

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

試題評析	關於確定給付和確定提撥制，相信同學們都有一定掌握，但本題主要考的是OECD國家退休金體系，同學回答的主軸應放在兩個層次的年金架構分類作答。
考點命中	《高點·高上各國人事制度講義》第五回，陳漢宇編撰，頁82~83。

**答：**

確定給付制與確定提撥制為各國退休金規劃實務上的作法，也同時建構了OECD國家的退休金體系，謹就題旨分述如下：

(一)確定給付制與確定提撥制

- 1.確定給付制：指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付一定數額之退休金額。支付金額與提撥多寡並無必然關係，退休金數額決定與薪資水準及服務年資有關，對雇主而言屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易有實質財務風險。
- 2.確定提撥制：指雇主或員工定期提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，員工退休金額係由此共同提撥之資金運用孳息給付。此種制度下之退休支付金額決定於提撥多寡及運用孳息，不保證退休金給付之數額。此制無須複雜的精算技術，雇主可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹可能使實質退休所得下降的風險。

(二)OECD國家退休金體系：

經濟合作暨發展組織(OECD)在2005年出版的《退休年金要覽狀況》(Pensions at A Glance: Public Policies Across OECD Countries)報告中並不採用世界銀行的分類架構，主要的理由是其認為三層次支柱分類，本質上是規範性的，而非經驗描述性的分類，OECD成員國家的實際作法並無法清楚地分別歸入三個支柱。因此，OECD報告改採取兩個層次強制性年金分類架構：

- 1.第一層次：全國普及性年金，本質上是重分配的年金政策(Redistributive Pensions)，目的是確保所有年金領受者皆享有某一個程度的絕對最低生活所得保障。則實際上又可以更細緻地區分成四種給付型式：
  - (1)基礎年金制(Basic Pension Schemes)：年金給付方式有兩種，一是單一水準，即所有退休者皆支領相同金額，二是退休者完全僅依工作年資換算支領金額。有十一個成員國有此項制度。
  - (2)所得條件制(Targeted Plan)：年金給付水準隨所得增加而減少。所得計算的方法則有許多種，例如：可以純指年金所得，或加上儲蓄等所得，或者甚至再包括資產等所得。
  - (3)最低年金制(Minimum Pensions Within Earnings-Related Plans)：類似第二種的目的，即確保年金水準不低於某一水準，不過，通常需至少繳交保費一定期間後方有資格支領。
  - (4)社會救助制(Social Assistance)：只有某些貧窮老人方可支領的社會救助金。整體而言，所有成員國都有第一層次的年金，其中約僅有半數國家實施一種重分配年金型式，其他半數國家至少都兼採兩種或三種型式。
- 2.第二層次：工作相關性年金，本質是保險的年金政策(Mandatory Insurance Pensions)，旨在提供退休生活時仍可維持與工作時相當生活水準所需之所得，旨在確保退休者能維持適當的所得替代率(Replacement Rate，即退休時年金所得和工作時薪資所得之間的比例)，而不僅是避免陷入絕對性貧窮生活水準以下的問題。實際上的運作分為兩種型式，包括絕大多數是由政府負責的保險制度，少數是由民間雇主負責的保險制度；但不論那一種型式，給付方式原則上都可以是確定給付(DB)或確定提撥(DC)。
- 3.如果尚有自願性計畫(包括雇主或員工自行提供)則構成第三層次。

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)

<b>試題評析</b>	本題為出題老師的獨門秘笈，當場不易回答；但審議題意，可瞭解兩個方向：第一，以人才為本的人力資源計畫；第二，強化女性的地位。從這兩個角度出發，並結合英國人事體制彈性、授權的特色，亦可有所論述。
<b>考點命中</b>	《高點·高上各國人事制度講義》第一回，陳漢宇編撰，頁33~35。

**答：**

英國的人事體制原本就是一套相當彈性與授權的制度，繼快速陞遷制度及文官學習等新制，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，並保障女性的就業平等，茲就題旨分述如下：

**(一)TAP計畫的核心議題**

該計畫所要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？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，並企圖從中央做起，協同各單位，以行動促成真正的改變。

**(二)制度內涵**

TAP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：

- 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。

**(三)我國借鏡與參考**

英國的人事體制原本就是一套相當彈性與授權的制度，各機關都可以規劃自己的人事措施，包括進用、薪俸、陞遷等，對於女性友善措施的建置，當然也不再話下；而反觀我國，現行友善職場的措施也逐漸進步，包括各項委員會任一性別比例須達三分之一，鼓勵家長於幼兒3歲前請育嬰留職停薪，並於復職後給予同等的職位和薪俸等，然我們更應該學習的是英國在組織文化上的改革，或許才能從根本上解決少子化的問題。

**【參考書目】**

黃榮源(2016)，〈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〉，《考選通訊》，第70期第2版，105年10月6日，台北：考試院考選部。

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）

<b>試題評析</b>	本題為基礎題型，再搭配最近考試院組織法修法後，我國人事機關體制的改變趨勢，上課有一再提醒，同學應可輕鬆作答。
-------------	--

**考點命中** 《高點·高上各國人事制度講義》第一回，陳漢宇編撰，頁6~10重點例題第3題。

**答：**

各國人事機關的原始設計可依據行政權與人事權的關係，分為部外制、部內制與折衷制，以下僅就題旨分述之：

(一)部外制

於行政權下設立獨立超然的人事行政機構，雖受最高行政首長領導與管轄，但具有獨立性質，全權掌握政府人事行政事宜。如：美國1883-1978年的文官委員會，以及日本1943年設置之人事院，評析如下：

1.優點

- (1)不受政黨和行政首長干預，人事體制較為安定，且能公正客觀的拔擢人才。
- (2)能夠集中人力、財力、物力對人事行政作詳盡的規劃考慮，易於延攬專業人才。
- (3)採用公開競爭的考試方法，可以避免徇私舞弊。

2.缺點

- (1)行政機關、立法機關常不能與人事機構配合，甚或僅能給予牽制，造成人事機構限制過多，不能發揮功效。
- (2)人事機構獨立於行政部門之外，對實際行政的需要不夠瞭解，可能所規劃之措施亦無法解決問題。
- (3)人事業務中原應屬於行政機關首長者，如：獎懲、陞遷、組織編制、待遇等，一旦強行分出，可能削弱領導權，也破壞組織功能及行政責任的完整性。

(二)部內制

係指各行政部門均有單獨的人事制度，各自設置人事行政機關（構），掌理所屬的人事業務。此為德國和法國所採行，也稱德法制，評析如下：

1.優點：

- (1)因為各行政部門的人事業務，由各部門的人事機關（構）掌理，對本部門情形有相當的瞭解，所做的措施較能切中時弊，配合實際需要。
- (2)人事機關（構）與行政機關合而為一體，職權上既無衝突，易收事權統一、步伐整齊的作用，可以增進效率。
- (3)工作業務無須往返協調商榷，較能掌握時機。

2.缺點：

- (1)部內制人事組織，因力量分散，難於羅致專業人事人才，其人事管理技術不易精進發展。
- (2)人事組織分散於各部，則各部人才、設備兩缺，自不能符合有效管理原則。
- (3)人事行政事務之處理，各部各自為政、參差不齊、步調不一之流弊滋生。
- (4)各部自成人事行政體系，不免於固習，畏於更張，其人事革新進步，誠然障礙重重。

(三)折衷制

折衷制，即同時設有部內與部外制機關者，如：美國目前設有人事管理局與超然獨立的功績制保護委員會，以及日本設有內閣人事局和人事院，均屬此類。。

1.優點：

- (1)考試權或準司法權之獨立行使，可使得行政首長一方面無權任用私人，有利於維持功績制原則，對於文官亦較有保障。
- (2)除考選或準司法權之人事行政事宜外，能配合行政機關實際需要，隨時調整作法，亦可確保行政責任之完整性。

2.缺點：可能致使人事行政工作欠缺完整性，因公務員考選與其他人事項目由不同人事機構辦理，易形成協調上的困難。

(四)日本人事體制與我國之改革

1.日本人事體制從二次戰後開始建立，1947年仿照美國的文官委員會，設立部外制的「人事院」，地位獨立，負責各種人事措施與法律之制訂和執行；而後日本內閣為強化對人事權的掌握，1965年修正國家公務員法，將「內閣總理大臣」列為中央人事行政機關，並於總理府下之總務廳（後改制為總務省）設「人事恩給局」，復於2008年設立內閣人事局，主張一元化的人事管理，即把人事權任免掌握在內閣總理大臣手中，人事院漸漸轉型為人事制度規劃與建議權。

2.我國人事體系原為獨立制，亦即強調考試院獨立於行政權以外，且與行政院平行之獨立性，故學者將其外於前開三種理論，稱為獨立制。邇來考試院組織法修正後，刪除考試院對於各機關執行考銓業務有監督權之規定，減少考試委員人數，並使考試委員與總統任期一致，此一修法實為對考試院權力之虛級化，亦將對考試院之實務運作產生影響，未來我國人事機關之體制，可能使得我國偏向日本型態的折衷制，由行政院（即人事行政總處）負責部內事項及任免權，考試院負責其餘法制事項之型態。

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）

試題評析	本題為出題老師的獨門秘笈，當場不易回答；但班內「新冠肺炎講座」時，曾針對美國目前蔚為趨勢的居家辦公和彈性工時制度加以說明，並運用訓練制度提及核心能力的概念，亦能綜合作答。
考點命中	【時事系列專題：因應疫情的人力資源管理議題—居家隔離及檢疫為例】講座資料，高點線上影音學習，陳漢宇老師編撰。

**答：**

公務人員的高齡化問題已成為普世的問題，如何解決及因應，已成為目前公部門亟需處理的課題，以下謹就題旨分述之：

(一)美國公務人員高齡化的因應措施

- 1.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。
- 2.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，該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，換言之，就是促進年輕與資深員工共同進行學習。

(二)值得我國參採借鏡之處

- 1.彈性工時：首先，在未來公務人員退休年齡逐漸提高的情況下，高齡工作者可能會因為侍親或是健康問題，而有特殊彈性工作時間的需求，對此，政府應針對不同的工作性質，在彈性工時的規範上給予更大的彈性，除了現有彈性調整上下班半小時至一小時不等外，也可在整體工作時數不變下，適度放寬每周工作天數的限制，亦可考慮未來根據工作內容及業務屬性，將其他周間時間開放更大的彈性。
- 2.改善工作環境：在公務人力高齡化下，高齡工作者比起年輕工作者而言，其體力或視力等較有可能隨年齡的增長而開始衰退，進而影響工作效率。在改善辦公設備方面，像是電腦資訊設備、辦公樓層及辦公座位安排等皆應重新規劃，使高齡工作者能擁有更加便利的工作環境；此外，在提供工作輔具方面，可提供放大鏡、護眼藍光螢幕等設備，創造更友善的工作環境。
- 3.將高齡員工視為資產：高齡員工對組織而言，應該是資產而非負債，師徒制度的建立可讓不同世代之間互相交流，獲得工作上及心理上的支持，不僅能讓新進人員較快熟悉自身負責的業務，也能讓資深人員藉此機會從年輕徒弟身上學習數位科技應用等新知識，發揮自我價值並提升成就感，因此，藉由師徒制實行，提升高齡員工的價值，鼓勵擁有特殊專長或技能之高齡人員擔任導師一職，以提升整體績效為目標，並營造永續非正式的師徒交流模式。

【參考書目】

董祥開（2018），「公務人力高齡化的人力資源管理對策」，考試院研究報告