

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
論文寫作計畫書

指導教授：蕭全政博士

臺灣軍公教優惠存款制度之政治經濟分析
1958~2011

研究生：藍夏瑩
學號：P98322018

中華民國 101 年 3 月 13 日

目 錄

第一章 緒論.....	2
第一節 問題意識.....	2
第二節 文獻探討.....	7
第三節 分析架構.....	17
第四節 研究範圍.....	21
第五節 章節安排.....	22
參考文獻.....	25

第一章 緒論

第一節 問題意識

我國軍公教人員優惠存款制度（以下簡稱優存制度）係政府播遷來臺初期，為彌補軍公教人員待遇偏低以及退休所得偏低情形所實施之利息補貼政策，最早始於 1958 年 7 月國防部與財政部會銜發布「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，規定軍職人員所領取之一次退伍金得辦理優惠存款。其後，公務人員之一次退休金、學校教職員之一次退休金、軍職人員之保險退伍給付、公務人員及學校教職員之公保養老給付，以及政務人員退職酬勞金、民選縣市長及鄉鎮縣轄市長退職酬勞金、司法官退養金、同委任及委任待遇警察人員、雇員之公保養老給付，乃至於第一屆資深中央民意代表退職酬勞金等項目，繼之陸續實施。

所謂優惠存款，即上列人員於退休（職、伍）後所領取之一次性給付（一次退休金、退職金、退伍金、退養金、退職酬勞金、公保養老給付、軍保退伍給付），得儲存於臺灣銀行，並按相關規定之優惠利率計息。優存制度施行之初，相關辦法之條文中並未明列利率標準，1970 年起訂定 1 年期定期存款利率加 50% 之浮動標準，至 1979 年始明確規範利率最低下限，而該下限又自年息 14.25% 起，至 1983 年提升為年息 18%（吳嘉娟，2007：13）。

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，而軍公教人員長年由政府編列預算支給退休經費之恩給制度，逐漸對國家財政形成嚴重負擔。為因應時代與環境之變遷，公務人員退休制度自 1995 年開始，從過去完全由政府編列預算支應退休經費之恩給制，改變成為政府與公務人員共同提撥基金作為退撫經費來源之共同提撥制；教育人員及軍人，亦相繼於 1996 年、1997 年開始加入退撫基金¹，使軍公教退休制度立下了一個新的里程碑（以下簡稱退撫新制）。由於

¹ 我國軍、公、教人員分別於 1997 年 1 月 1 日、1995 年 7 月 1 日及 1996 年 2 月 1 日開始實施退撫新制。

退撫新制規定退休金基數內涵，接近舊制時期退休金基數內涵之 2 倍，對於軍公教人員退休金所得有顯著大幅提升效果，因此同時對於優存制度採取了斷源措施，規定軍公教人員在實施退撫新制後年資所領取之一次退休金及養老給付（退伍給付），均不得再辦理優惠儲存。

然而，退撫新制實施後退休之軍公教人員，因舊制年資所支領之一次退休金及養老、退伍給付仍得辦理優惠存款，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。適逢政黨輪替，當時的總統陳水扁先於 2005 年在青年國事會議中，要求相關單位應就優惠存款制度造成退休所得替代率偏高情形提出改革；嗣於當年雙十國慶典禮中更作出對於軍公教退休所得替代率高於 100% 者應研議透過限制優惠存款額度等方式加以改變之政策性宣示，執政之民進黨團隊終於在 2006 年推出公務人員優惠存款之第 1 次改革方案，以退休所得替代率不應高於現職人員待遇，並與現職人員待遇維持合理比率之差距為基本概念與宗旨，修正了退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之規定，對於退休所得高於法規所設定之退休所得替代率上限者，即以降低優惠存款本金之方式削減優惠存款利息。此次改革方案，影響及於具有退撫新制施行前、後年資且擇（兼）領月退休金之退休人員（包含已退休且已於臺灣銀行辦理優惠存款者），推行之時乃在軍公教人員間投下強大之震撼彈，許多在職或已退休人員紛紛循訴訟程序提起救濟，惟遞經行政法院以判決駁回。

然而由於該第 1 次改革方案內容，在計算退休所得及現職人員待遇時，將主管加給納入計算內涵，導致高層主管人員之退休所得鮮少因此而扣減之情形，引發了各界對於該方案有「肥大官、瘦小吏」之批評。經過政黨第 2 次輪替，國民黨執政團隊乃於 2009 年重新擬具改革方案之修正案，改變了現職待遇計算方式，

不再將主管加給計入，經銓敘部再次陳報考試院通過後，自 2011 年 1 月 1 日開始實施第 2 次改革方案，而同日施行之公務人員退休法修正案亦將公務人員舊制年資一次退休金及公保養老給付得辦理優惠存款，以及退休公務人員整體退休所得如高於現職人員待遇一定百分比，即應以減少公保養老給付優惠存款金額方式因應等規定增列於法條中。

詎料，第 2 次改革方案甫一實施，又因部分退休人員依第 2 次方案計算，其可辦理優惠存款之本金高於第 1 次改革方案計得之本金，因此臺灣銀行湧入了優惠存款本金回存之人潮，引起社會與媒體注意，出現了「18 趴優惠存款額度復活」的報導²；又因其中包括了國民黨執政時期退離之高層官員，使得本案又因民進黨之抨擊與質疑，又生變數，甚至上演了政治人物被指領有優惠存款利息而出面聲明放棄之戲碼³，最後在馬英九總統公開表示「優惠存款制度是可以檢討的公共政策」之後，考試院乃第 3 度修正優惠存款改革方案，重新變更退休所得及在職所得之計算方式，並自 2011 年 2 月 1 日起實施。根據主管機關銓敘部對於第 3 次改革方案實施所提出之說帖所載，第 3 次改革方案相較於第 1 次改革方案，較具公平合理性（因可產生「瘦大官、補小吏」之效果）；而第 3 次改革方案相較於第 2 次改革方案，在節省政府經費負擔、降低退休人員實質所得替代率，及降低實質利率等部分，均有較顯著之效果（銓敘部，2011a：9-10）。

綜觀軍公教人員優惠存款制度之發展歷程與轉折，確實有其極為特殊，並值得深入探究之處：該項制度的產生，存在著當年時空環境下的歷史淵源，然而隨著我國政治、社會與經濟的發展，導致軍公教人員退休制度發生變遷，從恩給制轉變為退撫新制，而優惠存款制度亦因而實施斷源措施，確定了制度終結的命運。然而按照主管機關規劃之本意，退撫新制施行後，具有舊制年資人員將逐年退離，直至全體軍公教人員均僅具新制年資時，優存制度將會自然終結。未料，在退撫新制實施僅 11 年時，優惠存款制度卻在我國第 1 次政黨輪替期間被推上前臺

² 聯合報 2011 年 1 月 2 日 A1 版「18 趴優惠存款額度復活 搶著回存」。

³ 聯合報 2011 年 1 月 14 日 A2 版「藍批綠『喊不公不義 主席正領 18 趴』」；A1 版「反 18 趴領 18 趴 蔡英文：放棄 18 趴」。

，在短短 5 年內進行了 3 次改革方案，且其中第 2 次及第 3 次改革之間僅歷時 1 個月，其間不但引發各界對優存制度改革方案內容妥適性的種種激辯，更重新挑起優存制度本身存在的正當合理與公平性的爭議，甚至成為政黨引為攻訐對手獨厚軍公教人員之佐證，隱然就要造成社會族群對立之態勢，一時之間可謂星火燎原，一發不可收拾，所幸經過改革方案的推動與修正，直到第 3 次改革方案之後，各方捍衛與撻伐之聲才逐漸平息。然而，觀察這一連串戲劇性的變化，其中實有許多值得追索探求的問題：

一、優存制度何以會在已經確定將逐漸走入歷史之際，突又掀起連天風波，並且以驚人的速度連續數變？

二、根據 2006 年至 2011 年 3 次改革的結果，優存制度年息 18% 的最低下限並未變更，而係以限制退休人員辦理優惠存款本金額度之方式，控制退休所得替代率在一定的百分比之內。而主管機關在改革方案之說帖中亦特別強調：「18% 之利率雖未調降，但由於可辦理優存之額度已經減少，因此可領取之利息已實質減少，致與利率調降並無太大差異」⁴。然而，根據許多公教人員對第 1 次改革方案提起救濟時主管機關答辯之理由：「優存制度係屬政策性福利措施，是主管機關基於職權，審酌國家財政、社會環境、經濟情形之變遷以及公務人員待遇情形，自得適時修正公保優存要點規定」。既然公保養老給付優惠存款要點乃屬過渡性暫時性之福利措施，尚不足以構成公務人員產生信賴之基礎⁵，且高達 18% 之優惠利率在現今景氣起落浮沈的時代，顯然極易引起社會其他族群的相對剝奪感，為何在 1996 年以後歷經 3 度改革，仍繼續維持 18% 之利率下限規定？究係何種因素造成了此種變革的結果？

三、此外，根據銓敘部在推動第 3 次改革之相關新聞稿中指出，此次調整方案將比第 2 次調整方案再為政府節省 34 億餘元之經費，落實「瘦大官、補小吏」

⁴ 銓敘部：2011「退休公務人員優惠存款措施再調整方案說帖——維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平、解決歷史共業」。

⁵ 臺北高等行政法院 97 年度訴字第 723 號裁判書。

之修法精神，回復公務人員尊嚴，兼顧社會公平正義⁶。然而，「節省政府經費」、「回復公務人員尊嚴」以及「社會公平正義」，是促成優存制度這 3 次改革的真正原因嗎？未來在優存制度尚未完全終結之前，是否還有變革之可能？

任何制度絕非存在於真空之中，必定是鑲嵌於國家社會的政經結構內，因此制度之變動改革，勢必受到時空環境、政治體制、經濟情勢、社會氛圍等等因素之影響與牽動。換言之，軍公教優存制度之所以歷經數十年而呈現出今日的樣貌，其間的演變發展，必然有其深層之影響因素與歷史脈絡。因此，為了解答對優惠存款制度形成與變化的疑問，勢必要以結構性的觀點，分析整體政經環境、我國文官制度，以及各種制度變遷參與者間的交互影響關係，同時亦需以歷史性的觀點，考察其演變的來龍去脈，始能以較為宏觀的視野，對制度有更完整的認識。是以，本文即試圖以此種觀點，對優存制度之全貌進行觀察，進而期能對本項制度之未來發展提出建議，並作為日後相關政策規劃之參考。

⁶ 銓敘部 2011 年 1 月 31 日新聞稿「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」。

第二節 文獻探討

軍公教人員辦理優惠存款之範圍並不僅限於一次性退休金，尚包含公保養老給付、軍保退伍給付，但均係於軍公教人員依法辦理退休（職、伍）後始得儲存，且優惠存款利息實際上對於退休人員存有生活上之助益，因此該項制度過去經常為研究軍公教人員退休制度者所附帶提及，或探討軍公教人員福利項目時將優存制度歸納其中。至於退撫新制施行之後，優存制度開始逐漸引起社會注目與討論時，亦出現較多以專文研究該項制度之期刊文章及學位論文，大致又可區分為「以優存制度為研究對象」以及以「優存制度改革方案為研究對象」2大類。

壹、以優存制度為研究對象之文獻

此類文獻又可區分為從「法律面」及「財務面」探討優存制度者。

一、從法律面探討優存制度之文獻

由於優存制度在 2011 年 1 月 1 日公務人員退休法修正施行前，一直欠缺法律之明文依據，因此該項制度之法律關係、合憲性，以及是否符合平等原則或比例原則等重要行政法原理原則，許多研究者分別有其不同論述與看法。

從法律保留原則而言，有論者認為大法官對於給付行政措施之見解，並未嚴格要求法律保留，故軍公教人員之優存制度並未違反法律保留原則（劉憲璋，2008）；但亦有文獻認為，因早期之特別權力關係理論已逐漸為公法上職務關係所取代，故而在特別權力關係概念之下，基於特別法律原因而對公務人員之權利有特別排除法律保留原則之箝制與規範，已不符憲法保障人民權利之意旨；更何況給付行政並非完全得以不受法律保留原則之規範，而應以其實質內涵是否涉及重大公共利益而定，以優存制度而言，其所涉政府財政負擔高達每年 700 億元，影響社會資源分配與國家財政甚鉅，尚難謂非屬重

大事項而不適用法律保留原則（許崇賓，2011）；更有研究者直指優存制度並未以法律或法律授權之命令定之，自始即違反法律保留原則（黃世鑫，2003）。

在平等原則與比例原則方面，相關文獻之看法較為一致，多認為優存制度之建立，既係為彌補早期軍公教人員待遇偏低，以維持其基本生活為目標；然因時空環境與往日已大有不同，該項制度卻仍然將待遇所得已高於一般大眾之政務人員納入適用對象，明顯之過度照顧，不但有違比例原則，更有違平等原則（黃世鑫，2003；李建良：2004，許崇賓；2011）。

至於在有關優存制度若加以變革，是否有違信賴保護原則方面，曾明發（2003）認為，在軍公教人員公保養老給付辦理優存方面，因公保養老給付之支給與退休人員選擇之退休金種類並無關聯，尚無擇領一次退休金人員對優存制度所產生之正當合理信賴問題；而政務人員退職時常因年資過短而根本不符領取月退職酬勞金；又第一屆資深中央民代之退職酬勞金僅以行政院函釋規定即將之納入優惠存款適用範圍，上述所列者似不符信賴保護要件，宜予優先檢討。

此外，黃世鑫（2003）認為當前之時空環境與優存制度當初所設時已有不同，且該項制度已然造成政府自肥受益而人民受害之情形，加以變革並無值得保護之信賴可言；至於李建良（2004）、劉憲璋（2008）及許崇賓（2011）均認為，對於仍在任公職，且距退休尚有相當時日之軍公教人員而言，其對優惠存款僅有主觀之期待與願望，因此優存制度若加以變革，尚難主張信賴利益之保護；然而對於已退休者而言，若制度變革影響其財產權，則仍應有法律或法律明確授權之命令依據為妥。

二、從財務面探討優存制度之文獻

單純從財務面探討優存制度之文獻，有林建甫（2009）以複迴歸分析法對於優惠存款制度進行經濟面的影響探討，試圖瞭解 2006 年優惠存款制度第

1 次改革後對於優惠存款所造成之走勢變化。據其推估，預計在 2036 年時，公教人員之優惠款本金餘額將歸零，亦即該項制度將於其時正式走入歷史，對政府財政負擔不再有任何影響。而在 2136 年之前，國庫仍須負擔優惠存款利息差額約 1.9726 兆。

至於黃世鑫（2003）則是從退休所得之角度切入，認為現行軍公教人員之退休制度以及實際退休者所享之退休金給付額度已相當優渥，甚至遠超過許多西方先進國家，而優存制度呈現嚴重的「逆分配」現象，即退休所得愈高者，政府補貼愈多，在當前面臨人口老化趨勢，而國民年金制度與勞工退休制度所能提供給退休者之照顧有限，甚至為解決失業問題所推動之公共服務擴大就業方案以及擴大公共建設振興經濟方案均因財源問題而受到延宕之情形下，軍公教優存制度乃極端之不公不義。

貳、以優存制度改革方案為研究對象之文獻

此類文獻又可區別為 3 類，一類係以優存制度改革方案之內容、過程或政策走向為研究重點，一類係以問卷調查或訪談方式蒐集利害關係者之意見，另一類則係由特定觀點切入對改革方案之研究。

一、以優存制度改革方案之內容、過程或政策走向為研究重點之文獻

（一）黃世鑫、郭建中（2006）先就優存制度之發生源起、時代背景進行探討，認為該項制度違憲、違法，係菁英階級貪得無厭的尋租政策，事實上又具有加深退休所得差距日漸擴大的逆分配問題。

另對 2006 年第 1 次退休所得合理化改革方案的評析結果認為，該方案具計算現職所得時將主管職務加給計入，以及以稅前所得為計算基準等，仍有頗值商榷之處。據此，其所提出理想的改革方案建議，包括支領月退休金者應一律取消公保養老給付之優惠存款，同時提高低階者之退休所得替代率；另對過去請領一次退休金或兼領一次退休金者，應給予重新選擇

請領退休金種類之機會，以及領取一次給付而退休後又擔任有給職工作，所得超過一定額度者，應無條件取消優惠存款。

- (二) 吳嘉娟 (2007) 先從歷史分析中歸結優存制度，認為該項制度之源起具有政府以福利資源交換軍公教人員支持與效忠的政策功能，而此等軍公教福利政策，其後又多成為國民黨執政期間作為交換選票之酬庸。然而，隨著經濟結構與政治環境的演變，軍公教人員薪資待遇提升、銀行存款利率下降、政治逐漸邁向民主化，以及 2000 年首次政黨輪替，該項制度逐漸突顯其造成資源分配不公、增加政府財政負擔等問題，因此促成了改革的契機。

對於優存制度分為第一波改革 (2003 年) 以及第二波改革 (2006 年) 二階段政策社群 (總統、銓敘部、其他部會、立法院) 及議題網絡 (社會團體、軍公教人員、全國民眾) 的互動進行分析結果，發現第一波改革訴求係由監察院、社會團體及立法委員開始發動，但議題網絡結構鬆散，因此最後以主管機關決定維持現狀不予變革而告終；至於第二波變革則是由前總統陳水扁主動表態而始，議題高度顯然高於第一波變革，因而與之議題網絡數量增加、組織更具凝聚力。

然而迄至該文完成時為止，第二波變革的法制化過程尚在立法院反覆協商與重議的過程中，因此該文認為其變革之法制化進展有限，但仍屬邁出了艱難的第一步。

- (三) 林君潔 (2011) 係以 2006 起至 2011 年 3 次退休所得合理化改革方案為研究範圍，經過對 3 次方案改革過程以及內容之比較分析後獲致結論：以 3 次改革方案所能節省之經費推估，第 1 次改革所能節省之經費最多，第 2、3 次方案均無法比第 1 次方案節省更多經費；而從 3 次改革之時間點觀之，改革方案之推出常常落在重要選舉之前，顯示歷次優存制度之改革並不單純基於財政問題的考量，亦有政治問題之影響因素。

此外，從 3 次改革中行政機關之態度與立場觀之，歷次改革方案對於

所謂「公平」之定義即有不同，在政府機關內部對「公平」定義本有分歧之情形下，整體改革方案所考量之「公平」即難與民意同步。因此，除了應該避免以信賴保護為防護傘之心態以外，更重要的是避免制度改革之討論流入泛政治化，畢竟改革不可能一步到位，因此在承認多元價值的前提下，在差異間尋求統合，乃是政府在和諧中追求進度之努力方向。

(四) 呂明泰(2011)以光譜現象呈現社會對於優存制度之歧見，退休公務人員認為該制度係國家允諾之退休權利，而一般民眾認為屬國家因應環境所採行之必要補貼措施，並非神聖不可侵犯之權利，2 者顯然互立於光譜之兩端而無交集。對此，應就優存制度改革之基本價值－「福利維護」與「分配正義」進行理性辯證：優存制度是退休人員之福利而非權利，其利率之調整係行政部門依情勢變化逕為決定，且司法機關在相關之訴訟判決中亦肯認該項制度屬於政府所採行之政策性福利措施。基此，該項制度應在兼顧公務人員尊嚴維護與公平分配正義之原則下，作理性而適切之改革，始為公義社會所欲展現之真諦。

(五) 呂明泰(2011)從社會建構理論出發，從不同面向述及社會是生態的功能展現體系、是充滿利益分配與衝突之體系，以及是人與人間互動及資訊傳遞的結構體。由於此 3 種社會建構理論，均肯認「社會必須透過所屬成員之不斷互動、折衝與適應，才能在彼此利益之得、讓、取、捨間適應情境，甚至影響情境」，因而在論究任何社會現象或制度時，自應秉此態度。從社會符號互動理論觀點可以發現，社會上對於優存制度第 3 次改革方案所產生之紛擾，實源自「欠缺理性之符號互動」及「選擇性資訊之傳遞」；從社會衝突理論觀點出發，優存制度懸殊之存款利差造成了一般公眾產生相對剝奪感；又從結構功能理論強調開放社會須時時因應環境變遷，適切調適，俾循此調適過程中建立之共識建構穩定社會之觀點，優存制度應在顧及公務人員尊嚴之前提下調整，並兼顧公平分配之正義價值。

二、以問卷調查或訪談方式蒐集優存制度改革利害關係人意見之文獻

(一) 許明質 (2006) 採問卷調查法，以澎湖縣政府及所屬機關共 14 機關之現職與退休公務人員為母體，就 2006 年第 1 次改革方案進行取樣調查。依據回收之 460 份問卷統計所得結論，多數受調者認為我國老年經濟生活保障普遍不足，因此不反對政府以漸進方式縮減各職業別退休人員保障之差異，但不認同以縮減公務人員退休權益移作社會福利的零和方式處理；本次改革理念可被接受，但改革措施之部分規定未盡公平合理；政府對於改革方案之宣導不足；改革方案實施後將會降低公務人員對政府的信任感。該文同時提出建議，文官制度應著重專業，不宜有過多政治或選舉考量、退休改革應不溯既往，以保障公務人員權益、針對退休制度之改革，應予法制化後再實施，避免爭訟、退休制度與社會福利制度應兼籌並顧，避免「挖東牆補西牆」之現象。

(二) 張麗玲 (2008) 以深度訪談法訪問包括考試委員、銓敘部退撫司司長、高雄縣所屬機關現職公務人員、退休人員及若干民眾，就「2006 年第 1 次退休所得合理化改革方案過程」、「改革方案合理性」、「改革方案對士氣之影響與公平正義」、「改革方案是否符合信賴保護原則及平等原則」、「改革方案是否達到預期效益」等面向提供意見，據訪談結果之分析研究發現，高雄縣退休或現職受訪者認為改革方案之溝通宣導不足，造成外界對優惠存款制度之誤解；對改革方案內容之看法方面，受到改革較大影響的委任官等及非主管人員認為對於整體工作士氣產生負面效果。又該文雖然發現，受訪者多數認同社會資源之公平分配，以及偏高之所得替代率應予修正，但仍認為優惠存款之改革方案違反信賴保護與平等原則，該方案之溯及既往會導致政府誠信降低。至於在改革方案所預期節省政府支出之效益方面，公務人員與民眾均認為效益不大，政府仍應開源節流，不浪費公帑，始能真正改善財政困難問題。

三、以特定觀點切入優存制度改革方案之文獻

- (一) 林瑞山(2008)從菁英理論的觀點，分析銓敘部於 2006 年推動優存制度第 1 次改革方案時，從政策規劃至政策實施時期各類菁英之策略運用與互動。根據其研究發現，由於優存制度改革方案涉及公務人員人事專業法制及複雜之計算內涵，一般社會大眾較不易有深入瞭解，因此改革方案之發動印證了菁英影響政策遠勝於大眾之理論；其後在整個制度推動過程中，行政菁英掌握行政事務、知識菁英則對政策有舉足輕重之影響，但又與立法菁英之意見難以取得共識，各類菁英間的互動與競爭，增加了改革方案的變數。
- (二) 黃茂構(2008)以符號論(semiology)為切入點，認為一套政策方案之產生係為解決社會所存在的問題，而該政策被人們所賦予的意義，即使其成為一種被符碼化的符號。以此角度，18%優惠存款利率之改革方案可視為一個符號，且因其係政府為維持社會公平所推動之系統性作為，影響各方利害關係人與國家經濟、社會與政治之發展，因此亦具有符號專制性、系統性、自主性、中介性、網絡性等運作特性。然深入就此一符號所隱含之意義觀之，該文認為整個改革方案的形成與決策過程充滿政治操作與朝野攻防，利益重分配的結果帶來的是對財政問題的掩飾，結果並未真正解決問題，反而引起更大的政治紛爭。
- (三) 張雯琪(2009)以政策行銷的觀點探討優存款制度之變革發現，主管機關於 2006 年所進行的優惠存款制度第 1 次改革，就產品策略而言，該項改革方案實質上變動了公保養老給付辦理優惠存款相關規定，但對外方案名稱卻是退休所得合理化方案，容易產生混淆，無法使外界明確瞭解改革之標的；又改革之時間點又值 2005 年縣市長、縣市議員及鄉鎮長三合一選舉前，難免予人有基於政治及選舉考量之聯想。

在價格策略方面，改革方案雖透過公式計算出方案實施後對政府財政

負擔之可能影響，但過於強調節省經費多寡的結果，反而容易導致外界對於軍公教人事經費過高造成財政赤字的不當聯結與解讀，同時亦忽略了此案對公務人員士氣與政府觀感影響的無形價值。在通路策略方面，該文肯定主管機關在改革方案推動時透過各機關人事人員以及臺灣銀行協助配合的運作；至於在促銷策略上，主管機關在方案推動之初，未能針對主要標的團體進行完整之說明溝通，以致於在部分媒體報導之後，優惠存款乃至於軍公教人員之待遇福利制度遭到誤解與扭曲，使改革路行來顛簸，可作為政府機關推動政策時之參考借鏡。

參、文獻綜合分析探討

從各種文獻綜合觀之，優存制度確實是一項特殊而複雜之制度，例如對於該項制度是否符合各種法律原則之探討，即各有不同見解與論述之情形，可見一斑。至於對優存制度改革方案之文獻，各方意見交互對話之下，亦可發現幾點共同或相異的結論：在優存制度之本質方面，黃世鑫、郭建中（2006）認為優存制度本身即是菁英階級之尋租政策，是政府自肥與自我受益之不公不義的產物；而吳嘉娟（2007）從歷史的角度追溯優存制度產生緣由，認為其起源具有政府以資源交換支持與效忠之功能。不過，林瑞山（2008）之研究亦發現在改革推動過程中，印證了菁英影響政策遠勝大眾之理論，而其所定位之菁英，包含了行政菁英（參與規劃改革方案之行政部門）、知識菁英（學者專家、考試委員）、立法菁英（立法委員）及標的團體，因此其研究與黃氏與吳氏之研究，縱然對優存制度本質之定位與解釋未盡相同，但均顯現了優存制度不論在形成或改革過程中，國家機關都是重要的行動參與者。

另外，在優存制度改革之影響因素方面，吳嘉娟（2007）認為 2006 年第 1 次改革因係由前總統主動表態而發動，使議題高度相較於以往為高，以致改革之路終於起步，顯示了政治力介入本項改革所產生的力道；黃茂構（2008

）認為優存改革充滿了政治操作與朝野攻防；林君潔（2011）在比較了 3 次改革方案之後，亦認為改革絕非單純基於財政問題考量，其中亦有政治問題。至於許明質（2006）之抽樣調查結果，受訪之現職與退休人員表達文官改革不宜有過多政治或選舉考量之意見；但呂明泰（2011）則一再強調優存制度之考量在於顧及公務人員尊嚴，並兼顧公平分配之正義價值。有趣的是，根據林君潔（2011）的觀察發現，3 次改革方案先後對於公平的定義即不相同，因此更難與社會與民意所期待的公平同步。

綜合以上討論可以發現，所有的文獻或多或少都反映出不論是從政府財政負擔的角度、法律適用原則的角度，抑或社會整體公平性的角度，優存制度確實有需要檢討調整，而對於優存制度從 2006 年起至 2011 年之 3 次退休所得合理化改革方案，各方文獻亦提供了從學者專家、現職或退休人員，乃至於主管機關業務單位主管人員之不同思考面向與論點，然而對於優存制度的 3 次改革方案的內容與結果，則明顯地呈現了各界仍然存在不少爭議與困惑，也因此提供了更進一步深入思考的空間：究竟在優存制度演變的過程中，是何種因素造成今日的結果？如果今日改革的結果，尚且還有不少有待研議討論的空間，則主事者為何會採取此種改革方式？又優存制度改革迄今，是否已成功地走向更公平合理正義的方向？以目前的文獻觀之，大部分文獻都僅及於 2006 年之第 1 次改革方案，因此自然無法就上述疑問提供解答。而現有文獻中完成時間最近者為林君潔（2011）的研究，該研究因而能夠完整追蹤 3 次改革方案之緣起、過程與實質內容，從較整體的視野，對 3 次退休所得合理化方案之變動進行比較分析。然而，優惠存款制度由來已久，林氏的研究僅截擇 2006 年開始至 2011 年間之 3 次變革進行研究，雖然觀察出政治因素乃是影響變革因素之一，但尚未能對於優存制度整體演變的脈絡有完整梳理，對於政治因素是如何影響方案之變革方向與內容，亦未有更進一步的說明。

綜上，本文擬就現有文獻所觸及之範圍外，將研究優存制度的時間序列

拉長，回溯到制度形成之初始，再完整考察其歷史脈絡，期能對其變遷發展之形成因素與過程有更深入的解释。

第三節 分析架構

由於人類面對的是一個資源有限的世界，因此為了生存與發展，人類社會便不斷發展出各種解決問題、利用與分配資源的模式與方法，亦即各種組織與制度。因此，組織、制度乃是人類創造出來的網絡連結與遊戲規則，隱含了特定的偏差（bias），亦即特定的資源利用與分配的模式；而制度所隱含之偏差，必然會對於不同層次的行為者提供了不同的機會與限制，形成行為者所擁有之稟賦（endowments）。在組織、制度中的行為者為了求生存，會依其所具有之稟賦，爭取更多的資源與利益，而不同行為者所擁有之不同稟賦會交互影響，形成結構性的關係（蕭全政：1994：33-36；1997：5-6，13）。

從整體性的角度而言，組織與制度乃應運實存之政經環境而生，其形成過程亦即特定偏差被動員、形塑之過程；當制度形成後，自然對層層之行為者造成影響，而行為者利用其稟賦追求極大化之利益與極佳化之資源運用，以致與其他行為者進行互動之動態過程，又會影響組織與制度運作與變動。因此，為瞭解任何一項制度之形成與變遷，即必須掌握其鑲嵌於整體政經環境中之特性，以及其因應環境與時代變化或行為者之動態發展而進行調整的動態性。

以軍公教人員優存制度而言，其形成於中央政府播遷來臺初期，當時以反攻大陸為優先考量的戰爭與威權體制，以及政府為迅速掌控政權而形成以監督控制為重的文官制度與恩給制之退休政策，無疑地對於優存制度的產生與發展有著直接與深刻的影響。在優存制度形成之後，以軍公教人員為特定對象的優惠補貼，形成了特定的資源分配方式，不但影響了軍公教人員、各級政府、臺灣銀行等相關行為者，並且又與軍公教人員退休制度的變革產生了交錯影響的關係。

1995年軍公教人員自公務人員開始率先實施退撫新制，改變了過去完全由政府全額編列預算支應退撫經費之恩給制退撫制度，其中自然有來自於我國解除戒嚴、社會力量勃興等政經變遷之影響，反映了人民在威權轉型之同時，對權益意

識之覺醒，以及對於政府作為應更加公平正義之要求，同時也對優存制度產生了相應的影響，造成了優存制度第一次的重大變革，亦即所謂的斷源性措施，對於軍公教人員在退撫新制之後年資所領取之退休金或公保養老給付，均不得再辦理優惠存款。

然而，優存制度之所謂斷源性措施，其產生過程中又牽連著退撫新制改革時所面臨的阻力，以及政府為了推動改革乃以改革幅度不致過大以及維護軍公教人員既得權益之基調，因此並未立即澈底終結該項制度，而是採取漸進緩慢使其自然消失之方式，以致於退撫新制施行日久，退休人員在同時領有新制較高內涵之退休金，以及舊制年資辦理優惠存款利息之下，又產生了退休後所領取之給與反高於在職同等級人員之退休所得替代率過高問題。加上軍公教人員待遇逐年改善，而退撫新制實施後，從 1996 年中共導彈演習、1997 年亞洲金融風暴至 2000 年政黨輪替前，國內股市動盪不安，軍公教人員退撫基金操作績效不如預期，而各級政府補貼優惠存款利息金額日益增高，在在都使社會各界對於優存制度萌生不滿與指摘，終於在第一次政黨輪替時，於民進黨執政時進行了第二次重大的變革。

從以上簡要之發展歷程顯示，我國政治體制、經濟發展與社會變動，都密切牽引了文官體制的動向，而優存制度與軍公教人員之待遇、退休制度習習相關，自亦受到連帶的影響與變動。而在影響與變動的過程中，包括國家機關、社會大眾、民意與監督機關等不同行為者，亦秉其各自不同之立場，對於該項制度之發展與改變路徑形成不同的影響。

因此，為了對於優存制度從形成至今之變革與發展原因有更深刻的瞭解，本文將從歷史與結構的觀點，對該項制度進行政治面與經濟面之分析。

壹、縱向的歷史觀點

優存制度從 1958 年形成開始，迄今已逾半世紀，而該項制度與任何其他存在於人類社會之制度相同，均是時代的產物。為了真正理解其存在與變動

的歷程，自應從優存制度所存在的大環境之歷史發展入手，方能還原並釐清事實之樣貌，而避免僅以今日的角度與思維，作出受到框限或偏狹的評價。

貳、橫向的結構觀點

文官體制與文官系統，是國家統治機關的主體、政權賴以維繫及運作的主軸，具有公權力之落實與執行，以及政策制訂之輔助功能（蕭全政：1994：2-20），因此文官制度反映了執政者之價值取向，同時也是國家機關展現其自主性，確保本身地位正當性所不可或缺的一環。而優存制度雖然難以定位為軍公教退休制度抑或屬福利制度，但該項制度之存在與運作，確實與軍公教人員之待遇、退休等制度相互影響，而與整體文官制度之走向，乃至於各時期之政經環境，以及國家機關之行為有著鑲嵌關係。因此，為詳實探究優存制度在不同時期之定位與其所反映的價值，俾能深入瞭解其變遷之動因，除了按照縱向時間序列之探討外，亦需觀照同一時期該項制度在整體文官制度，乃至於當時政經環境之下之結構性角色、功能與地位。

時間序列

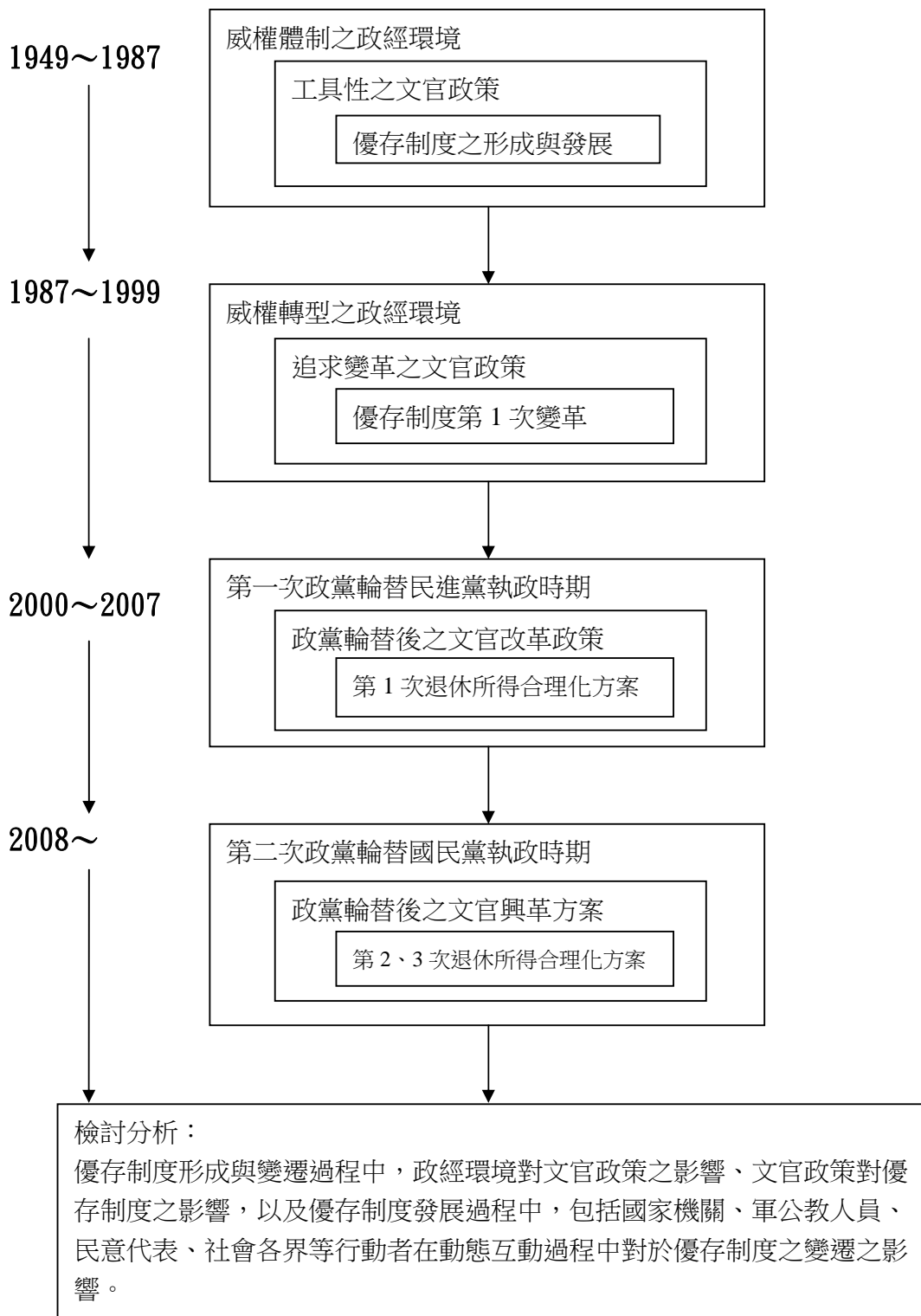


圖 1.1 本文分析架構圖

第四節 研究範圍

我國軍公教優存制度，係以軍公教 3 類人員為主要適用對象，惟實際上並非所有軍公教人員均得辦理優惠存款⁷，又除軍職人員、公立學校教職員以及經過公務人員任用法銓敘審定有案之公務人員以外，尚有政務人員等若干其他類人員以比照適用之方式辦理優惠存款。至於得辦理優惠存款之項目，除一次退休（職）金、一次性公保養老給付、軍保退伍給付外，尚有司法官之一次退養金。然由於各類人員優存制度之規定大致相同，況且除了優存制度最初形成是從軍職人員開始之外，其後從公務人員率先實施退撫新制，並對優惠存款制度採行斷源性措施開始，各種優惠存款相關規定之研議改革，大多由公務人員開始啟動。由於本文試圖對優存制度之源起與發展，進行一次較完整而全面性之回溯與考察，俾能在本項制度歷次變革與發展之轉折歷程中，找出影響制度方向以及使制度產生變革之重要原因，因此本文將仍以公務人員優存制度為說明與研究之主軸，但對於軍、教以及其他類人員之優惠存款辦理情形與相關規定亦同時加以觀察。

至於在時間序列上，優存制度始自 1958 年，本文將回溯自該項制度開始施行時起，重新循著這半世紀以來制度演變之軌跡行進至今。

⁷ 有關優存制度之適用對象，將於其後章節中加以說明。

第五節 章節安排

壹、章節說明

根據前述分析架構，本文預期將作以下之章節安排：

第一章為緒論，先簡要敘述優存制度演變的重要轉折（包括退撫新制之斷源性措施，以及 2006 年至 2011 年之 3 次退休所得合理化改革方案），從而衍生出本文之問題意識－優存制度之歷次變遷是如何產生的？未來是否還有變遷的可能？其次就優存制度相關之文獻進行整理探討，並從相關文獻中得到對本文研究方向之啟發。其後是本文將以縱向歷史與橫向結構之觀點進行分析，並說明本文之研究範圍。

第二章探討優存制度之形成與發展。由於優存制度最早始於 1958 年，在當時之威權統治之下，迅速鞏固政權的需要，以及濃厚的軍政色彩，發展出利於監督管理的一條鞭管理體制與強度更甚德、日之特別權力關係管理模式，對於優存制度之產生與初期發展自有其深刻之影響，而當時軍公教人員待遇菲薄，必需藉由恩給式之各種補貼、福利政策以安定生活，更是直接促成了優存制度之產生。

第三章探討優存制度之第一次重大變遷，亦即配合退撫新制之實施而採取斷源性措施。從解嚴開始，一連串的憲政改革使我國進入威權轉型時期，各種社會力量蓬勃發展，對於文官體制的影響展現在特別權力關係之鬆動、公務人員權益保障之重視，乃至於完全恩給式退休制度之轉變上，也因此促成了優存制度之第一次變遷。然而此次的變遷，亦為日後之再度改革埋下了種子。

第四章以第一次政黨輪替後，民進黨執政時期於 2006 年推動第一次退休所得合理化改革方案為探討重點。民進黨長期在野，首次執政，對於文官制度與政策產生了全新的衝擊，而優存制度僅適用於軍公教人員，自與該黨標

榜比國民黨更為公平正義的福利國政策並不相符。然而，從第一次退休所得合理化改革方案推動過程與內容細究，優存制度再度變遷之原因，不僅在於因應人口老化趨勢、改革退休所得偏高問題與減輕政府財政負擔，事實上執政者以其政治稟賦，控制優存制度形成議題的時間與方式，對其變遷之方式與結果也有重大影響。而此次變遷，又影響了此後變遷的路徑。

第五章探討第二次政黨輪替之後，在國民黨重新執政時期所推動之退休所得合理化第二次及第三次改革方案，以及優存制度變遷至此，是否與未來之文官制度發展方向有所契合。

第六章為結論，除綜整本文各章節之研究發現之外，並提出檢討分析與建議。

貳、章節細目

第一章 緒論

第一節 問題意識

第二節 文獻探討

第三節 分析架構

第四節 研究範圍

第五節 章節安排

第二章 優惠存款制度之形成與發展

第一節 威權體制與工具性之文官政策

第二節 優存制度之形成與前期發展

第三節 小結

第三章 優存制度配合退撫新制之第一次變革

第一節 威權轉型與追求變革之文官政策

第二節 退撫新制與優惠存款斷源性措施

第三節 小結

第四章 民進黨執政時期之退休所得合理化改革方案

第一節 第一次政黨輪替與文官政策改革方向

第二節 第一次退休所得合理化改革方案

第三節 小結

第五章 第二次政黨輪替後之退休所得合理化改革方案

第一節 第二次退休所得合理化改革方案

第二節 第三次退休所得合理化改革方案

第三節 小結

第六章 結論

第一節 檢討分析

第二節 建議

參考文獻

- 江大樹，1997，我國文官政策之形成與變遷（1949-1996）：一個歷史/結構的分析途徑，臺灣大學政治學研究所博士論文。
- 考試院考銓叢書指導委員會，1991。中華民國公務人員退休撫卹制度，臺北：正中書局。
- 呂明泰，2011，〈改善公務人員優惠存款制度的政策走向－福利維護與分配正義的辯證－〉，《人事行政季刊》第 175 期：21-31。
- 呂明泰，2011，〈公務人員優惠存款制度調整之我見〉，《公務人員月刊》第 183 期：6-17。
- 吳容明，2003，〈政府改造的過去與未來〉，《行政管理論文選輯》第 17 輯：469-486
- 吳嘉娟，2007，軍公教 18%優惠存款制度之研究，立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 吳庚，2011。行政法之理論與實用，臺北：三民書局。
- 林瑞山，2008，公務人員退休所得合理化改革方案之研究：菁英政策觀點，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 林建甫，2009，臺灣政府優惠存款制度之經濟分析，中正大學國際經濟研究所碩士論文。
- 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，臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 周佩芳，2011，〈淺談優惠存款的改進措施〉，《公務人員月刊》第 183 期：18-25。
- 徐有守，1997。考銓制度，臺北：臺灣商務印書館。
- 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》第 22 期：91-113。
- 黃世鑫、郭建中，2006，〈18%爭議之 Q&A 及合理改革之道〉，《政策研究學報》

第 6 期：19-50。

黃茂構，2008，從巴特（R.Barthes）的符號論解讀「18%優惠存款利率改革方案」的可能意義，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

許明質，2006，公務人員退休所得合理化改革方案之研究－澎湖縣現職與退休公務人員意見調查，中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

許碧蘭，2010，公務人員退撫基金管理與監督之政經分析（1995-2009），臺灣大學政治學系碩士論文。

張麗玲，2008，公務人員退休所得合理化之研究－以高雄縣公務人員為例，中山大學高階公共政策碩士論文。

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，政治大學行政管理碩士論文。

曾明發，2003，〈軍公教人員退休金優惠存款制度問題研析〉，文官政策與立法研究，臺北：立法院法制局：739-784。

銓敘部，2011，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（網路新聞稿）。

銓敘部，2011a，退休公務人員優惠存款措施再調整方案說帖－維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平、解決歷史共業。

銓敘部，2011b，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。

蔡良文，2007。考銓人事法制專題研究，臺北：五南圖書。

劉憲璋，2008，軍公教優惠存款制度之法律問題，淡江大學公共行政學系碩士論文。

聯合報 2011 年 1 月 2 日 A1 版。

聯合報 2011 年 1 月 14 日 A2 版。

蕭全政，1989。臺灣地區的新重商主義，臺北：國家政策研究中心。

蕭全政，1994。〈文官政策的時代意義與改革方向〉重建文官體制，臺北：業強出版社。

蕭全政，1995。臺灣新思維：國民主義，臺北：時英出版社。

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》第1卷第1期：1-14。

蕭全政，2001，〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，中央研究院臺灣研究推動委員會主編：63-88。

蕭全政，2006。政治與經濟的整合，臺北縣：桂冠圖書。

蘇威郎，2008，我國公務人員退休政策之政經分析（1945-2006），臺灣大學政治學系碩士論文。