

公務人員退休制度是延攬留用人才的策略性工具——總待遇的觀點

林文燦

摘 要

本篇論文旨在校正回歸公務人員退休制度的初始狀態——退休制度應該是政府延攬留用人才的利器——總待遇的觀點。本篇論文是結合理論與實務的論述，並從世界各國公部門公務人員確定給付退休制度的設計初衷及歷史的演變，嗣後又面臨人口結構的改變，以及金融情勢的巨變，雜沓而至的上述因素，使各國政府必須負責任的提出不同的年金改革措施。當然各國因應各國特有環境，所提出年改的具體策略自然各具特色，無法全盤引用，照單全收，雖然這是行政生態學的 ABC，「制度是成長的，不是移植的」。但是在各國公部門年改的思維邏輯上及推動策略上經歷的教訓及經驗，卻是可以跨越時空，俾以借鏡。本文目的在結合國外的教訓、經驗，與我國特有的環境系絡，俾有助於「停止對抗」；又「轉念思考」更有助於公務人員退撫制度校正回歸到「吸引、留用優質公務人員的人力資源管理初衷」。

二次世界大戰後，各國面臨的是殘破的山河，窮苦的百姓；斷垣殘壁，百廢待興，尤其是國家基礎建設，更需要社會菁英的犧牲奉獻。於是，擘劃「許公務人員未來優渥退休生活保障」退休制度，俾吸引、留用人才，以補低薪之不足。這套退休制度就是「確定給付制」(Defined Benefit，以下簡稱 DB)，德國是如此，英國也是如此，絕非臺灣獨有，更非公部門主事者貪婪的制度設計。

本研究在綜合各國公務人員退休制度，結合理論與實務研究後，有以下幾點發現：一、確定給付制初始目的，是「以初任時的低薪，經由常任年資的累積，換取未來退休生活保障」，透過「年資乘以退休時俸額」的制度設計，使得

公務人員必須久任，以達到留用優質公務人員的目的，達到政府雇主與公務人員受僱者互惠雙贏。二、從國外的案例發現，「確定給付制度本身，並非導致資金不足的必然因素」。但 1990 年代開始，世界各國公部門年金制度改革的趨勢，是由雇主單一負擔財政的「恩給制」，轉而由雇主與受僱者共同負擔財務的「儲金制」(即退撫基金)，後因許多公部門在政策選擇上，採取不足額提撥的方式辦理，長期不足額的積累，所帶來財政負擔的嚴重性，乃致衍生破產危機，也是事實。三、退撫基金不足額提撥，最直觀而表面的理由是擔心影響到公務人員的可支配所得；但實際上，對政府財務壓力更大，因為按軍公教人員退撫法令規定，參加基金人員繳付 35%，而政府撥繳 65%。四、從「總待遇」(Total Compensation)的角度觀之，退休制度是政府與民間企業爭奪人才的關鍵籌碼。在許多先進國家，穩健的退休金與其他福利構成公部門薪酬體系的重要組成部分，若僅以現金薪資衡量，公務人員待遇往往不如民間，但透過完善的退休金制度，政府得以提供更具吸引力的「總體待遇」方案。五、最後，應該校正確定給付制退休制度，回歸「延攬、留用優質公務人員策略性待遇思維與重要的利器」的初始狀態，因而推動年改時應兼顧財務管理與人力資源管理的平衡。

關鍵字：確定給付制、確定提撥制、退休所得替代率、財務永續性、所得適足性、不足額提撥、策略性人力資源管理、總待遇

壹、前言

Stefan Sern & Cary Cooper (2018) 在《管理的迷思》一書中提出 37 個管理迷思，其中第七個迷思是「官僚體制已經消失」，然而，實際上官僚體制仍無所不在。管理者如果一味打破組織的層級節制體制，同時也會打破良性的職業發展通道。每一個發展良好的組織都存在著層級節制體制結構。

馬克斯·韋伯 (Max Weber) 理想型官僚制 (ideal type of bureaucracy) 是高度理性、高效率且非人格化的理想型，這種以績效和專業主義為基礎的官僚體制，旨在建立一個理性、中立、公正且效率的公共行政體系；同時在官僚體制的庇佑下，使得常務公務人員得倖免政治侵擾與貪腐誘惑者，端賴三項相互扣合的人事任用及薪酬制度設計：一、公務員的終身任期，二、固定且有保障的薪資，以及三、不可剝奪的退休金權利 (Christensen, 2012)。

這些原則都經過精心設計，終身任期可以保護公務人員免受政黨輪替而遭受任意解僱，從而培養他們專注於長期公共服務，不必短期向任一政黨靠攏。而固定且透明的待遇之支給，透過穩定的報酬，可最大限度地減少腐化或尋租的動機。同樣，有保障的退休金可以防止公務人員期待在退休後對政治贊助人經濟依賴，而於在職時有偏私的行政作為。嚴格遵守這些韋伯理想的國家，例如德國和斯堪地那維亞國家，在全球範圍內腐敗感知水平最低

的國家中名列前茅，這可從它們在透明國際貪腐感知指數中的頂級表現得到證明。韋伯認為，提供充足但不奢侈的報酬及健全的退休金制度，至關重要。這種方法旨在吸引受過教育的中產階級進入公職，留在公職，進而提供穩定性和專業知識，防止貪贓枉法情事。可惜的是，促進良善治理的官僚體制配套，漸漸被忽視了，取而代之的是對官僚體制無情的鞭打，對公務人員無情的攻擊，且對公務人員退休制度的吸引、留用及激勵功能視而不見。

「公共政策沒有對錯，只有角度而已，政策論述都會有所本；因此，針對不同角度的論述，要互相尊重，這就是民主社會的真諦。」這是我大學時代在中興法商公共行政系的老師謝延庚教授上課所講授的。面對公務人員退休所得要不要停止調降？調降多少 %？等所有論述，其實都是角度而已，但重要的是，不要造成社會的對抗。

每一個政策都有其時代背景及社會經濟脈絡。「以在職工作期間，換取未來退休生活保障」的承諾，係世界各國公部門實施確定給付制退休制度的底層邏輯，不是臺灣獨有的。該制度所需經費原來以編列預算支應，學理上稱為隨收隨付制或歲收制，以未來的退休保障為號召，來彌補當下公務人員低薪的現實，藉以吸引、留用優質公務人員投身國家建設的公務行列，為國家社會創造未來的財富。二次世界大戰後，各國面臨的是殘破的山河，窮苦的百姓；斷垣殘壁，百廢待興，尤其是國家

基礎建設，更需要社會菁英的犧牲奉獻。

筆者任公職時，主責全國軍公教人員待遇業務需要，得以綜覽待遇有關檔案，甚而曾多次於檔案庫內逐案查閱老案，確實從歷史檔案記載發現：自民國 56 年人事行政局成立以來，面對政府公務人員低薪的現實，謀吸引社會人才進入政府部門為國貢獻之策，一方面給與公務人員基本俸給外，給與實物配給、房租津貼（均已併銷）及目前仍然存在的生活津貼（結婚補助、生育補助、子女教育補助及眷屬喪葬補助）等生活供應性給與；另一方面，就是擘劃「許公務人員未來優渥退休生活保障」退休制度，俾吸引、留用人才，以補低薪之不足。這套退休制度就是「確定給付制」(Defined Benefit, 以下簡稱 DB)，在經費支應上採公務預算編列，公務人員不必提撥資金，是政府對公務人員未來的慷慨報償，稱之為「恩給制」。恩給制背後由政府單獨負擔的財務思維，德國是如此，英國也是如此，絕非臺灣獨有，更非公部門主事者貪婪的制度設計。

這種優渥恩給概念是建立在：一、當時退休人數很少，二、財務負擔在未來，及三、財務將因國家財富積累而無虞等思考之上。質言之，就是以「時間換取空間」的前瞻政策思維，在人事政策成為以「未來退休生活保障」，藉以吸引、留用優質社會菁英的策略性人力資源管理措施；然時至今日，歷史被遺忘，甚至被曲解，致形成過多社會的對立。過去，這個退休制度政策確曾因吸引、留用人才之效，而被

歌頌；如今，這個退休制度卻因破產、用罄之虞，而被苛責。

壽命延長導致退休金負債增加，再加上出生率下降的人口結構變化，造成繳款減少，支領增多且久；再加上受到金融海嘯及其後續影響的衝擊，退撫金基金投資績效不彰，再加上不足額提撥的政策抉擇，諸多因素接踵而至，財務的永續性堪慮，使得各國公部門不得不採取各項年改措施。簡言之，即所謂「生之者寡，食之者眾」，DB 改革成為各國共同關注的議題。各國政府採取了兩類因應措施：第一，削減現行 DB 的承諾，具體做法包括提高提撥比率，降低新進人員退休福利，甚至在某些情況下暫停發放現有退休人員的生活成本調整 (Cost of Living Adjustment, COLA)；第二，則建議將部分或全部的退休金制度，從 DB 轉型為「確定提撥制」(Defined Contribution, 以下簡稱 DC) (Munnell et al, 2014)。

DB 與 DC 為當前各國公私部門退休制度的兩大主流，DB 計畫採集合式退休系統運作，由員工和雇主的共同提撥，以基金集體管理（俗稱大水庫），並透過投資運用收益，以增加基金經濟規模，以「確定」未來退休所得的穩定性，得以確保；相形之下，DC 制由個人帳戶組成，每個參與者的退休儲蓄是獨立的（俗稱個人專戶），並受其自身的投資決策和市場表現影響，其退休所得是多變而「不確定的」。

Cocco & Lopes (2011) 亦指出，各國政府所尋求解決資金不足之策，呈高度趨

同現象；亦即多採減少或考慮減少退休人員退休金數額，同時也提高了退休年齡。簡言之，就是採取「繳多，領少，延後退」趨同政策手段，以面對各國公部門面對退休財務永續性巨大挑戰；另一種解決途徑是轉向 DC 退休制度，並鼓勵個人透過 DC 計畫進行儲蓄。

DB 制建立之初，是基於無資金負擔的延攬、留用的人力資源管理設計；但是經濟情勢變遷，財務負擔日益沉重，使得各國公部門在賡續滾動式檢討各自退休制度時，必須同時考慮「人力資源管理」及「財務管理」政策目標。從此公務人員退休制度的改革，就在這兩個目標中如鐘擺的擺盪，尋求如蹺蹺板的動態平衡。民國 95 年迄今 115 年，二十年間考試院所推動的年金改革，除了逐步廢止不合時宜的優惠存款制度外，明顯的是向「財務管理面」擺盪；民國 107 年年改，在立法院執政黨段宜康委員主導下，將考試院送立法院的所得替代率調降至「分十年半，每年降 1.5%，至 118 年的 60%（以年資三十五年為代表例）」，是年改財務面極致思維的產物，使公務人員退休所得調降過多，影響公務人員退休所得的適足性。而此次 114 年「停降退休所得替代率」修正案，或許是年改向「人力資源管理面」擺盪的機會之一。

持平而論，中央人事主管機關自應支持執政黨「繼續調降退休所得替代率」的政策，惟其政策論述宜秉持以專業加強對話原則，減少滋生不必要的政治對立。如

同黎巴嫩詩人紀伯倫的詩《先知》所言：「我們已經走得太遠，以至於忘記了為什麼而出發。」（We already walked too far, down to we had forgotten why embarked.）當人事主管機關不自覺地偏向「財務永續」面的單一論述時，人事主管機關是不是已忘卻公務人員退休制度原是用以酬謝公務人員在職之功績與辛勞，且為吸引、留用人才的人力資源管理措施之建置初衷呢？

長期以來，年金改革議題已促使社會不同群體之間陷入誤解與對立。為求退休制度的永續發展與人力資源管理效能提升，我們必須跳脫零和思維框架，轉而採取更具前瞻性與共融的觀點。政策訂定者、公務人員及廣大民眾應共同思考，如何將退休制度從僅僅是財政負擔的角度，校正回歸其原為策略性人力資本的初衷。社會各界及政策訂定者應超越過往的二元對立框架，重新將公務人員退休制度定位，恢復為國家吸引與留用頂尖人才的關鍵策略資產，共同尋求確保財政健全及保障退休公務人員權益的雙贏策略。

審視公務人員退休制度，校正回歸使其重回作為國家吸引與留用專業人才的核心策略工具。當本文旨在超越對立框架時，「總待遇」（Total Compensation）的概念就非常重要。在總待遇概念之下，退休是待遇的延伸，總待遇內涵除了有公務人員勞務對價的基本薪資之外，還包括福利、退休及其他權益，從而必須統籌規劃。待遇與退休本為一體，都是吸引、留用及激勵人才的籌碼，原應統籌規劃，兩

者有如一鳥雙翼，一車雙輓，唯有兼容並蓄方能高飛遠行。

質言之，公務人員退休所得替代率的政策，是人力資源管理及財務管理的平衡，是人事主管機關兼顧人力資源管理之延攬、留用功能，與財務管理之退撫財務永續後，政策抉擇的平衡點，絕對不可以成為對立及零和的政策選擇。「停止對立，轉念思考」，從衝突走向共識，從政治對抗走向專業對話，是推動年金改革成功永續的關鍵，創造人資增值與財務紓解的共伴效應。因此，這是本篇論文目的之二。一個財務永續且富有吸引力的退休制度，不僅是保障公務人員晚年生活的堅實磐石，更是引導年輕世代積極投身公職的長遠策略性投資的照世明燈。

貳、總待遇思維下退撫制度應是延攬及留用公務人員的利器

「停止對立，轉念思考」，讓退休制度回歸人力資源管理本質，校正回歸為延攬留用優秀公務人才競爭利器的初始狀態；重新審視公務人員退休制度，使其作為國家延攬與留用專業人才的核心策略工具，掙脫造成拖累政府財政負擔的負面爭議。為超越過去的對立框架，本文基於「總待遇」的宏觀視角，澄清現職人員待遇與退休人員退休金時序的關係，「待遇是未來的退休所得，而退休所得是過去的待遇」，兩者必須併同規劃。進而，深入分析如何兼顧退休制度的人力資源管理意涵、財務永續與社會公平性

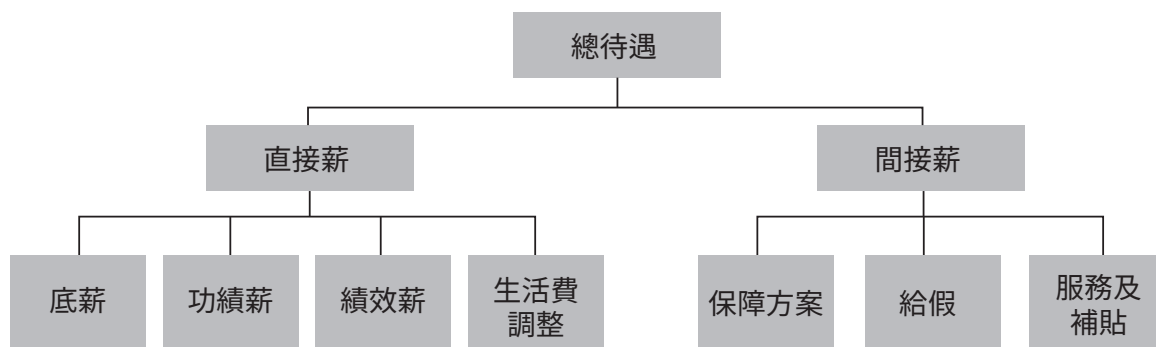
平衡，以期達成各方可接受的總待遇永續方案。

一、總待遇的概念

待遇管理學術領域中，Milkovich 與 Newman 兩位學者自 1984 年起寫了一本《待遇》(Compensations)，該專書到 2023 年修正為第十四版，雖作者改由 Barry Gerhart (2023) 擔綱，惟該專書的架構仍率由舊章，維持原架構下增訂新內容。綜觀該專書有個一脈相傳的概念——總待遇及工作總回報。Milkovich 與 Newman 在第六版前，係以「總待遇」來統攝各種待遇相關用語及內涵。所謂總待遇包含直接薪及間接薪兩部分，前者係指員工所領取的各種形式的現金給付；後者指具體的服務及各項福利措施等僱傭關係產生的給付。總待遇指包含底薪 (base pay)、功績薪 (merit pay)、誘因 (incentives) 及各種服務 (services) 與福利 (benefits) 等四個主要項目。其中直接薪指的是各種現金形式；底薪是反映職務或工作的價值；功績薪獎賞過去的行為及成就；績效薪 (誘因) 則在於引導員工積極作為及未來的表現，例如佣金、利潤共享制。至於間接薪的形式較為複雜，包含各種服務及福利項目，例如：給假 (如休假)、服務 (藥物諮詢、財務規劃)、保障服務 (醫療保健、保險及退休年金) 等，詳如圖 1。

在我國公務體系之下，俸給是俸給，福利是福利，退休金是退休金，壁壘分明。但實際上，這是有待商榷的。美國在

圖 1 總待遇項目



資料來源：Milkovich & Newman (1993:5)

雷根總統執政時就引進「總待遇」來規劃該國聯邦政府待遇制度，因為運用總待遇概念，才能獲致公務人員給與制度的全貌及總體人事費成本（許道然、林文燦，2025）。

民國 107 年 7 月 1 日軍公教年金改革實施前，軍公教人員退撫經費是沉重的財政負擔，退休人員所謂所得替代率偏高所造成的財政負擔，及延後支領月退休金所造成的人事新陳代謝趨緩現象，部分的原因在於我們未以總待遇的概念規劃公務人員退休制度所致。公務人員因提供勞務所獲得之報酬，以總待遇觀點論之，一個是現職人員的待遇為直接薪；另一個是未來的退休人員退休金為間接薪。退休金是員工總報酬的一部分，以退休福利的形式支付，而不是包含在他們的現職薪資中。

公共部門員工的直接薪資通常低於私人部門相同職位的員工。公共退休金是總體薪酬方案的重要組成部分，使公共服

務職業具有競爭力和吸引力。對於沒有私人部門同等職位的關鍵職位，如城市規劃師、公共衛生人員或社會工作師、警消人員、外交領事人員等，健全的退休金有助於政府招聘和留住頂尖人才，確保儘管存在潛在的薪資差異，也能提供高質量的公共服務。

二、探索退休制度吸引、留用人力資源管理的初始狀態

John Rawls 在《正義論》中提及無知之幕（veil of ignorance）或被稱為初始狀態或原本立場（original position）。退休制度的初始狀態是在吸引、留用人才，一個有能力、有效率的公務體系是國家永續發展的先決條件。公部門的品質直接影響政府提升公民福祉，創造並維持經濟增長的能量。薪酬與非物質激勵是吸引並留住優質公務人員之關鍵手段（OECD, 2019）。

公務人員退休制度特定目標主要包括

(Palacios & Whitehouse, 2006)：1. 確保公務人員的獨立性；2. 使公職生涯具有吸引力；3. 將支付公務員薪酬的成本轉移到未來；以及 4. 以政治和社會可接受的方式讓年長公務員退休。

三、探究退休金制度的歷史脈絡與改革挑戰

追本溯源，探究真實。公務人員退休金制度在設計之初，是基於特定的社會經濟系絡。世界許多公部門員工待遇普遍低於私部門，政府為吸引並留住優秀人才投入公共服務，承諾在公務人員退休後，提供相對優厚的退休福利。這種制度旨在未來酬賞公務人員在職期間的薪資劣勢，確保其退休後能維持合理的生活。在當年時空之下，那時的政策訂定者認為，這是一種合理且具吸引力的未來性設計，尤其在經濟發展初期，有助於建立穩定的國家治理基礎。例如，許多歐美與亞洲國家在二戰後重建時期，為了穩定社會並重建國家機器，普遍採行了 DB 制的退休金模式，承諾公務人員退休後可按在職薪資固定比率領取月退休金，更應由政府負責支付所需財務，亦稱此類為「恩給制」。後因財務考量，開始由政府及公務人員共同提撥經費支應，稱之為「共同提撥制」，例如，美國 1920 年的「文官退休法案」全國性聯邦退休制度。

美國本土並未受到戰火的摧殘，第二次世界大戰結束後，從 1940 年代末到 1960 年代的這段時期，美國迎來了一個空

前繁榮的經濟時代，常被稱為「戰後黃金時代」。在這段時期，公私部門的 DB 制確定（雇主向退休人員保證提供終身、可預測的月收入，通常根據服務年資和薪資計算），成為美國中產階級穩定和抱負的基石。這個時代形成了一種不成文的社會契約，即對雇主堅定不移的承諾轉化為真正的退休保障。對於數百萬美國人來說，DB 制不僅僅是一種金融工具，它代表著穩固中產階級生活的頂峰——透過穩定的就業、家庭繁榮和有尊嚴的退休生活，具體實現了美國夢。然而，面對 DB 不斷上升的成本和監管負擔，以及 401(k) 計畫日益增長的靈活性，企業發起了一場大規模的轉變。在 1980 年代末和 1990 年代，許多公司凍結或終止了 DB 退休制度，轉而將 401(k) 計畫作為主要的退休工具。這項轉變將退休儲蓄的風險和責任從雇主轉移到員工身上，這往往導致雇主對員工退休基金的總投入大幅減少，一些估計顯示，與舊的 DB 模式相比減少了近一半（Bond, 2017）。

臺灣公務人員退休制度的設計，源於其獨特的歷史背景及人才招募策略。蔣經國先生推動十大建設，因此，退休前輩都會回憶這一段光榮又苦澀的日子，因為財政匱乏與排擠，政府央請公務人員共體時艱，度過低薪的苦日子，因此，有各項實物配給、房租津貼等供應性給與的生活津貼，同時許公務人員一個未來，等國家富裕了，就會調高待遇；等公務人員退休之後，會享有較民間企業優渥的退休所得。

綜而言之，退休制度之目的在於：

(一) 彌補薪資落差：早期因財政與政策限制，公部門薪資調整不易。退休金制度旨在以照顧退休生活保障的未來承諾，彌補當下公務人員現職薪資與民間企業之間的差距；(二) 吸引與留任菁英：透過提供穩定職業生涯及優渥退休保障，策略性地吸引高素質人才投身公共服務，並鼓勵長期奉獻，以維持團隊穩定性；(三) 倡導清廉文化：優渥的退休生活保障，旨在降低公務人員在職期間圖謀不法利益的誘因，間接促進公務體系的清廉風氣。

然而，各國政府都面臨人口結構高齡化、平均壽命延長以及經濟成長趨緩，早期的退休金制度逐漸暴露出其財務之不可持續性。在公部門預算長期面臨稀缺性的現實下，退休金這類屬於未來支出的承諾，往往容易被執政者「策略性」地忽視。原因在於，大幅削減或改革退休金，可能直接衝擊現職或已退休公務人員的既得利益，引發選民反彈。相較之下，將有限的財政資源配置於能夠立即見效、爭取選票支持的短期社會福利、基礎建設或特定群體補貼項目，對執政黨而言具有更大的政治誘因。這種「重現在，輕未來」的預算分配模式，導致許多退休基金長期處於「未提足準備金」(Unfunded Liabilities)，潛在的財務危機窘迫(Rusconi & Pick, 2020)。臺灣公務人員退休制度亦走過同樣的歷史軌跡，不足額提撥的債務積累狀態，使得退撫基金財務受到更嚴苛挑戰。

四、公務人員退休制度設計初衷之探索

行政學界尊為「泰斗」的張金鑑先生，在民國 57 年出版的《人事行政原理與技術》中的論述，最貼近當時公務人員退休制度的時代意涵，非常具有參考價值，茲摘要如下：

現仍有對退休制度之意義與重要，未有深切之認識，以為此種辦法甚不經濟，乃不必要之浪費。殊不知此乃人事行政上最重要的因素之一，缺此則影響全局。所謂健全之人事行政之全部過程，始於甄補，終於退休。若無適當的退休及撫卹制度，則所謂的甄補、分級、待遇、考績、升遷、紀律等問題必不能獲得圓滿之解決。

退休制度不僅在人事行政為不可缺少的重要因素之一，政府作為僱主及管理者要藉著這個制度獲得良好的雇員，並順利推動政務活動。公務人員作為受僱者在求得良好的待遇與保障。人民為租稅擔負者，在使政府減少其不當支出，節省民力。此三者之利害自表面觀之似有衝突，不能調和，然而確實分析之後，此三方面之人實際有一共同之目標，即在改進政府公務人員之品質，使他們樂於努力服務，並減少政府的不當薪資支出。

退休制度的功能有：(一) 使彼服務已久年紀高邁已失去工作能力者，不濫竽充數於公務人員之間；(二) 保持其他有能力有效率的公務人員，不至於向其他地方另尋出路；(三) 鼓勵公務人員專心一致地

努力工作；(四) 吸收較高尙及有能力的工作人員至政府工作；(五) 政府建立適當有效的養老制度，所有的公務人員因期待將來生活有一定的保障，就可以安心任職，樂在工作，使公務人員認知其工作，就是終身職業。

張金鑑先生作為臺灣公共行政學界的奠基者，民國 57 年發表的《人事行政原理與技術》是探討公務人員制度的重要著作。書中對退休制度的精闢論述，不僅超越了當時將退休金視為「不必要之浪費」的短淺見解，更深入揭示了其在公務人力資源管理鏈條中的關鍵地位與策略性價值。他的獨到見解，對於理解臺灣公務人員退休制度的設計理念及後續改革的理論基礎，具有不可或缺的指導意義。張金鑑教授深刻闡明退休制度絕非單純的福利開支，而是構建健全人事行政體系的基石；它直接影響公務人員的招募、留任與士氣，並間接關聯到整個政府運作的效率與效能。張金鑑先生的這番論述，不僅為臺灣公務人員退休制度奠定了堅實的理論基礎，也為後續政策發展指明了方向。

根據張金鑑教授對 1960 年代公務人員退休制度的闡述，我國公務人員退休制度具有以下的人力資源管理目的，超越財政永續的單一政策思維，可供中央人事主管機關慎思。退休制度強化了公務人員「終身職業」的理念，使他們認知到公職生涯不僅止是短期工作，更是一份長期的事業承諾；這有助於培養公務人員對公部門的忠誠度，促使他們深耕專業知識與實務經

驗，形成穩定且具效率的專業行政團隊，進而提升政府治理的連續性與效能。公務人員在許多國家之所以被視為國家運作的基石，其永業的保障是核心因素之一，而退休制度正是為促進永業的制度而設計。

同樣地，1960 年代韓國公務人員年金制度設立與初期目標，旨在吸引優秀人才投身公職。當時的設計理念是提供「低繳費、高給付」的結構，以彌補相對較低的公務員人薪資，藉此提升公職的吸引力與穩定性。初始制度規劃採用隨收隨付制，依賴在職公務人員的繳費來支付退休人員的福利。這項政策在戰後重建時期對於穩定公職隊伍起到了關鍵作用（Pan & Chun, 2019）。

公務人員年金制度具有雙重職能：既是吸引人才之競爭性總待遇薪酬之重大配套，亦是全民社會保障體系的核心構成要素。當公務人員年金支出相較於其他社會保障支出顯著偏高，或當公務人員年金制度面臨財務永續性危機時，這兩種職能之間便會產生張力。許多公務人員退休金經費有採隨收隨付制支應者；有採共同儲金制者，卻因不足額提撥，意味著當前的繳費不足以支付未來的負債；這些退撫經費支應方式，都不免造成了巨大的未撥補債務，是為潛藏債務（Rusconi & Pick, 2020）。

臺灣公務人員 DB 退休制度，在民國 84 年《公務人員退休法》修正前的「舊制時期」，便是典型恩給制。設計初衷聚焦於人力資源管理的延攬與留用目的。在舊制

確定給付計畫下，參與者一旦符合特定的退休資格（例如服務滿特定年資與年齡），即可獲得終身固定給付的收入保障。此制度下的給付金額計算公式，通常包含三個核心要素：服務年資、退休時的最終薪資或平均薪資，以及預設的給付百分比。退休金給付是以退休生效時的本俸（或本俸加一倍）為計算基礎，乘以服務年資，再乘以特定的給付率得之，旨在確保退休人員能享有與其在職薪資高度連結的穩定退休生活。在臺灣經濟發展早期，確實對吸引和穩定公務人員隊伍發揮了重要作用，也對經濟發揮了重大且正面的影響。

五、退休制度對公務人才吸引、留用之效益分析

（一）國內報導不同立場

公務人員退休制度對公務人力延攬、留用的影響如何？以下有三則資訊：

1. 依據考試院向立法院所提「考試院及所屬 114 年度單位預算評估報告」指出，近年公職人員報考及錄取人數情形，報考人數由 104 年度 32 萬 7,608 人逐年減至 112 年度 19 萬 1,874 人，降幅為 41.43%（113 年度為 16 萬 6,057 人）。
2. 風傳媒民國 114 年 12 月 3 日報導稱：曾被視為「鐵飯碗」的公務體系，正面臨嚴峻的人才荒危機。考試院統計數據顯示，我國公務人員報考人數在短短九年間出現「雪崩式腰斬」：從 2015 年的逾 32 萬人，一路下滑至

2024 年的 16 萬多人。這樣報考人數驟減的現象，被輿論歸咎於年金改革的副作用、工作負荷沉重，以及待遇不如民間企業等多重因素，恐將嚴重影響國家施政品質。

3. 民國 113 年 4 月 30 日中央社報導，「年改釀公務員報考人數下降？銓敘部：不客觀論述」。銓敘部提到，據考選部分析，報考國家考試人數下降，主要是受到少子女化衝擊、就業市場競爭及公職應考成本高等影響，連帶造成甄補公務人力來源的公務人員考試選才萎縮，尚難論斷年金改革是報考人數下降的主因，不應單以公務人員退撫制度變革作為衡量職業選擇的主因。銓敘部強調，報導指年改以來，近三年報考公務人員的人數下降 20%，片面解讀年金改革的效應，是不客觀的論述。

由於欠缺循證的調查研究，公務人員退撫制度變革對公務人員退休制度及公務人力延攬、留用的影響，各說各話，有待學術界裨補闕漏，但「他山之石，可以攻玉」，我們來看一看國外的研究報告。

（二）國外研究報告的觀點

公務人員退休制度對公務人力延攬、留用的影響如何？有兩篇論述很有參考價值，可作為我國規劃公務人員退休制度的參考。

1. 〈退休金制度是解決公共部門人力短缺問題的良方嗎？〉（Are Pensions the

Answer to the Public-Sector Worker Shortage?)

這一篇發表於 2023 年《政府行政部門》(Government Executive) 雜誌，該雜誌被列為聯邦管理者閱讀量第一的出版物，是每日發布政府事務新聞的媒體，也是聯邦各部門與機構高階領導人首選的數位資訊平台。該篇論述非常具有參考價值之處有三：其一，該文論及美國公私部門在採取不同退休制度時，對於員工退休保障的差別；其二，更值得注意的是，該文指出美國私部門在紛紛實施 DC 制的 401(k) 制後，使得員工對退休保障欠缺信心，也提出一個值得銓敘部參考的「短多長空」的警示，一些州政府轉向確定提撥制，財務問題解決了，但公務人才也流失了；其三，值此經濟動盪的時代，公部門仍然實施確定給付的退休制度，成為與民間部門競逐 Z 時代人才的利器。由於該篇文章相當具有參考價值，故做較完整的引用 (Early, 2023)：

研究顯示，優渥的退休金福利對於吸引專業技術人才具有顯著成效，對千禧世代的吸引力尤為突出。眾所周知，美國各州與地方政府正陷入人才招聘與留任的困境。以馬里蘭州為例，目前約有 6,000 個職位空缺待補，這些日益積壓的職缺，恐將威脅公共安全、教育及交通等關鍵公共服務的穩定運作。

然而，隨著民間企業裁員消息頻傳，且因財務困境，而從 401(k) 退休帳戶提領資金的美國人數創下新高，隨著民間企業

雇主轉向以 401(k) 為主的退休計畫，一般美國大眾愈來愈難獲得退休保障。而現狀也確實反映了這一點：高達 40% 的美國人擔心自己根本無法退休。相形之下，公部門正處於獨特優勢，有望藉由一項優於民間企業且極具吸引力的福利來扭轉人力短缺困境：那就是 DB 退休金制度。

(1) 退休制度是留住人才的長期解決方案

面對日益嚴峻的招聘挑戰，許多州和地方政府採取即時性獎勵措施，如留任簽約獎金、彈性工作時間，以及其他招聘階段的福利變得愈來愈普遍，因為各機構都在競相爭奪人才。但這些都是短期解決方案，無助於長期留任。鑑於員工流動率帶來的高成本，需要一個長期解決方案：長期員工留任方案。

研究顯示，DB 對於留住公部門人才已發揮關鍵作用。該研究指出，在州政府與地方政府工作的千禧世代中高達 84% 表示，退休金是他們留任公職的主因；儘管其中大多數人 (80%) 認為，若轉往民營企業發展能獲得更高的薪資。

優渥的 DB 退休制度也帶來了顯著的職業忠誠度：85% 的千禧世代表示，他們計畫在公部門服務直到退休。也有 71% 的人員指出，若削減退休金，將會增加他們離開州政府或地方政府可能性。

(2) 擺正退休金制度定位，並量化總待遇內涵，將有助於吸引、留用人才

雖然公部門在待遇上難與私部門抗衡，但在總待遇方案上卻可能更具優勢。

顯而易見地，員工非常看重退休金，但至關重要的是，這些總待遇價值必須向求職者和新員工展示。Mission Square 研究院的最新研究表明，將這些間接薪如退休金、人壽保險或帶薪休假等「數量化」；亦即將總待遇內涵中的間接薪部分予以量化，並公開於政府求職的全球資訊網之上，讓求職者可以輕易獲得這些資訊，政府將在填補職位空缺方面取得更大的競爭力優勢。

(3) 從長遠看，削減退休金反而可能導致成本增加的真正代價

由於大眾對退休基金普遍存在誤解，部分立法者正考慮透過立法取消或修改退休制度，這將使招募與留任人才的努力面臨危機。觀察那些已取消 DB 制的公部門發現，取消退休金制度顯然會讓公部門在財務與人才素質面臨「人財兩失」的困境。例如，阿拉斯加州自 2005 年廢止 DB 退休制度後，便陷入延攬與留用公務人員的窘境。由於缺乏退休金誘因，「教師觀光」現象已成常態，教師在當地累積經驗後，便轉往其他極可能提供 DB 制的地區任教，這導致該州每年須耗資 2,000 萬美元來填補教師的人力缺口。有鑑於留住公務人員的迫切需求，該州立法部門正考慮重啟 DB 退休制度。

隨著美國勞工對退休保障的憂慮加深，加上私營企業裁員不斷，公共部門的吸引力正隨之提升。公部門若能透過刻意的訊息傳達，並針對量化總待遇方案持續行銷與推廣，便能發揮退休金制度的高度

優勢，有效延攬及留用優秀的公務人員。公共部門正處於一個關鍵時刻。有遠見的政策訂定者不再將退休金福利視為預算負擔，而是將其視為人才競爭中的策略性資產。

從前面的論述顯示，面對日益嚴峻的招聘挑戰，許多州和地方政府已轉向立即性獎勵措施以吸引申請人。簽約獎金、彈性工作時間以及其他招聘階段的福利變得愈來愈普遍；可是這些做法僅能治標，雖有助於短期內招攬人才，但未能解決根本挑戰：長期留用員工，健全的公共部門退休制度才是延攬和留用人才的有力工具。民國 114 年人事行政總處為紓解個別機關工程人員流失，爰規定工程人員連續任職於同一機關屆滿一、三、五年者，自第二、四、六年起，由服務機關於 3 萬元至 6 萬元範圍內，按任職年資漸次提高獎金額度以鼓勵工程人員久任，達個別機關留才攬才之目的，但成效如何呢？

DB 制厚植公共服務的長期承諾，培養了深厚的工作忠誠度。它們解決了對公務人員退休後財務安全的需求，使其成為有效人才管理的基石，使公務人員恪遵法規，服膺行政倫理，廉潔自持，使得政府具有維持穩定、經驗豐富和忠誠員工隊伍的策略優勢。

2. 〈DB 制退休金制度在警消與公共安全專業人員人才延攬與留用的角色〉(The Role of Defined Benefit Pensions in Recruiting and Retaining Public Safety Professionals)，有著極具參考價值的

調查研究 (Bennett & Langer, 2024)：

美國第一個公部門退休金計畫於 1857 年在紐約市為警官設立。

十年後，該保障範圍擴大至紐約市的消防員。再過十年，該退休金計畫由一次性給付轉型為終身年金制。後來也陸續納入了教師與一般公務員，退休金制度始終是公共安全職涯中不可或缺的核心，還包含關鍵的撫卹與失能給付在內的退休給付，是警察與消防員總待遇方案中至關重要的一環。因此，DB 退休金制度有助於達成人力資源管理的「3R」目標：延攬 (Recruitment)、留任 (Retention) 與退休 (Retirement)。這對公共安全領域至關重要。

DB 是人力資源管理的重要工具，這類計畫最初雖是為了協助資深公務人員銜接退休生活而設立，但事實證明，其在人才招聘與留任方面也具有極大價值。退休金制度有助於強化公部門的「永業」任用模式。此外，培訓新進警察與消防員須投入龐大的沉沒成本，因此，留住這些人才長期服務，有助於確保納稅人的稅金獲得合理的投資報酬。

國家退休安全研究所 (National Institute on Retirement Security, NIRS) 針對包含警消在內的公務人員退休金福利，進行了調查。調查結果顯示，消防員與警察對退休金高度認同，在消防員中有 98% 對 DB 退休金制度持正面評價，其中更有高達 74% 表示非常滿意；至於警察的部分，相應的比率則分別為 97% 與 61%。該調查顯

示，半數警察及超過半數的消防員表示，DB 是他們選擇投身公部門的原因；此外，這兩類職務均有超過 60% 受訪者認為退休金是他們留任的主要動力。絕大多數的警察與消防員一致認同，退休金是招募 (警察 97%，消防員 99%) 及留任 (兩者均為 99%) 公共安全專業人才的絕佳工具。

國家退休安全研究所 (NIRS) 探討了阿拉斯加州自改採 DC 計畫以來，治安人員流動率上升的情形。研究顯示，在 DC 計畫下，不論男女治安人員的留任率都大幅下降。以服務滿二十五年為基準，DB 能留住 63% 的男性治安人員，而 DC 計畫預計僅能留住 17%。

女性治安人員方面，DB 的留任率為 40%，而 DC 計畫僅有 9%。此外，大多數離職者多為辭職，而非屆齡退休。雖然社會與經濟環境顯然有更廣泛的影響因素，但在某些地區，取消 DB 確實導致了公共安全人員流動率的上升，並使延攬與留任警消陷入困境，部分地區甚至已惡化為人才流失的危機。

總之，在美國隨著私營部門持續裁員，以及創紀錄的美國人因經濟困境從他們的 401(k) 帳戶中提取資金；一個機會浮現了，公共部門擁有一種強大的招聘和留任工具，賦予其獨特的競爭優勢：DB 退休制度。

「制度是成長的，不是移植的。」這是研讀公共行政領域的 ABC；乃至主張「最佳適配 (best fit) 而非最佳實務 (best

practice)」策略性人力資源管理領域的主流，都在提醒對其他國家可行的制度，只能作為參考。不過，「制度雖然是不可以移植的，但思維是可以跨越時空的」。美國這篇報告所揭示的：「DB 退休金制度有助於達成人力資源管理的『3R』目標：延攬（Recruitment）：吸引合格的候選人從事公共服務；留用（Retention）：讓經驗豐富的專業人員留在公共服務崗位上；退休（Retirement）：促進公務人員新陳代謝。」這對於我國尚缺類似的循證或調查報告時，的確非常具有參考價值；尤其朝野在針對年金改革或是否「停止調降公務人員退休所得替代率」論辯時，更有助於專業的對話，而非政治的對立。

參、公務人員確定給付制的底層邏輯與正向認知

DB 制退休金提供可預測、有保障的收入，使個人免受市場波動和長壽風險的影響，確保穩定的退休生活。DB 制為何能夠提供退休人員完備的保障呢？「全美退休教師協會常見問答集教育資源手冊¹」有一段言簡意賅的論述：確定給付制在支持美國受薪階級及其家庭的退休安全方面非常有效。第一，DB 制退休金提供終身收入；第二，DB 制具有廣泛性且專業管理，使其成為更安全的退休收入來源；第

三，DB 退休金計畫通常提供衍生性福利，例如配偶保護和殘疾福利；第四，再加上生活成本費用調整（COLA）以對抗通貨膨脹，確保購買力隨時間維持不變。簡言之，DB 制是一種集體式退休金計畫，可在退休時提供可預測、確定的每月給付。DB 制退休金為退休人員提供穩定的收入流，保障餘生獲得照顧。這種制度設計是世界各國通用邏輯，也見諸於我國公務人員退撫法制。因此，我國退休制度並無獨厚公務人員，用文學的筆觸來形容，公務人員貢獻青春給國家，國家照顧公務人員餘生，如同「瀟灑走一回」歌詞中「我拿青春賭明天，你用真情換此生」的情懷；退休制度是國家的真情實意，正是「公務人員拿青春賭明天，國家用真情（退休保障）換此生」的寫照。

一、公務人員 DB 制設計的底層邏輯

DB 制的初衷是基於人力資源管理的延攬、留用目的而設計，鼓勵優質公務人員能夠久任；公務人員退休基金的設計旨在鼓勵長期在公共部門服務的公務人員，而私人部門則沒有相應的安排。在 DB 計畫下，參與者一旦符合退休資格，即可獲得固定收入保障——亦即明確約定的給付金額。DB 計畫為了吸引公務人員久任，因此在制度上明文規定，要求公務人員必須

《註 1》TNRTA Pension Education Toolkit: Frequently Asked Questions. First retreated at 01/05/2026. <https://www.nirsonline.org/wp-content/uploads/2017/07/faqs.pdf>, last visited: 2026/04/23.

服務達到「一定年資」才能享有退休金給付權，這種制度上的刻意設計，就是我們熟知的「成就退休年資」，此一制度設計可以我國《公務人員退休資遣撫卹法》第 17 條規定得到驗證。該條款列出了公務人員申請自願退休的條件之一，即「任職滿二十五年以上者」，或是「任職滿五年以上且年滿六十歲者」。換言之，公務人員從初任伊始即提撥退撫基金，一直到「任職滿二十五年以上者」才可以依規定請領退休金；第 31 條第 1 項「公務人員任職滿十五年，依第十七條第一項規定辦理退休者，符合下列月退休金起支年齡規定，得擇領全額月退休金：……二、中華民國一百一十年退休者，應年滿六十歲，其後每一年提高一歲，至中華民國一百一十五年一月一日以後為六十五歲。」

Zvi Bodie, Alan J. Marcus 和 Robert C. Merton 發表的一篇重量級的工作論文，對 DB 和 DC 退休金的財務、經濟和社會影響進行了嚴謹審查與比較分析。在該文中指出，DB 制和 DC 制各有千秋，勢均力敵。我們原先認為，DC 憑藉其設計上的靈活性，必然會取代 DB，並樂觀的推測，凡是 DB 制能達成的目標，只要透過巧妙設計的 DC 制都能複製。然而事實並非如此。相反地，它們各自的優點，制度的取捨相當大的程度，在總體層次上取決於宏觀經濟條件、雇主個別的財務穩定性；以及在個體的層次上，取決於個別員工所追求的職業軌跡（久任或追逐不同工作）、風險承受能力和個人財務規劃能力。此外，

該文定義退休金的設計旨在鼓勵公務人員久任，落實文官功績精神，於是員工在入職之際，雖然已開始提撥退休金，但必須到一定的年限，成就退休年資才可以支領退休金，一般規定員工必須年滿 65 歲方可開始領取給付（Bodie et al, 1988）。

DB 承諾退休時提供特定的、預先確定的每月給付。這筆給付通常會使用精確的公式計算，該公式會考慮員工的服務年資、員工最終的平均職業收入（通常定義為退休前最高收入的三或五年平均值），以及設定的特定給付率（百分比）乘數。例如，目前我國退撫新制退休金的計算公式是以：十二年本俸或年功俸平均數乘以 2，再乘以總服務年資，再乘以 2%，並以總服務年資按年改所得替代率計得之數額為上限金額。

Clark 等人（2005）的研究指出，美國退休金的發展史清楚顯示，早在 18、19 世紀，決策者早已洞悉這些退休制度背後所涉及的多項基本誘因機制。公部門引入退休金制度，旨在協助政府吸引、留住並激勵現職優秀公務人才，並確保員工能有序地辦理退休，促進人事新陳代謝。世界各國公部門的 DB 退休制度多從人力資源管理功能出發，首要考慮是吸引、留用及激勵人才，財務是次要考慮。何故？它是總待遇的一部分，是以，有關公務人員退休金所需經費編列，通常是以編列預算方式支應，是所謂隨收隨付制；後因各種複雜因素，主要是人口結構改變，少子女化與高齡化並存，形成所謂「食之者眾，生之

者寡」的財政匱乏現象。於是，時勢所趨，由政府與公務人員共同提撥的儲金制乃應運而生。此時，DB 制的人力資源管理目的仍然高於財政負擔目的，從我國公務人員退休金提撥率數額，政府負擔 65%，而公務人員負擔 35%，可得明證。

退休金制度有助於延攬、留用人才策略及支持公務人員的永業任用模式，是呈現在計算退休金的公式所包含的三個要素之上：①即員工的服務年資；②員工最終的平均職業收入（通常定義為退休前最高收入的三或五年平均值）；以及③特定給付率（百分比）。在 DB 制度之下，公務人員退休金數額是由公務人員「資」「績」的乘積構成，「資」是服務年資累積，「績」是職涯晉升功績。DB 退休金旨在激勵員工持續高效表現和落實長期服務承諾。最終退休金福利通常直接與員工的最終平均薪資掛鉤，以員工最終的平均職業收入呈現之，退休時職務愈高，退休俸額愈高，從而產生強大的動力，促使他們在職業生涯後期最大化收入。

另外，「後期放大」(backloading) 效應現象是 DB 制的一個基本特徵，即員工退休金的累積大部分集中在他們的後期服務職涯。這種效應主要源於常見的 DB 退休計算公式，這些公式通常包含最終平均薪資和總服務年資等因素。例如，退休金計算公式為： $(\text{服務年資}) \times (\text{最終平均薪資}) \times (\text{給付率乘數})$ ，這是 DB 計算的世界通例，我國公務人員退休金計算也是如此。無獨有偶的是，民間企業員工的退休

所得，是由屬 DB 的勞保及屬 DC 的勞退新制合計數組成。而屬 DB 勞保的計算公式就是： $(\text{服務年資}) \times [\text{平均月投保薪資} (\text{月投保薪資取最高六十個月計算}) \times [\text{給付率乘數} (1.55\%)]]$ 。這樣的公式設計優點在於，當員工的薪資在職業生涯後期達到高峰且服務年資累積時，每增加一年的工作，對其整體退休金價值的貢獻會比早年顯著增加 (Bodie et al, 1988)。這是一種「獎勵長期奉獻」的設計，就是在鼓勵公務人員久任，這種 DB 透過「後期放大」創造更強長期承諾，不是臺灣自創自肥的設計，而是世界通例。在此特別要澄清，不要誤會銓敘部設計制度的前輩。

許多公共部門員工知道雇主會運用退休制度設計為其低薪加值放大，因此願意領取比私人企業同行更低的待遇。而這種差異可能存在，因為公共部門員工與私人企業員工不同，他們受更多的規範及限制（如《公務員服務法》規定公務人員不得經營業務，兼職不得兼薪），他們要自繳部分退撫基金。此外，當公部門為落實功績精神，而要求公務人員久任永業，就必須給與更有保障的退休收入。

以德國為例，公務人員退休後會獲得一份非繳費型，由稅收支應，且會依生活成本調整的 DB 年金。德國公務人員既不享有補充職業養老金計畫，也不被國家社會保障體系所涵蓋，因此，他們的退休所得高於私人部門的員工，因後者可能同時享有社會保險保障和工作職場所給付的職業退休金 (Heubeck & Rürup, 2000)。

再以英國為例，Palacios 和 Whitehouse 在他們對全球養老金制度演變的敘述中，指出政府是最早為其雇員提供廣泛保障者，最初是為軍人，然後也為文職人員。英國第一個公共部門工作人員養老基金於 1712 年為海關官員設立。1810 年，英國公務人員計畫的基礎由議會立法確立。雖然原方案中描述的參數後來經歷了多次修改，但其慷慨且非繳費型養老金計畫的基礎模式延續了近兩個世紀，並被數十個前英國殖民地繼承 (Palacios & Whitehouse, 2006)。

二、公務人員確定給付制的經費籌措方式

公務人員的 DB 退休制度，若非如同德國實施隨收隨付制，通常會由員工與雇主共同提撥資金成立基金，並由專業投資者管理提高基金收益，是為共同儲金制；公務人員退休後所支領的退休金會隨著通膨調整之 (Munnell et al, 2011)。

與德國不同的是，德國完全由稅收支應；英國公務員退休金雖也採行「隨收隨付制」(即非基金制)，但其公務人員退休經費是由政府與公務人員共同提撥，並未設立退休金(投資)基金管理，是由財政部按退休經費收支情形撥補差額。這種安排常遭批評，但他們是考慮到設立與管理基金所需的行政及其他成本，以及基金投資效益往往不彰。截至 2024 年 3 月 31 日，公務人員退休金計畫包括已退休、現任公務人員及預估未來退休人員，計 170 萬名會員，退休金支出總額估計高達 1,890 億

英鎊，總之，英國公務人員退休制度的本質是非資金支應型的 DB 制計畫。英國面對財務負擔的壓力，在 2010 年宣布納稅人承擔的公共部門退休金成本需要降低，而實現短期節省最有效的方法是增加政府與公務人員提撥數額支應。

歸納言之，DB 退休經費的籌措方式有二種：(一) 隨收隨付制：亦稱歲收制，又由於公務人員不必提撥經費，又稱恩給制：1. 由政府全額負擔公務人員退休經費，以編列預算方式為之，即眾所皆知的恩給制，我國民國 84 年以前公務人員、85 年以前各級公立學校教師均適用恩給制，目前德國公務人員退休制度的經費籌措方式仍採恩給制；2. 混合型：由政府及公務人員共同籌措經費，但所籌措的經費以特定科目列於總預算項下，不足部分由政府按年度編列預算支應，故亦屬隨收隨付制，部分歲入制，如英國。(二) 退休基金管理制：由政府及公務人員共同籌措的共同儲金制，如我國退撫新制、美國 1920 年實施的文官退休制度 (Civil Service Retirement System, CSRS) 皆屬之。

三、DB 制退休制度的財務邏輯

公務人員 DB 制之底層邏輯是先人力資源管理後財務；而經費籌措的邏輯是政府全額籌措的歲收制，或稱隨收隨付制，或稱之為恩給制；然後，才是政府與公務人員共同籌措儲金；至於，籌措負擔比率政府高於公務人員。全球許多 DB 制的退休金計畫面臨著長期的償債能力挑戰，和

潛在的資金不足問題，這對公共財政和退休保障構成了風險。然而，也有一些資金的 DB 制度則展現了良好和不斷改善的資金比率。而最關鍵的是足額提撥或不足額提撥才是左右退撫財務健全與否的關鍵。

綜上而論，DB 有一個常被誤解的觀念，另有一個常被混淆的觀念。第一，常被誤解的觀念是，DB 所需經費完全由歲收支應。其實 DB 財務結構多數是由三方資金注資，即共同提撥儲金、長期的投資收益管理及政府負最後財務保證的撥補責任。第二，常被混淆的觀念是，DB 的名稱多樣。其一，就退休金籌措方式言，若所需經費由政府編列預算支應，稱歲收制，或隨收隨付制；若所需經費由政府與公務人員共同提撥，稱之為共同儲金制。若就政府與公務人員的給付關係，稱之為恩給制。

肆、各國公部門年金改革的經驗與教訓

一、OECD 會員國年金改革的經驗與借鏡

當退休制度採取非基金制運作時（即政府作為雇主無須在員工累積權益的同時提撥對應資金），政府得不預為積累退休資金，可將稀缺預算先移作其他優先政策投資，可以在不產生即時成本的情況下，維持此項制度的運作，等到退休情事發生時，才編列預算支應，此即隨收隨付制的財務邏輯。同時，公務人員年金計畫通常

被視為國家更廣泛社會保障體系的組成部分；簡言之，二次大戰後，許多國家公務人員退休制度採 DB 制，其實是政府精心設計的財務運用邏輯。

公務人員年金制度具有雙重職能，既是吸引適當技能人才之競爭性薪酬配套的重要環節，亦是全民社會保障體系的核心構成要素。當公務人員年金支出相較於其他社會保障支出顯著偏高，或當公務人員年金制度面臨財務永續性危機時，這兩種職能之間便會產生張力（Rusconi & Pick, 2020）。

（一）政治經濟學至關重要

成功的改革需要廣泛的利害關係人之間的對話，有針對性的公眾意識宣傳活動，以強調長期效益；並從公教工會、政黨和公眾處獲得廣泛的社會和政治支持，以確保持久的變革，絕不是依賴專家分析的純專業設計。

（二）既得權利必須得到保護

儘管會帶來巨大的財政負擔（可能增加數百億美元的長期負債），但維護現有員工和退休人員的累計權益，對於維持社會保障系統和政府的信譽和合法性至關重要。實施「祖父條款」（Grandfather Clause），它是一種法律或規定中的例外條款，允許舊有活動、權利或實體在新的、更嚴格的法律或規則生效後，繼續沿用舊制，不受新法限制；即新的、較不慷慨的方案僅適用於新入職者，而舊的既得權利

顯然會將財政紓困的步伐減慢數十年。然而，這種方法對於避免違反隱含的社會契約、防止普遍的公眾不信任，以及最大限度地減少可能導致整個改革進程脫軌的法律挑戰，至關重要。

（三）改革是持續數十年的承諾

全面性年改並非一蹴而及，應當有周詳的計畫才行，通常需要十五到三十年，而不是短短幾個月。要取得成功，需要堅定不移的承諾，超越政黨利益的短期炒作，必須調和各利益團體間的巨大壓力（例如工會抗議、定期選舉），以稀釋或逆勢改革。政府必須建立專門的改革單位，促進朝野政黨共識，並實施強有力的政策評估框架，以確保改革軌跡保持一致，並能夠避免一時的政治權宜之計。

（四）長期負債會計處理原則

健全的會計原則要求，當負債的行為發生時，就應如實呈現未來負債，而非等到最終支付款項之時；即使未來負債存在某種程度的不確定性，此類呈報仍屬必要。就 DB 而言，意味著無論是否已提撥資金，當公務人員給付資格被授予，給付數額發生時，都應同時呈報該給付的預估成本。此外，長期累積的負債價值應定期重估，並須訂定計畫，在特定期限內籌措資金以彌補資金缺口，任何資金缺口都必須在特定年限內，透過額外撥補來彌補。同樣地，基金的投資收益也可考慮用以減少政府預算的撥補額度。

所謂不足額提撥，係指現職成員與雇主共同提撥資金及運用孳息累積基金資產，當負債大於資產時即為不足額提撥。公務人員退撫基金自實施的 84 年度起，政策就決定採不足額提撥方式辦理。最直觀的理由是，擔心影響到公務人員的可支配所得；但實際上，對政府財務壓力更大，因為按軍公教人員退撫法令規定，參加基金人員繳付 35%，而政府撥繳 65%，可見政府財務負擔不輕。考試院對於公教退撫基金財務不健全，主要歸因於「不足額提撥」是長期以來的核心問題，導致巨額潛藏債務。那麼，該如何面對「不足額提撥」所造成的問題呢？

Bond (2016) 在一篇〈公共退休金制度確實有效：這三個體系就是最好的證明〉(Public Pensions Work- And These Three Systems Prove It) 特別強調退休基金足額提撥的重要性。由於該文論述非常精闢，正可專業回答考試院所認定退撫基金財務問題的關鍵。是以，當退撫基金財務問題能夠回到專業論述時，非常具有參考價值，茲摘要引述如下：

對於公私部門的退休人員而言，DB 制仍是最安全且可靠的退休制度。愈來愈多證據顯示，像 401(k) 這類 DC 制除了對企業高階主管有利外，無法為一般大眾提供足夠的退休保障。由於 DB 退休金提供穩定、按月給付且終身保障的收入，能確保退休人員在退休後不致陷入貧窮。特別是對公務人員來說，DB 制是一項極具價值的職涯福利，這也是各州與地方政府堅

持保留的原因。而政府部門內成功的退休金制度帶給我們最重要的啟示是，足額提撥的重要性。惟有足額提撥的基金規模，才可以進一步藉著投資效益的提高，而擴大退休基金的經濟規模，保證基金財務的永續性；反之，若不即時撥補，確定給付制的經費籌措將不再維持預先注資系統本質。最後，會惡化質變為隨收隨付制（恩給制），若不即時撥補，將得不償失。

美國國家州退休管理協會（National Association of State Retirement Admonistrator，簡稱NASRA）針對各州履行「年度精算提撥款項」（Annual Required Contributions, ARC）的情況發布研究顯示，多數州政府皆致力於維持退休基金的正常營運，而足額提撥正是DB制能否成功的核心關鍵。退休基金資金缺口嚴重，最常見的原因在於民選官員因選舉考量，長期忽視應有的撥補。要注意，DB制度設計本身並非導致資金不足的必然因素。公務人員依據提撥率，按月提撥固定金額進入退休基金，而政府身為雇主也應該足額撥補，那麼在大多數情況下，DB退休制度是可永續經營的。

目前社會關注的問題有1. 公務人員退撫基金到底會不會破產或用罄；2. 破產後，退休人員是不是就領不到退休金；3. 司法院釋字第782號解釋：政府負最後支付保證責任意旨，在於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府應另以預算為撥款補助支應；4. 依據官方說法，公務人員退撫基金因為數十年來

不足額提撥的制度性缺失，已累積了近3兆的潛藏債務。

上述論述回答了以下問題：第一，公務人員退撫基金即便破產，政府仍會負起最後支付保證責任；第二，既然政府會負最後支付責任，自不會產生領不到退休金的恐懼；第三，不足額撥補及撥補時機，從國外的經驗來看，應該分年度即時撥補，不即時分攤撥補推遲支付只會增加未來年份的ARC更嚴重。因此，政府仍宜思考規劃即時撥補。

另外，有一句很重要的啟示是：「確定給付制度本身，並非導致資金不足的必然因素。」政府和公務人員每月都會按薪資及提撥率，提撥固定金額進入退休基金，那麼在大多數情況下，退休金制度長期而言，是可永續經營的。

二、英國公務人員退休制度的啟示

篇名為〈公共服務年金制度〉（Public Service Pensions），由英國國家審計辦公室（National Audit Office, NAO）為下議院（House of Commons）準備的報告，旨在對英國公共服務退休金計畫進行全面而深入的審查。英國公務人員退休制度，尤其是其基於「隨收隨付制」（Pay-As-You-Go, PAYG）的特性，長期以來是全球各國年金改革研究的重要參考案例。對於面臨退撫基金財務挑戰的臺灣，深入理解英國模式的演變與其關鍵問題，能提供寶貴的借鑑（National Audit Office, 2021），茲摘要引述如後：

（一）英國公務人員「隨收隨付制」的架構與演變

英國公務人員退休制度的歷史可追溯至 18 世紀初。最早的公共部門退休制度於 1712 年為海關官員設立，旨在為長期服務者提供經濟保障，標誌著英國公務人員退休福利制度化的初步嘗試。1810 年英國國會正式立法，為全國公務人員確立了統一的退休金制度。該制度初期以其慷慨的非繳費型特點聞名，公務人員在職期間無須繳納費用，退休後即可享有穩定退休金。此模式不僅延續近兩個世紀，更在全球殖民地擴張時期，被數十個前英國殖民地繼承與採納，對全球公務人員退休制度產生了深遠影響。

（二）退休經費規模與負擔

英國軍職、公務人員、衛生醫療服務人員及教師等四類人員都適用隨收隨付制公共服務退休金計畫，占所有在政府工作人員的 70%。截至 2020 年數據，英國公務人員退休金計畫涵蓋約 170 萬名現職及已退休公務人員。其未來預計支付的退休金福利總額高達約 1,890 億英鎊（約新臺幣 7.6 兆元），形成國家財政長期性且沉重的負擔。

（三）退休制度本質

此制度為典型的「非基金型確定給付制計畫」(Unfunded Defined Benefit Scheme)。這意味著退休金的支付並非來自預先累積的基金，而是由當年度的政府

稅收或財政撥款直接支付。不同於臺灣的基金型模式，英國模式不設獨立的退休基金，故不存在基金破產的直接風險。

（四）財政擔保機制

英國財政部扮演最終支付者的角色。當公務人員退休金支付產生資金缺口時，財政部將依實際需求補足差額，確保退休金按時發放，這凸顯了政府對公務人員退休金的絕對擔保責任。

（五）改革歷程與壓力

儘管有國家財務擔保，但人口結構老化（預計至 2050 年，英國 65 歲以上人口占比將從 20% 升至 25%）和預期壽命延長（平均壽命已達 81 歲），使隨收隨付制度面臨巨大的財政壓力。2010 年英國政府委託獨立專家委員會檢討公部門退休金，並於 2015 年實施了重大改革，主要內容包括：提高退休年齡至國家法定退休年齡（逐步提高至 68 歲），並將計算方式從最終薪資制轉為職業生涯平均薪資制，以降低長期給付成本。這一改革旨在確保制度的永續性，但仍須政府財政持續支持。

（六）財務永續性與人力資源管理功能的權衡

該報告也提出警告稱，英國年改一直聚焦於財務負擔能力，未明確考量政府身為雇主招募與留任員工需求，以及退休金在整體經濟中的角色；英國財政部對公共服務退休金的策略，過度聚焦於財務負擔的控管，卻忽視了退休制度在人力資源管

理方面原有的策略功能。要言之，公務人員退休制度不僅是提供退休保障的工具，更是吸引、留住和激勵優秀人才的關鍵機制。若改革僅著眼於削減成本，未能兼顧制度對現職與潛在公務人員的吸引力，可能導致人才流失或士氣低落，進而影響國家治理效能。這一點對於臺灣年金改革應具有深刻的警示意義。

伍、中央人事主管機關針對所得替代率停降的政策論述

「停止調降退休所得替代率」考驗政府在穩定當前退撫權益，與確保未來財務永續發展之間的平衡智慧；或許是人事主管機關重新擺正並重回其作為健全文官制度角色的契機。

一、114 年 12 月 12 日停止調降退休所得替代率修法重點

為解決基金財務危機，107 年公教年金改革設定了「分十年半逐年調降所得替代率」的機制，此為執政行政部門的政策立場。考量到物價波動與退休公教人員的實際生活需求，114 年度修法核心變革為年金確定停砍退休所得替代率，是在野立法部門多數議決所通過的法律修正。這意味著自 2024 年 1 月 1 日起，所有退休公教人員的年金給付將不再按原訂計畫逐年遞減，而是維持在該時點的給付水準。

舉例而言，具三十五年年資的退休公務人員所得替代率，將由 114 年的 66% 調回 112 年的 69%，此舉確保了資深退休人

員的年金給付不會持續低於 60%。至於，具備三十年年資者，其所得替代率將由 114 年改革方案的 58.5%，回調至 112 年的 61.5%。

二、省思中央主管機關對停止調降所得替代率的政策論述

考試院肩負起年改的歷史使命，自然沉重，自然備受責難。然更值得一提的是，負責此一業務的主管司——銓敘部退撫司從 95 年前夕所推動優惠存款制度之檢討，為第一次年金改革。迄今 114 年「退休所得替代率停降」，常任文官韌性所承擔者，真的只能用小學作文時常用來掩飾詞窮的一句話，輕描淡寫地形容「非筆墨可以形容」。

考試院（銓敘部）維持公務人員退撫基金永續發展願景：「公務人員退休制度改革的核心目標，在於減輕未來世代的財務重擔，並確保退撫基金能夠永續運作，至少一個世代（約二十五至三十年）內不致用罄，以維護制度的穩定性與公平性。」維持制度的穩定性與公平應該是朝野政黨的共識，只不過何謂「維護制度的穩定性與公平性」過於抽象；世界銀行將這個敘述具體化，就是「總體退休財務的永續性與公務人員個人退休所得適足性」的平衡，單獨的政策考量都會引起社會的重大紛爭及立場對立。

回到本論文的起首語：「公共政策沒有對錯，只有角度而已，政策論述都會有所本；因此，針對不同角度的論述，要互相

尊重，這就是民主社會的真諦。」筆者始終秉持這個信念，持平論述在臺灣這個系絡之下，探討退休政策的合理性。任何的論述沒有針對性，尤其針對人事主管機關的政策論述，只有專業性的建議；另外，針對同一問題，旨在提供不同角度的觀察，尤其是，國內尚缺乏循證報告，而國外剛好可以參考的專業報告也詳加引述。因此，筆者一直秉持「停止對立，轉念思考」的信念，更不希望本篇論述增加對立。

為達上述目的，就必須對以下幾個重要名詞及其概念有正確的認知，筆者願做以下合法、合規、合於世界潮流的持平之論，以供理性論證之述。

(一) 年金改革制度的重要概念之專業析述

在公務人員年金改革的進程中，理解「退撫基金」財務運作的關鍵概念至關重要。特別是「挹注」、「撥補」、「提撥」與「收益」這四個核心詞彙，其定義與資金來源常被混淆。精準闡釋這些名詞，有助於客觀評估改革成效並指引未來方向。尤其是將對退撫基金的「挹注」與「撥補」兩者概念混淆使用，此舉不僅可能造成社會大眾對基金財務狀況的誤解，更偏離了退休金制度專業論述的嚴謹性。例如，民國 114 年 12 月 24 日中央社報導：

退撫基金設立二十九年間的平均投資收益率有 5.27%、近五年平均 9.36%，投資報酬率比當初退撫基金設算希望達成的目標還高。退撫基金淨額在年改前為 5,000

多億，年改後淨額再增加 5,000 多億，昨天開會時已達到約 1 兆 1,600 億，增加主因包括年改後政府撥補挹注款，再加上基金投資報酬率高。

這個報導令公務人員振奮，如果銓敘部能夠進一步說明，這五年傲人的投報率可以使退撫基金延後「多少年」用罄，說不定朝野關於「停止調降」可以有另外的政策論述，因為讓退休公務人員過著「適足」退休生活，是 1990 年代世界各國為避免單一財務考量，使各國社會充滿「下流老人」的年改共識潮流，已兼顧重視退休所得適足性的做法。換言之，滿足「基本生活的退休所得」概念，已被滿足「適足退休所得」的概念所擴充了。這一點是很重要的政策認知。

1. 挹注〔可比喻為退休金制度的內部自救（自體輸血），退休人員的貢獻〕

「挹注」指的是從退休金制度的現有參與者或受益人身上，透過調整給付條件，例如降低退休所得、延後退休年齡等方式，將節省下來的經費重新注入基金，以維持其財務穩健。這種模式猶如醫學上的「自體輸血」，即由體內循環的資源達成自我修復和強化。這項挹注政策讓基金財務從內部獲得穩固，減少對外部資源的依賴，但也對現職及已退休人員的生計產生直接影響，尤其是對於高度依賴退休金的族群。

2. 撥補〔可比喻為退休金制度的政府財政責任，外部救助（異體輸血）〕

「撥補」是指政府從其年度預算中編

列專款，撥入退撫基金以補足財務缺口。這代表政府直接承擔財政責任，旨在彌補過去制度設計或人口結構變遷所累積的負債，確保基金的支付能力及永續發展。近年來，政府逐年增加對退撫基金的撥補金額，以穩定其財務狀況，這與公保、勞保等其他社會保險的撥補概念相通。這種方式的資金來源是廣大納稅人，因此涉及不同世代和群體之間的財政責任分擔。在此臺灣特殊的政治環境下，要額外編列數千億元的公務預算來「撥補」公教退撫基金幾乎是不可能實現的政治選項。因此，將降低退休所得所撙節的經費「挹注」回退撫基金，成為當時政治上阻力相對較小且具可行性的改革方向。此舉既能實現基金自救，也回應了社會對年金公平性的部分訴求。

3. 收益（基金的投資增值）

「收益」是指退撫基金管理局（基管局）透過專業投資操作，將基金資產進行多元化配置所獲得的利息、股利及資本利得等收入。基金投資收益的表現直接影響基金的總資產規模與財務穩健度。年金改革後，基管局面臨提升投資績效的挑戰，期能透過穩健且積極的投資策略，為基金創造更高收益，從而減輕政府撥補和個人提撥的負擔，支持基金的永續發展。

4. 提撥（現職人員的共同分擔）

「提撥」是指現職公務人員及其服務機關，依規定比率從薪資中繳納款項至退撫基金。年金改革方案通常會調整現職人員的提撥費率或提撥基準，以增加基金收

入。提高提撥率是基金「開源」的另一重要手段，旨在透過強化在職人員的責任分擔，確保基金長期財務的穩健。例如，實施年改後，公務人員退撫基金提撥費率已自民國 110 年 1 月 1 日起逐步調升，以應對基金的財務壓力。

總而言之，這些詞彙代表了確保公務人員退休制度永續運作的不同財務策略。它們各自從不同途徑為退撫基金提供資金來源，共同構築了年金改革的財務支柱。精確理解這些概念，有助於深入剖析年金改革的複雜性與其對社會公平性的影響。

（二）針對停降公務人員退休所得替代率退撫制度爭點之評述

1. 年金改革爭點：「挹注」到底是不是「撥補」？

（1）銓敘部政策論述

銓敘部在民國 113 年 12 月 9 日立法院公聽會表示：107 年年改所撙節的經費悉數挹注回公教人員退撫基金的措施，政府並沒有拿去做任何的公共支出，那這個全數挹注目前已達 3,068 億，事實上我總覺得這政府已經撥補。從恩給制走成確定提撥，就是自給自足，就是我們無論如何一定要想辦法呢，大家不管是已經退休人員，或者是現在在職人員一起來努力。

（2）政策論述的爭點

民國 107 年年改降低退休所得所撙節的經費，挹注回退撫基金，

是不是銓敘部所說的等同《公務人員退修資遣撫卹法》的「撥補」？如果是，為何在法律用語上不直接用「編列公務預算撥補」，而用「撙節經費的挹注」呢？

(3) 政策論述的評論

民國 107 年年改時，政府宣示採取「繳多，領少，延後退」三個政策手段，使得退撫基金財務維持一個世代的財務健全。其中，「領少」的政策手段，就是降低公務人員原應支領的退休所得，以「節流」；另外將年改降低退休人員退休所得所撙節的經費，挹注到公教退撫基金，以「開源」（這是筆者參與年改的政策倡議，長官支持，獲得蔡英文總統同意，成為年改之下有利於退休公教人員權益的重大政策）；而為何作成「挹注」的政策倡議？因為，在臺灣的政治環境，要政府「另外」編列公務預算，撥補公教退撫基金，在當時並不可能。

殊料，當兩任勞動部部長許銘春及洪申翰宣稱：「以公務預算撥補勞保基金，也是年改的手段。」這時我們才知道原來健全公教退撫基金財務的政策手段，除了 107 年「繳多，領少，延後退」等外，還有一個更有效的政策手段，就是「編列公務預算撥補公教退撫基金」。更何況，記得有一位行政院長曾公開宣示：「有政府，不會倒。」就是撥補。

「挹注」、「撥補」、提高提撥率及收益

率是健全退撫基金財務的四大手段，性質迥異。筆者為四大手段加上主詞，讀者可能清楚了：1.「退休人員」將降低退休所得所撙節的經費「挹注」回退撫基金；2.「政府」透過公務預算經費「撥補」入退撫基金；3.「現職公務人員及政府」提高提撥率所增加之經費進入退撫基金；4.「基管局」提高經營績效增加「收益」入退撫基金。如此說明，挹注與撥補是否相同，是不是更清楚了？

如若尚有疑慮，再舉個例子就應該完全解惑了。醫學上，輸血有兩種，「自體輸血」及「異體輸血」。「挹注」是退休人員用降低退休所得所撙節的經費自救，如同「自體輸血」；而「撥補」則是靠編列預算所增加的經費續命，如同「異體輸血」，自是不可同日而語。

民國 107 年年金改革所撙節的經費，「悉數」回到退撫基金，當時贏得「為數不少」公務人員願意共體「財務時艱」的美名，維繫社會和諧，因為「肯定」有助於紓解「對抗」，換得「支持」，凸顯公務人員「自己基金自己救」的節操，更期盼得到社會其他族群的認同，乃使用「挹注」一詞，以示「挹注」與「撥補」有別。

然而，這樣的政策思維是「有所本」，而不是「橫空出世」，是常任文官經國家培育所積累的經驗；此「有所得」是源自民國 99 年陳水扁總統執政時，推動所得稅法第 4 條修正取消軍教免稅所採取「課多少，補多少」的對策。最後，此一政策遂淪為口號（例如，教師部分僅調整導師費 2,000

元)，但取消免稅的修法完成了。筆者當時是主要負責待遇配套措施的常任文官，因此瞭解較多，也成為筆者的「隱性知識」，並有機會借用「課多少，補多少」的思維，轉化成「退休所得減多少，回到退撫基金多少」的思維，並成為具體的政策倡議，並名之為「挹注」。因此，由筆者跟大家解惑，供大家參考，應該是正面、持平之論，可避免對立論述。

從退撫法及相關法律規定言，挹注並不同於撥補殆無疑義。「挹注」是規定在公務人員退撫法第 40 條及公立教師退撫條例第 40 條。至於，公教人員退撫法、相關法律規定的撥補情形有三種：1. 未達法定收益的「撥補」：規定在公務人員退休撫卹基金管理條例第 5 條第 3 項；2. 收支不足之「撥補」：規定在公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條；3. 改革實施個人專戶制之「撥補」：規定在公務人員退休資遣撫卹法第 93 條。

公教人員退撫基金法律規定的三種撥補機制及其挑戰：1. 未達法定收益撥補：此撥補機制依據《公務人員退休撫卹基金管理條例》第 5 條第 3 項，旨在確保退撫基金的投資收益能達到預設的法定目標。當實際投資報酬率未符合標準時，政府應自國庫撥補差額，以彌補基金虧損並維護其穩健運作。這凸顯了政府作為基金最終保障者的角色，防止市場波動或投資績效不佳侵蝕基金永續性。然而，此條款在實務上並未啟動。2. 收支不足之撥補：此撥補機制詳細規範於《公務人員退休撫卹

基金管理條例》第 8 條：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，……。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。」是為應對基金結構性收支失衡而設的關鍵條款。當退撫基金因給付人數增長、平均壽命延長等因素，導致年度收入（含繳費與投資收益）不足以支付當年度退休給付時，政府有義務以公務預算撥補差額。此條款明確宣示政府對公教人員退休金給付的最終責任，尤其在新制實施後，舊有提撥率不足的問題日益顯現，使其成為維繫基金流動性的重要防線。例如，民國 112 年公教退撫基金已呈現收支逆差，理論上應啟動此撥補機制，但實際撥補額度與基金需求之間仍存在顯著落差。3. 實施個人專戶制之撥補：此撥補條款規定於《公務人員退休資遣撫卹法》第 93 條，專為未來退休制度改革（如個人專戶制）所設計的銜接性機制。這意味著當政府推動更深層次的退休制度改革，尤其從現行 DB 制逐步轉向 DC 的個人專戶制時，可能須一次性或分期撥補，以彌補制度轉軌期間的財務缺口，保障既有退休人員及過渡期人員的權益不受影響。此條款確保了制度改革的平穩過渡，避免因改革而產生立即性的財務衝擊或信任危機，為未來更具永續性的制度奠定基礎，預示了政府對未來制度轉換的財政承諾。

臺灣的社會保險與退休金制度，在實務上呈現一種弔詭現象：勞保基金雖面臨

嚴重財務危機，在取得明確法律依據前，已長期透過公務預算獲得巨額撥補。反觀公教退撫基金，儘管其撥補機制在上述法規中擁有明確且完整的法源依據，但政府的撥補卻顯得相對遲緩、金額不足，甚至多年未曾啟動。這種「有法源卻不撥足，無法源卻大撥補」的現象，不僅凸顯政府在不同退休基金間的財政承諾與政策優先順序存在差異，更引發社會對財政紀律、世代公平及各類基金永續性的深切質疑。

2. 已退休人員退休所得與現職工作者月薪的差距接近，失去衡平嗎？

退休所得替代率是衡量退休金給付合理性與制度永續性的核心指標，其概念為：每月退休所得與現職待遇之比值。這不僅反映退休人員生活水平的維持程度，更是各國年金改革普遍關注的焦點。公務人員退休所得替代率的核心爭議來自所得替代率的定義未明確，以下做詳盡的說明：

(1) 退休所得替代率的定義演變：臺灣

公務人員退撫改革核心

退休所得替代率是衡量退休金給付合理性與制度永續性的核心指標，其概念為：每月退休所得與現職待遇之比值。這不僅反映退休人員生活水平的維持程度，更是各國年金改革普遍關注的焦點。國際上，諸多國家如日本，亦透過不斷調整退休所得替代率的計算方式和目標水準，以應對人口結構變遷與社會經濟發展帶來的挑戰，力求在財務穩

健與退休保障之間取得平衡。

退休所得替代率這個概念的內涵是演變的，但其不變的核心性質是，銓敘部民國 98 年 11 月 25 日新聞稿表示：「退休所得替代率係指退休人員在退休後所領的退休金占退休前薪資所得之比率，依公務人員在職時支領給與項目之不同而有所差異。」簡而言之，退休所得替代率的中心概念是：每月退休所得與現職待遇之比值。有關於退休所得替代率之官方定義首見於銓敘部民國 95 年 1 月 17 日函：對於退休所得替代率規定為：「支領月退休金人員之每月退休所得，不得超過依同等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比。」至其內涵的演變最終在民國 106 年 8 月 9 日公布之《公務人員退休資遣撫卹法》第 4 條第 4 款底定為：「退休所得替代率（以下簡稱替代率）：指公務人員退休後所領每月退休所得占最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計一倍金額之比率。但兼領月退休金者，其替代率上限應按兼領月退休金之比率調整之。」此一定義最大的貢獻是在實務界提供明確且較貼近現職待遇水平的專業定義，且已成法律白紙黑字，收定爭止紛之效，公務人員自此不再受到污衊，因而「退休所得占八成薪、占九成薪」成為非法、非專業的論述。

(2) 何謂退休所得替代率的專業論述呢？

筆者要指出，各國將退休所得替代率作為本國衡量退休所得合理性的基準，是有高度參考價值；但

是作為跨國比較，其實意義不大，因為各國的計算內容不同。例如美國聯邦政府適用一般俸表（General Schedule），公務人員在計算退休所得時，是根據服務年限乘以公務人員連續三年最高「基本工資」²的平均值計算，這通常是離開政府前的最後三年服務年限；而所謂基本薪資（base salary），根據所適用法律或法規規定，包括以下項目：地域薪（locality pay）、職等內晉級（within grade increases）、為招募和留住人才而訂定的特殊薪酬標準（special pay rates established for recruiting and retention purposes），以及某些類型的額外薪，主要影響消防員和執法人員〔certain kinds of premium pay, largely affecting firefighters and law enforcement officers，同樣的，如我國警察人員增支的警勤加給（月支 7,760 元至 15,520 元）及超勤加班費月支上限為 19,000 元〕等，但在我國則特別將屬法定加給的地域加給排除在外，更遑論其他加給或津貼。自由時報民國 107 年 4 月 25 日報導，標題為「公教退休替代率臺高過

美日英德」，內容提到美國將各項退休所得合併計算後，公務人員退休所得替代率上限為 59%。簡單地說，我國在計算公務人員退休金時是以本俸乘以 2，其內涵較美國前述基本薪資內涵少之又少，媒體報導缺乏專業也不自苛責。因此，再強調一次，退休所得替代率跨國比較是毫無意義的。

但由於退休所得替代率（Replacement Rate）是衡量退休金所得合理與否的關鍵指標，因此，筆者就實務經驗採取結構化的操作方式，將之分為三個層次，以利討論：①退休所得替代率是「什麼」？②退休所得替代率是「多少」？③退休所得替代率多少是「合理」？第一層次是定義問題；第二層次計算問題，是純針對退休「個人」該領多少退休金的問題；及第三層次是退休所得適足性問題，這個問題最複雜，因為它牽涉到其他領域，原因是來自它的本質「比較」。如銓敘部所稱和現職人員待遇合理差距的比較，牽涉到退休基金財務比較的問題，就是筆者一再強調民國 107 年年改政策要落實個人退休所得適足性及退撫基金財務永續性間的衡平，不能如同銓敘部民國 107 年以前的年改政策手段，只是側重降低公務人員退休所得。

《註 2》Federal Retirement – CSRS and FERS. Federal Employee News. First retrieved at 2026, January 6, <https://www.fedweek.com/ask/federal-retirement/>, last visited: January 15, 2026.

第一，所得替代率是衡量退休所得適足性基準的量化公式：

退休所得替代率這個概念，的確是 OECD 等國際組織在論述合理性，也就是各國衡量「適足性」退休所得時，共同使用的概念。因適足性具高度主觀性，為利說明與比較，將之轉化成量化公式：分子（R）為退休公務人員的退休所得（數額），而分母（P）為現職公務人員的現職待遇（數額）， (R/P) 分子除以分母所得到的百分比，就是退休所得替代率，到底比率多少才合理，就是退休所得適足性。

第二，分子（R）固定，分母（P）因不確定而有變動，它的數額大小左右比率的高低。因此，簡化的公式用以解讀複雜的退休政策，產生以下的紛擾，使得公務人員蒙不明之冤，詳解如後：

- ① **簡單的算式**：1/2 的比率是 50%；1/3 的比率是 33%；分母大小決定替代率的高低。
- ② **複雜的解讀**：在實務上，退休所得（分子）是確定的，但現職人員待遇（分母）是不確定的。因為這個分母「不確定」，源自銓敘部對「現職待遇」定義的不明（按，這不歸責於銓敘部主管同仁，因為銓敘部是退撫主管機關，自然熟稔「公務」人員退撫法制，但未曾辦理「軍公教」待遇業務，自然隔行如隔山）。要注意的是，這個在算式上簡單的「不確定」，放到退休政策訂定的實務，更因部分政治團體有心操作，使得社會大眾對公務人

員產生極其偏頗的刻板印象，那就是「退休所得替代率偏高」。也成為民國 95 年以來，退休制度改革的主要訴求——是公務人員退休所得替代率「高到不合理」，亦即 R 大於或等於 P。

「魔鬼總藏在細節裡」，這個致命的魔鬼細節在分母的定義是否合適？分子是依據公式計算出來的退休所得，向無爭議；有爭議的是分母。退休所得替代率分母的定義，看似是個技術性問題，其合適與否卻直接影響社會大眾對公務人員退休所得公平性的觀感。一個看似微小的數字調整，背後牽動的是數十萬退休人員的權益及尊嚴、國家財政的健全，以及社會對於公平正義的集體認知。

精確且合理的定義，是彌合社會對立、重建信任的基石。分母為公務人員的「現職待遇」，這個現職待遇是什麼呢？筆者主辦公務人員待遇業務近三十年，也寫過公部門待遇管理的專書，筆者作為主要政策幕僚之一，有幸結合待遇與退撫專業，針對「現職待遇」予以「合理」定義，提供決策者參據，其目的在於給予退休公務人員公平的對待。以下將分母的公務人員「現職待遇」各種可能定義歸類如下：

① **分母：現職公務人員待遇係指「俸給」**

所謂俸給係指依據《公務人員俸給法》第 3 條及第 5 條規定，實務上通稱為「法定俸給」；係指包含公務人員月支（定期）之本俸、專業加給（民國 113 年起官方說法，將原公務人員專要加給表

(一) 併入表(二)，目前有 24 種，支給數額最低為表(二)，最高為法官(含檢察官)專業加給、主管職務加給、地域加給及各職務加給(如消防人員危險職務等十餘類)等項目。

②分母：現職公務人員待遇係指「待遇」

所謂「待遇」為何？相關規定如《全國軍公教員工待遇支給要點》、《教師待遇條例》第 2 條規定：「教師之待遇，分本薪(年功薪)、加給及獎金。」皆稱之為「待遇」，因而衍生更貼近分母(現職待遇)的名詞「待遇」。依據筆者主辦軍公教給與業務，將「待遇」定義為：「指除按月支領本俸、專業加給、主管人員主管職務加給，及其他法定加給等定期金錢對價給付外，尚包含一般公務人員共同且普遍支給之考績獎金及年終工作獎金，及其他獎金；工作津貼、加班費。」

第三，分子(R)確定，但分母(現職待遇，P)不明確，予以「法律擬制」的過程：

①以「俸給」擬制現職人員待遇(分母)，引起軒然大波

民國 95 年第一次年改時的焦點是優惠存款 18% 改革。銓敘部將分母擬制為包括主管人員的主管職務加給後，於是造成「肥大官，瘦小吏」的爭議；後來銓敘部改定義為「本俸 + 專業加給加權平均數」(筆者按，加權平均數的意思是，用人事行政局待遇資料庫內二十五類專業加給的人數，加權計算得之，因為表(一)及表(二)合計人數約為 64%，致使加

權平均後專業加給約為本俸七成)，使得分母的現職待遇數額「嚴重」低估，造成公務人員退休金接近「所謂現職待遇」九成；或甚至高過現職公務人員的不合理「表象」，使公務人員受到許多污衊，也造成社會無謂對立。

②以待遇為基礎，加上共同支給的年終工作獎金及考績獎金，作為法律擬制

筆者在人事行政總處服務時，結合主辦待遇及退休實務經驗，認為以公務人員「共同待遇支領的項目」為計算基礎，即以提撥退休金的本俸再加上公務人員都會支領的年終工作獎金及考績獎金，為分母(現職待遇)的法律擬制(按，筆者以待遇資料庫及電腦試算，將一個年終工作獎金零點五至一個月考績獎金轉換成相當於本俸 0.2。分母應為現職人員待遇應擬制為本俸乘以 2.2)。這個數字雖循證得之可謂合理，但因政策上難以論述而放棄。

③以本俸乘以 2 擬制為分母，成為退休所得替代率最大公約數，並成為民國 107 年年改的重大改革成就之一

在民國 107 年年改決策過程中，筆者進而建議分母(現職待遇)擬制為「本俸乘以 2」較為合理。因為公務人員提撥退休金是以本俸乘以 2 提撥，給付退休所得時，亦以本俸乘以 2 計算退休所得替代率較為合理。更重要的是，革除過去用本俸加上專業加給加權平均數合計數，其結果低估分母(相當於用本俸乘以 1.7 計算)數額，造成社會輿論批評

退休公務人員退休所得偏高的不理性撻伐。民國 107 年年改，蔡英文總統及陳建仁副總統決定，將分母擬制為「本俸乘以 2」，從此不再有爭議，也洗刷退休公務人員退休所得偏高的污名。

(3) 銓敘部再次對退休所得替代率分母定義所引起的爭議

公務人員退休制度改革中，「退休所得替代率」的分母定義始終是各方爭議的核心。銓敘部在民國 113 年 12 月 9 日立法院公聽會對所得替代率作法律以外的解讀，再次引發了針對此關鍵議題的廣泛爭論。銓敘部表示：「目前停止降低 67.5% 退休所得替代率，相當於現職公務人員月薪的 78%，接近 80%。我非常在意這個事情，因為從人力資源管理的概念來講，這真的不應該，一個已經貢獻過，而後沒有工作的人，他拿的月退休金，會跟我們現職公務人員的月薪，沒有一定的差距，這不是很適合。」

筆者願意用最持平的筆觸描述，銓敘部此次所重提之舊論，似與蔡英文總統當初維護公務人員合理分母定義的改革精神已有出入，是否妥適呢？又民國 107 年年金改革經立法院三讀通過所確立的關鍵原則，既然法律已明確規範，任何政策論述或主管機關的闡釋，均應嚴格遵守法律框架；因此，另作解釋或創設新定義是否妥適？是否有違民國 107 年年改在弭平社會

爭議之立法意旨呢？讀者自有判斷。

(三) 考試院重財務管理目的而輕人力資源管理目的之論述

考試院新聞稿指稱：「考試院的憲法職權，就是維繫退撫制度的永續，讓不同世代公務同仁都能得到退休經濟保障；但這項憲法職權在修法過程中沒有被尊重，修法後更變得難以履行。考試院是憲法機關，權力分立是憲政架構的基石。針對考試院的憲法職掌，職責上他有義務說出事實，讓社會充分理解年改踩煞車帶來的不利影響。」考試院這個論述是從財務永續「單一」角度考量，絕對是正確的。但如同我在中興大學公共行政系老師謝延庚教授所授：「社會政策沒有對錯，只有角度而已，不同的角度，就會得到不同論述，都正確；民主社會可貴之處，就是相互尊重。」

從人力資源管理角度來看，我們所熟知的考試院更應該是一個維護文官制度的憲政機關，考試院全球資訊網更將此一角色闡釋得淋漓盡致，難以增刪隻言片語：

獨立的考試權為我國政治制度之特色，憲法增修條文第 6 條規定，考試院為國家最高考試機關；考試院為公部門人事法制之最高主管機關，肩負健全文官法制、激勵公務人員士氣、強化行政中立、落實文官倫理價值之責任；同時統籌辦理公務人員保障暨培訓相關事宜，促使公務人員勇於任事，公務人力素質與時俱進。

若考試院全球資訊網所言為是，那

麼，考試院除了考量退撫基金財務負擔外，權衡輕重，落實文官制度延攬、留用優質公務人員的人力資源管理政策考量，應是考試院首要考量，甚而應超越財務管理；因為就組織理論的分工原則，退休金的財務負擔作為公共債務，依各國通例應該由財政部主責，在我們國家應該是財政部、行政院主計總處的權責。在年度預算的爭取上，考試院應站在公務人員權益這一邊。

又勞動部為照顧一千萬勞工權益的立場，在沒有撥補法源之下，仍然每年向行政院爭取一千億以上的公務預算撥補。然而，考試院對於撥補一事，與勞動部立場殊異。民國 112 年 7 月 1 日以後公務人員適用個人帳戶制，退撫法第 93 條規定政府應依精算結果分年撥補（未規範應分幾年撥補），經銓敘部委託精算，有十年、十五年及二十年的撥補方式，經召集相關機關會商後決議，採分十年年撥補之方式；故主計總處採二十年撥補方式，雖也是依據精算結果，但須撥補更多預算，對基金財務投資效益較為不利。

至於考試院所稱：「若將修法新增的財政責任轉嫁給全體納稅人，也有違反憲法平等原則的疑慮。因為國家的進步繁榮來自所有國民的貢獻，政府對各職業別國民的照顧和福祉，本不應該因制度的不同而有重大差異，失去比例原則。」是不是會讓公務人員覺得考試院不是靠山呢？得不到考試院原本該有更多的奧援？

陸、結語：重置退休制度的文官功能與財務永續的平衡思維

「停止對立，轉念思考」，重新審視公務人員退休制度作為延攬與留用國家菁英的本質。考試院在年金改革的角色須兼顧人力資源管理與財務管理，不可偏廢。既要扮演財務永續角度，確保制度長遠健全角色；更要記得考試院在退撫改革中也必須兼顧文官制度的長期發展與士氣維繫，體認一個完善的退撫制度是吸引和留住優秀公務人才的關鍵要素。更甚者，公務人員退撫制度改革涉及複雜的社會政策權衡，不同角度的論述，如財務穩健與權益保障，均各具合理性；然考試院一旦面臨政策「魚與熊掌不可兼得」的抉擇時，那麼，退休制度是先延攬、留用及激勵人才的人力資源管理，然後才是關注財務永續性的財務管理，不是嗎？

以「總待遇」的角度觀之，退休制度是政府與民間企業爭奪人才的關鍵籌碼。在許多先進國家，穩健的退休金與其他福利構成公部門薪酬體系的重要組成部分。若僅以現金薪資衡量，公務人員待遇往往不如民間，但透過完善的退休金制度，政府得以提供更具吸引力的「總體待遇」方案，有效延攬學術與專業領域的頂尖人才。若將退休制度視為純粹的財政負擔而非策略性人力資產，將嚴重削弱公部門在人才市場上的競爭力。

臺灣公務人員退休制度的改革，不僅關乎財政健全，更深遠影響國家治理、優

秀人才的延攬與社會公平。要知，「錯誤的政策比貪污更可怕」，「而錯誤的政策，往往來自於人事專業知識的斷層及歷史的斷裂」，銓敘部在民國 104 年錯將派用人員派用條例廢止，斷送工程人員多元進用管道，直至今日，考選部對於土木工程人員長期不足額錄取，仍束手無策；更甚者，其對於公共工程品質造成傷害。除此之外，公共部門員工流失相關的成本是巨大且多方面的，除了招聘廣告和招聘流程管理等直接費用外，各機構還面臨著顯著的外部成本，包括隱性知識流失、過渡期間生產力下降、新進員工的大量培訓費用。

總體而言，臺灣公務人員退撫制度改革不僅是財務議題，更是一項長期的人力資源策略。退休制度的健全與永續是政府確保社會公平、維繫公部門穩定運作的根本目的，而財務規劃和相關政策調整則

是達成此目的的重要手段。這需要政府在財政負擔、世代公平與公務人員權益之間尋求精妙的平衡點，以實現國家治理的長遠目標。如果沒有足夠的退休保障，已退休公僕可能會面臨財務困境，增加社會福利計畫的負擔，日本的下流老人現象殷鑑不遠。

當然，也不能忘記 DB 制雖然不會自帶負債體質，但因政策選擇長期不足額提撥，所帶來財政負擔的嚴重性也是事實。年金制度並非不能改革，「適當性」的改革是必要的，而適當性是個專業性與政治性對話的平衡點。最後，再次強調「停止對抗，轉念思考」，公務人員退休制度作為總待遇方案的一部分，應該重回「延攬、留用優質公務人員策略性待遇思維與重要的利器」的初始狀態。

（本文作者林文燦為臺北市立大學公共事務系兼任副教授、
中國文化大學行政管理系兼任副教授）

參考文獻

一、中文

- 林文燦，〈公務人員待遇制度改造——建立績效導向及彈性自主的待遇制度〉，行政院人事行政局研究發展甲等獎，1999 年，頁 1-35。
- 林文燦，《行政部門待遇政策的策略研究》，政治大學公共行政學系博士論文，2004 年。
- 林文燦、曾惠絹，〈彈性導向待遇制度之研究〉，《人事月刊》，第 42 卷第 4 期，2006，頁 21-40。
- 林文燦，《公部門待遇管理——策略、制度、績效》，臺北市：元照出版社，2009 年。
- 許道然、林文燦，《考銓制度》，臺北市：五南圖書公司，2009 年。
- 張金鑑，《人事行政原理與技術》，新北市：臺灣商務印書館，1960 年。

二、外文

- Bennett, A., and L. Langer, “The Role of Defined Benefit Pensions in Recruiting and Retaining Public Safety Professionals,” CavMac Consulting, 2024, <https://cavmacconsulting.com/the-role-of-defined-benefit-pensions-in-recruiting-and-retaining-public-safety-professionals/>, last visited: January 8, 2026.
- Bodie, Zvi, Alen J. Marcus, and Robert C. Merton, “Defined Benefit versus Defined Contribution Pension Plans: What Are the Real Trade-offs,” In Pensions in the U.S. Economy, edited by John B. Shoven and David A. Wise, Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- Bond, Timothy, “Why Pensions Matter: A History of U.S. Fixed-Income Retirement Plans,” National Public Pension Coalition, 2017. <https://publicpensions.org/wp-content/uploads/2017/03/NPPC-Why-Pensions-Matter-FINAL.pdf>.
- Christensen, J. G., Pay and Perquisites for Government Executives, In B. G. Peters & J. Pierre (eds.), Handbook of Public Administration, London: Sage Publications, 2012.
- Clark, Robert L., Laura A. Craig, and John W. Wilson, “A History of Public Sector Pensions in the United States,” The Journal of Sociology & Social Welfare, 32(1), 2005: 18
- Cocco, João F., and Pedro Lopes, “Defined Benefit or Defined Contribution?: A Study of Pension Choices,” Journal of Risk and Insurance, 78(4), 2011: 931-960.

Early, Brian, “Are Pensions the Answer to the Public-Sector Worker Shortage?” Government Executive, February 14, 2023. <https://www.govexec.com/workforce/2023/02/are-pensions-answer-public-sector-worker-shortage/382922/>, last visited: February 10, 2026.

Stern, S., & Cooper, C. (2018). *Myths of management: What people get wrong about being the boss* (1st ed.). (Business myths). Kogan Page.