何況，目前18%的優惠存款，不只是適用於一次退休金，亦適用於公保之養老給付，因此，領取月退休金者，亦享有18%的優惠存款。由表八，公務人員和教育人員優惠存款金額中，60%以上係屬公保之養老給付，一次退休金所佔比例，不到40%；因此，如果月退休金之政府「支出成本」，真的高於一次退休金的1.66倍、2.38倍、和2.46倍，²⁶那廢止公保之養老給付適用18%的優惠存款，則在不影響退休者對退休金種類的選擇之下，馬上可減

少60%優惠存款的利息補貼，高達三百四十億元。不過，退休金的種類，基本上，不能「本末倒置」，完全由財政負擔面考慮；詳如下文。

(三)就政府之退休金政策或合理的退休金制度而言：我國之軍公教退休制度，雖然自始即有擇領月退休金或一次退休金的設計，但最初只有少數擇領月退休金者。然由於月退休金才能真正達到保障退休者之生活保障功能，因此，如前文所指出者，民國68年曾做重大之變革；其主要之政策目的，在修正第六條之立法理由明確指出：「月退休金可以減輕政府目前財力負擔，且退休人員按月領取，生活得有保障，但因領月退休金人員死亡，無撫卹之規定，以及公務人員心理影響，致領月退休金人員比率甚低，以民國67年度言，僅佔退休人員18%，其餘82%則為領一次退休金者，不但政府目前財力負擔較重，且退休人員運用退休金不善，往往造成損失，而退休金優惠存款利率，又一再降低，影響生活之維持。」換言之，鼓勵退休者擇領月退休金，乃數十年來的政府既定政策，且其主要之著眼點，一為「減輕政府財政負擔」；另一為使退休人員「生活得有保障」；如此之政策目的，主管政策者，竟然「無知」到此種程度！

第二，取消或調降優惠存款利率，恐將衍生調高公教人員其他現金給與補償金發給標準之訴求。其主要之論據為立法院於民國81年12月29日修正公務人員退休法第八條，刪除「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。前項其他現金給與之退休金應發給數額，由考試院會同行政院定之。」等之規定，並做成的附帶決議：「早期之公務人員，由於考試院及行

政院迄未依據原法第八條第二項訂定『其他現金給與』數額，致其權益遭受嚴重傷害。本法修正通過後，早期退休公務人員之權益，應由政府給與合理補償。」據此，考試院和行政院乃會同於84年10月17日發佈「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」，據以辦理其他現金給與補償金之發放。且由於補償金發放之標準的訂定，「係考量政府財政負擔能力，並基於退休所得不宜超過現職待遇之原則，與考量18%之優惠存款利率而定。現今如欲調降或取消優惠利率，將使得當初補償金試算基礎變更，必使退休人員要求加計發給其他現金給與補償金之百分比。」

此項論據，完全無視大法官之釋文；首先，在法制上，現行之「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」，亦只是根據立法院之附帶決議，是否違反釋字第二四六號之「法律保留原則」，仍有疑義。

其次，所謂其他現金給與補償金係緣於民國81年修法前，基數之內涵，係以「月俸額」和本人實物代金為基礎，月俸額包括「實領本俸和其他現金給與」。然民國81年修法後，改以「本俸加一倍」為基數之內涵，已提高之，故亦明文將本人實物代金、眷屬實物代金及眷屬補助費列屬「加發」部分，而增訂第六條之一，獨立列示。²⁷換言之，其主要係關係退休金之給付水準，故除了完全依舊制而退休者外，對部份依新制退休者，是否有給與此項補償之必要，並非以其是否有舊制之年資為考量依據，而應依大法官釋字第二四六、二八〇、四八五、五四二號等釋文之內涵，著眼於其退休時所支領之退休金水準，是否足以保障其退休後基本生活？是

否違反平等原則？是否違反國家與財政資源之有效利用原則？是否違反手段與目的之間的比例原則？而由表五、表七之數據顯示，所謂的「其他現金給與補償金」之給付，顯然如同18%的優惠存款，完全與這些原則相違背！

總而言之，考量其他現金給與補償金之法制、當前之政府財政狀況、以及高達70%（87.5%）以上的退休金所得替代率，不僅退休軍公教人員毫無要求提高其他現金給與補償金標準之立論根據，此一補償金之「存廢」，更應加研析。

五、社會影響

就社會影響層面，評估報告指出：「已退休軍公教人員有三十四萬人，具有退撫舊制年資可適用優惠存款制度之現職軍公教人員估達五十萬餘人左右，合計達八十四萬餘人左右，一家如以三口計，則影響人數約為二百五十二萬餘人。」同時並強調：「優惠存款利率一旦取消或調降，勢將引起軍公教人員之恐慌與反彈，除可能造成現職人員搶退風潮，使各級政府財政狀況更形惡化，亦將衝擊現職軍公教人員工作士氣。」其根據，卻是僅以中央暨地方各機關人事人員（含主管及承辦人員）為受訪對象之問卷調查報告，其代表性和可靠度，著實令人懷疑。

有關18%優惠存款之社會影響層面的分析，牽涉國家資源之分配，人民之納稅負擔，除了不能侷限於三十四萬人之軍公教人員，或含其家屬的二百五十二萬餘人之外。同時，也應考慮，在這三十四萬人之軍公教人員之中，彼此之間，因18%優惠存款而受益的程度，其不均度，有天壤之別。

首先，在軍、公、教退休（伍）人員的分配方面，至民國91年8月的資料（表九），參加優惠儲存的軍、公、教、和其他政務人員等退休（伍）人員，合計約三十四餘萬人，其中軍人最多，佔55.36%；教育人員次之，佔22.73%；公務人員佔18.75%；其他為0.16%。但是在儲存金額方面，以教育人員所佔比率最高，佔44.67%；軍人次之，佔30.89%；公務人員，佔23.84%。平均每位退休者每年所獲之優惠存款利息補貼，以教育人員最高，約三十二萬元；公務人員次之，約二十一萬元；軍人最低，不到九萬元。最高為最低的3.5倍。不過如與其他少數的中央民意代表相比較，又是小巫見大巫；中央民意代表每位高達七十六萬餘元；政務人員高達五十三萬餘元；地方政府首長亦高達三十五萬餘元；均遠超過18%優惠存款所要照顧之軍公教。

其次，就退休者職位之高低，由表五，就支領一次退休者當中，每年之優惠存款利息補貼，最低的委五年功十每人約四十五萬餘元；最高的簡十四每人約六十九萬餘元。

由以上之比較，可以明顯看出，18%優惠存款利息之補貼的分配，具有相當嚴重之「逆分配」，即退休所得愈高者，政府的補貼愈多。同時，完全背離18%優惠存款建制之政策目的，即保障早期支領一次退休金之退休者生活；換言之，須被保障者，應是支領一次退休金較低者，然這些人所能獲得之優惠存款利息之補貼，卻是最少！

除此之外，由於利率之高低與一國之經濟的發展情勢有密切之關聯；一般而言，景氣好時，利率較高，景氣差時，利率較

低。因此，從整體經濟資源之分配而言，18%優惠存款表示，當全體國民之經濟安全愈受威脅，失業愈嚴重，同時，政府財政愈為困窘之際，政府對軍、公、教之退休者的補貼，也愈多；在此種效果之下，試想，其會產生何種「社會影響」，恐非只是評估報告所稱：「優惠存款利率一旦取消或調降，勢將引起軍公教人員之恐慌與反彈，除可能造成現職人員搶退風潮，使各級政府財政狀況更形惡化，亦將衝擊現職軍公教人員工作士氣。」

結語：改革或革命

總結而論，取消18%優惠存款利息，對軍、公、教人員，政務人員，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%，但其除仍有一百至一百八十萬元的養老給付外，每月之總收入（月退休金加上養老給付之一般利率利息收入），最低在四萬元以上，最高可達到近七萬元。不過，政府未來十年每年減少之優惠利息補貼負擔，高達五百六十億元以上。

對照當前的國家社會、經濟和財政情勢：（一）由於人口老化，社會對國民年金制度的建制，需求殷切，而目前審議中的國民年金制，繳費二十五年，每個月所能領取的年金，只不過區區八千元，但鑒於當前的財政狀況，基於財源的考慮，遲遲未能立法通過。（二）七、八百萬勞工退休金的問題，即使審議中勞工退休制度改革之後，加上勞保養老給付年金化，其所得替代率，仍不超過30%。（三）行政院為了紓解當前日益高升的失業問題，解決失業者燃眉之急，推動公共服務擴大就業方案二百億元，以及擴大公共建設振興

經濟方案五百億元，也因財源問題，而受到延宕。在此種嚴峻的情勢之下，此種完全背離社會法治國，極端「不公不義」之18%的優惠存款制度，如仍繼續維持，其會衍生何種政治影響效果，為政者，實不可輕忽！

【註釋】

- 1.出席者包括賴英照、劉興善、賴源河、黃雅榜、劉三錡、李若一、羅傳賢、劉燈城、劉宗德、賴浩敏、李津義、王惠珠、周占春等人（民國91年8月20日吳容明部長主持之座談會），發言紀錄詳評估報告頁71-83。
- 2.銓敘部，軍公教人員一次退休（伍）金及公（軍）保養老給付優惠存款制度暨公務人員退休制度改革方向檢討評估報告，民國91年11月。下文簡稱「評估報告」。
- 3.台灣日報，2002年12月2日，第四版。
- 4.“Es geht, allgemein gesprochen, um das Problem, wie die (Einheits-)partei eines totalitären Systems nach dem Übergang zu Rechtsstaat und Demokratie behandelt, insbesondere, wem das in der Zeit ihrer totalitären Herrschaft angesammelte Vermögen rechtlich zugeordnet werden soll.” Hans Herbert von Arnim, *Wem steht das Vermögen der DDR - Parteien zu?* (Baden-Baden: Nomos, 1993).
- 5.葛克昌，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，（台北：月旦，1996）。
- 6.公、教人員而言，如果是屆齡（六十五歲）命令退休者，現年齡為九十歲；對自願退休者，如果是任職滿五年以上，年滿六十歲者，現年齡為85歲；如果是任職滿二十五年以上者，退休年齡為五十歲，現年齡也已經七十五歲。
- 7.軍人之退役制度較為特殊，但基本架構上與公、教並無太大之差異；以下之討論，將以公務人員之退休制度為主。
- 8.以月俸額加實物代金（九百三十元）為基數，其約佔在職所得的60%。
- 9.以本俸加一倍為基數，本俸高於其技術或專業加給；但大專教師之學術加給高於本俸，故其退休後之所得替代率較低。
- 10.由於薪資所得之稅賦相當高，所以所得替代率之計算，通常應以淨所得為計算基礎；依目前所得稅法第十四條之規定，除公保之養老給付係免稅外，領取月俸者，全年可以減除六十五萬元；同時，又不須繳納公保費和提撥退撫基金；因此，其所領之月退俸，已等同淨所得，而表五所謂現職待遇，係毛所得。
- 11.除個人綜合所得稅外，尚包括公保、退撫基金之提撥。
- 12.根據統計，平均退休年齡為五十六歲（評估報告，表六之一、二備註）。
- 13.領取月退休金者之公保養老給付，最高之簡十四，三十五年之年資，亦只有近一百八十萬元。
- 14.俸（薪）點愈高，通常應代表年資愈長。
- 15.任職年資十四年，俸點535之一次退休金和公保養老給付總額，才接近二百萬元。任職年資十四年，俸點415之一次退休金和公保養老給付總額，剛好超過二百萬元。
- 16.任職年資三十五年，俸點550之一次退休金和公保養老給付總額，已接近四

- 百萬元；一次退休金為二百七十萬元，公保養老給付為一百二十萬元。
17. 民國68年增訂十三條之一有關撫慰金之給與，對退休者死亡後之配偶或未成年子女給予生活保障。
 18. 最高年資十四年，俸點800之一次退休金約九十二萬元，公保養老給付約九十七萬元。
 19. 參酌評估報告所附之專家學者意見，亦然。
 20. 引自民國68年修正公務人員退休法第六條之立法理由。
 21. 評估報告所稱：「軍公教人員之退休金及養老給付乃是一種遞延給付，是現職人員服務期間給付請求權的延伸，優惠存款制度係政府以雇主身分，保障退休人員維持適當生活水準之補助措施。」乃是昧於此所謂「政府」，係指「人民之租稅負擔」而言。
 22. 公務人員退休法第八條第一項規定。
 23. 公務人員退休撫卹基金管理條例第五條第二、三項規定。
 24. 詳評估報告頁12-14。
 25. 公務人員退休法施行細則第二十五條、學校教職員退休條例施行細則第三十一條規定：退休人員或遺族依本法擇領退休金、撫慰金及補償金之種類，均應於辦理時審慎決定，經銓敘部審定並領取退休給與後，不得以任何理由請求變更。陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第三十一條規定：退伍除役人員或遺族除本條例第三十五條外，依本條例擇領退伍金、退休俸、撫慰金及補償金之種類，均應於辦理時審慎決定，經審定並領取後，不得以任何理由請求變更。本條例第三十五條係規定，原支領月退俸者，得改支一次退伍金。
 26. 前文已指出，一次退休金和月退休金，無論是就個別的退休者支所得替代率高低，或政府財政負擔高低，基本上，無從比較。
 27. 詳增訂公務人員退休法第六條之一之立法理由。