

目次

中華民國九十四年四月 第四十二期
April 2005 NO.42

考銓季刊

-
- | | |
|---|---|
| 1 新世紀考選體制變革之檢視
評估
／蔡良文 | 87 從勞退改制探討退撫制度之
未來發展
／陳登源 |
| 18 全球競爭下的高級文官新制
構想
／彭錦鵬 | 106 公務人員退休撫卹基金相關
問題之探討
／陳文彬、李韻清 |
| 44 全球化與文官考選技術之探
討：以「團體討論」口試法為
例
／黃一峰、李右婷 | 121 我國公務人員退休撫卹基金
管理組織調整的基本構想
／楊永芳 |
| 57 國家考試申論式試題應否公
布參考答案之研究
／李震洲 | 140 軍公教人員退撫基金調整提
撥費率合理性之研析
／簡益謙 |
| 74 全球化趨勢下之考選制度
／曾慧敏 | 174 從勞工退休制度之變革評析
公務人員退休金制度
／呂淑芳 |
-

發行人／吳英璋
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、施能傑、翁興利、陳德禹、陳春生、
蔡志方、張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、
黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗德、劉錦樹、
王麗玉、李惠宗、洪貴參、陳荔彤、黃深勳、
李宏仁
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：冠順印刷事業有限公司
地址：台北市和平東路一段87號2樓
電話：3322-2236
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另掣發收據，請自
行保管繳款收據備用。）
戶名：考試院
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

新世紀考選體制變革之檢視評估



蔡良文

摘要

組織人力管理首要進行策略分析及工作分析，認定組織發展及業務推動必須的「核心能力」(core competency)，而後進行人力的選、訓、留、用等管理，以確保組織能具備所需核心能力。在上世紀末考選體制之運作與改革，除了配合考選部部長個人施政理念與方針提出外，大致上均能依第九屆施政綱領之總綱推動執行；諸如落實憲定之公開競爭考試用人精神，配合政府再造之施政方針，並對考試方式之彈性化調整，考試試務之科學化、資訊化之改進。至於對原住民族、身心障礙人員之應考試服公職等，均依序推動。本文首先乃就新世紀初執政黨對考選施政情形略以析述，其主要不同者，諸如89年起擬推動公務人員專業證照制度及以行政法人方式推動試題研究中心等，94年起推動建置e化題庫、網路報名、推動知識管理、提昇專業知能等。再者，進一步提出考選體制有關之組織調整、法制整建、考試信度與效度之提昇、授能與分權化政策之推動、弱勢團體權益之照護、以及考選風波處理等議題之檢視評估與建言，並請 方家指正。

關鍵字詞：教考訓用 績效導向 核心能力 平等就業機會 信度 效度
政府再造 專業證照

Review and Evaluation of Examination System Revolution in the New Century

By Tsai Liang-Wen

Abstract

The strategic analysis and job analysis are the first and most important for human resource management of an organization, to affirm the core competency necessary for organization development and business promotion, and then carry out management of selecting, training, retaining and employment of human resources, so that organizations can possess the core competency that it requires. During the last century, the implementation and revolution of examination system is to follow the general programs of the 9th policy guideline to promote and execute, in addition to cooperating with the individual administrative belief and policy of the Minister of Examination. For instance, to put into practice the employment through public competition and examination as prescribed in the Constitution, and also flexibly adjust examination methods based on the administrative policies of government restructure furthermore, improve towards a more scientific and computerized general service for the examination. Concerning aborigines and the disabled, these policies are promoted in order. This article first gives a brief description on the administrative situation of examination by the governing party, and the main differences include the professional certification system for civil servants planed to be promoted since 2000 and also examination questions study center via Corporatization, e-questions pool, Internet registration, promotion of knowledge management, improvement of professional skills etc. starting from 2005. Furthermore, there are also examination system related reorganization, legal reformation, improvement on examination reliability and validity, promotion of empowerment policy, protection of weak groups' rights, and handling of examination disputes etc. topics for review, evaluation and recommendations, in addition, it also invites further comments.

Keywords: Education, examination, training, and employment, Performance oriented, Core competency, Equal employment opportunities, Reliability, Validity, Government restructure Professional certification.

壹、前言

人力是組織最基本的構成要素，人力資源的素質，以及人力資源管理是否有效，將直接影響組織運作的績效。為確保人力資源在組織的策略執行上能發揮最大的效用，當前組織人力管理的發展，亦從過去消極的人事管理功能，轉變為積極的「績效導向人力管理」，也就是以主動積極拔擢人才，配合績效提升作為人力管理的指導目標及原則，而績效提升的關鍵，則在人力與策略的緊密結合，為使組織人力管理與策略進一步結合，近年來最顯著的發展，包括「人力資本（human capital）管理」及「能力導向的管理」（competency-based management）。人力資本管理，強調要改變將人力視為組織負擔的支出，而應從產出的層面定位人力的角色，將其視為組織必須妥善運用、用心培養，並使之成為能為組織創造價值及績效之資產，並認為組織人力的價值，應該以其對組織績效的貢獻度來衡量（Dragonetti, N & L. Edvinsson, 1990; Edvinsson, L & M. M Aalone, 1997; 洪懿妍, 2001）。因此，以「資本」概念為基礎的人力管理，特別強調「策略連結」、「人力素質」、「領導激勵」、「組織文化」、「學習成長」等的重要性，擴大組織人力管理的範疇

（GAO 相關資料）。美國政府近來已進行公務人力資本管理，美國國會會計總署（GAO）並發展「人力資本計分卡」（human capital scorecard），針對策略連結性、策略能力、領導、績效文化及學習等五個面向設計評估指標及檢測項目，提供各機關首長做為自行檢視人力狀況的工具，是公部門人力管理邁向策略導向及管理的先驅，亦為國家考試對選才應配套重視的議題。

而在能力導向的管理方面，則是立基於以下假定：「組織成員所擁有的能力，與組織運作所需的核心關鍵能力契合程度越高時，組織的績效產出越高。」因此，組織人力管理的第一階段，就是要先進行策略分析及工作分析，認定組織發展及業務推動必須的「核心能力」（core competency），而後人力的選、訓、留、用等管理，均依據核心能力辦理，以確保組織能具備所需核心能力（Bonder, 1999; 劉宜靜, 2000）。組織必須要瞭解：必須具備哪些核心能力，才能維持高績效表現及競爭優勢？組織人力是否已具備此種能力？如何知道能力是否呈現成長或衰退？因此，以「核心能力」為樞紐，已能將管理與組織策略及績效作有效結合。近年來，組織核心能力的認定及評鑑，已經成為人力管理的新興議題。未來研究上，將以全面探討公

私部門人力資源管理之特質與互動關係，本文則僅研析公部門人力資源之引進與考選制度。

吾人以爲公務人力資源是國家的資產，不是特定政黨或個人所有，公（常）務人員的選拔是公開、公平、公正的，政務人員的甄選是應有政策思維的，是勇於任事的，是能體察自由、民主、有擔當、有格局的代表者，不是特定領導人廣植自己人脈的籌碼，整個文官體制必須是被要求建構專業性、代表性、倫理性、回應性（responsive）、負責任（responsible）以及前瞻的公職形象。

國家考試之目的，首在於選拔優秀人才，造成有爲政府與維護人民生命財產安全等；亦可促進社會流動，人人可登仕途且能消除分贓制度，更可確保政治之清明，所以國家考試須本公平、公正的原則舉行，此係無庸置疑的。考試院爲國家最高考試機關，依據憲法第八十六條之規定，辦理公務人員任用資格暨專門職業及技術人員執業資格的考選銓定。公務人員考試法第二條規定略以，考試以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。即特別強調公開與公平原則，以及本法之具排他性也。

復以依憲法規定考試權獨立運作與任官

須經考試，而整個國家考試制度之設計，在面臨多元價值衝擊，其功能定位，應作必要調整。尤其在 89 年總統大選後，中央政府首次政黨輪替，是年 5 月 20 日原考試院所屬部會首長全部辭職。劉部長初枝接任吳挽瀾先生出掌考選部部長，吾人曾爲文，提出初步觀察結論是，在上世紀末考選體制之運作與改革，除了配合考選部部長個人施政理念與方針之提出外，大致上均能依第 9 屆施政綱領之總綱原則來推動執行之。易言之，即落實憲定之公開競爭考試用人精神，配合政府再造之施政方針，並對考試方式之彈性化調整，考試試務之科學化、資訊化之改進。至於對於特殊應考人，如原住民、身心障礙人員之應考試服公職等，均係依序推動，不忽略渠等權益，但亦未特別標榜其特殊性（蔡良文，2003，1：19）。本文乃就新世紀初執政黨對考選施政情形略予析述，並提出考選體制與政策變革之檢視評估。

貳、新世紀考選體制變革之梗概

一、新政府政府再造白皮書之政策方向：

21 世紀政府之政府再造白皮書提出：「人力資源再造，建立學習型政府」中的改革議題有「增進學習建立能力」、「厲行績效管理」、「重視運作成本」及「落實功績原則」

等，在倡導學習增進能力之改革策略重心為：(一) 文官進用的專業證照化和定期的再認證化；(二) 投資更多經費於人力訓練發展，以維持和提昇一般文官和專業知能；(三) 強調政府高階文官領導與管理能力的發展等。吾人以爲其中第二、三項考政機關向極重視，就第一項策略可進一步規劃之。即公務人員中，負責管理社會上各行業之專技人員者，應具有與其同等、甚至更高的專業知能，才能進行有效的管理及專業的審核。所以，就技術類公務人員，推動技術文官證照制度的建立，是必要的作為。

二、上世紀末就職之考選部劉部長之施政方針

89年5月20日劉部長初枝就職致詞指出：(一) 從專業化與分工化的趨勢來看，未來可預見各行各業證照制度將愈來愈普及，考試用人制度是人力資源管理與發展的重要的環節，今後考選工作必須肆應時代潮流，配合國家發展需要，加強與各個需用人才機關的溝通與合作，建置私企業人才與公共服務人才的互用與交流管道，朝向與專門職業與技術資格證照化平行，發展文官進用專業證照化；(二) 繼續加強貫徹考試制度的公平合理與公開透明、應考與審閱環境人道化，以及試務效率化；(三) 人才是國家興衰之所繫，從事各行各業的人，如果素質優、講求

職業倫理、尊重人性尊嚴與平等、關懷他人，特別是弱勢者，實踐生態平衡與環境保護，則人與萬物歸於和諧狀態。

劉部長就任後，提出考選工作的理念為「效率」、「廉潔」、「人權」以配合公正公開為國掄才之目標。具體作法則包括：(一) 所有考試資訊與流程均應透明化，涉及人民考試權的種種改革想法，先予預告並聽取各方意見後，始決定是否進一步依民意趨向與時代潮流，進行相關的法律程序；(二) 從效率的角度，進行個別試務工作流程的技術改革；(三) 考試政策擬定前或考選法規有修正之擬議時，均透過考選部網站對人民公開，使關心考選行政者有表達意見之機會，也體現行政程序法資訊公開的規定。

三、因應政府改造方案考選體制之政策作為

復於91年9月18日考選部針對有關「高級行政主管職位制度規劃案」、「契約進用人力制度規劃案」與考選制度相關之說明暨對政府白皮書、政府改造委員會結論「人力考選多元化計劃」及政府人力資源策略管理分權化，進一步提出配套措施，茲分述如次：

(一) 高級行政主管職位制度規劃案：為強化高階主管卓越領導和管理能力，在政府部門建立高級行政主管職位制度，開放民間優秀人才與現職文官公

開競爭，進入政府服務，對於活化政府用人的彈性與追求績效確有實益，對於規劃方向原則同意。其遴選方式，應建立公開、公正遴選機制，羅致真正優秀人才，為達成此目標，該遴選似可以審查學歷經歷證明與口試之方式行之，務期嚴謹，並能切合需要。

(二) 契約進用人力制度規劃案：契約進用人力制度的建制，能有效提升政府的績效管理與經營競爭力，對於規劃方向原則同意，惟聘期（試用半年、初聘一年、續聘二年或不續聘）之設計，居於國家人力資源運用之考慮，宜考量酌予延長，或可參考瑞士新制，以六年為一聘期，績優者依機關之需要續聘。另為避免機關濫用私人或政治用人等因素，契約人員之進用應建立公正、公開甄選制度，其遴聘標準及資格條件，由考試院會同行政院研訂具體辦法，交考選部，積極研擬契約性職位之資格條件及遴選方式等具體方案，對此種人員甄選宜注重綜合能力之測驗，打破舊有普通科目與專業科目之思維，期盼彈性，又能保住無私的用人原則（考選部，2003：1-3）。

(三) 推動公務人員考試之資格考案：為增進求才與應徵彈性自由化，使用人機關也有參與權，劉部長就任後即提出擬參酌美、英等先進國家經驗，並配合我國國情，改進現行公務人員考試錄取任用方式，如錄取達一定標準之候用人員，交由分發機關依用人機關需求推薦若干倍之候用人員，及由用人機關以口試方式決定進用之構想，俾應考人有選擇擬任機關的機會，有利其未來之生涯規劃，鼓勵久任；而用人機關也有參與權，可針對職務所需知能，選擇適任人才，落實考用配合。

(四) 推動公務人員專業證照制度案：為落實陳總統國政白皮書揭示之「文官進用的專業化和定期再認證化」理念，於90年12月16日修正公布之公務人員考試法中明定，公務人員各種考試之應考資格，依職業管理法律須具有執業證書始能執行業務者，應具各該類科執業證書始得報考，以提昇公務人員專業素質，維護民眾之生命安全；同時，積極整建專門職業及技術人員考試制度，包括應考資格、應試科目、及格標準等。未來並擬逐步簡

併公務人員考試類科，俾將來公務人員僅設置行政類科，技術人員則以專業證照進用。

(五) 以行政法人方式設置專責「試題研究中心」暨推動專責試務中心案：本方案之試題研究中心旨在使該中心在用人預算與財務等制度上擁有較大彈性，本企業化精神，推動試題分析研究發展工作，達成「試題型式多元化」、「命題品質專業化」及「分析作業資訊化」之目標。本方案之專責試務中心之旨在以統籌運用人力資源，提昇考試技術及試務品質，建立試務作業標準化制度及使業務單位專責辦理試政工作，藉由各階段試務工作標準化之建立，簡化試務流程，縮短試務時程；並將於運作順暢及對現職人員權益維護作妥善規劃後，轉型為行政法人機構。考選部則朝致力於規劃考選政策及擬訂考選法制之方向發展。

四、九十三年就職之林部長考選施政作為

94年3月3日林部長嘉誠在93年度工作檢討報告中指出：考選部93年度各項工作，係遵照考試院核頒之第10屆施政綱領及93年度施政計畫，訂定重點工作項目及執行進

度，依序推展實施，以達成既定施政目標，其主要成果包括：在舉辦考試方面，按時程辦理國家考試選拔各類人才；在因應國家發展、健全公務人員考選法規制方面，有研修（訂）考選法規、建立公務人員高等考試一級、二級考試法制、研修地方政府公務人員特種考試規則、檢討外交領事人員考試制度等；在健全專門職業及技術人員考選法制上，有檢討專門職業及技術人員醫師、漁船船員考試制度及配合職業法，建制專技人員導遊、領隊人員、記帳士考試制度等。

為落實憲法及原住民族工作權保障法相關規定，延承前任部長舉辦原住民族文官考銓問題研討會及座談會，參酌各界對於原住民族考試之興革意見，研修考試規則，建構符合原住民族需求之考試制度，如：為掄取原住民優秀人才，擔任政府高級文官，及配合用人機關用人需求，增列一等及二等考試；三、四、五等考試計新增11科別；為廣泛衡鑑應考人對於原住民族行政及法規等知能，彰顯本項考試之特性，增加列考「原住民族行政及法規大意」科目；又為充分拔擢原住民人才，放寬限制轉調機關之範圍，以寬列職缺。又如為突破考試方法技術發展的瓶頸，並期貫徹服務顧客理念，落實照顧社會弱勢，肆應兩性平權發展趨勢，於93年12

月 27 至 28 日舉辦研討會，邀請產官學界就「身心障礙者應考試權改進之研究」、「從能力評量概念看國家考試未來發展方向」、「從兩性工作平等法談國家考試應如何保障性別平等」、「藥師考試制度改進之研究」，等四項議題廣泛討論，與會人員之具體意見將納為研修相關法制之參考。

在精進考試技術方面，包括 93 年度新增併採多元考試方式之考試包括：93 年公務人員高考一級考試併採筆試、著作或發明審查、團體討論，其中筆試併列考策略規劃與問題解決，以衡鑑應考人之問題解決能力。提昇試題品質之工作，則包括辦理命題技術推廣工作、進行試題分析研究、建置質量俱優之題庫試題、以及研訂各類專門職業及技術人員考試命題大綱等。在推動試務資訊，確立作業標準化上，諸如網路預約報名、採行電腦化測驗強化應考資格審查 e 化，即完成專門職業及技術人員醫事人員應屆畢業生集體報名系統，以及建置完成應考人彙整資料庫系統，並持續維護年度應考試人資料，提高應考人歷史資料比對率至 63.57%，減輕重複登錄姓名之人力負擔。

其他如在加強防弊措施，維護考試公平，促進交流及照顧弱勢方面，如強化試務工作安全機制以及會同警察機關破獲集體舞弊

弊案等；強化與用人機關、職業主管機關連繫機制，成立民調小組，廣蒐各界意見，更成立外事小組，參與國際組織，並成立國家考試宣導小組；照顧弱勢族群，如主動籌辦身心障礙人員特考，並提供優惠及服務措施，以及提供各障別應考人應考輔助措施。在回應顧客需求，增進優質服務上，如公開各項公務人員考試職缺相關資訊、提供電子報及預約查榜服務、配合資訊化時代，方便應考人及民眾取得考畢試題，發行歷年國家考試試題影像檢索光碟；建置歷年測驗式試題標準答案，供民眾上網查閱；開放應考人網路查詢試區地理資訊；規劃建置「考選部各類考試資料統計系統」，以利各類考試資料統計系統之整合，強化統計分析效能，並供民眾查詢（林嘉誠，2005：1-15）。

對於 94 年度施政重點，林部長提出包括：(一)檢討典監試法，擴充典試人力；(二)配合國家發展，整建考選法制；(三)研發考試技術，增進評量效能；(四)成立題庫小組，建置 e 化題庫；(五)推動網路報名，加強便民服務；(六)公開考試資訊，加強考試宣導；(七)落實考試無障礙，照護弱勢族群；(八)建立溝通機制，強化教考訓用；(九)運用外部資源，協助試務工作；(十)推動知識管理，提升專業知能（林嘉誠，2005：15-20）。

參、考選體制變革之檢視評析

考選的目的在獲取優秀的人才，蔚為國用。其基本前提為：為承認個別差異存在；以及為社會大眾所重視等。就目的功能而言有：(一) 考選旨在選拔優秀人才，造成萬能政府；(二) 濟選舉之窮，才俊得以出頭；(三) 促進社會流動，人人可登庸仕途；(四) 消除分贓制度，確保政治清明等(蔡良文，2003：234-235)。就現行國家考選目的與功能，除第一項對政府職能角色應配合調整，第二項應作檢討外，其餘均為檢視考選體制與政策變革的重要指標。同樣地，在美國為鼓勵與吸引該國人應徵政府職位的關鍵因素略以，(一) 政府要致力於提高公務員形象(與尊嚴)；(二) 為永業職位非為單一工作者考用人才；(三) 考試的時間與地點能考量其方便性；(四) 去除無意義背景(資格條件)限制；(五) 考用人才之全面性、普通性要求等(Rosenbloom & Kravchuk, 2005:222-223)可供為評價上述考選部之施政重點的週延性，亦可供為評估考選體制變革的參考。

91年9月27日姚院長嘉文提出新時代公務人力資源發展的新策略指陳：重建人力管理法制、加強訓練發展、內化行政倫理與行政中立外，對考選體制將能有所突破創新，

以優質考選方式替國家社會選拔更多人才。其中有關彈性人力考選方法一定要能符合「效度」(validity)與「信度」(reliability)的要求。其次，考選的方法應該彈性化，針對機關特殊需要就筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明或知能有關學歷方式斟酌運用，不必過於拘泥(姚嘉文，2002：1-6)。

國家建設以人才為本，當前政府正積極推動政府再造，考試院刻正研擬各項文官改革，筆者亦曾提出多項政策建議(蔡良文，2000：11-22)。考選部近些年來則積極配合推動各項改革性措施，惟推動以來，茲檢視前後任部長之政策作為，比較評析如次：

一、在考選組織改造方面

首先，就試題研究中心而言，考選部劉前部長所擬成立之試題研究中心，其在法制作業上以處務規程授權訂定組織簡則，並未修正考選部組織法，因此引起立法委員質疑適法性不足。在立法院第5屆第2會期法制，預算及決算兩委員會第7次聯席會議作成主決議：試題研究中心缺乏法源基礎，不宜設置，「試題研究及分析」業務由題庫管理處辦理。目前考選部似未循修正考選部組織法途徑，設置該中心。同樣地若要研議行政法人化，強化其監督機制或除弊重於興利思維

與作法，亦易於造成類似「大考中心」新的官僚化現象。吾人不可不察，應審慎為之。茲以林部長則積極推動成立常設題庫小組，採行由題庫小組命題、公開徵題及整編考畢試題多元方式，建置質量俱優之 e 化題庫，以提昇題庫試題占各種考試試題之比率，94 年度預定設置常設小組組數 80 個；設置題庫專用闖場，長期辦理題庫 e 化作業，94 年度將進行現有常用題庫 85 科之 e 化作業，並運用資訊科技，增進題庫管理及使用效能；繼續選擇社會各界矚目，且列考次數及應考人數較多，學科內容較穩定之科目，積極充實與更新題庫。

再者，劉前部長提出建立試務中心方面，因牽涉層次很廣，尤以各業務單位職掌的重大改變，人員大量移撥等，涉及其身分地位、權利義務及保障、退撫等事項之調整與設計，均應事前妥善規劃方能順利推展。筆者前曾主張擴大組設常設典試委員會（非僅是同一年度同一考試舉辦二次以上者）（蔡良文，1994：110-112；1999：291-296），是否妥適，似亦值得考政機關思考。

茲以中央行政機關組織基準法於 93 年 6 月 23 日公布為政府改造重要法律之一，考試院為因應該法施行後相關準用及應辦事項之推動，由吳副院長容明召集專業小組研擬獲

致 12 項結論，其中與組織精簡有關者，包括：「三、有關基準法第 10 條，機關應予調整或裁撤之檢討問題。結論：有關基準法第 10 條規定，由院部會及所屬機關，逐款檢討處理，檢討時對於處務規程、辦事細則等與業務相關之規定，均請全盤檢討調整，並以 3 個月為期限，將情形提報專案小組。」、「四、有關基準法第 13 條，一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據問題。結論：關於基準法第 13 條規定，由本院成立組織評鑑小組，辦理組織評鑑，作為本機關及所屬機關調整或裁撤之依據，有關評鑑小組之組設、任務、評鑑期間及相關事項之實施辦法，由院部會循程序協商訂定。」、「五、有關本院及所屬機關內部單位之設立或調整問題。結論：基準法第 22 條、第 23 條、第 25 條至第 28 條規定，涉及院部會及所屬機關內部單位之設立、調整及名稱之決定，暨任務編組之成立等，請各機關自行檢討，並俟行政院組織法修正案提出後，再視情形提出具體意見，如涉及修法者，在將來適當時間再循程序處理。」等，業交考試院所屬部會依專業小組結論所定時限分別研處，適時提報考試院院會，並由相關單位積極研究考試院暨所屬部會組織精簡之可行性與相關事宜。是以考選組織之改造，自應

依上開結論妥適研處。

二、配合國家建設，整建考選法制方面

考選部曾擬議提出任用考試改為資格考試之構想，惟經第五屆立法院法制、預算及決算兩委員會聯席會議第 7 次聯席會議審查考試院暨所屬部會 92 年度預算時，作出決議：現有公務人員考試採「任用考」制度，未來亦應採此一模式，不得改為「資格考」制度。林部長在相關考選法制整建工程上，則配合政府改造，結合教育、訓練及任用需要，整建各種公務人員考選制度，如檢討公務人員高考三級考試及普通考試分試制度、檢討應考資格、應試科目之妥適性、改革公務人員特種考試法制、建立限制性別應考審核機制，落實兩性平權，以選拔公部門所需之各類專才，提供優質公共服務。同時，配合專業教育體系發展、掌握專業市場人力需求及國際競爭趨勢，改進專門職業及技術人員考試證照制度；會同相關職業主管機關與職業團體，與 WTO 會員建立專技人員之相互認許機制，並透過外事小組之運作，加強與世界各國之合作交流，以提昇專技人員之執業適任性，俾與國際接軌。

至於檢討典、監試法，擴充典試人力上，則蒐集各界對典、監試制度意見，進行典試法、監試法及相關法制之檢討，以符時代需

求；繼續更新、充實國家考試典試人力庫內容，擴大學者專家參與典試工作，務求專長與實際參與之考試性質相符，並強化遴聘制度之公平性，精進典試品質及考試效能。

三、改進考試方法，提高考試之信度及效度方面

無論是公開召募人才 (recruitment) 或功績選才 (merit selection) 都是一種鼓舞人心的作法，亦是一種古老傳統的運作方式 (參照 Shafritz, Jay M & E M Russell, 2002: chap:10)，以「中立才能」及「適才適所」原則進用人員，其中關係考試的信度與效度，則是考政機關重視的課題。

考選部近年來已致力於提升考試之信度及效度，如著手辦理相關研究改進措施，不過亦有學者指出台灣考選政策上，對考選評量工具效度的關注，一向是較少有積極性的作為，兩大考選政策母法，典試法和公務人員考試法沒有任何條文或文字提及效度問題 (施能傑，2002：17)，有此涉及功績考試效度之方法問題，其中又以相關標準途徑 (criterion-related approach) 即結合考試與工作表現之連結，如預測效度 (predictive) 與普遍效度 (concurrent validation)。另外應再考量考試之內容效度 (content validation)、建構效度 (construct validation) (如發現應

考人之心理特質，即如誠實信賴或機智。)以及表面效度(face validation)等(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 224-225)。均此值得考選部繼續加強研究辦理。又有關考試方法之精進與彈性運用，尤其是對高級人才，科技、文化等等人員之選拔，筆者以為不可執著於筆試，未來考政機關應不惜人力、物力積極研究執行。在林部長嘉誠之施政作為中，提出根據考試性質及評量目的，檢討各項考試方式之妥適性，如針對現行採行口試之考試，通盤檢討其必要性、實施方式、評量標準等；參考國內外測驗發展趨勢及考選方法，規劃適當評量及計分方法，如公務人員適性測驗、量尺分數之推動等，妥適運用；配合考試需要，繼續辦理各種命題技術研習；成立試題研修小組，強化試題品質及常態分析，並視需要委託學者專家進行專案研究，供命題委員參考，提昇考試鑑別力，吾人審慎觀察其施政成效。

四、漸進授能與分權化考選政策方面

考選部配合政府再造，擴大機關之參與，授能地方政府，並推動各類公務人員專門職業及技術人員考試分權化之政策，即視其考試性質、等級，輔導及委託地方政府、公營事業單位、職業主管機關等辦理各項國家考試。

惟以國內目前之公會、學會，人力有限、經費不足，甚至因為利益掛帥而缺乏社會公信力；加以各地方政府限於人力物力，無法專責辦理各項試務工作，因此在試務規模經濟及公正性之考量下，考選部未來推動之委託辦理考試，宜本先中央後地方，先政府機關後民間團體之原則執行(李震洲, 2002: 3)另外，考選部目前積極與大專院校、專業團體、政府相關主管機關建立橫向溝通平台，掌握公部門人力及各類專業人才之需求量，就人才之培育、考選、訓練及任用作整體性規劃，並與相關機關、團體、學校合作辦理研討會，蒐集各方意見，落實教、考、訓、用充分配合，另輔以民意調查，瞭解各界對考選業務之意見及需求，客觀精確掌握社會脈動，供政策規劃之參考，均值得肯定。

五、照護弱勢團體服務公職權益方面

美國文官系統傳統上在公共工作中強調「功績價值」，由於社會多元與人權法案之重視，逐次調整著重於「平等就業機會」和「防止種族與性別歧視的積極行動」。在人員甄補上，包含積極的防止發生不公平情事，以確保女性、殘障者和其他應受保護者，均能在組織職務上有公平表現(Denhardt, 1999:228-234)。申言之，美國公共人事行政方案中，一直致力於擴大平等就業機會，其

目標略以(一)考選文官應能反映人口成分；(二)消除一切有礙平等機會之障礙(如身高、體重)；(三)去除績效考試之種族偏見；(四)強化有助於少數民族，女性向上流動訓練計畫；(五)消除在人事行政中有關升遷、任命和職位分類等領域之歧視思維與作法。上開原則均適用於身心障礙人士(Rosenbloom & Kravchuk, 2005:241)

在我國目前重視女性就業機會，拔擢女性主管；舉辦身心障礙特考，依法進用身心障礙者於政府部門；以及由早期高普考試重視按省分區定額，到舉辦山地特考及成立原住民委員會進用原住民及培育原住民公務人力，以照護原住民的就業機會，均是合乎時代潮流的人事政策作為，未來考選部賡續建置無障礙網頁，規劃整建無障礙空間，營造友善應考環境，加強身心障礙應考人之特別照護，落實考試無障礙，並協調用人機關每年辦理身心障礙人員特考及原住民族特考，落實照顧身心障礙者、原住民族之政策；檢討體格檢查制度，取消不必要之體格設限及不合時宜規定，維護民眾應考試權。

六、閩南語試題與本國史地科目風波之處理方面

92年第2次警察人員特考、交通事業港務人員升資考試國文科試題，「閱讀測驗」

部分以閩南語撰文，應考人因認影響其權益，透過管道陳情，考選部當即回應指出，國家考試考題均由各典試委員會負責，考選部僅負責試務部分，對考題無從置喙，也沒有篩選考題的權利；而典試委員包含命題、審查者，多為學界教授與專家學者，各項國家考試的典試委員均不相同。考選部會虛心接受所有外界的意見，下次開會時會將任何批評轉請相關考試的典試委員會處理，避免類似情況發生。考試院對本案極為重視，經第10屆第51次、52次、53次會議討論，於第52次會議決議：「今後有關國文之命題，轉請典試委員會及命題委員注意參考以下原則：

- (一) 應依據憲法「公開競爭之考試制度」之精神、考試有關法規及用人機關需要。
- (二) 試題之命擬，並應注意：
 1. 不涉意識形態。
 2. 不應有族群、性別之歧視。
 3. 不考艱澀之古文或無關題旨之國學常識。
 4. 不考尙未有標準化或約定俗成之用語或語音。

要之，「危機即轉機」，考試院在此次命題爭議事件，所幸院會經過充分討論，以主

動積極的態度，尋求實際補救措施，依法補行錄取二人，當可使各界瞭解考試院的基本立場，未來亦將以更審慎、更細緻的方式選拔人才。

考試院自第 6 屆以來，一貫推行提高考試鑑別度之改革方向。其目的即在於逐漸減少核心能力鑑別度低之考試科目，而加重鑑別度高之科目之計分比率，以強化職能需求。民國 94 年初等考試「公民與本國史地大意」科目引起爭議一事，考試院極為重視，在第一時間針對列考試科目之各項考試，邀集相關用人機關，就各該考試規則表示意見，並請吳副院長容明召開全體考試委員及部會首長聯席審查會審議處理。基於不影響考生準備應考所作之努力，初等考試「公民與本國史地大意」科目仍予列考。至於其他未涉及爭議之考試，經考量公務機關進用基層人力競爭激烈，一般類科之應考人，其史地成績好壞，與核心工作能力無直接關係，且刪除列考史地，當不致減損國人對土地、對國家之熱愛與感情；又倘係業務需要，亦可請公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政局於各種訓練時加強相關課程，以強化其知能。至於史料編纂、外交領事人員及領隊導遊人員等類科，需要史地專業知能者，則可於專業科目內納入列考各該科目，

以提高考試鑑別度，適應該等類科人員特殊需要。

伍、結論

第 10 屆考試院已自 91 年 9 月 1 日起開始運作，考試院新人新氣象，從本屆考試委員在院會之發言以及提案，雖經驗不一，學問不同，然可以得知求新求變的新契機。由於考選體制的改革，其規劃方向及細部內容，多易涉及現行法令之修正，依憲法規定考試院是政府人事法制最高主管機關，向來採取合議制運作方式，考試委員本於憲法規定，依據法律獨立行使職權，因此，有關考選體制改革之建議（包括政府改造委員會通過之決議），仍需經考試院再次討論，經委員取得共識，方能付諸實現。若多數考試委員對於改革方案未實際參與，則對其具體內容未必充分瞭解，自然會提出疑慮。針對此一情事，吾人以爲政務人員除至少應具備提出施政理念及方針之能力外，亦必須具備政策論辯與辯護能力，以期政策之落實執行。事實證明任何法案、方案之執行，能有充分溝通機會，則多元意見幾經考量後，應可增加改革之可行性。

綜之，人力資源運用之基本前提爲維護人性尊嚴、建立積極人事功能，及人力政策

之規劃與實行，而引申其義，則在適才適所要求等。又公務人員的引進，即經由公平、公正、公開方式考選，以為服公職的初步，在人事行政與人力資源管理中占有極重要的角色。考選體制變革與政策方針，面臨多元價值與分權思潮之衝擊，其功能定位，應作漸進而必要調整；考試取才之對象與標準，應時時加以檢討；考試方法、技術則應再求精進。今後，仍應考量與因應整體組織人力資源管理的需要，確保憲法所定公平、公正、公開競爭原則並考量不同等級、類別人才之特性彈性運用考選方法與技術，以功績需求、成本效能，為未來施政之評估架構與施政準則，以期因應社會需求及國家發展需要。（作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授）

參考文獻

- 吳挽瀾（2000），挑戰與願景---吳部長挽瀾施政理念與績效，（台北：考選部印）。
- 李震洲（2002），「從考用之間關係演變談資格考試之可行性」，考銓季刊，期 29，頁 47-60，（台北：考試院）。
- 林嘉誠（2005），「考選部 93 年度工作檢討會暨 94 年度考銓業務施政重點報告--考選部工作報告」，（台北：考試院第 10 屆 123 次會議）。
- 姚嘉文（2003），考試院舉辦之「二十一世紀文官體制發展國際會議」開、閉幕致詞，（台北：抽印本）。
- （2002），「新時代公務人力資源發展」，考銓季刊，期 32，頁 1-6，（台北：考試院）。
- 施能傑（2000），「考選效度優先的變革」，考銓季刊，期 21，頁 258-277，（台北：考試院）。
- （2003），「公務人員考選制度的政策評估」，考試院舉辦之「二十一世紀文官體制發展國際會議」，（台北：抽印本）。
- 浦忠成（2002），「發展適應新環境的原住民族文官制度」，考試院舉辦之「原住民族文官體制建構之探討學術研討會」，（台北：抽印本）。
- 許水德（1998），考試院院長就職二週年紀念者會參考資料（未出版）。
- （2002），考試院舉辦之「二十一世紀公務人員生涯發展國際會議」開幕致詞（台北：抽印本）。
- 劉初枝（2002），考選部向考試院第十屆新任長官簡報資料（未出版）。
- 蔡良文（1998），「論文官再造與強化政府職能」，考銓季刊，期 16，頁 38-48，

- (台北：考試院)。
- 、楊戊龍(1999)，「中央機關法制結構調整與政府再造」，立法院院聞，頁19-34，(台北：立法院)。
- (2000)，「政黨輪替與文官體制之發展」，考銓季刊，期23，頁17-47，(台北：考試院)。
- (2001)，「從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」，行政管理學報，期4，(台北：文化大學)(抽印本)。
- (2001)，「從政權輪替探討文官體制之鞏固與發展」，國立政治大學「政治變遷與文官體制研討會」(抽印本)。
- (2002)，「五權憲法中考試權獨立行使之意涵與發展」，政策研究學報抽印本，(嘉義：南華大學)
- (2003)，「論政治變遷中考選體制之變革與發展」，考銓季刊，期35，頁1-19，(台北：考試院)。
- (2003)，人事行政學--論現行考銓制度(臺北：五南圖書公司)。
- (2003)，「論國家考試閩南語試題爭議與解決」，人事行政，期146，頁8-16。
- (2003)，「行政爭訟案中有關國家考試試題題議個案之分析」，人事行政，期148，頁11-19。
- 蕭全政、黃錦堂、施能傑、江大樹、蔡良文(1993)，重建文官體制，(台北：國家政策研究中心)。
- 考選部(2001)，九十年考選制度與政府再造研討會實錄。
- 考選部成立試務中心專案研究，未出版。
- 考選部網站(www.moex.gov.tw)民國九十一年十二月九日考選部簡介資料。
- 總統府網站，(www.president.gov.tw)民國九十一年十二月九日總統府網站「特別專輯」簡介資料。
- Berman. E. M, James S. Bowman, Jonathan P. West & Montgomery Van Wart (2001), Human Resource Management in Public Service: Paradoxes and Problems. California: Sage Publications, Inc.
- Denhardt Robert B. (1999), Public Administration: An Action Orientation. New York: Harcourt Brace & Company.
- Elliott, R. H. (1985), Public Personnel Administration: A Values Perspective. Virginia: Reston Publishing Co., Inc.
- Klingner Donald E. & John Nalbandian (1998), Public Personnel Management: Contexts and Strategies, 4th ed., New Jersey: Prentic-Hall, Inc.

Rosenbloom D. H. & R. S. Kravchuk (2005), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 6th ed., New York: McGraw-Hill Co.

Shafritz, Jay M. & E. M. Russell (2002), *Introducing Public Administration*. New York: Longman.

Tompkins, Jonathan. R, (2005), *Organization Theory and Public Management*. Wadsworth/Thomson Learning.

全球競爭下的高級文官新制構想



彭錦鵬

摘 要

基於國際環境快速變遷、人民對於政府效能要求提高、私部門待遇相對較高等因素，歐美先進民主國家從一九九〇年代以來積極改革高級文官制度，英國、荷蘭兩國並建立獨特的高級文官團制度以爲因應。

有鑑於歐美先進國家對於高級文官制度的重視，及我國所面臨的國際性挑戰日趨明顯與劇烈，筆者在接受考試院委託主持「高級文官考選與晉用制度之研究」計畫後，與研究團隊成員自始即多方進行比較研究，並從我國現制之各種情況進行不同觀點的激烈討論，反覆思考是否可能在現行法制中，尋求改進高級文官考選與晉用措施之道。但研究團隊在充分腦力激盪之後，一致同意我國需要建立全新的高級文官制度，以便健全我國的文官體系，形成整體合理配套而負責國家政策規劃的精英團隊，維持公共政策的回應性、前瞻性、一致性、及持續性。

本文首先檢討「經濟合作發展組織」(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 國家改革高級文官制度的趨勢，分析我國高階文官人事制度的問題，指出高階文官獨立建制的必要，並引介英、荷兩國在一九九〇年代獨立建制的經驗，最後提出研究團隊基於我國文官現制各項因素考慮下的建制構想。

關鍵詞：高級文官、高級文官團、文官制度改革、行政改革、績效薪俸、考試院

Institutional Proposal for Taiwan Senior Civil Service

By Thomas Ching-peng Peng

Abstract

Senior civil service reform is a trend among OECD countries since 1990. The reform background and major trend are analyzed. The Examination Yuan (Taiwan, Republic of China) commissioned a project to review the selection and appointment problems of senior officials. Through a series of group discussions among scholars and practitioners on Taiwan's higher civil service, the problems of the system are explored and debated.

The research team concludes that a new Senior Civil Service is a necessary institution for revitalizing the civil service. Institutional framework for a new Senior Civil Service is proposed.

Keywords: senior civil service, civil service, civil service reform, performance-based pay, Examination Yuan

壹、前言

卓越的領導人或領導階層是各種組織和團體卓越運作的關鍵因素。政府組織是否能運作順暢，與是否擁有卓越的文官體系領導階層，因之關係密切。雖然民主政體中，政策的決定權為執政政府及執政黨所擁有，但基於政黨輪替的可能性及政務人員之變動性，政府之實際運作主要仍須依賴健全運作的常任文官體系。而常任文官體系之健全運作又必須依賴優秀的高級文官領導階層。高級文官之考選與晉用制度，因之為一國政府運作是否能充分反應政治、經濟、社會各方面民意需求及外在挑戰的最重要課題。

經濟合作發展組織在公元兩千年對會員國的調查研究發現，在現代國家治理的核心關鍵中，公部門領導能力是最需要加強重視的一環（OECD, 2001）。整體而言，全球化、地方分權化，以及廣泛的運用資訊科技，已經成了二十一世紀政府治理的基本環境因素。各國政府的政治、經濟、和社會政策都必須考慮到全球化以及區域化所帶來的影響。資訊科技的普遍運用則造成中央政府的服務和人民的要求之間的差距，無法再以地理或時間的因素為藉口而延緩處理。在這種大環境之下，各國政府更加重視公部門領導

能力的原因包括（OECD, 2001:13-14）

- （一）人民越來越需要在思考和行動方面，兼顧全球和地方的考慮因素，政府領導階層因而必須特別注意政策一致性。同時由於人民和政府之間的權力關係改變，公部門的領導能力越形重要，高級文官的責任也就越為加重。
- （二）在許多經濟合作發展組織國家中，私部門工作的吸引力包括薪水等各項誘因相對高出許多。而且待遇、工作環境差距越來越高的情況，已嚴重影響到公部門的留才工作。對許多國家而言，如何確保高品質的領導階層就越來越重要。
- （三）在知識密集的經濟體系中，政府必須不斷增加政府業務的知識基礎，也要不斷收集和整合各種知識。知識生產和管理的工作需要有新型態的領導人物，以便啓發部屬來創造和分享知識。
- （四）外在環境迅速變遷，政府也必須要相對快速適應。此一工作更需要領導階層的能力提升，尤其是高階文官。

值得注意的是，過去二十餘年中，有許多國家建立了有別於一般文官體系的高級文官制度。最早是一九七八年美國所建立的高級主管制（Senior Executive Service），在一九

九〇年代則分別有一九九五年荷蘭所建立的「高級文官團」(Senior Public Service, SPS, 荷文 Algemene Bestuursdienst) 和一九九六年英國所建立的「高級文官團」(Senior Civil Service) 制度。

有鑑於歐美先進國家對於高級文官制度的重視，及我國所面臨的國際性挑戰將日趨明顯與劇烈，筆者在接受考試院委託主持「高級文官考選與晉用制度之研究」計畫後，與研究團隊成員自始即多方進行比較研究，並從我國現制之各種情況進行不同觀點的激烈討論，反覆思考是否可能在現行法制中，尋求改進高級文官考選與晉用措施之道。但研究團隊在充分腦力激盪之後，一致同意我國需要建立全新的高級文官制度，以便健全我國的文官體系，形成整體合理配套而負責國家政策規劃的精英團隊，維持公共政策的回應性、前瞻性、一致性、及持續性。本文首先檢討 OECD 國家改革高級文官制度的趨勢，分析我國高階文官人事制度的問題，指出高階文官獨立建制的必要，並引介英、荷兩國在一九九〇年代獨立建制的經驗，最後提出研究團隊基於我國文官現制各項因素考慮下的建制構想。

貳、OECD 國家改革高級文官制度的趨勢

OECD 三十個會員國裏，大部分的國家對於高級管理階層都有清楚的定義，並且明定其範圍。許多國家都在創造或重組其高級文官體系，以便建立和一般文官之制度有所區別的管理方式。OECD 二十九個接受調查的會員國中，沒有正式的高級文官制度的國家包括奧地利、捷克、丹麥、德國、希臘、冰島、愛爾蘭、日本、韓國、墨西哥、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典，及瑞士等十五國。不過，有的國家雖然沒有特定的高級文官體系，但是仍然可以看得出來，例如日本和韓國對於高級文官規定了不同的管理方式，而西班牙也對於最高階的文官職位訂定特別的規定 (OECD, 2004:10)。是否具有規範高級文官的特別制度，可以從以下幾個方面加以檢視，包括：甄募和遴選、管理的彈性、績效的管理、俸給的決定、懲戒和免職措施、工作保障、離職後的僱用限制，以及專業倫理的標準等。整體而言，OECD 三十個國家裏，即有十七個國家具有某種程度規範高級文官的特別制度，其他如德國亦有對於高階文官的層層考核制度，即顯見各國重視有別於「一般文官」的高階文官制度之普遍現象。

進一步觀察發現，OECD 會員國中有十二個國家從一九九〇年代以來，已經分別進

行了比較漸進式的改革或大幅度的高級文官制度變革(OECD, 2003:6)。比較漸進式改革的國家包括：加拿大、芬蘭、法國、墨西哥、紐西蘭、西班牙、英國和美國等八國；而採取比較強烈改革計畫的國家包括比利時、加拿大(全新的公職雇用法將自二〇〇五年十二月生效)、義大利、韓國和荷蘭等五國(加拿大改革採日出條款，因此也同時歸類為採漸進式改革國家)。英國及荷蘭更是建立全新的高級文官團，益可見先進民主國家對於高級文官制度之重視與不斷強化的趨勢。

傳統上對於文官制度的分類可以分成兩種。第一種是以職涯為基礎(career based)的文官體系，第二種是以職位為基礎(position based)的文官制度。以職涯為基礎的文官體系，基本上是以「人」為核心，而以職位為基礎的文官體系則是以「職位」為核心(OECD, 2003:4-5)。此一分類最主要的差別是在於管理、甄募和任命的過程上有所不同。以職涯為基礎的文官體系，是在文官的篩選方面，早在大學畢業的職涯初期就進行，而且透過競爭性的考試。這種文官體系，注重高級文官的發展和生涯，以便培養他們能夠擔當高階主管的職位，因此對於高級文官的管理，經常採用中央集權的方式，並且具有清楚的職涯歷程。政府扮演強力介入的角色，從高

級文官的最初培養階段開始，不論是考試、訓練，或生涯管理等等人事行政的環節，都是由中央政府統一管理。最著名的例子就是法國的「國家行政學院」(Ecole Nationale d'Administration, ENA)制度，從一九四五年以來國家行政學院就扮演了培養法國行政精英，乃至於政治菁英和經濟菁英的關鍵性角色。法國國家行政學院畢業成績在前面 20% 的學生，就能夠加入法國文官體系中五種最為菁英的文官團(grand corps)。亞洲國家中，日本和韓國也是採用相同的策略，不但有特別的考試取材管道，也從擔任公職開始逐步培養高階文官。相對的，以職位為基礎的文官體系，則採用比較開放的甄募過程，要求高階的職缺應該對於所有的文官加以開放，甚至於開放到整個人力市場。這種文官體系能夠擴大候選人的來源，而對於高階主管的管理則比較傾向採用部會分權制。一九八〇年代以來採用這種取才策略的國家正在增加之中。這種取材的方法就是由中央政府只扮演很輕微的協調性角色，而將所有的高階職位公佈出來，理論上達到讓所有能夠符合技能和知識條件的人參與競爭的境界。紐西蘭可以說是採用這一種策略的代表性國家。

以職涯為基礎的文官體系，通常能夠建立一個和諧的文官制度，而使高級主管能夠

有相同的文化，能夠打破政府組織的疆界而一起工作，並有利於內部人事的流動。但此種文官制度的缺點則是缺乏對於高階職位的競爭性，比較偏向所謂「通才」、「技能」的重視，同時因為職涯歷程裏比較封閉的特性，而使得高階文官最後和整個社會的距離越來越遠，甚至於無法達到社會預期他們提供的服務。

相對的，以職位為基礎的文官體系，最大的優點是能產生比較多的候選人，也就是候選人能夠擁有專才的技能，並且能夠促進競爭、文化的更新、以及整個文官體系的適應調整。不過以職位為基礎的文官體系，可能會造成在任命和陞遷方面，未能基於功績制的原則。因此，這種文官體系就需要在程序規定方面比較嚴格，以便預防任用私人。如果以職位為基礎的文官體系，能夠建立透明的任用機制，則其主要的缺點仍在於缺乏高階主管之間共同的文化、高階主管在組織間的流動性，以及比較高的更迭頻率。

過去十五年，大多數採行高級文官制度改革的家，都是希望使其文官體系對於政策決定和人民的需求能夠更有效的反應，也就是更強調「績效」，而不是強調符合法定的過程，其目的就是要透過管理決策的分權化以及更強調高階主管個人的責任以達到更高

的績效。這種改革的方向使得公共責任能夠進一步「個人化」(individualize)，其所採行的方法是透過客觀目標的設定以及課責的機制，和以個人為基礎的獎懲措施來達成。同時從 OECD 的研究報告可知，此種以績效為基礎的高階主管管理制度在各國之間有非常大的歧異，並且和該國採用的是職涯為基礎或職位為基礎的文官體系制度息息相關。從 OECD 國家改革高級文官制度的調查中顯示，許多國家都在使其對於高級文官的管理能夠重新中央集權化 (OECD, 2003:8)。中央統籌高級文官制度的作法包括採用以下的措施：界定強制性的整個政府所採用的任用標準、監督任用的過程、建立整個政府目前以及未來高階主管的資料庫，及定義高階主管的績效標準等。有些國家則在檢討陞遷和調動的制度，以便使有意留在政府的高階主管能夠有清楚的並且較好的職涯歷程。

不過最重要的是，各國對於高級文官制度的改革是一直在演進之中。整個改革的趨勢是使高階主管這個團體能夠有更強的功能性定義，也就是唯有擔負比較大的組織以及較多部屬責任的人，才將其列為高級文官。這些主管精英能夠在各個部會之間流動，並鼓勵他們能夠進行對於績效、指標、結果的對話，以形成一致性的團體認知。傳統上採

用由中央控制的高級文官體系國家，目前則逐漸開放其甄募的過程，以增加高階主管的競爭性，藉此來提升未來主管的績效，並且對整個文官體系引進文化上的改變和體制改革。觀察過去十五年來，兩種不同的文官體系，分別進行不同的中央集權以及下放授權的趨向，可以看到某些對於高級主管管理制度的滙合（convergence）情況。從下表中可以

看到，以職涯為基礎的文官體系在分權部分，是引進目標管理的制度，而對於甄募、升遷和訓練則採行集權的作法。對於以職位為基礎的文官體系則在人員的任用權、陞遷和訓練方面採用部會分權的作法，但是相對的，則在任用標準、人才庫的建立以及跨部會的人員資料庫方面採用中央統籌的方式。（OECD, 2003:8）

表一：不同高級文官制度進行改革時的集權與分權趨勢

文官體系 改革趨勢	「職涯」體系	「職位」體系
分 權	目標管理	任用權、陞遷、訓練
集 權	徵募、陞遷、訓練	中央規定的任用標準，現任及未來高級文官的人才資料庫及跨部會資料庫

資料來源：OECD, 2003:8.

根據 OECD 對於過去十五年中進行高級文官制度改革的十二國（英國、荷蘭、比利時、加拿大、義大利、韓國、芬蘭、法國、墨西哥、紐西蘭、西班牙、美國）研究，以下分別就高級文官制度的各種主要業務項目來進行分項的趨勢分析。

一、人員甄募

在十二個國家中，來自於文官體系外部的人員基本上仍然佔少數，特別是來自於私部門的高階主管比率只在一、二成左右。不

過有關於甄募的最主要趨勢是甄募人才的開放性，成為絕大部分國家所採行的標準，包括比利時、加拿大、芬蘭、荷蘭、紐西蘭、英國和美國都採取開放性徵募的做法（OECD, 2003:11）。也就是說高階文官的甄選標準是聚焦在其以往的管理經驗，各國採用不同於一般文官的甄募流程，而且是把職位充分開放。不過，雖然來自於公部門以外的人數，佔的比例很小，仍然是相當重要的發展。甄募公部門以外具有領導才能的主管，最主要

的用意是要鼓勵文官體系心態的改變，並且吸納社會的變遷。從 OECD 國家的經驗看到，許多國家都特別強調增加婦女和少數民族的代表性。比較值得注意的是，有些採用以職涯為基礎的封閉性文官體系，也開始在鼓勵甄選外來的人才，並且鼓勵其原有的高級文官能夠具有國際性的、私部門的，或從事研究的經驗，以便增加高級文官的競爭性、文化更新，以及適應能力。

二、任用和契約

在 OECD 所研究的十二個會員國中，大部分的國家其高級文官的任命是採用固定任期制。這些國家都訂定了非常詳細的個人績效契約，甚至於有些國家如芬蘭和英國，更將這些私人化的契約和組織目標及長程計畫加以結合。而在採用以職涯為基礎的文官體系國家，高級文官如有任用契約，則其契約是和特定的職位結合，不過他們一旦取得高級文官的任命，則任用的性質基本上是永任制的。高級文官的任命附有契約及任期限制的國家包括：比利時六年、芬蘭五年、義大利三年、韓國開放職位制度二到五年（開放職位制度），荷蘭最多七年，紐西蘭五年、英國五年（美國雖然是永任制，但是績效不理想也可能導致免職）（OECD, 2003:13）。

三、績效考評與薪俸

越來越多的國家逐漸採用比較複雜的績效考評制度，以便能夠建立目標和結果之間的連結性。爲了要達到這個目的，大部分的國家都希望使其高級文官之績效評量和職涯發展能夠有正式的規定。而大多數國家高級文官的待遇中有一部分是變動薪，並且清楚地和目標達成的程度具有相關性。相對而言，以職涯為基礎的文官體系，雖然高級文官的俸給有所不同，但不一定和績效評量有相關。但是採用以職位為基礎的文官體系，則大部分強調績效薪俸。比利時和荷蘭可以說是比較特殊的例外，在這兩國中並未給予高級文官特別的待遇制度。同時有許多國家都將個別高級文官的薪俸水準之決定授權給各部會（OECD, 2003:14）。

四、訓練和發展

對於採用開放的、以職位為基礎的文官體系國家而言，通常比較注重特定的訓練。因爲採用這種制度的國家，高級文官的來源比較分散，同時缺乏共通的文化，也可能需要對於政府事務和程序的訓練。相對的，採用盡早培養高級文官領導人才的國家則比較注重早期的訓練，而不是注重終身學習。不過不管採用那一制度的國家，目前比較明顯的傾向是，各國都集中注意力在「領導能力」以及「管理能力」的發展（OECD, 2003:16）。

這種訓練有助於擴展高級文官的心胸，並能夠增加他們在全球化以及政治的環境中協商和工作的能力。大多數國家的訓練計畫是由中央所統籌，但是訓練的工作則可能授權給大學或其他獨立的訓練中心。

參、我國高階文官人事制度的問題

我國公務人員之教育程度，隨著教育之普及，人力素質已顯著提高。惟我國文官制度一向強調法制化及制度化，公務人員經由考試錄取進入政府部門服務後，依循相關人事法規之規定任用、陞遷、考績、敘級、退休及撫卹，其身分受到相當之保障。保障完整周到的文官體制固可達到文官永業之目的，但隨著國際環境之變遷、國內民主政治之發展，以及公共事務問題之複雜化，亦顯露公務人員對於相關問題應變之能力不足，而易遭致民眾對政府部門缺乏效率之批評。由於我國現行人事法制並未針對高階文官之業務特性，就其考選與晉用另為規劃設計，導致高階文官之取才及人員之任用產生下列問題（彭錦鵬等，2005: 37-42）：

一、進用管道缺乏彈性

依憲法規定，我國公務人員須經考試及格，而民間企業或學術界之專業人才，除公務人員或機要人員外，因未經考試及格而無

法進入政府部門服務，且私部門人員因在民間企業之資歷甚深，亦多無參加國家考試之意願。復以國家政務經緯萬端，政府職能日益擴張，行政事務之範疇也越來越錯綜複雜，對於高素質之專業及技術人才之需求也日益殷切。惟面對大環境之變遷，負責政策研擬與推動執行之高階文官，其所需專門經驗、學識、技術及能力，有時難免無法經由考試途徑中選拔。行政機關之組織結構設計一般皆係由下而上逐層人數遞減，高階領導職位僅占總職位數的一小部分，因此，升任高職等職務之機會，因個人條件、知能及際遇，本即有所不同，難以取得衡平。且因我國人事管理制度，經早年各自發展而來，以致制度結構不同，法令分歧，且人事管理權責機關不同，遂形成今日多軌併行，多元管理之局面。但因機關類型及人員屬性不同，所適用之人事制度互異，所具之資格條件寬嚴不一，但均需依缺乏彈性之法制而行任用，致常發生人員不易交流之問題。

二、專業侷限，不夠宏觀

現代社會公共政策的複雜性與專業性，使政治人物往往不能在缺乏專家的輔佐與建議之情形下，制定政策。不僅如此，許多機關重要的政策，其初步建議與構想亦可能來自文官體系。但現制下大部分的高階文官不

太重視內部管理能力，亦較缺乏引導變革的能力，係與公務人員任用法第二條規定，「公務人員之任用應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事適切配合」之制度性設計有關。因為公務人員之任用既以專才專業為考量，則將侷限於其專業體系中之逐級陞遷。又現行公務人員法制中復規定，除簡任第十二職等以上之合格實授者得於各職系間調任外，其餘各職等人員之任用仍應受職組之限制。基此，經由考試及格分發任用之人員，大多僅在其專業體系中調任，逐級升遷之結果，在其專業範疇中固有高度之專業知能，唯因我國公務體系間，並無類似國外有跨部會輪調歷練之機制，因此造成高階文官因僅專精於其專業體系之知能，而有流於本位觀點、缺乏宏觀視野之缺點。

三、培育歷練明顯不足

目前之高階文官大多數由高等考試或相當高等考試之特種考試及格人員逐級陞遷，如晉升至簡任職務最快要十年以上，平均年資則超過二十年。因為缺乏完善之培訓制度亦未強迫必須參加訓練，對於訓練缺乏誘因，以致於許多公務人員十幾年都未參加過訓練，而職位越高參加訓練機會愈少（註一）。由於高階文官之培訓機制未臻完備，不僅使

得高階文官於面對快速變化之社會環境時，每未能即時掌握時效有效因應，對於社會需求的回應力明顯遲緩，同時亦使得高階文官之管理知識與技能，無法適應環境變遷之需要。

四、職等及待遇不稱職責

現行人事法制對職稱之設置並未有明確規範，致各機關為彰顯其機關之特殊性，每於訂定其機關組織法規時，爭相創置職稱，因此，為數眾多的職務在十四職等架構之限制下，除須以跨列二至三個職等或跨列官等方式，予以區隔其職責程度與所需資格條件外，甚多主管職務與非主管職務之列等上限相同甚或列等相同者。例如中央二級機關專員列薦任第七職等至第九職等，其職務列等上限與單列薦任第九職等之科長職務相同。而中央二級機關之司（處）長、技監及參事則同列簡任第十二職等。復以我國政府部門並無類似國外公私部門人員交流之制度，為方便人員之任使，機關組織法規中乃普遍設置列等上限相同或相同列等之調節性職務，凡此均造成職務之列等與其職責程度不相當之情況。

此外，依現行公務人員俸給法規定：職務加給係對主管人員或職責繁重或工作具有危險性者加給之。公務人員加給給與辦法規

定：職務加給之給與，應衡酌主管職務、職責繁重或工作危險程度等因素訂定。各機關組織法規規定並實際負領導責任之主管人員，支給主管職務加給。簡任（派）非主管人員職責繁重，得由機關首長衡酌職責程度，比照主管人員核給主管職務加給之，其人數不得超過該機關簡任（派）非主管人員預算員額二分之一。據此，現行公務人員俸給法制，除對於實際負領導責任職責程度較重之主管人員，給與主管職務加給外，復允許職責相對較輕之簡任（派）非主管人員亦得以支領主管加給，以致主管人員與非主管人員支領之待遇與其職責程度未能相稱之情況。

五、職等與職責未盡相符

再以隨著政府事務之日益繁雜，在現行中央政府組織體系中，由中央二級機關內部單位負責之政策擬定業務，亦有逐漸移至中央三級機關另成立專責機關辦理之趨勢。但在上下級機關仍存有指揮監督關係之前提下，少部分組織規模較小之機關，其機關首長列等尚較上級機關內部單位主管之列等為低。且現行職務列等之定列，如部分中央二級機關之一級業務單位主管均係列為簡任第十二職等，其於機關內部執掌事項調整或移列中央三級機關辦理後，即便職責程度有所

變動，惟基於衡平之考量亦未因而重新調整其列等，從而產生職務列等與該職務之職責程度不符之爭議。

除以上各項現行制度下高階文官人事運用上的缺點外，相較於不斷改革的歐美先進國家而言，我國缺乏對於「高級文官」的獨特規範。我國不但沒有以「職涯」為核心的培養體系，也不具以「職位」為核心的競爭體系，因此無以形成具有競爭性、充分活力、彈性管理的高階文官領導層，成為高階文官人力運用上最值得重視的課題。

具體地說，就高階文官人力資源而言，可以觀察到值得憂慮的現象包括（彭錦鵬等，2004: 41-42）：

- 1.人力遴選管道與方法單一化，高階文官來源未朝開放、多元發展。
- 2.高階文官少有政府以外工作職場經驗，對於民間組織的經營方式瞭解甚弱。
- 3.高階文官具備卓越領導和有效管理的能力不足。
- 4.不重視高階文官的績效管理，無法獎優汰劣。
- 5.高階文官缺乏資源管理的成本意識與管理意願。
- 6.高階主管的培養缺乏獨特制度，不利培養宏觀與開放、創新的領導管理能力。

- 7.高階主管對於如何進行政府卓越管理的知識和技能顯有不足。
- 8.高階主管缺乏善盡人力資源管理職責的責任壓力，習於要求增加人力，但卻缺乏對現有人力運用，進行有效、持續和堅定的員額規劃調整與管理。

肆、高階文官獨立建制的必要

民主政府的運作主要依賴四個層次的公務人力來達成任務，包括政治層次、策略層次、計畫管理層次和服務傳送層次人力。政治層次的功能是由民主選舉產生的政治領導

者和政治性任命者提供、選擇和決定政府主要政策和公共資源配置的方向。

但是，政府的持續性運作主要是依賴其他三個層次，這三個層次必須依據政治層次所已設定的方向運作。政府必須設計清楚的策略層次職務，擔任政府機關組織中政治（政策）層級與計畫管理和服務傳輸層級的介面（表二）。爲了甄補和留任卓越的政府高階人力資源，因應之對策不能將其僅視爲甄補與任用之問題，而必然要涉及績效評估、薪資、福利、人力發展與退休等領域。

表二：政府運作的職能層次與設計

	政治層次	策略層次	計畫管理層次	服務傳送層次
核心職能	政策決定 決策輔助	政策設計 單位領導 計畫領導	專業主義知能	專業執行技能
職務類別	政務人員 政策機要 政策參事	單位主管 高階文官 政策或研究顧問	公務人員	契約聘用人員
政策角色	政策決定	政策方案規劃與評估	計畫規劃與執行	計畫執行
人力本質	隨時替換	培育與購買	培育發展	市場隨時替換與購買
來源模式	外 補	外 補 機關內升	機關內升 機關間流動 外補	外 補
方 法	政治理念 政策理念	發展遴選 市場	競爭考試 競爭升遷	競爭遴選
數量規模	極少	極少	有限	大量

資料來源：施能傑，2001:41。

由於現行高階文官的進用方式顯然無法因應文官體系所需要的領導、管理需求，則第一種因應方案是維持現行整套文官體制設計，而僅修改個別領域的人事法制。第二種因應方案則是單獨建立一套政府高級文官的人力資源管理體制。本研究最終建議採用新的管理制度的主要理由是：

- 1.我國文官體制的立法慣例為，同一項法制採取一體適用的解釋。如另有必要，就採取單獨立法方式，例如醫事人員、司法人員和警察人員，就將其人力資源管理的課題單獨立法。因此，如果為了達成新的高級文官制度政策目標，就必須修改幾乎所有個別的人事法制，如此將產生立法不經濟的問題。
- 2.採取個別法制的修改方式，可能在同一套法制上造成差異性，對主管機關而言，容易造成被要求援引比照的壓力。譬如說，政府應該提供更多的資源和機會，規劃辦理高階文官的發展培育工作，但對於中低階文官不必然需要採行類似的方式。同套法制就必須有極大不同的設計，在其他國家採取這種作法或許不成問題，但台灣文官期待被「平等性」對待的認知，會使得問題變得極為複雜。
- 3.如果要修正高階文官俸給制度，將面臨許

多技術上的困難。譬如說，各國逐漸採用的俸點制以外的薪資方式在我國就會遭遇極大的困難。

- 4.現行制度下，要讓政府有機會引用更多具備非政府部門以外工作經驗的高階文官，例如建立新的公私部門工作交流派遣等制度，難度將甚高，且效果未必顯著。
- 5.為使高階文官具備國際觀、政府整體觀、跨部門工作能力，則現行有關高階文官之陞遷和任用法制必須作根本性的改變。

總之，修改相關法制的作法，實務上的可行性較低，改採單獨立法建制的作法，除可以避免前述各項問題外，更重要的是，這種方法將能傳遞表現一種「集團」(corporate, corps)的文官概念。「文官團」的專有稱號不但能建立高級文官的獨特性和認同感，也正是許多國家採行單獨建立制度的原因。高級文官一方面獲得名譽上的肯定、更優厚的工作條件和對待，但同時也被課以更嚴格的責任。另一方面，集團概念的人力資源管理，也同樣地傳遞給政府所有文官一個生涯發展的目標和挑戰。單獨建立高級文官制度，並非否定現職高階文官的價值，而是強調只有經由競爭性取才，方能建構卓越的文官領導層。

伍、英、荷創制高級文官團的經驗

本研究為深入探討歐美先進民主國家高級文官的考選任用等制度，分別對於英國、美國、加拿大、荷蘭等以職位為基礎的文官制度，和法國、德國、日本等以職涯為基礎的文官制度進行深入探討。但有鑑於英國和荷蘭政府效能之傑出，以及英國和荷蘭分別在一九九〇年代創立「高級文官團」的新制度，本節特別引介英、荷創制高級文官團的經驗，做為我國創立高級文官團的章本。

一、英國高級文官團的制度設計

根據世界銀行二〇〇二年的一項跨國比較研究顯示，如果以全世界十大國內生產總值（GDP）國家的政府效能而言，英國領先於其他九國。而單以經濟合作發展組織國家而言，荷蘭則名列第一，英國名列第二，其後分別為加拿大、澳大利亞、德國、美國、法國、西班牙、日本和義大利（Kaufmann, 2003）。英國《經濟學人》雜誌二〇〇二年的一項調查報告，將英國列為受調查六十個國家中，有關「企業架構指標」（Entrepreneurial Framework Index）（一九九七～二〇〇一）的第一名（註二）。這些指標包括：官樣文章、對私人企業和善、有衡平的稅法、開放與高度發展的金融體系、以及彈性的勞力市場和現代化網絡基本架構。事實上從富爾頓報告

在一九六八年出版之後，英國已經先後採取多項措施來改善其政府運作，包括：財政管理方案（一九八六年）、續階計畫（一九八八年）創立政署（agency）制度，而一九九四年「持續與變革」和一九九五年「更進一步持續與變革」二項政府報告催生了在一九九六年創立的「高級文官團」（Cabinet Office, 2004:7）。

英國高級文官（High Civil Service, 1984-1996; Senior Civil Service, 1996-）居於政務官之下，乃文官體之中流砥柱，是常任文官體系中之領導層。英國於十九世紀中期，建立現代文官體制起，即於著名之「諾斯考特·崔維元」吏治改革報告（Northcote-Trevelyan Report 1853）提出將行政職位劃分為高、低二層級，其重視高級文官由來已久（許南雄，1999:412）。自一九九六年四月起，高等文官制改為「高級文官團」，其定義為：「被首相歸類為高級文官之成員」，包括上述常次（一等）以下至副司處長（五等）計約 3800 人（二〇〇五年二月查詢內閣事務部所得資料），約佔文官人數的 1%。

英國高級文官除在一九九六年時整體性轉任外，其人員甄補採開放模式，允許非現職文官參與高級文官職位的競爭，希望透過

多元型態的人力引進方式，將外界新血引入公部門，以協助有效推動強調績效管理改革的計劃。英國高級文官甄補主要是由文官委員辦公室（Office of the Civil Service Commissioners）負責。共包括十位委員，均由英王直接任命，而且皆非現職文官。文官委員的工作並非全職，不受大臣指揮，同時每年必須向女王提交年度報告。具體而言，文官委員在參與高級文官甄選過程中，主要的職責有(1)參與擬定並核准職位工作資格條件草案。(2)核准如何辦理職缺公告與廣告事宜。(3)主持甄試小組與甄試過程。(4)作成最後同意書。英國高級文官甄補過程共計分成職缺公告、組成遴選小組、遴選標準與方法、以及產生最後決選名單等四個程序。

英國高級文官的遴選標準即為核心職能架構的幾個面向與所需能力。遴選程序則是由委員會以面談方式進行，但準則鼓勵遴選小組儘量採取其他的測試方法。主要原因為，一方面傳統面談方法常未能獲致充分有用的決策資訊，另一方面是因為非現職文官的應徵者常習於一對一的面談程序，所以多採用其他方法較容易讓他們相信遴選的公平性。無論機關決定採用何種遴選方法，基本原則是必須確保所有應徵者受到相同對待，且任何初期評估意見均應提交遴選小組參

考。

爲了要培養高級文官團的候選人，英國主管文官體制的內閣事務部，已經訂定新的計畫，希望透過長期的結合政府的學習交流計畫、三百六十度評估法等方法來構成發展計畫。快速陞遷人員（fast streamer），現仍爲培養高級文官團成員的主要管道。目前由內閣事務部所訂定的培養人才計畫尚包括：(1)通道（Pathways）計畫，主要在培養具有少數種族背景的人員。(2)公共服務領導人計畫（Public Service Leaders Scheme），使文官和其他公部門的人員能夠共處學習工作。(3)高階管理準備計畫（Preparing for Top Management），在爲期一年的時間裏，透過教導、真實的個案研究、以及交換計畫，使具有培養潛能的文官能夠學習到領導、策略、提供服務（Cabinet Office, 2004:19）。而對於目前已經是高級文官團成員的人，則已經有發展高階管理（Developing Top Management）計畫，和高階管理計畫（Top Management Programme）。這兩種計畫，混合了公、私部門和自願部門的人員，並且發展他們的個人和組織能力，以使得策略領導和提供服務能夠達到全國性的水準。二〇〇四年新設的高潛能發展計畫（High Potential Development Scheme），是由各部推薦選出五十名左右的高

級文官團優秀成員參與受訓，讓這些人員能夠有機會預先準備，在短期內完成文官最高階職位的準備（Cabinet Office, 2004:19）。

高級文官依「高階職缺職位評價法」(Job Evaluation of Senior Posts, 簡稱 JESP)將高級文官之工作，依所管理之人數、職責程度、裁量權限、影響力及專業能力等五大衡量指標，加以計算每一工作職位之分數，以作為任用、陞遷、薪俸等人事管理之依據。

英國現行高級文官薪俸新制自一九九六年四月一日起實施，又可區分為適用「常務次長」者及之下之高級文官二種。常務次長以下之高級文官薪俸制度，從二〇〇二年四月一日起，又有所變革。

常務次長級薪俸係由「常務次長薪俸委員會」(Permanent Secretaries Remuneration Committee, PSRC)訂定，該委員會之成員由國內文官長、財政部常次及「高階薪俸評鑑委員會」(Review Body on Senior Salaries, SSRB)主席、二名委員等五人組成，獨立負責常次級文官薪俸之審議工作（詳見「文官管理法規」第七章：7.1.11），並作成建議提交首相核定。

二〇〇二年四月一日起，新的常務次長級薪俸寬帶訂定原則，除參酌私部門高階主管的薪資水準外，並與常次級之下高級文官

薪俸寬帶新制中之「第三薪俸寬帶」(pay band 3)相連結。

新高級文官薪俸制度具有下列特色（彭錦鵬，2003:80-81）：

- 1.新制更為強化薪俸與績效之關連。新制將薪俸分為基本俸（base pay）與年度績效獎金（bonuses）二類。基本俸之設計與年度績效表現結合，而不以服務年資之長短為基礎。基本俸以外之年度績效獎金，則是直接以年度績效表現為給付衡量標準。
- 2.新薪俸寬帶之設計，具有市場導向，即薪俸水準能與私部門相競爭，並優於公部門其他文官之薪俸。從而在徵募高級文官之優秀人才時，容易從私部門幹才（如企業高階主管）及公部門其他文官中擇優任用，並有助於日後加以留任。
- 3.新制增進公開性、一致性和公平性，並使績效管理得有一明確之目標和方法。此外新制亦強調高級文官之競爭力、團隊合作精神、創新能力、專案和風險管理能力等高級文官應具之領導能力。

英國高級文官薪俸新制在獨立成為「跨部會而一致」的體系下，充分實現了以績效為導向，並與私部門薪資水準逐漸看齊的彈性制度。高級文官職務擬任者若來自於文官

體系以外時，機關有權在該項職務對照的薪俸區間自行決定起敘之薪俸水準，無須先經公共服務局同意；但若欲自超過區間範圍起敘，則需提出該案例乃屬非常情況之證明，並先經公共服務局高級文官處之同意。

英國高級文官核心能力架構是以「結果導向的領導能力」(leadership for results) 爲主軸，因爲文官改革計畫最主要的目的，就是要改變高級文官的文化。基本上，英國高級文官核心職能架構大致有六個核心面向 (Cabinet Office, 2004)。

1. 設定目標和方向：創造與溝通組織未來的願景。
2. 發揮個人的影響力：展現前瞻的方向，以身作則。
3. 策略性思考：運用想法與機會達成目標。
4. 激勵人心使發揮最大潛能：激發人員追求卓越。
5. 學習和進步：提出經驗與新想法以改善結果。
6. 強調服務之提供：實現確有所值與預期結果。

英國的高級文官團目前已經採用四年任期制，並且回溯生效，如果各部願意的話，常務次長也包含在內。任期制基本上視各部的需要而決定，任期超過四年是否仍然可以

保留職位，決定於各部，而不是決定於個人的意願。

二、荷蘭高級文官團的創制經驗（註三）

荷蘭是一個地方分權化的政府，三級政府包括：中央政府、省政府、和市政府。荷蘭的中央政府包括十三個部，由部長向國會負責。有兩位「部長」其實只是政務委員，因此荷蘭現在有十五個「部長」。從國際比較的觀點來看，荷蘭的中央政府是相當小的。荷蘭人口 1,600 萬人，略少於我國，面積 41,500 平方公里則略大於我國。荷蘭中央政府全時工作的公務人員只有約十三萬人。

荷蘭的中央政府各部是由具常任文官身份的祕書長 (Secretary-General) 負責主管部務，其下再分成許多司 (directorate) 和科 (division)。各部會並不互相管轄，但是由內政和王國關係部 (Ministry of Interior and Kingdom Relations) 負責文官體系的人事政策之協調。荷蘭的文官體系保持相當高的中立性，荷蘭的部長並沒有像其他國家所設置的私人機要或政務隨從人員，而是由部內最資深的文官祕書長擔任部長的主要政策顧問。原則上，部裏面的高級文官並不隨著政權轉移而改變事務和功能，縱然是總務部的政策顧問也是一樣。不過，從一九七〇年代以來荷蘭社會的政治化也影響到政府的運作和文

官體系，文官的黨籍原來是一種阻礙，現在則變成爲生涯發展的資產。政治因素會影響到高階文官的徵選和晉升。但是政治主導的任命仍然是先考慮到專業的需求。整體而言，文官體系的權力很大，甚至有人稱之爲「第四權」(Roy, 1976)。

從一九七〇年代開始，荷蘭設立許多官方的委員會檢討文官制度現代化的問題。這些委員會包括翁霍夫公共管理結構委員會(Vonhoff Commission on Public Management Structure)和威格憲法與行政革新委員會(Wiegel Commission on Constitutional and Administrative Renewal)。這兩個委員會都建議高級文官必須要集中考選，並且建立明確的陞遷架構。但這些建議最主要是要形成爲文官體系的新結構，因此遭受到政府內部強烈的反對。一九九〇年代早期政府提出明確的人力資源政策以提高品質，新的改革氣候才逐漸形成。

荷蘭高級文官制度建立的第一步是在一九九二年成立高級文官記錄制度(intertop system)，文官體系之內的高階主管陞遷歷程被詳細地記錄下來。由各部的秘書長在一九九三年所共同提出的報告中建議，各部會之間應該有更好的合作。最後終在一九九五年正式成立「高級文官團」。當時的決策是，對

於這個制度將不會有非常確定的藍圖和模式，而讓其有自主成長和發展的空間，希望能提高文官體系專業化的程度，並提升荷蘭文官體系的品質和能力。高級文官署(Office of Senior Public Service, OSPS)也在同年成立。荷蘭政府希望藉由高級文官署和高級文官團的建立，確保高階文官管理的人事行政發展，能夠建立在有系統的和結構性的方式上。高級文官制度應該能夠解決文官管理方面的四大問題(Boelens, 1999:4)：

第一、政府政策問題的日益複雜化和國際化。

第二、對於公部門主管人員的要求日漸增加。

第三、高級文官應有更大的流動性。不斷變動的社會環境需要高級文官保有更大的彈性，能夠不斷的創新並且提出實際的解決方案，能夠隨時注意外在因素的變化，以及對於政治情勢的敏銳判斷。這些特質能夠經由不同職位的定期任命而培養出來。職位歷練亦能夠照顧到組織管理需要的不同型態。

第四、目前的勞動市場迫使政府更難遴選人才和留住人才。

高級文官領導層具有獨特的徵募、考選等制度，有助於形成高階文官的「獨特感」與尊榮地位，並從而吸引、留住優秀人才。

按照第一任的高級文官署署長 Dr. Benita Plesch (Boelens, 1999:4) 的說法，許多想要成為高級文官的人，願為政府服務的原因正由於有「高級文官團」的存在。高級文官團的存在使政府變成了對高階文官及幹才而言，一個具有吸引力的雇主。

事實上，根據高級文官署長 Jan Willem Weck 接受訪談（註四）時透露，推動設置高級文官團的政治動力主要來自於內部，總務部（Ministry of General Affairs）的高級官員們對於祕書長、司長等表現不滿意，經過多方分析後的結論是，最高階的常任文官階層在其職位上已經待太久而形成績效不彰。而當時的管理發展政策是以各個「部」為基礎，並無法照顧到高級文官整體的品質發展。同時也認為，只有「由上而下」的方式才能夠達到和諧的政策，同時能夠促進部會之間的相互溝通、以及培養一個能夠適應政府特殊需要的現代化管理團隊（OSPS, 2000:6）。在一九九五年高級文官團剛成立的時候，因此只有包括十七職等以上負責政策規劃和執行全盤性責任的高級文官（註五）。

荷蘭高級文官署自從一九九五年設立以來，就對各個部會在填補高級文官職位方面提供建議和指導，並採用開門（open door）政策。雖然採用開門政策，但是從公部門以

外所甄選到的高級文官在過去幾年內，大約只有 10%，另外從比較低階職等的文官中大約選拔了 25%，其餘 65% 職位的補缺則是透過以下甄選過程脫穎而出的高級文官團成員。

高級文官團補缺的工作，包括兩項基本原則：一是尋求「絕配」（perfect match），一是一是要求任期制精神。「絕配」是要找到絕對適當的人來填補空缺（OSPS, 2000:11）。高級文官團在填補空缺的時候，就只尋找最能夠符合組織需求的候選人。同樣的，高級文官團的成員也在尋找最能夠符合他們個人特質的工作。除了工作需求之外，某個特定部會的文化和策略也是考慮的因素。同時，高級文官團之任期最短為三年，最長為七年。高級文官團職位的實際任期一般平均為五年。這個政策最主要的用意是在追求公部門的最大效益，也就是在同一個工作領域長期發展的關係，有助於促成更高的工作效益。高級文官的七年任期，是建立在一個工作每五年便進行輪調的假設上。在特殊情況之下，任期也能夠加以延長。除了以上兩項原則，高級文官團的職位任用原則也包括以下幾項內容：

1. 在高級文官團中部會及跨部會的工作流動
2. 高級文官團提供水平和垂直的工作流動

3.高級文官團的本質是開放的

4.高級文官團最後必定要反映他所服務的社會

在遴選高級文官團成員的時候，運用「高級文官團職位出缺遞補的程序」以及高級文官團核心能力管理系統。十九職等的高階主管則採用特別的程序規定。高級文官團的運作與成長，初期是建立在「由上而下推動」，以及「職務出缺才進行遞補」的漸進式方法。一直到公元兩千年才採取強迫性的方式，將十九職等的職位完全採取「任期制」的方式強迫實施。根據荷蘭高級文官署的年報（OSPS, 2002），一九九七年時，高級文官團的人數只有 366 人，到二〇〇二年成長到 900 人，二〇〇三年九月的人數則為 950 人（二〇〇三年九月三日訪談時的數目）。

由於高級文官團的流動性比較大、人數不斷增加、希望管理品質有所改善，因此高級文官團需要有策略性的選擇，包括更有效的管理規劃，或是生涯發展的策略性應用。同時由於朝向單一的「集團」（corporate）公職的趨勢，也就意味著管理發展方面，必須對於高階管理要提供更具結構性和專業性的諮詢服務，並且得到公共服務部門整體的支持。

高級文官署從一九九七年就開始建立核

心職能的制度。剛開始的核心職能項目包括二十八項，二十八項核心職能可歸納為七個部分（例如：一致的管理，彈性），每個部分又分成為四項核心職能（例如：未來的願景、學習能力）。每一個特定職位有其特定幾項必要的核心職能，也就是說擔任某種特定職位的官員，應該在這幾項核心職能上面特別優異，而其他的核心職能應該要達到基本的水準。核心職能制度是高級文官團職位出缺時，尋求適當候選人最主要的客觀標準，也可以用在其他的人事行政業務，因此「核心職能制度」成為高級文官團以功績用人的關鍵制度。核心能力制度的用途包括：

- 1.徵募和篩選高級文官。
- 2.討論以及提供有關高級文官績效的深入看法。
- 3.對於下一階段生涯發展提供正確建議。

高級文官署除了建立核心職能制度以外，也用評鑑中心方法甄選人才以及測驗高級文官發展的潛能。同時也撰寫實際有用的手冊，以進行績效評估和評量發展潛能。事實上高級文官團的部會之間流動的機制，得到 82%高級文官的肯定和支持（Nelissen et al, 1995:20-24）（註六）。

根據筆者實地考察的經驗，雖然署長為內政部長之下屬，法定職位位階不如英國之

文官長，但署長對於高級文官之任免具有相當重要的影響力，甚至有力量影響各部秘書長的任命。從中央政府文官體系來說，署長的職責相當類似英國文官長的份量，但是他又非在法制上高於各部的所有文官，因此何種文官能勝任此一工作，方能使高級文官團運行順暢，堪稱高級文官署成敗之關鍵。筆者詢問署長應有何種資格要件時，Weck 的回答是擔任此一職位者的條件包括以下幾點：

- 1.工作的年資是非常重要的。署長對部長提供非常個人性的諮詢和生涯規劃設計的意見，曾有不同部的職位歷練與較長的年資因之非常重要。
 - 2.不能太有野心。署長應該專心於做好署長的職務，不能想要利用這個職位，以便在未來能夠得到更好的職位。
 - 3.要對所有的資訊保持祕密。對部長或對於各個職位的候選人都是如此。對於從事人力資源發展的人來講，或對這個職位來講，保持祕密是非常重要的。
 - 4.因此，不能夠只任用一個對人力資源管理非常熟悉的人，而是需要一個曾經擔任過行政主管的人來擔任此一職務。如此才能夠跟相關的部會互相溝通，不會產生誤解或是不能了解的地方。
- 荷蘭政府在一九九五年創設「高級文官

團」制度，主要在於解決各部會之間政策無法一致、高級文官久任一職、無法應付全球化治理環境等問題的需要。荷蘭高級文官團的制度運作由於採用由上而下，逐步推動的方式，逐漸摸索出符合荷蘭政治行政文化的政策方針，因此運行以來得到相當的肯定（註七）。

陸、「高級文官團」新制方案

為整體配套改善我國高階文官階層之考選與晉用問題，本研究經長期討論及研議後主張，我國高階文官制度必須改弦更張，建立獨立建置的高級文官團（Senior Civil Service），以整合高級文官制度之考選、任用、薪俸、訓練、績效管理、退離等各項人事功能，藉以強化我國文官體系之高級領導層能力。

為使研究發現與結論更具實用性，本研究提出全新的高階文官新制度，並暫命名為「高級文官團」。同時為使「高級文官團」之制度能順利啓動，且能避免對現行高階文官制度造成全面性之重大衝擊，本研究並建議「高級文官團」之建置，應該採用荷蘭新設高級文官團之方式，「由上而下」、「漸進」、「擴大」施行，以便在運行過程中，逐步化解新制度施行之初不免產生的各項困難。

本研究擬議建構之「高級文官團」，其職位總數約八百個（理由詳見研究報告），由考試院與行政院共同決定，並定期加以檢討。必須進行檢討的最高職位層級為簡任十四職等的常務次長，最低則為簡任十二職等單位主管。高級文官團之人力甄補採「漸進」方式，並以「全面開放」為主要設計。是以，屬於上開職位者一旦出缺，即公告讓現任或曾任簡任十一職等以上職務二年以上者得具應考資格外，其他凡年滿三十五歲以上具備高級文官核心職能者，包括現任十職等以上之公務人員，或民間企業人士，或其他各類才幹之士，得由中央部會以上機關、直轄市政府或縣（市）政府之推薦報考，俾拔擢優秀人才進入政府體系服務。

高級文官團人力的甄補係在考試院的授權下，組成一個五人常設性的獨立委員會負責政策統籌運作。委員會成員應包括考試、行政兩院官員及孚眾望的學者專家或社會公正人士。在獨立委員會之下應另行設置工作（或任務）小組，負責高級文官之考選、遴用、考核、發展、待遇、退離等機制之幕僚性作業。

關於高級文官的考選，因係遇有高級文官團的職位出缺時才進行考試，並採即考即用為原則，以未來建構的高級文官團職位總

數約八百個而言，預計約五至十年左右才完成全面建置。之後並可採每年訂定應行考選之職位百分比，作為績效考核淘汰之依據。高級文官之考選方法係兼採筆試、審查學經歷證明與評鑑中心法，並以分階段方式進行。第一階段筆試及審查學經歷證明，第二階段則採用評鑑中心法進行遴選。

高級文官一旦考選及格獲得遴用，對其任職期間之績效自應加以考核。由於高級文官之職位屬於一定任期制（譬如最長七年）的聘用職位，表現優異者自應有機會調任其他更重要之職務。而績效表現符合職能資格與組織目標之要求者，任滿時亦應予調任其他高級文官職務，以利高級文官之工作歷練與能力發展，藉以培養其更卓越的領導、溝通、協調能力。至於績效表現欠佳者，自應淘汰使其離開高級文官之職位。至於高級文官的績效考核應著重其所領導的機關或單位之業務績效、內部行政管理、人力運用等等，是以訂定完整周妥的明確評量標準，建立評估高級文官工作績效的具體項目，均屬必要之配套設計。

在高級文官的訓練發展方面，則著重於強化其核心職能，以符合對高級文官的能力期待。具體的作法包括：規劃初任人員訓練發展課程、建立在職訓練發展制度、建構職

期調動訓練發展制度、整合高級文官訓練機構、結合並善用大學及民間訓練資源、加強國際交流之訓練發展等。

在高級文官待遇機制方面，因高級文官團制度之精神在於與績效密切結合，是以高級文官之待遇機制採績效待遇原則，待遇內涵則包括俸給與績效獎金兩部分，並考量引進「俸給寬帶」的作法，依實際績效表現決定次年之俸給。

至於高級文官團的定俸機制則由高級文官團委員會下設的俸給評鑑委員會負責審議，委員會成員宜包括財政、主計、人事等相關機關代表，並納入學者專家及民間企業代表，亦可考量將公務人員協會代表納入委員會。

而在高級文官的退離機制方面，因高級文官能否續任繫於其績效表現，績效考核則以功績原則為依據，由獨立委員會下設置之工作小組加以管考。高級文官除自願退離者外，如係非自願退離（不包括限齡屆退，如年滿六十五歲者；或強制命令退休，如心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者），則或可能因年度考績、專案考績欠佳而被免職；抑或因違失行為受懲戒而撤職，此與一般常任文官之情形並無二致。另為因應高級文官的來源可能包括現職簡任公務人員及來自學術

界、企業界之優秀人才，對於其退離給與自應予以分別設計如下。

- 1.來自現職簡任公務人員的部分：仍適用原有的公務人員退休制度，其退休金由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。其撥繳費用之費率、比例、年資採計、發給等，均適用公務人員退休法及其施行細則等相關法規。
- 2.來自私部門之學術界、企業界的人員部分：參考政務人員與聘用人員離職儲金制度設計的精神，採取離職儲金的方式，由政府與高級文官共同按月提撥離職儲金。離職儲金依高級文官俸給總額一定比例訂為費率，由高級文官繳付一部分作為自提儲金，政府撥繳其餘部分作為公提儲金。離職儲金於高級文官離職或死亡後，一次核發。

以上有關「高級文官團」之制度擬議已經研究團隊反覆研商並已充分反應我國憲政體制運作下之可能改善空間及制度之具體需求。唯因「高級文官團」之制度在我國係屬首倡規劃之項目，難免無法細密週全，因此進一步聽取各界建言及修正意見，自屬必要。但為建立現代化、符合全球化潮流、資訊社會需求之高效能文官體系，「高級文官團」誠乃不可或缺之制度。（本文作者為中央

研究院歐美研究所副研究員、國立台灣大學政治學系副教授)

參考文獻

- Boelens, Louise. 1999. *The Dutch Senior Public Service: A Case Study*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Cabinet Office. 2004. *Civil Service Reform Delivery and Values*. London: Cabinet Office.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. 2003. Governance matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html)
- Nelissen, N. J. M., Bressers, M. P. C., and Engelen, S. J. F. 1995. "Roulerende topambtenaren: droom of nachtmerrie?", quoted in Koen Nomden, "Administrative Modernisation in the Netherlands." In Corte-Real, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael, and Petiteville, Franck, eds., 2000. *Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France* (pp. 27-59). Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.
- OECD. 2001. *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD.
- OECD. 2003. *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, GOV/PUMA (2003) 17. Paris: OECD.
- OECD. 2004. *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*, GOV/PGC/ HRM (2004) 3. Paris: OECD.
- Office for the Senior Public Service (OSPS). 2000. *The Dutch Senior Public Service*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Office for the Senior Public Service (OSPS). 2002. *Jaarverslag Bureau ABD 2002*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Roy, R. Crince le. De vierde macht. 1976. een hernieuwde kennismaking, third revised edition. 's-Gavenhage, quoted in Koen Nomden, "Administrative Modernisation in the Netherlands", in Corte-Real, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael, and Petiteville, Franck.

2000. *Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France* (pp. 27-59). Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.

施能傑。2001。〈彈性化職位設計與政府人力運用〉，《人事月刊》，32卷5期，頁33-46。

許南雄。1999。《各國人事制度》。台北：商鼎。

彭錦鵬。2003年6月。〈英國公部門薪俸制度改革之經驗與檢討〉。《政治科學論叢》，第18期，頁71-100。

彭錦鵬。2003年12月。〈高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團〉，《考銓季刊》，第37輯，頁112-130。

彭錦鵬等。2005年2月。《高級文官考選與晉用制度之研究》。考試院委託研究計畫。

鄭吉男。2003。〈如何建立高級文官培訓制度〉，論文發表於考試院主辦「政府改造與文官體制國際研討會」，2003年10月14日。

註一 鄭吉男，〈如何建立高級文官培訓制度〉，論文發表於「政府改造與文官體制」國際研討會，考試院主辦，二〇〇三年十月十四日，頁271。

註二 Apax Economist Intelligence, 12 June 2002.

註三 本節內容曾以長文發表於《考銓季刊》，第37輯（2003年12月），但為提供我國創立新制之參考，特再擇其創制之核心經驗予以摘述。

註四 筆者於二〇〇三年九月三日訪談位於荷蘭海牙高級文官署之署長及有關官員。此一論文之寫作及赴歐洲研究經費係由中央研究院歐美研究所所支持。荷蘭政府官方文件均係使用荷蘭文，有關荷蘭文官制度之研究除跨國比較性研究外，甚少有英文著作可供參考。

註五 根據荷蘭高級文官署的報告（二〇〇三年）也指出，需要公部門的資深經理階層，原因來自於：勞動力市場比較緊張、公部門的職位缺乏競爭力、資深管理團隊逐漸老化，同時預期有大量高級文官會離開公職。

註六 目前的核心職能清單包括以下四十二項：適應性、預期能力(anticipation)、

註釋

掌控運作、果斷、政治意識、對工作的承諾、概念的彈性、授權、目標導向的管理、勇氣、能量（energy）、彈性的行爲、資訊分析、主動、正直、人際之間的敏感度、顧客導向、學習能力、傾聽、口頭表達、強烈動機、網絡能力、對環境的認識、幫助下屬發展、判斷力、組織導向的領導、組織敏感度、說服力、計畫和組織、追求績效的動機、和諧的領導、合作、心智能力、抗壓性、工作導向的領導、未來的願景、奉獻、堅持到底、進度控制、自我反省意識、自我發展、自信。

註七 據署長 Weck 的評估，荷蘭高級文官團在過去幾年中已達成以下幾項重要成果：(1)對於高級文官團保持懷疑態度的言論已經漸漸減少，管理潛能的評鑑工作受到肯定。(2)專業知識和共同的核心職能已經取得平衡點，因此也形成適當的人才庫。(3)各部會之間產生更好的溝通，對於管理工作的結果也有適當的回饋。(4)改善文官體系的男女性別差距，公部門主管的女性比例大約一成，比荷蘭的私人部門只有 4%或 5%，已經有所改善。

全球化與文官考選技術之探討： 以「團體討論」口試法為例



黃一峰 李右婷

摘 要

全球化的趨勢對各國的文官改革，產生加速的效果，政府在全球化的浪潮中，也必須與其他政府或企業競爭人才。因此，文官考選制度必須採取策略的思維，羅致與考選適任人才。考選策略可分為關卡篩選、平衡計分與職能選才三個層面。本文提出概念示意圖，主張考選制度分試與否、成績如何加權，以職能作為考試內涵的取捨標準。我國現制考試方法以筆試為主，僅係職能概念中的「知識」一項，確實有必要檢討尋求最佳的考選策略。以工作關聯性作為考選策略主要考量，將有助考選效度的提昇。國內近年來採用「無主持人團體討論」考試方法，其應用成效如何，本文透過英國與日本作法，說明其推行成功的條件，並提出未來改善建議。

關鍵詞：全球化、文官改革、文官考選策略、無主持團體討論

Globalization and Civil Service Recruitment and Selection Strategy: An introduction to the Leaderless Group Discussion

By Huang Yi-Feng Lee Yu-Ting

Abstract

The trend of globalization has impacted the civil service reform in many countries. The governments have to compete with the private sectors for attracting high quality human resources in the wake of globalization. It is necessary for governments to view civil service recruitment and selection with strategic thinking. This article presented three levels of selection strategies including hurdles, balanced scoring and competency-based selection and issued the necessary efforts toward improving selection methods through the introduction of Leadership Group Discussion (LGD).

Key words: Globalization, Civil Service Reform, Civil Service Selection Strategy, Leadership Group Discussion, LGD

壹、前言

近年來各國戮力推動行政改革，已成爲一股全球化的風潮，使得行政改革與全球化成爲兩股交互作用的力量。根據詹中原（2001，並參考 Farazmand，1999）的看法，未來世界將是不斷變遷與挑戰的「新世界系統」，形成「突顯急迫的全球文化」。新世界秩序以共同世界安全體系爲象徵，不再強調意識型態，並謹守彼此的分際維持共同安全利益。新世界秩序對發展中國家與公共行政有重要影響，包括民主化、市場化與民營化、結構調整與全球公共行政等三大面向。而全球公共行政出現的結構變遷則有下列特徵：

1. 市場化與民營化使公、私部門關係的重新調整，改變了公部門功能與活動的範圍與境界，經濟生產力與績效提昇獲得改善。
2. 全球化將促使政府改變組織結構，經由集權與分權的調和運用，並獲得地方與全球環境系絡所接納。
3. 持續行政改革：改善行政績效、增加管理效率、提高組織彈性等以維持政府的統治正當性。
4. 全球官僚體制將逐漸形成，其特色爲分歧、多樣性、相互依賴。協助各國政府處理國際議題、全球問題與衝突。

上述特徵顯示公共行政理論與實務界必須以宏觀的思維，使各種行政改革契合全球化的現象與趨勢，甚至未來文官體系需要招募具有「全球視野的行政菁英」，亦即所謂的「全球型公共官僚」，方足以處理全球化的事務。其中考選制度與技術對文官素質具有重大影響，更是行政改革的成敗關鍵。因此，強化考選的策略思考與作爲，應是政府再造的重要課題。

貳、文官改革與考選策略

知識經濟的崛起，加速全球化的腳步，使得產業結構產生明顯的改變。傳統經濟活動對土地的依附性，已逐漸降低；企業經營策略由以往生產導向的「製造中心」轉爲研發設計，甚至將重心移轉至物流與運籌。因此，跨國企業的數量不斷增加，組織的成員不僅是企業公民，未來也將轉變爲世界公民。企業甄補人才的視野也隨之擴大，一方面生產工廠需要維持在地化的人力招募策略，另一方面，在全球化、電子化的浪潮中，也需要羅致具備國際宏觀視野與跨文化工作經驗的知識工作者。近年來美國許多企業將資訊軟體開發外包，交由亞洲人接手；根據天下雜誌報導，台灣新竹科學園區也已開始引進印度籍的工程師高級人力。企業在激烈

的競爭環境中，必須機動、彈性地調整營運策略，如何吸引優秀人才、又能同時兼顧降低人事成本的目標，進而提昇組織績效與競爭優勢，是企業組織人力資源管理的重要課題。因此，引進外籍人力就成為可以考慮的策略。

對政府而言，近年來公共管理的改革，主要在於引進「市場競爭」與「顧客導向」

的概念，在抑制政府支出的要求下，降低人事費用成為文官改革的重要議題。整體而言，各國的文官改革可分為三個層面，其中人事機構改革強調人事制度與工具的彈性化，例如人事權的下授、人事業務委外（outsourcing）等。表一說明此一概念並列舉改革議題範例（黃一峰，2005）。

表一 各國文官改革概念模式

改革層面	重視的價值	主要議題(舉例)
人事機構改革 (文官管理機構)	彈性、治理	* 人事機構重組或精簡 * 人事功能委外
文官結構改革 (文官體系)	開放、競爭、績效	* 設立高級文官 * 人力精簡 * 績效敘薪 (pay for performance)
公共服務改革 (文官效能)	效率、顧客導向	* 服務品質方案 * 成立執行機構 * 公私部門交流

上述改革概念對政府人才引進具有重大意義。政府的人才招募政策一向強調保障與功績，終身僱用、年功序列的色彩明顯；因而，大多數文官是以投身公職為個人生涯規劃的首要選項。就組織文化觀點而言，組織成員不曾接受其他組織的社會化，可以培養一致而穩定的行為模式；但另一方面，當組織面臨環境快速變化、顧客需求日益高張的

情況下，組織成員的回應方式可能就顯得保守與呆板，而使外界誤以為能力不足。以英國快速晉陞（Fast Stream）考選制度為例，其報考年齡已放寬，以吸引具備政府外工作經驗的應考人。甚至，配合英國高級文官（senior civil service）制度的設立與向下擴張，逐漸將開放結構（open structure）的甄補來源予以多元化，尤其執行機構（executive agency）

的執行長考選，更是經常向企業廣徵經營長才。再以日本為例，日本人事院亦針對近年來行政課題之複雜化，高度化與國際化，及國民素質提高等因素，而有「活用民間人材」的人事甄補政策。具體措施包括民間人才中途採用、官民人事交流等，人事院並定期針對中途採用之職員，施予行政倫理、行政中立、及公正意識等訓練，使其快速融入行政組織（日本人事院，平成 16 年）。日本的作法可以看出，企業工作經驗固然值得重視，並作為政府考選人才的考量依據，但這批人員仍須接受「再教育」，培養行政官員應有的行為模式。

英國與日本的甄補與考選策略可以看出全球化及行政改革風潮造成的影響，其主要精神在於揚棄以往政府人事行政「自給自足」、「專一忠誠」的策略，改採「運用成材」（挖角與借將）、「借力使力」（委外與協力）的彈性作法，不僅促使政府人力資源成本下降亦使得人力結構多元化有利推動改革與全球接軌。因此，文官的考選策略應進一步討論。

國家辦理考選花費人力、時間與金錢，對資源日漸受限的行政機關而言，必須加強成本效益的觀念，強化考選方法與考選目標的關聯性，以確保考選作業本身的績效。在

全球化及新公共管理的思維下，考選的策略可以分為兩大類，一為關卡篩選策略，其次是平衡計分的策略。（參考吳復新、黃一峰與王榮春，2004，並參考盧偉斯意見）

一、關卡篩選策略

所謂關卡策略意指，考選過程中的每一階段皆是考選的決策點，應試者必須通過前一個階段，才能夠進入下一階段的篩選，每道程序都是淘汰的關卡，唯有通過所有關卡的應試者才能取得任職的資格。這些關卡從申請表、背景資料調查、各項測驗、直到錄用面談，形成綿密的過濾網。此一策略使考選的各個程序與考選的目標直接聯結，而不致流於形式，不但有助於提高考選工具的效度，也可以有效控制考選的成本；不過篩選標準過高容易造成遺珠之憾。關卡式的策略要能發揮預期的效益，繫於以下幾個重要的前提條件：

1. 設定有效的考選標準，並根據考選標準，確認考選工具的鑑別力；
2. 各考選標準之間必須存在邏輯上的必要關係。前階段的考選標準必須是下階段考選標準的必要條件。
3. 事先設定各考選階段的淘汰率，以確保每一關卡的過濾效果。
4. 各關卡的淘汰標準應避免產生侵害權利

的疑慮，避免成為歧視的門檻。

二、平衡計分策略

平衡計分的考選策略是指，所有的考選標準都視為具有一定的重要性不可偏廢，應考人必須在任何方面皆具有一定程度的平衡表現。所有應試者參與全部的考選過程，最後再透過各階段的得分總合，比較其間的高低，並就中擇優。核計總分的過程中，自可區分各考選標準的優先順序，賦予不同的權重，再做計分。平衡計分的策略將增加考選的成本，其最大的優點在於透過多元的評量標準克服單一標準的偏誤。平衡計分策略的運用，須注意下列事項：

1. 考選標準應為考選目標的充要條件。所有經過選擇的考選標準皆有其必要性，則所有的標準反映候選人的知能內容必須是標的職位的充要條件。計分過程中，仍需特別注意應考人在某一單項得分過低，總得分雖然名列前茅，仍應予以剔除。
2. 擇優錄取為原則，但寧缺毋濫。

三、職能選才策略

晚近，職能基礎（competency-based）的人力資源管理模式成為各國公、私部門爭相導入的工具，認為應以職能作為選才標準。其主要意涵在於二個層面（黃一峰，2000）：

（一）職能的內涵

職能包括與生俱來的性向與個人特質，加上後天學習的技能與知識，而行為則是先天與後天各種能力的綜合產物，其間關係如同冰山：露出面的一小部份是行為，其下則有知識與技能，而個人特質與性向則處於最深層。就職能模式而言，必須以「行為」的型態顯示，方能提供具體行為範例，解釋其如何產生有效的工作績效；其次，人類行為固然受到天生性向與特質的影響，然而，行為則是可以改變、亦可教導的。例如缺乏「同理心」的特性或許不易改變，但透過訓練，卻可使客服人員習於傾聽顧客意見，進而能反映、處理顧客要求的事項。

（二）職能與考選

職能模式的關鍵在於建立其與工作績效的關聯性，換言之，職能項目可能包括相當多的內容，但唯有對「成功有效的工作績效」有所影響者，才能列為該職務的核心職能。而且，即使職能名稱相同（亦即所謂「共通的能力」），不同職務所表現的行為，亦因組織文化……層級角色等差異而有不同。

綜合上述關卡篩選、平衡計分及職能選才三種策略，吾人可將文官考選策略與考選技術一併整理成以下的「架構示意圖」：

關 卡	第 一 關		第 二 關		第 三 關
職 能	特 質	性 向	知 識	技 能	行 為
考選技術	測 驗		筆 試	筆試或模擬演練	模擬演練

圖一 考選策略架構示意圖

若以此架構檢視我國現行考選制度，關卡的概念亦即目前的「分試」制度，而「筆試科目」則屬於「職能」的範圍，且僅係「知識」的部份。因此，考選策略與技術的選擇，宜優先考量「關鍵職能」的項目，以其多寡決定是否有分試之必要，若必要之職能已列入考試範圍，則未必需要分試，以節省考選成本及應考人的時間與精力。而且，採用各關卡成績加權併計的方式，將可避免遺珠之憾。其次，另一考量重點則是考選技術的運用。評量不同職能所需方法不同，傳統筆試適用於知識的考驗，但技能與行為則較需倚重模擬演練等方法。其主意考量應以「工作性質」為主，亦即以實際工作方式作為考選的方式。考選技術若具備「工作關聯性」(job relatedness)，則考選內容效度較佳，進而提高考選的預測效度，亦較具有經驗意涵。英國快速晉陞考試係延續二次戰後鄉墅測驗的方法與精神，以「科長」實際工作中面臨的開會、文件起草、政策分析等內容編成試題，使考選內容與技術契合實際工作職能。

參、考選技術探討：以「團體討論」為例

上述討論全球化趨勢對文官考選策略的影響，而考選策略則逐漸採用工作關聯性高的考選方法。以下將簡介「無主持人團體討論」(Leaderless Group Discussion, LGD)，說明其在英國、日本政府的實際運用情形。由於我國近年來亦重視考選技術的研究改進，部份特種考試並已採行此一方法，因此，值得進一步檢討改善或推廣應用。

無主持人小組討論演練是由將受測者分成六至八人為一組，針對一項問題共同討論，並提出彼此皆認可的解決方案。討論時不事先指定主持人，故稱「無主持人」。在討論過程中，評鑑員在旁觀察並記錄受測者的行為表現。事實上，無主持人團體討論亦即實際工作中的會議型態，以模擬開會的方式，讓與會者以平等的地位參與討論。而此種團體互動過程中，自然形成爭議、對立、衝突、協調、共識等行為，則是評鑑人員須觀察與紀錄的重點。因此，LGD 可進一步區

分爲「不指定角色」與「指定角色」二種型態，後者預先指派各應考人扮演的角色，各以其立場發言，爭取其他與會者的支持，故亦可評量其主動性、協調能力等特質。

一、英國快速晉陞的考選方法

快速晉陞制度之考選過程分爲三階段，第一階段是英國各地舉辦之資格考試（Qualifying test），通過之後參加第二階段，亦即習稱之 Civil Service Selection Board，CSSB，最後由決選委員會面試，決定是否錄取。第二階段以「評鑑中心」方式設計考試方法，應考者輪流擔任主席，及未指定角色的團體討論、診斷與分析演練（政策分析演練）、書面作業（文書起草演練、技術文件摘要演練）、評鑑員與應考人一對一的面談等。其採用之團體演練有二項：

（一）團體演練（I）

本項演練以 30 分鐘時間，由學員自行討論，討論前每人有五分鐘時間閱讀個案問的摘要，目的在評量其與團體成員共事的能力，及其對團體（討論中）的貢獻。評鑑的構面包括人際敏感性、說服力、創新力、與驅力

（二）團體演練（II）

本項演練中，受測者輪流擔任主席，每人將被分派不同的問題，並有三十分鐘的準

備時間，之後與其他人討論近一小時，總計九十分鐘內討論六個問題。在結束前主席須作一、二分鐘的總結。評鑑構面包括協商與團隊技巧、說服力、分析、判斷、決策及回復力等。

根據吳復新的觀察，CSSB 在命題及評審方面有下列各項特點（吳復新，2003:254）：

1. 培養一群相當優秀的評鑑員約一百五十人，每年舉辦研討會，互相交換心得，並獲取新知。
2. CSSB 設有研究發展專責單位，使用的演練經常修訂。
3. 評鑑結果係考試活動結束次日，評鑑員採用「共識會議」方式，將觀察所見提出討論，獲得一致結論，而評鑑報告則各自獨立撰寫。

二、日本神戶市職員考選

日本近年來受到經濟不景氣的沉重打擊，一向受到重視的「終身雇用制」與「年功序列」制度，遭受考驗，面臨瓦解。因此在考選新人時，爲了從各種角度觀察應徵者，近年來導入團體面試與團體討論的組織有增加的趨勢。再加上考選剛從學校畢業的學生時，除了工作所需的技術外，亦重視應考人的人格特質，合群性，及協調性，其受重視程度甚至超過應徵職務的專門知識，使

得組織在考選人才時重視面試，以評量其人格特質。

神戶市職員考選兼採多種方法，歷年考題已部分公開提供參考。公開的內容包括(教養測驗與專業測驗)，或是以往有關團體面試、團體討論、發表(簡報)等例題，其他尚有申論題等。大學畢業程度的考試科目包括教養測驗與專業測驗。教養測驗(通識測

驗)與專業測驗(一般行政--法律、經濟、企管、國際關係、資訊處理、福利等)。

以平成 15 年(2003 年)神戶市職員(民間企業經驗者轉職人員)的無主持人的團體討論試題為例，其以如何提昇地方選舉投票率為討論議題要求應考人提出具體解決方案並進行討論。

民間企業經驗者轉職人員(事務,技術,消防人員)

→團體討論試題

題目:「有關提升投票率問題」

日本的選舉投票率，國政選舉約只佔 60%，而地方選舉的投票率就更低落了。對於低落的投票率，是否可以提出具體的方法以提高投票率？請舉出您認為可以提高投票率的三個有效方法？

其餘考選方法包括團體面試、發表(簡報)、作文等，其範例詳見附錄一。

從上述簡介不難發現，LGD 是一種讓應考人表現綜合能力的考選方法，其討論前的書面作業可以評量應考人是否具備相關的知識討論過程則可觀察其本身具備之人格特質、主動性與團隊精神，並可由其與其他應考人的互動觀察溝通協調表達等能力。因此，若能將妥善規劃設計 LGD 試題內涵，將可成為整合運用筆試、口試的綜合評量方

法。不過 LGD 之實施仍有賴下各項條件配合：

一、命題技術

如同其他評鑑中心常用的演練，LGD 亦須經工作分析、工作樣本蒐集等過程，確保試題內容具有效度。同時值得注意的是，作為團體討論的會議，其參與人員的位階應與考選職級相當，例如高考三級錄取是以科員任用，討論試題不宜模擬部長或處長級主管的角色。

二、訂定評分標準

LGD 的討論過程由於互動頻繁，屬於高度「非結構化」的型態，因此，討論過程究竟何種行為與反應，對工作績效具有正面作用，宜先經過測試，將應考人可能出現的行為予以歸類整理，並分派分數，作為評鑑人員給分的依據。就此而言，績效考核方法的行為定錨尺度（Behavioral Anchored Rating Scale，BARS）應可作為參考。

三、評審人員考選與訓練

表二 評審訓練課程表

第一天	<ol style="list-style-type: none"> 1.課程導論與評鑑中心沿革簡介 2.評鑑中心運用的技術 3.評鑑中心與職能 4.行為分類與行為類化練習 5.籃中演練實作 6.籃中演練檢討與評估 	第三天	<ol style="list-style-type: none"> 1.面談技巧理論基礎 2.配對面談演練 3.報告撰寫—理論原則 4.人格特質量表人際關係 5.報告撰寫實作
第二天	<ol style="list-style-type: none"> 1.籃中演練（二）配對評分與面談 2.行為觀察與紀錄—理論介紹 3.行為觀察練習—觀賞影片 4.團體討論的行為觀察 5.團體討論演練實作 6.團體討論演練的檢討與討論 7.分析演練實作（書面作業） 8.分析演練檢討與評估 	第四天	<ol style="list-style-type: none"> 1.諮商技巧 2.性向測驗分數與解釋 3.回饋技巧 4.生涯規劃諮商 5.諮商與回饋實作 6.課程結語

肆、結語

全球化的趨勢對各國的文官改革，產生加速的效果，而各國在推行改革的同時，也對文官體系內部造衝擊，不僅企業習用的彈性人事制度，逐漸應用於政府部門，更重要

LGD 的評分仍須依賴評鑑人員以專業客觀的立場予以評分。英國與美國都訂有評鑑人員的訓練基準，並逐漸採行認證制度，確保評鑑人員的專業程度。表二是典型的評審訓練（assessor training）課程配當表，以四天時間培訓評鑑人才，其課程包括演練工具的熟練與評分標準熟悉、觀察與記錄的技巧以及面對應考人的諮商技巧等。

的意義，則是政府在全球化的浪潮中，也必須與其他政府或企業競爭人才。因此，文官考選制度必須採取策略的思維，羅致與考選適任人才，進入政府服務，才能維持政府的功能與績效。

考選策略可分為三個層面，分別為關卡

篩選、平衡計分與職能選才。本文將三者整合，提出概念示意圖，主張考選制度分試與否、成績如何加權，均應以職能是否有助提高工作績效作為考試內涵的取捨標準。就我國現制而言，考試方法以筆試為主，僅係職能概念中的「知識」一項，從效度觀點而言，確實有必要加以檢討，尋求最可能考選適任人才的考選策略。

以工作關聯性作為考選策略主要考量，將有助內容效度與預測效度的提昇。國內已對考選技術進行檢討，並於部份特考採用「無主持人團體討論」考試方法，其應用成效如何，本文引介英國與日本的作法，說明其推行成功的條件，並提出未來改善建議。（本文作者黃一峰為淡江大學公共行政學系副教授，李右婷為大華技術學院國貿系講師）

參考文獻

- 日本人事院編，**公務員白書**（平成十六年版）。
- 考選部，2004，**國家考試口試技術研討會會議手冊**，民93年6月26日。
- 吳復新，2003，**人力資源管理：理論分析與實務應用**，台北：華泰。
- 徐升主編，2000，**人才測評**，北京：企業管理出版社。

詹中原，2001，『全球化與公共行政改革：知識經濟觀點之檢視。』（<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-047.htm>。）

Hale, C. D., *The Assessment Center Handbook for Police and Fire Personnel*, Springfield, IL: Charles C Thomas, 2004.

<http://www.civil-service.gov.uk/reform/event.asp>

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/63/020/inet-reidai/reidai.htm>

附錄一 神戶市—公務員（市職員）考選試題範例

一、論述測驗（申論題）

平成 15 年度（2003 年）神戶市職員（專科畢）的招募測驗論述測驗問題

專科畢業（一般行政）

→論述測驗題

題目：急速的少子化已經成為社會問題，再加上晚婚現象，「出生率急劇降低」的狀況，未來將會深刻的影響全國的社會經濟。為提升出生率，國家、地方自治團體、企業等，應該扮演如何的角色，並請提出對策與建議。

二、團體面試、團體討論、發表等測驗

平成 15 年度（2003 年）神戶市職員（大學畢）的招募測驗團體面試題

大學畢業（事務，技術，消防人員）

→團體面試題

題目：「有關規則與禮儀規範的界線」

- ①您認為經營社會生活上，禮儀規範有多重要？
- ②您是否有不經意違反禮儀規範而造成困擾的經驗（請舉自己的經驗或其他人的例子說明）。
- ③請舉例說明過去所遵守的禮儀規範，而最近不太遵守的實例。

平成 15 年度（2003 年）神戶市職員（專科畢）的招募測驗團體面試題

專科畢業（事務，技術，消防人員）

→團體面試題

題目：「有關青少年犯罪增加事件」

- ①您認為青少年犯罪增加的現象，是青少年本身的問題，還是家庭的問題？
- ②請舉例說明，現今的青少年，缺乏為他人著想的案例。
- ③您認為在此狀況下，未來的社會結構，將會成為甚麼樣子？
- ④您認為，未來為了消除犯罪，應該採取何種態勢？

民間企業經驗者轉職人員（事務，技術，消防人員）

→發表題

題目：「_____友善的城市・神戶」

神戶市，現今已經成為國際性集會都市、美國官方電腦網路連絡都市等，具有高知名度的都市。

然而，未來希望改造神戶成為一個新都市，令人有嶄新的印象，您將會如何提議，讓人對神戶市產生新的印象。請在「_____友善的城市・神戶」畫線上，自由想出推展的對象，如何讓人留下深刻印象，吸引眾人目光。畫線上的字眼請勿使用抽象的字眼，「環境」、「地球」，而是填入有限定程度的字眼，例如「高齡者」、「小孩」等。

(2)作文

平成 15 年度（2003 年）神戶市職員（大學畢）的招募測驗作文試題

大學畢業

→論文題

題目：根據『平成 15 年版國民生活白書』中的年齡層別未婚率，雖然未婚者中約 9 成希望結婚，但是未婚率仍然持續攀升，其原因為何，請簡述之。另外，未婚率的攀升，對於社會有何負面的影響？又，應該如何減輕對社會的負面影響，請說明之。

平成 15 年度（2003 年）神戶市職員（專科畢）的招募測驗作文試題

專科畢業

→論文題

題目：您認為神戶市民要求市職員應該具備如何的能力？請簡述理由。另外，請說明，如果您是神戶市的職員，您會關心何事？

平成 15 年度（2003 年）神戶市職員（民間企業經驗者轉職人員）的招募測驗作文試題

民間企業經驗者轉職人員（事務，技術，消防人員）

→論文題

題目：從政治、經濟到福利等的範疇，在日常生活中，所有外來的文化與資訊均使用外來語或羅馬字表示。雖然網路的普及伴隨著外來語加速的導入，但是到處都充斥著不常聽的外來語。國立國語研究所提議要使用能夠了解的外來語，但是國際化程度越高，外來語使用的程度與越深。未來，日語應該如何發展，或是會變成如何，請說明您的想法與建議。

國家考試申論式試題應否公布參考答案之 研究



李震洲

摘 要

考選部自民國 81 年專技人員高普考試開始，實施考畢後對外公布所有試題及測驗式試題答案措施，其後並在相關法制中納入有關規定；但是申論式試題參考答案，則迄今並未對外公布，僅供閱卷委員於閱卷評分時參考。近些年來應考人以資訊公開為理由，不斷要求考選機關在考試後能比照測驗式試題答案處理模式，公布申論式試題參考答案。但是考選機關考量考試評分屬專業性學術判斷，不宜接受公眾審查；人文社會科學可能有不同流派見解，參考答案如未能涵蓋周延，公布以後可能會引發爭議；屆時媒體喧騰、民意代表介入關切、考生據以提出行政爭訟，最後可能會衝擊到長久以來司法判決尊重專業性及屬人性判斷餘地之見解；從而影響到爾後學者專家擔任典試工作意願。由於顧慮可能產生的後遺症太多，因此迄今仍未能有效開放公布。本文除從制度面討論申論式試題未公布參考答案在相關法制上沿革，以及從實務面思考申論式試題究竟應否公布參考答案外，另以 93 年高考三級及普考命題委員閱卷委員為對象寄發調查問卷，徵詢學者專家對申論式試題參考答案公布與否，以及未來倘公布後是否願意協助考選機關擔任試題疑義釋復及後續疑義會議召開等問題看法，並就回收問卷統計結果予以分析說明，最後則提出具體改進建議。

關鍵字：測驗式試題、申論式試題、答案、參考答案、判斷餘地

Study on Disclosure of Reference Answers for Explanation Questions in National Examination

By Lee Cheng-Chou

Abstract

The Ministry of Examination started to implement the measure of disclosing answers of all questions and choice questions after the examination, ever since senior and junior examination for professionals and technologists in 1992. After that, related regulations were put in related laws. However, reference answers for explanation questions are not announced until now, but only for reference by members of the grading while grading and giving scores. During recent years, based on the reason of information disclosure, examination participants have been requiring the examination agency to follow the example of choice question, disclose reference answers for explanation questions. However, examination agency thinks that grading is a kind of professional academic judgment; therefore, it is not suitable to be subject to public examination. There might be different schools of opinions for humanities and social sciences; it might ignite disputes after the disclosure if it cannot cover everything. At that time, there might be interference from the media, civil affairs officers, and examination participants might use it to raise administration litigation, and finally there might bring impact on the understanding that judicial judgment respects professionalism and leaves room for human judgment. Consequently, it will also have an influence on the willingness for experts and scholars to take part in examination affairs. For the many possible concerns, they are not disclosed effectively until now. This article discusses the history of not disclosing reference answers for explanations questions in terms of related systems, and also gives consideration about whether it should be disclosed in terms of actual practice. In addition, questionnaires are sent to members of the grading for grade 3 senior examination and junior examination of 2004, to inquire the opinions of experts and scholars about whether it should be disclosed, whether they will be willing to assist the examination agency in explaining doubts about these questions, and their thoughts about holding follow-up doubt conference etc. This article will give actual recommendations on improvement by analysis and explanations based on statistical results of returned questionnaires.

Keywords: Choice Question, Explanation Questions, Answers, Reference Answer, Room for judgment

壹、考試院有關公布申論式試題參考答案之討論

92 年專技人員高考會計師考試郭○○等 7 人，於榜示後收到本部寄發成績單，陸續來函複查相關科目各題分數，經本部依成績複查辦法調出該等人員複查科目試卷及試卡核對結果，並無漏未評閱情事，且評閱成績亦與成績單登載相符，旋檢附成績複查表復知當事人。當事人不服，遂提出訴願，認為中級會計學第 2 題第 1 小題評分偏低，並主張其作法與教科書所敘解題相同且正確，請求變更該題分數；本案請原命題委員提出該題答案說明，亦認為該題有二種作法，本部遂組成專案小組邀集各大學會計系及會計研究發展基金會代表會商，咸認原命題委員所擬參考答案雖屬正確，然疏漏教科書所列另一種解題作法，致損及部分應考人權益，有專技人員考試法第 20 條所指典試疏失情事。

本考試採科別及格制，前述 7 名提起訴願之應考人，其中 3 名僅該科未及格，經重新評閱後該科目已及格，依規定應核發考試及格證書；另基於平等原則，對於未提出訴願之應考人應等同處理，爰重新評閱邊緣之 54 分至 59 分應考人申論式試卷(該科目係申論、測驗各半之混合命題，該系爭試題小題

占 6 分)，經重新計算應考人該科目成績及總成績結果，應考人全部科目及格，應補行錄取者，共計有 16 名。爰依典試法第 27 條第 3 項規定，「典試委員會裁撤後，涉及有關該項考試之典試事項，由考選部依法令處理。」報請考試院准予備查後，由考選部補行公告錄取，案經第 10 屆第 84 次院會照案通過。考試院審查會討論本案時反覆推敲，最後作成決議：本案系爭試題為計算題型，合於典試法第 24 條第 3 項所稱依形式觀察有顯然錯誤得重新評閱之情形，且係參考答案疏漏所致之典試疏失，適用專門職業及技術人員考試法第 20 條及其施行細則第 16 條之規定處理，同意部擬補行錄取案。另作成 7 點附帶決議，其中與本文有關者包括：1、評分偏低不得作為重新評閱之理由。2、重新評閱應嚴格審慎為之，若不得已而為之時，亦應就全部試卷重新評閱，而非僅就部分試卷重新評閱。3、有明確答案計算題型之申論式試題，應考慮公布答案，以利試題或答案之疑義於處理試題疑義階段即可發現，避免未來類此案件之發生。4、典試法第 24 條第 3 項所稱之依形式觀察有顯然錯誤之情形，不適用於非計算題型之申論式試題。因此考試院會其實已有考慮公布申論試題當中計算題型參考答案之多數共識。

考試院第 10 屆第 104 次會議，李委員慶雄提案：「國家考試申論題應否公布答案，提請討論」，說明中指出：日前參加一項以法學教育為宗旨之研討會，與會人員談及法學教育仍不脫考試領導教學，惟國家考試申論試題一向不公布答案，學界不知答案以致影響教學，批評考試院過度保守。因公布考題答案，當不僅限於司法人員之考試，凡國家考試均應公布，層面極廣，允宜熟慮；爰請交付考選部彙整各方意見後，定期提交考選組討論。

與會發言委員表示反對者，包括：郭光雄委員表示，過去在台大教務長任內，曾在校務會議提案，建議公布該校研究所及轉學考試試題答案，結果多數教授皆反對，並認為如此將無人願意命題；且公布答案以後，一定會有人挑戰，往後試卷該如何評閱？蔡式淵委員表示，本案交考選部彙整各方意見以後，送交考試委員參考即可，不必正式討論，以免外界誤解認為考試院有此趨勢；申論題公布答案以後，最大的問題在於會引起很多爭議，屆時就會影響到考試的公正性。劉武哲委員表示，申論試題就是沒有標準答案，只有出題老師的參考答案，有時會發現考生作答內容比參考答案好很多，因此公布參考答案是假公平、假平等。吳茂雄委員表

示，以軍法官考試為例，因報考人數較少，所以各科目命題委員即兼閱卷委員，但即使如此同一委員閱卷後如再評閱一次，分數亦未必相同；所以倘公布申論題答案，那些差零點幾分落榜之考生，恐怕都要提出質疑。陳茂雄委員表示，本案立意很好，但是執行很困難，因為申論試題甚難滿分，有應考人如因一分之差落榜，而某題作答內容與公布之參考答案相同，就會要求該題給予滿分，屆時紛爭不斷。邊委員裕淵認為，自然科學較易有一致性答案，人文社會科學則根本沒有標準答案，如經濟學就有理性分析、邊際分析、超邊際分析等不同學術派別，參考答案頂多是一個最接近的答案，自不宜公布。洪德旋委員表示，本案只是李委員反映外界意見，尚未正式成形，同意由考選部彙集外界意見後再提報院會。持部分贊同意見者，則包括：蔡璧煌委員表示，既然是申論題，即可從不同角度去申論，因此未必有固定之答案，有時作答內容具創意遠超過參考答案，甚至計算題也會有不同解法，所以申論試題不宜公布答案，頂多可以考慮較有一致性答案之計算題。李慧梅委員認為，工程或科學科目之計算題，即使有二種以上解題方法，儘量列出並予以公布，這也是進步的作法。張正修委員認為，公布參考答案可以讓

學術界進行檢討，但又怕主張學術獨立自主之學界反彈，所以要多溝通，總之公布參考答案，好的影響比壞的影響多，不見得不好。本案遂經院會決議：交考選部研處。另本部第 653 次部務會議，部長亦裁示請參研室就公布各項考試申論式試題答案之可行性提出專案報告。

貳、公布測驗式試題答案緣起及影響

考選部自民國 81 年專門職業及技術人員高普考試起，實施考畢公布試題及測驗式試題答案之措施；此一政策施行以後，接獲應考人提出試題疑義之案件遽增，且提出疑義時間自甫考畢起至放榜後均有，因並無相關規定可資規範，除造成試務作業困擾外，尤其影響榜示後之安定性及公信力。因此 82 年公務人員高普考試，遂在應考須知載明提出試題及測驗式試題答案疑義之期限。為期法制化，爰於 84 年 10 月先增修公務人員考試法施行細則第 13 條之 1，增列應考人於考試後對試題或測驗式試題答案如有疑義，應於規定期限內向辦理試務機關提出；試題疑義處理辦法由考選部訂定之法源依據等。85 年 3 月據以擬訂各種考試試題疑義處理辦法草案，其中主要規範應考人對試題及公布之測驗式試題答案如有疑義，其提出期限及應備

之資料、考選機關處理程序及原則、應考人在提出試題疑義時禁制事項等，案經第 8 屆第 277 次會議決議：照部擬修正通過；並在 85 年 7 月 6 日訂定發布。其後並在 89 年 7 月 25 日、92 年 1 月 24 日、93 年 9 月 3 日多次修正發布。至於申論式試題參考答案，命題規則第 7 條規定：應考人數較多之科目，閱卷委員在二人以上者，命題委員應將試題參考答案或計算過程及評分標準，於閱卷前提交典主試委員長或分組召集人。因此參考答案僅係供閱卷委員評分時參考，迄今並未對外公布。

以 92 年本部統計資料為例，全年各項考試採測驗式試題題數為 47190 題，其中提出試題疑義（包含測驗式試題參考答案在內）題數為 1476 題（佔 3.13%），未提出試題疑義題數為 45714 題（佔 96.87%）；再就提出試題疑義處理結果觀察，在提出疑義的 1476 題中，以醫事人員考試科目佔大宗，而維持原答案的有 1121 題（佔測驗式試題總題數 2.38%），更正答案題數的有 355 題（佔測驗式試題總題數 0.76%），此一比例雖不是很高，但是投入頗多時間與人力處理疑義造成考試流程冗長，且引發後續行政爭訟事件增加。另測驗式試題疑義處理後經更正答案，其原因經統計有命題老師命題技巧未臻周

延、命題時筆誤、書籍版本或學說論點不同、審查題目時審查老師誤改、題務組闈內繕校發生錯誤、命題不合時宜等多種；而公布測驗式試題答案，顯然也是造成考生有所依據因而力爭，致試題疑義爭訟案件增加重要原因。相對來看，申論式試題提出疑義題數則明顯較少，就類科性質而論，以法律、會計、工程等類較易有疑義，但除非試題有錯誤或嚴重瑕疵，始修正原參考答案及評閱標準，或將該題不計分，分數平均調配至其他各題。其試題疑義較少之原因，因申論試題 1 科目多為 4 題，本較測驗試題 1 科目 80 題為少；加上未公布參考答案，在尊重專業性屬人性判斷餘地之下，不容應考人藉詞聲明不服，例來行政法院判例皆採此一見解。因此試題疑義及行政爭訟案件多寡，和有無公布試題答案，顯然關係極為密切。

參、申論式試題未公布參考答案相關法制沿革

對於應否公布國家考試申論式試題參考答案，相關法制面之發展沿革如下：

一、72 年 5 月 6 日考試院訂定發布之應考人申請複查考試成績處理辦法第八條規定：申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷。亦不得要

求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料。82 年有應考人複查成績時要求閱覽試卷未獲同意，不服訴願、行政訴訟決定，向司法院大法官提出申請解釋行政命令有無違憲，同年 6 月 4 日司法院作成釋字第 319 號解釋，解釋文中略以：閱卷委員在試卷彌封時評定成績，彌封開拆後，除依形式觀察，即可發現該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行評閱，以維持考試之客觀與公平。應考人申請複查考試成績處理辦法第 8 條規定，係貫徹首開意旨所必要，亦與典試法第 23 條關於辦理考試人員應嚴守秘密之規定相符，與憲法尚無抵觸，惟考試成績之複查，既為兼顧應考人之權益，有關複查事項仍宜以法律定之。

二、89 年初，考選部研修典試法，考量前述第 319 號解釋有關成績複查事項仍宜以法律定之要求，復因釋字第 443 號解釋揭示，剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之，涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定。爰將現行應考人申請複查成績辦法第 8 條之規定改列於本法，並參照立法院職權行使法第 50 條「立法院所調取之文件，限由各該調閱委員會、調閱專案小組之委員或院長指派之專業人員親自查閱之

(第 1 項)。前項查閱人員，對機密文件不得抄錄、攝影、影印、誦讀、錄音或為其他複製行為，亦不得將文件攜離查閱場所。(第 2 項)」及試題疑義處理辦法第 7 條「應考人提出疑義，不得要求告知典主試委員、命題委員、試題審查委員或閱卷委員之姓名或有關資料，亦不得對未公布答案之試題要求提供參考答案。」之文字酌做修正，增列第 23 條規定。本條文立法旨意主要是為因應行政訴訟法、訴願法、行政程序法之修正及制定，並尊重閱卷委員評分之專業性及兼顧應考人權益，增列應考人得申請成績複查及閱覽試卷之程序及限制，並以凌越條款方式排除其他法律之有關規定。

三、在考試院審查本案本條文時，多數委員贊同部擬僅開放閱覽試卷，而排除抄寫、複印、攝影等複製試卷行為，以避免應考人影印試卷後，相互比較答案及得分，就評分高低產生爭議，甚至提起行政爭訟，要求重新評閱試卷，以致損害典試委員評分專業判斷及國家考試榜示後安定性，甚至影響學者專家參與典試工作閱卷意願。其餘不得要求提供申論試題答案、不得要求告知典試委員命題委員閱卷委員等之姓名，亦均照案通過。立法院法制委員會審議本案本條文時，由於立法委員劉光華曾擔任多次典試委

員，他認為即使開放應考人閱覽試卷亦有不宣，爰提修正動議，將該條修正為「應考人得於榜示後申請複查成績。(第 1 項) 應考人不得為下列行為：1、申請閱覽試卷。2、申請為任何複製行為。3、要求提供申論式試題參考答案。4、要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。(第 2 項) 其他法律與本法規定不同時，適用本法。(第 3 項) 第一項申請複查成績之辦法，由考試院定之。(第 4 項)」其後二、三讀並照案通過。

四、應考人陳某參加 89 年交通事業人員電信升資考試，未獲錄取於收到成績單後，申請複查電信法及英文 2 科考試成績，經考選部調出各該科目試卷核對結果，試卷答案並無漏未評閱情事，且評定成績亦與成績單登載相符，旋檢附複查科目題分表復知陳員。陳員不服，向考試院提起訴願，請求調閱試卷並予公評，及影印該 2 科試卷及參考答案，經考試院駁回其訴願後，陳員爰再提起行政訴訟。台灣高等行政法院以 90 年度訴字第 4838 號判決，駁回原告之訴且訴訟費用由原告負擔。判決理由中重申司法院大法官釋字第 319 號解釋內容略以：「…在彌封開拆以後，除依形式觀察即可發現該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行

評閱，以維持考試之客觀與公平，考試院 75 年 11 月 12 日修正發布應考人申請複查考試成績處理辦法第 8 條規定，『申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷，亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料』，係為貫徹首開意旨所必要，亦與典試法第 23 條關於辦理考試人員應嚴守秘密之規定相符，與憲法尚無牴觸。故考選部對原告之申請複查成績，依前開應考人申請複查考試成績處理辦法第 8 條規定處理，並予答覆原告，並無不合。其次縱使原告認為該電信法 1 科評分標準（閱卷參考答案）有所不當，評分委員對其作答評分不公，亦非考選部職權範圍內所能重新評閱事項，因此原告力爭考選部應予調卷公評，要屬無據」。最後判決中敘明，公務人員考試固應以公開競爭方式行之，為憲法第 85 條及公務人員考試法第 2 條第 1 項前段所明定，惟所稱公開競爭，係指對於政府機關之職缺，所有符合應考資格之國民，均得公平參加競爭，尚非指典試委員、試題及參考答案均應公開。由此判例可以得知，典試法第 23 條、應考人申請複查成績辦法第 8 條、國家考試試題疑義處理辦法第 7 條，以法律或法律授權訂定法規命令，對應考人在提出試題疑義時或複查成績時之禁制事項（尤其是不得要

求提供申論式試題參考答案），明顯得到台灣高等行政法院判例之支持肯認。

五、就典試法第 23 條第 2 項禁制事項之 4 款內容加以觀察，其用語均為應考人不得申請…、不得要求…，換言之法律規範限制對象為應考人，反之如考選機關主動同意或提供，似不在該條文限制之列。惟該項 4 款內容亦應考慮平衡性，如單就其中某項放寬予以同意或主動提供，難保應考人不會跟進以同樣理由要求其他各款內容開放，因此本部如政策上決定在典試法第 23 條未修正前，可以由部主動對外界公布部分應試科目申論試題參考答案，雖沒有違反典試法第 23 條之疑慮，但應考人接踵而來之要求，能否一一加以滿足，恐需妥為思量。另就對本部之衝擊來看，公布申論試題參考答案，其所可能引發之後續效應（如應考人據以提出行政爭訟要求重新評閱試卷、命題委員不堪其擾影響其爾後命題之意願等），應遠較開放應考人申請閱覽試卷來得嚴重，尤需慎思。

六、為期法制周延，本案如擬由部於考試結束後全面主動公布各種考試申論試題參考答案，正辦應修正典試法第 23 條，刪除第 2 項第 3 款應考人不得為下列行為之「要求提供申論式試題參考答案」；另第 22 條第 1 項「應考人於考試後對試題或公布之測驗式試

題答案，如有疑義，…」，亦應刪「測驗式」三字。此外國家考試試題疑義處理辦法第 7 條、應考人申請複查成績辦法第 8 條，有關應考人不得要求提供未公布答案之試題（或申論式試題）參考答案之文字均應修正，自不待言。如政策上僅部分放寬，公布計算試題或自然及工程科學試題之參考答案，人文及社會科學仍不予公布，則典試法第 23 條第 2 項第 3 款應考人不得「要求提供申論式試題參考答案」規定，應增加但書「但考選部主動公布者，不在此限」文字，以資配合。

肆、申論式試題應否公布參考答案實務層面思考

反對申論式試題公布參考答案者，其所持理由如下：

一、申論式試題參考答案歷來均未對外公布，其後此一作法納入應考人申請複查成績辦法明文規定，再其後提昇其位階納入典試法，但國家考試試題疑義處理辦法、應考人申請複查成績辦法中仍均重複規定。基本上考試評分屬專業學術判斷，不直接接受公眾審查，否則爭議不絕；另參考答案本係供委員閱卷參考之用，委員閱卷時仍會本其專業斟酌給分，但答案一公布，考生必視為標準答案，爭議難免。閱卷委員對於試卷之評閱，

係依據典試法所賦予之法定職權，並依據閱卷規則，運用個人學識素養與專業經驗，就應考人之作答內容，所為專門學術上獨立公正之智識評斷。另考量各科目教材之多元性，及尊重命題閱卷委員之權責，非測驗式試題之參考答案僅供評閱同一科目之閱卷委員於評分時參考，爰申論式試題參考答案現階段尚難對外公佈。

二、申論式試題參考答案如於考試完畢後由本部主動對外公佈，可能會造成應考人據以比較其作答內容而質疑評分結果，就評分高低產生爭議，甚或提起行政爭訟，要求重新評閱試卷；但考試評分，是多數應考人在同一時間比較之結果，如事後再對個別試卷予以評閱，對考試公平將有不利影響。其次人文社會科學往往有不同流派學說，參考答案如僅從某一觀點著墨，公布以後不但應考人會加以質疑，連不同見解之學者亦有可能有所異議。即便是理工醫農等自然科學，或是涉及計算過程之工程科學，其解題之方式也不只一種，在未公布參考答案時，皆可由閱卷委員在評閱試卷時斟酌給分；如今只公布單一解題方法，無形中宣告可以求出正確答案之其他作法，已被參考答案否決，引發爭議可想而知。

三、申論式試題中部分採選擇題但未採

用測驗卡之試題，如有委員命擬此類試題，其應係較佳之試題型式，如可採複選而不受目前測驗式試題四選一單一選擇題之限制，更可倒扣計分，命題方式極有彈性；如 93 年高考三級第二試水產資源科別之「魚病學」，六題中有一大題為選擇題，考 15 題五選一之單一選擇題，每題 2 分，答錯倒扣 1 分；另如 92 年高考三級第二試工業工程科別「工程統計學與品質管制」則命擬四大題，第一大題為選擇題 6 題，每題五個選項，要應考人選出正確答案並說明選擇的理由，第二大題是非題 10 題，除要應考人判斷是非外，並做必要的說明，其為測驗式型式之申論式試題，如要分階段公布答案，並將選擇題及是非題納入首波公布範圍，其理由應否同時公布？另如公布後倘引發爭議，恐將扼阻較用心之委員往後命擬此類多樣性試題之意願。

四、申論式試題一旦選擇性公布答案，恐難抵擋全面公布之要求，其後續引發之諸多問題及影響勢必接踵而來，包括參考答案引起爭議喧騰於媒體、民意代表以選民服務為由積極介入關切、考生據以提出行政爭訟要求重新評閱試卷等，故不可不慎。

但亦有主張應該公布申論試題參考答案者，其所持理由如下：

一、近年應考人以資訊公開為理由，不

斷要求考選部於考試後公布申論試題參考答案，一方面和自己實際得分作一比較，另一方面也從參考答案內容得以調整自己準備方向，此從考選部全球資訊網意見看板欄位中可以發現許多類此之建議。隨著社會的開放進步，此一壓力只會越來越升高，而不會越來越降低。

二、由於學術界常有學派見解不同因而形成門戶之見情形，為避免發生因不同見解而有遺珠之憾，未來公布參考答案以後即可接受學術界公評，至少可使命題者更有責任感，且避免學閥壟斷。為了具體對民意有所回應，確實應慎重考慮公布申論式試題參考答案相關事宜，並應思考從應試科目採選擇題方式但未採用測驗卡之試題、計算性質試題著手來做，其餘申論式試題則應再審慎評估公布之利弊得失。

伍、申論式試題應否公布參考答案調查問卷分析

本調查問卷以 93 年公務人員高考三級及普考第二試命題及閱卷委員 369 人為寄發對象，93 年 11 月 25 日寄發，12 月 10 日截止，共回收 169 人，回收比例為 45.8%。就回收者的資料加以分析，性別方面男性有 150 人〈88.76%〉，女性有 19 人〈11.24%〉，年齡

方面其中 30 歲以下者無，31 至 40 歲者有 4 人〈2.37%〉，41 至 50 歲者有 63 人〈37.28%〉，51 至 60 歲者有 81 人〈47.93%〉，61 歲以上者有 21 人〈12.43%〉。職稱方面教授 135 人〈79.88%〉，副教授 29 人〈17.16%〉，助理教授及講師無，高考及格擔任簡任或薦任官等者 5 人〈2.96%〉。評閱試卷等級方面，評閱高考三級考試試卷者 126 人〈74.56%〉，評閱普考試卷者 43 人〈25.44%〉。就基本資料來看，命題及閱卷委員呈現男性居多、50 歲以上中壯年逾半、教授居多且多為評閱高考試卷者；按典試法第 6 條高考典試委員列有 4 款資格條件，本項考試典委多為教授而副教授甚少，甚至無助理教授，可能原因為主流考試受到外界矚目因此從嚴遴聘典委，其次典委資料檔人數眾多所以可選擇者眾，再其次受限於大學編制員額以及教授升等年限，遂造成年齡層略為偏高情形。

本問卷列有 6 題，茲依序分析說明如後：

◎第一題：

93 年公務人員高考三級及普考第二試，擔任典試工作為單純命題委員者有 3 人〈1.78%〉，單純閱卷委員者有 6 人〈3.55%〉，命題兼閱卷委員 160 人〈94.67%〉；究其原因，第二試應試人數已大幅減少，各科目所需閱卷委員有限，因此命題委員幾皆同時擔任閱卷

委員，故命題兼閱卷委員比例最高。此從第二題選填「該科目人數較少，僅一位委員評閱，未撰擬及附發參考答案」者有 87 人〈51.48%〉之結果，二者若合符節。

◎第二題：

本部在評閱試卷時附發之申論試題參考答案品質，填命題委員撰擬參考答案內容及配分比例相當周延完整者有 47 人〈27.81%〉，填命題委員撰擬參考答案內容及配分比例非常簡略者有 23 人〈13.61%〉，填命題委員並未撰擬參考答案，僅將教科書部分內容影印供其他閱卷委員參考者有 4 人〈2.37%〉，填該科目人數較少，僅一位委員評閱，未撰擬及附發參考答案者有 87 人〈51.48%〉。另填其他意見者有 8 人〈4.73%〉，包括：採臨時命題者，並未擬具參考答案；題庫試題參考答案完整，臨時命題則較差；以及未附參考答案等。按「參考答案」之用語，典試法第 23 條第 2 項第 3 款、國家考試試題疑義處理辦法第 7 條、應考人申請複查成績辦法第 8 條，均係規範應考人在提出試題疑義或申請複查成績時，不得要求提供申論式試題參考答案，屬禁制性規定；另命題規則第 7 條，則對命題委員加以規範，明定應考人數較多之科目，閱卷委員在二人以上者，其命題委員應將試題之參考答案或計算過程及評分標

準，於閱卷前提交典主試委員長或分組召集人。從實際狀況來看，該科目人數較少僅一位委員評閱，故未撰擬及附發參考答案的高達 5 成 1，另 1 成 3 反應撰擬參考答案非常簡略，加上影印教科書供閱卷委員參考以及其他意見中採臨時命題者，並未擬具參考答案；以及未附參考答案等約占 0.7 成，足證申論式試題撰擬參考答案一事仍有相當的改善空間。此外雖有二位以上閱卷委員，但因為該科目實施分題評閱而非單閱，也經常有未附參考答案情形，類此現象未來仍宜提出參考答案並在閱卷會議中加以討論確定，以作為試卷評閱之依據。

◎第三題：

本部自實施考畢以後公布各種考試試題及測驗式試題答案迄今，應考人所提出試題及答案疑義，九成以上係針對測驗式試題及答案而來，您認為原因為何？由於本題可以複選，因此填答總數係超過受訪者 169 人，其中填國家考試中測驗式試題題數本來就比申論式試題題數為多，所以測驗式試題疑義數量較多，應屬常態者有 77 人〈23.26%〉，填測驗式試題較難命擬，容易有所疏漏，致疑義較多者有 84 人〈25.38%〉，填測驗式試題，考畢一併公布答案，造成應考人為了分數而追根究底，疑義為之增加者有 89 人

〈26.89%〉，填部分採測驗式試題之應試科目公布有參考書目，其不同書目或版本答案不一，故容易造成疑義者有 70 人〈21.15%〉。另填其他意見者有 11 人〈3.32%〉，包括：命題委員不認真；除非是二分法命題，否則永遠有疑義；只有測驗題公布答案，自然疑義就多；考生認知錯誤隨意質疑；因為未公布申論題參考答案所以申論題疑義較少；典試委員長抽換題目造成等。所以測驗試題疑義較申論試題疑義為多之原因，顯然是多方面，而非單一性的，而測驗式試題考畢公布答案僅為其原因之一，其餘測驗試題數量本就龐大、測驗試題較難命擬、公布參考書目而不同書目或版本答案不一、命題委員不認真、考生認知錯誤等，皆為可能發生之原因。

◎第四題：

您認為面對外界要求公布申論式試題參考答案之壓力，本部該如何處理？認為不宜公布，其原因為申論式試題由於學派見解不同（或解題方式不只一種），公布以後恐有爭議，加上公布申論式試題答案以後，針對試題答案提出疑義，或是據以要求重新評閱試卷之行政爭訟案件，預期會大幅增加者有 79 人〈46.75%〉，認為可視試題性質分階段逐步公布，如可就非測驗式試題中採是非題、選擇題、計算題等之參考答案開始對外

公布，其餘問答題部分，再加評估者有 58 人〈34.32%〉，認為應全面加以公布，其原因為維護應考人有知之權利，考畢以後申論式試題參考答案應比照測驗式試題答案，全面對外公布者有 27 人〈15.98%〉。其他意見者有 5 人〈2.96%〉，包括：可公布申論題參考答案要點，但不必過細；申論題參考答案並非評閱試卷唯一準據，有時舉例內容或文字組織流暢，亦有加分作用；公布參考答案必要性何在？閱卷委員本就有相當裁量空間；公布答案重點並說明此非標準答案；先試辦一年觀察成效後再說等。如單就比例來看，雖有近 4 成 7 受訪者認為不宜公布申論試題參考答案，相對最多，但是認為可分階段逐步開放公布者有 3 成 4，而主張全面開放公布者有近 1 成 6，後二者相加已經超過 5 成，因此比較中道的分階段逐步開放公布，或許是可行且多數可以接受的最大公約數。

◎第五題：

未來如果本部逐步開放公布申論式試題參考答案，是否仍願意擔任國家考試命題及閱卷工作，並協助本部就應考人提出參考答案質疑之釋復工作，以及其後續疑義會議召開處理？其中填答願意者有 93 人〈55.03%〉，填不願意者有 36 人〈21.3%〉，填提高命題及閱卷酬勞，可以考慮者有 34 人

〈20.12%〉。其他意見者 6 人〈3.55%〉，包括：視情況而定；採團隊集體討論後再出題及寫參考答案，則願意參加；命題難度會增加，綜合性創意性題目會少出；視當時工作是否繁忙而定等。由於在逐步公布申論試題參考答案以後，願意或提高命題閱卷酬勞以後願意協助本部處理答案疑義之釋復及疑義會議召開者已逾受訪委員 7 成 5，因此原先恐怕一旦公布申論試題參考答案以後，將無人願意參與命題閱卷工作之疑慮應可解除；此外雖有 4 成 7 委員在第四題填答不宜公布申論試題參考答案，但本題中卻僅有 2 成 1 委員不願意處理參考答案疑義，顯示不少委員雖主張不宜公布申論試題參考答案，但仍願意處理答案疑義，其理由或許是金錢萬能，當然也有可能是多一事不如少一事心理使然。

◎第六題：

對於是否公布申論式試題參考答案，您還有何其他具體可行意見？其中持反對意見者較多，包括：考試評分屬專業學術判斷，不直接接受公眾審查，否則爭議不絕；參考答案本係供委員閱卷參考之用，委員閱卷時仍會本其專業斟酌給分，但答案一公布，考生必視為標準答案，爭議難免；高考不在答題與參考答案相符，而在審酌其思路、見解、

組織能力，而後綜合給分；大專院校並無統一用書版本，公布參考答案有流於一元化思考偏差；部分試題屬應用性質，本不易有標準答案；如公布答案，則命題範圍會越來越窄；公布一定會引發爭議；文史科目申論題很難有一致性標準答案，加上近些年許多學術觀點論述改變，不同閱卷委員間會有相當落差。而持贊成意見者則包括：科技類應可公布參考答案，讓考生心服；學派見解不同，應以不同見解比較命題為妥，另公布參考答案可使命題者更有責任感，且避免學閥壟斷；提供參考答案之出處即可；公布答案時採條列式或摘要式；如公布，公布答題原則即可；公布參考答案時應附說明，告知考生答題內容與參考答案相同者並非滿分，仍有相對比較空間；如公布參考答案，僅公布綱要即可；公布答案所在書目章節或論文或法條解釋等；如公布申論試題參考答案，則命題時應提醒委員注意不宜引發爭議。最後比較中性意見則有：除了繪圖設計科目外，其餘全面改為測驗題；提高酬勞才能科以責任；命題時一定要附參考答案，以供選題或審題時參酌；仍宜全面建立題庫，並由題庫審查委員審閱參考答案以求周延；明確原理原則對錯立判可以公布，反之引證或理解內容非唯一答案，則不宜公布；參考答案並非

標準答案，前者是相對性的，後者是絕對性的，所以自然科學及工程可以公布，人文社會科學不宜。

陸、結論與建議

一、調查問卷主要發現

(一) 從目前申論式試題撰擬參考答案實際情形來看，該科目人數較少僅一位委員評閱，故未撰擬及附發參考答案的比例高達半數以上，另反應未撰擬參考答案或答案非常簡略，或影印教科書供閱卷委員參考者近二成，足證申論試題撰擬參考答案一事仍有相當的改善空間。

(二) 測驗試題疑義較申論試題疑義為多之原因，顯然是多方面，而非單一性的，而測驗式試題考畢公布答案僅為其原因之一，其餘測驗試題數量本就龐大、測驗試題較難命擬、公布參考書目而不同書目或版本答案不一、命題委員不認真、考生認知錯誤等，皆為可能發生之原因。

(三) 雖有近 4 成 7 受訪者認為不宜公布申論試題參考答案，相對最多，但是認為可分階段逐步開放公布者有 3 成 4，而主張全面開放公布者有近 1 成 6，後二者相加已經超過 5 成，因此比較中道的分階段逐步開放公布，或許是具有改革理念及可行性，且多數

可以接受的最大公約數。

(四) 本部未來如逐步公布申論試題參考答案，願意或提高命題閱卷酬勞以後願意協助本部處理答案疑義之釋復及疑義會議召開者已逾受訪委員 7 成 5，因此原先恐怕一旦公布申論試題參考答案以後，將無人願意參與命題及閱卷工作之疑慮應可降低。

二、對公布申論式試題參考答案具體建議

(一) 現階段受限於典試法第 22 條之限制，「應考人於考試後對試題或公布之測驗式試題答案，如有疑義，應於規定期限內提出，逾期不予受理。」因此在該條文未修正前，仍不宜公布申論式試題參考答案。尤其不宜採本部主動公布申論式試題參考答案，並以不違反典試法第 23 條第 2 項第 3 款應考人不得「要求提供申論式試題參考答案」說法加以解套，以免應考人對其他各款限制，亦要求本部主動放寬或鬆綁，屆時難以處理。

(二) 暫時不宜公布申論式試題參考答案，最主要之顧慮是基於民族性的考慮，恐怕應考人將公布之參考答案視為標準答案，據以質疑評分結果，進而提出行政爭訟，因而衝擊到歷來行政院所肯定之專業性屬人性判斷餘地見解；屆時行政法院法官在審理案件時，經過調閱試卷及比對參考答案以後，有可能會更積極介入試題及答案爭訟案

件實質內容審查，命題及閱卷委員亦有可能會面對司法傳訊壓力，對國家考試命題及閱卷工作，將產生不可預測之影響。

(三) 未來本部如考慮應考人要求公布申論式試題參考答案之壓力，而必須在政策上有所回應，則以公布有明確答案之計算題型申論式試題參考答案為限，以利試題或答案之疑義於處理試題疑義階段即可發現，應是衝擊最小之選擇；至於其他自然、工程、人文及社會科學類申論試題則仍不予公布。如此在法制上則典試法第 23 條第 2 項第 3 款應考人不得「要求提供申論式試題參考答案」規定，應增加但書「但考選部主動公布者，不在此限」文字，以資配合。另就公布有明確答案之計算題型申論式試題參考答案部分，亦應成立專案小組就後續細節性或技術性配套措施加以研議規劃，比如計算試題應否從申論試題中抽離，並賦予其明確定義；誰來認定該題目係屬計算試題應予公布（典試委員長、分組召集人、命題委員或題務組組長？）一科目中如僅有部分題目為計算題，或一題目中有申論又有計算兩種屬性混合，該如何公布等？

(四) 目前部分應試科目雖係採申論式試題，但實際上常有部分題目係命擬選擇題、是非題或是填充題情形出現，在評閱試

卷時該等題目亦採閱卷委員人工評閱方式而非電子計算機讀卡；但面對外界應考人要求公布答案，卻又囿於申論試題而無法公布，致引發質疑。建議該等科目如確有評量應考人能力廣博度需要，宜改成申論試題及測驗試題混合題型，並就測驗試題部分考畢立即公布答案以昭公信。另考量外界日增要求公布答案之壓力，應評估本部人力及經費狀況，盡量將採申論式試題之應試科目改為測驗式試題，測驗題數亦可酌減，不以八十題為必要，如此才能從根本解決問題。

（五）公布計算題型申論式試題參考答案時，如有不同解題方法及計算過程皆應予以列出，以期周延；另公布參考答案時應附說明，告知考生答題內容與參考答案相同者並非當然滿分，因為可能尚有其他更好之解法，故仍有相對比較空間。

（六）未來如能修正典試法，有了明確公布計算題型申論試題參考答案法源依據，由本部主動對外公布以後，另國家考試試題疑義處理辦法、應考人申請複查成績辦法等，均須配合修正，同樣比照測驗式試題答案，應該在筆試結束次日起三日之內提出申請，原則上試題及答案疑義會議應召開竣事後，才開始評閱試卷，或至少疑義會議召開與評閱試卷同步進行，以避免發生部分委員

已閱卷完畢，後因參考答案更正，而必須重新評閱情形。

（七）為因應未來公布計算題型申論式試題參考答案所需，如有二位以上閱卷委員，但因為該科目實施分題評閱而非單閱，也經常有未附參考答案情形發生，類此現象仍宜要求命題委員提出參考答案，並在閱卷會議中加以討論確定，以作為試卷評閱之依據。另應試人數較少之科目，一位命題委員兼閱卷委員情形，本不必提交參考答案，但為因應對外公布需求，計算題型申論試題亦應提供本部參考答案備用，爰命題規則第 7 條亦應配套修正。

（八）甫於 93 年 8 月修正本部各項考試工作酬勞費用支給要點明訂，典試工作之命題酬勞《一》申論題〈含正副題參考答案〉每科每套新台幣 3500 元〈原標準為 3000 元〉，未來應要求命題委員依規定提出正副題及參考答案，並視政府財政狀況再適時編列預算調高命題酬勞，以激勵士氣提高參與典試工作意願。（本文作者為考選部參事）

參考文獻

考試院第 10 屆第 84 次會議議程所附「有關考選部函陳補行錄取 92 年專技人員高考會計師考試郭○○等 16 名一案審查報

告」。

考試院第 10 屆第 104 次會議記錄有關李委員
慶雄「國家考試申論題應否公布答案」
提案相關委員發言。

考選部編印，典試法修正案專輯，91 年 9 月。

考試院編印，考銓訴願案例續編（五），93
年 10 月。

考選部題庫管理處，國家考試試題疑義統計
分析專案報告，91 年 12 月。

考選部題庫管理處，現行國家考試試題疑義
處理程序及執行情形檢討報告，91 年 7
月。

全球化趨勢下的考選制度



曾慧敏

摘 要

全球化（Globalization）是二十世紀延續到二十一世紀最為熱門的重要議題之一，今天仍方興未艾的持續進行中，從各行各業，公部門政府機構，到人們的日常生活領域無不受其影響。不管贊成或反對，全球化趨勢不會因著個人，甚至少數國家不同觀點而停下腳步，我們應做的是正確地認識它的趨勢，做好因應準備，在這一個勢不可擋的浪潮中，發展最有利於己的結果。

各國政府在面對全球化趨勢中，首先面臨的是如何在這個衝擊下創造及維持一個合於新競爭時代的社會、經濟、政治環境。國家考試尚有待在方法和技術上尋求突破，對考選機關，如何擘劃能因應全球化需求的文官和專技人才評量制度是一艱鉅的挑戰。

The Selection of the Civil Servant in the age of Globalization

By Tseng Hui-Min

Abstract

Globalization is one of the most debated issues of the new century. Its influence is worldwide, from private sectors, governments to individuals. No one can it stop it. What we can do best is to understand the development and catch the right wave to perform well.

At the moment of globalization, the first priority for any government is to create an environment for the highly competitive age. It is a tough challenge for a Ministry to set excellent assessment methods for Civil Service and Professionals and Technologists.

壹、前言

今天我們可以很容易地在市場中買到大部分想要的東西，各地發生的大小事件也能快速地從網路世界獲知，人與人、國與國間的距離不斷地在縮短中，溝通的管道，交易的模式更是日新月異，這些鉅大的變化，一方面是拜各種科技的發達，另一方面是全球化推展的結果。全球化（Globalization）是二十世紀延續到二十一世紀最為熱門的重要議題之一，從它概念被提出、發展，到今天仍方興未艾的持續進行中，私部門的各行各業，公部門各政府機構，影響層面幾乎無所不包，人們的日常生活領域也無不受其含蓋，透過國家與社會相互連結、依賴及頻繁的交流，產生了世界秩序的新面貌。

各國政府在面對全球化趨勢中，首先面臨的是如何在這個衝擊下創造及維持一個合於新競爭時代的社會、經濟、政治環境，欲達此一目標最重要的便是相關法律的訂定和行政管理思維的調整，而掌握政府未來走向的公務人員素質的良窳是關鍵因素，他們要在各層級機關，不同領域擬訂政策、制訂法律規章，他們對全球化的變化內涵及因應之道認識的多寡、正確與否便直接左右了國家的發展和競爭力。而專門職業及技術人員則

需面對未來國家間證照相互認許後，執業疆界的流動和競爭。負責考選的機關，如何擘劃更具前瞻性的考選政策和制度，以加強國家的競爭力是一艱鉅的挑戰。

貳、全球化的意義、特徵及影響

全球化的意義目前並無一個清楚而具體的界定，綜合學者的看法要之可以有以下含義（詹中原，民 90；吳瓊恩，民 92；洪久雄，民 91）：

人類已生活在一個世界社會中，沒有一個國家可以自我隔絕，全球的整合和互相依賴日漸增加，全球化是國家之間沒有疆域的互動，各種要素和商品在全球流通，是一個多面向的特徵，以前所未有的速度讓貨物、服務、私人資本、概念和趨勢的流通，並結合新社會和政治運動。

全球化現象產生的背景是基於(1)貿易和投資自由化的政策：國家逐漸取消對經濟及貿易資本的控制，促使經濟自由化，但經濟自由化並非是一盲目的動力，它仍是由個別政府訂定全球化經濟政策及法規，是一種增加市場導向的政策和法規；(2)科技革新和通訊及交通成本的減少：由於通訊技術的革新，現今世界各地的相互通訊不但快捷，且成本下降很多，紐約和倫敦二地三分鐘的電

信通訊在 1930 年為美金 300 元到 1990 年時為美金 3 元，而電腦的快速發展更是大大縮短了人與人、國與國間的距離；(3)企業精神加速全球化：跨國企業受科技發展及經濟自由化之惠，得以在世界各地製造生產和販售，而外國的資金，管理技術也可促進當地國的發展；(4)國際社會網路的增加：全球化影響了組織及人的運作、合作，而從社會和民主化的觀點，人權、環境和貧窮等問題也正跨越政治和社會界限，更被重視，加強國家在一些國際性的組織，非政府組織，非營利性組織的網路能量，在這樣複雜及相互關連的世界中是很重要的。(United Nation, 2001)

全球化依學術理論可歸為四大學派：(詹中原，民 90)

- (一) 新馬克思主義或新左派主義：將全球化等於帝國主義、西化、中世紀主義；今日全球化國家各政府淪為國際壟斷資本的代理人。
- (二) 新自由派：全球化主要是指全球經濟和市場的整合之非“零合遊戲”，可以提升世界資源的優化組合。
- (三) 轉型學派：主張全球化是推動社會政治和經濟轉型的主要動力，其正在重組社會和世界秩序。跨國界的政府和

社會正進行轉型，國際與國內、外交與內政界線不再清晰，所謂「內政外交事務」(intermestic affairs) 日益成爲一項新的領域。

- (四) 懷疑全球化派：所謂的全球化根本就是一個迷思，它只是一種發達國家經濟間的「國際化」。

全球化是晚期資本主義歷史和辯證的發展過程出現的結果，其所促進晚期資本主義政治經濟動態的本質，是促使早期資本的生產性質轉向金融資本，另外也使國家資本主義轉向全球資本主義，在這個過程中，國家菁英與資本主義菁英合作而互蒙其利。而其所造成的影響可以從下列四面向看到(吳瓊恩，民 92；阿蒙·馬特拉，2004)：

1. 自由市場的霸權性質：全球化經濟看來很像再度出現了工業革命及資本主義的強欺弱的擴張思維。
2. 多元文化的消失與維護：全球化過程中如果文化亦以西方文明慣有的觀點對其他文化予以相同的價值，而認爲此一價值具有普世性，則文化的多元和獨特將會消失，因爲文化和經濟有很大的差異，文化本植基於各民族的特有土地、人民、和習俗，它不需要統一的規格，全球文化裏需要繼續保有各自的原貌，如此才能豐富世

界的色彩。

3. 工具性思維割裂人性的完整人格：晚期資本主義工具理性觀點盛行，功利實用的動機強調人的宰制能力，全球化後商品的價值流通更為便利，在分工制度下，人被分割為部分的組合，人與人之間形同商品與消費者之關係。
4. 民族主義的消長：全球化的發展，促使經濟成為一全球體系，因而有許多人認為其他方面全世界亦會超越國界整合為一世界單元，但另一方面，由於全球化的過程中不斷地促使一致整合，卻反而激起各民族自我存亡的危機意識，聯合國會員國的日漸增加即是民族主義不絕的例證之一。全球化和普遍的「去大眾化」是打造今天世界市場的兩大邏輯，由此促使大企業不斷尋求跨國空間，然而自一九八〇年，當民族主義和基本教義派思維漸復甦，各地人們又重新尋求各自文化的獨特性、傳統和地方風格。

全球化固然帶來了諸多好處，但最大的挑戰是，在快速變化的國內外環境中如何將適應的成本降到最低，而能確定人們可以從全球化中獲益。而這樣的結果有賴繼續克服下列幾個問題（賈克·維洪，2004；United Nation, 2001）：

1. 減少貧窮和不公平：有愈來愈多的證據顯示，全球化至今受益較多的是少數國家，多數的國家仍未納入全球體系。全世界仍有將近三十億人生活在每天少於美金二元的日子，要使全球化對所有的人都是一個機會，未來需要的是一種超越所謂市場基本主義的眼光。
2. 加強人權和民主化：世界經濟的全球化 and 更大的開放只有在堅固的民主體制中才能使國家及其人民受惠，這個民主體制亦有益於將來自開放貿易和更多交易的好處重新分配。但有許多人仍受害於種族歧視、獨裁濫權、人權剝奪，如果說全球化對一些特定國家產生負面影響，多半是因為那些國家尚未建立一個堅固的政治社會體制和網路去因應這些負面的外在因素。
3. 保護環境和永續經營：經濟的自由化和貿易與商業障礙的排除雖然增加了提供更多的投資機會與利益，尤其是開發中的國家，但對這些「新境界」的開放同時也帶來了更多對大自然資源的破壞以及工業的污染，人類對自然資源的無限度消耗亦到了駭人的程度，全球百分之二十的人口用掉總資源的百分之八十，而最貧窮的百分之二十人口才消耗百分之一點三的資

源，每年有五百到七百萬公頃的農地因為土地變更或都市化而消失，另有一千六百萬到二千萬公頃的熱帶雨林因不當開發而消失中，超過十億人口沒有乾淨的飲用水，有約二十八億人口沒有衛生設備。而地球氣候的變化更是對人類生活環境造成巨大影響，2002年 Rio Summit 高峰會議宣示京都議定書，以及2000年聯合國環境保護在瑞典舉行第一屆全球部長環境論壇中也都表示對未來環境維護的共同努力。

4. 工作人口的遷移和流動：全球化對國家經濟社會運作產生改變，其中一環便是工作人口的遷移和流動，一方面是勞動人力的流動，一方面是高階人力的人才外流，二者對開發中國家都有較大的影響，二者多因該國在全球化之下，尚乏競爭力造成不同階層人力的流失，因此國家如何留住這些人力是其在公共管理上一個重要的議題。

5. 人口變化和愛滋病的衝擊：目前世界人口約近六十一億，其成長的速度約百分之一點二，預估人口到二〇五〇年時將會超過九十億，每年增加約四千三百萬人，而這個趨勢呈現出的是北半球多數國家已經完成了人口轉化的現象(出生率減少及死

亡率降低)，但人口增加的地區是集中在被評為最低度開發的國家，如非洲。在世界人口的展望中聯合國相當顧及那些人口低於一百萬，但成年愛滋病帶原者卻超過總人口百分之二的國家，以一九九九年三千萬患者為例，百分之八十八分布在四十五個國家，其中三十五國位於非洲。

6. 縮短數位落差：對資訊接觸機會的不平等是貧富國家間或同一國家不同地區差異的重要現象之一，然而隨著資訊的發展成本的下降，對國家和個人有更多的機會接觸資訊。

7. 打擊國際犯罪網路：由於電腦網路交易的日愈茂盛，不論是企業或個人均在其中，犯罪集體利用這個日趨便利的工具機會也隨之增加，國際間對防患這個現象就益形重要。

參、全球化下國家角色的轉變及公共行政的要務

全球化始於經濟活動在國家界限的消失，從而影響了國家在其他事務上的作為，過去政府扮演公共政策的主要行動者，是市場的指揮者，現在則是市場是政府的雇主，國家在主權行使時，面對國家競爭力與投資損失的考量，漸漸要遵守全球化潮流下的政

策取向。但也有學者認為即便在全球化下，國家還是擁有許多重要的資源，在政策上可以善加應用，獲取利益以利其控制，不過，在未來全球治理的時代，仍需要國家做為接軌的重鎮，國家無法自外於全球化的過程，最好的因應之道是對角色認知的調整與作為的改變（Pierre & Peters 2000；謝俊義，民 90）。

公共行政管理在全球化的浪潮下也進入新公共管理思維時期，此一管理思維的哲學基礎主要是公共撰擇派的觀點，管理主義（managerialism）、市場化（marketization）、執行機關化（agencification）、政治化（politicization）的改革理念，這個具有個人主義、自由競爭、市場機能、鼓勵個人擴大自理，新公共管理是全球化工作的一部分，它促進一個有力的科技革命，分解了國家、次國家、國際間和超國際體間公共服務的一套價值，也改變了行政與文官社會的一個權力平衡狀態，這個風潮有以下幾個趨勢（劉坤億，民 90；藍科正，民 89；United Nation, 2001）：

1. 經理人管理（Let the managers manage），對「市場」有獨特的偏好：

嚴格結構的組織被認為已不合時宜，具彈性適應，創造力的問題解決導向，才是合

於生存，成功的環境，而市場的自由競爭機制優於國家的獨占支配機制，政府業務越來越容易面對市場測試，透過民營化或外包業務等方式執行。政府組織具準競爭架構，管理主義認為可以建立準競爭的架構，以革除官僚化之無效率，重新將行政官員定位為協助部會首長達成施政目標的公共經理人。

2. 選擇理論的管理觀點，促進績效導向目標具體化

公共行政選擇理論的觀點，認為人類的行為是受自利的動機所支配。組織和個人目標都加以明確化，以利績效考核，將更多的注意力放在成果的獲致，以及管理者個人的責任上，亦即將文官成員課責的標的從以往的過程模式改變為實際結果為導向。由此產生新的責任機制（New responsibility mechanisms），新責任機制的設計是為了使公務員直接對他們的行政作為負責，而非經由部長或國會一種衍生的責任，現在更顯重要的績效導向，促使公務員不再為怕做錯事而只是聽命行事，在爭取績效表現上他們需要更主動的有任事和服務的精神，全球化一個純效益是在管理發展和變革上全球表現標準的逐漸出現和散佈。

3. 強調政策功能：

績效標準的形成就像政策的發展和闡

述，代表了國家的重要功能，是不能放棄或委外製作的，管理主義認為機關運作管理的功能藉由訂定績效目標和指標，便可由部會遠距監督，部會功能應專注於政策的發展；不重視「公共服務」的概念（Downplaying the concept of “public service”），從新管理主義的邏輯結論，他們推論出不再強調“公共服務”或“公共精神”的概念，代之的是文官服務的專業概念，傾向於將政治的意見與政策的執行分離。

在這個情境要求下，新政府服務的重點便在強調結果績效導向，集中在核心能力和最重要工作，做決定的責任、公平、顧客導向並視人民為有價值的顧客。政府從一個服務的單一提供者角色變為建立者、訂約者、購買者，和法規制定者，是政策和計畫結果的評量者，也是資源重分配者及績效改良的觸媒劑。

4. 授權人民（Empowering citizens）

過往人民被認為受害於官僚體制，限制了他們享有有品質公共服務的機會與範圍，在強調品質及參與管理的思維下，人民有更多機會參與公共事務，現代政府的成功多半來自廣大公民的參與，以及獲得廣泛共享目標的支持，而對共有目標尋求支持及發展共識是最困難的挑戰。在快速變遷的環境，計

畫必須是連續的，累積的，雖然也尋求政策分析家和專家的建議，但策略計畫不再被視為是技術專家政治主義者所專有，也尋求當事人的期望，直覺洞察和熱望。

在這個改革中，政府不只是削減公共支出的成長或國家角色的消退，更重要的是公共服務效能的提升，因為全球化的核心要素之一是通訊系統，尤其是電腦網路已是世界語言的一部分，它對政府正面的影響是人民不再是資訊的貧乏者，甚至因為快速接收訊息後打破政府獨享資訊，而具分享決策的能力，政府的決策及服務品質因而直接受到愈來愈高素質人民的挑戰。

5. 提高領導技能和策略規劃能力

在國家層次上，沒有東西可以代替組織的政策計畫，比個別專家層次更重要的是國家在全國性議題或全球關注問題上可以產生想法的系統能力，而且能在政策上有其一致性和持續性。

建立面對全球化的認知能力，國家最需要的是一群在政府的專家，非常完整的組織，有蒐集資料和進行研究的自律自治精神。所謂能力的建立是指國家在任何時間都可以有效處理輸入和活動的容量及複雜度，因為資源的稀有性增加，同時外在環境是快速和非預期的變化，因此國家在公共事務上

的品質和數量上都要擴大現有組織的能力，而能力的建立可以從兩方面來看，一是建立、加強活動，或改革組織架構的一個過程；另一方面是人力資源發展，包括人力資本的形成，以及有益於組織成本效益管理的價值體系，其中包含了重要的管理技能，必要的技術和性向。

現代快速變遷的環境是高度不確定，與快速非線性變化過程，要妥為因應需具備幾項良好的能力如分析和診斷能力；仔細審視環境中可能的限制和潛在的機會；有能力促進和動員對組織變革目標及方向的支持；建立對話及相互適應和解的結構與文化；包含多元性，融合差異，促進共識；用平和及有效的管理面對變革；換言之，不只要建立在知識和專業上，同時也要植基在直覺的洞察，對任務的熱望，因為成功是可以從所有相關的因素，人員和利害關係人的整合，參與及授權、團隊的建立、社會或組織的平和與凝聚等因素清楚地予以預測。

從全球化產生的壓力來看，管理的焦點應該放在能有效運用超國家層次所需能力及建立國家能力的方法上，文官則應該在國家、次國家、超國家各層次的運作受訓，並參與領導訓練，政府並應該建立一個文官架構，政策和生涯途徑吸引，保留，發展，激

勵適當的人才，並將其能量引導到公眾利益。

因為今日公共權力處理面對的不再是有限的客戶和範圍內可以控制的事務，許多公共政策決定常是在遠距，不完全了解和複雜因素下所做的，來自異質多面向、不可預測，和隨機的變動環境。

6. 推展公共服務的專業倫理

公共服務的專業主義是可觀察的，透過相關深入的知識、性向、技術，廣泛共享深層內化的價值系統；事實上專業主義是存在於團體中每日實務工作行為的標準及價值，這些標準和價值反映了團體服務對象的期望，也代表該團體自身的典型期望及其任務的深切意識，因此他的價值是重要的指引及動力；專業主義是為提供（政府和專業人士）行為和活動的一致性、持續性，可預測的評量指標；而透明化的政策可以防止政府的貪污腐化，尊重少數團體的期望是現今政府多元化管理重要的理性回應，宜多投資時間與資源於建立對話和適應的架構與文化。

肆、全球化趨勢下的考選制度

綜上吾人可知全球化的發展，首當其衝的是國家角色的定位和功能的改變，由國際經濟運作型態開始的變化，逐步地推展到政治、社會、文化乃至個人、在在都受到它的

影響，而國家角色和功能雖因此有所改變，但並不消失，國家所擔負提供公共服務的任務也隨之做很大的修正，這便是公共行政管理變革重要因素之一。

曹俊漢（民 93）就全球化、全球治理、對公民社會、對非政府組織、對世界貿易組織等概念研究認為，各級政府公共體系以及整體的公務人員是全球化推動的力量，政策的產出在全球化上日趨透明化，與以往黑箱作業不同，因此政府公共行政與公務人員對公共政策的擬訂便與他們對全球化的認知有關。公共行政不完全以主權為考量，運作範圍必須走出國家以外，國家在全球化下某些政策上會出現主權互享而非主權獨有，這個趨勢有利不同國家對共同問題的解決。公務人員必須要了解公民社會團體對政策的制定或執行，重要性或功能性不一定低於政府的角色；公民社會不只是一個社會現象，也是一個社會制度的機制，社會各階層有一種自發性與自主性的主導力量，較不易受到外在影響；公民社會精神代表民主參與，對政府具有監督作用。各國更強調市場策略，以取代傳統官僚體系的行政命令與控制系統，治理的權力中心不是完全來自政府，同時也擴大到民間團體或非政府組織。曹俊漢（93）同時對兩岸公務人員之全球化概念加以調

查，發現兩岸公務人員均有相當多數的比例認為政策制定權力共享容易造成權責不清的現象，在全球化中國家主權出現模糊化一項，台灣比大陸有較高比例反映對這點的共識，雙方對市場開放引起的激烈競爭，都有深刻的體會，認為是利全球化的發展，但都不願看到保護主義停留在自己國度，台灣的公務人員則較深的感受到全球化的發展會對貧窮國家形成一種打壓工具，全球化平等的理想反而造成不公平，以服務為導向的政府與市場是兩岸公務人員共同的認知，富國對貧窮國家的打壓不能盲目全盤接受，各國的文化背景不同，經濟開發展程不一，倫理規範也有異，全球化的同一水準指標反而有害公平。

個體獲取、選擇、評鑑、運用、創造知識的能力深切關係個人和國家的競爭力，而公共政策和經濟環境的品質更是關鍵指標，專業知識是任何一種行業的“硬體”核心能力，但我們也清楚地看到，現在和未來國家內外環境都是一種變動，不可預測的，而政府和公務人員的角色及需要具備的能力已與以往大異其趣，文官除了基本的專業知識外，更需要主動積極的態度，動態調適能力逐漸取代靜態的抽象能力，而情意、動機、人際能力以及個人和群體共同福祉的經營等

層面也逐漸浮現在評量項目（洪碧霞，民93）。同時，文官體系以績效為指標的趨勢，使得行政作為不再只是遵循既有的命令，在有限的框架中思維，而是需要更主動地審時度勢，超越傳統限制，更有彈性，看到國家和人民未來的需要，擬訂更富開創性的政策，自己的對全球化的發展有所認知，能敏銳地審視外在環境的變化，觀其危機與潛能，能以人民需要為擬訂行政為優先考量。

全球化的現象之一是，管理上表現的標準化逐漸出現和散佈，這個要求對以證照為執業依據的專門職業及技術人員將更為迫切，全球化國家間對專業人員的相互認證後，他們執業範圍將較以往擴大而工作人口的流動和遷移亦更加頻繁，但國與國對認證的相互許可一個重要的考量便是專業知能。國際間除了在經濟交易、電訊通信、環境保護、食品安全等建立了一套標準外，有鑒於全球化及世界醫學教育的急速發展，建立一種全球醫學教育，和醫師評量標準的呼聲也已漸出現。

醫學教育界近年有感於全球化對專業人員專業能力標準化的推展及要求，認為醫學教育和評量的領域也應該朝此方向努力，醫學教育和評量的標準化發展可以有三個層次，第一層次是內容（課程）標準（content

standards or curriculum standards）：包括知識、技能、態度、和價值，是老師被認為應該要教，而學生應該要學的，這個是核心要求；第二層次是評量（表現）的標準（assessment or performance standards）：評量學習者所習得的課程內容和能力水準是否與專業要求一致；第三層次是過程或學習機會的標準（process or opportunity-to-learn standards）：指教育過程中教師或學生都可以獲得符合專業內容和表現的必要資源。這三個層次又可總結於七個領域：專業價值、態度、行為和倫理；醫學的科學基礎；臨床技能；溝通技能；人口健康及其系統；資訊管理知能；批判思考和研究（Wojtczak & Schwarz, 2000; Schwara & Wojtczak, 2000）。

當我們談到全球最低要素時它可以是在國際、全國及醫學院三個不同層次顯示，但全球化並不是要將醫學院的課程統一化，因為即使是全球化的標準仍分別有國際間、國內和地區性的差異存在，標準化只是盡可能將落差減小。

以此觀之，現行考選制度之設計除了較高等級（高考二級以上）或較特殊（外交，安全人員）類科外，仍多僅以靜態專業知識筆試為單一指標，而忽略了其他的能力，這個現象固然是肇因於我國考試制度與其他國

家結構性的差異所限，但就未來文官體系人力需求的特色來看，考選制度的設計的確有更多的空間在方法和技術上有待尋求突破。

五、結語

隨著時間的過去，人們對全球化的發展和影響漸漸出現一些兩極的觀點，支持者認為全球化為人類帶來更方便更多樣化的生活，縮短了人類時空的距離，而反對者則認為全球化不過是強權富裕國家對弱勢貧窮國家極盡剝削之能事罷了。全球化的目標是平等與互惠，但實際上處處可見不公平，平等並不等於公平，互惠也不等於互利，今天很難有一個議題是單一存在的，單從經濟面或技術面來看全球化的得失好壞顯有偏頗，評量結果完全以西方標準詮釋也絕對不公。

不管我們贊成或反對全球化趨勢，它不會因著個人，甚至少數國家不同觀點而停下腳步，我們能做的是正確地認識它的趨勢做好因應準備，在這一個勢不可擋的浪潮中，發展最有利於己的結果。（本文作者為考選部參事）

參考文獻

吳瓊恩（92）公共行政的全球化向度及其對公共部門的影響，中國行政評論，12 卷

2 期，民 92.03，頁 1-20。

洪久雄（91）全球化對行政改革影響之研究，研考雙月刊，卷期 26：2，民 91.04，頁 78-87。

洪碧霞（93）從能力評量概念看國家考試未來發展方向，九十三年度考選制度研討會論文，93 年 12 月 27 日。

阿蒙·馬特拉（Armand Mattelart, 2004）「制式世界文化」的概念低估了個體性與普遍性之間的關係，收於賽吉·高德里耶（Serge Cordellier）編著，黃馨慧譯，全球新趨勢：了解國際新局勢的 80 個關鍵概念，頁 104-109。

曹俊漢（93）兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析，理論與政策，17 卷 3 期，民 93.01，頁 1-36。

詹中原（90）全球化與國家競爭力，競爭力評論，3 卷，民 90.01，頁 4-6。

賈克·維洪（Jacques Veron, 2004）世界人口數持續增加，但成長速度卻明顯滑落，收於賽吉·高德里耶（Serge Cordellier）編著，黃馨慧譯，全球新趨勢：了解國際新局勢的 80 個關鍵概念，頁 32-37。

劉坤億（90）英國政府治理模式變革之研究，國立政治大學公共行政學系博士論文，台北：國立政治大學，民 90 年。

謝俊義（90）機會或威脅－全球化對政府行政的衝擊，競爭力評論，4期，民90.12，頁37-67。

藍科正（89）全球化趨勢下的人力培育觀，亞太經濟管理評論，3卷2期，民89年3月，頁15-29

Pierre, John & B. Guy Peters (2000) Governance, Politics and the State. London: MacMillan
M.R, Schwara & A. Wojtczak, (2000) Global minimum essential requirements:a road towards competence-oriented medical education.
[Http://www.iime.org](http://www.iime.org)

United Nation (2001) World Public Sector Report: Globalization and the State 2001, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2001
[Http://www.unpanl.un.org](http://www.unpanl.un.org)

A. A. Wojtczak & M. R, Schwarz, (2000) Minimum Essential Requirements and Standards in Medical Education. In Medical Teacher v. 2000 or [Http://www.iime.org](http://www.iime.org)

從勞退改制探討退撫制度之未來發展



陳登源

摘 要

本文從退休制度的學說以及國際間退休制度在近年來的走勢，分析台灣退休制度的可能變革，特別是在今年即將實施的勞退 DC 新制之後，它將引起各界對退撫制度是否也應一併改採 DC 制的可能討論。而美國的民間大型企業在以往大致上係採 DB 制為主，近幾年來卻因為國際間企業競爭的成本壓力等因素，也已經開始在 IBM 公司的帶動下，正波濤洶湧地朝向 DC 制度改制邁進。更令人「驚訝」的是美國加州州政府也已擬定了將加州州公務人員的退休制度由 DB 改採 DC 的方案並預定自 2006 年開始施行。而此一提案也引起了美國其它各州的興趣，預計美國將會有更多的州公務員將面臨採行 DC 制的「威脅」。

台灣退撫制度在此國內外潮流的夾擊下，似乎很難避開這個改制的浪潮。但是究應如何轉向以及轉到那一種退撫制度，本文提出四個方案，其一是不變，其二是改變，包括將現行 35% 自提部分改為 DC 制，但搭配 IRA 帳戶，以及改採現金餘額計劃（Cash Balance Plan）的 DB Hybrid 制。

A Discussion on the Restructuring of the Taiwan Public Service Pension Fund---Move Away from DB to DC ?

By Dingyuan Chen

Abstract

The pension systems in Taiwan have been facing a tremendous restructuring. In this paper, we discuss first the basic theories and hypothesis regarding the formation of a pension system, and then introduce the international, especially the United States, recent revolutions of the pension system including both of the private and the public sectors. Finally, some of the possible trends of the Taiwan public pension system including a DC plan complemented with an IRA and a Cash Balance Plan are discussed.

The Taiwan public pension plan will inevitably be facing to be put into a discussion that whether a change to DC plan or any other DC-like plan is necessary. We start from analyzing the background and the possible impacts from the Taiwan new labor pension system which is going to be a DC plan and will be effective since this 1st July. The other most important factors which are going to affect the future of the Taiwan public pension system are the IBM's decision to close its Cash Balance Plan and offer new employees only a 401(k) plan since this year and the California Gov. Arnold Schwarzenegger's plan to force all new public employees to join defined contribution plans.

If the change of the Taiwan public pension system is inevitable, then three basic rules in the process of transformation must be mentioned: (1) the new system is applied only for the new employees, (2) the existing employees are free to elect the new one or keep staying in the old system, and (3) the change should be moderate and without too much harm to either employer or employees.

壹、為什麼退休金制度一直無法穩定？

自從美國運通公司（American Express Company）及 Baltimore and Ohio Railroad 分別在 1875 及 1880 年提供公司員工退休金以來，退休制度的建立在美國及各先進國家即逐漸受到重視。但是真正達到雨後春筍的階段則是在 1940 年代二次世界大戰之後。根據美國勞工部統計，美國民間部門的退休金計劃數目（number of plans）從 1979 年的 470,921 個增加到 1998 年的 730,031 個（註一）。就目前而言，世界上大多數開發中以上的國家，如東南亞各國、香港及歐美各國，亦有均有退休制度的建立。聯合國亦有完整的退休金規劃藍圖，即眾所周知的三層退休體系（three pillar pension system），供各國建立退休制度時之參考。（註二）

台灣的退休制度則大致可分為民營企業及軍公教人員兩部分，其中民營企業主要的法令是民國 73 年的勞基法以及今年（94 年）7 月即將實施的勞工退休金條例。

或許比較令人好奇的是，退休金制度真的有必要嗎？是什麼理由需要退休金制度？雇主真的要為員工的退休經濟安全負責嗎？有關這些問題，近百年來已有不少的探討，

但仍無定論。這些論點包括有道義責任（moral obligation）、延遲薪資給付（deferred wage）、人力折舊（human depreciation）以及企業權益策略（business expediency）等。（註三）至於每一位受雇員工，以及所有其他的每一個人，都需要在退休後有安定的經濟生活。這應該不會是一個有爭議的論點。問題是，這個責任究竟是應由員工自行負責或是由雇主乃至於政府負責？這就一直很難有共識。這也就是大家都一致認為應該有退休金制度的規劃，但是承擔這個責任的三個可能主角—員工自己、雇主、政府—則在退休金制度的形成與轉變過程中，一直存在著互補且相互推卸的現象，以致於難以有一個穩定制度的建立。

社會學家與社會責任（social responsibility）的提倡者，大都會從社會安全與社會福利的角度來看退休金制度設計，因此也較傾向退休後的經濟安全是社會問題而非單純的個人問題。而另一方面，經濟學者則較偏重經濟效率的考量，他們從經濟與生產的角度來思考退休金制度的設計，因此可能會認為確定給付制（DB）相對於確定提撥制（DC）而言，將較不具生產效率【單驥（2004）】。如果讓退休金制度能有一個比較穩定的歸宿，那麼在雇主與員工之間必須先在退休金究竟應

從社會責任或經濟效率的角度兩者之間建立共識。否則，退休金制度恐怕勢必會落入「變是唯一不變 (the only constant is change)」的未來。

貳、台灣勞工退休金制度改制背景與衝擊

台灣的勞工退休金給付自民國 73 年勞基法實施以來，即依該法第 55 條之規定，採行最後平均薪資 (final average wage) 性質的確定給付制，以工作 15 年以上滿 55 歲或者工作 25 年以上為領取退休金之要件，且須在同一公司連續服務者，其年資方得累計。正如前面所述，社會學者與經濟學者對於勞工退休金制度各有不同的看法，因此勞基法所訂定的確定給付式勞退制度應該是在當時的政治及經濟環境下，透過多方協調所得到的政策性的結果。就像現行退撫基金制度一樣，也是經過長達大約 20 年的研議與溝通，才在民國 84 年由隨收隨付制 (pay-as-you-go) 改採為現行的基金提存制 (funding plan)。但改制前後仍均採行確定給付制。

勞基法下的 DB 式退休金給付，在實施大約 20 年以來，究竟是什麼原因，非得再改為即將實施的 DC 新制不可？這個改變從醞釀到立法所經過的時間，也不下 10 年左右【陳

登源 (2002)】。換言之，在勞基法下的 DB 制實施大約 10 年後，改制為 DC 的聲音即陸續湧現。同樣地，就如本文以下所將討論到的退撫制度，自從 84 年實施以來，才不到 10 年的時間，也早已引起學者與主管當局多次的討論，研議再將其作一適度的改變，包括改為 DC 制或是混合式的 DB 制 (DB Hybrid Plan) 等。對於勞工退休金給付制度的一改再改，一變再變之現象，可說舉世皆然。南美的智利是一個成功改變為 DC 制的國家，香港也在 2001 年的時候，改為 DC 式的強積金 (Mandatory Prudent Fund, MPF) 制。在美國，由於退休金給付並非強制性，因此各企業間所提供的退休金制度也不盡相同，當然政府機關與民營企業之退休金制度也各行其道，甚至於聯邦員工與州或地方政府 (state or local government) 員工間之退休金給付制也不一樣。像聯邦政府近年來實施的儲蓄節約計劃 (Thrift Savings Plan, TSP) 就是典型的 DC 制。而像大型的企業如 GE (通用電器) 或 GM (通用汽車) 則兼採 DB 與 DC 並存，但以 DB 為主，DC 則作為輔助性的計劃。至於 IBM 也像 GE 和 GM 一樣，在過去的歷史中均以 DB 為主，但近年來則受到包括經營成本等壓力，已逐漸改為混合式的 DB 制，包括退休金權益計劃 (Pension Equity Plan,

PEP) 以及現金餘額計劃 (Cash Balance Plan, CBP)。IBM 並且在去年宣佈，自 2005 年 1 月 1 日以後的新進員工一律僅提供 401 (K) 的 DC 退休金計劃。

智利、香港以及美國的退休金給付制之一變再變，而台灣似乎也一樣捲在這個一變再變的潮流中。除了上述提及退休金給付之各種不同論點外，台灣勞退改制的一些主要原因應可大致歸因為政策性的考量。而此一改制對企業主及員工的衝擊可分析如下：

一、在企業主方面

以台灣目前企業經營型態而言，除了少數大型企業以及國際性的企業外，勞退 DC 新制的實施幾乎都使企業主產生成本增加負擔的「感覺」。但這並不表示勞基法下的 DB 制給付額度較 DC 新制為低。

其根本原因是在勞基法下的 DB 制之給付條件門檻太高，因此大多數中小企業均可避開此一門檻而形同沒有退休金給付成本一樣。例如企業平均壽命不到 15 年，而員工服務同一雇主的平均年資也同樣不到 15 年。也就是這樣的原因，在本次勞退改制過程中，大多數的中小企業基本上都持反對態度。至於有些大型且知名度頗高的企業也持反對態度，則是因為以其提撥之經驗值發現，在新制 DC 下所要求的 6% 提撥率仍高於過去提撥

值。(雖然該企業可活存 50 年以上，但能達到提領退休金的員工比例仍不高)。而即使大多數企業主反對，為何還能通過勞退新制呢？這應該就是政府的政策協商問題。至於政府當局為何會在企業主反對下仍堅持要改制呢？這就可能涉及到包括民意、勞工意願以及政府的社會安全等政策之綜合考量，當然也可能考慮到勞動市場的生產效率。但是這麼複雜的思維又如何能有全盤的分析與決策過程呢？若依台灣過去的政府決策經驗，其實，勞退新制的採行，應該只有一個比較明顯且可被接受的訴求，那就是想要解決那些永遠領不到退休金的員工之問題。

二、在受雇員工方面

除了大型企業以及有較明確可領到退休金的企業員工之外，絕大多數的員工基本上都會接受勞工退休金制度的改變。而至於應改變成何種型式則各有不同，但不外乎是希望能有 DB 的保障以及放寬可領到退休金的條件。那麼已經定案的勞退 DC 新制是否為勞工的最愛呢？大體上而言，不太可能是。因為在 DC 新制下，雖然所有的員工都能領到退休金，但若與 DB 舊制比較，相同的年資等條件下(如服務 30 年，投資報酬率 6%，薪資年增率為 4%)，DB 給付金額一般均較 DC 為高。這也是為什麼 DC 新制在「人人都

可領得到」退休金的口號下，仍然無法被大多數員工接受的主要原因。

參、現行退撫制度所面臨的問題

退撫新制自民國 84 年實施迄今即將屆滿 10 年，但相對於當時由隨收隨付改為現今之基金提存制所經歷的時間，應該是一個新意猶存的制度才是。但是為何在如此短暫的新制實施過程中，已引起很多再改制的聲音，這可從以下幾個因素來深加探討。

一、勞工退休金給付與軍公教有顯著差異

公務人員的退休金制度比勞基法下的勞工退休金制度有顯著的差異性，這是一個長期以來就被廣泛討論的問題。但是，退撫制度是否真的優於勞退制度，則有待詳加比較分析。其次是，縱然有差異性，亦無太強烈的理由可加以批評。

(一) 退撫制度真的優於勞退制度嗎？

美國的公共部門 (public sector) 員工退休金亦存在著類似問題，亦即美國的社會大眾 (tax-payer) 經常質疑為何公務人員的退休制度較民營企業員工更為優厚且較有保障【Clowes (2004)】。至於台灣的情況是否真的如此呢？若依勞基法第 55 條之給付標準觀之，勞工退休給付方式為前 15 年給 30 個基數，以後每一年給一個基數，最高給付數為

45。而其基數之標準，係指核准退休時一個月之平均工資，而平均工資則係指退休前 6 個月內所得工資總額除以總日數。工資的內容包括工資、薪金、獎金、津貼及其它經常性給與。公務人員的退休給付則依公務人員退休法第 6 條之規定，以退休時在職同等級人員本俸加一倍為基數，每任職一年給與 1.5 個基數，最高 35 年給與 53 個基數。在此情況下，兩者皆為 DB 制，若兩者皆以 30 年服務年資計算，假定勞工退休時之平均工資為 6 萬，而公務員之本俸為 3 萬，因此一個基數亦為 6 萬。則勞工之退休金給付金額為 270 萬 (6 萬*45)，而公務員可領之退休金亦為 270 萬 (6 萬*1.5*30)。但不能忽略掉在公務員的退休金中，有 35% 係來自公務員自行提撥，而勞工退休金則全部係由雇主提撥。因此，以此例而言，似乎公務員的退休給付並無存在較勞工為優厚之事實，公務員的退休給付可較勞工優厚事實上可能來自以下的兩個原因：

1. 公務人員可選擇月退制，勞工則無

由於公務人員有選擇月退休金的權利，其給付方式為每任職一年給與 2% 之基數，最高 35 年，給與 70%。而且月退休金係隨在職同等級人員之本俸調整，故具有對抗退休後通貨膨脹之效果。根據退撫基金主管機關的

精算，平均而言，領取月退休金之成本較一次退休金之成本高出達一倍以上。(註四)

依此而論，在上述的一次給付例子中，雖然勞工的退休金可能優於公務人員，但如果公務人員選擇月退休金，則其享有的退休金給付，顯然地優於勞工。

2. 公務人員所服務的雇主原則上具有永續性，民間企業則不然

雖然從給付公式表面上看來，勞退制度似乎不亞於退撫制度，但對大多數勞工而言，勞退制度只是一個畫餅充飢，可望而不可及的退休金制度，因為即使員工想連續服務同一雇主直到退休或是 25 年以上，但實現此一願望的機率可能只有 10% 左右。這也是為什麼會有勞退改為 DC 新制的最主要原因。反觀在退撫制度下，只要公務員想在退撫制度體系退休，基本上他是可以實現的，因為政府機關除了組織改造外並不容易有「歇業」現象。

另外值得一提的是，無論退撫制度或是勞退制度，均沒有完整的賦益權 (vesting) 規劃。一位未達 60 歲的公務員，如果服務年資未達 25 年而離職者，基本上是完全無法領到退休金的 (除自提 35% 外)。即便是已服務了 20 年也是一樣。勞工也是存在著類似的情形。事實上，如果在勞退 DB 制下，針對賦

益權加以考量的話，勞退的改制也不必然是一定非改採 DC 制不可。

以上係以勞基法下的勞退 DB 制與現行的退撫 DB 制所作的比較分析。如果以勞退 DC 新制與退撫 DB 制比較，則在一般的假設情況下，勞退新制則普遍較退撫 DB 制為差，主要原因是：

1. DC 制存在高度的投資風險且不具對抗通貨膨脹之特性

勞退新制最大的好處是只要有工作年資就一定有退休金，而且是可攜性 (portable)，但其最大的缺點就是投資風險要由員工百分之百承受。由於它是屬於終身平均工資 (career average wage) 的 DC 制，因此非但退休前的通膨風險無法避免，退休後的通膨也一樣需要承受。(註五) 反觀現行退撫制度，雖然其中有 35% 是由員工自行提存，但採行的是 final average wage 的 DB 制，因此不但可完全對抗退休前及退休後的通膨問題，而且也不必承擔退休金的投資風險。

2. 勞退 DC 新制的所得替代率普遍低於退撫制度

根據王儷玲 (2004) 的試算，假定在員工不提撥的前提下，若服務年資為 30 年，投資報酬率為 5%，薪資成長率為 2%，則其個人帳戶內的退休金額轉為商業年金後之所得

替代率約為 17%~21%。而在類似的條件下退撫制度之所得替代率則為 60% (2% * 30)。

【假設本俸兩倍即為薪資所得，且其中包括 35% 的自提金額在內】。而若扣除 35% 自提部分，其替代率仍高於勞退 DC 新制。當然如果可以假設 30 年平均年投資報酬率可達 10% 以上或是雇主提撥率可以提高到 10% 以上，那麼勞退 DC 新制就有機會優於現行的退撫月退制。

由以上的分析可知，無論是勞基法下的勞退 DB 制或是即將實施的勞退 DC 新制，其退休金所得替代率及退休金的實際可領取的機率均比不上退撫制度，因此在不平則鳴的聲浪中，便會有退撫制度亦應調整的聲音。

(註六)

二、退休金準備責任歸屬觀念之轉變

根據世界銀行 (1994) 的建議，退休人員的經濟安全可以建立在三個層次的架構上，第一層是以各種稅收為基金來源的公共層 (public pillar) (註七)，其目的係在照顧全體受雇人員退休後的經濟安全以避免貧窮現象的發生。第二層則是強調儲蓄而非避免貧窮，其基金來源來自薪資扣減 (payroll deduction)。第三層則是為那些想要退休後，有更充裕財源的人而設計，其基金財源主要來自個人自願提撥 (註八)。

在上述的三層計劃中，雖然政府的目的在於避免社會貧窮現象發生並且進而提昇資本市場規模與資金運用效率，但一切資金的來源則仍來自員工的薪資稅或薪資扣減或是個人提繳，而看不到政府直接承擔提撥的責任。換言之，退休金準備的原始責任仍然落在員工自己身上，而政府的責任則在於協助員工甚至強迫員工如何完成這項準備工作。在世銀的建議中，第一層定為強制性 (mandatory) 且為 DB 制，而第二層雖有強制性的傾向，但仍採自由選擇參與，其可為 DB 亦可為 DC。這兩層的提撥雖是從員工的薪資中扣除，但事實上大部分係由雇主承擔 (公務人員的雇主為政府)。至於第三層，則純屬個人「私事」，因此提撥與否及提撥額度，當然是由員工本身全權決定與自己負責。當然雇主亦可在規定的範圍內，採取搭配 (match rate) 的福利措施，以作為吸引或留置員工的人事策略。

綜上觀之，退休金的提撥乃至於退休後的經濟安全之責任，似乎比較傾向於員工本身，至於雇主則係配合政府政策作必要的配合 (替員工提撥，並將之列為薪資費用，因此，實際上還是等於從員工的薪資中扣除)，而政府則僅於此一制度發生問題時，基於公權力或是執行問題的最終解決者之義務。例

如美國的退休給付保證公司（Pension Benefit Guarantee Company, PBGC）或是台灣勞基法及退撫基金中相關條例所規定的政府應負最後支付責任等概念。

三、政府對退撫基金的支付保證，導致納稅人抱怨

由於退撫基金經營績效會受景氣影響以及人口平均壽命逐年增長和絕大多數之基金參加人員（participants）和退休人員係採月退休金制，故基金可說長年以來均處於不足額提撥（under funding）狀態。在這種情況下，政府承擔兩項責任，其一是必需依精算結果提高提撥率（註九），其二是在投資報酬率達不到法定下限（即兩年定存利率）時，需負補足之責任。但以上二項措施，最終負責的其實是全體納稅人。而由於退撫基金長期處於不足額狀態，因此政府必須提高對基金的成本問題也就不會中斷，也因此，納稅人（公務員除外）之抱怨也就未曾稍歇。

本來依法通過的退撫制度，政府依法行政應無所爭議。但是每當退撫基金要提高提撥率（會增加政府的負擔）以彌補營運欠佳之缺口時，輿論之聲即隨之而起，這種現象主要來自納稅人一直認為退撫制度比勞退舊制及新制都優厚，已如前述。在美國也有類似的聲音，他們想要解散 PBGC，他們想要

把公務人員的 DB 制改為足額提撥的 DC 制，以減輕納稅人的負擔。因此，台灣的退撫制度在未來的發展上，恐怕很難避免朝類似的方向邁進。

四、勞退新制亦將衝擊到現行退撫制度

勞基法下的勞退制度與公務人員的退撫制度，兩者均為 DB 制，但勞退則缺乏月退休制度之選擇權利。因此在以往的爭論大多集中在勞退是否能領取月退或是年金之類的退休金方式。而勞退新制則採行 DC 制（200 人以上企業可直接選擇年金保險制），如此一來，所有的投資風險幾乎完全由員工自行承擔（這似乎也是目前美國及許多其他國家的共同趨勢）。既然勞退新制已經立法通過採行 DC 制，那麼下一個問題便是：公務人員的退撫制度為何不能也採行 DC 制？

說實在，無論從任何角度來看，我們都很難替上述的問題作有效的答辯。已如前述，退休金給付制度似乎不存在一個必然的道理可以說明它究竟應該是採行 DB 或 DC，以及究竟是誰該對此制度承擔基本的責任。在 IBM 決定自 2005 年開始放棄實施已久的 DB 制及 Hybrid DB 制，而改採 DC 制之後，美國的許多大型企業也開始積極思考是否跟進（註十）。此外，在最富盛名的美國加州公務人員退休金（CalPERS）中，加州州長 Arnold

Schwarzengger 最近亦提出自 2006 年 6 月 30 日起新進的員工將改採 DC 制，至於現行的員工則給予一些誘因，希望他們也轉到 DC 制（註十一）。

美國公務人員的退休制度似乎也已經踏上民間大型企業的步伐，未來將從 DB 走到 DC，在可預見的未來，似乎是很難避免的趨勢。而台灣的勞退新制既已走入 DC，那麼台灣的退撫制度，又將何去何從？

五、退撫制度中，員工自提部分有時會引起爭議

在退撫制度中，法定提撥率為 8%~12%，其中有 35%係由公務人員自提，亦即這是屬於 Contributory DB 制。但是全部退休金的經營管理則採集中模式，亦即由政府成立的基金管理委員會統一經營管理，基金參與人沒有自行決定基金的投資決策權利（註十二）。在過去 10 年的經營經驗中，有時會引起一些爭議，那就是員工自提部分是否可採用 DC 式的經營模式（註十三），而這種爭議也會間接導致退撫制度是否可採混合式的 DB 或是全部改為 DC 制，以減少爭議。

六、DB 制不一定會優於 DC 制

退撫制度提供的 DB 制，給人一種既安全又優厚的感覺，事實上也是如此。但是 DC 制真的就一定比 DB 制差嗎？這個答案得視

各種條件而定。Fore（2001）曾對此一問題作過模擬試算，他以美國的制度為例，分析在什麼情況下，DC 制的實際給付將會超過 DB。下面是他的假設條件：

- （一）35 歲進入職場工作，起薪為 \$ 25,000。
- （二）薪資實質年增率（real wage increase）1.0%到 2.0%。
- （三）DB 的賦益權年限（vesting）為 5 年。
- （四）DB 的年給付率（accrued pension rights）為 1.5%~2.25%。
- （五）DC 的提撥率為 10.0%~15%。
- （六）DC 的資產配置為 60%美國股票及 40%美國長期債券。
- （七）模擬經濟資料期間為 1926-97（實質股票年報酬為 7.2%，債券為 2.0%），因此 DC 實質年報酬率為 5.12%。
- （八）屆齡退休（65 歲）的給付基準為 final average wage（即 65 歲時的平均薪資），提前退休或離職者之給付基準為當年的薪資。

在以上的假設條件下，Fore 得到的結論很簡單也很重要，只要 DC 計劃的提撥率達到 12.5%以上時，則選擇 DC 制在絕大部分的情況下會比選擇 DB 制較為有利。換言之，在 DC 的實質投資報酬率為 5.12%的假設條件下，決定選擇 DB 或 DC 的關鍵因素之一就

是雇主的提撥率（不含員工自提部分）。

肆、退撫制度未來可能的走向

退撫制度在面臨以上的六個問題中，除了第 6 項 DB 是否優於 DC 較少被討論外，其餘的 5 項則是經常浮現且被廣泛討論的問題，包括(1)勞工退休金給付與軍公教有顯著差異(2)退休金準備責任係屬觀念的轉變（含投資風險的承擔）(3)政府對退撫基金的支付保證導致納稅人抱怨(4)勞退新制亦將衝擊到現行退撫制度(5)退撫制度員工自提部分有時會引起爭議。

我們已經分析過，在適當的給付水準下（如所得替代率為 70%），DB 大體上是受到廣泛公私部門員工歡迎的，不過如果在投資報酬率有穩定優異表現（如年平均值為 10% 以上）以及較高的雇主提撥率（如 12% 以上）的條件下，DB 制將不再優於 DC 制。但問題是，要求雇主提供 12% 以上的提撥率以及希望市場有 10% 以上的投資報酬率，兩者幾乎是同屬高難度的問題，換言之，在一般的情況下，DC 制其實是較 DB 制不利的。

根據 CalPERS 的研究，對絕大多數公營部門的員工來說，DC 制並無法提供足夠的退休所得，而且，員工也不一定會有足夠適合自己的投資選擇工具，此外，DC 制的行政費

用為資產的 2%，而 DB 制則只有 0.18%（註十四）。

雖然我們探討了許多可能影響退撫制度未來走向的因素，但其中最為大家所重視（或是最在乎）的可能是退撫制度普遍被認為比勞退舊制及勞退新制均更為優厚，包括在退休金所得替代率及領到退休金的可靠性等。而在最近更直接影響到的因素則是除了台灣的勞退制度由 DB 改為 DC 制外，衝擊更大的應該就屬於美國在 2005 年退休制度的改革浪潮。首先是美國的 IBM 公司，其次是美國加州州長的提議。茲詳述如下，以利我們探討台灣退撫制度建制的參考。

一、美國近幾年的大轉變與趨勢

（一）IBM 公司退休制度之變革

IBM 公司原則上係採 DB 式的退休制度，其退休金資產在 2004 年底時大約為 648 億美元，其中 DB 資產為 415 億，DC 資產為 234 億，換言之，DB 資產占總退休金資產約 65%。雖然 IBM 公司以 DB 為主要退休金給付制度，但在包括退休金成本壓力及企業外在環境的競爭條件下，IBM 於 1995 年即開始進行退休金制度的改革，將其傳統的 DB 制改為退休金權益計劃制（Pension Equity Plan, PEP），這是一種混合式的 DB 制，在 PEP 制下，員工退休時之退休金的領取以一次給付

為原則，但得將一次給付金額轉換為年金給付。其一次給付之金額 (lump sum) 係以其任職年資所累計的給付率 (accumulated percentage credited) 乘上退休時的薪資水準。例如若員工在退休時前 5 年之平均年薪為 \$75,000，而累計的付率為 (假定工作 22 年) 為 126%，則退休時之一次給付金額為 \$94,500，員工亦可將這筆金額轉換為商業年金。此外，PEP 制採可攜式 (portable) 制，且屬於最終薪資給付制 (final average wage)。

到了 1999 年，IBM 公司又再度將 PEP 制改為目前美國許多大型企業所矚目的現金餘額制 (Cash Balance Plan, CBP) (註十五)。CBP 也是一種混合式的 DB 制，它主要的特色是 (註十六) (1) 雇主提撥率確定，如 8% (2) 雇主給員工退休金投資報酬率亦確定，如 6% (3) 為可攜式 (4) 為一次給付制 (但可轉換為年金) (5) 退休金資產經營主導權在雇主 (類似 DB 制) (6) 員工沒有實質帳戶 (7) 它是 career average plan 而非 final wage plan。

依此分析，IBM 實施的 CBP 是一種兼具 DB 及 DC 精神的混合式退休金計劃，但 DB 精神較重，故屬於混合式 DB 制。其次是該 CBP 是一種生涯平均薪資計劃，因為雇主的責任係按月 (年) 提撥員工薪資的某一比例

(如 8%) 到員工的虛擬帳戶內並給予明確的保證投資報酬率 (如 6%) (註十七)。

可惜，IBM 公司自 1999 年改採混合式 DB 的 CBP 之後即官司不斷，因為年紀較大的員工 (old age worker) 控告公司有年齡歧視問題 (age discrimination)，已經違背 ERISA 的退休制度精神。雖然一般社會輿論仍支持 IBM，但是 IBM 公司卻仍長期受此官司所困擾。因此 IBM 公司已決定，自 2005 年元月 1 日起新進員工只能適用 401 (K) 之 DC 制，不得選擇 DB 或任何其它混合式的 DB 制。

IBM 此一宣告，已震憾了美國的大型企業之退休制度，甚至亦間接波及到政府機關的公務人員退休制度。一般觀察認為，在短暫的未來，美國各現行 DB 制或是 CBP 制的大中型企業，其未來退休制度的變革，將以 IBM 為馬首是瞻。

(二) 加州州政府退休制度的變革

去年一年及今年以來最受關注的另一件退休金大事，便是美國加州州長 Arnold Schwarzenegger 在今年元月 5 日提出的一句警語，他認為加州的退休金制度是「在另一條軌道上駛向另一個大災難的金融列車 (another financial train on another track to disaster)」。原因是加州的州政府退休金 (DB 制) 之提撥金額在 4 年內由 1.6 億美元激增到

260 億美元。因此州長擬採納 Mr. Richman 的提案，自 2007 年 7 月 1 日開始，新進之加州公務人員將只適用 DC 制，而既有的員工則自由選擇新制或維持舊有 DB 制。

將實施已久的公務人員 DB 制改為 DC 制確實是一項驚人之舉，當然也引起加州公務人員的關注與爭辯。雖然我們在前面已分析過，DC 不一定比 DB 差，其關鍵點在兩個因素，其一是雇主提撥率，其二是在市場景氣所產生的投資報酬率。加州改制的提議事實上已經在美國產生了連鎖反應，包括南卡（South Carolina）、維吉尼亞、阿拉斯加、新墨西哥、馬里蘭、喬治亞及明尼蘇達（Minnesota）等各州都已經展開行動，擬將現行的 DB 制改為 DC 制。基本上，將公務人員的退休制度從 DB 改為 DC，其主要原因仍在政府財務負擔的考慮，其餘的理由大體上只是陪襯性質的，根據 Keith Brainard（美國退休管理人協會主任）的研究，美國公務人員對 DC 制興趣缺缺，如果可以選擇，絕大多數的人會選擇 DB 制。像 Florida、Montana、Ohio 及 South Carolina 等州曾開放公務員自由決定退休制度，結果每個州都只有不到 10% 的人選擇轉換到 DC 制（註十八）。

基於預算負擔的考量，而提議將 DB 改為 DC，是否真能節省成本呢？根據 CalPERS

的分析以及相關的研究，下列幾個反面的論點可供思考：

1. 投資報酬率：根據 Watson Wyatt Worldwide 針對美國 2000 年及 2001 年 Form 5500 data 的公司所作的調查研究發現，在 1995 到 1998 年期間，DB 制的投資報酬率與 DC 相比互有上下。在股市急速下跌時，DB 的表現優於 DC，反之當股市上漲時，DC 則優於 DB，原因在於 DB 制下的退休金資產管理較有專業的風險分散配置。但整體而言，DB 的報酬率優於 DC。（註十九）此外，CalPERS 在 2004 年的整體投資報酬率較預計的 7.75% 高出許多，而達 13.5%，使其資產總值又躍升到美金 1,829 億元（2004 年 12 月 31 日）（註二十）。換言之，將 DB 改制為 DC，並沒有顯著的證據可以支持提昇投資績效的假設。
2. 行政費用：依 CalPERS 的資料顯示，DC 制的行政成本大約是資產淨值的 2%，但在 DB 制下則只有 0.18%，兩者相差甚大。類似的經驗在智利也曾經發生過，高成本的主要原因為個人帳戶的維護以及投資標的的轉換成本。
3. DC 下的退休給付額偏低：除非有足夠的雇主提撥率以及適當的投資報酬率，否則在 DC 制下，退休員工的所得替代率通常是偏

低的。這種現象可能會發生在台灣即將實施的勞退新制上。

- 4.由 DB 改爲 DC 制，實際上只是風險承受的移轉：以加州爲例，擬議中的改制背景理由之一即爲州政府的提撥負擔急劇增加，使得州政府的預算風險加大。如果是因爲這樣而要將原有 DB 改制爲 DC，其背後的真實意義，其實是一項風險承受者的轉換而已，因爲這項遊戲，基本是一個接近零和的競局（zero sum game）。

二、台灣退撫制度的未來發展

台灣勞退制度將由 DB 改爲 DC 制既已定案，其利弊得失分析也已多如牛毛，此處不再加以探討，但是勞退新制的改制則是加速退撫制度改革之強力催化劑。此外加上美國民間大型企業也有跟隨 IBM 的步伐，將逐漸朝向由 DB 改制爲 DC 的趨勢，而美國另一個更將直接被台灣拿來作類比推演的事件，則是由加州所率先「發難」的公務人員退休制度的大變革。以上三大國內外事件一定會是左右未來台灣退撫制度走向的重要指標。事實上，有關台灣退撫制度的變革，主管機關銓敘部與相關學者幾乎無日不在思索如何建立一個最符合時代潮流，最符合社會福利，也最符合市場機制（含勞動市場與金融市場）的永續性退撫制度，以符全民的期待。但是

這個理想，事實上是永遠難以達成的，就如前述，退休制度是一項社會責任（social responsibility）的社會倫理與經濟價值觀的權衡性政策，其制度的決定與形成基本上就決定在兩者間的權數推移問題。換言之，政府或雇主可以百分之百地承擔起員工退休金的經濟安全問題，反之，這個問題也可以是完全由員工自行負責，當然，實際上的政策則是介於兩者之間的。

台灣的退撫制度自民國 84 年 7 月 1 日改制爲積存式（funding）的 DB 制以來，即因爲提撥率的訂定與基金投資報酬率受市場影響而呈同時偏低的現象，於是有關基金的政府撥補問題就未曾稍歇，就如前面所提的美國加州州政府的退休基金問題一樣，於是有關台灣退撫制度的「再改制」問題，事實上，幾乎可說是從退撫新制實施以來，就普受關注。這其中包括除了主管機關銓敘部在民國 90 年所研擬的「現行公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性」外，學者方面則有王正教授在民國 88 年（新制實施後才 4 年）接受銓敘部的委託改制研究報告，此外，陳聽安教授（民國 91 年）也提出「公務人員退休撫卹基金改採確定提撥制可行性之探討」，而楊永芳（2004）則提出一個全面性思考的改造方向。

我們很難依據任何堅強的理論來推演出一個大家都可以接受的台灣退撫制度，就如勞退新制的改革也是在風雨中逐漸平息而定案一樣。雖然歷經千百人的努力研究而拍板定案，但是滿意的人又有多少呢？預計退撫制度的改革也勢必會面臨類似的考驗，因為這是一個近乎零和的競局，有一邊欣喜，就有另一邊失落，至於如何增加欣喜及減少失落的比例，則有賴決策者的智慧。

茲就以上的分析，擬列幾個方向以供台灣退撫制度改革的參考：

- (一) 維持現行制度不變：這是一個目前受到絕大多數軍公教人員肯定並可接受的退撫制度，依據現行退休條文規定，如果領取月退制，則其替代率可達 80% 上下(假定工作年資為 35 年並且含公保給付在內)。但是，因為在現行提撥金額中有 35% 係來自員工自提，因此，政府所提供的替代率實際上大約只有 60% 上下，即使如此，此一制度仍可普遍被接受。
- (二) 維持現行 DB 制度，但是將自提部分改為 DC 制：基本上，這是一種 DB 加上 DC 的雙層設計。但是因為原來 DB 的資金提撥 (contribution) 金額將減少 35% 的自提部分，因此在 DB 的給

付水準也必須大約同步做調降。而自提的 35% 仍然規定強制提撥，但採 DC 式的管理方法 (可集中管理投資亦可由員工自行決定投資決策)。這種雙層式的 DB 加上 DC 作法的優點是，政府的退休給付壓力可以稍為降低，而且員工也有享有 DC 優點的一面，即當景氣上揚時，可以分享景氣的繁榮，此外，DB 及 DC 提撥率的規定最好分開訂定，因為 65% 政府提撥部分屬於 DB 給付制必須嚴格依精算結果提撥，而其餘 35% 部分則屬 full funding 的 DC 制，其提撥率如何訂定，則須考量所得替代率、投資報酬率及稅負優惠上限等因素而定。當然，是否將此一自提部分完全視為像美國的 401 (K) 性質，則可由政策性作考量。

- (三) 將現行 DB 制直接改採 DC 制並搭配 IRA 帳戶：在此制度下，政府將不再承擔任何 DB 制的預算風險而是以一種近乎零和賽局的概念將之移轉到基金參與人。而應在此 DC 制之下，為了預防投資風險而導致基金參與人退休後的經濟問題，並同時教導儲蓄防老的觀念，利用租稅優惠方式，鼓勵公務人員加強節約儲蓄，建立個人退

休帳戶，以保障退休後的生活品質。以市場效率而言，這是大部分經濟學者最樂於建議的退撫制度，但對一個社會學者立場來說，由於投資不當所造成的退休後經濟問題將會產生社會安全問題（註二十一），因此通常較持反對態度。

（四）將現行 DB 制改爲 DB 混合制（DB Hybrid）：DB Hybrid 是一種維持 DB 基本精神但卻帶有 DC 性質的退休金制度。美國目前正在流行中的現金餘額計劃（Cash Balance Plan, CBP）就是一個最典型的 DB Hybrid 制度。這種制度的基本特色已在前面提及，它確實是一個介於 DB 與 DC 之間，較具平衡性（balance）的退休制度，在此制度下，只要提撥率及報酬率有合理的百分比，員工的退休金確實是明確的（definitely determinable）且有合適替代率的。至於雇主方面，也比較容易掌控退休金成本預算。

伍、結語

退休制度的設立基礎立基於社會責任與經濟效率之間的平衡，而由於平衡的概念則受到社會價值與道德倫理之影響。換言之，

當社會價值觀有所轉變時，則退休制度的建立與否及其風險責任的承擔角色亦將隨之改變。依此推論，它將是一個永遠不可能穩定的制度，也因為這樣，無論是在美國、日本或是在台灣，退休制度的一變再變，已就不足爲奇，但是我們卻可從不同制度的型態來瞭解各國社會價值觀的異同。

價值觀在國際間是具有傳染性（contagious）的，各國彼此間相互影響並取得一個暫時性的「動態平衡」。目前在美國無論是民營企業或是政府機關，其退休制度已很顯然地朝向 DC 制發展，包括已轉向 DC 的 IBM 公司以及正在努力思考的 GM、GE 等民營企業，還有加州州政府以及其它各州亦均有相同的轉向可能。

而在台灣，不管決策是如何形成的，勞退新制的 DC 精神已然建立，那麼，下一個熱門的焦點，應該不會是想立刻再將 DC 制改爲 DB 制，而是會將勞退 DC 新制的「精神」傳染到退撫基金。換言之，台灣的退撫制度在目前或是可見的未來，勢必將會被熱烈的檢討。

本文提出四個可能的退撫制度，包括一個不變和三個轉變，依本文的分析，沒有任何單獨的個人，包括學者、專家乃至於執政者，可以知道那一個制度是「最好的」。但是

如果假設國際間的潮流和國內的勞退改制度具有「傳染病」的話，那麼退撫制度就很可能勢必要做某種程度的轉變了。如果改變無法避免，那麼爲了社會的安定與員工的權益，在改變的過程必須遵循(1)新制適用於新進員工(2)舊制員工有自由決定是否改爲新制的權利(3)改變儘量循序漸進等三個基本原則。

最後值得一提的是，如果公務人員退撫制度改爲可攜式的 DC 制之後，員工的流動性勢必大增，包括在政府機關間以及民間企業與政府機關間。就勞動市場效率而言，這可能不是缺點，但對一個執行公權力的政府機關，大量人員的異動是否會影響到決策的執行與品質則是不可忽視的大事。(本文作者爲淡江大學管理學系系主任)

參考文獻

- Allen, E. T., Melone, J. H., Rosenbloom, J.S., and D.F. Mahoney (2003), *Pension Planning*, 9th Edition, McGraw-Hill, Irwin.
- Clowes, Mike (2004, Oct. 4), “*Can Public DB Plans Survive?*” *Pensions & Investments*.
- Crawford, Gregory (2004, Dec. 13), “*Another Nail in the Coffin-IBM’s Decision to Close Cash Balance Plan in Favor of a 401(k) Bodes Ill for DB and Hybrid Plans,*” *Pensions & Investments*.
- Fore, Douglas (2001), “*Going Private in the Public Sector-The Transition from Defined Benefit to Defined Contribution Pension Plans,*” in *Pensions in the Public Sector*, Edited by Olivia S. Mitchell and Edwin C. Hustead, Pension Research Council, The Wharton School of the University of Pennsylvania.
- Kilgour, John G. (2000, Nov/Dec.), “*Restructuring Retirement Income Plans,*” *Compensation and Benefits Review*, pp.29-40.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.
- 王正 (1999), 「公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性之研究」, 銓敘部委託研究。
- 王儷玲 (2004), 「勞退新制退休金之資金運用對勞工退休所得之影響」, 勞退新制學術研討會, 中央大學。
- 單驥、宋効剛、陳怡如 (2004), 「勞工退休新制的經濟分析」, 勞退新制學術研討會, 中央大學。
- 楊永芳 (2004), 建立我國老年經濟安全保障制度之研究, 台灣大學政治研究所碩

士論文。

陳登源（2002），「從社會安全觀點看勞工退休金改制之精神—評論與建議」，*退休基金季刊*，第3卷第1期。

陳聽安（2002），「公務人員退休撫卹基金改採確定提撥制可行性之探討」，*退休基金季刊*，第3卷第1期。

註釋

註一 U.S. Department of Labor, *Private Pension Plan Bulletin*, 11, Spring 2002。另美國的民間企業退休制度係以企業為成立之個體，個別企業均可自設退休計劃，或與其他企業聯合成立多雇主退休計劃（multi-employer pension plan）。

註二 World Bank, *Averting the Old Age Crisis* (1994)。

註三 Allen etc (2003)。

註四 參考「公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第一次正式精算案精算報告」，退撫基金管理委員會，89年6月，若以公務人員為例（不含教育人員及軍職人員），若100%採一次退，則應計退休金負債為615億元，而100%採月退休金時，則為1341億

元。（詳該報告 p.40，表 6.1）。

註五 有人可能認為若將 DC 制的退休金用來購買商業年金，即可避開通貨膨脹的困擾，這個論點應屬似是而非的概念。

註六 不同的退休金給付制度本來就可以同時存在自由市場中，但是由於退撫制度的給付涉及到納稅人的權益。因此，當其給付優於勞退制度時，便很容易引起比較與檢討，畢竟勞退制下的勞工是納稅人但卻享受不到退撫制度的好處。

註七 根據世界銀行（1994）的建議，公共層的基金來源最終應以所得稅或消費稅（income tax or consumption tax）為主，但因在該制度實施初期，其所涵蓋的人員並未能普及全體民眾，因此大都先以薪資稅（payroll tax）替代，以維持公平。（p.243）

註八 第三層通常稱為個人退休帳戶（Individual Retirement Account, IRA），依美國現行規定，每人每年可享有免稅額度為\$3,000，該額度預計在2008年將提高到為\$5,000。另IRA資產在2003年為\$3兆元。

註九 由於退撫基金中有35%係由公務人員

自行負責，因此，提高提撥率之建議，也多少會引起公務人員反彈。

註十 “Outlook 2005: Retirement Plans-More Water Tossed on Traditional DB Plans,” Pensions & Investments, Jan. 10, 2005。

註十一 “CalPERS Gets Top Rating,” San Francisco Chronicle, Jan. 16, 2005.

註十二 基金監理委員會的組成中含有軍公教代表，以監督基金的操作，但是仍然沒有權利自行決定自提部分的投資組合。而是與其餘的 65% 政府提撥的部分，統一集中經營。

註十三 35% 自提部分若改採 DC 制，則基金參與人便有權決定自己退休金投資的投資組合，當然也同時要承擔投資失敗的風險。

註十四 P&I, Jan. 10, 2005, “Schwarzenegger Taking Aim at California Public DB Plans”。

註十五 參閱 P & I, 12/13, 2004, “Another Nail in the Coffin”。

註十六 參閱 Allen etc (2003), CH.19

註十七 在明確保障投資報酬率下，基金投資可採用絕對報酬率 (absolute return) 以減少報酬率的波動性 (Volatility) 並達目標。此外，有

些保證報酬率係與 S & P500 之指數連結，此時，其投資則仍採相對報酬 (relative return) 投資策略。

註十八 P & I, Feb. 7, 2005, “Eight States Considering Shifting to DC Plans”。

註十九 P & I, Nov. 29, 2004, “Defined Benefit Plans Outperform 401(k)’s in a Down Market”

註二十 P&I, Feb. 15, 2005, “CalPERS Earns 13.5 % for 2004”

註二十一 有關改採 DC 制後導致的經濟安全問題，可參閱下列報導：

(1)Business Week, April 16, 2001, “Pensions: How Much Risk Should Workers Have to Bear?” by Robert Kuttner.

(2)The New York Times, October 5, 2004, “Pension Failures Foil 6-figure Retirements,” by John Leland & Mary Williams Walsh.

(3)P & I, August 23, 2004, “Shift to DB, Hybrids-U.K. Sponsors Move Away from DC Plans,” by Beatrix Payne.

公務人員退休撫卹基金相關問題之探討



陳文彬、李韻清

摘 要

公務人員退撫基金自民國 84 年 7 月成立迄今已近十年，隨著基金規模之日益增加，不論在運用範圍或管理運作上均更趨多樣化及制度化，基金永續經營，財務健全最為重要，基金管理會基於善良管理人職責，適時辦理基金精算及提出調整提撥率之檢討實有其必要性。由於基金規模日益龐大，涉及實務面運用管理之事項及有待檢討之問題也日益增多，本文爰就基金提撥率問題、基金運用管理之概況及基金運用管理相關問題之檢討等三部分提出報告，俾使本基金參加人員瞭解本基金運用之狀況。

Discussion about Issues Related to Public Service Pension Fund

By Chen Wen-Pin Lee Yun-Ching

Abstract

It has been almost 10 years ever since public service pension fund was established in July 1995. Following the increase of fund size, the implementation or management operation have all become more diversified and systematic. A healthy financial system is the most important for sustainable management of fund, and it is necessary for Management Board of Public Service Pension Fund to give actuary of fund and examine on adjustment contribution rate based on the responsibilities as a good manager. For the increase on fund size continuously, there are more matters about actual implementation and issues waiting for solution. This article gives report on fund contribution rate, general overview of fund implementation management, and examination on fund implementation related issues, so that participants of the fund can understand the situation about the implementation of the fund.

壹、前言

我國公務人員退撫制度係自民國 32 年開始實施，退撫經費原由政府編列預算支付，即所謂恩給制。後因經濟富裕，醫藥發達，國民之壽命延長，領受退撫金之期間加長及領受人員逐年增加，致退撫經費越趨龐大，而形成政府財政之重大負擔，乃自民國 62 年起由人事行政局及銓敘部參考世界先進國家作法，推動退撫制度之改革，而於民國 84 年 7 月率先由公務人員實施退撫共同提撥制(或稱儲金制)。退撫之經費改由政府與公務人員按月共同撥繳費用建立公務人員退休撫卹基金(以下簡稱本基金)支付之，並由政府負最後支付保證責任(註一)。本基金之收支、管理及運用，則於銓敘部下設立公務人員退休撫卹基金管理委員會(以下簡稱基金管理會)負責；並於考試院設立公務人員退休撫卹基金監理委員會(以下簡稱基金監理會)，負責本基金收支、管理及運用之審議、監督及考核(註二)。

隨後，公立學校教職員、軍職人員及政務人員部分均修改其適用之法律，分別於民國 85 年 2 月(註三)、86 年 1 月(註四)及政務人員(註五)追溯自 85 年 5 月起比照公務人員實施退撫新制。基金收支及運用均一

併納入本基金管理，但依身分別、政府別分戶設帳，以及依出資比例分配運用收益，財務各自獨立，分別以收支平衡為原則。各分戶不足支付時，基金管理會應依基金財務精算結果，建議上述各類人員之退撫主管機關分別調整提撥率或由政府撥款補助(註六)。

據統計，自民國 84 年 7 月開辦退撫儲金制以來，截至民國 93 年 12 月底本基金參加基金之機關(構)、學校及軍事單位共 7,755 個；參加基金之人員共 605,739 人，其中公務人員 286,123 人(占 47.24%)，教職人員 202,603 人(占 33.45%)，軍職人員 117,013 人(占 19.31%)。累計基金之撥繳收入(不包括孳息)共 3,049 億 7,729 萬元，退撫支出(含退休、撫卹、資遣及離職退費給與)共 671 億 2,604 萬元。

由於基金規模日益龐大，涉及實務面運用管理之事項也日益增多，為使本基金參加人員瞭解本基金運用之狀況，爰就基金提撥率問題、基金運用管理之概況及基金運用管理相關問題之檢討三部分予以說明如下：

貳、基金提撥率問題

一個退休基金從參加人員取得之撥繳收入及基金運用收益如果不足以支付未來預期退休金給付，稱為提撥不足(under funded)。

以本基金而言，公務、教職及軍職人員之退撫制度均採確定給付制（defined benefit）（註七），自然也可能產生提撥不足的問題。因此，近年來銓敘部為避免本基金因提撥不足導致後來無以為繼，推動改善之方向包括：

- 一、開源：調整提高提撥率或提高基金運用收益率以增加基金撥繳收入及運用收益，或雙管齊下。
- 二、節流：檢討改善退撫制度以減緩基金給付壓力。

針對提撥率部分來看，公務、教職及軍職人員退撫制度之法定提撥率，依據公務人員退休法第 8 條之規定，公務人員退休金應由政府與公務人員每月按公務人員本俸加一倍之 8% 至 12% 之提撥率，共同撥繳費用建立基金支付；其中，政府撥繳 65%，公務人員撥繳 35%。此外，教職及軍職人員分別於學校教職員退休條例第 8 條、陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條亦有相同之規定。

施行之初為儲金制能順利推動，三類人員均以 8% 為提撥率。惟為避免本基金因提撥不足導致收支虧損，基金管理會確立基金精算程序及建構調整費率機制，乃維護參加基金人員權益之重要工作。

第一次之財務精算係在民國 89 年 6 月完成。精算結果，顯示在利率（收益率）為 7

% 前提下，公務、教職及軍職人員之提撥率（精算 50 年正常成本費率，以下同）應分別達 15.5%、17.9% 及 21.9%，相較於當時採行之提撥率，明顯提撥不足。若不調高提撥率，上述三類人員各分戶基金將分別在民國 99 年、98 年及 94 年首次出現當年度收支不足現象，而且在民國 115 年、110 年及 102 年出現累計收支虧損。

對此精算結果，基金管理會基於善良管理人職責，遂研擬提撥率調整建議：其中，公務人員一次由 8% 調至 8.8%，教職人員分二年調至 10.8%，軍職人員分三年調至 12%。但教職及軍職人員之退撫主管機關經考量，均決定自民國 91 年 1 月起僅調高提撥率至 8.8%。此為本基金第一次提撥率之檢討與調整。其後，針對提撥不足的問題，立法院 92 年 1 月 10 日於通過 92 年度中央政府總預算時作成主決議，以及立法院法制、預算及決算委員會聯席會議於 92 年 11 月 7 日審查本基金收支預算時也作成附帶決議，由銓敘部擬具處理方案，案經考試院審議通過、行政院同意，決定自民國 93 年 1 月起，分三年調整提撥率至現行法定之上限提撥率 12%（93 年調整至 9.8%、94 年調整至 10.8%、95 年調整至 12.0%）並據以執行，此為本基金第二次提撥率之檢討與調整。

再觀察分析其他國家之經驗，由政府主導的退休金制度或國民年金制度多半有提撥率過低及給付過分優厚的問題；而且在儲金制推動之初期多半不會警覺問題的嚴重性，到了後來無以為繼（註八）。總而言之，為避

免本基金因提撥不足而在十年、二十年後才爆發收支不足或虧損的問題，在法制上如何確立一套有效的基金精算程序及調整費率之機制以維護基金參加人員權益，是基金管理會未來必須再繼續努力的方向。

各身分別人員基金收支情形（含基金收益）

單位：百萬元

身 分 別	基金收入 (A)	基金收益 (B)	合 計 (C)=(A)+(B)	基金支出 (D)	比 率 (D)/(C)
公務人員	148,594	12,742	161,336	19,337	11.99%
教育人員	111,941	7,807	119,748	25,569	21.35%
軍職人員	44,443	1,782	46,225	22,220	48.07%
合 計	304,978	22,331	327,309	67,126	20.51%

資料時間：84年7月1日~93年12月31日

參、基金運用管理之概況

一個退休基金運用管理，非常明確的目標是：保障退休基金參加人員能以最低成本的方式，透過退休基金良好的管理運用，於退休時領到應得的退休金。而且，為健全基金財務，舒緩本基金提撥率不足的問題，改善方向自然不會缺少對提高基金運用收益的期待，雖然一般人都知道運用收益須視整體基金規模、資產配置及國內外金融情勢之影響而定，提高收益有其限度。惟在提撥率無法確實反映成本下，提高基金運用收益乃成為基金管理會一直努力之方向。以下謹將本基金自成立以來在這方面的努力與檢討說明

如下：

一、年度運用方針及運用計畫

為使本基金的運用有所依據，合理確保運用之效果及效率，並達成收益目標。基金管理會於每年度開始前（註九），均會依據公務人員退休撫卹基金管理條例（以下簡稱管理條例）第5條第2項（註十）暨第6條第3項第1款（註十一）之規定，審度國內外經濟金融情勢及基金收支預估，擬定年度運用方針及年度運用計畫，邀請專家學者及有關機關共同研商，決定資金配置比例區間，經基金管理會委員會議通過（註十二），並陳報基金監理會覆核後，再據以執行。

二、自行經營與委託經營

依據管理條例第 2 條第 4 項之規定，本基金之運用得委託經營之。因此，本基金之運用除了由基金管理會自行經營外，亦得由基金管理會遴選適當之資產管理業者交付委託經營。有關委託經營辦法係由考試院會同行政院以命令定之（註十三）。

三、投資運用之範圍

依據管理條例第 5 條第 1 項規定，本基金之運用範圍如下：購買公債、庫券、短期票券、受益憑證、公司債、上市公司股票；存放於本基金管理委員會所指定之銀行；與參加基金人員福利有關設施之投資及貸款；以貸款方式供各級政府或公營事業機構辦理有償性或可分年編列預算償還之經濟建設或投資；經本基金監理委員會審定通過，並報請考試、行政兩院核准有利於本基金收益之投資項目（註十四）。以下為截至民國 93 年 12 月底止，以淨值計算之基金運用結餘數（不含應計數）為 2,597 億 6 千萬元，其中：

- （一）國內外債券：268 億 7 千萬元，占 10.35 %。
- （二）存放國內金融機構存款計 746 億 7 千萬元，占 28.74%。
 - 1. 定期存款計 592 億 4 千萬元，占 22.80 %。

2. 活期儲蓄存款、支票存款及外幣活期存款 154 億 3 千萬元，占 5.94%。

- （三）國內短期票券 471 億 2 千萬元，占 18.14 %。
- （四）與公務人員福利有關之貸款計 76 億元，占 2.93%。
- （五）國內上市（櫃）公司股票 477 億 3 千萬元，占 18.37%。
- （六）國內外開放型受益憑證計 38 億 6 千萬元，占 1.48%。
- （七）國內外委託經營計 517 億 6 千萬元，占 19.93%。
- （八）信託財產計 1 億 6 千萬元，占 0.06%。

四、自行經營之運用程序

為建立制度化之標準作業程序，基金管理會投資運用之程序，除依據所訂「公務人員退休撫卹基金財務管理作業要點」之規定執行外，並針對各項投資標的之運用原則、運用額度、作業程序及執行檢討等訂立各項作業規定，以資遵循。其中有關投資決策及執行，為審慎起見，係透過下列程序及風險控管機制進行：

- （一）決策與執行情序：
 - 1. 投資諮詢小組會議：由基金管理會遴選財經法商投資專家學者組成，每月定期舉行研究會議，由主任委員（銓

敘部部長兼任)主持,對本基金整體投資大方向、下一個月操作策略及投資組合等聽取與會專家學者之看法。

2.投資策略小組會議:由基金管理會相關組室主管及財務組投資研究團隊同仁參與,每週開會一次,由主任委員主持,參酌投資諮詢小組會議之意見,對本基金各項投資之投資策略,進行審議與檢討。

3.投資執行小組會議:由基金管理會財務組同仁參與,分股票投資及固定收益投資兩部分。遵循投資策略小組會議之決議,由副主任委員主持。股票投資會議係每日召開,進行個股基本面及技術面觀察分析,作成每日執行方案,交付交易人員據以執行交易。另固定收益投資會議係每週召開,選擇適當之投資標的及預擬買賣價位,再交由交易人員據以執行交易。

(二) 風險控管機制

1.投資控制作業程序:基金管理會除明確規範內部財務管理作業標準及各級人員應負之職責,各項作業均有執行負責之人員及監督控管之標準。

2.股票投資組合風險管理暨交易整合性之電腦控管系統:對於股票之投資

及控管作業建置股票投資組合風險管理暨交易整合性之電腦控管系統。

3.同仁利益迴避公約:基金管理會為嚴格約束個人能確實遵守與職務上有關之利益迴避原則,要求所有同仁均應簽署員工利益迴避自律公約,貫徹並恪遵法令規定,若有利用職務之便而使本人或他人獲致不當利益者,將受最嚴厲之行政處分。

4.操盤室管制程序:基金管理會為嚴密確保股市交易訊息,避免外洩,股票交易係於獨立空間之交易室中進行,且對外聯絡電話皆予以錄音存證。

5.內部稽核及外部監理制度:基金管理會內部設有稽核組,依年度稽核計畫辦理有關基金財務出納、運用及保管等之內部稽核工作,按月提出稽核報告,送基金監理會備查。此外,基金管理會並依法接受審計部與基金監理會的監督。

五、委託經營之運用程序

有如前述,依據管理條例之規定,本基金之運用得委託經營之。依此,基金管理會除訂定「公務人員退休撫卹基金委託經營辦法」經考試、行政兩院核准外,自民國 90 年

7月以來已分別辦理多次國內外委託經營，不僅使本基金之投資風險分散及投資專業化、國際化，更係配合政府推動國內資產管理政策之重要推手之一，使國內退休基金之管理步向國際舞台。其相關委託程序茲分述如下：

(一) 國內委託程序

1. 須依據公務人員退休撫卹基金委託經營辦法及財政部所訂管理規則等相關法規，並參酌投信投顧公會訂定之相關委託契約範本辦理。
2. 委託前須研擬退撫基金委託經營之相關作業規範(如公開徵求受託機構暨保管機構申請須知、委託經營暨委任保管業務計畫建議書大綱、委託投資契約、委任保管契約、三方權義協定書、證券開戶暨受託契約、委託經營暨委任保管業務計畫建議書評分表、保管機構遴選標準等草案)邀請產官學界進行研討，並委請專業律師提供法律意見。
3. 須提請基金管理會委員會議及基金監理會委員會議通過後才能據以執行。

(二) 國外委託程序

1. 須依據公務人員退休撫卹基金委託經營辦法辦理。

2. 同國內委託經營，基金管理會委託前須與相關主管機關共同研商契約範本及作業規範草案，邀請產官學界進行研討(註十五)，並委請專業律師提供法律意見。
3. 須提請基金管理會委員會議及基金監理會委員會議通過後才能據以執行。

六、整體運用之績效

本基金自民國 84 年 7 月成立至民國 93 年 12 月底之基金整體累計已實現收益數為 578 億 7 千萬元，平均已實現收益率為 5.071%，較管理條例第 5 條第 3 項規定台灣銀行二年期定期存款利率計算之收益率 4.428%，尚高出 0.643 個百分點。整體而言，基金整體運用之績效尚稱穩定(註十六)。

肆、基金運用管理相關問題之檢討

以下是近半年來本基金在運用管理上一些重要的檢討項目，有些經過研議已有結論，有些經過改善已有成效，有些仍須繼續檢討或有待努力。茲分述如下：

一、是否改制基金管理會之組織為行政法人？

由於世界經濟情況瞬息萬變，且處在投資環境不佳的狀況下，不僅本基金之規模日

趨龐大，且銓敘部委外辦理之公教人員保險業務，政策上已決定由基金管理會接辦。因此，為使本基金及公保業務能順利推展，並確保基金參加人員及公保被保險人之權益，基金管理會現行組織型態之妥適性，確有重新加以檢視之必要。

針對此問題，贊成改制為行政法人者認為：

- (一) 基金管理會係隸屬銓敘部的三級行政機關，層級較低，受行政官僚體制層級節制之監督，可能因行政程序之緩不濟急而錯失投資良機，影響基金運用績效。
- (二) 銓敘部之業務性質與基金管理會之業務性質差異頗大，基金管理會人員所進用財經專業人員，無法與銓敘部交流輪調，導致人員升遷遭遇瓶頸，缺乏激勵。
- (三) 基金管理會為一般行政機關，僅能適用一般軍公教人員待遇類型，待遇調整受限，難以吸引專業人才。其次，人員之進用又受限於組織條例及編制表等相關規定，無法隨基金規模及業務成長及時增加員額。在業務持續增加之情形下，現有人力勉予運用仍嫌不足，對基金管理會業務之推動恐有

不利影響。

申言之，為使基金管理會於人事、財務上之運用能更靈活而有彈性、獨立而有效率，使基金管理會更能盡善良管理人之責任，妥善運用本基金及公保準備金，以獲取長期穩定之收益，而有將基金管理會之組織型態朝「行政法人化」方向進行規劃之議。

研議之結論認為，現階段行政法人在我國發展未臻成熟，且行政法人法尚未完成立法。而且本基金涉及甚多公權力之行使，法人化對於基金收支給付所衍生之法律問題，尚須有妥適配套預為因應。故基金管理會之組織，仍以維持現行委員會之型態為宜。

二、如何強化基金管理會投資研究及決策品質？

承上述，銓敘部未來將就基金管理會各種可能改善之組織型態及經營管理方式、基金監理機制、投資經營績效等，參酌各方意見並蒐集更完整之國內外資料，繼續深入研究，俟改制時機成熟及研究獲致具體可行結果後，再行報考試院決定。惟基金管理會在維持目前之行政機關組織架構下，以一個用人受層級節制及經費缺乏彈性之行政機關，如何強化其組織運作之投資研究及決策品質，確有加以檢討之必要。

針對此問題，無論自行經營及監督委託

經營一般均認為有檢討及強化的空間。因此，基金管理會朱主任委員武獻接任後，隨即進行內部組織人力及功能之調整，其重點如下：

- (一) 改組並擴充投資諮詢小組，聘請具備證券投資分析經驗，或者是在專業的投資機構負責證券投資決策或買賣執行之資深經理人員，或者係對國內外經濟景氣及各行業、公司的營運和潛力都有深入了解的人員為諮詢委員，俾即時瞭解世界經濟及投資市場之脈動。
- (二) 調整基金管理會內部人力組成研究團隊，培訓研究人員使渠具備足夠的基本面研究工夫及建議適當投資策略的能力。研究人員須負責一至二種主要的產業且須勤於拜訪公司並提出訪廠報告。對於研究人員的道德操守、投資眼光及行事果斷程度等則不斷地加以觀察及訓練等。
- (三) 垂直整合投資諮詢小組、投資策略小組及投資執行小組之功能及運作機制（如上述），以促使投資決策品質是切合實際並且是基於全盤性考量所做成的，以及加強投資執行之效果及效率。目前調整後的研究團隊及決策機制經半

年的歷練，經檢討確實已提升了基金管理會投資研究及決策品質，且獲致不錯的績效。惟未來如何繼續使研究團隊能更精進，俾隨時掌握瞬息萬變的市場資訊，抓住投資新契機；並使每一位研究人員於經過嚴格的投資邏輯培養訓練後都能獨立思考，在最適當時機做最正確的投資判斷等，仍須不斷的關注。

三、得否以信託方式委託信託業者經營？

為滿足多元化之投資需求，自民國 89 年 10 月政府正式開放投信及投顧公司可以經營客戶委託投資業務以來，本基金率先於民國 90 年 7 月辦理第一次委託經營，正式與國際退休基金之管理趨勢接軌。至民國 92 年 10 月止，本基金已進行三次國內委託經營予 15 家受託投信公司操作，並於民國 92 年 12 月完成首度國外委託經營予 5 家受託資產管理公司操作，期能藉由全球性之投資佈局，降低基金之投資風險，提升整體投資績效。惟本基金得否以信託方式委託信託業者經營？將影響本基金未來甄選適任之受託業者是否僅能侷限於投信公司或可以以信託方式擴及於銀行與信託公司。基本上，甄選對象如能擴及銀行與信託公司，對本基金之委託經營應較有利。

有如前述，基金管理會依法收受基金參加人員撥繳之費用，並基於受託人地位，盡

善良管理人注意義務，為參加人員及其遺族之利益，並得以其名義登記為財產之所有權人，及依職權為各項之管理、使用、收益及處分。其法律關係，似屬擬制之「法定信託」關係。此種信託關係基於法的作用而成立，尚無與「設立信託」具相同法律地位之委託人或受益人存在，而現行信託法中所定專為設立信託之規定，於法定信託關係似無從適用。因此，主張本基金得以信託方式委託信託業者經營者認為，依信託法之架構，基金管理會可以委託人之身分再將目前所持有之本基金資產委託給信託業者。

惟持相反看法者認為，若基金管理會與參加人員間被認定為一種信託關係，基金管理會扮演著受託人之角色，是否適合再以委託人之身分，將受託資產再信託給其他信託業者？誠屬疑問。

以上經研議後認為，管理條例第 2 條第 4 項「本基金之運用得委託經營之。」及第 5 條第 2 項「本基金之運用及委託經營」是否得以以信託方式委託信託業者經營？就管理條例及信託法而言，信託是否為允許或禁止基金管理會得為之事項，規範並不明確，惟從基金管理會之定位、基金之運作及因應財經環境之變動而言，基金管理會若經慎重規劃後增加信託為基金管理會的經營管理項

目，亦是考慮之途徑。惟在作法上，修法自為最佳途徑，也是基金管理會未來應努力的方向；若修法不及，考量從修訂基金委託經營辦法著手，也不失為權宜的辦法。

四、是否適宜派員進入所投資公司擔任董監事？

有關本基金擔任公司董監事之可行性問題，基金管理會前於民國 88 年 8 月間主動進行研究，並以該案涉及專業法律知識，亟需就法理與實務經驗相結合，委請理律法律事務所進行研究，相關研究結果提請基金管理會主管會報討論後決議：「本案應再審慎研究，綜合評估基金管理會參加為所投資公司董監事是否合法，政策上參加與否之利弊得失，採選擇性參加之方式是否較佳，及實務上政府機關所屬基金或事業單位持股比例達百分之多少可參加為董監事、其依據為何、並可參考行政院開發基金或其他政府基金之作法。俟研究完竣再邀集相關機關共同討論，並據以提請基金管理會委員會議通過後，再報請監理委員會核議。」

嗣經基金管理會再予蒐集相關資料審慎研究，並邀集學者專家及相關機關開會研商後，擬具「公務人員退休撫卹基金管理委員會是否派員參加為所投資公司董監事之研究」報告，初步結論如下：

- (一) 法理上，基金管理會得擔任所投資公司董事或監察人，當無疑義。另基金管理會可依行政院 84 年台 84 人政力字第 10887 號函規定，指派公務人員兼任所投資公司之董事或監察人，並亦可指派非公務員（如學者、專家）代表行使職務。
- (二) 實務及政策面上，基金管理會如能參與選任為所投資公司之董事、監察人，對於該公司之經營財務狀況、產業前景、經營理念及重大決策等真實資訊當能有效掌握，以維自身權益，並善盡善良管理人之注意義務；另退撫基金性質應屬中長期投資資金，不宜頻於短線操作，可將股票投資規劃為中長期投資，獲取較定存為高之投資報酬率。惟由於擔任董監事有其法律責任（甚至需負擔公司經營成敗之責），且持股轉讓受到嚴格限制，持股情形須申報及公告周知，並有歸入權、董監持股成數及不得為股票買入、賣出情形之規定，實應審慎加以評估考量，以維基金之安全與收益。
- (三) 隨著本基金規模快速不斷地累積，持股日增，基於保障基金長期投資利益立場，且未來可能對績優個股之持股

比率提高，為未雨綢繆對投資公司之經營監督與參與管理作準備，剛開始可選擇一、二家試辦，並採選擇性參加為宜。因此，如果所投資公司係屬體質優良、聲譽良好之公司，並規劃為中長期投資者；公司經營績優，過去數年有較台銀兩年定存利率為高之配股（息）收益，並有不錯之董監酬勞可歸入基金收入者；每日成交量夠大，於本基金處分持股沒有流動性問題者，等等，則基金管理會可規劃參與選任為所投資公司董監事，以監督或參與公司之營運，善盡善良管理人之注意義務。

- (四) 另本基金股權代表應由專業人士擔任，擬另訂定本基金股權代表遴選及管理要點，明定其應盡之責任並妥善管理，以真正發揮其監督功能（此將增加業務單位之人力負擔）。

惟本案提基金管理會民國 90 年 10 月 29 日第 41 次委員會議審議，與會委員認為基金管理會屬專業投資機構，不宜入主公司董監事並涉及公司經營業務，爰經決議：「暫予保留」，並提基金監理會第 26 次委員會議報告。

理論上，基金管理會若能參加為所投資公司之董監事，對於該公司之經營財務狀

況、產業前景、經營理念及重大決策等真實資訊當能有效掌握，以維自身權益，並善盡善良管理人之注意義務。惟由於擔任董監事有其法律責任（甚至需負擔公司經營成敗之責），且持股轉讓受到嚴格限制，持股情形須申報及公告周知，並有歸入權、董監持股成數及不得為股票買入、賣出情形之規定，也應審慎加以評估考量，以維基金之安全與收益。目前本議案基金管理會將繼續研究。

伍、結語

本基金規模雖然日益龐大，惟隨著參加人員年資增加及退休人數遞增，本基金之支付壓力，亦將逐年增加，尤其面對世界金融局勢的瞬息萬變及高齡化社會來臨，未來本基金在經營管理方面面臨之挑戰，亦將有增無減。為期基金得以永續經營，基金管理會在經營管理上，將繼續採行「委託經營與自行運用並重」之經營策略，結合民間資產管理資源，依法運用公開評選方式，遴選優秀經營團隊，使基金能夠達到降低風險、專業管理、提升效率及增加投資績效等多重經營目標。另兼顧國內外投資，繼續採行「國內、國外投資兼顧」之經營策略，藉由全球性投資，降低本基金投資風險及提昇整體收益，以維護參加基金人員之權益。而面對運用管

理實務上所產生之課題，基金管理會亦將多吸取學者專家及國外資產管理公司之意見與經驗，使本基金之發展更加健全及具前瞻性。（本文作者陳文彬為公務人員退休撫卹基金管理委員會副主任委員、李韻清為秘書室主任）

註釋

- 註一 公務人員退休法第 8 條第 1 項：公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。
- 註二 公務人員退休撫卹基金管理條例第 2 條，公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例第 2 條，公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例第 2 條。
- 註三 學校教職員退休條例第 8 條第 1 項：教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。
- 註四 陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項：軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。
- 註五 政務人員自 93 年 1 月 1 日起改適用政

務人員退職撫卹條例已不再參加本基金。

註六 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，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。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。

註七 確定給付在管理產生諸多問題，世界潮流逐漸移向確定提撥制（defined contribution），每個人一個帳戶，退休時領到的錢就是逐年提撥入這個帳戶的錢以及投資運用之收益。所以確定提撥制不會有提撥不足的問題，退休基金也不可能破產，缺點是參與者無法確定退休時可以領到多少錢。

註八 資料來源：邱顯比，退休基金應是股市常備軍而非消防隊，中國時報第 11 版，民國 85 年 2 月 16 日。

註九 依公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 18 條規定，係指年度開始前 6 個月。

註十 公務人員退休撫卹基金管理條例第 5 條第 2 項：「本基金之運用及委託經營，由基金管理委員會擬訂年度計

畫，經基金監理委員會審定後行之，並由政府負擔保責任。」

註十一 公務人員退休撫卹基金管理條例第 6 條第 3 項第 1 款：年度開始前應訂定運用方針編製收支預算，提本基金監理委員會覆核。

註十二 依公務人員退休撫卹基金財務管理作業要點第 3 點之規定，本基金之運用以基金管理委員會會議為決策單位，並負全責。

註十三 公務人員退休撫卹基金管理條例第 2 條第 4 項：本基金之運用得委託經營之。有關委託經營辦法由考試院會同行政院以命令定之。

註十四 截至目前為止，經考試、行政兩院核准有利於本基金收益之投資項目，有上櫃公司股票、經核准上市或上櫃辦理承銷中之公司股票及公務人員退休撫卹基金管理條例第五條第一項第一款規定投資項目之國外投資、國內有價證券出借業務、以避險為目的之股價指數期貨、遠期外匯及其他相關衍生性金融商品、資產證券化商品等運用項目。

註十五 第一次委託時，基金管理會除邀集法律界、財金界、會計界及實務界

等專家學者，成立退撫基金國外委託經營諮詢小組，先後召開五次會議外；亦曾邀集專家學者、機關代表與資產管理公司及保管銀行業者舉行四次公聽會；另亦邀請相關業者舉辦三場座談會。

註十六 公務人員退休撫卹基金管理條例第5條第3項：本基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於台灣銀行二年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。

我國公務人員退休撫卹基金管理組織調整 的基本構想



楊永芳

摘要

退撫基金擔負全國軍公教人員退休財源重責，如何兼顧資產安全性與運用效率性，應為研議退撫基金組織改造工作之主要考量。本文借鏡「價值鏈」型態的組織模式，參考美國部分的公部門退休基金管理經驗，從實際執行投資部門的組織型態與執行團隊定位問題切入，並在保留退撫基金監管功能特質前提及最小變動影響下，提出對我國公務人員退撫基金的組織改造建議方向。

為了確保原來監理職能與管理職能的有效區隔，本文採行雙層的組織結構，以有效達成監理層面與管理層面的需求設計，至於實存的組織型態，文中並無定見，惟在考慮「安全」因素的不可替代性以及行政機關改制可能遭遇的轉軌成本，調整現行基金監理委員會及基金管理委員會的功能及組織結構。

Basic Ideas about Reorganization of Pension Fund Management for Taiwan Public Employees

By Yang Yung-Fang

Abstract

Aiming at the topic of government reorganization, this article discusses how to improve the implementation efficiency of our public employees' pension fund, under the prerequisite of giving consideration to capital safety. The main opinion is to refer to the organizational model of "value chain", learn from the experience of some public departments of USA in terms of retirement funds management. It will start from the organizational status of the actual investment departments and the orientation of execution team, and retain the spirit of the original system in designing the supervisory and management functions of pension funds, to raise actual reorganization recommendations.

The pension fund management system after reorganization should still keep its double-layer structure, and it will be divided into board of trustee at the supervisory layer, and operation departments under CED/management team at the management layer. Among them, supervisory layer plays the role of decision making and monitoring with sufficient support from administrative assistants, and its organizational status maintains the present public agency model, to avoid operation dilemma risen from agency issue and guarantee consistence of decision-making quality. The Executive Director at the management layer is elected and employed by the trustee committee to organize an executive team, take full responsibility for the management, and try to follow inertia of the market as close as possible, to reach requirement by efficiency operation.

Concerning the actual separation or combination of supervisory and management institutes, since it is not a matter of advantage or disadvantage, it is necessary to consider that "safety" factor is irreplaceable, and the minimization of possible transform cost for administrative agency reorganization. It is recommended that separation should be used still, and only to adjust functions and organizational structure of current supervisory committee and management committee.

壹、前言

行政院院會已於民國九十三年九月通過「行政院組織法修正草案」，為落實組織改造、員額精簡及員工權益保障之目的，考試院亦要求所屬部會，對機關調整或裁撤等問題積極檢討，其中退撫基金部分，即認為應從基金屬性、運作彈性、制度及績效等方面，對管理及監理機關組織定位進行研議（註一）。

關於退撫基金管理組織（註二）的架構問題，早於民國八十四年成立以前，相關單位即對如何有效管理及監督的問題，廣邀專家學者進行研究，最後決定在考試院下設監理委員會負責監督規範，銓敘部下設管理委員會負責管理運用，惟幾年運作下來，發現諸多問題有待改善，究其癥結，除了眾所認知的公務員是否適宜擔任基金管理的實務操盤工作問題外，較少為外界提及的還有組織型態本身的問題。

對政府及全體軍公教人員而言，監理委員會及管理委員會雖均為受託人，但兩者應該扮演完全不同的角色，因此應該有的組織型態也有不同；惟以建制時兩者皆採行政機關本質的委員會型態，同時部分的委員產生機制雖然層級不同但是代表機關卻多有重

疊，導致在實際運作時，經常顯得疊床架屋效率不佳。因此如何調整兩會組織之屬性與型態，使其發揮管理架構上應有職能，達成善良管理人責任，為本文探討之主題。

貳、價值鏈模式的退休基金投資管理架構

在歐美先進國家，退休基金的投資管理是一門龐大而成熟的產業，不論是在理論或實務上，都有相當程度的共識與專業規範值得借鏡。要探討我國的問題，最好的方法就是先參考他們相關的理論與實際經驗。

一、退休基金投資流程與管理架構

（一）傳統投資管理架構

由於退休基金係保障退休人員長期所需，為使退休基金運作符合其設立目標，以保護所有受益人，多成立受託人委員會負責管理，以負責退休基金經營的重大決策，其中包括投資政策，依據美國 1974 年開始實施就業者所得安全法（Employee Retirement Income Security Act, ERISA）規定，這種受託責任（fiduciary）要求受託人須基於「care、skill、diligence」的條件進行投資，部分受託人委員會成員亦組成投資委員會議，負責各項投資決策，再交由運用部門執行，這種直線型組織，架構類似層級型的金字塔組織，

利用清楚的作業規定及一連串命令進行投資工作，但是這種組織型態，較適用在單一、重覆或可預測性高的環境中，在變化性高或競爭激烈的投資環境，這種金字塔型組織，很難應付突然變化，因而損及投資效果。

(二) 退休基金投資管理流程

一般而言，退休基金投資的管理流程，可以概分四個階段進行：第一階段是訂立退休金的整體投資政策，其中包括設定投資報酬目標、投資偏好及限制，決定可容忍的風險，第二階段是根據主客觀偏好及環境限制因素決定可投資的資產種類，並進行風險敏感度分析以及資產負債模型化分析，第三階段是決定資產配置、規劃內部或委外經營的資產比例、投資風格配置、挑選投資經理人等，以進行實際的投資操作；最後是在實際運作的過程中進行各種的監督作業、遵循測試、績效評估以及檢討（註三）。

由於各階段工作必須仰賴許多不同之專業技術，須要建立不同功能的內部部門以及任用各式專業人員，在既定的基金管理組織內分工合作。因此雖然如訂立退休金整體投資政策、決定基金資產配置，以及最後的監督與績效評估等決定必須由代表基金最高權力的委員會層級決定，但是對各項專業工作仍須依賴相關部門的專家負責執行。大體而

言，除了負最後決策權責的受託人委員會（Board of Trustee）以外，退休基金的投資管理部門可以區分為研究團隊、系統開發與資料管理、投資組合系統、交易執行以及投資行政與績效評量等部門，其主要執行之功能如下（註四）：

部門名稱	執行功能項目
研究團隊	提供意見想法與問題
系統開發與資料管理	資料庫及資料管理
投資組合系統	建立投資模型
交易執行	執行實際交易
投資行政與績效評量	監督程序與結果

二、價值鏈式的投資管理模式

(一) 價值鏈模式的投資活動管理

為創造投資價值，Garry M. Allen 與 T. Daniel Coggin 認為投資管理應擺脫官僚式組織型態，減少階層，建立一套一致性投資流程，創造明星制度而非明星經理人，在組織設計上引用管理學大師麥可·波特的「價值鏈」概念，強調基金投資活動也如同一般企業產品或服務，其價值的創造是由一連串的活動組合所產生，其個別的每一種活動，都有可能促成最終產品的差異性，提升價值。就企業經營而言，應該思考如何在每一個企

業價值活動上，尋找降低成本或創造差異的策略作為（註五）；就基金管理活動而言，應該配合投資流程中附加價值發生的途徑，以具彈性、動態的組織結構進行投資管理，將各部門的功能有效協調及運作，以達成設定的投資績效目標。

應用「價值鏈」概念架構的基金投資活動管理模式應遵循下列原則：

1. 將投資活動依功能別區分部門，採最終結果論及績效導向方式，要求各功能部門對負責工作創造價值。
2. 藉由流程監督、結果回饋，使各部門對負責業務的問題快速反應，避免因前一功能部門的執行成果缺失，影響後一功能部門價值創造。
3. 在退休基金投資管理上，應擺脫傳統以委員會管理方式，將各項問題及工作交由「各受委任專家」負責，以「團隊投資組合管理」（註六）方式管理，形成投資團隊，減少傳統委員會的群思及羊群現象，由各受委任專家負責所指派任務之成敗，才能快速回應各項資訊，進而轉換成有用的投資知識及具

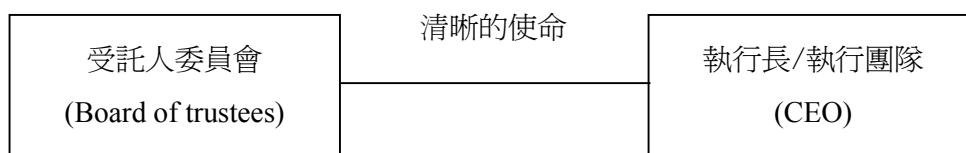
體行動，創造價值。

（二）價值鏈模式下的退休基金管理組織與功能

退休基金的經營係在合理成本下為基金創造利潤，但即使再優秀的受託人委員會，在委員會組織型態且無良好研究團隊支援的情況下，很難收到投資效果，但是如將投資工作全由專業投資執行長負責管理，無受託人委員會訂出主要決策及負責監督，則全體受益人的權益安全很可能發生問題，因此管理上應將退休基金管理分為二個層面，一部分為治理層面（受託人委員會），一部分為經營層面（執行長/執行團隊），依功能不同由不同組織結構的人員負責。

1. 組織

管理的組織架構中，應由具有專業知識的受託人（trustee）組成受託人委員會，負責整理基金的決策及領導，根據清晰的使命決定投資政策，作為受託人及執行團隊負責基金管理的主要目標，再聘請有遠見及負責任的專家執行長（CEO），負責基金經營及運作。



2.功能

(1)受託人委員會職責

受託人委員會為全體退休基金參加人的代表，負責基金重要決策及監督：

- 甲、採用並監督投資政策；
- 乙、檢視及評估投資績效；
- 丙、檢視及評估行政作業；
- 丁、與 CEO 一同參加主管會議；
- 戊、評估自己在利害關係人代表性 (Stakeholder Representation)，委員會組織、倫理、領導及溝通 (Communications) 等各方面的執行成效。

(2)執行長/執行團隊職責

退休基金的投資及資金管理為其重點工作，由專業執行長/執行團隊負責經營，一方面為受託人委員會之政策顧問，一方面為具專業知識的資產管理者 (Asset Manager)，藉由績效與酬勞連結方式，促使執行長/執行團隊為退休基金創造價值。

(三)其他影響退休基金經營成敗的因素(註七)

過去退休基金由委員會直接負責管理經營的方式，常使投資結果不佳，最主要原因在於多數決的模式使委員會個別成員的成敗責任降低，易使投資決策失敗。改採「價值鏈」概念架構的基金投資活動管理模式後，

明確界定了受託人委員會的功能限於負責政策性決定及監督，而將基金的投資操作工作委由專家負責，進而使其報酬與經營績效連結，向受託人委員會負責，使受託人委員會及受委任專家各司其職，共同為退休基金創造價值。

但即使採這樣的組織型態，仍需有下列因素配合：

- 1.需有高度的組織信任：受託人委員會必須給予執行長及執行團隊高度的組織信任 (A high level of organizational trust)，避免因內部鬥爭，使得退休基金管理必須支付高額成本。
- 2.營運團隊為具有退休基金管理知識的「專家」(An “expert” operations team)：包括(1)了解經濟歷史，特別是金融市場的演進以及各種與退休金和保險有關的金融產品。(2)熟悉公共部門財務狀況及金融資產負債管理。(3)熟悉金融市場的創新及新科技。(4)對特定資產之投資組合管理以及背景假設有深入了解。(5)對退休金財務及投資有關法律及規定深入了解。(6)深入了解委託人—代理人理論及如何將理論有效影響組織結構與資訊系統設計。(7)具企業管理實務經驗。(8)對退休金計畫利害關係人間之「退休金交易 (pension deal)」有深入的了解。(9)對基金之主要外部經理人有詳細的認識。

3. 資訊系統充分支援：由於投資工作需要大量資料進行事前事後分析，故藉由完整的資訊系統，有助於規劃資產配置，預計風險值及執行投資決策，進而將實際報酬結果作明確歸因及事後績效評估工作，使組織內各類人員應擔負的責任及應得報酬明確衡量，達到節省人力及降低錯誤的效果。

參、美國公部門退休基金的管理（註八）

長久以來，美國聯邦或各州政府為其政府部門員工設立的退休金，大部分都採用確定給付制（註九），退休基金管理之良窳，直接衝擊到政府財務負擔。根據一項 1990-1996 對各退休金進行組織結構、投資及相關決策進行的調查，顯示其相關結果如下：

一、組織結構

由於採取確定給付制的退休金制度，基金提撥不足的責任係由政府負責，因此美國政府部門退休基金多由公部門機構負責管理及行政作業，並設有委員會（Board）（註十）負責監督，委員會大小不同，平均人數約為 8 人（註十一），委員多由職權機關或相關政府官員指派，少部分委員則由計畫參加人員推選，其目的是為監督退休基金的投資，以確保基金運作可支應未來退休給付，至於負責每日退休事務人員及行政工作人員，包括財務或人事，亦是由政府編預算支應。

由於具有龐大的利益，委員會成員常有許多利益團體爭取加入，但考量公部門的退休金為確定給付制時，政府對退休金給付仍負有最終支付責任，其經營成敗及給付福利對政府財政影響深遠，除了由基金參加人擔任委員會成員，仍需政府相關部門官員負責把關，較能確保其為政府及參加人員利益而經營。

過去幾年來受託人委員會（trustees）的委員人數及比重大致維持不變，計畫參加人選出的受託人代表約佔 3 成多，另外 6 成多則由政府機關指派（註十二）（委員會結構如下表）。

退休金管理及投資事務由委員會下設管理單位負責，但管理者為內部或外部聘請則多所不一，惟投資政策及精算假設等原則性決策，均由委員會決定（註十三），根據一項調查顯示，有 88% 的公部門退休金由委員會決定退休基金投資；71% 決定退休金給付；84% 決定資產配置、精算假設、計畫經費來源及提撥義務（註十四）。此外委員會並負責訂定各項行政及管理的作業規範，要求管理者遵守，並進行監督工作，其目的是避免管理者為了績效衝太快，而使基金經營面臨過高風險，甚至發生違反法規等損及基金權益情況發生。

美國公部門退休金委員會之組成委員結構表（1996年）

單位：人，%

	州政府退休金	教師退休金	警消人員退休金	地方政府退休金	全體公部門退休金
委員人數	9.24	10.03	7.5	7.55	8.31
指派產生比例	47	40	39	50	46
選舉產生比例	31	43	45	32	35
主管官屬比例	18	16	13	15	16
其他比例	4	1	3	3	3
員工人數	120.5	111.4	7	11	53.6

資料來源：Mitchell, McCarthy, Wisniewski, Zorn. (2001), *Developments in State and Local Plans*.

二、投資政策

從調查美國公部門退休基金投資政策的資料來看，自1990至1996年以來，不論是立法機關或受託人委員會，對退休基金基本投資限制已逐年降低，例如減少對股票投資比重的限制條款，增加海外投資比重等，以拓展投資機會；此外在評估基金投資績效方面，採用獨立績效評估的比重，亦逐年增加。

受到各界要求委員會對退休金投資應負

責任加重的影響，委員會對資產配置介入程度也愈來愈深，高達八成的退休金是由委員會訂立資產配置（如下表），主要因為資產配置為影響基金報酬最重要的項目，雖然投資前線對資產投資敏感度最高，但完全交由投資執行者任意調整，卻容易使基金冒過高的風險，過去加州橘郡（Orange County）及霸菱（Barings）的教訓，使得各政府不敢將資產配置等重大決策權交由投資執行者處理。

美國公部門退休金退休基金治理政策及受託人委員會組成（1990-96）

調查結果	年 度					
	1990	1991	1992	1994	1996	
章程訂立基本投資限制（%）	26.2	26.6	26.9	26.1	19.1	
委員會訂定資產配置（%）	n.a.	n.a.	72.7	74.0	84.2	
委員會直接負責投資（%）	60.4	53.6	48.6	48.9	55.6	
獨立投資績效評估（%）	n.a.	n.a.	70.6	80.3	86.2	
受託人委員會人數	8.12	7.81	8.6	8.53	8.6	
計畫參加人管轄單位（%）	65.3	62.5	63.1	63.0	64.3	
計畫參加人選舉產生（%）	34.7	33.6	32.1	33.2	35.1	

資料來源：Michael Useem and David Hess. (2001), *Governance and Investments of Public Pensions*.

三、投資策略

退休基金的投資理應依據可容忍風險程度決定最適化資產種類及比重，但在實際操作上則並非如此，許多退休金追求短期市場趨勢，至於偏重債券或股市、喜好國內或國外投資的退休金比比皆是，但整體而言，各退休基金的投資策略有逐漸長期化的趨勢，採短期戰略式（Tactically）投資配置比例則下滑。

在管理方式上，基金全部資產或股票項目委託外部管理的比重逐年上升（1990年57.4%上升至1996年85%），股票完全由內部投資的比重則逐年減少（1990年28.7%下降至1996年7.7%）。

另一方面，投資於股票的比重逐年增加，債券投資比重則些微降低，且國外投資比率逐年增加的趨勢。

美國公部門退休金投資策略（1990-96）

單位：%

調查結果 \ 年 度	1990	1991	1992	1994	1996
長期資產配置	n.a.	n.a.	74.8	82.4	90.0
戰略性資產配置 （短期資產配置）	n.a.	n.a.	16.3	14.4	11.7
全部資金委外管理	49.5	66.3	75.0	72.7	78.3
全部股票委外管理	57.4	73.8	82.9	80.7	85.0
全部資金內部管理	28.7	16.0	10.6	11.5	7.7
股票投資比重	33.4	36.0	41.7	45.1	50.1
債券投資比重	47.3	46.7	50.0	43.2	41.5
國外股票比重	1.56	1.74	2.34	3.70	6.85
國外債券比重	0.57	0.59	0.82	1.28	1.72

資料來源：Michael Useem and David Hess, 2001, *Governance and Investments of Public Pension*.

四、美國加州公務人員退休金（Calpers）及南卡羅來納州退休金

在美國雖然退休金係屬各州政府與公務員之契約約定，但契約權益受聯邦法律保護，因此部分州政府法院要求各雇用單位不

得修改退休金給付規定，此項作法亦影響各州退休金的投資管理，雖然理論上應將資產作最適化的配置，但受到受託人委員會及投資管理者影響，各地退休基金管理方式存有極大差異，包括內部或委外管理、投資標的

種類、投資限制設定等，在此就投資方式差異極大的美國加州公務人員退休金（Calpers）及南卡羅來納州退休金為例比較。

美國加州公務人員退休金素以良好管理著稱全球，從 1991 年資料來看，其股票配置一直佔 5 成以上，而國外投資於 1996 年已達 24%，反觀南卡羅來納州退休金則恰好相反，受到 1895 年股票詐騙事件影響，該州一直未進行股票投資，直到 1998 年中才同意增

加股票投資上限至 10%，該州投資項目主要為債券，其中公司債投資比重高出許多其他退休金，此外由於南卡州投資種類較少，推測其因應市場調整資產配置需求也較低；比較加州及南卡州退休金平均 7 年的報酬率，相差不到 1%（Calpers 為 10.76%，南卡為 9.94%）（註十五），但仍低於美國全部退休基金平均報酬 11.1%。

美國加州公務人員退休金（Calpers）及南卡羅來納州退休金組織架構比較圖（1996）

評估項目	美國加州公務人員退休金 (Calpers)	南卡羅來納州退休金
治理政策		
委員會制	是	是
委員人數	13	5
計畫參加人之委員代表	10	5
選舉產生之委員代表	6	0
章程中訂定投資限制條款	否	是
採取獨立績效評估	是	是
委員會決定資產配置	是	否
委員會直接參與投資	否	否
投資策略		
長期投資	是	是
戰略性投資（短期投資）	否	否
股票/總資產	60.6%	0%（註）
是否將全部資產委外管理	否	否
是否進行國外投資	是	否
資產規模（美元，億）	1000.7	146

資料來源：Michael Useem and David Hess, 2001, *Governance and Investments of Public Pension*.

肆、我國退撫基金管理組織的問題

我國公務人員退休撫卹於民國八十四年改行現制，建立公務人員退休撫卹基金，由政府以雇主的身分與公務人員分別按百分之六十五與百分之三十五的比例共同提撥，並將整個基金管理機制區分為監理與管理兩大部分，分別設立基金監理委員會（以下簡稱監理會）與基金管理委員會（以下簡稱管理會）負責執行。其中監理會組織型態與功能相當接近理論中受託人委員會部分，其中並特別強化基金整體監督功能；管理會則負責實際投資執行。

從本質上而言，由於退撫基金具備了相當的信託基金特性，在經營上應以滿足給付需求而非營利為最大考量，故將組織採用追求營利的事業機構型態並不恰當；如果完全以行政機關模式自行管理，雖然或可減少許多因「代理問題」(註十六)導致的經營風險，但是在投資的決定與執行上，卻會有缺乏運用效率及降低監督有效性(註十七)等問題；同時，因公務員性格較為保守且行政機構法令限制又多，經常易使得基金運用收益不如預期(余雪明，何憲章，84)。有鑑於此，如何在兩個極端中尋找一個平衡的組織型態，可以說是退撫基金的組織設計問題的核心。

細考當初所以採行監理與管理機構分設之始意，主要係考量退撫基金為政府及全體軍公教人員共同提撥組成之基金，資產規模十分龐大，如果操作遭遇重大損失，將對政府財政穩健將產生難以彌補的根本性危害，故特別重視其外部監督效果，將監理職能獨立，使基金管理更為妥適安全；惟其初始建置構想是依機關職能特性，在財政部下設基金管理委員會負責投資，在銓敘部下的基金監理委員會負責監督(楊朝成，81)，後經多方考量及調整後，最後決定將監理會設於考試院下，管理會設於銓敘部下。

這樣的建置經過多年的實際運作後，許多問題逐漸浮現，其中比較重要的如(註十八)：

- 1.兩會同屬行政機關、組織架構均採委員會制及部分工作職能劃分過細，有疊床架屋與效率不佳問題。
- 2.兩委員會的委員代表推派機關相同度甚高，由於機關有其一貫性之決策特質，導致監理與管理間應有的決策差異無法突顯。
- 3.兩會的委員代表均為兼職，其中機關與參加人員代表多非相關專業人員，要求其專心專業的投入退休基金監督及管理工作的，有其先天上的困難之處。

4. 行政機關內部行政程序繁雜，相關人員未能獲得充分之投資決策授權，無法即時因應瞬息萬變的市場情勢，經常錯失投資調整時機。
5. 負責基金操作及監督人員為保守性較高的公務員，面對投資失敗可能遭受的層層責難與績效突出時沒有足夠報酬激勵，缺乏積極經營誘因。

雖然有前述效率上的問題，但在考慮其改善方式時，仍應思考其建制始意，如果維護基金安全性的前提並未改變，或許必須接受「次佳（second-best）選擇」，即使為此犧牲部分運作的效率性，也是不得不付出的必要成本。

伍、退撫基金組織調整建議

為兼顧安全與效率，在保留兩會所擔負的功能特質前提下，本文考量未來退撫基金的組織改造工作，應該可以在前述「價值鏈」的概念下，作出適當的組織結構與型態的調整：

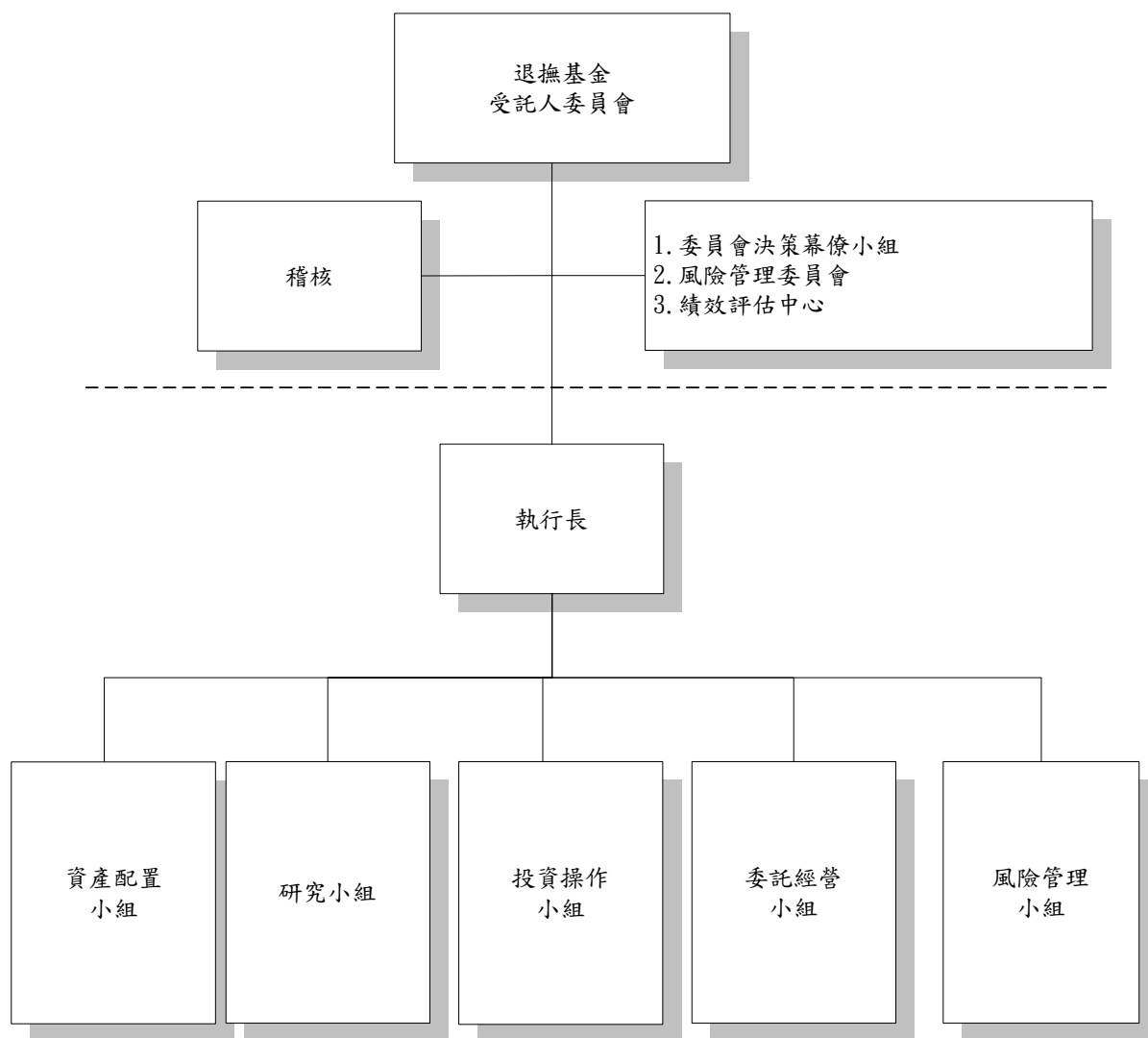
一、雙層的組織結構

為了確保原來監理職能與管理職能的有效區隔，仍然採行雙層的組織結構，但是為

了有效達成監理層面與管理層面的制度設計目標，在組織型態與性質的設計上依循兩個原則作適當的調整：其一，應能確保組織內所有成員都能夠為基金最大利益而扮演好本身角色，針對不同角色建立不同制度誘因；其二，應能確保新的組織型態能發揮「積極興利、消極防弊」整體功能，在實際投資操作部分以如何更為靈活並貼進市場考量為主，在監督考核的部分以如何強化專業的評估控制為主。

考慮上述角色差異，組織改造後的退撫基金管理體系分為監理層面的受託人委員會與管理層面的執行長以下的實際操作部門。其中監理層面的受託人委員會在充分的行政幕僚支援下扮演基金決策及監督的角色，其相關部門的組織型態維持現行公務機關模式，以避免代理問題引發的經營困境並確保決策品質的一致性；管理層面的執行長（CEO）由受託人委員會遴聘以組織執行團隊，全權負責基金的實際經營管理工作，以使組織運作盡量貼近市場的慣性，符合效率經營的考量（如組織架構示意圖）。

退撫基金監管組織架構示意圖



除了以上兩個層面，基金收支行政工作雖然並不涉及提高運用效率與監督效率的兩難困境，可以視實際操作成本外包處理，惟

由於基金本身牽涉政府與公務人員之間相當複雜多樣的權利義務關係，且相關資料涉及眾多軍公教人員基本權益與機密程度考量，

或有其他調整之考量與顧慮，本文不擬深入討論。析論此三者工作內容如下：

(一) 受託人委員會（基金監理會功能調整）

1. 成員：參考美國經驗，部分由軍公教人員代表參加，部分由主管機關推派，並且納入具專業知識的專任委員；為進行必要之資產配置決策、執行長遴聘與執行團隊績效評估等需要，委員會之下進一步設立決策幕僚小組、風險管理中心、績效評估中心等幕僚單位，為避免代理問題及確保委員會委員擁有持續且適當之資訊，相關職員之身分適用公務員規定。

2. 職責：由所有委員共同組成，決定基金重大計畫、資產配置、退休基金風險檢視、績效評核等，並聘任可靠且具專業能力的執行長/執行團隊負責經營及投資工作。

(二) 執行長（CEO）／執行團隊（基金管理會組織調整）

1. 成員：由執行長自行決定經營團隊，團隊人員進用及薪酬不適用公務員規定，以充分提昇組織靈活度及用人彈性，達成預期的投資績效。

2. 職責：一方面為具專業知識的資產管理者（Asset Manager），負責基金投資操作及成敗責任；一方面為受託人委員會之政策顧問，對受託人委員會要求之專業需求，

提供客觀的市場資訊。其實際工作內容包括決定各投資項目的投資策略及內容、決定委外經營比重、挑選及評估委外經理人績效等。

(三) 基金收支行政（基金管理會部分功能）

1. 成員：由負責基金收支及相關日常行政的後勤人員組成，人員歸屬及身分視制度進一步規劃方式調整，是否適用公務員規定應廣泛考量其他因素後另行處理。

2. 職責：管理基金收支行政作業。

二、實存的組織型態模式

在本文對退撫基金組織改造的建議中，雖然從「價值鏈」的觀點對整個基金管理機制作了雙層式的調整，但是並未對實存的組織型態上作調整方式的建議，主要是因為這種「價值鏈」型態的組織改造模式著重每個部門本身績效的發揮，從組織授權與人員進用面著手較大的改革，與組織實體的分合調整考量並無直接必然的關聯。對應於現行的退撫基金管理組織架構，組織改造後的監理層實存組織型態，應可由基金監理會調整部分職能後改制而成，管理層面實存組織型態則可由現行基金管理會轉換而來。至於兩者的分合仍存在不同的可能模式：

(一) 將受託人委員會及執行長/執行團隊併入一個組織架構：屬性為行政機關，

其中受託人委員會幕僚及基金收支行政人員屬於公務人員，執行長/執行團隊為經適當之遴聘及考核程序全權負責基金管理的單位，其薪酬與考核條件由受託人委員會在一定市場條件下決定，不適用公務員規定。

- (二) 將受託人委員會及執行長/執行團隊分為二個獨立的組織：受託人委員會屬於行政機關，執行長/執行團隊成為非行政機關的組織（譬如為基金管理局），使其運作及人員進用更為彈性，同時為確保組織內負責基金收支行政部門人員具有一定獨立性與工作延續性，相關單位及人員之編制與預算可由受託人委員會作適當之編列，或納入銓敘部成為一專責單位負責。

不論採上述任何一種實存的組織型態，均應由受託人委員會負責聘雇及監督執行長／執行團隊，使基金經營的權責統一。

或許係受當前政府組織改造皆集中心力於「減少組織數目」之影響，討論退撫基金組織改造之焦點，似亦有以合併兩委員會為當然之傾向。然而，如本文所述，退撫基金當前的主要問題，係實際執行投資部門的組織型態與執行團隊定位問題，而非組織分合問題。事實上，受託人委員會及執行長/執行

團隊不論採合併或分開方式各有優缺點，並非孰優孰劣問題，應視政策上較重視監督效果或運用效率而取捨：如採合併，由於協調容易，基金運作會較有效率；如採分立，則監督效果較大。

考慮「安全」因素的不可替代性以及行政機關改制可能遭遇的轉軌成本，本文認為分立或許是個可行的選項，其中基金監理委員會維持現行組織型態，並將委員會組成與職責作適度調整；基金管理委員會改制為基金管理局，局內區分為負責基金收支行政部門與資金運用部門，人員任用打破公務人員限制規範，局長（執行長）由基金監理委員會聘任並考核之，其在一定之投資政策下對資金運用績效負完全權責；至於基金收支行政部門，其人員之編制與預算編列仍應由政府作適當之介入保障與補助。

陸、結語

退撫基金擔負全國軍公教人員退休財源重責，建立有效率的組織及任用專業人員負責管理以確保基金經營績效固然重要，但是適當的監督也不容忽視，如何在安全與效率的天枰上取得平衡，是進行退撫基金組織改造的主要考量。

本文借鏡「價值鏈」型態的組織模式，

並參考美國部分的公部門退休基金管理經驗，配合我國公務人員退撫基金的現況，提出對我國公務人員退撫基金的組織改造建議方向：考慮「安全」因素的不可替代性以及最小變動影響，建議維持現有分立的組織架構，其中基金監理委員會維持現行行政機關模式，基金管理委員會改制為基金管理局，人員任用打破公務人員限制規範局長（執行長）由基金監理委員會聘任並考核之，其在一定之投資政策下對資金運用績效負完全權責。

組織改造最忌諱「為改造而改造」，而改造途徑則最忌諱盲目追隨潮流。往往一個原本不完美的組織或制度，經過長久的存在與運作，可以調整至某種可以接受的合理程度，一旦遭遇抨擊驟然改弦更張，結果是落差更大，不但未能達成預期效益，甚至失去既有成果。對於這一點，本文想引用美國著名管理學者 Joan Magretta 的一段話（註十九）加以襯托：

「組織的規模、範疇、架構完全取決於你希望作什麼。…你做了最佳選擇，但心理明白，你放棄的那個選擇總有一天會讓你感到後悔。如果你將最新流行的方式當作萬靈丹，你一定會感到失望。要清楚地了解所有你曾做過的取捨，才能設法加以彌補，並因此讓大家能有更好的表現—無論是在新的組

織或現存的組織中。」

為避免落入此一窠臼，必須對執行步驟、時程以及相關配套措施等細節，進行詳盡的事前規劃與沙盤推演，此部分並未包括於本文之中，有待未來加以充實。（本文作者為公務人員退休撫卹基金監理委員會業務組組長）

參考文獻

- Allen, Garry M. & T. Daniel Coggin, 1997, “Organizing Internal Investment Management”, *Pension Fund Investment Management*, ed. Frank J. Fabozzi, Frank J. Fabozzi, Associates.
- Ambachtsheer, Keith P., 1997, “Pension Fund Governance, Operations, and Value Creation”, *Pension Fund Investment Management*, ed. Frank J. Fabozzi, Frank J. Fabozzi, Associates.
- Hustead, Edwin C. and Olivia S. Mitchell, 2001, “Public Sector Pension Plans- Lessons and Challenges for the Twenty-First Century”, Pension Research Council, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Marmer, Harry S, 1997, “The Evolving Role of the Pension Investment Consultant”,

Pension Fund Investment Management, ed.

Frank J. Fabozzi, Frank J. Fabozzi, Associates.

Mitchell, Olivia S., David McCarthy, Stanley C. Wisniewski, & Paul Zorn, 2001. "Developments in State and Local Pension Plans", *Pensions in the Public Sector*, ed. Olivia S. Mitchell and Edwin C. Husted, Pension Research Council, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Steffen, Karen, "State Employee Pension Plans", *Pensions in the Public Sector*, ed. Olivia S. Mitchell and Edwin C. Husted, Pension Research Council, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Useem, Michael and David Hess, 2001, "Governance and Investments of Public Pensions", *Pensions in the Public Sector*, ed. Olivia S. Mitchell and Edwin C. Husted, Pension Research Council, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

李田樹等譯，2003，《管理是什麼》，台北，天下遠見出版社。譯自 Joan Magretta，What Management Is。

楊朝成，軍公教人員退休撫卹基金管理制度之研究，財政部國庫署委託研究案，民

國 81 年元月。

余雪明、何憲章，軍公教退撫基金如何有效管理運用之研究，銓敘部委託研究案，民國 84 年 7 月。

天下雜誌網站，<http://www.cw.com.tw/pr/porter/bigshot-porter/about1.asp>

註釋

註一 考試院秘書長 93 年 9 月 27 日考台組貳一字第 0930008147 號「本院因應中央行政機關組織基準法規定專案小組第一、二次會議結論」。

註二 本文所稱之「退撫基金管理」廣泛包含監理機制與管理機制；「退撫基金管理組織」則泛指所有基金管理與監理功能的組織實體。

註三 參考 Harry S. Marmar, CFA, "The Evolving Role of the Pension Investment Consultant", *Pension Fund Investment Management*, p.70 修改。

註四 Allen, Garry M. & T. Daniel Coggin, Ph.D., "Organizing Internal Investment Management", *Pension Fund Investment Management*, p40, 及陳登源 93.6.14「退休基金管理之組織設計」監理會演講資料。

- 註五 價值鏈概念源自於管理學大師麥可·波特在「競爭優勢」一書，文中說明摘自天下雜誌網站：<http://www.cw.com.tw/pr/porter/bigshot-porter/about1.asp>
- 註六 團隊型投資組合管理（team portfolio management）係將各項投資由委由各特定專家負責，形成投資團隊，其人數不限但責任僅受限於所交付任務，參考 Allen, Garry M. & T. Daniel Coggin, 1997, “Organizing Internal Investment Management”, *Pension Fund Investment Management*, pp.41 及陳登源 93.6.14 「退休基金管理之組織設計」監理會演講資料。
- 註七 Allen, Garry M. & T. Daniel Coggin, Ph.D., Organizing Internal Investment Management, *Pension Fund Investment Management*, pp.8-12.
- 註八 本節主要內容係參考 *Pensions in the public sector* (2001) 一書對美國公部門退休基金之介紹。
- 註九 參考 Hustead, Edwin C. & Olivia S. Mitchell, “Public Sector Pension Plans-Lessons and Challenges for the Twenty-First Century”, *Pensions in the Public Sector*, pp.4.
- 註十 此處所稱委員會，與前述受託人委員會性質相同，由於公部門退休金委員會，其部分成員為政府指派之官員代表，故不全然代表全體受益人。
- 註十一 Mitchell, Olivia S., David McCarthy, Stanley C. Wisniewski, & Paul Zorn, Developments in State and Local Pension Plans, *Pensions in the Public Sector*, pp.33.
- 註十二 Michael Useem and David Hess, 2001, Governance and Investments of Public Pensions, *Pensions in the Public Sector*, pp. 136.
- 註十三 Steffen, Karen, State Employee Pension Plans, *Pensions in the Public Sector*, pp.56.
- 註十四 Edwin C. Hustead and Olivia S. Mitchell, 2001, Public Sector Plans-Lessons and Challenges for the Twenty-First Century, *Pensions in the Public Sector*, pp. 8.
- 註十五 Michael Useem and David Hess, 2001, Governance and Investments of Public Pensions, *Pensions in the Public Sector*, pp. 142.
- 註十六 指代理者因為與被代理者的利益不

一致，導致其決策時不能忠誠的以被代理者最大利益考量問題。

註十七 兩者同為異動性較低的公務人員，彼此間長期固定的監督與被監督者關係容易衍生為共生結構，降低監督的有效性。

註十八 探討現制缺失的文獻甚多，同時非屬本文主要目的，故對相關問題不作深入論述。

註十九 引自「管理是什麼（What Management Is）」一書，pp.210。台北，天下遠見出版社。

軍公教人員退撫基金調整提撥費率合理性 之研析



簡益謙

摘 要

基於退撫新制實施迄今僅九年餘，相關探討退休基金主題較為罕有，並未針對退撫新制之實際執行情形進行研析，故本文將試就退撫基金軍公教人員收繳、給付規定；退撫基金收支、精算結果暨提撥費率過程；以及軍公教人員調整提撥費率等面向進行合理性研析。

由於計算退休金給付方式之條件（服務年資、請領退休金之年齡、薪資與計算退休金之關聯性等）影響著退撫基金之財務基礎，在收繳基金費用上若未能依各自實際支出與精算結果，以合理之費率分別計算，而係採同一費率時，除造成對公務人員退休制度之衝擊外，亦將影響退撫基金健全財務結構之運用管理。此乃本文據以研析之重點。

The study on the reasonability of adjusting the contribution rates among different types of participants of Public Service Pension Fund

By Jean Yih-Chian

Abstraction

It is hard to find the related articles or studies regarding the implementation of the new pension system in Taiwan, Public Service Pension Fund, since the Fund founded only for nine years. So this paper is try to analyze the reasonability concerning the aspects related to PSPF below : the regulation on the collection of contributions and the payment of pensions for different types of participants, the real data of collection and payment, the outcome of actuary study on PSPF and the process and issues to adjust the contribution rate.

The PSPF's regulation on payment of pensions, for example, the service length, the age to receive pension and the linkage between retiring salary and pensions, is varied among different types of participants, the civil servants, service men and public teachers. The payment factors mentioned above really affect the finance structure of PSPF. So if the contributions rate for different types of participants was the same and not based on the fair rate from the suggestion of actuary study on PSPF, it will really impact the system and the operation of PSPF as well. What mentioned above are the main points this paper tries to focus on.

壹、前言

軍公教人員退撫基金，為求基金財務健全穩固，提撥費率自九十四年一月一日起，退休撫卹基金提撥費率將自九·八%調整為一〇·八%，此係退撫基金第三次調整提撥費率，第四次將在九十五年一月一日起，調整提撥費率至最高十二%之現行法定費率（註一）。

軍公教人員退撫基金調整提撥費率之決策依據，係公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱基金管理會）依其組織條例及公務人員退休撫卹基金管理條例（以下簡稱基金管理條例）施行細則等相關規定，以收支平衡為原則，及評估基金財務負擔能力定期實施精算，並就其精算結果提出調整提撥費率之建議案。第一次調整提撥費率即依基金管理會於八十九年六月委託研究之第一次精算結果，在反映正常成本，維持基金財務健全等考量下，於九十年七月提出調整提撥費率建議案（註二）；嗣經軍、公、教退撫主管機關國防部、銓敘部及教育部分別陳報行政院及考試院核定同意後，軍、公、教人員退撫基金提撥費率於九十一年一月一日起，自八%調整為八·八%。

第二次係依立法院九十二年一月十日審

查三讀通過「九十二年度中央政府總預算」時之主決議，以及立法院法制、預算及決算委員會聯席會議於九十一年十一月七日審查「退撫基金九十二年度收支預算案」時之附帶決議：「請銓敘部會同行政院人事行政局、國防部及教育部等相關機關於九十二年三月底前，就公務人員、軍職人員及教育人員之退休撫卹基金提撥率，檢討調整至一〇%至一二%之間，俾使基金財務健全穩固」。銓敘部爰遵照上開主決議及附帶決議事項，擬具處理方案，邀請各主管機關召開會議研商後，分別經基金監理會及考試院審議通過並經行政院同意，軍公教人員退撫基金提撥費率自九十三年一月一日起，分三年調整至十二%（第一年自八·八%調整為九·八%，第二年自九·八%調整為一〇·八%，第三年自一〇·八%調整為一二%）。是以，九十四年一月一日起退休撫卹基金調整提撥費率將調整為一〇·八%，是軍公教人員退撫基金第三次調整提撥費率。然無論由基金管理會據精算結果，依其職權提出調整提撥費率建議案；或立法院於預算審查時，所做成之主決議或附帶決議，而產生軍公教人員退撫基金提撥費率，由原法定提撥費率八%調整至十二%之結果，其主要的原由乃在於基金財務的壓力。且目前全球各主要國家都面臨

到出生率降低、平均壽命延長，以及人口老化比經濟成長還要快速等的人口結構壓力的改變，再加上各國政府均致力削減預算赤字，社會福利支出減緩，和勞力市場的扭曲等因素，已使各主要國家體認到退休年金支付的難題，我國亦不例外。

我國公務人員退撫制度，自民國六十二年即朝向年金制方向規畫研究（註三），直到八十四年七月一日起，政府實施公務人員退撫新制，將原來由政府負擔所有退撫經費的「恩給制」，改為由政府與公務人員共同撥繳費用設立基金之「提存準備制」後，這項前後歷經二十二年之研議，所規劃之重大改革，方致落實。退撫新制，亦稱「基金制」（註四），乃由公務人員與政府共同提撥基金，作為公務人員退休時支領退休金或撫卹金之財源。其時代使命有三：1.減輕政府財政負擔。2.維持退撫收支之長期平衡。3.使退撫所得大幅增加（註五）。惟近年來，因世界性的經濟蕭條，投資意願低迷，在各國財政表現逐漸不佳的同時，我國財政狀況在受到全球總體經濟的影響下，亦逐漸惡化。據報載資料顯示，中央政府債台高築，累積債務已高達兩兆九千億元，另外現有社會保險，尚有超過七千三百億元的隱藏負債。其中，因應軍公教調高退撫基金提撥率所造成的債務高達三

千三百多億元，都是政府龐大的負擔（註六）。因此，原為解決政府財政問題而實施之退撫新制，現卻又成為政府的財政負擔之一。我國現行公務人員退撫新制係屬確定給付制（註七），其所衍生出之財務責任、管理運用、文官制度、社會安全制度、職域退休體系、財政資源分配等面向，均牽動著國家總體資源與金融發展。故在其執行上，若有重大財務隱憂訊息當格外引人矚目與關切。

退撫新制施行之主要目的在於增進參加基金人員之退休給與，並減輕政府財政負擔，依基金管理條例第四條規定，基金之用途係供支付退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與及中途退職者之退費等。基金成立迄今在收支、管理及運用雖尚稱穩定；然對於退撫給付條件、給與標準、基金收繳、撥付乃至於相關法令規定之合理性尚無深入檢視分析之研究，由於此一制度之施行，不但攸關六十萬餘軍公教人員之退休撫卹權利，且因基金管理條例第八條規定如基金不足支付時，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。且其管理原則不論在基金收入、基金支出和基金運用等三個面向，均以軍公教退休撫卹法令和基金管理條例為基礎，因此，三者間環環相扣

始能將退撫基金管理的組織管理、行政管理及財務管理效能發揮極致，並保障基金參加人權益（註八）；此因，退撫基金收支、管理及運用之良窳，對於國家未來的財政負擔有重大的影響，也因此有必要就退撫新制之實際執行情形予以深入分析，並針對執行缺失力求改進，以謀基金結構健全及永續穩定發展。

基於退撫新制實施迄今僅九年餘，相關探討退休基金主題較為罕有，有者則或以會計層面與制度設計及退休基金制度之管理與運用探討；而有關退休金制度之研究，又大抵以勞工為研究對象，且又僅限於對成本、會計層面之研究；又或係有關公務人員退休金給付制度之專題研究；內容又以退休金制度之定位與財務結構等理論面向予以探討（註九），惟並未針對退撫新制之實際執行情形進行研析，故本文將試就退撫基金軍公教人員收繳、給付規定；退撫基金收支、精算結果暨提撥費率過程；以及軍公教人員調整提撥費率等面向進行合理性研析，除敬請各界惠予指教外，冀能提供相關單位，於未來規畫退撫基金調整提撥費率時，能作更進一步之參考。

貳、軍公教人員退撫基金之收繳、給

付規定分析

依基金管理條例第一條第二項規定，政務官、教育人員及軍職人員之退休(職)、(伍)撫卹基金一併納入退撫基金管理。而原政務人員部分係依八十八年六月三十日修正發布之政務人員退職酬勞金給與條例規定，追溯自八十五年五月一日起實施退撫新制。惟因「政務人員退職酬勞金給與條例」第十九條第三項訂定落日條款，因施行期限屆滿而當然廢止，與現行「政務人員退職撫卹條例」之公布施行（註十），政務人員自九十三年一月一日起依法不再參加退撫基金，故未予併入分析，而僅就軍公教人員退撫基金之收繳、給付規定予以分析。惟雖因政務人員參加人數僅三百餘人，其不再參加退撫基金後形成關閉狀態，但撥付部分仍須辦理。未來退撫基金之政務人員帳戶內退撫給與餘額用罄，即須依賴國庫編列預算支應。

一、軍職人員

軍職人員退撫新制係依公務人員制度之精神，配合修正「陸海空軍軍官士官服役條例」、「軍人撫卹條例」暨各相關法令、施行細則等。其中除修正服役年限外，在退休制度部分之重點包括：提高退除給與採計年資給付俸額、重新訂定退除給付基數與百分比、建立退撫基金支應退除役給與制度、補

償金發給標準。在撫卹制度部分之重點則包括訂定各類死亡請領一次撫卹金的採計標準、延長撫卹給卹年限、明訂擔任高危險性軍職人員撫卹加發金額的法源、提高義務役官兵撫卹給與，以及撫卹金財源籌措的方式等。其涉及構成主要之退撫條件並應由退撫基金支付部分之規定彙整如下：

- (一) 陸海空軍軍官士官服役條例第二十七條規定軍職人員退除役給與的來源，明定軍官、士官退伍除役給與應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付並由政府負最後支付保證責任。
- (二) 服現役三年以上未滿二十年者可按服現役年資給與退伍金，並依服役年限予以不同標準之給付，退伍金核發標準為以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員本俸加一倍為基數，每服現役一年，給與一個半基數，最高採計三十五年給與五十三個基數，尾數未滿六個月者給與一個基數，尾數為六個月以上不滿一年者以一年計。
- (三) 撥繳費用標準，依現役人員本俸加一倍百分之八至十二費率，由政府撥付百分之六十五、現役人員繳付百分之三十五，且撥繳滿三十五年後免再撥

繳。退撫基金須支付的範圍包括軍職人員退伍金、退休俸、贍養金和撫卹金；軍官士官於新制施行後繳付基金未滿三十五年應繼續繳付。

- (四) 退休俸限於服現役二十年以上者或服現役十五年以上而年滿六十歲者，依其現役年資，每服現役一年，照基數百分之二給與，最高三十五年給與百分之七十為限，尾數未滿六個月者加發百分之一，六個月以上未滿一年者以一年計。
- (五) 贍養金給付對象為在現役期間，因作戰或因公致傷殘經檢定不堪服役，合於行政院所定就養標準者，給與基數的百分之五十。
- (六) 同法施行細則第二十三條規定新制年資係依實際繳付基金的月數計算，並規定新制施行前後曾任政務人員、公立學校教育人員或公務人員應繳基金年資，應將其原繳未領之基金費用本息移撥新的基金帳戶始可併計，若曾任公營事業或其它公職人員年資可依主管機關之相關規定，以購買年資方式併計退伍年資。
- (七) 依軍人撫卹條例規定軍人撫卹金由退撫基金支付，並由政府負最後支付保證責任，但舊制年資應支付之撫卹金

仍由國防部編列預算支付，此皆軍職人員退撫新制施行後，納入退撫基金體制的法源依據。

二、公務人員

公務人員退撫基金之管理計有三種主要法規，分別為公務人員退休法及其施行細則、公務人員撫卹法及其施行細則、基金管理條例及其施行細則等。其涉及構成主要之退撫條件並應由退撫基金支付部分之規定彙整如下：

- (一) 公務人員退休法第八條規定公務人員之退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，並由政府負最後之支付保證責任。
- (二) 公務人員退休法第七條規定因公傷病成殘退休者，可以任職未滿五年而請領一次退休金，此金額係加發之退休金，不由退撫基金支應，而由政府以編列預算方式給付。
- (三) 對於撥繳對象明確規定為政府、公務人員共同繳納基金費用，費率定為公務人員的本俸加一倍的百分之八至百分之十二計算出每月繳納給基金管理機關的金額，政府繳撥其中的百分之六十五，公務人員按月自薪津中扣繳其中百分之三十五，基金管理委員會

將資金運用後，再依法支付各項給與。撥繳滿三十五年後免再撥繳。

- (四) 公務人員在本法修正施行前後均有任職年資者，應前後合併計算。但本法修正施行前之任職年資，仍依原法最高採計三十年。本法修正施行後之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年。有關前後年資之取捨，應採較有利於當事人之方式行之。本法修正施行前年資累計不滿一年之畸零數，併入本法修正施行後年資計算。
- (五) 退撫新制增加了自願中途離職者，得申請發還繳付基金費用的規定，公務人員依規定不合退休資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還其本人原繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。如經領回者，嗣後再任公務人員，該部分年資不得再行核計年資領取退休金。
- (六) 依公務人員退休法第十三條之一增列之規定，請領月退休金人員死亡後，遺族得選擇支領月退金二分之一的月撫慰金。
- (七) 公務人員於年滿三十五歲時或年滿四十五歲時自願離職者，得申請發還本人及政府繳付之基金費用，並以台灣

銀行之存款年利率加計利息一次發還。

- (八) 公務人員退休法第十六條之一亦規定新舊制施行後退休年資採計差距，須支給補償金的基數增減金額，由退撫基金支給，均為基金負擔的給付範圍。
- (九) 依公務人員退休法施行細則第十二條規定曾任政務人員、公立學校教育人員或軍職人員之年資，應於轉任公務人員時將原繳且未領之基金本息移撥基金帳戶以併計年資，曾任其它公職或公營事業人員，則可以購買（現稱為補繳）年資併計退休任職年資。
- (十) 公務人員撫卹法第十五條則規定公務人員在職死亡之年資不論屬退撫新制或舊制時期部分，均可合併計算撫卹金，由政府和公務人員共同撥繳的退撫基金支付，並由政府負最後保證責任。惟舊制年資核計的撫卹金以及因公死亡之人員加發的一次撫卹金，仍由政府編列預算支付，同樣在施行細則中也列有與退休法施行細則相同移轉年資、購買年資的規定，以作為退撫基金收繳、支付的法源依據。

退撫基金除了平常性退休金、撫卹金給付外，仍須支應中途離職公務人員申請發還

的基金，以及撫慰金；尤其是隨著人口老化趨勢，未來退撫基金須承受的月退休金、遺族月撫慰金支給壓力勢必不輕。

三、教育人員

教育人員退撫基金之成立，係配合公務人員退撫新制實施，修正學校教職員退休撫卹條例及其施行細則，雖然自八十五年二月一日始實施，但此次修正幅度較深且意義重大，其主要修正重點與公務人員相同，在於改進退撫經費籌措方式，以穩固財務基礎，其涉及構成主要之退撫條件並應由退撫基金支付部分之規定彙整如下：

- (一) 依學校教職員退休條例第八條規定，教職員退休金應由政府與教職員共同撥繳費用之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。
- (二) 因公傷病成殘而退休者加發之退休金，則由政府編列預算支付。
- (三) 基金共同繳納的費率與公務人員相同訂為教職員的本薪加一倍的百分之八至十二，政府負擔百分之六十五，教職員負擔百分之三十五，撥繳滿三十五年後免撥繳，而教師或校長服務三十五年後應繼續撥繳至四十年始可免再撥繳。
- (四) 教職員在本條例修正施行前後均有任

職年資者，應前後合併計算。但本條例修正施行前之任職年資，仍依本條例原規定最高採計三十年。本條例修正施行後之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年。符合第六條支領退休金規定者，其在本條例修正施行前之任職年資及修正施行前後累計任職年資，最高均得採計四十年。有關前後年資之取捨，應採較有利於當事人之方式行之。本條例修正施行前年資累計不滿一年之畸零數，併入本條例修正施行後年資計算。

- (五) 教職員依規定不合退休資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還其本人原繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。如經領回者，嗣後再任教職員，該部分年資不得再行核計年資領取退休金。
- (六) 教職員依本條例第十四條之一支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，遺族為父母、配偶或未成年子女者，如不領一次撫慰金時，得按原領月退休金之半數，或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金。
- (七) 教職員於年滿三十五歲時，或年滿四十五歲時，自願離職者，得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息一次發還。
- (八) 本條例修正施行前後退休年資採計差距之補償金增減基數，由基金支給。
- (九) 曾任政務人員、軍職人員、公務人員及其它曾任公職、公營事業人員、僑校專任教職員的年資採計標準明確規定，若是曾任公務人員、政務人員或軍職人員轉任教師，可以將原繳未領基金本息轉入教師基金帳戶以併計年資，若曾任僑務委員會立案之海外僑校專任教職員轉任教師，則由基金管理機關依其任職年資、學歷核敘薪級，對照教職員繳費標準換算複利終值總和，一次繳費給教師之退撫基金帳戶以併計年資。
- (十) 學校教職員撫卹條例第十條規定教職員在職死亡之年資不論屬退撫新制或舊制時期部分，均可合併計算撫卹金，由政府和教職員共同撥繳的退撫基金支付，並由政府支付最後保證責任。惟舊制年資核計的撫卹金以及因公死亡之人員加發的一次撫卹金，仍由政府編列預算支付，同樣在施行細則中也列有與退休法施行細則相同移

轉年資、購買年資的規定，以作為退撫基金收繳、支付的法源依據。

四、小結

綜上相關資料得知，由於配合退撫制度的改革，學校教職員退休條例中規定服務年資的採計，均採與公務人員制度相仿的設計。惟在其採計最高退休年資部分，比公務人員多五年；且因教師考績考列甲等之比例、與考績結果之晉俸條件，不像公務人員受其相當比例與所佔職等所限，退休俸點均較公務人員為高。

另在軍職人員部分，根據相關研究指出，軍公教三類人員之退撫制度原則和基本精神在各相關部門之主管機關配合下已力求相近，軍職人員因涉及擔任保衛國家安全之高危險責任工作性質，以及多數須在營服務之工作時間特殊的服勤特性，退撫制度與公務人員、教育人員相較之下較為完善，原先舊制由政府編列預算完全支應退撫支出的方式，曾遭部分公教人員指為不公平，現改由軍職人員與政府相對撥繳退撫基金的方式支付退撫給與，已趨於公平合理（註十一）。但軍職人員與公務人員、教育人員退撫制度較大的不同點之一，即服現役三年以上未滿二十年者可按服現役年資給與退伍金；而服役滿二十年以上者，則可支領月退休俸。

計算退休金給付方式之條件（服務年資、請領退休金之年齡、薪資與計算退休金之關聯性等）影響著退撫基金之財務基礎，然參加基金之公務人員其退撫之相關給付，係依照公務人員退休法及公務人員撫卹法之規定辦理，軍、教人員依各該特別退撫法令辦理，若其給付標準較公務人員高出甚多，退除條件亦甚寬鬆，在收繳基金費用上若未能依各自實際支出與精算結果，以合理之費率分別計算，而係採同一費率時，除造成對公務人員退休制度之衝擊外，亦將影響退撫基金健全財務結構之運用管理。此乃本文據以評析之重點。

參、退撫基金收支、精算結果暨提撥費率過程分析

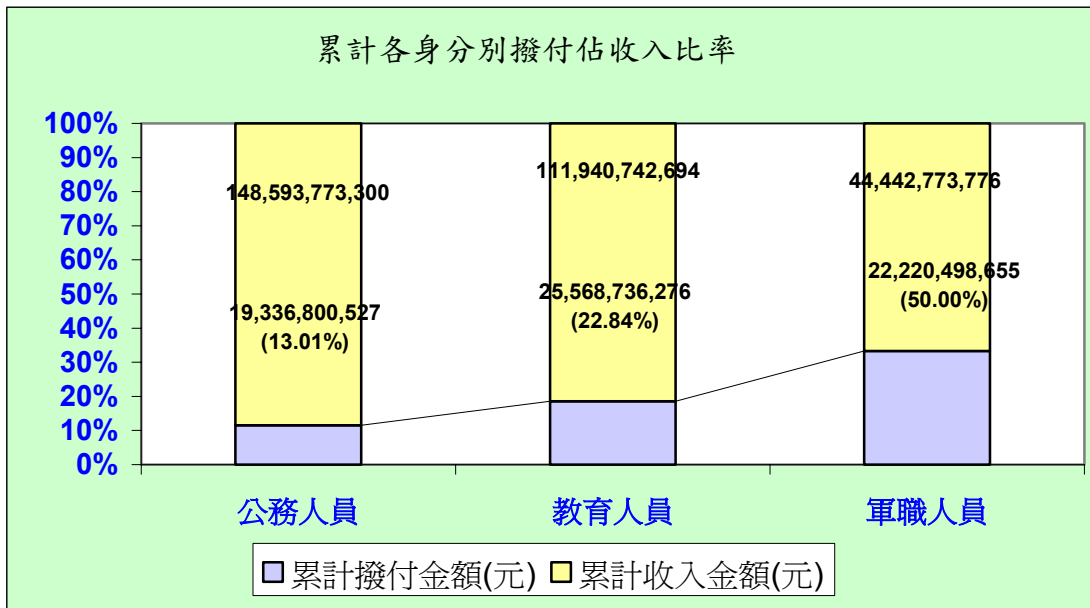
公務人員退撫新制之實施，確有助於改善恩給時期之各項缺失，然退撫新制實施初期，因改變退撫經費之籌措方式，為免整體制度變動幅度過大，而形成推動之阻力，係採以溫和漸近且小幅變動等原則行之，以維整體制度之安定；因此，在相關退休條件、退休金給付方式等其他規定，仍以恩給時期之架構為主，致實施後，尚有若干規定無法因應經濟變動與時局變遷，使退撫新制仍存有亟待改善之空間。如退撫基金提撥率繳費

率偏低，不符自給自足之原則設計；分年合理調整退撫基金提撥費率等現存問題（註十二）；若欲研析，除就上述軍公教人員退撫基金之收繳、給付規定進行分析外，尚應配合退撫基金之收支情形進行瞭解，以提供退撫基金整體財務收支全貌。畢竟退休制度是否可以行之久遠，極大的原因在於背後支撐之財務基礎，其對退休制度之成敗有關鍵性影

響。

一、退撫基金收支概況情形

退撫基金累計至九十三年十二月底止，累計收入總金額為 304,977,289,770 元，累計撥付總金額為 67,126,035,458 元，各身分別人員收入、撥付金額及撥付佔收入比率如圖一中所示：



附註：政務人員自九十三年一月一日起依政務人員退職撫卹條例規定，不再參加退撫基金，故九十三年已無收入。但撥付部分仍須辦理。

圖一 退撫基金各類人員收入、撥付金額及撥付佔收入比率情況圖

資料來源：公務人員退休撫卹基金通訊季刊第四卷第一期，公務人員退休撫卹基金管理委員會發行，民 94 年 1 月，第二版。

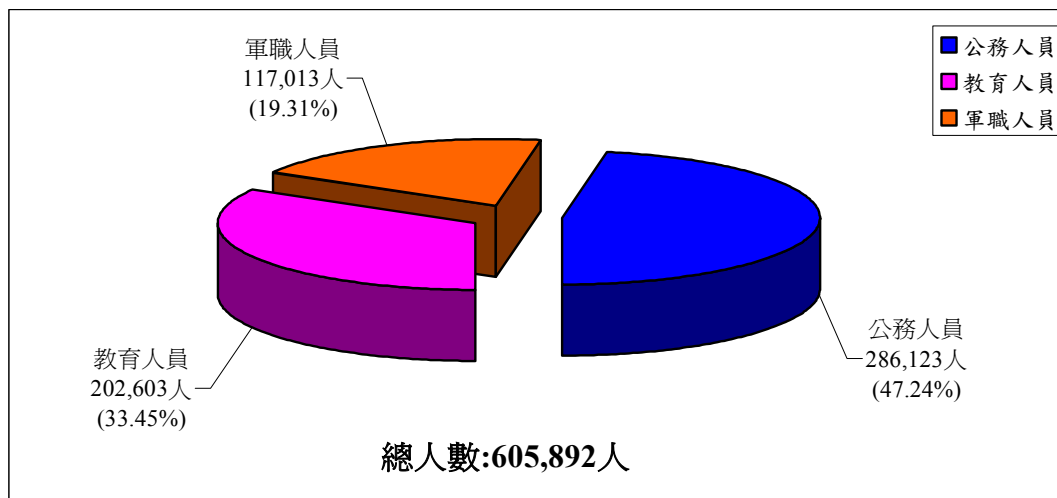
退撫基金之收支情形，依圖一顯示，可從收入及支出兩方面予以分析，茲將其說明如下：

(一) 收入方面：

退撫基金總收入為三千零四十九億七千餘萬元（註十三），參加基金各類人員之收入，以公務人員之一千四百八十五億九千餘萬元，佔總收入 48.58%為最多；以教育人員

之一千一百一十九億四千餘萬元，佔總收入 36.70%為次；以軍職人員之四百四十四億四千餘萬元，佔總收入 14.57%為最低。

另外，就參加退撫基金人數觀之，截至九十三年十二月底止，參加基金之機關學校總數為七、七五五個，參加之總人數為六〇五、七三九人，各身分別人數及比例如圖二中所示：



附註：政務人員自九十三年一月一日起依法不再參加退撫基金。

圖二 參加退撫基金人數（以類別區分）

資料來源：公務人員退休撫卹基金通訊季刊第四卷第一期，公務人員退休撫卹基金管理委員會發行，民 94 年 1 月，第二版。

依圖二顯示，在總人數六十萬五千餘人中，以類別區分參加基金人數時，仍以公務人員之 47.24%為最多，其次為教育人員之 33.45%，軍職人員則為 19.31%。

從這兩者之數據而言，退撫基金就收入方面，依各類別之參加人員而言，在參加人數與收入之關係上，除軍職人員係呈現參加人數較多，但收入較少外，在公、教人員方

面，則均呈現收入多於參加人數之情形。換言之，就退撫基金之財務規模而言，在整體繳費貢獻度上，公務人員及教育人員相對於軍職人員為高。

(二) 支出方面：

依退撫基金之給付，在總支出方面共為六百七十一億二千餘萬元，同樣按圖一顯示，其呈現之結果：在總支出上以類別區分時，以教育人員之二百五十五億六千餘萬元為最高，佔總支出 38.09%；其次為軍職人員之二百二十二億二千餘萬元，佔總支出 33.10%；公務人員為一百九十一億一千萬餘元，佔總支出 28.47%為最低（註十四）。

同時，亦可觀察出各類人員之收入與支出金額，與各自支出與收入之比率，最高者係軍職人員之 50.00%；其次為教育人員之 22.84%；公務人員之 13.01%則為最低。亦即，在各類別之收入與支出之意義為：軍職人員部分收入為 100 元時，已支出 50 元；教育人員則收入部分為 100 元時，支出為 22.84 元；公務人員部分收入為 100 元時，目前只支出 13.01 元。

當以支出部分對照收入及以類別區分之參加人數時（圖二）顯示：

1. 公務人員部分：參加人數佔總人數為最多 47.24%、收入佔總收入也最多為 48.58%，

支出佔總支出為 28.47%，且其在各自類別之支出與收入比率上只有 13.01%，即公務人員收入多，支出少，其在退撫基金整體成本上係出力最大，花費卻相對最少。

2. 教育人員部分：參加人數佔總人數為 33.45%、收入佔總收入為 36.70%，支出佔總支出為 38.09%，此顯示雖其在各自類別之支出與收入比率上雖只有 22.84%，但其支出卻佔了總支出相當的比重。即在整體支出上如為 100 元時，教育人員之支出就佔了 38.09 元，此在研析調整提撥費率合理性之課題上當值注意。

3. 軍職人員部分：參加人數佔總人數為 19.31%、收入佔總收入為 14.57%，支出佔總支出卻為 33.10%，且其在各自類別之支出與收入比率上為 50.00%，此除顯示該類人員之收入已不高外，在各自類別之支出又為各類人員之最，且在總支出上亦佔有很大之比率。

綜上數字可供各界瞭解，軍、公、教參加退撫基金人員在相同提撥費率下，由於不同之退休條件、給付內容，其所相對應之財務支出當然不同，所產生之財務成本亦隨之不同，基於權利義務對等原則，各自採行差別費率以維退撫基金財務結構之安全性，應可成為參加基金人員合理要求之主張。

二、退撫基金之精算結果分析

基於退撫新制之實施，為評估基金財務負擔能力並配合退撫基金之財務管理以收支平衡為原則，依基金管理條例施行細則規定應定期實施精算。其目的在力求合理假設下，以目前之退撫法規下適當之（正常成本）提撥率，以及在目前提撥率下未來財務狀況予以精算出其財務負擔能力，以供政府主管機關擬定未來退撫政策與法規之參據。

在退休金計劃種類中，確定給付制之退休金成本受甚多因素之影響而變動，牽涉未來不確定性，退休金計劃提供者，必須負擔未來退休金支付不足之風險，所以退休金成本之估計與提撥金額之計算須經過較複雜之退休金精算過程。

精算過程中所使用之精算假設及精算成本法與退休基金之提撥有關。精算假設係指精算師所使用之假設因素，包括員工死亡率、離職率、殘廢率、退休率、退休基金資產之投資報酬率、退休給付義務之折現率、未來薪資水準及退休年齡等。主要在證明，該退休計劃所依據之精算假設與精算成本方法所計算應提存的退休基金，的確為精算師根據該退休金計劃之經驗資料所作之最合理及最佳之預測結果。在提撥方面，雇主之退休基金提撥一般可依照精算結果、本身財務

狀況、提撥政策、現金流量及稅法優惠等考慮來提撥，其目的乃希望雇主事前提撥退休基金累積，以期在員工退休時，有足夠的退休基金資產以支付退休金。由於退休金之支付可經精算評估精確衡量現金流出，故退休基金之提撥與管理如能配合精算評估，將能有效控制期間風險。總之，退休基金之管理着重在足夠性與安全性，故定期精算評估有助退休基金之管理達到這些目的（註十五）。

（一）退撫基金第一次精算

退撫基金管理會為求基金財務長期之收支平衡，依規定於八十八年三月間委託精算公司，辦理退撫基金第一次精算（註十六）。茲彙整該次精算內容、項目及結果如下：（註：辦理精算時點之提撥費率為 8%、台灣銀行二年定期存款利率為 5.2%）

1. 精算內容：

- (1) 以 88 年 6 月 30 日為精算基準日，釐定未來五十年（民國八十九年至一三五年）適當之基金提撥率及應達成之相對投資報酬率水準。
- (2) 評估各項歷年經驗資料之完整性與正確性，並與基金管理會八十六年六月委託辦理之試算案之相關資料進行比對、修勻、整補與推估等工作以建立多重脫退經驗表。

- (3) 規劃各項資產運用預定收益率，並參酌歷年薪資調整情形，釐定不同組合之精算假設基礎（註十七），以配合分析在不同精算假設下，應有之合理提撥率。
- (4) 配合基金財務報表揭露之需要，經會議討論後決議，以八十八年六月三十日為精算基準日，以綜合成本法（Aggregate Cost Method）精算合理適當之基金提撥率；另以加入年齡正常成本法（Entry Age Normal Method）評估應計負債。
- (5) 將各項精算結果藉由敏感度分析，試算各項變動因素對精算結果之影響，以確認精算結果之合理性。

2. 精算項目：

- (1) 退撫基金各項經驗資料之建立、分析。
- (2) 在達成收支平衡之目標下，依所建立之經驗資料，按現行軍公教人員之退撫制度，採行最切合退撫基金實際狀況之精算方式，並依軍公教三種身分別，在不攤提過去負債前提下，釐定未來五十年適當之基金提撥率及應達成之相對投資報酬率水準。
- (3) 對退撫基金未來五十年內之現金流量進行分析。
- (4) 在目前基金收支結構下，依實際精算結果，對基金未來財務負擔能力進行評

估，並對所可能產生之問題提出具體建議。

3. 精算結果：

本次精算結果之建議有：在不同提撥率下所對應之相對投資報酬率、基金投資績效對正常成本費率之影響、退休給付選擇權對正常成本費率之影響、建立完整之經驗資料並加以分析研判、做好例行性精算評估、基金提撥率與現金流量分析及調整提撥率以健全基金財務結構等。本文所聚焦者為調整提撥費率部分，依本次精算之綜合成本法結果得知，若未來退休人員在退休金支領種類上，選擇一次與月退之組合仍維持目前之情況，則其正常成本費率遠高於目前提撥率。在現行月退支領之平均給付遠大於一次給付之條件下，若假設無任何其他外來誘因之影響下，則支領月退人員之比例理應增加，而正常成本費率亦將與目前提撥費率之差距更為擴大。依本次精算結果經彙整後，在維持收益率為 7% 時，各類人員之正常成本費率為：

公務人員正常成本費率 15.5%，現行費率 8%、差額 7.5%。

教育人員正常成本費率 17.9%，現行費率 8%、差額 9.9%。

軍職人員正常成本費率 21.9%，現行費

率 8%、差額 13.9%。

(二) 退撫基金第二次精算

整體而言，退撫基金辦理第二次精算之目標，仍在於精算目前之退撫法規下適當之（正常成本）提撥率，以及在目前提撥率下未來財務狀況及其財務負擔能力，提供政府主管機關擬定未來退撫政策與法規之參據。並以 91 年 12 月 31 日為精算基準日，釐定未來五十年（民國九十二年至一四一年）適當之基金提撥率及應達成之相對投資報酬率水準；其主要精算項目為建立各項經驗資料、釐定適當之基金提撥率、進行現金流量分析、在目前基金收支結構下，依實際精算結果，對基金未來財務負擔能力進行評估，並對所可能產生之問題提出具體建議、分析本次精算結果與前次精算結果之差異來源等（註十八）。

本次精算評估之假設內容為：負債折現率、平均本俸增加率、參加基金人數、多重脫退率、退休給付選擇方式、遺族年撫卹金之給與年限等。同時並就基金資產與負債之假設，於現金流量上予以分析。（註：辦理精算時點 92 年 4 月之提撥率為 8.8%、台灣銀行二年定期存款利率為 1.6%）

另在精算方法之選擇上，依精算結果採預計單位成本法之提撥率、潛藏負債之最適

精算方法皆低於採加入年齡精算成本法及綜合成本法計算之提撥率與潛藏負債，故加入年齡成本法係較為保守之精算方法。同時基於財務報表一致性原則，故仍以第一次精算採用之綜合成本法釐定適當提撥率；以加入年齡精算成本法計算潛藏負債及編列提撥進度表。而在第一次及第二次精算之差異分析上，在收益率同為 7% 時，兩次精算結果之正常成本提撥率，因實際提撥費率之不同（8% 及 8.8%）而出現第二次精算稍降之情形外，其各類人員之正常成本提撥率呈現之結果仍存有穩定之一致性情形（註十九）。

精算結果

收益率為 3.65% 時	軍	公	教
正常成本提撥率：	32%	26.4%	28.6%
收益率為 7% 時	軍	公	教
正常成本提撥率：	19.9%	13%	15.2%

三、提撥費率過程分析

軍、公、教人員，為參加退撫基金人員之主體，其有不同之身分及退休條件，卻有著相同的提撥率，造成權利義務失衡。由本文前述得知，退撫基金累計收入總金額為三千零四十九億餘元，因軍職人員退休條件較為優渥（如：軍職人員服役期限屆滿時，滿三年即可支領退伍金；公務人員則須年滿六十歲，任職五年以上方可申請自願退休支領

退休金)，故其撥付金額占退撫基金收入之比例最高（軍、公、教等各類人員，其累計支出佔累計收入分別為 50%、13.01%、22.84%，詳如圖一）；另依現行制度，教育人員因無公務人員受限於所任職務之列等因素，退休時之俸點多較公務人員為高；又公務人員退休年資最高採計三十五年，教育人員則最高可採計四十年；是以，在退休年資採計及退撫給付計算基礎頗為優厚的情況下，再怎樣戮力經營基金提高營運收益，以減緩未來支付壓力，都不若徹底按身分別實施精算評估財務負擔能力，並就其相對退撫給付條件的差異性，詳慎釐定各類人員合理之基金提撥率，以健全退撫基金之財務，保障所有參加基金人員之權益，來得重要。

以第一次調整提撥費率而言，退撫基金管理會為求財務結構穩定及收支平衡情形下，提出調整提撥率建議案（註二十）：軍職人員分三年調高至百分之十二（前二年各調一點四個百分點，第三年調一點二個百分點）、教育人員分二年調高提撥率至百分之十點八（每年各調一點四個百分點）、公務人員採一次調高提撥率至百分之八點八。期以差別費率，達到健全退撫基金財務及保障所有參加基金人員權益之目的。

但在調整提撥率過程中，國防部強調文武繳費義務應有一致性，若軍職人員提撥率

高於文職人員時，應由政府補助；教育部亦主張公、教調整幅度應予一致，若軍職人員提撥率高於文職人員由政府補助，教育人員提撥率高於公務人員時，同樣要求由政府補助。由於各有堅持，且財主機關亦堅持衡量國家財政、基金長期財務收支平衡及權利義務衡平等原則，軍職人員超出文職人員部分，不予補助。全案軍公教人員提撥率自九十一年度起，先以百分之八點八調整，往後年度費率調整再行研商（註二十一）。惟現已第三次調整提撥率，仍採齊一方式辦理，卻仍未見相關單位進行研商。退撫基金採分戶設帳，分別以收支平衡為原則（註二十二），就基金累積運用孳息之意義，乃在區別不同身分之參加基金人員，因其退撫條件之差異，對於基金收支現金流量相對貢獻度所產生之影響，課以不同程度之繳費責任，惟現仍維持相同提撥率而支付不同水準之退休金。其對所有參加基金人員權利義務衡平之原則及衡量國家財政、基金長期財務收支平衡之原則將受影響，而此係確定給付制下，雇主（政府）無可迴避之課題（註二十三）。

四、小結

依退撫基金管理條例規定，基金採統一管理，並按政府別、身分別、分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。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。因為退休金制度之設計不但要考慮政府與參加者之意願，更應考慮其在財務上的負擔能力才不會失去退休金制度設計之意義。

在相同提撥率下，因軍公教人員分別適用不同退休制度，而有不同之給付條件及內容，但卻統由退撫基金管理運用及給付（註二十四），雖分戶設帳卻未禁止流用，且在依各類人員因正常成本之差異，以差別費率調整各自之提撥率時，又遭致困擾，導致同代之間的不公平，其差距經由數據顯示更形明顯。雖然軍、公、教人員相關的法令都限制繳費費率在薪資的百分之八至十二之間，但彼此間的群體特性及給付內容並不一致，使其合理費率差異甚大，甚難以齊一之方式調整費率以維持個別群體之財務健全。在實際運作時，由於軍、公、教人員繳費費率自始即完全相同，要分別調整有極大壓力，故基金管理單位雖依法檢討，提出分別調整繳費費率建議，但仍受制主管機關之行政決定權限而難以解決！

肆、軍公教人員調整提撥費率合理性之評析

一、軍公教人員收支分析

根據本文前述實際經驗數值，與退撫基金管理會於八十九年六月，委託辦理之第一次正式精算報告所顯示之資料相較，在基金提撥率與現金流量分析上，呈現出一致性之關係。即在原 8%提撥率、且收益率維持在 7%之情形下，公務人員之正常成本費率應為 15.5%；教育人員應為 17.9%；軍職人員應為 21.9%，其差額（提撥不足部分）則分別為 7.5%、9.9%以及 13.9%，其所呈現之數據應具有相當之參考價值。

另在九十二年十二月，退撫基金管理會委託辦理之第二次精算報告中，亦顯示投資報酬率在 3.65%時（現行 94 年 03 月 11 日台灣銀行二年期定期存款利率為 1.67%），公務人員之正常成本費率應為 26.4%；教育人員應為 28.6%；軍職人員應為 32%，其所呈現之數據除同樣具有相當之參考價值外；為期健全軍、公、教人員等各別之財務結構，以基金財務而言，應詳慎釐定各類人員合理之基金提撥率，期就制度面建立各類人員繳費費率機制，以健全退撫基金之財務，保障所有參加基金人員之權益。

茲再依退撫基金各類人員退休平均俸額、平均年齡與現職人員平均俸額、平均年齡等相關數據，就提撥費率之合理性進行比較與析述：

第四十二期

中華民國九十四年四月

表一 退休平均俸額及平均年齡統計表（一次退）

身 份 別	年 度 別	八十五	八十六	八十七	八十八	八十八下半 及八十九	九十	九十一	九十二
公務人員	平均俸額(元)	30,074	31,455	32,717	32,577	33,573	32,227	32,952	33,004
	平均年齡(歲)	61.76	61.91	60.84	59.65	58.94	58.02	58.04	57.18
教育人員	平均俸額(元)	37,024	39,576	40,726	42,407	42,258	43,720	43,641	43,556
	平均年齡(歲)	56.21	58.57	57.98	57.59	57.93	59.05	58.71	58.99
軍職人員	平均俸額(元)	0	20,001	20,619	20,545	19,596	19,882	18,827	18,493
	平均年齡(歲)	0	26.35	26.63	26.12	25.65	25.48	25.14	25.12

資料來源：中華民國九十二年公務人員退休撫卹基金統計年報，公務人員退休撫卹基金管理委員會編印。民 93 年 5 月，頁 67。(截至九十二年十二月三十一日止) 本研究製表。

表二 退休平均俸額及平均年齡統計表（月退）

身 份 別	年 度 別	八十五	八十六	八十七	八十八	八十八下半 及八十九	九十	九十一	九十二
公務人員	平均俸額(元)	29,346	29,644	32,198	31,958	32,457	32,122	34,118	34,935
	平均年齡(歲)	60.79	60.30	60.42	58.46	58.16	56.43	56.38	55.74
教育人員	平均俸額(元)	35,560	39,765	41,221	42,542	42,529	43,845	43,786	43,801
	平均年齡(歲)	56.89	57.78	56.66	55.88	55.64	55.53	54.89	54.63
軍職人員	平均俸額(元)	0	36,277	38,610	39,854	39,363	40,263	40,042	40,021
	平均年齡(歲)	0	42.54	44.08	43.94	43.48	43.37	43.46	43.58

資料來源：中華民國九十二年公務人員退休撫卹基金統計年報，公務人員退休撫卹基金管理委員會編印。民 93 年 5 月，頁 68。(截至九十二年十二月三十一日止) 本研究製表。

表三 九十二年度參加退撫基金人員（即九十二年度之現職人員）平均俸額及平均年齡統計表

身 份 別	平 均 俸 額 (元)	平 均 年 齡 (歲)
公務人員	28,374	41.01
教育人員	33,100	38.97
軍職人員	23,950	28.98

資料來源：中華民國九十二年公務人員退休撫卹基金統計年報，公務人員退休撫卹基金管理委員會編印。民 93 年 5 月，頁 65。(截至九十二年十二月三十一日止) 本研究製表。

依表一、二、三顯示，並以九十二年為例：

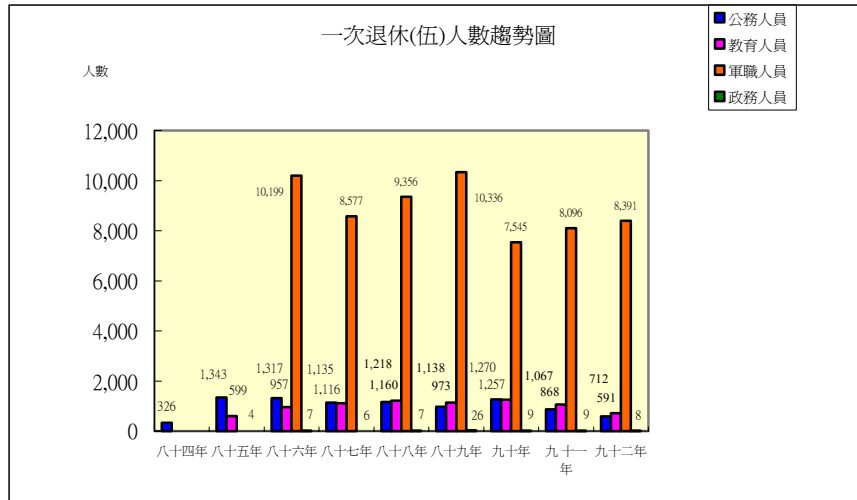
- (一) 公務人員部分：支領一次退休金平均年齡為 57.18 歲、平均俸額為 33,004 元；支領月退休金平均年齡為 55.74 歲、平均俸額為 34,935 元；現職人員平均年齡為 41.01 歲、平均俸額為 28,374 元。
- (二) 教育人員部分：支領一次退休金平均年齡為 58.99 歲、平均俸額為 43,556 元；支領月退休金平均年齡為 54.63 歲、平均俸額為 43,801 元；現職人員平均年齡為 38.97 歲、平均俸額為 33,100 元。
- (三) 軍職人員部分：支領一次退休金平均年齡為 25.12 歲、平均俸額為 18,493 元；支領月退休金平均年齡為 43.58 歲、平均俸額為 40,021 元；現職人員平均年齡為 28.98 歲、平均俸額為 23,950 元。

從上述數據顯示：一次退休金，以軍職人員二十五歲即可支領，為最年輕。公、教人員均在五十八及五十七歲上下之年齡層；支領平均俸額以教育人員為最高，公務人員

次之，軍職人員為最低。對照現職人員部分，以軍職人員接近二十九歲為最年輕，其次教育人員將近三十九歲，而公務人員四十一歲為最高；平均俸額以教育人員 33,100 為最高，公務人員 28,374 次之，軍職人員 23,950 最低。

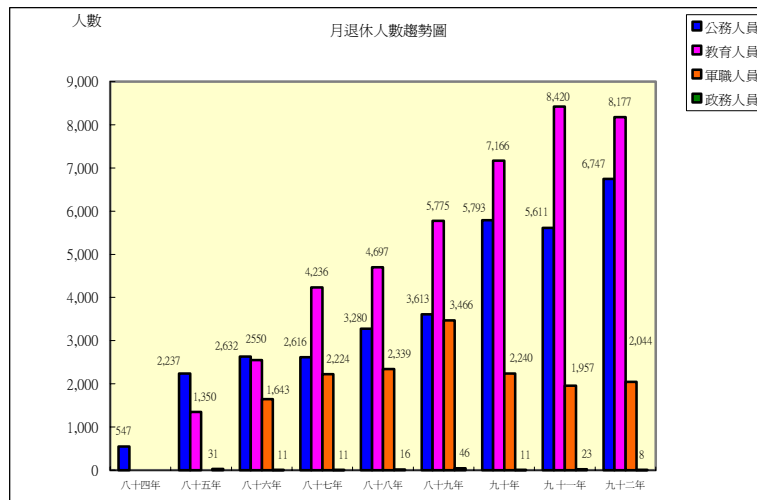
另再依此數據可發現，以支領一次退休(伍)金情形觀之：現職教育人員之平均俸額較公務人員高近五千元，但支領一次退休金平均俸額，差距卻高達一萬餘元，若再據以乘上服務年資換算，其差距將更形擴大；另軍職人員之退休平均俸額雖為最低，但其二十五歲即可辦理退休(伍)，就基金累積運用孳息而言，未具助益。意即，剛把錢收進來，就須準備支付。此可從圖三一次退休(伍)人數趨勢圖觀察軍職人員，於支領一次退休金之人數中為最高，予以印證之。

復以支領月退休金情形而論：現職公、教人員平均俸額只相差五千元，但支領月退休金時，教育人員卻高於公務人員近八千八百餘元，且其支領月退休金人數(如圖四所示)又為最多；因此，可配合本文前述教育人員支出佔退撫基金總支出為 38.09% 得知，其所需退休金成本自然相對增加。



圖三 一次退休(伍)人數趨勢圖

資料來源：中華民國九十二年公務人員退休撫卹基金統計年報，公務人員退休撫卹基金管理委員會編印。民 93 年 5 月，(截至九十二年十二月三十一日止)



圖四 月退休人數趨勢圖

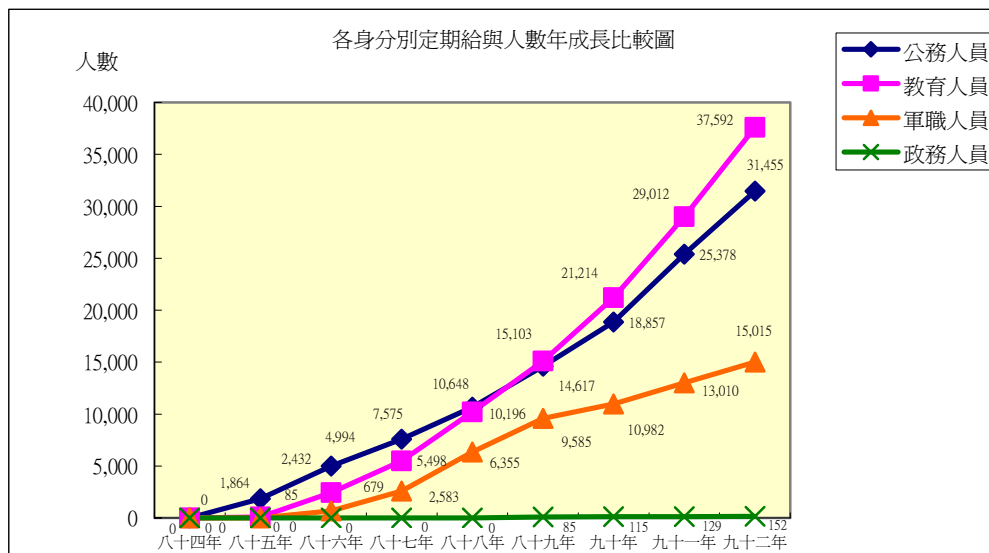
資料來源：中華民國九十二年公務人員退休撫卹基金統計年報，公務人員退休撫卹基金管理委員會編印。民 93 年 5 月，(截至九十二年十二月三十一日止)

再者該二類（公、教）人員之退休平均年齡分別為五十五歲及五十四歲差距不大，若以八十七年台閩地區國民平均壽命為 74.83 歲（其中男性為 72.20 歲，女性為 77.96 歲）計算（註二十五），在往後十八、九年之餘命中，每個月月退休金均高於公務人員八千八百餘元；另就軍職部分分析：其現職人員繳費最低（23,950 元），支領月退休年齡最輕（43.58 歲），但平均支領月退休俸額卻為（40,021 元），且其平均餘命有三十一年可供支領。由此可知，在調整提撥率之正常成本上，軍職人員最高、教育人員次之，而公務

人員同樣繳費金額，相對領得較少，所以其在正常成本提撥率之比率，相對低於其他各類人員。

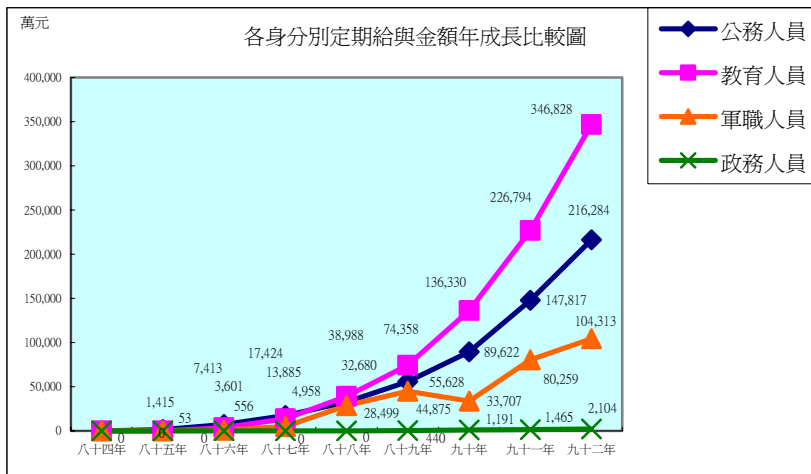
同時，就支領月退休金之負擔，對退撫基金整體支出而言，此可作為退撫基金管理會委託第一次精算報告之另一印證數據。即為，支領月退休金與一次退休金成本差異為：月退休金之成本為一次退休金之二倍左右（註二十六）。

另就年齡與定期給與情形併同分析，如圖五、六所示：



圖五 各身分別定期給與人數年成長圖

資料來源：中華民國九十二年公務人員退休撫卹基金統計年報，公務人員退休撫卹基金管理委員會編印。民 93 年 5 月，（截至九十二年十二月三十一日止）



圖六 各類人員定期給與金額年成長圖

資料來源：中華民國九十二年公務人員退休撫卹基金統計年報，公務人員退休撫卹基金管理委員會編印。民 93 年 5 月，(截至九十二年十二月三十一日止)

我們可以觀察出之現象為，累計至九十二年十二月底止，支付各類人員定期給與（支領月退休人員）之成長，不論人數與金額，其速度係呈現急速上昇現象，其中以教育人員成長趨勢相對快速；現職四十歲之人員至五十六歲欲退休時，尚有十六年；到那時候，現五十六歲之退休者，依餘命依然健在（尚不論到時醫學可能又進步，且平均壽命又增長），屆時之現職人員負擔將何其重；再者，以現行確定給付制，又屬強制性之退休制度而言，出生率下降、壽命延長，老年人口逐年增加，扶養比率降低，現在之繳費者平均俸額又無法滿足已退休者高俸額之提額，日後可否領取退休金不無疑慮。再次提

醒，在相同提撥率下，因軍、公、教人員分屬適用不同退休制度，而有不同之給付條件及內容，但卻統由退撫基金管理運用及給付，雖分戶設帳，卻係統一運用與管理，但各自現金流量需求不同，其所造成資金運用成本與效益當會不同；且在依各類人員因正常成本之差異，以差別費率調整各自之提撥率時，又遭致困擾，導致同代之間的不公平，其差距經由數據顯示更形明顯，從而產生之結果確實令人擔憂。

二、軍公教人員精算結果分析

依據上開資料說明可知，就基金收繳支支付金額進行趨勢分析，基金收入金額雖呈成長趨勢，但有逐年降低之勢；基金退撫支付

金額亦為成長趨勢，且其成長趨勢高於基金收入之成長趨勢，因此基金收支不平衡之現象將更加明顯與嚴重。

囿於篇幅所限，且本文前已敘及，兩次精算結果之差異分析存在著相當的一致性，故以第二次精算結果予以綜合說明。

依第二次精算結果，在假設利率（收益率）為 3.65% 水準（目前，即 94 年 3 月 11 日台灣銀行二年期定期存款利率為 1.67%）下，軍、公、教三類參加基金人員之正常成本費率在其經驗脫退率下分別為 32%、26.4%、28.6%，與現行提撥水準 10.8% 相距甚遠；另依本次精算時點而言，軍、公、教三類參加基金人員之應計退休金負債在目前經驗選擇一次退與月退組合佔率下（註二十七），則分別為 1,201 億元、3,134 億元及 2,828 億元，分別佔已提存退休基金 177 億元、1,002 億元及 689 億元之 15%、32% 及 24%，顯係採不足額提撥方式辦理基金之收繳。

依照本次精算所估算之基金未來五十年現金流量情形，如以收支損益年度來看，在提撥率 12% 並假設收益率為 5% 情況下，以假設符合退休資格之人員於退休時選擇支領方式係依現行組合佔率來衡量，則可得知公務人員將在民國 111 年度首次出現收支不足現象，而在民國 124 年度累計收支出現虧損；

教育人員將在民國 109 年度首次出現收支不足現象，而在民國 121 年度累計收支出現虧損；軍職人員將在民國 102 年度首次出現收支不足現象，而在民國 111 年度累計收支出現虧損，本項訊息顯示出調整提撥率之重要性與迫切性，所幸先能及時於九十三年一月一日起訂出調整提撥率至現行法定 12% 上限之時程，否則將使各身分別人員之基金財務狀況更形雪上加霜。

為確保基金財務結構之健全，精算報告中建議，若能透過適當的資產配置、善用有效的投資工具，盡力將平均投資報酬率提升時，則對各類人員之提撥率建議調整如下：

- （一）公務人員部分：平均投資報酬率在 7% 時，提撥率須維持在 13%，即能達成基金的長期收支平衡。未來則俟下次精算案辦理完成時，再依精算結果予以修正。
- （二）教育人員部分：平均投資報酬率在 7% 時，提撥率須維持在 15.2%，即能達成基金的長期收支平衡。未來則俟下次精算案辦理完成時，再依精算結果予以修正。
- （三）軍職人員部分：平均投資報酬率在 7% 時，提撥率須維持在 19.9%，才能達成基金的長期收支平衡。以現行 10.8%

之提撥率實不足以改善其日益惡化的財務狀況，故對其提撥率之調整尤應優先以專案處理，未來除將提撥率調高至十二%的上限外，更應積極循修法途徑調整提撥率之上限、調降退伍給付內容或增加運用收益，方能有效減輕政府的財政負擔。

三、綜合評析

世界各國年金基金普遍感受財務困窘，致使未來公共年金的給付與提撥比例，呈現不確定的狀態。制度一旦進入成熟期，提撥更低於給付，使財務愈趨惡化，必須依靠持續擴大補助，致使政府財政惡化，不勝負荷，並使制度陷入不確定狀態，提撥者與退休者皆處於風險之中。雖然退撫新制大幅改善退休經費之籌措方式，也確實有效地提高退休人員之所得，然而現行公務人員退撫制度，由於新、舊制實施過渡期間退休所得替代率偏高，且目前公務人員退休年齡下降，平均壽命卻逐年延長，造成自願退休且支領月退休金之人數比例也逐年增加，如此沈重的退休金負債已成為政府以及退撫基金之一大隱憂（註二十八）。而推行退撫新制的主要目的在求降低政府負擔，增加退撫所得；惟就前開資料說明可以發現下列事實：

（一）退休人數及比率逐漸上升

退撫新制實施以來，由於公務人員待遇持續改善，薪俸逐年調高，加以國人平均壽命延長，已使退撫經費迅速膨脹。我國現行公務人員退休制度，在其他相關條件符合下，年滿五十歲即可領取月退休金，而相對於一次退休金成本，月退休金成本約為一次退休金之二·三八倍，造成退休基金的重大負擔。另一方面，近來公務人員自願退休人數及比率逐漸上升之趨勢亦為退撫基金重大隱憂，依據銓敘部統計（註二十九），公務人員自願退休的比率，就最近三年來看，從 90 年的 75.26%、91 年的 80.06%及 92 年的 84.89%呈現逐年遞增趨勢。是以，自願退休比率提升及退休人員領取月退休金比率增加，反映出我國退休人員年齡層下降及退撫基金之負擔日益增劇之趨勢。此外由圖三、四資料可知公務人員自八十四年七月一日開始實施退撫新制至九十二年十二月底止（八年六個月）之退休人數為 42,495 人，教育人員自八十五年二月一日開實施退撫新制至九十二年十二月底止（七年十一個月）之退休人數為 50,707 人，教育人員加入退撫基金期間較短而退休人數成長高於公務人員。

（二）擇領月退休金人數逐年增加

退撫新制施行後，支領新制一次退休金已不得辦理優惠存款，支領月退休金人員之

月退休金除可隨待遇調整而調整外，支領月退休金人員亡故後，其遺族尚可支領月撫慰金。而選擇一次退休金人員，固可對就其一次全部領取退休金加以運用，且不必擔心未來政治、經濟及個人健康等風險；但支領一次退休金人員，如無法妥善運用常容易使生活陷入困境，並不符合社會安全保障之精神，同樣依圖四統計資料顯示，支領月退休金比率確實有逐年攀升現象，是以擇領月退休之比例亦增加，另依退撫基金管理會第一次精算報告之資料亦顯示，支領月退休金佔率每增加十%（亦即一次退休金相對減少十%），將使正常成本費率增加一%，是以，在目前月退休金相當優惠情況下，預期未來支領月退休金人員必將激增，就長期而言，對於政府與基金之財務負擔，必會造成相當程度之影響。

（三）法令解釋或政策決定導致退撫支出劇增

教育人員於八月一日退休者，依學校教職員退休條例施行細則第八條第二項規定，應依上學年度成績考核之晉級標準核計退休給與，因此於八月一日退休人員，如得以晉級，則將以晉級前薪級標準繳費，而以晉級後薪級支領退休給與，由於退休生效日起即不需再繳納基金費用，故毋庸補繳考績晉級

差額，就可享有多一級之差額給與。

配合大法官會議釋字第四五五號解釋文，修正公務人員退休法施行細則，採計公務人員未任公職前曾任義務役軍職年資，提高公務人員退休時採計之年資，進而加重公務人員退休撫卹基金支出；又配合考試院第九屆第二一六次會議審議通過，公務人員退休法、公務人員撫卹法、公務人員資遣給與辦法、政務人員退職酬勞金給與條例中有關「滿六個月以上」或「滿半年以上」之規定，均應俱連本數；另公營事業移轉民營條例修正前（公營事業移轉民營條例修正後，移轉民營之公營事業需與基金管理會辦理收支結算），移轉民營之公營事業所屬員工年資結算時發放之資遣費均為其撥繳退撫基金之數倍；上述種種新增規定或政策措施，於本基金辦理委託精算提撥費率時，均未納入考量（包括月撫慰金之給付義務亦未列入精算），在既有退撫給付條件不變，並在新增脫退條件之修法通過後，公務人員退休撫卹基金財務缺口更為惡化。

（四）軍、公、教人員相同提撥率，不同退撫給與

1. 教育人員：

教育人員退休年資採計較公務人員多五年：學校教職員退休條例規定，教師或校長

服務滿三十五年，若符合所規定之條件，則任職年資最高可採計至四十年，比軍職或公務人員至多採計三十五年，多出五年。且教育人員在完成相關師資培育學業、或未取得教師資格前之代理（課）年資，並得依各該人員退休法令採計為退休年資，就基金管理會退休人員之資料顯示，截至九十年六月三十日止，教育人員退休總年資三十年以上者佔退休之教育人員總人數六六·七三%，亦較公務人員退休總年資三十年以上者佔退休之公務人員總人數五七·九四%高出八·八%，是以，其退休條件成就之年齡較公務人員輕，而支領月退休金之採計年資亦可增加五年。

教育人員之退休薪級標準高於公務人員：教育人員因俸表結構較公務人員寬鬆，且以學歷敘薪，故退休時至少可敘六二五元，相當公務人員薦任第九職等年功俸七級七一〇俸點，如以新制施行後至九十年六月三十日止之資料來看，教育人員退休薪級六二五元薪額者（相當於公務人員七一〇俸點）以上者佔退休人數之八九·七一%，而公務人員能與教育人員退休薪級六二五元薪額相同之退休俸級七一〇俸點以上者僅佔一四·三七%。另本文前已依退撫基金九十二年度軍公教退休人員支領退休金（一次及月退）

平均俸額為例分析，教育人員平均支領退休金俸額明顯高於公務人員。由於成本費率係依據給付條件而來，若要維持現行較高標準之給付條件，教育人員所需成本費率勢必持續上升。

2.軍職人員：

陸海空軍軍官士官服役條例規定，軍職人員僅須服現役三年以上即可辦理自願退伍，支領退伍金（相當於公、教人員之一次退休金），其數量相當龐大；而服役滿二十年或服役十五年以上，年滿六十歲以上者，則可支領月退休俸終身（相當於公、教人員之月退休金），另軍職人員係採按階限齡退除制度，故支領取退伍金或退休俸並無最低年齡之限制。反之公教人員退休法律規定，公教人員如擬請領一次退休金，需符合服務滿二十五年或年齡滿六十歲以上且服務滿五年以上之條件；如擬請領月退休金則需符合服務滿二十五年且年齡滿五十歲以上，或年滿六十歲服務滿十五年以上之條件，兩相比較可知，軍職人員之退伍條件較公、教人員為寬鬆，領月退休俸（金）之年齡亦較公、教人員為早（如十八歲就讀軍校起算至三十八歲依規定可支領月退休俸），故其支領期限依平均餘命推算長達三十九年。

另軍職人員訂有加發一次退伍金之規

定：查陸海空軍軍官士官服役條例第二十五條第二項：「本條例施行後之服役年資，每增一年加發〇·五個基數之一次退伍金，最高加給十個基數為限。」之規定，等於是就退伍（休）金（俸）之外，將軍職人員所繳交之退撫基金，於退伍之時予以退還，甚至所加發之一次退伍金可能超過其服役期間所繳納之基金費用及孳息。軍人撫卹條例規定，軍職人員訂有最低以十年計給之保障，撫卹金之計算除有年撫卹金外，尚有一次撫卹金，且給與標準亦較公教人員為高；至於公教人員如任職未滿十五年者，僅能支領一次撫卹金，不能另給年撫卹金等相關規定；相對於公教人員而言，政府已考慮軍職人員之職業特性，且在制度上給予相對保障。因此，在退撫基金研擬依精算結果按各類人員正常成本分別調整提撥費率，就權利義務對等原則，確係實在且合理之舉。

伍、結論

由於推行軍公教人員退撫新制之最大目的，在於解決經費來源，減輕財政負擔，提高退撫所得，並且保障現職人員得適時退休，及退休人員之退撫所得權益。今因退撫新制之退撫經費係由政府及參加基金人員共同撥繳之基金費用支付，若在合理提撥率及

平均收益率之配合條件下，基金得以逐年累積增加，就長遠看來，實具有減輕財政負擔之效益，且退撫新制實行至軍公教人員已無舊制年資時，各機關退休人員之退撫經費，將全由基金支付，屆時對於各級政府財務負擔，即有減輕之實益。惟據本文所述就退撫條件，基金收支所委託研究之精算結果顯示，目前由於提撥費率偏低，以致退撫基金之財務已出現危機之警訊，實有適時採取相對措施以爲因應之必要。

一、定期實施基金財務精算評估，適時調整提撥費率

基金管理會以善良管理人之立場，爲達成基金長期之財務收支平衡，依法令規定須定期辦理基金財務精算，評估基金財務負擔能力。分別於八十九年六月及九十二年十二月完成二次基金財務精算，由於目前基金提撥費率明顯偏低，就現行提撥費率及退撫給與分析，基金未來之財務負擔將呈有增無減情形。另經由精算結果顯示，除非未來收益率穩定維持在一定之高收益率（至少 7% 以上），否則財務支出惡化現象將難以避免，依基金管理條例施行細則第二十條規定：「本基金年度決算運用收益，應按政府別及身分別出資比例分配，列入其分戶帳。基金各分戶不足支付時，應依第十七條規定之精算結

果，由基金管理會建議，分別檢討調整費率或由政府撥款補助。」規定，是以，除依精算結果努力達成收益改善基金之財務收支外，適時合理依各身分，以差別費率調整提撥費率，應係維持基金收支平衡之首要事項。

另基於收支相等原則及給付與保費相等原則，在相同提撥率下，因軍公教人員分別適用不同退休制度，而有不同之給付條件及內容，軍、公、教人員相關的法令都限制繳費費率在薪資的百分之八至十二之間，但彼此間的群體特性及給付內容並不一致，使其合理費率差異甚大，但卻統由退撫基金管理運用及給付，雖分戶設帳卻未禁止流用，且在依各類人員因正常成本之差異，以差別費率調整各自之提撥率時，又遭致困擾，導致同代之間的不公平；故建議應以差別費率方式調整費率以維持個別群體之財務健全。

二、修正退休給付條件，改善不合時宜之法令

退撫新制自實施以來，對於改善公教人員退休所得，及減輕政府財務負擔等成效，普獲肯定，惟現行制度自規劃至實施長達二十餘年，且修法當時，為減少推行阻力，係以原有架構為基礎，未作大幅度之更張，導致實施之後，若干現行不合時宜之處，亟待再行檢討改善。是以，基於基金本身及政府

財務負擔上的考量，並能落實政府照護退休人員及遺族之立場，應建請各主管機關修法改變給付條件及型態，使軍公教人員之給與標準、給付條件能夠漸趨衡平，進一步邁向合理化、彈性化與永續化之政策性目標。另為免造成因法令修改，形成搶退風潮，宜採溫和和漸進方式，以新進人員開始適用，不損及現職人員既有權益，以期減少未來制度推動之阻力。

我國退撫基金係採確定給付制，而在財源上係由政府與參加基金人員相對共同提撥籌措而成。在給付不變下，繳費逐漸增加，其退休金實與自己儲存退休金無異。因此除應就真實數據合理評估基金長期財務負擔能力，期在達成基金收支平衡的目標下，詳慎釐定適當之基金提撥率之外；同時，建議基金成本不足時即進行調整較有保障，使退休金之領取與繳費之貢獻度，具有平等立足點之意義。並且在給付上採平均薪資概念為之，若退休金給與仍以在職人員最後薪級計算，在公平性上均未允當；建議退休金給付內涵改按在職期間最高等級之十年平均值計算，較為公平。因此，除提撥率適時地調整外，給付上採以平均薪資計算，就社會保險而言，具有所得重分配之意義。

三、提高基金運用收益率，確保基金永續經

營

面對基金收支失衡之不合理現象，解決之道不外乎開源節流，其具體作法為調整提撥率或調降給付內容抑或提高基金運用收益率等三個管道，依基金管理會第一次精算報告評估，如利率在百分之六至百分之十之區間，所作敏感度之分析結果得知，當完全採用支領一次退休金假設時，平均投資報酬率如能增加一個百分點，則正常成本費率約可下降一個百分點，當完全採用支領月退休金假設時，正常成本率約可下降三點五個百分點，可見創造更佳的財務狀況來降低提撥率之調漲壓力，是最直接的方法，否則只能就調高提撥率或調降給付內容二者選其一。因此退撫基金當須妥善規劃辦理各項投資，以達成分散風險，採取專業管理、提昇效率及增加收益等多重方式運用管理，以提高收益。雖退撫基金已於九十年首次開辦國內委託經營，並基於投資多元化、國際化及分散風險之考量，同時亦於九十二年辦理國外委託經營，期能藉由跨國投資，而達分散及降低基金之投資風險及提昇基金之整體收益，以確保基金永續經營。惟在委託經營之收益、監控等作業規範上，宜嚴謹執行，以降低風險並維基金財務之安全。

總之，退撫基金成立之目的就是要使退

休人員及其家屬，均能有個安定的生活，無論從軍、公、教人員之角度，或從整體社會安全的考慮是絕對必要的。惟現因政府財政困難，為實現此一目標，我們除了思考維護其權益外，就整體社會資源公平分配之要求，進行退撫制度改革亦確屬必須兼顧之課題。希望本文能在此一基礎上，供請權責機關研究參採，期能尋求更為適切之退撫制度，以發揮其應有之功能。（本文作者為公務人員退休撫卹管理委員會業務組組長）

參考文獻

- 中華民國九十一年銓敘統計年報，台北：銓敘部編印，民 92 年 5 月。
- 中華民國九十二年銓敘統計年報，台北：銓敘部編印，民 93 年 2 月。
- 中華民國九十年銓敘統計年報，台北：銓敘部編印，民 91 年 5 月。
- 公務人員退休制度改革方案初步構想之研議，公務人員月刊第 84 期，台北：銓敘部發行，民國 92 年 6 月。
- 公務人員退休撫卹基金通訊（季刊），第 3 卷第 4 期，公務人員退休撫卹基金管理委員會發行，台北：民 93 年 10 月。
- 公務人員退休撫卹基金通訊（季刊），第 4 卷第 1 期，公務人員退休撫卹基金管理

- 委員會發行，台北：民 94 年 1 月。
- 公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第一次正式精算案精算報告，退撫基金管理會委託研究，台北：民 89 年 6 月。
- 公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第二次精算案精算評估報告書，退撫基金管理會委託研究，台北：民 92 年 12 月。
- 公務員年金制之研究，國家建設研究委員會編印，民 62 年 6 月。
- 王萃強，“公務人員退休撫卹基金委託經營”之受託機構的基金管理方法，公務人員退撫基金季刊第 4 期，公務人員退休撫卹基金監理委員會發行，台北：民 86 年 1 月。
- 王儷玲，公務人員退休金制度兼採節約儲蓄制度之可行性，台北：銓敘部委託國立政治大學研究案，民 91 年 12 月。
- 余雪明、何憲章，軍公教退撫基金如何有效管理運用之研究，台北：銓敘部委託研究，民 84 年 7 月。
- 呂淑芳，公務人員新制退休金採行確定提撥制之研究，台北：政治大學社會科學院行政管理學碩士論文，民 93 年 1 月。
- 邱進益，退撫基金之運作與興革，公務人員月刊第 13 期，銓敘部發行，台北：民 86 年 7 月。
- 重行建構之政務人員退職撫卹制度，公務人員月刊第 95 期，台北：銓敘部發行，民 93 年 5 月。
- 張哲琛，公務人員退休撫卹基金管理之會計制度—理論與實務，公務人員退撫基金季刊創刊號，台北：民 85 年 1 月。
- 張瓊玲，我國公務人員退休撫卹基金監理暨管理制度之研究（上），公務人員退撫基金季刊創刊號，公務人員退休撫卹基金監理委員會發行，台北：民 85 年 1 月。
- 陳登源，我國退休基金制度之探討，退撫基金文集（二），公務人員退休撫卹基金監理委員會發行，台北：民 90 年 12 月。
- 陳慧美，我國公務人員退休撫卹基金管理之研究，台北：政治大學公行系碩士論文，民 87 年 4 月。
- 楊朝成、廖咸興，公務人員退休撫卹基金管理機構組織型態之研究，公務人員退休撫卹基金管理委員會委託研究，台北：民 86 年 6 月。
- 葉長明，公務人員退撫制度檢討改進之研究，公務人員月刊第 6 期，銓敘部發行，台北：85 年 12 月。
- 葉長明，公務人員新退撫制度相關問題的探

討，公務人員月刊第 34 期，銓敘部發行，台北：民 88 年 4 月。

簡益謙，我國公務人員退休撫卹基金改採確定提撥制可行性之研究－調查公務人員對退撫新制改革之看法，中國文化大學政治學研究所碩士論文，臺北：民 92 年 6 月。

關中，退撫基金的回顧與前瞻，公務人員月刊第 23 期，銓敘部發行，台北：民 87 年 5 月。

註釋

註一 公務人員退休撫卹基金通訊（季刊），第三卷第四期，公務人員退休撫卹基金管理委員會發行，民 93 年 10 月，第一版。

註二 公務人員退休撫卹基金管理委員會，民 90 年 7 月 23 日 90 台管業一字第 0252585 號函。

註三 本研究包括年金制理論與實務、各國年金簡述、儲金制與年金制之比較、實施公務員年金制之相關問題等。公務員年金制之研究，國家建設研究委員會編印，民 62 年 6 月。

註四 我國退撫新制亦稱「基金制」，分見於：張瓊玲，我國公務人員退休撫卹

基金監理暨管理制度之研究（上），公務人員退撫基金季刊創刊號，公務人員退休撫卹基金監理委員會發行，民 85 年 1 月，頁 43。葉長明，公務人員退撫制度檢討改進之研究，公務人員月刊第 6 期，銓敘部發行，85 年 12 月，頁 6。王萃強，“公務人員退休撫卹基金委託經營”之受託機構的基金管理方法，公務人員退撫基金季刊第 4 期，公務人員退休撫卹基金監理委員會發行，民 86 年 1 月，頁 2。楊朝成、廖咸興，公務人員退休撫卹基金管理機構組織型態之研究，公務人員退休撫卹基金管理委員會委託研究，民 86 年 6 月，頁 67。

註五 張哲琛，公務人員退休撫卹基金管理之會計制度－理論與實務，公務人員退撫基金季刊創刊號，民 85 年 1 月，頁 5。

註六 中國時報九十一年五月十六日第七版。

註七 我國現行公務人員退撫新制係屬確定給付制一節分見於：邱進益，退撫基金之運作與興革，公務人員月刊第 13 期，銓敘部發行，民 86 年 7 月，頁 3。葉長明，公務人員新退撫制度相關問

- 題的探討，公務人員月刊第 34 期，銓敘部發行，民 88 年 4 月，頁 12。關中，退撫基金的回顧與前瞻，公務人員月刊第 23 期，銓敘部發行，民 87 年 5 月，頁 5。陳登源，我國退休基金制度之探討，退撫基金文集（二），公務人員退休撫卹基金監理委員會發行，民 90 年 12 月，頁 35。
- 註八 陳慧美，我國公務人員退休撫卹基金管理之研究，台北：政治大學公行系碩士論文，民 87 年 4 月，頁 194-195。
- 註九 呂淑芳，公務人員新制退休金採行確定提撥制之研究，台北：政治大學社會科學院行政管理學碩士論文，民 93 年 1 月，頁 2-3。
- 註十 重行建構之政務人員退職撫卹制度，公務人員月刊第 95 期，台北，銓敘部發行，民 93 年 5 月，頁 4-5。
- 註十一 同註八，頁 173-174。
- 註十二 公務人員退休制度改革方案初步構想之研議，公務人員月刊第 84 期，銓敘部發行，臺北，民國 92 年 6 月，頁 4-18。
- 註十三 一、政務人員自九十三年一月一日起依政務人員退職撫卹條例規定，不再參加退撫基金，已無比較基礎。故未予分析，但撥付部分仍須辦理。
- 二、政務人員尚餘四億二千餘萬元，佔總收入 0.15%，為利研析與反應真實數據，在統計上並未併入處理，致統計百分比產生微小之差距，惟對整體描述未構成影響。
- 註十四 政務人員支出為二億三千餘萬元，佔總支出 0.34%；其統計數據之處理同註十三。
- 註十五 簡益謙，我國公務人員退休撫卹基金改採確定提撥制可行性之研究—調查公務人員對退撫新制改革之看法，中國文化大學政治學研究所碩士論文，臺北，民 92 年 6 月，頁 55-66。
- 註十六 公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第一次正式精算案精算報告，退撫基金管理會委託研究，臺北，民 89 年 6 月。
- 註十七 精算假設之擬定，請參閱該精算報告之相關章節。
- 註十八 公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第二次精算案精算評估報告書，退撫基金管理會委託研究，臺北，民 92 年 12 月。
- 註十九 同註十八，頁 170-177。

- 註二十 同註二。
- 註二十一 行政院人事行政局，民 90 年 10 月 25 日 90 局給字第 211258 號函。
- 註二十二 退撫基金管理條例第八條之規定。
- 註二十三 同註十五，頁 137-138。
- 註二十四 退撫新制係由各主管機關依照適用對象不同分別立法，並以公務人員退撫新制為基本模式。採分權方式處理退撫業務，復採集權方式處理基金業務。余雪明、何憲章，軍公教退撫基金如何有效管理運用之研究，銓敘部委託研究，民 84 年 7 月，頁 53。
- 註二十五 <http://www.moi.gov.tw/W3/stat/topic/topic136.htm> 內政部網頁。
- 註二十六 同註十六，頁 42。
- 註二十七 組合佔率：即精算時，就經驗資料之退休人員在退休金支領種類上，選擇一次與月退之組合，據以計算對基金財務之影響。
- 註二十八 王儷玲，公務人員退休金制度兼採節約儲蓄制度之可行性，銓敘部委託國立政治大學研究案，臺北，民 91 年 12 月，頁 69。
- 註二十九 中華民國九十、九十一、九十二年銓敘統計年報，銓敘部編印，台北，民 91 年 5 月、92 年 5 月、93 年 2 月。

從勞工退休制度之變革評析公務人員 退休金制度



呂淑芳

摘 要

公務人員新退休制度自 84 年 7 月 1 日實施迄今 9 年餘，已獲致初步成效，惟現階段面臨逐漸增加之財務負擔。而國內勞工退休新制之勞工退休金條例甫經立法（採可攜式確定提撥制之個人帳戶制）完成，定於 94 年 7 月 1 日施行。鑒於勞退新制研議過程中曾引起部分論者提出勞工及軍公教人員退休制度均應朝個人帳戶制修正，不應採取確定給付制，使全國各職業均得以流通等意見，爰針對上述論述意見，評析公務人員是否應與勞工一體適用同一退休制度，並提出公務人員新退休制度，係經漸進之方案規劃理論設計，始獲得公務人員支持而得順利推動，因此，在選擇改革方案時，應多方思考尋求解決之道，而非僅有仿效勞退新制採行個人帳戶制之唯一選項，始為周妥。

The Evaluation of Public Servants' Retirement Payment System from the Transformation of Labor Retirement System

By Lyu Shu-Fang

Abstract

It has been more than 9 years since the new civil servants' retirement system was implemented on July 1, 1995, with preliminary results being received, however, we are confronted with increasing financial burden. The new system of Labor Retirement Payment Statute for domestic retired labor has just finished its legislation (adopting portable defined-contribution individual retirement account), and it is expected to be enforced on July 1, 2005. During the study and discussion time for the new system of labor retirement, some participants have suggested that, the retirement system of labor and military personnel, public servants, teachers of public schools should amend towards the system of individual retirement account, instead of defined benefit, so that different vocations nationwide can be circulated. For the above discussion and opinions, it is analyzed whether the same retirement system as labors should be applied to public servants, and also the new retirement system for public servants is raised, that is, to plan theoretic design by progressive program, later it receives support by public servant and is promoted successfully. Therefore, it is recommended that the most appropriate way is to think comprehensively to find solutions while trying to select reformation plans, instead of having the only choice of imitating labor retirement system of individual retirement account.

壹、前言

國內公務人員自民國 84 年 7 月 1 日實施退休新制度迄今 9 年餘，有關改進退撫經費籌措方式，減輕政府財政負擔；及提高退撫所得，加強安老卹孤之改革目標，均已獲致初步成效。然而現階段面臨之問題，如退休經費導致各級政府財政負擔增加，且依公務人員退休撫卹基金管理委員會委託基金精算結果也顯示基金將面臨財務危機（註一）。國內勞工退休制度實施以來，保障勞工退休生活功能有限，行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）於 80 年起即著手進行退休制度改革，將勞動基準法退休金制度朝個人帳戶制（即確定提撥制）修正，此種改革也引起部分論者（註二）提出勞工及軍公教人員退休制度均應朝可攜式之個人帳戶制修正，不應採取確定給付制，使全國各職業均得以流通。針對國內絕大數勞工適用且具重要性之退休制度，在討論多年後所制定之「勞工退休金條例」業於 93 年 6 月 30 日經總統公布，並定於 94 年 7 月 1 日起正式施行，在此同時，有關勞退新制宜否移植至公務人員而一體適用同一制度，實有探討之必要，本文爰自公務人員與勞工之差異

性歸納作一比較，提供各界參考指教。

貳、退休金給付方式之類型與比較

職業年金在訂定給付方式上有二種基本類型，一為確定給付制（Defined Benefit）；一為確定提撥制（Defined Contribution）。以下即概述此二種類型之意涵並進行比較列表如次：

一、退休金給付方式之類型

所謂確定給付制，係指僱主於制度實施之前，即先確定退休時之給付標準，並於法令中明訂退休金給付之計算公式，再按法定給付標準定期精算出所需之繳費費率。個人退休時之給付金額，通常係依據個人之任職年數以及某一期間（如最後在職或最後 3 年平均等級）之薪資計算，故參加人員得依法令所定公式計算並預估將來可領取之退休金額。

至於確定提撥制，則係指參加退休制度之員工及僱主，先明定每月之提撥金金額（或相對於個人薪資之提撥率）至指定之個人帳戶中，退休金給付係其歷年累積提撥金額之本息。

二、確定給付制與確定提撥制比較表

確 定 給 付 制	確 定 提 撥 制
給付有確定的公式，雇主預定一預定之所得替代率為目標，依照年金數理的精算技術，訂定退休基金提撥率，退休前即可確知其未來的退休給付數額。	提撥有明確的公式，按月提撥至員工個人退休金帳戶，帳戶內結存金額即等於員工全部的退休金，故退休後所得無法確定。
給付標準依照服務年資及退休時（或前）最後某幾年之平均薪資按一定公式計算，退休給付較不受通貨膨脹之影響。	員工個人退休金帳戶結存金額，係自初起工作至退休時一段歷程之提撥，退休給付較易受通貨膨脹之影響。
長期實施後，有世代移轉（intergenerational transfer）之作用，亦會因人口結構老化，而形成後代子孫之財政負擔。	屬自給自足財務責任制度，長期實施後，無世代間移轉之作用，不造成代際間的財務壓力，無子孫負擔加重問題。
中、長期財務負擔沈重，有無力償付之風險，即投資風險由雇主負擔。	雇主雖負有基金管理運用之責，但毋須承擔給付不足風險，故無財政負擔之壓力。
採集合信託的集中管理模式，符合經濟規模利益，並具有風險分散的效益，對永業化員工職場生涯較有保障。	員工個人承擔全部的保值增值風險，自己須決定投資政策與資產配置，不具備分散風險的保障功能。
累積少量準備金時，極易產生民意代表要求提高給付水準、降低給付條件等政治介入風險。	由於何時發生所得中斷之風險並不確定（尤其殘廢及死亡之風險），如個人帳戶所積存之準備金不足（因工作年資不長），則無法發揮保障功能。
不具工作可攜式的流通設計及個人選擇性之特性，通常無法隨工作的變遷而延續，且個人無法選擇適合個人之基金，統一由指定的基金管理者來操作。	具工作可攜性及個人選擇性的特色，雇員的退休年資及其他權益，可隨個人工作變遷不受職業別異動限制。
提供雇員退休後一確定金額，退休後所得較有保障，可以促進勞動生產力，降低員工流動率，吸引及留住優秀人才。	雇員因工作而轉換繼續按月提撥不受影響，能夠適應現代勞動就業市場就業趨勢的需要，促進人力資源的交流。
案例： 1.軍公教人員退休新制。 2.現行之勞動基準法所採行之退休制度。	案例： 1.84年7月實施之各機關學校聘僱人員。 2.93年1月實施之政務人員退職撫卹制度。 3.94年7月1日即將實施之勞退新制。

參、公務人員應同於勞工退休金制度 朝個人帳戶制修正以促進公私部 門人才交流？

如上所述，鑒於現行勞工退休制度保障勞工退休生活功能有限，勞委會自 80 年起即著手進行退休制度改革，朝確定提撥制方向修正，此項改革曾引起部分論者提出，公務人員退休制度應等同於勞工退休制度，藉以解決未來公私部門退休年資銜接轉換，因應未來社經環境變遷之需要等，本文擬針對上述論述意見，分別檢討與探究以分析此種論述作為變革及改制因素之可行性。

一、面臨國際上政經情勢的挑戰，退休金制度應彈性設計，以活化政府人力，因應公私部門人才交流之趨勢？

此種立論係鑒於現行退休金制度，曾任民間機構轉換至公部門任職，或從公部門轉換至民間機構服務，其先前服務年資即為中斷，除影響個人的退休權益外，也阻礙社會的就業流動性。隨著經濟、科技環境快速變遷，民眾對品質之要求不斷提高，需求種類亦日趨多元化，政府在面臨國際上政經情勢，亟須優秀人力投身服務，若在退休金制度予以彈性設計，將得以延攬民間人才，達成活化政府人力之目的。而確定提撥之個人

帳戶制，因具有服務年資相互採計、工作可攜性等特點，將方便於轉換工作，有助於國家延攬優秀人力，促使公私部門人才相互交流。

政府推動政策，除仰賴政務人員制定政策方針、公務（行政）人員致力執行政策外，多數政策為贏得民眾之順服與支持，有賴民間社會的配合與協助。國家機關與民間社會之互動關係中，至少包括汲取性、保護性與生產性等三種活動。此三種活動隱含著國家機關與民間社會相輔相成的共生關係、及互剋互制的拮抗關係（蔡良文，民國 90：7）。以目前國內思潮正走向分權化的價值觀與強調政府職能轉變之際，面對資訊化科技與網路傳輸之快速發展及民眾日益要求施政品質提高之情勢下，政府與民間人才交流之趨勢日益增加，政府和民間相互學習亦為必然，如何自民間借調具有專業性、科技性或特殊性智能人才，或派遣具有發展潛力之公務人員至民間機構學習歷練，廣泛交換新知與經驗，提升行政效能，以回應民眾的需求，實為當前重要課題。

現行有關公私部門人才交流，雖有「公務人員留職停薪辦法」、「政府機關與民營事業機構人才相互支援要點」等相關法令規定，但僅以科技人才為適用對象，亦多以行

政院所屬機關為適用範圍，未具普遍性。至依「政府機關與民營事業機構人才相互支援要點」規定辦理借調者，大多為經濟部與其監督之民間機構間為之，且多是借調民營事業機構人員至政府機關服務，極少為政府機關人員借調至民間機構服務之情形。另為加強政府機關企業經營理念，行政院訂有「行政院暨所屬機關與民營企業人員雙向研習實施計畫」，惟其係屬短期性之研習計畫，一般研習期間以四週為原則，研習方式係透過參訪、研討、會議等方式進行，與實際至民間機構參與工作，增加職務歷練之方式，仍屬有別（銓敘部銓審司，民國 90：4-5）。上述現行相關法令規定之限制，似阻礙人才之交流。

然專業化及永業化是現代文官行政的管理目標，永業化為常任文官特有的制度，其包含文官考試任用、俸給福利、考績獎懲、培育訓練、以至退休撫卹等人事法制規範及人事管理體制。公務人員退休制度是永業制之保障體制，也是永業制度之尾聲，自宜善加照護。如何兼顧永業化之實施，及達成人才交流之目的，在政策規劃時，必須謹慎分析與評估，不宜單就吸引人才而破壞文官制度之精神。因此，除藉由實施確定提撥制，將公私部門年資予以銜接併計之變革方案

外，在退休金上層概念之退休制度予以改革，如在公務人員退休條件之彈性設計，放寬離職給與之條件，便可減少公私人才交流的障礙；或是在公務人員任用制度之法規上予以鬆綁，研擬彈性用人相關之實施辦法，如同意在私部門年資，得於轉任公務人員時予以購買年資等方式，均得以建構政府與民間人才交流可行方案，且目前各項人事政策業已研擬相關配套措施。例如：

- (一) 為有助公私部門人才交流，已送立法院審議之「公務人員退休法修正草案」增列三款彈性退休條件，及繳費滿 5 年中途離職時，採確定提撥制之精神，准予申請公自提基金本息退費等，彈性退休與離職退費之規定，俟完成立法程序後，對於擬轉往民間機構發展，而無意續任公職之人員而言，因其在公職服務之年資均得以核發退休金或離職給與，其轉業之障礙業已消除，對公私部門人才之交流，應有助益。
- (二) 為培育政府管理人才及借重民間專業人才，提升政府效能，銓敘部研擬「政府機關與民間機構人才交流實施辦法草案」暨考試院函請立法院審議中之「聘任人員人事條例草案」規定研

究、科技、社會教育、文化、訓練單位人才之進用方式之彈性與擴大（蔡良文，民 90：7-8）。

（三）為加強政府績效管理，提升政府經營競爭力，總統府成立「政府改造委員會」所通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」，會議擬具之三個政府人力任用制度改革方案：1.政務職位制度方案；2.高級行政主管職位制度方案；及 3.契約性職位制度方案。

上述措施，均係於適當兼顧現有公務人員權益下，所作前瞻性和積極性的人力任用彈性作法，開放民間優秀人才進入政府服務之機會，服務年資到達退休條件者，得以適用公務人員退休制度，將使政府各階層人力的運用具有更彈性化的管道。為落實上述方案之實施，銓敘部刻正研擬相關配套法案。迨上述相關人才交流法案審慎設計並完成立法程序後，除將無意留任公職者，得無障礙之轉往民間機構服務外，另政府即可派遣公務人員至民間機構學習歷練，又得借重民間專業、科技、文化等特殊人才，以提升行政效能，亦可達成人才交流之目的，故不宜單就人才交流便利為考量，而推論公務人員退休金給付方式應朝採個人帳戶制度修正，採取確定提撥制。換言之，以本項人才交流

進行可行性分析之指標發現，採行確定提撥制，確實可達成人才交流之目標，但並非唯一方式，因為透過退休制度之設計或相關人事交流法案之實施，在維持確定給付制度下亦可達成此部分之目標。

二、公務人員應等同於勞工退休金制度朝個人帳戶制修正？

依勞委會所擬定改進勞工退休制度（改制背景）說帖所載略以，現行勞工退休制度實施以來，已呈現若干問題，包括：

- （一）我國企業規模以中小企業為主，存活年限較短，平均壽命約為 13.3 年，存活 30 年以上之事業單位僅佔 10.75%，勞工在同一事業單位之平均工作年資僅 8.3 年，不易成就法定退休條件。
- （二）截至 87 年 7 月止依法提撥勞工退休準備金，佔應提撥家數之比率為 16.68%，以中小企業未依規定提撥退休準備金者居多，影響勞工權益。
- （三）雇主給付勞工一次退休金負擔沈重，且係確定給付制，成本不易估算，退休準備金若提撥不足，難以支付勞工退休金。
- （四）少數雇主為減少給付勞工退休金責任，常以各種不當手段解僱勞工，使

之無法符合退休條件，造成勞資爭議。

(五) 勞工退休金一次給付，如保管運用不當，易致消耗殆盡，不能保障勞工退休後生活，增加社會負擔。

由於現行勞工退休制度存有上述缺失，勞委會乃開始著手勞基法退休金的改制規劃工作，經邀集勞雇團體、專家學者及相關部會研商規劃，將勞動基準法退休金制度朝確定提撥之個人帳戶制修正，以期勞工在不同民間機構間之年資得相互採計，可杜絕雇主惡性倒閉、屆退前藉故辭退等流弊。

我國的勞工退休金制度，適用於公務人員，是否妥適可行？本文擬自私人企業退休制度與公部門退休制度，得否相提並論觀察外，並就公務人員與勞工退休所得進行比較分析如次。

(一) 公務人員與勞工退休制度法理基礎

政府組織創造公共利益或公共價值，私人企業創造組織利潤，二者目標及服務對象差異大，由於政府組織主要責任，為維護公共利益及提供具有公共財特性的財貨或服務。因此，一般社會大眾對公務人員較私人企業員工，要求更公正與公開、順應體恤民意及行政責任的期待，各國對公務人員任用及甄補亦別於私人企業員工進用程序。公務人員經任用後與國家關係是法律關係之一

種，其具體內容不外權利與義務，對於國家負有法定義務，同時亦享有法定權利，例如身分保障權、俸給權、保險金權及退休撫卹權。其因職務上擔負忠實、服從、保密、不為一定行為等義務，且公務人員握有國家資源之運用權，違反職務上義務乃係違反紀律之罪行，視情形分負行政、刑事、民事等責任，不能以私法上之違背契約視之。

公務人員與國家之間是雇主與受僱者之關係，現行法律規定賦予公務人員服務達一定年限後，即享有退休之權利，並由雇主支付退休金。因此，公務人員係基於受僱者之身分支領退休金。而公務人員退撫基金之設置，是一種委任信託關係，經由繳費的行為而換取年金給付的權利，因此，退休新制是一種公法上的社會契約，由國家保證其實現（葉長明，民國 86：50）。

然而勞工退休財務制度之影響因素複雜，各種職業或產業之特性更是重要的考量因素。基本上，勞動基準法既稱為「基準法」，亦有稱為「原則法」者，乃最低程度之要求，此點見，勞動基準法第 1 條第 2 項：「雇主與勞工所定勞動條件，不得低於本法所定之最低標準。」自明，政府須作的是制定一個退休金規範，至於雇主是否有提供勞工退休金，或者是提供「確定提撥制」還是「確定

給付制」之退休金，雇主應有自主權。因為雇主雖然沒有提供退休金予勞工之義務，但在市場機制及政府規範下，各企業為吸引優秀人才仍會採行吸引員工之退休保障制度，而在就業市場中之勞工，當然也可針對各企業所實施不同退休金計畫，作為選擇工作加入職場之重要參考因素。綜上，公、私部門退休制度設計的法理基礎顯有區別。

（二）公務人員與勞工退休所得

現制勞工係以退休前 6 個月內所得工資總額（含加班費、不休假加班費及工作獎金等）除以該期間之總日數所得之 1 個月平均工資為基準，最高以 45 個基數為限。公務人員之舊制年資，則以最後在職之月俸額及本人實物代金為基數內涵，最高採計 61 個基數；新制年資，以本俸加一倍為基數內涵（相當全薪，不含專業加給與主管加給，亦不含加班費、不休假加班費及工作獎金等），最高 53 個基數。若以退休時公務人員與勞工皆能領取退休金額為前提，以退休時相同薪資比較，公務人員舊制年資退休金所得顯然低於勞工，而新制退休金名目所得高於勞工，惟扣除個人相對提撥之基金，其實際所得未必高於勞工。因此，以一次退休金所得相較，勞工一定高於公務人員退休金所得。只是我國中、小企業較多，企業平均壽命不長，勞

工流動率高，符合退休條件者不多（一般稱之為看得到吃不到），或勞工有意願服務至符合退休條件，但雇主卻可能以各種方式，讓勞工無法服務至符合退休條件；或以歇業等手段避開支付退休金，使勞工喪失請領退休金之權益，這也是勞工退休金制度始終處爭論狀態之主要原因。

勞委會擬議採行確定提撥制之改革方案，對雇主而言，較易估算成本，亦較無財政負擔之壓力；對員工而言，較能兼顧職業流動，保障退休所得，且由雇主提撥基金，以為支付各項退休金之依據，對於勞工權益之維護，確有正面助益。茲據勞委會於 93 年 6 月 11 日立法院三讀通過之勞工退休金條例草案所發布之新聞稿稱，勞退新制誠為我國有史以來退休制度最重要的一次改革，免除 800 萬勞工領不到退休金之厄運，也是建構勞工老年退休生活保障的一個起點，不但對勞工個人及其家庭，乃至整個社會都是一股安定的力量（勞委會 93 年 6 月 11 日新聞稿）。目前先進國家勞工退休制度也多採行確定提撥制。

而公務人員之雇主是國家，也是國家最大之雇主，不易發生倒閉情事，一般情形只要符合退休條件，便可請領退休金，可說是百分之百之保障，現階段發生問題係因整個

制度財務壓力逐漸增加，不似勞工主要問題肇因於保障性不足。因此，公務人員與勞工退休制度背景與衍生問題並不相同，不宜等量齊觀。此外，基於公務人員特殊身分地位、永業化、專業化性質、公法上的職務關係等考量，全世界共有 79 個國家單獨為公務人員設立特別的退撫制度；絕大多數採行確定給

付計畫，具有保障退休所得及重分配功能，並作為提升公務人員生產力的管理工具（葉長明，民國 85：21）。其餘國家則基於普遍性及平等性原則，將公務人員退撫給付納入社會安全制度之內，提供公務人員老年、殘障、遺族的經濟安全保障（葉長明，民國 85：3）。

三、公務人員與勞工退休制度比較表

身分別 項目	公務人員 (新制)	勞 工	
		現制(舊制)	新制
法理基礎 (與雇主關係)	適用法律為公務人員退休法，為公法。與雇主(政府)關係為公法上法律關係。	適用法律為勞動基準法，勞動條件最低標準，為原則法。 與雇主關係為私法上勞資關係。	適用法律為勞工退休金條例，係屬勞動基準法中關於退休金之特別規定。
年資採計	繳納退撫基金之年資(含軍、公、教、政務年資)	工作年資必須服務在同一事業單位為限。	以實際提繳退休金之年資為準。
退休金種類	有一次及月退休金之設計。	只有一次退休金。	有一次及月退休金之設計。
給付方式	確定給付制。	確定給付制。	確定提撥制。
退休金基數內涵	退休時本(年功)俸加 1 倍為基數內涵。	退休前 6 個月工資總額(含加班費、不休假加班費及工作獎金等)除以該期間之總日數所得之一個月平均工資為基準。	退休金涉及退休金專戶之本金及累積收益，無須規定退休金基數內涵。
給與標準	一次退休金：按服務年資，每滿 1 年給與 1.5 個基數，最高 53 個基數。月退休金：則每年給與 2%。	一次退休金：按服務年資計算，前 15 年年資每滿 1 年給與 2 個基數，逾 15 年之年資，每滿 1 年給與 1 個基數，最高 45 個基數。	一次退休金：勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。月退休金：將上述一次退休金所得，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基

		無月退休金之設計。	礎計算所得之金額，定期發給。
基金負擔（每月）	公務人員：本俸 $\times 2 \times 8.8\% \times 35\%$ 。 雇主（政府）：本俸 $\times 2 \times 8.8\% \times 65\%$ 。	勞工：無。 雇主：薪資總額 2%~15%。	勞工：每月工資 6%範圍內可自願提撥，並得自其個人綜合所得總額中扣除，享有稅賦優惠。 雇主：不得低於勞工月資 6%。
相同年資退休所得	一次退休金總所得雖高於勞工，但扣除相對提撥之自提儲金，實際所得低於勞工。	因無須提撥基金費用，一次退休金總所得高於公務人員。	工作年資高者，領取額度將比舊制多；自願提撥的人，還可以節稅，退休時領取雙倍。
現制缺點	以基管會精算結果，已透露出基金財務支出不平衡之警訊。	1.我國中、小企業多，年資採計以同一事業單位為限，員工不易達到退休條件。 2.雇主不易估算退休金成本。	預定 94 年 7 月 1 日實施，成效尚待觀察。
改革方案	1.公務人員退撫基金提撥率由 8%，調高為 8.8%，並自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至 12%。 2.送立法院審議之「公務人員退休法修正草案」，刪除公務人員任職滿 25 年以上，年滿 55 歲申請自願退休者，加發 5 個基數退休金之規定。	制定勞工退休金條例	*

政府機關致力公共利益之維護，其與公務人員係公法上職務關係，公務人員之任用均須經特別甄補程序，在職時必須嚴守紀律、服從法治，維護官箴，因此公務人員退休給與，所強調的是對常任文官之永續關懷與保障，與私人企業以追求利潤、高薪留住勞工、斷然裁汰無效人力、甚或以倒閉解除支給退休金責任等作法，截然不同，換言之，公職體系和民間企業體系兩個勞動市場之「勞資關係」存著許多差異性，有差異自有區別，並非意味不公平，而非求公務人員應與勞工一體適用同一制度。如上所述，目前勞工退休制度雖無月退休金之設計，但其一次退休金所得與公務人員一次退休金相較，未必少於公務人員，只是其保障性明顯較公務人員不足，相關單位業已自增加保障的觀點，去設計勞工退休制度（預定 94 年 7 月 1 日起正式施行之勞工退休金條例，勞委會刻正積極研商相關子法草案）。故不宜單就退休金項目來論究公務人員與勞工待遇、退休、福利之優劣，而推論公務人員退休制度應與勞工一致朝個人帳戶制度修正之論點，作為公務人員退休金改制之理由，尚非妥適。而必須審慎評估不同職業特性，設計適用且合理的退休制度。

肆、結語

近年來英、美、德、法、日等先進國家，因履行退休金給付導致的沉重負擔之影響，逐漸有朝向「確定提撥制」發展的傾向，惟此主要為私部門企業所採行（我國勞工退休制度也朝此趨勢發展），各國公務員退休金制，仍以採用「確定給付制」占大多數。從世界各國退休金的趨勢發現，各國之社會經濟文化或各個企業文化之不同而有很大差異，不同的退休金系統各有其制度上長處或短處，沒有一種制度具備面面俱到之特性，參酌他國之經驗，可以瞭解制度存續或變革之背景因素，自可提供重新思考退休金設計所需要創新的方案，以評估退休金制和其他社會保護措施之新方法。以目前實施提撥制之少數國家，因實際執行之歷程尚短，成效尚須觀察。

參酌漸進之方案規劃理論，在規劃方案時應以現時共有之認識為基礎，調適因時間改變所產生的邊際差距，採取權宜措施，在原有之政策目標中，就得以修正或不合時宜之處做漸進修正，此種規劃方式較能預見與掌控情勢，也能因應相關各方之需要，不致引起太大反感，並能獲得大多數標的人口的認同，以適應新的需要。我國退休新制推動得以順利，便是採行此種規劃方式。從我國

退休制度歷經 22 年的研議，實施新制主要之改革方案，便是改變退休經費籌措方式，由恩給制改為政府與公務人員共同提撥之制度，變革幅度上雖然不小，惟以溫和漸進方式，對於退休條件、退休金給付方式等均維持舊制之架構，另增加採計服務年資，充實基數內涵，改進給付計算方式，提高退撫給與等內容，其因獲致各方瞭解與支持，而得以順利推行或改革成功，不僅補足了舊制退休所得偏低之缺失，也改善政府多年來財政上的壓力。因此，從我國推行公務人員新退休制度及各國實行經驗觀察，針對目前公務人員退休制度所面臨之財務問題，可參照大多數給付制國家的經驗，從退休制度改革著手，而非僅有仿效勞工退休金制度採行確定提撥個人帳戶制之唯一選項。（本文作者為考試院秘書）

參考文獻

- 吳聰成，民 87，公務人員退撫制度未來發展方向芻議，87 年度公務人員退撫基金專題研討會。
- 呂淑芳，民 93，公務人員新制退休金採行確定提撥制之研究，國立政治大學行政管理學系碩士論文。
- 林水波、張世賢合著，民 76，公共政策，台北：五南，修訂三版。
- 施能傑，民 85，《退休制度定位問題的分析》，公務人員月刊，第 6 期，頁 28-32。
- 柯木興，民 89，社會保險，台北：中國社會保險學會，修訂版。
- 孫本初，民 90，公共管理，台北：智勝，三版。
- 基準企業管理公司，民 88，公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第一次正式精算案精算報告，公務人員退休撫卹基金管理委員會委託研究。
- 陳聽安，民 91，《公務人員退休撫卹基金改採確定提撥制可行性之探討》，退休基金季刊，第 3 卷第 1 期，頁 5-18。
- 楊永芳，民 90，《公務人員退休金制度發展的省思》，退休基金論文集（二），頁 55-72，公務人員退休撫卹基金監理委員會編印。
- 葉長明，民 85，《公務人員退撫制度檢討改進之研究》，公務人員月刊，第 6 期，頁 3-21。
- 葉長明，民 86，《建立永續經營的彈性退休制度》，人事月刊，第 24 卷，第 1 期，頁 45-50。
- 銓敘部退撫司，民 92b，《公務人員退休制度改革方案初步構想之研議》，公務人員

月刊，第 84 期，頁 4-18。

銓敘部銓審司，民 90，《政府機關與民間機構人才交流實施辦法草案研議經過及內容概述》，公務人員月刊，第 65 期，頁 4-6。

蔡良文，民 90，《政府與民間人才交流法制建立過程之分析（上）》，公務人員月刊，第 65 期，頁 7-14。

蕭麗卿，民 86，《公共年金採行確定提撥制之探討》，保險專刊，第 49 輯，頁 135-152。

無法帶走的難題；吳聰成，民國 87：56-62；陳聽安，民國 91：10。

註釋

註一 依公務人員退休撫卹基金管理委員會於 89 年 6 月辦理完竣之第一次正式財務精算結果顯示，衡量未來 50 年基金現金流量估計，在維持目前基金提撥率 8% 之情形下，公務人員將在 99 年度首次出現收支不足，而於 115 年累計收支出現虧損（破產），已透露出基金財務收支不平衡之嚴重警訊。

註二 90 年 3 月 1 日聯合報第 6 版，立法委員簡錫堉及經建會副主委李高朝，認為勞工及軍公教人員退休制度均應朝個人帳戶制修正，不應採取確定給付制，使全國各職業均得流通打破年資

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請附字數三百字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以一萬字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身份證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
(一)第四十三期：公務人員考績制度與績效評核（截稿日期：九十四年五月三十日）
(二)第四十四期：考銓制度發展新思維（截稿日期：九十四年八月三十日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路一號，考試院考銓季刊社」。
聯絡電話：82366245，傳真：82366246，電子郵件：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
 1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人（作者）名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 _____ 年 _____ 月 _____ 日