

附錄一

考試院 100 年度韓國文官制度參
訪報告

關 中

陳皎眉	詹中原	高明見	蔡良文
高永光	張哲琛	桂宏誠	李展臺
胡淑惠	許家文	張涵榆	

100 年 9 月 24 日～100 年 9 月 28 日

考試院 100 年度韓國文官制度參 訪報告

(綱要)

第一章 前言

- 一、參訪緣起
- 二、行程概要

第二章 韓國政府與政治制度

- 第一節 立法（國會）
- 第二節 行政
- 第三節 司法

第三章 韓國人事制度概況

- 第一節 人力及任用體制
- 第二節 甄補制度
- 第三節 人力資源發展
 - 一、訓練及進修
 - 二、人才交流歷練方案
 - 三、陞遷
- 第四節 績效管理及待遇
 - 一、績效管理
 - 二、待遇

第四章 高級文官制度

- 一、建置目的
- 二、發展沿革
- 三、人事管理作法
- 四、開放且具競爭性之進用程序
- 五、職能發展訓練及認證
- 六、績效管理制度
- 七、重新認證
- 八、小結

第五章 退休撫卹制度

- 一、公務人員退撫法令依據
- 二、退撫經費來源
- 三、退休基金管理機構
- 四、退休撫卹給付項目
- 五、近年改革重點

第六章 韓國人事制度之啓示

- 一、積極建構高級文官制度
- 二、建構完善之退休撫卹制度

第一章 前言

一、參訪緣起

韓國於 1998 年開始為因應亞洲金融風暴而產生之經濟危機，由金大中總統主導展開進行全面性政府體制改革；自 2003 年盧武鉉總統執政的 5 年間，韓國持續進行政府革新，把行政改革的遠景目標設為：有能力的政府、參與的政府以及能信任的政府；及至 2008 年李明博總統就任，為因應全球化競爭趨勢，仍持續進行政府改造工作，以建立高效率與服務品質的政府為目標。韓國政府之體制改革，其在人事制度改革中，最受矚目的就是：總額人事費用預算制度、高級文官制度、以績效為主的人事評估體系、靈活開放型職位制度及社會公平性的人才任用¹。

高級文官制度在許多經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）會員國行之有年，韓國則自 2006 年 7 月 1 日起開始採行高級文官制度，是較為晚近之高級文官制度「新興國家」。相較於韓國，我國在發展高級文官制度進程上尚處於「發展中國家」。高級文官制度近幾年在我國雖常被討論，但目前尚在研議階段，考試院於民國 98 年 6 月 18 日第 11 屆第 39 次會議討論通過「考試院文官制度興革規劃方案」，將「建構

¹ 考試院，考試院 97 年度考銓制度韓國研習團研習報告，2009 年 5 月，頁 11-13。

高階主管特別管理制度」列入第 11 屆推動文官制度改革之重要議題；並於 99 年間就此議題辦理相關研討會及專題演講，銓敘部亦於 99 年 8 月 30 日陳報「建構高階主管特別管理制度規劃報告」到考試院，案經研議於 100 年 7 月 6 日函復銓敘部，請該部再行調整報告內容後，據以準備下一階段研擬草案之立法細節，以及試辦工作之計畫。

另外，公務人員保障暨培訓委員會則於 98 年間邀集學者專家組成專案小組，設計以「管理能力」、「領導能力」及「決策能力」為基礎的模組化核心職能之長期培育發展性訓練課程，並於 99 年開始試辦實施。

過去我國考察韓國並未針對高級文官制度議題多所著墨，適值我國刻正研擬規劃建置高階文官制度之際，且為使本制度建構更臻妥善，所謂「他山之石，可以攻錯」，本年爰擇定前往韓國參訪，深入瞭解該國高級文官制度之內涵及建置、推動經驗，俾作為發展適合我國國情之高級文官制度之參考借鏡。

本參訪報告僅就韓國政府、政治制度及人事制度做概況介紹，俾便對本次參訪主題之人事制度背景脈絡有較為完整之認識。本報告並以專章介紹本次參訪主題-韓國高級文官制度，銓敘部張部長哲琛則針對該部所職掌之退休撫卹制度另闢專章介紹，最後再就前揭二章人事制度主題作為本參訪心得報告之總結。

二、行程概要

韓國參訪團係由關院長中率領考試委員陳委員皎眉、高委員明見、詹委員中原、蔡委員良文、高委員永光、銓敘部張部長哲琛及本院工作同仁共 12 人所組成，於 100 年 9 月 24 日（星期六）啓程，9 月 28 日（星期三）下午返抵國門。

此次參訪原擬拜會韓國人事主管機關行政安全部（Ministry of Public Administration and Security, MOPAS）及中央政府最高訓練機構中央公務人員教育院（Central Officials Training Institute, COTI），惟因目前我國與韓國並無邦交，經我國駐韓代表處協調安排後，爰於 9 月 26 日拜會韓國中央公務人員教育院，由該院尹恩基院長隨同行政安全部相當於常務次長級之金洪甲室長（Assistant Secretary）及相關業務主管陪同接待，雙方經相互介紹及表達歡迎和感謝之意後，隨即由金洪甲室長就韓國公務人員制度之概況與特色，及該國高級文官制度進行簡報並交換意見。結束拜會韓方政府行程後，旋即前往拜會我國駐韓代表處，由梁代表英斌接待並進行簡報座談。9 月 27 日參訪韓國國會，由趙鎮衡議員接待並進行座談及參觀國會大廈及其設施。

本次參訪承蒙駐韓代表處梁代表英斌、夏顧問廣輝、畢秘書秀嫻及其他同仁之鼎力協助，使行程得以順利圓滿，謹此誌謝。

第二章 韓國政府與政治制度²

二次世界大戰中後期，在中華民國政府的協助下，韓國臨時政府在重慶成立，並共組「中韓文化協會」共同抗日，期能完成獨立建國的使命³。但在戰後不久，隨之在國際強權的介入下，朝鮮半島一分為二，以北緯 38 度線為界，分別成立了南、北韓政府，並以「漢城」（現改名為「首爾」）與「平壤」為其首府。南韓政府在李承晚博士的領導下，於 1948 年 8 月 15 日正式成立，並制定了憲法，採行內閣制，其後幾經修憲，在總統制、超級總統制、半總統制之間擺盪。

韓國現行憲法是第九次修憲的成果，被稱為第六共和憲法，於 1987 年 10 月 27 日由全國國民投票通過，自 1988 年 2 月 25 日起生效。新憲法對總統權限略加限縮，但因將總統改為直選，內閣總理的任命須經國會同意，且推動的政策及公布的法規須經內閣總理或相關閣員之副署，故學者將之歸為半總統制⁴，惟比較偏向總統制。新憲法基本原則包括：國民主權、三權分立、尋求南北韓和平民主統一、尋求國際和平與合作、依法治國，以及國家負責促進國計民生。總統是

² 參閱《大韓民國憲法》，收錄於林秋山，*韓國憲政與總統選舉*，台北：台灣商務，2009，頁 161-187。

³ 石源華，*中韓文化協會研究*，北京：世界知識出版社，2007，頁 1-76。

⁴ 行政院研究發展考核委員會，*我國憲政體制首長定位問題之研究*，研究計畫主持人高朗教授，台北：行政院研究發展考核委員會，1996，頁 3。

國家元首和三軍統帥，由全民依普通、平等、直接、秘密選舉產生，任期由 7 年縮短為 5 年，不得連任。總統代表國家，同時也是國家實務上的最高行政首長，領導各項政策的制定及法規的公布實行，但須經內閣總理或相關閣員之副署；可向國會提出法案等；總統無權解散國會，但國會可用啓動彈劾程序對總統進行制約，使其最終對國家憲法負責⁵。現任李明博總統為第 17 任，於 2007 年 12 月 19 日當選，2008 年 2 月 25 日正式就職，任期至 2013 年 2 月 24 日任滿⁶。

第一節 立法（國會）⁷

韓國立法權屬於國會，國會為國家最高立法機關，採一院制，由 299 名議員組成。國會議員選舉採單一選區兩票制⁸，候選人必須年滿 25 歲，任期 4 年，其中 245 名係由全民投票選出，其餘 54 名則按政黨比例分配產生⁹。韓國為多黨制，目前主要政黨為大國家黨、民主黨，以及其他較小之政

⁵ 森山茂德著，吳明上譯，韓國現代政治，台北：五南，2005，頁 91-92。

⁶ 參見維基百科網站

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%9F%93%E5%9C%8B%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E5%88%97%E8%A1%A8>，檢索日期：100 年 9 月 12 日。

⁷ United Nations (UN), *Republic of Korea Public Administration Country Profile*, 2007, pp.5-6.

⁸ 林秋山，前揭書，頁 138。

⁹ 政黨比例代表制席次係由獲得 5 席以上的政黨按其得票席次所分配，是類國會議員所代表的為全國性利益而非地方區域性利益。參閱 UN, *Op.cit.*, p.5.

黨¹⁰。

國會置議長 1 人，副議長 2 人，任期 2 年，負責主持全體會議、代表立法機關，並負責監督國會的行政。國會開會分為定期會議和特別會議兩種，定期會議於每年 9 至 12 月間召開一次，每次會期不超過 100 天；特別會議係應總統或國會四分之一以上的議員要求後召開，會期每次不超過 30 天。國會針對不同審查議案或請願性質分為 16 個常設委員會，例如財政委員會、國防委員會等。

國會依憲法所賦予的職權，除制定法律之權外，還包括有：審議國家預算；同意政府對外宣戰、媾和等外交事務；要求國務總理、內閣閣員（國務委員）或政府官員出席國會報告國政處理事項，並接受議員質詢；向總統建議解除國務總理職務或國務委員之任命；彈劾總統、國務總理、內閣閣員、行政各部首長、法官、中央選舉管理委員會委員、監查委員及其他有違法情形之公務人員等；以及監查國政等權力。

第二節 行政

一、中央政府

韓國現行憲法係依循自由民主憲政秩序的原則修訂。憲

¹⁰ 參閱韓國國會官方網站：http://korea.na.go.kr/int/org_03.jsp?leftid=AC，檢索日期：100 年 9 月 12 日。

法將權力分立制度化，並制定各項法律加以規範¹¹。韓國現行憲政體制為半總統制，是總統制與議會內閣制的混合，由於總統直選，具有民主正當性，憲法爰賦予總統極大的權限，總統與國會間之權力則相互制衡¹²。

(一)總統

韓國總統為國家元首，對外代表國家，由人民直選產生，任期5年，不得連任。總統以主持國務會議的方式，行使其行政職權，但各項政策的推動及法規的公布施行，須經內閣總理或相關閣員之副署。1988年新憲法施行後，自盧泰愚政府以降，經金泳三、金大中至盧武鉉政府，總統與國會選舉結果皆是「朝小野大」¹³，惟並未產生如法國第五共和自1986、1993、1997年三度「左右共治」(cohabitation)¹⁴的現象。

總統除領導內閣、各類諮詢機構和行政部門外，也是主要的政策和法案的決策者，可以向國會提出法案，並以口頭或書面形式向國會說明自己的施政理念。總統無權解散國

¹¹ UN, *Op.cit.*, p.5.

¹² 森山茂德著，吳明上譯，*前揭書*，頁92-93。

¹³ 林秋山，*前揭書*，頁123。

¹⁴ 所謂「左右共治」是指總統與國會多數黨同屬一黨時，總統透過黨政運作主導施政，政府運作偏向總統制；當不一致時，則實施左右共治，偏向內閣制。此種因國會政治生態的變化，在偏向總統制或偏向內閣制之間「擺盪」(oscillation)或「換軌」(alternation)，並非出自憲法之規定，而是政治領袖尊重「多數治理」民主原則所形成的憲政慣例。法國第五共和自1958年迄今，已有3次共治經驗，分別是：第一次1986-1988；第二次1993-1995；第三次1997-2002。參閱陳義彥主編，*政治學*，四版，台北：五南圖書公司，2010，頁190-192。

會，但國會可以彈劾總統，使其最終對憲法負責。

(二)內閣-總理及國務委員¹⁵

內閣為政府施政核心，各項政務多由內閣推動。韓國國務會議（State Council）由國務總理及 15 至 30 名國務委員所組成，並以總統為主席，負責審議並決定各項重要政策。總統負責國政的基本方針與外交；國務總理及所屬行政各部會則負責實際的行政運作¹⁶。

國務總理經國會同意後由總統任命，有權參與制定重要的國家政策。總理為總統主要輔佐，總理在總統的領導下，監督內閣各部、處的工作，以及推動國家重要政策，並代表出席國會舉行的各種會議。韓國並未設置副總統，總理為國務會議之副主席，總統因故缺位，則由總理暫時代理行使其職權。

國務委員由國務總理提請總統任命之，行政各部首長則由國務總理於國務委員中提請總統任命之，負責領導和監督自己所管部會，推動國家重要政務，並出席國會表達意見，為內閣之政策辯護。

(三)政府組織

受到新公共管理理論的影響，韓國從九〇年代開始全面民主化，政府改革成為歷任總統的重要政策內容。除盧武鉉總統任內強調社會公平的價值，以「建設共同分享均衡發展的社會」作為國政改革目標外，其餘總統的改革均強調效

¹⁵ UN, *Op.cit.*, p.6.

¹⁶ 森山茂德着，吳明上譯，*前揭書*，頁 99。

率、效能與為民服務，其中尤以金泳三政府（1993-1998）和李明博政府（2008-2013）最具代表性。新憲法施行後，歷年各任政府推動改革之情形概述如下¹⁷：

- 1988-1993 年間：盧泰愚政府成立「行政改革委員會」（Administration Reform Commission），當時被外界認為民主化之重要作為，但因其係屬顧問性質而終究未落實改革計畫。
- 1993-1998 年間：金泳三政府成立「行政革新委員會」（Administration Innovation Committee），為了因應韓國政府集權、缺乏透明、僵化與競爭力不足等問題，因而規劃公部門再造計畫，推動組織再造、縮減政府任務與規模，改革納入提升競爭力原則、建立以顧客為導向的政府，改善公共服務品質，解除部分法令管制以及反貪腐等工作。
- 1998-2003 年間：金大中政府組成「行政改革委員會」（Administration Reform Committee）而後重新更名為「推動政府改革總統委員會」（Presidential Committee for Promoting Government Reform），推動組織再造，縮減部會數目，並精簡政府員額，解除部分法令管制，反貪腐、改革國營企業以及建立電子化政府等工

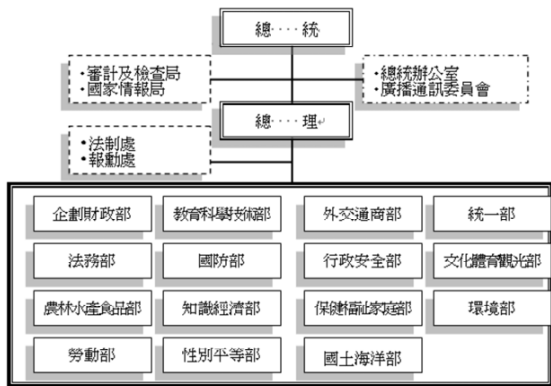
¹⁷ 行政院研究發展考核委員會編印，政府組織改造與評估-以日本、韓國、中國大陸為例，台北：行政院研究發展考核委員會，2010，頁 67-79。Kim Pan Suk, "The Civil Service System in the Republic of Korea", in Evan M. Berman et., *Public Administration in East Asia*, Boca Raton: CRC Press, 2010, p.461.

作。

- 2003-2008 年間：盧武鉉政府成立「政府革新與分權化總統委員會」(Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization)，繼續推動政府組織改革，建立多項公部門改革計畫，特別是政府干預性計畫，例如照顧弱勢人民之公共服務，因而又增加政府員額。
- 2008-2013 年間：李明博政府成立「國家競爭力總統委員會」(Presidential Council on National Competitiveness, PCNC)，在效率的目標之下，推動解除管制與公部門改革等工作，進而提升政府之全球競爭力及創新力。政府改革與評估工作由行政安全部 (Ministry of Public Administration and Security, MOPAS) 負責，希望成立「能幹型」、「小型」、「服務型」及「實用型」的政府。

韓國內閣原有 18 部 4 處，李明博總統就任後持續精簡政府組織，目前共有 15 部、2 處，包括：企劃財政部、教育科學技術部、統一部、外交通商部、法務部、國防部、行政安全部、文化體育觀光部、農林水產食品部、知識經濟部、保健福祉家庭部、環境部、勞動部、性別平等部、國土海洋部等，以及法制處和國家報勳處。除了內閣之外，總統並直接指揮數個執行機關制定並執行國家政策，包括總統辦公室、審計及檢查局、國家情報局，及廣播通訊委員會，前揭

機關首長均由總統任命，但審計及檢查局長須另經過國會同意方可任用¹⁸。



韓國中央政府組織圖。

資料來源：考試院 99 年度考銓業務國外考察日本、韓國考察團考察報告，頁 15。

二、地方政府¹⁹

根據韓國憲法第 117 條之規定，各省（市）級地方政府應負責處理當地居民有關的福利事務，管理財產，並可在法律和法規範圍內訂定地方自治的條例²⁰。目前共有 16 個省級

¹⁸ 參閱韓國中央公務人員教育院官方網站

http://eng.coti.go.kr/front/insight/government_intro.jsp，檢索日期：100 年 8 月 25 日。

¹⁹ UN, *Op.cit.*, pp.7-8.

²⁰ 林秋山，前揭書，頁 184。

(provincial-level) 地方政府及 235 個市級 (municipal-level) 地方政府〔包括 72 個市政府 (si ,city)、94 個郡政府 (gun, county) 及 69 個自治區政府 (gu, autonomous district)〕。省級政府扮演著中央政府及地方基層政府間之溝通橋樑。

各地方政府之重要職權有：執行中央政府委託事項、管理公有財產及設備、評估並徵收地方稅費、提供服務及物資給當地居民，以及其他行政管理事項。各地方政府必須組成教育委員會負責處理其轄內之教育及文化事務。至於地方議會則負責監督及審計地方政府之組織及營運事項。

地方政府之行政運作主要係基於中央政府對其有關功能職掌、組織、人事及預算等之決策及財政支持。地方政府並沒有其自主的司法、檢察、警察及教育制度。

第三節 司法²¹

韓國的司法屬大陸法體系，法院共分三級，分別為最高法院 (Supreme Court)、高等法院 (High Court) 和地方法院 (District Court)，地方法院則包括了專門的家庭法院 (Family Court) 及行政法院 (Administrative Court)。

最高法院為最高司法機關，審理下級法院裁決的上訴案件。最高法院院長由總統提名，取得國會同意後任命，最高法院之法官由該院院長提名取得國會同意後由總統任命。最

²¹ UN, *Op.cit.*, pp.6-7.

高法院院長任期 6 年，不得連任，其法定退休年齡為 70 歲；最高法院之法官任期也為 6 年，得依法律規定連任，其法定退休年齡為 65 歲。其他法院之法官任期為 10 年，亦得依據法律規定連任²²。

韓國另設有憲法法院（Constitutional Court），由 9 名法官所組成，均由總統任命之，其中 3 名由國會選出，3 名由最高法院院長指定任命；院長則需經由國會同意後，由總統於其中一人任命之。任期均為 6 年，得依法律規定連任。憲法法院負責審查法院提請之法律是否違憲、彈劾、解散政黨、有關國家政府機關及地方自治團體等各政府機關彼此間權限之爭議，以及法律所規定之憲法訴願案件。

²² 林秋山，前揭書，頁 180-181。

第三章 韓國人事制度概況

韓國人事制度之緣起，可追溯至 1,200 年前之聯合席拉王朝，民主的文官系統則於 1949 年國民議會制定公務人員法時正式建立。為實行地方自治，1963 年公務人員法一分為二，分成國家公務人員法及地方公務人員法，後來為了符合社會及經濟的快速發展，公務體系隨之因應轉變而做調整，並依據民主制度、功績原則及永業制度來運作²³。韓國首爾大學鄭用德教授則將韓國政府實施公務員制度之發展分為三個階段：第一階段（1940-1960 年代）政府為了建立「現代官僚國家」，積極籌備各種制度化的基石；第二階段（1960-1980 年代）政府設法建立「現代化官僚國家」制度，諸如功績制之人事制度；第三階段（1980 年代迄今）則為因應 1980 年代末期民主轉型浪潮及全球金融危機，韓國政府積極採取 OECD 國家所實施的政府改革模式，包括開放、績效獎金以及高級文官等制度的建置²⁴。

行政安全部金洪甲室長之簡報則指出，韓國為了提昇政府競爭力，政府必須推動各種改革工作，其中當然包括公務人員人事制度之改革。綜觀韓國政府文官政策的發展進程，其簡要內容概述如下：

²³ 考試院編譯，大韓民國人事制度簡介，2004 年 3 月，頁 2。

²⁴ Jung Yong-Duck, "The Change and Continuity of Civil Service System in Korea", 收錄於《考試院八十周年慶變革中的文官治理國際研討會會議實錄》，台北：考選部，2010，頁 13。

- (一)在 1948 到 1980 年間尚處於人事行政階段 (Personnel Administration)，重視階層的職級制度，此時期已開始推動人力資源相關法案。
- (二)到 1990 年間則進入人力資源管理階段 (Human Resource Management)，政府開始重視並且檢討人力資源制度，有效的人力資源管理需求漸增。
- (三)到了 21 世紀，韓國政府認為公務人員是政府最值得投資的重要人力資本，因而邁入人力資本管理階段 (Human Capital Management)，更趨重視策略性才能的人力培植，人力資源政策重視開放性 (openness)、競爭性 (competition)、責任 (duty) 以及工作績效表現 (job performance)；同時，也更為強調自主性、去集權化的人力資源權責劃分及績效責任。

韓國政府希望將傳統封閉的公務人員制度，推向以開放、競爭與績效為基礎的改革目標，並開放部分高階核心職務給予私部門競爭者投入公部門，並藉由各機關及部門間核心職務的人力交流歷練機制，促進行政機關彼此之合作及廉能。近年相關主要改革主題包括有²⁵：1999 年成立人事委員會 (Civil Service Commission)，該會於 2008 年整併至行政安全部；引進職位公告制度 (Job Posting System) 及開放職位制度 (Open Position System)，將 30% 第 3 職等以上之職

²⁵ Kim Pan Suk, "The Civil Service System in the Republic of Korea", p.462 & Jung Yong-Duck, "The Change and Continuity of Civil Service System in Korea", p.26-27。

務開放給政府內、外人士公開競爭，促進政府機關間之公務人員競爭力；建立高級文官制度；建立以績效為基礎之待遇及獎金機制；多元化公務人力甄補管道；促進各機關間之人力交流歷練；引進 360 度全方位評估考核機制；以及制定工會法。

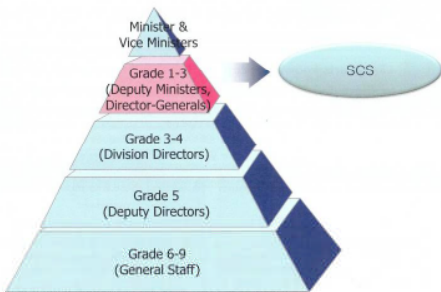
第一節 人力及任用體制

韓國公務人員分為國家公務人員及地方公務人員兩類，分別適用國家公務人員法及地方公務人員法²⁶。國家公務人員係中央政府派任並支薪，地方公務人員則由地方政府派任並支薪，除非透過轉任考試，彼此之間並無法相互轉任²⁷。

依據金洪甲室長的簡報，截至 2010 年 12 月止，韓國公務人員總數為 979,583 人，包含立法機關 3,848 人、司法機關 16,933 人、憲政法院 235 人、國家選舉委員會 2,677 人以及行政機關 955,890 人，其中中央行政機關公務人員人數為 612,672 人，占總人數的 64.1%，地方行政機關公務人員人數則為 343,218 人，占總人數的 35.9%。

²⁶ 考試院，考試院 99 年度考銓業務國外考察日本、韓國考察團考察報告，2010 年 1 月，頁 42。

²⁷ 李衍儒，〈中央與地方政府對地方人事制度的視框衝突〉，《文官制度季刊（考試院八十周年慶特刊）》，2009 年 12 月，頁 70。



資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

韓國公務人員的人事任用體制具有品位制²⁸的傳統，韓國公務人員分為政務官及常任文官二大類型，政務官則包括部長（Minister）及政務次長（Vice Minister），常任文官以縱向分類則分為 9 個職級：第 1 至 3 職級（高級文官²⁹）之職務為常務次長（Deputy Minister）及秘書長（Director-General），第 3 至 4 職級之職務為一級單位主管（Division Director），第 4 至 5 職級之職務為一級單位副主管（Deputy Director），第 6 至 9 職級之職務為一般行政人員（General Staff）。

²⁸ 品位制係概指依據工作人員所具資格條件予以分類的一種人事分類制度。參閱自徐有守，考銓制度，增修三版，台北：台灣商務，2007，頁 93-94。

²⁹ 韓國自 2006 年採行高級文官制度，破除職級，將第 1 至 3 職級的職務統稱為高級文官（Senior Civil Service, SCS）

韓國自 1963 年引進職位分類制度³⁰，再將公務人員職務以橫向分類共分為 18 個職群，另細分為 75 個職系及 141 個次職系³¹。金洪甲室長介紹韓國之公職則以是否具有永業制（Career）特性來區分，具永業制特性者包括有一般職（General Service）、特別職（Special Service）及技術職（Technical Service）；不具永業制特性者則有政務職（Political Service）、除外職（Excepted Service）³²及聘用職（Contractual Service）。

第二節 甄補制度

韓國採取公開競爭的甄補制度，奠定了功績制的重要基礎，近來的甄補更重視以才能及專業，作為擴充公務人力的考量因素。甄補程序則係先通過一般性知識測驗（Liberal arts knowledge test）及格後，再參加諸如法律科目等專業知識測驗（Specialized knowledge test）；近年韓國政府則引進性向測驗及職能面試，用以評估應考者的職能及適格性。根據金洪甲室長之介紹，性向測驗（Public Service Aptitude Test, PAST）係用來評估應考者在專業知識的全面性思考能力，包括邏輯

³⁰ 森山茂德著，吳明上譯，前揭書，頁 104。

³¹ UN, *Op.cit.*, p.10.

³² 美國政府聯邦法第 5 編（Title 5, United States Code）第 2013 條規定除外職（Excepted Service）公務職位包括非競爭性職位及高級文官職位。參考網站：

http://www.law.cornell.edu/uscode/uscode_sec_05_00002103----000-.html。

思考、資料分析及解決能力、判斷及決策能力等，韓國自 2004 年開始引進性向測驗，施用於進用第 5 職級人員（高級文官）考試以及實習生面試等考試上，韓國政府正推動將此測驗應用於進用第 7 及 9 職級人員之考試上：職能面試職能面試（Competency Interview）為韓國自 2005 年開始採行，係依據筆試成績所作的最後確定考試結果，面試係依據工作所需職能而設計，面試官則會在不知道應考者學歷等背景資料的情境下進行面試³³。

韓國公務人員現行的甄補管道主要有公開競爭考試及特別任用考試二種³⁴：

一、公開競爭考試（Open Competitive Examinations）：

由行政安全部每年舉辦一次，係針對一般公務人員所舉辦的考試，對於應考者沒有特別的限制，完全以考試結果作為及格依據。報考資格設有年齡限制，分別訂定於各種相關考試規則內。參加第 5 職級及第 7 職級考試的應考者年齡通常介於 20 至 30 歲，第 9 職級者則介於 18 至 28 歲。公開競爭考試針對進用職級的不同再區分為 3 類考試³⁵：

（一）進用第 5 職級人員：針對執行機關的中階管理職務，甄補適合人選。應考者需先通過性向測驗及 5 個科目申論

³³ 參閱韓國行政安全部提供之簡報資料及 Ministry Of Public Administration and Security（MOPAS），*The Civil Service System of The Republic of Korea*, 2010, pp.19-21.

³⁴ MOPAS, *Op.cit.*, p.10.

³⁵ UN, *Op.cit.*, p.10 & MOPAS, *Op.cit.*, p.11.

- 題作答等 2 階段筆試測驗，再通過職能面試後始可進用
- (二)進用第 7 職級人員：應考者需先通過 7 個專業科目測驗題第 1 階段筆試，再通過職能面試後始可進用。
- (三)進用第 9 職級人員：應考者需先通過 5 個專業科目測驗題第 1 階段筆試，再通過職能面試後始可進用。

二、特別任用考試 (Special Appointment Examinations) :

由各部會視職務性質是否需具備之特殊專長或經驗，自行決定辦理考試，對於應考者之學歷、工作經歷或相關認證有特別要求。是類甄補職務通常係屬於學術研究性質的工作。

此外，針對具有特殊資格或工作經歷的人員則另外設有「特別甄補 (Special Requirement)」管道，在進用第 5 職級人員的考試類科甄補私部門具有專才的人員，此項考試原由各用人機關自行辦理，現則由行政安全部統籌辦理；過去此類考試資格條件較為簡便，僅需具備相關工作或學術經歷即可，現則更加重視應考者在私部門的傑出工作專才能力。

為了強調「均衡人事管理」，金大中政府 (1998-2003) 以及盧武鉉政府 (2003-2008) 均致力於推動韓國政府之民主代表性改革，希冀提昇行政部門的效率³⁶。金洪甲室長簡報亦提及，韓國政府在考選用人時，除強調公開競爭考試及重視專業知能外，亦講求對低收入者及身心障礙者等弱勢族群

³⁶ Jung Yong-Duck, "The Change and Continuity of Civil Service System in Korea", 頁 13。

的保障，並且重視性別平等之工作權益。爲了強化政府行政的民主及政策代表性，納入多元背景之公務人員以促進社會凝聚力，同時協助社會弱勢族群，因此韓國人事制度在性別、社會弱勢關懷及地域條件等 3 項議題均有特別規定：

(一)性別議題：人事管理政策愈趨重視女性參與政府工作，爲了促進性別平等，在任何行政機關考試中，要求每一考試進用之任一性別比例不得超過 70%，若任一性別比例低於 30%，則將辦理專案錄用 (special acceptance)；任何考試的甄補人數在 10 人以上者，第 5 職級的考試必須有 20% 的女性保障名額，第 7 職級的考試必須有 25% 的女性保障名額，第 9 職級的考試必須有 30% 的女性保障名額³⁷。韓國政府希望在 2011 年前，能達到 10% 以上的比例由女性擔任第 4 職級以上之高階職務。此外，政府另亦提供替代性工作人力，以補充支援公務人員兼顧家庭照顧之需求³⁸。據金洪甲室長指出，目前全體公務人員有 42% 爲女性。

(二)社會弱勢關懷議題：

1. 提供公開競爭考試進用第 9 職級人員考試中 1% 的名額，或提供技術類工作機會給領取政府低收入戶補助 2 年以上者。此制度則係希望協助是類人員擺脫低收入戶的困境，提供固定薪資以改善其經濟生活條件。
2. 特別設計適當的職務內容，以提供身心障礙者擔任公

³⁷ UN, *Op.cit.*, p.12.

³⁸ MOPAS, *Op.cit.*, pp.12-13.

職的工作機會。就公開競爭考試進用第 7 職級及第 9 職級之考試中，必須有 3% 的特別進用保障名額³⁹；同時，在工作環境上亦儘可能提供其方便的設施⁴⁰。當政府進用身心障礙者之公務人力比例低於 3% 時，則再舉行是類人員的甄補工作，並將身心障礙者進用員額比例提高至 6%。韓國自 2008 年開始，另外針對重度身心障礙者辦理每年一次的特別甄補工作，2009 年進用 18 人，2010 年進用 14 人，2011 年進用 11 人。另外，本次參訪成員請教有關韓國對於患有精神疾病之公務人員甄補及任用方面之情形。金洪甲室長對此問題則表示，韓國在甄補過程中並未限制患有精神疾病者的應試資格，任用的相關法規上也未予規定，但各機關設有心理諮詢中心提供諮商，如果病情較為嚴重者，可申請病假或留職停薪，待治癒後再返回工作崗位。

(三)地域條件議題：

1. 地方保障名額：針對各地方大學畢業生，增加公開競爭考試進用第 5 職級人員考試錄取名額的 20%，以保障當地就業機會。
2. 實習制度：提供各地方大學成績優異的畢業生實習工作機會，經由其大學校長推薦，再通過考試後，可獲得 1 年第 7 職級職務的實習機會。

³⁹ 同註 37。

⁴⁰ MOPAS, *Op.cit.*, pp.14-18.

第三節 人力資源發展

一、訓練及進修

韓國政府對於公務人員之訓練政策，隨著其整體人事政策之發展而有不同關懷重心。韓國早期的訓練政策目標為知識的取得（Knowledge Acquisition），著重於公務人員現職所需具備的知識與技能，其後轉為人力資源發展（Human Resource Development），由個別組織自行投資培育公務人員個人職能發展。現今之訓練政策目標則係策略性人力資源發展（Strategic Human Resource Development），重視國家核心價值及願景的全面性職能發展。

（一）訓練

在韓國現行公務人員訓練體制之下，行政安全部總管公務人員培訓，國家公務人員分別由中央公務人員教育院（Central Officials Training Institute, COTI）及中央機關所屬之教育訓練機構負責培訓；地方公務人員培訓則由地方行政教育院（Local Government Officials Development Institute, LOGODI）及各地方政府之公務人員教育院辦理。

就韓國訓練體制分工而言，行政安全部負責人力資源開發政策的訂定、公務人員培訓機關的支援及評鑑，以及核心人才發展特別培訓課程的管理；中央公務人員教育院負責管理職（第5職級）以上人員核心能力發展課程、訓練方法研究，以及支援其他培訓機構；地方行政教育院負責地方政府

高階主管實務或專業訓練，以及地方議會高階主管實務或專業訓練⁴¹。

韓國公務人員訓練目標有二：一為強化公務人員知識與技能，另一為激勵公務人員的工作動機。公務人員可以在公、私人力資源發展中心或線上訓練⁴²等不同的管道，接受訓練課程。

尹恩基院長答復參訪團詢及訓練課程重點時則表示，韓國公務人員訓練機構規劃有「國家價值」和「國家政策」等公務人員核心價值訓練課程。「國家價值」課程主要係培養公務人員的國家觀、歷史觀、倫理觀和安全觀；「國家政策」則係闡釋執政者處理國政的理念和重要工作任務，如現今李明博政府之政策主張，即係強調綠色成長、公平社會、同伴成長與自由貿易協定為主。

韓國相關法律規定公務人員核心價值為「誠實」、「清廉」及「中立」，因此在培訓課程的設計上予以強調。韓國的訓練可分為國內及國外二大類，國內訓練包括基礎訓練（Basic Training）、專業訓練（Specialized Training）以及其他訓練（Other Training）3種；國外訓練則可以分為長期及短期訓練2種。

⁴¹ 考試院，*考試院 97 年度考銓制度韓國研習團研習報告*，頁 17。

⁴² 中央公務人員教育院線上學習網站：

<http://cyber.coti.go.kr/front/home/MainAction.do?method=index>

國內訓練		
類型	訓練內容	訓練管道
基礎訓練	係一般性、基礎性及以職級為基礎的訓練課程，針對第 9、7、5 職級及一級單位主管和高級文官等不同職級，提供新任或升等之公務人員在其任用前參加，以強化其專業職能及倫理。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府訓練機構。 2. 在職訓練 3. 委託其他認證訓練機構。
專業訓練	針對現職工作所需之專業知識及技能所提供的訓練課程。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在職訓練。 2. 政府訓練機構。 3. 國內、外認證的訓練機構。
其他訓練	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家議程、政府政策及一般性知識等訓練。 2. 公務倫理訓練。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在職訓練。 2. 政府訓練機構。 3. 國內認證的訓練機構。 4. 個人自主學習。

國外訓練				
類型	訓練課程（期程）		訓練內容	訓練對象
長期	專業訓練 （1 至 1.5 年）		國際性訓練組織、外國政府機構等	高級文官、一級單位主管層級
	一般課程 （2 至 2.5 年）		學術課程、工作實習	第 4 至 7 職級公務人員
	韓國發展機構 ⁴³ 之國內及國外訓練（1 年在家進修、1 年國外訓練）		國際經濟、國際政策等	第 4 至 7 職級公務人員
短期	個人訓練	個人訓練 （6 個月以下）	研究業務有關之外國政策	第 9 職級以上公務人員
	團體訓練	各機關辦理訓練 （2 個月以下）	研究各機關重要議題	第 9 職級以上公務人員
		跨機關團體訓練 （約 2 週）	就共同議題進行跨機關團體研究	第 9 職級以上公務人員
		外國訓練機構訓練 （約 2 週）	於外國專業訓練機構受訓，如日本、歐洲等	第 4 至 7 職級公務人員

資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

⁴³ 韓國發展機構（Korea Development Institute, KDI）成立於 1971 年，被視為韓國經濟及社會發展的重要智庫，提供深入的國內、外經濟情況分析作為國家政策的參考。官方網站：
http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/main/main.jsp

韓國的公務人員訓練種類，依內容分可區分為 3 類⁴⁴：

1. 以職級為基礎的基本訓練課程方案（Grade-level Training Programs）：針對第 5 職級以下的公務人員所提供的一般性及專業性訓練，希望強化公務人員工作所需之職能，訓練紀錄將作為陞遷的考量因素；
2. 特殊課程方案：針對工作所特別設計的專業知識技能訓練；
3. 在職訓練：藉由個人在工作上之學習，瞭解政府業務、一般性知識以及各種有關工作之活動。

韓國政府亦安排士氣與激勵訓練方案（Morale and Motivation Training Programs）要求所有公務人員都必須參加，以強化其公民意識⁴⁵。

另外針對高級文官提供相關密集發展訓練課程方案，內容包括：

1. 初任領導人訓練（New Leader Program）提供給初任或將任第 5 職級之公務人員參加。
2. 核心工作能力訓練（Core Workforce Program）提供給初任一級單位主管之公務人員參加。
3. 高級文官儲備人才訓練（SCS Candidate Program）提供給高級文官候選人（一級單位主管）參加。
4. 高級文官訓練（Senior Executive Program）提供給高級文官（副部長、秘書長以上層級公務人員）參加。

⁴⁴ MOPAS, *Op.cit.*, p.22.

⁴⁵ UN, *Op.cit.*, p.11.

（二）進修

就公務進修方案分成國內進修及國外進修兩類。在國內進修方面，提供秘書長層級之公務人員在研究機構進行為期 1 年的進修，或在當地大學進修半年至 3 年，或 20 週外語教育，或委託私部門訓練機構安排 5 天以內的專業訓練課程。國外進修部分則安排有 2 年赴國際性機構或外國政府、學校之長期訓練，或 2 週至半年的短期專業或任務訓練⁴⁶。

韓國政府另提供政府海外進修方案（Government Fellowship Program for Overseas Study），針對年輕公務人員提供較長期的訓練，每年選送 200 名公務人員到先進國家的大學進行研究，另外有 1,000 名公務人員則至海外訓練或研究機構進行短期的訓練，訓練完成後將可能作為指派特殊職務之任用條件⁴⁷。

為了推動公務人員終身學習及學習型組織文化，授權各部會視其業務需求自主設計其訓練方案，由各單位主管負責管理員工訓練事項。同時也提供和工作相關的訓練活動，例如研究工作、機關會議、各種政策相關主題活動等⁴⁸。韓國自 2007 年開始採行職場學習方案（The Work-Place Learning Program），要求所有公務人員每年必須接受 100 小時的訓練。

⁴⁶ MOPAS, *Op.cit.*, p.23.

⁴⁷ UN, *Op.cit.*, pp.11-12.

⁴⁸ MOPAS, *Op.cit.*, pp.24-25.

二、人才交流歷練方案⁴⁹

爲了促使政策規劃及執行雙方單位的合作更爲順暢，針對不同職級或職務，推動中央、地方政府機關及私部門三者間爲期 2 年（至多延長 1 年）的人才交流歷練方案（Staff Exchange Program），希冀促進各方彼此認識理解，建立合作性人際網路，以提升公務人員之開放性及專業性，進而強化行政機關間之凝聚力及競爭力。政府機關與公立大學間之人才交流歷練則係希望結合學術知識與實務之政策規劃與執行經驗，相互成長並擴展政府人力之多元背景。

交流歷練類型/單位	交流歷練對象
中央政府機關間	1.第 3 至 4 職級之一級單位主管 2.第 4 至 6 職級之行政人員
中央及地方政府機關間 （軍人、警察、老師除外）	第 3 至 7 職級之行政人員
中央政府與公共組織間	第 4 職級以下之行政人員
政府機關與公立大學間	第 3 至 4 職級之一級單位主管 及公立大學助理教授以上人員

資料來源：Ministry of Public Administration and Security (MOPAS), *The Civil Service System of The Republic of Korea*, 2010, p. 26.

三、陞遷

韓國公務人員的陞遷考量因素包括工作表現（占 70-95

⁴⁹ MOPAS, *Op.cit.*, pp.26-28.

%)、年資(占 30-5%)⁵⁰及其他(占 5%)⁵¹。陞遷需經過陞遷審查委員會就出缺數的兩到三倍的候選人中，綜合評估其績效表現、技能、工作經驗、專業能力、倫理及性向。若公務人員在整合能力、工作表現或政策發展上有特殊表現，亦可作為特別陞遷的積極條件；相反地，公務人員接受的行為矯正訓練、行為表現考核、缺勤情形等也會作為陞遷考量的消極條件⁵²。

第四節 績效管理及待遇

OECD 國家績效管理多數採行程度不一的績效關聯待遇制(Performance-Related Pay, PRP)，將待遇與績效表現結合。韓國的人力資源管理過去重視階層及年資因素，近年來，改變為重視職能以及工作績效表現。韓國公務人員薪俸制度希望能夠更加簡化並合理化，並強化公務人員工作績效以及薪水之間的連結關係，進而取代原先以服務年資為基礎之薪俸制度，從一級單位主管以上及聘僱人員開始採行績效年薪；韓國並推動津貼制度合理化，並改革公務人員退休金制度以穩定政府財政。

⁵⁰ 韓國的陞遷亦考量陞遷候選人現任職級的工作服務年資，第 3 職級以上者需服務滿 3 年，第 4 至 5 職級者需服務滿 5 年，第 6 職級者需服務滿 4 年，第 7 至 8 職級者需服務滿 3 年，第 9 職級者則需服務滿 2 年。參閱自 UN, *Op.cit.*, p.11.

⁵¹ MOPAS, *Op.cit.*, p.34.

⁵² UN, *Op.cit.*, pp.10-11.

一、績效管理

公務人員績效評估制度係為提升組織績效，並強化公務人員對其工作的課責性（**accountability**），韓國針對第 5 至 9 職級的公務人員則採用機關內的各部門的「絕對評估結果」及機關的工作績效評估委員會的「相對評估結果」，配合績效獎金及陞遷積分機制，每年分別於年中及年末評估 2 次；針對第 4 職級以上的公務人員（包括高級文官）簽訂績效協議（**Performance Agreement**），配合績效薪俸制度及性向測驗，每年評估 1 次，高級文官的「絕對評估結果」分為五個評等，最高兩個評等結果不超過 20%，最低兩個評等則不低於 10%⁵³。

二、待遇

韓國的公務人員待遇決定因素主要有三：（1）職責輕重及難易程度；（2）物價及生活消費水準；（3）私部門相當職務的待遇⁵⁴。公務人員待遇內容包括⁵⁵：

- （一）基本薪俸（**basic salary**）：支給標準取決於職級高低、依職務職責輕重及難易程度所訂的薪階，以及服務年資長短。
- （二）津貼（**allowance**）：係依據個人職位以及生活條件另外給予之附加性薪資，共計有獎金、家庭補助津貼、特殊津

⁵³ MOPAS, *Op.cit.*, pp.33-34.

⁵⁴ MOPAS, *Op.cit.*, p.35.

⁵⁵ *Ibid.* & UN, *Op.cit.*, p.11.

貼及加班津貼等 26 類。

(三)福利金 (welfare expense)：針對公務人員福利事項所發給，諸如膳食補助、居住補助津貼、交通補助、傳統節日禮金及不休假獎金等。

由於傳統的年資制評鑑及獎金制度係導致韓國公務人員欠缺競爭性的主因，韓國因而於 1999 年推出績效薪俸制度以及績效協議方案，績效薪俸制度係依據個人年度績效，由每一個績效分級及薪資水準給予績效獎金；績效協議方案則係針對高級文官的評鑑制度，單位主管與公務人員之間達成個人協議，注重績效目標以及衡量指標，將績效評估結果與獎勵予以連結⁵⁶。依據金洪甲室長的簡報介紹，韓國公務人員薪水制度主要分為年薪制及薪階制度 2 大類，制度內容略述如下：

(一)年薪制 (Annual Pay System)⁵⁷：

年薪制係指年度薪水及其他津貼之加總，再依公務人員之職務性質區分為固定年薪制及績效薪俸制度二類：固定年薪制 (fixed yearly stipend) 係依據公告之固定年薪給付予政務人員，總統年薪為 168.671 百萬韓元(相當新臺幣 4,891,459 元)，部長層級年薪為 96.155 百萬韓元(相當新臺幣 2,788,495 元)。績效薪俸制度 (performance-related yearly stipend system) 則再依職務性質區分為高級文官部分及一級單位主

⁵⁶ Jung Yong-Duck, "The Change and Continuity of Civil Service System in Korea", 頁 29。

⁵⁷ MOPAS, *Op.cit.*, pp.36-37.

管以上人員二種：

1.高級文官部分包含基本年薪(基本薪水及以職務為基礎之薪水)，及以績效為基礎之年薪：

(1)基本薪水 (base pay) 係基於個人的服務年資以及以往工作績效表現的部分比例績效薪水之加總，係同一職務內所給予之一定範圍內薪資。

(2)以職務為基礎之薪水 (job-based pay) 係依據不同職務職級所定之工作難易及職責程度所給予之薪資。

(3)績效獎金 (performance-related yearly stipend) 係依據當年工作績效表現所定之薪水，此薪水之部分比例將作為次年度的基本薪水。

2.一級單位主管以上人員包含基本年薪及以績效為基礎之年薪之加總。基本年薪則係依據薪階表及年資所訂定給予額度。

韓國自 1999 年起開始採行績效年薪制度 (performance-related yearly stipend)，就一級單位主管以上人員及約聘人員，針對不同評等給予不同比率的績效獎金比例，該績效獎金將併計為次年度的基本薪俸，作為加薪獎勵。績效獎金分為 4 個等級，表現最傑出者之等級 S(占 20%) 可領取 15% 基本薪水做為績效獎金；等級 A (占 30%) 可領取 10% 基本薪水做為績效獎金；等級 B (占 40%) 可領取 6% 基本薪水做為績效獎金；表現最差之等級 C (占 10%) 則

沒有績效獎金。

Evaluation rating	S	A	B	C
Ratio of persons	top 20%	30%	40%	lower 10%
Payment rates	15%	10%	6%	0%

資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

(二)薪階制度 (Salary Class System)⁵⁸：

薪階制度係基本薪水、津貼及績效獎金之加總：基本薪水 (base salary) 係依據薪階表及服務年資訂定給予額度；津貼 (allowance) 根據職務及生活情形所另外給予之薪水；績效獎金 (performance bonus) 則係針對績效評等所給予不同比例之績效獎金。

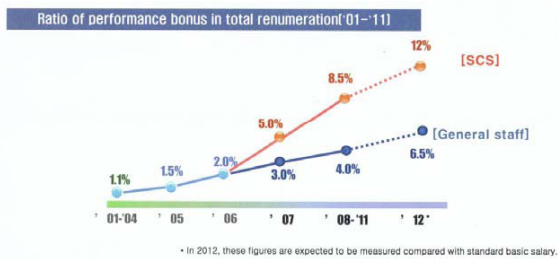
自 2001 年起適用於第 4 職級以下非一級單位主管的公務人員，由各機關自主決定係依個人或業務性質或混合型而發給不同型態的績效獎金 (Performance bonus)。亦分為 4 個等級績效獎金，表現最傑出者之等級 S (占 20%) 可領取 2.3 倍的基本薪水；等級 A (占 30%) 可領取 1.6 倍的基本薪水；等級 B (占 40%) 可領取 0.9 倍的基本薪水；表現最差之等級 C (占 10%) 則沒有績效獎金。

⁵⁸ MOPAS, *Op.cit.*, pp.37.

Evaluation rating	S	A	B	C
Ratio of persons	top 20%	30%	40%	lower 10%
Payment rates	230%	160%	90%	0%

資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

韓國在依據職務類型施行二種不同的績效獎金制度之下，由於高級文官的績效獎金將納入次年度的基本薪水，因此高級文官與其他一般公務人員的待遇差距有逐年擴大的趨勢。



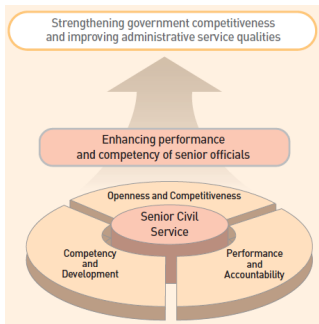
資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

第四章 高級文官制度

一、建置目的

有別於一般公務人員，高級文官在政府政策的形成與管理上，扮演決策的主要角色。韓國爲了提升政府行政效能，因此希望透過建置高級文官制度（Senior Civil Service, SCS），以考核個人及組織的工作績效、擴大原有的人才庫甄補並培育高級文官、開放更多機會給予較低職級或政府部門之外的人才擔任高級文官職位，進而強化政府競爭力及公共服務品質⁵⁹。

高級文官制度係一種以績效爲導向的策略性人力資源管理制度，韓國政府希望在「對的時間」上將「對的人」放在「對的位置」上。韓國在推行高級文官制度的策略性人力資源管理之後，在 2010 年的世界各國政府效能排名更提升



資料來源：Civil Service Commission, *Senior Civil Service System in Korea*, p.4.

⁵⁹ Civil Service Commission（韓國中央人事委員會，簡稱 CSC，於 2008 年整併至行政安全部下），*Senior Civil Service System in Korea*, p.4.

至第 6 名⁶⁰。

二、發展沿革

韓國自 2003 年開始重視高級文官制度，在歷經其政府相關各項推動工作後，於 2006 年 7 月正式實施。茲將其發展歷程概述如下⁶¹：

- 2003 年 4 月：韓國政府開始推動公務人事行政改革（Public Personnel Administration Reform）工作，將建置高級文官制度列為政府改革重要議題。
- 2003 年至 2004 年間：中央人事委員會（Civil Service Commission, CSC）⁶²針對 1,437 高階職位進行工作內容分析。
- 2004 年 1 月：中央人事委員會針對秘書長層級的高級文官，進行政府機構間人才歷練交流方案（Director-General level personnel exchange program）。
- 2004 年 11 月至 12 月：中央人事委員會就高級文官制度舉辦數場公聽會以及先進國家高級文官制度國際研討會（International Conference of The Senior Civil Service System Among Developed Countries）。

⁶⁰ 參考 OECD iLibrary 網站：

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4211011ec023.pdf?expires=1319468570&id=id&accname=guest&checksum=0E12F11CB601304D272CCB38C3D5FFAE>

⁶¹ CSC, *Op.cit.*, p.5.

⁶² 韓國中央人事委員會業於 2008 年整併至行政安全部下。

- 2005 年 3 月至 4 月：中央人事委員會針對中央各政府機關舉辦數場說明會。
- 2005 年 12 月：國會修訂國家公務人員法(National Civil Service Act) 相關規定。
- 2006 年 7 月：高級文官制度正式實施迄今。

三、人事管理作法

韓國高級文官制度係以績效為導向的策略性人力資源管理制度，其主要作法包括：為個人與團體績效負責；從跨政府領域人才庫任用與培育高級文官；開放較低層級或政府部門以外人士擔任高級文官⁶³。



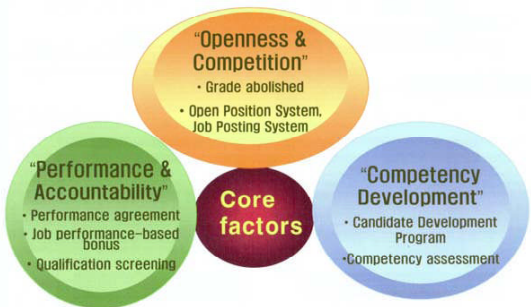
高級文官制度的建置同時改變韓國其他相關人事制度，人力資源管理制度從過去以「人」(Person)、「年資」(Seniority) 轉變為以「職位」(Position)、「績效」

⁶³ Kim Pan Suk, "The Senior Civil Service in South Korea", 發表於高級文官團制度設計研討會，2010 年 5 月 28 日，頁 2。

(Performance) 為管理基礎；從過去「封閉式」(Closed) 轉變為「開放式」(Open) 的任用方式；從過去以「職級」(Grade) 轉變為「職務、績效表現」(Job, Performance) 為基礎的薪俸制度。

韓國高級文官制度自 2006 年 7 月正式實施，其有三大主要核心內容：

Core Factors of SCS System



資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

- (一)重視開放性及競爭性 (Openness & Competition)：破除過去的職級制度 (Abolition of Grade)；採行職位公告制度 (Job Posting System) 及開放職位制度 (Open Position System)
- (二)強化績效與課責 (Performance & Accountability)：機關與

公務人員達成績效協議 (Performance Agreement)；建立以績效為基礎的獎金制度 (Job Performance-based Bonus)；建立資格審查制度 (Qualification Screening)。

(三)職能評估與發展 (Competency Development)：設計候選人潛能發展訓練方案 (Candidate Development Program)；建立職能評估制度 (Competency Assessment)。

韓國一般職公務人員分為第 1 至 9 職級 (按：第 1 職級為最高，第 9 職級為最低)⁶⁴，在高級文官制度內，原為第 1 至 3 職級之職務改以職位取向之人力資源管理方式，並統稱為高級文官。這樣的建置破除原有職級制度，以開放縱向的競爭機會；並再依據工作內容繁易輕重之職責程度，將高級文官職務分為 A 及 B 二類。

韓國高級文官範圍係指所有中央政府秘書長以上之所有高級文官，除了檢調人員、軍警人員之外，包括一般職公務人員 (General)、除外職公務人員 (Excepted)、約聘職公務人員 (Contracted) 及駐外使領人員 (Foreign Services)，亦包括政策顧問 (Policy Advisor) 以及助理部長 (Assistant Minister) 等政務人員⁶⁵。

四、開放且具競爭性之進用程序

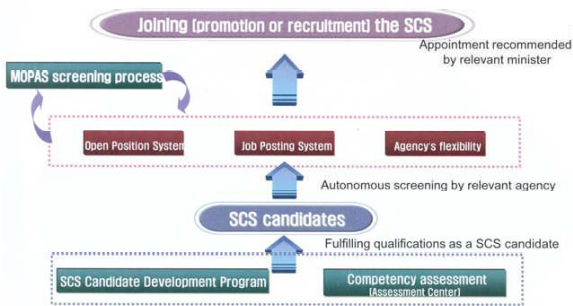
為了擴大高級文官人才庫的甄選範圍，開放較低職級公

⁶⁴ CSC, *Op.cit.*, pp.6-7.

⁶⁵ Kim Pan Suk, "The Civil Service System in the Republic of Korea", p.463.

務人員及私部門之人才擔任高級文官職務之機會。各政府機關負責內部高級文官之甄選與陞遷等人事管理工作，再由行政安全部所屬人事政策局（Personnel Policy Bureau）負責提供諮詢及協調各政府機關間任用之衝突⁶⁶。

Entry Process of SCS



資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

韓國引進職位公告制度以及開放職位制度，促進政府部門高階職位的競爭，從公、私部門招募具有傑出才能的人力，進而提昇公共行政效率及生產力⁶⁷。職位公告制度（Job Posting System）係提供其他或相關政府機關之公務人員競

⁶⁶ CSC, *Op.cit.*, pp.8-9.

⁶⁷ Kim Pan Suk, "The Civil Service System in the Republic of Korea", pp.463-464.

爭；開放職位制度（Open Position System）則係將高級文官職位提供私部門人士競爭⁶⁸

韓國公務人員須先通過高級文官候選人發展方案訓練（SCS Candidate Development Program）及職能評估（Competency Assessment）合格後，始能取得擔任高級文官的候選資格。行政安全部負責高級文官人才庫之篩選工作，再由各用人機關自行自高級文官人才庫挑選所需職能條件之候選人。各機關在甄選過程中保留 70% 的名額自主彈性決定用人方式；30% 的名額則另外採行職位公告制度及開放職位制度，引進私部門及其他政府機關的人才，以促進人才間的水平性競爭，最終再由相關部會首長任命高級文官。



資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

金大中政府時期於 2003 年開放 140 個局長級職務公開競爭，約佔高階職務之 15.9%，到 2007 年盧武鉉政府時期則增加至 30.6%；經由開放職位制度進用的高級文官，係採取

⁶⁸ MOPAS, *Op.cit.*, pp.30-31.

固定任期及專才聘用方式，同時也享有較同層級職務較優渥之待遇⁶⁹。

依據金洪甲室長的介紹，截至 2010 年 12 月止，韓國已有 167 個高階職位採取開放職位制度並甄補 141 人，其中 64 人（占 45.4%）係自私部門或其他機關外補、77 人（占 54.6%）為原機關內陞；88 個職位則採取職位公告制度並甄補 72 人，其中 21 人（占 29.2%）係自其他部會甄補、51 人（占 70.8%）則係由所屬部會甄補。

五、職能發展訓練及認證

職能（Competency）係指個人的行為或態度是否得以成功地達成其組織所賦予的職責工作目標。高級文官的職能則係指個人所具備的能力是否能讓其勝任高階職位之職責，韓國政府認為公務人員應具備核心職能共有 6 種，分為 3 類如下：

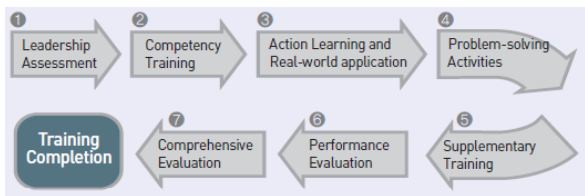
- (一)思考類（Thinking）：問題意識（Problem Recognition）及策略性思考（Strategic Thinking）。
- (二)工作類（Working）：績效導向（Performance-oriented）及變革管理（Change Management）。
- (三)關係建立類（Building Relations）：顧客滿意（Customer Satisfaction）及協調、整合（Coordination / Integration）。

⁶⁹ Chang Kil Lee and M. Jae Moon, “Performance Management Reforms in South Korea”, in Evan M. Berman et., *Public Administration in East Asia*, Boca Raton: CRC Press, 2010, p.433.

過去韓國擔任高級文官職位不需經過任何訓練或認證機制，自 2006 年 7 月 1 日正式施行高級文官制度之後，所有公務人員皆必須通過高級文官儲備人才培育方案及職能評估後，方能擔任高級文官職務，以下則針對高級文官制度職能發展訓練方案、職能評估，以及資格審查略作介紹：

(一)高級文官制度針對不同對象設計下列 2 種職能發展訓練方案：

1. 高級文官儲備人才培育方案（SCS Candidate Development Program）：中央政府機關各一級單位主管均被要求在其現任職位上接受以行動學習為基礎的訓練（Action Learning-based training），執行步驟依序為：領導力評估、職能訓練、行動學習及應用、問題解決活動、補充性訓練、工作績效評估，最後通過綜合評估後，方完成本訓練。



資料來源：Civil Service Commission, *Senior Civil Service System in Korea*, p.9.

2. 現任高級文官訓練方案 (Training Program for incumbent members of the SCS): 針對現任高級文官不足的職能, 設計客製化的訓練課程方案。

(二)職能評估 (Competency Assessment)

韓國採取評鑑中心法 (Assessment Center) 評估高級文官候選人之能力, 提供一種類似工作情境之評估場所去評估他們的反應能力, 採用角色扮演、團體討論、籃中演練、報告或面談等評估方法。由 9 名評審委員負責評估 6 名候選人, 評審委員來源包括現任高級文官、專家學者等, 候選人必須通過職能評估後方能取得任用資格⁷⁰。評估測驗滿分為 5 分, 候選人必須得到 2.5 分以上方能通過此職能評估測驗, 未通過者則可再接受其他的職能評估; 評估結果也將用作為甄補、陞遷、訓練或其他人力資源管理的參考。

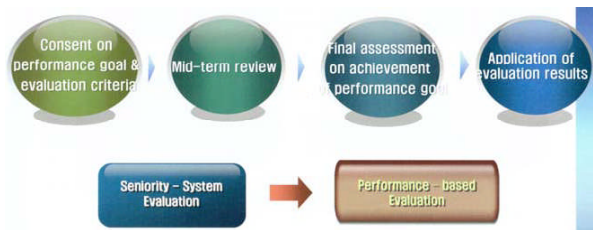
(三)資格審查 (Screening):

各政府機關有更多的彈性自主甄選及培育高階管理者, 行政安全部 (按: 原為中央人事委員會) 僅針對初任高級文官候選人審查其是否具備晉升及任用之資格條件。

六、績效管理制度

(一)工作績效協議 (Performance Agreement)

⁷⁰ MOPAS, *Op.cit.*, pp.30-31.



資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

針對高級文官的績效評估，從過去以年資為基礎之評估制度轉變為以績效為基礎之評估制度。由各用人機關自行決定績效評估方式及項目，每位高級文官均須和其直屬主管面談後，相互同意達成個別工作績效協議之共識，立定其績效目標及衡量標準，再經由年中評估及期末評估績效目標達成情形，並將達成結果分為五個評等，最高兩個評等結果不超過 20%，最低兩個評等則不低於 10%⁷¹。再進而依據評等結果作為績效獎金或續聘與否之決定依據。

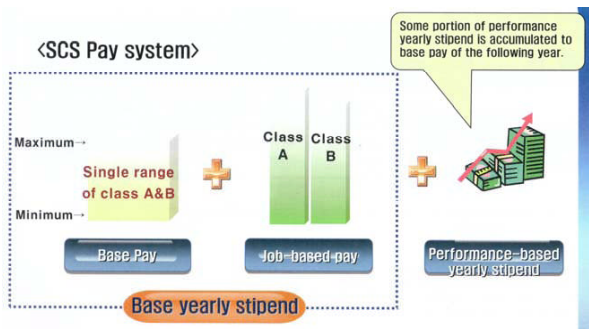
(二)績效待遇制度

待遇是依據工作內容之難易度及重要性，以及績效表現結果來決定待遇高低，而不再像過去是取決於職等或年資等因素⁷²。如前所述，高級文官適用年薪制（Annual Pay System），主要分為基本年薪及以績效為基礎之年薪等二部

⁷¹ MOPAS, *Op.cit.*, p.33.

⁷² Kim Pan Suk, "The Civil Service System in the Republic of Korea", p.463.

分：基本年薪（Base yearly Stipend）係依其職務內容之輕重繁易程度分為 A 及 B 二類而有不同基本薪俸（Base Pay）及職務加給（Job-based Pay）；以績效為基礎之年薪（Performance-based yearly Stipend）則係具有獎勵性質的績效加給，依據不同評等給予不同比率的績效獎金，共分為 4 個等級績效獎金，表現最傑出者之等級 S（占 20%）可領取 15% 基本薪俸作為績效獎金；等級 A（占 30%）可領取 10% 基本薪俸作為績效獎金；等級 B（占 40%）可領取 6% 基本薪俸作為績效獎金；表現最差之等級 C（占 10%）則沒有績效獎金。該績效獎金將併計為次年度的基本薪俸。

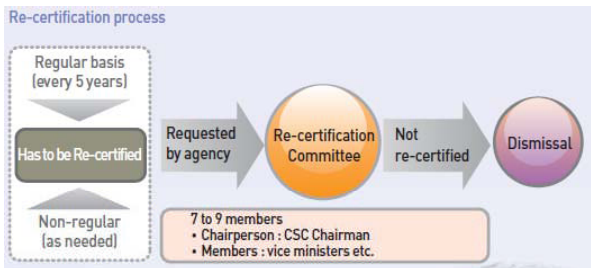


資料來源：行政安全部提供之簡報資料。

七、重新認證⁷³

重新認證程序採每 5 年定期或視需要不定期召開等 2 種方式，後者所謂之視需要不定期召開情形有二：一為個人績效表現連續 2 年或累積 3 年為最差結果評等；另一為高級文官職缺無正當原因而懸缺，期間達 2 年以上。

當有需要召開重新認證程序時，則由各機關提出召開申請，然後組成重新認證程序委員會。若未能通過認證則喪失高級文官的任用資格。



資料來源：Civil Service Commission, *Senior Civil Service System in Korea*, p.11.

八、小結

為提升韓國政府的世界競爭力，韓國文官制度改革係以開放、競爭、授權、績效為導向，因此在 2006 年 7 月正式

⁷³ CSC, *Op.cit.*, p.11.

實施了高級文官制度，並對一定比例的高級文官職缺採行「開放職位制度」(Open Position System)，向公務部門以外的職場甄補人才；並針對是類人員提供工作所需之核心職能訓練，以強化其工作效能；同時並輔以績效管理制度，以個人與機關所簽訂之工作績效協議為考核基礎，結合績效獎金及重新認證等機制，落實考核與課責之目的。

中央公務人員教育院企劃處鄭允 處長針對高級文官制度的實際運作情形表示，韓國學者專家於該制度推動初期曾呼籲政府正視阻力(resistance)問題。一般來說，對此制度有所疑慮之處，大致上為影響現職人員的陞遷，以及外來人員擔任高階主管未必能發揮管理效果等。雖然開放職位制在實際執行上受到一定程度的質疑，且其成效因實施時間尚短而無法評估，但鄭處長表示該國政府仍將持續推動。

第五章 退休撫卹制度

一、公務人員退撫法令依據

依據韓國國家公務人員法規定，公務人員退休、死亡、受傷、疾病以及遭遇災害時，其本人及遺族可依據法律規定予以適當給付；據此，韓國政府於 1960 年訂定公務人員年金法（Public Officials Pension Act），建立公務人員年金制度，規範公務人員之退休、死亡、因公傷殘等各項給付，並一體適用於中央及地方公務人員。

二、退撫經費來源

韓國公務人員退撫經費係由政府及公務人員共同提撥成立基金支付，公務人員須按月繳納基金費用（繳納超過 33 年者即無須再繳付），政府亦與公務人員提撥相同比率之費用。近年來由於應繳納退休基金之人數未見明顯增長，而領取年金之人數每年均不斷成長，致退休基金之收支赤字問題日益嚴重，因此韓國政府持續提高公務人員及政府提撥退休金之比率⁷⁴，1995 年以前原為 5.5%，1995 年及 2000 年之改革，先後提高為 6.5%、8.5%，2009 年再提高為 9.7%，預計 2012 年更將提高至 10.8%。

⁷⁴ 公務人員及政府分別應撥繳之數額，係按公務人員月薪乘以提撥比率計算。

韓國退休金制度採確定給付制 (Defined Benefit Plan, 簡稱 DB), 即公務人員退休時, 係依據退休法令, 按其服務年資及薪資水準給付退休金, 以一次或年金方式領取, 是公務人員之退休給付金額與其在職時提撥之退休基金多寡, 並無一定之關聯性; 當基金收入不足以支應時, 由政府撥補預算彌平資金缺口。

三、退休基金管理機構

韓國政府在 1982 年成立「公務人員年金管理公團」(GEPS), 專門負責公務人員退休年金之營運及管理, 負責基金收繳及投資運用等事宜, 受行政安全部之委託及監督。

(一)公團之組成: 公團屬於準行政機構, 由理事長、常任理事、理事及監事等幹部組成, 其中理事長由行政安全部長官提名, 總統任免; 常任理事及理事由理事長提名, 行政安全部長官任免; 監事則由行政安全部長官任免, 主要負責監督公團之業務及會計。

(二)公團管理事項⁷⁵: 依據公務人員年金法規定, 公團掌理各項給與之支付、基金費用之收取、基金增值業務 (包含證券投資、存款等各項增加基金之事業) 等。此外, 公團亦負責辦理公務人員及退休人員之貸款、住宅之供給

⁷⁵ 公務人員年金管理公團下設有年金給付審議委員會, 負責審議及決定公務人員之殘廢等級及原因等事項; 另在各機關設有分支機構, 負責辦理年金之收繳及確認給付事由等, 目前總計有 2,122 個分支機構。

及出租、福利休閒設施之建造及營運等公務人員福利業務。

四、退休撫卹給付項目

韓國公務人員退休撫卹給付目前計有 19 種項目，主要分為長期給付及短期給付 2 類；僅就主要給付項目，臚列說明如下：

- (一)退休年金（全額年金、減額年金）：公務人員任職滿 20 年以上，且年滿 60 歲者，得領取全額退休年金⁷⁶至死亡為止（2010 年以後新進之公務人員，延後至 65 歲方能領取全額年金）。另公務人員任職 20 年以上，但年齡未滿 60 歲者，亦可選擇提早領取減額年金；每提早 1 年減額 5%，最多提早 5 年減額 25%。韓國近年來已將退休年金之調整方式由原來隨同現職人員薪資調整，改為隨同消費者物價指數（CPI）調整，以減緩退休基金財務負擔上入不敷出之困境。
- (二)一次退休金：公務人員任職未滿 20 年者，給予一次退休金；有資格領取退休年金者，亦得擇領一次退休金。
- (三)退職津貼：公務人員任職年資滿 1 年以上者，不論領取退休年金或一次退休金，均可額外領取退職津貼。

⁷⁶ 於 2009 年改革前，公務人員服務年資 20 年者，給與退休前 3 年平均月薪之 50%，最高 33 年，給與 76%；2009 年改革後，調降退休年金之最高給與標準為在職期間平均月薪之 62.7%。

- (四)公務人員死亡之遺族給與：公務人員在職死亡，或領取退休年金（含殘廢年金）者死亡，依其服務年資及死亡原因等條件，給予其遺族一次性給與或年金。
- (五)殘廢及醫療給付：公務人員因公傷病以致殘廢，可依殘廢程度領取傷殘補助金；因公傷病接受治療，可獲得醫療照顧與住院治療之醫療給付。
- (六)災害及喪葬補助：公務人員因火災或水災等各項災害導致財產損失，得請領災害補助費；公務人員配偶或父母死亡，得請領喪葬補助費。

五、近年改革重點

面對人口結構逐漸高齡化之社會發展趨勢及金融海嘯等衝擊，世界各國均積極採行各種退休制度之改革措施，以改善退休基金資金缺口擴大之壓力。以韓國而言，為解決退休基金收支赤字問題，近年來持續進行退休制度之改革。近期以 2000 年及 2009 年之改革較為重要。兩次改革主要均以延後退休年金起支年齡、修正退休年金計算標準及提高退休基金提撥率為重點；分別說明如下：

(一)延後退休年金起支年齡：

1.2000 年之改革：將任職滿 20 年以上自願退休者，原年滿 50 歲可領退休年金之規定，修正為年滿 60 歲始可支領退休年金；但修正條文施行當時任職已滿 20 年以上者，保障適用原規定。另為減緩上述改革帶來

之衝擊，對於修正條文施行時任職未滿 20 年之現職人員，於修正條文施行後任職滿 20 年退休時，其退休年金起支年齡另訂 20 年期間之過渡性規定—自 2001 年至 2002 年止退休者，起支年齡為 50 歲；自 2003 年至 2004 年止退休者，起支年齡為 51 歲；自 2005 年至 2006 年止退休者，起支年齡為 52 歲；依此順序每 2 年起支年齡遞增 1 歲，迄至 2019 年至 2020 年間退休者，起支年齡為 59 歲，以達到漸進延後退休年金起支年齡之效果。

2.2009 年之改革：自 2010 年以後新進人員，其退休年金起支年齡由原來 60 歲延後至 65 歲。

(二)修正退休年金之計算標準：

1.2000 年之改革：退休年金改以平均月薪計算，並依退休生效日往前推算 3 年任職期間之平均月薪，作為退休年金之計算標準。

2.2009 年之改革：退休年金之計算標準，修正為以全部在職期間之平均月薪計算，藉以縮減公務人員之退休給付金額。

(三)提高退休基金提撥比率：

1.2000 年之改革：公務人員及政府分別應繳之比率由原來之 6.5%提高至 8.5%。

2.2009 年之改革：公務人員及政府分別應繳之比率再提高至 9.7%，並預計於 2012 年再提高至 10.8%。

第六章 韓國人事制度之啓示

一、積極建構高級文官制度

我國的高階文官培育歷練多數不足，視野不夠宏觀，與國際交流之能力有限⁷⁷，因此，強化高階主管的管理領導、政策規劃與執行能力，是當前文官改革的重要工作之一。蓋高階主管須扮演三種重要角色：第一、高階主管人員是機關內業務及行政運作的專家，擁有專業知能及政策規劃能力，並熟悉機關的運作；第二、高階主管是組織的 CEO(Chief Executive Officer, 執行長)，具有卓越的管理能力，能有效地執行政策、引領組織達成目標；第三、高階主管扮演政務官與一般常任文官的政策連結者與潤滑劑⁷⁸。

考試院在 98 年 6 月 18 日第 11 屆第 39 次會議通過「考試院文官制度興革規劃方案」，其中第四案「建全培訓體制，強化高階文官」，提出「建構高階主管特別管理制度」，實係我國建構高級文官制度之重要第一步。依該方案之設計，簡任第 11 職等以上正副主管為高階主管職務範圍，將其拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度。主要作法包括：

⁷⁷ 考試院研究發展考核委員會，*高級文官考選與晉用制度之研究*，計畫主持人彭錦鵬教授，台北：考試院，2005，頁 214-216。

⁷⁸ 關中，*繼往開來，贏得信賴*，台北：考試院，2009，頁 198-211, 240-254。
關中，*文官治理：理念與制度革新*，台北：考試院，2011，頁 208-209。

- 1.嚴謹選拔：明定高階主管人員選拔方式，採行評鑑中心法等選拔之標準、條件及核心能力。
- 2.國家文官學院專業訓練：經初步甄選之高階主管人員，應於國家文官學院接受至少 3 個月之高階主管人員相關訓練。
- 3.建立國家高階主管人才庫：建置國家高階主管人才庫，定期更新且持續增列職務歷練等資料，供政府各部門選才參考。
- 4.成立跨部會之甄選培育委員會：為辦理高級主管職務之遴選、甄補、推薦作業，研議成立跨部會之全國高階主管甄選培育委員會。
- 5.建構專屬俸給制度：以績效俸給原則為基礎，結合俸給與績效獎金，明定高階主管人員之定俸機制。
- 6.建構嚴格考核及退場機制：以年度為單位，實施任期檢討制度，考核項目包含單位團體績效，如經考核不適任者，調整為一般職務。

依據興革方案之規劃期程，高階主管特管理制度應在 99 年 6 月完成規劃，101 年 6 月完成立法，103 年 6 月運作及補強。銓敘部雖然在 99 年 8 月底完成「建構高階主管特別管理制度規劃報告」，考試院亦在 100 年 6 月完成審查，但各方意見仍存在相當大的分歧，恐不易在預定時程內完成立法。

自 1980 年代以來，OECD 國家政府部門廣泛地被民眾要

求更有效率、效能，而陸續推動行政改革，調整政府組織架構、精簡文官員額數，且先後建立了高級文官制度⁷⁹。根據OECD國家的經驗，建構獨立的高級文官制度是基於下列理由：第一、建立合作的文化，打破部會各自為政的分裂情形。第二、創設一個更彈性的甄補及僱用條件。第三、釐清政治與行政的分界⁸⁰。韓國在2006年創設高級文官制度（Senior Civil Service, SCS），除了前述目標之外，更強調「強化政府的職能（improve the competency of the government），提升政府的競爭力及行政服務的品質」。相較其他如美國、英國、澳大利亞、加拿大、荷蘭等國家，韓國並非像歐美先進國家擁有長期穩定文官體系之經驗，其所規劃成立的高級文官制度，大致是吸取歐美先進國家的經驗而重新建構的制度⁸¹，該制度部分作法值得我國建構相關制度之參考借鏡：

（一）打破職級，人才易於流動

韓國常任文官分為9職級，但新建置之高級文官，打破原有職級，使高階文官無分等級，易在不同部門間調動，增加流動性，並了解各部門實際運作、減少本位主義、形成合作意識。而配合任職5年後的重新認證，可維持擔任高級文

⁷⁹ 美國於1979年7月建立第一個高級文官制度（Senior Executive Service, SES），澳大利亞、紐西蘭、荷蘭、英國則分別於1984、1988、1995及1996年建立，韓國則於2006年7月推動高級文官制度。參閱彭錦鵬，〈高級文官團制度之聚合趨勢〉，《歐美研究》第37卷第4期，2007年12月，頁639。

⁸⁰ Kim Pan Suk, "The Senior Civil Service in South Korea", 頁2。

⁸¹ 彭錦鵬，〈高級文官團制度之聚合趨勢〉，頁647。

官之能力條件。

(二)開放取才，形成內部競爭

創設更彈性的甄補及僱用條件為 OECD 國家建置高級文官制度的原因之一。就人力資源管理所謂的「鯰魚效應」⁸²而言，擴大甄補範圍有助於找到更適合的人才，開放外補有也助於形成競爭性的文化，讓保守的官僚體系接受外界的刺激。韓國公部門之人事制度原係屬於職涯制 (career system)，在 2006 年採行高級文官制度後，引進 OECD 其他國家之職位制 (position system) 概念⁸³，將 30% 的高階職缺採行職位公告制度 (Job Posting System) 及開放職位制度 (Open Position System)，引進私部門及其他政府機關的人才競爭，以提升專業人才之素質。

(三)加薪鼓勵，必須考量財政

⁸² 鯰魚效應典出挪威，相傳漁夫為降低沙丁魚在遠洋運送過程中的死亡率，所以常在槽中放置鯰魚，藉由追逐激發沙丁魚的求生本能。漁夫引進鯰魚，是為了提高沙丁魚的存活率，而不是為了消滅沙丁魚。

⁸³ 職涯制 (career system) 的文官制度設計邏輯是「封閉式」(closed system)，人員甄補僅限於較低層級的職務，有程度地認可公職以外的工作經驗，大多工作條件、薪資、工作保障及退休制度均係以法律所明定，並以年資作為升遷及晉薪的主要考量因素，永業化為是類制度的主要特色，我國文官制度即屬之；職位制 (position system) 的文官制度設計邏輯是「開放式」(open system)，所有職位均開放對外甄補而不限於較低層級的職務，重視個人的特殊知能或在私部門的工作經驗，但在升遷或晉薪的考量則係以績效表現作為主要考量因素。相較於職涯制，職位制之人事政策則屬較彈性化、專業化、積極主動之策略性人力資源管理制度。參閱自關中等，*考試院 99 年度芬蘭、瑞典及丹麥三國文官制度參訪報告*，台北：考試院，2010，頁 25-27。

韓國對於績效表現特優的高級文官以「加薪」作為獎勵，雖能立即鼓勵員工，但薪資成本不易控制。舉例而言，若是前3年的績效非常優異，則有機會加薪達45%，第四年起若是績效不佳，也無法調降其薪水，使得績效表現與薪資之間無法有效的連結。美國1979年實施功績俸（Merit Pay System, MPS）就是採取加薪的作法，實施數年之後，多數人都加薪到一定幅度，薪資成本不斷上升，但績效表現與薪資之間卻無法有效的連結，1984年便被新制度所取代。因此，在加薪獎勵之際，仍應考量長期人事成本支出所可能牽涉之財政問題，以免造成政府財政負擔。

(四)職能評估，選拔真正人才

史賓賽夫婦（Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer）將職能視為完成工作、將工作做好的必備特質，是透過對職務及工作本身的分析，認定做好該項工作不可或缺的知識、技能、特質、動機⁸⁴。此一定義強調「與職務內容相關」以及「與績效表現相關」。職能概念已廣受許多政府部門所採用，特別是用於建立政府部門內高階管理職務的能力圖像，OECD國家根據所建立的主管職能進行人力遴選工作，若干國家甚至已推行至全體文官⁸⁵，而韓國推動高級文官制前即先針對1,437高階職位進行工作內容分析，並認為公務人員

⁸⁴ Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer, *Competence at Work: Models for Superior Performance*, N.Y.: John Wiley & Sons, 1993

⁸⁵ OECD, *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, Gov/PGC/PEM (2010), Paris: OECD, 2010, p.24.

應具備「問題意識」、「策略性思考」、「績效導向」、「變革管理」、「顧客滿意」，以及「協調、整合」等核心職能。

公務人員的人事制度可概分為四大屬性：第一種為「甄補性」的，即從考試到任用；第二種為「發展性」的，包括訓練、生涯規劃、升遷等制度；第三種為「激勵性」的，包括考績、俸給及獎勵等制度；第四種為「保障性」的，則包括退休、撫卹、保險及救濟等制度。實務上，我國人事制度的發展性和激勵性功能不足，除考績制度未能切實考評並給予及時的獎懲之外，對於公務人員之發展性訓練亦未規劃，且訓練與其升遷情形並無有效連結⁸⁶。

目前我國高級文官制度尚處於研議規劃階段，銓敘部於 99 年 8 月底所完成之「建構高階主管特別管理制度規劃報告」，針對高階主管所應具備之核心能力進行相關規劃；公務人員保障暨培訓委員會同時並於 99 年開始試辦實施「高階文官培訓飛躍方案」迄今，可見已逐漸重視現任高階文官之職能發展性訓練，建構一全面系統系之帶狀訓練，以強化我國高階文官之核心職能。

高階文官主要的職責在於要為其所帶領的團隊績效及成果負責，不只是管理，更是「領導」，能夠解決問題、提出願景並與同仁分享，帶領團隊共同努力實踐⁸⁷。因此，政府施政計畫能否周延完善、跨部門政務協調能否順暢，甚至

⁸⁶ 關中，*文官制度與國家發展*，台北：財團法人民主文教基金會，1999，頁 8-14, 29-39。

⁸⁷ 關中，*繼往開來，贏得信賴*，頁 204-211。

各項政策方案能否務實執行並達成預定目標，高階文官皆扮演十分重要的角色。高階文官是國家政策規劃、協調以及執行的主力，因此，高階文官之素質良窳、能力強弱，將是影響政府部門治理能力的關鍵因素。是以，建置適合我國國情並具有發展性及激勵性功能之高級文官制度，為國甄拔、培育文官菁英，實為考試院應持續努力追求的目標。

二、建構完善之退休撫卹制度

我國公務人員退撫經費籌措方式，自 84 年 7 月 1 日退撫新制實施後，已自原來全額由政府預算支應之恩給制，改為由公務人員與政府共同提撥費用建立退休撫卹基金，並由政府負最後支付保證責任之共同提撥制。自 100 年 1 月 1 日起公務人員退休法更有全面性之重大修正—包括延後月退休金起支年齡、刪除 55 歲自願退休加發 5 個基數一次退休金規定、調整退撫基金法定費率由 12% 提高至 15%、限制退休人員再任公職支領雙薪問題、合理化退休人員每月退休所得、增列配偶領取月撫慰金之年齡及婚姻關係存續條件等。對照我國現行退撫制度與韓國退撫制度間之主要差異，臚列如下：

(一) 退休年金之計算標準

韓國 2009 年之改革，已將退休年金之計算標準由原來以最後 3 年平均月薪計算，改為以全部任職期間平均月薪計算，藉以縮減公務人員之退休給付金額。

而我國公務人員退休法修正過程中，亦曾研擬以退休人員最後在職 3 年之俸級，按在職同等級人員月支俸額之平均數加一倍為基數內涵計算，該修正條文前經考試院於 92 年 9 月 18 日函送立法院審議，惟因立法院第 5 屆委員任期屆滿前仍未完成審議，依屆期不續審原則，經重新檢討修正草案並於 95 年 2 月 16 日再次函送立法院審議時，為減緩改革帶來之衝擊，爰將該提案刪除，是以，我國現行公務人員退休金之計算標準，仍維持以退休生效日在職同等級人員之本（年功）俸或〔本（年功）俸加一倍〕計算。

(二) 退休年金之調整方式

韓國近年來已將退休年金之調整方式由原來隨同現職人員薪資調整，改為隨同消費者物價指數（CPI）調整，以減緩退休基金財務負擔上入不敷出之困境。

至於我國月退休金之給付金額，歷來均隨同在職同等級人員之待遇調整而調整，以 100 年為例，配合 100 年 7 月 1 日軍公教人員待遇調增 3%，退休人員支領之月退休金數額亦隨之增加。

(三) 退休基金管理機關（構）之組織型態

韓國公務人員退休年金之管理方面，係由專業之「公務人員年金管理公團」負責基金收繳及投資運用等事宜，受行政安全部之委託及監督。該公團準用法人組織，其成員由理事長、常任理事、理事及監事等幹部組成；監事主要負責監督公團之業務及會計。

我國公務人員退休撫卹基金之管理，係由公務人員退休撫卹基金管理委員會負責，該委員會隸屬於銓敘部，負責公務人員退休撫卹基金之收支、管理及運用等事項；其人員組織除了委員會議之委員及顧問會議之顧問由學者專家兼任外，其他內部各單位人員均屬編制內專任人員。至於公務人員退休撫卹基金收支、管理、運用之審議、監督及考核等事項，則由隸屬於考試院之公務人員退休撫卹基金監理委員會負責。

韓國退撫制度之改革方向，主要在面臨人口結構老化以及政府財政困難等問題下，研議一系列之改革政策，包括提高退休年金起支年齡、修正退休金計算方式與提高提撥率、降低退休所得替代率等；其改革目的在增加退休基金之收入及減少退休基金之支出，以改善基金收支赤字日益惡化之問題。相較我國自 100 年 1 月 1 日起實施之退撫制度改革措施，雖在改革措施之內涵上，或因國情與政策等因素而與韓國有所差異；惟在改革方向及制度設計之精神上，與韓國退撫制度改革方向則十分接近，顯見我國退撫制度之改革走向，符合世界各國之改革趨勢。

我國現行公務人員退撫制度雖已於 84 年 7 月 1 日推行退撫新制，改變了退撫經費籌措方式，惟因退撫給與仍採行按最後在職等級及年資核算，並由政府負最終支付保證責任之確定給付制，致縱使 100 年 1 月 1 日修正施行之公務人員退休法已進行全面性之大幅改革，惟在現行退休給付機制

下，未來退撫基金仍面臨財政上之隱憂。據此，銓敘部已參酌世界各先進國家之改革經驗後，積極研擬在現行退休制度下，規劃自新進人員改採雙層制（確定給付制兼採確定提撥制）—即在現行退休所得 70%之替代率下，將退休金所得切成二層，俾一方面仍維持現制採行確定給付制，以保障退休人員基本生活；一方面則附加採行確定提撥之儲金制度，並由公務人員自願性撥繳儲金，並配合施以政府相對提撥、稅賦優惠、提供多元投資管道等配套措施，以增加公務人員退休所得，進而保障其退休後之經濟安全。

韓國近年來對於退撫制度之改革可謂十分積極且持續，其所推行之多項改革措施，均可供我國參考及借鏡；例如：韓國以消費者物價指數（CPI）作為公務人員退休年金調整之依據，可供我國未來視社會經濟發展狀況及退撫基金投資運用情形等，審酌修正月退休金調整方式之參考；另我國退撫制度未來如採行雙層制，因其中儲金制度之特質之一，係退休金投資之部分風險將由參加基金人員承擔，但是為確保基金參加人員退休生活之經濟安全，未來應審慎研議我國退撫基金管理架構如何調整，以及基金操作模式如何運作等重要課題；此期間，韓國退休基金準用法人組織之管理型態，亦可作為我國未來研議之參考。

附錄二 作者文官制度相關著作之目次

「健全文官制度的理念與作為」 (84年9月)

第壹編 專論

- 一、我國公務人員任用制度之回顧與展望
- 二、我國考試、任用與升遷制度之回顧與展望
- 三、行政中立與政黨政治
- 四、公務人員行政中立法貴在可行
- 五、實施退撫新制—樹立文官制度新的里程碑
- 六、退撫基金運用的原則與構想
- 七、論政務官及民選首長的政治責任與行政責任
- 八、對省市政府「四機關」首長官職屬性及其任免權歸屬的看法
- 九、地方政府自設之政務官與國家關係的法理分析
- 十、地方政府自設政務職務有關問題之研究
- 十一、政務官退職酬勞金給與條例之檢討與改革方向
- 十二、建立完善文官制度的基本構想
- 十三、訪問荷、德、義、希四國考察文官制度心得報告