

109 高考考後解題講座

109 高考-各國人事制度試題精解

109 年各國人事制度解題

- 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-operation and Development, OECD)國家退休金體系。(25 分)

【審題要訣】

旨揭題意著重在考生能統整解析確定給付及確定提撥之意涵及經濟合作暨發展組織國家退休金體系運用現況。可分「前言」、「本文」及「結語」三段論述。

參考文獻：

郭昱瑩、余致力、蔡馨芳(民 109)公務人員退休年金設計：確定給付制、確定提撥制或雙層制？文官制度季刊，第十二卷第一期，頁 15-49。

【擬答】

近半世紀以來，確定提撥制逐漸成為公共退休制度變革的趨勢，已開發國家如美國、英國、加拿大、紐西蘭等，相繼採確定提撥制。茲依題意分述如次：

(一)確定給付制之意涵

1. 定義

指雇主承諾員工於退休時，按照約定之退休辦法支付定額退休金，或分期支付一定數額之退休俸，至於退休給付多寡與雇主及員工提撥之資金並無必然關係，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，退休金之精算成本為估計值，較不確定。DB 制的退休金多寡與薪水和服務年資相關，和提撥金額無必然關係，與基金的投資報酬率更是無涉。簡言之，DB 於制度設計時便事先透過精算，確定退休金的給付水準，然後評估參加人的年齡及年滿 65 歲的年金成本，再決定薪資提撥比例。

2. 優缺點

理論上 DB 制最大的特點便是提供穩定、可預期的退休金給付，並由雇主承擔最後給付責任。但在 DB 制下，由於各種假設往往與事實有落差（例如投資報酬率、物價膨脹指數、薪資成長率等），尤其數十年後才支領年金給付，變數相當大，收支之間容易產生巨大變動。若提存金額不足或者收益不如預期，便是基金的財務支付能力不足，此時若無其它的財務支援（例如：政府挹注），或採取補救措施（例如：減少支付、延長退休條件、增加提撥金額、提高基金收益等），那麼基金的壽命便會縮短，也就是提早破產。

(二) 確定提撥制之意涵

1. 定義

「指雇主或員工依退休辦法每年（月）提撥一定數額之資金，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之資金和運用孳息，給付給退休員工。此種辦法，員工所能領取之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，此制無需複雜之精算技術，可節省管理費用。」

2. 優缺點

若公務人員職業退休金採 DC 制，似乎是解決政府或者基金財政困境的良方，因為政府只要每個月提撥金額至員工的個人帳戶，員工最後能支領多少退休金，則由員工自行負責。然而，DC 制將年金私人化（由自己承擔年金準備責任）、商業化（累積的資金大都交由投資公司負責管理經營），甚至於擔心員工因投資失利而血本無歸。

(三) 經濟合作暨發展組織國家退休金體系概述

1. 第一層為強制性

包含住民或標的團體資格、基礎制與最低限度 3 種：

(1) 住民或標的團體資格

是指年金給付條件可能隨所得或資產多寡而改變，一般會提供較好的給付給較有需要的年金投保人或對較優渥的人減少給付，此乃社會基礎安全網，OECD 36 個會員國中有 13 個國家採行此制度；

(2) 基礎制

是指給付多寡與居住年期或工作年資相關，9 個 OECD 國家採行此制度；

(3) 最低限度

是以提撥期間或年金收入較低者為考量，15 個 OECD 國家採行此制度。

2. 第二層公部門年金（強制性）

有 4 種，分述如次：

(1) 其一為確定給付制，17 個國家採行；

(2) 其二，確定提撥制，設計有個人帳戶，3 個國家採行；

(3) 其三，確定提撥名目帳戶制，此乃個人帳戶所提撥金額假定可能的投資報酬，退休時總年金採分期給付，義大利、拉脫維亞、挪威、波蘭與瑞典等國實施；

(4) 其四，點數制，藉由薪資獲取年金點數，於退休時乘以點值，獲得定期年金給付，愛沙尼亞、法國、德國、立陶宛與斯洛伐克採行此制。

3. 第三層自願性

有 2 種，分別為確定給付制及確定提撥制。

綜上，目前全球公共行政之管理，逐漸走向類似私部門的企業管理，以「市場」作為改革的導向。人民成為市場的顧客或消費者，公務員成為提供服務的企業服務人員，處處努力追求顧客最大的利益及滿意程度。

揆諸上述，由於 DB 與 DC 制度設計各有其優缺點，為能藉由兩種制度之互補，彌補單一制度之缺點，而有折衷之雙層制。參考 2013 年退撫法草案，此制乃當時為新進人員規劃，可強化個人退休金準備責任，並適度減輕政府財政負擔，其中於確定給付制之財務責任，將採完全適足提撥，避免再發生潛藏負債；於確定提撥制則成立個人專戶，由政府及公務人員定期撥繳費用至該帳戶，俟其成就請領條件時，領取該帳戶累積總金額（含本金與孳息），實值未來主政單位設計 112 年後新進公務人員之職業退休金制度參考。

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)

【審題要訣】

旨揭題意著重在考生能綜整析論英國人才行動計畫之內涵與具體作為，可分「前言」、「本文」及「結語」三段論述。

參考文獻：

黃榮源，如何去除公務員邁向成功的障礙？英國「公務員人才行動計畫」評介。

【擬答】

英國政府近年來針對促進就業公平、留住優秀人才、激發工作效能等具體措施，著力甚多，足供我國公務人力資源管理借鏡參考。茲依題意分述如下：

(一)英國人才行動計畫之內涵

1. 緣起與目的

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。如同我國一樣，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. 核心問題

「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？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)英國人才行動計畫確保女性公務人員就業平等之具體作為

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。分述如次：

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。

根據調查報告，英國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。

綜上，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。

揆諸上述，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，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。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)

【審題要訣】

旨揭題意著重在考生能綜整評析部外制、部內制與折衷制之特性，並以日本人事機關之改革經驗，論述我國人事機關改革之參考意涵，可分「前言」、「本文」及「結語」三段論述。

【擬答】

論者一般將各國人事機關體制類型區分為部外制、部內制及折衷制，各制有其特性及優缺點。茲依題意分述如次：

(一)部外制、部內制與折衷制之特性評析

在學術探討上，有關人事機構的組織類型區分，有從人事機構是否設置於各部之內做為分類基準，區分為部內制、部外制和折衷制者。茲評析其特性及優劣如次：

1. 部內制：

是指一個國家中的行政部門各自設有專責的人事機構，並由這些人事機構自理本部的所有人事行政事宜。二戰以前，德國和法國就是採取這種機制，因此學理上習慣稱德、法為部內制國家。最大的優點就是效率和切合實際需要；最大的缺點則是各部會各自為政、資源分散。

2. 部外制：

係在各部會（或行政組織系統）之外，設立獨立超然的人事專責機構，全權掌理政府的所有人事行政業務。過去談到人事機構的組織類型時，都會說中美是「部外制國家」〔**按**：美國聯邦文官委員會的「部外」是在行政權體系（即美國總統）之下，超然獨立於其他部會之外。而我國的考試院的「部外」則不受行政權（即行政院）的指揮監督〕。部外制最主要的功用就是避免政治首長（或政黨）對文官的進用伸出黑手，進而阻斷分贓惡習，達到人事安定、澄清吏治和政治中立的理想；缺點就是重視消極防弊，忽略行政機關有效治理的需求。

3. 折衷制：

在 1968 年以前，英國有兩個負責人事行政業務的機構，其一是 1855 年的文官委員會，是一個在行政權體系之下，獨立行使考試權的部外制人事機構。至於考試之外的其他人事行政業務，則由樞密院令規定交由財政部負責，具有部內制人事機構的性質。因此學理上，特將英國同時擁有部外制和部內制人事機構的狀況，稱之為折衷制。其優點有二：（一）考試權獨立行使，公正客觀，行政首長無權任用私人，確保用人唯才之精神。（二）除考選外之人事行政事宜，能配合行政機關實際需要，可因時、因地而制宜，並保持行政責任之完整性。

綜上，各國與我國最高人事機關的體制主要差別在：各國行政權之下包含人事權（不論部外制或部內制），我國則兩權分立制衡。其次，部外制與部內制都屬幕僚制範疇，我國考試院體制則屬獨立制（院外制）。部外制依法獨立行使人事權，但不與行政權分立，而近乎「半」獨立制。我國則考試院與行政院分立，而各級人事機關又為「人事一條鞭制」與「雙重隸屬監督制」，故為典型的獨立制，此與部外制有別，各國體制中，以我國現行人事機關體制最為獨特。

（二）日本人事機關之改革經驗

日本政府人事機關之組織變革如下：

1. 人事院

主要職權包括：（1）掌理俸給及其他服務條件暨人事行政改進之建議。（2）處理職位分類、考試及任免、俸給、訓練進修、身分變更、懲戒、申訴事項。（3）確保人事行政之公平及保障職員福利。（4）制定人事院規則及指令（規定事項）。

2. 內閣總理大臣

日本於 1965 年修正國家公務員法，將內閣總理大臣加列為中央人事主管機關，將原人事院部分主管事項移由內閣總理大臣掌理，內閣總理大臣原則上處理不屬於人事院之職權業務，兩者間基本上屬於「分工」與「協調」關係。又依國家公務員法第 18 條之 2 規定，內閣總理大臣為維持各行政機關施行之人事管理方針、計畫之一致性，掌理必要之統合協調事項。

3. 內閣人事局

2008 年國會通過「公務員制度改革法」，依法成立「內閣人事局」，以統合內閣官房。內閣人事局係隸屬於內閣體系；直接受首相、內閣官房長官之領導指揮。其地位高於總務省人事恩給局，係屬於部內制，成為貫徹內閣人事政策的主要人事機關（人事院地位略受影響，但仍為部外制）。內閣人事局成立旨在消除現行各省廳自行管理人事的弊端，增進內閣官邸主導的戰略性人事安排，將優秀人才安排到適合的職務，日本政府爰於該局成立時，併同調整現行部分人事機關之組織及職掌，將人事院及總務省行政管理局部分業務改由內閣人事局統籌辦理。

(三) 日本經驗對我國人事機關改革之參考意涵

從上述日本人事機關之改革經驗觀之，我國人事機關之改革，因考試院和行政院共理人事行政在短時間內尚無改變之可能，為避免兩院爭權產生政府失靈，宜循以下途徑加以解決：

1. 依憲辦理：

為解決職權重疊可能產生的爭權現象，根本解決之道即嚴格依據憲法增修條文第 6 條規定辦理。即考試院僅掌理十項列舉之職權，至其他未列舉之職權，則歸屬行政院所有。

2. 適度授權：

為優化行政權的運作，考試院可考慮將部分考試權或人事行政職權授權由行政機關辦理，如部分特殊職務或低階職務的進用考試、部分特殊性質之考試錄取人員訓練（例如：原住民、國安人員），可考慮委由人事總處或相關機關辦理。

3. 溝通協調：

考試院（尤其是考選部、銓敘部）與人事總處應透過定期舉辦會報或會談的方式，彼此開誠布公，經常進行溝通協調，訂出周延的文官法案，始能避免執行時出現齟齬不諧的情形。

揆諸上述，先進國家為求事權統一，大多已向部內制靠攏，我國在法制上，考試院仍是最高人事機關；然在實務上，行政院已突顯其人事權責的運作地位。儘管近日朝野對修憲廢考監，突有共識，然在未竟之前，上述建議卻是現行「人事機關獨立制」架構下的一項改進途徑，頗值我國主政機關藉此反思與借鏡。

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。(25分)

【審題要訣】

旨揭題意著重在考生能綜整析論美國公部門高齡化問題因應作法及可供我國參採之處，可分「前言」、「本文」及「結語」三段論述。

參考文獻：

董祥開（民 108）。公務人力高齡化現象下之人力資源管理對策。文官制度季刊，第十一卷第三期，頁 71-103。

陳敦源（民 108）。公務人力高齡化的培訓策略。考試院委託研究報告。

【擬答】

我國在年金改革後，公務人員在職時間將逐步延長，公務人力高齡化的議題逐漸受到社會關注與重視，若未能及時解決可能會對組織文化及組織績效產生負面影響，當此之際，誠可盱衡各國政府針對公務人力高齡化問題所採行的措施以茲作為人力資源規劃之借鑑。茲依題意分別闡述如次：

(一)公務人員高齡化相關議題

1. 世代管理差異，潛藏溝通危機

公部門在各世代之間確實存在諸多的差異，而當彼此意見與理念產生不相容的情況時，溝通上可能因為認知與看法差異潛藏衝突危機，進而拉開世代之間的距離，倘若這樣的差距沒有透過擬定策略加以解決，對公部門的行政績效與形象都是一大傷害。

2. 阻礙陞遷發展，影響工作士氣

未來公部門整體退休時間勢必延後的現實情況下，倘若公務人員已對其未來的陞遷出現「可預期的延緩或受阻」的悲觀看法，是否在其工作士氣及工作滿意度上也會產生負面影響，值得關注。

3. 師徒制之建立，發揮最大效益

在高齡化的情況下，未來會有更多資深員工會因延後退休而留在組織中，公部門應珍惜這樣的契機，讓資深人員在延後退休這幾年內，適時發揮自己的優勢，讓其他世代有更多向他們學習的機會，因此師徒制被認為有效因應跨世代的人力培育發展方法。

4. 年齡日趨老化，影響工作績效

從年齡與工作績效表現觀點來看，一般而言，大多數的人會對老年工作者存有工作效率低、身體狀況差、低活動力、壓力大等刻板印象，意即公務人力到了某一個年紀時，會明顯感受到精神及體力都不如以往，漸漸產生力不從心的感覺，使得年齡與工作績效開始呈現一種「負相關」的關係，嚴重影響工作績效。

(二)美國公部門高齡化問題之因應作法

美國公部門在因應高齡化問題時，並不是首先考量在薪酬上的變動，而是採用更加靈活的工作及時間安排加以因應，分別說明如次：

1. 實施遠距辦公

當人們年紀增長、體力漸漸下滑之際，藉由某些時段可開放員工自行決定工作地點之遠距辦公，可以降低因交通往來而耗費的時間與體力。美國知名網路設計公司 **Automatic** 的員工因居住地遍布全美，因此員工上班基本上以遠距辦公為主，甚至公司會提供員工每個月 250 元的津貼，作為在外開會討論及辦公之餐費。

2. 工作分擔制度

工作分擔又可稱為「工作分享制」，這個制度原始的目的是希望透過對勞動時間的分配，以兼顧效率和公平為原則，讓更多的人能夠共同分享並完成工作。例如年輕員工的體力及科技應用能力與資深員工的經驗及全觀能力，不但可以更有效率地完成任務，也能夠在完成工作的過程中，起到學習及傳承的效果。

3. 員工認可計畫

組織管理者或領導者須對員工的工作表現給予認可及鼓勵，讓員工的努力與付出除了被看見外，更讓其有備受尊重的感覺，因而願意為組織付出心力，獲致工作上的成就感。

4. 提供兼職機會

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。

5. 進行交叉培訓

交叉培訓允許多名員工共同學習同一份工作，不但能夠減少員工離職造成的風險，也能夠快速讓組織內大部分的員工了解其他人的工作。由於不同世代人員，各有其優勢與限制，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。

6. 運用知識管理

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。

(三)美國因應作法可供我國參採之處

針對前揭公務人力高齡化議題，參酌美國因應作法，提出我國精進人力資源管理措施等相關做法如次：

1. 建立友善職場

在未來高齡化下，相關硬體設備、工作輔具及工作環境等皆應進行全面更新，例如電腦資訊設備、辦公樓層及辦公座位安排等應重新規劃，使高齡工作者能擁有更加便利的工作環境；而工作輔具則包含提供藍光護眼螢幕或可升降的辦公桌椅等，並在單位內確實施行「下午茶活動時間 (tea break)」，以維護同仁健康。

2. 精進彈性工時

未來在高齡化的影響逐步擴大下，可考量開放更大的彈性工時制度，授權機關依據其服務性質決定開放的彈性程度。例如倘若工作性質偏向公文處理等不須直接面對民眾之工作，則彈性工時開放的幅度應可更高，也可考量在整體工作時數不變下，適度放寬每週工作天數的限制。

3. 落實工作分擔

機關應根據工作性質重新檢討現行工作內容，讓兩人或兩人以上的員工共同分擔同一份工作，在公務體系高齡化下，工作分擔將可提供高齡公務人員適當的休息時間，減低高齡公務人員的工作負擔及壓力，使其能維持良好的工作狀態，繼續提供優質的公共服務。

4. 推行遠距辦公

遠距辦公在美國、加拿大、歐盟等先進國家早已行之有年，而我國的政務委員唐鳳也已首開先例，採取每週三、五不進辦公室，有需要時透過「遠距視訊」的方式舉行會議來取代傳統的上班模式，值此全球防疫趨勢下，各機關誠應將遠距辦公或在家上班列入因應方案，以備時需。

揆諸上述，年金改革實行後，可以預見未來公務人員平均退休年齡將逐步提高，並於 2031 年後達到高峰，這個趨勢也迫使高齡化伴隨而來的各種問題成為公部門當前不得不盡速面對的挑戰，我國主政機關誠應秉持「未雨綢繆早當先，居安思危謀長遠」的觀念，及早著手規劃各種因應措施。