

考試院第 11 屆第 268 次會議紀錄

時 間：中華民國 103 年 1 月 9 日上午 9 時

地 點：本院傳賢樓 10 樓會議室

出席者：關 中 伍錦霖 何寄澎 胡幼圃 趙麗雲 林雅鋒
高永光 浦忠成 蔡良文 邊裕淵 陳皎眉 高明見
李 選 詹中原 張明珠 李雅榮 蔡式淵 黃錦堂
歐育誠 董保城 張哲琛 蔡璧煌
列席者：黃雅榜 黃富源(顏秋來代)袁自玉 李繼玄 曾慧敏
吳聰成 李嵩賢 葉維銓

出席者：黃俊英
請 假：黃俊英 休假

列席者：黃富源 公假 涂其梅 公假
請 假

主 席：關 中

秘書長：黃雅榜

紀 錄：江銀世

甲、報告事項

一、宣讀本屆第 267 次會議紀錄。

二、會議決議事項執行之情形：

(一)第 265 次會議，高召集人永光提：審查銓敘部函陳型塑文官優質組織文化推動方案草案一案報告，經決議：「照審查會決議通過。」紀錄在卷。業於中華民國 102 年 12 月 31 日函知銓敘部。

(二)第 266 次會議，考選部函陳公務人員高等考試三級考試暨普通考試規則第 2 條附表一公務人員高等考試三級考試應考資格表、附表二公務人員普通考試應考資格表及第 4 條附表三公務人員高等考試三級考試應試科目表、附表四公務人員普通考試應試科目表修正草案一案，經決議：「照部擬通過，會議紀錄同時確定。」紀錄在卷。業於中華民國 103 年 1 月 3

日修正發布及送請立法院查照，並函知考選部。

三、業務報告：

(一) 書面報告：

- 1、銓敘部函陳關於教育部函送特殊教育設施及人員設置標準（以下簡稱設置標準）第9條、第12條及第15條條文修正、特殊教育學校設立變更停辦合併及人員編制標準（以下簡稱編制標準）修正，以及高級中等以下學校特殊教育班班級及專責單位設置與人員進用辦法訂定案，其中設置標準、編制標準建請同意修正核備一案，報請查照。

委員表示意見：(詹委員中原)提出兩點意見與建議就教部：

1. 本案涉及官制官規部分，其中主任、組長與秘書等職稱列入銓敘範圍近20年，查民國88年本院第9屆第144次會議雖同意上開職務由教師兼任，但因無法源依據，僅係為權宜作法，已請教育部注意改進，而設置標準93年送本院核備時，本院再次同意該權宜作法並再次提出提醒，惟98年特殊教育法修正時，教育部並未參採本院意見，於該法中設置法源依據。本次教育部將設置標準修正規定送請本院核備，若再依以前方法，再次同意暫時由教師予以兼任，為第三次權宜行事。本案第二組雖建議由銓敘部函復時，請教育部妥為處理，但以本案已請教育部妥為處理20年情況下，本案建議處理如下：(1)考量是否將特殊教育體系中相關行政人員，排除於銓敘範圍之外，本案多次採權宜措施，違反官制官規，對本院憲法職掌，是非常不恰當的。(2)考量是否將本案退回，請部妥為處理，以澈底解決問題。
2. 本案第二組所提建議，在過去20年間已提過多次；此外，本案如要等下周部提供相關數據後再討論，本席無意見，但只要特殊學校上開職務有由教師兼任之情形，就是於法不符，難道還是只能同意繼續採權宜措施嗎？這對官制官規是很大的傷害。
3. 歸納相關意見，本案結論如下：
 - (1)本案雖為權宜作法，但此風不可長，不可一再出現。(2)

就算給予2年修法緩衝期，但也有委員提出2年內是不可能完成修法的情況下，本案將再一次的拖延。其他教育機構例如大學之兼任規定，係規範於各校組織規程中，請問各特殊學校之組織規程可否做類似的處理。本案本席尊重院會決定，但本席無法同意及期望部所謂本次開始「斬金截鐵」回覆教育部，即可2年後解決本案，更何況若部寄望如此回覆即可收效，那部在過去之聯絡過程中，卻未「斬金截鐵」，使教育部見事態嚴重，部即有怠惰職守之嫌。(蔡委員良文)本案本席意見如下：1. 本案前於88年、93年已做過兩次權宜處理，而98年特殊教育法修正時，教育部未將本院意見納入，其思維與認知上似與本院有所落差。本案關鍵在於與公務人員任用法第21條規定：「除法律另有規定外，各機關不得指派未具第九條資格之人員代理或兼任應具同條資格之職務」產生之落差。高級中學與高級職業學校亦有設置前開職務並由教師兼任情形，主要原因為高級中學法與職業教育法中，已明文規定該等職務由教師兼任，而特殊教育法未有此規定。本案處理方式有二，其一本案請部先查清楚，全國特殊學校上開職務，究竟有多少是由教師兼任？有多少是由具公務人員資格者擔任？先了解相關數據後，再做後續討論。據悉本案教育部基本立論以公教分途，惟基於公教分途真意與人事法制之聯結關係等，部是否認有檢討之必要？本案是否依委員意見暫予擱置，尊重部之意見。其二、本案可否俟部提供上開數據後，提下次院會討論，以期週延與妥適？2. 就部再提出2年緩衝期修法建議，本席表示支持，因為該等職務所從事之工作具有特殊性，故由特教教師兼任，尚屬妥適，並有助於節省人事經費；此外，98年特殊教育法修法時，本院部是否有派員列席？以後請院部國會聯絡人確實掌握相關法案動態，除可協助相關機關修法以符人事法制外，並能落實本院之權責。(李委員雅榮)剛才部提及圖書館法相關事宜，當

時決議是要於今年內處理完畢，請問相關處理情形進度如何？可否列入追蹤。(胡委員幼圃)1. 本案照部建議，是要給予教育部2年修法緩衝期，但如果2年過後依然如故，未有任何改變，請問部該如何處理？2. 特殊教育法於98年修法時，是否有提及主任、組長與秘書等職務採兼任方式，還是根本未提？(趙委員麗雲)特殊教育法於短期間內難以完成修法程序，主要因為部分立委強烈主張特教經費在整體教育經費中需提高至一定的比例，以目前政府財政觀之，教育部不敢貿然提特殊教育法修正草案。本案設置標準為取消教師免課稅之配套措施，因此課稅稅收與增加老師員額待遇有密切相關，本次設置標準係配合老師員額而修正，故本席贊成部建議，給予教育部一定修法期限，本次修正應先予以備查，否則教育部實施雙導師制度會有困難。(高委員明見)請教本案相關職務多年來仍採教師兼任方式，是否導因於人事經費不足之故？還是找不到適當的人選？張部長哲琛、吳次長聰成、周組長秋玲補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

決定：本案照部函及部會上表達意見(請教育部於2年內完成特殊教育法之修正)通過，各委員意見並請部參考。

- 2、本院參事辦公室案陳本院考試委員民國102年9月實地參訪台中市政府，所提建議事項研處情形一案，報請查照。
- 3、考選部函陳102年公務人員特種考試原住民族考試典試及試務辦理情形及關係文件【列入院會資料不含案內附件(二)至(六)部分】一案，報請查照。
- 4、考選部函請增列103年公務人員初等考試需用名額75人一案，報請查照。
- 5、銓敘部令派簡任第十職等以上人事正副主管人員吳永宋1員請任一案，報請查照。
- 6、行政院人事行政總處令派簡任第十職等以上人事正副主管人員黎素貞1員請任一案，報請查照。

(二) 考選部業務報告(董部長保城報告)：

- 1、考選行政：103年及104年實施之國家考試考選新措施。
- 2、考試動態：舉行102年公務人員特種考試司法官考試第三試口試及辦理榜示事宜等各項考試事宜。

委員表示意見：(李委員選)1. 肯定部於去年的努力成果，更為103年即將推出的試務新制之變革給予鼓勵，其中103年考選新措施-(五)新增考試類科中，關於公職專技人員考試，配合用人機關需求一節，本席近日參加專業團體活動時，即獲得許多的肯定。唯獨對於(七)增採測驗題型部分，本席尚有質疑，此報告中指出為提升「考試衡鑑功能」而挹注新題型，目前開始準備推動的是鐵路人員佐級考試、司法人員五等考試、鐵路人員士級晉佐級升資考試、地方特考五等考試等4項考試之國文科優先推動，專業類科以司法官律師考試中憲法等6子科目，以及會計師考試中審計學等3子科目先辦理。以下幾項請教：何以以往的單選試題無法達到衡鑑功能？何以上述科目優先考量？以上類科過去的通過率為何？現今宣布後，對應考人會產生何種衝擊？部是否已對命題委員提供相關訓練？複選題命題不易，未來可能會產生許多試題疑義，部是否已有因應計劃？若要提升考試鑑別功能，單選方式亦可有複選之功能，部是否已考慮？本席建議複選題不宜貿然宣布實施，且選擇科目亦應慎重，待有萬全準備再推出，以降低可能產生之爭議，如：是否於鐵路人員升資考國文科加考10題複選題，即可提升衡鑑力？民事訴訟法加考4題複選題，即可提高試題品質？以上建議供參。

2. 感謝各位委員擔任地特考試召集人職務，協助監督閱卷工作，103年1月13日將截止閱卷，此次考試應閱卷數219,618份，目前已完成九成，將可如期完成，在此特別表達感謝。

(陳委員皎眉)肯定部對改革所做努力及創新作法。關於複選題部分本席多次表達過意見，但部勢在必行，謹提供4點意見供部參酌：1. 101年修正命題規則第5條第1項增訂第14

款規定：「各科目試題以單選題為原則，必要時，得採複選題」，以該規定單選題為原則，必要時才採複選題情況下，請部仔細考量何謂「必要時」，政策說明至關重要，因為這是重大變革，請部妥處。2. 本次改革的類科，專業科目因有較高難度故尚有論據，但五等考試國文類科為何要採用複選題？本席不贊成於五等考試中採用複選題，因為複選題絕對是增加難度，但部回應國文科已經嘗試在做，為期審慎與妥適，建議部於實行一段期間後進行評估，以了解複選題是否有真正增加區辨力與信、效度。3. 當初研議是否考複選題目時，很重要的因素，是因為同分的人太多，希望採複選題後，能夠區分的更細，但要注意此舉會導致錄取與不錄取之間，差異變得更小，Near miss 最令人扼腕，可能會引起更多的爭議，尤其未來採二階段考試後，第一階段的國文扮演重要的門檻角色，更應考量其是否適當？4. 採複選題後，未來試題疑義會更多，因為答案的排列組合將更為複雜，部分分數的計算及電腦之處理均更困難，請妥為因應，如果等到問題出現後才進行思考，一定會掛一漏萬。(李委員雅榮)關於應試科目的更動，部應更積極的因應，因為社會與科技是快速變化的，過去許多應試科目因遷就學校課程而不敢變動，但在考慮需求面以及核心職能已經訂定情況下，建議部應對應試科目進行全盤檢視。(蔡委員式淵)關於部未來將採複選題一節，目前法官考試律師考試第一試成績結果穩定，並與第二試成績結果及最後錄取者之間，具有高度密切性與關連性。故以目前單選題型已具備鑑別力，且未出現重大問題情況下，為何部要加以變動？因為變動後將面臨許多不可預測的風險，請部說明變動的原因。(高委員永光)1. 肯定部勇於改革，因為改革並非站在原地，無論向任何方向走，都會遇到危險，部秉持冒險犯難精神，而非僅堅守崗位，值得肯定。2. 命題規則係規定必要時得採複選題。目前測驗題最多的考試，為初等考試，試題多為單選題，剛才多位委員提到其

問題不大，是因為目前單選題僅選擇「最適當的」，即使如此，目前的試題疑義處理，也是非常複雜，未來如改為複選題後，試題疑義一定會變得更多且更難處理。故請部提供「必要性」的政策說帖，請清楚說明為何要採用複選題方式。

3. 關於新增考試類科部分，肯定部之努力，因為社會變遷快速，特別是公職與專技考試，但國考及特考部分，行政院組改後，許多現有考試類科已經無法與組改後之機關相互搭配，請問部有做何種之努力？目前組改後部門已確定，建議部盡早將組改後之機關用人需改變或調整，與現有國考類科進行檢討。

4. 目前相當多學校考量學生就業問題，會參照考試類科設計課程，但考試類科如果為因應組改而調整，這又會影響到學校的教學及課程再調整。為求教考訓用、學用合一，考試類科除要與組改配合外，亦必須與教育部及大學間進行溝通，三者間要相互配合，預估未來5年內大學教育將會有重大變化，教考之間，請教部如何因應？目前部做法似乎消極了些，但如果部已經有了積極的作法，也請將相關資料提供本席參考。(邊委員裕淵)任何改革都應考慮經濟的效益，找出最簡單、成本最低的方式來解決問題。如果部想要達到分數不要過於接近之目的，就可以採取增加題目，並配合取消60分及格標準方式，擇優錄取人員，亦可達到同樣的目的。以上意見請部參考。(何委員寄澎)

3點建議：1. 關於複選題的推出，方才多位委員表達高度關切，本席基本上不認同國家考試大量採用測驗題，因為它對評量應考人分析、判斷、融會、貫通能力的功能是有限的，但長年以來此一現象已不可逆，只好接受。既有測驗題，則部擬漸漸改變長年以來僅有單選題題型的考試方式，適度加入複選題，應屬可行。畢竟，除國家考試外，國內所有考試，複選題早已行之多年，必有其測驗上的功能與意義，吾人無需過慮；其次，絕大部分國家考試應考人在補習班的訓練下，較細密的分辨、思考能力日益弱化，則略增複選題，刺激其改變，亦應有

正面作用。不過，那些類科考試的普通科目（如國文）可增考複選題，部必須慎重考量。本席認為，司法官、律師、外交人員…等類科應優先列入，目前部所規畫的鐵路人員佐級考試、地特五等考試等，反而無必要性。期許部切勿將增考複選題的目的，只限縮在減少同分錄取現象，而應有更上位的思維。

2. 呼應李雅榮委員對修正應試科目之發言。各類科之「核心職能」既已透過專案研究，大致訂定完成，則部宜更進一步思考在專業科目之外，如何選定通識科目（目前以若干普通科目充當，失於粗糙）。舉例而言，公務人員邏輯辯證能力及文史哲之通識涵養非常重要，未來若能就此訂定考試科目，才是有意義的改革。

3. 高等考試三級考試新增公職土木工程技師等 11 類科，請部密切注意其後效；對公職技師類科之增考，本席均建請部應特別審慎，務期有人報考有人可用，避免有人報考無人可用的情況。（趙委員麗雲）

忍不住呼應前面諸位委員意見，部勇於改變非常值得肯定，但改變未必帶來改善。茲以近來一些政府變革措施不受民眾信賴為例，為政者更應謹慎待之、處之。誠如司法院蘇副院長永欽去(102)年 12 月 25 日於總統府行憲紀念月會所提司法改革之理念報告所述，政府施政應予以社會化以獲民眾信賴。而本院所辦理的國家考試，也應以民眾信賴為上綱。僉以國家考試兩大重心，其一為信度效度要好，其二為試題疑義要少。若考試在此兩部分已達水準以上，不可不知「為何而改」，且改變之前需先審度「有無效果」，避免負面效應。茲以目前單選題試題疑義處理部分，仰賴前人智慧所設計之保險機制，單選題答案必須為「最」合適或「最」接近者，故絕大多數（達 90% 以上）試題疑義維持原來答案。若改採複選題後，則提高產生爭議之可能性，在試題疑義部分恐付出很高的代價，籲請部審慎評估。以上意見，敬請院會審酌。（林委員雅鋒）

有關考選部所提 103 年考選新措施中，其中第（一）至第（四）項係配合新修正之公務人員考試法而

實施之新措施；第（五）、（六）及第（八）至（十一）項則係因應相關考試規則修正而實施之新措施，唯獨第（七）項增採測驗題型，係採突襲方式報告。複選題題型擬於何種考試實施之，尚未經部與委員充分討論，爰請部就今日報告提出之第七項有關採行複選題之各種考試與科目另案提出報告，以進行更深入之討論。（蔡委員良文）就部完成公務人員考試法之修正，肯定之餘，另就3方面請教：1. 部施政重心在於「跨域治理、跨部合作」與「命好題、閱好卷」兩大主軸，在中央行政機關組改後，部在審定相關國家考試應考資格與考試類科科目時，應對於職組職系一覽表之彙整及職等標準等問題有配套思維，以進行考用相關跨部間的配套作為與跨域治理。2. 普通考試除現行共通能力科目及考量加考行政倫理之必要性外，對於是否加考哲學與倫理，亦應予以審酌並加以探討。3. 茲因測驗題型納入複選題，涉及命題規則與相關考試法之規定，爰具體建議除測驗題增加複選題題型等併同參考各委員之意見外，建議部在公務人員考試法通過修法後，就相關配套、施行細則及原則性事項，提委員座談會進行討論，將有助於部掌握考選興革動態節奏感及次第順序。4. 有關媒體報導國考報名費動態一節，因國考報名費屬部行政管理事項，應予尊重部之處理，惟對於時機點特別提請部注意，以利對外有更好說詞，其他如是否將公務人員與專技人員分為不同類別、參考民間辦理考試經費收取情形，以及辦理筆試、口試與實地考試等分別收取與調整所需經費等。本案事涉幾十萬人次應考人之權益，確實不可輕忽，爰籲請部審慎思考為之。（高委員明見）肯定部關於103年及104年實施之考選新措施，茲補充部三項考選新措施：1. 委託外界專業或學術團體協助建置題庫部分：因為每年考試，試題的消耗量甚大，題庫建置為最重要考選業務之一，102年部委託專業學術團體進行相關類科題庫之建置，例如內科學試題之建置等，惟委託學術團體建置之成本效益為何？與

部自行建置所耗費的時間與成本，兩者間差異為何？請部予以評估比較。2. 推動兩階段考試部分：目前醫師、牙醫師、中醫師考試已採分試制度，律師考試亦分為兩階段，茲因藥學系將由現行4年制改為6年制，與醫師、牙醫師相仿，故於今年推動改採第一試與第二試分試方式，此外建築師、物理治療師等亦擬規劃陸續推動。3. 醫學臨床技能測驗（OSCE）在試辦3年後，已於102年正式納為醫師考試之應考資格，今年更將積極推動牙醫師之臨床技能測驗，未來中醫師、藥師甚至護理師等，亦將陸續推動。

李次長繼玄補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

(三) 銓敘部業務報告(張部長哲琛報告)：

- 1、銓敘部102年第4季重要業務執行概況。
- 2、立法院司法及法制、外交及國防委員會聯席會議審查駐外外交領事人員任用條例修正草案情形。

委員表示意見：(詹委員中原)部第4季業務成績斐然，2點就教：1. 除聘任及聘用人员人事條例之外，本席長期關心中央及地方組織調整議題，部報告配合中央及地方組織調整及業務需要，辦理組編與列等之審議，惟無論中央行政機關之組改，或是地方改制之內容，目前均著眼於其組織編制，故請部說明目前中央及地方職務列等建構情況如何？編制間之相互影響是否已出現？2. 立法院司法及法制、外交及國防委員會聯席會議已完成駐外外交領事人員任用條例修正草案之審議，修法主要精神在第2條及第3條之修正，冀能使外交領事人員走向更專業化，並提升外交領事工作之績效，惟專業化與人員彈性運用間之衡平，須予以關注。以修正草案第2條第2項規定為例，大使、常任代表及副常任代表職務，因業務需要調派時，得不受第3條、第4條資格限制，但為兼顧基層駐外外交領事人員之陞遷機會，增列但書：「但其員額不得超過其編制員額百分之十。」一節，請教部目前世界各國外交領事人員在考量專

業化編制員額時，其彈性運用情況如何？合宜或國際慣例所使用之彈性運用百分比究竟為何？此外，駐外外交領事人員條例第 7 條規定駐外外交領事人員有 6 年駐外期間之限制，得視特殊情況延長，但一次駐外期間合計不得超過 9 年，請問任滿後調回外交部服務後，其服務期限之規定為何？調部辦事多少年後可以再駐外？(高委員永光) 1. 肯定部這一年來積極推動多項重大法案，在此特別表達敬佩之意。2. 關於研訂高階主管特別管理條例草案辦理情形，部說明已於 102 年 11 月 11 日召開專案小組第 2 次會議，茲以此重大制度諸多大原則尚未確定，但會議決議卻請人事總處召開會議，統合行政院所屬機關意見，以作為後續研議參考，在高階文官特別管理制度許多重大原則尚未決定之前提下，本席對於部目前所擬之推動情況持保留態度，尤其高階文官特別管理制度屬革命性之改革，可謂影響深遠，但在目前尚有爭議且蒐集資料明顯不足情況下，務請慎重。以 OECD 或 EU 國家為例，高階文官最重要的工作，除一般性管理 (general management) 外，特別重視通盤性的管理，主要從事跨部門的整合協調工作，所甄選的人才其來源或採 open system 外聘，或由現有永業制度中覓才。再次重申，由於高階文官特別管理制度乃我國人事制度世紀性之重大改革，在大原則尚未決定情況下，籲請部應更審慎研議推動之原則，並彙整所有可行之計畫交院會決議後，再據以推動。

張部長哲琛補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

(四) 公務人員保障暨培訓委員會業務報告(蔡主任委員璧煌報告)：

- 1、本會 102 年第 4 季重要業務概況。
- 2、本會 102 年度委託研究案—「公務人員溢領給與之追繳及相關法律問題研究」委託研究成果。

委員表示意見：(歐委員育誠)本屆以來，保訓會在推動訓練業務上不遺餘力，除了在硬體方面，興建了教學大樓，充

實各項設備，並在軟體方面，不斷精進訓練方式，注重訓練的評量，績效卓著，值得肯定。以往，考試錄取人員基礎訓練沒有淘汰機制，以致受訓學員學習精神往往不太理想，自從加強評量考核，實施淘汰機制之後，受訓學員的學習態度確實改變不少。報告中第 7 頁，會提到考試錄取人員基礎訓練測驗，於去年底重新命題，本席於 102 年度高普考錄取人員基礎訓練講授有關課程時，據受訓學員反映，學科測驗有其難度。其實，本席認為適度的壓力，有其需要，辨別優劣進一步的篩選，更有其必要性，惟其本質仍是基礎訓練，且不同的職系皆採取相同的試題，是以，命題委員不宜以自身專業的角度，看待來自不同學科領域的學員，如此，方能避免發生質變，造成不公。以上意見，請會參考。(高委員永光)本席長期關注國家文官學院訓練課程及海外研習業務，為期海外研習機關(構)能真正提供我國高階文官所需課程，提供以下資訊供參：1. 比利時由單一制國家變成聯邦制國家，曾歷經 500 多天無法組成聯合政府之窘境，但國家仍能正常運作，顯見其高階文官制度之成功。尤其，其北邦 Flemings 經濟發展與生活水平不斷提昇，南部 Walloons 則相對較差，對此，本席曾與魯汶大學公共行政學院院長交換意見，見解相同。建議會透過駐比利時董國猷大使聯繫，進一步了解其南北邦高階文官培訓經驗，期借鏡其成功與失敗經驗，幫助我國建構高階文官特別管理制度。2. 欣見奧地利亦有積極回應，奧地利高階文官制度為高度政治化與政黨協商之結果，其特色為聯邦各部會首長依黨籍有所分配，各部部長即可決定 SCS。建議會透過外交部與其聯邦行政學院聯繫，將以下 2 點特別值得我國借鏡之經驗，納入研習課程：(1) 奧地利於 1980 年代將 80% 的國營企業行政法人化，至 90 年代則高達 90%，惟其 SCS 與 SES 相當政治化，引用其教材時，必須非常謹慎。(2) 法人化後如奧地利教師、郵政、電力

等，由公務人員轉變為非公務人員，進行退休制度轉換，相關退休法令高達 150 餘種，雖研習時間有限，仍請將其退休制度轉換成市場化保險制度之經驗與資訊，納入研習課程，俾供我國退休制度改革之參考。以上意見請保訓會國家文官學院參考。

蔡主任委員璧煌補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

(五) 行政院人事行政總處人事考銓業務報告(顏副人事長秋來代為報告)：

- 1、修正「人事行政研究發展獎勵作業要點」暨辦理 103 年度徵文活動。
- 2、配合募兵制推動軍職人員待遇調整案。

委員表示意見：(浦委員忠成)1. 近來因軍中弊案頻傳與政府財政因素等，導致募兵制推動並不順利，青年對於從軍之路裹足不前，最重要的考量並非薪資待遇單一因素，而是對於整體環境與制度設計未具信心。2. 過去我國國防主要目標，為對岸中國大陸，但這段時間以來，發現我國周遭鄰國亦非友善，如南邊菲律賓捕魚區域問題，西南邊的越南等國為南海資源在爭奪，而東北邊的日本亦因島嶼主權問題而有所糾紛，均影響我國之存在與發展。故對於國防政策與相關制度之建置，吾人應審慎重新思考，但在這段時間非常遺憾的，相關部會尤其是國防部，並未善加運用局勢，對於國家生存發展與國防建設，提出較為積極與正向的宣示或改革。此外多年來所推廣的國防教育，其績效究竟為何，也令人質疑。3. 在國際關係詭譎多變、局勢動盪不安之當下，國人對於國防建設應有新的想法，除推動軍職人員待遇調整外，更重要的是儘速在制度上，建立軍人與軍事制度之尊榮感，而國防部也要思考如何擺脫目前的困境，認真地從事訓練備戰與嚴整紀律等根本大業，不要盡著眼於細枝末節，方能使軍人受到社會的尊重。值此攸關建立可長可久制度之關鍵時刻，爰再次籲請人事總處思考軍職人員待遇調整之合理標準究竟為何？調整待遇額度之理由為何？本案雖與本院職掌雖無直

接關連，但國人對此事態之發展多所關切，爰建請人事總處儘速提供相關數據供參。(詹委員中原)100年國防報告書提及103年國軍將改制為全志願役之常備軍隊，然而102年1月至11月國防兵力缺口達70%（原須募兵28,531人，但因政策與制度之改變，僅募到8,803人），顯然無法達成國防白皮書之目標，顯見當初要解決之少子化國安問題，已演變成目前兵源不足之重大國安問題，雖募兵制之推動屬國防部權責，但目前發展確實令人感到憂心，爰建請人事總處轉請國防部注意，除在薪資結構進行調整及對國防事務積極進行宣導與宣傳外，相關政策亦應即刻進行應有之檢討。以上意見，請人事總處酌處。

顏副人事長秋來補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

四、秘書長工作報告(黃秘書長雅榜報告)：

(一)本院102年第4季重要業務執行概況。

(二)本院84周年慶專題演講籌辦情形。

委員表示意見：(詹委員中原)院慶專題演講題目與新聞媒體標題，其性質上有極大的不同，陳文茜女士以「我們怎麼這麼倒楣」為講題，雖目前演講內容尚不可知，但講題過於負面或令人對時局感到失望，似有未妥。茲以本席從不認為或感到身為當前之臺灣人是很倒楣，且以政府機關立場而言，為激勵士氣與民心，院慶演講題目以此高度新聞性之標題，亦可能反為新聞媒體所用，結果寫成考試院84周年慶，全體同仁共同聆聽感受「我們怎麼這麼倒楣」，請再審酌為宜。(高委員明見)茲以考試委員多為教授或主管級，發表的著作，較少為著作的第一作者，而多為評論式或綜合討論式著作，或有採多人共同研究合著性質，或屬通訊作者(corresponding author)作品。茲因通訊作者或2至3名的合著者，往往參與研究之範疇既深且廣，並不亞於第一作者，爰建請秘書長研究，對於通訊作者之研究成果，亦應考慮納入委員相關著作，以凸顯委員的研究實力與能量。

五、其他報告：

院長提：102 年度考試院日本年金制度考察報告。

考試院第 11 屆第 268 次會議其他有關報告 102 年度考試院日本年金制度考察報告

報告人：關 中

103.1.9

年金係國民老年時之重要經濟安全支柱，但從國家財政、基金收支以及人口結構等問題來看，國內相關年金制度均已面臨必須改革的壓力。日本人口結構與年金制度改革，大約「超前」我國 20~30 年，相關改革經驗應有值得借鏡之處，前乃規劃於去（102）年 9 月 23 日至 28 日赴日考察。返國後，初步考察報告旋即提報同年 10 月 3 日本院第 11 屆第 255 次會議。嗣為期報告更為周妥，在同年 10 月 9 日、11 月 19 日、12 月 9 日、12 月 20 日，共計召開 4 次研商會議後始定稿（如後附），今日特別提報院會請各位指教。

馬總統針對當前年金制度，明確指出三大問題，一是經費不足，二是行業不平，三是世代不均。赴日考察後，發現日本年金制度亦不外乎這 3 個問題，但我國相關年金制度分歧複雜，政出多門，整合不易，改革工程難度更高。本次考察行程規劃初始，即希望藉實地考察、提問，進而提出具體改革建議，建構一套我國適用的年金制度。

考察報告本文除序言外，共分 6 章，計 10 餘萬字，重點包括：考察緣起、日本年金制度概述、我國年金制度概況及問題分析、我國與日本年金制度之比較、我國年金制度未來展望與結語等。其中，考察團建議未來我國年金制度改革（第 5 章），應建構新的三層年金體系—「保障年金」（第一層）、「職業年金」（第二層）、「自主年金」（第三層）。第一層為全民普及式，每人每月約 10,000 元，但前提是必須配套相關財源規劃。第二層仍維

持目前職業年金體系，並配合保障年金之規劃進行調整。第三層則參考各國年金改革趨勢，增加自主年金的比重。

對「保障年金」的建議係本團高度的共識，有鑒於日本對整合基礎年金和消除行業不平的成功，本團認為年金改革必須化繁為簡，針對人民需要和社會公平，做出正確的選擇。

建議建構「保障年金」的具體理由為：

1. 保障人民基本生存權，給人民希望和信心。
2. 提供老年人經濟安全的保障，符合社會公平正義。
3. 有助減少行業不平的抱怨，因為真正不平的是基層年金給付偏低的人民。

至於整合方式、年金試算、財務規劃及相關配套措施，在第五章內均有介紹，即使略嫌粗糙，但重要的是政策的方向和影響。為期對本考察報告有一概括性的了解，本人撰寫序言一篇，但字數亦近 1 萬 5 千字，仍過冗長，今日另準備序言摘要乙份，敬請各位參考。

102 年考試院日本年金制度考察報告（序言）

（摘要）

102.12.31 關 中

一、 年金制度的類型

依保障對象：受雇者的所得年金

普及性的國民年金

依層次：單層或多層

社會保險的財源：保費、國庫補助、運用收益

應注意收支平衡、自給自足

以保費為主要來源的理由：

1. 給付來自保費
2. 被保險人更負責任
3. 民代對立法負責
4. 有助保險制度的推廣與健全

財務規劃：

隨收隨付制（PAYG）——下一代養上一代

提存制（funding）——自己養自己

確定給付（DB）

確定提撥（DC）

部分提存制（partial funding）

實際費率常與平準費率相差甚大

另福利國家以稅收支應，等於「富人養窮人」

二、 財務規劃的平衡方式與原則

調整給付、調整保費、調整退休年齡

除調整給付外，依各該財務規劃之方式

隨收隨付制應以調整退休年齡為主

提存制應以調整保費為主

如由國庫支應年金，應以健全（調高）稅制為主

以上三種平衡手段，在實務上均有其限制

三、 全球性的年金改革趨勢

OECD：平均降低給付 20%~25%

結構面：制度的調整——多層次年金體系

智利 1981 年的強制個人退休帳戶制

德國年金私有化（2001, 2004）

日本降低公共年金的比重（2002）

技術面：減少給付、提高保費、延後退休年齡

面臨問題本質上相同：人口結構變化，財務壓力

不同的是問題發生的時間，問題嚴重的程度以及處理的優先順序

四、 日本年金制度考察心得

以化解行業不平為主軸：1985,2012（2015）

強調世代互助，下一代養上一代是理所當然

以「大數法則」處理經費不足問題（擴大年金人數，分擔風險）

30 年的減碼措施

以稅制改革挹注年金支出

投入年金制度的人力和財力驚人

人民對政府有信心，朝野合作

改革時機適當

五、 我國年金制度概況

1. 社會救助：中低收入老人生活津貼、老農津貼、榮民就養

2. 社會保險：公保、勞保、農保、軍保、國民年金

3. 職業退休金：軍公教、私校、勞退（新、舊制）

（圖表）

2005 勞退新制

2008 國民年金

2009 勞保年金化

2010 公務人員退休法修正

2013 年金改革草案

六、 檢討我國年金制度的問題

1. 經費不足：給付率偏高、保費偏低、退休年齡太早、投資收益低
2. 行業不平：制度差異大、不當的比較、基層勞工給付偏低（2013 年改革方案已大幅縮小行業差距）
3. 世代不均：人口老化和少子化將大幅減少勞動人口，財務負擔將債留子孫
4. 制度分歧、複雜：5 種保險、6 種退休制度、1 種津貼，共 12 種法律

七、 政策建議與配套措施

第一層保障年金：整合現有社會救助和部分社會保險，貫徹憲法上之生存權，提供 65 歲老人的經濟生活保障，每人每月約 10,000 元

第二層職業年金：配合第一層的設計進行調整，降低不同職業的差異性

第三層自主年金：係個人帳戶制，符合國人的觀念

配套措施：

1. 併行經濟與稅制改革
2. 積極規劃健全的人口政策
3. 成立跨部會的年金改革小組及社會保障研究的專責機構
4. 設置年金準備基金的監管機構，並調整經營策略

八、感想

沒有任何年金制度是完美的，也不可能一勞永逸政策的選擇：

面臨最重要的問題是什麼？

最需要解決的難題是什麼？

有那些合適的改革手段？

正確了解問題，了解自己的條件，下定決心去做

過去一年，原地踏步

1. 如不及時改革，將來付出的代價更大
2. 既得利益者應為大局和後代著想
3. 朝野應合作，共同承擔福國利民的大業

委員表示意見：(邊委員裕淵)1. 去年9月隨院長及各位委員至日本參訪年金制度，個人最大的收穫為獲得「破悶心法」，了解日本如何破解失落20年的「悶」經濟，所謂安倍三箭係從實施QE開始，而年金改革僅為配合QE之一環。我國政經情勢與日本不同，但年金改革同為破「悶」的方法之一。2. 我國因長期經濟成長遲緩、失業率居高不下，造成就業與財政困難，以致社會失序、人心浮動，有待政府提出積極性作法，以安定民心，讓人民對政府恢復信心，使年輕人對未來懷抱希望，進而發揮活力。本人認其關鍵方法即在人民基礎生活的保障，適才院長報告規劃第一層「保障年金」每人每月約1萬元，係歸納各國計算方式，以平均家庭所得30%、家庭可處分所得35%，或平均每人年消費50%為計算基準，取其中間數而來。以2011年數據換算，所需經費約占我國GDP 2.21%或GNP 2.15%，37年後(2050年)我國約有20% 65歲以上老年人口，如以2,500萬人口計算，老年人口約為500萬，即使經濟無成長，計算通膨之後，所需經費不過占當年GDP

的 4.4% 或 GNP 的 4.3%，比率並不高。3. 財政估算部分，我國目前一年的社會福利支出約為 5,400 餘億，包括老人年金、國民年金與健保等支出，其一半約為 2,700 億，如實施「保障年金」1 萬元，所需經費約為 3,300 億，短絀額僅約 600 億，其實不多。可藉整頓我國稅制取得財源，我國租稅約占 GDP 12%，財政問題不在政府財政困難，而在賦稅太低與分配不均，我國民間儲蓄為 33 兆，GDP 為 14 兆，儲蓄約為 GDP 的 2.5 倍，國債約為 GDP 的 40%；而日本民間儲蓄約 1,200 兆，國民所得約 600 兆，儲蓄約為 GDP 的 2 倍，國債約為 GDP 的 2.7 倍。換言之，我國的問題是分配不均，美其名為藏富於民。如能以 GDP 14 兆的 3%，僅約 4,200 億，保障 65 歲以上人民每月 1 萬元年金，照顧最低層人民，保障其基本生活，就不致發生各種社會悲劇，將有助於激勵人心、社會安定與國家認同。反觀世界各國亦同，發展程度愈高愈照顧其基層人民。

4. 邊際效益：整合各種年金制度後，可節省大量人事及行政支出，並可趁此機會檢討各種不合理的優惠措施，例如身心障礙者免繳車輛牌照稅，但很多身心障礙者不見得為經濟弱勢者，此優惠可謂浮濫、理盲與濫情，有待改善。(張部長哲琛)提出幾點心得供參：1. 赴日考察最大啟示：(1) 1961 年日本全體國民皆納入國民年金，1985 年以國民年金為第一層全民式年金進行保障體系之整合，使得人民老年經濟更有保障。(2) 2015 年共濟年金併入厚生年金後，進一步縮小公、私部門的差距。(3) 年金管理機關法人化，管理較具彈性。而年金制度事權統一，業務推動更有效率。(4) 開徵專屬稅源，彌補基金財務的不足。2. 對我國年金改革的建議：(1) 社會安全網絡的建立，第一層基礎年金的建立非常重要。目前軍公教、勞、農漁、國民年金被保險人近 1,600 萬人，已占全體國民之多數，宜研議整合。(2) 短時間內，軍公教與私部門年金很難整合，但應努力縮小差距。(3) 下定決心進行改革，並積極提升基金之經營績效。(胡委員幼圃)1.

最近媒體及社會各界對老農津貼有諸多看法，不論藍綠立場，老農津貼自 1995 年發放以來，幾經加碼，從每月 3,000 元增加至每月 7,000 元，確有爭議。建議本報告能否就實施「保障年金」每人每月約 1 萬元，即可解決老農津貼、漁民津貼、身心障礙給付等各種問題，適度著墨，俾供社會各界參考。

2. 剛才大家聽到日本國民年金、厚生年金、共濟年金與我國的基礎年金等名詞，其實一般人不甚了解其意，而本報告所建議規劃之「保障年金」、「職業年金」與「自主年金」三層年金體系，望文生義，極易了解。建議銓敘部口徑一致，強調從建立最基本的「保障」開始，以保障、職業及自主三層年金體系來說服全國，整合我國混亂而各自為政的各種年金制度。(何委員寄澎)由於時間已晚，我只報告一下此次參訪的心情：1. 這次參訪的收穫，就我個人而言，是歷次參訪最豐富、也最充實的。因為這種豐富、充實的感覺，使個人心中充滿了喜悅。2. 整個行程，我一邊參與座談討論，一邊反覆思考，一邊努力研讀資料，對年金改革漸有一些中心思想。日本的年金改革讓我看到「世代互助」、「世代扶持」的思維，這是一種東方文化的精神；也因之讓我重新省視媒體漫天喧嚷的世代正義、行業公平有其偏差、誤導，而應注入「世代互助扶持」的思維做新的理解。3. 我一直認為讓所有的國民在老年時有基本的生活保障，是政府必須負起的責任，而這也就是禮運大同篇裏孔子所說的「老有所終」。我們國家近年來各種津貼混亂、浮濫，期間更充斥著不平，為何不整合一種基礎年金，全民皆同呢？參訪中，上述思維漸漸形成，返國後，經由院長主持的多次會議，此一思維更加強固。而參訪團同仁的共識愈趨凝聚，心中的歡喜真是非可言喻，謹藉此機會，向院長及所有參訪同仁表達由衷謝意。(蔡委員良文)1. 得以追隨院長進行日本年金制度之考察，學習與收穫甚多，讓本席感到很幸運也很感恩，爰具體建議：敬請衡酌在適當時機，或在總統邀請五院院長座談時，進行整體結構的

報告，以形成高層共識；或者在妥適時機舉行記者座談或政策宣導，讓此思維與理念在社會上形成善性之循環並產生共識。誠如邊委員裕淵、張部長哲琛所提高見，院長的序言，尤其令人感到讚嘆，若能予以調整精簡文詞後，以更感動人心方式，推動形成社會所謂互助體系之共識，俾讓臺灣走出「悶」的情境外，更預期能產生互相關懷之熱源，激發社會向善向上發展的動能。2. 肯定秘書處公關科新聞處理之用心與改革，惟應請「神清靈敏」判斷所有的訊息並妥為處理。茲以保訓會致贈之「被新聞出賣的世界」一書所言，媒體操縱者的告白以：「相信我，我在說謊」為鑑。上開每月一書與意見請秘書處參考。

院長表示意見：1. 本報告所提建議在當下的政治氛圍中，雖然未必會受到重視，但基於對自己工作的信仰與認知，以及五年來所追求的目標，仍然大膽的提出想法，並認為這是化解當前國內行業不平與社會不公問題最有效之方法。基礎年金提供最基本的生活保障後，加上個人的職業年金與自主年金，即可建立完整的退休保障制度，行業不平的問題也就會消除。本次參訪最大的感觸，就是日本對於年金制度的改革，係以整合方式化解行業之間的不公平，同時重新整理財務問題，透過大水庫理論整合各項年金，將資金做最有效的分配與運用，畢竟日本這個國家非常富有，因此政府能有很大的力量支持年金制度改革，這點令人相當的感慨與感動。2. 若有人詢問對本報告所提出的各項改革措施有何把握時，可回應這只是一個考察報告，至於報告內容的對與錯，或是有無用處等，相信社會自會有公評。只能說我們志氣很大，姿態很低，謝謝大家。

乙、討論事項

張召集人明珠提：審查銓敘部函陳關於法官、檢察官於法官法施行後，得否參照公務人員考績法規定，辦理考績升等晉敘俸級權

益影響研析一案，請討論。

決議：照審查會決議通過。

丙、臨時動議

典試人員名單議案

一、院長提：據考選部擬送 103 年專門職業及技術人員普通考試
導遊人員、領隊人員考試典試委員 33 名名單一案，請討論。

決議：照名單通過。

二、院長提：據考選部擬送 102 年特種考試地方政府公務人員考
試第 3 次增聘閱卷委員 13 名名單一案，請討論。

決議：照名單通過。

散會：12 時 30 分

主 席 關 中