

公務人力高齡化的人力資源管理對策

委託單位：考試院

研究單位：國立政治大學公共行政學系

研究主持人：國立政治大學公共行政學系董祥開助理教授

研究助理：國立政治大學公共行政學系簡榮綺碩士生

研究助理：國立政治大學公共行政學系蘇佩文碩士生

研究經費：新臺幣 299,800 元

本研究報告公開予各單位參考

惟不代表考試院政策立場

中華民國一〇七年十一月

公務人力高齡化的人力資源管理對策

摘要

近年來高齡化的議題逐漸受到社會關注與重視，在年金改革後公務人員在職時間將逐步延長，本研究主要針對公務人力高齡化的情況及其對人力資源管理之影響進行探討。過去研究指出，公務人力高齡化主要會對組織造成兩個層面的影響，首先是個人工作動機的部分，因退休時間延後、職位開放趨緩，公務人員將可能面臨陞遷速度較過去緩慢的問題，倘若無完善陞遷機制及有效激勵措施，人才流動受阻及工作士氣低落的情況將更明顯。其次是組織管理部分，在高齡化影響下，公部門中三代同堂的現象會日益嚴重，各世代公務人員不僅看事情角度有所不同，對於事情的處理方式亦不盡相同，容易產生領導與溝通的問題，若未能及時解決可能會對組織文化及組織績效產生負面影響。本研究除透過文獻檢閱的方式，盱衡各國政府針對公務人力高齡化問題所採行的措施以茲作為人力資源規劃之借鑑外，亦透過深度訪談以及焦點座談等兩種方法，了解不同作法在我國公部門實行的可行性。最後本研究重新審視我國公部門人力資源管理之內涵，針對選才、用才、育才、留才等面向提出建議。

關鍵字：公務人力高齡化、人力資源管理、工作士氣、世代差異

Human Resource Management Of The Aging Civil Service

Abstract

In recent years, the “aging” issue has drawn people’s attention in the society. As the pension reform come into force in Taiwan, it is believed that a majority of public employees will stay in the workforce for a much longer period. This study aims at finding the impacts of aging on different aspects of human resource management in the public sector. Prior research indicates that an aging workforce may affect the organizations from two perspectives. Firstly, employees’ work motivation may be affected because it takes longer for the current public employees to be promoted than their supervisors used to be. Such a phenomenon may reduce public employees’ work motivation and satisfaction. Secondly, an aging workforce means people from different generations need to work together longer, and, at the same time, the age differences will be larger than before. Such generation gaps might lead to more leadership and managerial quarrels or conflicts. If the government failed to react promptly to the aforementioned problems, these “quiet crises” may generate negative impacts on government performance. This study examines the strategies used by different countries regarding these matters and adopts the in-depth interview and focus group approach to explore the possibilities of applying these strategies in Taiwan. Policy and managerial suggestions are discussed in this study.

Keyword: Aging in Civil Service, Human Resource Management, Work Motivation, Generation Gap

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與研究問題.....	3
第二章 文獻回顧	5
第一節 人口老化問題.....	5
第二節 公務人員年齡與退休概況.....	7
第三節 各國公務人力高齡化政策或措施.....	11
第四節 其他相關措施.....	19
第三章 研究方法	29
第一節 文獻分析法 (Document Analysis)	29
第二節 深度訪談法 (In-depth Interview)	29
第三節 焦點團體法 (Focus Group)	33
第四章 資料彙整與分析	35
第一節 組織高齡化影響層面與因應措施.....	35
第二節 資料分析	36
第五章 結論與建議.....	59
第一節 結論	59
第二節 研究建議.....	61
參考資料	67
附錄一、焦點團體座談參與者挑選原則.....	75
附錄二、期初報告審查意見及研究團隊回應.....	77
附錄三、期中報告審查意見及研究團隊回應.....	81
附錄四、期末報告審查意見及研究團隊回應.....	95

表次

表 2-1 三階段年齡人口及結構 - 中推估	6
表 2-2 老化指數與年齡中位數之中推估	7
表 2-3 參加退休撫卹基金之公務人員退休概況按年齡區分	9
表 2-4 退休年齡指標	10
表 2-5 國民平均餘命 (2016 年)	11
表 2-6 公部門人力資源管理細部執行策略	16
表 2-7 澳洲政府老化人力規劃指南	18
表 2-8 世代溝通與對話	20
表 2-9 世代優勢與傳承	22
表 3-1 深度訪談對象	30
表 3-2 公部門訪談大綱	31
表 3-3 私部門訪談大綱	32
表 3-4 焦點團體座談對象	33
表 3-5 焦點團體座談題綱	34

圖次

圖 2-1 三階段人口趨勢 - 中推估	6
圖 2-2 全國公務人員平均年齡	8
圖 4-1 組織高齡化影響層面與因應措施	35
圖 4-2 整體公務人員退休情況	37
圖 4-3 中央與地方退休情況	38
圖 4-4 各地公務人員平均退休年齡圖	38
圖 4-5 退休人數分布走向	39

第一章 緒論

本研究欲從人口結構轉變的系絡下，深入探究公務人力高齡化對人力資源管理之衝擊與挑戰。本章先說明研究背景與動機，接著針對研究內容及目的，提出主要研究問題。

第一節 研究背景與動機

在世界各國普遍生育率持續降低的現實環境下，許多國家都正在或即將面臨勞動力短缺(labor shortage)的挑戰。泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)於2010年出版《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)一書，其內容除了講述人口老化的現象外，並指出日本、韓國、新加坡、義大利、瑞士及西班牙等國，為全世界最老的國家之一，而台灣也並列其中。人口老化並非特定國家的話題，而是全球都可能面臨的共通現象，而此一現象對國家之政治、經濟、及社會都可能造成廣泛且深遠的影響；因此，勞動力的活化與有效運用，已成為二十一世紀各國人力資源管理的重大議題(Frank, Finnegan, & Taylor, 2004)。

高齡化社會不僅會造成勞動人口減少、衝擊國家財政，並且可能進一步影響公部門的人力結構與人力資源管理的方式。面對未來公務人力發展可能出現的轉變，公部門管理者除了思考如何面對工作年限延長、年金給付降低等現象對公務人員退休後生活上的影響外，更應思考如何在退休前，讓這些人力資源發揮更大的效用，對組織持續帶來正向的影響。過去常見的方式包括推行中的高齡者職務再設計以及加強中高齡者與高齡者的在職訓練等(Buck & Dworschak, 2003; Dutton, Flynn, & McNair, 2007; Flynn, 2010; Piktialis & Morgan, 2003)。

我國勞動力人口結構之轉變與進程，依據國家發展委員會(以下簡稱國發會)「中華民國人口推估(105年至150年)」的報告內容顯示，至2061年時，65歲以上老年人口所占比率將由13.2%增加為38.9%；老化指數將由98.8增加為406.9；而年齡中位數也將由40.4歲增加為56.9歲。另根據內政部「人口年齡分配」統計年報顯示，到2017年底時，我國65歲以上人口將達到3,268,013人，占全國總人口23,571,227人的13.86%，已接近聯合國

對高齡社會標準。據估計，我國最快將於 2018 年底時正式邁入「高齡社會 (aged society)」，同時，再 8 年，很可能就會由高齡社會轉為「超高齡社會 (super-aged society)」，所經歷的時間較日本 (11 年)、美國 (14 年)、法國 (29 年) 及英國 (51 年) 還短，與韓國 (8 年) 及新加坡 (7 年) 等國之預估時程則相差無幾。

高齡化對於公務人力管理之影響，大致可從短期及長期兩面向來看：就短期而言，影響將著重在「公務人員退休年齡」上。根據經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 於 2006 年的調查顯示，年齡介於 50 歲至 64 歲之間的人口，只有不到 60% 的人有在工作，也就是說，儘管人們的平均壽命持續在增長，但大多數國家的退休年齡卻有持續下降的趨勢。因此，為有效紓緩人口老化並維持經濟的成長，許多國家即採用「延後退休年齡」鼓勵老年人繼續留在工作場域中的作法。例如：日本政府規劃延長公務員退休年齡，從原來的 60 歲，每 3 年延後 1 歲，希望到 2033 年時可以實現 65 歲退休的目標。而韓國也自 2017 年開始，將政府公務員退休年齡，全面延至 60 歲以上。

然而，就更全面且長期來看，退休年齡的延後或許可以彌補人力缺口、減少專業知識與技能傳承的缺口，但公務人力逐步邁向高齡化的趨勢將造成政府必須面臨以下諸多挑戰：首先，每位員工在職的時間延長，將可能導致職位開放減少，進而造成整體職位陞遷的時間拉長，對在職員工士氣與內心感受帶來隱形的衝擊。再者，久居職場中的高齡工作者，是否會在科技的日新月異下逐漸無法跟上腳步，產生科技適應不良的現象，以至於無法與組織完美配合提供最適切的公共服務，值得深入探究。最後，退休年齡向後延長勢必造成職場中「三代同堂」的現象更加明顯。黃煥榮、蔡秀涓及張筵儀 (2018) 的研究發現，不同世代的公務人員在行事作風及工作價值觀上本就存在許多差異，而這些差異都有可能對組織績效造成影響；而當退休年齡延後，組織中新進人員與資深人員的年齡差異勢必更加拉大，是否會讓溝通更加困難、歧見鴻溝更深，亦是一個值得公部門關注的問題。

從管理的角度來看，公務人員之知識、觀點與專業技術應隨年齡增長與時俱進，組織對於高齡工作者，也應制定新的人力資源管理模式，才能讓組織因應其環境變化而創造組織競爭能力 (Patrickson & Ranzijn, 2005)。彭錦鵬 (2016) 認為，為有效培育人才，我國政府必須針對公務人力的現狀，進

行人力結構的技能與職能盤點，並進一步分析公務人力目前存在的風險，如此才能對症下藥，找出對策。

整體來說，公務人力高齡化是一把雙面刃，雖然可能造成前述問題，但深具經驗的中高齡工作者亦可以將其寶貴的經驗，轉化為年輕世代成長的氧氣與養分，成為組織的「助力」而非「阻力」。有鑑於此，政府必須重視公務人員職場生涯之管理，並提前做好公務人力資源運用的準備，可行的方式包括透過教育訓練及各項制度建立以達成「適應挑戰」、「增進生產力」、「維持能力」等目標（Pilichowski et al., 2007: 25）。

第二節 研究目的與研究問題

本研究之主要目的有下列四項：首先，希望能夠檢視我國公務人力高齡化的情形，推估未來可能的發展趨勢；其次，希望了解高齡化趨勢對我國政府管理措施上所可能帶來的影響，並從年齡與績效之間的關聯加以探究高齡化趨勢對整體政府績效的影響；最後，希望綜整公部門以外之其他部門的人才培育（含職務輪調、陞遷、訓練等）、職涯管理、主管領導及溝通等具體做法，作為政府因應高齡化趨勢時的人力資源策略調整參考，以及學習外國相關經驗，了解外國政府在因應公務人力高齡化時所採取的相關政策，並配合國內研究發現提出我國公務人力資源發展規劃之建議。據此，本研究將釐清以下幾項問題：

- (一)我國公部門人力在未來數年中高齡化的趨勢為何？
- (二)公務人力高齡化會對公務體系帶來哪些影響？影響程度如何？
- (三)面對可能的職場人力高齡化的現象，政府可參考國內外政府所採取的哪些作法或建立哪些制度來紓緩公務人力高齡化對公共服務提供的衝擊？

第二章 文獻回顧

本研究依據研究目的與問題，首先說明社會整體人口老化之意涵，接著透過蒐集內政部與銓敘部統計資料，預測我國未來公務人力高齡化發展的趨勢，最後介紹外國針對公部門選才、用才、育才與留才等相關措施，作為後續撰寫研究資料之依據。

第一節 人口老化問題

根據聯合國世界衛生組織的定義，65 歲以上老年人口占總人口的比例達 7% 時，稱為「高齡化社會」(ageing society)，達到 14% 時，稱為「高齡社會 (aged society)」，若老年人口比例達到 20% 時，則稱為「超高齡社會」(super-aged society)。隨醫療完善與科技的進步，老年人口的增加雖然是一種更健康與醫療進步的表徵，但同時也會對政治、經濟及社會帶來挑戰。

依據聯合國經濟與社會發展部 (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, UNDESA) 的推估，2015 年至 2030 年間，60 歲以上的人口數量預計增長 56%，將從 9.01 億增加到 14 億，到了 2050 年時，預計全球老年人口數量將比 2015 時超出一倍，達到將近 21 億。進言之，大多數國家和地區在近幾年內，60 歲以上的老年人口將會持續增加，並預計在未來幾十年中快速成長。

依據國發會「中華民國人口推估 (105 年至 150 年)」，我國自 2018 年開始，預計在 8 年內會從高齡社會轉為超高齡社會，其轉換之速度遠超過歐美日等先進國家。其中 0-14 歲之幼年人口預估從 2016 年 314.5 萬人下降為 2061 年的 175.8 萬人，降幅為 44.1%；15-64 歲之青壯年人口預估從 2016 年 1729.4 萬人降為 2061 年 946.3 萬人，降幅為 45.3%；65 歲以上之老年人口從 2016 年 310.8 萬人增加為 2061 年 715.2 萬人，增加 1.3 倍(如表 2-1)。

表 2-1 三階段年齡人口及結構 - 中推估

項目	2016 年		2061 年	
	人數 (萬人)	占總人口比率 (%)	人數 (萬人)	占總人口比率 (%)
幼年人口 (0-14 歲)	314.5	13.4%	175.8	9.6%
青壯年人口 (15-64 歲)	1729.4	73.4%	946.3	51.5%
老年人口 (65 歲以上)	310.8	13.2%	715.2	38.9%

資料來源：國家發展委員會中華民國人口推估（105 年至 150 年）

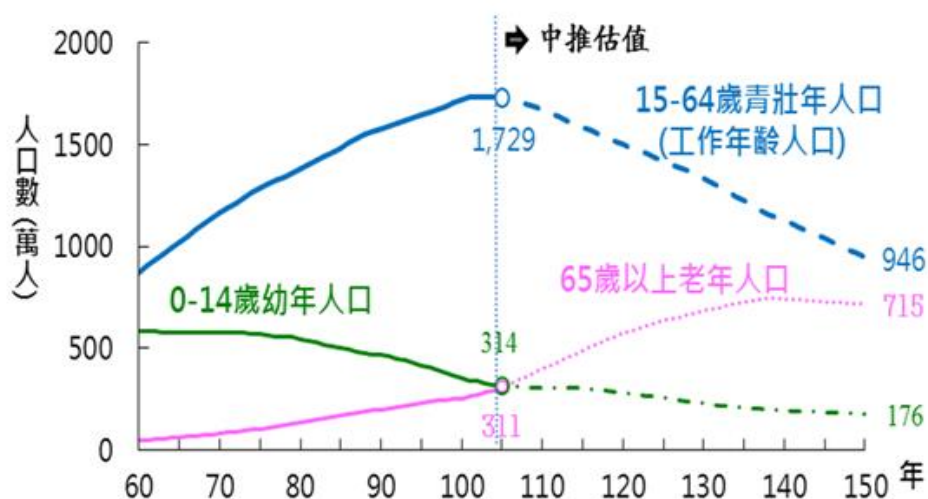


圖 2-1 三階段人口趨勢 - 中推估

資料來源：國家發展委員會中華民國人口推估（105 年至 150 年）

此外，根據表 2-2 的中推估結果，人口老化指數從 2016 年 98.8% 增加至 2061 年 406.9%，年齡中位數更從 2016 年 40.4 歲增加至 2061 年 56.9 歲，顯示出整體人口高齡化的速度不是微幅成長，而是快速的增加。

表 2-2 老化指數與年齡中位數之中推估

年	65 歲以上所占比率(%)	老化指數(%) ¹	年齡中位數
2016	13.2	98.8	40.4
2021	16.8	130.2	43.1
2031	24.4	204.5	48.4
2041	30.4	298.7	52.4
2051	35.9	383.5	55.5
2061	38.9	406.9	56.9

資料來源：國家發展委員會中華民國人口推估（105 年至 150 年）

第二節 公務人員年齡與退休概況

一、 公務人員平均年齡分布情況

OECD 在 2008 年的報告指出，會員國未來皆可能面臨到人口老化的問題，尤其是公部門的現象又將會比私部門更普遍（Pilichowski et al., 2007：4）。而其中最嚴重的是義大利，50%以上的公務員已經超過 50 歲，然而美國、比利時、德國、瑞典等國之人力結構，50 歲以上的公務人力，皆超過 40%（Melchor, 2013:6）。觀察 2006 年至 2016 年，全國公務人員平均年齡介於 42.9 歲至 43.2 歲，處於公部門 40-50 歲年齡組之中，與 30-40 歲年齡組同為公務人員之主力，二者占據全國公務人力 60%左右（銓敘部，2016）。圖 2-2 顯示公部門十年平均年齡的發展趨勢，雖然圖中呈現先增後減之現象，但從線性發展趨勢來看，公務人員平均年齡自 2006 年開始上揚。

¹ 老化指數： $(65 \text{ 歲以上人口} / 0-14 \text{ 歲人口}) \times 100\%$

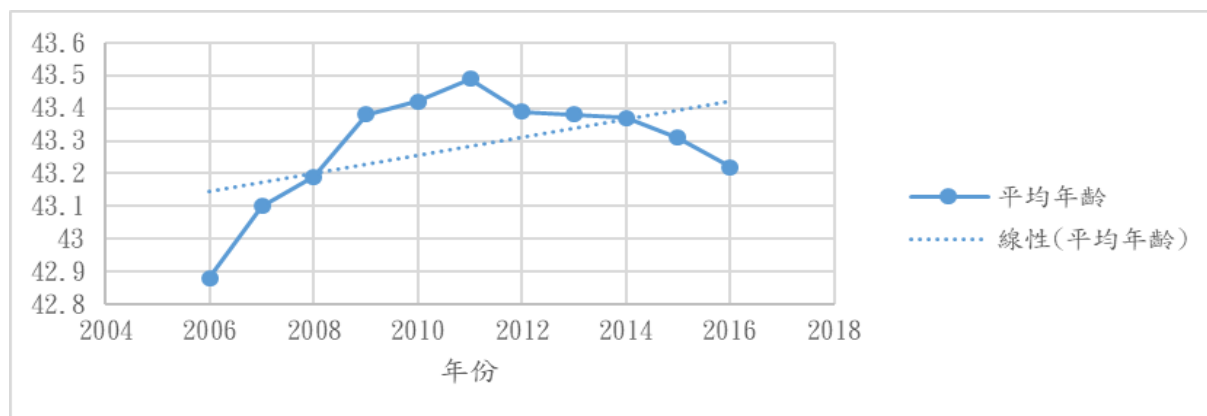


圖 2-2 全國公務人員平均年齡

資料來源：研究團隊依據銓敘部統計年報繪製

二、 公務人員退休概況

如今我國人口高齡化是現在進行式，而年齡增長後，隨之而來的是退休問題，公部門人力亦受其影響。過去，一旦符合退休資格後，絕大多數的人會選擇短期幾年內辦理退休，一般而言是 55 歲以前（施能傑，2009）。觀察銓敘部 2006 年、2011 年與 2016 年的統計資料（表 2-3），公務人員退休年齡大多聚集在 50 歲與 55 歲，顯示我國公務人員在年金改革前，有較早退休的情況，惟有 2016 年聚集最多人數在 65 歲退休。由於提早退休使得政府財政造成極大之負擔，因此，自 2018 年 7 月 1 日開始施行《公務人員退休資遣撫卹法》²，透過延後退休年齡並搭配適當的緩衝期，將過渡期間指標數³從 2018 年的 82 逐年調高至 2030 年的 94（退休 95 制），而且於 2031 年以後退休生效者，其月退休金起支年齡一律為 65 歲。

² 依據《公務人員退休資遣撫卹法》立法沿革規定：「中華民國 106 年 8 月 9 日總統華總一義字第 10600095491 號令制定公布全文 95 條其條文，除第 7 條第 4 項及第 69 條自公布日施行外，其餘條文自 107 年 7 月 1 日施行，自 107 年 7 月 1 日起，原公務人員退休法及原公務人員撫卹法不再適用。」

³ 過渡期間指標數為年齡加上年資應達到之標準。

表 2-3 參加退休撫卹基金之公務人員退休概況按年齡區分

2006 年					單位：人
按人數排序	退休				
	年齡	人數	一次退休金	月退休金(含兼領)	
總計		7,344	437	6,907	
1	55 歲	1,861	22	1,839	
2	50 歲	1,513	15	1,498	
3	65 歲	730	110	620	
4	52 歲	476	8	468	
5	51 歲	465	5	460	
未列入排名	其他年齡	2,299	277	2,022	
2011 年					單位：人
按人數排序	退休				
	年齡	人數	一次退休金	月退休金(含兼領)	
總計		10,361	135	10,226	
1	55 歲	2,760	10	2,750	
2	50 歲	1,975	5	1,970	
3	51 歲	720	5	715	
4	52 歲	668	3	665	
5	60 歲	646	13	633	
未列入排名	其他年齡	3,592	99	3,493	
2016 年					單位：人
按人數排序	退休				
	年齡	人數	一次退休金	月退休金(含兼領)	
總計		9,584	402	9,182	
1	65 歲	1,142	65	1,077	
2	50 歲	1,128	30	1,098	
3	55 歲	815	3	812	
4	60 歲	715	17	698	
5	53 歲	660	7	653	
未列入排名	其他年齡	5,124	280	4,844	

資料來源：銓敘部提要分析

依據銓敘部（2016）的分析，我國公務人員平均年齡為 43.22 歲、平均年資為 16.29 年，若依照銓敘部現職公務人員退休年金起支年齡試算結果（表 2-4），假設目前（2018 年）年資累積 16 年的 43 歲公務人員，於退休

85 制下，原本 14 年後（2032 年）能於 57 歲左右自願退休，並立即支領全額月退休金。但依照目前的改革制度，必須多延長至少 8 年時間待在公務職場，才能符合 65 歲自願退休月退休金起支年齡。依此情勢，預計 2031 年後，公務人員的平均退休年齡，會比目前平均 56 歲增加許多，進而拉高整體公務人員任職之平均年齡。

表 2-4 退休年齡指標⁴

年	法定年齡	指標數基本年齡	過渡期間指標數（年資+年齡合計高於或等於指標數，可領全額月退休金）
2018	60(55)	50	82
2019	60(55)	50	83
2020	60(55)	50	84
2021	60	55	85
2022	61	55	86
2023	62	55	87
2024	63	55	88
2025	64	55	89
2026	65	60	90
2027	65	60	91
2028	65	60	92
2029	65	60	93
2030	65	60	94

※2031 年以後退休生效者，其月退休金起支年齡一律為 65 歲

資料來源：銓敘部年金試算公式

⁴自 107 年 7 月 1 日施行《公務人員退休資遣撫卹法》，其關於自願退休之月退休金起支年齡相關事宜，若採法定退休起支月退休金者，依同法第 31 條第 1 項第 2 款規定：「中華民國一百十年退休者，應年滿六十歲，其後每一年提高一歲，至中華民國一百十五年一月一日以後為六十五歲」。另外，若採過渡期間指標退休者，依據同法第 31 條第 6 項第 2 款規定，表示原定 85 制之 10 年緩衝期指標數不變，但在 109 年以前退休者，其基本年齡應年滿 50 歲；110 年以後退休者，其基本年齡應年滿 55 歲；115 年以後退休者，其基本年齡應年滿 60 歲。至 120 年起，月退休金起支年齡採「單一年齡 65 歲」為標準。

第三節 各國公務人力高齡化政策或措施

多數人都對高齡工作者有較多的刻板印象，認為他們「不再有動力工作」、「沒有能力再獲得其他地方的工作機會」、以及「只是在等待退休而已」等。然而，現今待在公部門的嬰兒潮世代⁵為數不少，並且大都已居領導職位或具備高度專業的知識，若其退離公務職場，同時也會將寶貴的知識與經驗一併帶走 (Davidson, Lepeak & Newman, 2007)，對組織造成不利的影響。另外，儘管老年工作者可能出現一些身體與認知能力下降的現象，但他們可以透過其他資源或經驗加以補償 (Davidson, Lepeak & Newman, 2007)。因此，對許多組織來說，如何投資更多時間管理、發展與利用所有年齡層的員工，遂成為最重要的一項任務。依據內政部統計處 (2016) 資料顯示，我國 55 歲退休男女平均餘命分別為 25.71 歲與 30.37 歲 (詳見表 2-5)，這就表示，中高齡公務人員若於平均 55 歲即辦理退休，這些人其實仍具備充裕的體力能從事其他活動，並且這一群人通常教育程度不低、健康狀況仍佳、經濟又有一定基礎，是接受再教育的絕佳人選 (黃麗萍，2013)。換言之，若在延後退休的期間內，能夠加強對中高齡人員的教育與訓練，這些人將可以再次成為組織的關鍵人力資本。

表 2-5 國民平均餘命 (2016 年)

單位：歲

	男性	女性
65 歲平均餘命	18.01	21.51
55 歲平均餘命	25.71	30.37
51 歲平均餘命	28.95	34.03
50 歲平均餘命	29.78	34.96

資料來源：彙整自內政部統計處國民生命表

政府作為公務人員的雇主，需要特別關注招聘 (recruitment)、人力規劃 (workforce planning)、繼任計畫 (succession planning)、培訓與發展 (training

⁵ 出生於 1946-1964 年間之人口

and development) 以及知識管理 (knowledge management) 等措施 (Efficiency Unit, 2010)。因此，政府必須針對未來馬上可能面臨到的高齡化對公部門人力資本產生的影響，從招聘到保留措施，外加職場內的教育訓練與學習方式著手，確實診斷出可能的病因，並對症下藥，讓公部門找出人力資源規劃中的缺失並加以改善。以下，介紹各國政府目前針對高齡化人力所採取的一些相關措施：

一、 我國

許峻嘉與呂育誠於 2014 年指出，我國訓練機關在思考訓練方案的規劃時，可將訓練對象區分為「青壯年人力」、「資深人力」與「人事管理人力」三種類型，並且應分別擬定不同的訓練策略，以進行差異化的訓練。首先針對青壯年人力，可嘗試透過「師徒制」方式，進行一對一的指導與學習，藉此有效移轉資深員工的知識與經驗；接著在資深人力部分，由於接近退休年齡，組織可透過退休後再聘用 (reemploy)、兼職 (part-time job)，讓資深人員能為組織繼續效力；最後人事管理人力部分，高階管理者與人事管理人員必須切身了解留用資深人力的重要性、輔導因延後退休年齡而受影響之人員，對此，人事管理人員亦有受到相關培訓之必要。

二、 日本

公部門高齡化的情況，非我國特有現象，連鄰近的日本也意識到問題的嚴重性，並開始著手規劃相關因應辦法。進一步來說，日本近幾年來漸漸面臨到少子化與高齡化的挑戰，其政府擔憂會造成勞動力的缺口，進而影響總體經濟發展，因而期望留下經驗豐富的資深人員，活用他們所累積的經驗以提高行政服務的品質。故日本人事院提出相關意見書，建議公務人員延後退休年齡從 60 歲提高至 65 歲，其過渡期間自 2021 年起，每年將退休年齡延後 1 歲，直到 2033 年止，法定退休年齡訂為 65 歲。此外，若高齡公務員在職年齡超過 60 歲，應減薪三成，並由公部門開始。整體而言，會考慮讓公部門率先實行的最主要原因是，日本政府希望能間接帶動民間企業一同響應，進而紓緩邁向高齡社會的影響與衝擊。

然而，為確保組織新陳代謝與避免因延後退休導致陞遷機會受到阻礙，故導入「官職退休制」與「短時勤務制度」兩種制度。而官職退休制是逾 60

歲的公務人員不再擔任管理的職務，若暫時無適當接替人員，則容許該名高齡公務人員繼續擔任原職，但至多留任三年時間；短時勤務制度是讓超過 60 歲之公務人員可綜合考量自身體能、健康以及工作內容等面向後，並提供多樣化的工作，讓高齡公務人員有選擇短時間勤務的機會。(聯合新聞網, 2018)⁶。

三、 美國

EquaTerra 代表 The International Public Management Association for Human Resources (IPMA-HR) 對美國公部門專業人員進行研究，其內容為公部門高齡化議題，調查人數超過 350 名。研究報告顯示，由於公部門對薪酬與福利有一些限制，因此許多單位不是提供更優渥的薪酬計畫，而是採用更加靈活的時間安排或是非傳統的安排，例如遠距離辦公(telecommuting)、工作分擔(job-sharing)或員工認可計畫⁷(employee recognition programs)來留住員工。此外，透過提供兼職機會(part-time opportunities)，使得公部門組織在吸引特定技能或有經驗的專業人員時，更具有吸引力與競爭力。另外，Calo 於 2008 年指出資深公務人員因在組織內部久任，具有豐富知識、經驗與專業背景，故有難以取代之地位及重要性。因此，針對組織可能喪失的知識，必須運用知識管理，確保員工的技能與經驗在組織中得到保留 (Efficiency Unit, 2010)，而知識管理除了透過標準化作業程序(SOP)將其予以整理、記錄並歸檔外，許多組織將交叉培訓(Cross-training)視為重要的工具。交叉培訓允許多名員工學習同一份工作，以減少員工離職時所造成的組織風險。進一步來說，組織應促進年輕與資深員工在工作環境中共同進行學習(Tikkanen et al., 2002)；由於不同世代人員，各有其優勢與限制，對一個組織而言，若能建立一套有助於不同世代之間的學習與訓練制度，將有

⁶日本人事院建議：公務員延後退休並減薪三成，取自聯合新聞網(2018年8月11日)報導：

<https://tw.news.yahoo.com/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E4%BA%BA%E4%BA%8B%E9%99%A2%E5%BB%BA%E8%AD%B0-%E5%85%AC%E5%8B%99%E5%93%A1%E5%BB%B6%E5%BE%8C%E9%80%80%E4%BC%91%E4%B8%A6%E6%B8%9B%E8%96%AA%E4%B8%89%E6%88%90-230314794.html>

⁷組織管理者或領導者須對員工的工作表現給予認可及鼓勵，讓員工的努力與付出除了被看見外，更讓其有備受尊重的感覺，因而願意為組織付出心力，獲致工作上的成就感。

助於知識與經驗的交流及傳承 (Jürgen, 2008)。

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

四、 比利時

隨著高齡化的腳步，工作人口之間出現年齡的差異是必然現象，但不代表各世代之間一定會出現衝突，有的時候反而會是一種互補關係，故不論是公部門或私部門組織，在規劃人力資源過程中，須考量各世代人力的不同需求，進行差異性管理。Vanmullem 與 Hondeghem 於 2007 年對負責兒童保護的法蘭德斯 (Flanders)⁸ 公共組織進行研究，分析領導在管理不同年齡工作者的角色，誠如學者所言，領導者對於世代差異的觀點，不應將其只視為組織內部團體之間特質上的差異，或是反應組織所出現的年齡差異而已，更重要的是要能理解到各世代所透露出的生命歷程與整個社會、組織發展之間的關聯性 (黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀，2018)。

由於人口結構的轉變，公務員的平均年齡也在增加中，據法蘭德斯政府統計顯示，他們每兩名公務員中就有一人超過 45 歲，而且五分之一的人超過 55 歲。高齡化的後果是很多老年公務員很快就會到達退休年齡並離開勞動力市場，這些人力不僅很難被取代，更可能導致知識與經驗大量的流失。而人力短缺的問題，將使公共與私人組織盡可能保持高齡員工的活躍，而不是讓他們提早退休，因此，需要制定一個新的政策，吸引員工並鼓勵他們延長工作年限。另外的挑戰為各世代人力共存的問題，雖然處於同一個環境中，但各世代的人員皆有其特定之需求與能力 (Ricucci, 2002)，而處理高齡人力也是領導多樣性 (leadership diversity) 的關鍵之一。組織若想吸引及留住人才，並維持其競爭力，則必須更有效地回應員工的個別需求，而有許多私

⁸ 法蘭德斯是比利時北部說荷蘭語的地區

部門的員工偏好短期就業與彈性的工作條件、工作安排，因此，領導力的表現在於能滿足各種不同世代的需求 (Lyons & Kuron, 2014)。其以往多與性別或不同問題進行連結與討論，與年齡連結的文獻與研究幾乎不存在，隨後才陸續設計出大量文獻與許多的模型來管理高齡化人力，稱「老年工作者政策」(Older Worker Policy)。

前述的老年工作者政策在歐洲等國的私部門較為盛行，原因是受到退休金制度影響，使得勞工退休時間延後，為加強老年勞動者的工作及就業能力，政策內容會以終身學習搭配各項社會福利政策為主。像是瑞典的終身教育理念落實在教育制度上，其教育體系可分為成人基礎教育、中學後的教育（例如大專院校及職業教育）以及大眾教育（例如民間教育機構），政府也會提供各項教育學費補助，直到 50 歲都能申請貸款，此政策可滿足高齡工作者為維持工作競爭力再教育的需求，企業為鼓勵高齡工作者進修，會彈性開放員工因上課學習而請假。而荷蘭政府積極為高齡工作者提供教育與培訓，希望能提升高齡工作者再教育的參與率，以減緩高齡化對勞動市場的衝擊 (Oosterwijk, 2015)。另外，比利時的老年工作者政策可分為以下三個方針：首先，透過增強財務誘因，激勵高齡工作者繼續工作，由於比利時政府會透過一系列改革，消除提前退休的文化，並鼓勵高齡員工繼續待在職場工作；接著，消除 50 歲以後繼續就業的障礙，鼓勵企業對高齡員工進行專業培訓，以及消除年齡歧視；最後，提高老年工人的就業能力，並依據高齡就業者的需求，進行工作條件改善，以及設立專業經驗認證課程，讓具有工作經驗的年長工作者擔任導師 (mentor)。總體而言，歐洲國家在應對高齡化問題時，主要是透過教育政策，包括教育體系以及各項教育補助，從小灌輸終身學習的精神，進而形成學習型組織，藉此加強高齡工作者的工作技能，使其能維持工作競爭力 (OECD, 2012)。

雖然政策一開始的重點皆在老年工作者上，但是為了防止老年工作者離開組織、保留他們的知識與經驗，並使他們處於最理想的就業狀態，必須制訂出特殊的政策（亦即適用對象應擴大到所有年齡層）。隨時間的遞嬗，許多研究與實證的結果亦證明如此。具體而言，為了保持員工在整個職業生涯中的積極性，關注焦點不應僅限於年長的員工，而應該針對所有年齡層之需求採取適當措施。雖然很多模型與方法被用來描述「與年齡有關的人事政策」(age-related personnel policy)，但缺少一個整合的模型。Vanmullem 和

Hondeghem 基於現有理論與模型建構出一種能考慮到各年齡層差異的整合理論模型 (an integrated theoretical model)，其應考量內容包括：任職前的招聘(recruitment)與選任(selection)、任職流動性(mobility)、終身學習(lifelong learning)、職業發展(career development)與任職後期的再就業安置(outplacement)、以及離職面試(exit interview)等。

五、 經濟合作暨發展組織

OECD 為其會員國提供幾項政策工具，作為公部門人力資源規劃之參考，其內容包括針對公部門高齡化與發生大量退休潮的可行作法(詳見表 2-6)。

表 2-6 公部門人力資源管理細部執行策略

類型	政策工具	做法
能力維持	透過適當規劃確保人力進用需求之滿足	人力規劃 (workforce planning)
	留用資深員工 (retain old worker)	1. 在招募與陞遷上合法限制與 2. 年齡有關的歧視
		3. 鼓勵彈性工作安排
		4. 延後退休年齡
	目標性招募 (targeted recruitment)	1. 對關鍵的技能斷層進行特別招募
		2. 增加新進人力進入核心領域的機會
		3. 現代化人力資源管理以吸引年輕畢業生
4. 在一些核心領域增加招募人力		

	生涯管理 (career management)	1. 快速陞遷途徑以填補關鍵斷層
		2. 運用其他管理工具以改善職務管理
		3. 聚焦於訓練/技能發展規劃
	流動性 (mobility)	改善員工結構
	節省與效率 (efficiency saving)	1. 組織精簡 (downsizing) / 電腦化
2. 組織與管理變革		
適應公共服務高齡化挑戰	1. 依據新的公共服務優先順序重新配置預算與人員	
	2. 制度改革	

資料來源：擷取與修改自公務人力發展學院，游於藝電子報第 156 期

六、 澳洲

澳洲政府 (Government of Australia) 認為公部門能提供優質服務的關鍵能力在於「員工」，但其公務人力也正面臨到老化的問題。2010 年澳洲政府的公務人員平均年齡為 45 歲，達到 55 歲以上之人員超過 19%，而這些員工擁有豐富的技能與經驗，若多數人在短期內選擇退休，會使澳洲公部門面臨知識與勞動力的巨大損失。他們認為，不同年齡層的勞動力對任何組織都具有實質效益，因此，政府必須利用各年齡層人員的技能、經驗與熱情創造出一個合作的工作環境，並且是能夠吸引中高齡人員願意延長工作年限的環境，其關鍵措施如下 (詳見表 2-7)：

表 2-7 澳洲政府老化人力規劃指南

類型	策略
招聘 (recruitment)	重新思考招聘策略以吸引不同年齡層之人力
文化 (culture)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立友善職場文化 2. 鼓勵員工回饋-管理者必須傾聽不同人員之聲音 3. 公平對待任何人 4. 促進員工之間的溝通
獎勵與表彰 (reward and recognition)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 頒發公共服務傑出獎章表彰公部門員工 2. 與管理者一對一的交談，比獲得公眾認可更具有意義 3. 提供財務規劃服務與退休建議
學習與發展 (learning and development)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 所有員工獲得平等的學習與發展機會 2. 促進不同世代人員相互學習 3. 知識管理
彈性的工作選擇 (flexible work options)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 安排彈性工作時間 2. 遠程辦公 (telecommuting) 3. 兼職工作 (part-time work) 與工作分擔 (job sharing)
健康與福祉 (health and wellbeing)	為全體員工提供健康促進與預防策略

資料來源：本研究彙整自澳洲政府網站

第四節 其他相關措施

一、 公部門世代差異管理

組織文化為內部成員對於組織展現共同想法的一種表徵，在形成過程中，會因為人員不斷流動，進而出產生組織社會化與各世代共存的情景。前者是指，工作者不論是剛進入職場或是更換工作崗位，都需要時間來適應新工作或擔當新角色（Chao et al., 1994）。後者則根據黃煥榮、蔡秀涓與張筵儀（2017）研究報告顯示，資深世代歷經威權轉變至民主政體的時期，可能受到傳統工作價值觀的影響，或基於主管職務之考量，通常會將責任感視為首要價值，另外，在政治社會與教育理念方面，資深世代不僅呈現出對權威尊重的結果，也較重視人民及社會的整體利益；反觀年輕世代，自出生開始即處於民主奔放的潮流下，重視個人生活品質優於整體社會、有意義的工作與成就感等等，這些價值遠高於工作責任感，此外，年輕世代較資深世代具有數位與網路科技運用之優勢，其知識的獲取除了來自傳統教育方式的傳遞之外，更高程度是藉由網路搜索新知識。整體而言，不同世代公務人員會因民主經驗、教育環境與科技運用的差異，進而展現出不同的特質。除此之外，各世代公務人員在工作行為特質與價值觀方面亦呈現顯著差異之結果。

依據前述的研究結果顯示，我國公部門在各世代之間確實存在諸多的差異，而當彼此意見與理念產生不相容的情況時，溝通上可能因為認知、看法差異、宗教信仰不同等等潛藏衝突危機（汪明生、朱斌好，1999）進而拉開世代之間的距離，倘若這樣的差距沒有透過擬定策略加以解決，對公部門的行政績效與形象都是一大傷害。例如，彰化縣人事處於2015年完成「世代攻略」⁹刊物，讓縣府內的人事人員能夠理解世代議題，並作為人事服務之學習與參考。其內容主要分為「世代的溝通與對話」、「世代的需求與滿足」與「世代的優勢與傳承」等三大主題，透過集結不同世代的同仁並搭配腦力激盪的方式一同對話，希望找出彼此之間能共存共榮的平衡點，以下歸納說明「世代攻略」之內容：

⁹ 彰化縣政府人事處於2015年，針對不同世代做出一個「世代攻略」刊物，希望運用各世代優勢推展人事相關業務。本研究參考之刊物內容為2016年6月之修正版本。

(一)世代溝通與對話

成功的溝通除了最為人知曉的「說話的藝術」之外，尚須包括「聽的藝術」。一般而言，懂得如何說話的人通常也是懂得聽人說話的人，而相互理解的對話才是「溝通」的本質（彰化縣政府人事處世代攻略，2016）。不同世代之間的溝通策略如表 2-8 所示：

表 2-7 世代溝通與對話

	4、5 年級 (資深世代)	6 年級 (中世代)	7 年級 (年輕世代)
各世代期望的溝通方式	分享經驗與對談時，後輩能夠耐心聆聽與展現虛心受教一面。	打造一個成員間彼此能無私分享並獲取資訊與經驗的環境，並在對談結束前加入話家常方式，藉此聽取對方內心真實的聲音。	重視團體、夥伴之間能營造融洽和諧、大家庭般的氛圍。並透過幽默式的對談與搭配肢體動作，改變對資深世代的「嚴謹」的刻板印象。
與各世代意見不相容之解決方式	把話說進資深世代的心坎裡，並用自己的感覺去表達與溝通，適時掌握對方的感受。	與中世代分享共同的生活經驗，利用真實事件作為佐證。並盡量杜絕尖酸刻薄、語帶諷刺的話語，並說出有說服力、影響力的話。	面對不願加班的年輕世代，可藉由「溝通」讓對方了解加班的必要性；透過「體恤」動之以情，讓對方感受到辛勞付出是值得的；最後搭配「補償」方式，如事後補假。讓年輕世代心甘情願為組織付出心力，減少怨言。
領導各世代的方式	主管可多請益資深世代的經驗，並讓他們有機會參與決策。且需累積自身專業能力博取資深世代的信任。	主管放下身段，採取信任溝通方式，適時授權部屬，提高部屬自由度，讓部屬發揮創意並保持對工作的熱情。另外，主管承諾部屬的事情必有誠信、不食言。	主管應透過「網絡治理」取代「層級節制」，與年輕世代成為互動有好的朋友，彼此分享工作心得與成果，並可透過下放式領導，放手讓部屬充分發揮創意，從善用、活用到懂得借用專才。

資料來源：彙整自彰化縣政府人事處「世代攻略」

(二)世代需求與滿足

資深世代在需求方面較為在意的是，意見溝通與資訊的運用。針對前者可以舉辦「世代對話活動」，鼓勵多元溝通管道，讓不同世代人員彼此能夠暢所欲言；後者則可藉由主管機關及各機關學校多元管道提倡將資訊通訊

科技融入日常生活之中，並創造數位學習無所不在的環境，以縮短世代之間數位落差的距離。

而中世代除了關注育兒及家庭照顧、學習理財規劃與經營婚姻及兩性關係等問題，更重要的是陞遷管道的需求，期望能建立一套公平且合理的陞遷機制，積極拔擢人才以促進組織的新陳代謝。此外，也希望能提供主管培訓課程及在職進修管道，增進成員學識與專業新知。

年輕世代在資深世代羽翼的保護下長大，其需求較關注於適應職場與業務、學習跨處(科)室協調能力與陞遷被認可等部分。面對壓力的挫折容忍力與抗壓性相對不足之情況下，對於剛踏入社會的新鮮人而言，公務職場的一切是一大挑戰。因此，可提供職前專業相關訓練，像是傳統的「職前訓練研習」、「SOP 業務指引手冊」等作法，以及近期新興的「師徒制」或「輔導員機制」，透過一對一指導方式，及時給予新進人員適當的幫助與協助，縮短新進人員適應職場與縮短熟悉工作業務的時間。再者，因年輕世代所處的環境是電腦數位科技快速發展時期，強調的是效率與高度專業分工，雖然能達到訓練專才的用途，但卻可能出現「本位主義」的現象，很難以宏觀視野理解其他領域之作法，因此常造成溝通協調不一致或是溝通破局的情況，進而缺乏人際互動中快速應變的能力。針對前述問題，可透過「職務輪調」的方式，讓人員有機會至各處室歷練，增加理解該單位的內部運作，提升雙向溝通的機會與增加同理的能力；最後，年輕世代非常重視「被認可」，包括同事情感上的認可與工作能力的認可，前者好處是增加團體凝聚力、工作氛圍愉悅。後者可藉由陞遷滿足人員獲得認可的需求，彰化縣政府人事處有推行「人事佐理員短期工作訓練計畫」，提供人員陞遷途徑之一（彰化縣政府人事處世代攻略，2016）。

(三)世代優勢與傳承

隨時代更迭，台灣避免不了進入高齡時代，公部門亦是如此，倘若不及早針對世代問題做好對策，將來勢必成為組織發展之阻力。對此，以下說明各世代之優弱勢策略，讓存在於世代年齡上的隔閡逐漸由理解與共識所填補（詳見表 2-9）。

表 2-8 世代優勢與傳承

	強化策略 (SO)	監控策略 (ST)	改進策略 (WO)	避免策略 (WT)
資深世代	具有豐富的職場經驗，且多數服從權威具有團隊精神。	應開放視野，關懷同仁。	參加各種訓練，如語言、電腦技能，強調終身學習。	恬淡心境、接受多元、避免單一。
	跨世代合作策略： 資深世代人脈豐碩，可當團隊運作時整合與引導之角色，但其對許多變革可能會有所抗拒，故可多欣賞中世代對組織變革的態度，提升相關能力。			
中世代	以能力主義為主，善用其專業與獨立精神，促進政策執行。	在世代中扮演承先啟後角色，應積極建立共識、團隊精神。	尊重上級領導，避免過度自信。	處於世代交替期，應扮演溝通橋樑，促進團隊合作。
	跨世代合作策略： 中世代可借重資深世代團隊群組組織能力，透過團隊合作擬訂計畫，以利業務順利推動，亦可借助年輕世代的外語能力，合作共同舉辦大型活動，減低其個人承擔壓力。			
年輕世代	善用較佳的外語與資訊科技能力，順應時勢。	應發揮求知精神，提升自我專業能力，與發揮創意，創造感動。	勇於嘗試、勇於承擔，並參與團隊獲取工作經驗。	適時增加挑戰性的工作。
	跨世代合作策略： 年輕世代較少擔任政策規劃之職務，可藉由協助其他世代，以「做中學」的方式產生師徒制認知，進而提升相關技能。另外，中世代可以其專業能力，提供法令諮詢或 SOP 資料，輔導年輕世代建立工作脈絡。			

資料來源：彙整自彰化縣政府人事處「世代攻略」

二、 師徒制

現今職場工作者趨於多元，各世代又具有不同的工作特質、創新意願與優勢，若要加以整合並發揮最大效益，必須進行差異化管理。IBM 政府企業中心（IBM Center for The Business of Government）依此針對跨世代人力管理提出幾項建議，強調管理者必須作為跨世代之間的溝通橋樑、採取不同的激勵措施與作法，更重要的是採取不同的訓練方式與引進師徒制

(Mentoring)，其中師徒制被認定為有效因應跨世代的人力培育發展方法（陳姿伶，2013）。

師徒制最重要也最具有價值之處，即在於有助於取得平常難以知曉的「默會知識 (Tacit Knowledge)」。「默會知識」的概念，最早由 Polyani 所提出，他認為：「我們知道的遠比說的還多」(We can know more than we can tell)。默會知識具有看不見、無法正式化、說不清楚與傳遞費時等特性。因此，難以藉由文字、語言清晰表達或闡釋出來的知識，深藏於個人長期生活體悟之中，若未經分享，實難將其轉化並內化為組織知識。

在組織中，外顯知識雖然有其價值，但默會知識更是一項無形的重要資產，可能隨著人員異動而漸漸流失，必須透過社會化或經驗分享才能取得。例如：Nonaka 和 Takeuchi 認為默會知識可以透過師徒制度，並搭配觀察、模仿與練習等「做中學 (learning by doing)」的方式，在過程中，彼此透過接觸與互動，讓師徒之間產生分享技術與知識，進而在互動之中達到傳承。惟要注意的是，「學習」不是僅是機械式的模仿，而是一種心領神會的過程，就如同諺語所言：「師父領進門，修行在個人」。

事實上，對許多資深工作者來說，究竟該如何有結構、有系統地的將自己過去累積下來經驗如實地記錄下來，並無法得知，更別說那些只能意會不能言傳的經驗了。據此，台灣中油公司曾想出一個可行作法－「種子訓練」。先在組織中挑選出一批同仁，訓練他們成為種子教官，再由他們逐步發覺學習與傳遞知識的方法，並且回到單位內進行擴散，讓大部分的同仁知道如何把內隱知識記錄下來；如此一步一步來，經過一年、二年、三年替中油公司逐步累積出系統化且有結構性的組織知識及智慧。

然而，隨著高齡化所衍生出的問題是，資深員工未來會因延後退休之實行而有更多人留下，這樣的情況並非都是壞事，從逆向思考的觀點來看，我們更應該要珍惜這樣的契機，讓資深人員在延後退休這幾年內，適時發揮自己的優勢，並藉此機會讓其他世代有更多機會向他們學習。如此一來，年輕世代與中世代不僅可以獲取更多不同的知識，並可將其轉化為自己的經驗，對資深人員本身而言，也能感受到更多存在的價值。

三、 破除年齡與工作績效間的迷思

工作績效亦經常作為改善人力資源發展之依據，其優劣會受到許多外

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

自 1981 年起，北歐國家與歐盟衡量員工的工作表現，皆使用一種員工自我管理評估的標準化問卷，稱工作能力指標（Work Ability Index, WAI）。Ilmarinen 等人也於 1981 年首次使用 WAI，評估 6257 名芬蘭市政員工，其年齡介於 44 歲至 58 歲（Ilmarinen et al. 1991），並在 1992 年重新評估 4,534 名人員，發現工作環境的調整（如彈性工作時間表、團隊合作、工作量等）、健康與生活方式的提升（如強調運動、降低風險因素），以及建立員工的技能與能力皆會影響 WAI 的變化，進而影響工作表現。另外，在工作關係當中，如工作時間的安排、上下級監督關係、決策控制、訊息傳遞與解決衝突途徑等面向，亦會對員工高效率的表現產生影響。因此，會影響工作績效高低的可能性很多，非能以年齡的問題，一言以蔽之。因此，據前述情況，可透過設計彈性工作時間、工作分擔、遠程辦公、或是階段性退休（Phased retirement）等工作環境，降低老年勞動力的工作壓力，並提高其工作表現（Landsbergis, 2003）。但最重要的是，所有針對高齡化問題所為的計畫或政策，除了針對高齡人力之外，更應從年輕人力時期開始著手規劃，如此才能阻止或減緩老化在工作中所造成的影響（Michael Silverstein, 2008）。

從年齡與工作績效表現觀點來看，一般而言，大多數的人會對老年工作者存有工作效率低、身體狀況差、低活動力、壓力大等刻板印象（Posthuma & Campion, 2009; Parson & Mayne, 2001; Raza & Carpenter, 1987）。然而，從 McDaniel, Pesta, & Banks（2012）研究中發現三項年齡與工作績效有關的結論。首先，Meta 分析（Meta-analysis）中顯示，部分研究發現，若僅考量年齡因素，則不論是年輕工作者抑或是年長工作者，其工作績效幾乎沒有差異（McEvoy & Cascio, 1989; Waldman & Avolio, 1986）；因此，不能僅單靠平均年齡來預測工作績效的優劣。即便在某些狀況下，高齡工作者的工作會較

低，也不意味全體的高齡工作者的工作表現都會比年輕人來得低，尚需藉由個人在群體中的經驗、能力進行判斷。

然而，有研究發現年輕工作者一開始的表現可能真的較差，但隨著工作者年齡的增長、經驗的累積，工作越來越上手之後，其工作表現與績效也越好，年齡與工作績效呈「正相關」；然而，年齡增長也可能帶來負面的影響，例如，到了某一個年紀時，會明顯感受到精神及體力都不如以往，漸漸產生力不從心的感覺，這樣的現象使得年齡與工作績效呈現「負相關」；這種「先正相關、後負相關」的現象，就造成年齡與工作績效整體呈現一種「倒U字型關係」(Surman, 2003)。然而，後又有學者發現，前述的倒U型關係大都僅發生於複雜性較低的工作上，但在高度複雜及專業的工作上並不明顯。可以理解，在低度複雜度的工作上，工作可能較追求效率，誰能在最短時間內最到最多事，就是最好的員工；但在高度複雜的工作中，很可能重視的是專業知識、溝通能力及管理技巧，而當這些較為複雜的要件成為衡量個人績效重要的指標時，年長的員工反而成為工作績效較好的一群人。

整體來說，若單從體能部分探討年齡與績效的關係，依據前述文獻結果，年輕員工的工作效率明顯高於資深員工；但若從知識密集部分來看，資深員工的處事經驗與工作歷練豐富，相較於年輕員工，尤其是新進員工而言，擁有更多不可言傳的默會知識，因此，資深員工在面對上級交辦事項時，能比年輕員工更知道如何應對進退。

雖然工作績效不一定會與年齡呈現絕對的正相關或負相關，需視人員所處的環境、工作所需而定，但工作績效表現的優劣，可能會影響到組織成員未來職位的調動。有研究結果發現工作績效和潛能對評定部屬是否晉陞具有顯著的關聯性(陳真毓, 2013)，而有77%的主管會依據部屬的工作績效作為晉陞職位之依據，也就是說，組織中績效被評定越高的人，越有機會晉陞至更高的職位(Longenecker and Fink, 2008)。然而，此種利用成員競賽方式來提升整體績效，雖然能藉此達到組織期望的目標，但可能使得組織出現「彼得原理」(Peter Principle)(Peter and Hall, 1969)現象：員工會不斷被晉陞至其無法勝任之職位。然而，大型、僵化且陞遷緩慢的層級式組織，若缺乏妥當之激勵誘因，可能會導致組織的優秀人才辭職而另謀高就(Gibbs, 1995; Baron and Kreps, 1999)。

四、 私部門措施

依據我國勞動基準法（以下簡稱勞基法）之規定，退休可分為第 53 條的「勞工自請退休」與第 54 條的「雇主強制勞工退休」，前者主要是由勞工主動提出，而後者則為雇主專屬的發動權。隨著我國整體人口老化程度快速遞增，迫使政府為了解決勞動力短缺之問題，於 2008 年將勞基法第 54 條的強制退休年齡延長，從 60 歲延後至 65 歲（勞動部，2008）。換言之，除非勞工於符合勞基法第 53 條之前提要件下自願申請退休，否則雇主僅能於勞工年滿 65 歲後強制其退休。

延後退休年齡固然能讓高齡者老有所用，且能彌補未來可能產生的勞動力缺口，然而卻也可能會使部分雇主聘用中高齡勞動人口的意願降低，以及影響中高齡勞工薪水調升的狀況（余鑑、于俊傑、蔡尚鈞，2008）。延後強制退休年齡對於私部門而言其影響效果有限，原因在於私部門可以依據勞基法資遣不適任的勞工，像是以優退或逼退的方式，降低因延後退休年齡所拉高的人事成本，而非如公部門般無法任意資遣內部的無效人力（邱馨儀，2008），然而自 2018 年起，勞保年金的請領將從 60 歲隨逐年延後至 65 歲（勞動部，2017），而該法上路後，勢必也會使勞工退休意願大幅降低，進而出現私部門勞動人口高齡化之現象。

因應私部門勞動人口高齡化，若能有良好的就業促進措施、重視知識經驗傳承，以及加強反年齡歧視等因應策略，或許能夠使中高齡勞動人口在職場中發揮其勞動價值，其因應措施如下（余鑑、于俊傑、蔡尚鈞，2008；勞動部，2015；郭芊彤，2014）：

(一)增加或調整中高齡勞動受僱誘因（余鑑、于俊傑、蔡尚鈞，2008）：

1. 鼓勵企業在員工達一定年齡後，以降低工時與工資來替代強制退休，避免資深員工遭僱主逼退。
2. 透過回聘重新敘薪的方式，除了能調降人事成本，也能發揮資深員工的工作效能。
3. 薪酬高低應該逐漸依員工的績效表現而定，而不再僅是依年資決定。
4. 薪資結構應逐漸轉為低底薪、高獎金的配置，利用獎金與福利等激勵措施來留住人才，提升企業競爭力。

(二)形塑反年齡歧視之社會氛圍 (勞動部, 2015):

1. 改善企業對「中高齡勞動者能力老化」之刻板印象。
2. 加強宣導人口老化可能造成未來勞動力供給不足之問題意識。

(三)著重代間雙贏策略 (余鑑、于俊傑、蔡尚鈞, 2008):

1. 鼓勵企業善用中高齡者與青年之特長，讓雇主瞭解混齡合作的優點。
2. 規劃適合中高齡者與青年各自發展之職務，讓彼此能各展所長。
3. 調整中高齡勞工在組織內的定位與任務，例如增加其知識轉移的部分，建立良好的接班人計畫，以充分利用企業內所有的人力資源。

(四)招募較具發展潛力的勞工 (余鑑、于俊傑、蔡尚鈞, 2008):

由於強制退休年齡的延後，勞工可在企業內多服務 5 年，故企業在招募與遴選時必須更加注重勞工是否具發展潛力，以確保員工在工作上能不斷精進。

(五)員工的教育訓練與職涯發展 (余鑑、于俊傑、蔡尚鈞, 2008):

1. 由於勞工工作時間延長，企業需重視員工的教育訓練與職涯發展。
2. 發展企業教育訓練與職涯發展計畫，鼓勵員工利用自身的專業與經驗，對組織做經驗傳承和知識轉移，尋求對組織提供無法替代的貢獻。

五、 高級文官團 (Senior Civil Service, SCS)

賡續前述的探討，公部門高齡化對內會影響組織的管理方式，也會因為在職時間延長與陞遷速度緩慢的問題，進而影響成員的工作士氣，尤有甚者，對外造成優秀人才的卻步，使得公務體系逐漸缺乏競爭力，對此，公部門需在選才方面重新思考與規劃。歐美等國推行高級文官團制度，已累積多年的經驗，其設立的目的主要是面臨到國內外環境快速變動，政府需具備更佳的政策規劃能力、反應力與執行力，除了依賴政務人員之外，更重要的是培養穩定的文官領導階層，進而提升文官士氣與團隊精神。此外，這種統籌制度也有利跨部會協調、人才輪調與配置的管理歷練。

基於各國國情不同，歐洲聯盟對於高級文官團制度的定義，採取比較寬鬆的方式：「高級文官團」是一種高階管理職位的人事制度，由政府共識為一個團體，其人員需具備政策前瞻視野與領導策略等核心能力。彭錦鵬教授

於 2012 年的文章中提出幾項我國建立高級文官團的建議，包括成員人數不宜過多，維持在 500 人左右、設立中央統籌管理的機關以及職位容許非常任文官參與競爭等等。

另外，為確保國家由最優秀的人才來領導，考試選才制度必須周延，因此，可透過高級文官團搭配快速陞遷的方式，吸引各界優秀人才進入公部門。或可自每年新近畢業的大學生中，篩選與訓練成一獨特群體、培養榮譽感以及給予快速陞遷激勵，成為新一代領導階層，但此制度需搭配十年以上的經驗累積，才能讓優秀的大學畢業生形成對高級文官生涯的穩定預期（彭錦鵬，2010）。另外，在快速陞遷¹⁰方面，以英國實行經驗最為成功，其主張年輕人應該 Be yourself、Be a future leader、Be a fast streamer。透過公開甄選，鼓勵具有公部門、私人企業、第三部門工作經驗的優秀人才參與甄選，並特別設計職位，讓文官能在所屬部會中的不同部門進行工作輪調，累積經驗及知識。其中甄選流程分為六階段：首先，申請者須先註冊帳號並且選擇快速陞遷的類別，在線上測驗（online test）階段，主要的測驗內容為語文、數學測驗及職能問卷，測驗題目並非以專業能力為測驗基礎，而是為測驗申請者的邏輯推理及論證能力；接著在線上公文籃中演練（e-Tray）階段，申請者必須在通過線上測驗後五日內完成此測驗；通過線上公文籃中測驗的受試者將在五天內完成影音面試（video interview），影音面試是以線上面試的方式進行，時間約二十分鐘，題目內容包括申請者的動機、工作經驗等，希望藉由面試測驗申請者是否具有團隊合作、快速執行的能力，通過影音面試的申請者將被邀請至「文官快速陞遷評量中心」（Civil Service Fast Stream Assessment Centre），進行全天的測驗及面試。英國政府這樣選才的目的是希望藉由快速陞遷制度，吸引各行各業中的傑出人才進入政府部門服務，提升政府競爭力。

¹⁰ 快速陞遷資料為擷取自英國政府網站，取自：<https://www.faststream.gov.uk>

第三章 研究方法

本段落前半說明本研究的研究方法，主要將透過「文獻分析法」研究國外因應高齡化所採取的人力資源管理措施，並透過「深度訪談」以及「焦點團體」等方式，詢問國內公、私管理部門相關之人員目前所採取的措施，以作為政府未來因應人力高齡化時之參考。

第一節 文獻分析法 (Document Analysis)

本研究首先蒐集、分析與公部門高齡人力相關的文獻，包含台灣、美國、日本等國家當前在因應公務人力高齡化上所採取的措施，以此作為標竿學習的對象。再者，由於過去針對高齡人力資源運用的研究與探討，大多聚焦在私人企業或是以活化社會整體老化人力為主，鮮少有針對政府部門所作的研究，為使本研究之成果更加豐富多元與完善，本研究亦將從「公、私部門的人力資源管理」等文獻，以及各國政府網站（包諮詢及訓練機構）等，搜尋相關文獻，希望藉由回顧這些文獻，幫助本研究釐清國內、外的整體發展概況，以提供考試院未來具體的改革方向與因應措施。

第二節 深度訪談法 (In-depth Interview)

深度訪談法 (in-depth interview) 是一種能透過受訪者與訪談者彼此面對面互動的方法，而訪談的資料為互動過程中的產物 (畢恆達，1996；李美華、孔祥明、林家娟、王婷玉譯，1998；袁方編，2002)。本著「他山之石，可以攻錯」的精神，本研究邀約的對象包括公、私部門的人力資源管理者(如表 3-1)，透過訪談了解高齡化可能對公部門造成的影響，並藉由訪談內容分析，歸納整理出公部門可以借鏡的人力資源管理措施，作為之後焦點團體座談主題之建議。而為確保受訪者隱私，依照工作機關將受訪者分別以 P (私人企業)、U (大專學校)、G (政府機關) 標示於文中，其背景資料分類整理如表：

表 3-1 深度訪談對象

受訪者 編號	工作經驗/類型	職稱	年齡	訪談日期
P1	人力資源課程規劃 及訓練機構	人力資源 資深講師	50-60	5/24
P2	科技業	人資長	50-60	6/4
P3	人力資源課程規劃 訓練機構	人力資源 資深講師	40-50	6/11
U1	教育業	副教授	40-50	6/29
P4	化妝品與零售業	人資經理	30-40	7/3
G1	政府機關	專門委員	40-50	7/19
G2	政府機關	處長	50-60	8/9
G3	政府機關	主任	50-60	8/9

資料來源：研究團隊提供

而本研究採用「半結構性 (semi-structured interviews)」的訪談方式。訪談前依據本研究的目的與內容，擬訂公部門（詳見表 3-2）與私部門（詳見表 3-3）的訪談大綱，接著在訪談過程中，以受訪者的回答為主，而訪談者的提問方式、順序依照受訪者回答的情況權變為之。訪談時間約以 1 小時並以錄音方式蒐集資料，於結束後轉化為文本資料進行分析。另外，針對受訪者個人資料部分均以「去識別化」方式處理，除了未來必要之審查外，將保護其個人資訊，不予以對外公開。

表 3-2 公部門訪談大綱

一、組織人力高齡化的影響

1. 請問您覺得「高齡化」是否會對一個組織產生影響?什麼影響?
2. 請問您任職的單位是否有高齡化的情形?對您的單位有無產生任何影響?若有,正面及負面影響為何?如何影響?
3. 請問您覺得我國目前公務人員的年齡分布狀況如何?未來我國公部門是否會面臨人員高齡化的情形?
4. 根據您的觀察,不同世代間的工作者在工作態度或表現上有無差異?為什麼?

二、高齡化的解決之道

1. 請問您的單位是否有針對高齡化現象,採取任何因應措施?如有,您覺得具體內容與成效如何?如無,您認為有無需要採取任何措施?
2. 請問就您的經驗而言,有什麼人事管理或組織管理的措施可以降低高齡化對組織所帶來的影響?特別是針對公部門,有無任何可行的做法?
3. 根據您的經驗,有甚麼作法可以讓「默會知識」有效地從移轉?您的單位是否有任何相關的做法可以分享?

資料來源:研究團隊提供

表 3-3 私部門訪談大綱

一、私部門人力高齡化情形

(一)請問您覺得目前私部門工作者年齡分布的狀況如何？是否有高齡化的情形？

(二)請問就您的了解，哪一個產業的高齡化情形較為嚴重？主要原因為何？

二、高齡化的影響

(一)請問高齡化將對一個組織產生什麼影響？

1. 正面及負面影響為何？
2. 如何影響？

(二)請問各世代的工作者在工作態度或表現上有無差異？為什麼？

三、高齡化的解決之道

(一)請問就您的經驗而言，企業通常會採取什麼措施以降低高齡化對組織所帶來的影響？您覺得具體的內容與成效如何？

(二)請問您的組織是否有針對高齡化現象，辦理相關的訓練課程？您覺得課程具體內容與成效如何？

(三)承上，如果沒有相關課程，請問您覺得開設什麼樣的課程，能夠降低高齡化對組織的影響？內容或方式應該如何設計？

(四)根據您的經驗，企業通常會採取什麼措施讓「默會知識」能有效地從高齡工作者移轉到年輕工作者身上？您覺得成效如何？

(五)請問您們是否有開設相關訓練課程，協助組織將默會知識有效轉移或延續？課程的內容及執行方式為何？

(六)您覺得未來公部門是否會面臨高齡化的情形？政府單位該如何因應？

資料來源：研究團隊提供

第三節 焦點團體法 (Focus Group)

焦點團體座談邀約對象包括「公部門人力資源管理議題方面的專家學者、不同世代的公務人員、以及相關業務單位代表」等。本研究共舉辦2場焦點座談、採用立意抽樣方式每場徵詢6名人員與會，邀請對象為不同世代的公務人員(詳見表3-4)，依年齡、性別、官等及服務機關進行受訪者挑選，年齡區分為「20-35歲」、「36-50歲」、「50-65歲」等三組，每組至少一人，性別則每一場都有男女，官等為簡薦委至少各一位，服務機關為中央及地方至少各一位(詳見附錄一)。

表 3-4 焦點團體座談對象

受訪者編號	場次/日期	職稱	年齡
G4	第一場 9/18	司長	50-60
G5		處長	50-60
G6		副處長	40-50
G7		副處長	40-50
G8		副處長	30-40
G9		參事兼主任	50-60
G10	第二場 9/25	組員	23-30
G11		科員	23-30
G12		組員	23-30
G13		管理員	23-30
G14		主任	30-40
G15		科員	23-30

資料來源：研究團隊提供

焦點座談之主要目的，是希望讓與會者能夠針對研究團隊先前訪談不同單位作法所得到的提供意見，討論應用在公部門的優、缺點及可行性，並制定相關討論題綱(詳見表3-5)。為確保各受訪者的談話內容與權益，本座談亦以錄音的方式蒐集資料，並於訪談結束後轉為文本資料進行分析。針對受訪者個人資料部分，已透過「去識別化」方式處理，除了未來必要之審查外，不予以對外公開。

表 3-5 焦點團體座談題綱

一、選才部分

1. 您認為用「公保與勞保合而為一」的方式，是否能提升公務體系人才的流動？為什麼？如果要做，應該要注意哪些事情？

一、用才部分

1. 公部門目前的工作輪調會因機關有所差異，您認為透過「工作轉換」或「職務再設計」的方式，是否能有效活用公務人力、增加公務人員的工作歷練？在進行「工作轉換」或「職務再設計」時，最應該要注意哪些事情？
2. 您認為如果實行「快速升遷」機制，能否帶動公務人員的工作士氣，進而提升整體工作績效？而這樣的機制應有哪些條件？又會對組織或管理造成哪些影響？
3. 有些私人企業會將較年長資深的員工轉調「顧問團」（或稱專家團），以這種方式讓資深工作者能夠在不負擔過多的體力工作下，繼續傳承其知識與經驗，但同時能讓年輕世代有較多陞遷機會。請問您認為此一做法在公部門的可行性如何？如果要做，應該進行什麼調整？

三、育才部分

1. 當公部門逐漸邁向高齡趨勢時，您認為終身學習的概念是否顯得更加重要？學習的內容需要包含哪些部分？是否需要針對不同世代設計課程？
2. 公務人力高齡化可能會加劇世代差異的情況，您認為是否可透過「師徒制」的方式，將資深公務人員重要的默會知識，傳承給年輕的同仁？根據您的經驗，哪些方式是比較有效的？

資料來源：研究團隊提供

第四章 資料彙整與分析

第一節 組織高齡化影響層面與因應措施

透過與公、私部門人員訪談得知，當組織逐漸邁向高齡化時，不僅會出現世代差異的情況，也會影響到人員的工作士氣。對此，本研究將焦點座談所獲得的資訊對照個人動機與組織管理的影響層面，整理出「選、用、育、留」等面向（詳見圖 4-1），以茲因應組織高齡化問題。

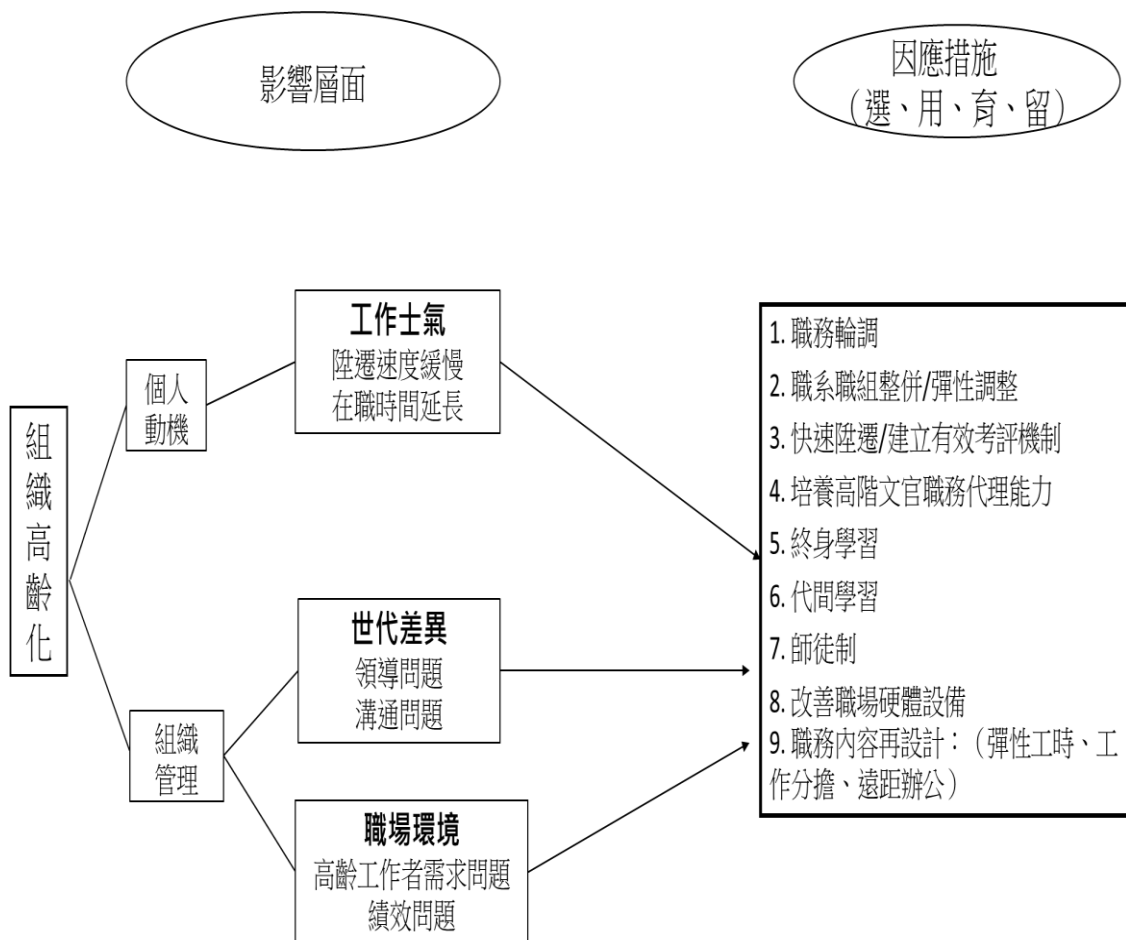


圖 4-1 組織高齡化影響層面與因應措施

資料來源：研究團隊自行繪製

第二節 資料分析

本研究先從銓敘部網站蒐集相關統計數據並繪製成圖，說明公部門高齡化現象與預測未來平均退休年齡的走向，並搭配深度訪談與焦點座談資料作為佐證。接著，透過訪談分析方式，論述組織高齡化產生的影響面向以及未來能夠因應的措施與辦法。

一、 組織高齡化的現象

隨著生育率降低與平均壽命延長，許多國家均邁入高齡化社會，而我國人口結構也開始出現高齡化的趨勢，為因應高齡化下所產生的勞動力不足問題，我國將公務人員退休年齡延後至 65 歲，短期而言，雖可紓緩政府在退休金支付上的財政負擔，但從長期來看，卻可能造成政府部門產生「高齡化」的情形。

從退撫統計資料顯示（如圖 4-2 所示），2008 年到 2010 年之間，公務人員平均退休年齡從 55.53 歲逐漸降至 55.16 歲，出現逐年提前的現象。然而，為了減緩此等過早退休的情況，政府自 2011 年 1 月 1 日起實施公務人員月退休金起支年齡延後方案，逐步將退休標準從 75 制提高到 85 制，但進一步也造成公務人員的平均退休年齡有提高的趨勢。除此之外，2016 年歷經第十四屆總統大選以及銓敘部公布年金改革草案時程，與 2017 年的平均退休年齡更是突破 56 歲的門檻，分別為 56.61 歲與 56.99 歲。此外，依照銓敘部提供的資料，關鍵性職務薦任第 9 職等科長職務，平均退休年齡為 58 歲至 59 歲，簡任第 12 職等司處長職務，平均退休年齡為 62 歲至 63 歲，差距約 4 歲左右。

而公務人員在過去 10 年間的退休總人數從 2008 年開始逐年增加至 2015 年的高峰，隨後下降到 2017 年的 6,915 人，相較於過去幾年有明顯減少的現象。由於 2017 年為確定公務人員相關退休所得調降措施之年份，可能使得部分符合退休資格之人員，經衡酌現職待遇與未來退休所得之差距後，降低其退休之意願，進而導致 2017 年的退休人數相較往年來得低。透過前述可知，公務人員平均退休年齡會受到月退休金起支年齡延後而受到影響，並參酌《公務人員退休資遣撫卹法》第 31 條規定，未來請領資格有

10 年過渡期間以及 85 制之 10 年緩衝指標數銜接，因此，目前可預知在 2031 年之前，公務人員平均退休年齡仍有逐步提高的趨勢。其中又以薦任 9 職等公務人員所受影響最多，因為原本可於平均 58 歲左右退休並釋出主管職務，待過渡期間過後，公務人員則需做滿 65 歲才能符合請領月退休金的資格，而薦任 9 職等公務人員多延後將近 7 年的在職時間，除了會窄化陞遷管道之外，也會使得人才流動趨緩。

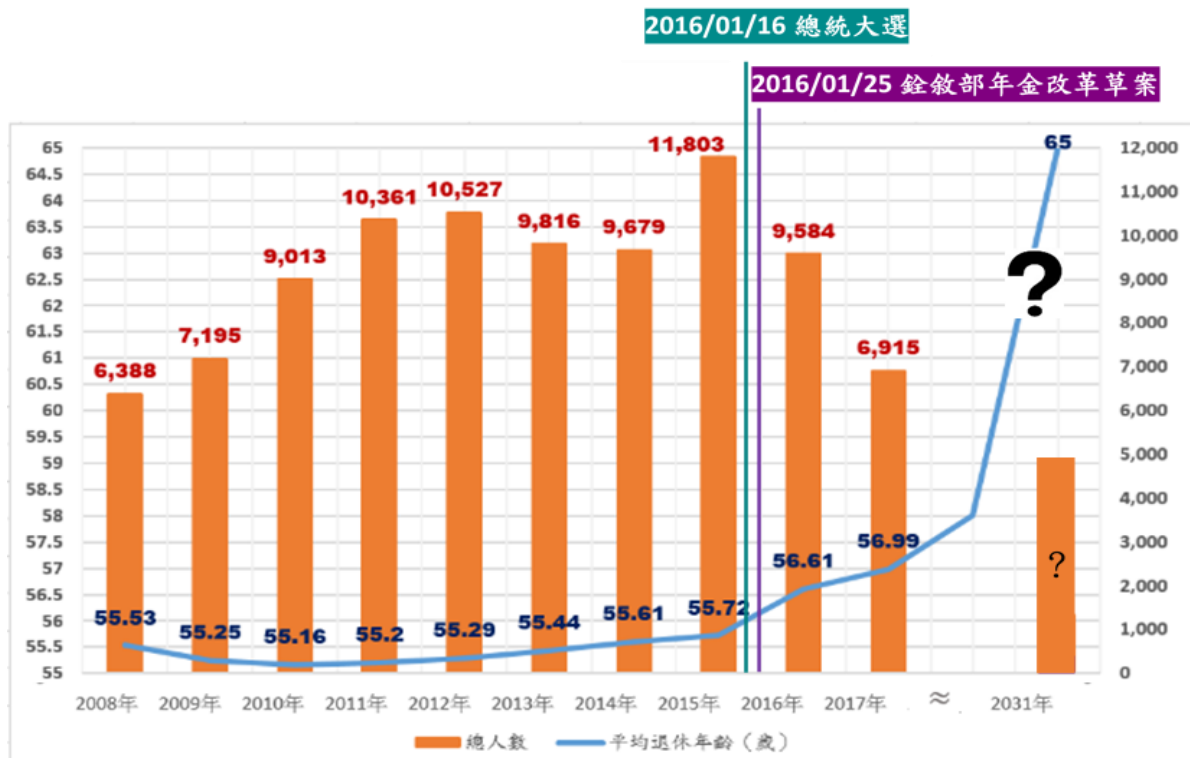


圖 4-2 整體公務人員退休情況

資料來源：研究團隊依據退撫基金統計年報自行繪製

根據銓敘部所提供的統計資料來看（如圖 4-3），中央與地方的退休人數自 2013 年開始，呈現先增後減的情形，而在平均退休年齡部分，中央從 2013 年的 57.18 歲提高至 2018 年 6 月底的 59.47 歲，其中又以 2016 年至 2017 的變動幅度最大，其降幅為 26.39%；地方從 2013 年的 56.17 歲提高至 2018 年 6 月底的 58.75 歲，其中也以 2016 年至 2017 年的變動幅度最大，其降幅為 30.78%。

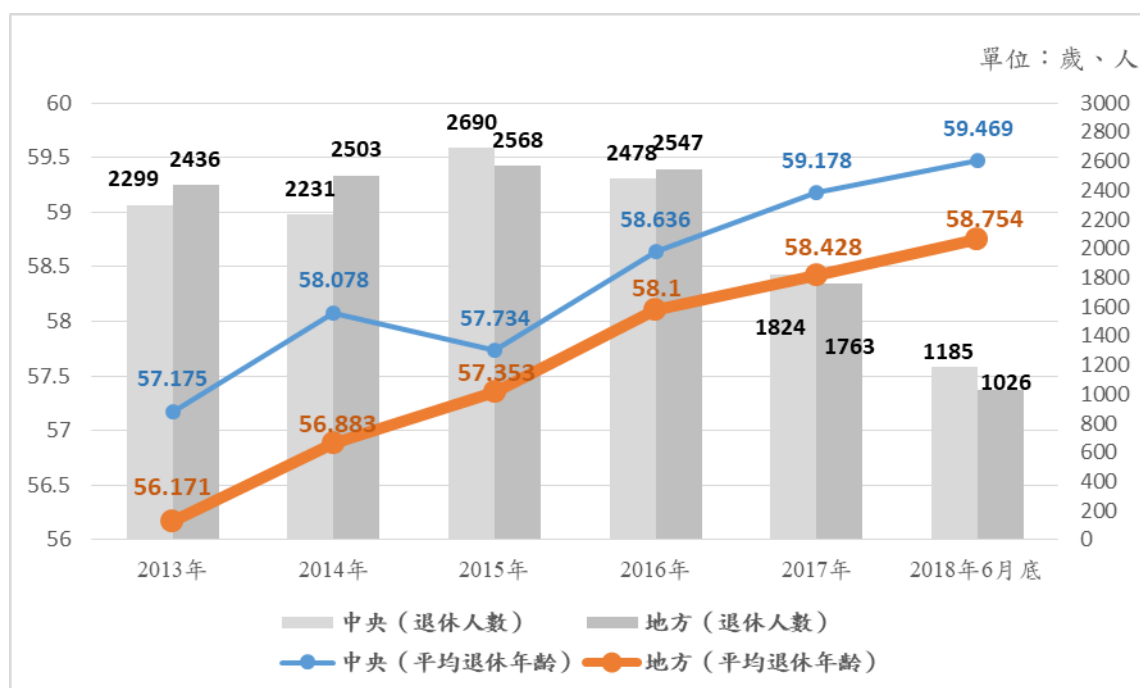


圖 4-3 中央與地方退休情況

資料來源：研究團隊依據銓敘部提供資料自行繪製

若從整體公務人員的角度將中央與地方劃分的更細緻時，可看出各地的平均退休年齡自 2008 年開始逐年增高，其中直轄市政府與縣市政府增長幅度雖然不大，但未來實行延後退休至 65 歲時，對二者的影響甚鉅。此外，公營事業機構的平均退休年齡皆普遍高於其他單位，故其未來受到延後退休的影響相較於中央與地方政府來得小（如圖 4-4）所示。

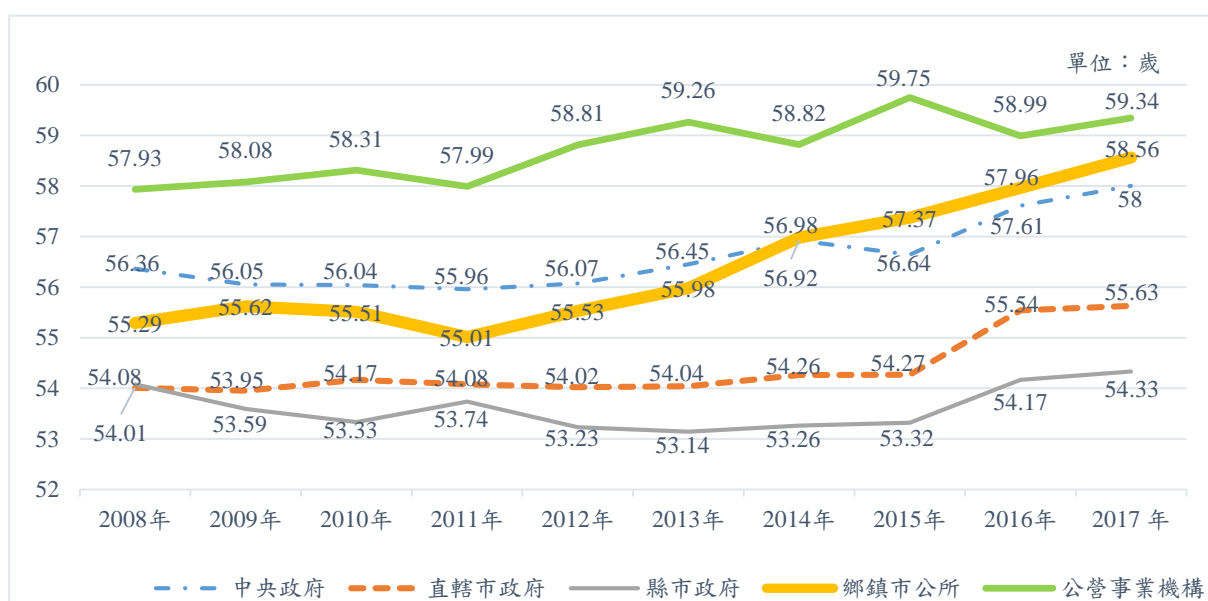


圖 4-4 各地公務人員平均退休年齡

資料來源：研究團隊依據退撫基金統計年報自行繪製

最後，將年齡分層來看（如圖 4-5），發現每年最多的退休人數分別累積在 50 歲、55 歲與 65 歲等，其中 50 歲與 55 歲的分布偏向先上揚後下降的走向，而 65 歲的分布剛好相反，為先降後升的走向。進一步來看，從 2011 年開始，55 歲左右退休的人數大幅降低，而集中在 65 歲退休的人數卻是逐年增加。另外，提早至 50 歲退休的人數則是自 2013 年開始驟降。

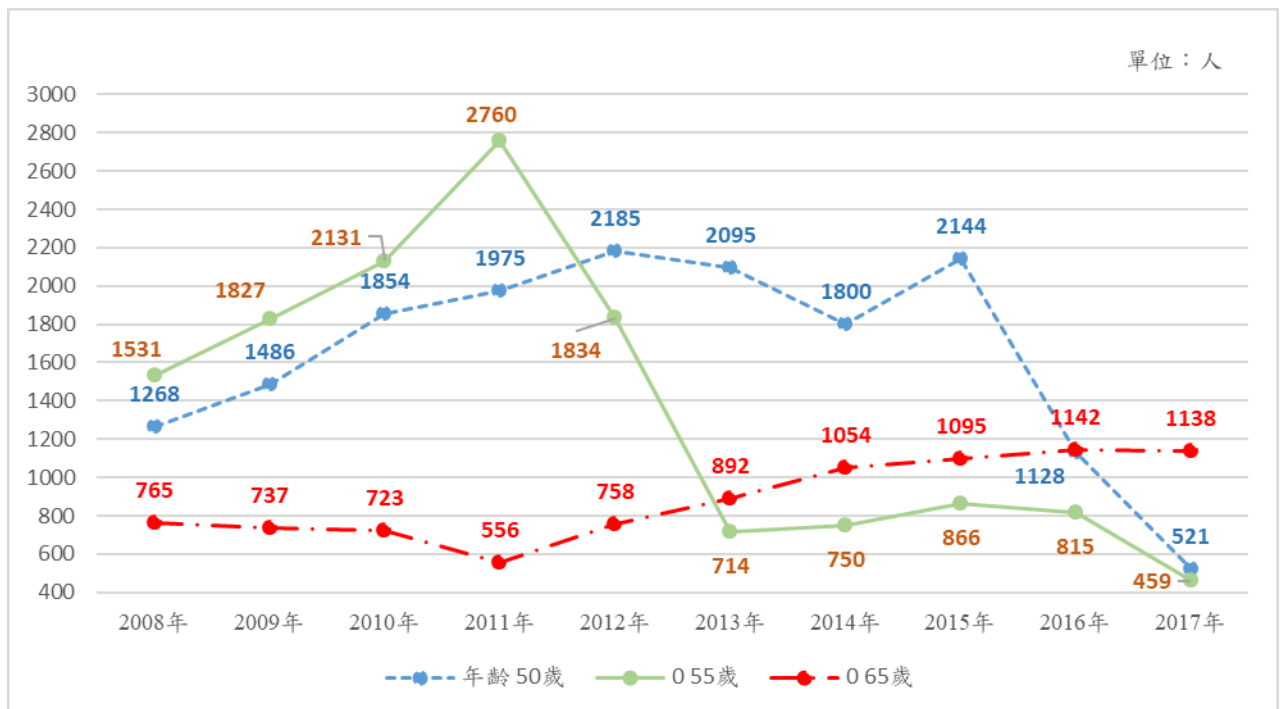


圖 4-5 退休人數分布走向

資料來源：研究團隊依據退撫基金統計年報自行繪製

除了從數據資料來看組織高齡化的現象之外，另一方面，本研究的受訪者亦提及年金改革制度對目前公務體系最大的影響是退休人數大幅減少，而這樣的情況會進一步造成人員流動趨緩，使得未來公務人力整體年齡有偏高的傾向。而這樣的情況會依照地區不同而有所差異：

我們的資料顯示，越往南部的他的年齡越高，最年輕的是新北，第二是桃園，然後就是台北台中高雄，一直往南往下去，在這樣的狀況下，其實是有問題的。所以越南部的話，用六都來講，年金改革對六都的影響會更嚴

重。(G2)

二、 組織成員高齡化的影響

(一)工作士氣

自年金改革後，公務人員將來只有做到屆齡退休，才能符合支領月退休金的資格，而目前提早退休的待遇若不比在職優渥時，大多數人仍會選擇再延後幾年退休。隨著在職時間的延長，未來公部門高齡者的比例將會逐漸增加，其帶來的影響可能包括整體晉陞速度趨緩、缺乏工作動力與熱情的現象。進一步來說，公務人員長期待在僵化、缺乏工作誘因組織的情況下，加上組織中並無一套完善的陞遷制度可供依循時，除了人才流動受阻的情況會更加明顯之外，也可能導致成員感受到不公平的對待，更容易出現消極態度處理公務、整體工作士氣低落。

像以久任的來講，他原本的梦想，他原本的生活規劃被打亂了，如果他不能自己好好做調適的話，可能在工作上就會出現倦怠感、無力感，就會覺得彈性疲乏，缺乏熱忱；那以新進的來講，可能會說，天啊我的長官他可能幾年就升科長，再來幾年就升副處長、處長了，那我要等到甚麼時候？所以可能兩個世代的人都會相對的，因為不同的考量而出現工作的倦怠跟無力，甚至就可能缺乏熱忱。(G1)

年金改革的結果對於陞遷會緩慢，我們從部裡的辦案資料數據看起來的確是會，這個影響已經慢慢發現了。其實從去年開始，自願退休的人數就已經開始在遞減，如果統計到年底，我想這個自願退休的人數會因為年金改革而在下降……大家將來做到 65 歲的機率現在普遍是非常高。(G4)

若從其他部門觀點來看公部門延後退休的情況時，除了聚焦於前述探討的外在陞遷表現之外，更加關注人員內心情緒的部分。未來在職時間延長又面臨陞遷受阻時，會逐漸消磨掉組織成員對工作的投入熱忱。換言之，當人員在工作上的自主性不高時、變化性也會不高，無形中會在其內心產生隱形衝擊，進而產生工作倦怠感。對此，從私部門訪談中，發現尚有生還者症候群的情形，也就是說，當組織中的某些工作者離開組織後，組織文化可能會被改變。當組織文化變得比原先糟糕，留在組織中的人員，其心情將受到影響，無形中可能會導致公務員轉變其工作態度。

因為如果未來大家都做到 65 歲，位置開放的速度一定會降低，也有一點變向的看到我沒地方陞（陞遷），對不對？可能中階主管看上面，沒什麼機會，更年輕的再看中間，好像都一直有這種……雖然不是明文規定不能陞，可是有一種眼看位置開放變少，所以疏離感一直都會有。（G3）

然而，延後退休對於年輕世代的影響更加劇烈，除了在職期間延長與未來陞遷機會渺茫之外，還有養兒育女的經濟壓力。除此之外，目前我國考績制度無法汰換表現不佳的公務人員的情形下，組織無法進行有效的新陳代謝。故面對種種的問題，年輕世代會比年資深世代更加重視薪酬待遇與陞遷管道的通暢。

我剛進去政府部門工作的時候，有一個科長是薦派人員，他到科長，然後下一個命令他不能再動，整個士氣就…，他年紀輕輕知道我這輩子怎麼努力就只有科長，所以他的士氣影響很大，一直到退休的時候，他還是科長。（G3）

（二）世代差異

在公部門中，各官等的年齡分布情況不一，其中簡任人員受制於職務歷練與年資累積的緣故，故其職位多由中高齡者擔任，而較少拔擢資歷尚淺的公務人員；薦任人員與委任人員為數眾多且為公部門主力，其年齡分布較廣，相較之下比較容易有世代差異的問題。但單純從官等區分角度論及公部門世代差異的情形時，會彰顯論述不完整的現象，因此，需將各官等視為一個整體探討各世代差異的情況。隨著公務人力邁向高齡化的趨勢發展時，除了可能會拉高整體平均年齡之外，還可能會出現「三代同堂」的情形。由於各世代人員看事情的角度與處世方法不一，像是年輕世代的點子多、學習快，會利用科技的能力比較強；資深世代雖然年紀稍長，反應或許較年輕世代慢，但擅長於思考事情的邏輯與待人處事方面。據此，各世代由於價值觀不同，在領導及溝通上可能會出現鴻溝，若未能及時處理與解決，可能會拉開世代之間的距離，進一步更可能會影響到公務體系的正常運作。

以年資來講，比如說在公務機關如果超過 15 年，那我們把他定義說比較資深，5 年以內的，把他定義說比較新進的，以這樣子來講的話，他們之間的相處我覺得最大的不同是價值觀。我覺得年長、資深的，他們比較有

忠誠度，也就是說，對組織承諾感比較高，然後也比較有倫理的觀念，包括行政倫理，待人謙和有禮，比較容易有同理心；那新進同仁並不表示說他沒有這些特質，可能剛在適應期，他不是那麼熟悉，對組織的氣候文化也不是那麼了解，各方面他都在磨合的階段，可能對於組織的忠誠、承諾感就沒有資深的人來得深，那不同的價值觀也會讓他們比較重視權益的爭取。(G3)

由於目前公部門高齡化的現象未臻明顯，故其出現三代同堂與世代差異的情況不比私部門來得嚴重，若參考私部門世代差異的情況，可發現各世代工作者因為生長背景的不同，在工作價值觀上確實會有差異的情況出現，進而表現出不同的工作態度及行為。首先，在工作價值觀方面，年輕世代較重視後物質生活，除了強調工作與生活的平衡以及工作富含意義之外，也勇於挑戰權威及傳統，對於上一代墨守成規的想法，大多存有不知變通的刻板印象；資深世代則較關注工作穩定性、組織目標與忠誠。再來，若從工作態度來看，由於資深世代待在組織的時間較長，早已適應組織長久以來的文化與風氣，不容易凸顯自己的差異性，因此，在工作態度及行為上大多較為溫和保守；年輕世代則經常挑戰傳統觀念及規則，並且傾向透過新穎的方式完成工作，雖然這是年輕世代的優勢，卻可能不利於組織的管理，因而產生領導及溝通的問題。

這一代的人（年輕世代）認為，工作就是學習，學習就是工作，工作就是玩樂；前一代的人（資深世代）認為，工作是工作，生活是生活，我要認真工作才能養活，那就是世代之間思考的不同，面對的環境不同。(P1)

八年級的創意跟能力高於我們這些世代(資深世代)，他們在顛覆、在挑戰，但這個帶到職場，老闆可能會不高興，因為這些明明都是規定，你為什麼要去挑戰他？……我現在要談的是，八年級生跟舊世代的工作者有很大的衝突。(P1)

1. 領導問題

在領導方面，當組織中出現三代同堂的情形時，倘若年輕世代憑藉其能力晉升為主管時，此種新穎領導方式可能會出現年輕主管叫不動資深人員的情形。除此之外，在工作分工上，也可能出現相互推諉的情形，像是資深人員任職時間較久，喜歡藉由各種理由將業務推給新進人員承擔，若此時年

輕主管為避免引起紛爭而睜一隻眼閉一隻眼行事，不但無法化解人員之間的嫌隙，長久下來，更容易讓組織成員產生不公平感，對士氣及績效造成負面影響。

應該是相敬如賓，如果資深叫不動，就要自己摸摸鼻子做。(G15)

因為我是新人，所以他們(資深公務人員)就會推業務，會叫我做！我也只能忍氣吞聲說好啊!我做，他們很會推業務。(G10)

2. 溝通問題

世代間的工作價值觀差異可能會導致溝通出現鴻溝，再加上年輕世代從小生長於網路科技發達的年代，在日常工作中習慣應用新興社群軟體進行溝通與交流，以快速獲得回饋，對於繁文縟節的工作程序則較為反感。更可能會加劇世代間的溝通困難，面對世代間的溝通問題，私部門經常舉辦訓練課程讓不同世代成員進行交流，降低世代間的鴻溝，而未來政府部門也可採取相關訓練課程，詳細內容將於後續進一步說明。

現在員工的年齡層越來越輕，就會產生世代之間的價值觀不同，管理上的問題也都會出現，會發現上面這些人年紀太大，沒辦法跟下面的人溝通，概 1960~70 之間的常講 Facebook，現在 Facebook 是老人在用的，那年輕人現在都用甚麼？IG 對不對？那也不知道為什麼會有這個差別，其實事實上沒有差距很大，可是更資深的可能電腦都不會用。(P2)

我們也會給 LEADER 很多訓練，LEADER 平常在跟年輕人相處的時候，也會知道自己要的是什麼，還有他們的價值觀跟彼此有什麼差異，那我們擔任的角色是讓他們的磨合期縮短到最短。(P4)

至於公部門究竟是存在世代差異或只是個性上的差異，則見仁見智。雖然多數人會傾向前者的觀點，但也有人認為世代之間並無差異問題，反倒是公務人員的個人特質影響較大。像有些新進公務人員不求升官加爵，但求工作穩定，而不願有創新思維與承擔挑戰性的工作；而有資深公務人員秉持著活到老、學到老的精神，其運用數位科技的技能並不輸年輕世代。然而，世代差異看似為負面的觀點，但亦有公部門受訪者對它別有看法，其認為組織

若同時存在老中青三代文官，反而有助於組織知識傳承，進而成為組織發展的助力，倘若年齡組成偏重於某一世代，則有礙組織發展。也就是說，我們可將世代差異視為一把雙面刃，雖然各世代公務人員可能會因為工作價值觀的差異而產生意見上的摩擦，但同時也有助於知識及經驗的傳承。

可能在公務體系的年輕人的個性，他的服從度比較高，才會來坐這個位子，所以有沒有一個普遍的世代個性…其實我不太想用不同世代這件事情來看，因為其實年輕人也有態度非常好的，年紀大的態度不好也很多。但通常我覺得比較年輕的人，真的是比較自我，但其實這不代表他態度不好…工作態度的差異，對我而言，我真的不太喜歡用不同世代這件事來看。(G1)

如果整個組織都偏高齡，我會覺得是可怕的事，但如果是常態分佈，有年輕人、有科長、比較資深的等等，我覺得其實是比較好的狀態，他們有很多經驗可以學習。(G1)

(三)年齡與工作績效的關係

正如同前述提及年齡與工作績效會呈現倒 U 字型的關係，但這樣的關係僅發生於複雜度較低的工作上，在高度複雜及專業工作上並不明顯。自年金改革後可以合理判斷，延後退休人數會逐漸增多，而不論是出自於自願的或是 2031 年以後被迫於 65 歲退休，皆會對公部門造成影響。其影響又可以工作性質作為區分：像是高階決策人員偏向知識密集，而較低階的人員可能偏向勞力密集。在知識密集部分的整體影響可能較小，如資深教師會具有較豐富的專業知識與工作經驗，隨著年紀增長，可能會有較好的績效表現；反觀偏向勞力密集且需快速完成交辦任務的工作，其老化情況會比較明顯，因為隨著年紀的增長，眼力與體力會漸漸變差，即便是知識很豐富的人員，也敵不過歲月的摧殘。

隨著年齡增長，資深工作者的體力與精神會逐漸下降，對環境反應的靈敏性較低，故會依賴較安逸穩定且變動幅度小的方式來處理問題，進而影響其工作效率。尤其是對執行工作複雜性低、例行性高，且強調工作產出效果之低階人員的影響程度較大；而「高階管理者」的工作內容大多以知識、經驗以及能力為導向，其體力並非工作表現良好的關鍵，因此年齡對高階管理者的績效表現影響程度較低。若從整體角度來看，工作者年齡會對「勞力密

集」工作的影響程度較高；反之，對「知識密集」相關的工作影響程度較低。

我覺得知識密集的工作體力不是個重點，而在於有沒有 update 知識，但製造業就有影響，因為是體力密集，如果動筆動腦的，50 幾歲是經驗知識最好的時候。(U1)

藍領做久的人，是以勞力或是這種所謂的速度為績效考量，你現在到了四十歲以後了，你速度本來就會下降...所以白領階級的問題比較不嚴重，藍領階級就比較嚴重，人到了四十歲體力就開始衰退了...像是需要體力的工作，作業員等等，工作效率就會下降。(P1)

根據上述探討，我們可以預估高齡化未來對於「基層文官」的績效影響會比「中高階文官」更大，因為基層文官通常是公共服務的提供上，直接面對民眾的一群人。因此，若工作效率降低，較可能會影響民眾對於政府服務的滿意度；且若未來整體文官的平均年齡朝向高齡化趨勢發展，在面對環境變遷或是挑戰時，公務體系的反應速度也可能較為緩慢，且所採取的方法可能會越趨保守。

三、 組織高齡化的因應措施

從前述訪談資料來看，公部門高齡化會對個人工作動機、士氣與組織管理造成影響，倘若在公部門逐漸邁向高齡化腳步的同時，不能未雨綢繆，及早想出因應對策，將來勢必面對更大的衝擊。對此，焦點座談參與者針對紓緩公部門高齡化的相關措施，透過對話討論的方式，激發出以下幾種可行之作法：

(一) 職務輪調

在高齡化下，公務人員可能會因為陞遷機會減少，導致工作動機減弱與產生工作疏離感。另一方面，也可能因為久任一職而出現工作倦怠的情形。針對後者產生的現象，政府單位可藉由實施職務輪調，讓各世代公務人員進行水平、垂直的職務輪調，有效促進政府內部人才流動，重新點燃公務人員的工作熱忱。一般而言，水平包括跨部會、跨院的工作輪調，而垂直包括由地方至中央之間的職務輪調，針對後者而言，此種方式有助於中央人員了解地方基層單位所面臨的困難，對於往後的決策亦有所助益。然而，現行我國

公務體系之職務輪調仍以水平輪調實施較為常見，例如一般行政調至民事行政，垂直輪調則因上下調動需有職位出缺，加上人員從高職位調至低職位的意願不高，除了人事、主計、警政及政風為一條鞭制之外，多數公務人員較難實行垂直輪調。一般而言，若公務人員在陞遷前曾經歷過不同職位的輪調，不僅有助於拓展視野，也能促進與部屬或同事之間的溝通，進而提升工作效率。另外，職務輪調對不同世代公務人員會產生不同的效果，對年輕世代而言，職務輪調能讓其擴展工作視野，找到志趣相符的專業領域，並得以適得其所、適性發展，同時亦有助於累積經驗，降低工作倦怠感；對資深世代而言，職務輪調除了有助於豐富化自身工作經歷，避免久任一職產生工作倦怠之外，同時也能降低機關濫權流弊以及本位主義問題的產生。

我是一個職務輪調過的人，我很支持輪調一定要跟陞遷綁在一起，培訓、考績也要綁在一起，因為陞遷是公部門最重要的激勵措施。(G14)

職務輪調在不是太專門技術性的，比如說技術工程那類的，在一般行政的這個部分，是不是有一種可能，就是說把職務輪調制度化。(G8)

固然職務輪調可解決工作倦怠的情形，但亦須注意其可能帶來的副作用，對於政府組織而言，職務輪調可能導致公務人員訓練成本的增加，且因團隊需重新培養默契，加上公務人員在輪調前可能會存有過渡心態，因而影響組織整體效率；而對於公務人員個人而言，輪調後須重新適應全新的組織環境，無形中會帶來心理壓力，且若輪調到新機關，也會影響其家庭生活的穩定。因此，政府單位須根據工作特性調整職務輪調的頻率與範圍限制，在輪調頻率方面，可以年數為計量標準，例如輪調時間至少需要3年，而最久以不超過8年為宜，也就是說，輪調時間的安排過與不及，皆有失之。

我們現在在輪調的時候其實也不能夠時間太短，像我們部裡的專員，大概都要歷練3到5年，然後科長大概也要3到5年，最起碼要3年，你才能夠去轉換，因為如果你人動得太厲害的時候，也會去影響到業務的推展。(G4)

在做工作輪調一般來說就是最少三年，可能大概七、八年後會有倦怠，所以一般來說我們在處理工作輪調大概就介於三年到八年中間，這段時間做輪調是比較合適的。(G9)

我國對於職務輪調的規定主要根據《公務人員陞遷法》第十三條之規定：「各機關對職務列等及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要，實施下列各種輪調：(1) 本機關內部單位主管間或副主管間之輪調 (2) 本機關非主管人員間之輪調 (3) 本機關主管人員與所屬機關首長、副首長或主管人員間之輪調 (4) 所屬機關首長、副首長或主管人員間之輪調 (5) 本機關與所屬機關間或所屬機關間非主管人員之輪調，前項各種輪調，得免經甄審(選)；其輪調規定，由各主管機關定之」，由上述可知，我國的職務輪調制度開放讓各主管機關訂定各機關的職務輪調辦法，導致各級行政機關在實施輪調制度時各行其事，缺乏系統性的辦法規定，可能導致政府無法有效監督職務輪調的執行情形，易流於形式或是運作失效。然而，不同職系是否皆適合給予制度化輪調的規範，仍有待往後學者深入研究。

因為我們現在公務人員任用一直受限於職系，那你除非是相關的職系可以調，除了這個以外好像就很難進一步轉換跑道。(G5)

如果大家將來都要做到 65 歲，要在公務部門待這麼久，那所以你可能勢必除了他往上升任之外，可能要多增加橫向的歷練。(G4)

不同職系輪調有助公務人員轉換跑道，當公務人力朝向高齡化發展，在職時間拉長及陞遷速度減緩，將會產生士氣低落或是工作倦怠的情形，此時，政府若能透過職系職組整併，增加不同職系之間輪調之彈性，讓公務人員得以轉換至志趣相符的工作領域，將有助提升工作士氣，並降低工作倦怠的情形此時若能透過開放不同職系輪調，讓公務人員得以轉換至志趣相符的工作領域，俾利於提升工作士氣，並降低工作倦怠的情形；且同一職系輪調工作性質太過類似，對於培養第二專長幫助不大。

希望能轉換職系，本身是人事行政職系，從高雄到桃園轉一般行政，對於本身的人事行政業務並無幫助，陞遷制度會影響到機關士氣，以後的陞遷沒辦法這麼順遂，機關如何利用陞遷管道之外的措施，例如，透過職務輪調讓人員提升工作士氣很重要。(G11)

像是你從很例行性的職務，轉調到另一個很例行性的職務，那我覺得對於他的能力沒什麼影響。假如只是填不同類型的報表，那我覺得沒什麼意義，如果是不同職系，那我覺得就有意義。(G13)

所謂的轉換跑道，那個是對年輕人而言，你必須在最晚 35 歲或 40 歲的時候，你要的領域就應該定下來，不能終其一生一跳再跳，跳到最後一事無成。職系轉換我覺得應該是在整個年金改革中，陞遷環境職缺出缺不是很容易的時候，我們增加比較年輕的世代，能根據自己的專長去換一個工作，有更多的歷練，對於比較年長的，我覺得真的 60 歲轉換甚麼職系太慢了。

(G9)

我國目前雖然已有相關激勵措施，以提升公務人員參與職務輪調的意願，例如公務人員陞任評分標準表即將職務歷練列入評量項目，若進行跨處室輪調，服務同一處室三年以上輪調者，可加計 2.5 分，若處室內輪調，服務同一科三年以上輪調者，可加計 1 分。但有受訪者認為，目前加分比重的激勵誘因較低，仍無法達到輪調效果。另外，亦須注意長官習慣將能力最好的公務人員留在組織中，讓能力較差的人輪調，導致能力佳的公務人員陞遷資績表分數反而較低，此問題難以透過制度化解決，需要大公無私的長官配合，才能發揮綜效。

單位主管對於自己這個單位裡面優秀的人才，不願意放出去，如果要輪調的時候，他就會放一些自己不想要的，真正覺得能夠幫我的留在身邊，所以這個制度要成功，首長要支持，業務單位的主管要配合。(G4)

至少是要有一種加分的或者是鼓勵的性質，或者將輪調或職務歷練納入一定的加分比重。(G8)

我們目前就有這個機制，你有一個職務歷練的話，在資績評分上會加分，你願意多幾個職務歷練的話，你的資績評分高一點，將來升任的時候你的基本分數就會比別人高一點，這是鼓勵大家輪調。(G4)

(二) 職系職組整併/彈性調整

在未來高齡化後，公務人員可能會有更多輪調的需求，例如行政類科的公務人員可能想要輪調至技術類科，而我國目前訂有 43 個職組、96 個職系，第十二屆考試委員將整併職組職系訂為施政綱領，擬將現行之職組及職系調整為 20 個職組、45 個職系，朝行政類職系加以整併、技術類職系維持專業分工方向進行。針對此一議題，考試院已成立「因應職系簡併國家考試變革專案小組」對該方案進行研議，然經考試院第十二屆第 213 次會議

討論，職系職組整併案尚未獲得通過，主要原因在於當數個行政職系併成一個職系後，將面臨必須界定共同考試科目的問題，牽一髮動全身仍需從長計議。故未來在進行職系職組的整併時，需與考試端一併進行調整，使工作輪調及職系職組轉換更加彈性，讓公務人員更能適才適所發展。

除了放寬法律限制外，政府單位可鼓勵公務人員參與大專院校推廣中心開立的相關技術課程，培養該職系所需能力，讓有意願輪調至不同職系的公務人員能順利取得資格，例如漁業署與國立海洋大學合作，開設相關課程，凡通過課程訓練者，便能在漁業署內的不同職系間輪調。

我們可以在訓練端這裡頭，對於提升職能還有專長轉換的部分，可以提供讓他們有更多的機會，一方面他們本身有這些興趣，另外再加上要讓他有取得任用資格的機會，以後他不管是在哪個職系裡頭，當他碰到瓶頸的時候，有另外一個管道讓他去跑，這樣子恐怕是對於整個國家的用人，它有比較大的彈性跟給他一個發揮的空間。(G5)

專長轉換就變得非常重要，因為你工作轉換要做得好，第一個當然要有那方面的職能，另外一個就是要有那一方面的資格，那你這個資格怎麼去取得？訓練這塊以後可以來做一個配套。(G5)

綜上所述，我國政府未來除了可以考慮整併職系職組，並統一訂定不同類科輪調的相關辦法，以有效監督執行狀況之外，亦可再重新思考職務遷輪調項目與配分比重，並搭配公務人員訓練進修法進行修正。除此之外，政府也應該增加公務人員取得專業領域相關證照的受訓或上課的機會。

(三) 快速陞遷/建立有效考評機制

我國目前雖設有「權理」制度，讓未達某職等標準的公務人員，在同官等二職等內，能藉由「權理」准其代理，然而其薪俸仍與原先相差無幾，激勵效果有限，現行公部門的人才流動速度仍跟不上年輕公務人員殷切等待拔擢的需求，在公務人力高齡化下，人才流動速度將趨緩，逐級陞遷制度可能導致人員工作士氣不振，為了有效解決工作士氣不佳的問題，政府可思考透過快速陞遷，打破逐級陞遷的制度，目前實行最成功的為英國政府的快速陞遷制度，然而，須注意快速陞遷制度並非適用於全體公務人員，而是針對通過快速陞遷考試的優秀公務人員實施。

然而，在我國現行制度下，實行快速陞遷機制仍面臨許多限制，首先，根據《公務人員陞遷法》第六條及第七條：「各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表，於辦理本機關人員之陞任時依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練等項目訂定標準，評定分數當公務人員經由快速陞遷到達某一職位時，需符合該職位的基本任職時間，方能繼續向上晉陞」，同法第 12 條則規範任現職未滿 1 年者不得辦理陞任，由上述可知，快速陞遷後也可能面臨「停年」的情形，需停一年才能繼續陞遷，且快速陞遷也會導致組織中無法快速陞遷的成員產生不平衡的心理，進而影響工作士氣；再來，當公務人員整體在職時間將拉長，職位出缺速度將越來越緩慢，可能會阻礙快速陞遷的實行，若未來為使快速陞遷機制運作公平，應配合考績制度實行。

快速陞遷是因為有些年長者佔在那邊，沒有辦法，所以要激勵他，讓他升快一點。第一個，高階就沒有出缺，你的快速陞遷如何陞遷？。第二個，這些人真的快速陞遷之後，他也要做到 65 歲。(G9)

年金改革之前，快速陞遷本來就不容易，那年金改革之後，出缺的狀況又更減緩了，這條路會更難走。(G4)

然而，快速陞遷的實行需搭配有效的評量制度，例如透過設定工作項目相關的標準，定期對快速陞遷之公務人員進行考核評量，若無法通過評量，則應回到其原職務、原職等或是原敘薪水準相當之職位，以維持快速陞遷的彈性及實質功能。如此便能提供公務人員另一種誘因，激勵公務人員精益求精，維持高品質的工作表現。然而，回到原職務與原敘薪水準可行性較低，因原職務可能面臨已經有其他人補上的情形，原敘薪水準則是等於變相減薪，故以原職等的可行性較高。

(四) 培養高階文官職務代理能力

在高齡化下，私人企業會透過編制顧問團的方式，有效運用中高齡人力，但我國現行的公務體系採取「設官分職制」，若要增加現行有給職顧問職位，如參事或參議，則會涉及員額編制的問題。也就是說，參議及參事為簡任官，若要增加員額，可能會違反組織編制之官等員額配置比率，需重新修改各機關職稱及官等職等員額配置準則。根據員額編制一覽表，縣市政府

之簡任比率不得高於百分之十，中央二級機關之簡任比率不得高於百分之二十五。而若為無給職之顧問，我國目前各級政府機關設有無給職顧問團，像是台北市政府市政顧問團即由政府人事單位依不同專業領域遴選專家學者及賢達人士，提供市長、各幕僚機關首長政策諮詢。因此，在目前實際員額無法擴增人數的情況下，私部門經常採行的「顧問團」制度在公部門實行上較為困難。

可行性我覺得還是因機關而易，是指他快退休最後一年才讓他當顧問嗎？還是升到某個職務當顧問？我一定你設計的時候你要跟現行有一些區隔，會分高階還是基層中層的，一定是比較高階的人才能做顧問，所以我覺得這塊要做不同的一個設計。(G7)

這邊牽涉到顧問團是要佔缺？還是不佔缺？佔缺是佔缺的方式，不佔缺是不佔缺的方式，不佔缺的意思是他要退休，他才有可能不佔缺，是由外部諮詢的專家學者來做顧問呢？還是怎樣？除非你設計有一群參事職務，到了 60 歲之後全部都做參事。(G9)

然而，公部門高齡化之後，公務人員可能會因為侍親或個人健康因素的考量，而需要頻繁請假，造成未來申請留職停薪的人數擴增，進而產生職務代理的需求，依據《公務人員各機關職務代理應注意事項》第二條：「機關首長、副首長（或單位主管、副主管）職務出缺，尚未派員遞補時，得依序由本機關（或單位）法定代理人、同官等同層級、同官等次一層級、次一官等最高職等人員代理；如由其他機關（或本機關其他單位）人員代理，須具有被代理職務所列職等之任用資格或得權理之資格」，由上述可知，高階主管出缺時雖可依規定找到相對應的職務代理人，但因其位階較高、負責業務較為繁雜，且涉及決策層面，而產生職務代理人無法處理的情形，因此，未來政府須注意高階主管職位的代理人是否具備代理該職缺的能力，亦應在平時悉心培養其通才能力，使其能順利進行職務代理，也讓高階公務人員在未來高齡化能夠更安心的申請侍親留職停薪。

侍親在近三年數據逐漸攀升，現在制度這樣一改，你可能不退，可是你會發現家裡的長輩也慢慢年紀都大了，都需要人家照顧，所以我們預估將來侍親的留職停薪人數應該會越來越多。(G4)

那個年齡相對我的職務應該也到了某一個階段，到那個階段再找職代，其實依照規定多半是不行的，如果說專門委員簡任制，不行請職代，那就算法規放寬可以請職代，那些職代他有辦法去做專門委員的工作嗎？我也覺得有點疑惑。(G9)

考試院院會報告¹¹曾論及有關「留職停薪」一事，文中有考試委員提及自 2015 年至 2017 年申請育嬰留職停薪人數，由 3,240 人、3,435 人到 3,745 人，而侍親留職停薪人數¹²，由 485 人、520 人到 647 人，如此可見，隨著台灣社會結構的轉變，高齡化的衝擊逐漸影響公務人員的生活。然而，申請侍親假的人數雖有逐年攀升的現象，但卻遠不及申請育嬰假的人數，其中最有可能的原因是，育嬰留職停薪有健全的配套措施以茲因應，對現職公務人員來說具有誘因；反觀侍親留職停薪，目前仍未有累計年資等相關配套措施，對想要申請的人而言，不但未具有誘因，更可能積累許多無形的壓力與負擔。實際數據未來可再進一步蒐集申請侍親留職停薪人員的年齡與官職等分布，或許會對這項規劃更有幫助。

(五) 終身學習

在終身學習方面，由於未來公務人員的在職時間將延長，其終身學習課程也應重新進行設計，可以分為職能及自我發展兩個面向進行課程設計，在職能方面，若發現公務人員體力及精神不如以往，工作效率下降，政府可設計相關訓練課程，以維持工作效率；在自我發展方面，政府亦可提供理財課程或是心靈成長課程，以健全公務人員之身心靈健康。

第一個當然最重要的就是跟職能有關，跟你的職能、提升工作的效率這方面有關，另外一個可能跟自我發展有關的，就是終身學習，並不是那麼狹隘只講專業的部分，包括現在、未來可能要面臨到的健康，因為高齡化，甚至理財跟心理成長有關，都是以後的重要內容。(G5)

(六) 代間學習

¹¹ 考試院第 12 屆第 188 次會議紀錄，源自考試院公布欄：
<https://www.exam.gov.tw/lp.asp?CtNode=411&CtUnit=106&BaseDSD=7&mp=1&nowpage=7&pagesize=10>

¹² 礙於申請侍親留職停薪人數之實際數據，僅由銓敘部於考試院院會報告中提供，且非對外公布更加詳細之內容，因此，本文透過考試委員提及之文字紀錄作為闡述。

在高齡化後，不同世代的文公務人員會同時存在於政府機關中，一般而言，資深世代通常會較年輕世代更具有專業經驗及知識上的優勢，而年輕世代會比資深世代更精通資訊科技等電子化設備操作，因此，政府可以多設計讓不同世代間共同學習的課程，使不同世代人員有機會交流，加深對彼此的了解，最重要的是能夠互相學習彼此的優點。

在我們訓練裡頭會談到代間學習，代間的學習就是說學習要有效果，不見得是把同一世代的人集中起來上課，而是應該把不同世代集中一起來訓練，讓他們有機會做溝通，讓他們有機會來彼此了解，一起學習，這個效果更好，可以朝這方向來思考。(G5)

而政府在設計相關課程時，應注意不同世代公務人員各有其習慣的上課方式，通常年輕世代較喜歡 E 化學習，透過智慧型設備進行線上學習，而資深世代通常較偏好實體課程，政府可以結合以上兩種特性，同時設計實體及數位課程，例如在實體的課程應強調世代互動，讓不同世代公務人員進行團體分組，針對專題進行討論；在線上實體課程方面政府可以設計數位平台，同時提供各式專業課程，例如年輕公務人員可以依據數位專長，提供 E 化設備操作知識，資深公務人員則可以分享自己處理特定業務的過程，並利用影音或是文字紀錄的方式上傳到平台。

他們應該要有定期的相互學習，不要造成世代的隔閡，讓年長的也有機會參與年輕人所熟悉，年輕的成長經驗還有習慣的解決方式是不一樣的，還有工作方式也都不一樣，這個部分是不是應該透過設計讓這個內部組織可以相互學習，我們一直講學習型組織，那這個學習型不可能是只有年長對年輕的，我覺得應該是世代相互的學習。(G8)

但是要考慮到的是說，他的學習、上課方式也許會不一樣，我們都知道年輕的世代他對科技的學習，智慧學習也好，或是說電腦的學習，他們非常需要這個，但是對我們（資深世代）就會比較喜歡實體課程的上課方式，所以可能要注意這種差別。(G5)

(七) 師徒制

師徒制為組織經常採用的知識管理制度，而在未來公務人力高齡化的情況下，政府可以思考讓「合格」公務人員轉任教練（coach），教練可提供

剛入公務單位年輕公務人員心理方面的輔導及支持，而師徒制也可讓不同世代之間互相交流，獲得工作上及心理上的支持，可讓新進人員較快熟悉自身負責的業務，而對於資深人員而言，也能藉此機會從年輕徒弟身上學習數位科技應用等新知識，且能發揮自我價值，獲得成就感。

或許這些年長者可以做大家的 **coach**，可以年資或是工作經驗，我對在他的心理素質、心理的韌性上，給他一些支持、給他一些方向，或者不是工作中的，而是一個心理支持，如果這些年長者是做 **coach** 或許也可以是一條路。(G9)

我們這些年長者是不是在針對人力資源的部分，有某些程度是不是也要跟年輕人學習？那我覺得年長者有些東西是落後於年輕人的，所以不要過分強調年長者就一定是他都很 **ok**，他如果沒有跟著時代在進步，其實年長者反而是會拖累整個前進的動力。(G9)

然而，是否要將師徒制制度化則需考量同仁業務的負擔，若業務量過大，資深人員可能沒有時間與心力隨時教導年輕人員，導致師徒制流於形式，無法發揮效果，故政府應仔細考量是否將師徒制制度化，或是將師徒制交由協會等非政府機關來輔導辦理。

其實師徒制，我認為兩個很重要的點，一是跟他有緣分，不然怎麼當師徒，他認為這是我的 **knowhow**，我幹嘛告訴你，我當初的師傅就是科長，他是屬於知無不言，言無不盡的人，我認為職務歷練或是輪調制度建立之後，師徒制是非常重要的，這個師父通常都是很忙長官很倚重的人，他們通常很忙沒時間教導年輕公務員。(G14)

企業就面臨師徒制的問題，有沒有辦法把師徒制走到非正式框架的地方，像是協會來負責，師徒制增加原本的業務量，輔導員制度就是這樣，輔導員已經忙到分身乏術，根本無心教導年輕文官，所以由協會來輔助可能效果會比較好，已經發現太多師徒制無效的情形。(G13)

(八) 建立年齡友善公務職場

在公務人力高齡化下，高齡工作者的體力、視力等有可能開始衰退，進而影響工作效率，政府應重新思考相關措施改革，包括改善職場硬體設備以及職務內容再設計等相關措施，也須注意避免對老年工作者的歧視，以創造「年齡友善，老少尊重」的公務職場環境。

1. 改善職場硬體設備（施）

由於高齡者的體力及視力將逐漸衰退，相關硬體設備如工作設備以及工作輔具等皆應進行升級更新，例如電腦資訊設備、辦公樓層及辦公座位安排等應重新規劃，使高齡工作者能擁有更加便利的工作環境；而工作輔具則包含提供放大鏡、護眼藍光螢幕等設備，使視力衰退不致影響高齡工作者的工作表現。

目前我國政府即針對身心障礙族群進行職務內容再設計，進行工作環境、工作設備、工作條件的改善，並且提供就業所需之輔具及調整工作方法等措施，未來政府也可考慮擴大此方案至高齡公務人員身上，例如增設升降桌椅、護眼螢幕等，如此不僅能創造友善便利的高齡文官公務職場，也能提升高齡公務人員之工作效率，維持我國政府競爭力，產生事半功倍之效。

可是年紀大了你的護目鏡前面就是一個放大鏡，那他的桌子是可以去申請的，因為你可能有坐骨神經痛，或是已經有彎腰駝背的現象，所以大概他桌子是可以升降的，那還有一些包括你的辦公環境，可能很多輔具設施都要，例如無電梯的辦公環境可增設升降梯。(G7)

2. 職務內容再設計

在未來高齡公務人力增多的情況下，可能會因侍親、個人健康或其他因素而有頻繁請假、調整工作方式的需求，因此，政府作為公務人員的雇主必須重視此類問題並及早著手規劃相關措施，像是針對有需求的高齡工作者重新設計與安排其工作時間與工作方式，例如彈性工時、工作分擔以及遠距辦公等措施，以創造對高齡公務人員更加友善包容的工作環境。

(1) 彈性工時

政府可藉由實施彈性工作時間，讓高齡工作者能更靈活的安排時間，目

前許多國家已開始在政府機關實施彈性工時，且多數都以核心上班時間搭配彈性時間為主，像是日本政府於 2016 年 4 月向 20 萬人左右的公務員實行彈性工作制，規定人員必須於核心時間內出勤工作，但可以自由選擇上下班時間。¹³而南韓政府也於 2016 年 2 月推行相關新法，容許其公務員彈性調整上班時間，且每週只要進辦公室 3 天工作即可。反觀我國目前其實也已有實行核心工作時間與彈性上下班時間，各機關公務人員的彈性上下班時間一般為上午八時至九時、下午五時至六時。在《臺北市市政大樓各機關彈性上班實施要點》中另有一項特殊規定，若機關欲實行星期五擴大彈性上下班時間，得將上午時間調整為七時至九時、下午四時至六時，較一般規定更加彈性。

未來在高齡化的影響下，我國政府可開放更大的彈性工時制度，可依機關的服務性質決定開放彈性的大小，例如，若機關的工作內容主要為與民眾接觸提供服務之性質，可配合民眾上下班時間調整服務時間，以降低「民眾下班、公家機關也下班」的困境；倘若工作性質偏向公文處理等不須直接面對民眾之工作，則彈性工時開放的幅度應可更高，給予公務人員獨立自主的工作時間安排與規劃的空間。

(2) 工作分擔

工作分擔係指重新分配現有的勞動時間，讓兩人或兩人以上的員工共同分擔同一份工作，像是甲、乙二人可共同分擔一個工作，每人每天分別彈性工作 4 小時，或者每人每周分別彈性工作 2 天半，以達到降低工作負擔的效果。而在公務體系高齡化下，工作分擔將可提供高齡公務人員適當的休息時間，減低高齡公務人員的工作負擔及壓力，使其能維持良好的工作狀態，繼續提供優質的公共服務。例如：英國政府的工作分擔制度，被認為是一種能保持工作與生活平衡的方式，對公務人員而言，在工作分擔下即無所謂的個人榮耀或失敗，更像是以團隊的精神完成任務，對於公務人員彼此間培養相互尊重與信任亦有所幫助。除此之外，工作分擔的好處包括：長官可獲得兩種或多種不同的觀點以及經驗的累積、有助於從策略角度思考組織要實現的目標並確定優先順序、不僅能從合作夥伴的經驗中受益，也能藉此獲得

¹³ 資料來源：日經中文網

<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicsasociety/14046-20150422.html>

多元的回饋。¹⁴

(3) 遠距辦公

當公務人員因年紀增長體力漸漸下滑時，透過遠距辦公可讓中高齡公務人員彈性選擇工作地點，不需因舟車勞頓而耗費時間及體力，美國、加拿大、歐盟¹⁵等先進國家早已行之有年，並鼓勵民間企業與政府部門員工選擇遠距工作，像是美國 2010 年 2 月美東發生大風雪事件，前國務卿希拉蕊的下屬斯勞特 (Anne-Marie Slaughter) 曾請求希拉蕊帶頭在家上班，讓其他員工能夠安心在家陪伴孩子。¹⁶而我國的政務委員唐鳳也已首開先例，每周三、五不進辦公室，反而透過「遠距視訊」取代傳統上班模式，其認為藉由遠距辦公的方式才有時間沉澱以及吸收新知¹⁷。但由於我國目前仍未將遠距辦公制度化或任何規範，故目前在我國公務單位仍不普及。而未來公務人力逐漸邁入高齡且資訊科技發展迅速，或可考量將不侷限於辦公室處理的工作以遠距辦公的方式取代之。例如在公文收發上，我國目前的電子公文，以電子方式傳遞機關與機關之間的公文，公務人員透過網際網路進行身分認證或是自然人憑證登入平台後，即可在線上即時傳遞公文，目前我國經濟部商業司設立商工電子公文交換平台，讓相關公司行號、法人、事務所等民間組織，透過工商憑證 IC 卡認證，可收發機密性較低的公文，以提升公文傳遞的效率。然而，目前我國公務人員仍須在服務機關中收發電子公文，未來政府可思考開放讓公務人員不需到服務機關中即可「遠距」進行公文收發及簽核，不僅有助於提升公文處理效率，也能提供高齡工作者更加彈性的工作選擇。

¹⁴ 資料來源：Civil Service World <https://civilserviceworld.com/articles/feature/civil-servant%E2%80%99s-guide-to%E2%80%A6-job-sharing>

¹⁵ 資料來源：自由評論網 <http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1865304>

¹⁶ 資料來源：蘋果日報

<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20161019/37421287/%E5%8D%97%E9%9F%93%E5%85%AC%E5%83%95%E4%B8%80%E5%91%A8%E9%80%B2%E8%BE%A6%E5%85%AC%E5%AE%A43%E5%A4%A9%E5%8D%8A%E5%8D%B3%E5%8F%A6>

¹⁷ 資料來源：關鍵評論網 <https://www.thenewslens.com/article/51696>

第五章 結論與建議

本章第一節先對公部門高齡化內容做一個總結性的論述，接著在第二節中，歸納與呈現本研究針對組織高齡化影響，進而提出幾項建議以茲因應。

第一節 結論

根據銓敘部的數據資料顯示，公務人員退休總人數從 2008 年開始逐年增加至 2015 年，隨後逐年下降至 2017 年的 6,915 人，相較過往有明顯減少的趨勢。而公務人員的平均退休年齡在 2008 年至 2017 年的範圍裡，則呈現先降後升的現象。另外，加上《公務人員退休資遣撫卹法》的規定，未來只有達至 65 歲的公務人員才能符合請領月退休金的資格。因此，目前可預知在 2031 年之前，公務人員平均退休年齡仍有逐漸提高的趨勢。

而遵照以往的退休制度，政府鮮少關注輿論及公部門高齡化的現象，更無需加以思考如何面對與解決問題。但實行延後退休制度後，未來公務人員的退休年齡會普遍提高，進而產生許多問題。而本研究將公部門高齡化所帶來的影響歸納為兩大層面，其一為個人工作士氣與動機的部分，人員會有將來陞遷整體晉陞速度緩慢的預期心理，在內心產生隱形衝擊，因而逐漸缺乏工作動力與熱忱。進一步來說，當公務人員長期待在僵化、缺乏工作誘因組織的情況下，加上組織中並無一套完善的陞遷制度可供依循時，除了人才流動受阻的情況會更加明顯之外，也可能導致成員感受到不公平的對待，更容易出現消極態度處理公務、整體工作士氣低落；其二是組織管理面的問題，由於受到延後退休年齡的影響，公部門「三代同堂」的現象不僅會日益增加，未來更可能以常態的方式存在。另外加上各世代之間因為具備不同的價值觀與工作態度，在看事情的角度與處世上也各不相同，像是年輕世代的點子多、學習快，利用科技的能力較強，也有許多有別以往的創意或想法；資深世代雖然年紀稍長，反應或許較年輕世代慢，但擅長於思考事情的邏輯與待人處事方面。據此，各世代在領導與溝通上難免會出現鴻溝，若未能及時處理與解決，可能會拉開世代之間的距離，進一步更可能會影響到公務體系的正常運作。從前述討論來看，未來高齡化對「基層公務人員」的影響會比「中高階公務人員」更大，因為基層公務人員通常是直接面對民眾的一群公共服務提供者。倘若其工作效率降低，較可能會影響民眾對於政府服務的滿意度，

且若未來整體公務人員的平均年齡朝向高齡化趨勢發展，在面對環境變遷或是挑戰時，公務體系的反應速度也可能較為緩慢，且所採取的方法可能會越趨保守。因此，政府需秉持「未雨綢繆早當先，居安思危謀長遠」的觀念，及早著手規劃各種應對措施。

本研究透過文獻檢閱後，發現公務人力高齡化的問題非我國特有現象，許多國家已經關注到這個問題，紛紛開始著手規劃各種應變措施。礙於各國國情不同，對於公部門的限制也大相逕庭，但仍有國家的限制與我國類似，像是美國公部門的薪酬與福利有些限制，因此許多單位不是提供更優渥的薪酬計畫，反而是採用更加靈活的時間安排或是非傳統的安排，例如遠距離辦公、工作分擔或員工認可計畫來留住員工。另外也有學者基於現有理論與模型，建構出一種能考慮到各年齡層差異的整合理論模型，像是任職前的招聘與選任、任職流動性、激勵措施、終身學習與離職面試等。另外，澳洲政府則認為公部門能提供優質公共服務的關鍵能力在於員工，而且不同世代人力對任何組織都具有實質效力，公部門人力亦是如此。因此，在面對未來漸趨高齡化的人力時，政府應該重新思考如何重新招聘人員、建立友善職場文化、促進不同世代相互學習、提供財務規劃服務、安排彈性工作時間、等策略，創造一個合作融洽的工作環境。

然而，隨著高齡化腳步，因延後退休而留下的資深員工變多，我們應該要珍惜這樣的契機，讓資深員工好好發揮他們的優勢，也讓其他世代有更多機會向他們學習。這樣的好處是，年輕世代與中世代可以累積廣泛的知識並轉化為自己的經驗，而資深世代也能感受到更多存在的價值。另外，要讓不同世代人員在職場上能夠相處愉快，進而成為一個團隊，並讓各世代公務人員尊重彼此差異，加強彼此的優點以及彌補缺點，讓不同觀點得以被看見及不同聲音也能被聽見，融合發揮綜效（synergy）。

第二節 研究建議

綜整前述內容並配合公部門高齡化之情況，本研究對此提出幾項建議供考試院參考，惟須注意的是，以下建議內容皆與調整現行法律有關，而修改法律需耗費時日非一日可行。因此，未來政府在推行以下各種措施之前，應先完備目前的法律制度，以下茲以「短中期」及「長期」兩種建議作為說明：

一、短中期建議

(一)鼓勵透過輪調方式降低工作倦怠感，增加人員橫向以及縱向的工作歷練 (主辦機關：銓敘部，協辦機關：各用人機關)

對很多公務人員而言，決定投入公職之初通常具有高度的興趣與工作熱忱，但長期久任一職，加上實行延後退休導致陞遷時間拉長的情況下，不僅可能澆熄公務人員的工作熱情，甚至工作數年後即產生工作倦怠感，長官應多加鼓勵所屬公務人員參與職務輪調之歷練，無論橫向或是縱向的職務輪調皆應鼓勵。但由於垂直輪調受限於上下調動需有職位出缺，加上人員從高職位調至低職位的意願不高，導致垂直輪調較難實行，倘若能鼓勵中央人員輪調至地方單位幾年時間再輪調回中央，如此一來不僅能體察民意，決策規劃也能更貼近社會的需求。一般而言，若公務人員在陞遷前曾經歷過不同職位的輪調，不僅有助於拓展視野，也能促進與部屬或同事之間的溝通，進而提升工作效率。惟須注意的是，職務輪調需注意頻率的問題，建議至少需在同一工作做滿三年以上的時間再加以輪調，但同一職位最長以八年為限則必須輪調以增加工作歷練。

(二)放寬職組職系規定，讓不同類科人員得以適性發展(主辦機關：銓敘部，協辦機關：各用人機關)

除了前述所提及事項之外，最重要的是能透過制度化的方式，打通不同類科人員之間的流動，讓具備專業知識背景或透過在職訓練取得專業能力證明之公務人員，能有選擇轉換職務的機會。這樣的方式不但可以彌補考試分發制度之不足，也有助於提升公務人員的工作熱忱。對此，建議統一訂定跨類科(如行政類科跨技術類科)輪調的相關辦法，配合考試科目重新檢視及重新思考職務遷輪調項目與配分比重，以有效監督實際執行狀況。

(三)鼓勵公務人員參加訓練取得專業證照，提升自我優勢，在職務輪調方面能有更多的選擇（主辦機關：公務人員保障暨培訓委員會，協辦機關：各用人機關）

除了放寬前述法律限制之外，政府單位亦可鼓勵公務人員參與各大專院校推廣中心開設的相關技術課程，培養該職系所需能力，讓有意願輪調至不同職系的公務人員能順利取得資格證明，例如漁業署曾與國立海洋大學合作，開設相關課程，凡通過課程訓練者，便能在漁業署內的不同職系間輪調。

(四)人才培育的方式，除了持續強調終身學習觀念之外，應該增加各世代公務人員之間的互動學習（主辦機關：公務人員保障暨培訓委員會，協辦機關：各用人機關）

未來公務人員面對組織出現三代同堂的機會增高，而每個世代各有其工作價值觀與習慣，像是年輕世代偏好運用電子科技解決問題，而資深世代仍喜愛透過實體課程方式學習，因此需要透過集中的方式，讓不同世代人員一同參與會議或課程，增進對彼此之間的了解，也能進一步暢通溝通管道。此外，各世代所擅長的事項各不同，尤其是現今強調數位化的時代，快速且立即的科技整合技術對年輕世代而言較無距離，但對資深世代而言卻是一大挑戰，因此，亦可讓熟悉電子科技的年輕世代擔任老師，教導其他世代如何有效運用資訊設備。除了強調各世代之間的互動學習之外，公務人員自身學習的觀念也非常重要，加上未來退休金不如以往優渥時，理財規劃學習變成不可或缺的一門課。面對以上種種問題，顯示公務人員培養終身學習的觀念很重要。

對此，建議政府調整目前終身學習課程之設計，針對職能方面可以增設維持工作效率的相關課程，另外針對自我發展方面，可多增加理財或是心靈成長的課程，以健全公務人員的身心靈健康。此外，政府可同時設計實體及數位化的課程，聚合各世代人員參與並促進彼此之間的溝通。

(五)鼓勵有經驗的公務人員擔任導師，消弭世代之間的鴻溝，進而打造相互尊重、相互學習的環境（主辦機關：各用人機關，協辦機關：行政院人事行政總處）

師徒制度的建立可讓不同世代之間互相交流，獲得工作上及心理上的支持，它不僅能讓新進人員較快熟悉自身負責的業務，也能讓資深人員藉此機會從年輕徒弟身上學習數位科技應用等新知識，發揮自我價值並提升成就感，因此，在師徒制實行下，無所謂的尊卑價值，只要擁有一技之長，人人都是導師人選。但有鑑於將其制度化時，可能會額外加重同仁業務的負擔量，而倘若業務負擔量過大，師徒制容易流於形式而無法發揮成效。因此，各單位長官應鼓勵擁有特殊專長（如善於使用電腦技術、語言交談或是數據分析）之人員擔任導師一職，以提升整體績效為目標，並營造永續非正式的師徒交流模式。

(六)透過改善硬體設備、提供工作輔具等措施，建立「年齡」友善的公務職場，避免對老年員工的歧視（主辦機關：各用人機關，協辦機關：行政院人事行政總處）

在公務人力高齡化下，高齡工作者比起年輕工作者而言，其體力或視力等較有可能隨年齡的增長而開始衰退，進而影響工作效率。在改善辦公設備方面，像是電腦資訊設備、辦公樓層及辦公座位安排等皆應重新規劃，使高齡工作者能擁有更加便利的工作環境；此外，在提供工作輔具方面，可提供放大鏡、護眼藍光螢幕等設備，創造更友善的工作環境。

(七)針對高齡工作者的工作方式，可透過職務內容再設計，實施彈性工時、工作分擔以及遠距辦公，增加高齡公務人員的工作效率（主辦機關：各用人機關，協辦機關：行政院人事行政總處）

首先，在未來公務人員退休年齡逐漸提高的情況下，高齡工作者可能會因為侍親或是健康問題，而有特殊彈性工作時間的需求，對此，政府應針對不同的工作性質，在彈性工時的規範上給予更大的彈性，除了現有彈性調整上下班半小時至一小時不等外，也可在整體工作時數不變下，適度放寬每周工作天數的限制。除此之外，目前有些機關規定擴大週五彈性上班的時間，未來政府亦可根據根據工作內容及業務屬性，考慮將其他周間時間開放更大的彈性。

接著，倘若大多數員工都需要特殊的彈性工作時間，未來在工作職務分配上則需調整人員的工作方式，像是英國公部門有實行工作分擔成功的例子，我國亦可將其納入考量，透過工作分擔的營造出人員互助合作、相互尊

重的環境，在政策規劃方面長官也能獲得來自不同人的想法與創意，於多方考量之後再行決策，重要的是公務運作不會因為人員的請假而受到阻礙。另外，前述工作分擔之配對，可由資深（年長）公務人員搭配資淺（年輕）公務人員的方式進行，並依照工作特性安排其合作方式，例如協調溝通型的工作可交由資深人員主要負責；庶務型的工作則由資淺人員協助處理，在此過程中，人員彼此也可進行更有效的交流與學習，透過工作分擔的方式達到師徒制中經驗傳承的效果。

而遠距辦公已在許多國家公部門實行多年且成效良好，可作為我國之借鑑。除此之外，在我國亦有開始倡導及實行遠距辦公的聲音出現，例如政務委員唐鳳即已開始每周兩天實行遠距工作。雖然政務委員層級較高、工作性質特殊，但在現今資訊科技發達，許多工作已跨越藩籬，可透過視訊開會、電子傳遞公文等方式完成下，是否一定需要人員固守傳統的辦公室，值得依不同工作性質加以分析與調整。然而，礙於我國人事相關法規未針對遠距辦公進行相關規範，目前大部分公家機關並未廣泛實行遠距辦公。有鑑於此，政府未來可考量將遠距辦公之相關規範納入我國人事法規之中，讓有需求的員工可免於舟車勞頓，透過遠距辦公的方式完成其工作。

二、長期建議

(一)在逐級陞遷制度下，提供快速陞遷的彈性並搭配良善考評機制，以提高工作士氣（主辦機關：銓敘部，協辦機關：各用人機關）

我國政府目前雖然有透過權理方式，准由未達某職等標準的公務人員，代理同官等二職等內之職務，但由於其薪俸與原先相差無幾，故能夠起到的激勵效果有限。為了有效解決工作士氣不佳的問題，以及促進人才的流動，政府可思考建立快速陞遷機制，以因應陞遷緩慢的問題。但由於我國現行法制尚未明確規範，快速陞遷之路對我國公務人員仍非常遙遠。但從樂觀角度來看，實行快速陞遷對我國政府而言，不無是一種創新的展現，也能吸引更多優秀人才的加入。

然而，在快速陞遷制度下，需制定明確且有效的評量機制，才能起到獎優汰劣的效果。例如英國實行的快速升遷機制，即明確規範公務人員的選用資格與任用年限，搭配有效的評量制度，定期對快速陞遷之人員進行考核評量，若無法通過評量者，則應回到其原敘薪之職務，以維持快速陞遷的彈性與公平性。

(二)侍親留職停薪須進一步完整規劃，並培養高階公務人員職務代理能力，
為將來持續增加申請留職停薪的人數提早做準備（主辦機關：銓敘部）

公務人員欲申請育嬰、侍親、進修等留職停薪時，可依照相關規定辦理，但目前各項目申請人數相差懸殊，以育嬰留職停薪人數佔比最高，其中的原因可歸納為二，其一為育嬰留職停薪的規劃較早，實行多年之後已具備健全的配套措施；其二為申請人之工作年資仍能繼續累計不受請假之影響。反觀目前申請侍親留職停薪之人數儘管有逐年增加的趨勢，仍相對較少，但在將來不能提早退休的情況下，侍親留職停薪的需求可能會日益增加。然而，在侍親留職停薪尚未具備一套完備的因應措施之前，許多公務人員非但不敢輕言請假，也會面臨多種重擔的抉擇，在養育孩子、堅守工作崗位以及陪伴雙親等選擇下面臨困境。在未來公務人力高齡化的情況下，公務人員本身也可能因自身健康因素，而需要較常請假，倘若有需求者為高階管理者，其職務所需職能可能非職務代理人短期內能夠掌握，因此，平時即應秉持「凡任指參者，必先學得高兩個階層的用兵休養；凡任長僚者，必先習得大兩個範圍的工作學能」的精神，注重培養高階公務人員隨時因應不同需求的工作能力，以降低高階（通常年紀也較長）公務人員留職停薪對組織可能造成的影響。

參考資料

中文部分

- 內政部統計處 (2017)。內政統計年報-人口年齡分配，取自：
https://www.moi.gov.tw/files/site_stuff/321/2/year/year.html
- 內政部統計處 (2016)。我國生命表-簡易生命表與平均餘命，取自：
<https://www.moi.gov.tw/stat/node.aspx?sn=4883>
- 王麗媛 (2016)。高齡化對政府人力資源運用之衝擊與因應初探。行政院人事行政總處 105 年度人事行政研究發展徵文。
- 考試院 (2011)。民國 101-105 年我國公務人力供需之前瞻性研究。台北：考試院。
- 余鑑、于俊傑、蔡尚鈞 (2008)。勞工強制退休年齡延後之影響與因應策略探討-人力資源管理的觀點。T&D 飛訊，(75)，1-21。
- 李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷玉譯 (1998)。社會科學研究方法。台北：時英。
- 李書良 (2015 年 03 月 23 日)。香港提高公務員退休年齡。中時電子報。
- 李雅慧、葉俊廷 (2010)。中高齡者能力移轉模式之初構：以四個國營事業的實踐經驗為例。人力資源管理學報，10 (2)，81-106。
- 李雅慧、葉俊廷 (2013)。從職場到退休的轉換：中高齡者的學習與發展。T&D 飛訊 (163)，台北；國家文官學院。
- 林沛瑾 (2010)。企業的中高齡人力資源運用經驗：以「特力屋」為例。國立成功大學老年學研究所碩士學位論文，未出版，台南。
- 邱馨儀、謝佳雯、宋健生 (2008 年 4 月 26 日)。業界反應，傳產業：有利尋找資深人才。經濟日報，2008 年 3 月 8 日，取自
<http://city.udn.com/55272/2834816>。
- 施能傑 (2009)。公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵。文官制度季刊，1 (3)，1-24。
- 徐妙嫻 (2010)。傳承經驗 留駐知識：Vitals/KM 傳承中油「內隱」知識庫。經營決策論壇(轉載自石油通訊 710 期)，(62)。取自：
<https://www.gss.com.tw/index.php/focus/eis/549>。
- 袁方 (2002)。社會研究方法。台北：五南。

國家發展委員會(2014)提升高齡者勞動參與，化人口老化危機為轉機。2018年3月8日，取自：

https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=6FDC603ACC3D414D&ms=DF717169EA26F1A3&s=4690BFE69B6AC71A

國家發展委員會(2016)。中華民國人口推估105年至150年。台北：國發會。

畢恆達(1996)。詮釋學與質性研究。於胡幼慧編，質性研究理論、方法及本土女性研究實例。台北：巨流。

許峻嘉、呂育誠(2014)。問訓與聞訊(11)年資到了就退休？-公部門資深人力運用的再思。游於藝電子報，(156)。

郭芊彤(2014)。銀領人才，贏向未來。2018年3月8日，取自：
http://itriexpress.blogspot.tw/2014/08/blog-post_17.html?m=1

陳姿伶(2013)。再現師徒制，再現師徒制：OJT的混成學習設計。T&D飛訊(172)，台北：國家文官學院。

陳真毓(2013)。工作績效和潛能對部屬晉升利評分的影響-以主管-部屬交換關係為調節變項。國立中央大學人力資源管理研究所碩士論文，未出版，桃園。

勞動部(2015)。延後退休可行性方案之研究。2018年3月8日，取自：
<https://www.mol.gov.tw/media/2688508/104年度-延後退休可行性方案之研究.pdf>

彭錦鵬(2016)。文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革。文官制度季刊，8(2)，1-23。

彭錦鵬(2012)。從歐美等國經驗分析我國高級文官團之創設與甄選機制。公務人員月刊，(197)，5-17。

彭錦鵬(2010)。學習國際經驗、開創高級文官團新制。高階文官制度國際經驗分享研討會論文。台北：TASPAA公務人力資源管理研究委員會。

黃能堂、邱麗家(2015)。在高齡社會結構下人力資源運用之研究：以某連鎖速食店為例。中華管理評論國際學報，18(2)。

黃煜文(譯)(2011)。當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊(泰德·費雪曼 Fishman, T. D. 原著)。台北：天下文化。

- 黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀 (2018)。公部門面對世代差異之人力資源運用策略。考試院委託研究報告。
- 黃麗萍 (2013)。公務人員退休準備教育的終身學習策略。T&D 飛訊 (162)，台北：國家文官學院。
- 楊子江，王美音 (譯) (1997)。創新求勝：智價企業論 (Nonaka, I. & Takeuchi, H 原著)。台北市：遠流。
- 彰化縣政府人事處 (2016)。世代攻略。取自：
http://personnel.chcg.gov.tw/files/%E4%B8%96%E4%BB%A3%E6%94%BB%E7%95%A5%E5%88%8A%E7%89%A9v4_15_1060627.pdf
- 銓敘部 (2006)。銓敘統計年報 - 提要分析。取自：
<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=972&Page=2742&Index=4>
- 銓敘部 (2011)。銓敘統計年報 - 提要分析。取自：
<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1035&Page=3637&Index=4>
- 銓敘部 (2016)。銓敘統計年報 - 提要分析。取自：
<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1198&Page=5288&Index=4>
- 銓敘部 (2017)。公務人員年金改革試算器，取自：
http://iocs.mocs.gov.tw/precals/KPC1020000/KPC1020000_frm.asp
- 蔡秀涓 (2004)。世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例。東吳政治學報，(18)，41-65。

英文部分

- Baron, J. N., & Kreps, D, M. (1999). *Strategic Human Resources: Frameworks for General Managers*. New York: John Wiley.
- Buck, H., & Dworschak, B. (2003). Ageing and work in Europe: Strategies at company level and public policies in selected European countries. Fraunhofer IAO.

- Calo, T. (2008). Talent management in the era of the aging workforce: the critical role of knowledge transfer. *Public Personnel Management, 37*(4), 403-416.
- Chao et al. (1994). Organizational Socialization : Its Content and Consequences. *Journal of Applied Psychology, 79*(5),730-743.
- Davidson, G., Lepeak, S., & Newman, E. (2007). *The Impact of the Aging Workforce on Public Sector Organizations and Mission*. Results from the IPMA-HR Research Series. Alexandria. VA: International Public Management Association for Human Resources.
- Efficiency Unit (2010). *Ageing in the Public Service*, Hong Kong, Central Government Offices. Retrieved from https://www.effo.gov.hk/en/reference/publications/ageing_in_public_service.pdf
- Frank, F. D., Finnegan, R. P., & Taylor, C. R. (2004). The race for talent: Retaining and engaging workers in the 21st century. *Human Resource Planning, 27*, 12-25.
- Gibbs, M. (1995). Incentive compensation in a corporate hierarchy. *Journal of Accounting and Economics, 19*, 247-277.
- Ilmarinen, J., Tuomi, K., Eskelinen, L., Nygård, C.H., Huuhtanen, P., & Klockars, M. (1991a). Background and objectives of the Finnish research project on aging workers in municipal occupations. *Scandinavian Journal of Work Environment and Health, 17*(1), 7-11.
- Jürgen, W. (2008). On-the-job learning in terms of mixed ages. In T. Tikkanen & B. Nyhan (Ed.), *Innovative Learning Measures for Older Workers*, 37-47. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Longenecker, C.O., & Fink, L.S. (2008). Key criteria in twenty-first century management promotional decisions. *Career Development International, 13*(3), 241-251.

- Lyons, S., & Kuron, L. (2014). Generational differences in the workplace: A review of the evidence and directions for future research. *Journal of Organizational Behavior*, 35(1), 139-157. Retrieved from http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Hannam_Yordi.pdf
- McDaniel, M. A., Pesta, B. J., & Banks, G. C. (2012). Job performance and the aging worker. *The Oxford Handbook of Work and Aging*, Edited by Walter C. Borman and Jerry W. Hedge, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780195385052.013.0100
- McEvoy, G. M., & Cascio, W. F. (1989). Cumulative evidence of the relationship between employee age and job performance. *Journal of Applied Psychology*, 74, 11-17.
- Melchor, H. O. (2013). The government workforce of the future: Innovation in strategic workforce planning in OECD countries. *OECD Working Papers on Public Governance*, Paris, France: OECD.
- OECD (2012). Thematic Follow-Up Review Of Policies To Improve Labour Market Prospects For Older Workers : Belgium (situation mid-2012). Retrieved from <https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers-BELGIUM-%20TRAD.pdf>
- Oosterwijk, R. I. (2015). Policy frameworks concerning older workers: a comparative study of policy frameworks and trade union involvement in Sweden and the Netherlands. Institute of International Education Department of Stockholms Universitet Education Master Thesis. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/3848/cf3c7bc22dec15177f4858c948634fdaacb5.pdf>
- Parson, D., & Mayne, L. (2001). Ageism and work in the EU: A comparative review of corporate innovation and practice. In Golver, I., & Branine, M (Eds.), *Ageism in Work and Employment*, 237-254. Burling: Ashgate.

- Patrickson, M., & Ranzijn, R. (2005). Workforce ageing: The challenges for 21st century management. *International Journal of Organisational Behaviour*, 10(4),729-739.
- Pilichowski, E., Arnould, E., & Turkisch, E. (2007). Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial and Human Resources. *OECD Journal on Budgeting*, 7(4),1-40.
- Polanyi, M. (1983). *The Tacit Dimension*. Gloucester, MA: Peter Smith.
- Posthuma, R. A., & Campion, M. A. (2009). Age stereotypes in the workplace: Common stereotypes, moderators, and future research directions. *Journal of Management*, 35, 158-188.
- Raza, S. M., & Carpenter, B. N. (1987). A model of hiring decisions in real employment interviews. *Journal of Applied Psychology*, 72, 596-603.
- Riccuci, M. N. (2002). *Managing Diversity in Public Sector Workforces*. Cambridge: Westview Press.
- Silverstein, M. (2008). Meeting the challenges of an aging workforce. *American Journal of Industrial Medicine*, 51(4).269-280.
- Surman, M. C. (2003). Searching for the inverted U-shaped relationship between time and performance: meta-analyses of the experience/performance, tenure/performance, and age/performance relationships. *Journal of Management* 29(5), 609-640.
- Tikkanen, T., Lahn, L. C., Witbnall, A., Ward, P., & Lyng, K. (2002). *Working Life Changes and Training of Older Workers*. Brussels, Belgium: European Commission.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Ageing 2015*, New York. Retrieved from http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015_Report.pdf

- Vanmullem, K., & Hondeghem, A. (2007). Leadership of an ageing workforce. *Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue*. University of Delaware, Newark, Delaware, USA.
- Waldman, D. A., & Avolio, B. J. (1986). A meta-analysis of age differences in job performance. *Journal of Psychology*, *71*, 33-38.

附錄一、焦點團體座談參與者挑選原則

考量順位	變項	挑選原則
1	年齡	年齡區分為「20-35 歲」、「36-50 歲」、「50-65 歲」等三組，每組至少一人
2	性別	任一性別至少一人
3	官等	簡、薦、委至少各一人
4	中央 vs. 地方	依任職單位區分為「中央政府」及「地方政府」兩組，每組至少一人

附錄二、期初報告審查意見及研究團隊回應

委員姓名	建議	回應
邱華君委員	一、本研究除從公務人員平均退休年齡進行分析外，建議就性別比例、官職等進一步細部分析，俾更加了解不同年齡層、性別及官職等人員之未來升遷發展、退休時間預估。	研究團隊從退撫統計資料年報與銓敘部提供的相關資料進行分析。
	二、依《公務人員退休資遣撫卹法》第16條規定，公務人員之退休，分自願退休（又可區分一般退休、彈性退休）、屆齡退休及命令退休。本研究報告第9頁表4退休年齡指標，有關「法定年齡」、「基本年齡」等相關名詞，似與前述退休種類不同，建議配合修正或進一步說明。	本研究參採委員建議，對退休種類及年齡描述進行修正，詳見 p.11-p.12。
	三、台灣應改為我國，西澳改為澳大利亞。	本研究參採委員建議，進行名稱修正。
	四、私部門彈性較大，公部門沒辦法，因此訪談名單要公私部門各一半。	本研究參採委員建議，在訪談名單中已新增三位公務人員。
龔癸藝委員	一、研究團隊爰依其研究目的，蒐集許多私部門作法，然因公私部門仍存有許多本質上的差異，建議仍盡可能蒐集以公部門有關的文獻為妥	本研究參採委員建議，後續已補充公部門相關文獻，詳見 p.13-p.21。
	二、爰請盡量以針對公務人員為調查對象的數據為憑，非必要盡可能不要以針對一般民眾為調查對象所得數據，來說明公務人力高齡化所面臨的相關問題，	本研究參採委員建議，在進行相關資料蒐集時，以公務人員的資料為主。

	因為二者範疇仍有相當差異。	
	三、研究團隊在觀察公務人員高齡化後相關職務升遷受影響情形，建議就不同職等或職務(例如陞任薦任第9職等或簡任第12職等以上等；主管職務或非主管職務)等因素，輔以銓敘部所提供查閱的相關數據，予以區分觀察說明。	本研究參採龔委員建議，針對銓敘部提供的相關資料進行更細緻的數據分析。但經聯繫後，無法取得原始可供分析之資料，僅能以銓敘部資訊室代為分析簡薦委 P 開頭退休人員並提供結果，故報告中無法得知數據資料的母體對象為何，在推估與預測時有所限制。
劉宜君委員	一、統計數字偏重公務人力方面，越細膩越好。	本研究參採委員建議，後續已著重公務人力方面進行數據分析，詳見 p.41-p.44。
	二、有關焦點座談對象，變項除以年齡、性別、官職等、中央與地方外，亦可考量工作性質與機關類別。	本研究參採委員建議，在焦點團體訪談時，會考量不同工作性質與機關類別。
	三、焦點座談題綱宜更聚焦在人力資源管理對策，至於非直接相關之議題，例如：財政影響，可置於未來研究建議即可。	本研究參採委員建議，同時考量其他委員亦有類似建議，故不著墨於財政影響，財政相關之受訪者亦已從名單中去除。
徐仁輝委員	一、深度訪談名單可再刪除較不相關的財政部分。	本研究參採委員建議，刪除財政領域之私部門訪談對象。
	二、個人以為深入訪談應該要就公部門進行訪談，尤其是高齡即將退休人員，至於焦點座談部分，年輕世代者則可免，40歲以上尤佳。	本研究參採委員建議，在挑選公部門對象時，主要以公部門較資深公務人員為主，焦點座談部分將會同時考量資深與年輕世代的公務人員，從不同角度來探究此議題。
	三、以更高的「人力資源管理對策」角度與視野待之，例如：從組織行為與組織文化著手，高齡者的工作動機為何？年紀較輕的主管如何領導統御年長的員工？是否有困難？彼此又	本研究將根據前述建議，從組織行為的角度切入，進行資料分析與探討，對公部門整體之人力資源管理做出建議。

	<p>是如何溝通？乃至對於組織發展的理念是否有衝突？組織文化又應如何融合？</p>	
	<p>四、偏重在「管理」對策，不要有財政的相關內容加入。</p>	<p>本研究參採委員建議，已刪除財政相關內容。</p>
<p>郭昱瑩委員</p>	<p>一、簡化訪問提綱，例如題綱貳：「公部門高齡化產生的問題」，雖然公部門高齡化為未來必然趨勢，但仍可就與會者主觀感受進行交流與討論，例如：高齡者工作動機是否有所改變，渠等受年輕主管領導是否造成個人衝突等感受，讓本研究聚焦「人力資源管理對策」，俾利政策更具可行性。</p>	<p>本研究參採委員建議，進行題綱簡化，並在進行訪談時了解受訪者在此議題上的主觀感受，針對其工作動機與相關組織領導、衝突等問題深入詢問。受訪者提出之意見已納入人力資源管理對策中，詳見本文內容。</p>
	<p>二、扣緊管理對策，可刪去公部門高齡化產生的問題此研究問題，高齡化為自然現象，聚焦在因應之道即可，如要縱深，可增加訓與用方面的深度。</p>	<p>本研究參採委員建議，對於高齡化的問題僅作為現象的描述，主軸將鎖定在公部門高齡化現象的因應之道。</p>
	<p>三、由於鄰近的日本與韓國，近年來與我國均面對年金改革、其處理機制也相近，亦均有人口高齡化現象，其經驗亦可供研究團隊參考。</p>	<p>本研究參採委員建議，已檢閱委員提供之 Retirement, Work and Pensions in Ageing Korea 一書，其中的五、六、七、九章均著重探討韓國年金制度改革，其他章節則是對於高齡工作者的收入安全、工作及退休情況改變等進行探討。因此，日韓文獻較多為著重年金改革進行討論，與本研究探討之組織高齡化現象的人力資源管理對策無直接相關，故所能蒐集到的文獻較有限。</p>
	<p>四、個人以為任用與考選部分彼此具關連性，但不是那</p>	<p>本研究參採委員建議，著重訓用連結。</p>

	<p>麼強，反而應加強訓用連結度，供研究團隊審酌。</p>	
熊忠勇參事	<p>公務人力高齡化後，吾人首要關注者為渠等權益？抑或採取不同的管理措施以施提昇組織效率，此二者如同鐘擺兩端，不宜過度偏重哪一方，請研究團隊在論述時能予以綜合考量，並聚焦於提出相應的人力資源管理對策。</p>	<p>本研究參採委員建議，將同時考量組織效率面向與高齡工作者權益，並進行綜合探討。</p>
蔡敏廣委員	<p>一、需考量公私部門的差異，公務機關的特性等。</p>	<p>本研究參採委員建議，考量公私部門差異，新增三位公務人員作為訪談對象，並新增國內外政府部門相關文獻，以利後續提出可行建議。</p>
	<p>二、第 25 頁「需委託單位協助事項」，本部資訊室會全力配合提供「全國公務人力資料庫」相關資料。</p>	<p>本研究團隊已聯絡資訊室取得相關公務人力資料，感謝銓敘部協助。</p>
	<p>三、人事法規的鬆綁也可列入考慮。</p>	<p>本研究將考量委員建議，在焦點團體討論時會提出人事法規鬆綁之議題，讓公務人員進行討論，同時本研究亦會考量其可行性納入研究建議。</p>
	<p>四、提供較有誘因的方式解決高齡化。</p>	<p>本研究參採委員建議，將特別考量是否公部門能夠提供足夠誘因而解決高齡化的問題。</p>
	<p>五、除了資深公務員，也應探討年輕公務員的影響。</p>	<p>本研究會同時探討高齡化對於年輕公務員的影響，例如高齡化對年輕公務員升遷的影響以及世代差異等。焦點座談之參與者也將同時兼顧資深及年輕之公務人員。</p>
	<p>六、年金改革的影響，必須考慮公私部門差異，組織特性(比如身分保障、行政倫理等)。</p>	<p>本研究將在策略建議及運用上特別考量公私部門之差異及政府機關之獨特性。</p>

附錄三、期中報告審查意見及研究團隊回應

委員姓名	委員意見	回應內容
蘇彩足委員	<p>一、 本研究應更聚焦於公務人力高齡化的議題，例如：文中所提「生還者症候群」、「默會知識傳承」，與公務人力高齡化之關係為何？似未有清楚地連結。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已斟酌調整默會知識傳承之內容，並於結論之處再次強調它與公務人力高齡化的關係。而生還者症候群為受訪者提及之組織現象，當公務人力朝向高齡化，公務人員的退休時間將延後，若看到組織中其他資深同仁退休，而自己原先也能在相同的時間退休時，內心可能受到衝擊而影響工作士氣，如同經歷災難過後的生還者一般。</p>
	<p>二、 各國面對公務人力高齡化的來臨，有許多很好的作法，是否可挑幾項對我國有所啟發作更具體的介紹與分析。例如：日本、比利時兩國推動階段性退休政策及其成效，建請梳理各國公部門人力高齡化之成功經驗，供未來制定相關政策參考。</p>	<p>感謝委員建議，由於各國公部門目前開始面臨公務人力高齡化之趨勢，目前各國作法皆處於建議或實行階段，難謂成功經驗，僅能透過相關作法探詢出適合我國的方向。其中日本的階段性退休於2018年8月10日才由日本人事院向內閣提出意見書，書中未有明確提出實施時間，但安倍政府預計將於2019年正規會期提出國家公務員法修正案，其內部方案傾向於2021年開始實施，每3年退休年齡提高1歲，直至2033年達到退休年齡65歲目標。詳見 p.14</p>
	<p>三、 深度訪談題綱應與文獻探討密切連結，並將與研究目的之關係敘明清楚。其次，就私部門而言，哪項產業人力高齡化比較嚴重？產業與公部門之間對應關</p>	<p>感謝委員建議，針對深度訪談題綱與內容部分參採委員意見作調整，至於私部門高齡化現象並非本研究之焦點，僅作為輔助探討之用，因</p>

	<p>係為何？應有更詳細的說明與連結，或提出關聯性更高之題綱，例如：部分退休（partial retirement）可行性。另深度訪談內容占太多篇幅，建議可稍作精簡摘要。</p>	<p>此不聚焦於產業高齡化之嚴重程度。</p>
	<p>四、 本研究除可對公務人員退休年齡進行觀察外，亦應就目前公務人員平均年齡現況進行調查，例如：55 歲以上人員比例，各機關情形有無不同等，如此將更能清楚掌握問題全貌。</p>	<p>感謝委員建議，本研究當初是因為年金改革實行後，是否會提高公務人力平均退休年齡，進一步造成公部門高齡化，但礙於「年金改革」字眼過於敏感，文中較少提及，故本文所僅使用平均年齡而非在職平均年齡作為討論。</p>
	<p>五、 年金改革雖設有年資保留機制，鼓勵公私部門進行職業轉換，但是否會造成公務部門高齡化的現象，尚待進一步觀察。</p>	<p>感謝委員建議，然而公私部門的年資保留機制，非本研究認為會造成公務部門高齡化的現象，而是作為舒緩未來公部門逐步邁向高齡化衝擊之作法。</p>
	<p>六、 本研究深度訪談對象多為「資深人員」，建議未來於焦點座談時，亦能多邀請年輕世代，傾聽渠等對於世代差異、衝突管理、個人未來陞遷及職涯發展等看法。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已採納委員意見，將焦點座談調整為兩場，其中一場對象為資深人員，而另一場則聚焦年輕世代人員，針對世代差異、陞遷、職務輪調等等相關問題進行討論。</p>
	<p>七、 第 15 頁表 2-6「延後退休的侷限與回應辦法」，在「影響情況」欄之「.....卻無法使人力進一步轉變為人才」、「.....然而公部門功薪制反而使得退撫制度耗費更龐大的人事成本.....」語意不甚清楚，請再檢視並進一步說明。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已調整文字敘述，於 p.15 表 2-6 為改為「但同時也須注重人才培育，以有效將人力轉變為人才」、「是否能達到節省人事成本的效果尚須觀察」。</p>
孫同文委員	<p>一、 長久以來，官僚體系中的組成，早已存在著不同年齡層、年資深淺有別的同儕，且每個世代或階</p>	<p>感謝委員建議，本研究參採委員的意見，朝向公部門高齡化會進一步加劇世代差異</p>

	<p>層的人員，對於問題亦存在不同的解讀及看法。亦即官僚體系早就有世代差異的情形，應非高齡化所造成。再者，所謂「默會知識」的傳承，如從韋伯理性化官僚組織來看，特別強調檔案的重要性，這也是官僚組織非人性的特徵，而默會知識傳承可透過檔案數位化達成，亦與高齡化未必有直接相關。建議研究團隊應再聚焦於人力高齡化的議題。</p>	<p>的方式書寫，而非當作其發生原因，避免造成閱讀上之誤會。另外，本研究已調整默會知識相關論述，並於結論之處再次強調。</p>
	<p>二、 本研究目前係先就公務人力高齡化問題進行初探，尚未提出相應之公務人力資源管理對策，建議問題意識宜重行建構，聚焦 1 至 2 項之關鍵性核心議題，以及可能產生的重大影響，並作合理之因果推論，進而提出有效之人力資源管理對策。例如：績效與年齡。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已聚焦於人力資源管理之措施進行論述，並針對公部門高齡化問題提出相對應之解決途徑。</p>
	<p>三、 各國對於公務人力高齡化所採取的措施，以及深度訪談受訪者均提出諸多作法，惟是否適用於我國政府部門，以及如何執行與可行性等，均尚待進一步評估。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已於兩場焦點座談中，針對從文獻與訪談過程蒐集之相關措施，讓與會人員互相提出意見，並討論其運用於公部門之可行性，以作為後續撰寫報告之依據。</p>
<p>郭昱瑩委員</p>	<p>一、 日本首相安倍晉三宣佈日本政府將討論職場取消退休年齡限制的政策。未來公務人力高齡化將成為普遍現象，致使組織內某些現象也將可能成為一種常態，例如：世代差異；然而，世代差異不一定產生衝突，研究報告直接論及衝突管理，宜再商榷。</p>	<p>感謝委員建議，未來在公務人力高齡化後，世代差異確實可能成為政府組織常態現象，但也不應該因此忽略世代差異可能帶來的負面影響，本研究從深度訪談及文獻探討發現世代差異確實可能導致組織衝突，但並無直接論及兩者間具有完全的因</p>

		果關係，只是提出一種可能性，供政府機關借鏡。
	二、 本研究架構分為「現象」、「影響層面」、「解決之道」三方面，宜再進行收斂，對於部分變項間因果關係推論應審慎，待進一步嚴謹實驗的證實。例如：在「解決之道」方面，人力高齡化是否一定會造成組織內衝突？知識管理及知識分享與傳承真得能否解決人力高齡化問題。另「影響層面」部分，討論「工作士氣提振」，然而「解決之道」並無對應討論，建議可納入工作內容豐富化、工作輪調、工作專業知能培訓等。	感謝委員建議，首先，衝突管理部分已於前述回應，故不在此贅述；另外針對知識管理與公務人力高齡化之連結，本研究團隊會再審酌後已刪除此一部分論述（本研究已修正第四章第一節部分，文中以組織高齡化影響層面與因應措施取代研究架構，詳見 p.38）；最後在解決之道部分，相關建議內容如工作輪調方式，已納入焦點座談進行討論其可行性。
	三、 私部門經理人轉任顧問團，態樣非常多元，但政府部門是否得以援引，事涉權責相符及當責與否，個人持保留態度。	感謝委員建議，本研究在探討顧問團可行性部分，已加入權責相符的論述。
劉宜君委員	一、 目前有關人力資管理相關文獻非常多，除就研究範圍宜再加以釐清外，建議以徵才、用才、育才、留才等系統性整理分述之。第 35 頁深度訪談對象，2 位人力資源受訪者為講師，負責人力資源課程規劃、人才招募等，較屬育才方面，建請亦就其他面向受訪者進行深度訪談，以利未來人力資源管理對策提出，並更具可行性。	感謝委員建議，本研究參採委員建議，以徵才、用才、育才與留才方式呈現。另外由於深度訪談規劃進度已完成，並不再另行安排訪談，但會在兩場焦點座談中安排討論其他面向之可行做法。
	二、 有關第 4 章深度訪談及銓敘部所提供之資料，應緊扣本研究目的，例如：公務人力高齡化對公務體系造成之影響，方可提出相應政策建議。	感謝委員建議，本研究先從文獻探詢出公部門高齡化會帶來之影響，後續再透過深度訪談方式詢問相關配套措施或可行做法，之後搭配焦點座談方式，詢問各世代公務人員對這些做法之建議與

		<p>看法。</p>
	<p>三、 各國公務人力高齡化政策或措施文獻相當豐富，惟尚未作系統化整理。另為何除了美國之外，另特別介紹該國內布拉斯加州，以及我國的彰化縣政府世代攻略，請說明之。</p>	<p>感謝委員建議，本研究在探討顧問團可行性部分，已加入權責相符的論述。本文中會特別介紹的原因，主要是因為美國內布拉斯加州有針對一些人力資源相關之可行措施對公務人員進行問卷調查；在世代攻略部分，未來公部門整體邁向高齡化時，世代差異情況勢必會加劇，進而影響組織整體績效，因此需要蒐集相關解決辦法以茲因應。彰化縣政府世代攻略內容豐富且完整，故將其放入本報告之中，目前已將減內文精簡約3頁。詳見 p. 21 後段至 p. 24</p>
	<p>四、 就深度訪談對象，除工作經驗/類型、職稱分類外，宜納入年齡及工作年資，並說明編碼意義。另訪談大綱內容順序安排宜循序漸進，例如：宜先請教受訪者任職組織是否有人力高齡化現象後，再請教對於組織產生影響為何較為妥適。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已於 p.34 與 p.35 補充深度訪談對象之工作年資，並且說明編碼意義。</p>
	<p>五、 研究架構部分： (一)組織人力高齡化的現象，以時間區分為「過去」、「現在」，除應說明如何界定外，是否亦納入「未來」的想像及討論，俾利了解組織人力高齡化問題全貌。 (二)「影響層面」分為「世代差異」、「工作士氣」、「年齡與績效的關</p>	<p>感謝委員建議，本研究參採委員意見，已調整研究架構內容，並環扣用才、育才與留才等相關人力資源措施，作為解決之道的內容。</p>

	<p>係」3方面；「解決之道」分為「對人」、「對事」2方面，建請以人力資源管理理論，重行安排調整研究架構，務使兩者能環環相扣，具對應性及一致性。</p>	
	<p>六、 有關焦點團體座談參與者，除考量年齡、性別、官等、中央與地方外，是否亦將年資，以及任職不同機關職系，或私部門人員納入，請審酌。</p>	<p>感謝委員建議，本研究團隊已盡力在時間限制下尋找來自不同年齡層、性別及官等之中央及地方公務人員，針對深度訪談受訪者提出的建議進行探討，進而了解在政府部門實行的可行性。</p>
<p>邱華君委員</p>	<p>一、 日本從三代同堂時代，轉變為三明治時代，父母人數比例大幅增加，並將退休年齡從65歲延至75歲。另高齡化社會已成為未來生活常態，高齡者較過去更重視生活是否過得更充實，日本政府並以興建老人院、在地老化、安心變老3項措施，以滿足高齡者對於健康維護需求，換言之，對於高齡化的觀念已有很大轉變，亦供研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員針對日本高齡化相關知識，提供意見供研究團隊參考。</p>
	<p>二、 本研究依彰化縣政府世代攻略，說明各世代的需求與滿足，建請以各世代之「心態」、「行為」及「傾向」分類為妥。目前公務人員每10年為1個世代，可區分為「資深代」、「中生代」、「新生代」，就各世代人員之心態加以分析，並應與渠等行為相互對照。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已精簡彰化縣政府世代攻略之內容。為貼近本研究高齡化之主題，若細分以心態、行為、傾向等內容進行探討時，本研究之篇幅會再擴增許多，也可能模糊焦點將研究擺放在公務人員世代之間的問題。另外，針對世代用語部分，研究團隊仍維持熟稔方式，如「資深世代」、「中世代」以及「年輕世代」。</p>
	<p>三、 本研究架構部分，對於問題建構，建議以「事實原因」代替「可能現象」。對於未來解決之道與</p>	<p>感謝委員建議，由於目前公部門高齡化之情況仍未明朗，因此需要透過未來可能</p>

	<p>政策建議，亦應就影響層面相應性提出為宜。</p>	<p>發生之情況進行探討，而在解決之道部分提出相對應之解決對策。</p>
	<p>四、 公務體系為一套合理的結構性分類體系架構，即「設官分職」，本研究提及「轉調顧問團」，顧問團若為官稱，將涉及員額編制，除非轉任「無給職」，否則困難度極高。</p>	<p>感謝委員建議，由於顧問團牽涉到之問題層面甚廣，本研究已調整此部分內容。</p>
	<p>五、 第 63 頁第 1 行，重要的知識經常隨著資深員工退休而流失，稱為「遺物」一節，雖係受訪者的用語，但建議研究團隊在撰寫研究建議時，依《公務人員交待條例》調整為「公務或公物」為宜。</p>	<p>感謝委員建議，本研究採納委員意見，已將內文「遺物」之用語更改為「公務」一詞。</p>
<p>龔癸藝委員</p>	<p>一、 建請研究團隊能就公務人力高齡化後，對不同職務陞遷趨緩的影響程度為何加以論述。尤其是關鍵性職務簡任第 12 職等司處長及薦任第 9 職等科長職務的平均退休年齡為何？以及上開二職務初任年齡為何？對照比對或能觀察得知年改後高齡化對上開二職務的陞遷影響程度。個人推測，目前陞任簡任第 12 職等司處長職務本來就較慢，初任該職務者的平均年齡原本就相對較高，年改對該職務的陞遷影響可能有限。真正受比較大影響者，可能是薦任第 9 職等科長職務的陞遷。惟此僅屬個人推測，如有銓敘部所提供的相關數據佐證說明，就能確實了解上開關鍵性職務陞遷的影響程度，俾利未來相關政策的擬訂。</p>	<p>感謝委員建議，本研究團隊已根據銓敘部所提供之數據資料進行論述（詳見 p.36），盡可能描繪高齡化對不同職務陞遷情形的影響，以利政府政策制定。</p>

<p>蔡敏廣委員</p>	<p>一、整體性意見：</p> <p>(一)本研究於各國在公務人力高齡化所採取的因應措施之論述，似略有不足，建請多加著墨。另有關組織人力高齡化的影響分析，除可依訪談內容加以整理分析外，建議輔以SWOT分析，並與組織人力高齡化解決之道相扣合。</p> <p>(二)本研究指出未來公務人員都必須做到65歲屆齡退休，依退撫法第31條規定，就擬擇領月退休金人員來說，公務人員符合自願退休條件後，尚得辦理展期月退或減額月退，並非一定要在65歲才能退休，另若擇領一次退休金，任職滿25年即可辦理自願退休，爰是否全以65歲退休為研究分析前提或應考量其他退休方案，請再斟酌。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已增加許多因應措施論述，另外，會聚焦於做滿65歲才能支領全額月退休金，其中一個原因是存在許多不確定因素，雖然能知道估算出將來符合自願退休人員數，但卻無法預測將來真正會自願退休之人數。因此，本研究以最壞的情況來做探討，即當所有公務人員都坐滿65歲才退休時，會對公部門造成哪些影響？</p>
	<p>二、個別性意見</p> <p>(一)第32頁「公部門無法任意資遣內部無效人力」，及第58頁「公部門工作輪調失去作用」等文字，相關論述建請再作調整。第50頁「年輕世代會比年長世代更加重視薪酬待遇與陞遷管道的通暢」部分，與G3受訪者所述薦派人員無陞遷機會，二者較無因果關係，請審酌調整。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已在p.32及p.58進行文字調整。而G3受訪者在末段提及「他年紀輕輕知道我這輩子怎麼努力就只有科長」，由年紀輕輕且無法繼續晉陞可看出兩者確有因果關係。</p>
	<p>(二)建請相關數據應持續更新，以及就部分文字與格式予以修正（如後附）</p>	<p>感謝委員建議，本研究參採委員建議，將更新相關數據。</p>

	<p>(三)本研究係針對公務人力高齡化提出政策建議，故應就「實際會發生的『問題』」，而非為「一時可能產生的『現象』」尋求解決之道，建請先行釐清研究標的。</p>	<p>感謝委員建議，本研究目的在於探討高齡化下，可能會發生的問題以及可能會發生的問題，並提出解決之道皆為本研究之目的，若僅論述實際會發生的問題，將會彰顯研究不周全的情形。</p>
	<p>(四)本研究所援引之資料多為年金改革後，退休年齡延後之數據，而非以現職退休年齡進行對照，若本研究屬「推估式」研究，請於適當之處加註說明，避免讓人有所誤解。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已於適當之處加註說明。</p>
	<p>(五)目前高階文官退休年齡確實有偏高的趨勢，陞遷是否受阻，端視晉陞「官等」(薦任陞簡任)之難易，簡任職缺較少，過去陞遷本來就不易，供研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員建議，本研究會將其列入參考。</p>
	<p>三、其他書面意見</p> <p>(一)第4頁及第8頁，引用國家發展委員會「中華民國人口推估(105年至150年)」報告的內容，查最新版已更新為「中華民國人口推估(107年至154年)」，應注意資料更新。</p> <p>(二)第5頁第2段第6行「.....但大多屬國家的.....」，建議修改為「.....但大多數國家的.....」。</p> <p>(三)第6頁第2行末，似有漏字，建議修改為「.....應隨年齡增長與時俱進.....」。</p> <p>(四)第10頁文字段落第5行末，建議新增文字並修改為「.....觀察我國2006年至.....」，較為明確。</p>	<p>感謝委員意見，本研究已進行資料更新，並於文中 p.4、p.5、p.6、p.10 進行修正。</p>

	<p>(五)第 10 頁至第 13 頁之「二、公務人員退休概況」，建議參考公務人員退休資遣撫卹法（以下簡稱退撫法）第 31 條及附表 2 所定過渡期間指標數規定修正文字，在第 1 段倒數第 2、3 行，建議修改為「.....將過渡期間指標數從 <u>2018 年的 82</u> 逐年調高至 <u>2030 年的 94.....</u>」；第 2 段，建議修改為「.....若依照銓敘部<u>現職公務人員退休年金起支年齡</u>試算結果.....，於退休 85 制下，原本 <u>14</u> 年後（<u>2032</u> 年）能於 <u>57</u> 歲左右<u>自願退休並立即支領全額月退休金</u>.....多延長至少 <u>8</u> 年時間待在公務職場，才能符合 <u>65 歲自願退休</u>月退休金起支年齡.....」。另外，表 2-4 的注腳 4，引述退撫法規定的文字，宜改用阿拉伯數字；標題列第 3 欄的文字，建議修改為「<u>指標數基本年齡</u>」，以資明確。另相關數據統計建議更新至 2017 年。</p> <p>(六)第 16 頁註腳 6 後段文字，似有錯漏，建議更正為「.....期望能在 2033 年為止達到 65 歲退休之目標。」。</p> <p>(七)第 17 頁「三、美國」部分，倒數第 7 行的「記錄」似應改為「記錄。」。</p> <p>(八)第 20 頁的表 2-7，在「留用資深員工」的做法 1，應為「在招募與陞遷上合法限制與年齡有關的歧視」，中間應無分項，建請修正。其後序號遞移。</p> <p>(九)第 40 頁至第 41 頁之「一、組織高齡化的現象」，建議參考退撫法第 31 條規定修正文字，其中，在第 3</p>	
--	---	--

	<p>段倒數第 5 行，建議修改為「……公務人員平均退休年齡會因月退休金起支年齡延後……，未來請領資格設有過渡期間以及與 85 制之 10 年緩衝指標數銜接……」，以資明確。另外，在第 4 段關於退休情況的分析，宜註明變動幅度的敘述是分析退休人數的變化，第 3 行末建議修改為「……，<u>退休人數部分則</u>以 2016 年至……」，第 5 行末建議修改為「……，其<u>退休人數</u>也以 2016 年至……」，較易瞭解所分析之項目。</p>	
<p>周秋玲委員</p>	<p>一、年金改革期間，相關部會提供各類人員年金制度與改革相關之統計資料，置於總統府國家年金改革委員會官網，可供研究團隊參考。另第 43 頁圖 4-5「退休人數年齡分布走向」中，55 歲退休人數產生重大變化，應與 2011 年 1 月 1 日起實施</p>	<p>感謝委員建議，研究團隊已朝此方向探詢相關數據資料，以豐富本研究之內容。</p>
<p>熊忠勇參事</p>	<p>一、第 18 頁至第 19 頁「比利時-法蘭德斯」中，提及建構一種能考慮到各年齡層差異的整合理論模型，包括：任職前的招聘與選任、任職流動性、終身學習、職業發展與任職後期的再就業安置、以及離職面試等，與本研究案之主題密切扣合，建議於期末報告進一步說明其模型內容與實際執行成效。</p> <p>二、目前所面臨的高齡化現象，是過去人類社會未曾發生過的，也非我國獨有，全世界先進國家皆有類似的情形。高齡化的現象，使得過去 25 年或 30 年的職場生涯規劃，要拉長為 40 年或更久，這對現階段公務人員的職涯發展造成重大改變，</p>	<p>感謝委員建議，本研究已於後續結論與建議中補充整合模型之相關建議。</p> <p>感謝委員建議，然而礙於語言上之限制，研究團隊已嘗試尋找相關之內容，盡可能將內容納入焦點團體討論之中，作為後續提出對策之依據。</p>

	<p>包括升遷路徑、職務歷練、培養第二專長、終身學習等，皆會與目前有所差異。因此本會提出這個研究案，希望提前思考，找出過渡到高齡化的過程可能面臨的問題與對策。</p>	
	<p>三、目前研究團隊提出公務人力高齡化後可能會面臨的問題，例如：世代差異、士氣低落，工作績效與年齡是否有關連等。建議可從「公務職涯路徑發展」重行調整研究架構，例如：從考選開始，思考高齡化後部分考試是否仍維持年齡限制？初任公職年齡是否維持現制？任用與升遷方面，為激勵工作士氣，是否應進行工作再設計與豐富化、是否要有業務型與幕僚型的工作經驗後，才能升遷？是否要有強制的橫向工作輪調等？在訓練方面，因應職涯拉長，是否要有更多的訓練、終身學習，才能維持公務人力素質跟得上時代的演變？在退休部分，是否要參考外國採取部分退休、退休前部分工時等設計，思考公務職涯發展總歷程，方能扣合本研究主題的需求，並具完整性。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已以「公務職涯路徑發展」之建議，將研究架構及後續建議依選用預留進行論述。</p>
	<p>四、依銓敘部提供最新資料，關鍵性職務薦任第9職等科長職務，平均退休年齡為58歲至59歲，簡任第12職等司處長職務，平均退休年齡為62歲至63歲，差距約4歲左右，供研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已在文中補充相關論述。</p>
	<p>五、有關公務人力是否真如外界所言，有流失現象？據了解目前公務人力同時發生「流失」(辭職)與「留任」(延退)雙重現象，且公務人力流失者，多為年輕高學歷、技術</p>	<p>感謝委員建議，此部分研究團隊會納入參考。</p>

	<p>專業性高的人員；公務人力留任者，多為資深高職等人員。即便本次年改設有「年資保留機制」，欲促進公私部門進行交流。但總體而言，就公務人力留任與流失之間相較，人力留任仍稍多於人力流失。</p>	
<p>袁自玉副主任 委員</p>	<p>一、感謝董老師帶領研究團隊進行本項研究，有關研究報告所援引之相關資料，可適度精簡摘要置於附錄。例如：彰化縣政府世代攻略、深度訪談逐字稿。</p> <p>二、各委員意見請研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員建議，本研究參採委員意見，已斟酌刪減些許內容，達報告精簡切中主題之效。</p>

附錄四、期末報告審查意見及研究團隊回應

委員姓名	委員意見	回應內容
蘇彩足委員	一、整體而言，本研究架構非常清楚，惟研究結論敘述宜再深入，包括經由訪談資料歸納與分析，期研究團隊能提出創新的發現與建議。其次，強化資料分析與研究結論及建議的連結性，例如：師徒制引介。最後，研究建議敘述方式，建議可採短中長期依序敘述，較為清楚明確。	感謝委員建議，本研究已針對結論與建議部分進行修正，除了將建議分為短中長期之敘述外，亦將師徒制的內容納入本文之中。
	二、本研究最主要目的有二，其一，如何維持公部門高齡者活躍性，讓渠等具服務動機與效率；其二，對於不同世代進行差異化管理。研究團隊提出多項可行性措施，前者，如高齡者終身學習；後者，如育嬰假與侍親假，均值得肯定。	感謝委員建議，本研究已針對世代差異提出多項可行措施，包括終身學習、代間學習以及友善公務職場之相關措施。
	三、第 48 頁有關「可攜式年金」、第 61 頁「目前透過公、私部門年資併計，年金分計的方式……」及「停留在社會風險分攤的方式……」，語意不甚清楚，請再檢視並進一步說明。	由於可攜式年金牽涉範圍較廣且複雜，加上內容與本研究主題之連結性較低，經研究團隊幾番討論後決定將此部分刪除。
	四、本研究建議鼓勵透過輪調方式降低工作倦怠感一節，個人認為此項建議為立即可行，據了解，若干機關輪調已法制化，但徒法不足以自行，應竭盡全力協助各機關落實。又輪調時間不一定是 3 至 5 年，可以因機關及業務性質不同而有所調整，宜彈性處理。本處敘述宜再完整深入。	本研究依照委員的建議並搭配受訪者的意見，已將輪調時程的內容於 p.46 修正。
	五、本研究提及各國對於因應高齡化的人力資源管對策，例如：遠距辦公、彈性工時等作法，建議可多加著墨。	本研究已在 p.55 至 p.57 補充因應高齡化之人力資源之管理對策，包括改善軟體設備、彈性工時、遠距辦公以及工作分擔。

	<p>六、各國對於因應高齡化的創新作法，例如：因應資訊與通信科技發達，政府部門紛紛採取遠距辦公以因應高齡化，且尚能切中年輕世代對於科技的高度需求。另外，以日本推動漸進式退休為例，65歲退休後，由於健康情況良好，或因仍有經濟上需求，可以部分工時（part time）方式工作，未諳引用至我國可行性如何？建請適時納入研究。</p>	<p>本研究已於p.55及p.57補充彈性工時與工作分擔的相關作法。</p>
<p>徐仁輝委員</p>	<p>一、本研究論述年金制度部分，既然年金為可攜式，能否大膽建議公私部門年資如何轉算及計算，以鼓勵人才相互交流，請審酌。</p>	<p>由於可攜式年金牽涉範圍較廣且複雜，加上內容與本研究主題之連結性較低，經研究團隊幾番討論後決定將此部分刪除。</p>
	<p>二、吾人到底需要什麼樣的文官制度？專業文官制度之建立為國家之根基，文官依其專業追求與實踐公共利益，不受政治力量干預，但我國現況並非如此，殊為可惜。再者，目前常有報載機關業務量大，卻被要求縮減員額，造成文官過勞現象。</p>	<p>過勞現象值得關注，然此議題同時牽涉機關員額及考選制度，故未將其納入研究範圍。建議未來考試院可針對委員所提意見另進行研究規劃。</p>
	<p>三、年金改革後，造成人員延退及陞遷受阻現象，能否大膽建議組織朝向扁平化設計，不要有太多階層，每個人均可單獨作戰，將可激勵人員工作士氣。</p>	<p>感謝委員的建議，倘若組織朝向扁平化設計，雖可能增加人員的單獨作戰能力，但倘若組織進一步扁平化，未來主管職缺勢必更加減少，更容易加重陞遷受阻之問題，在公部門本質即已缺乏有效激勵工具下，更加捉襟見肘，故本研究暫未納入此一建議。</p>
	<p>四、個人力推師徒傳承制，除年長者得以部分工時貢獻所長，年輕者亦可虛心學習，讓工時與資歷均能兼顧。</p>	<p>本研究已於p.53至p.54補充師徒制度相關作法。</p>

	五、熊參事兼執行秘書忠勇提及各種因應高齡化之彈性措施，個人覺得很重要，例如：有關侍親假相關規定及配套措施，建請納入研議。	本研究已參採委員的意見，將侍親留職停薪相關內容進行修正與補充。
郭昱瑩委員	一、第 48 頁組織高齡化的因應措施「可攜式年金」一節，似引述受訪者 G8 回答，但 G8 指的並非職業年金與基礎年金之整併，而是雖分屬不同之職業年金，卻有相同的基礎年金，此與進一步整併職業年金尚有不同，請審酌。	由於可攜式年金牽涉範圍較廣且複雜，加上內容與本研究主題之連結性較低，經研究團隊幾番討論後決定將此部分刪除。
	二、第 37 頁「組織高齡化影響層面與因應措施」架構，應與本研究結論與建議扣合，並重行考量影響層面與因應措施之間關係，例如可攜式年金可能不只與選才有關，也涉及用才；侍親及育嬰之職場環境福利制度，也均與留才、用才有關；職務輪調與用才、留才有關。本研究欲以選才、用才、育才、留才觀點切入，提出各項政策機制，值得肯定，但似不必將某政策措施的效果，侷限於選、用、育、留的特定階段，供研究團隊參考。	本研究參採委員建議，已於 p.35 修正研究架構圖，不再將因應措施個別侷限於選才、用才、育才、留才等四面向。
劉宜君委員	一、第 59 頁，有關於研究結論與建議，最好能呼應第 3 頁研究目的與研究問題，使第 59 頁結論與建議可以更為清楚，並能適當地呼應研究目的。	感謝委員建議，本研究後續已將結論與建議部分，適當呼應前述的研究目的與問題。
	二、第 39 頁圖 4-2「整體公務人員退休情況」與第 8 頁「二、公務人員退休概況」，兩者內容如具相關性，建請予以適當整併。	由於本研究的訪談分析與論述內容乃依循 p.37 至 p.39 的圖表分析，為呈現連貫關係，故此部分不另做更動與整併。
	三、有關深度訪談受訪及焦點團體座談會議內容引用，不宜過度偏重或忽略特定人員，例如：P3、P4 意見均未出現，且 P2、U1 意見也相對較少。又	本研究已於 p.43 補充受訪者 P4 意見，而受訪者 P3 意見則與其他受訪者意見相近，為避免產生重複情

	<p>政府機關代表意見較多，私部門人力資源主管意見則相對較少，請重行檢視調整。另本研究訪談以及座談非常多，獲得許多寶貴資料，然對訪談內容及會議逐字稿引用應慎重，例如：第42頁有關政府競爭力高低之推論、第46頁年齡與工作績效之間關係、第51頁激勵措施加計分數等，於資料呈現上更應妥善處理。</p>	<p>形及考量報告篇幅，故未重複引用於文中。</p>
	<p>四、第45頁「另一方面本研究的受訪者提及年金改革制度對目前公務體系……」一節，與本節資料分析似有不符，請調整。</p>	<p>由於可攜式年金牽涉範圍較廣且複雜，加上內容與本研究主題之連結性較低，經研究團隊幾番討論後決定將此部分刪除。</p>
	<p>五、本研究結論僅敘及文獻檢閱發現，未能將實證發現納入，及有關文獻探討提及師徒制、職組職系整併，於研究結論與建議亦未納入，均請重新檢視補充之。</p>	<p>本研究參採委員建議，已於 p.60 以及 p.62 補充師徒制、p.61 補充職系職組整併相關作法於文中。</p>
<p>邱華君委員</p>	<p>一、本研究結論應與研究問題相呼應，建議將辦理期程（短中長期）、主協辦機關（如為跨部會業務，則以考試院為主，項下再細分相關辦理機關）等列表，將更為明確。</p>	<p>本研究參採委員建議，於 p.61 至 p.65，將建議分成短中期及長期進行說明，並標註主協辦機關。</p>
	<p>二、第42頁「二、組織高齡化的影響」，為免困擾，建議修正為「組織成員高齡化的影響」。同頁第1段「加上組織中並無一套完善的陞遷制度可供依循」，建議文字修正為「法制上堪稱完備，惟執行面因人為因素尚有改善空間」為宜。</p>	<p>本研究參採委員建議，已於 p.40 進行修改。</p>
	<p>三、第48頁「可攜式年金」似與「選才」連結性並不高，另有關退休年金計算，目前重點在於年資計算是否僅成就退休條件，或者可以作為年金給付的問題，供參考。</p>	<p>由於可攜式年金牽涉範圍較廣且複雜，加上內容與本研究主題之連結性較低，經研究團隊幾番討論後決定將此部分刪除。</p>

	<p>四、第 49 頁「讓各世代文官進行水平、垂直的職務輪調……」，目前除人事、主計、警政、政風一條鞭人員外，多數公務人員很難有「垂直輪調」，建請審酌並修正。</p>	<p>本研究參採委員建議，已於 p.45 至 p.46 補充相關論述。</p>
	<p>五、本研究提出諸多政策建議，宜先考量相關配套措施與國情問題。例如：第 53 頁「為了有效解決工作士氣不佳的問題，政府可思考透過快速陞遷……」。新加坡快速陞遷設計，係因考量高階文官可貢獻年資約 6-8 年，且多為 48 歲至 53 歲即退休，與我國國情不同。同頁「若無法通過評量，則應回到其原本之職務……」，此事涉相當複雜，且若降職等，更可能引起當事人提起救濟，不可不慎。</p>	<p>本研究參採委員建議，已於 p.50 將快速陞遷機制中的應回到何種水準加以討論。</p>
	<p>六、第 54 頁有關「無給職顧問」建置，以供市長、各幕僚機關首長政策諮詢，據悉無給職者多為人情壓力，且難達政策諮詢功效，可行性並不高。</p>	<p>本研究已將此部分內容作調整，詳見 p.50 至 p.51。</p>
	<p>七、第 57 頁師徒制部分，目前保訓會為強化實務訓練成效，由實務訓練機關（構）學校根據實際工作內容，遴選直屬主管，或具有受訓人員考試錄取相當等級考試及格以上，或曾任受訓人員分配訓練之相當職務，足堪擔任輔導工作之資深人員來擔任輔導員。輔導員除有特殊情形外，同時間以輔導 1 人為原則，至多不得超過 2 人。輔導員扮演受訓人員的良師益友，在工作上主動給予受訓人員提示與指導，關心受訓人員情緒上之需要，適時給予支持與輔導，以協助受訓人員增進工作所需知能、培養品德操守，並養成良好的工作態度，供研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員提供意見作為本研究內容之參考。</p>

	<p>八、第 58 頁建立友善公務職場，除報告所指相關硬體設備外，對於辦公環境空間設計，尤其是化妝室設置，以及性別彼此尊重均可納入考量。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已針對友善公務職場措施加以修正，詳見 p.55 至 p.57。</p>
	<p>九、第 63 頁「讓具備專業知識背景或透過在職訓練取得專業能力證明之公務人員……」，為免有圖利公務人員之虞，建請修正為「鼓勵並協助公務人員參加第二專長訓練，及考取相關專業證照」為妥。</p>	<p>本研究參採委員建議已於 p.62 修正為鼓勵一詞。</p>
<p>蔡敏廣委員</p>	<p>一、第 45 頁第 3 行起「像是資深人員任職時間較久，喜歡藉由各種理由將業務推給新進人員承擔，若此時年輕主管為避免引起紛爭而睜一隻眼閉一隻眼……」等語，是否與主管領導方式有關，而非世代差異，即 P1 推論與前後推論關連性不強，請審酌。</p>	<p>本研究參採委員意見，已將此處內容區分為溝通及領導兩部分進行討論。</p>
	<p>二、第 52 頁第 6 行「我國現行的制度仍規定不同類科不得輪調」部分，依公務人員任用法及現職公務人員調任辦法規定略以，應各等級考試職系及格者，取得該職系之任用資格，現職公務人員簡任第 11 職以下人員在同職組各職系及曾經銓敘審定有案職系之職務間得予調任，必要時，亦得就其考試、學歷，經歷或訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任，是上開所述不同類科不得輪調似有誤解，併請就第 61 頁有關「放寬職組職系規定，讓不同類科人員得以適性發展」建議，審酌並加以修正。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已根據公務人員任用法及現職公務人員調任辦法修正相關用語。</p>
	<p>三、第 53 頁第 2 行字句似未完整，請修正；同頁 12 行「根據公務人員陞遷法（以下簡稱陞遷法），當文官經由快速陞遷到達某一職位時，需符合該職位的基本任職時間，方能繼續向上晉陞」部分，依陞遷法第 6 條、第 7</p>	<p>本研究參採委員建議，已在 p.50 進行法條更新及修正。</p>

	<p>條規定略以，各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表，於辦理本機關人員之陞任時依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練等項目訂定標準，評定分數，同法第 11 條訂有優先陞任之要件，第 12 條規範任現職未滿 1 年者不得辦理陞任，爰上開敘述似與現行陞遷法規定未合，請審酌。</p>	
	<p>四、第 54 頁建立高階文官職務代理機制一節，依現行各機關職務代理應行注意事項規定，各機關應依各職務之職責及工作性質，預為排定現職人員代理順序及行使職責之特殊限制，故現行相關規定已足以運用。另參事、研究委員、顧問、技監均為調節性職務，亦皆可代理高階主管之職，需否再建立「高階文官人才庫」？又假設代理人選係由人才庫選出，是否存在 A 機關人員代理 B 機關職務疑義？如此是否有違前開注意事項規定，請審酌。</p>	<p>本研究參採委員建議，在斟酌後已刪除高階文官人才庫的概念，轉而著重於培養高階文官的代理能力。</p>
	<p>五、第 62 頁倒數第 4 行開始「侍親假的需求可能會日益增多」、「在侍親留職停薪未有一套完備的因應措施之前，許多公務人員非但不敢輕言請假」部分，依現行公務人員請假規則（以下簡稱請假規則）第 3 條規定略以，公務人員因事得請事假；其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故需親自照顧時，得請「家庭照顧假」，尚無本研究所稱之侍親假，且請假規則所定之各種假別，與公務人員留職停薪辦法規定之留職停薪事由，二者內涵並不相同，請審酌該項建議係指何種人事法制須進一步規劃後，再修正上開敘述。</p>	<p>由於原先本文內之侍親假之用語會讓人產生疑慮，且其申請內容也與家庭照顧假之實質內容不一致，為避免混淆，故本研究將統一改成侍親留職停薪作為後續之論述。</p>

	<p>六、本研究結論與建議，均以現行制度進行檢討，建議可大膽引進各國因應高齡化的創新作法，尤以今日外在環境變遷快速，均影響政府施政策略、組織結構與相關制度。本部近期同仁考察韓國友善職場之相關措施，渠等休假單位為 5 分鐘，對於照顧不滿 1 歲的子女，可以減少工時 1 小時，且不扣薪。又依韓國首爾市公務人員服務條例第 16 條明文規定，禁止下班時間以通訊軟體交辦事項等，均供研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員建議，本研究已於 p.55 至 p.57 補充彈性工時及遠距辦公的相關內容。</p>
<p>周秋玲委員</p>	<p>一、年金改革期間，相關部會提供各類人員年金制度與改革相關之統計資料，置於總統府國家年金改革委員會官網，可供研究團隊參考。另第 43 頁圖 4-5「退休人數年齡分布走向」中，55 歲退休人數產生重大變化，應與 2011 年 1 月 1 日起實施月退休金起支年齡延後方案，即所稱之 85 制，以及取消 55 歲退休加發退休金的規定有關。年金改革後，是否會因公務人員延退，而造成公務體系陞遷趨緩，應與現行司（處）長以上人員之平均退休年齡等有關，因此尚待觀察。</p>	<p>感謝委員的補充以及建議。</p>
<p>熊忠勇參事</p>	<p>一、除研究目的與研究結論應扣合外，有關年金制度部分，並非本研究的核心，但不可否認，年金確為連結公私部門人才交流一個重要環節。建議將年金議題視為公私部門人才交流之誘因之一，其他尚有工作歷練、私部門學習經驗等，讓公務人力高齡化現象得以緩解。</p> <p>二、對於面對高齡化的社會的來臨，需要有很多的彈性設計，包括彈性工作時間、彈性工作地點、彈性工作內容(包括漸進式退休、部分退休)、彈性人</p>	<p>由於可攜式年金牽涉範圍較廣且複雜，加上內容與本研究主題之連結性較低，經研究團隊幾番討論後決定將此部分刪除。</p> <p>本研究參採委員建議，已於 p.55 至 p.57 補充相關內容，包括改善軟硬體設</p>

	<p>力的調配、彈性待遇給付等，如果「彈性」是未來因應高齡化社會所必須要採取的因應策略，建請多加著墨。</p>	<p>施、彈性工時、工作分擔以及遠距辦公。</p>
	<p>三、目前保訓會已建置有高階文官團人才庫，其人員皆經高階文官飛躍方案通過，係作為政府各機關選才之用，而非基於代理之目的。至於英國的快速陞遷，係提供部分優秀公務人員一個快速管道，凡通過評鑑合格者，能以較快速方式達到較高的職位，達到留才的目的，為政府所用，但對象並非開放給全體公務人員競逐陞遷，與本研究的建議似有別。以上兩點論述，請審酌並修正。</p>	<p>本研究參採委員建議，已於 p.49 至 p.50 修正與補充相關論述。</p>
	<p>四、對於營造友善的職場環境部分，除辦公設備及組織文化外，建議納入「避免老年歧視」，包括渠等陞遷、職務調動應儘量避免有年齡上的限制。</p>	<p>本研究參採委員建議，已於資料分析及建議部份補充避免老年歧視相關論述。</p>
<p>袁自玉副主任 委員</p>	<p>一、由於可攜式年金制度非常複雜，宜適時調整相關文字及內容，或能結合公私部門人才交流誘因，請審酌。</p>	<p>由於可攜式年金牽涉範圍較廣且複雜，加上內容與本研究主題之連結性較低，經研究團隊幾番討論後決定將此部分刪除。</p>
	<p>二、本研究目的與結論之間應緊密扣合，研究結論與建議應以立即可行、從長計議分述，俾利未來推動政策時，有完整論述基礎。</p>	<p>本研究已將結論撰寫方式緊扣研究的目的，以及建議部分亦已調整為短中期以及長期方式論述。</p>
	<p>三、在現有的研究建議下，可參考各國對於因應人力高齡化之創新思維與作法，並大膽地提出政策建議，例如：遠距辦公、部分工時，供本院及相關部會參考。</p>	<p>本研究參採委員建議，已於 p.55 頁至 p.57 補充相關內容，包括改善軟硬體設施、彈性工時、工作分擔以及遠距辦公。</p>

