

109 年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：人事行政

科 目：各國人事制度

一、各國公務人員退休金制度大致以確定給付(defined benefit, 簡稱 DB)及確定提撥(defined contribution, 簡稱 DC)為設計基礎, 請說明經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operatin and Development, OECD)國家退休金體系。(25 分)

1. 【考題難易】★★★★

2. 【破題關鍵】

(一)須先分析 DB 制與 DC 制之意涵概念

(二)由介紹 OECD 先進國家列舉有關退休金制度及適用 DB 與 DC 之情形

【擬答】

(一)確定給付制與確定提撥制之意義及優缺點：

1. 意義：

- (1)所謂確定給付制, 係指退休金按照工作年資及退休等級, 依法定標準計算給與, 因此退休人員能明確預知退休給付額度, 且由雇主保證給付並承擔財務風險。我國現行公務人員退休法之退休金給付及勞動基準法之勞工退休金給付均屬此一性質。
- (2)與確定給付相對之制度為確定提撥制, 係指雇主及員工在工作期間, 定期提撥固定比例金額作為退休給付之準備, 員工退休時提領帳戶內累計之收益本息, 因此在確定提撥制下, 員工以提撥金額進行投資之決策正確性與報酬率高低, 將影響其最後領取之額度。我國於民國 93 年(2004)起實施政務人員退職撫恤條例之離職儲金及民國 93 年(2004)6 月 30 日起公布實施之「勞工退休金條例」規定均屬此一性質。

2. 優缺點：

- (1)確定給付制能提供適用者較為穩定之老年保障, 但退休條件嚴謹, 給付無法攜帶, 以致影響人員之流動性; 此外雇主必須定期精算未來所需之給付成本, 據以訂定退休準備金之提撥費率, 若提撥率受到其他因素之影響則雇主支付退休金之能力亦受影響。
- (2)至於確定提撥制雖使退休人員較難預估退休所得, 同時員工將自行承擔投資風險, 但其可攜性高, 具有促進公私人才交流之優點, 且經由適當之投資教育、建立員工正確投資觀念, 並提供多元投資管道之後, 可減低投資失誤所造成之損失, 甚至有創造更高獲利與報酬之機會。

(二)OECD 國家實施情形：

1. 德國, 依德國聯邦公務員退休給與法, 採用**確定給付制**, 服務滿四十年可給付 71.75%。
2. 法國, 分二種:
 - (1)CNRACL 為**確定給付制**。
 - (2)RAFP 為**確定提撥制**。
3. 美國 1987 年實施之退休制度三種年金層級而言分別如下:
 - (1)第一層級為社會安全給付 (確定給付制)。
 - (2)第二層級為聯邦退休金 (確定給付制)。
 - (3)第三層級為個人儲蓄年金 (確定提撥制)。以上美國三層年金以**確定給付制**為主, **確定提撥制**為輔。
4. 英國自 2002 年起實施之退休制度分別如下:
 - (1)傳統型計畫為**確定給付制**。
 - (2)優質計畫為**確定給付制**。(2007 年 7 月 30 日起關閉)
 - (3)傳統加值計畫為**確定給付制**。

(4)合夥型計畫為確定提撥制。(2007年起新進人員可適用)

(5)Nuvos 型計畫為確定給付制。(2007年起新進人員可適用)

(三)我國之參酌與運用：

就我國公務人員退休制度而言，現行第一層為公保之養老給付兼有一次給付及年金給付，第二層為公務人員退休資遣撫卹法之退休金，兼有年金給付，兩者均為確定給付制性質，並擬自新進人員實施第三層之儲蓄年金為確定提撥制。

二、請說明英國如何透過公務員「人才行動計畫」(Talent Action Plan, TAP)確保女性公務人員的就業平等。(25分)

1.【考題難易】★★★★★(超冷僻的研究報告問題，考生難以知悉)

2.【破題關鍵】

須了解英國 TAP 計畫內涵與途徑內容，再據以分析我國機關參考。

【擬答】

(一)英國人才行動計畫之源起及內涵

- 1.英國政府於2014年9月推出「公務員人才行動計畫」方案(The Civil Service Talent Action Plan: Removing Barriers to Success, TAP)，主要目標在消除政府公務員追求成功的障礙，擴大公共服務的優點，同時改善文官制度長久以來的積弊。TAP的內容涵蓋多元廣泛，就女性保障部分英國公務部門僱用了社會中最聰明和最好的人才，如何確保每個有才華、有專業和努力工作的人，不管他們的背景，無論他們是誰，都能適才適所，都有機會升遷到相當的職位，乃成為英國政府當前要務。
- 2.「公務員人才行動計畫」所要了解和解決的一個核心問題是：為什麼某些群體在高階位置上的代表性仍然持續不足？例如：英國公務員的女性比例已經超過半數，其中高階公務員(Senior Civil Service, SCS)中女性約占40%，但在最高階的管理階層中，女性只有三分之一？雖然它高過英國前百大企業中的女性高階主管比例，但應該可以更好！除了性別比例差距外，中高階公務員中男女薪資也有差距(5.3%)。若單純從以選用政策來調整公務員性別比例，看似簡單，但將抵觸功績(merit)用人、才德為上之基本精神。根本上，應從推動包容、開放和公平的公務職場環境著手。但數據顯示，先前的努力並未有效達到平衡性別的目標，英國政府究其原因，是在方法上沒有真正面對問題加以解決。因此，「公務員人才行動計畫」提出新的行動方針，企圖從中央做起，協同各單位，以行動促成真正的改變。

(二)人才行動計畫之途徑

該計畫設定兩個基本途徑：第一、先探究原因。優先的工作是要找出有那些障礙，阻礙了有能力且努力工作的女性公務員發揮其潛能？然後審視有那些方法可以去除這些障礙。運用科學方式調查、訪談，全面找尋建立解決方案的證據。第二、個別審視，避免一體適用。針對女性、同性或雙性者、少數族群及身障四大群體，分別檢視他們面臨的問題，提出個別的報告，並據以研擬客製化、彈性化的策略與方案。計畫認為要達成目標，必須從「領導與文化」、「才能發展」與「技術能力」三個面向相互配合，才能竟其功。

- 1.必須要有強力的領導，主導與建構一個開放、透明的組織文化。根據一項對英國文官部女性公務員的調查報告，許多公務員不相信當前性別平等政策已經獲得實踐，結論還提出「由於領導風格與組織氣候，導致某些群體在不知不覺中受到差別待遇，這已連帶讓組織的績效表現倒退。」所以，領導階層的態度與組織文化開放程度，是成功的先決要件。必須從中央(內閣辦公室)、各部會的常務次長、各執行機關與部門的執行長，分層負責，執行、指導與監督多元人才發展方案的順利推動。
- 2.要鼓勵多元的才能，讓所有人都得以發展和晉升。具體做法有：公告準則，讓首長據以

依循行事；建立 360 度回饋系統來監督執行過程；建立符合成員結構比例之多元化的委員會，並賦予權力，推動改變；建立與員工群組和協會的雙軌對話機制，來協助溝通；另外，也鼓勵借用私部門經驗，推動公私部門人才交流，並承認或比照相關年資；更具體的是要支持有育嬰需求之女性的彈性工時或工作場所作法，只要能夠確實達到效能。

3. 善用可行技術與方法，幫助人才的發掘並協助其發揮才能。首先要檢視現行人才甄拔流程中，對某些群體的可能障礙；高級文官甄選名單要避免性別失衡現象；全男性成員的選審小組僅能成為例外；面試流程的再設計；增加人際網絡建構機會，使少數群體人員得以組織並發揮其潛力；明確鼓勵與支持女性同仁請育嬰照護假，並對育嬰假結束返回工作之女性，給予最大支持。再從女性同仁返回工作的問卷，檢討單位對育嬰請假政策的執行狀況。

為了確保 TAP 的有效執行，英國文官部規劃了教育課程，讓所有文官瞭解並追求自己的權益，也鼓勵公務員參與和監督多元人才方案的推動。在組織的層次，則鼓勵最佳實務的分享，讓方案的推動過程有學習和成長的機會，減少盲點。

(三)可供我國參考借鏡之看法

誠如英國文官長 Jeremy Heywood 所言：「進入家庭的起點，不應被視為是職涯與夢想的終點。」根據 TAP，英國政府要求各部門提出其多元人才發展宣示，並鼓勵組織與所屬共同協商新的工作協議 (new business deal)，目前，許多組織與公務員已經從不同的彈性作法中互蒙其利。我國公務員育嬰假、設立哺乳室及相關育兒津貼政策，已行之有年，但實務上的檢討聲浪仍然不斷！前有女性立委要求帶幼兒進入議場，凸顯現代職業婦女育兒照護上的迫切需求。不可諱言的，目前公務職場上對於上述要求回應並不積極，英國 TAP 的精神與作法，實值得吾人深思。如能從組織文化改變做起，允許制度的彈性調整，由首長率先支持，規劃適當的措施和設施，讓每個公務員都能安身立命、長才得展，從根本上解決少子化、人力資源浪費及政府效能下降等問題，可謂是多贏的策略。

三、各國人事機關的原始設計可分為部外制、部內制與折衷制，各有不同組織功能考量，請分別評析其特性，並以日本為例，論述其對我國人事機關改革的參考意涵。(25 分)

1. 【考題難易】★★★★(看似一般老問題，但須了解日本之最新 2014 年改革及我國最近擬修憲廢考試院之看法)

2. 【破題關鍵】

(一)須詳分析各國適用類型

(二)針對日本先後改革詳介紹

【擬答】

(一)各國人事機關原始設計通稱分為部外制、部內制與折衷制(混合制)，惟近年來，多數學者均認為屬於幕僚制，其特性分述如下：

1. 幕僚制之涵義：

所謂「幕僚制」人事機關，其內涵如下：

(1)人事權隸屬於行政權的體系。

(2)人事機關隸屬於行政機關的組織體系，即人事機關係所屬行政機關的幕僚單位。

(3)人事主管機關與各級行政機關所轄人事單位並無「監督—隸屬」關係(非一條鞭制)，而僅具聯繫協調關係。

凡合乎以上三項條件，不論其為部外制或部內制，均稱為「幕僚制人事機關」。

2. 各國人事機關之組織類型改稱幕僚制之理由：

(1)英、美、法、德、日人事機關之情形：

①就美、日、法、德及英國而言，雖皆屬人事幕僚制之體制，惟各國傳統與國情不同，體制特性亦有差異，約略區分為「部外制」、「部內制」、「混合(折衷)

制」三種。「部外制」，即日本「人事主管機關」人事院的體制，係隸屬於行政權的組織體系（內閣之下），而在一般行政部門之外設立單獨獨立的人事主管機關，此一人事主管機關因不受行政部門首長（內閣首相）指揮監督，而亦被若干學者稱之為獨立制或半獨立制，但仍在行政權的體系範圍，即人事權仍隸屬於行政權，並無獨立於行政權之外而分立制衡的體制。

②所謂「部內制」，原指行政部門自理人事業務，即法國與德國的人事機關體制，這是法、德兩國人事體制的傳統：一般行政部門各自掌理人事業務，至於人事主管機關（如德國「聯邦人事委員會」及「內政部」），並不直接處理主要人事業務，僅係規劃與審議的聯繫與協調機構。但此項傳統已逐步改變，法、德「人事主管機關」的組織與職權均擴大中，換言之，部內制有日見強化職能之趨勢。

③至於折衷（混合）制，原為英國 1968 年以前所特有，一般行政部門之外，設獨立行使考試權的「文官委員會」，考試以外人事職權則由行政部門掌理，或由財政部職掌。但這一傳統體制（1855 年至 1968 年）於 1968 年後已改變為部內制。

(2)由於人事權本為行政權之一部分，而人事幕僚功能實為行政組織職能之一，故人事主管機關隸屬最高行政首長之指揮監督，方能發揮幕僚功能。

(3)一般人事機關又為各級行政機關之幕僚部門，美、日、法、德與英國等國家之體制均如此。故可知人事機關是幕僚單位，此為人事機關之本質、特性。

(二)日本之改革及可供我國改革之參考意涵

1. 日本之改革情形

(1)日本依 1947 年國家公務員法設立之的「人事院」，屬於「部外制」型態，然而到了 1965 年，日本已感受到部外制人事機構的缺失，於該年（1965 年）修訂國家公務員法，將原來「人事院」掌理的部分事權，移轉由內閣總理大臣掌理，並於總理府內設置人事局，屬於「部內制」，而總理府原設有行政管理廳，職掌各機關組織編制及員額。復於 1984 年 7 月 1 日廢止行政管理廳，設置總務廳，將原來隸屬內閣總理府之人事局，亦予併入，又稱「內閣人事恩給局」，又 2008 年設「內閣人事局」。

(2)日本於 1965 年後，在中央人事行政機構方面之調整，其目的亦在補救部外制人事機構的缺失。

(3)2014 年之改革：

為強化內閣人事集中化管理功能，以及進一步改善國家公務員退休管理，日本於 2014 年 5 月 20 日修訂國家公務員法，新設統管中央省廳幹部人事的內閣人事局，並裁撤總務省人事恩給局，將其原先所管轄之人事行政業務，交由內閣人事局管轄，並由內閣人事局作為內閣下之人事主管機關。2014 年 6 月 28 日國家公務員制度改革推進本部事務局提出公務員改革制度建議，該建議案中提出新的人事行政相關機關設置方式，內容主張裁撤人事院，另於內閣府下設立公務員廳及人事公正委員會，負責掌理原人事恩給局及人事院之職掌。此外，保留原內閣官房下的內閣人事局，作為行政人員集中化管理的負責單位。

2. 我國人事主管機關，依憲法所定由考試院掌理，具有超然獨立地位，屬於部外制，又不隸屬行政組織系統。故我國之人事機關可稱為「獨立制」，與日之「幕僚制」不同。

(1)我國依憲法規定設置考試院獨立行使職權，考試院及所屬各考銓機關，以至全國各級人事管理機構自成體系，由考試院統籌指揮運用，可稱人事行政機關獨立制。

(2)惟我國於行政院設人事行政總處雖屬幕僚制性質，但其考銓業務受考試院監督，亦仍彰顯我國憲法所定人事機關為獨立制。

(3)近年來日本 2014 年之改革擬議廢除人事院，由內閣人事局取代，亦即為幕僚制性質，值得我國最近擬修憲廢除考試院，未來將人事權改由行政院負責之情形類似，值得參考。

四、近年來公務人員高齡化的議題逐漸受到重視，請以美國為例，說明其如何因應公部門高齡化問題，並論述有何可供我國參採之處。

1. 【考題難易】★★★★★(超冷僻的研究報告，考生應無從知悉，故可自由發揮)

2. 【破題關鍵】

(一)須了解美國公部門公務人員高齡化問題之影響

(二)分析高齡化工作者之可能困境，尤其工作環境與工作績效之可能影響。

【擬答】

(一)美國公務人員高齡化之問題

1. EquaTerra 代表 The International Public Management Association for Human Resources

(IPMA-HR) 對美國公部門專業人員進行研究，其內容為公部門高齡化議題，調查人數超過 350 名。研究報告顯示，由於公部門對薪酬與福利有一些限制，因此許多單位不是提供更優渥的薪酬計畫，而是採用更加靈活的時間安排或是非傳統的安排，例如遠距離辦公 (telecommuting)、工作分擔 (job-sharing) 或員工認可計畫 (employee recognition programs) 來留住員工。此外，透過提供兼職機會 (part-time opportunities)，使得公部門組織在吸引特定技能或有經驗的專業人員時，更具有吸引力與競爭力。另外，Calo 於 2008 年指出資深公務人員因在組織內部久任，具有豐富知識、經驗與專業背景，故有難以取代之地位及重要性。因此，針對組織可能喪失的知識，必須運用知識管理，確保員工的技能與經驗在組織中得到保留 (Efficiency Unit, 2010)，而知識管理除了透過標準化作業程序 (SOP) 將其予以整理、記錄並歸檔外，許多組織將交叉培訓 (Cross-training) 視為重要的工具。交叉培訓允許多名員工學習同一份工作，以減少員工離職時所造成的組織風險。進一步來說，組織應促進年輕與資深員工在工作環境中共同進行學習 (Tikkanen et al., 2002)；由於不同世代人員，各有其優勢與限制，對一個組織而言，若能建立一套有助於不同世代之間的學習與訓練制度，將有助於知識與經驗的交流及傳承 (Jürgen, 2008)。

2. Al Vacanti 在 2012 時，以問卷方式對內布拉斯加 (Nebraska) 公部門進行研究，據此為年輕世代內布拉斯加州公共雇員做準備。研究發現其公共工程人員的年齡在 50 歲左右或是更老，占其部門勞動力的比率甚至高於全國平均。當這群人進入或是接近退休年齡時，除了面臨日益減少的勞動力可以進行替代之外，尚須面對員工知識與經驗的喪失。針對解決或紓緩高齡化帶來的衝擊，調查問卷結果顯示，有超過一半的受訪者認為繼任計畫 (Succession Planning)、師徒制 (Mentoring) 與訓練 (Training) 是有幫助的。

(二)美國之作可供我國參採之處

1. 改善工作環境

年齡與工作績效之間不一定呈現負向關係，當年齡逐漸增加，不代表工作能力會隨之衰弱。美國退休人員協會 (America Association of Retired Persons) 表示：「如果雇主想從老年員工的經驗中獲得利益，就必須設計能滿足他們需求的工作場所」。古有云：「工欲善其事，必先利其器」，改善工作環境亦能當作提升員工績效表現的途徑之一，因此，雇主必須發展出一套能配合老年員工需求與能力的工作環境計畫。除此之外，許多北歐國家與歐盟也有類似的觀點，建議提供一個友善年齡的工作環境，以維持員工高效的工作能力。

2. 實施遠距辦公

當公務人員因年紀增長體力漸漸下滑時，透過遠距辦公可讓中高齡公務人員彈性選擇工作地點，不需因舟車勞頓而耗費時間及體力，美國、加拿大、歐盟 15 等先進國家早已行之有年，並鼓勵民間企業與政府部門員工選擇遠距工作，像是美國 2010 年 2 月美東發生大風雪事件，前國務卿希拉蕊的下屬斯勞特 (Anne-Marie Slaughter) 曾請求希拉蕊帶頭在家上班，讓其他員工能夠安心在家陪伴孩子。而我國的政務委員唐鳳也已首開先例，每周三、五不進辦公室，反而透過「遠距視訊」取代傳統上班模式，其認為藉由遠

距辦公的方式才有時間沉澱以及吸收新知。但由於我國目前仍未將遠距辦公制度化或任何規範，故目前在我國公務單位仍不普及。而未來公務人力逐漸邁入高齡且資訊科技發展迅速，或可考量將不侷限於辦公室處理的工作以遠距辦公的方式取代之。例如在公文收發上，我國目前的電子公文，以電子方式傳遞機關與機關之間的公文，公務人員透過網際網路進行身分認證或是自然人憑證登入平台後，即可在線上即時傳遞公文，目前我國經濟部商業司設立商工電子公文交換平台，讓相關公司行號、法人、事務所等民間組織，透過工商憑證 IC 卡認證，可收發機密性較低的公文，以提升公文傳遞的效率。然而，目前我國公務人員仍須在服務機關中收發電子公文，未來政府可思考開放讓公務人員不需到服務機關中即可「遠距」進行公文收發及簽核，不僅有助於提升公文處理效率，也能提供高齡工作者更加彈性的工作選擇。

【命中特區】

本題出自考試院委託研究「公務人力高齡化的人力資源管理對策」

公
職
王