

## 退撫基金營運與年金改革、公務人才

高誓男<sup>1</sup>

### 摘要

本文鑑於最近立法院審查受到矚目的「停止公教人員退休所得替代率遞減」法案，引致朝野政黨及輿論對此案的關注及正反論辯。據此，本文乃企圖就退撫基金經營的角度，對此一論題加以研析，首先說明本論題的緣起，其次闡述退撫基金營運與年金改革的關聯性，再次析述退撫基金營運的機制及績效，復次推衍年金改革對公務人才的影響，最後作一論結。

**關鍵詞：**年金改革、確定給付制、共同提撥制、俸給混合制、潛藏負債。

### 壹、前言

最近，由於立法院排案審查受到矚目的「停止公教人員退休所得替代率遞減」法案（以下簡稱停砍退休金案）<sup>2</sup>，引致朝野政黨及輿論對此案的關注及正反論辯。對於爭議的癥結，執政黨指出，停砍退休金將促使公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）提早破產，損害年輕公務員退休權益，並造成世代不公；在野黨則認為，107 年年金改革迄今，由於物價不斷上漲，公教人員退休所得替代率逐年遞減 1.5%，已嚴重影響許多年長退休公教人員的生存權，並造成優秀公教人才流失等問題，必須適時停砍止血，且只要政府退撫基金經營改善或依法撥補，退撫基金沒有破產的問題。其中，公教倡議團體經常提及退撫基金經營的重要議題，一直為政府所迴避，基此，本文乃企圖就退撫基金經營的角度，對此一論題加以研析。本文主要採取文獻研究，並輔以歷史（數據）資料佐證，來進行論辯；首先說明本論題的緣起，其次闡述退撫基金營運

---

本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2025/12/19。同意刊登：2025/12/27。

<sup>1</sup> 中央警察大學、台灣警察專科學校兼任教師，電子信箱：snkao12@gmail.com。

<sup>2</sup> 立法院已於本（114）年 12 月 12 日，三讀通過本項法案，修正重點為「停止退休所得替代率遞減，並依物價指數調整退休金」。

與年金改革的關聯性，再次析述退撫基金營運的機制及績效，復次推衍年金改革對公務留才的影響，最後作一論結。

## 貳、退撫基金營運與年金改革

蔡英文政府於 105 年就職後開始推動年金改革政策，成立總統府年金改革委員會，宣示對所有國民（含軍人、公務人員、教師、勞工及農民等）的退休金或年金制度的改革，並宣稱此乃承襲馬英九政府的政策，具有延續性。然而，後來提出的年金改革方案，僅針對軍公教退休金制度予以改革<sup>3</sup>，且將軍職人員與公教人員分流，軍職人員部分採「俸給混合制」(salary mixed system, SMS)<sup>4</sup>，改革幅度不大，相較之下，公教人員部分，嚴格採行多繳、少領、延退的方案，造成後來公教人員諸多的不平與不滿。

對於軍公教年金改革，蔡政府以「希臘政府債務危機」為藉口，聲稱財政負擔沉重，若不進行改革，基金將會破產，使得未來年輕公務員領不到退休金，其目標是讓年金制度成為「政府付得起、退休領得到」的永續制度。但依公共債務法及國際貨幣基金（IMF）的定義，潛藏負債(implicit contingent liabilities)<sup>5</sup>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（陳聽安、陳國樑，2016）；且基金破產（用罄）不等於政府破產，我國財政及債信狀況一向頗佳，沒有所謂破產問題，而退撫基金準備不足、潛藏負債逐漸攀升，實與其制度設計及營運績效息息相關，值得探討（高誓男，2024；2025a，頁 80）。

關於退撫基金的營運，自 84 年成立基金以來，85 年迄至 104 年年金改革

<sup>3</sup> 馬英九政府 102 年的年金改革政策，提出軍公教勞全面性的改革計畫，且事後證明其改革幅度較之蔡政府的政策溫和很多。

<sup>4</sup> 軍人年金改革係將過去恩給制（政府普通基金支付 100%，特種基金退撫基金 0%）、儲金制（政府普通基金 0%；特種基金退撫基金支付 100%），將優惠存款、月補償金、恩給制、儲金制等一起來思考，本著軍人為國奉獻年資來計算全新退撫俸金，並將其制度設計成俸給混和制，在公務預算普通基金支付 70%、特種基金退撫基金支付 30% 下，來解決退撫基金用罄問題。

<sup>5</sup> 年金制度的「潛藏負債」，是指在特定精算方法與假設下，精算在衡量日以前因過去服務年資所產生的退休金給付義務之現值。社會保險財務運作多採「部分提存準備」，亦即須保有一定期間安全準備，並依財務狀況調整費率或給付條件因應，因而社會保險具潛藏負債為必然的現象。

前為止，其每年平均獲利率僅 3.61%（參見表 1），與計畫預定目標差距甚大，營運績效不佳。實則退撫基金運作之初，經由精算規劃，依基金準備水位而訂定基金提撥率（8%）、經營目標（7%）等，如每年獲利率均能達到目標，即可確保基金收支平衡<sup>6</sup>；然長期以來，由於退撫基金制度最初的設計不良，而又無法達成預期經營目標，至 105 年蔡政府推動年金改革時，前 20 年平均收益率僅 3.61%，不能達成精算假設的經營目標及年度計畫目標，尤其前 10 年甚至有 4 年達不到最低保證收益率（台銀 2 年期定期存款利率）<sup>7</sup>，才導致潛藏負債的產生，其間雖也逐步提高提撥率（目前 15%），終因營運績效無法提升，致使基金潛藏負債不斷地擴大。

表 1

退撫基金 85-104 年績效

單位：新臺幣億元，%

年度	已實現 收益數 (億元)	已實現 年化收益 率(%)	加計未實 現損益及 備供出售 金融資產 投資評價 損益後之 收益數(億 元)	加計未實 現損益及 備供出售 金融資產 投資評價 損益後之 年化收益 率(%)	臺銀 2 年 期定期存 款利率 (%)
85	4.83	7.78	4.83	7.78	6.93
86	34.66	12.42	34.19	12.15	6.29
87	52.86	9.12	15.51	2.68	6.31
88	73.97	8.18	110.40	12.21	5.85
89	196.92	9.97	-171.83	-8.70	5.14
90	67.13	4.72	54.71	3.85	4.02

<sup>6</sup> 基管會 105 年第六次精算報告指出，退撫基金 84 年開辦之初的精算，正常成本的提撥率為 13.55%，但考量政府及軍公教人員雙方的負荷，初期費率僅訂在假設所有的軍公教人員均領一次退休金的低費率 8%，然而，依 89 年第一次精算報告指出，84、85 年時，軍公教人員選擇領月退休金者已高達 63% 左右（嗣後比例越來越高），而當完全採用月退休金成本時約為完全採用一次退休金的 2 倍，故而迄 88 年，在未來投資報酬率 7% 的前提下，提撥率至少需要 15% 才能收支平衡，況且實際投資報酬率都達不到 7%。因此，退撫基金最初即設計了一個收支不平衡的制度！

<sup>7</sup> 參見下文。

91	45.43	2.59	-44.26	-2.53	2.25
92	39.50	1.95	164.98	8.13	1.57
93	63.32	2.63	53.14	2.21	1.50
94	99.14	3.66	128.30	4.74	1.81
95	140.96	4.45	346.63	10.93	2.18
96	210.88	5.62	184.28	4.91	2.47
97	-94.97	-2.46	-860.87	-22.33	2.69
98	63.59	1.63	762.63	19.49	0.94
99	134.89	3.05	159.47	3.60	1.07
100	68.73	1.44	-284.51	-5.98	1.32
101	106.63	2.21	298.11	6.17	1.40
102	205.92	4.00	427.68	8.30	1.40
103	252.11	4.60	356.46	6.50	1.40
104	131.29	2.34	-108.77	-1.94	1.38
平均		4.50		3.61	

資料來源：基管局網站，基金經營現況/基金運用情形<sup>8</sup>。

其次，退撫基金設定的平衡機制又有問題，依公務人員退休撫卹基金管理条例第 5 條第 3 項規定，是以台銀 2 年期定期存款利率為準，必須連續 3 年的平均投資報酬未達此一最低保證收益率，才會啟動政府撥補機制，分年編列預算予以補足差額<sup>9</sup>。多年以來，學者專家都指出，「台銀 2 年期定期存款利率」的最低收益標準太低，至少應以基金精算假設收益率及年度經營目標為準，何況近年來基金精算假設及經營目標都有低估（訂）之嫌<sup>10</sup>。但這些建議，政府有司均充耳不聞！此亦是基金潛藏負債不斷擴大的重要因素之一。

綜上，退撫基金因為制度設計不良、長期經營不佳而導致其準備不足及潛藏負債逐漸攀升，後果應該由政府完全負責，何況依確定給付制（defined benefit plan, DB）<sup>11</sup>的精神，舊公務人員退休撫卹法（現為公務人員退休資遣撫

<sup>8</sup> 參見基管局網站 <https://www.fund.gov.tw/cl.aspx?n=3274>，瀏覽日期：2025/11/16。

<sup>9</sup> 由於此一平衡機制標準太低，退撫基金成立至今，僅在 97 年因國際金融海嘯影響，97-99 年三年平均獲利未達法定收益，啟動過一次；其國庫應撥補數 48.82 億元，自 99 年起分 8 年撥補完畢。

<sup>10</sup> 作者前擔任公務人員退撫基金監理委員會執行秘書近 10 年，本會專家顧問經常就此一問題提出批評及建言。

<sup>11</sup> 確定給付制是指雇主承諾員工於退休時，按照約定的退休辦法支付定額退休金，或分期支付

卹法)第7條規定,退撫基金由政府負最後支付保證責任<sup>12</sup>。105年蔡政府倡議年改之初,有學者依據105年退撫基金第6次精算報告建議(基管會,2016),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(計算基期50年),但政府卻不思此途,將基金經營不佳及依法應負的給付責任,執意甩鍋給軍公教人員,以「砍退休金」方式來改革,真不知何故?反觀勞工保險基金(以下簡稱勞保基金),年改之初其潛藏負債高達退撫基金3倍多<sup>13</sup>,政府不但迄未改革,卻聲稱撥補也是一種改革,並且年年撥補其基金缺口,109年至114年已撥補3,200億元,超過年改節省金額挹注退撫基金的2,590億元,這種「雙標作法」所產生的強烈相對剝奪感,令軍公教人員感到極為不平(高誓男,2024;2025a,頁84),尤其在推動年改時,極力污名打壓軍公教人員,並挑唆族群及世代對立,更撕裂了軍公教人員與政府雇主間的法律信賴及心理契約!這種作法不僅違背問題解決優先次序的政策邏輯,且不當運用偏差的政治動員,顯見軍公教年金改革的財政危機理由是一個「假議題」,而策略上也凸顯仇視軍公教人員特定族群的針對性質,年金改革根本不具正當性(高誓男,2024;2025a,頁80、81)。

### 叁、退撫基金營運檢討

#### 一、營運機制

我國公務人員退休撫卹制度自32年建制,原是採行政府負擔退撫經費的「恩給制」,自84年7月起改採共同提撥制,由政府與公務人員共同撥繳費用建立退撫基金,以支付改制後年資的退撫經費,並於銓敘部之下設立公務人員退休撫卹基金管理委員會(以下簡稱基管會),負責退撫基金收支、管理及運用事項<sup>14</sup>。嗣根據107年年金改革所定公務人員退休資遣撫卹法第92條的制度設

---

一定數額的退休俸,至於退休給付多寡與雇主及員工提撥的資金並無必然關係,其金額與薪資水準及服務年資有關。此種辦法對雇主而言,性質屬於長期給付承諾,退休金的精算成本為估計值,較不確定。參見基管局網站,

[https://www.fund.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=708&s=16758](https://www.fund.gov.tw/News_Content.aspx?n=708&s=16758)。

<sup>12</sup> 公務人員退休撫卹基金管理條例第8條類似規定,「如基金不足支付時,應由基金檢討調整繳費費率,或由政府撥款補助,並由政府負最後支付責任」。

<sup>13</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。

<sup>14</sup> 教育人員及軍職人員分別於85年2月1日及86年1月1日相繼加入退撫基金,93年起政務

計檢討，112 年 7 月以後初任公教人員建立新退撫制度，採行確定提撥制（defined contribution plan, DC）<sup>15</sup>，設置個人退休金專戶，並自 112 年 4 月將基管會改制為公務人員退休撫卹基金管理局（以下簡稱基管局）。

基管會成立之初，對於其組織究應設置於財政部或銓敘部，政策上曾有討論，惟因財政部不願承接，仍由主管公務人員退撫權責的銓敘部管轄。有關退撫基金的投資決策，在基管會時期，置有委員 13 人至 17 人，由銓敘部遴聘國防部、財政部、教育部、行政院主計處、行政院人事行政局、臺灣省政府、台北市政府、高雄市政府業務主管各 1 人，及專家學者組成之。委員會議以每月開會一次為原則，每次會議中專家委員或會提出金融市場情勢分析與投資策略意見，其投資決定必須接受指導監督。基管會改制為基管局之後，廢止原基管會組織，由基管局自行獨立決定各項決策。

在退撫基金實際運用上，基管局對於基金的自行投資，分別成立投資諮詢小組、投資策略小組及投資執行小組，定期或不定期召開會議，作成投資參考及決策並據以執行<sup>16</sup>。其次，基金的委託經營部分，是根據委託契約由受託機構全權負責投資，該局依據制度化及系統化作法進行管控，並視績效達標與否作為是否提前收回、終止契約或續約的決定<sup>17</sup>。

另考試院原設有公務人員退休撫卹基金監理委員會（以下簡稱監理會），負責退撫基金的審議、監督及考核事項，該會主任委員由考試院副院長兼任，委員由代表政府機關的行政院與考試院秘書長，及銓敘部、國防部、財政部、教育部、行政院主計總處、行政院人事行政總處、直轄市政府、縣（市）政府等機關首長 13 人，與分別由銓敘部、全國公務人員協會、國防部、教育部、全國

---

人員另依法退出基金。

<sup>15</sup> 確定提撥制是指雇主或員工依退休辦法每年（月）提撥一定數額的資金，交付信託人保管運用，於員工退休時，將員工與雇主共同提撥的資金和運用孳息，給付給退休員工。此種辦法，員工所能領取的退休金取決於提撥資金多寡及孳息大小，雇主無法保證退休金給付金額。就雇主而言，此制無需複雜的精算技術，可節省管理費用。參見基管局網站，[https://www.fund.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=708&s=16757](https://www.fund.gov.tw/News_Content.aspx?n=708&s=16757)。

<sup>16</sup> 參見基管局網站，基金經營現況/基金運用情形/自營投資及停損標準作業流程，<https://www.fund.gov.tw/News.aspx?n=661&sms=11735>。瀏覽日期：2025/11/22。

<sup>17</sup> 參見基管局網站，基金經營現況/基金運用情形/監督國內、外委託投資經理公司之作業程序，<https://www.fund.gov.tw/News.aspx?n=662&sms=11738>。瀏覽日期：2025/11/22。



教師會、全國教師工會總聯合會等機關團體推派的軍公教代表 10 人共同組成，每季開會一次為原則，作為部外的專業監督考核機關，發揮實質監督功能。惟監理會應 112 年 7 月以後建立公教人員新退撫制度，自 113 年 7 月併入銓敘部改制為監理司，雖能整合退撫基金、公保基金及退撫儲金的監理業務，但性質為部內監督單位，失去外部客觀性，流於形式監督。

## 二、營運績效

基管局歷來的營運策略，在投資運用均兼顧安全性及收益性，以求財務結構健全永續經營的大方針下<sup>18</sup>，呈現「穩健而趨於保守」的風格。除基金設立初期幾年，自行投資學習試誤階段，起伏較大，待 90 年、92 年分別開始辦理國內及國外委託經營後，在資產配置較能風險分散之下，投資策略漸趨穩健。然而，就其資產配置而言，多年以來，初期均偏重於自行投資及固定收益投資，近年來自行投資與委託經營、資本投資及固定收益投資，大約都維持各半，而資本投資標的又偏向大型權值股及被動（追求指數）型基金，策略趨於求穩定、避風險，因此其投資績效在安全性重於收益性下，呈現的趨勢是金融市場情勢上升時，其收益比不上積極投資者高（同儕基金），而金融市場情勢下降時，其虧損又比積極投資者少，並導致長期績效無法達成預期目標<sup>19</sup>。退撫基金營運績效究竟優劣如何，吾人可從同儕基金比較加以觀察，這也是外部觀察者經常採取的視角<sup>20</sup>。

### （一）國內比較

由於市場狀況與經營環境相當，退撫基金與國內公保基金、勞保基金、勞退新舊制基金、私校退撫儲金等同儕基金比較，具有意義；退撫基金近年績效在同儕基金中，大概都排在第 3 至第 5 位，屬於中段班；如與私校退撫儲金 3 種投資類型比較，大約介於穩健型與積極型之間（參見表 2）<sup>21</sup>。

<sup>18</sup> 參見基管局網站，本局簡介/願景，<https://www.fund.gov.tw/cp.aspx?n=3350>，瀏覽日期：2025/11/22。

<sup>19</sup> 基管局歷次的精算報告中，承辦單位多次強調，退撫基金如欲改善經營及財務狀況，必須仿效國外績效良好的退休基金，加強投資專業職能，將資產配置中資本投資的比重適度提高，以追求較高的投資報酬率。

<sup>20</sup> 基管局在平日定期的績效報告，也會作國內同儕基金的比較。

<sup>21</sup> 私校退撫儲金的組合型基金成立於 102 年 3 月，故以各同儕基金近 10 年績效作比較。

表 2

退撫基金與國內基金績效比較

退休 基金 收益 率%	退撫 基金	勞保 基金	勞退 舊制	勞退 新制	公保 基金	私校退撫		
						保守 型	穩健 型	積極 型
年度								
104	-1.94	-0.55	-0.58	-0.09	0.37	1.77	3.98	3.98
105	4.29	4.02	4.17	3.23	5.12	1.22	1.00	2.20
106	7.15	7.87	7.74	7.93	8.24	1.31	5.60	9.76
107	-1.14	-2.22	-2.15	-2.07	-3.13	-1.29	-1.53	-4.72
108	10.62	13.30	13.47	11.45	12.76	6.37	14.74	19.41
109	8.46	8.83	11.50	6.94	15.26	2.99	8.65	10.03
110	11.85	9.71	11.22	9.66	13.86	2.22	8.52	10.76
111	-6.73	-7.45	-8.30	-6.67	-12.91	-5.52	-10.76	-13.41
112	13.10	14.43	14.83	12.60	18.25	6.20	11.65	14.50
113	17.49	18.13	19.36	16.16	24.72	9.17	14.80	18.66
平均	6.06	6.33	6.51	5.69	7.51	2.37	5.47	6.64

資料來源：整理自基管局及國內相關基金官網。

## (二) 國外比較

外界觀察者常年以同屬確定給付制的美國加州公務員退休基金(CalPERS)、加拿大安大略省教師退休基金(OTPP)、澳洲超級年金(Superannuation)等作比較，然而，各國退休基金成立的歷史不同，其操作績效亦常受所在國匯率、利率、金融監理政策、會計準則、基金規模、監管法規、投資工具、市場狀況及其機構所擁有的管理資源及策略等因素影響，不宜逕行以若干年度績效作比較，否則就有「拿蘋果比香蕉」之嫌（高誓男，2022）。但其經營策略仍有參考價值（參見表 3）。

表 3

退撫基金與國外基金績效比較

退休基金	所在國幣別	會計年度	3 年複合平均報酬率%	5 年複合平均報酬率%	10 年複合平均報酬率%
加州公務	美元	7 月制	6.6	6.6	6.2



員退休基金					
安大略省教師退休基金	加幣	曆年制	5.1	7.0	7.43
澳洲超級年金平衡型	澳幣	7 月制	8.72	8.53	7.94
退撫基金	台幣	曆年制	8.88	9.36	6.06

資料來源：整理自退撫基金及國外相關基金年報。

總結而言，退撫基金成立初期 20 年，其營績效確實不佳，但近 10 年經營績效已有提升、漸入佳境，比起國外著名基金已不遜色。然而，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>22</sup>。根據退撫基金最新精算，前者基金經營績效未來每年平均達到 7% 以上，即可保證基金永續不會用罄（基管局，2025），但退撫基金績效最近 5 年平均獲利率雖有 9.36%，卻是拜過去 5 年整體股市加權指數翻倍所致<sup>23</sup>，如以 109 年以前 15 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，是以只有依賴後者政府依法負起相對撥補責任（高誓男，2025a，頁 84）。

前文述及，依據 105 年退撫基金第六次精算報告建議，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。因為不執行退撫基金的相對撥補責任，114 年退撫基金第九次精算報告出爐，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（基管局，2025）。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（高誓男，2025a，頁 84）。

然而，賴清德總統於日前宣示，「無論農民、勞工或軍公教等各行各業，政府都支持，目前約 1053 萬人參加勞保，大家過去常擔心勞保破產，……行政院將會提出法案，如果勞保基金不夠錢，政府會負責到底，每 3 年檢討財務，如果有必要政府會撥補，基金永遠存在，國家多久勞保基金就多久，給所有勞工

<sup>22</sup> 另外還有提高提撥率，歷年來已自 8% 逐次調升至 15%。

<sup>23</sup> 過去 5 年我國股市加權指數，從 13,000 多漲至 25,000 多點。

信心，希望勞工過安定生活。」<sup>24</sup>。執政黨敵視公教人員，拿退休金作為鬥爭公教人員的工具，對於公教團體及在野黨近期推動「停砍退休金案」，一再阻擋、堅持砍到底，反之，對勞保基金則一再力挺、聲言撥補到底，這種雙標作法，除了讓國人質疑賴總統「照顧各行業」的蒙騙說詞之外，更加深公教人員的憤慨！

#### 肆、年金改革對公務留才的影響

因年金改革及少子化影響，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 104 年至 113 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<sup>25</sup>。且考試院報告指出，近幾年公務體系也呈現離職率上升趨勢，111 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 112 年，公務人員辭職人數達到 2,752 人，創下 22 年新高<sup>26</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。且年改後公務人員因延後退休，升遷阻滯，導致士氣低落；尤其執政黨仇視公務人員的心態使然，近年來內部管理出現許多職場霸凌等負面現象<sup>27</sup>，都是年改後的警訊。顯見年改後的制度信賴、心理契約及退休福利弱化等，對於公務人力的選才、用才及留才均造成深遠的影響。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<sup>28</sup>，一味迴避年改因素，實是「駝鳥心態」（高誓男，2025a，頁 84）。

<sup>24</sup> 參見中央通訊社（2025），賴總統：政府照顧各行各業 籲團結勿被分化，11 月 21 日。

<https://www.cna.com.tw/news/aip/202511210104.aspx>。

<sup>25</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>。

<sup>26</sup> 參見考試院 113 年度對立法院施政報告。

<sup>27</sup> 113 年 11 月勞動部發生「一位公務員之死」事件，掀起公務機關「反霸凌」的風潮；監察院最近一項調查報告出爐，說明這個事實。參見三立新聞網（2025），惡劣！職場霸凌怒摔公文、罰深蹲 監察院一次彈劾衛福部 5 主管，11 月 21 日。

[https://liff.line.me/1454987169-1WAXAP3K/v3/article/60PRKvj?utm\\_source=lineshare](https://liff.line.me/1454987169-1WAXAP3K/v3/article/60PRKvj?utm_source=lineshare)。

<sup>28</sup> 所謂就業市場民間企業更好的誘因，不就是年改後兩種職業環境條件因素，一升一降比較後的結果！

其次，在教師部分，近年來也出現「教師荒」及「逃亡潮」現象。今年 7 月，全台公立中小學缺了將近 2 萬名教師，9 月開學前還有近 1,500 個缺額，甚至到 10 月底，還有學校在徵教師，產生「教師荒」；根據教育部統計，近 5 年來新領取教師證，實際投入教職的人數比例從 70.9% 降至 60.1%，目前約有 7.4 萬名具有教師證的準教師不投入教職，轉向其他工作，教師證成為許多人備而不用的證照<sup>29</sup>。這種教師大逃亡的現象，重要原因之一仍是年改造成待遇福利降低的結果（羅德水，2025）。優秀年輕人不願進入公教體系，公教人員無法留住人才，已經成為國家級警訊。

## 伍、結語

107 年「年金改革」之後，政策的負面效應已然多方顯現。由於物價不斷上漲，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、具有資格投入教職的人數大幅下降，優秀年輕人不願意投入公職，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，已經成為另類「國安問題」，在在都印證必須全面檢討年改政策、改弦更張的迫切時刻，從而才有公教團體及在野黨現階段提出「停止退休所得替代率遞減，並合理調整退休金」的法案，實具正當性。最近民調趨勢也顯示，愈來愈多的民眾能夠贊同公教人員停砍退休金的訴求<sup>30</sup>。

不可否認，今日吾人談論公務人才議題，就無法迴避退撫基金營運與年金改革的影響，退撫基金近年來營運績效固有提升，除自身的努力之外，市場環境大好實為最重要因素，但經濟有景氣循環，退撫基金限於慣行的保守經營風格，難以維持長期穩定獲利（平均達到 7%），因此唯有年改政策改弦更張、政府負起撥補責任一途。期盼執政黨及時回頭是岸，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

<sup>29</sup> 參見中華新聞雲（2025），〈社論〉不反軍公教年改 反違背正義的年改，11 月 23 日。

<https://www.cdnnews.com.tw › articles>。

<sup>30</sup> 根據台灣民意基金會最近一次「停砍公教年金」民調結果，20 歲以上台灣人，四成基本上贊成在野黨主張「停砍公教年金」，停止現行所得替代率逐年調降政策，三成七不贊成。贊成比不贊成多 2.4 個百分點。參見 TVBS 新聞網（2025），民調／蔡英文年改政策走入歷史？4 成贊成「停砍年金」超車反對派，11 月 17 日。[https://news.tvbs.com.tw/politics/3046650?&utm\\_source](https://news.tvbs.com.tw/politics/3046650?&utm_source)。

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！

### 參考文獻

高誓男（2022）。退撫基金經營得如何？江湖傳聞沒告訴你的事。國家人力資源論壇（考試院電子報）。(18)，6月24日。考試院網站，  
[https://www.exam.gov.tw/NHRF/News\\_EpaperContent.aspx?n=3778&s=45442&type=DD102593FDB1A032](https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=45442&type=DD102593FDB1A032)。

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（2025a）。略論民進黨政府「年金改革」的謬誤及其反正。科際整合月刊，10(10)，79-87。

高誓男（2025b）。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（2025c）。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>。

高誓男（2025d）。停砍公務人員年金案的決戰時刻。梅花新聞網（梅花專論）。12月11日。  
<https://www.i-meihua.com/Article/Detail/39245>。

陳聽安、陳國樑（2016）。「潛藏負債」算不算負債？。政大財政系（網站）。  
[https://www4.nccu.edu.tw/~joe/Comm/unfundedliabilities\\_20160320-4.pdf](https://www4.nccu.edu.tw/~joe/Comm/unfundedliabilities_20160320-4.pdf)。

羅德水（2025）。師資大逃亡是國家級警訊！穩住師資，行政立法必須動起來。獨立評論。8月26日。  
<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/266/article/16506>。

公務人員退撫基金管理委員會（2000）。退撫基金第一次精算報告書。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（2016）。退撫基金第六次精算報告書。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）。退撫基金第九次精算報告書。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。

## **Public Service Pension management and pension reform as well as public talent**

Shyh-Nan Kao\*

### **Abstract**

This paper aims at Public Service Pension management and pension reform as well as public talent. First, describe relevance between Public Service Pension management and pension reform. Second, analysis the mechanism and performance of Public Service Pension. Third, inference the impacts of public talent for pension reform, Lastly, this paper calls for government to rationally amend pension reform policy and take care of public service personnel.

**Key words:** pension reform, defined benefit plan, defined contribution plan, salary mixed system, implicit contingent liabilities.

---

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

The paper was published under two double-blind reviews.

Received: December 19, 2025. Accepted: December 27, 2025.