

# 2018 年公務人員年金改革對 我國文官態度之影響\*

蔡馨芳\*\*、郭昱瑩\*\*\*、余致力\*\*\*\*

## 摘 要

2017 年 6 月《公務人員退休資遣撫卹法》修訂三讀通過，針對年金制度進行大幅度變革，對於當前文官人事制度造成衝擊及深遠影響。本文針對常任文官對制度改革之意見進行調查，探討年金制度變革對於文官態度之影響。本研究抽樣調查 9,018 位公務人員，研究發現整體而言 4 成左右受訪者表示在年金改革後有離職的念頭，技術類科、男性及年齡介於 30 至 39 歲之間的公務人員有較高之離職意向，但也有 8 成以上常任文官對於政府年金改革相關措施之制度成效具有一定程度之信任；官等、年資及年齡較高者，對服公職所賦予利他價值觀較顯著，且公共服務動機隨著官等（年資及年齡）提高而強化。透過 Logistic 迴歸模型確認制度信任及工作價值觀能有效預測公務人員的離職意向，對年金改革制度信任度較高、對工作賦予利他價值者，離職意向較低。本文建議應透過實質及精神上的激勵機制，包括檢討公務人員考績評核項目及方式及運用多元的激勵方法，增強公務人員對工作價值及信任，降低其離職意向。

關鍵詞：年金制度改革、離職意向、制度信任、工作價值觀、公共服務動機

---

\* 本研究之資料蒐集感謝考試院銓敘部委託研究案（計畫名稱：公務人員職業年金制度之研究－對文官體制之影響評估，計畫編號：3210706262）經費補助。特別感謝三位匿名審查委員對於本文所提供的斧正意見及寶貴建議，惟文責自負。

\*\* 中國文化大學行政管理學系副教授，電子郵件：cx12@ulive.pccu.edu.tw（通訊作者）。

\*\*\* 臺北大學公共行政暨政策學系教授，電子郵件：yykuo@mail.ntpu.edu.tw。

\*\*\*\* 僑光科技大學企業管理學系教授，電子郵件：cyu@ocu.edu.tw。

## 壹、前言

永業制（career service）及功績制（merit system）是現代文官體制人事行政的核心概念。永業制係指公務人員經依法任用後，非依法定事由不得使之降級、免職或令其休職，且在職期間應給予適當待遇及工作指派，提供升遷發展機會，以及適切的保障、退休、撫卹等措施，使之能安心工作，視任公職為一種畢生事業的人事制度。功績制與永業制相互配合，讓政府機關之用人、升遷、訓練、獎懲等人力資源管理的相關規範，能以其才能與成就做為權衡依據（吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一，2012：158）。公務人員退休制度是永業制配套措施之一環，依《公教人員退休法》規範現職公務人員其退休金、資遣給與撫慰金、離職退費、年資補償金等之給付事宜。我國軍公教人員退休撫卹制度，1995年7月之前採行「恩給制」，由政府編列預算支應公務人員退休撫卹金，之後啟動第一次年金改革，改採「共同儲金制」，設置「公務人員退休撫卹基金」，由政府與公務人員共同定期提撥金額至基金中，即所謂的「退撫新制」。截至2018年12月，退撫基金的規模為5,674億元，參加人數有65.1萬人（國家發展委員會，2019）。

然而，近年來由於人口結構改變、退撫基金運作出現財務危機、社會正義呼聲等諸多因素，促使國內在2016年啟動另一波大規模的年金改革作為，政府基於「因應人口結構變化」、「全面檢討改善年金制度」、「解除退休基金之財務危機」及「消除不同職業別的老年經濟安全保障差距」等4項理由揭櫫改革的急迫性及必要性（總統府國家年金改革委員會，2016），由總統府設置「國家年金改革委員會」，統籌執行國家年金體系的改革任務，而此項大規模的人事制度改革，對於公務人員退休撫卹福利造成了重大而長遠的影響。在確保公務人員老年生活不虞匱乏，維持年金制度財政永續的主要改革目標之下，2017年6月27日《公務人員退休資遣撫卹法》經立法院三讀通過修正，進行大幅變革，2018年7月開始施

行。由年金改革的過程中，相關利害關係人（退休及在職公務人員）發動一連串的抗議及活動，可以想見渠等對於年金制度改革的不滿及抱怨，本文擬針對 2018 年重大年金改革後，對於現任文官之離職意向、制度信任、工作價值觀及公共服務動機等因素加以探究及分析，以瞭解年金制度變革對於文官態度造成的衝擊及影響，並提出具體之政策建議。爰此，本文之研究問題包括：

一、2018 年公務人員年金制度改革後，對現任文官之離職意向、制度信任、工作價值觀及公共服務動機等態度有何影響？

二、哪些因素能有效預測公務人員於年改上路後之離職意向？

基於上述研究目的及問題，本文於第二節簡介 2018 年展開之大規模年金制度改革重點；第三節闡述年金改革影響之相關研究及文獻，進而建構本文之研究架構；第四節說明本文之研究設計及方法，第五節分析討論調查研究分析之發現，最後一節為本文之結語與政策建議。

## 貳、2018 年公務人員年金改革重點

如同全球其他國家啟動公務人員年金制度改革的「扳機」（trigger）—財務失衡問題，臺灣的年金改革目標亦朝向健全財務、延後退休及保障適足給付水準的方向進行，2018 年「公務人員退休資遣撫卹法」修正重點如下（總統府國家年金改革委員會，2017）：

### 一、公務人員月退休金起支年齡逐年延後至 65 歲

為降低對現任公務人員之衝擊，採漸進方式設計將一般自願退休之月退休金起支年齡延後之方案，以 10 年過渡期間與 85 制指標數銜接，在 2020 年以前須年滿 50 歲，2021 年以後須年滿 55 歲，2026 年以後須年滿 60 歲，至 2031 年以後一律為 65 歲。延後月退休金請領年齡幾乎是各國年金制度改革的基本措施，從基金的財務面而言，一方面可延長工作者對

年金體系之財務貢獻，另一方面可減緩年金領受人口的增加速度，是符合基金財務穩健目標，同時兼顧基金收入面及支出面之財務改革措施。但對於公務人員及公部門而言，延後月退休金請領年齡之制度將促使其延長工作年資及影響人力資源汰換的速度。

## 二、月退休金計算基準逐步調整為最後在職 15 年之平均俸（薪）額

公務人員計算月退休金之基準，亦採用漸進方式，在 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日退休者為「最後在職 5 年平均俸（薪）額」，之後逐年拉長 1 年，調整至 2029 年以後退休者則為「最後在職 15 年平均俸（薪）額」，逐年計算基準之變化如表 1，月退休金計算基準的調整主要強調「財務節流」，可逐年減緩年金支出的整體流量，提高基金財務穩健度；但就部分領受月退休金者而言，可能是一種退休金減少的福利損失。

表 1 公務人員退休金計算基準表

| 實施期間                | 退休金計算基準           |
|---------------------|-------------------|
| 2018/7/1~2019/12/31 | 最後在職 5 年之平均俸（薪）額  |
| 2020 年              | 最後在職 6 年之平均俸（薪）額  |
| 2021 年              | 最後在職 7 年之平均俸（薪）額  |
| 2022 年              | 最後在職 8 年之平均俸（薪）額  |
| 2023 年              | 最後在職 9 年之平均俸（薪）額  |
| 2024 年              | 最後在職 10 年之平均俸（薪）額 |
| 2025 年              | 最後在職 11 年之平均俸（薪）額 |
| 2026 年              | 最後在職 12 年之平均俸（薪）額 |
| 2027 年              | 最後在職 13 年之平均俸（薪）額 |
| 2028 年              | 最後在職 14 年之平均俸（薪）額 |
| 2029 年以後            | 最後在職 15 年之平均俸（薪）額 |

註：平均俸（薪）額，係依退休公務人員各該年度實際支領金額之平均數額計算。

資料來源：總統府國家年金改革委員會（2017）。

### 三、逐年調降退休所得替代率至六成

公務人員之所得替代率上限分 10 年調降，從「本俸（薪）2 倍」的 75%，最後調降至 60%，同時設定所得替代率下限，從 2018 年 1 月 1 日起，設定最低保障金額為新台幣 33,140 元，如果調降前的月退休總所得已低於最低保障金額，則不予調整。表 2 係依不同年資試算公務人員退休所得替代率之調整。退休所得替代率的調整，從財務健全角度而言，亦是針對「節流」目的之設計，但在臺灣還兼具藉由縮小軍公教人員與勞工之間的退休所得替代率差距，以彰顯社會正義原則之時代意義。但從公務人員個人而言，整體所得替代率的降低，也表示退休後的經濟生活品質將受到影響。

表 2 公務人員退休所得替代率調整對照表 單位：%

| 期間<br>年資 | 2018/7/1~<br>2019/12/31 | 2020<br>年 | 2021<br>年 | 2022<br>年 | 2023<br>年 | 2024<br>年 | 2025<br>年 | 2026<br>年 | 2027<br>年 | 2028<br>年 | 2029<br>年<br>以後 |
|----------|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| 40       | 77.5                    | 76.0      | 74.5      | 73.0      | 71.5      | 70.0      | 68.5      | 67.0      | 65.5      | 64.0      | 62.5            |
| 35       | 75.0                    | 73.5      | 72.0      | 70.5      | 69.0      | 67.5      | 66.0      | 64.5      | 63.0      | 61.5      | 60.0            |
| 30       | 67.5                    | 66.0      | 64.5      | 63.0      | 61.5      | 60.0      | 58.5      | 57.0      | 55.5      | 54.0      | 52.5            |
| 25       | 60.0                    | 58.5      | 57.0      | 55.5      | 54.0      | 52.5      | 51.0      | 49.5      | 48.0      | 46.5      | 45.0            |
| 20       | 52.5                    | 51.0      | 49.5      | 48.0      | 46.5      | 45.0      | 43.5      | 42.0      | 40.5      | 39.0      | 37.5            |

資料來源：總統府國家年金改革委員會（2017）。

### 四、優惠存款制度之落日規範

過去公務人員享有之特殊優惠存款制度（俗稱 18 趴），存款利率調整如表 3，支（兼）領月退休金者，2021 年起歸零，領回本金。月退休總所得低於最低保障金額者，維持 18% 優存利率。支領一次退休金者，2018 年 7 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日優存利率降至 12%，之後每 2 年調降 2%，降至 6% 為止。而原領優存利息未超過最低保障金額者，維持原領金額不

予調整。退休軍公教人員優惠存款制度之建立，源於永業制之精神，此項行之有年之軍公教人員特殊福利，隨經濟、社會環境之時代演變及近年基金財務困境，與一般國民的社會福利相比，這種要全民共同承擔優惠存款利息之制度，被喻為是一種「相對剝奪而劫貧濟富」的制度，因而改革呼聲日益提高。但對現任公務人員而言，除了產生既得福利被剝奪感，政府違背承諾的作為，也增加其對制度及組織的不信任感。

表 3 公務人員優惠存款利率調整表

單位：%

| 實施期間                | 擇領退休金<br>種類 | 支（兼）領<br>月退休金者 | 支領一次退休金者<br>（最低保障金額以外部分） |
|---------------------|-------------|----------------|--------------------------|
| 2018/7/1~2020/12/31 |             | 9              | 12                       |
| 2021 年~2022 年       |             | 0              | 10                       |
| 2023 年~2024 年       |             | 0              | 8                        |
| 2025 年以後            |             | 0              | 6                        |

資料來源：總統府國家年金改革委員會（2017）。

## 五、其他相關機制設計

為了平衡現任公務人員因年金改革引發的福利被剝奪感，同時規範了其他相關補償性之配套機制，包括育嬰留職停薪年資之採計、離婚配偶請求權、再任公職停領月退休金、月退休金機動調整機制、定期檢討年金改革機制、為初任公務人員建立全新的退撫制度等，規範內容如表 4 所示。上述配套機制設計用意，在於提高受到年金改革影響者之正向誘因，以降低年金改革對軍公教人員所造成的負面衝擊。只是上述配套措施所能發揮之正向誘因效果，由相關利害關係人的抗議行動來看，可能非常有限。

表 4 公務人員退休制度修正其他相關配套

| 其他配套機制     | 內容  |
|------------|---|
| 育嬰留職停薪年資採計 | 該項規定公布施行後之育嬰留職停薪年資，得選擇全額自費撥繳退撫基金費用，併計公務人員退休、資遣或撫卹年資。  |
| 離婚配偶請求權    | 具婚姻關係滿 2 年以上之離婚配偶，以其法定財源制或共同財產制關係，在該公教人員審定退休年資期間所占比率二分之一為分配，按其審定退休年資計算之應領一次退休金，計算得請求分配之退休金數額，但若該分配比率顯失公平，當事人可聲請法院調整或免除。 |
| 再任公職停領月退休金 | 已退休的公教人員再任職務，包括公職、行政法人、政府捐贈之財團法人、轉投資公司以及私校職務者，若每月薪資總額超過法定定期本工資者，應停領月退休金及優惠存款利息。   |
| 月退休金調整機制   | 公教人員所領月退休金，或遺族所領的月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整。                                |
| 定期檢討機制     | 「公務人員退休資遣撫卹法」公布施行後，考試院應會同行政院建立年金制度監控機制，5 年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。  |
| 新設制度       | 針對 2023 年 7 月 1 日以後初任公務人員，重行建立全新退撫制度。   |

資料來源：總統府國家年金改革委員會（2017）。

## 參、年金制度改革後影響常任文官態度之概念分析

人群關係學派大師巴納德（Barnard, 1938）提出的「貢獻與滿足平衡」（the equilibrium of contribution and satisfaction）觀點，指出成員之所以對其組織貢獻心力，是因為組織給予「物質」與「精神」的滿足，前者包括薪資、福利及工作條件（如：設備及環境等），而後者則為個人權力、名

望及心理感受（如：成就感等），組織的生存與發展，有賴於成員的滿足與貢獻平衡。巴納德認為以物質誘導只能在有限期間內於一定限度內有效，因此除了仰賴物質上的誘因之外，更須重視精神誘因（林淑馨，2015：68）。上述觀點與 Herzberg 的激勵保健理論（Motivation-Hygiene Theory）對應，物質的滿足即保健因子（hygiene factors），能降低對工作的不滿意度，精神的滿足則為激勵因子（motivator），能帶來積極態度、滿意及激勵作用；Herzberg（2017）亦指出保健因子與激勵因子會相互影響，相互動態轉換，例如提升工資是保健因子的滿足，有時也會產生激勵滿意的結果。2018 年我國公務人員退休金制度的重大變革，就個人層面而論，其衝擊現職常任文官退休後的經濟生活規劃及福利，致使保健因子惡化，加深渠等對工作不滿足的感受，影響工作士氣。然而，更深遠更值得觀察的，是對激勵因子的連動影響，此次改革不僅造成公務人員實質福利損失，國家片面減損其對公務人員的照顧責任及承諾，更導致永業制所強調的應盡義務及權利之間失衡，侵蝕公務人員對國家及制度的信任及向心力，影響常任文官的工作價值觀、公共服務動機及熱忱，而萌生轉職意向。從組織角度而論，退休金制度改革措施，促使常任文官為確保其退休收入，遂延後其退休期程，身心狀況無法負荷卻勉強在職，產生工作倦怠感，影響整體服務品質及績效，連帶也產生公務人力新陳代謝失調等問題。值此，本文將分別論述「轉職意向」、「制度信任」、「工作價值觀」及「公共服務動機」等態度概念，藉以建構本文之研究架構。

## 一、離職意向（turnover intention）

離職意向係指工作者自願性離開工作職位的「規劃及意向」，一般認為是一系列撤退認知<sup>1</sup>（withdrawal cognitions）的最後一個階段，能預測工作者離職行為的發生（Simon, Müller, and Hasselhorn, 2010; Tett and Meyer, 1993; 劉祥得、許立一，2019：2；蔡坤宏，2000），其徵兆包括思考辭職與否、決定辭職及採取找尋新工作的實際行動等（Tastan, 2014），組織若出現高比例的員工離職，將產生持續進用新人導致業務運作及人力資源

<sup>1</sup> 想要停職並企圖尋找其他工作。



管理問題，特別是具備豐富專業知識及經驗的資深優質員工自願離職，將造成組織生產力降低，是一項高成本事件（Awang, Amir, Osman, and Mara, 2013; Cappelli and Keller, 2013; Lee, 2017; Mobley, 1982）。Hofaidhllaoui 與 Chhinzer（2014）兩位學者針對 481 位法國工程師進行實證研究，發現知識工作者的工作滿意度與轉職意向之間呈現負相關，工作滿意度愈高者，轉職意向就愈低。離職意向是一種對壓力的反應，與工作內在及外在動機有關，外在動機包括環境的變遷或制度的變革，而內在動機則包括公共服務動機、工作滿意度、工作績效及組織承諾等（Breugh, Ritz, and Alfes, 2018: 1424; Cantarelli, Belardinelli, and Belle, 2016）。國內相關實證研究亦顯示公務人員的公共服務動機與工作倦怠感呈現負向影響，而工作倦怠感則正向影響離職意向，且公務員對工作倦怠，是離職意向的重要原因之一（劉祥得、許立一，2019）。林欣儒（2015）針對地方稅務人員進行調查，發現稅務人員的工作價值觀對離職意願具有負向的顯著影響，且離職意願會負面顯著影響工作效率。

對常任文官而言，在國家永業化制度保障下，面對退休金制度重大變革，雖然一般較不會採取離職的實際行動，但延長退休年限，造成的工作壓力及倦怠感，致使負荷著潛在離職意向卻無法採取行動的無奈與壓力，對政府公共服務效率及績效可能造成負面的影響。本文在年金制度改革後，針對全國公務人員進行離職意向之調查，以探索此人事制度之變革對公務人員離職意向的影響，並以此為依變項，分析與下列其他前因概念之間的因果關係。

## 二、制度信任（institutional trust）

Zucker（1986）指出社會秩序不僅是建立在人際之間的善意與互信，也是對社會建構的信任，社會結構的信任基礎有兩類，第一是認定社會成員的身分和能力的制度，例如：家族、團體成員以及各類證照和資歷的認定等均屬於這一類；第二則是為確保社會期待所建構的相關信任制度，亦可稱之為中介機制（intermediary mechanisms），如：司法制度、身分證明文件查核制度、銀行金檢制度、公證人制度、各類評鑑及申訴制度等。

制度信任的基礎形塑自社會規章及道德規範，因規範存在而使人與人之間產生預期信任的行為表現，信任來自於社會的互動及環境中的制度，是集體認知的表徵，透過社會制度的運作，取得社會共識，進而建立起個人與群體間或群體與群體間的信任基礎，亦稱之為「體系信任」(system trust) (Luhmann, 1980; 張苙雲, 1997; 邊泰明、黃泳涵, 2013; 周勇宏, 2019)。

有關制度信任之國內外實證研究，Smith (2010) 探討電子化政府之制度信任，藉由電子報稅與電子採購探究影響民眾制度信任的因素，發現民眾對電子化政府的制度信任除了來自於使用經驗與制度聲譽外，對制度的價值認同與感受到的效益亦會影響制度信任的高低。張苙雲 (2000) 經由實證研究，發現民眾愈肯定制度的表現，愈信任制度，愈會在行為上表現出正面的做法。謝蕙如、白金安 (2011) 討論成屋履約保證的制度信任、知覺風險、滿意度與購屋行為意圖之間的關係，結果顯示制度信任與知覺風險呈負向顯著關係，而知覺風險與購屋行為意圖則呈負向顯著關係，表示民眾對成屋履約保證的制度愈信任，購屋行為意圖也會愈強烈。依據 Easton (1965) 對政治制度信任 (political trust) 的解釋，湯晏甄 (2015) 認為制度信任是民眾依長期制度運作的成果來評價，當民眾認為政治制度運作成效符合期望，對制度信任感會增加；其檢驗制度信任與政治回應之關聯性，發現制度信任感愈高，民眾選擇「順從」與「冷漠」等消極回應的機率會提高；反之，制度信任感愈低，則民眾選擇「發聲」的機率會愈高。

過去國內相關的文獻中尚未有研究採用「制度信任」做為影響常任文官態度加以探討，前述 2018 年之退休金制度改革，由於國家片面減損其對公務人員的照顧責任及承諾，致使永業制所強調的應盡義務及權利之間失衡，侵蝕公務人員對國家及制度的信任及向心力。本文則嘗試透過常任文官的調查資料檢視公務人員對制度信任的高低，是否會影響其續服公職之意向，欲檢驗之假設如下。

**假設 1：公務人員對年金制度改革的信任度與離職意向呈現負向關係。**

### 三、工作價值觀 (work value)

工作價值觀是價值觀 (values) 系統的一環，對於此概念的認識及定義，學界認為因其承襲價值觀研究的特性及問題，概念及測量工具呈現紛歧而零碎，尚處於「一個概念各自表述」的狀態。Perry 與 Vandenberg (2008) 指出公共機構的設置、運作及目標本身就反應出一套工作價值、規範及信念，組織成員將這些工作價值、規範及信念應用在行為的選擇上，成為一種決定行為是否合宜的準則；甚至進一步將此工作價值內化到政策方案之中，例如像是強調「取之於社會，還之於社會」的重要性等等。工作價值觀及信念形塑成為公共組織社會結構<sup>2</sup> (social structures) 的一部分，而社會結構乃是個體定義自我的依據，當個體成為公共機構的一員，便是認知以公共服務身份發展職涯的一種方式，這種身分亦將成為公共服務動機的基礎 (Perry and Vandenberg, 2008)。

Dose (1997) 將工作價值觀的研究統整區分為「與職業行為相關的工作價值觀」、「關注於工作行為的價值觀」、「工作的意義與重要性」及「企業倫理即價值系統」等四類，依據本文之研究意旨，常任文官工作價值觀的概念，似乎較接近第一類「與職業行為相關的工作價值觀」，此類研究探討取向包括「職業工作價值觀 (vocational work values) (Super, 1970)」、「工作重要性 (importance) (Lofquist and Dawis, 1978)」、「工作偏好 (work preferences) (Pryor, 1979)」及「前三者的整合 (integration) (Macnab and Fitzsimmons, 1987)」。研究重點係將工作價值觀視為「選擇工作」的參考架構或對工作評價的標準，認為工作價值是個人內在需求與外在工作屬性或目標的中介變項，個人所選擇的工作或職業與其追求的工作價值觀之間的落差，會影響其工作滿足感 (洪瑞斌、劉兆明, 2003: 212-214; Super, 1970; Zytowski, 1970)。謝秀梅、黃慧文、呂旻芬、許靖岱及黃芷苓 (2021) 之實證研究比較都會區及鄉鎮區醫院護理人員留任意願之相關因素，發現都會區或鄉鎮區醫院之護理人員，其工

<sup>2</sup> 社會結構乃社會為滿足其組成分子之需要，在某一生活領域建立社會理想及有關的價值觀念，並以一定的程序及行為表現實現此種理想而構成各種社會制度。在社會結構中，最主要的社會制度包括家庭制度、宗教制度、經濟制度、政治制度及教育制度。

作價值觀與留任意願有顯著相關。楊嘉恩（2018）探討國內不同國籍照顧服務員之留任意願，發現照顧服務員之工作價值觀與留任意願具有正向的影響。

由於工作價值觀是公共服務動機之基礎，亦影響工作滿足感，值此本文第 2 項研究假設將檢視公務人員之工作價值觀，是否會影響其續服公職之意向，欲檢驗之假設如下。

**假設 2：將服公職賦予更多利他價值之公務人員，其離職意向較低。**

#### 四、公共服務動機（public service motivation）

學界對公共服務動機的定義，可從三個層次來說明，由個人層次而論，公共服務動機「是一種個人傾向，在於回應主要或獨特公共機構或組織目標的內部動力（Perry and Wise, 1990: 368）」，強調個人行動的誘因主要來自於對公共服務的熱情；由團體層次而言，公共服務動機「是一種服務社會、國家、民族或人數的一般性、利他性動機，能誘使個人表現出對於公共、社區及社會服務的某種有意義的動機性力量（Rainey and Steinbauer, 1999: 20; Brewer and Selden, 1998: 417）」；以價值層次而言，公共服務動機則是「超越自利以及組織利益，考慮到更廣泛政治利益的信仰、價值及態度，能夠促使個人採取適當行動（Vandenabeele, 2007: 545）」。簡而言之，公共服務動機就是「個人透過政府或其他公共部門，為民眾提供公共服務的一種願望（吳宗憲，2012：95）」。

公共服務動機的內涵係由四個面向組合而成：「受公共服務吸引（attraction to public service）」、「公共價值的承諾（commitment to public value）」、「同情心（compassion）」及「自我犧牲（self-sacrifice）」（Breugh et al., 2018; Kim et al., 2013; Perry, 1997; 2000）。「受公共服務吸引」是一種個人理性或工具性的需求，透過政治行政體系提供、參與或改善公共服務所形成之動機（Ritz, 2011）；「公共價值的承諾」則是一種個人規範性信念，與個人對社會利益及公共價值的承諾有關（Kim and Vandenabeele, 2010; Wright, 2008）；「同情心」乃情感上的動力，是群體中助人的使命

感；而「自我犧牲」則代表利他（altruistic）或者是所謂的「親社會行為<sup>3</sup>（prosocial）」價值觀所產生，行動可能出於同理心及對他人福利及權利的關注所致（Breugh et al., 2018: 1425）。無論公共服務動機是來自於個人理性需求或規範性信念，抑或是利他主義及親社會動機導向，具有公共服務動機者偏好透過不同途徑參與各種公共事務，傾向進入公部門服務（Coursey, Brudney, Littlepage, and Perry, 2011; Liu, Hui, Hu, Yang, and Yu, 2011; Wright and Christensen, 2010; 吳宗憲，2012：95）。

過去的實證研究指出相較於私部門的員工，公部門的常任文官更具有以工作內在報酬為價值取向的傾向（Houston, 2006; Rainey, 1982），能將為民服務工作賦予某種信念、規範及價值，受公共服務所吸引而產生榮譽感，激發其個人對於社會利益及公共價值之承諾及責任感，產生助人及利他的使命感。因為具有較高公共服務動機，因此會創造出較高的工作價值感、工作滿意度、公共服務績效及組織承諾。各國學者針對公共服務動機與工作滿意度、工作績效及服公職意願之間的關係進行實證研究，大致得到相同的結論：公共服務動機與組織績效及工作滿意度具有正向關係，可降低工作倦怠及離職率（Brewer and Selden, 2000; Kim, 2004; Naff and Crum, 1999; Rainey and Steinbauer, 1999; Sukhumvito, Yuniawan, Kusumawardhani, and Udin, 2020）。國內學者近年的經驗研究，也顯示公共服務動機和工作價值觀、組織承諾與工作滿意度呈現正相關，且此三項因素對於留任意願皆有顯著影響（王大明、黃永全、林若蓀，2018；吳宗憲，2012）；另外，研究也發現具有高度公共服務動機的公務人員，較不會受行政改革或作為影響，產生工作倦怠感而影響離職意願（劉祥得、許立一，2019）。

由上述國內外文獻得知，具有高度公共服務動機之文官，將帶來較高的工作滿意度及續任意願，因此本文將檢視公務人員有較高之公共服務動機，是否會影響其離職意向，研究假設如下。

**假設 3：公務人員之公共服務動機由激勵因子趨動者，與其離職意向較低。**

<sup>3</sup> 「親社會行為（prosocial）」又可稱為「意圖使他人受益的行為」，是一種使他人或整個社會受益的社會行為，例如：捐贈、合作和志願服務等。

統整上述對於影響公務人員離職意向、制度信任、工作價值觀及公共服務動機之相關文獻回顧，建立本文之研究架構如圖 1。

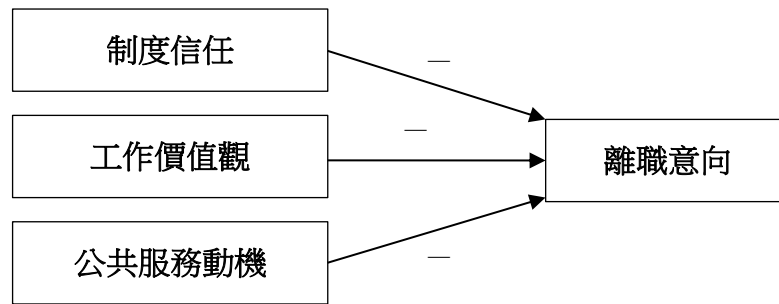


圖 1 研究架構

資料來源：作者自繪。

## 肆、研究設計

本文研究方法主要採用「問卷調查法」及「內容分析法」進行資料蒐集及分析，以現任常任文官為主要研究調查對象，問卷調查之施作係委請「公務人員退休撫卹基金管理委員會」協助，由現職公務人員母體（349,676 人）之中，以系統抽樣<sup>4</sup>方式抽取 10,000 人為調查樣本，採用電子問卷進行調查，調查日期為 2018 年 11 月 1 日至 11 月 20 日，回收有效問卷為 9,018 份，回收率為 90.2%<sup>5</sup>。內容分析之資料，乃調查樣本在填寫問卷時所提供之開放意見內容。經檢視所有開放意見之填寫，篩選刪除沒有填寫開放意見（空白）及填寫「無」、「沒有」、「無意見」、「目前沒有」、「沒有意見」、「謝謝」以及僅填入符號而無文字表述者，其餘

<sup>4</sup> 系統抽樣的步驟為：1.以現職公務人員母體清冊先按照年資進行排序，2.以 25 人為區間進行等距抽樣，第 1 抽必須先從 25 人使用簡單隨機抽樣方式抽出第 1 人，後續則依序每 25 人一抽，直至抽滿 10,000 人樣本數為止。

<sup>5</sup> 問卷之高回收率，係因問卷施作過程委請銓敘部協助發函至所屬機關之人事單位，協助聯繫樣本上網填答問卷表單之故。

之意見表述共計有 2,061 筆，占總調查資料之 22.8%，以語意詮釋進行編碼分析。

問卷設計之題項係統整自「我國公務人員退休制度部分改採儲金制之研究－政策標的團體意見調查（施華恩，2004）」、「新進公務人員退休制度採行完全確定提撥之可行性研究（周麗芳、陳金貴、蕭麗卿，2008）」及「公務人員職業年金制度之研究-對文官體制之影響評估（郭昱瑩、余致力、蔡馨芳，2018）」等研究案之相關題項，並經過資料重新編碼而成研究變項。本文研究變項編碼方式說明如下：

## 一、離職意向

離職意向變項由多重題項重新編碼而成，包括「2018 年年金改革之後的現行公務人員退休制度，對於您擔任公職之意願有何影響？1.雖然退休金減少，我仍願意繼續擔任公職；2.因為退休金減少，我曾有離職的考量；3.由於退休金減少，我已準備離職」。樣本選答 2 或 3 者重新編碼為「高」，選答 1 者編碼為「低」。以及「公務人員退休制度若採『確定提撥制』，對於您擔任公職之意願有何影響？1.我會有離職的考量；2.我仍願意繼續擔任公職，沒有離職的考量。」「公務人員退休制度若採『雙層制』，對於您擔任公職之意願有何影響？1.我會有離職的考量；2.我仍願意繼續擔任公職，沒有離職的考量。」選答 1 者重新編碼為「高」，選答 2 者編碼為「低」。此變項乃二分名義變項，為本文邏輯迴歸分析（Logistic Regression）之依變項。

## 二、制度信任

此變項係由研究樣本對政府信任程度之相關多重題項，重新計算轉碼而成：包含「對於 2018 年年金改革之影響中，樣本對於選項『基金得以永續經營，確保公務人員領取退休所得之權益』之看法」，「有關確定給付制之描述，對於選項『公務人員對未來退休金可以有明確的期待與規劃』及『政府承擔公務人員退休金給與及保障的最後責任』的看法」，上述三項看法中，選答非常同意或同意者重新編碼為「高」，選答普通者重新編

碼為「中」，選答不同意及非常不同意者重新編碼為「低」。此變項為三分名義變項，為邏輯迴歸分析自變項之一。

### 三、工作價值觀

由下列單一題項轉換而來：「下列有關公職的描述，您認為何者最為貼切（單選）？1.是一份工作，可以養家活口；2.是一份職業，能帶來名聲、地位或權力；3.是一種志業，能服務人群、貢獻社會」，分別表示樣本對於工作價值觀的看法。此變項為三分名義變項，亦為邏輯迴歸分析自變項之二。

### 四、公共服務動機

此變項係基於個人理性或工具性需求的「受公共服務吸引」面向，由問卷中單一題項重新編碼而來：「您當初選擇服公職的原因是（複選）：1.較好的工作環境；2.較穩定的薪資；3.較好的退休制度；4.較佳的福利措施；5.較高的工作成就感；6.較多的晉升機會；7.較有機會服務他人；8.較能學以致用。」將選答選項 1 或 2 或 3 或 4 者，以聯集概念重新編碼為「由保健因子趨動」；選答選項 5 或 6 或 7 或 8 者則重新編碼為「由激勵因子趨動」，顯示出樣本之公共服務動機之不同性質。此變項為二分名義變項，為邏輯迴歸分析自變項之三。

本次調查抽樣之樣本各項基本特質及組成（包括性別、年齡、官等、類科、工作年資）整理如表 5。樣本各項基本特質之比例分配情況，經適合度檢定結果顯示樣本與母體比例分配相符，具有一定的代表性。



表 5 樣本的基本特質描述

| 基本特質項目   |         | 樣本數   | 樣本比例<br>(%) | 母體比例<br>(%) | 適合度檢定 <sup>註</sup><br>(卡方值) |
|----------|---------|-------|-------------|-------------|-----------------------------|
| 全國常任文官抽樣 |         | 9,018 | 100         | 100         |                             |
| 性別       | 男       | 4,789 | 53.1        | 57.9        | 0.945                       |
|          | 女       | 4,229 | 46.9        | 42.1        |                             |
| 年齡       | 20~29 歲 | 487   | 5.4         | 11.0        | 4.733                       |
|          | 30~39 歲 | 2,578 | 28.6        | 26.9        |                             |
|          | 40~49 歲 | 3,280 | 36.4        | 32.7        |                             |
|          | 50~59 歲 | 2,377 | 26.4        | 24.0        |                             |
|          | 60 歲以上  | 281   | 3.1         | 5.6         |                             |
|          | 遺漏值     | 15    | 0.2         |             |                             |
| 官等       | 簡任      | 504   | 5.6         | 4.8         | 0.152                       |
|          | 薦任      | 5,818 | 64.5        | 65.6        |                             |
|          | 委任      | 2,696 | 29.9        | 29.2        |                             |
| 類科       | 行政類科    | 6,547 | 72.6        | 76.5        | 0.846                       |
|          | 技術類科    | 2,471 | 27.4        | 23.5        |                             |
| 工作年資     | 0~10 年  | 3,166 | 35.1        | 36.4        | 3.137                       |
|          | 11~20 年 | 2,329 | 25.8        | 20.7        |                             |
|          | 21~30 年 | 2,960 | 32.8        | 32.3        |                             |
|          | 31 年以上  | 556   | 6.2         | 10.6        |                             |
|          | 遺漏值     | 7     | 0.1         |             |                             |

註：卡方值不顯著，接受虛無假設，代表母體與樣本的分布一致。

資料來源：本文調查抽樣資料及 2017 年度銓敘統計年報（銓敘部，2017）公務人員概況。

## 伍、研究發現與討論

茲依本文研究架構之三項影響面向及其因果關係之分析結果，分述研究發現及討論如下：

## 一、離職意向

現職常任文官年金改革後離職意向之調查結果，整體而言仍有 4 成左右（42%）受訪者表示可能會有離職的規劃及考量（表 6），這是一項重要警訊，雖然常任文官基於永業制的保障，未必會採取離職的實際行動，然而離職意向偏高可能反應於文官的服務品質、工作倦怠感、組織士氣及行政績效之中；而且不同類科、性別及年齡之離職意向有顯著差異，技術類科、男性及年齡介於 30 至 39 歲之間的公務人員，有較高之離職意向。具有技術專業之文官在相同專業領域的公私部門轉職門檻相對較低，顯示年金制度改革可能埋下未來優秀技術文官流失的隱憂。

表 6 年金改革後公務人員之離職意向分析

| 離職意向      |      | 高           | 低        |          |           |                    |
|-----------|------|-------------|----------|----------|-----------|--------------------|
| 次數百分比 (%) |      | 42.0        | 58.0     |          |           |                    |
| ANOVA     | 變異來源 | 離均差平方和 (SS) | 自由度 (Df) | 均方和 (MS) | F 值       | 事後比較               |
| 官等        | 組間   | 0.169       | 2        | 0.084    | 0.346     | —                  |
|           | 組內   | 2197.006    | 9015     | 0.244    |           |                    |
|           | 全體   | 2197.175    | 9017     |          |           |                    |
| 類科        | 組間   | 4.170       | 1        | 4.179    | 17.143*** | 技術類科><br>行政類科      |
|           | 組內   | 2193.005    | 9016     | 0.243    |           |                    |
|           | 全體   | 2197.175    | 9017     |          |           |                    |
| 年資        | 組間   | 1.687       | 3        | 0.562    | 2.308     | —                  |
|           | 組內   | 2193.579    | 9005     | 0.244    |           |                    |
|           | 全體   | 2195.266    | 9008     |          |           |                    |
| 性別        | 組間   | 13.899      | 1        | 13.899   | 57.397*** | 男>女                |
|           | 組內   | 2183.276    | 9016     | 0.242    |           |                    |
|           | 全體   | 2197.175    | 9017     |          |           |                    |
| 年齡        | 組間   | 5.513       | 4        | 1.378    | 5.667***  | 30~39 歲><br>50 歲以上 |
|           | 組內   | 2188.374    | 8998     | 0.243    |           |                    |
|           | 全體   | 2193.887    | 9002     |          |           |                    |

註：\* $p < 0.05$ ，\*\* $p < 0.01$ ，\*\*\* $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究。

## 二、制度信任

前述年金制度改革的目標在於保障退撫基金之財務永續及對公務人員退休權益的承諾，現職公務人員對於年金改革可達成上述目標的信任感愈高，表示渠等對國家的信任及向心力也較高，對改革造成之福利減損容忍度會較高。調查結果發現，現職常任文官整體對於年金改革之制度信任程度「高」（非常同意及同意）的比例為 42.1%，回應「普通」（中）的比例為 39.3%，對年金制度改革成效信任度偏「低」（不同意及非常不同意）的比例僅占 18.6%，顯示多數（8 成以上）常任文官對於政府年金改革之制度信任仍屬中高程度（表 7）；其中除了不同官等有顯著差異之外，其他控制變項均無統計上之顯著差異，事後比較結果顯示不同官等之中，薦任官之制度信任程度高於委任官。

表 7 年金改革後公務人員對制度信任之分析

| 制度信任      |      | 高           | 中        | 低        |         |         |
|-----------|------|-------------|----------|----------|---------|---------|
| 次數百分比 (%) |      | 42.1        | 39.3     | 18.6     |         |         |
| ANOVA     | 變異來源 | 離均差平方和 (SS) | 自由度 (Df) | 均方和 (MS) | F 值     | 事後比較    |
| 官等        | 組間   | 7.538       | 2        | 3.769    | 6.84*** | 薦任 > 委任 |
|           | 組內   | 4967.551    | 9015     | 0.551    |         |         |
|           | 全體   | 4975.089    | 9017     |          |         |         |
| 類科        | 組間   | 0.032       | 1        | 0.032    | 0.059   | —       |
|           | 組內   | 4975.057    | 9016     | 0.552    |         |         |
|           | 全體   | 4975.089    | 9017     |          |         |         |
| 年資        | 組間   | 0.674       | 3        | 0.225    | 0.407   | —       |
|           | 組內   | 4968.858    | 9005     | 0.552    |         |         |
|           | 全體   | 4969.532    | 9008     |          |         |         |
| 性別        | 組間   | 0.250       | 1        | 0.250    | 0.454   | —       |
|           | 組內   | 4974.839    | 9016     | 0.552    |         |         |
|           | 全體   | 4975.089    | 9017     |          |         |         |
| 年齡        | 組間   | 1.967       | 4        | 0.492    | 0.892   | —       |
|           | 組內   | 4960.292    | 8998     | 0.551    |         |         |
|           | 全體   | 4962.259    | 9002     |          |         |         |

註：\* $p < 0.05$ ，\*\* $p < 0.01$ ，\*\*\* $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究。

然而，針對現職常任文官在問卷中對於年金改革的開放意見進行內容分析之結果，仍然可看出年金制度改革中最讓他們願意公開發聲表達不滿及對制度不信任的，莫過於制度改革所造成的「權利義務相對關係失衡」（如圖 2）。公務人員與國家之間存在一種特別權利義務關係，服公職者負有對國家忠誠、服無定量勤務及行為特別規範，如利益迴避、禁止兼職等為公共利益而犧牲個人利益之義務，國家為調節此種特別犧牲義務而設計對公務人員身份及所得的照顧，也是激勵他們戮力從公，盡忠誠義務的保證及承諾，但此次年金改革過程及決策，公務人員意見未受到應有重視，形同國家片面違背對服公職者照顧責任之承諾，造成公務人員在應盡義務及權益之間出現失衡，進而影響其對國家的信任及向心力（郭昱瑩、余致力、蔡馨芳，2018），其後續可能衍生不利於組織運作及公共服務績效的間接效果，值得持續觀察及探究。

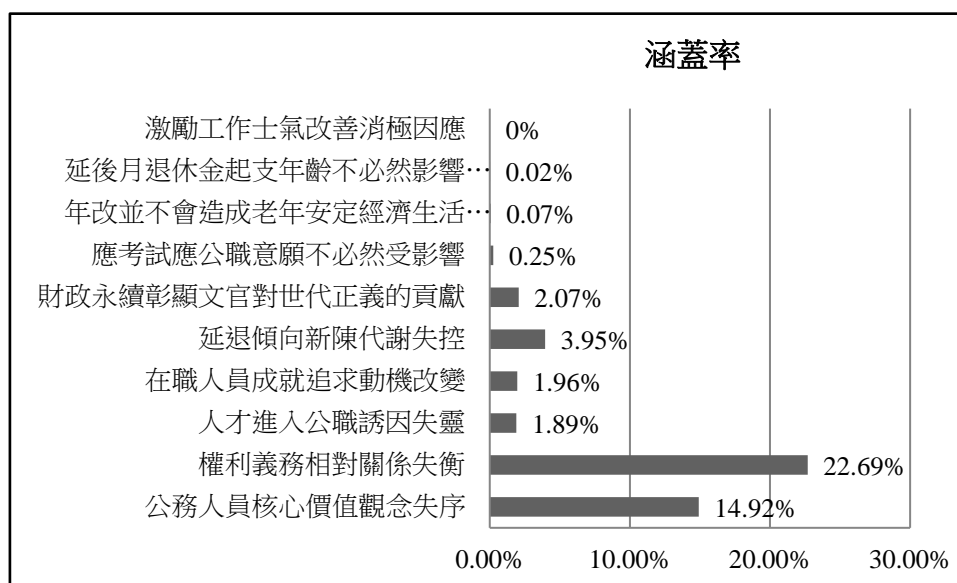


圖 2 開放意見及建議之內容分析結果

資料來源：本研究調查資料。

### 三、工作價值觀

「廉政、忠誠、專業、效能、關懷」是行政院核定國內各級機關公務人員之核心價值，服公職者對上述核心價值之遵從與落實，是國家穩定的重要因素，而經由價值所產生的信念，更是公務人員行為表現的心理基礎，這些價值及信念將型塑出服公職的職業尊嚴及榮譽感，有助於工作士氣的提升。而此次年金改革對於公務人員職業尊嚴及工作士氣的打擊，也可由開放意見的表述內容中看出（圖 2），大幅降低公務人員退休福利的改革，讓國家對公務人員的誠信受到損傷，嚴重將導致公務人員核心價值觀念失序，導致公務人員核心價值及維繫政府有效運作之心理基礎崩壞，此項內隱因素所造成的後續影響，亦是未來公務人力機關應該持續觀察的重點。

本文針對年金改革後常任文官對工作價值觀的調查，整體而言在職常任文官認為服公職是「一份可以養家活口的工作」的比例（68.5%）最高，其中約有四分之一的受訪者認為服公職是「一種能服務人群貢獻社會的志業」，為工作賦予更多利他的價值及信念。由變異數分析結果中發現不同官等、年資及年齡的受訪公務人員，在工作價值觀上有顯著差異（表 8）。事後比較檢定的結果顯示，官等愈高、年資愈高及年齡愈高者，對服公職所賦予的利他價值也較高，可能的解釋是官等較高（相對年資及年齡也較高）之常任文官，被賦予的權力及責任較高，對政策的影響力也較大，因此會有較高之使命感，對其工作價值觀相對也較高。

表 8 年金改革後公務人員工作價值觀之分析

| 工作價值觀     |      | 一種能服務<br>人群貢獻社<br>會的志業 | 一份能帶來名<br>聲、地位或權<br>力的職業 | 一份可以養家<br>活口的工作 |           |           |
|-----------|------|------------------------|--------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| 次數百分比 (%) |      | 25.5                   | 6.0                      | 68.5            |           |           |
| ANOVA     | 變異來源 | 離均差平方<br>和 (SS)        | 自由度<br>(Df)              | 均方和<br>(MS)     | F 值       | 事後比較      |
| 官等        | 組間   | 58.938                 | 2                        | 29.469          | 39.393*** | 簡任 >      |
|           | 組內   | 6743.829               | 9015                     | 0.748           |           | 薦任 >      |
|           | 全體   | 6802.767               | 9017                     |                 |           | 委任        |
| 類科        | 組間   | 0.256                  | 1                        | 0.256           | 0.059     | —         |
|           | 組內   | 6802.511               | 9016                     | 0.754           |           |           |
|           | 全體   | 6802.767               | 9017                     |                 |           |           |
| 年資        | 組間   | 84.011                 | 3                        | 28.004          | 37.549*** | 21 年以上 >  |
|           | 組內   | 6715.832               | 9005                     | 0.746           |           | 11~20 年 > |
|           | 全體   | 6799.844               | 9008                     |                 |           | 10 年以下    |
| 性別        | 組間   | 0.161                  | 1                        | 0.161           | 0.213     | —         |
|           | 組內   | 6802.606               | 9016                     | 0.755           |           |           |
|           | 全體   | 6802.767               | 9016                     |                 |           |           |
| 年齡        | 組間   | 167.894                | 4                        | 41.948          | 57.002*** | 50 歲以上 >  |
|           | 組內   | 6621.776               | 8998                     | 0.736           |           | 40~49 歲 > |
|           | 全體   | 6789.570               | 9002                     |                 |           | 30~39 歲 > |
|           |      |                        |                          |                 |           | 20~29 歲   |

註：\* $p < 0.05$ ，\*\* $p < 0.01$ ，\*\*\* $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究。

#### 四、公共服務動機

在公部門組織行為的相關研究中，「公共服務動機」之所以被重視，在於此項個人特質攸關文官個人努力工作意願、工作滿意度及服公職意願，影響工作倦怠感及離職意向，乃至於政府運作及服務績效。而本文由個人理性需求角度產生對公共服務吸引的面向來定義公共服務動機，發現

年金改革後現任文官的個人公共服務動機情況，整體而言認為自己服公職的動機係由保健因子（穩定薪資、工作環境、退休制度、福利措施）趨動者約占 53%，係由激勵因子（工作成就感、服務他人、學以致用）趨動者約占 47%（表 9），變異數分析結果顯示公共服務動機在不同官等、年資、性別、年齡之間存在顯著差異，官等、年資及年齡愈高者以及男性，較強調激勵因子的重要性，調查結果所顯示的另一層涵意，即公共服務動機隨著官等（年資及年齡）提高而更重視精神條件的滿足。

表 9 年金改革後公務人員公共服務動機之分析

| 公共服務動機    |      | 由激勵因子趨動     |          |          | 由保健因子趨動   |   |
|-----------|------|-------------|----------|----------|-----------|---|
| 次數百分比 (%) |      | 47.2        |          |          | 52.8      |   |
|           | 變異來源 | 離均差平方和 (SS) | 自由度 (Df) | 均方和 (MS) | F 值       | 事後比較  |
| 官等        | 組間   | 10.004      | 2        | 5.002    | 20.154*** | 簡任 ><br>薦任 ><br>委任                            |
|           | 組內   | 2237.342    | 9015     | 0.248    |           |   |
|           | 全體   | 2247.346    | 9017     |          |           |   |
| 類科        | 組間   | 0.000       | 1        | 0.000    | 0.000     | —   |
|           | 組內   | 2247.346    | 9016     | 0.249    |           |   |
|           | 全體   | 2247.346    | 9017     |          |           |   |
| 年資        | 組間   | 69.485      | 3        | 23.162   | 95.872*** | 31 年以上 ><br>21~30 年 ><br>11~20 年 ><br>10 年以下  |
|           | 組內   | 2175.519    | 9005     | 0.242    |           |   |
|           | 全體   | 2245.004    | 9008     |          |           |   |
| 性別        | 組間   | 5.135       | 1        | 5.135    | 20.647*** | 男 > 女   |
|           | 組內   | 2242.211    | 9016     | 0.249    |           |   |
|           | 全體   | 2247.346    | 9017     |          |           |   |
| 年齡        | 組間   | 86.683      | 4        | 21.671   | 90.41***  | 50 歲以上 ><br>40~49 歲 ><br>30~39 歲 ><br>20~29 歲 |
|           | 組內   | 2156.759    | 8998     | 0.240    |           |   |
|           | 全體   | 2243.442    | 9002     |          |           |   |

註：\* $p < 0.05$ ，\*\* $p < 0.01$ ，\*\*\* $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究。

## 五、年金制度改革後影響公務人員離職意向之因素與假設驗證

本文以邏輯（Logistic）迴歸法分析驗證所設立之研究假設。分析結果（表 10）可發現「制度信任」、「工作價值觀」、「公共服務動機」三個自變項及相關控制變項（官等、類科、服務年資、性別及年齡）對離職意向預測之迴歸模型中，整體模式適配度之檢定為顯著（卡方值 = 148.694），且 Hosmer-Lemeshow 檢定未達顯著，雖然關聯強度的兩項指標值不大，自變項與依變項間關係較微弱，但以此三項自變項及控制變項所建立之迴歸模式適配度（goodness of fit）良好，自變項可以有效預測依變項。

表 10 影響現任文官離職意向之邏輯迴歸分析結果

| 自變項（預測變項） | 參數估計  | 標準差   | Wald 值    |
|-----------|---|-------|-----------|
| 制度信任      | -0.166  | 0.029 | 32.245*** |
| 工作價值觀     | -0.144  | 0.027 | 28.886*** |
| 公共服務動機    | 0.05  | 0.047 | 1.135     |
| 官等        | -0.05   | 0.041 | 1.493     |
| 類科        | 0.178   | 0.049 | 13.063*** |
| 服務年資      | 0.075   | 0.035 | 4.73      |
| 性別        | -0.301  | 0.043 | 47.954*** |
| 年齡        | -0.117  | 0.035 | 11.152*** |
| 常數項       | 1.362   | 0.185 | 54.495    |
| 整體模式適配度檢定 | Chi-square = 148.694***<br>Hosmer-Lemeshow 檢定值 = 11.917 n.s.          |       |           |
| 關聯強度      | Cox-Snell R <sup>2</sup> = 0.016<br>Nagelkerke R <sup>2</sup> = 0.022 |       |           |

註：\* $p < 0.05$ ，\*\* $p < 0.01$ ，\*\*\* $p < 0.001$ ，n.s.  $p > 0.05$ 。

資料來源：本研究。

接著，Logistic 模型之參數估計結果顯示「制度信任」、「工作價值觀」此兩項自變項，及「類科」、「性別」及「年齡」此四項控制變項均達統計顯著水準，表示上述變項可以有效預測公務人員離職意向之知覺。



制度信任及工作價值觀之參數估計值均為負值，驗證假設 1 及假設 2 之說法，亦即公務人員對年金改革制度信任度愈高，離職意向則愈低；對工作賦予利他價值者，其離職意向也較低，此與國內謝秀梅等人與楊嘉恩之研究結果一致；同時確認技術類科、服務年資低、男性之公務人員，會有較高的離職意向。惟迴歸模型中之「公共服務動機」變項，不具統計顯著性，無法驗證假設 3 之說法，亦即無法有效直接預測公務人員離職意向，可能必須透過其他中介變項（如：工作倦怠、心理壓力）進行推論（劉祥得、許立一，2019）。

## 陸、結論

基於解決退撫基金之財務危機之急迫性，及維持社會正義，國內於 2018 年修法推動年金制度改革，改革內容對於公務人員退休福利造成重大影響。本文以調查現職常任文官對於年金制度改革的想法及感受，觀察及檢驗其對現任文官離職意向之影響。

### 一、研究發現

本文研究調查之結果發現 4 成左右受訪者在年金改革後表示有離職的想法及考量，而且不同類科、性別及年齡之離職意向有顯著差異，技術類科、男性及年齡介於 30 至 39 歲之間的公務人員，有較高之離職意向，顯現年金制度改革可能孕藏未來優秀技術文官流失的隱憂及警訊；但是，研究也發現多數常任文官對於政府年金改革相關措施之制度成效具有一定程度之信任。

由調查中受訪者之開放意見，發現此次大幅降低公務人員退休福利的改革，確實對於公務人員職業尊嚴及工作士氣造成打擊，讓國家對公務人員的誠信受到損傷。有關年金改革後常任文官對工作價值觀的影響，雖然多數常任文官將服公職視為是「一份可以養家活口的工作」，但其中仍有

四分之一的受訪者認為服公職是「一種能服務人群貢獻社會的志業」，對於自身職業賦予更多利他的價值及信念。而且官等、年資及年齡較高者，對服公職所賦予利他價值觀也較顯著，研判是因為官等較高（相對年資及年齡也較高）之常任文官，工作上被賦予的權力、責任較高、對政策的影響力也較大，使命感反映出利他的工作價值觀。

本文調查現職公務人員選擇服公職之動機，超過半數受訪者認為自己服公職係基於穩定薪資、工作環境、退休制度、福利措施等保健因素，但亦有 47.2% 受訪者表示係基於工作成就感、服務他人及學以致用等激勵因素而決定服公職，且官等、年資及年齡愈高者以及男性，愈是強調服務他人、追求工作成就感才是他們服公職的主要動機，即公共服務動機隨著官等（年資及年齡）提高而強化。

本文透過邏輯迴歸模型確認制度信任及工作價值觀能有效預測公務人員的離職意向，且對年金改革制度信任度較高、對工作賦予利他價值者，離職意向較低；同時確認技術類科、服務年資低、男性之公務人員，會有較高的離職意向。過去國內對於年金制度研究探討成果，較多制度面之研究，討論年金制度改革之方向、制度之變革及可能造成之衝擊等規範性觀點，本文之研究發現增加學界有關年金改革對於公務人員心理層面影響之實證研究，有助於預測年金改革後公務人員可能之離職行為，為本文在學理上之貢獻。

## 二、政策建議

由於年金改革制度對公務人員福利造成減損，影響其對國家及制度的信任及向心力，本文作者建議應透過實質及精神上的激勵機制，增強公務人員對工作價值及信任，降低其離職意向：

### （一）多元的激勵方法

修改年終獎金之發放方式，師法企業依工作實蹟發給差別化年終獎金，並增列季獎金，依定期之考評結果發予績效獎金，及時的獎懲會有更佳的預期激勵行為效果。落實「公務人員品德修養及工作績效激勵辦法」

第 6 條對於公務人員及團體之獎勵，建議修改提高獎勵名額及金額，以提高激勵之效果及範圍。

有關模範公務人員之選拔，建議提高基層公務人員及技術類人員之名額比例，並可分齡選拔，以激勵年資較淺及年紀較輕之公務人員，降低離職意向。同時可增加公務人員傑出貢獻獎之個人、團體獎額及新人獎，讓更多在工作崗位上有優異表現的資深及新進公務人員受到實質的獎勵及內在激勵。

中央或地方政府對於第一線服務人民之基層文官，可師法服務型企業設置民眾對於公共服務之滿意度調查，並定期公開表揚服務優異員工，授與獎狀、紀念獎品或公辦演出之公關票券等，一方面蒐集民眾對於公共服務之滿意度，另一方面亦可激勵基層文官提升工作價值感，達到激勵及標竿學習效果。

## （二）優良服務實蹟與現行人事評核制度密切扣合

舉凡在公務上研訂重要計畫、方案、法規，執行重要政策、計畫，克服困難、成效卓著有具體優異成效及事蹟，或推動創新便民服務措施，主動為民服務、研提行政管理創新改善方案，增進辦事效能等具優良工作事蹟之公務人員，除上述之多元獎勵方式之外，應作為考績列甲等之重要參據，並列入陞遷考量及推薦敘獎，強化公共服務動機中之激勵因子，提升工作價值感。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王大明、黃永全、林若蕎，2018，〈工作價值觀、組織承諾、工作滿足與留任意願關係之研究－以國籍民航機師為例〉，《觀光產業與航空管理期刊》，1（1）：70-94。  
doi:10.6862/jtiam.201807\_1(1).0004。
- 吳宗憲，2012，〈台南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究－以個人／組織配適度作為調節變項〉，《公共行政學報》，43：91-126。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一，2012，《行政學》，新北市：國立空中大學。
- 周勇宏，2019，《地籍圖重測對制度信任、知覺風險、交易成本及滿意度關係之研究－以屏東縣為例》，國立屏東大學不動產經營學系碩士班學位論文。
- 周麗芳、陳金貴、蕭麗卿，2008，〈新進公務人員退休制度採行完全確定提撥之可行性研究〉，考試院銓敘部委託研究報告（計畫編號：21961214）。
- 林欣儒，2015，《工作價值觀、離職意願及工作效率之關聯性探討－以臺中市政府地方稅務局為例》，臺中科技大學企業管理系碩士班學位論文。
- 林淑馨，2015，《行政學》，臺北市：三民書局。
- 施華恩，2004，〈我國公務人員退休制度部分改採儲金制之研究－政策標的團體意見調查〉，《公務人員月刊》，94：27-34。
- 洪瑞斌、劉兆明，2003，〈工作價值觀研究之回顧與前瞻〉，《應用心理研究》，19：211-250。
- 國家發展委員會，2019，〈國內社會保險暨職業退休金制度簡表〉，國家發展委員會：  
<https://pensionstats-president.nat.gov.tw/upload/download/國內社會保險暨職業退休金制度簡表.pdf>，檢索日期：2020年4月1日。
- 張莛雲，1997，《台灣社會的信任與不信任》，臺北市：中央研究院社會學研究所。
- 張莛雲，2000，〈制度信任及行為的信任意涵〉，《台灣社會學刊》，23：179-223。
- 郭昱瑩、余致力、蔡馨芳，2018，〈公務人員職業年金制度之研究－對文官體制之影響評估〉，考試院銓敘部委託研究報告（計畫編號：3210706262）。
- 湯晏甄，2015，〈東亞民眾的制度不信任感及其政治回應〉，《臺灣民主季刊》，12（2）：39-85。
- 楊嘉恩，2018，《本國籍與外國籍照顧服務員對留任意願之探討－以嘉義縣老人長期照護機構為例》，南華大學非營利事業管理碩士班學位論文。

- 銓敘部，2017，《2017 年銓敘統計年報》，銓敘部：[https://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list.aspx?Node=449&SecenNode=1222&Index=1](https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&SecenNode=1222&Index=1)，檢索日期：2022 年 9 月 12 日。
- 劉祥得、許立一，2019，〈公務員社會支持、公共服務動機影響工作倦怠、離職意願之因果模式分析〉，《空大行政學報》，33：1-20。
- 蔡坤宏，2000，〈組織承諾、工作滿足與離職意圖的關係：Meta 分析〉，《中華管理評論》，3（4）：33-49。
- 總統府國家年金改革委員會，2016，〈年金制度為什麼現在要改！非改不可？〉，總統府：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=4B4ECF469B4D0122&s=54CA3ADDDC E03F52>，檢索日期：2020 年 3 月 5 日。
- 總統府國家年金改革委員會，2017，〈公務人員退撫制度修正重點〉，總統府：[https://pension.president.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=9545B9BDD796A4D8](https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=9545B9BDD796A4D8)，檢索日期：2020 年 3 月 5 日。
- 謝秀梅、黃慧文、呂旻芬、許靖岱、黃芷苓，2021，〈都會區及鄉鎮區醫院護理人員專業承諾、工作價值、工作環境與留任意願之相關性研究〉，《台灣醫學》，25（1）：36-45。
- 謝蕙如、白金安，2011，〈制度信任、知覺風險、滿意度及行為意圖關係之研究—以成屋履約保證為例〉，《國立屏東商業技術學院學報》，13：149-162。
- 邊泰明、黃泳涵，2013，〈信任與都市更新參與意願之研究〉，《都市與計劃》，40（1）：1-29。

## 二、英文部分

- Awang, A., A. R. Amir, W. Osman, and U. Mara. 2013. "Job Behavioral Factors And Turnover Intention: A Case Study At Sime Darby Property Limited." *International Journal of Advances In Management And Economics*, 2(6): 103-115.
- Barnard, C. I. 1938. *The Function of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Breaugh, J., A. Ritz, and K. Alfes. 2018. "Work Motivation And Public Service Motivation: Disentangling Varieties of Motivation And Job Satisfaction." *Public Management Review*, 20(10): 1423-1443.
- Brewer, G. A., and S. C. Selden. 1998. "Whistle Blowers In The Federal Civil Service: New Evidence of The Public Service Ethic." *Journal of Public Administration Research And Theory*, 8(3): 413-440.
- Brewer, G. A., and S. C. Selden. 2000. "Why Elephants Gallop: Assessing And Predicting Organizational Performance In Federal Agencies." *Journal of Public Administration Research And Theory*, 10(4): 685-712.

- Cantarelli, P., P. Belardinelli, and N. Belle. 2016. "A Meta-Analysis of Job Satisfaction Correlates In The Public Administration Literature." *Review of Public Personnel Administration*, 36(2): 115-144.
- Cappelli, P., and J. R. Keller. 2013. "Classifying Work In The New Economy." *Academy of Management Review*, 38(4): 575-596.
- Coursey, D., J. L. Brudney, L. Littlepage, and J. L. Perry. 2011. "Does Public Service Motivation Matter In Volunteering Domain Choices? A Test of Functional Theory." *Review of Public Personnel Administration*, 31(1): 48-66.
- Dose, J. J. 1997. "Work Values: An Integrative Framework And Illustrative Application To Organizational Socialization." *Journal of Occupational And Organizational Psychology*, 70(3): 219-240.
- Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Herzberg, F. 2017. *Motivation to work*. New York: Routledge.
- Hofaidhllaoui, M., and N. Chhinzer. 2014. "The Relationship Between Satisfaction And Turnover Intentions For Knowledge Workers." *Engineering Management Journal*, 26(2): 3-9.
- Houston, D. J. 2006. "'Walking The Walk' of Public Service Motivation: Public Employees And Charitable Gifts of Time, Blood, And Money." *Journal of Public Administration Research And Theory*, 16(1): 67-86.
- Kim, S. 2004. "Individual-Level Factors And Organizational Performance In Government Organizations." *Journal of Public Administration Research And Theory*, 15(2): 245-261.
- Kim, S., and W. Vandenabeele. 2010. "A Strategy For Building Public Service Motivation Research Internationally." *Public Administration Review*, 70(5): 701-709.
- Kim, S., W. Vandenabeele, B. E. Wright, L. B. Andersen, F. P. Cerase, R. K. Christensen, C. Desmarais, M. Koumenta, P. Leisink, and B. Liu. 2013. "Investigating The Structure And Meaning of Public Service Motivation Across Populations: Developing An International Instrument And Addressing Issues of Measurement Invariance." *Journal of Public Administration Research And Theory*, 23(1): 79-102.
- Lee, T. J. 2017. *Relationship Between Intrinsic Job Satisfaction, Extrinsic Job Satisfaction, And Turnover Intentions Among Internal Auditors*. Doctoral dissertation, Walden University, Minneapolis, Minnesota.
- Liu, B., C. Hui, J. Hu, W. Yang, and X. Yu. 2011. "How Well Can Public Service Motivation Connect With Occupational Intention?" *International Review of Administrative Sciences*, 77(1): 191-211.
- Luhmann, N. 1980. *Trust and power*. New York, NY: Wiley.

- Lofquist, L. H., and R. Dawis. 1978. "Values As Second-Order Needs In The Theory of Work Adjustment." *Journal of Vocational Behavior*, 12(1): 12-19.
- Macnab, D., and G. W. Fitzsimmons. 1987. "A Multitrait-Multimethod Study of Work-Related Needs, Values, And Preferences." *Journal of Vocational Behavior*, 30(1): 1-15.
- Mobley, W. H. 1982. *Employee Turnover, Causes, Consequences, And Control*. Boston: Addison-Wesley.
- Naff, K. C., and J. Crum. 1999. "Working For America: Does Public Service Motivation Make A Difference?" *Review of Public Personnel Administration*, 19(4): 5-16.
- Perry, J. L. 1997. "Antecedents of Public Service Motivation." *Journal of Public Administration Research And Theory*, 7(2): 181-197.
- Perry, J. L. 2000. "Bringing Society In: Toward A Theory of Public-Service Motivation." *Journal of Public Administration Research And Theory*, 10(2): 471-488.
- Perry, J. L., and W. Vandenabeele. 2008. "Behavioral Dynamics: Institutions, Identities, And Self-Regulation." In J. L. Perry, and A. Hondeghem eds., *Motivation In Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press, 56-79.
- Perry, J. L., and L. R. Wise. 1990. "The Motivational Bases of Public Service." *Public Administration Review*, 50(1): 367-373.
- Pryor, R. 1979. "In Search of A Concept: Work Values." *Vocational Guidance Quarterly*, 27(3): 250-258.
- Rainey, H. G. 1982. "Reward Preferences Among Public And Private Managers: In Search of The Service Ethic." *The American Review of Public Administration*, 16(4): 288-302.
- Rainey, H. G., and P. Steinbauer. 1999. "Galloping Elephants: Developing Elements of A Theory of Effective Government Organizations." *Journal of Public Administration Research And Theory*, 9(1): 1-32.
- Ritz, A. 2011. "Attraction To Public Policy-Making: A Qualitative Inquiry Into Improvements In PSM Measurement." *Public Administration*, 89(3): 1128-1147.
- Simon, M., B. H. Müller, and H. M. Hasselhorn. 2010. "Leaving The Organization or The Profession-A Multilevel Analysis of Nurses' Intentions." *Journal of Advanced Nursing*, 66(3): 616-626.
- Smith, Matthew L. 2010. "Building institutional trust through e-government trustworthiness cues." *Information Technology & People*, 23(3): 222-246.
- Sukhumvito, J. P., A. Yuniawan, A. Kusumawardhani, and U. Udin. 2020. "Public Service Motivation, Work Attitudes, and Job Performance: An Empirical Study." *Quality-Access to Success*, 21(175): 113-119.
- Super, D. E. 1970. *Work Values Inventory*. Boston: Houghton Mifflin.

- Tastan, S. B. 2014. "The Impact of Employee-Organization Relationship on Individuals's Behavioral Outcomes of Task-Related Performance, Contextual Performance And Intention to Turnover: An Evaluation With Social Exchange Theory." *International Journal of Business And Management Studies*, 6(1): 42-53.
- Tett, R. P., and J. P. Meyer 1993. "Job Satisfaction, Organization Commitment, Turnover Intention, and Turnover: Path Analyses Based on Meta-Analytic Findings." *Personal Psychology*, 40: 259-291.
- Vandenabeele, W. 2007. "Toward A Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach." *Public Management Review*, 9(4): 545-556.
- Wright, B. E. 2008. "Methodological Challenges Associated With Public Service Motivation Research." In J. Perry, and A. Hondeghem eds., *Motivation In Public Management: The Call of Public Service*, New York: Oxford University Press, 80-98.
- Wright, B. E., and R. K. Christensen. 2010. "Public Service Motivation: A Test of the Job Attraction-Selection-Attrition Model." *International Public Management Journal*, 13(2): 155-176.
- Zucker, Lynne G. 1986. "Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure." *Research in Organizational Behavior*, 8: 53-111.
- Zytowski, D. G. 1970. "The Concept of Work Values." *Vocational Guidance Quarterly*, 18: 176-186.



## 附錄

### 問卷題項（節錄）

一、請就下列有關公務人員退休制度及其變革，勾選您的看法：

（一）對於 2018 年年金改革之影響，有下列許多不同的看法，您同意嗎？

|                             | 非常同意←→非常不同意              |                          |                          |                          |                          |                          |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 基金得以永續經營，確保公務人員領取退休所得之權益 | 5                        | 4                        | 3                        | 2                        | 1                        | 無意見                      |
|                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 年資可保留與併計，提高公務人員轉任私部門之彈性  | 5                        | 4                        | 3                        | 2                        | 1                        | 無意見                      |
|                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 並不影響多數公務人員退休期程的規劃        | 5                        | 4                        | 3                        | 2                        | 1                        | 無意見                      |
|                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 導致公部門普遍工作士氣低落            | 5                        | 4                        | 3                        | 2                        | 1                        | 無意見                      |
|                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 導致政府效能不佳                 | 5                        | 4                        | 3                        | 2                        | 1                        | 無意見                      |
|                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

二、請就下列有關公務人員退休制度變革對於擔任公職意願之影響，勾選您的看法：

（一）2018 年年金改革之後的現行公務人員退休制度，對於您擔任公職之意願有何影響？

1. 雖然退休金減少，我仍願意繼續擔任公職
2. 因為退休金減少，我曾有離職的考量
3. 由於退休金減少，我已準備離職

三、請就下列職業選擇因素，勾選您的看法：

（一）您當初選擇服公職的原因是：（複選）

1. 較好的工作環境       2. 較穩定的薪資       3. 較好的退休制度
4. 較佳的福利措施       5. 較高的工作成就感       6. 較多的晉升機會
7. 較有機會服務他人       8. 較能學以致用

（二）下列有關公職的描述，您認為何者最為貼切？（單選）

1. 是一份工作，可以養家活口
2. 是一份職業，能帶來名聲、地位或權力
3. 是一種志業，能服務人群、貢獻社會

# The Impact of 2018 Pension System Reform on Taiwan Civil Service's Attitude

Hsin-Fang Tsai\*

Yu-Ying Kuo\*\*

Chilik Yu\*\*\*

## Abstract

While The Public Servant Retirement and Pension Act promulgated in 2017, substantial changes were made with great impacts on the civil service personnel system. This paper investigates the opinions of the permanent civil servants on the pension reform and explores the impacts of the pension system reform on the attitude of the civil servants. This study conducted a sample survey of 9,018 civil servants and found that 42% of the respondents expressed their intention to turnover after the pension reform. Technocrats, male civil servants, and those aged between 30 and 39 have higher turnover rates. However, more than 80% of the civil servants have a certain degree of trust in the institutional effectiveness of the measures related to the pension reform. Civil servants with higher official ranks, with seniority and the aged have more significant altruistic values to serve in public office, and the public service motivation for public service is strengthened with the increase of official rank (seniority and age). The logistic regression model confirms that institutional trust and work values can effectively predict the turnover intention of civil servants. Those who have higher trust in the pension reform

---

\* Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University. Email: cxf2@ulive.pccu.edu.tw.

\*\* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. Email: yykuo@mail.ntpu.edu.tw.

\*\*\* Professor, Department of Business Administration, Overseas Chinese University. Email: cyu@ocu.edu.tw.

system and give altruistic value to work have lower turnover intentions. This study suggests that the value and trust of public servants should be enhanced to reduce their intentions to leave through the use of multiple substantive and spiritual incentive mechanisms.

**Key Words:** pension system reform, turnover intention, institutional trust, work value, public service motivation

