

中 華 民 國 9 8 年 4 月

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

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

壹、背景說明

現行公務人員公保養老給付優惠存款改革措施係自民國 95 年 2 月 16 日與軍、教人員整體同步實施，對於現階段部分退休人員退休所得替代率偏高者，調降其公保養老給付辦理優惠存款之額度。惟由於上開改革措施實施 3 年以來，社會各界仍有不同意見，考試院爰於 97 年 9 月 4 日第 11 屆第 1 次會議作成決議，要求本部檢討。經本部邀集相關主管機關會商後，於 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，期間本部並於 97 年 12 月 3 日再邀請學者專家聽取其意見，終於 98 年 3 月 26 日本案第 3 次全院審查會作成結論，對現行改革措施予以修正，改以本(年功)俸加一倍計算現職待遇；審查會並同時審議通過公務人員退休法修正草案，其中業已增列退休人員優惠存款措施及其改革之法源，俾予以法制化，以確保退休人員之權益。全案已提報 98 年 4 月 2 日考試院第 11 屆第 29 次會議審議通過。

貳、現行改革措施及其執行情形

現行改革措施係以退休所得替代率為中心概念，對於兼具退撫新制實施前、後年資，且支(兼)領月退休金之人員，如有退休所得替代率有偏高情形者，酌予調降其公保養老給付優惠存款之金額；至於退休人員依法支領之退休金，均不予變動。其計算公式為：

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

上開計算公式之內涵，再說明如下：

- 一、現職待遇：本(年功)俸、專業加給加權平均數、主管職務加給及年終工作獎金十二分之一之合計數。
- 二、每月退休所得：月退休(職)金、公保養老給付優惠存款每月利息及年終慰問金十二分之一之合計數。
- 三、退休所得替代率上限：

(一)簡任第十二職等以上主管人員及政務人員：以 75%(年資 25 年)至 80%(年資 30 年)為上限，年資每增加 1 年，增加 0.5%。

(二)其餘人員：以 85%(年資 25 年)至 95%(年資 30 年)為上限，年資每增加 1 年，增加 1%。

依本部統計資料顯示，現行改革措施自 95 年 2 月 16 日實施迄至 98 年 2 月底止，受影響之已退休人員共 22,033 人；另 95 年 2 月 16 日以後辦理退休之人員，受影響人數共 12,359 人（合計 34,392 人）。實施 3 年間，政府因而節省之經費約為 26 億餘元。

參、修正方案之適用對象

本次修正方案延續 95 年推動之改革，仍以兼具退撫新制實施前、後年資，且支(兼)領月退休金之人員為適用對象，主要係考量是類人員於退撫新制實施後之過渡期間，因新、舊制年資之退休給與，分別按不同標準給付，且其舊制年資之公保養老給付仍得辦理優惠存款，以致退休所得較高；此外，本次修正係對 95 年推動之改革措施重新調整修正，因此適用對象亦不宜再予擴大，以免造成退休人員的恐慌。

依照修正方案之適用對象，方案實施後，下列 3 類人員將不會受到影響：

- 一、支領一次退休金之人員：由於支領一次退休金之人員，主要係仰賴優惠存款利息維生，因此不予納入改革之適用對象。
- 二、僅具退撫新制實施前年資之人員(84年7月1日以前退休之人員)：退撫新制實施前年資之退休金給與內涵偏低，因而有優惠存款之設計，其退休所得並無偏高情形。
- 三、僅具退撫新制實施後年資之人員(84年7月1日以後新進之人員)：新制年資須由公務人員與政府共同撥繳退撫基金費用，作為退休金之財源，且已取消優惠存款措施，自非優惠存款改革之適用對象。

另，本次修正案仍框限於調整公保養老給付辦理優惠存款之額度，不扣減法定退休金。

肆、修正方案之基本原則

由於現行「公保養老給付優惠存款改革措施」設計，在現職待遇之認定上，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」，且使中、低階人員扣減金額較大，致生公平性之質疑；此外，現行改革措施執行3年以來，其對政府財務之影響，與原先預估數額，差異極大(原估算平均1年可節省18億餘元，實際執行結果，平均1年僅節省8億餘元)，爰確定以下改革原則：

- 一、簡單易懂—計算公式簡單，易於了解。
- 二、公平合理—退休所得愈高，扣減愈多。
- 三、縮小影響面—限縮改革措施的影響人數。
- 四、鼓勵久任—解決年資愈長扣愈多之不合理情形。

伍、修正方案之內容

基於以上基本原則，考試院審議通過之修正方案內容訂為：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 77%(年資 25 年)至 97%(年資 35 年);其計算公式為：

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

謹再就上開計算公式之內涵，說明如下：

- 一、現職待遇(分母)：以本(年功)俸加一倍計算。
- 二、退休所得(分子)：以月退休金及公保養老給付優惠存款每月利息計算。
- 三、退休所得上限：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。

對於退休人員非常關心的扣減情形，本部已於本部全球資訊網站建置試算系統，俾供退休人員試算退休所得情形。

陸、採行修正方案之理由

一、公平性考量

現行公保養老給付優惠存款改革措施實施迄今已 3 年餘，社會各界批評意見甚多，最主要者有二：(一)扣減對象集中於基層非主管人員，高階主管人員則受影響程度甚低，引發公平性之爭議；(二)年資愈長扣愈多，產生懲罰久任之不合理現象。

本次檢討即著重於改善現行改革措施之缺失，以本(年功)俸加一倍之方案計算，其特點為本(年功)俸愈高者，扣減金額相對愈高，因此，基層人員扣減較少、高階人員扣減較多；同時，修正方案之計算公式中，業已刪除最具爭

議之主管職務加給，主管人員與非主管人員之扣減情形一致，符合社會大眾及公務人員對於公平之期待。

二、鼓勵久任，以配合社會人口結構之轉變

配合公務人員新制任職年資每增加 1 年，退休金增加本(年功)俸加一倍之 2%，修正方案亦設計為年資每增加 1 年，退休所得上限增加 2%。換言之，公務人員不會因其任職年資增加，而使扣減金額隨之增加；其退休總所得並將隨年資增長而增加，有效解決現行改革措施中，年資愈長扣愈多之情形。

除了解決前述現行改革措施之缺失外，修正方案此項設計，亦有助於鼓勵公務人員久任其職，以配合現今社會人口結構少子化、老年化之趨勢，符合整體退休制度改革之精神。長期而言，公務人員如能久任其職，除持續為國家社會奉獻其才智與經驗外，並可增長保險與退撫基金之繳費時間，領取給付之時間相對減短，當可避免退休給付之財務壓力過度轉嫁於年青世代，無形中產生減輕政府及退撫基金財務負擔之正面效益。

三、符合繳費義務與給付權利對等原則

修正方案改以本(年功)俸加一倍計算之另一主要考量，係由於公保保險費及退撫基金費用之繳納，以及公保養老給付與退休金之給付標準，均以本(年功)俸為其計算內涵。因此，計算退休所得扣減金額時，亦不宜加入本(年功)俸以外之其他考量因素，始符合繳費義務與給付權利對等之原則。

根據多數公務人員反映之意見，專業加給及主管職務加給係根據在職時之職責程度，給予不同之薪俸，以激勵工作意願與士氣；然退休後已無職務身分之區別，因此專業加給及主管職務加給，向未納入繳交保險費及退撫基

金，以及退休所得計算之標準，自亦不宜於改革措施中納入作為退休所得多寡之影響因素。

四、限縮優惠存款改革措施之影響層面，兼顧退休人員生活

以現行改革措施實施結果來看，97 年退休生效人員扣減金額最高達每月 1 萬 4 千餘元，對於退休生活造成相當之衝擊；本次之檢討修正，本於對基層公務人員之照顧與承諾，希望限縮改革措施對於退休人員生活之影響，退休所得扣減情形較為和緩一本(年功)俸加一倍之方案實施後，預期多數基層非主管人員之扣減金額，將較現行改革措施大為降低。

不過，基於公平性之考量，修正方案實施後，仍可能有部分退休人員扣減金額較現行改革措施略有增加，但其增加幅度有限，應屬退休人員可接受之範圍，且扣減後對於適足之退休生活影響甚小。

整體而言，修正方案之影響人數與扣減之金額，均將較現行改革措施減少。此種調整係以公平合理性為追求重點，同時符合公務人員及社會大眾對公平性之觀感。此外，本部對於扣減金額增加之公務人員，願意共體時艱，於此經濟景氣低迷之環境下，配合改革之推動，在此表達誠摯的感謝之意。

五、18%優惠利率，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：

18%優惠存款係政府早期有鑑於公務人員現職及退休所得微薄，為照顧其退休生活而建立之政策性福利措施，有其歷史背景。本次修正雖未對於 18%之利率予以調整，然實施後部分公務人員之實質退休所得將降低，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。以考試院決議之修正方案而言，97 年退休生效人員，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%。

在此，本部必須特別強調：優惠存款之經費是政府本於對公務人員之照顧與承諾，原應支付之費用，任何改革措施之推動，均有助於該項經費之減少。改革之內容應以公平合理性為重，對於節省經費之預估，則是在退休人數、年齡、年資等各項假設前提下所為，一旦假設條件有所變化，各項數據即可能失其準確度，實不宜作為衡量取捨各項改革措施之單一標準。

柒、 配套措施

一、 修正方案將俟優惠存款措施法制化，與整體退休制度改革同步實施

為回應社會各界對於優惠存款法制化之期待，確保退休人員之優惠存款權益，本部業已配合於公務人員退休法修正草案中，增列優惠存款措施及其改革之法源，並已同時經考試院 98 年 4 月 2 日第 11 屆第 29 次會議審議通過，函送立法院審議。本部將俟完成公務人員退休法之修法程序後，訂定法規命令，作為公務人員公保養老給付優惠存款改革措施修正方案之執行依據。

又由於公保養老給付優惠存款措施之改革，僅係整體退休制度改革之一環，因此，修正方案將與公務人員月退休金起支年齡延後方案等整體制度之改革同步實施，以期退休制度更臻健全、合理。

二、 公教人員整體同步實施修正方案

採行本(年功)俸加一倍之方案，可解決現行改革措施造成之紛擾，且公、教人員之繳費義務、給付權利及扣減標

準等均一致，不致產生相互比較之爭議，因此，已獲教育部同意教育人員部分將與公務人員整體同步實施修正方案。

至於軍職人員部分，立法院前針對現行改革措施進行朝野黨團協商期間，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。國防部亦表示：軍職人員並無退休所得偏高情形，且其實施現行改革措施之執行依據—「陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法第3條之1及第10條」亦經立法院同意備查，因此，國防部之政策，目前決定繼續維持95年推動之現行改革措施。

三、現行改革措施與修正方案之銜接

(一) 修正方案應於完成修法程序後，再予實施

配合優惠存款措施之法制化，修正方案將俟公務人員退休法完成修法程序，取得立法院之認可，並訂定法規命令後，再據以訂定其實施日期，向後生效。

對於退休公務人員相當關心的是否補發利息問題，修正方案實施後，對於95年實施之現行改革措施已扣減之優惠存款利息，基於政府政策之延續性，並考量整體社會觀感等問題，一律不予補發。

(二) 已退休人員未來應一體適用修正方案

對於修正方案實施前已退休人員，在修正方案實施後，仍應一體適用修正方案。其中，退休人員適用修正方案，如對其較為有利，於修正方案實施後，可立即改適用修正方案；如適用修正方案較為不利者，則當期之優惠存款仍繼續適用原來的改革措施，俟優惠存款期滿續存時，改適用修正方案。

退休人員之公保養老給付優惠存款金額如較原來的改革措施增加，且其原存優惠存款之本金已經提領者，至遲應於改適用修正方案前，至原儲存之臺灣銀行股份有限公司各地分行，辦理回存手續；逾期辦理者，僅得自回存之日起計息。

捌、 對外界疑慮之澄清

本次公保養老給付優惠存款改革措施之檢討修正，依照退休人員年資之長短，將退休所得之上限訂為不超過本(年功)俸 2 倍的 77%至 97%，社會各界及媒體輿論多認為與世界主要國家相較仍有偏高情形；此外，外界多認為本次修正，較原來的改革措施，可節省之政府經費大為減少，而有增加政府支出之情形。本部對於此種誤解，實有必要再加以澄清。

一、 修正方案未必會增加政府財政負擔

對於社會各界批評修正方案預估政府節省經費，平均 1 年為 7 億餘元，相較於現行改革措施平均 1 年節省 18 億餘元，相對增加政府之支出一節，本部必須強調：優惠存款之經費是政府本於對公務人員之照顧與承諾，原應支付之費用，任何改革措施之推動，均有助於該項經費之減少。

又本部對於各項數據之預估，均以公務人員退休撫卹基金管理委員會及臺灣銀行股份有限公司公教保險部之經驗資料為基礎。然現行改革措施執行 3 年以來，其對政府財務之影響，與原先預估數額，差異極大—原估算平均 1 年可節省 18 億餘元，實際執行結果，平均 1 年僅節省 8 億餘元，與修正方案 1 年平均節省 7 億餘元之預估數，相去不遠。因此原預估之金額，可能因各項假設條件之變動，而在實際執行後產生差異。換言之，修正方案與現行改革措施相較，未必會增加政府經費支出；相反地，由於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。

二、修正後之公務人員退休所得與世界各國相較，並無偏高情形

參照世界銀行針對各國老年經濟生活安全提出的三層年金保障體系之構想，第一層為政府責任之基礎年金，包括公保、勞保及國民年金等屬之；第二層為雇主責任之職業年金，此即所謂的退休金；第三層則為個人責任之私人年金，亦即個人自願參加之商業年金保險或儲蓄保險。

本次考試院審議通過之優惠存款改革措施修正方案，雖將退休所得上限訂為不超過本(年功)俸 2 倍的 77%至 97%，然其退休所得計算項目，除第二層之退休金外，尚包含第一層之公保養老給付優惠存款利息。而依據本部蒐集之資料顯示，世界主要先進國家如美、英、德、法等國，其公務人員退休所得替代率最高約為 80%左右，然該替代率僅限於第二層之退休金，是若以相同比較基準，將其第一層年金納入計算，替代率應在 90%以上，則我國公務人員之退休所得並無偏高情形(按：近 13 年來，公務人員平均退休年資係 29 年，以修正方案而言，其退休所得上限僅為本俸 2 倍的 85%)。

另，就高階人員而言，修正後方案採本(年功)俸 2 倍認定現職所得，其實仍遠低於在職薪資所得；此外，現職待遇之本(年功)俸 2 倍，並未計列在職期間每年可支領的考績獎金等給與，因此修正後方案執行結果，公務人員退休所得並無偏高情形(尤其是高階人員)。

三、新進公務人員之退休所得，最高僅為本(年功)俸 2 倍之 70%

本次修正方案所訂定之不超過本(年功)俸 2 倍 77%至 97%，係現階段退休公務人員之退休所得上限，實際上仍有許多退休人員的退休所得，並未達到規定的上限標準。此外，以 84 年以後新進的公務人員而言，依照現制規定，除必須按月繳納數千元之退撫基金費用外，未來退休時，最高僅得採

計 35 年年資，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。

玖、 結語

近幾年來，由於整體經濟環境不佳，退休公務人員之優惠存款，屢屢成為各界關注之焦點，甚而成為不同職業族群間相互攻擊之語言。本部作為公務人員退休制度之主管機關，絕不容許對公務人員任意的污蔑與抹黑。本次對於優惠存款改革措施的檢討修正，除了要展現改革的誠意外，更期望改革的內容公平合理，改革的過程合法且溫和，避免對退休人員造成太大的影響，進而衝擊社會的和諧與安定。

因此，本部最後要針對社會各界對於公務人員優惠存款措施的誤解，再做以下 3 點聲明：

一、 84 年 7 月 1 日以後之公務人員年資，早已政策決定不得辦理優惠存款：

早期公務人員之待遇微薄，連帶影響其退休所得偏低，優惠存款措施即係當時政府本於公務人員雇主之身分，為使公務人員安心任職，為國奉獻，照顧其退休生活而訂定之政策性福利措施，有其歷史背景。

嗣 84 年 7 月 1 日實施公務人員退撫新制後，公務人員需按月繳交退撫基金費用，作為未來退休經費之財源；同時考量新制年資之退休金給與標準已有提高，故對優惠存款採取斷源措施，規定新制年資均不得再辦理優惠存款。亦即目前公務人員僅有舊制(84 年 6 月 30 日以前)年資所領取之退休給付，始得適用優惠存款之規定；84 年 7 月 1 日以後之新進人員，其將來所領退休所得，已全數不得辦理優惠存款。部分民眾認為所有公務人員均享有優惠存款，

而有不平之感，實屬誤解。

二、退休所得偏高，是極少數人之特殊情形，且為制度轉變所造成：

退撫新制實施後，由於新、舊制年資分別適用不同的給付標準，以致部分兼具新、舊制年資之人員，產生退休所得偏高之情形，究其原因，實為退撫舊制與新制過渡期間，因制度設計之原因所造成，絕非公務人員之不義所得。如以僅具舊制年資或僅具新制年資者來看，其退休所得與世界各主要國家比較，均屬正常合理之範圍。

此外，上述極少數退休所得偏高之特殊情形，多為任職年資已達 35 年者，其任職時間較長，貢獻相對較高，又因較晚退休，領取退休金及優惠存款利息之時間相對較短，對其大幅刪減優惠存款所得，是否公允，或將形成反淘汰之現象，亦有待社會各界審慎思量。

三、另外，考量公務人員是國家社會安定與進步的中堅成員，凡事必須能體察社會發展脈動與趨勢，積極參與，俾期社會更加祥和，國家更具競爭力，因此，本次修正後之改革方案，容或對少部分人(尤其是高階退休人員)的原領退休所得會有些許影響，惟期望是類人員能共體時艱，配合國家政策，共創祥和社會。對此，本部謹向是類人員致上最高敬意。