

## 略論民進黨政府「年金改革」的謬誤及其反正

高誓男\*

### 摘要

本文鑑於近年來國內公教團體提出「停止退休所得替代率遞減，並合理調整退休金」的訴求，在立法院動員提案並獲得在野黨支持，引致朝野政黨及輿論對此案的關注及正反論辯。據此，本文乃企圖就此一論題加以研析，首先說明本論題的緣起，其次駁斥民進黨政府「年金改革」政策的正當性，再次析述現階段公教團體「停砍公教退休金」的主張及理據，最後作一論結。

**關鍵詞：**年金改革、停止退休所得替代率遞減（停砍公教退休金）、確定給付制、共同提撥制、潛藏負債。

### 壹、前言

近年來國內公教團體一再提出「停止退休所得替代率遞減，並合理調整退休金」的訴求，在立法院動員提案支持，並已通過一讀進入委員會審議程序（立法院司法及法制委員會，2024，頁 131-199）；由於對此一提案朝野政黨立場尖銳對立，也在社會輿論掀起正反論戰。尤其立法院韓國瑜院長曾經表示，軍公教退休法將會在 823 罷免選完後盡速修法<sup>1</sup>；而國民黨最近再度表示強烈支持此案，並將於立法院新會期列入最優先法案<sup>2</sup>，更引致朝野政黨及輿論的關注

---

\*警大行政警察學系兼任教師、警專行政警察科兼任教師。

本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2025/9/26。同意刊登：2025/9/30。

<sup>1</sup> yahoo 新聞，2025，韓承諾修軍公教年金改革，綠：應透過公聽會實踐正義，8 月 16 日。

<https://tw.news.yahoo.com/%E9%9F%93%E6%89%BF%E8%AB%BE%E4%BF%AE%E8%BB%8D%E5%85%AC%E6%95%99%E5%B9%B4%E9%87%91%E6%94%B9%E9%9D%A9-%E7%B6%A0-%E6%87%89%E9%80%8F%E9%81%8E%E5%85%AC%E8%81%BD%E6%9C%83%E5%AF%A6%E8%B8%90%E6%AD%A3%E7%BE%A9-042900103.html>。

<sup>2</sup> ETtoday 新聞雲，2025，「停砍公教年金」已排第一法案，傳琨其：民眾黨應不會投下反對票，9 月 18 日。<https://www.ettoday.net/news/20250918/3035635.htm>。

及論辯。據此，本文乃企圖就此一論題加以研析，首先說明本論題的緣起，其次駁斥民進黨政府「年金改革」政策的正當性，再次析述現階段公教團體「停砍公教退休金」的主張及理據，最後作一論結。

## 貳、「年金改革」政策不具正當性

蔡英文政府於 105 年提出「年金改革」政策，最主要的理由就是財政困難，必須減輕政府對於各行業年金的沉重負擔，並解決其基金面臨所謂「破產」的窘境。然而，經過二年研議所提出的「年金改革」，卻僅針對軍公教退休金制度提出變革，不是最初設想包括勞工的全面改革。基此，吾人質疑民進黨「年金改革」政策的正當性，提出其謬誤之舉大者如次（高誓男，2024，頁 37）：

### 一、年金改革的財政理由是一個「假議題」

年金改革假借政府財政困難，用「政府破產」恐嚇民眾，但依公共債務法及國際貨幣基金（IMF）的定義，潛藏負債不計入政府債務，暫無立即性危險，如反應過度，將引發職域群體或世代之間的爭執，徒增社會不安及不必要的困擾；且基金破產（用罄）不等於政府破產，我國財政狀況一向頗佳，沒有所謂破產問題。而僅針對軍公教年金改革，對於財務缺口（潛藏負債）高達公務人員退撫基金（以下簡稱退撫基金）3 倍多的勞工保險基金（以下簡稱勞保基金）卻迄未改革<sup>3</sup>，違背政策問題解決的優先次序。顯見財政理由是一個「假議題」，年金改革根本不具正當性。

### 二、年金改革是不當比擬、製造矛盾、惡意污名的政策

蔡英文政府推動「年金改革」時，為取得輿論的支持，拿性質與基點不同的公務人員與勞工人員的退休制度相比較，根本就是「香蕉比芭樂」，製造族群對立及社會矛盾；更誤導年輕一代需負擔退休軍公教退休給與，挑唆世代間的仇恨，甚至污名化奉獻國家社會的軍公教人員為「米蟲」，實是對於軍公教人員的霸凌。此種用心，其心可誅。

---

<sup>3</sup> 依銓敘部及勞動部精算報告顯示，106 年底，公務人員退撫基金的潛藏負債為 2 兆 8,905 億元，勞工保險基金的潛藏負債為 9 兆 1100 億元。

### 三、年金改革是違法違憲、不公不義的政策

「年金改革」政策首先違背憲法對於公務人員的制度性保障<sup>4</sup>，違反公務人員緣此制度選擇職業的信賴保護原則；其次，改革後「公務人員退休資遣撫卹法」溯及已退休人員適用，違反法律不溯及既往原則；再次，掌控立法院多數的民進黨對於「年金改革」法案，於考試院版本、總統府年金改革委員會版本及段宜康委員版本之間<sup>5</sup>，選擇最嚴苛的段宜康版本，違反比例原則；復次，「公務人員退休資遣撫卹法」第 34 條規定年資補償金發放採取差別待遇，也違反平等原則。足見「年金改革」是一項違法違憲、不公不義的政策。

### 叁、現階段公教團體訴求「停砍公教退休金」的政策論辯

「公務人員退休資遣撫卹法」第 92 條規定，「本法公布施行後，考試院應會同行政院建立年金制度監控機制，五年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。」但 112 年施行 5 年期限屆至時，主管機關銓敘部並未對年金制度實質檢討，僅形式檢討後對外說明尚無窒礙難行之處，以及建立新進公務人員退撫新制，改採確定提撥制的個人專戶制。此舉引致公教團體的不滿，認為年金改革至今情勢有所變遷而應於更張，乃提出「停止退休所得替代率遞減，並合理調整退休金」的訴求。

立法院韓國瑜院長 823 前曾經表示，軍公教退休法將會在 823 罷免選完後盡速修法。對此，民進黨立院黨團隨即回應，年金改革不能走回頭路，加重國家財政負擔，讓退撫基金提前耗盡。而民進黨的媒體及側翼也接續挑起此議題的論戰，全力抵制。國民黨最近再度表示強烈支持此案，並將於立法院新會期列入最優先法案；民眾黨黃國昌主席也指出，不同意公務人員退休金回到改革前水準。由此可見，已在立法院議程上的「停止公教人員退休所得替代率遞減法案」，其攻防戰已再度浮出檯面、正面交鋒。緣此，吾人在此舉出其主張及理據如次（高誓男，2024，頁 37-40；高誓男，2025；中華民國公教軍警消聯合總會，2025）：

#### 一、年金改革政策實施嚴重影響公務人員「生存權」

銓敘部未對年改 5 年檢討機制實質檢討，僅形式檢討後對外說明尚無窒礙

<sup>4</sup> 參見司法院釋字第 483 號解釋。

<sup>5</sup> 參見立法院 107 年審議年金改革相關法案紀錄。

難行之處。然而，公務人員退休所得替代率逐年遞減，不是表面上看到的僅砍了 6 年、9%；實則許多服務 30 年以上的公務人員，依舊制退撫法可以領到 8 成薪以上的退休金，如以 80% 計算，他們第 1 年就被扣了 6.5%、6 年扣了 14%，累計已被扣了 1 百多萬；這才有銓敘部統計，107 年至 112 年累計年改節省金額挹注退撫基金高達 2,774 億元。

過去幾年來，根據主計處消費者物價指數統計，每年的消費者物價指數年增率均為 3% 左右，嚴重衝擊退休公務人員的生活，而逐年遞減所得替代率更造成實質所得減少，實已嚴重影響「生存權」。其實年改所定的最低退休所得(樓地板 37,000 元)，僅考量一個公務人員的個人生活開支，即忽略公務人員就算退休了，可能仍需負擔家庭經濟，或逐漸衰老而有重大傷病支出，退休所得根本太低。再根據許多年金改革前退休的公務前輩表示，他們的新舊年資計算退休所得原本不多，加上逐年遞減，已接近最低退休所得；隨著年齡逐漸衰老，醫療支出逐漸增加，甚至得了重病無力就醫，請不起照護人員，自稱過著「等死」的日子。是以，公教團體現階段訴求「停止退休所得替代率遞減，並合理調整退休金」<sup>6</sup>，是合法合理的要求。

## 二、公教團體訴求停止遞減退休金，不是「恢復原有年金」

如前所述，公教退休金從 108 年遞減至今，所砍部分已深，而這樣的遞減「幅度」即使予以停止，仍會繼續砍下去並挹注退撫基金；公教團體訴求的僅是不要再加深遞減幅度而已，不是如民進黨立委及其側翼媒體胡說的「年改走回頭路」，或者「恢復原有年金」。

主管機關銓敘部慣用「破產論」恐嚇社會大眾，聲稱「停止退休所得替代率遞減」一旦通過修法，基金將提前用罄造成退撫基金提前 4 至 5 年破產（銓敘部，2024，頁 106）。然而，退撫基金績效最近 3 年平均獲利率 7.6%，退撫基金自 105 年 5,785 億元到 114 年 1 兆 810 億<sup>7</sup>，成長了將近 1 倍，政府不宜再恐嚇國人退撫基金要破產了！加上最近年政府財政狀況良好，過去 4 年稅收超徵 1 兆

<sup>6</sup> 司法院釋字第 782 號亦指出，國家自有維持依系爭法律重新審定之退撫給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭法律施行細則第 103 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。……相關機關應依本解釋意旨儘速修正上開規定，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

<sup>7</sup> 參見銓敘部 115 年公務人員退休撫卹基金預算表。

8千億元，可見政府當初提出年改的財政理由也不復存在。

### 三、政府以不實統計比較，誤導國人公教退休金高水準

銓敘部指出，7職等已退者平均實支月退休所得均超過5萬元，高俸點退休者的實支月退休所得達6至8萬元，高於民間平均經常性月薪資，也約為現職公務人員平均月薪的8成（銓敘部，2024，頁108）。然而，此在統計比較上犯了極大的錯誤。首先，該部為顯示公務人員的退休金高，是以退休金較高的7職等以上退休者來計算，卻拿來跟所有的民間平均經常性月薪及現職公務人員平均月薪比較，統計基礎不同，造成誤導。何況如與民間薪資及福利比較，應該拿專業程度與公務人員相當的行業，如都經過國家考試的專門職業人士來進行比較，才較為公允。

其次，銓敘部又指出，年改後各年度新退休者的實支退休金額，反而是持續增加，因為經過107-114年4次調薪，累計調整14%本俸額，已退人員退休所得累計調整6%所致（銓敘部，2024，頁107）。然而，政府所以進行軍公教人員的調薪，是因為物價上漲的緣故，而且調薪機制在考慮國家經濟環境、政府財政等因素後，調整幅度都跟不上物價漲幅，退休人員退休金調整更是跟不上現職人員；而銓敘部竟以新退休者的實支退休金額這種「名目所得增加」，掩蓋「實質所得減少」的事實，來欺騙唬嚨社會大眾觀感，其心可議！

### 四、退休公教人員已盡挹注退撫基金責任，沒有世代不公的問題

前已述及，107年至112年累計年改節省金額挹注退撫基金高達2,774億元，這是政府從軍公教人員依法應得的退休金遞減課扣後挹注回到退撫基金的數額，亦即退休人員所扣減退休金平均每年挹注退撫基金400餘億元，超過現職公務人員提撥甚多，所以沒有（群內）世代不公的問題。何況，現行「確定給付制」的退休制度，傾向於「賦課制」，其精神是隨收隨付、世代互助，由這一代負擔上一代的退休保險福利，下一代負擔這一代的退休保險福利。這種「世代互助」的社會保障制度不應被操作為「世代不公」。

其次，依據公共經濟學及財政學原理，政府提供基礎建設及公共服務（公共財），然後汲取稅收支應，「使用者付費」原屬天經地義，而軍公教人員提供公共服務的所有成本（包括薪資及福利），正是稅收的一環（軍公教退休金政府負最後給付責任），如果不合理，那麼勞保基金潛藏負債由政府撥補，其合理性豈不更有問題？因此，也沒有銓敘部所謂「全民負擔軍公教人員退休所得的

（群際）世代不公」問題（銓敘部，2024，頁 107）。

## 五、政府善盡撥補責任才是退撫基金永續經營之道

承上，107 年至 112 年累計年改節省金額挹注退撫基金高達 2,774 億元，是由軍公教人員的退休金扣減所得，退休軍公教人員已盡挹注退撫基金的責任。而退撫基金所以存在潛藏負債，是因為自退撫基金成立之初即存在提撥準備不足的問題，以退撫基金的組成是由政府及公教人員各負擔 65% 及 35%，政府相對的撥補責任應該挹注經費約 5,000 億元，至今卻是 0 元，完全由公務人員獨力來填補基金的財務缺口，顯不合理！

維持退撫基金永續經營，主要有兩個方法，一是提升基金經營績效，一是適當（平衡）撥補財務缺口<sup>8</sup>。根據 114 年退撫基金最新精算，前者基金經營績效未來每年平均達到 7% 以上，即可保證基金永不破產，但退撫基金績效最近 3 年平均獲利率雖有 7.6%，卻是拜過去 5 年整體股市加權指數翻倍所致<sup>9</sup>，如以 109 年以前 20 年平均獲利率僅 4% 左右而言，欲長期維持 7% 以上的獲利率並不可能，是以只有依賴政府負起相對撥補責任。

實則，根據 111 年退撫基金第 8 次精算報告指出，政府如每年撥補退撫基金 521 億，退撫基金就可以永續不會用罄（計算基期 50 年）。因為不執行退撫基金的相對撥補責任，114 年退撫基金第 9 次精算報告出爐，政府需每年撥補公務人員 428 億、教師人員 390 億，合計高達 818 億元，退撫基金才不會用罄。換句話說，政府如不負責任相對撥補退撫基金，其潛藏負債將會越滾越大，基金累計餘額出現負數及用罄時間也都會提前。

再者，依據現行共同提撥及完全給付制的退撫制度，作為軍公教雇主的政府不但必須共同負擔提撥責任，如退撫基金出現給付問題，依法也由政府負最後支付責任。如果再回到 105 年政府倡議年改之初，有學者依據退撫基金第 6 次精算報告建議，政府只要每年提撥 200 餘億元，退撫基金就可以永續不會用罄，但政府卻不思此途，執意以砍退休金方式來改革，真不知何故？反觀勞保基金，政府不但未於改革，卻聲稱撥補也是一種改革，並且年年撥補，2020 年至 2025 年已撥補 3,200 億元，超過年改節省金額挹注退撫基金的 2,774 億元，這

<sup>8</sup> 另外還有提高提撥率，110-112 年已自 12% 逐年調升至 15%。

<sup>9</sup> 過去 5 年我國股市加權指數，從 13,000 多漲至 25,000 多點。

種強烈相對剝奪感令公教人員感到極為不平！

## 六、年金改革已嚴重衝擊公教體系，流失優秀人才

因年金改改及少子化影響，依據考選部統計資料顯示，公務人員高普特考報名總人數在 2015 年至 2024 年間，從 327,608 人巨幅滑落至 166,057 人，減幅達 49.31%，國考人數腰斬減半，已是事實<sup>10</sup>。且考試院報告亦指出，近幾年公務體系也呈現離職率上升趨勢，2022 年總離職人次較前一年增加約 22.8%，並連續兩年突破 10%，隨後在 2023 年，公務人員辭職人數達到 2,752 人，創下 22 年新高<sup>11</sup>。離職主因多為「另有他就」，分析顯示許多公務員選擇轉往薪資福利較高、工時較彈性或職涯發展較佳的國營企業或其他行業。且年改後公務人員士氣低落，近年來還出現職場霸凌等負面現象，都是年改後的警訊。然而，考選部分析，公職報考人數雪崩式下滑原因，包含少子化影響，及就業市場民間企業更好誘因的競爭，一味迴避年改因素的影響，實是「鴕鳥心態」。

## 肆、結語

107 年「年金改革」之後，政策的負面效應已然多方顯現。逐年遞減公教人員退休金，令許多退休前輩生活陷入困境，年邁傷病並無以照護，威脅其「生存權」；近 10 年來國考人數腰斬、優秀年輕人不願意投考公職，以及公教體系士氣低落、離職升高造成「大逃亡潮」等負面現象，都印證必須全面檢討年改政策、改弦更張的迫切時刻。公教團體現階段提出「停止退休所得替代率遞減，並合理調整退休金」的訴求，實具有正當性。

事實上，針對「年金改革」政策施行，關於現行公教人員退撫制度，公教團體歷年還提出相關主張，包括年資補償金的發放應公平處理不可差別待遇、退撫基金因 112 年退撫新制實施造成新財務缺口應及早撥補等，均是補救年改政策的重要措施，也迄未獲得執政當局的正面回應。吾人在此呼籲，請執政黨不要再一味誤導民眾視聽，及時回頭是岸，改正不合理的年改政策，以合理照顧一生奉獻國家社會的軍公教人員，並拯救岌岌可危的文官及教育體制，則國家的人力資源發展及公共治理與服務才有未來、才具希望，可不慎哉！

---

<sup>10</sup> 參見考試院 113 年度統計年報。考試院網站：  
[https://www.exam.gov.tw/News.aspx?n=599&sms=12099&\\_CSN=58](https://www.exam.gov.tw/News.aspx?n=599&sms=12099&_CSN=58)。

<sup>11</sup> 參見考試院 113 年度對立法院施政報告。

## 參考文獻

- 高誓男（2024）。立法院「公務人員退休資遣撫卹法相關法案」公聽會發言要點。載於立法院司法及法制委員會編。「**公務人員退休資遣撫卹法相關法案**」公聽會報告（頁 37-40）。立法院司法及法制委員會。
- 高誓男（2025）。全面檢視軍公教退休制度 消弭退休所得不公平。**梅花新聞網**（梅花專論）。1月 18 日。<https://www.i-meihua.com/Article/Detail/20439>
- 高誓男（2025）。823 投不同意罷免 挽救退休公務人員生計。**梅花新聞網**（梅花專論）。8月 22 日。<https://www.i-meihua.com/Article/Detail/32819>。
- 中華民國公教軍警消聯合總會（2025）。「停砍公教退休金」聯合記者會新聞稿。中華民國公教軍警消聯合總會。
- 公務人員退撫基金管理委員會（2016）。**退撫基金第 6 次精算報告書**。公務人員退撫基金管理委員會。
- 公務人員退撫基金管理委員會（2022）。**退撫基金第 8 次精算報告書**。公務人員退撫基金管理委員會。
- 公務人員退撫基金管理局（2025）。**退撫基金第 9 次精算報告書**。公務人員退撫基金管理局。
- 立法院司法及法制委員會編（2024）。「**公務人員退休資遣撫卹法相關法案**」公聽會報告。立法院司法及法制委員會。
- 考試院（2024）。**考試院 113 年對立法院施政報告**。考試院。
- 考試院（2025）。**考試院 113 年統計年報**。考試院。
- 銓敘部（2024）。立法院「公務人員退休資遣撫卹法相關法案」公聽會書面資料。載於立法院司法及法制委員會編。「**公務人員退休資遣撫卹法相關法案**」公聽會報告（頁 104-118）。立法院司法及法制委員會。

## On DPP Government's pension reform: Its errors and amend

Shyh-Nan Kao\*

### Abstract

This paper aims at Democratic Progressive Party Government's pension reform in 2018. First, describe its policy reasons and errors. Second, analysis public service and teacher group's claims and arguments of "stop cutting off pension". Lastly, this paper calls for government to rationally review and amend pension reform policy.

**Key words:** pension reform, stop cutting off public service pension,  
defined benefit plan, defined contribution plan, implicit  
contingent liabilities.

---

\* Adjunct instructor, Dept. of Administration Police, CPU & Dept. of Police Administration, TPC

The paper was published under two double-blind reviews.

Received: September 26, 2025. Accepted: September 30, 2025.