

淺析臺灣公務人員優惠存款改革與信賴保護原則

投稿類別：法政類

篇名：

淺析臺灣公務人員優惠存款改革與信賴保護原則

作者：

段彥慈。曉明女中。高二丙。

林曼穠。曉明女中。高二丙。

陳玕廷。曉明女中。高二己。

指導老師：

陳英偉老師

壹、前言

一、研究動機

民國一百零六年，政府正式公布優惠存款的最新改革法案，隨著電視新聞的播報，18%優惠存款改革已是現今一大議題。然而，民眾對於此項政策卻有許多不正確的認知，紛紛撻伐領有退休俸的公教人員，網路上似是而非的言論更助長了社會的輿論；同時，卻也有不少公教人員走上街頭，高喊信賴保護原則。究竟優惠存款這個貌似不公平的制度是為何而設計？政府又是為何而改革？影響享有 18%優惠存款的公教人員的信賴保護原則又是什麼？綜合以上疑惑，我們想以此作為小論文研究的主题。

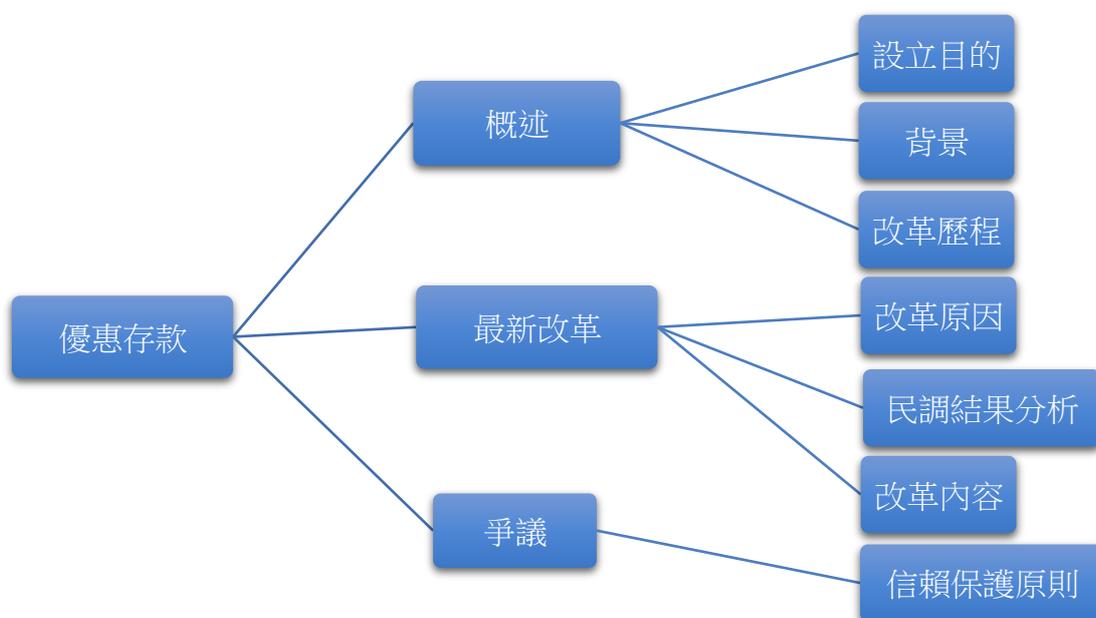
二、研究目的

探討優惠存款的歷史起源與政府欲改革的方向。優惠存款究竟是什麼？政府改革的內容又是什麼？反對改革者高呼的信賴保護原則有優惠存款有什麼關聯？藉分析民意，並透過整理各方立場及其在社會上的爭議，得出相對完善的解決之道。

三、研究方法

使用文獻分析法，透過網路上專家的評論、政府的公開資訊、新聞報導等相關訊息，了解優惠存款以及改革內容，觀察多方立場，進而歸納影響並提出自己的看法，做出結論。

四、研究架構



圖一：研究架構

(圖一資料來源：研究者繪製)

貳、正文

一、優惠存款概述

(一) 正式的名稱為**軍公教退休金優惠存款**(以下簡稱優惠存款),是讓軍公教人員將退休金以及公保養老給付存在臺灣銀行時,所能享受的特別優惠利息待遇。

(二) 設置背景

民國四、五十年代,國內瀰漫著反共思想,在當時的威權體制下,政府沒有選票壓力,唯有支持其政權的核心群體,如公務員、軍人等。為鞏固其族群的支持,政府決定開辦軍公教福利政策,藉此穩固政權。民國五十、六十年代,公務員待遇微薄,政府以優惠存款保障退休生活作為誘因,吸引人才至公部門。

(三) 法源

退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法。

(四) 適用優惠存款的範圍

1. 領取月退休金,加上公保養老給付;僅有公保養老給付部分適用優惠存款。
2. 領取一次退休金,加上公保養老給付;兩者皆適用於優惠存款。

二、優惠存款歷史沿革

民國四十九年一月,考試院修正「公務人員退休法施行細則」,規定依「公務人員退休法」退休之公務人員所支領之一次退休金得辦理優惠存款。此為優惠存款的開端,之後陸續有部分增修,最終則是以民國六十三年十二月,由銓敘部訂頒「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」為準。

而優惠存款的利率一開始也並非為 18%。最初利率為月息 1.8%、年息 21.6%;民國五十九年底調整為一年期存款利率加上 50%優惠利率計算。民國六十八年四月,銀行利率起伏不定,為保障公教人員權益,新增規定優惠存款利率不得低於 14.25%。民國七十二年十二月,保障下限更改為 18%,但至此之後,銀行利率逐年降低,故優惠存款的利率均固定為 18%。

考量國內經濟因素,政府於民國八十二年公布公務人員退撫新制,於民國八十四年實施。新制實施後年資核給的退休金及養老給付均不予辦理優惠存款,凡從此退新制實施以後退休之公務人員,其退休金之計算,分別為民國八十四年七月一日以前舊制年資(享有

18%優惠存款)，加上民國八十四年七月一日後新制年資計算。

此後，民國九十五年和一百零一年各進行一次改革。前者旨在改正新舊制過渡期，部分退休人員退休所得高於現職同職務者所得的情形，後者主要是修改法源，廢止「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」，並以「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」代替。

三、最新改革法案分析

(一) 改革原因

1. 與一般利率相差懸殊：如圖二，民國七十二年以前，優惠存款利率隨著定存利率浮動，故二者間並無太大差距；民國七十二年設立 18%的底限，欲保障公務員權益。然而，定存利率逐年下降，近年來均在 2%左右，軍公教人員卻擁有 18% 優惠存款利息，相較之下十分不公平。再者，現今軍公教人員所得已高於平均國民所得，與民國五、六十年代的微薄收入大相逕庭，18%優存已不符合時代所趨。



圖二：歷年優惠存款利率趨勢

(圖二資料來源：總統府國家年金改革委員會。2017年8月2日，取自 <https://pension.president.gov.tw/>)

2. 財政負擔：即使 18%優存已於民國八十四年停止，優存戶仍隨著擁有舊制年資的軍公教人員退休而增加。如圖三，政府及台灣銀行負擔的優惠利息逐年增加，已形成沉重的財政負擔。另外，公教退休人員優惠存款 18%也使地方政府財政不堪負荷，屏東縣、臺南縣均已因優惠存款利息負債，縱使有中央政府的補助，每年的利息支出與償還債務仍是筆龐大的支出。



圖三：歷年臺灣銀行及政府負擔優存利息總額
(圖三資料來源：總統府國家年金改革委員會。2017年8月2日，取自 <https://pension.president.gov.tw/>)

3. 人口結構改變：我國自民國八十二年邁入高齡化社會，加上日益嚴重的少子化問題，使得老年人比例與扶養比提高，青壯人口的扶養負擔越來越大；另外，平均壽命的延長，使得每人領退休金的年數增長，政府財政負擔更顯沉重。為因應人口結構改變的趨勢，年金改革勢必是國家永續經營的一大課題。

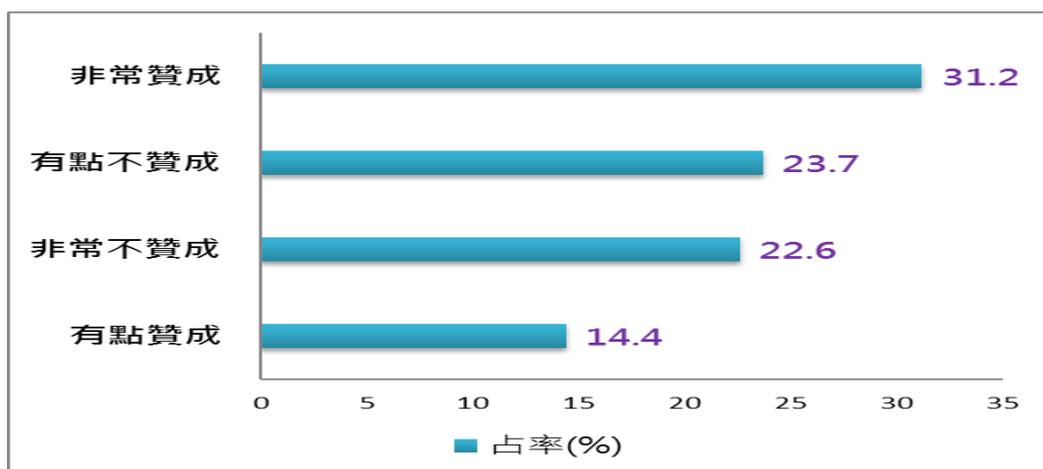
(二) 民調結果分析

優惠存款的改革一直是社會議題中的一大爭議，因為它牽扯到不少人的既得利益，軍公教人員更是首當其衝。不過，為因應社會變遷、適應時代潮流，法規應與時俱進以求完備，因此改革在所難免。在改革當中，政府可透過民意了解民心所向，並根據民調調整改革方案，也能了解民眾較不熟悉的法案或政策，以做出更詳盡的解釋。以下針對優惠存款改革的民調進行分析：

1. 依據臺灣民意基金會所發布的民調，就軍公教優惠存款改革的大致政策走向及方案而言，有效樣本 1080 人中，有 74% 支持目前改革大方向，15% 反對，表示目前臺灣一般民眾多數對年改抱持正面態度。
2. 根據臺灣世代智庫所做民調，擁有軍公教保險者，對於漸進取消優惠存款的看法，如圖四所示。其中，非常贊成者佔最多數，達 31.2%，這是因為大部份軍公教人員瞭解年金的財務危機，而能體認年金改革的急迫性；甚至多數年輕世代的公務員希望改革的速度能夠加快，顯示年輕族群的想法已與舊世代略有差異。另外，非常不贊成者有 22.6%，佔第三大多數。在此波改革中，軍公教人員因取消優惠存款而喪失原可期待獲得的經濟利益，部分人士對此極為反感，不滿政府剝奪軍公教人員權益。

整體而言，贊成者仍佔大多數，顯示多數軍公教人員已意識到改革的必要性，並願意退讓自己一部分的權益為政府永續經營盡一份心力

圖四：擁有軍公教保險者，對於漸進取消優惠存款贊成度長條圖



(圖四資料來源：研究者繪製)

(三) 改革內容

優惠存款利息在年金改革中可謂是爭議最大的項目之一，其改革宗旨為：「兼顧退撫基金財務永續性與個人退休所得的適足性。」(銓敘部退撫司，2017) 在政府力圖改革的情況下，經過多次協商，並考量不同公務人員對於取消優惠存款利息的承受能力後，於民國 106 年 6 月 27 日的臨時會三讀通過〈公務人員退休資遣撫卹法〉第 36 修正草案，內容如下：

1. 領取月退休金者：18%利息於民國 107 年 7 月至 109 年底調降至 9%，民國一百一十年起調降為零。
2. 領取一次退休金者：考量領取一次退休金者的生活由「退休金」及「公保養老給付」存入臺灣銀行帳戶後，依利率產生的利息維繫，因此從民國 107 年起，18%分六年調降。如圖五所示。

此外，為保障弱勢軍公教之權益及基本生活，若月退休金或一次退休金加上養老給付合計的利息低於最低保障金額 32160 元，則可續領優存利息；超過者則依新規削減。

利率 實施期間	擇領退休金種類 支(兼)領月退休金者	支領一次退休金者 (最低保障金額以外部分)
107年7月1日~109年12月31日	9%	12%
110年~111年	0	10%
112年~113年	0	8%
114年以後	0	6%

圖五：公教人員優惠存款制度利率對照表

四、爭議——信賴保護原則

(一) 定義

信賴保護原則是指人民信賴政府的法律或行政行為所形成之法秩序，而政府不能因日後法規的更動影響人民的既得權益，或使其遭受損害。其主要目的為：「**維持法秩序的安定及人民的權益，讓人民可以藉由遵循法律規則，避免自己的權益受到侵害或因此得不到福利。**」(龍建宇，2017)

(二) 信賴保護原則與優惠存款的關係

針對信賴保護原則的三要件與優惠存款之關係分述如下：

1. 信賴基礎

優惠存款行年已久，因法規無期間限制，公務人員自然會將其視為繼續服務之考量，也對此法規產生一定程度的期待和信任。

2. 信賴表現

多數公務人員在計畫退休時將此利益納入財務規劃，並在選擇不同年金請領模式時，依此為計算比較的基準，行為上已對此法產生客觀且具體的信賴。

3. 值得保護之信賴利益

人民依照優惠存款的法規進行退休後的財務規劃及生活安排，若政府貿然更改法規，將損害人民因信賴此法而期待的利益。此信賴是政府透過法規給予的，而政府有保障人民權益的義務，值得保護之信賴利益因此成立。

(三) 信賴保護原則與優惠存款改革的爭議

1. 反對改革者的觀點

在歷年的年金改革中，信賴保護一直作為反對人士的抗爭理由之一。行政程序法第8條明文：「**行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。**」因此，反對者認為政府須信守承諾，並保障公教人員的退休生活及經濟福利。

2. 大法官釋憲結果

另一方面，法規為了公益目的須與時俱進，且「任何法規皆不能預期其永久實施。」（司法院第 525 號解釋），法律的更動勢必侵害到部分人民的權利，而政府必須在公教人員的退休福利與國家永續發展中取得平衡。不過，根據過去案例及大法官第 717 號解釋，減少優惠存款並不違反信賴保護原則。原因如下：

（1）變更基於公益目的

公務員近年的待遇逐漸提升，已與立法時的情況不同。更有部分公務人員因優惠利率致使所得替代率過高，形成政府財政負擔、排擠其他預算。「每個世代若持有本位主義，對於會損害到自身權益的改革一概否決，則此思維無助於年金制度改革。」（洪紹祺，2017）政府考量財政失衡將影響未來世代的發展，使世代間權益失衡，為兼具國家財政永續利用，具公益考量。

（2）改革未逾越合理必要程度

新規定針對弱勢軍公教人員設有退休金最低金額保障，並以漸進方式減少優惠存款。且對於領一次退休金人員，並未將利率歸零，使其能維持應有之生活保障，沒有逾越合理必要程度。

（四）政府應抱持的改革態度

依研究者觀點，年金改革確能減輕政府龐大的財政負擔，因此改革為當務之急。若政府能在改革中秉持公平的態度，便能公正衡量各方觀點並從中取捨及抉擇。如此一來，瞭解自身權益並未被忽視的既得利益者便能達成心理平衡。就公平的觀點而言，公務員的貢獻及退休給付間的比例是否合理即為分配公平的體現；而互動公平是否展現取決於政府是否傾聽公務員的意見或與其溝通改革內容。而在收入平衡方面，設立定退休金請領的最低保障金額為一適當措施。

參、結論

優惠存款起初是政府為補貼當時收入微薄的公教人員而設計，但隨著低利率時代來臨，政府於民國八十四年停止優惠存款，其後多次修改優惠存款相關規定與法令，降低存款金額，減少國庫負擔民國 106 年，立法院通過最新改革法案，欲在民國 110 年使 18%歸零。但若政府改革的速度跟不上快速變遷的社會，許多問題便會慢慢地積累，而其嚴重性也隨著時間而日漸明顯。改革是必要的，但在改革中如何權衡社會中的不同聲音卻是政府的一大難題。每一條法規均牽動著許多人的利益，而政府的角色便是在多樣的民意中得出相對完善的結論。

此次改革因牽涉公務員的經濟利益及利益保護原則的爭議，部分公務員認為政府剝奪其預期可得之利益，進而對法規及施政產生不信任，並對政府感到失望。但另一方面，追求階級平等，認為優惠存款欠缺公平者，則大聲疾呼改革的重要性。於民調分析中我們可以得知，縱使立場不同且想法略有差異，大多數民眾仍是支持改革的，畢竟 18%的利率對國庫是相當大的負擔，且與一般銀行的低利率相差甚遠；再者，現今公教人員的收入已較以往改善許多，18%優惠存款顯然是錦上添花。

優惠存款改革並未違反信賴保護原則，因為其改革具公益目的，且並未逾越合理必要程度。但我們仍須給予受影響之公教人員緩衝期，故最新改革採取漸進式改革，領月退者從民國 107 年開始，逐漸調低利率，直到民國 110 年歸零；領一次退休金者則分六年調降，但不歸零。關於此項改革的時間，各方人士有不同看法：受影響之退休人員認為太過倉促，令公教人員措手不及；而年輕一代的公教人員則認為政府決意不足，改革手段需更加果決。我們認為，縱使財務窘迫的狀況十分緊急，政府改革仍須給予合理的過渡期，讓受影響者得以另尋出路。

當民眾在評論此一議題時，應對改革方案有充分瞭解，一味的批評謾罵既不能幫助政府走向完善的改革道路，更不能對自身立場作出任何改變。根據臺灣智庫所發布的民調，知道年金改革方案的民眾佔 58.4%，不知道的佔 40.2%。雖多數人已清楚了解年改方案，但 40%不明瞭的民眾仍佔很大一部分。雖然並非每個人都是公教人員，但是年金改革絕不僅止於公務員，未來，還有許多不同層面需要被討論及改革，而這之中可能影響不同職業的人。因此，只要身為臺灣社會的一份子，年金改革就是我們共同的議題。

肆、引註資料

總統府國家年金改革委員會。2017 年 8 月 2 日，取自 <https://pension.president.gov.tw/>

今日新聞。年金改革方案民調 六成五民眾支持今年完成改革。2017 年 8 月 2 日，取自 <https://m.nownews.com/news/2354727>

新頭殼。民調：過半軍公教 認同 18%優存應漸進歸零。2017 年 7 月 18 日，取自 <http://newtalk.tw/news/view/2017-01-23/81267>

一起讀判決。調降軍公教辦理 18%的本金，是否違憲？2017 年 7 月 25 日，取自 <https://casebf.com/2017/01/29/18/>

龍建宇（2016）。從 18%優惠利率案看年金改革：談談「信賴保護原則」。2017 年 7 月 24 日，取自 <https://www.thenewslens.com/article/48926>

銓敘部全球資訊網。2017 年 7 月 24 日，取自 <http://bit.ly/2wRgTSc>

吳承紘 (2016)。《軍公教退休福利的不正義？你所不知道的真相外篇之二》看不見的 18%。2017 年 7 月 24 日，取自 <https://www.thenewslens.com/feature/annuity/29776>

議事槌。《你爭我奪的年改》十八趴優惠存款篇。2017 年 7 月 24 日，取自 <https://goo.gl/SjydYr>

黃豐鑑 (2009)。淺析公務人員退休優惠存款利率 18 趴。2017 年 7 月 24 日，取自 <http://www.npf.org.tw/3/5605>

顏維婷 (2017)。顏維婷／軍公教優渥退休福利的政治成因。2017 年 7 月 24 日，取自 <https://goo.gl/x3bfQR> 22 May, 2017

今日新聞。考試院：退休公務人員優惠利率存款制度重要歷史事件簿。2017 年 7 月 24 日，取自 <https://www.nownews.com/news/20110114/572594>

考試院全球資訊網。2017 年 7 月 24 日，取自 <https://is.gd/fsocv0>

翁上敏 (2017)。年金改革公平認知、工作滿意與組織承諾之關係。國立臺中科技大學企業管理系碩士班：碩士論文。

洪紹祺 (2014)。由福利經濟及正義理論之視野對我國年金改革之評價研究。國防大學財務管理學系：碩士論文。

林倖妃、余佩樺 (2016)。年金不改革真的會搞垮國家？。天下雜誌第 607 期。