

處理十八趴政策的論述--「維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平正義、解決歷史共業」

(綱要)

100.2.11

壹、前言

貳、十八趴問題本質的論點

參、論述重點：維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平正義、解決歷史共業

肆、論述二不原則：不製造新的問題、不形成新的對立

伍、100年方案簡介

陸、結語

處理十八趴政策的論述--「維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平正義、解決歷史共業」*

100.02.11

壹、前言

關於十八趴問題，前一陣子陷入「各有立場，各自解讀」的情境，難以進行理性的討論，也造成政府各部門無法有效政策辯護。為利於政府部門的說明，爰提出本案的政策論述，做為嗣後進行政策說明之參考。

貳、十八趴問題本質的論點

關於十八趴政策問題的本質，大致而言，可歸納為下列幾種說法：

- 一、**信賴保護**：軍公教人員咸信十八趴政策係屬信賴保護原則，是政府對於退休軍公教人員的承諾，因此政府不可自毀諾言，否則他們亦可要求重新選擇退休方式或要求復職等。

*本篇內容係由於民國 100 年元月份，社會各界對於十八趴問題陷入「各有立場，各自解讀」之爭議，為釐清相關問題，並做為政策說明之參考，爰提出本項文件。

二、**不公不義**：部分人士認為本項政策獨厚軍公教人員，且由於特定媒體的操弄，形成階級對立的氛圍。再加上當前銀行利率下降至 1%左右，使民眾「相對剝奪感」更加強烈，甚至渲染成為以納稅人的錢用來補貼軍公教人員等，因此指稱十八趴政策是「不公不義」。

三、**歷史共業**：本項說法認同在早年的環境下，十八趴的存在有其合理性與正當性，但由於時空環境的變遷，不論是國民黨或民進黨執政時期，政府均未能體察實際情況，及時調整因應，以符合社會公平的期待，因此現在必須解決此一共業。

四、**分配型社會的陣痛**：這個看法認為過去政府的政策思維和目標是希望「把餅作大」，但對於「餅暫時還不夠大」時期的公平與分配，卻未能有效掌握。無論是二代健保也好、十八趴也好，問題的關鍵在於台灣已經從成長的社會轉型為分配的社會，因此施政的目標和政策都必須有所調整。政府對於軍公教人員的照顧，不是與軍公教的過去比較，而應該放在現今的社會裡，與非軍公教人員比較。

除了上述觀點之外，尚有結合上述二種觀點以上的說法，各種觀點之間未必截然對立或衝突。但是無論那一種說法，似均無法說明十八趴政策的全貌，而眾多的說法，反而造成政策難以具有說服力的困境。本院認為「**維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平、解決歷史共業**」，乃是處理這個問題時，可行並可以為社會所接受的論述。

參、論述重點

以「維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平正義、解決歷史共業」為論述主軸，論述重點如下：

一、維護公務人員尊嚴

- (一)十八趴問題的爭議在於制度，不可污名化公務人員，更不可藉此塑造階級對立。
- (二)肯定並感謝退休軍公教人員對於國家的奉獻，對於退休軍公教人員的照顧，乃是社會安全政策的一環，因此政府照顧退休公務人員的責任並不因此而有任何退卻。

二、兼顧社會公平正義

- (一)因應時代環境的變遷，政府除了信守照顧公務人員的承諾外，並在社會公平價值的考量下，調整十八趴的實質結構，以回應人民的期待。
- (二)說明 99 年或 100 年的改革方案與 95 年的改革，在本質上並沒有差異，其目標都是為了追求社會公平的價值，只是將 95 年方案「肥大官、瘦小吏」的偏差改正過來，新方案的重點是「瘦大官、補小吏」。關於「高官 vs. 小吏」的問題，簡單來說，可歸納如下：「**高官人數少，退休所得高，但所得替代率低，扣減高官，對財政影響有限；小吏人數多，退休所得低，但所得替代率高、扣減小吏，對財政影響較大**」。95 年採取的是扣減小吏的

策略，招致「肥大官、瘦小吏」的不平，本次則強調公平，因此在策略上是「瘦大官、補小吏」。

- (三)兼顧大訴求與小訴求，大的訴求的對象是全民，訴求重點為整體的社會公平，以「降低所得替代率、減少政府利息補貼」回應人民的期待，並可公布相關數據，使社會大眾了解改革方案對政府財務的影響。小的訴求對象是軍公教，訴求重點為「瘦大官、補小吏」，並肯定軍公教人員的貢獻。

三、解決歷史共業

- (一)十八趴政策延續數十年之久，是我們共同的歷史，在過去的時空背景下有其存在的必要性、合理性與正當性，這一段歷史不容任意抹殺。我們不否定歷史，但不能讓歷史阻礙前進的腳步，我們必須共同攜手向前大步邁進。

- (二)國家和社會不能長期陷入十八趴的對立，面對外界的質疑，我們必須以負責任的態度來面對此一問題。如今由於時空環境改變，不論是民進黨或國民黨執政，均應努力解決這一政策與現實環境的差距。

上述三項論述的重點只是原則性的說明，針對不同的訴求對象，可以有不同的比重及說帖，不同的機關(單位)在運用上亦可採取不同的策略，但是總體論述方向必須維持一致。

肆、論述二不原則：不製造新的問題、不形成新的對立

一、不製造新的問題

民國 95 年第一次推動十八趴政策改革方案時，便引起社會的爭議，改革內涵的「肥大官、瘦小吏」現象更引起許多不平。新的改革方案，強調的社會公平原則，除了回應人民的期待，降低退休所得替代率之外，更要求退休人員之間的公平，也就是將「肥大官、瘦小吏」的偏差改正過來，除此之外，不應延伸至其它議題。

二、不形成新的對立

十八趴政策目前被操作「軍公教 vs.非軍公教」的對立，但實質上，在軍公教內部也存在矛盾，論述內容要避免引起新的對立。若干人員或媒體建議，支領月退休金者之福利優於一次退休金，因此支領月退者應取消十八趴優惠。但從法理上而言，政府對於二者的承諾並無不同，上述的建議不啻形成「支領一次退休金 vs.支領月退休金」的對立。再者，也有人建議以新制實施日期為界(84 年 7 月 1 日)，新制實施前退休者可支領十八趴，實施後退休者不可支領十八趴，也是一種新的對立。

由於十八趴政策持續數十年，在不同的時間點，有利的選擇並不相同，有利的對象也不一樣，採取「二分」的方式可能會引發新的問題，造成新的對立，並非適當的政策選

項，況且若未完全取消十八趴，反對人士永遠有「反對」的理由。為減少對立，採取「所得替代率」仍是相對可行的作法，並依年資長短調整所得替代率的高低。

伍、100 年方案簡介

一、95 年的方案造成「肥高官、瘦小吏」的不公平現象，99 年方案的修正，讓高階主管多扣一些，基層人員則是少扣一些(意即可以回存)。但因為高階主管的人數少，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。雖然考量整體退休法制的改革，99 年的方案可為政府節省不少支出，但若單純計算優惠存款部分，確實會比 95 年的方案增加支出，為了兼顧政府的財政以及人民的期待，決定再做調整。新的方案(以下稱 100 年方案)是在 99 年的方案之下，再增加實質所得替代率的限制，超過實質所得一定比率的人，要調降公保養老給付優惠存款的額度。至於部長級以上的政務人員，調降為以 200 萬元為上限。

二、100 年方案的效果：

茲簡單說明 100 年方案的效果，以做政策說明的參考，相關數據可洽銓敘部：

(一)「瘦高官、補小吏」：依試算結果，五等、七等及九等非主管人員，與 95 年的方案比較，回存之後每月可增加的利息約在 1000 元左右，至於簡任十一等以上的主管

人員，則每月扣減的利息約 6000 元，部長級以上則減少一萬餘元。

(二)節省政府支出：合計公、教人員部分，比起 99 年的方案，100 年方案 1 年可以為政府再節省 34 億元左右的支出(99 年方案可節省約 16 億，100 年方案可節省約 50 億)。

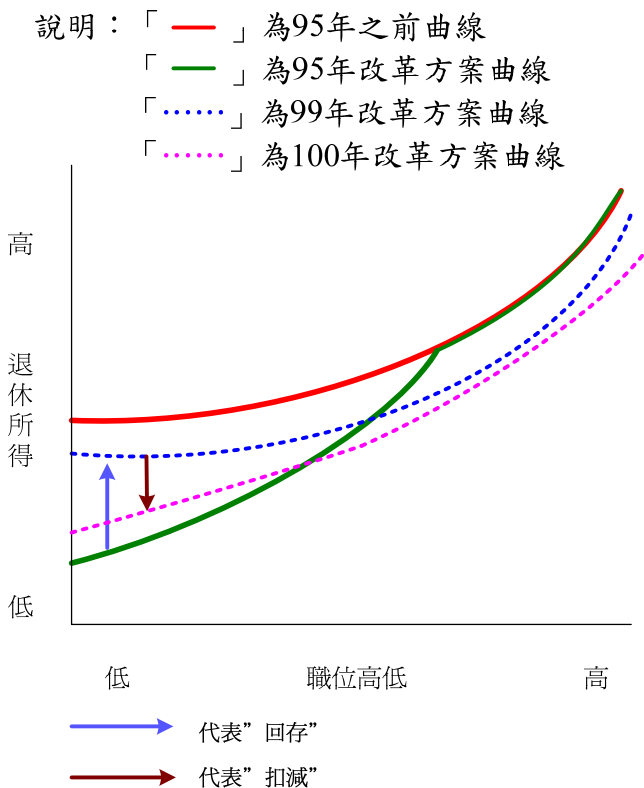
(三)退休公務人員的實質所得替代率降低：

100 年方案之實質所得替代率-以 100 年退休生效人員為例

年資	委任	薦任	簡任	部長級
25 年	78.74~80%	73.94~80%	53.73~80%	64.64%
30 年	85%	83.8~85%	60.89~85%	66.86%
35 年	90%	90%	68.05~90%	69.09%

(四)實質利率下降：因為存款額度減少，優惠存款的實質利率也降低。100 年退休的人，平均實質利率約在 10%，最低可降至 5%左右。

關於歷次改革，公務人員之退休所得與職位高低的關係如下圖。



陸、結語

追求十八趴法制化是朝野一致的共識，我們在去年退休法修正草案中增列其法源依據，沒想到卻在「回存」的時候造成爭議。其實十八趴政策的改革，只是公務人員退休法制改革的一小部分，去年通過的公務人員退休法修正案，重要的改革內容包括「75制改為85制」、「取消55歲退休加發退

休金的規定」、「調高提撥率上限為 15%」、「增加月撫慰金的限制」、「延長退休年資採計上限」等，這些都是為了公務人員退撫制度永續經營的重要改革。根據銓敘部的估算，這些改革每年可為政府節省的經費在 100 億元以上(含教育人員節省部分)。

我們看到許多國家的財政被退休金拖垮，退休制度改革動輒遭到抗議，甚至罷工。相對地，我們去年的退休法改革非常順利，社會各界與媒體對於這項重大改革也沒有特別注意，只有民進黨的前立委林濁水先生，在媒體上讚揚我們把 75 制退休改成 85 制，「對國家財政影響極為深遠，貢獻卓著。」

至於媒體上報導我國公務人員的退休所得替代率為世界最高，也是以偏概全的說法。外國的退休制度大多是二層或者三層，第一層是「保險年金」，有如我國的公保養老給付，第二層是「職業年金」，也就是退休金，第三層則是自願性的商業保險年金。以美國為例，聯邦政府公務人員的退休金，所得替代率大約在 30%-45%，至於第二層的「聯邦節約儲蓄計畫」屬於確定提撥制，所得替代率依實際提撥率與投資報酬率，最低為 14%，最高可達 79%，二層相加，以最高替代率計算，也超過 100%。英國也有二層的保障，合併計算也有 80% 上下¹，因此媒體的報導顯然有誤。

¹ 參考王儷玲，《先進國家公務人員退撫制度之研究》，銓敘部委託研究報告，2009 年，頁 128；133。

我國公務人員的退休所得，目前僅有退休金是年金方式，公保在 84 年以前享有十八趴的優惠，也有年金的觀念。84 年實施新制之後，退休金的所得替代率平均約在 70% 上下，但是公保已不再有十八趴，因此退休所得的替代率並不算太高。銓敘部已多次請學者專家就世界各國退休制度進行研究，將在最近適當時機對外一次完整澄清，不能任由特定媒體或團體以不實的資料以訛傳訛。

